

ICS 13.200
CCS A 90
备案号: 115202-2024

DB11

北京市地方标准

DB11/T 2316—2024

重大活动应急预案编制指南

Guidelines for preparation of emergency response plan for major
events

2024-09-23 发布

2025-01-01 实施

北京市市场监督管理局 发布

目 次

| | |
|------------------------------|----|
| 前言..... | 11 |
| 1 范围..... | 1 |
| 2 规范性引用文件..... | 1 |
| 3 术语和定义..... | 1 |
| 4 总体要求..... | 1 |
| 4.1 编制原则..... | 1 |
| 4.2 组织职责..... | 1 |
| 4.3 分级分类..... | 1 |
| 5 编制程序..... | 2 |
| 5.1 确定编制工作组..... | 2 |
| 5.2 开展资源调查与风险评估..... | 2 |
| 5.3 构建预案体系..... | 2 |
| 5.4 编写应急预案..... | 3 |
| 5.5 征求意见..... | 3 |
| 5.6 预案演练..... | 3 |
| 5.7 审批发布..... | 3 |
| 6 内容要素..... | 3 |
| 6.1 总体应急预案..... | 3 |
| 6.2 专项应急预案..... | 4 |
| 6.3 现场处置方案..... | 5 |
| 附录 A（资料性） 重大活动风险排查要素参考表..... | 7 |

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。

本文件由北京市应急管理局提出并归口管理。

本文件由北京市应急管理局统筹组织实施。

本文件起草单位：北京市应急管理局、北京市应急管理科学技术研究院、北京和信安诚风险管理技术有限公司、北京市应急管理事务中心、北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所。

本文件主要起草人：郑鹏、张骥、刘耀峰、李爱东、廖丹、吕品、于晖、崔来宝、赵奎富、杜艳飞、谢昱姝。

重大活动应急预案编制指南

1 范围

本文件提供了重大活动应急预案总体要求、编制程序、内容要素的指导。
本文件适用于重大活动应急预案编制工作。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；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。

GB/T 27921 风险管理 风险评估技术

GB/T 33170.1 大型活动安全要求 第1部分：安全评估

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

重大活动 major event

有计划性的具有重大意义或者重要影响的事件。

注：本文件所指的重大活动包括但不限于政府及其部门主办或承办的活动和大型群众性活动。

4 总体要求

4.1 编制原则

构建与重大活动特点相适应，覆盖各环节、各类别风险，兼顾内、外部衔接的应急预案体系，及时根据风险因素及现状条件变化修订完善。

4.2 组织职责

4.2.1 重大活动总指挥机构应统筹规划、综合协调重大活动应急预案体系建设和管理工作，负责本级应急预案的编制；

4.2.2 各级分指挥机构应负责分管领域的应急预案体系建设和管理工作，负责本级应急预案的编制；各工作组负责根据任务需要编制相应的应急预案或现场处置方案。

4.3 分级分类

应急预案按照指挥层级划分为总指挥机构应急预案、分指挥机构应急预案，以及各工作组应急预案；按照功能类别划分为总体应急预案、专项应急预案、现场处置方案。

5 编制程序

5.1 确定编制工作组

重大活动应急预案编制单位应根据需要组成应急预案编制工作小组，可吸收预案管理专家及有现场处置经验的人员共同参与编制工作。

5.2 开展资源调查与风险评估

5.2.1 概述

应组织应急资源调查、危险源辨识、风险评估，为构建突发事件情景、编制应急预案提供依据。

5.2.2 应急资源调查

应全面调查和客观分析重大活动承办区域内可调用的应急资源，以及周边单位和政府部门可请求援助的应急资源状况，包括但不限于下列内容：

- a) 应急队伍、装备、物资、场所等；
- a) 针对重大活动举办过程中涉及的风险可采用的监测、监控及报警设施等；
- b) 可协调使用的安保、医疗、消防、专业抢险救援队伍及其他社会化应急救援力量等；
- c) 通过改造可利用的应急资源状况。

5.2.3 风险评估

风险评估可从人员行为因素、设备设施因素、外部环境因素、管理因素等方面评估可能存在的风险。风险要素参见附录A。风险评估方法宜符合GB/T 27921和GB/T 33170.1相关要求。

5.3 构建预案体系

应根据应急指挥机构的组成和风险评估结果构建重大活动应急预案体系（见图1）。

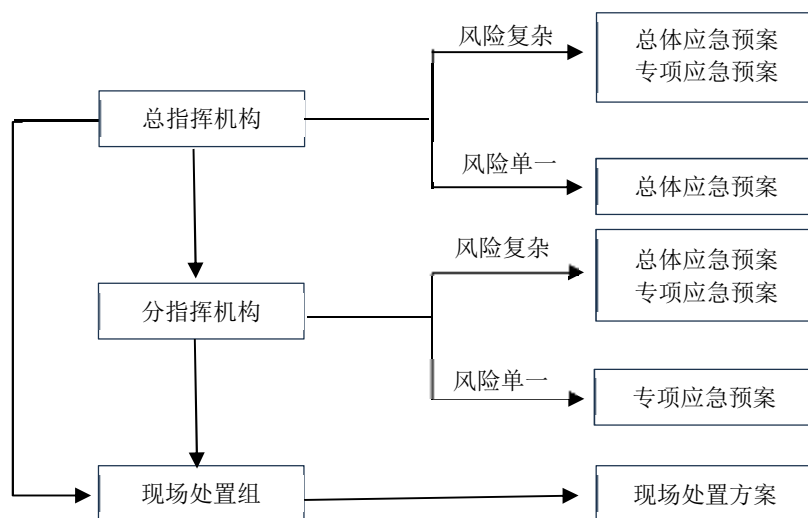


图1 重大活动应急预案体系构建表

5.4 编写应急预案

按照本文件第6章的内容要素编写应急预案。

5.5 征求意见

形成应急预案初稿后，应征求本预案涉及部门、单位意见建议。

5.6 预案演练

应组织应急预案演练，验证应急预案的合理性和可行性，根据演练结果完善应急预案。

5.7 审批发布

5.7.1 总指挥机构应急预案应由重大活动总指挥机构审批印发。

5.7.2 分指挥机构应急预案、现场处置工作方案，应由分指挥机构审批印发，报总指挥机构备案。

5.7.3 社会单位主办或承办的大型群众性活动应急预案依法报送公安部门审查，以主办或承办单位名义印发。

6 内容要素

6.1 总体应急预案

6.1.1 概述

总体应急预案内容框架宜包括总则、应急指挥体系、监测与预警、应急响应、应急保障、附件等内容，可根据实际需要进行调整。

6.1.2 总则

6.1.2.1 总则宜包括指导思想、目的依据、适用范围、风险概述、应急预案体系构成等。

6.1.2.2 目的依据应明确重大活动突发事件应对的总体和优先目标，以及依据的法律法规和规范性文件等。

6.1.2.3 适用范围应明确应急预案适用的时间、空间范围，适用的应急保障对象及应对突发事件类型。

6.1.2.4 风险概述宜包括重大活动总体风险及各类风险概况、风险分布的位置、存在的活动环节及时间，需要重点关注的风险、重点防护区域和重要保护目标情况。

6.1.2.5 应急预案体系应明确预案分级、分类构成的描述，以及下一级预案目录（可用附件以图表陈列）。

6.1.3 应急指挥体系

应急指挥体系应明确重大活动应急指挥机构层级设置，应急指挥机构组成人员、成员单位（部门）及其应急工作职责。

6.1.4 监测与预警

6.1.4.1 监测应明确对重大活动风险点的全过程监测体系、制度、措施，规范监测信息的获取、报送、分析的途径、方法和程序等。应明确对重点活动环节、重点设施设备、重点部位和区域、环境状态等的监测机制。

6.1.4.2 预警应明确重大活动可预警事件的预警发布、预警响应和预警解除等内容，对于难以预警的事件，可根据实际情况原则性描述。

6.1.5 应急响应

6.1.5.1 应急响应宜包括信息报送、先期处置、分级响应、协同处置、扩大响应、熔断调整、信息发布等内容。

6.1.5.2 信息报送宜包括但不限于指挥机构应急值守安排及联络方式（可在附件中陈列），信息接收及内部报送程序、方式和责任人，向上级初报、续报、终报信息的渠道、流程、内容、时限和责任人等要求。

6.1.5.3 先期处置宜包括先期响应控制事态、减少影响的主要工作等内容。

6.1.5.4 分级响应宜包括各级应急响应启动的条件、主体和程序，分级处置的原则、各层级指挥机构的处置权限及处置程序等内容。

6.1.5.5 协同处置宜包括重大活动各级应急指挥机构和相关单位的指挥协同关系，专业处置的工作流程及内容。如需将总体预案和专项预案合并编制，在此分项列举需要重点防范的突发事件及其应对处置机制，包括但不限于主责和协同处置责任、信息报告流程、应急处置的主要措施和目标要求等，详细内容可在附件中表述。

6.1.5.6 扩大响应宜包括扩大响应的条件及启动程序，重大活动应急指挥机构与上级有关部门、属地政府、驻京单位、社会力量等之间的应急联动工作机制，需要协调处置的重点任务和联系单位。

6.1.5.7 熔断调整应明确启动熔断调整的相应情形，如：接到政府有关部门发布的对重大活动有严重危害的自然灾害类别和预警信息等级，或者活动过程中实时监测发现的影响活动正常举行的事故灾难、公共卫生和社会安全事件。应明确熔断调整的相关事项，如：调整活动举办时间、地点、内容，直至中断活动举办，避免或减少危害损失的工作机制。

6.1.5.8 信息发布应按照政府及其相关部门有关规定执行，明确重大活动主办、承办机构或应急指挥机构信息发布的职责，负责或配合做好突发事件信息发布工作。

6.1.6 应急保障

6.1.6.1 应急保障宜包括应急力量保障、交通保障、通信保障和其他保障等内容。

6.1.6.2 应急力量保障包括安保、消防、医疗、志愿者、后勤等应急力量总体部署情况。

6.1.6.3 交通保障包括交通引导、车辆部署、应急通道设置等情况。

6.1.6.4 通信保障包括重大活动应急通信保障力量部署情况。

6.1.6.5 其他保障包括对场地、设备设施等要素的服务保障情况。

6.1.7 附件

附件宜包括应急指挥体系图、应急联络表、重大活动应急指挥机构位置、区域划分、疏散路线和集结点的标识等内容。

6.2 专项应急预案

6.2.1 概述

专项应急预案内容框架宜包括适用范围、风险分析、应急指挥机构及任务分工、监测预警、信息接报、指挥处置、响应终止、应急保障、附件等内容，可根据实际需要进行调整。

6.2.2 适用范围

应明确应急预案适用的时间、空间范围，适用的应急保障对象或应对的突发事件的类型，与之上下衔接的应急预案名称、体系。

6.2.3 风险分析

宜包括风险分布的位置、存在的活动环节及时间，需要重点关注的风险概况，重点防护区域和重要保护目标情况。

6.2.4 应急指挥机构及任务分工

依据重大活动总体应急预案明确专项指挥机构组织形式、构成单位(部门)，专项指挥机构指挥人员，以及各成员单位的具体职责，专项指挥机构可以设置相应的现场应急工作组，明确各小组具体构成、位置设置、职责分工及行动任务。

6.2.5 监测预警

明确风险监测预警目标任务和职责分工，分析、评估可能产生的后果，确定需要采取的预警响应措施。如：消防安全监测、设施设备运行安全监测、重要场地人员流量及活动秩序监测、活动场所环境安全监测、交通、通讯、卫生、舆情、气象等服务保障事项安全监测。

6.2.6 信息接报

宜包括信息接收及内部报送程序、方式和责任人，上级初报、续报、终报信息的渠道、流程、内容、时限和责任人等要求。

6.2.7 指挥处置

明确应急指挥处置的基本流程和措施，宜包括明确先期抢险救援、排除设备故障、消除事故危害、控制事态发展的措施，各区域专业处置力量响应的程序、具体处置内容。如：开设隔离带或设置障碍物，实行现场人员管制、组织营救受伤人员、疏散撤离受威胁的人员、及时上报突发事件信息等。

6.2.8 响应终止

明确应急处置结束或响应终止的条件、权限和程序。

6.2.9 应急保障

根据重大活动各点位、线路、场所突发事件应对共性特点，分区域明确现场应急力量预置情况。

6.2.10 附件

宜包括应急指挥调度体系、指挥部各成员单位应急联络表，现场应急指挥部位置、应急疏散路线、救援路线设置，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（可用表格形式表述）。

6.3 现场处置方案

现场处置方案重点规范各工作组层面行动，内容框架宜包括风险描述、应急响应、应急保障、附件等。现场处置方案的形式、要素和内容可结合实际灵活调整，力求简明实用。

6.3.1 风险描述

宜包括但不限于下列内容：

- a) 明确业务范围内主要风险（包括点位风险、区域风险、管理风险、环境风险等）；
- b) 分析可能造成的危害。

6.3.2 应急响应

宜包括但不限于下列内容：

- a) 职责分工：明确活动现场本业务范围内应急组织、人员职责分工；
- a) 信息报告：明确信息报告的流程、内容等要求和责任人；
- b) 指挥协同：明确指挥协同关系，以及现场力量与各应急救援力量的衔接等内容；
- c) 处置措施：明确人员疏散、现场抢险、事件控制、应急协同等方面的应急处置措施，关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所，人员疏散转移的路线、转移方式，提供相关应急保障的措施。

6.3.3 应急保障

宜包括但不限于下列内容：

- a) 应急救援队伍力量分布；
- b) 相关应急物资装备配备。

6.3.4 附件

宜包括但不限于下列内容：

- a) 现场处置组、上级指挥机构等相关人员岗位应急联络表；
- b) 风险清单及分布图、应急疏散路线、救援路线设置。

附 录 A
(资料性)
重大活动风险排查要素参考表

重大活动风险排查要素参照表A.1。

表A.1 重大活动风险排查要素参考表

| 风险因素 | 序号 | 风险描述 | 风险点位 | 风险分析 | 引发后果 |
|--------|----|----------------|---------------------|--|---------------|
| 人员行为风险 | 1 | 人员聚集拥挤 | 检票口、楼梯及通道、集散区、环廊、看台 | 观众进退场时（特别是退场时）因滑倒、拥挤等原因，发生踩踏事件，出现人员伤亡，产生恶劣影响 | 拥挤踩踏事件 |
| | 2 | 人员不当行为 | 活动区域 | 在活动区域打出不当标语或旗帜，或者身着带有示威抗议性质的服装 | 舆情事件 |
| | 3 | 传播不当言论 | 活动区域 | 向媒体或利用微博、微信、抖音、快手等社交媒体发布、传播不利言论，或者泄密，引起舆情 | 舆情事件 |
| | 4 | 重要人员无法到场 | 活动区域 | 与活动相关重要人员因故不能按时到场，观众不满引起群体冲突 | 群体事件 |
| | 5 | 观众与服务人员言语或肢体冲突 | 楼梯及通道、检票口、集散区、环廊、看台 | 观众因对服务不满或其他纠纷，对服务人员进行言语攻击，甚至肢体攻击（单向、双向），引起群体冲突 | 群体事件 |
| | 6 | 部分服务人员缺勤或延迟到岗 | 活动区域 | 服务人员因为极端天气或个人原因等出现缺勤或不能按时到岗 | 应急能力不足 |
| | 7 | 发生车辆、行人交通事故 | 运输道路和人车交汇处 | 交通事故导致相关人员受伤，人员在上下车或行进途中摔倒、磕碰等，引起聚集围观和交通堵塞 | 交通事故 |
| | 8 | 私人物品高空坠落 | 看台、场馆扶梯下方 | 演出或等待过程中由于个人原因（有意、无意）导致个人物品坠落，对他人生命安全、财产安全带来影响 | 高处坠落事件 |
| | 9 | 高空作业等发生意外伤害事故 | 高空设备安装区域 | 工人在高空作业等施工过程中发生意外事故导致人员受伤 | 高处坠落事件 |
| | 10 | 操控失误 | 指挥大厅 | 操作员操作错误导致流程中断或异常，引起观众不满 | 设备安全事件 |
| | 11 | 餐饮工作人员烫伤 | 餐饮厨房 | 餐饮工作人员被蒸汽烫伤，昏迷休克 | 意外伤害事件 |
| | 12 | 素材泄漏 | 互联网 | 演出训练影像素材泄漏及传播 | 泄密事件 |
| | 13 | 食物中毒 | 餐饮区 | 发生人员食物中毒事件，有头晕恶心、呕吐、腹泻、休克等症状 | 食品安全事件 |
| | 14 | 投毒 | 餐饮就餐区 | 餐饮食品及原材料的储存、制作、售卖和餐具的消毒等过程中，出现投毒等恶意破坏行为 | 社会安全事件及食品安全事件 |
| | 15 | 遗留物品 | 活动区域 | 活动区域出现未经审核批准的出版物或不明遗留物品 | 治安事件或暴恐事件 |
| | 16 | 其他 | ... | ... | ... |

表A.1 重大活动风险排查要素参考表（续）

| 风险因素 | 序号 | 风险描述 | 风险点位 | 风险分析 | 引发后果 |
|----------------|----|------------------|-------------------------|---|----------------|
| 环境 风险 | 1 | 大风 | 悬挂物下方 | 风力作用或设备安装不稳固使悬挂设备掉落伤人 | 高处坠落事件 |
| | 2 | 低温 | 设备安装区域 | 设备在寒冷的条件下出现设备停止运行情况，造成活动中断或影响活动效果 | 设备安全事件 |
| | 3 | 暴雨、冰雹、冰冻、降雪等极端天气 | 活动区域 | 由于暴雨、冰雹、冰冻、降雪等极端天气影响，导致路径结冰湿滑、低洼区域水浸、设备损坏、人员受伤甚至死亡、活动中断 | 气象灾害 |
| | 4 | 自然灾害导致电网大面积停电 | 活动区域外电网 | 自然灾害、恐怖袭击等外力因素影响，或由于电源接入不稳定、设备故障、内部控制运行差错等原因，造成电网大面积停电 | 供电安全事件 |
| | 5 | 其他 | … | … | … |
| 设备 设施 风险 | 1 | 新能源车起火 | 充电区 | 电车充电时发生电池起火燃烧 | 火灾事故 |
| | 2 | 通信机房失火风险 | 机房 | 通信机房失火 | 火灾事故 通信安全事件 |
| | 3 | 餐饮区域发生火灾事故 | 就餐区 | 场馆餐饮区域发生火灾事故，场面混乱，有可能造成人员伤害。 | 火灾事故 |
| | 4 | 临电设施故障 | 场馆区域灯光控台、音响控台 | 自身质量问题及人员异动、外力破坏等易造成临电设施损坏 | 供电安全事件 |
| | 5 | 通讯故障 | 通信机房、工作部署区、转播综合区、场馆内观众区 | 集群联络沟通中断，转播中断，公众通讯中断 | 通信安全事件 |
| | 6 | 服务器宕机 | 指挥监控机房 | 服务器遭遇突发故障宕机、网络信息中断 | 设备安全事件 |
| | 7 | 检票设备、系统故障 | 验票口 | 检票设备、系统故障导致观众无法入场 | 设备安全事件 |
| | 8 | 重要区域摄像监控系统故障 | 摄像头监控区 | 重要区域监控摄像头、线路突发故障，无法实现动态监控 | 设备安全事件 |
| | 9 | 核心网络设备单机故障 | 指挥监控机房 | 因质量问题导致核心网络设备单机故障 | 设备安全事件 |
| | 10 | 固定设施五金件损坏 | 场馆区域 | 永久设施固定件损坏或紧固件松动，影响正常使用，甚至造成坠落伤人等 | 设备安全事件 |
| | 11 | 看台座椅损坏 | 看台区 | 坐席座椅破损等 | 设备安全事件 |
| | 12 | 水泵故障、管道冻裂跑水 | 生活区域 | 由于水泵故障或极寒天气导致供水管道冻裂，发生停水情况 | 设备安全事件 |
| | 13 | 空调管道故障 | 场馆区域 | 影响制冷效果 | 制冷安全事件 |
| | 14 | 燃气管道、阀门故障 | 生活区域 | 燃气泄漏起火、爆炸 | 火灾、爆炸事故 |
| | 15 | 热力站设备故障 | 热力站 | 循环泵无法正常运转、影响正常生活 | 供暖安全事件 |

表A.1 重大活动风险排查要素参考表（续）

| 风险因素 | 序号 | 风险描述 | 风险点位 | 风险分析 | 引发后果 |
|----------|----|----------------------|--------------|--|--------|
| 设备设施风险 | 16 | 场馆餐饮设备故障 | 餐饮厨房 | 场馆餐饮设备不能正常使用 | 设备安全事件 |
| | 17 | 食物出现大面积腐烂变质 | 餐饮厨房 | 食材储藏区出现食物大面积腐烂变质，无法使用，并且怪味四溢、病菌滋生 | 食品安全事件 |
| | 18 | 后勤物资和设备出现火情、漏电、盗窃、毁坏 | 所有服务空间及工作部署区 | 因后勤物资仓库管理不当，出现消防安全问题。或因管理人员疏漏，或管理人员自身问题出现物资失窃、毁坏情况 | 治安事件 |
| | 19 | 其他 | ... | ... | ... |
| 其他保障服务风险 | 1 | 重要无线电通信受到干扰 | 活动内外保障区域 | 重要无线电通信受到干扰，影响赛事或转播正常进行 | 通信安全事件 |
| | 2 | 系统感染病毒或木马分析 | 相关系统业务领域 | 主机感染病毒、木马等恶意代码、遭受钓鱼邮件诱导等风险 | 通信安全事件 |
| | 3 | 关键信息记录不当，影响信息传达准确性 | 使用该集群设备的点位 | 监听人员记录关键信息时出现漏记或错记现象，导致信息传达不准确 | 通信安全事件 |
| | 4 | 集群业务信道拥塞 | 工作人员、竞赛组织 | 馆内有突发事件，用户同时使用集群终端造成信道被占满，呼叫排队 | 通信安全事件 |
| | 5 | 流程信息与现场导演要求不符 | 指挥大厅 | 节目调整顺序或时长导致流程信息与现场不符 | 通信安全事件 |
| | 6 | 流程处理引擎故障 | 指挥监控机房 | 突发流程处理引擎故障，导致活动无法进行 | 通信安全事件 |
| | 7 | 网络安全被非法侵入 | 相关系统业务领域 | 核心网络被攻击/黑客入侵造成不网络可用 | 通信安全事件 |
| | 8 | 其他 | | | |

参 考 文 献

- [1] 《中华人民共和国突发事件应对法》
 - [2] 《中华人民共和国大型群众性活动安全管理条例》
 - [3] 《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》
 - [4] 《北京市大型群众性活动安全管理条例》
 - [5] 《北京市气象灾害防御条例》
 - [6] 《突发事件应急预案管理办法（2024年修订）》
 - [7] 《北京市突发事件总体应急预案(2021年修订)》
 - [8] 《北京市突发事件应急预案管理办法(2017年修订)》
 - [9] 《北京市公共安全风险管理办法》
 - [10] 《北京市大型群众性活动安全风险评估工作规范（试行）》
-