温州市大型群众性活动事故应急预案

（征求意见稿）

1总则

1.1编制目的

1.2编制依据

1.3适用范围

1.4工作原则

1.5事故分级

1.6分级响应

2 风险评估

2.1近年来发生情况

2.2发展趋势

2.3现有应急资源调查

3 组织指挥体系及职责

3.1市级组织指挥机构

3.2市级工作机构

3.3现场指挥机构

3.4县级组织指挥机构

3.5专家组

4运行机制

4.1预测预防

4.2应急处置与救援

4.3信息发布与舆论引导

4.4恢复重建

5 应急保障

5.1经费保障

5.2物资装备保障

5.3通信保障

5.4科技保障

5.5组织纪律保障

6监督管理

6.1预案演练

6.2奖励与责任追究

7附则

7.1名词术语解释

7.2管理与更新

1总则

1.1编制目的

依法、迅速、科学、有序应对大型群众性活动中发生的事故，最大程度减少事故造成的人员伤亡和财产损失，维护人民群众生命安全和社会稳定。

1.2编制依据

依据《中华人民共和国突发事件应对法》、《大型群众性活动安全管理条例》、《突发事件应急预案管理办法》、《浙江省大型群众性活动事故应急预案》和《温州市突发公共事件总体应急预案》等有关法律法规和文件，结合温州实际，制定本预案。

1.3适用范围

本预案适用于在本市行政区域内举办大型群众性活动时，由以下原因造成，并超出事发地县（市、区）政府处置能力或需要由市政府处置的特别重大、重大、较大事故的应对工作：

（1）因人群过分拥挤、通道严重堵塞等原因，发生挤压、踩踏、坠落、溺水等人员伤亡的事故。

（2）场馆舞台、看台、栏杆等建筑物或临时搭建设施发生倒塌，造成人员伤亡的事故。

（3）燃放烟花、礼炮或释放氢气球遇明火发生爆炸等造成人员伤亡的事故。

（4）其他非人为故意损害、破坏而引发的人员伤亡事故。

1.4工作原则

（1）生命第一，科学决策。坚持把保障人民群众的生命安全放在第一位，最大程度减少事故造成的人员伤亡、财产损失，严防次生事故或灾害。运用先进技术，充分发挥专家作用，实行科学民主决策。

（2）统一指挥，分级负责。在市委、市政府的统一指挥下，县（市、区）政府和市级有关部门、军队和武警部队应急救援力量按照各自的职责分工和权限，负责有关大型群众性活动事故的应急管理和处置行动。

（3）快速反应，协同处置。大型群众性活动事故发生后，事发地县(市、区)政府及时启动相应级别的大型群众性活动事故应急预案，严格落实应急处置行动责任制。市级有关部门及时给予配合和支持，与事发地政府互相协作，保证事故信息的及时准确传递和事故灾难的快速有效处置。

　　1.5　事故分级

根据事故的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，将大型群众性活动事故划分为四级：特别重大、重大、较大和一般。

1.5.1 特别重大群众性活动事故

造成30人以上死亡，或100人以上重伤的大型群众性活动事故。

1.5.2 重大群众性活动事故

造成10人以上、30人以下死亡，或50人以上、100人以下重伤的大型群众性活动事故。

1.5.3　较大群众性活动事故

造成3人以上、10人以下死亡，或10人以上、50人以下重伤的大型群众性活动事故。

1.5.4　一般群众性活动事故

造成3人以下死亡，或10人以下重伤的大型群众性活动事故。

1.6分级响应

大型群众性活动事故应急响应坚持属地为主的原则。事发地政府按照有关规定全面负责本行政区域内大型群众性活动事故的应急处置行动。

1.6.1　应对特别重大、重大、较大群众性活动事故，或涉及跨县（市、区）、超出事发地县（市、区）级政府应急能力的一般群众性活动事故，根据预案启动市级应急响应，有关县（市、区）应当启动应急响应。特别重大、重大、较大群体性活动事故发生后，市大型群众性活动事故应急指挥部（以下简称市指挥部）迅速协调各方力量全力参与应急处置。

1.6.2　应对一般群众性活动事故，根据预案，启动县（市、区）级应急响应，视情况启动市级应急响应。

2、风险评估

2.1 近年来事故发生情况

根据温州市公安局统计，全市过去五年举办的大型群众性活动数量分别为：2016年举办174起，2017年举办245起，2018年举办257起，2019年举办189起，2020年举办51起。全市过去五年没有发生一般群众性活动事故以上的大型群众性活动事故，大型群众性活动安全形势总体持续平稳。

2.2发展趋势

在社会需求和政府政策的影响下，近年我市大型群众性活动呈现出多种特点：规模大型化，五千人以上大型群众性活动逐年递增；内容国际化，以青年科学家峰会为代表的大量国际性活动在温举行；群体大众化，人民群众对参加各类大型群众性活动的热情日益高涨；场地多样化，活动举办场所由原先的体育场馆、广场为主内向公园、街区、商业场所拓展。对大型群众性活动的安全管理，保护公民生命和财产安全，维护社会治安秩序和公共安全带来了新的考验。

2.3 现有应急资源调查

温州市各相关部门对相应大型群众性活动事故的应急监测能力、应急处置能力、应急队伍建设等基本满足应急要求。主要体现在以下方面：

应急监测能力。在举办大型活动前，承办方根据大型活动的类型、等级、时间、地点、参与人员和人数制定相应的安全工作方案和应急救援预案；活动举办过程中，围绕前期排查的各类风险因素和重点部位进行实时监测；保障活动期间信息畅通，确保各类风险隐患及时全面掌握。  
 应急处置能力。市应急指挥部各成员单位用于大型活动的应急处置车辆、无人机等各类专业设备和物资储备基本满足应急需要，应急力量设置合理，处置能力基本满足应对各类事件。  
 应急队伍建设。市应急指挥部各成员单位现有可调配的应急处置力量充足，公安机关还可调配一级、二级、三级共3各等级的95家安保公司（含分公司）和一级、二级、三级、四级、五级共5个等级的4.5万名注册保安员；市政府组建了应急管理专家队伍，入库专家具备处置群体性事件实战经验，为大型活动风险防控、应急处置等相关决策提供科学依据。

3　组织指挥体系及职责

市大型群众性活动事故应急组织指挥体系由组织指挥机构、工作协调机构和现场指挥机构组成。

　　3.1市级组织指挥机构

对市内发生的特别重大、重大、较大群众性活动事故，涉及跨县（市、区）、超出事发地县（市、区）政府应急处置能力的一般群众性活动事故，市政府根据应急处置行动需要，启动市指挥部工作运行机制，负责统一指挥、协调大型群众性活动事故的应急处置行动。市级有关单位在市指挥部的统一指挥下，认真履行各自的职责，快速、高效处置大型群众性活动事故。市指挥部办公地点设在市公安局情报指挥中心。

3.1.1市指挥部组成

总指挥:市政府分管副市长。

副总指挥:市政府分管副秘书长(或市政府办公室副主任)和市公安局、市应急管理局及事发地县（市、区）政府主要负责人。

成员: 市政府新闻办、市公安局、市应急管理局、市消防救援支队、市民政局、市财政局、市住建局、市文化广电旅游局、市卫生健康委、市体育局、市通信发展办公室、市军分区、武警温州市支队以及相关市级单位负责人。

3.1.2市指挥部职责

(1)统一指挥、协调特别重大、重大、较大群众性活动事故的应急处置行动。

(2)及时掌握现场情况，根据现场事态的严重程度，指挥协调临近县（市、区）级政府和市级有关单位，组织调度抢险救灾人员和物资投入应急救援行动。

(3)必要时派出工作组，赴事发地指导事故处置和善后工作。

(4)组织有关部门对事故原因进行调查。

(5)全面掌握社会动态信息，正确引导社会舆论，切实维护社会稳定。

(6)研究解决事故处置过程中的其他重大事项。

　　3.1.3成员单位职责

(1)市政府新闻办:负责协调事故应急处置的新闻报道工作，具体按相关专项应急预案组织实施。

（2）市公安局:负责指挥事发地公安机关会同应急救援等部门组织开展救援行动，指令事发地公安机关组织实施现场管制和秩序维护，确保事发地社会治安稳定；会同交通运输部门确保救援人员和物资安全畅通地运往事发地，协助配合应急管理部门开展事故的调查取证工作。

(3)市应急管理局:负责协调相关专业救援力量参与处置救援工作；会同相关部门对事故进行调查。

（4）市消防救援支队：负责事故现场的火灾扑灭、被困人员抢救等应急抢险救援；配合做好事故现场局部洗消工作，提供临时应急用水；协助现场应急人员做好自身防护工作。

(5)市民政局:负责指导或直接参与事故死亡人员遗体处置，亡者家属安抚工作和对符合特困、低保（低边）、临时救助的伤者、亡者家属给予救助。

(6)市财政局:负责指导地方各级财政部门按照财政分级负担原则，为应急处置行动提供必要的资金保障，具体按相关专项应急预案组织实施。

(7)市住建局:负责提供事发地活动场馆的建筑设计和相关设施的资料，协助配合应急管理部门开展事故调查工作。

（8）市文化广电旅游局：负责提供大型群众性文艺类活动组织实施的具体情况，协助配合应急管理部门开展事故的调查工作。

(9)市卫生健康委:负责指导事发地医疗机构对受伤人员实施紧急救治，根据应急救援需要，组织医疗专家组赴事发地进行医疗救治，具体按相关专项应急预案组织实施。

(10)市体育局:负责提供大型群众性体育类活动组织实施的具体情况，协助配合应急管理部门开展事故的调查工作。

（11）市通信发展办公室:负责组织、协调有关通信运营企业做好应急过程中的通信指挥保障工作。

(12)市军分区:组织指挥所属部队、民兵、预备役部队，协助、支援事发地政府开展抢险救援行动。

(13)武警温州市支队:负责指挥所属武警部队参与应急救援行动和维护现场治安秩序。

（14）其他市级有关单位，根据应急处置行动需要，在市指挥部的组织协调下，做好相关工作。

　　3.2市级工作协调机构

市指挥部下设办公室，负责综合协调和日常工作，办公室设在市公安局，办公室主任由市公安局分管副局长担任。办公室职责为:

(1)贯彻执行市指挥部决定事项，并负责检查落实。

(2)组织拟定和完善本预案，并负责本预案的管理。

(3)负责与市指挥部各成员单位的协调联络。

(4)指导县(市、区)政府有关部门做好大型群众性活动事故的应急处置工作。

(5)及时收集大型群众性活动事故相关信息，汇总分析

并向市指挥部提出处置建议。

(6)及时向市指挥部提出启动本预案的建议。

　　(7)完成市指挥部交办的其他事宜。

3.3　现场指挥机构

事故发生后，市指挥部根据大型群众性活动事故的性质、危害程度、影响范围和处置行动的需要，派出市指挥部有关负责人、专家和应急救援队伍赶赴现场，设立现场指挥部。参与现场应急处置行动的相关单位，在现场指挥部的统一指挥下，实施现场应急处置和救援行动。

3.3.1现场指挥部组成

发生特别重大群众性活动事故，按《浙江省大型群众性活动事故应急预案》相应规定，由省大型群众性活动事故应急指挥部设立现场指挥部；发生重大群众性活动事故，市指挥部负责设立现场指挥部，由市指挥部有关负责人、成员单位负责人和事发地政府主要领导等组成，指挥长由市指挥部总指挥指派;发生较大群众性活动事故，由事发地县(市、区)级大型群众性活动事故应急指挥部设立现场指挥部，市指挥部派出工作组参与和指导现场应急救援行动;发生一般群众性活动事故由事发地县(市、区)级大型群众性活动事故应急指挥部设立现场指挥部，市指挥部办公室视情派出工作组，指导、协助现场应急救援行动。

3.3.2现场指挥部职责

(1)迅速组织开展事故的先期处置。

(2)依据现场情况组织指挥有关部门和各类救援队伍、保障力量开展现场应急处置和救援行动，协调和落实现场处置中的具体事项，防止发生次生事故灾害。

(3)全面掌握事故发生、发展的全过程及相关情况，及时向本级和上级大型群众性活动事故应急指挥部报告。

(4)向上级指挥部提出救援力量、救援设备和物资的增援建议，落实上级各项指示。

(5)开展事故原因调查和等级评估。

　　3.4县级组织指挥机构

各县（市、区）政府是本行政区域大型群众性活动事故应急管理工作的行政领导机关，负责本行政区域大型群众性活动事故处置的领导工作。

　　3.5专家组

各专项指挥机构及有关单位建立各类专业人才库，并根据实际需要聘请有关专家组成专家组，为应急管理提供决策建议、技术支撑，必要时参加大型群众性活动事故的应急处置工作。

4　运行机制

4.1　预测预防

各级政府要高度重视大型群众性活动的安全管理工作，遵循安全第一、预防为主的方针，坚持承办者负责、政府监管的原则，严格落实安全防范措施，坚决消除安全隐患。

凡举办大型群众性活动，承办者应当制定大型群众性活动安全工作方案（预案），并开展相关人员培训和演练。在积极落实各项安全保卫工作基础上，要充分预测可能出现的各种事故，坚决克服麻痹松懈思想，进一步增强忧患意识，从思想上、物资上、人力上做好应对各类突发事故的准备工作。公安机关和其他有关部门应当加强对大型群众性活动全过程的安全监管。

4.2　应急处置与救援

4.2.1信息报告

大型群众性活动事故发生后，事发地县（市、区）人民政府，和市级活动主办单位应立即如实向市政府、市指挥部报告，不得迟报、漏报、瞒报、虚报，同时通报市级有关单位。报告内容主要包括:活动主办单位、活动规模、事故发生的时间地点和现场情况、事故发生的原因、事故造成伤亡状况，事故的影响范围，事故发展趋势和已经采取的措施。

特别重大、重大、较大群众性活动事故发生后，县(市、区)政府要在采取措施控制事态的同时，在事发30分钟内，向市委、市政府报告，同时向市级相关单位通报。

4.2.2先期处置

先期处置按照属地为主的原则，主要依靠事发地的应急救援力量实施救援处置。事故发生后，事发地县(市、区)政府和有关单位要立即采取措施控制事态发展。在现场指挥部成立之前，各应急救援队伍和职能部门、活动主办单位，在事发地县（市、区）级政府的指挥、协调下，进行先期处置。各级政府和有关部门根据职责和规定的权限启动相应级别的大型群众性活动事故应急预案和行动方案，及时组织应急救援行动，同时迅速向上级政府报告基本情况和先期处置情况以及请求事项，全力控制事态扩大，严防次生事故发生。

4.2.3指挥协调

需要市政府处置的特别重大、重大、较大群体性活动事故，由市指挥部统一指挥有关地区、部门开展工作，或派出市政府工作组赴现场进行指导;组织协调有关负责人、专家和应急救援力量参与应急救援行动;协调有关部门提供应急保障，包括协调涉事单位与地方政府的关系和调度各方救援资源。

4.2.4处置措施

4.2.4.1医疗卫生救援

事发地卫生健康部门负责组织开展紧急医疗救护和现场卫生防疫工作。医疗卫生机构根据事故类型，及时开展现场医疗救援和疾病预防。

4.2.4.2　群众安全防护

现场指挥部根据事故灾难的特点和严重程度，采取必要的防护措施，及时启用应急避难场所，迅速有序地转移、疏散、撤离现场人群;采取有效措施控制事故源头，防止事态扩大、人员伤亡增加;及时组织运送和救治受伤群众。

4.2.4.3　应急人员安全防护

现场应急救援人员根据现场处置行动需要，携带相应的专业防护装备，采取安全防护措施，严格执行应急救援人员进入和离开事故现场的相关规定。

4.2.5应急结束

特别重大、重大、较大群众性活动事故应急处置行动结束或相关危险因素已消除，由现场指挥部提出应急响应结束建议，经市指挥部批准，解除应急状态，应急响应结束，并通知市级有关部门和事发地政府。

4.3　信息发布与舆论引导

大型群众性活动事故发生后，按照及时、准确、全面、依法的原则，根据应急响应的级别，分别由市指挥部或事发地县（市、区）级政府第一时间向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况和政府应对措施，并根据事件处置情况，做好后续信息发布工作，积极引导社会舆论，防止恶意炒作或谣言传播影响社会稳定。特别重大、重大事故最迟5小时内发布权威信息、24小时内举行新闻发布会。

4.4恢复重建

　　4.4.1善后处置

事发地县（市、区）级政府和市级民政、卫生、健康、文化和旅游、体育等部门积极稳妥、深入细致做好善后处置工作。对事件中的伤亡人员，应当按规定给予安抚、救助。对紧急调集、征用的有关单位、个人的物资等，按规定偿还或者补偿。

　　4.4.2评估与调查

评估小组负责检测、分析和评估工作，查找事故的原因和评估事态的发展趋势，预测事故的后果，为现场指挥部决策提供参考。检测与评估报告及时上报市指挥部。

较大事故由市政府派出事故调查组进行调查；重大事故由省政府派出事故调查组进行调查，市有关部门协助调查;特别重大事故由国务院派出事故调查组进行调查，省有关部门协助调查。事故调查按照国家有关法律、法规的规定，对大型群众性文体活动事故的原因、性质、影响、责任和经验教训等进行综合调查评估，并对有关责任人提出处理建议。

4.4.3 恢复重建

突发事件应急处置结束后，事发地政府应根据需要适时组织专家对事发地重建环境、可利用资源等进行评估论证，制定恢复重建计划，落实资金、物资和技术保障，迅速开展恢复重建工作，并向上级党委、政府报告。

　　5　应急保障

　　5.1经费保障

市大型群众性活动事故应急准备和救援工作，市本级所需资金由相关单位提出预算，经市公安局汇总后报送市财政局，按规定报经批准后列入市级财政预算。处置大型群众性活动事故所需财政负担的经费，按照现行事权、财权划分原则，分级负担。财政和审计部门要加强对大型群众性活动事故财政应急资金的监督管理，确保专款专用，提高资金使用效益。

5.2物资装备保障

各级政府和有关部门应加强大型群众性活动事故应急处置的物资装备储备，切实提高应急保障能力。

5.3通信保障

大型群众性活动事故应急处置工作所需的通信保障体系，由市通信发展办公室等部门负责建立，确保本应急响应启动时各单位的联络畅通，以及应急处置行动的指挥畅通。

5.4 科技保障

各级政府和有关部门要鼓励、扶持有关科研机构和企业研发用于大型群众性活动突发事件预警、预防、监测、应急处置与救援的技术装备和管理平台。

5.5 组织纪律保障

严格工作纪律，形成快速高效的部门协作机制。参与应急处置的各部门在接到行动指令后，应当迅速组织或调度相关人员、装备，在最短的时间内赶赴现场，在现场指挥部的统一指挥下，根据预案中明确的职责快速投入事故应急处置。各部门要加强联系沟通、互相配合、团结协作、形成合力，工作中要严格做到服从命令、听从指挥、恪尽职守、及时处置。

6　监督管理

6.1预案演练

各级应急处置指挥机构应当加强大型群众性活动事故的应急演练，磨合机制、锻炼队伍、完善预案，切实提高防范和处置大型群众性活动事故的能力。

6. 2奖励与责任追究

6.2.1奖励

在大型群众性活动事故应急处置行动中，对有下列表现之一的单位和个人，应根据有关规定予以褒扬激励:

(1)出色完成应急任务，成绩显著的;

(2)防止或挽救事故灾害有功，使人民群众的生命和国家、集体财产免受损失和减少损失的;

(3)对应急准备或应急响应提出重要建议，实施效果显著的;

(4)有其他特殊贡献的。

6.2.2 责任追究

在大型群众性活动事故应急处置行动中，有下列行为之一的有关责任人，按照法律、法规和规定追究责任：

(1)不按照规定制定大型群众性活动事故应急预案和行动方案，拒绝履行应急准备义务的;

(2) 不按照规定报告、通报事故真实情况的；

(3)拒不执行大型群众性活动事故应急预案，不服从命令和指挥，或者在应急响应时临阵逃脱的;

(4)盗窃、挪用、贪污应急救援保障资金和物资的;

(5)阻碍应急工作人员依法执行任务或者进行破坏活动的;

(6)散布谣言，扰乱社会秩序的;

(7)有其他危害应急处置工作行为的。

7 附则

7. 1名词术语解释

大型群众性活动是指法人或者其他组织面向社会公众举办的每场次预计参加人数达到1000人以上的下列活动：一是体育比赛活动；二是演唱会、音乐会等文艺演出活动；三是展览、展销等活动；四是游园、灯会、庙会、花会、焰火晚会等活动；五是人才招聘会、现场开奖的彩票销售等活动。

　　本预案有关数量的表述中，“以上”含本数，“以下”不含本数。

7.2管理与更新

　　本预案由市公安局牵头制定，报市政府批准后实施。市公安局应会同成员单位及时修订完善本预案，报市政府批准。各县(市、区)政府和市级有关单位依据本预案，结合本地区、本单位实际情况，制定相应的大型群众性活动事故应急预案报市公安局备案。

群众自发性聚集活动事故参照本预案执行。本预案自发布之日起实施。