

应 急 救 援 系 列 丛 书



YINGJIJIUYUAN
FAGUI
BIAOZHUNYUSHIDU

应 急 救 援

法规标准与释读

《应急救援系列丛书》编委会 编

中国石化出版社

[HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM](http://www.sinopec-press.com)

应急救援系列丛书

应急救援法规标准与释读

《应急救援系列丛书》编委会 编

中国石化出版社

内 容 提 要

本书介绍了国内外应急救援法制建设的现状与趋势,阐述了当前加强应急救援法制建设的重要性、紧迫性,精编了刑法、安全生产法等法律法规中与安全生产应急救援工作密切相关的重要条款及安全生产应急救援工作的重要文件、规程、标准,并结合实际对这些法律、法规、文件、规程与标准的贯彻实施,进行了通俗易懂、亦庄亦谐的点评式解读。

该书既是对应急救援工作相关法规和标准的精选汇编,更是对贯彻实施这些法规的具体指导,具有良好的工具功能和实用性,适用于政府、企业进行应急救援的普法教育,以及应急救援专职人员、相关人员进行专业培训使用,也可作为高等院校相关专业师生参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

应急救援法规标准与释读/编委会编. —北京:中国石化出版社, 2007

(应急救援系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 80229 - 333 - 5

I. 应… II. 编… III. 紧急事件 - 处理 - 法规 - 中国 - 技术培训 - 教材 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 074053 号

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京密云红光制版公司排版

北京宏伟双华印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092 毫米 32 开本 8.75 印张 193 千字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

《应急救援系列丛书》

编 委 会

- | | | |
|-----|-----|-----------------------------|
| 主 任 | 王天普 | 中国石油化工股份有限公司总裁 |
| 副主任 | 李万疆 | 国家安全生产应急救援指挥中心
副主任 |
| | 徐 钢 | 中国石油化工股份有限公司安全
环保部主任 |
| 委 员 | 王端武 | 国家安全生产应急救援指挥中心
综合部主任 |
| | 吕海燕 | 国家安全生产应急救援指挥中心
信息部主任 |
| | 万世波 | 中国化学品安全协会副理事长 |
| | 吴苏江 | 中国石油天然气股份有限公司安
全环保部副主任 |
| | 李 东 | 神华集团有限责任公司副总经理 |
| | 洪 宇 | 中国中煤能源集团公司副总经理 |
| | 张海峰 | 中国石油化工股份有限公司青岛
安全工程研究院院长 |
| | 王子康 | 中国石化出版社社长 |

张力娜 《劳动保护》杂志社社长

傅 旭 中国化工信息中心主任

杨晋庆 中国化工信息中心巡视员

赵正宏 中国化工信息中心信息部主任

傅 贵 中国矿业大学资源与安全工程学院副院长

樊运晓 中国地质大学安全工程教研室博士

本书执行主编 赵正宏

本书执笔人 赵正宏

提高防范处置重特大事故灾害的能力

——《应急救援系列丛书》代序言

胡锦涛总书记在党的十七大报告中，强调要“坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故”；“完善突发事件应急管理机制”，“保障人民生命财产安全”，再次明确了安全生产的指导原则、基本任务和努力方向，对做好新形势下的安全生产和应急救援工作具有重要指导意义。

应急救援是防范事故灾难、减少事故损失的关键一环，在全国安全生产和应急管理工作的总体布局中地位重要，受到党和国家的高度重视。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》把建设国家、省、市三级安全生产应急救援指挥中心和国家、区域、骨干应急救援体系，列为公共服务重点工程。《突发事件应对法》和国家突发公共事件总体应急预案中，都把安全生产以及事故灾难的应急处置作为重要内容之一。组建了国家安全生产应急救援指挥中心，相继建立了矿山、

危化品和消防、海上搜救、铁路、民航、电力、核工业、旅游、特种设备等专业应急救援机构。由国家级救援基地、地方骨干救援队伍、企业救援队伍和社会力量共同构成的应急救援队伍初具规模，在事故抢险救灾、排除重大隐患等方面发挥了重要作用。

目前我国正处在工业化加速发展阶段，处在事故的“易发期”。持续快速发展的经济建设与相对薄弱的安全生产基础条件之间，安全生产科学管理的内在要求与社会管理、企业管理水平仍然较低的现实状况之间，以及在安全科技、安全文化、劳动者素质等方面，矛盾突出而且相互交织，困难和问题很多。工业化和城市化进程的加快，社会生产规模和经济总量的急剧扩大，增加了重特大事故的发生几率。经过持续努力，2003年以来事故总量逐年下降，2007年1~10月全国事故死亡人数同比下降为13.9%，煤矿等重点行业领域和多数地区的安全生产状况有所改善，全国安全生产呈现总体稳定、趋向好转的发展态势。但形势依然严峻，事故总量仍然较大，重特大事故时有发生，安全生产以及应急救援工作任务艰巨繁重。必须认清形势任务，增强政治责任感和历史使命感；保持清醒头脑，增强危机感和紧迫感，

警示高悬、警钟长鸣，居安思危、言危求进，更加扎实有效地做好工作。

加强应急救援，提高防范处置重特重大事故灾害的能力，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。要以党的十七大精神为指导，坚持安全发展，落实“安全第一、预防为主、综合治理”方针，贯彻《突发事件应对法》，以建立健全“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制和法制）为主线，从规划、投入、教育等基础环节入手，扎扎实实地把工作向前推进。当前尤其要抓紧落实“十一五”规划明确的任务，加快组建省（市、区）、市（地）应急救援指挥机构，加强专业、区域应急救援基地和队伍建设，加强配合协作，尽快形成统一协调、高效运行的应急救援工作体制机制；按照《突发事件应对法》等法律法规的要求，把安全生产应急救援工作纳入各级应对突出事件的总体部署，健全完善地方各级和企业应急预案，加强各类预案之间的衔接配合，搞好培训和演练，提高事故灾害的处置效率效能；充分发挥应急救援工作在防范事故方面的应有职能，组织矿山、危险化学品、消防等应急救援队伍积极参与隐患排查治理，及时发现和消除重大隐患；深刻吸取由严重自然

灾害引发的一系列事故灾难的教训，抓紧建立健全应对自然灾害的预报、预警、预防和应急救援体系，落实防洪、防汛、防坍塌、防泥石流等隐患点的除险加固措施，严密防范自然灾害引发事故灾难。

安全生产是人民群众的事业。加强应急救援工作既需要安全监管系统、专业机构和人员的艰苦努力，也离不开全社会的大力支持、共同参与和广泛监督。这套《应急救援系列丛书》，涵盖了安全生产应急救援工作的相关法律法规、政策措施、规划指导、体系建设、预案编制和实施规范，以及防灾减灾等基础知识，既是一部专业性培训教材，也是面向基层干部、企业管理人员以及广大从业人员、社会公众的一本安全生产应急救援基础性知识读物。希望通过该书的出版发行和培训教育，不仅使专业人员的素质技能能够有所提高，而且使广大干部群众的安全意识进一步增强，更好地防范处置各类事故，更加切实有效地保障人民群众的生命财产安全，促进安全生产形势的持续稳定好转。

王德学

前 言

加强应急救援工作，是维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的重要保障，是履行政府社会管理和公共服务职能的重要内容。因此，必须从实践“三个代表”重要思想，坚持立党为公、执政为民、构建社会主义和谐社会和提高政府执政能力的高度，切实增强责任感、紧迫感，把应急救援这项安国利民的大事做好，为全面建设小康社会、加快现代化建设提供一个稳定、安全的社会环境。

没有规矩，不成方圆。依法治国、依法行政是当前我国的一项基本治国方略。要把安全生产事故应急救援这项“生命工程”建设好，必须拥有健全的应急法制体系作保障。加强应急救援法制建设，建立健全应急法制体系，是及时有效处置各类突发事件，保障人民群众生命、财产安全，保障经济发展，维护社会安定的重要手段。

由于我国应急救援工作起步晚，应急法制建设与西方发达国家特别是美国相比还有很大差距，存在主体法缺位、各类突发公共事件法制建设不均衡等诸多问题。但是，近些年来，随着我国政府对应急救援的高度重视，应急救援法制建设得到了迅速加强，在《刑法》基础上，颁布了许多规范应急救援工作的行政法规、部门规章、标准、规程等，这些法规制度，虽尚未构成一个完整的法规体系，却是依法推进我国

应急救援工作的宝贵财富。

国外发达国家的经验表明，建立健全应急法制体系，是依法及时调动各方资源应对特别重大事故灾难的重要举措。没有健全的应急法制体系，将使政府的指挥、公众的动员、物资的调配等应急行动得不到有效的实施，从而大大降低应急救援水平，无法实现预期的应急工作目标。

当前，安全生产应急工作从机构成立、队伍建设到运行机制、保障体系，整个应急体系建设处于刚刚起步、加速发展的特殊时期，各项工作千头万绪，如果仅依靠行政决策，应急工作的规范化开展必将大打折扣。因此，必须对数量有限的应急法规、规章、标准、规程进行认真细致的学习，做到准确理解，正确实施，将应急工作逐步纳入规范化、制度化、高效化的运行轨道，迅速提高应急救援水平，最大程度地避免、减少人员伤亡和财产损失，为扭转严峻的安全生产形势，构建以人为本、科学发展的和谐社会作出最大的贡献。

本书对应急救援相关法规、规章、标准、规程等进行了精选汇编，旨在起到工具书的作用，并对其进行了或详或简的解读，旨在抛砖引玉，理解学习。

由于笔者水平所限，释读不当之处在所难免，敬请广大读者朋友不吝指正。

编者

目 录

第一章 概述..... (1)

第一节 国外应急救援法制建设现状..... (1)

一、突发公共事件应急法制建设..... (1)

二、安全生产应急法制建设..... (3)

第二节 国内应急救援法制建设现状..... (4)

一、突发公共事件应急法制建设..... (4)

二、安全生产应急法制建设..... (7)

第三节 加强安全生产应急法制建设..... (8)

一、加强安全生产应急法制建设的重要性..... (8)

二、加强安全生产应急法制建设的紧迫性..... (9)

三、安全生产应急法制建设的机遇与挑战..... (11)

第二章 应急救援法规标准..... (15)

第一节 应急救援主要相关法规..... (15)

一、中华人民共和国刑法(节选)..... (15)

二、中华人民共和国刑法修正案(六)(节选)..... (18)

三、最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害

矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题

的解释(节选)..... (21)

四、中华人民共和国安全生产法(节选)..... (24)

五、生产安全事故报告和调查处理条例(节选)..... (36)

六、国务院关于进一步加强安全生产工作的决定

(节选)..... (43)

七、国务院全面加强应急管理工作的意见·····	(44)
八、国务院有关部门和单位制定和修订突发公共 事件应急预案框架指南·····	(56)
九、国务院关于进一步加强消防工作的意见 (节选)·····	(69)
十、国家安全生产监督管理总局关于加强安全生 产应急管理工作的意见·····	(71)
十一、国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于 加强企业应急管理工作意见的通知·····	(80)
第二节 应急救援标准规程·····	(88)
一、生产经营单位安全生产事故应急预案编制 导则·····	(88)
二、危险化学品事故应急救援预案编制导则 (单位版)·····	(101)
三、矿山救援规程·····	(110)

第三章 国家重要应急预案····· (112)

第一节 国家突发公共事件总体应急预案·····	(112)
第二节 国家安全生产事故灾难应急预案·····	(122)
第三节 国家突发环境事件应急预案·····	(134)
第四节 矿山事故灾难应急预案·····	(153)
第五节 危险化学品事故灾难应急预案·····	(171)
第六节 陆上石油天然气开采事故灾难应急预案·····	(190)
第七节 陆上石油天然气储运事故灾难应急预案·····	(205)
第八节 海洋石油天然气作业事故灾难应急预案·····	(221)
第九节 冶金事故灾难应急预案·····	(236)
第十节 尾矿库事故灾难应急预案·····	(252)

第一章 概述

第一节 国外应急救援法制建设现状

一、突发公共事件应急法制建设

工业革命,使西方国家的经济建设获得了飞速发展,经济势力日益雄厚,促进了工业化、城市化的迅速完成,推动了整个人类文明的进步。

然而,工业化、城市化又是一把双刃剑。在现代化工厂里工作的员工和在现代化都市里生活的人们,更容易受到各种事故的伤害,而且,事故的后果往往是工业革命前所不曾想象的。譬如,现代工厂发生的一次火灾、爆炸、中毒事故,常可造成数十人、上百人甚至成千上万人伤亡;发生在城市里的火灾、爆炸、中毒、水污染事故,常常会夺去很多市民的生命,致使人民群众的正常生活受到严重影响,甚至引发局部地区社会恐慌。

这并非危言耸听。2001年9月11日,4架民航客机在美国的上空飞翔,然而,这4架飞机却被劫机犯无声无息地劫持。当美国人刚刚准备开始一天的工作之时,纽约世贸中心连续发生撞机事件,世贸中心的摩天大楼,轰然倒塌,化为一片废墟。在事件中共有2986人死亡,包括美国纽约地标性建筑世界贸易中心双塔在内的6座建筑被完全摧毁,其他23座高层建筑遭到破坏,美国国防部总部所在地五角大楼也受到袭击,美国经济遭到严重打击。该事件震惊了世界,让美国进入了空前重视反对恐怖主义的新时期。

生命的安全与健康受到严重威胁,对物质条件优越的人

们来说,是不可接受的。因此,一次次的重大事故、恶性事件,最先在西方发达国家催生了现代应急理念的萌芽,并逐步建立起了规范化的现代应急管理体系。应急法制,是现代应急管理体系的重要内容,也是规范应急管理的重要保障。

美国的经济最发达,人们对安全的需求高,对风险的可接受程度低,应急法制体系建设也因此建立得较为完善,其主要应急法律如下:

(一) 灾害救助和紧急援助法

1950年制定的《灾害救助和紧急援助法》,是美国第一个与应对突发事件有关的法律,适用于除地震以外的其他突发性自然灾害。该法规定了重大自然灾害突发时的救济和救助原则,还规定了联邦政府在灾害发生时对州政府和地方政府的支持。

(二) 国家洪灾保险法

20世纪六七十年代,联邦灾害救助局处理了大量需要联邦应急处理的重大灾害,这些灾害引起了人们对自然灾害问题的关注并增加了有关立法的数量,1968年,国会通过《国家洪灾保险法》。

(三) 国家地震灾害减轻法

1977年10月,国会通过《地震灾害减轻法》。1990年11月制定的《国家地震灾害减轻计划法》对减灾机构的职责、计划的目标和目的作了详尽规定,对国家地震灾害减轻计划作了重大修改。

(四) 全国紧急状态法

1976年美国国会通过的《全国紧急状态法》,它对紧急状态的宣布程序、实施过程、终止方式、紧急状态期限以及紧急状态期间的权力作出了详细规定。

(五) 反恐法律

“9·11 事件”发生后，美国制定了大量法律加强反恐工作，如《空中运输安全和体系动员法》、《航空运输安全法》、《提高边境安全和完善入境签证法》、《公共卫生安全和生物恐怖威胁防止和应急法》、《恐怖主义风险保险法》和《国土安全法》。

(六) 其他

此外，美国还制定了其他有关紧急状态或突发事件应急处理的法律，如《国家建筑物安全协作法》、《安全爆炸物法》、《海洋运输安全法》和《天花应急处理人员防护法》等，其数量相当可观，内容十分详尽。

美国通过建立庞大细致的应急法制体系，从应急管理机构、应急管理机制及各项应急保障资源都进行了明确规定，从而大大提高了应对突发事件的能力。

二、安全生产应急法制建设

20 世纪 70 年代以来，重大事故应急系统受到国际社会普遍重视，许多工业化国家和国际组织都制定了一系列重大事故应急救援法规和政策，明确规定了政府有关部门、企业、工人、社区在事故应急中的职责和作用，并成立了相应的应急反应机构和政府管理部门。

1982 年，欧盟发布了《重大工业事故危险法》，并于 1986 年进行了修订和补充；

1984 年，印度博帕尔毒物泄漏事故发生后，美国于 1986 年发布了《应急计划与社区知情权法》；

1987 年，美国联邦应急管理署、环保署、运输部发布了《应急计划技术指南》；

1987 年，美国国家应急队出版了《美国危险物品应急计

划编制指南》，2001年进行了修订；

1993年，国际劳工大会通过的《预防重大工业事故公约》将应急计划作为重大事故预防的必要措施。在职业安全卫生管理体系中，应急计划也被列为关键的要素之一。

第二节 国内应急救援法制建设现状

一、突发公共事件应急法制建设

要把安全生产事故应急救援这项“生命工程”建设好，必须拥有健全的应急法制体系作保障。健全的应急法制体系是政府及时有效处置各类突发事件，保障人民群众生命、财产安全，保障经济发展，维护社会安定的重要手段。

虽然我国对突发公共事件的应急法制建设做了大量的工作，颁布了一些行政法规、部门规章和地方方法规，但从总体上讲，应急法制建设与西方发达国家，特别是美国相比具有很大差距，突出表现为以下三点：

（一）主体法缺位

目前，我国对突发事件颁布了许多相关法律法规，但还没有一部应急专项法律。除了《宪法》，其中效力最高并具有广泛约束力的当属《刑法》了，特别是《刑法修正案（六）》对有关应急救援的工作作了相对可操作的规定，从立法背景上看，当初并没有明确的以现今应急救援理念为指导的立法思想，却无形中暗合了今天应急工作的需要。

如《刑法》第二百六十三条：“以暴力、胁迫或者其他方法抢劫公私财物的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；有下列情形之一的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑，并处罚金或者没收财产：