



应急管理丛书



Emergency Plan Management

应急预案管理



李尧远 ◎主 编
马胜利 郑胜利 ◎副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

013028452

D63
216



Emergency Plan Management

应急预案管理



李尧远 ©主 编
马胜利 郑胜利 ©副主编



北航 C1634951



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

应急预案管理/李尧远主编. —北京:北京大学出版社,2013.3

(应急管理丛书)

ISBN 978-7-301-22180-8

I. ①应… II. ①李… III. ①紧急事件-公共管理-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第030399号

书 名: 应急预案管理

著作责任者: 李尧远 主编 马胜利 郑胜利 副主编

责任编辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号: ISBN 978-7-301-22180-8/C·0882

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

965毫米×1300毫米 16开本 14.75印张 217千字

2013年3月第1版 2013年3月第1次印刷

定 价: 38.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn



陕西省突发事件应急体系建设重点资助项目

应急管理丛书编委会

丛书顾问：方光华 张小宁

编委会主任：曹 蓉

编委会成员：席 恒 雷晓康 吴 晨

马胜利 陶绍卿 李芳泓

郑胜利 李尧远 周文光

总 序

2003年抗击“非典”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,以“一案三制”为核心内容的应急体系建设取得重大成效,我国的应急管理工作开创了全新局面。应急管理的预案体系、预警体系、应急平台体系、物资储备体系、科普宣教体系和法规体系等,在各类突发事件的预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建过程中都发挥了极其重要的作用,保障了人民的生命财产安全,为提高党和政府的执政能力和公信力、构建社会主义和谐社会做出了宝贵贡献。党的十六大以来的十年,是我国在建设中国特色应急管理道路上经受各种考验并取得重大成就的十年。

在全国应急管理工作不断深化的大背景下,陕西省的应急管理工作有声有色,他们坚持“科学发展、依法推进、求真务实、开拓创新”的指导思想,按照“规划引领、项目带动、以点带面、整体推进”的工作思路和“领导重视、需求引导、以我为主、多方合作”的工作方法,立足省情、加大投入、真抓实干,在《突发事件应对法》贯彻实施、应急体系建设规划编制、应急平台体系建设、基层应急管理科普宣教等方面开展了卓有成效、富有特色的工作,全省应急管理水平明显提升。

这套丛书的编写和出版,就是陕西应急管理科普宣教工作的

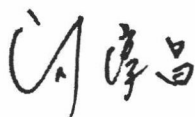
又一具体体现。这套丛书有几个特点：一是立足学习与实践。恩格斯说：“一个聪明的民族，她会从灾难中学到比平时多得多的东西。”本套丛书编撰的过程就是一个向灾难、向实践学习的过程。丛书的编写团队中，不仅有高校的老师，而且有一线的应急管理工作者，在编写过程中大家不断交流、交锋、交融，力求丛书知识体系具有较强的实践性。二是立足国情和省情。这套丛书立足于我国的经济、政治、文化、自然、社会及应急管理的实际，既注意汲取世界各国和地区的经验教训，更注意总结和尊重各地、各部门的实践创新；既强调中国特色，又关注地方特点，其中多部著作及有关案例还具有三秦大地的自然社会环境特点。三是立足专业性和科学性。应急管理是针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件，包括了从预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援到事后恢复与重建等的全方位、全过程的管理。应急管理是个复杂的、开放的系统工程，同时又是一门新兴的学科。这套丛书在编撰的过程中，尊重专家、尊重科学，坚持“求同存异”，以期通过实践不断求真。四是立足综合性和系统性。这套丛书分为教材、专著、科普等三个系列，内容涵盖应急管理原理、应急质量管理、应急管理中的心理危机干预、应急管理方法与技术、不同类别突发事件的处置对策、典型案例分析、日常灾害预防与应对技巧、自救互助常识等，实际上是文、理、工、管、法等各类学科的融合。丛书注重应急管理的实务研究，力求提高适用性，有利于加强公共安全与应急管理的学科建设及复合型、交叉型的专门人才培养。

习近平总书记在党的十八届一中全会上强调指出，“面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，我们一定要居安思危，增强忧患意识、风险意识”。目前，我国的公共安全和应急管理工作还存在一些问题和薄弱环节，特别是各级领导干部的忧患意识、风险理念和危机处置水平亟待提高；广大群众的个人生活、行为习惯和自救互救能力与防灾减灾的要求相距甚远，与其自身不断增长的安全期待极不适应。我们必须把公共安全状况的根本好转和应急管理能力的全面提升，建立在依靠科技进步、加强科学管理、提高各级干部和广大人民群众的综合素质的基础上。这是减少突发事件的发生概率及其造成损失的最有效、最经济、最安全的

办法。

针对公共安全所面临的新的风险挑战和国内外应急管理的发展态势,加强公共安全和应急管理工作,越来越成为全面履行政府职责的重要体现,创新社会管理的重要内容,人民群众的重要期盼,经济社会持续健康发展的重要支撑,全面建成小康社会的重要保障。党的十八大号召“社会和谐人人有责、和谐社会人人共享”。这套丛书的编写和出版,为构建和谐社会提供了一份宝贵的学习资料。愿丛书编写团队的辛勤劳动能够为我国应急管理的人才培养、应急管理知识的普及和应急管理水平的提高作出应有的贡献,也希望更多的专家学者关注和支持公共安全和应急管理工作。

国务院参事、国务院应急管理专家组组长



2013年2月17日于北京

前 言

2003 年的“非典”正式开启了我国应急管理体系建设的进程。应急预案体系是应急管理体系的重要组成部分,到目前为止,按照“横向到边、纵向到底”的原则,我国各级政府、各企事业单位及其他社团组织基本建立了覆盖自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等各类突发事件的应急预案体系。预案体系的建立,对于预防和指导处置各种突发事件、减少人民群众的因灾损失、提升政府的执政能力等都发挥了巨大的作用。

应急预案管理是应急预案有效性的重要保证。掌握应急预案管理的基本知识,对于各级政府中从事预案编写、预案维护、预案演练的工作人员来讲至关重要。近些年来,清华大学、中国人民大学、中央财经大学、华中科技大学、暨南大学、武汉理工大学、天津工业大学、河南理工大学等 10 余家高等院校成立了与突发事件应急管理有关的研究中心或二级学院,积极开展应急管理的理论研究或学生培养工作。这些工作都离不开对于应急预案管理知识的研究与传授,这也正是我们编写本书的初衷。本书具有以下特点:第一,系统性与全面性。当前关于应急预案管理的研究,主要散见于期刊文献或某一类突发事件管理书籍中的某一章节。这些研究多数是从应急预案体系的构成、应急预案的描述、应急预案的演练、应急预案的编制等某一方面展开,对于应急预案管理的系统性研究还较为少见,本书收集了大量的期刊文献和相关著作,从中提

炼、集成了应急预案的概念与特征、应急预案的体系、应急预案的内容、应急预案的编制、应急预案的演练、应急预案的评估与衔接等各个方面的内容,系统、全面地介绍了应急预案管理的相关知识。第二,理论性与实践性。本书不仅按照应急预案管理的环节构成,从理论的角度介绍了应急预案管理的内容,而且在每个章节之后,根据本章节的核心内容,从现实中很多的管理文件、操作规程、实际作业模式等筛选出大量的“阅读材料”,以帮助读者将所学到的理论联系实际,体现了理论与实践相结合的特征。第三,融合性与科学性。由于应急管理的相关研究起步较晚,很多的观点和看法都还不十分成熟,不论是在学术界还是实践界,人们对某些问题的看法尚没有完全统一的意见。为了保证本书观点的科学性,作者运用了文献研究和比较研究的方法,很多概念的界定都是在比较了国内外相关学者研究的基础上进行的。此外,某些章节还借鉴了西方发达国家的先进做法,以便为我国的应急预案管理提供参考和借鉴。

本书的两位作者——马胜利和郑胜利同志,长期从事应急预案管理工作,他们在实际管理工作过程中积累了大量的宝贵经验。在本书编写过程中,他们不仅参与编写了第二章、第六章的内容,而且还对其他章节的内容中存在的合理之处,提出了非常难得的修改意见。

在阅读和使用本书的过程中,希望广大读者能够对其中存在的疏漏、谬误之处不吝指正,以便我们能集思广益,使本书内容更加科学、完善。

编者

2012年12月22日

应急管理丛书

(已出书目)

《应急管理中的心理危机干预》 曹蓉 张小宁 编著

《应急质量管理》 雷晓康 陶绍卿 编著

《应急预案管理》 李尧远 主编 马胜利 郑胜利 副主编

《应急管理案例分析》 周文光 李尧远 主编 吴晨 李芳泓 副主编

《黄土地质灾害的成因与防治》 雷祥义 著

《突发毒性灾害处置》 史志诚 著



北航

C1634951

目 录

第一章 应急预案概述	(1)
第一节 应急预案的概念和分类	(2)
第二节 应急预案的作用逻辑与功能	(11)
第三节 应急预案的性质与法律要求	(17)
阅读材料	(23)
第二章 应急预案管理概述	(26)
第一节 应急预案管理的概念与内容	(26)
第二节 应急预案管理的要求与方法	(31)
阅读材料	(34)
第三章 应急预案体系	(40)
第一节 美国的应急预案体系	(41)
第二节 我国当前的应急预案体系	(45)
第三节 我国应急预案体系的发展	(50)
阅读材料	(56)
第四章 应急预案的形式化描述与内容	(58)
第一节 应急预案的形式化描述	(58)
第二节 应急预案的结构、要素与内容	(64)
阅读材料	(75)

第五章 应急预案的编制	(81)
第一节 应急预案编制的要求和原则	(81)
第二节 应急预案编制的阶段与程序	(85)
阅读材料	(112)
第六章 应急预案的演练	(118)
第一节 应急预案演练的概念、意义与分类	(118)
第二节 应急预案演练的原则与目标	(123)
第三节 应急预案演练的程序与内容	(128)
阅读材料	(150)
第七章 应急预案的评估	(157)
第一节 应急预案评估的概念与内容	(157)
第二节 应急预案评估的方法	(171)
阅读材料	(186)
第八章 应急预案的衔接	(188)
第一节 应急预案衔接的概念、要求与内容	(188)
第二节 应急预案衔接的措施	(197)
阅读材料	(202)
附录 国家突发公共事件总体应急预案	(215)
参考文献	(224)

第一章

应急预案概述

2003年肆虐的“非典型性肺炎”，是我国全面推进应急管理体系统建设的起点。我国应急管理体系统建设的核心内容是“一案三制”，即应急预案、应急体制、应急机制和法制。这种以全面整合为基本特征的应急管理体系，有效地实现了应急管理从单一性到综合性、从临时性到制度化、从封闭性到开放性，以及从应急性到保障性的四大积极转变。未来我国的应急管理体系需要继续推进关口前移、重心下移、主体外移，实现常态与非常态的有机结合，建立全社会共同参与的应急管理工作格局，为应急管理工作奠定坚实的制度基础。^①我国于2006年1月8日颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》，同时还编制或颁布了若干专项预案和部门预案，以及若干与预案有关的法律法规，自此，全国范围内应急预案体系统建设的序幕被拉开。但在现实的应急管理过程中，如何保证应急预案的科学性和有效性，如何让应急预案在突发事件处置过程中发挥应有的作用，都是必须研究的问题。本章首先从应急预案的概念入手，去探讨应急预案的作用机理、功能与性质。

^① 姜安鹏、沙勇忠：《应急管理实务：理念与策略指导》，兰州大学出版社2010年版，第7页。

第一节 应急预案的概念和分类

一、应急预案的概念与特点

1. 应急预案的概念

应急预案的最早期雏形是第二次世界大战期间出现的民防计划,当时由于空袭等战争行为给平民造成巨大伤亡和基础设施被严重破坏,英国等参战国纷纷制定了以保护公众安全为目标的民防战略或计划。二战后,这一做法又演变、扩展到应对自然灾害和技术灾难等领域。20世纪70年代末,美国组建了联邦应急管理署(FEMA),应急管理模式逐渐由分散向集中统一方向转变。联邦应急管理署组织来自全美的科学家和政府官员对应急预案的形式、内容及其分类做了全面调研和深入分析,其代表性成果是1992年颁布的《美国联邦应急响应预案》(FRP)。^①

应急预案又称“应急计划”,或“应急救援预案”^②。它是针对可能的突发事件,为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动、降低事件损失而预先制订的有关计划或方案。它是在辨识和评估潜在的重大危险、事件类型、发生的可能性、发生过程、事件后果及影响严重程度的基础上,对应急机构与职责、人员、技术、装备、设施(备)、物资、救援行动及其指挥与协调等方面预先做出的具体安排。它明确了在突发事件发生之前、发生过程中以及刚刚结束之后,谁负责做什么,何时做,以及相应的策略和资源准备等。

应急预案实际上是标准化的反应程序,以使应急救援活动能迅速、有序

^① 刘铁民:《突发事件应急预案体系概念设计研究》,载《中国安全生产科学技术》2011年第8期。

^② 也有人将应急预案与应急救援预案区别对待:应急预案是指针对可能发生的事故,为迅速、有序地开展应急行动而预先制定的行动方案;应急救援预案是指为了加强对紧急事件的处理能力,防止紧急事件后果的扩大,使损失降到最低限度,而根据实际情况预计可能发生的紧急事件,所预先制定的紧急事件应急救援对策与行动方案。笔者认为,这两个定义都注重对突发事件发生后的应急行动的计划,并没有本质区别。参见《应急救援系列丛书》编委会:《企业、政府应急预案编制实务》,中国石化出版社2008年版,第1—2页。

地按照计划和最有效的步骤来进行。它有八个方面的含义：

第一,应急预案明确了突发事件应急处置的政策法规依据、工作原则和应对重点等基本内容。

第二,应急预案明确了突发事件应对工作的组织指挥体系与职责,规范了应急指挥机构的响应程序和内容,并对有关组织应急救援的责任进行了规定。

第三,应急预案明确了突发事件的预防预警机制和应急处置程序及方法,能快速反应处理故障或将突发事件消除在萌芽状态,防止突发事件扩大和蔓延。

第四,应急预案明确了突发事件分级响应的原则、主体、程序,以及组织管理流程框架、应对策略选择和资源调配的原则。

第五,应急预案明确了突发事件的抢险救援、处置程序,采用预先规定的方式,在突发事件中实施迅速、有效的救援,以减少人员伤亡,拯救人员的生命和财产。

第六,应急预案明确了处置突发事件过程中的应急保障措施,为突发事件的处置提供了有力保障,如应急处置过程中的人力、财力、物资、交通运输、医疗卫生、治安维护、人员防护、通信与信息、公共设施、社会沟通、技术支撑等。

第七,应急预案对事后恢复重建与善后管理进行了规范,在突发事件处置完毕后,人们的生产生活、社会秩序和生态环境能尽快恢复正常状态。应急预案还对突发事件发生后的情况调查,应急处置过程总结、评估及人员奖惩等所采取的一系列行动进行了规范。

第八,应急预案明确了应急管理日常性事务,为防范应对突发事件所作的宣传、培训、演练、调查评估,以及应急预案本身的修订完善等动态管理内容进行了规范。^①

国际劳工组织(ILO)《重大工业事故预防实用规程》将应急预案定义为:

(1) 基于在某一处发现的潜在事故及其可能造成的影响所形成的一个

^① 朱光亚:《应急预案编制管理指南》,载 http://www.hbj.hunan.gov.cn/hjje/hjyj/content_26177.html。

正式的书面的计划,该计划描述了在现场和场外如何处置事故及其影响;

(2) 重大危险设施的应急计划包括对紧急事件的处理;

(3) 应急计划包括现场计划和场外计划两个重要组成部分;

(4) 企业应急管理部门应确保遵守符合国家法律法规的标准要求,不应把应急计划作为在设施内维持良好标准的替代措施。

应急预案是应急管理的文本体现,是应急管理工作的指导性文件,其总目标是控制紧急事件的发展并尽最大可能消除事故,将事故对人员、财产和环境所造成的损失减到最低程度。应急预案实际上是一个透明和标准化的反应程序,它能够使应急救援活动按照预先周密的计划和最有效的实施步骤有条不紊地进行,这些计划和步骤是快速响应和有效救援的基本保证。应急预案应该有系统完整的设计、标准化的文本文件、行之有效的操作程序和持续改进的运行机制。^①

2. 应急预案的特点

(1) 全面性。

应急预案囊括事前预测预警、事发识别控制、事中应急处置和事后恢复重建等内容,贯穿于突发事件应急管理全过程,具有全面性。

(2) 系统性。

应急预案本身作为应急管理工作中的重要组成部分,是应对处置突发事件的操作指南,包括了应对工作的各个环节。每个应急预案之间又相互衔接,形成预案体系。

(3) 权威性。

应急预案一般由各级政府及其部门等行政机关颁布施行,是政府的施政措施,也体现出法律法规的要求。

(4) 实用性。

应急预案中所规定的防范应对处置计划和方法,既有历史经验和理论概括,又有科学分析和成功做法,具有实用性,操作性强。^②

^① 罗云、姜华:《建设工程应急预案编制与范例》,中国建筑工业出版社2006年版,第3页。

^② 朱光亚:《应急预案编制管理指南》,载 http://www.hbj.hunan.gov.cn/hjjc/hjyj/content_26177.html。

二、应急预案的分类

1. 按照应急预案的功能与目标分类

按照应急预案的功能与目标不同,可以将其分为三类:综合预案、专项预案和现场预案,三者之间的层次关系如图 1-1 所示。

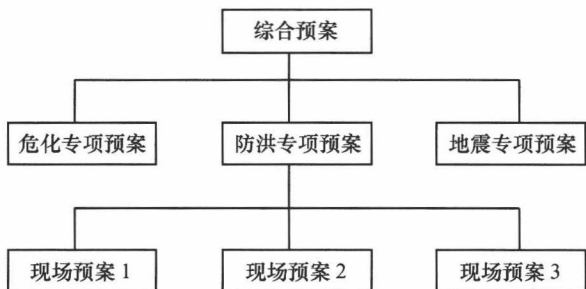


图 1-1 综合预案、专项预案和现场预案的层次关系

(1) 综合预案。

综合预案,也称总体预案。随着《生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则》(AQ/T 9002-2006)等标准的颁布实施,综合预案成为一个标准称谓。综合预案从总体上阐述了处理突发事件的应急方针、政策、应急组织结构及相关应急职责、应急行动、措施和保障等基本要求和程序,是应对各类突发事件的综合性文件。综合预案应全面考虑管理者和应急者的责任和义务,并说明紧急事件应急救援体系的预防、准备、应急和恢复等过程的关联。通过综合预案可以很清晰地了解应急体系及文件体系,特别是政府综合预案可作为应急救援工作的基础,即使对那些没有预料到的紧急事件也能起到一般的应急指导作用。综合应急预案非常复杂、庞大。

(2) 专项预案。

专项预案是针对具体的事件类别(如煤矿瓦斯爆炸、危险化学品泄漏等事故)、危险源和应急保障而制订的计划或方案,是综合预案的组成部分,应按照综合预案的程序和要求组织制定,并作为综合预案的附件。专项预案应制定明确的救援程序和具体的应急救援措施。某些专项应急预案包括准备措施,但大多数专项预案通常只有应急阶段部分,一般不涉及事件的预防