上海市突发公共事件总体应急预案

1 总则

1.1 编制目的

贯彻《国家突发公共事件总体应急预案》，适应上海特大城市特点和未来发展需要，提高政府应对突发公共事件的能力，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

1.2 编制依据

依据相关法律、法规、规章以及《国家突发公共事件总体应急预案》（以下简称《国家总体应急预案》），结合本市实际情况，制定本预案。

1.3 分类分级

本预案所称突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理，突发公共事件主要分为以下四类：

（1） 自然灾害。主要包括气象灾害，地震灾害，地质灾害，海洋灾害，生物灾害等。

（2） 事故灾难。主要包括各类安全事故，交通运输事故，公共设施和设备事故，辐射事故，环境污染和生态破坏事件。

（3） 公共卫生事件。主要包括传染病疫情，群体性不明原因疾病，食品安全和职业危害，动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

（4） 社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件，民族宗教事件，经济安全事件，涉外突发事件和群体性事件等。

上述各类突发公共事件往往是相互交叉和关联的，某类突发公共事件可能和其他类别的事件同时发生，或引发次生、衍生事件，应当具体分析，统筹应对。

各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，一般分为四级：Ⅰ级（特大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。《国家总体应急预案》附件包括特别重大、重大突发公共事件分级标准（试行），较大和一般突发公共事

件按照国务院主管部门制定的分级标准，作为突发公共事件信息报送和分级处置的依据。为适应本市突发公共事件的特点和处置要求，一次死亡三人以上列为报告和应急处置的重大事项。对一些特殊突发公共事件应加强情况报告并提高响应等级。

1.4 适用范围

本预案适用于本市各类突发公共事件。

本预案指导全市的突发公共事件应对工作。

1.5 工作原则

以人为本，预防为主；统一领导，分级负责；依法规范，加强管理；快速反应，协同应对；依靠科技，资源整合。

1.6 预案体系

（1） 突发公共事件总体应急预案。总体应急预案是应对本市突发公共事件的整体计划、规范程序和行动指南，是指导区县政府、相关委办局和有关单位编制应急预案的规范性文件。总体应急预案由市政府制定并公布实施。

（2） 制定的涉及数个部门职责的计划、方案和措施。专项应急预案由相关市级协调机构负责编制，报市政府批准后实施。

（3） 突发公共事件部门应急预案。部门应急预案是本市为应对单一种类且以部门处置为主、相关单位配合的突发公共事件，根据总体应急预案和部门职责制定的计划、方案和措施。部门应急预案由相关职能部门或责任单位负责编制，报市政府批准后实施。

（4） 突发公共事件区县应急预案。区县应急预案是各区县根据总体应急预案，为应对本区域突发公共事件制定的整体计划和规范程序，是区县组织、管理、指挥、协调相关应急资源和应急行动的指南。区县应急预案由区县政府制定，报市政府备案。

（5） 突发公共事件基层单元应急预案。基层单元应急预案是根据总体应急预案，大型企事业单位、高危行业重点单位为应对本单位突发公共事件制定的工作计划、保障方案和操作规程。市、区县级基层单元应急预案由各单位组织制定，分别报市、区县政府备案。

（6） 突发公共事件重大活动应急预案。举办大型会展和文化体育等重大活动，主办单位应当制订应急预案，并报批准举办活动的政府部门审定。

各类各级预案应当根据实际情况变化，由制定单位及时修订并报上级审定、备案。各类各级预案构成种类应不断补充、完善。按照“两级政府、三级管理、四级网络”和“条块结合、属地管理”的要求，逐步建立横向到边、纵向到底、网格化、全覆盖的应急预案体系框架、预案数据库和管理平台，使应急管理工作进社区、进农村、进企业。

2 组织体系

2.1 领导机构

市突发公共事件应急管理工作由市委、市政府统一领导。市政府是本市突发公共事件应急管理工作的行政领导机构。根据市委、市政府决定，成立上海市突发公共事件应急管理委员会（以下简称市应急委），决定和部署本市突发公共事件应急管理工作。

2.2 办事机构

上海市应急管理委员会办公室（以下简称市应急办）是市应急委的日常办事机构，设在市政府办公厅，负责综合协调本市突发公共事件应急管理工作，对“测、报、防、抗、救、援”六个环节进行指导、检查、监督。具体承担值守应急、信息汇总、办理和督促落实市应急委的决定事项；组织编制、修订市总体应急预案，组织审核专项和部门应急预案；综合协调全市应急管理体系建设及应急演练、保障和宣传培训等工作。

2.3 工作机构

本市具有处置突发公共事件职责的市级协调机构、相关职能部门和单位，作为应急管理的工作机构，承担相关类别的应急管理工作。负责制定专项及部门应急预案；在突发公共事件发生时，按照“谁分管，谁负责”的原则，承担相应工作；指导和协助区县政府做好突发公共事件的预防、处置和恢复重建工作。

2.4 专家机构

市应急委和各应急管理工作机构根据实际需要建立各类专业人才库，组织聘请有关专家组成专家组，为应急管理提供决策建议，必要时参加突发公共事件的应急处置工作。

3 工作机制

各级政府要建立应对突发公共事件的预测预警、信息报告、应急处置、恢复重建及调查评估等机制，提高应急处置能力和水平。

市应急办要会同有关部门，整合各方面资源，充分发挥工作机构作用，建立健全快速反应机制，形成统一指挥、分类分级处置的应急平台，提高基层应对突发公共事件能力。

3.1 预测与预警

各级政府及相关部门针对各种可能发生的突发公共事件，完善预测预警机制，开展风险分析，做到早发现、早报告、早处置。

3.1.1 预测预警系统

市公安、消防、水务、气象、地震、建筑、海洋、环保、交通、安监、供电、供气、海事、卫生、农业、金融、外事、信息等部门和单位，要做好对各类突发公共事件的预测预警工作，整合监测信息资源，依托政府系统办公业务资源网及相关网络，建立全时段、全覆盖的突发公共事件预测预警系统。

3.1.2 预警级别和发布

根据预测分析结果，对可能发生和可以预警的突发公共事件进行预警。预警级别依据突发公共事件可能造成的危害性、紧急程度和发展势态，一般分为四级：Ⅰ级（特别严重）、Ⅱ级（严重）、Ⅲ级（较重）和Ⅳ级（一般），依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

各级政府、应急管理工作机构要及时、准确地报告重特大突发公共事件的有关情况，并根据突发公共事件的管理权限、危害性和紧急程度，发布、调整和解除预警信息。预警信息包括突发公共事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布单位等。涉及跨区域、跨行业、跨部门的特别严重或严重预警信息的发布、调整和解除，须报上级批准。

预警信息的发布、调整和解除可通过广播、电视、报刊、通信、信息网络、警报器、宣传车或组织人员逐户通知等方式进行，对老、弱、病、残、孕等特殊人群以及学校等特殊场所和警报盲区应当采取有针对性的公告方式。

3.2 应急处置

3.2.1 信息报告和通报

突发公共事件发生后，各应急机构、事发地所在区县政府、职能部门和责任单位，要按照相关预案和报告制度的规定，在组织抢险救援的同时，及时汇总相关信息并迅速报告。一旦发生重大突发公共事件，必须在接报后一小时内分别向市委、市政府值班室口头报告，在两小时内分别向市委、市政府值班室书面报告。报国家主管部门的重大突发公共事件信息，应同时或先行向市委、市政府值班室报告。特别重大或特殊情况，必须立即报告。

各相关单位、部门要与毗邻区域加强协作，建立突发公共事件等信息通报、协调渠道，一旦出现突发公共事件影响范围超出本行政区域的态势，要根据应急处置工作的需要，及时通报、联系和协调。

3.2.2 先期处置

按照“精简、统一、高效”的原则，建立上海市应急联动中心，设在市公安局，作为本市突发公共事件应急联动先期处置的职能机构和指挥平台，履行应急联动处置较大和一般突发公共事件、组织联动单位对特大或重大突发公共事件进行先期处置等职责。

公安、卫生、安监、民防、海事、建设交通、环保等部门以及各区县政府和区域行政主管机构（以下统称为联动单位），在各自职责范围内负责突发公共事件应急联动先期处置工作。

建立并加强与驻沪部队、武警上海总队、国家有关部门驻沪单位、毗邻省市的协同应急联动机制和网络。根据突发公共事件应急处置实际需要，按照有关规定协调有关部门和单位参与突发公共事件先期处置工作。

市应急联动中心按照《上海市突发公共事件应急联动处置暂行办法》等有关规定，通过组织、指挥、调度、协调各方面资源和力量，采取必要的措施，对突发公共事件进行先期处置，并确定事件等级，上报现场动态信息。

突发公共事件发生单位和所在社区负有进行先期处置的第一责任，要组织群众展开自救互救。相关单位必须在第一时间进行即时应急处置。

事发地所在区县政府及有关部门在突发公共事件发生后，要根据职责和规定的权限启动相关应急预案，控制事态并向上级报告。

3.2.3 应急响应

一旦发生先期处置仍不能控制的紧急情况，市应急联动中心等报请或由市应急委直接决定，明确应急响应等级和范围，启动相应应急预案，必要时设立市应急处置指挥部，实施应急处置工作。

各级各类应急预案，应当根据应急任务与要求，明确责任单位及信息处理、抢险救助、医疗救护、卫生防疫、交通管制、现场监控、人员疏散、安全防护、物资调用、社会动员等工作程序。

3.2.4 指挥与协调

需要市政府组织处置的，由市应急委或相关应急管理工作机构统一指挥、协调有关单位和部门开展处置工作。主要包括：

（1）组织协调有关部门负责人、专家和应急队伍参与应急救援；

（2）制定并组织实施抢险救援方案，防止引发次生、衍生事件；

（3）协调有关单位和部门提供应急保障，调度各方应急资源等；

（4）部署做好维护现场治安秩序和当地社会稳定工作；

（5）及时向市委、市政府报告应急处置工作进展情况；

（6）研究处理其他重大事项。

事发地所在区县政府负责成立现场应急指挥机构，在市相关机构的指挥或指导下，负责现场的应急处置工作。必要时也可由专业处置部门负责开设现场应急指挥机构。

3.2.5 应急结束

突发公共事件应急处置工作结束，或者相关危险因素消除后，由负责决定、发布或执行机构宣布解除应急状态，转入常态管理。

3.3 恢复与重建

3.3.1 善后处置

各级政府、应急管理工作机构和有关职能部门要积极稳妥、深入细致地做好善后处置工作。对突发公共事件中的伤亡人员、应急处置工作人员，以及紧急调集、征用有关单位及个人的物资，要按照规定给予抚恤、补助或补偿，并提供心理及司法援助。市政府主管部门按照规定及时调拨救助资金和物资。有关部门要做好疫病防治和环境污染消除工作。保险监管机构督促有关保险机构及时做好有关单位和个人损失的理赔工作。

3.3.2调查与评估

市政府有关主管部门会同事发地单位和部门，对突发公共事件的起因、性质、影响、责任、经验教训和恢复重建等问题进行调查评估，并向市政府作出报告。

3.3.3恢复重建

恢复重建工作按照属地管理的原则，由事发地政府负责。

区县政府、相关职能部门在对受灾情况、重建能力以及可利用资源评估后，要认真制定灾后重建和恢复生产、生活的计划，迅速采取各种有效的措施，明确救助程序，规范捐赠管理，组织恢复、重建。

3.4 信息发布

突发公共事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面。事件发生的第一时间要向社会发布信息，并根据事件处置情况做好后续发布工作。

发生重特大突发公共事件时，市政府新闻办人员要配合市有关部门做好信息发布工作，并做好现场媒体活动管理工作。

4 应急保障

市政府有关部门要按照职责分工和相关预案，切实做好应对突发公共事件的人力、物力、财力、交通运输、医疗卫生及通信保障等工作，保证应急救援工作需要和灾区群众的基本生活，以及恢复重建工作的顺利进行。

4.1 队伍保障

公安（消防）、民防救灾、医疗卫生、地震救援、海上搜救、防台防汛、核与辐射、环境监控、危险化学品事故救援、铁路事故、民航事故、基础信息网络和重要信息系统事故处置，以及水、电、油、气等工程抢险救援队伍是应急救援的专业队伍和骨干力量。市有关部门和单位、区县政府要加强应急救援队伍的业务培训和应急演练，建立联动协调机制，提高装备水平；动员社会团体、企事业单位以及志愿者等各种社会力量参与应急救援工作。

驻沪各部队和武警上海总队是处置突发公共事件的骨干和突击力量，按照有关规定参与应急处置和支援抢险救灾工作。民兵预备役部队按照“一专多能、一队多用、平战结合”的要求，积极参与突发公共事件应急处置工作。

4.2 经费保障

用于突发公共事件应急管理工作机制日常运作和保障、信息化建设等所需经费，通过各有关单位的预算予以落实。

全市性特大突发公共事件应急处置所需经费，按现行事权、财权划分原则，分级负担；对受突发公共事件影响较大的行业、企事业单位和个人，市政府有关部门要及时研究提出相应的补偿或救助政策，报市政府审批。

各级财政和审计部门要对突发公共事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管和评估。

4.3 物资保障

围绕“明确一个机制，建立一个数据库”的目标，建立科学规划、统一建设、平时分开管理、用时统一调度的应急物资储备保障体系。由市应急办会市发展改革委具体负责全市应急物资储备的综合管理工作。市经委及有关部门按照职能分工，负责基本生活用品的应急供应及重要生活必需品的储备管理工作。相关职能部门、区县政府根据有关法律法规、应急预案和部门职责，做好物资储备工作。

4.4 基本生活保障

市民政局等有关部门会同事发地所在区县政府做好基本生活保障工作，确保受灾群众衣、食、住、行等生活需求。

4.5 医疗卫生保障

市卫生局、区县政府和有关单位根据应急预案和部门职责，建立医疗卫生应急专业技术队伍和保障系统，根据需要及时赴现场开展医疗救治、疾病预防控制等卫生应急工作。市卫生局、市食品药品监管局等有关部门要根据实际情况和事发地所在区县政府提出的需求，及时为受灾地区提供药品、器械等卫生和医疗设备。必要时，组织动员红十字会等社会卫生力量参与医疗卫生救助工作。

4.6 交通运输保障

市建设交通委、民航华东管理局、上海铁路局等有关部门要保证紧急情况下应急交通工具的优先安排、优先调度、优先放行，确保运输安全畅通。依法建立应急交通运输工具的征用程序，确保抢险救灾物资和人员能够及时、安全送达。必要时，要对现场及相关通道实行交通管制，开设应急救援“绿色通道”，保证应急救援工作顺利开展。

4.7 治安维护

市公安局、武警上海总队按照有关规定，参与应急处置和治安维护工作。要加强对重点地区、重点场所、重点人群、重要物资和设备的安全保护，依法采取有效管制措施，严厉打击违法犯罪活动。必要时，动员民兵预备役人员参与控制事态，维护社会秩序。

4.8 人员防护

区县政府和相关部门要指定或建立与人口密度、城市规模相适应的应急避险场所，完善紧急疏散管理办法和程序，明确各级责任人，确保在紧急情况下的公众安全和有序的转移或疏散。

政府有关部门要为涉险人员和应急救援人员提供符合要求的安全防护装备，采取必要的防护措施，严格按照程序开展应急救援工作，确保人员安全。

4.9 通信保障

市信息委、市通信管理局、市文广影视局等有关部门负责建立健全应急通信、应急广播电视保障工作体系，完善公用通信网，建立有线和无线相结合、基础电信网络与机动通信系统相配套的应急通信系统，确保通信畅通。对于已建或拟建专用通信网的单位，应明确应急通信保障工作中各自的职责，确保紧急情况下的协同运作。

4.10 科技支撑

有关部门和科研教学单位，要积极开展公共安全领域的科学研究；加大公共安全监测、预测、预警、预防和应急处置技术研发的投入，不断改进技术装备，建立健全公共安全应急技术平台，提高公共安全科技水平；发挥企业在公共安全领域的研发作用。

5 监督管理

5.1 宣传教育和培训

市应急办要会同有关部门加强民众防护宣传教育，组织编写教育培训教材和通俗读本。宣传、教育、文广影视、新闻出版等有关部门要通过图书、报刊、音像制品和电子出版物、广播、电视、网络等，广泛宣传应急法律法规和预防、避险、自救、互救、减灾等常识，增强公众的忧患意识，社会责任意识和自救、互救能力。

各有关方面要明确应急管理和救援人员上岗前和常规性培训等要求。要有计划地对应急救援和管理人员进行培训，提高其专业技能。

5.2 演练

市应急办应当定期组织综合性应急处置演练。各职能部门组织相应的专项应急演练，明确演练的课题、队伍、内容、范围、组织、评估和总结等。各区县和基层应急管理单元应当积极组织本区域综合性应急处置演练和专项演练。演练要从实战角度出发，切实提高应急救援能力，深入发动和依靠市民群众，普及减灾知识和技能。

5.3 责任与奖惩

突发公共事件应急处置工作实行行政领导负责制和责任追究制。

对在突发公共事件应急管理工作中作出突出贡献的先进集体和个人，要给予表彰和奖励。

对迟报、谎报、瞒报和漏报突发公共事件重要情况或者应急管理工作中有其他失职、渎职行为的，依法对有关责任人给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

5.4 预案管理

本预案由市应急办负责解释与组织实施。市政府有关部门和区县政府按照本预案的规定履行职责，并制定相应的应急预案。

市应急委根据实际情况的变化，及时修订本预案。

本预案自发布之日起实施。

分享：

市政府部门网站 区政府网站 本市重要机构网站 管委会网站
中央政府和国家部委网站 地方政府网站 国内重要城市网站 友情链接

不良信息
举报中心

适老化
无障碍服务

政府网站
找错

主办单位：上海市人民政府办公厅

地址：上海市黄浦区人民大道200号　　联系电话：021-23111111

邮编：200003　　上海政务服务总客服：021-12345

沪ICP备2021016245号-1

沪公网安备 31010102004544号

政府网站标识码：3100000044

为确保最佳浏览效果，建议您使用以下浏览器版本：IE浏览器9.0版本及以上； Google Chrome浏览器 63版本及以上； 360浏览器9.1版本及以上，且IE内核9.0及以上。