

义乌市人民政府办公室文件

义政办发〔2021〕31号

义乌市人民政府办公室关于印发《义乌市大型群众性活动事故应急预案》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，市政府各部门：

《义乌市大型群众性活动事故应急预案》已经市政府研究同意，现印发给你们，请认真组织实施。

义乌市人民政府办公室

2021年10月8日

（此件公开发布）

义乌市大型群众性活动事故应急预案

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 组织指挥体系及职责

2.1 组织指挥机构

2.2 工作机构

2.3 现场指挥机构

3 运行机制

3.1 预测预防

3.2 应急处置与救援

3.3 信息发布与舆论引导

3.4 后期处置

4 应急保障

4.1 经费保障

4.2 物资装备保障

4.3 通信保障

4.4 科技保障

4.5 组织纪律保障

5 监督管理

5.1 预案演练

5.2 奖励与责任追究

6 附则

6.1 名词术语解释

6.2 实施

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》《浙江省突发公共事件总体应急预案》《浙江省大型群众性活动事故应急预案》《义乌市突发事件总体应急预案》等有关法律法规和文件，结合义乌实际，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，需要由市政府处置的一般群众性活动事故的应对工作：

(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) 生命至上，科学决策。坚持把保障人民群众生命安全放

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。坚持以人民为中心思想，充分发挥专家队伍和专业人员的作用，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，市级有关单位、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，市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。有关单位及时给予配合和支持，与事发地政府相互协作，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。

(4) 依法规范，科技支撑。切实维护公众合法权益，强化突发事件应对工作的规范化、制度化、法治化。强化应急装备技术支撑，依靠科学技术，利用数字化手段，提高应对突发事件的科学化、专业化、智能化水平。

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) 应对特别重大、重大群众性活动事故，或涉及跨设区市超出事发地市级政府应急处置能力的较大群众性活动事故，根据省预案启动省级应急响应。我市启动应急响应，在省大型群众性活动事故应急指挥部的指挥下参与应急处置。

(2) 应对较大群众性活动事故，或涉及跨县（市、区）、超出事发地县级政府应急处置能力的一般群众性活动事故，根据金华市预案启动金华市级应急响应。我市启动应急响应，在金华市大型群众性活动事故应急指挥部的指挥下参与应急处置。

(3) 应对一般群众性活动事故，根据预案启动市级应急响应，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。

2 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。

2.1 组织指挥机构

对市内发生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公安局情指联勤中心。

2.1.1 市指挥部组成

总指挥：市政府分管副市长。

副总指挥：市府办分管副主任和公安局、应急管理局及事发地镇街主要负责人。

成员：市政府新闻办、公安局、应急管理局、经信局、民政局、财政局、建设局、文广旅体局、卫健局、市场监管局、行政执法局、人武部、消防救援支队、武警金华支队特战中队、事发地镇街以及相关市级单位负责人。

2.1.2 市指挥部职责

- (1) 统一指挥、协调一般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，协调临近县（县级市）级政府和金华市级有关单位，组织调度抢险救灾人员和物资投入应急救援行动。
- (3) 组织有关部门对事故原因进行调查。
- (4) 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。

(5) 研究解决事故处置过程中的其他重大事项。

(6) 完成上级指挥部下达的应急处置工作。

2.1.3 成员单位职责

(1) 市政府新闻办：负责指导、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) 公安局：负责事故现场警戒、治安秩序维护和人员先期疏散，组织实施现场管制和秩序维护，保障救援道路畅通；会同消防救援支队等部门组织开展救援行动；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、配合应急管理局开展事故的调查取证工作，控制事故相关责任人员；做好社情信息的收集掌握工作，关注舆情动态。

(3) 应急管理局：负责协调综合性消防救援队伍，调动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) 民政局：负责对因事故造成困难的家庭开展社会救助，处理死亡人员的遗体火化事宜。

(5) 财政局：负责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。

(6) 建设局：负责提供事发地活动场馆的建筑设计和相关设施的资料，参与应急处置，协助、配合事故调查。

(7) 文广旅体局：负责提供大型群众性文艺类、体育类活动组织实施的具体情况，参与应急处置，协助、配合事故调查。

(8) 卫健局：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。

(9) 商务局：负责提供商务部门主管的大型商贸活动实施具体情况，参与应急处置，协助、配合事故调查。

(10) 经信局：负责提供经信部门主管的大型群众性经济、信息产业等活动组织实施的具体情况，参与应急处置，协助、配合事故调查。

(11) 市场监管局：负责组织事故特种设备检验检测。

(12) 行政执法局：参与应急处置，协助公安局等部门维护事故现场周边控制区域秩序。

(13) 人武部：参与应急处置，组织指挥民兵协助、支援事故应急救援行动。

(14) 消防救援支队：参与应急处置，相关专业救援力量参与处置救援工作，协助、配合事故调查。

(15) 武警金华支队特战中队：负责指挥武警官兵参与应急救援行动和维护现场治安秩序。

(16) 事发地镇街：负责区域内大型群众性活动事故的现场维护、人员疏散安置、应急救援后勤保障等各项应急处置措施。

(17) 其他有关单位，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。

2.2 工作机构

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

公安局，办公室主任由公安局分管副局长担任。办公室职责为：

- (1) 贯彻执行省指挥部决定事项，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) 指导事发地镇街、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。

2.3 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、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。

2.3.1 现场指挥部组成

发生特别重大群众性活动事故，省指挥部设立现场指挥部，由省指挥部有关负责人、成员单位负责人和事发地政府主要领导等组成，指挥长由省指挥部总指挥指派；发生重大群众性活动事故，由事发地市级大型群众性活动事故应急指挥部负责，设立现场指挥部，省指挥部派出工作组参与和指导现场应急救援行动；发生较大、

一般群众性活动事故由事发地市、县（市、区）政府设立现场指挥部，省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。

2.3.2 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 运行机制

3.1 预测预防

相关部门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。

3.1.1 活动管理

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和应急预案，必须向职能部门申报、审批，并开展相关人员培训和演练。按照《浙江省大型群众性活动安全等级管理工作规范》对活动面临的安全风险进行评估，并根据风险评估、预测人数

情况，采取相应的安全防范措施，配备相应的安保人员。按照“谁承办，谁负责”的要求，严格落实安全防范措施，消除安全隐患。在积极落实各项安全保卫工作基础上，应当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、物资、人力等各方面做好应对各类突发事件的准备工作。

公安部门、活动主管部门和事发地镇街应当加强对大型群众性活动全过程的安全监管，及时发现并消除大型群众性活动事故隐患。

3.1.2 信息监测

完善大型群众性活动事故信息共享机制，加强信息监测。做好大型群众性活动事故信息的收集、综合分析和评估，提高信息的准确性和时效性。

3.1.3 预防措施

活动主（承）办单位、场所管理单位发现人群聚集可能发生突发事件的，应当立即采取预防性处置措施，并报告公安部门或者其他相关部门。

公安部门及有关单位接到报告或者监测发现人群聚集可能发生突发事件的，应当立即研判风险，及时采取预防性处置措施；对需要发布预警的，应当立即报告本级人民政府。

预警信息可根据实际情况采取广播、电视、报刊、互联网、通讯工具、宣传车、警报器、电子显示屏、高音喇叭等方式发布。

3.2 应急处置与救援

3.2.1 信息报告

大型群众性活动事故发生后，市政府应当立即如实向省政府、

省指挥部报告，不得迟报、漏报、瞒报、虚报，同时通报省级有关单位。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、重大群众性活动事故发生后，市政府要在采取措施控制事态的同时，在事发1小时内（力争在30分钟内），向省委、省政府报告，同时向省级相关单位通报。较大、一般群众性活动事故发生后，市政府要在采取措施控制事态的同时，在事发1小时内（力争在30分钟内），向金华市委、市政府报告，同时向金华市级相关单位通报。

3.2.2 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，市指挥部视情调配应急救援力量。事故发生后，事发地事发地镇人民政府（街道办事处）和公安局、应急管理局等有关单位应当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，在事发地事发地镇人民政府（街道办事处）的指挥、协调下，进行先期处置。事发地镇人民政府（街道办事处）和公安局、应急管理局等有关单位根据职责和规定，及时组织应急救援行动，做到迅速向市政府报告基本情况、先期处置情况及请求事项，全力控制事态扩大，严防次生事故发生；迅速停止活动举办，封闭事发区域，有序疏散现场群众；迅速派出人员赶赴事故现场，负责维护现场秩序。

3.2.3 预案启动

根据事故的性质及发展趋势，由市指挥部办公室提出建议，或由事发地政府提出请求，由市指挥部总指挥下达指令，启动本预案应急响应。市指挥部办公室根据预案要求，及时通知各有关部门立即赶赴现场。

3.2.4 现场处置

根据事故现场应急处置情况，由市指挥部指定的现场指挥长，迅速组织成立现场指挥部，并研究制定现场处置救援方案，视情设置综合协调组、治安警戒组、人员疏散组、抢险搜救组、医疗救护组、事故调查组等若干应急行动组，开展应急处置与救援行动。

综合协调组：负责传达现场指挥部指示，收集事故处置信息，协调其他工作组开展工作。

治安警戒组：公安局、武警等部门根据事故影响范围及程度，划定警戒区，负责事发现场的保护、警戒和治安秩序，必要时实施事发区域临时交通管制。

人员疏散组：公安局、应急管理局等部门会同属地镇街根据事故特点和严重程度，采取安全措施保护群众，迅速有序转移、疏散、撤离现场人群。

抢险搜救组：公安局、消防救援支队等部门负责调派救援专业装备和专业力量实施现场抢险救援和人员搜救；采取有效措施控制事故源头，防止事态扩大和人员伤亡增加；解救被困人员。

医疗救护组：卫健局负责组织开展对受伤人员的医疗救护工

作，视情在事故现场设置临时医疗救护点，对伤员进行紧急救治，并根据伤势情况尽快转送伤员至相关医院作进一步治疗。

事故调查组：应急管理局等部门负责查清事故原因，查明事故性质和责任，提出处理意见。

3.2.5 扩大应急响应

当事故造成的危害已经或可能超出本级政府应急处置能力的一般群众性活动事故时，市政府视情及时报告金华市政府，请求应急支援。

3.2.6 应急结束

一般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。

3.3 信息发布与舆论引导

一般群众性活动事故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，由市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。

3.4 后期处置

3.4.1 善后处置

民政局、卫健局等部门积极稳妥、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、

征用有关单位、个人的物资等，按规定偿还或者补偿。

3.4.2 评估与调查

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

一般群众性活动事故由市政府派出事故调查组进行调查。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。

3.4.3 总结评估

市指挥部办公室应及时组织有关部门、单位和专家，整理审查应急救援记录等相关资料，总结评估事故应急处置工作情况，吸取经验教训，制定改进措施，并将应急处置评估报告提交市指挥部。

4 应急保障

4.1 经费保障

市大型群众性活动事故应急准备和救援工作所需资金由相关单位提出预算，按规定报经批准后列入市级财政预算。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。

4.2 物资装备保障

有关部门应当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。

4.3 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，由电信公司、移动公司、联通公司等部门负责建立，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。

4.4 科技保障

有关部门应当鼓励、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。

4.5 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，工作中严格做到服从命令、听从指挥、恪尽职守、及时处置。

5 监督管理

5.1 预案演练

市指挥部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。

5.2 奖励与责任追究

5.2.1 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，应当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。

5.2.2 责任追究

在大型群众性活动事故应急处置行动中，对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脱逃的；
- (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。

6 附则

6.1 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。

本预案有关数值的表述中，“以上”含本数，“以下”不含本数。

6.2 实施

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。