



China Emergency
Management Report 2013

中国应急管理报告

— 2013 —

主编 洪 毅

国家行政学院出版社



China Emergency
Management Report 2013

中国应急管理报告

— 2013 —

主编 洪 毅

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国应急管理报告. 2013/洪毅主编. —北京:国家行政学院出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-5150-1015-1

I. ①中… II. ①洪… III. ①突发事件—公共管理—
研究报告—中国—2013 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 259146 号

书 名 中国应急管理报告(2013)
作 者 洪 毅
责任编辑 陈 科
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京合众协力印刷有限公司
版 次 2013 年 11 月北京第 1 版
印 次 2013 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 12.75
字 数 212 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1015-1
定 价 56.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

《中国应急管理报告(2013)》编委会 组成名单

主 任

洪 毅 国家行政学院副院长

副主任

罗平飞 民政部原副部长

王德学 国家安全监管总局副局长

委 员

乔仁毅 国家行政学院应急管理培训中心主任

王宝明 国家行政学院应急管理培训中心副主任

刘 钊 国家行政学院应急管理培训中心副主任

贾 群 国家行政学院应急管理培训中心副司级干部

柳永法 民政部救灾司巡视员

郝 阳 国家卫生和计划生育委员会国家卫生计生监察专员

王志坚 国家安全生产应急救援指挥中心主任

闪淳昌 国务院应急管理专家组组长、国务院参事

马怀德 中国政法大学副校长

薛 澜 清华大学公共管理学院院长

刘铁民 中国安全生产科学研究院学术委员会主任

杨战英 北京市应急办主任

周 键 天津市应急办主任

那书晨 河北省应急办主任

于国安 辽宁省应急办主任

齐 虹 吉林省应急办专职副主任

刘春林 黑龙江省应急办主任

熊新光 上海市应急办主任

齐敦品	江苏省应急办主任
万建生	江西省应急办专职副主任
张积军	山东省应急办主任
纪家琪	广东省应急办主任
张邦平	重庆市应急办主任
严卫东	四川省应急办主任
陈建华	云南省应急办主任
张小宁	陕西省政府副秘书长
韦树奉	广西自治区应急办专职副主任

《中国应急管理报告(2013)》编辑部 组成人员

编辑部主任：张小明

编辑部成员：	刘 斌	张学权
	吴 敬	米燕平
	刘 超	来红州
	吴建安	温雁峰
	王成玉	陈 慧

目 录

第一部分 权威要论

强化风险管理 提高突发事件应对能力

..... 国家行政学院副院长 洪毅 3

夯实基础 强化保障 全面提升安全生产应急工作科学化水平

..... 国家安全监管总局副局长 王德学 7

第二部分 2012 年全国应急管理工作总体概况及分析

2012 年全国应急管理工作总体概况及分析 21

第三部分 2012 年全国分类突发事件应急管理概况及分析

1. 自然灾害类突发事件应急管理概况及分析 31

2012 年全国自然灾害应对工作总结评估报告 31

2. 事故灾难类突发事件应急管理概况及分析 45

2012 年全国安全生产事故灾难应对工作总结评估报告 45

3. 公共卫生类突发事件应急管理概况及分析 66

2012 年全国公共卫生事件应对工作总结评估报告 66

第四部分 2012 年应急管理工作创新专题分析

1. 预案优化 81

安全生产应急预案优化创新试点 81

2. 监测预警 83



灾害遥感监测预警能力建设与应用	83
3. 应急演练	87
2012 年重庆市事故灾难综合应急演练	87
4. 应急信息报送	91
真抓实干 改革创新 不断提升灾害信息报送管理水平	91
5. 应急救援队伍建设	95
国家级安全生产应急救援队建设工作创新	95
6. 基层社区应急能力建设	100
国家卫生应急综合示范县(市、区)创建工作	100
上海市稳步推进社区风险评估工作	104
7. 应急评估体系	107
灾害应急评估体系建设与应用	107
8. 应急管理科普宣教	110
2012 年全国防灾减灾日主题科普宣教	110
安全生产应急管理科普教育工作创新	115

第五部分 2012 年应急管理典型案例介绍与分析

1. “5·10”甘肃岷县特大冰雹山洪泥石流灾害	121
2. 7 月下旬华北地区洪涝风雹灾害	126
3. 贵州省黔西南州普安县安利来煤矿“7·25”顶板事故救援案例	130
4. 8 月上旬“苏拉”“达维”双台风	136
5. 四川省攀枝花市肖家湾煤矿“8·29”特别重大瓦斯爆炸事故 应急救援案例	141
四川省攀枝花市肖家湾煤矿“8·29”矿难伤员救治情况	149
6. 云南彝良 5.7 级、5.6 级地震灾害	152
云南彝良“9·7”抗震救灾卫生应急工作介绍	157
7. 大广高速公路龙南段在建隧道塌方事故救援案例	161
8. 2012 年新型冠状病毒疫情防范和应对典型案例分析	168
9. 甘肃省白银屈盛煤业有限公司“9·25”重大运输事故 应急救援案例	172

10. 贵州省六盘水市响水煤矿河西采区“11·24”重大煤与瓦斯突出 事故应急救援案例	180
--	-----

第六部分 2012 年全国应急管理工作大事记

2012 年全国应急管理工作大事记	187
-------------------------	-----

第一部分



权威要论

强化风险管理 提高突发事件应对能力

国家行政学院副院长 洪毅

一、风险管理工作的重要意义

风险管理是做好突发事件应对的基础性、先导性、前瞻性工作。古人云：“凡事预则立，不预则废。”自20世纪90年代以来，美国、日本、英国、德国等发达国家在推进应急管理工作的过程中，都把风险管理作为做好突发事件预防与应急准备工作的重要抓手，积极探索建立风险管理体系，全面提高风险防范能力。近年来，党中央、国务院高度重视风险管理工作。党的十八大报告明确提出，要加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制，从根源上防止和减少社会问题的产生。《突发事件应对法》对建立重大突发事件风险评估体系、开展突发事件综合性评估做出了明确规定。我国确立了居安思危、预防为主应急管理方针，明确了预防与处置并重、常态与非常态相结合的原则。

实践证明，风险管理作为一种科学的管理手段，是完善政府社会管理和公共服务职能，促进科学发展、和谐发展的必然要求，是落实应急管理工作预防为主，常态与非常态管理相结合原则，增强应急管理工作预见性、科学性和主动性的具体体现，是创新公共安全管理理念、从更基础的层面提升突发事件应对能力的重要抓手，影响深远，意义重大。

二、我国风险管理工作取得的成绩和存在的薄弱环节

经过多年的努力，我国的突发事件风险管理工作取得了重大进展，监测预警机制不断完善，突发事件防范水平不断提高。一是电力、道路、通信等基础设施的安全设防标准和学校、医院等人员密集场所的抗震设防等级不断提高，长江、黄河等大江大河防洪工程和沿海地区防潮工程建设不断加强。二是气象、地震、水文、海洋环境、地质灾害、森林草原防火、生物灾害等综合监测预警网络更加完善，抵

御洪涝、地震、地质灾害等自然灾害的防灾减灾基础设施建设不断强化。三是高危行业企业安全标准化建设全面开展,隐患排查整改工作普遍开展,矿井瓦斯监测监控系统普遍建立。四是覆盖省市县乡四级的全国传染病与突发公共卫生事件网络直报系统不断健全,全国食品安全风险监测网络初步建立,国家级和省级公共卫生风险评估工作全面启动。五是公安系统建立统一指挥的网上舆情监测工作体系和研判预警工作机制。大型活动公共安全风险评估及经济社会发展重大决策、重大建设项目社会稳定风险评估普遍开展。六是大型水利设施、重要通信枢纽、铁路交通、油气管道和核设施等重要设施的监测监控和预警信息系统建设不断加强。海外安全风险评估、境外安保信息交流和境外安全巡查机制初步建立。国家突发事件预警信息发布系统初步建立。

在取得重大进展的同时,我们也要清醒地看到,与全面落实居安思危、预防为主的应急管理方针相比,与有效应对复杂多变的公共安全形势相比,与最大限度地保障民众生命财产安全的要求相比,我国的风险管理工作还有不小的差距,仍存在一些亟待解决的薄弱环节。

一是对风险管理工作重要性的认识需要深化。突发事件应对重在抓早、抓小、抓苗头。加强突发事件预防与应急准备工作,必须把风险管理作为重要抓手,从更基础的层面避免和减少突发事件的发生。当前,我国个别地区和部门对风险管理工作重要性认识不够,不少人简单地把应急管理等同于应急处置,“轻预防、重处置”,“重治标轻治本”,“有钱买药、没钱治病”,“轰轰烈烈救援得到隆重表扬、默默无闻预防得不到奖励”的倾向仍不同程度存在,全社会的安全意识和风险防范能力仍然比较薄弱。

二是跨地区、跨部门、跨行业的综合风险管理需要加强。当今社会,各类风险之间往往相互叠加、传递、耦合,容易形成“系统性风险”,这就要求把各类风险放在一个统一的大系统中进行统筹考虑,采取综合治理的策略。近年来,我国在单灾种风险管理理论研究和实际应用方面取得重要进展,自然灾害、生产安全领域成果丰硕,金融风险、社会风险、健康风险等领域扎实推进。但总的来看,我国目前的风险管理仍以分领域、分部门为主,“重单项、轻综合”、“重自我、轻协作”,缺乏对各类风险的科学辨识、综合评估和有效处置,难以实现跨地区、跨部门、跨行业的协调联动,难于有效应对复杂化、系统化、多样化的新型系统风险。

三是风险管理的制度化和规范化水平需要提高。近年来,澳大利亚、新西兰、

美国、日本、德国、英国和欧盟等纷纷制定了风险管理标准,国际标准化组织也发布了新的国际标准《风险管理原则与实施指南》(ISO 31000)。虽然我国《突发事件应对法》、《安全生产法》等相关法律已对开展风险管理工作做了原则性规定,民政、安监、卫生、公安等部门出台了相应的管理办法,北京、广东、上海等地探索编制了风险管理指南和相应的实施细则,但在国家层面,我国目前尚缺乏统一的操作指南和制度规范,关于风险管理如何实施、谁来实施、怎样实施等都缺乏具体明确的规定,使得各地区、各部门的风险管理工作随意性较强,进展参差不齐。

四是全社会安全意识和基层风险管理工作需要强化。现代风险管理强调培育和形成人人参与、人人尽责的“风险文化”,引导公众树立风险防范意识,推进建立政府主导和社会参与相结合,全民动员、协调联动的工作格局。近年来,随着全国应急管理体系基本形成,风险管理的理念逐渐得到各级党委政府的重视,各地区、各部门的风险管理工作不断推进,突发事件防范水平不断提高。与之相比,我国全社会共同参与的公共安全文化氛围尚未形成,应急知识的宣传教育还不够深入,公众风险防范意识和自救互救能力仍需提高。特别是社区、乡村、学校、企业等基层组织和单位风险管理工作进展不平衡,应急管理基层基础能力总体薄弱。

三、全面加强风险管理工作的重点任务

在当前和今后一段时间内,我国突发事件风险增多,公共安全形势复杂,人民群众对公共安全需求日益增长,对应急管理工作提出了新的更高要求。这就要求我们继续坚持以人为本,以保障人民群众生命财产安全为根本,以强化应急管理基础和重点提高重特大突发事件处置能力为重点,全面提高应对复杂多变公共安全形势的能力。《国家突发事件应急体系建设“十二五”规划》明确要求,将风险管理贯穿于应急管理的全过程,加强应急管理基础能力建设。为此,我们要重点做好以下四项工作。

一是大力加强风险管理基础理论研究。加强对突发事件风险孕育、发生、发展、演变、时空分布等规律和致灾机理的研究,为科学防范突发事件提供理论依据。深入研究不同地区、不同部门、不同类型突发事件风险之间的相互影响和相互作用,开展全国突发事件风险综合评估。加强风险管理关键技术研发,提高突发事件风险评估和预警信息发布的时效性和准确性。优化整合各类科技资源,开展综合风险管理相关标准、规范及技术研究等工作。研究出台全国性综合风险管



理实施指南和相应的实施细则与工作规范。

二是全面推进综合风险管理工作。将综合风险管理的理念和方法纳入城乡建设发展规划,提高城市重大基础设施抗灾能力,推进社会稳定风险评估和重大工程项目风险评估。建立跨地区、跨部门和跨行业的综合风险管理的体制机制,从整体上实现对各级各类突发事件风险的综合评估与联动处置。推进专项风险管理体系、区域风险管理体系和综合风险统筹协调机制建设。依靠专家、依托科技,强化风险管理科技支撑,逐步建立综合风险管理信息化体系,实现对危险源和危险区域的综合监测、快速研判、科学评估、有效控制。

三是重点强化基层风险管理工作。以社区、乡村、学校、企业等基层组织和单位为重点,推进建立政府主导和社会参与相结合,全民动员、协调联动的风险管理工作格局。提高基础设施和生命线工程抗损毁能力,加强城乡特别是农村地区的防灾减灾基础设施建设。督促企事业单位积极履行风险管理主体责任,引导公众增强风险防范意识,增强全社会的风险防范能力。加强宣传教育,将突发事件预防等科技知识纳入国民教育,纳入全社会科普活动,提高全民公共安全意识、知识水平和避险自救能力。

四是积极推进地方风险管理创新。推进相关地方和行业突发事件综合风险管理试点工作,探索建立跨地区、跨部门、跨领域的综合风险管理联动机制。积极鼓励各地区、各部门、各单位制定符合各自实际情况的综合风险评估标准。充分发挥基层组织和单位综合风险管理责任主体和创新主体的重要作用,支持基层和群众积极探索实践,鼓励各地区因地制宜开展工作。广泛开展国际交流合作,学习国外突发事件风险管理的有益经验和先进技术,也分享中国的做法与经验。

夯实基础 强化保障

全面提升安全生产应急工作科学化水平

国家安全监管总局副局长 王德学

一、总结经验、发扬成绩,进一步坚定做好安全生产应急管理工作的信心

(一)应急管理体系和能力建设稳步推进

一是组织体系进一步完善。在加强省、市两级安全生产应急管理机构建设的基础上,注重向重点县和乡镇等基层单位延伸。截至 2012 年底,全国省、市、县三级应急机构组建情况分别达到 100%、90.7%、38%(其中福建、广东、广西、甘肃等省份的县级应急机构达到 70%以上),江苏有 1 261 个乡镇安监站(所)承担了应急管理职能。各有关部门和纳入统计的 55 家中央企业也都完善了应急管理体系。二是职能建设进一步加强。各地区将安全生产应急管理工作纳入社会综合治理和政府安全生产综合考评范围,明确工作职责,理顺工作关系,建立考核指标,有力地强化了综合监管职责。内蒙古、辽宁、安徽、山东、青海等省份结合“打非治违”和重点行业领域安全专项整治,加强应急管理行政执法检查,从而强化了自身地位和作用。在此基础上,加强了应急救援联络员制度和机制建设,较好地发挥了综合监管、统一指挥、协同行动的职能。三是履职能力进一步提高。各地区、各有关部门强化了建章立制工作,健全完善各类规章制度 130 多项,有效规范了应急管理工作。与此同时,加大了培训力度,通过集中学习、以会代训、知识讲座、出国考察等方式,全面提高应急管理人员的综合素质,全国县级以上应急机构在岗人员培训率达到 92.6%,履行职责的能力明显提高。

(二)应急救援体系建设成效显著

一是队伍布局基本形成。在建设层级上,根据国家能源发展战略和全国生产安全事故灾难分布特点,注重从全局上完善安全生产应急救援队伍布局,初步建成了以国家队、区域队为骨干,地方队、企业队为支撑,专兼结合、优势互补、功能综合的应急力量体系。2012 年以来,国家及各地区、各有关部门和单位先后对 82



支队伍进行了重点建设,涵盖了矿山、油气田、危险化学品、水上搜救、旅游、电力、溢油和铁路隧道施工等行业领域。二是建设投入明显加大。各级安全监管监察机构注重把应急救援队伍作为重要的民生工程加以建设,充分发挥职能部门作用,积极争取发展改革和财政等部门的支持,推动企业加大资金投入力度,通过努力,近年来仅中央和省级财政就投入了 20 多亿元,用于 45 支救援队伍和 8 个培训基地建设,国有大中型企业尤其是中央企业在应急救援队伍基础设施、救援装备、培训演练、应急平台等建设上投入 50 多亿元,有力地保障了应急救援体系建设。三是建设质量不断提高。在国家矿山应急救援队伍建设中,相关地区安全监管监察机构和各依托企业加大工作指导和组织实施力度,加强硬件和软件配套建设,比较好地坚持了国内一流、国际领先的建设标准,为全国安全生产应急救援体系建设树立了标杆。一些地区、部门和单位还积极学习借鉴国外应急救援体系建设的先进理念和成功经验,形成了良好的发展势头。

(三)应急预案工作持续深化

一是管理制度更加健全。着眼规范全国生产经营单位生产安全事故应急预案工作,组织修订了编制导则,从国家层面确立了相关标准。全国 31 个省级统计单位和环保、电力系统等完善了应急预案管理细则,有的省份还对高危行业的应急预案管理作出了专门规定,基本做到了有章可循、有据可依。二是预案质量普遍提高。在全国范围内推广了涵盖矿山、危险化学品等 9 大重点行业领域 559 个企业要害岗位的现场处置方案范本,各地区和相关生产经营单位新修订制定应急预案 593 万件,进一步完善了政府与企业、预防与处置相结合的应急预案体系。一些地区还将其列入企业安全设施竣工验收的审查内容,促进了应急预案评审工作的进一步加强。三是实案化演练深入开展。坚持以全国“安全生产月”活动为载体,深入开展应急预案演练周活动,2012 年全国开展应急演练活动 57 万余次、参演人员 915 万人次,同比分别增长 21.7%、6.8%。山西、黑龙江、河南、海南、重庆、四川、新疆等省(自治区、直辖市)和国家有关部门及国家电网、中石化、中石油、中海油等中央企业,紧贴实战需要,创新组织方式,深化演练内涵,取得了良好效果。特别是重庆市开展重大事故灾难综合应急演练,效果更加明显。

(四)法规制度建设有新进展

一是应急法律法规宣贯工作不断深化。围绕提高广大人民群众尤其是从业