

国家标准
《安全与韧性 应急管理 突发事件管理指
南》

编制说明

标准起草组

2024年10月17日

目 录

一 工作简况.....	1
二 国内外研究现状	3
三 标准内容和分析	6
四 国内外相关标准研究及制修订情况	9
五 与有关现行法律、法规和强制性标准的关系	9
六 重大分歧意见的处理经过和依据	10
七 标准执行要求	10
八 执行贯彻国家标准的要求和措施建议	10
九 废止现行有关标准的建议	10
十 其他予以说明的事项	10

《安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南》编制说明

一 工作简况

1. 任务来源

2021年，中国标准化研究院承担了国家重点研发计划项目“典型灾害情景下突发事件应对数字化关键标准研究与应用（2021YFF0600400）”，为了对标准进行知识解析和获取，项目对突发事件的情景构建和应急管理内容进行了研究，组织中国矿业大学（北京）、北京市科学技术研究院等参与单位采用国际标准 ISO 22320: 2018 《Security and resilience — Emergency management — Guidelines for incident management》，即修订国家标准 GB/T 37228-2018 《公共安全应急管理 突发事件响应要求》。2024年3月，国家标准化管理委员会下达推荐性国家标准计划，国家标准《安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南》正式立项，计划号为：20240342-T-469。标准提出和归口单位为全国公共安全基础标准化技术委员会（SAC/TC351）。主要起草单位中国标准化研究院、中国矿业大学（北京）、北京市科学技术研究院、清华大学、北京邮电大学等。

2. 编制目的

突发事件管理是一项系统工程，通常需要各组织之间的协同合作。不同组织和机构在应对突发事件时，其程序、职能、责任都有所不同，这样就导致组织应对突发事件准备不

充分、各组织之间无法通力合作、突发事件管理效率低等问题。

本文件为组织提供了突发事件管理的统一模板，提出组织管理突发事件需要遵循的统一原则，在此基础上，规定了突发事件管理的纵向流程和横向架构。标准适用于国家、地区或地方层级所有参与突发事件准备和响应工作的组织，能够帮助组织应对各类突发事件，提高其突发事件管理能力。此外，本标准在加强实现各组织协调与合作、制定和实施协同工作的方法层面提供了明确具体的建议，为各参与方在突发事件响应的准备和实施方面提供指导，致力于各参与组织将能够在最低要求的基础上通力合作，实现效率最优，以应对日益复杂的突发事件情景。

3. 标准编制过程

(1) 资料收集。2023年6月-9月，调研国内外应急管理现状，针对突发事件应急管理要求和典型情景下应急管理任务开展技术研究。

(2) 标准起草。2023年10月-2024年1月，开展国际标准 ISO 22320:2018 的翻译，并针对我国实际情况，对国际标准翻译稿进行了部分修改；完成标准草案，提交国家标准委立项。

(3) 标准立项。2024年3月，国家标准委下达推荐性国家标准制修订计划。

(4) 征求意见。2024年5-10月，完成征求意见稿，开始公开征求意见。

4. 标准编制原则

标准编制过程中主要遵循以下原则：

一是标准的编制符合 GB/T 1.1 的规定。

二是坚持相关标准唯一性原则。涉及到国家、行业已有相关标准的一律遵循并引用。未涉及部分则根据实际情况，在符合国家标准一致性的基础上进行编制。

二 国内外研究现状

1、 国外应急管理体系现状

国外典型国家（日本、德国、美国）的应急管理体系有各自的特点。

“全政府”危机治理的日本东京模式。一是实施全政府式的危机管理组织体制，改变传统的由单个部门负责危机管理的情况，最大限度地整合政府的各部门力量。二是综合参与型应急能力培育，推动社会团体和全体公众综合参与。明确规定社会团体和普通市民的防灾责任，培育公民自救、互助、公助的应急能力。三是加快信息收集速度，减少信息传递的环节。规范危机管理制度，加强相应组织间的沟通与协调。

精细化治理的德国模式。一是应急防灾救灾任务由联邦、各州和地方政府共同执行。各州政府主要管辖灾难控制和民事保护方面；而联邦政府只在德国基本法规定的某些领域（如领空监视、空袭警报、放射性监测和辐射微尘警报）承担相应的职责；地方政府主要负责紧急救援和处置。二是

德国的灾害应急系统是以民事应急计划及运作来体现的。民事应急计划的总体目标是为了保护各州和公民。民事管理的职责在联邦、州、县和乡政府之间进行分配。在发生灾害及紧急事件的情况下，联邦政府各部门负责各自范围内的民事应急计划，内务部负责综合协调。三是各州政府有各自的民事紧急计划和执行责任，州内务部负责总体协调，州政府各部门负责主管领域内防灾救灾工作，控制紧急事件。德国相关法律还明确地方当局负责提供医疗救援服务和技术支持。

地方主导的美国多元化模式。一是多元主体共建的应急管理体系。以联邦紧急事务管理局为基础，将国家突发事件管理系统、州际应急管理互助协议等法案作为其补充，保障其核心位置。二是分级响应型应急指挥模式。根据事态严重性将突发事件划分为5个应急响应级别，相应分为“联邦、州、县、市、社区”5个层次。三是法律指导的标准化应急机制。以法案界定各级政府及社会组织在灾情应急中调动物资、发布信息等治理内容的权责边界。四是灵活性的条块协作机制。事故所在地应急组织是权责主体，事态超出地方控制能力，则由联邦紧急事务管理局介入指挥。五是全社区减灾机制。利用相关区域社区资源，发挥地方商业部门作用，探索适合多元伙伴关系建立的、协调配合的应急机制。

2、我国应急管理体系现状

我国应急管理体系的特点和亮点如下：一是理顺应急指挥与处置体制机制，科学设计指挥模式。形成党委领导、政府主导、分级响应、专业处置、部门联动、条块结合、军地

协同、全社会共同参与的应急治理模式。二是通过提高应急组织机构行政级别和权威性，强化应急局综合协调能力。加强同中央国家部委应急部门的联系，及时交换和掌握地震、疾病、气象、环保、食品卫生等信息。三是实施精准、高效的综合研判。建立综合研判机构，充实人员，加强对突发事件监测预警的基础科学研究、巨灾应对研究，以及对各类突发事件发生、发展及衍生规律的研究，提高综合监测和预警水平，将应对突发事件的关口前移。四是差异化的区域应急处置权限，提升突发事件的预防和处置效能。对城市核心区实行“扁平化”管理，区级以防范为主，处置以市应急办和专项指挥部直接处置为主；对城市边远区，以培养和提高其独立预防和处置突发事件的能力为主，对其适度放权，增加应急编制，使之具备先期独立处置重大突发事件的能力。五是专业救援力量职业化。在应急救援力量中主张体制性力量与社会化力量的协同构建，按照能力差异和应急救援规律合理布局各个救援主体的培育策略和行动主张。六是将互联网平台、大数据技术等智能化信息科技融入城市日常应急管理。借助“智慧城市”平台优势改善应急管理中数据介入、规范嵌入和市民参与的形式，提升城市应急工作的效能。七是应急管理工作与城市社会治理机制协同。将应急管理工作内容嵌入社区网格化治理、村居治安管理和社区文化建设中，提升基层治理组合的应急理念认同，保障基层应急高质量管理的稳定运行。

3、ISO 应急管理标准简要说明

基于各个国家的应急响应最佳实践，国际标准化组织（ISO）于2011年发布了国际标准《ISO 22320: 2011 Societal security — Emergency management — Requirements for incident response》，提出了应急指挥要求、应急信息要求、合作与协调要求。标准技术内容经过多次论证，能够在我国范围内进行适用，因此，2018年进行等同采用，发布了国家标准GB/T 37228-2018《安全与韧性 应急管理 突发事件应急响应要求》。

ISO在原标准的基础上，将标准对象范围进行了延申，试图在突发事件管理全生命周期范围内提出组织能够遵循的统一模板，因此，2018年ISO对标准进行修订，发布了《ISO 22320: 2018 Security and resilience — Emergency management — Guidelines for incident management》。

随着我国应急管理水平逐步提高，公共安全形势整体向好。坚持预防为主、关口前移成为我国当前应急管理的要求和重要原则。ISO修订后的标准内容与我国当前形势下的应急管理要求不谋而合，结合ISO修订后的标准，对GB/T 37228-2018进行进一步修订，是当前的急需要务。

三 标准内容和分析

1. 标准的主要内容和框架

本文件针对突发事件管理提供了指导，包括阐明突发事件管理的重要性和目的；说明了突发事件管理流程和结构的基本组成部分，侧重于角色和职责、任务和资源管理；以及

提出了通过共同指导和合作共同开展工作的方法。本文件适用于参与应对任何类型和规模突发事件的单一组织结构的组织，同时也适用于选择合作但保留各自组织结构或采用组合组织结构的两个或多个组织。

本文件的主要框架包括：前言、范围、规范性引用文件、术语和定义、原则、突发事件管理、协同工作、附录 A（资料性）关于协同工作的其他信息、附录 B（资料性）关于突发事件管理结构的其他信息、附录 C（资料性）突发事件管理任务示例、附录 D（资料性）突发事件管理计划、参考文献。

2. 重点内容分析

本文件的主要技术要求包括：突发事件管理原则、突发事件管理流程和架构、实现协调与合作的前提条件、以及制定和实施协同工作的方法等。具体技术内容概括如下：

（1）突发事件管理：包括突发事件管理流程和突发事件管理框架。突发事件管理流程从反馈控制、信息收集和共享、评估情况和预测、行动规划、决策共享、执行决策几个方面规划了应急工作流程，并从组织间相互沟通理解、时间重要性和积极主动三个方面对参与应急工作的组织做出了相应要求；突发事件管理架构从指挥、规划、行动、后勤、财务与行政管理几方面规划了应急工作内容，并对角色与职责、突发事件管理任务、突发事件资源管理三个方面的工作逻辑进行了梳理。

（2）协同工作：包括实现协调与合作的前提条件和指

定和实施协同工作的方法。实现协调与合作的前提条件从共享突发事件管理流程、统筹全局、统一行动细节、建立沟通、联合决策几个方面说明了组织间建立协调合作的条件要素；实施协同工作的方法从协议和技术设备两个方面说明了组织间建立长期协同合作关系所需协议制度的内容，并说明了组织间技术装备共享使用要考虑的内容。

本标准相较于上一版本标准 GB/T 37228—2018，拟修订的主要内容包括：

1. 标准名称由“公共安全 应急管理 突发事件响应要求”改为“安全与韧性 应急管理 突发事件管理指南”，即“公共安全”修改为“安全与韧性”，标准对象由“突发事件响应”扩展到“突发事件管理”；

2. 由于标准对象的改变，标准结构相应的由原来只有应急响应过程中的“应急指挥要求”“应急信息要求”“合作与协调要求”，修改为“原则”“突发事件管理”“协同工作”；

3. 标准技术内容按照标准化对象和结构进行了相应调整，提供了突发事件管理的指南，增加突发事件管理的原则；提出突发事件管理的基本组成部分，包括流程和结构，重点是角色和职责，资源的任务和管理以及协同合作。

总体而言，修订版标准在范围和技术内容上将原来应急响应的范围延申至突发事件管理的整个过程，进一步完善了突发事件管理的指导原则和实践。

四 国内外相关标准研究及制修订情况

1 国外相关标准

国际标准化组织（ISO）于 2011 年发布了国际标准《ISO 22320: 2011 Societal security — Emergency management — Requirements for incident response》，提出了应急指挥要求、应急信息要求、合作与协调要求。标准技术内容经过多次论证，能够在我国范围内进行适用，因此，2018 年进行等同采用，发布了国家标准 GB/T 37228-2018《安全与韧性 应急管理 突发事件应急响应要求》。

ISO 在原标准的基础上，将标准对象范围进行了延申，试图在突发事件管理全生命周期范围内提出组织能够遵循的统一模板，因此，2018 年 ISO 对标准进行修订，发布了《ISO 22320: 2018 Security and resilience — Emergency management — Guidelines for incident management》。

2 国内相关标准

现行国家标准 GB/T 37228—2018《公共安全 应急管理 突发事件响应要求》，等同采用了《ISO 22320: 2011 Societal security — Emergency management — Requirements for incident response》。

五 与有关现行法律、法规和强制性标准的关系

本系列标准与有关现行法律、法规和强制性标准无抵触，是对国家相关法规的有效补充。

六 重大分歧意见的处理经过和依据

无重大分歧意见。标准起草组与多家单位及专家经过多次研讨，积极采纳了所提出的修改建议，最终形成送审稿。

七 标准执行要求

建议将本标准按推荐性标准颁布。

八 执行贯彻国家标准的要求和措施建议

建议组织应急管理部门进行标准宣贯。

九 废止现行有关标准的建议

无。

十 其他予以说明的事项

无。

标准起草组

2024年10月17日