

# 青島市人民政務文件

青政發〔2022〕4號

---

## 青島市人民政務關於印發 青島市突發事件總體應急預案的通知

各區、市人民政務，青島西海岸新區管委，市政府各部門，市直各單位：

修訂後的《青島市突發事件總體應急預案》已經市政府研究同意，現印發給你們，請認真貫徹執行。

青島市人民政務

2022年2月24日

（此件公開發布）

# 青岛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的能力，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》《青岛市突发事件应对条例》《山东省突发事件总体应急预案》《青岛市机构改革方案》等法律法规和有关规定，制定本预案。

### 1.2 适用范围

本预案是青岛市应急预案体系的总纲，是组织应对突发事件的总体制度安排，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等内容，指导全市突发事件的风险防控、应急准备、监测预警、应急处置与救援、资源保障以及恢复重建等工作。

本预案所称突发事件是指突然发生，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。

### 1.3 工作原则

应对突发事件坚持人民至上、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、海洋灾害、生物灾害、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、海上溢油事故、渔业安全事故、公共设施和设备事故、辐射事故、突发环境事件等。

(3) 公共卫生事件。主要包括重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件等。

(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，从高到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市级专项应急预案、部门应急预案中予以明确。

各类突发事件风险评估及分类简要情况应当纳入相应专项应急预案。

### 1.5 分级应对

突发事件应对遵循分级负责、属地为主，分类应对、协调联动。当突发事件超出属地政府的应对能力时，由上一级政府负责应对。

一般突发事件，由各区（市）政府负责应对，必要时报请省、市政府主要牵头部门响应支援。涉及跨区（市）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。

较大突发事件，由市政府负责应对，必要时报请省政府主要牵头部门响应支援。重大和特别重大突发事件、涉及跨市级行政区划的或超出我市应对能力的突发事件，请求省委、省政府或相关部门应对。

区（市）级以上政府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的后果，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，或发生在重点地区以及重大会议、重大活动期间的，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。

初判发生一般及以上突发事件，各区（市）政府立即启动应

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，可启动市级层面相应级别应急响应；初判发生较大及以上突发事件，市政府立即启动应急响应，必要时报请省政府或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处置难度、现实结果或预判可能的后果等，一般由高到低分为一级、二级、三级、四级。一级、二级响应由市政府决定启动；三级、四级响应由市级突发事件应对主要牵头部门决定启动。上级有特殊规定的，从其规定。市级有关专项、部门应急预案响应等级可根据实际情况进一步细化明确。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。以上响应启动程序将根据市级层面应急指挥体制机制变化作相应调整。

区（市）级以下政府响应等级可结合本地实际情况予以明确。

## **2 应急预案体系**

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由各级政府及其部门制定，包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案等。

(1) 总体应急预案是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，由区（市）级以上各级政府制定。

（2）专项应急预案是政府为应对某一类型或某几类类型突发事件，或针对重要目标物保护、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，由有关部门牵头制定，报本级政府批准后印发实施。

（3）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，或者针对重要目标物保护、重大活动保障、应急资源保障等涉及本部门工作而预先制定的工作方案，由各级政府有关部门制定。

鼓励相邻、相近的区（市）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。

基层组织和单位应急预案，由机关、企业、事业单位、社会组织 and 村（居）民委员会等制定，主要针对本单位和基层组织面临的风险，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，制定配套的应急工作手册、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）应急工作手册是预案涉及的有关部门和单位对自身承担职责任务进一步分解细化的工作方案，是本部门 and 单位应对突发事件的工作指南。区（市）级以上政府及其部门应急预案涉及的有关部门 and 单位要编制相应应急工作手册，把每一项职责任务细

化、具体化，明确工作内容和流程，并落实到具体责任单位、具体责任人。基层组织和单位应急预案涉及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 市级组织指挥机制**

##### **3.1.1 市级领导机构**

市政府统一领导全市突发事件应对工作。青岛市突发事件应急管理委员会（以下简称市应急委）领导、协调市政府各有关部门和下级政府开展突发事件应对工作。

市应急委主要职责：

(1) 负责贯彻落实国家、省、市关于应急管理工作的决策部署，统一领导全市各类突发事件防范和应对工作；

(2) 分析研判较大及以上突发事件全局性风险，组织较大及以上突发事件协调处置；

(3) 根据应急工作需要，协调与相邻地区，中央、省驻青单位，驻青部队及其他有关部门（单位）的关系；

(4) 当突发事件超出青岛市处置能力时，依法请求国家、省、驻青部队支援，并根据需要提请省政府启动相应应急响应；

(5) 根据突发事件发展态势和处置需要，派出工作组，指导各区（市）政府做好突发事件处置工作。

### 3.1.2 市级领导机构的日常办事机构

市应急委办公室设在市应急局，承担市应急委日常工作和应急管理综合性工作，督促各有关方面贯彻落实市委、市政府关于应急管理工作的方针政策和决策部署。

市应急委办公室主要职责：

(1) 指导协调全市应急值守和应急应对工作；

(2) 指导协调相关部门建立完善突发事件分级应对制度；

(3) 组织编制全市应急体系建设规划，起草全市应急管理工作计划、政策措施，并组织实施。指导各区（市）、各部门、各单位应急管理工作；

(4) 负责应急预案体系建设，组织编制全市总体应急预案，综合协调应急预案衔接工作，指导开展应急预案演练；

(5) 统筹协调指挥全市应急救援队伍，建立应急协调联动机制。推进指挥平台对接，衔接驻青部队参与应急救援工作；

(6) 负责统筹推进应急救援力量建设，统筹市级专业应急救援力量建设，指导社会应急救援力量建设；

(7) 负责市应急委交办的其他工作任务。

### 3.1.3 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。市专项应急指挥机构（机制）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，综合协调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。对可能危及国家安全的突发事件，有关市专项应急指挥机构（机制）应加强与国家安全相关工作机制衔接，在国家安全领导机构的统一部署下开展工作。

市专项应急指挥机构（机制）主要职责：

（1）贯彻落实突发事件应对法律法规，研究解决相关类别突发事件的重大问题及重要事项；

（2）负责组织开展相关类别突发事件风险评估工作；

（3）指挥相关成员单位，调集所属应急队伍和物资装备做好相关突发事件的应对工作；

（4）组织指挥较大突发事件的处置，负责重大及以上突发事件的先期处置及协同处置，超出我市应对能力时，提请上级党委、政府或有关部门响应应对；

（5）对于敏感的、可能有次生或衍生危害性的突发事件或预警信息，加强监测预警，组织专家会商研判，按有关规定做好信息报告、发布和舆情应对；

（6）负责所属应急救援队伍建设、应急物资的储备管理、应急管理宣教培训等工作；

(7) 根据突发事件实际情况和发展趋势，负责组建现场指挥机构；

(8) 承担市应急委交办的其他任务。

#### 3.1.4 市级专项应急指挥机构（机制）办公室

市专项应急指挥机构（机制）办公室设在突发事件防范处置的主要牵头部门，作为市专项应急指挥机构（机制）的日常办事机构，办公室主任一般由部门主要负责同志兼任。

市专项应急指挥机构（机制）办公室主要职责：

(1) 负责本专项应急指挥机构（机制）日常工作；

(2) 落实上级决定，组织、协调、调度各成员单位及所属应急队伍、物资装备等资源，按照预案和职责开展突发事件防范处置工作；

(3) 依据风险评估结果负责相关类别市级突发事件专项应急预案的起草、宣传教育、解读培训及演练与评估工作；

(4) 建立突发事件监测预警、信息收集制度，统一接收、处理、核实和分析研判相关突发事件信息，依法依规做好信息报告工作；

(5) 负责组织协调相关突发事件的信息发布、舆论引导等工作；

(6) 负责专家组的日常管理和联系工作；

(7) 负责督促、检查、指导所属应急救援队伍建设、应急物资储备管理、应急管理宣教培训等工作；

(8) 负责与上级专项应急指挥机构（机制）办公室的联系和沟通；

(9) 承担上级交办的其他任务。

### 3.1.5 市级工作机构

市级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、资源保障以及恢复重建等工作，承担相关专项应急指挥机构（机制）综合协调工作。

### 3.1.6 联合应急指挥机制

需要与相邻地市联合应对的突发事件，省政府及其部门未启动响应机制时，由我市与相邻地市联合成立应急指挥机制，双方（或多方）有关负责同志共同担任总指挥，共同指挥协调突发事件处置工作。

## 3.2 各区（市）组织指挥机制

### 3.2.1 各区（市）领导机构

各区（市）政府应当进一步完善应急管理领导体制和突发事件应急指挥机制，设立本级应急管理工作领导机构，统一领导本行政区域突发事件应对工作。贯彻落实国家、省、市党委和政府关于应急管理工作的决策部署，统筹制定本行政区域应急管理政策措施，研究解决本级应急管理体系规划、风险防控、应急准备、考核、奖惩等重大问题，组织防范和应对本行政区域内的各

类突发事件。

镇（街道）要结合实际强化应急管理职责。村（居）民委员会协助做好村（社区）应急管理相关工作。

### 3.2.2 各区（市）专项应急指挥机构（机制）

各区（市）政府参照市级组织指挥机构（机制），根据本行政区域应对突发事件工作需要，建立专项应急指挥机构（机制），承担相关类别突发事件防范应对和组织指挥等工作。

### 3.3 现场指挥机构

突发事件发生后，事发地区（市）级以上政府根据处置工作需要，设立由本级政府负责同志、相关部门负责同志组成的现场指挥机构，组织、指挥、协调突发事件现场应急处置工作。较大及以上突发事件发生后，市政府设立现场指挥机构或与上级合并设立现场指挥机构；一般及以上突发事件发生后，各区（市）政府设立现场指挥机构或与上级合并设立现场指挥机构。现场指挥机构按照有关规定和要求成立临时党组织，加强党组织对应急工作的领导。

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、群众救助生活、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，涉外突发事件通报，

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；根据救援情况变化，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：负责组织指导医疗救治、卫生防疫、心理援助工作；统筹协调医疗卫生专家、卫生应急队伍，支持事发地医疗卫生处置工作。

后勤保障组：负责协调安排处置突发事件所需车辆、通信、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及周边治安秩序，加强对重点单位、重点部位和重要物资设备的治安保卫，指导有关区（市）、部门妥善处置群体性事件。

善后处置组：负责受害人员及其家属接待、慰问、稳定工

作；研究制定善后方案，依法做好遇难人员家属救助、补偿、抚慰工作；负责指导灾区油、电、气、通信等重要基础设施的抢修，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；组织开展舆情监测研判，负责网络媒体管理和舆论引导，及时回应社会关切。

群众救助生活组：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研判，提供技术支持，指导现场监测预警和隐患排查工作；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。

### 3.4 专家组

区（市）级以上政府及其有关部门应建立突发事件应急管理专家库，根据需要抽调有关专家组成专家组，开展突发事件应急处置和救援、调查评估等决策咨询服务工作。各级应急管理部门会同有关部门（单位）建立本级应急管理专家会议制度，研究应急管理有关重大问题，提出全局性、前瞻性对策建议。

## 4 运行机制

各级政府要建立健全应对突发事件的风险防控、监测预警、

信息报告、应急处置与救援、恢复重建等工作机制。

#### 4.1 风险防控

突发事件应对工作要坚持预防为主、预防和应急相结合，立足于防，关口前移，防患于未然。

(1) 各级政府要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，按照上级有关规定及时向社会公布相关信息。有关部门要按照职责分工对可能发生的突发事件进行综合性评估和趋势分析，研究制定风险分级分类标准和管理办法。突发事件应对主要职责部门每年年底前对下一年度突发事件发展趋势进行研判和预测分析，提出防范措施建议，报本级政府，抄送应急管理部门。

(2) 区（市）级以上政府要坚持协同防控原则，统筹建立社区、村（居）、重点单位风险防控体系。有关部门要及时发现和处置各类风险隐患，落实风险管控措施。对重大风险和危险源，对易发重特大事故的行业和领域采取风险分级管控和隐患排查治理双重预防性工作机制，制定专项防控措施和应急预案，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) 重点核设施、国家战略物资储备库、重点水利水电工程、重大油气储运设施、重要水上航道、铁路客运专线和繁忙干线、重要地下设施（人防）、城市轨道交通、重要输变电工程、大型桥梁隧道、重要通信枢纽、支付清算系统等重大关键基础设施设计单位要科学选址、优化布局，实施风险评估、可行性论证，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；各级政府及有关单位要加强安全监督检查。

(4) 各级政府和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，完善城乡以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，健全以利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处化解机制为重点的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。各相关责任部门要根据突发事件种类和特点，建立健全基础信息数据库，完善监测网络，划分监测区域，确定监测点，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建立健全突发事件预警机制，统筹预警信息发布，运用各类信息渠道，解决预警信息发布“最后一公里”问题。

(1) 确定预警级别。对可以预警的自然灾害、事故灾难或公共卫生事件，有关部门接到相关征兆信息后，及时组织进行分析评估，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、发展态势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，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。预警级别的具体划分标准上级有规定的按规定执行，上级没有规定的可由市级牵头部门按职责分工分类制定，区（市）级以上政府要结合实际制定具体实施办法。对其他突发事件，要根据情况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) 发布预警信息。分析评估结果确认突发事件即将发生或者发生的可能性增大时，区（市）级以上政府或有关部门根据分析评估结果，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。根据事态发展，及时调整预警级别并更新报告、通报和发布有关突发事件预测信息和分析评

估结果。

预警信息的发布和调整，可通过广播、电视、报刊、通信、互联网、警报器、宣传车、大喇叭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，应当采取有针对性的通知方式，确保预警信息发布对象无遗漏。

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) 采取预警措施。发布预警信息后，有关方面要根据预警级别和实际情况以及分级负责的原则，采取下列一项或多项措施：

①增加观测频次，及时收集、报告有关信息；

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的准备，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、随时可以投入正常使用；

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保障交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施的安全和正常运行；

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的活动；

⑨有关政府和部门发布预警后，其他相关地区和部门及时组织分析本地区和本行业可能受到影响的范围、程度等，安排部署有关防范性工作。

对于社会安全事件，各级政府及其有关部门，机关、企业、事业、村（居）民委员会等基层组织和单位，应当建立矛盾纠纷排查调处制度，在企业改制、征地拆迁、教育医疗、环境保护、安全生产、食品药品安全等易引发社会矛盾的重点领域，建立以合法性、合理性、可行性和安全性评估为主要内容的社会稳定风险评估机制，定期进行形势研判，及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷，防止矛盾激化和事态扩大，对即将发生或者可能发生的社会安全事件，应当按照有关法律、法规和上级要求，组织力量依法依规妥善处置。

（4）解除预警措施。当突发事件风险已经解除，发布预警的政府或有关部门要立即宣布解除预警，解除已经采取的有关措施。

#### 4.3 信息报告

(1) 各区（市）政府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和第一时间先期处置、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及其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。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有关情况。

报告内容一般包括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) 市政府及其有关部门要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（市）政府及其有关部门要全面掌握一般突发事件信息。一般及以上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国家、省、市有关规定，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。特别重大突发事件发生后或特殊情况下，事发地区（市）级以上政府及其有关部门可直接向国务院及其有关部门报告，并同时报告上一级政府及其有关部门。

(5) 涉及港澳台侨、外籍人员，或影响到境外的突发事件，需要向港、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 应急救援和处置

##### 4.4.1 先期处置

(1) 突发事件发生后，事发单位应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，维护现场秩序；对因本单位的问题引发的或主体是本单位人员的社会安全事件，有关单位要迅速派出负责同志赶赴现场开展劝解、疏

导工作。

(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，相关政府应第一时间启动应急机制，根据国家统一安排，会同国家有关部门、驻外使领馆采取措施控制事态发展，保护相关人员和机构生命财产安全及合法权益，必要时派遣工作组或救援队赴事发地开展工作。

#### 4.4.2 指挥协调

(1) 组织指挥。上级政府及相关部门指导下级政府及相应部门开展应对工作。上级应急指挥机构（机制）设立后，下级应急指挥机构（机制）按照上级应急指挥机构（机制）要求做好应急处置和救援工作。各区（市）政府对本行政区域内各类突发事件应对负有属地管理责任，突发事件发生后，应立即启动响应，采取措施控制事态发展，组织开展应急处置和救援工作。

(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机构的统一指挥。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的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。各级政府要积极协调驻青部队参与突发事件应急处置和救援。社会应急救援队伍参与应急救援，应当向负责突发事件应对的现场指挥机构申报，服从现场指挥机构统一指挥，按规定的指挥关系和指挥权限行动。各级应急指挥机构（机制）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、事故灾难或者公共卫生事件发生后，事发地区（市）级以上政府应采取下列一项或者多项应急措施：

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组织开展伤病员救治、卫生防疫和应急心理援助等医疗卫生处置工作，组织应急免疫接种、预防性服药，开展卫生防疫和健康防病知识宣传。

④组织开展抢险工作，控制危险源、减轻或消除危害，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，快速疏散无关聚集人员，交通运输、铁路、民航、公安等有关部门要保证紧急情况下应急交通工具的优先安排、优先调度、优先放行，确保抢险救灾物资和人员能够及时、安全送达。

⑤组织抢修被损坏的交通、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，要制定临时方案，保障社会生产生活基本需要。

⑥开展环境应急监测，追踪研判污染范围、程度和发展趋势；切断污染源，控制和处置污染物，保护饮用水水源地等环境敏感部位，减轻环境影响；开展灾后环境风险排查，整治污染隐患，妥善处置事件应对中产生的废物。

⑦禁止或者限制使用有关设备、设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者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。

⑧落实本级政府应急救援资金和储备的应急救援救灾物资，必要时征用其他急需物资、设备、设施、工具。



⑨做好受灾群众的基本生活保障工作，提供食品、药品、饮用水、衣被、燃料等基本生活必需品和临时住所，开展卫生防疫工作，确保灾区群众有饭吃、有水喝、有衣穿、有住处、有学上、有病能及时医治，确保大灾之后无大疫。

⑩开展遇难人员善后处置工作，妥善处置遇难人员遗体，依法做好遇难人员家属救助、补偿、抚慰等工作。

⑪组织开展救灾捐赠活动，接收、管理、分配救灾捐赠款物。

⑫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的行为，稳定市场价格，维护市场秩序。

⑬依法从严惩处哄抢财物、干扰应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安。

⑭采取其他防止发生次生、衍生灾害和事件的必要措施。

(2) 社会安全事件发生后，事发地政府立即组织有关部门针对事件的性质和特点，采取下列一项或者多项应急措施：

①了解和分析事件起因，有针对性地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行强制隔离，妥善解决现场纠纷和争端，控制事态发展。

③对特定区域内的建筑物、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封锁有关场所、道路，查验现场人员的身份证件，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、外国领事馆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法律法规等规定的其他必要措施。

严重危害社会治安秩序的事件发生时，立即依法出动警力，加大社会面检查、巡逻、控制力度，根据现场情况依法采取相应的强制性措施，尽快使社会秩序恢复正常。

(3) 各级政府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、自然灾害救助、社会秩序、新闻宣传等应急保障工作。

(4) 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，最大程度地减轻突发事件的影响。

#### 4.4.4 信息发布与舆论引导

按照前述分级应对与响应分级原则，负有应对职责的各级专项应急指挥机构（机制）要制定统一的信息发布与舆情引导方

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“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，事发地区（市）级以上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、行政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，运用官方网站、微博、微信及移动客户端、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，迅速澄清谣言，依法查处造谣生事者并向社会公开揭露曝光，及时回应社会关切，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的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 紧急状态

发生或即将发生特别重大突发事件，采取一般处置措施无法控制和消除其严重社会危害，需要宣布全市或者市内部分区域进入紧急状态的，由市政府提出申请，依法由省政府提请国务院决定。进入紧急状态的决定应依法立即通过新闻媒体向公众公布。

#### 4.4.6 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，履行统一领导职责的政府或专项应急指挥机构（机制）可宣布应急结束，或逐步停止有关应急处置措施，应急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区遭受损失的情况，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

健全市政府统筹指导、各区（市）政府履行主体责任、灾区群众广泛参与的灾后恢复重建机制，强化资金、政策、规划统筹，促进资源融合、效能提升。市政府有关部门加大政策支持力度，并视情予以适当补助。强化各区（市）政府重建主体责任，建立务实高效的规划落实推进机制。组织引导受灾地单位、群众开展自力更生、生产自救活动。

（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（市）政府要立即组织制定恢复重建计划，并向上级政府报告。受突发事件影响的区（市）政府要及时组织和协调发展改革、财政、公安、交通运输、铁路、民航、通信管理、住房城乡建设、水利、能源等部门开展工作，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）上级政府要根据实际情况对需要支持的下级政府提供资金、物资支持和技术指导，组织其他区（市）提供资金、物资和人力支援。需要上级政府援助的，由事发区（市）政府提出请

求，上级政府有关部门根据灾害评估调查报告和受灾地区恢复重建计划，提出解决建议或意见，按有关规定组织实施。需要省和国家援助的，由市政府向上级有关方面提出请求。市政府根据突发事件影响区（市）遭受损失的情况，制定扶持该区（市）经济社会和有关行业发展的优惠政策。

#### 4.5.3 调查与评估

（1）履行统一领导职责的政府应当及时查明突发事件的原因和过程，对突发事件造成的损失进行评估；组织参与处置的部门（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；将调查与评估情况向上级政府报告。对于特别重大和重大突发事件，市政府配合国家、省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于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，向市政府报告并抄送市应急局。各级政府对本行政区域上年度突发事件进行全面评估，向上级政府提交报告，并抄送上级应急管理部门。

## 5 资源保障

### 5.1 人力资源

（1）国家综合性消防救援队伍是应急救援的国家队、主力军。区（市）级以上政府应当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。区（市）级以上宣传、网信、公安、工业和信息化、通信管理、自然资源

和规划、生态环境、交通运输、水利、住房城乡建设、农业农村、卫生健康、文化和旅游、应急管理、人防、林业、能源等部门根据职能分工和实际需要，在应急管理部的统筹指导下，建设和管理本行业、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）民委员会应当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。各级、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。

(6) 推进应急力量训练设施统建共用、开放共享。构建救援合作机制，创新组织协调模式，搭建信息服务平台，分类推进，试点先行，营造良好发展环境。

## 5.2 财力支持

(1) 区（市）级以上政府要将突发事件防范和应对工作所需经费纳入同级财政预算。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的区（市），上级政府启动应急响应的，应根据实际情况和下级政府申请，予以适当财政支持。

（3）各级政府有关部门根据国家的相关政策，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的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、法规的规定，为应对突发事件提供物资、装备、资金、技术支持和捐赠。

（5）建立健全灾害风险保险体系。建立完善巨灾保险制度，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。区（市）级以上政府及其有关部门应当为专业救援人员购买人身意外伤害保险，配备必要的防护装备和器材，减少应急救援人员的人身风险。

### 5.3 物资装备

（1）区（市）级以上应急管理部门会同发展改革、财政等部门制定应急物资、救援装备储备规划及实施，并完善应急管理协调机制。有关部门按照职能分工加强相关类别应急救援物资、生活必需品和应急处置装备储备，强化市级应急电源、大功率水泵、大功率排水车、大口径钻机、灭火消防机器人、多用途无人机的储备。商务部门负责生活必需品、重要消费品市场监测和保



障市场供应工作。应急管理、发展改革、工业和信息化、财政、粮食和储备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。

(2) 各级政府及其有关部门应根据有关法律、法规和应急预案的规定，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、生活必需品和应急救援装备的生产、供给。

#### 5.4 科技支撑

(1) 各级、各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、新设备和新工具，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) 建立健全应急指挥平台体系。区（市）级以上政府应急管理部门及有关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，建立省、市、区（市）三级应急指挥平台和有关部门应急指挥平台，并实现与国家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、综合研判、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（市）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 work 领导负责制和责任追究制度。

（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，按照相关规定给予补助；对突发事件应急管理工作中做出突出贡献的先进集体和个人，按照相关规定给予表彰或奖励。

（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，依照有关规定给予处分；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）各级应急管理部门要会同有关部门（单位）针对本行政区域内突发事件历史情况和具体风险情况，制定本级总体应急预

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。专项预案构成种类要及时补充完善。各级政府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) 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的方式模拟突发事件场景，增强应急预案各项措施有效性。

(3) 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、单位和专家的意见。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。基层组织和单位应急预案在编制过程中应该征求相关公民、法人或其他组织的意见。

## 7.2 预案审批与衔接

各级各类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，负责本级灾害事故类专项应急预案审核以及部门应急预案和下级总体应急预案备案工作。应急预案审批单位应当在应急预案印发后的20个工作日内依照下列规定向有关单位备案：

(1) 各级政府的总体应急预案由应急管理部门组织起草，按程序报请本级政府常务会议审议后公布实施，报上一级政府备案，径送上一级应急管理部门。

(2) 各级政府专项应急预案按职责分工由主要牵头部门负责起草，按程序报请本级政府审批后印发实施，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，本部门主要负责同志签发后印发实施，报本级政府和上一级主管部门备案。

(4) 基层组织和单位应急预案须与当地政府预案相衔接，经基层组织或本单位主要负责人签发，并按照有关法律法规要求向有关部门备案。

(5) 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。各级专项应急预案、部门应急预案至少每2年进行一次应急演练。法律、行政法规和国家另有规定的，从其规定。如预案发生重大调整，需及时按照新的预案开展演练。应急管理部门负责指导预案演练工作。

(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。部门预案应该按规定进行应急演练。

(3) 区（市）级以上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）应当组织开展必要的应急演练。村（社区）、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”部分有关要求组织进行。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，普及安全知识，培育安全文化。各级承担突发事件防范处置职责的有关部门和应急管理、新闻宣传、文化和旅游、广播电视、通信管理等部门要通过图书、报刊、音像制品和电子出版物、广播、电视、网络等渠道，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，对学生进行应急知识教育，培养学生的安全意识和自救与互救能力。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) 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，针对本辖区、本行业特点定期开展突发事件应急预案的宣传和教育培训工作。各级专项应急指挥机构（机制）办公室或专项应急预案编制牵头部门应组织指挥部各成员单位，针对相关专项应急预案进行工作培训，使指挥人员、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与培训。

## 8 附则

(1) 本预案涉及的各级政府及其有关部门，赋权功能区，群众自治组织，企事业单位等按本预案的规定履行职责，并制定完善相应的应急预案及其支撑性文件。市应急局应当加强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) 本预案自发布之日起实施。2015年2月26日制发的《青岛市人民政府关于印发青岛市突发事件总体应急预案的通知》（青政发〔2015〕6号）同时废止。

---

抄送：市委各部委，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，市法院，市检察院，中央、省驻青单位，驻青部队领导机关，各民主党派市委，市工商联，人民团体。

---

青岛市人民政府办公厅

2022年2月24日印发

---