

西南省域地震 应急管理

方盛举 主编

XINAN SHENGYU DIZHEN YINGJI GUANLI

本书重点对近30年来西南省域主要破坏性地震震例进行了整理分析，重点对各级政府的应急管理过程进行了考察和反思，在此基础上从当代公共管理学的知识视角研究和探讨了西南省域发生破坏性地震后，各级政府应该如何展开行动，才能取得理想的应急管理成效。全书主要包括西南省域地震政府应急管理任务和处置流程、西南省域地震应急处置联动协同、西南省域地震应急管理的分期与应急级别的快速制定、西南省域地震特急期应急管理的若干问题……

云南大学出版社
Yunnan University Press

西南省域地震应急管理

方盛举 主编

 云南大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

西南省域地震应急管理/方盛举主编. —昆明:
云南大学出版社, 2013

ISBN 978 - 7 - 5482 - 1678 - 0

I. ①西… II. ①方… III. ①地震灾害—应急对策—
研究—西南地区 IV. ①P315.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 213604 号

西南省域地震应急管理

方盛举 主编

策划编辑	张丽华
责任编辑	刘 焰
装帧设计	刘 雨
出版发行	云南大学出版社
印 装	昆明研汇印刷有限责任公司
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	19.125
字 数	350 千
版 次	2013 年 9 月第 1 版
印 次	2013 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5482 - 1678 - 0
定 价	38.00 元

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号
云南大学英华园 (邮编: 650091)

发行电话: (0871) 65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E - mail: market@ynup.com

目 录

第一编 西南省域地震政府应急管理的主要任务和处置流程	(1)
第一章 地震应急管理中乡（镇）政府的主要任务和处置流程	(2)
一、乡（镇）政府在特急期的组织动员	(2)
二、地震应急期村社组织资源的开发和利用	(5)
三、乡（镇）政府特急期抗震救灾的主要任务	(6)
四、乡（镇）政府特急期抗震救灾的处置流程	(10)
第二章 地震应急管理中县级政府的主要任务和处置流程	(13)
一、西南省域县级政府在特急期地震应急管理中的主要任务	(13)
二、西南省域县级政府在特急期地震应急管理处置流程	(27)
第三章 地震应急管理中州（市）级政府的主要任务和处置流程	(32)
一、I、II、III 级应急响应下州（市）级政府的主要任务和处置流程	(32)
二、IV 级应急响应状况下州（市）级政府的主要任务和处置流程	(44)
第四章 地震应急管理中省级政府的主要任务和处置流程	(61)
一、I、II、III 级应急响应下省级政府的主要任务和处置流程	(61)
二、IV 级应急响应下省级政府的主要任务和处置流程	(79)
第五章 地震应急管理中政府间的应急协同	(85)
一、I、II、III 级地震应急响应的协同机制与对策	(87)
二、IV 级地震应急响应的协同机制与对策	(98)
第二编 西南省域地震应急处置联动协同	(100)
第六章 地震应急联动协同的实务探索	(101)
一、国内对地震应急联动协同的探索	(101)

二、联动协同建构的多国经验	(107)
第七章 地震应急管理联动协同的制度和组织结构设计	(112)
一、制度设计原则	(112)
二、区域联动制度	(113)
三、部门联动制度	(116)
四、联动协同的组织结构	(120)
第八章 西南省域地震应急管理联动协同主体及其协作平台	(129)
一、协作主体及其功能	(129)
二、联动协同的工作平台及其运作	(137)
第九章 西南省域地震应急管理联动协同的保障条件与预案编制	(148)
一、联动协同的保障条件	(148)
二、联动协同预案的编制	(152)
三、西南省域地震应急管理联动协同预案（草稿）	(154)
第三编 西南省域地震应急管理的分期与应急级别的快速判定	(161)
第十章 西南省域地震应急救援的分期	(163)
一、西南省域地震应急响应等级应有其特殊性	(164)
二、以往地震分期研究成果	(165)
三、西南省域地震应急分期的具体内容	(167)
第十一章 西南省域地震应急响应级别的快速判定方法	(187)
一、建立西南省域地震网格化分等基础数据库	(187)
二、地震灾害的快速分级研究	(196)
三、西南省域地震应急分期与盲估期应急响应快速评级决策的任务	(201)
四、西南省域地震盲估期应急响应快速评级与实时决策干预流程	(207)
五、西南省域地震网格化应急响应快速评级决策支持系统整合与应用	(212)
第四编 西南省域地震特急期应急管理的若干问题	(220)
第十二章 西南省域地震应急特急期应急力量配置	(221)
一、国内外地震应急力量配置研究的现状	(222)

二、西南省域地震应急特急期力量配置基础	(225)
三、特急期应急力量配置的影响因素	(230)
四、特急期地震应急力量合理配置的依据	(237)
五、西南省域地震应急特急期内救援力量配置的建议	(255)
第十三章 西南省域特殊类型地区地震应急处置对策	(274)
一、研究背景	(274)
二、任务解读与基本认识	(276)
三、西南省域高寒山区地震应急处置的特殊要求	(281)
四、西南省域民族聚居区地震应急处置的特殊要求	(285)
五、西南边境地区地震应急处置的特殊性要求	(291)
六、西南大型水库地区地震应急处置的特殊性要求	(293)
后 记	(298)

第一编 西南省域地震政府应急管理 的任务和处置流程

从以往破坏性地震发生后的应急管理实践来看，可以把破坏性地震应急期分为特急期、突急期和紧急期三个阶段。其中特急期有几个重要的特点：一是灾情信息较少，对政府的应急管理来说，处于应急决策的盲估阶段；二是特急期又是挽救生命最重要的时期，有学者对以往的破坏性地震人员伤亡的情况进行统计后认为，如果特急期能够做到科学决策、有效实施救援行动的话，伤亡人员会大大下降。所以，认真研究特急期政府应急管理的任务及其处置流程，可以帮助政府在破坏性地震发生后的特急期内更为科学合理、有条不紊地实施救援行动。

根据以往破坏性地震发生后的应急管理实践经验，从总体上来说，政府在特急期内需要面临以下事务亟待解决：①抢救被压埋人员；②救治伤员；③灾情评估；④抢救国家财产、文物；⑤灾民转移；⑥灾民安置与安抚；⑦次生灾害防范和处置（地质灾害、水利设施、危险化学品、易燃易爆物品等）；⑧卫生防疫；⑨治安保卫及消防；⑩水源、食品、药品的安全保障；⑪救灾物资供应；⑫震情监视；⑬保障救灾公路、通信设施、电力设施的畅通；⑭城镇生命线工程的修复和恢复；⑮应急资金保障；⑯宣传报道；⑰死难者善后工作；⑱接受援助工作；⑲房屋损坏评估；⑳涉外工作。

明确了破坏性地震发生后所突显的主要事务，围绕着这些事务的处置来设置应急管理的组织机构体系，合理规定各组织机构的权责关系，制定运行规则，加强对应急救援活动的组织、计划、指挥、协调、沟通、控制就可以大大提高应急管理的协调性和效率，从而起到较好的应急救援效果。

第一章 地震应急管理中乡（镇）政府的主要任务和处置流程

乡（镇）政府是破坏性地震发生后承担应急管理的第一在场公共权威组织，不论地震的破坏性有多大，启动的应急响应级别有多少，乡（镇）政府所发挥的基层应急管理第一组织者和指挥者的作用都是一样的，承担的任务和职责也是一样的。若能够把乡（镇）政府在地震应急特急期内的应急管理功能充分发挥出来，则对破坏性地震发生后组织在场救援力量，减少人员和财产的损失，安定民心，维护灾区社会稳定，建立战胜灾害的信心等能够起到难以估量的作用。如何挖掘和发挥乡（镇）政府在地震应急特急期内的功能呢？我们认为，首要的就是明确乡（镇）政府在破坏性地震发生后的特急期内的组织动员方式、村社组织资源的开发和利用、承担的主要任务、应急管理的流程。上述四个环节明晰了，并体现在了乡（镇）政府地震应急预案中，一旦发生破坏性地震，乡（镇）政府就可以做到有章可循，有条不紊地按照地震应急预案规定去实施救援行动，这样就可以大大减少地震发生后的慌乱、忙乱和混乱。

一、乡（镇）政府在特急期的组织动员

（一）乡（镇）政府现有的组织体系

我们这里研究的“乡（镇）政府”是指广义上的“政府”概念，即包括全部乡（镇）党政机关在内的组织体系的总和。

乡（镇）政府是我国最基层的一级地方政府体系，他们是上级政府，特别是县级政府政策的直接执行者和实施者，又是本辖区社会公共事务的管理者。乡（镇）政府承担的主要职能概括起来有四个方面：一是促进经济发展、增加农民收入；二是强化公共服务、着力改善民生；三是加强社会管理、维护农村稳定；四是推进基层民主、促进农村和谐。

目前，我国乡（镇）政府的组织架构大致如下：

（1）乡（镇）党委：书记1人，副书记2人，党委委员4人左右，纪委

书记1人。

(2) 乡(镇)人大:主任1人(由书记或副书记兼任)。

(3) 乡(镇)人民政府:乡(镇)长1人(兼任党委副书记),副乡(镇)长3~5人。乡(镇)政府下设3~5个办公室,如党政办、民政办、民宗办、财经办等。

(4) 乡(镇)政府管理的若干事业单位,如农业服务中心、交通服务中心、计划生育服务中心、文化广播服务中心、乡(镇)规划服务中心、劳动保障服务中心、卫生院、财政所、司法所、土地所、派出所等。

乡(镇)政府工作人员(包括行政编制工作人员、事业编制工作人员、工勤人员、临时工等)的规模差别较大,小的乡(镇)有40多人,大的乡(镇)有200多人。国家统计局曾对全国典型的1020个乡(镇)进行过调查,发现每个乡(镇)平均有工作人员158人。

每个乡(镇)管辖的行政村差别也较大,少的有4个,多的有10多个。

(二) 地震发生后的应急管理组织体系

破坏性地震发生后,由于乡(镇)政府所面临的任务与平时完全不一样,这些任务具有“急、难、险、重”等特点,所以,必须采用高度集权、高度统一的领导体制和组织运行模式,只有这样才能动员和整合有限的财力、物力和人力资源战胜震灾,获得较好的救灾效果。也就是说,受灾乡(镇)必须从平时的组织体系与运行模式迅速转化为应急管理的组织体系与运行模式。

破坏性地震发生后,乡(镇)政府应急管理的组织体系应该这样来组建:

马上组建乡(镇)政府抗震救灾指挥部。指挥部由乡(镇)党委书记任指挥长,乡(镇)长、乡(镇)人大主席任副指挥长。成员有乡(镇)党委副书记、纪委书记、政法书记、乡(镇)党委委员、副乡(镇)长等。

指挥长和副指挥长可以轮流负责指挥本乡(镇)的抗震救灾应急工作:一是制定本乡(镇)的应急救援方案;二是协调各应急分队的力量配置;三是指挥和督促各应急分队的应急救援工作;四是保持和上级政府的通信联系,及时准确报告震情和灾情;五是临时处置突发的事务和问题等。

指挥部下设办公室,由平时的党政办转化而来,党政办主任此时任抗震救灾指挥部办公室主任。办公室的主要职责是:负责收集统计各应急救援分队上报的灾情灾损信息;向上级政府报告灾情灾损信息;筹集和发放救灾物资;接待上级政府派来的救援队伍等。

指挥部下设立一个医疗救治组,由乡(镇)卫生院院长担任组长,负责伤员的紧急救治处置。这个医疗救治组的职责是:承担受伤人员的临时医疗

处置；对伤情严重的马上组织力量转移到医疗技术更好的医疗救治点；对本乡（镇）进行卫生防疫，防止疫情发生和蔓延。

根据受灾村组（社区）的数量，建立相应数量的抗震救灾应急分队。一般来说，指挥部的每一个成员应担任一个应急分队的队长，分配若干个队员（其中至少派一名派出所的公安民警，到村社后专门负责治安保卫工作），专门负责包干一个村社的抢险救灾任务。由于每个乡（镇）领导平时固定负责联系一个村社的工作，所以当地震发生后，每个领导原则上负责包干自己平时联系村社的抢险救灾任务。

抗震救灾应急分队的队员由乡（镇）党政机关工作人员（包括行政编制工作人员、事业编制工作人员、工勤编制工作人员、临时工等）、乡（镇）民兵担任。其中乡（镇）派出所干警和乡（镇）民兵，由于最有组织性和纪律性，所以他们是抗震救灾的骨干力量。抗震救灾应急分队到达所负责的村（社）后，应积极动员和吸收各村（居）委会干部、党员、民兵、志愿者等加入，以壮大应急救援力量。

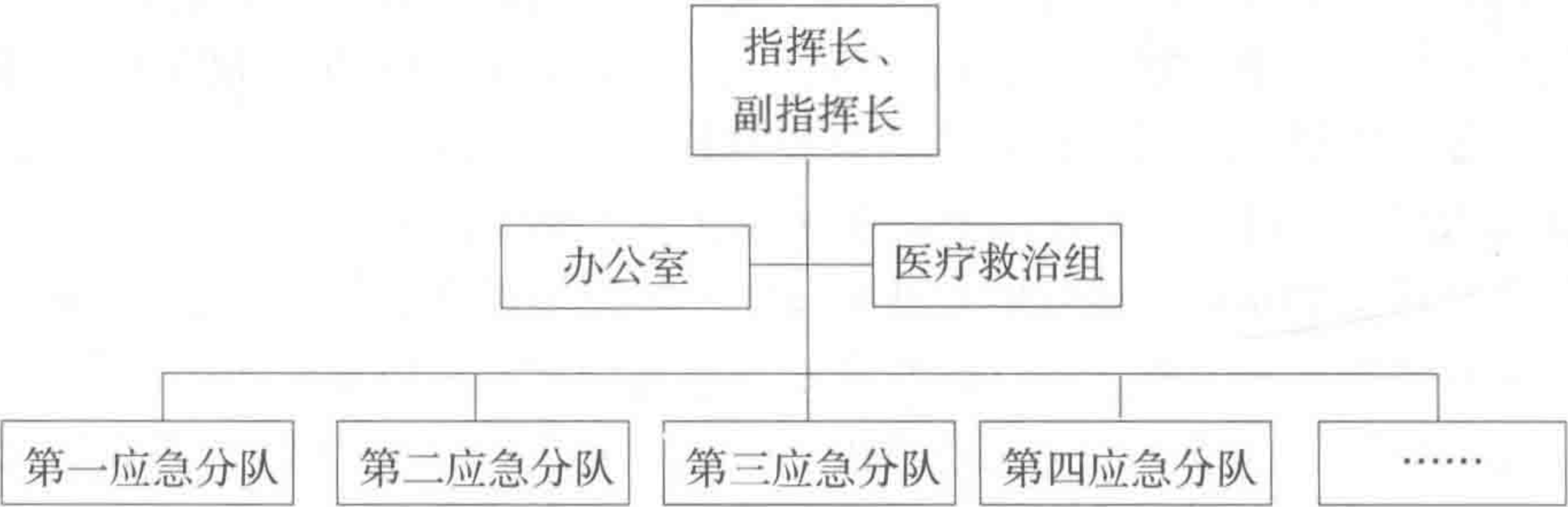


图 1-1 乡（镇）政府抗震救灾指挥部组织结构图

说明：

- (1) 指挥长由乡（镇）党委书记担任，副指挥长由乡（镇）长、乡（镇）人大主席担任。
- (2) 办公室主任由乡（镇）党政办主任担任，配置 1~2 名工作人员。
- (3) 第一应急分队队长由乡（镇）副书记担任，负责灾情最重的村委会，队员由派出所干警、民兵等组成。
- (4) 第二应急分队由乡（镇）纪委书记〔或副乡（镇）长〕担任队长，负责某一个村委会的抗震救灾工作，队员由一部分民兵、一部分乡（镇）政府工作人员和一部分事业单位工作人员组成。为了便于组织协调，原则上一个单位的工作人员集中在一个村委会参加抗震救灾。
- (5) 第三、第四、第五……应急分队的组织领导参照第二应急分队的组织方式。

二、地震应急期村社组织资源的开发和利用

乡（镇）政府在破坏性地震发生后，应该重视村社组织资源的挖掘和利用。目前在村社中至少有这样一些组织资源可以作为抗震救灾可资利用的重要力量：

第一，村社党支部。该组织是中共最基层的党组织，理论上他应该在基层群众中发挥着先锋模范作用，以凸显中共组织的政治影响力、动员力和号召力。破坏性地震的发生，刚好是这一组织展现先进性的最好时机。这一组织一般有支部书记1人，组织委员1人，宣传委员1人，党员若干人。因平时都要求他们有一定的党组织活动，所以基层党组织是村社中组织化程度最高，最有动员力的组织，是破坏性地震发生后最可靠的依赖力量。

第二，村民委员会。根据《村民委员会组织法》，村民委员会是农村基层群众的自治性组织，由村民大会或村民代表大会选举产生。其中村委会主任1人，副主任1人，委员3~5人。村民委员会由于在平时实行自我管理、自我教育、自我服务和自我监督，是决定和管理村社公共事务的组织者，所以其组织性也较强，可以作为抗震救灾中充分利用的重要力量。

第三，民兵组织。每个村社都有基干民兵和普通民兵，他们的年龄一般均在18~35岁，年轻力壮，是抗震救灾的骨干力量，特别是基干民兵，平时县武装部都会对他们进行一些训练，造就了他们的组织性相对较强，在破坏性地震发生后的抢险救灾中是一支可以依赖的骨干力量。一般来说，每个村委会均有一个民兵班，人数大致在10~30人不等。这支队伍是地震应急救援的骨干力量，若平时能够多进行一些专业救援训练，在破坏性地震发生后，必然是地震现场最熟悉当地情况、最先到达救灾点的抢险力量。

第四，基层团组织。村社都建立有一个共青团支部，有支部书记1人，副书记1人，组织委员1人，宣传委员1人，团员青年若干人。团支部在基层青年人中有一定号召力，历次地震救援过程中发挥较大作用的青年突击队，就是基层团支部负责组建的。实践证明，尽管平时这个组织战斗力不理想，但在危急事件发生后，这个组织所凝聚起来的力量不可小觑，是抗震救灾中可以开发利用的重要组织资源。

当乡（镇）政府派出的应急分队到达某一个村社后，应该马上召集以上4个村社组织的领导人召开紧急会议，会议的主题为了解灾情和分配抢险救灾任务。一般情况下，村社党支部全部党员在支部书记的带领下负责受灾群众

的疏散、转移、安置和服务保障任务，如寻找安全的安置地点；动员受灾的群众疏散、转移到安置点躲避余震；清点各家各户的人数和伤亡情况；查找失踪人员；负责安置点的日常管理。

村委会负责安排和照顾受灾群众的生活，如收集和筹集粮食、水、衣物、做饭的设施及其他生活物资，保证村民有水喝、有饭吃、有地方居住。

村社的民兵组织和团支部组建的青年突击队则由乡（镇）政府派出的应急分队队长统一领导指挥，承担以下具体任务：抢救被压埋人员；转移伤员；运送救灾物资；监控次生灾害，防止次生灾害造成新的人员伤亡；帮助群众抢救财产；搭建帐篷等具体而繁杂的工作。

三、乡（镇）政府特急期抗震救灾的主要任务

乡（镇）政府作为地震灾区的第一在场救援力量，在特急期应急管理中发挥着极其重要的作用，总体上看其主要职责是：紧急救助、疏散和安抚灾民、安顿群众生活、报告灾情、维护治安等。

由于乡（镇）政府的救灾力量要根据受灾村社的数量分为若干应急分队，所以其任务我们可以从两个层面来看，第一个层面是由乡（镇）政府组织的抗震救灾指挥部的主要任务；第二个层面是各应急分队的主要任务。

指挥部的主要任务：①地震发生后，宣布启动本乡（镇）的地震应急预案；②根据应急预案集结和组织抗震救灾力量；③按照所辖行政村（社）数量，组建若干应急分队；④每一个行政村派遣一个应急分队，其中把实力最强的应急分队派往灾情最重的村社；⑤从各应急分队了解、收集、统计震情和灾情，并及时上报上级政府；⑥协调各应急分队的救灾力量配置；⑦根据情况的变化及时指挥各应急分队的救灾行动；⑧协助上级政府派来的救援力量，及时提供各种信息，安排向导和联络员，尽快进入重灾区进行抢险救灾；⑨组织收集救灾物资，根据不同村社的灾情和灾民数量，科学合理地分配救灾物资，并组织运输工具和动员人员把物资及时运送到各受灾村社。

进驻各村社的抗震救灾应急分队是乡（镇）政府抗震救灾主要任务的承担者，他们代表着政府力量，在第一时间进入灾区，直接进行抗震救灾工作，他们的主要任务是：

（一）组织动员救灾力量

乡（镇）政府组织的应急分队到达受灾村委会后，马上与村党支部、村委会干部取得联系，先集结该村委会的民兵、党员、青年团员作为抗震救灾

的骨干；与熟悉村情的村党支部负责人、村委会干部等一起研究救灾方案，划分和确定责任片区，把救灾队伍投入救灾工作中；进一步发动村委会的青壮年劳动力参加抢救和自救工作。以往成功的经验是：以村社党支部为组织者组建党员先锋队，具体负责受灾群众的疏散安置和服务保障；村社民兵组建为民兵应急分队，负责抢险救人，抢救财产，监控和排除次生灾害等；以村社团支部为组织者组建由青年团员构成的青年突击队，负责运送救灾物资、转运伤员等；以村委会干部为主组建群众生活保障小组，负责收集和筹集各种生活物资，帮助群众渡过眼前的困难。

灾害发生后，群众一般均处于慌乱、茫然和恐惧状态中，会产生无助感和绝望感，如果乡（镇）政府的应急救援分队能够在第一时间赶赴受灾村社组织动员救灾行动，所起的作用是不可估量的。其中最大的作用就是对灾民的慰藉，群众看到政府出手来帮助抢险救灾，则会产生安全感和依靠感，会起到安定和稳定民心，鼓舞士气和勇气的作用。

（二）抢救被压埋人员

对压埋在废墟中的有明显生命迹象的受伤人员进行抢救，并及时把受伤较重的伤员转运到医疗救治点进行施救。在抢救过程中，应该防止危房倒塌对抢救者所造成的伤亡。

（三）转移和疏散群众

寻找相对空旷、平整和安全的地方建立安置点，尽快把处于危房和危险地点的群众转移和疏散到安置点，使群众摆脱危险境地，避免余震或次生灾害造成的伤亡。

（四）安置灾民，安抚民心

承接乡（镇）政府救灾指挥部分发的救灾物资，公平合理地分发到灾民手中，同时对灾民进行心理安抚，主要以鼓励和乐观的语言，给他们予希望，使他们摆脱恐慌感、恐惧感和绝望感，重树生活的信心。

（五）查危排危，抢救财产

组织力量排查村社中的危险建筑物，并采取稳妥安全措施排除危险建筑物，同时尽可能帮助群众抢救出仍然可以使用的粮食、用具等财产。重大震灾发生后，由于上级政府的救灾物资不能及时运抵灾区，此时收集各家仍然留在房屋中的食品和生活用品，对于克服临时的困难有很大的帮助。特别在西南省域，由于交通不便，加上地质灾害对交通的破坏，使救灾物资运抵灾区的时间大大延后，所以，在地震发生后，先收集和筹集能够使灾民应对2~3天的食品，对于保障灾民生活，保证灾区的稳定显得特别重要。

（六）维护治安

为防止不法之徒借受灾之际盗窃群众财物或者从事其他非法活动，应急分队必须抽调一定力量在公安民警的统一指挥下（可以由村委会抽调若干青壮年组成），做好治安巡逻工作，并发动群众一起维护好受灾村社的治安，保护好村社群众的生命财产安全。

（七）救治伤员

对于抢救出来的受伤人员，若属于伤势较严重的，就地进行必要的医疗包扎处置，然后尽快把他们送到乡（镇）卫生院，进行进一步的救治。若受伤人员属于不太严重的，经过简单包扎处置后，建议自行到乡（镇）卫生院进行进一步的检查医治。

（八）查看和统计灾情，上报和反映灾情，争取上级支援

每一个应急分队应该安排一个灾情评估和统计工作小组，及时统计和评估所在村社的受灾情况，并及时报告给乡（镇）政府抗震救灾指挥部，并由指挥部尽快报告给上级政府，以作为上级政府抗震救灾科学决策使用。同时应该把地震后群众最稀缺的生活物资种类和数量，救灾中的各种困难和问题等尽可能准确地统计后，全面及时地反映给上级政府，以便上级政府作出合理的安排。

（九）死者善后工作

对于在震灾中的死难者遗体，一旦发现要按照当地习俗，给予妥当安放和保管，并与死难者亲人协商后，安排遗体的处置办法。特别是在炎热的气候条件下，必须避免遗体存放时间过长而导致疫情爆发。

（十）救灾物资供应

应急分队要随时与乡（镇）政府抗震救灾指挥部保持联系，及时报告受灾情况，并及时从抗震救灾指挥部争取救灾物资。当救灾物资运抵后，应秉持公平公正原则，把救灾物资尽快分发到灾民手中，以保证群众能够具有基本的生存条件。

对于救灾物资缺口，一定要及时进行品种和数量的统计，并上报给上级政府，以请求帮助解决。

（十一）教育群众

应急分队一定要抽调一定的人员（主要由村社党支部负责），对群众进行安全教育，主要包括：防火、防震、防雨、防潮、防疫、防盗、防漏电等教育，若是冬天，注意防冻、防寒教育。一方面提高安全意识，另一方面教会群众基本的安全知识和技能，防止新的伤亡发生。特别要防止和制止群众贸

然回到危房去挖取财物，或者到易发生次生灾害的地方活动。要教育群众提高警惕，克服麻痹思想，防止余震或其他次生灾害发生从而造成不必要的伤亡；教育群众、引导群众进行积极的生产生活自救，避免过分地等、靠、要；教育群众对待外来帮助抗震救灾的人员要充满感恩之心，要善于表达感谢之意、感激之情，以便获得外部更多的帮助和支持。

(十二) 服务群众

在受灾群众的安置点上，在应急分队队长的组织下，成立由基层党组织的骨干党员组成的党员服务队（兼任灾民安置点管理委员会），其中任命村社党支部书记作为该安置点管理委员会主任，管委会其他成员在主任的统一指挥下开展工作，管理委员会每个成员负责联系 10 户左右的人家，专门负责为这 10 户左右的受灾群众提供各种服务（如领取和发放救灾物资；做好所联系受灾群众的思想工作；听取受灾群众的呼声，向上级反映他们的要求等），帮助和协助他们解决各种困难和问题。

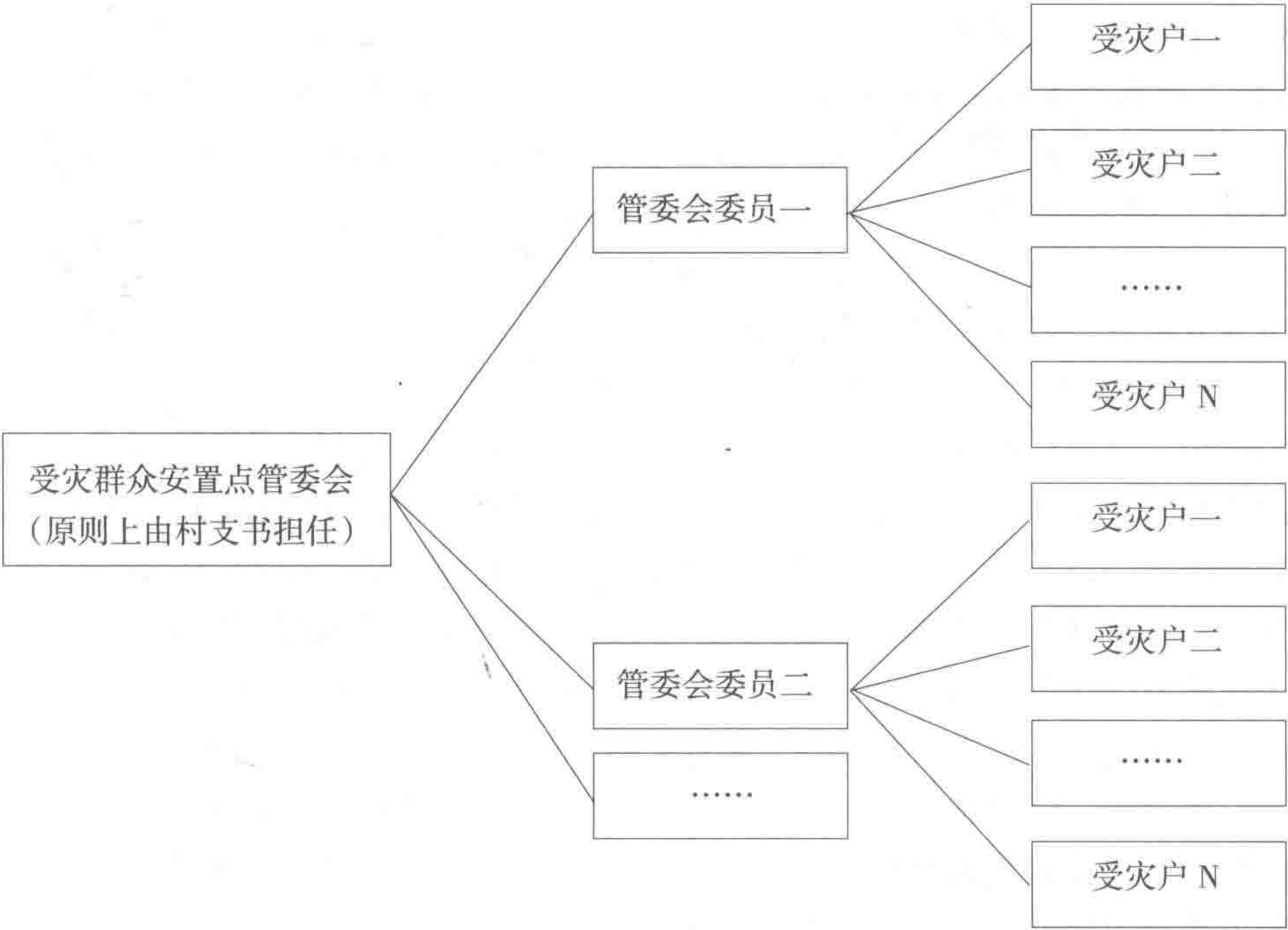


图 1-2 受灾群众安置点管理委员会（由党支部负责组建）

四、乡（镇）政府特急期抗震救灾的处置流程

第一步，通过各种可能的通信工具，及时向上级尽快报告初步灾情。乡（镇）政府抗震救灾指挥部应该尽快对所在集镇的受灾情况进行初步评估，及时把受灾情况的信息报告给县抗震救灾指挥部，以便于县级政府抗震救灾指挥部能够相对准确地作出正确判断和决策。破坏性地震发生后，若通信设施未遭到损毁，则借助通信设施的快速便捷，把灾情信息和人员伤亡信息及时报告给县政府抗震救灾指挥部；若通信设施遭到损毁，则必须派人尽快把相关信息报告给上级政府。

第二步，启动地震应急预案，成立抗震救灾指挥部。根据乡（镇）政府平时准备好的破坏性地震应急预案，马上成立以乡（镇）党委书记为指挥长的抗震救灾指挥部。

第三步，根据本辖区村社数量，组建相应的应急分队，迅速赶赴各村社。根据本乡（镇）破坏性地震应急预案的要求，分别组建若干应急分队，除乡（镇）抗震救灾指挥部指挥长和副指挥长外，每一名乡（镇）领导分片包干一个行政村，任该行政村应急分队队长，马上赶赴本乡（镇）所辖的各行政村社，领导指挥各行政村社群众的抗震救灾工作。

第四步，应急分队进行初步的分工。应急分队抵达各行政村后，由应急分队队长召集村党支部负责人、村委会负责人、民兵负责人、团支部负责人，召开紧急会议，组织动员行政村的民兵组织、村民自治组织、党组织、共青团组织，并积极吸收志愿者参与，以壮大应急分队的力量。应急分队在队长的领导下，分为若干个小组分别开展工作。抢险小组负责抢救被压埋人员；群众疏散小组负责寻找安全的安置点，并及时把处于危险中的群众疏散到安置点；灾情评估统计小组应尽快统计人员伤亡情况和房屋倒塌情况，并及时上报给乡（镇）政府抗震救灾指挥部。乡（镇）政府抗震救灾指挥部把信息汇总后又进一步上报给县政府抗震救灾指挥部。

第五步，以村党支部党员为骨干力量，成立党员服务队，承担的主要任务是：①转移和疏散群众；②安置灾民；③安抚民心；④反映群众要求，在能力范围内尽可能帮助群众解决困难和问题；⑤教育群众。

第六步，以村委会委员为骨干力量，另选派若干乡（镇）政府工作人员、志愿者等组成抗震救灾组织，主要任务是：①维护治安；②查看和统计灾情，上报灾情；③保障群众生活，服务群众；④处理死者善后工作。

第七步，以村社的民兵组织为骨干力量，积极吸收村社的青壮年劳动力，组成民兵应急分队，主要任务是：①抢救被压埋人员；②查危排危，抢救群众的财产；③次生灾害的监控和排除等。

第八步，以团支部干部为骨干组建青年突击队，主要任务是：①转运伤员；②运送物资；③分发物资；④完成由应急分队队长分派的其他任务。

第九步，当上级抗震救灾力量抵达受灾村社后，乡（镇）政府的应急分队除做好既定的工作外，应该配合和协助上级抗震救灾力量做好统一部署的工作。

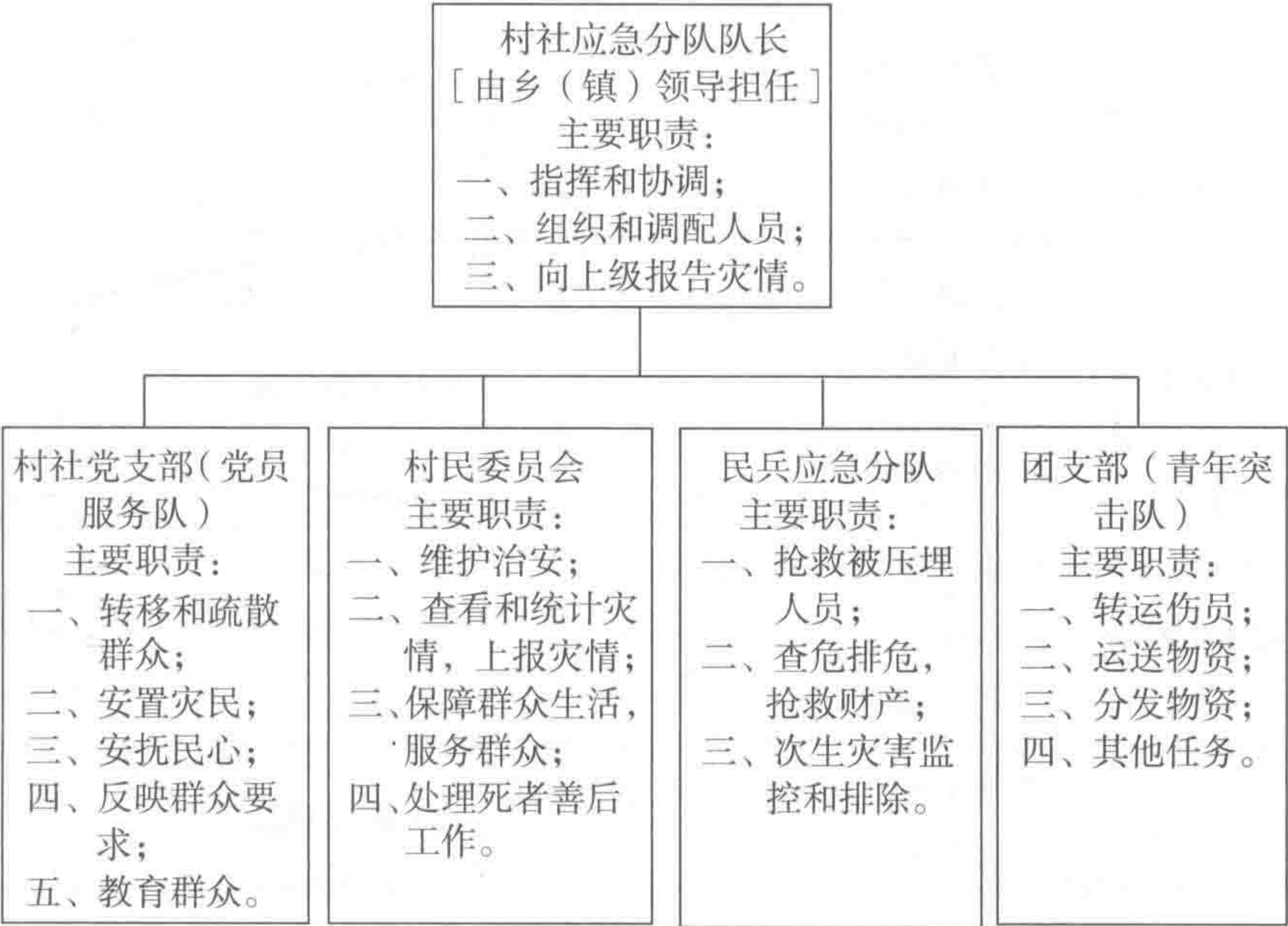


图 1-3 乡（镇）政府派驻村社的应急分队应急管理组织架构及其基本职责