

# 上海市浦东新区惠南镇人民政府

惠府〔2023〕51号

---

## 关于印发《上海市浦东新区惠南镇群体性 上访事件专项应急预案》的通知

各镇管社区，各村、居，各镇属事业单位，机关各部门：

现将《上海市浦东新区惠南镇群体性上访事件专项应急预案》  
印发给你们，请认真遵照执行。

特此通知。

上海市浦东新区惠南镇人民政府

2023年3月27日

---

惠南镇人民政府党政办公室

2023年4月23日印发

## 上海市浦东新区惠南镇群体性上访事件

# 专项应急预案

## 一、总则

### （一）编制目的

为构建社会主义和谐社会，建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地管理为主的应急管理体制，确保《信访工作条例》顺利实施，依法保护信访人的合法权益，明确和规范各部门在维护信访秩序中的工作职责，保障本镇的社会公共秩序、治安秩序和信访秩序，维护社会安全和稳定，编制本专项应急预案。

### （二）编制依据

《中华人民共和国突发事件应对法》《信访工作条例》《中华人民共和国治安管理处罚法》《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》《上海市信访工作条例》《惠南镇突发事件总体应急预案》等。

### （三）适用范围

本预案适用于我镇存在的各种矛盾纠纷引发的，通过集体上访、非法聚集、围堵领导、冲击国家机关等方式，向有关机关或单位表达意愿、提出要求的群体性上访事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动的预防和处置工作。本预案所称的群体性上访事件是指上访人数超过5人的信访事项。

### （四）工作原则

围绕“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、协调应对”的要求，处置群体性上访事件，应遵循以下工作原则：

1. 坚持党委、政府领导，相关职能部门密切配合的原则；
2. 坚持教育引导与依法处置相结合的原则；
3. 坚持及时果断处置与注意方式方法相结合的原则。

## 二、本镇群体性上访事件风险总体评估

近几年，我镇认真贯彻落实党中央、市、区的会议精神和工作部署要求，采取行之有效的措施，认真解决信访突出问题，积极预防和妥善处置因人民内部矛盾引发的群体性事件，各项工作取得了明显成效，有力地维护了社会和谐稳定。2022年，国信网上海分系统信访平台共收到上级转送的群众来信、来访、邮件等信访件共计857件，同比上升24.75%；镇接待上访群众1066批，同比下降46.91%，来访人数1931人次，同比下降60.48%。其中集访44批，同比下降82.11%，集访411人次，同比下降84.44%；个访1022批，同比下降42.00%，个访1520人次，同比下降32.26%。各类信访件的办结率为100%。

目前从群体性上访反映的内容看主要包括九个方面：一是房屋拆违方面的问题；二是土地征用方面的问题；三是动迁安置方面的问题；四是环境综合整治问题；五是房地产开发建设方面的问题；六是拖欠民工工资款等劳动纠纷问题；七是房屋质量问题；八是就业问题；九是学区房问题。

我镇群体信访量较集中的矛盾包括：

1. 动迁补偿安置矛盾；
2. 房地产开发建设方面的矛盾；
3. 拖欠民工工资款等劳动纠纷矛盾；
4. 教培机构倒闭引发的矛盾。

目前存在的问题包括：

1. 个别信访老户纠集上访的现象较突出，存在借上访向政府示威施压的心态。

2. 信访人对政府的抵触情绪，对政府部门不信任、不愿沟通，固执己见，导致矛盾缺乏解决的通道。

3. 在构建和谐社会的背景下，不少信访人把政府的关怀认为是吵闹的结果，助长了一些群众缠访、闹访的风气。

### 三、应急组织体系与职责

#### （一）领导机构及职责

本镇群体性上访事件应急管理工作由镇政府设立的应急管理领导小组统一领导，镇应急办是突发群体性上访事件发生时镇应急管理领导小组的指挥、协调平台；日常事务由镇平安办（信访办）负责。

本镇应急管理领导小组在启动群体性上访事件专项应急预案时，自动转为镇群体性上访事件应急救援指挥部（以下简称“镇指挥部”），负责全镇群体性上访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，常务副指挥长由分管政法工作的党委副书记担任，指挥部成员由有关单位和部门相关负责人组成。镇指挥部办公室设立在镇平安办（信访办）。群体性上访事件结束后，镇指挥部自动解散，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群体性上访事件处理工作的方针、政策及法律、法规；

3. 组织指挥群体性上访事件的处理和应急救援预案的施工作业；
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）镇应急办

镇应急办按照“精简、统一、高效”的原则，对本镇范围内发生的群体性上访事件先期应急处置。镇应急办与派出所、消防、卫生、安监、交通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群体性上访事件先期处置工作。

## （三）镇平安办（信访办）职责

1. 做好正常的信访接待，缓和来访人情绪，避免因接待工作不到位引发过激型上访。

2. 做好对违反《信访工作条例》的信访人的批评、劝阻、疏导工作。经工作无效的，及时通报镇辖派出所。

3. 在信访接待场所发生严重影响社会稳定的群体性事件时，做好前期的疏导、劝解工作，并协调有关责任部门到现场开展处置工作。

4. 在重要时间节点或根据预判有迹象表明可能在信访接待场所发生较大规模以上群体性上访时，事先与镇辖派出所沟通，制定接待分流方案，并协调有关责任部门到现场开展工作。

5. 对上访反映的事项跟踪督办。

6. 及时将闹访、缠访和大规模群体上访的处理情况向镇党委、镇政府领导报告。

7. 在信访接待场所发生违法犯罪行为时，及时收集现场有关资料，配合镇辖派出所的调查取证工作。

#### **（四）镇机关保安职责**

1. 群众到镇机关大院门口、镇机关大院附近上访或冲击机关时及时赴现场劝阻，并通报镇平安办（信访办）。

2. 对闹访、缠访行为，及时通报镇辖派出所。

3. 如疏导时间较长，与党政办联系，做好后勤保障工作。

4. 配合派出所对扰乱社会公共秩序、治安秩序和信访秩序的违法犯罪行为的调查取证工作。

5. 发生群体性事件或无理缠访、过激闹访时，迅速派员到现场开展工作，进行面对面的劝解和疏导。

6. 做好被有关部门劝离或带离现场信访人的交接和稳控工作。

### **四、预警预防机制**

#### **（一）预防与信息监测报告**

1. 镇人民政府及其工作部门、社区、居村应当科学、民主决策，依法履行职责，从源头上预防导致信访事项的矛盾和纠纷。

2. 各部门、社区、居村要定期排摸不稳定因素，及时化解矛盾。

3. 各部门、社区、居村预测有赴区、市、北京非正常上访时，及时向镇平安办（信访办）上报信息。

4. 按照“早发现、早报告、早处置”的原则，镇平安办（信访办）根据群体性上访事件的性质和严重程度，及时将有关信息报告镇应

急办、镇政府、所在地居村。

## （二）预警预防行为

1. 职能部门做好稳控工作。

2. 镇平安办（信访办）接到汇报后，根据情况通报镇辖派出所、机关保安及有关单位，并共同制定信访分流方案或处置方案。

## （三）预警级别

按照群体性上访事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展势态，预警级别分为四级：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）：一般规模以上群体访，有闹访、缠访的迹象，事态可能扩大。

黄色等级（III级）：较大规模以上群体访，有违法上访行为的迹象，可能扰乱社会公共秩序、治安秩序和信访秩序，事态可能扩大。

橙色等级（II级）：大规模以上群体访，违法上访行为明显，可能较严重扰乱社会公共秩序、治安秩序和信访秩序，事态可能扩大。

红色等级（I级）：特大规模群体访，违法上访行为明显，可能严重扰乱社会公共秩序、治安秩序和信访秩序，事态难以控制。

## 五、应急处置

### （一）分级响应

1. 蓝色等级（IV级）：由镇平安办（信访办）工作人员和镇机关保安人员接待、劝阻、批评、教育，如有必要通知职能部门到现场开展化解工作。

2. 黄色等级（III级）：镇平安办（信访办）工作人员、镇机关保安人员劝阻、批评、教育，通知职能部门到现场劝返、化解的基础上，通报镇辖派出所到现场处置。

3. 橙色等级（II级）：直接通报镇辖派出所到现场处置，并通知职能部门到现场协助工作。

4. 红色等级（I级）：直接通报镇辖派出所、新区公安分局到现场处置，并通知职能部门到现场协助工作。

## （二）应急措施

1. 将老人、病人、残疾人或者婴幼儿遗弃在接待场所，致使信访工作不能正常进行的行为。

（1）镇信访接待人员、机关保安人员及有关国家机关工作人员应当对行为人进行劝阻、批评或者教育，责令其立即将被遗弃者接回。

（2）经工作无效或一时难以找到行为人的，镇平安办（信访办）可通知相关职能部门、居村派员将被遗弃者接回。

（3）对行为人拒不接回的生活不能自理的被遗弃者，相关职能部门可将被遗弃者送敬老院、福利院、救助站等部门临时安置。

2. 在镇机关及周边地镇和重要场所，喊口号、拉横幅、举遗像、穿状衣、展示和散发状纸、静坐、下跪、以自杀相要挟（或者在非信访接待时间、非信访接待地点要求信访）等行为；在信访接待等公共场所扬言实施放火、投放危险物品、爆炸、杀人、绑架等行为；以纠缠、辱骂或者其他方式拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行公务的行为；经信访接待完毕，仍在非信访接待时间滞留、占据、驻宿信访接待场所；在信访接待等公共场所扬言自杀自残的行为。

(1) 信访接待人员、机关保安人员及有关国家机关工作人员应当对信访人进行劝阻、批评或者教育。镇平安办（信访办）通知职能部门到现场开展化解工作。

(2) 经工作无效的，通报镇辖派出所到现场协助处置。

3. 拦截车辆或者强行登车影响车辆正常运行的行为；在信访过程中故意损坏国家、集体、他人财物的行为；使用殴打、限制人身自由等手段，侵犯国家机关工作人员人身权利的行为；聚众冲击国家机关的行为；携带管制刀具、爆炸、剧毒、易燃、放射性等危险物品进行信访的行为。

(1) 镇平安办（信访办）通知职能部门到现场开展工作。

(2) 镇平安办（信访办）工作人员、机关保安人员或职能部门工作人员应当进行劝阻教育，并立即通报镇辖派出所到现场进行依法处置。

4. 聚众扰乱公共场所秩序和聚众堵塞交通的行为；在镇机关及周边地镇和重要场所非法集会、游行、示威的行为。

(1) 镇平安办（信访办）直接通报镇辖派出所进行依法处置。

(2) 镇平安办（信访办）做好协助工作；并通知职能部门到现场开展工作。

### (三) 应急结束

1. 群体性上访事件应急处置结束后，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。

## 六、后期处置

（一）镇平安办（信访办）将群体性上访事项以书面的形式汇报镇党政领导，并送镇人大、派出所和责任单位，提出初步的处理意见，并对化解情况开展督查。

（二）职能部门受理、办理信访事项，并答复上访群众代表，做好上访群众的法制宣传和疏导教育工作。向镇平安办（信访办）报送善后处理情况工作汇报。涉及多个单位和部门的，由镇平安办（信访办）牵头组成善后处理工作小组。

（三）镇辖派出所对违法犯罪行为进行调查取证，并追究相关当事人法律责任。

## 七、应急保障

### （一）信息保障

镇各部门、社镇、居村负责相关信息的收集、分析和处理，定期向镇平安办（信访办）报送有关信息。镇平安办（信访办）负责收集、分析和处理本镇群体性上访有关信息。

### （二）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。

### （三）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。及时掌握应急物资的储备情况。

### （四）经费保障

本镇群体性上访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。

#### （五）交通运输保障

当发生较大以上群体上访事件时，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、武装部负责安全生产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. 群体性上访事件发生后，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域和警示标志；必要时，依法采取有效管制措施，控制事态。

#### （七）人员防护

建立或指定相应的应急避险场所，加强宣传，明确负责人，确保在紧急情况下机关工作人员、公众的安全和有序转移、疏散。相关部门要为涉险人员和应急救援人员提供符合要求的安全防护装备，采取必要的防护措施，并进行相关培训，严格按照程序开展应急救援工作，确保人员安全。

#### （八）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

镇平安办（信访办）、镇有关部门组织开展信访方面有关法律法规宣传工作。

### （二）培训

按照分级管理的原则，镇应急办负责组织群体性上访事件应急救援队伍人员进行应急救援培训。

### （三）演练

镇应急办负责指导、协调、监督群体性上访事件应急演练。各部门组织相关群体性上访事件应急救援演习，提高应急处置能力。

### （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. 群体性上访事件应急处置，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

本预案由惠南镇人民政府发布后实施。

本预案抄报浦东新区惠南镇应急办备案。

## 九、附件

### 群体性上访事件分级

根据参与人数的多少，群体性上访事件分为以下四个级别：

- 1. 参与人数在 5 人以上、30 人以下，为一般性群体性上访事件；
- 2. 参与人数在 30 人以上（含 30 人）、300 人以下，为较大群体性上访事件；
- 3. 参与人数在 300 人以上（含 300 人）、1000 人以下，为重大群体性上访事件；
- 4. 参与人数在 1000 人以上（含 1000 人），为特别重大群体性事件。