

# 上海市普陀区人民政府文件

普府〔2015〕31号

---

## 上海市普陀区人民政府关于印发 《普陀区突发事件应急预案管理实施细则》 的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处、镇政府：

《普陀区突发事件应急预案管理实施细则》已经2015年5月12日区政府第80次常务会议审议通过，现予印发，请认真按照执行。

上海市普陀区人民政府

2015年5月20日

# 普陀区突发事件应急预案管理实施细则

## 第一章 总则

第一条 为规范本区突发事件应急预案（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，依据国务院办公厅发布的《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》、《上海市突发事件应急预案管理实施办法》等，制订本细则。

第二条 本细则所称应急预案，是指本区各级政府及其部门、街道、区级基层应急管理单元、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、备案、发布、培训、宣传教育、演练、评估、修订等，适用本细则。

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

## 第二章 应急预案体系

第五条 本区应急预案体系由区总体应急预案、专项应急预

案、区级基层应急管理单元应急预案、部门应急预案、重大活动应急预案及街道、镇应急预案、单位和基层组织应急预案组成。

区应急委负责本区应急预案体系建设，区应急办承办具体事务。

第六条 应急预案分类和管理责任主体如下：

（一）区总体应急预案是本区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，由区政府制定和管理。

（二）区专项应急预案是区政府为应对某一类型或者某几类类型突发事件，或者针对重要目标保护和应急资源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，由区有关议事协调机构或部门（单位）牵头制订，报区政府批准后实施。管理责任主体为区有关议事协调机构或部门（单位）。

（三）区级基层应急管理单元应急预案是区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，由区政府明确的各单元牵头单位制订，报区政府批准后实施。管理责任主体为区各单元牵头单位。

（四）部门应急预案是政府有关部门根据区总体应急预案、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、重大活动保障、应急资源保障等涉及本部门工作而预先制定的工作方案，由区有关部门制定和实施。管理责任主体为区有关部门。

其中，与区专项应急预案相衔接配套的部门应急预案，定位为该专项应急预案子预案。

（五）重大活动应急预案是为保障区大型会议、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，由活动承办单位制订，报同级区公安部门批准后实施。管理责任主体为活动承办单位。

（六）街道、镇应急预案是为应对本街道、镇辖区内各类突发事件而预先制定的工作方案，由街道办事处和镇政府制定和实施。管理责任主体为街道办事处和镇政府。

（七）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，由机关、企事业单位、社会团体和居委会、村委会等法人和基层组织制定和实施。管理责任主体为相应的法人和基层组织。

第七条 鼓励区有关部门和街道、镇与其相邻有关部门和街道、镇，共同制定应对区域性、流域性突发事件的联合应急预案。

### 第三章 规划和准备

第八条 政府应当按照应急预案“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的应急预案编制规划，并根据实际情况变化，适时对应急预案编制规划进行修订完善。

第九条 各单位、基层应急管理单元和基层组织可根据应对突发事件需要，制定本单位、本应急单元和本基层组织应急预案编制计划。下列单位应当制定具体应急预案：

（一）基层应急管理单元的牵头单位。

（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、文化体育场馆等场所的经营、管理单位。

（三）建筑施工单位以及易燃易爆物品、危险化学品、危险废物、放射性物品、病原微生物等危险物品的生产、经营、储运、使用单位。

（四）防台防汛、广播电视等公共设施的经营管理单位。

（五）其他人员密集的高层建筑；地下空间等场所的经营、管理单位。

（六）区政府规定的其他单位。

第十条 应急预案编制单位应当组成预案编制工作小组，吸收预案涉及主要部门和单位业务相关人员、有关专家及有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。

第十一条 编制应急预案应当在开展风险评估和应急资源调查的基础上进行。

（一）风险评估。针对突发事件特点，识别事件的危害因素，判断事件发生的可能性，分析事件可能产生的直接后果以及次生、

衍生后果，评估各种后果的危害程度，判定风险级别，提出控制风险、治理隐患的措施。

（二）应急资源调查。全面调查本区域、本部门、本单位第一时间可调用的应急队伍、装备、物资、场所等应急资源状况以及合作区域内可供请求援助的应急资源状况。必要时，对本地居民应急资源情况进行调查，为制定应急响应措施提供依据。

第十二条 编制应急预案过程中，应当广泛听取有关部门、单位和专家的意见，与相关的预案作好衔接。涉及其他部门和单位职责的，应当书面征求相关部门和单位意见。必要时，向社会公开征求意见。

## 第四章 应急预案编制

第十三条 应急预案编制应当遵循有关法律、行政法规和制度，紧密结合实际，合理确定内容，切实提高针对性、实用性和可操作性。

第十四条 区总体应急预案主要规定突发事件应对的基本原则、组织体系、运行机制，以及应急保障的总体安排等，明确相关各方面的职责和任务。

第十五条 针对突发事件应对的专项、部门、街道、镇和基层应急管理单元的应急预案，内容应各有侧重。区专项和部门应急预案侧重明确突发事件的组织指挥机制、风险评估、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、涉及部门、单位和街道、镇职责等内容，重点规范区级层面专项应对行动，体现应急响应和处置的主体职能。街道、镇应急预案侧重明确突发事件的预警信息传播、组织先期处置和自救互救、信息收集报告、人员临时安置等内容，重点规范街道、镇层面应对行动，体现先期处置特点。

第十六条 针对特定区域内的突发事件应对的基层应急管理单元应急预案，侧重明确组织指挥机制、风险评估、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、与区政府相关职能部门合作机制等内容，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。

第十七条 针对重大活动保障制定的应急预案，侧重明确活动安全风险隐患及防范措施、监测预警、信息报告、应急响应和处置、人员安全疏散撤离组织和路线等内容。

第十八条 针对为突发事件应对工作提供队伍、物资、装备、资金等资源保障的专项和部门应急预案，侧重明确组织指挥机制、资源布局、应急生产、不同种类和级别突发事件发生后的资源调用程序等内容。

第十九条 单位和基层组织应急预案侧重明确应急响应责任人、风险隐患监测、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、可调用或可请求救援的应急资源情

况及如何实施等，体现自救互救、信息报告和先期处置特点。

第二十条 联合应急预案侧重明确相邻、相近地方政府和有关部门间信息通报、响应和处置措施衔接、应急资源共享和各方职责分工等应急联动机制。

第二十一条 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。

第二十二条 应急预案编制单位可结合本区域、本部门和本单位具体情况，编制简明扼要的应急预案操作手册或应急处置流程图，内容一般包括信息报告、处置工作程序、响应措施、应急队伍和装备物资情况，以及相关单位联络人员和电话等。

第二十三条 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。

第二十四条 区政府各有关部门、各街道、镇、区级基层应急管理单元牵头单位可根据职责和需求，指导本行政区域、本行业（领域）、本应急管理单元预案编制工作。

## 第五章 审批、备案和发布

第二十五条 应急预案编制单位应当将预案送审稿、编制工

作说明、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。

第二十六条 应急预案审核内容主要包括预案是否符合有关法律、法规，是否与有关应急预案进行衔接，各方面意见是否一致，主体内容是否完备和规范，体例格式是否合规，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。

第二十七条 区总体应急预案经区政府常务会议审议，以区政府名义印发；区级专项应急预案报区政府审批，必要时经区政府常务会议或专题会议审议，以区政府办公室名义印发；区级基层应急管理单元应急预案报区政府审批，以区政府办公室名义印发；街道、镇应急预案由街道、镇有关会议审议，印发；区级部门应急预案由部门有关会议审议，以部门名义印发，必要时以区应急委名义印发。

第二十八条 报请以区政府办公室、区应急委名义印发的应急预案，预案编制单位应当以请示性公文上报区政府审批，并由编制单位主要负责人或主持工作的负责人签发。公文中应当明确提出发文理由和依据，并对预案报审前是否经过实战或演练检验、预案有效期限是否明确、预案全文是否公开等作出说明和评估。凡涉及其他部门和街道、镇职责的，预案编制单位报审前应主动协商取得一致意见，经协商后仍不能取得一致意见的，应当列出

问题症结、各方意见及理据，提出办理建议。对标注依申请公开或不予公开的，说明理由。对涉及国家秘密的，提出定密意见，包括密级、保密期限、定密依据等。

第二十九条 区级层面的应急预案编制或审批单位应当在预案印发后的 20 个工作日内，依照下列规定抄报有关单位备案：

（一）区总体应急预案报送市政府备案。

（二）区级专项应急预案抄送市级主管部门备案。

（三）区级各部门、基层应急管理单元、街道、镇应急预案抄送区应急办备案；作为有关区级专项应急预案的子预案抄送相应专项应急预案编制单位和区应急办备案。

（四）区级重大活动应急预案应报送区政府或授权的机构、上级主管或监管部门备案。

法律、法规和政府文件另有规定的，从其规定。

第三十条 按照“以公开为原则，不公开为例外”的要求，应急预案编制单位应当在预案印发后的 20 个工作日内，主动向社会公布。因特殊原因，经审批单位同意也可公布应急预案简本。对确需保密的应急预案，按照有关规定执行。

第三十一条 居委会、村委会的应急预案审批、备案和发布，可参照街道、镇层面相关程序组织执行，由街道、镇根据实际情况确定。

第三十二条 企事业单位和社会团体应急预案的审批、备案和发布，由其上级主管或监管单位根据实际情况确定。

## 第六章 培训和宣传教育

第三十三条 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。通过编发培训材料、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成员单位及其管理人员和专业救援人员等进行培训。

区政府及有关部门应当将应急预案培训作为应急管理培训的重要内容，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。

第三十四条 对需要公众广泛参与的非涉密的应急预案，预案编制单位应当充分利用互联网、广播、电视、报刊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。

## 第七章 应急演练

第三十五条 区应急委负责统筹本区年度重大应急演练，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预案演练，推动应急预案落实。

第三十六条 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及应急办备案。专项应急预案、基层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。预案编制单位应当在预案报审前进行演练，予以验证。

第三十七条 台风、暴雨、高温、雨雪冰冻、大雾等易发灾害性天气应对主管部门，重要基础设施及建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品生产、经营、运输、储备、使用单位，公共场所和医院、学校等人员密集场所的经营单位或管理单位等，应当有针对性地经常组织开展应急演练。

第三十八条 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。

第三十九条 应急演练组织单位应当组织演练评估或委托第三方进行演练评估。评估的主要内容包括：演练的执行情况，预案的合理性与可操作性，指挥协调和应急联动情况，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。

## 第八章 评估和修订

第四十条 应急预案编制单位应当每两年对预案进行评估，评估报告针对每次突发事件处置或演练中暴露出的问题和薄弱环节，分析评价预案内容的针对性、实用性和可操作性，提出预案是否修订的明确意见，并报请预案审批单位批准。

第四十一条 应急预案编制单位应当建立预案修订制度，有下列情形之一的，应当及时组织开展预案修订和完善：

（一）有关法律、法规、规章、标准、上位预案中的有关规定发生变化的。

（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）预案编制单位认为应当修订的其他情况。

第四十二条 应急预案修订涉及组织指挥体系、应急响应和处置程序、主要处置措施等重要内容的，修订工作应当参照本细则规定的预案编制、审批、备案、发布程序等进行。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，变更部分报审批单位备案。

第四十三条 本区各部门、街道、镇、区级基层应急管理单元、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。

第四十四条 应急预案应当设定有效期，原则上最长有效期限不超过5年。

## 第九章 组织保障和奖惩

第四十五条 区有关部门、单位、街道、镇、区级基层应急管理单元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、演练、培训、宣传教育、评估、修订等工作所需经费纳入预算统筹安排。

第四十六条 区政府、有关部门、街道、镇、区级基层应急管理单元负责加强对本行政区域、本行业（领域）应急预案管理情况的指导和监督，对成绩突出的单位和个人给予表彰；对未按照本细则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人。

## 第十章 附 则

第四十七条 本细则自印发之日起 30 日后施行，有效期 5 年。

---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，  
区检察院，区各人民团体、各民主党派。

---

上海市普陀区人民政府办公室

2015 年 5 月 20 日印发

---