附件２

**《杭州市突发事件总体应急预案（征求意见稿）》修订说明**

一、修订背景

《18年版总体应急预案》于2018年1月9日发布实施，对完善杭州市应急预案体系、提高突发事件应对水平和保护人民生命财产安全发挥了重要作用。近年来，随着习近平总书记治国理政思想的不断发展，习近平新时代中国特色社会主义思想亦不断丰富发展，特别是党的十九届三中全会后应急管理部的成立，我国突发事件应急管理体制机制发生了深刻变化，应急管理事业迎来了巨大的发展契机，《18年版总体预案》已不再适应新形势新发展要求，亟需作进一步修订。

**一是以习近平同志为核心的党中央对应急管理工作提出了一系列新思想新谋划新战略**。党的十八大以来，习近平总书记就重大风险防范化解和应急管理工作发表了一系列重要论述和重要指示批示，这些重要论述和重要指示批示是新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代重大风险防范化解和应急管理的根本遵循与行动指南。党的十九大报告中，习近平总书记把防范化解重大风险攻坚战列为三大攻坚战的首位。2019年11月29日，中央政治局第19次集体学习会议，习近平总书记非常明确指出，应急管理是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，承担着重要职责，担负着重要使命，他对应急管理工作进行了一系列的战略谋划、战略部署和战略安排；加强应急管理体系和能力现代化被习近平总书记提到了一个非常高的高度，习近平总书记对中国特色应急管理体系也作了清晰的界定。因此，我们必须以新时代铁军的要求严格要求自己，要干在实处、走在前列、勇立潮头，及时修订各类应急预案，完善应急预案体系，贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要批示指示精神，系统谋划、全面改革我市应急管理体制机制，以适应新时代应急管理体系和能力现代化发展的需要。

**二是新时代国际国内形势的深刻变化对应急管理工作提出了新的更高要求**。党的十八大以来，世界面临百年未有之大变局，国际国内形势发生了深刻变化。特别是党的十九届三中全会以来，大部制改革和应急管理部的成立，我国应急管理体系、职能部门权责关系重塑和应急管理面临的社会形势皆发生显著变化。2019年底至今，新冠肺炎疫情全球大流行对应急管理体系和能力现代化更是形成了极其严峻的挑战并提出了非常紧迫的变革要求。我国在习近平总书记亲自决策、亲自部署和亲自指挥下，经受住了一场艰苦卓绝的历史性大考，取得了疫情防控的重大战略成果，也创造了人类跟疾病斗争史上的一次英勇壮举。然而，此次疫情仍然暴露出了我国应急管理体系和能力方面的诸多短板、死角和漏洞，亟需完善。而且习近平总书记非常明确强调，要始终把人民群众生命健康安全置于首位，无疑对应急管理工作提出了新的更高要求，亟待相关职能部门作出积极响应。

**三是应急法治体系的变革对应急预案修订提出了新要求。**《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国突发事件应对法》《浙江省突发公共卫生事件应急办法》《浙江省突发事件总体应急预案》等有关法律、法规、规章、标准和上位预案皆进行了修订完善，或者有关规定已发生明显变化。应急管理部的成立也导致专项指挥机构、相关部门及其职责发生了重大调整，而且我市面临的社会风险和重要应急资源也发生了重大变化。因此，从实践来看，《18总体预案》编制时的职能部门权责发生了重大变化，与实际已经明显不符；而且还存在操作性不够强，事件分级和响应分级难以区分，在突发事件应急处置中存在部门职责不清、指挥体系不畅和处置流程不规范等不足，尤其是突发公共卫生事件应急处置需要结合变化了的形势作进一步完善。

**四是高质量发展建设共同富裕示范区对突发事件应急处置提出了新的更高要求**。近年来，杭州市积极推进数字化改革，城市智慧大脑建设取得了显著成效，数字应急工作取得了重大进展，以科学决策、精准施策和精密智控手段积极应对新冠肺炎疫情和各类社会风险，在打造“重要窗口”、高质量发展建设共同富裕示范区过程中有许多经验做法值得进一步总结提炼并固化为应急举措和行动方案，如此才能更进一步明确目标定位、确保始终走在前列。

二、修订稿的主要内容和框架

修订后的《杭州市突发事件总体应急预案》共分10个部分，着重明确组织指挥体系及各职能部门在应急工作中的职责定位，规范分级应对、风险防控、监测预警、应急处置、恢复重建、应急保障、预案管理等，进一步突出应急预案的现实性、针对性和可操作性。具体如下：

**（一）总则。密切结合**习近平总书记系列讲话、重要批示指示精神和最新论述，**阐述了**预案编制的指导思想、修订的有关依据、工作原则和特色应急管理体系等；**明确**适用范围，明确本预案的定位为全市行政区域内各类突发事件应急处置的总纲和总体制度安排，适用于各类突发事件及其全流程的应急处置工作；与杭州应急实际相结合，**明确了**工作原则，即人民至上、生命至上、安全第一，统一指挥、系统集成、条块整合，分级负责、上下联动、属地为主，有序协同、高效处置、快速反应，法治为基、科技支撑、整体智治，广泛动员、公开透明、引导舆论，并对各原则作了清晰界定，形成严谨的逻辑体系。

**（二）分级应对。一是**风险分析和事件分类分级，主要包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等四类，事件等级分为一般、较大、重大、特别重大四个等级；本次修订简化了对杭州可能风险的描述性分析，以期突出操作性；**二是**分级应对，本次修订对分级应对作了明确界定，初判发生特别重大、重大和较大突发事件，由市政府负责应对，发生一般突发事件，由事发地区、县（市）级政府负责应对；**三是**响应分级，明确规范响应的标准、流程，启动或终止响应的主体责任，应急响应分级标准以及分级响应措施在相关市级专项预案中根据实际情况作出规定。

**（三）组织指挥体系。一是明确了**市级领导机构，在市委统一领导下，市政府是全市突发事件应急管理工作最高行政领导机关，**修订了**应急委相关内容；**二是明确了**专项指挥机构，市政府设立专项指挥机构，负责相关类别突发事件应急处置工作，**删去了**应急办相关内容；**三是**市级工作机构，明确市级有关部门（单位）按照职责分工负责本部门（行业、领域）突发事件应对处置工作；**四是明确了**现场指挥机构，新增了现场指挥机构的职责内容，对现场指挥机构的设置、职能、工作小组作了明确的规定；**五是**专家组，特别是组建市政府应急管理专家组，注重发挥专业人员在突发事件应对中的决策咨询、智力支持和技术支撑作用。

**（四）风险防控。**修订稿增加了风险防控的内容，突出了风险治理的数字化和智能化。**一是**风险识别，明确各级政府要建立突发事件风险调查、重点隐患排查和评估制度，形成动态、即时的综合风险图，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力，实现防抗救全周期智能管控；**二是**风险提示，强调在风险研判的基础上，梳理风险清单和管控要求，开展风险提示；**三是**风险管控，完善风险防控机制、网格化风险治理体系、强化基础设施和能力建设、健全安全管理制度、构建应急协商共治格局和强化应急能力建设，运用大数据、人工智能和互联网+技术，提高实时监测、动态感知、智能分析、物联互通、灵敏反馈、趋势研判和及时处置能力，全方位提升风险管控能力。

**（五）监测预警**。**一是**监测，明确各级人民政府及有关部门要健全突发事件监测制度、监测体系和基础信息数据库，整合监测信息资源，完善信息资源获取和共享机制，加强对突发事件风险因素的监测预警；**二是**预警，着重提高预警信息及时性、准确性、全面性，明确各级人民政府及有关部门要健全突发事件预警制度，统筹预警信息发布，明确预警信息发布的等级、发布主体、内容、方式、范围和要求，特别强调按照分层级预警并需要采取的各种预警响应及措施，解决预警信息发布“最后一公里”问题，最大可能减轻突发事件造成的人员伤亡和财产损失。

**（六）应急处置。**应急处置是这次修订的重点。**一是**信息报告，明确突发事件信息收集、报送、报告与通报制度，落实突发事件、灾情信息第一时间报告职责，特别是针对紧急信息明确“１小时内、力争30分钟内”报送的时限要求，对应急信息向“110”应急联动指挥中心报送的相关内容作了修改。**二是**先期处置，明确了事发单位、事发地村（居）民委员会和乡镇（街道）、区（县、市）政府先期要开展的应急处置措施和相应重点。**三是**指挥协调，明确了组织指挥、现场指挥和协调联动制度，明确各级专项指挥机构按照分级响应原则，分别负责各类突发事件应急指挥；对现场指挥机构的职能、运行提出了具体要求，明确了上下级现场指挥机构的关系；强化区域协同、部门协同、军地协同、政社协同、政企协同，增强协同应急能力。**四是修订**完善了“处置措施”，规定事发后，事发地县级以上政府应当采取的应急措施。在《18总体预案》的基础上，修订稿分自然灾害和事故灾难、突发公共卫生事件、社会安全事件三大类就具体应急处置措施提出了明确规定，对应急处置策略作了细化，特别是针对此次新冠肺炎疫情，及时修订完善了突发公共卫生事件的应急处置策略。**五是增加了**信息发布与舆论引导，对特别重大、重大突发事件发生后的信息发布主体、发布原则、发布时间、发布形式以及如何正确引导舆论作了具体明确。**六是**紧急状态和应急结束，**增加了**紧急状态内容并作了响应的规定。

**（七）恢复与重建。一是**善后处置，明确受突发事件影响地区的人民政府做好受灾人员安置、救助、疫病防治、赔偿、补偿、抚恤、心理干预和司法援助等善后工作；**二是**恢复重建，落实灾后恢复重建的属地责任，恢复正常的生产生活秩序，修订稿明确在灾害发生后要制订灾后重建和生产、生活恢复计划，及时修复被损坏的交通、通信、水利、供电、供水、供气等公共设施，尽快恢复社会秩序；**三是**调查评估，明确对突发事件造成的损失进行全面评估，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。

**（八）准备与支持。**明确从应急队伍保障、资金保障、物资保障、医疗卫生保障、社会治安保障、交通运输保障、通信保障、公共设施保障、科技支撑、跨区域合作等10个方面强化突发事件应对的准备和支持工作，在《18总体预案》的基础上增加了公共设施保障和跨区域合作的内容，并对相关内容进行了修订、充实和完善。针对我市实际，特别**明确了**各类应急救援力量的定位，强化装备技术支撑，加大先进适用装备的配备力度，加强消防救援队伍全域救援、乡镇（街道）综合性应急救援队伍建设、社会应急救援队伍培育建设等；优化专业应急队伍结构和区域分布，强化航空应急救援力量建设，完善各队伍的共训共练和救援合作机制；搭建一体化智能化信息服务平台，推动健全跨部门、跨行业、跨区域的应急救援队伍信息库；特别是要落实长三角区域应急联动协调机制，实现在应急队伍、应急物资、应急预案、应急专家及应急培训基地等方面的共享共用。

**（九）预案管理**。从预案体系、预案编制、审批与衔接、预案演练、预案评估与修订、宣传与培训、责任与奖惩等6个方面明确预案管理规定要求，对预案宣传、教育、培训等内容结合习近平总书记讲话和实际情况作了修订。明确将应急预案分为总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、单位应急预案以及重大活动预案，形成完整的应急预案体系，应急预案支撑性文件分为应急工作手册和执行具体任务的行动方案。

**（十）附则。**

三、重点说明的情况

**（一）对习近平新时代中国特色社会主义思想的贯彻落实。**习近平新时代中国特色社会主义思想是社会主义现代化强国建设的根本遵循和行动指南。**一是**深入学习、梳理了近些年习近平总书记关于风险防范化解和应急管理工作的重要论述、批示指示精神。**二是**从指导思想、工作原则突出习近平总书记重要论述、批示指示精神，突出人民至上、生命至上和安全第一，着重推进应急管理体系和应急管理能力现代化。**三是**从增强战略把握力到预防准备、风险防范化解、监测预警、应急响应、抢险救援、疫情防控、应急队伍建设、共训共练和救援合作机制、航空救援力量、长三角区域应急一体化、强化装备技术支撑等角度，把习近平总书记涉及应急管理体制机制、应急管理、应急处突能力的重要讲话吸收进修订稿，使修订稿成为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的一个重要抓手。

**（二）关于总体预案定位。**《总体预案》作为全市各类突发事件应急处置的总纲和总体制度安排，是推进“一案三制”为主的应急管理体系建设的重要抓手，是突发事件防范和应急处置的总体性制度安排，是专项预案和部门预案修订的依据。《总体预案》着眼总纲定位，充分体现作为指导全市突发事件应急处置总体制度安排的作用，突出其权威性、严肃性。

因此修订稿突出了以下几点：**一是**坚持党的全面领导和统一指挥，明确市政府是全市突发事件应急管理工作最高行政领导机关，强化各级党委政府和领导干部“促一方发展、保一方平安”的政治责任，建构统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的市域特色应急管理体系；**二是**坚持底线思维，增强忧患意识，提高风险防控能力，强化应急准备和应急保障，着眼“关口前移、重心下移”，贯彻习近平总书记“宁可十防九空，不可失防万一”“预防是最经济最有效的策略”“避免小病酿成大疫”的讲话精神；**三是**坚持问题导向、实践导向、操作导向，着力解决当前我国突发事件处置过程中存在的一些急难险重问题，紧密结合杭州市实际，尽可能突出预案的现实性、针对性和可操作性，并总结提炼好的经验和做法使之上升为长效机制；**四是**坚持统筹协调、系统集成、协同应急、整体智治，强化应急管理部门、突发事件应对牵头部门、其他各职能部门在突发事件应急处置中的上下联动、部门协同、区域协同和军地协同，实现系统整合、整体优化；**五是**坚持突出基层基础，充分发挥基层干部、基层组织和企事业单位在风险排查、预警信息传播、突发事件信息报告、第一时间处置等方面的作用，加强队伍、物资装备、科技和财力支持。

**（三）关于体现杭州特色。**注重总结我市近年来风险防范化解和突发事件应急处置的工作经验，并纳入修订稿。**一是**体现智慧城市、城市智慧大脑建设的新成就和数字化改革发展的大趋势。把杭州市智慧城市、城市智慧大脑建设相关经验和数字化改革的要求有机融合，修订稿充分体现了风险治理数字化、智能化和精密智控、安全码、五色图等创新元素；健全统一数字化平台，推动风险防控、风险治理、应急管理体系和能力的数字化、智能化、现代化；**二是**体现风险精准防控的要求。完善风险防控机制、网格化风险治理体系、强化基础设施建设、构建应急协商共治格局和强化应急能力建设，充分运用大数据、人工智能和互联网+技术，通过数据模型计算风险等级，形成综合风险图，提高实时监测、动态感知、智能分析、物联互通、灵敏反馈、趋势研判和及时处置能力，全方位提升风险管控能力。同时，梳理风险清单和管控要求，形成风险管控单，督促各地各部门落实管控措施；**三是**体现跨区域合作要求。根据习近平总书记推进长三角一体化发展的战略要求，修订稿明确健全市内外跨区域协调联动机制，推进长三角区域应急一体化发展，实现应急队伍、应急物资、应急预案、应急专家及应急培训基地等方面的互通有无和共享共用。

**（四）关于组织指挥体系。一是**明确市级领导机构。我市在市级层面尚未设立市应急委，市政府是应急体系建设和应急管理责任主体、实施主体，在市委领导下，市政府是全市突发事件应急处置的领导机构，研究部署各类较大以上突发事件的应对处置；**二是**明确专项指挥机构。发生较大以上突发事件第一时间启动相关市专项指挥部工作，具体承担各类突发事件指导协调和组织应对工作；**三是**明确部门职责分工。在附件中明确了市级突发事件专项指挥机构和牵头部门、市级有关单位应对突发事件职责、市专项预案的构成，尽可能达到组织体系完整、条块职能清晰、统筹协调联动、科学高效有序；**四是**明确现场指挥机构。特别重大、重大突发事件发生后，市政府设立现场指挥机构；较大、一般突发事件发生后，市、县政府视情设立现场指挥机构。现场指挥机构由政府负责人及相关部门负责人组成，组织、指挥、协调突发事件现场应急处置工作。修订稿对现场指挥机构需设立的工作组也作了清晰的界定。