



China Emergency
Management Report 2011

中国应急管理报告

— 2011 —

主编 洪 毅

国家行政学院出版社



China Emergency
Management Report 2011

中国应急管理报告

— 2011 —

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. 2011/洪毅主编. —北京:国家行政学院出版社,2012.3
ISBN 978-7-5150-0277-4

I. ①中… II. ①洪… III. ①紧急事件—公共管理—研究报告—中国—2011 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 035382 号

- 书 名 中国应急管理报告(2011)
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>
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 3 月北京第 1 版
印 次 2012 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 25.75
字 数 408 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0277-4/D·0108
定 价 80.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

第一部分 权威要论

加快推进建立公共安全综合风险管理体系

..... 国家行政学院副院长 洪毅(3)

因势随形 与时俱进 努力推进救灾减灾事业

的新发展 民政部副部长 罗平飞(7)

统一认识 坚定信心 加快推进我国卫生应急

体系建设与发展 卫生部副部长 尹力(18)

加强安全生产应急管理 促进安全生产

形势的持续稳定好转 国家安全监管总局局长 骆琳(23)

统一思想 狠抓落实 推动安全生产应急管理

工作再上新台阶 国家安全监管总局副局长 王德学(33)

第二部分 2010 年全国应急管理工作总体概况及分析

2010 年全国应急管理工作总体概况及分析 (43)

第三部分 2010 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 (53)

2010 年全国自然灾害应对工作总结评估报告 (53)

2010 年中国水旱灾害应急处置 (66)

2. 事故灾难类突发事件应急管理概况及分析 (72)

2010 年全国安全生产事故灾难应对工作总结评估报告 (72)

环境应急管理工作主要进展和形势分析 (95)



3. 公共卫生类突发事件应急管理概况及分析	(108)
2010 年全国公共卫生事件应对工作总结评估报告	(108)

第四部分 2010 年应急管理工作创新专题分析

1. 应急资源普查	(129)
全国卫生应急能力资源调查报告	(129)
2. 风险评估	(133)
预防为主 创新管理 推动应急工作关口再前移	
——北京市探索建立公共安全风险管理长效体系	(133)
以中德灾害风险管理合作项目为契机 努力探索建立全市	
风险评估工作机制	(141)
3. 预案优化	(145)
安全生产应急预案管理	(145)
4. 监测预警	(149)
卫星遥感技术为提高我国灾害监测预警能力提供重要支撑	(149)
林业生物灾害监测预警工作	(151)
加强气象监测 服务海西建设	(157)
5. 应急平台建设	(161)
陕西省应急平台体系建设实践与体会	(161)
整合资源 构筑平台 完善机制 积极探索公共安全和	
社会管理新模式	(166)
6. 应急救援队伍建设	(171)
国家矿山应急救援队建设	(171)
我国地震救援队伍的发展与创新	(176)
担当突发事件应急处置的“急先锋”	
——天津市应急救援队伍建设情况简介	(181)
专业化打造 综合性承担 充分发挥公安消防部队应急	
救援主力军作用	(186)

7. 基层社区应急能力建设	(191)
“上海浦东和虹桥国际机场地区”市级基层应急管理单元 建设的探索与实践	(191)
减灾介入全覆盖 减灾参与全方位 ——山东省济南市槐荫区青年公园社区	(197)
8. 应急科技支撑	(200)
突发事件应急管理科技支撑能力建设	(200)
加强无人驾驶飞机技术应用 创新应急救援科技支撑手段	(209)
地质灾害应急科技支撑	(211)
9. 应急信息报告	(218)
对做好当前应急信息管理工作的几点创新和实践	(218)
夯实基础 创新机制 努力提高信息报告工作效率和水平	(225)
把握关键环节 提升信息报送质量 ——甘肃省突发公共事件信息报送工作的几点体会	(230)
10. 应急信息公开	(237)
国家突发公共事件预警信息发布系统建设情况	(237)
11. 军地应急联动	(242)
军地携手抗大旱 千方百计保民生 ——云南省抗旱救灾中军地力量的协调和运用	(242)
12. 应急评估	(246)
应急评估为我国灾害救助工作提供决策支持	(246)
13. 应急教育	(248)
广东省应急管理宣教培训工作实践与探索	(248)
创新载体 拓展领域 不断推进应急管理宣传教育工作	(253)
14. 应急管理区域合作	(260)
泛珠三角区域内地 9 省(区)应急管理区域合作实践与探索	(260)

第五部分 2010 年应急管理典型案例介绍与分析

1. 青海玉树地震应急救援	(269)
---------------------	-------

2. 青海玉树地震医疗救援	(275)
3. 甘肃舟曲特大山洪泥石流灾害应急处置	(282)
4. 甘肃舟曲特大山洪泥石流医疗救援	(287)
5. 山西王家岭煤矿“3·28”特别重大透水事故救援	(294)
6. 山西王家岭煤矿特大透水事故医疗救援	(307)
7. 应对 2010 年西南地区特大旱灾	(315)
8. 河南蜚虫叮咬事件卫生应急处置	(321)
9. 应对 2010 年 7 月南方地区洪涝灾害	(326)
10. 应对贵州关岭“6·28”山体滑坡灾害	(331)
11. 大连中石油“7·16”输油管道爆炸火灾事故救援	(335)
12. 2010 年上海世博会卫生应急保障	(340)

第六部分 2010 年全国应急管理工作大事记

2010 年全国应急管理工作大事记	(349)
后记	(405)

第一部分



权威要论

加快推进建立公共安全综合风险管理体系

国家行政学院副院长 洪毅

过去几年,我国应急体系建设取得了突破性进展,成功应对了四川汶川和青海玉树特大地震等各类重特大突发事件。“十二五”期间,我国应急管理的关键是大力加强应急管理基础能力、全面提高应对复杂多变公共安全形势的综合能力。这就要求我们全面落实预防为主、防范与处置并重、常态与非常态结合的工作原则,重点突出预防和全过程控制,不断推动公共安全风险防范工作创新,切实提高突发事件应对能力。

自20世纪90年代以来,世界各国在推进应急管理工作的过程中,都在强化预防与应急并重、常态与非常态结合的工作原则,积极探索建立公共安全综合风险管理体系,全面提高综合风险防范能力。实践证明,风险管理作为一种科学的管理手段,是完善政府社会管理和公共服务职能,促进科学发展、和谐发展的必然要求,是落实应急管理工作预防为主,常态与非常态管理相结合原则,增强应急管理工作预见性、针对性、科学性和主动性的具体体现,是从更基础层面提升突发事件应对能力的重要抓手,影响深远,意义重大。

一是有利于推动应急管理工作关口前移

突发事件应对重在抓早、抓小、抓苗头,把危险因素发现和控制于萌芽状态。近几年来,我国在突发事件应急处置方面积累了不少好的经验和做法,信息共享、处置联动、舆论引导、军地协同等方面的工作机制不断完善,恢复重建保障机制也在不断健全。相对而言,当前我国各地区各部门预防和应急准备工作基础仍比较薄弱。有的对应急管理认识不到位,将应急管理简单等同于突发事件应急处置,“重处置、轻预防”,“重末端治理、轻源头防范”。有的存在麻痹侥幸心理和“不设防”的思想,习惯于等事上门,未雨绸缪不够。通过开展综合风险管理,对风险进行系统分析与评估,更积极、更主动地采取有针对性的措施,以最小成本最大限度地分散、转移、消除风险,达到最大的安全效果,起到事半功倍的效果。

二是有利于实现对各类风险的综合评估与控制

当今社会,不同地区、不同部门、不同类型的风险之间叠加效应、传递效应和

耦合效应日益增强,容易形成“系统性风险”,需要采取综合措施进行应对。近年来,我国在自然灾害、生产安全、食品安全、金融、信访维稳等领域开展了特定类型风险管理工作。但受传统的分部门管理模式影响,当前我国风险管理工作分散于各地区各部门,“重单项、轻综合”、“重自我、轻协作”,难以形成强大合力。通过开展综合风险管理,把自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等各类风险放在一个统一的大风险系统中进行统筹考虑、研究不同地区、不同部门、不同类型风险之间的相互影响和相互作用,有利于从整体上实现对公共安全风险的综合评估与控制。

三是有利于强化对突发事件的常态化管理

应急管理工作“功夫在诗外”,不可能一蹴而就、一劳永逸,必须持之以恒、常抓不懈,形成长效机制。作为一种更具前瞻性、基础性、常态化的管理模式,风险管理渗透在城乡规划、建设、管理、运行、服务各个环节。当前,“重突击、轻日常”、“重运动、轻长效”的现象在我国个别地区和部门不同程度存在。各级政府应急管理办事机构在很大程度上承担的仍是传统政府值班室功能,应急任务重,牵头组织开展综合演练、风险评估、应急预案和规划编制等基础性工作不够;不少议事协调机构因无强有力的实体组织支撑,也无法有效组织相关部门经常性地做好预防准备工作。通过开展综合风险管理,并把它作为一项基础性的常规工作抓紧、抓实、抓好,切实在经常性上下功夫,有利于建立突发事件应对的长效机制。

四是有利于提升社会公众风险防范能力

风险沟通是缓解社会恐慌心理,调动社会积极因素参与应急管理工作的重要手段。当前,我国个别地方日常风险沟通机制和快速应急信息发布机制尚未建立,在突发事件发生后风险沟通渠道不畅,信息发布不及时、不准确、不全面,造成部分公众恐慌。例如,在当前我国食品安全工作中,沟通不畅造成误读误解已成为当前一些媒体、消费者和社会公众对食品安全现状有误解、不满意、不信任的重要因素。通过开展公共安全综合风险管理,在政府内部建立信息共享机制,并加强政府与相关专家、社会组织、媒体、公众之间的沟通交流,使社会公众更好地了解风险评估结果,更主动地采取相应的风险控制措施,有利于形成全社会有序参与风险管理的工作格局和畅通有序的风险沟通机制,增强全社会的风险防范能力。

近年来,我国高度重视公共安全风险管理工作,在单灾种风险管理的理论研究和实际应用方面取得了重要进展,自然灾害、生产安全领域成果丰硕,金融风险、社会稳定风险、健康风险等领域扎实推进,《突发事件应对法》等法律法规对综合风险评估工作作了明确规定,北京、上海、广东等地在奥运、世博、亚运等重大活动中进行了积极探索并积累了一些好的经验。不过,我们也要清醒地看到,与全面落实应急管理关口前移的工作原则、有效应对复杂多变的公共安全形势、最大限度地保障民众生命财产安全的要求相比,我国公共安全综合风险管理工作还有不小的差距。这就要求我们认真研究风险管理工作的规律,系统总结各地区各部门的先进做法,学习借鉴世界各国的成功经验,加快构建我国公共安全综合风险管理体系。

当前和今后一段时期,我国推进公共安全综合风险管理工作的基本任务,就是坚持“统一领导、条块结合,分类管理、分级负责,依靠科技、重点突破,动态评估、综合控制,政府主导、社会参与”的原则,建立健全“各级政府分级负责、政府部门依法管理、责任主体认真履责,社会公众积极参与”的工作格局,实现对公共安全风险的全过程综合管理,切实增强应急管理工作的预见性、针对性、科学性和主动性,为促进经济社会的科学发展、和谐发展提供有力保障。

加快推进建立我国公共安全综合风险管理体系,需要着力抓好以下几个方面的重点工作:

第一,大力强化综合风险管理的基础工作

克服“重处置、轻预防”的思想,树立“预防为主、防范高于处置”的观念,将公共安全综合风险管理的理念和方法纳入城乡建设发展规划,并运用于城乡规划、发展、建设、管理、运行、服务等各个环节,逐步推动风险管理的程序化、规范化和制度化。系统分析和评估各种风险因素,并通过优化规划、建设和管理手段,达到消除或控制存量风险,预防或减少增量风险的管理目标,切实实现“无急可应、有急能应”的目标,更积极、更主动、从更基础的层面扎实推进应急管理工作。

第二,不断完善综合风险管理的体制机制

在各级党委、政府统一领导下,依托常态行政管理体制,充分发挥应急体系的统筹协调作用,强化顶层设计,逐步建立健全“横向到边、纵向到底”的综合风险管理体系。明确综合风险管理职责分工,强化各级政府应急管理办事机构的综合协



调作用,发挥有关部门和机构的职能作用和专业优势,对自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等各类风险实施统分结合。完善风险分级管理机制,重点推进专项风险管理体系、区域风险管理体系和综合风险统筹协调机制建设。

第三,全面加快综合风险管理的规范化建设

研究出台全国性综合风险管理实施指南和相应的风险管理实施细则与工作规范,更好地指导全国综合风险管理工作的有序开展。完善各类危险源和危险区域的登记、监测、评估和控制机制。推进相关地方和行业公共安全综合风险管理试点工作,探索建立跨地区、跨部门、跨领域的综合风险管理联动机制。积极鼓励各地区、各部门、各单位制定符合各自实际情况的综合风险评估标准。有效整合各地区各部门现有资源,开展综合风险管理相关标准、规范及技术研究等工作。

第四,积极推进地方综合风险管理创新

加强综合性应急演练,建立部门间、地区间、行业间的协调联动机制,提高演练的实用性和实战性,强化上下贯通、左右联动的应急处置实战技能。依靠专家、依托科技,强化风险管理科技支撑,逐步建立综合风险管理信息化体系,实现对危险源和危险区域的综合监测、快速研判、科学评估、有效控制。充分发挥基层组织 and 单位综合风险管理责任主体和创新主体的重要作用,支持基层和群众积极探索实践,鼓励各地区因地制宜开展工作,为综合风险管理事业源源不断注入活力。

第五,逐步培育全社会共同参与的风险文化

督促企事业单位积极履行风险管理主体责任,完善风险管理制度与操作流程。引导公众增强风险防范意识,推进建立政府主导和社会参与相结合,全民动员、协调联动的工作格局。加强政府与专家、社会组织、媒体和公众之间的风险信息交流,建立面向社会、多方参与的风险信息共享和沟通机制,积极引导相关单位和人员做好风险防范准备并采取安全防范措施。加强宣传教育,培育公众的风险意识和全社会的风险文化。

公共安全综合风险管理是一项系统性、专业性、科学性和综合性很强的工作,是一项开创性、示范性、引领性的工作,是应急管理实现“预防为主、关口前移”的重要基础性工作。

因势随形 与时俱进 努力推进救灾减灾事业的新发展

民政部副部长 罗平飞

刚刚过去的 2009 年,对于救灾减灾工作者而言,是一个特殊的年份。我们既感受了新中国成立 60 周年的自豪,也经历了百年不遇金融危机的考验,还肩负着汶川地震灾后重建的重担。在人民群众尤其是受灾困难群众的期待中,我们召开宁波会议,系统梳理新做法新经验,提出“四个坚持”新理念,作出应对挑战新部署。一年多来,我们的工作有哪些进展,面临的形势有哪些新变化,下一步的着力点是什么,这就是我们这次会议要解决的主要问题。下面,我讲三点意见,供大家参考。

一、2009 年救灾减灾工作的主要成绩

与往年相比,去年全国的自然灾害,可以概括为“四个罕见”:部分地区受旱程度历史罕见;局部地区降雨(雪)强度历史罕见;台风登陆集中历史罕见;一些中小河流洪水历史罕见,给经济社会发展和人民生命财产安全带来严重影响。据统计,全年各类自然灾害共造成 4.8 亿人次受灾,因灾死亡和失踪 1 528 人,紧急转移安置 709 万人,倒塌房屋 83 万间,农作物受灾 4 721 万公顷,绝收 491 万公顷,因灾直接经济损失 2 523 亿元。面对严重的自然灾害,国家减灾委、民政部先后启动 11 次救灾预警响应、27 次应急响应,派出 45 个工作组,受灾地区民政部门及时启动应急预案,及时安排救灾物资和资金,有效帮助受灾群众解决基本生活困难。一年来,各级民政部门努力完善体制机制,大力加强能力建设,着力做好救灾应急,全力推进恢复重建,坚持在改革中前进,在创新中发展,在为民解困中取得了显著成绩。

(一)灾民救助标准有新提高

民政部、财政部进一步完善中央救灾补助项目,增设因灾遇难人员抚慰金项目,向每个遇难者家庭补助 5 000 元。较大幅度提高因灾倒损农房恢复重建补助

标准,地震灾害倒房户户均补助 1 万元,损房户户均补助 900 元,其他灾害倒房户户均补助 7 000 元,损房户酌情考虑。全年安排中央救灾资金 75 亿元,调拨救灾帐篷 5 万顶、棉衣被 16.5 万件(床)、彩条布 155 吨。地方各级财政安排救灾资金 30 亿元,帮助重建农房 43.5 万间,受灾群众生活得到妥善安排。

(二)汶川地震灾区农房重建有新突破

去年是汶川地震灾区农房重建的攻坚之年,决战之年。面对中央要求两年内基本完成近 200 万户农房重建的艰巨任务,各级民政部门迎难而上,勤奋履职,千方百计帮助受灾群众加快推进重建。400 亿元的中央专项补助资金及时拨付到位,近百亿元的“特殊党费”半数以上用于农房重建,各省接收的捐赠资金尽量优先支持农房重建,设立 40 亿元的担保基金帮助困难家庭解决贷款问题。四川、甘肃、陕西三省民政部门努力把各项工作做实做细做到位,确保房屋质量和重建进度齐抓共进,恢复重建和新灾应对统筹兼顾。一年来,灾区农房重建工作进展顺利,重建任务基本完成,农房质量大幅提高,汶川地震农房重建取得决定性胜利,成为灾后重建中规模最大但进度最快、完成最好的项目之一。

(三)应急保障能力有新提升

规划新建和改扩建中央救灾物资储备库 16 个,其中格尔木和乌鲁木齐中央库可行性研究报告获国家发展和改革委员会批复,格尔木库已完成初步设计。各省均建立省级救灾物资储备库,92%的地市、60%的县建立储备库点,基本覆盖多灾易灾地区。中央救灾物资储备大幅增加,目前中央和地方各级储备帐篷 50 万顶、棉衣被 275 万件(床)及部分其他物资,救灾物资储备库网络基本形成。100%的省级和地市级、98%的县级、55%的乡镇(街道)、29%的行政村(社区)完成救灾应急预案制定。全国 92%的县建立灾害信息员制度,灾害信息员总数达 54 万名。开发升级全国灾情管理系统,98%的地市、92%的县实现网络化报灾,灾情统计的及时性、规范化、准确度大大提高。

(四)推进规范管理有新举措

《自然灾害救助条例》起草工作取得重大进展,条例草案两次征求部门和地方意见,并公开征集社会意见,目前正履行立法程序。下发《民政部关于加强救灾应急体系建设的指导意见》,明确今后 3~5 年内救灾应急体系的建设目标和主要任务。制定和修订救灾应急、冬春生活救助、救灾捐赠、灾害信息员队伍建设等多项

业务的工作规程和指导意见,完善灾前预评估、灾中快速评估、灾害现场评估的工作规范和技术规程,制定公布救灾物资储备库和灾情统计方面的3项国家标准和16个品种救灾储备物资行业标准。建立民政、财政、审计、人民银行、监察等部门齐抓共管的资金监管机制,保证了数百亿元救灾资金和救灾捐赠资金的安全使用。

(五)科技支撑能力有新增强

加快环境减灾卫星运行管理与应用系统工程建设,初步建立业务应用产品体系,卫星遥感、卫星通信、卫星导航等高新技术在灾害监测评估中得到进一步应用。有效组织开展“中国巨灾应急救援信息系统集成与示范”、“重大自然灾害风险防范关键技术研究”等国家科技支撑计划和“863”计划。将“防灾减灾”列为民政科技发展的重点领域,成立“民政部灾害评估与风险防范重点实验室”和“民政部减灾与应急工程重点实验室”。民政部卫星减灾应用中心获中编办批复成立。

(六)综合防灾减灾有新推动

推动设立全国“防灾减灾日”。国家减灾办、国务院应急办和各级民政部门积极发挥协调职能,精心组织部署,在全国范围内开展内容丰富、形式多样、遍布城乡的宣传活动。各地累计开展上万场科普宣传,数千万群众积极参与,社会防灾减灾意识普遍增强。各地开展上万场救灾应急预案演练,其中河北省举办大规模应急演练,动用车辆300辆,模拟转移安置群众10万人,预案的实用性和操作性明显增强。综合减灾示范社区创建活动推进力度进一步加强,宣传力度进一步加大,社会影响进一步扩大。全年创建403个减灾示范社区,示范带动作用明显。

(七)国际合作交流有新拓展

成功举办亚欧救灾能力建设合作研讨会,亚洲、上合、东盟、中日韩、中俄印以及中挪、中俄、中乌等双边多边救灾减灾合作机制更趋务实。首次对外发布《中国的减灾行动》白皮书,首次以中国政府名义带领队伍参加境外救灾演练,积极主动向国际社会展示我国救灾减灾领域的工作成就,广泛宣传抗击汶川特大地震的成功经验。我国在国际救灾减灾领域的地位进一步提高,作用进一步增强。

此外,按照国务院的统一部署,认真做好汶川地震灾区生活志和社会赈灾志的编纂工作。85家参编单位高度重视,大力支持,积极配合,指定专门人员负责,落实工作经费,切实保障编纂工作顺利进行。目前,已收到多个参编单位近1000



万字资料长编和 320 万字的志书初稿,“两志”编纂工作取得阶段性进展。

同志们,刚刚过去的 2009 年,对救灾减灾工作而言,是任务十分繁重的一年,是充满考验和挑战的一年,也是工作成效十分明显的一年。刚刚经历过巨灾考验的各级民政部门,在党委、政府的坚强领导下,围绕大局,抢抓机遇,恪尽职守,锐意进取,在汶川地震灾后重建、新灾应急、综合减灾等方面取得了显著成绩。这些成绩的取得,得益于党中央、国务院的正确领导,得益于各级党委、政府的高度重视,更得益于各级民政部门和救灾减灾战线广大干部职工的共同努力。我代表民政部,向辛勤工作在民政救灾减灾战线上的全体同志表示由衷的问候,向长期以来高度重视、热情关心、全力支持救灾减灾工作的各级领导、有关部门和全体同志表示衷心的感谢!

二、当前救灾减灾工作面临的形势和任务

回首过去的几年,救灾减灾工作走过了艰苦的历程,也取得了历史性的进展。但我们要清醒地看到,救灾减灾工作面临的形势依然严峻,任务极其繁重。一是受全球气候变化影响,我国极端天气事件明显增多,各类灾害的突发性、反常性、难以预见性日显突出,对我们的应急能力提出严峻挑战。二是金融危机的影响仍在持续,“保增长、保民生、保稳定”已成为我们党和政府的战略选择和政治承诺,任何灾害的变故都可能酿成挑战社会稳定的极端事态,救灾减灾工作保障受灾群众生活、维护社会稳定的地位和作用更加突出,我们所担负的政治责任也更加重大。三是随着人民群众思想观念、利益诉求、生活方式发生的新变化,对救灾减灾工作在保障水平、覆盖范围、规范管理等方面提出更高要求。四是在政务公开加快推进和现代媒体传播能力大大增强的背景下,救灾减灾工作被直接推到前台,始终是社会关注的焦点、媒体议论的热点,以前可由一个部门从容不迫做的事,现在必须迅速公开运作;以往可由政府独立决策的事,现在需要经受社会的评判,救灾应急的困难度和复杂性大大增加。

在深刻认识严峻形势的同时,我们也要看到,当前救灾减灾事业也面临难得的发展机遇。一是党中央、国务院明确要求把救灾减灾工作作为关系经济社会发展全局的一项重大工作进一步抓紧抓好,为救灾减灾事业指明了发展方向。二是改革开放以来我国经济持续较快增长,尤其在应对国际金融危机的关键之年,中央明确提出要更加注重改善民生,为救灾减灾事业提供了坚实保障。三是社会各