

# 国家标准《地震灾害紧急救援队伍建设规范》编制说明

## 一、制订规范的背景和依据

近年相继发生汶川大地震、青海玉树地震、甘肃舟曲泥石流等特大自然灾害，造成重大的人员伤亡和财产损失。我国政府高度重视自然灾害的预防和救援工作。《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国防震减灾法》、《国家破坏性地震应急条例》等法律法规明确了地震灾害救援的主体力量，并赋予了相关的责任和义务。

2001年国家地震紧急救援队组建以来，全国31个省均依法组建了不同规模的地震灾害紧急救援专业队伍。汶川大地震后，中央军委又提出了在全军组建5万人的专业救援队伍的指示，武警部队已于2010年率先依托分部在全国各地的33支工化分队组建了专业的救援队。目前为止，全国省一级的地震灾害专业救援队已达76支。但是由于我国没有这方面队伍建设的规范和标准，加之条块分割的管理体制，在专业救援队伍的组建方面没有相应的规范要求，存在各自为政，无规可循问题。在大震巨灾面前，难以实现统一领导，统一指挥，资源共享的要求。

《中华人民共和国防震减灾法》第五章地震应急救援、第五十四条规定：国务院建立国家地震灾害紧急救援队伍；省、自治区、直辖市人民政府和地震重点监视防御区的市、县人民政府可以根据实际需要，充分利用消防等现有队伍，按照一队多用、专职与兼职相结合的原则，建立地震灾害紧急救援队伍。

地震灾害紧急救援队伍应当配备相应的装备、器材，开展培训和演练，提高地震灾害紧急救援能力。

地震灾害紧急救援队伍在实施救援时，应当首先对倒塌建筑物、构筑物压埋人员进行紧急救援。

因此，依法制订《地震灾害紧急救援队伍建设规范》（以下简称：《规范》），对规范救援队伍建设，合理配置救援装备器材，科学开展培训考核，使各级救援队伍尽快达到相应的能力指标要求均具有十分重要的指导意义。

## 二、国内外规范制定概况

目前我国的各种专业救援力量隶属不同的主管部门，不同行业、部门各管各的事，队伍组建的任务与目标体现部门的权利与利益方面的问题较为突出，没有统一的组建规范和起动条件，造成联动效率低，地方政府协调难度大。而美国联邦应急管理局（FEMA）集成了从中央到地方的救灾体系，建立了一个统合军、警、消防、医疗、民间救难组织等单位的一体化指挥、调度体系，一遇到重大灾害即可迅速动员一切资源，最大限度地降低灾害损失。俄罗斯紧急状态部最能反映俄应急管理的特点，它是针对自然和技术灾害的责任部门，直属总统。紧急状态部的应急资源高度集中，直接指挥一支由现役军人组成的应急救援队伍，在应急处理阶段承担一切组织、指挥、抢险甚至新闻发布功能。英国、德国、日本等国家也通过法律、法规的形式对专业救援队伍建设提出了标准和要求。联合国也制发了《国际搜索与救援指南和方法》对国际救援队的建设提出了要求。对制订这一规范有很重要的借鉴意义。

## 三、主要工作过程

该标准项目列入 2010 年国家标准制修订计划，计划编号为 20100740-T-419。2010 年春节过后，根据中国地震局震灾应急救援司的要求，我们就开始着手《规范》相关内容的调研和资料收集工作，6 月份上报了立项文件，12 月中国地震局政策法规司以中震法函[2011]27 号下发编制任务的通知，2011 年 1 月 26 日上报了项目任务书，明确了负责部门和项目组成人员以及工作进度安排等事宜。

2011 年 2 月至 5 月，完成《规范》第一稿的编写任务。

2011 年 6 月至 7 月，对第一稿通过网络和纸介文档，发往黑龙江、山东、山西、云南、浙江及中国地震局有关司室征求有关方面人员（20 多人次）的意见，并对意见进行了消化和吸收。

2011 年 8 月 1-2 日，中国地震局震灾应急救援司和政策法规司在北京召开了《规范》启动会议。震灾应急救援司尹光辉副司长、王志秋处长先后介绍了这项标准的编制背景和意义，同时强调指出，该《规范》是各级地震灾害应急救援队建设的基本依据，也是地震救援

其它国家标准和规范编制的依据。因此，必须认真搞好调研，广泛汲取各方面的意见和建议，使其对队伍建设具有较好的指导意义。政策法规司标准处李成日处长阐明了标准编制与一般地震科研项目在方法上的区别，提醒编制组成员要时刻按照标准研究的方法和要求进行文本和相关技术文件的撰写。会上，项目负责人介绍《规范》第一稿编写工作情况，并对第一稿内容和文字进行了认真讨论。初步确定了标准的定位、范围、编目框架等主要内容，形成了第二稿的框架。会后，编制组成员根据分工，进行了更加深入的调研和修改工作。

2011年8月至年底，编制组成员根据分工，按照8月份的会议精神，分别对第二稿的框架进行了补充和修改。

2012年2月至3月，编写组赴38军工兵团、山西、云南等地进行了实地调研，召开由地震部门、解放军、武警、消防等部门领导和专家参加的座谈，对《规范》中的基本要求、结构功能、岗位职责、队伍规模、装备配置与后勤保障、队伍训练与考核等内容逐一进行了讨论，被调研省份的地震部门给予了积极的配合，使实地调研工作取得了很好的效果。

2012年4月9日，搜救中心吴建春主任听取编写组工作汇报，并提出具体要求，相关人员再次进行了统稿，形成了《规范》的第三稿。特别是在队伍的分级指标、队伍和队员的岗位职责、训练考核标准等方面进行全面丰富。

2012年5月7日，中国地震局震灾应急救援司和政策法规司在国家地震紧急救援训练基地再次召开地震救援标准工作会议，对《规范》进行比较全面的修订，进一步明确了该《规范》属于上位文件，是制订其它地震救援技术标准和规范的依据，面上的问题要考虑全面，具体内容不易过细，为下位标准的制订留有余地。同时提出规范的名称修改为：地震灾害救援队伍建设规范，编制组综合各方面的意见，形成了《规范》的第四稿。并网络和函件的形式广泛征求了各方面的意见。

2012年6月14-20日，编制组又赴山东、陕西等省市组织地震、公安消防、武警部队等部门的领导和同志进行了座谈，进一步就《规

范》内容的完整性、合理性听取各方面的意见。调研中，普遍认为救援队的分级不易过细，各地各行业可以结合当地的震情严重程度、经济和社会发展水平，参考救援队分级标准来建设，因此，应对各级别救援队的人数配置、队员的岗位职责和救援能力方面进行明确，以便因事设人。

回京后，编制组主要成员对原来的思路进行重新梳理和调整，针对救援队建设的实际需要，参考其他国家的相关规定，特别是联合国《国际搜索与救援指南和方法》对救援队建设的相关要求，补充了队伍组成人员的规模要求，增加了岗位职责和各类救援队能力分级表，完成了《规范》第五稿（送审稿）的修改工作。

2012年8月2-3日，在北京召开由应急司领导和有关专家参加的工作会议，对《规范》内容进行认真细致的修改，与会专家认为此稿队伍建设的内容完整和要求明确，希望对队伍分级和装备配置内容在宏观层面上给出较为详实的说明。随后我们进行了大量的归纳和整理，形成了“地震灾害救援队能力分级表”和“各级救援队基本装备配置表”，2013年8月又征求了武警队伍、中国地震灾害救援队有关领导和专家的意见，并进行调整和细化，完成了《规范》第六稿（征求意见稿）的修订工作。

2013年11月21日，再次召开专家咨询会对第6稿进行逐条把关，并对队伍分级的内容进行提炼和完善，此稿获得大多数专家的认同。

2014年2月12-13日，应急司又组织有关领导和专家对上报的第6稿进行了全面、系统的审核后，提出将队伍分级的原则写入基本要求，将具体的指标要求并入队伍测评一节，随后提交政策法规司。

#### **四、规范的定义**

##### **1. 规范的性质**

本规范提出的是各级各类地震灾害救援队的建设基本规定和要求，考虑到我国地域辽阔，各地区震情形势与任务背景不同，东西部地区经济发展水平也存在差距等多方面因素。因此，本规范定位为推荐性标准。

## 2. 规范的目的

制定本规范目的：进一步提高地震灾害紧急救援队的规范化、标准化建设水平。

由于地震灾区点多面广，灾情复杂，救援难度大，参与救援力量众多，指挥协调困难。因此，提高救援队伍的规范化、标准化建设水平，有利于大震巨灾情况下，各级各类救援队伍的统一指挥与调度，有利于救援资源相互调配。

## 3. 规范的适用范围

标准的范围规定了标准化的对象，编制组对本标准范围的表述为：“标准适用于专业地震灾害救援队的建设，承担地震救援任务的其他救援队伍建设亦可参照使用。”

## 4. 标准的原则

地震灾害紧急救援队伍建设应立足已有力量、整合现有资源，遵循“一队多用、专兼结合、因地制宜、分级建设”的原则。

## 5. 规范的内容

本规范规定了地震灾害紧急救援队伍建设的基本要求、队伍功能、组织结构、岗位与职责、装备配置、训练与考核、队伍测评等内容。围绕着队伍的六大功能建设和队伍的组成结构，把队伍划分为甲、乙、丙三个级别，并提出了能力划分的基体依据和装备配置的基本要求。

# 五、一些问题的说明

## 1. 队伍的分级和装备配置

根据 2013 年 11 月专家咨询会的意见，本规范给出的救援队伍能力分级指标是要求同级别救援队伍应具备的一般性的能力指标，主要包括：队伍人数、装备配置和救援能力等是队伍测评的基本依据；装备配置是从救援队伍能力建设方面考虑应该达到的最低标准。

## 2. 关于队伍的训练与考核

这一部分内容的取舍问题，当初存在一些争议，主要认为下步要制定专门的训练与考核标准，在本标准中可以省略。但是经过广泛需求调研和队伍建设标准自身的完整性、可操作性、实用性等多方考虑，

还是采取了保留意见。

## 六、本标准与现行法律、法规和标准的关系

本标准与现行《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《国家破坏性地震应急条例》等相一致，不与其它法律、法规、标准相违背。

《地震灾害紧急救援队伍建设规范》编制组

2014年3月