附件2

盐田区突发事件总体应急预案修订说明

为更好适应新时期应急管理工作，进一步健全完善全区应急预案体系，加强和规范突发事件防范应对工作，推进治理体系和治理能力现代化水平提升，更好地维护人民群众生命财产安全，区突发事件应急委员会办公室（以下简称区应急委办）组织区突发事件应急管理委员会（以下简称区应急委）有关成员单位全面评估《盐田区突发事件总体应急预案（2013年）》（以下简称原总体预案）实施的情况，认真总结机构改革以来我区突发事件应对工作的生动实践，特别抗击新冠肺炎疫情伟大斗争中的经验教训，依据《中华人民共和国突发事件应对法》《广东省突发事件应对条例》《广东省突发事件总体应急预案》《深圳市突发事件总体应急预案》等有关法律、法规和文件，结合我区实际，起草了《盐田区突发事件总体应急预案（征求意见稿）》（以下简称现《总体预案》）。现将总体预案修订的相关情况作如下说明：

一、《总体预案》的修订背景

2013年，我区发布原总体预案以来，区应急委各成员单位、各街道办事处在落实原总体预案，应对我区突发事件的过程中，积累了正反两方面的经验教训，特别是抗击新冠肺炎疫情的伟大实践，积累了应对突发事件的宝贵经验，对提升我区应急管理工作水平具有重要意义，需要进行系统性总结，并以制度的形式进行固化，进一步推动我区应急管理体系与能力现代化。其次，原总体应急预案实施以来，盐田区经济社会发展进一步加速，公共安全风险形势发生了新变化，修订总体应急预案对全区应急管理体制机制进行优化的需求十分迫切。第三，党的十八大以来，党中央、国务院对应急管理工作高度重视，习近平总书记对安全生产、防灾减灾与应急救援等工作提出了一系列新思想、新要求，为做好新时代应急管理工作提供了强大的思想武器和根本遵循，我区应急管理工作应按照新的思想理念进行重塑与优化；第四，2018年以来，国家启动新一轮机构改革，盐田区应急管理体制机制进行了再造重塑，应急管理体制出现了新变化，现有突发事件应对机制已不适应新时代应急管理工作需要，亟需根据应急管理改革发展新要求修订完善原总体预案，与现有应急管理机制相衔接。

二、修订过程

2021年8月，区应急委办委托暨南大学应急管理学院承担总体预案编制工作，整合双方力量，成立区总体预案修订工作专班。工作专班对盐田公安分局、区卫生健康局、区水务局、区住房和建设局、市生态环境局盐田管理局、区文化广电旅游体育局、市交通运输局盐田管理局、各街道办事处等区应急委成员单位进行了调研，通过资料收集和现场走访等形式摸查了盐田区自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件的安全风险形势，充分了解各单位应对突发事件的成功经验，听取各单位应对本行业、本领域突发事件的工作中存在的困难与挑战。工作专班深入总结了原总体预案的实施情况，特别是对机构改革以来我区抗击新冠疫情、应对处置各类突发事件的经验与教训进行了深入总结，为修编总体预案奠定了坚实的基础。工作专班经过组织多方专家咨询讨论，充分汲取专业人士意见，形成了盐田区总体预案（征求意见稿）。

三、总体框架

编制的总体预案包括总则、组织体系、运行机制、应急保障、监督管理、附则等六部分。

（一）总则。包括适用范围、工作原则、分类分级、分级应对、响应分级和应急预案体系等内容。

（二）组织体系。包括领导机构、专项指挥机构、各街道办事处、中英街管理局应急指挥机构、现场指挥机构和专家组。

（三）运行机制。按照全过程管理的模式，包括风险防控、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等内容。

（四）应急保障。包括应急队伍保障、经费保障、物资装备保障、医疗卫生保障、交通运输保障、应急避难场所保障、通信与信息保障、气象服务保障、科技支撑等内容。

（五）监督管理。规定了应急管理宣传培训和责任奖惩等相关内容。

（六）附则。包括现总体预案的实施要求、解释和实施日期等内容。

四、创新与亮点

修编的总体预案坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，充分体现了党对应急管理工作的全面领导，充分吸取总结近年来我区应对处置各类突发事件的成功经验，结合机构改革后我区应急管理工作的新特点与公共安全风险形势的新特征，按照推动形成“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急管理体制，构建“统一领导、权威高效、权责一致”应急管理体系的总体要求，进一步健全我区应急管理体制、机制，并通过修订总体预案进行制度固化。修编的总体预案的主要创新与亮点如下：

**一是坚持以人民为中心，强化党对应急管理全过程的领导。**修订的总体预案以习近平总书记关于应急管理工作的一系列重要论述和指示批示精神为根本遵循，将“坚持人民至上、生命至上”作为我区应急管理工作的价值追求，强化党委对应急管理工作的全面领导，明确党委领导下的应急管理行政领导负责制，强化各级党政领导干部“促一方发展、保一方平安”的政治责任，并有机融入“测”“报”“防”“抗”“救”的应急管理全过程。

**二是在思想理念上坚持管理创新与科技赋能的同步发展与有机结合。**从盐田区应急管理实践工作的总结出发，按照新修订的《安全生产法》《消防法》等法律法规政策文件的要求，进一步明确应急管理工作参与各方的工作责任，创新工作机制，编织全方位、立体化的公共安全网。充分体现我区应急管理工作的特色，以推动盐田区监测预警指挥中心（联合指挥中心）建设为抓手，强化应急管理装备技术支撑，将新一代科技手段导入应急管理工作各环节，利用大数据、人工智能等新一代科技手段赋能应急管理业务。

**三是注重构建以总体预案为纲的应急预案体系的建设，细化应急处置措施，注重现实操作性。**健全我区应急预案体系的内容要素，强化应急工作手册和事件行动方案的编制。首次单列“公共卫生事件”应急处置措施，提高了处置的针对性。首次明确专业性应急保障要求，编制相关保障类应急预案，并按照专项应急预案进行管理，有利于提高应急保障效能。

**三是统分结合，构建应急响应一盘棋机制，形成全区应对突发事件的整体合力，精准满足突发事件及其次生衍生事件的应对要求。**吸收我区台风暴雨灾害应对的有效经验，参考深圳市总体应急预案的有关内容，进一步细分区级层面的应急响应级别，一般从高到低划分为一级（I级）、二级（II级）、三级（III级），分别明确了不同级别应急响应的决策启动人员。围绕“全灾种，大应急”的要求，区应急委统一领导、综合协调本级有关部门和指导各街道办事处的突发事件应对工作。发挥应急管理部门的综合优势，承担本级政府突发事件应急委员会的日常工作；发挥各相关部门的专业优势，牵头设立有关行业领域突发事件专项指挥机构，压实防范应对责任；强调“个体”专业化，突出“整体”融合性，有主有次、有统有分、权责一致，各有关部门共同形成应急管理的坚强合力，实现全灾种统筹应对、全链条有效覆盖、全过程综合管理，形成共建共治共享的应急管理工作格局。

**四是关口前移，强化风险防控。**贯彻落实习近平总书记关于风险防控工作的重要指示批示精神，将“预防为主，常备不懈”作为基本原则之一，强调预防与应急并重、常态风险防控与非常态事件应对相结合，建立健全突发事件风险评估体系，建立风险与利益相关方的风险沟通机制。其次，将公共安全风险防控推进到规划、建设与管理阶段，不断强化我区公共安全风险源头防控的能力，去风险增量，降风险存量；第三，强化以区域空间为基础的安全风险防控，将以条线部门为基础的风险防控与以空间区域为基础的风险防控结合起来，在风险防控工作中强化部门之间、区域之间、条块之间的协同治理，不断提升我区安全风险联防联控的水平。

**五是有效衔接测报防抗救各阶段，强化应急处置与救援的全过程管理。**在深入总结我区应对处置各类灾害事故成功经验的基础上，总体预案对信息报告、先期处置、指挥协调、现场指挥与管理、处置与救援、响应升级、信息发布与舆情引导、社会动员、应急响应结束等各阶段的工作进行了明确的规定，全景式、全过程的对应急管理参与单位的工作进行了系统设计，可操性强，能够为我区处置与救援工作提供科学指导。

**六是全面构建应急保障体系，强化应急管理科技支撑，助力应急管理体系现代化。**总体预案以应急管理运行机制有效运转为目标，科学识别保障要素与内容，从九个方面对我区应急保障工作进行了明确规定，细化了应急保障的内容，为区应急委各成员单位有效落实保障责任提供了根本依据。其次，修编的总体应急预案要求以专项应急预案的形式重点落实应急保障工作，将以更大的力度强化应急保障工作的落实落细；最后，总体应急预案着力以信息化推动应急管理现代化，以区监测预警指挥中心（联合指挥中心）的建设为抓手，助力监测预警、监管执法、辅助决策、指挥协调、救援处置等应急管理能力的提升。

五、重点内容说明

总体预案着眼全区应急预案体系的总纲定位，完善应急预案体系，明确盐田区层面的事件分级和响应分级，健全组织体系，优化监测与预警，加强信息报告，细化现场指挥与管理，深化信息发布，强化社会动员，形成“统”“分”有序、“整体”“个体”有机融合的突发事件应对模式，提升应急预案的针对性、实用性和可操作性，促进全区应急预案体系进一步健全。

（一）关于应急预案体系。盐田区应急预案体系包括区委、区人民政府及部门、基层组织和单位制订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。其中区人民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；部门应急预案是为区直部门、驻盐单位应对本部门（行业、领域）突发事件，或者针对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，规范突发事件应对的内部工作。将细化落实应急预案的应急工作手册和执行具体任务的事件行动方案作为应急预案支撑性文件，从整体上提升应急预案的针对性和可操作性。

（二）关于事件分级和分级应对、响应分级。总体预案明确了突发事件一般分为四级：特别重大、重大、较大和一般。但因不同突发事件的分级指标和分级标准差别较大，具体分级标准需按照国家有关规定执行,总体预案中未对分级标准进行细化，具体分级标准在区专项应急预案中予以明确。总体应急预案着重针对区级层面全面负责的一般级别突发事件，**作出了应急响应分级的制度安排**。区级层面应急响应一般由高到低划分为一级（I级）、二级（II级）、三级（III级）。一级应急响应由区突发事件应急委员会（以下简称区应急委）主任（区委、区政府主要负责同志）决定启动和组织指导协调，必要时组织指挥；二级应急响应由区级专项指挥机构总指挥（区分管领导）决定启动和组织指导协调，必要时组织指挥；三级应急响应由突发事件的牵头部门决定启动和组织指导协调。

（三）关于组织体系。明确组织体系包括区应急领导机构，区专项指挥机构，现场指挥机构和专家组。关于**区应急领导机构**，明确区人民政府设立突发事件应急委员会，统一领导、综合协调本级人民政府有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；梳理了区应急委的职责，提出区应急委实行“双主任”制，明确区应急委办设在区应急管理局。关于**区专项指挥机构，对现有议事协调机构的定位进行调整**，明确各级突发事件应急委员会根据本级行政区域应对突发事件工作需要，设立或明确专项指挥机构；根据应急工作需要，重新梳理原有的统筹性或灾害事故类议事协调机构，统一调整为区应急委框架下的专项工作协调机构，其名称、牵头单位及运行机制保持不变。公共卫生类、社会安全类突发事件有关区级议事协调机构继续保留。关于**现场指挥机构**，明确了突发事件发生后，履行统一领导或者组织处置突发事件的区政府、各街道办事处与中英街管理局根据应急处置工作需要设立现场指挥机构，统一组织协调指挥突发事件现场应急处置工作。现场指挥机构可设立综合协调组、技术专家组、治安疏导组、新闻宣传组、后勤保障组、抢险救援组、医疗卫生组、善后处置组、交通运输组、环境保护组、涉外（港澳台）联络组、调查评估组等工作组。关于**各街道办事处、中英街管理局应急指挥机构**，各街道办事处、中英街管理局是本辖区内突发事件先期处置的责任主体，设立或明确应急工作机构，配备专职工作人员，完善应急预案与应急处置工作机制。关于**专家组**，区突发事件应急委员会及其成员单位、各专项指挥机构应当建立突发事件防范应对专家库，根据需要安排专家开展突发事件风险防控、应急处置与救援、调查评估等决策咨询服务工作。

（四）关于监测与预警。明确要求区直部门、驻区单位、各街道办事处、中英街管理局等单位要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，提供必要的设备、设施，配备专职或者兼职人员，对可能发生的突发事件进行监测。明确区应急委及各成员单位要健全突发事件预警制度，明确预警信息发布责任，提升突发事件预警信息发布能力建设，健全完善预警信息发布体系，统筹预警信息发布工作。

（五）关于信息报告。明确了信息报送的主体、报告内容要素和事件要求。较大以上突发事件须在接报后第一时间报告，力争在事发后10分钟内电话报告、30分钟内书面报告至区委区政府总值班室；一般突发事件应在事发后30分钟内电话报告、60分钟内书面报告至区委区政府总值班室。

（六）关于现场指挥与管控。**明确了指挥权**，上级人民政府设立现场指挥机构的，下级人民政府的组织指挥机构纳入上级现场指挥机构；上级工作组到达现场时，下级现场指挥机构应当接受业务指导，并按要求做好保障工作；现场所有应急力量要服从现场指挥机构的统一指挥协调。**界定了统与分**，一般突发事件或影响面较大、社会关注度较高的突发事件发生后，区应急管理局发挥综合优势，统筹各类突发事件现场处置工作；区业务主管部门发挥专业技术优势，做好相关应急处置技术支撑工作；宣传网信部门发挥舆情引导作用，做好新闻宣传工作；事发辖区落实属地管理责任，全面做好先期处置和各项应急保障工作。规范了现场指挥与管理过程，明确了现场指挥部开设、现场决策会商、现场空间管控等措施。

（七）关于信息发布。一般突发事件的信息发布工作由区应急委、专项指挥机构负责，区新闻办按照有关规定组织实施，在启动应急响应后及时发布突发事件基本信息，并根据事件处置情况做好后续发布工作。依照法律、法规、规章应由国家和省、市的行政机关授权发布的，从其规定。发生较大、重大、特别重大突发事件，由区政府新闻办报请市政府新闻办统一协调和指导信息发布工作。未经批准，参与突发事件应急处置工作的各有关单位和人员不得擅自对外发布事件原因、伤亡数据、责任追究等有关突发事件应急处置工作情况和事态发展的信息。不得编造、传播有关突发事件应急处置工作和事态发展的虚假信息。

（八）关于社会动员。充分吸取新冠疫情防控经验，各街道办事处、中英街管理局和有关部门应建立突发事件社会动员机制，发动全社会广泛参与，凝聚政府、社会、单位、个人等各方力量。根据突发事件应对需要，动员有专业知识和技能的单位和个人，依法调用、征用相关资源，协助政府及有关部门做好紧急避险、自救互救、应急救援、疏散转移、秩序维护、后勤保障等工作。

（九）应急保障。修编的总体预案从九个方面对区应急委各成员单位应急保障工作进行了明确规定，细化了应急保障的任务与内容，为各单位落实保障工作提供制度依据，能够有效为应急管理运行机制的有效运转提供有力条件。