

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2025〕2号

上海市人民政府办公厅关于印发修订后的 《上海市突发事件应急预案管理实施办法》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

经市政府同意，现将修订后的《上海市突发事件应急预案管理实施办法》印发给你们，请认真按照执行。

2014年4月市政府办公厅印发的《上海市突发事件应急预案管理实施办法》（沪府办发〔2014〕17号）同时废止。

2025年1月31日

（此件公开发布）

上海市突发事件应急预案管理实施办法

第一章 总 则

第一条 为加强本市突发事件应急预案(以下简称“应急预案”)体系建设,规范应急预案管理,增强应急预案的针对性、实用性和可操作性,依据《中华人民共和国突发事件应对法》《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 本办法所称的应急预案,是指各级政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会组织等为依法、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 应急预案的计划、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、动态管理”的原则,并结合本市实际,加强条块结合、科技赋能。

第五条 市、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、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”平台和城市运行生命体征系统,运用数字化技术,推进应急预案管理、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,并纳入本市应急预案数据库。

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、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类型突发事件,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应急预案和部门应急预案,主要规定市、区政府或有关部门应对相关突发事件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,涉及相邻或者相关地区政府、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、实用性和可操作性。

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、资金和新闻宣传、秩序维护、慈善捐赠、灾害救助等保障功能的专项应急预案和部门应急预案,侧重明确组织指挥机制、主要任务、资源布局、资源调用或者应急响应程序、具体措施等内容。

针对关键基础设施、生命线工程等重要目标保护的专项应急预案和部门应急预案,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,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、调动程序、成员单位职责、与属地政府机构合作机制等内容,重点规范应急管理单元层面应对行动,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、区大型会议、展会、论坛、文旅活动、体育赛事等重大活动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、舆情应对等内容。

第十四条 市、区政府及其有关部门可与相邻或者相关地区

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、本组织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、人员疏散撤离组织和路线、应急资源调用等内容。

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。

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、现场处置方案或者应急处置卡构成。

综合应急预案侧重明确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。

专项应急预案侧重明确应急指挥机构与职责、风险防控、处置

程序和措施等内容。

现场处置方案侧重明确应急工作职责、应急处置措施和基本流程等内容。

应急处置卡侧重明确重点岗位、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。

大型企业集团可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、保障力量、物资装备、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 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,印发实施并抄送上一级应急管理部门。

突发事件应对有关部门可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、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行业、领域突发事件应对牵头部门组织编制。市、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、本组织应急预案编制更新计划。

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,吸收应急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。应急预案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和次生(衍生)灾害事件,对于编制总体应急预案和部分涉及的专项应急预案、部门应急预案,突出巨灾和大面积断路、断网、断电、断水等极端情景,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、场所和通过改造可利用的应急资源状况,合作区域内可调用的应急资源状况,关键基础设施容灾保障及备用状况,以及可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可提供的应急资源情况进行调查。

(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,进一步明确应对流程、职责任务和应对措施,为制定完善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,与相关的应急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,应当根据法律法规要求或者实际需要,征求相关公民、法人或者其他组织的意见。

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 政府及其部门应急预案编制单位应当在应急预

案中确定应急响应级别和分级响应措施。

第四章 审批、发布和备案

第二十七条 政府及其部门应急预案编制单位应当将应急预案送审稿、编制说明、相关单位意见采纳情况等有关材料一并报送应急预案审批单位。

第二十八条 应急预案审核内容主要包括：

- (一)是否符合有关法律、法规、规章和标准；
- (二)是否符合上位预案要求并与有关应急预案有效衔接；
- (三)框架结构是否清晰合理，主体内容是否完备和规范；
- (四)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；
- (五)各方面意见是否一致；
- (六)其他需要审核的内容。

必要时，应急预案审批单位可组织有关专家进行评审。

第二十九条 总体应急预案按照程序报本级党委和政府审批，以本级党委和政府名义印发。

专项应急预案按照程序送本级应急管理部门衔接协调，报本级政府审批，以有关应急指挥机构或者牵头单位名义印发。涉及民生、公共安全等对经济、社会发展影响较大的专项应急预案，可提请本级政府常务会议审议，必要时，可以本级政府办公厅(室)名义印发。

部门应急预案按照程序以部门名义印发。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者其授权的部门审批；跨行政区域联合应急预案审批由相关政府或者其授权的部门协商确定，并参照专项应急预案或者部门应急预案管理。

第三十条 单位和基层组织应急预案按照程序以本单位、本组织名义印发。

第三十一条 应急预案编制单位或审批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及编制说明，依法按照国家和本市有关规定备案。

各级负有安全生产监督管理职责的部门按照“分类、分级、属地”原则，依法做好生产经营单位应急预案备案管理工作。

第三十二条 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。

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、本组织及可能受影响的其他单位、组织和地区公开。

第五章 培训、宣传、演练

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，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。

第三十四条 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,对与应急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。

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。

第三十五条 对需要公众广泛参与的应急预案,应急预案编制单位应当利用互联网、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,向公众发放。

第三十六条 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,指导应急预案编制单位开展应急演练,推动应急预案落实。

第三十七条 应急预案编制单位应当建立依据应急预案开展应急演练的制度,年度演练计划报送应急预案审批单位备案。

专项应急预案、部门应急预案、应急管理单元应急预案每2年至少进行一次应急演练,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。

第三十八条 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,关键基础设施和城市供水、供电、供气、供油等生命线工程经营管理单位,金属冶炼、建筑施工单位,易燃易爆物品、化学品、放射性物品等危险物品生产、经营、运输、储存、使用、废弃处置单位,公共交通工具、公共场所和医院、学校等人员密集场所的经营单位或者管理单位等,应当有针对性地组织开展应急

演练。

第三十九条 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,组织开展人员广泛参与、处置联动性强、形式多样的应急演练。

第四十条 应急演练组织单位应当组织演练评估或者委托第三方专业机构进行演练评估。

第四十一条 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,应急管理部门会同突发事件应对有关部门对下级政府及其有关部门组织的应急演练情况进行评估指导。

第六章 评估与修订

第四十二条 应急预案编制单位应当每2年对应急预案进行评估,根据风险评估、资源调查、突发事件救援和演练评估结果,分析评价应急预案内容的有效性、针对性、实用性和可操作性,提出应急预案继续有效、修订或者废止的明确意见,实现应急预案的动态优化和科学规范管理,并报请应急预案审批单位批准。应急预案的评估工作,可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。

第四十三条 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、上位应急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)应急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。

第四十四条 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执行。

第四十五条 各级政府及其有关部门、企事业单位、社会组织、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

第四十六条 各级政府及其有关部门、各有关单位、组织应当指定专门机构和人员负责相关具体工作，将应急预案计划、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。

第八章 附 则

第四十七条 法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第四十八条 本办法具体解释工作由市应急局承担。

第四十九条 本办法自 2025 年 3 月 1 日起施行。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025 年 2 月 5 日印发
