

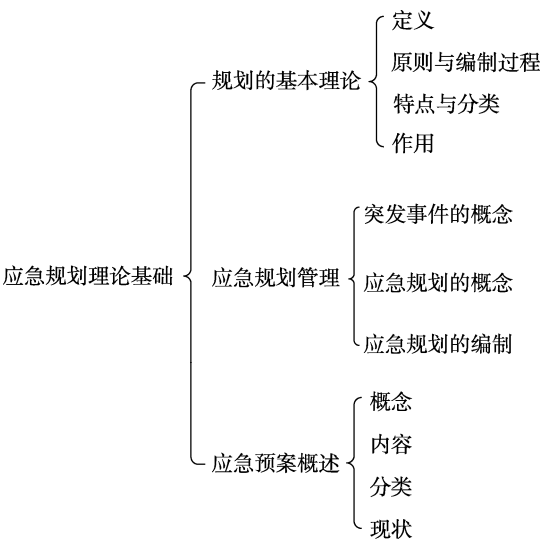
第 1 章

应急规划理论基础

【学习目标】

- 1. 掌握规划的概念、编制过程。
- 2. 了解规划的原则、特点及种类。
- 3. 掌握应急规划的概念。
- 4. 理解应急规划的作用及流程。
- 5. 掌握应急预案的概念与类型。
- 6. 熟悉应急预案的内容。

【本章知识脉络图】



规划是日常生活中经常使用的词语，如城市规划、土地规划、园林规划、职业规划、物流规划等耳熟能详的名词实际上代表了规划在各行各业的广泛应用。在当今社会，无论

从事什么工作，都需要进行合理规划，以便为确认工作重点、科学履行各自职责以及进一步把握未来指明方向。随着各类突发事件频发，应急规划逐渐进入大众视野，应急规划在突发事件应对中的地位和作用越来越重要。本章从规划相关基础理论入手，进而介绍应急规划的概念、作用和基本流程。

1.1 规划的基本理论

在经济社会发展过程中，多学科交叉融合造成了各行各业规划种类的多样性，各领域学者对于规划概念的理解也不尽相同。虽然规划在不同行业的定义有些许差别，不过规划编制的基本原则及编制过程大体相似。本节主要介绍规划的基本内涵、原则、编制流程、特点及作用。

1.1.1 规划的定义

所谓规划，1983年商务印书馆出版的《词源》一书中将其解释为：计划、谋划，比较全面的、长远的发展计划。传统理念对“规划”的理解偏于狭义，基本与“计划”为同一解释，并无严格的区分，大多情形可凭习惯用法来予以选择。

从广义上来讲，规划是个人或组织综合多种因素后对于某一特定情况或工作进行的预见性的活动，也可认为是一种理性的、适应性的、可应用于未来事物发展的方案与措施。事实上，规划在广义层面的含义可被分解为“知”与“行”两方面，这充分体现了从不同角度探究“规划”所获得的不同内涵：一种理论认为“规划”意味着对社会多元化和权力不均衡的认知，其目标是实现土地、资源、设施和服务等的平等，综合协调社会、经济、文化等多样化差异之间的关系，这是对于规划内容的实质解析，即所谓的“知”；另一种理论认为“规划”是一项有意识的系统分析过程，是一个通过寻找社会、经济和生态系统负面代价最小方案来实现目标和解决问题的过程，该认知强调规划面对的是目标与问题，而不是一种计划安排，这是从过程的角度来认识规划，即所谓的“行”。

除狭义和广义定义之外，各领域专家学者对规划也有诸多理解。例如，美国城市规划学家约翰·弗里德曼（John Friedmann）认为规划应该和社会学、政治学联系在一起，规划是个理性决策的过程，是一种建立在理性思考上的专业判断行为，是知识和行为相联系的过程。再如，美国规划专家埃里克·达米安·凯利（Eric Damian Kelly）在《社区规划》中指出：“规划是一项最基本的人类活动，它对于任何一项复杂的长期工作来说都是必不可少的。规划是对未来做好理性准备的一种科学方法，它一般包括资料的收集和分析、考察未来发展的可能倾向、考虑不同前景，以及通过对不同前景进行成本效益分析来最终选择一个最佳发展前景并准备相应的实施计划。”这是从操作层面上解释规划的内涵，其中包括了阐释规划的方法与步骤。

综上，有关规划的定义和内涵，不同学科领域对其有不同的认识，究其原因，“规划”是一个源于多学科、多层面、多角度的集成概念。本书认为：规划是个人或组织制定的较为全面长远的发展计划，是对未来整体性、长期性、基本性问题的思考以及对未来整套行动方案的设计。换句话说，规划是总体目标确定后的行动，是实现总体目标的重要手段，

总体目标只有通过具体规划加以推进实施才能达到预期效果。

1.1.2 规划的原则与编制过程

1. 规划的原则

1) 全局性原则

规划过程是一个复杂的系统工程。依据系统论观点,子系统不能背离母系统赋予的任务,否则就会破坏整个系统的有效运转。规划亦如此,故在规划过程中必须坚持全局性原则,要以整体利益为主、以大局为重。若规划过程中出现分歧,需妥善处理整体与局部间的关系,一般应遵循下级规划服从上级规划的原则,做到从大处着眼、从小处着手,尽量确保局部与全局规划的步调相一致,以保障规划的全局性。

2) 点面结合原则

在规划过程中要遵循点面结合原则,不仅要从全局出发,注重保障整体利益,关注各方面综合平衡,面面俱到;也要强调重点突出,要将力量放在需着重发展的方向。最忌讳的做法是将各方面目标做简单加法运算,直接拼成一个规划。例如在编制经济规划时,需考虑技术、资金、原料、能源、人力等,还要考虑与之相关的教育、科技、环境规划等方面,这些综合平衡就是“面”;而如何促进经济高速发展是经济规划的重点问题,这就是所谓的“点”。经济规划只有做到点面结合,才能高效促进国民经济协调发展,有效满足国家建设和人民日益增长的物质文化生活需要。

3) 以人为本原则

规划作为人类社会的一门科学,是为人类经济社会发展服务的。在经济社会领域中,“人”是主体,人的需求是第一位的,所以在规划中必须重点考虑人们生产和生活的需要,要始终以人的发展为中心。生产在发展、生活水平在提高,人的需求不仅停留在物质层面,更多的是精神层面。有些规划一味追求效益,不顾及人们的基本需求与心理感受,导致这些规划在建设过程中存在诸多困难。值得注意的是,人们的需求是多维的,规划的思维也要转向“多维空间”,要注重在规划中加入人的发展需求,规划建设要按照人的发展需求做出适宜的调整 and 改变,才能使人、自然与社会实现可持续发展。

4) 统筹兼顾原则

统筹兼顾原则是指在规划过程中要正确处理各相关方之间的利益关系,使各方利益都能得到合理的安排。例如在企业规划中,应坚持统筹兼顾,正确处理上下级及各部门间利益关系,力求做到各方协调发展、各得其所。事实上,规划的重点也在于落实协调各方利益的具体措施,如果这些协调措施不能做到统筹兼顾,不能照顾到方方面面的利益,势必导致规划缺乏可行性和权威性。

5) 效益平衡原则

在经济社会发展过程中,经济、社会和生态三大效益一直是人们追求的目标,规划编制时也应注重三大效益的平衡。以区域规划为例,其目的是实现区域内经济、社会、生态三大效益的最佳组合,即要求基于区域实际情况对经济效益、社会效益和生态效益做综合权衡,绝不能为了某一项效益的最大化去忽略或牺牲其他两种效益。此外,每个区域都有自身特点,三大效益之间究竟应达成怎样的平衡比例,也要因地制宜、具体问题具体分析,

不提倡进行统一比例和统一模式的教条式规划。

2. 规划的编制过程

规划编制是规划工作的重点内容，规划编制是否科学合理将直接决定后续规划能否顺利实施。故在规划编制过程中，需注重提高编制工作的科学性、透明度和社会参与度，要充分发挥相关领域专家咨询委员会的作用，针对规划编制过程中出现的各种问题提供及时、有效的指导。面对不同领域的各种规划，其编制过程基本相似，通常包括七大步骤，如图 1-1 所示。

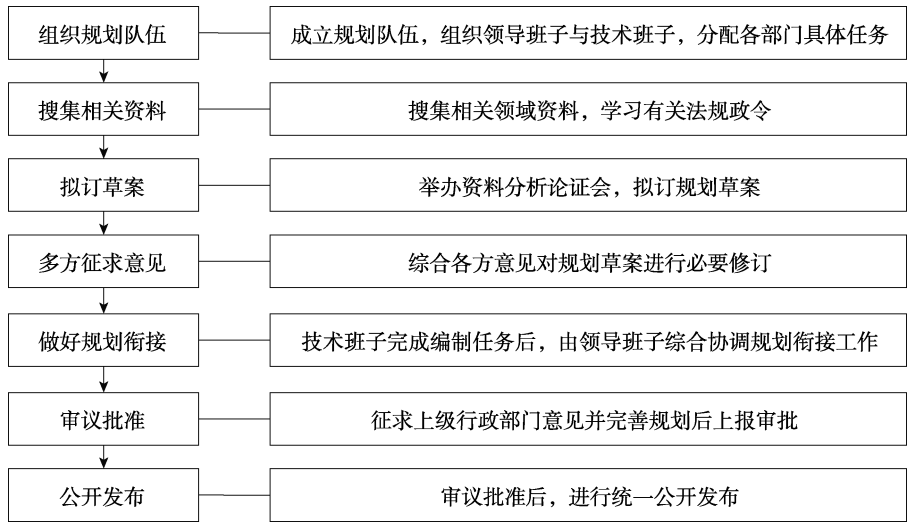


图 1-1 规划的编制过程

1) 组织规划队伍

要使规划编制工作有序开展，需注意发挥全体相关人员的主观能动性，仅凭个人想法编制出的规划很可能存在局限性。故负责编制规划的单位需从各部门抽取相关人员成立专门的规划队伍，要做到广泛吸收各部门意见，有条件的单位还可邀请相关领域专家进行技术业务上的专业指导，使编制出的规划更加科学合理。整体而言，规划队伍可细分为以相关上级部门为核心的领导班子和由业务骨干组成的技术班子，领导班子负责规划的整体协调与平衡，技术班子则负责规划编制的各项具体任务。



案例 1-1

2) 搜集相关资料

所谓“兵马未动，粮草先行”，在真正开始规划编制工作前，应充分搜集相关资料。资料的搜集需根据规划所涉领域以及规划主体具体要求进行，如土地规划就要收集自然、技术与人力等资源分布配置的相关情况。除了基本资料搜集外，规划队伍中各成员还要注重学习有关法规政令，并结合广泛动员来调动各成员参与规划编制的积极性，以使规划队伍中每个成员都切实了解规划编制工作的意义、目的与任务。

3) 拟订草案

拟订草案是规划编制工作的核心。规划编制单位在前期资料搜集的基础上可进一步提

出需要补充完善的资料需求,结合已搜集到的和待补充的资料,规划单位可召集有关部门进行磋商并举办相关资料分析论证会。资料的分析论证可通过召开座谈会或抽取部门单独调研的形式来开展,其目的主要是对现有资料进行梳理汇总,以提炼出规划中需重点讨论的问题,为拟订初步规划方案提供推动力。初步规划方案形成后,还需经多次修改,完成规划草案并提交领域专家和规划负责人审定。

4) 多方征求意见

面向规划队伍中各成员广泛征求意见,如面向一定范围内的多个部门和多类专家,以召开座谈会的形式对已形成的较完整的规划草案进行专题讨论,采取专家打分等多种方式对规划草案进行综合评价。为了确保后续规划方案实施的合理性和可行性,必须综合各方意见对规划草案进行必要的修订,以切实提升规划草案的有效性。

5) 做好规划衔接

规划队伍中技术班子里的各成员完成具体编制任务后,需交由领导班子综合协调规划衔接工作。具体操作为:①技术班子成员在初步规划方案的基础上深入论证并修改完善,必要时可向上一级主管部门征求意见。②基于上一级主管部门的批复对初步规划方案再次进行修改完善,并适时召开方案咨询会,咨询会后再次征求意见并完善。③着手编制评审方案,针对前几轮中发现的一些重大问题修改后召开专家评审会。④依照规划领导班子要求将各规划草案按规划目标进行合理衔接,使分散的草案有效衔接在一起形成一套完整的规划方案。

6) 审议批准

在专家评审会的基础上对规划方案深化完善,准备行政评议,并基于上级行政部门的意见进一步完善规划方案后上报审批。需注意的是,待上级行政部门批准之日起,便可开始按照已批复的规划进行规划的实施;而未经论证的规划不得报请批准或公布实施。

7) 公开发布

规划编制的最后一步是规划的公开发布。在规划方案经过审议批准之后,要进行统一的公开发布,同时还需对公众做好规划信息公开和宣传解读工作。

1.1.3 规划的特点与分类

1. 规划的特点

规划既是人类经济社会发展的一个特定阶段,也是一个连续性和反馈性的过程,其主要目的是面向未来设计具体问题解决方案以实现预定目标。需对规划的发展规律以及相关理论进行不断研究,使其成为经济社会管理和人类社会发展的科学有效工具。规划的内涵和定义决定了其具有综合性、长远性和系统性等特点。

1) 综合性

我国著名的城市规划大师吴良镛先生认为:“无论城市规划的教学还是城市研究的开展,就规划工作而言,其核心在于综合整体的思想。”的确,规划是一个复杂的决策行为,规划所需要的相关知识涉及多学科领域,规划的综合性贯穿始终。具体来讲,从规划开始、规划探讨、形成决策到规划最终实施,整个过程所涉规划的内容、设定的目标、使用的方法以及形成的方案等均展现出全方位的综合性:规划通常是对多方面内容的统筹规

划；规划大多不是为了追求某单一目标，而常涉及多个目标；规划方法往往采用综合调查、综合分析、综合权衡等综合性方法；规划方案最终是综合协调多方意见后的结果与行为。

2) 长远性

规划是对未来一段时间内经济社会发展工作的相关安排，规划决策者不仅需做好科学的长期预测，还要注意当前利益与长远利益相结合。①规划的长远性强调“规划期限”是规划中必须要注明的基本内容。②规划的长远性强调规划内容也需根据各个时段的特点做出不同的安排，通过对不同时段实施差异化特点的内容规划，各相关部门才能得以协调发展，整体竞争力才能得以逐步提升。

3) 系统性

如前述，规划是一个复杂的系统工程，它涉及自然、经济、社会、科学技术等各方面，其重点是探究这些相关方面的内在规律及其关联性。一个规划就像是由多种零件组成的一部大机器，规划的关键在于整个机器各零件间的“协调”。换句话说，某系统内部各个组成部分相互联系、相互作用、相互制约，需要通过规划使该系统尽可能地减少内耗并得以协调发展。此外，规划的系统性也体现在所涉多学科属性方面，如经济学、社会学、生态学、市政工程、环境工程、信息技术等诸多学科相互交织共同决定了规划的系统性。

2. 规划的种类

在我国现有的存量规划中，其分类原则大多按照部门进行分类，总体上形成了目标规划和空间规划两大系统以及诸多部门的九大系列（包含 100 多种规划）。不同系列的规划之间有时存在相互掣肘、相互冲突和相互制约的现象，故常出现“多规合一”的现实需求。鉴于规划的分类存在一定交叉和关联，这里仅介绍常见的规划类别，如图 1-2 所示。

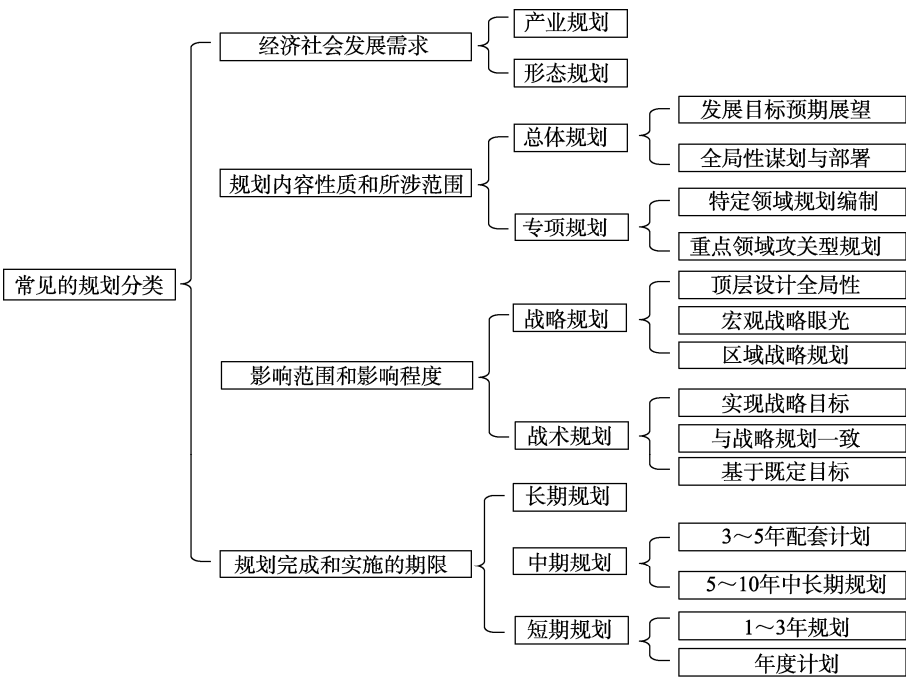


图 1-2 常见的规划类别

1) 按经济社会发展需求分为产业规划和形态规划

(1) 产业规划是形态规划的前提和基础。产业规划是指综合运用各种理论分析工具,从当地实际状况出发,充分考虑国内外及区域经济发展态势,对当地产业发展定位、产业体系、产业结构、产业链、空间布局、经济社会环境影响、实施方案等做出一年以上的科学计划。以区域经济社会发展为例,其核心不是厂房、道路、绿地与景观等系统的工程建设,而是如何从当地资源禀赋和经济发展基础条件出发,设计主导产业、优势产业以及特色产业,研究产业链条,并从时间和空间两方面对区域产业发展做出科学、合理且可操作性强的产业发展规划。只有切实做好产业规划,区域经济才有可能获得健康快速的发展,才会有需要形成与产业规划相配套的形态规划。

(2) 形态规划对产业规划有重要影响。形态规划是指国家所投入的科学技术、基础设施以及具体建设等项目,多数情形可直观理解为平面建设规划。形态规划与产业规划两者关系相辅相成,若将产业规划看作人的内在修养和知识,形态规划就如人的外衣。正如好的衣服可以增加人的整体表现一样,一个好的形态规划能显著促进产业规划的有效实施,反之也会限制或制约产业规划的作用。例如,早年间有些省(自治区、直辖市)盲目从形态规划入手,不做充分调研就投入较多资金建设开发区和高新区,最终造成有楼无市、有房无人的恶果。因此,合理的形态规划编制需要从客观实际出发并建立在充分科学论证的基础上。

2) 按规划内容性质和所涉范围分为总体规划和专项规划

(1) 总体规划是指为了实现某种发展目标,对规划对象在未来一段时期内的发展变化状况具有全局性的预期展望、谋划和重大部署,例如国民经济和社会发展规划、城市建设总体规划、主体功能区规划和土地利用规划等。

(2) 专项规划是国务院有关部门、各地方人民政府及其相关部门,以国民经济和社会发展某一特定领域为对象来组织编制的规划,包括工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游以及自然资源开发等领域的专项规划,也包括各部门规划、行业规划、重点项目建设规划等(如《福建省“十四五”深化医药卫生体制改革专项规划》《上海市生态环境保护“十四五”规划》)。换言之,专项规划是针对国民经济和社会发展中的重点领域、薄弱环节和关系全局的重大问题编制的攻关型规划,是总体规划在特定领域及若干主要方面的展开、深化和细化,也是政府在特定领域审批重大项目、安排政府投资和财政支出预算、制定相关政策以指导该领域发展的重要依据。专项规划必须符合总体规划的总体要求,并与总体规划相衔接。

3) 按影响范围和影响程度分为战略规划和战术规划

(1) 战略规划,又称决策规划,是顶层设计,是指对重大的未来目标、方针和任务的全局性谋划。战略规划事关各单位部门的重大问题,属于大政方针的制定,它所规划的范围常涉及大方向、总目标、关键步骤及重大措施等。这就要求在战略规划制定中必须用总揽全局的战略眼光和战略思维,从宏观上考虑问题,在全面把握事物发展规律的基础上对事物发展总体趋势和方向做出战略判断。以区域战略规划为例,是指在一定区域范围内根据当地的自然、经济和社会条件,按照国民经济与社会发展总目标所制定出的有关区域内协调发展的具备综合性、整体性和战略性的长期规划。

(2) 战术规划是落实战略规划的具体工作,也可被视为是在战略规划的指导下为实现

战略规划中某一目标所编制的具体行动规划。换言之，战术规划来源于战略规划且被要求与战略规划保持高度一致，它是实施战略规划的一系列有组织的步骤。战略规划是战术规划的依据，战术规划是战略规划的落实；战略规划的一个重要任务是设立目标，而战术规划则是基于既定目标提供一种可按一定程序来实现该目标的方案。以土地利用战略规划为例，为有效实现对土地开发和治理的战略性布局和统筹安排，须相应制定一系列具体战术性规划，如出台基本农田保护规划。

4) 按规划完成和实施的期限分为长期规划、中期规划和短期规划

(1) 长期规划一般指 10 年以上的规划。我国国家级、省、自治区、直辖市级的区域规划以及跨省（自治区、直辖市）的区域规划都属于长期规划，如国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城市发展总体规划、生态建设与环境保护规划等。

(2) 中期规划一般为 3~10 年，其中 5~10 年又称为中长期规划。通常长期规划都需要相应编制 3~5 年的配套中期规划，如全国及各地编制的国民经济与社会发展规划，一般均为五年中期规划。



知识拓展 1-1

(3) 短期规划通常年限为 1~3 年，1 年期的规划也被称作年度计划。一些短周期的建设项目就多采用年度计划。年度计划常需要各职能部门根据具体工作内容来制定，如采购部门的年度计划往往侧重于按照年度预算合理明确采购数量和种类，而销售部门的年度计划则会结合当年经济形势重点考虑怎样才能实现销售额的最大化。

1.1.4 规划的作用

规划在经济社会发展中占据重要地位，是指导经济社会可持续发展的重要保障，特别是在全球化和信息化不断深入发展的时代背景下，规划的地位和作用更加突出。习近平总书记在北京规划展览馆考察时曾指出：“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。”《中国城市规划广州宣言》中也强调“以科学规划促和谐发展”。的确，大至国家、小至某个单位部门，相关组织的领导者都必须抓好合理制定规划的工作。一个有效的规划应发挥如下作用：

1. 组织作用

规划的基本功能之一在于组织，规划对经济社会的组织作用是不可替代的。通过有效组织才能使规划得以顺利实施、才能达成规划预期的发展目标，必须认真组织落实各项具体规划。规划的组织作用体现在：①国家制定的一系列法律法规与政策，不可能一步到位落实到各层面，需要通过规划逐步分层落实，这充分体现了规划是法律法规与政策实施的过渡层次，是组织各类经济社会活动有效开展的重要载体。②规划的基本目标就是实现社会的公平公正，实现经济效益、社会效益和生态效益的协调发展，若规划不切实发挥必需的组织作用，上述这些目标均较难实现。

2. 保障作用

规划的另一基本功能是保障。合理的规划促使人们更加理智地进行经济社会活动，在

经济社会高质量发展的道路上发挥重要保障作用。具体来讲，规划的保障作用体现在三方面：①正确的规划才能减少人类在经济社会发展中的失误、才能有效保障经济社会目标的实现，促进人类社会和谐发展。②通过不断调整规划来适应环境的改变或不同问题的出现，从而实现降低风险和保障经济社会活动顺利开展的目的。③只有在各领域制定明确规划，才能做好各项具体保护措施的实施，如对自然风景区出台生态环境保护规划。

3. 优化作用

规划还有一个基本功能是优化选择。规划的确是一个优化选择的过程，经济社会的发展走什么样的道路、坚持什么样的发展方针，这些都需要进行优化选择，正确的规划能够趋利避害，促进经济社会朝着持续、稳定、快速的方向发展。规划的优化作用具体表现在两方面：①编制规划本身就需要对不同的规划方案进行评价与筛选，以确定最优规划。②规划的最终目标大多是为了实现经济、社会和生态三大效益的平衡，三大效益哪种结构比最合理、怎样才能实现三大效益的最佳组合，这些均需经过分析评价和优化选择来确定。

4. 协调作用

规划的另一个鲜明特征在于其对各种矛盾的协调作用。可以说，协调存在于规划的全过程，具体体现在：①规划是一种公共政策，其本身承担着协调社会各阶层利益的职责，尤其在规划时需统筹兼顾国家、集体和个人等多方利益。②规划的编制常需要多个部门间共同协作，只有协调好各部门间以及部门上下级之间的诸多利益与矛盾，才能使各方在规划合作时达到和谐与默契，从而提高规划效率。③规划既要有长远目标、又要有近期安排，为实现规划的可持续发展，在处理长远利益与短期目标时必须进行有效协调。

1.2 应急规划管理

“天下之势不盛则衰，天下之治不进则退。”随着世界多极化、社会信息化，以及生态环境的快速变化，各领域突发事件给政府社会管理带来前所未有的挑战，这相应给应急规划工作提出了更高的要求。因此，在各单位组织日常管理活动中需要全面加强对面向突发事件的规划管理，时刻做好充分的应急准备，以切实提高对突发事件的快速应对能力。

1.2.1 突发事件的概念

应急规划管理工作面对的客观对象是突发事件，故在阐述应急规划管理基本内容之前，有必要对突发事件做简要介绍。

1. 突发事件的定义

“突发事件”是一个使用频率较高的词语，社会上各行各业都会在不同专业范围内诠释和使用这一概念，虽然至今仍未有一个统一的定义表述，但其相关内涵一直受到国内外业界和学术界的广泛关注。下面将各方关于突发事件的定义汇总整理，见表 1-1。

在我国，对包括自然灾害和安全事故等危机的界定究竟是用“突发公共事件”还是“突发事件”曾有一段较长时间的争论。现阶段，表 1-1 中《中华人民共和国突发事件应对法》

对于“突发事件”的定义相对应用广泛，本书选择采用此概念。

表 1-1 各方对突发事件的定义

各 方 组 织	定 义
欧洲人权法院	突发事件是一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势，影响全体公民并对整个社会的正常生活构成危险
澳大利亚在 1999 年颁布的《紧急事件管理法》	“紧急事件”是指已经发生或即将来临的，需要做出重大决策、协调一致的事件
美国学术界	突发事件是由美国总统宣布的，在任何场合任何背景下，在美国的任何地方发生的需联邦政府介入提供补偿性援助，以协助州和地方政府挽救生命、确保公共卫生及财产安全、减轻或转移灾难所带来的威胁的重大事件
2006 年 1 月 8 日我国颁布并实施的《国家突发公共事件总体应急预案》	突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件
我国 2007 年 11 月 1 日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》	突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件

2. 突发事件的总体特征

1) 突发性

突发事件的首要特征就是突发性。按照事物的发展规律，任何事件的出现大都要经历从量变到质变的萌芽、形成和发展过程，但人们对突发事件的起因、规模、发展趋势、影响深度和广度等都难以准确把握。且突发事件的突发性极易使其在较短时间内迅速成为社会关注的焦点和热点，进而产生巨大的震撼力和影响力，这就要求应急管理人员在较高心理压力状态却又尽量短的时间里，迅速调动相关人力、物力和财力进行积极应对，以有效控制事态的发展。

2) 破坏性

突发事件的另一特征是破坏性。突发事件常造成人员伤亡和财产损失，不论什么性质及规模的突发事件，多在不同程度上影响经济社会建设发展、扰乱人们正常工作与生活秩序。突发事件造成的破坏有直接破坏和间接破坏：直接破坏体现为人员的伤亡、财产的损失和环境的破坏等；间接破坏体现在突发事件对社会和个人心理造成的破坏性冲击，这种冲击有时甚至会随之渗透到社会生活的各个层面。突发事件越严重，其危害范围和破坏力就越大，所造成的直接和间接损失也就越严重。

3) 持续性

突发事件还有一个特征是持续性。突发事件的持续性表面上似乎与突发性相矛盾，实际上可以从两个方面来理解：①就单个突发事件而言，任何突发事件都不会像它突然来临一样突然消失，突发事件一旦爆发，总会持续一段时间。②纵观整个人类文明进程，突发事件从未停止过，即自地球上有人类以来，突发事件一直伴随着人类，还将永远伴随着人类。无论国度如何、人种如何、意识形态如何、经济与社会发展程度如何，要想完全避免突发事件的发生几乎是不可能的，至少是非常困难的。当然，这并不是说人类完全无法控制和预防突发事件，而是强调在持续性突发事件的背后都存在某种必然性，只有通过科学

的应急管理方法才能最大限度地降低突发事件发生的频率、减轻突发事件的危害程度以及对人类社会造成的负面影响。

3. 突发事件的分类

根据突发事件发生原因、机理、过程、性质和危害对象的不同，我国将突发事件划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全四大类事件，见表 1-2。

表 1-2 四大类突发事件及示例

类 型	具 体 示 例
自然灾害事件	水旱灾害、台风、冰雹、沙尘暴、火山、地震、山体崩塌、滑坡、泥石流、风暴潮、海啸、森林草原火灾、农作物病虫害等
事故灾难事件	工矿商贸等企业的各类安全生产事故、铁路行车事故、民用航空器飞行事故、电网事故、核电厂事故、水污染等
公共卫生事件	传染病疫情、群体性不明原因疾病、食物和职业中毒、动物疫情等
社会安全事件	恐怖袭击、经济安全事件、群体性事件、涉外突发事件等

1) 自然灾害事件

自然灾害是指由于自然因素所引发的危害人类生存及生活环境的公共突发事件。实际上，诱发自然灾害的原因并非只有自然因素，特殊情况下人为因素也可能引发自然灾害，例如，未熄灭的烟头所引发的森林火灾、过度开采山石所引起的滑坡和泥石流等。我国《国家自然灾害救助应急预案》对自然灾害的类型做了总体概括，一般包括：水旱灾害、台风、冰雹、雪和沙尘暴等气象灾害，火山、地震，山体崩塌、滑坡和泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸和赤潮等海洋灾害，森林草原火灾，农作物病虫害等生物灾害。



案例 1-2

由于所处自然地理环境和特有地质构造条件的不同，我国是世界上遭受自然灾害侵袭最为严重的国家之一。特大自然灾害频发，给社会生活造成了巨大的损失。据应急管理部发布的灾害数据显示，我国 2022 年受自然灾害影响的人口约为 1.12 亿人次，造成的直接经济损失约为 2386.5 亿元。

2) 事故灾难事件

事故灾难是指人们在生产、生活过程中由于故意或过失行为，迫使活动暂时或永久停止，造成大量人员伤亡、经济损失或环境污染，并在一定程度上对社会居民治安秩序及公共安全造成危害的意外事件。根据《国家突发公共事件总体应急预案》的定义，事故灾难主要包括工矿商贸等企业的各类安全生产事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。

由于我国经济发展正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，各类安全生产形势严峻，煤矿、交通等重特重大事故频发，影响人民群众的生命财产安全。具体而言，我国常见的事故灾难有：

- (1) 安全生产事故，即各种工矿商贸企业在其生产过程中发生的事故。
- (2) 交通运输事故，包括铁路行车事故、民用航空器飞行事故、海上突发事故、城市

地铁事故等。

(3) 公共设施与设备事故，包括电网事故、通信事故、核电厂事故、互联网事故等。

(4) 环境污染与生态破坏事件，包括水污染、大气污染事故等。

3) 公共卫生事件

根据《突发公共卫生事件应急条例》的规定，公共卫生事件是指“突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物或职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件”，集中表现为对人类或者动物生命和健康造成危害的各种疾病。

(1) 重大传染病疫情是指某种传染病在短时间内发生且迅速传播，其波及范围广泛，并导致大量患者和死亡病例出现的事件。一般而言，重大传染病疫情下的发病率远远超过常年发病率水平。近年来，全球新发的 30 种传染病中，有一半已在我国被发现，重大传染病和慢性流行病情况较为严重，对国家生产贸易活动及社会安全秩序产生了巨大影响。

(2) 群体性不明原因疾病是指短时间内在相对集中区域里存在部分患者同时或相继出现共同的临床表现，且波及范围不断扩大、病例不断增加但暂时不能明确诊断的疾病。

(3) 食物或职业中毒是指由于食品污染或职业危害而导致人数众多或伤亡较重的中毒事件。

4) 社会安全事件

除自然灾害、事故灾难和公共卫生事件之外，对国家和社会稳定、发展造成巨大影响的涉及政治、经济、生活等各方面的突发事件都可被认为是社会安全事件。例如，恐怖袭击事件、经济安全事件、民族宗教事件、重大刑事案件、群体性事件、涉外突发事件等。

社会安全事件的诱因大多是人为因素且在主观上多出于故意。事实上，引发不同性质社会安全事件的人在主观恶性的程度上不完全相同：对于恐怖袭击事件而言，袭击者常具有严重的主观恶性，其多数抱着与政府、社会和人类相对抗的心理来破坏整个社会秩序；对于经济安全事件（如粮食危机、金融危机和能源危机）而言，引发此类事件的人多以故意囤积居奇者、哄抬物价者、投机炒作者以及不明真相的盲从者为主。

当前，我国正面临众多非传统安全因素的挑战，故对社会安全事件的防范与处置绝不能有丝毫麻痹懈怠和侥幸心理，尤其要建立健全化解社会矛盾的利益协调机制，做到标本兼治，以根除社会安全事件滋生的“土壤”。

4. 突发事件的分级

根据不同类型突发事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，《中华人民共和国突发事件应对法》将各类突发事件划分为特别重大、重大、较大和一般四个级别。同时，根据突发事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展趋势，将可预警的突发事件的预警级别也相应划分为四个等级，并依次用不同颜色标明。突发事件分级及响应情况见表 1-3。

1) 红色预警（Ⅰ级）

预计将要发生特别重大的突发事件，事件随时会发生，事态在迅速蔓延。

2) 橙色预警（Ⅱ级）

预计将要发生重大以上的突发事件，事件即将临近，事态正在逐步扩大。

表 1-3 突发事件分级及响应情况

突发事件等级	预警颜色	最高响应主体
I 级（特别重大）	红	国务院
II 级（重大）	橙	省政府
III 级（较大）	黄	地级市政府
IV 级（一般）	蓝	县级市政府

- 3) 黄色预警（Ⅲ级）
预计将要发生较大以上的突发事件，事件即将临近，事态有扩大的趋势。
- 4) 蓝色预警（Ⅳ级）
预计将要发生一般以上的突发事件，事件即将临近，事态可能会扩大。

1.2.2 应急规划的概念

应急规划是应急准备的重要基础。古人云：“先谋后事者昌，先事后谋者亡。”只有事先制定好完备的应急规划，才可在面对突发事件时能以最快的速度做出有效响应，才可从容对应应急救援过程中出现的各种突发状况，并能够有针对性地采取积极的处理措施。

1. 应急规划的定义与基本要素

只有清楚了解应急规划所面对的客观对象突发事件之后，才能深入剖析应急规划的内涵。事实上，应急规划既是一项认识工作，也是一项统筹工作：作为认识工作，应急规划不仅要求相关人员对突发事件应急管理有深刻的理解，还要求其能对影响突发事件应对的各项因素做出积极、主动和正确的反应；作为统筹工作，应急规划要求对整个应急管理活动及应急相关组织中各单位（部门、岗位）工作实施精确且高效的合理安排，尽可能对各项可用资源给予最优配置和最高效的利用。

应急规划是依据各类突发事件具体要求，以突发事件应急管理目标为核心，在全面分析事件现状和充分预计事件未来发展的基础上，对突发事件应急管理活动做出的战略部署，以及为实现应急目标所制定的各种战略方案和实施策略。简而言之，应急规划是为有效应对各类危机和灾害事件而准备的各种规划的总和，具体包括减灾规划、应急响应规划、灾区恢复重建规划以及增强应急能力的建设规划等。一个完整的应急规划，一般由宗旨、目标、定位、战略、任务、计划、行动和资源八大基本要素组成。

1) 宗旨

应急规划的宗旨是面向突发事件的应急规划理念、态度及价值观的体现。由于地域文化、经济发展水平的不同，面向各类突发事件的应急规划宗旨虽不尽相同，但都要体现保护公民生命及利益、维持社会稳定、减少社会财产损失的总体思想。需注意的是，应急规划的其他要素也均要紧紧围绕其宗旨展开。

2) 目标

应急规划的目标是其宗旨的具体化。应急规划目标的制定应与各地区文化、生活水平、经济基础、人口结构等因素相匹配，须尽量避免制定空洞且不切实际的应急规划目标。

3) 定位

应急规划的定位是指在宗旨和目标确定之后，结合各类突发事件的具体情况，明确所

遇事件在应急规划中的重要程度。由于各地区发展存在差异，故即使同一突发事件在不同应急规划中的重要程度也可能有所不同。

4) 战略

应急规划的战略是指为实现应急目标对拟采取应急行动和可利用应急资源的总体筹划，可称得上是应急规划由抽象概念向具体行动过渡的桥梁。

5) 任务

应急规划的任务是指在已确立应急规划战略思想的指导下，依据应急规划定位，对应急规划内容的部署与安排。简单来说，就是为了实现既定的应急规划目标所必须完成的事情。

6) 计划

应急规划所涉及的计划要素是较为狭义的，仅指为了完成应急规划任务的各种安排。在应急计划执行过程中，有时可按时间顺序对应急规划任务进行排序。

7) 行动

应急规划的行动要素指的是应急方案，即完成应急规划任务和计划所需的步骤与方法。

8) 资源

应急规划的资源要素主要指根据应急规划任务、计划和行动的内容所部署和配置的人力、物力、财力等资源，这些资源为应急规划的开展提供保障。

2. 应急规划的作用

美国《国家应急准备指南》指出：“良好的应急规划有利于缩短控制突发事件的时间，有利于快速提供突发事件现场相关信息，还可以帮助各级政府有效利用各种资源，减少突发事件初期的不确定性，提高应急响应速度。”

具体而言，好的应急规划能够发挥以下几方面的作用：

1) 有效指导应急管理工作的顺利开展

早期应急管理活动对突发事件的应对大多是“被动反应式”，即在突发事件发生后才相应采取行动，应对效果往往不太理想。人们通过总结经验教训，逐渐认识到应急管理活动迫切需要具有预防思维的应急规划。因为应急规划能从科学的角度权衡合适的目标、定位、战略和任务等要素，能对应急管理内容进行统筹安排和统一部署。相关单位组织、部门和公众可依照应急规划内容制订具体的应急活动计划，进而有效开展相应的应急管理工作。

2) 有效协调应急管理全过程

为了实现应急管理目标，必然要进行大量的应急预防、准备、响应、善后和改进等管理工作，然而应急管理这一过程是由多个部门在不同时空范围里共同协作进行的，为确保各部门之间能配合默契、步调一致、协调作战，更高效地实现共同目标，需要对各部门的活动与资源等进行有效协调。因此，必须有统一的规划和整体的安排，应急规划恰恰能充当这一角色。

3) 有效缓解突发事件未来变化带来的冲击

随着全球经济一体化和政治多元化，人类面临突发事件的威胁与日俱增，所面对的各

类潜在风险也越来越大。事实上，应急规划既是规划也是应对措施。通过提前做好应对未来突发事件的预防和准备工作，不仅可以有效避免在应急管理过程中的盲目性和主观随意性，更能避免、消除或减少突发事件及其未来变化所造成的巨大损失和各种负面影响，从而降低突发事件对社会可能带来的冲击，维护经济社会持续稳定的发展。

4) 有效实现应急资源配置的优化

为使应急管理工作高效地进行，需要配置大量的人力、物力、财力和其他资源，这些资源是应急管理工作得以正常进行所必需的基本保障。①如果不能及时、足量提供所需资源，意味着应急管理力度不够，可能导致不可挽回的损失。②如果资源配置过剩，又会造成应急资源的积压与浪费。合理的应急规划能够统筹协调政府和社会组织之间的应急资源，通过建立有效的资源协作机制最大限度避免应急管理中资源不足或资源浪费等情形，以实现应急资源的有效配置，从而提高应急管理工作效率。

3. 应急规划的基本思想和评价准则

1) 应急规划的基本思想

应急规划的基本思想是指导应急规划制定的根本理念和思维方法。从国内外相关领域的实践和研究发展趋势来看，应急规划的编制需要基于风险的准备，始终贯彻以人为本的根本理念，坚持面向全灾种、全过程的综合性思维方法来进行。

具体而言，“以人为本”就是要把保护人们的生命安全和身体健康作为各项应急管理工作的根本目标：在应急响应阶段，把抢救人民的生命放在首位，全力救治受灾人员；在恢复重建过程中，注重灾民的身心健康和全面发展。“基于风险的准备”是通过各类突发事件风险的识别、评估、沟通和管理，使社会各主体充分了解各种威胁和危险源，进而采取积极主动的风险防范策略，并接受、避免、减少或转移风险的操作。“全灾种”的应急准备方法强调针对所有类型的突发事件开展综合规划，编制综合应急预案，培养适用于多种突发事件的应急能力，从而优化和高效利用应急资源。此外，应急规划需涵盖突发事件的“全过程”，包括应急预防、减灾、准备、监测预警、应急响应和恢复重建等。

2) 应急规划的评价准则

评价一个应急规划是否成功、应急规划方案是否有效，可采用以下准则进行衡量：

(1) 可接受度。如果一个应急规划能够满足预期应急情境的要求，能够在应急决策领导和社会公众愿意支持的成本与时间框架内实施，并与相关法律、法规及政策相一致，那么它就是可接受的。

(2) 完整性。一个完整的应急规划不仅需包含重大行动、目标和任务等必要元素，还应涉及所需人员与资源的招募和部署，以及衡量目标成功实现的标准。

(3) 可行性。可行性主要考虑规划中的应急资源是否充足。如果一个应急规划的关键任务可以利用内部现有的或通过协调可获得的资源来完成，则认为该应急规划是可行的。需要注意的是，对需要从其他来源（上下级政府、相邻社区、社会组织等）获取的额外资源应作详细识别和预先协调，并制定相关调配程序。



案例 1-3

4. 我国应急规划现状

是否具有比较成熟的应急规划理论是衡量一个国家对应急规划工作重视和规范化程度的重要标准。我国目前对于应急规划理论的研究主要包括：应急体系建设与应急预案编制、城市减灾规划理论、城市公共安全规划研究、应急准备体系构成及其评估理论与方法。总体而言，我国在应急规划建设方面还存在以下两点不足：

（1）缺少内容翔实、实用性强的应急规划指南。目前，国家已发布的一些相关指南和导则等文件主要出于普适性、通用性的考虑，大多高度概括且文字较为简略，无法给应急规划人员提供详细操作方法上的指导，且由于多以上级或其他地区的规划文件为蓝本，导致整体实操性不强。

（2）缺少信息化支持工具。应急规划离不开大量基础数据的支撑，如各种突发事件的历史数据、应急资源数据、规划文件等，尤其对于复杂的风险评估、应急能力评估、应急资源规划等，切实需要有专门的应用软件系统予以支持。目前，我国应急规划领域还较为缺少这类信息化支持工具。

1.2.3 应急规划的编制

1. 应急规划编制中的注意事项

编制应急规划应坚持统筹规划、突出重点，以推动我国应急管理事业改革发展为纲要，力争突破制约当前应急管理体系和能力建设的关键性、基础性问题。在编制应急规划时，需注意以下事项：

1) 统筹规划、合理布局

国家制定的是总体性应急规划，对全国应急体系建设做出部署，从总体上把握应急资源的合理布局。各地区、各有关部门需结合实际，制定相应的应急体系建设规划，以加强预防和应急准备、监测预警、应急处置、恢复重建及应急保障等方面的能力建设。

2) 整合资源、突出重点

充分利用存量应急资源，实现应急资源共享，避免重复建设，促进各地区和各行业应急信息、队伍、装备、物资等方面的有机整合，提高综合应急能力。重点加强应急体系薄弱环节的建设，如可基于完善的应急准备，优先解决“应急响应时效”的问题，增强第一时间快速应急响应能力。

3) 先进适用、规范标准

在应急规划时，可考虑采用国内外成熟的应急技术，兼顾先进性和适用性，以确保整个应急体系的高效、可靠运行。还需建立健全应急管理标准化体系，以实现应急体系建设与运行的规范化。

4) 分级负责、分步实施

应急规划中需合理细分各级政府和相关部门的应急任务，使其各司其职。根据实际需求和能力确定应急防范项目，分级分步实施，可有针对性地开展示范应急防范项目建设。需注意充分发挥政策导向作用，适当引入市场机制，将政府应急和社会参与有机结合，以提高应急管理工作的社会化协同程度。

2. 应急规划的流程

在制定应急规划过程中，要充分调动相关力量参与应急规划编制的积极性，努力汇集各方智慧进行合理规划，以提高应急规划的前瞻性和科学性。且需对参与编制应急规划的人员进行专题培训，使其能准确把握国家和当地有关应急管理的政策导向，学习了解新时期应急管理工作的新形势、新特点和新要求，为高质量编制应急规划提供保障。这期间，坚持科学的应急规划流程对于形成有效的应急规划尤为重要，应急规划的一般流程如图 1-3 所示。

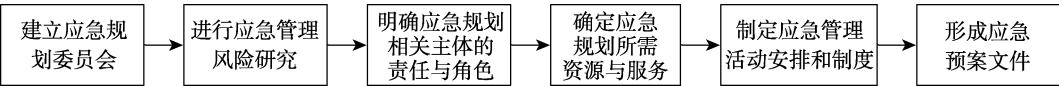


图 1-3 应急规划的流程

1) 建立应急规划委员会

该委员会应由相关部门的权威人士（政府应急决策者、技术专家、管理专家、法律顾问、社会公众代表等）组成，确定应急规划编制的目的，并全程以风险管理理念为指导来负责应急规划编制工作。

2) 进行应急管理风险研究

应急规划面对的对象通常是某单个风险或某些风险组合，如洪水风险、风暴/海啸风险、危险品（化学、生物、放射性物质）风险、交通事故风险、流行病风险等。这就要求在应急规划中需进行充分的应急管理风险分析及相应的风险评估，以便决策者在应急准备时可针对各类突发事件风险进行科学风险管控。

应急管理风险研究的主要内容包括：建立突发事件风险管理的框架，确定问题的性质、范围与社会可接受风险的水平；描述危险源的性质、范畴及社会环境，识别潜在风险；分析风险，确定社会及环境的脆弱性；评估风险，将风险进行排序，判断风险是否可以接受；处置风险，制定减轻风险的系列措施。

3) 明确应急规划相关主体的责任与角色

在应急管理活动中，多部门之间需要形成协调联动的态势，故应急规划的重要任务之一就是理顺各相关主体间责任与角色的关系，合理的应急角色划分和应急责任分配对于有效应对和处理突发事件至关重要。应急规划委员会成员需基于对规划任务书的理解，将应急规划任务进行分解和细化，事先明确界定各相关主体的具体责任与角色，避免在实际应急救援过程中出现现场混乱和互相推卸责任等现象。

4) 确定应急规划所需资源与服务

确定应急规划所需资源与服务的主要内容包括：确定所需应急资源与服务的类型；确定可调度应急资源与服务的来源；分析重点应急资源与服务的缺口；指定具体部门提供应急资源与服务，与之签订协议并进行财政支持；定期监督应急资源与服务采购协议的执行。值得注意的是，应急规划的评估也要强调资源管理的可行性和高效性问题。

5) 制定应急管理活动安排和制度

制定应急管理活动安排和制度主要涉及：各相关组织单位与应急部门之间的沟通机

制；应急指挥中心的协调制度；应急准备机制与发布预警信息流程；应急疏散管理、应急资源保障、应急响应管理以及应急恢复管理机制。

6) 形成应急预案文件

基于上述五个步骤，最终形成科学有效的应急预案文件。值得一提的是，所有的应急预案都必须向使用者说明风险概况并解释相关部门的角色及其应急责任关系。

当然，整个应急规划的过程是动态的，需要根据对各种风险及风险组合的确认、分析和评估情况来适时对所制定应急规划加以调整。需要强调的是，在应急规划的每一步骤中，沟通与协商都至关重要。例如，与应急活动相关者进行沟通，这是一个双向互动的过程，而不仅仅是应急规划制定者单向地进行信息输送。因此，在规划起始阶段，应急规划者必须为应急活动相关者制订一个沟通计划。



知识拓展 1-2

如何在准确评估当前国家所面临重大风险的基础上，结合应急管理体系建设和实际运行情况，切实提高规划编制的前瞻性、科学性和可操作性，用规划的力量全面推进我国应急管理体系和能力的现代化建设，对于未来有效应对我国面临的重大风险挑战具有重要意义。

1.3 应急预案概述

在应急规划过程中，应急预案是整个规划的重要及核心组成部分。习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习时强调，要加强应急预案管理，健全应急预案体系，落实各环节责任和措施。一个好的应急预案是成功处置突发事件的重要保障，一个有效的应急预案可以切实提高决策者对各类突发事件的认知及应对能力。加强应急预案建设对整个应急规划管理有着至关重要的作用，应急预案建设的关键是加强应急预案的可操作性和有效性，需要在预案编制的过程中明确各项分工、考虑可能出现的各类突发状况等，以确保制定的预案在后续应急管理过程中能够高效实施。本节介绍应急预案的基本概念、内容、分类和发展现状。

1.3.1 应急预案的概念

应急预案针对的是在某辖区内未来可能发生或过去曾经发生的事件，这类事件往往具有突发性强、规模大、难以预见、需调度的资源和人员广泛等复杂特点，即使是从事突发事件应对处置的专业人士往往也会因缺乏相关准备和演练经验而导致危机来临时不知所措。苏辙在《颍滨遗老传上》中云：“无事则深忧，有事则不惧。”有了应急预案，才能有备无患，才可以做到胸有成竹、从容应对。

1. 应急预案的定义

应急预案是应急规划工作中的核心内容，也常被直接称为应急计划，美国《综合应急计划编制指南》中就有这样的定义：“辖区的应急计划是一个文件，它明确了组织和个人的有关责任，当紧急情况超越了某个组织（如消防部门）的能力或常规职责时，需要协调

自身与各组织间的行动，需要明确辖区内可供使用的人员、设施设备、物资以及其他相关资源在预定的时间和地点如何采取特定的行动，以确保当紧急情况或灾难发生时能有效保护公众生命和财产安全。且作为公共文件，应急计划还应明确应急响应和恢复行动过程中实施抢险救灾的步骤，有时也需要援引相关法律法规说明应急计划的任务和目标。”

本书选用《应急管理通论》中给出的定义：应急预案，是指各级政府及其部门、基层组织、企事业单位等为了科学、迅速、有序应对突发事件，最大限度减轻、控制突发事件所引起的严重社会危害而预先制定的工作方案。

具体来讲，应急预案就是在辨识和评估潜在重大危险、突发事件类型、突发事件发生可能性及事件发生后影响程度的基础上，对各应急组织的人员及其职责、物资、技术、装备设施、救援行动、指挥与协调等方面预先做出具体安排，以明确在突发事件发生之前、发生过程中以及事件结束后谁负责做什么、何时做以及相应的应急资源准备和应急处置方法等。总而言之，应急预案是应急规划的重要组成部分，也是应急规划工作的主线，其总目标是有效控制紧急情况的扩散并尽可能消除危机，将突发事件对人、财产和环境的危害降到最低限度。

应急预案是根据国家和各级政府的相关法律法规，如《突发事件应急预案管理办法》等制定的，预案本身是具有一定法规效力的文件，建立健全在突发事件预防和应对中全面、权威以及具备各项应急功能的行动方案，是应急规划工作系统化和具体化的表现。应急预案的内涵主要体现在以下两个方面：

（1）预防。常态下，可根据应急预案相关要求，强化落实各种应急保障措施，以达到预防突发事件的目的。具体来讲，可利用应急预案进行危险辨识和风险分析，采用科学技术和手段降低突发事件发生的可能性或将突发事件可能造成的损失减缓在一定可控范围内，并预防次生衍生事件的发生。此外，也可通过编制应急预案并开展相应演练或培训，进一步提高应急相关人员和社会公众的安全意识和风险防范能力。

（2）应对。突发事件一旦发生，常态转为紧急状态，这就要求政府和相关应急组织可参考应急预案及时采取有效的处置与救援活动，按照预案中的相关规定和职责开展应急响应和恢复重建等工作，妥善应对突发事件并消除其带来的不良影响。要求所制定的应急预案具备良好的针对性、科学性、实用性和可操作性，才能有效推进应急救援的成功进行，最终实现应急救援目标。

2. 应急预案的意义

编制突发事件应急预案是应急救援准备工作的重要内容，是及时、有序、有效开展应急救援工作的重要保障。总结来看，应急预案在应急救援工作中的意义体现在以下三个方面：

（1）预案让应急准备和救援有章可循。应急预案确定了应急救援的范围和框架体系，是开展应急管理的“底线”，使应急准备和应急救援不再是无据可依、无章可循的活动，尤其是应急培训和应急演练，它们依赖于应急预案。应急培训可以让应急响应人员熟悉各自的责任，并具备完成指定任务所需的相应技能；应急演练是检测应急预案的行动程序，通过演练能够评估应急人员的实操技能和协调性。

（2）应急预案有利于快速响应和恢复。制定科学的应急预案有利于决策者面对突发事

件时及时做出应急响应，有利于减轻突发事件带来的损失，也有利于尽快进行恢复重建工作。应急救援工作对时间要求十分敏感，不允许有任何拖延，应急预案事先明确了各应急组织的职责和响应流程，同时在应急救援力量和应急资源配置等方面做了诸多准备，可以起到基本的应急指导参考作用，便于指导应急救援工作迅速、高效、有序地开展，能够最大可能地将突发事件下的人员伤亡、财产损失和环境破坏降到最低。

（3）应急预案有利于增强社会风险防范意识。应急预案的编制过程，实际上就是应急决策者辨识重大风险和做相应防御决策的过程，要提倡社会各方的共同参与。应急预案的编制、评审和发布，有利于社会各方深入了解可能面临的重大风险以及可能相应采取的应急措施，有利于提高全社会的居安思危、积极防范社会风险意识和能力。

1.3.2 应急预案的内容

一个规范、完备的应急预案需涵盖哪些内容？首先需要了解一个应急预案包含哪些构成要素，然后需要知道一个应急预案的基本结构。

1. 应急预案的构成要素

一般来说，应急预案的内容是围绕其基本要素展开的，依据《国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》，应急预案的构成主要包括以下八个方面：总则、组织指挥体系及职责、预警和预防机制、应急响应、后期处置、保障措施、附则和附录内容。这些部分的详细构成如图 1-4 所示。

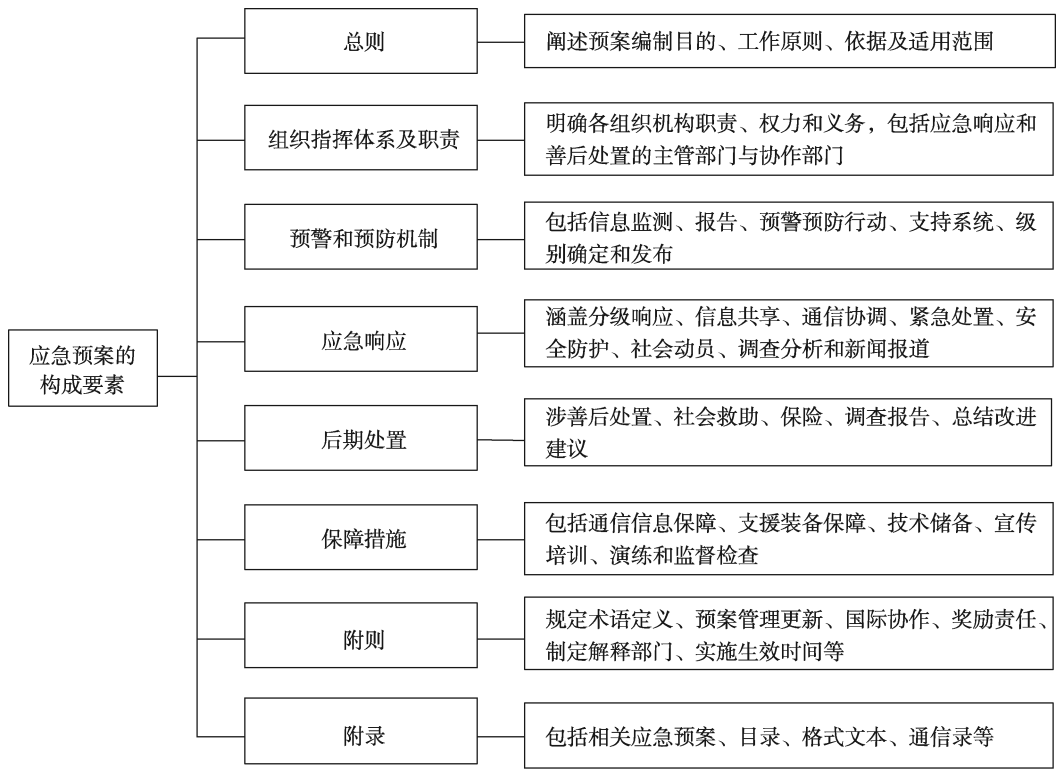


图 1-4 应急预案的构成要素

2. 应急预案的基本结构

不同的预案由于各自所处层次和适用范围不同，因而在内容详略程度和侧重点上会有所不同，但大体都可采用相似的基本结构，如图 1-5 所示。

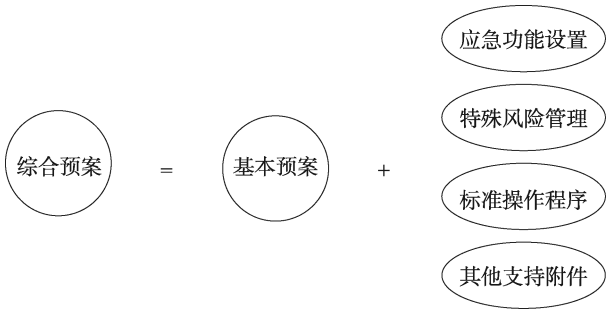


图 1-5 应急预案的基本结构

1) 基本预案

基本预案也称“领导预案”，是对应急预案的总体描述。主要阐述预案所需要解决的紧急情况、应急组织体系和方针、应急资源、应急总体思路、各应急组织在应急准备和应急行动中的职责、应急预案的演练和管理等规定。

2) 应急功能设置

应急功能设置要紧紧围绕每个部门的应急功能而编制，需明确从应急准备到应急恢复全过程中每个应急活动的相关部门应承担的责任和目标，可采取部门间签署协议的方式来具体落实各部门应急功能。可以用功能矩阵表的方式来表示应急功能分类条目和相应单位，见表 1-4。

表 1-4 应急功能矩阵表

应急机构	应 急 功 能													
	接警与通知	指挥与控制	警报和紧急公告	通信	事态监测与评估	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	消防与抢救	泄漏物控制	现场恢复
应急中心	R	S	R	R	S					S				
安监部门		R			S					R	R		S	S
公安部门	S	S	S	S	S	R	R	S	S	S	S	R	R	S
卫生部门	S		S		S			S	R		S			
环保部门	S		S		R				S		S		S	R
民政部门								R	S				S	
广电部门			S	S			S	S	S	S				S
交通部门	S						S	S					S	
铁路部门	S						S	S					S	
教育部门							S	S		S				
建设部门	S				S		S					S	S	S
财政部门					S		S	S	S		S	S	S	S

续表

应急机构	应 急 功 能													
	接警与通知	指挥与控制	警报和紧急公告	通信	事态监测与评估	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	消防与抢救	泄漏物控制	现场恢复
科技部门					S				S		S	S		S
气象部门			S		S									
电监部门	S		S		S			S				S		S
军队武警			S	S	S	S	S	S			S	S		
红十字会							S	S	S		S			

注：R——负责部门，S——支持部门应急功能设置。

3) 特殊风险管理

特殊风险管理建立在公共安全风险评价基础上，按照自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件进行分类，提出若干种不可接受风险，并根据这些风险的特点，针对每一项特殊风险中的应急活动，界定其相关部门的主要职责和次要职责。

4) 标准操作程序

由于基本预案和应急功能设置并不阐释各项应急功能的实施细节，各应急功能的主要责任部门必须组织制定相应的标准化操作程序，即规定各应急活动执行部门在进行某几项或某一项具体应急活动时的操作标准。这种操作标准包括操作指令检查表和对检查表的说明，一旦应急预案启动，相关人员可按照操作指令检查表逐项落实应急行动。

具体而言，编制标准操作程序应符合下述基本要求：

- (1) 应由该应急功能的责任部门组织编制，并由应急预案管理部门组织评审并备案。
- (2) 应通过简洁的语言说明操作程序的目的、执行主体、时间、地点、任务、步骤和方式，并提供所需的检查表和相关图表。
- (3) 应采用统一格式编制各项应急功能的标准操作程序。
- (4) 应按照应急准备、应急响应和应急恢复三阶段来描述程序中规定的各项任务。
- (5) 应与应急功能设置中相关部门职责和任务的内容一致。
- (6) 应规定相关部门执行程序时应保存的记录，包括保存样式和期限。



知识拓展 1-3

5) 其他支持附件

其他支持附件主要包括危险分析附件、通信与联络附件、法律法规附件、应急资源附件、培训演练附件、技术支持附件和协议附件等。

1.3.3 应急预案的分类

1. 按应急预案功能划分

按照应急预案的功能分类，可将其分为三类：总体预案、专项预案和现场预案。总体预案是应急工作的基础，体现了应急救援工作的共性，而通过编制专项预案和现场预案能够使应急救援措施更具体化、更具有针对性，实现了共性与个性的结合。三者之间的关系

如图 1-6 所示。

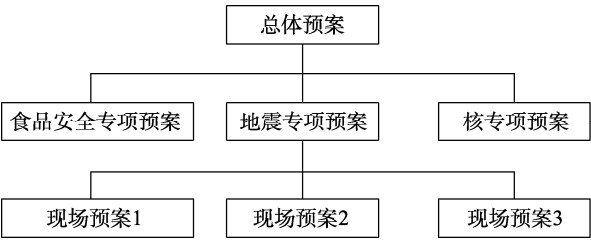


图 1-6 总体预案、专项预案和现场预案的层次关系

1) 总体预案

总体预案一般指一个国家或一个地区的总预案，从总体上阐述处理各类突发事件的应急方针、政策、应急行动总体思路、应急组织结构及其相应的职责等。通过总体预案可以清晰地了解所面临突发事件的风险程度和应急应对体系等。总体预案是应急救援工作的基础和“底线”，即使面对那些完全未预料到的突发事件，往往也能起到一般性的应急指导作用。

2) 专项预案

专项预案是针对某种具体的突发事件（如危险化学品泄漏、地震、食品安全事故等）或危险源而制定的应对方案。专项预案在总体预案基础上充分考虑了某一具体突发事件或具体危险源的特点，对应急形势、组织机构、应急资源与应急活动等进行更详细的阐述，具有较强的针对性。目前，我国已经发布了国家突发事件专项应急预案 21 件，见表 1-5。

表 1-5 国家突发公共事件专项应急预案汇总

序号	事故类型	专项应急预案名称	牵 头 部 门
1	自然灾害	国家自然灾害救助应急预案	国家防灾减灾救灾委员会
2		国家防汛抗旱应急预案	应急管理部
3		国家地震应急预案	应急管理部
4		国家突发地质灾害应急预案	应急管理部
5		国家森林草原火灾应急预案	国家森林草原防灭火指挥部办公室
6	事故灾害	国家安全生产事故灾难应急预案	应急管理部
7		国家处置铁路行车事故应急预案	交通运输部
8		国家处置民用航空器飞行事故应急预案	交通运输部
9		国家海上搜救应急预案	交通运输部
10		国家城市轨道交通运营突发事件应急预案	交通运输部
11		国家大面积停电事件应急预案	国家能源局
12		国家核应急预案	国防科工委
13		国家突发环境事件应急预案	生态环境部
14		国家通信保障应急预案	工业和信息化部
15	公共卫生事件	国家突发公共卫生事件应急预案	国家卫生健康委员会
16		国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案	国家卫生健康委员会

续表

序号	事故类型	专项应急预案名称	牵 头 部 门
17	公共 卫生 事件	国家突发重大动物疫情应急预案	农业农村部
18		国家食品安全事故应急预案	国家市场监督管理总局
19	社会 安全 事件	国家粮食应急预案	国家粮食和物资储备局
20		国家金融突发事件应急预案	国家金融监督管理总局
21		国家涉外突发事件应急预案	外交部



知识拓展 1-4

这些专项应急预案基于各类突发事件特点，对应急救援时的组织体系和相关机构的职责、预警预防机制、应急响应机制、应急处理和后期处置机制、应急保障机制等制定了详细的行动程序。

3) 现场预案

现场预案也称“现场处置方案”，是基于专项预案以现场、设施、岗位等为具体目标所制定和实施的应急预案。所针对的具体场所通常是突发事件风险较大的地区或重要防护区域，如根据危险化学品事故专项预案编制的某重大危险源应急预案、根据防洪专项预案编制的某洪区防洪预案等。

现场应急预案的特点是基于一具体现场的特殊风险及周边环境的详细分析，对应急救援所涉各个方面做具体、周密而细致的安排，因而现场预案对各现场具体的救援活动往往具有更强的针对性和指导性。

2. 按行政区域划分

依照行政区域可分为国家级、省级、市地级、县区级和企业级五个层次的应急预案。

1) 国家级应急预案

针对突发事件后果超过省、自治区、直辖市边界的应急应对活动以及列为国家级事故隐患、重大危险源的设施或场所，应制定国家级应急预案。我国国家级应急预案已建立了较为完善的框架，国家级应急预案又可进一步细分为突发事件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案。

目前，我国已经发布的部门应急预案超过 80 件。国务院有关部门应急预案的主要内容包括以下 8 个方面：

- (1) 适应范围和响应分级标准，包括预案编制的工作原则。
- (2) 应急组织机构和职责，包括现场应急指挥机构、专家组的建立和主要职责的分配。
- (3) 事故监测与预警，包括重大危险源管理和预警的建立。
- (4) 信息报告处理，包括信息报告程序、处理原则和新闻发布流程。
- (5) 应急处理，包括先期处置、分级负责、指挥与协调、现场救助和应急结束。
- (6) 应急保障措施，包括人力资源、财力保障、医疗卫生、交通运输、通信与信息、公共设施、社会治安技术和各种应急物资的储备与调用等。
- (7) 恢复与重建，包括及时由非常态转为常态、善后处置、调查评估和恢复工作。
- (8) 应急预案监督与管理，包括预案演练、培训教育及其预案更新。

2) 省级应急预案

针对突发事件后果超过城市或地区边界的应急应对活动以及列为省级事故隐患、重大危险源的设施或场所,应制定省级应急预案。省级应急预案由地方人民政府及应急管理办事机构进行管理实施,其主要工作内容包括以下 4 点:

(1) 负责地方总体应急预案的制定、批准、宣传、演练和修订。

(2) 确定地方专项应急预案种类、牵头制定机关和参加部门,负责组织和批准地方专项应急预案的制定、宣传、演练和修订。

(3) 指导、协调和监督地方部门应急预案和下一级人民政府应急预案管理工作。

(4) 负责地方部门应急预案、下一级人民政府总体应急预案和专项应急预案的备案工作。

3) 市地级应急预案

针对城市或地区潜在的重大突发事件,以及发生在两个县或县级市管辖区边界上且需要协调市地级应急资源和力量的突发事件,应制定市地级应急预案。市地级应急预案管理同省级应急预案。

4) 县区级应急预案

对县区潜在的重大突发事件,应制定县区级应急预案。由乡(镇)、街道基层政权组织结合本区域实际情况,制定本级政府或落实上一级政府总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案和其他类型应急预案的行动方案。

5) 企业级应急预案

企业级应急预案指企事业单位根据所处地理环境、气象和自身生产经营活动中可能发生的重大突发事件以及相关法律法规要求而制定的针对本企业的应急预案。

3. 按突发事件的性质划分

通常一个城市或地区会存在多种潜在突发事件(如地震、火灾、洪灾、飓风、泥石流、雪崩、地表塌陷、海啸、火山爆发、暴风雪、空难、危险和放射性物质泄漏、突发大面积停电等),需要针对各类突发事件性质制定相应的应急预案,主要包括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(各类突发事件应急预案的示例见表 1-5)。

1.3.4 应急预案的现状

1. 我国应急预案的发展历程

我国现有法律法规要求煤矿、化工厂等高危行业的工矿企业全面制定事故应急救援预案以及灾害预防及处理计划;要求公安、消防、急救等负责日常突发事件应急处分的部门,也要制定各类日常突发事件处置方案。从 20 世纪 80 年代发展至今,我国应急预案发展历程见表 1-6。

从 20 世纪 80 年代中期开始,我国核电企业编制了《核电厂应急计划》。1996 年,由我国国防科学技术工业委员会牵头编制了第一版《国家核应急计划》,后于 2004 年 12 月被统一更名为《国家核应急预案》。20 世纪 80 年代末,我国地震局在国内地震重点危险区开展了地震应急预案的编制工作,1991 年编制完成了《国内破坏性地震应急反应预案》,1996 年国务院颁布实施《国家破坏性应急预案》。这一时期,我国基本处于单项应急预案阶段。

表 1-6 我国应急预案发展历程

年 份	相关预案	描 述
20 世纪 80 年代中期	核应急预案	我国核电企业编制了《核电厂应急计划》
1996 年		我国国防科学技术工业委员会牵头编制了第一版《国家核应急计划》，后于 2004 年 12 月被统一更名为《国家核应急预案》
20 世纪 80 年代末—1991 年	单项应急预案	我国地震局编制完成了《国内破坏性地震应急反应预案》
1996 年		国务院颁布实施《国家破坏性应急预案》
2003 年 12 月	全面建设应急预案体系	我国成立了国务院办公厅应急预案工作小组，开始全面布置政府应急预案编制工作
2004 年 4 月		国务院办公厅印发《国务院有关部门和单位修订和制定突发事件总体应急预案框架指南》
2005 年 1 月		国务院第 79 次常务会议通过了《国家突发公共事件总体应急预案》
2006 年	国家专项预案和部门预案的编制	国务院发布了《国家突发公共卫生事件应急预案》和《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》两件专项预案
		各省、自治区、直辖市的省级突发公共事件总体应急预案也均编制完成
2011 年	应急预案体系的深化与完善	国务院修订了《国家自然灾害救助应急预案》
2012 年		国务院办公厅下发修订后的《国家地震应急预案》
2013 年	应急预案管理办法的制定与修订	国务院办公厅发布了《突发事件应急预案管理办法》
2017 年		国家卫生计生委于 2017 年制定发布了《突发事件卫生应急预案管理办法》
2016—2019 年		2016 年，国家安全生产监督管理总局令第 88 号公布了《生产安全事故应急预案管理办法》，并于 2019 年由应急管理部做了修正版本
2021 年 12 月		国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》，指出要强化应急预案准备，加快预案编制修订，全面加强应急救援力量建设

2003 年 SARS 疫情之后，我国将制定突发事件应急预案提上重要日程。2003 年 12 月成立了国务院办公厅应急预案工作小组，开始全面布置政府应急预案编制工作。2004 年 4 月，国务院办公厅印发《国务院有关部门和单位修订和制定突发事件总体应急预案框架指南》。2005 年 1 月，国务院第 79 次常务会议通过了《国家突发公共事件总体应急预案》，并于 2006 年 1 月正式发布与实施，我国应急预案体系全面开始建设。国务院各有关部门也编制了各种国家专项预案和部门预案，如在 2006 年，国务院发布了《国家突发公共卫生事件应急预案》和《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》两件专项预案，各省、自治区、直辖市的省级突发公共事件总体应急预案也均编制完成。

2008 年低温雨雪冰冻灾害和汶川大地震之后，以国家总体应急预案和有关专项应急预案的修订完善为开端，我国应急预案体系不断深化。2011 年，国务院修订了《国家自然灾害救助应急预案》，强调了国家减灾委和民政部面对自然灾害时及时启动相应应急救助的重要性。2012 年，国务院办公厅下发修订后的《国家地震应急预案》，该预案对抗震救灾组织体系和应急响应机制等做出了详细指导。2013 年，国务院办公厅发布了《突发事件应急预案管理办法》，以此管理办法为框架底本，国家卫生计生委于 2017 年制定发布了《突

发事件卫生应急预案管理办法》。2016年,国家安全生产监督管理总局令第88号公布了《生产安全事故应急预案管理办法》,并于2019年由应急管理部做了修正版本。2021年12月,国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》,指出要强化应急预案准备,加快预案编制修订,全面加强应急救援力量建设。

2. 我国应急预案建设存在的问题

当前,我国应急预案建设已取得较多方面的成就,全国应急预案框架体系已初步建立,且基本涵盖了各种突发事件的各类情况。通过明确各方职责和相关处置程序,应急预案发挥了指导和辅助应急处置行动的重要作用,尤其通过应急预案的广泛宣传和演练活动,我国社会公众的危机意识和应急能力得到一定程度的提升。不过,仍然存在一些影响应急预案实际应用效用的问题,亟须得到积极重视和思考解决。

1) 应急预案编制的规范性有待加强

应急预案作为应急管理的实施指南和行动计划,为应急管理活动提供科学合理的处置程序和切实有效的行动步骤,是一种标准化的应急程序,但是当前应急预案编制的规范性有待进一步加强,具体表现为两个方面:

(1) 应急预案的编制过程不够规范,包括应急预案制订、修订、评审、检验、培训、演练、发布和备案等程序均不太规范。以各城市应急预案的制定为例,部分城市未能充分明确各自的实际应急能力以及可能存在的重大危险,存在盲目照搬其他城市应急预案的现象,导致所制定出的应急预案的针对性较差。

(2) 应急预案编制缺乏统一、标准的格式。目前,我国尚无编制应急预案的相关技术标准,各部门的应急预案格式多种多样,缺乏规范性,导致面对突发事件的实践应用和咨询查找均存在一定困难。



知识拓展 1-5

2) 应急预案内容的完整性和可操作性有待加强

应急预案作为行动指南,不仅要具备应急处置的周密性,还要具有指导实践的针对性和可操作性。当前,我国部分应急预案内容还不够完备且可操作性仍有待进一步加强,主要体现在以下两个方面:

(1) 部分应急预案只提供应急管理工作的总体框架,偏重指导原则、部门职责和相关法律责任但缺乏应急处置的实质内容,致使应急管理行动有时具有较大随意性,导致对部分突发事件缺少预判和应急准备。譬如,有些城市发布的应急预案仅仅是几页纸的政府文件,明显对应急预案的认识不够,此类应急预案的实际可操作性较差。

(2) 部分应急预案的内容不够完备,未能针对实际情况进行危机假想、风险分析和应急资源调查等,预案缺少必要的组成部分。比如,部分应急预案中的辅助决策部分不够完善,当突发事件发生时,指挥者只能根据有限信息、凭借经验做出应急决策,这不仅违背了现代应急指挥决策的科学性原则,还使应急预案成为一纸空文。此外,还存在一些应急预案未能将次生与衍生灾害的控制纳入应急预案编制,即缺乏对突发事件处置的全程管理意识。

3) 应急预案体系的协调性有待加强

随着全国应急预案框架体系的不断健全,应急预案体系未来建设的重点应当逐渐从完

备性向协调性转移。目前，我国应急预案体系在各层次各部门的衔接联动方面还存在以下问题。

(1) 应急预案层次复杂、种类繁多。当前，我国应急管理呈现地域和行业分割的特征，多个应急管理主体和多种应急救援力量相对独立、各自为政，各种层次的应急预案造成了应急预案体系的复杂性和多样性，常常导致各应急管理主体以及应急救援力量之间协调联动的迟缓和困难，这大大限制了应急预案在应急管理行动中的时效性。

(2) 应急预案体系中各层次各部门的应急预案有时存在脱节现象。例如，综合应急管理部门（应急指挥中心、应急管理办公室等）与各地各部门在应急预案编制时未能做好衔接，从而造成各方面部署（现场设置、任务分工、救援路线和物资调配等）的不协调，即当综合应急管理部门同时调动多种应急力量实施救援时，可能造成任务的重叠或冲突，进而致使应急救援现场的混乱。

4) 应急预案实施的有效性有待加强

应急预案能否在实际应急救援过程中发挥积极有效的作用，不仅取决于预案本身的规范程度和完善程度，还依赖于预案的实施情况，这包括对应急预案的宣传、培训和演练等。然而，通过调查发现，应急预案的管理工作基本集中体现在预案编制单位，相关参与单位或部门在日常演练和培训中往往处于缺席状态。这导致当应急预案真正实施时，相关参与方难以快速形成团队合力。此外，受政府财政支持力度所限，部分应急预案长时间未经历实战演练的检验，缺乏实操指导性。



本章小结

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，应急管理承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，应急管理担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。应急管理与应急规划紧密相关，可以说，没有应急规划的编制与实施就谈不上真正意义上的应急管理。如果能够编制好各类应急规划，并确保其顺利实施，高效的应急管理工作自然水到渠成。

本章首先简要介绍了规划的定义、原则、特点、编制过程等相关概念，进而聚焦到应急规划管理的概念和编制等基本内容。应急规划的核心与重点最终落实在应急预案的编制上，应急预案指面对突发事件如自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等的一系列应急指挥、救援计划等，它一般建立在综合防灾规划的基础上。故本章最后一节针对应急预案相关内容进行了概述性介绍，包括应急预案的含义、内容及类型等问题。



思考题

1. 【中等】规划是如何分类的？
2. 【中等】规划编制通常包括哪些步骤？
3. 【容易】突发事件是如何分类的？
4. 【中等】应急规划的编制包括哪些步骤？
5. 【容易】应急预案的主要构成要素包括什么？

6. 【中等】简述我国应急预案建设存在的问题，并思考有哪些创新的解决方案。
7. 【中等】应急管理风险研究是应急规划制定过程中一个重要的环节，应急管理风险研究的主要内容有哪些？



即测即练



参考文献

- [1] 安国辉. 规划学与决策规划[M]. 青岛: 青岛出版社, 2017.
- [2] 樊建民. 规划与谋划[M]. 北京: 中国经济出版社, 2014.
- [3] 孙施文. 规划的本质意义及其困境[J]. 城市规划汇刊, 1999 (02): 6-9, 81.
- [4] 谢惠芳, 向俊波. 面向公共政策制定的区域规划: 国外区域规划的编制对我们的启示[J]. 经济地理, 2005, 25 (05): 604-606, 611.
- [5] 李嘉靖. 行动者网络理论视域下的社区规划编制[D]. 广州: 华南理工大学, 2013.
- [6] 杨永恒. 发展规划: 理论、方法和实践[M]. 北京: 清华大学出版社, 2012.
- [7] 中国旅游研究院. 中国旅游大辞典[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2012.
- [8] 张建龙, 谢振宇. 在控制性规划阶段引入城市形态规划: 嘉兴市秀洲区新区规划浅析[J]. 城市规划汇刊, 1999 (06): 73-76, 80.
- [9] 新浪财经. 发改委专家: 过度新区建设可能造成房地产崩盘[EB/OL]. 2013-09-23. <http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20130923/130716823406.shtml>.
- [10] 杨月巧. 应急管理概论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2016.
- [11] 曹杰, 于小兵. 突发事件应急管理研究与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2014.
- [12] 黄宏纯. 突发事件全面应急管理[M]. 北京: 北京理工大学出版社, 2018.
- [13] 中华人民共和国应急管理部网站. 应急管理部发布 2022 年全国自然灾害基本情况[EB/OL]. 2023-01-13. https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202301/t20230113_440478.shtml.
- [14] 计雷, 池宏, 陈安, 等. 突发事件应急管理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006.
- [15] 黄典剑, 李文庆. 现代事故应急管理[M]. 北京: 冶金工业出版社, 2009.
- [16] 王宏伟. 公共危机与应急管理原理与案例[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [17] 闪淳昌, 薛澜. 应急管理概论: 理论与实践 (第二版) [M]. 北京: 高等教育出版社, 2020.
- [18] 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.
- [19] 李湖生. 非常规突发事件应急准备体系的构成及其评估理论与方法研究[J]. 中国应急管理, 2013 (08): 13-21.
- [20] 李湖生. 应急准备体系规划建设理论与方法[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [21] 付瑞平. 以应急规划为引领推进应急管理体系和能力现代化: “十四五”应急规划编制工作研讨会综述[J]. 中国应急管理, 2020 (09): 14-19.
- [22] 张广泉. 以改革创新意识编制应急规划[J]. 中国应急管理, 2020 (09): 20-21.
- [23] 迈克尔·K. 林德尔. 公共危机与应急管理概论[M]. 王宏伟, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.

- [24] 中华人民共和国应急管理部. 习近平主持中央政治局第十九次集体学习[EB/OL]. 2019-11-30.
https://www.mem.gov.cn/xw/ztzl/xxzl/201911/t20191130_341797.shtml.
- [25] 李雪峰. 应急管理通论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2018.
- [26] 刘铁民. 应急体系建设和应急预案编制[M]. 北京：企业管理出版社，2004.
- [27] 胡光伟. 应急管理[M]. 北京：国家行政学院出版社，2011.
- [28] 李湖生. 应急准备体系规划建设理论与方法[M]. 北京：科学出版社，2016.
- [29] 陈月，蔡文强. 应急管理概论[M]. 北京：中国法制出版社，2018.
- [30] 张志鹏，刘柏，史建虎. 应急预案体系现状及优化提升[J]. 中国应急管理，2020（07）：28-29.
- [31] 夏一雪. 应急管理：整合与重塑[M]. 天津：天津大学出版社，2017.
- [32] 李尧远，马胜利，郑胜利. 应急预案管理[M]. 北京：北京大学出版社，2013.