

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 13920121150317

UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

深圳市应急预案体系建设问题研究

Research on the Construction of Emergency Plan System  
of Shenzhen

李 灿 峰

指导教师姓名: 余 章 宝 教授

专 业 名 称: 公 共 管 理 (MPA)

论文提交日期: 2015 年 10 月

论文答辩日期: 2015 年 月

学位授予日期: 2015 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2015 年 10 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

## 论文指导小组:

余章宝	教授
陈水树	副县长
林衍超	副教授

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（      ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于      年    月    日解密，解密后适用上述授权。

（      ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年    月    日

## 摘 要

应急预案体系建设是应急管理工作的基础，是预防和应对各类突发事件的有效指引，也是应急管理体制、机制、法制建设的集中体现。近年来，深圳市按照国家 and 省的有关部署，紧密结合城市发展需求，加强应急预案管理工作。目前，全市已经基本形成了覆盖各类突发事件的应急预案体系。但是，应急预案管理工作存在的问题也日益凸显，比如：预案编制缺乏规范和标准，导致预案操作性不强；预案管理与风险评估和应急能力评估缺乏有效衔接，导致预案针对性不足；应急预案缺乏演练和评估，修订和完善不够及时；应急预案实施缺乏有效的信息化手段，难以实现快速反应和应急联动；不同层级的应急预案缺乏差异化管理，基层应急预案没有体现先期处置等特点。与此同时，国家和省对不同层次应急预案的定位日益明确，对应急预案管理的要求日益提高。

本文就是在这样的背景下，从深圳市应急预案管理的实际情况出发，从风险治理的角度，对深圳市应急预案管理工作现状进行分析，查找制约应急预案体系建设的关键原因，借鉴美国、德国和日本等发达国家在应急预案管理方面的经验做法，提出应当完善应急预案动态化监督管理，强化突发事件风险评估和应急能力评估，健全应急演练和公众参与机制，为健全和完善深圳市应急预案管理体系，提升城市预防和应对各类突发事件的能力提供参考。

**关键词：**应急预案；风险管理；突发事件；

## Abstract

The Construction of emergency plan system is an important basis for emergency management, an effective guidance to prevent and deal with all kinds of emergencies and also a concentrated reflection of the construction of emergency management system, mechanism and legal system. In recent years, in accordance with the relevant national and provincial deployment, Shenzhen has strengthened the emergency plan management combining with the urban development needs closely. The city has basically formed emergency plan system including all kinds of unexpected events recently. However, many problems of emergency plan management are becoming more and more prominent and serious. For example, the formulation of the plans lacks of codes and standards which leads to the problem that these plans aren't suitable for operation. The lack of effective cohesion between the plan management and risk assessment and emergency capability assessment results in that the pertinence of these plans is not enough. These emergency plans are not only short of practice and assessment, but also revision and perfection is not in time. The implementation of these emergency plans is void of effective information means which brings about that it is difficult to realize quick response and emergency linkage. These emergency plans of different levels lack difference management, especially these emergency plans of the basic level don't embody the characteristic of previous disposal. Furthermore, state and province orientate increasingly clearly to these emergency plans of different levels and require more strictly to the emergency management as well.

Under such background, this article analyzes of the current situation of emergency plan management in Shenzhen from the actual situation of emergency plan management in Shenzhen and the aspect of risk governance , then searches the key reason of restricting emergency plan system construction, at last puts forward a lot of proposals that we should improve the dynamic supervision and management of emergency plan, strengthen emergency risk assessment and emergency capability assessment and perfect the mechanism of emergency drill and public participation drawing lessons in emergency plan management from developed countries such as the United States, Germany and Japan in order that provide reference to improve the emergency plan management system of Shenzhen and enhance the ability to prevent and deal with all kinds of unexpected events.

**Key words:** emergency plan, risk management, unexpected events

# 目录

引言.....	1
(一) 选题的背景、意义和价值 .....	1
(二) 文献回顾 .....	4
(三) 研究方法、框架和创新点 .....	10
一、概念界定和理论分析基础.....	13
(一) 突发事件 .....	13
(二) 应急预案 .....	15
(三) 理论研究基础 .....	18
二、深圳市应急预案体系建设现状分析.....	23
(一) 深圳市应急预案体系的发展演变 .....	23
(二) 深圳市应急预案管理存在的问题 .....	26
(三) 制约深圳市应急预案体系建设的原因 .....	29
三、发达国家应急预案管理的经验 .....	33
(一) 美国应急预案管理 .....	33
(二) 德国应急预案管理 .....	36
(三) 日本应急预案管理 .....	39
四、完善深圳应急预案体系的对策 .....	43
(一) 完善应急预案动态化监督管理 .....	43
(二) 强化风险评估和应急能力评估 .....	46
(三) 健全预案演练与公众参与机制 .....	49
五、结语.....	53
参考文献.....	54

# Contents

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
(I) Research background, significance and value .....	1
(II) Literature review .....	4
(III) The research methods, framework and innovation .....	10
<b>I. The concepts and theoretical analysis foundation.....</b>	<b>13</b>
(I) Unexpected events .....	13
(II) Emergency plan .....	15
(III) The related basic theory .....	18
<b>II. Analysis on the current situation of Shenzhen emergency plan system .....</b>	<b>23</b>
(I) The history and evolution of Shenzhen emergency plan system.....	23
(II)Existing problems of Shenzhen emergency plan management .....	26
(III) Reasons of restricting Shenzhen emergency plan system construction .....	29
<b>III. The experience of emergency plan management of developed countries .....</b>	<b>33</b>
(I) Emergency plan management of the United States .....	33
(II) Emergency plan management of Germany .....	36
(III) Emergency plan management of Japan.....	39
<b>IV. Perfect countermeasures of Shenzhen emergency plan system.....</b>	<b>43</b>
(I) Improve all kinds of dynamic supervision and management of emergency plan .....	43
(II) Strengthen emergency risk assessment and emergency capability assessment .....	46
(III) Perfect the mechanism of emergency drill and public participation.....	49
<b>V. Conclusion .....</b>	<b>53</b>
<b>References.....</b>	<b>54</b>

## 引言

### （一）选题的背景、意义和价值

#### 1. 论文选题的背景

我国应急管理体系建设的核心内容，是应急预案、应急管理体制、应急管理机制和应急管理法制（简称“一案三制”）。其中，应急预案是应急管理体系建设的龙头，是“一案三制”的起点。自2005年国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》<sup>①</sup>以来，我国应急预案体系建设进入快速、全面发展阶段。截至2012年11月，全国（不含党委、军队系统）共编制各级各类应急预案550万余件，涵盖了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各个领域，基本形成了覆盖各类突发事件的“纵向到底、横向到边”的应急预案体系。<sup>②</sup>

深圳是一座新兴的超大规模城市，庞大的人口规模、特殊的地理位置、多样的地形地貌、脆弱的城市环境、复杂的社会环境，给城市公共安全和应急管理工作带来严峻挑战。近年来，深圳市认真实施《中华人民共和国突发事件应对法》，按照国家、省关于应急管理工作的部署，紧密结合城市发展需求，不断健全和完善应急预案体系。

2005年3月，深圳市政府发布《深圳市人民政府突发公共事件总体应急预案》，<sup>③</sup>提出以市、区两级政府及其职能部门为主体，启动应急预案体系建设。2005年8月、2006年12月，《国家突发公共事件总体应急预案》、《广东省突发公共事件总体应急预案》<sup>④</sup>相继出台，要求国家和省建立以总体应急预案为总纲、专项应急预案、部门应急预案、地方应急预案、企事业单位应急预案、重大活动应急预案等为组成和补充的应急预案体系。2007年8月，《中华人民共和国突发事件应对法》颁布实施，要求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

---

<sup>①</sup> 中央人民政府网. 国家突发公共事件总体应急预案

[N/OL]. [http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content\\_21048.htm](http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/07/content_21048.htm). 2005-08-07.

<sup>②</sup> 国务院办公厅国务院应急管理办公室. 全国应急预案体系建设情况调研报告[J]. 中国应急管理, 2013, (1): 8-11

<sup>③</sup> 深圳市人民政府. 深圳市人民政府突发公共事件总体应急预案[Z]. 2005.

<sup>④</sup> 广东省人民政府应急管理办公室网站. 广东省突发公共事件总体应急预案[N/OL]. [http://www.gdemo.gov.cn/yasz/yjya/200712/t20071202\\_36169.htm](http://www.gdemo.gov.cn/yasz/yjya/200712/t20071202_36169.htm). 2007-12-02.



情况，制定相应的突发事件应急预案。2008年6月，广东省政府办公厅印发的《广东省突发事件应急预案管理办法》<sup>①</sup>，对全省应急预案体系建设做出了制度性安排。2010年6月，《广东省突发事件应对条例》<sup>②</sup>出台，提出建立健全全省突发事件应急预案体系，完善应急预案管理办法。2012年8月深圳市政府办公厅印发的《深圳市突发事件应急预案管理办法》<sup>③</sup>、2013年2月深圳市政府印发《深圳市突发事件总体应急预案》<sup>④</sup>均提出，全市加快完善由市应急预案、区（新区）应急预案、基层应急行动方案、企事业单位应急预案和重大活动应急预案等五大类组成的应急预案体系。

2013年10月，国务院办公厅印发《突发事件应急预案管理办法》<sup>⑤</sup>，按照制定主体划分，将应急预案分为政府及其部门应急预案、单位和基层组织应急预案两大类。其中，政府及其部门应急预案由各级人民政府及其部门制定，包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案等。单位和基层组织应急预案由机关、企业、事业单位、社会团体和居委会、村委会等法人和基层组织制定。针对突发事件应对的专项和部门应急预案，不同层级的预案内容各有所侧重。

综上所述，在短短十年内，国家和省、市各级政府对应急预案重要性的认识逐步加深，对不同层次应急预案的定位日益明确，对应急预案管理的要求日益提高。与此同时，深圳市应急预案管理工作存在的问题也日益凸显：应急预案管理地方性法规规章滞后，预案管理缺乏操作性标准；预案管理与风险评估、应急能力评估衔接不够紧密，应急预案针对性不强；市、区两级专项应急预案、部门应急预案还不够健全，未能实现覆盖城市面临的各类主要风险；部分应急预案缺乏演练，没有开展预案评估，修订不够及时，对应急处置工作的指导性不足；应急预案实施缺乏有效的信息化手段，难以实现快速反应和应急联动；不同层级的应急预案缺乏差异化管理，基层应急预案没有体现先期处置等特点。

<sup>①</sup> 广东省人民政府应急管理办公室网站. 广东省突发事件应急预案管理办法 [N/OL]. [http://www.gdemo.gov.cn/zwxx/zcfg/gdzcwj/sbgtwj/200806/t20080627\\_58513.htm](http://www.gdemo.gov.cn/zwxx/zcfg/gdzcwj/sbgtwj/200806/t20080627_58513.htm). 2008-06-27

<sup>②</sup> 广东省人民政府应急管理办公室网站. 广东省突发事件应对条例 [N/OL]. [http://www.gdemo.gov.cn/zt/ydtl/tlqw/201006/t20100613\\_122796.htm](http://www.gdemo.gov.cn/zt/ydtl/tlqw/201006/t20100613_122796.htm). 2010-06-13.

<sup>③</sup> 深圳政府在线. 深圳市人民政府办公厅关于印发深圳市突发事件应急预案管理办法的通知 [N/OL]. [http://www.sz.gov.cn/zfgb/2012\\_1/gb802/201208/t20120827\\_1969617.htm](http://www.sz.gov.cn/zfgb/2012_1/gb802/201208/t20120827_1969617.htm). 2012-08-27.

<sup>④</sup> 深圳政府在线. 深圳市突发事件总体应急预案（2013年修订版简本）[N/OL]. [http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/yjgl/yjya/sjyj/201302/t20130205\\_2106926.htm](http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/yjgl/yjya/sjyj/201302/t20130205_2106926.htm). 2013-02-05.

<sup>⑤</sup> 中央人民政府网. 国务院办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知[N/OL]. [http://www.gov.cn/zwgk/2013-11/08/content\\_2524119.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2013-11/08/content_2524119.htm). 2013-11-08.

本文就是在这样的背景下，从深圳市应急预案管理的现状、存在问题入手，结合地方政府公共风险治理与预案优化试点有关实践，结合典型案例的分析，借鉴发达国家应急预案管理的经验做法，对深圳市应急预案管理工作进行研究，提出对策和建议，为深圳市加强应急预案管理，提升应急处置能力提供参考。

## 2. 论文研究的意义

多年来，深圳市在应急管理领域一直勇于创新，先行先试，在应急管理体制创新、应急预案管理、应急平台建设、突发事件信息管理、应急救援队伍建设、应急物资保障、应急避难场所建设、巨灾救助保险等方面，为全国和全省创造了经验，提供了有益的参考和借鉴。

本文立足于对当前深圳市突发事件应急预案体系建设现状的分析，查找问题，分析原因，借鉴发达国家先进经验和做法，提出对策和建议，可以为深圳市应急预案体系建设的实践提供参考和借鉴。研究的主要目的，就是按照国家法律法规和国家、省相关要求，参照应急管理工作相关规范和标准，立足突发事件风险评估、应急资源调查和应急准备能力评估，针对不同类别、不同级别的突发事件，优化和改进应急预案编制、实施工作，并以此引领应急管理机构建设、应急队伍建设和应急物资储备等应急准备，加强应急演练和应急预案评估，普及风险理念和应急知识，提升政府、企事业单位和社会公众等预防和应对突发事件的能力。

## 3. 选题的理论价值

如何有效地预防和应对各类突发事件，保障城市安全运行，降低城市面临的公共安全风险，是每个城市都面临的重大问题。本论文结合深圳市城市公共安全评估工作、《深圳市公共安全白皮书》<sup>①</sup>的编制和实施工作、中德政府灾害风险管理合作项目子项目——公共风险治理与预案优化在深圳市的实践成果，结合深圳市发生的突发事件典型案例，尝试从风险管理的角度，运用风险管理理论、突发事件生命周期理论、分级响应等理论，融入标准化、信息化、业务持续管理等理念，对深圳市应急预案体系建设的现状进行分析，查找应急预案管理存在的突出问题，提出对策和建议。

---

<sup>①</sup> 深圳政府在线. 深圳市公共安全白皮书[N/OL].

[http://www.sz.gov.cn/zfgb/2013/gb858/201311/t20131119\\_2248762.htm](http://www.sz.gov.cn/zfgb/2013/gb858/201311/t20131119_2248762.htm). 2013-11-19.

## （二）文献回顾

随着突发事件的社会关注度逐步提升，关于应急预案的文献越来越多，国内有许多专家学者从不同角度，对国内外应急预案管理进行了研究。

### 1. 国外的研究情况

近年来，国内研究机构学者对国外应急预案管理工作做了大量的研究。研究的领域主要集中在以下几个方面：

第一，关于应急预案的发展演变。李雪峰介绍了应急预案在英国、美国等发达国家从最早期雏形到日趋完善的发展过程。<sup>①</sup>钟开斌介绍了美国、日本、德国、新加坡等国家应急预案体系的发展演变，认为恰如美国行政学家斯蒂尔曼（Richard J. Stillman）所言：“在危机应对方面，尽管各个国家存在着地域上和意识形态上的差异，但反应是相似的”。<sup>②</sup>游志斌在著作中介绍了德国、日本应急预案的演变过程。<sup>③</sup>李尧远、张明等分别介绍了美国国家应急预案从1992年《联邦响应预案》（Federal Response Plan, FRP）、2004年的《国家响应预案》（National Response Plan, NRP）、2008年的《国家响应框架》（National Response Framework, NRF）到2011年启动的新框架、新预案体系的演变过程<sup>④⑤</sup>，但是对2011年以来新框架、新预案体系的介绍不够全面、准确，部分表述已经跟不上形势变化。

第二，关于基于风险评估的应急预案编制。刘铁民介绍了美国应急预案编制的经验做法，提出了基于“情景-任务-能力”的应急预案编制技术方法，把突发事件情景规划作为制定应急预案的重要依据，从科学和管理两个维度优化应急预案编制工作<sup>⑥⑦</sup>，但是提出的对策建议偏重理论研究和宏观层面。李尧远介绍了美国出台《应急准备指南：地方政府应急预案修订指南》推动和规范各类各级应急

<sup>①</sup> 李雪峰. 美国国家应急预案体系建构及其启示[J]. 中国应急管理, 2012, (7):14-19

<sup>②</sup> 钟开斌. 中外政府应急管理比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2012, p. 5.

<sup>③</sup> 游志斌. 应急规划、预案与演练: 借鉴与思考[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2013, p. 6.

<sup>④</sup> 李尧远, 马胜利, 郑胜利. 应急预案管理[M]. 北京: 北京出版社, 2013, p. 41.

<sup>⑤</sup> 张明. 美国应急预案体系建设经验借鉴研究[J]. 中国安全生产科学技术, 2015, (5):154-158

<sup>⑥</sup> 刘铁民. 应急预案重大突发事件情景构建——基于“情景-任务-能力”应急预案编制技术研究之一[J]. 中国安全生产技术, 2012, (4):5-12

<sup>⑦</sup> 刘铁民. 应急准备任务设置与应急响应能力建设——基于“情景-任务-能力”应急预案编制技术研究之二[J]. 中国安全生产科学技术, 2012, (8):5-13

预案修订工作的情况。<sup>①</sup>庞宇介绍了英国以复原力为核心的应急管理模式，认为立足于风险登记和风险评估，编制应急预案、应急规划和业务持续管理规划，可以有效提高城市的风险防范和应急管理能力。<sup>②</sup>黎伟、蔡冠华以《国家突发事件突发事件管理系统》(NIMS)和《国家应急响应框架》(NRF)为研究对象，从标准化的角度对美国应急预案体系的结构进行分析，提出应当通过预案编制工作流程的标准化，提升预案的协调性和适用性；通过模块化和组合化，增强应急预案的扩展性、灵活性。<sup>③</sup>

第三，关于应急预案的演练和评估。姜传胜、邓云峰、贾海江、王晶晶等认为美国、澳大利亚两国在应急演练标准指南制定方面最具有特色，系统阐释了应急演练策划、实施、评估、改进的方法和过程。<sup>④</sup>游志斌在文章中介绍了德国应急演练的准备和实施情况，强调“演习过程就是目的”，注重过程、寓学于演的经验做法，介绍了深圳市参与中德政府灾害风险管理合作项目子项目——公共风险治理与预案优化项目的相关实践成果。<sup>⑤</sup>

第四，关于应急预案与业务持续管理等理念的融合。宋劲松、游志斌等分别介绍了美国、英国、日本等发达国家在应急预案中融入业务持续性管理(Business Continuity Management, BCM)，加强指挥、交通、通信等关键部门和重要基础设施的抗灾抗毁能力，在发生灾害时努力维护政府工作连续和社会稳定的做法。<sup>⑥⑦</sup>在政府部门的类似实践方面，马艳楠、张永领介绍了西方国家冷战时期以核战争和巨灾为应对目标，研究推行的政府不间断运行(Continuity of Operation, COOP)的相关做法。<sup>⑧</sup>

综上所述，国内学者以美国、英国、日本、德国等发达国家为研究对象，对应急预案的发展演变、框架体系、预案编制、预案演练和预案评估等进行了研究，并提出了我国应急预案管理工作可以借鉴的建议。但是，大多数研究都是概念性、程序性和流程性的介绍。有关国家突发事件分类分级与我国明显不同，受限于国

<sup>①</sup> 李尧远, 马胜利, 郑胜利. 应急预案管理[M]. 北京: 北京出版社, 2013, p. 42.

<sup>②</sup> 庞宇. 英国郡级辖区应急预案的做法及启示——以牛津郡为例[J]. 中国应急管理, 2012, (5): 32-36

<sup>③</sup> 黎伟, 蔡冠华. 美国应急预案体系对我国的启示[J]. 安全, 2013, (11): 17-20

<sup>④</sup> 姜传胜, 邓云峰, 贾海江, 王晶晶. 突发事件应急演练的理论思辨与实践探索[J]. 中国安全科学学报, 2011, (6): 153-158

<sup>⑤</sup> 游志斌. 应急规划、预案与演练: 借鉴与思考[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2013, p. 60.

<sup>⑥</sup> 宋劲松. 应急管理社会动员[M]. 北京: 中国经济出版社, 2012, p. 44.

<sup>⑦</sup> 游志斌. 应急规划、预案与演练: 借鉴与思考[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2013, p. 144.

<sup>⑧</sup> 马艳楠、张永领. 西方国家政府不间断运行实践及其对我国的启示[J]. 灾害学, 2014, (4): 224-229

内应急管理体制、机制和法制等安排，应急预案管理的外部环境差异较大，相关研究对深圳应急预案体系建设的指导意义有限。

## 2. 国内的研究情况

近年来，国内学者对国内应急预案管理研究的领域主要集中在以下几个方面：

第一，关于应急预案体系的概念设计。刘铁民从系统论的角度，提出应急预案必须通过整体设计，实现结构性最优。建议我国应急预案体系整体框架应由三个层次构成：国家总体预案和行动预案、地方政府综合应急行动预案、企事业单位及社区的行动预案。<sup>①</sup>李湖生基于风险管理、分级响应等理论的分析，认为应当明确战略性预案、行动性预案和战术性预案等不同层次，对总体预案、专项预案、部门预案进行重新定位，强化应急预案体系的功能。<sup>②</sup>唐玮、姜传胜、余廉从突发事件应急预案生命周期的关键环节、预案之间的衔接与预案体系设计优化、预案管理环境等三个方面，剖析了如何提升应急的预案有效性。<sup>③</sup>栾盛磊认为应急预案应当划分为高阶预案和低阶预案，有差别地设计编制框架、编制程序和编制技术，提高应急预案的针对性和实用性。<sup>④</sup>

第二，关于应急预案的编制方法。基于风险评估和情景分析的预案编制方法得到普遍认同。黄毅宇、李响探讨了如何利用情景分析的方法，实现应急预案的有效编制，强调从情景的模拟中，提炼应急处置行为策略，改善应急预案的预见性、完备性和可操作性。<sup>⑤</sup>詹承豫认为突发事件的发生、演变和危害都具有很强的不确定性和独特性，应急处置工作高度依赖情景变化。<sup>⑥</sup>在编制预案的关键环节把握方面，夏一雪提出将预案功能的符合性和拓展性作为应急预案建设的发展方向，认为应急预案建设的关键因素就是预案演练评估、预案稳定更新和预案辅助决策功能，但是对预案编制之前的风险评估重视不够。<sup>⑦</sup>在编制机构和人员参

<sup>①</sup> 刘铁民. 突发事件应急预案体系概念设计研究[J]. 中国安全生产科学技术, 2011, (7): 5-13

<sup>②</sup> 李湖生. 应急预案体系建设的理论基础研究探讨及其启示[J]. 中国应急管理, 2012, (5): 20-24

<sup>③</sup> 唐玮, 姜传胜, 余廉. 提高突发事件应急预案有效性的关键问题分析[J]. 中国行政管理, 2013, (9): 51-54

<sup>④</sup> 栾盛磊. 我国应急预案编制现状分析及建议——基于多层阶视角[J]. 云南社会主义学报, 2013, (3): 417-418

<sup>⑤</sup> 黄毅宇, 李响. 基于情景分析的突发事件应急预案编制方法初探[J]. 安全与环境工程, 2011, (18): 56-59

<sup>⑥</sup> 詹承豫. 动态情境下突发事件应急预案的完善路径研究[J]. 行政法学研究, 2011, (1): 51-56

<sup>⑦</sup> 夏一雪. 应急预案建设关键因素及实现路径研究[J]. 消防科学与技术, 2014, (3): 340-342

与方面,张欢在认为通过团队学习模式编制应急预案,把应急者的群体效应而非处置程序作为预案编制的核心,可以提高应急预案的操作性。<sup>①</sup>

第三,关于应急预案的评估。夏保成、牛帅印、张永领、吴晓涛等通过鱼刺图分析构建了应急预案完备性评估三级指标体系,通过层次分析法确定各级指标的权重,构建预案完备性的评估模型。<sup>②</sup>张永领、夏保成、吴晓涛等从应急体系建设入手,构建应急预案运行保障的评价指标体系,基于“情景-能力”的思路,建立应急预案运行保障评价模型。<sup>③</sup>李尧远认为应急预案评估应当遵循符合性、完整性、科学性、可操作性、规范性、衔接性等准则,从形式、过程和效果等方面对应急预案进行评估。<sup>④</sup>

第四,关于应急预案的标准化。范澍田、党光清等认为标准化作为一项管理工具,其范围已经从技术领域延伸到经济领域和人类生活的其他领域,在建立“横向到边、纵向到底”的应急预案体系方面,成熟的标准化组织机构及专家可以大有作为,但是没有提出具体的措施意见。<sup>⑤</sup>陕西省行政学院课题组针对专项应急预案建设存在的突出问题,提出以结构标准化推动专项应急预案规范化建设,突出不同层级预案功能和操作标准的差异性。<sup>⑥</sup>雷晓康、陶绍卿等借鉴工业企业中ISO质量标准的理念和方法,认为应急预案管理的标准化主要包括应急指挥协调组织机构、应急响应程序、应急相关术语、应急资源分类、应急物资调用程序等标准化。<sup>⑦</sup>张超、王金玉、申世飞、秦挺鑫、杨锐、苏国锋、袁宏永等认为应当构建包括基础标准、技术标准、管理标准和服务标准的应急标准体系,为公共安全应急工作提供互认、规范和程序化的技术支持。<sup>⑧</sup>

第五,关于应急预案的信息化。张超、裴玉起、邱华等分析了应急预案数字化发展从电子化、可视化到智能化的发展演变,认为高度智能化和实时化将是数

<sup>①</sup> 张欢. 基于团队学习模式的应急预案制定机制研究[J]. 中国应急管理, 2012, (4):24-27

<sup>②</sup> 夏保成, 牛帅印, 张永领, 吴晓涛. 我国专项应急预案完备性评估指标与方法探讨[J]. 河南理工大学学报自然科学版, 2012, (31):19-24

<sup>③</sup> 张永领, 夏保成, 吴晓涛. 应急预案运行保障的评估方法[J]. 灾害学, 2013, (1):146-149

<sup>④</sup> 李尧远, 马胜利, 郑胜利. 应急预案管理[M]. 北京: 北京出版社, 2013, p. 158.

<sup>⑤</sup> 范澍田, 党光清. 标准化——政府应急管理的有效抓手[J]. 中国标准化, 2013, (2):60-63

<sup>⑥</sup> 陕西省行政学院课题组. 陕西省专项应急预案规范化科学化建设探析[J]. 陕西行政学院学报, 2012, (5):29-33

<sup>⑦</sup> 雷晓康, 陶绍卿. 应急质量管理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013, p. 28.

<sup>⑧</sup> 张超, 王金玉, 申世飞, 秦挺鑫, 杨锐, 苏国锋, 袁宏永. 公共安全应急标准体系构建研究[J]. 中国应急管理, 2014, (8):16-22

字化应急预案技术未来发展的方向。<sup>①</sup>童庆、张敬宜、陈诚、丁偕、汪科豪等认为应当基于规则推理和案例推理,构建应急指挥系统,同时展现结构化预案和可视化预案,辅助应急决策。<sup>②</sup>苏谟、廉东本提出通过结构化方式,将应急预案转化为预案任务集,在指挥调度中执行结构化任务数据,配置相应的应急资源,实现预案的智能化处理。<sup>③</sup>李军认为应急预案信息化应当从应急预案的结构入手,明确标准化输入方式,统一应急预案数字化转化方法,同步生成文本预案和数字化预案。<sup>④</sup>陶振认为数字化预案的预案优化方向,应当是利用数字信息技术、地理信息系统技术、物联网技术、图像显示技术等现代技术手段,实现预案可视化和可操作化。<sup>⑤</sup>

第六,关于应急预案管理的问题和优化。崔维认为应急预案编制存在目标定位发生偏差、体系不完整、协调性差、编制程序欠缺、编制内容缺乏科学性和针对性,可操作性不强等问题。对策为推动应急预案编制程序法定化,在风险评估和应急能力评估的基础上,优化预案编制内容,增加风险分析的相关表述、更多地开展突发事件场景模拟。<sup>⑥</sup>孙钦莹、李向阳、张浩针对传统应急预案在应对非常规突发事件时缺乏灵活性和适应性的问题,提出应当明确应急任务规划体系基本框架,从通用任务、领域任务、意外任务等方面入手,构建和提升应急响应能力。<sup>⑦</sup>钟开斌认为有的应急预案在功能定位、编著路径、管理方法、演练导向等方面存在误区,强调预案功能应当从宏观指导转向微观操作,预案编制应当从基于模版转向基于风险,预案管理从内部管理转向外部评估,预案演练应当从展示成效转向发现问题。<sup>⑧⑨</sup>宋劲松、刘文婧认为,我国应急预案普遍存在框架内容高度一致、制定主体繁杂、编制程序不科学等问题,认为应当优化应急预案体系的顶层结构设计、提升编制能力和执行能力、规范应急预案编制流程。<sup>⑩</sup>李丹阳认

<sup>①</sup> 张超,裴玉起,邱华.国内外数字化应急预案技术发展现状和趋势[J].中国安全生产科学技术,2010,(5):154-158

<sup>②</sup> 童庆,张敬宜,陈诚,丁偕,汪科豪.应急指挥系统的结构化和可视化预案研究[J].计算机工程,2011,(37):275-278

<sup>③</sup> 苏谟,廉东本.应急救援指挥系统的智能化预案模型[J].计算机系统应用,2012,(11):11-14

<sup>④</sup> 李军.应急预案信息化方法研究[J].铁路计算机应用,2012,(5):23-28

<sup>⑤</sup> 陶振.突发事件应急预案:体系、编制与优化[J].行政论坛,2013,(5):60-66

<sup>⑥</sup> 崔维.应急预案编制:问题与优化[J].山东行政学院学报,2012,(1)27-30

<sup>⑦</sup> 孙钦莹,李向阳,张浩.突发事件应对任务规划体系研究[J].中国应急管理,2012,(9):11-15

<sup>⑧</sup> 钟开斌.中国应急预案体系建设的四个基本问题[J].政治学研究,2012,(6):87-98

<sup>⑨</sup> 人民网.钟开斌.应急预案体系建设的四个误区[N/OL].

<http://theory.people.com.cn/n/2013/0329/c49154-20960886.html>.2013-03-29.

<sup>⑩</sup> 宋劲松,刘文婧.提高我国应急预案效力的路径选择[J].中国应急管理,2012,(6):28-33

为现有应急管理体制存在结构性问题,因此应当运用技术对应急管理流程进行再造,依据数据流的传导方向,而不是政府部门的专业化分工格局来构建流程。<sup>①</sup>

综上所述,在国家应急预案体系日益健全的情况下,国内学者在应急预案管理方面已经从不同的视角、途径和方法入手,开展了广泛的研究。但是,大部分学者提出的建议,仍然是概念性、程序性、流程性内容,缺乏具体的指导性和操作性。值得强调的是,国务院办公厅《突发事件应急预案管理办法》出台之后,围绕该文件提出的最新要求的贯彻实施,开展的研究还明显不够。对市、区两级政府如何通过实施政府及其部门应急预案强化应急处置主体作用的研究还有待加强,对单位和基层组织应急预案管理工作的研究还比较薄弱。

### 3. 国内外研究价值与局限性

我国应急预案管理工作虽然起步较晚,但是短短十二年来,国内外应急预案管理已经成为国内研究机构、学者们开展应急管理研究的重要研究课题。在应急预案体系建设、风险评估理念引入、“情景—任务—能力”编制方法、动态管理和持续改善方法的运用、分级分类管理等方面的研究,已经有效推动了应急管理法制建设和应急管理预案管理顶层设计的优化和改进。但是,从目前研究的广度和深度而言,针对国内外应急预案管理的研究仍处于起步阶段。

第一,总体来讲,关于应急预案的概念设计、目标定位、分级分类、体系设计、发展方向、标准化、信息化等方面的研究,仍处于探索和完善阶段。关于国外应急预案的研究,大多是基于西方发达国家各自的应急管理体制机制和法制基础,发达国家在法治化、标准化、信息化和公共安全文化培育方面均领先我国,而我国的应急预案编制、实施、演练和宣传均要充分考虑当前我国经济社会发展的相关基础条件。关于国内应急预案的研究,提出了许多很好的意见和建议,但是具体到各级政府、街道办事处、社区、居委会和企事业单位,应急预案的编制和实施离不开技术手段和管理措施的可靠支撑,而这些恰恰正是当前应急预案管理工作中的短板,是市、区两级政府需要努力的方向。

第二,关于应急管理“一案三制”的不同定位的研究还有待加强。目前,应急预案仍然处于应急管理体系“一案三制”中的龙头地位。在法治化、市场化、信息化的大环境下,如何在法治框架下,更好地发挥应急预案的引导作用,加强

<sup>①</sup> 李丹阳. 大数据背景下的中国应急管理体制改革初探[J]. 江海学刊, 2014 (2) :118-123



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫