

团体标准《质量管理体系 响应突发公共事件的指南》（第1、2部分）解读

◆ 诸亦成 奚勤峰 蒋曙东 / 文

摘要：本文根据参与起草的上海市质量协会团体标准《质量管理体系 响应突发公共事件的指南 第1部分：公共交通服务》和《质量管理体系 响应突发公共事件的指南 第2部分：社区管理和服务》的研究与实践，就标准主要内容进行了解读，并提出了实施标准的工作思考。

关键词：质量管理体系；突发公共事件

精神，上海市质量协会组织开展《质量管理体系 响应突发公共事件的指南》（第1、2部分）团体标准研制，2项标准已于2020年4月24日正式发布实施。

1 背景

新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记多次就疫情防控工作发表重要讲话、作出重要指示批示，要求“把人民群众生命安全和身体健康摆在第一位”，提出“坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策”的总体方针，明确“坚持平时和战时结合、预防和应急结合、科研和救治防控结合”的工作思路，为我国统筹推进疫情防控指明了方向，提供了根本遵循。为贯彻落实习近平总书记重要讲话



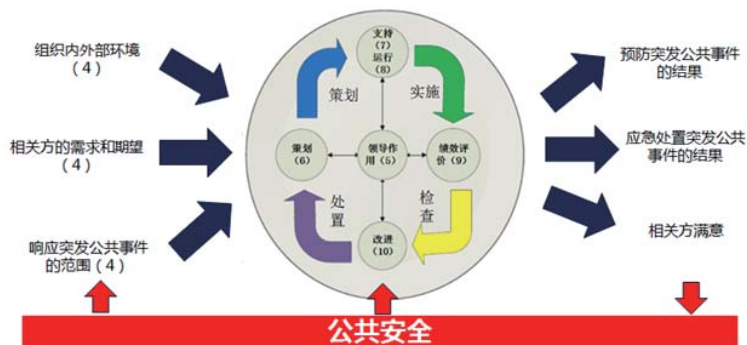


图1 团体标准的结构图

2 标准的结构

为提高与其他管理体系标准的协调一致性，便于相关单位理解和应用标准，2项团体标准采用GB/T 19001-2016《质量管理体系 要求》框架，从“组织所处的环境”“领导作用”“策划”“保障与支持”“运行”“绩效评价”“改进”等方面为企业实施响应突发公共事件的质量管理体系提供指南。团体标准的结构如图1所示。

3 标准的适用范围

《质量管理体系 响应突发公共事件的指南 第1部分：公共交通服务》在将GB/T 32852.1-2016《城市客运术语 第1部分：通用术语》规定的城市公共交通服务组织（公共汽电车、城市轨道交通、城市客运轮渡、出租汽车运营组织）纳入适用范围的同时，考虑到交通客运场、站、港口同样是响应突发公共事件的重要区域，因此也将民用运输机场、铁路旅客车站、长途客运站、客运港口等列入该标准适用范围。

《质量管理体系 响应突发公共事件的指南 第2部分：社区管理和服务》适用于街道办事处、乡镇政府等社区管理组织以及上级职能部门的派出机构、社区中心、居民自治组织和服务提供单位等社区服务组织。其中，社区管理组织负责领导所辖区域社区服务组织协同应对突发公共事件，社区服务组织负责落实社区管理组织部署的各项工作。

4 标准主要内容解读

为帮助相关单位更好地理解标准、实施标准，本文从策划、运行、评价和改进四个阶段对团体标准

主要内容展开解读。

4.1 策划阶段，强化风险意识

在策划阶段，相关单位应牢固树立风险意识，采用风险管理的系统方法，有效管控突发公共事件的潜在风险，并科学策划应对措施。具体来讲，应重点做好以下几方面工作。

(1) 要对影响组织响应突发公共事件能力的各种内外部因素进行识别与分析。内部因素包括组织的经营理念、发展规模、资源保障能力等，外部因素包括组织所在地的经济、政治、文化环境以及突发公共事件的相关信息等。同时，要系统识别和响应突发公共事件有关的相关方（如市民、政府、员工、志愿者、协作单位等），并及时、准确地了解所有相关方的要求、需求和期望，以此作为策划响应突发公共事件的质量管理体系的重要输入。

(2) 组织的第一责任人应发挥领导作用，制定响应突发公共事件的方针和目标，建立满足响应突发公共事件需要的组织体系（如应急领导小组和应急工作组），并明



图2 策划应对风险措施的流程图



图3 应急响应模式图

确相关职责。

(3) 应参照ISO 31000:2018《风险管理 指南》的要求,识别突发公共事件相关风险和机遇,从风险事件可能发生频率、可能导致后果严重程度、可提前探知程度等维度对风险展开分析,根据事先制定的风险评价方法和准则,开展风险评价,并结合法律法规的要求,策划应对突发公共事件风险的措施。策划应对风险措施的流程如图2所示。

(4) 应根据相关法律、法规和标准等要求,结合组织响应突发公共事件的实际需要,建立组织的应

急预案体系,通常包括总体(综合)应急预案、专项应急预案和现场应急预案。其中,总体(综合)应急预案是应急预案体系的总纲,规定的是组织应急工作的基本原则和总体要求;专项应急预案是为应对某一类型或某几类事故,或针对重大活动/活动而制定的应急预案;现场应急预案是根据不同事故类别,针对具体的场所、装置或设施所制定的应急预案。

4.2 运行阶段,坚持平战结合

相关单位应“坚持平时和战时结合”的原则,有效应对突发公共

事件。在运行阶段,组织应急响应模式如图3所示。

在常态化管理中,相关单位应基于风险的思维方式,识别突发公共事件相关风险和机遇,开展风险评价,结合法律法规的要求策划应对突发公共事件风险的日常管理措施,建立相关的工作流程、规定等,并实施变更管控,确保将响应突发公共事件的要求融入组织日常运营过程之中。

在应急管理中,相关单位应从事前、事中、事后对突发公共事件实施全过程管理。事前,建立了预警分级标准,对风险实施动态监控,建立预警信息报告和发布制度,并做好警后预防工作,工作流程如图4所示;事中,建立响应分级标准,对突发公共事件进行先期处置,并及时启动应急预案,实施应急响应,做好信息发布工作,工作流程如图5所示;事后,应及时开展善后处置,对突发公共事件进行调查评估,并有序部署恢复重建相关工作。

在“平战结合”的应急管理工作中,相关单位还应做好各项保障



图4 预警工作流程图



图5 应急响应工作流程图

和支持工作。一是制定响应突发公共事件的制度并有效保持,为应急工作提供制度保障;二是识别所有有助于组织应对突发公共事件的相关方,与之建立合作关系,并保持及时有效的沟通联系,以实现信息共享和协同响应突发公共事件;三是从人员、资金、物资、设施、设备、信息系统、监视测量资源和专业知识等方面做好资源保障,并做好各项资源的动态管理。

4.3评价阶段,聚焦响应绩效

相关单位应建立对应急工作及时性、有效性的评价机制,对响应突发公共事件的绩效开展评价。一是要对照法律法规要求和其他相关要求,对应急举措的合规性进行评价;二是要分析通过监视和测量获得的响应突发公共事件相关的数据和信息;三是要实施响应突发公共事件的内部检

查(内部审计);四是在响应突发公共事件的过程中、完成后或在年度工作总结时,开展管理评价(管理评审)。

4.4改进阶段,及时持续改进

相关单位应通过包括现场调查、远程监控、信息报送等方式发现不符合,并及时采取控制和纠正措施,降低或消除不符合造成的后果,根除导致不符合的原因。此外,还应根据组织使命、愿景、战略、规模、资源等内部因素的变化以及所在地政治、经济、社会、文化等外部环境的发展,针对相关方对组织响应突发公共事件的要求、需求和期望的转变以及绩效评价结果,持续改进响应突发公共事件的效率和有效性。

5 对标准实施的思考

标准化工作的关键在于标准的

应用实施,本文结合参与标准制定的研究与实践,就如何有效实施2项团体标准提出以下工作思考,供相关单位参考借鉴。

(1) 响应突发公共事件应以保障公共安全为底线,在策划和实施阶段应首先考虑相关措施能否及时、有效地保障公共安全;在评价阶段应重点关注保障公共安全的及时性和有效性;在改进阶段则应以保障公共安全为导向,确定改进的机会,实施必要的措施,持续有效地应对突发公共事件。

(2) 响应突发公共事件应防患于未然,强化风险思维,对突发公共事件相关风险进行识别、分析和评价,并根据风险评价结果,策划与风险的潜在影响相适应的应对措施。同时,基于风险管理工作,进一步建立健全针对组织所有风险源的突发公共事件应急预案体系。

(3) 响应突发公共事件应积极运用信息化技术,依托公共信息平台,开发适用于响应突发公共事件工作全流程和各环节的功能应用,助推各项应急措施的有效实施,提升响应突发公共事件的效率。

6 结语

在当前的新形势、新任务下,应对突发公共事件处于常态化、多发期,广大企业可以借鉴2项团体标准中关于响应突发公共事件的方法论,依靠前瞻性的风险管理思维和系统科学的质量管理方法,高效应对各类突发公共事件,切实做到居安思危、转危为安和化危为机。☞

