

国务院关于进一步加强对防震减灾工作的意见

2010-09-25

国发〔2010〕18号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

防震减灾事关人民生命财产安全和经济社会发展全局，党中央、国务院对此高度重视，采取一系列加强防震减灾工作的重大举措。在各地、各部门的共同努力下，我国防震减灾事业取得了较大进展，在抗击历次地震灾害中有效减轻了损失。但也存在监测预报水平较低、城乡建设和基础设施抗震能力不足、应急救援体系尚不健全、群众防灾避险意识和能力有待提高等问题。为进一步加强防震减灾工作，现提出以下意见：

一、指导思想和工作目标

（一）指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，把人民群众的生命安全放在首位，坚持预防为主、防御与救助相结合，依靠科技，依靠法制，依靠群众，全面提高地震监测预报、灾害防御、应急救援能力，形成政府主导、军地协调、专群结合、全社会参与的防震减灾工作格局，最大限度减轻地震灾害损失，为经济社会发展创造良好条件。

（二）工作目标。到2015年，基本形成多学科、多手段的覆盖我国大陆及海域的综合观测系统，人口稠密和经济发达地区能够监测2.0级以上地震，其他地区能够监测3.0级以上地震；在人口稠密和经济发达地区初步建成地震烈度速报网，20分钟内完成地震烈度速报；地震预测预报能力不断提高，对防震减灾贡献率进一步提升；基本完成抗震能力不足的重要建设工程的加固改造，新建、改扩建工程全部达到抗震设防要求；地震重点监视防御区建立比较完善的抗震救援队伍体系，破坏性地震发生后，2小时内救援队伍能赶赴灾区开展救援，24小时内受灾群众基本生活得到安置；地震重点监视防御区社会公众基本掌握防震减灾知识和应急避险技能。

到2020年，建成覆盖我国大陆及海域的立体地震监测网络和较为完善的预警系统，地震监测能力、速报能力、预测预警能力显著增强，力争做出有减灾实效的短期预报或临震预报。城乡建筑、重大工程和基础设施能抗御相当于当地地震基本烈度的地震；建成完备的地震应急救援体系和救助保障体系；地震科技基本达到发达国家同期水平。

二、扎实做好地震监测预报工作

（三）进一步增强地震监测能力。科学规划和布局，加强立体地震监测网络建设，大力推进强震动观测台网和烈度速报台网建设，积极推进重点水库及江河堤防、油田及石油储备基地、核设施、高速铁路等重大建设工程和建筑设施专用地震台网建设。建立健全地震台网运行维护、质量检测技术保障体系，依法加强地震监测设施和地震观测环境的保护。加强火山、海洋地震监测及海啸防范。

（四）加强地震预测预报。充分发挥地学界等各方面的作用，多学科、多途径探索，专

群结合，完善地震预测信息会商机制，努力提高地震预测预报能力。大力推进地震预测理论、方法和技术创新，加快建立南北地震带和华北地区地震预报实验场。完善地震预测预报管理制度，依法规范社会组织、公民的地震预测行为，建立开放合作的地震预测预报机制。

（五）加强群测群防工作。继续推进地震宏观测报网、地震灾情速报网、地震知识宣传网和乡镇防震减灾助理员的“三网一员”建设，完善群测群防体系，充分发挥群测群防在地震短临预报、灾情信息报告和普及地震知识中的重要作用。研究制定支持群测群防工作的政策措施，建立稳定的经费渠道，引导公民积极参与群测群防活动。

三、切实提高城乡建筑物抗震能力

（六）加强建设工程抗震设防监管。完善全国地震区划图，科学确定抗震设防要求。修订抗震设计规范和分类设防标准。国土利用规划、城乡规划、环境保护规划等相关规划，必须依据地震活动断层探测和抗震设防要求，充分考虑潜在的地震风险。要把抗震设防要求作为建设项目可行性论证的必备内容，严格按照抗震设防要求和工程性建设标准进行设计。加强工程勘察、设计、施工、监理和竣工验收等环节的抗震设防质量监管，切实落实工程建设各方责任主体的质量责任。

（七）全面加强农村防震保安工作。加强对农村基础设施、公共设施和农民自建房抗震设防的指导管理。村镇基础设施、公用设施要按照抗震设防要求和抗震设计规范进行规划、设计和施工。各地区要从实际出发，制定推进农村民居地震安全工程的扶持政策，引导农民在建房时采取科学的抗震措施。完善农村民居建筑抗震设防技术标准，建立技术服务网络，加强农村建筑工匠培训，普及建筑抗震知识。

（八）着力加强学校、医院等人员密集场所建设工程抗震设防。抓紧实施中小学校舍安全工程，逐步开展其他学校、医院等人员密集场所建设工程抗震普查、抗震性能鉴定，根据鉴定结果进行加固改造。新建的学校、医院等人员密集场所的建设工程，要按照高于当地房屋建筑的抗震设防要求进行设计和施工。要建立健全学校、医院等人员密集场所建设工程地震安全责任制，落实各项防震抗震措施，提高综合防灾能力。

（九）组织开展震害防御基础性工作。制定实施全国主要地震构造带探测计划，抓紧完成省会城市和地震重点监视防御区大中城市的地震活动断层探测和危险性评价。进一步做好全国地震区划工作，尽快完成地震重点监视防御区县级以上城市的地震小区划和震害预测。对处于地震活动断层以及地质灾害易发地段的建筑，要抓紧组织搬迁、避让和实施地质灾害防治工程。加强抗震新技术、新材料研究和推广应用。

四、强化基础设施抗震设防和保障能力

（十）全面提升交通基础设施抗震能力。严格落实公路、铁路、航空、水运等交通设施抗震设防标准，加快危险路段、桥梁整治改造，在地震重点监视防御区、人口稠密和经济发达地区适当提高设防标准。完善交通运输网络，建立健全紧急情况下运力征集、调用机制，增强应对巨灾的区域综合运输协调能力和抢通保通能力。

（十一）加强电力、通信保障能力建设。本着安全性和经济性相结合的原则，适当提高电力、通信系统抗震设防标准。优化电源布局和电网结构，对重要电力设施和输电线路实行

差异化设计，加强重要用户自备保安电源的配备和管理。加强公用通信网容灾备份能力建设，提高基础电信设施防震能力。充分利用国家应急通信网络资源，结合卫星通信、集群通信、宽带无线通信、短波无线电台等各种技术，保证信息传输及时可靠。

（十二）提高水利水电工程、输油气管线、核设施等重大工程的抗震能力。优化抗震设计、施工，确保重大工程安全。加强抗震性能鉴定与核查登记，及时消除安全隐患。加快落实水库、重点江河堤防的安全保障措施，抓紧完成地震重点监视防御区内病险水库的除险加固。加强输油气管线、核设施、重点污染治理设施等管理和维护，防止地震引发次生灾害。

（十三）加强建设工程地震安全性评价监督管理。重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程，必须严格依法开展地震安全性评价，按照评价要求进行抗震设防。强化地震安全性评价资质单位和从业人员的监督管理，实行建设工程地震安全性评价质量终身负责制。

（十四）开展重要工程设施紧急自动处置技术研究。组织开展城市轨道交通、高速铁路、输油输气主干管网、核设施、电力枢纽等重要工程设施地震紧急自动处置技术系统研究，选择地震重点监视防御区的相关工程设施进行试点，逐步将紧急自动处置技术纳入安全运行控制系统，提升重要工程应对破坏性地震的能力。

五、大力推进地震应急救援能力建设

（十五）健全完善地震应急指挥体系。按照统一指挥、反应迅速、运转高效、保障有力的要求，加强抗震救灾指挥体系建设。完善规章制度，明确职责分工，健全指挥调度、协调联动、信息共享、社会动员等工作机制。结合防震减灾工作实际，加强灾害损失快速评估、灾情实时获取和快速上报等系统建设，为抗震救灾指挥决策提供支撑。进一步增强地震预案及相关预案的针对性和可操作性，经常性地开展预案演练，适时组织跨地区、跨部门以及军地联合抢险救灾演练。

（十六）加强地震灾害救援力量建设。加强国家和省级地震灾害紧急救援队伍建设，完善装备保障，提高远程机动能力，满足同时开展多点和跨区域实施救援任务的需求。建立健全军地地震应急救援协调机制，充分发挥解放军、武警部队在抗震救灾中作用。加强以公安消防队伍及其他优势专业应急救援队伍为依托的综合应急救援队伍建设，提高医疗、交通运输、矿山、危险化学品等相关行业专业应急救援队伍抗震救灾能力。积极推进地震应急救援志愿者队伍和社会动员机制建设，规范有序地发挥志愿者和民间救援力量的作用。

（十七）推进应急避难场所建设。各地区要结合广场、绿地、公园、学校、体育场馆等公共设施，因地制宜搞好应急避难场所建设，统筹安排所需的交通、供水、供电、环保、物资储备等设备设施。学校、医院、影剧院、商场、酒店、体育场馆等人员密集场所要设置地震应急疏散通道，配备必要的救生避险设施。

（十八）完善应急物资储备保障体系。加强国家、省、市、县四级救灾物资储备体系建设，优化储备布局和方式，合理确定储备品种和规模，完善跨地区、跨部门的物资生产、储备、调拨和紧急配送机制。加强救灾物资设备的质量安全监管。鼓励引导社会力量开展应急物资储备，推进应急救援产品动员生产能力建设，实现专业储备与社会储备、物资储备与生产能力储备的有机结合。

六、进一步健全完善政策保障措施

（十九）制定实施防震减灾规划。各地区要结合本地区地震安全形势，编制防震减灾规划，并纳入国民经济和社会发展规划，实现防震减灾与经济社会同步规划、同步实施、同步发展。做好防震减灾规划与其他各相关规划之间的衔接，统筹资源配置，确保防震减灾任务和措施有效落实。

（二十）增加防震减灾投入。要把防震减灾工作经费列入本级财政年度预算，并引导社会各方面加大对各类工程设施和城乡建筑抗震设防的投入，建立与经济社会发展水平相适应的防震减灾投入机制。健全完善抗震救灾资金应急拨付机制。加大对地震重点危险区、中西部和多震地区防震减灾工作的支持力度。研究探索符合国情的巨灾保险制度，进一步完善再保险体系，提升全社会抵御地震灾害风险的能力。

（二十一）加强防震减灾法制建设。有关部门要依照《中华人民共和国防震减灾法》的规定，抓紧制定完善相关法规规章和标准，建立健全防震减灾政策法规体系。各地区要结合本地区经济社会和防震减灾工作实际，做好地方立法工作。完善防震减灾行政执法、行政监督体制和机制，加强执法队伍建设，提高执法队伍素质。

（二十二）强化科技和人才支撑保障体系建设。落实《国家地震科学技术发展纲要（2007-2020年）》，加大防震减灾科技创新力度，深化大陆地震构造、地震孕育发生机理、地震成灾机理等重大基础科学研究，推进地震、火山监测预警、灾害防御、灾难医学和应急救援等领域的关键技术研发，努力突破制约防震减灾事业发展的科技瓶颈，提升科技对防震减灾的贡献率。要建立科学的防震减灾人才培养、选拔、使用评价制度，为防震减灾事业发展提供智力支持。

（二十三）加强国际交流合作。加强与有关国家、地区及国际组织在防震减灾领域的合作，建立完善大震巨灾参与和接受国际救援工作机制。密切跟踪国际地震科技和防震减灾发展趋势，学习借鉴国际先进技术和管理经验，促进我国防震减灾事业的发展。

七、加强组织领导和宣传教育

（二十四）落实防震减灾责任。地方各级人民政府要把防震减灾工作列入重要议事日程，切实加强领导，及时研究解决影响防震减灾事业发展的突出问题。各有关部门要依法履行防震减灾职责，形成工作合力。加强市县基层防震减灾力量，保障工作条件，切实保证防震减灾基层管理责任得到落实。

（二十五）大力开展防震减灾宣传教育培训。建立防震减灾宣传教育长效机制，把防震减灾知识纳入国民素质教育体系及中小学公共安全教育纲要，并作为各级领导干部和公务员培训教育的重要内容。加强防震减灾科普宣传，推进地震安全社区、示范学校和防震减灾科普教育基地等建设，充分利用国家防灾减灾日等开展宣传活动，增强公众自救互救意识，提高防灾能力。

（二十六）做好信息发布和舆论引导。完善地震信息发布制度，加强信息发布、新闻报道工作的组织协调。建立健全重大地震灾害舆情收集和分析机制，提高主要新闻单位地震突

发新闻报道快速反应能力。建立地震谣言应对机制，及时澄清不实报道和传闻。

各地区、各有关部门要按照本意见的精神，结合实际，制定贯彻实施的具体措施和办法，并加强监督检查，推进防震减灾法律法规和各项工作部署的贯彻落实。

国务院

二〇一〇年六月九日