

高端  
释法

权威读本

# 中华人民共和国 防震减灾法 解读

主 编

曹康泰

(国务院法制办公室主任)

陈建民

(中国地震局局长)

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威读本

# 中华人民共和国 防震减灾法 解读

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国防震减灾法解读/曹康泰, 陈建民主编. —北京: 中国法制出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1401 - 2

I. 中… II. ①曹…②陈… III. 地震 - 救灾 - 法律解释 - 中国 IV. D922. 182. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 134247 号

策划编辑 张雪纯 责任编辑 朱丹颖 封面设计 蒋云羽

---

## 中华人民共和国防震减灾法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO FANGZHENJIANZAIFA JIEDU

编者/曹康泰、陈建民

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 8 月第 1 版

印张/9 字数/204 千

2009 年 8 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1401 - 2

定价: 22.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067369

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

# 目 录

## 第一部分 立法概况

|                  |    |
|------------------|----|
| 一、防震减灾工作概况 ..... | 1  |
| 二、防震减灾的概念 .....  | 7  |
| 三、防震减灾立法 .....   | 9  |
| 四、法律修订的背景 .....  | 11 |
| 五、法律修订的思路 .....  | 17 |
| 六、法律修订的过程 .....  | 18 |
| 七、新修订法律的框架 ..... | 21 |

## 第二部分 法律制度详解

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一章 总 论 .....        | 23 |
| 第一节 防震减灾法的立法宗旨 ..... | 23 |
| 第二节 防震减灾法的适用范围 ..... | 25 |
| 第三节 防震减灾工作方针 .....   | 27 |
| 第四节 防震减灾管理体制 .....   | 29 |
| 第五节 地震重点监视防御区 .....  | 33 |
| 第六节 防震减灾的社会参与 .....  | 36 |
| 第七节 防震减灾标准 .....     | 39 |
| 第八节 防震减灾的条件保障 .....  | 42 |
| 第九节 防震减灾科学技术进步 ..... | 45 |
| 第二章 防震减灾规划法律制度 ..... | 48 |
| 第一节 防震减灾规划的体系 .....  | 48 |

|            |                           |           |
|------------|---------------------------|-----------|
| 第二节        | 防震减灾规划的内容 .....           | 51        |
| 第三节        | 防震减灾规划的编制原则与要求 .....      | 54        |
| 第四节        | 防震减灾规划的编制与修改 .....        | 56        |
| 第五节        | 防震减灾规划的审批与实施 .....        | 58        |
| <b>第三章</b> | <b>地震监测法律制度 .....</b>     | <b>61</b> |
| 第一节        | 地震监测台网统一规划与分级、分类管理 .....  | 61        |
| 第二节        | 地震监测台网的建设 .....           | 66        |
| 第三节        | 地震监测台网的运行 .....           | 70        |
| 第四节        | 海域地震监测与火山活动监测 .....       | 75        |
| 第五节        | 地震监测设施和地震观测环境保护 .....     | 77        |
| 第六节        | 地震监测信息共享 .....            | 79        |
| 第七节        | 地震烈度速报系统建设 .....          | 82        |
| 第八节        | 外国组织或者个人来华从事地震监测的管理 ..... | 83        |
| <b>第四章</b> | <b>地震预测预报法律制度 .....</b>   | <b>85</b> |
| 第一节        | 地震预测 .....                | 85        |
| 第二节        | 震情会商 .....                | 89        |
| 第三节        | 地震预报意见的统一发布 .....         | 92        |
| 第四节        | 地震灾害现场监测与震后趋势判定 .....     | 95        |
| <b>第五章</b> | <b>地震灾害预防法律制度 .....</b>   | <b>99</b> |
| 第一节        | 建设工程抗震设防要求 .....          | 99        |
| 第二节        | 地震区划图的编制 .....            | 100       |
| 第三节        | 建设工程地震安全性评价 .....         | 104       |
| 第四节        | 地震小区划 .....               | 107       |
| 第五节        | 建设工程抗震设计、施工和监理 .....      | 109       |
| 第六节        | 建设工程抗震性能鉴定与抗震加固 .....     | 113       |
| 第七节        | 农村村民住宅和乡村公共设施抗震设防 .....   | 116       |
| 第八节        | 地震应急避难场所建设 .....          | 119       |
| 第九节        | 抗震救灾资金与物资保障 .....         | 123       |
| 第十节        | 防震减灾知识宣传教育与应急救援演练 .....   | 124       |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 第十一节 地震灾害保险 .....              | 126        |
| <b>第六章 地震应急救援法律制度 .....</b>    | <b>130</b> |
| 第一节 地震应急预案制定 .....             | 130        |
| 第二节 地震灾害分级与事权划分 .....          | 134        |
| 第三节 震后应急救援措施 .....             | 136        |
| 第四节 抗震救灾指挥机构运行 .....           | 140        |
| 第五节 震情、灾情等信息的报告与发布 .....       | 143        |
| 第六节 地震灾害紧急救援队伍建设 .....         | 146        |
| 第七节 地震灾害救援志愿者队伍建设 .....        | 149        |
| 第八节 国外救援队伍来华实施紧急救援的管理 .....    | 152        |
| <b>第七章 地震灾后过渡性安置法律制度 .....</b> | <b>154</b> |
| 第一节 地震灾害损失调查评估 .....           | 154        |
| 第二节 过渡性安置的原则 .....             | 156        |
| 第三节 过渡性安置点建设 .....             | 157        |
| 第四节 过渡性生产经营恢复 .....            | 161        |
| <b>第八章 地震灾后恢复重建法律制度 .....</b>  | <b>163</b> |
| 第一节 恢复重建的政府职责 .....            | 163        |
| 第二节 地震灾后恢复重建的原则 .....          | 166        |
| 第三节 建设工程破坏机理调查评估 .....         | 168        |
| 第四节 地震灾后恢复重建规划的编制 .....        | 170        |
| 第五节 地震灾后恢复重建的实施 .....          | 173        |
| 第六节 地震灾害现场的清理与保护 .....         | 179        |
| 第七节 地震灾害善后处理 .....             | 183        |
| <b>第九章 监督管理法律制度 .....</b>      | <b>186</b> |
| 第一节 政府及其部门的监督检查 .....          | 186        |
| 第二节 专项监督 .....                 | 190        |
| 第三节 社会与公众监督 .....              | 194        |
| <b>第十章 法律责任 .....</b>          | <b>197</b> |
| 第一节 法律责任概述 .....               | 197        |

|      |                                |     |
|------|--------------------------------|-----|
| 第二节  | 政府有关部门不履行法定职责的责任 .....         | 202 |
| 第三节  | 违法建设地震监测台网的法律责任 .....          | 205 |
| 第四节  | 破坏地震监测设施、观测环境和遗址遗迹的法律责任 .....  | 206 |
| 第五节  | 未按要求增建抗干扰设施或者新建监测设施的法律责任 ..... | 208 |
| 第六节  | 外国组织或者个人违法从事地震监测活动的法律责任 .....  | 209 |
| 第七节  | 未依法进行地震安全性评价或者抗震设防的法律责任 .....  | 211 |
| 第八节  | 违法散布地震预测意见或者扰乱社会秩序的法律責任 .....  | 211 |
| 第九节  | 迟报、谎报、瞒报震情、灾情信息的法律责任 .....     | 214 |
| 第十节  | 侵占、截留、挪用抗震救灾资金、物资的法律责任 .....   | 215 |
| 第十一节 | 违反《防震减灾法》所承担的刑事责任 .....        | 216 |

## 附录:

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 中华人民共和国防震减灾法 ..... | 218 |
| (2008 年 12 月 27 日) |     |
| 破坏性地震应急条例 .....    | 239 |
| (1995 年 2 月 11 日)  |     |
| 地震预报管理条例 .....     | 246 |
| (1998 年 12 月 17 日) |     |
| 地震安全性评价管理条例 .....  | 251 |
| (2001 年 11 月 15 日) |     |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 地震监测管理条例 .....     | 257 |
| (2004 年 6 月 17 日)  |     |
| 汶川地震灾后恢复重建条例 ..... | 265 |
| (2008 年 6 月 4 日)   |     |

# 第一部分 立法概况

《中华人民共和国防震减灾法》（以下简称“原法”）于1997年12月29日经第八届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过，自1998年3月1日起施行。2008年12月27日，中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过了修订后的《中华人民共和国防震减灾法》（以下简称《防震减灾法》），自2009年5月1日起施行。原法的颁布实施，为推进我国防震减灾事业发展发挥了重要作用，同时，随着经济社会和防震减灾事业发展，原法在实施过程当中也出现了一些不适应的地方，面临一些新问题，因此对原法进行修订非常必要。汶川特大地震灾害发生后，全国人大、国务院对该法的修订工作高度重视，通过广泛征求意见、全面调查论证、深入分析研究，对防震减灾法律制度进行了全面的修改完善。《防震减灾法》的颁布实施必将推进防震减灾工作、提高全面防震减灾能力，为保护人民生命和财产安全、促进经济社会可持续发展，发挥更加有力的保障作用。

## 一、防震减灾工作概况

中国是一个多地震的国家，处在世界上最强烈度的太平洋地震带和地中海—喜马拉雅山地震带的包围和影响之下，地震活动十分强烈，造成的灾害极为严重。震情是我国的国情之一，自东汉时期张衡发明地动仪观测地震开始，防御和减轻地震灾害的活动在我国从未间断。尤其是自新中国成立以来，政府为了保护人

民生命和财产安全，在防震减灾方面进行了不懈的努力，并提出了坚持经济建设同减灾一起抓的指导思想。

地震灾害具有突发性、毁灭性，强烈地震严重危害人民生命和财产安全，影响经济发展，危及社会稳定。全球每年平均发生约 500 万次地震，但人们能感觉到的不到 1 万次，其中 6 级以上的强地震每年约 100 余次，7 级以上大地震每年约 18 次，8 级以上的特大地震每年约 1 至 2 次。根据 20 世纪全球地震资料统计，海洋地震占全球地震的 85%，大陆地震占全球地震的 15%，而这 15% 的大陆地震却造成了全球 85% 的地震灾害。

我国大陆地区平均每年发生 5 级以上地震 20 次，6 级以上地震 4 次，7 级以上地震平均每 3 年发生 2 次。我国国土面积占全球陆地面积的 7%，但大陆地震却占全球大陆地震的 1/3。20 世纪全球共发生 8.5 级特大地震 3 次，我国占 2 次，即：1920 年中国宁夏海原 8.6 级地震，1950 年西藏察隅 8.6 级地震。据历史记载，一次地震死亡人数超过 20 万人的地震全球共有 6 次，我国就有 4 次，分别是：1303 年山西洪洞 8 级地震死亡 20 万人，1556 年陕西华县 8 级地震死亡 83 万人，1920 年宁夏海原 8.6 级地震死亡 23 万人，1976 年河北唐山 7.8 级地震死亡 24 万人（国外两次分别是，856 年伊朗 8.0 级地震死亡 20 万人，2004 年印尼地震海啸死亡近 30 万人）。20 世纪以来，全球因地震死亡的总人数近 150 万，我国近 60 万，约占 40%。新中国成立以来，我国各类自然灾害造成的死亡人数约为 65 万，而地震造成死亡 37 万，超过一半。我国各省、自治区、直辖市都发生过 5 级以上破坏性地震，41% 的国土、50% 的城市、70% 百万以上人口的大、中城市，都位于 7 度或 7 度以上的高烈度区。由此可见，地震灾害严重是我国的国情，是我们无法改变的客观现实。

做好防震减灾工作，对于最大限度地减轻地震灾害，保护人民生命和财产安全，促进经济社会可持续发展，维护社会稳定，具有十分重要的作用，其在国家公共安全体系中的地位极为重要。

它的重要性体现在如下几个方面：

一是，防震减灾是国家减灾事业不可或缺的组成部分。灾害对任何一个国家来说是不可避免的。减轻各种灾害的损失和影响是国家必须长期重视的一项工作，是政府为民服务的基本职责。面对我国多震灾的国情，防震减灾已成为国家发展和减灾事业中不可或缺的重要组成部分。《国家中长期科学与技术发展规划纲要（2006－2020年）》明确将包含地震在内的重大自然灾害监测与预防列为重点领域及其优先主题。

二是，防震减灾是国家公共安全的重要组成部分。公共安全是相对以国家主权为核心的传统安全之外的非传统安全，是指人们正常的生活和生产秩序状态，是人类最重要的社会需求。大震巨灾往往对灾区人民的正常生活生产秩序造成巨大冲击，成为影响经济发展、社会稳定和国家安全不容忽视的因素。目前我国正处在经济与社会迅速发展和转型期，防震减灾对于国家公共安全具有更为重要意义。

三是，防震减灾是保障经济社会可持续发展的需要。如何实现“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害”的可持续发展是当今世界共同关注的重大课题。地震灾害对经济社会的可持续发展往往造成严重影响，并与其它自然灾害以及资源、环境问题相互交织，成为社会经济发展的严重障碍。特别是随着我国经济快速发展和城市化进程加快，人口和财富日益向城镇集中，核电站、大型水坝等重大基础设施不断涌现，高速路、长输管线、城市管网等生命线工程日趋密集。一旦遭遇强烈地震，将造成重大人员伤亡和惨重的经济损失。因此，防震减灾工作对保障经济建设、促进社会可持续发展极为重要。

四是，防震减灾是以人为本和构建和谐社会的需要。建设社会主义和谐社会是党的十六届四中全会提出的发展目标。社会主义和谐社会包含了人与自然、人与社会的和谐及社会稳定、政治安定等内涵。政府是构建和谐社会的主体，承担着最主要的责任。

我国地震频发，严重威胁着国民的生命财产安全和社会稳定。防震减灾对于提高政府危机管理和安全稳定工作水平，完善公共服务体系建设，构建和谐社会，具有重要意义。

新中国成立以来，在党中央和国务院的正确领导和高度重视下，在各地各部门的共同努力和协调配合下，在全国地震系统的不断探索和艰辛工作下，我国防震减灾事业取得了重要进展，呈现出了良好的发展局面，主要体现在以下几个方面：

一是，各级政府越来越重视。原法规定了各级政府加强防震减灾工作领导的职能。法律颁布实施后，国务院成立了抗震救灾指挥部，由中国地震局负责指挥部的具体工作；建立健全了国务院防震减灾联席会议制度，每年初由副总理主持召开联席会议，部署年度工作。各级地方人民政府也通过成立指挥部、领导小组等形式，加强了对防震减灾工作的统一领导和指挥协调。各级政府坚持经济建设同减灾一起抓，依法将防震减灾纳入经济社会发展计划。各级政府对防震减灾的投入不断增加，一批国家重点工程相继实施，为防震减灾事业发展提供了有力保障。国务院于2000年、2004年召开全国防震减灾工作会议，2006年专门召开农村民居防震保安工作会议，研究部署防震减灾工作。党中央、国务院领导非常关注防震减灾工作，多次作出重要批示，地震发生后亲临灾区指导抗震救灾工作，与灾区百姓共度难关。

二是，部门协作越来越密切。原法对政府相关部门各负其责、密切配合，共同做好防震减灾工作作出了规定。法律颁布实施以后，各相关部门按照法律规定的职责，积极推进防震减灾相关工作。中国地震局依法会同国务院相关部委编制了《国家防震减灾规划》，各省、自治区、直辖市也制定了规划，防震减灾走上了依规划发展的道路；会同相关部门编制了《国家地震应急预案》，震时组织预案的实施，平时共同开展应急工作督促检查；会同军队等部门组建了首支国家地震灾害救援队，各地方依靠公安消防等部门组建了当地的紧急救援队伍；联合相关部门开展综合地震应

急演练，提高地震响应能力；会同建设部门等实施农村民居地震安全工程；会同国土资源、公安等部门依法实施地震监测设施和观测环境保护；会同建设和其他产业部门依法加强对建设工程抗震设防的监管；会同宣传、教育等部门开展防震减灾知识普及，等等。建设部门按照法律的规定推进已建工程的抗震加固工作，加强新建、扩建、改建工程抗震设计、施工等环节的管理。地震灾害发生后，民政部门依法开展灾害救助工作。政府各相关部门和有关企、事业单位依法编制了各自的地震应急预案。在依法推进防震减灾工作过程中，部门之间的沟通越来越频繁，协作越来越密切，合力越来越强。军地之间、部门之间、部门地方之间的协调联动机制逐步健全。

三是，社会管理越来越规范。原法规定了各级政府地震工作部门以及相关部门防震减灾工作的社会管理职能。法律实施以来，各级地震工作部门坚持依法行政、依法履职，依法进行地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援和震后恢复重建相关工作的管理。通过严格管理和行政执法，没有发生因地震工作部门随意发布地震信息而影响社会秩序的事件，地震监测设施和地震观测环境受到破坏的现象得到一定程度的好转，建设工程地震安全性评价和抗震设防管理更加规范。通过人大、政府或者会同政府相关部门开展执法检查、行政检查、专项检查，推进防震减灾法律法规的实施，强化社会管理，促进各项工作。建设、民政等部门按照法律的规定，依法加强相关领域防震减灾工作的管理，防震减灾各环节工作的管理越来越规范。

四是，公共服务越来越完善。依据原法规定的职能，县级以上各级人民政府、各级地震工作部门以及其他有关部门完善公共产品、推进公共服务，防震减灾服务领域越来越广、服务质量越来越高。第一，为城市发展服务。对上海、武汉等 60 余个城市进行了地震小区划，对北京、上海等 20 余个大中城市开展了活断层探测，为城市规划、国土利用提供基础依据。第二，为农村发展

服务。启动了农村民居地震安全工程，编制体现民俗民情、经济适用、科学合理的设计图纸，开展农民工匠培训，免费为广大农民建房提供服务。新疆、云南已经全面展开这一服务，全国已经建成示范区 3000 多个，近 200 万户农村群众住上了抗震新居。抗震居民经受了多次地震的考验，大大减轻灾害损失，取得了减灾实效。第三，为工程建设服务。编制全国地震区划图，为一般工业与民用建筑提供了抗震设防依据。通过开展地震安全性评价，为长江三峡、青藏铁路、西气东输、南水北调、2008 年奥运会场馆等 1000 余项国家重大建设工程确定了科学合理的抗震设防要求。第四，为社会稳定服务。在重大政治活动、经济活动等重点时段进行震情强化跟踪。中国地震局与北京市等地方政府和奥组委建立了地震安全保障机制，开展奥运会地震安全保障工作。及时发布震情信息，及时平息地震传言、谣言，维护社会稳定。第五，为国防安全服务。运用先进的监测手段，成功处置核侦察任务。地磁、地壳应力观测等广泛应用于国防安全。第六，为国家外交服务。中国国际紧急救援队先后赴阿尔及利亚、伊朗、印度尼西亚、巴基斯坦等国，成功实施了 7 次国际人道主义紧急救援，受到国际社会的广泛赞誉，树立了大国形象。地震科技国际合作与交流有时成为国家外交的破冰之旅，有时成为国家领导人国事活动的重要议题；签署地震科技合作协议有时成为国事活动的重要内容。近年来，我国为阿尔及利亚、印尼、巴基斯坦、缅甸、秘鲁、智利、乌兹别克斯坦等国援建了地震监测台网，产生了积极的国际影响。

五是，社会参与越来越广泛。原法对防震减灾知识宣传、动员社会参与防震减灾活动作出了明确规定。在宣传部门的指导下，各级地震工作部门会同教育等部门，积极推进防震减灾知识“进机关、进学校、进企业、进社区、进农村”。利用各种时机、采取各种形式，拓展知识宣传的广度和深度，长期不懈地开展防震减灾知识宣传普及活动。近年来，各地编写各种防震减灾知识读物、

专题片 100 余种，向群众发放科普宣传品数千万份。全国建立了 40 个国家级地震科普教育基地，省、市、县建立了当地的教育基地 400 余个。长期开展的一系列宣传活动，普及了防震减灾知识、增强了防震减灾意识、提高了自救互救能力，逐步形成了全社会广泛参与防震减灾的良好局面。

六是，科技支撑越来越有力。原法对政府扶持防震减灾科学技术研究进行了明确规定。制定了《地震科学技术发展规划》。国家对防震减灾科技投入不断加大，初步构建了集观测、实验、研发为一体的地震科技创新平台。我国利用空间技术监测和研究地壳运动的科技水平已经进入国际先进行列。一大批优秀地震科技成果获得国家自然科学奖、技术发明奖和科技进步奖。我国自行研制开发的宽频带数字化地震仪，不仅广泛应用于我国地震台网建设，还出口到澳大利亚、日本以及中亚、东盟、南美的十多个国家和地区。我国还实施了《中国地壳运动观测网络》、《中国数字地震观测网络项目》等重大工程。积极加强国际领域的地震科技合作，与联合国及 50 多个国家和地区建立了密切联系，促进了我国地震科技的进步。

## 二、防震减灾的概念

防震减灾是防御与减轻地震灾害的简称，是对地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援、地震灾后过渡性安置和恢复重建等活动的概括。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，转变为开展震前、震时和震后主动防御和减轻地震灾害的综合活动。根据防震减灾工作的内涵，可将之概括为地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援、地震灾后过渡性安置和恢复重建等五个环节，这五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。

地震监测预报包括对地震活动的监视和观测、对未来地震发生的预测和根据地震预测结果依法向社会发布地震预报的活动。就科学技术的内容而言，其是指为获取与地震发生有关的信息所开展的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。地震预报应当依法实行统一发布制度。地震监测预报是综合防御和减轻地震灾害的基础环节，它为其他环节提供地震危险性的背景和与地震相关的信息，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。

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在全国地震区划和建设工程地震安全性评价的基础上，确定抗震设防要求，按抗震设防要求进行抗震设防的工作，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措施。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。

地震应急救援是指为应对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活动。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救援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。

地震灾后过渡性安置是指震后临时安排受灾群众生活，是稳定人心、维护社会秩序的重要环节，是灾后恢复重建的基础性工作。

恢复重建是过渡性安置后全面恢复生产、重建家园、保障灾

区人民群众恢复正常生活的重要环节。

地震成灾主要表现为，地震对一个地区甚或一个国家所造成的社会财产的损失和人身的伤亡。地震灾害所表现的这种社会性，必然与受灾地区的经济结构、人口构成等有密切的关系。例如，农村地震灾害就与城市地震灾害有着不同的特点。城市地震灾害的种类比农村复杂，灾害的影响和损失也较大。不同经济发展水平和经济结构的城市，发生同样强度的地震，其灾害的表现形式和影响程度也是不同的。地震灾害的社会特点还表现在与社会制度有关的一系列社会政治因素，诸如社会的组织化程度、政府机构的效率以及人们的道德价值观念等等。这不仅与震前的防灾减灾准备有关，还反映在地震突然袭击时社会机构和广大群众的应变能力，以及人们应对这种突发事件的精神和心理状态。所有这些都一定程度上影响着灾害的形式和规模。所以严格地讲，对于不同地区、不同阶段，防震减灾工作应该有不同的侧重。

### 三、防震减灾立法

防震减灾工作的经验教训告诉我们，法制建设是防震减灾事业顺利发展的重要保障。

在国际上，发达国家早就对防震减灾进行了立法。例如，在美国与地震有关的法规有 1974 年的《灾害救济法》、1977 年的《地震灾害减轻法》、1980 年的《地震灾害减轻和水灾预防监督计划》、1990 年的《重新审定国家地震灾害减轻计划法》及 1987 年联邦政府通过的《联邦政府对灾害性地震的反应计划》等。通过这些不同历史时期颁布的法律法规，美国主要设定了防震减灾管理体制、地震灾害减轻计划的目标和实施及对建设工程抗震的规定等。日本与地震相关的法律法规主要包括 1961 年发布后经多次修改的《灾害对策基本法》、1947 年发布后经多次修改的《灾害救助法》、1995 年发布 1997 年修改的《地震防灾对策特别措施法》，1978 年发布后多次修改的《大地震对策特别措施法》等一