



上海市突发公共事件应急管理委员会办公室 编著

上海应急管理实践与探索

2012—2014



上海人民出版社



上海市突发公共事件应急管理委员会办公室 编著

上海应急管理实践与探索

◀ 2012—2014 ▶

图书在版编目(CIP)数据

上海应急管理实践与探索.2012~2014/上海市突发公共事件应急管理委员会办公室编著. —上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-13546-8

I. ①上… II. ①上… III. ①突发事件-公共管理-研究-上海市-2012~2014 IV. ①D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 321534 号

责任编辑 秦 堃

封面设计 甘晓培

上海应急管理实践与探索(2012—2014)

上海市突发公共事件应急管理委员会办公室 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.cwen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 19 插页 2 字数 250,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13546-8/D·2802

定价 50.00 元

主 编

李逸平

执行主编

熊新光

副 主 编

戴敏敏 陈昌俊

编 撰 组

组 长：谭维勇

副组长：邹勇杰 顾旭东

成 员：(按姓氏笔画排序)

丁宪庭	丁 健	方长勇	王 震	王华亭	王鑫康
王任杰	邓正荣	齐凤彪	周小跃	杨晓东	邵祺翔
罗晓平	赵 克	顾钺祎	黄 栋	谢海鹏	蒋自豪

前 言

应急管理是一项创新性、实践性很强的工作,加强工作研究、开展理论创新,以此指导实践,对做好应急管理工作至关重要。当前,上海城市发展日新月异,但随着城市规模的扩大,现代化水平的提高,诱发各类突发事件的因素日益增多,预防和处置突发事件难度进一步加大,突发事件可能造成的危害和损失也越发严重,应急管理工作面临许多新情况、新问题、新挑战,如何进一步提高应急管理水平和突发事件处置能力,确保城市运行安全,保持社会和谐稳定,既是政府依法履职的必然要求,也是构建服务型政府的重要内容。

近年来,根据上海市突发公共事件应急管理委员会(以下简称市应急委)部署和要求,上海市突发公共事件应急管理委员会办公室(以下简称市应急办)通过问题导向、需求导向和项目导向,组织开展了应急体制、应急准备、监测预警、值守应急、应急处置、舆情应对、培训教育、应急保障等方面的工作调研和理论研究,形成了一批成果,在制定应急管理政策法规、辅助市应急委领导开展突发事件应急处置、协调组织应急知识科普宣教和应急演练等工作中发挥积极作用。为更好地总结经验,我们编撰了这本《上海应急管理实践与探索(2012—2014)》,希望本书能够为今后进一步做好应急管理工作提供有益借鉴和参考。

由于我们水平有限,认识不足,难免存在疏漏和错误,敬请读者批评指正。

编撰组

2015年9月

目 录

一、 应急体制

上海市突发事件应对体系建设研究	3
深化完善区县应急管理体制机制的思考	10
上海单元化应急管理模式的实践与探索	14
上海突发事件应急管理体系与国防动员体系衔接研究	21

二、 应急准备

上海应急预案体系建设情况的分析和思考	29
灾害再保险制度研究及上海制度架构设想	37
上海市油气输送管道保护和安全管理工作的分析	46
进一步提高上海轨道交通运营安全的若干思考	51

三、 监测预警

突发事件预警信息发布机制研究	57
香港“风球制度”与启示	65
健全暴雨红色预警应急响应机制的几点思考	70

四、 值守应急

值班制度的历史沿革与发展	75
值班工作标准化建设研究	81
突发事件信息报告和处理规范研究	85

五、应急处置

突发事件应急指挥体制机制探索	91
突发事件应急处置评估指标体系分析	98
大面积航班延误防范应对工作需要解决的若干问题	110
提高上海市危化品道路运输安全防范和事故处置能力的 几点思考	113

六、舆情应对

政府系统舆情联动处置机制初探	119
基于互联网情况下建设舆情应对系统的初步研究	128
积极探索具有上海特点的舆情应对之策	134

七、培训教育

深入开展应急管理科普宣教培训工作的实践与探索	141
加强上海应急救援队伍联勤联训的若干建议	149
城市突发事件应对培训通用课件研究	151

八、应急保障

上海市基层综合性应急救援队伍组建模式和管理机制研究	159
上海市突发事件应对中的征用补偿制度研究	164
上海应急管理绩效考核制度研究	175
上海应急产业发展的几点思考	182

九、总结评估

2013 年上海市突发事件应对工作评估分析	189
2013 年上海市突发事件特点分析及思考建议	198
2014 年上海市突发事件应对工作评估分析	203
2014 年上海市突发事件特点分析及思考建议	212

十、案例分析

案例 1: “5·3”液化气槽罐车事故评估分析	219
案例 2: “6·15”“韩进和谐”轮危险货物渗漏事故评估分析	222
案例 3: “8·31”上海翁牌冷藏实业有限公司重大氨泄漏 事故评估分析	227
案例 4: “11·3”上海洋山东海大道客车侧翻事故评估分析	231
案例 5: “12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件评估分析	234

附录 应急管理文件选编

关于进一步加强本市基层应急管理单元建设的意见	239
上海市突发事件应急预案管理实施办法	244
上海市突发事件预警信息发布管理暂行办法	253
上海市突发事件应急短信发布工作暂行办法	257
关于本市应对极端天气停课安排和误工处理的实施意见	260
关于进一步明确突发事件应急处置现场指挥的意见	263
上海市应对突发事件应急征用补偿实施办法	266
上海市应急管理工作考核办法(试行)	270
政府系统值守应急管理要求	276
上海市突发事件信息报告工作管理办法	289

一、应 急 体 制

上海市突发事件应对体系建设研究

近年来,在上海市委、市政府的正确领导下,在国务院应急办的有力指导下,在各方面的共同努力下,上海应急管理工作紧紧围绕“确保城市运行安全”这一主线,按照“积极预防、有效应对”两大原则,紧扣“测、报、防、抗、救、援”六个环节,深入开展了以“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制和法制)建设为主要内容的应急管理工作,保障了城市总体安全有序、大局稳定。

一、上海应急管理工作情况

(一) 建立了分类分级、规范衔接的应急预案体系

目前,上海已形成以1个市总体预案、51个市级专项预案为主体,以各区县、乡镇(街道)应急预案以及企事业单位具体应急预案为支撑的应急预案体系。其中,市总体预案主要明确突发事件应对的工作原则、组织体系、响应机制和保障要求,体现指导性和规范性;专项应急预案是针对某种类型或某几种类型突发事件而制定的应急处置计划,侧重界定突发事件应对的工作任务、职责分工和处置程序,突出适用性和衔接性;各区县、乡镇(街道)应急预案主要针对本区域、本社区,着重界定应急处置行动的任务分工、工作程序等,更加侧重针对性和实用性;具体应急预案主要明确应急行动的具体程序、操作规范等,强调可操作性和实战性。自2011年以来,市应急办对制定三年以上的市级预案,通过“发点球”方式协调有关部门进行评估和修订。

(二) 加强了统一领导、分类管理的应急管理体制

2013年4月,结合应急管理工作实践和新一届政府人员调整,上海

市委、市政府充实调整了市应急委组成人员,增设常务副市长、各位副市长兼任市应急委副主任,按照工作分工,分管相应类别突发事件应对工作;市政府秘书长兼任市应急委秘书长,负责应急管理工作总协调;增设市政府各位副秘书长为市应急委副秘书长,协助副主任联系突发事件应对相关工作。

市应急办是市应急委日常办事机构。2011年,根据市政府常务会议要求,市应急办的机构和人员编制作了进一步的充实和加强,进一步明确常态和非常态的工作职责。市编办赋予市应急办的主要职责是:履行值守应急、信息汇总、综合协调、督促检查,在非常态下特别是重特大突发事件时,协助、服务市应急委领导,发挥应急指挥枢纽作用。

市应急委各成员单位作为应急管理工作机构,按照分类管理的原则,结合各自职能,分别落实相关类别突发事件的日常预防、监测预警,以及突发事件发生后的应急处置工作。

各区县应急委按照属地化管理原则,负责本区域的应急管理工作。同时,针对一些特定区域,上海还设立了9个市级基层应急管理单元,明确牵头单位,协调落实该区域内的应急管理工作。

(三) 强化了统一指挥、反应灵敏的应急处置机制

一是健全了应急联动机制,设立市应急联动中心,在全国是首创,设在市公安局,依托公安“110”指挥平台,统一受理全市各类突发事件和应急求助的报警,自2004年成立以来,日均接警3万余个,高峰日达7万多个。市应急联动中心负责组织协调、指挥调度公安、消防、水、电、煤等联动单位联动处置一般、较大突发事件,先期处置重特大突发事件。超出联动处置能力的,按照突发事件性质,成立相应市级或区县应急处置指挥部,由市或区县政府领导牵头指挥处置。二是依托防汛防台、食品安全、安全生产等12个突发事件专业处置指挥平台,组织开展相应专业领域常态预防和监测预警,以及非常态下的指挥处置。三是依托公安消防部队,组建市应急救援总队,担负人命救助等综合性应急救援任务,并依托消防综合训练基地,建立上海市应急救援队伍综合训练基地。为及时研究救援工作中出现的问题,建立了市应急办、市应急联动中心、市应急救援总队加相关联动单位参加的“3+X”应急救援会商机制,每年选定若干市级层面综合演练科目,开展联

勤联训联演,加强应急救援队伍间的协同。

(四) 健全了对应上位法、具有上海特色的应急管理法制体系

上海先后制定了防汛、防震减灾、消防、安全生产、食品安全等专项法规及有关政府规章,2013年5月,又颁布施行了《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(以下简称《实施办法》),对突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动进行规范。《实施办法》涵盖了突发事件应对的事前、事中和事后全过程,作为本市突发事件应对的综合性、兜底法规,与专项法规一起,从不同角度对突发事件应对活动进行规范。

(五) 推进了应急知识科普宣教工作

民防、民政、消防和安监等部门,充分利用每年的“5·12 防灾减灾日”、“11·9 消防日”、“国际减灾日”、“安全生产月”,广泛开展各类应急知识宣传。通过发放各类防灾减灾知识宣传资料、开展应急疏散救护演练、开放各类科普宣传场馆、开展农民工安全生产培训等,有力推进应急知识科普宣教。

(六) 完善了军地协同和区域协作机制

上海分别与上海警备区、南京军区司令部、上海警备区建立应急信息联络机制。另外,还在闵行区开展了国防动员机制及军队指挥体制机制与政府应急管理机制相衔接的试点工作,进一步加强军地一体化联动指挥体制、预案体系和信息平台等建设。同时,开展了沪、苏、浙、皖应急管理区域合作,建立区域应急管理合作机制,加强了应急信息沟通、应急处置协同、救援资源共享等合作,共同推动应对突发事件能力和水平的提升。

此外,依托市政府总值班室,建立了政府系统舆情核查督办机制,每天召开晨会,分析舆情,督促相关单位及时改进和做好应对;依托市气象局成立了“预警信息发布中心”,整合发布渠道,统一发布预警信息;依托上海行政学院,成立“城市公共安全应急管理培训中心”,建立了应急办、行政学院、公安局联合办学机制,每年定期举办应急管理专题培训。

总体上,近年来上海应急管理体系不断健全和完善,各级领导对应急管理越来越重视,属地化管理和法人负责制也进一步得到明确。近年来,上海

有效处置和妥善应对了各类突发事件。

二、当前应急管理工作面临的形势分析

当前,应急管理工作仍存在“三个不适应”:一是应急管理能力与经济持续发展的速度不很适应;二是应急救援水平与群众对公共安全的期望不很适应;三是应急知识普及与创建平安和谐社会的要求不很适应。各类突发事件防不胜防,应急管理工作面临的新情况、新问题不断出现。

(一) 城市公共安全风险仍然严峻

一是自然灾害多发频发。受全球气候变暖总体趋势影响,上海极端气象灾害多发频发。

二是事故灾难仍是突发事件的主要方面。对近年市政府总值班室接报的各类突发事件进行分析后发现,事故灾难类突发事件每年均占总数的70%以上,公交车、企业通勤车、大卖场班车、危险化学品道路运输事故多发。

三是公共卫生事件防控难度较大。公共卫生事件的诱因和影响有较强的国际性特点,全球新发的30多种传染病有半数在我国被发现,其中,2013年年初的H7N9禽流感首例病例在上海被发现,表明了防控工作具有较强时空性,防控难度加大。随着人口流动量的加大和流动速度的加快,疾病传播范围将更广、速度将更快,防控工作也将更难。

四是社会安全面临新的挑战。随着改革向纵深推进,社会结构深刻变化,各种利益关系错综复杂,导致社会矛盾多发。

(二) 特大型城市的脆弱性有增无减

上海是一个各类要素流动性和集聚度很高的特大型城市,安全压力主要有以下几个方面:

一是城市人口的集聚、膨胀。上海全市常住人口已超过2400万人,其中900万人是外省市来沪人口,再加上户籍人户分离人员,人口的流动性很高,加大了社会管理和公共服务的难度。

二是城市建设规模不断扩大。上海中心城区地下管线系统复杂,密度非常大,主要有给水、排水、燃气、电力、信息通信、热力、石油管道七大类、

23种,主要管线总长度可绕地球两圈多,发生“生命线工程”事故的几率较大。同时,全市危险物品从业单位数量超过1万家,平均每年在建工地近8000个,建筑面积超过1亿平方米,且工程项目“高、大、精、深”的特征凸显,工程建设质量安全风险不断增加。

三是城市安全预防和管理的难度大。高层建筑、轨道交通一旦发生事故、恐怖袭击等突发公共事件,后果不堪设想,可能造成的人员伤亡、财产损失和潜在损害将无法预计。

(三) 突发事件应对处置的难度进一步加大

近年来,随着社会的发展、城市规模的扩大、现代化水平的提高,突发事件应对处置工作也出现了一些新变化:

一是突发事件的关联性越来越强。随着工业化、信息化、城市化、市场化、国际化进程提速,人流、物流、资金流、信息流加快,经济社会发展的系统性、关联性越来越强,单一突发事件造成的影响和损失不断加重,蝴蝶效应越来越明显。

二是公众对应急处置的要求越来越高。随着经济社会的发展,人民群众生活水平的不断提高,公众的民主意识、权利意识日益增强,生命至上观念日益强化。与此相对应,公众对公共安全服务的需求日益增长,对政府及时妥善处置突发事件,最大限度保护自身及他人生命财产安全提出越来越高的要求。

三是新兴媒体对突发事件的处置形成冲击。随着微博、微信、QQ群、即时通讯工具等新媒体的大量普及运用,一方面对及时获悉突发事件产生积极影响,另一方面反过来也对信息报送提出了要求。此外,随着新兴媒体的应用,一些突发事件往往成为社会负面情绪集中宣泄的渠道,通过网上网下遥相呼应、相互放大,使突发事件影响的范围更广、处置的难度更大。

三、对进一步做好应急管理工作的思考

上海的应急管理工作必须牢牢确立“小、大、实”三个共识。一是上海各方关注度高,应急管理无小事。任何的闪失或不负责任的行为都有可能引发惊天动地的大事。二是与兄弟省市相比,上海城市就是大基层。许多突

发事件处置既容不得按部就班,也容不得高高在上。三是上海作为特大型城市,不出事是不可能的,但要做到出了事必须有效应对。这就要求我们夯实基础工作和基层工作。要抓小防大,标本兼治。对各类隐患、明患决不放过,真正做到既亡羊补牢,又未雨绸缪,防患于未然。

进一步做好应急管理,应当抓好以下几个方面工作:

(一) 深入贯彻《实施办法》

依法开展突发事件应对,是建设“法制政府”的重要内容,要深入开展《实施办法》学习培训,不断提高各级领导干部和应急管理人员学法、用法和依法办事的水平;要落实好《实施办法》配套文件,如单元管理、应急征用补偿、预案管理等规范性文件。

(二) 落实应急管理工作责任

按照“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制要求,市级应急预案编制的牵头单位,要切实担负起突发事件防范与处置工作职责,加强专业管理和指导,协调落实好预案培训、演练和应急物资准备。同时,各区县政府和单元牵头单位要担负起对辖区内突发事件快速处置、有效应对的责任。

(三) 进一步做好应急预案评估、修订、演练

从2011年开始,上海通过“发点球方式”组织各相关预案责任部门开展预案的评估和修订工作。要进一步做好应急预案评估、修订,预案满两年要开展评估、修订,同时,新修订或制定的预案必须进行培训、演练。此外,对发生事故的单位,要进行预案倒逼审查。

(四) 深入推进基层应急单元规范化建设

单元化管理是本市应急管理的一项创新,《实施办法》从法律上作了进一步固化。要围绕建立组织体系、编制应急预案、明确应急保障、形成工作机制、构建信息平台“五个要素”,继续夯实基层应急单元的基础。要针对可能影响和威胁城市安全的薄弱环节,积极推进区县级基层应急管理单元建设。

(五) 健全风险隐患排查和发现机制

要进一步健全风险隐患排查和发现机制,加强城市网格化和应急联动

工作衔接,对城市管理中出现的部件、事件问题和发生的突发公共事件,做到早发现、早报告、早处置。

(六) 推进应急值守地方标准的实施

要重点推进市应急办、市质量技监局等组织制定的上海市地方标准《政府系统值守应急管理要求》的实施,做好值班室功能设置、设施配置,强化职责任务,做好日常值班、信息报告、检查监督等工作。

(七) 进一步做好舆情应对

要落实好舆情应对核查督办制度,发挥好各级政府职能部门的作用,加强舆情收集、跟踪,进一步建立健全舆情回应机制。