

# 南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2006〕151号

---

## 市政府办公室关于印发 南通市防震减灾“十一五”规划的通知

各县（市）、区人民政府，市各有关部门和单位：

《南通市防震减灾“十一五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

二〇〇六年十二月三十日



# 南通市防震减灾“十一五”规划

《中华人民共和国防震减灾法》规定：“防震减灾工作实行预防为主，防御与救助相结合的方针，防震减灾工作应当纳入国民经济和社会发展规划”。《江苏省防震减灾条例》规定：“县级以上地方人民政府应当加强对本行政区域内的防震减灾工作的领导，将防震减灾工作纳入国民经济和社会发展规划，建立防震减灾工作领导责任制，及时研究处理防震减灾工作中的重要问题”。根据上述规定和我市经济社会可持续发展战略的要求，特编制《南通市防震减灾“十一五”规划》。

## 一、发展基础

在市委、市政府的领导和江苏省地震局的指导下，经过地方政府和地震、建设等部门及全社会的共同努力，南通市防震减灾工作在“十五”期间取得了一定的进展，为“十一五”期间全市防震减灾事业的顺利发展奠定了初步的基础。

### （一）防震减灾工作体系已基本建立

市、县（市）成立了以政府领导为主任、各有关部门负责人参加的防震减灾工作联席会议，统一领导和管理辖区内的防震减灾工作，形成了“政府统一领导、分级管理、层层负责”的工作格局。市、县（市）地震局均直属政府领导，受政府委托行使行政管理职能，同时加强了对辖区内省属地震台的领导。



## （二）防震减灾工作基本纳入法制化管理轨道

近几年来，国家先后颁布了《中华人民共和国防震减灾法》、《中国地震动参数区划图》、《地震预报管理条例》、《地震安全性评价管理条例》，江苏省发布了《江苏省防震减灾条例》、《江苏省工程建设场地地震安全性评价工作管理规定》等法律法规和规章。南通市人民政府先后印发了《南通市地震应急预案》、《南通市防震减灾十年目标实施纲要》、《南通市工程建设场地地震安全性评价工作管理规定》、《市政府关于加强防震减灾工作的通知》（通政发〔2005〕81号）等政策措施，从而使南通市防震减灾工作逐步纳入了法制化管理轨道。切实加强以地震安全性评价管理为基础的抗震设防管理工作，市、县（市）地震局进入行政审批服务窗口，重大建设工程和可能发生严重次生灾害工程的抗震设防要求管理工作取得了较好的进展。加大了防震减灾工作的行政执法力度，行政执法队伍得到了加强，人员的综合素质和执法水平有了较大提高，依法管理防震减灾工作已经有了一个良好的开端。

## （三）地震监测设施和观测环境保护工作得到了一定的提高

南通市地震信息网络的建成，实现了南通市地震局与江苏省地震局，以及与六县（市）地震局间的信息联网。

地震监测基础设施建设得到了新发展。全市境内，除省属南通、海安地震台外，“十五”期间加强了地震前兆台网建设，完成了苏12、苏14地下水井数字化、自动传输技术改造，增设了



启东、如皋、海门三个数字化电磁波观测点，更新了拼茶的电磁波仪器，购置GPS全球定位系统设备。2005年全面启动江苏省防震减灾技术系统建设项目（南通建设任务），新建2个宽频带数字测震台（启东、如东）和5个数字强震台（启东、海门、通州、如东、如皋）。2005年基本完成了项目土建任务，该项目的建成将为增强捕捉前兆信息的能力，打下了一定基础。观测环境依法保护工作得到了重视，省属海安台新迁丁所乡，干扰因素得到了排除。

#### （四）地震应急基础性工作逐步开展

“十五”期间，市、县（市、区）政府和有关部门、单位按规定制定或修定了“地震应急预案，部分生命线工程及易发生次生灾害的单位还建立了抢险队伍。建立了市、县（市、区）、乡镇三级灾情速报网络，落实了灾情速报人员队伍。

#### （五）防震减灾宣传工作有所加强

“十五”期间，防震减灾宣传工作纳入了市、县（市）宣传、地震部门的议事日程。防震减灾科普宣传队伍建设得到了发展，防震减灾科普宣传活动形式逐步走向多样化，社会公众的防震减灾意识和能力有了一定的提高。2001年12月25日竹行镇发生3.9级地震以及在近年发生的有感地震包括几次地震谣传事件的平息中，均因应急措施得当，加之人们具备一定的防震减灾知识，避免了盲目跳楼、人心浮动和社会秩序的混乱等现象的发生，取得了较明显的防震减灾实效。



## 二、形势分析

江苏是我国东部地区中强地震活动水平较高的省份，南通是江苏省中强地震频发的地区，历史上近海海域最大地震达7级，陆地上300多年前也曾发生过5级破坏性地震，1984年和1996年南黄海分别发生6.2级和6.1级地震，1990年与南通仅一江之隔的常熟——太仓发生5.1级地震，2001年12月在开发区竹行镇发生的3.9级地震，都造成了不同程度的损失，产生了较大的社会影响。我市东濒黄海，南临长江，处在长江中下游——南黄海地震带上，市区及所辖县（市）都长期处于国家和江苏省地震重点监视防御区内，面对严峻的震情形势，全市的防震减灾工作任务繁重。

2004年，全国、全省防震减灾工作会议和国务院国发〔2004〕25号文件、省政府苏政发〔2005〕20号文件，均针对我国面临的地震形势，明确提出了当前和今后一个时期防震减灾工作的新任务、新要求，防震减灾三大体系建设力度要求进一步加大。

“十五”期间全市防震减灾事业虽然得到了一定的发展，但也存在着明显的薄弱环节，主要是由于财政困难，重点项目建设经费投入不足，导致防震减灾基础设施建设滞后，城市综合防御能力不强，社会公众防震减灾意识能力还有相当大的差距，农村民居抗震设防存在较大隐患。全市的防震减灾数字化技术系统建设及地震监测分析预报水平、地震应急能力与南通经济发展和社会进步水平、与各级政府及社会公众对防震减灾的期望还存在较大差



距。数字化技术系统建设与苏南及部分苏中、苏北的市比，存在着明显差距。南通的防震减灾事业还任重道远。

### **三、指导思想、基本原则和发展目标**

#### **（一）指导思想**

根据《市政府关于加强防震减灾工作的通知》（通政发〔2005〕81号）精神，“十一五”期间我市防震减灾工作奋斗目标是：到2020年，全市基本具备综合抗御6级左右地震的能力，防震减灾能力进入全省领先行列。当前和今后一个时期，我市防震减灾工作的指导思想是：以“三个代表”重要思想为指导，树立和落实科学发展观，把人民群众生命财产安全放在首位，坚持防震减灾同经济建设一起抓，实行预防为主、防御与救助相结合的方针，切实加强地震监测预报、震灾预防、紧急救援三大工作体系建设，适当加大基础性投入，为推动全市防震减灾事业进入全省前列创造条件，进一步完善地震灾害管理机制，依靠科技、依靠法制、依靠全社会力量，不断提高综合防震减灾能力，为保护人民群众生命财产安全、促进我市经济社会跨越发展科学发展和谐发展提供可靠保障。

#### **（二）基本原则**

1. 坚持服务于国民经济和社会发展原则。

2. 坚持突出重点、全面防御的原则。既重视城市和我市沿江沿海联动开发中的防震减灾，确保重大建设工程、生命线工程和基础设施建设工程的安全，又不忽视广大农村的防震减灾工



作。

3. 坚持综合防御的原则。将地震监测预报、地震灾害防御、地震应急救援工作列入城市规划和基本建设、科技发展的重点项目计划，认真贯彻“预防为主、防御与救助相结合”的方针。

4. 坚持统一规划、分步实施、分级负担，提高整体效益的原则，充分发挥市、县（市）及各部门的积极性和创造性。

5. 坚持长期与近期目标相结合、软环境和硬环境建设相配套、重点与一般相兼顾、局部与全局利益相统一的原则，注重体现综合性、系统性。

### （三）发展目标

在市、县（市、区）人民政府的领导下，依靠科技进步和全社会的共同努力，使南通市区及所属县（市）城镇逐步具备抗御6级左右地震的能力，广大农村的民居也应具备相应的抗御地震灾害的能力。

1. 防震减灾工作纳入当地国民经济和社会发展总体规划，并与社会经济发展相适应。

2. 进一步健全防震减灾管理体系，充分发挥社会管理和服务职能，平时能有效地开展地震测、报、防，震时能迅速、准确、有效地处置各种情况。

3. 增强防震减灾社会意识，政府各有关部门和社会公众能比较自觉地用防震减灾的法律法规规范各自的行为，防震减灾科普宣传实现手段上的提升，社会公众应对地震灾害的能力得到普



遍提高。

4. 提高监测预报水平和快速反应能力。南通市地震数字化监测台网系统与周边地震台站及省、国家的地震监测系统相联网，使我市具备监测陆地上发生1.5级地震的能力。破坏性地震发生后，15分钟内能通报地震震级、地点、发震时间“三要素”。二小时内能完成灾情速报，二天内基本判断出地震类型和发展趋势。

5. 震灾预防能力增强。一般建设工程能按国家颁布的地震动参数区划图规定的抗震设防要求，进行抗震设防。重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程能按抗震设防要求进行抗震设防。2010年前要完成以下三项工作：一是对已建的尚未采取抗震措施的重要建（构）筑物和生命线工程能进行抗震性能鉴定和加固；二是完成南通市区的地震小区划工作；三是通过政策引导和扶持，调动农民的积极性，组织实施农村民居地震安全示范工程，以点带面，逐步推广，提升新建农村民居抗震能力。

6. 有完善的地震应急预案和应急措施，包括：具有快速高效的应急指挥体系和地震应急指挥技术系统，救灾必须的通讯、电力、交通、医疗和生活物资等能及时得到保障，震害预测，震灾评估工作系统能对震害实施动态跟踪。

#### **四、重点任务**

根据防震减灾法律法规及国务院国发〔2004〕25号、省政府苏政发〔2005〕20号和《市政府关于加强防震减灾工作的通知》



(通政发〔2005〕81号)等文件精神,“十一五”期间,必须切实加强地震监测预报、震灾预防、紧急救援三大工作体系建设。

重点任务见下表:

序号	项目名称	主要技术内容	基本目标	建设起止年限
1	南通地震应急指挥技术系统	地震应急指挥技术系统由六个子系统组成,即:信息网络中心、地震监测网络中心、地震分析预报系统、地震应急数据库系统、地震灾害预测与快速评估系统、地震现场应急指挥系统。	能够为市政府发布地震预警命令,对观测信息进行实时监视,对多种处理预案进行仿真模拟,挑选出防震减灾的最佳对策方案;能够为市政府抗震救灾指挥,处理地震现场紧急事务,为抗震救灾决策指挥提供可靠信息和决策依据,实现对破坏性地震灾害的直接管理与指挥。	2006年至2008年
2	南通市防震减灾科普教育基地工程	具有150m <sup>2</sup> 以上固定的场所,有宣传展板,配备必要的地形地貌立体模型、典型地质标本、断层模型及地震监测仪器模型,配备多媒体演示仪器等。	提升防震减灾科普知识的普及教育水平,提高各级社会组织和广大群众的防震减灾意识和抵御地震灾害的能力。	2006年至2009年



3	南通市城市震灾预测和地震小区划	考虑具体场地条件的影响，研究地震破坏作用在小范围的变化情况，进行城市地震地质灾害预测和地震小区划。	为制定城市土地整体利用规划、工程场址选择以及预测地震时地面破坏产生的震害等提供依据。为建设工程的抗震和减震设计、抗震加固和预测结构振动破坏等提供设计地震动参数。	2006年到2008年
4	南通市地震应急避难场所总体规划及示范工程建设	依据我市城区现状和未来发展趋势，编制市城区应急避难场所总体规划，同时选择适宜地点进行应急避难场所示范工程建设。	按照科学、规范、多灾种综合防御要求，指定公共绿地或新建公共绿地，设置与城市人口密度相适应的应急疏散通道和避险场所，配置必要的救生设施。	2007年至2010年
5	南通市城市隐伏活动断层探测工程	查明市区活动断层的分布及其危险性和危害性分析，并提出防御对策。	使城市建设、土地利用、发展规划更加科学合理，重要设施、生命线工程、高层建筑和居民区可有效避开活动断层。	2008年至2010年

## 五、保障措施

防震减灾工作是一项涉及社会方方面面的系统工程，要在政府的统一领导下，各部门合力协作，各司其职，密切配合，形成防震减灾的工作合力，确保规划各项目标任务落到实处。各县（市）、区人民政府应根据本规划，制定本地区的防震减灾规划，使防震减灾工作与经济社会协调发展。



## （一）完善防震减灾工作体系建设

“十一五”期间，必须进一步加强政府对防震减灾工作的领导，健全、完善防震减灾工作体系，强化行政管理和社会管理职能。

1. 健全各级防震减灾工作指挥机构及其办事机构。指挥机构统一组织、协调防震减灾工作中的重大问题，市、县（市、区）地震及相关部门为其办事机构，负责处理防震减灾工作中的日常事务。

2. 成立市地震灾害损失评定委员会，受省地震局委托建立建设工程地震安全性评审委员会。

3. 市、县（市、区）人民政府和各有关职能部门对防震减灾工作实行行政首长负责制，制定并落实相应的工作程序和措施。防震减灾工作纳入县（市、区）政府和部门年度工作目标考核体系。

4. 生命线保障单位和大型企事业单位有一名负责人分管防震减灾工作。

5. 建立和发展群测群防网络。积极推进全市地震宏观观测网、地震灾情速报网、防震减灾科普宣传网、社区地震应急网、农村民居抗震设防指导网和乡镇、街道防震减灾助理员队伍建设。

## （二）健全防震减灾制度体系

“十一五”期间，要逐步建立、健全与防震减灾事业发展相



适应的制度和监督机制，加强执法队伍建设和行政执法工作。

1. 防震减灾法律法规的贯彻实施和监督检查。进一步宣传、贯彻《中华人民共和国防震减灾法》、《江苏省防震减灾条例》等法律法规和规章，并根据“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的原则，监督检查执行情况。

2. 加强地方防震减灾制度建设。

(1) 市、县(市、区)人民政府要制定、完善地震应急预案，各有关职能部门、重点企事业单位要制定出与本级政府地震应急预案相匹配的地震应急应对预案。

(2) 建立市、县(市、区)防震减灾行政执法责任制，健全行政执法制度，完善行政执法程序。

3. 进一步加强防震减灾执法队伍建设，不断强化执法意识，规范执法行为，提高执法水平。

(三) 建立、健全防震减灾协调机制和相应经费渠道

市、县(市、区)人民政府要能够切实将防震减灾工作纳入经济建设和社会发展规划，建立、健全保障防震减灾工作有效开展的协调机制和相应经费渠道。要进一步加强对本辖区内防震减灾工作的领导，加大资金投入和科技支持力度，将本辖区内防震减灾事业所需经费纳入本地计划和财政年度预算，为防震减灾事业持续、快速、健康发展提供经费保障。

(四) 加快防震减灾基础设施和技术系统现代化建设

“十一五”期间，根据《江苏省防震减灾“十一五”规划》，



结合南通市的实际,要重点完成“南通市地震应急指挥技术系统”建设,提升应急处置能力;加强“南通市防震减灾科普教育基地工程”建设,提高社会公众的防震减灾科学素养和防震避震、自救互救能力;推进“南通市城市震灾预测和地震小区划”、“南通市隐伏活动断裂探测工程”建设,为编制国土利用规划、城市发展规划和建设工程选址等提供科学依据;要结合城市广场、绿地、公园等建设,规划和设置必要的地震紧急疏散通道和避险场所,加快“南通市地震避震广场建设”。

#### (五) 加强工程建设的震害防御工作

“十一五”期间,要十分重视和加强南通市城乡建设和各类重大工程建设的震害防御工作。

1. 市、县(市、区)人民政府编制城市总体规划时必须包括城市抗震防灾规划。城市抗震防灾规划的规划范围应当与城市总体规划相一致,并与城市总体规划同步实施。建设行政主管部门根据城市防震减灾规划,会同有关部门编制城市抗震防灾规划。

2. 依法严格管理建设工程抗震设防和地震安全性评价工作。

(1) 新建、扩建、改建建设工程,必须达到抗震设防要求。一般工业与民用建筑的建设工程,按照国家颁布的地震烈度区划图或者地震动参数区划图规定的抗震设防要求进行抗震设防。重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程必须进行专门地震安全性评价,并根据地震安全性评价的结果,确定抗震设防



要求，进行抗震设防。

（2）重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程，必须严格按照国家和省有关规定进行地震安全性评价。地震行政管理部门应会同有关专业主管部门，加强对地震安全性评价工作的监督检查。

（3）各级发展改革、地震、建设、规划等部门要加强协作，密切配合，在项目立项、规划、设计、施工等各个环节严格把关，采取切实有效措施，把抗震设防工作落到实处，确保工程质量。

3. 加强对已建重要建（构）筑物的抗震性能鉴定与抗震加固工作。

（1）对城市未进行抗震设防的重大建设工程、生命线工程、超高层建筑、易产生严重次生灾害工程的抗震性能进行鉴定，对不符合抗震设防要求的建（构）筑物进行抗震加固。

（2）努力提高城镇居民住宅和农村民居的抗震能力，加速城镇危房拆迁改造，积极推进适合不同地区的农村抗震民居图纸的设计和运用。

#### （六）加强地震应急能力建设

市、县（市、区）人民政府和有关部门单位要按照高标准、严要求及时修订和完善地震应急预案，并做到组织落实、责任明确。加强地震应急指挥技术系统建设，建立应急救援志愿者队伍，推动群众性自救、互救队伍建设。投资改善应急救援装备，做好救灾物质（资金）储备工作。



### （七）加强防震减灾宣传教育

“十一五”期间，要把防震减灾宣传教育工作作为三个文明建设的一项内容，常抓不懈。建立、健全防震减灾的宣传网络，实施好市、县（市）科普教育基地建设工程，结合利用广播、电视、报刊，举办知识竞赛，开展防震避震演习等多种宣传形式，对社会公众进行防震减灾法律法规和科普知识的宣传教育。2007年前，市、县（市、区）要各完成一处防震减灾科普教育基地和一所防震减灾科普教育示范学校的建设。到2010年，全市防震减灾教育面达80%，通过宣传教育，全民防震减灾意识和参与意识普遍增强，能够掌握防震避震，自救、互救的基本知识。

### （八）加强队伍的自身建设

坚持以“三个代表”重要思想教育职工，加强爱国主义、集体主义、社会主义和艰苦奋斗、爱岗敬业、乐于奉献的优良传统教育，大力发扬“包容会通、敢为人先”的南通精神。树立强烈的事业心、责任感、使命感和正确的世界观、人生观、价值观，在地震系统内部形成团结向上、奉献敬业的良好风尚。

调整优化队伍结构，不断提高整体的科技实力、创新能力和专业知识水平，形成一支能适应防震减灾事业发展需要的精干高效的专业队伍。

采取有力措施，加强人才培养，全面提升全系统人员的行政工作能力和专业技术水平。

加强廉政建设，坚持依法行政，建立健全各种行之有效的监



督制度，坚决防止和纠正部门和行业不正之风。

**主题词：防震减灾△ 十一五 规划 通知**

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

---

南通市人民政府办公室

2006年12月31日印发

---

共印70份