



中国矿业大学图书馆藏书



C01702506

煤矿企业 应急管理与救援

MEIKUANG QIYE YINGJI GUANLI YU JIUYUAN

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

TD7
S-149.2

国家安全生产应急救援培训教材之九

煤矿企业应急管理 与 救援

国家安全生产应急救援指挥中心 组织编写



中国矿业大学图书馆藏书



C01702506

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

煤矿企业应急管理与救援 / 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, 2011

国家安全生产应急救援培训教材

ISBN 978-7-5020-3908-0

I. ①煤… II. ①国… III. ①煤矿企业-安全生产-
应急对策-技术培训-教材 IV. ①TD7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 152263 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

煤炭工业出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*
开本 787mm × 1092mm¹/₁₆ 印张 17³/₄ 插页 1

字数 417 千字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

社内编号 6718 定价 50.00 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

编写人员名单

申宝宏	卢鉴章	李竞生	孙重旭	周心权	罗海珠
李德文	赵善扬	纪玉石	齐庆新	刘其声	刘 林
赵旭生	刘见中	梁运涛	雷 毅	谷小敏	朱红青
张 彬	岳超平	秦玉金	柴建禄	潘俊锋	隋金君
蓝 航	王 刚	贺明新	彭永伟	李 晶	王 磊
司荣军	黎 灵				

前 言

党中央、国务院高度重视应急管理工作。党的十六届三中、四中、五中、六中全会和党的十七大都对做好应急管理工作提出过明确要求。胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导多次对应急管理工作作出重要指示。在党中央、国务院的正确领导下，在各地区、各有关部门和各单位共同努力下，全国安全生产应急管理工作近年来取得了较快发展。各级安全生产应急管理机构正在逐步建立健全，安全生产应急管理协调联动机制逐步完善，安全生产应急管理法制建设得到加强，安全生产应急预案管理工作逐步规范。我国安全生产应急救援队伍在全国安全生产应急救援和各类灾害抢险中发挥了重要作用。做好安全生产应急管理工作，是深入落实科学发展观的内在要求，是落实“保增长、保民生、保稳定”要求的必然选择，是履行政府职能、加强社会管理的具体体现，是应对安全生产严峻形势的现实需要。

近年来，各地区、各有关部门和广大煤矿企业认真贯彻落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的一系列重要决策部署和指示精神，深入开展两个攻坚战和打非治违、强基固本工作，煤矿安全生产形势稳定好转。但是，我国煤矿灾害事故总量仍然较大，煤矿安全生产形势依然严峻，仍受到水害、火灾、瓦斯、煤尘、冒顶、片帮、有毒有害因素以及自然灾害的威胁。煤矿事故应急处置技术性强、风险高，对事故指挥人员、现场抢险人员要求高。

加强煤矿企业应急管理与救援技术培训，提高事故指挥人员、现场抢险人员的技术水平，在事故发生的第一时间及时采取正确的紧急处置措施，防止事故进一步扩大，减少事故造成的人员伤亡和财产损失，是煤矿事故应急救援的首要任务；建设高素质的安全生产应急救援队伍，是做好煤矿企业应急管理与救援工作的基础。按照《国家安全生产监督管理总局关于加强安全生产应急管理培训工作的实施意见》，结合煤矿企业应急管理工作实际，国家安全生产应急救援指挥中心组织编写了《煤矿企业应急管理与救援》培训教材，目的是规范煤矿事故应急救援培训工作，促使各级安全生产管理人员、应急救援指挥人员、应急救援专业队伍指战员掌握煤矿事故应急处置的专业知识，全面提高应急技术水平和能力。

《煤矿企业应急管理与救援》一书的出版，对于推进我国煤矿企业安全生产应急管理工作，及时有效地防范、处置各类事故，最大限度地减少事故造成的损失，促进煤矿安全生产形势的稳定好转具有重要意义。

编写组

二〇一一年六月

目次

1 我国安全生产应急管理概述	1
1.1 我国安全生产应急管理内涵、特点与基本任务	1
1.2 我国安全生产应急管理体制	8
1.3 我国安全生产应急管理运行机制	8
1.4 我国安全生产应急管理的法律体系	9
1.5 我国煤矿企业的安全生产管理	11
2 煤矿灾害应急管理	12
2.1 煤矿生产的特点	12
2.2 煤矿事故的特点	12
2.3 煤矿应急管理的特点	15
2.4 煤矿应急管理的基本任务	16
2.5 煤矿应急管理的基本原则	18
3 煤矿灾害主要危险因素及隐患排查	20
3.1 煤矿瓦斯灾害主要危险因素及隐患排查	20
3.2 煤矿粉尘危害主要危险因素及隐患排查	61
3.3 煤矿火灾主要危险因素及隐患排查	79
3.4 煤矿水害主要危险因素及隐患排查	94
3.5 煤矿顶板、冲击地压灾害主要危险因素及隐患排查	106
3.6 露天煤矿主要危险因素及隐患排查	133
4 煤矿应急救援体系	138
4.1 概述	138
4.2 煤矿应急救援体系组成	138
5 煤矿应急预案	151
5.1 煤矿应急预案体系	151
5.2 应急预案演练	159
5.3 应急预案管理	168
5.4 应急预案实施要点	174
5.5 应急救援的检查与落实	180

6 煤矿事故应急处置	184
6.1 煤矿应急救援处置的基本原则	184
6.2 瓦斯煤尘爆炸事故处置技术	184
6.3 煤与瓦斯突出事故处置技术	190
6.4 井下火灾处置技术	193
6.5 井下水灾处置技术	201
6.6 顶板事故处置技术	203
6.7 冲击地压事故处置技术	208
6.8 露天煤矿应急处置技术	214
7 煤矿重大事故与应急救援案例及分析	225
7.1 事故致因的新特点	225
7.2 瓦斯爆炸事故调查分析	226
7.3 动力灾害及其转化为瓦斯爆炸事故案例及分析	236
7.4 煤尘爆炸事故案例及分析	249
7.5 矿井火灾事故案例及分析	253
7.6 矿井水害事故案例及分析	265
编后语	271
参考文献	272

1 我国安全生产应急管理概述

目前我国正处在经济快速发展时期,也是生产安全事故的“高发”期。经济社会的发展,经济规模的扩大,资源、原材料市场需求过旺,使得一些工矿企业超能力、超强度、超定员生产的现象不能彻底根除。在经济规模扩大的过程中,由于粗放式经济增长方式没有发生根本转变,一些制约安全生产的深层次矛盾和问题没有得到根本解决,加之自然条件限制,造成安全风险增大,生产安全事故时有发生,给人民群众生命财产造成损失,给许多家庭带来不幸,一些重、特大恶性事故,给社会稳定与和谐带来负面影响。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,采取各种积极措施加强事故预防工作,深入开展事故隐患排查治理,有效遏制安全生产领域重、特大事故发生,减少和降低生产安全事故总量,从根本上保障人民群众生命财产安全;另一方面,要根据生产安全事故的特点,全面加强安全生产应急管理和事故应急救援体系建设,有效应对生产安全事故,采取有力措施,将事故灾难造成的人员伤亡和财产损失降到最低程度。

1.1 我国安全生产应急管理内涵、特点与基本任务

1.1.1 安全生产应急管理内涵

安全生产应急管理是指政府及其他公共机构在突发事件的事前预防、事前应对、事中处置和善后管理过程中,通过建立必要的应对机制,采取一系列必要措施,保障公众生命财产安全,促进社会和谐健康发展的有关活动。安全生产应急管理的内涵包括预防、预备、响应和恢复4个阶段。尽管在实际情况中,这些阶段往往是重叠的,但它们中的每一部分都有自己单独的目标,并且成为下个阶段内容的一部分。

预防——在事故发生之前,为消除事故发生的机会或减轻事故可能造成的危害,而采取的各种预防性措施。一是通过安全管理和安全技术等手段,尽可能达到防止事故的发生;二是在假定事故发生的前提下,通过事先采取一定的预控与防控措施,达到降低或减缓事故发生及后果严重程度的目的。

受客观条件的限制,单方面依靠安全管理和安全技术等手段,来达到防止事故发生的目的是很难的。安全管理是一项系统工程,在安全生产应急管理中,必须对潜在的可能引发生产安全事故的危险源实施全过程的管理。通过事前分析、评估事故风险和充分应急准备,事中监控预警,事后开展针对性的应急响应,达到有效应对各类生产安全事故的目的。实践表明,开展重大危险源普查和风险评估,尽可能预测和事先考虑在哪些地方会出现哪些风险,并采取相应的预防措施,可以大幅降低和减少重、特大事故风险,防患于未然。

准备——在充分分析的基础上,针对特定的或者潜在的事故,为迅速、有序地开展应

急行动而预先进行的各种应对准备工作。主要包括以下内容：利用现代通信信息技术建立重大危险源、应急救援队伍、应急救援装备等信息系统；组织制定并不断完善应急预案；按照预先制定的应急预案组织模拟演练和人员培训；建立事故应急响应级别和预警等级；与各政府部门、社会救援组织和企业等订立应急互助协议，落实应急处置时的场地设施装备使用、技术支持、物资设备供应、救援人员等事项，以保证事故应急救援所需的应急能力，为应对重、特大事故做好准备等。

响应——在充分准备的基础上，在事故发生、发展过程中所采取的各种有序行动。主要包括以下内容：进行事故报警与通报，启动应急预案，开展救援和工程抢险，实施现场警戒和交通管制，紧急疏散事故可能影响区域的人员，提供现场急救与转送医疗，评估事故发展态势，向公众通报事态进展等一系列工作，其目标是尽可能地抢救受害人员，保护可能受威胁的人群，尽快控制事态发展并消除事故后果产生的影响。

应急响应是应对已发生生产安全事故的关键、实战阶段，既是对前面准备工作的检验，也是对政府和企业生产安全事故应急处置能力的检验。一是检验政府和企业的快速反应能力，反应速度越快，意味着事故损失可能越小；二是检验政府和企业应对生产安全事故，特别是应对重、特大生产安全事故的组织动员和协调能力，使参与各方相互协作，共同应对事故灾难；三是检验政府和企业应急救援队伍及应急装备准备，是否能满足一线应急救援行动的需要。

恢复——在生产安全事故发生后，事故得到初步控制，为使生产、工作、生活和生态环境尽快恢复到正常状态所进行的各种善后工作。恢复工作视生产安全事故影响后果严重程度，分为短期恢复与长期恢复。

短期恢复包括评估事故损失、开展事故原因调查、清理事故现场废墟、提供事故保险理赔等；长期恢复包括重建被毁设施和工厂、重新规划和建设受影响区域等。

一般而言，这4个阶段没有严格的界限，但每一阶段都有自己明确的目标，而且每一阶段又都建立在前一阶段的基础之上，因而预防、准备、响应和恢复这4个阶段相互关联，构成安全生产应急管理一个动态循环的过程。

1.1.2 安全生产应急管理特点

安全生产应急管理是我国突发事件应急管理工作的主要内容之一，也是安全生产管理工作的重要内容之一。与自然灾害、公共卫生事件和社会安全事件的应急管理工作相比，安全生产应急管理工作更显示出其复杂性、长期性和艰巨性等特点，是一项长期而艰巨的工作。

首先，安全生产应急管理本身是一个复杂的系统工程。从时间序列来看，安全生产应急管理在事前、事中及事后等过程中都有明确的目标和内涵，贯穿于预防、准备、响应和恢复的各个阶段；从涉及的部门来看，安全生产应急管理涉及安全监督管理、消防、卫生、交通、物资、市政、财政等政府的各个部门，以及诸多社会团体或机构，如新闻媒体、志愿者组织、生产经营单位等；从应急管理涉及的领域来看，则更为广泛，如工业、交通、通信、信息、管理、心理、行为、法律等；从应急对象来看，种类繁多，涉及各种类型的事故灾难；从管理体系构成来看，涉及应急法制、体制、机制到保障系统；从层次上来看，则可划分为国家、省、市、县及生产经营单位应急管理。由此可见，安全生产应急管理涉及的内容十分广泛，在时间、空间和领域等方面构成了一个复杂的系统工程。

其次,重大生产安全事故发生所表现出的偶然性和不确定性,往往给安全生产应急管理工作带来消极的心态影响:一是侥幸心理,主观认为或寄希望于这样的生产安全事故不会发生,对应急管理工作意识淡薄,而应急管理工作在事故灾难发生前又不能带来看得见、摸得着的实际效益,这也使得安全生产应急管理工作难以得到应有的重视;二是麻痹心理,经过长时间的应急准备,而重大事故却一直没有发生,易滋生麻痹心理而放松对应急工作的要求和警惕性,若此时突然发生重大事故,则往往导致应急管理工作前功尽弃。重大生产安全事故的偶然性和不确定性,要求安全生产应急管理常备不懈,一刻也不能放松,且任重道远。

1.1.3 安全生产应急管理基本任务

做好安全生产应急管理工作,首先要从安全生产应急管理的客体出发,进行机理分析,搞清楚各种生产安全事故的内在规律,然后对其进行分类分级,以便进行后续处置预案的选择和调整,最终形成处置方案,为开展应对工作做好准备。同时,安全生产应急管理的参与者可能来自不同领域,彼此之间的协调联动除了进行统一指挥之外,还需要规章制度的保证,也就是要建立一套有效的应急管理机制。以上工作的开展可以为事故预防起到支持作用。此外,还需要建立一套切实可行的预案。

安全生产应急管理最终目标是有效地预防和处置各种生产安全事件,最大限度地降低和减轻生产安全事故造成的人员伤亡和财产损失。

《关于加强安全生产应急管理工作的意见》(安监总应急〔2006〕196号)指出,事故灾难是突发公共事件的重要方面,安全生产应急管理是安全生产工作的重要组成部分。全面做好安全生产应急管理工作,提高事故防范和应急处置能力,尽可能避免和减少事故造成的伤亡和损失,是坚持“以人为本”、贯彻落实科学发展观的必然要求,也是维护广大人民群众的根本利益、构建社会主义和谐社会的具体体现。

在党中央、国务院的高度重视和正确领导下,在各地区、各部门、各单位和社会各界的共同努力下,全国安全生产形势呈现出总体稳定、趋于好转的态势,但是事故伤亡总量大,重、特大事故时有发生,职业危害严重,安全生产形势依然严峻。目前,我国正处在工业化加速发展阶段,社会生产活动和经济规模的迅速扩大与安全生产基础薄弱的矛盾突出,处于生产安全事故的“易发期”,加强安全生产应急管理工作显得尤为重要和迫切。我国安全生产应急管理工作尽管取得了一定成绩,但在体制、机制、法制和应急救援队伍及应急能力建设等方面,还存在许多不适应的问题,必须引起高度重视,采取切实措施,认真加以解决。各级安全生产监督管理部门、煤矿安全监察机构和其他有安全生产监督管理职责的部门及各类生产经营单位,要切实统一思想,提高认识,加大力度,把安全生产应急管理工作抓紧、抓细、抓实、抓好。

1.1.3.1 安全生产应急管理指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持“以人为本”,全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的战略思想,坚持“安全发展”的指导原则和“安全第一、预防为主、综合治理”的方针,全面落实《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《国家突发公共事件总体应急预案》、《安全生产“十二五”规划》和国家生产安全事故灾难有关应急预案,推动“一案三制”(预案、体制、机制和法制)及应急管理体系、队伍、装备建设,切实提高预防和处置生产安全事故灾难的能力,最大限度地减少人

员伤亡和财产损失,促进全国安全生产形势进一步好转。

1.1.3.2 安全生产应急管理工作目标

力争在“十二五”期间基本建成符合国情的安全生产应急管理和应急救援体系,建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制,形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制,重点领域应急能力全面加强,应急救援能力基本满足社会经济发展的需要,可有效应对各类安全生产事故灾难,并为应对其他灾害提供有力的支持。

法制建设目标:到2015年,安全生产应急管理法规、政策、标准体系基本完善;在《安全生产应急管理条例》颁布的基础上,出台与其配套的规章、规程和标准。

机构建设目标:到2015年底,国家、省、市、重点县及中央企业应急管理机构全部建成,应急机构、编制、职责、人员、经费落实到位。

应急预案与培训演练工作目标:到2015年,形成“横向到边、纵向到底”应急预案体系,建立省、市、县三级安全生产预案报备体制,应急预案质量明显提高;安全生产应急专业人员培训覆盖率达到100%;高危行业企业应急预案演练达到每年至少1次。

应急救援队伍建设目标:到2015年,形成较为完善的国家(区域)、骨干和基层三级安全生产应急救援队伍体系,国家级队伍按照建设条件要求100%完成建设工作,国家应急救援队达到国际先进水平;骨干应急救援队伍按照要求100%完成装备配置;所有高危行业企业全部按照规程实现建立应急救援队伍或与有资质的应急救援队伍签订协议。

平台体系建设目标:到2015年,国家、省、市、高危行业中央企业应急平台建设完成率达100%,重点县达80%以上,企业安全生产动态监控及预警预报预防体系普遍建立,基本实现安全生产应急平台体系互联互通和信息共享;事故现场的图像、数据与各级应急指挥机构的实时传输接入率达到80%以上。

应急响应工作目标:到2015年,国家安全生产应急救援指挥中心在接到事故报告后60 min内完成对事故周边应急救援队伍的协调调动;国家级队伍应急救援辐射能力加强,特别重大、复杂事故发生后救援人员携装备到达事故现场的时间由原来的12~20 h缩短到6~10 h。

1.1.3.3 安全生产应急管理主要任务

1. 完善安全生产应急预案体系

各级安全生产监督管理部门及其他负有安全生产监督管理职责的部门要在政府的统一领导下,根据国家生产安全事故有关应急预案,分门别类制定、修订本地区、本部门、本行业和本领域的各类安全生产应急预案。各生产经营单位要按照《生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则》,制定应急预案,建立健全包括集团公司(总公司)、子公司或分公司、基层单位及关键工作岗位在内的应急预案体系,并与政府及有关部门的应急预案相互衔接。

地方政府有关部门制定的有关生产安全事故应急预案要报上一级人民政府有关部门和安全生产监督管理部门备案。生产经营单位的生产安全事故应急预案,要报所在地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和有关主管部门备案,并告知相关单位。中央管理企业的生产安全事故应急预案,应按属地管理的原则,报所在地的省(区、市)和市(地)人民政府安全生产监督管理部门和有关主管部门备案;中央管理企业总部的生产安全事故

应急预案报国家安全生产监督管理总局和有关主管部门备案。各级安全生产监督管理部门要把生产安全事故应急预案的编制、备案、审查、演练等作为安全生产监督、监察工作的重要内容,通过应急预案的备案、审查和演练,提高应急预案的质量,做到相关预案相互衔接,增强应急预案的科学性、针对性、实效性和可操作性。依据有关法律、法规和国家标准、行业标准的修改变动情况,以及生产经营单位生产条件的变化情况、预案演练过程中发现的问题和预案演练的总结等,及时对应急预案予以修订。

生产经营单位要积极组织应急预案的演练,高危企业每年至少要组织一次应急预案的演练。各级安全监管部门要协调有关部门,每年组织一次高危企业、部门、地方的联合演练。通过演练,检验预案、锻炼队伍、教育公众、提高能力,促进企业应急预案与政府、部门应急预案的衔接和对应急预案的不断完善。

2. 健全和完善安全生产应急管理体制和机制

以贯彻落实国家“十一五”规划纲要和突发事件应对法为抓手,完善省级安全生产应急管理机构职能,加强省级煤矿救援指挥中心建设,进一步充实力量、理顺关系、提高效率。加大工作力度,努力推动实现所有市(地)和重点县(市、区)建立安全生产应急管理机构的的工作目标,推动其他县、社区、乡镇、街道等基层组织落实专人负责安全生产应急管理工作。努力推进中央企业、高危行业大型企业建立安全生产应急管理机构,推动中小型企业落实专人负责安全生产应急管理工作。进一步健全安全生产应急管理综合监管与专业监管、综合协调指挥与专业协调指挥之间的工作机制,建立和完善各级安全生产应急救援联络员会议制度,建立健全区域性专业救援队伍间的应急联动和信息共享工作机制。

加快推进《安全生产应急管理条例》的出台和配套规章的制定工作,促进安全生产应急管理地方性法规的建立完善,加强安全生产应急管理部门规章和相关标准的制定工作,不断完善应急管理法规标准体系。大力开展突发事件应对法、安全生产法等相关法律法规规章的宣传教育,普及法规知识,增加法制意识,加强执法检查,依法推进应急管理工作。积极研究制定相关政策措施,加快解决救援费用补偿、队伍建设投入、运行费用,以及救援队员工伤保险、伤残抚恤等制约安全生产应急管理的突出问题。研究制定安全生产应急救援表彰奖励办法,对在应急救援工作中作出突出贡献的单位和个人进行表彰奖励。

3. 加强安全生产应急队伍和能力建设

依据全国安全生产应急救援体系总体规划,依托大中型企业和社会救援力量,优化、整合各类应急救援资源,建设国家、区域、骨干专业应急救援队伍。加强生产经营单位的应急能力建设,尽快形成以企业应急救援力量为基础,以国家级区域专业应急救援基地和地方骨干专业队伍为中坚力量,以应急救援志愿者等社会救援力量为补充的安全生产应急救援队伍体系。各地区、各部门要编制本地区、本行业安全生产应急救援体系建设规划,并纳入本地区、本部门经济和社会发展的“十二五”规划之中,确保顺利实施。

各类生产经营单位要按照安全生产法律法规要求,建立安全生产应急救援组织。大中型矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位,以及具有重大危险源的生产经营单位应当建立专职安全生产应急救援队伍。其他小型高危生产经营单位没有建立专职安全生产应急救援队伍的,要指定兼职应急救援人员,并与专业生产安全事故应急救援

队伍签订应急救援协议。其他生产经营单位应根据预案实施的需要,建立必要的应急救援指挥机构和专兼职的应急救援队伍。

统筹规划,建设具备风险分析、监测监控、预测预警、信息报告、数据查询、辅助决策、应急指挥和总结评估等功能的国家、省(区、市)、市(地)安全生产应急信息系统,实现各级安全生产应急指挥机构与相关专业应急指挥机构、国家级区域应急救援(医疗救护)基地及骨干应急救援(医疗救护)机构间的信息共享。应急信息系统建设要结合实际,依托和利用安全生产通信信息系统和有关办公信息系统资源,规范技术标准,实现互联互通和信息共享,避免重复建设。

高度重视应急管理和应急救援队伍的自身建设,建设一支政治坚定、作风过硬、业务精通、装备精良、纪律严明的安全生产应急管理和应急救援队伍。加强思想作风建设,强化忧患意识、执行意识、服务意识、奉献意识,养成勤勉敬业、雷厉风行、尊重科学、敢打硬仗的作风。加强业务建设,强化教育、培训与训练,提高管理水平和实战能力。建立激励和约束机制,对在生产安全事故应急救援工作中作出突出贡献的单位和个人,要给予表彰和奖励。

4. 建立健全安全生产应急管理法律法规及标准体系

加强安全生产应急管理的法制建设,逐步形成规范的生产安全事故灾难预防和应急处置工作的法律法规和标准体系。认真贯彻《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国安全生产法》,认真执行国务院《关于全面加强应急管理工作的意见》和《国家突发公共事件总体应急预案》,抓紧做好《安全生产应急管理条例》的立法准备工作和公布后的具体实施工作。要抓紧研究制定安全生产应急预案管理、救援资源管理、信息管理、队伍建设、培训教育等配套规章制度和标准,尽快形成安全生产应急管理的法规标准体系。

各地区、各有关部门要依据有关法律、法规和标准,结合实际制定并完善安全生产应急管理的地方和部门法规规章及标准。生产经营单位要建立和完善内部应急管理的规章制度。

5. 坚持预防为主、防救结合,做好事故防范工作

切实加强风险管理、重大危险源管理与监控,做好事故隐患的排查整改工作。建立预警制度,加强事故灾难预测预警工作,要定期对重大危险源和重点部位进行分析和评估,对可能导致生产安全事故的信息要及时进行预警。

充分发挥安全生产应急救援队伍的作用,坚持“险时搞救援,平时搞防范”的原则,建立应急救援队伍参与事故预防和隐患排查整改的工作机制。组织矿山、危险化学品及其他相关救援队伍参与企业的安全检查、隐患排查、事故调查、危险源监控以及应急知识培训等工作。国家级区域救援基地和骨干救援队伍要发挥辐射带动作用,根据自身特点和优势,广泛开展技术业务咨询和服务,帮助企业特别是中小企业做好相关工作。

以生产经营单位、社区和乡镇为重点加强基层和现场的应急管理工作。从建立健全应急预案、建立救援队伍、加大应急投入、完善救援保障、普及应急知识等方面入手,将各项工作落实到各环节、各岗位,全面加强基层安全生产应急管理工作,提高第一时间的应急处置水平和能力。

6. 做好安全生产事故救援工作

按照国务院办公厅加强和改进突发事件信息报告工作的要求,做好信息报告等工作。对重、特大事故灾难信息,可能导致重、特大事故的险情,或者其他灾害和灾难可能导致重、特大生产安全事故灾难的重要信息,各级安全生产监督管理部门、其他有关部门和各生产经营单位要及时上报并密切关注事态发展,做好应急准备和处置工作。

发生事故的单位要立即启动应急预案,组织现场抢救,控制险情,减少损失。要在各级政府的统一领导下,依靠科技手段,加强事故发展趋势预测工作,发挥专家的作用,科学制定事故现场救援方案。同时,建立事故应急救援的现场组织工作机制,加强协调配合,有效组织各类应急救援队伍和救援力量,调集救援物资与装备,开展应急救援工作。各级安全生产监督管理部门及其应急指挥机构要会同有关部门加强对事故现场救援的具体组织、指导、协调工作。

高度重视生产安全事故灾难的信息发布、舆论引导工作,为处置事故灾难营造良好的舆论环境。坚持正面宣传,及时、准确发布信息,正确引导舆论。充分发挥中央和地方主流新闻媒体的舆论引导作用,安全生产监督管理系统及各行业各类媒体要积极发挥作用。

生产安全事故灾难善后处置工作结束后,现场应急救援指挥部要分析总结应急救援经验教训,提出改进建议。各级安全生产监督管理部门和其他有安全监管职责的部门要对所辖区内生产安全事故灾难的处置、相关防范工作和应急管理工作进行评估,及时改进工作,提高应急管理工作水平。

7. 加强安全生产应急管理培训和宣传教育工作

将安全生产应急管理和应急救援培训纳入安全生产教育培训体系。在有关注册安全工程师、安全评价师等安全生产类资格培训,以及特种作业培训、企业主要负责人培训、安全生产管理人员培训和市、县长等培训中增加安全生产应急管理的内容。分类组织开发应急管理和应急救援培训适用教材,加强培训管理,提高培训质量。生产经营单位要加强对从业人员的应急管理知识和应急救援内容的培训,特别是要加强重点岗位人员的应急知识培训,提高现场应急处置能力。

充分发挥出版、广播、电视、报纸、网络等文化宣传力量的作用,通过各种有效方式,加大宣传力度。要使安全生产应急管理的法律法规、应急预案、救援知识进企业、进机关、进学校、进社区,普及生产安全事故预防、避险、自救、互救和应急处置知识,提高生产经营单位从业人员救援技能,增强社会公众的安全意识和应对事故灾难的能力。

8. 加强安全生产应急管理支撑保障体系建设

依靠科技进步,提高安全生产应急管理和应急救援水平。成立国家、专业、地方安全生产应急管理专家组,对应急管理、事故救援提供技术支持;依托大型企业、院校、科研院所,建立安全生产应急管理研究和工程中心,开展突发性事故灾难预防、处置的研究攻关;鼓励、支持救援技术装备的自主创新,引进、消化吸收先进救援技术和装备,提高应急救援装备的科技含量。

建立政府、企业、社会相结合的多方共同支持的安全生产应急保障投入机制。各级安全生产监督管理部门和其他有安全生产监督管理职责的部门要根据国家有关规定,积极争取将安全生产应急管理和应急救援需要政府负担的经费,纳入本级财政年度预算。制定安全生产应急救援队伍有偿服务的指导意见和管理办法,建立安全生产应急救援队伍正常的

经费渠道。企业要建立安全生产应急管理的投入保障机制。

加强与有关国家、地区及国际组织在安全生产应急管理和应急救援领域的交流与合作。积极参与国际矿山救援技术竞赛,以及国际安全生产应急救援活动。密切跟踪研究国际安全生产应急管理发展的动态和趋势,开展重大项目的研究与合作。继续组织国际交流和学习培训,学习、借鉴国外事故灾难预防、处置和应急体系建设等方面的有益经验。

1.2 我国安全生产应急管理体制

我国安全生产应急管理是政府统一领导、部门协调配合、企业自主到位、社会共同参与的一种格局。《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》明确指出,在“十一五”期间,健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制。

分类管理——各级人民政府按照行业专业特性,建立了矿山、危险化学品、消防、电力、航空、铁路、核、海事和地质灾害等专业应急指挥机构和专业应急救援队伍,以应对和处置专门的事故灾难。

分级负责——是按照管理权限和行政区域划分,建立国家、省、市(县)、企业四级应急管理机构。各级应急管理机构按照统一指挥、分级负责的原则,分别管理和指挥所辖范围内的安全生产应急管理与应急救援工作。

条块结合——国务院有关部门按照工作职能和管理范围,强调应急管理是各级政府的职责,对应急指挥机构、应急救援队伍、物资储备及应急救援培训演练等保障系统的布局进行统筹规划,在一些危险性大、事故发生频度高的地区或领域建立国家级区域救援基地,形成覆盖事故多发地区、事故多发领域的分层次的安全应急救援队伍体系。

地方各级人民政府根据区域特点和应急工作需要,建立相应的应急管理组织体系和应急救援队伍。在应急管理工作中,国家专业应急指挥机构、区域救援基地的应急救援力量与地方各级人民政府应急救援力量相结合,相互支援,形成全面应对处置各类事故灾难应急救援的基本保障。

属地为主——主要是明确生产安全事故的应急救援工作,以地方各级人民政府为主,有关行业部门、企业和社会组织与地方政府密切配合,协调一致,共同完成本地区生产安全事故的应对处置工作。

1.3 我国安全生产应急管理运行机制

《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》明确提出,我国要构建统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的安全生产应急管理运行机制。

统一指挥——各级安全生产应急管理机构,要在国务院安全生产委员会办公室和地方政府的领导下,开展安全生产应急救援工作,下级服从上级,局部服从整体,相互协调配合,共同完成事故应急救援和处置工作。

反应灵敏——应急处置要根据事故的大小、分级标准,分别快速准确地启动相应等级的应急响应,国务院、地方各级政府、企业要根据各自的权限和职能范围,分级负责事故

的应急救援工作。

协调有序——国家安全生产应急救援指挥中心负责生产安全事故应急救援协调工作，横向联合消防、海上搜救、铁路、民航、核工业、电力、旅游、特种设备和医疗救护等专业应急救援指挥机构，纵向联合地方省级安全生产应急救援指挥机构，直接管理矿山和危险化学品应急救援指挥机构，形成各专业与省级政府层面的协调指挥。省、市、县各级政府应急管理机构之间应协调有序，企业与地方各级政府应急管理机构之间应协调统一。

运转高效——应急处置符合实际，达到快速反应、措施得力，事态在最短的时间内得以控制，损失降到最小。

国务院安全生产应急管理机构——以国务院安全生产委员会为核心，由国家安全生产监督管理总局（国务院安全生产委员会办公室）与国务院有关部委和省级人民政府共同构成国务院安全生产应急管理领导决策机构。国家安全生产应急救援指挥中心，在国务院安全生产委员会办公室的领导下，具体履行全国安全生产应急救援的综合管理与协调指挥行政职能。

国家专业应急管理机构——在国务院有关部门的领导下，矿山、危险化学品、消防、海上搜救、铁路、民航、核工业、电力、旅游、特种设备和医疗救护等行业成立专门的应急救援队伍和应急指挥机构，负责全国及专业类别的应急管理工作。

地方政府安全生产应急管理机构——省、市、县各级地方政府，在安全生产监督管理局内设安全生产应急管理办公室，负责本行政区域生产安全事故的应急管理工作。

企业安全生产应急管理机构——企业是安全生产责任主体，依法建立安全生产应急管理机构。

国务院、地方各级政府、企业及国家专业应急管理机构，依据有关法律、行政法规和职责，负责各自范围内和相关类别的安全生产应急管理工作。

1.4 我国安全生产应急管理的法律体系

（安全生产应急管理法律是应急管理法制体系的重要组成部分，是规范安全生产应急管理工作的法制基础。近年来，我国高度重视应对突发事件的法制建设，各种法律、法规和规章的出台，进一步完善和推动了安全生产应急管理法制建设。

目前，我国已制定的《中华人民共和国突发事件应对法》，是指导生产安全事故应急的根本法律。其他涉及安全生产应急管理的有关规定和要求，分散在现行的多个相关法律、行政法规中，如《中华人民共和国安全生产法》、《职业病防治法》、《中华人民共和国消防法》、《危险化学品安全管理条例》、《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》、《特种设备安全监察条例》等，分别从不同方面对安全生产应急管理做了相关规定和要求。

《中华人民共和国安全生产法》第十七条规定：“生产经营单位的主要负责人有组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案的职责”。第三十三条规定：“生产经营单位对重大危险源应当登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施”。第六十八条规定：“县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内特大生产安全事故应急救援预案，建