



突发事件来临， 你准备好了吗？

——学习国家应急预案

张丽莎 陈宝珍 主编



科学出版社

www.sciencep.com

结束语

突发事件来临,你准备好了吗?

——学习国家应急预案

张丽莎 陈宝珍 主编

ISBN 978-7-03-023987-8
张丽莎、陈宝珍主编。北京:科学出版社,2008

I. 突... II. ①张... ②陈... III. 突发事件—处理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第196450号

责任编辑:刘 华
封面设计:刘 华
责任印制:刘 华
封面设计:刘 华

科学出版社出版

北京海淀区中关村大街27号

邮政编码:100071

http://www.sciencep.com

南京凤凰城文化发展有限公司排版

上海宝山城中印厂印刷

科学出版社发行 全国各地新华书店均有代售

科学出版社

2008年1月第1版 16开 727×1000

2008年1月第1次印刷 16开

印数:1-2500 385.000

定价:35.00元

内 容 简 介

本书主要介绍了我国政府近几年来制定的各类突发事件应急预案,以及各项预案的实施情况,并结合国内外案例对现有预案进行研讨。全书分为上下两篇,共8章。上篇为突发公共事件应急预案解读与分析,介绍了国家突发公共事件应急预案体系,以及自然灾害类、事故灾害类、核事故、公共卫生事件类、社会安全事件类应急预案的解读与分析;下篇对我国的突发公共事件应急预案进行了汇编。

本书适合突发公共事件的研究与管理人员阅读,也可作为宣传推广国家及各部门制定的应急预案知识、提高全民突发事件应急意识的读本,供所有公民阅读。

图书在版编目(CIP)数据

突发事件来临,你准备好了吗?—学习国家应急预案/
张丽莎,陈宝珍主编. —北京:科学出版社,2009
ISBN 978-7-03-023667-8

I. 突… II. ①张…②陈… III. 紧急事件—处理—研究—
中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 196470 号

责任编辑:潘志坚 许 健 / 责任校对:刘珊珊
责任印制:刘 学 / 封面设计:一 明

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

http://www.sciencep.com

南京展望文化发展有限公司排版

上海宝山杨中印刷厂印刷

科学出版社出版 各地新华书店经销

*

2009 年 1 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2009 年 1 月第一次印刷 印张: 16 3/4

印数: 1—3 200 字数: 382 000

定价: 32.00 元

编写人员名单

顾 问 肖振忠

主 编 张丽莎 陈宝珍

编 者 (按汉语拼音顺序排列):

蔡懿灵 陈宝珍 陈国良 陈建云

顾仁萍 李书琴 刘晓荣 刘照元

齐 亮 王俊骥 杨 峰 张丽莎

朱全刚

序

本书与我主编的《突发灾害应急医学救援》一书是姊妹篇,原计划将此部分内容编入,但因篇幅有限,故将“国家应急预案”作题录附后。

为使地方政府和军队各层面人员更广泛地了解我国政府近几年来在应急管理方面所做的工作,尤其是国家制定的各类突发事件应急预案,现由张丽莎、陈宝珍两位教授组织聘请了数位专家学者就国家现有预案及国内制定、实施预案的情况作一介绍、分析,并提出自己的观点;同时,系统收集了国家已经发布实施的各项突发公共事件应急预案,将其汇编成册,以利广大读者查找使用方便。

当前,自然灾害及人为的突发事件频发,注重应急管理工作的研究和相关信息资料的收集整理,有着极其重要的现实意义。

肖振忠

2008年10月8日

前 言

当前,自然灾害、事故灾难、公共卫生及社会安全等方面的突发事件频繁发生,传统的和非传统的安全问题不断出现,公共安全领域形势严峻。

为提高政府保障公共安全和处置突发公共事件的能力,最大程度地预防突发公共事件并减少其造成的损失,保障公众的生命财产安全,维护国家和社会稳定,促进经济社会全面、协调、可持续发展,近几年来,国家陆续制定、公布了一系列突发公共事件的应急预案。

但是,地方及军队各层面人员,尤其是普通民众对国家各类应急预案知之甚少;加上这些由国务院及有关部门制定的专项应急预案,均散于单位文件、互联网、报纸、电台等各种媒体的报道中,给军队及地方各相关部门的使用带来极大不便。

为使全社会更广泛地了解我国政府近几年来在应急管理方面所做的工作,尤其是国家制定的各类突发事件应急预案,我们聘请了数位专家学者就国家现有预案及国内制定、实施预案的情况做逐一介绍,结合国内外典型案例对现有预案进行研讨并提出一些不成熟的看法,供相关人员学习之用。同时,系统收集了国家已经发布实施的各项突发公共事件应急预案,将其汇编成册,以便广大读者查找使用。

本书为《突发灾害应急医学救援》一书的姊妹书,分上、下两篇。上篇为突发公共事件应急预案解读与分析,下篇为国家突发公共事件应急预案汇编。目前国内尚未见有对各项突发事件应急预案进行分析讨论的书籍,我们出版此书的目的:一是通过系统研读国家各项应急预案,从作者的专业角度提出自己的看法,起到抛砖引玉的作用;二是宣传推广国家及有关部门已经制定的应急预案,引起全体民众的关注,并在此基础上提高全民的突发事件应急意识,更加普及突发事件的应急处理知识,在全社会达到一种效果,那就是:当有一天灾难真的来临,我们的每一级领导和每一个公民都能从容应对,因为我们已经有了准备!

编 者

2008年9月9日

目 录

序

前言

上篇 突发公共事件应急预案解读与分析

第一章 国家突发公共事件应急预案体系介绍	3
第一节 概述	3
第二节 预案编制过程	9
第三节 应急预案体系	12
参考文献	16

第二章 自然灾害类应急预案解读与分析	17
第一节 自然灾害类应急预案与管理概述	17
第二节 自然灾害类应急预案分析	25
第三节 应急预案的落实	30
参考文献	33

第三章 事故灾难类应急预案解读与分析	34
第一节 事故灾难类应急预案与管理概述	34
第二节 事故灾难类应急预案分析	45
第三节 应急预案的落实	49
参考文献	50

第四章 核事故应急预案解读与分析	
——读《国家核应急预案》后	52
第一节 国家核应急预案概述	52

第二节 问题的由来	53
第三节 尽快落实《国家核应急预案》之建议	56
第五章 公共卫生事件类应急预案解读与分析	60
第一节 公共卫生事件类应急预案概述	60
第二节 公共卫生事件类应急预案分析	72
第三节 应急预案的落实	82
参考文献	84
第六章 社会安全事件类应急预案与管理	86
第一节 社会安全事件概述	86
第二节 国内主要社会安全事件应急预案的介绍	88
第三节 制定社会安全事件类应急预案应注意的问题	92
参考文献	96
下篇 国家突发公共事件应急预案(汇编)	
第七章 国家突发公共事件总体应急预案	101
第八章 国家突发公共事件专项应急预案	106
第一节 自然灾害类	106
第二节 事故灾难类	146
第三节 公共卫生事件类	211
附录1 中华人民共和国突发事件应对法	241
附录2 上海市突发公共事件总体应急预案	250
结束语	257

上 篇

突发公共事件应急预案解读与分析

第一章 国家突发公共事件应急 预案体系介绍

第一节 概述

改革开放以来,我国国民经济出现了持续快速的发展,与此同时,在公共安全方面也出现了诸多问题。据有关资料统计,我国平均每年由四大类突发公共事件所造成的死亡人数超过 20 万人,伤残超过 200 万人,经济损失高达 6 000 亿元。

一、我国突发公共事件的现状与特点

(一) 重大自然灾害频发、损失严重

特有的地质构造条件和自然地理环境,使我国成为世界上遭受自然灾害最为严重的国家之一,而且自然灾害发生频率高、涉及范围广,造成的损失严重。我国最为常见的自然灾害有以下几种:

(1) 严重的地震灾害。由于我国特有的地质构造条件,特别是位于环太平洋地震带和亚欧地震带上,所以我国是世界上发生强烈地震次数最多的国家之一。从《中国地震震中分布图》上可以看出,我国有 22 个省会城市、2/3 以上的特大城市(人口在百万之上的城市)位于地震危险区。我国发生地震的频率高、强度大、分布广、震源浅,损失特别严重。据地震部门统计,20 世纪我国因地震灾害死亡 59 万人,约占全世界同期因地震灾害死亡人数的一半。而 2008 年 5 月的四川汶川大地震,死亡 69 000 余人,失踪 18 000 余人,共计 87 000 多人;直接经济损失 8 451 亿元人民币。国内有专家认为,在印度洋大地震、海啸和巴基斯坦大地震发生后,在我国发生强烈地震的可能性增加了。

(2) 频繁的台风、风暴。我国地处亚洲大陆东南部、太平洋西岸,台风灾害是我国造成直接经济损失最严重的自然灾害之一。靠近我国的西太平洋每年生成台风约 30 个,影响我国沿海的台风每年约有 20 个,登陆的有 7 个,影响最多时每年可达 12 个。前几年的强台风“云娜”和“泰利”都造成了 100 多人死亡或失踪,上千万人受灾,经济损失达几百亿元。

(3) 肆虐的水患。我国现有 2/3 的国土不同程度地受到洪水威胁,特别是长江、黄河等七大江河中下游的一些地区,地平面处于洪水水位以下,洪涝灾害威胁严重。1998 年长江、松花江、珠江及闽江流域发生的特大洪灾历史罕见、举世瞩目,造成 3 656 人死亡,转移人口达 2 044 万人,经济损失超过 2 642 亿元。2003 年

发生在淮河流域的洪涝灾害,有 3 887 万亩* 土地成灾,3 730 万人口受灾,倒塌房屋 77 万间,死亡 29 人,经济损失 286 亿元。2005 年 6 月,黑龙江宁安市沙兰镇小学被洪水淹没,117 人遇难,其中有 105 个小学生。

(4) 呈增长趋势的地质灾害。在我国发生的崩塌-滑坡-泥石流等地质灾害,平均每年有上百起,造成千人以上死亡,经济损失数十亿元。由于人类活动的加剧和气候变化等因素的影响,我国地质灾害发生频率呈上升趋势,2003 年 7 月,上海地铁四号线由于施工单位违章作业,导致地面局部塌陷和临近建筑物倾斜。2008 年 9 月 8 日,由于非法矿主违法生产、尾矿库超储,山西省襄汾县新塔矿业公司尾矿库发生特大溃坝事故,宽约 600 米、长约 3 千米的泥石流将下游的矿区办公楼、集贸市场和两个村子冲垮,造成 254 人遇难,34 人受伤。目前在一些多煤矿工业的城市出现地面塌陷等地质灾害严重。

(二) 重大、特大事故频繁发生

自 20 世纪 90 年代以来,我国的重大、特大事故频繁发生,公共安全形势严峻。现在每年因各类事故死亡的人数约为 12 万左右,受伤 70 多万人,经济损失高达 2 500 亿元。在我国发生的事故灾难中,主要呈现出以下几个特点:

(1) 道路交通事故成为第一杀手。目前,我国道路交通事故大约每年造成近 10 万人死亡,平均每天死亡 300 人左右,约占各类事故死亡总人数的 80%。道路交通事故多发的主要原因有以下 4 点:第一是公路通车路线越修越长,车辆和驾驶人员越来越多。目前我国公路通车总里程为 300 多万千米,其中公路通车里程为 180 多万千米,乡镇公路约为 120 万千米,机动车辆总数已达 1.1 亿辆,其中农用车 2 000 多万辆,摩托车 5 000 多万辆,而真正的汽车不到 3 000 万辆,路长人多造成客观上的交通事故隐患,另外还有“人”的因素,“人”是指驾驶员、乘客和行人,其安全素质差、安全文化水平低,安全理念缺乏,都是造成道路交通事故的原因。第二是“车辆”状况堪忧,在我国,不标准的拼装车、年久失修的问题车,再加上人车混合的交通状况,道路交通事故频频发生就不足为奇了。第三是许多路况不符合安全标准,在 300 万千米的道路中有相当一部分公路是达不到标准的,特别是中西部地区,山高、坡陡、弯多,缺少交通安全标识和防护装置等。第四是道路交通在管理上的缺陷,比如车辆“大吨小标”问题,气象灾害不能及时预报,人、车、路的科学管理问题等。

(2) 第二位是工矿企业的事故。我国工矿企业每年因生产事故死亡约 16 000 多人,其中最严重的是煤矿事故,平均一天死亡 17 人。特别是 2005 年前后发生了多起令人触目惊心的矿难:辽宁阜新孙家湾煤矿“2·14”特大瓦斯爆炸事故,死亡 214 人;新疆阜康神龙煤矿“7·11”特大瓦斯爆炸事故,死亡 83 人;广东梅州大兴

* 1 亩≈666.7 平方米。

煤矿“8·7”特大透水事故,死亡123人;黑龙江龙煤集团东风煤矿“11·27”特大爆炸事故,死亡171人;河北唐山刘官屯煤矿“12·7”瓦斯爆炸事故,死亡108人等。

近年来,由于国家对煤矿事故的重视,经过管理层与生产部门的不断努力,我国煤炭产业百万吨死亡率已从过去的6.2下降到现在的2.8,但仍是美国的70多倍,印度的7倍。

工矿企业中除了煤矿事故多发外,再就是建筑业。现在全国到处都是建筑工地,在3000多万建筑工人中,绝大多数是农民工。建筑业每年死亡人数为2000多人。

(3) 第三位是铁路的路外事故。所谓铁路路外事故是指公路与铁路的平交道口和铁路沿线发生的事故。我国铁路的路外事故平均每年造成约8000人死亡,大约每小时死亡1个人。导致公路-铁路平交道口事故频发的原因,一是机动车驾驶员违章驾驶、抢行;二是机动车车况不合标准。而铁路沿线发生路外事故主要是由于铁路两旁农民的安全意识薄弱,经常在铁路两旁玩耍,把铁轨当路走。最为典型的例子就是发生在四川的一起建国以来最大的铁路路外事故:从成都到达县的一列货运列车上其中一个车皮装的石油钻井设备未绑扎好,而铁路部门也未严格验收就放行了。在运行过程中,一个石油钻井设备的臂甩出1.8米,离地面0.45米,在21千米的区间内除了连续打坏一系列铁路设施外,还打死23个人,这23个农民当时正在铁路桥梁上休息、乘凉,本来是躺着的,火车驶到他们跟前时,他们坐起来观看。这一坐起来的高度正是钻井臂横扫的高度,因此全部被打死。

(4) 第四位是火灾。我国火灾每年大约造成2500人死亡,而且重大火灾事故连续不断。比如洛阳东都商厦、哈尔滨天潭大酒店、吉林百货公司、广东汕头华南宾馆、吉林辽源中心医院的特大火灾等,都给人民的生命财产造成了严重损失。

除此之外,还有水上交通事故,每年死亡人数约为500人左右。水上交通事故多集中在“四区一线”,“四区”是指渤海湾、舟山群岛、琼州海峡和西南地区的云南、四川、贵州;“一线”就是长江。

(三) 公共卫生问题威胁着民众的生命和健康

在我国,多种传染病没有得到有效地控制,比如自1998年我国发现首例艾滋病以来,HIV(人类免疫缺陷病毒)感染者已遍布全国32个省、市、自治区。据估计,近年来我国HIV感染者每年以10万例以上的速度递增,截至2002年底,全国累积HIV感染者已达104万例,死亡20万例,现存HIV感染者84万例,而实际HIV感染人数已超过100万例,位居亚洲第2位,全球第14位。

我国是世界上22个结核病高负担国家之一,结核病人数位居世界第二。我国现有活动性肺结核病人600万,其中传染性肺结核病人200万,每年因结核病死亡人数约为25万,而且疫情下降缓慢。

我国还是乙型肝炎高流行区,根据2002年全国乙肝血清流行病学调查,我国

乙肝表面抗原携带者约为 1.2 亿人,其中慢性肝炎患者约为 3 000 万人,全国每年有 10 多万人死于原发性肝癌,因肝硬化死亡者为数更多。

另外,我国还有 434 个县血吸虫病死灰复燃,威胁着 6 500 万人的生命和健康,其中晚期病人达 2.6 万。

据统计,我国 2004 年发生公共卫生事件 1 245 起,发病 6.3 万人,死亡 385 人。其中,鼠疫、霍乱、“非典”、炭疽病等暴发 649 起,发病 36 781 人,死亡 18 人;食物中毒 333 起,发病 13 514 人,死亡 73 人。2003 年的“非典”和近几年的高致病性禽流感,都给人民的生命和健康带来了严重的影响。

（四）影响国家和社会稳定的因素依然存在

2004 年,我国发生社会安全事件高达 478.8 万起,造成 7.2 万人死亡,经济损失达 444 亿元。其中刑事案件 471.5 万起,同比增加 32.4 万起,上升 7.4%;群体性事件 7.39 万起,参加人数 376.1 万人次,同比分别增加 26.3% 和 22.4%。

当前,国内由人民内部矛盾引发的群体性事件呈现增多的趋势。有些地方,群死群伤的爆炸、投毒等恶性案件时有发生,杀人、绑架等暴力犯罪不断。如 2008 年 6 月发生在贵州黔南瓮安县的严重打砸抢烧突发事件、重庆万州、四川汉源和河南中牟的大规模群体性事件就是典型的例子。另外,国内的违法犯罪活动日趋动态化、组织化、职业化和智能化。国内外极端势力制造的各种恐怖事件也在威胁着我们国家的安宁,如 2008 年 3 月发生在拉萨的打砸抢烧破坏活动,以及奥运会前夕发生在新疆喀什的袭击武装警察事件等,都对我们的国家和社会稳定造成了严重危害。

二、公共安全领域面临的新挑战

从我国突发公共事件的现状与特点可以看出我国公共安全形势的严峻性,而造成当前公共安全领域诸多不稳定现象的背后,有着多种深层次的原因。

（1）我国正处在一个经济转轨、社会转型的特殊历史时期。综合国力竞争空前激烈,外部环境日趋复杂多变,我国的工业化和城镇化进程不断加快,经济结构调整步伐也随之加快,经济市场化的程度越来越高。根据国际经验,人均 GDP 超过 1 000 美元以后的增长时期将成为一个矛盾凸显期。利益重新分配,新旧观念相互碰撞,社会结构剧烈变动,加上国际上政治、经济、军事、安全等因素相互交织,地缘、宗教和文化冲突与政治经济矛盾相互作用,因此不稳定、不确定、不安全的因素增加。

（2）我国城镇化和城市现代化的步伐正在加快,带来了风险和挑战。1978 年,全国共有 182 座城市,现在发展为 665 座,几乎每年增加 20 座。城镇人口现在是 5.6 亿,到 2020 年将达到近 9 亿。城镇化和城市现代化带来如下问题:市场经济逐步建立,各种新型关系和群体在城市中大量出现,其经济成分、经济利益、经营方

式和生活方式趋于多样化,如目前我国城市务工农民超过 1 亿多;城市的高层建筑和油、气、水、电等生命工程、大型关键设施、设备及公共聚集场所明显增多,一旦发生火灾和事故,将引起连锁反应,造成重大损失。城市灾害呈现出多样性、复杂性、连锁性(次生、衍生和耦合)和放大性,城市受灾对象也更趋集中。2001 年诺贝尔经济学奖获得者之一的斯蒂格利茨把中国的城镇化与美国的高科技并列为 21 世纪人类发展进程中的两大关键因素,并认为新世纪对于中国居首位的挑战就是城镇化。

(3) 我国的城乡差距和贫富差别越来越大。据世界银行和亚洲银行的统计分析,我国近十几年来,城乡差距和贫富差别的增长速度是世界上最快的国家。现在贫富之间的差别有一种定型化的趋势,就是富人和穷人的居住区开始分离了,而且富人和穷人的衣、食、住、行也明显地分化,在社会上出现了嫌贫仇富的心态。据有关专家分析,目前国内有三个群体特别值得关注:一个是一亿多进城农民工,他们的合法权益如果得不到保障,就要出问题;第二个是企业下岗职工,他们也存在生活保障问题;第三个就是大学毕业生,我们现在培养了那么多大学生,但大约有 30% 的毕业生找不到工作,就业困难,毕业即失业。这三个弱势群体成为社会的不稳定因素。

(4) 科技和经济的快速发展带来了新的风险。现代工业、高新技术和信息产业的快速发展,在为国家和个人提供全新的发展机遇和生活空间的同时,也带来了新的风险。

1984 年,印度博帕尔农药厂(美国联合碳化公司所属)异氰酸甲酯外泄,酿成有史以来最大的工业污染事故,共造成 2 万余人死亡,5 万人双目失明,15 万人受到伤害。

1986 年 4 月 26 日凌晨 1 点 30 分,前苏联切尔诺贝利核电站四号反应堆突然发生猛烈爆炸,8 吨多强辐射物质喷涌而出,使前苏联、波兰、德国、瑞典等国家 20 多万平方千米的土地受到污染,320 万人受到核辐射侵害。在过去 20 年里,共有 27 万人因此而致癌,9.3 万人病危或死亡,善后已花去 150 亿美元,即使如此,昔日繁华的小镇普里皮亚季至今仍是死亡之城。如今,四号反应堆约 200 吨核燃料的放射性残留物在摇摇欲坠的“石棺”下,急需新的更好的加固,因为放射性残留物的辐射将持续上万年,而新的“掩体”还将耗资 10 亿~20 亿美元。

1998 年 10 月,尼日利亚瓦里地区发生的一起输油管线爆炸事件,造成 1 000 多人死亡。

现在城市的输油输气管线越来越多,我国的西气东输工程已基本完成。全国各类管线累积长度已超过 55 万千米。在油、气管线上,大量建筑物挤压,占线情况严重,再加上偷油、偷气等人为破坏,很容易酿成重大事故。据中石油、中石化反映,沿线形成了一批“打眼专业户”,专门靠偷油偷气牟取暴利;再加上输油管道长

期被腐蚀等,这些都很容易引发事故。比如:中原油田勘探局至汤阴的成品汽油管线被不法分子打孔,造成汽油外泄,附近部分农民趁机哄抢汽油,引发特大火灾,造成21人死亡,76人烧伤;2000年2月19日,山东三力集团濮阳分公司为盗气将厂房建在中原油田的输气管线上,导致天然气爆炸,造成15人死亡,56人受伤。

目前,危险化学品的事故危害已仅次于煤矿事故,并成为导致重大环境污染的事故领域。原因是我国现在已经成为化学品生产大国、运输大国和使用大国。2005年11月13日发生在中石油吉化公司双苯厂的爆炸事故,造成失踪死亡6人,重伤23人,数万居民紧急疏散,100吨苯类物质排入松花江,造成严重环境污染,进而演变成哈尔滨等沿江城市的断水事件和跨国环境污染事件。

(5) 世界多极化和经济全球化使各国都面临着新挑战。在国际上,虽然和平与发展仍然是时代的主题,但世界并不太平,并不安宁,各种矛盾交织,错综复杂。恐怖袭击、局部战争、金融危机、对水资源和石油资源的争夺,以及跨国性的重大疫情传播等突发事件不断出现,非传统安全问题越来越多。

例如,2001年发生在美国的震撼世界的“9·11”恐怖袭击,造成3200多人死亡或失踪;1995年的日本东京地铁沙林毒气恐怖袭击案,造成12人死亡,5500人受伤;2004年2月的莫斯科地铁爆炸案,造成近100人死亡,130多人受伤;同年3月西班牙发生的火车连环爆炸案,死亡200多人,受伤1000多人。2004年8月24日,俄罗斯两架飞机爆炸坠毁,造成90人遇难,9月1日上午,30名车臣武装分子冲进俄罗斯南部别斯兰市第一中学,将1000多名正在参加开学典礼的师生和家長劫为人质,338名人质死亡,700多人受伤。2005年7月7日,英国正沉浸在申办奥运成功后的喜悦气氛中,伦敦连续发生多起地铁和公交车辆爆炸事件,地铁、公共交通陷于瘫痪,伤亡上千人。2005年10月,印度首都新德里的三大市场和商业区发生连环爆炸,造成61人死亡,188人受伤;2005年11月,约旦首都安曼商业区3家酒店几乎同时遭到自杀式炸弹爆炸袭击,造成近60人死亡,300余人受伤;2006年7月,印度孟买西线城铁接连发生至少七起爆炸,造成190多人死亡,625人受伤。

另外,境内外各种敌对势力有加紧勾结与联合的趋势,其中包括东突组织正在调整政策、改变手段,图谋策划暴力和恐怖活动。恐怖主义的现实危害在上升,并有向内地发展蔓延的趋势。

三、制定应急预案的目的和意义

什么是应急预案?为什么要制定应急预案?

古语说:“思其危则安,忘其危则危”,这就是我们今天所说的“居安思危、思则有备、有备无患”。在所有应对突发公共事件的准备工作中,制定出一套科学的、规范的、便于操作的、高质量的应急预案是重中之重,也是应急管理机制中的基础性

工作和首要任务。

应急预案是应对突发公共事件的原则性方案,它提供了突发公共事件处置的基本规则,是突发公共事件应急响应的操作指南。应急预案应当根据《中华人民共和国突发事件应对法》和其他有关法律、法规的规定,针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害,具体规定突发事件应急管理工作的组织指挥体系与职责、突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。

国家应急预案体系的建立可以大大提高突发公共事件的应对效率。据有关专家研究,当一起特别重大的突发公共事件发生时,如果一级等待上一级下指示再行动,和每一级按照应急预案自行启动,其效率要相差 300 多倍,而第一时间处置的好坏往往决定了伤亡的大小和处置成本的高低。所以,突发事件就是命令!事件发生后,各级政府就应该按照各自的预案自行启动,这样可以大大提高我们的处置效率。

另外,当今我们面临突发事件的风险已不再是传统意义上静止的、孤立的风险,而是动态的、影响面更大的、不确定因素更多的、回旋余地更小的现代风险。因此,制定和修订应急预案的过程是一个不断总结经验教训的过程,一个查找薄弱环节的过程,一个拓宽视野、不断学习的过程,也是一个与时俱进的过程。

第二节 预案编制过程

一、在灾难中学习

在近几年发生的重大灾难中,也许人们记忆最深、受影响最广的灾难就属“非典”事件了。2003 年初,当人们正沉浸在改革开放后经济高速发展、生活蒸蒸日上的喜悦中,灾难悄悄地来临了!一场突如其来的“非典”疫情使国人措手不及。问题的严重性并不在于感染了多少人、死亡了多少人,而是在于人们的毫无准备!这次灾难使国家和民众认识到:我们太缺乏忧患意识和危机意识了!总以为事故和灾难离我们很远;我们的应急管理基础工作比较薄弱,尚缺乏应急能力和灾害程度的科学评估体系;我们的应急管理体制和机制也不健全,应急机构设置不合理,职能单一,综合协调能力也不够;我们的应急反应和快速处置能力也较差,应急队伍、技术手段、基础设备、科技水平和人员素质等方面不能适应快速处置危机的需要;而且,非常重要的一个方面是,我国民众的自救、互救能力还很差!据有关部门抽样调查,我国有 48.6% 的人在火灾发生时不知如何逃生,而在新加坡和我国香港地区,平均每 18 人中就有 1 人掌握了心脏复苏技能,我们内地的差距非常大;另外,我们在应急方面的法制也很不健全。