

民政部国家减灾中心指导

日本地震经验丛书 2



· 北京万通公益基金会资助出版 ·

抗灾应急体制手册

日本神户市防灾会议制定（二〇〇八年版）

编译 王柯

日本华人教授会议支援抗灾委员会
中国城市房地产开发商策略联盟

中国民主法制出版社

· 北京万通公益基金会资助出版 ·

抗灾应急体制手册

日本华人教授会议支援抗灾委员会
中国城市房地产开发商策略联盟

日本神户市防灾会议制定（二〇〇八年版）

编译 王柯

图书在版编目 (CIP) 数据

抗灾应急体制手册/王柯编译. —北京: 中国民主
法制出版社, 2009. 3

(日本地震经验丛书)

ISBN 978-7-80219-557-8

I. 抗… II. 王… III. 抗震救灾—经验—日本
IV. D731.37

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 035806 号

书名/抗灾应急体制手册

KANGZAIYINGJITIZHISHOUCE

作者/王 柯 编译

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/63292534 63057714 (发行部) 63292520 (人大室)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米 × 1230 毫米

印张/4.5 字数/85 千字

版本/2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

印刷/中原出版传媒投资控股集团北京汇林印务有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-557-8

定价/10.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

日本华人教授会议日本地震 经验丛书编委会名单

主 编 王 柯（日本神户大学研究生院教授）

编 委 朱建荣（日本东洋学园大学教授）

季卫东（日本神户大学研究生院教授）

黄 磷（日本神户大学研究生院教授）

刘德强（日本京都大学研究生院教授）

出版说明

本书原书为日本神戸市防灾会议编制的《抗灾应急体制手册》（防災対応マニュアル）的最新版，目的在于指导神戸市政府以及政府各个部门、各区政府，在发生重大灾害或事故时，根据灾害种类不同，应该在哪些方面采取哪些紧急措施，然后随着时间的推移，在哪些方面应该如何进一步开展哪些具体救援活动。

“他山之石，可以攻玉。”虽然中日两国政府结构有所不同，但来自于神戸的这本简明扼要、又顾及方方面面、并且细致入微的《手册》，一定能够为我国今后的救灾活动带来许多启示。因为它不仅凝聚了日本千百年积累下来的抗震救灾的宝贵经验，而且也是 13 年前用数万神戸市民的鲜血换来教训的结晶，是日本各级政府动员和集结所有社会力量进行全面抗灾活动的一个最为完善的范本。

日本是世界上发生灾害最多的国家之一，尤其是地震灾害频繁。日本及其周边大陆架的面积，只占全球总面积的 0.1%，但是这个地区却积蓄了占全世界地震能量的 10% 左右；全世界的地震，约有 15% 发生在日本。据统计，1994 年至 2003 年之间全世界发生了 960 次震级 6.0 以上的地震，其中 220 次发生在日本及其周边地区，更占到了世界总数的 22.9%。近年来日本发生的最大地震，



就是1995年（平成7年）1月17日清晨5点46分发生的“阪神·淡路大震灾”。这场地震的震级为7.3级；地震属于“断层型地震”或“直下型（垂直型）地震”，震源位于从淡路岛北部到神户市以及阪神（大阪神户之间）地区的正下方16km处；曾经连续多年被日本国民评为最具有魅力、最适合居住的美丽城市神户，在这场地震中受到的打击最大，顿时变成一片瓦砾。

神户市防灾会议的《抗灾对应手册》就是在这种背景下编制而成，并且每年不间断地进行着修改和补充。毋庸赘言，《手册》不仅集中了日本历史上抗灾的睿智，同时最大限度地汲取了“阪神·淡路大震灾”的生动经验教训，本书不仅具有可实践性，而且具有了解日本抗灾思想、抗灾体制、抗灾能力、抗灾活动的文本价值。

考虑到《抗灾对应手册》的以上特点，我们将该书列为日本华人教授会议支援震灾委员会《日本地震经验丛书》的出版重点之一。在这里，我们首先感谢向我们提供了此书的神户市政府危机管理室，尤其是作为神户市政府干部曾经亲身参加过指挥抗灾和制定复兴计划的（财团法人）神户都市问题研究所常务理事本庄雄一先生。是本庄雄一先生，为我们多次说明神户市抗震救灾经验教训的意义所在，让我们更加明白了向我国介绍“阪神大震灾经验”的重要性。

四川地震发生以后，日本华人教授会议出于对祖国义不容辞的责任感，开始了各种支援救灾活动。我们动员了数十位中国留学生成立了“神户大学中国留学生支援四川地震灾后重建委员会”



(会长彭程、副会长王念家、李丰)，开始一起翻译日本各种有关地震的资料，许多同学都是废寝忘食，而本书初稿只不过是其中很小的一部分。翻译初稿完成以后，季卫东（日本神户大学研究生院教授）、黄磷（日本神户大学研究生院教授）、刘德强（日本京都大学研究生院教授）、王柯（日本神户大学研究生院教授）进行了第一次校对。此次出版之际，又由我（王柯）进行了最后统一审校，按照既能体现日本抗震工作特点，又能让国内读者看懂的原则做了大量改动。然我毕竟不是地震专家，加上教学和研究工作繁忙，审校和通稿工作常常干到深夜，尽管努力抵抗困倦睡意，仍然难免词不达意，如果其中有错误之处，应该由王柯负责。

这本书不仅具有可实践性，而且具有了解日本抗灾思想、抗灾体制、抗灾能力、抗灾活动的文本价值。然而，本书最后能够得以出版，却是要感谢北京万通公益基金会在出版资金上给予了帮助。在这里，我们还要感谢中国民政部国家减灾中心的指导与帮助，感谢帮助穿针引线的东京建物（上海）房地产咨询有限公司的山本英作先生，最后感谢民主法制出版社的杨瑞雪社长和胡天焰编辑。杨瑞雪社长一听到是有关抗灾课题，马上毫不犹豫答应帮助出版。而胡天焰编辑更是加班加点，为使本书早日问世付出了辛勤的劳动。

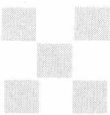
日本华人教授会议支援抗灾委员会《日本地震经验丛书》主编

日本神户大学研究生院教授 王 柯

在灾难的废墟中留下进步的足迹

5·12地震后不久，王石带领我们中城联盟的一些公司和主要人员去日本考察阪神地震后的重建经验。在神户大学我们见到了王柯教授，他不仅给我们介绍了一些阪神地震后的重建经验，并引荐我们结识了在日的“日本华人教授会议”。目前这个云集了近百位日本最顶尖的华裔旅日教授的协会，正在组织留学生和教师义务捐献自己的时间和精力以及部分资金翻译阪神地震及重建的文献资料，他们整理总结了详细的文献资料以及相应的政府规章。这个庞大而系统的反思工程总结了日本在地震后吸取的教训，对日本其他城市和地区地震预防、减震减灾工作起到了指导作用。和教授沟通后，中城联盟决定参与此项翻译工程，万通公益基金会将支持本文献在中国首次出版，我们希望这些著作能够对中国的防灾、减灾工作有所帮助。

汶川大地震给我们带来的不仅仅是悲痛、感动、激情，更重要的是我们应该逐步学会在人类与自然的斗争中，建立一套更好的防范与重生的机制，通过这种机制，更好地了解、预防和应对各种可测的或不可测的自然灾害。虽然已经有过几十年的努力，但我们现在还不能彻底、准确地预测地震，所以我们日常生活中必须做一些细致的安排，包括该怎么成立救灾委员会，怎么发放



应急物资，怎么使用紧急宣传，怎么样合理组织大批志愿者参与，还包括怎么处理各种应急中出现的社会行为等等，这些内容我们都可以通过这本书会得到一些启发。

万通作为一个房地产企业，和城市建设、住宅以及公共建设有密切关系，我们的产品都直接关系到城市的安全、居民的居住安全以及公共活动的安全。我觉得这本书对万通本身也具有很好的指导作用。在本书进行翻译的同时，万通内部也正在借鉴日本的先进经验以及台湾当年的救灾经验，在自己开发的社区和写字楼积极建立一套适用于中国大陆的防灾系统，在人员训练、制度安排以及专业引导方面做长久细致的努力，使万通的客户能够生活在一个科学、有效、合理的安全环境内，并且和万通企业一起分享成功的快乐。

本书的出版得到了中城联盟特别是王石董事长的特别支持，民政部门救灾司的领导对此书也给予了关注和指导。我要特别感谢日本华人教授会议和王柯教授、黄磷教授等以及为此书倾注精力的翻译者们和出版社，是他们将这部著作在这么短的时间内以极其认真的态度翻译、出版。我很高兴万通公益基金会会有幸资助此书的出版，同时我们愿意把这部著作捐赠给中国政府的相关部门，以及对此书有需求的其他机构，使大家更好地从灾难中吸取教训，在失败和痛苦中学会进步，使我们的生活能够日益感受到文明的进步与幸福。

是为序。

北京万通公益基金会副理事长 冯 仑

2009年2月27日

目 录

出版说明

王 柯

在灾难的废墟中留下进步的足迹

冯 仑

如何成立市抗灾指挥部 / 1

如何成立区抗灾指挥部 / 4

如何保障市政府设施的安全和功能的健全 / 10

如何保障区政府设施安全和功能健全 / 15

如何动员政府职员进行抗灾活动 / 18

如何收集和通报灾害信息 / 21

如何向居民提供信息 / 28

如何广泛听取居民意见 / 34

如何进行重大灾害发生时的紧急营救活动 / 36

如何在震灾发生后立即展开消防活动 / 41

如何进行医疗救护活动 / 45

如何集中储存灾害时所需医药用品 / 48

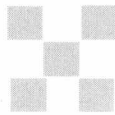
如何对国内外灾害活动进行救援 / 50

如何接受其他地区援助 / 51

如何接受海外救援物资 / 53

如何接受国外救援人员 / 55

如何进行疏散和诱导避难	/ 57
如何设立和运营避难场所	/ 59
如何建立紧急供水体制	/ 63
如何保障食品和物资的供给	/ 65
如何确保食品安全卫生	/ 70
如何对需要救护者进行支援	/ 73
如何帮助语言不通的外国人	/ 77
如何紧急应对公路灾害	/ 80
如何紧急应对铁路系统受灾	/ 82
如何搜索失踪者和处理遗体	/ 84
如何处理灾害废弃物	/ 88
如何处理排泄物	/ 90
如何紧急修复自来水管道路系统	/ 92
如何修复下水道系统	/ 94
如何监控物价	/ 96
如何接收和分配捐款	/ 99
如何发行房屋受灾证明	/ 102
如何建设应急安置房	/ 109
如何发放灾害抚恤金和贷款	/ 111
如何保持环境卫生	/ 113
如何在灾害发生时集中管理空地	/ 118
如何组织志愿者开展支援活动	/ 123
如何应对水害和风灾	/ 125
如何应对大规模事故与灾害	/ 127



如何成立市抗灾指挥部

负责人职务：市危机管理室主任

姓名： 电话：

负责人职务：市危机管理室副主任

姓名： 电话：

● 1. 目的

指导灾害发生后及时成立“市抗灾指挥部”，以便迅速并有组织地开展抗灾工作。

● 2. 内容

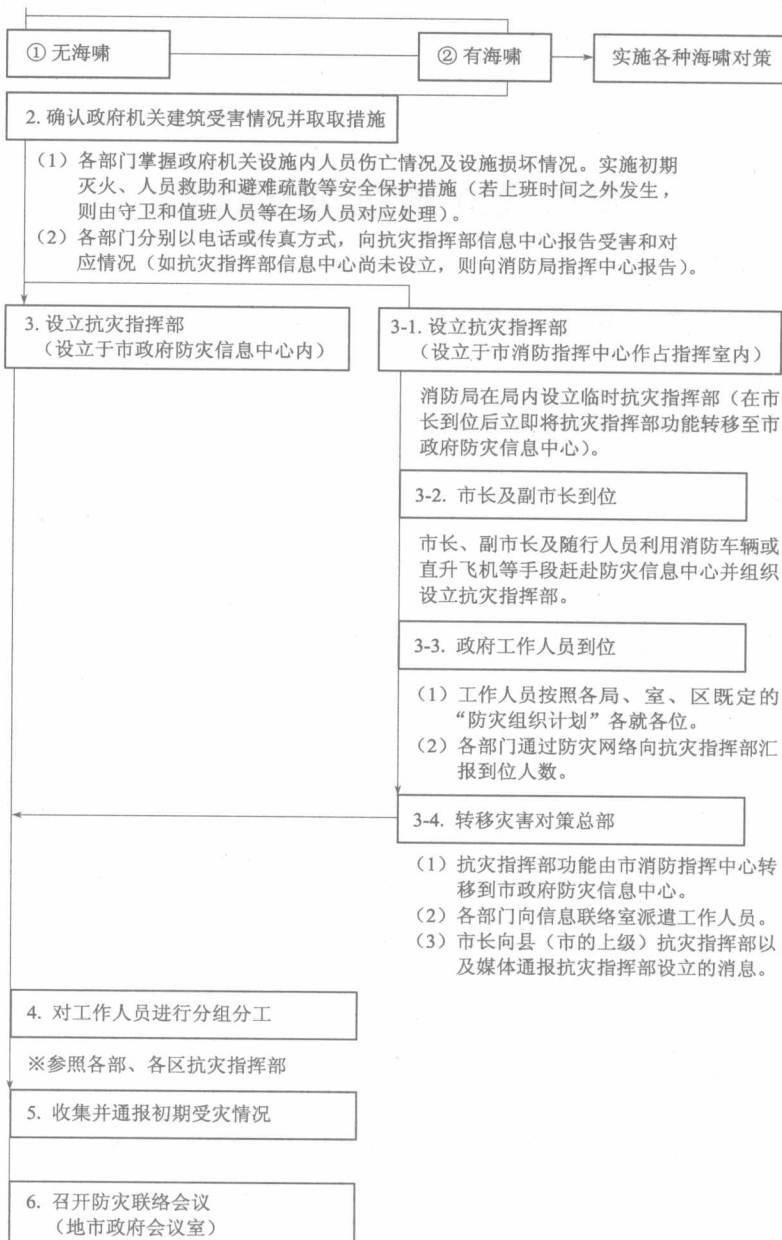
(1) 设置及管理流程

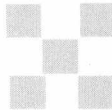
• 地区内发生震度 5 级以上地震等

• 本流程为一般流程，根据灾在实际情况可作调整。各步骤可能同时进行，或者变换时间顺序

1. 收集及传达地震与海啸信息

危机管理室（如工作时间以外则为消防局指挥中心）从气象局或通过传媒收集地震、海啸信息，通过各种预先规定的方式（各政府机关楼内广播、传真、防灾行政无线电、危机信息共享体制等）通知政府各部门及有关部门。





由危机管理室主持召开由各防灾问题相关部门的处长组成的防灾联席会议，讨论和起草灾害对策和请求支援方案。

7. 召开抗灾指挥部负责人会议
(于市政府特别会议室)

- (1) 由危机管理室主持召开由市长、副市长、各局局长等组成的抗灾指挥部负责人会议，报告初期救援应对情况。
- (2) 抗灾指挥部负责人会议讨论由防灾联席会议作出的灾害对策和请求支援方案并作出最后决定。
- (3) 由危机管理室以传真或电子邮件方式，将抗灾指挥部负责人会议作出的决定通知各部门、各区抗灾指挥部及相关防灾机构。

8. 设立调整初期救援应对的现场调度中心

※关于初期应对小组，详细参照“受灾时初期对应小组活动准则”。

9. 请求自卫队及周边地区进行支援

- (1) 危机管理室根据抗灾指挥部（总指挥为市长）的决定，通过县知事请求自卫队进行支援。
- (2) 各部门根据抗灾指挥部负责人会议的决定，按照既定的“广域防灾计划”中的规定向周边地区请求支援。

10. 根据灾情：①收集与传达各种信息；②随时召开防灾联席会议；③随时召开抗灾指挥部负责人会议。

如何成立区抗灾指挥部

负责人职务:区危机管理室主任

姓名: 电话:

副负责人职务:区危机管理室副主任

姓名: 电话:

● 1. 目的

指导灾害发生后及时成立“区抗灾指挥部”,以便迅速并有组织地开展抗灾工作。

本指南与《如何保障政府办公设施》、《灾害发生时应急队伍应该进行哪些活动》、《抗灾指挥部如何收集和传达灾害信息》等各指南,以及《区级防灾组织计划》之间有着密切关联,因此可根据需要参考并同时运用。

● 2. 区抗灾指挥部的组成及活动内容

(1)总务和信息班(设置于区政府大会议室内)

① 总务和信息班的任务

收集、分析、整理和通报受灾和应对情况,并协调各班的抗灾活



动,以使抗灾指挥部能够采取各种有效合理的抗灾措施。

② 总务和信息班组成部门

区城区建设局总务科、区城区建设局建设推进科、区城区建设局建设支援科、区城区建设局会计科。

③ 总务和信息班工作内容

- a. 收集和分析受灾及应对情况
- b. 整理和通报受灾及应对情况
- c. 协调各班的活动
- d. 处理指挥部本部各种事务
- e. 其他

(2) 区抗灾指挥部班长会议(在区政府大会议室内召开)

① 区抗灾指挥部班长会议功能

本会议为由区长担任总指挥的抗灾指挥部最高决定机关,讨论和决定应该采取的各种抗灾措施。

② 区抗灾指挥部班长会议组成人员

- a. 总指挥(区长)
- b. 副总指挥(区城区建设局长、保健福利局长、参事)
- c. 各班班长(区政府各科科长)

(包括:总务和信息班、调查班、救援班、避难场所管理班、支援班、保护班、保健救护班等)

(3) 区抗灾指挥部联席会议(在区政府大会议室内召开)

① 区抗灾指挥部联席会议功能

讨论和决定有关实施及调整管辖区域内的抗灾措施及次生灾害预防措施等各种事项。

② 区抗灾指挥部联席会议组成人员

- a. 总指挥(区长)
- b. 副总指挥(区城区建设局长、保健福利局长、参事)
- c. 各班班长(区政府各科科长)
- d. 区内各有关企事业单位负责人
- e. 其他区长认为有必要参加的人员

● 3. 区抗灾指挥部内部以及与其他机关关系图

