



安全生产 应急管理

AN QUAN SHENGCHAN YINGJI GUANLI

国家安全生产应急救援指挥中心/组织编写

煤炭工业出版社

国家安全生产应急救援培训教材之一

安全生产应急管理

国家安全生产应急救援指挥中心 组织编写

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

编委会名单

主 任	王德学				
副 主 任	李万疆	王志坚	贺黎光		
委 员	王端武	高广伟	王晋中	马月云	吕海燕
	李 斌	刘铁民	吴宗之	张兴凯	
编写人员	李克荣	郑双忠	魏利军	叶坚新	胡福静
	付学华	邢娟娟	曾明荣	高建明	时训先
	刘功智	王云海	刘 骥	秦绪坤	

序 言

我国应急管理工作已经进入一个新的发展阶段。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出，“按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则，建立统一高效的应急信息平台，建设精干实用的专业应急救援队伍，健全应急预案体系，完善应急管理法律法规，加强应急管理宣传教育，提高公众参与和自救能力，实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动”。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出，“建设国家、省、市三级安全生产应急救援指挥中心和国家、区域、骨干专业应急救援体系”。从安全生产领域来看，近几年来，各地区、各部门和各类生产经营单位按照党中央、国务院的统一部署，加强领导，强化工作，逐步建立了安全生产应急预案体系，加快了安全生产应急救援体系建设步伐，推进了应急管理体制、机制、法制建设，使应对各类事故灾难的能力有了较大提高。

加强安全生产应急管理培训工作，建设高素质的安全生产应急管理干部队伍，是做好安全生产应急管理和救援工作的保证。《安全生产应急管理》从我国目前安全生产应急管理培训工作需要出发，结合安全生产应急管理工作实践，紧紧围绕加强安全生产应急管理人员素质建设和应急能力的提高，分析了我国现阶段安全生产应急管理的现状和趋势，阐述了我国安全生产应急救援体系框架，提出了安全生产应急预案编制的流程、措施和方法，明确了安全生产应急演练的流程及要素，介绍了企业危险源分析方法，并用典型案例说明了当前安全生产应急管理工作中存在的问题和应对措施。

《安全生产应急管理》经过试用和多次修改，经国内应急管理权威部门和专家审查，首次印刷出版。相信《安全生产应急管理》的出版，必将对于推进我国安全生产应急管理培训工作的开展，增强各级领导干部和应急管理人員的安全生产应急管理水平和应急处置能力，促进我国安全生产应急管理工作的加强起到积极的作用。

A stylized, bold black ink signature in Chinese characters, reading '王德学' (Wang Dexing).

2007 年 6 月

前 言

为了贯彻落实党中央、国务院、国家安全生产监督管理总局关于加强安全生产应急管理的一系列政策措施,提高防范、应对重特大安全生产事故的能力,2006年6月,国家安全生产应急救援指挥中心委托中国安全生产科学研究院开展安全生产应急管理培训教材专题研究。

2006年6月到10月,国家安全生产应急救援指挥中心组织专家进行了广泛的调研,编写了安全生产应急管理培训大纲和教材初稿。2006年9月中旬和2007年5月下旬,将《安全生产应急管理》(初稿)在省市安监局(煤监局)以及中央企业应急管理人员培训班上试用。多次征求意见之后,由国家安全生产应急救援指挥中心组织专家对书稿进行审定,中国安全生产科学研究院组织编写人员又对教材进行了修改和完善,最终形成了《安全生产应急管理》一书。

《安全生产应急管理》系统讲述了安全生产应急管理所采取的方法、技术和路线,阐述如何建立安全生产应急救援体系,确立安全生产应急管理的体制和机制;同时,本书结合应急预案编制技术,提出了应急预案编制过程中危险分析和应急能力评估方法,介绍了检验应急预案的演练技术,并对应急响应、应急处置以及应急后评估等内容进行分析,从而形成了较为完善的体系。

《安全生产应急管理》共分六章。第一章介绍了突发公共事件分类分级及其应急管理的基本概念,阐述了安全生产应急管理的内涵、基本任务和重要意义,指出了我国安全生产应急管理现状及发展趋势。第二章介绍了我国安全生产应急救援体系的总体结构,并从“一案三制”的角度出发,论述了安全生产应急救援组织体系、运行机制以及支持保障、法律法规体系等相关建设和规划内容。第三章主要介绍应急预案的概念、基本要求、框架体系、编制步骤、应急预案之间衔接以及应急预案管理。第四章介绍了应急预案编制过程中进行危险分析和应急能力评估的技术和方法,说明了编制应急预案时需要考虑的各种危险因素。第五章介绍了应急演练一般要求,按照应急演练的实际流程,论述了应急演练准备、实施以及评价、总结、培训和教育等内容。第六章侧重于事故现场的响应与处置,介绍了事故应急响应、事故发生后的现场处置以及恢复与善后的方法和手段。另外,附录部分还针对典型事故发生发展过程以及原因,就应急管理方面存在的缺陷和不足进行了深入剖析。

《安全生产应急管理》紧扣实际,可操作、应用性强,对安全生产应急管理有一定的指导作用。《安全生产应急管理》的适用对象包括相关部委、各级安全生产监管监察系统和大中型企业负责人、应急管理人员、安全生产应急救援队伍等。

在本书的编写过程中，引用了中国安全生产科学研究院有关项目的研究成果、国内外同行的研究成果和参考文献中部分研究成果，在此深表谢意。

在本书编写过程中，虽然编写人员尽了最大努力，但由于安全生产应急管理正在发展过程中，加之水平有限，错误和不足之处在所难免，敬请读者不吝赐教。

《安全生产应急管理》编写组

2007年6月

目 录

第一章 应急管理概论.....	1
第一节 突发公共事件应急管理.....	2
第二节 安全生产应急管理内涵、特点与任务	15
第三节 安全生产应急管理现状及发展趋势	23
思考题	32
第二章 安全生产应急救援体系	33
第一节 安全生产应急救援体系概论	33
第二节 安全生产应急救援体系结构	37
第三节 安全生产应急救援组织体系	40
第四节 安全生产应急救援体系运行机制	46
第五节 安全生产应急救援体系支持保障系统	51
第六节 安全生产应急管理法律法规	63
思考题	70
第三章 安全生产应急预案	71
第一节 应急预案概论	71
第二节 我国应急预案框架体系	75
第三节 应急预案编制	87
第四节 应急预案管理	95
思考题.....	101
第四章 危险分析与应急能力评估.....	102
第一节 危险分析基本过程.....	102
第二节 危险源辨识.....	104
第三节 脆弱性分析.....	107
第四节 风险评估.....	111
第五节 常用危险分析技术方法.....	113
第六节 应急能力评估.....	124
思考题.....	133
第五章 应急演练与培训.....	134
第一节 应急演练概论.....	134

第二节 应急演练准备·····	143
第三节 应急演练实施·····	149
第四节 应急演练评价与总结·····	155
第五节 应急培训与教育·····	157
思考题·····	162
第六章 应急响应、应急处置及后评估·····	163
第一节 应急响应·····	163
第二节 事故应急处置现场控制与安排·····	166
第三节 应急恢复与善后工作·····	174
思考题·····	180
附录1 名词术语·····	181
附录2 生产安全事故报告和调查处理条例·····	182
附录3 国家突发公共事件总体应急预案·····	188
附录4 国家安全生产事故灾难应急预案·····	194
附录5 生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则·····	202
附录6 某市危险化学品事故应急救援预案范例·····	209
附录7 某公司重大生产安全事故应急救援预案（简版）范例·····	213
附录8 地方政府重大事故应急演练规划方案范例·····	222
附录9 井喷事故应急案例分析·····	232
附录10 “11·24”特大海难事故应急案例分析·····	241
主要参考文献·····	247

第一章 应急管理概论

在我国全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的历史进程中,不可避免地会遇到各种各样的突发公共事件。如何及时有效地应对各种突发公共事件,尽可能地预防和减少突发公共事件及其负面影响,对于更好地保障人民群众的生命财产安全、社会秩序和社会稳定,促进经济社会的全面、协调、可持续发展,都有着十分重要的现实意义。党的十六届三中、四中和五中全会明确提出,要建立健全社会预警体系和应急机制、保障公共安全,提高处置突发公共事件能力。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步要求,要“完善应急管理体制机制,有效应对各种风险。建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制,形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制,有效应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件,提高危机管理和抗风险能力。按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则,建立统一高效的应急信息平台,建设精干实用的专业应急救援队伍,健全应急预案体系,完善应急管理法律法规,加强应急管理宣传教育,提高公众参与和自救能力,实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动。坚持安全第一、预防为主、综合治理,完善安全生产体制机制、法律法规和政策措施,加大投入,落实责任,严格管理,强化监督,坚决遏制重特大安全事故。”党中央的这些决策和要求,为我国应急管理工作指明了方向。

按照党中央的决策和要求,国务院等有关部门对我国的应急管理工作进行了全面规划和部署。2004年1月9日,国务院发布《国务院关于加强安全生产工作的决定》(国发〔2004〕2号),提出了“加快全国生产安全应急救援体系建设,尽快建立国家生产安全应急救援指挥中心”的要求。2005年4月国务院印发了《关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定》,相继发布了《国家突发公共事件总体应急预案》以及25个专项应急预案。按照国务院总体规划,国务院有关部门印发了80个部门应急预案。各省、自治区、直辖市全部制定并印发了突发公共事件应急预案,我国政府应急预案体系初步形成,应对各种风险能力明显提高。2006年3月14日,十届全国人大四次会议表决通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出,要“建立健全应急管理体系,加强指挥信息系统、应急物资保障、专业救灾抢险队伍、应急标准体系以及运输、现场通讯保障等重点领域和重点项目的建设,健全重特大自然灾害发生后的社会动员机制,提高处置突发公共事件能力”。提出进行公共服务重点工程建设,即“建设国家、省、市三级安全生产应急救援指挥中心和国家、区域、骨干专业应急救援体系”。2006年5月31日,国务院第138次常务会议讨论通过了《中华人民共和国突发公共事件应对法(草案)》并提请全国人大常委会审议。2006年6月国务院发布了《国务院全面加强应急管理工作的意见》(国发〔2006〕24号),提出了“加强应急管理机构和应急救援队伍建设。统筹规划应对突发公共事件所必需的基础设施建设。各专项应急指挥机构要进一步强化职责,

充分发挥在相关领域应对突发公共事件的作用。加快国务院应急平台建设,完善有关专业应急平台功能,形成连接各地区和各专业应急指挥机构、统一高效的应急平台体系”等内容。2006年9月23日,国家安全生产监督管理总局和国务院国有资产管理委员会联合召开了“中央企业应急管理和预案编制工作现场会”。会议强调,2006年年底,所有中央企业都要完成应急预案编制工作,2007年年底,各级各类企业都要完成应急预案编制工作,形成“横向到边,纵向到底”的企业应急预案体系。2006年12月,国务院办公厅印发了《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》。2007年2月28日,《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于加强企业应急管理工作意见的通知》(国办发[2007]13号)强调,加强企业应急管理,是企业自身发展的内在要求和必须履行的社会责任。2007年5月19日,国务院在浙江省绍兴诸暨市召开全国基层应急管理工作座谈会,提出要依靠群众、立足基层、夯实基础、扎实推进,全面加强应急管理工作。2007年5月31日,国家安全生产监督管理总局在河北省邢台市召开全国安全生产应急管理工作座谈会,要求增强做好安全生产应急管理工作的紧迫感、自觉性和创造性,真抓实干,攻坚克难,增强工作信心,进一步明晰工作思路,明确奋斗目标。

积极贯彻落实好党和政府这些要求,进一步加强应急管理,提高应急管理的能力和水平,已成为各级人民政府和生产经营单位加强自身建设重要而紧迫的任务之一。

本章介绍了突发公共事件分类分级及其应急管理的基本概念,分析了突发公共事件应急管理的必要性,阐述了安全生产应急管理的内涵、基本任务和重要意义,论述了我国安全生产应急管理现状及发展趋势,为全面深入地了解和领会如何构建我国安全生产应急救援体系、编制应急预案和开展应急演练等奠定了基础。

第一节 突发公共事件应急管理

从世界范围看,无论是发达国家,还是发展中国家,各种突发公共事件时有发生,近几年尤为突出。地震、山体滑坡、台风等自然灾害,煤矿瓦斯爆炸、危险化学品泄漏、火灾、道路交通事故、海难、大规模停电等事故灾难,“非典”、人感染高致病性禽流感、重大食物和职业中毒等严重影响公众健康的公共卫生事件,恐怖袭击、重大刑事案件、涉外突发事件、经济安全以及规模较大的群体事件等不仅给各国人民生命财产和经济发展造成重大损失,而且还危害到国家安全和社会稳定。突如其来的突发公共事件考验着各国政府应急处理能力,使突发公共事件的应急管理成为各国政府关注的重点问题。

一、突发公共事件特征、分类和分级

突发公共事件,又称突发事件,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。^①1997年亚洲金融危机、1998年夏天中国的大洪水、2001年美国发生的“9·11”事件、2003年春天发生的SARS事件、2003年12月23日四川开县井喷事故,2005年中石油吉化分公司“11·13”特大爆炸事故等,都是突发公共事件。

^① 国家突发公共事件总体应急预案。

突发公共事件具有如下共同特征：

(1) 不确定性。即事件发生的时间、形态和后果往往无规则，难以准确预测。许多突发公共事件，如各种火灾、爆炸、中毒等事故灾难等，人们还难以准确预测其在什么时候，在什么地方，以什么样的形式发生；有些突发公共事件，如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等虽能作出一定的预报，但对这些突发公共事件发生的具体形式及其所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

(2) 紧急性。即事件的发生突如其来或者只有短时预兆，必须立即采取紧急措施加以处置和控制，否则将会造成更大的危害和损失。如危险化学品泄漏、爆炸等事故发生后，可能造成人员伤亡和财产损失，如果不能立即采取紧急救助，人员伤亡和财产损失还将会进一步扩大。

(3) 威胁性。即事件的发生威胁到公众的生命财产、社会秩序和公共安全，具有公共危害性。在社会生活中，一般性的针对个体的突发性事件，如交通事故、疾病发作、打架斗殴等情况每时每刻都可能发生，如果没有对公共安全或公共秩序构成威胁，就不属于这里所说的突发公共事件的范畴。当然对实际事件如何区分还需要具体分析。

突发公共事件可能是由自然原因造成的，如地震、洪水等；也可能是由技术原因造成的，如危险化学品泄漏、火灾、爆炸等；也可能是由公共卫生原因造成的，如“非典”、禽流感等；还可能是由社会原因造成的，如暴力、民族冲突、宗教械斗等。突发公共事件尽管起因千差万别，但有一点是共同的，即它们涉及的对象不是单个的个人，而是社会大众，至少是一个特定单位或地域中的一群人。突发公共事件发生时，受影响的是公众，所以防范突发公共事件需要取得公众的共识，需要公众的参与并团结一致，采取必要的措施阻止事态的继续扩大和发展。

近年来，各类突发公共事件频繁发生，给社会造成了巨大损失。反思突发公共事件处理不力的事实，主要原因之一在于不能快速有效地识别灾情的类别和级别，导致处置方案的选择出现偏差，资源调配不当，从而延误救援时机。所以对突发公共事件进行分类分级是应急管理的基础工作之一。

通常，根据突发公共事件的发生过程、性质和机理，突发公共事件主要分为以下四类：^①

(1) 自然灾害。指由于自然原因而导致的事件，主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

(2) 事故灾难。指由于人类活动或者人类发展所导致的计划之外的事件或事故，主要包括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。

(3) 公共卫生事件。指由病菌病毒引起的大面积的疾病流行等事件，主要包括传染病疫情、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事件。

(4) 社会安全事件。指由人们主观意愿产生，会危及社会安全的事件，主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

^① 国家突发公共事件总体应急预案。

在突发公共事件分类的基础上,还应进行突发公共事件的分级。根据《国家突发公共事件总体应急预案》,各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。同时,《国家突发公共事件总体应急预案》规定:各地区、各部门要针对各种可能发生的突发公共事件,完善预测预警机制,建立预测预警系统,开展风险分析,做到早发现、早报告、早处置。根据预测分析结果,对可能发生和可以预警的突发公共事件进行预警。依据突发公共事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展势态,预警级别一般划分为四级:Ⅰ级(特别严重)、Ⅱ级(严重)、Ⅲ级(较重)和Ⅳ级(一般),依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。突发公共事件的分级与突发公共事件的预警分级有密切关系,但又不是同一回事。有时发出特别严重(红色)预警,而实际发生的都是较大突发事件(Ⅲ级)。因此,在突发公共事件预警期间,预警级别在不断进行调整,我们应随时关注事件预警的变化,采取相应的对策和措施。

二、突发公共事件应急管理的内涵和原则

应急管理作为一门新兴的学科,目前还没有一个公认的标准定义。在应急管理的研究中,对应急管理的定义主要有以下几种认识:

(1) 应急管理是在应对突发事件的过程中,为了降低突发事件的危害,达到优化决策的目的,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相关资源,对突发事件进行有效预警、控制和处理的过程。

(2) 应急管理是指组织或者个人通过实施监测、预警、预控、预防、应急处理、评估、恢复等措施,防止可能发生的突发事件,处理已经发生的突发事件,以减少损失,甚至将危险转化为机会的过程。

(3) 应急管理是指为了应对突发事件而进行的一系列有计划有组织的管理过程,主要任务是如何有效地预防和处置各种突发事件,最大限度地减少突发事件的负面影响。

《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于加强企业应急管理工作意见的通知》(国办发[2007]13号)指出,企业应急管理是指对企业生产经营中的各种安全生产事故和可能给企业带来人员伤亡、财产损失的各种外部突发公共事件,以及企业可能给社会带来损害的各类突发公共事件的预防、处置和恢复重建等工作,是企业管理的重要组成部分。

通过对上述概念的归纳总结,突发公共事件应急管理,就是针对可能发生或已经发生的突发公共事件,为了减少突发公共事件的发生或降低其可能造成的后果和影响,达到优化决策的目的,而基于对突发公共事件的原因、过程及后果进行的一系列有计划、有组织的管理。它涵盖在突发公共事件发生前、中、后的各个过程,包括为应对突发事件而采取的预先防范措施、事发时采取的应对行动、事发后采取的各种善后措施及减少损害的行为。

传统的突发公共事件应急管理注重发生后的即时响应、指挥和控制,具有较大的被动性和局限性。从20世纪70年代后期起,更加全面更具综合性的现代应急管理理论逐步形成,并在许多国家的实践中取得了重大成功。无论在理论上还是实践上,现代应急管理主张对突发公共事件实施综合性应急管理。

结合突发公共事件特点和实际,突发公共事件应急管理应强调对潜在突发公共事件实施全过程的管理,即由预防、准备、响应和恢复4个阶段组成,如图1-1所示,使突发公共事件应急管理工作贯穿于各个过程,并充分体现“预防为主、常备不懈”的应急理念。

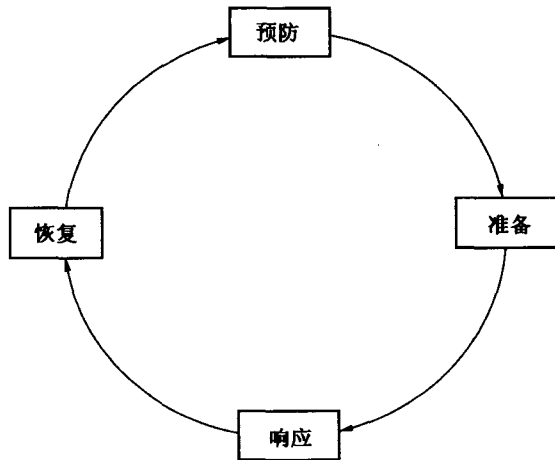


图1-1 突发公共事件应急管理4个阶段

一般而言,突发公共事件应急管理的四个阶段并没有严格的界限,且往往是交叉的,但每一阶段都有自己明确的目标,而且每一阶段又是构筑在前一阶段的基础之上,因而预防、准备、响应和恢复相互关联,构成了突发公共事件应急管理工作一个动态的循环改进过程。

1. 预防

预防又称缓解、减少,是指在突发公共事件发生之前,为了消除突发公共事件发生的几率或者为了减轻突发公共事件可能造成的损害所做的各种预防性工作。

在突发公共事件应急管理中,预防有两层含义:一是突发公共事件的预防工作,通过管理和技术等手段,尽可能地防止突发公共事件的发生;二是在假定突发公共事件必然发生的前提下,通过预先采取一定的预防措施,达到降低或减缓其影响或后果的严重程度。从长远看,低成本、高效率的预防措施是减少突发公共事件损失的关键。

2. 准备

准备是应急管理过程中一个极其关键的过程。指针对特定的或者潜在的突发公共事件,为迅速、有序地开展应急行动而预先进行的各种应对准备工作。“居安思危,思则有备,有备无患”。因而,充分准备是应急管理的一项主要原则。

应急准备的主要措施包括:利用现代通讯信息技术建立重大危险源、应急队伍、应急装备等信息系统;组织制定应急预案,并根据情况变化随时对预案加以修改完善;按照预先制定的应急预案组织模拟演习和人员培训;建立突发公共事件应急响应级别和预警等级;与各个政府部门、社会救援组织和企业等签订应急互助协议,以落实应急处置时的场地设施装备使用、技术支持、物资设备供应、救援人员等事项,其目标是保证突发公共事

件应急救援所需的应急能力，为应对突发公共事件做好准备。准备得越充分，突发公共事件应急救援就会越有成效。

3. 响应

响应是指在突发公共事件发生发展过程中所进行的各种紧急处置和救援工作。及时响应是应急管理的又一项主要原则。

应急响应的主要措施包括：进行报警与通报，启动应急预案，开展消防和工程抢险，实施现场警戒和交通管制，紧急疏散事故可能影响区域的人员，提供现场急救与转送医疗，评估突发公共事件发展态势，向公众通报事态进展等一系列工作，其目标是尽可能地抢救受害人员，保护可能受威胁的人群，尽可能控制并消除突发公共事件。

应急响应是应对突发公共事件的关键阶段、实战阶段，考验着政府和企业的应急处置能力，尤其需要解决好以下几个问题：一是要提高快速反应能力。反应速度越快，意味着越能减少损失。由于突发公共事件发生突然、扩散迅速，只有及时响应，控制住危险状况，防止突发公共事件的继续扩展，才能有效地减轻造成的各种损失。经验表明，建立统一的指挥中心或系统将有助于提高快速反应能力。二是应对突发公共事件，特别是特别重大、重大突发公共事件，需要政府具有较强的组织动员能力和协调能力，使各方面的力量都参与进来，相互协作，共同应对。三是要为一线应急救援人员配备必要的防护装备，以提高危险状态下的应急处置能力，并保护好一线应急救援人员。

4. 恢复

恢复指突发公共事件的影响得到初步控制后，为使生产、工作、生活和生态环境尽快恢复到正常状态所进行的各种善后工作。应急恢复应在突发公共事件发生后立即进行。它首先应使突发公共事件影响区域恢复到相对安全的基本状态，然后逐步恢复到正常状态。

要求立即进行的恢复工作包括：评估突发公共事件损失，进行原因调查，清理事发现场废墟，提供事故保险理赔等。在短期恢复工作中，应注意避免出现新的紧急情况。

长期恢复包括：重建被毁设施和工厂，重新规划和建设受影响区域等。在长期恢复工作中，应汲取突发公共事件和应急救援的经验教训，开展进一步的突发公共事件预防工作和减灾行动。

恢复阶段应注意：一是要强化有关部门，如市政、民政、医疗、保险、财政等部门的介入，尽快做好灾后恢复重建；二是要进行客观的事故调查，分析总结应急救援与应急管理的经验教训，这不仅可以为今后应对类似事件奠定新的基础，而且也有助于促进制度和管理革新，化危机为转机。

突发公共事件应急管理过程中，政府必然要承担主要角色并发挥主导作用。政府不仅要组织动员各种力量和资源共同参与，而且要对各种组织机构和人员进行统一指挥、协调、调度，有序地处置各项应急事务。从这个意义上说，政府应急管理能力的强弱，决定着应对突发公共事件的成效和社会的安危，因此，不断探讨总结突发公共事件应急管理的经验教训，提高政府应对突发公共事件的能力，已成为各级政府和社会普遍关注的问题。

党中央、国务院高度重视突发公共事件应急管理工作，特别是党的十六大以来，审时度势，作出了加强应急管理工作的重大决定，全面加强了应急预案体系、应急体制、机制

和法制建设,确定了我国突发公共事件应急管理的基本原则:^①

(1) 以人为本,减少危害。切实履行政府的社会管理和公共服务职能,把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务,最大程度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。

(2) 居安思危,预防为主。高度重视公共安全工作,常抓不懈,防患于未然。增强忧患意识,坚持预防与应急相结合,常态与非常态相结合,做好应对突发公共事件的各项准备工作。

(3) 统一领导,分级负责。在党中央、国务院的统一领导下,建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地管理为主的应急管理体制,在各级党委领导下,实行行政领导责任制,充分发挥专业应急指挥机构的作用。

(4) 依法规范,加强管理。依据有关法律和行政法规,加强应急管理,维护公众的合法权益,使应对突发公共事件的工作规范化、制度化、法制化。

(5) 快速反应,协同应对。加强以属地管理为主的应急处置队伍建设,建立联动协调制度,充分动员和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用,依靠公众力量,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机制。

(6) 依靠科技,提高素质。加强公共安全科学研究和技术开发,采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设施,充分发挥专家队伍和专业人员的作用,提高应对突发公共事件的科技水平和指挥能力,避免发生次生、衍生事件;加强宣传和培训教育工作,提高公众自救、互救和应对各类突发公共事件的综合素质。

从国情出发,按照稳定、充实、加强、效能的原则,我国应急管理体制体现在:在党中央领导下,国务院是突发公共事件应急管理工作的最高行政领导机构;国务院办公厅内设国务院应急管理办公室(国务院总值班室),是国务院应急管理工作的办事机构;国务院有关部门是国务院应急管理的工作机构,依据有关法律、行政法规,负责相关类别的应急管理工作。在地方各级党委的领导下,地方各级人民政府是本行政区域突发公共事件应急管理工作的行政领导机构,负责本行政区域各类突发公共事件的应急管理工作;地方政府有关部门是本行政区域内处置各类突发公共事件的工作机构。国务院和各应急管理机构建立各类专业人才库,根据实际需要可以聘请有关专家组成专家组,为应急管理提供决策建议,必要时参加突发公共事件的应急处置工作。上述领导机构、办事机构、工作机构依据有关法律、行政法规和职责,负责相关类别突发公共事件的应急管理工作,形成统一指挥、分级负责、协调有序、运转高效的应急联动体系。

此外,为切实提高应急处置能力,国家建立了突发公共事件预测预警、信息报告、应急响应、应急处置、恢复重建及调查评估等机制,形成了包括事前、事发、事中、事后等各个环节的一整套工作运行机制。

除了政府发挥主导作用,在应对突发公共事件中还应当有全社会的参与、支持和配合。这样才能成功地应对各种突发公共事件。我国在防治“非典”斗争中实行群防群治的成功经验,充分说明各种社会组织、社区组织、医疗机构、学校、企业、新闻媒介和公民都是应对突发公共事件的主体,都可以在突发公共事件应急管理中发挥十分重要的

^① 国家突发公共事件总体应急预案。

作用。

三、突发公共事件应急管理工作的必要性

加强突发公共事件应急管理,是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事,是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容,是各级政府坚持以人为本、执政为民、全面履行政府职能的重要体现。

党中央、国务院十分重视突发公共事件应急管理工作。党的十六届四中全会明确提出:建立健全社会预警体系和应急机制,并把这项任务作为提高构建社会主义和谐社会能力的重要方面。近两年来,国务院及有关部门组织制定国家突发公共事件总体应急预案、专项和部门应急预案,各省区市也完成了省级总体预案制定工作,在全国初步形成了应急管理体系。建立健全社会预警体系,加强应急管理工作,就是要提高国家保障公共安全和处置突发公共事件的能力,预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失,保障国家安全、保障人民群众生命财产安全、维护社会稳定。这是中央审时度势作出的重大决策,是政府根本宗旨的必然要求,也是全面提高行政能力的重要任务。^①

当前,我国现代化建设进入新的阶段,改革和发展处于关键时期,影响公共安全的因素增多,各类突发公共事件时有发生。同时,我国应急管理工作基础仍然比较薄弱,体制、机制、法制尚不完善,预防和处置突发公共事件的能力有待提高。

1. 加强应急管理,提高预防和处置突发公共事件的能力,是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事,是构建社会主义和谐社会的重要内容

当今世界,人类面临的发展机遇增多,但面临的挑战也在增加。各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险交织并存,重大自然灾害频繁发生,重大疫情传播范围扩大,能源资源紧缺和生态环境恶化,恐怖主义抬头,民族宗教矛盾和地区冲突加剧。公共安全事件的诱因和影响呈现较强的世界性特点,增加了预防和控制的难度。2003年暴发的“非典”疫情和2004年防治“禽流感”都说明了这一点。从国内看,我国现代化建设进入新的阶段,改革和发展处于关键时期,工业化、城市化加速发展,社会利益关系错综复杂,新情况新问题层出不穷;重大自然灾害、重大安全事故、重大公共卫生事件和社会安全事件难以避免。突发公共事件不仅会给人民群众生命财产造成巨大损失,还会影响社会稳定,甚至对国家安全和经济社会发展全局也会产生重大影响。我们必须增强忧患意识,更加重视建立健全突发公共事件应急机制、加强应急管理工作,为全面建设小康社会、加快现代化建设提供一个稳定、安全的社会环境。

2. 加强应急管理,提高预防和处置突发公共事件的能力,是坚持以人为本、执政为民的重要体现

我们的政府是人民政府,根本宗旨就是为人民服务、对人民负责。为人民群众谋取最大的利益,保障人民群众的利益不受侵害、减少损失,是人民政府义不容辞的责任。如果由于没尽到责任而造成人民群众生命财产重大损失,那就是最大的失职。因此,必须进一步强化责任意识,把保障人民群众利益和生命财产安全作为应急管理的首要任务,最大限

^① 温家宝,在全国应急管理工作会议上的讲话(北京),2005年7月22日。

度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害,这是应急管理工作的基本原则和出发点。

3. 加强应急管理,提高预防和处置突发公共事件的能力,是全面履行政府职能,进一步提高行政能力的重要方面

在社会主义市场经济条件下,社会管理和公共服务是政府的重要职能。特别是贯彻落实科学发展观和建设社会主义和谐社会,更需要把应急管理作为政府十分重要的任务。应急管理是社会管理和公共服务的重要内容。这方面目前仍然是我们工作中的薄弱环节。建立健全应急管理体系,提高应急管理水平,是加强政府自身建设重要而紧迫的任务,也是检验政府行政能力的重要标志。

4. 进行突发公共事件应急管理是处理突发公共事件的长效方法

面对现代高复杂性的突发公共事件,许多国家纷纷成立突发公共事件应急机构,这是应对当今形势,保障国家安全和社会稳定的必然要求。

从国家甚至国际合作的角度进行应急管理,实施全局统一的指挥调度,人力和物资资源的全局调配和保障,建立完善的信息管理系统和专家决策系统,构建突发公共事件应急管理体系平时状态、警戒状态、运作过程和事后处置的一整套解决方案,完善突发公共事件长效机制,提高国家应对各类事件的能力。

5. 应急管理具有突出的社会作用

随着世界的地球村趋势越来越强,人们生活的流动性、相互之间的依赖性也在增加。这样,一些突发公共事件的发生就容易导致大范围人群的日常生活、经济活动受到影响,商业环境受到改变和破坏。因此,应急管理的研究是当前社会发展的需要。

应急管理的根本任务就是对突发公共事件作出快速有效的应对。这里的有效指的是应对方案的可操作性、准确性、经济性。因此,面对复杂多变的各类突发公共事件,怎样组织社会各方面的资源,快速有效地防范和控制突发公共事件的发生和蔓延,是应急管理需要解决的主要问题。

突发公共事件在不同领域发生具有不同的表现形式和特征,发生的原因、发展的规律各种各样,要找到能应对一切突发公共事件的方法是比较困难的。但是,各类突发公共事件仍然可以找到其普遍性特征。人们可以根据这些普遍性特征建立应对突发公共事件的一般措施,再加上各领域的一些专业知识,就可以形成一整套应对体系,发挥积极作用。通过研究突发公共事件的发生和发展的规律,为未来能够成功地应对突发公共事件建立理论基础。

从宏观上讲,应急管理对社会的作用主要有:

(1) 保障安全。突发公共事件的应急管理在实施过程中,通过对突发公共事件的早预警、早准备,能够避免一些事件的发生,或者极大地降低事件带来的危害性,从而达到保障人类生命财产安全的目的。另外通过对突发公共事件的研究,增加安全管理方面的知识,可以促使人类加强和树立安全意识,保证各类社会活动的安全。这些都为安全管理带来了保障。

(2) 加强社会稳定。由于突发公共事件的危害性和扩散性,影响的范围会从发生点扩展到其他区域,会造成社会的不稳定。如 SARS 疾病的爆发,不但给人类的生命安全带来了伤害,并且给社会带来了恐慌,一段时间内使人们生活在一个人人自危的环境中,社