《突发事件应急预案体系评估指南》

（ **☑**征求意见稿 **□**送审稿 **□**报批稿）

编制说明

标准编制组

2025年9月

《突发事件应急预案体系评估指南》

编制说明

一、任务来源，起草单位，协作单位，主要起草人

根据《中华人民共和国突发事件应对法》《突发事件应急预案管理办法》《北京市突发事件应急预案管理办法》等法律法规和文件要求，为推进全市应急预案体系建设，并以评估促提升，结合近年来应急预案体系评估工作实际，2024年底北京市应急管理局申报地方标准《突发事件应急预案体系评估指南》。2025年1月22日北京市市场监督管理局印发《2025年北京市地方标准制定项目计划》，正式下达《突发事应急预案体系评估指南》地方标准计划，由北京市应急管理局归口管理，项目编号：20251145。受北京市应急管理局委托，由中国标准化研究院牵头开展《突发事件应急预案体系评估指南》地方标准的研究和编制工作，北京市应急管理科学技术研究院、北京市科学技术研究院、北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所等单位相关人员参与该标准编制工作。

二、制定标准的必要性及意义

（一）践行习近平总书记关于应急管理重要论述精神的具体实践。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将应急管理工作摆在更加突出的位置，多次发表重要讲话，并强调“要加强应急预案管理，健全应急预案体系，落实各环节的责任和措施”。《突发事件应急预案体系评估指南》地方标准制定，是落实习近平总书记关于应急管理重要论述的具体实践，也是推进全市各级、各行业、各单位应急预案体系建设的具体措施。

（二）落实法律法规和文件要求的具体措施。《突发事件应对法》第二十七条明确“县级以上人民政府应急管理部门指导突发事件应急预案体系建设，综合协调应急预案衔接工作，增强有关应急预案的衔接性和实效性。”《突发事件应急预案管理办法》要求“应急预案编制单位应当建立应急预案定期评估制度，分析应急预案内容的针对性、实用性和可操作性等，实现应急预案的动态优化和科学规范管理”，指出了应急预案评估作为应急预案管理的一项常设制度，能够有效保障预案内容的科学性和可操作性，明确了应急预案评估的重要作用。

（三）北京市应急预案体系评估实践的具体转化。2022年，北京市应急管理局组织开展了应急预案体系评估研究工作，初步研究确定了应急预案体系评估指标，并于2023年和2024年在7个区和6个重点行业开展了应急预案体系评估实践，为应急预案体系评估工作提供重要技术支撑。本次地方标准制定，是对应急预案体系评估实践的具体转化，促进提升全市各级各类应急预案体系质量和实施效果，切实提高北京市应急预案体系建设水平。

（四）指导开展预案体系建设的重要手段。当前各类突发事件的频率和强度不断增加，对首都超大型城市带来了新的挑战，对城市关键基础设施和人民群众生命财产安全的冲击日益严峻，亟需健全完善预案体系，为应对各类突发事件提供辅助决策支撑。预案体系评估有助于发现现存应急预案体系尚未覆盖的风险和领域，有助于改进预案宣传、培训和执行等实施环节不足，有助于提升预案制定修订、衔接、审发等管理工作质效，对于指导预案管理部门或者编制单位开展评估工作具有重要意义。

三、主要工作过程

立项计划下达后，北京市应急管理局预案处统筹组织该地方标准制定工作，组织成立标准起草组。中国标准化研究院主要负责标准技术内容的编制及相关材料准备，并按照标准编制程序有序开展相关工作。主要工作过程如下：

（一）准备与启动阶段（2025年5月）。标准编制组系统梳理2022年以来开展的区级及重点行业领域应急预案体系评估工作，充分梳理、分析、凝练了应急预案体系评估工作的实践成果。5月12日，召开标准编制启动会，明确标准编制工作方案和时间节点，重点研究标准草案框架，研究讨论标准编制方向。

（二）文献调研与起草阶段（2025年5月中旬至6月上旬）。采用文献调研法以“突发事件应急预案”“应急预案评估”“应急演练评估”“应急预案体系”为关键词在政府官网、中国知网、全国标准信息公共服务平台等调研突发事件应急预案体系评估相关资料，共收集相关政策文件9项、学术论文20余篇、相关标准规范70余项，对比分析应急预案体系评估和应急预案评估等内容。结合北京市应急预案体系评估实践和实际需求，提取凝练与应急预案体系评估相关的技术指标，初步形成应急预案体系术语定义、应急预案体系评估流程、评估指标等内容，在此基础上运用标准化方法构建本文件内容框架，初步形成地方标准草案稿。

（三）实地调研与专家研讨阶段（2025年7月）。结合标准起草情况，7月份，标准起草组赴市交通委、朝阳区应急管理局等单位调研应急预案体系评估工作，听取了部分行业部门和区级的意见建议。7月22日，预案处组织召开专家研讨会，邀请中央党校、中国安全生产科学研究院、北京市科学技术研究院等单位专家，专题研究讨论了标准内容，进一步明确了标准适用范围、评估程序和评估内容指标等。结合调研情况和专家研讨会专家意见，标准起草组修改完善标准内容，形成标准预审稿。

（四）地方标准预审会（2025年8月）。2025年8月19日，北京市应急管理标准化技术委员会组织召开了地方标准预审会，邀请中国消防协会科普教育委员会、中央党校、应急管理部大数据中心、中国建筑科学研究院有限公司、中国矿业大学（北京）、军事科学院防化研究院、应急管理部国家减灾中心等单位专家参加会议，对标准预审稿进行了审查，专家组一致同意标准预审稿通过审查，并提出四条修改意见：①删除术语“3.1 应急预案”；②将第5章修改为“评估方法”，增加“5.1 一般要求”；③增加第7章“评估结果”；④全文编辑性修改。标准起草组按照预审会专家意见，对标准内容进行修改完善，形成标准征求意见稿。

四、制定标准的原则和依据，与现行法律、法规、标准的关系

本标准是以北京市应急管理局预案处所开展的应急预案体系评估工作的实践经验积累为基础，充分考虑北京市范围内各级各类应急预案体系构建的特点、应急预案体系建设需求，在广泛调研分析的工作基础上制定的。与现行的法律法规相一致，与已经颁布实施的应急预案评估相关标准和文件协调配套，各有侧重，主要制定依据如下：

（一）现行法律、法规、文件中关于应急预案体系建设和评估工作的条款

1.《中华人民共和国突发事件应对法》

第二十六条　国家建立健全突发事件应急预案体系。

国务院制定国家突发事件总体应急预案，组织制定国家突发事件专项应急预案；国务院有关部门根据各自的职责和国务院相关应急预案，制定国家突发事件部门应急预案并报国务院备案。

地方各级人民政府和县级以上地方人民政府有关部门根据有关法律、法规、规章、上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本地区、本部门的实际情况，制定相应的突发事件应急预案并按国务院有关规定备案。

第二十七条　县级以上人民政府应急管理部门指导突发事件应急预案体系建设，综合协调应急预案衔接工作，增强有关应急预案的衔接性和实效性。

2.《国家突发事件应急预案管理办法》（国办发〔2024〕5号）

第五条　国务院统一领导全国应急预案体系建设和管理工作，县级以上地方人民政府负责领导本行政区域内应急预案体系建设和管理工作。

突发事件应对有关部门在各自职责范围内，负责本部门（行业、领域）应急预案管理工作；县级以上人民政府应急管理部门负责指导应急预案管理工作，综合协调应急预案衔接工作。

第三十四条　应急预案编制单位应当建立应急预案定期评估制度，分析应急预案内容的针对性、实用性和可操作性等，实现应急预案的动态优化和科学规范管理。

县级以上地方人民政府及其有关部门应急预案原则上每3年评估一次。应急预案的评估工作，可以委托第三方专业机构组织实施。

3.《北京市突发事件应急预案管理办法》（京政办发〔2024〕19号）

第三条 本市应急预案管理工作包括应急预案体系建设以及应急预案规划、编制、审批、发布、备案、培训、宣传、演练、评估、修订、信息化管理等方面内容。

第十一条　市政府统一领导本市应急预案体系建设和管理工作。市应急管理部门负责指导本市应急预案体系建设，明确市级应急预案体系构成，组织编制本市应急预案的管理规范、指南和导则等。

市各专项应急指挥部办公室、有关部门和单位在各自职责范围内，负责本部门(行业、领域)应急预案管理工作，并对本部门(行业、领域)应急预案管理工作进行指导和检查，根据需要编写本部门(行业、领域)应急预案管理工作的指导性文件。

第十二条　各区政府和天安门地区管委会、重点站区管委会、北京经济技术开发区管委会（上述三个地区，以下统称重点地区）负责领导本地区应急预案体系建设和管理工作。

第四十三条 应急预案编制单位应建立定期评估制度，分析评价应急预案内容的针对性、实用性和可操作性等，实现应急预案的动态优化和科学规范管理。

（二）本标准引用的规范性文件

无。

五、主要条款的说明，主要技术指标、参数、实验验证的论述

本标准共分为范围、规范性引用文件、术语和定义、一般要求、评估方法、评估内容和评估结果及改进等6个章节。

1. 适用范围。本章提出了本文件的适用范围，主要是为北京市各级各类单位（部门）对管理对象或者对自身所开展应急预案体系评估活动，提供了开展应急预案体系评估的一般要求、评估方法、评估内容和评估结果及改进等指导。

（二）规范性引用文件。本章主要对本标准规范性引用文件进行说明，本文件无规范性引用文件。

（三）术语和定义。为便于标准使用者对标准文本内容的理解和掌握，本文件对应急预案体系给出了定义和解释，基于应急预案体系构建的主要目标、构成要素、构成要素之间的不同定位及关系，结合突发事件应急预案概念，提出应急预案体系是为了有效预防、及时响应、科学处置各类突发事件，而建立的一套相互关联、结构清晰、功能互补、协调联动的应急预案集合及其配套的管理制度、机制、资源和保障措施的总称。

（四）一般要求。本章节主要基于应急预案体系评估开展的需求，提出在评估开展的前提与要求，主要从成立评估组、编制评估方案和资料收集三个方面提出一般性要求。首先，提出成立以评估组织方为主体的评估组，评估组成员主要包括应急管理专家、相关部门/单位代表、专业技术人员等构成。其次，提出在评估开展前要明确评估目标与范围，编制评估方案，采用多元评估方法，以使评估结论科学公平。最后，提出在评估开展之前应由评估组收集整理有关法律法规、制度文件、通知公告、会议记录、评估报告、调查报告等资料作为辅助评估材料，为评估工作的开展全面提供支撑。

（五）评估方法。本章节主要给出应急预案体系评估的方法指导，主要包括文档审查、推演验证、人员访谈、实地勘察、案例分析等五种方法。这些方法主要来源于应急预案体系评估、应急预案评估、应急演练评估等实践工作以及相关标准规范。

1.文档审查方法。对收集的应急预案体系表（框架）、组成文件、法律法规、政策文件、风险评估报告、历史案例、演练记录、资源清单等资料，对照评估标准和检查表进行逐条审查。

2.推演验证方法。主要适用于构成预案体系的单项应急预案相关内容的评估，提出选择应急预案适用情景，组织相关人员按照预案流程进行模拟推演，检验指挥协调、信息报告、决策处置、资源调度等环节的逻辑性和可行性。

3.人员访谈。为进一步了解和掌握应急预案体系实施实际效果，提出采用访谈形式与预案体系管理人员、单项预案编制人员、突发事件应急指挥人员、关键岗位人员、相关领域专家、可能受影响的部分公众或基层代表进行结构化访谈或集体座谈，了解对在评估预案体系的看法、衔接中的堵点以及改进建议，单项预案在实际操作中可能遇到的困难、资源保障的真实情况等信息。

4.实地勘察方法。对应急预案体系中所涉及的灾害风险、应急资源、交通路线等信息的核实和评估，主要验证其实际状态、可用性、可达性是否与预案描述一致。

5.案例分析方法。主要用以应急预案体系实施效果的评估，提出对近五年内发生过的相关突发事件的实际响应过程进行复盘分析，对照预案检验其实际执行效果和暴露的不足。

（六）评估内容

1.整体思路。应急预案体系主要由各类突发事件应急预案构成，体系构成既体现不同类型、不同级别应急预案的相互协作、支撑，同时也涉及单项预案的质量问题，因此在评估体系构建时要综合全面考虑预案体系构建的整体情况是否齐全、科学、系统、整体运行良好，也要考虑单项预案的文本质量和编制过程的科学性和完整性。此外，应急预案体系的好坏与否，除从程序、内容和构成上评估外，更多的是体现在对现实突发事件的真实反映和处置效果，因此，评估其实际处置实效是体系评估的重要关注点。然而并不是所有的突发事件应急预案在实际工作中都会启动，这主要取决于是否有类似或相关突发事件发生，因此在评估预案体系实施实效时将近五年作为一个时间取值范围，在此基础上评估预案准备实效和实施实效，以全面评估应急预案体系实际情况。基于这样的整体考虑，评估内容部分将对突发事件应急预案体系的评估分为应急预案体系建设和应急预案体系实施效果两个方面，主要为应急预案体系评估提供评估内容及相关指标技术指导。

2.指标来源说明。市应急局在2022年经过研究，依据现行应急预案管理相关制度，包括《突发事件应急预案管理办法》《国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》《北京市突发事件应急预案管理办法》(2024)以及《生产安全事故应急预案管理办法》等，初步构建了市、区级应急预案体系评估指标体系。2023及2024年，市应急局组织开展了通州、东城、密云、怀柔、朝阳、顺义、西城等7个区的区级应急预案评估工作，通过实际应用北京市地区应急预案体系评估系列指标，论证了系列指标的可行性，同时依据评估结果论证并指出了可优化的指标内容。本文件所构建的评估指标均来源前期北京市范围内市、区级应急预案体系评估的实践工作，并在此基础上结合评估工作开展的可行性和适用性，进一步优化评估指标，形成了本文件主要指标内容。

3.主要内容。本章节共包含概述、应急预案体系建设和应急预案体系实施效果三个部分，每部分的主要内容如下：

（1）概述部分。主要提出了应急预案体系评估内容分为应急预案体系建设和应急预案体系实施效果，在附录A给出了可供标准执行者使用的评估内容参考表，以便于本标准的理解和落地执行。

（2）应急预案体系建设部分。主要从应急预案体系规划、应急预案体系构成现状、应急预案体系衔接情况、应急预案体系质量、应急预案体系建设管理等五个维度对其进行评估。其中，应急预案体系规划包括应急预案体系构成、应急预案体系构建完整性、体系建设工作规划及落实3项指标，其中6.2.1.2体系构成完整性是梳理应急预案是否覆盖主要风险，发现应急预案体系空白点重要指标项，对于健全完善应急预案体系至关重要。应急预案体系构成现状包括应急预案制定现状、应急预案修订与更新现状2项指标。应急预案体系衔接情况包括纵向衔接性和横向衔接性2项指标，评估衔接情况有助于发现体系是否协调一致，是否存在职责和措施真空。应急预案体系质量包括文本质量、编制过程、应急预案宣传、应急预案培训、应急预案演练等5项指标，其中6.2.4.5应急预案演练区别于6.3.2.2中的应急预案演练效果，前者侧重演练管理制度文件，后者侧重演练实施效果。应急预案体系建设管理包括制定应急预案管理文件、应急预案管理队伍建设、应急预案指导督促等3项指标。

（3）应急预案体系实施效果。主要从应急准备效果、宣传与演练效果、应急预案应用实效三个维度进行全面评估。其中应急准备效果提出从物资装备保障效果和制度机制建设效果两个方面评估。宣传与演练效果从相关岗位人员对预案的熟悉度、预案实际演练效果两个方面评估。预案应用实效则是对于近五年内启动过的相关预案，评估其应对本类突发事件在组织指挥体系、监测预警、信息报告、响应措施执行、应急保障等方面是否存在指导作用，此项指标与各单位典型突发事件处置复盘报告相通。

（七）评估结果及改进。本章节主要包括评估结论、报告编制、结果反馈和持续改进等四个部分，主要是评估实施结束后对于结论形成、报告编制以及后续事宜的指导。

1.评估结论。评估结束后，提出评估组汇总整理收集的信息、数据和发现的问题，指出预案体系存在的评估不符合项，深入分析产生原因，初步形成一致、客观的评估结论。

2.报告编制。主要指导应急预案体系评估活动结束后的报告编制工作,在该部分中给出了报告编制的要求和编制形式。明确应急预案体系评估结束后，汇总整理评估活动中收集的信息、数据和发现的问题，识别预案体系存在的漏洞、短板、冲突和薄弱环节，深入分析产生原因，形成一致、公正客观的评估意见，在此基础上组织撰写评估报告。提出编制的评估报告应包括评估概述、评估内容、存在问题与不足、改进意见和建议，以及评估结论等内容。并在附录B部分给出了可参考的评估报告编制样式。

3.结果反馈。如果是对管理对象的评估，提出应将评估报告反馈给预案体系被评估单位。视情况组织沟通协调会，与被评估单位沟通评估发现的问题及下一步改进措施。

4.持续改进。该部分主要指导评估活动的后续改进工作，提出工作建议。分为两种情况，如果是对管理对象进行评估，那么评估组织方宜对预案体系改进情况进行定期跟踪，督导整改到位。如果是单位自行评估，宜自行改进。另外，无论是对管理对象的评估还是自评，均建议将预案体系评估纳入常态化管理机制，结合风险评估变化、法律法规更新、机构职责调整、演练及实战经验教训等，定期或即时启动评估与修订工作，实现预案的动态优化和持续改进。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、公平竞争审查情况

本标准进行了公平竞争审查，对是否限制或者变相限制市场准入和退出、是否限制商品要素自由流动、是否影响生产经营成本、是否影响生产经营行为等方面进行了对照审查经审查，标准无影响市场竞争的内容，不存在违反规定的情况，认真填写了《公平竞争审查表》。

八、采用国际标准和国外先进标准的，说明采标程度，以及与国内外同类标准水平的对比情况

无。

九、作为推荐性标准或者强制性标准的建议及其理由

建议作为推荐性标准使用。

十、强制性标准实施的风险点、风险程度、风险防控措施和预案

不适用。

十一、实施标准的措施(政策措施/宣贯培训/试点示范/配套资金等)

本标准由北京市应急管理局组织实施，在标准获批发布后，北京市应急局将通过制定相关解读文件（新闻通稿、一图读懂等形式）和组织培训的方式，对标准进行宣贯培训。

十二、其他应说明的事项

无。