

附件

城市大气重污染应急预案编制指南

环境保护部
二〇一三年四月

目 录

前言	4
适用范围	5
编制依据与工作原则	5
术语和定义	5
应急预案编制程序	6
应急预案的主要内容	9

前 言

为规范城市大气重污染应急预案管理，提高城市大气重污染的预测预警和应急响应能力，降低大气重污染危害程度，保障环境安全和公众身体健康，根据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国突发事件应对法》及相关的法律、法规、规章及标准等，制定本指南。

本指南用于指导全国可能发生大气重污染的县级及以上城市人民政府专项应急预案的编制。

本指南由环境保护部负责解释。

1 适用范围

本指南规定了全国可能发生大气重污染的县级及以上城市人民政府专项应急预案（以下简称“应急预案”）编制的程序、内容等基本要求。

2 编制依据与工作原则

依据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《突发环境事件应急预案管理暂行办法》、《国务院办公厅转发环境保护部等部门关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量的指导意见的通知》、《重点区域大气污染防治“十二五”规划》、《环境空气质量标准》（GB 3095-2012）、《环境空气质量指数（AQI）技术规定（试行）》（HJ 633-2012）及相关法律、法规、标准、文件等，制定本指南。

工作原则：

- （1）以人为本，预防为主；
- （2）属地管理，统一领导；
- （3）加强预警，提前响应；
- （4）部门联动，社会参与。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本指南。

大气重污染：根据《环境空气质量指数（AQI）技术规定（试行）》（HJ 633-2012），大气重污染指环境空气质量指数（AQI）大于或等于 201，即空气质量达到 5 级及以上污染程度的大气污染。

大气重污染可分为重度污染（5级）和严重污染（6级）两级。

重度污染（5级）：AQI 指数为 201~300，即空气质量达到重度污染（5级）的大气污染。

严重污染（6级）：AQI 指数大于 300，即空气质量达到严重污染（6级）的大气污染。

4 应急预案编制程序

4.1 成立应急预案编制工作组

城市大气重污染应急预案编制工作由县级及以上人民政府牵头，组织相关职能部门的人员、专家，以及大气污染物排放重点企业的代表成立应急预案编制工作组。明确应急预案编制任务、职责分工和工作计划。

应急预案编制工作组应组织编制人员进行培训。

4.2 基本情况调查

应急预案编制工作组应当组织对城市大气污染相关情况进行调查，收集所需数据和资料，包括以下内容：

4.2.1 大气环境质量数据

分析、汇总近 10 年，特别是社会经济发展较快、空气质量变化较大的近几年，城市气象数据、大气污染数据，以及污染发生的时段、频率、持续时间、污染来源等情况。

4.2.2 城市自然条件和社会状况

分析城市所处的地理位置、地形条件和气象状况，辖区内人口分布情况，居民集中区和易感人群密集区等环境敏感点分布情况。

4.2.3 城市大气污染源情况

主要调查以下内容:

1. 大气污染物排放企业、单位分布情况;
2. 企业大气污染治理设施的运行状况, 正常工况和非正常工况下, 产生、排放的大气污染物种类、数量和浓度;
3. 大气污染物排放重点企业所在地是否符合地方主体功能区规划;
4. 城市集中供暖管网未覆盖范围内居民分布状况、取暖燃料使用情况;
5. 辖区内交通状况和交通密集区域, 以及交通控制状况和控制措施;
6. 城市周边土地沙化情况、城市周边农田秸秆焚烧处理情况;
7. 城市建设规划及建筑施工管理情况等。

4.3 大气重污染预测

4.3.1 情况分析

应急预案编制工作组根据大气环境质量数据、城市自然条件和社会状况、城市大气污染源情况的调查结果, 组织专家对相关情况进行分析。

4.3.2 大气重污染预测

分析可能发生的大气重污染风险, 包括可能发生及持续的时间、类型、影响范围、严重程度和潜在危害等, 对大气重污染进行预测。

4.4 应急防控措施以及应急能力评估

应急预案编制工作组根据基本情况调查和大气重污染预测情况, 组织各相关职能部门或委托科研机构, 对辖区内现有的应急防

控措施和应急能力进行分析，主要包括对大气重污染的预测预警能力和应急响应能力进行评估。

针对分析的结果，评价辖区内现有的应急能力及差距，并提出相应整改、完善措施。

预测预警能力：空气质量监测网络的覆盖范围，空气质量预测预报系统和预警平台建设情况，大气污染源自动监控系统 and 预警系统设置情况等。

应急响应能力：大气污染治理设施的安全性与可靠性；应急组织各机构成员根据各自职责需开展的应急响应工作和联动措施等。

4.5 应急预案编制

在完成上述工作的基础上，编制应急预案。内容主要包括地方人民政府、相关部门的应急组织机构及其职责、监测与预警、应急响应、总结评估、应急保障、附则及附件等。

4.6 应急预案的评估、发布、备案与修订

应急预案编制工作完成后，应组织应急预案涉及的相关部门应急管理人员、大气污染物重点排放企业代表和专家等就应急预案的实用性、基本要素的完整性、内容格式的规范性、组织体系的科学性、响应程序的操作性、措施的可行性以及与其他相关预案的衔接性等内容进行评估。应急预案经过评估和完善后，由当地人民政府主要负责人签署发布，按相关规定报备。应急预案应当向社会公开。

应急预案所依据的法律法规、环境敏感目标与大气污染源发生重大变动，或在执行中发现需要修改的，由当地人民政府及时组织修订。

4.7 应急预案的管理与实施

应急预案批准发布后，各相关部门应落实应急预案中的各项工作、设施的建设以及日常维护，明确各项职责分工，加强应急知识的宣传、教育和培训，定期组织应急演练，落实应急预案。

4.7.1 预案宣传

公布城市大气重污染应急预案信息，接警部门和电话，宣传相关应急法律法规、大气污染类型和预防常识等相关知识。

4.7.2 预案培训

说明对应急预案培训计划、方式和要求。如果应急预案涉及相关方，应明确宣传、告知等工作。

4.7.3 预案演练

说明应急演练的方式、频次等内容，制定大气重污染应急预案演练的具体计划，并组织策划和实施，应急演练结束后做好总结，适时组织有关部门、重点企业和专家对应急演练进行观摩和交流。

4.7.4 预案修订

说明应急预案修订的基本要求及时限，以及采取的方式等，以实现可持续改进。

5 应急预案的主要内容

5.1 总则

5.1.1 编制目的

简述应急预案编制的目的。

5.1.2 编制依据

简述编制应急预案所依据的法律、法规、规章、标准和技术规范等。

5.1.3 适用范围

说明应急预案适用的范围。

5.1.4 预案体系

说明应急预案体系的构成情况。

5.1.5 工作原则

说明应急工作原则。

5.1.6 应急预案关系说明

明确该应急预案和其他应急预案的关系，可辅以相应的关系图，表述应急预案之间的横向关联及上下衔接关系。

5.2 组织机构和职责

5.2.1 组织机构

明确应急组织机构的构成，并尽可能以结构图的形式表述。

5.2.2 职责

明确应急组织体系中各部门的应急工作职责、协调管理范畴、负责解决的主要问题和具体操作步骤等。

5.3 监测与预警

5.3.1 监测

监测信息包括环境空气质量信息和气象信息。

5.3.2 预警

5.3.2.1 预警发布与解除

根据实际情况，综合考虑 AQI 指数监测数据、气象数据，预测污染可能出现及持续时间、强度等，自行确定发布与解除预警的时间、程序、条件及方式。必要时，可进行专家会商论证。

5.3.2.2 预警分级

明确大气重污染的预警分级指标，针对重度污染和严重污染，建议分为Ⅱ级预警和Ⅰ级预警，预警颜色对应为橙色和红色。

5.3.2.3 预警措施

针对不同级别的预警，采取相应的预警措施。

(1) Ⅱ级预警措施：

及时通过广播、电视、网络、报刊等媒体和微博客、手机短信等方式向受影响区域公众发布消息，告知公众主动采取自我防护措施。提出针对不同人群的健康保护和出行建议，特别是提醒易感人群做好防护。

(2) Ⅰ级预警措施：

在采取Ⅱ级预警措施的基础上，要求值班人员24小时上岗、保持通讯畅通，加强监控，对大气重污染可能发生的时间、地点、范围、强度、移动路径的变化及时做出预测预报，增加向社会公众发布通告的频次。

当地人民政府及有关部门做好应急响应的准备工作。

学校、医院、体育场（馆）、机场、车站、码头、旅游景区（点）等重点区域和人员密集场所，应做好大气重污染预警信息接收和传播工作。

5.4 应急响应

5.4.1 响应程序和响应分级

明确应急响应程序，可以按照实时监测的AQI指数值立即进行应急响应，或者根据预报预警情形提前采取响应措施，避免大气重

污染出现或减少持续时间。本指南对重度污染进行Ⅱ级响应，对严重污染进行Ⅰ级响应。

5.4.2 指挥与协调

按照分级响应的原则，确定不同级别的现场负责人，指挥调度应急响应。根据事件的大小和发展态势，明确应急指挥、应急协调、应急行动、扩大应急等响应程序。

5.4.3 应急监测

明确应急状态下环保、气象等部门按当地人民政府要求，根据职责开展监测。

5.4.4 响应措施

政府根据监测信息确定首要污染物，应针对不同类型首要污染物的特征，采取相应的响应措施。

主要包括健康防护措施、建议性污染减排措施和强制性污染减排措施。

政府应当根据实际需要，选择性的采取一种或多种措施进行Ⅱ级响应，在保障城市正常运行的前提下，采取更加严格的强制性污染减排措施实施Ⅰ级响应，并明确启动响应的时间、范围、通知方式、监督内容等。

健康防护措施主要包括：

(1) 提醒儿童、老年人和患有心脏病、肺病等易感人群留在室内；

(2) 建议或要求学校和幼儿园停止户外活动、减少上学时间，或者放假；

(3) 提醒一般人群减少或停止户外活动;

(4) 减少或暂停露天比赛等户外大型活动;

(5) 建议严重污染情况下, 有关政府部门、企事业单位根据情况实行员工休假或弹性工作制。

建议性污染减排措施主要包括:

(1) 建议减少出行或乘坐公共交通工具出行, 减少小汽车上路行驶;

(2) 加大施工工地洒水降尘频次, 加强施工扬尘管理;

(3) 加大道路清扫保洁频次, 减少交通扬尘污染;

(4) 排污单位控制污染工序生产, 减少污染物排放;

(5) 宣传、鼓励特殊时期(如春节、大型活动等)限制和减少燃放烟花爆竹等;

(6) 鼓励企业和公众减少大气污染物排放的其他措施。

强制性污染减排措施主要包括:

(1) 机动车减排措施: 实行交通管制, 根据以下指标有选择地进行限行: 机动车用途、车牌号码、机动车污染物排放标准、控制行驶时间、行驶区域等。

(2) 工业减排措施

①规定在不同响应级别中, 辖区内水泥、钢铁、石化、燃煤电厂、有色、焦化、陶瓷等重污染企业的限排名单, 以及各企业限排大气污染物的比例;

②要求企业制定相关应急预案, 明确大气重污染期间, 企业应实施减排、限排、提高大气污染物处理效率等措施;

③禁止小型作坊式企业使用煤炉，加强城市煤炭物流中心监管，禁止硫份和灰份较高的煤炭运入；

④加强辖区内环境执法监管，开展执法检查，加大对限排工业企业的检查频次，确保其污染防治设施高效运转，要求建立相关响应企业和单位大气污染防治设施运行管理台帐；整治未按强制性规定执行的排污企业。

（3）防止扬尘措施

①加强扬尘环境监理和执法检查，落实各相关部门的监管责任。

②施工扬尘控制：督促建设施工现场扬尘污染控制；要求停止建筑拆除施工作业；要求土石方施工工地减少土石方开挖规模；要求建筑工地的料堆、土堆增加防尘措施或覆盖；增加工地上裸露地面的洒水压尘频次；加强施工扬尘环境监理和执法检查等。

③道路扬尘控制：延长道路清扫保洁和洒水压尘作业时间、频次；

④堆场扬尘控制：强化煤堆、料堆的监督管理，明确工业企业各类煤、渣、焦、沙石等物料堆放要求；

（4）其他措施：禁止城市及周边农作物秸秆、城市清扫废物、园林废物、建筑废弃物等生物质的违规露天燃烧；禁止明火烧烤和沥青融化作业；未安装油烟净化设施的饭店以及燃煤茶炉、大灶临时强制性停业；禁止无油烟净化设施露天烧烤等。

此外，在气象条件允许的情况下，可采取人工影响局部天气措施。

5.4.5 信息公开

大气重污染发生地区的人民政府应当及时通过广播、电视、网络、报刊等媒体公开有关信息。

信息公开内容应包括大气重污染首要污染物、污染的范围、可能持续的时间、潜在的危险程度，已采取的措施，可能受影响的区域及需采取的措施建议等。

5.4.6 应急措施的执行与监督

地方人民政府应当明确应急措施执行的程序和方式，尤其是明确启动应急响应的时间、范围、通知方式等，并明确监督应急响应措施实施的部门和内容。

5.4.7 应急终止

明确应急终止的条件、程序。应急终止后，应通知相关部门，完成应急处理情况的上报与发布，并继续进行跟踪监测和评估方案。

5.5 总结评估

应急终止后，当地人民政府应组织专家对大气重污染应急做出总结，对可能造成的后续环境影响进行评估，提出修订大气重污染应急预案的建议等。

5.6 应急保障

5.6.1 人力资源保障

包括：环境监测应急能力保障、气象预测预报能力保障、专家技术保障、医护应急保障等。

5.6.2 监测与预警能力保障

加大资金投入力度，按照空气质量新标准，加强空气质量自动监测网建设，建立空气质量信息发布平台和预警预报平台，提高预测预警能力。

5.6.3 通信与信息保障

明确应急指挥人员、应急小组，以及与应急工作相关联的单位或人员的通信联系方式和方法，并提供备用方案。建立信息通信系统及维护方案，确保应急时期信息通畅。

5.6.4 其他保障

根据应急工作需求而确定的其他相关保障措施（如：科学技术保障、交通运输保障、对外信息发布保障、治安、后勤等）。

5.7 附则

- （1）名词术语；
- （2）应急预案的实施时间和解释部门。

5.8 附件

- （1）城市大气污染相关情况调查；
- （2）政府及相关职能部门、企业、专家应急通讯录；
- （3）大气环境监测应急网络分布；
- （4）各种制度、程序等，如事件信息报告（格式）表、应急预案启动（终止）规定、应急预案变更记录表等；
- （5）其他。

抄 送：各省、自治区、直辖市环境保护厅（局），新疆生产建设兵团环境保护局，各环境保护督查中心，国务院应急办。