

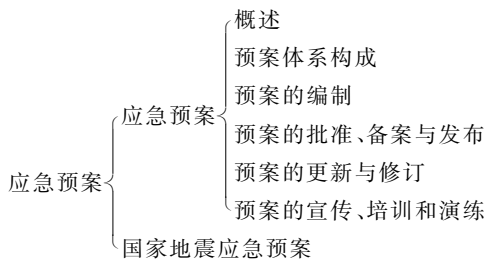
## 第3章

# 应急预案

### 学习目标：

- (1) 掌握应急预案管理的范围；应急预案管理的基本原则；应急预案的基本内容和核心要素。
- (2) 理解应急预案体系的构成；应急预案的编制过程。
- (3) 了解应急预案的发展历程；应急预案的批准、备案与发布；应急预案的更新与修订。
- (4) 应急预案的宣传、培训和演练。

### 本章知识脉络图



古人云：祸之坐，非坐于坐之日，概有其由起。尽管突发事件发生具有不确定性，但是人们在总结以往经验的基础之上，可以在一定程度上分析出突发事件诱因或前兆，因此在突发事件还没有爆发的情况下，通过对以往类似或相关的事件总结分析，制定出应对措施，形成应对方案，这样才能在应对突发事件的过程中有备无患，未雨绸缪。

## 3.1 概述

### 3.1.1 应急预案与预案管理

应急预案是应急管理工作的一个核心内容,在国外通常称为应急计划(EOP),它规定了在紧急情况发生之前、发生过程中以及刚刚结束之后,谁要做什么,何时做,需要哪些资源以及相应的授权等。如美国《综合应急计划编制指南》将应急计划定义为“辖区的应急计划是一个文件,它指定了组织和个人的有关责任,在紧急情况超越了某个机构(例如,消防部门)的能力或常规职责时,在预定的时间和地点采取特定的行动;说明了各自权限以及机构之间的关系,说明了如何协调所有的行动;描述了紧急情况和灾难发生时如何保护生命和财产安全;明确了辖区内或根据与其他辖区的协议在应急响应和恢复行动中可以利用的人员、设备、设施、物资及其他资源;明确了应急响应和恢复行动过程中实施减灾的步骤;作为公共文件,应急计划还援引了它的法律依据,说明了它的目标和前提条件。”

我国目前对应急预案还没有权威的定义,与《中华人民共和国突发事件应对法》的立法目的保持一致,应急预案可以定义为“为控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,规范各类紧急应对活动而预先制定的方案”。按照预案的研究内容也可定义为针对可能的重大事故(件)或灾害,为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动、降低事故损失而预先制定的有关计划或者方案。它是在辨识和评估潜在重大危险、事故类型、发生的可能性及发生过程、事故后果及影响严重程度的基础上,对应急机构职责、人员、技术、装备、设施、物质、救援行动及其指挥与协调等方面预先做出的具体安排。应急预案明确了在突发事件发生之前、发生过程中以及刚刚结束之后,谁负责做什么,何时做,怎么做,以及相应的策略和资源准备等。

预案管理是指通过对信息的分析,预测事物的发展趋势,识别可能带来的威胁,并对这些情况制定相应的预备性处置方案,一旦预测的情况发生,就可以按照预定的方案行动。同时,根据具体的事态发展及时调整行动方案,以控制事态的发展,将可能发生的损失率至最低,维护整体利益和长远利益。每一个事先拟定的行动方案就是一个预案。具体地讲,预案管理的主要内容有预案的编制、预案的演练、预案的选择、预案的评估、实施过程中预案的动态调整、预案的修订等。

预案面对的是突发事件,这类事件有发生的可能,但不知何时会发生,而一旦发生会造成较严重的后果。预案管理的目的是通过事前的准备,使应急管理的预见和分析能力,预测事情的发展趋势,模拟事件的各种可能变化,制定消除其不利影响的方案,在人、财、物等方面做好准备,一旦事件向不利方向发展,按预定的方案行动,可以控制事态的发展。预案管理的基础是信息评估,通过对信息的收集和分析,发现隐患,同时评估应对突发事件的资源状况。

### 3.1.2 应急预案发展历程

我国将制定突发事件应急预案提上重要日程,始于2003年抗击“非典”。

2003年7月28日,党中央、国务院召开抗击“非典”工作总结大会。会上,胡锦涛同志提出:“要大力增强应对风险和突发事件的能力,经常性地做好应对风险和突发事件的思想准备、预案准备、机制准备和工作准备。”温家宝同志指出:“除了健全公共卫生应急机制外,还要加快其他方面突发公共事件应急机制建设,提高处理危机事件能力。”

2003年10月,十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确要求,“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”。国务院办公厅于2003年12月成立了国务院办公厅应急预案工作小组。国务院将应急预案的编制工作列为国务院2004年工作重点之一。

2005年1月,国务院常务会议原则通过《国家突发公共事件总体应急预案》和25件专项预案、80件部门预案,共计106件。

2006年1月,国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》,国务院各有关部门也已编制了各种国家专项预案和部门预案;各省、自治区、直辖市的省级突发公共事件总体应急预案也均编制完成。

目前,我国已初步建立了完整的突发公共事件预案体系。除了国家突发公共事件总体应急预案外,在国家专项应急预案方面,已发布了国家自然灾害救助应急预案、国家防汛抗旱应急预案、国家地震应急预案、国家突发地质灾害应急预案等专项应急预案;在部门应急预案方面,已经发布了人感染高致病性禽流感应急预案等国务院部门应急预案;各省、直辖市、自治区和绝大部分市、县、区也分别制定了本地区的突发公共事件总体应急预案及相应的专项应急预案和部门应急预案。

### 3.1.3 应急预案管理范围

应急预案管理是应急管理工作的内容和基础性工作,做好应急预案管理、确保应急预案的科学性、实用性和有效性是开展应急救援工作的重要保障。因此,应急预案管理的目标就是确保应急预案在突发事件预测预警、应急处置和紧急恢复的实际应用中能充分发挥效力,为实现这个目标,应急预案管理的范围应包括以下几个环节:

- (1) 应急预案的编制;
- (2) 应急预案的批准、备案与发布;
- (3) 应急预案的更新与修订;
- (4) 应急预案的宣传、培训和演练。

### 3.1.4 应急预案管理基本原则

世界上各国在建立完整、统一、高效的应急救援体系上各有特色,美国的“联邦应急方案”强调各个州的独立性,充分发挥部门专长。日本的应急救援体系以“政府集中指挥”为其特色,建立了以内阁首相为危机管理最高指挥官的危机管理体系,负责全国的危机管理,然后根据不同的危机类别,启动首相指挥下的不同危机管理部门。俄罗斯则以“相关机构完善”为其特色,该国的“俄联邦民防、紧急情况与消除自然灾害后果部”负责在发生紧急情况下向受害者提供紧急求助。各国的应急预案管理机制也是根据本国应急救援体系的固有特色而建立的,因此我国的应急预案管理机制也要结合国家的应急预案体系的特征来建立。

我国的突发事件应急预案体系由国家总体应急预案、国家专项应急预案、国务院各部门制定的部门应急预案和各级人民政府制定的地方应急预案组成。按突发公共事件的发生过程、性质和机理可划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。在应急预案管理上,要强调党中央、国务院的统一领导,通过健全集中、坚强有力的指挥机构,发挥我国的政治优势和组织优势,形成强大的社会动员体系;要坚持分级管理、分级响应、条块结合、属地管理为主的方针,要建立、健全以各级政府党委为主,有关部门和相关地区协调的配合领导责任制,把各级管理主体的责任落到实处。因此应急预案管理的基本原则可以总结为:统一规划、分类指导、归口管理、分级实施。

#### 1. 统一规划

统一规划原则主要体现在建设应急预案体系的要求、应急预案制定和修订程序、对应急预案的总体要求、应急预案培训制度和应急演练制度等。

#### 2. 分类指导

分类指导原则主要体现在将应急预案体系划分为四个层次,并分别提出不同层次不同类型应急预案的基本管理要求,包括针对不同类型应急预案制定不同的编制指南或框架,提出不同的修订、演练频次要求。

#### 3. 归口管理

归口管理原则主要体现在应急预案实行制定主体负责制,明确应急预案协调和监督职责由各级人民政府负责,各级人民政府应急管理办事机构承担应急预案管理的日常工作。

#### 4. 分级实施

分级实施原则主要体系按照应急预案体系层次,不同层级的应急预案仅制定主体和管理主体不同,管理要求上也有所差异。

## 3.2 应急预案体系构成

应急预案体系建设的基本原则是“横向到边,纵向到底”。“横向到边”指的是应急预案体系按突发事件性质应覆盖可能发生的主要重大突发事件种类,“纵向到底”指的是应急预案体系按行政区域范围应从国家层面一直延伸到地方政府和企事业单位。不同类型的预案其侧重点和表现形式不尽相同。例如,消防预案和防涝预案的内容就不尽相同。因此,有必要先对预案进行科学的分类。

### 3.2.1 按突发事件性质划分

#### 1. 突发事件的种类

按照突发事件的发生过程、性质和机理,应急预案体系可包括四大类:自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。自然灾害主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。事故灾难主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。公共卫生事件主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。社会安全事件主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件等。

上述各类突发事件往往是相互交叉和关联的,某类突发事件可能和其他类别的事件同时发生,或引发其他次生、衍生事件,因此,规划应急预案体系时应当具体分析、统筹考虑。

#### 2. 预案的分级响应

分级响应是依据突发事件的后果严重程度、事态的可控性和应急资源需求以及事件的性质等,确定事件的通报范围、应急中心的启动程度、应急资源需求规模、应急总指挥的职位级别等,目的是保障应急体系快速反应并高效利用有限资源。

##### (1) 分级划分的标准

① 事件的后果严重程度:主要指可能导致的人员伤亡或财产损失情况(包括导致的间接损失)、对环境可能造成的破坏情况以及对社会正常秩序的影响程度等;

② 事态的可控性和应急资源需求:指事件的发展趋势和可控情况,是否已超出了正常的应急处置能力;

③ 事件的性质:当事故的性质涉及社会影响或国际声誉时,应优先提高事故的响应级别。

##### (2) 应急响应级别

对一个地区而言,应急响应通常可划分为三个级别,其中最高一级的响应应考虑与上级应急部门的衔接。

① 一级紧急情况是指必须利用一个地区各有关部门及一切资源的紧急情况,或者需要该地区以外的机构联合起来处理各种紧急情况,通常要宣布进入紧急状态。在该级别中,作出主要决定的职责通常是紧急事务管理部门。现场指挥部可在现场作出保护生命和财产以及控制事态所必需的各种决定。解决整个紧急事件的决定,应该由紧急事务管理部门负责。

② 二级紧急情况是指需要两个或更多的政府部门响应的紧急情况。该事件的应急需要有关部门的协作,并且提供人员、设备或其他资源。该级响应需要成立现场指挥部来统一指挥现场的应急救援行动。

③ 三级紧急情况是指能被一个部门正常可利用的资源处理的紧急情况。正常可利用的资源指在该部门权力范围内通常可以利用的应急资源,包括人力和物力等。必要时,该部门可以建立一个现场指挥部,所需的后勤支持、人员或其他资源增援由本部门负责解决。

### 3.2.2 按应急预案功能划分

通常一个地区会存在多种的潜在突发事件类型,例如,地震、火灾、水灾、飓风、泥石流、雪崩、地表塌陷、海啸、火山爆发、暴风雪、空难、危险物质泄漏、突发大面积停电、放射性物质泄漏等,此外,举行的各种大型活动也可能会出现重大紧急情况。因此,一个地区在应急预案策划与编制时应统筹考虑,做到重点突出,反映出本地区的主要重大事故风险,合理地组织预案体系,避免预案之间相互孤立、交叉和矛盾。一般情况下,一个地区的应急预案体系包括总体预案、专项预案、现场预案和单项预案四类。

#### 1. 总体预案

总体预案是一个地区的总预案,从总体上明确该地区的应急方针、政策、应急组织结构及相应的职责,应急行动的总体思路,应急救援活动的组织协调等。通过总体预案可以清晰地了解该地区面临的突发事件风险、应急体系及预案的文件体系,此外,总体预案是一个地区应急救援工作的基础和“底线”,即使对那些没有预料到的突发事件也能起到一般的应急指导作用。

#### 2. 专项预案

专项预案是针对某种具体的、特定类型的突发事件,例如危险物质泄漏、火灾、某一自然灾害等的应急而制定。专项预案是在总体预案的基础上充分考虑了特定突发事件的特点,对应急的形势、组织机构、应急资源及行动等进行更具体的阐述,具有较强的针对性。

#### 3. 现场预案

现场预案是在专项预案的基础上,根据具体情况需要而编制的。它是以现场、设施或活动为具体目标所制定和实施的应急预案,所针对特定的具体场所通常是突发事件风险较大的场所或重要防护区域等。例如,根据危险化学品事故专项预案编制的某重大危险源的应急预案,根据防洪专项预案编制的某洪区的防洪预案等。现场应急预案的特点是针对某一具体现场的特殊危险及周边环境情况,在详细分析的基础上,对应急救援中的各个方面做出具体、

周密而细致的安排,因而现场预案具有更强的针对性和对现场具体救援活动的指导性。

#### 4. 单项预案

单项预案是针对大型公众聚集活动(如经济、文化、体育、民俗、娱乐、集会等活动)和高风险的建设施工活动(如城市人口高密度区建筑物的定向爆破、水库大坝合拢、城市生命线施工维护等活动)而制定的临时性应急行动方案。随着这些活动的结束,预案的有效性也随之终结。预案内容主要是针对活动中可能出现的紧急情况,预先对相关应急机构的职责、任务和预防性措施做出的安排。

一个地区的应急预案体系划分为总体预案、专项预案、现场预案和单项预案,反映了一个地区各种预案的整体性,总体预案是应急工作的基础,体现了应急救援工作的共性,即使对某些未能预料的重大突发事故,也能起到基本的应急指导作用,而通过编制专项预案、现场预案和单项预案使应急和救援措施更具体化,更具有针对性,实现了共性与个性的结合。

### 3.2.3 按行政区域划分

我国应急预案体系按行政区域可包括国家级、省级、市地级、县区级和企业级五个层次的应急预案。

#### 1. 国家级应急预案

##### (1) 预案的制定

对突发事件的后果超过省、直辖市、自治区边界的应急能力以及列为国家级事故隐患、重大危险源的设施或场所,应制定国家级应急预案。

目前,我国国家级应急预案已建立起了较为完善的框架,包括突发公共事件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案。

① 总体应急预案。突发公共事件总体应急预案是整个预案体系的总纲,它是由国务院制定的综合性应急预案和指导性文件,是政府和相关部门实施应急救援行动的计划和指导性文件。

② 专项应急预案。突发公共事件专项应急预案是国务院有关部门(单位)牵头、针对特定的某一类或几类特别重大突发公共事件而制定的涉及多个部门(单位)的应急预案。目前,我国已经发布国家突发公共事件专项应急预案 21 件,见表 3-1。

在这些专项应急预案中,分别针对各种类型突发事件的特点对应急救援时的组织体系和相关机构的职责、预警预防机制、应急响应机制、应急处理和后期处置、应急保障制定了详细的行动程序。

③ 部门应急预案。突发公共事件部门应急预案是国务院有关部门(单位)根据总体应急预案、专项应急预案和各自的职责分工制定的应急预案,目前我国已经发布的部门应急预案已超过 80 件。国务院部门应急预案的主要内容有 8 个方面:

表 3-1 国家突发公共事件专项应急预案汇总表

序号	事故类别	专项应急预案名称	牵头部门
1	自然灾害	国家自然灾害救助应急预案	民政部
2		国家防汛抗旱应急预案	水利部
3		国家地震应急预案	地震局
4		国家突发地质灾害应急预案	国土资源部
5		国家处置重、特大森林火灾应急预案	林业局
6	事故灾难	国家安全生产事故灾难应急预案	安监总局
7		国家处置铁路行车事故应急预案	铁道部
8		国家处置民用航空飞行事故应急预案	民航总局
9		国家海上搜救应急预案	交通部
10		国家处置城市地铁事故应急预案	建设部
11		国家处置大面积停电事件应急预案	电监会
12		国家核应急预案	国防科工委
13		国家突发环境事件应急预案	环保总局
14		国家通信保障应急预案	信息产业部
15	公共卫生	国家突发公共卫生事件应急预案	卫生部
16		国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案	卫生部
17		国家突发重大动物疫情应急预案	农业部
18		国家重大食品安全事故应急预案	食品药品监管局
19	社会安全	国家粮食应急预案	粮食局
20		国家金融突发事件应急预案	银监会
21		国家涉外突发事件应急预案	外交部

- I. 适用范围和响应分级标准,包括预案编制的工作原则。
- II. 应急组织机构和职责,包括现场应急指挥机构和专家组的建立和主要职责。
- III. 事故监测与预警,包括重大危险源管理和预警的建立。
- IV. 信息报告处理,包括信息报告程序、处理原则和新闻发布。
- V. 应急处理,包括先期处置、分级负责、指挥与协调、现场救助和应急结束。
- VI. 应急保障措施,包括人力资源、财力保障、医疗卫生、交通运输、通讯与信息、公共设施、社会治安、技术和各种应急物资的储备与调用等。
- VII. 恢复与重建,包括及时由非常态转为常态、善后处置、调查评估和恢复工作。

Ⅷ. 应急预案监督与管理,包括预案演练、培训教育及其预案更新。

## (2) 国家级应急预案的管理

### ① 国务院及国务院应急管理办公室:

Ⅰ. 负责国家总体应急预案的制定、批准、宣传、演练和修订;

Ⅱ. 确定国家专项应急预案种类、牵头制定机关和参加部门,负责组织和批准专项应急预案的制定、宣传、演练和修订;

Ⅲ. 指导、协调和监督部门应急预案和省级应急预案管理工作;

Ⅳ. 负责部门应急预案、省级总体应急预案和专项应急预案的备案工作。

### ② 国务院及地方人民政府有关部门:

Ⅰ. 依据同级总体应急预案和专项应急预案中所承担的应急职责,制定、批准、宣传、演练和修订部门应急预案;

Ⅱ. 参与总体应急预案的制定修订工作;

Ⅲ. 牵头或参与有关专项应急预案的制定修订工作;

Ⅳ. 指导、协调和监督本部门领域有关单位的应急预案编制和管理。

## 2. 省级应急预案

(1) 省级应急预案的制定:对突发事件的后果超过城市或地区边界或应急能力以及列为省级事故隐患、重大危险源的设施或场所,应制定省级应急预案,用协调全省范围内的应急资源和力量,或提供突发事件发生的城市或地区所没有的特殊技术和设备。

(2) 预案的管理:地方人民政府及应急管理办事机构

① 负责地方总体应急预案的制定、批准、宣传、演练和修订;

② 确定地方专项应急预案种类、牵头制定机关和参加部门,负责组织和批准专项应急预案的制定、宣传、演练和修订;

③ 指导、协调和监督地方部门应急预案和下一级人民政府应急预案管理工作;

④ 负责地方部门应急预案、下一级人民政府总体应急预案和专项应急预案的备案工作。

## 3. 市地级应急预案

(1) 市地级应急预案的制定:对城市或地区潜在的重大突发事件或发生在两个县或县级市管辖区边界上的需要协调市地级应急资源和力量的突发事件,应制定市地级应急预案。

(2) 预案的管理:(同省级应急预案)

## 4. 县区级应急预案

(1) 县区级应急预案的制定:对县区潜在的重大突发事件,应制定县区级应急预案。

(2) 县区级应急预案的管理:乡(镇)、街道基层政权组织结合本区域实际情况,制定落实上一级政府总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案和其他类型应急预案的行动方案。

## 5. 企业级应急预案

企业级应急预案指企事业单位根据所处地理环境、气象和自身生产经营活动中可能发生的重大突发事件和法律法规的有关要求而制定的应急预案。

# 3.3 应急预案编制

## 3.3.1 应急预案影响因素

应急预案体系策划时应充分考虑以下因素,做到重点突出,反映本地区实际存在并可能发生的重大突发事件风险,并合理组织,避免应急预案相互孤立、交叉和矛盾。

(1) 本地区可能发生的重大突发事件以及重大危险普查的结果,包括重大危险源的数量、种类及分布情况,重大事故隐患情况等;

(2) 本地区的地质、气象、水文等不利的自然条件(如地震、洪水、台风等)对本地区重大危险源构成的严重威胁;

(3) 本地区以及国家和上级机构已制定的应急预案的情况;

(4) 本地区以往重大突发事件的发生情况;

(5) 本地区行政区域划分及工业区等功能区布置情况;

(6) 周边地区重大突发事件和重大危险源对本地区的可能影响;

(7) 国家及地方相关法律、法规的要求。

## 3.3.2 应急预案基本内容

不同的预案由于各自所处的层次和适用范围不同,因而在内容的详略程度和侧重点上会有所不同,但都可以采用相似的基本结构。应急预案的基本结构可用图 3-1 来表示。

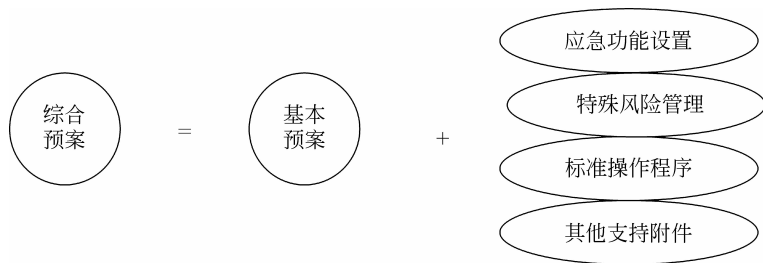


图 3-1 应急预案基本结构

### 1. 基本预案

基本预案也称为“领导预案”,基本预案是该应急预案的总体描述。其主要内容包括最高行政领导承诺、基本方针政策、主要职责分工、任务与目标、基本应急程序等。