

# 开封市人民政府文件

汴政〔2022〕5号

---

## 开封市人民政府 关于印发开封市突发事件总体应急预案 (试行)的通知

各县、区人民政府，市人民政府各部门：

现将《开封市突发事件总体应急预案（试行）》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

2022年3月4日

# 开封市突发事件总体应急预案（试行）

## 1 总 则

### 1.1 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理和视察河南重要讲话等指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，树牢安全发展理念，统筹发展和安全，全力防范化解重大灾害风险，科学应对各类突发事件，切实保障全市人民群众生命财产安全，维护社会稳定大局。

### 1.2 编制目的

建立统一领导、分级负责、反应及时、规范有序、科学高效的应急体系，持续增强应急管理能力和应急救援能力、应急保障能力、社会协同应对能力，全面提高政府应对各类突发事件的能力和水平。

### 1.3 编制依据

依据《中华人民共和国突发事件应对法》《生产安全事故应急条例》《突发事件应急预案管理办法》《国家突发事件总体应急预案》及《河南省突发事件总体应急预案（试行）》等有关法律法规和规范性文件，制定本预案。

## 1.4 适用范围

本预案是我市应对各类突发事件的总纲，适用于我市行政区域内各类突发事件应急处置工作，指导全市的突发事件风险防控、应急准备、监测预警、应急救援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。

## 1.5 工作原则

坚持人民至上、生命至上。牢固树立以人民为中心思想，建立健全党委领导下的应急管理行政领导负责制，把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务，最大程度地减轻突发事件风险、减少突发事件及其造成的人员伤亡和危害。

坚持居安思危、预防为主。提高全社会防范突发事件的意识，落实各项预防措施，做好应对突发事件的思想准备、组织准备、物资准备等各项准备工作。对各类可能引发突发事件的因素要及时进行分析、预警，做到早发现、早报告、早处置。

坚持统一领导、协调联动。在市委、市政府统一领导下，行业（领域）部门分类管理、源头防控，充分发挥应急管理部门统筹协调作用，建立健全统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理体制。

坚持分级负责、属地为主。市委、市政府统筹指导，协调

全市应急资源予以支持，统一调度使用应急资源。注重组织动员社会力量广泛参与。在事发地党委领导下，属地政府全面负责组织应对工作，及时启动应急响应，形成工作合力。

坚持快速反应、高效处置。建立健全以综合性消防救援队伍为主力、以军队为突击力量、以专业救援队伍为骨干、以社会救援组织为辅助的应急力量体系，健全完善各类力量快速反应、联动协调机制，高效应对各类突发事件。

坚持依法依规、科技支撑。依据有关法律和行政法规，维护公众的合法权益，突发事件应对工作规范化、制度化、法制化。加强公共安全科学研究和技术开发，充分发挥专家队伍和专业人员的作用，提高突发事件应对的科技水平和指挥能力，避免发生次生衍生灾害事件。

## 1.6 突发事件分类分级

突发事件主要包括以下类别：

(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、建筑施工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，急性中毒事件，食品和药品安全事件，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，极端暴力犯罪事件，群体性事件，油气供应中断突发事件，金融突发事件，涉外突发事件，民族宗教事件，网络安全事件等。

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，一般分为特别重大、重大、较大和一般四级。各类突发事件分级标准应在相应的市级专项应急预案、部门应急预案中予以明确。

## 1.7 应对原则与应急响应分级

### 1.7.1 应对原则

突发事件应对遵循分级负责、属地为主、逐级介入的原则。初判发生特别重大、重大突发事件，原则上由省政府负责应对，市政府及市应急指挥机构启动应急响应，负责前期应对处置；初判发生较大突发事件由市政府负责应对，由市专项应急指挥部或突发事件应急处置牵头部门具体实施，必要时由市应急救援总指挥部具体实施；一般突发事件，由县（区）政府负责应对。

当突发事件超出属地政府的应对能力时，由上一级政府提供支援或者负责应对。突发事件涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级政府负责应对。

### 1.7.2 应急响应分级

市级应急响应按照突发事件分级标准，由高到低分为四级：Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级、Ⅳ级。启动市级Ⅰ级、Ⅱ级响应由市政府主要负责同志决定；启动市级Ⅲ级响应由市政府分管负责同志决定；启动市级Ⅳ级响应由牵头部门主要负责同志决定。响应分级标准在相关市级专项应急预案中明确。

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、应急处置能力以及预期影响后果，综合研判确定本层级响应级别。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。

县（区）政府响应级别可参照市级层面响应级别设置，结合本区域实际情况予以明确。

## 1.8 应急预案体系

开封市应急预案体系包括各级政府及部门、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工作手册和事件行动方案。

### 1.8.1 应急预案

（1）市县两级政府及部门应急预案，包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案等。其中，总体应急预案是应急预案体系的总纲，是本级政府组织应对各类突发事件的总体制度安排。专项应急预案是本级政府为应对某一类型或某几类类型突发事件，或针对保护重要目标物、保障重大活动、保障应

急资源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。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，或针对保护重要目标物、保障重大活动、保障应急资源等涉及部门工作而预先制定的工作方案。

（2）基层组织和单位的应急预案由机关、企业、事业单位、社会团体和村（居）民委员会等法人和基层组织制定，侧重明确应急响应责任人、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。

### 1.8.2 支撑性文件

（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安排，内容一般包括风险隐患分析、处置工作程序、响应措施、应急队伍和装备物资情况，以及相关联络人员和联系方式等。市、县（区）政府及部门应急预案涉及的有关部门和单位要编制相应工作手册，把每一项职责任务分解细化、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。基层组织和单位根据自身实际，可单独编制应急工作手册，或将有关内容融入应急预案。

（2）事件行动方案是参与突发事件应对的救援队伍、专家

队伍等按照应急预案、应急工作手册或上级指挥机构要求，为执行具体任务，结合现场实际情况制定的工作安排或现场处置方案。事件行动方案要明确队伍编成、力量预置、指挥协同、行动预想、战勤保障、通信联络、具体对策、实施步骤等内容。

## 2 组织指挥体系

### 2.1 市级组织指挥机制

在市委的统一领导下，市政府是全市突发事件应急管理工作的行政领导机关，负责贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府关于应急管理工作的决策部署，统筹制定全市应急管理政策措施，组织防范和应对各类突发事件。

市级应急救援指挥体系由市政府应急救援总指挥部（以下简称总指挥部）、市政府专项应急指挥部（以下简称专项指挥部）、现场指挥部组成。总指挥部、专项指挥部是市级应对突发事件的指挥协调机构；现场指挥部是市级应对突发事件的现场组织指挥机构，指导现场开展突发事件应急处置工作。

突发事件发生后，原则上由专项指挥部负责应对，必要时由总指挥部负责应对。

#### 2.1.1 总指挥部

总指挥部负责指导、协调各专项指挥部开展工作，必要时负责应对较大以上突发事件。

总指挥部总指挥长由市政府主要负责同志担任，副总指挥

长由市政府相关负责同志担任，成员由市纪委、市委宣传部、市委网信办、市委外事办、市发改委、市教体局、市科技局、市工信局、市公安局、市民政局、市司法局、市财政局、市人社局、市自然资源局、市生态环境局、市住建局、市城管局、市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市商务局、市文广旅局、市卫健委、市应急局、市市场监管局、市粮食和物资储备局、市林业局、市人防办、市民宗局、开封军分区、武警开封支队、市消防救援支队、市供销社、市总工会、市通管办、开封黄河河务局、市气象局、市无线电管理局、市邮政管理局、人民银行开封市中心支行、开封银保监局、中铁郑州局开封车站等负责同志组成。

总指挥部办公室设在市应急管理局，办公室主任由市应急管理局主要负责同志担任。总指挥部办公室要贯彻落实上级党委、政府关于应急救援工作的决策部署和总指挥部的工作要求，督促落实总指挥部议定事项和工作安排，负责做好总指挥部日常工作，指导协调专项指挥部办事机构工作，负责组织编制开封市突发事件总体应急预案，向总指挥部提交全市较大以上灾害和事故情况报告，研究提出总指挥部重点工作安排建议，制定工作实施方案；参与各类较大以上灾害和事故应急救援救助，协助总指挥部做好较大以上灾害和事故的现场应急处置工作，协调专项应急指挥部对突发事件发

展态势提出应对建议。

总指挥部各成员单位要贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府方针政策，执行市委、市政府决策部署，遵照总指挥部的相关要求，按照职责分工负责相关突发事件的应对工作，负责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，并明确专项突发事件分级标准和响应分级标准；负责组织指导协调风险防控、应急准备、监测预警、应急救援、恢复重建等工作；负责突发事件防范，应急资源的保障等。

### 2.1.2 专项指挥部

总指挥部下设防汛抗旱、生态环境、社会安全、森林防火、地质灾害、交通运输、公共卫生、食品药品、消防安全、安全生产、抗震救灾、低温雨雪冰冻灾害、气象灾害防御及人工影响天气等专项指挥部。

专项指挥部在总指挥部指导、协调下，承担相关领域突发事件的指导协调和组织应对工作。

各专项指挥部牵头部门负责制定实施相关类别突发事件专项应急预案，明确专项突发事件分级标准和响应分级标准；负责相关专项较大以上突发事件应对的综合协调工作；承担专项指挥部的日常工作。

各突发事件应急保障工作牵头部门和参与部门配合做好相关类别突发事件专项应急预案和部门应急预案的制定实施工

作，配合做好相关类别专项突发事件应对工作；承担专项指挥部的相关工作。

### 2.1.3 前方指挥部

发生较大及以上突发事件后，专项指挥部或突发事件应对工作牵头部门根据工作需要可设立前方指挥部，统筹协调突发事件应急处置工作。

### 2.1.4 现场指挥部

发生较大及以上突发事件后，原则上由市专项指挥部或突发事件应对工作牵头部门根据工作需要设立现场指挥部（必要时由总指挥部设立），负责组织、协调、指挥突发事件现场处置工作。现场指挥部指挥长由市委、市政府指定负责同志担任，副指挥长由市专项指挥部负责同志担任，成员由各相关成员单位负责同志及事发地县级党委、政府负责同志担任。

现场指挥部承担灾害和事故现场应急处置各项指挥、协调、保障工作，可根据需要设立综合协调、监测预警、抢险救援、资料保障、物资装备保障、交通治安、医疗卫生、舆情引导、专家支持、善后处置、调查评估等应急处置工作组。

发生一般突发事件后，由各专项指挥部或突发事件应对工作牵头部门根据工作需要派出工作组，指导突发事件现场处置工作。

按照《中国共产党支部工作条例（试行）》有关要求，现

场指挥部可成立临时党支部，开展思想政治工作，发挥党支部的战斗堡垒作用。

## 2.2 县级及基层组织指挥机制

县（区）政府在本级党委统一领导下，负责本行政区域突发事件应对工作，统筹制定本行政区域应急管理政策措施，组织防范和应对各类突发事件。县（区）政府根据工作需要，可参照成立总指挥部、专项指挥部。

突发事件发生后，事发地县（区）政府根据需要设立由政府负责同志，相关部门负责同志组成的现场指挥部，负责组织、指挥、协调突发事件现场处置工作。现场指挥部根据需要设立若干工作组。

乡镇政府（街道办事处）要结合实际强化应急管理职责。村（居）民委员会负责协助做好村（社区）应急管理相关工作。

## 2.3 专家组及其职责

政府及其有关部门应建立突发事件防范应对专家库，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和救援、调查评估等决策咨询服务工作。

## 3 风险防控、监测与预警

市、县、乡三级政府要建立健全应对突发事件的风险防控、监测预警等工作机制。

### 3.1 风险防控

(1) 各级政府要建立突发事件风险调查和评估制度，制定风险分类分级管理办法，依法对各类危险源、危险区域进行辨识和评估，建立清单与台账，加强监督检查，针对风险隐患采取安全防控措施，建立信息共享与公开机制。有关部门要定期综合评估和分析潜在风险，研判突发事件可能趋势，提出防范建议，报本级政府并抄送应急部门。

(2) 各级政府要建立完善社区、村、重点单位网格化风险防控体系。有关部门要及时发现和处置各类隐患，落实风险管控措施。对重大风险点和危险源，要制定防控措施、整改方案和应急预案，同时做好监控和应急准备工作。

(3) 各级政府编制城乡建设规划要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，健全以利益协调、诉求表达、矛盾调处等机制为重点的社会安全基础能力建设。

(4) 各级政府及有关单位要加强对重大基础设施的安全监督检查，重大关键基础设施要科学选址、优化布局，开展可行性论证和风险评估，增强防灾抗灾和风险管控能力；运营与维护单位要建立完善日常安全风险管理制度。

## 3.2 信息监测

市政府及有关部门要逐步建立全市统一的突发事件信息监测体系，完善信息资源获取和共享机制。县、乡政府及部门要指定专门机构负责突发事件信息监测，加强对突发事件信息监测工作的管理和监督，建立突发事件常规数据库。各有关单位要无偿提供有关数据和信息，支持、配合突发事件常规数据库建设。

突发事件常规数据库内容包括：

(1) 主要危险物质的种类、数量、特性及运输路线；重大危险源的数量及分布；潜在的重大安全事故、自然灾害类型及影响区域。

(2) 造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病发生的类型、影响区域及后果。

(3) 城市建成区和农村分布、地形地貌、交通和基础设施情况；重要保护目标及分布；常年季节性的风向、风速、气温、降水量等气象条件；人口数量、结构及分布。

(4) 应急力量的组成及分布；应急设施、物资的种类、数量、特性和分布；上级应急机构或相邻地区可用的应急资源。

(5) 可能影响应急处置的不利因素。

## 3.3 信息报告

(1) 县（区）政府要创新基层网格员管理体制机制，统筹

各类信息员资源，建立统一规范的基层网格员管理和激励制度，承担风险隐患巡查报告、突发事件先期处置、灾情统计报告等职责。鼓励获悉突发事件信息的公民主动向所在地政府、有关主管部门或指定的专业机构报告。

突发事件发生或发现重大风险、隐患后，基层网格员和有关单位、基层组织、企业等要及时向所在地县（区）政府及有关主管部门、应急管理部门报告相关信息。事发地县（区）政府和有关主管部门、应急管理部门要按照有关规定向市政府和有关主管部门、应急管理部门报送信息，及时续报事件处置等有关情况。一般事件，事发地县（区）政府及有关主管部门、应急管理部门要在发生后 3 小时内上报至市政府和有关主管部门、应急管理部门；较大事件，事发地县（区）政府和有关主管部门、应急管理部门要在发生后 30 分钟内上报至市政府和有关主管部门、应急管理部门；重大、特别重大事件，事发地县（区）政府和有关主管部门、应急管理部门要立即上报至市政府和有关主管部门、应急管理部门。

特别重大、重大突发事件信息，敏感信息，发生在重点地区、重要时期的信息，可能演化为特别重大、重大突发事件的一般、较大突发事件信息，要及时报省委、省政府。

(2) 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、房屋倒塌损坏等经济损失情况、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的其他措施等。

（3）接到突发事件信息后，各级政府及有关部门要按照国家有关规定，立即如实向上级政府及有关部门报告，不得迟报、谎报、瞒报和漏报，同时通报可能受影响的地区、部门和企业，并及时续报突发事件处置等有关情况。涉及港澳台侨、外籍人员，或影响到境外的突发事件信息报告，按照相关规定办理。

### 3.4 风险预警

#### 3.4.1 确定预警级别

有关部门接到突发事件相关征兆信息后，要及时组织进行分析评估，研判突发事件发生的可能性、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。按照突发事件紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度，预警级别由高到低依次为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示。预警级别的具体划分按照国家和行业相关标准执行。

#### 3.4.2 发布预警信息

各级政府或有关部门要根据分析评估结果，按照《开封市突发事件预警信息发布运行管理办法（试行）》及国家突发事

件预警信息发布的有关规定，立即发布预警信息，及时向上一级政府或相应部门报告，必要时可越级上报，并向当地驻军和可能受影响的毗邻或相关地方政府通报。根据事态发展，适时调整预警级别并重新发布、报告和通报突发事件预警信息。

预警信息的发布和调整可通过突发事件预警信息发布系统、广播、电视、报刊、信息通信网络等渠道，使用警报器、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，要采取有针对性的通知方式。承担应急处置职责的相关单位接收到预警信息后，要及时向发布预警信息的单位反馈接收结果。

### 3.4.3 预警措施

发布预警信息后，各县区和有关部门要根据预警级别、实际情况和分级负责的原则，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，向社会公告采取有关特定措施避免或减轻危害的建议和劝告等；
- (3) 组织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，视情况预置队伍、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和正常运行；

(7) 转移、疏散或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；

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

(9) 有关县区和部门发布预警后，其他相关县区或部门要及时组织分析本辖区、本行业可能受到影响的范围、程度等，安排部署有关防范性措施。

#### 3.4.4 预警解除

当突发事件风险已经解除，发布警报的政府或有关部门要立即宣布解除警报，终止预警期，解除已经采取的有关措施。

## 4 应急响应

### 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队伍和工作人员营救受害人员，疏散、撤离、安置受威胁人员；控制危险源，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；迅速控制可疑的传染源，积极救治病

人，组织医疗卫生人员加强个人防护；向所在地县（区）政府及有关部门、单位报告。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人赶赴现场开展劝解、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，或按照当地政府的决定、命令组织开展突发事件应对工作。

（3）乡镇政府（街道办事处）调动应急队伍，采取措施控制事态发展，组织开展应急处置与救援工作，并及时向上级政府报告。

## 4.2 指挥协调

（1）组织指挥。市、县级组织指挥机构按照分级应对、分级响应原则，分别负责相应级别突发事件的应急组织指挥。县（区）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，按照上级政府要求组织实施应急处置措施。超出事发地政府处置能力的，上级政府要根据事发地政府请求或应对工作需要，组织指挥突发事件应对。总指挥部或专项指挥部成立突发事件应急处置机构时，可根据需要设立涉外事务处置组。

（2）现场指挥。市政府设立现场指挥部的，县（区）政府的现场指挥部应纳入市级现场指挥部。省政府设立前方指挥部的，市、县现场指挥部要服从省前方指挥部的领导。现

场指挥部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、物资接收点和分布点、新闻中心，并提供必要的后勤保障。

当上级政府派出现场工作组时，下级政府的救援指挥部应与其对接并接受业务指导，做好相应保障工作。

(3) 协同联动。驻汴解放军、武警部队、国家综合性消防救援队伍和专业应急救援队伍等，在市、县级党委、政府的统一领导下参加突发事件应急处置和救援，按规定的指挥关系和指挥权限指挥。社会组织参与突发事件应急处置与救援的，纳入现场指挥机构统一管理、统一调动、统一行动。

### 4.3 处置措施

#### 4.3.1 自然灾害、事故灾难、公共卫生事件

自然灾害、事故灾难、公共卫生事件发生后，市、县（区）政府根据处置需要，应采取下列一项或多项、或其他必要的应急措施：

(1) 现场信息获取。组织现场人员、应急测绘和勘察队伍等获取现场影像和灾害数据，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，收集重要目标物、人员密集场所和人口分布等信息，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，必要时组织动员社会应急力量有序参与应急处置、受灾人员救助工作。

(3) 组织开展伤病员救治、卫生防疫和公共卫生调查处理、应急心理救助等医疗卫生救援工作，治疗传染病患者和疑似传染病患者，控制传染源，观察密切接触者，对易感染人群采取应急接种、预防性服药措施和开展卫生防疫知识宣传。

(4) 迅速组织开展抢险工作，控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实施交通管制以及其他控制措施。交通运输、铁路、公安等有关部门要保证紧急情况下应急交通的优先安排、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) 立即抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，短时难以恢复的，要实施过渡方案，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目标；开展灾后环境风险排查，整治污染隐患，妥善处置应对突发事件产生的废弃物。

(7) 禁止或限制使用有关设备、设施，关闭或限制使用有关场所，中止人员密集的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。

(8) 启用本级政府设置的财政预备费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、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，确保大灾之后无大疫。

(10) 开展遇难人员善后处置工作，妥善处理遇难人员遗体，做好遇难人员家属安抚工作。

(11) 组织开展救灾捐赠活动，接受、管理、分配救灾捐赠款物。

(12) 依法严厉打击囤积居奇、哄抬价格、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) 依法严厉打击哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安。

(14) 采取必要措施防止发生次生、衍生灾害和事件。

#### 4.3.2 社会安全事件

社会安全事件发生后，市、县（区）政府要立即组织有关部门针对事件的性质和特点，采取下列一项或多项、或其他必要的应急措施：

(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带离，妥善解决现场纠纷和争端，控制事态发展。

(3) 组织开展伤病员救治、应急心理救助等医疗卫生救助工作。

(4) 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。

(5) 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。

(6) 加强对易受冲击的核心机关和单位的安全保卫，在党政机关、军事机关、广播电台、电视台、通信核心枢纽等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。

(7) 发生严重危害社会治安秩序的事件时，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，尽快恢复正常社会秩序。

(8) 法律、法规等规定的其他必要措施。

#### 4.4 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社会危害，需要宣布市内部分地区或全市进入紧急状态的，依法由市政府报省政府提请国务院决定或由国务

院依职权决定。

#### **4.5 信息发布**

突发事件发生后，市、县（区）政府应急指挥机构要及时通过主流媒体向社会发布突发事件的初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等权威信息，并根据事件处置进展动态发布信息。信息发布由履行统一领导职责的政府设立的应急指挥机构负责。法律、法规和国家另有规定的，从其规定。

未经履行统一领导职责的政府设立的应急指挥机构批准，参与突发事件应急处置工作的单位和个人不得擅自对外发布事件信息。任何单位和个人不得编造、传播有关突发事件事态发展或应急处置工作的虚假信息。

#### **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其应急指挥机构宣布应急结束，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，采取或继续实施必要措施，防止发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件次生、衍生事件或重新引发社会安全事件。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，逐步恢复生产生活秩序。

### **5 恢复与重建**

#### **5.1 善后处置**

受突发事件影响的县（区）政府应当根据本地遭受损失情况，制定救助、补偿、抚慰、安置等善后工作方案，对突发事件中的伤亡人员、应急处置工作人员，以及紧急调集、征用有关单位及个人的物资，按照规定给予抚恤、补助或补偿，并提供心理咨询及司法援助，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。

## 5.2 社会救助

各级政府要建立健全突发事件社会救济救助制度，鼓励和利用社会资源进行救济救助，逐步加大社会救助的比重。事发地县（区）政府要组织有关部门做好灾情核实、统计及上报和管理、拨发救灾款物等工作，必要时积极组织开展救灾捐助。

## 5.3 调查评估

市、县（区）政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，对突发事件造成的损失进行评估；组织参与处置的部门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一级政府报告。特别重大突发事件的调查评估按照国家有关规定执行；重大突发事件由省有关部门进行调查评估，并向省政府报告；较大突发事件由市级有关部门进行调查评估，向市政府报告；一般突发事件由县级有关部门

进行调查评估，向县政府报告。法律法规对事故调查等另有规定的，依照其规定。

#### **5.4 恢复重建**

按照省级统筹指导、各级广泛参与的灾后恢复重建机制，强化各级政府重建主体责任，引导开展自力更生、生产自救活动。

(1) 恢复重建工作由事发地县（区）政府负责。突发事件应急处置工作结束后，事发地县（区）政府要立即组织制定恢复重建计划，并向市政府报告。受突发事件影响的县（区）政府要及时组织和协调发展改革、财政、公安、交通、城管、铁路、工信、住建、水利等有关部门恢复社会秩序，尽快修复被损坏的交通、水利、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施。

(2) 市政府根据实际情况对需要支持的县（区）政府提供资金、物资支持和技术指导，组织其他县（区）提供资金、物资和人力支援。市政府根据突发事件影响县（区）遭受损失的情况，制定扶持该县（区）社会经济和有关行业发展的优惠政策。需要上级援助的，由市政府提出请求，向上级有关部门汇报调查评估情况和受灾县（区）恢复重建计划。

## **6 应急保障**

### **6.1 应急队伍保障**

(1) 国家综合性消防救援队伍是应急处置的主力军和国家队。各级政府要加强国家综合性消防救援队伍建设和管理，提供必要支持保障。

(2) 专业应急队伍是应急处置与救援的骨干力量。市、县（区）网信、工信、公安、自然资源、生态环境、交通运输、水利、住建、城管、市场监管、农业农村、文广旅、卫健、发展改革、林业、气象、宣传等部门，根据职能分工和实际需要，在应急部门的统筹指导下，建设和管理本行业、本领域的专业应急救援队伍。

(3) 解放军和武警部队是应急处置与救援的突击力量。解放军和武警部队按照有关规定参加应急处置工作，建立健全军地协调联动机制，实现应急管理信息系统互联互通；按照遂行应急任务能力要求，配备必要的装备，加强针对性训练和演练。

(4) 基层应急队伍是先期处置的重要力量。乡镇政府（街道办事处）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处置与救援的辅助力量。市、县（区）政府、各有关部门要制定相关政策措施，支持社会应急队伍建设发展，要充分发挥红十字会和共青团作用，鼓励企事业单位、社会组织及公民等有序参与应急处置工作。

(6) 推进应急力量训练场地、器材、装备统建共用、开放共享，建立健全应急队伍交流合训机制，鼓励、引导、组织应急救援队伍积极参与各种交流比赛，开展跨区域应急救援。

## 6.2 财政经费保障

(1) 市、县（区）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，保障各级应急指挥机构运转日常经费。应对突发事件所需财政负担的经费，按照财权事权和支出责任划分，分级负担。

(2) 鼓励公民、法人或其他组织按照有关规定，为突发事件应对提供物资、装备、资金、技术支持和捐赠。

(3) 建立健全灾害风险保险体系，鼓励单位和公民参加保险。市、县（区）政府及有关部门和单位要为专业应急救援人员购买人身意外伤害保险。

(4) 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及效果进行监督和评估。

## 6.3 物资装备保障

(1) 应急管理部门会同发展改革、财政、粮食和储备等部门，制定应急物资储备和应急救援装备规划并组织实施，建立健全全市重要物资应急监测网络、预警体系和应急物资生产、储备、调拨及紧急配送体系，实现共建共享。有关部门按照职能建立本系统现场救援和工程抢险装备数据库，掌握物资、装

备的类型、数量、性能、存放位置等，并加强对物资、装备的维护保养。

(2) 市、县（区）政府应根据有关法律、法规和应急预案规定，做好物资装备储备工作，加强疏散避难场所建设，或与有关企业签订协议，保障应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给。

(3) 各专项应急预案编制牵头部门要建立完善救援物资、装备清单，作为专项应急预案附件一部分。

#### 6.4 医疗卫生保障

卫生健康部门加强公共卫生体系建设，完善公共卫生事件监测与信息报送网络，加强医疗卫生救援队伍建设管理。研究制定应对不同类别突发事件的应急准备措施，做好医疗设施装备、药品储备工作，有机整合应急卫生资源。根据区域特点和辐射半径，合理布设和建立急救站（中心），确保有效开展现场救治、防疫防病工作。

#### 6.5 交通运输保障

公安、交通运输、铁路等部门负责交通运输保障。完善应急运输协调机制，科学配置、使用应急运输力量，形成顺畅、有序、联动、高效的应急运输保障体系，确保应急物资和人员能够及时、安全送达。公安、交通运输、铁路等部门根据需求和可能，组织开辟便捷应急通道，优先运送应急救援人员、物资和装

备。交通运输工程设施受损时，有关部门或当地政府要迅速组织力量进行抢修。

## 6.6 人员防护保障

各级政府要把避难场所建设纳入经济社会发展总体规划及城市总体规划、村镇建设规划，逐步建成一批设施完备、布局科学、能够满足人员紧急疏散要求的避难基础设施，保障疏散避难人员的基本生活需要。

有关部门要为涉险人员和应急救援人员提供符合要求的安全防护装备，采取必要的防护措施，严格按照程序开展应急处置工作，确保人员安全。

## 6.7 治安保卫保障

公安部门负责突发事件现场的治安维护，制定不同类别、级别突发事件应急状态下维护治安、交通秩序的行动方案，加强对重点地区、场所、人群、物资设备的安全防护，依法严厉打击违法犯罪活动。必要时，依法采取有效管制措施，控制事态，维护社会秩序。事发地相关单位和个人必须积极主动配合做好治安维护工作。

## 6.8 应急通信保障

通信管理、文化广电和旅游等部门负责建立健全应急通信、应急广播电视保障工作体系，加强公用通信网、卫星通信网络的应急能力建设，提升面向公众的突发事件应急信息传播

能力。建立有线和无线相结合、基础电信网络和机动通信系统相配套的应急通信系统。突发事件发生后，通信管理部门要协调各基础电信运营企业做好现场应急通信保障工作。

### 6.9 基础信息保障

气象部门负责加强灾害性天气监测、预报和预警，及时提供气象分析资料，为应急处置提供气象信息服务。

水利部门要及时开展河湖、水库水情的监测、预报和预警，为应急处置提供水文资料和信息服

务。自然资源部门要及时开展地质灾害的监测、预报和预警，为应急处置工作提供突发事件技术支持。

### 6.10 基本生活保障

供水、供电、供气、生态环境等单位要制定应急预案，对废水、废气、固体废弃物等有害物质进行监测和处理，确保应急状态下城市生命线和重要用户以及事发地的基本用水、用电、用气安全。

应急、卫生健康等部门要会同事发地政府做好受灾群众的基本生活保障工作，确保灾区群众有饭吃、有干净水喝、有衣穿、有住处、有病能得到及时医治。

### 6.11 科技支撑保障

市、县（区）政府及有关部门要要加强应急管理领域的科技创新，积极开展预防、监测、预警、应急处置等方向的科学

技术研究以及应急装备的研发。鼓励和支持有条件的单位建设科技创新平台。强化科技成果转化，推广应用先进适用技术，不断增强应急工作的科技保障能力。

各级应急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，按照国家相应标准，建立健全应急指挥平台体系，完善突发事件预警信息发布系统，实现应急决策指挥互联互通、信息共享。

## 6.12 区域协作保障

市、县（区）政府及有关部门和单位要加强应急管理区域协作，建立健全应急联动机制、应急资源区域共享机制。

# 7 预案管理

## 7.1 预案编制

（1）市、县（区）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重大风险，制定本级总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案的编制修订工作规划。市、县（区）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）编制专项应急预案和部门应急预案应当在风险评估和应急资源调查的基础上进行，确保应急预案的可操作性。鼓励探索在印发前以情景构建的方式模拟突发事件场景，检验应急预案各项措施的有效性。

(3) 政府及其部门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征求相关公民、法人或其他组织的意见。

## 7.2 预案审批

(1) 各级各类应急预案衔接遵循“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，承担本级专项应急预案、部门应急预案备案工作。

(2) 总体应急预案由应急管理部门组织编制，按程序由本级政府常务会议审议后公布实施，并报上级政府备案，抄送上级应急管理部门。

(3) 专项应急预案按职责分工由相应突发事件主要牵头部门负责编制，按程序报请本级政府批准，以政府办公室或专项指挥部名义印发实施，报上级相应部门和本级应急管理部门备案。

(4) 部门应急预案由有关部门编制，经主要负责人批准印发实施，报本级政府和上级相应部门备案。

(5) 基层组织和单位应急预案要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。

(6) 生产经营单位应急预案按有关法律法规编制和备案。

应急预案支撑性文件的审批程序由制定单位根据实际情况确定。

### 7.3 预案演练

(1) 应急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，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。市级专项应急预案、部门应急预案每 3 年至少进行一次应急演练，生产安全事故类专项预案至少每 2 年进行一次应急演练。如预案发生重大调整，需及时按照新的预案开展演练。

(2) 市级专项应急预案牵头部门要主动组织演练，相关部门和单位要积极配合参与。

(3) 县（区）政府及其有关部门要结合本地实际，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) 乡镇政府（街道办事处）要组织开展必要的应急演练。居民委员会、村民委员会、企业事业单位也要结合实际开展应急演练。

### 7.4 预案评估与修订

#### 7.4.1 预案评估

应急预案编制单位要建立定期评估制度，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。

#### 7.4.2 预案修订

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做出重大调整的；
- (7) 应急预案编制单位认为应修订的其他情况。

各级政府及部门、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 宣传培训

(1) 应急管理、新闻宣传、文化广电和旅游、工业和信息化等部门要通过图书、报刊、音像制品和电子出版物、广播、电视、网络、手机等，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) 教育部门应当指导各级各类学校、幼儿园把应急知识

教育纳入教学内容，对学生进行应急知识教育，培养学生的应急安全意识和自救互救能力，并对学校开展应急知识教育工作进行指导和监督。

(3) 市、县（区）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，纳入干部教育培训体系，针对本地区特点定期开展突发事件应急预案的宣传和教育培训工作。新闻媒体应当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 责任奖惩

(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。

(2) 公民按照市、县（区）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，对在突发事件应对工作中做出突出贡献的先进集体和个人，按照国家、省有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，依照有关规定给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 9 附 则

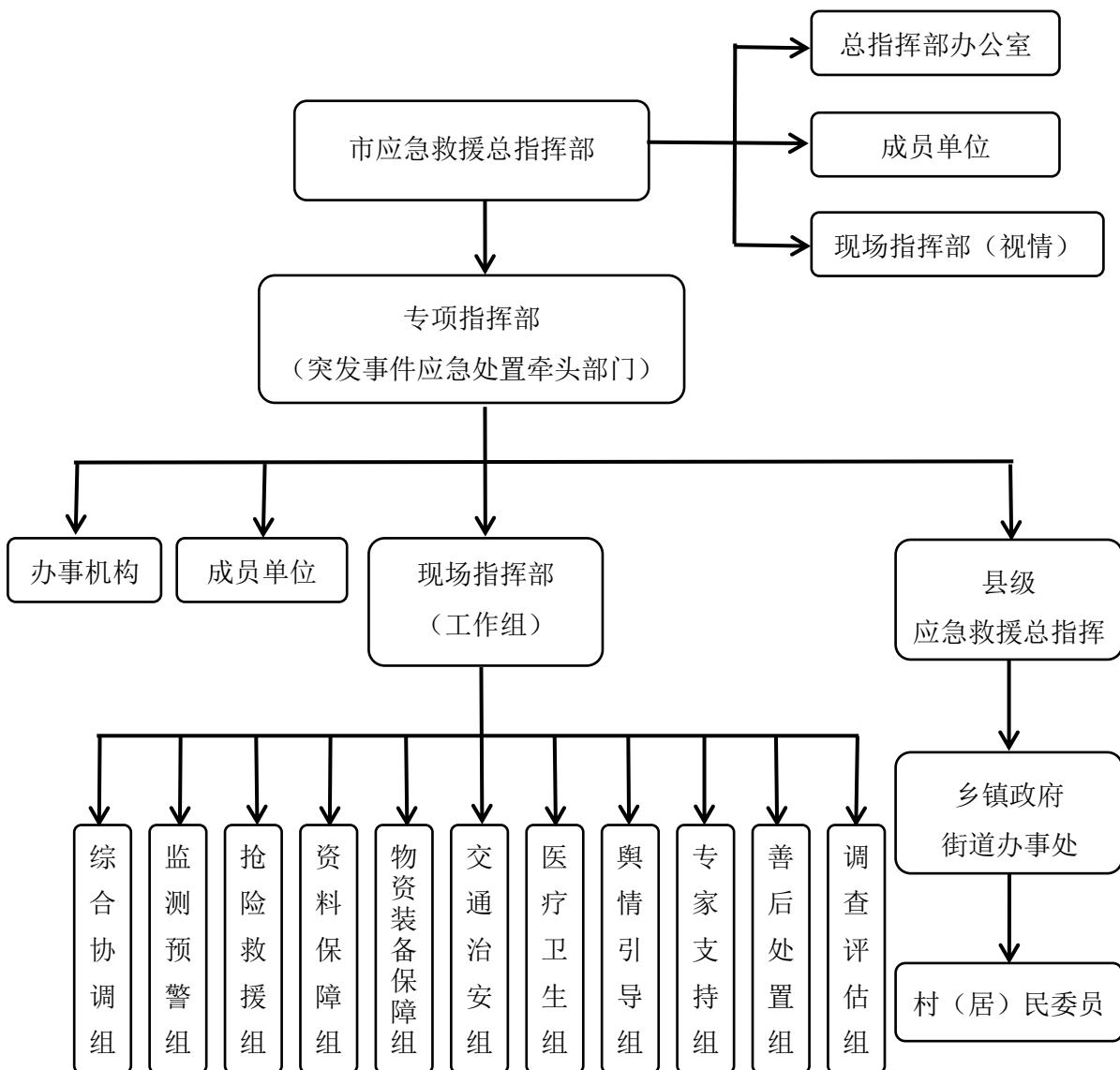
(1) 市级有关部门，县、乡两级政府及其有关部门，群众自治组织，企事业单位等按本预案的规定履行职责，并制订、

完善相应的应急预案及其支撑性文件。

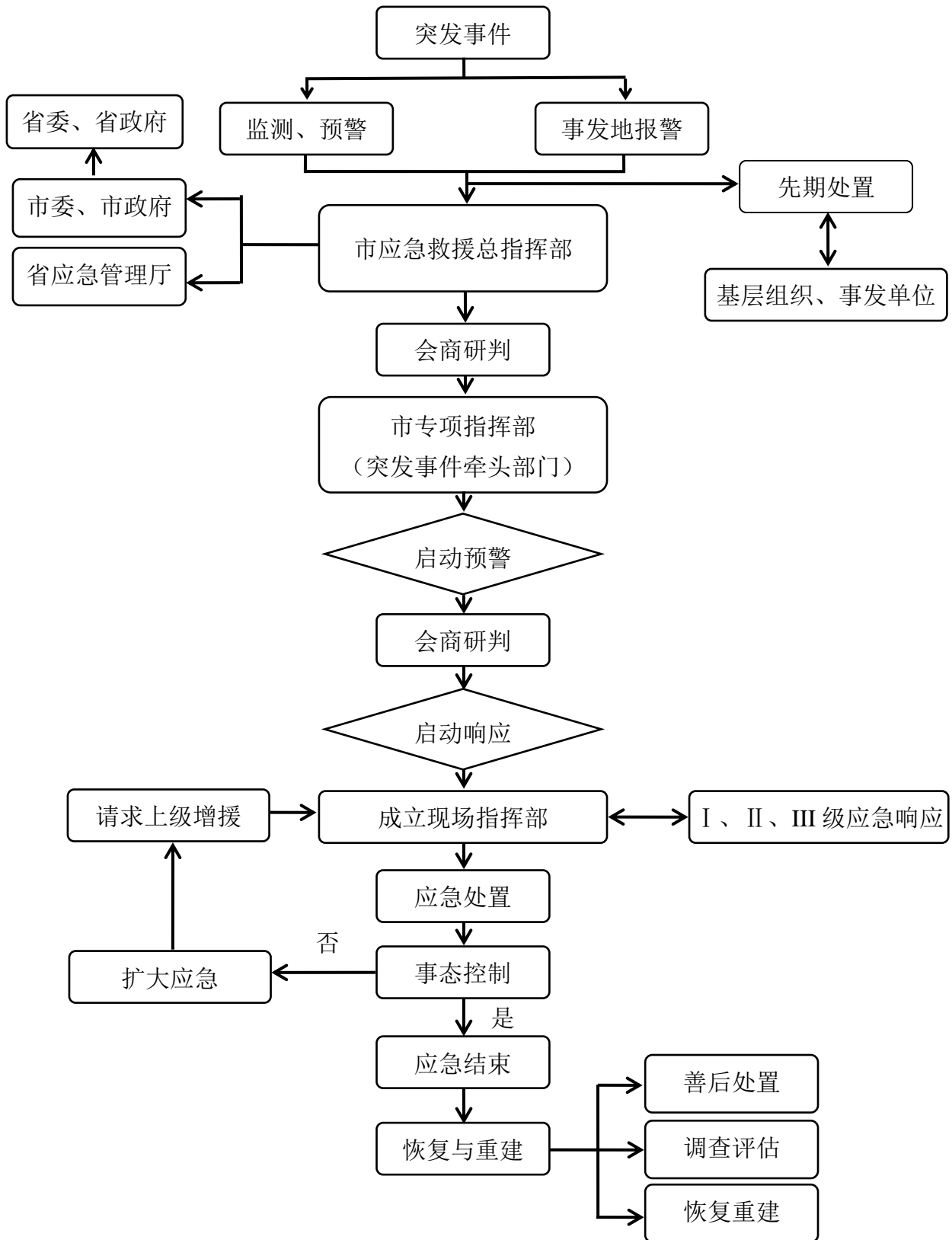
(2) 本预案自发布之日起实施，《开封市人民政府关于印发开封市突发公共事件总体应急预案的通知》（汴政〔2008〕58号）同时废止。

## 10 附 件

### 10.1 开封市应急组织体系



## 10.2 较大以上突发事件市级应急处置流程图



### 10.3 突发事件应急预案类别、牵头部门

#### (1) 自然灾害类专项应急预案

序号	预案类别	牵头部门
1	防汛	市应急管理局
2	抗旱	市应急管理局
3	森林火灾	市应急管理局
4	自然灾害救助	市应急管理局
5	低温雨雪冰冻灾害	市应急管理局
6	气象灾害	市气象局
7	地震	市应急管理局
8	突发地质灾害	市自然资源和规划局
9	重大农业有害生物灾害	市农业农村局
10	重大林业有害生物灾害	市林业局

(2) 事故灾难类专项应急预案

序号	预案类别	牵头部门
1	生产安全事故	市应急管理局
2	火灾事故	市消防救援支队
3	道路交通事故	市公安局
4	公路水运工程生产安全事故	市交通运输局
5	铁路交通事故	中铁郑州局开封站
6	房屋建筑工程事故	市住房和城乡建设局
7	市政基础设施事故	市城市管理局
8	供水突发事件	市城市管理局
9	燃气事故	市城市管理局
10	供热事故	市城市管理局
11	大面积停电事件	市发展改革委
12	长输油气管线事故	市发展改革委
13	通信网络事故	市通管办
14	特种设备事故	市市场监督管理局
15	核事故	市生态环境局
16	辐射事故	市生态环境局
17	重污染天气事件	市生态环境局
18	突发生态环境事件	市生态环境局

(3) 公共卫生事件类专项应急预案

序号	预案类别	牵头部门
1	传染病疫情	市卫生健康委
2	群体性不明原因疾病	市卫生健康委
3	突发中毒事件	市卫生健康委
4	食品安全事件	市市场监督管理局
5	药品安全事件	市市场监督管理局
6	动物疫情	市农业农村局

(4) 社会安全事件类专项应急预案

序号	预案类别	牵头部门
1	恐怖袭击事件	市公安局
2	刑事案件	市公安局
3	群体性事件	市公安局
4	影响生活必需品	市商务局
5	金融突发事件	人民银行开封市中心支
6	涉外突发事件	市委外事办
7	民族宗教事件	市民族宗教事务局
8	粮食安全事件	市粮食和物资储备局
9	网络安全事件	市委网信办
10	邮政快递业突发事件	市邮政管理局

#### 10.4 突发事件应急保障工作牵头部门和参与部门

序号	应急保障措施	牵头部门（单位）	参与部门（单位）
1	交通运输	市交通运输局	市应急管理局、市公安局、开封军分区、武警开封支队
2	医学救援	市卫生健康委	市发展改革委、市工业和信息化局、市市场监管局、市红十字会、开封军分区
3	能源供应	市发展改革委	市财政局、开封军分区
4	通信保障	市通管办	市工信局、市文化广电和旅游局、市公安局、市交通运输局、市气象局、开封军分区
5	灾害现场信息	市应急管理局	市生态环境局、市水利局、河务局、城管局、市交通运输局、市农业农村局、市林业局、开封军分区
6	抢险救援物资装备	市粮食和物资储备局、市应急管理局	市公安局、市交通运输局、市水利局、市自然资源和规划局、市财政局、开封军分区
7	自然灾害救助	市应急管理局	市发展改革委、市住房和城乡建设局、市民政局、市财政局、市农业农村局、市商务局、市卫生健康委、市粮食和物资储备局、市林业局、开封军分区、市红十字会
8	社会秩序	市公安局	开封军分区、武警开封支队
9	新闻宣传	市委宣传部	市委网信办、市文化广电和旅游局、开封日报报业集团、开封广播电视台

---

主办：市应急管理局

督办：市政府办公室信息科

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

---

开封市人民政府办公室

2022年3月9日印发

