南通市人民政府文件

通政发〔2020〕46号

市政府关于印发南通市突发事件总体应急预案（2020年修订版）的通知

各县（市）、区人民政府，南通经济技术开发区、苏锡通科技产业园区、通州湾示范区、南通国际家纺产业园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《南通市突发事件总体应急预案（2020年修订版）》已经十五届市政府第63次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真组织实施。2005年12月31日印发的《南通市突发公共事件总体应急预案》（通政发〔2005〕86号）同时废止。

南通市人民政府

2020年12月25日

（此件公开发布）

南通市突发事件总体应急预案（2020年修订版）

1　总则

1.1　南通市突发事件的形势

1.2　目的和依据

1.3　适用范围

1.4　突发事件的概念和分类

1.5　突发事件的分级

1.6　工作原则

1.7　分级应对与响应分级

1.8　应急预案体系

2　组织体系

2.1　领导机构

2.2　专项应急指挥机构

2.3　工作机构

2.4　地方机构

2.5　现场指挥部

2.6　专家组

3　风险防控、监测与预警

3.1　风险防控

3.2　监测与预警

4　应急响应

4.1　信息报告

4.2　先期处置

4.3　指挥协调

4.4　处置措施

4.5　信息发布和舆情引导

4.6　应急结束

5　后期处置

5.1　善后处置

5.2　恢复重建

5.3　调查评估

6　保障措施

6.1　队伍保障

6.2　财力保障

6.3　物资保障

6.4　安全防护保障

6.5　治安保障

6.6　医疗卫生保障

6.7　交通运输保障

6.8　通信信息保障

6.9　公共设施保障

6.10　基础信息服务保障

6.11　社会动员保障

6.12　科技与产业保障

6.13　区域合作保障

7　预案管理

7.1　预案编制

7.2　预案审批与衔接

7.3　预案演练

7.4　预案评估与修订

7.5　宣传与培训

7.6　责任与奖惩

8　附则

9　附件

9.1　南通市突发事件种类

9.2　南通市突发事件应对组织体系结构图

9.3　各类突发事件处置响应部门分工

9.4　南通市突发事件应急响应流程图

1　总则

1.1　南通市突发事件的形势

“十三五”以来，我市经济社会发展进入新征程，在推动长三角区域一体化发展战略布局中担当起新的历史使命，面对百年未有之新机遇，各种可以预见和不可以预见的风险相互关联、耦合、互动、叠加，传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险交织并存，公共安全和安全生产面临更加严峻的挑战，对新时代应急体系建设提出了更高的要求。

（1）自然灾害呈多发频发态势。我市地处中纬度地带、海陆相过渡带和气候过渡带，台风、暴雨、龙卷风、冰雹、雷电、干旱、高温、低温、寒潮等极端天气多发频发甚至局部并发，极易造成严重灾害和次生灾害。长江堤坝崩塌、五山山体滑坡等突发性地质灾害隐患依然存在，地面沉降仍呈加重趋势，工程建设中的不当措施诱发特殊类土灾害的可能性始终存在。

（2）安全生产形势依然严峻。沿江沿海重大项目、重点工程日益增多，船舶修造、危化品等行业集聚发展，工商贸企业生产安全事故呈多发态势，特别是“一高、一小、一地、一大、一化工（即超高层建筑、小型作坊、地下工程、大型综合体、危化品企业）”火灾事故已成为亟待破解的消防难题。城乡人口流动加快，车辆迅速增多，路网密度不断加大，交通事故多发的状况难以根本扭转；危化品、燃气运输车辆、船舶和管道增多，运输量、仓储量及品种明显增加，易燃、易爆等重大危险源增长较快，

重大事故救援难度加大；城市开发强度提高，道路、桥梁、管网、电力等基础设施隐患增多，高荷载运行下城市安全风险加大；受季节性气候影响，海洋渔业事故灾难多发。

（3）公共卫生事件防控难度加大。我市人口密度高、人员流动性强，存在传染病快速传播风险。特别是对外交流活动和境内外人员往来明显增多，境外各类传染病输入的风险加大。食物中毒、职业中毒等事件增长迅速、发生原因多样化，发生重大食品、药品和医疗器械安全事故的隐患依然存在。随着工业迅速发展，空气、水源、噪声污染等因素对公众健康影响不断加大。动物疫情在未来一段时间仍存在复发多发的可能，特别是动物及其产品的流动和交易增多，人畜共患病风险和防控难度加大。

（4）社会安全稳定形势更趋复杂。境内外敌对势力、法轮功等邪教组织和暴力恐怖违法犯罪活动依然存在，刑事发案输入性特征日趋明显，维稳压力进一步加大。网络炒作、网络攻击引发的社会不稳定事件增多，群体性事件突发性、关联性增强，组织化倾向更趋明显，不稳定群体明显增多；同时，在利益诉求和价值多元化倾向下，孤立群体因社会心理失衡引发的非组织暴力事件日益增多。

1.2 目的和依据

1.2.1 目的

坚持以人民为中心的发展思想，进一步提高政府处置各种突发事件和风险的能力，最大程度预防突发事件的发生，减轻突发

事件造成的影响，保障人民群众生命财产安全，维护社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展，共建共治共享“强富美高”新南通，构建和谐美好社会。

1.2.2 依据

《中华人民共和国突发事件应对法》《国家突发公共事件总体应急预案》《突发事件应急预案管理办法》《江苏省突发事件总体应急预案》《省（区、市）人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南》《南通市机构改革方案》等法律法规和有关规定。

1.3 适用范围

本预案指导全市应对各级各类突发事件风险防控、应急准备、监测与预警、应急处置及救援以及事后恢复与重建等工作。

本预案适用于南通市行政区域范围内可能发生的或者已经发生的，需由市政府负责处置的较大突发事件的应对工作，以及配合上级应急处置指挥机构对发生在本市行政区域范围内的特别重大或重大突发事件应急处置工作。同时，也适用于跨县（市、区）行政区划或超出事发地县（市、区）政府（管委会）处置能力的以及发生地为市外、省外或境外但涉及本市公民的突发事件应对工作。

1.4 突发事件的概念和分类

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）**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、生物灾害和森林火灾等。

（2）**事故灾难。**主要包括工商贸等企业的各类安全事故、火灾事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、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、刑事案件、群体性事件、因突发事件造成的油气供应中断以及生活必需品供应严重短缺事件、金融突发事件、网络与信息安全事件、涉外突发事件、民族宗教事件等。

上述各类突发事件往往相互交叉和关联，某类突发事件可能和其他类别的事件同时发生，或引发次生、衍生事件，应当具体分析，统筹应对。

我市突发事件共4大类、25分类、51种（见附件9.1）。

1.5　突发事件的分级

各类突发事件按照其性质、造成损失、危害程度、可控性和影响范围等因素，一般分为特别重大（Ⅰ级）、重大（Ⅱ级）、较大（Ⅲ级）和一般（Ⅳ级）四级。

具体事件分级标准执行国家有关规定。分级标准是突发事件信息报送和分级处置的依据。

1.6　工作原则

（1）以人为本，预防为主。深入贯彻落实习近平总书记关于坚持底线思维、着力防范化解重大风险的重要论述，加强风险防范和应急准备，推进全市应急管理体系和能力现代化。弘扬生命至上、安全第一的思想，保障公众健康和生命财产安全，最大限度减少突发事件的发生及其危害。

（2）政府主导，社会协同。构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，引导社会和公众有序参与，充分发挥基层一线的作用。有效整合政府和社会资源，健全信息和资源共建共享机制。

（3）快速反应、高效处置。建立健全以消防救援队伍为主力、以解放军驻通部队和武警部队为突击、以专业救援队伍为骨干、以社会力量为辅助的南通市应急救援力量体系，充分动员和发挥乡镇（街道）、村（社区）、企事业单位、社会团体和志愿者的作用，健全完善快速反应的联动协调机制，高效处置各类突发事件。

（4）信息公开，正确引导。及时、准确、客观、统一发布权威信息，认真回应社会关切，正确引导舆论。充分发挥新闻媒体的作用，提高宣传引导的导向性、针对性和有效性。

（5）依法规范、科技支撑。依据有关法律和行政法规，维护公众的合法权益，确保应对突发事件的工作规范化、制度化、法治化。加强公共安全科学研究和技术开发，运用“互联网+”

理念和大数据、云计算等技术手段,充分发挥专家队伍和专业人员作用，提高应对突发事件的指挥能力和信息化水平。

1.7 分级应对与响应分级

突发事件应对遵循“分级负责、属地为主，分类应对、协调联动”的原则。初判发生较大及以上突发事件时，由市政府负责应对。跨南通市行政区划的或超出市政府应对能力的重大和特别重大突发事件，必要时由市政府提请省政府应对。一般突发事件由县（市、区）政府（管委会）负责应对。涉及跨县级行政区域的，由市政府负责应对。

各级应急响应一般由高到低分为四级：一级、二级、三级、四级。应急响应分级以及分级响应措施在专项、部门等预案中根据实际情况分别作出规定。

南通市层面响应分级标准原则上按如下标准启动响应：

（1）发生在跨两个及以上县（市、区）的比较严重的Ⅳ级突发事件时，启动四级响应。

（2）发生Ⅲ级突发事件时，启动三级响应。

（3）发生Ⅱ级突发事件时，启动二级响应。

（4）发生Ⅰ级突发事件时，启动一级响应。

1.8 应急预案体系

本市应急预案按照制定主体划分,分为政府及其部门应急预案、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

市、县（市、区）政府（管委会）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。其中，总体应急预案是本级政府（管委会）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（管委会）为应对涉及面广、情况复杂的某一类型突发事件，预先制定的涉及多个部门和单位职责的工作方案。部门应急预案是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）某一类型突发事件，或者针对应急资源保障等工作而预先制定的部门工作方案。市、县（市、区）政府（管委会）及其部门根据实际，组织编制重要基础设施保护、重大活动保障和跨区域应急预案。

基层组织和单位应急预案是由机关、企事业单位、社会团体和村（居）民委员会等法人，针对本单位和基层组织面临的风险而预先制定的工作方案。

1.8.2 应急预案支撑性文件

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，是本部门和单位应对突发事件的工作指引。市、县（市、区）政府（管委会）及其部门应急预案涉及的有关部门和单位应编制相应工作手册，将每一项职责任务细化、具体化，明确工作内容和流程，并落实具体责任单位、责任人。基层组织和单位根据自身实际情况，单独编制工作手册，或将有关内容纳入应急预案合并编制。

事件行动方案是参与突发事件应对的现场指挥机构、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，为执行具体任务并结合实际情况而制订的工作安排。方案应明确现场处置的队伍、装备、物资等应急资源，队伍编成、力量预置、行动路线、战勤保障、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。

2 组织体系

南通市突发事件应对组织体系结构图见附件9.2。

2.1 领导机构

在市委领导下，市政府负责领导全市范围内突发事件应急管理工作，统筹制定全市应急管理工作发展规划和政策措施，研究解决全市风险防控、监测预警、处置救援、资源保障、恢复重建等重大问题，统一领导、协调指挥全市较大及以上突发事件应急处置工作，指导一般突发事件应对工作。

2.2 专项应急指挥机构

依据市级突发事件专项应急预案，市政府成立各类突发事件专项应急指挥机构，一般下设办事机构，明确成员单位。专项应急指挥机构负责指挥协调相关类别突发事件的应对工作。

2.3 工作机构

市应急管理局是市政府负责应急管理的工作部门，负责指导全市应急预案体系建设，统筹全市应急能力建设，协助市政府组织较大灾害应急处置工作。市有关部门和单位按照职责分工负责

本部门（行业、领域）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和实施，在市政府的统一指挥下，协助完成各类突发事件应对工作。各类突发事件处置响应部门分工见附件9.3。

2.4　地方机构

各县（市、区）政府（管委会）负责本行政区域内突发事件应急管理工作，负责本行政区域内各类突发事件的应对工作。

乡镇政府以及街道办事处应当协助上级政府（管委会）有关部门依法履行突发事件应对工作职责。

2.5　现场指挥部

突发事件发生后，负责组织处置突发事件的市、县（市、区）政府（管委会）及其部门视情设立由本级政府（管委会）、相关部门组成的现场指挥部，组织、指挥、协调突发事件现场应急处置工作。现场指挥部可根据需要设立综合协调、灾害监测、抢险救援、交通管制、医疗卫生、物资保障、信息发布、基础设施保障、通信保障、专家支持、善后处置、调查评估等工作组。

切实加强党对应急指挥工作的领导，现场指挥部按照《中国共产党支部工作条例（试行）》有关要求，成立临时党组织，开展思想政治工作，发挥战斗堡垒作用。

2.6　专家组

市、县两级突发事件领导机构、专项应急指挥机构、工作机构平时应建立突发事件防范应对专家库，事发后根据需要抽调有

关专家，组成专家组，为突发事件应急处置和救援、调查评估等工作提供技术支持。市、县应急管理部门会同有关部门和单位建立本级应急管理专家委员会，研究应急管理重大问题，提出全局性、前瞻性政策措施建议。

3 风险防控、监测与预警

3.1 风险防控

（1）市、县（市、区）政府（管委会）应建立健全突发事件风险调查和评估制度，依法对各类风险点、危险源和危险区域进行调查、辨识、评估、分级、登记，建立清单与台账，定期进行检查、监控，责令有关单位采取安全防范措施，并建立信息共享机制，按照国家规定及时向社会公布。有关部门应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。应对突发事件主要牵头部门于每年年底对下一年度突发事件发生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（管委会），抄送应急管理部门。

（2）市、县（市、区）政府（管委会）应当统筹建立完善乡镇（街道）、村（社区）、重点单位网格化风险防控体系，落实风险管控措施，及时发现和处置各类风险和隐患。有关部门制定重大风险源防控措施、应急预案，做好监控和应急准备工作。

（3）企事业单位定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患；掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大；对本单位可

能发生的突发事件和采取安全防范措施的情况，应当按照规定及时向所在地人民政府或者人民政府有关部门报告。

（4）市、县（市、区）政府（管委会）制定城乡规划应当充分考虑公共安全风险以及预防和处置突发事件工作的需要，统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设。应加强城乡防灾减灾能力建设，抓好源头治理为重点的安全生产基础能力建设，完善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，健全利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制为重点的社会安全基础能力建设。

3.2 监测与预警

3.2.1 监测

市、县（市、区）政府（管委会）及有关部门应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，应急管理部门负责自然灾害类、生产安全类突发事件监测信息集成，其他突发事件牵头响应部门负责相应突发事件监测信息集成。应根据突发事件种类和特点，建立健全地震、地质灾害、台风、洪涝、干旱、森林火灾、危险化学品及烟花爆竹生产经营和储运、排污单位、重大关键基础设施、传染病疫情、野生动物疫情等基础信息数据库，完善监测网络，划分监测区域，确定监测点，明确监测项目，提供必要的设备、设施，配备专职或兼职人员，对可能发生的突发事件开展监测。

对于涉密的重要信息，负责收集数据的部门应遵守相关管理

规定，做好信息保密工作。

3.2.2 预警

市、县（市、区）政府（管委会）及有关部门建立健全突发事件预警制度，统筹预警信息发布。

（1）确定预警级别。对可以预警的突发事件，有关部门收集到可能发生的征兆信息后，及时组织分析评估，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。按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度，预警级别一般分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级（红色）为最高级别。

预警信息的分级标准按照国家有关部门及突发事件专项应急预案或相关行业部门的规定执行。

（2）发布预警信息。市、县（市、区）政府（管委会）或有关部门分析评估突发事件发生的可能性，根据分析评估结果，确定预警级别，经审批后通过本级突发事件预警信息发布平台发布预警信息。充分利用广播、电视、报刊、互联网、手机短信、电子显示屏、宣传车、大喇叭或组织人员逐户通知等方式，及时、准确、客观地公开播发预警信息。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。

预警信息发布实行严格的审签制，发布一级、二级预警信息

需由市政府主要负责人签发，同时向省政府报告；发布三级预警信息应当经市政府主要领导同意，由市政府分管领导签发，同时向省政府报告；发布四级预警信息由事发地县（市、区）政府（管委会）主要负责人签发。

未经批准和委托，任何单位、个人不得向社会发布预警信息。

（3）采取预警措施。发布预警信息后，市、县两级政府（管委会）应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，加强预报，畅通信息接收渠道，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组织应急救援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。

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有关地区和部门发布预警后，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措施。

⑩法律法规等规定的其他必要的防范性、保护性措施。

（4）调整、解除预警。发布预警信息的市、县（市、区）政府（管委会）、各相关专项应急指挥机构或部门应当加强对预警信息动态管理，根据事态发展变化，适时调整预警级别、更新预警信息内容，及时报告、通报和发布有关情况。有事实证明不可能发生突发事件或者危险已经解除的，发布预警信息的政府（管委会）、各相关专项应急指挥机构或部门应当立即宣布解除警报，终止预警期，并解除已经采取的有关措施。

4　应急响应

市突发事件应急响应流程图见附件9.4。

4.1　信息报告

市、县（市、区）政府（管委会）和有关部门建立健全信息快速获取机制。统筹各项应急资源，完善突发事件信息报送和信息共享系统，建立规范的基层网格员制度，确保突发事件第一时间报告和先期处置，为突发事件及时应对提供信息保障。

突发事件发生后，基层网格员和有关单位及时向所在地政府

及有关主管部门报告。有关主管部门向本级政府报告突发事件信息，同时通报本级政府相关部门。事发地政府按照规定向上一级政府报送突发事件信息，针对可能发生的特别重大、重大突发事件，及时向上一级政府有关部门、当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的政府通报。信息报告应当按照国家有关规定执行，做到及时、客观、真实、准确，不得迟报、谎报、瞒报、漏报，内容包括：时间、地点、信息来源、事件性质、简要经过、影响范围、损害程度、现场救援情况和已采取的其他措施等，并根据事态发展，及时续报事件处置等有关情况。

敏感性突发事件或可能演化为较大以上突发事件的，不受突发事件分级标准限制，事发地政府应当立即向省、市政府报告。涉及港澳台侨、外籍人员，或影响到境外的突发事件，按照国家有关规定向相关部门、涉外机构通报。

4.2　先期处置

（1）事发单位应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；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；向所在地县级政府（管委会）及其有关部门、单位报告。对因本单位问题引发的或主体为本单位人员的社会安全事件，有关单位按照规定上报情况，主要负责人应迅速赶赴现场开展劝解、疏导工作。

（2）事发地村（居）民委员会在第一时间应组织群众开展自救互救，并服从政府或相关部门的安排，配合做好应急处置工作，协助维护社会秩序。

（3）乡镇政府（街道办事处）组织协调基层应急队伍，采取措施控制事态发展，开展应急处置与救援工作，并及时向县（市、区）政府（管委会）报告。

（4）县（市、区）政府（管委会）立即依法组织先期处置，采取有力措施控制事态发展或者灾情蔓延。

（5）在境外发生涉及我市公民和机构的突发事件，外办等部门应做好与我国驻外使领馆的沟通联络工作，并开展领事保护与协助。

4.3　指挥协调

（1）组织指挥。启动市级应急响应，市政府及相关部门指导事发地县（市、区）政府（管委会）及相关部门开展突发事件应对工作。根据突发事件类型启动相应市级专项预案，市专项应急指挥机构负责人、相关部门负责人和专家，迅速赶往事发现场，指挥协调应急处置与救援等工作。事发地县（市、区）政府（管委会）对本行政区域内各类突发事件应对负有属地管理责任，应切实负起突发事件应对责任，按照市政府要求组织实施应急处置工作。

（2）现场指挥。市政府设立现场指挥机构时，各县（市、区）政府（管委会）的组织指挥机构应纳入市级现场指挥机构，

在市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。在现场的各方面应急力量应在现场指挥机构的统一组织、指挥协调下开展应急处置与救援工作。现场指挥部根据应急处置需要成立若干工作组，各负其责共同做好应急处置工作。

（3）协同联动。解放军驻通部队、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党委政府的统一领导下，按规定的指挥关系、指挥权限和协同机制，参加突发事件应急处置和救援。社会组织参与突发事件应急处置与救援，由现场指挥机构统一调动管理。市、县两级应急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与救援行动。

4.4　处置措施

（1）当自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后，事发地县（市、区）政府（管委会）根据实际情况采取下列一项或多项措施，责任单位积极落实现场指挥部指令。

①做好现场信息获取工作，开展灾情研判，制定处置方案。

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与救援、受灾人员救助工作。

③组织救治伤员，治疗传染病人和疑似病例，隔离传染源，观察密切接触者，对易感人群采取应急接种、预防性服药和卫生防疫知识宣传。

④迅速组织开展抢险工作，控制危险源、减轻或消除危害，并标明危险区域，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、铁路、民航、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（排）水、供电、供气、供热等公共设施，短时间难以恢复的，应实施临时过渡方案，保障社会生产生活基本需要。

⑥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，中止人员密集活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动并采取其他保护措施。

⑦启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援和救灾物资，必要时征用其他急需物资、设备、设施、工具。

⑧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。

⑨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等工作。

⑩组织开展救灾捐赠活动，接收、管理、分配救灾捐赠款物。

⑪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。

⑫依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社

会秩序的行为，维护社会治安。

⑬采取防止发生次生、衍生灾害和事件的必要措施。

（2）社会安全事件发生后，事发地县（市、区）政府（管委会）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，责任单位积极落实现场指挥部指令。

①尽快了解和分析事件起因，有针对性地开展法治宣传和说服教育，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，根据需要在党政机关、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，加强对重点人员、场所、部位和标志性建筑的安全保护。

⑥严重危害社会治安秩序的事件发生时，应立即依法出动警力，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。

⑦法律法规等规定的其他必要措施。

4.5　信息发布和舆情引导

市、县（市、区）政府（管委会）会同党委宣传部门制定统一的信息发布与舆论引导方案，与相关突发事件应对处置工作同时研究、同时部署、同步行动。

特别重大、重大突发事件发生后，在省委省政府的指导下，由市政府按照国家相关规定，第一时间通过主流媒体向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等，根据突发事件处置情况做好后续发布工作。较大、一般突发事件发生后，市、县（市、区）政府（管委会）及时发布权威信息，根据处置进展动态发布信息。法律法规和国家另有规定的，从其规定。

市、县（市、区）政府（管委会）加强网络媒体和移动新媒体信息发布内容管理和舆情分析，引导网民依法、理性表达意见，形成积极健康的社会舆论。未经市、县（市、区）专项应急指挥机构批准，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相关信息。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。

4.6　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，市、县（市、区）政府（管委会）或专项应急指挥机构可宣布应急结束，或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，防止发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的次生、衍生事件或者重新引发社会安全事件。现场指挥部停止运行后，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 后期处置

5.1 善后处置

受突发事件影响地区的市、县（市、区）政府（管委会）应当根据事发地区遭受损失的情况，制订救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作方案，妥善解决因处置突发事件引发的矛盾和纠纷。对突发事件中的伤亡人员按照规定给予抚恤、救助，并提供心理辅导与司法援助；对紧急调集、征用有关部门和单位及个人的物资按照规定给予补偿。有关部门和单位做好疫病防治和环境污染消除等工作。事发地保险监管机构应当组织、督促有关保险机构及时开展查勘和理赔工作。

5.2 恢复重建

受突发事件影响地区的市、县（市、区）政府（管委会）及有关部门应尽快组织修复被损坏的交通、水利、通信、供水、排水、供电、油气、供热、广播电视等公共设施，科学制定恢复重建和发展规划，有序开展恢复重建工作。

受突发事件影响地区的县（市、区）政府（管委会）开展恢复重建工作需要市政府支持的，可以向市政府提出请求。市政府应当根据受影响地区遭受的损失和实际情况，提供资金、物资支

持和技术指导，组织其他地区提供支援。

5.3 调查评估

发生特别重大、重大突发事件，市政府应派出调查人员配合国务院、省政府调查组进行调查，查实人员伤亡和经济损失情况，查清事件性质，查明事件发生的原因和责任。发生较大突发事件，由市政府委托相关专项应急指挥机构组织调查评估，并将调查评估结果向市政府报告，由市政府向省政府报告。发生一般突发事件，视具体情况，由事发地县（市、区）政府（管委会）组成调查组进行调查评估或由市政府指派相关部门牵头会同事发地县（市、区）政府（管委会）进行联合调查评估，准确总结应急处置工作，分析经验教训，提出防范、改进措施和修订有关应急预案的建议，并将调查结果向市政府报告。

6 保障措施

市有关部门应按照职责分工和相关预案要求做好突发事件的应对准备工作，同时根据本预案切实做好应对突发事件的人力、物力、财力、交通运输、医疗卫生及通信保障等工作，保证应急救援工作的需要和灾区群众的基本生活，以及恢复重建工作的顺利进行。

6.1 队伍保障

（1）综合应急救援队伍是应急救援的主要力量。由各级国家综合性消防救援队伍、政府专职消防队伍组成。市、县（市、区）人民政府（管委会）应当加强综合应急救援队伍建设，为建

设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍提供支持保障。

（2）专业应急救援队伍是应急救援的骨干力量。应急管理、网信、工业和信息化、公安、生态环境、交通运输、水利、住建、农业农村、文化和旅游、卫生健康、发改、通信、自然资源、新闻宣传、市政和园林等部门依据职能分工和实际需要，建设和管理本行业、本领域的专业应急救援队伍，提高人员素质，加强装备建设。

（3）解放军驻通部队、武警部队和民兵组织应急救援队伍是应急救援的突击力量。应依法将解放军驻通部队和武警部队应急救援力量纳入市应急力量体系建设，统筹规划，合理布局。着力构建我市军地抢险救灾应急指挥协同、常态业务协调、灾情动态通报和联合勘测、兵力需求提报、应急资源协同保障五个工作机制。根据突发事件应急响应的需要，协助地方政府做好应急救援和处置工作。

（4）基层应急队伍是应急救援的先期力量。鼓励乡镇（街道）和企事业单位整合各类应急资源，推进专兼结合、一队多能的综合性乡镇应急队伍建设，发展灾害信息员、气象信息员等一员多职应急信息员队伍。

（5）社会应急队伍是应急救援的辅助力量。各地区、各有关部门应制定相关政策措施，充分发挥红十字会和共青团作用，鼓励企事业单位和社会组织等有序参与应急救援和服务工作。

（6）建立健全应急队伍城市之间的交流与合作机制。加强市综合消防救援队伍、专业应急救援队伍跨城市救援能力建设，建立健全城市间应急救援合作机制，积极参与“长三角”等区域应急救援行动。

6.2　财力保障

（1）市、县（市、区）政府（管委会）应当将应急预案编制与演练、平台建设、物资储备、培训和宣传教育、救援队伍建设，以及监测与预警等工作所需经费纳入同级财政预算，并与当地经济社会发展水平相适应，保障突发事件防范和应对工作所需经费。财政和审计部门要对突发事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管和评估。

（2）处置突发事件所需财政经费，按照现行事权、财权划分原则，分级负担。根据事发地实际情况和各县（市、区）政府（管委会）的请求，市财政给予适当支持；需要省财政支持的，由市政府向省政府提出请求。

（3）对受较大突发事件影响较重的行业、企事业单位和个人，市有关部门应及时研究提出相应的补偿或救助政策，报市政府审批。

（4）鼓励公民、法人或其他组织（包括国际组织）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》等有关法律的规定，为政府应对突发事件工作提供物资、装备、资金、技术支持和捐赠。引导社会资金参与应急体系项目建设。

（5）建立健全灾害风险保险体系，鼓励单位和公民参加保险。推行安全生产、环境污染和食品安全责任保险等。市、县（市、区）政府（管委会）及有关部门和单位应当为专业应急救援人员购买人身意外伤害保险。

6.3　物资保障

市、县（市、区）政府（管委会）应当制定应急物资储备规划并组织实施。发改、财政、商务、应急管理等部门按照职能分工，建立健全市重要应急物资保障系统，完善重要应急物资监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系。

市、县（市、区）政府（管委会）根据本地区的实际情况，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。

鼓励和引导社区、企业事业单位和家庭储备基本的应急自救物资和生活必需品。

6.4　安全防护保障

市、县（市、区）政府（管委会）及有关部门为按照统一指挥参加应急救援的应急救援队伍及涉险人员提供符合要求的安全防护装备，采取必要的防护措施，严格按照程序科学开展应急救援工作，确保人员安全。

6.5　治安保障

公安部门负责突发事件现场治安维护。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应积极主动配合做好治安维护工作。

6.6 医疗卫生保障

卫生健康部门负责组建市、县两级医疗卫生应急专业救援队伍，提高救治能力，保障医疗资源配备，增强救援能力建设，根据需要及时赴现场开展医疗救治、疾病预防控制和心理援助等卫生应急工作。

6.7 交通运输保障

公安、交通运输、海事、铁路等部门负责应急处置交通运输保障的组织实施。建立和完善铁路、公路、水运等应急运力协调机制，加强交通应急抢险能力建设。加强应急物流体系建设，开辟应急运输绿色通道，提高人员、物资紧急运输能力。整合各类资源，健全水陆空紧急运输服务队伍体系。进一步规范社会运力征用程序，完善补偿办法。深化军地合作，实现运输资源优势互补。

6.8 通信信息保障

通信管理、广电等有关部门和单位负责建立应急通信、广播保障工作体系，建设专用应急通信、应急广播平台，强化公用通信网络、卫星通信网络的应急通信能力建设，提升面向公众的突发事件应急信息传播能力。突发事件发生后，通信主管部门协调

各基础电信运营企业、铁塔公司做好现场公用通信网络保障工作。

6.9　**公共设施保障**

市、县（市、区）政府（管委会）应当合理确定应急疏散基地（地域）和应急避难场所，统筹安排必需的供水、供电、排污等基础设施，注重日常维护和管理，保证其正常使用。完善紧急疏散管理办法和应急避难场所启用程序，明确责任人，确保在紧急情况下公众安全、有序转移或疏散至应急避难场所或其他安全地带，并保证避难场所的正常运营。

6.10　**基础信息服务保障**。

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。

水利部门应当及时提供江河、湖泊水情的监测、预报和预警，为应急处置提供水文资料和信息服务。

自然资源和规划部门应当及时提供风暴潮、海浪、海啸、赤潮、绿潮、海冰等海洋灾害的监测、预报和预警，为应急处置工作提供海洋水文信息服务；及时提供突发事件事发地遥感监测、无人机航摄等技术支持，为应急处置工作提供地图、影像等地理信息服务。

建立并规范数据采集、维护、交换、更新长效机制，做好应急平台和基础数据信息系统建设对接，实现监测、监控、预警等工作信息化、现代化。

6.11　社会动员保障

由市、县共青团牵头，组建突发事件应急处置志愿者队伍，事件发生后，积极开展自救互救。鼓励企事业单位、社会团体和个人捐助社会救济资金。红十字会、慈善基金会等公益性社会团体和组织广泛动员和开展互助互济和救灾捐赠活动，加强与国际红十字会等国际有关组织的交流与合作，积极吸纳国际捐赠救助款物。

6.12　科技与产业保障

（1）各地区、各有关部门应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专门人才，开展公共安全和应急管理领域的科学研究；加强市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、应急处置与救援的新技术、新设备和新工具。

市科技局、教育局、科协、高校等有关部门和科研教学单位，应积极开展公共安全领域的科学研究；加大公共安全监测、预测、预警、预防和应急处置技术研发的投入，不断改进技术装备，建立健全公共安全应急技术平台，提高我市公共安全科技水平；加强对洪涝灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、传染病疫情、危险化学品和烟花爆竹、火灾各类安全事故等方面突发事件应急工作科学研究，发挥企业在公共安全领域的研发作用。

（2）建立健全全市应急指挥系统体系。市、县（市、区）政府（管委会）应急管理部门及有关部门应充分利用现有业务平台和专业系统资源，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、县应急指挥平台和有关部门应急指挥平台，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功能。

6.13 区域合作保障

市政府指导、鼓励各地加强应急管理区域合作与联动。

市、县（市、区）政府（管委会）及其有关部门和单位应当加强应急管理区域合作，建立健全应急管理联动机制、应急资源区域共享机制。加强与毗邻市（县）的应急管理交流合作，不断完善长三角等应急管理联动机制，加强训练基地共享与应急演练联动，为应对区域性突发事件提供合作与联动保障。

7 预案管理

7.1 预案编制

（1）应急管理部门指导本地区预案体系建设。市、县（市、区）应急管理部门和相关部门（单位）针对本行政区域内突发事件历史情况和重大风险，组织编制本级总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案编制修订工作规划。

（2）编制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

建等方式模拟突发事件场景，检验应急预案各项措施有效性。

（3）市政府及其有关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　预案审批与衔接

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。

总体应急预案由应急管理部门组织起草，按程序报请本级人民政府批准并公布实施；县（市、区）政府（管委会）总体应急预案报市政府备案，抄送市级应急管理部门。

专项应急预案按职责分工由相应部门牵头起草，组织专家评审并上报同级政府批准，以政府办公室名义印发实施，报上级主管部门备案，并抄送同级应急管理部门。

部门应急预案由有关部门制订，组织专家评审后，经部门主要负责同志批准印发实施，并抄送同级应急管理部门。

基层组织和单位应急预案应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。

7.3　预案演练

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，组织开展人员参与广泛、处置联

动性强、形式多样、节约高效的应急演练。

市、县（市、区）政府（管委会）及其有关部门根据应急预案组织综合应急演练和专项应急演练，必要时可以组织跨地区、跨行业的应急演练，提高快速反应和整体协同处置能力。专项应急预案、部门应急预案依据有关规定组织常态化应急演练。

村（居）民委员会、企事业单位也应当结合实际常态化组织开展应急演练。

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“7.2预案审批与衔接”有关要求进行。仅涉及其他内容的，修订程序可适当简化。

7.5　宣传与培训

市、县（市、区）政府（管委会）及其有关部门、乡镇人民政府、街道办事处、村（居）民委员会、企业事业单位等组织应当结合各自实际，通过多种形式推动突发事件应对工作的法律法规和自救互救等应急知识进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，增强公众风险防范意识，提高全社会的避险能力和自救互救能力。

学校、幼儿园在教育主管部门指导下，将应急知识教育纳入教学内容，根据学生的年龄和认知能力，采取多种形式开展应急知识教育，培养学生的安全意识和自救互救能力。

市、县（市、区）政府（管委会）及其有关部门建立健全应急管理培训制度，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教育培训工作。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。

7.6　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。

（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；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，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《中华人民共和国突发事件应对法》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等法律法规和党内法规给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

8 附则

（1）本预案由市应急管理局负责编制，报市政府批准后组织实施。

（2）本预案自发布之日起施行。

9 附件

9.1 南通市突发事件种类

大类	分类	主要种类
自然灾害	气象灾害	暴雨、雾、霾、龙卷风、冰雹、雷电、高温、低温、寒潮等
	地震灾害	地震
	地质灾害	突发地质灾害（滑坡、地面塌陷等）
	水旱灾害	水灾
		旱灾
	台风灾害	台风
	海洋灾害	风暴潮、灾害海浪、海冰、赤潮和海啸等
	生物灾害	植物疫情
		外来农作物病虫害入侵
		突发林木有害生物事件
	森林火灾	森林火灾
	自然灾害救助	自然灾害救助
事故灾难	工商贸企业生产安全事故	危险化学品事故
		烟花爆竹事故
		工贸事故
		建筑工程施工事故
	火灾事故	火灾事故
	交通运输事故	道路交通事故
		铁路交通事故
		民用航空器事故
		水路交通事故，公路、港口事故
	公共设施和设备事故	供水突发事件
		排水突发事件
		大面积停电事件

事故灾难	公共设施和设备事故	燃气事件
		地下管线突发事件
		桥梁突发事件
		人防工程事故
		特种设备事故
	辐射事故	辐射事故
	环境污染和生态破坏事件	重污染天气
		突发环境事件
公共卫生事件	传染病疫情	重大传染病疫情（鼠疫、炭疽、霍乱、非典、新冠等）
	群体性不明原因疾病	群体性不明原因疾病
	食品药品安全和职业危害	食品和药品安全事件
		急性中毒事件
	动物疫情	重大动物疫情（高致病性禽流感、口蹄疫等）
社会安全事件	恐怖袭击事件	恐怖袭击事件
	经济安全事件	生活必需品供给事件
		粮食供给事件
		能源资源供给事件
		金融突发事件
		地方政府性债务风险
	网络与信息安全事件	网络与信息安全事件
	涉外突发事件	市内涉外突发事件
		境外涉及本市突发事件
	群体性事件	上访、聚集等群体性事件
		民族宗教群体性事件
		影响校园安全稳定事件
	其他	新闻舆论事件
		旅游突发事件

9.2　南通市突发事件应对组织体系结构图

9.3 各类突发事件处置响应部门分工

（1）自然灾害类

序号	事件类别	牵头部门
1	气象灾害	市气象局
2	地震灾害	市应急管理局
3	突发地质灾害	
4	自然灾害救助	
5	森林火灾	
6	水旱灾害	市水利局
7	台风灾害	
8	外来农作物病虫害入侵	市农业农村局
9	突发林木有害生物事件	市自然资源和规划局
10	海洋灾害	

（2）事故灾难类

序号	事件类别	牵头部门
1	工贸行业事故	市应急管理局
2	危险化学品生产安全事故	
3	危险化学品长输管道事故	
4	烟花爆竹事故	
5	火灾事故	市消防救援支队
6	道路交通事故	市公安局
7	内河水上交通事故，铁路、公路、港口事故	市交通局
8	民用航空器事故	南通机场集团
9	大面积停电事件	市发改委

10	城市桥梁突发事件	市市政和园林局
11	燃气突发事件	
12	供水突发事件	
13	建设工程施工事故	市住建局
14	轨道交通建设事故	
15	特种设备事故	市市场监管局
16	辐射事故	市生态环境局
17	重污染天气事件	
18	环境污染事件	
19	渔业水上安全突发事件	市农业农村局
20	人防工程事故	市人防办

（3）公共卫生类

序号	事件类别	牵头部门
1	公共卫生事件	市卫健委
2	突发性公共事件医疗救援	
3	重大动物疫情	市农业农村局
4	食品安全事故	市市场监管局
5	药品和医疗器械安全事件	

（4）社会安全类

序号	事件类别	牵头部门
1	突发粮食事件	市发改委
2	生活必需品供给事件	市商务局
3	境外劳务纠纷事件	
4	地方政府性债务事件	市财政局
5	金融突发事件	市金融局

6	大规模群体性事件	市公安局
7	严重暴力恐怖袭击事件	
8	网络与信息安全事件	市委网信办
9	中小学校园突发重大事件	市教育局
10	涉外突发事件	市外事办
11	民族宗教突发性事件	市民宗局
12	突发事件新闻发布	市委宣传部
13	旅游突发事件	市文广旅局

9.4 南通市突发事件应急响应流程图

抄送：市委各部、委、办、局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，市法院，市检察院，市各人民团体，南通军分区，武警南通支队。

南通市人民政府办公室　　2020年12月28日印发