

临沂市人民政府

关于进一步加强应急管理工作的意见

临政发〔2013〕13号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

应急管理关系经济社会发展全局和人民群众生命财产安全。近年来，我市应急管理工作全面推进，应急管理体制初步建立，应急预案体系基本形成，应急保障能力明显增强，应急处置水平不断提高。但我市应急管理形势仍然比较复杂，还有许多薄弱环节。为进一步加强新形势下的应急管理工作，根据《山东省突发事件应对条例》、《山东省人民政府办公厅关于推进全省应急管理工作规范化建设的意见》（鲁政办发〔2010〕34号）、《山东省人民政府办公厅关于加强全省基层应急队伍建设的意见》（鲁政办发〔2010〕38号）、《山东省人民政府办公厅关于加强应急志愿者队伍建设的意见》（鲁政办发〔2012〕3号）等上级有关文件规定，结合我市实际，现提出如下意见。

一、明确总体要求

（一）指导思想。坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大精神，全面履行政府职能，健全体制机制，完善预案体系，强化源头预防，夯实基层基础，提高政府保障公共安全和处置突发事件能力，最大程度地预防和减少突发事件及其造成的损害，保障人民群

众生命财产安全，维护社会和谐稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

（二）任务目标。力争到 2015 年末，全市应急预案体系更加完备，横向到边、纵向到底、覆盖城乡基层的预案体系基本建成；应急物资储备更加科学规范，为有效处置突发事件提供可靠的物资保障；各类应急队伍普遍建立并达到一定规模，应急救援能力基本满足本区域和重点领域突发事件应对工作需要；基层应急管理工作得到加强，市、县两级应急管理示范点达到 100 个左右；应急联动机制反应灵敏、协调高效，形成党委领导、政府负责、部门联动、军地结合、全社会共同参与的应急管理工作格局。

（三）基本原则。

——居安思危、预防为主。坚持预防与应急并重、常态与非常态相结合，建立完善监测预警系统，常抓不懈，防患未然，做好应对突发事件各项准备工作。

——以人为本、减少危害。把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务，最大程度地减少突发事件及其造成的人员伤亡和危害。

——健全体制、明确责任。健全完善应急管理体制，明确各级各部门工作职责，建立联动协调机制，理顺关系，加强配合，形成衔接高效有序、处置快速有力的工作机制。

——夯实基础、全民参与。实行应急管理工作重心下移，重视基层各项基础工作，依靠群众，发动群众，提高群众公共安全意识和自我保护能力。

二、提高突发事件源头预防水平

（四）建立完善监测预警机制。充分发挥气象、水文、地震、地质、环保、农业、卫生、食品药品监督、安全生产监管等监测体系的作用，科学合理布点，配置先进装备，完善提升功能，不断提高监测预警水平。建立信息会商研判制度，及时分析各类信息，对可能引发突发事件的预警信息实行动态管理和监控；对突发事件可能发生的时间、地点、影响范围、危害程度、发展趋势等作出预测预警，并制定防范措施。各县区政府（开发区管委会）或者授权的有关部门，要按照国家有关规定及时通过广播电视、手机短信、报刊杂志、网络媒体、电子显示屏、宣传车等途径和手段发布预警信息，并根据事态发展，按照有关规定适时进行调整。

（五）开展风险隐患排查整治。各县区要坚持“关口前移、预防为主”的方针，定期不定期组织开展风险隐患排查，全面掌握本区域、本行业和领域风险隐患情况，提高从源头上预防突发事件的能力。建立风险隐患台账，实行分级分类管理和动态监控。坚持边排查边整改，对排查出的各类隐患限期整改到位，努力把各类突发事件遏制在源头、解决在基层。

（六）落实各项防范措施。搞好城乡村镇规划，合理避让隐患区域。将城镇各类广场、绿地、体育场、学校、公园、人防工程以及疏散基地等适宜场所，确定为应急避难场所，并公示具体位置。加强公共安全基础设施建设，做好交通、通信、天然气、自来水、电力和市政等公共设施的日常管理和维护。学校、医院、批发市场等人员密集公共场所要严格落实有关安

全防范措施。各类企业要加强安全生产装备及设施建设，有关单位应当定期检测、维护报警设备和应急救援设施。各级各有关部门要严格执行安全许可制度，进一步加强安全监管，依法加大对非法生产经营等行为的处罚力度。进一步明确事故易发、多发行业和领域监管职责，实施部门联合执法，严密防范各类事故发生。加大对洪涝、滑坡、泥石流等灾害多发地区和危险品生产储运等环节的监管力度。

三、强化应急预案管理

（七）完善各类应急预案。各级政府要加快修订完善突发事件总体应急预案和各类专项预案；各有关部门要抓紧修订完善各类部门预案；指导基层编制好各类突发事件应急预案，力争实现各级各部门应急预案应编尽编、应修尽修。组织开展应急预案操作手册编制工作，增强预案的针对性、操作性和实用性。制定完善突发事件应急预案管理办法，下级政府总体应急预案要向上级政府备案；有关部门的应急预案要向本级政府和上级主管部门备案；直接涉及公共安全的各类单位的应急预案要向当地人民政府和上一级主管部门备案；村（居）委员会的应急预案要向所在地乡镇政府（街道办事处）备案。

（八）定期组织应急预案演练。建立应急预案演练备案审核制度，科学合理安排演练计划。各部门专项演练计划要于当年1月底前报同级政府应急管理机构备案审核。专项应急预案一般应每3年至少组织演练1次；部门应急预案一般应每2年至少组织演练1次；高危生产行业和区域的生产经营单位，以及直接涉及公共安全的各类单位，每年应至少组织1次预案演

练；大型活动应急预案制定单位，应在活动举办之前至少开展 1 次演练。

四、抓好应急物资储备

（九）健全应急物资储备体系。按照统筹规划、分级负责、统一调配、资源共享的原则，建立市、县（区）应急物资保障系统，完善重要应急物资生产、储备、更新、调拨和紧急配送体系，并根据不同区域突发事件特点，分部门、分区域储备应急物资。加强跨部门、跨地区、跨行业之间的应急物资协同保障。加快推进各级救灾物资和应急处置物资储备库建设。民政等部门负责储备重要救灾物资及基本生活物资，并定期进行更新；各专业应急部门负责储备本部门处置突发事件所需的专业应急物资和应急处置装备。建立应急物资储备综合信息库，提高管理信息化水平。

（十）探索多元化储备方式。积极探索建立实物储备与商业储备相结合、生产能力储备与技术储备相结合、政府采购与政府补贴相结合的应急物资储备方式。对重特大突发事件处置过程中峰值需求大、储备条件要求较高、生产工艺特殊的应急物资，根据产品类型、地理位置和未来需求，通过建立目录管理和财政补贴制度，引导企业开展生产能力储备。鼓励引导企事业单位、村（居）委员会和家庭储备应急自救物资和生活必需品。

五、加强应急队伍建设

（十一）加强综合应急队伍建设。依托市、县消防队伍组建的应急救援队伍为同级政府综合应急救援队伍，除承担消防

工作外，同时承担自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件等各类突发事件的综合应急救援任务。乡镇（街道）要以机关和村居干部、基层警务人员、医务人员、民兵预备役人员以及退伍军人等具有相关救援专业知识和经验的人员为主，组建一支不少于60人的“一专多能、一队多用”的基层综合应急队伍。村（居）可根据实际情况，按驻地人口3%的比例、总人数不少于15人的规模，有针对性地建立应急救援队伍。规模以上企业特别是高危行业企业，要建立不少于企业在职人数10%的专职或兼职应急队伍；其他企业要根据应急任务需要建立相应应急队伍。各高校综合应急队伍人员应不少于在校教职工的20%和学生的8%，中小学和幼儿园综合应急队伍人员应不少于在校教职工的30%。

（十二）加强专业应急队伍建设。加强防汛抗旱、森林防火、地质灾害、地震、矿山、危险化学品、环境、道路抢通和运输保障、水上搜救、重大道路交通事故处置、市政公用事业保障、医疗卫生、食品药品安全、重大动物疫情、特种设备救援、通信与电力保障等专业应急救援队伍建设，确保关键时刻调得动、用得上。有计划、有重点地组织应急专业救援队伍进行业务培训和应急演练，不断提高应急救援能力。专业应急队伍的组建和培训等工作，按照属地管理的原则，在各级政府统一领导下，由相关部门具体负责，并报同级政府应急管理机构备案。

（十三）加强应急管理专家队伍建设。建立由自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全以及综合管理等领域专家学者和经验丰富的行政管理人員组成的分级、分类应急管理专

家队伍，积极参与各类突发事件的防范和应对工作，为应对突发事件提供决策咨询和技术指导。各有关部门可根据需要，建立相关领域的应急专家队伍。

（十四）加强应急志愿者队伍建设。组建市应急志愿者协会。充分发挥共青团、红十字会、青年志愿者协会等组织的作用，建立青年志愿者和红十字志愿者应急救援队伍。具有应急管理职能的相关部门，要组织具有专业知识和技能的人员建立各类志愿者队伍，鼓励支持民间组织建立志愿者队伍。应急志愿者平时在各自单位工作，突发事件发生后，要立即集结到位，在当地政府或现场指挥部统一领导下开展救援辅助工作。建立应急志愿者信息库，健全应急志愿者队伍与专业救援队伍及装备统一调度、快速运送、合理调配、密切协作工作机制，有计划地组织应急志愿者与专业救援队伍开展联合培训和演练。

六、增强应对突发事件能力

（十五）严格值班和信息报告制度。规范政府系统值班工作，落实 24 小时值班和领导带班制度，不断提高政务值班工作水平。加强敏感时期、重大活动、重要会议和节假日值班工作。推动乡镇（街道）值班机构规范化建设。村（居）及社区物业管理企业要加强值班巡逻工作。完善突发事件信息报告制度，特别重大、重大、较大突发事件信息必须在 2 小时内书面报市政府总值班室，坚决杜绝迟报、谎报、瞒报和漏报现象发生。做好重点资料的收集、整理和报送工作，及时报告苗头性、预警性信息。加快建立基层突发事件信息员队伍，协助做好突发事件报告、预警信息传递、灾情收集上报等工作。鼓励群众及

时向当地政府报告突发事件信息。

（十六）做好应急处置和善后工作。突发事件发生后，基层组织和单位要立即组织应急队伍，以营救遇险人员为重点，开展先期处置工作；采取必要措施，防止发生次生、衍生灾害，避免造成更大的人员伤亡、财产损失和环境污染；及时组织做好受威胁群众的疏散、转移、安置等工作。事发地人民政府要统一组织领导应急处置工作，根据实际情况及时启动相应预案，组织应急资源和力量开展救援工作，并做好受影响群众的基本生活保障和事故现场环境评估工作。规范现场指挥秩序，完善指挥手段，确保现场指挥和应急处置效果。根据全省统一部署，适时启用统一的应急管理标志和应急工作人员、应急救援队伍、应急专家工作证件，落实应急人员、车辆处置突发事件期间优先通行权。应急处置结束后，各级各有关部门要及时组织受影响地区恢复正常生产、生活和社会秩序；依照有关法律法规开展事故调查处理，查明原因，分清责任，总结教训，制定整改措施，防止类似事故再次发生。对责任事故，依法依规严肃追究相关责任人责任。

（十七）及时准确发布突发公共事件信息。加强各级政府应对突发公共事件新闻发布工作的规范化、制度化建设，建立健全重大突发公共事件新闻报道快速反应机制，强化组织协调，及时、准确发布有关信息，防止恶意炒作。严格执行新闻发布相关规定，对违反工作纪律，蓄意封锁信息，随意散布虚假信息，造成不良影响和严重后果的，依法严肃追究有关责任人的责任。新闻媒体要全面、客观、公正地报道事件过程及原因，

为妥善处置突发公共事件营造良好的舆论环境。

七、夯实基层工作基础

（十八）提高基层应急管理能力。加强乡镇（街道）等基层应急管理机构建设，落实工作人员，提供经费保障，确保基层应急管理工作有人抓、有人管。村（居）委等基层群众自治组织要将应急管理工作作为自治管理的重要内容，协助当地政府做好突发事件应急管理工作。各企事业单位要明确行政负责人、法人代表在应急管理中的职责，并确定专兼职应急管理工作人员。

（十九）开展基层示范点创建和规范提升活动。健全完善基层应急管理建设示范点制度，每年评选一批示范点并实行动态管理。探索建立示范点建设激励机制，财政部门设立专项奖补资金，对示范点采取以奖代补的形式给予适当补助。在全市乡镇（街道）、村（居）、学校、企业等基层单位开展基层应急管理规范提升活动，进一步加强基层应急管理工作。鼓励基层应急管理机构充分发挥职能作用，服务群众生产生活。

八、保障应急管理投入

（二十）加大财政投入。各级政府要将应急装备建设、应急物资储备、隐患排查整治、应急预案演练、应急宣传培训、应急示范点建设、应急通讯和交通保障、应急专家咨询、应急志愿者队伍建设以及应急表彰奖励等方面的经费，作为应急专项经费纳入财政预算。各部门、单位要加大应急投入力度，确保应急装备、设施正常运行。认真落实紧急情况下的财政资金快速拨付制度，保障应急处置需要。

（二十一）引导社会投入。鼓励支持社会力量为突发事件提供资金、物质捐赠和技术支持。通过落实企业强制性提取安全费用、交纳安全生产风险抵押金和整合资源等手段，建立企业安全生产和应急管理投入长效机制。探索建立应急救援人员人身意外伤害保险制度。鼓励单位和公民参加灾害保险，分散风险、减少损失。

九、加大应急宣教培训力度

（二十二）加强应急管理培训。各级党校（行政学校）要将应急管理纳入干部培训的重要内容，加大对各级领导干部的培训力度，不断增强应急意识和指挥能力。各级政府要将突发事件应急管理培训纳入公务员培训内容，针对不同对象确定教育内容、考核标准，定期开展培训，提高应对突发事件能力。采取邀请专家作报告、举办培训班等方式，做好专兼职应急管理人员培训工作，提高组织协调和处置突发事件能力。市政府应急管理机构会同有关部门，负责全市应急管理培训的计划制定和组织实施。各县区政府应急管理机构和市直有关部门负责本地区、本系统从事应急管理工作人员的培训工作。

（二十三）加强应急宣传教育。加强对突发事件法律法规和应急知识的宣传教育，普及应急预防、避险、自救、互救、减灾等知识，推动应急宣传进机关、进企业、进学校、进社区、进农村、进家庭。采取知识竞赛、征文、图片展等形式，定期组织开展应急宣传活动。编制市民应急知识简本，普及公共安全和应急防护知识。强化学校公共安全教育。各级司法部门要将《山东省突发事件应对条例》列入普法计划。各企事业单位

要加强对从业人员特别是关键岗位人员的应急知识培训，提高处置突发事件能力。新闻媒体要大力开展突发事件预防与处置、自救与互救等知识的公益宣传。

十、建立健全应急指挥体系

（二十四）统一领导体制。各级政府是本行政区域内突发事件应对处置工作的行政领导机关，统一领导、综合协调本级政府各有关部门和下级政府开展突发事件应对处置工作。上级所属驻当地单位按照属地管理的原则，在突发事件应急管理中服从当地政府的指挥和调度。成立临沂市突发事件应急管理委员会，由市长任主任，统一领导、协调全市突发事件应对处置工作。建立健全突发事件应急管理工作相关指标体系和责任追究制度，加强对各级各部门突发事件应急管理工作的监督检查和评估考核。

（二十五）明确办事机构。各级政府应急管理机构是本级政府应急管理工作的办事机构。市政府应急管理办公室与市政府总值班室合署办公，履行市突发事件应急管理委员会办公室职责，指导、协调下级政府以及本级政府各专项应急指挥机构和有关部门的应急管理工作。各级各部门要健全、规范应急管理办事机构，配足配强专兼职人员。公安、住建、水利、安监、卫生、林业、环保、气象、人防等部门，要完善专项应急指挥机构，在应急管理委员会领导下，进一步强化职能，做好各领域突发事件应对处置工作。

（二十六）强化应急联动。各有关部门要树立大局意识，坚持联防联控、群防群控，加强沟通协调，理顺工作关系，搞

好衔接配合，形成工作合力。整合部门突发事件应急救援资源，建立集通信、指挥和调度于一体，政府统一协调和部门分类管理相结合，综合性与专业性互补的应急联动体系。加快推进市、县区政府（开发区管委会）应急平台建设，加强政府应急平台与部门应急平台的互联互通，实现资源共享，充分发挥应急平台的辅助决策功能。

临沂市人民政府

2013年5月6日