

□ 上海君澜律师事务所 朱静亮

为规范突发事件应对活动，以法治方式推动应急管理体系和能力现代化，修订后的《突发事件应对法》将于今年11月1日起实施。在此之前，新修订的《突发事件应急预案管理办法》（以下简称《管理办法》）已于1月31日起实施，为依法做好突发事件应急预案管理指明了方向。

落实到基层单位

在社会运行过程中，无论是人为导致的意外事故，还是公共卫生事件，抑或各种自然灾害，都属于“突发事件”，需要各级政府及其部门、基层组织、企事业单位和社会组织做好应急预案。

修订后的《管理办法》提出了构建全层级、全领域、全范围的应急预案体系，推动我国整体应急预案体系建设“横向到边，纵向到底，不留死角”。

从层级来看，《管理办法》要求从国务院到各级地方政府、政府各部门、企事业单位、基层社会组织等各个层级的主体，都应当按照本主体管理范围内可能发生的突发事件编制相应的应急预案。

当然，因为各层级主体在突发事件应对中需要承担的角色、可以调动的资源以及采取的措施不同，所以编制突发事件应对预案的侧重点也不相同。

国家层面的应急预案，更多体现的是原则性、框架性要求，因此预案比较高屋建瓴，指导性较强。

到了省级应急预案，虽然也会体现一定的指导性，但是更侧重在全省层面的风险监测以及物资协调保障。

到了市县级应急预案，要求会更为具体，更多体现现场的风险管控和物资保障，并且细化流程，责任到部门，体现处置的主体职责和可操作性。

以往对于应急预案的要求一般到此就结束了，但是本次《管理办法》对于乡镇（街道）以及村（社区）等组织提出了更高的要求。

上述基层组织由于一般没有专业的应急预案编制人员，以往并没有对应急预案的编制提出要求，但《管理办法》在此次修订中，将街道（乡镇）、村（社区）也纳入了应急预案体系管理之中，并且提出了细化的规定，对区域范围内的风险点位、人员疏散安置、处置措施、现场管理、责任人等具体内容提出了明确的要求。考虑到基层不一定有专业的应急救援队伍进行突发事件处置，因此该级别的预案更多地强调采取先期处置措施，对人员进行转移避险和救护，减少突发事件带来的伤害。

事件带来的伤害。

企事业单位虽然不属于政府组织，但是作为生产经营单位，本身就存在危险源，并且容纳了大量人员，因此《管理办法》将其与街道（乡镇）、村（社区）共同列为基层组织，要求其编制应急预案，明确相应的责任人、主要任务，并且还要配合政府的专业应急救援，体现风险共治。

当然，因为规模和安全风险不一，因此各单位可以根据自身不同的体量和风险，建立相应的应急预案体系。

覆盖全领域全范围

除了各层级，《管理办法》还覆盖了全领域，要求各级主体根据需要应对的不同突发事件，制定从总体到专项再到部门的预案。

总体预案，是指最为综合的预案，要求各级政府按照突发事件应对的时间顺序，从事前准备（人、技、物防）—事中应对（应急响应、处置救援）—事后处置（恢复重建）—日常管理（培训演练）制



资料图片

定全过程的应对预案，要素最全，指导性也最强。

专项预案，是通过多个部门协调对某项突发事件编制的预案，比如防汛防台事件的处理预案。

部门预案，则是各部门为应对本部门突发事件，根据本部门职责编制的预案，比如住建部门针对在建工地高处作业处置管理而制定的预案等。

除了涵盖所有行业领域的应急预案要求，《管理办法》还对一些突发事件应对中辅助性工作的预案提出了编制要求，这些预案的应用场景虽然不多，但“备而无用”总好过“用而无备”。

因此，《管理办法》提出，相关主体应制定突发事件应对的通



依法做好突发事件应急预案管理

以编制工作手册，将物资、人员、措施等最重要的内容编制进去，确保人员不会手忙脚乱；最后，应急救援队伍应编制具体的行动方案，侧重于行动设想及综合保障等内容，让应急预案更具有实用性，而不是制定完就“束之高阁”。

应急预案管理流程

应急预案管理具体应如何开展呢？笔者认为可分为以下几个阶段：

1.成立小组。应急预案编制部门应成立工作小组，包括各行业各领域的人员或专家。除了突发事件风险分析人员、具体救灾人员、医疗救护人员等直接处置突发事件的人员，还应包含会计财务、法律专业的人员。

2.资料收集。收集编制预案可能需要的地质、气象、水文、交通、地形等资料，法律法规、标准等材料，收集本地区的危险源、类似地区或曾经发生过的事故等案例。如果是村、居委会编制的应急预案，可以对本区域内的人员信息进行摸底。

3.风险评估。分析研究收集的材料，评估本地区、本领域可能发生的各类风险事故，并综合分析各类事故发生的可能性、危害后果和影响范围，并对风险等级进行打分，按照打分结果进行分级管理。

4.资源调查。针对本区域所有可以调用的物资及人员，本单位所有可以采取的监测、监控、报警等手段，以及可以协调使用的上级单位、医疗消防等专业社会化应急救援资源。比如在公共卫生事件中，本社区的医护人员信息就属于应急资源。

5.预案编制。根据之前搜集的相关信息，合理确立本部门、本领域应急预案体系，设定应急组织机构及职责分工，界定响应的分级标准以及制定相应层级的应急处置措施，并明确事故信息报告、响应分级与启动、指挥权移交、警戒疏散等相关内容。

在编制应急预案时，一定要按照不同主体编制不同的内容。如果是相对比较高层级的主体，需要注意预案的指导性，不能定的太细，一方面防止没有灵活性，一方面防止预案太过庞杂而无实用性。但如果是基层组织和企事业单位，预案就必须编得极为细致，甚至还应考虑职责到人，以免无经验的基层人员在应对突发事件时手足无措。

6.进行评审。预案编制完毕，应当按程序报送审批。审核主要是看预案的合规性、与上位预案的衔接性、框架结构的合理性与完备性，指挥体系、应对措施与责任分工是否明确合理等。

7.正式印发。通过评审后，预案应当公开并听取相关公众的意见。一方面，公开能使公众对应急预案有所了解，面对突发事件及应急处置不至于手忙脚乱，另一方面也可以听取公众意见，后续对预案进行修订完善。

8.培训演练。为确保预案不是一纸空文，相关主体还应当定期组织演练，并通过演练发现问题，进一步修改完善应急预案。

9.评估修订。应急预案编制完成后，还需要定期组织评估，确保预案能符合最新要求，并及时进行修订和完善。

信、交通运输、新闻宣传等保障预案，这也落实了《突发事件应对法》提出的新要求：“有关人民政府和部门应当做好新闻媒体服务引导工作，支持新闻媒体开展采访报道和舆论监督。”

此外，《管理办法》还要求重大活动主办或承办方制定保障性预案、对超大型城市发生的巨灾制定应急预案。而对于跨地域的突发事件，《管理办法》也提出不应各自为战，而是要求各主体联动，制定区域性、流域性联合预案。

为了应急预案能够落实，《管理办法》还提出了三个接地气的要求：

首先，政府及部门应注重通过信息化数字化智能化手段，提升应急预案管理的科学性；其次，相关单位可