

温州市人民政府办公室文件

温政办〔2020〕75号

温州市人民政府办公室关于印发 温州市突发事件应急预案管理办法的通知

各县（市、区）人民政府，市政府直属各单位：

《温州市突发事件应急预案管理办法》已经市政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

温州市人民政府办公室

2020年9月16日

（此件公开发布）

温州市突发事件应急预案管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范突发事件应急预案编制和管理工作，提高应急管理 and 处置能力，根据《中华人民共和国突发事件应对法》、《国务院办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知》（国办发〔2013〕101号）、《浙江省人民政府办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知》（浙政办发〔2016〕139号）等有关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称应急预案，是指各级政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会团体等，为依法、迅速、科学、有序应对突发事件，最大程度减少突发事件及其造成的损害而预先制定的工作方案。

第三条 全市各级各类应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、演练、修订、培训、宣传教育等工作，适用本办法。

第四条 应急预案管理遵循统一规划、分类指导、分级负责、动态管理的原则。

第五条 应急预案编制要依据有关法律、行政法规和制度，紧密结合实际，合理确定内容，切实提高针对性、实用性和可操作性。

第六条 各地、各有关部门（单位）要按照“谁主管、谁负

责”的要求，组织、指导、督促编制应急预案，建立健全“横向到边、纵向到底”的应急预案体系。

第二章 分类和编制

第七条 应急预案体系主要由以下六部分组成：

（一）市总体应急预案：明确应急管理和处置的组织指挥体系、处置原则、标准及程序，是全市应急预案体系的总纲，是政府组织应对突发事件的总体制度安排。

（二）市专项应急预案（包括保障行动方案）：按照突发事件分类，分别编制应对自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全事件等4类突发事件的专项应急预案，和保障突发事件应对行动中某类应急资源（如资金、技术等）的保障行动方案；专项应急预案是政府为应对某一类型或某几种类别突发事件，而预先制定的涉及多个部门职责的工作方案（或者保障政府应对各类突发事件中某项工作而预先制定的工作方案）。

（三）市部门应急预案：市政府部门（单位）根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责，为应对本部门（行业、领域）突发事件，或者针对重要目标物保护、重大活动保障、应急资源保障等涉及部门工作而预先制定的工作方案。

（四）地方应急预案：包括县（市、区）、乡镇（街道）、村居（社区）综合及单项应急预案，是分级管理和处置突发事件的直接依据。鼓励相邻、相近的地方政府及其有关部门联合制定应

对区域性、流域性突发事件的联合应急预案。

（五）企事业单位（学校）应急预案：企事业单位（学校）结合生产、经营和工作实际编制的应急预案，是本单位应急管理和处置的直接依据。

（六）重大活动应急预案：重大活动主办或承办单位根据活动内容和特点专门编制的应急预案。

第八条 各级各类应急预案编制的部门（单位）：

（一）市总体应急预案由市政府应急管理办事机构负责编制。

（二）市政府专项应急预案、市部门应急预案由市有关部门（单位）负责编制。

（三）县（市、区）、乡镇（街道）、村居（社区）综合及单项应急预案，分别由县（市、区）政府应急管理办事机构、有关部门（单位）及乡镇（街道）、村居（社区）负责编制。

（四）企事业单位（学校）应急预案由本单位负责编制。

（五）大型活动应急预案由主办或承办单位负责编制。

第九条 各级各类应急预案编制的程序：

（一）建立应急预案编制小组。应急预案主管部门（单位）应组成预案编制工作小组，吸收预案涉及主要部门和单位业务相关人员、有关专家及有现场处置经验的人员参加。编制工作小组组长由应急预案主管部门（单位）有关负责人担任。

（二）风险评估和应急资源调查。

1. 风险评估。针对突发事件特点，识别事件的危害因素，分

析事件可能产生的直接后果以及次生、衍生后果，评估各种后果的危害程度，提出控制风险、治理隐患的措施。

2. 应急资源调查。全面调查本地区、本单位第一时间可调用的应急队伍、装备、物资、场所等应急资源状况，必要时对本地居民应急资源情况进行调查，为制定应急响应措施提供依据。

（三）征求意见和评审。

1. 政府及其部门应急预案编制过程中应当广泛听取有关部门、单位和专家的意见，与相关的预案做好衔接。涉及其他单位职责的，应当征求相关单位意见。必要时，向社会公开征求意见。

2. 单位和基层组织应急预案编制过程中，应根据法律、行政法规要求或实际需要，征求相关公民、法人或其他组织的意见。

3. 预案评审可由牵头编制单位组织专家评审，或委托第三方独立的评估机构评审。

4. 预案评审的参考标准。

（1）完整性：要素、职能和响应过程等方面是否合理、完整。

（2）符合性：是否符合法律、法规、规章和规范性文件、国家标准或行业标准等。

（3）适当性：情景设置、危害性分析、应急资源掌握是否符合实际情况，是否恰当。

（4）可行性：响应行动和处置措施是否具体、可行。

（5）衔接性（兼容性）：与总体预案是否衔接，和相关预案是否衔接，有无矛盾之处。

第十条 各级各类应急预案应当符合以下要求：

（一）应急预案的编制要符合国家相关法律，国家、省相关法规、标准的规定。

（二）体现《中华人民共和国突发事件应对法》规定的“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制要求，体现“党委领导、政府主导，专业处置、部门联动，条块结合、军地协同，全社会共同参与”的应急工作指导方针。

（三）保持与上级和同级相关应急预案的紧密衔接，保持与相邻行政区域相关应急预案的衔接。

（四）与突发事件风险状况和现有应急处置能力相适应。

（五）应对措施具体，可操作性强。

（六）内容完整，简洁规范，通俗易懂，好记管用。

第十一条 各级各类应急预案基本格式：

（一）总则。主要包括编制目的、编制依据、适用范围、工作原则等。

（二）风险评估。

1. 辖区基本概况：包括地理地貌、基本情况。

2. 突发事件危险性评估：本辖区历史上本类突发事件发生情况，并分析今后发生的可能性。

3. 应对能力评估：根据本辖区应急物资、装备及应对人员队伍的现状，对应对能力、反应做出预判。

（三）应急组织指挥体系与职责：主要包括领导机构、指挥

机构和日常工作机构及有关部门（单位）和人员职责、组织体系框架、应急联动机制等。

（四）预防与预警机制：主要包括信息监测与报告、预警预防行动、预警支持系统、预警级别发布以及预警化解措施等。

（五）应急处置：主要包括分级响应程序、信息共享与处理、响应程序、应急通讯、指挥与协调、区域和部门（单位）联动机制、紧急处置、应急人员安全防护、群众安全防护、社会力量动员与参与、调查分析检测与后果评估、新闻发布、应急结束等。

（六）后期处置：主要包括善后处置、恢复重建、社会救助、保险理赔以及评估、调查和总结等。

（七）保障措施：主要包括通信与信息、应急支援与装备、应急队伍、交通运输、医疗卫生、社会治安、物资经费、社会动员、紧急避难场所、技术储备、监督检查、公众须知等。

（八）监督管理：主要包括宣传培训、预案演练、奖励与惩罚。

（九）附则：主要包括有关名词术语、缩写语与编码的定义与说明、应急预案管理与更新、国际（国内）沟通与协作、制定与解释部门、预案实施或生效时间等。

以上为应急预案框架的基本内容，有关部门和单位可根据实际情况，适当增加或减少有关内容。各级各类应急预案有涉密内容的，应严格按照保密规定进行管理。

村居（社区）以及企事业单位应急预案格式可根据实际情况确定，提倡预案表格化、预案上墙，文本做到简洁明了。

第十二条 各级各类预案内容侧重点:

(一) 总体应急预案主要规定突发事件应对的基本原则、组织体系、运行机制, 以及应急保障的总体安排等, 明确相关各方的职责和任务。

(二) 市县级专项和部门应急预案侧重明确突发事件的组织指挥机制、风险评估、监测预警、信息报告、应急处置措施、队伍物资保障及调动程序等内容, 重点规范市级和县级层面应对行动, 体现应急处置的主体职能; 乡镇(街道)专项和部门应急预案侧重明确突发事件的预警信息传播、组织先期处置和自救互救、信息收集报告、人员临时安置等内容, 重点规范乡镇(街道)层面应对行动, 体现先期处置特点。

(三) 针对重要基础设施、生命线工程等重要目标物保护的专项和部门应急预案, 侧重明确风险隐患及防范措施、监测预警、信息报告、应急处置和紧急恢复等内容。

(四) 针对重大活动保障制定的专项和部门应急预案, 侧重明确活动安全风险隐患及防范措施、监测预警、信息报告、应急处置、人员疏散撤离组织和路线等内容。

(五) 针对为突发事件应对工作提供队伍、物资、装备、资金等资源保障的专项和部门应急预案, 侧重明确组织指挥机制、资源布局、不同种类和级别的突发事件发生后的资源调用程序等内容。

(六) 联合应急预案侧重明确相邻、相近地方政府及其部门间信息通报、处置措施衔接、应急资源共享等应急联动机制。

（七）基层（包括机关、企事业单位、学校）应急预案侧重明确应急响应责任人、相关单位联系方式、风险隐患监测、信息报告、预警响应、应急处置、人员疏散撤离组织和路线、可调用或可请求援助的应急资源情况及如何实施等，体现自救互救、信息报告和先期处置特点。

（八）村居（社区）应急预案应当紧密结合实际，侧重明确应急响应责任人、信息报告、先期处置、人员撤离等有关内容。

第十三条 各预案编制单位可结合本地区、本部门和本单位具体情况，编制应急预案操作手册，内容一般包括应对流程图、有关突发事件分级和响应标准、领导小组（指挥部）成员通讯录、成员单位职责及分管领导和联络员通讯录、专家小组、应急资源、队伍情况一览表、危险源与灾害点现状分布图（册）、标准化格式文本等。

第三章 审批与备案

第十四条 应急预案主管部门（单位）应当依照有关法律法规和本办法有关规定进行应急预案审批和备案。

预案编制牵头单位上报审批的材料包括：请示发文的正式公函（含请示发文的正式公函、编制说明和预案送审稿）、向有关部门内部征求意见的正式公函（含预案征求意见的正式公函、各部门反馈意见正式公函和意见采纳说明）、专家评审意见（含专家评审意见、专家组组成名单、组长签名）。预案送审稿须经本

级预案管理部门审核通过。

其中，密级预案，除了提供预案送审稿，还需要提供可以公开内容的预案简本。

（一）市总体应急预案：由市政府应急管理办事机构编制、修订，应当经市政府常务会议审议，并报上级政府及应急管理办事机构备案。

（二）市专项应急预案：由各预案主管部门编制、修订，市政府预案管理部门给予指导审核，应当经本级政府审批（如涉及两个或两个以上分管领导的，须会签），必要时经本级政府常务会议或专题会议审议，报省相关部门备案。

（三）市部门应急预案：应当经预案主管部门有关会议审议，报本级政府备案，同时抄送上一级政府主管部门备案。

（四）地方应急预案：

1. 县（市、区）总体应急预案由本级政府常务会议审议，报市政府及应急管理办事机构备案；专项应急预案由县（市、区）政府审批，必要时经本级政府常务会议或专题会议审议，报市政府预案管理部门备案，同时报市有关部门（单位）备案；县（市、区）部门应急预案由预案主管部门有关会议审议，报本级政府备案，同时抄送上级政府主管部门备案。

2. 乡镇（街道）应急预案由乡镇（街道）政府（办事处）审批，报县（市、区）政府预案管理部门备案。

3. 村居（社区）应急预案经村民（居民）委员会通过，报乡镇（街道）政府（办事处）备案。

（五）企事业单位（学校）应急预案由本单位行政办公会议审定，报同级政府行政主管部门备案，并抄送同级有关行业管理部门；无行政主管部门的企业，报企业登记注册地政府行业管理部门（机构）备案。

（六）重大活动应急预案报活动举办地县级以上政府及其有关行政主管部门审批，报县级以上政府应急管理办事机构备案。

法律法规另有规定的从其规定。

第四章 公布与实施

第十五条 各级各类应急预案的公布：

（一）市总体应急预案，以市政府文件的形式公布。

（二）市专项应急预案，以市政府办公室文件的形式公布；部分预案以“两办”文件的形式发文；涉密预案可公开预案简本。

（三）市部门应急预案，以市政府部门（单位）文件的形式公布，必要时，报经市政府分管领导审定后，由市政府办公室转发。

（四）地方应急预案：县（市、区）总体应急预案由县（市、区）政府文件的形式公布；县（市、区）专项应急预案、部门应急预案分别由县（市、区）政府办公室和部门（单位）文件的形式公布；乡镇（街道）应急预案以乡镇（街道）政府（办事处）文件的形式公布，村居（社区）应急预案以村居（社区）名义张榜公布。

(五) 企事业单位(学校)应急预案,以企事业单位(学校)文件的形式公布。

(六) 重大活动应急预案,以主办或承办部门(单位)文件的形式公布。

第十六条 自然灾害、事故灾难、公共卫生类政府及其部门应急预案,应向社会公布。凡涉密的应急预案必须删除涉密内容,编制应急预案简本再予公布。

第十七条 各级各类应急预案的编制部门(单位)负责组织应急预案的实施,有关部门(单位)根据预案要求建立相应的联动协作机制,应急预案实施时按照规定职责进行应急响应。

第五章 应急演练

第十八条 市、县(市、区)政府应急管理办事机构负责指导督促开展应急预案演练活动。

(一) 应急预案主管部门(单位)应当按照本办法有关规定,建立健全应急预案演练制度,制订年度计划报同级政府应急管理办事机构。

(二) 应急预案主管部门(单位)应当建立应急演练制度,根据实际情况采取实战演练、桌面推演等方式,组织开展人员广泛参与、处置联动性强、形式多样、节约高效的应急演练。

(三) 专项应急预案演练由各预案主管部门年初报计划,每2年至少进行1次应急演练;部门应急预案、企事业单位应急预

案原则上每 2 年进行 1 次应急演练。

地震、台风、洪涝、滑坡、山洪泥石流等自然灾害易发区域所在地政府，重要基础设施和城市供水、供电、供气、供热等生命线工程经营管理单位，矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品生产、经营、储运、使用单位，公共交通工具、公共场所和医院、学校等人员密集场所的经营单位或者管理单位等，应当有针对性地经常组织开展应急演练。

（四）乡镇（街道）、村居（社区）预案，可以乡镇（街道）为单位，每年择一村居（社区）轮流演练。

（五）学校预案，由各级教育主管部门牵头，按教育部发布的《中小学幼儿园应急疏散演练指南》（教基一厅〔2014〕2号）规定，中小学校每月至少要开展 1 次应急疏散演练，幼儿园每季度至少要开展 1 次应急疏散演练。

（六）大型活动应急预案的制定单位应在活动举办之前至少开展 1 次综合性演练。

第十九条 各预案主管部门每年 12 月 30 日前将本年度演练情况汇总，报本级政府应急管理办事机构。

第六章 评估和修订

第二十条 应急预案编制单位应当建立定期评估制度，在每次突发事件应急处置或应急预案演练结束后，及时对应急预案进

行评估，总结经验教训，提出修订建议，实现应急预案的动态优化和科学规范管理。

第二十一条 评估的主要内容包括：演练的执行情况，预案的合理性与可操作性，指挥协调和应急联动情况，应急人员的处置情况，演练所用设备装备的适用性，对完善预案、应急准备、应急机制、应急措施等方面的意见和建议等。

鼓励委托第三方进行演练评估。

第二十二条 有下列情形之一的，应当及时修订应急预案：

（一）有关法律、行政法规、规章、标准、上位预案中的有关规定发生变化的。

（二）应急指挥机构及其职责发生重大调整的。

（三）面临的风险发生重大变化的。

（四）重要应急资源发生重大变化的。

（五）预案中的其他重要信息发生变化的。

（六）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。

（七）应急预案制定单位认为应当修订的其他情况。

第二十三条 应急预案修订涉及组织指挥体系与职责、应急处置程序、主要处置措施、突发事件分级标准等重要内容的，修订工作应参照本办法规定的预案编制、审批、备案、公布程序组织进行。仅涉及其他内容的，修订程序可根据情况适当简化，可采用修订预案操作手册的方式，视同预案修订。

第二十四条 全市各级政府及部门（单位）应急预案原则上

每3年修订1次。

乡镇（街道）、村（社区）、企事业单位（学校）及其他应急预案根据实际情况及时修订。

有关法律法规、行业管理对应急预案修订时间另有规定的，从其规定。

有关部门（单位）和人员对生效期间的应急预案认为有必要进行修订，应及时以书面形式告知应急预案主管部门（单位）。

应急预案主管部门（单位）应根据实际情况作出是否修订应急预案的决定，并给予书面明确答复。

第二十五条 应急预案主管部门（单位）做好有关应急预案的衔接工作，对发生相互抵触、不衔接的情况，应当按照以下原则协调解决：

（一）下级政府、部门（单位）的应急预案应当服从上级政府、部门（单位）的应急预案，重大事项相互抵触、不衔接的，由上级政府应急管理办事机构或有关行政主管部门（单位）负责协调。

（二）同级政府部门（单位）应急预案之间相互抵触、不衔接的，由本级政府应急管理办事机构负责协调，重大事项相互抵触的，报请本级政府应急管理领导机构研究解决。

（三）乡镇（街道）、村居（社区）以及企事业单位（学校）应急预案坚持“谁主管、谁负责”的原则，由有关部门（单位）按照职责权限协调解决。

第七章 培训和宣传教育

第二十六条 各地、各有关部门应当加强应急预案的宣传工作，充分利用互联网、广播、电视、报刊等多种媒体广泛宣传，制作通俗易懂、好记管用的宣传普及材料，向公众免费发放。

（一）市总体应急预案、市专项应急预案及部门应急预案可通过媒体宣传报道，并及时在市政府门户网站及部门网站上公布。

（二）县（市、区）综合应急预案可通过当地媒体宣传报道，并及时在县（市、区）政府门户网站上公布。

（三）对乡镇（街道）、村居（社区）、企事业单位（学校）应急预案，应当充分利用广播、宣传栏、宣传画、标语口号等方式进行宣传。

（四）媒体应当加强应急预案宣传，及时公布应急报警和处置电话，宣传公共安全知识，提高公众防灾避险、自救互救的能力。

第二十七条 采取多种形式，加强各级各类应急预案培训。

（一）各级政府及其有关部门应有组织、有计划地开展应急预案培训工作，将应急预案培训作为应急管理培训的重要内容，纳入领导干部培训、公务员培训、应急管理干部日常培训内容，增强安全责任意识，提高应急处置能力。

（二）各地、各有关部门应当加强应急管理专业人员和应急救援人员的应急预案培训工作，定期组织开展应急预案培训，提

高执行应急预案的能力。

（三）企事业单位（学校）、村居（社区）要对全体职工（学生）、村民（居民）进行应急预案培训，提高防范风险和自救互救能力。

（四）应急预案编制单位应当通过编发培训材料、举办培训班、开展工作研讨等方式，对与应急预案实施密切相关的管理人员和专业救援人员等组织开展应急预案培训。

第八章 组织保障

第二十八条 各地、各有关部门（单位）主要行政负责人为本部门（单位）应急预案管理工作的第一责任人，统一组织领导应急预案管理工作。各地、各有关部门（单位）要根据实际工作需要，落实专门的部门和人员做好应急预案编制和管理工作。

第二十九条 未按照有关法律、法规、规章和本办法的规定以及实际工作需要编制和修订应急预案，导致突发事件处置不力或损失影响扩大的，应当依法追究部门（单位）负责人和有关人员的责任；在应急处置中未按照应急预案的规定进行处置，造成突发事件事态和影响扩大的，应当按照应急预案的规定追究有关人员的责任。

第三十条 各地及其有关部门、各有关单位要指定专门机构和人员负责相关具体工作，将应急预案规划、编制、审批、发布、演练、修订、培训、宣传教育等工作所需经费纳入预算统筹安排。

第三十一条 各地、各有关部门（单位）应当加强信息交流，不断提高应急预案管理信息化水平。

第九章 附 则

第三十二条 本办法自 2020 年 10 月 1 日起实施，有效期至 2029 年 9 月 30 日。原《温州市人民政府办公室关于印发温州市突发事件应急预案管理试行办法的通知》（温政办〔2009〕19 号）文件同时废止。

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，温州军分区，市法院，市检察院。

温州市人民政府办公室

2020 年 9 月 16 日印发
