

突发公共事件 紧急救援系列丛书

突发性环境污染事故和 生态破坏事件

紧急救援手册

TUFAXING HUANJING WURAN SHIGU HE
SHENGTAI POHUAI SHIJIAN
JINJI JIUYUAN SHOUCHE

国家减灾委员会办公室 编

 中国社会科学出版社

突发公共事件紧急救援系列丛书

突发性环境污染事故 和生态破坏事件 紧急救援手册

国家减灾委员会办公室 编



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

突发性环境污染事故和生态破坏事件紧急救援手册/国家减灾委员会办公室编. —北京: 中国社会出版社, 2009. 6

(突发公共事件紧急救援系列丛书)

ISBN 978-7-5087-2579-6

I. 突... II. 国... III. ①环境污染—紧急事件—处理—手册
②生态环境—紧急事件—处理—手册 IV. X5-62 X171.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 045775 号

书 名: 突发性环境污染事故和生态破坏事件紧急救援手册

编 者: 国家减灾委员会办公室

策划编辑: 王紫千 杨春岩

责任编辑: 张 莉 王晓燕 逢玉静

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66078622 (010) 66061704

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 电传: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 3.375

字 数: 63 千字

版 次: 2010 年 7 月第 1 版

印 次: 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

《突发公共事件紧急救援系列丛书》

撰稿及审读专家名单

生物灾害紧急救援手册

撰稿 金燕娇 审读专家 贺 伟

泥石流灾害紧急救援手册

撰稿 傅雨飞 审读专家 吕 娟 刘传正

水旱灾害紧急救援手册

撰稿 梁 洁 审读专家 吕 娟 杨勤业

森林火灾紧急救援手册

撰稿 罗鸿彦 审读专家 高建国 范维澄

雪灾紧急救援手册

撰稿 张 坤 审读专家 吕 娟 张 强 高建国

地震灾害紧急救援手册

撰稿 江 森 审读专家 高建国 杨勤业

食品安全事件紧急救援手册

撰稿 冯 英 李勇山 审读专家 孙忠富

突发传染病事件紧急救援手册

撰稿 张洪存 审读专家 俞东征 杨德慧

国家突发重大动物疫情紧急救援手册

撰稿 庞 平 王李梁 审读专家 杨德慧

交通运输事故紧急救援手册

撰稿 李文杰 审读专家 王克海

突发性环境污染事故和生态破坏事件紧急救援手册

撰稿 高恩新 李瑞昌 审读专家 杨勤业

前言

2008年5月12日，中国汶川发生了里氏8级的大地震。举世罕见的自然灾难强烈地震撼了国人的心。于是，“一方有难，八方支援”，在很长一段时间内，全国人民的注意力几乎全部集中在灾后救援与灾后重建之中。不可否认，灾难的历史几乎与人类历史一样的漫长，这其中有地震、滑坡、泥石流等自然灾害；也有矿难、恶性交通事故、火灾、环境破坏、灾难性踩踏事件等人为或技术的灾难；还有从公元6世纪遍及全世界的“黑死病”（鼠疫），18世纪出现的霍乱，19世纪的炭疽，20世纪的埃博拉病毒、禽流感、艾滋病毒、疯牛病、亨德拉病毒、汉坦病毒、尼巴病毒，到21世纪初的SARS病毒、猴痘、猪链球菌等人类与动物的疾病史；更有战乱频繁，群体性问题凸显，以及以美国“9·11”为标志的超越传统国家安全的恐怖袭击等等。全球化时代与信息化时代的到来，并没有减少风险的存在，相反，风险依然如影随形，无处不在，无时不有，人类社会越来越面临着生存环境的考验。而在风险和灾难面前，人类总是显得非常脆弱。

上述灾难都属于突发公共事件，包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。其共同的特征是突发性、紧急性、迅速蔓延性、高度不确定性、影响的社会性以及非程序化决策等特点。它往往对社会系统的基本价值和行为准则产

生严重威胁，因而要求在时间压力和不确定性极高的情况下，必须作出关键决策和处置。“应急管理”、“危机管理”等就是这样一套超越常态组织管理的理念、规范和能力。建立健全社会预警体系，增强突发公共事件紧急救援能力，最大限度地减少突发公共事件造成的损害，保障公共安全与社会稳定，既是贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的具体体现，也是全面履行政府职能、加快建设小康社会的迫切需要。长期以来，我国党和政府在处置突发公共事件过程中积累了丰富的经验。特别是在2003年“非典”之后，我国明显加快了突发公共事件立法及相关应急预案出台的步伐，各级政府也相继制定了有关自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的应急预案。2007年11月1日，《中华人民共和国突发事件应对法》正式实施，并专设“应急处置与救援”一章。应急管理工作取得了显著成效。然而，在社会转型期与风险社会的不确定因素增加的背景下，我国宏观层面的突发事件应对体系建设仍存在诸多不足之处，而具体层面的紧急救援体系也正面临着日益严峻的挑战。

基于上述考虑，为总结经验教训，提高救援效率，确保有备无患，我们组织应急管理领域知名学者专家倾力编写《突发公共事件紧急救援系列丛书》。本套系列丛书分为自然灾害类、事故灾难类和公共卫生类三大类。自然灾害类包括《水旱灾害紧急救援手册》、《雪灾紧急救援手册》、《地震灾害紧急救援手册》、《泥石流灾害紧急救援手册》、《生物灾害紧急救援手册》、《森林火灾紧急救援手册》；事故灾难类包括《交通运输事故紧急救援手册》、《突发性环境污染和生态破坏事件紧急救援手册》；公共卫生类包括《突发传染病事件紧急救援手册》、《食

品安全事件紧急救援手册》、《国家突发重大动物疫情紧急救援手册》。本套丛书是在突发公共事件紧急管理中如何指挥、管理、协调应急资源和应急行动的总体计划和程序规范。本套丛书的编写人员分别来自复旦大学、中国政法大学、北京科技大学、中国农业大学、华东理工大学、中国民航大学、北京铁路局、承德市第五医院等高校或相关单位的专家学者。在编写过程中，本套丛书系列教材严格遵循国家有关部门颁布的突发公共事件相关法规、政策和预案以及行业管理规定，并结合我国社会发展的实际，对突发公共事件的紧急救援现状和趋势进行深入细致的调查研究，从中发现和总结处置突发公共事件的规律和特点，以帮助读者在短时间内迅速获得紧急救援知识为目的，注重培养读者解决实际紧急救援问题的能力。

本套丛书是国内第一套面向基层干部和群众的突发公共事件紧急救援简明读本。具有以下几个特点：

(1) 追求普及性、操作性、准确性和全面性，重点突出，方法技巧简洁明快，工作程序和过程严谨。

(2) 编写内容涵盖突发公共事件紧急救援的基本要素，如会商、启动预案、通告与联络、实施、后续安抚与追查责任。每部分中间设一两个小的案例，以便让读者认识每个环节的基本操作。每部分最后设小结，简短描述本部分的结构，并用图示意操作流程。

(3) 考虑到受众面，力求文笔生动，本土化色彩浓厚，可读性强，避免难懂的学术词汇或学理分析；同时，准确把握专有名词等。

我们希望读者特别是基层干部通过本套丛书的学习，能够从加强党的执政能力、全面履行政府职能和为人民负责的高

度，充分认识新形势下加强突发公共事件处置工作的重要性、长期性和紧迫性，认真学习贯彻国家颁布的突发公共事件应急法规及预案，并通过本套丛书熟练掌握处置突发公共事件的工作原则、主要内容、操作程序和保障要求，不断提高政府部门处置和应对突发公共事件的能力，建立健全突发公共事件应急机制，从而在紧急救援中实现职责明确、密切配合、反应及时、规范有序、快速高效，并从中坚持预防与应急相结合，常态与非常态相结合，推动应对和处置突发公共事件的工作规范化、制度化、法制化，正确认识突发公共事件处置工作与经济社会发展的关系，切实担负起处置突发公共事件的职责，更好地实现科学发展与更好地构建社会主义和谐社会。

我们相信，通过本套丛书的系统学习，广大读者定能增强忧患意识，防患于未然，并在真正意义上提高突发公共事件紧急救援能力，从容应对风险挑战。需要指出的是，本套丛书吸取了突发公共事件紧急救援领域的诸多学术成果，并尽可能地进行了参考文献的标注，我们在此也对这些专家学者表示敬意。同时，本套丛书虽经精心编写，但因时间仓促，错漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正，我们将再接再厉，为将来进一步修订打下良好基础。

编者

2010年5月

目 录

一、概述	(1)
(一) 环境污染与生态破坏事件的定义	(1)
(二) 应急处置的基本原则	(8)
(三) 应急处置和救援的基本程序	(13)
(四) 应急救援主体及职责	(17)
二、接报	(26)
(一) 接警信息记录	(26)
(二) 警情初步核实	(29)
(三) 警情初步研判	(29)
三、报告	(31)
(一) 初报	(32)
(二) 续报	(33)
(三) 处置结果报告	(34)
四、启动应急救援程序	(37)
(一) 明确应急救援参与机构与责任	(38)
(二) 确定应急指挥系统	(42)
(三) 初步拟定应急救援方案	(45)

五、现场勘查	(56)
(一) 确定现场勘查人员	(56)
(二) 初步勘查现场	(59)
(三) 事故情况分析	(59)
六、应急处置与救援	(62)
(一) 人员救助	(63)
(二) 控制污染源	(66)
(三) 应急监测与评估	(69)
(四) 人员疏散	(71)
(五) 消除污染	(75)
(六) 医疗卫生	(80)
(七) 信息报告	(81)
(八) 后勤保障	(84)
(九) 应急终止	(87)
七、后续防范与管理	(89)
(一) 污染源排查	(90)
(二) 受灾人员安置	(91)
(三) 事故调查与取证	(92)
(四) 落实事故责任及赔偿	(93)
(五) 应急学习	(96)
参考文献	(98)

一、概 述

(一) 环境污染与生态破坏事件的定义

环境是人类生存条件的基本构成。按照《中华人民共和国环境保护法》第二条规定：“环境是指影响了人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、名胜风景区、城市和乡村等。”环境是构成人类生产和生活的基础。人与环境之间存在相互依赖、共荣共生的关系。人与环境之间实现动态的、持续的和谐是人类社会的根本追求之一。

近年来，随着我国经济建设的深入推进，日益增多的环境污染和生态破坏事件成为影响国民经济持续健康发展、国民健康以及社会福利的显著问题。严重的环境污染不仅导致基本生产要素，例如水、土地等资源受到破坏，还造成了人民群众因环境污染引发的各种身体不适、疾病甚至死亡等问题。环境污染还进一步破坏了自然界的生态平衡，导致物种变异甚至灭绝。

总的来说，环境污染问题已经成为我国现代化建设中不可忽视的问题。如果处理不好，完全有可能影响甚至破坏我国社会主义现代化建设的进程。

一般性环境污染事件案例

2001年11月，在Z省A市B区王江泾镇和J省W市盛泽镇发生了一起省界水污染纠纷事件。王江泾镇和盛泽镇是隔岸相望的毗邻城镇。两省边界区域内河道众多，水流方向大多为西北流向东南（从J省流向Z省），主要河流由京杭大运河、清溪河和排泾港河，而王江泾镇则处于整个水域的下游。由于上游J省W市盛泽镇印染厂较多，不少印染厂污水处理设备处理能力不够，而当地水环境容量有限，且自净能力低下，导致京杭大运河、清溪河和谢家荡河、排泾港河等河水污染严重，给当地渔业、水产养殖业等造成了严重影响。^①

环境污染是指由于人为的原因致使环境发生化学、物理、生物等特征上的不良变化，影响了人类健康和生态环境。环境污染事件就是由于违反环境保护法律法规的经济、社会活动与行为，以及意外因素的影响或不可抗拒的自然灾害等原因，致使环境受到污染，人体健康受到危害，社会经济与人民群众财

^① 案例引自：奇文启等，《环境污染事故应急预案与处理处置案例》，北京：中国环境科学出版社，2007年版，第3~4页。

产受到损失，造成不良社会影响的事件。

按照环境污染事件性质，可以将环境污染分为一般性污染事件和突发性污染事件。一般性环境污染事件主要是违法排污所致，例如：由于污染责任单位和个人未按照国家相关环境保护的标准超标、非法排放废水、废气、废物造成环境破坏的行为。此类环境污染事件往往存在主观故意、持续时间较长、污染对环境的破坏逐渐呈现等特点。通常，此类污染事件主要包括水污染、空气污染、噪音污染以及土壤污染等事件。

突发性环境污染事件案例

2005年12月8日，华东地区某地级市一乡镇农用生物化学品生产企业因生产装置故障和操作不当，引起了有毒有害气体泄漏（主要是含氯酸性气体和少量光气^①），造成附近两所学校的部分学生和居民中毒。该事故共有学生和居民160多人次相继入院治疗，其中住院就诊、观察109人，医院上门就诊观察44人。病情较重，住院治疗者为7人。其中两人比较严重，1人为学生，另一人为该厂职工。^②

与一般环境污染事件不同，突发性环境污染事件往往具备突发性明显、破坏性强、难以有效预防以及时间紧迫，压力大

① 光气，学名“碳酰氯”，剧毒，遇水具有强烈的腐蚀性。参见：国家环境保护总局、环境监察办公室编《环境应急手册》，北京：中国环境科学出版社，2003年版，第48页。

② 国家环境保护总局环境监察编：《环境应急响应实用手册》，北京：中国环境科学出版社，2007年版，第74页。

的特点。按照《国家突发环境事件应急预案》的定义，突发环境事件是指“突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失和对全国或者某一地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁和损害，有重大社会影响的涉及公共安全的环境事件。”^① 突发性环境污染事件一般称之为“突发性环境污染事故”，即瞬间或较短时间内大量非正常排放或者泄漏剧毒、高剧毒或有毒有害化学品等污染环境的物质，给民众生命和安全造成威胁，给财产造成重大损失，给生态环境造成严重危害的恶性环境污染事故。

一般来说，突发性环境事故发生具有明显的偶发性，应急部门无法了解和控制事故发生，难以预警，管理部门缺乏有效的信息和资源，应急处置压力大等特征。突发性环境事故往往对环境和生态造成更大的破坏，更加难以预防。常见的突发性环境事故包括化学品泄漏，即有毒、有害的化学物质在生产、运输、存储和使用过程中脱离控制，向外部环境释放的过程；有毒有害气体的事故性排放，即工业事故、交通事故引发有毒、有害气体大规模排放，造成周边环境严重污染的事件；固体废物非法丢弃引发的重大环境污染事故，即相关单位和个体责任人不按照有关法律法规的规定处理、处置危险废物，随意丢弃，导致重大环境污染的事件；放射性污染事故，即放射性物质在生产、运输、使用等过程中存在泄漏，导致核辐射污染

^① 《国家突发环境事件应急预案》，附则：7.1 款。

环境的事件。在我国，安全生产事故、交通事故引发的突发性环境污染事件是此类污染事故中最常见的污染事件。相关安全管理措施落后、安全生产意识薄弱、操作失误等因素，导致近年来重大安全事故频发，从而引发严重的环境污染事件。

环境污染引发的生态破坏事件案例

Z省A市风景秀美，历史悠久。20世纪末，该市将化工业定为该市的支柱产业，于2001年在H镇着力打造现代化工产业园。“南来秀水朝如画，北峙英山俨若狮”是H镇的真实写照。化工园区就倚江而建。自2001年中开始至2004年中，20多家以精细化工、农药、药物中间体为主的企业相继进入园区并建成投产。与此同时，由于污水处理设施不到位以及企业非法乱排乱放、工业事故泄漏等原因，导致化工园区周围的农业生产和生活受到严重的化学污染损害。沿化工园区江水变黑发臭，鱼虾死绝；周围农田里面稻谷、果树只开花不结果；四周山上的树木树叶枯萎变黄，甚至死亡；化工园区建成之后，附近村庄的癌症发病率直线上升。曾经的“歌山画水”已是“满目疮痍”。化工园区投产仅四年，周围生态就受到严重破坏。^①

不论是一般性环境事件还是突发性环境事件，都属于生态破坏事件。通常生态破坏事件是指在社会经济、政治等活动

^① 案例相关材料来源参见：宋元，Z省A市环保纠纷冲突真相（J），凤凰周刊，2005年5月5日；翁国娟，南江，是谁让你如此满目疮痍（N），中国化工报，2004年10月16日。

中，由于自然因素或者人为因素，导致生态/环境无法保持原有的形态而引起生态系统的变异、中断甚至崩溃。常见的生态破坏事件包括自然因素，例如：地震、泥石流、山体滑坡对原有生态系统的破坏，也包括人为因素，例如：经济建设、开采矿藏、砍伐森林、猎杀某一类动物、影片拍摄以及工业事故导致的污染破坏等类型。生态破坏事件往往导致生态系统变异或者中断，进而引发严重的生态灾难。此类事件往往具有破坏范围广、恢复难度大、持续时间长、受到生态系统复杂性影响难以界定等特征。

一般来说，严重的环境污染事件是生态破坏事件的主要类型和主要诱致性因素，但生态破坏事件要比单纯的环境污染事件更严重，更难以恢复。后者需要花费大量的人力、物力，持续性地采取措施，才能减轻和消除污染，减少生态/环境因受到破坏导致的各种问题，例如：食物链中断、物种变异与灭绝等问题。

本应急救援手册主要针对突发性环境污染事故和突发性生态破坏事件应急处置提供指导。一般性环境污染事件和生态环境破坏事件按照《中华人民共和国环境保护法》《危险化学品安全管理条例》《水污染防治法》以及自然生态保护的相关法律法规规定的程序和措施处置。适用于本项应急救援指导手册的突发性环境污染事故和生态破坏事件包括：

①危险化学品及其他有毒有害物质在生产、经营、贮存、运输、使用和处置过程中发生的爆炸、燃烧、大面积泄漏等

事故。

影片拍摄引起生态破坏的案例

2006年11月,国内某著名导演在拍摄电影《XX》过程中因影片场景布置需要,摄制组在碧沽天池修建了长约100米、宽约4米的砂石路面和长约20米铺有木条的道路,搭建了“海棠精舍”临时建筑物。“海棠精舍”及砂石道路等破坏了碧沽天池周围部分高山草甸和高山灌丛植被,对碧沽天池周围的自然生态环境造成了一定的影响。国家环保总局责成云南省组织专家对风景保护区内的风景和生态破坏进行评估,结果表明,摄制组相关拍摄活动对风景区的生态和环境造成了一定的影响,但影响程度较轻。环保总局对摄制组处以9万元的罚款,并将原修建的地表构筑物撤除,固体废弃物清除。经过一系列措施,面积约16平方公里的碧沽天池自然景观现已无影响。修筑道路已覆土处理,可实现植物群落的自然恢复。^①

②工业、企业生产过程中,因意外事故造成的突发性环境污染事故。

③影响集中式饮用水源地水质安全的突发性环境污染事故。

④因不可抗力(含自然原因和社会原因)而造成危及环境

^① 案例材料参阅2006年8月11日新华网、新浪网新闻报道,《剧组破坏环境被罚9万 当地分管副县长免职》。