

应急管理系列教材
“互联网+”新形态一体化教材

应急预案 编制与演练

主编 艾蕾梅 李海萍 沈华明

航空工业出版社

应急管理系列教材
“互联网+”新形态一体化教材

应急预案 编制与演练

主 编 艾蕾梅 李海萍 沈华明
副主编 韩欣妤 庞洪丽

航空工业出版社
北 京

内 容 提 要

本书从应急预案编制与演练的相关知识和实践技能的提升出发，共分为7个项目，包括认识应急预案、应急预案的编制、应急预案的管理、认识应急演练、应急演练的策划与准备、应急演练实施、应急演练的评估与总结。本书既适合高等职业院校应急管理、应急技术与管理、应急救援技术类专业的教学使用，也适合对应急管理感兴趣的读者自学。

图书在版编目（CIP）数据

应急预案编制与演练 / 艾蕾梅，李海萍，沈华明主
编. — 北京：航空工业出版社，2024.1
ISBN 978-7-5165-3693-3

I. ①应… II. ①艾… ②李… ③沈… III. ①突发事件—应急对策—安全培训—高等职业教育—教材 IV.
① X928

中国国家版本馆 CIP 数据核字（2024）第 048474 号

应急预案编制与演练 Yingji Yu'an Bianzhi yu Yanlian

航空工业出版社出版发行
（北京市朝阳区京顺路5号曙光大厦C座四层 100028）
发行部电话：010-85672666 010-85672683

北京荣玉印刷有限公司印刷
2024年1月第1版
开本：787×1092 1/16
印张：8.5

全国各地新华书店经售
2024年1月第1次印刷
字数：170千字
定价：42.00元

前言

党的二十大报告把提高公共安全治理水平纳入“推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定”的重要内容，强调“坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型”。

应急预案是各级人民政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会团体等为依法、迅速、科学、有序应对突发事件，最大程度减少突发事件及其造成的损害而预先编制的工作方案，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。应急预案编制的重要性不言而喻，其编制过程也是一项专业化、系统化的工作。应急预案编制的质量直接关系到实施效果，因此，其编制要结合具体情况，框架结构合理，职责和职能明确，具有针对性和可操作性。

应急演练是应急管理的重要组成部分，是推进应急管理体系和能力现代化的工作举措之一，对于提高政府、基层单位应急能力，增强公众公共安全意识，提升公众社会责任意识和自救互救能力都具有重要意义。无论是应急管理体制机制的设置与磨合、应急预案的编制与实施、应急装备的调度与应用、应急资源的部署，还是应急队伍能力的培养，都需要通过专业化、系统化、多样化的演练，才能满足突发事件应急响应过程中的实际需求。一个好的演练设计应能够提供更真实的事件体系和演练场景，聚焦更关键的应急能力，挖掘更深层次的问题。

本书结合《国家职业教育改革实施方案》《“十四五”职业教育规划教材建设实施方案》等文件精神要求，将主要受众群体定位为高等职业院校应急管理、应急技术与管理、应急救援技术类专业学生。本书共分为7个项目，包括认识应急预案、应急预案的编制、应急预案的管理、认识应急演练、应急演练的策划与准备、应急演练实施、应急演练的评估与总结。在编写过程中，本书以《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》《生产安全事故应急演练基本规范》等文件及技术标准为依据，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能力。此外，本书还为广大一线教师提供了服务于本书的教学资源库，有需要者可致电教学助手13810412048或发邮件至2393867076@qq.com。

本书由赣西科技职业学院艾蕾梅、萍乡学院李海萍、博迅集团沈华明担任主编，赣西科技职业学院韩欣妤、庞洪丽任副主编。编写分工：项目一和项目二由艾蕾梅编写；项目三和项目四由李海萍编写；项目五由韩欣妤编写；项目六由庞洪丽编写；项目七由沈华明编写。

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。

书中存在的不妥之处，敬请广大读者批评指正。

目 录

模 块 一 应急预案

项目一 认识应急预案	3
任务一 应急预案概述	5
任务二 应急预案管理的法律基础	9
任务三 应急预案体系	14
项目二 应急预案的编制	25
任务一 成立应急预案编制工作组	28
任务二 收集资料	30
任务三 评估安全风险	31
任务四 评估应急能力	32
任务五 编制应急预案	32
任务六 评审应急预案	33
任务七 应急预案的格式要求	34
项目三 应急预案的管理	38
任务一 应急预案的评审与修改	40
任务二 应急预案的审批与备案	42
任务三 应急预案的培训与宣传教育	47
任务四 应急预案的评估	49
任务五 数字化应急预案	50

模块二 应急演练

项目四 认识应急演练	59
任务一 应急演练概述	61
任务二 应急演练相关法律法规和标准	65
任务三 国内外应急演练经验及启示	67
项目五 应急演练的策划与准备	77
任务一 应急演练策划	79
任务二 应急演练组织准备	85
任务三 应急演练组织协调	87
任务四 应急演练脚本编制	88
任务五 应急演练保障	92
项目六 应急演练实施	96
任务一 应急演练动员	98
任务二 应急演练准备确认	100
任务三 应急演练启动	102
任务四 应急演练过程控制	103
任务五 应急演练解说与记录	104
任务六 应急演练结束	106
项目七 应急演练的评估与总结	109
任务一 应急演练评估的流程与内容	111
任务二 应急演练评估指标体系	115
任务三 应急演练评估方法	118
任务四 应急演练总结流程与内容	125
任务五 应急演练总结的后续工作	127
参考文献	130

模块一

应急预案

成立预案编制小组



编制应急预案



危险分析和
应急能力评估



应急预案的
评审与发布



项目一 认识应急预案

项目二 应急预案的编制

项目三 应急预案的管理



认识应急预案



项目概述

党的二十大报告中指出要强化国家安全工作协调机制，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系、国家应急管理体系，完善重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系。全国应急管理工作会议中强调救灾救助要修订完善地方各级预案，完善救灾物资储备和快速调拨机制。在全面深入推进应急管理体系和能力现代化中，认识突发事件与应急管理、应急预案概述及应急预案体系显得尤为重要。本项目通过突发事件与应急管理、应急预案概述及应急预案体系的讲解，让同学们掌握国内外应急预案的发展历程、应急预案的基础知识以及相关法律法规等内容，重点提高对应急预案编制工作重要性的认识，培养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. 了解我国应急预案的发展历程。
2. 掌握应急预案的概念、特点、分类、重要性。
3. 熟悉我国应急预案管理的法律基础。
4. 熟悉应急预案体系建设的内容及存在的问题。

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。

素质目标

1. 树立从事应急预案相关工作的信心。
2. 增强法律安全意识，具备良好的逻辑分析能力。
3. 强化体系建设思维，具备专业、敬业的工作精神。

2024年1月，国务院办公厅印发修订后的《突发事件应急预案管理办法》（以下简称《办法》）。《办法》共8章43条，围绕增强应急预案的针对性、实用性和可操作性，结合国家应急管理体制改革的实际情况，主要从七个方面完善了应急预案管理措施。

一是理清管理职责。明确应急预案管理遵循“统一规划、综合协调、分类指导、分级负责、动态管理”的原则，理清了各地区各部门职责任务，落实了应急管理部门指导应急预案管理工作、综合协调应急预案衔接工作的职责。

二是优化体系构成。进一步优化应急预案体系构成及其分类，针对不同层级、不同种类的应急预案，分别明确编制要点及具体要求，并针对巨灾应急预案、联合应急预案作出专门规定，推动提升大灾巨灾和跨区域协同应对能力。同时，将应急工作手册、行动方案纳入应急预案体系进行管理，推动应急预案明确的各项任务的落实。

三是完善编制要求。要求县级以上人民政府应急管理部门会同有关部门，针对多发易发突发事件、主要风险等，编制应急预案修订工作计划，报本级人民政府批准后实施；明确各级各类应急预案编制责任单位，要求在应急预案编制前进行风险评估、资源调查和案例分析，着力解决应急预案实用性不强等问题。

四是规范审批流程。明确各级各类应急预案审批方式，对报批材料、审核内容进行优化完善，在流程设计中增加应急管理部门衔接协调环节，同时对应急预案备案提出要求，推动应急管理部门落实综合协调应急预案衔接职责。

五是加强应急演练。明确提出应急预案编制单位应当建立演练制度，通过采取形式多样的方式方法，对应急预案所涉及的单位、人员、装备、设施等组织演练，通过演练发现问题、解决问题，进一步修改完善应急预案。

六是强化培训宣传。规定应急预案编制单位应当通过编发培训材料、举办培训班、开展工作研讨等方式，加强应急预案培训。要求各级人民政府及其有关部门将应急预案培训作为有关业务培训的重要内容，纳入领导干部、公务员等日常培训内容。

七是加强信息化建设。明确国务院应急管理部门统筹协调各地区各部门应急预案数据库管理，推动实现应急预案数据共享共用。各地区各部门负责本行政区域、本部门（行业、领域）应急预案数据管理。

任务一

应急预案概述

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。安全生产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、应急预案概念及特点

应急预案，有时也称作“预案”，是指各级人民政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会团体等为依法、迅速、科学、有序应对突发事件，最大程度减少突发事件及其造成的损害而预先制定的工作方案。应急预案是在对事件进行风险辨识、评估、应急资源调查和应急能力评估的基础上，为降低由于危险物质、设施（备）、场所、气候、环境等因素引发的突发事件或者灾害造成的人身、财产与环境损失，控制事态发展，消除突发事件影响，防止发生次生或衍生灾害，而对应急组织机构与职责、人员、技术、装备、设施（备）、物资、救援行动及其指挥与协调等方面预先做出的科学而有效的具体计划和安排。它明确突发事件的事前、事发、事中、事后，谁来做、做什么、怎么做、何时做、用什么资源做等问题。

突发事件具有种类多、分布广、损失大、影响广泛、危害严重、难以预测等诸多特点，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行业、各领域、各类型和各单位突发事件应对与处置工作，具有鲜明的系统性、权威性和时效性特点。

1. 系统性

应急预案的系统性主要体现在预案内容、预案体系、预案管理三方面。从预案内容来看，应急预案包括事前的预测预警、危险源识别与辨识、应急管理制度与应急准备等；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。此外，应急预案还包含实施应急响应行动所需的基本信息、响应程序、各类表格等内容，体现了应急过程的系统性。从预案体系来看，应急预案包括对应急管理工作及突发事件应对与处置的总体安排、专项行动和现场处置的具体措施，体现了预案衔接的系统性。从预案管理来看，应急预案的管理是一个全环节、全链条、全过程的管理，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编制质量与启动实施，体现了预案管理的系统性。此外，应急预案的系统性还在功能（职能）完整、应急过程完整、适用范围完整等方面得到体现。

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。它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，是国家有关法律法规和规章制度在应急管理领域的具体化，是对法律法规以及规章制度的细化和补充，是检查和落实突发事件应对工作的主要参照，是落实奖励和责任追究的基本依据。应急预案是紧急情况应对突发事件行动指南，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。颁布施行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，也是基层组织和单位做好突发事件应对工作的重要保障。

3. 时效性

应急预案在一定的范围和时限内具有很强的约束效应，超出其范围和时限就降低或失去了对突发事件应对工作的指导意义。它是在现行行政管理体制下，针对现存风险和危险源，在有效时限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出现时，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。因此，需要建立应急预案定期评估制度，确保应急预案能始终满足突发事件应对工作的实际需要。

二、应急预案的重要意义

应急预案在应急管理中起着关键作用，它是针对可能发生的重大事故及其影响和后果严重程度，为应急准备和应急响应的各个方面所预先做出的详细安排，是及时、有序、有效开展事故应急救援工作的行动指南。具体来说，应急预案在应急管理中的重要作用和地位体现在以下几点。

1. 应急预案有利于明确突发事件应对的范围和体系

应急预案明确了突发事件应对的组织体系、响应流程和各方职责，使应急准备和应急响应不再无据可依、无章可循，一旦发生事故，可以有序应对、忙而不乱。通过编制基本应急预案，可以对事先无法预料到的突发事件或事故起到基本的应急指导作用，成为开展应急救援的“底线”。针对特定危害编制专项应急预案，制定专门应急措施，可极大增强救援的效果。

2. 应急预案有利于及时做出应急响应，降低事故损失

应急预案建立了与相关单位和部门应急体系的衔接，并预先明确了应急各方的职责和响应程序，在应急力量和应急资源等方面做了大量的准备，可以指导应急救援工作迅速、高效、有序地开展，将事故造成的人员伤亡、财产损失和环境破坏降到最低。此外，如果提前编制了应急预案，对事故发生后必须迅速解决的一些应急恢复问题也会起到重要的指导作用。

3. 应急预案有利于增强风险防范意识

应急预案的编制、评审、发布宣传、演练、教育和培训，有利于各方了解可能面临的重大灾害事故及其相应的应急措施，有利于各方增强风险防范意识和能力。其中，培训可以让应急响应人员熟悉自己的责任，具备完成指定任务所需的相应技能；演练可以检验预案和行动程序，同时评估应急人员的技能水平和应急过程的整体协调性。

三、应急预案的分类方法

应急预案有多种多样的分类方法，包括从行政管理层次、应急预案层级应急响应程序、应急预案时间特征、应急管理对象、应急预案适用范围和功能、应急预案编制和执行的责任主体等方面进行区分。应急预案的具体分类方法可根据地方或单位实际情况确定。

按行政管理层次，可将应急预案分为国家级应急预案、地方级（省级、市级和县级）应急预案及基层单位应急预案。按时间特性，可将应急预案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）。按应急管理对象（突发事件是应急预案处置的对象，国家将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类），应急预案可划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。按适用范围和功能，应急预案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。按编制和执行的责任主体，应急预案可划分为政府及其部门应急预案、单位和基层组织应急预案。这些是最常用的应急预案分类方法。

四、编制应急预案的目的

应急预案作为突发事件的处置方案，其编制的核心目的是便于突发事件的处置。按照应急管理的流程，在预防（减除）、准备、应对和恢复的四个阶段中，应急预案主

要解决应对的问题。但是，人们在应急管理的实践中发现，突发事件发生前，对各种突发事件隐患的排查、治理和评价，以及对公共安全风险的监测监控乃至预警，都直接影响以后的处置和应对；同时，对处置和应对所需要的人员、装备、物资等资源的准备，以及应急队伍的培训、演习演练等工作，都必须在突发事件发生前的“常态”下完成。于是，我国政府提出了应急管理要“关口前移”，把应急预案的内容从突发事件发生后的应对处置阶段前推，拓展到事件发生前的预防和准备阶段。

编制应急预案的目的包括以下 3 个方面。

(1) 减少突发事件的发生概率或降低发生时的危害。在常态下，通过危险辨识和风险分析，采用技术和管理手段降低突发事件发生的可能性，或者将发生的突发事件的后果和影响尽可能减小。

(2) 为不可避免的突发事件应对做好体制机制、资源、技术和措施上的准备。

(3) 中心目标是为应对处置突发事件准备流程和措施，确保最大限度减少突发事件的损失。

五、应急预案的功能

从突发事件处置过程来看，应急预案要确定以下 4 个问题。

- (1) 在什么样的情况下（突发事件情景）。
- (2) 由谁和哪个权力部门承担（应急处置的责任者）。
- (3) 用什么样的资源（应急处置保障）。
- (4) 采取什么样的应对行动（应急处置措施）。

因而，可以确定，应急预案有如下功能。

1. 预事于先，便于应急处置从容决策

应急预案针对的是一个应急主体辖区内不经常发生或遇到的重大和特别重大突发事件，无论是政府主要领导还是企业负责人，对规模大、情势急的事件，往往经历甚少，甚至从未见识过，因而，处置时很可能会顾此失彼，乃至不知所措。但是如果有了应急预案，就可以做到成竹在胸、从容应对。

2. 机制预设，确保应对协调自如

突发事件应对是非常态工作，时间紧、压力大，需要许多部门、机构、组织、志愿者在统一指挥下协作配合完成。应急预案确定的就是这样的机制性的安排，而且，很大部分内容在平时就已经启动、落实，经过培训、演练演习、检查考核，成为常态性的准备，当突发事件发生时，保证应对处置井然有序。

3. 资源到位，为应急处置提供充分的能力保障

所有的重大突发事件的应对处置，都需要调度和动员大量社会资源，包括物资、信息资源和人力资源。应急预案编制过程中，需要根据应急处置任务确定应急能力，再将应急能力物化为应急资源，之后确定所需资源种类、数量和规格。预案文本完成之后，通过预案实施，要在规定的时间内保证所需物资提前准备到位，避免应急处置成为无米之炊。同时，应急预案也要将人力资源事先安排到位，按照应急预案规定的处置流程和措施培训，使之熟悉和掌握自己的应急职责。

4. 措施科学，确保应急处置效果明显

通过对突发事件案例的大量研究分析而制定的应急预案，汲取了同类突发事件应对处置的经验教训，能够较好地把握事件的发生、发展规律，可以制定比较合理的处置程序和措施。同时，通过应急演练，相关人员对这些程序和措施能够熟练掌握。这样，在突发事件发生后，能够按部就班，根据事件的发展进程，环环相扣，采取得当的应对措施。

任务二

应急预案管理的法律基础

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，必须抓好法治建设，建立健全和完善应急相关的法律，把整个应急管理工作建设纳入法治化轨道，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治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大的现实意义。法治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

呈现分散化的局面。其中，2003年5月9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治化轨道。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治化轨道。

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治体系的构建，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（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）为配套，应急管理工作逐步走上了规范化、法治化的轨道。特别是2018年应急管理部成立以来，全面建设应急管理法律制度体系，加快应急管理法律法规修订工作，推进应急预案和标准体系建设，改进安全生产监管执法，使应急管理法治建设迈上新台阶。

目前，我国应急方面的法律约27部，包括综合性法律、专项法律和相关法律。《突发事件应对法》是应急管理的综合性法律，共7章70条，主要规定了突发事件应急管理体制，突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面的基本制度。与宪法规定的紧急状态制度和有关突发事件应急管理和其他法律衔接的专项法律约22部，涉及安全生产、消防火灾、地震、防汛抗旱和其他相关行业领域，包括《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国防震减灾法》《中华人民共和国防洪法》等。相关法律包括《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国工会法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国红十字会法》等。

应急管理行政法规指由国务院制定颁布，为执行法律和实施行政管理职权的具体规定。应急管理领域行政法规约56部。行政法规主要包含综合性法规和专项法规。综合性法规主要有《突发公共卫生事件应急条例》等。专项法规约有54部，主要涉及安全生产、消防火灾、地质地震、防汛抗旱、救灾减灾及其他相关领域，这类法规主

要有《安全生产许可证条例》《中华人民共和国矿山安全法实施条例》《草原防火条例》《地质灾害防治条例》等。

二、应急预案相关法规要求

因为应急预案对突发事件处置具有至为关键的作用，事关救援行动的成败。所以，从各个法律层面都对应急预案的制定、使用、培训、修订等方面提出了要求。

第一，《中华人民共和国突发事件应对法》从法律层面进行了宏观架构，提出了国家建立突发事件应急预案体系的总要求，即对各种突发事件都要从国家到地方、从政府到企业制定应急预案，并对相关内容进行了具体规定。一是明确预案的制定组织。国务院负责制定国家突发事件总体应急预案，并组织制定国家突发事件专项应急预案；国务院有关部门根据各自的职责和国务院相关应急预案，制定国家突发事件部门应急预案。地方各级人民政府和县级以上地方各级人民政府有关部门根据有关法律法规、规章、上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本地区的实际情况，制定相应的突发事件应急预案。矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运、使用单位，应当制定具体应急预案。二是明确预案的内容。应急预案应当根据本法和其他有关法律法规的规定，针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害，具体规定突发事件应急管理工作的组织指挥体系与职责和突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。三是预案的修订。应急预案制定机关应当根据实际需要和情势变化，适时修订应急预案。

第二，《中华人民共和国安全生产法》对安全生产领域的应急预案从法律层面进行了宏观要求，主要是两项。一是明确制定组织和制定层级。县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内生产安全事故应急预案，建立应急救援体系。生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急预案。二是提出企业的应急预案管理要求。企业与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急预案相衔接，并定期组织演练。

第三，《危险化学品安全管理条例》对危险化学品领域的应急预案制定从法规层面提出了具体的要求。一是危险化学品单位应当制定本单位危险化学品事故应急预案，配备应急救援人员和必要的应急救援器材、设备，并定期组织应急救援演练。危险化学品单位应当将其危险化学品事故应急预案报所在地设区的市级人民政府安全生产监督管理部门备案。二是对进行可能危及危险化学品管道安全的施工作业，要求施

工单位应当在开工的7日前书面通知管道所属单位，并与管道所属单位共同制定应急预案，采取相应的安全防护措施。三是将“有符合国家规定的危险化学品事故应急预案和必要的应急救援器材、设备”作为申请危险化学品安全使用、经营、储存许可证的前置条件。四是水路运输企业应当针对所运输的危险化学品危险特性，制定运输船舶危险化学品事故应急预案，并为运输船舶配备充足、有效的应急救援器材和设备。五是用于危险化学品运输作业的内河码头、泊位的有关管理单位应当制定码头、泊位危险化学品事故应急预案，并为码头、泊位配备充足、有效的应急救援器材和设备。

第四，《生产安全事故应急预案管理办法》从部门规章层面对生产安全事故应急预案的编制、评审、公布、备案、宣传、教育、培训、演练、评估、修订及监督管理工作进行了系统全面的规范。《危险化学品重大危险源监督管理暂行规定》提出了一些相关要求：危险化学品单位应当依法制定重大危险源事故应急预案，配合地方人民政府安全生产监督管理部门制定所在地区涉及本单位的危险化学品事故应急预案；重大危险源事故隐患难以立即排除的，应当及时制定治理方案，落实整改措施责任、资金、时限和预案；应当制定重大危险源事故应急预案演练计划，对重大危险源专项应急预案，每年至少进行一次，对重大危险源的现场处置方案，每半年至少进行一次；应急预案演练结束后，危险化学品单位应当对应急预案演练效果进行评估，撰写应急预案演练评估报告，分析存在的问题，对应急预案提出修订意见，并及时修订完善。

第五，《企业事业单位突发环境事件应急预案备案管理办法（试行）》（环发〔2015〕4号）第八条规定：“企业是制定环境应急预案的责任主体，根据应对突发环境事件的需要，开展环境应急预案制定工作，对环境应急预案内容的真实性和可操作性负责。企业可以自行编制环境应急预案，也可以委托相关专业技术服务机构编制环境应急预案。委托相关专业技术服务机构编制的，企业指定有关人员全程参与。”《企业事业单位突发环境事件应急预案备案管理办法（试行）》（环发〔2015〕4号）第十二条规定，企业结合环境应急预案实施情况，至少每三年对环境应急预案进行一次回顾性评估。

第六，应急预案相关标准对应急预案的编制、评估、演练等做出了更为细致严谨的规范。如《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》（GB/T 29639—2020）、《危险化学品事故应急救援指挥导则》（AQ/T 3052—2015）、《生产安全事故应急演练基本规范》（AQ/T 9007—2019）、《危险化学品单位应急救援物资配备要求》（GB 30077—2013）、《危险化学品重大危险源辨识》（GB 18218—2018）、《消防特勤队（站）装备配

备标准》(XF 622—2013)、《消防应急救援 通则》(GB/T 29176—2012)、《消防应急救援训练设施要求》(GB/T 29177—2012)等。

第七, 相关规范性文件提出的相关要求。如《国务院安委会关于进一步加强生产安全事故应急处置工作的通知》(安委〔2013〕8号)要求: 生产经营单位必须认真落实安全生产主体责任, 严格按照相关法律法规和标准规范要求, 建立专兼职救援队伍, 做好应急物资储备, 完善应急预案和现场处置措施, 加强从业人员应急培训, 组织开展演练, 不断提高应急处置能力。

三、应急预案相关法律责任

《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故应急条例》等法律法规对应急预案管理工作提出了明确要求, 同时也规定了具体的法律责任。《生产安全事故应急预案管理办法》与之保持一致, 并对法律、行政法规的相关内容进行了细化。因此, 生产经营单位应急预案相关法律责任在其中得到了集中体现。《生产安全事故应急预案管理办法》第四十四条和第四十五条规定了生产经营单位违反应急预案管理相关规定的情形, 明确了相应的法律责任, 并加大了对未按规定备案的处罚力度, 对责任人增加处罚要求, 与《生产安全事故应急条例》相匹配。

《生产安全事故应急预案管理办法》第四十四条规定, 生产经营单位有下列情形之一的, 由县级以上人民政府应急管理等部门依照《中华人民共和国安全生产法》第九十四条的规定, 责令限期改正, 可以处5万元以下罚款; 逾期未改正的, 责令停产停业整顿, 并处5万元以上10万元以下的罚款, 对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上2万元以下的罚款:

- (1) 未按照规定编制应急预案的;
- (2) 未按照规定定期组织应急预案演练的。

《生产安全事故应急预案管理办法》第四十五条规定, 生产经营单位有下列情形之一的, 由县级以上人民政府应急管理部门责令限期改正, 可以处1万元以上3万元以下罚款:

- (1) 在应急预案编制前未按照规定开展风险辨识、评估和应急资源调查的;
- (2) 未按照规定开展应急预案评审的;
- (3) 事故风险可能影响周边单位、人员的, 未将事故风险的性质、影响范围和应急防范措施告知周边单位和人员的;
- (4) 未按照规定开展应急预案评估的;

(5) 未按照规定进行应急预案修订的;

(6) 未落实应急预案规定的应急物资及装备的。

《中华人民共和国安全生产法》第九十七条规定,生产经营单位有下列行为之一的,责令限期改正,处十万元以下的罚款;逾期未改正的,责令停产停业整顿,并处十万元以上二十万元以下的罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款:

(1) 未按照规定设置安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员、注册安全工程师的;

(2) 危险物品的生产、经营、储存、装卸单位以及矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位的主要负责人和安全生产管理人员未按照规定经考核合格的;

(3) 未按照规定对从业人员、被派遣劳动者、实习学生进行安全生产教育和培训,或者未按照规定如实告知有关的安全生产事项的;

(4) 未如实记录安全生产教育和培训情况的;

(5) 未将事故隐患排查治理情况如实记录或者未向从业人员通报的;

(6) 未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的;

(7) 特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格,上岗作业的。

任务三 应急预案体系

应急预案体系是一个国家的全部应急预案所组成的全覆盖、无缝隙的组织结构和系统。20 世纪 90 年代以来,重大事故应急预案体系建设受到国际社会普遍重视,许多工业化国家和国际组织都制定了一系列重大事故应急救援法规和政策,明确规定了政府有关部门、企业、社区的负责人在事故应急中的职责和作用,并成立了相应的应急救援机构和政府管理部门。美国、英国、日本作为应急管理体系较为发达的国家,均非常重视事故灾难应急预案的制定,其应急预案体系对我国的应急预案体系建设具有一定的借鉴意义。

一、日本应急预案体系建设

日本政府的应急预案经受了 2011 年东日本大地震的检验,虽然在监测预警、应急响应、恢复重建等方面发挥了巨大作用,但在应急预案的风险场景设定上,由于对地

震、海啸和核事故的复合型巨灾风险考虑不足，当地仍蒙受惨重损失，灾害影响深远。2011 年 12 月，日本政府在系统总结、评估东日本大地震的经验和教训的基础上，进一步完善了政府应急预案体系，以进一步增强其科学性、针对性和实用性。

1. 注重政府应急预案体系的整体制度设计

日本政府注重强化应急预案的制度性设计，构建了系统连贯、规范明晰、相互衔接的预案体系。日本政府把防灾计划（应急预案）分为三类：一是防灾基本计划，其作为政府应急管理工作的基础，是全国应急管理领域的最高层计划，依据《灾害对策基本法》，由政府应急管理的最高机构——中央防灾会议制定；二是防灾业务计划，是由指定的行政机构及指定的公共机构根据防灾基本计划制定的计划；三是地区防灾计划，是根据防灾基本计划，由都、道、府、县，以及市、町、村的防灾会议结合本地区实际情况制定的防灾计划。

此外，日本政府在立法中明确了各预案间、预案和规划之间的相互衔接。《灾害对策基本法》明确规定，指定行政机关的首长在制定防灾业务计划并实施时，要考虑与其他指定行政机关的首长制定的防灾业务计划进行相互调整，同心协力地、有机地制定防灾业务计划，并努力实施。同时，《灾害对策基本法》还规定，都、道、府、县地区防灾计划不得与地区防灾业务规划（类似应急规划）有所冲突，并促进两者在实际工作中能够有效衔接。

2. 以风险分析与评估作为预案制定的前提

日本政府把开展风险分析与评估作为增强政府应急预案针对性和实用性的基本方法。1995 年，神户大地震后，日本政府把风险分析与评估作为整个应急准备工作的前提。在 2012 年修订后的防灾基本计划中，日本政府经过重新评估将海啸灾害列为灾害风险第二位（仅次于地震灾害）。实际上，早在东日本大地震发生之前，日本政府就进行过系统性评估，明确了最有可能发生地震的海域。为此，2003 年以来每年在首相官邸举行所有内阁大臣参加的巨灾应急预案测试演练，假定的场景是东海、东南海、南海三场地震同时发生，造成 25000 人死亡（其中海啸死亡 9100 人），55 万栋建筑毁坏，从而为 2011 年东日本大地震的应对工作打下了坚实基础。

3. 预案制定中融入“业务连续性管理”理念

把“业务连续性管理”（business continuity management, BCM）理念引入防灾业务计划制定中，是日本政府应急管理工作的创新。日本政府认为，发生地震等巨灾时，如果政府的关键活动停滞，不仅会对政府自身造成影响，而且会影响经济发展和社会生活，甚至可能产生其他的外溢效应。为此，日本政府将“业务连续性管理”理

念应用于政府防灾业务计划中，力争在发生灾害时，政府的关键业务活动能够持续进行，以确保日本政府本身、全社会的稳定，并使政府工作在最短时间内恢复。截至2010年6月，日本政府的各省，以及都、道、府、县所有的防灾业务计划都吸收了业务连续性管理的理念，加强了关键部门重要基础设施的抗灾抗毁能力，以确保本部门关键业务在地震、海啸等重特大突发事件情况下能够持续、有序开展。

二、美国应急预案体系建设

1. 应急预案演变

美国国家应急预案的演变体现在对应急预案理念认识的变化。1992年最早颁布的《联邦响应预案》，作为联邦政府应对突发事件的应急预案，编制和适用主体均是联邦政府。2004年的《国家响应预案》取代了《联邦响应预案》，实施主体从联邦政府转为国家，体现了美国将全国应急管理工作进行整体考虑的变化，为全国应急管理工作的统一奠定了基础。2008年的《国家应急响应框架》取代了《国家响应预案》，明确应急相关方、响应流程、组织设置及职责、预案的功能类别等内容。名称从响应预案到应急框架，将应急预案彻底变成一个全国应急管理工作的规范性指南，强调全国应急工作的规范和协同，标志着美国将应急管理的核心从事后应对转变为应急准备。美国总结了应对“卡特里娜”飓风等一系列重大事故灾难的经验和教训，认识到应急管理的核心和重点应在于应急准备和预防，将应急准备从传统应急管理四个阶段（预防、准备、响应、恢复）之一提升为涵盖这四项的基础性工作，而应急预案是应急准备的基础和主线。

2. 应急预案分级分类

美国的应急预案分为三级——战略层面、操作层面和战术层面。

战略层面分为战略指导陈述和战略预案。战略指导陈述是在国家事件场景基础上概述战略上的重点、主要的国家战略目标和基本假设。战略预案进一步阐述任务的含义，确定职权，描述角色和职责，确立任务的基本目标、能力、优先级及绩效标准。这两种应急预案类似于我国的总体应急预案。

操作层面分为概念预案和操作预案两种。概念预案通过整合、同步现有的联邦（部门间）能力以达到完成任务基本目标的操作理念，类似于我国的专项应急预案。操作预案确定详细的资源、人员和资产配置，以完成战略预案的目标，将战略重点转化为实际操作，并带有支持附件，类似于我国的部门应急预案。

战术层面指战术预案。战术预案是指在实操层面上，针对特定的情形和实际情况，

对个人的任务、行动和目标的识别与确定。战术预案强调在意外事故现场调用应急单元，类似于我国的现场处置方案。

三个层面中，战略预案明确了针对的对象和期待实现的功能，指明了行动的方向；概念预案明确了部门间如何共同配合实现此种功能，说明了实现的路径，操作预案明确各部门内部如何运作并提供相应的支持，说明了具体的方式方法；战术预案是具体每一个功能目标实现的计划方案，说明了具体的任务措施。这三个层面的预案适用于美国各级政府层面。

3. 联邦与地方应急预案的衔接

联邦政府采用的总体应急预案编制系统，一方面指导了联邦的机构和部门支持州与地方的行动，另一方面解决了州政府如何与其他组织合作以及如何获得资源的相关问题，为应急预案衔接提供了技术支撑。州、领地、部落等地方各级政府应急职责定位主要有三项：负责协助能力不足的司法管辖区；对特定的紧急情况首先响应；根据需要协同联邦开展工作。联邦应急管理署各地区办公室作为联邦派驻机构，一方面了解、掌握州和地方的需求并将其作为联邦应急预案建设的重点任务，另一方面为地方政府提供联邦相关任务和资源，从而保障州与地方应急处置行动，成为州与地方预案编制结构的“最可能”风险视角和联邦预案编制结构的“最危险”风险视角的交叉点，从体制上保障联邦与地方应急预案编制过程中的有机衔接。

三、英国应急预案体系建设

英国中央与地方政府对意外事故的责任分由多个部门承担，其中国家级负责的部门包括运输部、环保署、健康与安全署、内务部和商务部。地方卫生局、地方管理机构公用设施部门，在制定事故应急预案及对化学事故做出反应的过程中都发挥作用。英国健康与安全执行局（HSE）的地方代表负责监督和执行安全规定及静止装置的应急计划。科学家、企业、地方政府、工会及国家机构都有代表加入国家重大危险顾问委员会，该委员会负责对大型静止装置的事故预防与应急反应对策进行审查和提出建议。

英国的应急预案共有三类：总体预案；专项预案；单机构、多机构和多层级预案。其中，总体预案和专项预案是最基本的两种预案，这两种预案共同发生作用，并以专项预案支撑总体预案。法律要求每个机关的总体预案应该与其他合作机关制定的预案相协调。专项预案主要针对特定的突发事件，如航空事故、化学事故、海洋污染、石油污染、环境卫生事故、铁路交通事故、洪水、灾害天气、学校事故、口蹄疫疾病等。

这些突发事件的处理往往不适合写入总体预案。专项预案分为两类：一类针对特定危害或者事故；另一类针对特定的地区或者地点，如机场、医院、易发洪水地区的公共场所等。此外，还应当考虑是否制定多机构预案。在决定制定多机构预案的情况下，制定预案部门有权考虑决定由哪一机构承担领导责任。多层次预案实际上是多机构预案的一种，由多个层级的政府共同制定。

四、我国应急预案体系的建设历程

1. 初始阶段（2002 年前）

中华人民共和国成立以后，我国政府高度重视防灾减灾、安全生产、公共卫生等领域工作，成立专门工作机构，编制相应的规章制度、工作方案与规划，这成为应急预案的萌芽形式。中华人民共和国成立初期，在安全生产方面，在“安全为了生产、生产必须安全”原则的指导下，形成以《工厂安全卫生规程》《建筑安装工程安全技术规程》和《工人职员伤亡事故报告规程》（1956 年 5 月 25 日国务院全体会议第 29 次会议上通过）为核心、以预防事故为目的的“应急预案”。在公共卫生方面，中华人民共和国成立初期全国开展轰轰烈烈的爱国卫生运动，1951 年 4 月，卫健委召开全国防疫专业会议，制定了 19 种传染病的防治方案。

20 世纪 80 年代以后，我国有关部门开始制定出台部门性应急预案。水利、林业、地震、国防科工等部门借鉴国际同行经验，编制了防御洪水方案、森林火灾事故预案、破坏性地震应急预案、核应急计划等。而在地方政府层面，各级政府结合区域特点与实际情况，编制出台多个不同专业领域的应急预案。例如，2000 年贵州省政府编制发布《贵州省森林防火指挥部森林火灾处理预案》。

总体来说，2003 年以前出台的各类应急预案具有以下 3 个特点。

（1）编制零散，预案体系不健全。只有地震、核电、水利和森林防火等少数部门和行业拥有应急预案，没有从国家顶层设计层面将其固化为规范性制度并在全社会范围内进行推广执行。

（2）部门特征突出，综合协调性较弱。预案编制基本上是部门性行为，主要针对本行业领域的重大灾害进行应急管理。预案管理部门各自为政，多为单打独斗，部门间缺少沟通与协调。不同类型的应急预案之间缺乏衔接与匹配，不能发挥整体合力。

（3）技术性强，管理性偏弱。当时的应急预案主要是针对单一类型的灾害而制定实施的技术性方案，侧重于从专业角度制定应对灾害的具体实施步骤与计划，更多地强调应急响应阶段的工作，忽视灾害减缓、预防准备、善后处置等其他应急管理环节，

缺乏总体战略规划与明确的管理职责分配。

2. 构建阶段（2003—2007 年）

2003 年，突如其来的“非典”（SARS）事件成为我国应急预案体系建设的正式起点。“非典”事件对中国政府应对突发事件的能力提出了严峻挑战，既开启了我 国应急管理体系建设进程，也推动了我国应急预案体系建设进入快速发展阶段。2006 年 1 月 8 日，国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》（以下简称《国家总体预案》），其后各级政府全面开始大规模编制应急预案。国务院陆续印发 1 件国家总体预案、25 件专项预案和 80 件部门预案，并在国务院办公厅内设国务院应急管理办公室，专职承担应急值守、信息汇总和综合协调等职能。

在此基础之上，国家继续加大应急预案编制工作，推动应急预案体系覆盖到各级政府的相关部门和企事业单位。2006 年，国务院出台《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》，明确要求各地加强应急预案体系规划建设与政府管理，在“十一五”期间建成“覆盖各地区、各行业、各单位的应急预案体系”。2007 年 5 月，国务院明确要求街道社区、乡镇村和企事业单位等基层组织全部编制应急预案，在两到三年内基本建立“横向到边、纵向到底”的应急预案体系。同年 8 月，全国人大常委会颁布《突发事件应对法》，明确提出要“建立健全突发事件应急预案体系”，将应急预案体系建设提高到国家法律层面，在应急预案法治化道路上迈出了重大步伐。

3. 完善阶段（2008 年至今）

2008 年“5·12”汶川特大地震全面检验了我国应急管理体系，暴露出应急预案体系中存在的不少薄弱环节，随后国务院着手筹备修订应急预案，我国应急预案体系建设开始朝着完备化、可操作化和无缝衔接的方向发展。

在国家层面，《突发事件应对法》颁布后，《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国防震减灾法》《生产安全事故应急条例》《自然灾害救助条例》《危险化学品安全管理条例》《烟花爆竹安全管理条例》《破坏性地震应急条例》《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》等法律法规也相继对应急预案提出了明确要求。同时，为贯彻实施《突发事件应对法》，深入推进应急预案体系建设，国务院办公厅于 2013 年 10 月 25 日印发了《突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2013〕101 号），明确了应急预案的概念和管理原则，规范了应急预案的分类、内容以及编制程序，建立了应急预案的持续改进机制，强化了应急预案管理的组织保障。2018 年应急管理部组建后，立即启动了《生产安全事故应急预案管理办法》修订工作，于 2019 年 7 月 11 日印发《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》(应急管理部令第2号),强化了生产经营单位主要负责人的职责,强调了真实、实用,突出了应急预案的基础保障作用。

在地方层面,各省、市(州)、区(县)依据相关法律法规先后出台了应急预案管理有关规定,各级政府在不断扩大应急预案覆盖范围的同时,积极开展相关应急预案修订工作。各地各部门普遍将预案修订工作纳入年度工作计划中,并结合应急演练实际情况,定期组织修订相关预案。基层单位也推出简化版的应急预案,向群众发放“明白卡”,提高应急预案的实用性与突发事件处置效率。

在这一时期,我国应急预案体系在规模和质量上都有了很大提高,“横向到边、纵向到底、具体到点”的应急预案体系基本形成,预案管理逐渐规范,标准体系日趋完善,顶层设计也更加优化。在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒地认识到我国应急预案体系仍存在着许多问题,主要表现在应急预案内容形式雷同、编制流程缺失风险评估环节、构建方法忽视情景构建主线、优化机制缺乏应急演练检验、预案数字化应用程度低等方面。

五、我国应急预案体系建设的改进措施

我国经过自2003年至今的多年应急管理实践,积累了许多宝贵的经验,但也在应急预案体系建设过程中发现不少亟待解决的问题,需要从应急实践与理论研究的角度深入思考应急预案改进与优化路径。结合全国应急预案管理工作实际,借鉴吸收国外先进经验,同时参考《中国应急预案体系:结构与功能》一文提出的政策建议,以下几种途径值得讨论和思考。

1. 进一步完善现有应急预案体系

为解决行政部门条块治理结构对应急预案体系的结构约束,可以建立起“总体预案之下只有专项预案,专项预案之下才有部门预案”的应急预案层级体系,减少不同层级应急预案的交叉与重叠。同时,建议特别强调各级各类应急预案的侧重点各不相同,如总体预案体现原则指导,专项预案体现专业应对,部门预案体现部门职能,企事业单位及基层组织预案体现先期处置,重大活动预案体现预防准备。建立与完善大尺度应急预案(如巨灾预案等综合性预案)和小尺度应急预案(如基层单元基于多灾害情景风险分析的预案)互相结合、互为补充的应急预案体系,确保应急预案工作的全覆盖,避免应急预案成为一种脱责避险工具。同时,整个应急预案体系的建设离不开应急法制、应急体制、应急机制的有效支撑,需要在法制健全、体制完善、机制有效

的基础上优化现有应急预案体系，需要加强《突发事件应对法》的贯彻执行，从“立法滞后、预案先行”到依法行政。

2. 多方参与应急预案的编制与修订工作

重大突发公共事件的准备和应对不只是国家、各省市级政府的参与，社会力量的参与可以帮助政府更有效率地进行突发公共事件的应急准备和应对，同时能够降低应急管理成本，减少突发公共事件所造成的损失。

在应急预案编制与修订过程中，通常由应急管理部门牵头，应急管理部门、执法部门、消防部门、医疗急救部门、公共卫生部门、公用事业部门、社会服务机构、企业、非政府组织等多个机构或部门共同参与。多方参与应急预案编制与修订，共同参与应急预案评审工作，使各个部门明确应急管理过程中各自应该充当的角色和承担的职责，为各个应急响应部门提供协作与交流机会，由此产生的得到各个部门认可的应急预案更具有操作性。

3. 改进应急预案编制方法

重大突发公共事件的情景构建对我国应急预案的编制形成及国家应急能力的建设具有重要的引领性。突发公共事件具有不可预测性、巨大的破坏性等特点，尤其是突发公共卫生事件具有动态性的变化，传统的“预测－应对”应急管理模式在实际应用过程中出现了较多问题。基于情景而构想的应急预案更具有灵敏性和时效性，应急管理模式向“情景－应对”模式的转变显得尤为重要。加之应急预案的编制是程序性的工作，具有极大的复杂性，在应急预案的编制过程中需要更好地了解我国应急管理的现状及问题，因此，我国在应急预案的编制和修订过程中应注重突发公共事件的构建，以情景为基础，并不断地优化预案的编制程序，在预案的编制过程中清晰明确地认识我国应急管理的现状及问题，从而更好地制定出具有针对性、灵活性和实用性的应急预案。

风险评估工作，不仅为划分预案编制优先级别提供依据，而且也应为应急准备和应急响应提供必要的信息和资料。在制定应急预案时应充分吸取以往突发事件处置与救援的经验，充分发挥预案编制小组各个成员的想象力，对风险情景进行详细描述，设想出有可能发生的若干情况，并对每一情况进行描述。如德国柏林州在制定公路隧道应急预案时，考虑到了隧道中可能发生火灾、事故现场有危险货物、事故现场没有危险货物、交通拥堵、照明系统失灵、能源供应系统失灵、运营/交通技术设备失灵、会污染水体的物质发生泄漏、隧道或运营建筑被水淹等各种情景。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，开展有针对性的应急能力建设。

4. 推进应急预案“四化”工作

让应急预案有效发挥作用，不仅需要制定要素齐全、内容详细的预案，还需要从编制技术层面进一步做出努力，推进应急预案“四化”工作，即简化、实化、流程化、图表化。简化就是简化预案文本内容，减少总体篇幅，减少文字性描述。实化就是将预案编制的重点放在职责任务和处置流程上，增加风险分析描述，明确各级各类职责任务。流程化就是规范分级响应流程、措施，特别是应急响应、信息报送、现场处置的流程，要明确第一步做什么、怎么做，下一步做什么、怎么做。图表化就是将危险目标、危险因素、应急机构、应急救援人员、响应程序、现场处置方案、应急装备和物资清单、联系电话等内容以表格、框图的形式展现出来。

5. 重视应急预案修订工作

保持应急预案有效性的关键在于现有应急预案的持续优化与管理，因此，应急预案修订的重要性并不亚于预案的制定。由于客观情况经常发生变化，只有及时对预案进行修订，才能更有效地应对突发事件。《突发事件应对法》第十七条第四款规定，应急预案制定机关应当根据实际需要和情势变化，适时修订应急预案。根据国外的经验，应急预案至少应当每年定期修订一次，如果在这一年中遭遇了突发事件、进行了应急演练、发生了组织机构变动等情况，应当及时修订预案。在日常工作中应加强预案演练工作，以多种形式组织由应急各方参加的预案训练和演习，使应急人员进入“实战”状态，熟悉各类应急处置和整个应急行动的程序，在演练过程中检验应急能力水平，分析应急预案的不足并及时加以改进和完善，实现应急预案动态管理。



习题训练

一、选择题

1. 在突发事件发生时，() 环节是最重要的。
 - A. 事前准备
 - B. 事中处置
 - C. 事后评估
 - D. 信息报告
2. 应急预案的主要目标是 ()。
 - A. 防止事故发生
 - B. 尽量避免事故损失
 - C. 降低事故发生的概率
 - D. 快速、有效地应对突发事件

3. () 属于应急预案的核心内容。

A. 人员组织架构

B. 应急物资清单

C. 规章制度和标准

D. 应急演练计划

4. () 措施属于事中处置阶段应采取的应急操作。

A. 事故现场隔离

B. 收集事故现场证据

C. 开展灾后恢复工作

D. 进行事后事故调查

二、简答题

1. 请简要介绍应急预案的作用和意义。

2. 应急预案制定的主要原则有哪些？

拓展阅读

某中学高二年级户外拓展训练安全应急预案

一、班主任负责

全体高二班主任均要以高度的责任心对每个学生的安全负责。加大对学生进行安全知识宣传与教育的力度，德育处利用班主任会议抓好安全管理。班主任是本班户外拓展训练安全的第一责任人，对学生负有组织和监管责任。班主任利用班会课结合班级实际对学生提出具体的安全教育要求，积极抓好管理，确保外出活动安全进行。

二、成立户外拓展训练安全领导小组

为应对户外拓展训练期间的突发事件，成立户外拓展训练安全领导小组。明确后勤保障、医疗保障、紧急处理、户外拓展训练全面协调人等责任人，分工明确，职责到位。

户外拓展训练安全领导小组设置如下。

组长：陈某某。

副组长：胡某某。

成员：全体高二班主任、医疗应急保障人员。

三、突发事件处理程序

(1) 事故发生后，现场人员应立即向带队领导报告，带队领导根据情况作出决定。

(2) 一般性事故，带队领导可根据情况自行进行解决，并进行记录。重大事故，应立即上报给突发事件应急处理领导小组，同时组织人员进行抢救，以最短时间、最快速度开展工作，并在第一时间通知学生家长。

(3) 突发事故应急处理领导小组接到事故报告后, 根据事故情况应尽快向公安、医疗、教育等部门上报, 同时增派人员赴现场进行组织抢救。

(4) 在组织应急抢险过程中, 以保证学生安全为首位。写出书面报告, 总结经验教训。

四、安全应急具体措施

(1) 随队单独配备应急反应车一辆。

(2) 所有教师、工作人员手机必须处于开机状态, 确保通信畅通。

(3) 进入户外拓展训练目的地后, 所有班主任原地值守, 全力协助教官, 不得擅自离开。

(4) 建立好特异体质学生档案, 对特异体质学生做到心中有数, 对不适宜参加某项运动的学生做好提醒。

(5) 在学校和训练基地乘车往返期间, 一位老师驾车在前严格控制校车速度, 一位老师驾车在车队最后, 确保不掉队一人一车。