

■ 社会治安防控体系建设系列丛书

商小平 主编

应急决策、 指挥与处置

■ 刘 娇 王 雷 主编



中国人民公安大学出版社

社会治安防控体系建设系列丛书
商小平主编

应急决策、指挥与处置

刘 娇 王 雷 主编

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

应急决策、指挥与处置/刘娇, 王雷主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2016. 1

(社会治安防控体系建设系列丛书/商小平主编)

ISBN 978-7-5653-2503-8

I. ①应… II. ①刘…②王… III. ①突发事件—应急对策—研究—中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 320849 号

应急决策、指挥与处置

刘 娇 王 雷 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市庆全新光印刷有限公司

版 次: 2016 年 1 月第 1 版

印 次: 2016 年 1 月第 1 次

印 张: 16.25

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 346 千字

书 号: ISBN 978-7-5653-2503-8

定 价: 58.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

法律图书分社电话: 010-83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

作者简介



刘娇，女，中国刑事警察学院治安学系、社会安全应急管理协同创新中心副教授。2003年毕业于中国刑事警察学院法化专业；2006年毕业于中国刑事警察学院侦查专业，获得硕士学位；2012年毕业于大连海事大学国际法专业，获得法学博士学位。现进入东北大学文法学院从事公共管理博士

后研究工作，在应急管理、治安管理、犯罪现场勘查专业领域有较长时间的研究，取得了较好的成果。

在博士学习及工作期间，参与省部级课题项目4项，并作为项目负责人主持辽宁省社会科学基金1项。在《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》、《前沿》等知名期刊上，发表应急管理、法学专业领域论文10余篇。在应急管理、治安管理方向与台湾地区、香港和国内高校的学者有着长期的合作与联系，在治安管理及应急管理领域具有一定的研究基础和发展潜力。



王雷，男，中国刑事警察学院治安学系、社会安全应急管理协同创新中心教师，中国系统工程学会会员。2004年毕业于西北农林科技大学计算机科学与技术专业；2014年毕业于北京科技大学管理科学与工程专业，获得管理学博士学位。学习期间，在美国加州大学戴维斯分校交通研究院参与了1年的博士联合培养，对应急管理、优化理论、决策分析进行了深入研究。2015年进入北京航空航天大学管理科学与工程博士后流动站学习，研究方向为应急管理。

在博士在读及工作期间，主持辽宁省社会科学规划基金重点项目1项，参与国家级基金项目3项、省部级项目6项，并作为主要项目开发完成企业横向项目3项，项目总额都在百万元以上。在《中国管理科学》、《管理评论》、《计算机集成制造系统》等知名期刊上，发表应急管理、供应链管理和决策理论领域论文近20篇。

在博士在读及工作期间，主持辽宁省社会科学规划基金重点项目1项，参与国家级基金项目3项、省部级项目6项，并作为主要项目开发完成企业横向项目3项，项目总额都在百万元以上。在《中国管理科学》、《管理评论》、《计算机集成制造系统》等知名期刊上，发表应急管理、供应链管理和决策理论领域论文近20篇。

总 序

中共中央办公厅、国务院办公厅 2015 年 4 月发布《关于加强社会治安防控体系建设的意见》（以下简称《意见》），明确提出了当前及今后一段时期我国社会治安防控体系建设的目标，即提升社会治安防控体系建设法治化、社会化、信息化水平，增强社会治安整体防控能力，努力使影响公共安全的暴力恐怖犯罪、个人极端暴力犯罪等得到有效遏制，使影响群众安全感的多发性案件和公共安全事故得到有效防范，人民群众安全感和满意度明显提升，社会更加和谐有序。为实现该目标，《意见》进一步指明了行动路径，规划了治安防控体系建设的体制、机制与手段：以突出治安问题为导向，以体制机制创新为动力，以信息化为引领，以基础建设为支撑，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，健全点线面结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化社会治安防控体系。可见，社会治安问题的治理与立体防控，关键在于问题导向，机制运行与科技、法律手段的效用。

在 2015 年 1 月全国公安厅局长座谈会和 2015 年 9 月召开的大连会议（全国社会治安防控体系建设工作会议）上，公安部就进一步完善立体化社会治安防控体系提出了具体要求，要紧紧围绕创新立体化社会治安防控体系，认真研究新情况、新问题，准确把握开放、动态、信息化条件下新型犯罪的产生、演变规律，创新惩防犯罪工作机制，增强打防管控的针对性、有效性。这两次会议，作为落实《意见》的具体行动，对未来的全国公安工作进行了重大部署，也为公安工作的“十三五”规划勾画了蓝图。而这两次会议的重要精神之一，依然是要坚持问题导向，创新治安控制工作机制。

根据教育部印发的《普通高等学校本科专业目录（2012 年）》，公安学作为一级学科，其下区分治安学、侦查学与边防管理三个独立的二级学科。这既明确了治安学的学科身份，也划定了公安学领域中治安学科独立的研究内容。中国刑事警察学院作为公安教育发展较早的公安部直属本科高等院校之一，从 2000 年开始，就已经筹划建设治安学专业，2011 年经公安部批准

正式成立治安学专业。15年来,中国刑事警察学院的治安学专业立足于学院特色与优势,着重于“一个基础、两个管理、两个案件”的学科发展思路,既注重治安学基础理论与基层基础工作建设,又重视面向现实的治安问题,强化传统治安管理与新型应急管理的并重发展,更重要的是,还紧贴新型犯罪、新型治安问题、重大公共安全案(事)件等处置侦办实战,强化两个案件的实务研究。相较于全国其他公安院校及治安实务部门,已经形成了独具特色的治安学研究阵地。

本丛书以“社会治安防控体系建设”为主题,选取当前社会治安领域的一些热点问题作为研究对象,正是贯彻落实了中央、公安部“问题导向”的要求,并分别定名为:《社会治安防控策略》、《治安行政与刑事案件查办要务》、《治安部门管辖涉网案件侦查》、《风险犯罪归责原理》、《大型活动安保理论与实务》、《社会安全领域若干重点问题研究》、《应急决策、指挥与处置》。本丛书保持了我国刑事警察学院治安学专业建设的一贯思路,既有“防控策略”的基本问题、基本理论研究,也有新型社会稳定风险犯罪的应对研究,还有两个案件及涉网案件的热点问题研究;既涵盖了传统治安管理领域的新问题,也深入探讨了当前社会治安领域的热点、应急管理领域的“高、精、尖、新”问题。应该说,本丛书的主题立意及内容设计都处于国内治安学术领域的前端,相信对推进我国治安学科发展,促进治安学术繁荣必将发挥重要作用。

本丛书的出版得到了中国刑事警察学院本科质量工程专业建设经费的资助,马玉生书记、郝宏奎院长、杨鸣副院长、单大国副院长及教务处张丽云处长、计财处房军处长等领导同志对本丛书的出版给予了大力支持,治安学系吴华清副主任对本丛书的出版倾注心血,从人选组织、内容设计,到丛书质量、结构、语言等,反复深入地参与论证。本丛书的出版发行得到了中国人民公安大学出版社的大力指导与无私帮助,事无巨细,皆悉心、尽心、精心、热心;各位编辑老师不辞辛劳,认真以待,感动至深。诸多厚爱,谨呈谢意!

虽然各位作者尽心尽力,但是时间仓促,本丛书的疏漏之处自不会少,恳请各位专家学者、学术同人批评指正。

商小平
2016年1月

前 言

应急管理是针对特重大事故灾害的危险问题提出的。应急管理是指政府及其他公共机构在突发事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后恢复过程中,通过建立必要的应对机制,采取一系列必要措施,应用科学、技术、规划与管理等手段,保障公众生命、健康和财产安全,促进社会和谐健康发展的有关活动。危险包括人的危险、物的危险和责任危险三大类。首先,人的危险可分为生命危险和健康危险;物的危险是指威胁财产安全的火灾、雷电、台风、洪水等事故灾难;责任危险是指产生于法律上的损害赔偿 responsibility,一般又称为第三者责任险。其中,危险由意外事故、意外事故发生的可能性及蕴藏意外事故发生可能性的危险状态构成。

事故应急管理的内涵,包括预防、准备、响应和恢复四个阶段。尽管在实际情况中,这些阶段往往是重叠的,但它们中的每一部分都有自己单独的目标,并且成为下个阶段内容的一部分。在应急管理的实际运用中,应急决策、应急指挥及应急处置是实现应急管理过程的三个重要方面,这三个重要方面往往决定了应急管理执行的效率和效果,因此,探讨应急决策、指挥与处置是现实需要,也是应急管理理论的突破。

全书共分为十章,各章主要内容简介如下:

第一章介绍应急管理的基本概念,并探讨了其特点、基本原则和任务,分析了突发事件的概念、特征和类别,针对应急管理对象突发事件的管理体制进行了分析说明,最后总结了应急管理的专业化、一体化和国际化的发展趋势。

第二章对国内外应急管理问题进行了比较分析。首先介绍了我国应急管理体系的起源与发展,对我国应急管理体系现状、组织体系设置、流程框架进行了梳理,分析了我国应急管理体制存在的基本问题。之后研究了美国、日本和俄罗斯的应急管理模式。最后探讨了如何完善我国

应急管理的对策和建议。

第三章对应急风险问题进行了概述，介绍了风险管理的基本理论、原理和控制理论，对灾害风险信息地图进行了详细的解释和说明，探讨了突发公共卫生事件应急风险沟通的相关理论，最后对城市灾害风险管理的构成要素和风险辨识等知识进行了介绍。

第四章主要介绍了应急风险评估方法，包括风险评估的基本概念、基本内容、常见模型和风险预测方法，然后探讨了上海市的各类公共突发事件风险评估方法，最后以工业园区为背景介绍了事故风险评价方法。

第五章介绍了应急决策理论，将决策理论、现代决策理论的进行了梳理和分析，说明了应急决策的基本概念、特点及法律问题，将应急决策与常规决策进行了比较，介绍了应急决策的特殊性和法律保障，最后介绍了应急决策支持系统和在危机条件下的应急决策分析框架。

第六章主要探讨了应急决策分析的主要方法，介绍了突发事件应急决策的基本概念、特征、约束和分析步骤，介绍了德尔菲、头脑风暴和专家会议等应急决策定性方法，探讨了确定型、不确定型和风险型应急决策定量方法，最后介绍了层次分析法和多目标群决策方法。

第七章主要说明了应急指挥的背景、相关概念和特点，分析了军队指挥理论、社会创新理论和灾害性理论，并针对应急指挥现状进行了分析，最后介绍了国外应急指挥的经验及改进我国应急指挥体系的建议。

第八章主要介绍了应急指挥系统的界定、分类和系统建设要点，分析了应急指挥系统的总体架构，并对应急指挥系统的需求功能进行了分析，介绍了各个模块的功能和作用，最后针对应急指挥系统的总体架构进行了说明。

第九章介绍了应急现场处置的基本问题、模式比较、存在问题和基本原则，并在此基础上提出了应急现场处置的改进措施，最后介绍了几种应急现场处置的处理方法。

第十章介绍了优化方法在应急管理中的应用，以突发暴恐案件为研究对象，利用和声搜索优化的支持向量机的方法对相关事件进行分级研究。

本书的部分内容为辽宁省社会科学规划基金重点项目“大城市非常规群体性突发事件演化机理及防控机制研究”（项目编号：L15AGL016）、

辽宁省社会科学规划基金“辽宁省突发环境事件问题及对策研究”（项目编号：L14BGL032）、“辽宁省基层政府公共危机应对问题研究”（项目编号：L13AGL008）的研究成果。

感谢北京航空航天大学经济管理学院赵秋红教授、中国科学院微电子研究所许绍云博士在本书的创作过程中给予的支持和帮助，使本书在内容和写法上更加完善。最后，还要感谢中国刑事警察学院治安学系为本书的完成提供的各种帮助和支持。

限于作者的水平，书中的疏漏及差错在所难免，恳请读者批评指正。

刘 娇 王 雷
2015 年 10 月 15 日

目 录

第一章 应急管理问题概述	(1)
第一节 应急管理的概念	(1)
第二节 应急管理对象	(6)
第三节 事件应急管理体制理论	(15)
第四节 应急管理发展趋势	(21)
第二章 国内外应急管理问题比较	(25)
第一节 我国应急管理体系的起源与发展	(25)
第二节 我国应急管理现状	(27)
第三节 我国应急管理体制存在的问题	(31)
第四节 国外应急管理体制及特点	(33)
第五节 国外应急管理体系建设的经验和启示	(37)
第六节 完善政府应急管理的对策与建议	(39)
第三章 应急风险问题概述	(45)
第一节 风险管理理论	(45)
第二节 灾害风险信息地图	(51)
第三节 突发公共卫生事件应急风险沟通	(58)
第四节 城市灾害风险管理	(63)
第四章 应急风险评估方法	(70)
第一节 风险评估基本问题	(70)
第二节 公共事件风险评估指标体系	(79)
第三节 事故风险评价方法	(84)
第五章 应急决策理论	(99)
第一节 决策理论	(99)
第二节 现代决策理论	(100)
第三节 应急决策概述	(103)



第四节 应急决策的特殊性及法律保障	(111)
第五节 应急决策支持系统及分析框架	(115)
第六章 应急决策分析方法	(125)
第一节 突发事件应急决策分析	(125)
第二节 应急决策定性方法	(129)
第三节 应急决策定量方法	(140)
第四节 多目标决策分析	(144)
第七章 应急指挥概述	(152)
第一节 应急指挥简述	(152)
第二节 应急指挥理论分析	(158)
第三节 应急指挥现状分析	(160)
第四节 应急指挥国外经验分析	(168)
第五节 改进我国应急指挥体系的建议	(171)
第八章 应急指挥系统	(180)
第一节 应急指挥系统介绍	(180)
第二节 应急指挥系统总体架构	(186)
第三节 应急指挥系统功能需求分析	(189)
第四节 应急指挥系统总体架构	(198)
第九章 应急现场处置概述	(207)
第一节 应急现场处置基本问题	(207)
第二节 应急现场处置改进措施	(213)
第三节 几种突发事件应急现场处置	(223)
第十章 优化方法在应急管理中的应用	(234)
参考文献	(241)

第一章 应急管理问题概述

长期以来,人类不断地和水旱地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等自然灾害作艰苦的斗争。同时,随着社会的进步,人类因征服自然和改造自然而造成的工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等事故灾难的数量也日益上升。还有人为和非人为的传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的公共卫生事件也不容忽视。最近,更为严重的恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等社会安全事件也越来越多地被纳入国家和社会所要关注和解决的范畴。这些事件的多样性、不可预知性和破坏性,对世界各国乃至全人类都产生了深远的影响。如何预防、应对这些事件并尽快消除其影响,即对这些突发事件进行应急管理;如何把应急管理从实践上升为理论,即把应急管理工作理论化,已经成为各国政府和理论界面对的重大课题。

第一节 应急管理的概念

一、应急管理的定义

“应急管理”是近些年发展起来的一门独立学科,具体是指在应对突发事件的过程中,为了预防和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的危害,基于对突发事件的原因、过程及后果进行分析,有效集成社会各方面的资源,对突发事件进行有效预防、准备、响应和恢复的过程。它主要有两个方面的含义:应急管理贯穿于突发事件的事前、事发、事中、事后的全过程;应急管理是事前、事后的管理和事发、事中的应急的有机统一。

应急管理是政府核心职能的一部分,其主要涵盖四类活动:预防、减少突发事件的发生;响应、应对突发事件;控制、减轻突发事件的社会危害;清理、消除突发事件的影响。归纳起来,应急管理就是围绕突发事件而展开的预防、响应、处置、恢复的活动。

“预防”——是指减少影响人类生命、财产的自然或人为风险,提高应对各种突发事件的能力,如实施建筑标准、推行灾害保险、颁布安全法规、制定应急预案、建立预警系统、成立应急中心、进行救援培训、开展应急演练等。

“响应”——是指突发事件发生时所采取的行动,如研判信息、发布预警、启

动应急预案等。

“处置”——是指采取措施以挽救生命、减少财产损失，如调动资源控制突发事件的扩大、升级，提供医疗援助、组织疏散与搜救等。

“恢复”——既指按照最低运行标准将重要生产生活支持系统复原的短期行为，也指推动社会生活恢复常态的长期活动，如清理废墟、控制污染、恢复生产、提供灾害失业救助、提供临时住房等（表 1-1）。

按照突发事件的发生、发展规律，完整的应急管理过程应包括预防、响应、处置与恢复重建四个阶段，分别发生在突发事件的事前、事发、事中和事后，形成一个闭合的循环过程。其中，每一个阶段都要求采取有力的应急管理措施，尽可能地减少突发事件的发生，控制突发事件的升级和扩大。

（一）事前——预防与应急准备阶段

应急管理要贯彻“预防为主”的方针。在预防与应急准备阶段，要注意在日常工作中采取措施，着力降低社会应对突发事件的脆弱性，要为应对突发事件做好充分准备。同时，要经常对所在区域进行风险、隐患排查，对危险源进行持续的、动态的监测，并开展有效的风险评估，在风险评估的基础上进行风险处置。对于即将演变为突发事件的风险、隐患及时预警，使社会公众在突发事件发生前采取避险行动，尽量减少突发事件所带来的损失。

（二）事发——预警与应急响应阶段

应急响应是指在突发事件发生时，应急管理者判断并研究事件信息，启动应急预案，动员协调各方面力量开展应急处置工作。对信息的判断与研究是至关重要的，一定要快速、准确，以避免应急响应失当。

（三）事中——处置与应急救援阶段

应急处置是指应急管理者在时间、资源的约束条件下，控制突发事件的后果，即在突发事件发生后，要尽可能详细地掌握事件情况，迅速按照应急预案的要求，采取有效救援措施，防止突发事件扩大、升级。

处置过程需要大量的非常规决策。应急管理者需要在极短的时间内和巨大的心理压力下进行创新性决策，既要遵照预案，又不能固守预案。不遵照预案，就无章可循；但固守预案，突发事件的瞬息万变又可能令预案的作用丧失。

（四）事后——评估与恢复重建阶段

突发事件处置工作完成后，应急管理者必须清理现场，尽快恢复生产生活秩序，并据此组织各种力量，消除突发事件对社会、经济、环境以及人的心理的影响。

不仅如此，应急管理者还应该开展应急调查、评估，及时总结经验教训；对突发事件发生的原因和相关预防、处置措施进行彻底、系统的调查；对应急管理全过程进行全面的绩效评估，剖析应急管理工作中存在的问题，提出整改措施，并责成有关部门逐项落实，从而提高预防突发事件和应急处置的能力。

表 1-1 应急管理的阶段和内容

应急管理阶段	应急管理内容
预防与应急准备： 防止突发事件的发生，避免应急行动的相关工作，任务集中在建立应急体系、制定应急预案及完善应急保障系统等环节	• 建立健全应急管理体系 • 编制应急体系建设规划 • 制定应急预案 • 准备应急资源 • 开展应急宣传、培训与演练 • 制定应急法律法规和政策 • 制定各种应急管理制度、安全技术标准和行业规范 • 开展风险隐患排查 • 进行安全技术研究
预警与应急响应： 突发事件发生时采取的行动，目的是快速应对事件发生，提高应急行动能力	• 研判信息 • 紧急会商 • 启动应急预案 • 协调应急队伍和资源开展应急处置 • 通报情况
处置与应急救援： 突发事件发生后采取的措施，目的是保护生命，使财产损失、环境破坏减小到最低程度，有利于恢复	• 开展应急救援行动，控制事态恶化和扩大 • 疏散和避难
评估与恢复重建： 在应急处置结束后立即进行，目的是使生产、生活恢复到正常状态或得到进一步改善	• 清理废墟、消毒、去污 • 评估损失、保险赔付 • 恢复生产生活 • 灾后重建

二、应急管理的特点

应急管理是一项重要的公共事务，既是政府的行政管理职能，也是社会公众的法定义务。同时，应急管理活动又受法律的约束，具有与其他行政活动不同的特点。

（一）政府主导性

应急管理的主体是政府、企业和其他公共组织，其中的责任主体是政府，政府起主导性作用。政府主导性体现在两个方面：一是政府主导性是由法律规定的。《突发事件应对法》规定，县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责，涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责，从法律上明确界定了政府的责任。二是政府主导性是由政府的行政管理职能决定的。政府掌管行政资源和大量的社会资源，拥有组织严密的行政组织体系，具有庞大的社会动员能力，这是任何非政府组织和个人无法比拟的行政优势，只有由政府主导，才能动员各种资源和各方面力量开展

应急管理。

（二）社会参与性

《突发事件应对法》规定，公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作，从法律上规定了应急管理的全社会义务。尽管政府是应急管理的责任主体，但是没有全社会的共同参与，突发事件应对不可能取得好的效果。例如，2003 年我国发生的“非典”疫情和 2008 年我国南方发生的低温雨雪冰冻灾害，就是以政府为主导，广泛动员全社会力量参与，才战胜了突如其来的灾难。

（三）行政强制性

应急管理主要是依靠行使公共权力对突发事件进行管理。公共权力具有强制性，社会成员必须绝对服从。在处置突发事件时，政府应急管理的一些原则、程序和方式将不同于正常状态，权力将更加集中，决策和行政程序将更加简化，一些行政行为将带有更大的强制性。当然，这些非常规的行政行为必须有相应的法律、法规作保障。应急管理活动既受到法律、法规的约束，需正确行使法律、法规赋予的应急管理权限，同时又可以以法律、法规作为手段，规范和约束管理过程中的行为，确保应急管理措施到位。

（四）目标广泛性

应急管理以维护公共利益、社会大众利益为己任，以保持社会秩序、保障社会安全、维护社会稳定为目标。换句话说，应急管理追求的是社会安全、社会秩序和社会稳定，关注的是包括经济、社会、政治等方面的公共利益和社会大众利益，其出发点和落脚点就是把人民群众的利益放在第一位，保证人民群众生命财产安全，保证人民群众安居乐业，为社会全体公众提供全面优质的公共产品，为全社会提供公平公正的公共服务。

（五）管理局限性

一方面，突发事件的不确定性决定了应急管理的局限性。另一方面，突发事件发生后，尽管管理者作出了正确的决策，但指挥协调和物资供应任务仍十分繁重，要在极短的时间内指挥协调、保障物资，本身就是一件艰巨的工作，特别是一些没有出现过的新的突发事件，物资保障更是难以满足。加之受到突发事件影响的社会公众往往处于紧张、恐慌、激动之中，情绪不稳定，加大了应急管理难度。

三、应急管理的基本原则和任务

（一）基本原则

应急管理关系到公众的生命和财产安全，涉及政府的应急职能部门，必要时需要多部门联动并协调合作。因此，要把握以下基本原则：

（1）以人为本，安全第一。把保障公众的生命安全和身体健康、最大限度地预防和减少突发事件造成的人员伤亡作为首要任务，切实加强应急救援人员的安全防护工作。

（2）统一领导，分级负责。在党中央、国务院的统一领导下，各级党委、政府



负责做好本区域的应急管理工作。在政府应急管理组织的协调下，各相关单位按照各自的职责和权限，负责应急管理和应急处置工作。企业要认真履行安全生产责任主体的职责，建立与政府应急预案和应急机制相匹配的应急体系。

(3) 预防为主，防救结合。贯彻落实“预防为主，预防与应急相结合”的原则。做好预防、预测、预警和预报工作，做好常态下的风险评估、物资储备、队伍建设、完善装备、预案演练等工作。

(4) 快速反应，协同应对。加强应急队伍建设，加强区域合作和部门合作，建立协调联动机制，形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理快速应对机制。充分发挥专业救援力量的骨干作用和社会公众的基础作用。

(5) 社会动员，全民参与。发挥政府的主导作用，发挥企事业单位、社区和志愿者队伍的作用，动员企业及全社会的人力、物力和财力，依靠公众力量，形成应对突发事件的合力。同时，增强公众的公共安全和风险防范意识，提高全社会的避险救助能力。

(6) 依靠科学，依法规范。采用先进的救援装备和技术，充分发挥专家的作用，实行科学民主决策，增强应急救援能力；依法规范应急管理工作，确保应急预案的科学性、权威性和可操作性。

(7) 信息公开，引导舆论。在应急管理中，要满足社会公众的知情权，做到信息透明、信息公开，但是，涉及国家机密、商业机密和个人隐私的信息除外。不仅如此，还要积极地对社会公众的舆情进行监控，了解社会公众的所思、所想、所愿，对舆情进行正确、有效的引导。

(二) 基本任务

应急管理的基本任务概括起来主要有以下七个方面：

(1) 预防准备。应急管理的首要任务是预防突发事件的发生。要通过应急管理预防行动和准备行动，建立突发事件源头防控机制，建立健全应急管理体制、制度，有效地控制突发事件的发生，做好突发事件的应对工作准备。

(2) 预测预警。及时预测突发事件的发生并向社会预警，是减少突发事件损失的最有效措施，也是应急管理的主要工作。采取传统与科技手段相结合的办法进行预测，将突发事件消除在萌芽状态。一旦发现不可消除的突发事件，及时向社会预警。

(3) 响应控制。突发事件发生后，能够及时启动应急预案，实施有效的应急救援行动，防止事件的进一步扩大和发展，是应急管理的重中之重。特别是发生在人口稠密区域的突发事件，应快速组织相关应急职能部门联合行动，控制事件继续发展。

(4) 资源协调。应急资源是实施应急救援和事后恢复的基础，应急管理机构应该在合理布局应急资源的前提下，建立科学的资源共享与调配机制，有效利用可用资源，防止在应急救援中出现资源短缺的情况。

(5) 抢险救援。确保在应急救援行动中，及时、有序、科学地实施现场抢救和