

DIFANG ZHENGFU
YINGJI GUANLI SHIJIAN YANJIU

地方政府 应急管理实践研究

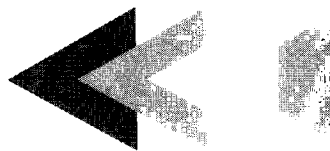
◆ 朱恪钧 谭晓梅 主编

四川出版集团 四川人民出版社

中国应急管理学会 中国应急管理学会 中国应急管理学会

地方政府 应急管理实践研究

朱恪钧 谭晓梅 主编



四川出版集团 四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府应急管理实践研究/朱恪钧等主编. —成都: 四川人民出版社, 2009. 11
ISBN 978-7-220-08001-2

I. 地… II. 朱… III. ①地方政府—紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 201579 号

DIFANG ZHENGFU YINGJI GUANLI SHIJIAN YANJIU

地方政府应急管理实践研究

朱恪钧 谭晓梅 主编

责任编辑
装帧设计
封面设计
责任校对
责任印制

蒋跃梅
戴雨虹
经典记忆
徐 英
李 剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团 (成都市槐树街 2 号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>

发行部业务电话
防盗版举报电话

E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net
(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川胜翔数码印务设计有限公司
四川嘉创印务有限责任公司
165mm×230mm
19
260 千
2009 年 11 月第 1 版
2009 年 11 月第 1 次
ISBN 978-7-220-08001-2
38.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

目 录

绪 论	(1)
第一章 应急管理在地方政府公共管理中的地位和作用	(19)
一、应急管理是地方政府的重要职能与责任	(19)
二、应急管理的指导思想、内容和基本原则	(26)
三、加强地方政府对群体性事件的应急管理	(29)
第二章 应急法制建设与应急体系规划	(37)
一、应急法制建设与执行	(37)
二、地方应急管理体系规划	(52)
第三章 应急指挥系统和应急预案的制定实施	(66)
一、应急指挥系统和管理机构	(66)
二、应急预案的制定和动态管理	(73)
三、应急预案的启动和组织实施	(90)
第四章 应急保障体系的建设和管理	(95)
一、应急保障体系及其构成	(95)
二、应急救援队伍的建设和管理	(102)
三、财力保障	(118)
四、应急物资保障	(129)
第五章 应急信息管理与保障	(139)
一、应急信息管理系统建设	(139)

二、应急信息的政府引导和发布	(144)
三、应急信息发布控制	(151)
第六章 公民应急教育和训练	(158)
一、应急意识教育和培养	(158)
二、应急知识宣传和技能训练	(168)
三、应急训练与演习	(178)
第七章 公众的心理救助和社会稳定	(189)
一、应急心理救助及其实践	(189)
二、客观存在的公众心理和社会稳定问题	(197)
三、心理救助和稳定社会的主要途径和方法	(203)
第八章 应急管理中的协调联动	(211)
一、应急协调联动概述	(211)
二、应急协调联动的基础——多元主体的权责划分	(215)
三、应急协调联动的重要保障——组织体系建设	(221)
四、应急管理过程中的协调联动	(227)
第九章 应急管理工作评估	(234)
一、设置应急管理评估指标	(234)
二、突发公共事件影响评估	(237)
三、应急管理工作效果评估	(240)
第十章 专题案例分析	(254)
一、四川大竹莱仕德酒店群体性事件	(254)
二、四川资阳人感染猪链球菌病事件	(258)
三、四川广安幼童死亡及打砸医院事件	(262)
四、四川省人民医院“10·29”炸弹恐怖诈骗事件	(265)
五、山东济南“7·18”城市洪水灾害	(268)
六、河南陕县支建煤矿透水事故	(272)

七、湖南“8·13”凤凰在建大桥坍塌事故	(277)
八、江苏无锡蓝藻水污染危机事件	(280)
九、山东魏桥铝厂“8·19”铝液外溢爆炸事故	(284)
十、重庆“10·1”特大公共交通事故	(288)
后 记	(292)
参考文献	(294)

绪 论

社会生活中发生突发公共事件及其造成的损害无法避免，但是，通过各级政府和全民的共同努力工作完全可以预防和有效处置。

众所周知，社会生活中不可能不发生突发自然灾害和各种意外事故，而预防和有效处置各种突发公共事件及其造成的损害是地方政府公共管理的重要内容，是应该承担和履行的重要职责。在当前的社会现实状况下，更是已经成为一项重要的常态任务。如何应对和高效处置突发事件，避免和消除各种损害和影响，既需要地方党委、政府和各级干部提高处置能力，又彰显着政府的应急管理水平。

解读《中华人民共和国突发事件应对法》，我们理解，所谓“突发公共事件”，指的是社会生活中突然发生，造成或可能造成人民群众生命财产损失或严重社会危害，需要政府及其有关部门立即采取措施进行应对处置的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。近年来在我国的社会生活中，由于自然环境的恶化、机制缺失、管理不力和监督缺位，社会生活状况复杂化，加之一些组织和个人的故意行为，使得上述突发公共事件不断发生，已经从非常态化的偶发事件变成了常态化的频发事件。其中，比较突出的如山西洪洞矿难、济南“7·18”城市洪灾、湖南凤凰大桥垮塌事故、山东胶济铁路“4·28”火车撞车事故、2008年初南方冰雪灾害、“5·12”汶川特大地震、山西襄汾尾矿



库溃坝、四川巴中长途公交大巴坠崖、深圳龙岗舞王俱乐部火灾、上海商学院学生宿舍火灾、杭州地铁工程事故、四川大竹事件、拉萨“3·14”打砸抢烧严重暴力犯罪事件、贵州瓮安事件、甘肃陇南事件、禽流感、手足口病、三鹿毒奶粉事件、上海袭警案、南京“4·13”危害公共安全案、成都“6·5”公交车燃烧案，等等，可以说覆盖了社会生活的各个方面。这些突发公共事件一方面严重损害和破坏着人民群众的生命及财产安全，影响和危害着政群关系、干群关系，威胁着我们的和谐社会建设；另一方面也给政府的公共管理造成了极大的困境，考验着地方党委、政府的应对处置能力，检验着已有的应急管理机制。因此，就要求各级地方政府及其职能部门，一是在全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的进程中，必须牢固确立和认真落实科学发展观，必须始终坚持统筹兼顾，更加注重经济社会协调发展；二是一定要更加注重履行政府的社会管理和公共服务职能，高度重视和注意改善各项应急管理工作。要大力健全和完善全社会各个方面的应急管理机制，以提高应对处置能力。

地方党委和政府处于社会公共管理的第一线和应对突发事件的“关口”前沿，负有应急处置工作的首要责任。毫无疑问，搞好了地方政府的应急管理工作，不仅对于应急处置工作具有直接作用，而且对于地方的稳定和经济社会全面发展都具有十分重大的意义。那么，面对现实生活中如此之多的公共突发事件应该如何有效应对？为什么现阶段地方政府的应急处置工作总存在这样或那样的问题？地方政府应该着重做好哪些工作？必须明确，地方政府在日常工作中的准备如何，直接关系到应急管理工作的效能。对于地方政府而言，应急管理工作是一个系统性极强的事务，包括事前预防、事发应对、事中处置、事后恢复四个阶段。而在其中任何一个阶段，都需要地方政府建立健全和完善有效的应急处置机制，需要干部具有较强的应对处置能力，需要社会组织及公众积极参与和配合。如果没有上述方面的有效实现和积极合作，就无法及时有效地进行突发事件的应对处置，就不可能获得应急管理工作的成效。这里必须强调的是，从国际国内应急处置工作的大量实际案例看，完善有效的应急处置机制

和提高干部个人的应对处置能力都是十分重要的，二者缺一不可。因为，仅有健全完善的机制而无得力的执行人员，再好的机制也有可能沦为摆设而不能成为实际的处置规范；反之，只有得力能干的干部而无健全完善的机制，就有可能使应急处置工作变成完全依赖个人能力而无制度保障的事情。所以，必须注重管理机制和干部个人能力两方面的健全完善和有效结合。只有真正有效地提高了干部的能力，做好了政府的管理工作，才可能有效防范和应对处置各种各样的突发公共事件。

二

应急管理是地方政府应对和处置区域内突发公共事件的重要管理职能，其工作效率如何和水平的高低，既直接关系到能否对突发公共事件及时有效地进行控制和化解，又反映了地方政府的执政能力和行政效能。客观地看待这几年的实践，应该说按照中央“一案三制”的要求和部署，我国地方政府的应急管理工作水平有了很大的提高，已经取得了一些明显的成绩。这主要表现在：

第一，中央、地方政府及职能部门分别制定了一些相关的法律、地方性法规或行政条例，强调和注意在应急管理工作实践中依法行政、按规办事并加大了执法力度。尤其是《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国防震减灾法》的颁布实施，为各级地方政府应对处置各类突发事件提供了基本的法律指导，进一步规范了地方的应急管理工作。

第二，地方政府及各主要职能部门已经建立和完善了应急管理职能机构，并在《国家突发公共事件总体应急预案》的示范指导下，制订了各自的应急处置预案或计划，且在实践中基本按此执行。在一定意义上，按应急预案处置突发事件已经成为自觉意识、确定思路和某种固定的模式。

第三，各地各级政府经过对一些突发公共事件的处置，积累了一定的应急管理工作经验，锻炼了实际操作能力。可以说，一定意义上预防和处置突发事件已经成为地方政府管理的常态工作之一。



第四，各地各部门不同程度地加大了应急工作必需的物资装备、队伍建设和经费投入，使应急工作的专业管理水平、物资保障水平、设施装备水平等都得到了很大提高。

第五，各地各级政府开始重视并采取措施，号召、组织社会非政府组织和志愿者参与应急处置工作，使应急管理工作的全民性、社会性得到有效提高。

但认真深入分析，目前我国地方政府的应急管理工作还存在着一系列突出的问题，制约和束缚着该项工作的实践水平，必须尽快加以解决和改善。这主要表现在：

第一，法律法规不够健全完善。与发达国家相比，我国有关应急管理的法律法规建设还较为滞后。从2007年11月1日开始实施的《中华人民共和国突发事件应对法》虽然提供了一部基本法律，但一些急需建立的具体处置制度规范尚未通过法律或行政法规建立起来，现有的应急管理法律制度体系还不够完善。而且，“5·12”汶川特大地震、山东胶济铁路事故、贵州瓮安事件、上海袭警案等也暴露出《中华人民共和国突发事件应对法》还存在着一些亟待修改和完善的地方。

第二，应急财政机制不健全，地方政府专项经费缺口巨大。由于长期以来地方党委、政府和主要领导都把工作的重心放在经济建设上，在处理经济发展与应急管理工作的关系上，官员观念上和工作实践中一般都较为忽视应急管理具体工作的常态规划和组织保障，往往视之为偶发事件，“临时抱佛脚、病来再求医、饿了再找粮”的现象十分突出。因此，经费的投入与应急管理工作的实际需要还有较大的差距。据调查，全国各级地方政府大多数没有制定或列出专项应急管理经费预算，用于应急管理建设的投入与地方其他领域的建设投入无法相提并论。这造成了地方应急管理工作大量欠账，使得应急处置工作常常捉襟见肘。

第三，应急管理资源和力量分散，缺乏有效的联动机制和协调行为。一方面，在现行管理体制和模式下，各地方、各行业的应急工作基本处于各自为政、

力量分散、协调不够和联动性较差的境地。如 2007 年四川眉山、甘肃定西等地发生的多辆 120 急救车争抢伤病员和延误抢救患者事件，就充分表明了这一点；另一方面，从“5·12”汶川特大地震、山东胶济铁路事故等突发事件的处置过程看，明显存在着军地协调、条块协作、人员与装备的联动、队伍之间协调以及后勤保障协调等方面的脱节、隔离、梗阻甚至混乱无序等一系列突出问题。

第四，政府独担应急处置工作，忽视非政府组织、志愿者等社会力量的作用。面对突发事件，大多数地方政府及负责人还是延续政治思考和处置的习惯，以为突发公共事件均属于政治问题，应该完全依靠政府来处置和解决，而忽视动员和组织各种社会力量参与。尤其是地方志愿者队伍的建设和发展，尚处在起步阶段。

第五，忽视对公民常态性、制度性的应急知识教育和技能训练。我国公民普遍缺乏应急知识教育和应急技能训练，既无自小学开始的系统教育，又无社会或一定组织的培养训练，致使大多数公民应急知识贫乏，应对突发事件的能力低下，有效进行自保、避险、自救和他救的能力极差。2008 年发生的“5·12”汶川特大地震、深圳龙岗舞王俱乐部火灾、上海商学院学生宿舍火灾等就充分表明了这一点。

第六，政府信息发布机制不健全，忽视、缺乏正确的信息引导和控制。少数地方政府及职能部门视突发事件为“家丑”，习惯于对本地发生的突发事件信息沉默、压制、掩盖或误导，在社会中造成了极大的危害和恶果。近年来广西南丹锌矿透水事故瞒报、松花江污染造成城市停水事件谎报、山西襄汾溃坝事故隐报死亡人数和“5·12”汶川特大地震余震信息一度发布失当等就是明证。

三

反思我国地方政府应急管理工作存在的问题，特别是总结 2008 年初南方冰雪灾害和“5·12”汶川特大地震等应急处置的经验教训，我们必须从以下几个方面来加强地方政府的应急管理工作和提高干部的应对处置能力。

第一，明确应急管理的目标和原则。具体而言：

一是要坚持以人为本、民生优先。各级地方政府及其应急机构应当把保障人民群众生命财产安全作为应急处置工作的首要任务，作为应急决策的出发点和落脚点，把救人放在第一位，减少财产损失，最大限度降低突发事件造成的危害；要把优先保障群众的基本生活贯穿突发事件处置工作的始终，集中人力、资源，切实解决好衣食住行问题，确保群众安定；平时要加强宣传和培训教育工作，提高公众自救、互救和应对各类突发公共事件的综合能力。

二是要实行统一领导、靠前指挥。各级地方政府及其应急机构应当对各方面的应急救援力量实行统一领导、统一指挥，特别是要加强军地协调，必要时成立党、政、军、武警等方面组成的应急指挥机构，统一指挥和协调处置工作；各级领导干部必须在第一时间赶赴现场，深入一线，加强组织指挥和协调工作，控制事态发展，消除群众的恐慌情绪。党员干部必须冲锋在前，发挥现场处置骨干的作用。

三是要明确和坚持分级管理、属地负责原则。按照法律规定的突发事件类别和级别，省级应急指挥机构应当负责处置特别重大、重大突发事件；市（州）和县（市、区）的应急指挥机构分别负责处置辖区内的较大和一般突发事件。任何级别的突发事件发生后，事发地的应急指挥机构都必须立即组织力量，落实属地责任，首先应对处置，做好先期工作。有关部门依据有关法律、行政法规和各自的职能职责，参与相关类别突发事件的应急处置工作。

四是要力求快速反应、整体联动。各级地方政府及其应急机构应当按照有关规定，及时准确报告突发事件信息，以免贻误处置时机；接报后要立即组织综合研判，果断决策，迅速采取应急措施，做好先期处置工作，防止事态扩大。各有关部门、有关方面要依照职能职责，本着急事先办、特事特办的原则，迅速进入紧急状态，集中人力、物力，确保各项应急措施落实到位；要通力协作，加强工作衔接、信息沟通、人员互动和技术装备等的共用，形成联动合力。要紧紧依靠群众，积极动员和组织社会各方面力量，有序参与应急处置工作。

五是要突出依法处置、科学应对。各级党委、政府和应急机构应当按照《中华人民共和国突发事件应对法》等相关法律法规的规定,依法采取紧急措施,防止滥用权力损害公民的合法权益;要充分依靠和运用科学方法,发挥专业救援队伍的技术和装备优势,发挥专家学者的咨询建议和智力支持作用,做到科学有序处置。应急指挥机构及有关部门要根据实际需要聘请专家、学者组成专家组,并建立相应专家组数据库,为应急管理提供决策咨询和工作建议,必要时参与现场应急处置工作。

六是要推进信息公开、正面引导。各级地方政府及其应急机构和有关部门要充分尊重公民对突发事件的知情权,建立健全突发事件新闻发布快速反应、舆情收集和分析机制,正确引导舆论;对需要向社会发布预警的自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件等危害公共安全的突发事件,应及时组织新闻发布预警。预警信息包括可能发生的突发公共事件类别、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 and 解除,可通过广播、电视、报刊、通信网络等公共媒体和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应当采取有针对性的公告方式。对涉及重大政治性、群体性和民族宗教等社会安全事件,必须严格实行授权发布。新闻媒体必须严格遵守国家有关法律法规和新闻宣传纪律,自觉维护改革发展稳定大局。

七是要做到统筹全局、有序推进。各级党委、政府和应急机构应当在应急处置结束后,立即组织力量对突发事件造成的损失、影响等进行调查分析和评估,制定恢复重建规划,统筹安排恢复重建工作,妥善安抚安置受到影响和损害的群众。要高度重视突发事件给群众带来的创伤和损害,及时进行心理调适和精神抚慰,积极解决群众利益诉求,加强社会治安管理,确保社会稳定。

第二,健全完善应急管理的体制和机制。具体而言:

一是合理配置应急机构的权责关系。应急管理体制的科学与否往往直接决定应急处理的成败和效率。根据中国的国家形式和机构设置情况,可以确立纵



向与横向机构相结合的应急管理体制。纵向机构为国家、省（自治区、直辖市）、地（市）和县（旗）四级应急管理机构，每一级包括权力机关及其常设机构、政府和军事机关三类国家机构；横向机构体现在三个层次上：不同行政区域之间的人大及其常委会、不同行政区域之间的地方政府、同一行政区域内或不同行政区域间的相关行政主管部门；为了更好地体现应急机制的权威性和高效性，有必要建立完善应急指挥分级负责的机制，即国务院和地方政府的主管领导兼任国家和地方应急指挥和协调机构的负责人，并对应急活动负总责。各级公众政府职能部门的负责人对本部门的应急行政任务负全责。军事机关首长对军队的应急任务负全责。

二是成立综合性的应急管理机构。我国地方政府目前还没有独立和常设的危机管理协调机制，每次灾害发生后，便临时成立工作小组应付危机。这种临时小组制度至少有三个缺点：其一，不具有延续性，危机处理中的经验不能够有效保留，教训往往被遗忘；其二，危机处理需要政府各个机构的合作，临时小组每次都需要大量的时间与相关机构进行协调，时间和精力消耗，势必影响应急反应的速度和效果；其三，临时小组事先没有一个有效的危机处理计划，难免处置失措。我国应该在县级以上政府中成立常设的应急处置协调机构，以立法的形式授予其在危机时刻对政府有关部门和社会资源进行协调和调度的权力。应该充分整合现有的风险预警信息管理系统和应急救援队伍，成立一个具有调动各种资源、具有大部委性质的“减灾部”或者“应急部”，开展对重大灾害的预测评估、辅助决策和紧急救援等工作，从而形成现代化、综合性的应急管理系统。

三是完善突发事件应急处置的法制体系。应加紧出台紧急状态法。“5·12”汶川特大地震尽管实际上灾区已进入紧急状态，但由于没有相应的法规，并未从法理上确认和宣布。在危机的处置过程中，各种措施和办法，对由实际紧急状态所带来的共性问题缺乏统一规定，容易产生政府与社会成员、中央与地方的责任不清，行使权力与履行职责的程序不明，应急措施不到位等问题，不能

及时有效应对突发事件。紧急状态法的核心是要解决给予政府特别授权和对公民权利予以适当保护与救济的界限问题。该法应当规定国家在什么情况下属于进入了紧急状态,同时,还应具体规定紧急状态的宣布程序、实施过程、终止方式、紧急状态期限以及紧急状态期间的权力行使等方面的内容,使国家在危机或危险的紧要关头有法可依。明晰在紧急状态下政府可以采取紧急措施的必要行政程序,不为政府随意扩大行政紧急权力留下法律上的漏洞。此外,对公民的权利保障要有底线,对公民在紧急状态时期遭受的损失获得法律上的有效救济。更加规范化的应对则是,国家完全可以宣布某些地区和行业进入紧急状态,以便规范应用有关的动员权力和对付干扰行为的特别强制措施,以规范、有效地抗震救灾和保护人民群众和社会的利益;应尽快制定突发公共事件紧急救助救援法。通过此法,对重大自然灾害突发时的救济和救助原则、国家在灾害发生时对地方政府的支援和财政拨款、灾后恢复重建救济和救助标准等作出相应的规范;应制定重、特大突发公共事件保险法。中国在重、特大突发公共事件过后,一贯提倡自救和发动非受灾公众捐款捐物,这种做法有利于树立良好和谐的社会风尚,无可厚非,但这只是权宜之计。真正从根本上解决问题,还必须依靠健全法制的途径;应制定社会公共安全法,应在国家立法层面上,设置社会公共安全法制机构,综合考虑、统一研究并尽快建立和完善中国社会公共安全综合防控体系的法律框架或法律法规体系,从综合安全的高度,为防灾减灾、损失预防和犯罪预防、应对突发公共事件提供全面、系统、完备的法律支撑和法治环境。

四是推进各级政府应急指挥中心建设。要按照国务院的统一规划和要求,县以上各级政府要统筹规划和建设具有监测监控、预测预警、信息报告、综合研判、辅助决策、调度指挥和总结评估等功能的政府应急指挥中心,完善有关专业应急平台功能,实行统一规范的技术标准。形成上下对接和各部门纵横联系、互联互通、信息共享、资源共用、统一高效的现代化应急指挥系统和应急值守系统。各级政府应急指挥中心建设必须坚持从实际出发,充分利用、整合



现有资源，避免重复建设。

五是建立健全应急管理工作组织体系。各级政府要将救灾办和应急办的职能职责进行整合，统一在政府办公室（厅）组建应急办，全面履行政府应急管理职能，应急办主任兼任同级政府副秘书长或政府办公室（厅）副主任。公安、安监、卫生、民政、建设、地震、环保、畜牧、交通、国土、水利、通信等部门要明确应急管理的职能处室，做到有机构和人员具体办事。乡镇政府和街道办事处根据实际情况成立或明确办事机构，确定相关责任人员。居委会、村委会等基层群众自治组织要落实应急管理工作责任人，做好群众的组织动员工作。

六是建立政府应急管理检测预警机制。预警机制可以帮助政府对分阶段期间内可能发生的各种形式的突发公共事件作出准确的预测，并做好应急准备，选择最佳应对策略。要建立健全联动协调机制；要健全危机预警机制；进一步修订公共行政绩效考评体系；建立社会应急网络，完善社会动员机制。

七是加强应急预案体系建设。各级地方政府及其应急机构要根据实际情况制定和完善相关预案，明确各类突发事件的防范措施和处置程序。尤其要大力推进预案进街道社区、乡镇村组和各类企事业单位，把防范和应急准备工作落实到基层，力争到2010年底形成纵向到底、横向到边的预案体系；要组织开展经常性的预案演练，有针对性地进行修订，提高预案的可操作性和实战性。各级政府要围绕各地方统一制定的“十一五”突发公共事件应急体系建设规划，充分利用和整合各行业应急队伍、装备、物资等现有存量资源，合理布局一批重点项目，着力解决涉及全局的薄弱环节和共性问题。通过规划的实施，着力提高公安、卫生、安监等部门的应急处置能力和交通、通信、建设、电力等部门的应急保障能力。要把应急体系建设规划的实施与经济社会发展、城乡建设、恢复重建等规划有效衔接，统筹考虑应对突发事件所必需的基础设施建设。

八是建立完善监测预警机制。要充分发挥气象、水文、地震、地质、环境、卫生、安监等监测体系的作用，进一步完善功能，科学布点，加强装备，提高监测水平。同时，要在城市社区和农村村组配备信息员，加强专群结合的监测

网络。县级以上各级政府要建立信息会商制度，对监测到的各类信息进行分析，对可能引发突发事件的时间、地点、范围、程度、危害及趋势作出预测预警，制定防范措施。要建设预警信息网络化管理数据库，加强地区、部门之间的协调配合，对可能引发突发事件的预警信息实行动态管理和监控。

九是落实安全防范措施。各级政府、各有关部门要进一步明确安全管理监管职责，完善监管手段，加大监督检查力度，严密防范各类安全事故。各企业、事业单位要切实落实安全管理的主体责任，建章立制，加大投入，全面落实安全防范措施。安监等部门要从安全生产领域的实际出发，着眼于提高重特大事故的防范和处置能力，以建立健全应急预案体系和应急管理体制机制为主线，从规划、投入等基础环节入手，扎实抓好安全生产应急管理工作。各级政府要根据应急处置的需要规划、建设和完善若干应急避难所，帮助公众躲避灾难，并且在应对各类突发公共事件过程中为公众提供生活必需品和医疗、卫生、治安等方面的服务。

第三，建立完善应急管理的动员和保障机制。具体而言：

一是将应战动员和应急动员纳入一定级别的应急管理体系。国防系列的应战动员和应急动员同属危机管理的范畴，二者之间同多异少。为此，应从节约行政资源、规范动员行为和提高动员准备与实施的效率的目的出发，将应战动员和应急动员置于一定级别的国家危机管理之下，并在体制上解决二者分立并行的问题。

二是实现领导体制的应急转换。应急动员本质上都是将社会的全部或局部从正常状态转入非常状态。而领导体制的应急转换，既是这个转换的组成部分，又是必须首先完成的转换。汶川抗震救灾动员，就地区而言是从省级最高领导体制的应急转换开始的，紧接着又先于社会完成了全省党政军机关整体的应急转换。此后才开始实施全省总动员，逐步实现全社会的应急转换。因此，需要强化的主要措施包括：对应急状态下的领导体制架构及其运行在制度上作出进一步安排；将现有负责应急动员的职能部门作为领导体制应急转换的重要组成