



生产安全事故应急工作指导丛书

FANGZHI QIYE SHENGCHAN ANQUAN SHIGU YINGJI GONGZUO SHOUCE

纺织企业生产安全事故应急 工作手册

FANGZHI QIYE SHENGCHAN ANQUAN SHIGU YINGJI GONGZUO SHOUCE

■ 陈 欣 主编 周 波 马凝芳 副主编



中国劳动社会保障出版社



生产安全事故应急工作指导丛书

第24(3)号 目录 附录 目录

FANGZHI QIYE SHENGCHAN ANQUAN SHIGU YINGJI GONGZUO SHOUC

纺织企业生产安全事故应急 工作手册

FANGZHI QIYE SHENGCHAN ANQUAN SHIGU YINGJI GONGZUO SHOUC

■ 陈 欣 主编 周 波 马凝芳 副主编

113/3310-010-0432/311

2901240-010-0432/308

出版社网址: <http://www.cmap.com.cn>

010-0432/308



中国劳动社会保障出版社

010-0432/308

图书在版编目(CIP)数据

纺织企业生产安全事故应急工作手册/陈欣主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009

生产安全事故应急工作指导丛书

ISBN 978-7-5045-7817-4

I. 纺… II. 陈… III. 纺织工业-工业企业-安全生产-手册 IV. TQ108.6-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 046355 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京谊兴印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米×960 毫米 16 开本 18.5 印张 323 千字
2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

前 言

《中华人民共和国安全生产法》与《中华人民共和国职业病防治法》均明确规定，各级政府与部门、各类行业与生产经营单位要制定生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中也再次明确提出：建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高处置突发事件能力。建立生产安全应急救援体系，提高应对重特大事故的能力，是加强安全生产工作、保障人民群众生命、财产安全的现实需要。对于提高政府预防和处置突发事件的能力，全面履行政府职能，构建社会主义和谐社会具有十分重要的意义。

随着我国经济飞速发展，能源和其他生产资料需求增长明显加快，各类生产型企业和一些新兴科技产业规模越来越大，一旦发生事故，很可能造成重大的人员伤亡和财产损失。我国安全生产方针是“安全第一、预防为主”。加强安全生产管理，提高安全生产技术，做好事故的预防工作，可以避免和减少生产安全事故的发生。同时，应引起企业高度重视的是一旦发生事故，企业应如何应对，如何采取迅速、准确、有效的应急救援措施来减少事故发生后造成的人员伤亡和经济损失。目前，我国正处于经济转型期，生产安全形势日益严峻，企业迫切需要加快应急工作进程，加强应急救援体系的建设。该项工作已成为衡量和评价企业安全的重要指标之一。事故应急救援是一项系统性和综合性的工作，既涉及科学、技术、管理，又涉及政策、法规和标准。当前，我国正致力于建立安全生产长效机制，全力建设安全生产“六个支撑体系”，其中事故应急救援体系是其重要组成部分。

为了提高生产经营企业应对突发事件的能力，我们特组织国家安全生产监督管理总局及有关行业、企业主管部门的专家，编写出版了“生产安全事故应急工

作指导丛书”。本丛书紧扣行业生产安全事故应急体系建设和预案编制方法这一中心，将事故应急工作中的行政管理协调和技术处置知识有机结合，指导企业如何弥补生产安全事故现场应急能力与技术水平的不足，规范应急的操作程序。本丛书不仅注重知识性和科学性，而且更突出实用性、可操作性，简明扼要的特点，以期成为一部企业应急管理和工作人员平时学习、战时必用的实用手册。在编写中注重结合案例进行讲解，将国家有关法律法规和政策、相关专业机构和人员的职责、相关机构之间的衔接与配合、应急工作的程序与各类生产安全事故的处置有机结合，充分体现“预防为主、快速反应、职责明确、程序规范、科学指导、相互协调”的原则。

参加本书编写的人员有佟瑞鹏、熊艳、闻洪春、孙佳、韩雪萍、严琳、程春花、任彦彬、张亚伟、王璐明、佟永兴、马言海、黄海斌、刘斌、杨勇、侯昭敏、周志良、李求进、谭朝阳。编写过程中，王兵建、秦伟、樊晓华、段森、焦宇、孙超提供大量资料和意见。在编写过程中，还吸收了其他单位和人员不少宝贵意见和建议，在此对有关单位和人员表示衷心的感谢！由于时间仓促和水平有限，在本书编写中难免存在疏漏之处，敬请批评指正，以便今后补充完善。

目 录

第 1 章 企业生产安全事故应急工作概论	(1)
1.1 应急救援概述	(1)
1.1.1 应急救援工作的基本任务和特点	(1)
1.1.2 应急救援工作的现状及发展趋势	(3)
1.2 应急救援体系概述	(7)
1.2.1 应急救援体系基本框架结构	(7)
1.2.2 安全生产应急救援体系建设的指导思想和原则	(9)
1.2.3 安全生产应急救援体系结构	(10)
1.3 纺织企业应急救援体系的建立	(24)
1.3.1 纺织企业应急救援组织体系	(24)
1.3.2 纺织企业应急救援运行的工作原则	(26)
1.3.3 纺织企业应急救援保障系统	(27)
1.3.4 纺织企业应急救援法律法规体系	(29)
1.4 纺织企业应急预案体系	(29)
1.4.1 我国突发公共事件应急预案体系	(30)
1.4.2 纺织企业应急预案体系	(31)
1.5 应急救援管理	(32)
1.5.1 应急管理的基本内涵	(32)
1.5.2 安全生产应急管理的基本任务	(34)
1.5.3 安全生产应急管理的特点和意义	(36)
1.5.4 应急管理工作的的发展方向	(37)

第2章 纺织企业生产安全事故概述	(40)
2.1 纺织企业生产安全事故的定义及分类	(40)
2.1.1 生产安全事故的定义	(40)
2.1.2 事故的分类	(42)
2.1.3 纺织企业生产安全事故的类型	(44)
2.1.4 纺织企业生产安全事故的特点	(46)
2.2 纺织企业危险源辨识	(47)
2.2.1 纺织企业危险源的种类	(47)
2.2.2 纺织企业危险源辨识方法	(48)
2.2.3 重大危险源的辨识过程	(52)
2.3 纺织企业生产安全事故的致因机理	(54)
2.3.1 事故致因理论	(54)
2.3.2 纺织企业生产安全事故致因机理	(58)
第3章 纺织企业生产安全事故应急预案的编制	(61)
3.1 纺织企业生产安全事故应急预案概述	(61)
3.1.1 应急预案的含义	(61)
3.1.2 应急预案的编制目的和作用	(62)
3.1.3 应急预案的应用范围	(63)
3.1.4 应急预案的分级和类型	(64)
3.2 纺织企业应急预案的基本结构与内容	(66)
3.2.1 应急预案的基本结构	(66)
3.2.2 应急预案的基本内容	(68)
3.2.3 外部预案与内部预案	(71)
3.3 纺织企业应急预案的管理	(74)
3.3.1 应急预案的文件体系	(74)
3.3.2 应急预案的备案与衔接	(77)

3.3.3 应急预案宣传教育、培训与演练	(80)
3.3.4 应急预案的评审与更新	(81)
3.4 纺织企业应急预案的编制	(86)
3.4.1 纺织企业应急预案编制的依据和原则	(86)
3.4.2 纺织企业应急预案编制步骤	(89)
3.4.3 纺织企业应急预案编制的注意事项	(100)
第 4 章 纺织企业生产安全事故的预防与预警	(112)
4.1 纺织企业生产安全事故的预防	(112)
4.1.1 事故预防的基础理论	(112)
4.1.2 事故预防对策	(113)
4.1.3 纺织企业生产安全事故预防	(120)
4.2 纺织企业生产安全事故的预防性检查	(133)
4.2.1 纺织企业安全检查一般规定	(133)
4.2.2 机械设备的检查	(135)
4.2.3 电气设备的检查	(148)
4.2.4 仓库的检查	(153)
4.3 纺织企业生产安全事故的预警	(157)
4.3.1 预警的目的和运行原则	(157)
4.3.2 预警的基本内容	(158)
4.3.3 预警的分级和管理权限	(161)
4.3.4 纺织企业生产安全事故预警系统的建立	(162)
4.3.5 纺织企业生产安全事故预警工作程序	(166)
第 5 章 教育、培训和演练	(169)
5.1 教育与培训	(169)
5.1.1 教育与培训的目的与工作原则	(169)
5.1.2 制定应急培训计划	(170)

5.1.3	教育与培训的基本内容	(173)
5.1.4	教育与培训的实施	(178)
5.2	纺织企业生产安全事故应急演练	(180)
5.2.1	应急演练的目的和要求	(181)
5.2.2	应急演练的目标和内容	(182)
5.2.3	应急演练的分类	(190)
5.2.4	应急演练的准备	(193)
5.2.5	应急演练的实施	(196)
5.2.6	应急演练的评价与总结	(201)
第6章	纺织企业生产安全事故应急的响应工作	(203)
6.1	应急响应工作基本原则与任务	(204)
6.1.1	纺织企业生产安全事故应急响应的基本原则	(204)
6.1.2	纺织企业生产安全事故应急响应的基本任务	(204)
6.2	应急响应程序	(205)
6.2.1	事故应急响应的一般程序	(205)
6.2.2	纺织企业生产安全事故应急响应程序	(207)
6.3	事故报告	(208)
6.3.1	生产经营单位内部的事故报告	(208)
6.3.2	安全生产监督管理部门的事故报告	(209)
6.3.3	事故报告程序	(209)
6.3.4	事故报告内容	(210)
6.4	应急响应	(211)
6.4.1	应急响应级别的确定方法	(211)
6.4.2	应急响应的启动	(213)
6.5	应急处置	(219)
6.5.1	应急处置的基本原则	(219)
6.5.2	应急处置的基本方法	(222)

6.5.3 纺织企业生产安全事故应急处置	(224)
6.6 应急终止	(230)
6.6.1 应急终止的条件	(230)
6.6.2 事故应急救援终止程序	(230)
6.6.3 应急终止后的行动	(231)
第7章 纺织企业生产安全事故应急的恢复工作	(232)
7.1 纺织企业生产安全事故应急恢复与善后	(232)
7.1.1 恢复期间的管理	(233)
7.1.2 恢复期间的重要事项	(235)
7.1.3 企业生产安全事故经济损失计算	(243)
7.2 纺织企业生产安全事故调查处理	(244)
7.2.1 事故调查	(244)
7.2.2 确定事故责任及事故处理	(255)
7.2.3 事故调查报告	(258)
7.2.4 纺织企业特大事故调查分析案例	(261)
7.3 纺织企业生产安全事故应急评估分析	(263)
7.3.1 应急处置工作评估	(263)
7.3.2 应急管理工作评估	(266)
7.3.3 环境影响评估及恢复分析	(267)
附录一 生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则	(268)
附录二 纺织行业消防安全管理规定（试行）	(277)
参考文献	(283)

第 1 章

企业生产安全事故应急工作概论

1.1 应急救援概述

1.1.1 应急救援工作的基本任务和特点

进入 21 世纪以来,随着工业化进程加快,重大危险源和重大事故隐患的数量急剧增加,各种工业事故数量呈上升趋势,危及公共安全的重大事故时有发生。近年来,事故应急救援已成为国内外普遍开展的一项社会性减灾、救灾工作。全球每年发生伤亡事故约 2.5 亿起,大致造成 110 万人死亡,1997 年由此造成的经济损失相当于全球 GDP 的 4%。因此,应该重视对重大事故的预防、控制研究,制定应急救援的各项措施,及时有效地实施应急救援行动。这样不但可以预防重大事故的发生,而且一旦紧急情况出现,我们就可以按照计划和步骤行动,有效地减少经济损失和人员伤亡。

对应急救援的计划和行动不够重视,将导致事故的损失更大。有关资料统计表明有效的应急救援系统可将事故所造成的损失降低到原损失的 6%。

事故应急救援是指在事故发生时,为及时控制事故现场,抢救事故受害者,指导、组织现场人员疏散撤离,并消除或减轻事故后果而采取的一系列行动。因此,系统、有效的事故应急救援已成为安全生产工作的重要内容,对保障人民群众生命财产安全意义重大。

1. 应急救援工作的基本任务

(1) 抢救受害人员

抢救受害人员是事故应急救援工作的首要任务。在应急救援行动中,及时、有序、有效地实施现场急救与安全转送伤员是降低伤亡率、减少事故损失的关键。

(2) 控制危险源

及时控制造成事故的危险源是事故应急救援工作的重要任务。只有及时控制住危险源,防止事故继续扩展,才能及时有效地进行救援。

(3) 指导群众防护,组织群众撤离

由于事故发生突然、扩散迅速、涉及范围广、危害大,应及时指导和组织群众采取各种措施进行自身防护,并向上风向迅速撤离出危险区或可能受到危害的区域。在撤离过程中,应积极组织群众开展自救和互救工作。

(4) 做好现场清消,消除危害后果

对事故外逸的有毒、有害物质,应及时组织人员予以清除,消除危害后果,防止对人的继续危害和对环境的污染。

(5) 查清事故原因,估算危害程度

事故发生后,应及时调查事故原因和事故性质,估算出事故的危害波及范围和危险程度,查明人员伤亡情况,做好事故调查。

2. 应急救援工作特点

(1) 危险性

事故应急救援工作处在一个高度的危险环境中,特别是在事故原因不明,危险源尚未被有效控制的情况下,随时可能造成新的人员伤害。这就要求救援人员树立临危不惧、勇于作战和对人民高度负责的精神。

(2) 复杂性

事故应急救援工作的复杂性主要表现在事故原因的复杂性、救援环境的复杂性和救援工作高度的危险性。这种复杂性为实施救援工作带来一定的困难。因此,在救援过程中,应尽量采用灵活机动的战略战术,根据事故原因、环境、气象因素和自身技术、装备条件,科学地实施救援。

(3) 突发性

无论企业大小、气象条件如何,事故随时随地可能发生。事故的突发性使应急救援工作具有任务重、突击性强等特点。

3. 应急救援工作的作用和意义

(1) 实施事故应急救援,能有效阻止事故蔓延扩大,及时抢救受伤人员,从而减轻事故造成的各种损失。一旦发生事故,可根据预先制定的应急处理的方法

和措施,高效、迅速地做出应急反应,有针对性地采取救援措施,控制危险源,防止事故进一步扩大,尽可能地缩小事故危害,减轻事故对人民群众的生命财产及生态环境造成的危害。

(2)实施事故应急救援,可以增强生产经营单位的安全保障能力。应急救援工作不仅是事故发生后的处理,还包括了事故的预测、预防和预警。因此,建立应急救援体系,开展事故应急救援工作,能切实增强生产经营单位的安全保障能力,提高预防和处置突发事件的能力。

(3)实施事故应急救援,是保障经济发展、社会稳定的必备条件。近年来,频繁发生的重特大事故,不仅给人民群众的生命财产安全造成了巨大的损失,而且严重威胁着社会的稳定和发展。如果能有效地实施应急救援,尽快控制事故,将大幅度降低乃至消除事故可能产生的严重后果,减少发展成本,减轻社会压力,从而增强发展活力,加快经济与社会的发展速度,形成良性循环。

1.1.2 应急救援工作的现状及发展趋势

1. 我国应急救援工作的现状

多年来,在党中央、国务院的高度重视和正确领导下,经过各地区、各部门、各单位以及全社会的共同努力,我国安全生产领域的应急救援工作取得了长足的发展和进步。

(1) 应急预案体系基本形成

从2003年年底开始,在国务院应急预案工作组的统一组织、指导下,国家有关部门完成了9个事故灾难类突发公共事件专项应急预案和22个事故灾难类部门应急预案的编制工作,已全部发布实施。全国31个省(区、市)人民政府和新疆生产建设兵团及其有关部门针对本地危险行业和领域的实际情况,制定发布了若干个关于安全生产事故的专项应急预案和部门应急预案。大部分市(地)和一些县(市、区)安全生产事故专项应急预案的编制和发布工作也已基本完成。2005年1月,温家宝总理主持召开国务院常务会议,审议并原则通过了《国家突发公共事件总体应急预案》和25件专项预案、80件部门预案,共计106件。2005年7月,国务院召开全国应急管理工作会议,标志着应急管理工作已经纳入了经常化、制度化、法制化的轨道。

一些企业特别是中央企业加快了应急预案编制步伐。中石化、中石油、中海油三大石油化工企业,国家电网、南方电网两大电网公司,以及神华集团、一汽集团、宝钢集团、武钢集团、中铝集团等企业均编制了集团总体预案,其下属的各级单位也都编制了相配套的安全生产事故应急预案,在企业内部自上而下形成了比较完整的应急预案体系。目前,高危行业小规模以上的企业绝大部分都制定

发布了相关类别的安全生产事故应急预案。全国安全生产事故应急预案体系框架基本形成。

(2) 应急管理和应急救援指挥体系逐步完善

一是以国务院安全生产委员会（以下简称国务院安委会）为核心，由国家安全生产监督管理总局与国务院有关部门和省级人民政府共同构成了安全生产应急救援协调指挥和领导决策层。

二是安全生产应急救援的协调指挥执行机构逐步建立。中央机构编制委员会批准成立了由国家安全生产监督管理总局管理的国家安全生产应急救援指挥中心，在国务院安委会办公室的领导下，具体履行全国安全生产应急救援综合监督管理的行政职能，按照国家安全生产突发事件应急预案的规定，协调、指挥安全生产事故灾难应急救援工作。

三是地方安全生产应急管理机构逐步建立。北京、河北、山西、吉林、安徽、贵州、四川等 15 个省（区、市）在安全生产监督管理局内设立了应急管理办公室，其中河南、重庆等 8 个省（区、市）还设立了安全生产应急救援指挥中心。四川、北京、天津等地的部分市（地）、县（市、区）还成立了安全生产应急管理机构。

四是以国家安全生产应急救援指挥中心为中枢，横向联合消防、海上搜救、铁路、民航、核工业、电力、旅游、特种设备和医疗救护等 9 个专业应急救援指挥机构，纵向联合地方省级安全生产应急救援指挥机构，直接管理矿山和危险化学品应急救援指挥机构，初步构成了省部级安全生产应急救援指挥体系框架。

五是一些大中型企业设立了专门负责应急管理和应急救援工作的机构。如中石化集团公司和神华集团公司健全了各级应急管理和应急救援指挥机构；南航建立了“应急指挥中心”“应急现场小组”“基地”和“外站”等四个工作区域，利用各公司和各个海内外营业部（办事处）的人力、设备资源，实施应急处置；国家电网公司成立了大面积停电应急处置领导小组，应急领导小组下设办公室，同时规定各级电网调度机构是电网事故处理的指挥中心；中海油总公司成立了应急委员会，委员会下设办公室和资源协调行动组、公共关系法律组、后勤支持保障组、资金保障组。其他行业的一些企业如中国远洋运输（集团）总公司、中国核工业集团公司等单位，也都建立了自己的应急管理和应急救援指挥机构。

(3) 应急管理法制建设步伐加快

在各方面的共同努力下，安全生产应急管理法制建设有了一定的进展。国家安全生产监督管理总局先后下发了《重特重大事故信息报送及处置程序》《矿山救援队伍资质认定管理规定》《矿山救护培训办法》《安全生产应急救援联络员工作

办法》等规章制度和《关于加强安全生产应急预案监督管理的通知》《关于事故救援情况总结上报备案的通知》。公安、交通、核工业、建设、铁路、民航、特种设备、电力等主管部门也相继发布了一些安全生产应急管理的部门规章。地方逐步加强应急救援法规建设。广东、浙江等省（区、市）在出台的相关法规、规章中，包含了安全生产应急管理的相关内容。重庆、广西等省（区、市）政府对安全生产事故应急救援工作作了专门规定。例如，重庆市先后制定颁发了《突发事件应急联动条例》《应急救援监管工作条例》等6项地方性法规，形成了较为完善的地方安全生产应急救援法规体系。一些中央企业也建立了配套的应急管理规章制度。

（4）事故预防和应急救援演练、培训工作逐步开展

在事故预防方面，各地区、各有关部门和各单位组织应急救援队伍定期开展安全检查、隐患排查、应急知识培训等工作，并将应急救援队伍参与事故预防工作纳入了本地区、本部门、本单位安全生产工作的总体部署之中。国家安全生产监督管理总局每年组织全国矿山、危险化学品救援队伍对服务范围内的企业进行安全检查，不仅使应急救援人员熟悉了救援环境，而且排查了隐患。

在应急演练方面，各地区、各部门认真组织开展了不同层次、规模、形式的演练。例如，2005年7月，北京市组织了一次较大规模的以消防为主的综合演练；2006年2月，四川省在成都组织了由5个区域大队、200余名队员参加的应急救援综合演练，省委、省政府的主要领导都到会观摩了演练。很多企业特别重视演练工作。例如，中石化集团公司内部自2004年以来共举行各层次的应急预案演练150余次；军工系统各大公司及所属企业共组织应急救援演练569次，参加人数达45 000；全国矿山救护队有2005年以来组织反风演练1 108次、高温浓烟训练5 262次、综合演练29 229次。

在培训方面，国家安全生产监督管理总局在安全生产的有关培训中增设了应急管理的内容。公安消防、海上搜救、建设、质检等方面和地方安全监管部门及大中型企业也都开展了不同层次的应急救援培训工作。例如，华能集团公司自2005年以来先后举办6期应急救援培训班，近500人参加了培训。

（5）应急救援队伍初具规模

由于各地区、各有关部门和生产经营单位，特别是高危行业企业的高度重视，经过多年努力，我国安全生产应急救援队伍有了一定规模，总人数已达25万。

（6）应急投入逐步加大，救援装备水平有所提高

从企业层面看，大部分高危行业企业围绕提高装备水平和救援能力，建立了

应急资金投入保障制度。从部门层面看，各部门也加大了自身的投入。从地方层面看，各地也积极采取措施，加大安全生产应急救援投入。由于各地区、各部门、各单位加大了应急投入，使应急救援装备的总体水平有所提高。

(7) 应急救援工作成效显著

近年来，在各级党委的高度重视和各级政府的直接领导下，由于精心有力地组织指挥、专家支持参与决策、有关部门协调配合、救援队伍英勇奋战、企业员工自救互救，事故应急救援工作取得了显著的成效。各行业、领域及各地、各单位的各类应急救援队伍在应急救援工作中取得了很大的成绩。

我国应对事故灾难的能力有了较大提高。对各类事故灾难及时施救、科学施救、有序施救、安全施救，卓有成效地减少了事故数量，降低了事故后果的严重程度，化解了一部分重特大事故险情，减少了人员伤亡和财产损失，维护了广大人民群众的根本利益，为构建社会主义和谐社会作出了贡献。

尽管我国安全生产应急救援工作取得了很大的成就，但随着我国经济总量的不断增长，各类生产安全事故频繁发生，也暴露出了我国安全生产应急救援方面仍然存在许多薄弱环节。一是缺乏统一协调指挥，难以实现资源共享。现有的安全生产应急资源分属不同的部门管理，应急救援协调指挥基本上局限于各自行业或领域。所以，当面对跨行业、跨领域、跨地域的事故灾难时，难以实现统一协调指挥和资源共享。二是缺乏统一规划，布局不合理。我国安全生产各领域的应急救援队伍分布基本上是在计划经济体制下形成的，缺乏统一规划，力量比较分散，专业布局和区域布局不合理，各专业、各区域应急救援力量强弱差别较大，还存在不少重复建设和资源浪费的现象。三是应急管理机构不健全，管理薄弱。目前，各级政府及其有关部门安全生产应急管理职责不明确、机构不健全、人员不足等问题严重，应急救援资源的状况和分布情况底数不清，紧急情况下不能及时有效地进行决策和协调指挥，安全生产应急管理工作薄弱。四是应急救援装备落后，应急救援队伍力量薄弱。应急管理与指挥通信信息手段和装备落后，没有形成网络。大部分行业或领域以企业的应急救援队伍为主，其规模绝大部分仅能满足本企业一般事故应急救援的需要，且力量分散、应急人员专业素质普遍不高，缺少满足重特大事故跨区域应急救援需要的骨干队伍。五是应急管理法制基础工作相对滞后。尽管《中华人民共和国安全生产法》明确规定县级以上地方各级人民政府应当建立起安全生产应急救援体系，但是我国至今还没有一部统一的安全生产应急救援法规，这也是我国安全生产应急救援体系建设滞后的重要原因之一。

2. 我国应急救援工作的发展趋势

今后的5~10年是我国改革开放深入和社会主义市场经济快速发展的重要时期,由于受全球气候变化,生态环境脆弱恶化,国内外敌对势力和国际恐怖主义抬头,国内经济高速增长给资源、环境和安全生产等带来巨大压力,以及各种社会矛盾凸显等因素的影响,我国各类突发公共事件仍将处于多发期,各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险将交织并存,公共安全将面临更加严峻的形势与挑战。

此外,在矿山、建筑、危险化学品和烟花爆竹等危险性较大的行业和领域,安全保障水平低的企业在一定时期内还将存在。工业发达国家的一些危险性较大的产业向我国转移,以及国内一些危险性较大的产业由发达地区向欠发达和不发达地区、由大型企业向中小型企业、由城市向农村转移,也是分析安全形势不可忽略的重要因素。

从上述发展趋势来看,未来5~10年,我国安全生产形势依然严峻。应急救援作为控制安全生产事故事态扩大及损失的最后一道“防线”,也面临着严峻的形势和巨大的挑战。对加强应急管理工作,完善应急救援体系建设,提高预防和处置突发事件的能力提出了更高的要求。

1.2 应急救援体系概述

1.2.1 应急救援体系基本框架结构

应急救援体系的总体目标是控制事态发展,保障生命财产安全,恢复正常状况。这三个总体目标也可以用减灾、防灾、救灾和灾后恢复来表示。由于各种事故灾难种类繁多、情况复杂、突发性强、覆盖面大,应急救援活动又涉及从高层管理到基层人员各个层次,从公安、医疗到环保、交通等不同领域,所以给应急救援日常管理和应急救援指挥带来了许多困难。解决这些问题的唯一途径就是建立起科学完善的应急救援体系和实施规范有序的标准化运作程序。

一个完整的应急救援体系应由组织体制、运作机制、法制基础和保障系统四部分构成,如图1—1所示。

1. 组织体制

应急救援体系组织体制建设中的管理机构是指维持应急日常管理的负责部门。功能部门包括与应急活动有关的各类组织机构,如公安、医疗等单位。应急指挥包括应急预案启动后负责应急救援活动场外与场内的指挥系统。救援队伍则由专业人员和志愿人员组成。