上海市浦东新区惠南镇人民政府

惠府〔2023〕32号

关于印发《浦东新区惠南镇旅游突发事件专项应急预案》的通知

各镇管社区、各村居、各镇属企事业单位、机关各部门：

为加强和完善惠南镇旅游行业应急管理体制，提高镇旅游行政管理部门应对突发公共事件的能力，迅速、有效地处置游客在旅游过程中所遇到的各种突发公共事件，尽可能地为游客提供救援和帮助，保护游客的生命财产安全，维护惠南镇旅游形象，我镇制定了《浦东新区惠南镇旅游突发事件专项应急预案》。经研究，现将《浦东新区惠南镇旅游突发事件专项应急预案》印发给你们，请遵照执行。

特此通知。

上海市浦东新区惠南镇人民政府

2023年3月20日

惠南镇人民政府党政办公室

2023年4月3日印发

浦东新区惠南镇旅游突发事件专项应急预案

一、总则

（一）编制目的

为加强和完善惠南镇旅游行业应急管理体制，提高镇旅游行政管理部门应对突发公共事件的能力，迅速、有效地处置旅游者在旅游过程中所遇到的各种突发公共事件，尽可能地为旅游者提供救援和帮助，保护旅游者的生命财产安全，维护惠南镇旅游形象，制订本预案。

（二）编制依据

《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国旅游法》《旅游安全管理办法》《旅行社条例》《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》《突发事件应急预案管理办法》《浦东新区处置旅游突发事件应急预案》《惠南镇突发事件总体应急预案》等制定本专项预案。

（三）适用范围

本预案适用于惠南镇处置旅游者因自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和突发社会安全事件而发生的游客伤亡事件。

（四）工作原则

1.以人为本，救援第一。在处理旅游突发公共事件中以保障旅游者生命安全为根本目的，尽一切可能为旅游者提供救援、救助。

2.属地救护，就近处置。在当镇政府领导下，由镇党群办负责积极协助相关部门进行相关应急救援工作，运用一切力量，力争在

最短时间内将危害和损失降到最低程度。

3.及时报告，信息畅通。镇党群办在接到有关事件的救援报告后，要在第一时间，立即向当地政府、上一级主管部门和相关单位逐级报告，或边救援边报告，并协助相关部门及时处理和做好有关的善后工作。

二、本镇旅游风险总体评估

惠南镇主要景点有桃花村、古钟园、海沈村。

[桃花村](#)，作为上海桃花节主要活动场所之一，坐落在浦东新区惠南镇北门路 289 号，距市中心约 48 公里，园内有 360 亩桃源、60 多亩水泊及 100 多亩各种名贵树种。作为上海桃花节主要活动场所之一的南汇桃花村坐落在南汇区惠南镇北门路 289 号，距市中心约 48 公里，园内有 360 亩桃源、60 多亩水泊及 100 多亩各种名贵树种，这里每年要接待数十万来自市区和全国各地的游客。人们在这里可泛舟而行，在蓝天碧水的映衬下，百里桃花争奇斗艳、云蒸霞蔚。也可舍舟登岸，走进桃花源处，徜徉于花海之中，游人自己也成了一道人面桃花相映红的诗意风景。整个桃花村“以诗营园，以画勾园，以情蕴园，以绿营景，以画造景，以景观诗，以景载文”，成为现实生活中的都市桃花源。

[古钟园](#)位于惠南镇西南角卫星河畔，始建于 1982 年，占地面积 38700 多平方米。古钟园现被列为上海市市级重点保护文物。古钟园园内路面以石板、卵石铺设，亭、榭、阁、桥、路、沟、渠的布局结构和飞檐翘角的建筑设计以及绿化的总体布局。古钟园园辟有钟亭、文源馆、藏拙苑、宝宝村四个景区。园内建有蟠龙岛、起凤台、日潭、月湖、镜亭、真意池、观潮阁、听雨亭、聚秀堂、真趣

轩、十一曲河心桥等九座亭、七座桥，还有一舫三廊等古建筑。

惠南镇海沈村，具有良好的自然条件、优越的地理区位、独特的人文资源，目前正在积极创建 3A 景区。村域面积 318 公顷（其中，耕地 133.72 公顷），现有户籍人口 3838 人、共 1691 户。轨交 16 号线穿村而过，串联起中心城区（35 公里）和南汇新城（15 公里），通过 G1503 联通北边的浦东国际机场（20 公里），是浦东新区“十四五”期间以下盐公路、沪南公路、大治河为框架打造中部乡村振兴示范带的核心位置所在（老港镇到航头镇）。海沈村还是自行车奥运冠军的家乡，“乡匠海沈”已经成为浦东，乃至上海的一张靓丽名片。海沈村在示范村创建过程中，以产业为基增收为要，牢牢把握“城市所需、农村所能、区域特色”要求，因地制宜发展乡村产业，形成“一粒米、一盆花、一个瓜”的支柱产业，以农业产业联合体带动集体经济发展，带动村民就近就业、增收致富的产业兴旺模式基本形成。以“三个价值”为追求，海沈村追求的不仅仅是产业产值，更是要体现乡村价值，把乡村建设得更像乡村，在乡村和城市差异的基础上，实现城乡功能互补、融合发展，以文化、生态、生活为切入点，不断增加乡村“美丽”内涵，更好挖掘乡村的经济价值、生态价值和美学价值。以“成片振兴”为目标，海沈村围绕“联”字破难题，促进村村之间、村与镇等周边区域之间的联动八村发展、成片发展，海沈村作为排头兵，逐渐成为“沪乡文化主题村”“自行车运动特色村”和“乡村创客集聚村”。

另外，镇内有八家在营民宿、有多家星级宾馆及社会旅馆、饭店。

本镇旅游行业可能发生的突发事件有：

- (1) 旅游团队集体性食物中毒；
- (2) 旅游团队交通事故；
- (3) 旅游饭店、景区（点）的火灾事故；
- (4) 旅游饭店、景区（点）的锅炉、电梯、气瓶等特种设备、旅游景点的大型游艺设备的突发事故；
- (5) 大型旅游节庆活动的拥挤踩踏等事件；
- (6) 其他可能造成游客伤亡的突发事件。

三、应急组织体系与职责

（一）领导机构及职责

本镇突发旅游事件应急管理工作应由镇政府设立的应急管理领导小组统一领导，镇应急办是突发旅游事件发生时镇应急领导小组的指挥、协调平台；日常事务由镇党群办负责。

本镇旅游突发事件应急救援管理领导小组在启动旅游突发事件专项应急预案时，自动转为镇旅游突发事件应急救援指挥部（以下简称“镇指挥部”），负责全镇旅游突发事件应急救援行动的应急救援指挥工作。镇指挥部指挥长由镇长担任，副指挥长由分管旅游工作的党委委员等担任，指挥部成员由有关单位和部门相关负责人组成。应急结束后，镇旅游突发事件应急指挥部自动解散，转入常态应急管理。

镇指挥部职责：

- (1) 部署、检查各相关单位和部门的救援准备和实施情况；
- (2) 负责贯彻执行国家有关旅游突发事件救援和处理工作的方针、政策及法律、法规；
- (3) 组织指挥旅游突发事件的处理和应急救援预案的实施工

作；

- (4) 组织、协调、指挥镇各有关部门在事故现场急救抢险工作；
- (5) 负责人员、资源配置、应急队伍的调动；
- (6) 协调事故现场有关工作；
- (7) 做好稳定社会秩序和伤亡人员的善后处理及安抚工作；
- (8) 组织应急预案的演练，召开指挥部工作会议。

(二) 镇应急联动中心

镇应急联动中心（设在镇城市运行综合管理中心）按照“精简、统一、高效”的原则，依托镇城运中心指挥平台，对本镇范围内发生的旅游突发事件实施先期应急处置。镇应急联动中心与派出所、消防、卫生、安监、建设、交通、环保、气象、供水、排水、供电、供气等具有处置突发事件职能的单位，共同组成应急联动先期处置工作网络。各联动单位根据各自职责范围负责先期处置工作。

(三) 镇党群办职责

承担镇旅游突发事件的日常管理工作，指导和综合管理旅游景点、企业单位的应急管理工作。负责组织、协调旅游突发事件应急处置；负责协调消防、派出所等对旅游突发事件的应急处置和警戒保卫的工作，负责协调组织应急疏散、灭火、救援，负责向区文体旅局、镇委应急办报告事故，配合上级旅游部门事故调查处理工作等。

四、预警预防机制

(一) 预防

1. 旅游经营者要严格按照相关规定检查旅游设施、设备，加强日常维护和保养，及时排除安全隐患，确保安全使用。

2.旅游经营者预见可能发生影响旅游行程、损害旅游者权益情况的，要及时向旅游者告知相关信息，做好相关解释、劝导、安抚工作，通过优化服务等措施，稳定旅游者情绪，妥善处理各种矛盾，尽可能避免旅游消费纠纷转化为旅游突发事件。镇党群办对旅游经营者加强指导，妥善处理旅游纠纷，减少旅游突发事件发生可能。

（二）预警级别

旅游突发事件分为为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。旅游突发事件预警级别对应为四级，即一般(Ⅳ级)、较重(Ⅲ级)、严重(Ⅱ级)和特别严重(Ⅰ级)，依次用蓝色、黄色、橙色和红色表示。

蓝色等级(Ⅳ级)：预计将要发生一般(Ⅳ级)以上旅游突发事件，事件即将临近，事态可能会扩大。

黄色等级(Ⅲ级)：预计将要发生较大(Ⅲ级)以上旅游突发事件，事件即将临近，事态可能会扩大。

橙色等级(Ⅱ级)：预计将要发生重大(Ⅱ级)以上旅游突发事件，事件即将临近，事态可能会扩大。

红色等级(Ⅰ级)：预计将要发生特别重大(Ⅰ级)以上旅游突发事件，事件即将临近，事态可能会扩大。

五、应急处置

（一）信息报告与通报

1.一旦发生旅游突发事件，涉事旅游经营者，必须以最快捷的方法，第一时间向镇政府、镇应急联动中心、镇党群办及其他有关部门报告。事故报告应包括以下内容：

（1）发生事故的单位及事故发生的时间、地点；

- (2) 事故单位的企业规模、人员数量；
- (3) 事故的简要经过、伤亡人数、直接经济损失的初步估计；
- (4) 事故原因及发展趋势的初步判断；
- (5) 事故抢救处理情况和已采取的措施；
- (6) 需要有关部门、单位协助事故抢救和处理的有关事宜；

2.镇政府、镇应急联动中心、镇党群办及其他有关部门接到事故报告后，立即报告镇应急办。

(二) 应急响应

1.响应分级

处置旅游突发事件应急响应等级分为四级：Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级和Ⅳ级，分别对应特大、重大、较大、一般旅游突发事件。当旅游突发事件发生在重要地段、重大节假日、重大活动和重要会议期间以及涉外、涉港澳台、敏感、可能恶化的事件，可适当提高应急响应等级。

2.应急响应措施

(1) 一般和较大旅游突发事件发生后，涉事旅游经营者为事件处置的责任主体，立即组织开展自救、互救，并积极联系事发地政府进行救援，尽最大可能控制事态发展。镇政府负责成立应急救援指挥机构，在区文体旅局、区应急联动中心指导和协助下实施应急处置。

(2) 重大和特大旅游突发事件发生后，在涉事旅游经营者第一时间组织开展自救、互救的同时，由区文体旅局负责成立相关指挥机构，镇政府全面协助区文体旅局进行救援。

(三) 分类处置

1.旅游者在在本镇遭遇自然灾害和事故灾难处置基本程序。

当发生在本镇的洪水、台风等自然灾害和爆炸、火灾、交通等事故灾难影响到旅游者人身安全时，涉事旅游经营者及其从业人员要立即采取避险措施，并迅速向镇政府、镇应急联动中心、镇党群办及其他有关部门报告，请求救援。镇政府、镇应急联动中心、镇党群办按照分级响应协调派出所、消防、交通、安监、卫生等相关部门开展紧急救援行动。

2.旅游者在在本镇遭遇传染病疫情处置基本程序。

旅游团队在本镇旅游行程中发现疑似传染病疫情时，旅游经营者及其从业人员要尽快安排病患及时就医。同时，立即向镇政府、镇应急联动中心、镇党群办及其他有关部门报告，并提供团队的详细情况，服从镇卫生防疫部门安排。

旅游经营者和镇党群办要积极配合卫生防疫部门，做好消毒防疫、相关解释和安抚等工作。如果卫生防疫部门作出就地隔离观察决定后，旅游经营者和镇党群办要积极安排好相关旅游团队人员的食宿等后勤保障工作。

3.旅游者在在本镇遭遇食物中毒及食品安全事件处置基本程序。

旅游团队在本镇旅游行程中发现疑似食物中毒及食品安全事件时，旅游经营者及其从业人员要尽快安排病患及时就医。同时，立即向镇政府、镇应急联动中心、镇党群办及其他有关部门报告，并提供团队的详细情况，积极协助镇食品药品监管、卫生等部门的调查处置。

4.客流量超过或可能超过预定控制人数处置基本程序。

当旅游景区（点）客流量超过或可能超过预定控制人数时，旅

游景区（点）要立即实行限制进入、人员分流等有效措施，控制游人总量，合理疏导现场客流，严防发生踩踏、挤伤等事故，并在第一时间向镇政府、镇应急联动中心、镇党群办报告。

（四）应急结束

1.旅游突发事件应急处置结束或相关危险因素消除后，由负有处置职责的应急指挥机构组织有关专家进行分析论证，经现场检测评估确无危害和风险后，提出终止应急响应的建议，报批准后宣布解除应急状态，转入常态管理。

2.现场处置完成后，现场指挥部宣布现场应急处置结束，组织应急救援队伍撤离现场，总结现场处置情况并上报镇应急办公室。

六、后期处置

（一）善后处置

镇政府负责善后处置，包括人员安置、灾后重建、污染物收集与处理、司法援助、心理辅导等事项。要尽快消除事故影响，妥善安置和慰问受害及受影响人员，保证社会稳定，尽快恢复正常秩序。

（二）保险

旅游突发事件发生后，保险公司要按照保险合同，快速开展保险理赔。必要时，依法先行理赔。旅行社责任险承保单位应派员参与处置工作，充分发挥本镇旅行社责任保险统保项目的积极作用。

（三）事故调查与总结

1.对一般及以上的旅游突发事件，由区及以上政府负责组成调查组进行调查。镇政府要积极配合。

2.旅游突发事件善后处置结束后，镇指挥部办公室及有关部门要总结应急救援教训，提出改进应急救援工作的建议，完成应急救

援总结报告并及时上报镇政府。

七、应急保障

（一）队伍保障

本镇按照要求，建立和完善基层应急救援队伍体系。镇相关部门、有关单位应当为各类应急救援队伍配备必要的防护装备和器材，提高救援人员的抢险救援和安全防护能力。

（二）物资保障

本镇建立应急救援设施、设备、救治药品和医疗器械等储备，储备必要的应急物资和装备。掌握应急物资的储备情况。

（三）经费保障

1.旅游经营单位应当储备事故应急救援必要的资金。应急处置的资金费用由事故责任单位承担，无力承担的，由镇政府协商解决。

2.本镇生产安全事故灾难应急处置所需的经费，由镇财政按照有关预案和规定程序予以安排。

（四）医疗卫生保障

1.镇卫生单位会同有关部门负责突发公共事件的医疗卫生保障工作。加强公共卫生体系的应急能力建设，进一步完善公共卫生应急处理机制、疾病预防控制系统、医疗救治系统、卫生监督系统和信息支持系统，全面提高公共卫生管理水平和应急处置能力。

2.建立覆盖全镇的动态数据库，做好应急医疗救护队伍、疾病控制队伍、医疗卫生设备等资源的调度工作。

3.根据突发公共事件的应急处置需要，应急医疗救治工作应当采取公众自救、现场抢救、院前急救、专科救治相结合的方式进行。

必要时,组织动员红十字会等社会卫生力量参与医疗卫生救助工作。

(五) 交通运输保障

当发生较大以上旅游突发事件时,根据实际情况及时对事发现场实行交通管制,根据需求和可能组织开设应急救援“绿色通道”。如有必要,请求上级部门支援。

(六) 治安维护

1.镇辖派出所、武装部负责旅游突发事件的应急治安保障工作,制定治安维护应急保障措施,明确在应急状态下维护社会治安秩序应做的各项工作。

2.旅游突发事件发生后,镇辖派出所根据情况迅速组织力量,对现场进行警戒和治安管理,并根据需要在现场周围设立警戒区和警示标志;必要时,依法采取有效管制措施,控制事态。

(七) 通讯保障

电信运营商等企业具体负责承担应急通信保障工作,镇政府有关部门负责协助现场应急救援的通信保障。逐步建立和完善跨部门、多手段、多路由、有线和无线相结合的应急通信系统,对重要通信设施、线路和装备加强管护,建立备份和采取应急保障措施。并且对应急救援人员配备相应的通讯设备。

八、监督管理

(一) 宣传教育

镇应急办、镇党群办组织旅游突发事件应急法律法规和事故预防、避险、避灾、自救、互救常识的宣传。旅游经营企业与镇政府建立互动机制,向游客宣传相关安全生产应急知识。

(二) 培训

1.按照分级管理的原则，镇应急办公室负责组织旅游突发事件应急救援队伍人员进行应急救援培训。

2.各旅游企业要围绕旅游突发事件应急救援工作加强对工作人员的培训，做到熟悉相关应急预案和程序，了解有关应急支援力量、医疗救治、工程抢险等相关知识，保持信息畅通，保证各级响应的相互衔接与协调。

（三）演练

镇应急办负责指导、协调、监督生产安全事故灾难应急救援演练。各旅游企业应当根据自身特点，定期组织本单位的应急救援演练。

（四）监督检查与奖惩

1.镇应急办对本预案的实施过程进行监督检查，保障各项应急措施到位。

2.旅游突发事件应急处置，实行行政领导负责制和责任追究制。对在应急处置中做出突出贡献的集体和个人，给予表彰和奖励；对迟报、瞒报、漏报和谎报重要情况、事故救援不力及有其他失职、渎职行为的，依法对有关责任人给予行政处分；构成犯罪的，依法移交司法机关追究刑事责任。

（五）预案管理

1.预案修订

有下列情形之一的，应当及时修订应急预案：

（1）有关法律、行政法规、规章、标准、上位预案中的有关规定发生变化的；

（2）应急指挥机构及其职责发生重大调整的；

- (3) 面临的风险发生重大变化的；
- (4) 重要应急资源发生重大变化的；
- (5) 预案中的其他重要信息发生变化的；
- (6) 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；
- (7) 应急预案制定单位认为应当修订的其他情况。

2. 预案实施

本预案由镇惠南镇人民政府发布后实施。

本预案抄报浦东新区应急办备案。

九、附件

旅游突发事件分级

根据旅游突发事件的性质、危害程度、可控性和造成或可能造成的影响，本市旅游突发事件分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级

(重大)、III级(较大)和IV级(一般)。

(一) I级(特别重大)旅游突发事件

有下列情况之一的,为I级(特别重大)旅游突发事件:

- 1.造成30人以上死亡或失踪。
- 2.造成100人以上受伤并住院救治的。
- 3.食物中毒造成100人以上住院救治的。
- 4.1000人以上旅游者滞留对当地生产生活秩序造成严重影响。
- 5.其他在境内外产生特别重大影响,并对旅游者人身安全造成特别重大威胁的旅游突发事件。

(二) II级(重大)旅游突发事件

有下列情况之一的,为II级(重大)旅游突发事件:

- 1.造成10-29人死亡或失踪。
- 2.造成50-99人受伤并住院救治的。
- 3.食物中毒造成30-99人住院救治的。
- 4.200-999人旅游者滞留对当地生产生活秩序造成较严重影响。
- 5.其他在境内外产生重大影响,并对旅游者人身安全造成重大威胁的旅游突发事件。

(三) III级(较大)旅游突发事件

有下列情况之一的,为III级(较大)旅游突发事件:

- 1.造成3-9人死亡或失踪。
- 2.造成10-49人受伤并住院救治的。
- 3.食物中毒造成10-29人住院救治的。
- 4.20-199人旅游者滞留对当地生产生活秩序造成一定影响。
- 5.其他在境内外产生较大影响,并对旅游者人身安全造成较大

威胁的旅游突发事件。

(四) IV级（一般）旅游突发事件

有下列情况之一的，为IV级（一般）旅游突发事件：

- 1.造成 1-2 人死亡或失踪。
- 2.造成 1-9 人受伤并住院救治的。
- 3.食物中毒造成 1-9 人以下住院救治的。
- 4.1-19 人旅游者滞留对当地生产生活秩序造成影响。
- 5.其他在境内外产生一定影响，并对旅游者人身安全造成一定威胁的旅游突发事件。

大客流预警级别标准

预警等级	等级标准
蓝色预警	1 旅游景区（景点）游客量达到最大客流承载力的 80%； 2 旅游景区（景点）出入口等主要客流节点人均空间承载指标达到 2m ² /人； 3 可能引发大客流一般突发事件的，旅游景区（景点）营运秩序未受到严重影响，通过现场志愿者及工作人员有序组织能够处置的大客流状态。

黄色预警	<p>1 旅游景区（景点）游客量达到最大客流承载力的 100%；</p> <p>2 旅游景区（景点）出入口等主要客流节点人均空间承载指标达到 1.4m²/人；</p> <p>3 可能引发大客流较大突发事件的，旅游景区（景点）营运秩序受到一定影响，以营运单位主体为主能够处置的大客流状态。</p>
橙色预警	<p>1 旅游景区（景点）游客量达到最大客流承载力的 120%；</p> <p>2 旅游景区（景点）出入口等主要客流节点人均空间承载指标达到 1m²/人；</p> <p>3 可能引发大客流重大突发事件的，旅游景区（景点）营运秩序受到较为严重影响，可能造成人员受伤、财产损失等后果，需辖区内多个部门共同预警响应的大客流状态。</p>
蓝红预警	<p>1 旅游景区（景点）游客量达到最大客流承载力的 150%；</p> <p>2 旅游景区（景点）出入口等主要客流节点人均空间承载指标达到 0.8m²/人；</p> <p>3 发生其他客流秩序严重破坏事件，旅游景区（景点）营运秩序受到严重影响，需辖区内多个部门共同预警响应的大客流状态。</p>