



**China Emergency
Management Report 2010**

中国应急管理报告

— 2010 —

主编 魏礼群

红旗出版社



**China Emergency
Management Report 2010**

中国应急管理报告

2010

主编 魏礼群

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国应急管理报告 .2010 / 《中国应急管理报告》编委会编著 .

—北京 : 红旗出版社, 2011.1

ISBN 978-7-5051-1928-4

I. ①中… II. ①中… III. ①紧急事件—公共管理—研究报告—中国—2010

IV. ① D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 262925 号

书 名 : 中国应急管理报告 (2010)

编 著 : 《中国应急管理报告》编委会

出 品 人 : 高海浩

责任校对 : 李 娟

总 监 制 : 徐永新

版式设计 : 刘 燕

责任编辑 : 李 云

封面设计 : 红汇·一品

出版发行 : 红旗出版社

地 址 : 北京市沙滩北街 2 号

邮 编 : 100727

编 辑 部 : 010-64068163

E - mail : hongqi1608@126.com

发 行 部 : 010-64037154

欢迎品牌图书项目合作

项 目 部 : 010-84017570

印 刷 : 北京九天志诚印刷有限公司

开 本 : 787 毫米 × 1092 毫米

1/16

字 数 : 258 千字

印 张 : 27

版 次 : 2011 年 1 月北京第 1 版

2011 年 1 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-1928-4

定 价 : 56.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

《中国应急管理报告(2010)》编委会

主 任：

魏礼群 国家行政学院党委书记、常务副院长

副主任：

洪 毅 国家行政学院副院长

罗平飞 民政部副部长

尹 力 卫生部副部长

王德学 安全监管总局副局长

委 员：

乔仁毅 国家行政学院应急管理培训中心主任

樊 纲 中国经济体制改革研究会副会长

马怀德 中国政法大学副校长

柳永法 民政部救灾司巡视员

梁万年 卫生部卫生应急办公室主任

王志坚 国家安全生产应急救援指挥中心副主任

王晋中 国家安全生产应急救援指挥中心指挥协调部主任

谢润盛 江苏省应急办主任

齐 虹 吉林省应急办专职副主任

陈 伟 山东省枣庄市市长

毛志雄 四川省成都市政府市长助理、市政府秘书长

《中国应急管理报告(2010)》编辑部

主 任：姜 平

副主任：张小明

成 员(按姓氏笔画为序)：

王成玉 刘 超 米燕平

来红州 吴 敬 董泽宇

加快构建中国特色应急管理体系

国家行政学院党委书记、常务副院长 魏礼群

预防和应对危机,始终贯穿于人类历史发展的进程。一部人类文明发展史,从一定意义上说,就是不断应对各种危机、战胜各种灾难的奋斗史。当今世界,人类面临的发展希望和机遇增多,同时,面临的风险和挑战也在增加。各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险相互交织,重大灾难频繁发生,重大疫情传播范围扩大,能源资源紧缺和生态环境恶化,跨国犯罪和恐怖主义活动增加,民族宗教矛盾和地区冲突不断,经济社会发展不稳定不确定因素增多。预防和应对各种风险、危机及突发事件,成为国际社会和世界各国政府面临的重大课题。

我国政府高度重视应急管理工作,改革开放30多年特别是近些年,坚持把构建中国特色应急管理体系,作为预防和应对各种风险、危机,促进科学发展、和谐发展的重大任务,围绕应急管理预案、体制、机制、法制,即“一案三制”建设,进行了坚持不懈



的努力,开展了多方面卓有成效的工作。

——应急管理思想理念不断明确。坚持以人为本,把保障公民生命财产安全放在第一位,把加强应急管理体系建设作为全面履行政府职能、提高政府行政能力的重要内容,全国上下防范风险和应对各种危机的观念明显增强。

——应急管理预案体系基本形成。从2006年国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》以来,全国已制定各级各类应急管理预案200多万件,基本形成了一个覆盖各类突发事件“纵向到底、横向到边”的预案体系。

——应急管理体制初步建立。以各级政府应急管理办公室成立和综合协调职能的加强为标志,形成了统一领导、综合协同、分类管理、分级负责、属地管理为主,以及全社会共同参与的应急管理体制架构和工作格局。

——应急管理机制不断完善。按照统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的要求,各级政府和各部门建立了信息通报、预防预警、应急处置、恢复重建、社会动员、跨地区跨部门协作机制,应急管理效率不断提高。

——应急管理法制得到健全。以《中华人民共和国突发事件应对法》的颁布实施为标志,目前,国家已有应对各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的法律、法规和部门规章200多部,为应急管理工作的全面开展提供了法律依据和法治保障。

——应急管理队伍体系已经形成。全国上下形成了以公

安、武警、军队为骨干和突击力量,以防汛抗旱、抗震救灾、森林消防、海上搜救、矿山救护等专业队伍为基本力量,以企事业单位专兼职队伍和应急志愿者为辅助力量的应急队伍体系。

——应急管理保障能力逐步提升。各级政府不断加大财政投入,重点加强了应急物资储备和应急队伍装备,灾害监测网络日趋完善,预警系统建设进一步加强,保障能力明显提升。

——应急管理教育培训明显加强。国家级应急管理培训基地建设进展顺利,各级应急管理教育培训逐步展开,国际应急管理交流合作日趋频繁,公务员和社会公众的应急管理知识、公共安全意识,以及应急管理能力、自救互救能力等不断增强。

由于国家重视应急管理体系建设,使我国应对各种突发公共事件的动员能力、反应能力、处置能力和恢复重建能力有了明显提高。近些年来,我们在预防和应对各种重大突发公共事件中取得了比较显著的成效,包括及时、有力、有效地应对了破坏力极强的地震灾害和极端气候灾害,以及重大突发事件,保障了我国改革开放不断深化和经济社会的持续发展。同时,我们也清醒地看到,目前我国正处在工业化、信息化、城镇化、市场化深入发展的过程中,面临着体制转换、结构调整、保护环境、改善民生、消除贫困等多重压力,社会利益关系错综复杂,各种自然灾害频繁发生,安全生产事故难以避免,公共安全面临许多新的挑战,应急管理工作形势严峻。这就要求我们必须增强忧患意识,更加重视应急管理工作,为全面建设小康社会、加快推进现代化建设提供一个稳定、安全、和谐的社会环境。我们要认真研究探索应急管理工作的规律,学习借鉴世界各国应急管理的成功做



法和经验,继续全面构建中国特色应急管理体系。

当前和今后一段时期,我国加强应急管理体系建设的基本任务,就是以提高全社会应急管理综合能力为主线,以强化基层应急管理工作为重点,以健全完善突发公共事件预测预警预防体系、综合协调机制和社会矛盾化解机制等为主要内容,形成统一指挥、结构合理、功能完善、反应灵敏、协调有序、运转高效、特色鲜明的应急管理体系,使全社会预防各类风险和危机的意识进一步增强,应对各种突发公共事件的能力水平显著提高,为促进经济社会的科学发展、和谐发展提供有力保障。

为此,我们将遵循以下一些重要原则:一是始终坚持以人为本、生命至上、民生第一的理念,把保障人民群众的生命财产安全放在首位,作为构建应急管理体系的根本出发点和落脚点;二是始终坚持预防为主,预防与应急相结合、常态管理与非常态管理相结合,加强风险防范,完善预测预警机制,提高应急管理工作的预见性、科学性和有效性;三是始终坚持统一领导、加强协调配合、强化协同应对,完善上下贯通、左右配合、综合协调、区域协作、全社会参与的体制机制;四是始终坚持依法应急、科学应急、民主应急,以法制规范应急管理行为,以科技引领支撑应急管理工作,以民主确保应急管理公开公正公平;五是始终坚持以加强应急管理基础能力建设为重点,强化基层、广泛动员,发挥各方面优势,整合各方面资源,提高全社会防范应对突发公共事件的综合能力。这“五个始终坚持”,既是我们近些年来应急管理工作经验的科学总结,也是我们进一步构建中国特色应急管理体系必须坚持的基本原则。

进一步构建中国特色应急管理体系,需要着力抓好以下几个方面重点工作:

第一,全方位推进应急管理体制建设。要以提高基层应急能力为重点,进一步理顺各级应急管理体制,强化综合协调,完善应急决策指挥机制,形成快速反应、高效运转的应急管理体制机制。要完善突发事件监测预警机制,强化风险管理,实现对各种风险和隐患治理的制度化、规范化和常态化。要完善信息报告、信息共享、信息发布和舆论引导机制,强化应急处置协调联动机制,加强各方面的协同配合,形成有效处置突发事件的合力。要完善社会动员机制,充分发挥群众团体、企业、社会组织、基层自治组织及公民在突发事件预防、应对和处置等方面的作用。

第二,全面强化应急管理基础能力建设。要把防灾减灾纳入城乡建设发展规划,在做好灾害风险评估的基础上,重点加强电力、交通、通信等各类基础设施的抗灾和保障能力建设,提高学校、医院、大型商场等人员密集场所抗灾设防标准。要督促各类生产企业加大安全技术投入力度,改善安全生产条件,大力提高矿山、危险化学品等高危行业安全生产水平,切实加强安全生产基础能力建设。要完善城乡医疗救治体系和疾病预防控制体系,提高重大传染疫情、群体性不明原因疫病等监测、检测、处置能力,健全食品安全检验检测体系,加强公共卫生保障能力建设。要健全科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、救助保障机制和社会治安防控体系,积极化解各种社会矛盾,夯实社会安全的基础。



第三,进一步完善应急管理法律和预案体系建设。依法预防和处置各种公共应急事件,是实施依法治国方略的重要方面,也是推行依法行政的重要方面。要进一步完善各类突发公共事件应对方面的法律法规,抓紧制定各项配套规定,并认真抓好贯彻实施,使应急管理纳入法制化、规范化、科学化轨道。要全面开展应急管理规划和预案评估工作,定期组织规划实施情况的检查和预案的演练,及时修订完善各类规划和预案,不断提高针对性、实用性和可操作性。

第四,切实加强应急管理保障体系建设。要进一步加强应急物资储备和管理体系建设,优化应急物资储备布局,改进应急物资调拨配送方式,合理确定储备品种和规模,加强跨部门、跨地区、跨行业的应急物资协同保障。要以提高基层应急保障能力为重点,加大应急管理资金投入力度,开辟多元化的筹资渠道,实行政府、企业、社会各方面相结合的应急保障资金投入机制。要加快建立国家巨灾保险体系,充分发挥各类社会保险的应急功能,建立应急管理公益性基金,提高灾害救济补助标准,有效分散风险、减少损失。要研究制定应急管理方面的资金、税收等优惠政策,支持应急管理企业产业发展。加快推进应急管理平台建设,提高应急管理的信息化、社会化、科学化水平。

第五,注重提高全社会风险防范和灾害应对能力。要加大应急管理知识宣传普及力度,充分发挥各级政府和政府各部门,以及新闻媒体和社会各界的作用,深入开展应急管理科普教育活动,大力推进防灾避险、自救互救等应急救援知识、技能进社区、进农村、进企业、进学校活动,大力提高全社会的防灾避险意

识和自救互救能力。要全面加强应急管理教育培训工作,加快国家应急管理人员培训基地建设,完善各级各类应急管理教育培训网络,提高各级领导干部应对突发事件的指挥协调能力和处置能力。增强全社会成员预防和应对灾害的意识与能力。加强应急管理志愿者队伍建设,提高组织化、专业化水平。加强各类应急管理人才培养和专家队伍建设,积极开展应急管理科学研究和决策咨询工作。要加强对现代条件下各类突发事件特点和应对手段的研究,建立科技应急管理支撑系统,为科学应急提供现代化服务和手段保障。

目 录

第一部分 全国应急管理工作总体概况

全国应急管理工作总体概况	3
--------------------	---

第二部分 全国分类突发事件应急管理概况及分析综述

1. 全国自然灾害类突发事件应急管理概况及分析综述	17
2. 全国事故灾难类突发事件应急管理概况及分析综述	47
3. 全国公共卫生事件类突发事件应急管理概况及分析综述	89

第三部分 地方应急管理工作概况及创新分析

1. 北京市应急管理工作概况及创新分析	119
2. 广东省应急管理工作概况及创新分析	128
3. 山东省应急管理工作概况及创新分析	136
4. 江苏省应急管理工作概况及创新分析	144
5. 陕西省应急管理工作概况及创新分析	152
6. 四川省应急管理工作概况及创新分析	159
7. 吉林省应急管理工作概况及创新分析	166



第四部分 应急管理工作创新专题分析

1. 风险评估	177
积极防范环境风险 探索完善环境风险评估机制	177
2. 预案优化	182
制订完善应急预案 提高应对风险能力	182
3. 隐患排查	188
坚持“四抓四到位” 开展预防性安全检查 为煤矿安全生产保驾护航	188
4. 监测预警	194
重大危险源监督管理	194
气象应急监测预警	198
5. 应急演练与培训	206
大力开展应急演练和培训 提高应对突发事件的综合能力	206
6. 应急风险沟通	214
卫生应急风险沟通工作取得显著进展	214
7. 减灾社区建设	217
我国综合减灾示范社区建设全面展开	217
8. 应急平台建设	221
国家应急平台体系建设情况	221
9. 城市智能管理	225
北京市在液化石油气和户外广告治理领域 应用智能管理系统的启示	225

10. 应急科技支撑	231
科学技术为我国减灾救灾工作提供重要支撑	231
11. 应急信息报送	235
突发公共卫生事件报告管理信息系统建设完善	235
12. 应急联动(协调)机制	242
突发公共事件卫生应急联动机制有效开展	242
安全生产应急救援联动机制建设成效显著	246
13. 灾后重建	250
坚持短期恢复与长远发展并重	
科学统筹推进灾后重建	
——以成都市“5·12”汶川特大地震灾后重建	
为例	250
14. 信息公开	258
及时发布突发事件信息 正确引导社会舆论	
——成都市突发事件信息公开工作实践	258
15. 应急保障体系	265
工业通信业应急保障体系建设及典型案例分析	265
16. 应急动员体系	272
海上搜救应急动员体系	272
17. 巨灾保险机制	277
加快推进我国巨灾保险机制建设	277
18. 应急科普宣教	283
着力提高公民消防安全意识 增强全社会防控火灾	
能力	283
19. 应急产业发展	288
坚持自主创新 积极参与国家航空应急救援体系	
建设	288



第五部分 应急管理典型案例介绍与分析

1. 莫拉克台风	295
应对强台风“莫拉克”	295
2. 北方干旱	305
应对 2009 年北方严重伏旱灾害	305
3. 屯兰煤矿瓦斯爆炸事故	313
山西省焦煤集团屯兰矿“2·22”特别重大 瓦斯爆炸事故救援	313
4. 砷污染事件	320
山东、江苏两省跨省砷污染事件	320
5. 海上搜救	329
科学组织 全力协调 15 名朝鲜籍船员成功获救	329
6. 甲型 H1N1 流感	334
科学应对甲型 H1N1 流感	334
7. 手足口病	345
应对 2009 年手足口病疫情	345
8. 成都公交燃烧事件	352
“6·5”成都公交车燃烧事件应急处置	352

第六部分 全国应急管理工作大事记

全国应急管理工作大事记	369
-------------------	-----

全国应急管理工作总体概况

第一部分 >>>

全国应急管理工作总体概况