

FANGZHENJIANZAIFA ZHISHI SHOUC

防震减灾法知识手册

中国地震局法规司 编著



地震出版社

防震减灾法知识手册

中国地震局法规司 编著

地震出版社

1999

内 容 提 要

为适应学习、宣传、贯彻《防震减灾法》，中国地震局法规司组织参加法律起草的有关人员编写了本书。本书分为上下两篇，上篇主要论述和介绍了《防震减灾法》的立法背景、基本内容、基本法律制度等相关的知识；下篇以问答的方式，对《防震减灾法》涉及的有关问题作出解答。本书以讲解和问答的方式，紧密结合《防震减灾法》，把法律知识与法律条文融为一体，并从法律条文与实际的结合上进行阐述、解答，因此，深入浅出，通俗易懂。本书是一本实用性强，有针对性的《防震减灾法》普及读本，对读者正确理解、掌握和运用《防震减灾法》极有帮助，是普法良书。

防震减灾法知识手册

中国地震局法规司 编著

责任编辑：陈晏群

责任校对：庞娅萍

*

地震出版社出版

北京海淀区民族学院南路9号

北京地大彩印厂印刷

新华书店北京发行所发行

全国各地新华书店经售

*

850×1168 1/32 8.875印张 239千字

1999年7月第一版 1999年7月第一次印刷

印数 0001—4000

ISBN 7-5028-1680-1/C·26

(2173) 定价：15.00元

编委会

主 编 汤 泉

副主编 苗良田 顾建华

编 委 (按姓氏笔画)

王公学 王晓青 孙士铤 孙国学

孙福梁 杜安陆 杜 玮 邹其嘉

陈晏群 金祖彬 赵凤新 赵振东

徐 卫 徐宗和 莫纪宏 唐景见

黎益仕 郝家全

改革开放以来的我国防震减灾事业^①

(代前言)

陈章立

1978年12月召开的党的十一届三中全会开辟了我国社会主义建设的历史新时期。在党中央的正确领导下，全党全国人民高举邓小平理论的伟大旗帜，沿着建设有中国特色的社会主义道路高歌奋进，我国经济快速增长，社会全面进步，综合国力不断增强，人民生活水平不断提高。这为我国防震减灾事业的发展创造了有利的社会经济环境，提供了良好的发展机遇，极大地鼓舞和鞭策地震部门的广大干部职工为保护人民生命财产的安全，保障社会主义现代化建设的顺利进行努力拼搏，奋发进取。改革开放20年来我国防震减灾事业与社会经济协调发展，取得了举世瞩目的辉煌成就。

地震部门的广大干部职工以邓小平理论为指导，与各级政府领导共同对近几十年来我国防震减灾工作的经验教训进行了科学的总结，并吸收了国外一些好的做法，逐渐形成了符合我国震情、灾情、国情的防震减灾工作的基本思路，即：“在各级政府的领导下，坚持以预防为主，防御与救助相结合的方针，努力提高全民族的防震减灾意识，积极动员、组织各方面的力量，依靠法制、依靠科技，在地震监测预报的基础上加强震灾预防、地震应急、震后救灾与重建等工作，对地震灾害实行综合防御。”使我国

① 本文是中国地震局局长陈章立同志应《中国减灾报》之邀为纪念中国改革开放20年所作，原文刊登于1999年1月19日的《中国减灾报》第361期上。

的防震减灾工作成为在各级政府的领导下，以地震部门为主力军，各有关部门各司其职，密切配合，社会各界、广大公众积极参与的一项重要的社会防灾减灾系统工程，显现出生机勃勃的好局面。

在党中央依法治国基本方略的指引下，随着我国社会主义民主法制建设的发展，防震减灾法规建设不断加强。改革开放以来，随着社会经济的发展，地震灾害的社会影响越来越大，各级党委、人大、政府充分地认识到防震减灾涉及社会经济生活各个方面，只有加强防震减灾法规建设才能有效地动员、组织各方面的力量进行协调一致、有效的防震减灾。改革开放 20 年来，国务院在发布一系列文件加强防震减灾工作的同时，先后制定颁布了《破坏性地震应急条例》、《地震监测设施和观测环境保护条例》、《国家破坏性地震应急预案》，1998 年 12 月国务院又发布了《地震预报管理条例》。全国各地人大、政府也先后制定、颁布了一系列防震减灾的地方法规。至今，全国已有 20 多个省、自治区、直辖市人大或政府制定并颁布了防震减灾工作条例、工程地震安全性评价工作管理条例或管理规定等地方法规。尤其要特别指出的是 1997 年 12 月八届全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国防震减灾法》，江泽民主席签署第九十四号主席令，从 1998 年 3 月 1 日开始实施。这是我国防震减灾事业发展历史上一件具有里程碑意义的大事，标志着我国防震减灾工作已开始全面纳入法制化管理的轨道，这将为我国防震减灾事业持续、健康地发展提供有力的法律保障。

邓小平同志关于“科学技术是第一生产力”的英明论述极大地推动着我国科技事业的发展，我国地震科学技术也迎来了一个灿烂辉煌的新时期。随着国民经济的发展，中央和地方财政不断增加对防震减灾工作的投入。中央关于知识分子是工人阶级组成部分的论断，使广大地震科技工作者的思想得到了解放，积极性、创造性得到充分的发挥。不断增强的物质技术基础和强大的精神

动力有力地推动着我国地震科学技术迅速发展。改革开放 20 年来,我国地震监测和信息传递、处理技术不断进步,先后建成了 28 个区域遥测地震台网,大大提高了地震参数测定的精度和地震速报的速度。20 年来,我国还自行研制了 30 多种先进的地震监测的仪器设备,其中列入“八五”国家科技攻关项目的数字化地震观测系统的研制成果达到了当前国际先进水平,不仅改变了过去我国数字化地震观测仪器长期依靠国外进口的状态,而且其产品已开始进入国际市场。近几年中央和地方财政又加大对地震科技工作投入的力度,加强了地震监测系统的建设,实施了全国地震前兆基本台网、全国数字化测震基本台网技术改造,卫星通讯和无线通讯相结合,以卫星通讯为骨干的全国地震通讯信息网和全国地震应急指挥系统的建设计划,尤其是把以 GPS 为主的《中国地壳运动观测网络》作为国家重大科学工程予以支持,在全国建立了 25 个连续观测的 GPS 基准台和 56 个基本台,1000 个左右的流动观测点。20 年来还建立了一批服务于防震减灾和地球科学研究的实验室,其中地震工程实验室、构造物理实验和新年代学测定实验室等达到国内先进水平。地震监测与实验技术的进步与应用为防震减灾和地震科学研究奠定了更加扎实的基础。地球动力学、大陆地震构造、地球物理场、地震波动传播、地震工程、地震孕育过程和地震前兆机理、地震预报方法等基础和应用研究都取得一批具有国际先进水平的重要成果,并造就一支老中青相结合的高科技队伍。20 年前地震部门只有几十名正教授级研究员,3 名院士,目前正教授级的研究员达 300 多人,两院院士除有 2 人前几年已去世外,还有 11 人。此外,还有一批活跃在国际地震界的优秀中青年专家。20 年来我国与国外的地震科技交流与合作不断扩大,与 20 多个国家签定了双边合作协议书,与 40 多个国家和地区进行了资料交换和人员交往。中美地震科技合作得到两国政府的高度赞扬,被认为是两国科技合作领域中的成功典范,我国地震科学技术在国际地震界的地位不

断提高。

地震预报作为事关人民生命财产的敏感的社会问题和当代自然科学领域里一个难度很大而富有魅力的前沿课题，经过近 30 年来艰辛的努力，取得了长足的进步。我国广大地震科技工作者用马克思主义哲学指导地震预报研究与实践，坚持理论与实践相结合，专业地震队伍的努力与广大群众的测报相结合，边观测、边研究、边进行预报预防的实践，走出一条有中国特色的地震预报道路。继 1975 年对辽宁海城 7.3 级地震作出成功的短临预报预防，率先实现人类历史上对破坏性地震进行成功的、有减灾实效的预报预防零的突破之后，近 20 年来，尤其近几年来地震预报的水平又有了进一步的提高。年度中期预报的成功率由过去的 $1/4$ 左右提高到 $1/3$ 左右，并对 1995 年云南孟连 7.3 级地震，1996 年新疆伽师两次 6 级地震，1998 年云南宁蒗 6.2 级地震等多次 6 级以上地震和一些 5 级多的地震在震前适时地作出了短临预报，当地政府依其采取了应急预防措施，大大地减轻了人员伤亡和可动产的损失，使我国地震预报的水平继续保持世界领先的地位。与此同时，对大量有显著社会影响的地震震后的趋势作出了较准确的判断，为当地政府实施地震应急预案，采取应急措施，稳定社会秩序提供了科学依据。尽管地震预报作为一个难度很大的科学问题，至今为止，我们所进行的努力，挫折仍多于成功，但我国地震预报所取得的进展，尤其是近 20 年的长足进步，给国际地震界很大的鼓舞，使人们看到了地震预报的希望，鼓舞着有志之士努力攀登地震预报的科学高峰。

改革开放 20 年来我国经济的快速增长对防震减灾工作和地震科学技术提出了许多新的更高要求，也促进了防震减灾工作和地震科学技术更好地为国民经济建设服务。各级地震部门和广大地震科技工作者在努力提高地震预报水平和地震应急能力的同时，会同有关部门大力加强了抗震设防工作。1990 年完成了《中国地震烈度区划图(1990)》的编制，经国家科委鉴定通过。

1992 年经国务院批准后颁布，作为一般工业与民用建筑的抗震设防要求，在各地、各部门制定经济建设、国土利用发展规划和一般工业与民用建筑的抗震设防工作中得到了广泛的应用。与此同时，为国家各类重点工程和可能产生严重次生灾害工程的建设开展了工程地震安全性评价工作，确定了抗震设防要求，保证了工程的安全和投资的合理使用。20 年来共计为全国 2000 多项重要工程建设开展了地震安全性评价工作，确定了抗震设防要求，包括三峡、小浪底水电工程，大亚湾、秦山、辽宁核电站，大庆、胜利、辽河油田输油管线等一系列重大工程。20 年来，这项工作的科学水平不断提高，尤其是推进了工程抗震设防要求由以地震烈度表述向以地震动参数表述的过渡，从而更便于抗震设计时使用，也使抗震设防的经费投入更加合理。地震灾害损失评估是做好地震灾区恢复重建工作的重要环节。按照国务院的要求，近 10 多年来，各级地震部门组织地震科技人员深入灾区对地震灾害损失进行了认真调查研究，作出科学的评估，为政府制定恢复重建规划提供了科学的依据。1989 年大同-阳高一带发生 6.1 级破坏性地震，世界银行为灾区的恢复重建提供了贷款，在财政部门的统一组织领导下，地震部门在灾害损失评估的基础上，协助山西、河北两省人民政府制定了恢复重建规划。重建工作完成之后，1991 年 3 月在当地再次发生了震级相近的地震，但绝大多数建筑物、构筑物安然无恙，得到了世界银行高度的评价，被称为世界银行在自然灾害后恢复重建贷款方面取得显著效益的典范。在致力于减轻地震灾害的同时，各级地震部门和广大地震科技工作者还积极推进了地震科技成果在经济建设中的推广应用，尤其是在提高经济的科技含量方面做了不少有益的工作。其中，地震与石油两个部门的合作，不仅为油田的安全，也为石油生产的发展作出了积极的贡献，得到了党中央、国务院领导的充分肯定。

回顾改革开放的 20 年，经济快速增长，社会政治稳定，为

我国防震减灾事业的发展提供了良好的环境和机遇，党中央、国务院的正确领导和邓小平理论的指引使我国防震减灾事业蓬勃发展，成绩斐然。但我国防震减灾的能力与由多震灾的国情所决定的，各级政府、广大公众对减轻地震灾害的强烈愿望和要求之间还有很大的差距，防震减灾的任务仍然相当繁重而艰巨。但有以江泽民同志为核心的党中央的正确领导，有邓小平理论的指导，有各级党委、政府、各有关部门的大力支持，有社会各界、广大公众的关心和积极参与，有几十年来，尤其是近 20 年来长足进步所奠定的坚实基础，我们各级地震部门和广大干部职工对我国防震减灾事业的未来充满了信心，坚信事业的未来将更加辉煌。在新的世纪，防震减灾工作的实效将会有显著的提高，为保护人民生命财产的安全，保障社会主义现代化建设的顺利进行作出更大的贡献，为人类营造一个更加美好、安全的生活空间。

目 录

上篇 《防震减灾法》宣传讲话

第一讲 我国历史上的地震与地震灾害	(3)
一、我国有丰富的历史地震记录	(3)
二、我国古人对地震成因的探究	(5)
三、地震对社会的冲击	(10)
四、古代抗御地震灾害的经验和管理策略	(11)
第二讲 我国当代的地震灾害与防震减灾的重点地区	(14)
一、我国的地震活动简况	(14)
二、我国地震灾害损失及其特征	(16)
三、我国防震减灾的重点地区	(24)
第三讲 当代国外的地震灾害与地震灾害管理	(26)
一、当代国外的地震灾害	(26)
二、国外的地震灾害管理	(28)
三、日、美两国灾害管理法规的主要内容	(29)
四、关于地震预报及其发布权限	(30)
五、其它有关规定	(31)
第四讲 我国的防震减灾工作	(32)
一、我国防震减灾工作的发展	(32)
二、我国防震减灾工作的管理	(36)
三、我国防震减灾的法律、法规	(39)
四、我国防震减灾十年目标	(40)
第五讲 《防震减灾法》的基本结构和主要内容	(45)
一、防震减灾工作方针	(47)

二、防震减灾基本原则	(47)
三、有关法定制度	(50)
四、防震减灾工作管理体制	(54)
五、防震减灾工作职责分工	(54)
第六讲 地震监测预报在防震减灾工作中的地位和作用	(58)
一、地震监测预报是减轻震灾的重要手段	(58)
二、地震监测预报是采取地震灾害预防各项措施的基础	(59)
三、地震监测预报为实施地震应急与开展震后救灾提供依据	(60)
四、地震监测预报方案是实现地震预报的“蓝图”	(61)
五、地震重点监视防御区的监测预报工作必须加强	(62)
六、地震监测设施和地震观测环境必须得到保护	(64)
七、地震预报实行统一发布制度适应现实的需要	(66)
第七讲 地震灾害预防是防震减灾的重要组成部分	(68)
一、抗震设防是建设工程防御与减轻地震灾害的重要措施	(68)
二、建设工程必须按抗震设防要求进行抗震设防	(69)
三、区划图是一般工业与民用建筑抗震设防的要求	(70)
四、重大工程和可能发生严重次生灾害的工程必须进行地震安全性评价	(71)
五、地震安全性评价工作的效益	(71)

六、	把好抗震设计、施工关	(75)
七、	编制防震减灾规划, 全面规划防震减灾工 作	(77)
八、	防范未来风险, 积极参加地震保险	(79)
第八讲	地震应急活动必须依法进行	(80)
一、	加强制定地震应急预案的组织工作	(81)
二、	对地震应急预案的内容作出规范性要求	(81)
三、	认真组织实施地震应急预案	(82)
四、	设立抗震救灾指挥机构, 统一指挥地震应 急活动	(82)
五、	及时进行震情、灾情通报和灾情评估工作	(83)
六、	加强对地震应急救援技术和装备的研究开 发工作	(83)
七、	依法采取紧急应急措施最大限度减轻地震 灾害	(84)
第九讲	依法进行震后救灾与恢复重建的工作	(86)
一、	救灾工作是人民政府义不容辞的职责	(86)
二、	参加救灾是任何单位和个人的义务	(88)
三、	恢复重建工作必须在政府的统筹安排下进 行	(88)
第十讲	学习、宣传《防震减灾法》	(91)
一、	明确《防震减灾法》颁布实施的意义	(91)
二、	大张旗鼓地学习、宣传《防震减灾法》	(93)
三、	将宣传《防震减灾法》与普及防震减灾知 识结合起来	(94)
第十一讲	贯彻、实施《防震减灾法》	(99)
一、	加强对贯彻实施《防震减灾法》的领导	(99)
二、	落实防震减灾工作的责任	(100)
三、	依法管理防震减灾工作	(101)

四、加强监督检查 (103)

下篇 《防震减灾法》知识问答

1. 防震减灾的涵义是什么? (107)
2. 我国防震减灾工作的指导思想是什么? (107)
3. 为什么要制定《防震减灾法》? (108)
4. 世界上有哪些国家制定了防御与减轻地震灾害方面的法律? (110)
5. 我国《防震减灾法》是在什么形势下诞生的? (110)
6. 《防震减灾法》的立法目的是什么? (111)
7. 《防震减灾法》的适用范围是什么? (111)
8. 我国防震减灾工作的方针是什么? (112)
9. 为什么防震减灾工作要纳入国民经济和社会发展规划? 怎样纳入国民经济和社会发展规划? (113)
10. 国家为什么要鼓励、支持防震减灾的科学技术研究? (114)
11. 我国防震减灾工作管理体制有什么特点? (115)
12. 为什么说防震减灾是各级人民政府的基本职责? (116)
13. 各级人民政府应当如何加强防震减灾工作? (116)
14. 县级以上地方人民政府负责管理地震工作的部门有哪些主要职责? (117)
15. 为什么任何单位和个人都有依法参加防震减灾活动的义务? (118)
16. 为什么要中国人民解放军和中国人民武装警察部队和民兵执行国家赋予的防震减灾任务? (119)
17. 什么是地震前兆? (119)
18. 什么是地震监测? 它有哪些主要内容? (120)
19. 什么是地震预测? (121)

20. 什么是地震预报?	(121)
21. 震后地震趋势判定是怎么回事?	(122)
22. 什么是地震监测预报方案?	(122)
23. 全国地震监测预报方案, 由谁制定? 包括哪些 主要内容?	(123)
24. 区域性的地震监测预报方案, 由谁制定?	(123)
25. 地震重点监视防御区是什么? 它和地震危险区 有什么区别和联系?	(124)
26. 怎样确定地震重点监视防御区?	(124)
27. 怎样加强地震重点监视防御区的地震监测预报 工作?	(125)
28. 地震活动与地震前兆的信息检测、传递、分析、 处理是怎么回事?	(126)
29. 地震预报有哪些类型?	(128)
30. 为什么国家对地震预报要实行统一发布制度?	(129)
31. 我国对发布地震预报的权限和程序是如何规定 的?	(129)
32. 任何单位或个人的短期地震预测意见或临震地 震预测意见, 应如何处理?	(130)
33. 地震活动趋势是怎么回事?	(130)
34. 我国地震预报的现状如何?	(131)
35. 地震谣言是怎么回事?	(131)
36. 我国地震监测方法和手段有哪些?	(133)
37. 什么是国家地震监测基本台网? 什么是省级地 震台网? 什么是市、县级地震台网? 什么是 为本单位服务的地震监测台网?	(134)
38. 国家对地震监测台网建设和管理的原则是什么?	(135)
39. 什么是地震监测设施?	(135)
40. 地震监测设施的保护范围是怎样规定的?	(136)

41. 什么是地震观测环境?	(136)
42. 地震观测环境的保护范围怎样划定的?	(137)
43. 国家有什么保护地震监测设施及其观测环境的规定?	(137)
44. 为保护地震监测设施及观测环境, 防震减灾法律法规禁止哪些行为?	(138)
45. 县级以上地方人民政府负责管理地震工作部门保护地震监测设施和地震观测环境的职责是什么?	(139)
46. 新建、扩建、改建建设工程, 应当如何避免对地震监测设施和地震观测环境造成危害?	(139)
47. 我国防震减灾十年目标是什么?	(140)
48. 为什么要建立震情会商制度?	(141)
49. 什么是地震灾害预防?	(141)
50. 抗震设防要求的涵义是什么?	(142)
51. 为什么新建、扩建、改建建设工程必须达到抗震设防要求?	(142)
52. 地震震级和地震烈度是一回事吗?	(143)
53. 地震烈度和地震动参数在工程抗震设防中的作用是什么?	(143)
54. 什么是地震烈度区划图或地震动参数区划图? 它们是怎么编制的? 它们是做什么用的?	(144)
55. 地震烈度复核是怎么回事?	(145)
56. 什么是地震安全性评价? 进行该项工作有什么重要意义?	(145)
57. 国家对地震安全性评价工作有哪些规定?	(146)
58. 地震危险性分析是怎么回事?	(147)
59. 为什么要进行震害预测? 常用的方法是什么?	(147)
60. 地震小区划是怎么回事?	(148)

61. 地震时容易引起哪些次生灾害?	(149)
62. 什么是生命线工程?	(149)
63. 什么是重大工程? 什么是地震时可能发生严重 次生灾害的建设工程?	(150)
64. 什么是抗震设计规范? 它与抗震设防要求是什 么关系?	(150)
65. 为什么建设工程必须按照抗震设防要求和抗震 设计规范进行抗震设计?	(151)
66. 为什么建设工程应按照抗震设计施工?	(152)
67. 抗震性能鉴定是怎么回事?	(152)
68. 怎样提高新建建筑物抗震性能?	(153)
69. 抗震加固是怎么回事?	(154)
70. 什么样的工程应当采取必要的抗震加固措施?	(154)
71. 地震次生灾害源是什么? 如何采取防范措施?	(154)
72. 什么是防震减灾规划?	(155)
73. 怎样制定防震减灾规划?	(156)
74. 为什么防震减灾规划需经同级人民政府批准后 执行?	(156)
75. 地震抢险救灾的主要任务是什么?	(157)
76. 为什么要进行防震减灾演习?	(157)
77. 地震重点监视防御区县级以上地方人民政府为 什么要安排适当的抗震救灾资金和物资储备?	(158)
78. 地震灾害保险是怎么回事?	(159)
79. 什么是地震应急?	(160)
80. 什么是临震应急?	(161)
81. 进入临震应急期, 需做哪些应急准备工作?	(162)
82. 什么是震后应急?	(163)
83. 地震发生时如何紧急避险?	(164)
84. 家庭应做好哪些地震应急准备?	(164)