

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 防震减灾法释义

郭福肇 曹康泰 陈章立/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会编

中华人民共和国 防震减灾法释义

主 编：邬福肇(全国人大法律委员会委员)

曹康泰(国务院法制办公室副主任)

陈章立(中国地震局局长)

副主编：汤 泉(中国地震局副局长)

黄建初(全国人大常委会法制工作委员会
经济法室副主任)

郜风涛(国务院法制办公室农林
城建司副司长)

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国防震减灾法释义/邬福肇编著.-北京:
法律出版社,1998.4

ISBN 7-5036-2434-5

I. 中… II. 邬… III. 防震减灾法-注释-中国
IV. D922.185

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 09189 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/外文印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/6 字数/150 千

版本/1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—10,100

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂内干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2434-5/D·2051

定价:10.60 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

编 委 会

主 编:	邬福肇	曹康泰	陈章立
副主编:	汤 泉	黄建初	部风涛
编 委:	张桂龙	张耀明	徐 卫 邹其嘉
	金祖彬	莫纪宏	孙士宏 徐宗和
	苗良田	王公学	鄢家全 赵凤新
	赵振东	孙国学	王晓青 杜 玮
	孙福梁	杜安陆	顾建华 唐景见

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

1997年12月

序 言

《中华人民共和国防震减灾法》(以下称《防震减灾法》)已于1997年12月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议通过,江泽民主席签署第九十四号主席令正式公布,自1998年3月1日起施行。作为我国第一部规范防震减灾工作的重要法律,《防震减灾法》的公布施行,标志着我国的防震减灾工作已纳入法制化管理的轨道,对于依法做好防御与减轻地震灾害工作,保护人民生命和财产安全,保障社会主义现代化建设顺利进行,具有十分重要的意义和作用。

贯彻实施《防震减灾法》,需要做好多方面的工作,当前和今后一个时期内,应重点做好以下几项工作:

第一,认真学习、深入宣传《防震减灾法》,努力增强全社会的防震减灾意识,这是贯彻实施《防震减灾法》的重要前提。

《防震减灾法》是党中央、国务院领导我国人民开展防震减灾工作的经验总结,也是党中央关于防震减灾工作一系列方针、政策的法律化、制度化,它的实施,为我们在社会主义市场经济条件下进一步做好防震减灾工作提供了法律依据和保障。因此,我们一定要认真学习、深入宣传《防震减灾法》。学习《防震减灾法》,关键是了解和掌握该法的立法背景、基本内容和该法确立的基本原则、基本制度,准确地把握该法的要点和实质。宣传《防震减灾法》,要注意充分利用一切可以利用的宣传媒介和宣传手段,使之达到应有的宣传实效。宣传《防震减灾法》,应当做到“五个结合”:一是,把宣传该法与贯彻落实党的十五大提出的“依法治国,建设社会主

义法治国家”的任务结合起来；二是，把宣传该法与普法工作结合起来，不仅要熟悉《防震减灾法》，还要熟悉相关法律、法规；三是，把宣传该法与宣传防震减灾科普知识结合起来，使公众了解地震发生后自救、互救的基本常识；四是，把近期的集中宣传与长期的深入宣传结合起来，使《防震减灾法》的宣传经常化、制度化；五是，把向社会公众的普及宣传与向地震重点监视防御区的群众的强化宣传结合起来。总之，要通过认真学习、深入宣传《防震减灾法》，不断提高全社会的防震减灾意识和法制观念。

第二，切实加强防震减灾执法工作和对执法情况的监督检查工作，这是贯彻实施《防震减灾法》的关键和保障。

我国社会主义法制建设的基本方针是：“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”这既是对依法行政的客观要求，也是依法治国的重要内容。因此，我们一定要坚持严格依法办事，切实加强防震减灾执法工作。一是，要加强执法队伍建设，建设一支政治思想强、懂法律、懂业务的执法工作队伍，从组织上保证《防震减灾法》执法工作的顺利进行；二是，要严格依照《防震减灾法》的规定执法，做到职责权限明确，程序合法，杜绝越权执法和滥用职权执法的行为；三是，要从最大多数人的最大利益出发，既要维护执法主体依法行使执法权，又要切实保护公民、法人和其他组织的合法权益；四是，各执法主体要通力合作，密切配合，协调执法，避免执法中的地方保护主义和部门保护主义，以维护法律的尊严；五是，要不断加强和完善对执法活动的监督，建立、健全有效的监督制约机制，执法主体既要廉洁自律，又要自觉接受来自各方面的监督。总之，要通过严格执法和加强监督，确保《防震减灾法》的贯彻实施。

第三，进一步加强《防震减灾法》配套法规的制定工作，这是贯彻实施《防震减灾法》的基本要求之一。

《防震减灾法》作为国家的法律，主要确立了地震监测预报、地震灾害预防、地震应急和震后救灾与重建四个环节中的基本法律

制度,还需要制定相应的配套法规与其配套执行。自1988年以来,国务院虽然先后制定了《发布地震预报的规定》、《地震监测设施和地震观测环境保护条例》和《破坏性地震应急条例》等行政法规,有立法权的地方人大及其常委会、政府和国务院地震行政主管部门也制定了一些地方性法规和规章,但是,按照《防震减灾法》的要求,一方面,在立法上还存有空白,另一方面,现行的一些法规和规章也需要根据《防震减灾法》的原则加以修改和完善。因此,我们一定要进一步加强《防震减灾法》配套法规的制定工作,不断完善防震减灾法律制度,保证《防震减灾法》的有效实施。

贯彻实施《防震减灾法》是一项长期的任务。我们要以此为契机,采取各种切实有效的措施,把防震减灾法制建设提高到一个新的水平,为实现党的十五大提出的“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略和宏伟目标,作出积极的贡献。

邬福肇 曹康泰 陈章立

1998年3月于北京

目 录

序 言	1
第一部分 释义	1
第一章 总则	1
第二章 地震监测预报	21
第三章 地震灾害预防	46
第四章 地震应急	74
第五章 震后救灾与重建	101
第六章 法律责任	118
第七章 附则	136
第二部分 附录	139
中华人民共和国防震减灾法	139
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国防 御与减轻地震灾害法(草案)》审议结果的报告	149
关于价格法(草案修改稿)、献血法(草案新修 改稿)和防震减灾法(草案修改稿)修改意见 的汇报	152
发布地震预报的规定	156
地震监测设施和地震观测环境保护条例	159

破坏性地震应急条例.....	167
国务院关于《中国地震烈度区划图(1990)》的批 复.....	175
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	176
<u>后 记</u>	179

第一部分 释 义

第一章 总 则

《中华人民共和国防震减灾法》(以下简称防震减灾法),对我国防震减灾领域中各个方面的社会关系作了全面的法律规定,是调整防震减灾领域各种社会关系的基本法律规范。本章为总则,所谓总则,是一部法律的基本原则,是骨干和灵魂,起着通领全局的作用。本章共八条。主要内容包括防震减灾法的立法宗旨和目的、防震减灾法的调整对象及其适用范围、防震减灾工作方针、人民政府及有关部门或者机构应当将防震减灾工作纳入国民经济和社会发展计划、依靠科学技术进步提高防震减灾工作水平、人民政府防震减灾工作基本职责、政府部门在防震减灾工作中的职责分工以及任何组织和公民个人有参加防震减灾活动的法律义务等规定。

第一条 为了防御与减轻地震灾害,保护人民生命和财产安全,保障社会主义建设顺利进行,制定本法。

〔释义〕 本条是关于防震减灾法立法宗旨和目的的规定。

一、党的十五大明确提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略,加强立法工作,保证社会主义建设事业各个方面都做到有法可依是贯彻这一治国方略的重要举措。为了加强防震

减灾领域的法制建设,使防震减灾工作和防震减灾活动规范化和制度化,有必要制定一部调整防震减灾领域各种社会关系的法律,一方面可以克服防震减灾领域无法可依或者是法规、规章不统一的状况;另一方面又可以通过制定防震减灾法,依法规范与防震减灾工作和防震减灾活动相关的各种社会关系,提高防震减灾工作和防震减灾活动的效率,推进防震减灾事业的发展,实现防御与减轻地震灾害、保护人民生命和财产安全、保障社会主义建设顺利进行的立法宗旨。

二、我国是一个多地震国家,由于地处亚欧板块的东南部,受西环太平洋地震带和喜马拉雅地中海地震带活动的影响,地震活动不仅频度高,强度大,而且地震活动的分布范围很广,几乎全国各省均发生过强震。据本世纪初至 1996 年底的统计资料,全国共发生 5 级以上地震 3000 次,6 级以上地震 792 次,7 级以上地震 117 次,8 级以上地震 9 次。仅就大陆地区进行统计,5 级以上地震就发生了 1992 次(平均每年 20.8 次),其中 6 级以上地震达 429 次(平均每年 4.5 次),7 级以上地震 70 次(平均每年 0.7 次)。本世纪以来,全球大陆 7 级以上强震,我国约占 35%,全球 3 次 8.5 级以上巨大地震,有 2 次发生在我国大陆。我国几乎所有的省、自治区、直辖市在历史上都遭受过 6 级以上地震的袭击。全国地震基本烈度 6 度和 6 度以上地区的面积约占国土面积的 79%。我国除台湾省外的 31 个省、自治区、直辖市中,处在地震基本烈度 6 度和 6 度以上地区的省会城市和直辖市共有 30 个。处于 7 度和 7 度以上地区的省会城市和直辖市共 22 个,占 71%。人口在 50 万以上的 61 个大、中城市中,处于 6 度和 6 度以上地区的城市有 33 个,占 54.1%。

我国是世界上地震灾害最为严重的国家之一。据统计,全球因地震死亡的人数,我国占了 55% 左右。本世纪以来,全球两次造成死亡 20 万人以上的大地震全都发生在我国,一次是 1920 年

宁夏海原 8.5 级大地震,死亡 23.4 万人;另一次是 1976 年唐山 7.8 级大地震,死亡 24.2 万人。

在我国各种自然灾害之中,地震灾害也是主要的自然灾害之一。据统计,自 1949 年至 1991 年间,我国因地震灾害造成的死亡人数占全部自然灾害死亡人数的 54%。

众所周知,地震灾害不仅造成大量的人员伤亡,同时也造成巨大的经济损失,严重地冲击着国家的经济建设和社会发展。例如唐山地震,瞬间即将一个有百余年历史的工业重镇化为一片废墟。

我国人口已逾 12 亿,城乡居民住房中早年修建、抗震性能较差的占相当比例,加之人们防灾意识薄弱等原因,地震的成灾率相当高。虽然我国 7 级左右地震多发生在人口不太稠密的西部地区,但东部地区人口稠密,经济发达,即使只发生中强地震也会造成人民生命和财产的重大损失。国内外很多地震实例表明,近于同样大小的地震发生在经济发达地区和经济相对落后的地区,地震灾害造成的经济损失差别极大,比如,美国洛杉矶附近曾于 1971 年和 1994 年分别发生过 6.5 级与 6.6 级地震,两次地震几乎在同一地点,但 1971 年地震损失 5 亿美元,而 1994 年地震却损失了 170 亿美元,其主要原因就在于从 1971 年至 1994 年的 23 年中,该地区的经济和社会财富发生了很大变化。在我国,1996 年 5 月内蒙古自治区包头西 6.4 级地震的损失为 15 亿元人民币;而 1990 年 10 月甘肃省天祝—景泰间的 6.2 级地震,其损失却为 1.5 亿元人民币。

三、目前,我国的社会主义经济建设正处于关键时期,我国的经济和综合国力都将迈上一个新台阶,并将为在下个世纪中叶实现我国第三个战略目标打下坚实的基础。在这一历史时期,国家的经济在迅速增长,国家的财富在迅速积累,加强防震减灾工作就更具有现实意义。所以,做好防震减灾工作,保障国民经济持续、快速、健康地发展,确是当务之急。

面对如此严峻的地震形势,面临国家跨入 21 世纪的关键时期,防御与减轻地震灾害无疑已成为全国人民关注的大事,必须通过国家立法来规范防震减灾工作和活动。从我国的实际情况来看,防震减灾工作和活动的秩序亟需进一步完善,例如,有些重要地区防震减灾工作尚未纳入国民经济和社会发展规划;地震重点监视防御区缺少必要的措施;防震减灾工作中政府各有关部门职责划分不够清楚,有关组织以及公民个人的权利和义务不够明确等等。这些问题影响了防震减灾工作和活动的有效开展。为了解决这些问题,必须通过防震减灾法作出明确规定,确立有关制度。所以,防震减灾法的立法是十分必要的。

防御与减轻地震灾害关系到全社会,上至中央,下到地方,必须协调行动。国务院作为我国最高国家行政机关,应加强领导。国务院各有关部委则应按照职责分工,各负其责,密切配合。防震减灾不仅涉及到政府,也涉及到社会各种组织,同时也涉及到每个公民个人,防震减灾法的立法目的正是为了调整社会各个方面在防震减灾活动中的社会关系,以明确各级人民政府及其各职能部门的职权和职责,以及明确任何单位和公民个人在防震减灾活动中的权利和义务。并且通过立法,明确规定国家对防震减灾工作的方针,明确规定国家对防震减灾活动有关问题的政策。法律的规定具有稳定性,这就保证了防震减灾工作和活动有序地进行,通过防震减灾法来调整防震减灾活动中的各种社会关系,规范防震减灾活动中各方面的社会行为。所以,建立、维护和发展有利于社会主义现代化建设事业的社会关系,并且通过对这些社会关系的调整形成有利于社会主义现代化建设事业的社会秩序就成为防震减灾法立法的目的。防御与减轻地震灾害,保护人民生命和财产安全,保障社会主义建设的顺利进行,是国家和人民的迫切要求,也是各级人民政府义不容辞的责任。这正是防震减灾法的立法目的和宗旨。

第二条 在中华人民共和国境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(以下简称防震减灾)活动,适用本法。

【释义】 本条是关于防震减灾法调整对象及其适用范围的规定。

一、防震减灾法是由全国人大常委会制定的一部法律,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,而不是所有社会领域的社会关系。本条明确防震减灾法调整的社会关系,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,成为防震减灾法的调整对象。

二、本条规定的“在中华人民共和国境内”是指在中华人民共和国领土范围内。国家领土处于国家主权支配之下,由领陆、内水、领海和领空组成。根据1992年2月25日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过的《中华人民共和国领海及毗连区法》的规定,“中华人民共和国领海为邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域。”“中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”“中华人民共和国领海基线向陆地一侧的水域为中华人民共和国的内水。”“中华人民共和国领海宽度从领海基线量起为十二海里。中华人民共和国领海基线采用直线法划定,由各相邻基点之间的直接连线组成。中华人民共和国领海的外部界限为一条其每一点与领海基线的最近点距离等于十二海里的线。”“中华人民共和国对领海的主权及于领海上空、领海的海床及底土。”“任何国际组织、外国的组织或者个人,在中华人民共和国领海内进行科学研究、海洋作业等活动,

须经中华人民共和国政府或者其有关主管部门批准,遵守中华人民共和国法律、法规。”凡在上述领土范围内从事防震减灾活动,都必须遵守本条的规定。防震减灾法适用于中华人民共和国的领域,但有一个例外,即根据香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法的规定,除两个基本法附件中规定的特别行政区适用的全国性法律外,其他法律不适用于香港特别行政区,也不适用于我国在恢复行使澳门主权后设立的澳门特别行政区。

三、防震减灾活动是防御与减轻地震灾害活动的简称,是对地震监测预报、地震灾害预防、地震应急和震后救灾与重建等活动的概括。经过几十年的实践,我国的防震减灾工作逐渐形成了符合我国国情和适合地震灾害特点的工作内容和思路,已经从单纯采取震后救灾的消极被动状态转变为综合开展震前、震时和震后主动防御和减轻地震灾害的多项活动。根据防震减灾工作的内涵,概括为地震监测预报、地震灾害预防、地震应急和震后救灾与重建等四个环节,这四个环节彼此密切相关,相互补充,相辅相成,形成了我国政府和人民与地震灾害作斗争的新思路。

1. 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预报的程序和规定。就科学技术的内容而言,是指为获取与地震发生有关的信息所开展的对地震活动与地震前兆的信息检测、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和减轻地震灾害的基础环节,它与其他环节提供地震危险性的背景和三要素信息,以便采取各种针对性的防御措施。成功的预报将可以大大地减少人员伤亡和财产损失,对维护社会安定起着重要的作用。

2. 地震灾害预防是指震前所做的防御性工作,包括了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在国土

地震区划和工程建设的地震安全性评价的基础上,按抗震设防要求进行的抗震设防,包括对新建工程和设施进行的抗震设计和施工,以及对已有建筑物、构筑物的抗震加固。非工程性防御措施主要是指各级人民政府以及有关社会组织采取的工程性防御措施之外的依法减灾活动,包括建立健全防震减灾工作体系,制定防震减灾规划和计划,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,救灾资金和物资储备等工作。做好地震灾害预防工作对增强全社会的防震减灾意识和提高抗御地震灾害的能力有着极其重要的意义。

3. 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动。制定地震应急预案,落实保障条件是做好地震应急的关键。高效有序的地震应急行动对减少或者避免人员伤亡、防止灾害扩大、尽快恢复社会秩序是至关重要的。

4. 震后救灾与重建是指紧接地震应急之后的全面救灾行动和恢复生产、重建家园的工作。

四、综上所述,防震减灾活动是涉及全社会的一项系统工程,在从事地震监测预报、地震灾害预防、地震应急、震后救灾与重建的活动中必须遵守本法。

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。

〔释义〕 本条是关于防震减灾工作方针的规定。

一、工作方针即为某一领域中在一定时期内指导各项工作的总原则,也是制定各项具体政策必须体现的指导思想。

本条确立了人民政府及有关部门或者机构在依法履行防震减灾工作职责时应当遵循的总的原则。这一总的原则是在总结人民政府及有关部门或者机构在进行防震减灾各项工作经验和教训基