

四

北京安全文化论坛论文集

《第四届北京安全文化论坛论文集》编委会 编

石油工业出版社

第四届北京安全文化论坛论文集

《第四届北京安全文化论坛论文集》编委会 编

石油工业出版社

内 容 提 要

本书主要包括“世界城市建设的安全保障”和“企业安全责任落实”两部分内容,从不同的侧面论述了城市和企业的安全文化(安全管理)及其建设,对城市安全风险的评估、安全管理现状评价、企业如何健全并落实安全生产责任和企业安全管理中存在的问题等进行了较详细的论述。可供从事安全文化、安全技术研究的人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

第四届北京安全文化论坛论文集/《第四届北京安全文化论坛论文集》编委会编. —北京:石油工业出版社,2010. 11
ISBN 978 - 7 - 5021 - 8115 - 4

I. 第…

II. 第…

III. 安全 - 文化 - 北京市 - 文集

IV. X93 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 219327 号

出版发行:石油工业出版社

(北京安定门外安华里 2 区 1 号 100011)

网 址:www.petropub.com.cn

编辑部:(010)64523585 发行部:(010)64523620

经 销:全国新华书店

印 刷:石油工业出版社印刷厂

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 开本:1/16 印张:12

字数:304 千字

定价:50.00 元

(如出现印装质量问题,我社发行部负责调换)

版权所有,翻印必究

《第四届北京安全文化论坛论文集》

编 委 会

主 任：张家明 张来斌

副主任：蔡淑敏 庞雄奇

编 委：孟庆武 金东彪 薛 谦 赵桂生 李建中

曹学庚 石云龙 谢 飞 郭 隆 莫 妮

董 刚 郑 彪 云 峰

前 言

在北京建设世界城市的战略目标逐渐展开,北京市国民经济和社会
发展第十二个五年规划即将实施之际,第四届北京安全文化论坛隆重举
办。

2010年7月,国务院制定下发了《关于进一步加强企业安全生产工
作的通知》,集中体现了我国在新的经济发展方式下安全生产工作的新
思路、新方法。北京在成功举办奥运会和国庆60周年活动之后,市委、
市政府提出了建设有中国特色世界城市的战略目标。这一目标的提出,
为我们展现了一幅新的发展前景,同时也给安全生产工作提出了更高的
要求。北京安全文化论坛是安全生产工作交流的平台,是安全生产工作
宣传动员的平台,也是安全生产工作理论创新的平台。通过该平台,倡
导社会各界共同献计献策,畅所欲言,为北京市安全生产工作再上新台阶
凝聚智慧。

《第四届北京安全文化论坛论文集》是本届论坛的重要成果。论文展
现了当前一个时期专家学者对安全生产工作的思考和大胆探求,这些文
章研究的领域也许还不够深入和全面,观点也可能存有争论,但是这种探
索给安全生产工作带来了进步的空间。希望《第四届北京安全文化论坛
论文集》的出版,对加强北京市的安全生产监管工作、提高安全生产工作
水平,起到积极的促进作用。

《第四届北京安全文化论坛论文集》编委会

2010年11月22日

目 录

第一篇 世界城市建设的安全保障

北京建设“世界城市”的安全风险与目标研究	金 磊(3)
设防! 设防! 需追求的社会文化境界	沈望舒(21)
安全文化概念与内涵的深度分析	贺阿红 傅 贵 田亚男等(26)
安全认知观念的研究与对策分析	施红勋 王秀香 牟善军(34)
环境安全问题的分层解析模型	任国友(39)
企业安全文化建设的第一步——安全管理现状评价	陈 蓓 邓 艾(47)
BP 公司墨西哥湾漏油污染事件应急与危机管理的启示	刘景凯(54)
重视安全文化,加强过程工业 HAZOP 风险分析	曲文晶 张来斌 马庆春等(59)
宿舍火灾事故预防方法研究	邓伟峰 李海鹏 屈 鸣(67)
北京郊区农村消防安全现状分析	杨 玲(72)
尾矿库安全度划分标准及其建议案	徐宏达(78)
我国房屋安全管理的现状与对策	伍冠玲(84)
浅析我国安全评价报告评审问题	邓 楠 刘 堃(89)

第二篇 企业安全责任落实

安全生产全面责任体系与主体责任的探讨	罗 云(95)
员工心理保障的安全生产促进模式	宋守信(103)
中小企业如何健全并落实安全生产责任	姜玉良(109)
中小企业安全管理中存在的问题及对策	刘志敏(114)
HSE“两书一表”与基层组织应急管理	胡月亭 邱少林 刘景凯(118)

实施全面责任管理 创建本质安全型企业	中国大唐集团公司(123)
发现问题 科学总结 强化本质安全设计	
为提高输变电工程安全性能提供技术保障	韩 桦(128)
建设主动控制风险的电力企业安全风险管理体系	全世渝(140)
推行班组安全管理标准化 建立安全生产长效机制	
.....	姚文军 王 军 赵保成等(149)
构建“全心全力、共创共享”的企业安全文化	姚文军 王 军 赵保成等(162)
“三讲一落实”创新班组安全管理	大唐国际北京高井热电厂(169)
高大模块支架监理安全管理	李金生(178)

第一篇

世界城市建设的安全保障

北京建设“世界城市”的安全风险与目标研究

《建筑创作》杂志社 金磊

摘要: 北京所欲建的世界城市,是经由区域性的国际城市,再建成与纽约、伦敦、东京比肩的位居世界前列的城市,它体现了北京准确定位的自觉意识和自我期许。本文从建设世界城市的基础与优势出发,选取了北京无法摆脱的事故灾害风险及危险源,提出了适应北京城市总体规划(2004—2020年)的世界城市分段建设的安全风险目标及策略。笔者认为:北京面向世界城市的所有构建绝非仅仅大规模“盖房子”,单方面追求经济复兴,它离不开应拥有一个全国乃至全球协同的综合应急体系及管理平台,世界城市从本质上需要从根本上提升城市综合防灾减灾规划设计的水准及相应标准。

关键词: 北京 世界城市 巨灾风险 综合减灾 安全规划设计

北京市市长郭金龙在北京市十三届人大三次会议上所做的政府工作报告中提出,要“着眼建设世界城市”的目标,这成为2010年北京市政府工作报告的一个亮点。何谓“世界城市”?按政府工作报告中的名词解释其意为:国际大都市的高端形态,对全球的经济、政治、文化等方面具有重要的影响力。目前,公认的世界城市有纽约、伦敦、东京。对此市委书记刘淇也强调,“世界城市”应该有中国特色,北京与东京、纽约、伦敦不尽相同。要瞄准建设国际城市的高端形态,从建设世界城市的高度,加快实施人文北京、科技北京、绿色北京发展战略。围绕这些背景,要看到北京在人口、资源、环境、安全及其相互协调发展上与世界城市尚有不少差距,建设“世界城市”的相应安全目标亟待研究,否则将不是完整的全球化视野。

值得注意的是,北京建设世界城市已有新动作,2010年7月15日,北京世界城市研究基地在北京揭牌。它是一个依托北京市社科院,汇聚学术界和实际工作部门相关资源,专门研究世界城市建设的智库型机构。纵观北京市社会科学界联合会等单位主办的“建设世界城市提高首都软实力”论坛文集,发现在其中近60篇论文中基本上将重点集中在世界城市对北京的社会影响研究、增强北京文化影响力和魅力研究等方面,而对于以人口、资源、环境、安全等可持续发展的核心问题与未来压力、差距分析的论述基本上未涉及。因此,笔者认为有必要弥补这方面的认识缺憾,从根本上推动北京世界城市建设能级的大提升。对于国家乃至大城市安全的重要度,2010年6月7日中国科学院、中国工程院院士“两会”上,胡锦涛主席特别就当前重

点应推进的科技发展工作提出了八点意见,内容广泛涉及安全可持续、安全农业、生物安全、食品安全等关键词,其中第八点尤其适用于北京建设世界城市的宏观战略的制定,即“大力发展国家安全和公共安全科学技术,提高对传统和非传统国家安全和公共安全的监测、预警、应对、管理能力”。作为一个回顾,笔者曾在2000年10月参加了北京市科协组织的“面向2049年北京的城市建设”为主题的论坛,并完成了《21世纪初中期北京城市综合减灾重大战略问题研究——兼论发展北京城市紧急救援产业的建议》论文,现在看来十多年前的“百年探索”是有意义的,它正与北京建设世界城市的2050年目标的时限相吻合。自2009年5月迄今,笔者受命承担由北京市发展与改革委员会下达的《“十二五”期间北京市提升城市综合应急管理水平的重点、思路及对策研究》报告起草工作。该报告多易其稿,核心是按市政府要求必须提出适应“十二五”乃至2050年的北京建设“世界城市”在安全减灾上的总体思路、科学内涵、主要目标、考核指标等,为北京建设“世界城市”提供安全保障。值得注意的是,2010年6月18日北京第三次修改《突发事件应急预案》,不仅将“恐怖袭击”,更将巨灾风险写入该预案,这不能不说是2004年版“新北京、新奥运”的城市定性“安全奥运”目标下,寻到的城市安全发展的新突破,为北京在推进城市综合减灾系统化建设上迈出了新步伐。

1 北京所面临的巨灾风险

1.1 北京的灾害风险现状

北京灾害背景总体可概括为以下几方面:

(1)北京地处我国暖温带半湿润半干旱季风气候带,有较重的旱、涝、风、雪、雾、雷等气候灾害。

(2)北京地处华北地震带北翼,受河北、山西地震带“静中总动”危险之包围,历史上属中国六大古都唯一多震的国都。近3800年的统计,北京处在六大地震带包围之中,发生过5级以上的地震80次,其中7级以上大震6次。早在1994年全国地震减灾会议已将北京列为全国60个处于6级8度地震威胁的城市之首。

(3)北京城市灾害种类随城市的发展而变迁。1949年前已用“旱涝蝗震疫”概括,它基本上反映出农业国的旧城市特征。

通过对北京城市综合应急管理现状及未来学研究,可把北京现在的“主要突发公共事件”归纳为四大类13分类,即自然灾害(水旱、地震、地质、气象灾害及森林火灾);事故灾害(安全事故、环境污染和生态破坏事故);公共卫生事件(重大传染病疫

情、重大动植物疫情、食品安全和职业危害)；社会安全事件(重大群体事件、重大刑事案件、涉外突发事件)。例如,针对2008年北京奥运会的建设及奥运会召开的安全目标值,确定排在前五位应特别关注的灾害类型如下:

- (1)重大极端气象灾害(暴雨洪涝、雷暴、高温热浪、雾害等)；
- (2)生命线系统事故(断水、断电、断气等)；
- (3)高技术事故(含高技术犯罪及信息安全隐患)；
- (4)地下空间致灾隐患(地下商业设施、地下交通、地下公共场所等)；
- (5)恐怖袭击与社会灾害(敌对势力的恐怖袭击、公共场所人员骚乱、拥挤踩踏事故等)。

要清楚地认识到,虽然北京市能源、交通、通信、供电、供水、供气等城市生命线保障系统不断完善,但至今每周都有城市道路坍塌、信息中断、电源事故等个案发生,凸显了北京城市对灾害承载的脆弱性和危机应对能力的不足。2020年前对北京城市安全构成较大威胁的灾害与突发事件主要包括以下类型:

- (1)首都地区及周边发生6级地震可能性较大；
- (2)城市气象巨灾会频发,如城市暴雨沥涝灾害、雷电灾害、城市大气公害等；
- (3)以各种能源缺口为中心的能源供给短缺、能源网络的事故控制风险加剧；
- (4)巨大的城市道路交通流,使城市交通隐患加大,重点是道路、轨道、地铁安全等；
- (5)火灾及爆炸的危险性,除企业危险化学品外,超高层建筑与地下空间安危加剧,尤其是数以千计的有20年楼龄的12层以上的普通居民楼的消防隐患；
- (6)信息安全、高技术犯罪及社会恐怖事件的无国界性及增长势头；
- (7)由一种灾害诱发多种灾害的复杂链式反应等。

据此,可归纳现阶段北京城市公共安全威胁主要呈现以下六大特点:

- (1)灾害种类形态有多样性、集中性,时间上呈多频次,空间上呈多领域。
- (2)多种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存,并且成为现代城市公共安全的重要威胁。

(3)灾害的发展更体现复杂性、连锁性及危机的放大性。突发事件对城市的威胁不仅在于灾害引发后果的严重性,还在于事故潜在的长时间的破坏力。

(4)公共安全事件国际化程度加大,防控难度增大,造成的损失难以评估,对防灾减灾救援等专门队伍及管理提出更高要求。

(5)世界城市的高端需求所反映并暴露出的危机事件的跨界影响力,使北京城市应急建设面临长期考验及多方面的超常规性。

(6)城市在综合救援能力的可靠保障上尚有差距,占60%的城市生命线系统存

在不同程度的“事故率”,影响救援全面可靠性的提高。

1.2 北京如何认知巨灾风险

巨灾是一类大概念,迄今国际上尚未给出严格定义。2008年初春席卷全国近20个省市的冰雪灾害就是一次巨灾,其特点有如下表现:

- (1)发生较为罕见;
- (2)持续时间长;
- (3)事发突然,演化快;
- (4)覆盖地域广,受灾人口多;
- (5)直接损失巨大;
- (6)多种因素呈灾变链式反应;
- (7)关键基础设施不能正常运营;
- (8)时间压力大,抢险救灾很快进入极限期;
- (9)防灾减灾明显具有跨部门、跨行业、跨地域的特征;
- (10)地方或部门应对能力有限,只有中央政府投入才可扭转灾情等。

无疑,2008年“5·12”四川汶川大地震是一次威胁更大、损失更严重、迟滞时间更长的巨灾。据此试给出“巨灾”的定义:死亡5000人以上,直接经济损失100亿元(以1990年价格标准),只要其中符合一条,即成巨灾。中国巨灾发展的特点如下:

(1)1900—2004年,中国巨灾发生55次,平均1.9年发生1次。其中1900—1949年发生36次,平均1.4年发生1次;1950—2004年发生19次,平均2.9年发生1次。

(2)1950—2004年期间,以1976年为明显标志,1950—1976年,死亡人数巨大;1977—2004年,直接经济损失巨大。上述说明,中国通过几十年的减灾工作,自然灾害已从以死亡人数为标志,转入以直接经济损失为标志。

在全球气候变化和经济全球化的大背景下,北京市近年来雪灾、热浪和暴雨等灾害性极端天气频发,未来更大型自然灾害可能出现的概率不容忽视,更不排除在全球气候变化背景下各种极端气象条件、自然灾害对北京城市灾害的诱发。北京乃至首都圈的城市化高速发展本身就酿下了事故灾害的隐患,现有的防灾减灾基础设施和灾害应急保障体系,对包括大地震在内的巨灾应对能力还不强,难以抵御巨灾的侵袭。北京城市综合应急管理除了必须适应国民经济可持续发展和全面建设小康社会的安全保障的要求外,还须满足首都地位所要求的安全保障要求。如何使北京城市综合应急管理建设上升到国家安全的高度?面对北京及其周边地区可能发展的巨灾风险,北京城市综合应急管理又将如何紧急响应?面对这些挑战,北京市只能从更高

的层次,在更大的时空范围内深入思考世界城市目标下综合应急管理体系建设和规划问题。

世界城市第一阵营的纽约、伦敦、东京历史上均发生过“巨灾”,现在也不排除巨灾的潜在危害性。纽约2001年9月11日遭遇恐怖袭击,酿成震惊世界的“9·11”事件;伦敦1666年9月2日起由于王室面包师失误酿成伦敦全城大火4天,烧毁了全城。此外,2005年7月7日,伦敦地铁及公交车再遭恐怖袭击,同样有“世界上最安全地铁”之称的伦敦市地铁枢纽国王十字站,1996年11月18日发生严重火灾,致32人死亡。日本作为自然灾害大国,更是地震“重灾国”,世界上6级以上的破坏性地震20%以上都发生在日本,东京1923年的关东8.0级大地震摧毁了东京,它使东京在世界上率先提出要有应对“巨灾”的准备。虽迄今综合的城市巨灾管理体系仍在研讨,但其共性点,是要对风险有识别、认知能力,它涉及专业知识和技术准备的方方面面。世界城市不同于一般国际的城市及大都市的标志,就在于它必须具备应对巨灾的处理能力,并代表国家乃至世界应急的战略水平。华盛顿大学应急管理专家戴克斯塔拉曾说过,“减损”的关键是准备,而准备的质量决定了救援的质量。美国的应急管理系统可借鉴的益处是,它不是以“反应”为导向,而是以“筹备”为导向的。城市中的建筑、交通、能源、通信、饮用水供应、下水道系统等关键基础设施的应急筹备质量,直接表现了该城市对灾难的应对能力及最终效果。表1给出国外权威灾害风险研究机构近20年的灾害风险概念对比表。

表1 灾害风险的概念简表

序号	概 念
1	风险 = 发生概率 × 损失; 致灾因子 = 潜在的危险
2	风险 = 发生概率 × 不同影响强度
3	风险就是可能受到灾害影响和损失的暴露性 (Exposure)
4	风险 = 发生概率 × 灾情; 致灾因子: 一个潜在可能导致灾情的事件, 例如热带气旋, 干旱、洪水, 或者一些可能导致生命体疫情的情况等
5	风险是在一定时间和区域内某一致灾因子可能导致的损失 (死亡、受伤、财产损失、对经济的影响); 致灾因子: 一定时间和区域内的一个危险事件, 或者一个潜在破坏性现象出现的概率
6	风险 = 致灾因子出现的概率; 致灾因子 = 对人身和社会安全的潜在威胁
7	风险是一种与可能性和不利影响大小相结合的综合度量
8	风险是损失的概率, 取决于致灾因子、脆弱性和暴露性三个因素

续表

序号	概 念
9	风险是不受欢迎(Undesired)事件出现的概率,或者某一致灾因子可能导致的灾难,以及对致灾因子脆弱性的考虑
10	风险 = 硬件风险(对物质基础设施和环境的潜在破坏) × 软件风险(对社会群体和机构组织的潜在社会经济影响)
11	风险 = 物质破坏(暴露性和物质易损性) × 影响因子(社会经济脆弱性和应对恢复力)
12	风险 = 致灾因子 × 风险要素 × 脆弱性
13	风险 = (致灾因子 × 脆弱性) - 应对能力
14	风险 = (致灾因子 × 脆弱性) - 减缓
15	风险 = (致灾因子 × 暴露性 × 脆弱性)/备灾
16	风险 = 致灾因子 × 暴露性 × 脆弱性 × 相互关联性
17	风险 = (致灾因子 × 脆弱性)/恢复力

由表 1 可总括如下观念:

- (1) 风险是损失发生的不确定性;
- (2) 风险是事件未来可能结果发生的不确定性;
- (3) 风险是指可能发生损失的损害程度的大小;
- (4) 风险是实际结果与预期结果的偏差;
- (5) 风险是一种可能导致损失的条件;
- (6) 风险是指损失的大小和发生的可能性;
- (7) 风险是未来结果的变动性等。

从对各类不同灾害风险的感知出发,不同人群对不同灾种的心理感知风险评价不同,因而灾害风险具有人群自愿度、社会控制力及人群的风险了解程度等特征。

2 国外世界城市安全建设经验借鉴

随着近年来各种自然灾害和突发事件在全球范围内的频繁发生,如何有效地防灾减灾,提高国家和政府的危机应对能力,已经成为目前国际上共同关注的重要问题。为降低灾害和突发事件可能造成的损失,各国政府与不同规模的城市纷纷着手建立有效的应急管理机制,采取各种应急政策,从预防、预警、反应、控制及恢复等方面对各类突发公共事件进行全面的规避和应对。

其一,美国是个多种类自然灾害频发的国家,因此对城市的综合减灾管理十分重视。在刚刚过去的十年中,纽约发生过“9·11”恐怖袭击事件,“双子座”轰然倒下,

给全世界敲响了反恐的警钟。为此美国大力强化了城市及国家层面的防御对策,在应急事务管理局的基础上组建了国土安全部,以全面落实安全防灾事态。纽约则成立了以纽约市紧急事态管理办公室(OEM)为核心指挥部门的危机指挥协调体系,在联邦和州的法律框架下,建立了综合防灾和统一应急救援的地方法规体系,并根据危机形势的发展不断修改完善,兼顾发展和防灾,把防灾规划与经济发展规划相结合。在参与主体方面,提倡多元化,危机应对网络化,合作区域化;在信息的沟通与披露方面,以政府为主导,建立发言人制度,友好和有效地与媒体合作,对市民进行公开透明、及时、多渠道、多层次、多方面的危机信息沟通;在技术支撑系统建设上,积极研究开发和建设信息系统,加强信息的统一性和共享性能;在政府财力和社会保障方面,除了有强大的财力支撑和保障外,还通过政府、民间机构、市民三者分担的形式,构建起了一个安全的多层次的社会保障体系。美国的应急管理被分为减缓—准备—响应—恢复四个阶段。准备阶段的任务是发展应对各种突发事件的能力,如制定应急预案、建立预警系统、成立应急运行中心、进行灾害救援培训和演练等。据2002年美国《国土安全法》的要求,美国国土安全部于2004年12月发布了《全国应急响应计划》(NRP),它是联邦政府应对全国性的自然或人为灾害的指导性计划,为国内各类事故灾难管理提供了统一的、全方位的框架。2002年美国国家科学院曾发表的题为《反恐:从自然与技术灾害中汲取的教训》报告中指出:对于自然、技术与恐怖主义灾害的管理,可以应用同一种方法,可在实践中,国土安全部却背离了整合反恐与救灾的初衷,暴露出对今日中国城市应急管理同样有益的教训:(1)以反恐为核心确定任务、职责,其他公共突发事件的应对遭到削弱;(2)以政府部门为主体提供公共安全产品,背离了应急管理全社会参与的原则;(3)以等级制为特征构建组织结构,无法灵活、有效地应对各种风险;(4)以保密为主旨容纳不同的组织文化,但缺少部门间沟通联系。2006年10月4日,美国总统布什签署《后“卡特里娜”应急管理改革法》,赋予联邦紧急活动管理局(FEMA)更新的职能,该系统的核心理念是“扩展性的综合性应急管理”,不仅包括减缓、准备、响应、恢复,还包括“保护”,即FEMA将与国土安全部的“基础设施保护办公室”合作,履行基础设施保护职责。

其二,日本东京汲取1995年3月20日东京地铁站恶性投毒(沙林事件)事件(造成12人死亡,5500人中毒)教训,强化了地铁应对恐怖袭击的安全策略及规划设计措施,并在2001年重组中央政府时,将原先的灾害管理大臣职责在整合和协调相关省厅的减灾政策和对策后由重新设立的“特命担当大臣”负责。再如2005年1月18~22日,在神户市召开第二届世界减灾大会,它不仅是对日本阪神大地震(1995年1月17日,里氏7.3级地震,死6435人)10周年的纪念,也最大限度地通过调动全世界力量支持着日本的防灾减灾建设。据此日本东京防灾规划一直将目标锁定在

要防御 8 级大地震发生的可能性上。纵观日本的灾难管理,它是一个系统化的、全面的、有效的灾难管理体系。从日常的灾难防范和预警,到灾难发生时的救助,再到灾后的重建;从内阁首相,到地方政府,再到每个民众,形成一个全社会的灾难管理网络,尽可能有效地利用一切资源来减少灾难的损失。其中,日本以东京为中心的城市防灾减灾规划及城市防灾白皮书迄今是国际的典范。

其三,英国伦敦自然灾害并不频发,但人为灾害不止,如 2005 年 7 月 7 日,由 4 名自杀式袭击者针对伦敦地铁和公交车发起的重大恐怖袭击造成 52 人死亡,700 多人受伤。对此伦敦市政府在长达 157 页的反思报告中从五个方面强化了要完善应急系统预警建设及救援的对策。2001 年 7 月后,英国国家层面的应急职责改由内阁直接负责,首相是应急管理的最高行政首长,领导内阁紧急应变小组(简称 COBR)。发生大规模突发事件时,COBR 将被启动,协调国家应急秘书处、军队、情报机构和相关部门予以处置。2007 年开始,地方政府事务部在英格兰范围内进行大的改革,其目标是,在原来 46 个地方性消防与应急控制中心基础上,重建 9 个区域性应急控制中心,以增加应急控制和综合救援能力。此外,英国还特别重视应急平台、风险评估、应急管理培训的建设。纵观英国应急综合管理体系有如下特点:

(1)强调资源整合并多部门的协调合作,具体为“水平、垂直、理念、系统”四大方面整合的目标。

(2)强调法制建设,早在 1920 年便颁布了《紧急状态权力法》,迄今已形成了以《国内紧急状态法 2004》为总纲,以《应急准备》和《应急处置和恢复》两个法制文件为具体指导,地方法规和部门规章相结合的法律体系。

(3)强调属地管理同时,注重提升基层应急能力。

(4)注重风险评估,主要目的有四个方面,即确保一类处置者准确掌握他们所面对的风险;为确定工作重点和资源分配提供理论基础;有利于支持制定跨地区、跨部门的联合规划和预案;建立一个标准化和持续的风险评估体系。

(5)确保应急状态下机构的正常运转。

(6)注重三大类应急能力建设,即组织机构类、功能类、关键服务类,如为准确把握全国抗风险能力水平,英国政府还在全国范围内进行了两年一次的国家应急能力调查。

(7)注重应急管理中与公众、媒体的沟通与传播等。

伦敦的应急规划机制分为中央、地区、地方三个层次:伦敦是中央政府所在地,英国内阁特设“伦敦应急事务大臣”;地区级的应急规划机制与中央级的大体相同,主要有“伦敦应急小组”,协调全伦敦范围内的行动,警署、消防总队和急救中心构成伦敦市应急管理的“铁三角”;地方级的应急规划机制有伦敦的 33 个区政府,它们都属