

- 中国安全生产科学研究院
- 国家十一五科技支撑计划项目



邢娟娟 等编著

紧急救助员 实用应急技术

航空工业出版社

国家“十一五”科技支撑计划项目（编号：2006BAK05B01 2006BAK05B02）资助

紧急救助员实用应急技术

邢娟娟 陈江 姜秀慧 编著
胡福静 杨力 刘功智

编著

1 中国标准出版社
地址：北京
电话：010-63794642
邮编：100044

内 容 提 要

本书根据全国人民代表大会颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》，结合中华人民共和国劳动和社会保障部制定的《国家职业标准紧急救助员（试行）》的职业标准和要求，较为全面和详细的介绍了作为紧急救助员应具备的职业标准、道德和应急基础知识等内容。全书共分五章，包括我国突发事件应急管理的基础知识；危险化学品、工业企业易发生的主要事故；自然灾害应急等有关公共安全的基础应急救援知识和应急技能；消防安全知识与应急技能；医疗救护基础知识和应急心理干预的基本技术与方法等。以切实提高企业和社会各界紧急救助员的应急能力和需求，在专业救援人员到达现场前和救援过程中，这些具有基本应急能力的人员能在第一时间实施救助，限制灾害的进一步发展，解救被困人员，安定受灾人群，指导和帮助周围人员避难和逃生，减少生命和财产损失等方面起到不可估量的作用。

本书可作为企业和社会各界开展紧急救助员的知识与技能培训，为我国建立一支具有综合的救援知识和技能的紧急救援志愿和专业人员队伍服务。也可用于广大企事业单位和社会各界全员的基础知识和应急技能的普及。

图书在版编目（CIP）数据

紧急救助员实用应急技术/邢娟娟等主编. —北京：
航空工业出版社，2008.1
ISBN 978-7-80243-072-3

I. 紧… II. 邢… III. 急救—基本知识 IV. R459.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2007）第 190442 号

紧急救助员实用应急技术

Jinji Jiuzhuyuan Shiyong Yingji Jishu

航空工业出版社出版发行

（北京市安定门外小关东里 14 号 100029）

发行部电话：010-64919539 010-64978486

北京富生印刷厂印刷

全国各地新华书店经售

2008 年 1 月第 1 版

2008 年 1 月第 1 次印刷

开本：787×1092 1/16

印张：10.5

字数：263 千字

印数：1—6000

定价：36.00 元

前 言

我国是世界上自然灾害和人为灾害较为严重的国家之一，每年有 120 多万起灾害发生，受直接影响的有 6 亿人，造成的直接经济损失达 1000 亿元以上。传统上，在各种灾害来临时，人们主要是依靠社会的专业救援队伍来完成救援，虽然有消防和医疗救护等相关的专业人员，但面对各种灾害事件，救援人员的需求仍严重不足。造成这种情况的主要原因是由于公众普遍缺乏应急救援知识，缺乏必要的逃生自救知识和技能，在专业救援人员到达现场处置前，形成了救援空白带，往往延误最佳施救时机，给人民群众的生命和财产造成了损失。另一方面，无论是在企事业单位中，还是在社区里，没有非专职的应急救援人员的配置，并且即使目前能从事应急救援工作的人员，也都没有接受过基本的专业教育和职业培训。这种现状无法保证应急救援工作的顺利开展，难以满足国家、企业、社会对灾害救助的需要。据不完全统计，仅在 2006 年 1~8 月，由于应急救援装备差以及施救措施不当，就导致 59 位参加救援人员牺牲。

应急救援工作，是与广大人民群众生命财产安全息息相关的重要工作，也是与整个社会主义现代化建设紧密相连的重要事业。随着“以人为本”救灾理念的树立，我国救灾的重点由灾害救济为主转向以灾害应急救援为主。国务院已开始实施的《国家突发公共事件总体应急预案》，要求尽快建立一整套应对灾害应急救援的工作机制。为了建立和健全紧急救助工作体系，提高紧急救助从业人员的职业素质，中华人民共和国劳动和社会保障部于 2006 年 8 月向社会发布了第四批新职业，“紧急救助员”作为一种新的职称正式被列入了国家各种职业行列。其主要目的是通过具备防灾、救援和救护专业技能的专业救助人员，对受灾人员和设备实施现场救助。

因此，从当前我国的经济发展趋势和人们对生命安全观念的转变，社会迫切需要开展紧急救助员培训、普及应急救援知识，并建立一支具有综合的救援知识和技能的应急救援志愿专业人员队伍，以保证在人的生命财产受到各种自然灾害如风灾、水灾、地震和事故灾难及社会公共安全等灾害威胁的情况下，能够限制灾害的进一步发展，迅速解救被困人员，安定受灾人群，指导和帮助周围人员避难和逃生，减少生命和财产损失，起到安定民心 and 稳定社会的作用。

编 者

2007 年 11 月

目 录

第一章 紧急救助员概述	(1)
第一节 国内紧急救助员概述	(1)
一、紧急救助员的工作性质和职责	(2)
二、紧急救助员配备的意义和要求	(3)
三、培养紧急救助员基本素质和能力的主要措施	(5)
第二节 国外紧急救助员概况	(6)
一、国外紧急救助简介	(6)
二、国外救援经验总结	(9)
三、国外救援的法律法规要求	(9)
第三节 我国突发事件应急管理基础知识	(10)
一、突发事件概述	(10)
二、突发事件应急管理	(12)
三、突发事件应急处置一般原则和措施	(14)
第二章 公共安全应急基础知识和技能	(18)
第一节 危险化学品事故应急措施与救援方法	(18)
一、危险化学品概述	(18)
二、危险化学品事故应急救援	(27)
三、危险化学品泄漏事故的应急处置	(29)
四、危险化学品中毒事故的应急处置	(31)
第二节 其他事故应急措施与救援方法	(32)
一、触电事故应急及人员急救	(32)
二、高空坠落事故及人员急救	(33)
三、坍塌事故应急及人员急救	(34)
四、中暑人员急救	(35)
五、食物中毒事故应急及人员急救	(36)
六、溺水人员急救	(37)
七、交通事故应急及人员急救	(38)
第三节 自然灾害事故应急措施与救助方法	(40)
一、自然灾害紧急救助基础知识	(40)
二、地震灾害应急与人员急救	(41)

三、台风/龙卷风灾害应急与人员急救	(42)
四、泥石流灾害应急与人员急救	(44)
五、雷击灾害应急与人员急救	(45)
第四节 公众聚集场所突发事件紧急救助基础知识	(46)
一、公众聚集场所突发事件的分类、特点及其危害性	(46)
二、公众聚集场所火灾等事故的应急	(48)
三、公众聚集场所化学、爆炸恐怖事件的安全应对	(49)
四、铁路隧道及地下场站突发事件的应急	(53)
五、公共场所安全标志	(55)
第三章 消防安全基础知识和应急技能	(56)
第一节 火灾概述	(56)
一、火灾的形成与危害	(56)
二、火灾的分类与成因	(57)
三、消防器材的配置与使用	(58)
四、消防安全标志	(62)
第二节 火灾逃生与人员急救	(63)
一、灭火基本常识	(63)
二、火灾自救方法	(64)
三、火灾伤员急救	(64)
第三节 几种特殊火灾的应急救援	(65)
一、危险化学品火灾、爆炸事故的应急救援	(65)
二、电气火灾的应急救援	(68)
第四章 医疗救护基础知识和技能	(73)
第一节 突发事件人员医疗救护的原则和基本方法	(73)
一、常见人员伤亡突发事件的特点	(73)
二、突发事件人员救护原则	(74)
三、现场急救具体方法和步骤	(75)
四、现场急救步骤	(76)
第二节 医疗救护基本技术	(80)
一、心肺复苏技术	(80)
二、创伤人员现场救护技术	(83)
三、创伤人员的搬运护送	(109)
第五章 应急心理干预基本技术与方法	(119)
第一节 应急心理干预概述	(119)
一、应急心理干预的对象和意义	(119)
二、危机情况对人的影响的基本特征	(121)

三、紧急救助员基本的心理干预技能	(123)
第二节 灾难性事故与事件影响受害人的评估	(124)
一、灾难性事故风险评估	(124)
二、受害人影响的风险评估	(125)
第三节 应急心理干预的基本技术与方法	(128)
一、应急心理干预的原则	(128)
二、应急心理干预的基本方法与注意事项	(128)
三、紧急救助员心理干预基本技术	(130)
附录1 国家职业标准《紧急救助员》(试行)	(140)
附录2 《中华人民共和国突发事件应对法》	(148)
参考文献	(158)

第一章 国内紧急救助员概述

1.1 紧急救助员的概念

紧急救助员这一新的职业,它是适应当前我国经济社会发展和应急救援工作需要而设立,具有十分重要的意义。它是我国应急救援体系建设的重要组成部分,是构建和谐社会的重要基础,是全面提高应急管理工作的关键。随着《中华人民共和国突发事件应对法》的颁布实施,《国家突发公共事件总体应急预案》的发布,以及《国家安全生产事故灾难应急预案》的发布,要求尽快建立和完善应急救援的工作机制,而紧急救助员是应急救援工作中重要的组织者和参与者,在应急救援过程中起到有效地减轻人员伤亡和财产损失,防止灾害进一步扩大,迅速疏散、安置受灾群众,起到安定人心、恢复生产的作用。另外,随着市场经济的发展,原来在灾难发生时只依靠专业救援队伍和消防队、救护队的局面,应逐渐过渡到全社会共同参与救援,这就要求培养和建立一支数量充足、训练有素、具有一定技能的专业应急救援队伍。

第一章 紧急救助员概述

应急救援队伍有两类基本形式：一是专业的应急救援队伍，如“119”消防救援队伍和“999”、“120”等医疗急救队伍；还有一类是自愿应急救援人员，这些人员主要是由企业、社区或社会各阶层的人员组成，他们通过培训和学习，掌握一些应急的基本知识和技能，在突发事故发生时，可在事故现场起到迅速处理救援的重要作用。但由于灾种不同，行业风险不同，对应急救援人员的能力需求也有所不同，有条件的企业或社区、城市，应针对自身、本行业和地区的风险特点，培养更多的有很好应急能力的救援人员。本书是从常见的几个灾种出发，并考虑企业和社区的应急人员应具备的基本技能，编写了紧急救助员的有关要求和职责等，供企业及社区配备相关应急救援人员作为培训学习的参考。这里提到的紧急救助员主要是参考国家紧急救助员的相关规定和要求。

紧急救助是在紧急情况下组织及时有效的应急救援，实施事故现场救护，最大程度地降低人员伤亡和财产损失。据世界卫生组织的统计，各类事故即刻死亡（数秒至数分钟）占50%；早期死亡（2~3小时）占30%；后期死亡（伤后数周内）只占20%；同时，即刻死亡的病例87.7%发生在事故现场。因此紧急救助可以最大限度地减轻事故后果，及时挽救人员生命。广大企事业单位员工，特别是高风险行业从业人员，有必要学习掌握紧急救助技能，以在应急活动中起到重要的救援作用。

第一节 国内紧急救助员概述

劳动和社会保障部于2006年8月正式发布紧急救助员这一新的职业，它是适应当前我国应急救援形势的发展应运而生的，它的诞生具有重要意义。紧急救助员在国内首次提出，是根据党中央提出的坚持以人为本、构建和谐社会的重要思想，对全国应急管理工作会议精神和《国家突发公共事件总体应急预案》的具体落实和体现。

随着“以人为本”救灾理念的树立，我国救灾的重点由灾害救济为主转向以灾害应急救援为主。国务院已开始实施的《国家突发公共事件总体应急预案》，要求尽快建立一整套应对灾害应急救援的工作机制，而紧急救助员是应急救援工作中重要的组织保障，在救援过程中起到有效地减轻人员伤亡和财产损失，防止灾害进一步扩大，迅速解救被困人员，安定受灾人群，起到安定民心 and 稳定社会的作用。另外，随着市场经济的发展，原来在灾难发生时只依靠专业队伍和政府全力救助的局面，应逐渐过渡为政府、企业共同承担，这就要求培养和建立一大批受过专门训练、具有一定技能的自愿紧急救助员队伍。

一、紧急救助员的工作性质和职责

(一) 紧急救助员的工作性质

国家劳动和社会保障部对紧急救助员进行了定义：“紧急救助员是指在人的生命财产受到风灾、水灾、地震等灾害威胁的情况下，从事救助他人、引导群众开展自救和互救活动，以减少人员和财产造成损失的人员。”

紧急救助员应是国家认证的具有救助资质的人员。从我国的实际情况看，应属于一种志愿者。所以培训对象应主要来自各单位的职工队伍，培训后具有紧急救援的技能，当所在岗位、企业或社会发生突发事件时，能够承担起紧急救助的责任和义务。紧急救助员的工作重点，主要是在发生紧急情况后，作为第一目击人可以及时在第一时间施救，为挽救人的生命赢得宝贵的时间。如在救援中有发生猝死或骨折大出血等伤员时，现场的紧急救助员能及时施救，进行人工呼吸或正确的止血包扎及适宜的骨折固定，这不仅可挽救伤员的生命，也为下一步治疗创造了条件。现实中有很多救助不力 and 失败或导致不良后果的，都是由于事发现场人员不具备基本应急能力而及时施救，延误了抢救的最佳时机。紧急救助员在社会上遇到需要救助的人，不管他来自哪里，不管他是什么样的人，只要需要救助，紧急救助员就有责任和义务去施救。至于发生重大自然灾害和突发事件，在政府的统一领导和指挥下，紧急救助员同样有参加救援的义务。

(二) 紧急救助员的职责

紧急救助员应承担以下方面的职责：

- ① 单独实施救援工作，也可根据特定的联络网，实施统一救援；
- ② 确定灾情性质、程度及范围等信息，与有关部门建立通信联络；
- ③ 对现场进行初步风险估计，确定危险的可能性，判断灾情发展变化的趋势和可能造成的连锁灾害；
- ④ 采取适当措施抑制灾害的进一步发展；
- ⑤ 指导和帮助受难者逃生，以及创造避难、逃生条件；
- ⑥ 抢救伤员，实施初步医疗救护；
- ⑦ 及时沟通和交换信息，协助治安管理；
- ⑧ 安慰受害者，实行心理干预；
- ⑨ 完成救援行动后，对灾害事故进行评估，进行其他善后工作；
- ⑩ 对相关人员进行理论和实际技能的培训；
- ⑪ 对广大人民群众开展宣传和教育活动，使他们掌握基本的救援技巧，提高自我安全防护意识。

(三) 紧急救助职业等级

紧急救助员分为紧急救助员（国家职业资格四级）、高级紧急救助员（国家职业资格三级）和紧急救助师（国家职业资格二级）三个等级，依次递进，高级别涵盖低级别的要求。级别越高，要求的能力和培训内容和知识也更多、更专业。

二、紧急救助员配备的意义和要求

(一) 紧急救助员配备的意义

紧急救助员是适应当前我国紧急救援形势的发展应运而生的,它的诞生具有重要意义。

1. 是落实科学发展观,坚持以人为本、构建和谐社会的非常有意义的举措。胡锦涛总书记提出,要坚持以人为本、关注安全、关爱生命。人的生命是最宝贵的,社会稳定、人民安全是和谐社会的最重要标志。紧急救助员就是救助那些发生在社会各个方面的遇险、遇灾、遇难者,这是紧急救援人力资源的保证,培训大批的紧急救助员是为构建和谐社会所做的很有意义的工作。

2. 是完善我国紧急救援体系,提高群众性自救互救能力的必然要求。长期以来,我国发生重大的自然灾害和突发公共事件,都是在政府统一领导和指挥下,依靠救援队伍和军队、武警等各方面的力量进行紧急救援。对于发生在社会的其他各种灾难、疾病和突发事件,也主要依靠社会的“119”、“110”、“120”等救援来解决,常常由于时间、路途等原因的延误,失去了最佳救助的时机。而大量的经过培训和训练的紧急救助员可以在专业救援人员到达之前,在第一时间进行必要的应急处置,从而赢得宝贵的时间,也就是国际上通常所说的“白金10分钟”。这部分人员训练有素、有基本的应急技能,其作用在某种意义上不低于专业队伍。他们的优势体现在更快捷、更高效上。因此,紧急救助员是专业救援队伍的重要补充,是我国紧急救援体系的重要组成部分。

3. 是坚持社会主义荣辱观,提高全民素质,推进精神文明建设的重要体现。我们中华民族自古以来就有见义勇为、救死扶伤、助人为乐的传统美德,通过培训紧急救助员职业志愿者,在全社会崇尚自救互救之风,这对于加强精神文明建设,树立良好的社会风气,都有积极意义。

(二) 紧急救助员的能力和素质要求

紧急救助员需要在危急情况下,控制灾害的进一步发展,指导和帮助周围人员避难和逃生,减少生命和财产损失等严重后果的产生,因此,在工作环境复杂和条件恶劣的情况下有效地实施救助,意义重大。

1. 紧急救助员的基本素质要求

(1) 心理素质

紧急救助员在进行紧急救援工作时,通常接触到的都是比较混乱、血腥的场面,任务艰巨、危险性大,各种危险因素的刺激会造成心理紧张、恐惧、急躁等一系列不良心理反应,因此,要赢得救援的成功,救援人员必须具备胆大心细、灵活机智、沉着冷静等良好的心理素质,才能临危不乱。迅速对现场进行风险估计并制定适当抢救措施,积极联络有关部门,以最快的速度抢救伤员、安慰受害者、引导群众开展自救和互救活动,竭尽全力地将灾害损失降到最低。

影响紧急救助员心理的因素主要包括两个方面:一是内部因素,主要指人的生理方面的因素,包括年龄、性别、体质、经历和智力等;二是外部因素,主要指救援现场环境的

影响。救援现场环境多变、选择具有错综复杂,不易控制,所以,在选择紧急救助员时应主要考虑内部因素,选择具有健康的体魄,较为丰富的阅历或经历,冷静的分析、判断能力,以及良好的智力等条件的人员作为紧急救助人员。

当然,人的心理素质是可以训练和培养的。众所周知,人接触了客观事物的刺激,才能发生各种心理现象。紧急救助员各种心理反应,一般都是在救援的实践中产生的,是一种实践活动。人们在认识客观的同时,也在改造主观,发展自己的能力。当人们养成正确认识和对待客观事物的心理以后,它们又必定会反过来调节、控制人的心理过程,为其工作实践服务。因此,要预防和矫正紧急救助员的消极心理反应,就必须针对在具体救援场所容易产生的心理因素特点,加强紧急救助员心理素质方面的训练,并结合思想品质、技战能力、智力、体力、毅力、信心、性格等多种课目进行综合性训练,培养和激发紧急救助员积极心理的潜力,从而减少和消除消极心理因素对救援行动的不良影响。具体可参见第五章第三节“应急心理干预的基本技术与方法”。

(2) 身体素质

紧急救助员必须具备良好的力量、速度、耐力、灵敏和柔韧性等身体素质,才能适应在复杂、多变和危险的环境中进行救援工作的需要,以最短的时间、最快的速度去完成任务并避免个人受到伤害。

(3) 职业道德

应急救援任务艰巨、复杂、危险,紧急救助员除了要有应急技能之外,必须还要有良好的职业道德。通过职业教育等手段,可以激励大家的工作热情,强化人们的道德意识,养成个人良好的行为习惯和品质。紧急救助员应具备以下职业道德:

- ① 遵纪守法,服务社会。
- ② 爱岗敬业,一丝不苟。
- ③ 精通业务,操作规范。
- ④ 反应迅速,冷静沉着。
- ⑤ 高度的责任心和使命感,勇于奉献。

(4) 专业素质

紧急救助员应具备一定的专业素质,不仅要掌握必要的应急管理知识、应急救援技术、医疗护理知识,还要学习心理学、地质学等相关专业知识,这些对灾后的处理工作大有帮助。具体应该熟悉和掌握应急有关法律、法规、公共安全、消防基础知识和技能、医疗救护基础知识和技能和心理干预等几个方面的知识。

2. 紧急救助员应具备的基本应急能力

紧急救助员应针对不同的救助对象和突发情况,进行基本技能的实际操作,这些在国家标准紧急救助员中有明确的规定和要求。概括起来,主要包括:

- ① 了解突发事件的类型、特点、性质、范围和一般形态。
- ② 掌握先期处置突发事件的基本技能、处置方法和要领。

③ 具备对突发事件现场的应变能力、协调与善后能力。能在第一时间采用适当措施,指导和帮助现场人员逃生。

④ 掌握和运用现场救助技能,维护现场秩序。

⑤ 指导现场遇险人员开展自救和互救活动。

事故发生时,紧急救助员应具备采取下述应急措施的能力。

(1) 现场评估与处置

紧急救助员应能对事故现场进行初步评估,初步确定事件发生的时间、位置、类型、原因和影响范围,使用便携式灭火器对初期火灾进行扑救,及时切断电源、气源等危险源,对事故现场的事态进行初步控制,并对事故现场进行保护。

(2) 报警与沟通

紧急救助员应充分有效地利用身边的工具,如使用固定电话、手机或其他方式在第一时间准确报警,掌握报警的时机及报警的标准术语和简要内容。并应掌握如何使用警笛、电话或广播等发布紧急情况通告,会书写简要的通告内容,在事故现场贴出警示标志,了解警示标志的种类和使用的要求、场所等相关知识,以便及时通知现场的所有人员。要了解 and 掌握常见突发事件接报和记录的基本知识,会编制和使用相关的记录和文件的内容、应急处置需要的关键信息,把握信息的实用性和准确性,以便与上级和相应专业救援机构沟通,交换现场信息。

(3) 组织和疏散人员

由于事故发生突然、扩散迅速、涉及范围广、危害大,紧急救助员在紧急情况现场应安全、有效地引导和疏散被困人员或周围人员逃生,掌握疏散的原则和疏散方法、路线选择等技巧,控制群集现象,以避免过多的人员伤亡。

(4) 紧急医疗救护

紧急情况发生时,紧急救助员应能对受伤人员进行意识、呼吸和循环等生命体征的快速检查,初步判断伤员伤势的轻重,必要时,进行徒手心肺复苏,能对意识不清、休克、窒息和中毒的伤员进行现场处理,能对出血的伤者进行初步的外伤止血和包扎,对骨折伤员实施临时固定。紧急救助员应能参加事故受害者或急性发病者的急救工作。具体的医疗急救知识可参考本书的第四章。

(5) 其他

紧急救助员除了应该具有上述基本应急能力外,还应该了解安全生产技术的基本知识,如安全用电、防火防爆、防毒,防机械、起重伤害,了解安全卫生法律、法规和其他相关法律、法规与规程,熟悉和掌握应急管理的规定。熟悉和了解企业或社区的风险,能够根据企业的生产工艺、生产过程和环境条件、人员等情况进行风险分析,初步进行事故预警与监测。

三、培养紧急救助员基本素质和能力的主要措施

(一) 强化体能训练,改善生理机能

从运动生理学来看,经常从事体力活动和训练有素的人,对外界的适应能力较强。试验证明,人的体质好,其机能的稳定性也好,可以增强人的自制力和耐力,调节心理上对外界的承受能力,减少因情绪紧张而产生的消极心理因素,具有稳定心理活动的作用,还能提高在高温、严寒、高速、深潜、颠簸、旋转等情况下的适应能力。所以,紧急救助员

应当经常进行体能训练和体育活动,提高肢体的灵活性和体能,为掌握和发挥应急技能奠定良好的基础。

(二) 深化业务训练,提高心理承受能力

心理活动是人的感知在头脑中的反应,人们对事物的感知越多越深,认识和掌握事物的程度就越高,解决问题的能力就越强。紧急救助员从事的紧急救助活动是危险的工作,他们必须具备特殊的应急业务技能,适应紧急场所救援的需求。因此,紧急救助员只有经过严格的训练,掌握更多的业务知识和有关科技知识,把动作技能训练与智力技能有机地结合起来,做到业务过硬,才能促进和保障心理的稳定性,具有最坏的危险环境的承受能力。所以不仅要进行动作技能训练,也要进行智力技能训练,加强业务理论研究,学会科学的判断与决策,提高组织指挥能力。熟练掌握消防业务理论知识,熟悉应急安全标志,化学危险品性质,灵活掌握心理危机干预与救助,正确使用医疗救助技术。

(三) 开展模拟训练,增强现场救援的适应能力

紧急救助员要能够适应千变万化的救援现场情况,必须通过特殊的仿真模拟训练来增加临场适应能力。为此应注意对不同环境的适应训练,一是适当增加体能方面的适应训练,增加生理和心理对装备的承受力。二是开展实地演习,体验各种不同的灾害现场救援环境。三是制作模拟器材,利用电子虚拟技术,模拟现场高温、浓烟、噪声及突发险情,以减少心理不适应。

这些训练在有条件的企业或社区可以定期开展,条件不具备的可以到一些中介组织如消防系统等的模拟场馆进行训练,这在国外已是很成功的做法,我国这项工作刚刚起步。

(四) 学习理论知识,掌握基本应急能力

理论指导实践。紧急救助员要通过理论学习,掌握必要的应急理论知识,如常见事故的应急救援技术、各类伤员的基本救助知识、人员疏散和避难基础知识等,以在关键时刻能够学以致用,真正发挥紧急救助员的作用。

第二节 国外紧急救助员概况

国外应急救援体系工作起步较早,对于应急救援队伍的建设也非常重视,并且已经建立了相应的应急救援队伍和职业。相当多的国家在应急救援体系中都有类似于紧急救助员的职业,如日本称为特别救助员,澳大利亚和新西兰称为职业救援人员,而我国香港特区称为民众安全服务员。从许多国家的救援体制来看,尽管称谓不同,但类似于紧急救助员的职业普遍存在。在各种灾害来临时,紧急救助员起到了非常重要的救援作用,减轻了事故后果和损失,挽救人员生命,因而受到公众的高度信任。

一、国外紧急救助简介

在一些发达国家,已有较为成熟的紧急救助的经验。以下简单介绍几个国外关于紧急救助员职业设置和使用的做法和经验。

(一) 美国

美国的紧急救援之所以取得较好的效果,其中一个重要原因是建立了一支庞大的具有较高专业技能的紧急救助员及半职业化的志愿者队伍。这些志愿者有医师、护士、司机、消防人员、退役军人、大学毕业生、保险经纪人等,他们参加灾害救援分两种形式:一是半职业化的相对固定地参加某一部门的灾害救援工作;二是根据协议临时被招募参加灾害救援工作。志愿者与专业灾害救援管理部门的关系、权利和义务,是通过双方签订合同来确定的。志愿者参加政府灾害救援一般不取报酬,带有奉献性质,但国家还是会发给志愿者一定的补贴。

(二) 法国

法国内政部设民防与民事安全局,下设含消防救援处在内的“二室四处一中心”。全国有100个省级灾害救援指挥中心和3600个消防站,另设3个职业特勤救援支队和2个现役救援总队,分别隶属于民防与民事安全局和国防部的陆军、海军总部管理。

法国现行消防队伍体制分为现役、职业和志愿消防队三种形式。现役消防人员8000多人,主要分布于巴黎、马塞两个大区,分属于陆军、海军总部管理。职业消防员2.3万人,是法国消防救援的骨干力量,各地的大型消防站(即救援中心)均由其组成。志愿人员有20万人,是法国消防救援体系中最具特色的一支力量,同时也是最基础、最主要的力量,占法国消防救援力量的80%。大多数乡镇消防站均由1~2名职业消防人员管理,其他均为志愿人员组成。

法国志愿消防队员年龄在16~55岁之间(军官年龄可达60岁),其任期为5年一任。他们当中15%的人员不从事专业救护行动,85%人员受过各项专业训练,担负各类灾害事故的救援工作。在全体志愿消防队员中,约有7500人分别为医生、药剂师和护士,这些人员是经过挑选的适宜人群并经过专业的培训,具备资格的才能作为志愿消防队员。法国的新消防法对他们的权利进行了规定,也规定志愿消防队员的训练在开始3年内不得少于30天,第一年不得少于10天,3年以后的训练,每年不得少于5天。

法国消防员日常业务训练一般分为体能训练、器材应用训练和模拟训练。体能训练最为重要,消防员每天都要自觉进行不少于2小时的体能训练。消防员每半年都要进行严格的体能测试,考试内容、标准由内政部统一制定下发。消防培训分为四级,一级为士兵级培训,二级为士官级培训,三级为军官级培训,四级为高级军官培训。持一、二级证书只能当队员,持三级证书可以担任组长或小队长指挥,持四级证书的可担任专家组顾问,履行省、市级消防救援指挥职能。

(三) 澳大利亚、新西兰

澳大利亚、新西兰的救援机构认为:个人与社区自救是危机管理过程中的关键因素,特别是在危机发生后至外部救援到达前的这段时间内,自我救助特别重要。因此,他们非常重视公民的防灾、救灾、自护、自救培训教育,通过各种宣传渠道,建立防灾教育基地应急救援学院等,实施公共教育、培训,确保公民具备在遇到危险时保护生命和财产所必须的常识和能力。

澳大利亚地广人稀,森林覆盖面积大,该国以志愿消防站为主,志愿消防站大大多于

专业消防站,如维多利亚州 70 多个城市中,有 20 多个专业消防站、300 多名专业消防员,有 1300 多个志愿消防站、7 万多名志愿消防员;新南威尔士州城市消防局(即悉尼城市消防局)328 个消防站中志愿消防站有 207 个,6100 人中志愿消防员有 3400 人;新南威尔士州乡村消防局 2500 个消防站中志愿消防站有 2150 个,7 万消防员中志愿消防员有 6.7 万人。所有志愿消防站都是由政府按照规划建设消防站营房和配备车辆,每个消防站有 1~3 辆消防车和各种装备。志愿站的消防员是由社会人员自愿报名,经过选拔、培训、考试合格、身体符合要求才能担任志愿消防员。消防员轮流值班。平时,消防员每周有 2 小时轮流到消防站维护装备器材;发生火灾或灾害事故时,调派中心用电脑直呼当班消防员,消防员接到指令后 5 分钟内赶到消防站,一起出动,需要增援时再调派其他人员和车辆。法律规定 16 岁以上公民经过消防培训的志愿人员都可以当消防员。志愿消防员不拿工资,政府负责人身保险,因灭火救援负伤,医疗费由保险公司支付。由于消防事业是一项慈善事业,在公众中威望很高,因此,志愿参加消防员的也较多,有公司老板、职员、警察、医生、律师、农场主等。

澳大利亚政府很重视消防站的建设和发展,一是制定相关的法规、政策,保证消防规划、消防站的建设、消防车辆装备、业务经费、志愿消防员的待遇和保险等得到落实;二是消防站规划主要根据人口密度、火灾危险程度及环境位置三个条件进行设置,站点布局较密;三是按照统一标准(专业与志愿相同)建站和配备消防车辆、个人防护装备及器材,政府在经费上予以保证。

(四) 荷兰、匈牙利

荷兰国家救援队建在军队,各地区救援队建在消防队。90% 是志愿者,10% 是专业人员,由地方政府组织指挥,内政部协调、管理。民间组织有荷兰紧急救援技术国际培训中心。

匈牙利是欧洲消防工作搞得较好的国家之一,早在 1876 年就成立了职业消防队、志愿消防队、企业消防队和青年消防队。职业消防队除担负城市和特种企业的防火灭火任务外,还负责自然灾害抢救和技术援救、对其他消防队的业务指导和技术培训。志愿消防队是第二大消防主力军,共 5 万人左右。其任务是:① 协助职业消防队灭火救灾。全国城市中三级以下的火灾都由志愿消防队负责扑救。② 检查防火措施落实和执行情况。③ 协助职业消防队培训企业消防队,并负责对公民和学生普及消防知识、进行消防教育。④ 搞好农村消防工作。青年消防队是志愿消防队的后备军,主要由青少年学生组成,年满 12 岁的可加入少年消防队,学习基础消防知识,16 岁过渡到青年消防队后即可参加小型灭火行动。

(五) 德国

德国的志愿消防制度有 200 多年的历史,已经比较完善。德国法律规定,身体健康、品行良好、有献身精神的德国公民才可以申请成为志愿消防员。担任志愿消防员满二年以上者,可优先录用为职业消防员;人口在 10 万以上的市、镇建立职业消防站,人口 5 万~10 万的建立以职业消防员为中心、志愿消防员参加的消防站,人口 5 万以下的建志愿消防站。目前全国有 1485 个志愿消防站、140 万名志愿消防队员。志愿消防站归当地政府领导,经费由政府拨给。

志愿消防站有两种,一种是全部由志愿人员组成,另一种是由志愿人员和少量职业人员混合组成。在有职业消防站的大城市,志愿消防站负责协助职业消防站灭火救援和组织社会消防活动;在没有职业消防站的市、镇,志愿消防站既负责灭火救援,还负责防火监督。各州的志愿消防站一般承担灭火和抢险救援工作,汉堡等大城市还负责医疗救护工作。

志愿消防站采取轮流值班制,一般的消防站每班只有3~4人值班,主要负责日常的设备维护、接警、调派等工作。一旦有火警,调度中心即通过无线寻呼(广播式)或电话召集其他志愿消防员。消防员无论在做什么,都必须立即放下手里的工作赶赴消防站,按照平时的分工投入灭火救援工作。

志愿消防员的年龄一般在17~60岁之间(技术抢救站、红十字会等组织的人员和警察不能加入志愿消防组织),智力和体力必须符合消防工作的要求。每个消防员除平时的训练外,每年至少进行1~2次综合训练和测试。其内容为:消防员身着全部个人装备(含空气呼吸器),一次做完拉力训练(15千克×5次)、跑步机训练(速度达到6千米/小时)、爬梯30秒后,进入40℃烟热训练室完成训练动作,然后再重复一遍烟热训练室前的内容,要求在25分钟内完成。

志愿消防员是兼职的,都要完全志愿无偿地在消防站从事灭火救援工作。志愿消防员参加灭火救援工作没有任何报酬,消防站只是定期给予一定的通信、交通补助,额度很小。上班时接到报警参加灭火救援工作,本单位不扣工资,单位的损失由政府给予一定的补贴。

为了做好志愿消防后备人员的培养工作,德国各地吸收了约占志愿消防员总人数20%~30%的10~17岁的在校学生作为预备人员。他们不直接参加日常值班和灭火救援工作,但定期参加训练及消防站组织的其他活动,逐步掌握消防知识和技能,为成年后参加志愿消防组织做好准备。

二、国外救援经验总结

从国外救援力量构成上看,主要由四部分人员组成:一是消防队员,二是民防人员,三是专职救助队,四是义务人员和志愿者。而民间组织和志愿者组织起来的救援人员和队伍,是救灾的主要生力军。

突发事件的发生频率加快、规模扩大、国际化程度提高,为适应形势发展的需要,世界一些国家纷纷加强应急救援法制建设,逐步形成了规范各类突发公共事件应对、涵盖危机管理各个阶段的完备的法律体系。以美国为例,其应急救援法律制度以宪法和全国紧急状态法为核心,涉及国家安全、事故和自然灾害、经济危机、突发公共卫生事件等方面,数量达近百部。实践证明,将应急救援纳入法制化轨道,有利于保证突发事件应对措施的正当性和有效性,从而做到既有效地控制和克服突发事件或危机,又能够将国家和社会应对突发事件的代价降到最低。

三、国外救援的法律法规要求

对此,国际劳工组织(ILO)在起草制定与救援有关的公约时,对事故应急救援做了

一些具体的要求。

《职业安全和卫生及工作环境公约》(第 155 号公约)第 18 条明确应要求,“雇主在必要时采取应付紧急情况 and 事故的措施,包括急救安排”。

《建筑业安全和卫生公约》(第 167 号公约)第 31 条指出:“雇主应负责保证随时提供包括训练有素人员在内的急救。应采取措施保证遭遇事故或得急病的工人送医院就医。”

《作业场所安全使用化学品公约》(第 170 号公约)第 13 条第二款明确雇主应做好处置紧急情况的安排。

《预防重大工业事故公约》(第 174 号公约)则对应急救援有关事宜作了较为具体的要求。其中,第 9 条明确指出:“雇主应为每一重大危害设置建立并保持关于重大危害控制的成文制度”,包括规定应急计划和步骤,并要求“制定一旦发生重大事故或出现事故危险时应予实施的有效的现场应急计划和步骤,包括应急医护措施,定期检验和评估其有效程度,并做出修订”;第 20 条指出,工人代表需参与、协商应急计划和程序编写,并能接触到应急计划和程序;第 21 条要求重大危害设置现场工作的工人必须了解和掌握一旦发生重大事故时应遵循一切应急程序。

这些国际劳工公约,形成了一个共同遵循的应急救援工作约定,对应急救援起步较晚的国家起到了指导和促进作用。

第三节 我国突发事件应急管理基础知识

为了有效应对突发事件,必须在事故发生前、中、后的各个过程,进行一系列有计划、有组织的管理,以在尽可能短的时间内紧急调集所需的各类应急队伍和资源,有效收集和传递事故和救援相关的各类信息,正确决策和指挥并保证决策的连续性,有效管理复杂多变的事故应急现场等,降低其可能造成的后果和影响。这就是突发事件的应急管理。

应急管理 with 事故预防是相辅相成的,事故预防以“不发生事故”为目标,应急管理则是以“发生事故后,如何降低损失”为己任,两者共同构成了风险控制的完整过程。因而,应急管理与事故预防一样,是风险控制的一个必不可少的关键环节,它可以有效地降低事故灾难所造成的影响和后果。

一、突发事件概述

(一) 突发事件的定义与主要特征

根据 2007 年 8 月 30 日,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国突发事件应对法》(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。

突发事件具有以下主要特征: