

《社区应急预案编制指南》（送审稿） 编制说明

一、项目背景

（一）国内外现行相关法律法规和标准情况

2019年11月29日，习近平总书记在中共中央政治局第十九次集体学习时强调，要坚持群众观点和群众路线，坚持社会共治，完善公民安全教育体系，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，加强公益宣传，普及安全知识，培育安全文化，开展常态化应急疏散演练，支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。2020年7月10日，为深入推进行政村（社区）防灾减灾救灾能力标准化建设，进一步提升基层应急能力，广东省减灾委员会办公室、广东省应急管理厅针对当前全省行政村（社区）薄弱环节和存在的短板，全面开展行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设，对社区应急预案提出了明确要求。2022年7月21日，国家减灾委员会关于印发《“十四五”国家综合防灾减灾规划》的通知（国减发〔2022〕1号）强调“推进基层社区应急能力标准化建设，实现每个社区“六个一”目标，即一个预案、一支队伍、一张风险隐患图、一张紧急疏散路线图、

一个储备点、每年至少一次演练，不断夯实群防群治基础”。为进一步推动基层应急预案体系建设，应急管理部、广东省应急管理厅先后提出了村（社区）应急预案编制模板。2023年9月，深圳出台《深圳经济特区自然灾害防治条例》，条例中要求“社区基层组织应当加强综合减灾社区建设，开展防灾减灾救灾宣传和应急演练，接收传达预报、预警、转移、避灾等信息，收集、上报灾情险情，开展自救和互救，协助维护社会秩序，协助开展自然灾害风险调查和灾害隐患排查等工作”。《深圳市人民政府办公厅关于印发深圳市推进自然灾害防治体系和防治能力现代化建设安全韧性城市指导意见的通知》（深府办函〔2023〕48号）和《深圳市减灾委员会办公室 深圳市应急管理局关于印发〈夯实防灾减灾救灾基础 提升社区安全韧性能力行动方案〉的通知》（深减灾办〔2024〕8号）也对社区突发事件应急预案编制提出了具体要求。2024年2月，《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》（国办发〔2024〕5号）对应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传、演练、评估、修订等工作也作出了具体解释。2024年6月18日习近平总书记对防汛抗旱工作作出重要指示，要加强灾害监测预警，排查风险隐患，备足装备物资，完善工作预案，有力有效应对各类

突发事件，切实保障人民群众生命财产安全和社会大局稳定。

（二）制定地方标准的必要性和意义

深圳作为南方的滨海城市，自然条件和地理环境较为特殊，不仅面临暴雨、地震等一些内地城市同样需要面对的灾害风险，还面临着台风、海啸等滨海城市特有的灾害风险。社区作为城市管理的基础单元，既是各项工作的落脚点，也是各项工作的着力点，是城市管理工作的核心。目前，深圳市社区突发事件应急预案编制不规范、预案内容指导性和操作性不强等方面问题突出。面对愈发严峻的灾害事故形势，为进一步提升社区突发事件应对能力和社区安全韧性水平，加强社区应急预案编制标准化，既是降低灾害风险、减轻灾害损失的迫切需要，也是提升政府公共服务水平的重要举措，更是社区安全发展的内在要求。

本文件的制定针对深圳市（含深汕特别合作区）所有社区（村），具有普遍适用性，涉及全市社区综合减灾工作的标准化推进，不属于部门内规范，标准的实施主体具有广泛的社会性。本文件涉及的内容均依据国家、广东省、深圳市关于加强突发事件应急预案编制的工作有关要求梳理形成。2022年8月，国家标准化管理委员会将深圳综合减灾社区创建标准化试点项目列入第八批社会管理和公共服务综合标准化试点项目，《社区应急预案编制指南》标准制定为标准化试点项目的重要内容之一。通

过制定本文件，可切实解决现有社区应急预案编制有关问题，发挥先行示范作用，提升公共服务效能，为全国、全省社区应急预案编制标准化建设提供更多探索成果、实践范例，为标准化贡献“深圳智慧”。

二、工作简况

（一）任务来源

深圳市地方标准《社区应急预案编制指南》依据《深圳市市场监督管理局关于下达 2024 年深圳市地方标准计划项目任务的通知》确认立项（序号 106）。本文件由深圳市应急管理局提出并归口，深圳市城市公共安全技术研究院有限公司、深圳市标准技术研究院参与起草。

（二）主要起草过程

1. 规划、立项阶段。2024 年 2 月，深圳市应急管理局牵头提出标准编制构想，并与深圳市城市公共安全技术研究院有限公司、深圳市标准技术研究院组成编制组，筹划标准编制工作。3 月底，提交地方标准立项申请。4 月 7 日，经市市场监管局批准，《社区应急预案编制指南》作为深圳市地方标准正式立项。

2. 调研阶段。2024 年 4 月至 9 月，编制组开展资料调研与现场调研，深入了解各辖区突发事件应急预案编制情况。

3. 编制阶段。2024 年 7 月至 10 月，编制组启动标准编制工作，起草标准初稿，并通过多次召开研讨会和编制会对标准进行

修改完善，形成《社区应急预案编制指南》标准征求意见稿。

4. 征求意见阶段。2025 年 4 月，面向各区（新区、深汕特别合作区）、市减灾委有关单位征求意见，共收集 9 条意见，其中采纳 8 条，部分采纳 1 条，未采纳（解释说明）1 条，福田区应急管理局等 9 家单位无意见。

三、地方标准主要内容的依据以及与国内领先、国际先进标准的对标情况

（一）地方标准主要内容的依据

1. 编制原则

为保证标准行之有效，能够更好地总结经验、指导后续工作，标准编制按照以下原则进行。

1) 科学性原则。编制组以标准化理论为指导，通过深入研究国家、地方相关法律法规和相关规范性文件，结合多年基层应急管理积累的经验，为标准编制提供充分依据和坚实基础。同时，综合考虑了前期成果和未来规划，运用科学的方法建立标准，确保标准科学可行，具有一定的先进性和前瞻性。

2) 地方性原则。社区突发事件应急预案编制是一项创新性工作，需要不断深化认识、持续探索。本文件在深圳前期经验基础上，重点结合深圳地方特色，重点结合深圳优势，如深圳综合减灾社区已全覆盖，每个社区每年需编制修订社区应急预案、开展至少 2 场社区应急演练。

3) **规范性原则**。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》给出的规则进行编写，在编制过程的过程中参考了 GB/T 26376—2010《自然灾害管理基本术语》、DB4403/T 253—2022《综合减灾社区创建指南》等国家标准、行业标准和地方标准，同时严格遵循《中华人民共和国标准化法》《地方标准管理办法》《广东省标准化条例》《深圳市地方标准管理办法》等法规要求，结合目前社区应急管理的发展趋势，强调与相关国家和行业标准的协调一致，并在技术细节上做了诸多补充和完善，以确保标准的规范性和合理性。

4) **可操作性原则**。以应用需求为导向，为保证社区应急预案编制指南的实用性和可操作性，编制组在标准编制的过程中充分考虑我市社区实际情况和特点，有选择地吸收了部分国内外研究成果和实践经验。同时，在标准化过程中，尽量与已有的国家、行业等相关标准相兼容，对于仍存在不确定性、时机尚不成熟的，将在标准后续的修订过程中逐步纳入，确保内容可实施、可检验。

2. 编制依据

本文件整体上依据 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第1部分：标准的结构和起草规则》的要求进行编写。正文各章节主要依据社区突发事件应急预案编制相关的法律法规、政策、标准及社区防灾减灾救灾管理、发展具体需要编制。

（1）第3章，术语和定义。本章主要参考 GB/T 20647.1—2006《社区服务指南第1部分：总则》、GB/T 29639—2020《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》、MZ/T 013—2009《社区公共场所紧急救援管理要求》、SY/T 7412—2018《油气长输管道突发事件应急预案编制规范》中的相关术语并结合社区灾害风险评估规范化发展需要，经研究对本文件中的7个术语进行了定义。

（2）第4章，总则。本章主要依据《突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2024〕5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》（应急厅函〔2023〕231号）、《广东省应急管理厅关于印发基层突发事件应急预案编制模板的通知》（粤应急〔2024〕37号）和《深圳市突发事件应急预案管理办法》（深应急规〔2023〕4号）编制。

（3）第5章，编制的程序。本章主要依据《突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2024〕5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》（应急厅函〔2023〕231号）、《广东省人民政府办公厅印发〈广东省突发事件应急预案管理办法〉的通知》（粤府办〔2008〕36号）、《广东省应急管理厅关于印发基层突发事件应急预案编制模板的通知》（粤应急〔2024〕37号）和《深圳市突发事件应急预案管理办

法》（深应急规〔2023〕4号），并结合社区突发事件应对需要，经研究形成了成立编制工作组、资料收集、风险调查与分析、应急预案编制、征求意见和审议备案公布等方面的要求。

（3）第6章，应急预案体系。本章主要依据《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》（应急厅函〔2023〕231号）、《广东省应急管理厅关于印发基层突发事件应急预案编制模板的通知》（粤应急〔2024〕37号）和《深圳市突发事件应急预案管理办法》（深应急规〔2023〕4号），并结合社区突发事件应对需要，经研究形成了综合应急预案、应急处置“一页纸”预案和应急处置卡等方面的要求。

（4）第7章，综合应急预案编制。本章主要参考 DB4403/T 253—2022《综合减灾社区创建指南》、GB/T 29639—2020《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》，依据《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》（应急厅函〔2023〕231号）、《广东省减灾委员会办公室 广东省应急管理厅关于全面开展行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设的通知》（粤减灾办〔2020〕6号）、《深圳市突发事件应急委员会办公室关于印发灾害事故现场处置流程图的通知》（深应急委办〔2024〕4号）、《广东省应急管理厅关于印发基层突发事件应急预案编制模板的通知》（粤应急〔2024〕37号）和

《深圳市突发事件应急预案管理办法》（深应急规〔2023〕4号），并结合社区突发事件应对需要，经研究形成了综合应急预案编制的要求。

（5）第8章，应急处置“一页纸”预案编制。本章主要参考SY/T 7412-2018《油气长输管道突发事件应急预案编制规范》、GB/T 29639-2020《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》和DB4403/T 253—2022《综合减灾社区创建指南》，依据《广东省应急管理厅关于印发基层突发事件应急预案编制模板的通知》（粤应急〔2024〕37号）、《广东省减灾委员会办公室 广东省应急管理厅关于全面开展行政村（社区）防灾减灾救灾能力“十个有”建设的通知》（粤减灾办〔2020〕6号）、《深圳市突发事件应急预案管理办法》（深应急规〔2023〕4号）和《深圳市减灾委员会办公室关于印发〈夯实防灾减灾救灾基础提升社区安全韧性能力行动方案〉的通知》（深减灾办〔2024〕8号），并结合社区突发事件应急处置的实际需要，经研究形成了应急处置“一页纸”预案编制的要求。

（6）第9章，应急处置卡编制。本章主要参考GB/T 29639-2020《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》，依据《深圳市应急管理局关于印发〈深圳市突发事件应急预案管理办法〉的通知》（深应急规〔2023〕4号），并根据社区突发事件应急处置的实际需要，经研究形成了应急处置卡编制的要求。

（二）与国内领先、国际先进标准的对标情况

1. 与国际先进标准的对标情况

国际标准化组织制定了《安全性与恢复力 — 社区恢复力 — 自发志愿者参与的规划准则》(ISO 22319: 2017, Security and resilience — Community resilience — Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers)。

美国制定了《地方减灾规划政策指南》(Local Mitigation Planning Policy Guide)，概述了地方当局必须遵守的要求和程序，以确保遵守联邦应急管理局的减灾规划标准。出台的《当地多种灾害的减灾规划指导》《地方减灾计划审查指南》和《部落多灾害减灾规划指导》等文件中，提出“一个有效的规划……应该包括，在草案议定阶段和批准阶段应该给公众以发表意见的机会，附近的社区、地方和地区部门应该有机会参与到规划过程中”。

英国制定了《地方当局对民事紧急情况准备：行政长官的良好做法指南》(Local authorities' preparedness for civil emergencies: A good practice guide for Chief Executives)，概述了最佳做法和策略，以加强其司法管辖区有效处理各种民事紧急情况的准备工作。

日本制定了《地区防灾计划指南》(Community Disaster Management Plan Guidelines)，《指南》详细阐述了该制度的背景、地区防灾计划的基本思想、计划的编制内容、计划提案

的程序，以及计划的实施和验证等内容。出台了《需避难者利用设施的避难确保计划编制指南》（Guidelines for Making Evacuation Securing Plans for Social Welfare Facilities）指南阐述了避难确保计划的编制内容，包括确立防洪体制、信息收集和预警、应急转移相关事宜、配备防灾器材、防灾教育与演练等。

截至目前，国外尚未发布针对社区突发事件应急预案编制有关标准文件，但相关研究工作开展较多，主要集中在 5 个方面：结合灾害风险管理、社区规划和公众参与实现可持续的减灾效果，灾害应急响应中社区角色的概念模型，社区类型及其防灾减灾资源的评价与优化，早期预警系统从“自上而下”到“以社区为中心”的转变方式，适灾韧性理念与社区减灾方法等。

2. 与国内领先标准的对标情况

国内关于社区突发事件应急预案编制的标准化工作起步较晚，相关国家、行业和地方标准如表 1 所示。

表 1 预案编制相关国家、行业和地方标准

标准号	标准名称
GB/T 33942-2017	特种设备事故应急预案编制导则
GB/T 38315-2019	社会单位灭火和应急疏散预案编制及实施导则
GB/T 29639-2020	生产经营单位安全生产事故应急预案编制导则
SL 590-2013	抗旱预案技术导则
JT/T 911-2014	危险货物道路运输企业运输事故应急预案编制要求

标准号	标准名称
JT/T 1018-2016	城市公共汽车突发事件应急预案编制规范
JT/T 1051—2016	城市轨道交通运营突发事件应急预案编制规范
SL 754-2017	城市防洪应急预案编制导则
SY/T 7412-2018	油气长输管道突发事件应急预案编制规范
JT/T 1405-2022	公路水运工程项目生产安全事故应急预案编制要求
DB44/T 1955-2016	承压特种设备事故专项应急预案编写导则
DB44/T 2252-2020	森林火灾应急预案编制导则

目前，国内相关标准主要集中在单一灾种或者专项事故的应急预案编制，暂无从社区层面出发，突发事件应急预案编制的相关标准。结合当前社区基层应对突发事件的现实需求，上述标准对于社区突发事件应急预案编制的适用性、针对性和指导性均不强。

四、主要条款的说明以及主要技术指标、参数、试验验证的论述

（一）主要条款说明

本文件主要包括 9 章和 5 个附录，由范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、编制程序、应急预案体系、综合应急预案编制、应急处置“一页纸”预案编制、应急处置卡编制、附录和参考文献构成。以下对标准中的主要条款进行简要说明。

1. 范围

指明文件适用于深圳市社区（村）应急预案的编制、修订工作。其他基层组织或单位应急预案编制可参考本文件执行。

2. 术语和定义

定义了社区、突发事件、综合应急预案、应急处置“一页纸”预案、应急响应、应急处置、应急处置卡等重要术语。规范、统一行业内容容易引起歧义的名词，有助于使用者理解、利用本文件。

3. 总则

本章节主要明确了社区应急预案编制满足“科学、实用、简明、可操作”的基本原则，明确功能定位，突出先期处置及自救互救，做到措施明确、任务到人。应急预案所针对的突发事件类型涵盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件4个类别。对于突发事件较简单的社区，可结合实际适当简化应急预案体系。

4. 编制程序

本章节主要明确了社区应急预案编制程序的六个步骤，包括成立编制工作组、资料收集、风险调查与分析、应急预案编制、征求意见、审议备案公布等内容。应急预案编制工作组应明确工作职责和任务分工，制定工作计划，可邀请具有现场处置或应急预案管理经验的人员参加或指导。在资料收集和风险评估工作上，明确了资料收集应涵盖的内容以及风险评估的主要内容。在应急预案编制工作上，明确遵循以人为本、依法依规、符合实际、注重实效的原则，做到职责明确、程序规范、措施科学，突出快速、灵活，具体等特点，尽可能简明化、图表化和流程化，规定应急预案编制的主要内容，再根据法律法规、规章要求或实际需要，

征求相关方的意见建议。规定应急预案文稿、征求意见情况、编制工作说明等有关材料由应急预案编制工作组报社区“两委”审议，社区党组织书记签发实施。应急预案应在正式印发后 20 个工作日内向外公开，并报街道（乡镇）备案。

5. 应急预案体系

本章节主要提出了社区应急预案体系构成，包括综合应急预案和应急处置“一页纸”预案以及应急处置卡编制等方面的指南。

6. 总体应急预案编制

本章节主要明确了总体预案编制的各项要素，包括总则、应急组织机构、风险防范、信息报告与预警、应急响应、后期处置、应急保障、应急预案管理、附件等内容。其中，**应急指挥工作机构**明确由综合组、抢险救援组、转移安置组、秩序维护组、后勤保障组等构成；**风险防范**明确了风险监测、报告和管控有关要求；**信息报告与预警**内容主要包括风险防范、信息报送及预警信息接收与传播；**应急响应**规定了响应启动、应急处置、响应结束等主要程序。**后期处置和应急保障**明确了应急处置后，社区应落实的工作内容以及在应急救援队伍、应急物资、场所等保障职责和要求；**应急预案管理**对预案的发布实施、宣教培训、应急预案演练、评估与修订等内容提出要求，**附件**列明了总体预案的支持性附件内容。

7. 应急处置“一页纸”预案编制

本章节主要规定了社区应急处置“一页纸”预案编制内容，应急处置“一页纸”预案重点规范风险描述、应急处置措施及人员职责分工、应急避难场所和物资储备、主要通讯录和注意事项，体现自救互救、信息报告和先期处置特点。

8. 应急处置卡编制

本章节主要明确了社区应急预案编制工作中应急处置卡编制的要求，包括岗位名称、行动程序及内容、联系电话、注意事项等内容。

9. 附录

本附录 A 至 E 为资料性附录，给出了社区突发事件应急预案体系编写模板、社区综合应急预案编写模板、应急处置“一页纸”预案、应急处置卡编写模板、应急处置流程图等，是对社区应急预案编制的标准化。

（二）亮点特色

1. 统一国家、省对于社区应急预案编制的标准和要求，为基层综合减灾工作减压减负。2022 年 6 月，国家减灾委员会印发《“十四五”国家综合防灾减灾规划》，提出修订完善中央和地方各级自然灾害类应急预案，落实责任和措施，强化动态管理，提高自然灾害应急预案体系的系统性、实用性。2024 年 1 月，国务院办公厅印发修订后的《突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2024〕5 号），规范突发事件应急预案管理，以增强应急

预案的针对性、实用性和可操作性。《广东省突发事件应急预案管理办法》要求居委会、村委会等基层群众性自治组织和社区在属地政府的指导下制定相关应急行动方案。本文件在“十四五”国家综合防灾减灾规划要求和省突发事件应急预案管理办法施行的基础上，结合深圳实际工作提出，统一了国家、省针对社区应急预案编制的标准和要求，为基层开展综合减灾工作减压减负。

2. 涵盖社区应急预案编制程序和应急预案体系建设，细化预案编制要求，注重衔接协调与操作实用。当前，突发事件应急预案体系不健全，缺乏针对性和可操作性，预案框架结构不合理，导致社区应急预案内容不够完善细致，预案制定缺乏科学性、合理性，预案内容同化明显、流于形式的现象较为普遍。本文件优化预案内容表述形式，主要内容涵盖成立编制工作组、资料收集、风险评估、应急预案编制、征求意见、审批和公布等六个社区突发事件应急预案编制步骤，以及总体应急预案和现场处置方案构成的社区应急预案体系，通过完善应急预案报批材料，向相关方征求意见要求等，增加社区“两委”衔接审议把关环节的内容，强化社区应急预案编制程序之间的衔接。规范总体应急预案和现场处置预案编制，形成较为完善的社区突发事件应急预案体系，为社区开展综合减灾工作、编制完善突发事件应急预案提供指引。

3. 应急处置“一页纸”预案职责清晰、结构全面，实现对应急预案的简明化、卡片化、专业化。目前我国社区突发事件应急预案编制工作仍处在摸索和尝试应用阶段，现有已编制的社区应

急预案也不能很好地在应急演练中进行实战检验。本文件优化了以往应急预案内容的表述形式，为社区提供应急预案编写模板，明确应急领导小组职责、应急处置要点、流程图、联系方式等，实现应急预案的简明、有效、实用，便于携带、简单易记，有助于促进社区各类应急预案、现场处置方案等在应急工作中有效落实，提高社区预防和应对突发公共事件的水平。

五、是否涉及专利等知识产权问题

不涉及。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、实施地方标准的措施建议

结合社区安全韧性能力提升的相关工作同步推进标准实施。

八、其他需要说明的事项

无。