

最新 政府应急管理机制建设

与应急演练及应急救援预案编制

实用手册

Z

HENGFUYINGJI

GUANLIJIZHIJIAN SHE



中国管理出版社



政府应急管理体制机制建设

与应急演练及应急救援预案编制

袁州平编

应急管理



应急管理出版社

最新政府应急管理机制建设与
应急演习及应急救援预案编制
实用手册

第
一
卷

中国管理出版社

书 名：最新政府应急管理机制建设与应急演习及应急救援预案编制实用手册

出版社：中国管理出版社

发 行：本社发行部

印 刷：本社承印部

版 次：2007年1月第1版第1次印刷

规 格：16开 787×1092

定 价：798.00元（16开精装全三卷）

书 号：ISBN 7-4836-3728-6

编委会

主 编：李 琪

编委会：陈 明 陈 永 谢玲玲 刘玉娟
王友立 杜树凤 袁 娜 马凤春
王丽珍 张立东 张 杰 杜玉华
邬秀娟 俞丽娜 孙海滨 常丽娟
鲍晓辉 孟 娟

前 言

当今世界，人类面临的发展机遇增多，但面临的挑战也在增加。重大安全生产事故、重大环境污染事件和重大自然灾害频繁发生，重大公共卫生事件和疫情传播范围扩大，能源资源紧缺和生态环境恶化，事故灾难接连不断。全面、正确认识和妥善应对突发公共事件已成为世界各国面临的共同问题。

突发事件的应急管理机制不完善及应急能力欠缺是突发事件造成重大损失的重要原因之一。“一个聪明的民族，从灾难中学到的东西会比平时多得多。”吉林化工环境污染事件，让我们付出了不少代价，也给了我们深刻的警示和启迪，让我们切实认识到增强事故和灾难忧患意识、加强应急管理的极端重要性。

党的十六届四中全会进一步明确提出：要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。应对危机，任重道远，我们必须充分认识加强应急管理的重要性和紧迫性，把各项工作全面落到实处。

为了使紧急事件造成的损失降低到最小程度，相关部门应组建有效的应急管理体系，制定并实施科学、合理、有效的应急救援预案。应急救援预案（应急计划）是应急管理的文本体现，是应急管理工作的指导性文件，它有利于实现应急行动的快速、有序、高效，以充分体现应急救援的“应急”精神，其总目标是控制紧急事件的发展并尽可能消除事故，将事故对人、财产和环境的损失减到最低限度。近年来我国发布的职业安全健康法律法规相关条文都要求各级政府及企事业单位制定实施应急救援预案，以便应对紧急事件的发生。

随着工业化进程的迅猛发展，社会经济生活日益繁荣。然而，繁荣背后的潜在的事故隐患越来越多，我们面临的不安全因素也越来越多。历史上发生的各类突发事故无一不提醒我们：危机的发生具有突然性和不确定性，突发事件的发生给我们带来了巨大的损失。通过加强应急管理水平应对突发紧急事件已经成为目前各级人员关注的焦点。

从国际方面看，近几十年来全球各种重大灾害和突发事件不断发生，风险因素呈现增长趋势。世界各国除了遭受地震、洪水、台风、火灾、疫情和社会犯罪等传统灾害外，新的灾害事故种类也在不断增多，特别是技术性事故、化学品泄漏、生命线系统事故、经济危机和现代恐怖主义事件的威胁日益突出，造成的损失和影响十分严重，对国际社会构成重大挑战。许多国家纷纷采取行动和措施，着手提高政府和社会应对重大突发事件的能力。从一些国家的做法看，通过建立和完善政府危机管理的体制和机制，强

化对危机事件的综合性管理和全过程管理是较为共同的趋势，比如设立应急综合协调部门，强调应急部门之间的合作，建立统一的应急指挥体系和信息管理体系，制定联合行动的应急计划和预案，注重全过程的应急管理，强调预防和评估的重要性，健全应急法律体系等，这些做法和经验在有关国家应对危机的过程中发挥了重要作用。

从我国情况看，近几十年来突发事件的种类和频率也有所增长，各种自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和社会安全事件频频发生，给人民群众生命财产、经济发展和社会稳定造成了十分严重的损失，对公共安全构成了严重威胁。中国政府历来十分重视对突发事件的预防和处置工作，成功战胜了各种各样的灾害和风险，积累了许多处置突发事件的宝贵经验。特别是2003年战胜“非典”疫情之后，我国各级政府更加重视全面履行政府职能，把加快建立健全突发事件应急机制，提高应对危机的能力提上工作日程，采取各种措施加强应急管理的预案、体制、机制和法制建设，在应急组织指挥体系、监测预警体系和救援救助体系的建设上进行了积极探索，并取得了很大的进展。当然，目前应急管理中还存在着不足和问题，如部门分割、条块分割、资源分散、缺乏协调、信息共享不够、社会危机意识不强等，需要政府和各个方面抓紧研究，不断总结国内外经验，建立更加有效的突发事件应急机制，提高应对各种危机的能力。这不仅是各级政府面临的一项重要任务，而且也是摆在理论学术界面前的一个重大课题。

在我国全面建设小康社会、推进社会主义现代化建设的历史进程中，不可避免地会遇到各种各样的突发事件。如何及时有效地应对各种突发公共事件，尽可能地预防和减少突发事件及其负面影响，对于更好地保障人民群众的生命财产安全、社会秩序和社会稳定，促进经济社会的全面、协调、可持续发展，都有着十分重要的现实意义。党的十六届三中全会指出要“建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发事件和风险的能力”。积极贯彻落实好三中全会的这一决定精神，进一步加强政府应急管理，提高政府应急管理的能力，不仅是各级政府面临的一项紧迫任务，而且也是摆在理论学术界面前的一项重大课题。

从世界范围看，无论是发达国家，还是发展中国家，各种突发事件危机事件层出不穷，近几年尤为突出。地震、山体滑坡、水灾、台风等重大自然灾害，海难、空难、火灾、爆炸、放射性物质泄漏、大规模断电等重大事故，各种传染病和疫情流行等公共卫生突发事件，恐怖主义袭击、暴力冲突、社会骚乱等等难以预料的重大突发事件，不仅给各国人民生命财产和经济发展造成重大损失，而且有的还会危害到国家和社会稳定。如何有效地应对各种重大突发事件，对各国政府管理提出了重大挑战，考验着各国政府应急处理能力，从而使政府应急管理成为各国政府和各界人士普遍关注的重大问题。

加强应急管理，是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事，是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容，是各级政府坚持以人为本、执政为民、全面履行政府职能的重要体现。

在新的时代背景下，各种各样的突发事件层出不穷。如何有交往地应对突发事件，不仅是世界各国政府管理普遍面临的重大挑战，也是我国各级政府迫切需要加以研究和

解决的现实问题。全面提升政府应急管理水平，努力促进经济社会协调发展，有效应对各类突发公共事件，维护社会稳定与和谐，是各级政府一项重要的社会管理职能。

为了促进政府应急管理研究，借鉴国际应急管理经验，建立健全我国应急管理体系和机制，进一步提高政府应对各种突发事件和风险的能力，由中国行政管理学会组织联合国内权威的政府行政管理专家和部分学者共同编撰本书。

本书主要探讨：政府应急管理体系建设；建立突发事件的预警和应急机制；危机处理的原则和方法；政府应急管理的国际经验与教训等。

本书选材新颖，内容权威，充分体现了前瞻性、实用性、全面性、系统性、操作性和科学性。我们相信，本书的出版一定会为各级政府部门搞好应急管理工作产生积极有效的影响。

编者

2007年1月

目 录

第一篇 政府应急管理机制建设

第一章	政府应急管理的内涵	(3)
第二章	创建应急管理新模式	(14)
第三章	完善政府应急管理法律制度	(19)
第四章	建立政府预警系统	(37)
第五章	完善信息披露机制与应急决策机制	(42)
第六章	政府应急信息管理操作方法	(50)
第七章	自然灾害与政府应急管理	(56)
第八章	重大事故与政府应急管理	(68)
第九章	突发公共卫生事件与政府应急管理	(89)
第十章	突发公共安全事件与政府应急管理	(99)
第十一章	突发群体性事件与政府应急管理	(112)
第十二章	构筑政府应急管理的后勤保障新体系	(129)
第十三章	应急管理中政府与社会的合作互助	(145)
第十四章	政府公务员应急管理培训	(153)

第二篇 政府应急体系建设和应急预案编制

第一章	重大事故应急体系建设	(161)
第一节	重大事故应急的基本特点	(161)
第二节	建立健全重大事故应急体系势在必行	(167)
第三节	建设应急体系的指导思想与框架设计	(170)
第四节	应急体系建设的几个重要问题	(174)
第二章	重大事故应急预案的编制	(178)
第一节	应急预案的基本概念	(178)
第二节	应急预案的重要作用和意义	(178)
第三节	应急预案的法规要求	(179)
第四节	应急预案编制中存在的问题	(180)
第五节	应急预案的核心要素	(181)
第六节	预案的基本结构与内容	(187)

第七节 应急预案的编制过程·····	(201)
第三章 重大事故应急演习 ·····	(206)
第一节 目的与要求·····	(207)
第二节 应急演习类型与参演人员·····	(208)
第三节 应急演习基本任务·····	(211)
第四节 应急演习目标及其分类·····	(214)
第五节 应急演习准备·····	(217)
第六节 应急演习·····	(223)
第七节 应急演习评价、总结与追踪·····	(230)
第四章 重大事故应急信息管理 ·····	(233)
第一节 重大事故应急信息·····	(233)
第二节 重大危险源辨识与风险评价·····	(238)
第三节 应急支持信息系统·····	(247)

第三篇 政府应急管理与应急救援演习

第一章 应急救援与应急管理的关系 ·····	(511)
第二章 应急管理要素 ·····	(515)
第三章 紧急事件的应急处理 ·····	(545)
第四章 应急演练的组织与实施 ·····	(548)
第六章 我国政府应急管理的主要经验 ·····	(565)
第七章 政府危机预警机制 ·····	(576)
第八章 政府危机决策机制 ·····	(593)
第九章 应急动员和保障机制 ·····	(603)

第四篇 政府应急救援预案编制与范例

第一章 应急救援预案基本知识 ·····	(619)
第二章 应急救援系统及响应机制 ·····	(621)
第三章 应急救援预案的策划与编制 ·····	(630)
第四章 地方政府应急救援预案编制 ·····	(640)
第一节 地方政府应急管理概述·····	(640)
第二节 建立应急组织机构·····	(641)
第五章 辖区内应急资源与能力评估 ·····	(645)
第六章 辖区内风险分析 ·····	(650)
第七章 制定应急救援预案 ·····	(656)
第八章 实施预案 ·····	(659)

第五篇 政府处置重特大事故应急救援预案编制

第一章	事故应急救援的基本原则和任务	(665)
第二章	我国应急救援工作现状与差距及应对	(668)
第三章	重大危险源辨识、评价与控制	(672)
第四章	重特大事故应急救援预案的编制和管理	(684)
第五章	重特大事故应急救援预案的编制步骤	(689)
第六章	重特大事故应急预案的评审与发布	(692)
第七章	政府部门特大事故应急救援预案的编制	(700)

第六篇 地方政府应急体制建设理论与实务

第一章	地方政府在灾害管理中肩负重要职责	(713)
第二章	我国重大灾害的发展趋势	(716)
第三章	灾害应急管理的由来和现状	(721)
第四章	我国灾害应急管理的现状及发展趋势	(730)
第五章	地方政府应急体制建设的路径	(738)
第六章	地方政府应急领导组织体系设计	(744)
第七章	地方政府突发公共事件应急总预案	(754)
第八章	地方政府突发公共事件应急专项预案体系	(771)
第一节	自然灾害应急专项预案	(771)
第二节	事故灾难应急专项预案	(812)
第三节	突发公共卫生事件应急专项预案	(864)
第四节	突发社会安全事件应急专项预案	(890)
第九章	可视化应急预案体系管理系统设计方案	(902)

第七篇 国内外政府应急管理借鉴

第一章	发达国家大城市政府应急管理的特征和经验	(915)
第二章	美国纽约市危机管理体系	(922)
第三章	美国波士顿市的危机防范与处理系统	(931)
第四章	英国伦敦城市危机管理系统	(937)
第五章	日本东京城市危机管理体系	(943)

第八篇 国家和地方应急管理预案

第一章 国家突发公共事件总体应急预案	(955)
第二章 国家专项应急预案选编	(961)
国家自然灾害救助应急预案	(961)
国家防汛抗旱应急预案	(971)
国家突发地质灾害应急预案	(987)
国家处置重、特大森林火灾应急预案	(994)
国家处置铁路行车事故应急预案	(1001)
国家海上搜救应急预案	(1010)
国家处置城市地铁事故灾难应急预案	(1021)
国家处置电网大面积停电事件应急预案	(1031)
国家突发环境事件应急预案	(1037)
国家通信保障应急预案	(1049)
国家突发公共卫生事件应急预案	(1055)
国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案	(1066)
国家突发重大动物疫情应急预案	(1074)
国家重大食品安全事故应急预案	(1084)
第三章 国务院部门应急预案选编	(1092)
关于印发《建设部破坏性地震应急预案》的通知	(1092)
建设部破坏性地震应急预案	(1092)
《铁路防洪应急预案》	(1099)
第四章 地方政府应急预案选编	(1101)
北京市突发公共事件总体应急预案	(1101)
天津市突发公共事件总体应急预案	(1120)
河北省人民政府突发公共事件总体应急预案	(1127)
内蒙古自治区突发公共事件总体应急预案	(1136)
吉林省突发公共事件总体应急预案	(1144)
上海市突发公共事件总体应急预案	(1150)
江苏省突发公共事件总体应急预案	(1158)
浙江省突发公共事件总体应急预案	(1179)
安徽省人民政府突发公共事件总体应急预案(试行)	(1188)
江西省突发公共事件总体应急预案(全文)	(1219)

第九篇 政府应急管理法律法规

第一章 自然灾害类	(1231)
国家自然灾害救助应急预案	(1231)
国家防汛抗旱应急预案	(1242)
第二章 事故灾难类	(1258)
关于印发《矿山事故灾难应急预案》等 6 项部门应急预案的通知	(1258)
矿山事故灾难应急预案	(1258)
危险化学品事故灾难应急预案	(1269)
陆上石油天然气开采事故灾难应急预案	(1280)
陆上石油天然气储运事故灾难应急预案	(1289)
海洋石油天然气作业事故灾难应急预案	(1298)
冶金事故灾难应急预案	(1306)
国家安全生产事故灾难应急预案	(1317)
第三章 公共卫生事件类	(1326)
国家突发公共卫生事件应急预案	(1326)
卫生部关于修改《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》	(1338)
突发公共卫生事件应急条例	(1340)
第四章 社会安全事件类	(1348)
国家安全法	(1348)
信访条例	(1353)
中华人民共和国企业劳动争议处理条例	(1361)

第一篇

政府应急管理 机制建设

第一章 政府应急管理的内涵

一、突发事件和政府应急管理的界定

突发事件，常常又称紧急事件、或危机事件，一般是指突然发生并危及公众生命财产、社会秩序和公共安全，需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件。在概念使用上，突发事件更侧重于强调事件的突发性、偶然性，紧急事件更侧重于强调处置事件的紧迫性、时间性，危机事件更侧重于强调事件的规模和影响程度，人们往往根据需要加以采用。有些重大突发事件就构成了危机，有些突发事件则可能引发或演变为危机，所以，必须及时有效地处理各种突发事件。

突发事件往往具有以下共同特征：

1. 不确定性

即事件发生的时间、形态和后果往往无规则，难以准确预测。许多灾害和风险，如各种事故、火灾等，人们还难以准确预见其在什么时候，在什么地方，以什么样的形式发生；有些灾害和风险，如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等虽能做出一定的预报，但对这些灾害风险发生的具体形式及其所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

2. 紧急性

即事件的发生突如其来或者只有短时预兆，必须立即采取紧急措施加以处置和控制，否则将会造成更大的危害和损失，如化学品泄漏、爆炸等事故发生后可能已造成人员财产损失，如不能立即采取紧急救助，人员财产损失将会不断扩大。

3. 威胁性

即事件的发生威胁到公众的生命财产、社会秩序和公共安全，具有公共危害性。在社会生活中，一般性的、针对个体的突发性事件，如工伤事故、交通事故，疾病突然发作，打架斗殴等情况每时每刻都可能发生，如果没有对公共安全或公共秩序构成威胁，就不属于这里所说的突发事件的范畴。当然，在实践中如何区分还需要具体分析。

从不同的角度出发，人们可以将突发事件划分为许多种类型。按照突发事件是否与人的行为有关，突发事件分为自然灾害和人为灾害两大类。

按照突发事件的起因，可将突发事件分为三种类型：一是自然灾害，如地震、火山爆发、水灾、风灾、森林火灾等灾害都是由自然原因引起的；二是重大事故，又称技术发展型灾害，如交通事故、生产事故、危险化学品泄漏、爆炸、火灾等，通常技术发展和应用直接相关，在现代社会有日益增多的态势；三是重大社会事件，又称社会秩序型灾害，如社会骚乱、非法聚集、恐怖袭击、外敌攻击等，主要是由人为原因引起的。当

然，这种划分类型的方法也是相对而言的，有些突发事件很难说是自然原因引起的，还是人为的，或者还是其他原因造成的，而且不同类型之间可以相互转换。按照对突发事件实施应急管理的工作性质，可将突发事件作进一步的细分。

按照突发事件涉及的领域，可将突发事件分为单一性突发事件和复合性突发事件，前者如单纯的火灾事故、食物中毒、化学物污染等突发事件，后者如“9·11”事件、非典事件等涉及到社会、经济、政治等多个领域。

按照突发事件的规模影响，可将突发事件分为国家级、省（州）级和地方级的突发事件；或者按照一定的标准，分为不同等级的突发事件。

突发事件通常对经济社会有很大的负面影响，如给人民生命财产造成巨大损失，对生态和人类生存环境产生破坏，对正常的社会秩序和公共安全形成不良影响等，乃至引发社会和政治的不稳定。而且，随着城市化、全球化、科技运用、社会矛盾和环境气候等诸多因素的变化和影响，突发事件的种类形式、发生概率和影响程度日益扩大。另一方面，面对危机，如果善于总结反思，正视并解决突发事件所反映出来的问题，可以使危机转化为促成革新的动力，化危机为转机。如非典事件给我国经济社会造成了巨大损失，但通过这一危机暴露出来的问题，引发了政府和社会对经济社会协调发展的重视，对加强应急管理体系建设的重视，促成了多方面的革新。

政府作为公共事务的管理者，公共秩序的维护者，对各种突发公共事件实施应急管理是政府的一项重要职能，也是政府的责任。政府应急管理，就是指政府为了应对突发事件而进行的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种突发事件，最大限度地减少突发事件的负面影响。由于应对突发事件需要政府采取与常态管理不同紧急措施和程序，超出了常态管理的范畴，所以政府应急管理又是一种特殊的政府管理形态。

政府因其责任、地位和能力之所在，在应对危机事件中必然要担当主要角色，发挥主导作用。在应急管理过程中，政府不仅要组织动员各种力量和资源共同参与，而且要对各种组织机构和人员进行统一指挥、协调、调度，有秩序地处置各项应急事务。在这个意义上说，应急管理主要是政府应急管理。政府应急管理能力的强弱，决定着应对突发事件的成效和社会的安危，至关重要。因此，不断探讨总结政府应急管理的经验教训，提高政府应对突发事件的能力，成为现代各国政府和社会普遍关注的问题，重要性日益凸现。

政府虽然在应对突发事件中发挥着主导作用，但并不意味着由政府唱独角戏，政府也不可能包揽所有的应急事务，还应当有全社会的参与、支持和配合，各种社会组织、团体、企业和公民都可以发挥各自的作用。在应急管理中政府必须与全社会相互支持、相互配合，才能成功地应对危机的挑战。我国在防治非典斗争中实行群防群治的成功经验，充分说明各种社会组织、社区组织、医疗机构、学校、企业、新闻媒介和公民都是应对危机的主体，都可以在应急管理中发挥十分重要的作用。

在突发事件发生的种类、规模、频率和影响持续增强的时代背景下，各国政府应急管理的任务更趋艰巨而复杂，政府应急管理的涵义和外延也在不断更新变化。从历史角