

乡镇（街道）应急预案编制导则

Guidelines for enterprises to develop emergency response plan for township (street)

2025 - 07 - 22 发布

2025 - 09 - 01 实施

目 次

前言 II

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 编制原则 1

5 预案体系 2

6 应急预案编制程序 2

7 综合应急预案 4

8 专项应急预案 8

9 附件 8

附录 A（资料性） 应急通讯录（例） 9

附录 B（资料性） 主要风险清单（例） 10

附录 C（资料性） 应急救援队伍情况表（例） 11

附录 D（资料性） 应急物资装备清单（例） 12

附录 E（资料性） 应急避难场所清单（例） 13

附录 F（资料性） 应急处置流程图（例） 14

参考文献 15

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。

本文件由天津市应急管理局提出并归口。

本文件起草单位：天津市应急管理局、天津师范大学、天津市应急管理科学技术研究院。

本文件主要起草人：温志强、李礼、穆瑞欣、高军、毕宏音、郝雅立、杜洵、李永俊、付美佳、赵一明。

乡镇（街道）应急预案编制导则

1 范围

本文件规定了乡镇（街道）突发事件应急预案编制的原则、预案体系、编制程序、综合应急预案、专项应急预案及附件的基本要素。

本文件适用于本市乡镇（街道）突发事件应急预案的制修订工作。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

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

应急资源调查 emergency resource survey

调查本辖区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。

3.4

应急响应 emergency response

针对突发事件，依据应急预案采取的应急行动。

3.5

应急演练 emergency exercise

针对可能发生的突发事件情景，依据应急预案而模拟开展的应急活动。

[来源：GB/T 29639—2020，3.3]

4 编制原则

乡镇（街道）应急预案编制坚持“依法规范、简明实用、上下衔接”原则：

——依法规范。编制程序、框架要素和主要内容符合有关法律、法规、规章、标准及其他有关规定，符合上级政府应急管理相关制度规范；

- 简明实用。立足乡镇（街道）辖区组织体系、应急资源、队伍和能力，结合辖区突发事件风险特征，借鉴典型案例和成功经验，灵活设定应急预案体系、框架要素、编制程序，响应程序和处置措施，体现应急处置特点，力求符合实际、贴近实战、切实可行；
- 上下衔接。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，指导辖区内村（社区）、有关单位应急预案的编制，衔接相关应急预案，体现系统性。

5 预案体系

5.1 乡镇（街道）应急预案体系由乡镇（街道）综合应急预案、专项应急预案、村（社区）应急预案和有关单位应急预案组成。

5.2 总体上阐述突发事件的应急工作原则，包括乡镇（街道）的应急组织机构及职责、风险描述、预警及信息报告、应急响应、保障措施、后期处置、应急预案管理等内容。

6 应急预案编制程序

6.1 成立工作组

6.1.1 乡镇（街道）成立由乡镇（街道）主要负责人为组长，组织所属机构、有关单位等人员为成员的应急预案编制工作组，负责制定工作计划，明确工作职责和任务分工，组织开展应急预案编制工作。

6.1.2 工作组可邀请有现场处置救援、预案管理经验的人员和专家参加或指导。

6.2 资料收集

收集有关应急管理法律法规、技术标准、突发事件案例以及应急预案管理的要求，并梳理分析相关内容，主要包括：

- a) 本辖区面临的突发事件风险及水、电、气、通信等重要基础设施、重点人群等信息；
- b) 所在辖区与突发事件应对相关的地理环境及气象、交通等资料；
- c) 应急组织体系、职责任务和联络清单；
- d) 可用的应急救援队伍、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；
- e) 上级政府（单位）应急预案及有关法律法规、政策文件规定中关于基层预警响应、指挥处置、应急保障等相关事项。

6.3 风险识别

6.3.1 结合乡镇（街道）辖区内地理环境、人口、产业、本辖区及周边危险源与危险区域、历史突发事件等实际情况，针对可能面对的突发事件开展风险分析，主要包括：

- a) 自然灾害。如洪涝灾害、气象灾害、地震灾害等；
- b) 事故灾难。如生产安全事故、交通事故、公共设施设施事故、环境污染事故等；
- c) 公共卫生事件。如传染病疫情、食品安全、动物疫情等；
- d) 社会安全事件。如刑事案件、群体性事件等。

6.3.2 识别辖区内突发事件风险及其可能产生的后果和次生（衍生）事件风险，辨识可能造成的危害程度和影响范围等，并针对主要风险提出风险管控和应急处置建议。

6.3.3 乡镇（街道）可结合实际组织所属村（社区）集中力量一并开展安全风险识别和应急资源调查。

6.4 应急资源调查

6.4.1 依据风险分析结果，对辖区应急资源状况进行调查，摸清应急资源底数，进行必要的应急能力评估。必要时，可以了解毗邻地区相关应急资源。

6.4.2 应急资源调查对象主要包括：

- a) 辖区应对突发事件可用的应急救援队伍、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，以及可以通过潜力转换提供应急资源的状况。

6.4.3 必要时，也可根据突发事件应对需要，对辖区单位和村（居）民所掌握的应急资源情况进行调查。

6.5 案例分析及情景构建

6.5.1 整理乡镇（街道）参加突发事件处置的相关案例。

6.5.2 针对相关领域典型案例的发生演化规律、造成的后果、上级处置救援、基层先期处置等情况进行复盘研究，必要时可构建突发事件情景，梳理应对流程、职责任务和应对措施。

6.5.3 运用情景构建方法，科学假定未来一段时间内可能发生的突发事件（灾害链），模拟分析事件演化过程和后果，提出应急处置与救援任务，评估现有应急能力并提出改进措施。主要环节包括：

- a) 通常依据风险分析结果、历史案例资料、情报信息、专家经验与推理等，描述突发事件（灾害链）发生的可能性和具体方式、发展过程等；
- b) 分析突发事件（灾害链）的演化规律、情景表现及可能的后果，包括可能引发的生命与财产损失、次生和衍生灾害等；
- c) 划分情景响应阶段，综合考虑重要性与紧急性，列出应急处置与救援任务及相应目标能力清单；
- d) 根据目标能力清单评估现有应急能力，提出短期和长期改进措施，提升应急准备能力。

6.6 文本起草

根据资料收集、风险识别、应急资源调查、案例分析及情景构建的结果，研究编写应急预案文本及配套附件等内容，形成征求意见稿，撰写应急预案编制说明。

6.7 征求意见

6.7.1 形成预案初稿后，应做好与相关应急预案衔接，结合实际需要征求上级应急管理、消防救援等相关部门、单位以及辖区内有关企事业单位、村（居）民代表等意见建议，根据意见反馈情况对预案进行修改完善。

6.7.2 可邀请相关专家评审应急预案。

6.7.3 可根据需要采取桌面演练形式对应急预案进行检验，邀请预案中涉及的成员单位、行业主管部门、村委会（社区居委会）等单位相关人员参加，对发现的问题及时修改完善。

6.8 审批发布备案

6.8.1 应急预案文本按程序报乡镇（街道）政府（办事处）审核批准，以乡镇（街道）名义印发，并按规定向上级人民政府及其应急管理等相关主管部门报备。

6.8.2 审核内容主要包括合规性、完整性、适用性、操作性和衔接性等方面，可从以下七个方面进行审核：

- a) 应急预案是否符合有关法律、法规、规章和标准等规定；

- b) 是否覆盖辖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。

7 综合应急预案

7.1 总则

7.1.1 目的依据

7.1.1.1 明确编制和实施应急预案要达到的具体目的。

7.1.1.2 简述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。

7.1.2 适用范围

说明应急预案适用的空间范围、适用对象以及应对的突发事件的类型等。

7.1.3 工作原则

说明乡镇(街道)应急工作的原则, 内容简明扼要、明确具体, 体现出辖区的应急管理工作特点。

7.2 应急组织体系

7.2.1 应急指挥机构

7.2.1.1 明确乡镇(街道)主要负责人牵头的应急管理领导机构, 确定应急管理相关责任人员, 负责组织实施辖区突发事件应对工作。

7.2.1.2 明确承担本乡镇(街道)应急预案管理的机构和相关人员。

7.2.2 成员单位

7.2.2.1 明确成员单位组成及各成员单位的风险防控和应急处置职责。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。

7.2.2.2 以突发事件应急响应全过程为主线, 明确各类突发事件预测、预警、接报、处置、结束、善后和灾后重建等环节的主管部门、协作部门、参与单位及其职责。

7.2.2.3 明确与县(市、区)级及以上应急指挥机构的关系, 体现应急联动的要求, 必要时附图表说明。

7.2.3 应急工作组

7.2.3.1 明确应急管理领导机构相关工作组设置。可根据突发事件类型和现场应急处置工作需要设置上下衔接、灵活高效的应急工作组，明确职责分工及负责人。

7.2.3.2 应急工作组应承担综合协调、预警响应、信息收集报告、应急处置、治安交通、医疗卫生、后勤保障、人员疏散与安置、善后处理等职能任务及上级指挥机构交办的其他工作任务。

7.3 监测与预警响应

7.3.1 监测

7.3.1.1 明确乡镇（街道）职责范围内的风险监测职责和监测信息上报任务，明确各类风险的管控、消除措施和责任人。

7.3.1.2 明确承担风险监测任务的人员，履行风险隐患巡查报告、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。

7.3.1.3 风险监测信息主要来源于网格员、灾害信息员、气象信息员、基层公安派出所、乡镇（街道）所属站（点）工作人员等发现的动态情况，以及数字化监控系统捕捉到的信息。

7.3.2 预警响应

7.3.2.1 明确值班备勤制度，及时接收上级有关部门发布的预警和警报信息。

7.3.2.2 明确预警信息报告、预警叫应机制，明确预警信息来源和传播手段渠道、信息载体，以及针对村（居）民、承担特定职责任务的人员、弱势群体、特殊场所等的传递措施和工作要求。

7.3.2.3 明确预警响应机制，以及需要采取的应急准备和响应措施。一般包括但不限于以下预警响应措施：

- a) 乡镇（街道）有关负责人、应急工作组人员、应急救援队伍等在岗备班，进入待命状态；
- b) 检查乡镇（街道）现有物资、装备的有效性，有需要的做到定向前置；
- c) 依法关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所，控制或限制容易导致危害扩大的公共场所的活动；
- d) 明确转移路线、转移地点、转移方式、转移工作负责人和联络人，及时组织人员转移、疏散、撤离，并予以妥善安置；
- e) 加强对预判受影响区域内的加油（气）站、学校、幼儿园、医院、养老院、地下空间等重点场所的安全巡查；
- f) 当确认突发事件发生后，及时迅速启动应急响应。

7.3.2.4 明确预警解除有关要求，根据上级部门发布的预警解除信息，及时通知受影响的相关区域和人员，解除已经采取的有关对策措施。

7.4 应急处置

7.4.1 信息报告

7.4.1.1 明确问题早期发现机制，确定值班值守电话，各单位、村（居）民发现突发事件及苗头性信息后，应当第一时间通过值班值守电话报告情况；若配备卫星通信终端，应明确该设备号码。

7.4.1.2 明确指挥长（或值班员）和网格员、社区工作者、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收集、报告等职责任务，及具体流程、渠道方式和要求等。

7.4.1.3 明确向上级党委和政府、相关应急指挥机构，以及应急管理、消防救援、公安、卫生健康等主管部门（单位）报告信息的流程、内容、时限和责任人，和上级部门及有关单位联络方式、报警电话。

7.4.1.4 明确口头和书面报告的形式，以及必要的模板格式和内容要素。必要时，通报可能受影响的有关地区和单位。有条件的乡镇（街道）可进一步明确信息报告的初报、续报时限和内容要求。

7.4.1.5 突发事件信息报告内容通常包含但不限于：发生时间、地点、原因、人员伤亡情况、财产损失情况、影响范围、处置措施、请示支援事项等。

7.4.2 应急响应

7.4.2.1 明确应急响应的程序、启动主体、启动形式等要求。

7.4.2.2 明确社会单位参与处置时的组织程序，也可根据突发事件造成的损失大小、处置难度、影响范围等情况区分不同响应条件。

7.4.2.3 明确赶赴现场处置的乡镇（街道）负责人及有关人员、基层应急救援力量、事发地村（社区）相关人员职责任务。

7.4.2.4 明确社会单位参与处置时的组织程序。

7.4.2.5 开展救护伤员、疏散群众、控制现场、抢险救援、转移安置等应急行动并及时向区人民政府报告。

7.4.3 应急处置措施

7.4.3.1 明确现场处置责任人及主要处置措施。

7.4.3.2 应急处置措施包括现场指挥、秩序维护、抢险救援、转移安置、救灾救助等内容。

7.4.3.3 警戒疏散。明确警戒范围和疏散区域所需力量和资源。明确疏散力量组成，确定紧急集合点、疏散路线和疏散方式。在人员疏散过程中，明确疏散总负责人、村（居）民代表等信息。

7.4.3.4 抢险救援。明确可调用的基层应急救援队伍组成和必要分组，开展控制现场动态、排除险情等处置任务。

7.4.3.5 转移安置。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、转移条件及路线等关键要素，必要时可进一步明确避难场所负责人、所需车辆及驾驶员、被转移安置人员的基本生活需求及医疗需求。在转移安置中，明确被转移安置人员信息统计和人员安抚的工作要求，制定必要的安抚工作方案。

7.4.4 联动支援与保障

7.4.4.1 明确乡镇（街道）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。

7.4.4.2 明确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。

7.4.4.3 根据需要，可明确上级应急指挥机构到达现场后，乡镇（街道）现场负责人及时汇报现场情况，移交现场指挥权，协助做好相应保障工作。

7.4.5 应急结束

明确应急结束或响应终止的条件和程序，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内容。

7.5 后期处置

7.5.1 善后处置

明确现场应急处置工作结束后需要开展的善后处置工作，可包括：

- 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) 配合上级主管部门对参与应急处置人员采取抚恤、补助等措施；

- c) 配合上级主管部门开展疫病防治、环境污染消除等工作；
- d) 明确恢复重建的工作要求，组织群众做好重建工作，注意帮助解决困难群众的生活问题，配合上级部门尽快恢复生产生活秩序；
- e) 加强宣传引导，做好现场舆情收集、灾情统计、宣传引导及安抚工作。

7.5.2 评估总结

7.5.2.1 明确配合上级部门开展突发事件调查评估的工作内容。

7.5.2.2 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，提出改进措施。

7.6 应急保障

7.6.1 队伍保障

7.6.1.1 明确本辖区基层应急救援队伍，可以包括辖区内的基层警务人员、医务人员、民兵、预备役人员、物业保安、重点企事业单位应急队伍和人员等。一般可列出基层应急救援队伍的人数、负责人、联系人及联系方式、救援类型与专长、应急救援物资与装备等。

7.6.1.2 明确可协调支援的消防救援队伍、专业应急救援队伍、社会应急力量等，可列出联系人、联系方式、救援类型与专长等。

7.6.1.3 明确可支持或参加应急响应的专家或有特定技术专长的人员，可列出姓名、专业特长、联系方式等。

7.6.2 物资保障

明确乡镇（街道）的应急物资和装备的类型、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。

7.6.3 场所保障

明确紧急避难场所的保障措施，明确场所业主单位的职责。

7.6.4 通信保障

明确可为乡镇（街道）提供应急通信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。有条件的可充分利用相关信息通信系统和技术通信设备。

7.7 预案管理

7.7.1 发布实施

明确应急预案解释主体、施行日期以及修订要求。

7.7.2 宣教培训

明确乡镇（街道）组织应急预案宣传教育和培训工作，对象包括应急管理有关人员和相关应急救援队伍、承担特定职责任务的人员等。

7.7.3 应急演练

明确开展应急演练的形式、频次和工作要求。

8 专项应急预案

8.1 乡镇（街道）依据有关规定或根据实际需要，可单独制定专项应急预案。

8.2 专项应急预案的形式、要素和内容等，可结合实际灵活确定，力求简明实用，突出先期处置特点，重点规范乡镇（街道）层面应对行动，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。

9 附件

乡镇（街道）应急预案涉及的有关单位或组织、村（社区）、基层应急救援队伍等可以根据应急预案有关规定，结合基层应急工作的实际需求，可采取文本、表格、流程图等形式，编制或列出应急预案附件，可以包括：

- a) 应急通讯录。列出乡镇（街道）应急领导小组成员、各部门及其负责人、村（社区）主要负责人、区镇应急值班室及报警电话通讯录。应急通讯录参见附录 A；
- b) 应急预案名录。列出乡镇（街道）自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等专项应急预案；
- c) 主要风险清单。列出乡镇（街道）主要灾种的主要风险以及可能后果。主要风险清单参见附录 B；
- d) 应急救援队伍情况表。明确名称、驻地、专业特长、专家数量、指挥员数量、队员数量、志愿者数量、物资装备、到达时间、通讯方式等。应急救援队伍情况表参见附录 C；
- e) 应急物资装备清单。列出应急预案涉及的主要物资和装备名称、型号、性能、数量、存放地点、运输和使用条件、管理责任人和联系电话等。应急物资装备清单参见附录 D；
- f) 应急避难场所清单。明确所在区域、场所名称、容纳人数、转移条件、管理责任人和联系电话等。应急避难场所清单参见附录 E；
- g) 应急处置流程图。用流程图的形式直观展示乡镇（街道）应急处置的流程，主要包括：信息报告、先期处置、启动应急响应、进行应急处置，以及应急结束后的善后处置和评估总结等。应急处置流程图参见附录 F；
- h) 风险点分布及应急疏散示意图。主要包括：
 - 1) 警报系统分布及覆盖范围；
 - 2) 重要防护目标、危险源一览表、分布图；
 - 3) 应急指挥部位置及救援队伍行动路线；
 - 4) 疏散路线、警戒范围、重要地点等标识；
 - 5) 相关平面布置图纸、救援力量的分布图纸等。
- i) 有关协议或者备忘录。列出与相关应急救援部门签订的应急救援协议或备忘录。

附 录 A
(资料性)
应急通讯录 (例)

应急通讯录示例见表A. 1。

表 A. 1 应急通讯录 (例)

类别	单位名称	负责人	职务	电话
领导小组				
主要职能部门				
相关单位				

附 录 B
(资料性)
主要风险清单 (例)

主要风险清单示例见表B. 1。

表 B. 1 主要风险清单 (例)

类别	主要灾种	主要风险	可能后果
自然灾害			
事故灾难			
公共卫生事件			
社会安全事件			

附 录 C
(资料性)
应急救援队伍情况表（例）

应急救援队伍情况表示例见表C.1。

表 C.1 应急救援队伍情况表（例）

类别	名称	驻地	专业特长	规模	物资装备	到达时间	通讯方式
专业应急救援队伍							
专（兼）职应急救援队伍							
社会应急力量							

附 录 D
(资料性)
应急物资装备清单 (例)

应急物资装备清单示例见表D. 1。

表 D. 1 应急物资装备清单

类别	名称	数量	存放地点	储备方式	管理单位	维保状况
抢险救援保障物资						
应急救援力量保障物资						
受灾人员基本生活保障物资						

附 录 E
(资料性)
应急避难场所清单 (例)

应急避难场所清单示例见表E. 1。

表 E. 1 应急避难场所清单 (例)

级别	场所名称	场所位置	容纳人数	负责人姓名及电话
紧急避难场所				
固定避难场所				
中心避难场所				

附录 F
(资料性)
应急处置流程图 (例)

应急处置流程图示例见图F. 1。

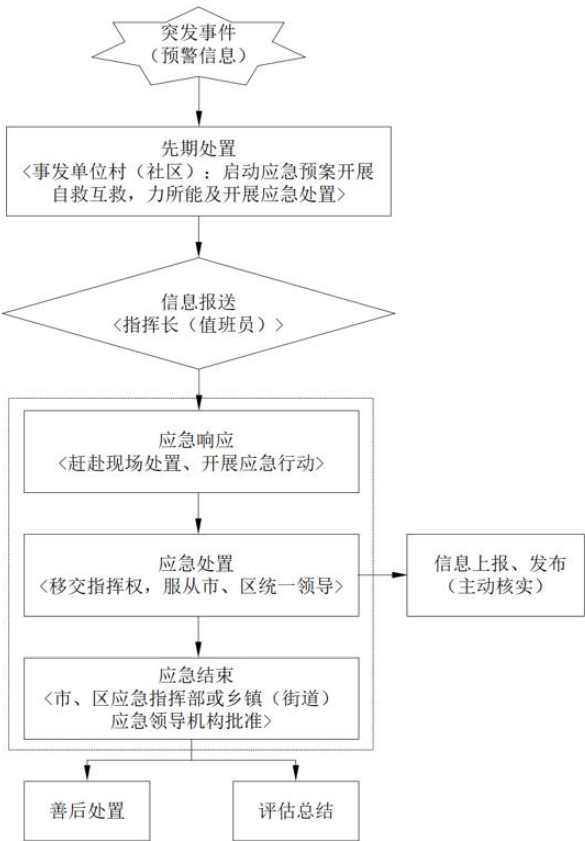


图 F. 1 应急处置流程图 (例)

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] 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
 - [3] 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
 - [4] 津政规〔2021〕1号 天津市人民政府关于印发《天津市突发事件总体应急预案》的通知
-