

Problems and Countermeasures in the Establishment and Management Process of Grassroots Emergency Plan

Delin Liu*, Yuan Pan

Emergency Management School, Henan Polytechnic University, Jiaozuo Henan
Email: *liudelina@163.com, 653188013@qq.com

Received: Aug. 17th, 2018; accepted: Aug. 31st, 2018; published: Sep. 11th, 2018

Abstract

Grassroots level is the foundation of emergency management in our government, and the emergency plan is an important basis to respond to emergencies. Hence, it is particularly important to establish the grassroots emergency plan system. In this paper, firstly, we introduced the basic unit of emergency management and the emergency duties, then analyzed the main problems in the management process of grassroots emergency plan, and finally, proposed policy recommendations to improve the effectiveness of grassroots emergency plans from the system design, the preparation process, risk assessment, emergency preparedness and emergency plan drills.

Keywords

Emergency, Emergency Management, Grassroots Emergency Plan

基层应急预案编制管理存在的问题及对策

刘德林*, 潘源

河南理工大学应急管理学院, 河南 焦作
Email: *liudelina@163.com, 653188013@qq.com

收稿日期: 2018年8月17日; 录用日期: 2018年8月31日; 发布日期: 2018年9月11日

摘要

基层是我国政府应急管理的基础, 而应急预案是应对突发事件的重要依据。因此, 基层应急预案及其体

*通讯作者。

系的建设显得尤为重要。本文在介绍基层应急管理单元及其应急职责的基础上,分析了基层应急预案编制管理中存在的主要问题,并从体系设计、编制过程、风险评估、应急准备和预案演练5个方面提出了提高基层应急预案有效性的政策建议。

关键词

突发事件, 应急管理, 基层应急预案

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

日趋增多的突发事件时刻威胁着人民的生命和财产安全,严重影响我国经济社会的发展。因此,如何科学有效地应对突发事件、最大限度的保护人民生命财产安全成为社会关注的热点问题。随着我国“一案三制”应急体系的建设和《国家突发公共事件总体应急预案》的发布与实施,应急预案成为突发事件应对的重要依据,它对政府应急管理能力的提升有着重要的作用与意义[1]。到2007年底,我国已初步建成涵盖各类突发事件、覆盖各级政府的“横向到边、纵向到底”的应急预案体系,为有力有序有效地应对各类灾害事件打下了坚实基础[2]。基层作为整个社会体系的重心,在突发事件的应对过程中具有重要的作用,是我国政府应急管理的基础。2007年7月31日国务院办公厅下发了《关于加强基层应急管理工作的意见》,虽然该意见对基层应急预案的编制与管理提出了较为明确的要求和具体指导,但由于基层自身能力、资源环境及其他特定条件的限制,目前基层应急预案还存在诸多问题[3]。因此,加强基层应急预案编制及其体系的建设,对于提高基层突发事件的应对能力具有重要的作用和意义。

2. 基层应急管理单元及其应急职责

基层是指各种组织中最低的层次。根据应急管理工作和实践需要,可将我国的基层应急管理单元分为基层政权组织、群众自治性组织和企事业单位。基层政权组织是指在国家政权结构中处于最低层次的政权组织,包括农村中的乡镇政府和城市中的街道办事处,它是基层应急管理核心。其主要应急职责是做好应急值守、信息的上传下达、与专业部门的配合及对群众自治性组织的应急管理指导;群众自治性组织是城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会,它以保障居民或村民的利益为出发点,与群众直接联系是其最大的特点,它是基层应急管理的责任主体。其主要应急职责是开展隐患排查监控工作、做好突发事件信息的上报和通报、面向群众做好宣传教育和社会动员工作,以及突发事件的先期处置工作;企事业单位是指以营利或社会公益为目的,受行业管理和法律法规约束,具有独立法人资格的机构,如学校、科研机构和企业等。其主要应急职责是负责自身区域范围内的应急管理,做好与基层政权组织的联络和与专业部门的对接[2]。

3. 基层应急预案编制管理存在的主要问题

3.1. 预案间缺乏衔接,协调性差

由于部分基层应急预案在制定过程中缺乏与涉及部门和单位的有效协调与沟通,形成的多是单个或孤立的专项应急预案,各预案间衔接不够,导致部门职责交叉,矛盾重重;有的基层预案与上级预案衔

接不够, 甚至还存在相互矛盾等问题。这些情况使得在发生突发事件后, 无法按预案及时调动各应急联动部门的力量, 从而耽搁了处置突发事件的最佳时机。

3.2. 编制过程不够规范

应急预案的编制一般应包含应急预案编制的准备、编写、评审、发布和实施 5 个阶段。其中, 应急预案编制的准备阶段又可细分为成立预案编制小组、制定编制计划、收集资料、危险识别与评价和应急能力评估 5 个主要方面。而目前部分基层应急预案的编制不够规范。有些基层应急预案编制过程中, 应急相关部门及人员参与不充分, 未能按照应急职责真正进入角色; 有些基层预案甚至没有成立专门的编制小组, 仅是几个人聚在一起“拍脑袋”或照抄照搬上级或其它地区的应急预案来编制自己的应急预案; 有些基层应急预案的编写、评审和修订工作流于形式, 缺乏有效的实施。

3.3. 风险分析评估和应急准备能力不足

风险分析评估和应急准备能力是应急预案编制的基础和关键。目前, 有些基层应急预案缺乏结合本区实际进行风险评价、脆弱性分析和应急能力评估等基础性工作; 有些应急预案虽然已包含部分风险评估的内容, 但区域风险分布图、紧急撤离路线图等简单随意, 缺乏科学依据; 大部分应急预案未能紧密结合本区潜在突发事件的性质和后果提出合理、适度的资源需求, 很难为应急准备工作提供依据; 预案中对各种资源准备要求及程序的规定也过于笼统。

3.4. 内容不完整, 可操作性不强

一些基层应急预案内容简单, 预案的完整率与实际的应急工作要求差距很大; 有些预案核心要素不齐全, 内容重点不突出, 在制定应急预案时把握不好出发点, 很难做到应急管理和应急处置的有的放矢; 有些应急预案的情景设计欠缺等, 没有可操作性的实际内容等, 这些问题的存在中的影响到应急预案的实用性和可操作性[4]。

4. 加强基层应急预案编制管理的对策与建议

4.1. 注重体系设计, 确保应急预案的有效衔接

基层应急预案应形成体系。除了总体应急预案外, 还应制定部门应急预案和基于特定突发事件的专项应急预案和现场处置方案。总体应急预案是基层应急预案体系的总纲, 是基层应对突发事件的指导性文件; 专项应急预案是针对具体突发事件制定的计划或方案, 是总体应急预案的重要组成部分; 部门应急预案是根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发事件制定的预案; 现场处置方案是针对具体的装置、场所或设施、岗位所制定的应急处置措施, 要求具体、简单、针对性强。

在设计和编制基层应急预案时, 最重要的是明确不同层级应急预案的功能定位, 根据应急预案的功能定位来确定其内容的详细程度和主要职责, 避免各预案之间的职责交叉, 保证应急预案的有效衔接, 特别是部门应急预案和专项应急预案的有效衔接, 因为在预案的实际编写过程中, 部分专项预案往往简化为部门预案, 致使有的部门预案之间无法有效联动, 甚至相互矛盾。同时, 基层应急预案也要注意与上级应急预案内容的协调与衔接。

4.2. 规范编制过程, 提高应急预案的科学合理性

基层应急预案的编制必须成立由主要领导和各相关方有效参与的应急预案编制小组, 以确保预案中涉及到的相关单位和人员清楚自己的职责和行动内容; 在需求分析的前提下, 收集应急预案编制所需的各种资料, 在进行充分的风险分析和应急能力评估基础上, 编制“符合实际、职责清晰、简明扼要、可

操作性强”的应急预案。所谓符合实际,是指应急预案应是基于本区的突发事件情景和应急能力来编制,而非“照抄照搬”;职责清晰是指在预案中要明确“做什么、谁来做、怎么做”;简明扼要是指在满足清晰的条件下,内容越简要越好;可操作性是指根据突发事件情景制定科学合理的操作步骤,参与应急处置的人员能够按照既定的应急预案快速应对突发事件。

4.3. 开展风险评估, 增强应急预案的针对性

风险评估是可操作性应急预案编制的基础,评估的结果不仅有助于确定应急预案的编制重点,同时也为应急准备和应急响应提供所需的重要信息和资料。它主要是通过风险识别、风险分析和风险评价等主要步骤,确定区域可能发生的突发事件及其性质和危害。在编制应急预案时,风险识别要全面,风险分析和评价应客观。风险识别应搞清楚本区可能遭遇到的各类突发事件的类型及其发生、发展和演化的规律和特点,风险分析重点确认区域内哪些地方最容易被破坏、哪些人最容易被伤害,同时还要分析周边环境之间的相互影响,以确保在实际应急过程中,能够判断突发事件的影响范围、疏散范围及疏散人数、疏散路线等[5]。需要注意的是风险评估不仅仅是应急工作人员的工作,更需要居民、专家等的共同参与。

4.4. 重视应急准备, 提高准备能力, 保障应急预案的顺利实施

应急准备是指为有效应对突发事件而事先采取的各种措施的总称,其目的是最大限度地减少突发事件的发生,以及在突发事件发生后尽可能的减轻突发事件造成的人员伤亡、财产损失和环境破坏。应急准备包括应急预案的编制、应急管理组织体系的建立、应急救援队伍的组建、应急资源的储备、应急机制的运作、公众应急意识的培养、公众自救互救能力的培训等多个方面,不可能一蹴而就,而是一个长期的发展活动计划。因此,基层在进行应急准备时需要进行应急规划、建立应急准备规划体系,在风险分析和应急能力评估的基层上,有重点、有计划的逐步准备,提高应急准备能力。在突发事件应急准备的过程中,要注意以下几点:1) 要重视公众的参与和准备的过程,而不仅仅是结果和文件;2) 应建立在情景分析和应急能力评估相结合的基础上,而不仅仅以情景分析或应急能力评估单方结果为依据;3) 要和整个地区的发展政策和策略相联系,而不是孤立地进行。同时,应优先在以下方面进行准备:1) 加强应急预案的编制、修订和演练;2) 培养公众危机意识、提高公众自救互救能力;3) 组建符合本区实际各类应急队伍;4) 科学合理的储备各类应急资源。

4.5. 加强应急演练, 提高应急预案的可操作性

应急预案的可操作性是应急预案最基本和最重要的要求,同时也是最高和最终的要求。要提高应急预案的可操作性,一是编制基于危险分析和应急能力评估的应急预案,使预案符合本区实际,同时应尽可能按照“5W + 1H”(why/who/when/where/what/how)的模式来编写预案中涉及到的工作、行为及程序说明书,使得任何参与应急工作的人员都能按照应急预案提供的信息高效快速的开展工作[5];二是要加强应急预案的演练,针对演练中存在的问题和不足,修订应急预案以提高预案的可操作性。按照应急预案演练的目的与作用,可分为桌面演练、操作演练和实战演练三种基本形式,它们各有优缺点。桌面演练主要锻炼参演人员解决问题的能力,一般在会议室内举行;操作演练主要是有针对性的考核应急处置人员的应急技术,但无法考证紧急情况下应急处置人员的应急能力;实战演练能有效验证应急预案的科学、合理和有效性,可以检验应急人员对预案的掌握程度和真是的应急反应能力,但它需要一定投入,无法经常开展。因此,基层组织需结合自身实际,有选择、有步骤地开展上述不同形式的演习演练。值得注意的是,不管开展何种形式的演练,必须保证事件情景设置的科学、合理和真实性,必须保证预案演练的严肃性。

基金项目

河南理工大学青年骨干教师资助计划(2017XQG-18)。

参考文献

- [1] 杨言. 论应急预案在应急管理中的作用[J]. 电力安全技术, 2012, 14(11): 50-51.
- [2] 丁辉. 基层应急预案框架研究[J]. 安全, 2007, 28(6): 6-9.
- [3] 肖文涛, 许强龙. 基层政府应急预案管理: 困境与出路[J]. 理论探讨, 2016(1): 12-16.
- [4] 殷青山. 重庆市防汛应急预案编制管理存在的问题与对策研究[J]. 水利发展研究, 2011, 11(10): 59-66.
- [5] 胡福静. 企业应急预案编制要点[J]. 中国安全生产科学技术, 2006, 2(4): 120-122.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org