

# 上海市绿化和市容管理局文件

沪绿容〔2020〕387号

## 上海市绿化和市容管理局关于印发 《上海市绿化和市容管理局突发事件应急 预案管理实施办法》的通知

各区绿化市容局，局机关各处室、各直属单位：

为进一步贯彻实施《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《上海市突发事件应急预案管理实施办法》，现将我局制定的《上海市绿化和市容管理局突发事件应急预案管理实施办法》及配套的相关指南印发给你们，请遵照执行。

2020年9月14日

# 上海市绿化和市容管理局 突发事件应急预案管理实施办法

## 第一章 总则

第一条 为规范本市绿化市容行业突发事件应急预案管理，加强应急预案体系建设，增强应急预案的科学性、实效性和执行力，依据《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《上海市突发事件应急预案管理实施办法》等，制订本办法。

第二条 本办法所称应急预案，是指为依法、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 应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传教育、演练、评估、修订等，适用本办法。

第四条 应急预案管理，遵循“统一规划、分类指导、分级负责、条块结合、动态管理”的原则。

## 第二章 应急预案体系

第五条 本市绿化市容行业突发事件应急预案体系由市局总体应急预案、专项应急预案、直属单位应急预案，以及区绿化市容局（以下简称区局）应急预案、本行业有关基层企事业单位应急预案组成。

市局应急办负责本行业应急预案体系总体建设和综合协调管理工作。

第六条 总体应急预案是应急预案体系的总纲，是组织应对突发事件的总体制度安排。市局总体应急预案由市局应急办牵头编制和管理。

专项应急预案是为应对某类一种或者多种突发事件，或者针对重大活动、重要目标保护和应急资源保障等重要专项工作而预先制定的工作方案。市局专项应急预案由相关行业管理部门编制和管理。

市局直属单位、区局可根据市局专项应急预案制定配套子预案。

第七条 鼓励市局行业管理部门与相邻、相近的苏浙两省有关部门（单位）联合制定应对某一类型突发事件或针对某个重要专项工作的联合应急预案。

### 第三章 规划和准备

第八条 以“横向到边，纵向到底，行业领域全覆盖”为原则，根据应对突发事件的需要，制定市局应急预案编制规划，并根据实际情况变化，适时对应急预案编制规划进行修订完善。

市局行业管理部门应当按照有关法律、法规、规章、规范性文件，以及上位应急预案的要求，并针对职责范围内多发易发突发事件、主要风险等，制定专项应急预案编制计划并报送局应急办。

上海市市容环境卫生水上管理处、废弃物管理处、市容环境质量监测中心、公共绿地建设事务中心、绿化管理指

导站、林业总站、公园管理事务中心、市容景观事务中心，局直属公园、市环境学校等市局直属单位根据本单位职责和应对突发事件需要，制定应急预案编制计划并报送市局应急办。

第九条 编制应急预案应当成立应急预案编制工作小组，吸收预案涉及的主要部门和单位相关人员、有关专家及有处置经验的人员参加。编制工作小组组长由应急预案编制部门（单位）有关负责人担任。

第十条 编制应急预案应当在开展风险评估和应急资源调查的基础上进行。

（一）风险评估。针对突发事件特点，识别事件的危害因素，判断事件发生的可能性，分析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，判定风险级别，提出控制风险、治理隐患的措施。

（二）应急资源调查。全面调查第一时间可调用的应急队伍、装备、物资、场所等应急资源状况和可请求援助的应急资源状况。

第十一条 编制应急预案应当广泛听取有关部门、单位和专家的意见，与相关的应急预案作好衔接。涉及其他部门和单位职责的，应当书面征求相关部门和单位意见。必要时，向社会公开征求意见。

## 第四章 应急预案编制

第十二条 应急预案编制应当遵循有关法律、法规、规章、规范性文件和制度，紧密结合实际，合理确定内容，切实提高针对性、实用性和可操作性。

第十三条 总体应急预案主要规定突发事件应对的基本原则、组织体系、运行机制，以及应急保障的总体安排等，明确相关各方的职责和任务。

第十四条 专项应急预案应当明确具体突发事件的风险评估、组织指挥机制、监测预警、信息报告、预警和应急响应措施、队伍物资保障及调动程序等内容。

第十五条 针对突发事件现场处置工作，可制定现场处置方案，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。突发事件风险单一、危险性小的企事业单位，可以只编制现场处置方案。

第十六条 根据行业领域的实际情况，可编制简明扼要的应急预案操作手册或应急处置流程图，内容一般包括信息报告、处置工作程序、响应措施、应急队伍和装备物资情况，以及联络人员和联系方式等。

第十七条 总体应急预案和专项应急预案应当按照市局发布的总体应急预案框架指南（见附件1）和专项应急预案框架指南（见附件2）的要求进行编制。专项应急预案若为有关上位专项应急预案子预案的，宜按照上位专项应急预案的框架进行编制。

## 第五章 审批、发布和备案

第十八条 市局牵头编制专项应急预案的行业管理部门应当将应急预案送审稿、编制工作说明、意见采纳情况等有关材料一并报送局应急办审核。

第十九条 应急预案审核内容主要包括应急预案是否符合有关法律、法规、规章和规范性文件，是否与有关应急预案进行衔接，各方面意见是否一致，主体内容是否完备和规范，体例格式是否合规，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、管用可行等。必要时，可组织有关专家进行评审。

第二十条 市局总体应急预案须经局党政领导班子会议审议，以局名义印发。

第二十一条 市局直属单位、区局应当在本单位应急预案印发后的 20 个工作日内，将应急预案报送市局备案。

第二十二条 按照“以公开为原则，不公开为例外”的要求，市局、区局和有行业管理职能的直属单位应急预案应当在印发后的 20 个工作日内，主动向社会公布。若应急预案有涉密内容的，可删除涉密内容公布应急预案简本。

## 第六章 培训、宣传教育和应急演练

第二十三条 按照“谁编制，谁宣教”的原则，有关部门（单位）应当在应急预案印发后 3 个月内组织开展应急预案培训和解读工作。

第二十四条 按照“谁编制，谁演练”的原则，有关部门（单位）应当依据应急预案，开展“规范、安全、节约、有序”的应急演练，并将年度演练计划报送市局应急办备案。专项应急预案至少每两年进行一次应急演练，应对台风、暴雨、高温、雨雪冰冻等本市易发灾害性天气的应急预案应当有针对性地经常组织开展应急演练，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。应急预案报审前应当进行演练，予以验证。

第二十五条 应急演练可根据实际情况，采取实战演练、桌面推演等方式，做到单项与综合相结合、人员广泛参与、处置联动性强、形式多样。

第二十六条 应急演练应当开展演练评估，演练可自行评估或委托第三方评估。评估的主要内容包括：演练的执行情况，应急预案的合理性与可操作性，指挥协调和应急联动情况，应急人员的处置情况，演练所用设备装备的适用性，对完善应急预案、应急准备、应急机制、应急措施等方面的意见和建议等。

## 第七章 评估和修订

第二十七条 应急预案编制部门（单位）应当每两年对应急预案进行评估，评估报告针对每次突发事件处置或演练中暴露出的问题和薄弱环节，分析评价应急预案内容的针对性、实用性和可操作性，提出应急预案是否修订的明确意见。

第二十八条 按照“谁编制，谁修订”的原则，有关部门（单位）应当做好应急预案修订工作，并报市局应急办备案。

第二十九条 有下列情形之一的，须及时组织开展应急预案修订和完善：

（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变化的；

（二）应急组织体系发生重大调整的；

（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）认为应当修订的其他情况。

第三十条 应急预案应当设定有效期，原则上最长有效期限不超过 5 年。

## **第八章 组织保障和奖惩**

第三十一条 市局直属单位、区局和本行业有关基层企事业单位应当指定专门机构和人员负责应急预案管理的具体工作，将应急预案规划、编制、审批、发布、备案、演练、培训、宣传教育、评估、修订等工作所需经费纳入预算统筹安排。必要时，应急预案管理的具体工作可委托专业机构协助实施。



第三十二条 各有关部门（单位）应当加强对应急预案管理情况的指导和监督，对成绩突出的部门和个人给予表彰；对未按照本办法执行的令其限期改正，逾期不改正的给予警告，情节严重且造成严重后果的依法追究责任。

## 第九章 附则

第三十三条 本办法由市局应急办负责解释。

第三十四条 本办法自发文之日开始施行。

## 附件 1

# 上海市绿化和市容管理局 突发事件总体应急预案框架指南

## 1 总则

### 1.1 编制目的

简要阐述编制应急预案的重要意义和作用。如提高应急处置能力，最大程度地预防和减少突发事件及其造成的损害，保障公众的生命财产安全等。

### 1.2 编制依据

列出应急预案编制所依据的法律、法规、规章、规范性文件、技术标准以及相关的上位应急预案。

### 1.3 适用范围

说明应急预案适用的工作范围、突发事件定义。

### 1.4 应急预案体系

说明应急预案的层级构成。

### 1.5 工作原则

说明应对突发事件的总体工作原则。

### 1.6 突发事件分级

明确突发事件分级的一般原则，以便于对尚无分级规定的具体突发事件提供分级依据。

## 2 组织体系

明确应对突发事件的各级组织机构的组成和职责。

### 3 工作机制

#### 3.1 预测与预警

##### 3.1.1 预测预警系统

明确突发事件预测预警工作的责任机构、突发事件预测预警系统的建设要求和风险监测要求。

##### 3.1.2 预警级别

明确可以预警的突发事件的预警级别确定原则。预警级别依据突发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。

##### 3.1.3 预警信息转发、发布与解除

明确突发事件的预警信息转发、发布与解除程序要求，以及预警信息内容构成。

##### 3.1.4 预警响应

明确进入预警期后，各责任主体采取预警响应行动的总体要求。

#### 3.2 应急响应

##### 3.2.1 值守应急

明确值守应急的责任主体、值守应急总体要求。

##### 3.2.2 信息报告

明确突发事件信息报告的责任主体、报告对象、内容、时限、程序等要求。

### 3.2.3 先期处置

明确先期处置的责任主体、职责和总体要求。

### 3.2.4 分级响应

根据突发事件级别和发展态势，明确相关责任主体启动突发事件应急响应的总体要求。

### 3.2.5 信息发布

明确突发事件信息发布工作的程序和总体要求。

### 3.2.6 应急结束

明确现场应急响应结束的基本条件和总体要求。

## 3.3 后期处置

### 3.3.1 善后处置

明确善后处置工作的总体要求。

### 3.3.2 调查与评估

明确不同级别突发事件负责调查评估的承办机构、调查程序、相关要求和报告程序。

### 3.3.3 恢复重建

明确恢复重建工作的总体要求。

## 4 应急保障

### 4.1 队伍保障

明确各类应急队伍的组建以及保持应急能力的总体要求。

### 4.2 经费保障

明确专项应急经费来源、使用范围、监管和评估的总体要求。

#### 4.3 物资及装备保障

明确应急物资及装备管理的责任机构及其职责，物资及

装备储备、保障、信息上报的总体要求。

#### 4.4 人员防护

明确涉险人员和应急救援人员使用的安全防护装备要求 and 防护措施的总体要求。

#### 4.5 通信保障

明确提供通信保障的总体要求。

#### 4.6 科技支撑

明确提供科技支撑的总体要求。

### 5 监督管理

#### 5.1 培训

明确领导干部、应急管理和救援人员的应急管理专题培训总体要求，明确应急预案培训的责任机构。

#### 5.2 演练

明确应急演练的责任机构以及演练总体要求。

#### 5.3 责任与奖惩

明确突发事件应急处置工作实行行政领导负责制和责任追究制，纳入绩效考核，并按照规定建立奖惩机制。

#### 5.4 预案管理

明确应急预案解释的部门、应急预案的修订要求及应急预案的有效期。

## 6 附录

### 6.1 应急处置流程图

应根据实际情况，制定应急处置通用流程图作为附件。

### 6.2 各种规范化格式文本

应制定应急处置所需的各种规范化格式文本作为附件。

## 附件 2

# 上海市绿化和市容管理局 突发事件专项应急预案框架指南

## 1 总则

### 1.1 编制目的

简要阐述编制应急预案的重要意义和作用。如提高应急处置能力，有效防范和应对突发事件、减少危害及保障安全等。

### 1.2 编制依据

列出编制应急预案的依据，一般为本市有关法规、规章、规范性文件、上位应急预案，以及相关技术标准。法律、行政法规、部门规章和国务院主管部门规范性文件的要求前述依据不包含，且预案中要涉及的，列出有关法律、法律、行政法规、部门规章和规范性文件。

本市通用依据有：《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《上海市绿化和市容管理局突发事件应急预案管理实施办法》《上海市绿化和市容管理局突发事件总体应急预案》等。

### 1.3 适用范围

说明应急预案适用的行业领域，以及突发事件类型。如：本预案适用于本市绿化市容行业职责范围内的道路和公共场所清扫保洁服务突发事件的应对工作。

### 1.4 工作原则

要求明确具体。如：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，资源整合等原则。一般不展开详释。

### 1.5 突发事件分级

明确突发事件的级别划分以及各级别的具体标准。

当突发事件分级标准无相关法律、法规、规章、规范性文件、标准的规定时，应结合本行业领域管理要求和实践经验确定突发事件分级标准。上位应急预案对突发事件不分级的，可按上位应急预案不对突发事件分级。

突发事件按照其性质、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）。突发事件分级的一般原则见《上海市绿化和市容管理局突发事件总体应急预案》（以下简称市局总体应急预案）。

## 2 风险分析

对可能发生的突发事件进行简要的分析，以明确应急的对象、事件的性质、影响范围、后果严重程度等，为采取应急措施提供依据。

## 3 组织体系

明确应对突发事件的各级组织机构的组成和职责。

## 4 监测与预警

### 4.1 监测

确定可以监测的突发事件的监测机构、监测内容。按



照早发现、早报告、早处置的原则，明确突发事件监测信息交流与报送的渠道、时限、范围、程序、监管等要求。建立常规数据监测、风险分析与分级等制度。

#### 4.2 预警级别

明确可以预警的突发事件的预警级别分级及确定原则。

如无相关法律、法规、规章、规范性文件、标准的规定，预警级别依据突发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。分级的一般原则见市局总体应急预案。

#### 4.3 预警信息发布与解除

明确预警信息内容构成，以及预警信息制作、审批、发布、调整与解除等程序。

#### 4.4 预警响应

明确进入预警期后各级别预警响应行动的责任机构、参与机构及职责，明确各级别预警响应的工作程序、响应措施等。

#### 4.5 预警响应措施

明确进入各级别预警期后采取的预防应对措施。

预警响应和预警响应措施根据突发事件的具体情况可以不分级，也可以合并。本指南与上位应急预案对有关预防预警内容的框架若有不同，宜采用上位应急预案的框架。

## 5 应急响应

### 5.1 信息报告

明确突发事件信息报告的责任主体、报告对象、内容、时限、程序等要求。

### 5.2 先期处置

突发事件发生后，在履行统一领导职责或者组织处置突发事件的有关部门和单位介入之前，按照“属地管理”原则，事发地相关部门和单位应当立即组织各方面力量抢险救援、管控现场，保护人民群众生命财产安全，防范事态扩大。

明确先期处置的责任主体、职责和要求，并按照突发事件的类别将先期处置措施具体化、流程化。

### 5.3 分级响应

对于先期处置未能有效控制事态发展的突发事件，根据事态的性质、特点、危害程度，按照分级响应的原则，采取或启动相应级别的应急响应。

应急响应依照事件的严重程度，一般可分为Ⅰ级（特大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）四个级别。明确启动各级别应急响应的条件，明确各级别应急响应各有关部门及单位的职责。

### 5.4 应急处置措施

明确突发事件发生后的具体应急处置措施。

## 5.5 信息发布

明确突发事件信息发布的责任机构及其职责、原则、内容、程序和要求。

## 5.6 应急结束

明确应急响应结束的基本条件、决策机制、发布程序和要求。

# 6 后期处置

## 6.1 善后处置

明确善后处置的工作要求。

## 6.2 调查与评估

明确不同级别突发事件调查评估的承办机构、调查程序、相关要求和报告程序。

## 6.3 恢复重建

明确恢复重建的工作要求。

# 7 应急保障

## 7.1 队伍保障

列出可以调用的专业应急救援、应急专家、应急志愿者等应急队伍以及应急保障措施。建立健全各类应急队伍的组织保障方案，以及保持应急能力的措施。

## 7.2 经费保障

明确专项应急经费来源、使用范围和监管和评估要求。

### 7.3 物资及装备保障

明确应急物资、装备的名称、规格型号、数量、存放单位、存放位置、管理人及其联系方式等内容，可以以表单的形式列出。明确应急物资及装备管理的责任机构及其职责，以及应急物资及装备信息上报要求。

### 7.4 人员防护

明确涉险人员和应急救援人员使用的安全防护装备要求和防护措施。

### 7.5 通信保障

明确提供应急保障的相关单位或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，确保应急期间信息通畅。

### 7.6 其他保障

根据需要可增加其他保障要求。

## 8 监督管理

### 8.1 培训

明确领导干部、应急管理和救援人员的应急管理专题培训要求。组织开展应急志愿者的培训工作。

### 8.2 演练

明确不同类型应急预案演练的责任机构以及演练形式、范围、频次、内容以及演练评估、总结等要求。

### 8.3 责任与奖惩

明确突发事件预防和应对工作实行行政领导负责制和责任追究制，纳入绩效考核，并按照规定建立奖惩机制。

## 9 附则

明确应急预案解释的部门。

明确应急预案实施的具体时间和有效期。有效期不应超过上位应急预案的有效期。

## 10 附录

### 10.1 相关机构和人员通讯录

详细列出相关机构和人员的联系方式，及时更新并通报相关机构和人员。可根据需要绘制应急机构组织结构图。

### 10.2 应急物资及装备清单

详细列出应急处置所需的应急物资及装备，内容包括名称、规格型号、数量、存放单位、存放位置、管理人、联系电话等。

### 10.3 其他附表及附图

根据需要增加相关附表及附图，如重大风险隐患、重要防护目标、应急处置流程图、应急避难场所分布图等。