

management practice

应急管理 实务

戴道晋○主审
罗建军 蒋 洲等○编著

C·S 湖南人民出版社

management practice

应急管理 实务

戴道晋○主审
罗建军 蒋 洲等○编著

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

应急管理实务 / 罗建军，蒋洲等编著. —长沙：湖南人民出版社，2015.3 重印
ISBN 978-7-5561-0087-3

I. ①应… II. ①罗… ②蒋… III. ①突发事件—公共管理—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第084657号

应急管理实务

编 著 者 罗建军 蒋 洲 等
责任编辑 章红立 杨 纯 马明明
装帧设计 黎 珊

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005

印 刷 永清县晔盛亚胶印有限公司
版 次 2015年3月第1版
2015年3月第2次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 27
字 数 430千字
书 号 ISBN 978-7-5561-0087-3
定 价 50.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

序言

Yingji
Guanli Shiwu
Xuyan

世界全球化、信息化进程的加速，各类突发事件也不断增多，危害性不断增大，如何科学高效应对突发事件，已经成为世界各国（地区）必须面对的经常性课题和重要任务。2003年，“非典”疫情突然袭击，把我国如何应对突发事件的问题提到了前所未有的高度。按照党中央、国务院统一部署，我国开展了以“一案三制”为核心的应急体系建设，并取得了显著的成绩，应急管理理论研究也逐步深入。2010年，湖南省应急管理办公室将应急管理实践经验和理论成果总结归纳，组织编写了《应急管理丛书》和《公务员应急管理知识读本》，为提升应急管理水平起到了积极作用。

近几年来，我国经济社会进入工业化、城镇化快速发展阶段和结构转型升级时期，新类型灾害时有发生，非传统安全威胁层出不穷，突发事件的复杂性、关联性和危害性日趋增强，应急管理工作面临新的形势。湖南省应急管理办公室与时俱进，在吸收借鉴原有成果的基础上，又结合工作实际编写了《应急管理实务》一书，立意新颖深刻、结构成熟合理、内容精炼实用，是对政府应急管理工作新的规律性探索和提炼总结。

应急管理是政府职能的重要方面，是提供公共安全保障的重要内容，日趋复杂的现代社会经济活动使突发事件应急处置任务日益艰巨、难度不断增加，各级政府处置突发事件形势也越来越严峻。今年是我国全面深化

改革的元年，我们既要坚持以经济建设为中心，也要努力适应政府职能转变要求，积极应对各类突发事件的“严酷检验”。希望《应急管理实务》的出版，能为应对突发事件提供有价值的理论和实践指导，给各级领导干部和应急管理工作人员以启发，准确把握突发事件的内在规律，不断加强和改进应急管理工作，进一步提升全社会预防与应对突发事件的综合能力。

是为序。

湖南省人民政府秘书长

戴道晋

2014年4月18日

前言

Yingji
Guanli Shiwu
Qianyan

进入 21 世纪以来,随着国家经济社会的快速发展和改革开放的不断深入,各类突发事件层出不穷,其复杂性、危害性不断增大。提高应急意识和能力、科学应对和化解危机成为社会公众特别是各级领导干部和公职人员必须面对的永恒主题。2003 年以来,我国突发事件应急管理工作从理论到实践快速发展并取得显著成绩,逐步构建了以“一案三制”为核心的应急管理体系,应急管理理论研究亦有长足发展。

本书是湖南省应急管理办公室在吸收借鉴国内外现有理论成果的基础上,针对近两年来突发事件应对处置过程中出现的新情况、新问题,对应急管理实践经验进行梳理,精心策划组织编写而成。全书遵循突发事件发生发展规律,将应急管理工作按照事前、事发、事中、事后四个环节,分 14 章逐一介绍和解读,各章既有联系又相对独立,每一章按照从理论到实务的脉络先概述基本理论、再介绍实施方法,然后分析案例。全书内容翔实深透,以全新的学术视角和贴近实际的研究态度,对当前及今后一个阶段的应急管理工作进行了全面、系统的理论概括和实践指导,以期适应应急管理工作的新要求和新发展,具有较强的理论性、指导性和实用性,是湖南省应急管理办公室继 2010 年组织编写的《应急管理丛书》和《公务员应急管理知识读本》后,应急管理学科研究领域的又一力作。

本书由戴道晋主审,罗建军、蒋洲策划并统稿,罗建军、鲁明、

罗辑、唐菊香、李光宗、易成友、邵胜强、蒋洲、唐小平、李细芽、李志彬、曾庆虎、卢红、马诗文撰稿，蒋洲、李细芽、李志彬核稿。

本书在撰写过程中参考和吸取了国内外同仁众多研究成果，参阅了大量相关书籍和资料，在此一并向作者表示感谢。书中错漏和不足之处，恳请各位读者海涵，多提宝贵意见。

编著者

2014年4月18日

目 录

CONTENTS

第 1 章 导论

第一节	应急管理概念	001
第二节	应急管理的对象	007
第三节	应急管理的发展	014

第 2 章 应急体系

第一节	应急体系概述	027
第二节	应急体系建设	038
第三节	案 例	049

第 3 章 应急预案实务

第一节	应急预案概述	059
第二节	应急预案建设	063
第三节	案 例	078

第4章 应急演练实务

第一节 应急演练概述	117
第二节 应急演练实施	123
第三节 案 例	133

第5章 应急平台实务

第一节 应急平台概述	151
第二节 应急平台实施	155
第三节 案 例	171

第6章 宣教培训实务

第一节 宣教培训概述	183
第二节 宣教培训实施	191
第三节 案 例	203

第7章 监测预警实务

第一节 监测预警概述	215
第二节 监测预警实施	223
第三节 案 例	230

第 8 章 值守应急实务

第一节 值守应急概述	241
第二节 值守应急实施	246
第三节 案 例	256

第 9 章 处置救援实务

第一节 处置救援概述	263
第二节 处置救援实施	269
第三节 案 例	282

第 10 章 资源保障实务

第一节 资源保障概述	291
第二节 资源保障实施	294
第三节 案 例	299

第 11 章 信息管理实务

第一节 信息管理概述	309
第二节 信息管理实施	313
第三节 案 例	330

第12章 社会动员实务

第一节 社会动员概述	343
第二节 社会动员实施	351
第三节 案 例	356

第13章 评估分析实务

第一节 评估分析概述	363
第二节 评估分析实施	372
第三节 案 例	378

第14章 恢复重建实务

第一节 恢复重建概述	393
第二节 恢复重建实施	397
第三节 案 例	407

参考文献	421
------------	-----

第 1 章

导 论

新世纪以来，全球发生了一系列重大事件：2001 年美国的“9·11”恐怖袭击事件、2003 年中国的“非典”暴发及世界范围内的禽流感流行、2004 年印度洋海啸、2008 年美国次贷危机引发的全球金融危机和中国四川“5·12”汶川 8.0 级地震、2009 年全球暴发甲型 H1N1 流感、2011 年日本“3·11”地震引发的核泄漏、2014 年马航失联事件等等，这些事件的多样性、不可预知性和破坏性，对世界各国乃至全人类都产生了深远的影响。如何预防、应对这些事件并尽快消除其影响，即对这些突发事件进行应急管理；如何把应急管理的实践上升为理论，即把应急管理工作理论化，已经成为世界性的重大课题。

第一节 应急管理的概念

一、应急管理的内涵

“应急管理”一词来源于英文 emergency management，是指政府、企业以及其他公共组织，为了保护公众生命财产安全，维护公共安全、环境安全和社会秩序，在突发事件事前、事发、事中、事后所进行的预防、响应、处置、恢

复等活动的总称。它有两个方面的含义：一是应急管理贯穿于突发事件的事前、事发、事中、事后的全过程；二是应急管理是事前、事后的管理和事发、事中的应急的有机统一。

应急管理是政府的核心职能之一。它涵盖4类活动：一是预防、减少突发事件的发生；二是响应、应对突发事件；三是控制、减轻突发事件的社会危害；四是清理、消除突发事件的影响。归纳起来，应急管理就是围绕突发事件而展开的预防（Precaution）、响应（Response）、处置（Handling）、恢复（Recovery）的活动。

按照突发事件的发生、发展规律，完整的应急管理过程应包括预防、响应、处置与恢复4个阶段，分别发生在突发事件的事前、事发、事中和事后，形成一个闭合的循环过程。其中，每一个阶段都要求采取有力的应急管理措施，尽可能地减少突发事件的发生，控制突发事件的升级和扩大（表1-1）。

（一）事前——预防与应急准备阶段

应急管理要贯穿“预防为主”方针。在预防与应急准备阶段，要注意在日常工作中采取措施，着力降低社会应对突发事件的脆弱性，要为应对突发事件做好充分准备。同时，要经常对所在区域进行风险、隐患排查，对危险源进行持续的、动态的监测，并开展有效的风险评估，在风险评估的基础上，进行风险处置。对于即将演变为突发事件的风险、隐患及时预警，使社会公众在突发事件发生前采取避险行动，尽量减少突发事件所带来的损失。

（二）事发——预警与应急响应阶段

预警与应急响应是指在突发事件发生时，应急管理研判事件信息，启动应急预案，动员协调各方面力量开展应急处置工作。信息研判是至关重要的，一定要快速、准确，以避免应急响应失当。

（三）事中——处置与应急救援阶段

应急处置是指应急管理者在时间、资源的约束条件下，控制突发事件的后果。即突发事件发生后，要尽可能详细地掌握事件情况，迅速按照应急预案的要求，采取有效救援措施，防止突发事件扩大、升级。

处置过程需要大量的非常规决策。应急管理需要在极短的时间和巨大的心理压力下，进行创新性决策，要遵照预案，但又不能固守预案。不遵照预案，

应急管理的阶段	应急管理的内容
事前——预防与应急准备： 突发事件发生前采取的措施。 目的是防患于未然，避免应急行动	建立健全应急管理体系 编制应急体系建设规划 制订应急预案 准备应急资源 开展应急宣传、培训与演练 制订应急法律法规和政策 制订各种应急管理制度、安全技术标准和行业规范 开展风险隐患排查 进行安全技术研究
事发——预警与应急响应： 突发事件发生时采取的措施。 目的是快速应对事件发生，提高应急行动能力	研判信息 紧急会商 启动应急预案 协调应急队伍和资源开展应急处置 通报情况
事中——处置与应急救援： 突发事件发生后采取的措施。 目的是保护生命，使财产损失、环境破坏减小到最低程度	开展应急救援行动 控制事态恶化和扩大 疏散和避难
事后——评估与恢复重建： 突发事件处置结束后采取的措施。目的是使生产、生活恢复到正常状态或得到进一步改善	清理废墟、消毒、去污 评估损失、保险赔付 恢复生产生活 灾后重建

表 1—1 应急管理的阶段和内容

就无章可循；固守预案，突发事件的瞬息万变又可能令预案的作用丧失。

（四）事后——评估与恢复重建阶段

突发事件处置工作完成后，应急管理必须清理现场，尽快恢复生产生活秩序，并据此组织各种力量，消除突发事件对社会、经济、环境以及人的心理

的影响。

不仅如此,应急管理者还应该开展应急调查、评估,及时总结经验教训;对突发事件发生的原因和相关预防、处置措施进行彻底、系统的调查;对应急管理全过程进行全面的绩效评估,剖析应急管理工作中存在的问题,提出整改措施,并责成有关部门逐项落实,从而提高突发事件预防和应急处置能力。

二、应急管理的特点

应急管理是一项重要的公共事务,既是政府的行政管理职能,也是社会公众的法定义务。同时,应急管理活动又有法律的约束,具有与其他行政活动不同的特点。

(一) 政府主导性

应急管理的主体是政府、企业和其他公共组织,其中的责任主体是政府,政府起主导性作用。政府主导性体现在两个方面:一是政府主导性是由法律规定的。《中华人民共和国突发事件应对法》规定,县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责,涉及两个以上行政区域的,由有关行政区域共同的上一级人民政府负责,或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责,从法律上明确界定了政府的责任。二是政府主导性是由政府的行政管理职能决定的。政府掌管行政资源和大量的社会资源,拥有组织严密的行政组织体系,具有强大的社会动员能力,这是任何非政府组织和个人无法比拟的行政优势,只有由政府主导,才能动员各种资源和各方面力量开展应急管理。

(二) 社会参与性

《中华人民共和国突发事件应对法》规定,公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作,从法律上规定了应急管理的全社会义务。尽管政府是应急管理的责任主体,但是没有全社会的共同参与,突发事件应对不可能取得好的效果。例如,2003年我国发生的“非典”疫情、2008年我国南方发生的低温雨雪冰冻灾害和2013年四川芦山地震,就是以政府为主导,广泛动员全社会力量参与,才战胜了突如其来的灾难。

(三) 行政强制性

应急管理主要是依靠行使公共权力对突发事件进行管理,公共权力具有强

制性，社会成员必须绝对服从。在处置突发事件时，政府应急管理的一些原则、程序和方式将不同于正常状态，权力将更加集中，决策和行政程序将更加简化，一些行政行为将带有更大的强制性。当然，这些非常规的行政行为必须有相应法律、法规作保障，应急管理活动既受到法律、法规的约束，需正确使用法律、法规赋予的应急管理权限，同时又可以用法律、法规作为手段，规范和约束管理过程中的行为，确保应急管理措施到位。

（四）目标广泛性

应急管理以维护公共利益、社会大众利益为己任，以保持社会秩序、保障社会安全、维护社会稳定为目标。换句话说，应急管理追求的是社会安全、社会秩序和社会稳定，关注的是包括经济、社会、政治等方面的公共利益和社会大众利益，其出发点和落脚点就是把人民群众的利益放在第一位，保证人民群众生命财产安全，保证人民群众安居乐业，为社会全体公众提供全面优质的公共产品，为全社会提供公平公正的公共服务。

（五）管理局限性

一方面，突发事件的不确定性决定了应急管理的局限性；另一方面，突发事件发生后，尽管管理者作出了正确的决策，但指挥协调和物资供应任务十分繁重，要在极短时间内指挥协调、保障物资，本身就是一件艰巨的工作，特别是一些没有出现过的新的突发事件，物资保障更是难以满足。加之受到突发事件影响的社会公众往往处于紧张、恐慌、激动之中，情绪不稳定，加大了应急管理难度。

三、应急管理的基本原则和任务

（一）基本原则

应急管理关系到公众的生命和财产安全，涉及政府的应急职能部门，必要时需要多部门联动并协调合作。因此，要把握以下基本原则：

（1）以人为本，安全第一。把保障公众的生命安全和身体健康、最大限度地预防和减少突发事件造成的人员伤亡作为首要任务，切实加强应急救援人员的安全防护工作。

（2）统一领导，分级负责。在党中央、国务院的统一领导下，各级党委、

政府负责做好本区域的应急管理工作。在政府应急管理组织的协调下,各相关单位按照各自的职责和权限,负责应急管理和应急处置工作。企业要认真履行安全生产责任主体的职责,建立与政府应急预案和应急机制相匹配的应急体系。

(3) 预防为主,防救结合。贯彻落实“预防为主,预防与应急相结合”的原则。做好预防、预测、预警和预报工作,做好常态下的风险评估、物资储备、队伍建设、完善装备、预案演练等工作。

(4) 快速反应,协同应对。加强应急队伍建设,加强区域合作和部门合作,建立协调联动机制,形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理快速应对机制。充分发挥专业救援力量的骨干作用和社会公众的基础作用。

(5) 社会动员,全民参与。发挥政府的主导作用,发挥企事业单位、社区和志愿者队伍的作用,动员企业及全社会的人力、物力和财力,依靠公众力量,形成应对突发事件的合力。同时,增强公众的公共安全和风险防范意识,提高全社会的避险救助能力。

(6) 依靠科学,依法规范。采用先进的救援装备和技术,充分发挥专家作用,实行科学民主决策,增强应急救援能力;依法规范应急管理工作,确保应急预案的科学性、权威性和可操作性。

(7) 信息公开,引导舆论。在应急管理中,要满足社会公众的知情权,做到信息透明、信息公开,但是,涉及国家机密、商业机密和个人隐私的信息除外。不仅如此,还要积极地对社会舆情进行监控,了解社会公众的所思、所想、所愿,对舆情进行正确、有效地引导。

(二) 基本任务

应急管理基本任务概括起来主要有以下7个方面:

(1) 预防准备。应急管理的首要任务是预防突发事件的发生。要通过应急管理预防行动和准备行动,建立突发事件源头防控机制,建立健全应急管理体制、制度,有效地控制突发事件的发生,做好突发事件的应对工作准备。

(2) 预测预警。及时预测突发事件的发生并向社会预警,是减少突发事件损失的最有效措施,也是应急管理的主要工作。采取传统与科技手段相结合的