

郑州市人民政府文件

郑政〔2011〕33号

郑州市人民政府 关于印发郑州市突发事件应急体系建设 规划(2011—2015年)的通知

各县(市、区)人民政府,市人民政府各部门,各有关单位:

《郑州市突发事件应急体系建设规划(2011—2015年)》已经市政府第50次常务会议研究通过,现印发给你们,请结合实际认真贯彻落实。



郑州市突发事件应急体系建设规划

(2011—2015 年)

一、序言

为提高全市预防和应对处置突发事件的能力,根据市政府的统一部署,结合实际,制定本规划。

(一)编制依据

本规划依据《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》、《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》(国发[2006]24号)、《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》、《河南省突发公共事件总体应急预案》、《“十一五”期间河南省突发公共事件应急体系建设规划》等有关法律、法规和文件精神制定。

(二)规划范围

按照《中华人民共和国突发事件应对法》,突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。围绕监测预警、应急指挥、应急队伍、通信保障、物资保障、紧急运输、恢复重建、科技支撑、培训与演练、信息公开、科普宣传和示范项目建设等主要任务,统一规划“十二五”期间全市突发事件应急体系建设。

(三) 规划定位

编制《郑州市突发事件应急体系建设规划(2011—2015年)》(以下简称《规划》)的目的:在全面分析全市应急管理工作面临形势的基础上,进一步贯彻落实国家、省有关应急体系建设的部署,明确全市应急体系建设的方向、目标、任务和措施,重点解决薄弱环节和共性问题,不断提高预防和处置突发事件的能力。《规划》是全市今后一个时期应急管理工作的纲领性文件,是编制相关规划、制定政策和年度计划的依据。

二、规划背景

(四) 现有工作基础

市委、市政府高度重视应急管理工作,特别是党的十七大以来,认真贯彻落实科学发展观,不断加强应急预案体系和应急管理体制、机制建设,成功应对了多起重特大突发事件,有力保障了人民群众的生命财产安全和社会大局稳定。

1. 应急预案体系基本形成。市政府制定实施了《郑州市突发公共事件总体应急预案》,市政府有关部门制定实施了各专项应急预案和部门预案;各县(市、区)政府制定和完善了本级预案;各类企事业单位大都结合实际制定完善了本单位应急预案。全市应急预案体系初步形成,覆盖面不断扩大。

2. 应急管理组织逐步健全。市政府成立了应急管理办公室,县(市、区)政府应急管理机构也逐步建立,在履行应急值守、信息报告、预警预测和综合协调等方面发挥了重要作用。全市防汛抗

旱、抢险救灾、林业灾害、安全生产、矿山救护、疾病控制、环境污染等专业机构的应急指挥与协调职能得到加强。

3. 应急管理机制不断完善。全市政府系统突发事件处置工作网络、预警信息发布和预警公告机制初步建立并不断完善,气象、水利、农业、林业、安监、环保、卫生、畜牧、公安、交通等部门对突发事件的信息监测、收集、分析、上报和发布网络基本形成。在重特大突发事件应对处置中,各有关部门、单位在政府的统一领导下积极行动,互相配合,政府主导、部门联动、社会参与的应急救援机制逐步形成。

4. 应急保障能力得到增强。基本形成了以军队、武警、公安为骨干力量,以防汛抗旱、医疗救护、矿山抢险、抗震救灾、动物防疫、森林消防、植物保护等专业队伍为基本力量,以企事业单位专兼职队伍和社会志愿者为辅助力量的应急救援队伍体系。应急装备、物资储备、紧急运输、应急通讯保障能力明显提高。经常开展应急演练,应急指挥机构和应急救援队伍的快速反应能力和协调处置能力明显增强。大力开展应急宣传和教育培训工作,公众危机意识和自我保护能力不断提高。

(五)薄弱环节

我市应急管理制度化、规范化和法制化建设刚刚起步,应急管理体系还存在诸多薄弱环节,不能适应新形势的发展需要。

1. 应急预案体系尚不健全。应急预案覆盖率有待进一步提高;部分单位的应急预案没有结合实际及时进行修订完善,且缺乏

必要的演练和学习宣传,实用性和可操作性不强;预案演练缺乏统一指导、监督和评估机制。

2. 应急管理体制急需完善。各级应急管理机构不完善,人员、装备配备不到位,经费没有纳入财政预算;部门之间、县(市)区之间、条块之间以及预防与处置之间衔接不够紧密,信息、人员、物资等资源的快速集成能力不足;政府应急管理机构与各专项应急指挥机构的关系仍需理顺,职能划分尚需明确。

3. 技术支撑体系较为薄弱。政府综合应急平台建设滞后;专业应急平台系统建设未能实现有效整合,信息难以实现共享;应对突发事件的高科技装备严重不足。

4. 应急抢险救援队伍亟待整合。专业应急救援队伍数量不足,救援人员的实战能力有待提高;应急管理专业人才匮乏,专家和志愿者队伍需要加强。

5. 应急宣传教育工作有待加强。公共安全知识、防灾减灾和自救互救知识宣传普及不够,公众的安全意识、危机意识和社会责任意识仍显不足,避险自救互救知识和技能需进一步提高。

(六) 面临形势

我市正处于加快开放、深化改革、经济转型、建设全国区域性中心城市的关键时期,各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险交织并存,突发事件进入多发期,公共安全和应急能力面临严峻考验。

1. 自然灾害方面。受气候变化,大风、沙尘暴、霾、高温、干旱、

雷电、暴雨、冰雹、大雾、寒潮、霜冻、暴雪等极端天气影响日趋严重。黄河、淮河流域易出现洪涝灾害。森林火灾、山洪、滑坡、崩塌、泥石流等灾害发生的可能性加大。我市及邻区中北部地区,属于全国地震重点监视防御区之一的豫鲁冀交界区一部分,地震形势严峻。我市林业有害生物发生面积和危害程度均呈上升趋势,发生形势越来越严峻,防控任务越来越艰巨。外来物种的入侵,对国土生态安全构成严重威胁,对森林生态系统造成破坏,也影响到人与自然的和谐,甚至影响人类健康。城镇灾害设防水平不高,农村防灾抗灾能力较低。

2.事故灾难方面。安全生产基础薄弱,非法违法生产经营问题十分严重,事故隐患大量存在,事故总量仍然很大,重特大事故时有发生,安全生产形势依然严峻。火灾隐患普遍存在,尤其是城市火灾风险巨大,防控任务非常艰巨。电网安全运行压力加大,城市生命线工程事故预防与处置难度增加。各种自然灾害和人为带来的环境风险不断加剧,突发环境事件的诱因更加多样复杂。重金属及有害有毒物质污染环境事件时有发生,社会危害和影响明显加大。全市境内铁路、公路、航空、油气管道、电力和通信线路等路网、管网、线网密集,对有效预防和及时处置各类事故的能力要求也越来越高。

3.公共卫生方面。公共卫生事件发生的不确定性增大。各类传染性疾病的传播与流行几率比较高,发生突发公共卫生事件的可能性比较大。各种新发传染病病例时有发生,常规传染病发病

率有所上升,食物中毒、职业中毒事件时有发生,高致病性禽流感、口蹄疫、高致病性猪蓝耳病、猪瘟等重大动物疫情有发生和流行的可能性。重大食品、药品安全事故隐患还没有完全消除,危险废弃物和放射物引发的公共卫生事件的风险加大。

4. 社会安全方面。随着社会转型和管理方式的变革,各种利益格局迅速调整,各种矛盾、摩擦和冲突错综复杂。城中村改造、征地拆迁、企业拖欠工资、经济纠纷、环境污染等诱发群体性事件的因素依然较多,群体上访、重复上访问题仍较突出。刑事案件多发态势尚未得到有效遏制,重大刑事案件和严重暴力犯罪案件时有发生。金融和市场风险、信息安全与高科技犯罪不容忽视。对外开放程度不断扩大,发生恐怖袭击和涉外突发事件的机率增加。

三、指导思想、建设原则和目标

(七) 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和党的十七大精神为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,以加强基础工作和实现信息、组织、资源的有机整合为重点,以理顺体制机制、打破条块分割为突破口,基本建成与全国区域性中心城市相适应的,预防为主,预防、处置、救援和善后等相衔接的高效、务实的应急管理体系,探索和建立城市公共安全管理的长效机制,全面提升应对突发事件的综合能力,最大限度地减少突发事件发生及造成的人员伤亡和财产损失,打造“平安郑州”、“和谐郑州”、“畅通郑州”,促进全市经济社会全面、协调、可持续发展。

(八)建设原则

1. 统一规划,整合资源。科学制定全市应急体系建设规划,逐步完善应急管理体系,理顺应急管理体制机制,避免条块分割、各自为政、重复建设,努力实现各县(市、区)、各部门和各行业信息、物资、装备、队伍等方面的有机整合、衔接。

2. 以人为本,预防为主。把保护人民群众生命财产安全作为政府应急管理工作的出发点和落脚点,充分依靠和发动群众,积极预防和最大限度地减少突发事件对人民群众造成的危害。充分体现预防与应急并重、常态与非常态结合,实现从注重事件处置向预防、处置和恢复重建全过程管理的转变。

3. 属地管理,分级负责。建立健全统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、条块结合、属地管理为主的应急管理体制,实现应急管理的高效化。

4. 政府主导,社会参与。建立健全应急管理行政领导负责制和责任追究制;加大对公共安全研究、技术开发应用和应急体系建设的资金投入,提高应急科技水平和保障能力。充分发挥政策导向作用,把政府管理和社会参与有机结合起来,形成政府与企事业单位、专业力量与社会力量相结合的综合应对机制。

(九)建设目标

1. 总体目标。到 2015 年,基本形成指挥统一、结构合理、反应灵敏、协调有序、运转高效、保障有力的突发事件应急管理体系。监测预警、决策指挥网络体系基本形成,应急物资综合保障体系基

本建立,应急机构、队伍力量进一步加强,科技支撑、恢复重建等能力明显增强,应急管理综合能力显著提高,有效减少特别重大、重大突发事件的发生及其造成的生命财产损失。

2.分类目标。分类目标按照自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类灾种划分,共 22 个指标。具体包括:

(1)自然灾害类

——灾害应急救援能力显著提高,保证灾民 24 小时内得到基本救助。

——黄河干流和淮河支流洪水预报提前 24 小时发布,准确率达到 90% 以上。

——进一步提高突发气象灾害预警时效。

——市区和县(市)城区可基本抗御 6 级左右地震。

——森林火灾受害率低于 1‰。

——应对重特大自然灾害的能力进一步增强。

(2)事故灾难类

——单位地区生产总值生产安全事故死亡率比“十一五”平均数据下降 30% 以上。

——工矿商贸就业人员生产安全事故死亡率比“十一五”平均数据下降 20% 以上。

——争取不发生较大以上火灾事故。

——煤矿百万吨死亡率比“十一五”平均数据下降 20% 以上。

——城市供水、供电、供气、集中供热故障处理及时率达到

100%，防止大面积非正常停水、停气、停热、停电事故。

——道路交通事故万车死亡率和事故起数降低 20% 以上。

——水上人命救助率达到 90% 以上。

——重特大环境事件起数比“十一五”平均数据降低 20% 以上。

——重特大事故灾难得到有效遏制，救援能力明显提高。

(3) 公共卫生事件类

——乡镇以上医疗卫生机构对突发公共卫生事件和传染病疫情的网络直报率达到 100%，报告及时率和完整率达到 95% 以上。

——突发重大动物疫情报告网络覆盖率达到 100%，应急响应及时率达到 100%。

——突发公共卫生事件的应急响应及时率达到 100%，医疗卫生应急救援及时率达到 100%。

(4) 社会安全事件类

——不发生影响国家安全和社会稳定的重大案件，不发生有重大影响的恶性刑事案件，不发生恐怖破坏活动得逞案事件。

——信息预警和处置能力显著增强，社会安全事件综合防控能力进一步提高。

——突发群体性事件、社会治安事件和恐怖事件防控体系进一步健全。

——银行业、证券期货业和保险业突发事件稳中有降，重要金融业务系统安全保障水平得到提高。

——基本能够应对粮食、蔬菜、肉蛋等重要生活必需品的市场异常波动。

四、主要建设任务

(十) 监测预警体系建设

进一步加强监测预警体系建设,构建突发事件综合预警系统,提高监测预警水平。

1. 建立完善全市风险隐患和重大危险源数据库。对各类风险隐患登记建档,建立完善风险隐患数据库和分级、分类管理制度,为突发事件的监测预警和隐患治理提供基础信息。建设完善重大危险源动态监控网络,运用卫星定位系统和地理信息系统,对重大危险源和危险化学品生产、仓储、运输企业实施监管监控。建设完善事故灾难信息评估、预测、研判和综合预警网络。

2. 加强气象灾害监测预警。完善大风、沙尘暴、霾、高温、干旱、雷电、暴雨、冰雹、大雾、寒潮、霜冻、暴雪等灾害性天气立体监测网,加强移动气象监测和预报能力,做好对暴雨、冰雹、雷电、大风等强对流天气的0-3小时临近预警。

3. 完善水文和汛情旱情监测网络。充分发挥防汛抗旱监测系统功能,完善雨水情、工情、旱情监测站网建设,及时掌握预警信息的动态变化,提高预警的有效性和针对性;逐步实现对重点山洪灾害和城区积水点的监测预警;加强对饮用水源地水质、排水水质和洪涝旱情等监测工作,提高自动化监测能力。

4. 完善地震监测网络。依托科技,合理布局,进一步加密全市

地震台网,全面提升地震监测能力,努力提高地震预报和政府风险决策水平。

5.建设完善地质灾害监测预警系统。建设地质灾害数据库,实现动态管理和监控,提高地质灾害预警预报精度。

6.建设完善突发环境事件和辐射事故检测预警系统。加强环境应急监测预警,对容易出现环境风险的企业实行重点监控。加强地表水断面水质监测、污染源特征污染物监测及重金属等有毒有害物质监测,及时发现环境污染现象。健全全市环境空气质量和水环境质量的信息报告和预警制度。

7.建设完善突发公共卫生事件和传染病疫情监测预警系统。进一步完善公共卫生监测系统,逐步建立覆盖全市的各类突发公共卫生事件监测网络。编制我市主要传染病疫情分布图,加快实验室建设,切实增强病因快速调查诊断能力和有毒物质的检测能力。初步建立流动人口及暂住人口卫生应急风险隐患监测机制,开展流动人口公共卫生应急风险隐患调查。建设完善突发重大动物疫情预警预报网络体系,建立完善重大动物疫情应急防控和疫情监测体系。建立完善郑州市林业有害生物防控系统和重大农作物病虫害检测系统。

8.建设完善社会安全事件综合预警系统。整合各类社会安全事件情报信息资源,健全情报信息汇总研判机制。

9.建设完善全市粮食应急预警系统。建立市、县(市、区)两级粮油市场信息监测网络,加强对全市以及全省、全国粮食市场供求

形势的监测和预警分析,随时掌握粮食市场供求和价格动态变化情况,为政府粮食应急宏观调控和适时启动粮食应急预案提供科学决策依据。

10.加大对全市关键防范目标的监测监控力度。建立完善对国民经济和人民群众生命财产安全具有重大影响的关键基础设施监测监控和保护系统。督促重点水利工程、高速公路主干线、桥梁隧道、油气管线、交通枢纽、通信枢纽、电力枢纽、金融系统等关键基础设施运营与维护单位,建立完善实时监测监控系统,加强安全管理、运行维护和信息报告,提高设施抗风险能力。对关键基础设施进行风险分析、脆弱性评估、分级管理,实施保护措施并开展效果评价,及时排除各种隐患。

11.建设市政基础设施突发事件监测系统。充分利用“数字城市”系统,结合视频系统建设,对重要市政设施进行在线实时监控,实现应急反应和远程控制一体化,增强公共市政设施监测预警和综合分析能力;加强对供气、供水、供暖管道和供电线路监测工作,及时对隐患进行整改,防止对公共秩序造成影响。推进“数字城市”基础地理空间信息库建设与应用,为突发事件监测提供空间基础信息。

12.加强突发事件信息报告和预警工作。依托各级、各部门政务网络,整合各领域预测预警信息,建立突发事件综合预警系统,实现预警信息汇总、分析、研判和发布功能,全面提高公共预警能力。

13. 建立预警信息快速发布系统。建立与广播、电视、报纸、互联网、移动通讯等大众媒体间的信息传输通道,重点强化高风险区域广播、电视、警报器、宣传车等紧急预警信息发布手段,提高社会公众信息接收能力。

重点建设项目:

1. 郑州市突发事件监测预警发布能力建设。发挥市电子政务网络作用,汇集整合各类应急信息资源,整合和完善相关部门应急监测预警网络,建设郑州市突发事件预警信息发布系统。

2. 郑州市气象灾害监测预警系统建设。加强郑州市气象综合监测系统,不断提高预测预报准确率,增强应对极端天气变化的能力。

3. 郑州市洪涝旱灾监测预警系统建设。完善雨水情、旱情监测网络,建立汛情、旱情预测预报系统和灾情评估系统。

4. 郑州市地质灾害监测预警系统建设。建设完善全市地质灾害隐患点基础数据库,进行监测监控和预警预报工作。

5. 郑州市地震监测与应急响应系统建设。加密地震观测台网,提高地震监测能力。建立震害防御、抗震减灾数据库。

6. 郑州市重大危险源动态监控系统建设。建立完善重大危险源动态监控系统,加强对重大危险源的动态监管。

(十一)信息与指挥系统建设

1. 规划建设全市应急信息与指挥系统

充分利用现有政府系统办公业务资源和专业系统资源,按照

国家、省要求,构建市、县(市、区)两级综合应急指挥平台体系。市政府、有关专业应急管理部门和各县(市、区)政府应急指挥平台之间,要实现互联互通,资源共享。规范各类信息指挥系统建设标准,确保新建、改(扩)建应急平台在技术体系上保持一致,统一市应急平台对外共享接口标准,实现业务系统和技术系统紧密结合,形成布局合理、各有侧重、互为补充、功能完善的全市应急指挥信息系统。

2. 完善各专业应急信息指挥系统功能

(1)进一步完善防汛抗旱应急信息与指挥系统。

(2)建立安全生产应急救援指挥系统。建设完善市、县(市、区)安全生产应急救援指挥中心,加快危险化学品、交通、消防等行业、领域安全生产应急救援体系建设。

(3)建设完善环境监控指挥系统。提高环境监控技术能力和水平,对环境空气质量和水环境质量进行全天候监控,对重点污染源进行实时监管。

(4)建立重要生产要素应急指挥系统,增强特殊情况下对煤、电、油、运、气、水等重要生产要素的调度指挥能力。

(5)建立健全不明原因疾病和重大传染病疫情、食品药品安全和动植物疫病疫情等突发公共卫生事件应急信息指挥系统。

(6)改造郑州市公安局 110 指挥中心,提升其重大案件指挥处置、重要警务活动指挥调度、反恐防暴指挥协调等综合指挥调度功能。

(7)增强地震、信访、物价以及能源、粮食等单位业务信息系统的应急处置功能。

(8)加快银行、证券、期货、保险等重要金融业务系统及数据库的容灾备份系统建设。

重点建设项目：

1.郑州市应急指挥平台建设。建设郑州市应急指挥平台以及和县(市、区)及有关部门应急平台的结点工程,提升监测预警、信息接报、快速评估、视频会商、综合研判、辅助决策、指挥调度等综合功能。

2.郑州市防汛抗旱应急信息与指挥中心建设。提升改造指挥中心现有设施,完善防汛抗旱信息接受处理和服务系统。

3.郑州市气象灾害应急平台建设。建设郑州市综合气象信息系统共享平台、移动气象台和郑州市气象灾害监测预警指挥中心,畅通气象信息的加工、传输渠道,提升全市应对气象灾害的快速反应能力。

4.郑州市安全生产应急平台建设。建立安全生产应急救援指挥系统,实现与国家、省安全生产应急救援指挥中心应急平台的互联互通,提高生产安全事故风险的监测监控能力,提升在处置重特大事故中的综合协调指挥能力。

5.郑州市环境应急指挥平台建设。改造升级市环境应急指挥中心,升级硬件设备,配备业务软件,提升对重大污染源的实时监控和突发环境事件应急处置指挥能力。

6. 郑州市突发公共卫生事件应急指挥平台建设。建立一个融信息共享、紧急医疗救援、重大传染病疫情防控和突发公共卫生事件处置为一体的监测、预警、协调指挥综合体系。

7. 郑州市突发社会安全事件应急指挥系统建设。改造郑州市公安局 110 指挥中心,提升全市突发社会安全事件应急处置和其他突发事件先期处置应急指挥调度功能。

8. 郑州市重要生产要素应急指挥系统建设。建立一个生产要素经营、储备、监测、调度为一体的综合指挥系统。

9. 郑州市地震应急指挥技术系统建设。建设完善地震应急指挥技术系统,提升地震灾害应急指挥功能。

(十二) 应急队伍建设

认真贯彻落实《国务院办公厅关于加强基层应急队伍建设的意见》(国办发〔2009〕59号),切实加强综合性应急救援队伍建设和专业应急队伍建设,形成规模适度、管理规范应急队伍体系。

1. 进一步提升专业应急救援队伍处置能力

(1) 强化郑州市应急救援支队建设,进一步增强专业人员力量,完善设施、装备,充分发挥其作为专业应急救援骨干力量的作用。以公安、消防等专业应急救援队伍为依托,建立健全各县(市、区)综合应急救援队伍。

(2) 加强公安特巡警队伍建设,警力配备要达到规定的标准,增强快速有效处置突发性治安事件的能力。充实反恐力量,提高快速有效处置爆炸、劫持人质、破坏重要公共安全设施等恐怖袭击

事件的能力。

(3)加强防汛抗旱抢险救灾队伍、黄河大堤抗洪抢险队伍、地震灾害和地质灾害专业应急防治与救灾队伍建设。

(4)加强专业森林消防队伍能力建设,进一步提高专业化水平和能力。

(5)以危险化学品和矿山救援为核心,建设安全生产综合应急救援基地,建立安全生产区域性救援队伍,增配大型、特种救援救生装备。

(6)建立完善突发公共卫生事件应急救援队伍,重点建设传染病疫情、食物中毒、急性职业中毒、化学品损伤和化学物品辐射预防、处理队伍,切实提高应对突发公共卫生事件的能力。

(7)建立健全重大动植物疫情应急处置队伍,重点提高禽流感、外来危险性生物入侵和农业病虫害等重大动植物疫情应急处置能力。

(8)建立突发地质灾害应急工作队伍,不断提高应对突发地质灾害事件的能力。

2.加强企事业单位专兼职应急救援和应急志愿者队伍建设

(1)推进危险化学品、危险废物、矿山、电力和通信等企事业单位应急救援队伍建设,按有关标准和规范配备专业及兼职救援人员和应急技术装备,提高现场先期快速处置能力。

(2)企事业单位应急救援队伍在当地应急指挥机构的统一指挥下参与应急处置工作。鼓励企事业单位建立应急互助机制,发

挥其在区域联防和救援互助中的关键作用。

(3)依托共青团、红十字会、基层社区、重点企业以及各类社会中介组织,建立形式多样的应急志愿者队伍;重点加强青年志愿者队伍建设,逐步建立健全应急志愿服务的长效机制,实现突发事件应对工作的社会化。全市每万人中应急志愿者超过 100 人,实现每个社区至少拥有 1 支应急志愿者队伍。

3. 建立健全应急专家队伍管理机制

(1)加强应急管理专家信息收集、分类、建档工作,建立完善相应数据库。完善郑州市应急管理专家组,健全矿山事故救援、燃气泄露处置、危险化学品和环境污染处置、医疗救治、动物疫情防控、防震减灾等重要领域专家组。形成分级分类的应急专家资源信息网络。

(2)完善专家参与应急工作的机制,开展专家参与应急会商、研判、培训和演练等活动;建立专家信息共享机制,充分发挥专家的咨询与辅助决策作用,提高科学处置水平。

(十三)物资保障能力建设

1. 建立健全应急救援物资保障体系

(1)建立应急救援物资储备制度。各专项应急指挥机构、县(市、区)政府和相关职能部门要根据不同突发事件种类,制定相应的救灾物资生产、储存、调拨体系和方案,并对各类应急物资实现综合动态管理。

(2)按照“统一规划、统一建设、集中调度、分级管理”的原则,

完善应急物资储备保障机制,形成以市应急物资储备为枢纽,以市属部门和各县(市、区)应急物资储备为支撑,实物储备、生产储备、社会储备互为补充的应急物资保障体系。

(3)按照市场经济规律的要求,创新应急物资储备模式。探索建立政府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。专业应急物资以政府实物储备为主,委托企业储备及要求相关企业保持一定量的商业储备为辅。基本生活物资以政府补贴、委托企业储备为主,要求相关企业保持一定量的商业储备为辅。重要物资储备以委托企业储备为主,政府实物储备及要求企业保持一定量的商业储备为辅。

(4)加强重要应急物资生产和经营能力储备。根据突发事件不确定性因素,对于需求量大、不宜保存、有特殊用途的应急品种以及居民生活必需品,在建立部门专业物资储备的基础上,逐步建立相关企业的生产经营能力储备。由市工信委负责,确定全市各类应急物资重点生产企业名录和外省、市协作企业,实时掌握其应急物资的库存量和生产能力,通过建立政府与企业间的补贴或补偿制度,实现紧急状态下的紧急调用和紧急生产,以补充应急物资实物储备的不足。

(5)建设市应急物资综合管理调度系统。整合现有应急物资实物储备、生产能力储备、紧急配送能力等信息资源,对各类应急物资储备单位、生产经营单位和运输单位实施动态监测;研究出台

应急物资储备更新轮换的财政补偿和核销制度,指导有关单位及时增加应急物资储备的品种和数量;完善应急救灾的紧急生产、政府采购、征收征用、余缺调剂、社会捐赠与调运机制,实现全市应急物资的统一管理和指挥调度。

(6)建设郑州市应急物资储备中心和应急物资储备仓库,市民政局、红十字会、水务、城管等多部门可共同使用,实现对全市应急物资的统一管理、统一调度,有效满足处置突发公共事件的需要。

2. 加强专业应急物资储备

(1)加强救灾物资储备。以民政部门为主,建立完善救灾物资储备覆盖供应体系,完善管理机制,坚持“化整为零、分级代储、保障供给”原则,搞好救灾物资储备网络建设。发展改革、商务、粮食、物价等管理部门和相关企业配合做好粮油和肉类供应等。卫生、医药储备部门配合做好救灾所需药品储备。

(2)加强防汛抗旱物资储备。以水务部门为主,整合实物储备信息资源,调整品种和数量,重点建立健全市属防汛物资仓库的监测网络、预警体系和物资储备、调拨、运输及配送体系,确保物资发挥最大效用。扩大防汛抗旱常备物资储备量,适当增加抢险新材料、新设备。加强抗旱应急备用水源建设,确保全市居民生活用水安全。

(3)加强地震、地质灾害应急物资保障。以地震、国土资源部门为主,加强应对地震、地质灾害预防和处置等相关物资储备。

(4)加强森林防火灭火物资储备。以林业部门为主,加快县

(市、区)及有关林场森林防火灭火物资储备库建设。

(5)加强安全生产应急物资保障。以安监部门为主,补充应急救援设备;提高危险化学品应急物资保障能力和应急救援与现场调查装备水平。

(6)加强环境事件应急物资保障。以环保部门为主,加强水体、大气污染等环境事件预防、处置、善后所需相应物资储备。

(7)加强公共卫生应急物资保障。以卫生部门为主,依托医疗卫生机构,建立应急物资储备点和储备制度,确保突发事件应急处置保障到位,同时加强对应急储备物资的监管。以畜牧部门为主,针对重大动物疫情,做好动物疫病所用药品、疫苗、诊断试剂、器械、人员防护用品,以及交通和通讯工具等防疫物资的采购、供应和应急储备工作。以林业部门为主,针对野生动物疫源疫病,组建专业队伍,认真落实疫情监测防控工作,做好应急防疫物资储备。

(8)加强重大动植物病虫害应急物资保障。以农业部门为主,针对农业有害生物,加强应急防控用农药、植保机械等物资储备。以林业部门为主,针对林业有害生物,加强县(市、区)药剂药械的储备。

(9)加强公安、消防应急救援物资保障。改善公安、消防等部门应急救援装备,提升重特大突发事件紧急救援能力。

(10)加强粮油安全保障能力建设。全面落实市本级30万吨粮食、2万吨食用油储备量的任务、1万吨成品粮储备任务。优化市、县(市、区)两级粮食储备的区域布局和品种结构;构建粮油经

营企业保持必要库存的储备机制；健全覆盖全市的粮食应急加工、供应网络；足额落实粮油风险储备金，保证粮油应急调控所需的资金需求和物资供应。

重点建设项目：郑州市应急物资储备中心和应急物资仓库建设。成立郑州市应急物资储备中心，建设郑州市应急物资仓库，对全市应急物资实施统一调度管理。

(十四) 紧急运输保障能力建设

1. 建立紧急交通运输综合协调机制

(1) 建立和完善紧急情况下社会交通运输工具征用程序、补偿机制和紧急通行绿色通道制度。

(2) 充分发挥交通战备系统的优势和作用，建立交通战备保障与应急交通保障统筹协调机制，保障重点关键基础设施和重大危险源的通达能力。

(3) 建立与驻郑部门、外地市之间的交通运输工具及救援机具的紧急支援和协作关系。

2. 提高公路、铁路、航空运输保障能力

(1) 建立紧急运输综合管理信息系统，提高现有公路、铁路、航空运输系统的紧急运输保障能力。

(2) 加强重要公路交通枢纽的监控、清障及修复能力建设，补充完善工程抢修装备。

(3) 推进重点林区防火道路和生态防火林带建设，提高重点林区道路网密度和防火综合能力。

(4)加强旅游景区、重要物资储备库与主要公路的通道建设,提高应急运输能力。

(5)改善现有直升机队伍装备,实施功能整合,扩大直升机应用功能,建立紧急情况下使用、调用机制,充分发挥直升机在应急救援方面的作用。

重点建设项目:郑州市紧急运输综合管理信息系统建设。充分利用现有资源,建设郑州市公路、铁路、航空枢纽信息传输与监控系统。

(十五)通信保障能力建设

1.加强公用通信保障能力建设。建立各级、各类应急管理和指挥调度机构间的通信网络,加强无线电应急频率指配和管理,逐步完善公用通信网络在突发事件处置过程中呼叫的优先接通、优先控制、互联互通以及终端用户定位等功能。加强公用应急通信网络覆盖盲区的专用应急通信网络建设,提高公用通信网应急通信能力。

2.完善部门专业应急通讯系统。以专业应急通信为主,公用应急通信为支撑,通过提供有线、无线、卫星、微波等通信服务,形成快速搭建现场应急通信平台的能力,保障突发事件现场与各级应急指挥机构之间的信息畅通,确保指挥调度系统的正常运转。进一步补充完善公安、消防、民政、水利、气象、地震、地质灾害、森林防火、安全监管、环保、交通、电力、卫生等专业部门的应急通信系统,并根据需要增加保密通信设备,提高突发事件应急信息沟通

联络能力。

3. 提高应急通信手段的现代化水平。加快建设我市应急通信系统,合理配置机动应急通信装备,增强特别重大、重大突发事件现场机动应急通信保障能力。建立市指挥中心与事件现场快速、可靠、安全的联系,实现现场信息的及时反馈,为指挥中心应急决策提供依据。各级各类应急救援机构和队伍按标准配备适用的卫星通信、集群通信等无线通信设备,实现互联互通。

重点建设项目:郑州市应急通信支持系统建设。组建郑州市应急无线电通讯保障网络,为公安、消防、民政、水务、交通、安全生产、电力、卫生等各级各类应急救援机构和队伍按标准配备适用的卫星通信、集群通信等无线通信设备,提高现场移动通讯指挥能力,实现各种通讯手段的互联互通。

(十六)恢复重建能力建设

加强灾民安置和现场恢复能力建设,保障灾区生产、生活和社会秩序尽快恢复。建立恢复重建标准和科学的灾情评估系统,制定恢复重建规划,为后续恢复重建打好基础。

1. 提高灾民救助能力

建立完善减灾救灾快速响应机制,使灾民能够及时得到食物、饮用水、衣物、医疗卫生、住所等基本生活救助。建立健全民政、卫生、水务等部门与军队、武警、消防等救援队伍的联动机制。在灾民安置场所设置信息传播设备,稳定公众情绪,积极组织受灾群众开展生产自救。因灾损毁民房恢复重建普遍达到设防水平。在易

灾、多灾地区开展预防、避险、避灾、自救、互救知识的宣传和演练。健全救助的社会动员机制,加强社会捐助中心和捐助点建设。

2. 提高现场恢复能力建设

(1)加强供电、供水、供气、供热、交通和通讯枢纽等生命线工程系统破坏情况调查和快速抢险能力建设。

(2)加强废弃物、污染物的清理和无害化处理能力建设,建立符合城市规模要求的无害化处理中心,配备必要的工程设备和移动式无害化处理设备。

(3)完善现场灾情信息通报机制,建立规范的灾情发布和舆情监控制度以及各级政府与社会公众的沟通平台。

(4)提供切实的人文关怀服务,在灾民临时安置场所设立卫生、公安、邮政、金融、法律、保险赔付咨询、基本生活保障和心理救助服务点,稳定灾民情绪,控制灾情继发效应发生。

3. 加强调查评估能力建设

(1)建立健全各类突发事件灾情评估机制,建立灾情评估标准体系,规范灾情评估程序、内容和方法等,为应急救援和恢复重建工作提供科学依据。

(2)依托有关单位和科研院所,加强对灾情评估和重建规划能力建设,开展地震、洪涝、干旱、地质灾害、森林火灾、突发环境事件等调查评估和灾后重建规划工作。

(3)开展对中小学、民房住宅受灾损失普查,在科学评估损失(损害)的基础上,制定恢复重建规划,避让危险区段。

4. 加强城乡建筑的抗灾能力和避难场所建设

(1) 严格城乡建筑设防标准, 增强城乡建筑防震、防汛、防火等抗灾能力。

(2) 按照相关标准, 根据全市地理特点和人员空间分布的现状, 合理规划全市应急避难场所, 进一步推进应急避难场所建设。

(3) 大型购物中心、会议会展中心、机场、车站、宾馆酒店、公共娱乐场所、高层建筑等人员密集区域要保证紧急疏散通道的畅通; 党政机关、重要单位要按有关标准配备应急备用电源; 城市广场、绿地、公园、学校、体育场馆、人防等设施的避难功能要尽快完善加强, 设置必要的基本生活设施, 储备一定量的应急物资, 增强城市避难能力。

(4) 广泛宣传应急避难场所的分布地点、标识、避难线路等相关知识, 最大限度地保障社会公众生命安全。

(5) 加强黄河滩等防洪保护区、蓄洪区、滞洪区域的防灾紧急避险场所的勘测规划、灾害危险性评估和防洪设施建设工作; 落实迁建补助资金, 做好行、滞洪区移民迁建工作。

(6) 加大资金投入, 严格安全标准, 切实加强应急基础设施建设, 不断提高全市抗灾减灾能力。

重点建设项目: 郑州市应急避难场所和应急疏散通道建设。完成 5 个市级(Ⅰ类)应急避难场所、10 个区级(Ⅱ类)应急避难场所和每个社区一个Ⅲ类应急避难场所的建设, 完成相应配套设施, 确保防灾救援通道和防灾避难通道的基本顺畅, 建立市、区两级联

动的防灾应急避难场所体系,提高城市抵御突发公共事件的整体能力,基本适应郑州省会地位和城市社会经济安全发展的需要。

(十七)科技支撑能力建设

1.建立市应急平台信息技术研发中心。依托科研院所、高等院校等科研机构,建立市应急平台信息技术研发中心,开展应急平台基础支撑、信息资源整合与共享、应急资源保障、预案智能管理、综合指挥调控、辅助决策等技术研发,为全市综合防灾与保障提供技术支撑。开发应用移动应急平台。

2.建设安全生产科学技术支撑工程。在事故分析鉴定、安全生产检测检验、危险化学品安全等方面,重点开展重大伤亡事故智能诊断和仿真模拟系统、事故隐患识别评价技术研究等工作,为安全生产监管监察提供技术支持。

3.开展建筑物、道路桥梁、重大危险源的安全监测、评价及危害诊断与处置技术研究;开展城市地下管网安全保障技术研究。

4.建立卫生应急实验室网络。整合市疾控中心、三级医院等相关单位的实验室,建立健全卫生应急处置实验室检测的标准、方法和质量管理体系,逐步提高病原微生物、化学、放射等危害因素检测能力,提高我市应对突发公共卫生事件的实验室整体检测水平,发挥实验室在传染病疫情监测,研判疫情趋势中的重要作用。

5.加强重大动植物疫病疫情监测和应急防控技术的研究,建立完善动植物疫情监测标准体系,提升农业安全保障能力。

6.建设全市基础性突发地质灾害信息资源数据库。对受地质

灾害威胁的重大工程及基础设施进行调查,研究其承灾能力,开展易损性分析,判断和预测潜在突发地质灾害事件可能对其造成的影响及规模、空间分布,建立相关数据库和灾害风险预评估体系,为突发地质灾害事件预警和应急处置提供决策依据。

重点建设项目:郑州市公共安全管理与技术研究基地。以高等院校和科研院所为依托,增加必要的软硬件设施,建立郑州市公共安全技术研发中心、应急平台信息技术研发中心、公共安全教育与培训中心。

(十八)培训与演练体系建设

1.加强专业培训基地建设。整合现有各级各类公共安全、应急救援相关培训与演练设施等资源,依托现有培训演练资源,新建和改建一批应急培训演练基地,重点加强公安消防、医疗救护、森林防火、防洪抢险、危险化学品和矿山救援、反恐指挥、地震救援等培训演练基础设施和师资力量建设,完善教学培训装备,规范培训演练内容,逐步形成覆盖各类突发事件的应急培训和演练体系。

2.健全应急管理培训制度。建立健全各级领导干部、公务员和应急管理人员培训制度。围绕提高领导干部的应急指挥决策能力,适时组织县(市、区)政府、市政府各部门负责人参加突发事件应急培训班或研讨会。将应急知识教育纳入公务员知识更新培训内容,提高公务员队伍应急知识、防范意识和处置能力。

3.积极开展应急演练

(1)加强矿山救护、公安消防、危险化学品救援、铁路救援、大

面积停电事故处置、森林防火、地震救援、防洪抢险、反恐、突发公共卫生事件处置等演练,提高应急处置能力。

(2)在重点县(市、区)、乡(镇、街道)、村(社区)、重点行业和各级各类学(院)校,组织开展有针对性的应急演练,使公众能够基本掌握防灾自救和应对突发事件的知识和技能,提高一线人员现场应急应对能力。

重点建设项目:郑州市应急综合模拟演练基地。以公安消防模拟演练基地为依托,进一步扩充其功能,增加地震、地质灾害、森林防火、环境污染等突发事件演练内容,建设市级突发事件应急综合模拟演练基地。

(十九)信息公开与发布制度建设

1.在新闻宣传部门指导下,事件主管单位或辖区政府新闻发言人负责,相关部门配合,及时、准确、客观、全面和分阶段向社会发布信息,实现应急处置与新闻发布同步进行。

2.做好现场记者的采访服务管理工作,在确保事件顺利处置和记者人身安全的前提下,确保记者合法的采访权益,规范记者采访活动。

3.加强对专业应急机构、相关部门及基层应急工作人员的培训,提高新闻采访现场的服务接待、沟通协调能力。

(二十)科普与宣教体系建设

1.加强针对社会公众的应急知识普及和宣传教育

采取多种形式开展科普与宣教工作。组织编发通俗易懂的各

类应急知识读物,开展全民自救互救知识普及教育;通过新闻媒体、公用网络向社会公众介绍应急基本知识;通过举办论坛、讲座、科普展览、知识竞赛和专题文艺晚会等多种形式,从不同层面加大应急管理工作和宣传的力度,提高危机意识和应对突发事件的能力。

2. 建立应急知识普及教育的长效机制

尽快把公共安全和应急防护知识纳入学校教学内容,促进大、中、小学及幼儿园开设应急常识教育课程;把公共安全和安全防护知识纳入企业培训范畴;开展应急管理科普宣教进社区、进学校、进乡村、进企业活动。

五、保障措施

(二十一) 加强组织领导

在各级党委、政府的统一领导下,建立并强化应急管理行政首长负责制、责任追究制和激励机制。完善市、县(市、区)、乡(镇、街道)三级应急管理组织机构,定职能、定机构、定编制,并配备设施装备,满足实际工作需要;加强村(社区)应急管理组织建设,确保职责、人员到位。进一步加强各专业部门应急管理机构建设,应急管理任务较重的部门要设立或进一步加强应急管理机构,其他部门要明确负责应急管理工作的处室和专兼职工作人员,确保应急管理工作有机构承担、有人员负责。进一步理顺应急管理体制,强化各级应急管理部门对应急工作的统筹管理职能,形成上下互通、归口管理的应急管理工作体制。建立完善应急救援联动机制,形

成政府主导、部门联动、全社会参与的应急救援工作格局。各县(市、区)政府、市政府有关部门要结合本《规划》，明确相关建设任务的责任主体，保障各项建设任务落实到位。

(二十二)健全应急预案体系

按照“横向到边、纵向到底”的要求，进一步完善各级、各类应急预案，扩大预案覆盖面。健全预案管理制度，规范预案编制程序，提高预案标准化、规范化水平。加强应急演练，做好预案的修订和完善工作，增强应急预案的针对性、实用性和可操作性。

(二十三)推进应急管理法制建设

根据《中华人民共和国突发事件应对法》，做好全市突发事件应对方面的地方性法规、规章及相关制度的制定、修订工作。加大突发事件应急管理相关法律法规的执法力度，加强行政监督。广泛开展应急管理法律法规的宣传教育，提高机关、企事业单位和社会公众知法、懂法、守法意识。

(二十四)建立应急管理投入机制

将应急管理费用纳入各级公共财政预算，给予优先安排和保障。建立应急储备金制度，设立突发公共事件应急储备专项资金，保证应急管理、应急物资储备、应急宣传培训、应急演练、突发事件防范处置等应急工作实际需要。制定应对突发事件社会资源依法征用与补偿办法，发挥其在恢复重建等方面的作用。建立企业安全生产的长效投入机制，增强高危行业企业的安全保障和应急救援能力。

(二十五)加强科研开发和人才培养

通过政府科技计划、研发基金等,对应急管理基础理论和关键技术的研究开发给予一定支持,加快推动相关科技成果的转化。鼓励和支持企业研究、开发应急领域的新产品、新工艺和新技术。充分利用现有教育资源,加强应急管理学科的发展和人才培养,鼓励学科交叉和融合。加快相关人才的引进,尽快形成一支高素质的应急管理队伍。建立应急专业人才的评价激励机制。

(二十六)加强协调配合和规划衔接

各县(市、区)、各有关部门要加强沟通协调,理顺关系,明确职责,搞好条块之间的衔接和配合。建立和完善应对突发事件的联席会议制度,定期研究解决有关问题。做好各级应急体系建设方案之间以及与相关规划之间的衔接,加强规划的审批管理,充分利用存量资源,避免重复建设。在城市建设、土地利用等规划中应充分考虑各类危险源、重点目标、应急避难场所等因素,统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设。

(二十七)加大基础设施建设力度

在充分整合现有资源的基础上,通过新建、扩建等各种方式,优先安排涉及全局、具有一定规模的重点项目和基础设施建设,保证各级应急指挥机构的指挥场所建设,并逐步改善其技术、装备和办公条件。加强项目的审批管理和建设监督,确保工程质量,尽早建成并发挥作用。

(二十八)建立健全规划监督评估机制

市应急管理机构要联合监察、审计等部门,对突发事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管、评估。要构建突发事件应急管理评价能力评价体系,把对应急管理能力的评估列为各级政府和各职能部门绩效考核的重要内容。

(二十九)开展交流与合作

建立与省内周边地市、中部省会城市应急管理交流协作机制。加强与国内其他城市、有关国家和地区及国际组织的交流与合作,密切跟踪研究国际、国内应急管理发展的态势,开展重大项目的研究与合作。组织国际、国内交流和学习培训,借鉴国内外各类突发事件的预防、处置和在应急体系建设等方面的成功经验,促进全市应急管理工作水平不断提高。

主题词:综合 规划 通知

主办:市政府应急办

督办:市政府应急办

抄送:市委各部门,郑州警备区。

市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市法院,市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2011年5月19日印发
