

济南市人民政府文件

济政发〔2022〕6号

济南市人民政府

关于印发济南市突发事件总体应急预案的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

现将《济南市突发事件总体应急预案》印发给你们，请认真遵照执行。

济南市人民政府

2022年5月26日

(联系电话：市应急局规划和预案管理处，66608392)

(此件公开发布)

济南市突发事件总体应急预案

1 总则

1.1 编制依据

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面提高我市应对各种突发事件能力，推进治理体系和治理能力现代化水平提升，维护全市安全和社会稳定，依据《中华人民共和国突发事件应对法》《山东省突发事件应对条例》《山东省突发事件应急保障条例》《山东省突发事件总体应急预案》《济南市机构改革方案》等有关规定，制定本预案。

1.2 适用范围

本预案是济南市应急预案体系的总纲，适用于指导预防和组织应对发生在我市行政区域内，或发生在其他地区涉及我市，应由我市处置或参与处置的各类突发事件。

本预案所称突发事件是指突然发生，造成或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。

1.3 工作原则

坚持人民至上、生命至上，统一领导、协调联动，分级负责、属地为主，快速反应、高效应对，科技支撑、依法管

理，风险防控、全民参与的工作原则。

1.4 事件分类分级

1.4.1 突发事件分类

(1) 自然灾害。主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、生物灾害和森林火灾等。

(2) 事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、核与辐射事故、环境污染和生态破坏事件等。

(3) 公共卫生事件。主要包括传染病疫情，群体性不明原因疾病，食物安全和职业危害，动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

(4) 社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件、严重刑事案件、群体性事件、金融突发事件、涉外突发事件、民族宗教事件、舆情突发事件、网络与信息安全事故等。

1.4.2 突发事件分级

各类突发事件按照其性质、造成的损失、危害程度、可控性和影响范围等因素，从高至低一般分为特别重大、重大、较大和一般四个级别。各类突发事件分级标准在相应专项应急预案、部门应急预案中予以明确。

各类突发事件风险评估及分类分级简要情况应纳入相应专项应急预案。

1.5 分级应对

初判发生一般突发事件，原则上由各区县负责应对。涉及跨区县行政区域的，由市政府负责应对，或者由各有关行政区域的上级政府共同负责应对。

初判发生较大突发事件，原则上由市政府负责应对。涉及跨市级行政区划的或超出我市应对能力的突发事件，报请省委、省政府或相关部门应对。

初判发生重大、特别重大突发事件，市政府负责先期处置，报请省委、省政府或相关部门应对。

市、区政府及有关部门在各自职责范围内，做好相关行业、领域的突发事件应急处置工作。

1.6 响应分级

突发事件发生后，各级政府及其有关部门、基层组织和单位等根据突发事件初判级别、处置难度、自有处置能力以及预判可能后果，综合研判确定本层级响应级别，采取相应应急处置措施。对于事件本身比较敏感，或发生在重点地区、重大会议、重大活动中，可适当提高响应级别。应急响应启动后，可视突发事件事态发展情况及时调整响应级别。

初判发生一般突发事件，事发地区县立即启动应急响应，对涉及面广、敏感复杂或处置不当易引发严重后果的一般突发事件，根据应对工作需要，必要时报请市政府或市相关部门启动市级层面应急响应。

初判发生较大以上突发事件时，市政府立即启动应急响应

应，必要时报请省政府或省相关部门启动省级层面应急响应。市级层面应急响应依据突发事件的处置难度、现实结果或预判可能后果等，一般由高至低分为一级、二级、三级。一级、二级响应由市政府决定启动；三级响应由市级突发事件应对主要牵头部门决定启动。市级有关专项应急预案、部门应急预案的响应分级，可结合实际情况进行调整。

市级层面应急响应分级标准在相关市级专项应急预案中明确。以上应急响应启动程序将根据市级层面应急指挥体制机制变化情况作相应调整。

2 应急预案体系

突发事件应急预案体系包括各级政府及其部门、基层组织和单位制定的各类突发事件应急预案，以及为应急预案提供支撑的应急工作手册和事件行动方案。

2.1 应急预案

政府及其部门应急预案包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案等。

(1) 总体应急预案。总体应急预案是应急预案体系的总纲，是政府组织应对各类突发事件的总体制度安排，由县级以上各级政府制定。

(2) 专项应急预案。专项应急预案是为应对某一类型或几类类型突发事件，或者针对重要目标保护、重大活动保障、应急资源保障等重要专项工作而预先制定的涉及多个部

门职责的工作方案。

(3) 部门应急预案。部门应急预案是政府有关部门根据总体应急预案、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。

基层组织和单位应急预案，由机关、企业、事业单位、社会组织和村（居）民委员会制定，主要针对基层组织和单位面临的风险，规范突发事件应对工作。

2.2 应急预案支撑文件

各级各类应急预案涉及的相关单位要结合实际制定配套应急工作手册、事件行动方案等多种形式的支撑性文件，提高应急预案的针对性、可操作性。

(1) 应急工作手册。应急工作手册是预案涉及的有关部门和单位对自身承担的职责任务进一步分解细化的工作方案，是本部门和单位应对突发事件的工作指引。市、区县政府及其部门应急预案涉及的有关部门和单位，要编制相应应急工作手册，将每一项职责任务细化、具体化，明确工作内容和流程，并落实到具体责任单位、责任人。基层组织和单位应急预案涉及的有关方面根据自身实际情况可单独编制工作手册，也可将有关内容融入预案，合并编制。

(2) 事件行动方案。事件行动方案是参与事件应对的救

援队伍、专家队伍等按照应急预案、工作手册或上级指挥机构要求，为执行具体任务制定的工作安排。行动方案要明确队伍编成、力量预置、指挥协同、行动设计、后勤保障、通信联络等具体内容，以及采取的具体对策措施和实施步骤。

3 组织指挥体系

3.1 市级领导机制

市政府研究部署突发事件防范应对工作。当发生较大以上突发事件时，根据工作需要由市委、市政府决定成立总指挥部，领导、组织指挥应对工作。当发生特别重大、重大突发事件时，指挥部接受省委、省政府统一领导，按照指令实施应对工作。

3.2 市级专项应急指挥机构（机制）

各类突发事件指导协调和组织应对工作由市专项应急指挥机构（机制）负责。总指挥由市政府指定的负责同志担任，成员由承担突发事件防范处置职责的市政府有关部门负责同志组成，综合工作由主要牵头部门承担，并做好与相关专项应急指挥机构（机制）的衔接。对可能危及全省安全的突发事件，有关市专项应急指挥机构（机制）应加强与省专项应急指挥机构（机制）衔接，在省专项应急指挥机构（机制）统一部署下开展工作。

3.3 市级工作机构

市有关部门按照职责分工负责本部门突发事件应急管理

工作，承担相关类别突发事件专项应急预案和部门应急预案的起草与实施，组织协调指导风险防控、应急准备、监测预警、应急处置与救援、资源保障、恢复重建等工作，承担相关应急指挥机构（机制）综合工作。

3.4 各区县组织指挥机制

各区县是本行政区域突发事件应急管理工作的行政领导机关，具体负责本行政区域各类突发事件应对工作，依法建立相应突发事件应对工作体制机制。其领导机构、办事机构、工作机构、专家组可参照本预案，并结合本地实际确定。

3.5 现场指挥机构

一般突发事件发生后，事发地所在区县视情设立现场指挥机构，市政府或相关部门可根据需要提供现场指导；涉及跨区县的一般突发事件及较大突发事件发生后，由市政府设立现场指挥机构，组织、协调突发事件现场应急处置工作。现场指挥机构按照有关规定和要求成立临时党组织，加强党对应急工作的领导。

现场指挥机构可根据需要设立综合协调、灾害监测、抢险救援、交通保障、医疗卫生、后勤保障、治安维护、善后处置、新闻工作、群众生活、专家支持等工作组（具体编组视工作需要确定）。各工作组主要承担以下职责：

综合协调组：负责综合协调，督导检查，会议组织，会

议纪要，信息简报，综合文字，资料收集归档，抢险救援证件印制发放，处置信息调度、汇总、上报，与上级工作组的协调联络等工作。

灾害监测组：负责组织灾害风险监测，指导防范次生衍生灾害；调度相关技术力量和设备，监视灾情发展；指导灾害防御和风险隐患的监测预警等工作。

抢险救援组：负责制定现场抢险救援方案；根据灾情变化，适时提出调整抢险救援救灾方案；协调调度救援力量、救援装备参与抢险救援；根据救援情况，调整充实应急救援专家；组织协调现场应急处置有关工作。

交通保障组：负责划定现场警戒区域，做好应急救援力量赴灾区和撤离时的交通保障工作；指导灾区道路抢通抢修；协调抢险救灾物资、救援装备以及基本生活物资等交通应急通行保障。

医疗卫生组：负责组织指导灾区医疗救助、卫生防疫和心理援助工作；统筹协调救护队伍和器械、药品支援灾区；组织指导灾区做好伤亡统计和转运救治伤员；指导灾区、安置点做好饮用水源和食品检查、监测，防范和控制各种传染病等疫情暴发流行。

后勤保障组：负责协调安排处置突发事件所需车辆、装备及其他物资，为现场指挥部正常运行和应急处置人员做好工作、生活等保障。

治安维护组：负责维护突发事件现场和社会治安秩序，加强对重点地区、重点场所、重点人群、重要物资设备的防范保护，核查重点人员信息，负责涉侨、涉外、涉民族宗教等问题的处理。

善后处置组：负责受害人员及其家属的接待、慰问、稳定工作；研究制定善后方案，做好因灾遇难人员家属赔偿安抚工作；负责指导灾区内水、电、油、气、通信等重要基础设施实施抢修，保障受灾区域基础设施正常运行；有序组织恢复生产等工作。

新闻工作组：负责发布权威信息，安排新闻发布，接待媒体记者采访，协调处理与媒体间的相关事宜等工作；组织开展舆情监测分析，负责协调网络媒体管理和舆论引导，指导涉事部门及时回应社会关切。

群众生活组：负责制定受灾群众救助工作方案；下拨市政府救灾款物并指导发放；统筹灾区生活必需品和重要民生商品市场供应；指导做好受灾群众紧急转移安置、过渡期救助等工作；组织捐赠、援助接收等工作。

专家支持组：负责组织现场灾情会商分析，提供技术支持，指导现场实施监测预警和隐患排查；指导地方开展灾情调查和灾损评估；参与制定抢险救援方案。

3.6 专家组

市、区县政府及其有关部门应建立突发事件应急管理专

家库，突发事件发生后根据需要抽调有关专家成立专家组，开展突发事件应急处置、调查评估等决策咨询服务工作。

专家组主要职责：

(1) 为全市中长期公共安全规划、信息系统建设与管理、灾害科学最新发展趋势跟踪等方面提供意见和建议；

(2) 对各类突发事件的发生和发展趋势、救灾方案、处置办法、灾害损失和恢复重建方案等进行研究、评估，并提出相关建议；

(3) 参与应急管理宣传教育培训及应急预案编制、修订、演练；

(4) 参与全市各级各类应急预案的备案审查工作。

4 运行机制

4.1 风险防控

(1) 各级政府应健全风险防范化解机制，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别能力，对各类危险源、危险区域进行调查、辨识、评估、分级、登记，建立台账，定期进行检查、监控，责令有关单位采取安全防范措施、落实主体责任，健全信息共享机制，按照国家有关规定及时向社会公布相关信息。

突发事件应对主要职责部门每年年底对下一年度突发事件发展趋势进行分析和预测，提出防范措施建议，报本级政府，并抄送应急管理部门。

(2) 市、区政府坚持协调防控原则，统筹建立社区、村、重点单位风险防控体系。有关部门要及时发现和处置各类隐患，落实风险管控措施。对重大风险，要制定防控措施、整改方案和应急处置方案，同时做好监控和应急准备工作。对一些影响大、群众反映强烈的普遍性和倾向性社会矛盾问题，要研究采取治本措施，力求从源头上解决；必要时立即向本级政府报告，并向上级政府有关部门及当地驻军和可能受到危害的毗邻或相关地区的政府通报。

(3) 核设施、战略物资储备库、水利水电工程、油气储运设施、水上航道、铁路客运专线和繁忙干线、城市轨道交通、高压输变电工程、大中型桥梁隧道、重要通信枢纽、支付清算系统等重大关键基础设施在选址前应进行风险评估和可行性论证，以增强防灾抗灾和风险管控能力；运营和维护单位要建立完善日常安全和风险管理制度；各级政府有关单位要加强安全监督检查。

(4) 各级政府及有关部门须充分考虑公共安全风险因素，坚持底线思维，统筹安排应对突发事件所必需的设备 and 基础设施建设。要加强城乡防灾减灾能力建设，抓好以源头治理为重点的安全生产基础能力建设，完善以城乡医疗救治体系和疾病预防控制为重点的公共卫生保障体系，以健全利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处化解机制为重点，加强社会安全基础能力建设。

4.2 监测预警

4.2.1 监测

各级政府及有关部门要建立健全专业监测与社会监测相结合的突发事件监测制度，整合监测信息资源，完善信息资源获取和共享机制。各类突发事件应对主要职责部门负责相应突发事件监测信息汇总报告工作。各相关责任部门根据突发事件种类和特点，建立健全各行业（领域）基础信息数据库，完善监测网络，划分监测区域，确定监测点位，明确监测项目，配备必要的设备、设施和专兼职人员，对可能发生的突发事件进行有效监测预判。

4.2.2 预警

各级政府及有关部门应建立健全突发事件预警机制，统筹预警信息发布，确保预警信息发布及时准确。

(1) 预警级别。各专项应急指挥部或各类突发事件应对牵头部门接收到自然灾害、事故灾难或公共卫生事件相关征兆信息后，应及时汇总分析，研判发生的可能性、强度和影响范围以及可能发生的次生衍生突发事件类别，确定预警级别。按照紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度，预警级别可分为一级、二级、三级和四级，依次用红色、橙色、黄色、蓝色标示，一级为最高级别。预警级别具体划分标准按照上级有关规定执行，无规定的，可由市级牵头部门按职责分工分类制定，市、区县政府要结合实际制定具体实施办

法。对于其他突发事件，要视情及时向有关方面通报提醒信息，必要时向社会公众发布安全警示。

(2) 预警发布、调整。根据分析评估结果确认突发事件即将发生或者发生可能性较大时，市、区县政府及相关部门应按有关规定立即发布预警信息，及时向上级政府或相关部门报告，必要时可以越级上报，并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或相关地区的政府通报。突发事件预警信息发布后，发布单位要密切关注事态发展、变化情况和影响程度，按照有关规定适时调整预警级别。

预警信息的发布、调整可通过广播、电视、报刊、通信、信息网络、报警器、宣传车或组织人员逐户通知等方式进行，对老、幼、病、残、孕等特殊人群以及学校等特殊场所和警报盲区应采取有针对性的通告方式。预警信息主要包括突发事件类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、事态发展、应采取的措施、咨询渠道、发布时间和发布机关等。

新闻媒体、电信运营商应按照当地政府或预警发布部门要求，及时、无偿向社会公开发布预警信息。

(3) 预警措施。发布预警信息后，相关专项应急指挥部或突发事件应对的牵头部门要根据预警级别和实际情况，按照分级负责的原则，采取下列一项或多项措施：

① 责令有关部门、专业机构、监测网点和负有特定职责

的人员及时收集、报告有关信息，加强对突发事件发生、发展情况的监测、预报和预警；

②加强公众沟通，公布信息接收和咨询电话，向社会公告采取的有关特定措施、避免或减轻危害的建议和劝告等；

③组织现场指挥员、应急队伍和负有特定职责的人员进入待命状态，动员后备人员做好参加应急处置和救援工作准备，预置有关队伍、装备、物资等应急资源；

④调集应急处置和救援所需物资、设备、工具，准备应急设施和避难场所，并确保其处于良好状态，随时投入正常使用；

⑤加强对重点单位、重要部位和重要基础设施的安全保卫，维护社会治安秩序；

⑥采取必要措施，确保交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施安全、正常运行；

⑦转移、疏散或者撤离易受突发事件危害的人员并予以妥善安置，转移重要财产物资；

⑧关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所，控制或者限制容易导致危害扩大的公共场所活动；

⑨预警信息发布后，其他相关地区和部门及时组织分析本地区和本部门所管辖的行业可能受到影响的范围、程度等，安排部署有关防范工作。

建立覆盖全市的预警快速响应机制。对重大气象、公共

卫生、轨道交通等涉及面广、可能造成严重威胁的预警，各级有关专项指挥机构或牵头部门应制定公众应对指引，并通过权威方式发布，确保各单位、组织和社会公众在预警信息发布后第一时间采取相应防范避险措施，其采取的措施在法律法规允许的范围内应受保护。

(4) 预警解除。有事实证明不可能发生突发事件或者危险已经排除的，预警发布单位应当立即宣布解除预警，终止预警期，并解除已采取的有关措施。

4.3 信息报告

(1) 各区县要积极推进安全风险网格化管理，创新基层网格员管理体制机制，统筹灾害信息员、群测群防员、气象信息员、网格员等资源，承担风险隐患巡查报告、突发事件第一时间报告、第一时间先期处置、灾情统计报告等职责，建立统一规范的基层网格员管理和激励制度，实现村（居）网格化管理。鼓励获悉突发事件信息的公民主动向所在地政府、有关主管部门或者指定的专业机构报告。

(2) 突发事件发生后，事发单位、基层网格员和有关村（居）、企业、社会组织及相关专业机构、监测网点等要第一时间向所在地政府和有关主管部门报告信息。有关主管部门立即向本级政府相关部门通报情况。事发地政府及其有关部门按照有关规定向上级政府及其有关部门报送信息。根据事态进展，及时续报事件处置等情况。

信息报告内容：突发事件发生的时间、地点、信息来源、性质、简要经过、影响范围（含环境影响）、人员伤亡（病）亡和失联情况、房屋倒塌损坏情况、交通通信电力等基础设施损毁情况、现场救援情况和已经采取相关措施等。

（3）市政府需全面掌握较大及以上突发事件信息，了解一般突发事件信息。各区县政府及其有关部门需全面掌握一般突发事件信息。突发事件信息要及时按要求报送上级政府，对于一些本身比较敏感或发生在重点地区、重要时期，或可能演化为较大及以上突发事件的，不受突发事件分级标准限制。

（4）接到突发事件信息后，各级政府及其有关部门要按照有关规定立即向上级政府及有关部门报告，不得迟报、漏报、谎报和瞒报，同时通报可能受影响的地区、部门和企业。特别重大、重大突发事件发生后或特殊情况下，事发地区县政府及其有关部门可直接向国务院及其有关部门报告，并同时报告市政府及其有关部门。

（5）涉及港澳台侨、外籍人员，或影响到境外的突发事件，需向港、澳、台以及有关国家、地区、国际机构通报的，按照相关规定办理。

（6）各级政府应当建立健全信息快速获取机制，完善突发事件信息报送和信息共享系统，融合相关部门、地方的应急基础信息、地理信息、应急资源信息、预案和案例信息、

事件动态信息等，为突发事件应对提供信息保障。

4.4 应急处置和救援

4.4.1 先期处置

(1) 突发事件发生后，事发单位要立即组织本单位应急救援队伍和工作人员营救受害人员，疏散、撤离、安置受威胁人员，加强救援处置人员防护；控制危险源、可疑的传染源，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。同时，拨打专业救援电话，并按规定时限向所在地政府及有关部门报告，做好专业应急救援队伍的引导工作。对因本单位的问题引发或者主体为本单位人员的社会安全事件，有关单位要迅速派出负责人赴现场开展劝解、疏导等工作。

(2) 事发地村（居）民委员会和其他组织要立即进行宣传动员，组织群众开展自救和互救，协助维护社会秩序，按照当地政府的决定或命令组织开展突发事件应对工作。

(3) 事发地镇（街道）调动应急队伍，采取措施控制事态发展，组织开展应急处置和救援工作，并及时向上级政府报告。

(4) 在境外发生涉及我市公民和机构的突发事件，由市外办及其他有关部门积极配合国家相关部门、我国驻外（港澳）派出机构做好有关领事保护工作。

4.4.2 指挥协调

(1) 组织指挥。市、区政府是本级各类突发事件应急管理工作的最高领导机关。突发事件发生后，原则上先由专项指挥部组织、指挥、协调、实施突发事件现场处置工作，必要时由政府成立总指挥部，负责统一领导、统一组织、统一协调各类突发事件应对工作。各专项指挥部未涵盖的突发事件应急处置工作，由突发事件牵头部门依据职责分工组织应急处置。

(2) 现场指挥。现场指挥机构实行总指挥负责制，参加现场应急救援的单位和个人应当服从现场指挥部的统一指挥。上级政府设立现场指挥机构的，下级政府的现场指挥机构应纳入上级现场指挥机构，在上级现场指挥机构统一领导下组织开展突发事件应对工作。现场指挥机构要充分听取有关专家意见建议，开设统一的救援队伍集结点、物资接收点和分发点、新闻发布中心，并提供必要的后勤保障。参与救援的应急力量要及时向现场指挥机构报到、受领任务，接受现场指挥机构的统一指挥调度，严格遵守交通管理、信息发布工作要求，并及时报告现场情况和处置工作进展情况，实现各方信息共享。

(3) 协同联动。各级政府统一领导综合性消防救援队伍、专业应急队伍和社会应急力量等参与突发事件应急处置和救援，必要时积极协调解放军、武警部队参与行动。各队伍按规定的指挥关系和指挥权限行动，各级组织指挥机构根

据突发事件现场实际情况，及时调度指挥相关应急资源开展应急处置和救援行动。

4.4.3 处置措施

(1) 自然灾害、事故灾难发生后，相关区县或市相关专项指挥部、市相关部门和有关单位应采取下列一项或多项应急处置措施：

①现场信息获取。组织现场人员、应急测绘和勘察队伍等，迅速获取核实现场信息，特别是重要目标物、人员密集场所和人口分布情况，利用无人机、雷达、卫星等手段获取现场影像，分析研判道路、桥梁、通信、电力等基础设施和居民住房损毁情况，提出初步评估意见，并向现场指挥机构和有关部门报告；

②组织营救受灾和被困人员，疏散、撤离并妥善安置受威胁人员，保护、转移重要财产，必要时组织动员社会应急力量有序参与应急救援和处置、受灾人员救助工作；

③迅速控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施，交通运输、公安等有关部门应保证紧急情况下应急交通工具的优先安排、优先调度、优先通行，确保抢险救灾物资和人员及时、安全送达；

④组织有关专家对突发事件进行分析研判，提出专业应急处置措施或建议；

⑤立即抢修损坏的交通、水利、通信、供（排）水、供电、供气、供热等公共设施，短时难以恢复的，要制定临时过渡方案，保障社会生产生活基本需要；

⑥禁止或限制使用有关设备、设施，关闭或限制使用有关场所，中止人员密集活动或可能导致危害扩大的生产经营活动，以及采取其他保护措施；

⑦按程序启用本级政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资，必要时征用其他急需物资、设备、设施、工具；

⑧视情组织公民参加应急救援和处置工作；

⑨向受灾群众提供避难场所和食品、饮用水、燃料等生活必需品和重要民生商品，实施医疗救援、卫生防疫以及其他保障措施；

⑩依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序行为，稳定市场价格，维护市场秩序；

⑪依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序行为，维护社会治安；

⑫依法进入相关场所进行检查和封存物品；

⑬依法拆除、迁移妨碍应急处置和救援的设施、设备或其他障碍物；

⑭采取其他防止次生、衍生事件的必要措施。

(2) 突发公共卫生事件发生后，在市突发公共卫生事件领导机构的统一指挥下，事发地所在区县或市相关部门和单

位依法采取下列一项或多项应急处置措施：

①针对特定人群、场所、区域组织开展病原检测等筛查措施，精准确定防控对象，缩小防控范围；

②确定定点救治医院、备用医院、临时救治和集中医学观察场所等；

③对病人、疑似病人及时进行救治，对传染病病人密切接触者依法进行管理；

④组织开展流行病学调查，实施人员健康状况动态监测，及时对易受感染的人群和其他易受损害的人群采取预防性投药、群体防护、应急接种等措施；

⑤实施交通卫生检疫，对道路、交通枢纽和交通工具进行管控；

⑥对定点医院、隔离救治场所、污水处理场站，食品集中交易市场、冷链仓储物流设施，出现特定病例的社区（村）等重点场所、区域开展环境监测和消毒；

⑦对饮用水及食品生产、加工、储存、运输、销售全过程实施监管，对来源于疫情发生地的食品及其外包装进行检测，对餐饮、物流、交通运输、食品生产经营等行业从业人员加强健康管理；

⑧停工、停业、停课，限制或者停止使用有关公共场所，限制或者停止人群聚集活动；

⑨严格进出人员管理，实施社区封闭和居民出入管

理；

⑩为降低或者消除突发公共卫生事件造成或者可能造成的损害，需要采取的其他措施。

(3) 社会安全事件发生后，组织处置工作的政府应当立即组织有关部门针对事件的性质和特点，依照有关法律、法规和其他有关规定，采取下列一项或者多项应急处置措施：

①了解和分析事件起因，有针对性开展法制宣传和说服教育，及时疏导、化解矛盾和冲突；

②维护现场治安秩序，对使用器械相互对抗或以暴力行为参与冲突的当事人实施强制隔离，妥善解决现场纠纷和争端，控制事态发展；

③对特定区域的建筑物、交通工具、设备、设施以及燃料、燃气、电力、水的供应进行控制，必要时依法对网络、通信进行管控；

④依法封锁有关场所、道路，查验现场人员身份证件，限制有关公共场所内的活动；

⑤加强对易受冲击的核心机关和单位的警卫，在党政机关、军事机关、通讯社、广播电台、电视台等单位附近设置临时警戒线，加强对重点敏感人员、场所、部位和标志性建筑的安全保护；

⑥法律、法规和上级规定的其他必要措施。

发生严重危害社会治安秩序的事件时，公安机关应当依

法加大社会面检查、巡逻、控制力度，根据现场情况采取相应强制性措施，尽快恢复正常社会秩序。

(4) 各级政府及其有关部门应当加强保障体系建设，完善快速反应联动机制，做好交通运输、医疗卫生、能源供应、通信、灾害现场信息、抢险救援物资装备、救济救灾保障、自然灾害救助、社会秩序、新闻宣传等应急保障工作。

(5) 当突发事件严重影响区域经济、社会正常运行时，市政府或授权的有关主管部门可以采取救助、保障、控制等必要的应急措施，保障人民群众的基本生产生活需要，最大程度减轻突发事件影响。

4.4.4 信息发布与舆论引导

按照前述分级应对与相应分级原则，负有应对职责的各级应急指挥机构（机制）要制定统一的信息发布与舆论引导方案，与突发事件应对处置工作同时研究、同时部署、同时行动。对可能受到突发事件后果直接威胁的社会公众，应按照国家“监测预警”部分的要求及时向其发布预警信息。

(1) 特别重大、重大突发事件发生后，市、区县政府第一时间按规定通过主流媒体向社会发布权威信息，随后发布初步核实情况、已经采取的应对措施和公众防范要求等，要及时举行新闻发布会，根据突发事件处置情况做好后续信息发布工作。发生较大、一般突发事件，要尽快发布权威信息，并根据处置进展动态发布更新信息。法律、法规和国家

另有规定的，从其规定。

(2) 信息发布由履行统一领导职责的政府设立的专项应急指挥机构（机制）负责。必要时，按照上级政府或上级专项应急指挥机构（机制）的要求，由上级政府有关部门统筹协调信息发布工作。

(3) 信息发布形式主要包括提供新闻稿、组织吹风会、组织报道、举行新闻发布会、接受媒体采访等，通过市主要新闻媒体、重要新闻网站、政府网站、移动新媒体和手机短信等平台发布信息，具体按照有关规定执行。

(4) 各级政府要加强网络媒体和移动互联网媒体信息发布内容管理和舆情分析工作，引导网民依法、理性表达意见，形成积极健康的社会舆论氛围。

(5) 参与突发事件应急处置工作的各有关单位和个人不得擅自对外发布事件原因、伤亡数字、责任追究等有关突发事件处置工作情况和事态发展的信息。任何单位和个人不得编造、传播有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息。

4.4.5 应急结束

突发事件应急处置工作结束或相关威胁和危害得到控制、消除后，由履行统一领导职责的政府或应急指挥机构宣布应急结束。应急结束后，逐步停止有关应急处置措施，应急救援队伍和工作人员有序撤离。同时，采取或者继续实施

必要措施，防止发生次生、衍生事件或者事态反复。现场指挥机构停止运行后，通知相关方面解除应急措施，进入过渡时期，逐步恢复正常生产生活秩序。

4.5 恢复重建

4.5.1 善后处置

受突发事件影响地区的政府应当根据本地遭受损失情况，制定救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作方案。

对突发事件中的伤亡人员、参与应急处置人员，按照规定给予抚恤、补助，并提供必要的心理咨询及司法援助。

紧急调集或征用有关单位及个人的物资、提供的劳务应参照市场价格给予适当补偿，妥善解决因处置突发事件引发的矛盾和纠纷。

有关部门要做好疫病防治和环境污染消除工作。

事发地保险监管机构要组织、督促有关保险机构及时开展查勘和理赔工作。

4.5.2 恢复重建

(1) 恢复重建工作由事发地政府负责。突发事件应急处置工作结束后，有关区县要立即组织制定恢复重建计划，并向市政府报告。及时组织和协调发展改革、财政、公安、交通运输、工业和信息化、住房城乡建设、水务、能源、民航、铁路等部门开展工作，尽快修复被损坏的交通、水利、通信、供（排）水、供电、供气、供热等公共设施，恢复社

会秩序。

(2) 市政府根据实际情况对需要支持的区县提供资金、物资支持和技术指导，组织其他地区提供资金、物资和人力支援。需要省政府援助的，由市政府提出请求。市政府根据受突发事件影响地区遭受损失情况，制定扶持该地区经济社会和有关行业发展的优惠政策。

(3) 鼓励和动员社会各界提供援助。红十字会、慈善总会等人民团体及社会公益性团体组织，应依据相关法律法规和政策规定，积极开展互助互济和救灾捐赠活动。

4.5.3 调查与评估

(1) 履行统一领导职责的政府应当对突发事件发生原因、处置经过、损失等进行评估；组织参与处置部门（单位）对应急处置工作进行复盘分析，总结经验教训，制定改进措施；调查和评估情况按规定向上级政府报告。对于特别重大、重大突发事件，市政府配合省、国家有关部门进行调查评估。

(2) 市级专项应急预案牵头编制部门，每年第一季度组织相关部门和单位对上年度发生的突发事件进行全面评估，向市政府提交报告，并抄送市应急局。各区县对本行政区域内上年度突发事件进行全面评估，向市政府提交报告，并抄送市应急局。

5 资源保障

5.1 人力资源

(1) 综合性消防救援队伍是应急救援的主力军，市、区县政府要为综合性消防救援队伍的建设提供必要支持保障。

(2) 专业应急队伍是应急处置和救援的骨干力量。市、区县网信、公安、工业和信息化、自然资源、生态环境、交通运输、水务、住房城乡建设、农业农村、卫生健康、文化和旅游、林业、能源、新闻宣传等部门根据职能分工和实际需要，建立和管理本行业、本领域的专业应急队伍。

(3) 建立健全军地协调联动机制，应急管理信息系统实现互联互通。

(4) 基层应急队伍是第一时间先期处置的重要力量。重点地区镇（街道）及村（居）应单独建立或者与有关单位、社会组织共同建立基层应急队伍。

(5) 社会应急队伍是应急救援和处置的辅助力量。各有关部门要制定相关政策措施，充分发挥红十字会、志愿者等社会力量作用，鼓励企事业单位、社会组织及公民个人等依法有序参与应急救援工作。

5.2 财力支持

(1) 市、区县政府要将突发事件防范和应对工作所需经费纳入本级财政预算。突发事件所需应急准备、应急演练、救援处置、救灾安置等工作资金由应急管理部门或相关行业主管部门提出，经财政部门审核后，按规定程序列入年度财

政预算。

(2) 处置突发事件需要财政负担的经费，按照财政事权和支出责任划分，分级负担。对受突发事件影响较大和财政困难地区，市政府启动应急响应的，应根据实际情况和区县申请，予以适当财政支持。

(3) 市、区县有关部门根据国家相关政策，研究提出相应的征用补偿或救助政策，必要时报本级政府批准。各级财政和审计部门要对突发事件财政应急保障资金使用情况进行监督和评估。

(4) 鼓励公民、法人或其他组织按照《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》等有关法律规定，为突发事件应对提供物资、装备、资金、技术支持。

(5) 建立健全灾害风险保险体系。建立完善灾害保险制度，推行安全生产、环境污染和食品安全责任保险制度，鼓励单位和公民参加保险。政府及相关部门、单位安排应急救援人员参与可能发生人身危险的抢险救援行动前，应为其购买相应的人身意外伤害保险。

5.3 物资装备

(1) 市、区县应急管理部门会同发展改革、财政等部门制定应急物资储备和应急救援装备规划并组织实施，有关部门按照职能分工加强相关类别应急物资和装备储备，不断提高救援装备技术水平，完善应急物资装备管理协调机制。商

务部门负责生活必需品市场监测和保障市场供应工作。卫生健康、交通运输、工业和信息化部门及供电单位做好相应的医疗急救、物资装备运输、通信、电力等保障工作。

(2) 市、区县应急管理、发展改革、工业和信息化、财政等部门按照职能分工，建立健全重要应急物资监测网络、预警体系和应急物资生产、储备、调拨及紧急配送体系，完善应急工作程序，确保所需应急物资和生活用品及时供应，并加强对物资储备的监督管理，及时予以补充和更新。

(3) 市、区县政府及其有关部门应根据有关法律法规和应急预案规定做好应急物资储备工作，或与有关企业签订协议，保障应急救援物资、生活必需品、重要民生商品和应急处置装备的生产、供给。

(4) 各级各部门要积极推进应急力量训练设施统建共用、开放共享。

5.4 科技支撑

(1) 市、区县政府及其有关部门要研究制定相关政策措施，鼓励、扶持具备相应条件的教学科研机构培养应急管理人才，加强应急管理学科建设；加强应急管理科技支撑机构建设，积累基础资料，促进科技成果交流共享；研究制定促进公共安全和应急产业发展的政策措施，鼓励、扶持教学科研机构和有关企业研究开发用于突发事件预防、监测、预警、应急救援和处置的新技术、新设备、新工具，提升应急

科技支撑能力。

(2) 充分利用物联网、大数据、云计算、人工智能等，推进立体监测预警网络、空天地一体化韧性抗毁应急通信网络、大数据支撑体系、“智慧大脑”等建设，提高监测预警能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力和社会动员能力。

(3) 市、区县应急管理等部门要充分利用现有政府系统办公业务资源和专业系统资源，建立健全应急指挥场所、基础支撑系统和综合应用系统，规范技术标准，配置移动指挥系统，建立市、区县两级应急指挥平台和有关部门应急指挥平台，并实现与国家、省应急指挥平台的互联互通，满足突发事件监测监控、预测预警、值守应急、信息报告汇总与发布、视频会商、综合分析、辅助决策、指挥协调、资源调用和总结评估等需要。有条件的镇（街道）也要建设适用的应急指挥平台，并与区县应急指挥平台互联互通。

6 责任与奖惩

(1) 根据有关规定，建立健全应急管理工作领导负责制和责任追究制度，并将突发事件应对工作纳入相关绩效考核。

(2) 公民按照各级政府要求参加应急救援工作或者协助维护社会秩序期间，其在本单位的工资待遇和福利不变，依据相关规定给予补助；对突发事件应急管理工作中作出突出贡献的先进集体和个人，按照相关规定给予表扬或奖励。

(3) 对迟报、谎报、瞒报和漏报突发事件重要情况，应急处置不力，或者应急管理工作中有其他失职、渎职行为的，依据有关规定作出处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

7 预案管理

7.1 预案编制

(1) 市、区县应急管理部门会同有关部门（单位）针对本地区突发事件历史情况和具体风险情况，制定总体应急预案、专项应急预案的编制、修订工作规划，按程序报本级政府批准后实施。应急预案编制修订工作规划应报上级应急管理部门备案。

(2) 市、区县的总体应急预案由本级应急管理部门组织起草；专项应急预案按职责分工由主要牵头部门负责起草；部门应急预案由政府有关部门制定；基层组织和单位的应急预案由基层组织和单位负责组织制定；重大活动应急预案由政府主管部门、单位牵头负责制定；重大关键基础设施应急预案由其经营管理单位负责制定；应急工作手册由预案涉及的有关部门和单位负责编制；事件行动方案由参与突发事件应对的救援队伍、专家队伍制定。

(3) 编制应急预案应当在风险评估、案例研究和应急资源调查的基础上进行，以确保应急预案的可操作性。在预案编制中以情景构建方式模拟突发事件场景，并通过实战演

练，增强应急预案各项措施的有效性。

(4) 各级政府及其部门在应急预案编制过程中应广泛听取有关部门、单位和专家意见，涉及其他单位职责的，应当书面征求相关单位意见，必要时向社会公开征求意见。基层组织和单位在应急预案编制过程中应征求相关公民、法人或其他组织的意见。

(5) 建立覆盖全市的数字预案管理体系。各级政府及部门要以预案体系动态化管理为目标，运用数字化手段建设应急预案体系，实现应急预案信息共享及工作衔接，为处置各类突发事件提供快捷、高效的决策和指挥保障。

7.2 预案审批与衔接

应急预案衔接要遵循“下级服从上级，专项、部门服从总体，预案之间不得相互矛盾”的原则。应急管理部门综合协调各类应急预案衔接工作，负责本级灾害事故专项应急预案审核。报送人民政府备案的应急预案，由本级应急管理部门履行备案职责。

(1) 市、区县总体应急预案按程序报请本级政府常务会议审议后公布实施，并在印发后 20 个工作日内报上一级政府备案，径送上一级应急管理部门。

(2) 市、区县专项应急预案按程序报请本级政府审批后印发实施，并在印发后 20 个工作日内抄送上一级政府有关主管部门备案。

(3) 部门应急预案经部门有关会议审议、本部门主要负责人签发后印发实施，并在印发后 20 个工作日内报本级政府和上一级有关主管部门备案。

(4) 基层组织和单位的应急预案须与当地政府预案相衔接，由基层组织或本单位主要负责人签发，并在印发后 20 个工作日内报送所在区县有关主管部门备案。

(5) 中央驻济企业三级公司（单位）、省属企业二级公司（单位）总体应急预案报所在区县行业主管部门、应急管理部门和企业总部备案；其他所有制企业应急预案根据相关要求，报所在区县应急管理部门或有关行业主管部门备案。

(6) 应急工作手册、事件行动方案经本单位主要负责人审批后实施。

法律、法规另有规定的，从其规定。

7.3 预案演练

(1) 预案编制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，常态化开展形式多样、节约高效的应急演练。做好预案演练影像资料等档案管理，通过组织复盘，进一步查缺补漏，形成预案演练和预案编制有效互动。专项应急预案、部门应急预案至少每 2 年进行一次应急演练，法律、法规和国家另有规定的，从其规定。如预案发生重大调整，需及时按照新修订的预案实施演练。

(2) 各级专项应急预案编制牵头部门（单位）应当主动

组织开展应急演练，涉及的相关部门（单位）要积极配合参与。部门预案应当按规定进行应急演练。

（3）市、区县政府及其有关部门要有计划、有重点地组织有关部门对应急预案进行演练，特别是对涉及领域多、需多方配合的应急预案要开展综合性演练。

（4）镇（街道）应当定期组织开展应急演练。村（居）、企事业单位应当结合实际经常性开展应急演练。

7.4 预案评估与修订

（1）应急预案编制单位应当建立定期评估制度，分析评价预案内容的针对性、实用性和可操作性，实现应急预案的动态优化和科学规范管理。

（2）有下列情形之一的，应当及时修订应急预案：

①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；

②应急指挥机构及其职责发生重大调整的；

③面临的风险发生重大变化的；

④重要应急资源发生重大变化的；

⑤预案中的其他重要信息发生变化的；

⑥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；

⑦应急预案制定单位认为应当修订的其他情况。

（3）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、响应分级标准等重要内容的，修订工作应按照本预案“预案审批与衔接”部分有关要求组织实施。仅涉及其他内容的，修订程序可适当简化。

(4) 各级政府及其部门、企事业单位、社会团体、公民等可以向有关预案编制单位提出修订建议。

7.5 宣传和培训

(1) 加强公益宣传，普及应急知识，培育应急文化。应急管理、新闻宣传、教育、水务、住房城乡建设、文化和旅游、广播电视、工业和信息化、市场监管、交通运输、消防救援、地震、轨道交通、供电、能源等部门和单位要通过图书、报刊、音像制品和电子出版物、广播、电视、网络、手机等渠道，广泛宣传应急法律法规和预防、避险、自救、互救、减灾等知识，增强公众的忧患意识、社会责任意识、公共安全和风险防范意识，提高全社会的避险能力和自救互救能力。

(2) 完善安全教育基础体系。各级各类学校、幼儿园应当在教育主管部门指导下，把应急知识教育纳入教学内容，对学生开展应急知识教育，培养学生的安全意识和自救互救能力。教育主管部门应当对学校、幼儿园开展应急知识教育进行指导和监督。

(3) 建立健全突发事件应急管理培训制度。各级政府及其有关部门要建立健全突发事件应急管理培训制度，定期开

展突发事件应急预案的宣传和教育培训工作。各级专项应急指挥部或专项应急预案编制牵头部门应组织各相关单位针对相关专项应急预案进行工作培训，确保指挥人员、参与应急处置人员熟悉预案内容、岗位职责和相关流程等，提高应对突发事件的决策和处置能力。新闻媒体应当无偿开展突发事件预防与应急、自救与互救知识的公益宣传。企事业单位应当定期开展应急管理法律法规、安全管理制度、安全操作规程以及应急知识等方面的教育培训。

8 附则

(1) 本预案涉及的市政府有关部门、各区县及其有关部门、群众自治组织、企事业单位等按照本预案的规定履行职责，并制定、完善相应应急预案及其支撑性文件。市应急局应当加强对本预案实施的跟踪分析、督促检查、综合协调，并根据需要及时组织评估，向市政府提出修订建议。

(2) 本预案由市应急局负责解释。

(3) 本预案自印发之日起实施。《济南市人民政府关于印发济南市突发事件总体应急预案的通知》（济政发〔2016〕13号）同时废止。

(4) 各功能区参照区县执行。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监
委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2022年5月26日印发
