

电力企业 应急管理 知识读本

田雨平 编著

DIANLI QIYE YINGJI GUANLI
ZHISHI DUBEN



中国电力出版社

www.cepp.com.cn





DIANLI QIYE YINGJI GUANLI
ZHISHI DUBEN

电力企业 应急管理 知识读本

田雨平 编著



中国电力出版社

www.cepp.com.cn

内 容 简 介

本书介绍了电力企业突发事件及特点,阐述了应急管理内容、应急管理原则、应急管理人员的素质和能力以及如何搞好应急管理工作。此外,还介绍了中国古代应急管理思想和国外应急管理现状,并对《中华人民共和国突发事件应对法》进行了解读。

本书语言简明、通俗易懂,是电力企业应对突发事件的良师益友。

图书在版编目(CIP)数据

电力企业应急管理知识读本 / 田雨平编著. —北京:中国电力出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 5083 - 6751 - 4

I. 电… II. 田… III. 电力工业 - 紧急事件 - 安全管理 IV. TM08

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 018070 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

航远印刷有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2008 年 4 月第一版 2008 年 4 月北京第一次印刷

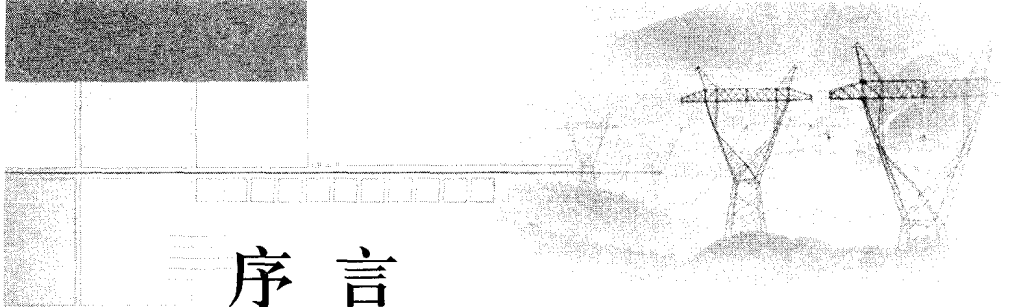
850 毫米×1168 毫米 32 开本 3.875 印张 94 千字

印数 0001—4000 册 定价 10.00 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签,加热后中心图案消失
本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版 权 专 有 翻 印 必 究



序 言

当前，电力企业正在建立健全安全生产应急管理体系，此时编写和出版《电力企业应急管理知识读本》一书，对推进应急管理体系建设必将起到积极的指导作用。

完善应急管理体系意义重大、势在必行。应急管理作为一种管理手段，与安全行政、安全经济、安全法律和安全思想教育等管理手段一样，是应对突发事件、减少事故和灾难损失、增强管理效果的有效方法。同时，与其他安全管理手段一样，应急管理具有独特的功能和作用。

应急管理是企业管理的重要组成部分，全面做好应急管理工作，提高事故防范和应急处置能力，尽可能防止和减少事故造成的伤亡和损失，是坚持以人为本，落实科学发展观的必然要求，也是保护人民群众的根本利益，全面履行电力企业社会责任，构建和谐社会的具体体现。

健全应急管理体系，是“安全第一、预防为主、综合治理”方针的必然要求，也是应对突发事件，提高安全管理水平的重要措施。每一个领导，尤其是安全生产管理人员都应当认真学习、勇于实践，尽快把应急管理知识学到手，并用以指导工作实践。

应急管理毕竟是一个新的课题，电力企业职工

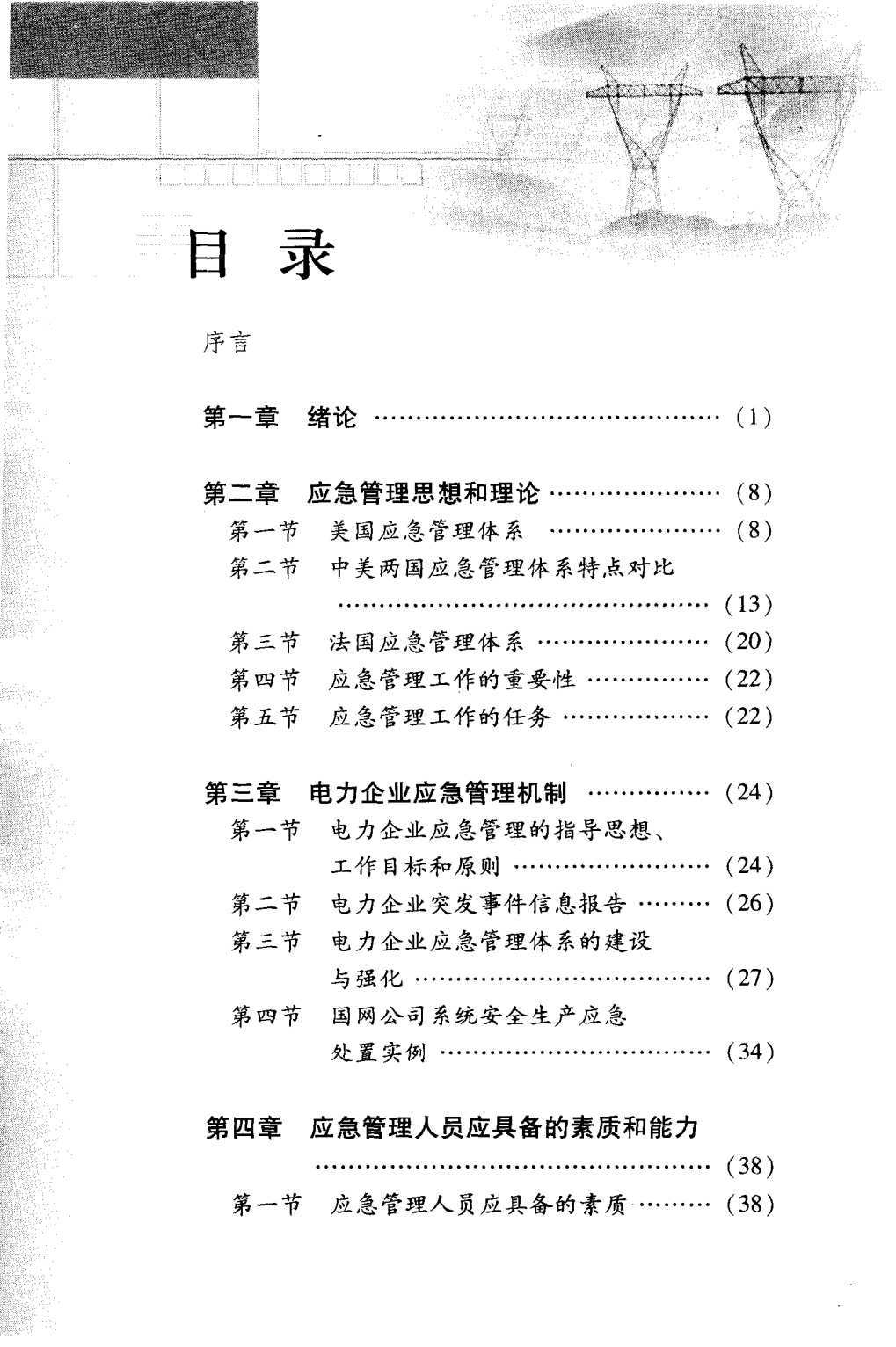
期盼介绍有关应急管理知识的书籍，正是基于这些考虑，作者编写了《电力企业应急管理知识读本》一书，作为电力企业职工学习和培训教材。

《电力企业应急管理知识读本》这本书，结合辽宁省电力公司迎战“3·4”暴风雪的实践，阐述了应急管理的重要意义和应对突发事件的具体措施，同时，对《中华人民共和国突发事件应对法》进行了解读。该书深入浅出，通俗易懂，一定会成为广大职工的良好益友。

我诚恳地希望，企业各级领导和广大员工都认真读一读《电力企业应急管理知识读本》这本书，对照工作实践，看哪些方面搞得好，哪些方面还不尽人意，怎样才能改进，不断提高应对突发事件的处置能力，更好地适应电力事业安全发展的需要。

劲 松

2007年11月20日



目 录

序言

第一章 绪论 (1)

第二章 应急管理思想和理论 (8)

第一节 美国应急管理体系 (8)

第二节 中美两国应急管理体系特点对比 (13)

第三节 法国应急管理体系 (20)

第四节 应急管理工作的的重要性 (22)

第五节 应急管理工作的任务 (22)

第三章 电力企业应急管理机制 (24)

第一节 电力企业应急管理的指导思想、 工作目标和原则 (24)

第二节 电力企业突发事件信息报告 (26)

第三节 电力企业应急管理体系的建设 与强化 (27)

第四节 国网公司系统安全生产应急 处置实例 (34)

第四章 应急管理人员应具备的素质和能力 (38)

第一节 应急管理人员应具备的素质 (38)

第二节 应急管理人员应具备的能力	(39)
------------------------	------

第五章 《中华人民共和国突发事件应对法》

解读	(43)
----------	------

第一节 《中华人民共和国突发事件应对法》

的立法背景和原则	(43)
----------------	------

第二节 《中华人民共和国突发事件应对法》

解读	(45)
----------	------

附件 1 国家电网公司处置电网大面积停电事件

应急预案	(70)
------------	------

附件 2 国家电网公司应急预案编制规范

(81)

附件 3 国家电网公司城区电力系统突发事件应急

预案编制导则（试行）	(93)
------------------	------

附件 4 国家电网公司突发事件信息报告与新闻

发布应急预案	(105)
--------------	-------

附件 5 国家电网公司供电服务突发事件应急处理

预案	(113)
----------	-------

附件 6 关于加强和规范安全生产事故和突发事件

信息报告的通知	(117)
---------------	-------

当前,我国综合国力日见增强,国际地位不断提高,企业抵御自然灾害的能力逐步提高,但市场经济体制下的社会矛盾仍然较为突出,突发事件时有发生。如各种重大自然灾害、公共卫生事件、煤矿等企业发生的重特大安全事故、群体突发事件等。2003年爆发“非典”危机后,我国开始注重危机管理理论的研究,危机理论研究机构和研究基地相继建立,危机管理著作陆续面世。各类突发事件急切地要求我们加快应急管理理论研究,对应急管理工作进行全方位的思考和深入的探讨,以指导企业有效地应对突发事件,确保一方平安。

一、风险与危机

没有爆发的危机称为风险,失去控制的风险就是危机。

(一) 风险

风险是可能发生的危险,是人们预期与结果的差异,是某一特定危险情况发生的可能性和后果的组合。风险是导致危机爆发的导火索,对风险防范不力,控制不当,其后果往往会爆发危机,危机会导致严重经济损失或人员伤亡,引发社会的不安定,社会秩序的混乱和民众心理的恐慌,影响政府的公信力和企业形象。

(二) 危机

危机就是风险事故,又称为紧急情况、突发事件或重大灾难等。我们可以把危机定义为:社会或企业遭遇到重大的天灾人祸,这些突发事件对社会和企业产生了严重威胁和损害,由于紧急事件的突发超出了社会和企业常态的管理能力,故要求决策人采取的应对措施必须果断正确、指挥有力。

二、突发事件

突发事件是指对国家政治经济活动、人民群众生活、社会稳定和电力企业形象构成重大影响或严重损失的各类突然发生的事件。

（一）电力安全生产突发事件

电力安全生产突发事件是指电力企业发布的电网停电事件和电力生产突发事件，包括：

1) 重要或大城市发生停电事件；造成重要电力用户停电；对国家政治、经济、社会活动造成重大影响；对我国国际形象造成严重影响。

2) 电力生产发生重特大事故、电力设施大范围破坏、严重自然灾害、电力供应危机等各类突发事件，造成电力企业进入大面积停电预警状态或应急状态。

3) 发生停电事件，造成重要电力用户停电，对地方政治经济、人民群众生活、社会秩序、城市公共安全等构成重大影响。

4) 引起中央新闻媒体、全国性新闻媒体关注的停电事件或其他敏感安全生产事件。

5) 重特大人身伤亡。

6) 水电厂垮坝。

7) 上级应急领导机构授权发布的事件。

8) 电力企业认为有必要发布的其他事件。

（二）社会安全突发事件

社会安全突发事件是指电力企业发布的群体性不稳定事件，包括：

1) 跨地区串联上访。

2) 大规模群体性事件。

3) 集体进京上访。

4) 恶性政治事件。

5) 其他对社会稳定或企业形象产生重大影响的各类不稳定事件。

(三) 突发事件的分类

近年来,我国各类突发事件频繁发生,给社会造成了严重影响和巨大损失。所以,必须明确突发事件的分类和分级,这是应急管理的基础工作。

导致突发事件的原因不一,可能是自然原因造成的,如地震、洪水、特大暴风雪等;也可能是技术原因造成的,如危险化学品泄漏、火灾、爆炸等。也可能是公共卫生原因造成的,如“非典”、禽流感等;还可能是社会原因造成的,如暴力、民族冲突、宗教械斗等。突发事件尽管起因千差万别,但有一点是共同的,即涉及的对象往往是企业和社会公众,因此,防范突发事件需要得到社会公众的理解和共识,需要社会公众的参与和支持。

根据突发事件发生的过程、性质和机理,主要分为以下四类:

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、动物疫性,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,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。

（四）突发事件的分级及预警

依据突发事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展态势，一般划分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般），依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

预警内容包括突发事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等。

预警信息的发布、调整和解除，可通过广播、电视、报刊、通信、信息网络、警报器、宣传车或组织人员逐户通知等方式进行，对老、幼、病、残、孕等特殊人群以及学校等特殊场所和警报盲区采取有针对性的公告方式。

（五）突发事件的特点

1. 突然性和急迫性

突发事件的特性是紧急突然。有些突发事件往往在瞬间爆发，出其不意，使人们措手不及，给社会和企业造成巨大冲击和严重损失及不良影响。如辽宁地区“3·4”特大暴风雪、突发的地震、洪灾等自然灾害；战争、暴乱等政治事件；近年来发生的“非典”、禽流感等传染疾病，等。这些突发事件都具有急迫性和随机性，对社会和企业造成巨大损失和严重威胁，使人们难以预料，甚至防不胜防。

2. 潜在性和隐秘性

由于突发事件的潜在性和隐秘性，爆发的征兆不甚明显，即使有一些蛛丝马迹，也没有引起人们的警觉，使社会或企业不能有效预知，或虽然预知，也因应急预案的不完善或准备不足而不能有效应对。如，美国“9·11”恐怖袭击事件，其隐秘性不仅美国甚至大大出乎国际社会的意料。再如辽宁地区“3·4”特大暴风雪灾害，一度造成沈阳市内交通瘫痪。电力企业如果平时缺乏应急培训与演练，也会因对突发事件的准备

不足而措手不及。

3. 不确定性和复杂性

突发事件的突出表现是爆发时间的不确定性、状态的不确定性、影响的不确定性和后果的不确定性。一切都在瞬息万变，人们无法用常规进行判断，也无相同的事件可供借鉴，突发事件的产生、发展及其影响往往背离人们的主观愿望，其后果和影响难以在短期内消除。典型的例子是1986年发生的前苏联切尔诺贝利核电站泄漏事故造成了严重后果和不良的国际影响。

突发事件的复杂性是由其产生原因的复杂性以及事件的危害性、急迫性和辐射性所决定的。如果对突发事件初期处置不力、控制不当，又会辐射、传导，引发其他危机，造成多米诺骨牌效应。如，2003年南京冠生园月饼“陈馅新做”事件在电视上曝光后，不仅导致了南京冠生园企业自身的破产，而且与南京冠生园没有任何产权关系的上海冠生园也受到影响，月饼销量大幅下跌，企业诚信力下降，生产经营遭受重创。我们之所以说辽宁省公司对“3·4”特大暴风雪灾害成功应对，是因为抢险救灾全过程及时有力，把损失降到最低，没有发生次生灾害，这是非常难能可贵的。但是，由于自然灾害的复杂性和危害性，有可能给电网设备造成潜在的缺陷或隐患，务必引起我们的高度警觉，采取针对性措施加以消除。

4. 社会的关注性和广泛的影响性

随着新闻媒介的发展和信息传播的快速及广泛，突发事件往往立即成为社会和舆论关注的焦点，甚至成为国际社会和公众谈论的热点话题。因此，社会或企业必须快速反应、正确决策、处置得当，使突发事件可控、能控、在控。确保社会稳定、民心安定、企业安宁、减灾有效。如1998年我国政府组织群众战胜长江、嫩江、松花江流域历史上罕见的特大洪水以及成功扑灭大兴安岭特大森林火灾就是最好的证明。再如，大

连地区在“3·4”自然灾害中，灾情最重，部分公众心理恐慌。大连供电公司成功地进行新闻发布，指定专人通过电视、报纸、短信，及时发布信息，每天通报电网灾情及抢修情况，使传媒和公众知情、理解、无怨。

5. 危害性和辐射性

突发事件潜在的能量瞬间释放，突然爆发，其破坏力巨大且迅速蔓延，给社会和企业带来严重危害及长远影响。突发事件的传导效应和辐射性后果往往会产生连锁反应，甚至爆发危机。如2003年我国爆发的“非典”疫情，不仅使爆发地人人自危，其影响传导辐射到世界各地。

突发事件最能考验社会的诚信力和展示企业的形象。如，2003年我国政府在短时间内有效控制了“非典”疫情，提高了中国政府的诚信力和在国际社会的威望。再如迎战“3·4”特大暴风雪灾害，辽宁省公司及时启动应急预案，决策正确，处置得当，在最短时间内恢复了正常电力供应，确保了主网稳定运行，有效地避免了高危用户因灾害停电而引发的重大事故，营口供电公司成功化解险情，使鑫隆矿业有限公司605名井下作业人员及时撤离，脱离险境，用实际行动践行了电力企业承担的社会责任。

三、应急与应急管理

所谓应急，应为应对；急是紧急、危急。应急就是应对紧急事件，应对电力安全事故和突发事件。如应对“3·4”特大暴风雪灾害，既是应对自然灾害，也是应对突发事件。

应急管理就是切实防范和有效应对重特大生产安全事故及对企业和社会有严重影响的各类突发事件，控制和减少事故灾害造成的损失，保障社会稳定和人民群众生命财产安全，维护企业正常的生产经营秩序。

应急管理要对企业应急组织体系、应急预案体系、应急保障体系、应急培训演练、应急实施与评估等工作进行规范和管

理。指导相关单位健全应急体系，完善应急机制，提高应急处置能力，实现应急管理工作目标。

应急管理是企业管理的重要组成部分，全面做好应急管理工作，提高事故防范和应急处置能力，尽可能防止和减少事故造成的伤亡和损失，是坚持以人为本，落实科学发展观的必然要求，也是保护人民群众的根本利益，全面履行企业社会责任，构建和谐社会的具体体现。

第二章

应急管理思想和理论

搞好应急管理工作意义深远，势在必行。由于电力企业对应急管理理论研究起步较晚，电力企业应急管理工作面临新的考验。因此，必须充分学习和借鉴中国古代应急管理思想和国外应急管理理论，卓有成效地搞好电力企业应急管理工作。

古人对居安思危思想有过十分经典的概括。“存而不忘亡，安而不忘危，治而不忘乱，思所以危则安矣，思所以乱则治矣，思所以亡则存矣”。借鉴中国古代文化思想，电力企业应急管理必须树立忧患意识和居安思危，警钟长鸣，防患于未然的思想。

近年来，西方的应急管理理论发展较快，从企业应急研究扩展到社会各个领域。研究重点由危机现场应对转移到危机前的预警研究；研究方法也体现了多元化和全面融合的趋势，广泛运用心理学、博弈论、社会学、政治学、经济学等理论，西方应急管理理论研究的深入和广泛值得我们借鉴。

第一节 美国应急管理体系

（一）美国的应急管理机构

1. 美国联邦应急管理局

美国联邦应急管理局成立于1979年4月，主要任务是领导全国做好防灾、减灾、备灾、救灾和灾后恢复工作，提供应急管理指导与支持；建立以风险管理为基础的应急管理体系，降低公众的生命和财产损失，确保国家重要基础设施免遭破坏。2003年3月，该局随同其他22个联邦机构一起并入2002

年成立的国土安全部，成为国土安全部 4 个主要分支机构之一，但仍是一个可直接向总统报告、专门负责重特大灾害应急的联邦政府机构，由美国总统任命局长。

该局现有正式员工 2500 人，后备人员 5000 人。由于美国幅员辽阔，美国联邦应急管理局除设在华盛顿特区的总部外，还将全国划分为 10 个应急区，每个区都设立了办事处。办事处工作人员直接与责任区内各州合作，协助制定防灾和减灾计划，并在重特大灾害发生时向各州提供支持。一旦发生重特大灾害，绝大部分联邦救援经费来自该局负责管理的“总统灾害救助基金”。

联邦应急管理局第 9 区办事处位于加州北部的奥克兰市，主要为亚利桑那州、加州、夏威夷州、内达华州、萌摩亚群岛、关岛、马里亚纳群岛、马绍尔群岛、密克罗尼西亚以及帕劳群岛服务。联邦应急管理局第 9 区共有 100 多名工作人员，分为 4 个部门：太平洋区域办公室、行政管理和资源规划处、洪水保险和减灾处、响应和恢复处。

联邦应急管理局第 9 区的日常工作主要是和各服务的州合作，协助各州按照联邦应急管理局的相关技术，制定事故现场指挥体系和应急预案、储备应急资源、制定洪水保险政策、进行应急培训等。在发生重大事故时，联邦应急管理局第 9 区在联邦应急管理局与州之间起着联系的作用，同时将派官员到现场视察。在事故处理后，对事故进行跟踪调查和审查经费的使用情况。

2. 加州政府应急服务办公室

加州政府应急服务办公室是全州应急管理业务机构，其职责主要包括协调加州应急预案准备和实施过程中所有相关州机构的活动；协调州与地方机构之间的应急响应行动；协调用于州及地方应急响应和灾后恢复活动的联邦资源，确保加州做好各类灾害的减灾、备灾、应急和灾后恢复工作。应急服务办公

室的经费主要来自加州政府和联邦政府。

加州政府应急服务办公室有州、南区和海湾 3 个办公地点，其中州应急办有 300 名职员，南区和海湾各有 50 名职员。州应急办是政府重要部门之一，其主任、副主任均由州长直接任命。应急办本部办公大楼及相应的设备、设施花费为 3500 美元，加州和联邦政府各出资约 50%。3 个应急办公地点都配备了先进的技术装备，确保在各种复杂条件下都能正常运行。南区和海湾应急办公地点是州的备份基地，当灾害发生时，首先启用的是州应急办公地点，一旦此处被破坏或受到攻击不能使用，经过培训的应急响应人员会立即到南区或海湾应急办进行指挥。加州应急办只接受下级政府关于重大事故的报告。州应急办有一个大停机坪，可以直接起降直升机，在紧急事故发生后，州长可以坐直升机进行现场指挥，事故处理后再坐直升机离开。

加州政府应急服务办公室本部还设有应急运行中心指挥大厅及其附属配套设施。指挥大厅的主要设备设施包括大屏幕、75 个座位（在必要时可扩充至 200 多个），每个座位上有计算机（预先装有应急辅助决策支持和应急信息管理系统）和电话机，指挥大厅还设有数据中心、新闻发言厅。指挥大厅内的座位是按照事故指挥系统所涉及的单位来设立的，包括指挥员、行动、策划、后勤和财务等单位。在事故发生时，相应部门的负责人在第一时间赶到应急指挥中心，进行相应的讨论和指挥。

3. 洛杉矶市应急准备局

洛杉矶市应急准备局是市政府的应急管理部门，成立于 2000 年 7 月，前身为洛杉矶市应急准备处，位于洛杉矶市政府大楼地下 3 层。紧急状态时，该局内设有洛杉矶市应急运行中心。该局的主要职能是协调应急运行，组织全市各部门之间涉及跨机构的应急准备、策划、培训和灾后恢复活动，负责联