



China Emergency  
Management Report 2012

# 中国应急管理报告

— 2012 —

主编 洪 毅

国家行政学院出版社



China Emergency  
Management Report 2012

# 中国应急管理报告

— 2012 —

主编 洪 毅

国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国应急管理报告. 2012 / 洪毅主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2012. 11  
ISBN 978-7-5150-0580-5

I. ①中… II. ①洪… III. ①突发事件—公共管理—研究报告—中国—2012 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 261844 号

- 书 名 中国应急管理报告 (2012)  
作 者 洪 毅 主编  
责任编辑 阴松生  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
(010) 68920640 68929037  
[http: //cbs. nsa. gov. cn](http://cbs.nsa.gov.cn)  
编 辑 部 (010) 68928789  
经 销 新华书店  
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司  
版 次 2012 年 11 月北京第 1 版  
印 次 2012 年 11 月北京第 1 次印刷  
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开  
印 张 17. 5  
字 数 286 千字  
书 号 ISBN 978-7-5150-0580-5/D·0213  
定 价 60. 00 元

---

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

# 《中国应急管理报告（2012）》编委会 组成名单

主 任：

洪 毅 国家行政学院副院长

副主任：

罗平飞 民政部副部长

尹 力 卫生部副部长

王德学 国家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

王宝明 国家行政学院应急管理培训中心副主任

刘 钊 国家行政学院应急管理培训中心副主任

柳永法 民政部救灾司巡视员

梁万年 卫生部卫生应急办主任

王志坚 国家安全生产应急救援指挥中心副主任

闪淳昌 国务院应急管理专家组组长、国务院参事

马怀德 中国政法大学副校长

薛 澜 清华大学公共管理学院院长

刘铁民 中国安全生产科学研究院学术委员会主任

杨战英 北京市应急办主任  
周 键 天津市应急办主任  
那书晨 河北省应急办主任  
于国安 辽宁省应急办主任  
齐 虹 吉林省应急办专职副主任  
刘春林 黑龙江省应急办主任  
熊新光 上海市应急办主任  
齐敦品 江苏省应急办主任  
万建生 江西省应急办专职副主任  
张积军 山东省应急办主任  
纪家琪 广东省应急办主任  
张邦平 重庆市应急办主任  
严卫东 四川省应急办主任  
陈建华 云南省应急办主任  
张小宁 陕西省应急办主任

## 中国应急管理报告 (2012)》编辑部 组成人员

编辑部主任：张小明

编辑部成员：

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 张学权 | 来红州 | 吴 敬 |
| 米燕平 | 刘 超 | 王成玉 |
| 吴建安 | 董泽宇 |     |

# 序

## 大力加强突发事件应急管理能力建设

国家行政学院副院长 洪 毅

突发事件应急管理是经济社会发展中的重大问题和突出问题，是我国全面建设和谐社会必须解决的重大战略问题。突发事件应急管理是国家安全的重要组成部分，是一项充分体现“以人为本”、人民利益高于一切的公益性事业，是构建和谐社会的重要内容。提升突发事件应急管理能力是国家的重大需求。

党中央、国务院高度重视突发事件应急管理能力建设，深入推进“一案三制”建设，着力强化应急管理基础，不断提升重特大突发事件应对能力。总体来说，我国突发事件应急管理能力建设，在组织领导体系、应急准备、预警防范、应急处置与救援、恢复重建和善后工作、培训宣教等六个方面取得了重大进展。

与此同时，我国突发事件应急管理能力建设也暴露出一些问题和薄弱环节。一是应急管理体系有待进一步完善。应急管理机构设置不健全、人员配置不齐备、职责落实不到位的现象在一些地区、部门、行业仍不同程度存在。二是突发事件风险评估预警及隐患排查工作需进一步加强。部分地区还存在重处置、轻预防的现象，风险防范意识不强。三是应急监测预警体系亟需健全。突发性天气精细化预报预



警能力不强。跨部门、跨区域综合应急监测预警体系不完善。预警信息发布的时效性有待提高。四是基层应急队伍能力建设相对滞后。应急救援队伍建设规模、标准难以完全满足实际需要。部分基层应急队伍自我保障、协同能力不强,应急培训、预案演练缺乏针对性、实效性。五是应急保障还存在薄弱环节。一些地方和部门经费保障不足,应急设施和救援装备老化、科技含量不高,应急避难场所等基础设施建设滞后,应急物资储备调运制度不健全、资源配置不尽科学合理。六是巨灾防范应对能力需进一步提高。巨灾发生机理研究、临灾速报等工作滞后,一些重大灾害易发、多发区建筑物和基础设施设防标准偏低,巨灾保险保障、资金扶持、捐赠救助等制度尚不健全。

“十二五”期间大力加强突发事件应急管理能力建设,要重点做好以下七项工作:一是加强应急管理信息共享与协调联动能力建设。建设政府间、政府部门间的综合性全方位的应急管理信息共享互联互通平台与跨行业专业领域的共享信息集成数据库,形成一整套应急管理信息统一收集、监控、评估、使用和发布系统,实现跨区域、跨部门、跨国间的应急管理协调联动,形成一个以各级政府为基础,多层次、全方位的政府间应急管理整体联动系统。二是加强应急保障能力建设。建设军民融合式应急投送保障基地,建立规模适度、结构合理、管理科学、运行高效的应急物资储备体系,确定全国性和区域性交通运输、应急物流、应急通信等应急保障建设项目,优化全国应急资源布局。组建以公安、消防、安监、电力、环保、森林、水利、卫生等骨干队伍为主体,以综合应急队伍为基础,多层次、全方位、立体化的应急救援力量体系。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。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。三是加强隐患排查与风险评估能力建设。不断强化风险管理的基础性地位，以风险评估为基础编制应急预案和应急规划，在应急管理、食品安全、互联网管理、城市规划、重大项目建设、社会稳定等领域加强风险管理，建立和强化政府风险管理、绩效管理和预算支持有机结合的制度设计。四是加强突发事件监测预警能力建设。建设对重大危险源、危险区域、危险点等重点领域的监测预警系统，形成反应灵敏、传输快捷、覆盖范围广的预警信息综合发布平台，扩大预警信息的覆盖面，解决“最后一公里”的瓶颈问题。五是加强应急预案管理能力建设。强化应急预案的动态管理，建立健全应急预案的编制、管理、评估和演练工作，提升应急预案的应用水平，增强应急预案的灵活程度，加强综合性应急演练，提高演练的实用性和实战性。六是加强企业应急管理能力建设。加快企业应急救援队伍建设，加强企业全员安全培训教育工作力度，充分发挥企业尤其是国有大型企业在促进应急产业发展、加强应急科技支撑、构建应急物流体系、研发应急救援特种装备等方面的重要作用，努力提升企业风险防范与应急管理能力。七是加强应急管理科技支撑能力建设。大力发展应急科技，积极促进应急科技产业化，发挥其对应急管理的支撑作用。加大公共安全监测、预测、预警、预防和应急处置技术研发的投入，不断改进技术装备，加快公共安全应急技术平台建设，提高我国公共安全科技水平。

# 目 录

序 大力加强突发事件应急管理能力建设 … 国家行政学院副院长 洪 毅(1)

## 第一部分 权威要论

把握机遇 应对挑战 在新的起点上推进减灾

救灾事业新发展 …………… 民政部副部长 罗平飞(3)

认真总结 科学谋划 进一步夯实卫生应急

工作基础…………… 卫生部副部长 尹 力(14)

大力加强安全生产应急管理 全面提升生产

安全事故应对处置能力…… 国家安全监管总局副局长 王德学(20)

## 第二部分 2011 年全国应急管理工作总体概况及分析

2011 年全国应急管理工作总体概况及分析(31)

## 第三部分 2011 年全国分类突发事件应急管理概况及分析

1. 自然灾害类突发事件应急管理概况及分析(41)

2011 年全国自然灾害应对工作总结评估报告(41)



2. 事故灾难类突发事件应急管理概况及分析(53)

2011 年全国安全生产事故灾难应对工作总结评估报告(53)

3. 公共卫生类突发事件应急管理概况及分析(80)

2011 年全国公共卫生事件应对工作总结评估报告(80)

## 第四部分 2011 年应急管理工作创新专题分析

1. 风险评估(97)

探索灾害风险评估机制 提高风险防范能力(97)

坚持预防为主 预防与应急相结合 探索建立突发事件

公共卫生风险评估体系(102)

2. 预案优化(106)

广东省应急预案体系建设实践与探索(106)

应急预案优化工作的重庆实践(110)

完善制度 强化管理 着力加强应急预案体系建设(122)

3. 监测预警(126)

卫星遥感技术持续提升灾害监测预警能力(126)

以多灾种早期预警系统建设为抓手 大力提升上海

灾害综合防御能力(130)

4. 应急演练与培训(136)

卫生应急演练与培训(136)

贴近实际 履行职责 有效开展应急管理宣教培训工作(139)

把应急知识送进千家万户

——河南省“应急知识中原行活动”巡礼(143)

5. 应急媒体沟通(147)

创新应急工作机制 强化媒体沟通与舆论引导(147)

6. 应急志愿者体系(151)  
    减灾救灾志愿服务体系建设试点取得新进展(151)
7. 应急平台建设(155)  
    广东省应急平台体系建设实践与探索(155)
8. 应急救援队伍建设(158)  
    打造应急救援铁军 提升综合救援能力  
        ——湖南省建设政府综合应急救援队伍情况(158)  
    强化政府主导作用 提升全省救援能力(162)
9. 基层社区应急能力建设(168)  
    创新社区减灾模式 提升基层减灾能力  
        ——北京市创新全国综合减灾示范社区建设(168)  
    以创建树典型 以典型促发展 深入推进基层应急管理工作  
        ——湖南省开展基层应急管理示范单位创建活动情况(170)
10. 应急联动体系(175)  
    建立上海应急联动工作机制 提升特大城市应急管理水平(175)  
    军地密切协同 共创应急管理新局面  
        ——天津市军地应急联动工作情况简介(182)
11. 应急保障体系(185)  
    运用 1+X 合作理念 努力开创应急保障新格局(185)

## 第五部分 2011 年应急管理典型案例介绍与分析

1. “7·23”甬温线特别重大铁路交通事故(193)  
    “7·23”甬温线特别重大铁路交通事故(193)  
    “7·23”甬温线特别重大铁路交通事故紧急医学救援(208)
2. 京珠高速河南信阳“7·22”特别重大卧铺客车燃烧事故(211)



3. 云南盈江 5.8 级地震应急处置(220)  
    云南盈江 5.8 级地震应急处置(220)  
    云南盈江地震紧急医学救援(224)
4. 河南省义马煤业集团千秋煤矿“11·3”冲击地压  
    事故应急救援(227)
5. 云南省曲靖市师宗县私庄煤矿“11·10”特别重大煤与  
    瓦斯突出事故(234)
6. 滨保高速天津“10·7”特别重大道路交通事故(241)
7. 应对第 17 号台风“纳沙”(250)
8. 华西秋汛灾害应对管理(253)
9. 应对西南地区夏秋连旱灾害(257)

## 第六部分 2011 年全国应急管理工作大事记

2011 年全国应急管理工作大事记(263)

第一部分



权威要论



## 把握机遇 应对挑战

### 在新的起点上推进减灾救灾事业新发展

民政部副部长 罗平飞

#### 一、“十一五”时期减灾救灾工作的主要成绩

“十一五”期间,是新中国成立以来各类重特大自然灾害发生最为频繁的时期。五年间,全国共有 22.2 亿人次遭受各类自然灾害影响,因灾死亡失踪 10.4 万人,紧急转移安置 8 134.1 万人次,倒塌房屋 1 794.9 万间,农作物受灾 21 471.3 万公顷,因灾直接经济损失 2.5 万亿元。总体来看,“十一五”期间我国特大地震灾害发生频繁、影响异常严重,地质灾害呈现明显加重趋势,严重旱涝灾害时有发生,台风灾害影响突出,各类自然灾害频次之密、影响范围之广、救灾难度之大、造成的损失之重,均为历史罕见。

五年来,面对罕见的自然灾害,在党中央、国务院和灾区各级党委、政府的坚强领导下,各级民政部门按照应急预案和工作规程积极开展救灾工作,及时、高效、有序地应对了近几年发生的重特大自然灾害,全面加强了减灾救灾体制机制建设和能力建设,减灾救灾工作取得显著成绩。

##### (一)综合协调体制机制基本建立

国家减灾委的成员单位增加至 34 家,综合协调架构进一步完善,27 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团建立了减灾委,一些市、县也成立了减灾委,由国务院统一领导、国家减灾委综合协调、有关部门分工负责、各级减灾委上下联动的减灾救灾综合协调体制初步建立。在应对近年来的重特大灾害过程中,民政部门积极协调有关方面,全力保障受灾群众基本生活,组织动员社会参与,形成了民政和有关部门协调配合、高效运转,各级民政部门密切配合、纵横联动的工作局面,协调联动机制得到进一步完善。同时,中央和部分省份还设立了减灾委专家委员会,为专家学者参与国家减灾救灾的重大决策咨询提供了广阔平台。

## (二)法规制度建设取得重大突破

国务院颁布实施《自然灾害救助条例》，填补了减灾救灾工作的法规空白，为开展自然灾害救助提供了法律依据。依据《国家自然灾害救助应急预案》，所有省和地市、98%的县、89.8%的乡镇(街道)、55.4%的行政村(社区)制定了相应预案，全国自然灾害应急预案体系初步建成，应急响应机制进一步完善，做到重大灾情2小时内报国务院，救灾人员和救灾物资24小时内基本到位。修订完善了灾害应急救助和冬春灾民生活困难救助两个工作规程，先后出台了救灾物资的分配和回收管理办法、救灾资金物资管理使用的信息公开办法、救灾捐赠款物的统计和管理使用办法等，减灾救灾标准框架体系初步形成，减灾救灾工作逐步进入规范发展的轨道。

## (三)灾害应急救助水平大幅提升

一是增加旱灾生活救助、过渡性生活救助、遇难人员家属抚慰等补助项目；紧急转移安置、倒房恢复重建、冬春生活困难补助等标准不断提高，其中倒房重建补助标准由每间300元提高到户均1万元；因灾滞留铁路、公路人员和城市被困人员被纳入救灾补助范畴，中央救灾补助政策得到进一步完善。二是规划新建和改扩建中央救灾物资储备库达17个，新增棉大衣、棉被、睡袋、折叠床、高寒地区用棉帐篷等储备品种，各省和92%的地市、60%的县建立储备库点，救灾物资储备网络基本形成，救灾物资应急调运能力显著增强。三是实现自然灾害灾情管理信息系统中央、省、市、县四级全覆盖，92%的县建立灾害信息员制度，灾害信息员总数达54万名，灾情统计上报的时效性、准确性和规范化程度大大提高。

## (四)各级综合减灾能力稳步增强

以落实《国家综合减灾“十一五”规划》为着力点，努力推进国家四级灾害应急救助指挥系统、中央救灾物资储备库、减灾卫星地面应用系统等重大项目建设，着力提高各级减灾救灾综合能力。以创建“全国综合减灾示范社区”为龙头，紧紧围绕预案制定和减灾制度建设、开展风险隐患排查治理、加强减灾设施和避难场所建设、开展减灾宣传教育和应急演练等推进日常减灾工作，提升社区综合减灾能力，“十一五”期间共创建“全国综合减灾示范社区”1562个。以“防灾减灾日”宣传教育活动为抓手，通过编制减灾科普读物、举办全国防灾减灾知识大赛、国家综合防灾减灾与可持续发展论坛、开展应急演练等形式，推动各地开展声势浩大的