



建筑施工 安全生产应急管理

JIANZHU SHIGONG ANQUAN SHENGCHAN YINGJI GUANLI

国家安全生产应急救援指挥中心 / 组织编写

国家安全生产应急救援培训教材之十三

建筑施工安全生产应急管理

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

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

建筑施工安全生产应急管理/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, 2017
国家安全生产应急救援培训教材
ISBN 978-7-5020-5667-4

I. ①建… II. ①国… III. ①建筑工程—工程施工—安全管理 IV. ①TU714

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 009814 号

建筑施工安全生产应急管理
(国家安全生产应急救援培训教材)

组织编写 国家安全生产应急救援指挥中心
责任编辑 唐小磊 赵 冰
责任校对 邢蕾严
封面设计 王 滨

出版发行 煤炭工业出版社 (北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)
电 话 010-84657898 (总编室)
010-64018321 (发行部) 010-84657880 (读者服务部)
电子信箱 cciph612@126.com
网 址 www.cciph.com.cn
印 刷 北京玥实印刷有限公司
经 销 全国新华书店

开 本 787mm×1092mm¹/₁₆ 印张 13¹/₂ 字数 328 千字
版 次 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷
社内编号 8530 定价 38.00 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,电话:010-84657880

前

言

安全生产是经济发展和社会和谐稳定的重要基础和保障，应急管理是安全生产管理的重要内容。近年来，在党中央、国务院的正确领导下，在各地区、各部门、各单位的共同努力下，全国安全生产应急管理工作取得了显著成绩，应急管理法制、体制、机制建设不断完善，应急预案管理工作不断加强。只有加强应急管理，做好组织准备和应急保障，才能在事故发生后迅速、有序地开展应急行动，防止事故扩大或恶化，最大限度地降低事故造成的损失和危害。

建筑业是高危行业之一，由于生产安全事故的不确定性和目前建筑行业生产力水平的限制，生产安全事故仍时常发生。建筑施工生产安全事故类型主要包括坍塌、触电、物体打击、高处坠落、机械伤害、火灾、中毒等。企业是安全生产的责任主体，也是生产安全事故应急救援的主体，应急管理是企业安全管理的重要组成部分，特别是施工现场危险性较大的建筑企业，加强应急管理的意义重大。

为加强安全生产与应急管理知识培训，全面提高各级管理人员和从业人员的应急意识和技能，提高生产安全事故应急处置能力，国家安全生产应急救援指挥中心组织编写了《建筑施工安全生产应急管理》培训教材。本教材从安全生产应急管理的基础理论出发，结合建筑施工的行业特点，归纳与构建出建筑施工安全生产应急管理体系；以房屋建筑工程为研究对象，从危险源辨识与管理、安全生产应急预案、安全生产应急培训与演练、生产安全事故应急处置等方面对建筑施工安全生产应急管理工作进行详细的分解和阐述。为提高应急管理的针对性和教材的指导性，最后选取了建筑施工过程中较易发生的真实事故案例进行分析并得出相关启示。

《建筑施工安全生产应急管理》在注重理论性的同时，紧扣实际，可操作性、应用性强，读者对象包括各级安全生产监管监察人员，大中型企业负责人、应急管理人员以及建筑施工企业从事安全生产工作的管理人员和技术人员。本书可用于指导各建筑施工企业开展应急管理工作，同时可供其他行业应急救援工作者参考，也可作为有关高等院校教材。我们相信，《建筑施工安全

生产应急管理》教材的出版，对于推动建筑施工企业应急管理培训工作的开展，提高建筑施工企业应急救援能力，加强事前防范和事后处置能力，最大程度减少事故造成的人员伤亡和经济损失，促进建筑行业安全生产形势的稳定好转，必将发挥积极作用。

编写组

二〇一六年八月

目次

第一章 概论	1
第一节 突发事件与应急管理	1
第二节 安全生产应急管理	11
第三节 建筑施工安全生产应急管理	15
第二章 建筑施工安全生产应急管理体系	22
第一节 建筑施工安全生产应急管理体系基本框架	22
第二节 建筑施工安全生产应急管理制度	26
第三节 建筑施工安全生产应急管理组织结构	29
第四节 建筑施工安全生产应急管理机制	32
第五节 建筑施工安全生产应急资源保障	35
第三章 建筑施工危险源辨识与管理	38
第一节 危险源概述	38
第二节 建筑施工危险源类型、分级	41
第三节 建筑施工危险源辨识与评估	45
第四节 危险源管理	48
第四章 建筑施工安全生产应急预案	55
第一节 应急预案概述	55
第二节 建筑施工安全生产应急预案的目的、作用和分类	57
第三节 建筑施工安全生产应急预案的编制	60
第四节 建筑施工安全生产应急预案的管理	65
第五章 建筑施工安全生产应急培训和演练	68
第一节 建筑施工安全生产应急培训	68
第二节 建筑施工安全生产应急演练	70
第六章 建筑施工生产安全事故应急处置	80
第一节 建筑施工生产安全事故应急处置原则	80
第二节 建筑施工生产安全事故应急处置内容	81
第三节 建筑施工生产安全事故现场应急处置	89

第七章 建筑施工安全生产案例分析	94
案例 1 土方坍塌事故	94
案例 2 脚手架坍塌事故	97
案例 3 高处坠落事故	101
案例 4 高处坠落事故	104
案例 5 物体打击事故	106
案例 6 物体打击事故	108
案例 7 触电事故	110
案例 8 触电事故	112
案例 9 起重伤害事故	114
案例 10 起重伤害事故	117
案例 11 机械伤害事故	119
案例 12 机械伤害事故	120
案例 13 中毒窒息事故	122
附录一 中华人民共和国突发事件应对法	125
附录二 生产安全事故报告和调查处理条例	135
附录三 国家突发公共事件总体应急预案	141
附录四 生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则	147
附录五 国家安全生产事故灾难应急预案	153
附录六 安全生产许可证条例	161
附录七 国务院关于全面加强应急管理工作的意见	164
附录八 国务院安委会关于进一步加强生产安全事故应急处置工作的通知	170
附录九 国家安全生产监督管理总局关于加强安全生产应急管理工作的意见	173
附录十 生产安全事故应急预案管理办法	178
附录十一 《企业安全生产应急管理九条规定》及其解读	184
附录十二 建设工程安全生产管理条例	193
附录十三 建设部建设工程重大质量安全事故应急预案	203
参考文献	208
编后语	210

第一章 概 论

人类在生存、生产和生活过程中,由于失误或者掌握知识与技术的片面,以及管理认识的不足,而导致各种各样的事故时有发生。自人类出现以来,生产活动作为人类创造物质和文化财富的基本过程,支撑着人类社会文明发展的进程,而事故就一直伴随在生产活动过程中。历史统计数据表明,工业化快速发展时期同时也是事故的高发期,因此安全生产一直是人类社会的发展过程中需要面对和解决的一个重要问题。20世纪90年代以来,随着我国工业化快速发展,我国生产安全事故数量也大幅上升,重大、特大生产安全事故多发、频发,造成大量人员伤亡和财产损失,严重影响经济发展和社会稳定。同时,地震、洪水、泥石流等自然灾害,也给各类生产活动带来重大威胁和挑战。面对严峻的安全生产形势,在生产活动中一方面要按照“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产管理方针,采取各种有效预防措施,加强事故隐患排查治理,避免或减少生产安全事故的发生;另一方面要全面加强应急管理工作,提高应急处置能力,将因事故灾害造成的人员伤亡和财产损失降到最低程度,将不利影响和负面事态控制在最小范围。

第一节 突发事件与应急管理

在我国全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的历史进程中,不可避免地会遇到各种各样的突发事件。如何及时有效地应对各种突发事件,尽可能地预防和减少突发事件及其负面影响,对于更好地保障人民群众的生命财产安全、社会秩序和社会稳定,促进经济社会的全面、协调、可持续发展,都有着十分重要的现实意义,应急管理工作正是在这一前提下应运而生。

一、突发事件

根据《中华人民共和国突发事件应对法》(中华人民共和国主席令第六十九号)的规定,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。

突发事件具有如下共同特征。

1. 不确定性

突发事件发生的时间、形态和后果往往无规则,难以准确预测和把握。突发事件自始至终都处于不断的发展变化中,即事件发生的原因、变化方向、影响因素等无规律性。

突发事件发生的不确定性使人们在突发事件面前往往无所适从,增加了人们的恐慌感和不安全感。对许多突发事件,如各种火灾、爆炸、中毒等事故灾难等,人们还难以准确预测其在什么时候,在什么地方,以什么样的形式发生;对有些突发事件,如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等,虽能作出一定的预报,但对这些突发事件发生的具体形式及其

所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

2. 紧急性

突发事件的发生突如其来或者只有短时预兆，必须立即采取紧急措施加以处置和控制，否则将会造成更大的危害和损失。如危险化学品泄漏、爆炸等事故发生后，可能造成人员伤亡和财产损失，如果不能立即采取紧急救助等措施，人员伤亡和财产损失还将会进一步扩大。所以，突发事件发生时需要应急管理人员迅速调度可以利用的人力、物力和财力，有效应对，控制事态，消除不利后果和影响。

3. 威胁性

突发事件的发生威胁到公众的生命财产、社会秩序和公共安全，具有不同程度的危害性，并且受危害的主体具有群体性。虽然突发事件的初始涉及范围不一定在公众领域，但事件发展或事件本身的迅速传播会引起公众关注，成为热点并造成公共损失、公众心理恐慌和社会秩序混乱。

4. 公众性

突发事件可能是由自然原因造成的，如地震、洪水等；也可能是由技术原因造成的，如危险化学品泄漏、火灾、爆炸等；也可能是由公共卫生原因引起的，如“非典”、禽流感等；还可能是由社会原因造成的，如暴力、民族冲突、宗教械斗等。突发事件尽管起因千差万别，但有一点是共同的，即涉及的对象不是单个的个人，而是社会大众，至少是一个特定单位或地域中的一群人。突发事件发生时，受影响的是公众，所以防范突发事件需要取得公众的共识，需要公众的参与并团结一致，采取必要的措施阻止事态的继续扩大和发展。

近年来，各类突发事件频繁发生，给社会造成了巨大损失，其中造成巨大损失的重要原因之一在于不能快速有效地识别突发事件的类别和级别，从而导致处置方案的选择出现偏差，资源调配不当，从而延误救援时机。所以对突发事件进行分类和分级是应急管理的基础工作之一。

通常，依据突发事件的发生过程、性质和机理，将突发事件分为4类：

(1) 自然灾害，指由于自然原因而导致的事件，包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

(2) 事故灾难，指由于人类活动或者人类发展所导致的计划之外的事件或事故，主要包括工矿商贸等企业的各类生产安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。

(3) 公共卫生事件，指由于病菌病毒引起的大面积的疾病流行等事件，主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

(4) 社会安全事件，指由于人们主观意愿产生，会危及社会安全的事件，主要包括恐怖袭击事件，经济安全事件和涉外突发事件等。

根据我国《国家突发公共事件总体应急预案》，在突发事件分类的基础上，各类突发事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，一般分为4级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。

二、应急管理

(一) 应急管理定义

应急管理就是针对可能发生或已经发生的突发事件,为了减少突发事件的发生或降低其可能造成的后果和影响,达到优化决策的目的,而基于对突发事件的原因、过程及后果进行的一系列有计划、有组织的管理。它涵盖在突发事件发生的前、中、后的各个过程,包括为应对突发事件而采取的预先防范措施、事发时采取的应对行动、事发后采取的各种善后措施及减少损害的行为。

(二) 应急管理的特点

应急管理是一项重要的公共事务,既是政府的行政管理职能,也是社会公众的法定义务。同时,在接受法律约束的前提下,应急管理活动具有与其他行政活动不同的特点。

1. 政府主导性

政府主导性体现在两个方面:一方面,政府主导性是由法律规定的。《突发事件应对法》规定,县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责,涉及两个以上行政区域的,由有关行政区域共同的上一级人民政府负责,或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责,从法律上明确界定了政府的责任;另一方面,政府主导性是由政府的行政管理职能决定的。政府掌管行政资源和大量的社会资源,拥有严密的行政组织体系,具有庞大的社会动员能力,这是任何非政府组织和个人无法比拟的行政优势,只有由政府主导,才能动员各种资源和各方面力量开展应急管理。

2. 社会参与性

《突发事件应对法》规定,公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作,从法律上规定了应急管理的全社会义务。尽管政府是应急管理的责任主体,但是没有全社会的共同参与,突发事件应对不可能取得好的效果。在突发事件特别是生产安全事故应急处置过程中,企业主要负责人是应急管理的第一责任人,企业的先期处置工作尤其重要。企业要立即启动相关应急预案,在确保安全的前提下组织抢救遇险人员,控制危险源,封锁危险场所,杜绝盲目施救,防止事态扩大,同时依法依规及时如实向有关部门报告事故情况。

3. 行政强制性

在处置突发事件时,政府应急管理的一些原则、程序和方式将不同于正常状态,权力将更加集中,决策和行政程序将更加简化,一些行政行为将带有更大的强制性。当然,这些非常规的行政行为必须有相应法律法规作为保障,应急管理活动既受到法律法规的约束,管理主体需正确行使法律法规赋予的应急管理权限,同时其又可以以法律法规作为手段,规范和约束管理过程中的行为,确保应急管理措施到位。

4. 目标广泛性

应急管理追求的是社会安全、社会秩序和社会稳定,关注的是包括经济、社会、政治等方面的公共利益和社会大众利益,其出发点和落脚点就是把人民群众的利益放在第一位,保证人民群众生命财产安全,保证人民群众安居乐业,为社会全体公众提供全面优质的公共产品,为全社会提供公平公正的公共服务。

5. 管理局限性

一方面,突发事件的不确定性决定了应急管理的局限性;另一方面,突发事件发生后,尽管管理者作出了正确的决策,但指挥协调和物资供应任务十分繁重,要在极短时间内指挥协调、保障物资,本身就是一件艰巨的工作,特别是对于一些没有出现过的新的突发事件,物资保障更是难以满足。加之受到突发事件影响的社会公众往往处于紧张、恐慌、激动之中,情绪不稳定,也加大了应急管理难度。

(三) 应急管理的过程

传统的突发事件应急管理注重发生后的即时响应、指挥和控制,有较大的被动性和局限性。从20世纪70年代后期起,更加全面、更具综合性的现代应急管理理论逐步形成,现代应急管理主张对突发事件实施综合性应急管理。

结合突发事件的特点和实际,突发事件应急管理强调对潜在突发事件实施全过程的管理,即包括预防、准备、响应和恢复4个阶段,如图1-1所示。这样使突发事件应急管理工作贯穿于各个过程,并充分体现“预防为主、常备不懈”的应急理念。

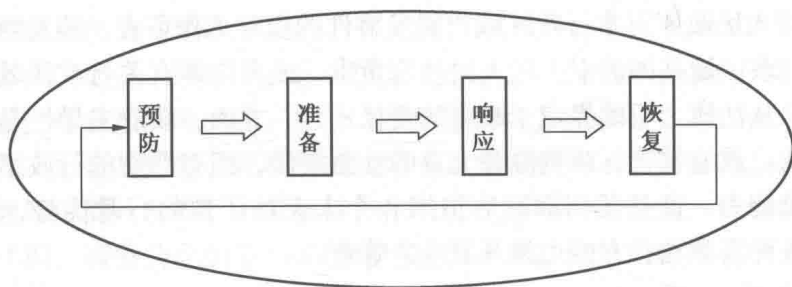


图1-1 突发事件应急管理过程

一般而言,突发事件应急管理的4个阶段并没有严格的界限,往往是相互交叉的,但每一个阶段都有自己明确的目标,而且每一阶段又是构筑在前一阶段的基础之上,因而预防、准备、响应和恢复相互关联,构成了突发事件应急管理工作的动态循环改进过程。

1. 预防

预防是指在突发事件发生之前,为了消除突发事件发生的概率或者为了减轻突发事件可能造成的损害所做的各种预防性工作。

在突发事件应急管理中,预防有两层含义:一是突发事件的预防工作,通过管理和技术手段,尽可能地防止突发事件的发生;二是在假定突发事件必然发生的前提下,通过预先采取一定的预防措施,降低或减缓其影响或后果的严重程度。在应急管理中,有效的预防措施是减少突发事件发生、降低突发事件影响和损失的关键,也是低成本、高效率的管理措施。应急预防的主要工作内容包括应急资源调查和风险评估、安全教育培训、安全检查和隐患排查等。

2. 准备

准备是指针对特定的或者潜在的突发事件,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。

应急准备的主要措施包括:利用现代通信技术建立重大危险源、应急队伍、应急装备等信息系统;组织制定应急预案,并根据情况变化随时对预案加以完善;按照预先制定的

应急预案组织模拟演习和人员培训；建立突发事件应急响应级别和预警级别；与各个政府部门、社会救援组织和企业等签订应急互助协议，落实应急处置的场地、设施、装备使用、技术支持、物资设备供应、救援人员等事项，目标是保证突发事件应急救援所需的应急能力，为应对突发事件做好准备。

3. 响应

响应是在充分准备的基础上，在突发事件发生、发展过程中所采取的各种有序行动。应急响应分为预警响应和事故应急响应两个阶段，具备内容包括进行报警与通报，启动应急预案，开展消防和工程抢险，实施现场警戒和交通管制，紧急疏散事故可能影响区域人员，提供现场急救与转送医疗，评估突发事件发展态势，向公众通报事态进展等一系列工作。其目标是尽可能抢救受害人员，保护可能受威胁人群，尽可能控制事态发展并消除突发事件后果产生的影响。应急响应是应对突发事件的关键阶段和实战阶段，既是对前面准备工作的检验，也是对政府和企业突发事件应急处置能力的检验。

4. 恢复

恢复是指突发事件的影响得到初步控制后，为使生产、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。应急恢复应在突发事件发生后立即进行。它首先应使突发事件影响区域恢复到相对安全的基本状态，然后逐步恢复到正常状态。

恢复阶段开展的工作包括评估事件损失，进行原因调查，清理事发现场，提供事故保险理赔等。在恢复工作中，应吸取突发事件和应急救援的经验教训，开展进一步的突发事件预防工作和减灾行动。

在突发事件应急管理过程中，政府必然要承担主要角色并发挥主导作用。政府不仅要组织动员各种力量和资源共同参与，而且要对各种组织机构和人员进行统一指挥、协调、调度，有秩序地处置各项应急事务。政府应急管理能力的强弱，决定着应对突发事件的成效和社会的安危，因此，不断探讨总结突发事件应急管理的经验教训，提高政府应对突发事件的能力，已成为各级政府和社会普遍关注的问题。

（四）应急管理原则

2006年1月8日发布实施的《国家突发公共事件总体应急预案》，阐述了我国突发事件应急管理的基本原则，主要包括以下几条。

1. 以人为本，减少危害

切实履行政府的社会管理和公共服务职能，把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务，最大限度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。

2. 居安思危，预防为主

高度重视公共安全工作，常抓不懈，防患于未然。增强忧患意识，坚持预防与应急相结合，常态与非常态相结合，做好应对突发公共事件的各项准备工作。

3. 统一领导，分级负责

在党中央、国务院的统一领导下，建立健全分类管理、分级负责，条块结合、属地管理为主的应急管理体制，在各级党委和政府领导下，实行行政领导责任制，充分发挥专业应急指挥机构的作用。

4. 依法规范，加强管理

依据有关法律和行政法规，加强应急管理，维护公众的合法权益，使应对突发公共事

件的工作规范化、制度化、法制化。

5. 快速反应, 协同应对

加强以属地管理为主的应急处置队伍建设, 建立联动协调制度, 充分动员和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用, 依靠公众力量, 形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。

6. 依靠科技, 提高素质

加强公共安全科学研究和技术开发, 采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设施, 充分发挥专家队伍和专业人员的作用, 提高应对突发公共事件的科技水平和指挥能力, 避免发生次生、衍生事件; 加强宣传和培训教育工作, 提高公众自救、互救和应对各类突发公共事件的综合素质。

三、发达国家应急管理概况

应急管理为维护社会稳定、保障经济发展、提高人民生活质量以及维持国家管理正常运行提供了重要支撑和保障。世界各国尤其是一些工业发达国家对应急管理工作高度重视, 将应急管理作为国家危机管理的重要内容, 建立起了完善高效的应急管理体制和机制。其中, 美国的应急管理体系相对更加成熟和完善, 具有较强的代表性; 德国、法国、澳大利亚、加拿大和日本等国家在应急管理的某一方面也形成了自己的特色, 对我国应急管理工作的开展都具有较强的借鉴意义。

(一) 美国应急管理

美国政府高度重视应急管理工作, 颁布了体系较为完善的应急管理相关法律, 建立了快速救援的机制和培训体系, 设立了比较完备的紧急事件响应模式和标准化的指挥系统, 实现了全社会高度关注应急管理和共同参与。

1. 全面的应急管理法律体系

美国《联邦民防法》中将民防的内涵定义为包括平时应急和战争引起的灾难救援, 使民防工作与灾害管理更紧密地结合在一起, 灾害管理被放到了更加突出的位置。美国政府非常注意及时总结突发事件应对中的经验和教训, 不断完善应急管理的相关法律法规, 如在“9·11”恐怖袭击后出台了《国土安全法》, 在“卡特里娜”飓风后出台了《后“卡特里娜”应急管理改革法》等。另外, 美国各州依照《联邦民防法》《斯坦福法》《国土安全法》等联邦法律, 全面开展应急管理方面的立法。美国在重大事故应急方面, 已经形成了以联邦法、联邦条例、行政命令、规程和标准为主体的法律体系。

2. 完善的应急管理的组织体系

经过多年的改进和加强, 美国已基本建立了比较完善的应急管理组织体系, 形成了联邦、州、县、市、社区5个层次的管理与响应机构, 覆盖了美国本土和各个领域。作为联邦制国家, 美国各州政府具有独立的立法权与相应的行政权, 一般都设有专门机构负责应急管理事务, 联邦政府设有国土安全部及派出机构, 州政府设有应急管理办公室, 地方政府设有应急管理机构。美国各级政府的应急管理部门中, 大多建有应急运行中心及备用中心, 以便发生灾难时相应部门的人员进行指挥和协调活动。

3. 明确高效的应急管理机制

美国应急管理机制的特点体现为“统一管理、属地为主、分级响应、标准运行”。

“统一管理”是指自然灾害、技术事故、恐怖袭击等各类重大突发事件发生后,统一由各级政府的应急管理部门调度指挥。“属地为主”指无论事件的规模有多大,涉及范围有多广,应急响应的指挥任务都由事发地的政府来承担。“分级响应”强调的是在同一级政府的应急响应中,可以采用不同的响应级别。“标准运行”主要指从应急准备一直到应急恢复的过程中,要遵循标准化的运行程序,以减少失误,提高效率。

4. 标准化的应急管理指挥系统

美国国土安全部建立了“全国事故管理系统”(NIMS),作为全国统一的应急管理平台,保障联邦、州、地方政府以及企业 and 非政府组织一起开展工作,对美国国内发生的无论何种原因、规模或复杂性的突发事件,实施快速高效的准备、预防、应对和恢复。该系统包括事故指挥系统、跨部门协调系统、公共信息系统3个子系统。其中,事故指挥系统是系统的核心部分,它是一种规范化、统一高效的应急管理工作机制,目的是通过将各种设施、装备、人员、规程和通信组合进一个共同的组织结构中,实现对突发事件的快速高效管理。

5. 健全的应急管理培训体系

美国联邦政府高度重视应急管理培训体系建设,建立了分类别、多层级、全方位、广覆盖的全员应急培训体系,把培训对象划分为政府公务员、专业应急人员、社区居民、志愿者队伍等类型,对每个类别的人群根据其岗位特点及工作要求所需掌握的应急管理知识和技能,开展相应的培训,并且高度重视对非政府组织、社区居民和志愿者队伍的培训。在教学培训中,紧紧围绕政府应急管理的实际需要,注重在实战性培训和仿真模拟演练中提高应急管理能力。

(二) 其他发达国家应急管理

德国是建立专业化救援队伍较早的国家,在专业化的救援队伍中,消防队承担了危机救治的大部分任务,是应急救援的核心力量。德国特别重视应急管理工作的社会化,充分发挥社会、民间的力量,从而形成一个专业化与社会化相结合的应急管理体系。在德国,各种各样的志愿者组织数量众多,包括德国红十字会(TRK)、德国工人救援协会(ASB)等,这些组织的志愿者在消防队的协调下,结合各自特点,参与各种不同的灾难救援工作。

法国应急管理工作起步较早,到21世纪初,基本形成了符合本国国情的应急管理体系,其中包括比较成熟实用的应急预案体系。虽然应急预案的数量高度精简,但是各级预案的内容十分丰富,一般包括关于救援组织、资源安排的通用条款和应对各类风险的特殊条款,既便于各方面掌握和应用,又能有针对性地用于应对具体的突发事件。应急预案的制定以风险评估为前提,以公众参与为基础。

澳大利亚在20世纪80年代就开始重视紧急事务管理,把综合防灾减灾与危机管理充分结合,建立了较为完善的国家应急管理体系,其中具有代表性的是突发事件信息共享系统和应急救援力量。建立了全国范围重大危险源、重要保护目标、海洋、河流、森林的监控信息系统,其主要功能是监控事故灾难前征兆,并根据事态进展,及时发布预警信息,采取相应行动;实现了联邦、州(市)及各个组织的信息共享,为民事和应急机构之间提供内部信息交流的平台。澳大利亚发生突发事件时,政府应急管理中心负责协调各类资源实施救援。应急救援的基础设施和专用救援装备主要由联邦政府和州政府承担。非政府组

织如红十字会、约翰救护旅、救助队以及企业和民间实体等则是澳大利亚危机和灾害处理中的关键力量, 志愿者也是应急救援中重要的人力资源。

加拿大是一个土地广袤、地理环境复杂、自然灾害多发的国家, 十分强调应急减灾的全过程管理, 重视预防及减少灾害发生的基础性工作, 基本形成了预防为主, 防救并重的减灾工作格局。加拿大对突发事件的处理一般遵循基层化解、同类推断、资源整合和统分结合的原则。加拿大组建了专门的应急救援队伍, 救援人员属于国家公务员编制, 专业划分很细, 形成了以家庭和企业单位自救为核心, 市镇(社区)、省、联邦政府为后援的应急管理体制。

位于太平洋地震带上的日本灾害频发, 其应急管理工作起步较早。尤其在经历了 1995 年阪神大地震和 2011 年的日本东北部大地震并引发福岛核泄漏这样重大的突发公共事件之后, 日本政府逐渐完善了应急管理法律体系、体制和机制, 其中, 建立并逐步完善的全社会参与和法律协同的应急管理机制成为全民应急管理的典范之举。日本政府倡导危机型社会, 建立了“公救—共救—自救”全社会协同的突发事件应对体系。首先, 日本内阁府设有 24 h 的信息搜集和研究中心, 负责收集和整理国内外的各种突发事件信息, 同时建立中央和地方之间的信息交换平台。首相官邸还设有危机管理中心和应急处置室, 在突发事件发生时临时成立紧急事件处置委员会, 并开展应急工作。其次, 日本政府成立了包括消防、警察和自卫队在内的应急救援队伍。同时, 日本政府也高度重视防灾减灾的全民教育。日本政府将每年 9 月 1 日定为“防灾日”, 这一天各地都要举行防灾演练。日本也将培养危机意识、普及应急知识作为学校教育的重点之一, 并鼓励民众自发组织志愿者团体, 提高公民的“自助”与“共助”能力。

通过对以上各国应急管理发展状况的总结, 不难看出: 发达国家普遍将应急管理作为国家公共事务管理的重要内容, 建立起了完善的法律体系和政府主导的运行机制。在政府的统一管理下, 通过合理的组织体系、完善的应急预案和全面的培训教育等做好充分的应急预防和准备; 通过高效的应急指挥系统和信息共享、专业化和社会化结合的应急救援力量、科学全面的评估等为应急管理的响应和恢复等各个环节提供有力的保障。结合我国国情的同时, 借鉴发达国家关于应急管理的成熟经验, 有利于促进我国应急管理工作的

四、我国应急管理现状

我国应急管理工作虽然起步较晚, 但我国政府高度重视突发事件应急管理工作, 特别是党的十六大以来, 审时度势, 作出了加强应急管理工作的重大决定, 全面加强了应急预案体系、应急体制、机制和法制建设。我国各地区、各有关部门和单位认真贯彻落实国务院关于加强应急管理工作的决策部署, 全面推进应急管理工作, 以“一案三制”(应急预案, 应急体制、机制和法制)为重点, 加强应急管理和应急救援体系建设、队伍建设、装备建设, 应急管理工作取得了重要进展。

1. 应急预案体系逐步完善

国务院有关部门按照《国家突发公共事件总体应急预案》的要求, 结合实际, 先后制定、修订了一批突发事件灾难类应急预案、专项应急预案和部门应急预案。同时, 突发事件应急预案进一步向基层延伸, 县级以上政府及部门应急预案编制工作基本完成, 许多地

方的乡镇(街道)、社区等基层单位也制定了相应的应急预案。我国基本形成了国家、省、市、县、企业五级“纵向到底、横向到边”的安全生产应急预案体系,重点行业企业、中等规模以上企业做到了应急预案全覆盖,逐步规范了预案编制程序、内容及评审、备案等工作,预案质量和预案管理水平不断提升。

在建立健全应急预案体系的基础上,各地区、各有关部门和单位分别结合实际,积极组织开展了各类应急演练。应急演练的广泛开展,在检验应急响应能力的同时,为进一步完善应急预案提供了依据和保障。

2. 应急管理体制、机制逐步建立健全

从国情出发,按照稳定、充实、加强、效能的原则,安全生产应急管理体制建设得到进一步加强。在党中央领导下,国务院是突发事件应急管理工作的最高行政领导机构;国务院办公厅内设国务院应急管理办公室(国务院总值班室),是国务院应急管理工作的办事机构;国务院有关部门是国务院应急管理的工作机构,依据有关法律、行政法规,负责相关类别的应急管理工作。在地方各级党委领导下,地方各级人民政府是本行政区域突发事件应急管理工作的行政领导机构,负责本行政区域内各类突发事件的应急管理工作;地方政府有关部门是本行政区域内处置各类突发事件的工作机构。国务院和各应急管理机构建立各类专业人才库,根据实际需要可以聘请有关专家组成专家组,为应急管理提供决策建议,必要时参加突发事件的应急处置工作。上述领导机构、办事机构、工作机构依据有关法律、行政法规和职责,负责相关类别突发事件的应急管理工作,形成统一指挥、分级负责、协调有序、运转高效的应急联动体系。截至目前,全国31个省(区、市)及新疆生产建设兵团、316个市(地)、1133个县(市、区)、54家中央企业建立了安全生产应急管理机构,各级机构应急管理职能不断完善,综合监管、应急值守以及事故救援指挥、指导、协调作用不断增强。

为切实提高应急处置能力,国家建立了突发事件预测预警、信息报告、应急响应、应急处置、恢复重建、调查评估等机制,形成了包括事前、事发、事中、事后等各个环节的一整套工作运行机制。同时,创新安全生产应急管理方式方法,积极开展了化工园区应急管理、安全生产应急管理执法和企业应急管理标准化建设等试点工作。随着应急管理机制建设的不断加强,国家、区域、部门应急联动、预警预报、指挥协调工作机制不断健全,应急资金不断投入,我国应急管理的长效机制建设初见成效。

在应急管理体制、机制建设过程中,我国政府注重社会组织和机构的作用,实现了全社会的参与、支持和配合。我国在防治“非典”斗争中实行群防群治的成功经验,充分说明各种社会组织、社区组织、医疗机构、学校、企业、新闻媒介和公民都是应对突发事件的主体,都可以在突发事件应急管理中发挥十分重要的作用。

3. 应急管理法制建设逐步推进

我国2007年颁布并实施的《突发事件应对法》,为应急管理提供了法律基础,2014年新修订的《中华人民共和国安全生产法》增加了安全生产应急管理的相关条款。以《突发事件应对法》和《安全生产法》为依据,我国加快了相关法规、规章、标准的制定工作。国务院印发了《国务院办公厅关于加快应急产业发展的意见》《国务院安委会关于进一步加强生产安全事故应急处置工作的通知》等重要规范性文件;国家安全生产监督管理总局、国务院国有资产监督管理委员会、住房和城乡建设部、交通运输部等各部委相继

发布了《中央企业应急管理暂行办法》《交通运输突发事件应急管理规定》《企业安全生产应急管理九条规定》《城市轨道交通建设应急预案管理办法》等安全生产应急管理部门规章；颁布了《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》《生产安全事故应急演练指南》《安全生产应急管理人员培训大纲和考核规范》等有关应急预案编制和管理、演练评估、应急培训等系列国家和行业标准；各省（区、市）制定实施了应急救援物资储备、矿山救援服务等地方性法规及政策制度。目前我国基本建立起了较为完善的安全生产应急管理法规体系。

4. 应急救援指挥体系逐步完善

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（国务院安委会办公室）与国务院有关部门和省级人民政府共同构成了安全生产应急救援协调指挥和领导决策层。2006年2月21日，国家安全生产应急救援指挥中心成立，由国家安全生产监督管理总局负责管理，在国务院安委会办公室领导下，具体履行全国安全生产应急救援综合监督管理的行政职能，协调、指挥生产安全事故灾难应急救援工作。地方安全生产应急指挥机构逐步建立，全国大部分省（区、市）在安全生产监督管理局内设立应急管理办公室，成立了安全生产应急救援指挥中心，相当部分市（地）、县（市、区）也成立了安全生产应急管理机构。

以国家安全生产应急救援指挥中心为中枢，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，构成了省部级层面安全生产应急救援协调指挥体系框架。通过加强应急平台体系建设，基本实现了常态业务管理及非常态指挥调度相结合。发挥应急指挥大厅和应急平台的指挥中枢作用，利用先进通信设备，强化了与应急救援队伍及事故现场指挥部的联系。同时，为加强多部门应急信息共享，国家安全生产应急救援指挥中心与总参作战部、国家测绘地理信息局等部委和单位建立了应急响应联动机制，强化事故状态下应急资源共享支持。

5. 应急救援队伍作用日益明显

经过多年努力，我国应急救援队伍形成了一定规模，在各行各业的各类救援过程中发挥了重要作用。我国采取中央政府牵头、地方政府支持、依托企业建设的模式，先后建设了多支国家矿山应急救援队和区域矿山应急救援队，承担全国重特大、复杂矿山事故灾难的应急救援任务。通过专项资金支持中央企业应急救援队伍建设，覆盖煤矿、非煤矿山、危险化学品、陆上石油天然气、隧道施工、建筑施工、水上搜救等多个行业领域。根据国家安全生产应急救援指挥中心的统计数据，2011—2015年的“十二五”期间，中央财政投入资金43亿元，依托有关单位建设形成了68支共计1.24万人的国家级安全生产应急救援队伍，全国专职矿山和危险化学品救援队伍达到900多支计6.8万余人，消防、铁路、水上搜救、海上溢油等专业救援队伍建设稳步推进，各省市进一步完善了地方骨干和基层应急救援队伍布局，基本形成了国家（区域）、骨干和基层三级安全生产应急救援队伍体系，应急救援队伍人员素质、装备水平、救援及保障能力明显提升。截至2014年，全国共有专职矿山救护队474支，人员总数27226人，共有专职危险化学品应急救援队伍480支，人员总数41625人，并配备了与救援能力相适应的一定数量的应急救援车辆、设备及防护装备。仅2014年，全国矿山、危险化学品、消防、海（水）上应急救援队伍共