

安全生产应急管理人员

培训教材

曾 珠◎编著

安全生产应急管理人员培训教材

曾 珠 编著



气象出版社

China Meteorological Press

内容简介

本书依据最新施行的标准《安全生产应急管理人员培训大纲及考核规范》(AQ/T 9008—2012),在概述应急管理的基础上,介绍了安全生产应急管理法律法规、安全生产应急体系、安全生产应急预案、危险分析、应急能力评估、应急演练、应急处置及事后恢复等内容,并结合实际的典型事故应急管理案例进行分析。

本书针对培训大纲和考核规范编写,附以习题和实际案例分析,可供安全生产应急管理人员培训使用,也可供相关从业人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

安全生产应急管理人员培训教材/曾珠编著. —北京:
气象出版社,2014.7

ISBN 978-7-5029-5964-7

I. ①安… II. ①曾… III. ①安全生产-生产管理-
技术培训-教材 IV. ①X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 144120 号

Anquan Shengchan Yingji Guanli Renyuan Peixun Jiaocai

安全生产应急管理人员培训教材

曾 珠 编著

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

总 编 室:010-68407112

网 址: <http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:张盼娟

封面设计:燕 彤

印 刷:北京奥鑫印刷厂

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

字 数:372 千字

版 次:2014 年 7 月第 1 版

定 价:40.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68409198

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

终 审:章澄昌

责任技编:吴庭芳

印 张:14.5

印 次:2014 年 7 月第 1 次印刷

前言

安全生产应急管理是安全生产工作的重要组成部分。全面加强安全生产应急管理工作,提高防范、应对各类安全生产事故的能力,有效防范事故灾难,最大限度地减少事故给人民群众生命财产造成的损失,对促进安全生产形势的根本好转具有十分重要的意义,是维护广大人民群众的根本利益、构建社会主义和谐社会的具体体现,也是全面履行政府职能、进一步提高行政能力的重要方面。

结合我国当前安全生产应急管理人员素质的现状,规范安全生产应急管理培训和考核,建设高素质的安全生产应急和救援队伍,是促进安全生产应急管理工作顺利开展的重要保证。近年来,国家高度重视安全生产应急管理培训工作,提出了一系列更为严格的要求。《安全生产应急管理“十二五”规划》明确提出,在“十二五”期间各级安全生产应急管理人员、应急救援指战员培训率要达到100%,高危行业企业从业人员应急知识培训要全覆盖。国家安全生产监督管理总局最新发布施行的《安全生产应急管理人员培训大纲及考核规范》(AQ/T 9008—2012)对安全生产应急管理人员培训及考核的培训要求、培训内容、考核办法、考核要点、再培训内容及学时安排都进行了具体规定。

《安全生产应急管理人员培训教材》依据《安全生产应急管理人员培训大纲及考核规范》(AQ/T 9008—2012)进行编写,在概述应急管理的基础上,介绍了安全生产应急管理法律法规、安全生产应急体系、安全生产应急预案、危险分析、应急能力评估、应急演练、应急处置及事后恢复、应急现场常用个体防护与救助知识等内容,并结合实际的典型事故应急管理案例分析。本书针对培训大纲和考核规范编写,附以习题和实际典型案例分析,可供安全生产应急管理人员培训使用,也可供相关从业人员参考。

在本书的编写过程中,中国地质大学(北京)的张影、杨燕鹏、崔庆玲、崔文等在资料收集、插图绘制等方面做出了积极的贡献;本书初稿完成后,经安全生产科学研究院的王宇航等专家审定,在本书即将出版之际,向上述人员表示衷心的感谢!

本书参考和引用了有关专家的专著、教材和文献,在此深表感谢!

由于安全生产应急管理正处在不断发展的过程中,加之编者经验和水平有限,不妥之处,敬请读者批评指正!

编者
2014年4月

目 录

前 言	
第一章 应急管理概论	1
第一节 应急管理概念与术语	1
第二节 突发事件应急管理	2
第三节 安全生产应急管理	10
思考题	17
第二章 安全生产应急管理法律法规	18
第一节 应急管理法制建设概述	18
第二节 应急管理法制的原则和功能	19
第三节 应急管理法律法规层级框架	21
第四节 应急管理相关法律、法规、规章、标准的主要内容	23
思考题	25
第三章 安全生产应急体系	26
第一节 安全生产应急体系概述	26
第二节 安全生产应急组织体系	28
第三节 安全生产应急体系运行机制	35
第四节 安全生产应急体系支持保障系统	44
思考题	47
第四章 安全生产应急预案	48
第一节 应急预案的概念、目的和作用	48
第二节 我国应急预案体系框架	50
第三节 安全生产事故应急预案	60
第四节 应急预案编制	72
第五节 应急预案管理	83
思考题	88
第五章 危险分析	89
第一节 危险分析基本过程	89



第二节 危险源辨识与评价	90
第三节 常用危险分析技术方法	95
思考题	102
第六章 应急能力评估	103
第一节 评估方法	103
第二节 评估指标	110
第三节 评估过程	114
思考题	114
第七章 应急演练	115
第一节 应急演练概述	115
第二节 应急演练计划	139
第三节 应急演练准备	142
第四节 应急演练实施	157
第五节 应急演练评价与总结	162
思考题	168
第八章 应急处置及事后恢复	169
第一节 应急响应	169
第二节 应急处置现场控制与安排	175
第三节 恢复与善后工作	183
思考题	186
第九章 应急现场常用个体防护与救助知识	187
第一节 常用个体防护装备	187
第二节 个体防护知识	189
第三节 现场应急医疗救护知识	191
思考题	198
第十章 典型事故应急管理案例分析	199
第一节 自然灾害类	199
第二节 事故灾难类	205
第三节 公共卫生类	210
第四节 社会安全类	212
附录 安全生产应急管理人员培训大纲及考核规范(AQ/T 9008—2012)	217
参考文献	225



第一章 应急管理概论

第一节 应急管理概念与术语^①

(1) 突发事件 emergency

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。

(2) 应急管理 emergency management

为了迅速、有效地应对可能发生的事故,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、响应及恢复四个阶段。

(3) 应急准备 emergency preparedness

针对可能发生的事故,为迅速、有序地开展应急行动而预先进行的组织准备和应急保障。

(4) 应急响应 emergency response

事故发生后,有关组织或人员采取的应急行动。

(5) 应急救援 emergency rescue

在应急响应过程中,为消除、减少事故危害,防止事故扩大或恶化,最大限度地降低事故造成的损失或危害而采取的救援措施或行动。

(6) 应急保障

为保障应急处置的顺利进行而采取的各项保证措施。一般按功能分为人力、财力、物资、交通运输、医疗卫生、治安维护、人员防护、通信与信息、公共设施、社会沟通、技术支撑以及其他保障。

(7) 恢复 recovery

事故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而采取的措施或行动。

(8) 应急响应分级

根据突发事件的等级、影响范围、严重程度和事发地的应急能力所划定的应急响应等级。

(9) 应急能力评估

对某一地区、部门或者单位以及其他组织应对可能发生的突发事件的综合能力的评估。评估内容包括预测与预警能力、社会控制效能、行为反应能力、工程防御能力、灾害救援能力、资源保障能力等。

① 根据相关规范和文件,仅列出部分可查术语的英文表述。

(10)一案三制

为应对突发事件所编制的应急预案和建立的运作机制、组织体制以及相关法制基础的简称。

(11)应急预案 emergency response plan

针对可能发生的事故,为迅速、有序地开展应急行动而预先制定的行动方案。

(12)事故情景 accident scenario

针对生产经营过程中存在的危险源或有害因素而预先设定的事故状况(包括事故发生的时间、地点、特征、波及范围、变化趋势等)。

(13)应急演练 emergency exercise

针对事故情景,依据应急预案而模拟开展的预警行动、事故报告、指挥协调、现场处置等活动。

(14)预警

根据监测结果,判断突发事件可能或即将发生时,依据有关法律法规或应急预案相关规定,公开或在一定范围内发布相应级别的警报,并提出相关应急建议的行动。

(15)预警分级

根据突发事件发生的危害程度、紧急程度和发展态势所划定的警报等级。发布时一般用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

(16)次生、衍生事件

某一突发事件所派生或者因处置不当而引发的其他事件。

第二节 突发事件应急管理

一、突发事件的特征、分类和分级

根据《中华人民共和国突发事件应对法》(简称《突发事件应对法》,自2007年11月1日起施行),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。“4·20”雅安地震、“7·23”温州高铁事故、H7N9型禽流感事件、美国波士顿爆炸案等都属于突发事件的范畴。

1. 突发事件的特征

突发事件形式多样、种类繁多,每个突发事件都以不同的形式呈现于日常生产、生活过程中,都会因环境、原因等情况不同而呈现各自的特性,对人们的生命财产和生存环境造成不同程度的伤害和破坏。尽管如此,在呈现差异性的同时,各类突发事件仍具有如下共同特征。

(1)不确定性。不确定性是突发事件的主要特征,事件发生的时间、地点、状况的不确定,在原因、发展变化、影响因素、后果等方面都很准确地预测和掌握,很少有规律可循,使得突发事件预防机制的建立困难重重。不确定性与人类自身的能力和理性的局限使得民众和政府突发事件来临时不知所措,这导致了更强的恐惧感的蔓延和灾害的难以控制。如“9·11”恐怖袭击发生后很长一段时间内,美国人都很少乘坐飞机,使得整个航空业遭受了严重打击,影响非常恶劣。



(2)紧迫性。突发事件的发生突如其来或者只有短时预兆,事态发展迅速,必须立即采取非常态的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“5·12”汶川地震从发生到高潮的过程相当突然、迅速、短暂,但破坏性极强。突发事件的突然发生需要应急管理人员在巨大的时间和心理压力下,立即采取紧急措施,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)危害性。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,具有危害性。在社会生活中,不论突发事件的规模还是性质,都会在不同程度上造成对社会的正常秩序的破坏,引起恐慌和混乱,而由于其信息的不完整性和决策的不系统性,很容易导致错误决策,引起更大的损失和危害。突出表现在:民众的生命、人身受到威胁,财产蒙受损失,正常的生产生活秩序被打乱,社会恐慌和混乱。突发事件的发生并不是单独出现的,在很大程度上,一次事件的发生,容易引起更大范围的次生或者衍生灾害,导致更大的损失和危机。突发事件的危害范围和破坏力越大,造成的影响和后果就越严重。例如2011年3月11日的日本地震引发海啸,导致福岛核电站核泄漏,福岛县城几乎成为一座死城。

(4)复杂性。突发事件的致灾因子多种多样,包括政治的、经济的、社会的、自然的,或者是以上几种的叠加,有的难以区分具体的致灾因子,这使突发事件具有更强的复杂性。有时起因简单的问题在多种因素的共同作用下,迅速蔓延,发展为非常复杂的事件,甚至引发次生灾害。所以,突发事件应急管理是多行业、多领域、多部门、多学科的综合,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。

2. 突发事件的分类

突发事件的分类是根据事件的特征,把各种突发事件划分为不同的类别。不同类型的突发事件造成的危急情形和社会危害不同,需要采取的应急措施也不同。科学严谨地对突发事件进行分类,是做好突发事件应急管理的基础工作之一,既可以为预防突发事件提供线索,又可以为突发事件处置提供理论依据,对于明确责任分工、制定应急预案、科学组织、整合资源具有重要意义。

突发事件的分类有多种形式,按突发事件形成原因可分为由于自然界不可抗力力量形成的自然型突发事件和由于人为原因形成的人为型突发事件;按突发事件发生的行业领域可分为军事突发事件、经济突发事件和突发公共卫生事件;按突发事件影响范围可分为突发国际事件和突发国内事件;按突发事件的发生过程、性质和机理,可分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。

(1)自然灾害。是指由于自然因素引发的与地壳运动、天体运动、气候变化有关的灾难,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、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,灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重。如2008年,我国20个省市发生大范围冰雪灾害,因灾死亡129人,失踪4人,紧急转移安置166万人;农作物受灾面积1.78亿亩,成灾8764万亩,绝收2536万亩;倒塌房屋48.5万间,损坏房屋168.6万间;因灾造成的直接经济损失1516.5亿元人民币;森林受损面积近2.79亿亩,3万只国家重点保护野生动物在雪灾中冻死或冻伤;受灾人口超过1亿。

(2)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

括工矿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进程中的一个重大问题。如2005年中石油吉化分公司“11·13”特大爆炸事故,造成5人死亡,另有1人失踪、2人重伤、21人轻伤,数万居民紧急疏散。爆炸导致松花江江面上产生一条长达80千米,主要由苯和硝基苯组成的污染带。污染带通过哈尔滨市,该市经历长达五天的停水,是一起严重的工业灾难。

(3) 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。我国的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。如2002年末的非典型性肺炎(SARS)事件,短短几个月内,有32个国家和地区报告了SARS病例,患者超过了8000人,死亡人数超过了800人,其中,中国大陆是重灾区,共发生病例5327例,死亡348人。

(4) 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、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;境外涉及我国人员的突发事件增多。如2001年的“9·11”恐怖袭击事件,造成2996人死亡,价值数十亿美元的办公场所被摧毁。

近年来,突发公共事件的数量不断增多,规模和范围不断扩大,其影响和涉及的范围也不断扩大,给社会造成了巨大的损失。分析突发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,对突发事件的科学分类对于根据不同的发生机理提出相应的预防和控制措施意义重大。

3. 突发事件的分级

根据各国应急管理的公共经验,在突发事件分类的基础上,再将突发事件划分为不同的级别,科学合理地采取不同的应急措施,对于提高突发事件应急管理的效率非常关键。国务院于2006年1月8日发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中,按照各类突发公共事件的性质、严重程度、可控性、影响范围等因素,将突发事件分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。其中,社会安全事件不分级,这是因为社会安全事件不同于其他三类突发事件,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。

突发事件分级规定了我国各级人民政府对突发事件的管辖范围。我国政府的行政级别越高,所掌控的应急资源越多,处置突发事件的能力也就越强。一般突发事件由县级人民政府领导,较大突发事件由设区的市级人民政府领导,重大突发事件由省级人民政府领导,特别重大



的突发事件由国务院统一领导。这是由我国应急资源的配置特点所决定的，突发事件等级与响应主体的关系如表 1-1 所示。

表 1-1 突发事件等级与响应主体的关系

等级 响应主体	I 级 红色	II 级 橙色	III 级 黄色	IV 级 蓝色
国家	√			
省级	√	√		
设区的市级	√	√	√	
县级	√	√	√	√

对于突发事件的分级，必须注意以下几点：①我国对突发事件分级的具体标准有待进一步明晰化；②突发事件处于不断演进的过程，分级是动态的；③当突发事件情势不够明朗时，分级应遵循“就高不就低”的原则；④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。

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，一般划分为四级：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之间存在密切关系，但又不完全是一回事。有时发出的是特别严重（红色）预警，而实际发生的却是较大突发事件（III 级）。在突发公共事件预警期间，预警级别是在不断地进行调整的，我们应随时关注事件预警的变化，以采取相应的对策和措施。

二、突发事件应急管理的概念、内涵和原则

1. 突发事件应急管理的概念

应急管理是近年来新生的一门综合了管理学、政治学、社会学、信息技术、运筹学以及各种专门知识的交叉学科，是针对公共危机事件决策优化的研究和管理。目前还没有一个被普遍接受的定义，比较有代表性的定义主要有以下几种。

(1)美国联邦应急管理局(FEMA)指出，应急管理是指对突发事件的一个准备、缓解、反应

和恢复的过程,是一个动态的过程。

(2)Hoetmer认为,应急管理是应用科学、技术、计划、管理等多方面知识来处置或管理可能造成民众伤亡或财产损失,或者严重影响社会的正常生活秩序的突发事件,以减少这些突发事件所造成的冲击的一门学科。

(3)Robert Heath认为,危机管理(即应急管理)就是通过寻找危机根源、本质及其表现形式,分析它们所造成的冲击,运用缓冲管理更好地转移或缩减危机的来源、范围和影响,提高危机初始管理的地位,改进危机冲击的反应管理,完善修复管理,从而迅速有效地减轻危机造成的损害。

(4)计雷、池宏等人认为,应急管理是指在应对突发事件的过程中,为了降低突发事件的危害,达到优化决策的目的,基于对突发事件的原因、过程及后果进行分析,有效地集成社会各方的相关资源,对突发事件进行有效预警、控制和处理的过程。

(5)《安全生产应急管理人员培训大纲及考核规范》(AQ/T 9008—2012)将应急管理定义为:为了迅速、有效地应对可能发生的事故,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、响应及恢复四个阶段。

(6)其他关于应急管理的定义还有:应急管理是指为了应对突发事件而进行的一系列有计划有组织的管理过程,主要任务是有效地预防和处置各种突发事件,最大限度地减少突发事件的负面影响;应急管理就是在突发公共事件的爆发前、爆发后、消亡后的整个时期内用科学的方法对其加以干预和控制,使其造成的损失最小;应急管理是基于突发事件风险分析的全过程、全方位、一体化的应对过程,通过准备、预防、反应、恢复等一系列的运作决策,以避免突发事件的发生或减少突发事件所造成的冲击的一门学科。

应急管理包括对突发事件的事前、事中、事后所有事务的管理和发现问题、解决问题的过程。从防范突发事件、化解突发事件到恢复社会秩序,应急管理是全方位、全过程的管理,是一个完整的系统工作。

2. 突发事件应急管理的内涵

应急管理是一个特殊类型的管理。一般而言,应急管理具有以下特点。

(1)突发事件的发生、发展具有突发性,需要管理者当机立断。

(2)考虑到突发事件危机管理者或其所在组织的根本利益和核心价值,因为事态的发展和管理的后果很难预料,使决策者面临很大的压力。

(3)突发事件的管理具有明显的不可逆性,可供管理者利用的时间、信息等资源非常有限,决策者必须在有限的时间里做出重大的决策和反应。

传统的突发事件应急管理注重的是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。现代应急管理无论在理论上还是在实践上,都主张对突发事件实施综合性应急管理。

根据突发事件的特点,突发事件应急管理应强调对潜在突发事件实施全过程的管理,即由预防、准备、响应和恢复四个阶段组成(见图1-1),使突发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。

通常情况下,突发事件应急管理的四个阶段并没有严格的界限,且四个阶段之间往往是交

叉的,但每一个阶段都有自己明确的目标,而且每一个阶段又构筑在前一个阶段的基础之上,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一个动态的循环改进过程。

(1) 预防 precaution

预防又称缓解,或减少,是指在突发事件发生之前,为了降低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。它是突发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。东汉政论家荀悦在其所著的《申鉴·杂言》中对预防思想进行了阐述。他指出:“尽忠有三术:一曰防,二曰救,三曰戒。先其未然谓之防,发而止之谓之救,行而责之谓之戒。防为上,救次之,戒为下。”但在现实中,人们很难评判未发生突发事件是否是因为做了有效的预防,而对已发生的突发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,所以有一种“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。

预防为主的理念在《突发事件应对法》中得到了强调。在很多人看来,突发事件的应对其实就是应急处置和应急救援。但是该法的第四章,有关应急处置与救援部分的规定仅有十条,而大量的法条对预防与应急准备和监测与预警进行了规定。同时,《突发事件应对法》第五条规定:“突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则”。也就是说,从法律的结构体系和内容上,《突发事件应对法》都明确了我国突发事件应对的原则是预防为主,即关口前移。《国家综合减灾“十一五”规划》将这一原则细化为“以防为主,防抗救相结合”,《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》(国发[2006]24号文件)对这一原则也提出了明确的思路和工作目标。《突发事件应对法》这样的立法宗旨表明,突发事件的应对重点并不在突发事件发生后的应急处置,而在于先从制度上保证突发事件的应对工作关口能够前移至预防、准备、监测、预警等,力求做好突发事件的预防工作,及时消除危险因素,避免那些可以避免的突发事件的发生。同时,在常态下做好了充分的准备,一旦发生突发事件,相关方面也能够及时有效地应对,从而将各方面的损失都降到最低。

在突发事件应急管理中,预防有两个层次的含义:①突发事件的预防工作,即通过管理和技术等手段,尽可能地防止突发事件的发生;②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,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事件损失的关键。

在预防阶段,通常可以采取的措施主要包括:安全规划(如工业园区规划)、实施建筑标准(提高建筑结构的抗震等级)、制定颁布法律法规标准、推行灾害保险等。

(2) 准备 preparation

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。《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。

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;组织制订应急预案,并根据情况变化随时对预案加以修改和完善;按照预先制订的应

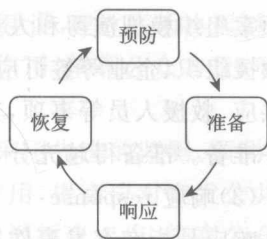


图 1-1 应急管理的四个阶段



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,其目标是保证突发事件应急救援所需的应急能力,为应对突发事件做好准备。准备得越充分,突发事件应急救援就越有效。

(3) 响应 response

响应是指在突发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。

应急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,尽可能地控制并消除突发事件。

应急响应是应对突发事件的挑战阶段,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。①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,防止突发事件的继续扩展,才能有效地减少各种损失。②应对突发事件,尤其是特别重大或重大突发事件,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。③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 recovery

恢复是指突发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。要求立即进行的短期恢复工作包括:评估突发事件损失,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。

恢复阶段应注意:①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;②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。

3. 突发事件应急管理的原则

《国家突发公共事件总体应急预案》规定了我国突发事件应急管理的六项基本原则。

(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、突发事件应急管理工作的指导思想、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》提出了突发事件应急管理工作的指导思想、目标和主要内容。

1. 突发事件应急管理工作的指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,坚持以人为本、预防为主,充分依靠法制、科技和人民群众,以保障公众生命财产安全为根本,以落实和完善应急预案为基础,以提高预防和处置突发公共事件能力为重点,全面加强应急管理工作,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,维护国家安全和社会稳定,促进经济社会全面、协调、可持续发展。

2. 突发事件应急管理工作的目标

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,加强应急管理机构和应急救援队伍建设;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、社会化相结合的应急管理保障体系,形成政府主导、部门协调、军地结合、全社会共同参与的应急管理工作格局。

3. 突发事件应急管理工作的主要内容

根据《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》,突发事件应急管理工作的主要内容如下。

(1)加强应急管理规划和制度建设。

①编制并实施突发公共事件应急体系建设规划。

②健全应急管理法律法规。

③加强应急预案体系建设和管理。

④加强应急管理体制和机制建设。

(2)做好各类突发公共事件的防范工作。

①开展对各类突发公共事件风险隐患的普查和监控。

②促进各行业和领域安全防范措施的落实。

③加强突发公共事件的信息报告和预警工作。

④积极开展应急管理培训。

(3)加强应对突发公共事件的能力建设。

①推进国家应急平台体系建设。

- #### (4)制定和完善全面加强应急管理政策措施。

- ①加大对应急管理的资金投入力度。
- ②大力发展公共安全技术 and 产品。
- ③建立公共安全科技支撑体系。
- (5) 加强领导和协调配合, 努力形成全民参与的合力。
 - ①进一步加强对应急管理工作的领导。
 - ②构建全社会共同参与的应急管理工作格局。
 - ③大力宣传普及公共安全和应急防护知识。
 - ④做好信息发布和舆论引导工作。
 - ⑤开展国际交流与合作。

一、安全生产应急管理的特点和意义

安全生产应急管理是一项长期而艰巨的工作,与自然灾害、公共卫生事件和社会安全事件,具有复杂性、长期性、艰巨性等特点。

(1) 安全生产应急管理是一个复杂的系统工程。主要体现在:①从时间序列方面来看。安全生产应急管理在事前、事发、事中、事后四个阶段都有明确的目标和内涵,贯穿于预防、准备、响应和恢复各个过程。②从涉及的部门方面来看。安全生产应急管理涉及安全生产监督管理、卫生、消防、物资、交通、市政、财政等政府的各个部门,以及诸多社会团体或机构,如新闻媒体、志愿者组织、生产经营单位等。③从涉及的领域方面来看。安全生产应急管理涉及的领域非常广泛,如工业、交通、通信、信息、管理、心理、行为、法律等。④从应急对象方面来看。安全生产应急管理的应急对象种类繁多,涉及各种类型的事故灾难。⑤从管理体系构成方面来看。安全生产应急管理涉及应急法制、体制、机制及保障系统。⑥从层次方面来看。安全生产应急管理包括国家、省、市、县及生产经营单位应急管理。综上所述,安全生产应急管理涉及的内容十分广泛,在时间、空间、领域等方面构成了一个复杂的系统工程。

10



却一直没有发生,易滋生麻痹心理而放松对应急工作的要求和警惕性,若此时突然发生重大事故,则往往导致应急管理工作前功尽弃。重大安全生产事故的偶然性和不确定性,要求安全生产应急管理工作应常备不懈。

2. 安全生产应急管理的意义

安全生产是经济发展和社会进步的永恒话题,事故灾难是突发公共事件的重要方面,安全生产应急管理是安全生产工作的重要组成部分。全面加强安全生产应急管理工作,提高应对各类生产安全事故的能力,尽可能避免和减少事故造成的伤亡和损失,对促进安全生产形势的根本好转具有十分重要的意义,是坚持“以人为本”、贯彻落实科学发展观的必然要求,也是维护广大人民群众的根本利益、构建社会主义和谐社会的具体体现。

在党中央、国务院的高度重视和正确领导下,在各地区、各部门、各单位和社会各界的共同努力下,全国安全生产形势呈现了总体稳定、趋于好转的态势,但是事故伤亡总量大、重特大事故频发、职业危害严重,安全生产形势依然严峻。目前,我国正处在工业化加速发展阶段,社会生产活动和经济规模的迅速扩大与安全生产基础薄弱的矛盾突出,处于安全生产事故的“易发期”,加强安全生产应急管理工作显得尤为重要和迫切。我国安全生产应急管理工作尽管取得了一定成绩,但在体制、机制、法制和应急救援队伍及应急能力建设等方面,还存在许多问题,必须引起高度重视,采取切实措施,认真加以解决。各级安全监管部门、煤矿安全监察机构和其他有安全监管职责的部门及各类生产经营单位,团结一致,切实统一思想,提高认识,加大力度,把安全生产应急管理工作抓紧、抓细、抓实、抓好,具有重大意义。

(1)加强安全生产应急管理是加强安全生产工作的重要举措。随着安全生产应急管理各项工作的逐步落实,安全生产工作势必得到进一步加强。

(2)工业化进程中存在的重大事故灾难风险迫切需要加强安全生产应急管理。目前,我国正处在工业化加速发展阶段,是各类事故灾难的“易发期”。社会生产规模和经济总量的急剧扩大,增加了事故的发生概率;企业生产集中化程度的提高和城市化进程的加快,加大了事故灾难的波及范围,加重了其危害程度。面对依然严峻的安全生产形势和重特大事故多发的现实,迫切需要加强安全生产应急管理工作,有效防范事故灾难,最大限度地减少事故给人民群众生命财产造成的损失。

(3)加强安全生产应急管理,提高防范、应对重特大事故的能力,是坚持“以人为本”价值观的重要体现,也是全面履行政府职能、进一步提高行政能力的重要方面。首先,安全需求是人的最基本的需求,安全权益是人民群众最重要的利益。从这个意义上说,“以人为本”首先要以人的生命为本,科学发展首先要安全发展,和谐社会首先要关爱生命。落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,就要高度重视、切实抓好安全生产工作,强化安全生产应急管理,最大限度地减少安全生产事故及其造成的人员伤亡和经济损失。其次,在社会主义市场经济条件下,社会管理和公共服务是政府的重要职能。应急管理是社会管理和公共服务的重要内容。贯彻落实科学发展观和建设社会主义和谐社会,更需要把包括安全生产在内的应急管理作为政府十分重要的工作。

总之,加强安全生产应急管理,是加强安全生产、促进安全生产形势进一步稳定好转的得力举措,既是当前一项紧迫的工作,也是一项需要付出长期努力的艰巨任务。