



China Emergency
Management Report 2016

中国应急管理报告

2016

主编 洪 毅

国家行政学院出版社



China Emergency
Management Report 2016

中国应急管理报告

— 2016 —

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. 2016 / 洪毅主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2016. 11
ISBN 978-7-5150-1893-5

I. ①中… II. ①洪… III. ①突发事件—公共管理—研究报告—中国—2016 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 272594 号

书 名 中国应急管理报告 (2016)
作 者 洪 毅 主编
责任编辑 李雪菲
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) 68928866 68922366
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010) 68928639
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2016 年 11 月北京第 1 版
印 次 2016 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 19.5
字 数 330 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1893-5
定 价 60.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

《中国应急管理报告（2016）》编委会 组成人员

主 任：

洪 毅 全国人大常委会委员、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

王海军 国家安全生产应急救援指挥中心副主任

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

焦 勇 天津市人民政府应急办主任

鲁 明 湖南省人民政府应急办主任

陈建华 云南省应急委办公室专职副主任

张正清 宁夏回族自治区人民政府应急办主任

赵 琰 新疆维吾尔自治区人民政府应急办副主任

《中国应急管理报告（2016）》编辑部 组成人员

编辑部主任：邹积亮

编辑部成员：汪涌泉 王成玉 吴敬 米燕平
黄昊 成大荣 付振勇

目 录

第一部分 权威要论

1. 构建全方位立体化的公共安全网
..... 国家行政学院原副院长 洪 毅 3
2. 明晰思路定位 强化能力建设 推动安全生产应急管理工作再上
新台阶 国家安全生产监督管理总局副局长 孙华山 12
3. 在 2015 年全国卫生应急工作会议上的讲话
..... 国家卫生和计划生育委员会副主任 崔 丽 22

第二部分 2015 年全国应急管理工作总体概况及分析

- 2015 年突发事件应对工作总结评估报告 33

第三部分 2015 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
 - 2015 年全国防汛抗旱防台风工作总结报告 45
 - 2015 年重大气象灾害应对工作评估分析报告 50
 - 2015 年地震灾害应对工作总结评估报告 61
 - 2015 年全国地质灾害应对工作总结评估报告 69



2015 年农业应急管理工作综述	76
2. 事故灾难类突发事件应急管理概况及分析	83
2015 年安全生产事故灾难应对工作总结评估报告	83
2015 年突发环境事件应对工作总结报告	101
3. 公共卫生类突发事件应急管理概况及分析	106
2015 年公共卫生类突发事件应对工作总结评估报告	106

第四部分 2015 年应急管理工作创新专题分析

1. 应急预案	121
农业突发公共事件应急预案体系建设	121
大型企业集团应急预案体系建设与创新实践	127
2. 应急演练	131
坚持真抓真练真演 全面提高应对能力	131
3. 科普宣教	140
夯实基础稳步推进卫生应急学科发展	140
紧贴“品质西安”建设实际 推动应急科普宣教工作创新发展	145
4. 能力建设	151
“十二五”时期气象部门监测预警能力建设	151
5. 应急值守	158
着眼形势发展 有效履行应急值守职能	158
6. 应急联动	164
宁夏回族自治区区域应急联动机制建设	164
山西省民航机场管理局“4+2”应急联动机制建设	170
7. 应急平台	177
推进新疆维吾尔自治区应急平台体系建设的经验和思考	177

以应急平台体系建设为抓手 不断推进应急管理工作科学化水平	183
8. 网络舆情	188
2012—2016 互联网环境舆情事件分析	188
9. 制度建设	206
青岛市创新实施“标准化+应急管理”新模式经验做法	206
以制度建设为先导 全面提升应对突发事件能力	216

第五部分 2015 年应急管理典型案例介绍与分析

1. 12 月 19 日至 25 日京津冀霾天气过程气象服务分析	225
2. “东方之星”号客轮翻沉事件湖南应急救援与善后处置案例	228
3. 甘肃陇星铋业有限公司选矿厂尾矿库溢流井破裂致尾砂泄漏事件案例	235
4. 沈海高速“10·16”交通事故处置案例	240
5. 沪昆高速湘潭段“9·25”重大道路交通事故应急处置案例	245
6. 天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故基层应急疏散案例	251
7. 天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故环境应急案例	260
8. 天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故医学救援工作案例	268
9. 应对中东呼吸综合征输入性疫情典型案例分析	272

第六部分 2015 年全国应急管理工作大事记

2015 年全国应急管理工作大事记	279
-------------------------	-----

第一部分



权威要论

1 构建全方位立体化的公共安全网

——在“中国应急管理创新论坛 2015”的主旨演讲

国家行政学院原副院长 洪 毅

(2015 年 12 月 12 日)

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,由国家行政学院应急管理培训中心与公安部办公厅、民政部救灾司、国家卫生计生委应急办、国资委综合局、国家安全生产应急救援指挥中心共同举办的“中国应急管理创新论坛 2015”,今天在国家行政学院顺利召开了。在此,我谨代表国家行政学院及会议承办方中国应急管理学会对论坛的召开表示衷心的祝贺,对各位嘉宾和朋友的到来表示诚挚的欢迎!

本次创新论坛,将就“构建全方位、立体化的公共安全网:相关实践创新与未来远景规划”这一重大问题进行交流研讨,客观评估当前国家公共安全形势,探讨国家公共安全发展战略与“十三五”时期应急体系建设规划,为国家公共安全与应急管理工作建言献策。2015 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,是全面深化改革的攻坚时期,是全面推进依法治国的关键时期。党的十八届五中全会强调指出,加强和创新社会治理,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。牢固树立安全发展观念,坚持人民利益至上,健全公共安全体系,完善和落实安全生产责任和管理制度,加强安全生产基础能力和防灾减灾能力建设



设,切实维护人民生命财产安全。可见,构筑全方位、立体化的公共安全网,是维护最广大人民群众利益的根本要求,是全面推进公共安全工作的重要抓手,能够最大限度地预防突发事件,减少突发事件造成的生命财产损失,促进社会和谐稳定,意义十分重大。

构筑全方位、立体化的公共安全网,既要注重现有公共安全与应急管理工作创新,又要从系统工程的角度对公共安全网的构建做出远景规划。为此,要瞄准我国当前公共安全形势与应急管理工作面临的突出问题,紧密围绕“四个全面”的战略布局,牢牢把握推进国家治理体系和治理能力现代化的总要求,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,加强对全局性、战略性、根本性重大问题的前瞻性研究,推动国家公共安全体系建设。下面,我就如何推动国家公共安全体系建设,尤其是构筑全方位、立体化的公共安全网同大家一起探讨和交流五个方面的问题。

一、客观分析公共安全形势挑战

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、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务,党的十八届四中全会提出加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求,党的十八届五中全会提出牢固树立安全发展观念、坚持人民利益至上、完善和落实安全生产责任和管理制度的任务。这一系列的工作部署,凸显了党和国家对维护公共安全工作的高度重视。分析当前我们所面临的公共安全形势与挑战是开展公共安全与应急管理工作的基本出发点,构筑公共安全网,必须全面、系统、客观科学地分析当前公共安全形势变化的新特点和新趋势。

一是科学分析当前我国公共安全形势变化特点。党的十八届五中全会审议通过的“十三五”规划建议指出,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。我们要准确把握战略机遇期内涵的深刻变化,更加有效地应对各种风险和挑战,继续集中力量把自己的事情办好,不断开拓发展新境界。“十三五”时期是我国经济社会发展极为重要的时期,我国新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步协调发展,与此同时,世界

多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化趋势日益深入,各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多,传统安全威胁和非传统安全威胁交织,我们将面临更加复杂多变的国内外发展环境。当前,我国公共安全形势总体是好的,但地震、洪涝、干旱、台风等灾害影响较为突出,2014年受灾人口达2.4亿人次,死亡1818人;重特大生产安全事故时有发生,2014年各类生产安全事故30.5万起,死亡6.8万人;公共卫生和社会安全领域也存在不少风险挑战,特别是近一个时期,“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件、“6·1”长江“东方之星”号客轮翻沉事件、“8·12”天津港瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故等重特大公共安全事件,造成了重大损失和严重影响。因此要安而不忘危、治而不忘乱,增强忧患意识和责任意识,始终保持高度警觉。《大学》有言:“物有本末,事有终始,知所先后,则近道矣。”公共安全网的构筑必须要追本溯源,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,科学谋划公共安全网。2014年4月15日,习近平总书记主持召开中央国家安全委员会第一次会议并发表重要讲话。他强调,当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂。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。2015年7月1日颁布实施的《中华人民共和国国家安全法》(以下简称《国家安全法》)第二条规定:“国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力。”第三条规定:“国家安全工作应当坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,维护各领域国家安全,构建国家安全体系,走中国特色国家安全道路。”《国家安全法》以法律形式对政治安全、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11个领域的国家安全任务进行了明确,上述11个领域正是习近平总书记所提出的总体国家安全观的构成,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。健全公共安全体系,构筑公共安全网,必须坚持以总体国家安全观为指导,坚持底线思维,充分考虑重点领域与关键风险因素,科学地确定公共安全网的覆盖范围。

二、加强应急管理体制机制创新

党的十八届五中全会提出创新的发展理念,创新是引领发展的第一动力,构筑公共安全网必须以体制机制与管理理念创新为动力。以创新驱动发展,把创新摆在应急管理工作的核心位置,不断推进体制机制创新和理论研究创新,确保公共安全与应急管理工作的不断进步。

一是推动体制机制创新,确保公共安全体系有效运行。经过 10 余年的积累,我国应急管理体制机制建设取得了长足进展和显著成效,以“一案三制”为核心内容的应急体系基本完备,突发事件应对能力显著提升。近年来,我国及时应对南方低温雨雪冰冻、汶川特大地震、玉树强烈地震、舟曲特大山洪泥石流、庐山强烈地震等自然灾害,有效开展王家岭煤矿特大透水事故、“东方之星”客轮翻船事件、天津港特别重大火灾爆炸事故等事故灾难的救援行动,科学防控甲型 H1N1 流感、高致病性禽流感等公共卫生事件,妥善处置拉萨“3·14”、乌鲁木齐“7·5”事件以及昆明“3·1”云南昆明火车站严重暴力恐怖案件,成功组织了我国在利比亚人员大规模撤离行动等,最大限度地减少了突发事件造成的生命财产损失。不过,我们必须清醒地看到,与有效应对复杂多变的公共安全形势要求相比,与经济社会快速发展的形势要求相比,与最大限度地保障人民群众生命财产安全的要求相比,我国应急体系建设还存在着薄弱环节,我国的应急管理工作还有差距。针对当前我国公共安全与应急管理工作中存在的薄弱环节与重点难点问题,要积极探索应急管理体制机制创新工作,加强应急管理顶层设计工作,有关研究部门要发挥应急智库作用,就国家应急管理体系建设问题深入研究,切实解决应急管理工作中的难点问题,相关的政策建议要切实可行,落到实处;推进应急管理跨部门、跨区域信息共享和应急协作联动机制建设,尤其是突发事件应对过程中的信息共享与协同,建立起标准化的应急指挥体系;进一步强化地方的应急管理责任,建立起责、权、利相结合的属地管理机制,不断提高地方突发事件应急处置能力;完善军地应急管理联动机制,实现应急管理体系与国防动员体系的有效融合,进一步提高军地协同应对突发事件的能力;发挥各级应急指挥平台的枢纽作用,推进应急指挥平台与城市管理平台融合,完善集城市管理、应急管理于一体的城市运行指挥平台,建立各地区应急管理数据库共享机制,实现各地各级各类应急

管理数据动态管理。

二是创新公共安全理论与应急管理理念,为做好新形势下公共安全工作提供思想引领。“理念是行动的先导”,发展理念正确,发展方向就对头,发展成效就明显。当前,应急管理理论问题的研究需要引入一些新的理念与研究方法,如抗逆力(Resilience)、可靠性(Reliability)、脆弱性(Vulnerability)、鲁棒性(Robustness)、业务连续性管理(Business Continuity Management)等概念在应急管理与防灾减灾领域的应用。近年来,发达国家纷纷运用这些新理念、新方法,来指导和推动应急管理实践工作。例如,美国组织实施了《国家应急规划情景》重大研究计划,总结提出15种重大突发事件情景是美国面临的最严重风险和挑战,这些情景被列为国家应急准备战略最优先考虑的应对目标,并进一步把这15种重大突发事件情景整合集成为具有共性特点的8个重要情景组,使应急准备的重心更加聚焦。英国在应急管理中强调“抗逆力”建设,并通过在全国范围开展风险评估和业务连续性管理来提高各类组织的“抗逆力”。此外,在互联网时代背景下,要确立合作、互通、共享理念,增强公共安全网的系统性、整体性、协同性;在国家大数据战略下,以《促进大数据发展行动纲要》为指导,推动大数据在公共安全治理上的应用,以大数据提升政府的科学决策水平,推进公共安全工作科学化、专业化、精细化;在国家标准化战略下,贯彻落实国务院颁布实施的《深化标准化工作改革方案》,公共安全与应急管理工作要以标准为牵引,构建公共安全应急标准体系,推动公共安全工作的标准化、规范化。

三、建立多方参与社会治理机制

多方参与是现代社会治理的价值取向和基本方式,社会公众的积极参与是全方位、立体化的公共安全网的重要组成部分。习近平总书记指出,要坚持群众观点和群众路线,拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径。要把公共安全教育纳入国民教育和精神文明建设体系,加强安全公益宣传,健全公共安全社会心理干预体系,积极引导社会舆论和公众情绪,动员全社会的力量来维护公共安全。“十三五”规划建议指出:“建设平安中国,完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。”2015年3月18日在日本仙台市召开的第三届世界减灾大会通过的



2015年后全球减灾领域新的行动框架——《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》指出,要鼓励当地社区和居民积极参与,采取适合当地社区和居民的防灾减灾措施,保护群众生命财产安全。美国《全国应急准备系统》指出:“国家应急准备系统的力量依赖于如何确保整个社会有机会参与实现国家安全和抗逆力的目标。”近年来,各国都把公众个体、社会组织、企业等作为公共安全工作的重点,强调发挥社会力量在公共安全中的积极性、主动性、创造性。例如,作为灾害多发国家,日本提出了“公助·共助·自助”的减灾理念,并在法律中明确了各级政府、企业、社团和公民个人的权力、职责和义务,强化了“自救、互救、公救”相结合的合作关系。美国总统奥巴马提出了“全社会力量”(whole of community)的概念,旨在动员全社会的力量加强公共安全工作。

从政府发挥公共服务职能角度出发,政府理应在公共安全体系建设中发挥主导作用,在各类突发事件预防与应急处置过程中发挥不可替代的作用。但政府在公共安全体系建设中所能投入的资源有限,单纯依靠政府建设公共安全网很难实现全覆盖;同时政府部门受到法规和层级的限制,当面临突发的非常态事件时,往往因缺乏紧急应变与弹性调整的能力而导致对突发事件处置不力。为此,公共安全网的构建,不仅需要纵向层面的垂直协调合作机制,即从中央到地方政府的协调联动,也需要水平协调机制,即政府与企业、社会组织的协调合作。构筑全方位、立体化的公共安全网,政府和社会要各归其位、各担其责,要摒弃单纯依靠政府“包打天下”的做法,要通过拓展渠道、转变方式、创新手段来鼓励和引导企事业单位、社会组织、人民群众参与公共安全治理,发挥跨部门、跨领域、跨层级的组织间合作力量,充分发挥各自的资源、技术、经验等专长,做到优势互补与共享,完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,最终实现“1+1>2”的协同治理效应,推进公共安全治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。

四、切实夯实基层基础应急能力

习近平总书记强调,维护公共安全体系,要从最基础的地方做起,坚持重心下移、力量下沉、保障下倾。基层基础应急能力建设既是根本性任务,也是紧迫性工作。求木之长者,必固其根本,“基础不牢,地动山摇;基础扎实,坚如磐石”。基层是公共安全的前沿阵地,既在第一时间面对公共安全威胁又在第一