

城市内涝灾害下居民权益保障的政府责任研究

——以武汉市为例

郭明园 刘宽

(华中师范大学, 湖北武汉 430000)

【摘要】:近年来,城市内涝灾害频发,不仅严重影响社会秩序和城市规划,更危及城市居民的切身利益,充分保障居民权益的呼声愈发激烈,政府作为应对内涝灾害的组织者和实施者,其保障居民权益的责任尤为重要。运用文献研究和调研访谈的研究方法,从理论和法理的视角来看在城市内涝时政府是否需要承担责任,明确政府应该承担的居民权益保障责任的内容,政府履行责任的状况及原因分析,居民对政府履职情况的满意度,完善政府在城市内涝时更好地承担居民权益保障责任的对策。从城市内涝灾害典型的武汉市出发,研究全国城市内涝灾害下居民权益保障的政府责任,为各大城市提供借鉴。

【关键词】:城市内涝;居民权益保障;政府责任

【中图分类号】:D9 **【文献标识码】**:A doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.12.055

1 城市内涝灾害中政府保障居民权益责任的依据

从国家起源说来看,保障公共安全和维护居民权益是国家的重要责任之一。城市政府作为国家的重要组成部分,履行着保障居民人身、财产安全的责任。城市政府必须有效地控制城市内涝灾害的发生,消除或者降低城市内涝灾害带来的公共安全威胁和给居民带来的人身、财产威胁。

从公共物品理论来看,公共物品具有非竞争性和非排他性。由于外部效应的存在,在面对城市内涝灾害时,政府必须运用公共权力来提供减灾救灾的公共产品和服务,通过制定相关的城市内涝管理的法律法规,有效的城市内涝管理制度,健全监督机制和对各方面资源的优化配置,更全面有效地保障居民的权益,降低社会成本,保证社会的安全与稳定。

从政府的地位来看,我国的政府是人民意志的执行者和人民利益的捍卫者。在城市内涝灾害给居民的生命健康、财产安全和正常的生活带来巨大损失的时候,政府必须要承担起对居民权益保障的责任,领导民众战胜灾害。

2 政府在内涝灾害中保障居民权益责任的内容

生命健康权。政府在城市内涝灾害救助中应首先保护居民的生命健康权,采取切实有效的措施进行救助,避免居民因为内涝灾害而导致生活困难。同时,城市内涝时间过长会导致细菌滋生,政府要组织防疫部门进行彻底地清洁消毒;要保障居民的用水、用电安全,为居民提供健康饮用水,在积水区及时断电避免水导电伤人,退水后及时检修电路,确保用电安全。

财产权。在城市内涝灾害中,在居民房屋积水前应该尽可能协助居民抢出重要财物,尽量减少损失。政府在城市内涝灾害

中不能以发生内涝灾害为由而随意泄洪到居民区，牺牲一个地区去保护另一地区。

知情权。政府作为相关信息的最大持有者和内涝灾害信息的权威来源，应主动公布受灾情况和政府、社会、个人救灾情况等信息，以防谣言四起，增加居民的恐慌情绪，导致社会不稳定因素增加。另外，当今互联网的发展程度非常高，人人都是自媒体，如果政府只是一味的封锁相关信息而不采取务实做法，只会导致政府的公信力降低，损坏政府的形象。

3 城市内涝灾害中政府保障居民权益的现状原因分析

3.1 城市内涝灾害中政府保障居民权益的现状

3.1.1 政府救灾效率和效果

内涝灾害预警不到位。政府作为自然信息的权威和重要消息来源，在发现突发性特大暴雨天气即将发生时，政府应当提前做好预警工作，对即将到来的暴雨强度做出准确判断并向居民准备详细有效的应急方案和安全通道。2016年的武汉市内涝灾害中，政府灾前预警不到位，在一定程度上加剧了灾害所带来的损失。

内涝灾害发生时政府救灾反应速度缓慢。我们在与洪山区政府仅有一街之隔的南湖雅园小区实地调研了解到，2016年7月2日，南湖雅园小区积水达到20公分，出现险情，至2016年7月4日下午两点才有街道办事处送来救灾家庭包和毛毯等物资；7月4日下午4点，洪山区疾控中心的工作人员才来现场布置退水后的消毒杀菌工作；7月6日政府才派出皮划艇转移灾民；7月12日区政府派来5台抽水泵对小区的渍水进行抽排，在幸福湾公园和南湖雅园小区之间安装浮力子堤，抵挡南湖水，防止湖水再次倒灌进入小区……特大暴雨灾情紧急，而政府在灾情出现的第三天才实施救灾，第五天才开始转移灾民。灾后，洪山街道办给予每人350元的补助，11月上旬调研组调研时，该款项还未到账。

内涝灾害后政府未能及时回应或提出有效解决方案。小区居民认为南湖雅园受灾不仅是天灾，更重要的是人祸：武汉多雨，湖雅园小区地势低洼，又填湖造房，紧邻南湖很容易形成湖水倒灌现象，因此成为此次暴雨内涝灾害最严重的小区之一。小区居民希望政府能够考虑将一楼居民安置在合适的地方，并将一楼改为停车场或者直接空置，同时在湖周围建设堤坝，抬高湖岸，保证小区的安全；居民希望政府能够对部分地区重新规划，解决安全隐患，彻底解决居民的后顾之忧。但是政府没有对此做出及时回应，也未提出有效解决方案。此外调研组从11月至12月分别向南湖雅园小区居民（租户、商户）、社区居委会、物业、街道办事处等进行访谈期间，南湖雅园小区的绿化重建工作进展缓慢。

3.1.2 受灾居民反应情况不能得到有效解决

武汉市设有市长热线，居民拨通要求解决内涝灾害的相关问题时，市长热线又把该问题转到街道，街道又转到居委会，本身就是居委会难以解决的问题，最后还是要居委会去解决，导致亟待解决的问题一拖再拖，进一步地使得居民对于政府的满意度降低，使政府的权威性受到损害。

3.1.3 城市内涝灾害中信息公开现状

在城市内涝灾害发生时，地方政府信息传递往往发生障碍。政府惧怕内涝灾害影响给自己的声誉形象带来不好的影响，认为解释越多，社会的恐慌越多。而发达国家在这方面做得相对较好，在危机管理机制中，将日本，美国，新加坡等国家的首都与北京相对比，北京有一个明显的特点就是：政府封锁，政府各层级之间消息闭塞，各部门之间相互独立，沟通甚少，灾害信息不畅通不公开不透明。

3.2 城市内涝灾害中政府保障居民权益的现状原因分析

3.2.1 法律法规不完善，缺乏强有力的法律支持

我国城市内涝防治相关的法律法规不完善。现仅有于 1998 年开始实施的《防洪法》和于 2013 年通过的《城镇排水与污水处理条例》。《防洪法》中关于城市内涝的规定仅有“城市防洪规划要纳入城市总体规划”、“城市人民政府应当加强对城区排涝管网、泵站的建设和管理”，对城市内涝没有专门条款规定；《城镇排水与污水处理条例》虽然对城市雨水、污水排放、水利系统设施建设管理规范等做出了规定，但是未对政府在内涝灾害期间的排渍做出具体的规定。

最近几年，我国许多地方政府出台了关于预防和治理城市内涝灾害的地方性法规，如城市排水管理条例和市政设施管理条例等。这些关于城市内涝防治的地方性法规是取得了一定成效，但缺乏明确的上位法作为强有力的法律支持。

3.2.2 问责制度不完善，问责主体单一

城市政府虽然在应对内涝灾害中的行政问责取得了一定的成果，但是还存在问责主体单一，难以找出根本原因的问题。

就目前的情况来看，城市政府在应对内涝灾害的问责多为同体问责，即基本上由上级政府或者同级政府进行问责，这种问责变成了典型的“大鱼吃小鱼，小鱼吃虾米”现象。同体问责主体明确，具有更强效力这一优点是毋庸置疑的，但是这种问责的制度会导致对上级责任监督的缺失，各级政府也只会把责任向下级政府推，导致“踢皮球”的现象产生，这种问责体制也不利于真正的找出根本原因。

3.2.3 一些政府官员的素质偏低或者存在着片面的政绩观

政府中专业人才较为欠缺，大部分领导所掌握的大部分是和发展经济、公共管理相关的知识，对城市内涝的知识了解较少。且部分官员存在片面的政绩观，一味追求经济增速，忽略环境的适应性；对城市排水系统投入较少，甚至挪用水利系统建设资金；部分城市甚至以经济增长为第一目标，过度开发，填湖建房、建厂，扰乱城市良心水循环系统；在经济开发的过程中忽视城市排水能力的建设，导致城市的建设和发展不能适应城市内涝灾害发生时减灾救灾的需要。

4 城市内涝灾害中政府保障居民权益的对策分析

4.1 完善城市内涝灾害相关的法律

进一步完善《防洪法》，同时，制定《城市内涝灾害救助法》，来使城市内涝灾害救助有充分的法律保障；制定适用于城市内涝灾害应急活动的《灾害应急法》，有效防止灾害损失的扩大和蔓延；制定《灾害保险法》，设立巨灾保险基金，创建灾害保障制度，减轻灾民的损失；制定《灾后重建法》确保救灾物品和资金用于灾民的基本生活和生产恢复中，将重建帮助与防灾责任挂钩，提高重建工作的效率。

4.2 普及居民的城市内涝灾害知识

普及居民城市内涝灾害知识的有效途径是以社区为单位，有组织有计划地为居民提供减灾知识和技能培训。在开展社区城市内涝灾害教育中，可以聘请有关专家(如相关专业的大学教授等)尽心解说、示范，再结合本次城市内涝灾害的经验教训，对居民进行内涝灾害演练，从而引起居民对防灾减灾的重视，在专家的指导下，研究相关问题和应对方法，制定相应的对策。同时提高居民普及购买洪水保险的意识最大程度的减轻城市内涝灾害对居民生命财产安全的损害。

4.3 灾害预警设施的完善

城市内涝灾害的管理部门向上级汇报城市内涝灾害情况的同时，要通过媒体及时向公众发布相关信息，使公众知悉灾害的情况，加强对自己的保护；上级政府应加强对信息管理者的监督，并鼓励公众和媒体举报不如实发布信息者；气象部门及时准确的向居民发布天气状况信息；居委会配合政府工作，具体实施帮助，在小区内可以用喇叭及时提醒居民灾害情况，随时做好准备，一旦发现形势危险，立即撤离，减少损失。

4.4 加强居民的监督意识，拓宽居民参与政府管理城市内涝灾害的渠道

政府应畅通各种渠道保证政府对城市内涝灾害中居民权益保护的公开、透明，保证公民的自由言论。公民可以通过一定的程序督促其履行责任，比如通过向管理部门的上级反映、向人大上访等。此外，社会还应提供公开听证、民意调查、咨询委员会与舆论监督等公民直接或间接，参与城市内涝灾害管理的途径。

当居民对政府的灾后救济补偿或者对政府履职情况不满时可以充分行使自己的权力通过正当有效的途径进行行政诉讼和行政复议。实现政府向服务型政府转变，真正成为责任政府。

4.5 注重生态环境与居民安全，严格把控房屋建设的审核批准

政府既要注重城市经济增长，又要保证城市的可持续发展。城市规划要遵循自然生态环境，重视湿地生态系统建设和绿地保护，尊重自然生态。严格审核批准房屋建设，城市规划的程序与标准，对于违规违章建筑及时迅速进行整改重新规划，对于一味追求经济效益而破坏生态环境影响城市发展的开发商和政府官员进行彻底的追责。

参考文献：

- [1] 薛祥伟.我国地方政府经济行为合法性分析[D].济南:山东大学, 2013.
- [2] 胡盈惠.论快速城市化进程中的城市内涝治理[D].广州:广州大学, 2011.
- [3] 戴玉凯, 郑在洲, 徐斌.谈谈对城市排涝的认识[C].江苏省水利学会;江苏省水资源中心, 2002..
- [4] 张卓.地方政府应对重大自然灾害的行政问责机制研究[D].湘潭:湘潭大学, 2013..
- [5] 唐湘林.县级政府灾害应急体系构建研究[D].湘潭:湘潭大学, 2012.
- [6] 庞欢.服务型政府建设中提升政府公信力的研究[D].北京:电子科技大学, 2015.
- [7] 魏杭芳, 毛丽.城市规划对城市管理的规范性作用研究[Z].浙江省嵊州市规划管理处, 2013.