

党政干部应急管理

DANG ZHENG GAN BU YING JI GUAN LI



国家行政学院出版社

党政干部应急管理

胡光伟 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党政干部应急管理 / 胡光伟编著.

—北京: 国家行政学院出版社, 2011.1

ISBN 978-7-80140-986-7

I. ①党… II. ①胡… III. ①紧急事件 - 公共管理 - 中国 - 管理
IV. ①D63-62

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第009212号

书 名: 党政干部应急管理

主 编: 胡光伟

责任编辑: 侯书生

封面设计: 邓素芳

出版发行: 国家行政学院出版社

社 址: 北京市海淀区长春桥路6号

邮政编码: 100089

发行热线: (010) 85711567 51398222 (028) 65560268

邮购热线: (010) 68920640 68929037

编辑热线: (010) 68928875

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 1000千字

印 张: 58

印 次: 2011年1月第1版 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80140-986-7/D · 511

定 价: 298.00元

版权所有 翻印必究

《党政干部应急管理》编委会

顾 问：张全景（中共中央组织部原部长）

主 编：胡光伟（先进时代文化发展中心主任）

编 委：伍 斌 郑东升 司 涛 张军军 陈 娜
程春梅 罗晓军 穆阿妮 周 霞 武加福
周成龙 赵 娜 靳丽华 陈 健 谭家伟

总 策 划：魏 华

序

张全荣

怎样处理紧急、复杂情况下的突发事件，这是一种领导能力。处理得好，可以减少损失，乃至大事化小、小事化了，平安无事；如果处理不好，则会适得其反，不仅在经济上、政治上造成重大损失，而且危及群众生命安全，破坏社会安定。不可不引起高度重视。我们党和国家在这方面具有丰富经验，对许多重大突发事件应对自如，把损失压缩到了最低限度。例如：汶川地震、玉树地震、那曲泥石流，食品安全，卫生防疫，等等，都取得了举世瞩目的成就，无不为人所赞许。

中国的自然灾害种类繁多，洪涝、干旱、冰雪、风暴等极端气候事件每年均有发生，并且近年来呈高发态势；安全生产事故每年都有发生在短期内难以得到根本性遏制；重大食品安全、药品安全和职业中毒事故也时有发生。国际敌对势力亡我之心不死，屡屡制造和挑起各种事端。在社会转型和变革中，社会矛盾难以避免，群体性事件亦不罕见……

突发事件的应急处置是党和政府的一项重要职责，是一系列有计划、有组织的管理过程。主要任务是如何有效地预防和处置各类突发事件，最大限度地减少突发事件的负面影响。近年各地突发事件频发，不仅造成了人民群众生命财产的巨大损失，也关系到国家经济社会发展的全局。坚持科学发展观，构建和谐社会，建设以人为本、执政为民的服务型政府，必须加快提升各级党委和政府的应急管理能力，及时预防和处置突发事件。当务之急必须认真审视应急管理存在的问题，大力推进应急管理创新，不断提升党和政府应急管理能力。

突发事件关乎百姓生命财产安全，也是对各级党和政府部门执法能力和形

象的考验。自2007年8月《突发事件应对法》出台以来，各级党和政府应对危机、处置危机的能力大大增强。但如何完善突发事件的应急机制，提高应对危机的能力和手段，仍是各级党和政府亟待深化破解的课题。

坚持以人为本、关注民本民生，是党和政府应急管理工作的出发点和落脚点。加强党和政府应急管理工作是坚持以人为本，践行党的宗旨，全面履行政府职能的重要体现。人民的生存权是最基本的权力，危机管理和应急机制是政府的一项重要职能，是衡量党和政府管理水平和执政能力的重要指标。发展社会主义市场经济，既要求党和政府加强经济调节、市场监管，更要求党和政府强化社会管理和公共服务职能，按照科学发展观的要求，坚持以人为本，执政为民，为人民群众谋取最大的利益。加强应急管理，提高预防和处置突发公共事件的能力，是建设幸福家园，促进经济社会又好又快发展的现实需要。

处理突发事件，最重要的是要有事前的计划和准备，“凡事预则立，不预则废”。要把工作做在前面，防患于未然，使事件解决在萌芽状态。要从实际出发，制定防范和处理各类突发事件的预案。事件一旦发生要冷静、沉着，特别是领导干部要亲自指挥，保持热烈而镇定的情绪，紧张而有序地开展工作，并根据不断变化的情况，采取正确的应对措施。

妥善应对突发事件，积极做好群众工作。维护好社会稳定大局，是当前执政能力建设的重要内容，也是中央衡量基层干部执政能力的重要标尺之一。要加大对各级领导干部的应急能力培训，加强应急管理工作，提高应对突发事件的能力和水平。

《党政干部应急管理》一书，共分五编（应急管理常识、自然灾害类、事故灾难类、公共卫生事件类和社会安全事件类）三十章，每章围绕界定、特点、影响、基本情况、组织指挥体系、应对流程、应对原则、注意事项、应急预案和典型案例等方面展开，力求准确全面地对各类突发事件进行介绍。在此基础上，就应急管理如何展开、注意事项等一一进行解答，并附以应急预案和典型案例予以说明。

最后，上述的分类与表述科学与否，各种预案是否符合实际，还请广大读者批评指正，并在实践中不断丰富、补充、完善。

2011年元月6日

目 录

第一编 应急管理常识

第一章 突发事件

一、界定	3
二、类型	8
三、级别	8
四、周期	11
五、预防	13

第二章 应急管理法制

一、自然灾害类	19
二、安全生产类	23
三、公共卫生类	28
四、社会安全类	31

第三章 应急预案

一、界定	34
二、目的	34
三、内容	35
四、作用	36
五、基本要求	37
六、分类	38
七、文件体系	44
八、编制	45
九、管理	48

第二编 自然灾害类

第一章 自然灾害

一、界定	79
二、分类	79
三、特点	80
四、我国自然灾害的特点及分布情况	84

第二章 地震

一、界定	86
二、分类及特点	87
三、地震影响	89
四、我国地震灾害的基本情况	89
五、地震应急管理组织指挥体系	95
六、地震应对流程	96
七、应对原则	97
八、注意事项	97
九、应急预案	98
十、典型案例	110

第三章 旱灾

一、界定	116
二、分类及特点	117
三、旱灾的影响	119
四、我国的旱灾	122
五、组织指挥体系	124
六、应对流程	124
七、应对原则	125
八、注意事项	125
九、应急预案	126

十、典型案例.....	157
第四章 水 灾	
一、界定.....	163
二、我国水灾的类型及特点.....	164
三、水灾的影响.....	166
四、我国的水灾.....	169
五、组织指挥体系.....	175
六、应对流程.....	175
七、应对原则.....	176
八、注意事项.....	176
九、应急预案.....	177
十、典型案例.....	213
第五章 泥石流	
一、界定.....	218
二、分类及特点.....	218
三、影响.....	222
四、我国的泥石流.....	227
五、组织指挥体系.....	238
六、应对流程.....	238
七、应对原则.....	239
八、注意事项.....	239
九、应急预案.....	240
十、典型案例.....	244
第六章 雪 灾	
一、界定.....	246
二、分类及特点.....	246
三、影响.....	254
四、我国的雪灾.....	256
五、组织指挥体系.....	262

六、应对流程.....	263
七、应对原则.....	263
八、注意事项.....	263
九、应急预案.....	265
十、典型案例.....	273

第七章 沙尘暴

一、界定.....	278
二、分类及特点.....	278
三、影响.....	280
四、世界各国的沙尘暴.....	281
五、组织指挥体系.....	295
六、应对流程.....	297
七、应对原则.....	297
八、注意事项.....	298
九、应急预案.....	298
十、典型案例.....	306

第八章 森林火灾

一、界定.....	308
二、分类及特点.....	308
三、影响.....	309
四、世界各国的森林火灾.....	312
五、组织指挥体系.....	320
六、应对流程.....	320
七、应对原则.....	322
八、注意事项.....	322
九、应急预案.....	323
十、典型案例.....	336

第三编 事故灾害类

第一章 事故灾难

一、界定	343
二、分类	344
三、原因	345
四、特点	346
五、我国的事故灾害	347

第二章 矿 难

一、界定	350
二、我国矿难的特点	350
三、影响	351
四、我国的矿难	352
五、组织指挥体系	357
六、应对流程	359
七、应对原则	360
八、注意事项	361
九、应急预案	361
十、典型案例	369

第三章 交通事故

一、界定	375
二、类型及特点	376
三、影响	378
四、我国的交通安全	379
五、组织指挥体系	382
六、应对流程	383
七、应对原则	383
八、注意事项	383

九、应急预案.....	384
十、典型案例.....	397

第四章 工业污染

一、界定.....	402
二、分类及特点.....	403
三、影响.....	408
四、我国的工业污染.....	409
五、组织指挥体系.....	410
六、应对流程.....	412
七、应对原则.....	412
八、应急预案.....	413
十、典型案例.....	428

第五章 水污染

一、界定.....	431
二、分类及特点.....	431
三、影响.....	438
四、我们的水污染.....	439
五、组织指挥体系.....	450
六、应对流程.....	450
七、应对原则.....	451
八、注意事项.....	451
九、应急预案.....	452
十、典型案例.....	460

第六章 建筑工程质量事故

一、界定.....	466
二、分类及特点.....	467
三、影响.....	469
四、我国的建筑工程质量事故.....	470
五、组织指挥体系.....	486

六、应对流程.....	486
七、应对原则.....	487
八、注意事项.....	487
九、应急预案.....	488
十、典型案例.....	496
 第七章 城市火灾	
一、界定.....	498
二、分类及特点.....	499
三、影响.....	502
四、我国的城市火灾.....	503
五、组织指挥体系.....	518
六、应对流程.....	518
七、应对原则.....	521
八、注意事项.....	522
九、应急预案.....	523
十、典型案例.....	529

第四编 公共卫生事件类

第一章 突发公共卫生事件

一、界定.....	535
二、特征.....	535
三、类型.....	536
四、我国突发公共卫生事件应急管理体制建设.....	537

第二章 重大传染病疫情

一、界定.....	539
二、分类及特点.....	539
三、影响.....	541
四、国际社会与我们防治重大疫情的现状与趋势.....	544

五、组织指挥体系.....	546
六、应对流程.....	549
七、应对原则.....	550
八、注意事项.....	550
九、应急预案.....	551
十、典型案例.....	565
 第三章 重大群发食源性疾病	
一、界定.....	574
二、分类及特点.....	575
三、影响.....	575
四、我们食品安全的现状及趋势	576
五、组织指挥体系.....	578
六、应对流程.....	579
七、应对原则.....	580
八、注意事项.....	581
九、应急预案.....	581
十、典型案例.....	594
 第四章 重大职业性危害	
一、界定.....	601
二、特点.....	603
三、基本情况.....	603
四、职业性危害的防治措施	605
五、组织指挥体系.....	606
六、应对流程.....	608
七、应对原则.....	609
八、注意事项.....	610
九、应急预案.....	611
十、典型案例.....	617

第五章 突发重大动物疫情

一、界定	620
二、分类及特点	621
三、影响	621
四、我们应对重大动物疫情的成就与举措	623
五、组织指挥体系	631
六、应对流程	633
七、应对原则	633
八、注意事项	634
九、应急预案	635
十、典型案例	649

第六章 国境口岸突发公共卫生事件

一、界定	653
二、分类及特点	653
三、影响	654
四、我国口岸突发的公共卫生事件与控制	655
五、组织指挥体系	663
六、应对流程	664
七、应对原则	665
八、注意事项	666
九、应急预案	667
十、典型案例	673

第七章 病原微生物实验室生物安全事件

一、界定	679
二、分类	680
三、影响	681
四、我国的相关规定及应对措施	683
五、组织指挥体系	697
六、应对流程	698
七、应对原则	699

八、注意事项.....	700
九、应急预案.....	702
十、典型案例.....	709

第五编 社会安全事件类

第一章 社会安全事件

一、界定.....	715
二、社会安全事件的分类.....	716
三、特点.....	720
四、成因.....	721
五、我国社会安全与稳定的现状及趋势.....	722

第二章 经济安全事件

一、界定.....	723
二、分类.....	723
三、应对措施.....	724
四、我国存在的问题及应对策略.....	726
五、组织指挥体系.....	728
六、应对流程.....	729
七、应对原则.....	729
八、应急预案.....	730
九、典型案例.....	737

第三章 影响市场稳定的突发事件

一、界定.....	740
二、影响市场稳定的突发事件的分类及特点.....	740
三、影响.....	741
四、基本情况.....	743
五、组织指挥体系.....	749
六、应对流程.....	749

七、应对原则.....	750
八、注意事项.....	750
九、应急预案.....	751
十、典型案例.....	759
 第四章 人质劫持	
一、界定.....	762
二、人质劫持者分类及案件特点	763
三、影响.....	764
四、基本情况.....	765
五、组织指挥体系.....	771
六、应对流程.....	772
七、应对原则.....	774
八、注意事项.....	774
九、应急预案.....	775
十、典型案例.....	778
 第五章 恐怖袭击事件	
一、界定.....	783
二、特点.....	784
三、影响.....	785
四、全球恐怖袭击事件.....	786
五、组织指挥体系.....	795
六、应对流程.....	796
七、应对原则.....	796
八、注意事项.....	797
九、应急预案.....	797
十、典型案例.....	817
 结语 加强党的执政能力建设，提高党政干部应急管理能力	