



综合应急管理与预案体系优化

邓云峰 研究员

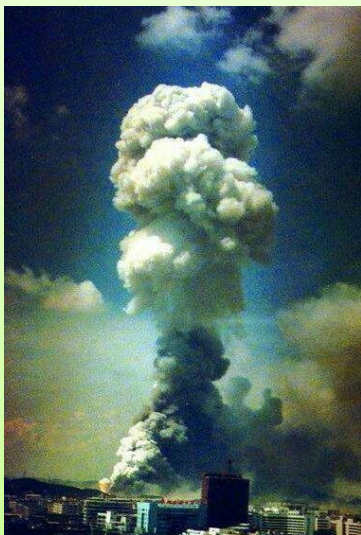
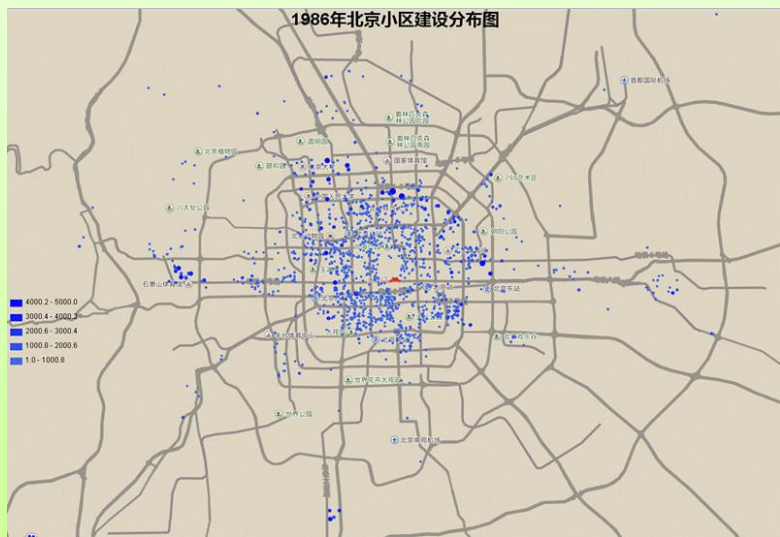
国家行政学院应急管理教研部

电话：68922739，手机：13910185162，邮箱：dyf@nsa.gov.cn



政府工作重点、公众关心焦点、媒体报道热点

- 公共安全总体形势依然严峻
- 经济快速发展与社会稳定的需求
- 可预见和难预见的风险因素明显增多
- 公众的风险可接受水平不断提升
- 安全与应急管理能力的急需加强





现在我们国家处于工业化、城镇化、信息化的转型、转轨、转变时期、快速发展期和矛盾凸显期，这个时候事情很多，我们国家又是自然灾害多发的国家，我们在“几化”过程中遇到的突发事件很多，怎么把它管控好，把这些突发安全问题对我们的冲击和损害降到最低的限度，这是我们要积极应对的。





提纲

- 一、多灾种综合应急管理
- 二、稳健型应急预案体系
- 三、情景构建与应急演练

应急管理不是“应急的”管理，而是管理“应急”





一、多灾种综合应急管理

(一) 价值观：人性、同情、公平、诚实、尊重

— 应急决策的优先次序

1. 生命安全与健康
2. 稳定和控制事态
3. 保护财产与环境
4. 管理好应急资源

1. 生命安全与健康
2. 环境与生态安全
3. 资金与资产安全
4. 组织声誉与品牌





一、多灾种综合应急管理

(二) 方向：坚持从单灾种应急向多灾种综合应急发展

— 共性管理。以我为主应万变，不确定性转化为确定性，可持续发展



过程：

- 监测预警
- 先期处置
- 现场综合响应
- 全面响应
- 善后恢复

后果：

应急资源：

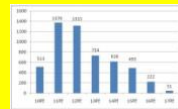
- 通用队伍/专业队伍
- 专家
- 设施
- 重大装备/单一资源
- 技术与应用系统
- 基础信息与情报
- 志愿者与社会力量



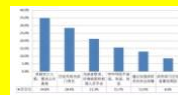
参与者：

舆情：

- 热度



主题



时间窗口：

可用时间<必需时间



组织：

- 总指挥部(行政协调)
- 现场指挥部
- 新闻中心
- 分指挥所(专业)
- 指挥中心/值班室
- 力量集结点

通用任务：

作业分区：

- 核心区(热区)
- 缓冲区(温区)
- 安全区(冷区)
- 空中作业区
- 水上作业区





一、多灾种综合应急管理

（三）目标：提升城市的综合承灾能力

- 应急文化：培育良好的防灾、备灾、应灾、减灾意识
- 自救为主：提高各类人员和单位的先期应急能力、自救互救能力
- 重心下移：以企业、社区、街镇、村组应急能力建设为重点
- 合作互助：合理应用政府和社会力量，弥补受灾地区的能力不足

承灾能力（Resilience）

- 资源（Resource）
- 冗余（Redundancy）
- 稳健（Robust）
- 迅速（Rapid）

承受灾害 迅速恢复





一、多灾种综合应急管理

（四）方针：准备为主/预防为主

- **运用底线思维：**假设坏事必然发生，最大可信事故
- **全过程准备：**覆盖预防、预警、响应和恢复阶段所有的任务与能力
- **三个层次准备：**实体准备；制度准备；意识准备

应急管理最重要的任务就是不断地做好准备

爆炸前



爆炸后





一、多灾种综合应急管理

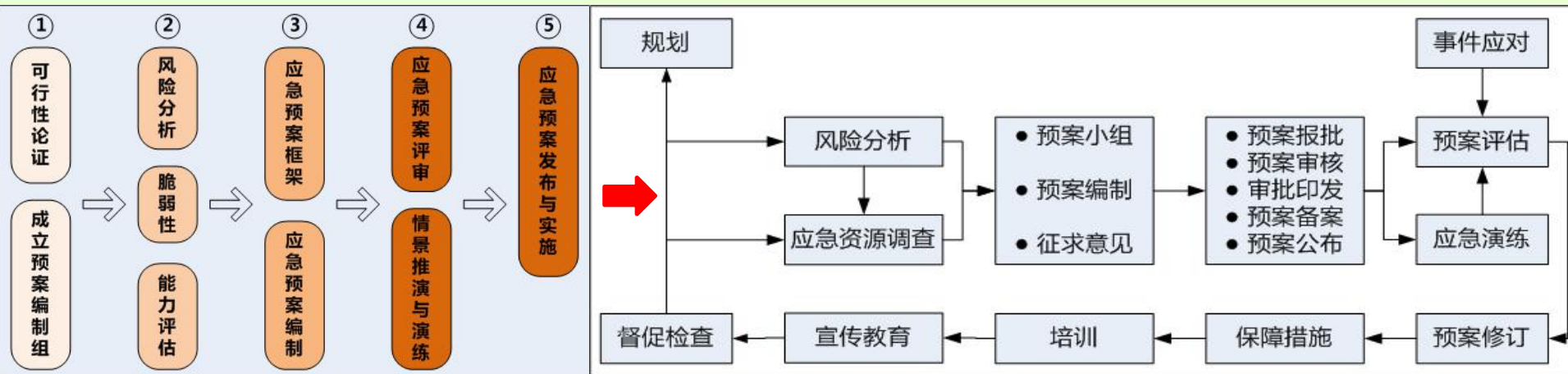
（五）抓手：持续改进应急预案体系

1. 保持应急预案工作的常态化，建立“跨部门的组织机制”
2. 推动应急预案与应急管理制度的衔接与融合，消除“两层皮”
3. 从体系框架和核心要素两个层面优化改进应急预案

“从无到有”

过程管理机制

“从有到优”



有且仅有一套应急预案体系，预案是管理文件的一部分



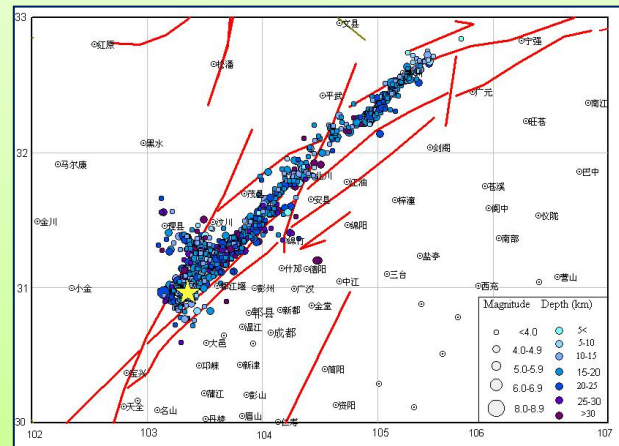
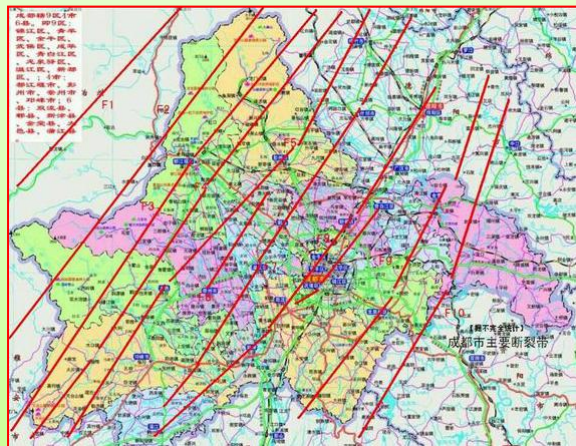
二、稳健型应急预案体系

- （一）稳健型应急预案体系特征
- （二）形成一致的应急救援框架
- （三）应急预案核心要素的优化



(一) 稳健型应急预案体系特征

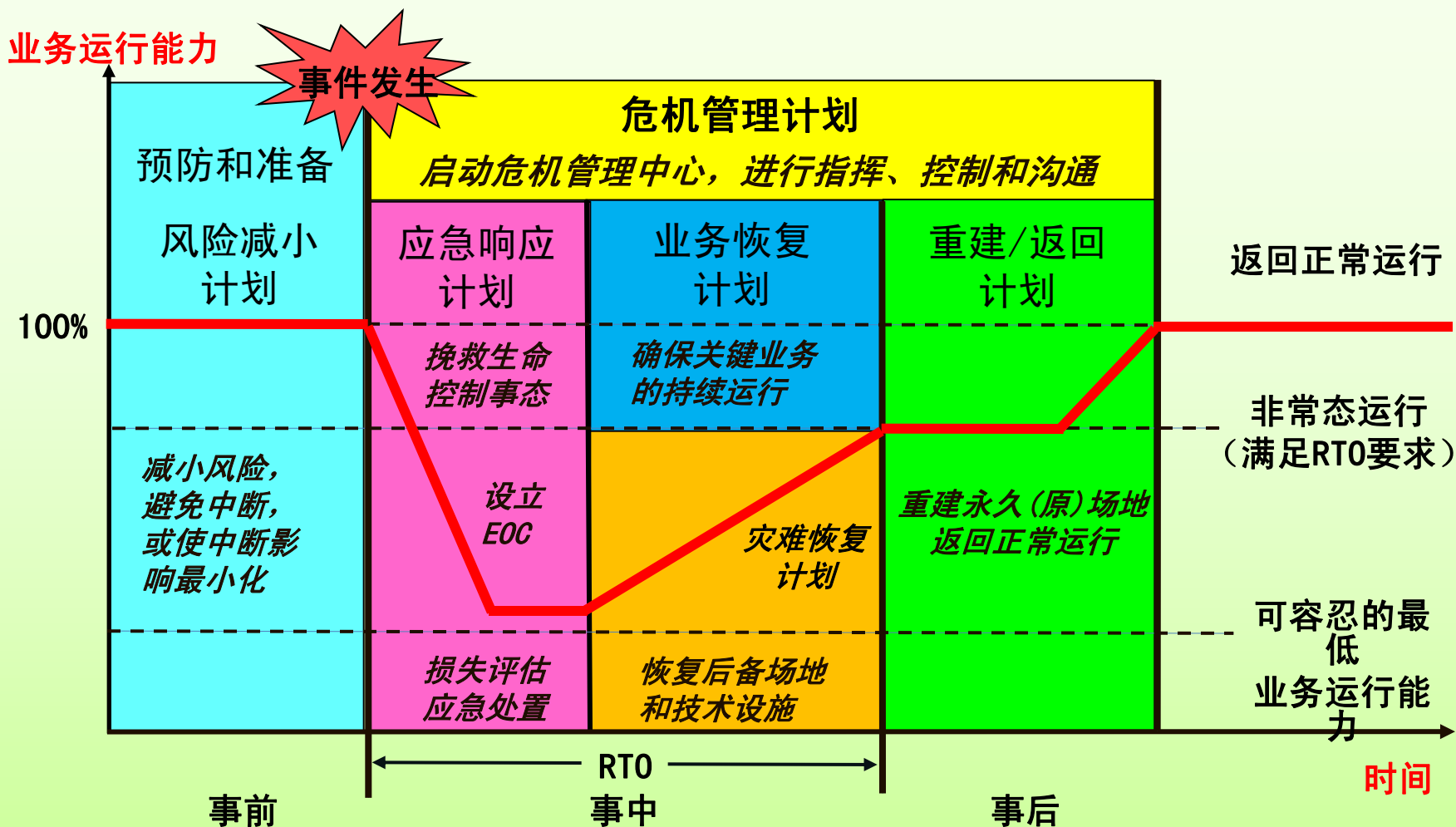
1. **灵活性:** 从宏观到微观的具体化, 从**预案**到**方案**的实例化
2. **现实性:** 立足现有, 邻里互助, 企地合作, 区域协作
3. **稳定性:** 不因某个事件特别而调整应急预案体系结构
4. **一致性:** 依靠制度、规程、指南/细则等规范性文件





(一) 稳健型应急预案体系特征

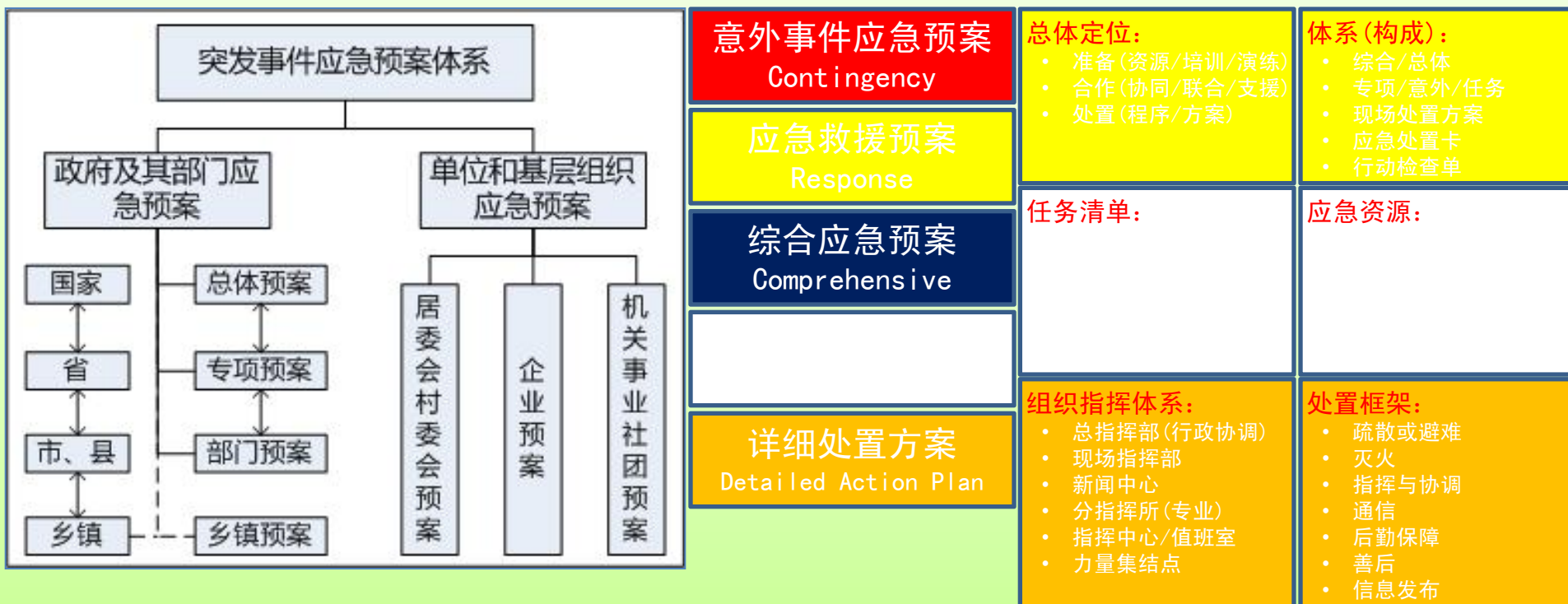
5. 连续性：全面集成业务连续性管理计划





(二) 形成一致的应急救援框架

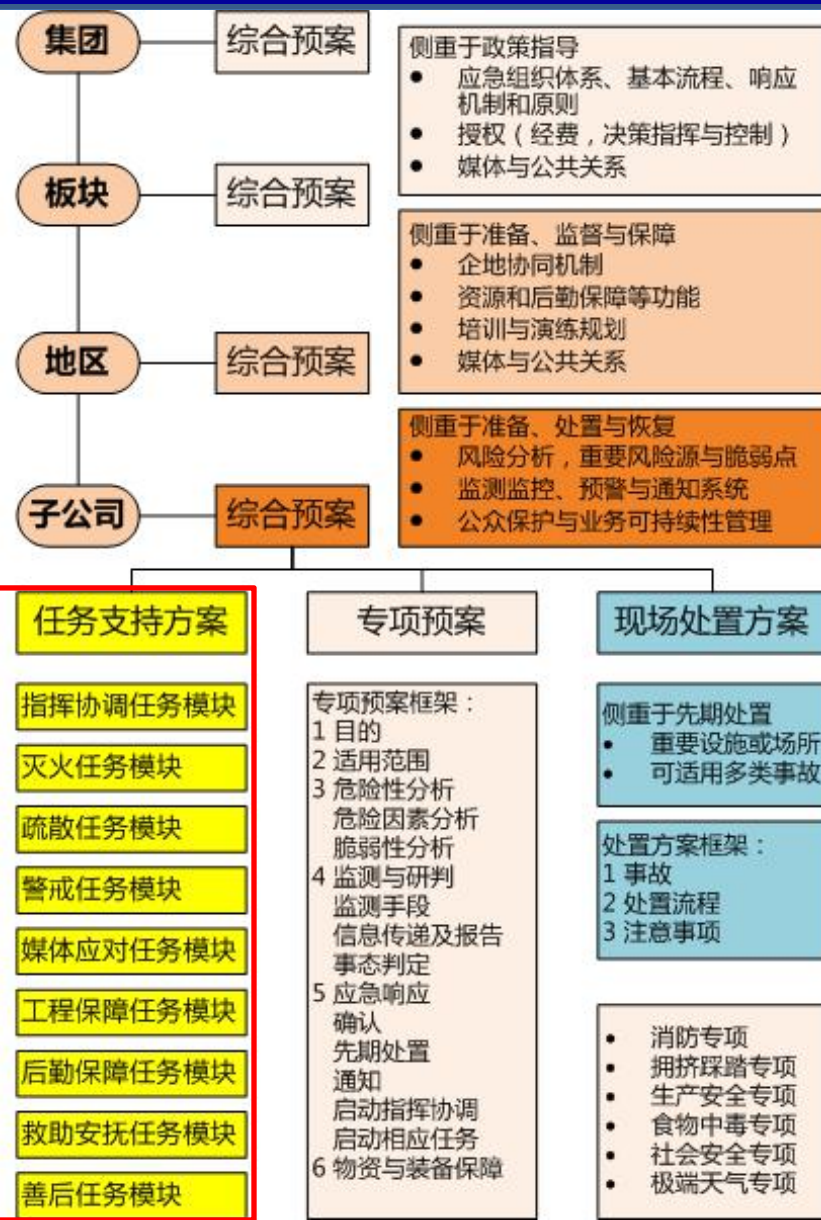
1. 定位：期待应急预案解决什么问题（合作/处置/准备）
2. 构成：应急预案分类、支撑性文件及相互关系
3. 推动：预案工作的常态化，跨部门的组织推动机制（领导参与/支持）
4. 应用：基于情景的编制与优化，形成一致的应急救援框架与运作共识



稳健型预案体系构建要点：功能定位与救援框架

- ✓ 严格区分不同层级预案的定位和重点
- ✓ 摆脱条块限制，采用合理的分类模式
- ✓ 通用任务模块化，提高相互衔接程度

增加通用的任务支持方案



提供通用的应急救援基本框架，支持多部门运作

国家总体应急预案：

- ✓ 人力资源
- ✓ 财力保障
- ✓ 物资保障
- ✓ 基本生活保障
- ✓ 医疗卫生保障
- ✓ 交通运输保障
- ✓ 治安维护
- ✓ 人员防护
- ✓ 通信保障
- ✓ 公共设施
- ✓ 科技支撑

国家地震应急预案：

- ✓ 队伍保障
- ✓ 指挥平台保障
- ✓ 物资与资金保障
- ✓ 避难场所保障
- ✓ 基础设施保障
- ✓ 宣传、培训与演练

国家安全生产事故灾难应急预案：

- ✓ 通信与信息保障
- ✓ 救援装备保障
- ✓ 应急队伍保障
- ✓ 交通运输保障
- ✓ 医疗卫生保障
- ✓ 物资保障
- ✓ 资金保障
- ✓ 社会动员保障
- ✓ 应急避难场所保障
- ✓ 技术储备与保障
- ✓ 宣传、培训与演练

- ✓ 指挥与协调
- ✓ 通信
- ✓ 交通运输
- ✓ 医疗卫生
- ✓ 治安维护
- ✓ 消防与危险品处理
- ✓ 搜救
- ✓ 自然与历史遗产保护
- ✓ 能源
- ✓ 后勤
- ✓ 群众救助
- ✓ 工程
- ✓ 科技支撑



（三）应急预案核心要素的优化

- 1. 风险与业务影响分析**
- 2. 应急资源管理**
- 3. 应急组织指挥体系**
- 4. 信息报送方法与程序**
- 5. 分级响应**
- 6. 公众沟通与信息发布**

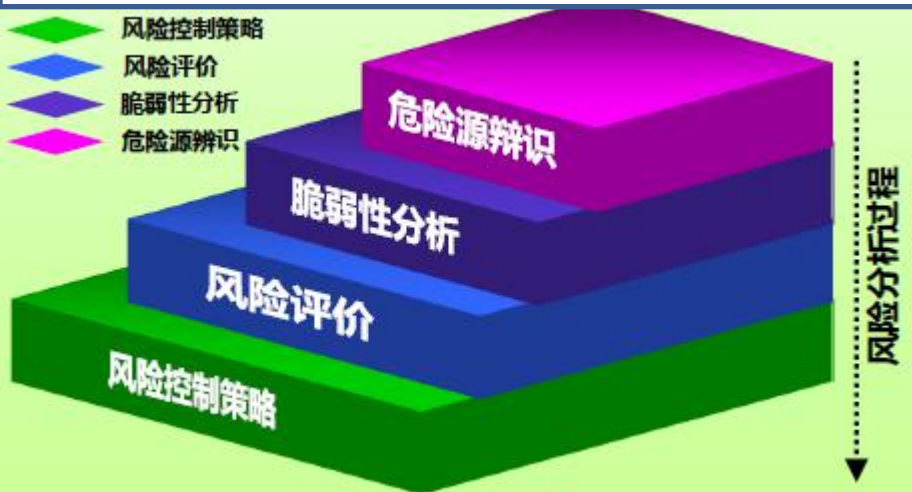


1. 风险与业务影响分析

(1) 风险分析

- 四大步骤：危险源辨识、脆弱性分析、风险评价与控制策略
- 抓大放小：主要/重大危险源或风险点
- 脆弱性/敏感性分析：重要基础设施与关键资源、重要业务
- 风险评价：针对重大可信事件/高风险开展应急准备
- 控制策略：基于可获得资源，构建情景，设计应对过程与框架

风险=危险源×暴露×脆弱性





1. 风险与业务影响分析

(2) 业务影响分析

- 在风险分析基础上，依托现有资源，评估关键基础设施与资源被破坏后对城市运行的潜在影响，以确定应急恢复目标（时间）。





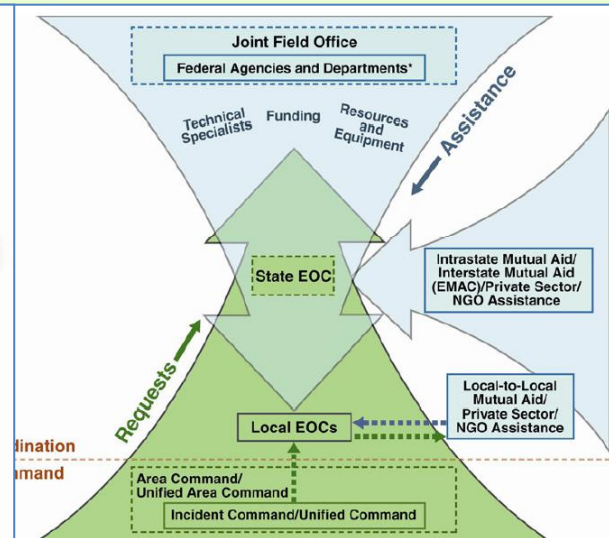
2. 应急资源管理

- (1) 应急资源管理过程（现有资源）
- (2) 应急资源的完整性与分类（能力）
- (3) 应急资源管理模式（队伍、设施、区域）



基于现有资源：

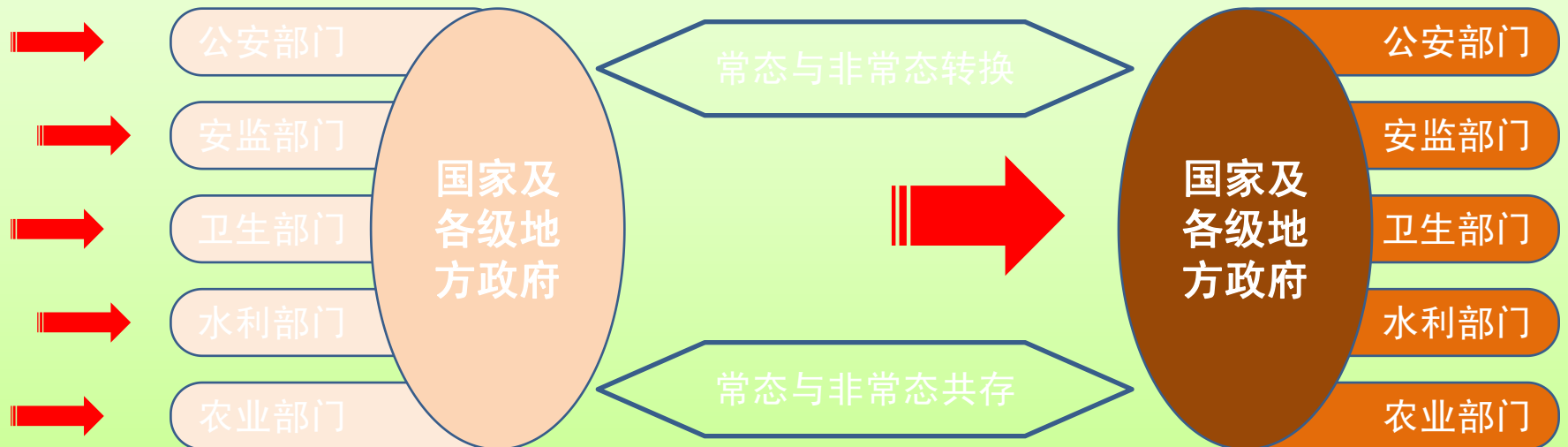
- 已有资源
- 可动员的资源
- 可获得的区域合作互助
- 可获得上级部门或政府支持
- 可获得的国际援助





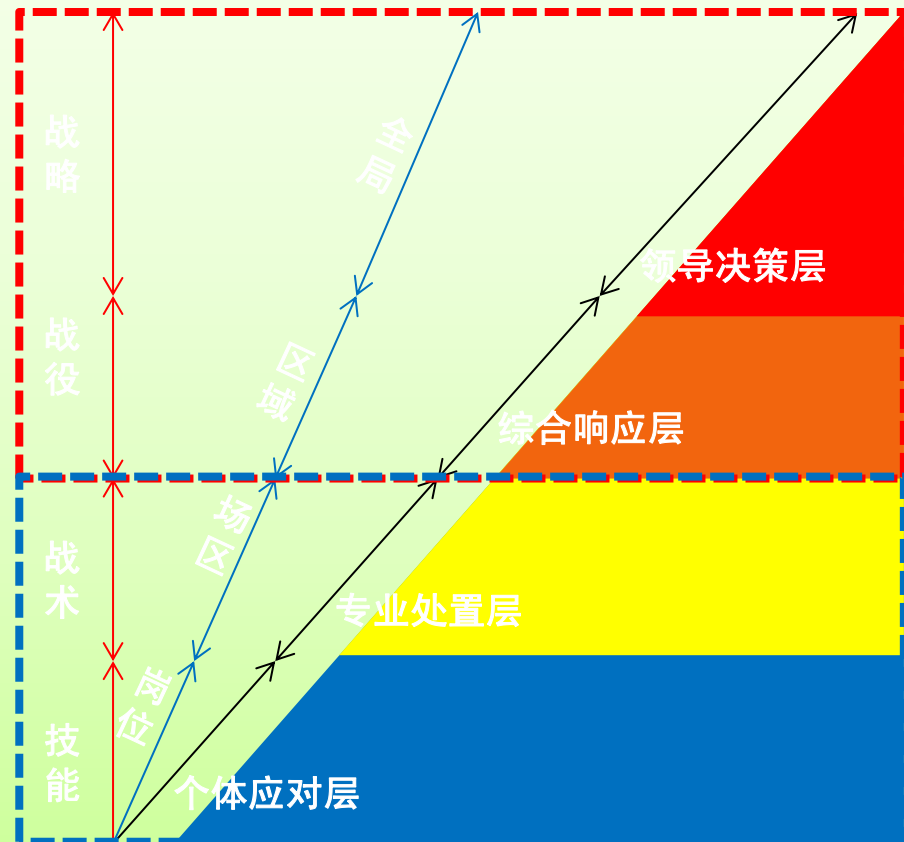
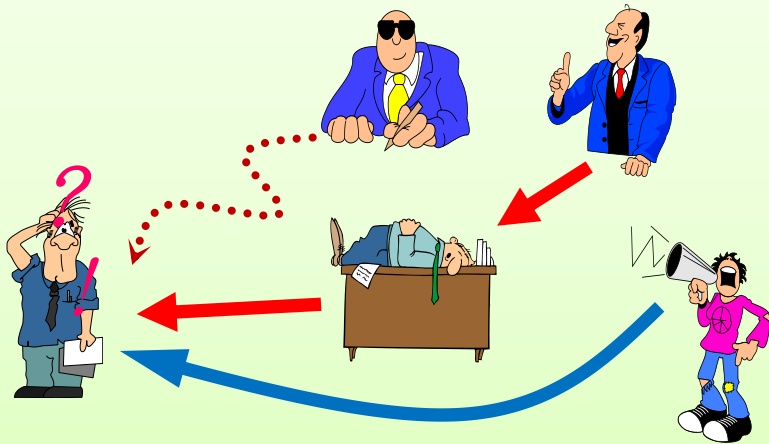
3. 应急组织指挥体系

- 一个权威的常态综合管理机构牵头管理
- 一个快捷的平战转换机制，明确决策、指挥与协调关系
- 一个非常态的临时性应急组织
- 一个常态与非常态结合的指挥协调中心





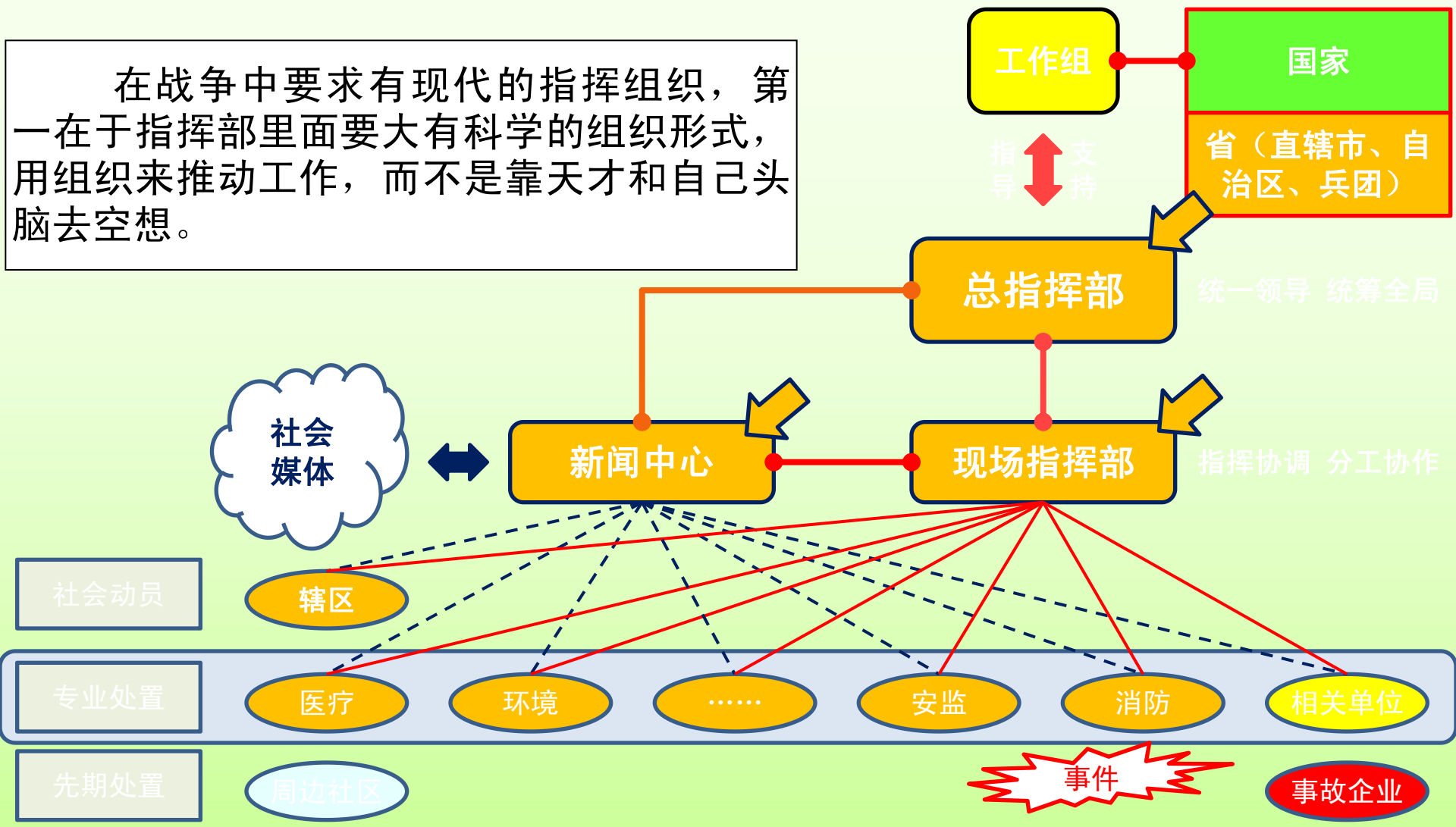
- 一元化的应急指挥关系：一个人只接受另一个人的指挥命令





• 尽快推动应急组织指挥体系的形成

在战争中要求有现代的指挥组织，第一在于指挥部里面要大有科学的组织形式，用组织来推动工作，而不是靠天才和自己头脑去空想。





7·21特大暴雨城市道路积水分布图

五福路
2012年7月28日积水
70厘米
绕行方案：可绕行西
侧的翠河路或者南侧
的蓝院门北路

爱建国际社区
2012年7月28日积水
40厘米
绕行方案：可绕行西
侧的西坝片路或者南
侧的周家圩北路

安泰桥
2012年7月28日积水
40厘米70厘米不等
绕行方案：可绕行南
侧的普善大街或者
北侧的应上城东路

广德门桥
2012年7月28日积水2米
绕行方案：可绕行
北侧的恩路—静园路，南侧
的宁安—门东大街或者通
泰河东路

十景河桥
2012年7月28日积水
1米
绕行方案：可绕行宁南
东路或者松花江路—
成水路

双霞桥
2012年7月28日积水
2—3米
绕行方案：可绕行神
仙门路、古渡路

西南三桥
2012年7月28日积水
积水5—10厘米
绕行方案：可绕行
板仓街、板仓路、古
江湾大桥—高润路

南河桥
2012年7月28日积水
2米左右
绕行方案：可绕行泰
州门北路

西霞桥
2012年7月28日积水
2米左右
绕行方案：可绕行泰
州门北路

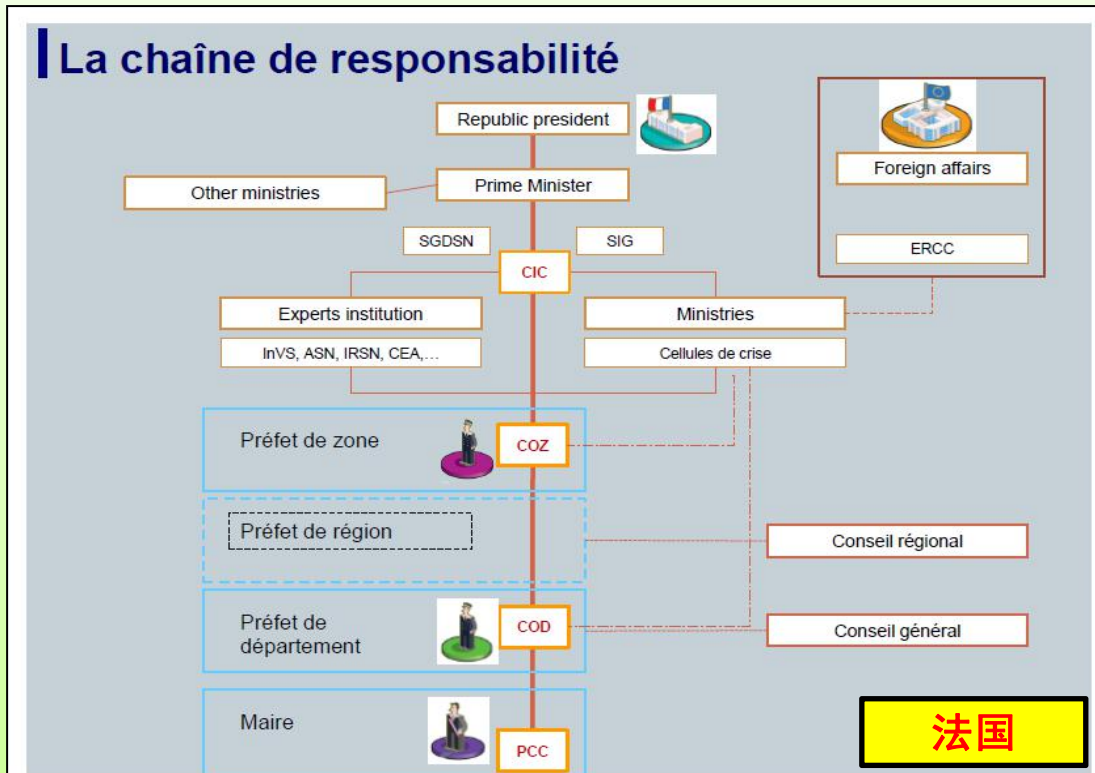
图例
积水30厘米以上(30个)
积水30厘米以下(3个)





4. 信息管理

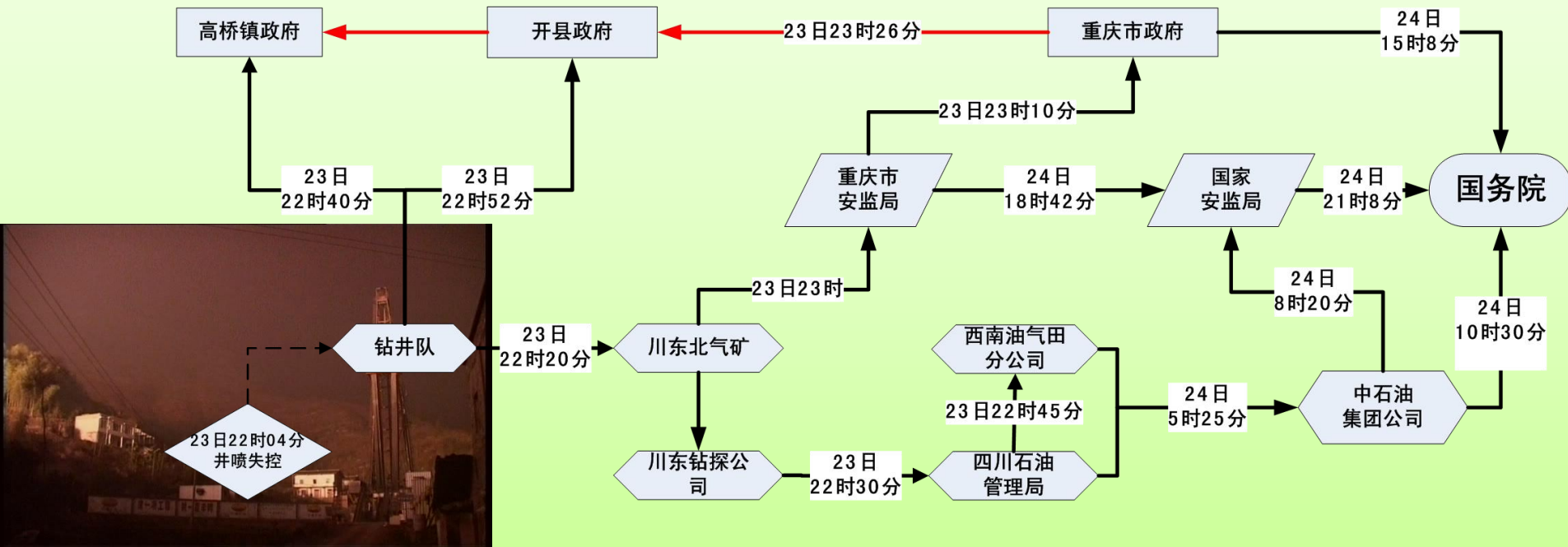
- 应急救援指挥中心，一个汇集、处理信息的枢纽
 - 基础信息管理
 - 灾情信息获取、报告、共享与分发平台
 - 信息分析、灾情会商、综合研判和决策协调





5. 分级响应

- 基于现有能力的分级响应。
- 建立自上而下、自下而上的双向应急启动机制（互补）。
- 明确事件级别不等于响应级别（事件级别与响应级别分离）。
- 确立**预先授权**机制，保证行动效率。

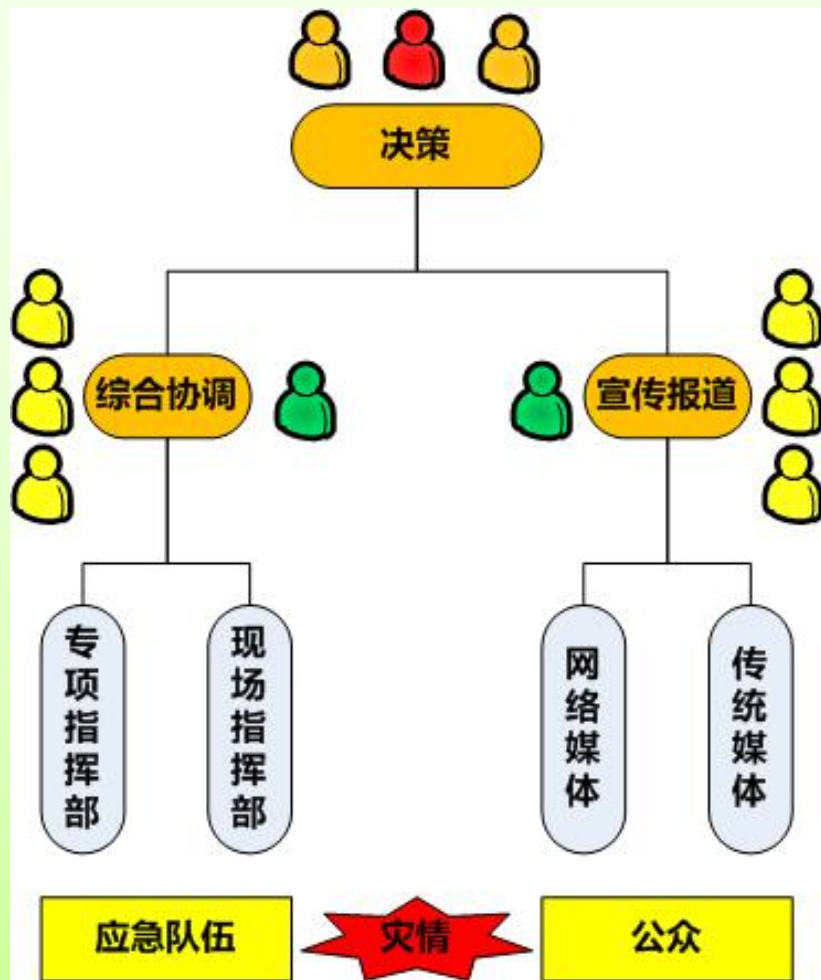




6. 公众沟通与信息发布

• 建立应急的两条战线——应急处置与公众沟通

1947年3月起，国民党军队向延安和陕甘宁解放区发动重点进攻，党中央决定暂时撤离延安。留在陕北转战的中共中央纵队下辖四个大队，其中第四大队为由范长江率领的新华社工作队。毛主席曾说：“中央留在陕北靠文武两条线指挥全国的革命斗争。武的一条线是通过电台指挥打仗。文的一条线是通过新华社指导舆论。”





三、情景构建与应急演练

- (一) 重特大事故情景构建
- (二) 规范务实的应急演练



（一）重特大事故情景构建

• 重特大事故情景

- 综合同类案例，考虑各种意外情况
- 基于普遍规律和特定要素
- 代表本地区和企业的主要威胁与风险
- 数量不宜多，以典型情景分析出通用的任务
- 设计应急响应过程，或转化为演练情景

情景

情景勾画恐怖袭击、事故灾难和其它突发事件的范围、程度和复杂性



任务

针对情景中描述的突发事件特征，分析需要完成的各种任务的“清单”



能力

根据需完成的任务，建立并保持一定水平的应急相关能力

风险分析

资源分析

业务影响分析

情景构建

情景

情况态势

控制目标

任务

责任主体

模块化队伍

能力

既有能力

增援需求

北京市巨灾情景构建情况

- ✓ 大范围暴雪天气交通中断事件
- ✓ 不明原因重大传染病疫情事件
- ✓ 大规模网络信息安全事件
- ✓ 燃气多门站停气事件
- ✓ 大规模群体性事件
- ✓ 水源严重污染事件
- ✓ 大面积停电事件
- ✓ 地铁情景构建
- ✓ 破坏性地震
- ✓ 特大洪涝灾害
- ✓ 民航空难事故

沉着冷静，有备无患：

抗战期间，八路军第129师师长刘伯承明确要求：“（各级指挥部）应经常进行备战的组织工作，……平时即假想各种敌情，看好各方地形，预定使用游击队、民兵、自卫队的战法，并进行演习。”

会前收回

北京市人民政府 会议讨论文件

190

关于巨灾情景构建有关工作的请示

王安顺同志阅。	2013年11月4日
李士祥同志阅。	2013年11月1日
张延昆同志阅。	2013年11月1日

已报市委有关部门，呈呈政府意见

和讨论通过，拟以市应急委名义印发《总体工作方案》和《实施指南》

北京市突发事件应急委员会办公室

北京市突发事件应急委员会办公室
关于落实市领导批示研究中国安全生产科学研究院
相关建议并开展下一步工作的请示

4月8日接到市委、安委、土样、康林、庄平同志关于
中国安全生产科学研究院“应结合北京市重大突发事件情景构建
工作”的批示，市领导要求我办组织相关专家人员研究应
急指挥体系，完善应急预案体系，改进防范预警、应急处置
突发事件情景构建和善后工作。现与中国安全生产科学研究院
就相关问题进行沟通，现就有关问题报告并请示如下：
一、本市应急处置指挥体系、预案与演练的现状存在问题

（一）应急处置体系方面

2003年以来，本市逐步建立并完善了市区两级应急管理
组织体系。2005年4月，成立了市应急委，负责统一领导全
市突发事件应对工作。同时成立市应急委办公室，负责编制、

北京市突发事件应急委员会文件

京应急委发〔2013〕12号

北京市突发事件应急委员会关于印发 北京市巨灾情景构建总体工作方案的通知

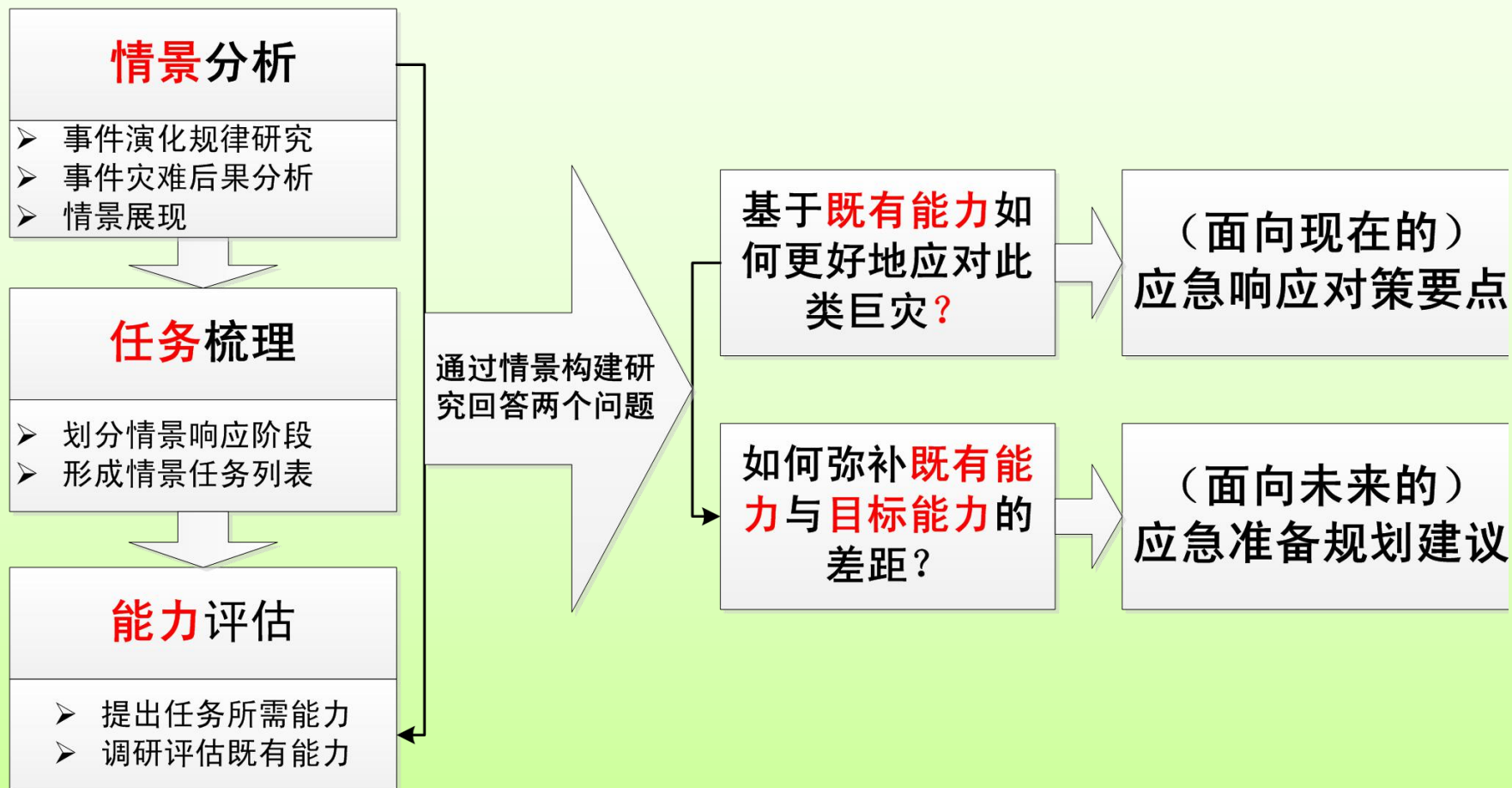
各区、县人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：
《北京市巨灾情景构建总体工作方案》已经市政府同意，现印
发给你们，请认真贯彻执行。



北京市突发事件应急委员会
2013年11月15日



• 重特重大事故情景构建-基本步骤

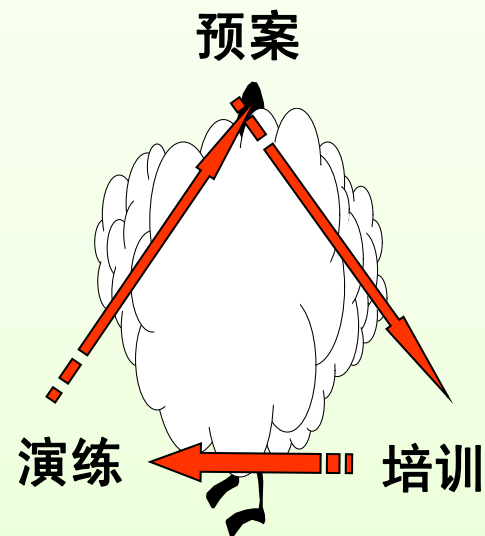




(二) 规范务实的应急演练

1. 应急演练的作用与时机

- 检验应急预案、培训、装备和设施的有效性；
- 培训人员，明确和熟悉各自角色与职责；
- 推动多种力量的协调、沟通与合作；
- 发现能力不足，提供改进机会；
- 提高队伍与个人的能力。



- ✓ 事件来临前
- ✓ 政策调整前
- ✓ 机制形成前
- ✓ 产品定型前
- ✓ 预案编修后
- ✓ 装备更新后
- ✓ 风险识别后
- ✓ 能力定期验

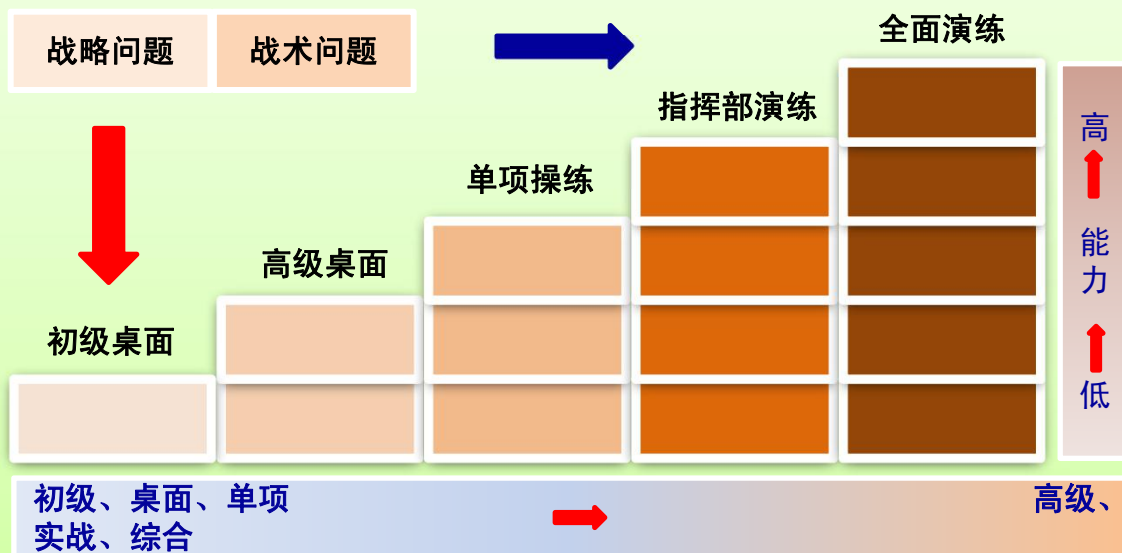
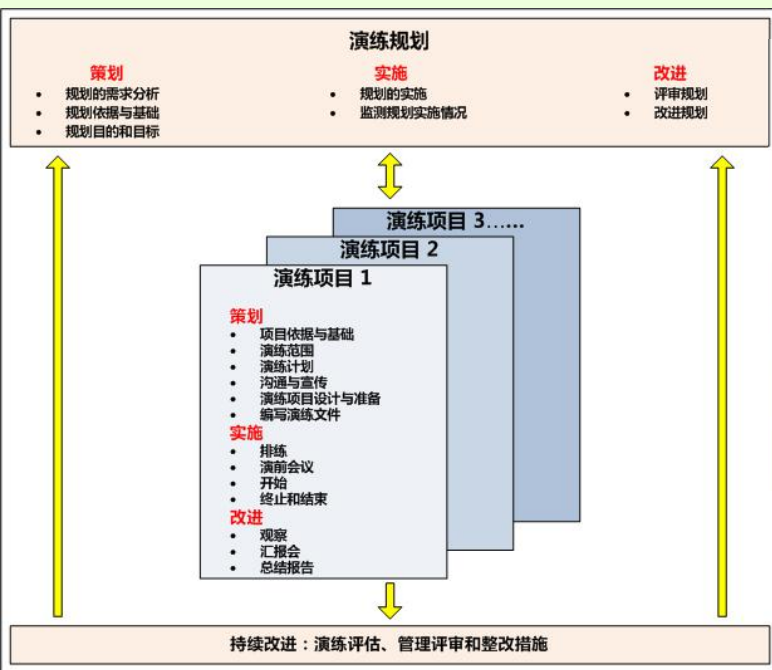




(二) 规范务实的应急演练

2. 演练的规划与方法

- 制定应急演练整体规划，统筹安排3-5年内各类演练项目；
- 选择不同主题和目标，周期内覆盖全部应急职能和要素；
- 形成持续改进机制，合理调整演练规划与演练项目。





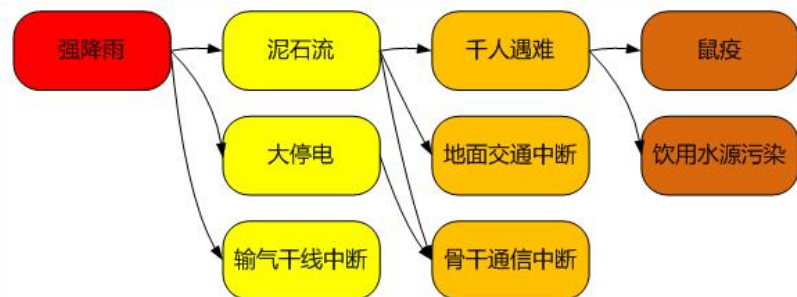
(二) 规范务实的应急演练

3. 精心设计与过程控制

- **一系列**：演练过程中按时间先后顺序发生的一系列模拟事件。
- **二原则**：基于现有能力，坚持目标驱动。
- **三说明**：情境、状况、细节。
- **四要求**：贴近实际、合理可信、有挑战性、不难倒人。
- **五要素**：主题、事件、消息条、期望行动、讨论题。

- ✓ 领导者的支持和意图；
- ✓ 前期应急培训与演练规划执行情况；
- ✓ 前期演练总结报告与改进计划；
- ✓ 风险分析情况；
- ✓ 应急预案、程序与处置方案；
- ✓ 资金与合作协议

情景事件链



学员角色



消息条

某卫生防疫中心报告：
“报告首长，某镇卫生院发现
1名疑是鼠疫患者。”

期望行动

1. 管制当地出入路口
2. 启动相应卫生防疫措施
-

问题及参考答案

1. 来不及组织群众疏散怎么办？
2. 部分群众不愿意疏散怎么办？
-



(二) 规范务实的应急演练

4. 演练评估与总结改进

— 以发现和解决问题为目的

1. 评价策划

(1) 桌面演练

- ❑ 情况汇报会；
- ❑ 初步分析。

(2) 实战演练

- ❑ 情况汇报会；
- ❑ 初步分析；
- ❑ 演练事件时间表。

2. 演练观察

3. 分析数据

4. 撰写报告

- ❑ 演练都应有总结报告，总结需要改进的地方，提出改进建议；
- ❑ 基于评估人员内部的初步分析结果；
- ❑ 初级桌面演练的总结报告可以简短；
- ❑ 建议质量取决于评价人员的经验。

- ❑ 评价人员提出改进建议，参演单位制定整改措施、改进计划并跟踪落实

5. 整改措施

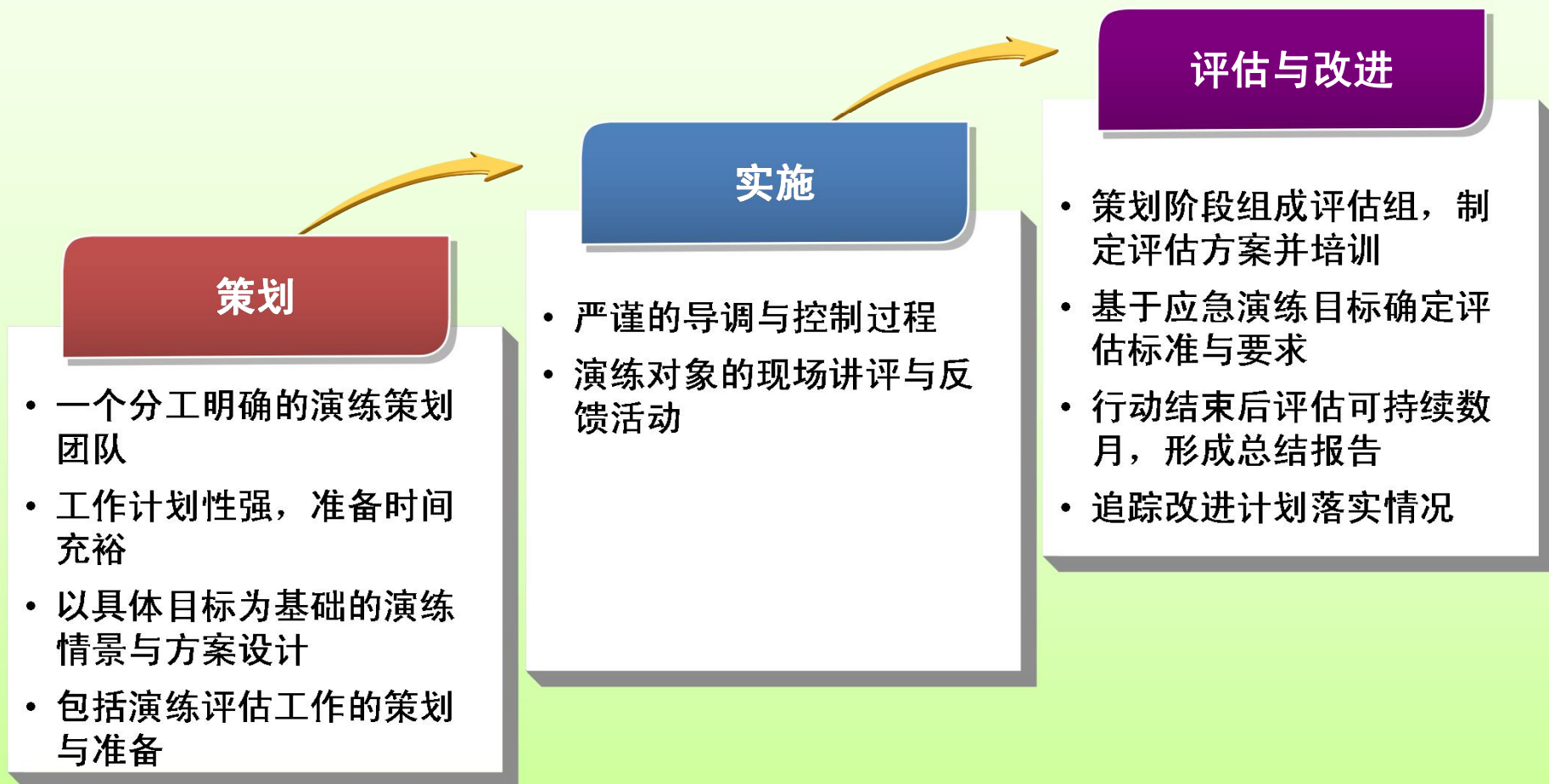
6. 改进计划

7. 总结会议

8. 跟踪实施

规范化的应急演练项目管理

- 遵循PDCA的管理模式，形成持续改进机制
- 基于现有能力，目标驱动





谢 谢

常态下的民主，非常态下的集权
不追求最优结果，避免出现最坏结局
态度决定一切，实践是检验真理唯一标准