

重庆市地震局

关于《重庆市地震预警管理规定》（草案征求意见稿）的说明

根据我市立法计划安排，重庆市地震局起草了《重庆市地震预警管理规定》（草案征求意见稿）（以下简称《规定》）。为深入推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法质量，现向社会公众公开征求意见，就《规定》作如下说明：

一、立法的必要性和可行性

（一）地震预警立法具有必要性和紧迫性。

第一，这是贯彻落实党中央防灾减灾救灾体制机制改革精神的迫切需要。党和国家高度重视地震预警工作。习近平总书记作出重要指示批示，要求“加快地震预警体系建设、科学发布预警”。2016年12月，中共中央国务院出台《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，明确要求“建立健全与灾害特征相适应的预警信息发布制度，明确发布流程和责任权限”。

第二，这是填补当前防震减灾法制空白的必然要求。

《“十四五”国家防震减灾规划》提出要“强化预警服务”。建成国家地震烈度速报与预警系统，形成部门联合、上下衔接、管理规范的地震预警体系。国家和我市尚无地震预警专

门立法，亟需填补现有法律空白，使地震预警做到有法可依，保障地震预警系统的有力建设、有效运转、有序服务。

第三，这是完成我市地震安全保障任务的现实需要。重庆位于我国南北地震带中段东侧，辖区内分布有五条区域性基底断裂带，具备中强地震活动背景，有记录以来共发生6次5级以上地震。全市地震具有震源浅、烈度高、震害相对其他地区同级别地震震害重，且易发生严重次生地质灾害的特征，地震灾害形势较为严峻。同时，重庆是丝绸之路经济带的重要支点、长江经济带的西部中心枢纽、海上丝绸之路的经济腹地，作为“一带一路”和长江经济带“Y”字形大通道的联结点，奠定了重庆长江上游地区的经济、交通、金融、文化中心的战略地位；三峡水库库腹、库尾均在重庆境内，重庆库段面积占三峡库区总面积的85%，成渝地区双城经济圈、三峡库区地震安全保障任务艰巨。

第四，这是规范我市地震预警系统建设的必然要求。我国已基本掌握了地震预警的关键技术。“国家地震烈度速报与预警工程”重庆子项目预计今年底试运行，“重庆市地震烈度速报与预警工程”预计2023年建成，两项工程将面向全市提供实时地震烈度速报和预警信息，大大增强社会、重大工程应对处置突发地震的能力，减轻地震灾害损失。

（二）地震预警立法具备法理的正当性。

预警立法具有上位法的支撑。《中华人民共和国防震减灾法》规定“国家加强地震监测预报工作，建立多学科地震监测系统，逐步提高地震监测预报水平”，明确提出“国家

支持全国地震烈度速报系统的建设”。《重庆市防震减灾条例》第10条规定：本市应当建立地震烈度速报系统和地震灾害预警系统。

（三）该立法项目已具备现实的可能性。

第一，地震预警系统相关技术标准和规范已较成熟。中国地震局制定出台了一系列地震预警技术规范标准，规范地震预警信息服务和终端建设。地方也积极进行了尝试，如辽宁省制定了《地震预警信息发布规范》，并于2022年6月30日正式批准实施。

第二，地震预警系统的示范应用已积累丰富的实践经验。日本、墨西哥、台湾等国家和地区的地震预警已成为实用化的减轻地震灾害手段，京津冀、四川、云南等省区市地震预警也已进入试运行阶段。多年来的地震预警系统示范应用为地震预警立法积累了实践经验。2022年9月5日四川泸定6.8级地震后，中国地震预警网成功推送预警信息。四川省各地预警终端、手机APP、第三方平台等渠道成功接收预警信息，向不同地区提供预警服务，为公众应急避险、重点企业紧急制动提供了信息支撑，发挥了积极的减灾实效。

第三，地震预警立法可资借鉴的立法范例较充足。目前全国已有福建、云南、甘肃、辽宁、陕西、山西、内蒙古、新疆、河南、山东、广东、河北、西藏、天津、江苏等15个省、自治区、直辖市制定了地震预警地方性法规和地方政府规章。我市地震预警立法可资借鉴的立法范例已较充足。

综上所述，制定《重庆市地震预警管理规定》，合法、

必要、可行。

二、立法的过程

为确保《规定》既有重庆特色，又经得起检验、管用好用，市地震局坚持开门立法，深入基层调研，坚持阳光立法，广泛征求意见，坚持为民立法，提高立法质量。成立工作专班，制定工作方案，以问题为导向，梳理预警立法核心问题，逐个解决；深入基层调研，广泛征求各区县（自治县）人民政府和有关部门的意见建议，充分借鉴其他省市地震预警的成功经验和作法；多次召开专题讨论会，条分缕析，逐字逐句打磨文本，确保立法质量。

三、立法的指导思想、基本原则和体例

（一）指导思想。按照《中华人民共和国防震减灾法》的立法宗旨和要求，结合本市实际，从防御和减轻地震灾害，保护人民生命和财产安全，促进经济社会的可持续发展的角度出发，为本市地震预警活动提供法律保障。

（二）基本原则。一是贯彻“两个坚持、三个转变”等新理念新思想新要求新战略；二是落实我国提出的2019—2035年新时代防震减灾事业现代化建设目标；三是重点解决地震预警系统建设、信息发布与传播等问题；四是增强立法的科学性、规范性和可操作性，细化地震预警信息发布、传播与处置、地震预警终端安装、地震预警宣传与应急演练等具体规定。

（三）立法体例。本次立法本着精简实用的思路进行。全文共28条，未分章节。第1条至第7条阐述了立法目的

和依据、适用范围、地震预警定义、基本原则、规划与财政保障、职责分工、区域协同、社会参与等内容；第 8 条至第 12 条主要规定了地震预警系统的规划编制、系统建设、标准规范、试运行等内容；第 13 条至第 17 条主要规定地震预警信息发布与传播，对地震预警信息接收和播发装置的安装范围、地震预警系统及其设施的维护、预警信息发布权限、发布管理、发布流程及规范、预警信息自动接收播发机制等作出了规定；第 18 条、第 19 条规定地震预警应急处置；第 20 条规定地震预警系统运行情况的监督检查，第 21 条、第 22 条规定地震预警设施和观测环境的保护及相关法律责任，第 23 条规定地震预警知识宣传教育，第 23 至 27 条规定相关违法行为与责任追究，第 28 条规定具体施行时间。

四、需要说明的问题

（一）关于预警系统规划建设问题。

地震预警系统是一个极其复杂的系统工程，在监测技术上主要依赖于测震台网（地震预警信息是地震监测产出的服务产品），具有很强的专业性，因此其必须按照国家有关法律法规进行规划建设，设计、施工和仪器入网等必须符合相关技术标准和行业要求。在《规定》中，确定了“政府主导、部门协同、社会参与”的原则和“统一规划、统一管理、统一发布”的工作机制（详见第 3 条）。结合地震工作部门职责及工作实际，确定“由市地震工作主管部门组织编制全市地震预警系统建设规划，报市人民政府批准后组织实施；区县（自治县）地震工作主管部门组织编制本行政区域的地震

预警系统建设实施方案，报本级人民政府批准后组织实施；重大建设工程及可能发生严重次生灾害的建设工程可经市地震工作主管部门同意后建设专用地震预警监测站点”的地震预警系统规划建设权责体系（详见第9条），从而将全市地震预警台网规划建设纳入统一管理，避免各自为政、重复建设、技术不协调、标准不一致等问题，同时，充分考虑了各区县（自治县）和部分建设单位的实际需求。

（二）关于预警终端安装的范围问题。

为确保地震预警充分发挥防灾减灾功能，同时又不至于产生不必要的经济负累，科学、合理地确定应当安装预警终端的场所、主体范围非常重要。在《规定》的起草过程中，起草小组在广泛征求意见的基础上，结合实际以“重大工程”和“人员密集”两大标准来确定预警终端的安装范围，同时鼓励其他单位、重要场所根据自身需求自愿进行安装，扩大预警信息接收范围（详见第13条）。

（三）关于地震预警信息发布传播问题。

地震预警信息发布具有区域性、受众范围广，时间以秒计，社会影响大的特点。为保证地震预警信息发布切实可操作，最大限度减轻地震灾害损失，必须对地震预警信息的发布主体、播发平台等作出明确规定。《规定》中明确了“市人民政府授权市地震工作主管部门统一发布”，其他任何单位和个人不得擅自发布，确保地震预警信息发布的权威性和统一性。同时，预警信息需要通过一定的媒介传播给社会公众，其传播应当迅速、广泛、覆盖全面，《规定》明确了广

播、电视、互联网、移动通信等官方指定的预警信息播发媒体，并确定了市地震工作主管部门和有关部门对播发媒体的指导和监督，使地震预警信息的发布具有权威性、准确性、即时性。《规定》还对擅自发布或者编造、传播虚假地震预警信息行为的法律责任作出了规定（详见第 25 条）。

（四）关于地震预警应急处置措施问题。

迅速高效采取应急处置行动是地震预警达到减灾目的的决定性环节，政府、社会和公众应根据地震预警信息采取科学有效的应急行动，人员密集场所、重要工程设施等应当采取相应的紧急处置措施。《规定》草案中明确了各级人民政府及其有关部门和单位应当在地震应急预案中明确地震预警处置措施，建立地震预警应急响应机制，并在接收到地震预警信息时按应急预案和相关技术规范处置（详见第 18 条）。

（五）关于地震预警知识普及和应急处置演练问题。

地震预警对于社会公众来说还比较陌生，如何真正取得预警实效，减轻地震灾害，关键是要社会公众普遍了解地震预警知识，熟悉地震预警处置程序，掌握应急避险技能，因此做好宣传普及工作非常重要。《规定》根据各级人民政府及有关部门的职能划分，明确规定了各单位和部门的地震预警知识宣传普及和应急演练职责，即各级地震工作主管部门应当联合相关部门开展宣传教育，各级应急管理部门应当联合相关部门指导开展应急演练，广播、电视、报刊、互联网等媒体和通信运营企业应当支持地震预警公益宣传，如此形

成覆盖广、有层次的网格化宣传教育体系，不断提高社会公众利用地震预警信息有效避险的能力和特殊行业采取相应紧急处置措施的水平（详见第 23 条）。

（六）关于其他主体参与地震预警建设问题。

社会其他主体（包括科研机构、企业、社会组织和个人等）有参与地震预警系统建设、开展地震预警研究的积极愿望，应当给予鼓励和支持。但考虑到地震预警信息发布的高度敏感性和其他安全因素，《规定》草案对社会其他主体参与地震预警工作设置了一定的管理措施（如第 7 条、第 9 条等）。这样既保障社会其他主体合法、有序参与地震预警系统建设和科学研究的权利，同时也充分考虑将其纳入全市统一规范管理，尽量避免由此可能造成的社会不稳定因素。