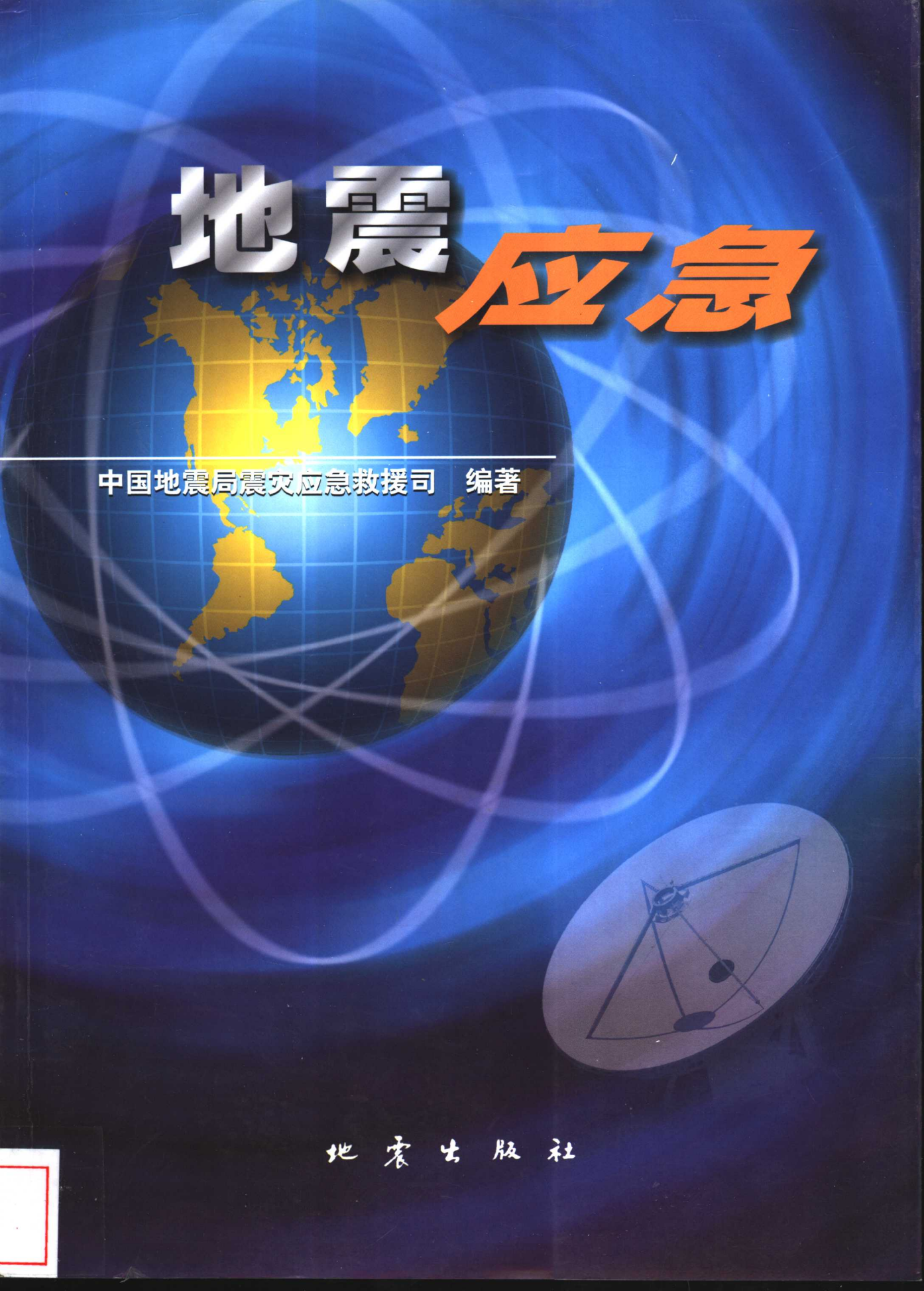
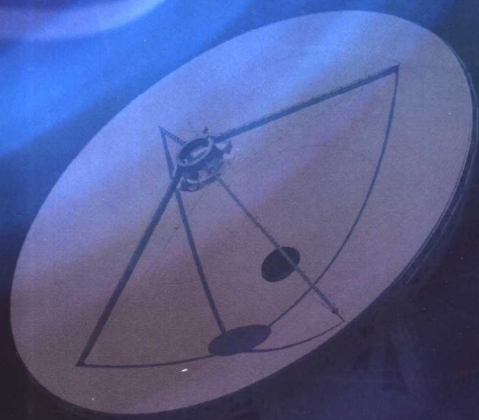


地震应急



中国地震局震灾应急救援司 编著



地震出版社

地震应急

中国地震局震灾应急救援司 编著

地震出版社

图书在版编目(CIP)数据

地震应急/中国地震局震灾应急救援司编著. —北京:地震出版社, 2004.6
ISBN 7-5028-2283-6

I. 地… II. 中… III. ①地震—救灾—工作—中国—教材
②地震—救灾—条例—中国—学习参考资料 IV. ①P315.9②D922.182

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 0421130 号

地震应急

中国地震局震灾应急救援司 编著

责任编辑: 马 兰 吴 兵

责任校对: 张晓梅

出版发行: 地震出版社

北京民族学院南路 9 号

邮编: 100081

发行部: 68423031 68467993

传真: 88421706

门市部: 68467991

传真: 68467972

总编室: 68462709 68423029

传真: 68467972

E-mail: seis@ht.rol.cn.net

经销: 全国各地新华书店

印刷: 北京地大彩印厂

版(印)次: 2004 年 6 月第一版 2004 年 6 月第一次印刷

开本: 787 × 1092 1/16

字数: 429 千字

印张: 16.75

印数: 0001 ~ 1000

书号: ISBN 7-5028-2283-6/P·1164 (2859)

定价: 35.00 元

版权所有 翻印必究

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会成员

主 编：徐德诗

副 主 编：郭大庆

执行副主编：高荣胜 李志雄 苗崇刚

编 委：石特临 杨懋源 王公学 兰从欣 李成日

侯建盛 聂高众 姜立新 陈建英 高建国

吴国华 张建业 金 胜 张 勇 吴凤泰

序

地震具有突发性、灾难性和不可完全预测性等特点，地震的发生不可避免会造成危害和损失。如何将地震造成的损失降低到最小程度，历次破坏性地震抗震救灾的实践经验表明，地震应急起着直接、关键的作用，地震应急工作的成效直接关系到灾区群众的生命财产损失程度及灾区乃至全社会的稳定，做好地震应急工作是各级政府和地震部门不可替代的职责。党中央、国务院对地震应急十分重视，《中华人民共和国防震减灾法》将其列为防震减灾的四个环节之一。2000年国务院将地震紧急救援与地震监测预报、地震灾害预防一同列为防震减灾三大工作体系，明确提出建立健全三大工作体系为当前和今后一段时期防震减灾工作的主要任务。充分认识地震应急的重要性，掌握与其相关的法律规章及内容、方法，增强应急意识，提高应急能力，最大限度地减轻地震灾害的损失，已成为各级政府和全社会共同关注亟待解决的现实问题。

地震应急工作是在防震减灾工作的实践中产生、发展起来的。从1966年开始实践到目前30多年的时间里，经历了60~70年代的在大震中学习应急、70~80年代的总结反思研究地震应急对策、90年代的推进地震应急法制化、进入新世纪推进地震应急工作上水平，与世界先进国家接轨等四个阶段。在党和国家的重视关怀下，近年来地震应急工作取得了长足进步。在1995年和1997年国务院和全国人大常委会相继颁布《破坏性地震应急条例》和《防震减灾法》之后，地震应急工作上升到“有法可依”的高度。2000年2月国务院成立了抗震救灾指挥部并建立了防震减灾工作联席会议制度，全面加强了地震应急工作的统一领导和协调。2001年4月成立了我国第一支地震灾害紧急救援队。“九五”期间国家级指挥部技术系统已初步建成，“十五”期间各省和部分地市也将陆续建立或继续完善本级指挥部技术系统。2003年上半年，抗击非典的行动对国家突发事件的应急处置机制、思路，产生巨大影响，也对地震应急工作有很多启示和很大促进。目前，地震应急工作正朝着科学化、规范化和制度化的目标迈进。

在不断取得成就的同时我们清醒地看到，地震应急是一个崭新的领域，很多

工作尚处于“边实践、边总结、边研究”的探索阶段，地震应急必将面临很多挑战。我们也清醒地看到，地震应急是一项复杂的系统工程，具有很强的社会性，其内容既包括行政管理，也包括指挥协调，还包括高新技术的应用和专业性技术。地震应急的社会性决定了地震应急工作参与和面对的对象都十分广泛，必须动员广大群众参加，需要社会各方力量密切配合，分工合作，统一行动，才能达到及时、有序、高效。为了系统地总结前期工作，汲取宝贵的经验和教训，规划指导今后工作；为了普及地震应急知识，增强应急意识，提高从事应急工作的领导、管理人员的应急能力，从而提高地震应急工作的总体水平，中国地震局组织一批在地震应急工作中经验丰富的领导和专家编写了本书。

本书借助于半经验半理论的研究，将我国近 40 年来在地震应急方面的经验上升为知识，较系统地提出应急准备、临震应急、震时应急、震后应急；政府应急、部门（行业）应急、社区应急、岗位应急、家庭应急和个人应急；破坏性地震应急、临震应急、有感地震应急、平息地震谣言应急、震情应急、应急戒备；指挥应急、技术应急、资源调配应急和现场应急等各类应急工作的基本认识 and 措施方法。它是我国第一部地震应急方面的著作，可以作为各类地震应急培训的教材，也可作为政府部门、地震系统在组织地震应急工作时的重要参考，还可供企事业单位、机关团体、地方基层组织、教育院校等开展有关地震应急、地震知识宣传普及教育等方面参考。

需要指出的是，所有灾种的应急工作都具有共性，除灾害本身特点之外，无论采取何种手段，最终目的都是及时、合理、有效地调度和配置救灾资源，提高救灾效率，最大限度地减轻损失。因此地震应急的工作思路对其他灾种的应急工作也有一定的借鉴意义。

徐德诗

2003 年 10 月

目 录

第一章 地震应急概论	(1)
第一节 地震应急的含义和内容	(1)
一、地震应急的含义	(1)
二、地震应急的内容	(2)
第二节 地震应急的重要性和指导原则	(6)
一、地震应急的重要性	(6)
二、地震应急的指导原则	(7)
第三节 地震应急法规	(8)
一、地震应急法规构成	(8)
二、地震应急主要法律制度	(9)
第四节 政府和地震部门在地震应急中的地位和作用	(11)
一、政府的责任和作用	(11)
二、地震部门的地位和作用	(12)
第五节 我国地震应急的由来与发展	(15)
一、从邢台地震到唐山地震——在大震中学习应急	(15)
二、从唐山地震到澜沧-耿马地震——总结反思研究地震应急对策	(16)
三、90年代——“地震应急”概念正式确立并推进法制化	(16)
四、面向新世纪——积极推进地震应急工作上水平	(17)
第六节 国外地震应急简介	(19)
一、综述	(19)
二、美国地震应急介绍	(21)
三、日本地震应急介绍	(27)
四、其他国家地震应急简介	(32)
第二章 地震应急准备	(37)
第一节 地震应急工作组织体制	(37)
一、地震应急工作组织体制概述	(37)
二、地震应急管理职能部门	(37)
三、地震应急抢险救灾部门	(38)
四、地震应急领导机构和办事机构	(39)
第二节 地震应急预案	(40)
一、地震应急预案和它的作用与意义	(40)

二、预案的内容和分类	(43)
三、预案编制与修订的原则要求	(50)
第三节 地震应急指挥技术系统	(53)
一、作战指挥手段和地震应急指挥自动化系统的概念及必要性	(53)
二、地震应急指挥自动化系统的构成要素与功能	(55)
三、我国地震应急指挥自动化系统建设概况	(56)
四、国家地震应急指挥中心的构成	(57)
五、地震应急基础数据库建设	(70)
第四节 地震应急队伍	(75)
一、组建地震应急队伍的必要性	(75)
二、地震应急队伍类别、设置与功能	(76)
三、现场地震工作队伍建设	(77)
四、地震灾害紧急救援队建设	(82)
第五节 地震应急物资	(87)
一、地震应急物资准备的必要性	(87)
二、地震应急物资的分类	(88)
三、物资储备的策略及原则	(90)
第六节 地震应急培训和演练	(92)
一、地震应急培训和演练的概念和必要性	(92)
二、培训主要对象及其培训内容	(93)
三、演习的策划与组织	(94)
四、演习演练实例	(96)
第七节 地震应急宣传	(118)
一、地震应急的定义与作用	(118)
二、地震应急宣传适用的范围和内容	(119)
三、地震应急宣传的原则与方式	(120)
四、地震应急宣传实例——甘肃临泽强化宣传试点活动	(122)
第八节 地震应急(行政监督)检查	(125)
一、行政监督检查的概念和意义	(125)
二、检查的法律依据	(127)
三、地震应急检查的内容	(128)
四、地震应急检查的组织	(129)
第三章 地震应急反应	(132)
第一节 地震应急指挥	(132)
一、地震应急指挥及其在应急反应中的地位	(132)
二、地震应急指挥思想	(133)
三、地震应急指挥行动	(135)
第二节 临震应急	(138)

一、临震应急的特点·····	(138)
二、地震部门行动·····	(139)
三、政府与社会紧急防御措施·····	(140)
第三节 震后快速反应·····	(143)
一、震后快速反应的含义·····	(143)
二、地震部门的快速反应·····	(144)
三、政府及有关部门的快速反应·····	(147)
四、个人和社会单位的快速反应·····	(149)
第四节 指挥部内地震应急·····	(152)
一、指挥部实施地震应急指挥的必要条件·····	(152)
二、指挥部在地震应急期间的主要任务和 workflows·····	(159)
第五节 灾情速报·····	(163)
一、主要内容和途径·····	(163)
二、职责和义务·····	(164)
三、地震部门灾情速报程序和要求·····	(165)
第六节 地震部门地震现场应急工作·····	(166)
一、现场地震工作的分类和任务区分·····	(166)
二、现场地震工作组织指挥·····	(167)
三、现场工作内容与管理·····	(168)
第七节 实施现场紧急救援·····	(172)
一、快速向灾区机动·····	(173)
二、现场快速展开·····	(174)
三、搜索与营救行动·····	(176)
四、转移-撤离·····	(180)
第八节 其他地震事件应急·····	(181)
一、有感地震应急·····	(181)
二、震情应急·····	(182)
三、平息地震谣言·····	(183)
四、应急戒备·····	(184)
五、国外破坏性地震应急·····	(185)
第四章 地震应急实例·····	(188)
第一节 邢台、海城、唐山地震应急·····	(188)
1996年3月8日河北邢台6.8级地震应急·····	(188)
一、震后紧急决策·····	(189)
二、主要应急行动·····	(189)
三、邢台地震应急的意义·····	(191)
1975年2月4日辽宁海城7.3级地震应急·····	(192)
一、成功的中期、短期地震预测预报与有效的应急准备·····	(192)

二、临震预报与果断、有序的应急行动·····	(193)
三、海城地震应急的工作经验·····	(194)
1976年7月28日唐山7.8级大地震应急·····	(195)
一、地震应急领导和指挥机构·····	(196)
二、震后主要的应急行动·····	(197)
三、唐山大地震应急的启示·····	(204)
第二节 20世纪90年代几次主要地震应急·····	(206)
1990~1996年甘肃3次6级左右地震应急·····	(207)
一、省委省政府的指挥·····	(207)
二、地方各级政府的组织实施·····	(208)
三、有关部门的行动·····	(209)
四、平时应急准备及其作用·····	(209)
1996年云南丽江7.0级地震应急·····	(211)
一、党中央、国务院对灾区人民的关怀·····	(212)
二、省委省政府的应急指挥·····	(213)
三、省级有关部门的应急行动·····	(214)
四、部队应急抢险救灾行动·····	(214)
五、灾区各级政府的应急抢险救灾行动·····	(215)
六、地震部门的应急行动·····	(216)
七、宣传报道工作·····	(217)
八、国内外社会各界的援助·····	(218)
1996年内蒙古包头6.4级地震应急·····	(219)
一、应急反应·····	(220)
二、几点启示·····	(224)
1996年南黄海6.1级地震的应急决策和对策·····	(227)
一、地震发生与面对的问题·····	(227)
二、地震应急与对策·····	(228)
三、有震无灾和社会满意·····	(229)
四、地震应急预案实施保障·····	(230)
1997年新疆伽师6级强震群应急·····	(232)
一、应急概况·····	(233)
二、地震预报·····	(234)
三、地震现场工作·····	(236)
四、正确把握舆论分寸·····	(238)
1999年辽宁岫岩5.4级地震应急·····	(238)
一、震前应急: 决策果断、部署及时·····	(239)
二、震后应急: 求快务实、讲求实效·····	(240)
三、现场应急: 配合地方政府、稳定群众情绪·····	(241)
四、震害评估: 掌握标准、协调一致·····	(241)
五、应急宣传: 发挥媒体作用、保持社会稳定·····	(242)

第三节 2003 年 2 月 24 日新疆巴楚-伽师 6.8 级地震应急和 5 月 22 日

阿尔及利亚 6.7 级地震紧急救援·····	(243)
2003 年 2 月 24 日新疆巴楚-伽师 6.8 级地震应急实录·····	(244)
一、震后 10 小时的应急反应 ·····	(244)
二、地震现场工作队工作·····	(245)
三、国家地震灾害紧急救援队的工作·····	(247)
四、北京后方的地震应急工作·····	(248)
2003 年 5 月 22 日阿尔及利亚 6.7 级地震紧急救援 ·····	(249)
一、快速反应、紧急救援·····	(250)
二、良好反映、真诚友谊·····	(252)
三、体会和认识·····	(253)
编后记·····	(256)

第一章 地震应急概论

地震应急是最直接的减灾行动，在防震减灾中具有不可或缺的作用。《中华人民共和国防震减灾法》将其列为防震减灾的四个环节之一。2000 年《全国防震减灾工作会议》之后，国务院又将地震紧急救援列为防震减灾工作的三大体系之一。充分认识地震应急的重要性及其任务、方法，增强应急意识，提高应急能力，最大限度地减轻地震灾害的损失，已成为人们共同关注亟待解决的现实问题。

本章阐述地震应急的含义及内容，论述地震应急工作的重要性和指导原则以及政府、地震部门在地震应急中的地位和作用，介绍地震应急的法律、法规和主要法律制度及国外地震应急工作的进展，以期大家对地震应急有一个全面的、系统的了解和认识。

第一节 地震应急的含义和内容

一、地震应急的含义

“应急”现代汉语的意思是应对紧急情况、应付迫切需要。地震应急则可解释为应对地震的紧急情况、应付地震的迫切需要，由于地震情况比较复杂，有发生有重大影响的强有感地震或者破坏性地震的情况，也有发生没有影响的小震、微震的情况，有发生地震的情况，也有发布短临预报的情况，还有发生谣言的情况，……。考虑上述种种情况，可用下述语句来描述地震应急：即地震应急指对经济、社会有重大影响的突发性地震事件发生后一定时间内采取的紧急行动（王公学等，2002）。

狭义的地震应急，突发性地震事件通常包括破坏性地震（包括一般、严重和造成特大损失的破坏性地震）和破坏性地震短期或者临震的预报，分别称为破坏性地震应急和临震应急。

广义的地震应急还把有感地震、在大中城市和人口稠密地区出现地震谣言并向周围扩散对社会正常生产生活秩序造成严重影响的事件、发现重大短临异常或者提出重大短临预测意见、重大政治社会活动期间等作为应急事件，分别称为有感地震应急、平息地震谣言应急、震情应急、应急戒备。

地震应急的时间尺度，随地震事件的类别和大小不同而不同。如一般破坏性地震应急时间通常为 1~3 天，但对于严重破坏性地震可能要延续 1 个月左右。

我国地震应急的含义有一个演变过程：在六、七、八十年代，地震应急的含义没有统一规范，破坏性地震发生后的反应，通常和救灾不加区别，称为“震后早期阶段”或“震后应急阶段”。在 1991 年编制的《国内破坏性地震应急反应预案》中，“地震应急”的概念被正式确立，地震应急指破坏性发生后的应急反应。1995 年 2 月国务院发布的《破坏性地震应急条

例》中，“地震应急”的含义描述为：采取的不同于正常工作程序的紧急防灾和抢险行动，把临震应急反应纳入地震应急的内涵。1997年12月国家发布的《中华人民共和国防震减灾法》，地震应急的内涵与《破坏性地震应急条例》大体相同，中华人民共和国防震减灾法释义的解释是：指为应付突发地震事件而采取的震前应急准备、临震应急防范和震后应急救援等应急反应行动。2000年8月制定的《中国地震局系统地震应急预案》，把有感地震应急、震情应急、临震应急、平息地震谣言、应急戒备都纳入地震应急范围，拓展了地震应急的内涵和范围。

为了工作的需要，人们对地震应急做出各种分类。从地震应急时间顺序来划分，可分为应急准备、临震应急、震时应急、震后应急。从应急工作隶属组织性质来划分，可分为政府应急、部门（行业）应急和社区应急，另外还有岗位应急、家庭应急和个人应急等。从地震应急相应的地震事件类别来划分，可分为破坏性地震应急、临震应急、有感地震应急、平息地震谣言应急、震情应急、应急戒备。从地震应急属性来划分，可分为指挥应急、技术应急、资源调配应急和现场应急等。

为了保证地震事件发生后能够高效有序地采取应急行动，人们在平时就开展了大量的应急准备工作，广义的地震应急还把平时对地震应急的准备也纳入地震应急的范畴。为区别起见，本书把地震事件发生后的应急行动称为地震应急反应，平时对地震应急的准备称为地震应急准备。

震后应急和震后救灾是既有区别又互相衔接相辅相成的两项工作，在两者之间没有明显的界限。它们之间的区别在于：一是内容的性质，震后应急主要是避险、抢险，震后救灾主要是恢复重建；二是时间的先后，应急通常指震后短时间内的的工作，救灾为震后较长时间的工作；三是“急”的程度，应急通常是震后马上需要应对或者办理的，不容迟延。例如在生活安排类，应急更侧重于临时性措施，如发放熟食、帐篷等，救灾则侧重于较长时间的安排，如饮水、粮食、蔬菜的供应，建防震棚等。

本书以狭义范畴的地震应急为主，兼涉广义范畴的地震应急，探讨不同类别地震事件地震紧急行动问题。

二、地震应急的内容

（一）地震应急反应的内容

1. 破坏性地震应急

破坏性地震应急是最紧张、最激烈、最直接的减灾行动。破坏性地震应急主要内容为：迅速准确地掌握震情、灾情；派出地震现场工作队伍，开展震情监测、灾害调查和科学考察；果断地确定救援行动方案；紧急组织灾区人民开展自救互救，组织调动地震紧急救援队伍，全力抢救被压埋的人员、重要物资和设备；紧急组织扑救次生灾害，并对存在产生次生灾害危险的次生灾害源采取防护措施；紧急组织队伍开展生命线设施的抢险抢修或采取临时性措施，保证应急和救灾的需要；采取紧急措施，妥善解决灾民临时性生活问题；采取宣传、治安等措施，维护灾区的社会秩序。

2. 临震应急

临震应急是指破坏性地震短期临震预报发布后的应急。临震应急既要考虑到震前的应急

防御问题，又要考虑到震后应急救援和救灾问题。在地震预报处在探索阶段的今天，更要考虑虚报引起的社会问题及其消除措施，它是最为复杂的地震应急工作。

临震应急的主要内容是：加强震情监视和分析，根据震情变化的情况，及时做出判断；开展震害预测；根据震情发展和建筑物抗震能力以及周围工程设施情况，发布避震通知，必要时组织避震疏散；对通信、供水、供电、供气等设施 and 次生灾害源采取紧急防护措施；开展抢险救灾准备工作；平息地震谣言，保持社会稳定。

3. 其他地震应急

强有感地震、平息地震谣言、震情、应急戒备等应急工作虽然形式不同，但其核心的任务是，强化地震监测预报工作，及时地对震情形势做出判断，提出紧急防御或安定社会的各项措施。

强有感地震应急主要内容有：震情监测与跟踪、震情趋势判断、采取措施稳定社会秩序。平息地震谣言应急主要内容是采取平息措施，向公众做出解释和宣传。震情应急和应急戒备的主要内容是震情监测与跟踪、落实异常、判断地震趋势。地震应急具体行动内容详见图 1.1。

（二）地震应急准备的内容

国内外地震救援的实践表明，高效有序的应急救援取决于平时的准备。地震应急表现在震时震后，但工作的效果取决于平时的准备，地震应急的准备是地震应急的重要组成部分和内容。

地震应急准备的主要内容有：建立地震应急工作组织体制、制定各级各类地震应急预案、建设地震应急指挥自动化系统、组建地震应急救援队伍、储备地震应急物资和装备、开展地震应急培训与演练。上述六方面的内容称为地震应急准备的六大要素，详细内容在地震应急准备一章中论述。

（三）政府地震应急

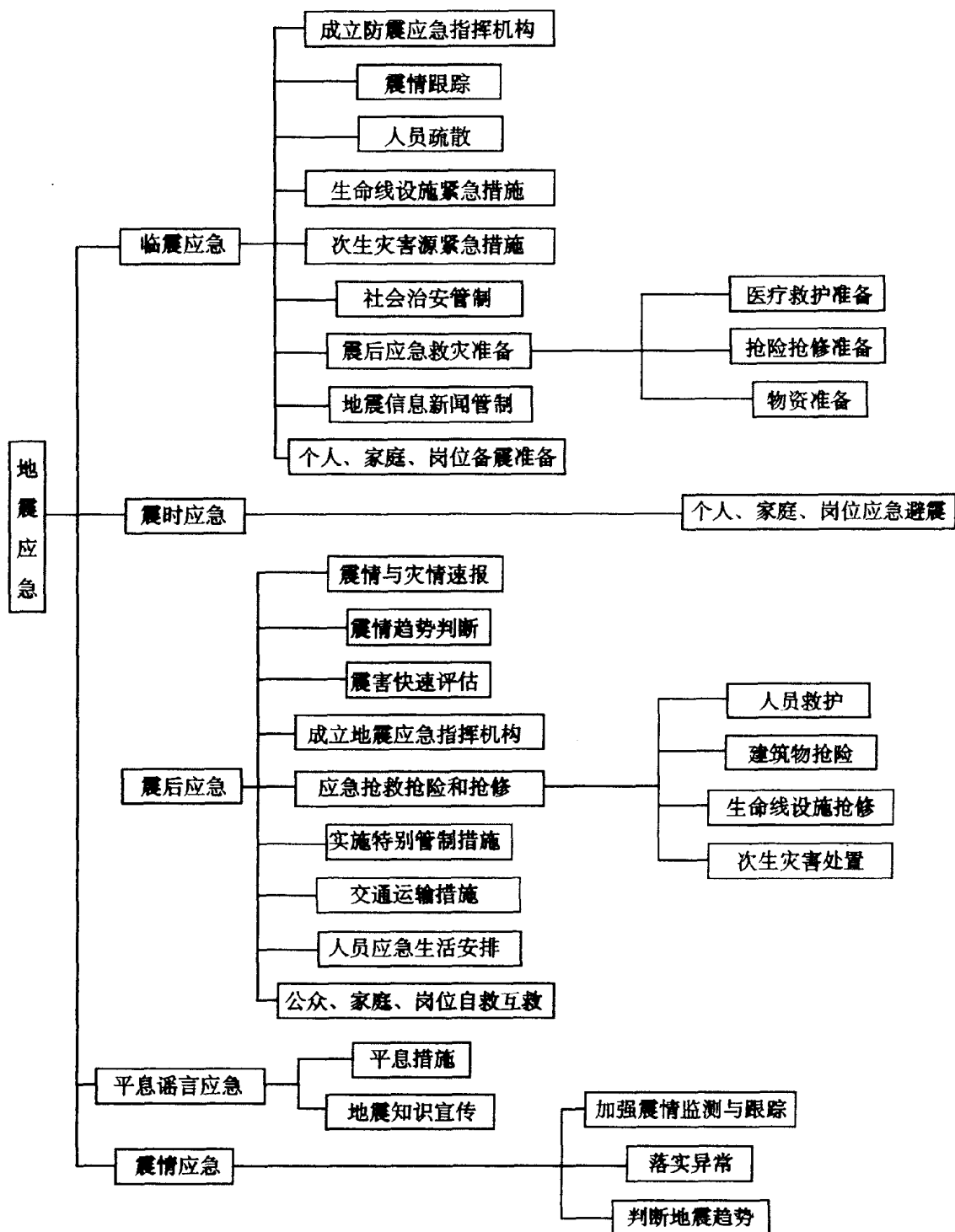
地震应急与救灾是政府的一项职能，政府领导和组织在地震应急与救灾工作上起着主导的作用，政府应急工作决定减轻地震灾害的效果。

政府应急工作，在震后，表现为果断的决策，沉着的指挥和有序的组织。在平时准备，则主要表现为规划、计划的制定与贯彻，周密的组织与协调以及经常性的监督。

在地震应急工作中，政府主要领导，特别是第一把手起着主导的作用。为适应地震应急工作的突发性的特点，主要领导应制定地震突发事件应急指挥要点，放在明处，以备紧急时应用。

（四）部门（行业）应急

地震应急与救灾，涉及到社会的各个方面，必须有各部门、各行业共同参与，才能达到最大限度减轻灾害的效果。部门（行业）地震应急工作是整个地震应急工作的基础。



1.1 地震应急内容

部门系指政府下属的职能部门。随着经济体制的改革，一些工业、建设、商业等经济部门已改为经济集团公司，一些部门被行业所代替。部门应急实际上已演变为部门应急和行业

应急两种情况。

部门（行业）应急，在震后主要工作表现为：人员抢救、医疗救护、生命线设施抢险、抢修、抢通，以及交通运输、灾民的生活安置等的具体组织与指挥。在平时则表现为震后应急与救灾的思想、组织、物质的准备。

部门（行业）应急准备包括两个方面，一是部门（行业）自身的自防、自救应急准备；另一方面是按照部门职责或行业优势而承担的应急救援和保障任务的准备。部门（行业）地震应急，原则上按地震应急准备的六大要素进行。

除此之外，部门（行业）地震应急准备还需要开展以下三项准备。

1. 制定地震应急保障计划

按行业制定人员抢救、医疗救护、供电、供气、供水、道桥、消防、通信、运输、交通管理、物资供应、灾民安置、治安保卫、特种救援、宣传教育等地震应急保障计划，建立组织、明确职责和行动方案，把地震应急准备工作落到实处。

2. 开展人员密集场所的地震应急准备工作

人员密集场所指人口相对集中的公共场所，主要有大型商场、影剧院、车站、码头、机场、医院、体育馆、学校等。

在城市一旦发生强有感地震或一般破坏性地震，在人员密集场所，由于人们的恐慌容易产生外逃拥挤现象，造成不必要的伤亡。人员密集场所的地震应急工作目的是，在地震发生时采取应急措施，引导公众正确避震，有秩序地疏散，避免产生不必要的伤亡等安全事故。

人员密集场所的应急准备工作包括：制定应急疏导预案、建立组织指挥体系，设置安全避震区域和疏散通道，明确疏导人员职责和疏导秩序，进行演练等。

3. 开展重点目标地震应急准备工作

地震重点目标是指地震时易遭受严重灾害和震后保障人们正常生活和救灾需要的目标。重点目标分为三类：第一类是次生灾害类，包括生产、储存、易燃、易爆、有毒、有害物质的仓库或场所；第二类是生命线设施类，包括通信、电力、道路、燃气、给排水等系统的工程设施；第三类是救援保障类，包括救灾指挥、医疗、生活保障等场所，如指挥中心、医院、粮食仓库等。重点目标应急工作，对于防止灾害扩大、保障救灾顺利进行、保障灾区人民生活秩序起着巨大的作用。

重点目标应急准备包括以下内容：

(1) 进行全面深入的调查统计，按统一标准分类分级，建立目标档案，明确责任单位；

(2) 制定地震发生后重点目标的抢险抢修预案；

(3) 根据目标的具体情况，查寻目标的关键部位和薄弱环节，有针对性地采取抗震加固，安装应急保护装置等防护措施；

(4) 制定岗位应急预案；

(5) 开展必要的培训、演练。

（五）社区应急

社区，即区域性的社会。按照构成社区的地域、人口、区位、结构和社会心理五个要

素的不同,社区可分为农村社区、集镇社区和城市社区三类。

社区应急,在城市宜放在街道社区和居委会社区两层次上,在农村宜放在村委会。其主要工作有以下几个方面:

(1) 制定各类预案。包括社区应急基本预案、邻里自救互救预案、震后人员疏散预案、人员密集场所应急疏导预案、重要目标岗位应急预案、家庭预案等等。

(2) 利用街道、居委会、村委会借助政府权威开展工作的资格,建立指挥协调工作系统。通过指挥协调系统,将政府地震应急的规划、计划和应急方案得以贯彻,变为全社会的行动。

(3) 利用和发展街道、居委会、村委会现有的传播方式,建立宣传工作体系,进行地震灾害应急知识和技能的宣传教育。可以通过社区文化站这一社区设施进行地震灾害自防、自救、互救知识的宣传和教育,可以在学校、医院等重点地区开展地震应急自防、避震、疏散、自救互救等方面的演练。

(4) 利用街道、居委会、村委会的组织结构建立地震应急和救灾的骨干队伍。明确社区负责教育和治安的副主任为法定的骨干队伍,由他们组织志愿者,进行培训,建立起一支非常规性的地震应急民众队伍,平时可以承担检查、发现、消除引发灾害源任务,灾时可能成为应急反应骨干力量。

第二节 地震应急的重要性和指导原则

一、地震应急的重要性

地震应急工作是防震减灾重要环节之一,对于防御与减轻地震灾害具有不可或缺的作用,其重要性体现在以下几个方面。

(1) 地震应急工作是最直接的减灾行动。地震应急工作的最根本的目的,一是在临震前采取尽可能有效的措施,保护人民的生命安全,保护重要设施不受或少受损失;二是在灾害发生后迅速开展有效的救援活动,挽救在死亡线上的人员生命,减少财产损失,防止灾害扩大,它是最直接的减灾行动,是效益最明显的一种减灾行动。国内外地震应急活动实践证明,应急工作不及时、不恰当,不仅不能减轻灾害,反而会引起相当的混乱,加重灾害;及时、恰当的应急工作,可以大大地减轻人员伤亡和财产损失,而且可避免很多不必要的损失。及时、有效的地震应急工作,对于减轻地震灾害起着十分重要的作用。

(2) 地震应急在防震减灾四个环节中具有重要地位。首先,由于地震灾害突发性特点以及地震预报的难度和现实水平,由于我国的国力还有限,不可能把全部房屋建筑建成高抗震性能,防御与减轻地震灾害在很大程度上还取决于地震应急工作是否及时有效。其次,地震应急与地震监测预报和震后救灾与重建具有密切的联系,临震应急是保证监测预报效果得以发挥的关键环节,震后应急则是救灾与重建环节的先导。广义的地震应急还涉及到监测预报环节中的重要内容。因此,地震应急在四个环节中起着十分关键的作用。

(3) 地震应急工作的成效关系到政府的声誉。破坏性地震是对经济社会具有重大震撼的事件,不仅受到国内人民的关注,而且将受到国际社会的关注。国内外地震应急工作实践证明,及时、有成效的应急工作,一定能得到公众的褒扬,提高政府的威信;相反,就会受到公