



中华人民共和国国家标准

GB/T 37228—2025

代替 GB/T 37228—2018

安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南

Security and resilience—Emergency management—Guidelines for
incident management

(ISO 22320:2018, MOD)

2025-06-30 发布

2025-10-01 实施

国家市场监督管理总局 发布
国家标准化管理委员会

目 次

前言 Ⅲ

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 原则 1

 4.1 行为准则 1

 4.2 统一指挥 1

 4.3 协调联动 1

 4.4 全危险方法 1

 4.5 风险管理 1

 4.6 准备 2

 4.7 信息共享 2

 4.8 安全 2

 4.9 灵活性 2

 4.10 人文因素 2

 4.11 持续改进 2

5 突发事件管理 2

 5.1 概述 2

 5.2 突发事件管理过程 2

 5.3 突发事件管理组织架构 4

6 协同工作 6

 6.1 概述 6

 6.2 实现协调与合作的前提条件 6

 6.3 制定和实施协同工作的方法 7

附录 A (资料性) 突发事件应急预案 9

 A.1 概述 9

 A.2 预案要素 9

附录 B (资料性) 关于突发事件管理组织架构的附加信息 10

 B.1 概述 10

 B.2 命令链和统一指挥 10

 B.3 联合/统一指挥 10

 B.4 控制幅度 10

 B.5 指定突发事件设施 10

B.6 资源管理	10
附录 C(资料性) 突发事件管理任务示例	12
C.1 突发事件指挥	12
C.2 公共信息	12
C.3 应急管理机构	12
C.4 专家顾问	12
C.5 行动计划与指挥人员	12
C.6 作战图	12
C.7 服务保障	12
C.8 人员	12
C.9 信息和通信技术支持	13
C.10 财务/行政管理	13
C.11 情报和调查	13
附录 D(资料性) 关于协同工作的附加信息	14
D.1 统观全局	14
D.2 设置不同视角	14
D.3 制定和实施协同工作的方法	14
D.4 发展和实施协调	14
D.5 沟通	15
参考文献	16

前 言

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

本文件代替 GB/T 37228—2018《公共安全 应急管理 突发事件响应要求》，与 GB/T 37228—2018 相比，除结构调整和编辑性改动外，主要技术变化如下：

- a) 更改了范围(见第1章,2018年版的第1章)；
- b) 删除了3个术语和定义(见2018年版的3.1、3.2、3.3)；
- c) 增加了第4章原则部分(见第4章)。

本文件修改采用 ISO 22320:2018《安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南》。

本文件与 ISO 22320:2018 相比做了下述结构调整：

——附录 A 对应 ISO 22320:2018 的附录 D；

——附录 D 对应 ISO 22320:2018 的附录 A。

本文件与 ISO 22320:2018 相比的技术差异及其原因如下：

——更改了行为准则的说法(见4.1)，以符合我国突发事件管理的行为准则；

——突发事件管理过程中增加了“信息发布和舆情管控”(见5.2.1.4)，以符合我国突发事件管理过程；

——将“私营企业”更改为“企事业单位”[见6.3.2.2的c)]，以符合我国国情。

——资源管理中增加了“通信资源”[见B.6的e)]，以符合我国突发事件中的资源管理。

本文件做了下列编辑性改动：

——更改了“参考文献”，用已采标的国家标准代替了国际标准。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由全国公共安全基础标准化技术委员会(SAC/TC 351)提出并归口。

本文件起草单位：中国标准化研究院、应急管理部大数据中心、中铁二十二局集团有限公司、新兴际华(北京)智能装备研究院有限公司、浪潮软件科技有限公司、中国安全生产科学研究院、北京科技大学、中国矿业大学(北京)、北京邮电大学、广州地铁设计研究院股份有限公司、中国电建集团北京勘测设计研究院有限公司、清华大学、北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所、中国港湾工程有限责任公司、中国水利水电第七工程局有限公司、中铁六局集团有限公司、中石油华东设计院有限公司、北京城建设计发展集团股份有限公司、广州地铁集团有限公司、深圳市燃气集团股份有限公司、中铁工程设计咨询集团有限公司、中铁十九局集团第一工程有限公司、华电煤业集团有限公司、江苏省水利建设工程有限公司、北京城建勘测设计研究院有限责任公司、中铁上海工程局集团有限公司、中地华北(北京)工程技术研究院有限公司、北京市科学技术研究院、湖北省标准化与质量研究院、福建省特种设备检验研究院、深圳市城市公共安全技术研究院有限公司、北京辰安科技股份有限公司、国能榆林能源有限责任公司、华能煤炭技术研究有限公司、国家石油天然气管网集团有限公司甘肃分公司。

本文件主要起草人：王皖、秦挺鑫、杨继星、高学鸿、王磊、时训先、董启军、张峰、张超、徐凤娇、屈莹、胡燕祝、谭波、杨跃翔、杨锐、吴建松、王晶晶、姚晓晖、徐亚博、鲁曦、李智翔、佟翰、郑家升、张国宝、农兴中、何俊彪、高峰、孙进、孙明星、鲁卫东、王晖、夏卫国、刘建友、董鹏东、樊九林、储佳祥、李存笔、王思锴、丰光亚、田明、张冬芹、潘博、陈湘源、刘永奇、房玉东、黄国忠、孔凡忠、王文靖、邓启华、周睿、涂新雨、

王英剑、王亚飞、李季梅、徐术坤、郑耿峰、程晓亮、翟利华、杨佳岩、贺国龙、张春旺、周芳建、杨秀仁、方恩权、侯运波、吕刚、王元文、石建祥、闵瑞、余永明、周洪光、贾辉、柯南极。

本文件及其所代替文件的历次版本发布情况为：

——2018 年首次发布为 GB/T 37228—2018；

——本次为第一次修订。

安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南

1 范围

本文件针对突发事件管理提供了指导，确立了突发事件管理的原则，描述了过程与组织架构以及开展协同工作的条件与方法。

本文件适用于参与任何类型和规模突发事件管理的单一架构的组织，同时也适用于两个或多个组织。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

ISO 22300 安全与韧性 术语 (Security and resilience—Vocabulary)

注：GB/T 44483 安全与韧性 术语 (GB/T 44483—2024, ISO 22300:2021, MOD)

3 术语和定义

ISO 22300 界定的术语和定义适用于本文件。

4 原则

4.1 行为准则

在秉承客观性和公正性的原则下，坚持生命至上，确保信息真实、尊重个体尊严和隐私权。

4.2 统一指挥

突发事件管理要求每个人在任何时间点只听从一个指挥机构或人员的指挥。

4.3 协调联动

突发事件管理需要各组织参与力量协同工作。

注：相关信息见第 6 章。

4.4 全危险方法

突发事件管理需要考虑各类突发事件，包括组织尚未应对过的突发事件。

注：全危险的定义见 ISO 22300。

4.5 风险管理

突发事件管理以风险管理为基础。

注：风险管理指南见 ISO 22300。

4.6 准备

突发事件管理需要做好充分的准备,包括应急预案制定、应急资源储备等。

4.7 信息共享

突发事件管理需要多方共享信息和意见。

4.8 安全

突发事件管理需要考虑响应人员和受影响者的安全。

4.9 灵活性

突发事件管理具有灵活性(例如,适用性、可调整性和属地管理为主)。

4.10 人文因素

突发事件管理需考虑人文因素。

4.11 持续改进

突发事件管理强调持续改进以提高组织效能。

5 突发事件管理

5.1 概述

5.1.1 突发事件管理宜综合考虑设施、设备、人员、组织架构、程序和沟通等方面因素。

5.1.2 突发事件管理的基础认识是,在任何突发事件中,无论参与或牵涉的人员多少,都宜发挥其特定的职能。

5.1.3 组织实施突发事件管理,宜包括:

- a) 突发事件管理过程;
- b) 突发事件管理组织架构,包括确定突发事件管理角色和职责、管理任务、资源分配。

5.1.4 组织宜将突发事件管理过程和管理组织架构文本化。

5.2 突发事件管理过程

5.2.1 概述

5.2.1.1 突发事件管理过程基于通过收集和主动共享信息所确定的目标,进行态势评估和偶发事件辨识。

5.2.1.2 组织宜考虑以下方面制定预案,作为应急准备和响应工作的一部分:

- a) 安全性;
- b) 突发事件管理目标;
- c) 态势信息;
- d) 态势监测和评估;
- e) 计划职责以实施突发事件处置方案;
- f) 资源的分配、跟踪和发放;
- g) 沟通;

- h) 与其他组织的关系,通用的作战图;
- i) 复原和终止;
- j) 舆情管控;
- k) 指导性文件。

注 1: 有关突发事件应急预案的建议见附录 A。
注 2: 突发事件处置方案(口头或书面计划)包括目标、目的、战略、战术、安全、沟通和资源管理信息。
注 3: 复原是指将资源恢复到原来的用途和状态。
注 4: 终止是指突发事件管理职责正式移交给另一个组织。

5.2.1.3 各组织作出的决策应视情沟通共享。突发事件管理过程适用于任何规模的突发事件(短期/长期突发事件),并适用于所有级别的职责。图 1 是突发事件管理过程的一个简单示例。

5.2.1.4 组织宜建立持续的突发事件管理过程,包括以下行动:

- 勘查现场;
- 信息收集、处理和共享;
- 态势评估,包含预测;
- 制定方案;
- 决策制定和决策交流;
- 执行决策;
- 收集信息和控制措施的反馈;
- 信息发布和舆情管控。

5.2.1.5 突发事件管理过程的适用性不宜局限于突发事件指挥官的行动,宜适用于突发事件指挥团队中所有级别的职责。

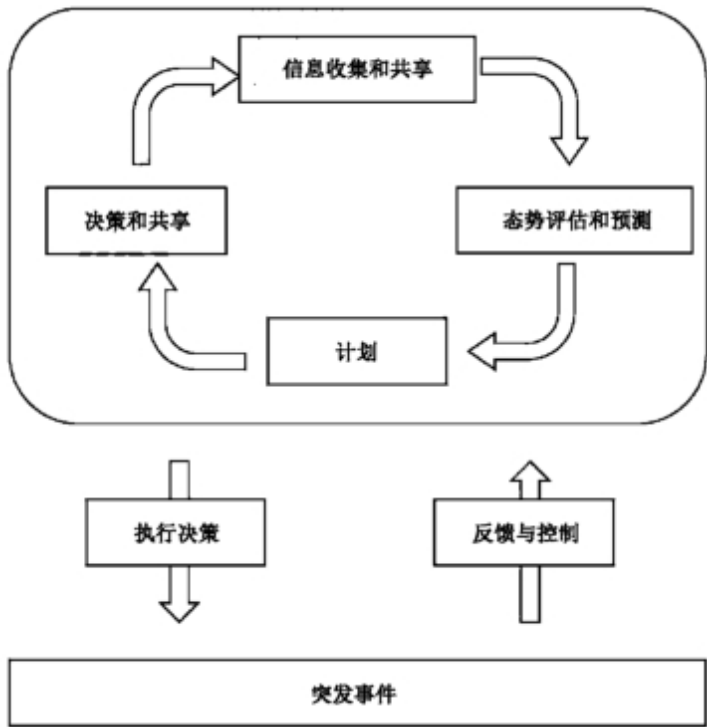


图 1 突发事件管理过程

5.2.2 多视角考虑

组织宜理解多方面要素,包括但不限于:

- a) 组织内外的观点意见;



中华人民共和国国家标准

GB/T 37228—2025

代替 GB/T 37228—2018

安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南

Security and resilience—Emergency management—Guidelines for
incident management

(ISO 22320:2018, MOD)

2025-06-30 发布

2025-10-01 实施

国家市场监督管理总局 发布
国家标准化管理委员会

- b) 多种应对场景；
- c) 不同的需求；
- d) 各种必要的行动；
- e) 不同的组织文化和目标。

5.2.3 认识时间的重要性

5.2.3.1 组织宜：

- a) 预测级联效应；
- b) 及时采取措施，避免延误；
- c) 考虑其他组织的时间安排；
- d) 明确不同时间安排的影响；
- e) 相应的调整时间安排。

5.2.3.2 组织宜同时考虑在短期和长期情境下的需求与影响。具体包括：

- 预测突发事件发展；
- 预测不同需求的出现时间；
- 预测满足这些需求的时间长度。

5.2.4 主动响应

组织宜开展下列响应行动：

- a) 评估风险并调整应对措施，以提高响应效率；
- b) 预测突发事件变化并有效利用资源；
- c) 考虑多种响应措施，尽早作出适用决策，提高决策有效性；
- d) 尽早管控突发事件的发展；
- e) 发起联动响应，不必等待其他人的指令；
- f) 明确信息共享需求；
- g) 根据需要通知和指导参与方，例如补充资源的需求。

5.3 突发事件管理组织架构

5.3.1 概述

5.3.1.1 组织宜建立突发事件管理体系，以执行相关任务。

5.3.1.2 突发事件管理组织架构宜包括以下基本功能。

- a) 指挥：突发事件的管辖和控制；突发事件管理目标、组织架构和责任；资源的订购与统筹分配。
- b) 计划：收集、评估并及时共享突发事件信息和情报；提供状态报告，内容包括已分配的资源 and 人员配备情况；制定并记录突发事件行动计划；进行信息收集、共享和记录。
- c) 行动：战术目标；风险降低；保护人民；财产和环境；突发事件控制以及向恢复阶段的过渡。
- d) 后勤：突发事件应对支持和资源；设施、运输、用品、设备维护、燃料、食品服务和人员医疗服务；通信和信息技术支持。
- e) 财务与行政管理：赔偿与索赔；采购；成本和时间。（就某些突发事件的规模而言，独立的财务和行政职能可能没有必要。）

5.3.1.3 每一级突发事件管理中均宜考虑计划、行动、后勤、财务和行政管理，例如整个突发事件管理体系的部分和子部分。

目 次

前言 Ⅲ

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 原则 1

 4.1 行为准则 1

 4.2 统一指挥 1

 4.3 协调联动 1

 4.4 全危险方法 1

 4.5 风险管理 1

 4.6 准备 2

 4.7 信息共享 2

 4.8 安全 2

 4.9 灵活性 2

 4.10 人文因素 2

 4.11 持续改进 2

5 突发事件管理 2

 5.1 概述 2

 5.2 突发事件管理过程 2

 5.3 突发事件管理组织架构 4

6 协同工作 6

 6.1 概述 6

 6.2 实现协调与合作的前提条件 6

 6.3 制定和实施协同工作的方法 7

附录 A (资料性) 突发事件应急预案 9

 A.1 概述 9

 A.2 预案要素 9

附录 B (资料性) 关于突发事件管理组织架构的附加信息 10

 B.1 概述 10

 B.2 命令链和统一指挥 10

 B.3 联合/统一指挥 10

 B.4 控制幅度 10

 B.5 指定突发事件设施 10

5.3.1.4 组织宜定义并记录启动突发事件管理行动的最低人员要求,以便立即发起并持续保障组织的突发事件管理行动。

5.3.1.5 附录 A、附录 B、附录 C 提供了一个或多个具有内部层次架构的协作组织在突发事件管理体系中的相关信息和示例。

5.3.2 角色和职责

5.3.2.1 组织宜明确规定所有人员的角色和职责以及执行的响应程序。组织宜指定一位或多位人员负责以下事务:

- a) 确定突发事件管理目标;
- b) 确定法律义务和其他义务;
- c) 发起、协调并负责所有突发事件管理措施;
- d) 根据控制幅度建立组织架构;
- e) 分配任务;
- f) 响应启动、升级、资源复原、终止响应。

5.3.2.2 附录 C 提供了补充资料。

5.3.3 突发事件管理任务

5.3.3.1 在各级指挥中,组织宜:

- a) 建立突发事件指挥机构和内部组织架构;
- b) 评估受影响地区的风险;
- c) 确定目标;
- d) 制定决策程序;
- e) 制定行动计划;
- f) 组织现场处置,成立现场指挥组织架构;
- g) 管理资源;
- h) 制作通用作战图;
- i) 审查和调整计划;
- j) 管理新增设施;
- k) 管理新增资源;
- l) 管理后勤;
- m) 做好记录。

5.3.3.2 组织宜酌情赋予最高指挥以下职能:

- a) 安全保障;
- b) 公共信息获取;
- c) 沟通联络;
- d) 具体的建议/组织会商;
- e) 信息和通信技术支持。

5.3.3.3 附件 C 对公共信息进行了说明,并给出了更多突发事件管理任务的示例。

5.3.3.4 根据突发事件的规模,可将任务合并。在大规模突发事件中,可能需要额外的资源,或可能将资源分配给其他组织。这些任务在组织间突发事件管理结构中的联合指挥也同样适用。

5.3.3.5 组织可将与财务和行政、情报和调查有关的责任分配给其他部门或组织。

B.6 资源管理	10
附录 C(资料性) 突发事件管理任务示例	12
C.1 突发事件指挥	12
C.2 公共信息	12
C.3 应急管理机构	12
C.4 专家顾问	12
C.5 行动计划与指挥人员	12
C.6 作战图	12
C.7 服务保障	12
C.8 人员	12
C.9 信息和通信技术支持	13
C.10 财务/行政管理	13
C.11 情报和调查	13
附录 D(资料性) 关于协同工作的附加信息	14
D.1 统观全局	14
D.2 设置不同视角	14
D.3 制定和实施协同工作的方法	14
D.4 发展和实施协调	14
D.5 沟通	15
参考文献	16

5.3.4 突发事件管理资源

组织监督和管理资源宜做到：

- a) 确定并量化所需资源；
- b) 调拨、跟踪和分配资源；
- c) 建立资源复原程序。

6 协同工作

6.1 概述

6.1.1 协同工作指的是：

- 单个组织中的不同部门或不同级别部门之间的协调与合作；
- 多个组织之间的协调与合作。

6.1.2 组织宜在突发事件管理过程和组织架构中使用可互用的术语，如第 5 章所述。更多的建议见 6.2.2。

注：ISO/TR 22351 提供了更多关于信息交互的信息。

6.1.3 各组织宜积极投入资源，并努力形成统一的行动方向。统一的行动方向，源自各组织的最高层管理者商定共同的突发事件管理目标。

6.1.4 图 2 和附录 D 提供了关于协同工作的附加信息。

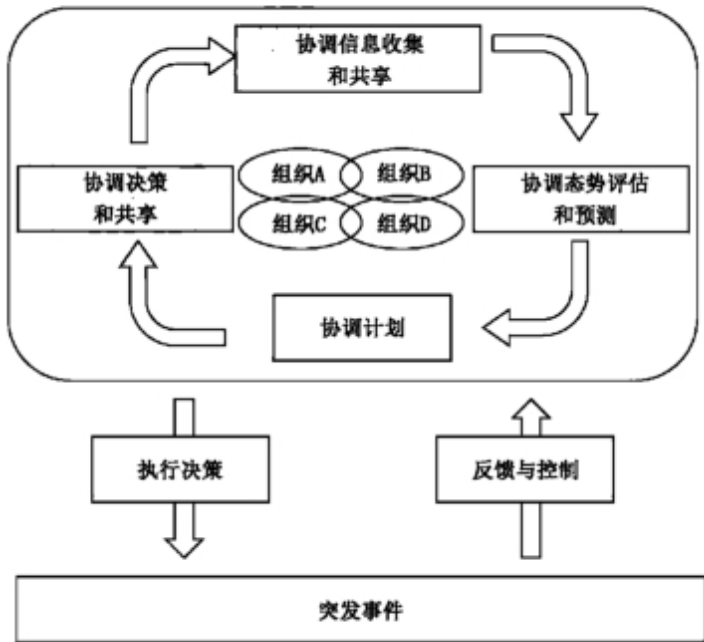


图 2 多个组织的统一突发事件管理过程

6.2 实现协调与合作的前提条件

6.2.1 共享相同的突发事件管理过程

协同工作要求相关组织以相同的方式使用突发事件管理过程（见 5.2）。

前 言

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

本文件代替 GB/T 37228—2018《公共安全 应急管理 突发事件响应要求》，与 GB/T 37228—2018 相比，除结构调整和编辑性改动外，主要技术变化如下：

- a) 更改了范围(见第1章,2018年版的第1章)；
- b) 删除了3个术语和定义(见2018年版的3.1、3.2、3.3)；
- c) 增加了第4章原则部分(见第4章)。

本文件修改采用 ISO 22320:2018《安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南》。

本文件与 ISO 22320:2018 相比做了下述结构调整：

——附录 A 对应 ISO 22320:2018 的附录 D；

——附录 D 对应 ISO 22320:2018 的附录 A。

本文件与 ISO 22320:2018 相比的技术差异及其原因如下：

——更改了行为准则的说法(见4.1)，以符合我国突发事件管理的行为准则；

——突发事件管理过程中增加了“信息发布和舆情管控”(见5.2.1.4)，以符合我国突发事件管理过程；

——将“私营企业”更改为“企事业单位”[见6.3.2.2的c)]，以符合我国国情。

——资源管理中增加了“通信资源”[见B.6的e)]，以符合我国突发事件中的资源管理。

本文件做了下列编辑性改动：

——更改了“参考文献”，用已采标的国家标准代替了国际标准。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由全国公共安全基础标准化技术委员会(SAC/TC 351)提出并归口。

本文件起草单位：中国标准化研究院、应急管理部大数据中心、中铁二十二局集团有限公司、新兴际华(北京)智能装备研究院有限公司、浪潮软件科技有限公司、中国安全生产科学研究院、北京科技大学、中国矿业大学(北京)、北京邮电大学、广州地铁设计研究院股份有限公司、中国电建集团北京勘测设计研究院有限公司、清华大学、北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所、中国港湾工程有限责任公司、中国水利水电第七工程局有限公司、中铁六局集团有限公司、中石油华东设计院有限公司、北京城建设计发展集团股份有限公司、广州地铁集团有限公司、深圳市燃气集团股份有限公司、中铁工程设计咨询集团有限公司、中铁十九局集团第一工程有限公司、华电煤业集团有限公司、江苏省水利建设工程有限公司、北京城建勘测设计研究院有限责任公司、中铁上海工程局集团有限公司、中地华北(北京)工程技术研究院有限公司、北京市科学技术研究院、湖北省标准化与质量研究院、福建省特种设备检验研究院、深圳市城市公共安全技术研究院有限公司、北京辰安科技股份有限公司、国能榆林能源有限责任公司、华能煤炭技术研究有限公司、国家石油天然气管网集团有限公司甘肃分公司。

本文件主要起草人：王皖、秦挺鑫、杨继星、高学鸿、王磊、时训先、董启军、张峰、张超、徐凤娇、屈莹、胡燕祝、谭波、杨跃翔、杨锐、吴建松、王晶晶、姚晓晖、徐亚博、鲁曦、李智翔、佟翰、郑家升、张国宝、农兴中、何俊彪、高峰、孙进、孙明星、鲁卫东、王晖、夏卫国、刘建友、董鹏东、樊九林、储佳祥、李存笔、王思锴、丰光亚、田明、张冬芹、潘博、陈湘源、刘永奇、房玉东、黄国忠、孔凡忠、王文靖、邓启华、周睿、涂新雨、

6.2.2 统观全局

组织宜在其业务范围以外的视角来考虑和理解下列事项：

- a) 整个突发事件管理目标；
- b) 其他相关组织及其能力；
- c) 分配给其他组织的任务；
- d) 响应突发事件所需的资源；
- e) 不同的响应方式可能产生的影响。

6.2.3 通用作战图

6.2.3.1 组织宜对并发突发事件的管理作出安排，因为一个突发事件的后果可能会在多个层级和涉及公众的多个领域同时出现。

当在多个层级上管理并发突发事件时，组织宜：

- 确定所涉及的组织以避免重复，从而以及时和简单的方式提供或请求援助；
- 预计其他组织可能会以不同的方式评估态势；
- 确定可能阻碍或延迟达成协议并导致不适当行动的情况（例如级联效应）；

组织宜通过以下方式建立通用作战图：

- 积极与其他组织共享信息，从而确保所提出的请求尽可能准确，并考虑信息的安全性；
- 确保信息可被其他组织获得；
- 接收和分析从其他组织获得的资料。

6.2.3.2 关于作战图的更多信息见 C.6。

6.2.4 建立沟通机制

6.2.4.1 组织宜在组织内部和组织之间建立协同沟通机制，以增强信任，防止含糊不清和遏制不正确的信息传播。

6.2.4.2 关于合作和沟通的其他信息见 D.5。

6.2.5 建立联合决策机制

6.2.5.1 组织宜根据商定的突发事件管理目标与其他各方共同决策，为情况变化时管理具体态势做好准备，并在必要时调整决策。

6.2.5.2 组织宜具有清晰和透明的决策过程，以便在适当情况下将决策传达给组织内部、其他相关组织和公众。

6.3 制定和实施协同工作的方法

6.3.1 概述

组织宜：

- 解释突发事件的发展情况及其对社会的影响；
- 定期对突发事件管理进行评价，以确定涉及联合行动的目标和利益是否得到满足，运用上述评价结果对联合决策进行持续改进；
- 进行充分的培训和演练，以验证组织的有效性。

6.3.2 协议

6.3.2.1 组织宜通过以下方式与其他组织建立合作协议：

王英剑、王亚飞、李季梅、徐术坤、郑耿峰、程晓亮、翟利华、杨佳岩、贺国龙、张春旺、周芳建、杨秀仁、方恩权、侯运波、吕刚、王元文、石建祥、闵瑞、余永明、周洪光、贾辉、柯南极。

本文件及其所代替文件的历次版本发布情况为：

——2018 年首次发布为 GB/T 37228—2018；

——本次为第一次修订。

- 确定一个特定职能部门来协调各方应对工作；
- 投入包括应急值守部门、联络人在内的各种资源。

注：ISO 22397 提供了组织间确立协议的附加信息。

6.3.2.2 宜酌情将合作协议作为准备工作的一部分。例如，下列各方之间需要合作：

- a) 互助的地方、区域、国家和国际组织；
- b) 各级政府与非政府组织之间合作提供突发事件管理资源（例如：与媒体签订的发布警告和资讯的应急广播协议、与社会组织签订的应急救援协议）；
- c) 政府和企事业单位的突发事件管理支持活动（例如：食品、场所、卫生服务、运输、通信、药物供应、疫苗、应急供电能力和饮用水分配）；
- d) 行业组织，以确保突发事件管理的稳定性（例如：突发事件管理相关产品的交付）。

6.3.3 技术设备

组织宜通过下列方式使用技术设备来实现可互用性：

- 可用性：确保设备功能正常，实现不同组织间及环境下装备互用；
- 充分性：充分利用现有设备，满足突发事件应对装备要求；
- 易用性：确保装备标识正确、完好，必要时设置专人指导装备使用，确保经验较少的组织能够使用。

安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南

1 范围

本文件针对突发事件管理提供了指导,确立了突发事件管理的原则,描述了过程与组织架构以及开展协同工作的条件与方法。

本文件适用于参与任何类型和规模突发事件管理的单一架构的组织,同时也适用于两个或多个组织。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中,注日期的引用文件,仅该日期对应的版本适用于本文件;不注日期的引用文件,其最新版本(包括所有的修改单)适用于本文件。

ISO 22300 安全与韧性 术语(Security and resilience—Vocabulary)

注: GB/T 44483 安全与韧性 术语(GB/T 44483—2024, ISO 22300:2021, MOD)

3 术语和定义

ISO 22300 界定的术语和定义适用于本文件。

4 原则

4.1 行为准则

在秉承客观性和公正性的原则下,坚持生命至上,确保信息真实、尊重个体尊严和隐私权。

4.2 统一指挥

突发事件管理要求每个人在任何时间点只听从一个指挥机构或人员的指挥。

4.3 协调联动

突发事件管理需要各组织参与力量协同工作。

注: 相关信息见第 6 章。

4.4 全危险方法

突发事件管理需要考虑各类突发事件,包括组织尚未应对过的突发事件。

注: 全危险的定义见 ISO 22300。

4.5 风险管理

突发事件管理以风险管理为基础。

注: 风险管理指南见 ISO 22300。

附 录 A
(资料性)
突发事件应急预案

A.1 概述

组织宜将保护健康、安全、财产和环境作为制订应急预案的宗旨。突发事件应急预案可以是通用的,也可以是针对特定风险、设施等制定的。

在确定突发事件应急预案的范围时,组织宜考虑以下方面:

- a) 预案中涉及的突发事件类型;
- b) 特别排除在该预案之外的紧急情况类型(例如,已由其他预案处理的紧急情况);
- c) 行政区域的责任和限制;
- d) 紧急情况的规模。

政府部门、企业事业单位和社会组织宜依照有关规定,及时编制、审批、备案和公布突发事件应急预案;定期进行应急演练、预案评估和修订;积极开展宣传、培训和教育活动。在突发事件发生期间,突发事件应急预案宜以电子和纸质材料两种形式提供给突发事件应急预案中明确的所有组织。

突发事件应急预案可作为一个独立的方案,也可作为另一个突发事件应急预案的附件。即使突发事件应急预案是独立的,如果这些预案同时被激活,也可与其他突发事件应急预案集成在一起。

A.2 预案要素

突发事件应急预案宜包括但不限于若干战略要素。这些要素可能包括:

- a) 所规定的宗旨、范围和目标能够与所确定的计划基础和业务概念相一致;
- b) 需要启动突发事件管理组织的全套条件,以及启动该组织的过程;
- c) 角色和责任;
- d) 组织和人员配备;
- e) 防护行动和预警系统;
- f) 与响应组织建立联系并提供支持;联络利益相关者,包括随时可用的联络点;
- g) 支持协议、计划和程序;
- h) 沟通和信息流;
- i) 关键设施和支持资源;
- j) 现场检测与评估;
- k) 行动概念;
- l) 突发事件分级响应和预警,突发事件评估,突发事件分类,针对每类突发事件的先期处置;
- m) 应急响应行动的连续性;
- n) 针对应对紧急情况而作出的决策和采取的步骤的相关记录;
- o) 维护和管理计划。

在发生紧急情况之前,宜通知所有工作人员并使他们了解各自角色和责任。

4.6 准备

突发事件管理需要做好充分的准备,包括应急预案制定、应急资源储备等。

4.7 信息共享

突发事件管理需要多方共享信息和意见。

4.8 安全

突发事件管理需要考虑响应人员和受影响者的安全。

4.9 灵活性

突发事件管理具有灵活性(例如,适用性、可调整性和属地管理为主)。

4.10 人文因素

突发事件管理需考虑人文因素。

4.11 持续改进

突发事件管理强调持续改进以提高组织效能。

5 突发事件管理

5.1 概述

5.1.1 突发事件管理宜综合考虑设施、设备、人员、组织架构、程序和沟通等方面因素。

5.1.2 突发事件管理的基础认识是,在任何突发事件中,无论参与或牵涉的人员多少,都宜发挥其特定的职能。

5.1.3 组织实施突发事件管理,宜包括:

- a) 突发事件管理过程;
- b) 突发事件管理组织架构,包括确定突发事件管理角色和职责、管理任务、资源分配。

5.1.4 组织宜将突发事件管理过程和管理组织架构文本化。

5.2 突发事件管理过程

5.2.1 概述

5.2.1.1 突发事件管理过程基于通过收集和主动共享信息所确定的目标,进行态势评估和偶发事件辨识。

5.2.1.2 组织宜考虑以下方面制定预案,作为应急准备和响应工作的一部分:

- a) 安全性;
- b) 突发事件管理目标;
- c) 态势信息;
- d) 态势监测和评估;
- e) 计划职责以实施突发事件处置方案;
- f) 资源的分配、跟踪和发放;
- g) 沟通;

附录 B

(资料性)

关于突发事件管理组织架构的附加信息

B.1 概述

突发事件管理、协调与合作的原则适用于所有组织,无论其具有单一还是多个层次架构。在多层次突发事件管理组织架构中,协调与合作的原则具有更强的适用性。

B.2 命令链和统一指挥

突发事件发生后,事发组织需立即采取措施控制事态发展,指挥并组织应急救援和处置工作,同时立即向上级报告,在必要时可越级上报。上级宜及时接管指挥权并采取措施,统一领导应急处置工作。

B.3 联合/统一指挥

在涉及多个行政区域、单一行政区域多机构参与,或多个行政区域多机构参与的突发事件中,联合指挥或统一指挥允许具有不同法律权限、地理范围和职能权限及责任的机构协同工作,同时不影响各机构的独立权限、责任或问责机制。

B.4 控制幅度

突发事件管理宜注重资源的合理配置与高效利用。在突发事件应对过程中,需根据突发事件的性质、风险程度及资源分布等情况动态调整管理组织架构。对于低风险、常规且重复的任务环境,在资源位置接近且不影响应急效率和安全的前提下,可适当灵活调整管理职责范围;而在复杂、高风险的任务环境中,尤其是安全为主要考量因素或者资源位置分散的情况下,宜更加审慎地确定职责范围,确保指挥高效、行动协调,以提升突发事件应对的效能。

B.5 指定突发事件设施

在突发事件附近建立各类作业地点和配套设施,以完成各种目标,如清除污染、处理捐赠物品和疏散。典型设施包括突发事件指挥部、基地、营地、集结地、大规模伤亡分诊区、突发事件行动中心和其他所需设施。

B.6 资源管理

突发事件管理要提供资源分类、订购、调度、跟踪和恢复的过程。为确保做好准备,宜在突发事件发生前建立一个标准化的综合资源数据库,以及获取、利用和复原这些资源的协议。

可考虑的其他专业知识和资源有:

- a) 支持持续响应的人力资源、后勤和行政帮助;
- b) 技术支持(如环境现场监测、保证监测);
- c) 登记和查询;
- d) 突发事件现场的衣物、住所和食物;
- e) 通信资源(如有线通信、无线通信等);
- f) 交通运输;
- g) 能源供应;

- h) 与其他组织的关系,通用的作战图;
- i) 复原和终止;
- j) 舆情管控;
- k) 指导性文件。

注 1: 有关突发事件应急预案的建议见附录 A。
注 2: 突发事件处置方案(口头或书面计划)包括目标、目的、战略、战术、安全、沟通和资源管理信息。
注 3: 复原是指将资源恢复到原来的用途和状态。
注 4: 终止是指突发事件管理职责正式移交给另一个组织。

5.2.1.3 各组织作出的决策应视情沟通共享。突发事件管理过程适用于任何规模的突发事件(短期/长期突发事件),并适用于所有级别的职责。图 1 是突发事件管理过程的一个简单示例。

5.2.1.4 组织宜建立持续的突发事件管理过程,包括以下行动:

- 勘查现场;
- 信息收集、处理和共享;
- 态势评估,包含预测;
- 制定方案;
- 决策制定和决策交流;
- 执行决策;
- 收集信息和控制措施的反馈;
- 信息发布和舆情管控。

5.2.1.5 突发事件管理过程的适用性不宜局限于突发事件指挥官的行动,宜适用于突发事件指挥团队中所有级别的职责。

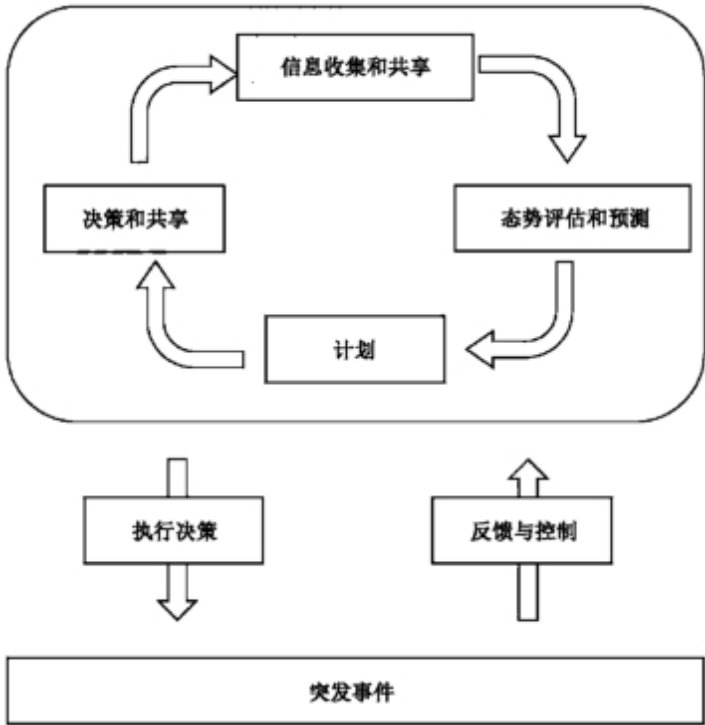


图 1 突发事件管理过程

5.2.2 多视角考虑

组织宜理解多方面要素,包括但不限于:

- a) 组织内外的观点意见;

- h) 污染物溢出响应；
- i) 饮用水；
- j) 健康服务(如心理、社会心理支持服务)；
- k) 人员健康和安全；
- l) 额外支出和补偿。

组织在管理资源时还宜考虑以下因素：

- 与志愿组织共同做出安排；
- 与地方政府共同做出安排,接收突发事件影响地区的撤离人员。

- b) 多种应对场景；
- c) 不同的需求；
- d) 各种必要的行动；
- e) 不同的组织文化和目标。

5.2.3 认识时间的重要性

5.2.3.1 组织宜：

- a) 预测级联效应；
- b) 及时采取措施，避免延误；
- c) 考虑其他组织的时间安排；
- d) 明确不同时间安排的影响；
- e) 相应的调整时间安排。

5.2.3.2 组织宜同时考虑在短期和长期情境下的需求与影响。具体包括：

- 预测突发事件发展；
- 预测不同需求的出现时间；
- 预测满足这些需求的时间长度。

5.2.4 主动响应

组织宜开展下列响应行动：

- a) 评估风险并调整应对措施，以提高响应效率；
- b) 预测突发事件变化并有效利用资源；
- c) 考虑多种响应措施，尽早作出适用决策，提高决策有效性；
- d) 尽早管控突发事件的发展；
- e) 发起联动响应，不必等待其他人的指令；
- f) 明确信息共享需求；
- g) 根据需要通知和指导参与方，例如补充资源的需求。

5.3 突发事件管理组织架构

5.3.1 概述

5.3.1.1 组织宜建立突发事件管理体系，以执行相关任务。

5.3.1.2 突发事件管理组织架构宜包括以下基本功能。

- a) 指挥：突发事件的管辖和控制；突发事件管理目标、组织架构和责任；资源的订购与统筹分配。
- b) 计划：收集、评估并及时共享突发事件信息和情报；提供状态报告，内容包括已分配的资源 and 人员配备情况；制定并记录突发事件行动计划；进行信息收集、共享和记录。
- c) 行动：战术目标；风险降低；保护人民；财产和环境；突发事件控制以及向恢复阶段的过渡。
- d) 后勤：突发事件应对支持和资源；设施、运输、用品、设备维护、燃料、食品服务和人员医疗服务；通信和信息技术支持。
- e) 财务与行政管理：赔偿与索赔；采购；成本和时间。（就某些突发事件的规模而言，独立的财务和行政职能可能没有必要。）

5.3.1.3 每一级突发事件管理中均宜考虑计划、行动、后勤、财务和行政管理，例如整个突发事件管理体系的部分和子部分。

附 录 C
(资料性)
突发事件管理任务示例

C.1 突发事件指挥

在突发事件管理中,突发事件指挥可以是负责所有突发事件活动的个人或团体,包括战略和战术的制定以及资源的订购和分配。突发事件指挥有全面的权力和责任开展突发事件应对工作,并负责管理突发事件现场的战术行动。设定基本的突发事件管理组织架构是突发事件指挥的一部分。突发事件指挥可按实际需要设置辅助人员。

C.2 公共信息

信息管理部门在政府统一领导下,宜及时与主责部门沟通,获取实时可靠的突发事件信息和处置进展,同时负责及时、准确地与公众、媒体和其他有突发事件相关信息需求的机构进行沟通,发布突发事件相关信息,回应公众关切,引导社会舆论。

注:这项任务主要分配给最高级别的突发事件指挥者,以协调信息。

C.3 应急管理机构

应急管理机构作为与其他政府主管部门、企业事业单位和社会组织进行沟通联络的主要部门,承担信息传递、协调合作等职责,确保各方能够高效协同、共同应对。

C.4 专家顾问

专家顾问为应急响应工作提供来自其他组织的专业知识,例如具有科学背景或具有特定专业技能的知识。

C.5 行动计划与指挥人员

行动计划与指挥人员对突发事件负责人负责,直接管理所有与突发事件相关的行动活动。行动计划与指挥人员为指定的行动周期制定策略,并直接参与任何突发事件管理行动计划的制定。每个行动周期都宜设定一个行动计划与指挥人员。

C.6 作战图

作战图为突发事件负责人和突发事件管理人员收集、评估并传播突发事件情况信息和情报。然后,作战图根据行动计划与指挥人员的意见以及突发事件负责人的指导,提供状态报告、展示情况信息、记录分配给该突发事件的资源状态,并记录所有突发事件管理行动计划。

C.7 服务保障

服务保障涵盖推动高效突发事件管理所需的所有服务支持需求,包括从事发地以外的地方调配资源。后勤还要提供设施、安全保障(所有突发事件管理指挥设施的安全保障)、运输、物资、设备维修和燃料、食品服务和应急人员医疗服务,包括必要的疫苗接种。

C.8 人员

随着突发事件的不断发展,各组织需要对人员进行相应的管理。具体包括在当前行动期间安排人

5.3.1.4 组织宜定义并记录启动突发事件管理行动的最低人员要求,以便立即发起并持续保障组织的突发事件管理行动。

5.3.1.5 附录 A、附录 B、附录 C 提供了一个或多个具有内部层次架构的协作组织在突发事件管理体系中的相关信息和示例。

5.3.2 角色和职责

5.3.2.1 组织宜明确规定所有人员的角色和职责以及执行的响应程序。组织宜指定一位或多位人员负责以下事务:

- a) 确定突发事件管理目标;
- b) 确定法律义务和其他义务;
- c) 发起、协调并负责所有突发事件管理措施;
- d) 根据控制幅度建立组织架构;
- e) 分配任务;
- f) 响应启动、升级、资源复原、终止响应。

5.3.2.2 附录 C 提供了补充资料。

5.3.3 突发事件管理任务

5.3.3.1 在各级指挥中,组织宜:

- a) 建立突发事件指挥机构和内部组织架构;
- b) 评估受影响地区的风险;
- c) 确定目标;
- d) 制定决策程序;
- e) 制定行动计划;
- f) 组织现场处置,成立现场指挥组织架构;
- g) 管理资源;
- h) 制作通用作战图;
- i) 审查和调整计划;
- j) 管理新增设施;
- k) 管理新增资源;
- l) 管理后勤;
- m) 做好记录。

5.3.3.2 组织宜酌情赋予最高指挥以下职能:

- a) 安全保障;
- b) 公共信息获取;
- c) 沟通联络;
- d) 具体的建议/组织会商;
- e) 信息和通信技术支持。

5.3.3.3 附件 C 对公共信息进行了说明,并给出了更多突发事件管理任务的示例。

5.3.3.4 根据突发事件的规模,可将任务合并。在大规模突发事件中,可能需要额外的资源,或可能将资源分配给其他组织。这些任务在组织间突发事件管理结构中的联合指挥也同样适用。

5.3.3.5 组织可将与财务和行政、情报和调查有关的责任分配给其他部门或组织。

员和轮换人员。其他考虑因素包括工作人员与家人之间的联系需求。

C.9 信息和通信技术支持

信息和通信技术支持构建通信系统,提供安全的信息技术基础设施,界定软件应用程序的角色和权限,评估系统性能,并规划备用通信及信息技术架构。

C.10 财务/行政管理

当突发事件管理活动需要现场或特定突发事件的财务和其他行政支持服务时,就会涉及财务/行政管理工作。在此范围内的一些任务包括记录人员时间、维护供应商合同、监督赔偿和索赔,以及对突发事件进行总体成本分析。财务/行政部门成立后,需要密切协调计划团队和后勤团队,这样业务记录才能与财务文件相一致。除了监督多种资金来源外,随着突发事件不断发展,财务/行政部门还需要不断跟踪并向主管汇报应计成本。这样突发事件主管能够在行动受到负面影响之前预测额外资金的需求。

C.11 情报和调查

确保所有情报和调查行动与活动得到适当的管理、协调和指导,以便:

- a) 预防和阻止潜在的非法活动、突发事件或攻击;
- b) 收集、处理、分析、保护和适当传播信息与情报;
- c) 识别、记录、处理、收集、建立监管链,保护、检查、分析和存储证据;
- d) 进行彻底和全面的调查,查明、逮捕和起诉肇事者;
- e) 作为一种渠道,提供与某一突发事件相关的(地方及全国层面的)态势感知信息;
- f) 通报有利于生命安全的行动并给与支持,包括所有响应人员的安全保障。

注:这些任务能分配给未在指挥范围内的其他组织(如警方)。

5.3.4 突发事件管理资源

组织监督和管理资源宜做到：

- a) 确定并量化所需资源；
- b) 调拨、跟踪和分配资源；
- c) 建立资源复原程序。

6 协同工作

6.1 概述

6.1.1 协同工作指的是：

- 单个组织中的不同部门或不同级别部门之间的协调与合作；
- 多个组织之间的协调与合作。

6.1.2 组织宜在突发事件管理过程和组织架构中使用可互用的术语，如第 5 章所述。更多的建议见 6.2.2。

注：ISO/TR 22351 提供了更多关于信息交互的信息。

6.1.3 各组织宜积极投入资源，并努力形成统一的行动方向。统一的行动方向，源自各组织的最高层管理者商定共同的突发事件管理目标。

6.1.4 图 2 和附录 D 提供了关于协同工作的附加信息。

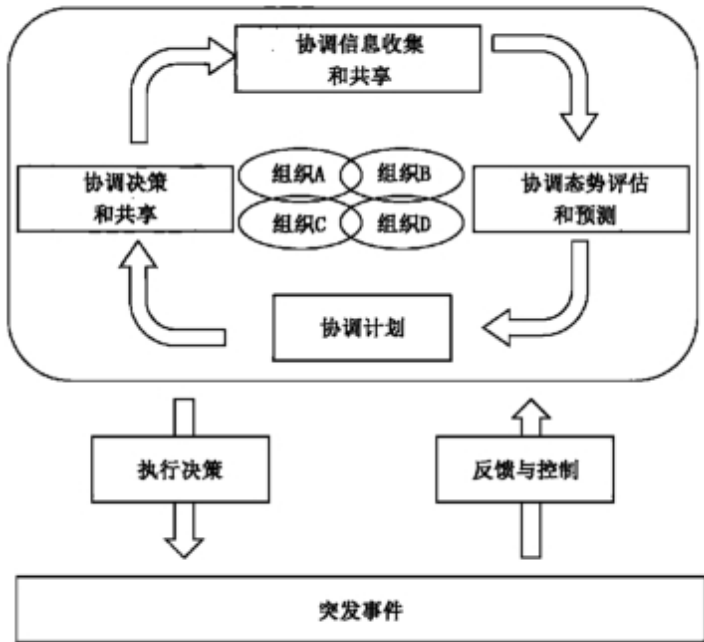


图 2 多个组织的统一突发事件管理过程

6.2 实现协调与合作的前提条件

6.2.1 共享相同的突发事件管理过程

协同工作要求相关组织以相同的方式使用突发事件管理过程（见 5.2）。

附录 D

(资料性)

关于协同工作的附加信息

D.1 统观全局

全面视角是一种基于核心社会目标的方法。这意味着将自己的行为视为更大整体的一部分。这有助于尽可能有效地利用社会资源。

一个具有全面视角的组织宜：

- a) 理解突发事件的发展对于整个社会的影响；
- b) 理解具体的需求，即使是那些超出他们自己职责范围的需求；
- c) 看到已经实现或正在实现的效果，并能够意识到现有不足；
- d) 如果筹措的资源不足以满足所有需求，能够确定优先次序。

确定优先次序是指权衡与核心目标相关的各种利益，优先考虑最能满足整体的利益。根据时间和地点的不同，最关键的核心社会目标是变化的。由于确定优先级通常较难，组织宜提前确定重点，以使社会正常运转。

D.2 设置不同视角

各组织根据自己的使命、业务和能力，从不同的角度对突发事件发表见解。每个组织提供的这些不同观点对于尽可能全面地描述援助需求非常重要。下面是不同视角的例子：

- a) 每个社会组织都有其自身的使命和能力，以及组织指挥工作的传统和方式；
- b) 不同的组织可能有不同的权限和职责；
- c) 公众对突发事件的看法决定于突发事件有关细节的披露沟通情况。

导致冲突的不同观点至少有两个来源：

- 这些组织有不同的利益，想要达到完全不同的目标；
- 这些组织用不同的视角、方式看待问题。

组织宜在计划阶段增进对其他观点和目标的理解。

D.3 制定和实施协同工作的方法

熟悉其他组织文化有利于组织取得信任，从而更好地完成合作。然而，突发事件管理需要更多临时和自发的合作。团队合作受益于：

- 鼓励人们根据自己的知识和经验提供观点；
- 努力加强团队的凝聚力；
- 注意思想的一致性。

在涉及多个组织的工作中，个人、团体和组织宜建立相互信任。通过下列方式，已经建立的信任可以一直维持下去：

- 承认并适应其他组织的文化规范、习惯和仪式；
- 熟悉并处理与其他组织之间的权力关系、地位及等级架构；
- 对可能引起他人恐惧、愤怒、沮丧或羞耻的事物有本能的感觉，并能控制自己的情绪。

D.4 发展和实施协调

在发生突发事件时，时间往往是一个限制因素。此外，由于突发事件的不同方面开始于不同的时间

6.2.2 统观全局

组织宜在其业务范围以外的视角来考虑和理解下列事项：

- a) 整个突发事件管理目标；
- b) 其他相关组织及其能力；
- c) 分配给其他组织的任务；
- d) 响应突发事件所需的资源；
- e) 不同的响应方式可能产生的影响。

6.2.3 通用作战图

6.2.3.1 组织宜对并发突发事件的管理作出安排，因为一个突发事件的后果可能会在多个层级和涉及公众的多个领域同时出现。

当在多个层级上管理并发突发事件时，组织宜：

- 确定所涉及的组织以避免重复，从而以及时和简单的方式提供或请求援助；
- 预计其他组织可能会以不同的方式评估态势；
- 确定可能阻碍或延迟达成协议并导致不适当行动的情况（例如级联效应）；

组织宜通过以下方式建立通用作战图：

- 积极与其他组织共享信息，从而确保所提出的请求尽可能准确，并考虑信息的安全性；
- 确保信息可被其他组织获得；
- 接收和分析从其他组织获得的资料。

6.2.3.2 关于作战图的更多信息见 C.6。

6.2.4 建立沟通机制

6.2.4.1 组织宜在组织内部和组织之间建立协同沟通机制，以增强信任，防止含糊不清和遏制不正确的信息传播。

6.2.4.2 关于合作和沟通的其他信息见 D.5。

6.2.5 建立联合决策机制

6.2.5.1 组织宜根据商定的突发事件管理目标与其他各方共同决策，为情况变化时管理具体态势做好准备，并在必要时调整决策。

6.2.5.2 组织宜具有清晰和透明的决策过程，以便在适当情况下将决策传达给组织内部、其他相关组织和公众。

6.3 制定和实施协同工作的方法

6.3.1 概述

组织宜：

- 解释突发事件的发展情况及其对社会的影响；
- 定期对突发事件管理进行评价，以确定涉及联合行动的目标和利益是否得到满足，运用上述评价结果对联合决策进行持续改进；
- 进行充分的培训和演练，以验证组织的有效性。

6.3.2 协议

6.3.2.1 组织宜通过以下方式与其他组织建立合作协议：

点,持续的时间也不同,因此时间管理变得更加困难。因此,有些突发事件可能即将结束,而另一些突发事件甚至还没有开始。人们很容易把注意力集中在那些在时间上相互接近并具有明显效果的措施上,而这却对长期措施不利。

D.5 沟通

D.5.1 概述

沟通的目的是建立突发事件的共同可信报告。组织、公众(包括社交媒体)和媒体之间需要沟通,沟通是突发事件管理的重要组成部分。

组织沟通的背景是,突发事件被公众报道和感知的方法,部分是基于突发事件的实际发展过程。组织宜结合其他来源信息,了解他们自己的信息、形象和对现实的感知。

组织的目标宜是对每个组织在突发事件管理中所做的工作尽可能地开诚布公。有关机构在突发事件发生之前、期间和之后进行明确沟通是一个关键、持续的过程。在突发事件发生之前,沟通目标集中在有关突发事件管理的公众教育,以提高对危害、风险和脆弱性的认识,加强预防、缓解和防范措施;并提供突发事件管理的各个方面的信息。公共警报传达灾难即将来临的警告信息。灾害发生期间和灾害发生后的通信解释和指导即时响应行动,以最大限度地减少影响并维护安全保障。这些沟通对于短期、中期和长期恢复要求具有指导意义。

D.5.2 建立沟通机制

组织宜在组织内部和组织之间建立有效的沟通机制,以加强可信度,防止含糊不清并遏制谣言的传播。组织宜:

- 让沟通技巧成为准备工作不可或缺的一部分;
- 在最初评估的时候就开始沟通,旨在理解正在发生或已经发生的事情;
- 在整个突发事件管理过程中就沟通工作展开合作;
- 倾听目标群体的需求,并相应地调整沟通方式;
- 确保迅速、公开和准确地沟通;
- 及时向社会公布突发事件的相关信息,以及有关突发事件应对的决定、命令、措施等各类信息;
- 实时关注社会舆论,发现对社会稳定有影响或可能产生影响、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或不完整信息,宜及时发布准确信息进行澄清。

所有组织都要对其提供给公众和媒体的信息负责。在涉及多个组织的工作中,每个组织都有责任进行协作,以协调来自不同组织的信息,避免含糊不清,并遏制谣言的传播。

- 确定一个特定职能部门来协调各方应对工作；
- 投入包括应急值守部门、联络人在内的各种资源。

注：ISO 22397 提供了组织间确立协议的附加信息。

6.3.2.2 宜酌情将合作协议作为准备工作的一部分。例如，下列各方之间需要合作：

- a) 互助的地方、区域、国家和国际组织；
- b) 各级政府与非政府组织之间合作提供突发事件管理资源（例如：与媒体签订的发布警告和资讯的应急广播协议、与社会组织签订的应急救援协议）；
- c) 政府和企事业单位的突发事件管理支持活动（例如：食品、场所、卫生服务、运输、通信、药物供应、疫苗、应急供电能力和饮用水分配）；
- d) 行业组织，以确保突发事件管理的稳定性（例如：突发事件管理相关产品的交付）。

6.3.3 技术设备

组织宜通过下列方式使用技术设备来实现可互用性：

- 可用性：确保设备功能正常，实现不同组织间及环境下装备互用；
- 充分性：充分利用现有设备，满足突发事件应对装备要求；
- 易用性：确保装备标识正确、完好，必要时设置专人指导装备使用，确保经验较少的组织能够使用。

参 考 文 献

- [1] ISO 22324 Societal security—Emergency management—Guidelines for color-coded alerts
 - [2] ISO/TR 22351 Societal security—Emergency management—Message structure for exchange of information
 - [3] ISO 22397 Societal security—Guidelines for establishing partnering arrangements
 - [4] ISO 31000 Risk management—Guidelines
-

附 录 A
(资料性)
突发事件应急预案

A.1 概述

组织宜将保护健康、安全、财产和环境作为制订应急预案的宗旨。突发事件应急预案可以是通用的,也可以是针对特定风险、设施等制定的。

在确定突发事件应急预案的范围时,组织宜考虑以下方面:

- a) 预案中涉及的突发事件类型;
- b) 特别排除在该预案之外的紧急情况类型(例如,已由其他预案处理的紧急情况);
- c) 行政区域的责任和限制;
- d) 紧急情况的规模。

政府部门、企业事业单位和社会组织宜依照有关规定,及时编制、审批、备案和公布突发事件应急预案;定期进行应急演练、预案评估和修订;积极开展宣传、培训和教育活动。在突发事件发生期间,突发事件应急预案宜以电子和纸质材料两种形式提供给突发事件应急预案中明确的所有组织。

突发事件应急预案可作为一个独立的方案,也可作为另一个突发事件应急预案的附件。即使突发事件应急预案是独立的,如果这些预案同时被激活,也可与其他突发事件应急预案集成在一起。

A.2 预案要素

突发事件应急预案宜包括但不限于若干战略要素。这些要素可能包括:

- a) 所规定的宗旨、范围和目标能够与所确定的计划基础和业务概念相一致;
- b) 需要启动突发事件管理组织的全套条件,以及启动该组织的过程;
- c) 角色和责任;
- d) 组织和人员配备;
- e) 防护行动和预警系统;
- f) 与响应组织建立联系并提供支持;联络利益相关者,包括随时可用的联络点;
- g) 支持协议、计划和程序;
- h) 沟通和信息流;
- i) 关键设施和支持资源;
- j) 现场检测与评估;
- k) 行动概念;
- l) 突发事件分级响应和预警,突发事件评估,突发事件分类,针对每类突发事件的先期处置;
- m) 应急响应行动的连续性;
- n) 针对应对紧急情况而作出的决策和采取的步骤的相关记录;
- o) 维护和管理计划。

在发生紧急情况之前,宜通知所有工作人员并使他们了解各自角色和责任。

附录 B

(资料性)

关于突发事件管理组织架构的附加信息

B.1 概述

突发事件管理、协调与合作的原则适用于所有组织,无论其具有单一还是多个层次架构。在多层次突发事件管理组织架构中,协调与合作的原则具有更强的适用性。

B.2 命令链和统一指挥

突发事件发生后,事发组织需立即采取措施控制事态发展,指挥并组织应急救援和处置工作,同时立即向上级报告,在必要时可越级上报。上级宜及时接管指挥权并采取措施,统一领导应急处置工作。

B.3 联合/统一指挥

在涉及多个行政区域、单一行政区域多机构参与,或多个行政区域多机构参与的突发事件中,联合指挥或统一指挥允许具有不同法律权限、地理范围和职能权限及责任的机构协同工作,同时不影响各机构的独立权限、责任或问责机制。

B.4 控制幅度

突发事件管理宜注重资源的合理配置与高效利用。在突发事件应对过程中,需根据突发事件的性质、风险程度及资源分布等情况动态调整管理组织架构。对于低风险、常规且重复的任务环境,在资源位置接近且不影响应急效率和安全的前提下,可适当灵活调整管理职责范围;而在复杂、高风险的任务环境中,尤其是安全为主要考量因素或者资源位置分散的情况下,宜更加审慎地确定职责范围,确保指挥高效、行动协调,以提升突发事件应对的效能。

B.5 指定突发事件设施

在突发事件附近建立各类作业地点和配套设施,以完成各种目标,如清除污染、处理捐赠物品和疏散。典型设施包括突发事件指挥部、基地、营地、集结地、大规模伤亡分诊区、突发事件行动中心和其他所需设施。

B.6 资源管理

突发事件管理要提供资源分类、订购、调度、跟踪和恢复的过程。为确保做好准备,宜在突发事件发生前建立一个标准化的综合资源数据库,以及获取、利用和复原这些资源的协议。

可考虑的其他专业知识和资源有:

- a) 支持持续响应的人力资源、后勤和行政帮助;
- b) 技术支持(如环境现场监测、保证监测);
- c) 登记和查询;
- d) 突发事件现场的衣物、住所和食物;
- e) 通信资源(如有线通信、无线通信等);
- f) 交通运输;
- g) 能源供应;

- h) 污染物溢出响应；
- i) 饮用水；
- j) 健康服务(如心理、社会心理支持服务)；
- k) 人员健康和安全；
- l) 额外支出和补偿。

组织在管理资源时还宜考虑以下因素：

——与志愿组织共同做出安排；

——与地方政府共同做出安排,接收突发事件影响地区的撤离人员。

附 录 C
(资料性)
突发事件管理任务示例

C.1 突发事件指挥

在突发事件管理中,突发事件指挥可以是负责所有突发事件活动的个人或团体,包括战略和战术的制定以及资源的订购和分配。突发事件指挥有全面的权力和责任开展突发事件应对工作,并负责管理突发事件现场的战术行动。设定基本的突发事件管理组织架构是突发事件指挥的一部分。突发事件指挥可按实际需要设置辅助人员。

C.2 公共信息

信息管理部门在政府统一领导下,宜及时与主管部门沟通,获取实时可靠的突发事件信息和处置进展,同时负责及时、准确地与公众、媒体和其他有突发事件相关信息需求的机构进行沟通,发布突发事件相关信息,回应公众关切,引导社会舆论。

注:这项任务主要分配给最高级别的突发事件指挥者,以协调信息。

C.3 应急管理机构

应急管理机构作为与其他政府主管部门、企业事业单位和社会组织进行沟通联络的主要部门,承担信息传递、协调合作等职责,确保各方能够高效协同、共同应对。

C.4 专家顾问

专家顾问为应急响应工作提供来自其他组织的专业知识,例如具有科学背景或具有特定专业技能的知识。

C.5 行动计划与指挥人员

行动计划与指挥人员对突发事件负责人负责,直接管理所有与突发事件相关的行动活动。行动计划与指挥人员为指定的行动周期制定策略,并直接参与任何突发事件管理行动计划的制定。每个行动周期都宜设定一个行动计划与指挥人员。

C.6 作战图

作战图为突发事件负责人和突发事件管理人员收集、评估并传播突发事件情况信息和情报。然后,作战图根据行动计划与指挥人员的意见以及突发事件负责人的指导,提供状态报告、展示情况信息、记录分配给该突发事件的资源状态,并记录所有突发事件管理行动计划。

C.7 服务保障

服务保障涵盖推动高效突发事件管理所需的所有服务支持需求,包括从事发地以外的地方调配资源。后勤还要提供设施、安全保障(所有突发事件管理指挥设施的安全保障)、运输、物资、设备维修和燃料、食品服务和应急人员医疗服务,包括必要的疫苗接种。

C.8 人员

随着突发事件的不断发展,各组织需要对人员进行相应的管理。具体包括在当前行动期间安排人

中 华 人 民 共 和 国
国 家 标 准
安全与韧性 应急管理
突发事件管理指南
GB/T 37228—2025

*

中国标准出版社出版发行
北京市朝阳区和平里西街甲2号(100029)

网址: www.spc.net.cn

服务热线: 400-168-0010

2025年6月第1版

*

书号: 155066 • 1-79816

版权专有 侵权必究



GB/T 37228—2025