

危机与应急管理

CRISIS & EMERGENCY MANAGEMENT

● 徐伟东 崔文彩 聂从 编著



化学工业出版社

危机与应急管理

CRISIS&EMERGENCY MANAGEMENT

◎ 徐伟东 崔文彩 聂从 编著



化学工业出版社

· 北 京 ·

危机与应急管理始终是生产安全管理的重要工作，有效的危机与应急响应行动将最大限度地降低事故的损失，甚至避免灾难性事故的发生。本书首先从理论阐述什么是危机，详细介绍了危机管理的战略与原则等；其次从应急管理的各方面，详细介绍了应急组织中各部分的职能及责任要求；最后给出了应急管理中必备的表格，以方便读者使用。

本书语言通俗易懂，实用性强，不仅可供各行各业的安全管理人员、企业或政府管理人员、参与危机管理与应急响应工作人员参考，也可作为企业应急管理人员培训用书，还可作为高等学校安全工程专业师生的参考书。

图书在版编目 (CIP) 数据

危机与应急管理/徐伟东, 崔文彩, 聂从编著. —北京: 化学工业出版社, 2015.1
ISBN 978-7-122-22359-3

I. ①危… II. ①徐…②崔…③聂… III. ①安全生产-生产管理 IV. ①X92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 273067 号

责任编辑: 杜进祥 高 震
责任校对: 吴 静

装帧设计: 吴向斌

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)
印 装: 北京云浩印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张 13¼ 字数 332 千字 2015 年 3 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 48.00 元

版权所有 违者必究



前言

危机与应急管理始终是生产安全管理的重要工作。许多重大伤亡、灾难性的事故发生之前，有很多预防事故发生的机会；同样，在事后的应急响应与危机管理过程中，有效的危机与应急响应行动将最大限度地降低事故的损失并可控制事态进一步恶化，甚至避免灾难性事故的发生。

自 2005 年以来，笔者就一直有计划地着手编写本书，由于各种原因，几次中断。近几年来，国外、国内发生一系列的重大事故，包括飞机坠毁、交通事故、火灾、矿山、地震、沉船、公共安全等，造成人员的重大伤亡和财产损失。重大伤亡事故的处理过程中都涉及应急响应与危机管理，这促使笔者尽快将本书完成和出版。希望本书对各行各业的安全管理人员、企业或政府管理人员、参与危机管理与应急响应工作人员有所帮助。

(1) 熟悉国际上普遍采用的事故指挥系统 (ICS) 原理与运作机制。

(2) 在企业、各类组织或政府组织的应急响应行动与危机管理中应用 ICS 策略、方法和工具。

(3) 更有效地编制应急预案和危机管理程序、组织应急响应与危机管理，从而最大限度保证人民的生命安全和企业的生产安全。

本书由徐伟东、崔文彩、聂从共同编著。编写过程中得到了深圳市佳保安全股份有限公司刘娟、梁虹、方刚垒、吕涛、宋晓琳及林潇等同仁的大力协助，并帮助整理相关资料；得到澳大利亚应急专家 Jim Truscott 先生和 Robert Kilsby 先生的指导，在此表示衷心感谢。由于笔者水平有限，书中难免有不妥之处，恳请专家和广大读者批评指正。

编著者

2014 年 8 月 26 日



目 录

上篇： 危机管理

1 危机四伏	2
1.1 丛林规则	2
1.2 危机与机会	2
1.3 什么是安全危机	3
1.4 危机是如何产生的	4
1.5 危机预兆	4
1.6 危机根源	5
2 战略与原则	7
2.1 什么是危机管理	7
2.2 危机管理原则	7
2.3 危机策略	8
2.4 危机管理的核心要素	12
2.5 危机管理过程	13
2.6 常见失误	15
3 危机领导力	16
3.1 什么是危机领导力	16
3.2 爱斯基摩翻滚	18
3.3 制订危机管理计划	18
3.4 设立危机管理小组	18
3.5 危机监测	19
3.6 模拟与演习	19

中篇： 应急管理

4 应急管理	27
4.1 应急管理概述	27
4.2 应急管理原理	28
4.3 应急管理要素	31
5 应急预案	33
5.1 应急预案概述	33
5.2 应急预案编制核心要素	34

5.3	应急预案编制步骤	35
5.4	应急预案体系	36
5.5	综合应急预案	36
5.6	专项应急预案	37
5.7	现场处置方案	38
6	事故指挥系统与组织	39
6.1	事故指挥系统	39
6.2	现场应急响应小组	40
6.3	事故管理小组	41
6.4	联合事故管理	42
6.5	现场响应指南	43
6.6	事故管理小组响应指南	50
7	岗位与职责	62
7.1	事故管理小组成员	62
7.2	四大部门负责人	65
7.3	各职能分部负责人	67
7.4	各组组长与分队长	69
8	应急指挥部	72
8.1	应急指挥原则	72
8.2	应急指挥要求	72
8.3	应急指挥设施	72
8.4	应急指挥部人员组成	73
8.5	应急总指挥	73
8.6	应急副总指挥	76
8.7	安全顾问	80
8.8	信息发布人员	82
8.9	外部事务联络人	83
8.10	法律顾问	84
8.11	人力资源顾问	85
8.12	保安专员	85
9	行动部应急指南	87
9.1	角色、职责与组织机构图	87
9.2	行动部职能图	87
9.3	行动部组织结构图（按功能划分）	88
9.4	行动部组织结构图（按地理位置划分）	88
9.5	行动部负责人	89
9.6	事故现场指挥长	90
9.7	现场安全协调员	92
9.8	集合地点负责人	94
9.9	助理	95
9.10	空中救援任务负责人	96

9.11	事故源控制组负责人	98
9.12	现场响应分部负责人	99
9.13	分区或小组主管	101
9.14	任务分队队长	102
10	计划部应急指南	104
10.1	角色、职责和任务检查清单	104
10.2	计划部负责人	104
10.3	现状分析组组长	107
10.4	资源组组长	108
10.5	职业卫生与安全组组长	109
10.6	环保组组长	111
10.7	技术专家	114
10.8	文件管理组组长	115
10.9	工艺控制小组长	116
10.10	方案起草小组长	116
10.11	疏散组组长	118
10.12	计划部负责人助理	119
11	后勤部应急指南	120
11.1	角色、职责与任务检查清单	120
11.2	后勤部负责人	120
11.3	服务分部负责人	121
11.4	通信组组长	122
11.5	医疗小组组长	123
11.6	食物供应组组长	124
11.7	支援分部负责人	124
11.8	物资供应组组长	125
11.9	设施组组长	126
11.10	保安队长	126
11.11	地面/船运支持组组长	127
12	财务部应急指南	128
12.1	角色、职责与任务检查清单	128
12.2	财务部负责人	128
12.3	成本控制组组长	129
12.4	考勤组组长	129
12.5	采购组组长	130
12.6	赔偿/索赔组组长	130
12.7	法务小组	131
12.8	人力资源小组组长	131
13	会议指南	133
13.1	事故初始情况简介会	133
13.2	事故管理小组首次会议	133

13.3	联合应急指挥目标策略会议	134
13.4	现场响应战术会议	135
13.5	计划会议	136
13.6	行动情况介绍会	137
13.7	应急指挥部评估会议	138
14	应急培训与演习	140
14.1	应急预案培训	140
14.2	培训基本内容	140
14.3	应急预案演习	141
14.4	演习频率	143

下篇： 附表与附录

15	附表	145
15.1	表格清单	145
15.2	表格模板及使用说明	146
15.3	信息公告板清单及模板	173
15.4	术语缩略表	183
附录		184
附录 1	应急预案编制导则	184
附录 2	应急预案管理办法	189
附录 3	应急预案评审指南	193
附录 4	应急预案管理规定	198
参考文献		203

④ 上篇： 危机管理

1 危机四伏

1.1 丛林规则

现代企业的生存与发展，因其所处的商业环境、社会环境和竞争环境就好似身处“丛林”一般，危机四伏。企业面临的各种危机随时可能出现，而企业的决策者与管理人员必须了解如何从容应对危机，并在危机后得以生存的“丛林规则”。



拓展阅读

马化腾：腾讯很多事情让我夜不能寐。2011年10月31日，腾讯董事局主席马化腾接受采访时说到，互联网行业任何创新都可能在1秒内使全行业发生颠覆性的变化，因此在腾讯的发展上很多事情让他夜不能寐。在马化腾看来，互联网行业跟传统行业不一样，任何变化和创新都可能在1秒内颠覆全行业。

在现代企业谋求生存与发展过程中，各种商业活动就好比是在丛林中进行的作战，而非在操场上的演习。因而，掌握“丛林规则”是预防灾难性毁灭的第一步。



拓展阅读

“丛林规则”

- ◆ **规则1：物竞天择** 竞争是自然界的常态，生存就是竞争。生存，不但是自然界生物的本能，更是人类与生俱来的追求；竞争，不但是自然界生物的宿命，更是人类与生俱来的挑战。
- ◆ **规则2：适者生存** 生存是一种结果，它需要条件，这个条件就是适应。自然和社会不会为不适应者浪费资源，不适应环境和竞争的企业只能被无情地淘汰。
- ◆ **规则3：用进废退** 一个拳击手的胳膊肯定要比一个公司文职员工的胳膊粗壮有力，但在他们的童年时代也许并没有太大差别。
- ◆ **规则4：优胜劣汰** 大自然只偏爱那些优势的物种和个体，对于劣势的一方，它总会残忍地夺取它们刚刚得到的生命和宝贵的自由。

1.2 危机与机会

正确理解和应对危机，评估和处理好“危险”，从而创造和把握“机会”。美国国防部1993年的一份报告中，引用中文的“危机”这两个字，来解释“Crisis”：意味着“危险”（Threat）和“机会”（Opportunity）。危机=危难+机会



拓展阅读

- ◆ 安危相易，祸福相生，缓急相摩，聚散以成。
——《庄子·则阳》
- ◆ 危机给领导者以成为卓越领导者的机会
——哈佛大学肯尼迪政府学院教授汉诺

危机管理的核心 “评估危险，创造机会”

企业或政府组织陷入危机，将严重影响其本身及有关个人的未来与发展。

- ① 危机影响资产、声誉、收入或股市的表现。
- ② 危机处理失当可导致个人事业终止、公司倒闭或资产负债表大幅减值。
- ③ 公司的危机处理是否恰当，很大程度上取决于外界舆论，而非公司管理层。

1.3 什么是安全危机

企业或组织面临的危机种类很多。

(1) 生产经营危机：产品质量或者安全缺陷、泄漏或溢出、大火或爆炸、大规模营运生产中断。

(2) 管理危机：行政人员舞弊、贪污受贿或诈骗、歧视或骚扰、政府或监管机关采取法律诉讼等处罚。

(3) 安全危机：本书所讨论的“危机”是围绕着由于安全生产管理不善或重大安全事故所引发的生产经营类危机。如火灾、爆炸、重大人员伤亡、产品安全缺陷等重大安全事故所触发的企业危机。

近几年典型的企业安全危机事件如下。

- ① 2014年3月8日马航M370失联事故。
- ② 2011年7月23日甬温线特别重大铁路交通事故。
- ③ 2011年6月初渤海湾蓬莱19-3油田溢油事故。
- ④ 2010年7月16日大连输油管爆炸漏油事故。
- ⑤ 2010年3月28日王家岭煤矿“3·28”透水事故。
- ⑥ 2010年1月23日开始富士康员工14起员工跳楼事故。
- ⑦ 2003年12月23日重庆开县12·23井喷特重大事故。

大部分安全危机事件都具有一些共同特点，各种事情接二连三发生，由于其突发性和缺少信息或沟通障碍，可能形成一种非常难应付和不易控制的局面。

- ① 突发的、不确定的和对企业或组织本身带来重大的负面影响。
- ② 媒体迅速传播，谣言四起，社会影响巨大。
- ③ 事态持续扩大，失去控制，迅速恶化，危机企业生存。

“危机事件”及其可能的后果如下。

- ① 危机是不确定的突发事件。

- ② 对人员、资源和企业或组织造成可见和潜在的重大影响。
- ③ 企业的基本价值或发展受到威胁。
- ④ 必须在时间紧迫，人力、财力、物力资源缺乏和信息不充分的情况下，快速地做出决策和处理。
- ⑤ 处理结果会极大影响企业的生存与发展。

1.4 危机是如何产生的

风险是指在某一特定环境下，在某一特定时间段内，某种损失发生的可能性。对风险防范不善，造成的危害达到较大的程度时，危机就会发生。可以说，风险的存在是导致危机发生的前提。危机与风险的主要区别如下（图 1-1）。

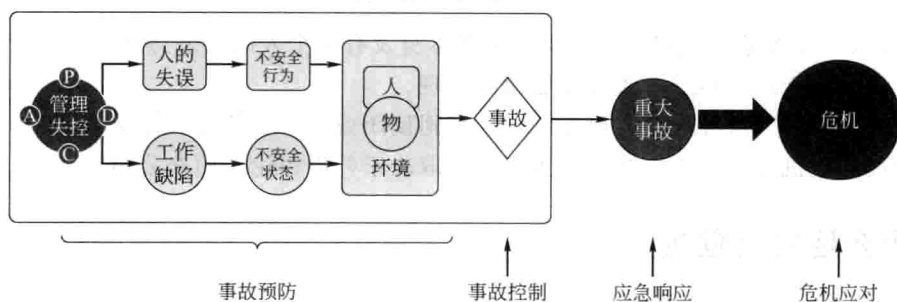


图 1-1 危机事件的引发机制

- ① 风险是危机的诱因，危机是风险的结果。
- ② 并非所有的风险都能引发危机，只有当风险释放所造成的危害达到一定程度、对组织或企业的基本目标构成威胁时，风险才会演化为危机。

安全危机发生的根本原因是企业管理失效。人的行为、机械或工具故障、工作环境等直接原因引发的事故、进而发展为重大事故、直至灾难性的危机事件发生。危机的发生存在直接原因、间接原因和根本原因。对风险进行有效的评估和管理，可以防范危机的发生。企业如若对各种风险熟视无睹，或者对已经认识到的各种风险不采取有效的措施，今天的风险就会演变为明天的危机。

1.5 危机预兆

如何有效预防危机事件？企业该从哪些方面界定危机即将来临，从而预防危机呢？危机四伏的公司有何征兆？企业危机来临的征兆主要表现如下。

- ① 管理行为方面，不信任部下，猜疑心很强，固执己见，使员工无法发挥能力，对部下的建议听不进去，一意孤行。
- ② 经营策略方面，计划不周、在市场变化或政策调整等发生变化时，无应变能力等。
- ③ 经营环境方面，如市场发生剧变，市场出现强有力的竞争对手、市场价格的下降等。
- ④ 内部管理方面，如员工的情绪紧张、生产计划需要调整、职工情绪低落、规章制度不遵守等。
- ⑤ 经营财务方面，如亏损增加、过度负债、技术设备更新缓慢等。

从安全管理的角度来看，企业的安全危机主要来自重大安全事故或危机事件。但是，在重大危机来临之前，危机的征兆却是随时可见。在现代企业的安全管理系统中，许多公司将

衡量安全绩效的指标划分为前瞻性指标（Proactive）和反应性指标（Reactive），而这些指标正是衡量企业安全管理好坏的征兆。

① 前瞻性指标：管理疏忽/系统缺陷、系统不符合、险情、不安全状态、不安全行为。

② 反应性指标：简单医疗处理（First Aid）、可记录受伤、损失工时、死亡、危机。

如果将这两类指标放在一起，就会看到一个完整的事故数量关系图，有人将其称为“事故冰山图”，如图 1-2 所示。

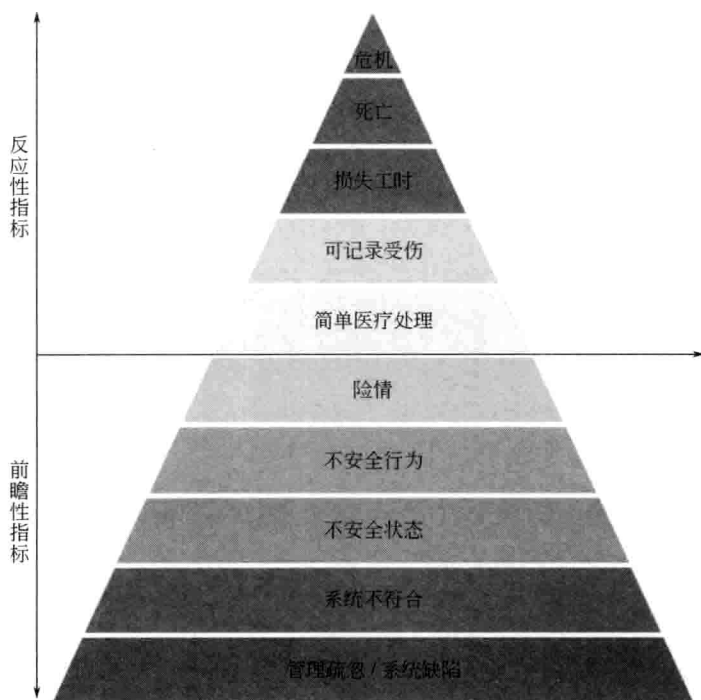


图 1-2 事故冰山图

1.6 危机根源

危机事件不是偶然产生的，其背后往往有深层次的原因。正是这些根源因素长期存在，不被企业察觉并有效处理，将会导致事件升级，以及在关键时刻诱发为更严重的危机事件。企业或组织发生危机的根源可能是由于内、外部环境变化，如外部政治、经济、文化和自然环境的变化等；内部变化则多指企业管理不善，如企业或组织在观念、战略和战术等层面出现的问题等。

危机的真正爆发往往还需要一个导火索或触发事件。这个导火索可能是一个人、一件事、一种现象，也可能只是一个信号或一种心理。导火索一旦点燃，外部因素与内部因素便可能瞬间发生变化，引发危机。在企业发展过程中，导致安全危机产生的根源因素有很多，其中企业内部的管理疏忽或系统失效仍是主要因素，而容易发生安全危机的企业或组织通常有如下特点。

- 企业安全文化缺失
- 企业安全投入、战略、规划不完善
- 安全领导力建设不力
- 安全责任与职责模糊
- 内部缺乏学习动力
- 内部组织缺乏沟通

- 内部管理流程混乱
 - 未建立危机管理系统
 - 危机/应急管理程序缺乏
 - 未明确应对危机流程、管理过程
 - 缺乏安全管理专业资源（人力/物质）
- 等的投入
- 培训与演习不足
 - 事故/事件管理流程不善
 - 事件预防及管理不完善
 - 其他因素

2 战略与原则

2.1 什么是危机管理

“危机管理”这一概念是美国学者在 20 世纪 60 年代提出来的，首先是运用于国际政治和外交领域。20 世纪 80 年代末，逐渐发展为两个重要分支，即社会公共危机管理理论和企业危机管理理论。在西方国家的教科书中，通常把危机管理（Crisis Management）称为危机沟通管理（Crisis Communication Management），原因在于，加强信息的披露与公众的沟通、争取公众的谅解与支持是危机管理的基本对策。

危机管理是指企业通过危机监测、危机预警、危机决策和危机处理，达到避免、减少危机产生的危害，总结危机发生、发展的规律，对危机处理科学化、系统化的一种新型管理体系。在某种意义上，任何防止危机发生的措施、任何消除危机产生风险的努力，都是危机管理。但我们更强调危机管理的组织性、学习性、适应性和连续性。



拓展阅读

危机管理与应急管理

应急事件是指对人身、财产、环境及公司声誉造成或可能造成重大破坏的突发事件；应急管理侧重于某一事件的应急行动。应急响应是指试图组织抢救和恢复正常生产状态的有组织、有计划的行动。

危机管理是指为支持应急行动而采取的系列措施，如应对媒体、与政府部门沟通、与合作伙伴联络、维持行动和财务行动稳定等系列活动。确保重大危机事故对集团公司的形象、行动和盈利能力的影响降低到最低，侧重于整个集团范围的问题。

危机管理就是要在偶然性中发现必然性，在危机中发现有利因素，把握危机发生的规律性，掌握处理危机的方法与艺术，尽力避免和减少危机所造成的危害和损失，并且能够缓解矛盾，变害为利，推动企业的健康发展。

2.2 危机管理原则

危机管理的六项原则，见表 2-1。

表 2-1 危机管理六项原则

序号	原则	内容
1	24 小时	企业响应危机的速度当然是越快越好，24 小时是个极限，因为“丑闻”会通过网络等渠道瞬间扩散到全球各个角落，所以企业应在获悉危机发生后的 24 小时内启动危机管理机制，迅速做好各种准备工作

续表

序号	原则	内容
2	核心立场	强调企业对危机事件的基本观点、态度不动摇。在整个危机事件的处理过程中,均不可偏离初期确定的这一立场
3	危机决策	缺失权威必然引发混乱,所以企业领导者应在危机乍现之时便赋予危机事件管理者充分的权力,对危机实行“集权管理”的决策机制。凡涉及危机事件管理的一切工作,危机事件管理者都拥有决策的权力
4	单一口径	疏解危机需要“疏堵”结合,“疏”对外,“堵”对内。对于同一危机事件,若企业内部传出不一样的声音,这是危机管理的大忌,甚至可能由此引发新的危机。所以对内,必须戒绝那种未经授权便擅自发声的情况,由危机事件管理者指定的发言人发布信息
5	360 度评估	企业围绕危机事件所做的一切管理决策,都应以企业、受众、危机波及者为决策之基准点,进行全方位的考量和筹谋,“平衡”企业利益、客户利益、合作伙伴利益乃至舆论界(传播者与受众)利益
6	媒体友好	危机处理的核心内容,是信息传播管理。媒体是危机传播的主要渠道,向公众传播危机信息也是传媒的责任和义务。危机发生时,“3T”原则(Tell The True)是危机处理的根本原则。尤其是相关主流媒体建立战略性的合作关系,监控好舆论导向,并及时公布信息,有效引导舆论方向。当危机降临时,不仅使危机的负面影响降至最低,还可扭转乾坤,借势扩大企业的美誉度

2.3 危机策略

通常,危机发生有前兆,并且以某一突发事件为出发事件。危机时期是一种不稳定状态,是变好或变坏的转折点。因此,企业在危机管理的过程中,必须确立一些基本原则与策略(图 2-1)。

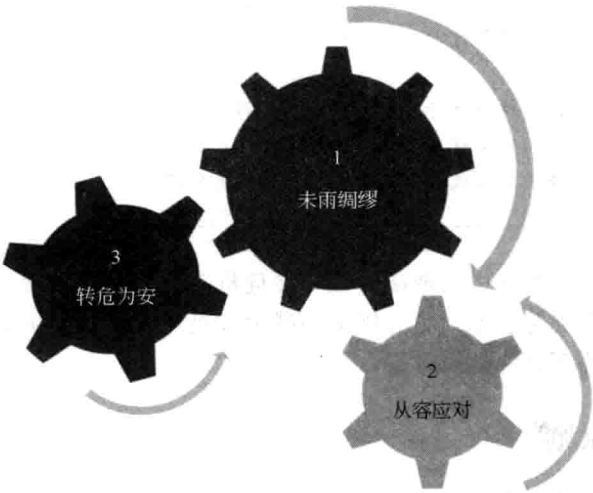


图 2-1 危机管理原则

2.3.1 预防：未雨绸缪

◆ 策略 1：居安思危

提高危机意识,居安思危,做好一切应对危机的准备工作,是应对和管理危机的首要策略。具体工作与要求(表 2-2)。

表 2-2 预防工作及要求

序号	项目	内容
1	评估风险	通过系统的风险管理评估企业可能面临损失的风险
2	消除风险	结合风险评估,制订和实施预防与控制风险的措施
3	居安思危	有备无患,居安思危。在系统化风险管理的基础上,定期演习和检验,确保人员和设备处在良好的状态,避免危机的发生
4	安全文化	从战略的角度,制订企业安全管理与危机预防的文化与战略,从根源上消除引发危机的危险源

古往今来,人们都非常注意对危机的预防。古人云,“勿临渴而掘井,宜未雨而绸缪”“凡事预则立,不预则废”;今人则强调“花大钱治疗不如花小钱预防”。英国著名危机管理专家迈克尔·李杰斯特曾在《危机管理》一书中明确指出,“不管对危机的警戒和准备是自发的,还是法律所要求的,危机管理的关键是预防危机”。因此,预防危机才是解决危机的最好办法。最有效的危机管理不在于危机形成和爆发以后的干预和补救,而在于事先消除可能导致危机的各种可能性,从源头上防止危机的形成和爆发。

危机意识作为一种对待危机的思想和观念,要从战略高度出发,时时刻刻抱着遭遇和应对危机状况的心态,预先考虑和预测可能面临的各种风险和极度困难的形势,做最坏结果的打算,在心理上和物质上做好应对危机的准备,预先提出应对危机的应急对策。培养危机意识就是要特别关注与企业自身运行相关的宏观与微观因素的变化趋势,及时发现危机前兆,超前决策,变被动为主动,尽可能将危机消除在潜伏期和萌芽状态,做到防微杜渐,防患于未然。

2.3.2 响应：从容应对

◆ 策略 2：快速反应

突发事件的出现,要求决策者立刻做出正确反应并及时控制局势,否则会扩大突发危机的影响范围,甚至可能失去对全局的控制。因此,突发事件发生后,能否通过控制事态,使其不扩大、不升级、不蔓延,是处理突发事件的关键和首战。在危机响应过程中,对保护对象的原则和策略必须遵守如下顺序:第一:人,第二:环境,第三:财产,第四:业务。

危机发生时,应该以最快的速度设立危机处理机构,调集训练有素的专业人员,配备必要的危机处理设备或工具,以便迅速调查、分析原因及后果,进而通过媒体把危机的事实公诸于众,以确保危机消息来源的统一,消除公众对危机的各种猜测和疑虑。因此,越早发现危机并迅速反应控制事态,越有利于危机的妥善解决和降低各方利益损失。



拓展阅读

中美史克 PPA 事件危机处理

美国一项调查表明,PPA(苯丙醇胺)会增加患出血性中风的风险。2000年11月6日,美国食品与药物监督管理局发出公共健康公告,要求美国生产厂商主动停止销售含PPA的产品。

中国国家药品监督管理局于2000年11月16日发布了《关于暂停使用和销售含苯丙醇胺药品制剂的通知》,在15种被暂停使用和销售含PPA的药品中包含了中美史克生产的康泰克和康得两种产品。