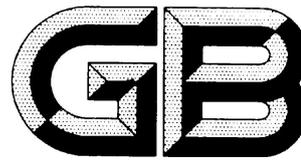


ICS 13.200
CCS C 78



中华人民共和国国家标准

GB/T XXXX—XXXX

突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则

Guidelines for preparation of emergency response plan
Part1: General Rules

(征求意见稿)

XXXX-XX-XX 发布

XXXX-XX-XX 实施

国家市场监督管理总局
国家标准化管理委员会

发布

目 次

前 言	II
引 言	III
1 范围	1
2 规范性引用文件	1
3 术语和定义	1
4 突发事件应急预案分类	1
5 应急预案编制原则	2
6 应急预案编制通用流程	2
7 应急预案主要内容	2
参考文献	6

前 言

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由中华人民共和国应急管理部提出。

本文件由全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会（SAC/TC307）归口。

本文件为首次发布。

引 言

应急预案是应急管理工作的抓手，编制和实施应急预案是应急管理的基础性工作。应急预案可分为政府及其部门应急预案、单位和基层组织应急预案、重大活动保障应急预案、重要目标保护应急预案和巨灾应急预案等。

突发事件应急预案种类较多，不同种类、不同层级突发事件应急预案编制内容差异较大，难以构建一个适用于所有种类应急预案的编制标准。GB/T XXXX 《突发事件应急预案编制导则》分为若干部分，每个部分规范一种应急预案的编制要求，拟由以下几部分构成：

- 突发事件应急预案编制导则 第 1 部分：通则
- 突发事件应急预案编制导则 第 2 部分：乡镇（街道）
- 突发事件应急预案编制导则 第 3 部分：村（社区）
- 突发事件应急预案编制导则 第 4 部分：生产经营单位
- 突发事件应急预案编制导则 第 5 部分：重大活动保障
- 突发事件应急预案编制导则 第 6 部分：重要目标保护
- 突发事件应急预案编制导则 第 7 部分：县级以上政府及部门
- 突发事件应急预案编制导则 第 8 部分：应急救援队伍
- 突发事件应急预案编制导则 第 9 部分：社会团体
- 突发事件应急预案编制导则 第 10 部分：巨灾

突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则

1 范围

本文件给出了突发事件应急预案分类、应急预案编制原则、应急预案编制通用流程和应急预案主要内容。

本文件适用于各级各类突发事件应急预案的制修订工作。

2 规范性引用文件

下列文件对于本文件的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件，仅注日期的版本适用于本文件。凡是不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

- GB/T 29639 生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则
- GB/T XXXX 应急预案情景构建方法
- GB/T XXXX 突发事件应急预案编制导则 第2部分：乡镇（街道）
- GB/T XXXX 突发事件应急预案编制导则 第3部分：村（社区）

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

突发事件 emergency

突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

3.2

应急预案 emergency response plan

各级人民政府及其部门、基层组织、企事业单位和社会组织等为依法、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危害而预先制定的方案。

3.3

风险评估 risk assessment

识别可能存在的危险因素，分析突发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和影响范围，提出防范和控制突发事件风险措施的过程。

3.4

应急资源调查 emergency resource survey

调查本地区、本单位第一时间可以调用的应急力量、物资装备、场所等应急资源状况和合作区域内可以请求援助的应急资源状况，并结合风险评估结论制定应急措施的过程。

4 突发事件应急预案分类

4.1 突发事件应急预案按照制定主体划分，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。

4.2 政府及其部门应急预案包括县级以上政府总体应急预案、专项应急预案及其部门应急预案，以及乡镇（街道）应急预案。其中，重要目标保护应急预案、重大活动保障单位应急预案、巨灾应急预案属于政府专项及其部门应急预案。

4.3 单位和基层组织应急预案包括生产经营单位等企事业单位应急预案、村（社区）应急预案、社会团体应急预案、应急救援队伍应急预案等。

5 应急预案编制原则

应急预案编制遵循以人为本、依法依规、符合实际、注重实效的原则。

6 应急预案编制通用流程

6.1 概述

突发事件应急预案编制程序包括成立应急预案编制工作组、前期工作、编写应急预案、征求意见、审议发布5个步骤。

6.2 成立编制工作组

组成应急预案编制工作组，相关部门和单位人员、有关专家及有现场处置与救援经验的人员参加。

6.3 前期工作

梳理搜集应急预案编制法律、法规、标准、规范等相关资料，并开展风险评估、组织资源调查、剖析相关案例等工作。

a) 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，评估可能造成的危害程度和影响范围等。

b) 对本地区、本单位应对突发事件可用的应急队伍、装备、物资、场所和通过改造可以利用的应急资源状况，合作区域内可以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进行调查。

c) 对典型突发事件的发生演化规律、造成的后果和处置救援情况进行复盘研究。可采用情景构建的方式进行案例分析，情景构建方法可参考GB/T XXXX《应急预案情景构建方法》。

6.4 编写应急预案

在前期准备的基础上，组织开展应急预案编制工作，编制过程中可针对全流程或关键环节开展桌面推演。

6.5 征求意见

听取有关部门、单位的意见，组织有关专家进行论证，与相关应急预案衔接。涉及其他单位职责的，书面征求意见，可向社会公开征求意见。

6.6 审议发布

应急预案编制工作组或牵头单位将应急预案送审稿、征求意见情况、编制工作说明等有关材料报送应急预案审批单位，按程序审议发布。

7 应急预案主要内容

7.1 政府及部门应急预案

7.1.1 县级以上政府及部门应急预案

7.1.1.1 县级以上政府及部门应急预案包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案等。

7.1.1.2 政府总体应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 应急预案的适用范围；
- b) 突发事件应对的主要目标、总体要求和基本原则；
- c) 突发事件分类分级；
- d) 突发事件应急预案体系构成；

- e) 组织指挥体系的构成与职责；
- f) 信息报告、发布及舆情管控要求；
- g) 风险防控的总体要求；
- h) 监测预警职责和要求；
- i) 处置救援原则性要求；
- j) 调查评估等后期处置工作要求；
- k) 恢复重建职责和要求；
- l) 人力、财力、物资、交通运输、能源等保障要求；
- m) 预案编制、演练、评估修订、宣传培训等预案管理要求。

7.1.1.3 政府专项应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 本级政府组织指挥体系与职责；
- c) 本类突发事件应急预案体系构成；
- d) 监测预警职责和要求；
- e) 风险识别与管控要求；
- f) 事件分级、分级响应的要求及响应程序和行动；
- g) 信息报告内容和方式；
- h) 针对特定突发事件的应急处置措施；
- i) 应急队伍资金物资保障及调动程序；
- j) 调查评估等后期处置工作要求；
- k) 专项应急预案管理要求。

7.1.1.4 政府部门应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 本部门（系统）组织指挥体系与职责；
- c) 风险识别与管控要求；
- d) 分级响应及响应程序要求；
- e) 本部门应急处置措施；
- f) 信息报告和信息发布要求；
- g) 调查评估等后期处置工作要求；
- h) 本部门保障措施。

7.1.2 乡镇（街道）应急预案

7.1.2.1 乡镇（街道）应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 应急组织机构及职责任务；
- c) 主要风险和重点隐患的类型、分布及应急管控责任；
- d) 监测与预警信息传播要求；
- e) 信息报告内容和方式；
- f) 应急处置基本程序；
- g) 后期处置工作要求；
- h) 本区域重点保障措施；
- i) 预案管理要求；
- j) 预案附件。

7.1.2.2 乡镇（街道）应急预案内容可参照GB/T XXXX《突发事件应急预案编制导则 第2部分：乡镇（街道）》执行。

7.2 单位和基层组织应急预案

7.2.1 生产经营单位应急预案

7.2.1.1 生产经营单位应急预案包括综合应急预案、专项应急预案和现场处置方案。重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 应急组织机构及职责；
- c) 主要风险和隐患的类型、分布及应急管控责任；
- d) 信息报告内容和要求；
- e) 预警启动和预警准备要求；
- f) 响应分级和启动要求；
- g) 应急处置措施；
- h) 调查评估等后期处置工作要求；
- i) 应急保障要求。

7.2.1.2 生产经营单位应急预案内容可参照GB/T 29639执行。

7.2.2 村（社区）应急预案

7.2.2.1 村（社区）应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 应急组织机构设置和职责；
- c) 主要风险点位分布及应急管控责任；
- d) 信息报告与预警信息传播响应要求；
- e) 应急处置基本程序；
- f) 善后处置具体内容；
- g) 应急资源保障要求；
- h) 预案管理要求；
- i) 必要的附件。

7.2.2.2 村（社区）应急预案内容可参照GB/T XXXX《突发事件应急预案编制导则 第3部分：村（社区）》执行。

7.2.3 应急救援队伍应急预案

应急救援队伍应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 信息报告内容和方式；
- c) 应急响应流程和措施；
- d) 应急指挥协同的要求；
- e) 应急救援队伍力量编成；
- f) 救援行动构想；
- g) 综合保障措施；
- h) 其他有关措施性要求。

7.3 重大活动保障应急预案

重大活动保障应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 重大活动的预案体系构成；
- c) 重大活动组织指挥体系；
- d) 外围保障体系；
- e) 活动安全风险及防范措施；

- f) 监测预警职责和要求；
- g) 应急程序和要求；
- h) 信息报告内容和要求；
- i) 应急处置措施。

7.4 重要目标保护应急预案

重要目标保护应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 需保护的关键功能和部位；
- c) 风险隐患及防范措施；
- d) 监测预警职责和要求；
- e) 信息报告内容和要求；
- f) 应急处置和紧急恢复要求；
- g) 应急联动要求。

7.5 巨灾应急预案

巨灾应急预案重点内容包括但不限于：

- a) 预案的适用范围；
- b) 巨灾的情景描述；
- c) 信息报告内容和方式；
- d) 指挥体系和协调联动机制；
- e) 应急处置措施；
- f) 应急保障措施。

参考文献

- [1] 国办发〔2024〕5号 国务院办公厅关于印发《突发事件应急预案管理办法》的通知
 - [2] 应急厅函〔2023〕231号 应急管理部办公厅关于印发《乡镇（街道）突发事件应急预案编制参考》和《村（社区）突发事件应急预案编制参考》的通知
-

《突发事件应急预案编制导则 第1部分： 通则》

(征求意见稿 送审稿 报批稿)

编制说明

标准编制组

2024年10月

说明

1. 标准编制说明的封面

(1) 标准名称。应在封面靠上居中位置，与标准稿名称保持一致。字体字号为方正小标宋二号。

(2) 标准文稿版次。在标准名称下方“征求意见稿、送审稿、报批稿”前的方框涂选其一，例如“征求意见稿”。字体字号为仿宋三号。

(3) 标准编制组。在封面靠下居中位置。字体字号为仿宋三号。

(4) 编制日期。编制日期为本阶段完成的日期，以数字格式书写，字体为宋体，字号为三号。如：“2020年3月30日”。

2. 标准编制说明的正文

(1) 正文页边距为上3cm、下2.6cm、左2.8cm、右2.6cm。

(2) 正文标题，一级标题用黑体三号字，二级标题用楷体三号字不加粗。三级、四级标题用仿宋 GB-2312 三号字不加粗。文中结构层次序数为“一、”“(一)”“1.”“(1)”标注。

(3) 正文中文字体字号为仿宋 GB-2312 三号字，数字、字母等西文字体为宋体三号字，段落行距为28磅，首行缩进2字符。

3. 编制说明的内容

(1) 应按照格式要求逐条说明，不涉及的填“无”。

(2) 应根据工作进度不断补充完善，工作过程有连续性。

(3) 编制说明不是对标准内容的复制。

(4) 应关注强制性标准的依据、修订标准的主要技术内容比对、标准实施过渡期、强制性标准实施政策等重要内容的编写，详见下文模板。

4. 其他

(1) 编制说明内容模板中的斜体文字内容为参考，正式提交后应删除。

(2) 编制说明应正反面打印。本说明保留，打印首页反面。

(3) 页码从第三页开始编，起始页码为“1”，页码为五号宋体。

一、工作简况

（一）任务来源

2024年3月25日，国家标准化管理委员会下达了2024年第一批推荐性国家标准计划（国标委发〔2024〕16号），《突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则》（以下简称《通则》）正式立项，计划号为20240233-T-450，项目周期16个月，归口单位为全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会（SAC/TC 307）。

（二）制定背景

党中央、国务院高度重视应急预案体系建设工作，习近平总书记对应急预案工作多次作出重要指示批示，强调要加强应急预案管理，健全应急预案体系，落实各环节责任和措施。

应急预案是应急管理体制、机制、法制的综合运用和重要载体，是主动防范风险挑战、积极应对突发事件的重要抓手，发挥着平时牵引应急准备、灾时指导应急救援的基础性作用。2004年国务院办公厅先后印发了《国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》《省（区、市）人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南》，分别供国务院有关部门和单位、各省（区、市）人民政府在编制相关应急预案时参照，推动建立健全了以“一案三制”为核心的应急管理体系和“横向到边、纵向到底”的应急预案体系。

党的十八大以来，党中央对国家应急管理体制机制进行系统性重塑、整体性重构，突发事件应对组织指挥体系发生重大变化，国家相关部门和单位的职能做了相应调整。《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》等应急管理领域的法律、法规和政策文件相继出台，进一步优化完善了突发事件应急预案体系，明确了应急预案体系的基本构成和内容。

我国现有的应急预案相关标准主要是行业性、较零散的编制规范，难以覆盖各级各类应急预案编制工作，没有通用类的标准对应急预案编制的程序和主要内容进行规范。应急管理部结合河南郑州“7·20”特大暴雨灾害、新冠疫情等突发事件应对处置的经验教训，研究落实有关法律、行政法规以及《突发事件应急预案管理办法》《“十四五”国家应急体系规划》等政策文件精神，组织制定《通则》，明确突发事件应急预案分类、编制原则、通用流程和主要内容，重点解决应急预案缺乏实效性、风险分析不到位、缺乏科学的应急预案编制方法、各级各类应急预案启动和实施的衔接不规范等突出问题，同时对其他应急预案编制标准提供指导。

（三）起草小组人员组成及所在单位

根据立项计划，2024年3月成立标准起草工作组，中国安全生产科学研究院牵头负责本标准的制定工作，北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所、中国应急管理学会、国家安全科学与工程研究院、中国标准化研究院、中国地震应急搜救中心、中国矿业大学参加标准的制定工作。

（四）主要起草过程

1. 收集资料。2024年1月至2024年2月，中国安全生产科学研究院搜集研究了国内外应急预案编制的法律法规、标准及相关文献，深入分析我国应急预案编制方面存在的问题，确定标准

框架，编制标准草案，召开立项论证会。

2. 标准立项。2024年3月，国家标准委下达《通则》的制修订计划，标准正式立项。

3. 标准起草与调研。2024年4月至2024年6月，工作组赴山东、成都、北京等地开展应急预案编制工作调研，在调研基础上，组织对标准草案内容进行系统完善，重点完善应急预案编制程序和主要内容要素，形成标准初稿。

4. 征求意见稿编制。2024年7月至2024年8月，工作组对标准初稿开展内部研讨并组织专家会商，修改完善形成了标准征求意见稿。

二、标准编制原则、主要技术内容及其确定依据

（一）标准编制原则

1. 符合相关法律法规的原则

本标准制定过程中，符合《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》（国办发〔2024〕5号）等国家有关法律法规和方针、政策。

2. 体现普适性、注重可操作性的原则

本标准提出的应急预案编制流程建立在大量理论研究和应用研究的基础上，是一种普适的方法，所有编制主体在编制应急预案时均可参照使用。另一方面，考虑不同类型应急预案内容存在差异，在编制内容中针对性的给出了不同类型应急预案的主要内容。

3. 保持与其他标准、规范衔接和配套的原则

本标准的编制充分考虑并保持与国家相关标准、规范的整体

协调、衔接和配套。与正在编制的《突发事件应急预案编制导则 第2部分：乡镇（街道）》《突发事件应急预案编制导则 第3部分：村（社区）》进行衔接。

4. 按规范化要求编写的原则

在编写格式及标准用语上，按照国家标准《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）的要求进行编写。

（二）标准主要技术内容及确定依据

1. 标准的主要内容和框架

本标准主要分为范围、规范性引用文件、术语和定义、突发事件应急预案分类、应急预案编制原则、应急预案编制通用流程、应急预案主要内容7章。

2. 重点内容分析

（1）范围

本标准提出的突发事件应急预案分类、应急预案编制原则、应急预案编制通用流程和应急预案主要内容，适用于突发事件应急预案的制修订工作。

（2）规范性引用文件

本标准在编制通用流程中参考了《应急预案情景构建方法》中的要求，在应急预案主要内容中参考了《突发事件应急预案编制导则 第2部分：乡镇（街道）》和《突发事件应急预案编制导则 第3部分：村（社区）》的内容。

（3）术语和定义

给出了突发事件、应急预案、风险评估、应急资源调查的定

义。

（4）突发事件应急预案分类

突发事件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。

（5）应急预案编制原则

应急预案编制遵循以人为本、依法依规、符合实际、注重实效的原则。

（6）应急预案编制通用流程

包括成立应急预案编制工作组、前期工作、编写应急预案、征求意见、审议发布 5 个步骤。

（7）应急预案主要内容

包括政府及部门应急预案、单位和基层组织应急预案、重大活动保障应急预案、重要目标保护应急预案、巨灾应急预案的主要内容。

三、预期的经济效益、社会效益和生态效益

《通则》的颁布实施能够填补应急预案通用标准的缺失，可以有效指导各级各类主体开展应急预案编制工作，推动应急预案体系建设。同时，《通则》也给其他各类应急预案编制标准提供了依据。

四、与国际、国外有关法律法规和标准水平的对比情况

国际标准化组织（ISO）于 2014 年成立了专门的安全与韧性技术委员会，主要负责安全领域的标准化、增强社会的安全性和韧性。ISO 22320:2018《Security and resilience — Emergency management — Guidelines for incident management》规定了

事故管理的要求，ISO 22315:2014《Societal security — Mass evacuation — Guidelines for planning》为大规模疏散的预案编制、支持决策、增加有效应对的可能性，以及加强公众和组织的准备提供了指导。美国 FEMA 出台了《全面准备指南》（CPG201），有效指导州级和地方风险评估和预案编制工作。

五、以国际标准为基础的起草情况、是否合规引用或采用国际国外标准以及未采用国际标准的原因

无。

六、与有关法律、法规及相关标准水平的关系

本标准能够为以下规范性文件中的内容或要求提供技术支撑，不存在与有关法律法规和标准冲突矛盾的情况：

1. 《中华人民共和国突发事件应对法》第二十六条规定，地方各级人民政府应制定相应的突发事件应急预案并按国务院有关规定备案；

2. 《突发事件应急预案管理办法》第二章规定了应急预案分类和内容，第三、四、五、六章规定应急预案编制的流程。

在标准体系方面，本标准属于应急预案标准体系中的编制类，与现行标准体系不冲突。本标准在标准体系中，指导突发事件应急预案编制工作，同时与《突发事件应急预案编制导则 第2部分：乡镇（街道）》《突发事件应急预案编制导则 第3部分：村（社区）》衔接。

七、重大分歧意见的处理过程及依据

无。

八、作为强制性标准或推荐性标准的建议及理由

本标准为您推荐性标准。本标准明确突发事件应急预案分类、编制原则、通用流程和主要内容，为各编制主体编制应急预案提供指导。由于突发事件应急预案种类较多，不同种类不同层级突发事件应急预案编制内容差异较大，不适合用强制性标准要求，建议作为推荐性标准。

九、标准实施日期的建议

本标准颁布后，需要对政府及其部门、单位和基层组织进行标准的宣贯，保证其了解标准要求，建议本标准在颁布6个月后实施。

十、与实施标准有关的政策措施

（一）宣传培训

1. 起草《通则》的解读材料，通过应急管理部网站等媒体面向社会进行宣传，介绍《通则》的亮点、要点和主要内容；
2. 推动将《通则》纳入应急管理培训班课程，扩大培训范围，使各级应急管理人员及企业人员学习了解掌握《通则》要求；
3. 结合“全国安全生产月”等活动，多渠道、多形式开展宣贯活动，进一步营造《通则》宣贯的氛围。

（二）动态评估

《通则》实施后实行动态收集意见和定期评估机制，日常工作中及时收集整理《通则》使用过程中出现的问题，定期汇总研讨各单位反馈的问题，及时提出政策调整的意见建议，并为《通则》的修订奠定工作基础。

十一、废止现行有关标准的建议

无。

十二、涉及专利的有关说明

无。

十三、标准所涉及的产品、过程或者服务目录

无。

十四、其他应予以说明的事项

无。