

《GUOJIA SENLIN HUOZAI YINGJI YU'AN》

JIEDU

《国家森林火灾应急预案》 解读

◎ 张思玉 编著

中国林业出版社

《国家森林火灾应急预案》解读

张思玉 编著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《国家森林火灾应急预案》解读/张思玉编著. —北京: 中国林业出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5038-8470-2

I. ①国… II. ①张… III. ①森林灭火—应急对策—中国—学习参考资料
IV. ①S762

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 063785 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

E-mail 36132881@qq.com 电话 010-83143545

发行 中国林业出版社

印刷 北京北林印刷厂

版次 2016 年 3 月第 1 版

印次 2016 年 3 月第 1 次

开本 880mm × 1230mm 1/32

印张 5

字数 132 千字

定价 48.00 元

前 言

进入 21 世纪后，世界范围内出现了诸如“9·11”事件、非典型性肺炎、禽流感以及印度洋地震海啸等一系列重大危机。“非典”之后，党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。2006 年 1 月 10 日起，国务院授权新华社陆续摘要播发了 5 件自然灾害类突发公共事件专项应急预案和 9 件事故灾难类突发公共事件专项应急预案。《国家处置重、特大森林火灾应急预案》是 5 件自然灾害类突发公共事件专项应急预案之一。

《国家处置重、特大森林火灾应急预案》发布后，在处置重、特大森林火灾中发挥了巨大的作用。但是，严峻的森林防火形势和《国家处置重、特大森林火灾应急预案》编制依据的变化，催生了《国家森林火灾应急预案》。

2012 年 12 月 25 日国务院办公厅发布的《国家森林火灾应急预案》，虽然是在《国家处置重、特大森林火灾应急预案》基础上修订而成，但与之相比，相关条目发生了非常大的变化。

编写《〈国家森林火灾应急预案〉解读》的主要目的，是为了更好地贯彻落实《国家森林火灾应急预案》，促进地方各级人民政府建立健全森林火灾应对工作机制，依法有力有序有

效实施森林火灾应急预案，最大程度减少森林火灾及其造成的人员伤亡和财产损失，保护森林资源，维护生态安全。

《〈国家森林火灾应急预案〉解读》主要包括：修订的背景，修订的主要内容，预案的逐条解读，预案实施中应注意的几个关键问题。

书中的主要内容或观点纯属一家之言，不代表任何单位或部门。同时，由于作者水平有限，无论是内容的取舍，还是语言文字等方面难免有谬误之处，有待在今后的使用过程中进一步修改和完善。

张思玉

2015年10月

目 录

前 言

1 《国家森林火灾应急预案》出台的背景	(1)
1.1 《国家处置重、特大森林火灾应急预案》编制的背景	(1)
1.2 《国家森林火灾应急预案》编制的背景	(3)
2 《国家森林火灾应急预案》的主要变化内容	(7)
2.1 “编制目的”的变化	(7)
2.2 “编制依据”的变化	(8)
2.3 “适用范围”的变化	(9)
2.4 将原预案的“基本原则”规范为“工作原则”	(9)
2.5 “组织指挥体系”更加完善	(11)
2.6 “预警和信息报告”做了较大变动	(11)
2.7 将原预案的“火灾扑救”修改成“应急响应”	(12)
2.8 “后期处置”的变化	(13)
2.9 “综合保障”的变化	(14)
2.10 “附则”的变化	(15)
3 《国家森林火灾应急预案》逐条解读	(17)

4 《国家森林火灾应急预案》实施中应注意的几个关键问题	(38)
4.1 关于“统一领导、军地联动,分级负责、属地为主”	(38)
4.2 关于地方各级人民政府行政首长负责制	(41)
4.3 关于“以人为本”	(49)
4.4 关于“科学扑救”	(59)
4.5 关于分级响应	(74)
附录1 国家处置重、特大森林火灾应急预案	(78)
附录2 中华人民共和国森林法	(87)
附录3 中华人民共和国突发事件应对法	(98)
附录4 森林防火条例	(114)
附录5 国家突发公共事件总体应急预案	(125)
附录6 国家自然灾害救助应急预案	(134)
参考文献	(151)

1 《国家森林火灾应急预案》出台的背景

1.1 《国家处置重、特大森林火灾应急预案》编制的背景

进入 21 世纪后，世界范围内出现了诸如“9.11”事件、非典型性肺炎、禽流感以及印度洋地震海啸等一系列重大危机。我国除海啸外，上述重大危机在近 10 年间均有发生，同时，雪灾、干旱、洪涝等灾害的发生更趋于频繁。灾害的形势如此严峻，但人们抵御自然灾害的能力却很脆弱。事实上，在 2003 年的“非典”之前，我国应对突发公共事件的应急预案几乎是一片空白。“非典”之后，党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。

2003 年 7 月，胡锦涛总书记在全国防治“非典”工作会议上指出：“我国突发事件应急机制不健全，处理和管理危机能力不强；一些地方和部门缺乏应对突发事件的准备和能力。我们要高度重视存在的问题，采取切实措施加以解决。”

2003 年 10 月，党的十六届三中全会提出：提高公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件应急能力。

2004 年 3 月，十届人大二次会议审议通过的温家宝总理的《政府工作报告》明确提出：“各级政府要全面履行政府职能，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能。特别要加快建立健全各种突发事件应急机制，提高政府应对公共危机的能力。”

2004 年 9 月，党的十六届四中全会进一步明确提出：“要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运

转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。”

按照党中央、国务院的决策部署，全国的突发公共事件应急预案编制工作有条不紊地展开：

2003年5月7日，国务院第7次常务会议审议通过了《突发公共卫生事件应急条例》；同年12月，国务院办公厅成立应急预案工作小组。

2004年1月，召开了国务院各部门、各单位制定和完善突发公共事件应急预案工作会议。

2005年1月26日，《国家突发公共事件总体应急预案》经国务院第79次常务会议讨论通过。4月，国务院作出关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定。

2005年5~6月，国务院印发四大类25件专项应急预案。

2005年11月16日，国务院第113次常务会议通过《重大动物疫情应急条例》。

2006年1月6日，国务院授权新华社全文播发了《国家自然灾害救助应急预案》；1月8日，国务院授权新华社播发了《国家突发公共事件总体应急预案》；1月10日起，国务院授权新华社陆续摘要播发了5件自然灾害类突发公共事件专项应急预案和9件事故灾难类突发公共事件专项应急预案。

《国家处置重、特大森林火灾应急预案》是5件自然灾害类突发公共事件专项应急预案之一。该预案是按照国务院颁发的《国家突发公共事件总体应急预案》和《国务院有关部门单位制订和修订突发事件应急预案框架指南》要求，通过广泛调研，在总结多年来森林防火工作实践经验，借鉴美国、澳大利亚、加拿大等发达国家通用做法的基础上，由国家林业局组织起草，并报请国务院于2005年5月印发、2006年1月对外发布实施。

为做好预案的编制工作，国家林业局成立了预案起草领导小组，组织专门人员负责具体工作，先后召开多次专题会议，广泛征求了外交部、公安部等各部委以及基层的意见，最后经国务院应

急预案工作小组专家审核会议审核通过。

1.2 《国家森林火灾应急预案》编制的背景

1.2.1 《国家处置重、特大森林火灾应急预案》实施成效及存在问题

《国家处置重、特大森林火灾应急预案》发布不久，就在处置几起重特大森林火灾之际，发挥了巨大的作用。

典型案例：2006年5月21日起，黑龙江省黑河市嫩江县嘎拉山、大兴安岭松岭区砍都河、内蒙古牙克石市免渡河因雷击相继引发森林火灾，火势快速推进，呈现地下火、地表火、树冠火立体蔓延的态势，给国家森林资源和当地人民群众生命财产安全构成极大威胁。

火灾发生后，胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导同志多次对扑火工作作出重要指示，回良玉副总理亲临一线指挥。按照分级响应原则，黑龙江、内蒙古两省区人民政府和国家林业局先后启动应急预案，分别派出工作组赶赴火场协调指挥。5月29日，国务院扑火前线总指挥部成立，由国家林业局局长贾治邦同志担任总指挥，全面负责火场的组织扑救工作。

国务院扑火前线总指挥部成立后，科学地组织火灾扑救，研究确定了嘎拉山火场“三大战役”、砍都河火场“清西(线)守南(线)打东(线)控北(线)”、免渡河火场“三阶段突破”的总体扑火方案，并根据火情变化，对每次扑火工作都制订了具体作战方案，确保了一天內扑灭大火总体目标的实现。

按照预案的要求，扑火前线总指挥部紧急调动6架飞机、跨省区调集1.5万多人实施增援，中央财政紧急追加1.42亿元资金保障灭火，国家林业局紧急调拨2000万元的扑火物资支援灭火，气象部门及时提供火区天气服务，铁道、民航、交通等相关部门全力支持，提供了坚实的灭火保障。

经过 3.3 万名扑火队员连续奋战,6 月 2 日火灾全部扑灭。

按照预案的要求,认真做好灾后处置。黑龙江、内蒙古森林防火指挥部认真组织核查火灾损失,妥善安置灾户,武警森林指挥部及时救治受伤官兵。应急工作结束后,国家林业局向国务院专题报告了火灾扑救情况。

本次重大森林火灾扑救中,由于应急预案启动及时,扑火组织科学、顺畅,应急保障有力,灾后处置得当,党中央、国务院、中央军委充分肯定了扑火战绩,并发出慰问电。国务院扑火前线指挥部召开大会,总结了扑火成绩,表彰了扑火先进集体和个人。

然而,受全球气候变化影响,世界范围内森林火灾的发生趋于频繁,森林防火季节性的界限趋于模糊,森林火灾的危险性增大,难控性增强。特别是我国南方 2008 年初发生大范围的冰雪灾害后,森林火灾的这些变化趋势表现得尤为明显。

从 2008 年 1 月 10 日到 2 月 5 日,我国南方地区先后出现五次大范围低温雨雪冰冻过程。这次灾害性天气正值春运高峰,持续时间长、影响范围广、危害程度深,多数地区为 50 年一遇,部分地区为百年一遇。全国有 19 个省(自治区、直辖市)不同程度受到影响,其中湖南、贵州、江西、广西、湖北、安徽、浙江 7 省(自治区)最为严重。持续低温雨雪冰冻天气造成多种灾害并发,给人民群众生命财产和工农业生产造成重大损失,正常生产生活秩序受到极大影响。

冰雪灾害过后,受灾区域的森林火险急剧增高。据作者统计,1999~2010 年的 12 年间,全国年均发生森林火灾 9125 起。2008 年,全国发生森林火灾 14144 起,是 10 年平均的 1.55 倍。以《国家处置重、特大森林火灾应急预案》发布的 2015 年为界限,发布前的 1999~2005 年的 7 年间,全国年均发生森林火灾 8763 起;发布后的 2006~2010 年的 5 年间,全国年均发生森林火灾 9631 起。发布后年均森林火灾次数是发布前年均森林火灾次数的

1.10 倍, 年均森林火灾次数反而增长了 10%。

新的森林防火形势为森林火灾应急预案提出了一个新的课题, 也凸显了修订《国家处置重、特大森林火灾应急预案》的必要性和迫切性。

1.2.2 预案名称的变化

前述数据表明, 要充分发挥森林火灾应急预案的作用, 仅仅制定重、特大森林火灾应急预案是不够的。以 2008 年的森林火灾为例, 在 2008 年全国发生的 14144 起森林火灾中, 重大森林火灾 13 起, 没有特大森林火灾发生, 重、特大森林火灾累计占年森林火灾次数的 0.09%。显然, 要提高我国森林防火的工作水平, 有效控制森林火灾, 降低森林火灾的损失, 仅仅制定《国家处置重、特大森林火灾应急预案》是不够的, 由此, 《国家森林火灾应急预案》应运而生。

1.2.3 预案编制依据的变化

1.2.3.1 《国家处置重、特大森林火灾应急预案》应补充的编制依据

森林火灾是一种自然灾害, 它具有突发性、复杂性和难控性等突出特点, 属于突发事件范畴。

为了预防和减少突发事件的发生, 控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害, 规范突发事件应对活动, 保护人民生命财产安全, 维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序, 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了《中华人民共和国突发事件应对法》, 自 2007 年 11 月 1 日起施行。

《中华人民共和国突发事件应对法》所称突发事件, 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。

因此, 编制森林火灾应急预案, 必须以《中华人民共和国突

发事件应对法》为主要依据之一。

1.2.3.2 《国家处置重、特大森林火灾应急预案》原有编制依据发生了变化

《国家处置重、特大森林火灾应急预案》编制依据有3个,即:《中华人民共和国森林法》、《森林防火条例》和《国家突发公共事件总体应急预案》。其中,《中华人民共和国森林法》和《森林防火条例》分别在2009年和2008年进行了修订。

《中华人民共和国森林法》于1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过,1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议做出了《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》,2009年完成修订。

《森林防火条例》于1988年1月16日由国务院发布实施。2008年11月19日国务院第36次常务会议修订通过新的《森林防火条例》。

此外,2005年5月14日发布的《国家自然灾害救助应急预案》,也于2011年10月16日完成了修订。虽然在编制《国家处置重、特大森林火灾应急预案》时,没有将该预案列入编制依据,但是,森林火灾作为自然灾害之一,在编制火灾应急预案时应该将其作为重要的参考。

上述作为《国家处置重、特大森林火灾应急预案》编制依据法律法规和密切相关预案的修订,迫切要求《国家处置重、特大森林火灾应急预案》做出相应的修订。由此而催生了《国家森林火灾应急预案》。

2 《国家森林火灾应急预案》的主要变化内容

2012年12月25日国务院办公厅发布的《国家森林火灾应急预案》(本章简称“新预案”),是在《国家处置重、特大森林火灾应急预案》(2005年5月发布,本章简称“原预案”)的基础上修订的。是国家为了适应突发事件应急管理形势的发展变化,在充分吸取近年来各地森林火灾应急处置经验,充分征求有关单位意见的基础上修订完成的。

除了预案的名称变更外,新预案与原预案相比,在许多方面都有较大的变化。

2.1 “编制目的”的变化

【原预案】贯彻落实“预防为主、积极消灭”的森林防火工作方针,切实做好各项应急处置重、特大森林火灾的工作,正确处理因森林火灾引发的紧急事务,确保国家在处置重、特大森林火灾时反应及时、准备充分、决策科学、措施有力,把森林火灾造成的损失降到最低程度。

【新预案】建立健全森林火灾应对工作机制,依法有力有序有效实施森林火灾应急,最大程度减少森林火灾及其造成人员伤亡和财产损失,保护森林资源,维护生态安全。

对比新预案和原预案,编制目的的变化突出表现在以下几个方面:

(1)建立健全森林火灾应对工作机制。明确并规范了森林火灾应对的工作机制,为森林火灾应对提供了规范化的工作流程和

方式方法。

(2)依法有力有序有效实施森林火灾应急。凸显并提高了预案的法律地位,预案不同于规划、规定或规章制度,预案的实施和执行具有强制性。森林防火工作者在森林火灾应对过程中,必须及时对预案的条目做出响应。

(3)最大程度减少森林火灾及其造成人员伤亡和财产损失。不仅仅强调森林火灾的损失,更强调了人员伤亡和财产损失,凸显了森林火灾应急中的“以人为本。”

(4)保护森林资源,维护生态安全。提高了森林防火工作的重要地位,不仅是为了减少森林火灾及其造成的人员伤亡和财产损失,而且是为了保护森林资源,尤其是为了维护生态安全。

生态问题已成为人类生存与发展的最大威胁,而森林火灾又是森林生态最大的破坏者,森林火灾及其引发的诸多次生灾害威胁着国家生态安全。2007年8月的希腊森林火灾,过火面积超过其国土面积的一半,对整个欧洲的生态环境造成了严重影响,一些科学家称其为一场严重的“生态危机”或“生态灾难”。

党的十八大把生态文明建设与经济、政治、文化、社会建设统筹纳入中国特色社会主义建设事业五位一体的总体布局,进一步确立了林业的重要地位。森林防火被赋予了更为重要的社会使命和责任。

把维护生态安全列入新预案的编制目的,彰显了森林防火所肩负的重任,提升了森林防火工作在维护生态安全和生态文明建设中的重要地位。

2.2 “编制依据”的变化

【原预案】依据《中华人民共和国森林法》、《森林防火条例》和《国家突发公共事件总体应急预案》。

【新预案】依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国

突发事件应对法》、《森林防火条例》和《国家突发公共事件总体应急预案》等。

新预案编制依据不仅增加了《中华人民共和国突发事件应对法》，而且是依据最新修订的《中华人民共和国森林法》和《森林防火条例》，更能适应新的森林防火形势。同时，依据最后的“等”字，表明编制新预案，其依据并不仅仅是所列4项，还有其他的相关法律法规和密切相关的专项应急预案。

2.3 “适用范围”的变化

【原预案】本预案适用于在中华人民共和国境内发生的重、特大森林火灾的应急工作。

【新预案】本预案适用于我国境内发生的森林火灾应对工作，不包括城市市区发生的森林火灾。

新预案对森林火灾应急处置的指导范围进行了扩展，由原来的重大森林火灾和特别重大森林火灾扩展为包括一般森林火灾、较大森林火灾等所有森林火灾类型，并且明确了森林火灾灾害的分级。更有利于保护国家的森林资源，维护生态安全。

2.4 将原预案的“基本原则”规范为“工作原则”

【原预案】基本原则

1.4.1 在国务院统一领导下，国家林业局负责制订和协调组织实施本预案，本预案在具体实施时应遵循统一领导、分级负责的原则，落实各项责任制。

1.4.2 本预案涉及的国家相关部门，应根据本部门在森林防火工作中应履行的职责，落实各项支持保障措施，尽职尽责、密切协作、形成合力，确保在处置重、特大森林火灾时作出快速应

急反应。

1.4.3 在处置重、特大森林火灾，保护森林资源安全时，要坚持以人为本，把保护人民群众生命安全放在首位，努力保护人民群众财产和公共设施的安全，把森林火灾的损失降到最低程度。

1.4.4 各级人民政府和森林经营单位不仅要落实预防森林火灾的各项措施，更要做好紧急应对突发重、特大森林火灾的思想准备、机制准备和工作准备，建立应对重、特大森林火灾的有效机制，做到常备不懈，快速反应，处置得当。

【新预案】工作原则

森林火灾应对工作坚持统一领导、军地联动，分级负责、属地为主，以人为本、科学扑救的原则。实行地方各级人民政府行政首长负责制，森林火灾发生后，地方各级人民政府及其有关部门立即按照职责分工和相关预案开展处置工作。省级人民政府是应对本行政区域重大、特别重大森林火灾的主体，国家根据森林火灾应对工作需要，给予必要的协调和支持。

新预案不仅将原预案的“基本原则”规范为“工作原则”，增强了可操作性，而且有以下几个亮点：

(1)新预案中“森林火灾应对工作坚持统一领导、军地联动，分级负责、属地为主”，规范了森林火灾应急处置中各级政府、有关部门的地位、作用、责任与相互关系。

(2)新预案把“以人为本、科学扑救”放在工作原则的显要位置，贯彻了近年来党中央国务院对森林防火工作的一系列指示精神，体现了近年来森林防火工作的实践经验，也体现了国务院各有关部门、地方政府和专家的集体智慧。表明“以人为本、科学扑救”是达到“最大程度减少森林火灾及其造成人员伤亡和财产损失，保护森林资源，维护生态安全”这一目的的关键，是森林火灾应急预案的重要指导思想。新预案在原预案“以人为本”的基础上，增加了“科学扑救”，更进一步强调了“以人为本”的工作原