

# 上海市地下空间管理联席会议文件

沪地空联〔2023〕1号

## 上海市地下空间管理联席会议关于印发 修订后的《上海市地下空间突发事件应急预案》 的通知

各区人民政府，各有关部门、单位：

经市政府同意，现将修订后的《上海市地下空间突发事件应急预案》印发给你们，请认真按照执行。

2017年11月22日市政府办公厅印发的《上海市地下空间突发事件应急预案》同时废止。



（此件公开发布）

# 上海市地下空间突发事件应急预案

(2023 版)

## 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

### 2 风险评估

### 3 组织体系

3.1 领导机构

3.2 应急联动机构

3.3 工作机构

3.4 专家机构

### 4 监测预警

4.1 信息监测

4.2 预警级别

### 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

## **7 应急保障**

7.1 队伍保障

7.2 交通运输保障

7.3 通信保障

7.4 装备物资保障

7.5 经费保障

7.6 科技保障

## **8 预案管理**

8.1 预案解释

8.2 预案修订

8.3 预案体系

8.4 预案实施

附件：相关单位及职责

## **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，适应上海超大城市特点和地下空间安全发展需要，有效有序预防、减少和应对事故或灾害，及时、高效处置本市地下空间突发事件，最大程度地减少或降低人员伤亡和财产损失，保障城市安全运行，制定本预案。

### **1.2 编制依据**

《中华人民共和国突发事件应对法》《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《上海市地下空间安全使用管理办法》《上海市突发公共事件总体应急预案》等。

### **1.3 适用范围**

本预案适用于本市行政区域内地下空间突发事件的应急处置。

本预案所称地下空间，包括人民防空工程、普通地下室和轨道交通地下车站。地下空间涉及的突发事件中，凡有市级专项应急预案的按市级专项应急预案执行。

### **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，按照相关市级专项应急预案执行。

### **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；协同配合、高效处置；依法规范、科技支撑。

## **2 风险评估**

本市现已建成地下工程 4 万余处，总建筑面积超 1 亿平方米。本市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。

## **3 组织体系**

### **3.1 领导机构**

3.1.1 本市突发事件应急管理工作由市委、市政府统一领导，市政府是本市突发事件应急管理工作的行政领导机构。市城运应急委决定和部署本市突发事件应急管理工作。

3.1.2 市地下空间管理联席会议（以下简称“联席会议”）

负责本市地下空间应急管理工作的统一指导和综合协调。联席会议由市政府分管副秘书长担任召集人，成员由市住房城乡建设管理委、市国动办、市交通委、市公安局、市应急局、市消防救援总队、市水务局、市市场监管局、市卫生健康委、市发展改革委、市经济信息化委、市规划资源局、市绿化市容局、市房管局、申通集团等部门和单位的分管领导担任，并根据地下空间突发事件处置的需要，进行补充和调整。联席会议办公室（以下简称“市地空联办”）设在市住房城乡建设管理委。

### **3.2 应急联动机构**

市应急联动中心设在本市公安局，作为本市突发事件应急联动先期处置的职能机构和指挥平台，履行应急联动处置较大和一般突发事件、组织联动单位对特大或重大突发事件进行先期处置等工作。

### **3.3 工作机构**

3.3.1 市地空联办主要职责：协调、推进本市地下空间应急体系建设和监督检查；编制和修订本市地下空间应急预案，指导各区、市级应急管理单元地下空间应急预案的编制与修订；综合协调本市地下空间应急演练、宣传培训等工作；加强智力储备和专家库建设，为地下空间突发事件应急处置提供支持；参与相关突发事件的应急处置、调查、评估等工作；承办市政府和市城运应急委交办的其他事项。

3.3.2 各市级应急预案的职能部门及责任单位主要职责：

根据相关预案，对地下空间突发事件实施应急处置，公安、应急、消防、国动、水务、交通、环保、市场监管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。

3.3.3 各区政府、市级应急管理单元主要职责：对辖区内的地下空间突发事件实施属地管理。各区政府、市级应急管理单元可参照市地下空间管理联席会议的模式，建立本区域的地下空间应急管理机制，统一领导地下空间突发事件应急管理工作。

3.3.4 地下空间产权人、物业服务企业或者自行管理执行机构和使用人主要职责：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。

### **3.4 专家机构**

市地空联办负责建立地下空间突发事件应急处置的专业人才库，组织聘请有关专家组成专家咨询组，为地下空间应急处置提供决策建议与科技支撑，必要时协助组建专家组参加地下空间应急处置与救援等工作。

## **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，区政府、市级应急管理单元、相关职能部门及地下空间产权人、物业服务企业或者自行管理执行机构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，区政府、市级应急管理单元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

根据突发事件可能造成的危害性、紧急程度和发展势态，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以及预警的发布、调整 and 解除等，按照相关市级专项应急预案执行。

# 5 应急响应

## 5.1 信息报告

5.1.1 一旦发生地下空间突发事件，有关单位和人员应当立即通过“110”电话报警或向属地政府、行业管理部门报告。

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 地下空间发生一般级别以上的突发事件，相关部门和单位要及时相互通报，并在半小时内口头、1小时内书面，将相关情况报告市政府总值班室，同时抄报市地空联办。特别重大事件或特殊情况发生后，必须立即报告。

## 5.2 先期处置

事发单位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。

市应急联动中心通过组织、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

本市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应等级的突发事件，依次用蓝色、黄色、橙色和红色表示。联席会议成员、事发地所在区政府、市级应急管理单元按照基本响应程序，启动相关应急预案的响应措施进行处置。当超出自身处置能力时，及时向上一级应急指挥机构提出请求，由上一级指挥机构提供支援或启动更高级别

响应。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。

#### 5.4 应急处置

地下空间突发事件应急处置应遵循分级负责、属地为主的原则。

一般和较大事故发生后，由事发地所在区政府、市级应急管理单元视情会同应急、消防、公安等相关单位启动相应等级的响应措施，组织、指挥、协调、调度相关应急力量和资源实施应急处置。

重大和特别重大事故发生后，由市政府视情成立市级应急处置指挥部统一指挥、协调、调度全市相关力量和资源实施应急处置。各相关救援队伍应第一时间赶赴事发现场，按照各自职责和分工，密切配合，共同实施应急处置。

应急救援现场可采取的处置措施如下：

(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) 其他必要的紧急措施。

#### 5.5 人员防护

参加现场应急救援和处置的人员必须加强个人防护，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。后续工作由有关职能部门负责处理。

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事发地所在区政府、市级应急管理单元决定。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。

## **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，根据事故类别，由事发地所在区政府、市级应急管理单元或市相关职能部门负责。

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，根据事故类别，市相关职能部门提供发布口径。

# **6 后期处置**

## **6.1 善后处置**

6.1.1 事发地下空间产权人、物业服务企业或者自行管理执行机构和使用人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、事发地所在区政府、市级应急管

理单元和公安、卫生健康、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**

应急处置结束后，事发地所在区政府、市级应急管理单元、应急、消防、公安、市场监管、国动等相关职能部门对事件的起因、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。相关报告同时报送市地空联办。

## **6.3 保险**

各区、市级应急管理单元、市相关部门和有关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人发挥市场机制，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、交通、卫生健康、地震救援、防汛防台、核与辐射、危险化学品事故救援、住房城乡建设、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市地下空间突发事件应急救援的专业队伍。各区政府、市级应急管理单元、各相关部门和单位要加强应急救援队伍的业务培训和应急演练，提高装备水平，增强应急能力。

## **7.2 交通运输保障**

突发事件发生后，由公安部门及时对现场实施交通管制，根据需要组织开设应急救援绿色通道。交通部门根据需要，及时组织相应的交通运输工具，做好交通运输应急保障。必要时，可紧急动员和征用其他部门或社会交通设施装备。

### **7.3 通信保障**

市通信管理局负责组织协调各基础电信运营企业对地下空间突发事件应急处置提供通信保障。

### **7.4 装备物资保障**

各区政府、市级应急管理单元、各相关部门和单位根据有关法律法规、应急预案和部门职责，做好装备物资储备工作。

### **7.5 经费保障**

按照市政府有关处置应急情况的财政保障规定执行，并根据现行事权、财权划分原则，分级负担。

### **7.6 科技保障**

有关部门和科研单位应积极开展地下空间公共安全的科学研究；加大地下空间公共安全监测、预测、预警、预防和应急处置技术研发的投入力度，不断改进技术装备，提高地下空间公共安全科技水平；注重发挥企业在地下空间公共安全领域的研发作用。

## **8 预案管理**

### **8.1 预案解释**

本预案由市地空联办负责解释。

## **8.2 预案修订**

本预案由市地空联办根据实际情况，适时评估修订。

## **8.3 预案体系**

本预案定位为市级专项应急预案，是本市处置地下空间突发事件的依据，市相关部门和单位可根据本预案，制订相关配套实施方案。

各区政府、市级应急管理单元要根据本预案制订本区域的地下空间突发事件应急预案，作为本预案的子预案，并报送市地空联办备案。地下空间管理和使用单位应根据本预案和区域地下空间突发事件应急预案，编制具体的处置预案，并报所在区政府、市级应急管理单元地空联办备案。

## **8.4 预案实施**

本预案由市地空联办组织实施。

本预案自印发之日起实施，有效期为 5 年。

附件：相关单位及职责

## 附件

### 相关单位及职责

**市住房城乡建设管理委：**承担市地空联办职责。协调、推进本市地下空间应急体系建设和监督检查；编制和修订本市地下空间应急预案，指导各区、市级应急管理单元地下空间应急预案的编制与修订；综合协调本市地下空间应急演练、宣传培训等工作；加强智力储备和专家库建设，为地下空间突发事件应急处置提供支持；参与相关突发事件的应急处置、调查、评估等工作；承办市政府和市城运应急委交办的其他事项。

**市公安局：**负责地下空间突发事件现场及周边社会治安秩序维护和交通疏导，视情采取隔离警戒和交通管制措施；会同有关部门做好现场救助和人员疏散；组织、参与地下空间相关突发事件的原因分析、调查与处理工作。

**市应急局：**组织、参与地下空间安全生产事故的应急救援和处置；按职责组织、参与地下空间相关生产安全事故调查。

**市消防救援总队：**统一组织和指挥地下空间火灾现场扑救；按照国家和本市规定，承担以抢救人员生命为主的应急救援工作；组织、参与地下空间火灾事故的调查处理工作。

**市交通委：**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。

**市水务局（市海洋局）：**组织、协调事件（故）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。

**市生态环境局：**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。

**市卫生健康委：**组织、协调医疗卫生资源，开展伤病员现场救治、转运和医院收治工作，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。

**市国动办：**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）现场进行的化学侦检、评估工作，提出相应对策建议并参与事故现场处置等；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。

**市市场监管局：**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的调查处理工作。

**市经济信息化委：**保障突发事件现场及周边地区的供电，



会同相关部门做好应对突发事件所需救灾物资的生产、储备和调运。

**市通信管理局：**组织、协调本市基础电信运营企业，做好地下空间突发事件应急处置的通信保障和对公众预警短信的发布工作。

**市气象局：**负责对事件现场及周边地区的气象监测，提供必要的气象信息服务。

**市政府新闻办：**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。

**市民政局：**负责基本生活救助和协调遗体处理等善后事宜。

**市发展改革委：**以市级重要商品储备为依托，负责相应应急物资保障工作；会同有关部门管理市级重要物资、商品储备。

**市商务委：**建立健全生活必需品市场供应应急机制，负责重要商品储备管理和市场调控工作。

**市绿化市容局：**协助所在辖区内公园绿地开设临时避难场所等。

**市政府外办：**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。

**市城管执法局：**对相关管理部门移交、物业服务企业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。

**武警上海市总队：**按照有关规定，在发生特别重大、特殊地下空间突发事件时，协助地下空间应急抢险，配合做好现场秩序维护。

教育、卫生健康、文化旅游、体育、交通、商务、房管、民政、国动、机关事务等部门按照各行业管理职责，协助事发地所在区政府、市级应急管理单元责任主体做好房屋地下空间突发事件应急处置工作。

**事发地所在区政府、市级应急管理单元：**负责区域内的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。

**其他有关部门和单位：**按照各自工作职责及属地原则，负责相应的应急救援等工作。

