



电力企业 安全生产应急管理

DIANLI QIYE ANQUAN SHENGCHAN YINGJI GUANLI

国家安全生产应急救援指挥中心/组织编写

煤炭工业出版社

电力企业安全生产应急
A3144740
TM08-43
G98b

国家安全生产应急救援培训教材之十二

电力企业安全生产应急管理

国家安全生产应急救援指挥中心 组织编写

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电力企业安全生产应急管理 / 国家安全生产应急救援
指挥中心组织编写. --北京: 煤炭工业出版社, 2013

国家安全生产应急救援培训教材

ISBN 978-7-5020-4198-4

I. ①电… II. ①国… III. ①电力工业—安全生产—
安全管理—技术培训—教材 IV. ①TM08

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 049101 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: www.cciph.com.cn
北京房山宏伟印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*
开本 787mm × 1092mm¹/₁₆ 印张 13¹/₂
字数 316 千字 印数 1—2 000
2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷
社内编号 7021 定价 36.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

前 言

电力是现代文明社会不可或缺的基本能源，电力系统安全稳定运行和电力可靠供应直接关系到国民经济的安全发展和人民生命财产安全，甚至关系到国家安全和社会稳定。应急管理是电力企业安全管理的重要组成部分。全面做好应急管理工作，提高电力突发事件防范和应急处置能力，尽可能防止和减少由此造成的人员伤亡、财产损失和社会影响，是坚持“以人为本”理念，落实科学发展观的必然要求，也是保护人民群众的根本利益，全面履行电力企业社会责任，构建和谐社会的具体表现。

2003 年以来，国家电力监管委员会（以下简称电监会）在建立健全电力应急法制、体制和机制，编制完善各级各类应急预案，构建科学有效的应急预案管理模式，开展电力企业应急培训和联合应急演练，推动电力应急保障能力建设，建立完善电力应急指挥平台体系等多方面做了大量工作，初步建立了电力行业应急管理体系，有效提高了电力企业应对各类突发事件的应急处置能力。

加强应急管理培训，强化企业员工的应急意识和技能，是做好电力企业安全生产应急管理工作的基础。《电力企业安全生产应急管理》培训教材对于推动全国电力企业的安全生产应急管理体系建设，进一步完善电力企业安全生产应急预案体系，开展电力应急救援，最大程度地减少电力突发事件及其造成的损失具有重要意义。

《电力企业安全生产应急管理》教材共八章：第一章介绍了突发事件与应急管理相关的概念和内容以及目前国内外应急管理的现状；第二章介绍了电力企业应急管理工作基本内容，分析了电力生产的过程和特点以及电力突发事件发生的原因和特点；第三章介绍了电力企业风险分析与监测预警相关内容，包括危险源辨识、电力系统脆弱性分析、安全生产风险评估、电力企业安全生产预测预警，并详细介绍了电力企业安全生产存在的主要风险；第四章介绍了电力企业应急救援体系的结构与应急能力评估的主要内容；第五章介绍了电力企业应急预案体系，包括应急预案编制的程序、应急预案的管理，并通过实例给出应急预案具体要素和内容；第六章介绍了电力企业应急演练

的程序、方法及工作重点；第七章介绍了电网企业和发电企业典型事故处置程序、现场处置措施；第八章探讨了电力企业应急管理信息建设，包括建设的基本思路、研究内容和系统的主要功能。

本培训教材适用对象包括各级安全生产监管监察机构和大中型企业负责人、应急管理人员和电力监管机构、电力企业从事安全生产工作的管理和技术人员。本书可用于指导各电力企业开展应急管理工作，同时可供其他行业应急救援工作者参考，也可作为有关高等院校研究生和本科生的教材。

《电力企业安全生产应急管理》培训教材，是国家安全生产应急救援专业培训教材之一，具有很强的理论性和指导性。《电力企业安全生产应急管理》教材的出版，对于推动电力企业应急管理培训工作的开展，对提高电力企业应急救援能力，加强事前防范和事后处置能力，提升电力企业各级人员应急管理水平和应急处置能力起到积极作用。

编写组

二〇一二年十月

目 次

第一章 引论	1
第一节 突发事件与应急管理	1
第二节 国外应急管理现状	4
第三节 国内应急管理现状	9
第二章 电力企业应急管理	16
第一节 电力生产过程及特点	16
第二节 电力突发事件发生原因及特点	20
第三节 电力企业应急管理基本原则	21
第四节 电力企业应急管理基本任务	22
第三章 电力企业风险分析与监测预警	27
第一节 危险源辨识	27
第二节 电力系统脆弱性分析	33
第三节 安全生产风险评估	35
第四节 电力企业安全生产事故风险分析	38
第五节 电力企业安全生产监测预警	46
第四章 电力应急救援体系与应急能力评估	59
第一节 电力应急救援体系建设原则	59
第二节 电力应急救援体系组成	60
第三节 电力应急救援法规体系	62
第四节 电力应急救援组织体系	65
第五节 电力应急救援运行机制	68
第六节 电力应急救援保障体系	69
第七节 电力企业应急能力评估	72
第五章 电力企业应急预案体系	76
第一节 应急预案概述	76
第二节 电力企业应急预案编制	79
第三节 电力企业应急预案管理	85
第四节 电力企业应急预案范例	88

第六章 电力企业应急演练与培训	100
第一节 电力企业应急演练.....	100
第二节 电力企业应急培训.....	113
第三节 某地处置大面积停电事件应急联合演练实例.....	115
第七章 电力企业事故应急处置	118
第一节 电网企业典型事故应急处置.....	118
第二节 发电企业典型事故应急处置.....	124
第三节 典型处置案例.....	132
第八章 电力企业应急管理信息系统建设	140
第一节 电力企业应急管理信息系统建设的基本思路.....	140
第二节 电力企业应急管理信息系统设计思路.....	141
第三节 电力企业应急管理信息系统主要功能.....	142
附录一 中华人民共和国突发事件应对法.....	148
附录二 生产安全事故报告和调查处理条例.....	158
附录三 电力安全事故应急处置和调查处理条例.....	164
附录四 国家突发公共事件总体应急预案.....	170
附录五 国家处置电网大面积停电事件应急预案.....	176
附录六 生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则.....	182
附录七 电力企业综合应急预案编制导则（试行）.....	189
附录八 电力企业专项应急预案编制导则（试行）.....	192
附录九 电力企业现场处置方案编制导则（试行）.....	197
附录十 电力突发事件应急演练导则（试行）.....	199
参考文献.....	206
编后语.....	208

第一章 引 论

安全生产自古以来就是人类社会活动的重大命题。事实表明,工业化快速发展时期是事故高发期。20 世纪 90 年代以来,随着我国工业化快速发展,我国生产安全事故数量大幅度上升,重大、特大生产安全事故多发频发,造成大量人员伤亡和财产损失,严重影响经济发展和社会稳定。同时,我国自然灾害呈现多发态势,给生产安全造成不利影响,其中对电力行业的影响尤为突出,自然灾害和电力事故导致的电网大面积停电、水电站垮坝等电力突发事件,对人民生活、社会公共秩序、国民经济发展将造成巨大影响。面对严峻的安全生产形势,一方面要按照“安全第一、预防为主、综合治理”的方针,采取各种有效预防措施,加强事故隐患排查治理,减少或降低生产安全事故的发生;另一方面要全面加强应急管理工作,建立安全生产应急救援体系,提高事故应急能力,将生产安全事故及自然灾害造成的人员伤亡和财产损失降到最低。

第一节 突发事件与应急管理

应急管理得到社会的普遍关注源于所对应的客体:突发事件的不断出现。实际上,突发事件无时无刻不在出现,贯穿于人类社会演进的全过程。根据《中华人民共和国突发事件应对法》(主席令第 69 号,以下简称《突发事件应对法》),突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

一、突发事件特征

1. 不确定性

不确定包括事件的发生不确定、事件发生的时间不确定、事件发生的状况不确定、事件的变化方向不确定、事件的后果以及严重程度不确定。突发事件自始至终都处于不断的发展变化中,即事件发生的原因、变化方向、影响因素、形态和后果往往没有规律且难以预测和把握。

突发事件发生的不确定性使人们在突发事件面前往往无所适从,增加了人们的恐慌感和不安全感。如各种火灾、爆炸、中毒等事故灾难,难以准确预测其在何时何地、以何种方式发生;有些突发事件,如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等,虽能作出一定的预报,但对这些突发事件发生的具体形式及其造成的影响难以准确预见。

2. 紧迫性

突发事件往往是突如其来或者只有短时预兆,事态发展迅速,必须立即采取非常态的紧急措施加以处置和控制,否则将会造成更大的损失和危害。突发事件发生时需要应急管理人员在巨大的压力下迅速调度可以利用的人力、物力和财力,有效应对,控制事态,消

除不利后果和影响。如危险化学品泄漏、爆炸等事故发生后,对可能造成的人员伤亡、财产损失和环境污染要迅速响应,立即采取有效措施,避免事态进一步扩大。

3. 危害性

突发事件的危害主要是指社会危害,受害的主体具有群体性。虽然突发事件的初始涉及范围不一定在公众领域,但事件发展或事件本身的迅速传播会引起公众关注,成为热点并造成公共损失、公众心理恐慌和社会秩序混乱。

4. 公共性

突发事件可能是由自然原因造成的,如地震、洪水等;也可能是由技术原因造成的,如危险化学品泄漏、火灾、爆炸等;也可能是由公共卫生原因造成的,如“非典”、“禽流感”等;还可能是由社会原因造成的,如暴力、民族冲突、群体性事件等。

尽管突发事件的起因千差万别,但有一点是相同的,即它们涉及的对象不是单个的人,而是社会公众,至少是一个特定单位或地域内的一群人。因此,防范突发事件需要取得公众的共识,需要公众的参与,当事件发生时,要采取必要的措施阻止事态的扩大和发展。

二、突发事件分类和分级

突发事件具有多样性,依据突发事件的发生过程、性质和机理,将突发事件分为4类。

(1) 自然灾害。自然灾害是指由自然因素引发的与地壳运动、天体运动、气候变化有关的灾害。主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。如2008年南方低温雨雪冰冻灾害、“5·12”四川汶川大地震等。

(2) 事故灾难。事故灾难是指由于人类活动所导致的事件或事故,主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。如2010年上海“11·15”特别重大火灾事故、2011年“7·23”甬温线重大铁路交通事故等。

(3) 公共卫生事件。公共卫生事件是指由病菌、病毒引起的大面积疾病流行事件,主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。如2003年非典型性肺炎(SARS)事件、2009年甲型H1N1流感疫情等。

(4) 社会安全事件。社会安全事件是指由人们主观意愿产生、危及社会安全的事件,主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。如2008年拉萨“3·14”打砸抢烧暴力犯罪事件、2009年乌鲁木齐“7·5”打砸抢烧暴力犯罪事件等。

根据《国家突发公共事件总体应急预案》,各类突发事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般分为4级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。突发事件等级与响应主体的关系见表1-1。

三、应急管理基本概念

应急管理是指为了迅速、有效地应对可能发生的突发事件,控制或降低其可能造成的后果和影响,而进行的一系列有计划、有组织地管理,包括预防、准备、响应和恢复4个

表 1-1 突发事件等级与响应主体的关系

等 级 响应主体	I 级（特别重大）	II 级（重大）	III 级（较大）	IV 级（一般）
国 家	√			
省 级	√	√		
市 级	√	√	√	
县 级	√	√	√	√

阶段。根据《突发事件应对法》、《生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则》（AQ/T 9002—2006），应急管理相关基本概念如下。

1. 应急准备

应急准备是指针对可能发生的事件，为迅速、有序地开展应急行动而预先进行的组织准备和应急保障。

2. 预警

预警是指为高效地预防和应对突发事件，对突发事件征兆进行监测、识别、分析与评估，预测突发事件发生的时间、空间和强度，并依据预测结果在一定范围内发布相应警报，提出相应应急建议的行动。

3. 预警分级

预警分级是指根据突发事件的危害程度、紧急程度和发展态势所划定的警报等级。发布时一般用红色、橙色、黄色和蓝色表示，其中红色为最高级别。

4. 应急响应

应急响应是指突发事件发生后，有关组织或人员采取的应急行动。

5. 应急响应分级

应急响应分级是指根据突发事件的等级和事发单位的应急处置能力所确定的应急响应等级。

6. 应急预案

应急预案是指针对可能发生的突发事件，为迅速、有序地开展应急行动而预先制定的行动方案。

7. 应急救援

应急救援是指在应急响应过程中，为消除、减少突发事件危害，防止突发事件扩大或恶化，最大限度地降低突发事件造成的损失或危害而采取的救援措施或行动。

8. 应急恢复

应急恢复是指突发事件的影响得到初步控制后，为使生产、工作、生活和生态环境尽快恢复到正常状态而采取的措施或行动。

9. 次生、衍生事件

次生、衍生事件是指某一突发事件所派生或者因处置不当而引发的其他事件。

10. 应急保障

应急保障是指为保障应急处置的顺利进行而采取的各项保证措施。一般按功能分为人

力、财力、物力、交通运输、医疗卫生、治安维护、人员防护、通信与信息、公共设施、社会沟通、技术支撑以及其他保障。

11. 一案三制

一案三制是指为应对突发事件所编制的应急预案和建立的运作机制、组织体制以及相关法制基础的简称。

12. 应急演练

应急演练是指针对突发事件的风险和应急保障工作要求，由相关应急人员在预设条件下，按照应急预案规定的职责和程序，对应急预案的启动、预测与预警、应急响应和应急保障等内容进行应对训练。

四、应急管理内容

传统的应急管理注重事件发生后的即时响应、指挥和控制，具有较大的被动性和局限性。20 世纪 70 年代后期，更具综合性的现代应急管理理论逐步形成，并在许多国家的实践中取得了重大成功。无论是在理论上还是在实践上，现代应急管理都主张对突发事件实施综合性应急管理。

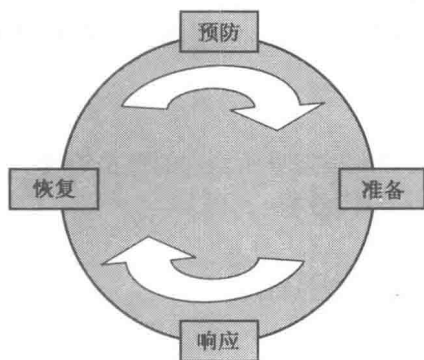


图 1-1 应急管理过程

结合突发事件的特点，应急管理应强调对潜在突发事件实施全过程的管理，即预防、准备、响应和恢复，如图 1-1 所示，使突发事件应急管理贯穿于各个过程，并充分体现“预防为主、常备不懈”的应急理念。

一般而言，应急管理过程的 4 个阶段并没有严格的界限，且往往是交叉的，但每一个阶段都有自己明确的目标，而且每一阶段又构筑在前一阶段的基础之上，因而预防、准备、响应和恢复相互关联，构成了突发事件应急管理工作一个动态的循环改进过程。

第二节 国外应急管理现状

应急管理已经成为工业发达国家危机管理的一个相当重要的组成部分，尤其进入 20 世纪 90 年代以来，一些工业发达国家把应急管理工作作为维护社会稳定、保障经济发展、提高人民生活质量的重要工作内容，成为维持国家管理正常运行的重要支撑体系之一。美国、德国、澳大利亚、日本等国家都建立了运行良好的应急管理体制，包括应急管理法规、管理机构、指挥系统、应急队伍、资源保障和公民知情权等。国外消防管理部门作为政府防灾减灾的主要职能部门也向多功能化方向转化和发展，普遍承担了灭火工作、救护工作、防化工作、垮塌事故、爆炸事故、交通事故以及空难救援等抢险救援任务，其中应急救援行动占消防队全年出动总数的 90% 左右。美国、德国、澳大利亚、日本等国家形成了比较完善的应急救援系统，使整个应急管理工作更加科学、规范和高效。

一、美国应急管理现状

美国在 20 世纪 70 年代以前,应急工作采用的是地方政府各自为战、社会救援力量和国家救援力量并存的形式。由于体制上的不顺,一旦发生突发事件,很难把这些救援力量统一协调起来,使国家应对危机的能力受到很大限制。“9·11”事件后,美国政府高度重视应急管理工作,在应急管理组织体系、运行机制、指挥体系及应急专家、救援队伍、物资等方面取得了突破性进展。

1. 完整的应急管理组织体系

联邦政府、州政府、市(或县)政府层层建立应急管理机构,自上而下形成了完整的应急管理组织体系。主要由 3 个层次组成:

(1) 联邦政府设有国土安全部及派出机构(10 个区域代表处)。

(2) 州政府都设有应急管理办公室。

(3) 地方政府也设有应急管理机构。

2. 完善的应急运行机制

国土安全部、各州、市(县)应急管理机构都设有应急运行调度中心。应急运行调度中心工作人员 24 h 轮班值守,监测监控潜在事故灾难、自然灾害、公共卫生、群体事件和恐怖袭击等信息,并与各个方面保持畅通的联系,汇总、分析各类信息,下达紧急事务处置指令并及时反馈应对过程中的各类情况等。

3. 标准的应急指挥体系

为了高效、规范地进行应急处置工作,美国制定了标准的应急指挥体系 ICS (Incident Command System, 以下简称 ICS)。ICS 是实施应急指挥的工具,具有标准化、弹性化的结构,不论事件大小、事件类型,还是事前计划、事发应对都普遍适用。ICS 思想源于美国军方指挥方法,在 19 世纪 70 年代后由加州一些应急组织进行了改良,并在实践中不断完善,并成为美国应急管理中采用的标准指挥体系。

除此之外,为在处置紧急突发事件的第一时间保证物资和医药用品的供给,美国对应急物资和医药用品进行了专项储备。美国还注重应急管理人才队伍的建设,大到应急管理学科体系,小到各级应急管理机构和公众的培训、演练,形成了比较完备的应急管理教育培训体系。

二、德国应急管理现状

德国经过多年探索,形成了运行良好的应急管理体制,包括应急管理法规、管理机构、指挥系统、应急队伍、资源保障和媒体沟通等,形成了比较完善的应急指挥救援系统。

1. 建立高风险预警分析系统

应急预警是整个突发公共事件管理过程的第一个阶段,目的是有效预防和避免突发公共事件造成的不利后果。德国有多家应急研究机构,拥有先进的监测预警技术系统。在众多的应急研究机构和风险分析系统中,居于核心的是重大灾害预防委员会(DKKV)、地理研究中心和德国危机预防信息系统(deNIS)。

德国危机预防信息系统借助 2000 多个互联网平台向全社会集中提供各种危机预警信

息，人们可以从中方方便地找到有关民众保护和灾难救助的信息，也可以了解危险情况下如何采取预防措施等信息。该信息系统还有一个供内部使用的信息平台（deNIS2），整合了民事保护和灾难预防方面的信息，以便在发生灾难时快速联动。

2. 设立应急指挥中心和应急指挥系统

德国公共危机管理分为联邦和地方两个层次。联邦政府主要负责战争状态下的民事保护，16个州政府负责和平时期的灾难救助工作。因此，大量的应急救护工作由地方政府承担。基于这样的管理体制，德国的应急管理纳入各级政府日常管理工作，设有经常性的协调机构，负责信息处理和部门间的协调，对各部门制定的应对突发事件方面的政策进行综合协调，并为决策部门传递重要信息。覆盖中央政府和各级地方政府的常设应急指挥中心和危机决策指挥系统，其决策和执行相互分离，并且逐渐向标准化方向发展。

当灾难或危机发生时，启动危机决策指挥系统，该决策指挥系统也分为两个层面。第一是联邦层面，各部委对其所管辖领域负责，需要各部门协作时，由联邦总理负责协调。联邦层面的指挥中心核心部分包括内政部指挥中心、灾情中心、新闻发言人，总指挥一般是国务秘书，成员来自内政部各司局的领导。指挥中心的职责是在专家指导下进行决策。第二层面是各州、行政专区、县的危机决策指挥系统，负责对发生在本行政区域内的灾难或危机进行应急处置。

3. 建立专业化、一体化应急救援队伍

德国是建立专业化应急救援队伍较早的国家。以消防等专业力量为骨干、社会组织为侧翼、志愿者队伍为支撑的各种应急力量协同配合，构成横向到边、纵向到底的应急网络。在这一网络中，消防队以其技术、装备和数量优势，成为各类突发事件应急救援的中坚力量。德国的消防局、消防队承担着应对突发公共危机事件的重任，是紧急情况下的最高指挥机构，也是一支设备最专业的救灾专业队伍。消防队过去主要职责为防火、救火，现在不仅防火、救火，还承担着事故现场紧急救援、灾害现场指挥的工作。除此之外，消防队还需广泛开展灾害救援知识的宣传和培训以及在其他紧急情况下提供援助的工作，消防队已经逐渐发展成为应急救援的核心力量。德国消防队有职业消防队、志愿消防队和企业消防队3种类型。一般情况下，人口在10万以上的城镇必须建立一支职业消防队，职业消防队由直接从事灭火和特殊技术救援的政府官员和其他从事职业消防的职员与工人组成。无职业消防队的城镇应建立志愿消防队。志愿消防队的队员都是兼职的，平时都从事着自己的工作，一旦发生火灾，他们都自愿地、无偿地参加城镇消防队或本地消防联合会，从事消防救援工作。目前全国共拥有2.7万职业消防队员和130万志愿消防队员。

4. 建立应急管理技能培训体系

德国建立了比较严密的危机管理培训体系。联邦政府设立了国家紧急救援训练基地或培训中心，建有专门的高等学府和研究中心，培养高层次救援管理人才和专业人才。应急管理培训包括专业培训、志愿者培训和社会教育3部分。专业培训主要由内政部落属的联邦民事保护与灾难救助局、联邦技术救援局负责，突出跨地域、跨部门的联合救灾能力培训。参加专业培训的学员来源广泛，既包括联邦和州，又包括军队、警察、内政、消防等不同领域和部门的人员。德国的危机管理、应急计划及民事保护研究、培训学院（AKNZ）是联邦政府中央培训进修机构，承担了专业培训的任务。

德国的应急管理培训形式主要有：

(1) 应急管理课程。主要介绍德国应急管理体系, 涵盖日常生活危险防御、灾难保护的法律法规、危机事件的风险分析系统、危机中的媒体沟通、危机中的决策、危机管理中的标准化问题等课程, 由专门的教师负责讲授, 采用互动式教学。

(2) 现场考察课程。主要是对德国的危机处理进行实地考察。如科隆警察局常设指挥中心、科隆危机指挥中心指挥部、德国危机管理、突发事件规划及民事保护学院 (AKNZ) 的跨州演练系统, 德国联邦技术救援署 (THW) 总部和黑森州灾情中心, 前联邦政府防空工事等都向学员开放。丰富的、有针对性的现场考察和观摩, 深化了德国及各联邦州的危机管理体制、机制, 志愿者体系运转, 一线救援人员的培训模式的规律性认识。

(3) 情景模拟、桌面推演和实地演练。这 3 类课程基本都是对德国应急指挥系统的演练, 通过预设一定的危机和灾害场景, 给定危机的时间、地点、灾情、任务及完成任务的时限, 分配给每个学员具体的行政指挥中心人员角色, 承担相关部门的应急职责。

三、澳大利亚应急管理现状

澳大利亚国家应急管理系统主要由国家应急管理委员会、联邦政府应急管理组织和州应急或灾害管理组织 3 个部分组成。各级机构分工和职能明确, 运转高效、协调。作为联邦制国家, 按联邦宪法的规定, 州政府负责保护所辖公民的生命和财产安全, 地方政府负责灾害应急的具体组织和实施。联邦政府对外代表澳大利亚负责海外灾害应急, 对内代表国家对资源的调配和协调、财政援助, 应急的技术标准和培训等方面给予各州政府帮助。在澳大利亚灾害管理体系中, 州政府对灾害应急管理和规划负有主要责任, 他们颁布相关的法规和政策, 通过地方政府的执行来体现其管理作用, 地方政府则直接组织灾害应急预案和方案的实施。

在联邦政府中, 目前司法部负责灾害和应急事务管理, 澳大利亚应急管理中心则是联邦政府管理应急事务的机构。澳大利亚应急管理中心的前身是 1974 年 2 月成立的隶属于联邦国防部的自然灾害组织 (NDO), 当时 NDO 具有民防职能、各州受灾时协调联邦物资援助和帮助各州的灾害管理能力的建设。1993 年 1 月, NDO 改名为澳大利亚应急管理中心 (Emergency Management Australia, EMA), 该机构的任务虽然仍以自然灾害管理为主, 但还增加了其他应急 (比如人为突发的技术事故, 营救等) 任务。2001 年 11 月, EMA 从国防部分离, 划归联邦司法部领导。澳大利亚应急管理中心的职能有: 强化国家应急管理能力, 降低社区的灾害易损性, 提高地方的应急管理能力和意识。

澳大利亚抗灾的一个成功经验就是建立了一套指导灾害规划和管理的概念和原则, 即“4 个概念和 6 个原则”。这些概念和原则是 1989 年 NDO 在总结澳大利亚抗灾的实践和管理理念的基础上发展起来的。虽然 NDO 建立的概念和原则不是强制性的国家条文, 但是作为指导意见, 它被各州政府广泛接受。它的关键思想和基本要点已被纳入各州相关法律条文中, 从而具有强制性特征。

所指的 4 个概念, 一是全灾害方法, 即无论是何种灾害或紧急状态, 虽然处理特定灾害的措施和方法是不同的, 但灾害应急管理面临的任务是相似的。从逻辑上说, 同样的应急管理安排可以应用到各种灾害的应急处理中。二是综合的方法, 即灾害应急管理应有预防、准备、响应和恢复 4 个基本要素 (PPRR)。三是所有机构的方法, 即防灾减灾安排

是基于所有相关机构、各级政府、非政府组织和社区间的积极的“伙伴关系”，许多不同的组织在执行“PPRR”的一个或多个管理要素中起着重要的作用，他们代表着一定的规划和管理结构。四是充分准备的社区，即在灾害管理的“PPRR”中，社区是最基本的焦点，社区对可能发生的灾害应有充分准备。

所指的6个原则，一是适当的组织机构（灾害管理安排必须有一个操作机构支撑，建立明确“PPRR”责任的机制）。二是明确指挥和控制（在灾害发生之前，必须以法律或应急规划形式明确指定灾害控制权和部门指挥权）。三是明确支援的协调（在防灾规划中，必须指定支援抗灾资源的调配机构和职责）。四是建立信息管理系统（建立发达的通信网络）。五是及时应急响应（应急预案的启动可以不受政府是否宣告灾害应急状态的影响，应急预案最好由上级任命的灾害应急官员启动）。六是建立有效的应急预案。

四、日本应急管理现状

日本是一个高度重视防灾救灾的国家，将防灾救灾工作和国家建设发展结合起来综合考虑，为公民提供更加安心、安全、安定的社会和生活环境。按照综合防灾救灾的理念和原则，日本在建立一体化的灾害综合管理体制，有效开展防灾救灾工作方面，都具有本国的特点，并积累了较丰富的经验。

1. 建立综合防灾救灾体制

日本在防灾救灾的长期实践中认识到，传统的以单项灾种管理为主、单个防灾部门管理、单靠政府力量的应急管理体制，是无法面对重大危机挑战的，从而转向建立资源整合、广泛参与、综合协调的应急管理体制。主要特征和经验是：

（1）在防灾救灾方面进行组织、信息、资源的全面整合，建立多灾种管理、多部门参与的综合应急管理体制。

（2）制定全面、详细的灾害管理法律法规、防灾规划和应急预案，为各级政府和社会组织防灾救灾提供明确而具体的行动指南。

（3）层层建立政府应急管理协调机构，强化防灾救灾工作的跨部门协调、跨地区协调、部门内部协调、政府与社会协调。

（4）提倡“自己的生命自己保护”的防灾理念，使民间组织、社区组织、企业、国民都广泛参与防灾救灾事务，增强全社会的自救、互救和公救能力。

（5）健全应急保障制度，包括财政预算、信息交流、宣传报道、物资储备、财产管理、评估考核、社会保障等一整套应急保障制度。

2. 制定防灾救灾规划和开展应急演练

根据灾害管理法律法规，日本各级政府制定了由综合防灾救灾规划、部门规划和专项规划组成的灾害管理规划体系。防灾救灾规划一般包括总则、灾害预防、灾害应急和灾后恢复等部分。演练训练的形式大致有3种：

（1）综合防灾演练。演练项目有紧急召集演练、信息联络演练、总指挥部运作演练、现场指挥演练。

（2）图上演练。演练的主要目的是培养演练参加者的判断能力、行动能力、对地区防灾规划的熟悉能力，保证发生紧急情况时的快速反应和救援活动能够顺利进行。

（3）政府与相邻地区 and 单位进行联合演练。主要目的是促进彼此之间的合作，通过

演练发现问题,进一步完善灾害管理机制。

3. 建立完善的灾害管理法律体系

日本建立了由五大类数十项法律组成的灾害管理法律体系,有十分完善的防灾减灾法律制度。在国家层面,日本先后制定了《灾害救助法》、《灾害对策基本法》、《消防组织法》等一整套灾害综合管理法律法规和单项灾种管理法律法规。在地方层面,在国家防灾减灾救灾法律出台后,地方政府马上根据本身需要而制定相应的条例和实施细则,具体规定有关消防、危险物管理、急救、灾害救助、信息公开、药物管理、动植物防疫、水源和自来水管理、防止公害和环境污染等各个方面的灾害管理施行细则。通过这些灾害管理法律法规,使各级政府、政府部门和社会组织依法实行灾害管理,提高防灾减灾救灾工作的规范性和有效性。

4. 通过签订协定加强不同主体之间的合作互助

为了保证发生灾害时各个民间团体、志愿者的救援和合作,相邻地区政府的合作互助,日本各级地方政府往往通过签订协定或合同的形式,做到平常进行灾害信息的相互交流,应急时相互救援和帮助。

5. 提供充分的应急保障和物资储备

日本政府将各种应急保障职责落实到具体部门。发生灾害时,地方政府重点落实现场救援、疏散工具、避难场所和基本生活必需品供给方案,市町村行政首长可以征用公用或民用物资、设备、土地、建筑,可以向相邻地区、上一级政府提出请求援助要求。都道府县行政首长可以动员指定地方行政机关、公共机关采取应急措施,依法向防卫厅请求自卫队支援,发布人员物资设施动员命令。经费保障分为本级财政防灾预备费预算、上级政府财政负担或补助、政府借债、灾害对策基金等,发生紧急灾害时中央政府发布公告,并可以采取生活必需品配给、商品劳务价格管制、债务延期偿还等必要的紧急措施。

在物资储备方面,根据日本《灾害救助法》,各级政府必须累积灾害救助基金,用于事先购买和储备足够的应急救援物资,如压缩饼干、大米、方便面、毛毯、饮用水等应急食品和物资,各种社会组织 and 家庭在平时十分重视应急物资储备,如每个家庭一般都储备有食品、毛毯、蜡烛、木炭、炉子、水壶、帐篷、医药品等应急时需要的物资,以备发生灾害时解决燃眉之急。

6. 建立地区间横向应急救援协作体制

经验表明,发生大规模灾害时仅仅依靠本地政府的应急力量是难以应对的,这就需要与相邻地区政府进行合作。为此,日本地方政府比较重视建立相邻地区政府之间的相互协作和救援体制。救援内容包括提供应急救援的信息、物资、设备、医疗人员、避难场所、交通运输工具等,以应对重大危机的挑战。

第三节 国内应急管理现状

一、我国应急管理现状

(一) 安全生产应急管理现状

近年来,我国各地区、各有关部门和单位认真贯彻落实党中央、国务院关于加强应急

管理工作的决策部署,全面推进安全生产应急管理工作,以“一案三制”为重点,在应急预案体系、应急管理体制机制、应急能力建设、应急管理法制建设、应急管理基层基础工作、应急救援队伍建设与发挥的作用等方面取得了重要进展。

1. 应急预案体系进一步完善,应急演练广泛开展

(1) 国家层面:专项应急预案和部门应急预案进一步健全。国务院有关部门按照《国家突发公共事件总体应急预案》的要求,结合实际,制定、修订了一批事故灾难类应急预案。

(2) 地方层面:安全生产应急预案进一步向基层延伸。县级以上政府及部门安全生产应急预案编制工作基本完成。许多地方的乡镇(街道)、社区等基层单位也制定了应急预案。

(3) 企业层面:中央企业总部及其所属单位已全部完成了应急预案编制工作,高危行业生产经营单位的应急预案覆盖率达到100%,其他各类生产经营单位应急预案编制工作也都有所加强。

与此同时,各地区、各有关部门和单位在建立健全应急预案体系的基础上,结合实际,积极组织开展了各类应急演练。

2. 安全生产应急管理体制机制逐步建立健全

(1) 安全生产应急管理机构建设正在推进。各地区、各有关部门和单位按照“十二五”规划纲要要求,加快了安全生产应急管理机构建设步伐。

(2) 应急救援协调联动机制不断完善。在国务院安委会框架内建立的由有关部门、总参、武警部队参加的安全生产应急救援联络员机制日益完善。与此同时,各省(自治区、直辖市)安全监管部门大都与当地相关部门建立了工作机制,一些市(地)也根据省级有关部门的要求建立了相应的工作机制,提高了协同应对事故灾难的能力。

3. 安全生产应急能力建设取得了新进展

安全生产应急救援队伍力量不断壮大,体系基本形成。在各地区、各有关部门的积极推动下,我国专职安全生产应急救援队伍规模不断扩大,矿山救援队伍、铁路救援队伍、公安消防队伍、海上搜救、危险化学品、民航、电力等应急救援队伍也有较大规模的扩大。目前,以各专业应急救援队伍体系为基础的整体应急救援队伍体系已基本形成。

另外,应急队伍自身建设不断加强,素质和战斗力得到提升,各类应急救援队伍的装备建设得到加强。

4. 应急管理法制建设不断推进

应急管理法规标准建设工作有所加强,《突发事件应对法》为安全生产应急管理提供了法律基础。各地区、各有关部门以《突发事件应对法》为依据,加快了相关法规、规章、标准的制定工作。

5. 应急管理基层基础工作进一步加强

(1) 多数地方应急管理基层基础工作有了较大进展。在应急机构建设、预案工作、应急宣传等方面,许多地方正逐步向乡(镇)、村屯、社区进行延伸。

(2) 各级各类安全生产应急管理培训工作普遍展开。国家安全生产应急指挥中心组织编写了《安全生产应急管理》和矿山救护指挥员、危险化学品、冶金行业、煤矿等安全生产应急管理培训教材。各地区、各有关部门和单位按照要求分级分批全面开展了安全