

● 河南煤矿安全监察局 组织编写

MEIKUANG
ANQUAN
SHENGCHAN
YINGJI
GUANLI



煤矿

安全生产应急管理



煤炭工业出版社

煤矿安全生产应急管理

河南煤矿安全监察局 组织编写

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

煤矿安全生产应急管理/河南煤矿安全监察局组织编写. -- 北京:
煤炭工业出版社, 2012

ISBN 978-7-5020-4094-9

I. ①煤… II. ①河… III. ①煤矿-安全生产-生产管理 IV. ①TD7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 177274 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 21

字数 491 千字 印数 1—1 500

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

社内编号 6917 定价 58.00 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

内 容 提 要

本书主要包括煤矿安全生产应急管理的内涵、矿山应急救援体系、煤矿企业重大事故应急预案、煤矿应急演练、矿山抢险救灾与指挥、救灾技术等，此外，还介绍了抢险救灾报告的编制、矿山救援过程中应注意的问题与对策、矿山医疗救护。

本书可供各级安全生产监管监察部门和大中型煤炭企业的应急管理人员、矿山应急救援队伍的指挥员学习使用。

编 委 会

主 任	牛森营				
副 主 任	杨建国	许胜铭	姚景州	仵自连	
委 员	顾国占	杨志强	王利民	吕洪流	党国正
	杨东森	刘 伟	孙仕浩	王振东	张玉华
编写人员	杜春立	郭小笠	张广义	孙留和	郭洪涛
	董俊梅				
审 稿	刘 伟	闫承章	朱彩云	蒋 丽	刘俊杰

序

为了落实国家安全监管总局“利用三年左右的时间，完成对各级、各类安全生产应急管理人員和应急救援人員的培训工作”的要求，由河南煤矿安全监察局和国家矿山救援平顶山培训中心组织编写的《煤矿安全生产应急管理》一书，经过数十名专家学者多次修改，终于成稿。付梓之前，编委会的同志请我作序，言之谆谆，情之切切，只好勉为其难了。

我是一名从事煤矿安全生产管理几十年的老“煤炭人”，亲身经历过多次煤矿事故，后来也参与过多次事故救援。事故突然发生时煤矿管理人員及工人的手忙脚乱，抢险指挥人員的殚精竭虑，救援人員夜以继日的舍生忘死，死难家属撕心裂肺、痛不欲生的声声哭泣，事故后责任者的反思自责和组织惩处，都给我留下了难以磨灭的记忆！每当繁忙的工作之余，每当夜深人静之时，我都会一遍又一遍地想，我们能不能不出事故或少出事故，让党和政府放心，让矿工家属睡好觉？我们能不能主动预防、科学施救，将事故苗头消灭于萌芽？！

党中央、国务院历来高度重视安全生产应急管理工作。近年来，特别是2011年以来，多次明确要求“要尽快建成完善的国家安全生产应急救援体系”，“实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动”。贯彻落实好党和国家加强安全生产工作的大政方针，是加快煤矿应急管理队伍建设，提高煤矿应急管理工作水平和应急处置能力，有效预防煤矿事故发生，减少和控制重特大事故的重要手段；是坚持“以人为本”、践行科学发展观的必然要求；是维护广大人民群众的根本利益、构建和谐社会的具体体现。

加强安全生产应急管理培训，促进煤矿企业安全生产，不仅是煤矿安全监察机构的重要职责，也是我们煤炭人的共同心愿。更何况河南是全国闻名的煤炭大省，维护煤矿安全生产责任重大，加强煤矿应急管理迫在眉睫。

工欲善其事，必先利其器。选编好教材是搞好培训的重要基础。《煤矿安全生产应急管理》从煤矿安全生产应急管理培训工作的实际需要出发，结合多年来煤矿安全生产应急管理工作的实践，紧密围绕加强煤矿安全生产应急管理人員素质建设和应急能力的提高，重点阐述了煤矿企业重大事故应急预案的编制及救灾技术，并用典型案例说明了煤矿抢险救灾的决策与指挥中存

在的问题和应对措施。本书的主要目的在于，帮助应急管理人员不仅知道如何主动预防煤矿事故，还要熟悉和掌握事故发生后科学应对的方法，避免因束手无策或忙中出错导致贻误战机或事故扩大。这些源自煤矿、贴近实际的学习内容，突出了本教材的专业性、实用性。

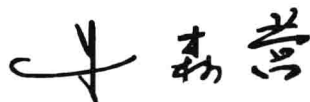
人是各类事故中最重要的因素，其工作质量不仅受到时间、地点、季节、天气等自然因素的制约，还受到个人性别、年龄、文化、性格、习惯、情感、态度、体质和阅历、经验等因素的影响。人们只有以敬畏、遵循自然规律为前提，才能保证创新、创造不偏离科学的轨道。学习是人们终生的话题，教育、培养和提高人的素质是长久的任务。我们必须尽快学会并牢固掌握应急管理岗位需要的、目前还不熟悉的应急管理业务知识。

科学施救是应急管理的基本原则，只有用科学的方法才能实现科学施救，靠“撞大运”侥幸取胜是危险的。当然，有时候施救者也需要有勇气，有胆识，有毅力！

小时候，常听到有人大声呵斥办了错事的人“你是干啥吃的？”，听着很难听。其实，仔细想想，话糙理不糙。在常年吃不饱饭的过去，人是应该记住自己是靠什么吃饭的。现在亦然。我们都是从事应急管理工作的一员，搞好应急管理工作就是保住了我们自己的饭碗！

学习是基础，干好是本分！

是为序。



二〇一二年五月

前 言

为认真贯彻落实《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》(国发〔2010〕23号)、《国务院安委会办公室关于贯彻落实国务院〈通知〉精神 进一步加强安全生产应急救援体系建设的实施意见》(安委办〔2010〕25号)和全国安全生产应急管理工作会议精神,加大安全生产应急管理培训(以下简称应急管理培训)工作力度,提升生产安全事故应急处置能力,防范和减少因处置不当导致事故扩大造成的人员伤亡和财产损失,进一步加强应急管理培训工作,根据国家安全监管总局办公厅《关于进一步加强安全生产应急管理培训工作的通知》(安监总厅应急〔2011〕108号),河南煤矿安全监察局组织国家矿山救援平顶山培训中心教师和有关专家,于2011年10月编写了《煤矿安全生产应急管理》讲义。

讲义投入使用以后,根据河南煤矿安全监察局要求,认真收集读者的意见和建议,对《煤矿安全生产应急管理》讲义进行了修订。修订后的《煤矿安全生产应急管理》共分10章:第一章介绍了突发公共事件应急管理的指导思想、工作目标和内容,煤矿安全生产应急管理的内涵、基本任务和重要意义;第二章介绍了我国应急救援的现状与发展趋势,国家安全生产应急救援体系,国家矿山应急救援体系;第三章介绍了关于应急救援的法律、法规的规定,应急救援的有关政策;第四章介绍了应急预案概论,我国应急预案框架体系,应急预案制定的基本原则和主要内容,还介绍了应急预案编制,应急预案管理等;第五章介绍了煤矿企业事故综合应急救援预案和煤矿“五大灾害”的专项应急预案;第六章介绍了煤矿应急演练、煤矿应急演练组织机构及职责、煤矿应急演练的组织实施及总结等;第七章介绍了矿山抢险救灾指挥组织机构,抢险救灾决策指挥原则,安全施救指挥技术等;第八章介绍了煤矿“五大灾害”的救灾技术;第九章介绍了抢险救灾报告的编制和煤矿事故抢险救援时应注意的几个问题与对策;第十章介绍了矿山医疗救护体系与应用,院前急救技术。

《煤矿安全生产应急管理》紧扣实际,应用性强,对矿山安全生产应急管理有一定的指导作用,适用于各级安全生产监管监察部门和大中型煤炭企业的应急管理人员、矿山应急救援队伍的指挥员应急管理培训。

本书的编审、出版，得到众多单位和专家的支持和帮助，同时，本书还参考和引用了有关专家学者的专著、教材和文献，在此表示衷心的感谢。

由于编者水平有限，书中难免存在不足之处，恳请读者批评指正，以便继续改进。

本书编委会

2012 年 5 月

目 次

第一章 应急管理概论·····	1
第一节 突发公共事件应急管理·····	1
第二节 煤矿安全生产应急管理的内涵、特点与任务·····	7
第二章 矿山应急救援体系 ·····	11
第一节 我国矿山应急救援的历史沿革 ·····	11
第二节 国家安全生产应急救援体系 ·····	19
第三节 国家矿山应急救援体系 ·····	26
第四节 国外矿山应急救援概况 ·····	30
第三章 应急救援相关法律法规及规章标准 ·····	34
第一节 安全生产方针与安全生产法律概述 ·····	34
第二节 应急救援相关法律法规综述 ·····	37
第三节 矿山应急救援工作的主要法律、法规、规章及标准 ·····	41
第四章 安全生产应急预案 ·····	58
第一节 应急预案概论 ·····	58
第二节 我国应急预案框架体系 ·····	62
第三节 应急预案编制 ·····	71
第四节 应急预案管理 ·····	75
第五章 煤矿企业重大事故应急预案 ·····	81
第一节 综合应急救援预案 ·····	81
第二节 矿井瓦斯、煤尘爆炸重大事故应急救援预案 ·····	90
第三节 矿井火灾事故应急救援预案 ·····	94
第四节 煤与瓦斯突出事故应急救援预案 ·····	98
第五节 重大顶板事故应急救援预案·····	103
第六节 矿井水灾事故专项应急预案·····	107
第六章 煤矿应急演练·····	112
第一节 煤矿应急演练概述·····	112
第二节 煤矿应急演练组织机构及职责·····	113

第三节 煤矿应急演练的组织实施及总结·····	115
第四节 煤矿应急演练方案·····	120
第七章 矿山抢险救灾的决策与指挥·····	124
第一节 矿山抢险救灾指挥组织机构·····	124
第二节 抢险救灾应急响应·····	128
第三节 抢险救灾决策指挥原则·····	131
第四节 安全施救指挥技术·····	150
第八章 煤矿“五大灾害”救灾技术 ·····	171
第一节 矿井火灾救灾技术·····	171
第二节 煤与瓦斯突出事故救灾技术·····	192
第三节 瓦斯(煤尘)爆炸的救灾技术 ·····	209
第四节 矿井顶板事故的救灾技术·····	223
第五节 矿井水灾抢险救灾技术·····	233
第九章 抢险救灾报告及抢险救援应注意的问题与对策·····	252
第一节 抢险救灾报告的编制·····	252
第二节 煤矿事故抢险救援应注意的几个问题与对策·····	255
第十章 矿山医疗救护·····	258
第一节 矿山医疗救护体系、程序·····	258
第二节 院前急救·····	262
附录1 中华人民共和国突发事件应对法 ·····	271
附录2 生产安全事故报告和调查处理条例 ·····	281
附录3 国家突发公共事件总体应急预案 ·····	287
附录4 国家安全生产事故灾难应急预案 ·····	293
附录5 生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则 ·····	301
附录6 矿山事故灾难应急预案 ·····	308
附录7 生产安全事故应急预案管理办法 ·····	318
参考文献·····	323

第一章 应急管理概论

第一节 突发公共事件应急管理

一、突发公共事件的分类和分级

依据《国家突发公共事件总体应急预案》，突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。

1. 突发公共事件的分类

突发公共事件具有多样性，对突发公共事件进行分类，对于明确责任、制定预案、科学组织、整合资源具有重要意义，是做好突发公共事件应急管理的基础工作之一。

通常，根据突发公共事件的发生过程、性质和机理，可以将突发公共事件分为以下4类：

(1) 自然灾害。自然灾害是指由于自然因素引发的与地壳运动、天体运动、气候变化有关的灾害，主要包括水旱灾害、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。我国是遭受洪涝、干旱、台风、地震等自然灾害最严重的国家之一，具有灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重等特点。

(2) 事故灾难。事故灾难是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，主要包括工商商贸等企业的各类安全事故、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。目前我国正处于工业化进程加快发展的时期，是各类事故的“易发期”、“多发期”，安全生产形势依然严峻，安全生产事故总量大、伤亡大。煤矿、交通等重特大事故频繁发生，给人民群众生命财产造成严重损失；另外，环境污染也已经成为当前中国发展中的一个重大问题。

(3) 公共卫生事件。公共卫生事件是指由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。目前我国的重大传染性疾病形势相当严峻。全球新发的30余种传染病有半数在我国发现。重特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生，传播速度快、波及范围广、防控难度大、造成的损失重。食品、药品生产经营中的市场秩序混乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。

(4) 社会安全事件。社会安全事件是指由人们主观意愿产生、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。目前影响国家和社会稳定的因素依然存在，主要表现为，在一些地方，群死群伤的爆炸、投毒等恶性案件时有发生，杀人、绑架等暴力犯罪不断；由人民内部矛盾引发的群体性突发事件数量持续增

多，处置难度加大；国内外极端势力制造的各种恐怖事件危及国家安宁；境外涉我突发事件增多。

2001 年美国的“9·11”事件（社会安全事件），2002 年末的非典型肺炎（SARS）事件（公共卫生事件），2005 年 2 月 14 日 15 时，辽宁省阜新矿业（集团）有限责任公司孙家湾煤矿海州立井特别重大瓦斯爆炸事故（事故灾难），2007 年 8 月 13 日湖南凤凰县凤大公路堤溪段大桥垮塌事件（事故灾难），2008 年 1 月 10 日到 2 月 5 日南方低温雨雪冰冻灾害（自然灾害），2008 年 5 月 12 日四川汶川大地震（自然灾害），甲型 H1N1 流感疫情（公共卫生事件）等，都是突发公共事件。

近年来，各类突发公共事件频繁发生，给社会造成了巨大损失。反思有些突发公共事件处理不力的原因，主要原因之一在于不能快速有效地识别灾情的类别和级别，导致或是处置方案的选择偏差，或是资源调配不当，从而延误救援时机。所以，对突发公共事件进行分类分级是应急管理的基础工作之一。

2. 突发公共事件的分级

在突发公共事件分类的基础上，还应进行突发公共事件的分级。根据《国家突发公共事件总体应急预案》，各类突发公共事件按照其性质、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）。突发公共事件等级与响应主体的关系见表 1-1。

表 1-1 突发公共事件等级与响应主体的关系

响 应 主 体	等 级			
	Ⅰ级（特别重大） 红色	Ⅱ级（重大） 橙色	Ⅲ级（较大） 黄色	Ⅳ级（一般） 蓝色
国家	√			
省级	√	√		
市级	√	√	√	
县级	√	√	√	√

突发公共事件分级的意义在于规定我国各级人民政府对突发公共事件的管辖范围。一般和较大的突发公共事件分别由县和地级市人民政府领导，重大突发公共事件由省级人民政府领导，特别重大的突发公共事件由国务院统一领导。这是因为我国应急资源的配置特点是政府的行政级别越高，所掌控的应急资源越多，处置突发公共事件的能力也越强。

对于突发公共事件的分级，必须注意以下几点：第一，我国对突发公共事件分级的具体标准有待进一步明晰化；第二，突发公共事件处于不断的演进过程，分级是动态的；第三，当突发公共事件情势不够明朗时，分级应遵循“就高不就低”的原则；第四，分级要突出“三敏感”的原则，即对敏感时间、敏感地点和敏感性质的事件定级要从高。

此外，社会安全事件是不分级的。这是因为社会安全事件不同于其他三类突发公共事件，其演进呈现出非线性的特点。社会安全事件经常体现出发展变化的“蝴蝶效应”。2005 年发生的池州事件就体现了社会安全事件演进的特殊性。

同时,《国家突发公共事件总体应急预案》规定:各地区、各部门要针对各种可能发生的突发公共事件,完善预测预警机制,建立预测预警系统,开展风险分析,做到早发现、早报告、早处置。根据预测分析结果,对可能发生和可以预警的突发公共事件进行预警。预警级别依据突发公共事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展势态,一般划分为4级,即Ⅰ级(特别严重)、Ⅱ级(严重)、Ⅲ级(较重)和Ⅳ级(一般),依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

(1) 红色预警(Ⅰ级)。预计将要发生特别重大的突发公共安全事件,事件会随时发生,事态在不断蔓延。

(2) 橙色预警(Ⅱ级)。预计将要发生重大以上的突发公共安全事件,事件即将临近,事态正在逐步扩大。

(3) 黄色预警(Ⅲ级)。预计将要发生较大以上的突发公共安全事件,事件即将临近,事态有扩大的趋势。

(4) 蓝色预警(Ⅳ级)。预计将要发生一般以上的突发公共安全事件,事件即将临近,事态可能会扩大。

突发公共事件的分级与突发公共事件的预警分级有密切关系,但又不是一回事。有时发出特别严重(红色)预警,而实际发生的却是较大突发公共事件(Ⅲ级)。因此,在突发公共事件预警期间,预警级别在不断进行调整,我们应随时关注事件预警的变化,采取相应的对策和措施。

二、突发公共事件应急管理的概念、内涵和原则

(一) 突发公共事件应急管理的概念

应急管理是指为了迅速、有效地应对可能发生的事故灾难,控制或降低其可能造成的后果和影响,而进行的一系列有计划、有组织的管理,包括预防、准备、响应和恢复4个阶段。

应急管理涵盖突发公共事件发生前、中、后的各个过程,包括为应对突发公共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) 突发公共事件应急管理的内涵

传统的突发公共事件应急管理注重事件发生后的即时响应、指挥和控制,具有较大的被动性和局限性。从20世纪70年代后期起,更具综合性的现代应急管理理论逐步形成,并在许多国家的实践中取得了重大成功。无论在理论上还是在实践上,现代应急管理都主张对突发公共事件实施综合性应急管理。

综合突发公共事件应急管理的特点,突发公共事件应急管理应强调对潜在突发公共事件实施全过程的管理,即由预防、准备、响应和恢复4个阶段组成(图1-1),使突发公共事件应急管理贯穿于各个过程,并充分体现“预防为主、常备不懈”的应急理念。

一般而言,突发公共事件应急管理的4个阶段并没有严格的界限,且往往是交叉的,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,构成了突发公共事件应急管理工作一个动态的循环改进过程。

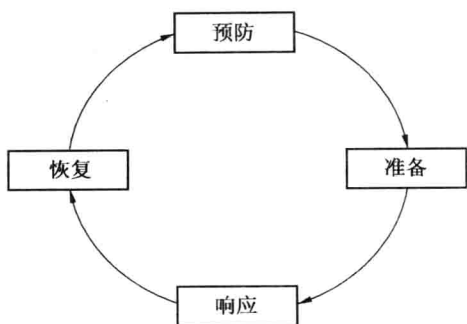


图 1-1 应急管理的 4 个阶段

1. 预防

预防是指在突发公共事件发生之前，为了消除突发公共事件发生的概率或者为了减轻突发公共事件可能造成的损害所做的各种预防性工作。它是突发公共事件应对过程的第一阶段，是“防患于未然”的阶段。戴维·盖布勒认为，政府管理的目的是“使用少量的钱预防，而不是花大量的钱治疗”，应急管理也需要以预防为主。但在现实中，人们很难评判未发生突发公共事件是因为做了有效的预防，而对已发生的突发公共事件进行有效得力的救灾并将危害降至最低，却往往得到表彰记功，所以有种“最优选择是救灾得力，次优选择才是有效防灾”的思想误区，致使人们对预防的重视不够。

在突发公共事件应急管理中，预防有两层含义：一是突发公共事件的预防工作，通过管理和技术等手段，尽可能地防止突发公共事件的发生；二是在假定突发公共事件必然发生的前提下，通过预先采取一定的预防措施，达到降低或减缓其影响或后果的严重程度的目的。从长远看，低成本、高效率的预防措施是减少突发公共事件损失的关键。

2. 准备

准备是指针对特定的或者潜在的突发公共事件，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。《左传》有言：“居安思危。思则有备，有备无患。”因而，充分准备是应急管理的一项主要原则。

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修改和完善；按照预先制定的应急预案组织模拟演习和人员培训；建立突发公共事件应急响应级别和预警等级；与各政府部门、社会救援组织、企业等签订应急互助协议，以落实应急处置时的场地设备使用、技术支持、物资设备供应、救援人员等事项，其目标是保证突发公共事件应急救援所需的应急能力，为应对突发公共事件做好准备。准备得越充分，突发公共事件应急救援就越有效。

3. 响应

响应是指在突发公共事件发生发展过程中所进行的各种紧急处置和救援工作；及时响应是应急管理的又一项主要原则。

响应的主要措施包括：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的人员，提供现场急救与转送医疗，评估突发公共事件发展态势，向公众通报事态进展等，其目标是尽可能地抢救受害人员，保护可能受威胁的人群，尽可能控制并消除突发公共事件。

响应是应对突发公共事件的挑战阶段，考验着政府和企业的应急处置能力，尤其需要解决好以下几个问题：一是要提高快速反应能力。反应速度越快，越能减少损失。由于突发公共事件发生突然、扩散迅速，只有及时响应，控制住危险状况，防止突发公共事件的继续扩展，才能有效地减少各种损失。二是应对突发公共事件，尤其是特别重大或重大突

发公共事件，需要政府具有较强的组织动员能力和协调能力，使各方面的力量都参与进来，相互协作，共同应对。三是要为一线应急救援人员配备必要的防护装备，以提高危险状态下的应急处置能力，并保护好一线应急救援人员。

4. 恢复

恢复是指突发公共事件的影响得到初步控制后，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。应急恢复应在突发公共事件发生后立即进行。它首先应使突发公共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。要求立即进行的短期恢复工作包括：评估突发公共事件损失，进行原因调查，清理事发现场废墟，提供事故保险理赔等。在短期恢复工作中，应注意避免出现新的紧急情况。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。在长期恢复工作中，应吸取突发公共事件和应急救援的经验教训，开展进一步的突发公共事件预防工作和减灾行动。

恢复阶段应注意：一是要强化有关部门，如市政、民政、医疗、保险、财政等的介入，尽快做好灾后恢复重建；二是要进行客观的事故调查，分析总结应急救援与应急管理的经验教训。应急管理4个阶段的内容见表1-2。

表1-2 应急管理4个阶段的内容

应急管理的阶段	内 容
预防：为消除事故发生的概率或者为了减轻事故可能造成的损害所做的各种预防性工作	• 安全法律、法规、标准 • 安全规划 • 风险分析、评价、控制 • 监测、监控 • 灾害保险 • 税务鼓励和强制性措施 • 公共应急教育 • 安全研究
准备：事故发生前采取的行动。目的是应对事故发生，并提高应急行动能力、推进有效的响应工作；任务集中在制订应急计划及完善应急保障系统上	• 应急预案（计划） • 应急通告与报警系统 • 应急医疗系统 • 应急救援中心 • 应急培训、演练 • 应急资源 • 互助救援协议 • 特殊保护计划
响应：事故发生后立即采取的行动。目的是保护生命，使财产损失、环境破坏减小到最低限度	• 启动应急预案，向社会发出应急通告，迅速通知各应急部门 • 迅速开展各种应急救援行动，控制事态恶化 • 迅速开展营救和搜寻，提供应急医疗服务 • 疏散和避难

表 1-2 (续)

应急管理的阶段	内 容
恢复：在响应结束后立即进行。目的是使生产、生活恢复到正常状态或得到进一步的改善	• 清理废墟、消毒、去污 • 评估损失、保险赔付 • 复查应急预案 • 灾后重建

(三) 突发公共事件应急管理的原则

国家突发公共事件总体应急预案提出了 6 项工作原则，即以人为本，减少危害；居安思危，预防为主；统一领导，分级负责；依法规范，加强管理；快速反应，协同应对；依靠科技，提高素质。

(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、突发公共事件应急管理的工作目标和主要内容

《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》提出了突发公共事件应急管理的工作目标和主要内容。

1. 突发公共事件应急管理的工作目标

在全国建成覆盖各地区、各行业、各单位的应急预案体系；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，落实党委领导下的行政领导责任制，加强应急管理机构 and 应急救援队伍建设；构建统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制；完善应急管理法律法规，建设突发公共事件预警预报信息系统和专业化、社会化