

新华社北京 1 月 23 日电

# 国家处置城市地铁事故灾难应急预案

## 1 总则

### 1.1 编制目的

做好城市地铁事故灾难的防范与处置工作，保证及时、有序、高效、妥善地处置城市地铁事故灾难，最大程度地减少人员伤亡和财产损失，维护社会稳定，支持和保障经济发展。

### 1.2 编制依据

依据《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国消防法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》和《国家突发公共事件总体应急预案》，制定本预案。

### 1.3 适用范围

本预案适用于我国地铁（包括轻轨）发生的特别重大事故灾难，致使人民群众生命财产和地铁的正常运营受到严重威胁，具备下列条件之一的：

- (1) 造成 30 人以上死亡（含失踪），或危及 30 人以上生命安全，或者 100 人以上中毒（重伤），或者直接经济损失 1 亿元以上；
- (2) 需要紧急转移安置 10 万人以上；
- (3) 超出省级人民政府应急处置能力；
- (4) 跨省级行政区、跨领域（行业和部门）；
- (5) 国务院认为需要国务院或建设部响应。

### 1.4 工作原则

#### (1) 以人为本、科学决策

发挥政府公共服务职能，把保障人民群众的生命安全、最大程度地减少事故灾难造成的损失放在首位。运用先进技术，充分发挥专家作用，实行科学民主决策。

#### (2) 统一指挥、分级负责

在国务院的统一领导下，由建设部牵头负责，省（区、市）人民政府和国务院其他有关部门、军队、武警按照各自的职责分工和权限，负责有关地铁事故灾难的应急管理和特别重大、重大事故灾难的应急处置工作。

#### (3) 属地为主、分工协作

地铁事故灾难应急处置实行属地负责制，城市人民政府是处置事故灾难的主体，要承担处置的首要责任。国务院各有关部门、军队、武警、省（区、市）人民政府要主动配合、密切协作、整合资源、信息共享、形成合力，保证事故灾难信息的及时准确传递、快速有效处置。

#### (4) 应急处置与日常建设相结合、有效应对

国务院各有关部门、军队、武警和省（区、市）人民政府，尤其是地铁所在地城市人民政府，对事故灾难要有充分的思想准备，调动全社会力量，建立应对事故灾难的有效机制，做到常备不懈。应急机制建设和资源准备要坚持应急处置与日常建设相结合，

降低运行成本。

## **2 组织机构与职责**

### **2.1 国家应急机构**

国务院或国务院授权建设部设立城市地铁事故灾难应急领导小组（以下简称“领导小组”）。领导小组下设办公室、联络组和专家组。

领导小组办公室设在建设部质量安全司，具体负责全国地铁事故灾难应急工作。领导小组联络组由各成员单位指派的人员组成。领导小组专家组由地铁、公安、消防、安全生产、卫生防疫、防化等方面的专家组成。

### **2.2 省级、市级地铁事故灾难应急机构**

省级、市级地铁事故灾难应急机构应比照国家地铁事故灾难应急机构的组成、职责，结合本地实际情况确定。

### **2.3 城市地铁企业事故灾难应急机构**

城市地铁企业应建立由企业主要负责人、分管安全生产的负责人、有关部门参加的地铁事故灾难应急机构。

## **3 预警预防机制**

### **3.1 监测机构**

城市人民政府建设行政主管部门负责城市地铁的运行监测、预警工作，建立城市地铁监测体系和运行机制；对检测信息进行汇总分析；对城市地铁运行状况进行收集、汇总分析并做出报告，每半年向国家和省级地铁应急机构做出书面报告。

### **3.2 监测网络**

由省级、市级建设行政主管部门、城市地铁企业组成监测网络，省级、市级建设行政主管部门设立城市地铁监察员对城市地铁进行检查监督。

### **3.3 监测内容**

城市地铁的规章制度、强制性标准、设施设备及安全运营管理。

## **4 应急响应**

### **4.1 分级响应**

I 级响应行动（响应标准见 1.3）由领导小组组织实施，当领导小组进入 I 级响应行动时，事发地各级政府应当按照相应的预案全力以赴组织救援，并及时向领导小组报告救援工作进展情况。

II 级以下应急响应行动的组织实施，由省级人民政府决定。城市人民政府可根据事故灾难的严重程度启动相应的应急预案，超出本级应急处置能力时，及时报请上一级应急机构启动上一级应急预案实施救援。

#### **4.1.1 领导小组的响应**

建设部在接到特别重大事故灾难报告 2 小时内，决定是否启动 I 级响应。

I 级响应时，领导小组启动并实施本预案。及时将事故灾难的基本情况、事态发展和救援进展情况报告国务院并抄报国家安全监管总局；开通与国务院有关部门、军队、武警等有关方面的通信联系；开通与事故灾难发生地的省级应急机构、事发地城市政府

应急机构、现场应急机构、相关专业应急机构的通信联系，随时掌握事态进展情况；派出有关人员和专家赶赴现场，参加、指导应急工作；需要其他部门应急力量支援时，向国务院提出请求。

II级以下响应时，及时开通与事故灾难发生地的省级应急机构、事发地城市政府应急机构的通信联系，随时掌握事态进展情况；根据有关部门和专家的建议，为地方应急指挥救援工作提供协调和技术支持；必要时，派出有关人员和专家赶赴现场，参加、指导应急工作。

#### 4.1.2 国务院有关部门、军队、武警的响应

I级响应时，国务院有关部门、军队、武警按照预案规定的职责参与应急工作，启动并实施本部门相关的应急预案。

### 4.2 不同事故灾难的应急响应措施

#### 4.2.1 火灾应急响应措施

(1)城市地铁企业要制定完善的消防预案，针对不同车站、列车运行的不同状态以及消防重点部位制定具体的火灾应急响应预案；

(2)贯彻“救人第一，救人与灭火同步进行”的原则，积极施救；

(3)处置火灾事件应坚持快速反应的原则，做到反应快、报告快、处置快，把握起火初期的关键时间，把损失控制在最低程度；

(4)火灾发生后，工作人员应立即向“119”、“110”报告。同时组织做好乘客的疏散、救护工作，积极开展灭火自救工作；

(5)地铁企业事故灾难应急机构及市级地铁事故灾难应急机构，接到火灾报告后，应立即组织启动相应应急预案。

#### 4.2.2 地震应急响应措施

(1)地震灾害紧急处理的原则：

a. 实行高度集中，统一指挥。各单位、各部门要听从事发地省、直辖市人民政府指挥，各司其职，各负其责；

b. 抓住主要矛盾，先救人、后救物，先抢救通信、供电等要害部位，后抢救一般设施。

(2)市级地铁事故灾难应急机构及地铁企业负责制定地震应急预案，做好应急物资的储备及管理工作。

(3)发布破坏性地震预报后，即进入临震应急状态。省级人民政府建设主管部门采取相应措施：

a. 根据震情发展和工程设施情况，发布避震通知，必要时停止运营和施工，组织避震疏散；

b. 对有关工程和设备采取紧急抗震加固等保护措施；

c. 检查抢险救灾的准备工作；

d. 及时准确通报地震信息，保护正常工作秩序。

(4)地震发生时，省级人民政府建设主管部门及时将灾情报有关部门，同时做好乘客疏散和地铁设备、设施保护工作。

(5) 地铁企业事故灾难应急机构及市级地铁事故灾难应急机构，接到地震报告后，应立即组织启动相应应急预案。

#### 4.2.3 地铁爆炸应急响应措施

(1) 迅速反应，及时报告，密切配合，全力以赴疏散乘客、排除险情，尽快恢复运营；

(2) 地铁企业应针对地铁列车、地铁车站、地铁主变电站、地铁控制中心，以及地铁车辆段等重点防范部位制订防爆措施；

(3) 地铁内发现的爆炸物品、可疑物品应由专业人员进行排除，任何非专业人员不得随意触动；

(4) 地铁爆炸案件一旦发生，市级建设主管部门应立即报告当地公安部门、消防部门、卫生部门，组织开展调查处理和应急工作；

(5) 地铁企业事故灾难应急机构及市级地铁事故灾难应急机构，接到爆炸报告后，应立即组织启动相应应急预案。

#### 4.2.4 地铁大面积停电应急响应措施

(1) 地铁企业应贯彻预防为主、防救结合的原则，重点做好日常安全供电保障工作，准备备用电源，防止停电事件的发生；

(2) 停电事件发生后，地铁企业要做好信息发布工作，做好乘客紧急疏散、安抚工作，协助做好地铁的治安防护工作；

(3) 供电部门在事故灾难发生后，应根据事故灾难性质、特点，立即实施事故灾难抢修、抢险有关预案，尽快恢复供电；

(4) 地铁企业事故灾难应急机构及市级地铁事故灾难应急机构，接到停电报告后，应立即组织启动相应应急预案。

### 4.3 应急情况报告

应急情况报告的基本原则是：快捷、准确、直报、续报。

#### 4.3.1 快捷

最先接到事故灾难信息的单位应在第一时间报告，最迟不能超过 1 小时。

#### 4.3.2 准确

报告内容要真实，不得瞒报、虚报、漏报。

#### 4.3.3 直报

发生特别重大事故灾难，要直报领导小组办公室，同时报省、市地铁事故灾难应急机构。紧急情况下，可越级上报国务院，并及时通报有关部门。

#### 4.3.4 续报

在事故灾难发生一段时间内，要连续上报事故灾难应急处置的进展情况及有关内容。

#### 4.3.5 报告内容

特别重大事故灾难快报及续报应当包括以下内容：

- (1) 事件单位的名称、负责人、联系电话及地址；
- (2) 事件发生的时间、地点；

- (3)事件造成的危害程度、影响范围、伤亡人数、直接经济损失；
- (4)事件的简要经过；
- (5)其他需上报的有关事项。

#### **4.4 报告程序**

4.4.1 地铁事故灾难发生后，现场人员必须立即报警，并报告地铁企业应急机构。有关部门接到报告后，应迅速确认事故灾难性质和等级，立即启动相应的预案，并向上级地铁应急机构报告。

4.4.2 特别重大事故灾难发生单位、属地政府及其相关行政主管部门，接报后必须做到：

- (1)迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故灾难扩大；
- (2)严格保护事故灾难现场；
- (3)迅速派人赶赴事故灾难现场，负责维护现场秩序和证据收集工作；
- (4)服从地方政府统一部署和指挥，了解掌握事故灾难情况，协调组织事件抢险救灾和调查处理等事宜，并及时报告事态趋势及状况。

4.4.3 因抢救人员、防止事故灾难扩大、恢复生产以及疏通交通等原因，需要移动现场物件的，应当做好标志，采取拍照、摄像、绘图等方法详细记录事故灾难现场的原貌，妥善保存现场重要痕迹、物证。

4.4.4 发生特别重大事故灾难的单位及城市地铁事故灾难应急机构应在事故灾难发生后4小时内写出事故灾难快报，分别报送国家、省地铁事故灾难应急机构。

#### **4.5 情况接报**

4.5.1 领导小组办公室获悉发生城市地铁事故灾难后，迅速通知领导小组，并根据事故灾难的性质和严重程度提出启动预案的建议。

4.5.2 领导小组接到报告后，应将有关情况上报国务院，同时通报国务院有关部门。

#### **4.6 紧急处置**

紧急处置应按照属地为主的原则，依靠本行政区域的力量。事故灾难发生后，地铁企业和当地人民政府应立即启动应急预案，并按照应急预案迅速采取措施，使事故灾难损失降到最低。

根据事态发展情况，出现急剧恶化的特殊险情时，现场应急指挥机构在充分考虑专家和有关方面意见的基础上，及时制定应急处置方案，依法采取紧急处置措施。

#### **4.7 医疗卫生救助**

各级卫生行政部门要根据《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》，组织做好应急准备，在应急响应时，组织、协调开展应急医疗卫生救援工作，保护人民群众的健康和生命安全。

#### **4.8 应急人员的安全防护**

现场处置人员应根据需要佩带相应的专业防护装备，采取安全防护措施，严格执行应急人员进入和离开事故灾难现场的相关规定。

现场应急机构根据需要具体协调、调集相应的安全防护装备。城市人民政府应事先

为城市地铁企业配备响应的专业防护装备。

#### **4.9 群众的安全防护**

现场应急机构负责组织群众的安全防护工作，主要工作内容如下：

- (1) 根据事故灾难的特点，确定保护群众安全需要采取的防护措施；
- (2) 决定紧急状态下群众疏散、转移和安置的方式、范围、路线和程序，指定有关部门具体负责实施疏散、转移和安置；
- (3) 启用应急避难场所；
- (4) 维护事发现场的治安秩序。

#### **4.10 社会力量的动员与参与**

现场应急机构组织调动本行政区域社会力量参与应急工作。超出事发地省级人民政府的处置能力时，省级人民政府向国务院申请本行政区域外的社会力量支援。

#### **4.11 现场检测与评估**

根据需要，现场应急机构成立事故灾难现场检测与评估小组，负责检测、分析和评估工作，查找事故灾难的原因和评估事态的发展趋势，预测事故灾难的后果，为现场应急决策提供参考。检测与评估报告要及时上报领导小组办公室。

#### **4.12 信息发布**

城市地铁事故灾难应急信息的公开发布由各级城市地铁事故灾难应急机构决定。对城市地铁事故灾难和应急响应的信息实行统一、快速、有序、规范管理。

信息发布应明确事件的地点、事件的性质、人员伤亡和财产损失情况、救援进展情况、事件区域交通管制情况以及临时交通措施等。

#### **4.13 应急结束**

I 级响应行动由领导小组决定终止。

II 级以下响应行动的终止由省级人民政府决定。

### **5 后期处置**

#### **5.1 善后处置**

事发地的城市人民政府负责组织地铁事故灾难的善后处置工作，包括治安管理、人员安置、补偿、征用物资补偿、救援物资供应和及时补充、恢复生产等事项。尽快消除事故灾难影响，妥善安置和慰问受害及受影响人员，保证社会稳定，尽快恢复地铁正常运营秩序。

#### **5.2 保险理赔**

地铁事故灾难发生后，保险机构及时开展应急人员保险受理和受灾人员保险理赔工作。

#### **5.3 调查报告**

属于 I 级响应行动的地铁事故灾难由领导小组牵头组成调查组进行调查；必要时，国务院可以直接组成调查组。属于 II 级以下响应行动的地铁事故灾难调查工作由省级人民政府规定；必要时，领导小组可以牵头组成调查组。

应急状态解除后，现场地铁事故灾难应急机构应整理和审查所有的应急记录和文件等资料；总结和评价导致应急状态的事故灾难原因和在应急期间采取的主要行动；必要

时，修订城市地铁应急预案，并及时作出书面报告。

(1) 应急状态终止后的两个月内，现场地铁事故灾难应急机构应向领导小组提交书面总结报告。

(2) 总结报告应包括以下内容：发生事故灾难的地铁基本情况，事故灾难原因、发展过程及造成的后果（包括人员伤亡、经济损失）分析、评价，采取的主要应急响应措施及其有效性，主要经验教训和事故灾难责任人及其处理结果等。

## **6 保障措施**

### **6.1 通信与信息保障**

领导小组应指定专门场所并建设相应的设施满足进行决策、指挥和对外应急联络的需要。

逐步建立并完善全国地铁安全信息库、救援力量和资源信息库，规范信息获取、分析、发布、报送格式和程序，保证国务院及国务院有关部门、省级、市级应急机构之间的信息资源共享。

保证应急响应期间领导小组同国务院，省级、市级和地铁企业事故灾难应急机构、应急支援单位通信联络的需要；明确联系人、联系方式。

能够接受、显示和传达地铁事故灾难信息，为应急决策和专家咨询提供依据；能够接受、传递省级、市级地铁应急机构应急响应的有关信息；能够为地铁事故灾难应急指挥、与有关部门的信息传输提供条件；对省级、市级和地铁企业事故灾难应急机构预案及地铁企业基本情况进行备案。

### **6.2 应急支援与装备保障**

#### **6.2.1 救援装备保障**

有地铁运营的城市人民政府负责地铁应急装备的保障。领导小组负责指导、监督地铁应急装备保障工作。

#### **6.2.2 应急队伍保障**

领导小组和国务院有关部门、军队、武警根据本预案规定的职责分工，做好应急支援力量准备。地方人民政府建立并完善以消防部队为骨干的应急队伍。

#### **6.2.3 交通运输保障**

发生事故灾难后，事发地人民政府有关部门负责对事发现场和相关区域进行交通管制，根据需要开设应急特别通道，确保救灾物资、器材和人员运送及时到位，满足应急处置需要。

#### **6.2.4 医疗卫生保障**

各级卫生行政部门，要按照《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》落实医疗卫生应急的各项保障措施。

#### **6.2.5 治安秩序保障**

应急响应时，事发地公安机关负责事故灾难现场的治安秩序保障工作。

#### **6.2.6 物资保障**

省级人民政府和城市人民政府及其有关部门，应建立应急设备、救治药物和医疗器械等储备制度。

领导小组根据实际情况，负责监督应急物资的储备情况。

国家发展改革委、商务部协调有关省级人民政府跨地区的物资调用。

#### 6.2.7 资金保障

城市人民政府应当做好事故灾难应急资金准备。领导小组应急处置资金按照《财政应急保障预案》的规定解决。

#### 6.2.8 社会动员保障

事发地人民政府根据需要动员和组织社会力量参与地铁事故灾难的应急。领导小组协调事发地以外的社会力量参与救援。

#### 6.2.9 紧急避难场所保障

城市人民政府负责规划与建设能够基本满足事故灾难发生时人员避难需要的场所。

#### 6.2.10 应急保障的衔接

省级、市级的应急保障按国家有关法律、法规、标准的规定及各自批准的应急预案进行。应急保障应为各自所需的应急响应能力提供保证，并保证各级响应的相互衔接与协调。

### 6.3 技术储备与保障

领导小组专家组对应急提供技术支持和保障。省级人民政府应比照领导小组专家组的设置，建立相应的机构，对应急提供技术支持和保障。

国务院有关部门和省级、市级人民政府要组织地铁安全保障技术的研究，开发应急技术和装备。

### 6.4 宣传、培训和演习

#### 6.4.1 公众信息交流

公众信息交流工作由城市人民政府和地铁企业负责，主要内容是城市地铁安全运营及应急的基本常识和救助知识等。城市人民政府组织制订宣传内容、方式等，并组织地铁企业实施。

#### 6.4.2 培训

对所有参与城市地铁事故灾难应急准备与响应的人员进行培训。

#### 6.4.3 演习

省级人民政府地铁事故灾难应急机构应每年组织一次应急演习。城市（含直辖市）人民政府应每半年组织一次应急演习。

### 6.5 监督检查

领导小组对地铁事故灾难应急预案实施的全过程进行监督。

## 7 附则

### 7.1 名词解释

#### 7.1.1 地铁

本预案所称地铁是指承担城市公共客运的城市轨道交通系统，包括地上形式和地下形式。

#### 7.1.2 特别重大、重大事故灾难

本预案所称的特别重大、重大事故灾难是指需要启动本预案中规定的III级以上应急



响应的灾难事故。

特别重大、重大事故灾难类型主要包括：

- (1) 地铁遭受火灾、爆炸等事故灾难；
- (2) 地铁发生大面积停电；
- (3) 地铁发生一条线路全线停运或两条以上线路同时停运；
- (4) 地铁车站内发生聚众闹事等突发事件；
- (5) 地铁遭受台风、水灾、地震等自然灾害的侵袭。

7.1.3 本预案有关数量的表述中，“以上”含本数，“以下”不含本数。

## **7.2 预案管理与更新**

建设部根据国家应急管理的有关法律、法规和应急资源的变化情况，以及预案实施过程中发现的问题或出现的新情况，及时修订完善本预案。

## **7.3 奖励与责任追究**

### **7.3.1 奖励**

在地铁事故灾难应急工作中有下列表现之一的单位和个人，应根据有关规定予以奖励：

- (1) 出色完成应急任务，成绩显著的；
- (2) 防止或挽救事故灾难有功，使人民群众的生命和国家、集体财产免受损失或减少损失的；
- (3) 对应急准备或响应提出重大建议，实施效果显著的；
- (4) 有其他特殊贡献的。

### **7.3.2 责任追究**

在地铁事故灾难应急工作中有下列行为之一的，按照法律、法规及有关规定，对有关责任人视情节和危害后果，由其所在单位或上级机关给予行政处分；其中，对国家公务员和国家机关任命的其他人员，分别由任免机关或监察机关给予行政处分；属于违反治安管理行为的，由公安机关依法予以治安处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任：

- (1) 不按照规定制定事故灾难应急预案，拒绝履行应急准备义务的；
- (2) 不按照规定报告、通报事故灾难真实情况的；
- (3) 拒不执行地铁事故灾难应急预案，不服从命令和指挥，或者在应急响应时临阵脱逃的；
- (4) 盗窃、挪用、贪污应急工作资金或物资的；
- (5) 阻碍应急工作人员依法执行任务或者进行破坏活动的；
- (6) 散布谣言，扰乱社会秩序的；
- (7) 有其他危害应急工作行为的。

## **7.4 国际交流与合作**

领导小组要积极建立与国际地铁应急机构的联系，开展国际间的交流与合作活动。

## **7.5 预案实施时间**

本预案自印发之日起实施。