

国家海上搜救应急预案

1 总则

1.1 编制目的

建立国家海上搜救应急反应机制，迅速、有序、高效地组织海上突发事件的应急反应行动，救助遇险人员，控制海上突发事件扩展，最大程度地减少海上突发事件造成的人员伤亡和财产损失。

履行中华人民共和国缔结或参加的有关国际公约；实施双边和多边海上搜救应急反应协定。

1.2 编制依据

1.2.1 国内法律、行政法规及有关规定

《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国内河交通安全管理条例》、《中华人民共和国无线电管理条例》和《国家突发公共事件总体应急预案》等。

1.2.2 我国加入或缔结的国际公约、协议

《联合国海洋法公约》、《1974年国际海上人命安全公约》、《国际民航公约》、《1979年国际海上搜寻救助公约》、《中美海上搜救协定》、《中朝海上搜救协定》等我国加入或缔结的有关国际公约、协议。

1.3 适用范围

1.3.1 我国管辖水域和承担的海上搜救责任区内海上突发事件的应急响应行动。

1.3.2 发生在我国管辖水域和搜救责任区外，涉及中国籍船舶、船员遇险或可能对我国造成重大影响或损害的海上突发事件的应急响应行动。

1.3.3 参与海上突发事件应急行动的单位、船舶、航空器、设施及人员。

1.4 工作原则

(1) 政府领导，社会参与，依法规范。

政府领导：政府对海上搜救工作实行统一领导，形成高效应急响应机制，及时、有效地组织社会资源，形成合力。

社会参与：依照海上突发事件应急组织体系框架，形成专业力量与社会力量相结合，多部门参加，多学科技术支持，全社会参与的应对海上突发事件机制。

依法规范：依照有关法律、法规，明确各相关部门、单位、个人的责任、权利和义务，规范应急反应的组织、协调、指挥行为。

(2) 统一指挥，分级管理，属地为主。

统一指挥：对海上突发事件应急响应行动实行统一指挥，保证搜救机构组织的各方应急力量行动协调，取得最佳效果。

分级管理：根据海上突发事件的发生区域、性质、程度与实施救助投入的力量所需，实施分级管理。

属地为主：由海上突发事件发生地海上搜救机构实施应急指挥，确保及时分析判断形势，正确决策，相机处置，提高应急反应行动的及时性和有效性。

(3) 防应结合，资源共享，团结协作。

防应结合：“防”是指做好自然灾害的预警工作，减少自然灾害引发海上突发事件的可能；“应”是指保证海上突发事件发生后，及时对海上遇险人员进行救助，减少损失。防应并重，确保救助。

资源共享：充分利用常备资源，广泛调动各方资源，避免重复建设，发挥储备资源的作用。

团结协作：充分发挥参与救助各方力量的自身优势和整体效能，相互配合，形成合力。

(4) 以人为本，科学决策，快速高效。

以人为本：充分履行政府公共服务职能，快速高效地救助人命。

科学决策：运用现代科技手段，保证信息畅通；充分发挥专家的咨询作用，果断决策，保证应急指挥的权威性。

快速高效：建立应急机制，保证指挥畅通；强化人员培训，提高从业人员素质；提高应急力量建设，提高应急反应的效能和水平。

2 国家海上搜救应急组织指挥体系及职责任务

国家海上搜救应急组织指挥体系由应急领导机构、运行管理机构、咨询机构、应急指挥机构、现场指挥、应急救助力量等组成。

2.1 应急领导机构

建立国家海上搜救部际联席会议制度，研究、议定海上搜救重要事宜，指导全国海上搜救应急反应工作。在交通部设立中国海上搜救中心，作为国家海上搜救的指挥工作机构，负责国家海上搜救部际联席会议的日常工作，并承担海上搜救运行管理机构的工作。

部际联席会议成员单位根据各自职责，结合海上搜救应急反应行动实际情况，发挥相应作用，承担海上搜救应急反应、抢险救灾、支持保障、善后处理等应急工作。

2.2 运行管理机构

中国海上搜救中心以交通部为主承担海上搜救的运行管理工作。

2.3 咨询机构

咨询机构包括海上搜救专家组和其他相关咨询机构。

2.3.1 搜救专家组

国家海上搜救专家组由航运、海事、航空、消防、医疗卫生、环保、石油化工、海洋工程、海洋地质、气象、安全管理等行业专家、专业技术人员组成，负责提供海上搜救技术咨询。

2.3.2 其他相关咨询机构

其他相关咨询机构应中国海上搜救中心要求，提供相关的水上搜救咨询服务。

2.4 应急指挥机构

应急指挥机构包括：中国海上搜救中心及地方各级政府建立的海上搜救机构。

沿海及内河主要通航水域的各省（区、市）成立以省（区、市）政府领导任主任，相关部门和当地驻军组成的省级海上搜救机构。根据需要，省级海上搜救机构可设立搜救分支机构。

2.4.1 省级海上搜救机构

省级海上搜救机构承担本省（区、市）海上搜救责任区的海上应急组织指挥工作。

2.4.2 海上搜救分支机构

海上搜救分支机构是市（地）级或县级海上应急组织指挥机构，其职责由省级海上搜救机构确定。

2.5 现场指挥（员）

海上突发事件应急反应的现场指挥（员）由负责组织海上突发事件应急反应的应急指挥机构指定，按照应急指挥机构指令承担现场协调工作。

2.6 海上应急救助力量

海上应急救助力量包括各级政府部门投资建设的专业救助力量和军队、武警救助力量，政府部门所属公务救助力量，其他可投入救助行动的民用船舶与航空器，企事业单位、社会团体、个人等社会人力和物力资源。

服从应急指挥机构的协调、指挥，参加海上应急行动及相关工作。

3 预警和预防机制

预警和预防是通过分析预警信息，作出相应判断，采取预防措施，防止自然灾害造成事故或做好应急反应准备。

3.1 信息监测与报告

预警信息包括：气象、海洋、水文、地质等自然灾害预报信息；其他可能威胁海上人命、财产、环境安全或造成海上突发事件发生的信息。

预警信息监测部门根据各自职责分别通过信息播发渠道向有关方面发布气象、海洋、水文、地质等自然灾害预警信息。

3.2 预警预防行动

3.2.1 从事海上活动的有关单位、船舶和人员应注意接收预警信息，根据不同预警级别，采取相应的防范措施，防止或减少海上突发事件对人命、财产和环境造成危害。

3.2.2 各级海上搜救机构，根据风险信息，有针对性地做好应急救助准备。

3.3 预警支持系统

预警支持系统由公共信息播发系统、海上安全信息播发系统等组成，相关风险信息发布责任部门应制定预案，保证信息的及时准确播发。

4 海上突发事件的险情分级与上报

4.1 海上突发事件险情分级

根据国家突发事件险情上报的有关规定,并结合海上突发事件的特点及突发事件对人命安全、海洋环境的危害程度和事态发展趋势,将海上突发事件险情信息分为特大、重大、较大、一般四级。

4.2 海上突发事件险情信息的处理

海上搜救机构接到海上突发事件险情信息后,对险情信息进行分析与核实,并按照有关规定和程序逐级上报。

中国海上搜救中心按照有关规定,立即向国务院报告,同时通报国务院有关部门。

5 海上突发事件的应急响应和处置

5.1 海上遇险报警

5.1.1 发生海上突发事件时,可通过海上通信无线电话、海岸电台、卫星地面站、应急无线电示位标或公众通信网(海上救助专用电话号“12395”)等方式报警。

5.1.2 发送海上遇险信息时,应包括以下内容:

- (1) 事件发生的时间、位置。
- (2) 遇险状况。
- (3) 船舶、航空器或遇险者的名称、种类、国籍、呼号、联系方式。

5.1.3 报警者尽可能提供下列信息:

(1) 船舶或航空器的主要尺度、所有人、代理人、经营人、承运人。

(2) 遇险人员的数量及伤亡情况。

(3) 载货情况，特别是危险货物，货物的名称、种类、数量。

(4) 事发直接原因、已采取的措施、救助请求。

(5) 事发现场的气象、海况信息，包括风力、风向、流向、流速、潮汐、水温、浪高等。

5.1.4 使用的报警设备应按规定做好相关报警与信息的预设工作。

5.2 海上遇险信息的分析与核实

海上搜救机构通过直接或间接的途径对海上遇险信息进行核实与分析。

5.3 遇险信息的处置

(1) 发生海上突发事件，事发地在本责任区的，按规定启动本级预案。

(2) 发生海上突发事件，事发地不在本责任区的，接警的海上搜救机构应立即直接向所在责任区海上搜救机构通报并同时向上级搜救机构报告。

(3) 中国海上搜救中心直接接到的海上突发事件报警，要立即通知搜救责任区的省级海上搜救机构和相关部门。

(4) 海上突发事件发生在香港特别行政区水域、澳门特别行政区水域和台湾、金门、澎湖、马祖岛屿附近水域的，可由有关省级搜救机构按照已有搜救联络协议进行通报，无联络协议的，由中国海上搜救中心予以联络。

(5) 海上突发事件发生地不在我国海上搜救责任区的，中国海上搜救中心应通报有关国家的海上搜救机构。有中国籍船舶、船员遇险的，中国海上搜救中心除按上述(2)、(3)项报告外，还应及时与有关国家的海上搜救机构或我驻外使领馆联系，通报信息，协助救助，掌握救助进展情况，并与外交部互通信息。

(6) 涉及海上保安事件，按海上保安事件处置程序处理和通报。

涉及船舶造成污染的，按有关船舶油污应急反应程序处理和通报。

5.4 指挥与控制

5.4.1 最初接到海上突发事件信息的海上搜救机构自动承担应急指挥机构的职责，并启动预案反应，直至海上突发事件应急反应工作已明确移交给责任区海上搜救机构或上一级海上搜救机构指定新的应急指挥机构时为止。

5.4.2 应急指挥机构按规定程序向上一级搜救机构请示、报告和做出搜救决策。实施应急行动时，应急指挥机构可指定现场指挥。

5.5 紧急处置

5.5.1 应急指挥机构的任务

在险情确认后，承担应急指挥的机构立即进入应急救援行动状态：

(1) 按照险情的级别通知有关人员进入指挥位置。

(2) 在已掌握情况基础上，确定救助区域，明确实施救助工作任务与具体救助措施。

- (3) 根据已制定的应急预案，调动应急力量执行救助任务。
- (4) 通过船舶报告系统调动事发附近水域船舶前往实施救助。
- (5) 建立应急通信机制。
- (6) 指定现场指挥。
- (7) 动用航空器实施救助的，及时通报空管机构。
- (8) 事故救助现场需实施海上交通管制的，及时由责任区海事管理机构发布航行通（警）告并组织实施管制行动。
- (9) 根据救助情况，及时调整救助措施。

5.5.2 搜救指令的内容

对需动用的、当时有能力进行海上搜救的救助力量，搜救机构应及时下达行动指令，明确任务。

5.5.3 海上突发事件处置保障措施

根据救助行动情况及需要，搜救机构应及时对下列事项进行布置：

- (1) 遇险人员的医疗救护。
- (2) 当险情可能对公众造成危害时，通知有关部门组织人员疏散或转移。
- (3) 做出维护治安的安排。
- (4) 指令有关部门提供海上突发事件应急反应的支持保障。

5.5.4 救助力量与现场指挥的任务

(1) 专业救助力量应将值班待命的布设方案和值班计划按搜救机构的要求向搜救机构报告，值班计划临时调整的，应提前向搜救机构报告，调整到位后，要进行确认报告。

(2) 救助力量与现场指挥应执行搜救机构的指令，按搜救机构的要求将出动情况、已实施的行动情况、险情现场及救助进展情况向搜救机构报告，并及时提出有利于应急行动的建议。

5.6 分级响应

海上突发事件应急反应按照海上搜救分支机构、省级海上搜救机构、中国海上搜救中心从低到高依次响应。

(1) 任何海上突发事件，搜救责任区内最低一级海上搜救机构应首先进行响应。

(2) 责任区海上搜救机构应急力量不足或无法控制事件扩展时，请求上一级海上搜救机构开展应急响应。

(3) 上一级搜救机构应对下一级搜救机构的应急响应行动给予指导。

(4) 无论何种情况，均不免除各省级搜救机构对其搜救责任区内海上突发事件全面负责的责任，亦不影响各省级搜救机构先期或将要采取的有效救助行动。

5.7 海上应急反应通信

海上搜救机构在实施海上应急行动时，可根据现场具体情况，指定参加应急活动所有部门的应急通信方式。通信方式包括：

- (1) 海上通信，常用海上遇险报警、海上突发事件应急响应通信方式。
- (2) 公众通信网，包括电话、传真、因特网。
- (3) 其他一切可用手段。

5.8 海上医疗援助

5.8.1 医疗援助的方式

各级海上搜救机构会同当地卫生主管部门指定当地具有一定医疗技术和条件的医疗机构承担海上医疗援助任务。

5.8.2 医疗援助的实施

海上医疗援助一般由实施救助行动所在地的医疗机构承担，力量不足时，可通过海上搜救机构逐级向上请求支援。

5.9 应急行动人员的安全防护

(1) 参与海上应急行动的单位负责本单位人员的安全防护。各级海上搜救机构应对参与救援行动单位的安全防护工作提供指导。

(2) 化学品应急人员进入和离开现场应先登记，进行医学检查，有人身伤害立即采取救治措施。

(3) 参与应急行动人员的安全防护装备不足时，实施救助行动的海上搜救机构可请求上一级海上搜救机构协调解决。

5.10 遇险旅客及其他人员的安全防护

在实施救助行动中，应根据险情现场与环境情况，组织做好遇险旅客及其他人员的安全防护工作，告知旅客及其他人员可能存在的危害和防护措施，及时调集应急人员和防护器材、装备、药品。

5.10.1 海上搜救机构要对海上突发事件可能次生、衍生的危害采取必要的措施，对海上突发事件可能影响的范围内船舶、设施及人员的安全防护、疏散方式做出安排。

5.10.2 在海上突发事件影响范围内可能涉及陆上人员安全的情况下，海上搜救机构应通报地方政府采取防护或疏散措施。

5.10.3 船舶、浮动设施和民用航空器的所有人、经营人应制订在紧急情况下对遇险旅客及其他人员采取的应急防护、疏散措施；在救助行动中要服从海上搜救机构的指挥，对遇险旅客及其他人员采取应急防护、疏散措施，并做好安置工作。

5.11 社会力量动员与参与

5.11.1 社会动员

(1) 各级人民政府可根据海上突发事件的等级、发展趋势、影响程度等在本行政区域内依法发布社会动员令。

(2) 当应急力量不足时，由当地政府动员本地区机关、企事业单位、各类民间组织和志愿人员等社会力量参与或支援海上应急救援行动。

5.11.2 社会动员时海上搜救机构的行动

(1) 指导所动员的社会力量，携带必要的器材、装备赶赴指定地点。

(2) 根据参与应急行动人员的具体情况进行工作安排与布置。

5.12 救助效果评估与处置方案调整

5.12.1 目的

跟踪应急行动的进展，查明险情因素和造成事件扩展和恶化因素，控制危险源和污染源，对措施的有效性进行分析、评价，调整应急行动方案，以便有针对性地采取有效措施，尽可能减少险情造成的损失和降低危害，提高海上突发事件应急反应效率和救助成功率。

5.12.2 方式

由海上搜救机构在指挥应急行动中组织、实施，具体包括：

(1) 指导救援单位组织专人，使用专用设备、仪器进行现场检测、分析。

(2) 组织专家或专业咨询机构对事件进行分析、研究。

(3) 使用计算机辅助支持系统进行分析、评估。

5.12.3 内容

(1) 调查险情的主要因素。

(2) 判断事件的发展趋势。

(3) 采取有针对性措施对危险源进行控制、处置。

(4) 对现场进行检测，分析、评价措施的有效性。

(5) 针对海上突发事件衍生出的新情况、新问题，采取进一步的措施。

(6) 对应急行动方案进行调整和完善。

5.13 海上应急行动的终止

负责组织指挥海上突发事件应急反应的海上搜救机构，根据下列情况决定是否终止应急行动：

(1) 所有可能存在遇险人员的区域均已搜寻。

(2) 幸存者在当时的气温、水温、风、浪条件下得以生存的可能性已完全不存在。

(3) 海上突发事件应急反应已获得成功或紧急情况已不复存在。

(4) 海上突发事件的危害已彻底消除或已控制，不再有扩展或复发的可能。

5.14 信息发布

中国海上搜救中心负责向社会发布海上突发事件的信息，必要时可授权下级海上搜救应急指挥机构向社会发布本责任区内海上突发事件的信息。

信息发布要及时、主动、客观、准确。信息发布通过新闻发布会、电视、广播、报刊、杂志等媒体作用，邀请记者现场报道形式进行。

6 后期处置

6.1 善后处置

6.1.1 伤员的处置

当地医疗卫生部门负责获救伤病人员的救治。

6.1.2 获救人员的处置

当地政府民政部门或获救人员所在单位负责获救人员的安置；港澳台或外籍人员，由当地政府港澳台办或外事办负责安置；外籍人员由公安部门或外交部门负责遣返。

6.1.3 死亡人员的处置

当地政府民政部门或死亡人员所在单位负责死亡人员的处置；港澳台或外籍死亡人员，由当地政府港澳台办或外事办负责处置。

6.2 社会救助

对被救人员的社会救助，由当地政府民政部门负责组织。

6.3 保险

6.3.1 参加现场救助的政府公务人员由其所在单位办理人身意外伤害保险。

6.3.2 参加救助的专业救助人员由其所属单位办理人身意外伤害保险。

6.3.3 国家金融保险机构要及时介入海上突发事件的处置工作，按规定开展赔付工作。

6.4 搜救效果和应急经验总结

6.4.1 搜救效果的总结评估

(1) 海上搜救机构负责搜救效果的调查工作，实行分级调查的原则。

(2) 海上交通事故的调查处理，按照国家有关规定处理。

6.4.2 应急经验总结和改进建议

(1) 海上搜救机构负责应急经验的总结工作，实行分级总结的原则。

(2) 海上搜救分支机构负责一般和较大应急工作的总结；省级海上搜救机构负责重大应急工作的总结；中国海上搜救中心负责特大应急工作的总结。

7 应急保障

7.1 通信与信息保障

各有关通信管理部门、单位均应按照各自的职责要求，制订有关海上应急通信线路、设备、设施等使用、管理、保养制度；落实责任制，确保海上应急通信畅通。

7.2 应急力量与应急保障

7.2.1 应急力量和装备保障

(1) 省级海上搜救机构收集本地区可参与海上应急行动人员的数量、专长、通信方式和分布情况信息。

(2) 专业救助力量应按照海上搜救机构的要求配备搜救设备和救生器材。

(3) 省级海上搜救机构依据《海上搜救力量指定指南》，收集本地区应急设备的类型、数量、性能和布局信息。

7.2.2 交通运输保障

(1) 建立海上应急运输保障机制，为海上应急指挥人员赶赴事发现场，以及应急器材的运送提供保障。

(2) 省级海上搜救机构及其分支机构应配备应急专用交通工具，确保应急指挥人员、器材及时到位。

(3) 省级海上搜救机构及其分支机构应与本地区的运输部门建立交通工具紧急征用机制，为应急行动提供保障。

7.2.3 医疗保障

建立医疗联动机制，明确海上医疗咨询、医疗援助或医疗移送和收治伤员的任务。

7.2.4 治安保障

(1) 省级海上搜救机构及其分支机构与同级公安部门建立海上应急现场治安秩序保障机制，保障海上应急行动的顺利开展。

(2) 相关公安部门应为海上应急现场提供治安保障。

7.2.5 资金保障

(1) 应急资金保障由各级财政部门纳入财政预算，按照分级负担的原则，合理承担应由政府承担的应急保障资金。具体参照《财政应急保障预案》有关规定执行。

(2) 中国海上搜救中心、省级海上搜救机构及其分支机构应按规定使用、管理搜救经费，定期向同级政府汇报经费的使用情况，接受政府部门的审计与监督。

7.2.6 社会动员保障

当应急力量不足时，由当地政府动员本地区机关、企事业单位、各类民间组织和志愿人员等社会力量参与或支援海上应急救援行动。

7.3 宣传、培训与演习

7.3.1 公众信息交流

公众信息交流的目的是使公众了解海上安全知识，提高公众的安全意识，增强应对海上突发事件能力。

(1) 海上搜救机构要组织编制海上险情预防、应急等安全知识宣传资料，通过媒体主渠道和适当方式开展海上安全知识宣传工作。

(2) 海上搜救机构要通过媒体和适当方式公布海上应急预案信息，介绍应对海上突发事件的常识。

7.3.2 培训

(1) 海上搜救机构工作人员应通过专业培训和在职培训，掌握履行其职责所需的相关知识。

(2) 专业救助力量、有关人员的适任培训由应急指挥机构认可的机构进行，并应取得应急指挥机构颁发的相应证书。

(3) 被指定为海上救援力量的相关人员的应急技能和安全知识培训，由各自单位组织，海上搜救机构负责相关指导工作。

7.3.3 演习

中国海上搜救中心应举行如下海上搜救演习：

(1) 每两年举行一次综合演习。不定期与周边国家、地区海上搜救机构举行海上突发事件应急处置联合演习。

(2) 每年举行一次海上搜救项目的单项演习，并将海上医疗咨询和医疗救援纳入演习内容。

(3) 每半年举行一次由各成员单位和各级海上搜救机构参加的应急通信演习。

8 附则

8.1 名词术语和缩写的定义与说明

(1) 海上突发事件是指船舶、设施在海上发生火灾、爆炸、碰撞、搁浅、沉没，油类物质或危险化学品泄漏以及民用航空器海上遇险造成或可能造成人员伤亡、财产损失的事件。

(2) 海上搜救责任区是指由一搜救机构所承担的处置海上突发事件的责任区域。

(3) 本预案中所指“海上”包括内河水域。

(4) 本预案有关数量的表述中，“以上”含本数，“以下”不含本数。

8.2 预案管理与更新

(1) 交通部负责国家海上搜救应急预案的编制及修改工作。

(2) 本应急预案的附录，属技术指导性文件的，由中国海上搜救中心审定；属行政规章的，其修改工作由发布机关负责。

(3) 省级海上搜救机构及其分支机构负责编制各自的海上应急反应预案，报同级人民政府批准，并及时报送中国海上搜救中心。

(4) 专业搜救力量制定的预案应报同级应急指挥机构批准后实施，并接受应急指挥机构的监督检查。

8.3 国际协作

(1) 收到周边国家或地区请求对在其搜救责任区开展的海上突发事件应急反应给予救援时，视情提供包括船舶、航空器、人员和设备的援助。

(2) 在其他国家的救助机构提出外籍船舶或航空器为搜寻救助海难人员的目的进入或越过我国领海或领空的申请时，要及时与国家有关主管部门联系，并将是否准许情况回复给提出请求的搜救机构。

(3) 与周边国家共同搜救区内的海上突发事件应急反应，需协调有关国家派出搜救力量，提供必要的援助。

(4) 与周边国家搜救机构一起做出搜救合作和协调的行动计划和安排。

(5) 为搜寻海上突发事件发生地点和救助海上突发事件遇险人员，救助力量需进入或越过其他国家领海或领空，由中国海上搜救中心与有关国家或地区海上搜救机构联系，说明详细计划和必要性。

8.4 奖励与责任追究

8.4.1 在参加海上应急行动中牺牲的军人或其他人员，由军事部门或省、自治区、直辖市人民政府，按照《革命烈士褒扬条例》的规定批准为革命烈士。

8.4.2 军人或其他人员参加海上应急行动致残的，由民政部门按相关规定给予抚恤优待。

8.4.3 对海上应急工作作出突出贡献的人员，由中国海上搜救中心或省级海上搜救机构报交通部或省级人民政府按照规定，给予奖励。

8.4.4 对按海上搜救机构协调参加海上搜救的船舶，由中国海上搜救中心或省级海上搜救中心给予适当的奖励、补偿或表扬。奖励、补偿或表扬的具体规定由中国海上搜救中心另行制订。

8.4.5 对推诿、故意拖延、不服从、干扰海上搜救机构协调指挥，未按本预案规定履行职责或违反本预案有关新闻发布规定的单位、责任人，由海上搜救机构予以通报，并建议其上级主管部门依照有关规定追究行政责任或给予党纪处分；对违反海事管理法律、法规的，由海事管理机关给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

8.4.6 对滥用职权、玩忽职守的搜救机构工作人员，依照有关规定给予行政和党纪处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

8.5 预案实施时间

本预案自印发之日起施行。