

广东省公务员和专业技术人员培训系列教材

Laodong Baozhang Xitong Tufa Gonggong Shijian Yingji Guanli

劳动保障系统突发公共事件 应急管理

广东省劳动和社会保障厅 主编

广东省出版集团
广东科技出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动保障系统突发公共事件应急管理/广东省劳动和社会保障厅主编.
—广州: 广东科技出版社, 2007.9

(广东省公务员和专业技术人员培训系列教材)

ISBN 978-7-5359-4394-1

I. 劳... II. 广... III. 紧急事件—公共管理—基本知识—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 109581 号

责任编辑: 周 莉

封面设计: 温颖华

责任校对: 黄嘉能

责任印制: 罗华之

出版发行: 广东科技出版社

(广州市环市东路水荫路 11 号 邮码: 510075)

E-mail: gdkjzbb@21cn.com

http: //www.gdstp.com.cn

印 刷: 广州家联印刷有限公司

(广州市中山大道棠东工业区官育路 20 号 邮编: 510630)

规 格: 787mm×1092mm 1/16 印张 14.5 字数 290 千

版 次: 2007 年 9 月第 1 版

2007 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系调换。

广东省公务员和专业技术人员培训系列教材

编审指导委员会

主任：谭璋球 温兰子
副主任：林存德 陈康团
成员：何锦胜 赵伟光 李志红 邱毅
李立朗 田京生 钟明 周钦声
张俊棉 温捷香 李秀云 杨恒余
何启谋 倪木炎

本书编辑委员会

主任：方潮贵 刘友君
副主任：林王平 张凤岐
成员：吴玲 刘小涛 王煜 黄林琰
葛国兴 朱德良 林景青 戴由武
周国添 郭伍毅 王观玉 温世让
方斌 甘文传

总序

提高预防和处置突发性公共事件能力 为构建社会主义和谐社会提供保证

中共中央政治局委员、广东省委书记 张德江

党的十六届六中全会作出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，这是以胡锦涛同志为总书记的党中央站在新的历史高度作出的重大战略决策，是我们党在新世纪新阶段治国理政的新方略，对我们党团结带领全国各族人民，树立和落实科学发展观，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化具有十分重要的意义。

构建社会主义和谐社会，关键在党，核心在建设一支高素质的干部队伍。广东要在构建社会主义和谐社会中更好地发挥排头兵作用，必须培养造就一支素质高、作风好、能力强的干部队伍。实践证明，培训是提高干部素质和能力的最有效手段之一。各级党委、政府要十分重视干部培训教育工

作，认真落实中央提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，紧紧围绕党和国家工作大局，逐步加大干部培训投入，完善干部培训制度，加强干部培训考核，按照胡锦涛总书记提出的“联系实际创新路、加强培训求实效”的要求，努力开创培训教育工作新局面。

积极预防和妥善处置突发公共事件，是维护人民群众利益和社会稳定，构建社会主义和谐社会的重要任务，是对各级党委、政府执政能力的现实考验。我省正处于改革和发展的关键时期，必须把积极预防和妥善处置突发公共事件摆在突出位置，认真抓好。

广东省人事厅组织省直单位编写突发公共事件应急管理培训系列教材，是一项具有战略意义的基础性工作。要利用好这套教材，对全省公务员和专业技术人员开展全员培训，提高预防和处置突发公共事件能力。

各部门、各单位要以对党和人民高度负责的态度，精心组织培训，全省公务员和广大专业技术人员要积极参加培训。我们共同努力，为建设经济强省、文化大省、法治社会、和谐广东，实现全省人民的富裕安康而奋斗！

2007年1月3日

前 言

当前，我省现代化建设进入新的阶段，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，在这经济、社会转型时期，不可避免地会遇到各种各样的突发事件。这些突发公共事件处理得不好，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产生重大影响。政府作为政权机关和社会公共事务管理者，必须自觉加强应急管理工作，提高保障公共安全和处置突发公共事件的能力，预防和减少突发公共事件造成的损失，这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。

党中央、国务院高度重视应对突发公共事件工作，把建立健全社会预警体系，提高政府应对突发事件和风险的能力作为提高构建社会主义和谐社会能力的重要方面。《中华人民共和国突发事件应对法》已正式公布，于 2007 年 11 月 1 日施行。广东省委、省政府根据党中央、国务院的决策部署，把积极预防和妥善处置突发公共事件摆在突出位置，认真组织抓好应急管理工作。省人民政府印发了《广东省突发公共事件总体应急预案》，专门成立了应急管理办公室。省人事厅还组织省直单位编写突发公共事件应急管理培训系列教材，对全省公务员和专业技术人员开展突发公共事件应急管理的全员培训。

劳动保障工作直接关系到广大人民群众切身利益，是社会管理领域的重要组成部分。随着经济社会改革的不断深化，劳动保障领域的深层次矛盾逐步显现，各种突发公共事件时有发生，对劳动和社会保障部门的应急管理能力提出了重大挑战。处在服务群众“第一线”的劳动保障系统工作人员，只有全面

掌握正确处理劳动保障突发公共事件的相关知识和工作方法，提高工作能力，才能积极应对突发事件，迅速控制事态发展，减少危机损失，为人民提供满意的公共服务。

为此，我厅根据省人事厅的统一部署，组织编写了《劳动保障系统突发公共事件应急管理》。本书结合我省劳动保障工作实际，分门别类，系统地阐述了劳动保障突发公共事件应急管理的整体框架、主要经验、措施方法和工作流程，包括各项劳动保障突发公共事件的概念和特征，发生的起因和周期，以及应急处置的原则、步骤和方法；同时还通过对具体劳动保障突发公共事件案例的介绍，为劳动保障突发公共事件应急处置提供参考。希望广大劳动保障系统工作人员通过学习，切实提高应对突发公共事件的能力，从容面对和妥善解决处理突发公共事件，充分发挥劳动保障部门的“稳定器”、“减压器”功能，为社会主义和谐社会建设作出积极的贡献。

广东省劳动和社会保障厅

2007年9月

目 录

1 劳动保障突发公共事件应急管理概述

1.1 劳动保障突发公共事件概述.....	2
1.1.1 劳动保障突发公共事件的概念.....	2
1.1.2 劳动保障突发公共事件的特征.....	3
1.1.3 劳动保障突发公共事件的种类.....	7
1.1.4 劳动保障突发公共事件的演变周期.....	9
1.1.5 劳动保障突发公共事件的级别.....	11
1.2 劳动保障应急管理概述.....	13
1.2.1 政府应急管理概况.....	13
1.2.2 劳动保障应急处置的原则.....	14
1.2.3 突发公共事件应对管理的阶段.....	17
1.2.4 应急管理的运行机制.....	17
1.3 劳动保障工作人员应对突发公共事件的能力培养.....	24
1.3.1 应对突发公共事件的能力要求.....	24
1.3.2 通过培训提高应对突发公共事件的能力.....	25
1.3.3 通过实践提高应对突发公共事件的能力.....	26

2 劳动保障监察突发公共事件应急管理

2.1 劳动保障监察突发公共事件的种类和特点.....	30
2.1.1 劳动保障监察突发公共事件的定义.....	30
2.1.2 劳动保障监察突发公共事件的分类.....	30
2.2 劳动保障监察突发公共事件的应急准备和预防.....	31
2.2.1 劳动保障监察突发公共事件应急准备的指导思想.....	31

2.2.2	劳动保障监察突发公共事件应急准备的主要措施	31
2.3	劳动保障监察突发公共事件的应急处置	33
2.3.1	劳动保障监察突发公共事件应急处置的基本原则	33
2.3.2	劳动保障监察突发公共事件应急处置的基本要求	33
2.3.3	劳动保障监察突发公共事件应急处置的基本方法	34
2.4	劳动保障监察突发公共事件的善后和恢复	35
2.4.1	结案报告	35
2.4.2	跟踪落实	35

3 劳动保障信访突发公共事件应急管理

3.1	劳动保障信访突发公共事件的种类和特点	40
3.1.1	劳动保障信访突发公共事件的定义	40
3.1.2	劳动保障信访突发公共事件的特点	40
3.1.3	劳动保障信访突发公共事件的等级确定	41
3.2	劳动保障信访突发公共事件的应急准备	42
3.2.1	预防工作	42
3.2.2	预警行动	42
3.3	劳动保障信访突发公共事件的应急处置	42
3.3.1	劳动保障信访突发公共事件应急处置的响应程序	42
3.3.2	劳动保障信访突发公共事件应急处置的信息报告	43
3.3.3	劳动保障信访突发公共事件应急处置的通报	44
3.3.4	劳动保障信访突发公共事件应急处置的措施	44
3.4	劳动保障信访突发公共事件的善后和恢复	47
3.4.1	恢复秩序	47
3.4.2	处置报告	47
3.4.3	新闻发布	47
3.4.4	评估	47
3.4.5	奖惩	47

4 劳动争议仲裁突发公共事件应急管理

4.1	劳动争议仲裁突发公共事件的种类和特点	52
4.1.1	劳动争议仲裁突发公共事件的定义	52
4.1.2	劳动争议仲裁突发公共事件的种类	52

4.1.3	劳动争议仲裁突发公共事件的特点	53
4.1.4	劳动争议仲裁突发公共事件的等级确定	54
4.2	劳动争议仲裁突发公共事件的应急准备	54
4.2.1	劳动争议仲裁突发公共事件的应急处置机构	54
4.2.2	劳动争议仲裁突发公共事件的应急处置预案	55
4.3	劳动争议仲裁突发公共事件的应急处置	56
4.3.1	受理立案程序的应急处置	57
4.3.2	应诉答辩程序的应急处置	58
4.3.3	开庭审理程序的应急处置	60
4.3.4	裁决送达程序的应急处置	61
4.3.5	错案追究程序的应急处置	62
4.4	劳动争议仲裁突发公共事件的善后和恢复	63
4.4.1	突发公共事件的事后跟踪	63
4.4.2	正确把握新闻报道原则	63

5 劳动关系突发公共事件应急管理

5.1	劳动关系突发公共事件的种类和特点	66
5.1.1	劳动关系突发公共事件的种类	66
5.1.2	劳动关系突发公共事件的特点	66
5.2	劳动关系突发公共事件的预防	67
5.2.1	劳动关系突发公共事件的预警机制	67
5.2.2	劳动关系突发公共事件的预防措施	68
5.3	劳动关系突发公共事件的应急处置	68
5.3.1	劳动关系突发公共事件的应急处置原则	68
5.3.2	劳动关系突发公共事件的应急处置程序	69
5.3.3	劳动关系突发公共事件的应急处置步骤	69
5.3.4	劳动关系突发公共事件应急处置的沟通协调	69
5.4	劳动关系突发公共事件的善后和恢复	69
5.4.1	劳动关系突发公共事件的善后	69
5.4.2	劳动关系突发公共事件的总结	70

6 劳动保障信息系统突发公共事件应急管理

6.1 信息系统突发公共事件的种类和特点	74
6.1.1 网络信息安全	74
6.1.2 实体安全	75
6.1.3 信息系统突发公共事件应急分类	77
6.2 信息系统突发公共事件应急准备	77
6.2.1 信息系统突发公共事件应急准备的工作原则	77
6.2.2 信息系统突发公共事件应急准备的组织体系	78
6.3 信息系统突发公共事件应急处置	78
6.3.1 信息系统突发公共事件应急处置的机制	78
6.3.2 信息系统突发公共事件应急处置的保障	79
6.3.3 信息系统突发公共事件的分类应急处置	79
6.4 信息系统突发公共事件的善后和恢复	80
6.4.1 应急结束	80
6.4.2 善后处置	80
6.4.3 责任追究	81

7 公共就业服务突发公共事件应急管理

7.1 公共就业服务突发公共事件的种类和特点	86
7.1.1 下岗失业人员再就业过程中可能发生的突发公共事件	86
7.1.2 流动就业可能发生的突发公共事件	87
7.2 公共就业服务突发公共事件的应急准备	87
7.2.1 下岗失业人员再就业过程中突发公共事件的应急准备	88
7.2.2 流动就业突发公共事件的应急准备	89
7.3 公共就业服务突发公共事件的应急处置	90
7.3.1 下岗失业人员再就业过程中突发公共事件的应急处置	90
7.3.2 在流动就业过程中突发公共事件的应急处置	91
7.4 公共就业服务突发公共事件的善后和恢复	92
7.4.1 公共就业服务突发公共事件的跟踪服务	92
7.4.2 公共就业服务突发公共事件处理经验的总结	92
7.4.3 公共就业服务突发公共事件报告的提交	92
7.4.4 公共就业服务突发公共事件的新闻发布	92

8 职业介绍突发公共事件应急管理

8.1 职业介绍突发公共事件的类型和特点	96
8.1.1 职业介绍服务大厅突发公共事件	96
8.1.2 大型招聘会突发公共事件	97
8.1.3 网上职业介绍突发公共事件	98
8.1.4 职业介绍突发公共事件的等级确定	98
8.1.5 职业介绍突发公共事件的报送时限	99
8.2 职业介绍突发公共事件的应急准备和处置	99
8.2.1 建立职业介绍突发公共事件领导机构和办事机构	100
8.2.2 提高全面应对职业介绍突发公共事件的能力	100
8.2.3 制定应急处置工作预案和程序的原则	102
8.3 职业介绍突发公共事件的善后和恢复	105
8.3.1 职业介绍突发公共事件化解后的秩序恢复	105
8.3.2 职业介绍突发公共事件的经验总结及报告的提交	106
8.3.3 职业介绍突发公共事件的信息发布	106

9 社会保险经办服务突发公共事件应急管理

9.1 社会保险经办服务突发公共事件的种类和特点	110
9.1.1 社会保险经办机构的职能	110
9.1.2 社会保险经办服务突发公共事件的种类和特点	110
9.2 社会保险经办机构对突发公共事件的应急准备	112
9.2.1 社会保险经办机构对突发公共事件的预防	112
9.2.2 应对突发公共事件的组织机构	114
9.2.3 突发公共事件的应急处置预案	115
9.3 社会保险经办机构对突发公共事件的应急处置	115
9.3.1 经办机构发生的重大灾害、事故的应急处置	115
9.3.2 突发群体性事件的应急处置	116
9.3.3 当地发生重大伤亡事件时经办机构的应急处置	116
9.4 社会保险经办机构突发公共事件的善后和恢复	117
9.4.1 恢复秩序	117
9.4.2 总结善后	117
9.4.3 新闻发布	117

10 职业技能鉴定突发公共事件应急管理

10.1 职业技能鉴定突发公共事件概述	122
10.1.1 职业技能鉴定突发公共事件的定义	122
10.1.2 职业技能鉴定突发公共事件的种类	122
10.1.3 职业技能鉴定突发公共事件的特点	122
10.1.4 职业技能鉴定突发公共事件的等级	122
10.2 职业技能鉴定突发公共事件的预防	123
10.2.1 建立应急机制	123
10.2.2 落实安全检查	124
10.3 职业技能鉴定突发公共事件的应急处置	124
10.3.1 信息报告	124
10.3.2 应急响应	124
10.3.3 应急结束	125
10.4 职业技能鉴定突发公共事件的善后和恢复	125
10.4.1 善后处置	125
10.4.2 调查评估	125
10.4.3 信息发布	125

11 劳动保障电话咨询服务突发公共事件应急管理

11.1 劳动保障电话咨询工作的特点	128
11.1.1 即时性	128
11.1.2 准确性	128
11.1.3 应用性	128
11.2 劳动保障电话咨询工作突发公共事件的种类和特点	129
11.2.1 劳动保障电话咨询来电分类	129
11.2.2 劳动保障新政策出台的来电突发公共事件的种类	130
11.2.3 劳动保障电话咨询工作突发公共事件的级别划分	130
11.3 劳动保障电话咨询工作突发公共事件的应急准备	131
11.3.1 加强咨询员应急能力	131
11.3.2 建立电话咨询工作应急技巧规范管理机制	132
11.4 劳动保障电话咨询突发公共事件的应急处置	132
11.4.1 劳动保障新政策出台的来电突发公共事件的应对措施	132

11.4.2	其他劳动保障电话咨询突发公共事件的应对措施	133
11.4.3	重要举报投诉来电的处理	134
11.5	劳动保障电话咨询工作突发公共事件的善后和恢复	134

12 技工学校突发公共事件应急管理

12.1	概 述	140
12.1.1	技工学校突发公共事件应急管理适用范围	140
12.1.2	技工学校突发公共事件应急管理原则	140
12.1.3	技工学校突发公共事件级别的划定	141
12.1.4	技工学校突发公共事件应急管理的组织架构	142
12.1.5	技工学校突发公共事件应急管理的预防和预警机制	142
12.2	技工学校社会安全类突发公共事件应急管理	144
12.2.1	技工学校社会安全类突发事件的种类和特点	144
12.2.2	技工学校社会安全类突发公共事件的应急准备	145
12.2.3	技工学校社会安全类突发公共事件的应急处置	146
12.2.4	技工学校社会安全类突发公共事件的善后和恢复	147
12.3	技工学校公共卫生类突发公共事件应急管理	149
12.3.1	技工学校公共卫生类突发公共事件的种类和特点	149
12.3.2	技工学校公共卫生类突发公共事件的应急准备	150
12.3.3	技工学校公共卫生类突发公共事件的应急处置	152
12.3.4	技工学校公共卫生类突发公共事件的善后和恢复	155
12.4	技工学校事故灾难类突发公共事件应急管理	156
12.4.1	技工学校事故灾难类突发公共事件的种类和特点	156
12.4.2	技工学校事故灾难类突发公共事件的应急处置	156
12.4.3	技工学校事故灾难类突发公共事件的善后和恢复	160
12.5	技工学校自然灾害类突发公共事件应急管理	161
12.5.1	技工学校自然灾害类突发公共事件的种类和特点	161
12.5.2	技工学校自然灾害类突发公共事件的应急处置	162
12.5.3	技工学校自然灾害类突发公共事件的善后和恢复	165
12.6	技工学校网络信息安全类突发公共事件应急管理	165
12.6.1	技工学校网络信息安全类突发公共事件的种类和特点	165
12.6.2	技工学校网络信息安全类突发公共事件的应急准备	165
12.6.3	技工学校网络信息安全类突发公共事件的应急处置	167
12.6.4	技工学校网络信息安全类突发公共事件的善后和恢复	168

附 录

中华人民共和国突发事件应对法	170
国务院关于全面加强应急管理工作的意见	182
国家突发公共事件总体应急预案	189
突发公共卫生事件应急条例	197
广东省突发公共事件总体应急预案	205
广东省预防和处置劳动保障群体性事件试行办法	213
参考文献	215
后记	216

1

劳动保障突发公共事件 应急管理概述

随着我国经济的快速发展，人们面临的发展机遇越来越多，面临的挑战也越来越多。因劳动和社会保障问题而引发的突发公共事件，不但给经济发展造成重大影响，有的还危害到国家和社会稳定。发展经济、建设和谐社会，加强劳动保障突发公共事件的应对工作势在必行。因此，降低劳动保障突发公共事件对经济发展、社会稳定造成的不良影响，确保社会和谐稳定地发展，是我们劳动和社会保障部门必须面对的经常性课题。

1.1 劳动保障突发公共事件概述

当今的世界,重大突发公共事件频繁发生;当今的中国,社会和谐问题引人瞩目。国际上有这样几条警戒线:一条是0.4的基尼系数收入差距警戒线,我国在1996年就已达到;一条是一个国家发展到人均GDP500至3000美元时,往往对应着人居、资源、环境、效率与公平等社会矛盾较为严重的瓶颈时期。我国人均GDP1000美元,正处于这两条警戒线的范围,影响社会和谐的风险因素大量存在。在劳动保障领域,也同样发生各种重大突发公共事件,影响着社会的和谐稳定。这对劳动和社会保障部门的行政管理提出了重大挑战,考验着各级劳动保障部门应急处置的能力。

本章主要阐述劳动保障突发公共事件的概念、种类和特征,分析劳动保障突发公共事件发生的起因和周期。

1.1.1 劳动保障突发公共事件的概念

1.1.1.1 突发公共事件的概念

要弄清楚劳动保障突发公共事件的概念,首先就要弄清突发公共事件的概念。突发公共事件是一种显性社会不稳定现象,如何界定突发公共事件,中外研究人员从不同的研究角度出发,提出不同的概念,目前大体上有以下几种:

一是美国20世纪著名管理学家赫伯特·亚历山大·西蒙指出,突发公共事件的实质,是非程序化决策问题。处理突发公共事件是一种非程序化的决策。

二是认为突发公共事件就是超越常规的、突然发生的、需要立即处理的事件。例如火山爆发、洪水灾害、地震等自然灾害和国家元首遇刺、工人罢工等社会现象。

三是认为同时具有3个条件的才是突发公共事件:

- a. 突然发生,难以预料;
- b. 问题极端重要,关系安危,必须马上处理;
- c. 首次发生,无章可循。例如2003年突然爆发的“非典”疫情。

四是认为突发公共事件是突然发生的、具有较大规模的、影响国家政治、经济、社会治安秩序安定的违法事件。如聚众闹事、政治骚乱和动乱、分裂国家的民族叛乱等。

全国人大于2007年8月30日通过的《中华人民共和国突发事件应对法》,对突发公共事件描述为:“是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。根据《应对法》的描述,我们认为,劳动保障突发公共事件,就