

主 编 / 中共中央党校（国家行政学院）应急管理培训中心

应急管理系列丛书·理论前沿

非常规突发事件 应急预案研究

基于情景构建的视角

RESEARCH ON EMERGENCY PLAN OF
UNCONVENTIONAL EMERGENCIES
WITH SCENARIO CONSTRUCTION METHOD

曹海峰 著

兼外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

主 编 / 中共中央党校（国家行政学院）应急管理培训中心

应急管理系列丛书·理论前沿

非常规突发事件 应急预案研究

基于情景构建的视角

RESEARCH ON EMERGENCY PLAN OF
UNCONVENTIONAL EMERGENCIES
WITH SCENARIO CONSTRUCTION METHOD

曹海峰 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

非常规突发事件应急预案研究:基于情景构建的视角 / 曹海峰著. --北京:社会科学文献出版社,
2018.12

(应急管理系列丛书·理论前沿)

ISBN 978-7-5201-3237-4

I. ①非… II. ①曹… III. ①突发事件-应急对策-研究 IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 181213 号

应急管理系列丛书·理论前沿
非常规突发事件应急预案研究
——基于情景构建的视角

著 者 / 曹海峰

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 岳梦夏

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010) 59367156

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:14.5 字 数:240 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3237-4

定 价 / 79.00 元



本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

本书为国家社会科学基金项目

“基于情景构建的非常规突发事件应急预案研究”（14BGL136）的成果

应急管理系列丛书编委会

主任：龚维斌

副主任：刘 钊 杨永斌

成 员：龚维斌 刘 钊 杨永斌 李雪峰 邓云峰

宋劲松 张小明 钟开斌 李 明

应急管理系列丛书专家评审委员会

主任：闪淳昌

副主任：刘铁民 薛 澜

成 员(以姓氏笔画为序)：

丁 辉 马怀德 王志坚 尹光辉 全春来

张 侃 陈家强 武和平 袁宏永 柴俊勇

高小平 黄崇福 彭宗超 曾 光

《应急管理系列丛书》总序

全面加强应急管理，是全面履行政府职能的内在要求和重要举措，是各级党委政府和领导干部的重大政治责任。党的十六大以来，党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，做出了全面加强应急管理工作的重大决策。经过多年努力，我国应急管理工作取得了重大进展，以“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制、法制）为核心内容的应急管理体系基本形成，应急管理综合能力大幅提升，突发事件应对工作成效显著，切实保障了人民群众生命财产安全，维护了社会稳定大局，促进了经济社会全面、协调、可持续发展。当前，我国正处于发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，突发事件风险增多，公共安全形势复杂，人民群众对公共安全的需求日益增长，对应急管理工作提出了新的更高的要求。

应急管理是干部教育培训的重要内容。国家行政学院是培训高级、中级公务员的新型学府，培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地。近年来，国家行政学院把应急管理列为教学、科研、咨询和对外合作的重要内容，发挥了全国应急管理教育培训主渠道、主阵地的作用。2008年，国务院决定，依托国家行政学院筹建国家应急管理人员培训基地；2010年，国家行政学院成立应急管理培训中心；2012年，成立中欧应急管理学院；2014年，成立中国应急管理学会。目前，应急管理已经成为国家行政学院重点发展的特色学科之一，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）正致力于建设成为全国应急管理教学与培训中心、应急管理政策与研究咨询中心、应急管理国际交流与合作中心。

为总结近年来各级政府应急管理培训基地教学培训、科研咨询、案例开发工作成果，服务于各级党委政府决策和领导干部应急管理培训工作的需要，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）组织编写了应急管理系列丛书。本丛书包括“学科教材”“理论前沿”“案例研究”三个

系列。

“学科教材”系列旨在系统梳理国内外突发事件应急管理的前沿理论与先进经验，为应急管理实际工作者、公共管理专业硕士及理论研究人员提供一般性知识参考框架。该系列力求反映应急管理研究的知识演进脉络，兼顾最新发展趋向。该系列具体又包括两类：一是MPA教材，以在国家行政学院MPA应急管理方向研究生中开设的专业课程为基础，编辑出版MPA教材；二是公务员培训教材，结合国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）所承办的各类培训班次，分专题组织编写应急管理培训专题教材和通用教材。

“理论前沿”系列旨在跟踪应急管理理论发展与创新，推动应急管理理论研究与学科建设，发挥各级政府应急管理培训基地的学术引领作用，保持其理论研究的前瞻性、前沿性，持续推动高水平应急管理学术专著的出版。该系列的主要领域包括：公共安全与应急管理领域的基础理论、综合研究，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件的分类研究，预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等分阶段应急管理研究，国外应急管理理论与实践研究，公务员应急管理培训工作研究等。

“案例研究”系列旨在系统总结和科学评估国内外突发事件典型案例，推进应急管理案例库项目成果开发和应用，逐步建立在国内外有一定影响力的中国应急管理案例库，服务于教学培训、科研咨询和对外合作服务。该系列具体又包括三大类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告；二是“重大突发事件案例研究报告”，主要收录每年重特大突发事件的深度案例研究报告；三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录国家行政学院应急管理案例研究中心组织开展的“中国公共安全创新”评选活动所评出的优胜项目和入围项目，总结、弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。

应急管理在我国是一个跨学科的新兴研究领域，实际部门的经验积累和学术界的理论研究都还比较有限。希望本系列丛书的出版，对我国应急管理理论研究和实践发展能起到积极的推动作用。为全面做好应急管理系列丛书组织编写工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）专门成立了应急管理系列丛书编委会并设立了由应急管理相关领域

领导干部和专家学者组成的专家评审委员会。本丛书在研究和出版过程中，得到了国家行政学院领导和兄弟部门、应急管理实际部门和理论界相关人士以及出版社的大力支持和帮助。同时，由于能力和水平有限，本系列丛书缺点和错误在所难免；欢迎广大同行和读者提出宝贵意见，以帮助我们不断提高质量。

应急管理系列丛书编委会

2015年10月

《应急管理系列丛书·理论前沿》出版前言

从 20 世纪下半叶开始，气候变化、环境破坏、城市风险、恐怖袭击、核安全、新发传染病等非传统安全威胁，对各国政府治理体系形成了前所未有的挑战。同时，地震、洪水、火灾、山体滑坡、泥石流等传统安全威胁，对人类社会的危害也呈几何级数上升趋势，人类社会公共安全问题前所未有地进入了各国政府的重要政策议程。在苏联切尔诺贝利核电站事故发生当年，德国社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）正式出版《风险社会——走向新的现代性》一书。他敏锐地洞察到一个全新社会形态的来临，提出了“风险社会”的概念。此后，风险、危机、公共安全和应急管理领域的理论研究呈现井喷态势，并为人们理解传统和非传统安全威胁，制定公共政策和治理措施奠定了坚实的理论基础。

中国五千年文明史就是与各类灾害突发事件顽强抗争的历史。极其严酷的自然环境，恰恰成为华夏民族生生不息的激励力量。中国历史上的灾害治理理论和实践（荒政），成为各族人民砥砺前行的强大支撑力量，也构成我们古老文明的重要组成部分。在新的历史条件下，中国经济规模日益庞大、社会发展态势向好，但面临的形势更趋复杂，自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等方面的突发事件日益增多。以 2003 年“非典”事件为起点，中国着手全面建立应急管理体系，直到 2008 年南方冰冻雨雪灾害、汶川大地震等重特大灾害接踵而至，加强应急管理理论研究已经成为现实的迫切要求。

2003 年以来，中国应急管理研究主要从以下五个方面展开：一是围绕普适性的基础理论问题及方法论的研究，包括应急管理基本概念、体系建设、体制问题、基本流程的研究，以及情景模拟构建、动态仿真、数据挖掘、大数据等方法的研究。二是贯穿应急管理全过程的研究，包括预防（Prevention）、准备（Preparation）、响应（Response）和恢复（Recovery）各阶段涉及的指挥控制、组织协同、信息管理、危机沟通、应急保障、公

众动员、志愿者管理、教育培训和应急产业与科技等主题的研究。三是涵盖多学科的交叉学科研究，主要涉及政治学、公共管理、法学、经济学、社会学、公共卫生、计算机、通信技术、机械技术等综合性、多领域、跨学科的研究。四是借鉴国外应急管理理论和实践的比较研究，主要是对美国、德国、日本、英国和欧盟各国灾害应急管理中所涉及的政府体制、志愿者、教育培训等问题的研究。五是针对重大或热点突发事件的研究，主要是对事件过程中暴露的治理问题的解决方案，进行实践性和应用性较强的对策性研究，直接服务于政府治理过程。上述五个方面的理论研究对应急管理实践形成了有力支撑，并逐步形成了一系列中国特色的应急管理理论。

国家行政学院应急管理培训中心承担国家应急管理人员培训基地职能。国家应急管理人员培训基地是列入国家“十一五”应急体系规划的重点建设项目，并经党中央、国务院领导批准建立，承担国家级应急管理教育培训、科研咨询、国际合作三个基地职能。推动应急管理理论创新，是履行基地职能的基础性工作，更是对新时期政府治理要求的回应。为此，我们推出了《应急管理系列丛书·理论前沿》，旨在持续推动应急管理学术交流，促进应急管理学科健康发展，服务于中国应急管理实际。

本系列的人选著作力求体现如下特点：

一是站在应急管理理论前沿，回答重大理论与实践问题。当代风险与突发事件的发展演变规律、应急管理制度变迁逻辑、应急管理的重要方法工具、各国应急管理比较与借鉴等都是本系列的重点选题方向，有关论著将力求系统深入地回答这些问题。

二是面向应急管理实践一线，着眼重大事件的实证研究。作者根据自身参与处置突发事件的经历或实地调研撰写的著作，将优先入选本系列。同时，本系列鼓励和支持对中外应急管理典型案例进行系统剖析和比较研究。

三是立足应急管理理论创新，构建中国特色的话语体系。入选著作以理论创新为己任，努力在继承中外已有优秀研究成果基础上，构建逻辑严密、观点新颖、用中国话语表达的理论体系。

摘 要

应急预案是应急准备的核心环节，是“一案三制”的基础。目前我国的应急预案体系已经基本建成，涵盖了综合预案、专项预案、部门预案和企事业单位应急预案。但是，当前我国应急预案体系构建的逻辑基础是以应对常规突发事件为主，而对于非常规突发事件的应对，目前尚未建立起有针对性的应急预案体系。从近十余年来国内应急实践看，非常规突发事件发生后，由于预案中缺乏对“非常规”情景的预设，事件应对多要靠临时性的协调和指挥，预案的指导和参考作用未得到充分发挥。我国亟须从国家层面加强预案体系的顶层设计，研究专门针对非常规突发事件的应急预案编制方法，为有效应对非常规事件提供具有可操作性的依据。本书研究的问题是：如何紧扣非常规突发事件，通过构建基于风险评估和情景分析的预案模型，解决当前我国非常规危机情景下应急预案准备过程中的“轻量级、碎片化、模板化”问题，最终解决非常规突发事件领域应急预案供给与应急管理需求之间的结构性矛盾。

20世纪70年代，英国率先在国家层面提出应急预案的概念后，预案研究日益受到国外和国内理论界及实务界的重视。归纳而言，国外针对应急预案的研究主要基于以下三种基本逻辑关系：基于“主体-定位”的预案体系架构研究，基于“时序-功能”的预案内容要素研究，基于“情景-任务”的预案编制方法研究。其中，近年来影响最大的当属以美国为代表开展的基于情景的预案方法研究。2003年“非典”以后，国内对于应急预案的研究可归纳为三类范式：一是基于法学视角对应急预案在应急法律体系中的地位作用开展研究；二是基于公共管理学视角，从应急管理理论、方法、流程等角度切入，对应急预案中的核心要素，即预防准备、监测预警、处置救援和恢复重建等几大流程开展深入研究；三是基于安全科学视角，着重开展应急预案编制技术和方法研究。对应急预案编制中的信息报送渠道、资源配置机制、应急决策平台、风险监测与评估方法等具体

技术方法开展科学研究。同时，在我国的应急实践中，应急预案体系建设尚不能满足非常规突发事件应对的要求，主要存在法理地位不明、顶层设计不足、编制方法落后、缺乏情景预测等突出问题。

本书以管理学方法的角度作为切入点，对当前我国面临的非常规突发事件重大风险和情景开展了系统梳理与归纳，开发了基于“风险-情景-任务-能力”情景构建的非常规突发事件应急预案模型。通过对以往发生过的国内外典型案例的归纳研究，本书从事件影响后果、事件应对需求两个维度构建得出了非常规突发事件的基本构成要素框架。

在该框架指导下，本书基于对国家公共安全风险的分析与评估，归纳提炼出了当前我国需要高度关注的八类代表性非常规突发事件情景组，即大地震、超强台风、流域性特大洪水、核泄漏事故、特大危化品爆炸泄漏事故、全国性流行性传染病疫情、恐怖袭击和大规模暴乱。

以此为基础，本书提出了“风险-情景-任务-能力”情景构建模型，对上述四个核心变量间的逻辑关系进行了深入剖析，指出具体构建工作应当遵循“风险评估-情景预设-任务梳理-能力分析评估与准备”的时序流程逻辑关系。通过将该模型应用于大地震巨灾和危化品爆炸事故两类典型情景，对其中的情景组、任务列表、目标能力设定、能力对标分析等环节进行了细化。

基于上述情景构建方法，本书提出了非常规突发事件应急预案的修编模型。模型着重从组织、流程、资源、保障等核心要素入手，对适合非常规突发事件的应急预案体系提出了修编的参考模型方法，并选取典型国家级专项预案进行了对比分析和实证研究。与传统基于模板编制的方法相比，该模型对于发现非常规突发事件应急预案准备中的缺陷和短板，提出有建设性的改进建议，具有明显优势。随后，进一步将基于情景构建的预案方法拓展应用于某基层镇政府应急预案体系的修编过程，不但提升了“第一响应人”的响应能力，而且提升了我国应对非常规突发事件应急预案体系的系统性。

最后，本书提出了如下政策建议。一是要对我国的国家应急预案体系进行重构，形成“战略级预案-行动级预案-战术级预案”的预案体系。尽快制定出台《国家应急管理框架》，将其作为我国战略级预案的核心，并将现有的国家级预案整合形成国家层面的操作级预案体系。二是研究出台我国的《国家应急准备情景指南》和配套的《突发事件情景构建导则》。

三是大力推广基于情景构建的非常规突发事件应急预案修编模型方法。研究出台我国的《突发事件情景构建预案编制导则》，并选取试点单位开展基于情景构建的应急预案修编方法原型研究。四是完善我国的非常规突发事件应急管理体制机制，加强应急准备和资源保障。

目 录

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第一章 引言 | 001 |
| 一 研究背景与研究意义 | 001 |
| 二 研究的主要内容与方法 | 003 |
| 三 本书的基本结构 | 007 |
| 第二章 当前国内外应急预案研究进展 | 010 |
| 一 国外应急预案研究进展 | 010 |
| 二 国内应急预案研究现状 | 028 |
| 三 当前国内应急预案理论与实践中的不足 | 038 |
| 第三章 非常规突发事件的基本要素构建 | 042 |
| 一 非常规突发事件：突发事件应对的基础 | 042 |
| 二 当前我国应急预案体系应对非常规突发事件时的不足 | 068 |
| 三 完善我国应急预案体系的启示 | 086 |
| 第四章 非常规突发事件情景构建方法模型探索 | 087 |
| 一 基本框架：“风险 - 情景 - 任务 - 能力”模型 | 087 |
| 二 非常规突发事件情景组构建研究 | 088 |
| 三 应对非常规突发事件的任务框架梳理 | 095 |
| 四 非常规突发事件应急能力评估与准备 | 103 |
| 第五章 基于情景构建的非常规突发事件预案方法探索 | 121 |
| 一 基于情景构建的非常规突发事件应急预案编制框架 | 121 |

| | |
|---|------------|
| 二 非常规突发事件应急预案完善实证研究 | 124 |
| 第六章 情景构建方法的应用 | 143 |
| 一 基于风险分析的典型灾害情景组构建 | 143 |
| 二 大面积停电事件情景构建应用研究 | 154 |
| 三 应急预案体系完善建议 | 161 |
| 第七章 非常规突发事件基层应急预案探索 | 163 |
| 一 基层预案编制使用过程中面临的困扰和问题 | 163 |
| 二 基于风险分析与情景构建的基层预案技术路径 | 165 |
| 三 基于风险分析与情景构建的基层预案实例验证 | 168 |
| 四 小结 | 173 |
| 第八章 结论与探讨 | 174 |
| 一 基本结论 | 174 |
| 二 主要政策建议 | 177 |
| 三 研究不足与未来研究方向 | 181 |
| 附录 1 国家地震应急预案（2012 年 8 月 28 日修订） | 183 |
| 附录 2 国家安全生产事故灾难应急预案 | 197 |
| 参考文献 | 207 |

第一章 引言

应急管理，预案先行。应急预案是危机管理的核心环节，是“一案三制”的基础。当前，我国各级政府及其部门和企事业单位“横向到边、纵向到底”的应急预案体系已经基本建成，这些应急预案涵盖了综合预案、专项预案、部门预案和企事业单位应急预案，体系庞大，数量较多。但是，目前我国的应急预案体系基本是以应对常规突发事件为主，对于非常规突发事件的应对，目前我国尚未建立起有针对性的应急预案体系。实践中，突发事件一旦超出常规或超过预期，往往要靠临时协调进行应对，难以在第一时间根据预案组织有效应对。因此，亟须从国家层面加强预案体系的顶层设计，研究专门针对非常规突发事件的应急预案体系编制与完善方法，为有效应对非常规突发事件提供具有可操作性的预案依据。

本书研究的问题是：如何紧扣非常规突发事件，通过构建基于风险评估和情景分析的预案模型，解决当前我国非常规危机情景下预案管理中面临的“轻量级、碎片化、模板化”问题，最终解决非常规突发事件领域应急预案供给与应急管理需求之间的结构性矛盾。

一 研究背景与研究意义

应急预案的雏形出现于第二次世界大战时期的欧洲民防领域，起先是为了保护处于战争中的民众免受伤害而制定的民事防护计划。^① 应急预案作为一个概念，是在 20 世纪 70 年代由英国卫生与安全委员会率先提出。1974 年，针对弗利克斯巴勒化工厂爆炸事故，英国卫生与安全委员会专门设立了重大危险咨询委员会（ACMH）。ACMH 首次提出，针对重大危险源

^① 钟开斌：《中国应急预案体系建设的四个基本问题》，《政治学研究》2012 年第 6 期。

管理，应当建立应急预案（Emergency Plan），以应对可能造成的严重损害。^①这是正式在国家层面提出应急预案的概念，并将其作为安全管理的一项重要内容。随后，应急预案这一概念在全球得到广泛认同和推广，有关预案的研究越来越受到学术界重视。可见，应急预案是伴随着发达国家重大突发事件应急管理实践的发展而出现的，是对可能发生的突发事件提前做好的工作计划和方案的准备，因此，国内外学者普遍将应急预案看作应急准备工作的核心内容之一。近年来，欧美等西方发达国家和地区对非常规突发事件、非常规重大跨界危机、高度复合型及复合化巨灾的应急预案方法研究成为热点内容之一。美国最早提出了情景构建的理念，并将其应用于联邦政府层面的应急预案体系完善；英国提出了业务连续性管理的概念，并构建了通用与专用应急预案（应急计划）相结合的国家应急预案体系；德国也建立起了联邦-州-市镇三级应急预案体系。这些应急预案编制和管理思路的新动向，为我们完善应急预案体系，开发新的应急预案编制方法提供了有益借鉴。

我国从20世纪80年代开始在实务界提出应急预案的概念。首先是在安全生产领域等高危行业，有关部门提出相关企业和单位要制定针对重大危险源处置的应急预案。2003年“非典”之后，随着应急管理理念的深入和应急管理工作的推进，全国范围内开始了应急预案体系的大规模编制建设。自此，我国逐渐形成了具有中国特色的突发事件应急预案体系，主要包括国家级、省级地方政府、市级及以下地方政府、企事业单位等多主体制定的针对不同类型突发事件的应急预案体系。据不完全统计，我国现有各级各类应急预案共计550多万件，而且这一数字仍在不断上升中。根据国务院办公厅于2013年发布的《突发事件应急预案管理办法》，应急预案是指各级人民政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会团体等为依法、迅速、科学、有序应对突发事件，最大程度减少突发事件及其造成的损害而预先制定的工作方案。^②

目前国内学术界对应急预案问题的研究主要始于2003年“非典”以

① 张海波、童星：《中国应急预案体系的优化——基于公共政策的视角》，《上海行政学院学报》2012年第6期。作者在文中回溯了应急预案的起源，提出了应急预案源于危险化学品行业，其基础工作是危险源识别的观点。

② 国务院办公厅2013年10月25日发布《突发事件应急预案管理办法》，其中对应急预案的概念进行了界定。