



# 应急预案编制 与演练

主 编 徐 阳 何 森 甘 黎 嘉

YINGJI YU'AN BIANZHI YU YANLIAN

高等职业教育安全类专业系列教材

● 工作导向，项目引领 ● 最新标准，案例示范



重庆大学出版社

## 内容简介

应急预案是应急管理体系的重要组成部分,是应急管理工作的核心内容之一,也是及时、有序、有效地开展应急救援工作的重要保障。因此,生产安全事故应急预案在企业应急管理中发挥着重要作用。本书分5个项目对应急预案的编制和管理内容做了较为全面系统的介绍,包括绪论,应急预案编制程序及格式要求,事故风险辨识,评估和应急资源调查,企业应急预案编制,应急预案管理。本书内容注重对企业应急预案编制方法的讲解和预案编制能力的培养,以最新国家标准为依据,并穿插较多的真实应急预案的相关内容作为范例。

本书可作为高等院校安全类专业的教材,又可作为企业安全生产技术与管理人员的培训教材,是进行生产安全事故应急预案编制与演练的实用参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

应急预案编制与演练 / 徐阳,何森,甘黎嘉主编

—重庆:重庆大学出版社,2021.7

ISBN 978-7-5689-2823-6

I. ①应… II. ①徐… ②何… ③甘… III. ①突发事件—应急对策—安全培训—高等职业教育 IV. ①X928

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 137027 号

## 应急预案编制与演练

主 编:徐 阳 何 森 甘黎嘉

策划编辑:杨粮菊

责任编辑:苟芸羽 版式设计:杨粮菊

责任校对:王 倩 责任印制:张 策

重庆大学出版社出版发行

出版人:饶帮华

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆俊蒲印务有限公司印刷

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:8.75 字数:232千

2021年7月第1版 2021年7月第1次印刷

印数:1—3 000

ISBN 978-7-5689-2823-6 定价:39.80元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换  
版权所有,请勿擅自翻印和用本书  
制作各类出版物及配套用书,违者必究

# 前言

我国是灾害多发频发的国家。为防范化解重特大安全风险,健全公共安全体系,整合优化应急力量和资源,推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制,提高防灾减灾救灾能力,确保人民群众生命财产安全和社会稳定,2018年4月16日,中华人民共和国应急管理部正式挂牌成立,把13项与应急响应有关的职能进行整合和优化,包括公安部的消防管理职责,民政部的救灾职责,自然资源部的地质灾害防治,水利部的水旱灾害防治,中国地震局的震灾应急救援职责等。此次机构改革构建了我国事故灾害应急管理的新格局,将全面提升应急救援的协同性、整体性和专业性。

生产安全事故应急预案是指针对可能发生的事故,为最大程度减少事故损害而预先制定的应急准备工作方案,它是开展应急救援的行动计划和实施指南,是标准化的反应程序。《中华人民共和国安全生产法》(2021年6月10日修订)、《生产安全事故应急条例》(国务院令 第708号)、《生产安全事故应急预案管理办法》(2016年6月3日国家安全生产监督管理总局令 第88号公布,根据2019年7月11日应急管理部令 第2号《应急管理部关于修改〈生产安全事故应急预案管理办法〉的决定》修正)等法律法规均对企业应急预案管理工作提出明确要求,各生产经营单位必须制定本单位的生产安全事故应急预案,并做好培训、演练等工作。

本教材结合《国家职业教育改革实施方案》《关于组织开展“十三五”职业教育国家规划教材建设工作的通知》等文件精神要求,主要定位于高等职业教育安全类专业学生。在编写过程中,教材以《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》(GB/T 29639—2020)、《生产安全事故应急演练基本规范》(AQ/T 9007—2019)等最新技术标准为依据,提炼选取企业优秀应急预案作为教学案例,以工作实际为主线,注重教学做一体化,使学生能够较快地掌握应急预案编制工作方法,具备应急预案编制和管理的岗位能力。

本书由重庆安全技术职业学院徐阳、何淼、甘黎嘉担任主编,重庆安全技术职业学院黄辉、李冕和中国安能集团第三工程局重庆发展建设有限公司朱广红队长任副主编。重庆安全技术职业学院游成旭、孙益星,河北能源职业技术学院教师梁玉春,中国安能集团第三工程局重庆发展建设有限公司左自成队长参与了编写。文章编写分工:项目四、项目五由徐阳编写;项目二由李冕编写;项目三由何淼编写;项目一中的任务一由甘黎嘉、朱广红编写;项目一中的任务二由黄辉编写;附录部分由游成旭、梁玉春、孙益星编写;全书最后由徐阳、何淼统稿,由赵明全主审。

本书在编写过程中参考了相关专著与文献资料,在此,向有关作者表示感谢。

由于编者水平有限,书中可能存在不妥之处,敬请广大读者批评指正。

徐阳、何淼

2021年4月

# 目 录

## 项目一 绪论 / 1

- 任务一 应急预案概述 / 2
- 任务二 应急预案管理法律基础 / 12

## 项目二 应急预案编制程序及格式要求 / 17

- 任务一 应急预案编制程序 / 18
- 任务二 应急预案编制格式和要求 / 21

## 项目三 事故风险辨识、评估和应急资源调查 / 33

- 任务一 风险辨识与评估 / 34
- 任务二 应急资源调查 / 41

## 项目四 企业应急预案编制 / 51

- 任务一 综合应急预案编制 / 52
- 任务二 专项应急预案编制 / 63
- 任务三 现场处置方案编制 / 68
- 任务四 应急处置卡编制 / 73

## 项目五 企业应急预案管理 / 79

- 任务一 应急预案评审与实施 / 80
- 任务二 应急预案培训与演练 / 89

## 附录 / 99

- 附录一 《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》(GB/T 29639—2020) / 99
- 附录二 《生产安全事故应急演练基本规范》(AQ/T 9007—2019) / 107
- 附录三 生产安全事故综合应急预案示例 / 113

## 参考文献 / 133

# 项目一 绪论

## 【项目描述】

生产安全事故应急预案作为安全生产应急管理的重要内容和应急救援的一项基础性工作,对于提高企业生产安全事故应急救援能力、降低企业生产安全事故损失具有重大意义。近年来,各地区、各有关部门和各类生产经营单位按照党中央、国务院的统一部署和要求,在预案管理方面做了大量工作,生产安全事故应急预案编制工作取得了很大进展,管理水平不断提高。但从整体上看,生产安全事故应急预案管理工作仍有不足。各类生产经营单位要以提高应对事故灾难的能力、防范和控制重特大事故发生为目标,采取有力措施,把生产安全事故应急预案管理工作真正落到实处。

本项目主要学习生产安全事故应急预案的基础知识以及相关法律法规等内容。重点提高学生对企业应急预案编制工作重要性的认识,培养学生对应急预案相关法律法规及文件要求的理解和运用能力。

## 【学习目标】

### 知识目标:

- (1)熟悉生产安全事故应急预案的概念、特点、分类。
- (2)熟悉生产安全事故应急预案的重要性。
- (3)熟悉应急预案体系建设存在的问题。
- (4)掌握应急预案的相关法律法规及文件要求。

### 技能目标:

- (1)具备对应急预案工作的认知和分析能力。
- (2)具备熟练掌握、运用应急预案相关法律、法规、规章和标准的能力。

### 素养目标:

- (1)养成严谨的工作态度。
- (2)具有良好的逻辑分析能力。
- (3)具备专业、敬业的工作精神。

## 任务一 应急预案概述

### 【任务实施】

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视应急预案工作,习近平总书记和李克强总理对加强安全生产工作多次作出重要指示、批示。应急预案是应急管理体系的重要组成部分,是应急管理工作的核心内容之一。生产安全事故应急预案是及时、有序、有效地开展应急救援工作的重要保障,在企业安全生产应急管理工作中发挥着重要作用。要保证应急预案工作顺利开展,需要了解和掌握应急预案编制与管理的相关知识。

### 一、应急预案的概念

古往今来,人们都非常重视对危机的预防。古人常语,“宜未雨而绸缪,毋临渴而掘井”“凡事预则立,不预则废”,《管子》主张“以备待时”“事无备则废”。我国春秋末期,著名军事家孙武在《孙子兵法》中强调了预先计划对决定战争胜负的重要作用。他提出,道、天、地、将、法是战略计划的重要组成部分,“凡此五者,将莫不闻,知之者胜,不知之者不胜”“夫未战而庙算胜者,得算多也;未战而庙算不胜者,得算少也。多算胜,少算不胜,而况于无算乎!吾以此观之,胜负见矣”。由此可见,事先制订周密详尽的计划和方案是多么重要。随着社会的发展,应急预案逐渐被人们应用于各种灾害事故和社会管理,并在世界许多国家广泛运用。

“预案”在《现代汉语词典》中的解释:为应付某种情况的发生而事先制订的处置方案。在《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》中,应急预案是指针对可能发生的故事,为最大程度减少事故损害而预先制定的应急准备工作方案。生产安全事故应急预案是开展事故灾难应急救援行动的计划 and 实施指南,它明确了事前、事发、事中、事后各个过程中相关部门和有关人员的职责、响应程序和处置措施,是国家应急预案体系的重要组成部分。与其他种类的应急预案不同的是,生产安全事故应急预案牵涉面广,涉及的生产企业数量大、种类多,包含了国民经济部门的各行各业。另外,生产安全事故应急预案的执行主体是企业,事故灾难发生后,企业首先根据应急预案开展应急救援,以企业为主是生产安全事故应急预案的重要特征。具体来说,生产安全事故应急预案主要包括4方面的内容:一是事故预防,通过危险辨识、事故后果分析,采用技术和管理手段降低事故发生的可能性,或将已经发生的事故控制在局部,防止事故蔓延;二是应急处置,一旦发生事故,通过应急处理程序和方法,可以快速反应并处置事故或将事故消除在萌芽状态;三是抢险救援,通过编制应急预案,采用预先的现场抢险和救援方式,对人员进行救护并控制事故发展,从而减少事故造成的损失;四是灾后恢复,包括人员救治、善后处理、恢复生产等。

## 二、应急预案的特点

突发事件具有种类多、分布广、损失大、影响广泛、危害严重等诸多特点,应急预案就是针对突发事件的这些特点而制定的具体行动方案。因此,应急预案必须覆盖各领域、各行业、各类型和各单位突发事件应对与处置工作,形成“横向到边、纵向到底、具体到点”的应急预案体系,应急预案具有鲜明的系统性、权威性、针对性、操作性和时效性特点。

### 1. 系统性

应急预案编制是一个完整的系统工程,应急预案的管理是全环节、全链条、全过程的管理。应急预案编制过程遵循程序性,应急预案体系结构体现系统性,应急预案形式符合规范性,应急预案要素具备完整性,应急预案配套资料及附件则具有补充性。从编制流程上讲,包括从应急预案编制准备到应急预案执行都有严格的程序来确保应急预案的启动实施与编制质量;从预案体系上讲,包括对应急管理工作及突发事件应对与处置的具体措施,要有突发事件总体应急预案(综合应急预案)、专项应急预案和现场处置方案;从预案形式上讲,包括依据有关导则和办法的规定,按照预案种类和功能所包含的基本格式、基本框架和基本结构,确保应急预案符合规范;从预案要素上讲,应急预案包括事前的危险源识别与辨识、应急管理制度与应急准备、预测预警等,事发的先期响应、风险管控、信息传递等,事中的应急处置与联动、指挥决策、应急保障等,事后的恢复与重建、善后处置以及应急结束等相关内容;从预案的附件和佐证资料上分析,包含实施应急响应行动所需的基本信息、各类表格等。应急预案的系统性还体现在功能完整、应急过程完整、适用范围完整上。突出预防为主、快速反应,要立足于抓早、抓小、抓苗头,强化信息的广泛收集,争取早发现、早报告、早控制、早解决,把突发事件控制在一定范围内,避免造成社会秩序失控和混乱。一旦发生突发事件,确保发现、报告、指挥、处置等环节紧密衔接,做到快速反应,正确应对,果断处置。

### 2. 权威性

应急预案必须合法合规,具有突发事件应对与处置的权威性。应急预案是依据有关法律、法规、规章制度和地方实际情况制定的应对突发事件的具体行动方案,是对国家有关法律、法规和规章制度在应急管理领域的具体化,具有强制力,是检查和落实应急管理工作的规范性文件,是实施奖励和追究责任的基本依据。颁布实施的应急预案,是政府及其部门依法推进应急管理工作的施政措施,是企业做好突发事件应对工作的重要保障。应急预案既是一种规范性文件,也是一种法律性文件,充分体现了法律、法规赋予的神圣权利,对突发事件应对工作具有强大的约束力。

### 3. 针对性

应急预案的应对对象是突发事件,因此具有极强的针对性。不同类型应急预案的作用和功能也有所区别。因此,编制应急预案时,应当注重其针对性,做到有的放矢。要根据实际面临的风险、事故种类特点、现有应急资源及本地区和本单位实际情况,编制应急救援预案。突发事件总体应急预案(综合预案)是对突发事件应对工作的总体安排和部署,体现在原则和指导上;专项应急预案是对不同类型的突发事件应对工作做出的专项安排,提出具体应对要求,体现在专业应对上;现场处置方案是对突发事件应对的具体环节进行计划和部署,明确怎么干,干到什么程度,体现在突发事件应对工作的具体行动上;重大活动应急预案体现在“预防措施”上。应急预案应充分吸取其他地区或部门应急预案编制与管理的

有效做法,借鉴国内外突发事件处置工作的成功经验,研究本地区、本单位突发事件应对与处置工作的典型案例,从成功经验或失败教训中分析比较,归纳出符合实际、行之有效的做法。组织应急预案编制时,要明确编制目的,要始终围绕着突发事件应对与处置工作的重点和关键环节组织编制,确保应急预案能有效指导、科学应对、妥善处置各类突发事件。

#### 4. 操作性

应急预案重点突出的是突发事件应对与处置,强调的是操作性。应急预案是针对突发事件处置工作而制定的,必须能用、管用、实用。因此,应急预案一定要从实际出发,切忌生搬硬套,不同层级的应急预案应在具体内容、操作程序、行动方案上有所区别。突发事件总体应急预案重在明确相关组织机构与职责、预案体系的设计与安排、应对工作的原则和要求等;专项应急预案重点明确参与应对相关单位的职责与联动、应急响应的级别与措施等;现场处置工作方案重在明确应急处置的程序和方法、个人防护和现场处置技能等。预案文本描述必须准确无误、表述清楚,对突发事件事前、事发、事中、事后的各个环节,对预案所涉及的内容都应有明确、清晰的描述,能量化的一定要量化,能具体的一定要具体,不能模棱两可、产生歧义。每个应急预案的分类分级标准尽可能量化、细化,职能职责定位尽可能具体到单位或人员,避免在应急预案启动时出现职责不清、推诿扯皮等现象。编制应急预案,必须立足突发事件一定会发生、马上发生、发生的大小和级别与预案设计的等级相同,只有在这个基础上,明确的相关职责与资源调动才是可行的;预案编制时,只写以现有力量和资源能做到的,不写未来的建设规划、目标等内容;组织指挥体系与应急处置工作的实际要相适应,与现行的工作机制相适应,不强求千篇一律;根据实际情况确定应急响应与应急处置的相关级别和程序,不搞上下一般粗。

#### 5. 时效性

应急预案在一定的范围和时限内,具有法律效应,超出其范围和时效,就降低或失去了对突发事件应对工作的指导意义。应急预案是在现行行政管理体制下,针对现存风险和危险源,在有效时段内对所担负的应急管理和突发事件应对工作的部署和安排。当行政管理体制和应急资源发生变化、风险消失、危险源转移、应急工程与重大应急活动结束等情况发生时,已有的应急预案就难以适应突发事件应对工作的需求,应及时进行修订和完善应急预案,并建立应急预案持续更新改进的长效机制。

### 三、应急预案的分类

突发事件应急预案按照不同的分类标准,有不同的分类方法。应急预案分类的具体方法,可根据地方或单位实际情况确定。按行政管理层次可分为国家级、地方级(省级、市级、县级)及基层单位应急预案;按应急预案的时间特征可分为常备应急预案和临时应急预案(如偶尔组织的大型集会等);按应急管理的对象可分为自然灾害类应急预案、事故灾难类应急预案、公共卫生事件类应急预案和社会安全事件类应急预案;按应急预案的适用范围和功能可分为突发事件总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、企事业单位应急预案和重大活动应急预案等;按应急预案的编制和执行责任主体的不同,可分为政府及其部门应急预案、单位和基层组织应急预案。依据《中华人民共和国突发事件应对法》,一般所讲的应急预案分类,就是按照编制和执行责任主体的不同,对应急预案所进行的划分,包括政府及其部门应急预案、单位和基层组织应急预案两大类。

## 1. 政府及其部门应急预案

政府及其部门应急预案包括突发事件总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、重大活动应急预案、联合应急预案等。

突发事件总体应急预案是应急预案体系的总纲,是政府组织应对突发事件的总体制度安排,由县级以上人民政府制定,主要解决“谁来干”的问题。突发事件总体应急预案名称由“地方名称+突发事件总体应急预案”构成。如“××省+突发事件总体应急预案”,即《××省突发事件总体应急预案》。设区市或经济开发区、自贸区、特区还应在地方名称前加辖区上级地方名。如“××市+××区突发事件总体应急预案”,即《××市××区突发事件总体应急预案》。

专项应急预案是政府为应对某类型或某几种类型突发事件,或者针对重要目标物保护、重大活动保障、应急资源保障等重要专项工作而预先制定的涉及多个部门职责的工作预案,报本级人民政府批准后印发实施,主要解决“干什么”的问题。专项应急预案名称由“地方名称+事件类型+功能+应急预案”构成。如“国家+自然灾害+救助+应急预案”,即《国家自然灾害救助应急预案》。若是重大活动应急预案、重要目标物保护应急预案,还需要加重大活动名称或者重要目标名称。

部门应急预案是政府有关部门根据突发事件总体应急预案、专项应急预案和部门职责,为应对本部门(行业、领域)突发事件,或者针对重要目标物保护、重大活动保障、应急资源保障等涉及部门工作而预先制定的工作方案,由各级政府有关部门制定,主要解决“怎么干”的问题。部门应急预案的名称只有一个,就是《××部门突发事件应急预案》。部门应急预案应当是一个相对独立完整的体系,在部门应急预案的具体章节中,应根据突发事件总体应急预案和专项应急预案所赋予的任务,明确相关工作方案。因此,部门应急预案具体章节中可能会有很多应对工作方案。其名称由“地方名称+部门名称+应对+突发事件+功能+工作方案”构成,如“××省+卫生健康委+应对+火灾事故+救治+工作方案”,即《××省卫生健康委应对火灾事故救治工作方案》。

重大活动应急预案是专项应急预案及部门应急预案的一种特殊形式,是为应对重大活动、重要目标物保护中可能引发的突发事件,采取应急保障、应急资源调配措施,涉及多部门共同参与应对工作而预先制定的工作方案,主要解决“如何干”的问题。重大活动应急预案名称由“地方+活动名称+事件+应急预案”构成,如“××市+全运会+恐怖袭击事件+应急预案”,即《××市全运会恐怖袭击事件应急预案》。

联合应急预案是相邻、相近的地方政府及其有关部门或相关联的单位为应对区域性、流域性突发事件而预先联合制定的应对工作方案,主要解决“协作干”的问题。目前,我国的各种经济开发区、工业园区较多,各种形式的联合体通常不在当地政府的管辖范围之内,当遇有重大突发事件时,需要多个政府或多个单位来共同应对,为区域性、流域性的突发事件应对工作提供可靠保障。联合应急预案名称由“联合单位或区域+突发事件类型+功能+联合应急预案”构成,如“长三角地区+大气+防治+联合应急预案”,即《长三角地区大气污染防治联合应急预案》。

## 2. 单位和基层组织应急预案

单位和基层组织应急预案由机关、企业、事业单位、社会团体和居委会、村委会等法人和基层组织制定,侧重明确应急响应责任人、风险隐患监测、信息报告、预警响应、应急处置、人员疏散撤离组织和路线、可调用或可请求援助的应急资源情况及如何实施等,体现自救互救、信息报告和先期处置特点。基层组织和单位可根据自身实际,制定包括总体应急预案或

综合应急预案、专项应急处置方案在内的应急预案体系。

大型企业集团可根据相关标准规范和实际工作需要,参照国际惯例,建立本集团应急预案体系。

根据《生产安全事故应急预案管理办法》(2016年6月3日国家安全生产监督管理总局令第88号,2019年7月11日应急管理部令第2号《应急管理部关于修改〈生产安全事故应急预案管理办法〉的决定》)和《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》(GB/T 29639—2020),企业生产安全事故应急预案一般由综合应急预案、专项应急预案和现场处置方案构成,生产经营单位应当根据有关法律、法规、规章和相关标准,结合本单位组织管理体系、生产规模和可能发生的事故特点,与相关预案保持衔接,确立本单位的应急预案体系,编制相应的应急预案,并体现自救互救和先期处置等特点。

#### 四、应急预案在应急管理中的地位和作用

近年来,我国经济社会发展取得举世瞩目的历史性成就,我国安全生产、防灾减灾救灾、抢险救援等各项应急管理事业也取得长足的发展。特别是2018年国务院机构调整,新组建了应急管理部,将应急管理事业推入了新的历史发展阶段。应急管理部主要职责之一就是组织编制国家应急总体预案和规划,指导各地区各部门应对突发事件工作,推动应急预案体系建设和预案演练。可见,应急预案是应急管理事业的一项重要内容。应急管理工作内容概括起来就是“一案三制”。“一案”是指应急预案,“三制”是指应急工作的管理体制、运行机制和法制。应急预案是应急管理体系的重要组成部分,其建立和运行需要应急管理体制、机制和法制的支撑保障,同时也是体制、机制、法制在突发事件应对工作中的综合运用和具体体现。推进“一案三制”建设,扎实做好应急管理工作,具体从以下方面进行。

(1)建立健全和完善应急预案体系。就是要做到“纵向到底,横向到边”。所谓“纵”,就是按垂直管理的要求,从国家到省、市、县、乡镇各级政府和基层单位都要制定应急预案,不可断层;所谓“横”,就是所有种类的突发公共事件都要有部门管,都要制定专项预案和部门预案,不可或缺。相关预案之间要做到互相衔接,逐级细化。预案的层级越低,各项规定就要越明确、越具体,避免出现上下“一般粗”现象,防止照搬照套。

(2)建立健全和完善应急管理体制。主要指形成集中统一、坚强有力的组织指挥机构,发挥我们国家的政治优势和组织优势,形成强大的社会动员体系。建立健全以事发地党委、政府为主,有关部门和相关地区协调配合的领导责任制,建立健全应急处置的专业队伍、专家队伍。必须充分发挥人民解放军、武警和预备役民兵的重要作用。

(3)建立健全和完善应急运行机制。主要是要建立健全监测预警机制、信息报告机制、应急决策和协调机制、分级负责和响应机制、公众的沟通与动员机制、资源的配置与征用机制、奖惩机制和城乡社区管理机制等。

(4)建立健全和完善应急法制。主要是要加强应急管理的法制建设,把整个应急管理工作建设纳入法制化轨道,按照有关的法律法规来建立健全预案,依法行政,依法实施应急处置工作,要把法治精神贯穿于应急管理工作的全过程。

#### 五、应急预案存在的问题

近年来,安全生产应急预案体系建设不断完善,应急预案质量逐步提高,在应急准备、事故处置中发挥了重要作用。但是,一些地区和生产经营单位仍然存在对应急预案重要

性认识不足、应急预案实用性和操作性差以及缺乏培训演练等问题,仍需采取有效的措施加以解决。

### 1. 缺乏对应急预案建设重要性的认识

预案编制是一项专业性和系统性很强的工作,预案编制的好坏直接关系到实施的效果。现在仍然有些单位单纯为了应付监管部门检查而编制应急预案,一旦检查通过后,预案就束之高阁。特别是有些企业对自身生产经营的化学品的理化性质、危害类型、造成事故的原因等缺乏认真的梳理和分析,存在侥幸心理和无所谓心理,觉得编制预案作用也不大。正是因为对编制部门预案或专项预案的重要性缺乏足够的认识,才导致相关部门在遇到突发事件时措手不及,让本来可以预防和有效控制的灾难扩大了。

### 2. 应急预案可操作性差,质量低

在自行制订应急预案时,由于人员素质、技术水平、专业知识等多种因素的限制,应急预案缺乏可行性评估,不能结合本部门具体情况编制应急预案,应急预案缺乏针对性和可操作性。对应急资源需求和应急能力分析不足,预案框架结构不合理,责任和功能不清晰;危险源和危险目标确定不准,对可能发生的事故及其后果的预测与实际不符;有些企业预案未将企业和周边环境进行一体化考虑,没有将事故可能影响的范围、对环境造成的影响程度以及相应的疏散路线和疏散注意事项等纳入应急预案体系中。而且企业预案没有按照要求进行评审备案,不能得到及时完善。起草人员没经过培训,照搬照抄、生搬硬套的也不少,预案的编制质量较低。

### 3. 应急预案缺乏培训和演练

预案编制是基础,预案实施是目的。应急预案实施包括:开展预案宣传、进行预案培训,落实和检查有关部门职责、程序和资源准备,组织预案演练,使应急预案有机地融入安全保障工作之中,真正将应急预案内容要求落到实处。如果预案实施过程中存在问题,将很大程度上制约应急预案所应发挥的作用。安全生产应急预案演练是检验预案是否完善可行的重要环节,是安全生产的一项重要保障措施,也是应急预案管理工作的一项重要内容。一个单位或企业的预案发布实施后,只有通过反复的演练,才能使有关人员熟练掌握生产安全事故正确的处置程序和方法,才能不断修正和完善预案,确保预案作用的正常发挥。而现实中很多企业担心影响生产经营或增加经营成本,在编制预案后大多不能结合当地、企业自身可能发生的事故开展应急演练,不组织或不认真组织预案演练,走过场、搞形式,演练成“演戏”,针对性不强,甚至纸上谈兵,达不到演练的目的。即使有演练的,对演练的主要内容、演练过程存在的问题和缺陷不做详细的记录和总结,未对应急预案实行动态管理。

## 六、国外应急预案管理的特点

### 1. 应急预案管理体系法制化

管理体系法制化是国外应急预案管理的最大特点。以美国为例,协调庞大应急管理体系的是法制、体制和机制。在法制上,美国安全生产、应急救援相关法律形成了一个完整体系。在体制上,美国实行联邦政府、州和地方的三级反应机制。联邦紧急事务管理局(FEMA)是联邦政府应急管理核心协调决策机构,隶属于国土安全部,下设有“紧急事务预备与应对办公室”。机制上,联邦紧急事务管理局(FEMA)、商务部、国防部等27个部门及机构在1992年签署了《联邦紧急反应计划》,综合了各联邦机构预防、应对突发紧急事件的措施,

通过全国突发事件管理系统,为各州和地方政府应对恐怖袭击、灾难事故和其他突发事件提供指导。

## 2. 应急预案管理数字化

数字化预案是信息技术在应急管理领域的应用成果,可以有效提高应急预案的科学性、有效性和针对性。近年来,各种信息技术突飞猛进,深刻推动着各种工程应用手段的变革。从国外现状来看,目前较为成功的数字化预案系统已经实现了应急预案流程的自动分析和执行功能,能够根据突发事件后果模拟进行应急处置方案分析,并通过现场视频监控摄像头和三维仿真环境实现事发现场的可视化。应急预案管理数字化的直接结果是应急预案管理高度的智能化和实时化。针对某一典型的突发事件,通过建立完备的应急知识和应急案例数据库,将应急处置常识按照突发事件演化的时间顺序和不同应急阶段的特征进行顺序分条存储。运用智能化技术建立应急处置推理机,分析突发事件发展的某个阶段所应采取的应急处置措施,形成高度智能化的突发事件应急处置专家系统;综合运用GPS、物联网等现代化定位跟踪技术,实现应急预案各种相关资源信息的实时动态跟踪。开发更加精确的突发事件监测和参数提取技术手段,使应用系统中的突发事件模拟更加贴近其真实演化过程。实现数字化预案的高度实时化,确保分析结果的准确性。

## 3. 应急体制社会共治化

在美国等国家,应急体制实现了社会共治化。美国的应急预案把政府各部门和机构的应急力量与美国红十字会的应急力量组合成紧急事件支援小组(ESF),提供规划、支援、资源、计划和执行,以及应急事件处理期间可能最需要的应急服务。必要时,政府通过完全或部分启动紧急事件支援职能来应对紧急事件。紧急事件支援小组作为一种协调机制,向各地方政府,或者向担负主要职责的部门和机构提供帮助。如果形势需要,紧急事件支援小组可为全国和地区的应急协调中心及相关结构提供支持。

当其他方面的救援无法进行时,非政府组织应与第一责任人、各级政府以及其他的机构和组织合作,为维持生命、减少身体和心理伤害、促进受灾群众的恢复提供救助服务。

全美国大约有30个得到承认的可在灾难中进行救助活动的全国志愿者组织(NVOAD),它们对灾难管理和各级政府的应急管理工作提供重要的帮助。

私人部门在全国性紧急事件期间根据地方的公共-私人应急计划、互助协定或政府要求可提供应急资源,其中包括专业队伍、设备和先进技术。在州或地方的紧急事件应对和准备行动中充当政府的积极伙伴,与政府分享信息、确认风险、提供捐助和赠予等。

公民团体和组织是政府强有力的伙伴,为事故管理、预防、准备、应对、恢复和缓解提供援助。美国公民协会将这些团体联合在一起,通过教育、培训和志愿服务来帮助社区变得更安全、更强大,并更有准备地应对恐怖主义威胁、犯罪和公共健康问题。

地方公民协会理事会贯彻执行公民协会的纲领,包括组织社区应急状态应对小组、医疗预备协会、街里护卫、警察服务志愿者等。公民协会接纳纲领通过与其他一些诸如为公共教育、发展、培训提供资源且有志于帮助自己社区变得更安全的志愿者,或者为支援第一责任人、灾难救助活动和社区安全努力提供志愿服务机会之类的计划和组织合作,扩大了地方社区可利用的资源和物资。其他不属于公民协会的计划也为组织起来的公民提供了参与支援联邦政府应对全国性大灾难的机会。如全美动物卫生紧急应对协会(NAHERC),在某种外国动物疾病大规模爆发时,通过启用州和私人的动物卫生技术员及兽医预备人员,与威胁美国牲畜和家禽的疾病展开斗争,以保护公众的健康。

总而言之,应急体制社会共治化能够大幅提高应急响应能力,这对我国的应急管理具有重要的借鉴意义。

## 七、对我国应急预案管理的启示

### 1. 预案编制与管理法制化

英国、美国和日本在有关应急管理的法律规定中均明确了应急预案的制订程序。以英国为例,应急预案的制订程序一般包括5个步骤:危险描述、确定目的、确定任务与应对措施、搭建组织机构、确定各项义务。在每一个步骤,应急预案的制定者对应当做什么有详细的要求。尤其需要指出的是,这些国家均重视危机风险评估程序,并将其作为制订应急预案的首要步骤。基于法律进行应急管理是发达国家的成功经验,其应急预案管理的所有权限都由法律赋予。美国在重大事故应急方面已经形成了以联邦法、联邦条例、行政命令、规程和标准为主体的完备的法律法规体系。日本是世界上较早制定有关灾害应急救援管理法律法规的国家,目前有防灾减灾法律50多部。总的来说,发达国家都有一套完善的应急预案管理法律体系。面对日益紧迫的安全生产需求,我国更应该清醒地认识到大力推进应急预案管理法制化进程的重要性和紧迫性,加快部署应急预案管理体系和机构,提高应急管理能力和水平。

### 2. 重视预案内容与逻辑

美国、日本两国的应急预案内容丰富详细,篇幅较长,具有很强的可操作性。应急预案内容一般包括以下5个关键部分:对预案的目的、制订过程等内容的简单描述;应急管理机构、应急队伍、应急活动中的有关组织及其义务,这些机构及其主要工作人员的联系方式;应急响应活动,包括预案的启动、应急救援活动的开展等;灾后恢复与重建;预案的修订与演练。美国国家应急预案适用于国内大部分灾害和紧急事件,美国联邦应急管理局和其他管理部门制定了各种有关政府应急预案和企业应急预案编制的指导性文件,如《综合应急预案编制指南》《商业及工业应急管理指南》《危险化学品事故应急预案编制指南》,也可以作为企业应急预案评审的依据。日本除了有各基层政府制定的完善的地区防灾计划外,针对特定重大灾害还制定出一套决策流程图,从平时的防范、预测、反应,到灾害出现时的紧急应对措施等阶段,各层级政府应采取的决策程序都有详细的规划,如救灾时可动员的专家人数、机具数量、食品种类数量、避难场所数量、收容人数等。因此,一旦发生重大灾害,地方政府便可依据防灾计划规定的要求进行救灾工作。我国各地在加快生产安全事故应急预案体系的建设,生产安全事故应急预案体系总体上处于查漏补缺阶段,在预案的制订上存在一些不可忽视的问题。例如应急能力需求分析不足,预案框架结构不合理,责任和功能不清晰等,这样的预案很难有效指导当地的应急救援和应急演练工作。因此,应该重视预案的内容和逻辑,以更好地指导应急管理事务。

### 3. 重视应急活动组织机构

应急活动组织机构是应急活动的主体与灵魂。美国非常重视应急组织机构。应急组织机构往往包括现有机构体系中的管理机构和应急管理小组。预案中会非常明确且详细地写明各类组织机构在应急活动中的地位及义务。此外,预案中会以附注的形式详细地列举应急机构主要工作人员及其详细联系方式。例如,美国《全国应急响应计划》要求预案明确应急管理中联邦政府、各州政府、地方政府、部落、非政府组织、私人部门以及市民的角色与义务。

我国在事故应急处置过程中,参照日常行政管理模式,形成分层、树状指挥体系,并按事件后果分级标准实施相应级别的行政干预。因此,我国的应急预案管理应该重视应急活动组织机构,做到应急和联动相互统一。

#### 4. 重视合作与协调

合作主要是指各部门、各应急主体之间的合作,以及政府与私人部门、非政府组织之间的合作。合作既体现在应急预案的制订过程中,也体现在应急预案的启动、应急响应活动、灾后恢复重建等各阶段。

区域突发事件的特点说明对其处置既要应急又要联动。我国目前对突发事件的处理在横向上是分散管理,由上级集中统一指挥,下级予以配合,看起来有很多部门在负责,实际上缺乏一个统一的、强有力的综合协调机构。所以,各部门之间的合作与协调仍存在一些问题:各部门之间垂直应急体系较为完备,横向之间的职责关系却不十分明确,出现交叉和管理脱节现象,特别是在处理跨行政辖区的区域性事故时,更难于促进行政区划之间形成强有力的应急救援组织网络体系,无法做到协调统一。因此,重视合作和协调是今后区域性应急预案管理体系建设的努力方向。

#### 5. 重视应急预案演练和修订

应急预案的生命力来源于应急演练,应急演练可以加强预案的可操作性,达到锻炼队伍、磨合机制的目的。应急培训也是应急预案中不可或缺的内容之一,即使编制得最完美的应急预案,也不能立即提高个人、企业、政府主管部门的事故应急能力。如果应急处置人员不能充分理解每项职责和步骤,在事故实际发生时还是会出现严重的问题。应急演练计划作为检验预案科学性的最佳方式,不仅可以保证应急处置人员对预案的充分理解,而且是预案修正和完善的重要依据。应急预案演练计划应明确演练的频次、范围、内容和组织准备等规定,以及演练效果的评价标准。

英、美两国的应急预案中均有关于应急预案的修订条款。这些国家均把应急预案看作是活的文件,认为机构重组、新的风险评估资料、新法的通过、演练的经验以及灾难的发生均可能导致应急预案的修订。法律一般要求应急预案的制定者定期或不定期地进行预案检查。因此,我国也应当做到应急预案修订的常态化、应急预案年度复查的正规化,以保证应急预案的连续性、有效性和时效性。

### 【任务小结】

本单元任务主要学习生产安全事故应急预案的概念、特点、分类、重要性以及国内外应急预案管理现状等。学生通过该任务的学习,需掌握应急预案的基础知识,了解我国生产安全事故应急预案管理的现状,认识到目前存在的不足和努力方向。

### 【思考讨论】

- (1)什么是应急预案?
- (2)应急预案有何特点?
- (3)应急预案如何分类?
- (4)应急预案在应急管理中的地位和作用如何?
- (5)我国应急预案管理存在哪些问题?

## 【学习评价】

任务学习效果评价表见表 1-1。

表 1-1 任务学习效果评价表

技能要点	评价关键点	分值	自我评价 (20%)	小组互评 (30%)	教师评价 (50%)
应急预案的概念和特点	熟悉应急预案的概念及特点	20			
应急预案的分类	能正确进行应急预案分类	30			
应急预案在应急管理中的作用和地位	熟悉应急预案在应急管理工作中的重要性	10			
国外应急预案管理的特点	熟悉国外应急预案管理的特点	20			
我国应急预案管理存在的问题	熟悉我国应急预案管理存在的不足	20			
总得分		100			

## 任务二 应急预案管理法律基础

### 【任务实施】

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。加强应急管理体系和能力建设,必须抓好法制建设,建立健全和完善应急法制,把整个应急管理工作建设纳入法制化的轨道,要把法治精神贯穿于应急管理工作的全过程。面对日益紧迫的安全生产需求,人们更应该清醒地认识到大力推进应急预案管理法制化进程的重要性和紧迫性,加快部署应急预案管理体系和机构,按照有关的法律法规来加强应急预案管理,健全应急预案体系;要依法管理,系统梳理和修订应急管理相关法律法规,加强安全生产监管执法工作,运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。

### 一、我国应急管理法律体系建设

我国应急管理在新的机构框架下,建立与之相适应的法律法规体系,对提高我国应急管理的能力和水平,保障公共安全,遏制重特大安全事故,提升防灾减灾救灾能力具有十分重要的现实意义。法制建设为我国应急管理工作提供根本的法律保障。

我国应急管理法律体系建设工作有两个重要的历史节点。

第一个重要节点是2003年抗击“非典”。2003年以前,我国的应急管理法律体系呈现分散化。其中,2003年5月12日正式颁布《突发公共卫生事件应急条例》,标志着我国公共卫生应急处理工作进入法制化轨道;2003年之后,我国的应急管理体系已经与现代法治、现代管理理念接轨,进而开始构建我国独有的应急管理体系。同时在这一过程中,逐步建立和完善了我国应急管理的法律体系框架。这个框架的建成以《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)出台为标志,这是我国第一部应对各类突发事件的综合性法律,标志着我国确立了规范各类突发事件应对的基本法律制度,我国的突发事件应对工作进一步走上法制化轨道。

第二个重要节点是2008年应对“5·12”汶川特大地震、抗击南方雨雪冰冻灾害。从那时起,我国开始更加重视应急管理法制体系的构建,一些应急管理相关的法律法规中的部分条款、有关国际公约和协定、突发事件应急预案有力地补充了我国应急管理法律法规体系。各地方人民政府据此颁布了适用于本行政区域的地方性法规、规章和文件,逐步形成了一个以《突发事件应对法》为核心的应急管理法律体系。

近年来,应急管理相关的法律法规不断完善,整个应急管理法律体系以《中华人民共和国宪法》(含紧急状态的法律法规)为依据,以《突发事件应对法》为核心,以相关单项法律法规为配套(如《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国传染病防治法》等),应急管理工作逐步走上了规范化、法制化的轨道。