



China Emergency
Management Report 2015

中国应急管理报告

— 2015 —

主编 洪 毅

国家行政学院出版社



China Emergency
Management Report 2015

中国应急管理报告

— 2015 —

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, 2015 / 洪毅主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5150-1696-2

I. ①中… II. ①洪… III. ①突发事件—公共管理—研究报告—中国—2015 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 003274 号

- 书 名 中国应急管理报告 (2015)
作 者 洪 毅 主编
责任编辑 陈 科
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>
编 辑 部 (010) 68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2015 年 12 月北京第 1 版
印 次 2015 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 20.5
字 数 346 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1696-2
定 价 60.00 元

《中国应急管理报告 (2015)》编委会 组成名单

主 任:

洪 毅 全国人大常委、中国应急管理学会会长、国家行政学院原副院长

副主任:

崔 丽 国家卫生和计划生育委员会副主任

孙华山 国家安全生产监督管理总局副局长

委 员:

乔仁毅 中国应急管理学会副会长

龚维斌 国家行政学院应急管理培训中心主任

王宝明 中国应急管理学会秘书长

张国新 国家卫生和计划生育委员会卫生计生监察专员

牛森营 国家安全生产应急救援指挥中心副主任

毛振宾 国家食品药品监督管理总局应急管理司司长

闪淳昌 国务院应急管理专家组组长、原国务院参事

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

卞杰成 北京市人民政府办公厅副巡视员

周 键 天津市人民政府副秘书长、市政府应急办主任
熊新光 上海市人民政府办公厅副主任、市政府应急办主任
张邦平 重庆市人民政府应急办主任
那书晨 河北省人民政府副秘书长、省政府应急办主任
陈建华 云南省应急委办公室专职副主任
鲁 明 湖南省人民政府应急办主任
王 平 江苏省人民政府办公厅副主任

《中国应急管理报告（2015）》编辑部 组成人员

编辑部主任：邹积亮

编辑部成员：

赵会强	刘 斌	汪涌泉	姜传胜
吴 敬	米燕平	黄 昊	王 超
温雁峰	刘 超	成大荣	孙 娣

目 录

第一部分 权威要论

1. “十三五”时期我国应急体系建设的几个重点问题
..... 国家行政学院原副院长 洪 毅 3
2. 深化安全生产管理体制改革 不断加强应急管理体系建设
..... 国家安全生产监督管理总局总工程师 王树鹤 12
3. 在 2014 年全国卫生应急工作会议上的讲话
..... 国家卫生计生委副主任 徐 科 16
4. 推进公共安全治理现代化 有效防范食品药品安全风险
..... 国家食品药品监督管理总局药品安全总监 孙咸泽 24

第二部分 2014 年全国应急管理工作总体概况及分析

- 2014 年全国应急管理工作总体概况及分析 31

第三部分 2014 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 45
- 2014 年气象灾害应对工作总结评估报告 45



2014 年地震灾害应对工作总结评估报告	58
2014 年水旱灾害应对工作总结评估报告	65
2014 年农作物灾害应对工作总结评估报告	73
2014 年森林灾害应对工作总结评估报告	80
“十二五”地质灾害应对工作总结评估报告	89
2. 事故灾难类突发事件应急管理概况及分析	98
2014 年安全生产事故应对工作总结评估报告	98
“十二五”火灾应对工作总结评估报告	108
3. 公共卫生类突发事件应急管理概况及分析	114
2014 年公共卫生事件应急管理工作整体概况及分析	114
2014 年食品药品安全事件应对工作总结评估报告	126

第四部分 2014 年应急管理工作创新专题分析

1. 预案优化	139
水上应急预案的优化和管理	139
气象部门实施《国家气象灾害应急预案》5 周年效果评估	146
2. 应急演练	154
国家卫生应急队伍参与国际联合演练 提升国际救援能力	154
3. 应急管理科普宣教	157
天津市应急管理科普宣教培训工作	157
围绕“保障城市运行安全”切实推进应急管理科普宣教培训工作	169
以学会应急为主题 打造应急安全文化——青岛市大力推进应急宣教培训工作	177
4. 应急志愿者队伍建设	184
海（水）上搜救志愿者队伍建设研究报告	184

5. 应急能力建设	194
加强海上应急救援的措施	194
创新方式 整合资源 提升应急物资保障工作水平	200
固本强基抓管理,全力维护城市公共安全运行——浦东新区	
加强基层应急能力建设的工作实践	203
6. 应急值守	210
推进“四化”建设 不断提升应急值守工作水平	210
7. 区域应急联动	217
京津冀跨区域应急管理合作机制建设和协同发展	217
推动天津市区县应急联动机制建设的探索	223
8. 应急平台建设	228
统筹协调 突出实战 江苏省扎实推进应急平台体系建设	228
2014 年天津市应急平台建设情况	235
2014 年移动应急平台在应急通信保障中发挥重要作用	247
9. 应急管理法治建设	251
天津市应急管理法制建设的探索与实践——《天津市	
实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》出台	251

第五部分 2014 年应急管理典型案例介绍与分析

1. 西藏地震灾区次生地质灾害应急防治工作案例	259
2. 超强台风“威马逊”气象服务案例	264
3. 云南鲁甸 6.5 级地震抢险救援工作纪实	269
4. 重庆市应对处置“8·31”暴雨洪涝灾害案例	278
5. 晋济高速晋城段“3·1”岩后隧道特别重大道路	283
6. 隆回县“7·19”特大道路交通危化品燃爆	
事故应急救援案例	290



7. 江苏昆山“8·2”特大事故紧急医学救援工作案例	295
8. 厦蓉高速龙岩段“12·5”后祠隧道坍塌事故案例	301
9. 鄂渝两地联合处置麻雀死亡事件案例分析	308
10. 甘肃省玉门市肺鼠疫疫情防控案例	316

第六部分 2014 年全国应急管理工作大事记

2014 年全国应急管理工作大事记	321
-------------------------	-----

第一部分

权威要论

1 “十三五”时期我国应急体系建设的几个重点问题

——在“应急体系建设规划理论研讨会”的主题报告

国家行政学院原副院长 洪 毅

各位来宾、各位朋友：

大家上午好！

在国务院应急办的大力支持和具体指导下，中国应急管理学会 2015 年度“应急体系建设规划理论研讨会”今天在国家行政学院顺利召开了。首先，我谨代表中国应急管理学会，对各位嘉宾和朋友的到来表示诚挚的欢迎！

本次理论研讨会，将就我国突发事件应急体系建设规划相关重大问题进行交流研讨，评估总结“十二五”时期我国应急体系建设情况，为“十三五”应急体系建设规划建言献策。今年 5 月 29 日，习近平总书记在主持中共中央政治局关于健全公共安全体系的第二十三次集体学习时强调，公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局；要牢固树立安全发展理念，自觉把维护公共安全放在维护最广大人民根本利益中来认识，扎实做好公共安全工作，努力为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网。“十三五”时期，是全面建成小康社会的决战时期、全面深化改革的攻坚时期、全面推进依法治国的关键时期。“十三五”应急体系建设规划，是承上启下十分重要而关键的规划，是未来五年我国应急管理事业发展的行动纲领。编制和实施好“十三五”应急体系建设规划，对全面推进公共安全工作，最大限度地减少突发事件造成的生命财产损失，促进社会和谐稳定，具有重大意义。

研究编制“十三五”应急体系建设规划，要远近结合、点面结合，更加注重以解决长远问题的办法来应对当前公共安全所面临的挑战。为此，要瞄准“十三五”时期我国应急体系建设面临的突出问题，加强对全局性、战略性、根本性重大问题的前瞻性研究，切实提高编制工作的科学性、针对性、有效性。刚才，国务院办公厅国务院应急办李国周副主任介绍了“十一五”“十二五”应急体系建设规划的有关

情况,并就做好“十三五”应急体系建设规划提出了具体要求。下面,我就“十三五”时期我国应急体系建设需要认真研究和解决的四个方面的关键问题,与大家一起探讨和交流。

一、加强应急体系顶层设计研究

党的十八大提出要加强公共安全体系建设,党的十八届三中全会围绕健全公共安全体系提出食品药品安全、社会治安防控等方面体制机制改革任务。众所周知,我国以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制、法制)为核心内容的应急体系,是在2003年取得抗击“非典”疫情胜利后开始全面开创和发展,并随着公共安全形势的变化和应急管理实践的发展不断完善的。十几年来,面对错综复杂的公共安全形势,党和国家把维护公共安全摆在更加突出的位置,作出了一系列部署;各地区、各部门按照这些决策部署和工作要求,做了大量工作,取得了积极成效。

在当前和今后一段时间内,我国突发事件风险增多,公共安全形势复杂,人民群众对公共安全需求日益增长,对应急管理工作提出了新的更高要求。这就要求我们采取系统思维与系统方法,做好“十三五”时期全国应急体系建设的“顶层设计”,从全局的角度,对应急管理各方面、各层次、各要素统筹规划。在新形势下加强应急体系顶层设计研究,建议可以重点围绕以下三个问题展开研究和讨论。

一是科学分析“十三五”时期我国公共安全形势变化特点。习近平总书记指出,当前,我国公共安全形势总体是好的;同时,我们要安而不忘危、治而不忘乱,增强忧患意识和责任意识,始终保持高度警觉,任何时候都不能麻痹大意。当前,国内外环境正在发生广泛而深刻的变化,我国面临日益复杂多变的发展环境与风险挑战,公共安全形势比21世纪头十年要复杂得多,公共安全与国家安全之间的界限变得交织、交错,各种境内安全事件与境外安全事件相互叠加、耦合和演化,产生系统性影响。在当前和未来一段时间内,我国公共安全有哪些新的形势,又面临哪些新的任务?这些新形势、新任务对“十三五”时期我国应急体系建设又带来哪些挑战?古语云:“物有本末,事有始终,本立而道生。”要编制好“十三五”应急体系建设规划,首先必须全面、科学、系统地分析当前我国公共安全形势变化的新特点、新趋势。

二是以总体国家安全观为指导科学谋划应急体系建设工作。去年4月15日,习近平总书记主持召开国家安全委员会第一次会议,强调要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。总体国家安全观是我国对当前国际国内形势作出准确判断后提出的新国家安全观,将引领我国应对在政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等各方面错综复杂的挑战。全面加强“十三五”时期我国应急体系建设工作,必须坚持以总体国家安全观为指导。公共安全与国家安全之间是什么逻辑关系?如何在总体国家安全观的指引下,健全公共安全体系,并在“十三五”应急体系建设规划中充分体现总体国家安全观的战略思想?这些问题,需要我们专家学者从理论上和实践上作出回答。

三是在新的改革发展形势下科学定位应急管理的职能。党的十八大报告提出,要加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”面对新的改革发展形势和任务要求,如何按照推进国家治理体系和治理能力现代化总目标的要求,对应急管理工作进行更加科学合理的定位,做到有所为有所不为?这也是“十三五”应急体系建设要考虑的问题。例如,应急管理与社会治理之间是什么关系?应急管理在国家治理体系和治理能力现代化中处在什么位置?如何按照预防为主、标本兼治的要求,推进常态管理与非常态管理更好地结合?这些都是我们在科学编制“十三五”应急体系建设规划过程中值得深入研究的问题。

二、加强应急管理体制研究

应急管理体制的建立健全,有利于为突发事件应对工作提供强有力的组织保证。建立健全应急管理体制,必须以强有力的应急管理组织体系作保障。我国《突发事件应对法》明确规定,“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。”

几年来,各地区、各部门都在积极探索,形成了各具特色、各有所长的应急管理体制。应当说,中国特色的应急管理体制是与我国的基本国情是相适应的,为



有效预防和妥善处置各类突发事件发挥了重要的组织保障作用。不过,也要清醒地看到,当前我国的应急管理体制,与有效应对复杂多变的公共安全形势还不适应,与科学发展、和谐发展的要求还不适应,与最大限度地保障人民群众生命财产安全还有差距。例如,突发事件应对工作中部门分割、条块分治、综合不够、信息不畅、责任不明和主体单一等问题仍比较突出;应急管理议事协调机构同政府应急管理办事机构职责重叠、关系不顺的问题仍时有发生。

围绕如何进一步健全完善应急管理体制,为突发事件应对工作提供更加强有力的组织保证,建议可以在以下几个方面集中展开讨论和研究。

一是推进应急管理体制创新。例如,可以全面评估深圳市构建“大应急”做法,探索如何推动应急管理体制创新,加强应急管理工作的组织领导,充分发挥各级政府应急管理办事机构在突发事件应对工作中的枢纽作用。可以深入总结泛珠三角九省(区)、首都地区、长三角区域、晋冀蒙六城市、陕晋蒙豫四省区、粤港澳等应急联动经验,推进区域间信息共享和应急协作联动机制建设。也可以总结推广部分地方全面建设乡镇(街道)应急管理综合服务站点的创新经验,有效解决应急管理办事机构建设“最后一公里”问题,确保“横向到边,纵向到底”。

二是强化地方的应急管理责任。属地管理为主是我国突发事件应对的重要原则。2013年8月17日,李克强总理在考察甘肃岷县漳县地震灾区时强调:“要根据灾情级别实行分级负责。总结多年经验,抢险救援和应急救助工作一般以地方为主,便于就近统一指挥、提高效率,中央给予必要的帮助。灾后过渡安置和恢复重建,中央要根据情况给予必要支持。”芦山地震发生后,中央要求有关部门和地方探索自然灾害恢复重建体制“中央统筹指导、地方作为主体、群众广泛参与”的新路子。为此,要进一步研究如何合理划分中央与地方在应急管理中的责任,强化地方责任,充分发挥地方在突发事件应对工作中的积极性、主动性、创造性。

三是完善军地应急管理联动机制。公安、武警、军队是中国特色应急管理的骨干和突击力量。依托军队,我国建立了规模5万人的8支国家级专业应急救援队伍,这些专业力量包括工程、医疗、交通、核生化、应急通信、海上搜救等多个专业。随着解放军和武警部队越来越多地承担包括抢险救灾在内的非战争军事行动职责,需要更好地完善和健全国家的应急体系。为此,需要进一步研究如何加强应急管理部门与国防动员部门沟通、衔接,实现应急管理体系与国防动员体系的有效融合;抓紧研究出台建立军地应急救援协调联动机制指导意见,进一步提

高军地协同应对突发事件能力。

四是发挥各级应急指挥平台枢纽作用。近年来,全国应急平台建设已初具规模,在防范和处置各类突发事件中发挥了重要的科技支撑作用。不过,当前我国应急平台体系建设仍存在发展不均衡、应用功能建设不完善、信息资源与业务系统尚未有效整合等问题,需要研究解决。例如,要研究如何加快推进各级政府应急指挥中心与各地区、各有关单位应急指挥中心、现场应急指挥中心互联互通;建立各地区应急管理数据库共建共享机制,实现各地、各级、各类应急管理相关数据动态管理、实时更新;加强协同会商,实现跨平台、跨部门、跨地域“应急一张图”。

三、加强应急管理法治化研究

“没有规矩,不成方圆。”应急管理的效能来源于科学完备的制度保障,突发事件应对的关键在于建章立制,实现制度化响应,提高处置的规范化、程序化水平。这几年我国应急管理工作最突出的特点,就是在深入总结群众实践经验的基础上,制订了各级各类应急预案,形成了应急管理体制机制,并且最终上升为一系列的法律、法规和规章,使突发事件应对工作基本上做到有章可循、有法可依。特别是2007年《突发事件应对法》颁布施行以来,我国应急管理的规范化、制度化、法治化水平不断提高,对有效预防和妥善处置突发事件发挥了重要作用。

同时,必须清醒地看到,当前我国应急管理法律制度还不够健全,法治化水平还不是很高。例如,在中央与地方权责分工,跨地区、跨部门协调配合,军地联动,信息报告与通报,紧急征用与调用,应急预案编制与演练等方面,我国尚缺乏具体明确的法律规定和操作性强的指导规范。面对突发事件,个别地方、个别领导有时仍以经验式管理为主,尚未做到完全根据事态自动启动应急响应,实现标准运行。

党的十八届三中全会强调,法治中国是改革顶层设计的重要内容,是各大领域改革的聚合工程。党的十八届四中全会明确了全面推进依法治国的总目标和重大任务,并提出了加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求。这就要求我们深入研究在建设法治中国的大背景下,按照依法治国、依法执政、依法行政共同推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求,推进应急管理法治化工作,建立精细化、制度化、科学化的管理模式,增加制度认同,强化制度刚性,使突