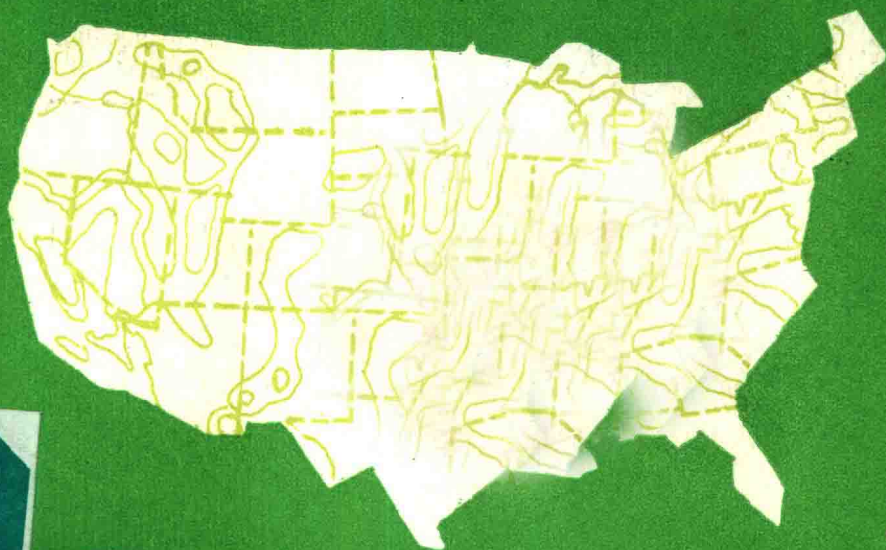


灾害学和地震社会学研究丛书之五

美国联邦政府 对灾害性地震的反应计划



学术期刊出版社

灾害学和地震社会学研究丛书之五

美国联邦政府 对灾害性地震的反应计划

王洪珍	陈尚平	崔秋文	
王晓平	安琳吉	徐桂华	译
葛治洲		王洪珍	校

学术期刊出版社

1989

内 容 简 介

本书介绍了美国联邦政府1987年通过的“对灾害性地震的反应计划”。该计划阐述了联邦政府对灾害性地震的支援政策、规划设想、实施原则、组织机构的职责范围及其具体的“紧急支援职能”等内容。该计划涉及美国25个部委一级的部门和机构以及联邦政府和地区一级各部门的紧急支援职能和救灾活动,显示了美国政府紧急救灾的整体功能。该书概括地勾画了一幅灾害性地震发生后整个美国社会各界抗震救灾的蓝图。

本书可供从事研究和制定国家、地区系统的救灾政策、法规和计划的领导、管理干部、从事研究地震社会学和灾害学等科学工作者以及社会、经济、哲学、历史、法律等学科的有关研究人员和大专院校有关专业的师生等参考。

PLAN FOR FEDERAL RESPONSE TO A CATASTROPHIC EARTHQUAKE

APRIL 15, 1987

U. S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE

灾害学和地震社会学研究丛书之五

美国联邦政府对灾害性地震的反应计划

译 校 者 王洪珍 葛治洲等

特约责任编辑 苏公望

学术期刊出版社出版

(北京海淀区学院南路86号)

北京海洋出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

850×1168毫米 1/32 开本 印张:8.375字数:165千字

印数:0001—2000

1989年4月第1版

1989年4月第1次印刷

科技新书目:193—115

ISBN 7-80045-273-5/P·8

定价:3.00元

序 言

当今世界，各种自然灾害频频发生，全世界每年大约发生20起严重自然灾害，平均死亡8万余人，经济损失40余亿美元。自然灾害是对现代科学的挑战，也是对人类的挑战。

地震灾害的猝发性和惨重性给人类以极大的威胁，地震所造成的巨大灾难和损失，遥居各种自然灾害之首。仅20世纪以来，全世界就有120余万人罹难于地震灾害；50年代以来，全球破坏性地震造成的经济损失就已逾2000亿美元之多。地震灾害之于中国尤甚。

近年来，减轻地震灾害日益为各国政府和科学界所关注。政府和科学家通过地震预报研究、工程抗震研究、地震社会学和防震救灾研究，以及通过国家立法等工程力求减轻地震灾害，并已取得一些成效，这些工作无疑也将为科学发展提供强大的推动力。

1984年8月在美国旧金山召开的第八届世界地震工程会议上，美国著名地球物理学家普雷斯（Frank Press）博士倡议，20世纪的最后10年为“国际减轻自然灾害十年”，全世界共同来推进旨在减轻自然灾害的计划，而“地震灾害自然是这个计划的主要组成部分”。这一倡议得到了科学界的广泛响应，以及有关国家政府、团体和国际组织的大力支持。继而，1987年12月11日联合国第42届大会第二委员会审议通过了由87个会员国提交的关于“减轻自然灾害十年”提案（作为169号决议），决定20世纪最后十年为“国际减轻自然灾害十年”（International Decade for Natural Disaster Reduction，简称IDNDR），旨在通过一致的国际行动以减轻由于诸如地震等自然灾害和其他自然因素引起的灾害对各国、尤其是对发展中国家所造成的生命损失和财

产破坏，以及由此产生的社会经济停顿等问题，号召所有国家政府积极参与此项计划，并建立相应的国家委员会以领导和协调开展有关减轻自然灾害的活动。我国各有关方面对“国际减轻自然灾害十年”计划十分关注，“中国灾害防御协会”为此于1988年2月召开座谈会，商讨了参与此项计划和开展活动的有关事宜。正如普雷斯博士所说，“作为一个文明社会的标准，不应该仅仅在发生灾害之后作出反应，而应该能做到预防和控制灾害。”

为了配合和推动我国积极参加“国际减轻自然灾害十年”的活动，以有助于深入开展我国灾害学和地震社会学研究，我们编辑了这套“灾害学和地震社会学研究丛书”，将主要由学术期刊出版社陆续出版，以饕各有关方面的广大读者。

本“丛书”的出版得到了各有关方面和人士的大力支持和热情赞助，在此谨一并表示衷心的感谢。

限于工作水平和资料来源，本“丛书”在选题内容、翻译汇编、编辑加工等方面，难免有欠妥、疏漏或舛错之处，请批评指正。

“灾害学和地震社会学研究丛书”编辑组

1988年9月

本书在翻译和审校过程中，得到了邹其嘉等同志的指导和帮助，在此谨表谢意。

目 录

本丛书的序言

前言.....	(1)
协议书.....	(2)
术语和定义.....	(5)
基本计划.....	(10)
一、引言.....	(10)
(一)目的	
(二)范围	
二、政策.....	(12)
三、形势.....	(16)
(一)灾情	
(二)规划设想	
四、实施原则.....	(17)
(一)总则	
(二)组织	
1.国家级反应支援机构	
2.地区级反应支援机构	
(三)通知	
(四)最初行动	
五、职责.....	(23)
(一)主要负责机构	
1. 联邦紧急事务管理局	
2. 其它主要机构	
(二)支援机构	
(三)其它联邦机构	

(四) 重大灾害反应小组

(五) 紧急支援队

六、资源需求..... (28)

附录 I 联邦反应的协调..... (30)

一、引言..... (30)

(一) 目的

(二) 范围

(三) 设想

二、组织机构..... (31)

(一) 国家级

1. 重大灾害反应小组

2. 紧急职员支援小组

3. 紧急支援职能中的反应机构

(二) 地区级

1. 联邦协调官员

2. 紧急支援队

3. 紧急支援职能

4. 州协调官员

5. 灾害现场办公室

三、反应实施..... (37)

(一) 职能

1. 国家级

2. 地区级

(二) 反应协调

1. 总则

2. 协调

(三) 特别行动

1. 公共事务

2. 与国会及州议会的联系

附录 II 管理方针和程序..... (48)

一、引言..... (48)

(一) 目的	
(二) 范围	
二、管理方针	(48)
(一) 本计划执行前	
(二) 本计划执行后	
三、管理程序	(49)
(一) 本计划执行前	
1. 计划的审议与修订	
2. 通知名单	
(二) 本计划执行后	
1. 联邦协调官员工作的连续性	
2. 报告	
3. 财政管理	
4. 实施	
5. 管理服务	
附录 I 紧急权限和指令的纲要	(58)
附件 紧急支援职能	
附件1 交通运输 (紧急支援职能之一)	(69)
附件2 通 讯 (紧急支援职能之二)	(78)
附件3 建设管理 (紧急支援职能之三)	(90)
附件4 消 防 (紧急支援职能之四)	(101)
附件5 损害情报 (紧急支援职能之五)	(109)
附件6 灾民的照管 (紧急支援职能之六)	(127)
附件7 物资支援 (紧急支援职能之七)	(140)
附件8 卫生及医疗服务 (紧急支援职能之八)	(150)
附件9 城区搜寻及营救 (紧急支援职能之九)	(165)
附件10 危险物质 (紧急支援职能之十)	(175)
附件11 食品 (紧急支援职能之十一)	(188)

前 言

在联邦紧急事务管理局（设在旧金山第9区）的主持下，经联邦地震反应规划小组委员会与区域指导委员会的通力合作，现已制定出联邦政府对灾害性地震的反应计划。这项计划为25个机构提供了活动的场地，明确了它们的责任与工作范围，要求它们参与本计划的规划与实践活动，以促进和保持联邦的反应能力。

联邦紧急事务管理局根据《救灾法案》和《减轻地震灾害法案》协调了该计划的制定工作，规定了一些主要部门的职责。该计划的宗旨是协助州与地方政府在灾害性地震或其它自然灾害发生时采取紧急支援活动，以提高反应能力。该计划阐述了支援政策、编制规划的设想、实施的原则、组织机构以及具体责任分工等。这些是联邦政府的反应基础，可对州与地方政府的自身努力给予支援。

该计划的发表是一个重要的里程碑。许多国家级和地区级的联邦机构可为一个共同目标而通力合作，联邦紧急事务管理局对于为该计划的完成所给予的合作与支持表示衷心的感谢。

联邦紧急事务管理局局长 贝克顿
(Julius W. Becton, Jr.)

协议书

联邦政府对灾害性地震反应计划（以下称本计划）确立了联邦政府对遭受灾害性地震或其它自然灾害的州和地方政府所应履行的责任的依据。在本计划中负有责任的联邦政府官员同意自签字时起开始执行所有条款。

本计划是基于这样的设想：即在一次灾害性地震发生之后，在大范围内进行拯救生命和保护财产的紧急行动已超出了州和地方政府的能力。因此，把联邦政府各机构的财力，物力和职权分成不同类型参与反应活动，提供联邦级的支持，这称为“紧急支援职能”。在这种支援职能中，明确规定了主要负责机构和支援机构的各自职责范围。在该协议书上的签字说明了他们承认各自的具体任务。

根据93-288号公共法，1974年修正的减轻地震灾害法，一位联邦协调官被任命为总统的代表，全面协调联邦政府所提供的救灾支援。联邦各有关官员将被任命分别负责各部门和机构来执行本计划的条款，并接受协调官的统一指挥和管理。

联邦地震反应规划小组委员会作为机构间的组织，负责全面规划和实施工作，确保联邦的反应能力。该规划小组委员会由联邦紧急事务管理局任主席，其成员包括在本计划负有责任的联邦各有关机构的代表。该规划小组委员会的成员代表他们各自机构的领导负责为改进本计划所进行的修正工作和负责要求本机构参与规划和实施活动。在小组委员会一般出现解决不了的问题时，将由有关机构的领导来决定。

为履行在本计划中所负的责任，本协议后面的签字者同意制

定和执行各自部门内的和地方部门之间的补充计划，这是建立协调的联邦反应能力所必不可少的。

本计划的制定在许多方面吸取了1985年9月墨西哥大地震反应行动中所取得的经验和教训。那次惨重的灾难对美国来说不啻是一付清醒剂，因为在美国，一些地震危险性高和人口稠密的地区在一次大震中也将会遭受广泛的影响和巨大的破坏。本协议后面的签字者同意协议中的全部条款，并愿意承诺为联邦具有及时的协调反应能力做出贡献，从而增强州与地方政府的反应能力。

签字的部门、机构和负责人：

农业部部长	Richard E. Lyng
负责设施和后勤的国防部部长助理	John W. Shannon
能源部部长	John S. Herrington
内务部部长	Donald Paul Hodel
劳动部部长	William E. Brock
交通部部长	Elizabeth Hanford Dole
美国红十字会常驻代表	Richard F. Schubert
商业部部长	Malcolm Baldrige
教育部部长	William J. Bennett
卫生与人类服务部部长	Ofis R Bowen
负责行政管理的司法部部长助理	Harry H. Flickinger
负责行政管理的副国务卿	Ronald I. Spiers
负责民用工程的陆军部部长助理	Robert k. Dowson
环境保护局局长	Lee M. Thomas
联邦紧急事务管理局局长	Julius W. Becton, Jr
跨州商业委员会主席	Heather J. Gradison
国家通讯系统经理	Winston D. powers
人才管理办公室主任	Constance Horner
美国退役军人管理局局长	Thomask. Turnage

联邦通讯委员会主任
总务管理局局长
国家航空航天局局长
核管理委员会主席
邮政总局局长

Edward J. Minkel
Terence C. Golden
James C. Fletcher
Lando W. Zech, Jr
Preston R. Tisch

术语和定义

本计划中所用的术语与当前其它反应领域中所用的术语基本一致。以下所列是指灾害性地震，是1974年制定的《救灾法案》或本计划中所常用的术语。当然，这并非全部无遗，在个别附件中的一些术语是专指紧急支援职能的，它们的限定意义则只适用于那些附件之中。

（一）援助阶段

下面是与一次灾害性地震有关的计划和反应的四个阶段。

1. 预报反应 在震前48小时至96小时这段时间内，由联邦、州和地方政府采取一系列预防措施，包括抢险救灾人员和设备方面的准备活动，从而最大限度地减轻一次潜在灾害所引起的影响。这些行动有利于在抢险救灾和震后初步恢复活动中所必需的物资分配工作。

2. 震时反应 是指从地震发生到震后大约30天或发生余震的这段时间。这段时间的工作是紧急拯救生命、保护财产以满足人们的基本要求。亦即本计划针对的主要阶段。

3. 最初恢复 这段时间的工作通常是与总统所宣布提供联邦辅助救灾和恢复支援相结合，可能与震时反应期间的工作相重叠，即震后的最初几天或几个月直到持续到两年的这段时间。该阶段明显的支援职能是确立联邦所提供的救灾支援的发放办法，例如根据93-288号公共法中所规定的协调单位和个人所提供的援助，为救灾协调中心配备工作人员，提供临时住房及联邦救灾贷款和捐赠。

4.长期恢复与重建 该阶段是指灾害发生后，受灾地区恢复到原来的水平或更好的状态。在此期间，联邦的作用是与当地政府通过接受联邦政府提供的资金和援助来协调灾区的发展政策。

（二）重大灾害反应小组

是由对该计划负有支持责任的联邦各机构的代表所组成的国家级的一个小组。该小组的主要作用是汇总、联络和协调，小组主席可随时召集会议。其成员在他们各自的组织中都能及时地与其决策者相接触，以便对某些问题和政策相应地作出决定。该小组监督国家级的救灾工作，并在联邦和地区的支援需求中协调主要部门和支援机构的紧急支援职能工作。该小组是对所有联邦有关机构的职权、资源、能力和技术专业等方面进行集中协调的机构，因此可以加强联邦政府对灾害的反应能力。

（三）灾害性地震

对于“灾害性”地震，目前还没有一个通用的定义。一次地震是否是“灾害性”的，取决于各种因素的综合影响。有地质方面的参数（即震级、持续时间、地面运动特征等），环境方面的参数（即人民的防震准备、警报、加固建筑物等）以及破坏方面的参数（即建筑物的破坏和倒塌、基础结构和多种系统的破坏情况等）。本计划规定了灾害性地震的条件：如一次地震事件或一系列地震事件所引起的大量伤亡；对维持人类基本生存需求设施的大范围破坏；需要州和地方政府以外的资源和组织上的帮助；对国家安全设施和基础结构产生严重的影响；对整个经济活动产生长期而严重的影响；或者对州、地方和私营部门的最初反应活动所产生的严重影响。

（四）特指的灾区

被宣布为主要遭受灾害的地区为灾区，根据修正的93-288号公共法，这类地区可以接受救灾支援。

（五）灾害现场办公室

由联邦协调官及其工作人员、紧急支援队或者州协调官及其工作人员以及地区支援组织在圈定的灾区内或附近设立临时办公室，他们共同协调反应活动。

（六）紧急事件灾害

“如果有飓风、龙卷风、暴风雨、洪水、水位暴涨、暴风引起的水灾、海潮、海啸、地震、火山喷发、滑坡、泥石流、暴风雪、干旱、火灾、爆炸或任何其它的灾害发生在美国的任一地方，都有权要求联邦紧急支援与州及当地救灾工作相配合，从而保护生命、财产，维护公共卫生和安全，避免灾害或减轻灾害所造成的威胁”（93-288号公共法）。（注：为执行本计划在灾害性地震发生时所进行的拯救和保护生命财产活动，这与总统宣布的紧急状态和一次大灾害之间并没有什么明显的区别。

（七）紧急支援职能

这是反应能力的一种主要形式和机制，它能够在一次灾害性地震之后的即刻反应中协调联邦所给予的紧急支援，从而保护生命、财产和维护公共卫生及安全。由于灾害性地震对州的影响很大，已超出了州的资源和反应能力，所以在此时州最需要从联邦的紧急支援职能中得到援助。这种紧急支援职能在时间上反应快，全国范围内的援助通过联邦政府源源不断地送往灾区。紧急支援职能的执行，实际上是对州和地方的反应能力的加强和补充。

（八）紧急支援队

该队是由在执行紧急支援职能的整个过程中负有主要责任的联邦各有关机构所派的负责代表和联邦协调官办公室的主要成员所组成。根据93-288号公共法，该队成员协助联邦协调官履行他们各自的职责。该队协调整个联邦的反应、报告具体的救灾情况、交流信息、解决与紧急支援职能和其它需求有关的问题。联邦协调官有权要求该队成员汇报情况和召集会议，并可要求该队扩大或根据需要增派其它的联邦有关部门和机构的代表。

（九）联邦协调官员

根据93-288号公共法所任命的联邦协调官员是可以代表总统采取行动的高级联邦官员。根据93-288号公共法第303条规定，联邦协调官可代表总统在灾区内协调管理联邦的救灾活动。另外，根据12148号总统命令，联邦协调官可代表和行使联邦紧急事务管理局局长的职权；根据44号联邦管理法第205项，联邦协调官可代表联邦紧急事务管理局地区局长行使职权，其中还包括代表灾害恢复主任指派联邦有关部门承担恢复支援的任务。

（十）危险性高、人口密集地区

在美国人口密集，特别是那些地震烈度高的地区，联邦的紧急反应工作是非常必要的。目前，联邦紧急事务管理局在以下地区支持州和地方政府开展紧急反应和防震计划工作：夏威夷的火奴鲁鲁；加州的圣迭戈；洛杉矶和旧金山；华盛顿州的普吉特海峡；阿拉斯加州的安克雷奇；犹他州的盐湖城；美国中部七个州（密苏里、肯塔基、田纳西、密西西比、印第安纳、亚拉巴马、伊利诺）；南卡罗来纳的查尔斯顿；马萨诸塞的波士顿；纽约；波多黎各和维尔京群岛。

（十一）较大灾害

“如果有飓风、龙卷风、暴风雨、洪水、水位暴涨、暴风引起的火灾、海潮、海啸、地震、火山喷发、滑坡、泥石流、暴风雪、干旱、火灾、爆炸或任何其它灾害发生在美国任何地方，由总统根据联邦救灾法案来确定灾害的严重程度，如果是较大灾害，就需要联邦范围内的紧急服务，以便对州、地方政府和灾害支援组织的现有能力和资源给予补充，从而减轻灾区的破坏、损失、困难和痛苦”（93-288号公法）。

（十二）主要负责机构

联邦承担主要责任的有关机构负责管理和协调具体的紧急支援职能。所以称为主要机构是根据它们所拥有的职权、资源、能力或与完成具体的紧急支援职能有关的技术专长来确定的。主要机构与有关的其它支援机构合作负责救灾工作的全面规划和协调，把与紧急支援职能有关的联邦一级的支援落实给他们在州一级的对口机构。主要机构和所指派的官员，在联邦协调官的统一协调下，作为联邦一级的执行代理人，他们根据 93-288 号公法有权使用资金和给支援机构下达任务，并根据联邦救灾反应计划中所明确的责任范围开展救灾活动。

（十三）州协调官员

他由有关州的州长任命，来协调州和地方政府与联邦的反应能力。

（十四）支援机构

它是指被指派的联邦机构根据他们所拥有的资源、能力或在紧急支援职能中所具有的技术专长，来协助主要机构并受其代表的统一协调。