

西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2025〕2号

西安市人民政府办公厅 关于印发突发事件应急预案 管理办法的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市突发事件应急预案管理办法》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



西安市人民政府办公厅
2025年1月17日

（此件公开发布）

西安市突发事件应急预案管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强突发事件应急预案（以下简称应急预案）体系建设，规范应急预案管理，增强应急预案的针对性、实用性和可操作性，依据《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》《陕西省突发事件应急预案管理办法》等法律法规和文件要求，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称应急预案，是指各级政府及其部门、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损害而预先制定的方案。

第三条 应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传、演练、评估、修订、归档、监督等工作，适用本办法。

第四条 应急预案管理遵循统一规划、综合协调、分类指导、分级负责、有效衔接、动态管理的原则。

第五条 市政府统一领导全市应急预案体系建设和管理工作，区县 governments 负责领导本行政区域内应急预案体系建设和管理工作。

突发事件应对有关部门在各自职责范围内，负责本部门（行业、领域）应急预案管理工作；市、区县政府应急管理部门负责本行政区域内应急预案体系建设和指导应急预案管理工作，综合协调应急预案衔接工作。

第六条 市应急管理部门统筹协调各区县和各有关部门应急预案数据库管理，推动实现应急预案数据共享共用。各区县、各有关部门负责本行政区域、本部门（行业、领域）应急预案数据库建设和管理。

市、区县政府及其有关部门应当注重运用信息化数字化智能化技术，推进应急预案管理理念、模式、手段、方法等创新，充分发挥应急预案牵引应急准备、指导处置救援的作用。

第二章 分类与内容

第七条 按照制定主体划分，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。

政府及其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。

单位和基层组织应急预案包括企事业单位、村民委员会、居民委员会、社会组织等编制的应急预案。

第八条 总体应急预案是政府组织应对突发事件的总体制度安排。

总体应急预案围绕突发事件事前、事中、事后全过程，主要

明确应对工作的总体要求、事件分类分级、响应分级、预案体系构成、组织指挥体系与职责，以及风险防控、监测预警、处置救援、应急保障、恢复重建、预案管理等内容。

第九条 专项应急预案是政府为应对某一类型或某几类类型突发事件，或者针对重要目标保护、重大活动保障、应急保障等重要专项工作而预先制定的涉及多个部门职责的方案。

部门应急预案是政府有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责，为应对本部门（行业、领域）突发事件，或者针对重要目标保护、重大活动保障、应急保障等涉及部门工作而预先制定的方案。

第十条 针对突发事件应对的专项和部门应急预案，主要规定市、区县政府或有关部门相关突发事件应对工作的组织指挥体系和专项工作安排，不同层级预案内容各有侧重，体现应急处置的主体职责和针对性、可操作性。涉及相邻或相关政府、部门、单位任务的应当沟通一致后明确。

市级专项应急预案侧重明确突发事件组织指挥机制、风险管控、监测预警、信息报告、响应行动、队伍物资保障、区县政府职责等，重点规范市级层面突发事件应对行动。

区县级专项应急预案侧重明确突发事件的组织指挥机制、风险管控、监测预警、信息报告、组织自救互救、应急处置措施、现场管控、队伍物资保障等内容，重点规范区县级层面突发事件应对行动，落实相关任务，细化工作流程。

部门应急预案侧重明确突发事件的组织指挥机制、风险管控、监测预警、信息报告、组织自救互救、应急处置措施、现场管控、队伍物资保障等内容，重点规范本部门（行业、领域）突发事件应对行动，落实专项应急预案和上位应急预案工作任务，细化工作流程。

第十一条 为突发事件应对工作提供通信、交通运输、医学救援、物资装备、能源、资金以及新闻宣传、秩序维护、慈善捐赠、灾害救助等保障功能的专项和部门应急预案侧重明确组织指挥机制、主要任务、资源布局、资源调用或应急响应程序、具体措施等内容。

针对重要基础设施、生命线工程等重要目标保护的专项和部门应急预案，侧重明确关键功能和部位、风险隐患及防范措施、监测预警、信息报告、应急处置和紧急恢复、应急联动等内容。

第十二条 重大活动主办或承办机构应当结合实际情况组织编制重大活动保障应急预案，侧重明确组织指挥体系、主要任务、安全风险及防范措施、应急联动、监测预警、信息报告、应急处置、人员疏散撤离组织和路线等内容。

第十三条 相邻或相关政府及其有关部门可以联合制定应对区域性、流域性突发事件的联合应急预案，侧重明确政府及其部门间信息通报、组织指挥体系对接、处置措施衔接、应急资源保障等内容。

第十四条 镇（街道）应急预案重点规范镇（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。

村（社区）应急预案侧重明确风险点位、应急响应责任人、预警信息传播与响应、人员转移避险、应急处置措施、应急资源调用等内容。

镇（街道）、村（社区）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，突出人员转移避险，体现先期处置特点。

第十五条 单位应急预案侧重明确应急响应责任人、风险隐患监测、主要任务、信息报告、预警和应急响应、应急处置措施、人员疏散转移、应急资源调用等内容。

风险种类多的大中型企业或企业集团、事业单位可根据相关标准规范和实际工作需要，区分总体（综合）应急预案、专项应急预案、现场处置方案等，建立本集团、本单位应急预案体系；安全风险单一、危险性小的中小微企业和事业单位可以只编制专项应急预案或现场处置方案，并结合实际简化应急预案要素和内容。

第十六条 应急预案涉及的有关部门、单位等可以结合实际编制应急工作手册，内容一般包括应急响应措施、处置工作程序、应急救援队伍、物资装备、联络人员和电话等。

应急救援队伍、保障力量等应当结合实际情况，针对需要参与突发事件应对的具体任务编制行动方案，侧重明确应急响应、

指挥协同、力量编成、行动设想、综合保障、其他有关措施等具体内容。

第三章 规划与编制

第十七条 市、区县政府应急管理部门会同有关部门，针对本行政区域多发易发突发事件、主要风险等，编制应急预案制修订工作计划，报本级政府批准后实施，并抄送上一级政府应急管理部门。

市、区县政府有关部门可以结合实际制定本部门（行业、领域）应急预案编制计划，并抄送同级应急管理部门和上一级相应部门。

应急预案编制计划应当根据国民经济和社会发展规划、突发事件应对工作实际，适时予以调整。

第十八条 市、区县政府总体应急预案由其应急管理部门组织编制。专项应急预案由其相关类别突发事件应对牵头部门组织编制。重大活动保障应急预案由主办或承办机构牵头部门负责编制。联合应急预案由联合单位共同组织编制。部门应急预案由本级政府有关部门组织编制。镇（街道）、单位和基层组织等应急预案由有关制定单位组织编制。大型群众性活动应急预案由承办方组织编制。

第十九条 应急预案编制应遵循以下原则：

（一）合法性。符合法律、法规、规章和标准等有关规定。

（二）科学性。重点突出、结构严谨、符合科学规律和专业要求。

（三）实用性。力求简洁实用，符合突发事件处置应对实际，针对性和可操作性强。

（四）系统性。应急预案体系完整，应急预案之间相互衔接。

第二十条 应急预案编制部门和单位根据需要组成应急预案编制工作小组，吸收有关部门和单位人员、有关专家及有应急处置工作经验的人员参加。编制工作小组组长由应急预案编制部门或单位有关负责人担任。

第二十一条 编制应急预案应当依据有关法律、法规、规章和标准，紧密结合实际，在开展风险评估、资源调查、案例分析的基础上进行。

风险评估主要是针对突发事件的特点及其发展规律，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，提出突发事件预防措施和应急资源配备建议。

资源调查主要是全面调查本地区、本单位应对突发事件可用的应急救援队伍、物资装备、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，为制定应急响应措施提供依据。必要时，也可根据突发事件应对需要，对本地区相关单位和居民所掌握的应急资源情况进

行调查。

案例分析主要是对典型突发事件的发生演化规律、造成的后果和处置救援等情况进行复盘研究，必要时构建突发事件情景，总结经验教训，明确应对流程、职责任务和应对措施，为制定应急预案提供参考借鉴。

第二十二条 应急预案编制过程中，应急预案编制部门和单位根据需要可以采取桌面推演的形式，按照应急预案明确的职责分工和应急响应程序，模拟突发事件处置应对过程，检验应急预案可行性，进一步完善应急预案。

第二十三条 政府及其有关部门在应急预案编制过程中，应当广泛听取意见，组织专家论证，做好与相关应急预案及国防动员实施预案的衔接。涉及其他单位职责的，应当书面征求意见。必要时，向社会公开征求意见。

专家论证重点论证风险评估、资源调查、案例分析等过程性资料是否符合要求，论证应急预案主体结构是否完备，指挥体系、责任分工、预防预警、信息报告、应急响应、善后处置、灾后重建、保障措施等应急预案内容是否合理、合规、合法，处置应对措施是否科学专业、具体可行等。

专家论证应邀请应急预案管理专家、相关行业领域专家、应急预案涉及相关单位人员参与，应急预案论证组成员人数原则上为 5 人以上单数，其中必须包含应急管理、预案管理方面的专家。总体应急预案和重大活动保障应急预案等可以适当增加专家人

数。应急预案论证组成员结合实际情况可采取线上或线下方式参与。

单位和基层组织在应急预案编制过程中，应根据法律法规要求或实际需要，征求相关公民、法人或其他组织的意见。

第四章 审批、发布、备案

第二十四条 应急预案编制工作小组或牵头单位应当将应急预案送审稿、征求意见情况、编制说明等有关材料报送应急预案审批单位。因保密等原因需要发布应急预案简本的，应当将应急预案简本一并报送审批。

应急预案编制说明内容一般包括应急预案编制依据、编制过程、主要内容、征求意见情况、专家论证情况、解决的主要问题等。

第二十五条 应急预案审核内容主要包括：

- （一）预案是否符合有关法律、法规、规章和标准等规定；
- （二）预案是否符合上位预案要求并与有关预案有效衔接；
- （三）框架结构是否清晰合理，主体内容是否完备；
- （四）组织指挥体系与责任分工是否合理明确，应急响应级别设计是否合理，应对措施是否具体简明、管用可行；
- （五）各方面意见是否一致；
- （六）其他需要审核的内容。

第二十六条 各级政府总体应急预案按程序报本级党委和

政府审批，以本级党委和政府名义印发。专项应急预案按程序送本级应急管理部门衔接协调，由应急管理部门对专项应急预案编制程序的合规性、体例的规范性、要素的完整性和应急预案之间的衔接性进行审查后，由编制单位将应急管理部门审查意见连同其他送审材料报送本级政府审批，以本级政府办公厅（室）或者有关应急指挥机构名义印发。部门应急预案由本部门会议审议决定，以部门名义印发，涉及其他部门职责的可与有关部门联合印发；必要时，可以由本级政府办公厅（室）转发。

重大活动保障应急预案由本级政府或其部门审批，参照专项应急预案或部门应急预案管理；跨行政区域联合应急预案审批由市、区县政府或其授权的部门协商确定，参照专项应急预案或部门应急预案管理。

单位和基层组织应急预案由本单位和基层组织会议审议决定，经本单位或基层组织主要负责人签发，以本单位或基层组织名义印发。

第二十七条 应急预案审批单位应当在应急预案印发后的20个工作日内，将应急预案正式印发文本（含电子文本）及编制说明，依照下列规定向有关单位备案并抄送有关部门：

（一）市、区县政府总体应急预案报上一级政府备案，径送上一级政府应急管理部门，同时抄送上一级政府有关部门。

（二）市、区县政府专项应急预案报上一级政府相应牵头部门备案，同时抄送上一级政府应急管理部门及有关部门。

（三）部门应急预案报本级政府备案，径送本级应急管理部门，同时抄送本级有关部门。

（四）联合应急预案按所涉及区域，依据专项应急预案或部门应急预案有关规定备案，同时抄送本地区上一级或共同上一级人民政府应急管理部门和有关部门。

（五）涉及需要与所在地政府联合应急处置的中央单位应急预案，应当报所在地区县政府备案，同时抄送本级应急管理部门和突发事件应对牵头部门。

（六）镇（街道）应急预案报区县政府备案，径送区县政府应急管理部门，同时抄送区县政府有关部门。村（社区）应急预案报镇（街道）备案。

（七）中央企业集团、省属企业集团驻西安市的所属单位、权属企业，市属企业集团及其所属单位、权属企业的总体（综合）应急预案按管理权限报所在地政府应急管理部门备案，抄送企业主管机构、行业主管部门、监管部门；专项应急预案按管理权限报所在地行业监管部门备案，抄送应急管理部门和有关企业主管机构、行业主管部门。

（八）其他企事业单位和社会组织应急预案备案有相关规定的，从其规定。

有关单位受理应急预案备案时，应及时核对备案材料，材料齐全的，应当予以备案并出具应急预案备案登记表；材料不齐全的，不予备案并一次性告知需要补齐的材料。

备案内容包括：应急预案名称及类别、报送单位、相关资料明细、报送备案时间、联系人及电话等。

第二十八条 市、区县政府应急管理部门负责指导、督促本行政区域应急预案备案工作，有关部门负责指导、督促本部门（行业、领域）有关单位做好应急预案备案工作。

第二十九条 政府及其部门应急预案应当在正式印发后 20 个工作日内向社会公开。单位和基层组织应急预案应当在正式印发后 20 个工作日内向本单位以及可能受影响的其他单位和地区公开。

第五章 培训、宣传、演练

第三十条 应急预案发布后，其编制单位应做好组织实施和解读工作，并跟踪应急预案落实情况，了解有关方面和社会公众的意见建议。

第三十一条 应急预案编制单位应当通过编发培训材料、举办培训班、开展工作研讨等方式，对与应急预案实施密切相关的管理人员、专业救援人员等进行培训。

各级政府及其有关部门应将应急预案培训作为有关业务培训的重要内容，纳入领导干部、公务员等日常培训内容。

第三十二条 对需要公众广泛参与的非涉密的应急预案，编制单位应当充分利用互联网、广播、电视、报刊等多种媒体广泛宣传，制作通俗易懂、好记管用的宣传普及材料，向公众免费发放。

第三十三条 应急预案编制单位应当建立应急预案演练制度，通过采取形式多样的方式方法，对应急预案所涉及的单位、人员、装备、设施等组织演练。通过演练发现问题、解决问题，进一步修改完善应急预案。

市、区县政府专项应急预案演练由其应急管理部门统筹，由应急预案编制单位组织实施。

专项应急预案、部门应急预案每 3 年至少进行一次演练。

洪涝、山洪、滑坡、泥石流、森林草原火灾等自然灾害易发区域所在地政府，重要基础设施和城市供水、供电、供气、供油、供热等生命线工程经营管理单位，应当有针对性地组织开展应急预案演练；金属冶炼、建筑施工单位和易燃易爆物品、化学品、放射性物品等危险物品生产、经营、使用、储存、运输、废弃处置单位，公共交通工具、公共场所和医院、学校等人员密集场所的经营单位或者管理单位，每半年至少组织开展一次有针对性的应急预案演练。

重大活动和大型群众性活动举办前，主办或承办机构、承办者应当有针对性开展医疗救护、灭火、应急疏散等应急预案演练。

应急预案演练组织单位必要时可以对各类参演人员进行演练培训，增强个人防护意识，落实安全防护措施。

第三十四条 应急预案演练组织单位应当加强演练评估，主要包括：演练的执行情况，应急预案的实用性和可操作性，指挥协调和应急联动机制运行情况，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。

市、区县政府及其有关部门加强对本行政区域、本部门（行业、领域）应急预案演练的评估指导。根据需要，应急管理部门会同有关部门组织对下级政府及其有关部门组织的应急预案演练情况进行评估指导。市、区县政府专项应急预案演练应有本级应急管理部门参与评估指导。

鼓励委托第三方专业机构进行应急预案演练评估。

第三十五条 应急预案演练应充分考虑减少对正常社会生产和生活秩序的影响。可能造成影响的，演练组织单位应在演练开始3个工作日前进行公示告知，同时通报相关部门并协调做好保障工作。

第六章 评估与修订

第三十六条 应急预案编制单位应当建立应急预案定期评估制度，分析应急预案内容的针对性、实用性和可操作性等。经评估认定需要进行修订的应急预案，应及时组织修订，实现应急预案的动态优化和科学规范管理。

应急预案编制单位可以通过调查分析、征求意见、专家论证等形式开展应急预案评估。

市、区县政府及其有关部门应急预案原则上每3年评估一次。应急预案的评估工作，可以委托第三方专业机构组织实施。

第三十七条 有下列情形之一的，应当及时修订应急预案：

- （一）有关法律、法规、规章、标准、上位预案中的有关规定发生重大变化的；
- （二）应急指挥机构及其职责发生重大调整的；
- （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）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；
- （六）应急预案制定单位认为应当修订的其他情况。

第三十八条 应急预案修订涉及组织指挥体系与职责、应急处置程序、主要处置措施、突发事件分级标准等重要内容的，修订工作应参照本办法规定的应急预案编制、审批、备案、发布程序组织进行。仅涉及其他内容的，修订程序可根据情况适当简化。

第三十九条 各级政府及其部门、企事业单位、社会组织、公民等，可以向有关应急预案编制单位提出修订建议。

第七章 保障措施

第四十条 各级政府及其有关部门、有关单位要指定专门机构和人员负责开展相关具体工作，将应急预案规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传、演练、评估、修订、监督等所需经费纳入预算统筹安排。

第四十一条 市、区县政府及其有关部门应对本行政区域、

本部门（行业、领域）应急预案管理工作加强指导和监督，对未按规定编制、修订应急预案，未组织应急预案备案和应急预案演练等未履行应急预案管理职责，造成严重后果的，依据有关法律法规及规定，追究相关单位和个人责任。

第四十二条 应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传、演练、评估、修订、监督等工作资料，按照“谁编制、谁负责，谁组织、谁负责”的原则，进行建档管理。

第八章 附 则

第四十三条 法律、法规、规章另有规定的从其规定，确需保密的应急预案管理按有关规定执行。

第四十四条 西咸新区管委会、各开发区管委会参照本办法执行。

第四十五条 本办法由市应急管理局负责解释。

第四十六条 本办法自印发之日起施行。2021年2月9日市政府办公厅印发的《西安市应急预案管理办法（修订稿）》（市政办发〔2021〕9号）同时废止。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2025 年 1 月 21 日印发
