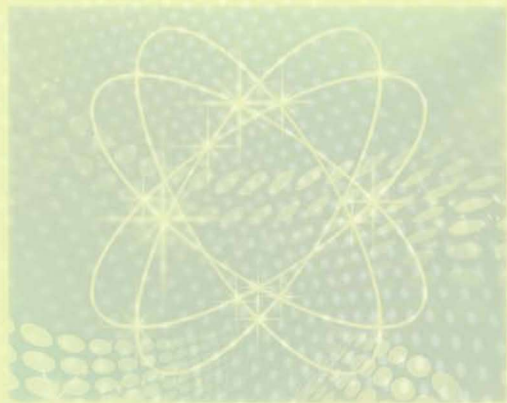


突发事件应急演练与处置对策

王如意 著



天津人民出版社

突发事件应急演练与处置对策

王如意 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应急演练与处置对策/王如意著. —天津:
天津人民出版社, 2011.4
ISBN 978-7-201-06760-5

I. ①突... II. ①王... III. ①紧急事件—处理—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 051429 号

天津人民出版社出版、发行

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱:tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 5.375 印张

字 数:100 千字

定 价:16.00 元

作者简介

王如意,天津市人防(民防)办公室副巡视员,天津市委党校、行政学院公共应急培训基地特聘教授,毕业于陆军指挥学院军事指挥专业。在军队工作20年,历任班长、排长,陆军师作训科参谋、科长,集团军、警备区作训处处长等职。在军队长期从事作战和训练的组织指挥工作。曾多次参与和组织军事指挥员战役战术培训、大规模军事演习、国庆阅兵等大型活动。唐山大地震时,在唐山驻军某陆军师服役被埋压在废墟中,脱险后,参加了唐山抗震救灾全过程。

在人防部门工作20年,历任天津市人防(民防)办指挥处处长、主任助理、副巡视员,天津市防震减灾应急工作办公室副主任,天津市委党校、行政学院公共应急培训基地特聘教授等职。长期分管和从事人民防空、防灾应急的组织指挥工作,多次组织地方干部参加人民防空和防灾救灾业务培训及紧急救援演习。参与了《天津市防灾规划》和《天津市突发公共事件总体应急预案》的制定,期间又亲历了1989年处置突发公共社会安全事件、2000年战胜“千年虫”及2003年抗击“非典”组织指挥工作。2004年受聘于市委党校、行政学院公共应急培训基地教授后,承担了天津市局、处级公共应急培训和应急演练任务,取得了良好的效果。

40年的工作生涯所从事的工作基本上是军事和准军事化的组织指挥工作,工作中注意把军队和地方的组织指挥工作进行有机融合。在公共应急方面,积累了丰富的经验,并具备了较深的理论造诣。

序一

突发事件,是自然矛盾、社会矛盾突然激化形成的一种骤然现象。随着人类社会的发展,人与自然的和谐关系遭到破坏;改革开放的进一步深化,也使深层次社会矛盾愈加显现。应对好突发事件,日益成为落实科学发展观的一个重要课题。

突发事件种类不同、规模不同,其成因和发展进程也不相同,但通常会造成重大经济和生命财产损失,形成巨大的社会影响。各级政府对此担负着重要责任,应急管理往往成为考验政府及领导者执政能力的试金石。

政府应急管理是政府为应对突发事件而进行的一系列有组织的管理过程,是一种特殊的政府管理形态,有着独特的规律和特点。各级政府及领导者必须加强研究和培训,不断提高自身的应急管理能力。

如意同志在军队指挥机关从事作战训练工作二十余年,有着很强的指挥能力和丰富的训练经验。到地方工作后又从事人防指挥和领导工作多年,对应急管理训练课题进行了深入研究,多年来在党校、行政学院教授应急管理课程,组织应急管理训练。他所撰写的《突发事件应急演练与处置对策》,是将军队训练模式与政府运行情况有机结合的产物,是他多年训练经验的总结,具有很强的指导性和操作性。这本书的出版,及时为各级政府组织应急管理训练提供了借鉴教材,相信一定能对提高应急管理训练水平有所帮助。

吴 振

序二

自然灾害和人为灾害是人类的大敌。古今中外,自然灾害和人为灾害给人类造成了巨大的生命和财产损失,给社会的发展留下了斑斑疮痍,投下了浓重的阴影。即使在科学发展的今天,自然和人为灾害仍然是人类面临的最大挑战,世界各地频繁发生的各种灾害时刻威胁着人类的生存与发展,制约着经济的增长和社会的进步。

冷战结束后,国际形势总体上趋向缓和。随着世界大战特别是核大战危险日渐趋弱,人们发现,威胁人类生命财产安全的不仅仅是战争,还有来自自然或人为的种种灾害,包括恐怖破坏灾害。于是在大家一时打不起来的情况下,许多国家把各种抢险救灾活动作为事关国家安危的重要课题来对待,从而使国家安全战略的内涵变得更加多样化。不少部队已开始研究非作战任务的行动方法和模式。作为一个发展中国家,我国同样面临着自然或人为的种种灾害,同样面临着极大威胁。如我国1998年的洪灾、2003年的“非典”疫病暴发、2008年“5·12”的汶川特大地震等重大灾害。历史和现实都给了我们一个警示,军队和地方政府,必须从战略的高度,充分作好应对突发事件的准备,提高应对突发事件的能力,最大限度地减少各种灾害对人类造成的伤亡和财产损失。

如意同志撰写的《突发事件应急演练与处置对策》一书,以《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发事件总体预案》为依据,紧密结合城市潜在突发事件的实际,运用在军队和地方工作期间组织实施突发事件应急培训和演练的经验,对如何组织实施应急演练进行了全面系统的阐述。

特别是用较大篇幅阐述了组织应急演练方案的设计和组织准备,

从理论和实践的结合上详尽地介绍了组织实施应急演练的程序和操作方法。在每个案例的应急演练实施上,按照《国家突发事件应急预案》的要求,从“四大类”灾害中各选择了几种常见的突发事件,按教学的路子,进行演练和理论点评。让大家知道每个案例演练的是什么、为什么、怎么办。这本书,就应对突发事件而言,不但适用于地方,也适用于军队;不但适用于政府,也适用于各专业部门;不但适用于教学和演练参考,也适用于领导干部处置各种突发事件时作为借鉴。该书的出版,将对军队和地方组织实施公共突发事件应急培训、演练有较大的借鉴作用。

滑兵来

前 言

突发事件,又称紧急事件或危机事件,一般是指突然发生并危及公众生命财产、社会秩序和公共安全,需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件。当今世界,各种各样的突发事件常在人们意想不到的时间以意想不到的方式发生,突发事件发生的频率、速率和影响不断增加。如何有效应对突发事件,尽可能地预防和减少突发事件的发生,最大限度地降低突发事件造成的人员伤亡和财产损失,是现代各级政府和部门以及军队、武警普遍面临的一项重大挑战。特别是各级政府的领导干部,作为处置突发事件的第一责任人,是处置突发事件的决策者和组织者,因此,提高各级领导干部应对突发事件的能力显得格外重要。

笔者近几年来在担任市委党校、行政学院公共应急兼职教授期间,承担了突发事件应急演练的设计和导演任务。每次应急演练课题的设计和组织实施都紧密结合天津市潜在的突发事件背景和现实威胁,先后组织了城市破坏性地震应急、抗洪救灾应急、社会安全事件应急等演练。参加演练的党校学员按照各自现任职务编入相应的指挥组,扮演相应的指挥员,在模拟场景中,根据导演和调理人员提供的情况,在限定的时间内判断情况、定下方案、进行处置,最后,在充分讨论的基础上,由导演进行点评。这种演练方法得到了广大学员的一致认同和充分肯定。大家认为,这种培训方式专业、科学、有现场危机感,有利于提高大家对应对突发事件重要性、紧迫性的认识,有利于提高应对突发事件实际指挥、操作能力。

近几年来,天津市委党校、行政学院局处级学习班每期都安排一次突发事件应急演练,形成了培训制度。同时,笔者还承担了四川省

2 突发事件应急演练与处置对策

突发事件专题培训班、广州市人事局突发事件专题研究班、北京市局级领导培训班、河北省厅级优秀青年干部培训班、大连市委党校主管干部培训班、中直机关处级干部培训班、北京市怀柔区正处级领导干部培训班的公共突发事件应急演练教学任务,另外还应邀国家行政学院组织厅级进修班实施突发事件应急演练。截至目前,共培训了38期次,约1800名局、处级干部,取得了良好的培训效果,得到了广泛的认可和好评。同时在组织应急演练培训中也积累了一些经验。我们的做法,中央党校主办的《学习时报》先后三次以较大篇幅作了介绍和推广。

为使突发事件应急演练进一步普及、推广和深化,笔者结合几年来组织突发事件应急演练的教学实践,以突发事件应急演练与处置对策为题目,进行了综合整理阐述,尽量使之理性化、条理化、系统化、规范化、具体化,力求有可操作性。为了帮助同仁尽快掌握组织突发事件应急演练的具体操作方法,笔者用较大篇幅阐述了应急演练的设计和准备,同时按照《国家突发公共事件应急预案》的要求,对四大类可能发生的突发事件各选择了几个案例进行详尽的场景模拟和应急演练。自然灾害类选择了破坏性地震、抗洪救灾,事故灾难类选择了重大工程事故、重大空难事故、重大塌方事故、重大爆炸事件,社会安全事件类选择了移民引发的社会安全事件、拆迁引发的群体上访事件、国企转制引发的工人暴力事件、民族问题引发的社会安全事件,公共卫生类选择了“非典”传染病应急演练。各个案例按照应急演练程序,采取理论讲解、预案介绍、应急演练、总结点评步骤进行叙述。目的是为各级政府行政应急部门、军队和各级党校、行政学院、各大专院校组织突发事件应急演练及教学提供参考,为各级领导应对突发事件提供借鉴。

目 录

前言	(1)
第一章 应急演练综述	(1)
第一节 应急演练的地位与作用	(1)
第二节 应急演练的种类与目的	(2)
第三节 应急演练的基本要求	(3)
第二章 应急演练设计	(5)
第一节 总体方案设计	(5)
第二节 综合假想情况设计	(6)
第三节 补充作业条件设计	(8)
第四节 演练实施计划设计	(9)
第五节 情况显示设计	(11)
第六节 导演方法和技巧设计	(14)
第七节 评判设计	(18)
第八节 腹案和点评设计	(20)
第九节 演练程序设计	(22)
第三章 应急演练组织准备	(24)
第一节 召开演练准备会	(24)
第二节 建立导调机构	(24)
第三节 选择和设置演练场地	(26)
第四节 建立通信保障系统	(27)
第五节 制作演练课件	(28)

2 突发事件应急演练与处置对策

第六节 培训演练工作人员	(29)
第四章 破坏性地震应急演练实施	(33)
第一节 破坏性地震灾害简述	(33)
第二节 破坏性地震应急演练总体方案	(35)
第三节 滨海市破坏性地震综合灾情设计	(37)
第四节 区县指挥部紧急指挥行动演练	(41)
第五节 消防、防化指挥组紧急指挥行动	(48)
第六节 救护防疫指挥组紧急指挥行动演练	(55)
第七节 治安、交管指挥组紧急指挥行动演练	(62)
第八节 抢险抢修指挥组紧急指挥行动演练	(68)
第九节 物资保障指挥组紧急指挥行动演练	(76)
第十节 宣传教育指挥组紧急指挥行动演练	(83)
第五章 抗洪救灾指挥演练	(88)
第一节 洪灾简述	(88)
第二节 抗洪救灾指挥演练总体方案	(89)
第三节 抗洪救灾应急准备演练	(91)
第四节 抗洪救灾组织抢险指挥演练	(99)
第五节 组织决口分洪和群众转移指挥演练	(103)
第六章 突发社会安全事件应急演练	(112)
第一节 突发社会安全事件简述	(112)
第二节 突发社会安全事件应急演练总体方案	(119)
第三节 突发社会安全事件应急演练综合点评	(121)
第七章 突发重大事故应急救援演练	(126)
第一节 突发重大事故应急救援简介	(126)
第二节 重大工程事故应急演练实施方案	(131)
第三节 建筑工程特别重大事故应急处置演练	(132)
第四节 重大空难事故应急处置演练	(136)
第五节 重大塌方事故应急处置演练	(139)
第六节 重大爆炸事件应急处置演练	(141)
第八章 突发公共卫生事件应急演练	(144)
第一节 突发公共卫生事件综述	(144)

第二节	突发公共卫生事件应急演练实施方案	(149)
第三节	突发公共卫生事件应急演练实施	(151)
后记		(158)

第一章 应急演练综述

第一节 应急演练的地位与作用

为应对突发事件,2006年1月国务院发布了《国家突发事件总体应急预案》;2007年11月1日颁布了《中华人民共和国突发事件应对法》,并从国务院到地方各级政府成立了应急工作办公室,专门负责突发事件的应对。有了法规,有了预案,有了地方政府专门应急部门,具备了应急救援的基础和条件,但是仅有这些基础和条件还远远不够,各级政府领导干部和应急工作人员通过培训和演练熟悉预案,熟悉职责,熟悉指挥的程序和方法是关键。如果不经培训和演练,各级领导和应急工作人员发生突发事件时就不能快速反应。历史经验表明,如果应急反应人员不能充分理解每项职责和步骤,在对事故进行应急救援时,就会出现严重问题。为了执行和实现应急行动预案,政府应急人员和相关支持单位还必须就预案的整个理念、他们在其中的职责以及执行程序进行培训。培训要确保帮助事故应急救援的有关部门和应急人员充分理解预案。不进行培训与训练,就好似发给执法人员枪支,而不教给他们如何装子弹、瞄准和击发一样,这件武器不仅没用,甚至可能发生危险。同样,虽有应急预案,而不理解和不明白如何执行的个人、企业和政府,在突发事件中就不能达到预期目标。

国家突发公共事件总体应急预案从演练的角度要求:国务院应急管理办公室协同相关应急指挥机构或国务院有关部门制订应急演练计划并定期组织演练。各级人民政府要结合本地实际,有计划、有重点地组织有关部门对相关预案进行演练。应急预案的演练是应急准

2 突发事件应急演练与处置对策

备的重要环节,相关法律法规和应急预案对预案的演练都有明确的要求。通过应急预案的演练,可以检验预案的可行性和应急反应的准备情况。通过应急预案的演练,可以发现应急预案存在的问题,完善应急运行机制,提高应急反应能力。世界各国对应急演练都很重视,行政长官和公民有法定的演练时间和演练内容,通过演练完善熟悉方案,提高应对能力。应急预案的类别和级别不同,应急预案的演练要求也不完全一样。级别高的应急预案演练要投入很大精力,涉及部门很多,需要物资和资金准备,一般很少进行。为减少应急演练支出,提高应急演练效果,将应急预案的演练分为桌面演练,功能演练和全面演练。国家突发公共事件总体预案从培训的角度还指出,有关部门要组织编制统一的培训大纲和教材,编印各类突发公共事件通俗读本,要有计划地对各级指挥员、应急救援和管理人员进行培训,提高应急管理水平和专业技能,同时,组织必要的演练。要制订应急演练计划,演练的场所、频次、范围、内容要求、组织等要有详尽的设计。遇到突发事件,要真正按预案实施。国家应急预案、国家突发事件应对法以及国家领导对突发事件应急演练都提出了明确要求,明确了应急演练的地位和作用,我们应认真贯彻执行。

第二节 应急演练的种类与目的

所谓应急演练,也叫突发事件演练,是在理论学习、熟悉预案的基础上选择一个灾害事件,大家按照职责,扮演相应角色的综合性应用训练,它是领导干部、应急部门、专业指挥者培训的高级阶段。按参演对象可将演练划分为应急部门自身演练,领导带应急部门演练,领导、应急部门带部分专业救援分队演练,应急部门组织专业指挥官演练,各部门、各灾种救援队伍专项救援演练等类型。按灾种分,可将应急演练划分为自然灾害救援演练,重大事故灾难救援演练,公共卫生重大疫情事件救援演练和社会安全类处置演练。演练的对象、灾种不同,目的也不同。应急部门自身演练,是按照应急办处置突发事件的程序和指挥方法,在情况诱导下进行的机关内部训练,其目的是逐步提高应急部门自身的业务水平和出谋划策的能力,使应急部门内部

运行机制配合更加默契。领导带应急部门演练,目的是提高领导的决策能力和指挥能力,培养应急机关的判断能力、建议能力和处置能力。使领导与部门配合更加密切,提高领导和机关的整体指挥效能。领导、应急部门带部分专业分队演练是在统一设定情况下,按照各自的职责,演练各个层面的工作,其目的是锻炼和提高领导、应急部门指挥和控制救援分队的能力。应急部门组织的专业指挥官演练是应急部门按照灾种,组织各相关指挥官进行的综合演练。目的是使各专业指挥官熟悉各级的职责和任务,以及救援时的协同方法。各部门、各灾种救援队伍的专项救援演练,主要是根据总体预案赋予各部门的任务进行的单项、专业演练。主要目的是熟悉预案、职责和任务,为综合演练打基础。各灾种的演练要在总体预案的前提下,与领导、应急机关、专业救援分队演练紧密联系,相互衔接,做到一种演习,达到多种目的,最大限度地提高演练效果。

第三节 应急演练的基本要求

一、打牢基础,循序渐进

应急演练必须在学习理论、熟悉预案的基础上进行。

按照先分后合、先简后繁、先易后难的原则进行。先应急机关演练,后领导带机关演练,最后领导机关带救援分队演练,要逐步提高演习的等级和难度。

二、突出重点,兼顾一般

应急演练的种类较多,目的不一,但就一般而言,各级演练的重点是各级领导干部、应急机关和重要救援队伍。领导干部重点演练对灾情的分析判断和救援行动的指挥决策,应急机关重点是演练指挥协调和各种情况的应急处置,救援分队重点演练救援的方法和程序。

三、着眼实战,讲求实效

应急演练必须从实际出发,针对本地区潜在灾害的实际情况,从难、从严、从最困难的情况出发,练指挥,练决策,练作风。

四、上导下演,按级组织

桌面演练,通常由上一级领导机关组织实施,按现行机构采取上

4 突发事件应急演练与处置对策

导下演,按级指挥的方法进行。上级应急机关对口向下派出导调人员检查帮助演练。党校、行政学院桌面演练,通常由校方领导导调,学员按照自己的职务,临时安排相应的角色进行演练。

五、掌握情况,灵活导调

为对演练实施有效指导,导演和调理人员要时刻掌握演练的进展和演员的情况,随时导调。在导调时,还要根据演练的重点灵活导调。导调方法有时间接导调,有时授意,有时直接导调。

六、因陋就简,勤俭演练

无论哪类演练,都需要动用较大的人力、财力。为节省开支,尽量使用现有的指挥场所,减少设施设备的购置。

第二章 应急演练设计

应急演练设计是搞好演练的基本依据和前提条件,对实现演练目的起到决定性作用。应急演练设计是对整个演练从宏观到微观、从全局到细节的全面构想。包括演练的指导思想、演练的训练问题,达到的目的,灾种的设想,显示的方法,导调的技巧,评判的标准以及演练的全过程都要进行认真设计、计划和安排。只有设计好了,才能顺利地进行演练,达到预期演练目的。

第一节 总体方案设计

演练总体方案是依据突发事件应急预案,对演练题目、指导思想、目的、训练问题、演练方法的总体安排和构想。它是根据演练题目、目的、内容、要求等基础条件拟定的。演练总体方案是指导演练的总纲。其基本内容包括:演练题目、指导思想及目的、演练课题背景、演练的内容、演练的方法及程序、演练的要求等。

一、指导思想和目的

演练方案的指导思想,是指演练课题方案应遵循的方针与原则,各级领导的要求,突发事件的背景,体现的方法和手段,演练的重点和解决的问题,以及达到的总目标。

二、演练背景

根据本区域内突发事件发生的背景,假定某年、某月、某时、某分发生何等重大突发事件,对突发事件的性质、级别、需要启动何等规模的应急反应等有个粗略的概述。