

上海市浦东新区建设和交通委员会文件

浦建委公用〔2023〕16号

关于印发《浦东新区处置地下空间突发事件 专项应急预案》的通知

区各委、办、局，各街道办事处、镇政府，各有关单位：

《浦东新区处置地下空间突发事件专项应急预案》已经区政府批准，现印发给你们，请认真组织实施。

上海市浦东新区建设和交通委员会

2023年11月16日

（此件主动公开）

浦东新区处置地下空间突发事件专项应急预案

目 录

- 1. 总则
 - 1.1 编制目的
 - 1.2 编制依据
 - 1.3 适用范围
 - 1.4 事件分级
 - 1.5 工作原则
 - 1.6 预案体系
- 2. 组织体系
 - 2.1 领导机构
 - 2.2 应急联动机构
 - 2.3 指挥机构
 - 2.4 工作机构
 - 2.5 专家机构
- 3. 风险评估
- 4. 监测预警
 - 4.1 信息监测
 - 4.2 预警级别
 - 4.3 预警行动
- 5. 应急响应
 - 5.1 信息报告

- 5.2 先期处置
- 5.3 分级响应
- 5.4 应急处置
- 5.5 人员防护
- 5.6 应急终止
- 5.7 信息发布
- 6. 后期处置
 - 6.1 善后处置
 - 6.2 调查与评估
 - 6.3 保险与救助
- 7. 应急保障
 - 7.1 队伍保障
 - 7.2 装备物资保障
 - 7.3 经费保障
 - 7.4 其他相关保障
- 8. 监督管理
 - 8.1 宣传教育
 - 8.2 培训演练
 - 8.3 预案管理

附件 1：相关单位及职责

附件 2：地下空间突发事件应急处置流程图

1. 总则

1.1 编制目的

为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，适应浦东新区城市特点和未来发展需要，有效预防、及时应对本区地下空间突发事件，建立健全浦东新区地下空间应急处置指挥体系、保障体系、防范体系，规范地下空间突发事件应急处置程序，提高地下空间安全使用管理水平和抗风险能力，保障人民群众生命财产安全，维护城市安全运行和社会稳定，编制本预案。

1.2 编制依据

依据《生产安全事故报告和调查处理条例》《上海市地下空间安全使用管理办法》《上海市地下空间安全使用监督检查管理规定》《上海市地下空间突发事件应急预案》《浦东新区突发事件总体应急预案》以及本区相关专项预案、部门预案等。

1.3 适用范围

本预案适用于本区地下空间突发事件的防范与处置。

地下空间包括民防工程、普通地下室和轨道交通地下车站。其中，民防工程仅指人民防空工程，包括为保障战时人员与物资掩蔽、防空指挥、医疗救护等而单独修建的地下防护建筑，以及结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室；普通地下室是指结合地面建筑修建或者单独修建的，未达到人民防空工程防护标准的地下建筑；轨道交通地下车站是指位于地面以下

的轨道交通出入口、通道、站厅层和站台层等。

本区行政区域内轨道交通地下车站发生因各类列车撞击、脱轨、设施设备故障、损毁以及大客流等情况造成人员伤亡、行车中断、财产损失的突发事件，按照《上海市轨道交通运营突发事件应急预案》执行。

1.4 事件分级

地下空间突发事件不单独设立分级标准，具体的分级标准，按照《浦东新区突发事件总体应急预案》执行。

1.5 工作原则

人民至上、生命至上；统一领导、多方联动；分类分级、属地为主；科技赋能、高效处置。

1.6 预案体系

本预案纳入《浦东新区突发事件总体应急预案》管理。

1.6.1 《浦东新区处置地下空间突发事件专项应急预案》（以下简称“《区地下空间应急预案》”）是根据《上海市地下空间突发事件应急预案》和《浦东新区突发事件总体应急预案》基础上编制和修订的，指导各街道、镇政府以及地下空间产权人、物业管理单位、使用单位编制相应突发事件应急预案、处置规程的规范性文件。《区地下空间应急预案》由区地下空间安全使用管理工作联席会议办公室（以下简称“区联席办”）编制和修订，报区政府审定，并报市地下空间管理联席会议办公室（以下简称“市地空联办”）备案。

1.6.2 《街道、镇地下空间突发事件应急预案》（以下简称“《街镇应急预案》”）是根据本预案，为有效预防和及时处置辖区内地下空间突发事件制定的应对计划和程序，明确各类地下空间突发事件的防范和处置职责、流程和要点等，是组织、指挥、管理、协调相关应急资源和应急行动的指南。由各街镇组织编制和修订，报区联席办备案。

1.6.3 《地下空间突发事件应急处置规程》（以下简称“《应急处置规程》”）是各地下空间产权人、物业管理单位和使用单位，根据本预案及《街镇应急预案》，结合本单位的实际，具体明确即时处置流程、人员设备、联络组织、协同保障方案等。《应急处置规程》由地下空间物业管理单位会同地下空间产权人和使用单位编制和修订，报街镇和区联席办备案。

2. 组织体系

2.1 领导机构

2.1.1 《浦东新区突发事件总体应急预案》明确，本区突发事件应急管理工作由区委、区政府统一领导；区政府是本区突发事件应急管理工作的行政领导机构；区城市运行和突发事件应急管理委员会（以下简称“区城运应急委”）贯彻落实区委、区政府关于突发事件应急管理的决策部署，其日常事务由区城运应急办（设在区应急管理局）承担。

2.1.2 为加强地下空间的综合管理，本区成立区联席办，综合协调地下空间安全使用管理各项工作。区联席会议由区政

府分管副区长为总召集人、区建交委分管领导为召集人，成员单位包括：区建交委、区公安分局、区消防救援支队、区应急管理局（区防汛办）、区国资委、区市场监管局（质量技监）、区卫生健康委、区文体旅游局、区生态环境局（区水务局）、区规划资源局、区城管执法局、区商务委、各街镇等。区联席办设在区建交委，区建交委分管领导担任办公室主任，区建交委公用事业处处长、区公用事业管理事务中心主任担任办公室副主任。

2.2 应急联动机构

区应急联动中心作为本区突发事件应急联动处置的职能机构和指挥平台，履行应急联动处置一般突发事件、组织联动单位对较大及以上突发事件进行先期处置等职责，协助相关部门或者区级应急指挥部实施后续处置，组织全区应急联动工作。各联动单位在各自职责范围内，负责突发事件应急联动处置工作。

2.3 指挥机构

区地下空间一旦发生突发事件，根据区联席办的建议和区应急管理局应急处置的需要，视情成立地下空间突发事件应急处置指挥部。指挥长由区联席会议召集人担任或由召集人指定其他领导担任，成员由区联席会议成员单位的分管领导组成。指挥部开设位置根据处置情况需要确定。区地下空间内一旦突发特别重大、重大事件时，市政府开设应急处置指挥部后，区

地下空间突发事件应急处置指挥部自动转为现场应急处置指挥部。

应急行动结束，在报请区政府批准后，上述应急处置指挥部解散，转入常态管理。

2.4 工作机构

2.4.1 区联席办设在区建交委，是区地下空间安全使用管理工作的日常办事机构，负责协调本区地下空间突发事件应急管理工作，其主要职责如下：

（1）协调、推进本区地下空间应急体系建设。

（2）负责信息汇总，组织、检查和监督地下空间应急管理工作。

（3）编制、修订本区地下空间突发事件应急预案，组织、指导有关部门和单位地下空间应急预案的编制工作。

（4）综合协调本区地下空间应急演练、宣传教育培训等工作。

（5）负责统筹协调各单位为地下空间突发事件的应急处置提供技术资料、抢险救灾方案等技术、智力支持。

（6）办理和督促落实地下空间安全使用管理联席会议交办的其他事项。

2.4.2 各区级应急预案的职能部门及责任单位主要职责为：根据本预案、行业条线预案、各类工程预案等要求，对地下空间突发事件实施应急处置，公安、消防、应急、国动、环

境（水务）、交通、市场监管（质量技监）等部门要针对地下空间突发事件的特殊性，强化应急处置相关工作。

2.4.3 各街镇主要职责为：建立本街镇的地下空间应急管理机制，对辖区内的地下空间突发事件实施属地管理。

2.4.4 地下空间产权人、物业管理单位和使用单位主要职责为：对地下空间突发事件实施先期处置，组织人员开展自救互救，及时报告突发事件情况，提供应急处置需要的信息资料 and 人力物力资源，参与和保障应急处置行动。

2.5 专家机构

区联席办根据需要提请市地空联办派出有关专家，为地下空间应急处置提供决策建议与科技支撑。

3. 风险评估

根据历史资料和专家研究，对本区地下空间可能造成影响和威胁的主要自然灾害有：暴雨、台风和汛期引起倒灌、地震引起坍塌等；人为灾害事故有：恐怖事件、瘟疫传染病、群体性暴力事件、火灾事故、重大生产安全事故和生命线工程事故（供水、供气、供电、通信）等。

本区现已建成地下工程 8000 余处，总建筑面积超 3000 万平方米。本区地下空间面临的主要风险包括：一是潜在结构病害风险，部分老旧地下空间年久失修、结构老化、维护不力，存在潜在病害损坏如开裂、漏水、腐蚀、不均匀沉降等问题。二是暴雨洪涝风险，由于受海陆地理环境、热岛效应等交替作

用，以及地面沉降、海平面上升等影响，本市易出现台风、暴雨、天文高潮、洪水灾害等多灾种叠加，且暴雨、台风等灾害天气频次、强度呈增大趋势，特别是主汛期 7、8、9 月，地下空间由于其特殊的工程位置与结构形式存在积水内涝的风险。三是火灾风险，地下空间相对封闭，对外交通及连接方式有限，运营中易因设备故障或人员使用不当等引发火灾，尤其是近年来随着地下空间内电动车或电动汽车等大功率充电设施引入，可能诱发火灾隐患并导致严重后果。四是邻近施工干扰风险，地下空间邻近区域基坑开挖、桩基施工、周边穿越和过量堆载等第三方活动，极易对既有地下空间结构造成破坏，甚至引起塌陷等重大事故。

4. 监测预警

4.1 信息监测

4.1.1 依托城市运行“一网统管”平台，各街镇、相关职能部门及地下空间产权人、物业管理单位和使用人应建立健全地下空间安全使用隐患排查、监测预警机制，对地下空间可能发生的突发事件进行评估，依法及时整治，降低隐患风险。

4.1.2 在重大节假日、重要会议和重大社会活动等重要时间节点，各街镇和相关职能部门应加强地下空间安全运行状态监测和风险预警工作。

4.1.3 对于涉密信息，负责收集、使用数据的部门应遵守相关规定，做好保密工作。

4.2 预警级别

依据突发事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展态势，地下空间突发事件预警级别一般分为四级：IV级（一般）、III级（较重）、II级（严重）和I级（特别严重），依次用蓝色、黄色、橙色和红色表示。具体预警级别标准的设定，按国家和本市相关规定及相关区级专项应急预案执行。

4.3 预警行动

区联席办根据接收的预警信息，迅速传递告知各相关部门、街镇及相关单位。

区各相关部门、街镇及相关单位要及时准确地将上级发布的预警信息，通过各种有效途径告之公众，同时宣传应急避险和防灾减灾常识。

5. 应急响应

5.1 信息报告

5.1.1 一旦在本区地下空间发生突发事件，有关部门、单位和人员要立即通过“110”电话报警，或通过其它方式向区政府、区联席办或其他有关部门报告。

5.1.2 地下空间突发事件报告内容应包括：事件发生的时间、地点、信息来源、现场情况、简要经过、影响范围、人员伤亡和失联情况、财产损失情况以及已经采取的措施等。报告应做到首报快、续报准和终报全。

5.1.3 地下空间发生突发事件，各单位接报后在按照预案

组织应急处置的同时，对于一次造成 1 人以上死亡或 3 人以上受伤的突发事件，必须在半小时内口头、1 小时内书面向区总值班室报告，同时抄报区联席办。发生较大及以上级别突发事件，必须立即报告。同时根据事态发展情况，及时向市地空联办报告相关情况。

5.1.4 区相关部门，要与各街镇加强合作，建立地下空间突发事件信息通报、协调渠道，一旦出现地下空间突发事件影响超出管辖区域的态势，要根据应急处置工作的需要，及时向毗邻单位通报、联系和协调。

5.2 先期处置

事发单位和所在社区（居村）是先期处置第一责任人，应启动本单位的应急预案，采取应急响应措施，组织本单位应急救援队伍和工作人员疏散受威胁人员；标明危险区域，封锁危险场所，并采取其他防止危害扩大的必要措施；向所在地政府及其有关部门报告。

区应急联动中心、区公共卫生应急指挥中心等按照职责分工，通过组织、指挥、调度、协调各方面资源和力量，采取必要的措施，对突发事件进行先期处置，上报现场动态信息。

各联动单位在各自职责范围内，进行突发事件应急联动先期处置工作。

5.3 分级响应

本区地下空间突发事件响应一般分为四级：IV 级（一般）、

Ⅲ级（较大）、Ⅱ级（重大）和Ⅰ级（特别重大），由低到高分别对应相关的突发事件，依次用蓝色、黄色、橙色和红色表示。当地下空间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，以及敏感、可能恶化的事件，其应急响应等级可视情相应提高。应急响应启动后，可视突发事件态势发展情况及时调整响应级别。一旦发生先期处置仍不能控制的紧急情况，事发地街镇、区联席办、区应急联动中心报请或由区城运应急委直接决定，明确应急响应等级和范围，启动应急预案，必要时设立区级应急指挥部并接管事件处置指挥权。

5.3.1Ⅳ级应急响应

本区地下空间发生一般突发事件，启动Ⅳ级应急响应。在区联席办和区应急联动中心的指导下，由事发地的街道、镇政府成立应急处置指挥机构，统一组织、指挥、协调、调度应急力量 and 资源，实施应急处置。

5.3.2Ⅲ级应急响应

本区地下空间发生较大突发事件，启动Ⅲ级应急响应，在区委、区政府的领导下，由区应急处置指挥部统一组织、指挥、协调、调度全区应急力量 and 资源，实施应急处置。

5.3.3Ⅰ、Ⅱ级应急响应

本区地下空间发生特别重大或重大突发事件，启动Ⅰ、Ⅱ级响应，由市应急处置指挥部统一组织、指挥、协调、调度全市应急力量 and 资源，实施应急处置。本区地下空间突发事件应

急处置指挥部作为现场应急处置指挥部，主要在市应急处置指挥部的统一指挥下开展应急救援的相关工作。

5.4 应急处置

涉及人员生命救助的地下空间事故救援，由综合性应急救援队伍（区消防队伍等）统一实施救援指挥，现场救援指挥长由综合性应急救援队伍现场最高指挥员担任。无人员伤亡或人员生命救助结束后，根据事故性质，现场救援指挥长由区联席会议相应职能部门现场负责人担任，指挥协调相关单位开展现场应急处置。根据属地响应原则，事发地街镇应视情成立现场处置指挥部，由街镇领导对属地第一时间应急响应力量实施统一指挥。现场处置措施如下：

（1）设置事故现场警戒线，实施场所封闭、隔离、限制使用，防止引发次生、衍生事件。

（2）组织营救遇险人员，控制和切断危险源。

（3）必要时，组织疏散、撤离和安置周边群众。

（4）其它必要的紧急措施。

5.5 人员防护

参加现场应急救援和处置的人员必须加强风险辨识评估和个人安全防护，落实抢险和控制事态发展的安全措施，避免发生次生灾害，防止事态扩大。

5.6 应急终止

当突发事件的危险状态得到有效控制，应急联动处置工作

即告终止。后续工作由相关职能部门负责处理。

重大、特别重大的突发事件应急联动处置的终止，由市应急处置指挥部决定。一般、较大的突发事件应急联动处置的终止，由市应急联动中心或区政府决定。

5.7 信息发布

5.7.1 一般和较大的地下空间突发事件信息发布工作，由区新闻办负责，根据事故类别，区相关职能部门提供发布口径。

5.7.2 重大和特别重大的地下空间突发事件信息发布工作，由市政府新闻办负责，区相关职能部门配合做好信息发布相关工作。

6. 后期处置

6.1 善后处置

6.1.1 事发地下空间产权人、物业管理单位和使用单位负责开展行动结束后的现场清理。如发现突发事件造成的电力、供水、燃气、通信等中断，应立即通知相关部门组织抢修。

6.1.2 事故责任单位、事发地街镇和公安、卫生、民政等主管部门应及时做好受伤人员救治、基本生活救助、家属安抚、保险理赔及现场清理、设施修复等善后工作。

6.2 调查与评估

履行应对职责的政府及相关职能部门应当及时对事故起因、经过、性质、影响范围、受损程度、责任及经验教训等，进行调查、核实与评估，认定事故责任。相关报告同时报送区联席

办、市地空联办。

特别重大事故由市政府组织有关部门配合国务院事故调查组进行调查；重大事故由市政府组织调查；较大事故或者造成人员死亡的一般事故由区政府组织调查，区政府可授权、委托区应急管理部门组织调查；未造成人员死亡的一般事故由属地街镇组织调查。

事故调查组由市地空联办、区联席办、应急管理、公安、消防、市场监管、国动以及属地街镇等相关单位派员组成，必要时应当聘请有关专家参与。

6.3 保险与救助

区有关部门和单位要逐步建立健全突发事件的风险保险体系，鼓励地下空间产权人、物业管理单位和使用单位发挥市场机制，推进安全生产责任保险。

7. 应急保障

7.1 队伍保障

公安、应急、消防、国动、医疗卫生、地震救援、防汛防台、核与辐射、危险化学品事故救援、建设、交通、基础信息网络和重要信息系统事故处置队伍，以及水、电、气等工程抢险救援队伍是本区地下空间突发事件应急救援的专业队伍。区有关部门和单位要切实落实应急处置队伍建设，并报区联席办备案，队伍编制可以由本单位人员，或劳动派遣人员等组建。要加强应急救援队伍的业务培训，提升地下空间从业人员的专

业素质；要结合应急预案开展地下空间突发事件应急演练，提高现场处置能力。

7.2 装备物资保障

各街镇及有关部门、单位要根据“分级管理”的原则和各自职责，负责组织协调相关应急物资的储备、调度和后续供应。

7.3 经费保障

区地下空间突发事件应急管理所需日常工作经费，由区联席办报请区财政部门列入年度预算。

区地下空间突发事件应急处置所需经费，按财政事权与支出责任相一致的原则，由区、镇两级财政做好相关经费保障工作。

7.4 其他相关保障

区地下空间突发事件应急处置过程中涉及的交通、医疗、治安、通信和信息等其他相关保障措施，依据《浦东新区突发事件总体应急预案》的有关要求执行。

8. 监督管理

8.1 宣传教育

区联席办、相关职能部门及各街镇作好地下空间安全使用管理宣传，按年度计划定期开展社会宣传活动，做好相关培训教育工作。

8.2 培训演练

各街镇及地下空间产权人、物业管理单位和使用单位结合

本预案进一步细化地下空间突发事件应急处置流程，注重操作性和实用性，组织进行专业培训、实操演练，练指挥、练响应、明职责、熟流程，确保应急联动机制运行顺畅，切实提高处置效能。

8.3 预案管理

8.3.1 预案解释

本预案由区联席办负责解释。

8.3.2 预案修订

本预案由区联席办根据实际情况，适时评估修订。

8.3.3 预案实施

本预案由区联席办组织实施。区联席办对本预案的实施情况进行监督检查，督促有关单位采取措施，落实整改。

8.3.4 其他

本预案自印发之日起实施，有效期 5 年。

附件：1. 相关单位及职责

2. 地下空间突发事件应急处置流程图

上海市浦东新区建设和交通委员会办公室

2023 年 11 月 16 日印

发

附件 1:

相关单位及职责

区建交委（区国动办）：承担区联席办职责。协调、推进本区地下空间应急体系建设；负责信息汇总，组织、检查和监督地下空间应急管理工作；编制、修订区地下空间突发事件应急预案，组织、指导有关部门和单位对地下空间应急预案的编制工作；综合协调本区地下空间应急演练、宣传教育培训等工作；负责统筹协调各单位为地下空间突发事件的应急处置提供技术资料、抢险救灾方案等技术、智力支持；参与相关突发事件的应急处置、调查、评估等工作；办理和督促落实区联席会议交办的其他事项。组织和指导轨道交通地下空间、地下公共停车场库、隧道等交通领域突发事件的应急处置工作；负责应急处置所需的交通运输保障；组织、参与地下空间交通领域相关突发事件的调查处理工作。参与对危险化学品事故、放射性污染事故（核化恐怖袭击事件）现场救援工作；参与人民防空工程突发事件的应急处置，参与人民防空工程突发事件原因分析、调查与处理工作。

区公安分局：参加区地下空间突发事件的应急处置、救援，负责保障应急处置车辆快速安全通行，维护事发地社会治安秩序，配合做好现场救助、人员疏散等工作，组织、参与地

下空间突发事件的调查处理工作。

区消防救援支队：参加区地下空间突发事件的应急处置、救援，统一组织和指挥地下空间火灾现场扑救，承担以抢救人员生命为主的应急救援工作；组织、参与地下空间消防安全方面的突发事件的调查处理工作。

区应急管理局：负责地下空间应急管理工作的指导和管

理；组织协调本区地下空间突发事件应急救援工作；组织、参与地下空间突发事件的调查处理工作。

区市场监管局（质量技监）：提供地下空间突发事件处理中的有关企业、个体工商户的信息资料；组织、协调地下空间特种设备事件应急处置；组织、参与地下空间特种设备事故调查处理工作。

区卫生健康委：参加地下空间突发事件的应急处置、救援，组织协调医疗卫生资源，做好现场人员的救护、转治等工作，统计医疗机构接诊救治伤病员情况；根据需要，做好卫生防病工作，视情提出保护公众健康的措施建议，做好伤病员的心理援助；负责涉及地下空间卫生防疫事件的调查处理工作。

区外办：协助做好地下空间突发事件中涉外工作的指导和协调工作。

区文体旅游局：协同公安分局等部门负责区地下空间内娱乐场所突发事件的事故调查等工作；统筹、协调处置地下空间突发事故中的新闻报道工作；指导、协调相关部门和媒体做好

地下空间突发事件信息发布、舆论引导工作。

区生态环境局（区水务局、区绿化市容局）：组织、协调突发事件现场相关区域水务设施的抢修及处置；组织、参与地下空间水务突发事件的调查处理工作；协助所在辖区内公园绿地开设临时避难场所等；组织、参与地下空间核与辐射事故的应急处置工作；负责地下空间突发事件现场及周边地区环境监测及预测可能产生的环境影响，参与事件污染控制与处置；组织或参与地下空间的核与辐射事故、环境污染事件相关的调查处理工作。

区气象局：负责对事件现象及周边地区的气象监测，提供必要的气象信息服务。

区城管执法局：参加区地下空间突发事件的应急处置、救援；对相关管理部门移交、物业管理单位报告的损坏房屋承重结构违法行为案件线索，依法进行行政处罚；组织、参与地下空间突发事件的调查处理和行政执法工作。

区规划资源局：提供地下空间突发事件处置中有关建筑规划资料信息，参与地下空间突发事件的调查处理工作。

区科经委：协调、储备、调用地下空间突发事件应急处置所需物资；协调地下空间突发事件应急处置通信与电力保障工作。

区商务委：建立健全生活必需品市场供应应急机制，负责生活保障类物资的储存、调拨和供应。

区民政局：会同事发街镇做好因突发事件造成困难群众的生活救助和基本生活保障工作，协调遗体处理等善后事宜。

教育、卫生健康、文体旅游、商务、物管、交通、民政、国动、机关事务等部门按照各行业管理职责，协助事发地街镇做好房屋地下空间突发事件应急处置工作。

各街镇：建立辖区应急管理体制，负责辖区内地下空间突发事件的属地响应，组织人员疏散安置、现场救助、善后处置等工作。

地下空间产权人、物业管理单位和使用单位：及时报告地下空间突发事件情况，实施即时处置，组织人员开展自救互救；提供应急处置需要的信息资料 and 人力物力资源，参与和协助应急处置行动。

附件 2：地下空间突发事件应急处置流程图

