

中国应急管理简介

灾害管理公共合作项目非政府组织培训
材料之一
2007年9月

一、一些基本情况

(一) 公共安全形势

- 重大自然灾害种类多、频率高、分布广、损失大，是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一
- 伤亡严重，重大事故频发
 - 每年发生各类事故70多万起，死亡12万多人，伤70多万人，一次死亡3-9人的重大事故平均每天7起，一次死亡10人以上特大事故平均每周2.5起，一次死亡30人以上特别重大事故平均每月1起，一次死亡100人以上的特别重大事故每年至少1起

2

一、一些基本情况

(一) 公共安全形势

- 公共卫生事件严重威胁着人民群众的生命和健康
- 影响国家和社会稳定的因素仍然存在
- 上述四类突发事件每年造成的非正常死亡超过20万人，伤残超过200万人，经济损失超过6000亿人民币

3

一、一些基本情况

(二) 政治、社会形势

- 我国改革发展处在关键阶段，经济成分、经济利益、经营方式、用工形式和生活方式日趋多元化
- 利益重新分配，新旧观念相互碰撞，社会结构剧烈变动
- 城镇化和城市现代化进程加快
- 国际上政治、经济、社会等不稳定、不确定、不安全因素增加并且相互交织，地缘、宗教和文化冲突与政治经济矛盾相互作用，公共安全还面临着诸多新的严重挑战

4

二、国家高度重视应急管理工作

- 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决议》摘录：

建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制，形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制，有效应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件，提高危机管理和抗风险能力。按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则，建立统一高效的应急信息平台，建设精干实用的专业应急救援队伍，健全应急预案体系，完善应急管理法律法规，加强应急管理宣传教育，提高公众参与和自救能力，实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动。

5

二、国家高度重视应急管理工作

- 2005年7月22日，温家宝在全国应急管理工作会议上的讲话：

- 党中央、国务院十分重视国家应急管理工作，并把这项工作作为构建社会主义和谐社会的重要方面进行了全面部署。
- 建立健全社会应急体系，加强应急管理工作，就是要提高国家保障公共安全和处置突发公共事件的能力，预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失，保障国家安全、保障人民群众生命财产安全、维护社会稳定。

6

三、国家队应急管理的要求

(一) 健全体制，明确责任。这是加强应急体系建设和管理的关键。国务院是全国应急管理和突发公共事件处置的最高行政领导机构，地方各级政府是本行政区域应急管理和突发事件处置的行政领导机构。

7

三、国家队应急管理的要求

(二) 居安思危，预防为主。这是应急管理工作的指导方针。要全力做好突发公共事件预防工作，常备不懈，防患于未然。要健全公共安全管理机制，健全监测、预测、预防、预报、预警和快速反应系统，加强专业抢险队伍建设，健全救灾物资储备制度，搞好培训和预案演练，全面提高国家和全社会的抗风险能力。

8

三、国家对应急管理的要求

(三) 强化法制，依靠科技。这是加强应急管理工作的重要保障。要加快应急管理的法制建设，形成有中国特色的应急管理法制体系，把应急管理工作纳入规范化、制度化、法制化轨道。越是紧急的时候，法制越显得重要。《国家突发公共事件总体应急预案》，是全国应急预案体系的总纲，具有法规效力。要高度重视运用科技提高应对突发公共事件的能力，加强应急管理科学研究，提高应急装备和科技水平，加快应急管理信息平台建设，充分发挥专家作用，形成国家公共安全和应急管理的科技支撑体系。

9

三、国家对应急管理的要求

(四) 协同应对，快速反应。这是加强应急管理工作的基本要求。突发公共事件应急管理，是一项涉及各个部门、各方面的系统工程；全国各级各类突发公共事件应急预案，是一个统一的、分级分类管理、各负其责、协调配合的完整体系。

10

三、国家对应急管理的要求

(五) 加强基层，全民参与。基层的应急能力，是全部应急管理的基础；人民群众的积极参与，是国家应急管理体系的重要组成部分。基层和群众要有安全意识，有参与应急管理的主动性，发现异常情况及时报告，管理部门要重视基层群众反映的情况，快速作出反应，这两方面都非常重要。加强应急体系建设，要特别重视城乡基层和各项基础工作，做好社区、农村、学校、医院、企事业等基层单位应急管理工作，提高基层应对突发公共事件的处置能力。要广泛宣传普及公共安全知识、应急管理知识、灾害知识、防灾救灾和自救知识，提高群众参与应急管理能力和自救能力。

11

四、什么是应急管理

应急管理以应对突发事件（自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件）为中心，包括事前、事发、事中和事后全过程中的管理。

12

五、应急管理的目的

是最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定。

13

六、应急管理的长期目标

我国目前应急管理尚属于被动应对型，要最终实现主动保障型的管理模式。未来的应急管理体系建设工作必须从更基础、更根本的公共治理的层面上开展。

14

七、什么是公共治理

- (一) 公共治理是指政府与公民之间的积极而有成效的合作，它的目标是追求“善治”，即通过法律、行政、市场等多种方式的有机结合实现社会的和谐治理
- (二) 公共治理可分为常态管理和非常态管理。应急管理和危机管理主要是针对非常态管理而言的，主要强调的是如何防范和应对各类风险、突发公共事件或危机

15

八、应急管理与公共治理的关系

- (一) 应急管理是公共治理的一部分，公共治理具有主体多元化、行动网络化、决策科学化、模式动态化、管理综合化的特征。
- (二) 公共治理强调有效性，即在保证合理目标取得的前提下，最大限度地降低管理成本和不良后果。因此，“不惜一切代价”的应急管理理念是不科学和不可持续的。

16

九、应急管理的主要内容

- (一) 建立国家多层次的应急预案体系
 - 2003年春天发生非典，充分暴露了我国应急管理体系、机制的严重缺失；
 - 2003年7月，胡锦涛总书记在全国防止非典工作会议上深刻指出：我国突发事件应急机制不健全，处理和管理危机能力不强；一些地方和部门缺乏应对突发事件的准备和能力。我们要高度重视存在的问题，采取切实措施加以解决；
 - 2003年12月，国务院办公厅成立应急预案工作小组；

17

九、应急管理的主要内容

- 2005年1月，《国家突发公共事件总体应急预案》经国务院常务会议讨论并原则通过；
- 2005年4月，国务院作出关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定；
- 2005年5-6月，国务院印发四大类25件专项应急预案，80件部门预案和省级总体应急预案也相继发布；
- 2006年1月，国务院正式发布实施《国家突发公共事件总体应急预案》。至此，我国应急预案框架体系初步形成。

18

九、应急管理的主要内容

- 截至2006年7月，我国93%的地市和82%的县市制定了救灾应急预案，初步建立国家、省、地、县四级自然灾害应急预案体系；

19

九、应急管理的主要内容

(二) 应急预案的编制与管理

- 基本认识
 - 一是假定事件肯定发生
 - 二是应急事件具有不可预见性和严重破坏性
 - 三是应急预案的重点是应急响应的指挥协调
 - 四是应急指挥的核心是控制
 - 五是应急预案应覆盖应急准备、初级响应、扩大应急和应急恢复全过程
 - 六是应急预案只写能做到的
 - 七是强调预案的培训、宣传和演练

20

九、应急管理的主要内容

预案的基本结构与内容

- 预案分类
 - 综合预案：也是总体预案，是预案体系的顶层设计，从总体上阐述城市的应急方针、政策、应急组织结构及相应的职责，应急行动的总体思路等；
 - 专项预案：是针对某种具体、特定类型的紧急事件，如危险物质泄漏和某类自然灾害等的应急响应而制定；
 - 现场预案：是在专项预案的基础上，针对特定场所，通常是风险较大的场所或重要防护区域所制定的预案，如危险化学品事故专项预案下编制的某重大危险源的场内应急预案等；
 - 单项预案：是针对大型公共聚集活动和高风险的建筑施工活动而制定的临时性应急行动方案。

21

九、应急管理的主要内容

预案的基本结构与内容

- 预案的基本结构：由于各类预案各自所处的行政层次和使用的范围不同，其内容在详略程度和侧重点上会有所差别，但都可以采用基于应急任务或功能的“1+4”预案编制结构，即一个基本预案加上应急功能设置、特殊风险预案、标准操作程序和支持附件构成。
 - 基本预案：是对应急管理的总体描述。主要阐述被高度抽象出来的共性问题，包括应急的方针、组织体系、应急资源、各应急组织在应急准备和应急行动中的职责、基本应急响应程序以及应急预案的演练和管理等规定。

22

九、应急管理的主要内容

预案的基本结构与内容

- 应急功能设置：是对各类重大事故应急救援中通常都要采取的一系列基本的应急行动和任务，如指挥和控制、警报、通讯、人群疏散、人群安置和医疗等。针对每一项应急功能应确定其负责机构和支持机构，明确在每一功能中的目标、任务、要求、应急准备和操作程序等。

23

应急功能分配矩阵事例表

功能 机构	接警与通知	指挥与控制	警报和紧急公告	通讯	事态检测与评估	警戒与管制	人群疏散	人群安置	医疗与卫生	公共关系	应急人员安全	消防和抢险	现场恢复
应急中心	R	S	R	R	S					S			
安监		R			S					R	R		S
公安	S	S	S	S	S	R	R	S	S	S	S	R	S
卫生	S		S					S	R	S	S		
环保	S		S		R				S		S		R
民政								R	S				
广电			S	S			S	S	S	S			S
交通	S						S	S				S	

24

九、应急管理的主要内容

□ 预案的基本结构与内容

- ✓ 特殊风险管理：是基于重大突发公共安全事件风险识别、评价和分析的基础上，针对每一种类型的特殊风险，明确其相应的主要负责部门、有关支持部门及其相应承担的职责和功能，并为该类风险的专项预案的制定提出特殊要求和指导。

25

九、应急管理的主要内容

□ 预案的基本结构与内容

- ✓ 标准操作程序：按照在基本预案中的应急功能设置，各类应急功能的主要负责部门和支持机构须制定相应的标准操作程序，为组织或个人履行应急预案中的规定的责任和任务提供详细指导。标准操作程序描述应简单明了，一般包括目的与使用范围、职责、具体任务说明或操作步骤，负责人员等。标准操作程序本身应尽量采用活动检查表的形式，对每一活动留有记录区，供逐项检查核对时使用。

26

九、应急管理的主要内容

□ 预案的基本结构与内容

- ✓ 支持附件：主要包括应急救援支持保障系统的描述及有关附图表，包括：通讯系统；信息网络系统；警报系统分布及覆盖范围；技术参考（后果预测和评估模型及有关支持软件等）；专家名录；重大危险源登记表、分布图等。

27

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- ✓ 成立预案编制小组：是预案编制的重要环节。成员包括行政首长或其代表，应急管理部门，消防、公安、环保、卫生、市政、医院、医疗急救、卫生防疫、邮电、交通管理等部门；广播、电视等新闻媒体；法律顾问、有关企业以及上一级政府或应急机构代表和技术专家等。小组人员确定后，须确定编制计划，明确分工，保证预案编制科学有序。

28

应急预案主要内容

1	方针与原则	4	应急响应
2	应急策划	4.1	现场指挥与控制
2.1	风险分析	4.2	预警与通知
2.2	资源分析	4.3	警报系统与紧急公告
2.3	法律法规要求	4.4	通讯
2.4	应急能力评估	4.5	事态监测
3	应急准备	4.6	人员疏散与安置
3.1	机构与职责	4.7	警戒与治安
3.2	应急设备、设施与物质	4.8	医疗与卫生服务
3.3	应急人员培训	4.9	应急人员安全
3.4	预案演练	4.10	公共关系
3.5	公众教育	4.11	资源管理（消防、泄漏处理）
3.6	互助协议	5	现场恢复
		6	预案管理与评审改进
		6.1	培训与演练
		6.2	预案修改更新

29

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- ✓ 风险分析和应急能力评估：风险分析是应急预案编制的基础。风险分析的结果不仅有助于确定应急工作重点，提供划分预案编制优先级别的依据，而且也为应急准备和应急响应提供必要的信息和资料。风险分析包括危险识别、脆弱性分析和风险评估。

30

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- 危险识别：目的是识别可能存在的重大危险因素，分析本地区的地理、气象等自然条件、工业和运输、商贸、公共设施等的具体情况，总结本地区历史上曾经发生的重大事故，来识别出可能发生的自然灾害和重大事故等突发事件；

31

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- 脆弱性分析：是要确定一旦发生危险事故，最容易受到冲击破坏的地区或单位，以及最可能出现波动或激变的环节。脆弱性分析结果应提供下列信息：受事故或灾害严重影响的区域，以及该区域的影响因素（例如，地形、交通、风向等）；预计位于脆弱带中的人口数量和类型（如居民、职员、敏感人群----医院、学校、疗养院、托儿所）；可能遭受的财产损失，包括基础设施和运输线路；可能的环境影响；可以标明最需要保护的地区、单位和人群。

32

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- 风险评估：根据脆弱性分析的结果，评估突发公共事件发生时，造成破坏（或伤害）的可能性，以及可能导致的实际破坏（或伤害）程度。风险评估可以提供下列信息：发生事故和环境异常的可能性，或同时发生多种紧急事故的可能性；对人造成的伤害类型（急性、延时或慢性的）和相关的高危人群；对财产造成的破坏类型（暂时、可修复或永久性的）；以及对环境造成的破坏类型（可恢复或永久的）。

33

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- 应急能力评估：依据风险分析的结果，对已有的应急资源和应急能力进行评估，包括城市和企业应急资源的评估，明确应急救援的需求和不足。应急资源包括应急人员、应急设备设施、装备和物资等；应急能力包括体制和机制运行状况与人员的技术、经验和接受的培训等，应急能力评估还应注意发现应急体系中的缺陷和不足。编制预案时，应当在评价与潜在危险相适应的应急资源和能力的基础上，选择最现实、有效的应急策略。

34

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- ✓ 编写应急预案：必须基于重大事故风险分析结果、参考应急资源需求和现状以及法律法规要求。此外，预案编制是应充分收集和参阅已有的应急预案，以最可能地减少工作量和避免应急预案的重复和交叉，并确保与其他相关应急预案的协调和一致。

35

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- ✓ 应急预案的评审与发布：为保证应急预案的科学性、合理性以及与实际情况的符合性，应急预案必须经过评审，包括组织内部评审和专家评审，必要时请上级应急机构进行评审。应急预案经评审通过和批准后，按照有关程序进行正式发布和备案。

36

九、应急管理的主要内容

□ 应急预案的编制过程

- ✓ 应急预案的实施：包括预案宣传、进行预案培训，落实和检查各有关部门职责、程序和资源准备，组织预案演练，使应急预案有机地融入到公共安全保障工作之中，真正将应急预案所规定的要求落到实处。应急预案应及时进行修改、更新和升级，尤其是在每一次演练和应急响应后，应认真进行评审和总结，针对实际情况的变化以及预案中所暴露出的缺陷，不断地更新、完善，以持续地改进应急预案文件体系。

37

九、应急管理的主要内容

(三) 应急管理的主体

- 应急管理是一项涉及范围很广的工作，光靠少数人的努力或是政府的努力，要把工作做到位是不可能的；
- 要倡导应急管理主体多元化，应对网络化，强调在全过程应急管理中建立政府、企业、社会组织等多元化主体之间平等交流、协商合作的互动机制；

38

九、应急管理的主要内容

(三) 应急管理的主体

- 互动机制的核心要素是个人、组织和政府打破界限进行合作，在此基础上，政府治理能够充分整合来自公民和各种中间组织的力量，进行跨领域、跨部门、跨地区的合作；
- 随着政府应急管理工作的推进，将来不能一味地强调政府对其他主体的要求和主张，需要更多强调社会组织、企业和公民的主体地位，在强调“政府负责”的同时，应当逐步树立“多元主体的责任意识”，要明确应急工作中那些应当由社会组织、企业和公民承担的责任和义务，培养他们主动履行相关义务的意识，从而在建立一种和谐的安全文化以及多元主体共同负责的社会文化，让社会各类主体能够积极主动参与应急管理工作。

39

九、应急管理的主要内容

(四) 建立问责制

- 在应急管理中引入公开透明的问责制度，增强责任意识；
- 在问责制的设计与实践中，要区分领导责任、行政责任、法律责任等，要“打对板子”；要正确区分法律责任、行政责任、政治责任之间的区别和联系；在强化问责制的同时，也要提倡对特定的应急管理决策行为予以“宽恕”，更好地鼓励官员们在突发公共事件应对中勇于行动而不是推卸责任。

40

九、应急管理的主要内容

(五) 应急管理应基层放权

- 应急管理不同于常规管理，需要统一指挥和适度集权；
- 应急管理同样要强调应对重心的下移和第一现场的处置权；
- 需要科学合理分工，明晰上下级之间、部门之间、领导指挥与现场处置之间的权、责、利关系。

41

十、国家自然灾害管理系统

(一) 组织指挥系统

- 国家自然灾害救助应急综合协调机构为国家减灾委员会，其职责是：
 - ✓ 研究制定国家减灾工作的方针、政策和规划；
 - ✓ 协调开展重大减灾活动；
 - ✓ 指导地方开展减灾工作；
 - ✓ 推进减灾国际交流与合作；
 - ✓ 组织、协调全国抗灾救灾工作。
- 国家减灾委主任是国务院副总理，付主任为民政部部长等（6位），成员单位有34个部、委，包括总参作战部、武警总部及中国红十字会总会等。

42

十、国家自然灾害管理系统

(一) 组织指挥系统

- 减灾委办公室、全国抗灾救灾综合协调办公室设在民政部，其职责包括：
 - ✓ 承担减灾和全国抗灾救灾综合协调工作；
 - ✓ 协调有关部门听取省份的灾情和抗灾救灾工作汇报；
 - ✓ 收集、汇总、评估、报告灾害信息、灾区需求和抗灾救灾工作情况；
 - ✓ 协调有关部门落实对灾区的支持措施；
 - ✓ 析、评估、灾区形势，提出对策；

43

十、国家自然灾害管理系统

(一) 组织指挥系统

- 减灾委办公室、全国抗灾救灾综合协调办公室设在民政部，其职责包括：
 - ✓ 协调有关部门组成赴灾区联合工作组，协助、指导地方开展抗灾救灾工作。
- 办公室实行四位一体的组织实施体制，即国家减灾委办公室、全国抗灾救灾综合协调办公室、民政部救灾救济司、国家减灾中心合署办公，统一指挥。

44

十、国家自然灾害管理系统

(二) 国家灾情会商机制与预警系统

- 依托国家减灾委，我国已经建立了由中央各灾害信息管理部门参与的中央月度灾情会商机制及应急预警机制。预警体系包括：气象灾害监测预报体系、地震监测预报体系、洪水预警预报体系、森林和草原防火预计体系、农作物和森林虫害预警体系、海洋环境和灾害监测体系、地质灾害预警预报体系以及民政部灾情综合管理信息系统等。

45

十、国家自然灾害管理系统

(三) 国家自然灾害救助应急预案系统

- 2005年5月，国务院颁布《国家自然灾害救助应急预案》及相关部门的预案，形成了自然灾害的意见预案系统；
- 启动国家预案的条件是：某一省级行政区域内发生的一次灾害出现下列情况之一的：
 - ✓ 因灾死亡30人以上；
 - ✓ 因灾转移安置群众10万人以上；
 - ✓ 因灾倒塌房屋1万间以上；
 - ✓ 发生5级以上地震，造成20人以上死亡等。

46

十、国家自然灾害管理系统

(四) 国家自然灾害救助应急响应系统

- 国家的应急响应主要包括：
 - ✓ 按照等级确定响应级别（四级），相关工作人员值班并保证上下级之间信息畅通；
 - ✓ 组建联合工作组并在24小时内到达灾区；
 - ✓ 救灾物资24小时内救助灾民到位；
 - ✓ 中央应急救助资金72小时内下拨到灾区。

47

十、国家自然灾害管理系统

(五) 救灾物资储备与救灾装备系统

- 1998年国家开始建设救灾物资储备库，到2006年全国几经建立11个国家级储备库，同时地方上也在建立救灾物资储备库。

48

十、国家自然灾害管理系统

- (六) 灾害救助的社会动员系统
- (七) 全国灾后恢复重建工作管理系统
- (八) 春荒与冬令救助管理系统
- (九) 国家减灾组织指导系统
- (十) 救灾与减灾的科技应用推广系统

49

谢谢大家!

50