

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2部分：乡镇(街道)

Guidelines for the preparation of emergency response plan

Part2: Township (Street)

(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 应急预案编制程序	1
5 应急预案主要内容	3
附 录 A（资料性） 乡镇（街道）风险识别报告编制大纲	8
附 录 B（资料性） 乡镇（街道）应急资源调查报告编制大纲	9
附 录 C（资料性） 乡镇（街道）应急工作手册	10
参考文献	11

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/TC 307）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。为指导乡镇（街道）编制应急预案，提高应急预案编制质量，结合乡镇（街道）的实际，根据实地调研和研究实践成果，规范乡镇（街道）应急预案编制要求，给出了乡镇（街道）应急预案的编制程序和主要内容，重点体现简明实用、上下衔接的原则，突出预警信息传播、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，为全国乡镇（街道）应急预案编制提供指导。

突发事件应急预案编制导则 第2部分：乡镇（街道）

1 范围

本文件规定了乡镇（街道）突发事件应急预案的编制程序和主要内容。

本文件适用于乡镇（街道）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。

《突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则》

3 术语和定义

GB/T XXX（《突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则》）界定的术语和定义适用于本文件。

4 应急预案编制程序

4.1 成立编制工作组

4.1.1 乡镇（街道）成立由主要负责人牵头的乡镇（街道）应急预案编制工作组，并确定主要起草人员。

4.1.2 编制工作组由乡镇（街道）所属机构、有关单位、上级有关部门派出机构等人员组成，可邀请有现场处置救援、预案管理经验的专家参加或指导。

4.1.3 编制工作组成员单位应提供其主责的突发事件信息、风险隐患信息、敏感受体信息、应急处置信息、应急资源信息、应急力量信息，并共同完成应急指挥、处置程序及应急任务的推演。

4.2 前期工作

4.2.1 资料收集与分析

收集应急管理法律法规、技术标准、突发事件案例以及应急预案管理有关要求，包括以下内容：

- a) 乡镇（街道）面临的主要突发事件风险；
- b) 乡镇（街道）重要基础设施、重点防护目标、重点人群、高风险点位等信息；
- c) 乡镇（街道）地质、地形、环境情况及气象、水文、交通、历史突发事件等资料；
- d) 梳理乡镇（街道）应急管理职责任务；
- e) 梳理上级总体、专项应急预案及有关规定中关于乡镇（街道）的预警响应、指挥处置、相关保障和善后处置等相关事项；
- f) 分析乡镇（街道）应急管理体系建设和应急预案管理的相关要求。

4.2.2 案例分析

4.2.2.1 梳理分析乡镇（街道）突发事件的类型及发生演化规律，包括时间、空间、事件级别、事件后果、主要原因等。

4.2.2.2 梳理分析乡镇（街道）突发事件应急处置中存在的困难和问题，包括但不限于：

- a) 预警信息报告、预警叫应机制、预警响应机制、预警解除方面；
- b) 信息报告渠道、流程和手段，初报、续报、终报时限和内容，口头和书面报告模板方面；
- c) 应急响应程序、处置任务分工、警戒疏散、抢险救援、转移安置、联动支援、应急结束等方面；

d) 特殊群体保障、队伍保障、物资保障、场所保障方面。

4.2.2.3 总结突发事件应对经验教训，优化应对流程、职责任务和应对措施。

4.2.3 风险识别

4.2.3.1 定期获取本乡镇（街道）及周边相邻地区危险源信息并分析，包括但不限于：突发事件风险类型、危险源和危险场景、空间位置、可能产生的后果和次生（衍生）风险、事件高发时段风险管控责任人、预警响应措施和先期应急处置措施。

4.2.3.2 获取已经开展风险识别的各行业部门涉及本地区的识别结果，获取未开展风险识别的各行业部门涉及本地区的风险会商结果，分析乡镇（街道）与各行业部门在风险信息、预警信息、事件信息共享同步方面存在的困难和问题。

4.2.3.3 风险识别结果宜按照村（社区）的行政区域划分，采用图表等形式进行展示。

4.2.3.4 风险识别工作完成后，应编制风险识别报告和绘制风险分布图，乡镇（街道）风险识别编制大纲参见附录A，并做好本地区应急预案体系的规划，实现应急预案对乡镇（街道）风险的全覆盖。

4.2.4 应急资源调查

4.2.4.1 应急资源调查对象主要包括：

a) 乡镇（街道）应对突发事件可用的灾害信息员、应急救援队伍、专家、物资装备、医疗资源、交通运输、避难场所和通过改造可以利用的应急资源状况；

b) 合作区域内可以请求援助的应急资源状况；

c) 水电气热通信等重要基础设施容灾保障及备用状况。

4.2.4.2 获取各行业部门和上级应急管理部门已有涉及本地区和合作区域的应急资源信息，分析评估乡镇（街道）与各行业部门在应急资源信息共享同步方面存在的困难和问题。

4.2.4.3 定期汇总分析乡镇（街道）应急资源信息，结合高和极高风险区域和时段分析结果，制定应急资源请求方案，签订应急资源支援协议，建立应急资源快速调配机制。

4.2.4.4 定期对乡镇（街道）掌握的应急资源情况进行调查。

4.2.4.5 应急资源调查结果宜按照村（社区）的行政区域统计，并分区域管理。

4.2.4.6 应急资源调查工作完成后，宜编制应急资源调查分析报告，乡镇（街道）应急资源调查报告编制大纲参见附录B。

4.3 编写应急预案

4.3.1 乡镇（街道）应急预案应符合上位应急预案要求，承接上级等有关应急预案赋予的职责任务，并与之有效衔接。同时明确本地区村（社区）、有关单位应急预案管理的分工与责任。

4.3.2 乡镇（街道）可根据实际需求，灵活设定乡镇（街道）应急预案体系、框架要素、编制程序、响应程序和处置措施，体现先期处置特点，预案宜流程化、简明化、图表化。

4.3.3 乡镇（街道）应结合本地区突发事件案例分析、风险识别和应急资源调查结果，编制综合应急预案。

4.3.4 乡镇（街道）应针对本地区内风险识别后风险较大的风险类型，例如泥石流、地震灾害、森林火灾、恐怖袭击等，单独编制专项应急预案。

4.3.5 乡镇（街道）内存在重要保护目标的，应围绕该目标保护工作与相关单位共同制定专项应急预案或工作方案。

4.3.6 重大活动筹备及开展期间，承担重大活动保障任务的乡镇（街道）应结合具体任务制定本地区综合或专项应急预案或工作方案。

4.3.7 综合应急预案应配套编制应急工作手册，应急工作手册应明确工作内容和流程，分解细化具体职责，落实具体责任单位和责任人；专项应急预案可以单独编制应急工作手册，也可以合并编制，应急工作手册示例参见附录C。

4.3.8 根据乡镇（街道）风险分析及突发事件应对工作需要，同步编制公众应急避险指引、明白卡等。

4.4 征求意见

4.4.1 征求上级相关部门、单位以及乡镇（街道）有关企事业单位、村（社区）有关负责人、村（居）民代表等的意见建议，修改完善乡镇（街道）应急预案。

4.4.2 征求上位应急预案主责单位意见，确认乡镇（街道）应急预案是否符合上位应急预案要求。

- a) 确认乡镇（街道）应急预案编制工作程序是否符合上位应急预案管理办法要求；
- b) 确认乡镇（街道）应急预案是否承接上级应急预案赋予的职责任务；
- c) 确认本地区风险点位、风险管控措施和责任人信息是否有疑义；
- d) 确认预案中乡镇（街道）风险监测职责、监测信息上报任务是否有疑义；
- e) 确认预案中预警叫应对象、应急备勤规则、定向前置物资装备清单、高危区域管控范围、重点场所巡查内容是否有疑义；
- f) 确认预案中突发事件信息报告时限和内容、先期处置措施是否有疑义。

4.4.3 可邀请相关专家评审乡镇（街道）应急预案。

4.5 审议发布

4.5.1 乡镇（街道）应急预案应按程序审议发布，并按规定向上级政府及其有关部门报备。

4.5.2 乡镇（街道）应急预案审议包括合规性、完整性、适用性、操作性和衔接性等方面。

4.5.3 乡镇（街道）应急预案审核内容包括但不限于：

- a) 乡镇（街道）应急预案是否符合有关法律法规、规章和标准等规定；
- b) 是否覆盖本地区主要突发事件风险和应急处置相关保障；
- c) 是否与有关应急预案有效衔接并符合上位应急预案要求；
- d) 框架结构是否清晰合理，主体内容是否完备；
- e) 组织指挥体系与责任分工是否合理明确，信息报告、应急处置联动等工作机制是否符合实际，应对措施是否具体简明、实用可行、科学安全；
- f) 各方面意见是否一致；
- g) 其他需要审核的有关内容。

5 应急预案主要内容

5.1 总则

5.1.1 总则应包含编制目的、编制依据、适用范围、工作原则。

5.1.2 编制目的应明确编制和实施乡镇（街道）应急预案要达到的具体目的。

5.1.3 编制依据应明确乡镇（街道）应急预案编制所依据的法律法规、规章、标准和规范性文件以及相关应急预案等。应按照所在省（自治区、直辖市）和设区的地级市、民族区域自治地方相关法规、各级应急预案的顺序排列，可列出其他相关依据文件。

5.1.4 适用范围应说明乡镇（街道）应急预案适用的空间范围、适用对象以及应对的突发事件类型等。

5.1.5 工作原则应说明乡镇（街道）应急工作的原则，内容宜简明扼要、明确具体，体现本地区的应急管理特点。

5.2 应急指挥体系

5.2.1 基本要求

应急指挥体系包含领导机构、工作机构、成员单位、应急工作组。

5.2.2 领导机构

5.2.2.1 乡镇（街道）应明确应急管理领导机制，明确应急责任分工，指定应急管理责任人员。

5.2.2.2 领导机构负责组织实施本地区突发事件应对工作，具体职责包括但不限于：

- a) 贯彻落实上级党委政府关于应急管理工作的决策部署；
- b) 建立完善乡镇（街道）应急管理机制；
- c) 组织编写、修订乡镇（街道）应急预案；
- d) 组织开展风险隐患排查并督促落实防控措施；
- e) 组织开展预警行动、先期处置，协助有关部门开展应急处置和救援；
- f) 组织做好应急设备设施维护以及应急物资管理、使用和发放，开展应急培训、应急演练工作。

5.2.3 工作机构

5.2.3.1 乡镇（街道）应明确应急管理工作机构，指定应急预案管理专兼职工作人员。

5.2.3.2 工作机构主要职责包括但不限于：

- a) 负责收集汇总本地区发生的突发事件信息，并按规定上报；
- b) 审核本乡镇（街道）应急预案并指导所辖村（社区）编制应急预案；
- c) 组织开展应急预案演练及宣教培训工作；
- d) 承担乡镇（街道）交办的其他事项。

5.2.4 成员单位

5.2.4.1 乡镇（街道）应明确协助应急领导机构成员单位组成及其风险防控和应急处置职责。

5.2.4.2 成员单位可以包括但不限于：

- a) 乡镇（街道）所属村（社区）；
- b) 承担应急管理或救援职责的单位（企业）；
- c) 消防救援站；
- d) 属地派出所；
- e) 乡镇卫生院（社区卫生服务中心）；
- f) 其他本地区部门派驻乡镇（街道）的机构、有关应急救援队伍。

5.2.5 应急工作组

5.2.5.1 乡镇（街道）应根据突发事件类型和现场应急处置工作需要设置应急工作组，明确职责分工和负责人。

5.2.5.2 应急工作组应承担预警信息传播、任务分工、处置措施、信息收集报告、现场管理、人员疏散与安置和上级指挥机构交办的其他工作任务。

5.3 报告与预警

5.3.1 基本要求

报告与预警包含风险分析与监测、预警、信息报告及工作落实情况反馈。

5.3.2 风险分析与监测

5.3.2.1 乡镇（街道）应按照4.2.3风险识别结果，明确乡镇（街道）的突发事件类别、发生事件的可能性、严重程度及影响范围等。

5.3.2.2 乡镇（街道）应明确职责范围内的风险监测职责和监测信息上报任务。

5.3.2.3 乡镇（街道）应建立风险监测队伍或指定承担风险监测任务的人员，履行风险隐患排查报告、突发事件第一时间报告、先期处置、灾情统计报告等工作职责。

5.3.2.4 风险监测信息主要来源于基层公安派出所、所属站（点）工作人员、网格员、灾害信息员、气象信息员、护林员、协管员等发现的风险动态情况或汇总上级行业部门的风险监测成果。

5.3.3 预警

5.3.3.1 乡镇（街道）应建立预警信息报送和叫应机制，明确预警信息来源和发布渠道、信息载体以及预警信息报送后的反馈要求。

5.3.3.2 乡镇（街道）应明确针对村（社区）、承担特定职责任务的人员、弱勢人群和负有特定职责任务的单位和个人的传递措施。

5.3.3.3 乡镇（街道）应明确预警响应的部门及单位，应采取值班值守、加强巡查、资源准备、秩序维护、信息收集和公众行为引导等预警响应措施。

5.3.3.4 乡镇（街道）应建立预警解除程序，及时通知受影响的相关人员，并解除已经采取的有关对策措施。

5.3.4 信息报告

5.3.4.1 乡镇（街道）应明确突发事件相关信息报告渠道、流程和手段。

5.3.4.2 乡镇（街道）应明确乡镇（街道）值班和备勤制度，确定值班值守电话；若配备卫星通信终端，应明确该设备号码。

5.3.4.3 乡镇（街道）应明确建立基层信息报告网络，以及网格员、灾害信息员、气象信息员、护林员、协管员等承担特定应急职责任务人员的信息报告任务。

5.3.4.4 乡镇（街道）信息报告内容应包含发生时间、地点、原因、人员伤亡情况、紧急转移安置或紧急生活救助人数、房屋倒损情况、财产损失情况、影响范围、危险程度、发展趋势、潜在次生灾害、处置措施、请示紧急增援事项、需通报周边相关单位及地区情况等。

5.3.4.5 乡镇（街道）信息报告应遵循“初报要快、续报要准、终报要全”“早发现、早报告、早处置”等原则。

5.4 应急处置

5.4.1 基本要求

应急处置包括应急响应、应急处置措施（警戒疏散、抢险救援、转移安置）、联动支援与保障、应急结束等内容。

5.4.2 应急响应

5.4.2.1 乡镇（街道）根据自身能力，应明确应急响应的启动主体、启动形式与条件、响应程序等要求。

5.4.2.2 乡镇（街道）应根据突发事件造成的损失大小、处置难度、影响范围、调用资源力量、舆情等情况区分不同响应条件。

5.4.2.3 乡镇（街道）应明确组织现场处置的乡镇（街道）负责人及所属机构、应急救援队伍，事发地村（社区）相关人员职责任务。

5.4.2.4 乡镇（街道）应明确社会单位参与应急处置时的组织程序。

5.4.3 应急处置措施

5.4.3.1 乡镇（街道）应明确现场处置责任人和应急处置措施。

5.4.3.2 乡镇（街道）应急处置措施应包括先期处置、现场指挥、警戒疏散、抢险救援、转移安置、救灾救助等内容。

5.4.3.3 警戒疏散应明确警戒范围、疏散区域以及疏散负责人、组织者和有关资源，确定紧急集合点、疏散路线和疏散方式，并及时上报疏散工作情况。

5.4.3.4 抢险救援应明确本地区可调用的基层应急救援队伍构成和编组、赴现场要求、先期处置任务分工，以及上级专业部门及专业应急救援队伍到场后的协同处置和保障措施。

5.4.3.5 转移安置应明确组织实施人员转移安置的责任主体和负责人、被转移安置人员、转移安置方式

及场所、转移条件及路线、转移与安置落实情况信息报告等关键要素。

5.4.4 联动支援与保障

5.4.4.1 乡镇（街道）应明确与相邻乡镇（街道）、有关应急救援队伍、企事业单位以及上级应急指挥机构或部门之间的应急联动机制。

5.4.4.2 乡镇（街道）应明确与上级部门及专业应急救援队伍到场后的协同处置和保障措施。

5.4.4.3 根据实际需要，尽可能为上级搭建现场指挥部做好场所准备、后勤保障准备等工作。

5.4.4.4 乡镇（街道）应明确上级应急指挥机构到达现场后，乡镇（街道）现场处置负责人汇报现场情况、移交现场指挥权的工作要求。

5.4.5 应急结束

乡镇（街道）应明确现场处置和救援工作结束的条件和程序，包括逐步停止有关应急处置措施、有序撤离应急队伍和工作人员等。

5.5 后期处置

5.5.1 基本要求

后期处置包含善后处置、评估总结。

5.5.2 善后处置

5.5.2.1 乡镇（街道）应明确现场应急处置工作结束后需要开展的善后处置工作内容。

5.5.2.2 乡镇（街道）善后处置工作内容包括但不限于：

- a) 配合上级主管部门制定针对受灾村（居）民的救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作方案；
- b) 对参与应急处置人员按规定落实补助措施，对在应急处置中受伤或牺牲的人员积极协调落实有关优抚待遇；
- c) 开展疫病防治、环境污染消除等相关工作；
- d) 按照上级要求明确恢复重建的工作要求，配合上级部门尽快恢复生产生活秩序；
- e) 开展灾情核报。

5.5.3 评估总结

5.5.3.1 乡镇（街道）应明确配合上级部门开展突发事件调查评估的工作内容。

5.5.3.2 乡镇（街道）应组织参与应急处置工作的所属机构、有关部门（单位）及派出机构等人员，总结评估应急处置工作，提出改进意见，完善应急预案。

5.6 保障措施

5.6.1 保障措施包含通信保障、队伍保障、物资保障、场所保障。

5.6.2 明确可为乡镇（街道）提供应急保障的相关单位及人员通信联系方式和方法，并提供备用方案；建立信息通信系统及维护方案。

5.6.3 明确本地区内应急响应专业应急队伍、兼职应急队伍、专家等清单。明确应急队伍的人数、负责人、联系人、救援类型等，专家清单中包括专家姓名、专业特长、联系方式等。

5.6.4 明确乡镇（街道）的应急物资和装备清单，清单中包括类型、数量、性能、存放位置、运输及使用条件、管理责任人及其联系方式等内容。

5.6.5 明确搭建现场指挥部和开设临时避难场所的保障部门、备用场所，并明确场所业主单位的职责。

5.7 预案管理

5.7.1 预案管理中包含发布实施、宣教培训、应急演练、预案定期评估改进等。

- 5.7.2 明确乡镇（街道）应急预案发布和解释主体、施行日期，以及修订的频次和期限要求等。
- 5.7.3 明确乡镇（街道）应急预案的宣传培训对象、内容、形式、频次等。
- 5.7.4 明确应急演练的内容、形式、频次，并在演练结束后进行效果评估。
- 5.7.5 明确对本地区内社区（村）、企事业单位应急预案工作的指导检查要求，做好相关应急预案的定期评估改进。

5.8 预案附件

- 5.8.1 乡镇（街道）应结合应急工作的实际需求编制乡镇（街道）应急预案附件。
- 5.8.2 应急预案附件宜采取文本、表格、流程图等形式。
- 5.8.3 乡镇（街道）应急预案附件宜包括乡镇（街道）平面图、应急疏散示意图、风险清单及风险地图、应急处置流程（图）、指挥机构联系方式、应急物资装备列表、应急队伍列表等。

附 录 A
(资料性)
乡镇(街道)风险识别报告编制大纲

A.1 风险识别

描述本地区潜在的风险辨识情况，确定影响因素、影响范围、风险源、潜在后果等，形成全面的风险识别清单（可用列表形式表述）。

A.2 风险分析

描述本地区已识别出的风险类型、风险的可能性和后果严重性（可用列表形式表述），为保证分析的全面性、准确性，还应充分考虑风险的关联性、危险特征、认知差异等因素。

A.3 风险评价

描述本地区风险类别及应对优先次序以及风险关键控制点等。

A.4 结论建议

得出本地区应急预案体系规划与建设的计划建议。

附 录 B
(资料性)
乡镇（街道）应急资源调查报告编制大纲

B.1 内部应急资源

按照应急资源的分类，分别描述相关应急资源的基本现状、功能完善程度、受可能发生的事件影响程度（可用列表形式表述）。

B.2 外部应急资源

描述本地区能够调查或掌握的可用于事件处置的外部应急资源情况（可用列表形式表述）。

B.3 应急资源差距分析

依据风险识别结果得出本单位的应急资源需求，与本单位现有内外部应急资源对比，提出本单位内外部应急资源优化建议。

B.4 应急能力分析

明确乡镇（街道）在应急处置中的具体任务，梳理预防和应急准备、监测预警、应急处置与救援、恢复重建等阶段中相关部门的应急任务，包括对任务本身的描述，以及各项任务应该由谁来指挥、谁来执行、何时采取行动、行动所需资源等关键信息。

附 录 C
(资料性)
乡镇(街道)应急工作手册

应急工作手册示例,见表C。

表C 乡镇(街道)防汛突发事件应急工作手册(示例)

事件类型	防汛突发事件		
适用范围	本手册适用于发生在 xx 乡镇(街道)行政区域内防汛突发事件的应急处置工作		
领导机构	主管领导	牵头部门	指挥人员
	xx (联系电话)	xx (联系电话)	xx (联系电话)
预警公告	接到暴雨黄色预警信息后,乡镇(街道)牵头部门通过办公网络转发暴雨黄色预警,对公众发布预警信息。		
预警响应	乡镇(街道)主管领导带班值守;根据本地区易积水点清单,在薄弱点位配备抽水泵等设备;对易积水点位定时巡查;关闭或者限制使用易受暴雨、积水影响的场所。		
信息报送	乡镇(街道)灾害信息员、网格员和事发单位及时将发现的防汛突发事件情况报送给乡镇(街道)相关部门(联系电话)。乡镇(街道)值班室在规定时间内将事件初步情况向上级部门进行报告,并指派人员到达现场。		
采取措施	组织本地区村民、居民自救互救,将可能受到威胁的村民、居民转移疏散至安全区域,妥善安排保障受灾群众基本生活。		
应急指挥	在职责允许的范围内,指挥人员可对一定事件等级的突发事件进行指挥。需要确定指挥人员以及相应能够利用的现场处置人员和应急救援物资、装备。		
应急处置	综合协调:指派人员收集事件信息,按相关时限要求向上级政府报送事件信息,向下传递信息并发布处置指令。		
	抢险救援:组织现有应急力量划分警戒区域,疏散事发区域周边人员。将可能受到威胁的村民、居民转移疏散至安全区域;关注受影响的城市管线、道路等重要基础设施;做好为专业救援队伍引导的准备。		
	物资保障:提供食品、饮用水、衣被、医疗、住宿等基本生活物资,确保转移和受灾人员得到妥善安置。		
	医疗卫生:为医疗救护车辆准备停靠区域和临时救护场所。		
	宣传引导:根据警戒区域,安抚外围群众。关注网上有关本次事件的言论动态情况。对于评论、转发数量较多的网络舆情,进行上报。		
应急结束	当危害因素已消除,由乡镇(街道)或上级政府部门宣布应急响应结束。		

参考文献

- [1] GB/T 29639 -2020 《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》
- [2] GB/T XXXX -XXX 《突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则》
- [3] GB/T XXXX -XXX 《突发事件应急预案编制导则 第3部分：村（社区）》
- [4] 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
- [5] 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2部分： 乡镇（街道）》

（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

《“十四五”国家应急体系规划》（国发〔2021〕36号）提出了“制定突发事件应急预案编制指南”“完善基层应急管理组织体系”“指导基层组织和单位修订完善应急预案”“实施基层应急能力提升计划”等相关要求。

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），国家标准《突发事件应急预案编制导则 第2部分：乡镇（街道）》正式立项，计划号为20240234-T-450，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

乡镇（街道）编制应急预案是法律法规、政策文件明确规定的职责。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确要求，细化乡镇（街道）应急预案，做好风险研判、预警、应对等工作；《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；《突发事件应急预案管理办法》第十五、二十五、二十六、二十八条，对乡镇（街道）应急预案审批、备案、发布等作出了明确规定。

乡镇（街道）应急预案是指导乡镇（街道）应对突发事件的制度安排，是总结固化突发事件应对经验做法的需要。一方面，作为突发事件发生后指导处置救援的主要规范，需要重点明确组织体系、任务分工、应急响应、工作流程、主要措施等内容；另

一方面，作为日常牵引应急准备的工作计划，也需要对突发事件应对所需的人力、物力、财力等应急资源和能力保障等作出技术要求，明确责任主体和资源调配流程。

乡镇（街道）应急预案在我国应急预案体系中应当发挥承上启下的作用，向上衔接县级应急预案的要求和任务，发挥好先期处置职能，向下连接村（社区）应急预案，细化具体应对措施分工。通过调研分析，乡镇（街道）应急预案编制水平目前的主要差距表现为：

1. 应急预案编制程序不规范，存在编制预案前未开展风险分析、资源调查的情况，也存在不同区域风险评估范围不统一，风险清单过于简单，应急能力评估没有结论等问题。

2. 应急预案相关术语理解不一致，如不同地区对预案支撑性文件的理解不一致，应急工作手册、现场行动方案等预案支撑性文件数量少，没有形成进一步编制配套支撑性文件的思维和习惯。

3. 应急预案内容的侧重点理解有偏差，在制修订本级应急预案时，依然存在对上级发布的应急预案“一抄到底”的现象，导致本级应急预案的针对性、可操作性不强。

2022年，应急管理部救援协调和预案管理局为贯彻落实《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》和全国应急管理工作会议部署要求，在天津、广西、山东、四川、宁夏等五省市组织开展基层应急预案体系建设试点工作。在试点地区的乡镇（街道）应急预案编制相关工作取得关键突破，相关单位反响良好，各试点地区有针对性地研究破解应急预案编制质量方面的问题，创新了应急预案编制的思路方法，形成了可

复制推广的相关编制指南、示范文本等材料。在此基础上，应急管理部救援协调和预案管理局总结编制形成了《乡镇（街道）突发事件应急预案编制参考》，并广泛征求各省级应急管理部门和基层单位意见，为乡镇（街道）层面应急预案编制标准起草奠定了良好的工作基础。因此，将乡镇（街道）应急预案编制进行标准化，规范相关技术和内容要求，进行全国推广和实施，当前时机已经成熟。

（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，北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所牵头负责本文件的制定工作，中国安全生产科学研究院、中国标准化研究院、北京市科学技术研究院城市系统工程研究所、应急管理部国家减灾中心、中国地震应急搜救中心、中国社区发展协会、中国人民公安大学、河南理工大学等参加标准的具体制定工作。

（四）主要起草过程

1. 资料收集。2024年1月至2月，北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所搜集研究了国内外关于乡镇（街道）应急预案编制的法律法规、标准及相关文献，并针对我国目前乡镇（街道）应急预案编制存在问题进行剖析。建立标准框架，召开立项论证会，提交标准立项申请。

2. 标准立项。2024年3月，国家标准委下达推荐性国家标准制修订计划，标准起草工作组成立，由北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所牵头负责。

3. 标准起草与调研。2024年4月至6月标准起草工作组赴

山东、四川、北京等地开展乡镇（街道）应急预案编制工作调研，经内部多次讨论，完成标准草案稿。

4. 征求意见。2024年7月，多次组织专家召开会议征求有关部门和专家意见，在认真听取和吸纳各方面意见基础上，修改完善形成征求意见稿。

二、标准编制原则、主要技术内容及其确定依据

根据《中华人民共和国标准化法》《国家标准管理办法》等国家标准化的有关法律法规要求，本标准的制定遵循了以下原则：

（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

本标准提出的乡镇（街道）应急预案编制方法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，所有乡镇（街道）在编制应急预案时均可参照使用。另一方面，考虑乡镇（街道）事权、可调用资源和面临风险等方面存在差异，乡镇（街道）可以参照标准，根据各地实际情况定制化设计应急预案编制方法。

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1部分：通则》《突发事件应急预案编制导则 第3部分：村（社区）》进行衔接和配套。

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、应急预案编制程序、应急预案主要内容 5 章，并包含 3 个资料性附录。

2. 重点内容分析

（1）范围

本标准提出的突发事件应急预案编制程序和内容，适用于乡镇（街道）突发事件应急预案的制修订工作。

（2）规范性引用文件

本标准在编制程序和内容上，参考了《突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则》中的程序和内容。

（3）术语和定义

本标准的术语和定义参照了《突发事件应急预案编制导则 第1部分：通则》中的术语和定义。

（4）应急预案编制程序

本标准的应急预案编制程序分为成立编制工作组、前期工作、编写应急预案、征求意见、审议发布等 5 项内容。

（5）应急预案主要内容

本标准在应急预案主要内容上分为总则、应急指挥体系、报告与预警、应急处置、后期处置、保障措施、预案管理、预案附

件等 8 项内容。

(6) 附录

附录中给出了乡镇(街道)风险识别报告编制大纲、乡镇(街道)应急资源调查报告编制大纲、乡镇(街道)应急工作手册 3 个资料性附录。

三、预期的经济效益、社会效益和生态效益

本标准的发布能够填补乡镇(街道)应急预案编制标准的缺失,可以有效指导乡镇(街道)开展应急预案编制工作,进一步提升乡镇(街道)应急预案的简明实用和有效衔接,切实筑牢应急预案体系建设根基,夯实应急管理基层基础。对于提高我国突发事件应急处置能力,全面提高我国应急准备工作的高效性和精准性,切实维护人民群众生命财产安全具有重要意义。

四、与国际、国外有关法律法规和标准水平的对比情况

1. 美国 FEMA 在 2009 年 3 月发布《综合准备指南 101: 州、领地、部落与地方政府应急预案编制与维护》,在指南基础上,2010 年 11 月又修订发布了第二版《综合准备指南 101: 应急行动预案编制与维护》,至今仍具有官方预案编制手册的地位,是各级政府和社会组织编制应急行动预案的指导性文件。

2. 国际标准化组织(ISO)发布的与乡镇(街道)应急预案编制相关的标准有三个。分别是: 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; ISO 22320:2018《Security and resilience — Emergency management —

Guidelines for incident management》，该标准规定了城市和社区应急管理的基本原则、框架、流程和要求，包括应急预案编制、应急响应、应急演练等方面的内容，适用于城市和社区的应急管理机构、应急管理人员、应急响应人员等；ISO 22395:2018《Security and resilience — Community resilience — Guidelines for supporting vulnerable persons in an emergency》，该标准提供了组织内应急准备的指南，包括应急预案编制、应急响应、应急演练等方面的内容，适用于各种类型和规模的组织，包括公共和私营组织。

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

目前，国际、国外没有相关的标准供引用或采用。

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. 《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确要求，细化乡镇（街道）应急预案，做好风险研判、预警、应对等工作；

2. 《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；

3. 《中华人民共和国安全生产法》第八十条规定，乡镇人民政府和街道办事处应当制定相应的生产安全事故应急救援预案，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行生产安全事故应

急救援工作职责；

4. 《突发事件应急预案管理办法》第十五、二十五、二十六、二十八条，对乡镇（街道）应急预案审批、备案、发布等作出了明确规定。

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，指导乡镇（街道）预案编制工作，同时与《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3部分：村（社区）》上下衔接。

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

本标准为你推荐性标准。本标准明确各乡镇（街道）应急预案编制程序和主要内容，为乡镇（街道）编制应急预案提供指导。由于各乡镇（街道）事权、掌握的应急资源、面临的风险等方面存在差异，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，需要对乡镇（街道）和有关行业部门进行标准的宣贯，保证相关部门了解标准要求，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. 起草标准的解读材料，通过应急管理部网站等媒体面向社会进行宣传，介绍亮点、要点和主要内容；

2. 推动将标准纳入应急管理培训班课程，扩大培训范围，使各地乡镇（街道）应急管理人员及企业人员学习了解掌握标准要求；

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，进一步营造标准宣贯的氛围。

（二）动态评估

标准实施后实行动态收集意见和定期评估机制，及时收集整理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，为标准修订奠定工作基础。

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。