

DB4403

深 圳 市 地 方 标 准

DB4403/T 131—2020

市场监管应急管理体系建设指南

Guide to the construction of emergency management system for market
supervision

2020-12-16 发布

2021-01-01 实施

深圳市市场监督管理局

发布

目 次

前言	II
引言	III
1 范围	1
2 规范性引用文件	1
3 术语和定义	1
4 总体要求	2
5 应急管理体制	2
6 应急管理机制	3
7 应急管理法制	5
8 应急预案体系	6
附录 A （资料性） 市场监管应急管理组织体系	9
附录 B （资料性） 市场监管领域应急管理相关制度文件	11
附录 C （规范性） 应急预案体系	12
参考文献	13

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》给出的规则起草。

本文件由深圳市市场监督管理局提出并归口。

本文件起草单位：深圳市市场监督管理局、深圳市标准技术研究院。

本文件主要起草人：李平、李颖、刘佳、于喜峰、黄红婷、许劲草、苏晓润、吕勇、吴序一、叶有权、王冕博。

引 言

习近平总书记强调：“要发挥我国应急管理体系的特色和优势，借鉴国外应急管理有益做法，积极推进我国应急管理体系和能力现代化。”近年来，为探索建设有地方市场监管部门特色的应急管理体系，深圳市市场监督管理局认真学习贯彻习近平总书记关于应急管理的重要论述，按照应急管理“专业化、规范化、智慧化”的建设目标，从规范应急管理体制、机制、法制建设和应急预案编制、审批、演练、修订要求等方面出发，开展了一系列工作。本标准根据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国安全生产法》《广东省突发事件应对条例》《国务院办公厅关于印发突发事件应急管理预案管理办法的通知》《市场监管突发事件应急管理办法》等法律法规和制度文件要求，以强化应急管理体系建设的科学性、规范性、系统性，有效发挥应急管理体系在市场监管重大风险防控和突发事件应对中的基础性作用为目标而制定。

市场监管应急管理体系建设指南

1 范围

本文件规定了深圳市市场监督管理应急管理体系的总体要求、应急预案体系、应急管理体制、应急管理机制和应急管理法制。

本文件适用于深圳市市场监督管理应急管理体系建设。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

突发事件 emergency

包括但不限于食品安全、药品安全、特种设备、突发重大动物疫情等市场监管领域突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

3.2

应急预案 emergency plan

针对可能发生的突发事件，为迅速、有序地开展应急行动，而预先制定的行动计划或方案。

3.3

应急准备 emergency preparedness

为突发事件应急响应所做的准备活动。

3.4

应急响应 emergency response

针对突发事件按既定方案采取一系列措施。

3.5

应急演练 emergency drill

针对突发事件假想情景，组织相关应急人员，按照应急预案所规定的职责和程序，在特定的时间和地域，执行应急响应任务的训练活动。

4 总体要求

4.1 应急管理体系概述

市场监管应急管理体系包括以下几个方面：

- a) 应急管理体制；
- b) 应急管理机制；
- c) 应急管理法制；
- d) 应急预案体系。

4.2 工作原则

市场监管局属各单位应按照局总体应急预案要求的原则开展工作，具体可按以下几个原则展开：

- a) 以人为本，预防为主；
- b) 统一领导、分级负责；
- c) 快速反应、协同应对；
- d) 依靠科技、依法规范。

5 应急管理体制

5.1 组织体系

市场监管应急管理组织体系宜按照领导机构、日常管理机构 and 专项应急响应机构、局属单位应急响应机构、应急专家组等几个层面展开。全局组织体系图参见附录A图A.1。

5.2 领导机构

领导机构负责贯彻落实上级有关突发事件应对工作的方针、政策，组织领导应急管理突发事件的防范、应对工作。

5.3 日常管理机构

应急管理日常管理机构，负责协调全局突发事件的日常管理工作，指导全局应急值守工作。

5.4 专项应急响应机构

5.4.1 根据局承担工作需要设置专项应急响应机构，如食品突发事件专项应急响应机构、药品突发事件专项应急响应机构、特种设备突发事件专项应急响应机构、突发重大动物疫情专项应急响应机构等。

5.4.2 专项应急响应机构的领导成员、成员单位和职责分工在各相关专项应急预案中予以明确。专项应急响应机构办公室设在局机关相关业务牵头处室，作为专项应急响应机构的日常办事机构，机构组织体系建议参照图A.2组织。

5.5 直属单位、辖区局、事业单位应急响应机构

直属单位、辖区局、事业单位应设立突发事件应急响应领导机构，参与市局各类突发事件的处理，负责对涉及职责范围、所属人员及财产的突发事件的应对工作，局属各单位应急机构具体组织方式可根据业务需要参照附录A设立。

5.6 应急专家组

各级响应机构可根据需要成立应急专家组，建立健全专家决策咨询制度，为专家组开展工作提供必要的保障和服务。

6 应急管理机制

6.1 预防与应急准备

6.1.1 预防

6.1.1.1 树立风险防范意识，对可能存在的风险和隐患进行充分考虑和全面评估，根据评估结果制定相应的应急预案和必要的应对措施。

6.1.1.2 加强源头管理，相关管理部门要依法监管，依法行政，及时采取措施消除隐患，防止发生突发事件。

6.1.2 应急准备

6.1.2.1 物资准备

开展应急资源调查，并按照调查结论或相关标准要求配备必要的应急救援设施设备，定期维护更新，保证正常使用。

6.1.2.2 宣传教育

局属各单位应通过办公平台、移动互联网、宣传栏等多种形式，广泛宣传应急管理法律法规和预防急救知识，增强公众的减灾意识、社会责任和自我保护能力。舆情引导和媒体应对应由局统一出口和要求。

6.1.2.3 培训

局属各单位应定期或不定期举办应急管理和救援人员培训，组织开展应急新知识、新理论、新技术、新方法等方面的培训，做到理论学习与工作实际相结合，不断提高应急管理工作水平。

6.1.2.4 演练

局属各单位应结合实际，有计划、有重点地组织开展应急演练，加强各应急部门、机构、人员之间的沟通与协调，提高应急救援人员的救援熟练程度和技术水平。

6.2 监测与预警

6.2.1 监测

6.2.1.1 局属各单位应对突发事件风险隐患进行调查、登记和评估，及时处理风险隐患信息。

6.2.1.2 针对风险隐患，应明确风险控制和隐患整改措施，落实责任单位和责任人，限期消除隐患、控制风险，做到早发现、早预防、早整治、早解决。

6.2.1.3 应建立健全安全形势分析会议制度，分析、研判预防和有效应对突发事件的总体形势，提出对策和建议。

6.2.2 预警

6.2.2.1 各级应急响应机构应按照确定预警级别、发布预警信息、实施预警响应举措、调整或解除预警信息的流程开展预警工作。

6.2.2.2 预警信息级别按照事件的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度，分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示。

6.2.2.3 按照事件的预警级别，经局相应应急响应机构批准，将风险信息报送市政府或区政府(新区管委会)发布预警信息。按照政府相关部门的统一部署，利用广播、电视、互联网、电子显示屏、手机短信、微博、微信等通信传媒，向社会传播预警信息。

6.2.2.4 预警信息发布后，局属各单位应根据实际情况和分级负责的原则，依法启动相应预案，采取相应的措施。

6.2.2.5 根据事态发展和应急专家组的预警建议，发布预警信息的相关部门根据事态的发展和预警信息发布职权，适时调整预警级别和宣布解除警报。

6.3 应急响应与处置

6.3.1 基本要求

6.3.1.1 突发事件发生后，各级应急响应机构要严格按照“第一时间报告信息、第一时间启动响应、第一时间赶赴现场、第一时间开展处置”要求，及时有效处置各类突发事件。

6.3.1.2 对涉及食品、药品、特种设备、重大动物疫情、重要工业产品、网络信息安全、重大舆情以及其他敏感事件，各级应急响应机构应格外引起重视，及时妥善应对，建立“上下联动、左右协同、运转有序、处置有力”的重大突发事件处置“一盘棋”应急响应机制。

6.3.2 信息报告

6.3.2.1 信息接报

按照《深圳市市场监督管理局突发事件信息报送管理办法》开展信息接报与报送，市局总值班室为突发事件信息接收、转递和上报的总出入口，负责组织、督办局属各单位的突发事件信息初报、核报、续报和终报工作。

局属各单位应及时向市局总值班室报送突发事件信息。对事件比较敏感或发生在敏感地区、敏感时间，极有可能演化为突发事件的信息，应在第一时间向市局总值班室报送，做到应报尽报、应报快报。

6.3.2.2 信息研判与处置

按照《深圳市市场监督管理局突发事件信息报送管理办法》规定，市局总值班室接收信息后，应第一时间报送相关领导及业务处室、单位，由相关业务处室、单位按照规定进行信息研判与处置。

6.3.3 先期处置

事发对应级别的应急响应机构应当在向相关部门报告的同时，立即开展应急处置，采取必要措施防止危害扩大。

6.3.4 响应启动

应急响应分为I级(特别重大)、II级(重大)、III级(较大)、IV级(一般)。各应急响应机构应按级别启动相应级别的应急预案。

6.3.5 应急处置

6.3.5.1 按照“统一指挥，分级负责、属地为主、专业处置”的要求，启动 I 级、II 级、III 级应急响应时，由市专项应急指挥部组织开展处置工作，局属各相关单位依法依职参与处置。

6.3.5.2 启动 IV 级应急响应时，由辖区政府组织开展处置工作，局属各单位依法依职参与处置，处置情况及时报送局应急领导机构办公室。各相关单位在参与事件处置的同时，应当主动向现场指挥部提供与事件有关的信息资料，为实施应急处置工作提供便利条件。

6.3.5.3 发生重大突发事件时，应按照相关文件启动重大突发事件处置“四个一”机制，即一位分管领导和一个部门牵头负责、成立一个工作专班跟进处置、制定一个专项工作方案统筹应对、统一一个口径上报和发布信息，有序组织应对处置工作。“四个一”机制应在原有应急响应机构的基础上实施，确保管理一致性。

6.3.6 响应升级

因突发事件次生或衍生出其他突发事件，已经采取的应急措施不足以控制事态发展时，由局应急领导机构启动更高一级应急预案，并将有关情况及时报送上级单位或同级平行部门。

6.3.7 响应终止

突发事件及其次生、衍生事件造成的威胁和危害得到控制或基本消除，应急处置工作即告结束。由局应急领导机构宣布响应终止。参与应急处置的有关单位应当停止有关应急处置措施，撤离现场。

6.4 后期处置

6.4.1 善后处置

负责应急处置的单位应在市局机关相关业务牵头处室和直属单位的指导下，会同有关单位按照有关规定和要求，做好突发事件的善后处置工作，尽快减轻事件影响，妥善安置有关受伤人员，积极预防和处置因突发事件引发的矛盾和纠纷。

6.4.2 调查评估

参与处置工作的应急响应机构应当及时开展调查评估，查明突发事件的发生经过和原因，提出类似事故的防范措施和处置建议，总结突发事件处置工作的经验、教训，评估事件损失，制定改进措施，评估报告报政府相关部门的同时，报送相应级别应急领导机构。其他相关单位、人员应当积极配合调查组的工作，提供相关信息，为调查组开展工作提供条件和帮助。

6.5 应急保障

全局应急保障工作由局应急领导机构负责统筹，各级应急响应机构负责相应职责范围的应急保障工作，按照应急响应需求建立应急队伍，提供必要经费保障，并做好物资、人员防护、通信和信息等保障工作。

7 应急管理法制

7.1 应急管理制度建设

7.1.1 局属各单位应收集国家、广东省和深圳市应急管理相关法律法规和规范性文件，以及深圳市市场监管领域发布的相关管理办法，形成制度体系，并确保相关法规标准及制度体系完备、有效。相关管理制度参见附录 B。

7.1.2 必要时可针对具体负责的工作事项制定对应的制度文件，提升应急管理工作规范化水平。

7.2 应急管理标准建设

7.2.1 局属各单位可按照相应工作所涉及应急预案要求，针对具体的工作事项提出标准制定计划，报应急领导机构，并组织开展应急管理标准的制修订工作。

7.2.2 标准制修订应强调统一协调性，与上层文件要求保持一致。

7.2.3 标准编制完成后，应开展标准征求意见工作，在相关单位范围内征求意见。

7.2.4 标准发布实施前，应开展标准评审。

7.2.5 标准根据实施范围，由对应级别机关处室或单位发布，并报应急领导机构办公室备案。

8 应急预案体系

8.1 应急预案体系组成

局应急预案体系组成图见附录C图C.1，具体包括以下部分：

——市级专项应急预案，是市级应急预案的组成部分，是我局职责范围内的专项应急预案；

——市局突发事件总体应急预案，是应急预案体系的总纲和规范性文件，为局属各单位制定应急管理突发事件综合应急预案、专项应急预案提供指导原则和总体框架；

——综合应急预案，直属单位、辖区局、事业单位根据各自工作实际，依照市局突发事件总体应急预案制修订的本单位突发事件综合应急预案；

——专项应急预案，包括：

- 市局专项应急预案，是局机关相关业务牵头处室针对我局开展工作及各项业务相关工作可能涉及的突发事件所制定的应急预案；
- 局属单位专项应急预案，是局属各单位针对专项行动或专项整治工作中突发事件制定的应急预案。

——现场处置方案（应急处置卡），为防止基层员工在执法行动或日常工作中突然发生意外事件可制定现场处置方案或应急处置卡。

8.2 应急预案编制与管理

8.2.1 一般要求

8.2.1.1 市局应急领导机构负责指导、检查、督促全局应急预案编制、修订工作，局属各单位负责本单位应急预案编制、修订工作。

8.2.1.2 应急预案应至少每三年评估一次，评估结论需要修订的应及时修订，修订完成应重新组织评审和发布实施工作。

8.2.1.3 有以下情形之一的，应当及时修订应急预案：

- a) 有关法律、法规、规章、标准、上位预案中的有关规定发生变化的；
- b) 应急指挥机构及其职责发生重大调整的；
- c) 面临的风险发生重大变化的；
- d) 重要应急资源发生重大变化的；
- e) 预案中的其他重要信息发生变化的；
- f) 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；
- g) 应急预案制定单位认为应当修订的其他情况。

8.2.2 编制步骤

局属各单位编制或修订应急预案宜按以下步骤开展：成立编制工作组、资料收集、风险评估、应急能力评估、编制应急预案、征求意见、应急预案评审、批准发布。

8.2.3 成立编制工作组

结合本单位部门职能和分工，成立以单位主要负责人(或分管负责人)为组长，相关部门人员及专家参加的应急预案编制工作组，明确工作职责和任务分工，制定工作计划，组织开展应急预案编制工作。

8.2.4 资料收集

收集与预案编制工作相关的法律法规、技术标准、应急预案、同类事故资料，同时收集本单位应急管理 and 安全管理相关技术资料、应急资源等有关资料。

8.2.5 风险评估

编制工作开始前，宜进行事项的风险评估，相关工作内容包括：

- a) 分析可能发生的事故类型及后果，并指出可能产生的次生、衍生事故；
- b) 评估事故可能发生的危害程度和影响范围，提出风险防控措施；
- c) 编制风险清单，针对重要项目编制应急处置卡及风险分级管控一张图。

8.2.6 应急能力评估

应开展应急资源调查，全面调查和客观分析本单位应急队伍、装备、物资、场所等应急资源状况，并在此基础上开展应急能力评估，依据评估结果，完善应急保障措施。

8.2.7 应急预案编制

8.2.7.1 应急预案编制宜依据本单位综合或专项风险评估及应急能力评估结果开展。应急预案编制应注重系统性和可操作性，找准预案在预案体系中的位置，与预案体系各层级应急预案和相关单位应急预案相互衔接、协调一致。

8.2.7.2 应急预案编制应按照《深圳市突发事件总体应急预案框架指南》《深圳市突发事件部门应急预案框架指南》《深圳市突发事件专项应急预案框架指南》进行编制，一般应包括以下内容：总则、组织机构和职责、运行机制、应急保障、监督管理等，并附有重要环节的工作流程和负责人通讯录。

8.2.8 征求意见

应急预案编制完成后，如预案涉及多部门（单位）应开展征求意见工作，并对征求意见进行处理和反馈。

8.2.9 应急预案评审

应急预案编制完成后，编制单位宜组织应急预案评审。评审由本单位主要负责人组织有关部门和人员进行，也可邀请相关专家参与评审。预案评审应经在场评审人员一致同意方可确认评审通过，且应形成评审结论。

8.2.10 批准发布

应急预案评审合格后，由局相关负责领导签发实施，市级专项应急预案报市应急局备案，市局应急

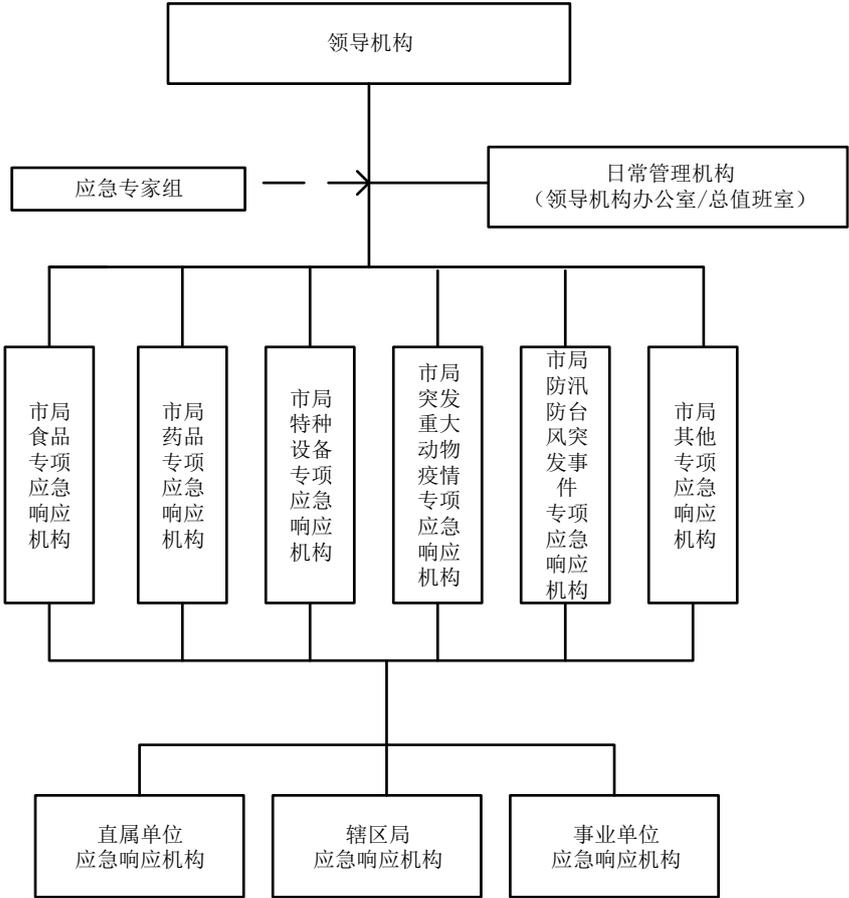
DB4403/T 131—2020

预案应报局应急领导机构办公室备案；直属单位、辖区局、事业单位应急预案由编制单位主要负责人(或分管负责人)签发实施，并报相关上级部门备案。

附录 A
(资料性)
市场监管应急管理组织体系

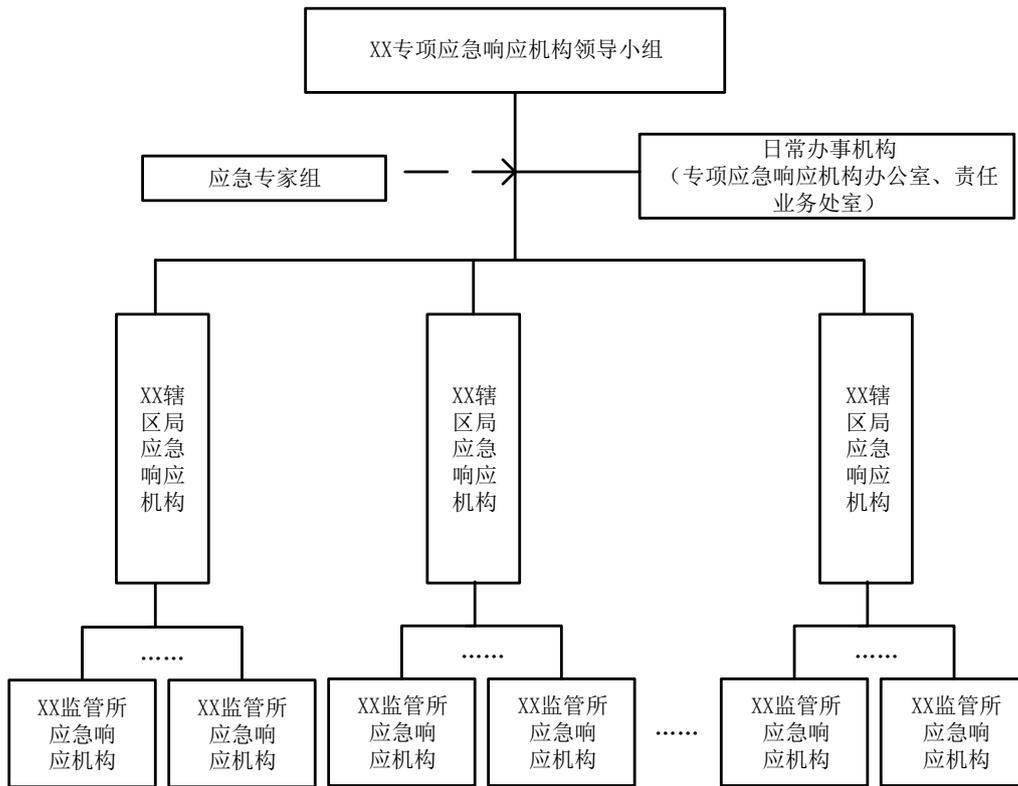
A.1 市场监管应急管理组织体系

A.1.1 市场监管应急管理组织体系见图A.1。



图A.1 应急管理组织体系

A.1.2 专项应急响应机构组织体系见图A.2。



图A.2 专项应急响应机构组织体系

附 录 B
(资料性)
市场监管领域应急管理相关制度文件

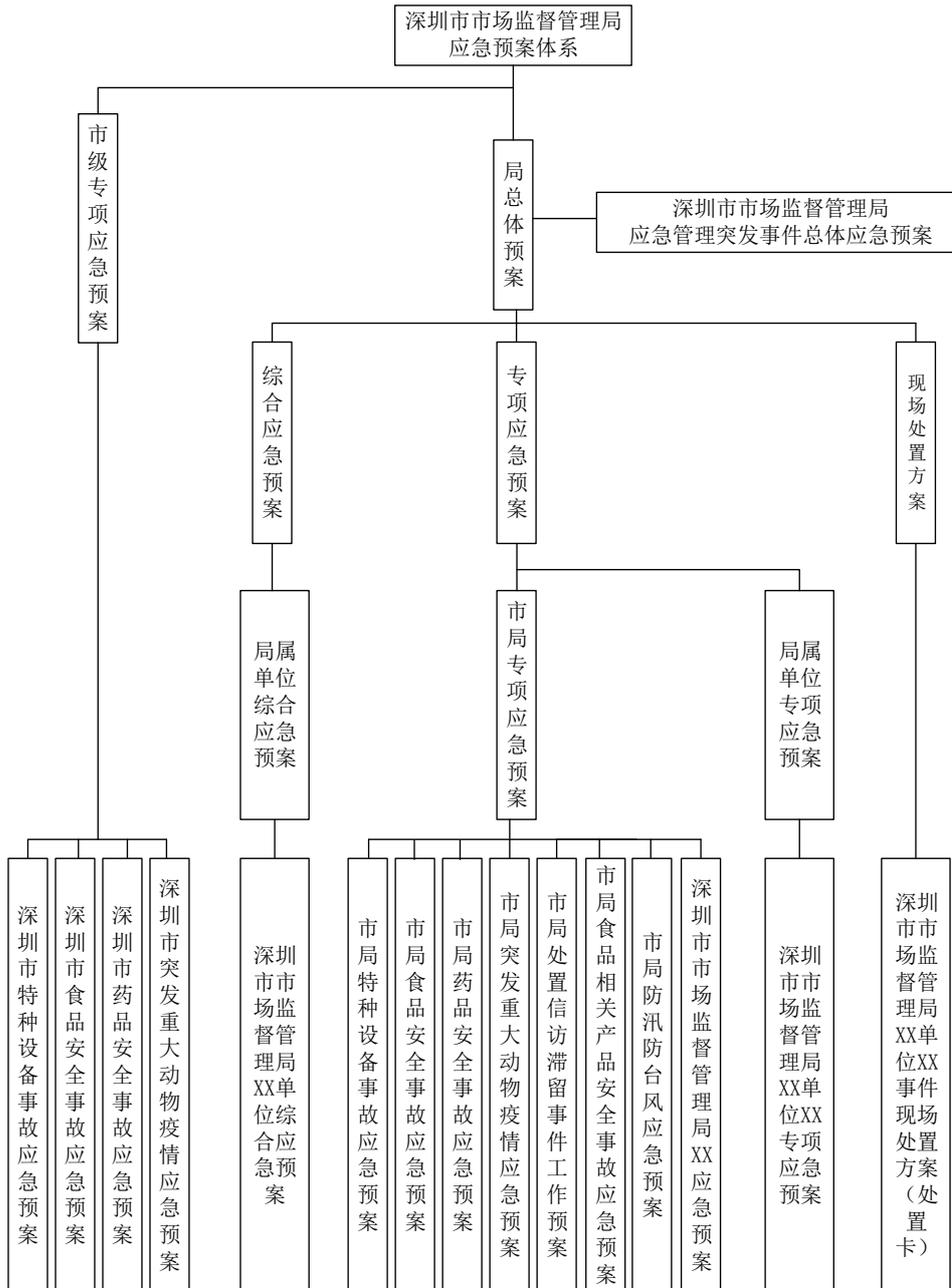
应急管理相关制度文件见表B.1。

表B.1 应急管理相关制度文件

序号	文件名称	发布单位	发布日期或文号
1	《中华人民共和国突发事件应对法》	第十届全国人民代表大会常务委员	2007年8月30日
2	《广东省突发事件应对条例》	广东省第十一届人民代表大会常务 委员会	2010年6月2日
3	《市场监管突发事件应急管理办法》	中华人民共和国市场监督管理总局	国市监办函(2019) 31号
4	《中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府办公厅 关于进一步加强和改进紧急信息报送工作的通知》	中共深圳市委办公厅 深圳市人民政府办公厅	市委办公厅发的深办 字(2018)8号
5	《深圳市突发事件应急预案管理办法》	深圳市人民政府办公厅	深府办函(2012)117 号
6	《关于印发〈深圳市突发事件总体应急预案框架指 南〉等三个框架指南的通知》	深圳市人民政府应急管理办公室	深应急办字(2013) 12号
7	《深圳市人民政府关于全面加强应急管理工作的实 施意见》	深圳市人民政府	深府(2007)103号
8	《深圳市突发事件风险分析会商制度》	深圳市人民政府应急管理办公室	深应急委(2012)2 号
9	《深圳市突发事件应急管理专家组管理办法》	深圳市应急管理局	深应急规(2019)2 号
10	《深圳市人民政府办公厅关于进一步加强我市应急 物资储备工作的意见》	深圳市人民政府办公厅	深府办(2011)87号

附录 C
(规范性)
应急预案体系

深圳市市场监督管理局应急预案体系见图C.1。



图C.1 深圳市市场监督管理局应急预案体系

参 考 文 献

- [1] 《中华人民共和国突发事件应对法》
 - [2] 《中华人民共和国安全生产法》
 - [3] 《广东省突发事件应对条例》
 - [4] 《深圳市突发事件应急预案管理办法》
 - [5] 《深圳市市场监督管理局突发事件信息报送管理办法》
-