

《宁夏回族自治区防震减灾“十三五”规划 (2016-2020年)》解读

宁夏地震局

自治区政府办公厅、自治区地震局联合印发了《宁夏回族自治区防震减灾“十三五”规划(2016-2020年)》(以下简称《规划》)。为了进一步增进对规划的理解、推进规划落实,现就《规划》有关情况进行解读。

一、为什么要编制《规划》?

防震减灾事关人民生命财产安全和经济社会发展,是保障全面建成小康社会的重要环节,是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的重要方面。因此,编制《规划》,对于指导自治区“十三五”防震减灾事业发展,具有十分重要的意义。

(一) 编制《规划》是落实党中央决策部署的要求。“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,党中央提出治国理政新理念新思想新战略,将公共安全体系建设放在更加突出位置,要求牢固树立安全发展观念。党中央对防震减灾工作高度重视,习近平总书记多次就防震减灾工作做出重要指示,要求牢固树立灾害风险管理和综合减灾理念,坚持以防为主、防

抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。这些要求必须要在《规划》中加以落实。

（二）编制《规划》是服务自治区经济社会发展的需要。

《规划》紧紧围绕全面建成小康社会和全面深化改革开放的总目标，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，以最大限度减轻地震灾害损失为根本宗旨，坚持防震减灾与自治区经济社会相融合的发展道路，坚持依法依规管理，进一步完善“政府领导、部门负责、公众参与”的防震减灾治理体系，结合“十三五”自治区经济社会发展纲要，明确未来5年防震减灾事业发展的指导思想、目标任务、重点项目、工作举措，是服务自治区“十三五”经济社会发展的重要体现。

（三）编制《规划》是服务人民地震安全需求的举措。防震减灾是一项社会公益性事业，是各级政府向全社会提供的一项重要公共服务。未来五年是全面建成小康社会的关键时期，随着城市化进程的加快和宁夏经济的迅猛发展，强震造成的经济损失也呈随之增大的趋势。在《规划》编制中，我们始终坚持以人民为中心的发展思路，以最大程度减轻地震灾害损失为遵循，推动“十三五”自治区防震减灾事业更好地发展，努力把人民群众对地震安全的期待变成我们防震减灾的持续行动。

二、《规划》编制基于什么样的背景？

《规划》是《宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》在防震减灾领域的延伸和《国家防震减灾规划（2006年—2020年）》的细化。《规划》主要基于自治区严峻的地震形势和防震减灾事业发展的现状编制。

（一）震灾严重是自治区的区情之一。地震是一种自然灾害，其特点是难以预测、突发性强、破坏性大，一旦发生破坏性地震，造成的财产损失和人员伤亡难以估计。宁夏位于鄂尔多斯西缘，处于南北地震带的北段，区域地质构造复杂、活动断裂发育，历史上曾发生过多次强烈地震，震灾损失严重。有历史记录（公元876年）以来，曾发生过1739年银川—平罗8.0级地震和1920年海原8.5级地震以及3次7级地震和10次6级地震。从历史地震看，南北地震带属于中国大陆中强地震活动主体区，地震灾害对人民生命财产安全和社会稳定的威胁严峻，社会公众对地震安全的要求更加迫切。

（二）经济社会发展面临的震灾风险高。随着自治区“一个支点、二个基地、一个示范区”战略的逐步实施，自治区区域中心城市以及城镇化和重大工程建设进程日益加快，社会财富聚集效应日益明显，地震安全风险越来越高。农村地区民居抗震设防薄弱，容易造成“小震致灾、中震大灾、大震巨灾”的状况。一旦发生破坏性地震，地震灾害造成的损失不可估量，迫切需要加强地震监测预测、推进基础探测、规范抗震设防监管、强化地震应急技术支撑，以最大限度地减轻地震灾

害对经济社会造成的损失。

（三）防震减灾工作有良好的基础。在自治区党委、政府、中国地震局的领导下，“十二”五期间，依托科技发展和项目支撑，自治区防震减灾三大体系工作得到长足发展。防震减灾管理体系逐步健全，“政府主导、部门协同、社会参与”的防震减灾融合共治工作体制机制逐步完善，以条例、政府规章及规范性文件组成的自治区防震减灾法规体系初步建立，为规范和管理全区防震减灾工作提供了法律依据；防震减灾基础设施不断完善，依托科学技术的发展，新的观测方法和技术逐步应用，初步实现了地震监测的数字化、网络化和集成化，地震监测能力有所提高。数字化技术的应用为地震科学研究提供了丰富的第一手资料，为地震预测预报打下良好基础；震害防御基础工作成效显著，抗震设防管理纳入基本建设管理程序，重大工程、生命线工程和高层建筑、市政基础设施工程抗震设防的监督管理更加有序、规范，校舍安全工程稳步推进，新建农村民居地震安全能力得到进一步提升；应急救援能力逐步提高，地震部门依法履行职责，为政府提供地震应急决策咨询和震情灾情信息服务，提供抗震救灾指挥技术支撑，国家重大活动和重要时段的地震安全应急保障能力逐步提高；防震减灾服务社会能力明显增强。自治区地震活动断层探测工作有序开展，探测工作成果在城市规划、建设等部门广泛应用；防震减灾知识宣传和地震应急演练广泛开展，公众防震减灾意识显著提高。

三、《规划》的编制有什么特点？

以往的防震减灾五年规划主要聚焦于地震行业自身发展。本《规划》呼应自治区经济社会发展需要，突出体现了以下几个特点。

（一）突出全面谋划。《规划》定位为“十三五”时期自治区防震减灾领域的总体规划，《规划》从全面提高自治区地震灾害综合防范能力，服务地方经济社会发展、保障人民生命财产安全出发，对全区的防震减灾工作进行统筹谋划和科学布局，为实现与全国同步建成小康社会提供更加有力的地震安全保障。

（二）突出开放合作。《规划》编制自2014年8月启动，我们组织相关领域专家开展广泛调研，及时向中国地震局汇报进展并邀请相关领域专家集中研讨，听取意见建议。规划文本向自治区住房与建设厅、国土资源厅等10余部门以及自治区市、县地震局和中国地震局有关专家征求意见，将征求到的意见建议吸纳进《规划》，既确保《规划》在专业方面的指导性，又注重加强与地方各部门、各领域的衔接，增强了《规划》的全面性和协调性。

（三）突出软硬结合。《规划》遵循国家治理体系和治理能力现代化的要求，既考虑加强防震减灾基础设施建设，通过设计重点项目，不断提高防震减灾现代化水平，提升防震减灾的“硬实力”，也更加注重通过加强法治、文化建设，增强社

会公众的防震减灾意识，发挥社会组织在防震减灾工作中的作用，提升“软实力”。

（四）突出有效衔接。《规划》编制过程中，注重规划之间的相互衔接。一是与“十二五”期间国家防震减灾重大项目的衔接，在确保完成现有重点项目的基础上，对项目实施效果和目标任务完成情况进行评估，结合项目特点认真研究“十三五”期间要做的后续工作，使项目效益得到充分发挥；二是与《宁夏回族自治区防震减灾规划（2006-2020）》和《宁夏回族自治区“十二五”防灾减灾规划》的衔接，强化规划目标、任务的延续性，对上述规划的目标、任务和重点项目进行梳理和评估，确保2006—2020规划目标的实现。三是加强对自治区近年经济社会发展布局、目标和重点工作任务的研究，使防震减灾工作规划更加符合自治区经济社会发展需要。

四、“十三五”发展目标是如何考虑的？

在制定《规划》发展目标时，我们认真落实党中央关于防震减灾工作的具体要求和中國地震局统一部署，统筹考虑自治区经济发展和防震减灾能力水平，组织各领域专家深入开展研究，采用定性和定量相结合的方式确定发展目标和细化指标。

（一）着力提升防震减灾现代化水平和科技创新水平。《规划》认真落实中央关于加强防灾减灾体系建设、提高地震灾害防御能力的要求，把提升地震灾害综合防范能力作为根本，到“十三五”末，实现地震监测预报、震灾预防、应急救援体系

效能显著，科技创新驱动更加有力。在此基础上，确定了一系列指标：自治区重点城市地区监控能力达到 $ML \geq 1.0$ 级，定位精度小于 3km；城市新、改、扩建建设工程和农村集中建设的农宅建设项目抗震设防达到中国地震动参数区划图标准要求，城市、农村地震灾害风险水平有效降低。充分利用科技创新成果，使地震监测和预警、卫星航空遥感、地理信息系统等高新技术，在地震预测、灾情预判、灾情获取、灾害评估等方面得到应用，争取在大陆强震机理与预测技术、地震成灾机理与减灾技术等方面达到国内同等水平。

（二）着力推进防震减灾服务社会化、标准化和信息化，建立完善的公共服务网络和服务机制。《规划》认真落实自治区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要的要求，转观念、补短板、强服务，争取到“十三五”末，使自治区防震减灾公共服务能力得到全面提升。在此基础上，确定了一系列指标：提供区内中强地震分钟级仪器烈度服务和秒级地震预警服务，地震区划、活断层探测和重大工程地震安全性评价等成果广泛服务于自治区空间规划、国土利用和重大工程建设，震后1小时内提供震灾快速评估结果、5天内完成灾区地震烈度评定等。

五、《规划》主要任务是如何确定的？

围绕发展目标的实现，《规划》针对防震减灾工作的薄弱环节，确定了提升三大能力、推进三大建设，共六项任务。

（一）地震监测预测、地震灾害防御、地震应急救援构成了

防震减灾三大核心能力。在自治区党委、政府和中国地震局的领导下，近十几年来自治区防震减灾三大工作体系日臻健全，但与发达地区相比，与自治区经济社会发展需求相比，防震减灾能力还有一定的差距。因此，推进工作体系现代化，大力提升三大能力依然是防震减灾的重点。为此，《规划》进一步明确了“十三五”时期三大能力提升的具体要求。比如：完善地震监测台站、建设地震烈度速报与预警系统、开展活动层调查与探测等。

（二）信息化、管理体系和科技创新三大建设是防震减灾治理体系和治理能力现代化的必然要求。通过完善自治区地震信息服务系统，提供快速、高效的地震信息产品，提升地震信息服务社会的能力和水平；通过进一步健全防震减灾工作机构，理顺自治区各级政府防震减灾工作职责，形成上下联动、职责明确、分工负责的防震减灾管理体系；通过完善自治区防震减灾法制体系，提升防震减灾依法行政能力。

六、《规划》重点工程项目是如何考虑的？

本着弥补防震减灾事业发展短板，促进《规划》重点目标指标实现的原则，《规划》从提供地震烈度速报和预警服务、强化农村民居抗震能力、前兆观测资料整合应用、防震减灾基础设施建设、防震减灾社会服务等方面，设置了6个重点工程项目。

（一）宁夏地震烈度速报与预警工程。地震烈度速报和预

警是减轻和应对灾害的有效手段，是落实习近平总书记关于加强灾害监测预警和风险防范能力建设要求的重要举措。目前，地震烈度速报和预警技术在日本等多地震的国家和地区得到较好的应用。地震预警是利用震中附近密集的地震台网，快速估算地震影响范围和程度，利用电磁波传播速度远远快于地震波传播速度的规律，抢在破坏性地震波到达震中周边地区之前，发布警告信息，为公众紧急避险、高铁、核电等重大工程紧急处置提供支持，为震灾后科学高效调配救灾力量，最大限度挽救生命提供服务。

本工程作为中国地震烈度速报与预警工程的一部分，已于2015年6月通过国家立项批复。主要内容是在自治区境内新建或改造原有的测震台，组成测震台网；在自治区境内新建或改造原有强震台，组成地震烈度速报台网；建设自治区级的地震监测与预警中心和5个市级地震预警发布平台，实现地震烈度速报和预警功能，向政府部门、社会公众提供分钟级仪器地震烈度速报和重点领域秒级地震预警服务。

（二）宁夏及邻区 GPS 观测资源整合与应用。整合应用自治区测绘系统 GPS 站点和地震系统在宁夏周边的 GNSS 观测站的资料，结合精密重力测量和精密水准测量资料，获取大范围、高精度、高时空分辨率、实时动态的地壳运动精细图象，研究孕震力源、地震活动的时空迁移与地壳运动之间的关系，为预测和减轻其他如滑坡、崩塌、沉降等地质灾害中发挥重要作用。

建设 GPS 观测网络和数据传输、处理及共享服务系统，实现资料共享，为防灾减灾、测绘、大地测量、气象、城市规划等提供服务。

（三）宁夏前兆综合观测台网建设工程。加强基础科学研究，调整优化全区前兆台网布局，充分利用科技发展成果，建设多学科、高精度、高分辨的地震前兆监测网络，为地震监测预报提供可靠观测资料，为研究探索地震中短期地震预测提供基础资料。

（四）宁夏震灾预防基础探测工程。该项目将通过活动断层探测，查明自治区重点城市地震活动的地质和地球物理背景，深化对地震孕育和地震风险的科学认识，形成地震区划图等重要成果，为采取有针对性的防震减灾措施提供依据。“十三五”期间主要是继续开展中卫市、灵武市规划区活动断层探测与地震危险性分析评价。对规划区地震构造条件、工程地震条件和强震动特点的详细考察和深入研究，进行活动断层探测和鉴定、地震危险性分析、场地地震动参数和地震地质灾害区划，科学评价城市规划区的地震安全性，为抗震设防、工程合理避让、土地利用以及编制抗震防灾规划和应急预案提供科学依据。

（五）实施防震减灾科学素质教育工程。该项目将以落实《全民科学素质行动计划纲要实施方案（2016-2020）》十大重点任务为主线，开展防震减灾知识宣传，提高公众防震减灾意

识和自救互救能力，有效减轻人员伤亡。主要是开展多种形式的防震减灾宣传教育，推动全民防震减灾科学素质的提升。另外开展防震减灾科普教育基地、防震减灾示范项目建设，在原有基础上新创建国家级防震减灾科普教育基地 1 所；创建国家级地震安全示范社区 10 个，以点带面推动防震减灾知识普及和社会公众防震避险能力提升。

（六）宁夏智慧地震服务工程。本项目立足于《宁夏信息化“十三五”发展规划》框架，推进智慧地震发展战略，推动信息技术与防震减灾业务的深度融合和创新发展，实现“数据资源化、业务云端化、服务智能化、运维科学化”的防震减灾信息化建设目标，更好为地方政府和社会公众提供服务。项目主要是建立宁夏智慧地震服务的资源服务、运维、安全保障管理三个管理体系；建设智慧地震行业专有云、智慧地震电子政务云、智慧地震互联网云三个云平台以及地震时空大数据和地震综合业务运控管理两个平台；构建智慧云平台的 N 个应用分系统。系统的建成将显著提升自治区地震信息服务自动化、可视化、智能化水平，提高政府地震应急决策水平和地震应急指挥与协同响应能力。

七、如何保障规划的顺利实施？

一分部署，九分落实。防震减灾是一项系统工程，需要全社会的共同努力，既需要在法制框架下构建良好的运行体制机制，也需要政府主导、社会协同、公众参与，凝聚实施合力。

（一）政府主导、部门合作和社会参与相结合。将防震减灾纳入地区经济社会发展大局中统筹谋划，推动规划重点项目落地。充分发挥防震减灾领导小组的作用，发挥防震减灾小组各成员单位的积极性，发挥市、县（区）地震工作机构在防震减灾中的作用，建立政府相关部门之间协调和谐、密切配合、齐抓共管的协作渠道，提高防震减灾管理能力。

（二）依法规范管理。充分利用好现有防震减灾法律法规，逐步推动完善地方法规、制度体系建设，依法推动防震减灾规划落实。

（三）强化规划实施的跟踪检查。明确政府、部门在防震减灾规划任务落实中的责任，细化规划任务，落实部门责任。发挥各类执法检查、行政检查和部门联合专项检查的作用，督促防震减灾规划的实施，促进规划目标任务的全面实现。

（四）完善防震减灾投入机制。建立健全事权与财权相统一、以财政投入为主体的经费投入机制，积极争取国家政策、资金、项目支持，鼓励和引导企业、社会、个人投入防震减灾事业发展，形成多元化的投入机制，共同推进防震减灾事业发展。