

最新版

各级领导者应对和处置 突发事件 必备手册

GEJI LINGDAOZHE
YINGDUI HE
CHUZHI TUFASHIJIAN BIBEI SHOUC

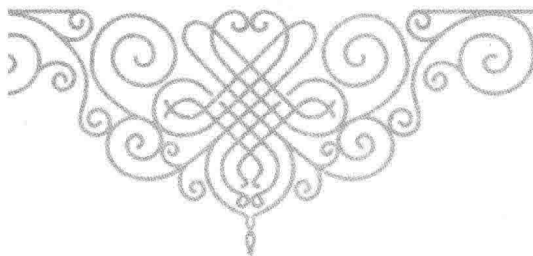
不管是各级领导者或管理者，还是普通公务员或一般工作人员，
都应该具备应对和处理各类突发事件的能力。

应对突发事件课题研究组 / 编写

讲知识，讲法规，内容全面，理论权威；学经验，学方法，专业指导，实
用到位；保稳定，保平安，案例施教，科学应对。

一册在手，随用随查

中国商业出版社



各级领导者应对和处置 突发事件 必备手册

GEJI LINGDAOZHE
YINGDUI HE
CHUZHI TUFASHIJIAN BIBEI SHOUCE

应对突发事件课题研究组 / 编写

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

各级领导者应对和处置突发事件必备手册/应对突发事件
课题调研组编写. —北京:中国商业出版社,2012.3

ISBN 978-7-5044-7540-4

I. ①各… II. ①应… III. ①突发事件—处理—中
国—干部教育—学习参考资料 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 261187 号

责任编辑:龚凯进

中国商业出版社出版发行

010-63180647 www.c-cbook.com

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

香河宏润印刷有限公司印刷

*

787×1092 毫米 16 开 38.25 印张 480 千字

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

定价:88.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

前 言

当前,我国正处于工业化、城镇化快速发展时期,各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存,公共安全和应急管理工作面临的形势较以往任何历史时期都更加严峻。如何在当今形势下做好各类突发事件的应对和处置工作,已成为摆在我们面前的一项重要课题。可以说,做好各类突发事件的应对和处置工作,不仅是贯彻落实科学发展观、实现经济社会又好又快发展的客观需要,也是构建社会主义和谐社会、维护社会秩序和谐稳定和保障人民生命财产安全的基本前提,更是全面履行政府职能、建设人民满意政府的必然要求,而且对于提高党政干部执政能力、建设高素质干部队伍也是一种严峻的政治考验。能否做到科学妥善处置各类突发事件,既是检验各级政府执政能力的实战镜鉴,也是检验各级党政干部综合素质的重要指标。

党政领导干部及企事业单位领导干部作为政府和企事业单位的管理主体,其素质决定着政府管理和企事业单位管理的水平和效率,其言行受到公众的普遍关注,并很容易产生重大或严重的社会影响,其应对和处置突发事件的能力,更是充分体现着对政府及企事业单位的责任意识和管理水平。如何使我们的社会 and 各项事业处于一个相对稳定和相对安全的状态,有效防控灾害,避免或减少各类突发事件带来的损失,大幅度地提高突发事件管理水平是形势所迫,也是当务之急。为此,各级领导干部和公务员应该把应对突发事件工作当成一件大事来抓,时刻加强学习,不断更新知识,努力提高自己的思想政治素质和应对突发事件的工作能力,为维护社会的稳定发展,为消除社会的危机隐患,为构建社会主义和谐社会,提供重要的政治保证、组织保证和人才保证。

不管是各级领导者或管理者,还是普通公务员或一般工作人员,都应该具备应对和处理各类突发事件的能力。对这一能力进行有系统的培养和训练,目前尚无专门的培训教材和培训模式。有鉴于此,笔者针对这一重大课题进行了多年的专题性探讨和系统性研究,并根据国家颁布的有关应对突发事件

的法律法规,特为各级各类领导者和公务员就如何及时、迅速、科学、有效地应对和处理突发事件问题,量身打造了这套适时、适用、适讲、适学的培训教材。

本书全面地、系统地阐述了突发事件的性质、特征、类别、应对方法、应急预案以及相关法律法规,特别对我国的“一案三制”的应急管理体系建设这一核心框架给予了更多的思考和阐述,并借助实际案例进行分析和演练,其中既有实战经验和教训的科学归纳与总结,也有经典理论、原则、方法和技巧的深入剖析与指导。全书融科学性、实务性、指导性和实际可操作性于一体,内容全面,结构严谨,语言流畅,深入浅出,既可作为一般公务员提高通用能力和应急管理素质的学习教程,也可作为各级领导者应对和处理突发事件的实战宝典和行动指南!

作 者

2012年2月于北京

目 录

上篇 突发事件的基本知识

第一章 突发事件概述

一 突发事件的概念	(4)
二 突发事件的特征	(6)
1. 突发性	(6)
2. 隐蔽性	(7)
3. 复杂性	(7)
4. 危害性	(8)
5. 紧急性	(8)
6. 连锁性	(9)
7. 群体性	(10)
8. 公共性	(11)
9. 不确定性	(11)
三 突发事件的科学分类	(12)
1. 我国对突发事件的分类方法	(13)
2. 突发事件其他分类方法介绍	(14)

第二章 突发事件的级别标准

一 I 级(特别重大)	(18)
二 II 级(重大)	(20)
三 III 级(较大)	(21)
四 IV 级(一般)	(21)

第三章 应对突发事件的基本原则

- 一 准确定性原则 (23)
- 二 生命第一原则 (23)
- 三 把握主要矛盾原则 (24)
- 四 重视信息传播原则 (24)
- 五 机动权变原则 (24)
- 六 协调作战原则 (24)
- 七 科学处置原则 (25)

第四章 应对突发事件的一般程序

- 一 识别危机并迅速隔离险境 (26)
- 二 全面调查研究 (27)
- 三 迅速启动应急预案 (29)
- 四 及时汇报与公布真相 (29)
- 五 科学决策和果断处理各种问题 (30)
- 六 动员社会力量和引导舆论 (31)
- 七 做好善后和危机转化工作 (32)
- 八 认真评估总结 (33)
- 九 重新塑造形象 (35)

第五章 应对突发事件的保障体系

- 一 人力保障 (38)
- 二 财力保障 (39)
- 三 物资保障 (41)
 - 1. 资源配置与储备管理 (43)
 - 2. 资源维护与更新管理 (43)
 - 3. 资源信息库管理 (43)
 - 4. 资源调用和补偿管理 (43)
 - 5. 资源运输和采购管理 (43)
 - 6. 资源征用和救援管理 (44)

四 基本生活和医疗保障	(45)
五 基础设施和科技保障	(46)
六 人员防护和治安维护	(47)

第六章 应对突发事件的应急决策方法

一 应急决策的特点	(49)
二 对决策者应急决策能力的要求	(50)
三 应急决策的简便流程	(50)
四 应急决策方法	(51)
1. 科学决策法	(51)
2. 经验决策法	(53)
3. 外脑决策法	(53)

第七章 应对突发事件的一般做法

一 以人为本,保全人民的生命财产安全	(55)
二 领导亲自挂帅,现场指挥	(56)
三 党委领导、政府主导、部门协作、军地协同	(56)
四 聘请专家,科学应对	(57)
五 严格督查,责任落实	(57)
六 广泛动员,认真组织	(58)
七 开展应急预案演练,提高应急反应能力	(58)

第八章 应对突发事件的必备能力

一 各级党委应对突发事件的必备能力	(61)
二 各级政府应对突发事件的必备能力	(62)
1. 对各类突发事件的预防预警能力	(63)
2. 对突发事件应急体系的建设规划能力	(63)
3. 对突发事件“一案三制”的贯彻执行能力	(63)
4. 对应急队伍的组织建设能力	(64)
5. 对应急资源的储备管理能力	(65)
6. 对应急处置和善后的评估分析能力	(66)

7. 对危机评估和统计分析能力	(66)
8. 对各职能部门的应急协调能力	(66)
9. 对社会力量的整合动员能力	(67)
10. 对应急知识的宣传普及能力	(68)
11. 对应急信息发布和舆论引导能力	(68)
12. 对国际组织的交流合作能力	(69)
三 基层单位应对突发事件的必备能力	(69)
1. 加强基层综合性应急救援队伍建设	(70)
2. 完善基层专业应急救援队伍体系	(71)
3. 完善基层应急队伍管理体制机制和保障制度	(73)
四 人民群众应对突发事件的必备能力	(74)
1. 增强危机意识,普及应急知识	(74)
2. 采取积极行动,开展自救互救	(75)

第九章 应对突发事件的日常防范

一 加强风险隐患排查与监控工作	(77)
二 加强安全防范措施的落实工作	(77)
三 加强信息管理报告与预警工作	(78)
四 加强应急培训和心理教育工作	(78)

第十章 应对突发事件的政策保障

一 加大对应急管理资金投入力度	(80)
二 大力发展公共安全技术和产品	(80)
三 建立公共安全科技支撑体系	(81)

第十一章 应对突发事件的善后工作

一 危机评估与统计分析	(82)
1. 危机评估	(83)
2. 统计分析	(87)
二 责任追究与奖惩激励	(88)
1. 落实行政问责制	(88)

2. 实行责任追究制	(89)
3. 完善激励奖惩制	(90)
三 抚恤和补偿	(90)
四 恢复和重建	(91)

第十二章 群体性突发事件的处置程序与工作规范

一 群体性突发事件的定义	(94)
二 群体性突发事件的类型	(95)
1. 按照发生行业和内容性质划分	(95)
2. 按照事件主体的规模差异划分	(97)
3. 按照准备情况和目的划分	(98)
4. 按照表现形式和影响划分	(98)
5. 按照区域现状和特点划分	(99)
三 群体性突发事件的特点	(100)
1. 参与的群体性	(100)
2. 行为的突发性	(100)
3. 诱因的多样性	(100)
4. 事件的多发性	(101)
5. 主体的多元性	(101)
6. 利益的主导性	(101)
7. 行为的对抗性	(102)
8. 处置的复杂性	(102)
9. 过程的渐进性	(103)
10. 事态的多变性	(103)
四 群体性突发事件的成因	(104)
五 处置群体性突发事件的基本原则	(105)
1. 坚持预防为主防患未然的原则	(105)
2. 坚持正确区分矛盾性质的原则	(105)
3. 坚持真正关心群众利益的原则	(106)
4. 坚持团结多数打击少数的原则	(106)
5. 坚持可散不可聚、可导不可激、可解不可结的原则	(106)

6. 坚持调动一切积极因素及时化解矛盾的原则	(107)
7. 坚持快速反应、重点解决的原则	(107)
8. 坚持慎用警力的原则	(108)
9. 坚持妥当善后原则	(108)
六 处置群体性突发事件的运行机制	(109)
1. 建立预警防范机制	(109)
2. 健全矛盾释放机制	(110)
3. 抓好信息报告机制	(110)
4. 明确事件处理机制	(111)
5. 形成网络监控机制	(112)
6. 实现社会公平机制	(112)
7. 加强民主法制机制	(112)
8. 完善综合治理机制	(113)
9. 理清矛盾化解机制	(113)
10. 保证跟踪解决机制	(114)
七 处置群体性突发事件的基本方法	(114)
1. 及早介入控制法	(115)
2. 教育疏导化解法	(115)
3. 综合协调化解法	(116)
4. 职责归口化解法	(116)
5. 转移重点化解法	(117)
6. 以冷制热化解法	(117)
7. 依法严肃处置法	(118)
八 处置群体性突发事件的基本策略	(118)
1. “快”字策略	(119)
2. “稳”字策略	(119)
3. “化”字策略	(119)
4. “活”字策略	(120)
5. “合”字策略	(120)
6. “清”字策略	(120)
九 处置群体性突发事件的基本步骤	(121)

1. 事前积极防范阶段	(121)
2. 事中妥善处理阶段	(122)
3. 事后反思总结阶段	(122)
十 处置群体性突发事件的基本经验	(123)
1. 加强领导,措施到位	(123)
2. 依靠群众,共同参与	(123)
3. 以块为主,多方配合	(124)
4. 重视信息,快速反应	(124)
5. 思维创新,方法多元	(124)
十一 处置群体性突发事件的职责分工	(125)
1. 党委政府职责	(125)
2. 公安机关职责	(125)
3. 部门单位职责	(126)
十二 处置群体性突发事件的现场处置	(126)
1. 做好工作,控制事态	(127)
2. 领导出面,直接指挥	(127)
3. 出动警力,维护秩序	(128)
4. 落实承诺,取信于民	(128)
5. 考核工作,追究责任	(128)

中篇 我国“一案三制”应急管理体系建设解读

第一章 预案建设方面的学习与培训内容

——不断规范应急管理的预防预控措施

一 世界各国对突发事件应急预案建设的基本思路	(133)
1. 预防阶段	(134)
2. 准备阶段	(136)
二 我国应急预案体系的构建历程	(137)
三 我国应急预案及其体系的基本内容	(139)

1. 我国应急预案的内容	(140)
2. 我国应急预案体系的内容	(142)
四 我国应急预案体系的特点	(143)
五 我国应急预案建设的基本要求	(144)
1. 应急预案的基本定位	(144)
2. 应急预案的分级分类	(146)
六 我国突发事件应急预案建设的基本架构体系	(148)
1. 突发事件总体应急预案	(148)
2. 突发事件专项应急预案	(153)
3. 突发事件部门应急预案	(159)
4. 突发事件地方应急预案	(160)
5. 突发事件企事业单位应急预案	(162)
6. 重大活动应急预案	(165)
七 四大类突发事件应急预案编制思路	(168)
1. 自然灾害类应急预案编制思路	(168)
2. 事故灾难类应急预案编制思路	(170)
3. 公共卫生事件类应急预案编制思路	(180)
4. 社会安全事件类应急预案编制思路	(184)
八 我国应急预案的基本结构	(190)
1. 基本预案	(190)
2. 应急功能设置	(191)
3. 特殊风险预案	(192)
4. 标准操作程序	(192)
5. 支持附件	(192)
九 编制应急预案的思考要点	(193)
1. 情景	(193)
2. 客体	(193)
3. 主体	(194)
4. 目标	(194)
5. 条件	(194)
6. 措施	(195)

7. 方法	(195)
十 应急预案的基本要素	(195)
1. 组织机构及其职责	(196)
2. 危害辨识与风险评价	(196)
3. 通告程序和报警系统	(196)
4. 应急设备与设施	(196)
5. 能力与资源	(196)
6. 保护措施程序	(197)
7. 信息发布与公众教育	(197)
8. 事故后的恢复程序	(197)
9. 培训与演练	(197)
10. 应急预案的维护	(197)
十一 应急预案的编制步骤	(198)
1. 成立应急预案编制小组	(199)
2. 危险分析和应急能力评估	(199)
3. 编写应急预案	(201)
4. 应急预案评审与发布	(201)
5. 应急预案实施	(201)
十二 应急预案的启动与中止	(203)
十三 编制应急预案的基本经验	(203)
1. 集思广益、科学民主的经验	(204)
2. 依法行政、科学管理的经验	(204)
3. 理论与实践相结合的经验	(204)
十四 编制应急预案的注意事项	(205)
1. 高层阶预案具有应急法律规范的属性	(205)
2. 低层阶预案因过度模仿而存在的虚化现象	(205)
3. 高低层阶预案的功能分解	(206)
十五 应急培训与演习	(210)
1. 应急预案培训	(211)
2. 应急预案演练	(211)

第二章 应急体制建设方面的学习与培训内容

——不断健全应急管理的组织架构体系

一 世界各国应急管理体制建设的基本思路	(218)
二 我国应急管理体制的基本内容	(221)
1. 统一领导	(223)
2. 综合协调	(224)
3. 分类管理	(225)
4. 分级负责	(226)
5. 属地为主	(228)
三 我国应急管理体制的体系框架	(231)
四 我国应急管理体制的主要特点	(234)
1. 政府负责	(235)
2. 专家参与	(237)
3. 社会协同	(238)
五 我国应急管理体制的领导责任	(239)
六 我国应急管理体制的完善目标	(241)
1. 完善联动体制建设	(242)
2. 完善应急资源信息库建设	(243)
七 构建全社会共同参与的应急管理工作格局	(246)

第三章 应急机制建设方面的学习与培训内容

——不断增强应急管理的协调配合功能

一 世界各国对突发事件应急管理机制建设的基本思路	(250)
1. 联合国应对危机的协调机制	(250)
2. 欧洲应对危机的联动机制	(250)
3. 美国应对危机的反应机制	(251)
4. 日本应对危机的预警机制	(251)
二 世界各国危机管理机制遵循的基本原则	(254)
1. 时间性原则	(254)
2. 协同性原则	(254)
3. 程序性原则	(255)

4. 适度性原则	(255)
5. 恢复性原则	(255)
三 我国应急管理机制建设的基本思路	(256)
四 我国应急管理机制建设的四大环节	(259)
1. 预防与应急准备机制	(259)
2. 监测与预警机制	(263)
3. 处置机制	(271)
4. 善后机制	(277)
五 突发事件的媒体管理原则与措施	(283)
1. 危机的发展与舆论增长发展过程比较	(283)
2. 舆论传播规律在突发事件管理中的应用	(284)
3. 危机应对中的媒体传播原则	(286)
4. 危机新闻发布办法与要领	(287)

第四章 应急法制建设方面的学习与培训内容

——不断完善应急管理的法律框架规制

一 世界各国应对突发事件法制建设的基本思路	(291)
1. 美国的应急法制概况	(292)
2. 加拿大的应急法制概况	(293)
3. 澳大利亚的应急法制概况	(293)
4. 英国的应急法制概况	(293)
二 我国应急法制建设的基本要求	(295)
1. 我国应急法制体系的建设历程	(297)
2. 我国应对突发事件法制体系概说	(299)
3. 我国建立应急法制体系的重要意义	(301)
三 我国突发事件应急管理的立法现状	(303)
1. 应对自然灾害的法制建设	(303)
2. 应对事故灾难的法制建设	(304)
3. 应对公共卫生事件的法制建设	(304)
4. 应对社会安全事件的法制建设	(305)
四 《突发事件应对法》内容解读与要点评述	(306)

- 1.《突发事件应对法》的立法背景和立法宗旨 (306)
- 2.我国突发事件应对法的宣传要点 (312)

下篇 应对突发事件必知法规及相关文献汇编

- 附录一 中华人民共和国突发事件应对法 (322)
- 附录二 国家突发公共事件总体应急预案 (335)
- 附录三 国家特别重大、重大突发公共事件分级标准 (343)
- 附录四 中国各级各类突发事件应急管理预防 (357)
- 附录五 中国突发事件应急管理工作组织体系 (361)
- 附录六 突发事件自救互救常识 (362)
- 附录七 国家突发公共事件专项应急预案 (379)
- 附录八 北京市突发公共事件总体应急预案 (573)