

铁路突发事件应对管理的问题分析与对策建议

刘津琿 许浩 许涛

国家铁路局安全技术中心

DOI: 10.12238/jpm.v5i10.7256

[摘要] 铁路作为国家重要的基础设施，其安全运行至关重要。本文通过对铁路突发事件应对管理的现状进行分析，指出存在的问题，包括法规制度修订不及时、应急预案管理不规范、应急处置协调联动机制不完善、应急信息资源共享不充分等，并提出相应的对策建议，如明确责任分工和制度标准体系、健全应急管理组织体系、提升安全风险管控和隐患治理能力、提高监测预警水平、完善应急预案体系、强化处置协调联动、健全应急管理保障体系等，以提高铁路突发事件的应对管理能力，保障铁路安全和生产秩序。

[关键词] 铁路突发事件；应对管理；问题分析；对策建议

Analysis of Problems and Countermeasures in Railway Emergency Response Management

Liu Jinhun Xu Hao Xu Tao

Safety Technology Center of National Railway Administration

[Abstract] As an important national infrastructure, the safe operation of railways is crucial. This article analyzes the current situation of railway emergency response management and points out the existing problems, including untimely revision of regulations and systems, non-standard management of emergency plans, incomplete coordination and linkage mechanisms for emergency response, and insufficient sharing of emergency information resources. Corresponding countermeasures and suggestions are proposed, such as clarifying the division of responsibilities and institutional standards, improving the emergency management organizational system, enhancing safety risk control and hidden danger governance capabilities, improving monitoring and early warning levels, improving the emergency plan system, strengthening coordination and linkage for response, and improving the emergency management guarantee system, in order to improve the ability to respond to railway emergencies, ensure railway safety and production order.

[Key words] railway emergencies; Response management; Problem analysis; Suggestions for countermeasures

一、引言

铁路行业是国家战略性、先导性、关键性的重大基础设施领域，铁路安全是发展的底线与基础。面对铁路发展的新目标、新任务与新要求，保障铁路安全发展、填补铁路安全法规体系立法空白具有重要战略意义。出台一部关于铁路突发事件应对的部门规章，厘清各部门在铁路突发事件管理职责，明确违法行为及法律责任，是十分必要的。

二、铁路突发事件应对管理基础理论

（一）国家法律法规及标准制度

突发事件应对管理是一项内容庞杂、情况多变，涉及各方面利益又需要各方面参与，理论性和实践性都很强的工作，据统计我国已经制定涉及突发事件应对的法律 36 件、行政法规 37 件、部门规章 55 件。其中《中华人民共和国突发事件应对法》是规范突发事件应对工作的重要法律，形成了以其为核心

的应急管理法律体系。该法规定了突发事件的分类、应急管理体制、预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等内容，为提高依法应对突发事件的能力提供了法律依据。

（二）铁路法律法规及标准制度

我国已建立一系列铁路突发事件应急管理法律法规制度，如《铁路安全管理条例》《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》《高速铁路安全防护管理办法》等，为铁路安全运营提供了法律依据和指导。这些法律法规和标准制度为铁路应急管理提供了重要的依据和指导，有助于加强铁路安全管理，提高应急救援能力，保障铁路运输的安全和畅通。在实际工作中，相关部门和单位需严格遵守这些规定，切实履行各自的职责，以有效应对各类铁路突发事件。

（三）其他相关政策措施

当前我国的突发事件应对政策主要是以加强应急能力建

设为目标，落实《中华人民共和国突发事件应对法》的各项规定。在总体部署方面，具体体现在国务院印发的《国务院办公厅关于印发应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》《国家突发公共事件总体应急预案》《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》、《“十四五”国家应急体系规划的通知》等规范性文件中。这些政策文件，重点是围绕构建应急管理指挥机构、专项应急指挥机构、办事机构体系作出明确规定，包括机构职责、组成、级别、人员编制等方面内容。

三、铁路突发事件应对管理现状分析

(一) 铁路应急管理现状

我国铁路应急管理随着国家应急管理的发展而发展，2003年以前，铁路应急管理理论研究和实践主要集中在事故预防和处置救援，先后颁布实施了《铁路法》《铁路运输安全保护条例》，制定了一系列安全管理规章制度。2003年之后，铁路全面开展应急管理工作，逐步建立完善应急管理体制机制以及应急预案和规章制度体系，先后颁布《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》、《铁路交通事故应急救援规则》《铁路交通事故调查处理规则》，铁路三级应急预案体系和各类突发事件防范与处置机制不断完善，铁路应急平台、防灾监控监测系统启动，应急培训基地等重点项目建设完成，铁路应急管理水平得到较大提升。党的十八大以来，铁路管理体制持续优化，铁路行业法律法规体系不断健全，应急预案体系基本形成，应急管理体制机制不断完善，应急队伍应急和救援能力建设不断加强，应急保障体系不断完善，铁路部门牢固树立安全发展理念，积极构建人防、物防、技防安全保障体系，为铁路安全持续稳定提供了有力支撑。

(二) 应急预案体系建设情况

铁路部门、企业、地方政府深入贯彻落实习近平总书记关于“加强应急预案管理，健全应急预案体系，落实各环节责任和措施”的重要指示精神，结合铁路安全规律和快速发展实际，总结历史上发生的重大事故应急处置经验，研判重大安全风险，不断完善各级各类应急预案，铁路监管部门健全了两级“1+N”应急预案体系，铁路企业已建立起国铁集团、铁路局（分公司）、站段三级突发事件应急预案体系，各级地方政府按照修订铁路交通事故应急预案、应急工作手册、现场救援方案等，铁路交通事故应急预案体系不断完善。与此同时，铁路部门、企业、地方政府积极开展铁路交通事故等应急预案的衔接工作，不断提升路地双方应急预案的可操作性和实用性，为铁路突发事件的有序协同高效处置奠定预案基础。

(三) 应急组织机构建设情况

铁路部门不断建立健全体系运行机制、预警机制、紧急处置机制、应急联动机制、善后协调机制及评估机制等应急管理机制，积极构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，

建立110、12395路地联动报警机制，与防汛、气象、地震、水利等部门建立联动机制，实现地质灾害、地震、汛情、水情等信息共享，保障应急处置有力有效。铁路部门成立了应急管理机构，设置了应急办和应急指挥中心，建立健全了应急管理机制，加强了应急管理信息化建设，强化了应急处置科技支撑，规范了应急管理信息管理工作，建立了健全的应急物资储备保障制度，组建了应急处置和救援抢险专业队伍，基本形成运转高效的应急组织体系。

四、其他行业突发事件应对管理比较借鉴

(一) 民航系统突发事件应对管理

民航行业是一个高风险行业，飞机事故时有发生。为了保障民航旅客的生命安全，民航系统建立健全应急救援工作机制，明确应急救援工作的组织架构、流程和措施，提高应对突发事件的能力。民航系统建立健全法律法规体系，先后颁布了《中华人民共和国搜寻援救民用航空器规定》、《民用运输机场应急救援规则》、《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》、《民用运输机场应急救援规则》、《中国民用航空应急管理规划》等多项法律法规。同时民航系统注重应急管理体系建设，加强应急事件预防与演练，不断优化创新应急管理技术手段，既注重自身应急管理“造血”能力提升，又加强应急救援“输血”能力保障，在国家应急体系中占据应有的不可替代的地位，为国民经济和社会发展中发挥了有效作用。

(二) 公路系统突发事件应对管理

随着城市化的加速和交通工具的多样化，交通事故和拥堵等应急事件频繁发生，给城市交通管理和运行造成了严重的挑战。交通应急管理机与技术的建设和完善变得尤为重要。公路系统制定的应急管理法律法规主要有《中华人民共和国公路法》、《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》等。公路交通应急预案体系分为国家和地方两级，国家层面包括总体预案和专项预案；地方层面包括省、市和县级公路交通突发事件应急预案以及各类专项预案和企业预案。对于公路系统来说，完善的沟通协调体制和应急联动机制十分必要。公路系统建立健全应急管理组织体系、不断完善应急管理预警机制、实施智能化全程监控、加强应急队伍建设，建立健全应急联动机制，储备充足的应急设施、物资，做好了应急管理各项准备工作。

(三) 水运系统突发事件应对管理

我国水运行业发展迅速，在国民经济和社会发展中地位显著提升。水运行业相关法律法规及应急预案包括《中华人民共和国海上交通安全法》《中华人民共和国内河交通安全管理条例》等法律法规，以及国家专项应急预案和部门预案等。水上应急处置需要海事、安监、医疗卫生、公安、消防等各成员单位共同参与完成，水运部门组织各单位联合开展预防性措施和进行应急预案演习。水运系统建立健全法律法规、加强应急预

案体系建设和管理、多元化应急资源、应急管理规范化、强化预防性措施、强化应急处置措施、开展预案演练、加强信息化智能化建设、开展宣传教育、加强国际交流与合作等，提高水上运输的安全水平，增强行业的竞争力，促进水运行业的健康发展。

(四) 突发事件应对管理对比分析及借鉴

1. 民航领域与铁路领域应急管理的对比及借鉴。民航领域重视新兴技术应用、应急管理国际化程度高、疫情防控期间快速完善了应对突发公共卫生事件的体系、应急管理统筹考虑各方面要素，这些方面值得铁路借鉴。

2. 公路领域与铁路领域应急管理的对比及借鉴。公路领域应急管理在预警判定条件、应急响应启动和发布、应急物资储备管理与补偿、信息发布等方面的举措，对铁路应急预警相应、应急联动、信息发布、应急物资调用等方面具有借鉴意义。

3. 水运领域与铁路领域应急管理的对比及借鉴。水运领域在体制和机制建立、应急管理程序规范、指挥决策和应急响应效率高、协调联动完善等方面的经验，值得铁路借鉴。

五、铁路突发事件应对管理实践问题及对策建议

(一) 我国铁路应急管理存在的问题

1. 铁路现有法规制度亟须修订完善，应急管理标准体系不够健全。铁路行业现有法律、行政法规或部门规章修订不及时，对铁路应急管理规定不全面，应急管理标准不健全。

2. 铁路应急预案管理不够规范。国家专项应急预案修订不及时，应急预案可操作性不强、衔接不到位，铁路企业应急预案编制质量不高，应急预案演练不规范。

3. 应急处置协调联动机制建设有待加强。社会性宣传教育不足，与地方政府等部门联防联控、应急处置、资源共享、信息报告等机制尚未全面深入建立，协同联动机制不健全。

4. 应急信息资源共享不够充分。现场工作人员获取应急信息困难，铁路内部和外部存在信息共享不充分不及时的问题，增加了应急处置和救援的成本。

(二) 铁路应急管理的对策及建议

1. 明确铁路行业应急管理责任分工和制度标准体系。明确政府部门、铁路企业、社会组织的职责边界和权利义务，健全完善应急管理体系建设、风险隐患管理等工作制度，制定铁路应急管理国家标准、行业标准，构建完备的标准体系，确定各类突发事件的分级标准和预警标准，抓好演练后的总结评价，使各类预案更具操作性。

2. 持续健全完善铁路应急管理组织体系。协调处理好“统与分、防与救、上与下”的关系，健全完善铁路企业应急管理议事协调决策机制，强化三级应急指挥机构建设，明确各级应急处置指挥权责界面，规范基层应急救援、指挥人员能力要求，提升铁路突发事件应对与现场处置水平。

3. 持续提升铁路安全风险管控和隐患治理能力。全面构建铁路重大安全风险隐患全生命周期管理，提升从业人员的风险

隐患辨识能力和防范应对能力，定期开展风险隐患排查，运用专家等力量进行评估分析，制定安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制运行质量评价标准，加强应急知识宣传，提高应急知识普及率和全民应急处突的防范意识。

4. 提高铁路突发事件监测预警水平。强化监测预警信息研判和发布，健全多方参与的监测预警会商制度，构建信息平台，推动数据资源共享共用，加强对特定情况的安全风险动态评估和会商研判，拓宽预警信息发布渠道，提高精准发布能力，健全完善监测预警技术，加强监测预警协同创新。

5. 完善铁路突发事件应急预案体系。提高对应急预案重要性的认识，按照法律法规规定开展编制工作，认真开展风险评估，全面调查掌握应急资源，结合突发事件处置规律和特点制定处置措施和响应程序，吸收多方主体参与编制，加强应急预案的衔接和协调联动，建立应急预案动态管理和专家咨询评估制度，狠抓应急预案演练。

6. 强化铁路突发事件处置协调联动。树立“大应急”的管理理念，提高铁路突发事件处置社会协调能力，与相关部门和单位建立完善常态化突发事件处置协调联动机制，将铁路应急救援体系纳入沿线地方政府应急救援体系，明确各方职责，实现预案联动、队伍联动、物资联动，统筹利用应急管理技术和设备器材，合理调配社会应急资源，提高铁路突发事件处置效能。

六、结论

铁路突发事件应对管理是保障铁路安全运行的重要工作。通过对铁路突发事件应对管理的现状分析，我们明确了当前存在的问题，并提出了相应的对策建议。未来，铁路部门应着力完善法规制度，加强应急预案管理，强化应急处置协调联动机制，促进应急信息资源共享，以提高铁路突发事件的应对能力，确保铁路运输的安全和稳定。同时，应积极借鉴其他行业的先进经验，不断优化铁路应急管理体系，为铁路行业的可持续发展提供坚实的保障。

此外，政府和相关部门应加强对铁路应急管理工作的支持和监督，推动各项对策建议的有效实施。社会各界也应增强对铁路安全的重视，共同营造良好的铁路运输环境。通过各方的共同努力，相信铁路突发事件应对管理水平将不断提升，为人民群众的生命财产安全和铁路事业的发展保驾护航。

[参考文献]

- [1]贾萌.高速铁路突发事件应急管理研究[J].山西师范大学.2023(08)
- [2]加强铁路危机管理 提高安全防范意识.冯小安.理论学习与探索, 2007(05)
- [3]高速铁路应急预案与规章管理优化探讨[J].贾永刚; 王宇嘉; 田雷; 尤嘉.综合运输, 2021(01)
- [4]中国交通运输应急管理发展报告: 2023/潘凤明陈轩主编. --北京: 社会科学文献出版社, 2024.4