

附件二

上海市突发事件应急预案管理实施办法

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为规范本市突发事件应急预案（以下简称“应急预案”）管理，加强应急预案体系建设，增强应急预案的科学性、实效性和执行力，依据《突发事件应急预案管理办法》《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》等，制订本办法。

第二条 本办法所称应急预案，是指本市各级政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会团体等为依法、迅速、科学、有序应对突发事件，最大程度减少突发事件及其造成的损害而预先制定的工作方案。

第三条 应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传、演练、评估、修订等工作，适用本办法。

第四条 应急预案管理，遵循“统一规划、综合协调、分类指导、分级负责、条块结合、单元补充、动态管理”的原则。

第五条 市和区政府负责领导本行政区域内应急预案体系建设和管理工作。

突发事件应对有关部门、应急管理单元牵头单位在各自职责范围内，负责本区域、本部门（行业、领域）应急预案

管理工作；市和区应急管理部门负责指导应急预案管理工作，综合协调应急预案衔接工作。

第六条 市应急局统筹协调本市应急预案数据库管理，依托“一网统管”平台，运用数字化技术，推进应急预案管理理念、模式、手段、方法等创新，推动实现应急预案数据共享共用，充分发挥应急预案牵引应急准备、指导处置救援的作用。突发事件应对有关部门、应急管理单元牵头单位负责本区域、本部门（行业、领域）应急预案数据管理，并纳入全市应急预案数据库。

第二章 分类与内容

第七条 按照制定主体划分，应急预案分为政府及其部门应急预案、单位和基层组织应急预案两大类。

政府及其部门应急预案包括市和区的总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、应急管理单元应急预案、重大活动应急预案、跨行政区域联合应急预案及乡镇街道应急预案等。

单位和基层组织应急预案包括企事业单位、村民委员会、居民委员会、社会组织等编制的应急预案。

第八条 总体应急预案是应急预案体系的总纲，是政府组织应对突发事件的总体制度安排。

总体应急预案围绕突发事件事前、事中、事后全过程，主要明确应对工作的总体要求、事件分类分级、预案体系构成、组织指挥体系与职责，以及风险防控、监测预警、处置救援、应急保障、恢复重建、预案管理等内容。

第九条 专项应急预案是政府为应对某一类型或者某几类突发事件，或者针对重要目标保护、应急保障等重要专项工作而预先制定的涉及多个部门和单位职责的工作方案。

部门应急预案是政府有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责，为应对本部门（行业、领域）突发事件，或者针对重要目标物保护、应急保障等重要工作而预先制定的以部门处置为主、相关单位配合的工作方案。

第十条 针对突发事件应对的专项和部门应急预案，主要规定市和区政府或有关部门相关突发事件应对工作的组织指挥体系和专项工作安排，不同层级预案内容各有侧重，涉及相邻或相关地区政府、部门、单位任务的应当沟通一致后明确。

市级应急预案侧重明确突发事件的应对原则、组织指挥机制、监测预警、分级响应及响应行动、队伍物资保障、涉及单位和区政府职责，重点规范市级层面应对行动，同时体现指导性和实用性。

区级应急预案侧重明确突发事件的组织指挥机制、风险防控、监测预警、信息报告、组织自救互救、应急处置措施、现场管控、队伍物资保障、涉及单位和乡镇街道职责等内容，重点规范区级层面应对行动，落实相关任务，细化工作流程，体现应急处置的主体职责和针对性、可操作性。

第十一条 为突发事件应对工作提供通信、交通运输、医学救援、物资装备、能源、资金以及新闻宣传、秩序维护、

慈善捐赠、灾害救助等保障功能的专项和部门应急预案侧重明确组织指挥机制、主要任务、资源布局、资源调用或应急响应程序、具体措施等内容。

针对重要基础设施、生命线工程等重要目标保护的专项和部门应急预案，侧重明确关键功能和部位、风险防控措施、监测预警、信息报告、应急处置和紧急恢复、应急联动等内容。

第十二条 应急管理单元应急预案是政府为应对实行单元化应急管理的特定区域内突发事件而预先制定的涉及该特定区域内多个单位职责的工作方案。

应急管理单元应急预案侧重明确组织指挥机制、风险防控、监测预警、信息报告、应急响应和处置措施、队伍物资保障及调动程序、成员单位职责、与属地政府机构合作机制等内容，重点规范单元层面应对行动，体现应急响应和处置的主体职能和先期处置特点。

第十三条 重大活动应急预案是为保障市或区大型会议、展览、文化体育等重大活动顺利平安举办而预先制定的工作方案，侧重明确组织指挥体系、主要任务、风险防控措施、应急联动、监测预警、信息报告、应急处置、人员疏散撤离组织和路线等内容。

第十四条 市和区政府及其有关部门可与相邻或相关地区政府及其有关部门联合制定应对区域性、流域性突发事件，或者针对重要目标保护、应急保障等工作的联合应急预案，侧重明确政府及其部门间信息通报、组织指挥体系对接、响

应和处置措施衔接、应急资源共享和各方职责分工等内容。

第十五条 乡镇街道应急预案是为应对本乡镇街道辖区内各类突发事件而预先制定的工作方案，侧重明确突发事件的预警信息传播、任务分工、处置措施、信息收集报告、现场管理、人员疏散与安置等内容，可结合实际灵活确定应急预案的形式、要素和内容等，重点规范乡镇街道层面应对行动，体现先期处置特点。

第十六条 单位和基层组织应急预案是为应对本单位各类突发事件而预先制定的工作方案，侧重明确应急责任人、风险监测、信息报告、预警响应、应急响应和处置、人员安全疏散撤离组织和路线、可调用或可请求援助的应急资源情况及如何实施等，体现自救互救、信息报告和先期处置特点。

居村应急预案侧重明确风险点位、应急责任人、预警信息传播与响应、人员转移避险、即时处置和自救互救、信息收集报告、应急资源调用等内容，力求简明实用，突出人员转移避险，体现先期处置特点。

第十七条 生产经营单位的应急预案体系主要由综合应急预案、专项应急预案、现场处置方案和应急处置卡构成。

综合应急预案应当规定应急组织机构及其职责、应急预案体系、风险防控、预警及信息报告、应急响应、保障措施、应急预案管理等内容。

专项应急预案应当规定应急指挥机构与职责、风险防控、处置程序和措施等内容。

现场处置方案应当规定应急工作职责、应急处置措施和

基本流程等内容。

应急处置卡应当规定重点岗位、人员的应急处置程序和措施，以及相关联络人员和联系方式，内容简明、实用、有效，便于从业人员携带。

大型企业集团应当根据相关标准规范和实际工作需要，建立本集团应急预案体系。

安全风险单一、危险性小的生产经营单位，可结合实际简化应急预案要素和内容。

第十八条 应急预案涉及的有关部门、单位等可结合实际编制应急工作手册，内容一般包括信息报告、处置工作程序、响应措施、应急救援队伍和装备物资情况，以及相关单位联络人员和电话等。

应急救援队伍、保障力量等应当结合实际情况，针对需要参与突发事件应对的具体任务编制行动方案，侧重明确应急响应、指挥协同、力量编成、行动设想、综合保障、其他有关措施等具体内容。

第三章 计划和编制

第十九条 本市应急管理部门应当会同突发事件应对有关部门、应急管理单元牵头单位，按照应急预案“横向到边，纵向到底，领域上全覆盖”的要求，针对本行政区域多发易发突发事件、主要风险等，制定本级政府及其部门应急预案的编制更新计划，报本级政府批准后实施，并抄送上一级政府应急管理部门。

本市突发事件应对有关部门可以结合实际制定本行政

区域、本部门（行业、领域）应急预案编制更新计划，并抄送同级应急管理部门和上一级相应部门。

第二十条 市和区总体应急预案由本级应急管理部门组织编制，专项应急预案由本级政府相关类别突发事件应对牵头部门组织编制。市和区级部门应急预案由相关部门组织编制，应急管理单元应急预案由牵头单位组织编制。重大活动应急预案由活动主办或承办机构组织编制。

第二十一条 单位和基层组织可根据应对突发事件需要，制定本单位、本基层组织应急预案编制更新计划。下列单位应当制定应急预案：

（一）轨道交通、铁路、航空、水陆客运等公共交通工具运营单位或管理单位。

（二）学校、医院、商场、宾馆、大中型企业、大型超市、幼托机构、养老机构、旅游景区、文化体育场馆等公共场所的经营单位或管理单位。

（三）金属冶炼、建筑施工单位以及易燃易爆物品、化学品、危险废物、放射性物品、病原微生物等危险物品的生产、经营、运输、储存、使用和废弃处置单位。

（四）重要基础设施和城市供（排）水、发（供）电、供油、供气等生命线工程经营单位或管理单位。

（五）其他人员密集的高层建筑、地下空间、商务楼宇、商业综合体等场所的经营单位或管理单位。

（六）法律法规规定应当制定应急预案的其他单位。

第二十二条 应急预案编制单位应当根据需要组成应急

预案编制工作小组，吸收预案涉及主要部门和单位相关人员、有关专家及有应急处置经验的人员参加。编制工作小组组长由应急预案编制单位有关负责人担任。

第二十三条 编制应急预案应当依据有关法律、法规、规章和制度、标准，紧密结合实际，在开展资料收集、风险评估、资源调查和案例分析的基础上进行。

（一）风险评估。针对突发事件特点，识别突发事件风险及其可能产生的后果以及次生（衍生）灾害事件，突出巨灾和大面积断路、断网、断电等极端情景，评估可能性、危害程度和影响范围等，判定风险级别，提出风险防控措施。

（二）资源调查。全面调查本区域、本部门、本单位应对突发事件可用的应急救援队伍、装备、物资、场所和通过改造可以利用的应急资源状况，合作区域内可请求援助的应急资源状况，重要基础设施容灾保障及备用状况，以及可以通过潜力转换提供应急资源的状况，为制定应急响应措施提供依据。必要时，也可根据突发事件应对需要，对本地相关单位和居民所掌握的应急资源情况进行调查，为制定应急响应措施提供依据。

（三）案例分析。主要是对典型突发事件的发生演化规律、造成的后果和处置救援等情况进行复盘研究，必要时构建突发事件情景，总结经验教训，明确应对流程、职责任务和应对措施，为制定应急预案提供参考借鉴。

第二十四条 应急预案编制过程中，编制单位应当广泛听取有关部门、单位和专家的意见，与相关的预案及国防动

员实施预案作好衔接。涉及其他部门和单位职责的，应当书面征求意见。必要时，向社会公开征求意见。

单位和基层组织在应急预案编制过程中，应根据法律法规要求或实际需要，征求相关公民、法人或其他组织的意见。

第二十五条 应急预案编制单位可根据应急预案，并针对突发事件现场处置工作，灵活制定现场工作方案，侧重明确现场组织指挥机制、应急队伍分工、不同情况下的应对措施、应急装备保障和自身防护等内容，体现现场联动处置特点。

第二十六条 对应急预案应急响应是否分级、如何分级、如何界定分级响应措施等，由预案编制单位根据本区域、本部门和本单位的实际情况确定。

第二十七条 市和区政府、市政府有关部门、市级应急管理单元牵头单位可根据需要，编写应急预案编制指南，指导本行政区域、本行业（领域）应急预案编制工作。

第四章 审批、发布和备案

第二十八条 政府及其部门应急预案编制单位应当将预案送审稿、编制说明、各成员单位复函和意见采纳情况等有关材料一并报送预案审批单位。因保密等原因需要发布应急预案简本的，应当将应急预案简本一并报送审批。

第二十九条 应急预案审核内容主要包括预案是否符合有关法律、法规、规章和标准，是否符合上位预案要求并与有关应急预案有效衔接，各方面意见是否一致，框架结构是否清晰合理，主体内容是否完备和规范，体例格式是否合规，

组织指挥体系与责任分工是否合理明确，应急响应级别设计是否合理，应对措施是否具体明确、管用可行等。必要时，预案审批单位可组织有关专家进行评审。

第三十条 总体应急预案按程序报本级党委和政府审批，以本级党委和政府名义印发。

专项应急预案按程序送本级应急管理部门衔接协调，报本级政府审批，以本级政府办公厅（室）或者有关应急指挥机构、议事协调机构名义印发。

部门应急预案按程序送本级应急管理部门衔接协调，由部门有关会议审议，以部门名义印发。应急管理单元应急预案参照部门应急预案管理。

重大活动应急预案由本级政府或其授权的部门审批；跨行政区域联合应急预案审批由相关政府或其授权的部门协商确定，并参照专项应急预案或部门应急预案管理。

第三十一条 单位和基层组织应急预案须经本单位或基层组织主要负责人签发，以本单位或基层组织名义印发，审批方式根据所在地政府及有关行业管理部门规定和实际情况确定。

第三十二条 应急预案编制单位应当在应急预案印发后的 20 个工作日内，将应急预案正式印发文本（含电子文本、简本）及编制说明，依照下列规定抄报有关单位备案：

（一）市和区级总体应急预案报上一级政府备案。

（二）市和区级专项应急预案报上一级政府相关应对牵头部门备案，同时抄送本级政府应急管理部门和应对有关部

门。

（三）市和区级部门应急预案报本级政府备案，径送本级应急管理部门，同时抄送上一级应对牵头部门、本级应对有关部门。

（四）市和区级应急管理单元应急预案报本级政府备案，径送本级应急管理部门，同时抄送本级应对有关部门、相关政府（办事处）。

（五）市和区级重大活动应急预案报送本级政府或授权的机构备案。

（六）市和区级联合应急预案按所涉及区域，依据专项应急预案或部门应急预案有关规定备案，同时抄送上一级或共同上一级政府应急管理部门和应对有关部门。

（七）乡镇街道应急预案报区政府备案，径送区应急管理部门，同时抄送区政府应对有关部门。居村应急预案报乡镇政府（街道办事处）备案。

（八）市属国有企业综合应急预案报市应急局备案，专项应急预案按管理权限报市级行业主管部门备案。市属国有企业所属单位、权属单位及区属国有企业的应急预案按管理权限报所在区政府相应部门备案。

（九）本办法第二十一条所列单位的应急预案，按照分级属地原则，向行业主管部门和应急管理部门进行备案。

第三十三条 政府及其部门应急预案应当在正式印发后20个工作日内主动向社会公布。对确需保密的应急预案，按照有关规定执行。

单位和基层组织应急预案应当在正式印发后 20 个工作日内向本单位以及可能受影响的其他单位和地区公开。

第五章 培训、宣传、演练

第三十四条 应急预案编制单位应当在预案印发后 3 个月内，组织开展预案培训和解读工作，并跟踪应急预案落实情况，了解有关方面和社会公众的意见建议。

第三十五条 应急预案编制单位应当通过编发培训材料、举办培训班、开展工作研讨、桌面推演等方式，对与预案实施密切相关的管理人员和专业救援人员等进行培训。

本市各级政府及其有关部门、应急管理单元牵头单位应当将应急预案培训作为业务培训的重要内容，纳入领导干部培训、公务员培训、应急管理干部日常培训内容。

第三十六条 对需要公众广泛参与的非涉密的应急预案，应急预案编制单位应当充分利用互联网、广播、电视、报刊、新媒体等多种媒体广泛宣传，制作通俗易懂、好记管用的宣传普及材料，向公众免费发放。

第三十七条 本市应急管理部门负责统筹本级年度重大应急演练，按照“规范、安全、节约、有序”的原则，指导预案编制单位开展应急演练，推动应急预案落实。

第三十八条 应急预案编制单位应当建立依据预案开展应急演练的制度，年度演练计划报送预案审批单位备案。

专项应急预案、部门应急预案、应急管理单元应急预案至少每两年进行一次应急演练，重大活动应急预案在活动举办前至少进行一次检验性实战演练。

第三十九条 台风、暴雨、高温、雨雪冰冻、大雾等本市易发灾害性天气应对主管部门，本办法第二十一条所列单位等，应当有针对性地经常组织开展应急演练。

第四十条 应急预案编制单位可根据实际情况，采取实战演练、桌面推演等方式，组织开展单项与综合相结合、人员广泛参与、处置联动性强、形式多样的应急演练。

第四十一条 应急演练组织单位应当组织演练评估或委托第三方专业机构进行演练评估。演练评估的主要内容包括：演练的执行情况，应急预案的合理性、实用性与可操作性，指挥协调和应急联动机制运行情况，应急人员的处置情况，演练所用设备装备的适用性，对完善应急预案、应急准备、应急机制、应急措施等方面的意见和建议等。

第四十二条 政府及其部门应急预案编制单位加强对本区域、本部门（行业、领域）应急演练的评估指导。根据需要，本市应急管理部门会同突发事件应对有关部门、应急管理单元牵头单位组织对下级政府及其有关部门、应急管理单元成员单位组织的应急演练情况进行评估指导。

第六章 评估与修订

第四十三条 应急预案编制单位应当每两年对预案进行评估，根据风险评估、资源调查、突发事件救援和演练评估结果，分析评价预案内容的有效性、针对性、实用性和可操作性，提出预案继续有效、修订或废止的明确意见，实现应急预案的动态优化和科学规范管理，并报请预案审批单位批准。应急预案的评估工作，可以委托第三方专业机构组织实

施。

政府及其部门应急预案编制单位应当根据评估结果，及时制定或调整应急预案编制更新计划。

第四十四条 应急预案经评估后有下列情形之一的，编制单位应当及时修订应急预案：

（一）有关法律、法规、规章、标准、上位预案中的有关规定发生重大变化的。

（二）应急指挥机构及其职责发生重大调整的。

（三）面临的风险发生重大变化的。

（四）重要应急资源发生重大变化的。

（五）预案中的其他重要信息发生变化的。

（六）在突发事件实际应对和应急演练中发现问题需要作出重大调整的。

（七）应急预案编制单位认为应当修订的其他情况。

第四十五条 应急预案修订涉及组织指挥体系与职责、应急响应和处置程序、主要处置措施、突发事件分级标准等重要内容的，修订工作应当参照本办法规定的预案编制、审批、发布、备案程序等进行。仅涉及附件和其他内容的，修订程序可根据情况适当简化，由预案编制单位根据实际情况自主进行调整，变更部分应当参照本办法规定的备案程序进行。

第四十六条 本市各级政府及其有关部门、企事业单位、社会团体、公民等可向有关应急预案编制单位提出修订建议。

第七章 保障措施

第四十七条 本市各级政府及其有关部门、各有关单位应当指定专门机构和人员负责相关具体工作，将应急预案规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传、演练、评估、修订等工作所需经费纳入预算统筹安排。

第四十八条 本市各级政府及其有关部门、应急管理单元牵头单位负责加强对本区域、本部门（行业、领域）应急预案管理工作的指导和监督，对成绩突出的单位和个人给予表彰；对未按照本办法执行的令其限期改正，逾期不改正的给予警告，情节严重且造成严重后果的依法追究责任。

第八章 附则

第四十九条 法律、法规、规章另有规定的从其规定。

第五十条 本办法由市应急局负责解释。

第五十一条 本办法自 2024 年 X 月 X 日起施行。