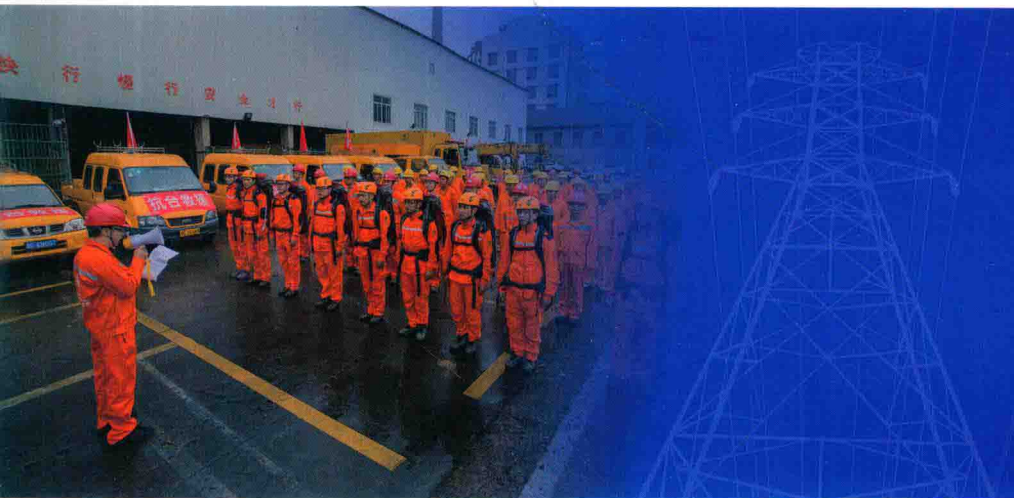




电网企业应急救援系列丛书



电网企业 应急管理基础知识

国网浙江省电力公司培训中心 组编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS



电网企业应急救援系列丛书

电网企业 应急管理基础知识

国网浙江省电力公司培训中心 组编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

本书旨在提高广大应急管理和应急救援工作人员的业务素质。本书主要内容包括应急法律法规基础知识、应急救援基础知识、应急管理、应急预案管理、应急救援队伍建设与管理、应急救援安全保障、应急救援综合保障以及舆情处置与媒体沟通。

本书系统完整,具有较强的针对性、实用性和可操作性,可作为电网企业应急指挥人员、应急管理人员、应急救援基干队员、应急抢修人员、基层班组长和班组安全员进行应急管理与应急救援的培训教材,又可作为政府及有关部门、社会上的救援部门、机构、单位的事故应急救援参考书。

图书在版编目(CIP)数据

电网企业应急管理基础知识/国网浙江省电力公司培训中心组编. —北京:中国电力出版社, 2017.5

(电网企业应急救援系列丛书)

ISBN 978-7-5198-0555-5

I. ①电… II. ①国… III. ①电力工业 - 突发事件 - 安全管理 IV. ①TM08

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 061355 号

出版发行: 中国电力出版社

地 址: 北京市东城区北京站西街 19 号 (邮政编码 100005)

网 址: <http://www.cepp.sgcc.com.cn>

责任编辑: 崔素媛 (cuisuyuan@gmail.com)

责任校对: 李 楠

装帧设计: 王英磊 左 铭

责任印制: 蔺义舟



印 刷: 北京九天众诚印刷有限公司

版 次: 2017 年 5 月第一版

印 次: 2017 年 5 月北京第一次印刷

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 32 开本

印 张: 6.875

字 数: 152 千字

印 数: 0001—2000 册

定 价: 28.00 元

版权专有 侵权必究

本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

编 委 会

主 任	阙 波					
副 主 任	吴 哲	徐 林	吴剑凌	沈灵兵		
成 员	黄陆明	郭建平	潘王新	叶代亮	黄文涛	
主要审查人员	吴剑凌	郝力军	姚建立	孙维国	夏震宇	
	王 奇	夏之罡				
主要编写人员	叶代亮	黄文涛	李辉明	高巨华	章云峰	
	陈国明	谈欢欢				

编 写 组

电网企业应急管理基础知识

编 写 人 员 叶代亮 李辉明 周晓虎 陈国明 谭 平 张顺生

电网企业应急救援技术

编 写 人 员 高巨华 谈欢欢 李海平 陈新益 华益军 王 展
章振海 陈晓亮 洪国武 章云峰 许国凯 孙 伟
许 瑞

电网企业应急救援装备使用技术

编 写 人 员 黄文涛 章云峰 钱 嘉 华益军 章振海 王 展
张建中 陈晓亮 徐基珍 邹立勋 陈 俊

电网企业应急救援案例分析

编 写 人 员 吴剑凌 陈国明 孔 波 张顺生 邵明红 杨德超
蔡丽芳 张剑峰

p 前言

reface

近年来，我国各地台风、洪涝、冰雪、地震等自然灾害类突发事件频发，重特大火灾爆炸事故、道路交通事故、安全生产事故等事故灾难类突发事件也时有发生，这些突发事件不仅给人民群众生命财产造成重大损失，也给当地电网企业设备设施造成极大损坏。

党和政府高度重视应急管理和应急救援工作。在党的十八大报告中提出了“健全突发事件应急管理机制，维护社会公共安全，促进社会和谐稳定”的要求。“提升防灾减灾救灾能力”“强化突发事件应急体系建设”作为重要章节写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016—2020）规划纲要》。因此，加强应急管理和应急救援工作、提高预防和处置突发事件的能力，是关系人民群众生命财产安全的大事、是国家治理能力的重要组成部分、是构建社会主义和谐社会的重要内容、是坚持以人为本和执政为民的重要体现、是构建企业安全稳定长效机制的重要举措。

突发事件发生后，迅速组织开展应急救援，最短时间恢复电力供应，配合政府开展抢险救灾行动，是电网企业履行社会责任和义务的重要使命。国家电网公司贯彻落实国家应急管理法规制度，坚持“预防为主、预防与处置相结合”的原则，按照“统一指挥、结构合理、功能实用、运转高效、反应灵敏、资源共享、保障有力”的要求建立系统和完整的应急体系，按照“平战结合、一专多能、装备精良、训练有素、快速反应、战斗力强”的原则建立应急救援基干队伍，加强应急联动机制建设、提高协同应对突发事件的能力。

为加强应急救援骨干队伍的应急理论和应急技能培训，提高应急救援骨干队员的应急救援能力和技术水平，提升电网企业对各类突发事件的快速反应和有效处置能力，国网浙江省电力公司培训中心组织力量编写了《电网企业应急救援系列丛书》。本套丛书分：《电网企业应急管理基础知识》、《电网企业应急救援技术》、《电网企业应急救援装备使用技术》、《电网企业应急救援案例分析》四册。本套丛书既是一套针对应急救援骨干队伍的专业性培训教材，也是面向电网企业应急指挥人员、应急管理人员、应急抢修人员、电网企业员工以及社会民间应急救援人员的应急救援基础性知识读物。

鉴于编者水平有限，不足之处，敬请读者批评指正！

C 目录 atalog

前言

第一章 应急法律法规基础知识 1

- 第一节 应急法律体系 1
- 第二节 《突发事件应对法》 7
- 第三节 《安全生产法》中有关应急管理的规定 23
- 第四节 《电力安全事故应急处置和调查处理条例》 26
- 第五节 应急管理部门规章 35

第二章 应急救援基础知识 50

- 第一节 应急管理 50
- 第二节 应急救援 59
- 第三节 突发事件 63
- 第四节 风险、隐患与危机 66

第三章 应急管理 68

- 第一节 应急工作管理 68

第二节 应急体系建设	75
------------------	----

第四章 电网企业应急预案管理 ... 84

第一节 概述	84
第二节 危险源与风险分析	88
第三节 应急预案编制	102
第四节 应急预案评审、发布与 备案	114
第五节 应急预案培训与演练 ...	119
第六节 现场应急处置“一事一卡 一流程”编制	135

第五章 应急救援队伍建设与管理 ... 140

第一节 概述	140
第二节 应急救援基干队伍建设 ...	143
第三节 应急救援基干队伍管理 ...	147
第四节 应急专家队伍建设和 管理	153

第六章 应急救援安全保障 155

第一节 概述	155
第二节 应急救援安全保障机制 ...	157

第三节	应急救援抢险现场安全 工作	159
-----	------------------------	-----

第七章 应急救援综合保障 164

第一节	应急物资保障	164
第二节	应急通信保障	169
第三节	应急后勤保障	170
第四节	应急资金保障	173

第八章 舆情处置与媒体沟通 182

第一节	电网企业舆情处置	182
第二节	电网企业与新闻媒体 沟通	194
第三节	新闻发布会	200

第一章

应急法律法规基础知识



第一节

应急法律体系

一、应急法律的内涵

1. 应急法律的定义

应急法律，是一个国家和地区就突发事件应对工作而专门制定或认可的，处理国家权力之间、国家权力与公民权利之间以及公民权利之间复杂社会关系的法律原则和规范的总和，是常态法律的必然延伸。

2. 应急法律的基本功能和主要特征

在现代法治国家，为防止突发事件的巨大冲击力导致整个国家生活与社会秩序的全面失控，需要运用行政紧急权力并实施应急法律规范，来调整紧急情况下的国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间的各种社会关系，以有效控制和消除危机，恢复正常的社会生活秩序和法律秩序，维护和平衡社会公共利益与公民合法权益。这就是应急法律的基本功能。

应急法律的主要特征有以下五方面：

(1) 权力优先性。这是指在非常规状态下，与立法、司法等其他国家权力相比，与法定的公民权利相比，行政紧急权力具有



某种优先性和更大的权威性，例如可以限制或暂停某些法定或法定公民权利的行使。

(2) 紧急处置性。这是指在非常规状态下，即便没有针对某种特殊情况的具体法律规定，行政机关也可进行紧急处置，以防止公共利益和公民权利受到更大损失。

(3) 程序特殊性。这是指在非常规状态下，行政紧急权力的行使过程中遵循一些特殊的（要求更高或更低的）行为程序，例如可通过简易程序紧急出台某些政令和措施，或者对某些政令和措施的出台设置更高的事中或事后审查门槛。

(4) 社会配合性。这是指在非常规状态下，有关组织和个人有义务配合行政紧急权力的行使，并提供各种必要帮助。

(5) 救济有限性。这是指在非常规状态下，依法行使行政紧急权力造成行政相对人合法权益的损害后，如果损害是普遍而巨大的，政府可只提供有限的救济，如适当补偿（但不得违背公平负担的原则）。

具有这些特点的应急法律，不言而喻也具有对公民权利造成严重限制的可能性。

二、我国的应急法律体系

新中国建立迄今，特别是2003年全国大范围发生“非典”疫情之后，我国已经在应急管理领域制定大量法律法规，在一般性突发事件领域已经建立以《中华人民共和国突发事件应对法》为应对基本法、大量应对特定种类突发事件的分散单行立法与之并存的应急管理法律体系。其中，既有规定基本原则和制度的龙头法——《中华人民共和国突发事件应对法》，也有一事一规定的各类单行法，较好地实现了应急管理法治统一与具体领域特别应对相结合。

2007年8月30日颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》，结束了我国突发事件预防与应对无基本法的历史，是我国应急法

律建设的重要标志。作为规范突发事件应对工作的国家层面法律。《中华人民共和国突发事件应对法》加强了突发事件应对工作的统一性和规范性，首次系统、全面地规范了突发事件应对工作的各个领域和各个环节，确立了应对工作应当遵循的基本原则，构建了一系列基本制度，为突发事件应对工作的全面法治化和制度化提供了最基本的法律依据。

在《中华人民共和国突发事件应对法》之外，我国还存在大量单行立法。这些立法有的是关于突发事件应对的专门单行立法，如《中华人民共和国防震减灾法》、《破坏性地震应急条例》（国务院令 第172号）、《突发公共卫生事件应急条例》（国务院令 第376号）等；多数则是部门管理的行政立法中部分条款涉及突发事件的应对工作。单行立法的优点是针对性强，或者结合某类突发事件的特点，或者结合某个阶段应对工作的特点，规定更具针对性的应对措施。

数量众多的单行立法已经覆盖了突发事件的各个领域。《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。四大类事件之下又可以细分为诸多种类，如自然灾害包括地震、台风、冰雪、水灾等，基本覆盖了人类目前认识到的可能发生的各类突发事件。就其覆盖面而言，形式上已经覆盖了一般性突发事件领域中的各类灾种突发事件的应对。

（一）我国应急法律体系的纵向构架

就立法位阶分布而言，我国已经建立各层级相应的、立法层级完整的应急法律体系。应急方面的立法分布在宪法、法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章各个层级法律文件中。

1. 《宪法》中关于突发事件应对的法律规定

宪法条款主要涉及战争状态和紧急状态的决定和宣布，明确

了国家机关行使紧急权力的宪法依据，确定了国家紧急权力必须依法行使的基本原则。

2004年宪法修正案通过后，涉及战争状态和紧急状态的条款有三条：第67、80、89条。第67条第（18）项和第（20）项分别规定了全国人大常委会决定进入战争状态和紧急状态的权限。第80条规定由国家主席宣布进入战争状态和紧急状态。第89条规定国务院依照法律规定决定省、自治区、直辖市范围内部分地区进入紧急状态。

2. 法律层面的应急法律规范

法律层面制定了应对突发事件的基本法，即《中华人民共和国突发事件应对法》。法律层面关于突发事件的立法中有一部分是专门立法，包括《中华人民共和国防震减灾法》《中华人民共和国防沙治沙法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国传染病防治法》等。多数立法并非是关于突发事件预防和应对的专门立法，只是部分条款与突发事件的应对相关，内容相对简单，但由于规定在部门管理法中，又具有很强的针对性。如自然灾害类的《中华人民共和国水法》《中华人民共和国森林法》；事故灾难类的《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国煤炭法》；公共卫生事件类的《中华人民共和国食品卫生法》《中华人民共和国国境卫生检疫法》《中华人民共和国动物防疫法》；社会安全事件类的《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国国防法》《中华人民共和国兵役法》《中华人民共和国人民防空法》等。

3. 行政法规、部门规章层面的应急法律规范

行政法规层面分布的专门性立法数量最多，包括《核电厂核事故应急管理条例》（国务院令第124号）、《破坏性地震应急条

例》(国务院令第172号)、《突发公共卫生事件应急条例》(国务院令第376号)、《地质灾害防治条例》(国务院令第394号)、《军队参加抢险救灾条例》(国务院中央军委令第436号)、《重大动物疫情应急条例》(国务院令第450号)、《森林防火条例》(国务院令第541号),以及针对2008年汶川大地震后面临的艰巨而又复杂的灾后重建工作所制定的区域性立法——《汶川地震灾后恢复重建条例》(国务院令第526号)等。

4. 地方性法规与规章层面的应急法律规范

地方性法规数量最为庞大,规章的数量相对较少。地方性法规与规章的立法多数是实施性立法。此外,从国务院到地方各级人民政府还以《意见》《通知》等形式下发了大量内部文件,如《国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见》《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》《国家安全监督管理总局关于建设国家矿山危险化学品应急救援基地的通知》《民政部关于加强突发灾害应急救助联动工作的通知》《乌鲁木齐市人民政府办公厅关于印发乌鲁木齐市生活必需品应急预案的通知》等。

在立法之外,还建立了从中央到地方、从总体预案到专项预案和部门预案的突发事件应急预案体系,将立法规定具体化,但不少应急预案存在照抄照搬立法条款的现象,未真正实现应急预案的功能。

(二) 我国应急法律法规的类别

我国从1954年首次规定戒严制度至今,已经颁布了一系列与处置突发事件有关的法律、法规,各地方根据这些法律、法规又颁布了适用于本行政区域的地方立法,从而初步构建了一个从中央到地方的突发事件应急处置法律规范体系。

1. 战争状态法律规范

例如《中华人民共和国兵役法》《中华人民共和国预备役军



官法》《中华人民共和国人民防空法》《国防交通条例》（国务院中央军委令第173号）、《民用运力国防动员条例》（国务院中央军委令第391号）等。

2. 一般的紧急情况法律规范

基本法有《中华人民共和国突发事件应对法》。涉及某些单行的紧急状态法律规范，如《核电厂核事故应急管理条例》（国务院令第124号）、《电力安全事故应急处置和调查处理条例》（国务院令第599号）等。此外在我国批准和签署的国际条约、协议中，涉及一般紧急状态的条款多达20余处。

3. 恐怖性突发事件法律规范

恐怖性突发事件在一般紧急情况中危险度最高，《中华人民共和国反恐怖主义法》于2015年12月27日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过。2016年1月1日起实施。该法是中国首部反恐法，是一部规范政府和社会开展反恐怖工作的法律。

4. 骚乱性突发事件（群体性突发事件）法律规范

我国现阶段应对骚乱的主要法律是《中华人民共和国戒严法》，还有《公安机关人民警察内务条令》第13条、《民兵战备工作规定》第39条等。

5. 灾害性突发事件法律规范

目前我国的灾害性突发事件法律主要包括：地震灾害法律、地质灾害法律、防汛抗旱法律、森林防火法律、草原防火法律等。

6. 事故性突发事件法律规范

我国关于事故防治的立法范围非常广泛，立法形式涉及法律、行政法规、地方性法规和规章。主要的事故防治法律包括：生产安全事故法律、道路交通事故法律、铁路行车事故法律、民

用航空器飞行事故法律、水上航运事故法律、城市地铁事故法律、核事故法律、火灾事故法律等。

7. 公民权利救济法律规范

涉及公民、法人和其他组织的合法权益由于公共危机的行政应急措施受到损害之后的补救机制，包括行政复议、行政诉讼、国家赔偿和补偿方面的法律规范。



第二节 《突发事件应对法》

《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2007年8月30日通过，自2007年11月1日起施行。《突发事件应对法》有总则、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、法律责任和附则共计七章七十条，主要规定了突发事件应急管理体制、突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面的基本制度，并与宪法规定的紧急状态法条和有关突发事件应急管理其他法律作了衔接。

一、立法背景与立法原则

1. 立法背景

《突发事件应对法》是新中国第一部应对各类突发事件的综合性法律，其颁布实施对于提高全社会应对突发事件的能力，预防和减少突发事件的发生，及时有效地控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，保护人民生命财产安全，维护国家安全、



公共安全和环境安全，构建社会主义和谐社会具有重要意义。这部法律的公布实施，标志着我国突发事件应对工作全面迈入制度化、规范化、法制化的轨道。

首先，我国是一个自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件较多的国家。从自然的角度的分析，我国是世界上受自然灾害影响最为严重的国家之一，灾害种类多、发生频率高、危害程度大；从社会的角度的分析，这些突发事件经济损失大、影响范围广、社会关注高。随着社会的发展和进步，人们对美好生命的珍爱、财产损失的关注、应急救援的期望、社会稳定的渴望，比以往任何时候都要高。突发事件必然会引起社会的高度关注，但如果应急处置失当，就有可能出现社会危机。

提高各级政府依法处置突发事件的能力，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，是当前中国应急法制建设面临的一项紧迫任务。突发事件的应对，尤其是应急处置，不能仅仅依靠经验，更重要的应当依靠法制。现代社会应对突发事件有着自身规律，往往需要行政主导，以提高应对效率，减轻危害。这就需要赋予行政机关较大的权力，同时更多地限制公民的权利。但是这种权力往往具有两面性，运用不当就导致权益失衡。因此，无论是行政紧急权力的取得和运作，还是对公民权利的限制或者公民义务的增加，都需要依法应急、按章办事。尤其在应对突发事件等特殊情况下，更要依法办事。显而易见，制定一部这样的法律是当务之急。

其次，我国政府高度重视突发事件的应对工作，采取了一系列措施，建立了许多应急管理制度。特别是近些年来，国家高度重视应对突发事件的法制建设，制定了大量的涉及突发事件应对的法律、行政法规、部门规章和有关文件。同时，国务院和地方各级人民政府初步建立突发事件应急预案体系，强化应急管理机