

此页面上的内容需要较新版本的 Adobe Flash Player。



学院主页 | 学院概况 | 公务员培训 | 研究生教育 | 教学一线 | 科学研究 | 决策咨询 | 开放办学 | 信息化工作 | 队伍建设

当前位置: 国家行政学院 > 决策咨询 > 咨询报告 >

由繁到简地优化我国应急预案体系

时间: 2012-10-30 09:43 作者: 决策咨询部

我国目前已初步形成“横向到底，纵向到边”的应急预案体系，在近年来的多次重大突发事件应对中，相关应急预案发挥了重要作用。但我国的应急预案在实践中也存在一些突出问题，有必要在现有基础上进行进一步优化。

一、我国应急预案存在的主要问题

一是脱离地区实际，操作性不强。例如，从国家总体预案到省（市、区）总体预案，乃至地方区域性预案，格式上完全相同，内容上高度模仿，通常只是在开头处的“本地区概况”与当地实际情况相结合，其余部分几乎完全相同。部门预案也大多如此。

二是缺乏必要的测试和定期的演练。部分应急预案成“摆设”或被“束之高阁”，往往是“备而不练、一编了之”，或“只演不练、走过场、不以为然”。没有经过测试和演练的预案往往是“假”预案。

三是纸上规定有余，贯彻落实不足。虽然应急预案设定了所有应急资源的动员、征集、调动、配置、使用和召回（复原）的程序和责任人，但在应急资源的落实方面很不足，容易使应急预案成为空预案。四是重数量，轻质量。据有关统计，我国从中央到地方现已制定了200万多件应急预案，数量与种类繁多，数量与质量的矛盾突出：数量多，影响编制质量；种类繁多，基层政府和应急响应单位难得其要领；应急演练和预案修订等管理任务繁重，基层单位不堪重负。

二、美、英、日等国应急预案体系的一些经验值得借鉴

美、英、日等国家在应急预案体系设计过程中，采用了综合应急计划和专业应急计划相结合的方法，做到了预案数量精练，预案针对性和操作性较强。这对优化我国应急预案体系有一定的借鉴意义。

（一）美国“综合预案为主、专业预案为辅”的应急预案体系。美国政府的应急预案体系可分为战略指导纲要、战略预案、概念预案、操作预案和战术预案（在现场处置过程中形成）五个类别。从层级来看，在国家层面有三级联邦应急预案：战略指导纲要和战略预案、机构协同概念预案、操作预案；区域级联邦应急预案包括概念预案和操作预案；州和地方只有应急操作预案。美国坚持综合性、一体化的应急预案编制思路，但也不排斥对需特殊关注的事件或对象编制应急预案，其中的典型如：针对重要基础设施和关键资源的《国家基础设施保护预案》和针对溢油、危险物质泄漏等事故灾难性事件的《国家事故灾难应急预案》。因此，美国应急预案体系具有顶层设计全面、低层预案简单实用，综合预案为主，专业预案为辅的特点。

（二）英国“通用预案为主，专用预案补充”的应急预案体系。虽然英国的国家管理体制比较繁杂，英格兰九大区的应急计划与苏格兰、威尔士和北爱尔兰三个自治区的应急计划不一样，英格兰九大区下的地方应急计划与大区也不一样。但都遵从通用应急计划与专用应急计划相结合的模式。通用应急计划是针对大多数突发事件的，当发现通用计划针对某一特殊情况存在不足时，专用计划做出比通用计划更详细的安排。英国应急计划的针对性和可操作性强，以英格兰的大区应急计划为例，大区应急计划的目标是确保第一类响应者、第二类响应者与中央政府的合作。法律要求由第一类响应者制定并公布地方应急计划，制定过程中要与第二类响应者适当合作，应急计划要考虑志愿者组织。

（三）日本“专用预案为主，通用预案补充”的应急预案体系。日本的灾害预案包括“防灾基本预案”、“灾害应对业务预案”（由指定公共机关（如自治省、运输省）或指定公共事业（如电力、电信等）依据相关联的业务拟订，确保业务连续）、“地区灾害应对预案”以及“指定地区灾害应对预案”（跨越两个以上行政区域）四种类型。日本建立了以中央防灾会议制定的防灾基本预案为指导纲要，各地方政府的地区防灾预案为横向预案，各指定机关和公共事业团体制定的防灾业务预案为纵向预案，贯穿各地区、涉及各领域的综合性灾害对策预案体系。日本的中央防灾计划仅13个，其中12个针对常见的12种灾害（包括地震灾害、风水灾害、火山灾害、雪灾对策篇、海上灾害、航空灾难、铁道灾害、道路灾害、第原子能灾害、危险物品灾害、大规模火灾、林野火灾），第13个为其他所有灾害的通用对策。日本应急计划的可操作性很强，以日本中央防灾会议制定的“灾害通用对策”为例，共包含“灾害的预防、灾害应急对策和灾后恢复与重建”三章。每一章的内容针对性强，任务分类明确，如在第一章“灾害的预防”中包括了“建设抗灾型国家和城市、事故灾害的预防、迅速顺利的危害应急对策、灾后恢复重建的准备、促进国民的防灾活动、实施与灾害及防灾相关的研究及观测等、实施防止事故灾害再度发生的对策”等内容。

三、优化我国应急预案体系的建议

与我国的应急预案相比，美国、英国和日本采取“综合应急预案和专业应急预案”相结合的应急预案体系设计思路，减少了应急预案的数量，有利于提

高应急预案的质量，有利于基层单位的预案管理，有利于应急响应机构的应急演练，增强应急预案可操作性。建议优化我国现有的应急预案体系，形成“专项应急预案与通用应急预案相结合”的应急预案体系。

（一）减少应急预案数量。在国家层面，只针对我国多发、危害性大的突发事件编制20-40个适用于全国的专用应急预案，省（区、市）编制15-30个适用于本辖区的专用应急预案，市（地区、州）级政府编制10-20个适用于本辖区的专用应急预案，县级政府在风险评估的基础上编制适用于当地的专用应急预案。另外，在国家、省、市和县四级政府均编制适用于本辖区的通用应急预案，适用于专用应急预案以外的所有突发事件。在国家、省、市和县四级政府形成“通用应急预案与专用应急预案相结合”的应急预案体系，避免预案体系建设的形式主义。

（二）加强预案的可操作性。在减少应急预案数量的基础上，加强预案质量的建设，实现应急预案的可操作性。增加与应急管理四大流程（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）有关的内容。通过演练和突发事件经验总结确保应急预案的可操作性。通过提供简写本，“明白卡”和“一张纸”等方式促进应急预案的普及。

（三）规范应急指挥机构及其关系。针对我国近年来在突发事件应急处置与救援中存在应急指挥与协调困难的问题，在应急预案中要明确应急指挥机构的组织结构、指挥方式和指挥手段等内容，规范我国多机构、多级政府参与应急处置与救援中的指挥与被指挥、控制与被控制、协调与被协调和支援与被支援关系。

（四）促进和规范公民有序参与应急管理。在应急预案和应急演练中根据本地区实际增加志愿者（组织）和商业组织参与的内容，适应我国加强和创新社会管理的需要。

国家行政学院应急管理培训中心宋劲松中国安全生产科学研究院公共安全研究所邓云峰2011年8月31日

上一篇：[美国城市应急管理信息化的最新进展与借鉴](#)

下一篇：[关于完善“三公”经费公开的几点建议](#)

 收藏  推荐  打印