



安全生产监督管理工作指南系列丛书

Anquan Shengchan Jiandu Guanli Gongzuo Zhinan Xilie Congshu

Anquan Shengchan Yingji Guanli
Gongzuo Zhinan

安全生产应急管理 工作指南

广东省安全生产监督管理局 组织编写
广东省安全生产技术中心



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS



安全生产监督管理工作指南系列丛书

Anquan Shengchan Jiandu Guanli Gongzuo Zhinan Xilie Congshu

Anquan Shengchan Yingji Guanli
Gongzuo Zhinan

安全生产应急管理 工作指南



广东省安全生产监督管理局
广东省安全生产技术中心

组织编写



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

安全生产应急管理工作指南/广东省安全生产监督管理局,广东省安全生产技术中心组编写. —广州:华南理工大学出版社, 2016. 3(2016. 4 重印)

(安全生产应急管理工作指南系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5623 - 4917 - 4

I. ①安… II. ①广… ②广… III. ①安全生产 - 生产管理 - 应急系统 - 指南
IV. ①X93 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 057728 号

安全生产应急管理工作指南

广东省安全生产监督管理局

广东省安全生产技术中心

组织编写

出 版 人: 卢家明

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scutc13@scut.edu.cn

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

策划编辑: 吴兆强 庄 严

责任编辑: 吴兆强

印 刷 者: 广州家联印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 12.25 字数: 308 千

版 次: 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 4 月第 2 次印刷

印 数: 2001 ~ 3000 册

定 价: 32.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

安全生产监督管理工作指南系列丛书

《安全生产应急管理工作指南》

编委会

主 编：徐三元

副 主 编：黄 雄 李 茵

编写人员：梁 栋 王庐松 黄 雄 王 莉

余 勇 李 景 莫善军 赵 哲

汤敏擘 郑 月 韩光胜

序

安全生产工作事关人民生命和财产安全，事关国家改革发展大局。切实抓好、抓实安全生产，保障人民生命安全、生产有序和社会稳定，是国家和人民对安全监管部门寄予的厚望，更是对每一名安全监管人员的重托。本人有幸成为奋斗在安监一线上的一名组织者、推动者，深感责任重大和使命光荣。

安全监管干部素质高低、能力强弱、作风好坏，关系到干部队伍的整体形象，关系到安全监管部门的职责履行，关系到党和国家的各项事业发展。当前，我省正处在率先全面建成小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，安全监管任务繁重，监管队伍自身的能力建设正面临新的挑战。因此，抓好安全监管干部教育培训，对于提高干部队伍素质能力，促进改革、发展、稳定各项任务落实，都将具有十分重要的意义。

近年来，我省在安全监管干部培训方面虽进行了一系列大胆探索并取得了一定成绩，但现时的培训教材开发还缺乏科学性、系统性。为此，2015年广东省安全生产技术中心在省安全监管局的指导下，总结多年安全监管干部培训经验，认真分析我省安全监管干部队伍现状和未来的发展需要，按照干部需要什么就培训什么、干部缺什么就补什么的要求，组织专家学者研究编写“安全生产监管干部培训系列教材”。该系列教材紧密结合安全监管工作实际，分为《安全生产监督管理知识读本》和“安全生产监督管理工作指南系列丛书”。教材形式新颖，特色鲜明，理论联系实际，针对性、指导性强，既包含专业安全管理和技术知识，又有各项安全监管业务特点，适合各级安全监管干部培训使用，同时也可作为安全监管干部参考工具书。相信该系列教材将成为全面提升安全监管队伍的业务能力，打造一支素质高、能力强、业务精的监管队伍的强有力支撑。

这套系列教材的推出，对促进安全监管干部培训工作具有里程碑意义。希望各级安全监管干部要加强学习，系统掌握，学以致用，更好地履行安全监管职责，为推动广东安全生产形势根本好转，为广东实现“三个定位、两个率先”目标提供安全保障。

黄 晗

2015年12月

编写说明

2013年，中共中央下发了《2013—2017年全国干部教育培训规划》，体现党中央对干部培训的重视。干部是党的路线方针政策的具体执行者，肩负着推动科学发展、促进社会和谐、服务人民群众的重要职责。适逢《安全生产法》、《广东省安全生产条例》修订及省政府转变政府职能之时，对安全监管部门及干部提出更高的要求。

安全监管干部是监督企业落实安全生产主体责任的执行者，肩负着重要使命。由于安全生产工作涉及面广，安全监管法律法规及标准较多，企业生产工艺差别大，生产环境要求不一致等，致使对安全监管人员的监管面临重大考验。与此同时，目前还存在很多基层安全监管干部法规标准不熟悉、安全管理和专业知识欠缺、职责定位不清、业务不懂等问题，为此，在广东省安全生产监督管理局的指导下，广东省安全生产技术中心组织编写了“安全生产监管干部培训系列教材”，以提高我省安全监管干部安全监管的能力和水平。

“安全生产监管干部培训系列教材”包括《安全生产监督管理知识读本》和“安全生产监督管理工作指南系列丛书”，共11种。《安全生产监督管理知识读本》分上下册，包括安全生产监督管理、“三同时”、职业卫生监督管理、安全生产标准化、监督检查、监督执法、应急管理、事故调查处理和现代安全管理方法及机械、电气等专业知识。“安全生产监督管理工作指南系列丛书”包括非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、冶金机械、其他工业、行政许可、事故调查、执法、乡镇监管、应急管理等。希望通过这套系列培训教材，能使各级安全监管干部从管理知识、专业能力到法律法规、部门职责、监督检查等有全面、系统的提升，成为安全监管能手。

参加这套系列培训教材编写的主要人员均是来自安全生产监督管理、安全生产技术研究单位，高等院校从事理论研究和实际工作的专家。本系列培训教材由徐三元高级工程师主编，除教材已署名的主要编写人员外，广东省安全生产监督管理局、广东省安全生产技术中心等单位的技术人员参与了文字编写、摄影、制图及编排方面的大量工作。

编者

2015年10月

目 录

第一章 安全生产应急管理概论	1
第一节 安全生产应急管理的内涵	1
第二节 安全生产应急管理的特点	1
第三节 安全生产应急管理的意义	2
第四节 安全生产应急管理的目标和任务	2
第二章 安全生产应急管理法律法规	4
第一节 概述	4
第二节 应急管理法制建设原则	4
第三节 应急管理法制的功能	6
第四节 与安全生产应急管理相关的主要法律法规	6
第五节 现行法律法规关于安全生产应急管理的重点条款	7
第六节 现行法律法规关于安全生产应急管理的相关罚则	9
一、《生产安全事故报告和调查处理条例》	9
二、《生产安全事故应急预案管理办法》(总局令第 17 号)	10
三、《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》(总局令第 20 号)	10
四、《生产安全事故信息报告和处置办法》(总局令第 21 号)	10
五、《危险化学品重大危险源监督管理暂行规定》(总局令第 40 号)	10
六、《中华人民共和国安全生产法》	11
七、《中华人民共和国石油天然气管道保护法》	12
八、《中华人民共和国突发事件应对法》	12
九、《安全生产违法行为行政处罚办法》(总局令第 15 号)	13
十、《危险化学品安全管理条例》(国务院令第 591 号)	13
第三章 安全生产应急体系	15
第一节 安全生产应急体系结构	15
一、安全生产应急体系建设原则	15
二、安全生产应急体系结构	16
第二节 安全生产应急组织体系	18
一、领导机构	18
二、管理部门	20
三、职能部门	22
四、救援队伍	24
第三节 安全生产应急体系运行机制	25

一、日常管理机制	25
二、预警机制	26
三、应急响应机制	31
四、信息发布机制	32
五、经费保障机制	34
第四节 安全生产应急体系支持保障系统	35
一、通信信息系统	35
二、技术支持保障系统	40
三、物资与装备保障系统	41
四、培训演练系统	42
第四章 安全生产应急资源	43
第一节 应急资源概述	43
一、应急资源定义与特征	43
二、应急资源基本分类	44
三、应急资源作用	45
第二节 应急资源管理	46
一、应急资源管理概念	46
二、应急资源管理现状	47
三、广东省应急资源储备规划	48
第三节 应急资源管理主要内容	50
一、应急资源布局	50
二、应急资源储备	50
三、应急资源配置	53
四、应急资源调度	55
五、应急资源补充与维护	56
六、应急资源管理数据库	56
第五章 安全生产应急预案	58
第一节 应急预案概述	58
一、应急预案的概念	58
二、应急预案的作用	58
三、应急预案的基本要求	58
四、应急预案的法律法规要求	58
第二节 应急预案分类	59
一、我国突发公共事件应急预案体系	59
二、生产经营单位安全生产事故应急预案体系的组成	60
三、其他分类或分级	60
第三节 应急预案文件体系	60
一、应急预案结构	60
二、应急预案文件	61

第四节 应急预案编制	61
一、应急预案编制的基本要求	61
二、应急预案编制的步骤	62
三、应急预案的核心要素	62
四、应急预案的主要内容	63
五、企业生产安全事故应急救援预案的编制	64
六、政府生产安全事故应急救援预案编制	67
第五节 应急预案管理	71
一、应急预案评审	71
二、应急预案备案	72
三、应急预案的修订与更新	72
第六章 应急演练	74
第一节 应急演练概述	74
第二节 应急演练准备	78
一、应急演练计划	78
二、应急演练策划组	78
三、启动演练准备	79
四、分析演练需求	79
五、演练目标与演练范围选择	79
六、演练情景设计与方案编写	80
第三节 应急演练实施	86
一、应急演练实施基本要求	86
二、演练动员	87
三、演练开始	87
四、演练执行	87
五、演练终止	89
第四节 应急演练评价与总结	89
一、应急演练评价	89
二、应急演练总结	90
第七章 应急处置及事后恢复	92
第一节 应急响应	92
一、应急响应的基本任务	92
二、应急响应的核心功能	92
三、应急响应过程中应注意的问题	94
第二节 事故应急处置	95
一、事故应急处置的基本要求	95
二、现场控制的基本方法	96
三、现场应急处置安排	97
四、现场事态评估（事中评估）	99

五、现场应急处置具体处置措施·····	100
第三节 应急恢复·····	116
一、恢复重建的含义·····	116
二、恢复期间的管理·····	116
三、恢复过程中的重要事项·····	116
第八章 应急能力评估·····	118
第一节 应急能力评估层次·····	118
第二节 城市应急能力评估指标体系·····	118
第三节 城市应急能力评估方法·····	120
一、评估指标赋分方式·····	120
二、应急能力评估方法介绍·····	121
第四节 评估程序·····	122
第五节 企业的应急能力评估·····	122
一、内部应急能力·····	122
二、外部应急能力·····	124
三、企业应急能力案例：石化企业·····	124
附 录·····	128
附录1 应急管理概念与术语·····	128
附录2 生产经营单位生产安全事故应急预案评审指南（试行）·····	130
附录3 生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则·····	137
附录4 安全监管部門应急预案框架指南·····	144
附录5 广东省生产安全事故应急预案·····	150
附录6 广东省危险化学品重大生产安全事故应急预案·····	159
附录7 广东省非煤矿山重大生产安全事故应急预案·····	171
参考文献·····	183

第一章 安全生产应急管理概论

第一节 安全生产应急管理的内涵

根据风险控制原理,风险大小是由事故发生的可能性及其后果严重程度决定的。事故发生的可能性越大,后果越严重,则该事故的风险就越大。因此,控制事故风险的根本途径有两条:第一条是事故预防,防止事故的发生或降低事故发生的可能性,从而达到降低事故风险的目的。然而,由于受技术发展水平及自然客观条件等因素影响,要将事故发生的可能性降至零,即做到绝对安全,是不现实的。事实上,无论事故发生的频率降至多低,事故发生的可能性依然存在,而且有些事故一旦发生,后果将是灾难性的,如中石化东黄输油管道泄漏爆炸特大事故、顺德区“12·13”气体爆炸事故等。那么,如何控制这些发生概率虽小、后果却非常严重的重大事故风险呢?无疑,应急管理成为第二条重要的风险控制途径。安全生产应急管理工作必须首先立足于防范事故的发生。要从安全生产应急管理的角度,着重做好事故预警、加强预防性安全检查、搞好隐患排查整改等工作。

一是要加强风险管理、重大危险源管理和事故隐患的排查整改工作。通过建立预警制度,加强事故灾难预测预警工作,对重大危险源和重点部位定期进行分析和评估,研究可能导致生产安全事故发生的信息,并及时进行预警。

二是要坚持“险时搞救援,平时搞防范”的原则,建立应急救援队伍参与事故预防和隐患排查的工作机制,尤其要加强组织矿山、危险化学品和其他救援队伍参与企业的安全检查、隐患排查、事故调查、危险源监控以及应急知识培训等工作。

三是要解决发生后迟报、漏报、瞒报等问题。对重特大事故灾难信息、可能导致重特大事故的险情,或者其他自然灾害和灾难可能导致重特大安全生产事故灾难的重要信息,要及时掌握、及时上报并密切关注事态的发展,做好应对、防范和处置工作。

四是要强化现场救援工作。发生事故的单位要立即启动应急预案,组织现场抢救,控制险情,减少损失。

五是要做好善后处置和评估工作。通过评估,及时总结经验,吸取教训,改进工作,以提高应急管理和应急救援工作水平。

第二节 安全生产应急管理的特点

与自然灾害、公共卫生事件和社会安全事件相比,安全生产应急管理更显示其复杂性、长期性和艰巨性等特点,是一项长期而艰巨的工作。首先,安全生产应急管理本身是一个复杂的系统工程。从时间序列角度,安全生产应急管理在事前、事发、事中及事后四个过程中都有明确的目标和内涵,贯穿于预防、准备、响应和恢复的各个过程;从涉及的部门角度,涉及安全生产监督管理、消防、卫生、交通、物资、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；从应急管理涉及的领域角度，涉及工业、交通、通信、信息、管理、心理、行为、法律等；从应急对象角度，涉及各种类型的事故灾难；从管理体系构成角度，涉及应急法制、体制、机制到保障系统；从层次上角度，则可划分为国家、省、市、县及生产经营单位应急管理。

其次，重大事故发生所表现出的偶然性和不确定性，往往给安全生产应急管理工作带来消极的影响：一是侥幸心理，主观认为或寄希望于这样的安全生产事故不会发生，对应急管理工作淡漠，而应急管理工作在事故灾难发生前又不能带来看得见、摸得着的实际效益，这也使得安全生产应急管理工作难以得到应有的重视；二是麻痹心理，经过长时间的应急准备，而重大事故却一直没有发生，易滋生麻痹心理而放松应急工作要求和警惕性，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常备不懈。

第三节 安全生产应急管理的意义

事故灾难是突发事件的重要方面，安全生产应急管理是安全生产工作的重要组成部分。全面做好安全生产应急管理工作，提高事故防范和应急处置能力，尽可能避免和减少事故造成的伤亡和损失，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、构建和谐社会的具体体现。目前我省安全生产形势呈现了总体趋于好转的态势，但是生产安全事故总量大、安全生产基层基础薄弱、安全生产投入不足，安全生产形势依然严峻。目前，我省是改革开放的先行者，科学发展的试验区，工业化的加速发展，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愈加突出，加强安全生产应急管理尤为重要和迫切。我省安全生产应急管理工作尽管取得了一定成绩，但在体制、法制秩序、安全生产保障能力和应急救援队伍及应急能力建设等方面，还存在许多不适应的问题，必须引起高度重视，采取切实措施，认真加以解决。

(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的加强。

(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。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安全造成的损失。

(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。

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。

第四节 安全生产应急管理的目标和任务

安全生产应急管理核心任务是：应急管理体制、机制、法制和预案体系建设，应急管理队伍、装备、物资等保障体系建设，应急管理信息化建设、应急管理宣教培训等。

《关于全面加强安全生产应急管理工作的意见》、安全生产“十一五”规划都提出了要

求,全国安全生产应急救援体系总体规划方案对应急救援体系建设提出了明确的目标和建设内容。归结起来,安全生产应急管理目标任务是:通过各级政府、企业和全社会的共同努力,建立起覆盖各地区、各部门、各生产经营单位“横向到边、纵向到底”的预案体系;建立起国家、省(区、市)、市(地)三级安全生产应急管理机构及区域、骨干、专业应急救援队伍体系;建立安全生产应急管理的法律法规和标准体系;建立起安全生产应急信息系统和应急救援支撑保障体系;形成统一协调指挥、结构完整、功能齐全、反应灵敏、运转高效、资源共享、保障有力、符合国情的安全生产应急管理体系和运行机制。能够有效防范和应对各类安全生产事故灾难,并为应对其他灾害提供有力的支持。

《关于加强安全生产应急管理工作的意见》(安监总应急[2006]196)指出了安全生产应急管理的主要任务,包括如下8项:

- (1)完善安全生产应急预案体系;
- (2)健全和完善安全生产应急管理体制和机制;
- (3)加强安全生产应急管理队伍和能力建设;
- (4)建立健全安全生产应急管理法律法规及标准体系;
- (5)坚持预防为主、防救结合,做好事故防范工作;
- (6)做好安全生产事故救援工作;
- (7)加强安全生产应急管理培训和宣传教育工作;
- (8)加强安全生产应急管理支撑保障体系建设。

第二章 安全生产应急管理法律法规

第一节 概述

应急管理法律法规是规范应急管理工作的法制基础，在开展应急管理工作中配置协调紧急权力，调动整合应急资源，建立完善应急机制，规范应急管理过程，约束限制行政权力，保障公民合法权益等方面发挥着重要作用。

近年来，我国高度重视应对突发事件的法制建设，先后制定或者修订了涉及安全生产应急管理的相关规定和要求，主要有《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国动物防疫法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国消防法》等 40 余部法律和《矿山安全法实施条例》、《核电厂核事故应急管理条例》、《危险化学品安全管理条例》、《烟花爆竹安全管理条例》、《特征设备安全监察条例》等 40 余部行政法规以及《铁路行车事故处理规则》、《港口安全管理规定》、《危险化学品重大危险源监督管理暂行规定》、《安全生产违法行为行政处罚办法》等 60 余部门规章。一些地方政府及其部门也结合实际需要，制定了相关地方法规和规章，为预防和处置相关突发事件提供了法律依据和法制保障。

目前，以新《中华人民共和国安全生产法》为基础，以《中华人民共和国突发事件应对法》为依据，正在加快相关法规、规章、标准的制定工作。针对安全生产应急管理，“十三五”期间，我国重点建设“1 个国务院条例 11 个总局令”，分别是《安全生产应急管理条例》、《生产安全事故隐患与风险评估管理办法》、《生产安全事故预防与应急准备工作规定》、《生产安全事故与风险预警信息发布管理规定》、《生产安全事故应急预案管理办法》、《生产安全事故应急处置与总结评估暂行规定》、《生产安全事故应急救援费用补偿办法》、《安全生产应急管理培训工作规定》、《安全生产应急平台建设与管理办法》、《安全生产应急信息统计管理办法》、《安全生产应急管理标准化管理办法》、《安全生产应急管理执法检查暂行规定》，形成具有针对性和可操作性的应急管理的法律法规体系，涵盖应急管理的各个方面，对应急管理进行指导，并使应急管理更加规范。

第二节 应急管理法制建设原则

应急管理法制建设原则包括两个层次：一是从宏观层面对所有应急救援领域进行全面指导的“基本原则”，如《中华人民共和国突发事件应对法》；二是从微观方面对应急管理法制的某一领域进行单项指导的“具体原则”，它们的适用范围仅限于应急管理法制的某一方面，如正在起草中的《安全生产应急管理条例》。

一般而言,应急管理法制建设的基本原则包括以下几方面。

(1)法治原则。即一切紧急权力的行使必须有明确的法律依据,公共应急必须在宪法和相关法律授予权利下执行;必须严格按照法律规定,应急执法人员进行规范执法;与紧急权力相对应的责任原则,不断抗拒合法紧急权的公民或组织应当承担法律责任,而且不依法行使紧急权或不履行法定职责的国家机关、单位、企业和个人予以相应法律处罚。

(2)应急性原则。即在必要情况下为了国家利益和社会公众利益,政府可以运用紧急权力,采取各种有效措施,包括必要的对行政相对人法定权利和合法利益带来某些限制和影响的措施来应对紧急情况,而在突发事件和公共危机应对过程中拥有人力、资源、技术、信息、体制等方面的独特优势。

(3)基本权利保障原则。即一切政府应急行为都必须以保障公民基本权利为依据;公共应急法制应该设定公民基本权利保障的最低限度,从反面为政府紧急权力的行使划定明确、严格而且不得逾越的法律界限。在体现应急性原则(政府权力优先性)时,往往对应着公民权利的受限性,不仅表现在需要接受政府权力的依法限制,而且表现在公民、法人和其他组织根据应急法制的要求负有较常态更多、更严格的法律义务,来配合紧急权力的行使,如服从征用、征调、隔离、管制等,并有义务提供各种必要帮助,如科研、宣传、医疗等。法律救济的有限性是公民权利受限性的另一特征,它是指对于公民权利受到的合法侵害,在突发事件应对过程中由突发事件的紧迫性所决定,往往只能对此提供临时性的救济,在事后恢复阶段基于紧急措施的公益性和损害行为及后果的普遍性、巨大性,许多情况下政府往往只可依法提供有限的救济,但应设定突发事件处置过程中,特别是紧急状态下人权保障的最低标准。

在具体起草制定应急管理有关法律法规、规章制度时,应从操作层面把握以下几方面的具体原则。

(1)公益原则。即应急状态下采用的限制性措施必须以公众利益为目的。突发事件威胁到多数人的利益时,对少数人的特别权利或者多数人的部分权利进行限制的唯一正当性,来自于应急措施的公益性。

(2)比例原则。即不能仅满足于紧急权力具有法律依据,还应当保证紧急权力的行使要有一个合理的限度,尤其是限制公民权利的紧急措施,其性质、方式、强度、持续时间等必须以有效控制危机为必要,根据对象和情况的不同采取相应措施,不能给公民带来不必要的损害,应将利益损失和对秩序的破坏降低到最低程度。

(3)科学与效率原则。在突发事件应急管理法制中,贯彻科学性原则,就是要充分发挥专业技术人才的作用,采取科学的方法和手段进行预防和处理,从而提高应对措施的技术含量。效率原则是指在诸多足以保证应急目标顺利实现的应急途径中,政府应当选择耗时最短、投入最少、效果最佳的应急处置方案。

(4)积极责任原则。即通过建立健全政府的行政责任制,监督、促进紧急权力的积极规范行使,有效防止玩忽职守、逃避责任、不恰当履行职责等现象的发生,同时,明确执法单位的执法范围,也明确各单位和企业的职责和不履行职责所承担的后果,提高各企业和单位的安全应急意识,有效提升安全应急管理的效率。

(5)分级管理原则。即以法律规范的形式明确各级政府或部门的应急职责权限划分,有助于调动各级政府或部门的积极性和主动性,减轻上级政府或部门的压力,形成布局合理、职责明确、统一高效的应急领导体制,提高政府应对突发事件的整体效率。

第三节 应急管理法制的功能

(1)配置协调紧急权力,调动整合应急资源。目前,由于我国缺乏统一的应急救援法律制度,各个部门间的紧急权力及其界限并不清楚,导致了部门之间的合作不到位,降低了应对公共突发事件的效率。因此,突发事件应急管理法制需要解决上下级政府之间、政府各部门之间以及政府和社会力量之间的关系,以便发生事故后,各方面职责能够明确协调,各种资源能够有效地运行,以最高效率来处置各种突发事件。

(2)建立完善应急机制,规范应急管理过程。通过应急管理法制来对突发事件发生、发展的各个不同阶段设立相应的制度,来实现应急管理法制规范应急管理过程的功能。主要包括做好应急准备,避免事故发生;迅速分析判断事故,及时控制事故;完善事故善后工作,恢复平常状态等方面。

(3)约束限制行政权力,保障公民合法权益。即通过应急管理法制的功能,使行政紧急权力的运用在法律规定的范围之内,有权机关不能随意宣布国家或局部地区处于紧急状态,不能误用、滥用法定的紧急权力。行政机关的特殊权力以及公民权利所受到的限制,都应当设定在法律规定的特定的时期、特定条件下的特定范围之内。另外,还要通过应急管理法制保证行政权力的运用符合平息紧急事态,尽快恢复秩序的原则。

第四节 与安全生产应急管理相关的主要法律法规

《中华人民共和国突发事件应对法》作为我国第一部综合性应急管理法律,于2007年11月1日起施行,为有效实施应急管理提供了法律依据和法制基础。现各地政府均以《中华人民共和国突发事件应对法》宣贯为重点,广泛开展了安全生产应急普法工作。虽然应急管理法制建设不断推进,但当前的安全生产应急管理法制建设依然滞后,安全生产应急救援法律法规体系还不完善,因此,进一步加强安全生产应急管理法制建设,逐步形成规范的安全生产事故灾难预防和应急处置工作的法律法规和标准体系,是应急法制建设的工作重点。

我国安全生产应急管理法律法规体系层级主要由以下五个层次构成。

1. 法律层面

《宪法》是我国安全生产法律的最高层级,《宪法》提出的“加强劳动保护,改善劳动条件”的规定,是我国安全生产方面最高法律效力的规定。

《中华人民共和国突发事件应对法》对于进一步建立和完善我国的突发事件应急管理体制、机制和法制,预防、控制和消除突发事件的社会危害,提高政府应对突发事件的能力,落实执政为民的要求,促进经济和社会的协调发展,构建社会主义和谐社会,都具有重要意义。《安全生产法》第十七条规定,生产经营单位的主要负责人具有组织制定并实施本单位的安全生产事故应急救援预案的职责。第三十三条规定:“生产经营单位对重大危险源应当制定应急救援预案,并告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。”《消防法》规定:“消防安全重点单位应当制定灭火和应急疏散预案,定期组织消防演练。”

2. 行政法规层面

国务院出台了《生产安全事故报告和调查处理条例》、《烟花爆竹安全管理条例》、《民用爆炸物品安全管理条例》等行政法规。《安全生产应急管理条例》草案及《危险化学品安全管理条例》修订草案均由国务院公布。

3. 地方性法规层面

地方政府应根据潜在事故灾难的风险性质与种类,结合应急资源的实际情况,制定相应的地方法规,对突发性事故应急预防、准备、响应和恢复等各阶段的制度和措施提出针对性的规定与具体要求。如《广东省突发事件应对条例》、《广东省安全生产条例》等。

4. 行政规章层面

行政规章包括部门规章和地方政府规章。有关部门应根据有关法律和行政法规在各自权限范围内制定有关事故灾难应急管理的规范性文件,内容应是对具体管理制度和措施的进一步细化,说明详细的实施办法。各省(区、市)人民政府、省(区)人民政府所在地的市人民政府及国务院批准的计划单列市应根据有关法律、行政法规、地方性法规和本地实际情况,制定本地区关于事故灾难应急管理制度和措施的详细实施办法。如《广东省突发事件现场指挥官制度实施办法》、《广东省突发事件应急补偿管理暂行办法》和《广东省突发公共卫生事件应急办法》等。

5. 标准层面

涉及专业应急救援的相关管理部门应制定有关事故灾难应急的标准,内容应覆盖事故应急管理的各阶段与过程,主要包括:应急救援体系建设、应急预案基本格式与核心要素、应急功能程序、应急救援预案管理与评审、应急救援人员培训考核、应急演习与评价、危险分析和应急能力评估、应急装备配备、应急信息交流与通信网络建设、应急恢复等标准规范。

应急管理标准体系主要分为强制性标准和推荐性标准两种,目前主要在应急预案、演练、应急物资配备、培训考核、矿山救护、矿山救护队质量标准化、应急平台等方面制定了标准,分别是危险化学品单位应急救援物资配备要求(GB 30077—2013)、安全生产应急管理人员培训及考核规范(AQT 9008—2012)、生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则(GB/T 29639—2013)、生产安全事故应急演练指南(AQT 9007—2011)、矿山救护服装标准(AQ 1105—2014)、矿山救护规程(AQ 1008—2007)、矿山救护队质量标准化考核规范(AQ 1009—2007)、《安全生产应急平台体系相关标准与规范(试行)》(试行,暂未通过国家标准化委员会审定)。

第五节 现行法律法规关于安全生产应急管理的重点条款

《中华人民共和国突发事件应对法》是安全生产应急管理的法制基础,适用于生产安全事故的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动。

新《中华人民共和国安全生产法》第五章的内容是关于生产安全事故的应急救援与调查处理的规定,第七十六条规定:国家加强生产安全事故应急能力建设,在重点行业、领域建立应急救援基地和应急救援队伍,鼓励生产经营单位和其他社会力量建立应急救援队伍,配备相应的应急救援装备和物资,提高应急救援的专业化水平。第七十七条规定:县