

# 铁道部文件

铁运〔2008〕237号

---

## 关于印发铁路突发大客流及旅客列车大面积晚点应急预案（暂行）的通知

各铁路局：

现将《铁路突发大客流及旅客列车大面积晚点应急预案（暂行）》发给你们，请认真执行。各铁路局对相关人员要强化应急知识和技能培训。执行中发现问题和意见及时反馈铁道部运输局。

二〇〇八年十二月二日

# 铁路突发大客流及旅客列车大面积晚点应急预案（暂行）

## 目 录

- 1 总则
  - 1.1 编制目的
  - 1.2 编制依据
  - 1.3 工作原则
  - 1.4 适用范围
- 2. 组织指挥体系及职责
  - 2.1 组织指挥体系
  - 2.2 应急机构职责
- 3 预防预警
- 4 应急响应
  - 4.1 信息报告与管理
  - 4.2 分级响应
  - 4.3 应急处置
  - 4.4 新闻发布
  - 4.5 应急结束
- 5 后期处置
  - 5.1 总结和改进建议
  - 5.2 评估报告

- 6 应急保障
- 7 培训和演练
- 8 附则

## 1 总则

### 1.1 编制目的

为及时、有效处置突发大客流及旅客列车大面积晚点等突发事件，提高应急反应能力，迅速恢复旅客列车正常运行秩序，最大限度地减少对旅客运输的影响，妥善安置及疏散旅客，维护旅客合法权益和铁路良好形象，确保运输畅通，根据国家有关规定，结合铁路实际，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》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国铁路法》、《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》（国务院令 501 号）、《铁路交通事故调查处理规则》（铁道部令第 30 号）、《铁路技术管理规程》（铁道部令第 29 号）、《铁道部关于实施铁路突发公共事件应急预案的决定》（铁办〔2005〕115 号）、《旅客列车晚点处置办法》（铁运〔2005〕142 号）等法律法规和相关规定。

### 1.3 工作原则

1.3.1 坚持以人为本。以确保旅客运输安全、旅客需求为出发点和落脚点，最大限度地减少因自然灾害或铁路交通事故给旅客带来的影响，做好旅客安全和服务工作。

1.3.2 实行分工负责。在铁道部的统一领导下，铁路局、站

段各有关部门、单位按照各自分工、职责、权限和本预案的规定，共同做好突发大客流及旅客列车大面积晚点情况下的应急处置工作。

1.3.3 尽快恢复秩序。坚持保证安全及“反应迅速，处置及时、先通一线、先通后固”的原则，采取有效措施，尽快恢复正常秩序。

## 1.4 适用范围

本预案适用于国家铁路及国家铁路控股的合资铁路因突发大客流或旅客列车大面积晚点引起旅客大量滞留，旅客列车运行秩序及车站工作秩序受到严重影响时的突发事件。

## 2 组织指挥体系及职责

### 2.1 组织指挥体系

铁道部、铁路局、站段成立突发大客流及旅客列车大面积晚点应急领导小组(以下简称应急领导小组)，各级应急领导小组下设办公室。应急领导小组办公室作为具体办事机构，铁道部、铁路局设在应急救援指挥中心，站段设在站段办公室或调度部门，实行 24 小时值班制。

### 2.1.1 铁道部应急领导小组人员组成

组长：分管运输副部长

副组长：总调度长、运输局局长

成员：铁道部办公厅（应急管理办公室），财务司，劳卫司，安监司，运输局调度部（应急救援指挥中心）、营运部、装备部、基础部，公安局，宣传部及其他相关部门领导组成。

### 2.1.2 铁路局应急领导小组人员组成

组长：分管运输副局长

副组长：总调度长（运输处处长）

成员：铁路局办公室（应急管理办公室）、财务处、劳动和卫生处、物资处、安监室、运输处、机务处、车辆处、工务处、电务处、客运处、调度所、公安局、宣传部等部门领导组成。

### 2.1.3 站段应急领导小组人员组成

组长由车务段（站）长担任，机务、工务、电务、车辆、供

电、客运、货运、公安等单位配合。

## 2.2 应急机构职责

### 2.2.1 应急领导小组职责

应急领导小组负责启动应急预案，研究部署各项应急处置工作，组织实施应急处置行动。

### 2.2.2 应急领导小组办公室职责

作为具体办事机构，铁道部、铁路局设在应急救援指挥中心，站段设在站段办公室或调度部门。负责制定本单位应急预案，对预案的启动、实施过程进行监督。加强与地方政府的沟通，争取地方政府的支持和帮助。总结应急预案的执行情况，研究分析存在的问题，进一步修订完善预案。

### 2.2.3 应急领导小组成员单位职责

#### 2.2.3.1 铁道部应急领导小组成员单位职责

(1) 运输局调度部负责督导相关铁路局行车组织、调度指

挥工作，对旅客列车的停运、折返、迂回、加开做出部署。保证动车组、旅客列车等重点列车的开行，确保行车安全、有序、畅通。加强与有关部门的联系，及时收集信息，为应急领导小组提供决策依据。

(2) 运输局营运部负责督导客运部门各项应急预案的落实。会同装备部做好运力调配工作，检查指导客运组织工作，确定滞留旅客疏散、安置方案，确保旅客列车运输安全和旅客人身安全。

(3) 运输局装备部负责及时调配运用机车，负责牵引供电、电力、电源保持良好状态；配合营运部做好运力调配工作，组织临时编挂车底的编组、整修，提供质量良好的客车车底。指导铁路局制定机车车辆应急救援方案。

(4) 运输局基础部负责督导工务、电务部门各项应急预案的落实。协调铁通公司，保证线路、通信和电务设备正常状态。

(5) 办公厅（应急管理办公室）负责协助部领导做好突发大客流及旅客列车大面积晚点时的应急处置工作，加强值守应急，及时掌握和报告突发大客流及旅客列车大面积晚点的影响情



况及应急处置情况，保持与国务院和国家有关部门、有关省、自治区、直辖市的信息畅通。

(6) 财务司负责对突发事件应急处置所需资金提供保障。

(7) 劳卫司负责组织协调医疗卫生部门进行医疗救护和现场救援，控制疫情，组织开展卫生防疫工作，组织食物中毒和重大疫情卫生学调查处理。

(8) 安监司负责督导各级安全监察部门工作，加强对应急预案落实情况的监督检查。

(9) 公安局负责督促指导铁路局做好车站及旅客列车的治安秩序的维护工作。

(10) 宣传部负责新闻发布工作。

#### 2.2.3.2 铁路局应急领导小组成员单位职责

(1) 调度所负责发布突发客流及旅客列车晚点预警信息，根据领导指示启动和撤除应急预案，指挥站、段及旅客列车应急处理；加强行车组织，努力压缩晚点；线路中断时，组织列车迂回、折返、停运，紧急加开临客，尽快恢复运输秩序。

(2) 铁路局办公室（应急管理办公室）负责协助铁路局领导做好突发大客流及旅客列车大面积晚点的应急处置工作，加强值守应急，及时掌握和报告突发大客流及旅客列车大面积晚点影响及处置情况，做好与地方政府的沟通协调工作。

(3) 客运处负责对管内车站和滞留列车的旅客安排，策划加开临时旅客列车方案。

(4) 运输处负责督导相关车务站段加强行车组织，提高效率，为压缩客车晚点和恢复正点创造条件，保证行车安全；铺画临时旅客列车运行图。

(5) 机务处负责及时调配运用机车，负责牵引供电、电力、电源状态良好。

(6) 车辆处根据需要组织客车车辆段为发电车补充燃油；备用替换车辆和临客车底；对折返检修时间不足的列车，尽量压缩检修时间，为压缩晚点时间或恢复正点创造条件。

(7) 工务处负责督促各工务段（工区）应急措施的落实，加强线路巡视、维护、抢修及安全防护工作，保证线路设备正常运转。

(8) 电务处负责协调铁通公司，保证应急处置处所通信畅通；督促各电务段（工区）保证信号设备正常运转。

(9) 公安局负责组织公安干警加强对车站和滞留列车治安秩序的维护；调动警力，处置治安突发事件，预防和打击违法犯罪活动，维护局管内站、车秩序稳定。

(10) 财务处负责制定具体措施、办法，对突发事件应急处置所需资金提供保障。

(11) 劳动和卫生处负责协调地方卫生行政部门和医疗机构及时开展医疗救治，组织铁路卫生防疫部门做好现场卫生防疫工作，协助客运部门妥善处理人员伤亡事宜。

(12) 安监室负责对应急预案落实情况的检查和督导。

(13) 宣传部负责信息发布工作及把关。

(14) 物资处负责建立应急物资综合管理调度系统，建立应急物资储备、监测、预警和配送体系。

### 2.2.3.3 站段应急领导小组成员单位职责

制定和细化本单位应急处理预案，服从铁路局应急领导小组指挥。负责组织有关单位、人员迅速赶赴现场，做好站车指挥，旅客疏导，安全防护，设备抢修、维护、巡检等应急处置工作。及时向铁路局报告现场情况，处理现场和事后事宜。

## 3 预防预警

3.1 铁路局、站段应加强突发大客流及旅客列车大面积晚点预防预警工作，落实各项防范措施。

3.1.1 积极采取措施，建立健全本单位客流突发和旅客列车晚点应急处置预案和工作机制，明确责任部门，完善组织网络建设，提高快速反应能力。

3.1.2 加强设备检查、维护和安全隐患排查，确保线路安全畅通，有效预防各类交通事故发生，努力减少旅客列车晚点和旅客滞留。

3.2 客运组织部门应按照“早发现、早报告、早处置”的原

则，做好客流信息的日常调查收集、分析、处理工作。

3.2.1 加强日常特别是春运、暑运、节假日、黄金周和季节性民工流及大型活动前的客流动态统计、分析和预测，对旅客列车上座率、单程和往返运送量、区段旅客最高密度、区段旅客最低密度，分车次、区段进行统计分析。

3.2.2 建立客流调查、分析和预测机制。提前预测客流变化，提前做好客流计划和运能调整，预防突发大客流的形成。

## 4 应急响应

铁路突发大客流及旅客列车大面积晚点的应急响应是在铁道部的统一领导下开展的应急处置行动，铁路局站段分别按照各自职责积极开展应急处置。

当铁路突发大客流及旅客列车大面积晚点情况下发生其他突发事件时，在启动本预案的同时，启动相关应急预案。

### 4.1 信息报告与管理

#### 4.1.1 报告程序

突发大客流及旅客列车大面积晚点信息实行逐级报送制度，紧急情况可越级报送。车站有关人员在收到报告信息后，应立即

报铁路局调度所，铁路局调度所应立即报告铁路局办公室（应急办）及各处室负责人，并及时报铁道部运输局调度部（应急救援指挥中心）值班处长；由铁路局办公室（应急办）报告铁路局有关领导。铁道部由铁道部运输局调度部值班处长报告调度部主任（副主任）、运输局局长、总调度长、办公厅（应急办）；同时根据具体情况，通知应急领导小组其他成员。办公厅（应急办）报告分管副部长和部长。

#### 4.1.2 主要内容

站车秩序、设备状态、列车运行等情况以及采取的相应组织措施和存在的主要问题。

#### 4.1.3 信息报送时限

启动I、II应急响应时，站段（列车）每30分钟向铁路局有关部门报送一次，铁路局各部门每1小时向铁道部相关部门报送，重要情况随时报告。

### 4.2 分级响应

突发大客流及旅客列车大面积晚点应急响应分为I、II、III三级。

#### 4.2.1 I级应急响应

(1) 出现下列情况之一，为I级应急响应：

①旅客列车晚点 3 小时以上并达 60 列及以上；

②繁忙干线双线之一线因各种原因中断行车，在 12 小时内无法恢复通车；

③铁道部决定需要启动 I 级应急响应的其他情况。

## (2) I 级应急响应行动

①铁道部运输局调度部值班处长接到突发事件报告后，立即报告调度处处长、调度部主任（副主任）、运输局局长、总调度长和铁道部办公厅（应急办），同时根据具体情况，通知应急领导小组成员单位领导迅速赶到应急救援指挥中心。

②运输局基础部、铁路局电务处协调铁通公司迅速开通铁道部、铁路局应急救援指挥中心与现场救援指挥部的应急通信系统，随时掌握事件进展情况。

③铁路局、站段迅速组织实施预案，并及时将现场的实际情况向上级应急领导小组汇报。

④铁道部应急领导小组根据需要派出有关人员和专家赶赴现场参加、指导现场应急组织指挥。协调现场提出的其他支援请求。

## 4.2.2 II 级应急响应

(1) 出现下列情况之一，为 II 级应急响应：

①旅客列车晚点 1 小时以上 3 小时以内并达 30 列及以上 60

列以内（不含）；

②繁忙干线双线之一线、其他干线因各种原因中断行车，在6小时内无法恢复通车；

③特、一等客运站6小时内滞留旅客超过候车能力200%及以上或二等及以下客运站滞留旅客超过候车能力100%及以上时；

④铁路局决定需要启动Ⅱ级应急响应的其他情况。

## （2）Ⅱ级应急响应行动

①铁路局调度所值班主任接到符合Ⅱ级应急响应的条件之一情况的报告后，立即报告调度所主任、铁路局办公室（应急办）及铁道部运输局调度部值班处长。如涉及与地方有关的应同时通报地方政府。

②铁路局电务处协调铁通公司迅速开通应急救援指挥中心与现场救援指挥部的应急通信系统，随时掌握事件进展情况。

③铁路局、站段迅速组织实施预案，并及时将现场的实际情况向上级应急领导小组汇报。

④铁路局应急领导小组根据需要派出有关部门领导和技术人员赶赴现场参加、指导现场应急组织指挥。协调现场提出的其他支援请求。

⑤当超出本级处置能力时，及时向上级机关报告，请求支援。

## 4.2.3 Ⅲ级应急响应



(1) 出现下列情况之一，为Ⅲ级应急响应：

①旅客列车晚点 30 分钟以上 1 小时以内（不含）并达 10 列及以上 30 列以内（不含）；

②繁忙干线双线之一线、其他干线因各种原因中断行车，在 3 小时内无法恢复通车；

③特、一等客运站 6 小时内滞留旅客超过候车能力 100%以上 200%以下或二等及以下客运站滞留旅客超过候车能力 80%以上 100%以下时；

④站段决定需要启动Ⅲ级应急响应的其他情况。

(2) Ⅲ级应急响应行动

①站段值班室或调度部门接到符合Ⅲ级应急响应的条件之一情况的报告后，立即报告站段应急领导小组，根据站段应急领导小组指示启动Ⅲ级应急响应。

②站段应急领导小组办公室接到客流突发或旅客运输异常情况报告后，应立即向铁路局调度所、铁路局办公室（应急办）汇报。

③根据具体情况，站段领导带领相关人员，赶赴现场，组织现场的运输指挥、救援、站车组织、后勤保障等工作。

④当超出本级处置能力时，及时向上级机关报告，请求支援。

#### 4.3 应急处置

应急响应启动后，应急领导小组成员应迅速赶往应急救援指挥中心，组织开展应急处置工作并指派人员赶赴现场，负责现场的应急处置工作。

#### 4.3.1 运输组织

突发大客流和发生旅客列车大面积晚点，运输组织工作不正常时，要优先保证动车组、直达特快列车、进京、进沪、进穗等重点旅客列车的开行。

根据客运站所处位置，可采取分区域进行调整。北京、上海、广州等始发旅客列车较多的地区应优先组织动车组折返，以保始发客车为主，先发后接。郑州、武汉、济南等地区可采取“确保直通、避开枢纽、拉过大站、畅通干线”的调整措施。遇列车大面积晚点客运站集中到达时，可在外围车站进行机车换挂、上油，在本站只办理旅客乘降，保证列车在站快接快发，减少旅客在站滞留。

4.3.1.1 铁路局根据旅客滞留和旅客列车晚点情况可组织旅客列车迂回、折返、停运，加开。根据线路有效长采取客车扩编和票额调整等措施挖潜扩能，增加运量，缓解能力紧张方向客流压力。

4.3.1.2 铁路局客运部门做好随时加开临客准备。必要时可启用备用动车组、备用车底顶替晚点车底。如本局备用车体不足时，应及时向上级部门请求调用外局备用车体支援，以保始发旅客列车正点，迅速输送在站滞留旅客。

4.3.1.3 铁路局列车调度要加强旅客列车三、四小时列车运行调整编制和落实，及时掌握旅客列车运行情况，做好列车晚点信息通报。

4.3.1.4 对晚点时间较长的旅客列车，铁路局客运调度员要加强与相邻铁路局调度联系，及时收集汇总各分界站接入旅客列车位置及运行情况，提前向技术作业站提供旅客列车预计到发情况。由车站负责通知机车乘务员和运转车长，讲明原因和预计开车时间。

4.3.1.5 铁路局车辆部门安排好发电车加油，备好加开临客车底。根据需要组织压缩库检作业时间和站折作业。

4.3.1.6 铁路局机务部门及时调整机车交路，保证旅客列车机车供应和机车交路的有效衔接。

#### 4.3.2 站车组织

站车应采取有效措施，及时疏散滞留旅客，防止旅客拥挤、踩踏造成人员伤亡事故。公安部门要增加警力，维护站车正常秩序。

##### 4.3.2.1 售票组织

(1) 迅速增开足够数量的售票窗口，24 小时办理售票、退票、改签业务，满足旅客需要。

(2) 禁售站台票。

(3) 禁售长途无座票。

(4) 禁售短途车票。

(5) 禁售一定时期内客流积压方向的所有车票。

(6) 延长车票有效期。

#### 4.3.2.2 客服组织

(1) 限持 3 小时内客票的旅客候车。

(2) 车站通过广播系统及时将列车晚点、售票等信息传递给车间、当班值班主任等车站工作人员，并根据现场情况灵活地不间断地向广场、候车室、出站口和站台等地旅客广播车站相关措施和注意事项，做好滞留旅客的安抚工作。

(3) 根据实际需要，车站通过电子显示系统随时调整显示内容，将有关信息及时公告旅客。

(4) 保证站、车旅客饮食、饮水、药品供应，耐心做好旅客的安抚工作，稳定旅客情绪。

#### 4.3.2.3 秩序维护

(1) 限定车次候车，公安、武警人员进站口加岗。

(2) 实行广场候车，人工检查“三品”，开启进站应急通道。

(3) 采取分区候车措施，必要时搭建临时候车棚和请求地方政府支援，解决旅客候车问题。

(4) 采取分区截留、横向切块、纵向成行、提前预剪、专人带队、分批乘车的办法，组织旅客有序乘车。严格控制列车超员率。

(5) 加强对候车室、售票厅、检票口、地道、天桥、站台等处所的安全防护和引导，增加力量，维护候车、售票、进站秩序，防止发生混乱和挤伤、踩伤事故。必要时请求地方政府、部队、武警支援。

(6) 开放车厢两头车门，方便旅客快速乘降。

(7) 实行“以车待候”，缓解候车广场及候车大厅压力。

(8) 取消特色服务，将软席、VIP、茶社等处所开辟成普通候车区。

(9) 及时与地方政府联系，提供新的候车场所，方便旅客候车。

#### 4.4 新闻发布

新闻报道必须坚持“实事求是、把握适度、及时全面”的原则，统一由铁道部、铁路局宣传部门审查并确定发布时机及方式，向媒体和社会通报。

#### 4.5 应急结束

客流及行车秩序恢复正常后，按照“谁启动、谁结束”的原则，宣布应急响应结束。

### 5 后期处置

#### 5.1 总结和改进建议

突发事件应急处置结束后，各单位、各部门要认真总结、分析应急处置过程中的经验和教训，提出改进意见和建议，主管部门要深入调查，分析原因，制定措施，进行整改。

#### 5.2 评估报告

铁路局组织对事件处置全过程进行全面分析总结，形成评估报告，报铁路局应急领导小组。评估内容应包括事件预防预警、信息报告、应急处置、调动社会资源、部门协调配合、舆论控制、

事件损失、处置效果以及存在问题等情况。启动I、II级应急响应时，形成应急工作总结报告，报送铁道部应急管理办公室和铁道部应急救援指挥中心。

## **6 应急保障**

各级应急领导小组成员单位应在通信与信息、救援装备、应急队伍、交通运输、医疗卫生、治安防范、物资供应、资金投入、技术储备等方面为应对突发大客流及旅客列车大面积晚点应急处置提供保障。

## **7 培训和演练**

按照分级管理的原则，铁道部、铁路局和站段组织应急管理、救援指挥人员及专业救援队伍进行培训，将应急预案内容和相关救援知识纳入到职工职业技能培训规范，提高应急处置能力。对新任职、新提职和新改职人员进行脱产专题培训，并以关键工种、关键岗位作业人员为重点，组织非正常情况下行车、客运组织等规章制度和应急处置办法的学习考试，成绩合格者方可上岗。铁路局、站段要定期开展演练，使作业人员全面掌握应急技能，切



实提高职工实战能力，并根据演练情况不断完善应急预案。

## 8 附则

### 8.1 奖励与责任追究

对实施本应急预案行动中表现突出的单位和人员，各级应急领导机构应给予表彰和奖励。对玩忽职守、严重失职造成损失和不良影响的单位和个人，根据有关法律法规及相关规定，追究当事人的行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

8.2 本预案由铁道部运输局制定并负责解释。各铁路局要结合自身情况制定相应预案及细化措施。

8.3 本预案自印发之日起实施。

**主题词：** 运输 旅客列车 通知

---

抄送：中国铁通，部内办公厅、财务司、劳卫司、安监司、公安局、宣传部。

---

铁道部办公厅

2008年12月3日印发

---