

做好国际化城市危险品事故的应急管理

杨鸿柳

北京市社会科学院 北京

【摘要】树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力。如今新冠疫情日趋稳定，世界各国都纷纷加大力度促进本国经济复苏。危险品安全是安全管理的重要一环，随着经济复苏速度的持续加快，国际化城市建设中也面临危险品事故频发的严峻问题。本文大致从危险品的存储管理、物流运输及事故发生后的应急对策三个方面，对比美国、德国、日本等国外各国不同的处理经验教训，为国际化城市危险品管理提出一些建议。

【关键词】国际化城市；危险品事故；应急管理

【基金项目】教育部哲学社会科学重大课题攻关项目：“中国坚持和平发展道路重大问题研究”（20JZD009）；北京市社会科学院青年项目“多措并举发展后疫情时代北京城市外交”（2022B207）

Emergency Management of Dangerous Goods Accidents in International Cities

Hongliu Yang

Beijing Academy of Social Sciences Beijing

【Abstract】Dangerous goods safety is an important part of safety management. With the continuous acceleration of economic recovery, the construction of international cities is also faced with the serious problem of frequent dangerous goods accidents. This paper compares the experiences and lessons of the United States, Germany, Japan and other foreign countries from three aspects of dangerous goods storage management, logistics transportation and emergency countermeasures after accidents, and puts forward some suggestions for the management of dangerous goods in international cities.

【Keywords】International City; Inflammables and Explosives; Emergency Management

1 各国危险品管理法律法规

1.1 欧盟危险品安全管理法案

欧盟通过严格的REACH制度和CLP法规对危险品进行管理。欧盟化学品管理政策的核心是2007年正式生效的《化学品注册、评估和许可制度》（REACH制度）。2008年，欧盟又发布《化学物质和混合物分类、标签和包装条例（EC-1272/2008）》（CLP）。

1.2 美国危险品安全管理法案

美国危险品相关的法律主要有：①《职业安全与健康法》（1970年）；②《有毒物质控制法》（1976年颁布，2003年修订）；③《固体废物资源保护和

回收利用法》（1976年）；④《联邦危险物质法案》；⑤《危险物质运输法》（1975年）。另外，美国针对化工产品在内的危险品制订了严格的法律法规和监控体系，与化学危险品相关的法律法规就高达13部。

1.3 英国危险品安全管理法案

英国涉及危险品相关的法律主要有：①专门针对危险品事故的《劳动安全健康法》（1974年）；②防范危险品事故发生、减轻事故影响的《主要事故危险控制法》（1999年）；③《化学品（危险信息和供应包装）法》（2002年）；④《危险健康物质控制法》（2002年）。

1.4 德国危险品安全管理办法案

德国《联邦污染防治法》是其环保、安全工作的基本法律，与《消防法》《联邦防泄漏法》《处理有害物质的特殊规定》《联邦污染防护条例》及欧盟《塞维索 II 准则》、REACH 和 CLP 法规等共同构成化工企业环保、安全工作的法律法规框架体系。此外，欧盟理事会包括适应技术进步所做的各项修订作为最低标准，都被转换成德国法律法规的规定。

1.5 现有危险品管理办法案中存在的问题

目前我国国际化城市的危险品管理法律法规、政策文件等正在趋于完善，并形成了较为规范的安全管理体系，但同时存在以下几个方面隐患：①危险品管理法律法规数量多，但效力有限；②危险品事故责任承担比例不合理，政府企业权责不明确；③监管主体多，权责划分不清晰或不稳定。所以在多个管理部门的影响下，各部门应当首先明确自身的责任，进行协同运作和管理，才能实现政策的有效实施，风险的有效管理。

2 国外危险品物流运输管理

2.1 制定国际安全规范

针对危险品物流运输，联合国统一制定了《危险货物运输规章范本》，涵盖各种运输方式的基础性规则。联合国欧洲经济委员会针对公路危险货物运输，制定了《危险货物国际道路运输欧洲公约》（以下简称 ADR）。目前，该公约已被德国、美国、加拿大等 43 个国家接受和采用。美国按照联合国规章范本的要求，结合本国实际情况，制定了《危险货物运输规则》，涵盖各种运输方式，包括危险货物定义、罐体制造、货物包装、车辆技术条件、运输操作、货物装卸等各环节^[1]。日本危险货物运输管理制度集中在《消防法》，该法对危险货物生产准入、申请机制、研究场所的位置、消防、管理、存储和运输等方面都制定了标准^[2]。

2.2 明确管理主体与职责范围制定严格的准入条件

美国、欧盟等国家和地区的危险货物运输以一个或数个管理部门为主要部门，并赋予其明确企业、车辆、从业人员资格准入，车辆安全技术条件管理，货物装载、运输过程监管、路面执法、卸载等各环节要求的权力，其他部门配合主要部门处理相关工作。同时，这些国家和地区对相关责任人职责进行了细分。

欧盟明确了托运、承运、收货、装货和充装人员的职责要求。

2.3 建立有效的监管机制与丰富的监管手段

美国运输部建立了机动车承运人监管体系，主要包括数据收集、量化分析、安全评估、监督检查 4 个环节，从事故情况的 7 个方面量化分析哪些环节企业违法率较高、安全风险大，并按照“红、黄、蓝”三级进行分类评估，根据量化分析和分类评估结果，有针对性地采取发放警告书、加强路检路查等分类管理措施，提升监管效率。加拿大运输部及各州运输部均设有危险货物运输监管部门，加拿大运输部还建立了直属危险货物运输执法队伍。加拿大运输部还建立了托运人安全量化评估体系，从托运货物的风险程度、运输量、运输距离、运输频次等方面对托运人安全风险进行量化评估，对风险较高的托运人进行有针对性的指导和监管^[3]。

3 国外针对危险品事故的应急管理

3.1 制定法律将应急管理标准化

美国的应急管理体系特点主要包括统一管理、属地为主和分级响应，美国联邦政府在 2004 年发布了标准化文件 NIMS，围绕美国应急管理的 3 大特点，提出了应急管理的整体战略框架，其内容可以指导应急管理的整个周期和流程^[4]。

与其他国家不同，日本在应急管理领域形成了其他国家无法比拟的防灾减灾救灾法律法规体系。日本先后颁布了各类应急管理法律法规 200 余部，并且依据《灾害对策基本法》，各地方（包括道、府、县）都制定了相应的地方法规。除了法律法规，日本政府还制订了《大规模灾害时消防及自卫队相互协助的协议》等多项规章制度，各级政府还按照日本政府要求制订了防灾基本预案、防灾业务预案、地域防灾预案等一系列的防灾预案^[5]。

3.2 健全应急体系，提高救援效率

加拿大，运输部下设应急中心，为危险货物运输企业、社会公众、相关救援力量提供 24 小时电话咨询。各省设有应急分中心，负责处理本省的应急事务。应急中心建有功能强大的数据库，按照地区和危险货物建立专家库系统。同时，加拿大建有 2 个应急演练培训基地，每年相关从业人员都要在此接受理论和实践培训^[6]。

日本东京都的防灾应急管理体系可根据时间划

分为三个阶段：在灾害发生前的“预防对策”；灾害发生后 72 小时内的“应急启动对策”；灾害发生 72 小时后的“复原对策”。^[7]此外，东京都《地域防灾计划》强调东京都政府部门之间，在分工的基础上进行一体化协作。东京都政府同各商业团体、企业签订了大量支援协议，展开合作；同时重视向居民普及防灾知识，将居民的参与及其能力建设视为东京都防灾应急管理体系不可或缺的组成部分^[8]。

3.3 建立城市综合应急指挥系统

作为美国纽约市市政府的常设机构和应急管理的最高指挥协调机构，市危管办是纽约应对各种突发公共事件的核心。危管办设置有健康和医疗科、人道服务科、危机复苏和控制科、国安委。主要工作为：危机监控、危机处理以及信息发布。危机事件发生前，开展宣传教育；危机事件发生时，及时传递信息^[9]。

日本东京都设置综合防灾部，并在部内设立危机管理总监，创建知事直管型危机管理和政府各个机构部门统一应对危机事件的管理体制。危机管理总监在事件发生时辅助知事，由知事综合协调各个部门。警视厅、自卫队、消防厅抽调职员，由危机管理总监管理。综合防灾部在组织制度上强调信息统筹管理、提升事件应对能力水平和强化区域合作三个功能。同时，东京都成立地区防灾危机管理对策会议，加强区域合作^[10]。

3.4 建立城市综合应急指挥系统的相关建议

城市综合应急指挥系统主要作用于应急响应阶段，以提高应急响应能力。城市综合应急智能指挥调度系统的依据就是“一案三制”，即“预案、体制、机制、法制”。而其建设目标是建设以城市综合应急指挥中心为核心，各部门、基层应急指挥中心为节点，“上下贯通、左右衔接”的综合应急平台。以应急指挥业务为导向，可视化指挥调度平台为支撑，综合集成视频图像、GPS 定位、GIS 地图、大屏显示、多媒体融合通信、视频会议及无线图传等各种技术手段，解决与上级应急平台、本级各部门指挥中心互联互通，实现监测监控、信息报告、调度指挥和现场图像采集等主要功能，实现应急智能指挥调度处置。

参考文献

[1] Forigua J, Lyons L. Safety Analysis of Transportation Ch

ain for Dangerous Goods: A Case Study in Colombia [J]. Transportation Research Procedia, 2016, 12: 842–850.

- [2] F. I. Khan, S. A. Abbasi. Accidents during transportation of hazardous chemical [J]. Chemical Weekly, May.
- [3] 公安部道路交通安全研究中心. 危险货物运输安全管理国外做法有哪些? [J]. 中国应急管理报, 2020, 6(20): 第 6 版.
- [4] 郭恩玥, 王耀禄, 吴亮, 等. 国际应急管理体系研究对我国应急管理的启示 [J]. 中国石油和化工标准与质量, 2019, 39(20): 74–75, 79.
- [5] 钟金花. 他山之石: 美国、日本应急管理体系面面观 [J]. 湖南安全与防灾, 2018, (5): 20–21.
- [6] 刘辉萍. 美国联邦应急管理局的综合应急管理理念及对我国的借鉴 [J]. 改革与开放, 2018(1): 61–63.
- [7] 东京都政府. 东京都的组织·各局的主页 [EB/OL].
- [8] 东京都防灾主页. 东京都的危机管理体制 [EB/OL].
- [9] 隋建波, 孙刚. 中美应急管理综合对比研究 [J]. 中国减灾, 2013(1): 42–44.
- [10] 李杰. 全球特大城市应急体系建设的经验与借鉴 [J]. 党政论坛, 2017(2): 54–57.
- [11] 刘雨之. 国外危险品物流理论和对策研究 [J]. 物流工程与管理, 2020. 06. 050.
- [12] 刘行国. 城市综合管理和应急联动系统软件构架的设计与实现 [J]. 计算机应用与软件, 2018(5): 35–38.
- [13] 郑万波. 突发事件应急信息平台体系的技术构架共性分析及借鉴 [J]. 现代矿业, 2016(9): 103–107.

收稿日期：2022 年 9 月 14 日

出刊日期：2022 年 10 月 26 日

引用本文：杨鸿柳，做好国际化城市危险品事故的应急管理 [J]. 科学发展研究, 2022, 2(5): 51–53
DOI: 10.12208/j.sdr.20220153

检索信息：RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网 (CNKI Scholar)、万方数据 (WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明：©2022 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS