

山东省防震减灾条例

释义

于仁伯 高存山 林趾祥 主编

SHANDONGSHENG
FANGZHEN JIANZAI TIAOLI SHIYI

922

地震出版社

山东省防震减灾条例 释 义

于仁伯 高存山 林趾祥 主编

地震出版社

2001

山东省防震减灾条例释义

于仁伯 高存山 林趾祥 主编

责任编辑:马 兰

责任校对:王花芝

出版发行: 北京出版社

北京民族学院南路9号

邮编:100081

发行部:68123031 68467993

传真:68423031

门市部:68167991

传真:68467972

总编室:68462709 68423029

传真:68467972

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

印刷:北京地大彩印厂

版(印)次:2001年7月第一版 2001年7月第一次印刷

开 本:850×1168 1/32

字 数:163千字

印 张:6.125

印 数:0001~2100

统一书号:135028·2418

定 价:10.00

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

主 编：于仁伯(省人大法制工作室主任)
高存山(省政府法制办公室副主任)
林趾祥(山东省地震局局长)
副主编：王 铎(山东省地震局副局长)
许桂兰(省人大法制工作室副主任)
王善攻(省政府法制办公室纪检组组长)
编 委：(按姓氏笔画为序)

王希波	孙亚强	刘 卿	江守涛
任晓清	李远志	吴延河	张祥义
林金狮	宫 钊	姜久坤	姜文智
晁洪太	都吉夔	郭 红	郭惠民
徐金妹	董守德	窦玉琴	滕日智

序

《山东省防震减灾条例》（以下简称《条例》）已于1999年10月25日经山东省第九届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过并颁布实施，这是我省第一部规范防震减灾工作的地方性法规，标志着我省防震减灾工作进一步走上法制化管理的轨道，为我省防震减灾领域各项工作和活动的开展提供了具体法律依据和准则，对于保障《中华人民共和国防震减灾法》在我省的全面贯彻实施，推进防震减灾事业的发展，提高防御与减轻地震灾害的能力和实效，有效地减轻地震灾害损失，保障人民生命财产安全、社会稳定和国民经济建设顺利进行，都具有重要现实意义和长远战略意义。

我省是地震灾害较为严重的省份之一，历史上发生过多次强烈的地震，给全省经济建设和人民生命财产造成极其严重的损失。进入21世纪，我省仍面临着比较严峻的地震形势。国内外震害实例表明，经济的迅速发展，人口的快速增长和社会城市化程度的提高，会使同等强度的地震造成的经济损失成倍增长。我省社会经济发展较快，城市生命线工程、重大工程以及特殊工程不断兴建，重要的农业基础设施遍布全省；城市间距小，人口密度高，如对防震减灾工作重视不够，一旦发生6

级以上地震，其造成的损失将是不可估量的。因此，在积极建设经济强省的同时，努力减轻地震灾害，保护国家和人民生命财产安全，保障国民经济建设顺利进行，是全省人民的迫切要求，也是各级政府和全社会义不容辞的责任。我省多年来在防震减灾方面做了大量卓有成效的工作，但从目前情况看，仍存在一些影响和制约防震减灾事业发展的突出问题，如社会公众防震减灾意识淡薄，地震监测设施和观测环境破坏较重，新建、改建、扩建重大工程不按规定进行地震安全性评价和抗震设防，防震减灾经费投入不足等，都有待进一步克服和解决。1997年12月29日全国人大通过的《中华人民共和国防震减灾法》，从地震监测预报、地震灾害预防、地震应急和震后救灾与重建等防震减灾工作的四个基本环节作了规范。但作为一部国家大法，不可能面面俱到地对防震减灾工作作出具体的规定。这就需要各地根据防震减灾法的原则和精神，结合当地的实际情况，对防震减灾工作各个重要环节作出较为详尽具体的规定。《条例》正是基于这一指导思想制定出台的，是对防震减灾法的具体化，也是对防震减灾法的有益补充。《条例》共分七章五十六条，主要对制定《条例》的目的、地震监测预报、地震灾害预防、地震应急、震后救灾与重建以及法律责任等作了规定，并在防震减灾事业经费投入、鼓励和支持国内外学术交流、超高层建筑物设置强震观测设施、大药量爆破办理审批手续、建设工程地震安全性评价、城市规划中的活断层避让、农村住房的抗震设防、在中小學生中开展防震减灾知识教育、保障

地震应急车辆畅通等方面都有所创新和突破，较好地体现了我省的地方特色，是一部切合山东实际、操作性和可行性都比较强的地方性法规。

一部好的法规，只有得到全面的贯彻落实才具有实际意义。首先，要认真学习、深入宣传《条例》，了解《条例》的立法背景、基本原则、基本制度和基本内容，准确理解和把握《条例》的重点和实质，不断提高全社会的防震减灾意识和法制观念。其次，执法主体和全省各级人大及其常委会，要积极推进防震减灾依法行政和对执法情况的监督检查工作，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，确保《条例》的贯彻实施。

《山东省防震减灾条例释义》的编写，可谓贯彻实施《条例》的一个实际步骤。该书对于帮助人们正确理解《条例》，明确政府各部门和社会各界具体职责义务，准确地把握执法力度、尺度等，都具有重要指导和参考价值。《条例释义》的参编人员大都参与了《条例》的起草工作，他们对防震减灾工作较为熟悉，对《条例》理解深刻透彻，这些同志不辞辛苦，在较短的时间内编写了该书，力求从理论和实践的結合上，以及多方位、多角度对《条例》作出全面、准确的阐释。相信该书将为《条例》的顺利实施奠定一个坚实的基础。在此，特对该书的出版表示由衷祝贺。

李鳳基

2000年12月于济南

目 录

第一部分 释 义

第一章 总 则	(3)
第二章 地震监测预报	(13)
第三章 地震灾害预防	(28)
第四章 地震应急	(47)
第五章 震后救灾与重建	(58)
第六章 法律责任	(71)
第七章 附 则	(82)

第二部分 附 录

山东省防震减灾条例	(85)
关于《山东省防震减灾条例(草案)》审议结果的 报告	(95)
关于《山东省防震减灾条例(草案修改稿)》修改 情况的说明	(99)
中华人民共和国防震减灾法	(101)
地震预报管理条例	(111)
破坏性地震应急条例	(116)
地震监测设施和地震观测环境保护条例	(123)
国务院关于《中国地震烈度区划图(1990)》的批复	(129)
关于发布《中国地震烈度区划图(1990)》和《中国 地震烈度区划图(1990)使用规定》的通知	(130)

震后地震趋势判定公告规定·····	(133)
地震行政执法规定·····	(135)
地震行政复议规定·····	(146)
地震行政法制监督规定·····	(155)
地震行政规章制定程序规定·····	(160)
山东省地震安全性评价管理办法·····	(166)
山东省地震局 山东省公安厅 山东省劳动和社会 保障厅关于实行工程爆破报告制度的通知·····	(170)
山东省物价局 山东省财政厅关于印发《山东省地震 安全性评价收费办法》和《山东省地震安全性评价 收费项目及标准》的通知·····	(173)
山东省人民政府法制办公室关于对《关于如何确定 县级防震减灾行政执法主体的请示》的答复·····	(182)
编后记·····	(183)

第一部分 释 义

第一章 总 则

《山东省防震减灾条例》（以下简称《条例》）的颁布实施，标志着我省防震减灾工作已经步入法制化轨道，为实现我省防震减灾目标创造了良好的法制环境。

《条例》对调整我省防震减灾领域各个方面的社会关系做出了全面规定。总则是本条例遵循的指导原则，是本条例的“纲”。总则所规定的原则和精神，贯穿、体现在其他各章的规定中。总则共8条。主要包括《条例》的立法目的、立法依据、调整对象、适用范围和防震减灾工作方针、基本原则、宣传教育、公民的权利义务以及表彰奖励的规定和各级人民政府在防震减灾工作中的基本职责等。

第一条 为防御和减轻地震灾害，保护人民生命财产安全，保障经济建设和社会发展，根据《中华人民共和国防震减灾法》，结合本省实际，制定本条例。

【释义】 本条是《条例》的立法目的和立法依据。

一、本条例的立法目的是：防御和减轻地震灾害，保护人民生命财产安全，保障经济建设和社会发展。

山东是中国大陆重要的地震活动区之一。内陆及其沿海分布着著名的郯庐大断裂和聊考、燕山、渤海、南黄海等一系列地震活动构造带，具有发生破坏性地震的地质构造背景。据统计，历史上发生5级以上地震53次，7级以上地震7次，其中1668年

郯城 8.5 级地震是我国东部地区最大的一次地震，死亡 5 万余人，造成极其严重的损失。我省地震活动具有分布范围广、强度大、震源浅和灾害严重的特点，地震烈度较高，Ⅶ度以上地区占全省土地面积的 54%。

国内外震害实例表明：经济的迅速发展，人口的快速增长和社会城市化程度的提高，使同等强度的地震造成的经济损失成倍增长。1995 年 1 月 16 日日本阪神 7.2 级地震，死亡 6418 人，伤 3.7 万人，直接经济损失 1000 亿美元，创世界地震经济损失最高纪录。我省社会、经济发展较快，城市生命线工程、重大工程以及特殊工程不断兴建，重要的工农业基础设施遍布全省，人口密度高，一旦发生 6 级左右地震，将远远超过我国西部一个 7 级地震所造成的经济损失和人员伤亡。因此，在积极建设经济大省的同时，努力减轻地震灾害，保护人民生命财产安全，保障国民经济建设顺利进行是国家和人民的迫切要求，也是本条例立法的根本目的。

改革开放以来，特别是“九五”期间，山东省经济建设和各项社会事业有了巨大进步，社会主义市场经济体制初步形成，经济增长方式发生了明显的转变，综合经济实力不断增强，到 2000 年全省国内生产总值达到 8000 亿元，全面实现了我省国民经济建设和社会发展第二步战略目标。加强防震减灾立法，做好防震减灾工作，保障国民经济持续、快速、健康地发展，既是当务之急，也是立法之目的。

二、制定本条例的立法依据。

《中华人民共和国防震减灾法》（中华人民共和国主席令第 94 号）、《地震预报管理条例》（中华人民共和国国务院令第 255 号）、《破坏性地震应急条例》（中华人民共和国国务院令第 172 号）、《地震监测设施和地震观测环境保护条例》（中华人民共和国国务院令第 140 号）等这些法律、法规都是该条例的立法依据。

第二条 在本省行政区域内从事地震监测预报、地震灾害预防、地震应急、震后救灾与重建等活动，适用本条例。

【释义】 本条规定了《条例》的调整对象和适用范围。

一、《条例》是山东省人大常委会制定颁布的一部地方性法规，它所调整的社会关系只是一定社会生活领域中发生的社会关系，而不是所有社会生活领域中的社会关系。本条明确《条例》调整的社会关系是在防震减灾四个环节中所发生的社会关系，这些社会关系是由于开展防震减灾工作和从事防震减灾活动引起的，依照本条规定成为本条例的调整对象。

二、本条例的适用范围从地域讲是山东省行政区域内的市、县（市、区），从行为讲凡在该行政区内从事地震监测预报、地震灾害预防、地震应急、震后救灾与重建的活动必须遵守本条例。

地震监测预报：地震监测预报包括预测未来地震发生的科学技术工作和向社会发布地震预报的程序。具体是为获取与地震发生有关的信息而开展的对地震活动与地震前兆的信息观测、传递、处理和分析，以及在此基础上进行的地震危险区的确定和对未来可能发生地震的时间、地点和震级的预测。地震预报的发布应按国务院规定的程序和权限进行，实行统一发布制度。地震监测预报是综合防御与减轻地震灾害的基础环节。

地震灾害预防：地震灾害预防是指震前所做的防御性工作，包括工程性防御措施和非工程性防御措施。工程性防御措施主要是指对新建、扩建、改建工程根据地震区划或者经地震安全性评价确定抗震设防要求，依据抗震设防要求和抗震设计规范进行抗震设计，并按抗震设计进行施工，以及对已经建成的建筑物、构筑物按要求应采取必要的抗震加固措施。非工程性防御措施主要是指各级人民政府以及有关部门、社会组织、公民采取的工程性

防御措施之外的防震减灾活动，包括建立健全防震减灾工作体系、制定防震减灾规划，完善地震应急预案，开展防震减灾宣传、教育、培训、演习、科研以及推进地震灾害保险，救灾物资储备等工作。

地震应急：地震应急是指为应付突发性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为。

震后救灾与重建：震后救灾与重建是指地震应急之后的全面救灾行动和恢复生产、重建家园的活动。

第三条 防震减灾工作实行预防为主、防御与救助相结合的方针，加强地震监测预报和灾害预防，提高抗御地震灾害的能力。

【释义】 本条是关于防震减灾工作方针的规定。

一、防震减灾工作方针是指导防震减灾各项工作的总原则，也是制定防震减灾各项具体政策必须体现的指导思想。

《中华人民共和国防震减灾法》（以下简称《防震减灾法》）第三条将我国防震减灾工作方针确定为“实行预防为主，防御与救助相结合”。这一方针准确地反映了我国防震减灾工作历史发展特点，也完全符合我省防震减灾工作实际。

《条例》在确立政府部门在防震减灾活动中的工作职责时，是以“实行预防为主，防御与救助相结合”的工作方针为指导，确立政府部门在履行防震减灾工作中必须遵循的若干基本法律原则，如防震减灾工作必须与经济和社会协调发展的原则、依靠科技进步的原则等。同时，按照政府部门在防震减灾工作中必须遵循的方针和原则，建立了防震减灾的若干基本法律制度。

二、防震减灾工作方针是在总结几十年来我国防震减灾工作的经验和教训的基础上确立的，具有很强的科学性、广泛性和实践基础，能够在实践中作为防震减灾各项工作的指导原则。

“以防为主”的思想，是1966年河北邢台地震后首先由周恩来总理倡导的。根据周总理当时的多次讲话和指示中所强调的基本要点，1972年正式归纳为“在党的一元化领导下，以防为主，专群结合，上洋结合，大打人民战争”的地震工作方针。1975年辽宁海城地震后，又作了一些修改，强调要“依靠广大群众做好预测预防工作”。实践证明，这个方针的基本精神是正确的，它的“以防为主”的核心思想，一直指导着我国地震工作健康地发展。

三、地震监测预报是做好防震减灾工作的基础，也是搞好震灾预防的重要环节，我国政府一贯重视减轻自然灾害，特别是对地震这类突发性灾害尤为关注。唐山大地震的惨痛教训和辽宁海城地震的成功预报表明，一次大地震的发生可以造成巨大的人员伤亡和财产损失；一次成功的地震预报和预防则可以有效地减轻人员伤亡和财产损失。因此，必须坚决贯彻以预防为主的思想，切实加强地震监测预报，认真做好震前防御工作。所以，进入 90 年代，防震减灾工作方针调整为“实行预防为主，防御与救助相结合”。这也是政府部门履行防震减灾工作职责的基本指导思想。

第四条 县级以上人民政府应当把防震减灾工作纳入当地国民经济和社会发展规划，逐步增加防震减灾事业所需经费投入。

【释义】 本条是关于防震减灾工作在国家发展计划中地位的规定。

一、防震减灾是一项特殊的社会公益事业，它的根本职责是保护人民生命和财产安全，保障社会主义建设顺利进行。防震减灾事业的发展 and 防震减灾能力的提高依赖于政府及全社会的支持。本条是对各级人民政府在从事防震减灾工作时提出的一项基本要求。这一要求，既是各级人民政府在防震减灾工作中必须履

行的一项法定职责，同时，又是各级人民政府履行防震减灾工作职责的基础和前提。各级人民政府把防震减灾工作纳入国民经济和社会发展规划，逐步增加防震减灾所需经费投入，是提高全社会防震减灾能力的根本保证。为使防震减灾事业与经济、社会协调发展，必须按照江泽民同志提出的“继续坚持经济建设同减灾一起抓”的指导思想，把减灾纳入国民经济和社会发展的总体规划中去，继续贯彻以防为主，防、抗、救相结合的基本方针，增加投入，加强防灾建设，提高抵御自然灾害的能力。

二、《防震减灾法》第四条规定“防震减灾工作，应当纳入国民经济和社会发展规划”。这充分表明，国家已将防震减灾作为一项社会事业，通过纳入国家计划以保障其发展。按照本条要求，县级以上人民政府应当把防震减灾工作纳入当地国民经济和社会发展规划，逐步增加防震减灾事业所需经费投入。编制防震减灾计划，应将防震减灾工作中的地震监测预报、地震灾害预防、地震应急、震后救灾与重建等列入基本建设、事业发展、科技发展、重点项目和专项计划，保障必要的经费投入和相应的配套措施。

第五条 防震减灾工作由各级人民政府统一领导。

县级以上人民政府地震行政主管部门以及经济、公安、民政、建设、卫生等部门，应当按照职责分工，各负其责，密切配合，共同做好防震减灾工作。

【释义】 本条是关于各级人民政府统一领导防震减灾工作和政府职能部门在防震减灾工作中职责分工的规定。

一、防震减灾工作是一项社会系统工程，涉及到社会生活的方方面面，只有在政府的统一领导下，组织各有关部门，共同努力，才能做好。各级人民政府做好对防震减灾工作的领导和组织工作，既是本条例的基本法律要求，也是《条例》所规定的各级人民政府必须履行的一项基本职责，同时，又是各级人民政府在