

温州市人民政府办公室文件

温政办〔2022〕19号

温州市人民政府办公室 关于印发温州市粮食应急预案的通知

各县（市、区）人民政府，市各有关单位：

《温州市粮食应急预案》已经市政府同意，现印发给你们，
请认真遵照执行。

温州市人民政府办公室

2022年3月8日

（此件公开发布）

温州市粮食应急预案

目 录

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 事件分级

2 风险评估

2.1 粮食安全现状

2.2 粮食安全不确定因素分析

2.3 现有应急资源调查

3 组织指挥体系与职责

3.1 市粮食应急指挥机构

3.2 县（市、区）粮食应急指挥机构

4 预防预警

4.1 应急准备

4.2 市场监测

4.3 信息报告

5 应急响应

5.1 应急响应程序

- 5.2 IV级应急响应
- 5.3 III级应急响应
- 5.4 II级应急响应
- 5.5 I级应急响应
- 5.6 响应终止
- 6 后期处置**
 - 6.1 评估和改进
 - 6.2 应急经费清算
 - 6.3 应急能力恢复
- 7 保障措施**
 - 7.1 队伍保障
 - 7.2 资金保障
 - 7.3 应急设施保障
 - 7.4 信息化保障
- 8 监督管理**
 - 8.1 宣传培训
 - 8.2 管理更新
 - 8.3 奖励与责任追究
- 9 附则**
 - 9.1 名词解释
 - 9.2 预案解释
 - 9.3 预案实施

1 总则

1.1 编制目的

有效监测和控制各类突发公共事件或者其他原因引起的粮食市场异常波动，确保粮食市场供应，保持粮食市场价格基本稳定，维护粮食安全和社会稳定。

1.2 编制依据

根据《中华人民共和国突发事件应对法》《粮食流通管理条例》《浙江省粮食安全保障条例》《浙江省粮食应急预案》和《温州市突发事件总体应急预案》等有关法律、法规、规章和政策规定，结合本地实际，制定本预案。

1.3 适用范围

本预案适用于温州市行政区域内在粮食应急状态下，对粮食（含食用油，下同）采购、调拨、加工、运输、供应等方面的应对工作。

1.4 工作原则

（1）以人为本、底线思维。牢固树立以人为本理念，把保障粮食安全和应急供应作为首要任务，加强粮食应急保障体系建设，确保关键时刻“拿得出、调得快、用得上”。

（2）统一领导、分级负责。在市委市政府统一领导下，根据粮食安全责任制规定，依据不同等级的粮食应急处置要求，由各级政府各负其责，在本级粮食事权范围内，负责本地区粮食应急工作。

(3) 科学监测、预防为主。提高防范突发公共事件的意识，加强粮食市场的跟踪监测，强化风险防范化解，出现前兆及时预报，提前做好应对准备，防患于未然。

(4) 反应及时、高效处置。出现粮食应急状态要立即做出反应，及时报告有关情况，并迅速采取相应措施，确保应急处置快速果断，取得实效。

1.5 事件分级

依据粮食生产、粮食市场状况和粮食应急处置需要，粮食应急状态分为特别重大、重大、较大、一般四个等级。

1.5.1 特别重大粮食应急状态

全省范围（包括温州）内出现粮食应急状态，以及超过省政府处置能力和国务院认为需要按照国家级粮食应急状态来对待的情况。

1.5.2 重大粮食应急状态

全省较大范围（包括温州）或省会等大中城市（包括温州）出现粮食应急状态，以及省政府认为需要按照省级粮食应急状态来对待的情况。

1.5.3 较大粮食应急状态

温州主城区或两个以上县（市、区）出现粮食应急状态，以及市政府认为需要按照市级粮食应急状态来对待的情况。

1.5.4 一般粮食应急状态

县（市、区）政府所在中心城区或县（市、区）行政区域内

两个以上乡镇（街道）出现粮食应急状态，以及县（市、区）政府认为需要按照县级粮食应急状态来对待的情况。

2 风险评估

2.1 粮食安全现状。温州地少人多，粮食产需缺口大，对外依存度高。2021 年全市粮食种植面积 167.27 万亩，总产量 68.45 万吨，全市供应人口 1073.25 万人，粮食总消费量 215 万吨左右，其中口粮消费 160.2 万吨，粮食产需缺口近 150 万吨，粮食自给率 30%。

2.2 粮食安全不确定因素分析。随着人口增加、粮食消费结构升级、新型城镇化进程加快，我市粮食消费量将继续刚性增长，而粮食的稳产、增产的难度不断加大，粮食产需缺口仍将保持扩大趋势。从温州粮食历史上看，市民对粮食市场敏感度高，2003 年“非典”期间出现市民抢粮风波，2008 年周边省市出现的冰冻天气、2010 年抢购食盐、2020 年新冠肺炎疫情都曾波及粮食市场。从粮食应急体系建设看，粮情监测预警和应急保障能力还有待进一步提升，特别是粮食应急加工能力薄弱，流通监管和保供稳价的措施和资源仍显不足，一旦发生应急突发事件，容易出现粮食紧缺和群众抢购，全市粮食市场稳定和区域粮食安全存在不确定因素和一定风险。

2.3 现有应急资源调查。截至 2021 年，全市共有粮食应急供应网点 350 个、粮食应急加工企业 41 家，粮食应急日加工能力 3000 吨，粮食应急配送中心 17 家，粮食储运企业 10 家，建立

粮情监测点 50 余个。全市地方储备粮能基本满足市民 5 个月的正常消费量，其中市区储备成品粮和社会粮食库存可满足 15 天以上口粮消费。

3 组织指挥体系与职责

全市粮食安全应急组织指挥体系由市粮食安全应急指挥机构及其日常办事机构和县（市、区）粮食安全应急指挥机构组成。

3.1 市粮食应急指挥机构

市政府预设市粮食安全应急指挥部（以下简称市指挥部），统一领导、组织、指挥和协调粮食安全事件的应急处置行动。

3.1.1 市指挥部组成

总指挥：市政府分管副市长。

副总指挥：市政府联系工作副秘书长、市粮食和物资储备局主要负责人。

成员：市粮食和物资储备局、市委宣传部、市委网信办、市发展改革委、市公安局、市民政局、市财政局、市交通运输局、市农业农村局、市商务局、市应急管理局、市市场监管局、国家统计局温州调查队、中央储备粮温州直属库有限公司、市现代集团、市农发行、温州电力局、温州港集团、金温铁道开发有限公司温州西站等单位负责人。

根据应急工作需要，可增加有关部门、单位和县（市、区）政府有关负责人参加。

3.1.2 市指挥部主要职责是：

(1) 贯彻市委、市政府决策部署，负责粮食应急保障工作。

(2) 根据粮食市场形势，向市政府提出启动或终止应急预案的建议，经市政府同意后组织实施。必要时，经市政府同意，向省粮食应急工作指挥部提出调控申请，并按省粮食应急预案规定执行。

(3) 对各县（市、区）政府和市级有关部门开展粮食应急工作进行督查和指导，必要时予以协调和支持。

(4) 及时向市政府及有关部门报告（通报）粮食应急保障情况，视情向驻温部队和武警部队通报有关情况。

(5) 完成市委市政府交办的其他事项。

3.1.3 市指挥部办公室及职责

市指挥部下设办公室，办公室设在市粮食和物资储备局，办公室主任由市粮食和物资储备局主要负责人兼任。办公室成员由市指挥部成员单位有关人员组成。

市指挥部办公室主要职责是：

(1) 根据应急状态下全市粮食市场动态，向市指挥部提出相应的行动建议。

(2) 根据市指挥部指示，联系指挥部成员单位和县级政府有关部门开展粮食应急工作。

(3) 综合有关情况，上报信息、起草粮食应急方案、文件和简报。

(4) 协助有关部门核定实施本预案应急行动的各项费用开

支，提出对实施预案单位和个人的奖惩意见。

(5) 组织相关部门对本预案进行演练。

(6) 完成市指挥部交办的其他工作。

3.1.4 市指挥部成员单位职责

(1) 市粮食和物资储备局：负责粮食应急工作的综合协调；做好粮食市场监测、调控和应急供应工作；加强粮食应急体系建设；完善市级储备粮的管理和动用机制，及时提出动用市级储备粮的建议。

(2) 市委宣传部：负责组织协调粮食应急新闻发布、报道和舆论引导工作。

(3) 市委网信办：指导做好粮食应急突发事件网络舆情应对和网上舆论引导工作。

(4) 市发展改革委：负责粮食市场价格监测、信息发布和监督检查，会同市市场监管局依法查处价格违法违规行为；配合管理全市粮食等重要农产品进出口计划。

(5) 市公安局：负责维护粮食应急场所的治安秩序，维护道路交通秩序，及时打击扰乱市场秩序的犯罪活动；提供人口数据，配合做好应急供应时的身份识别等相关应急保障工作。

(6) 市民政局：负责将符合特困、低保（低边）和临时救助认定条件的对象及时纳入救助范围。

(7) 市财政局：负责安排、审核实施本预案所需经费，专款专用，并及时足额拨付到位。

(8) 市交通运输局：负责根据粮食应急工作需要，做好粮食应急运输车辆的优先保障工作。

(9) 市农业农村局：负责根据粮食生产及市场供求情况，采取有力措施增加粮食产量，促进产需的基本平衡。

(10) 市商务局：负责监测分析主要批发市场、超市等粮食经营情况，配合做好粮食市场应急供应工作，完善应急粮食供应网络建设。

(11) 市应急管理局：负责指导粮食应急预案体系建设，并参加应急救援现场指挥协调；协调灾害救助工作，组织指导灾情核查、损失评估、救灾捐赠工作。

(12) 市市场监管局：负责加强粮食市场价格监督检查，依法查处囤积居奇、哄抬价格、价格串通、价格欺诈等价格违法行为。对粮食加工品、食用油、油脂及其制品生产经营进行质量安全监管，严厉查处食品安全违法行为。

(13) 国家统计局温州调查队：负责统计监测与应急工作相关的粮食生产和消费数据。

(14) 中央储备粮温州直属库有限公司：落实中央与地方储备粮协同机制，负责执行温州市内中央储备粮的动用计划。

(15) 市现代集团：根据指挥部的统一要求落实粮源加工、供应、配送等相关工作，并做好应急处置的费用结算。

(16) 市农发行：负责落实采购、加工、调拨、供应应急粮食所需贷款。

(17) 温州电力局：负责粮食应急处置的电力保障。

(18) 温州港集团：协助落实应急粮食海路运输事宜。

(19) 金温铁道开发有限公司温州西站：协助落实应急粮食铁路运输事宜。

其他有关成员部门或单位在指挥部的统一领导下，做好相关配合工作。

3.2 县（市、区）粮食应急指挥机构

各县（市、区）人民政府应根据需要，比照市指挥部，结合本地实际情况，成立相应的粮食应急工作指挥部，负责领导、组织和指挥本行政区域内粮食应急工作，建立完善粮食市场监测预警系统和粮食应急防范处理责任制，及时上报信息，安排必要的经费，保证粮食应急工作的正常进行。

4 预防预警

4.1 应急准备

(1) 粮源保障

完善市县两级粮食储备制度，保持必要的储备规模；粮食经营企业保持必要的粮食库存量，鼓励引导社会化储粮，增强对粮食市场异常波动的防范意识、调控能力和应对能力；建立粮食产、加、销、储一体化深度合作，确保粮源有效供给。

市区成品粮油储备达到 15 天以上市场供应量，各县（市）达到 10 天以上市场供应量。人口多、价格敏感的瓯海区、乐清市、瑞安市、平阳县、苍南县，要根据当地粮食应急供应需要，

进一步充实成品粮储备。

（2）粮食应急网络体系

市、县（市、区）政府根据当地实际情况，建立健全粮食应急供应保障体系，明确应急加工、应急供应、应急配送的工作职责，鼓励形成区域应急保障中心，提高综合应急保障能力。出现特别重大、重大应急状态后，有关应急粮源的加工、运输及成品粮供应，在市指挥部统一协调下，主要由市、县（市、区）政府及其有关部门通过粮食应急网络体系实施。

4.2 市场监测

市粮食和物资储备局会同市发展改革委、市商务局等有关部门负责建立健全全市粮食监测预警系统。市粮食和物资储备局会同市发展改革委设立粮食价格“安全警戒线”。

县（市、区）政府相关部门加强对本行政区域内粮食生产、需求、库存、价格及粮食市场动态的实时监测分析，特别是加强对重大自然灾害和其他突发公共事件的跟踪监测，出现紧急情况随时报告。

4.3 信息报告

市粮食和物资储备局会同市发展改革委、市商务局建立粮食市场异常波动应急报告制度。有下列情形之一的，市、县（市、区）粮食、价格和商务等行政主管部门立即进行调查核实，及时报送本级政府，逐级报至省级主管部门。

（1）发生洪涝、地震、干旱、台风、雨雪冰冻以及其他严

重自然灾害，造成粮食市场异常波动的。

(2) 发生重大传染性疫情、群体性不明原因疾病、重大食物中毒和职业中毒等突发公共卫生事件，引发公众恐慌，造成粮食市场异常波动的。

(3) 粮食价格波动逼近或超过“安全警戒线”。

(4) 其他引发粮食市场异常波动的情况。

5 应急响应

5.1 应急响应程序

有关县(市、区)指挥部办公室监测到粮食市场异常波动时，立即进行研究分析，上报本级政府，确认出现粮食应急状态时，要按照本县(市、区)粮食应急预案的规定，迅速做出应急响应，县级指挥部成立，对应急处置行动进行安排部署，并向上级指挥部办公室报告。

市指挥部办公室接到县(市、区)指挥部紧急报告后，立即组织有关人员迅速掌握分析有关情况，并做出评估和判断，市指挥部确认事件等级，出现粮食较大及以上应急状态时，启动本级预案，迅速做出应急响应。

5.2 IV级应急响应

5.2.1 预案启动

出现一般粮食应急状态时，由县级指挥部办公室报同级人民政府批准后，启动县级预案和IV级应急响应，并向市级指挥部办公室报告有关情况。

5.2.2 应急处置

县（市、区）粮食应急预案启动后，县级指挥部要根据粮食市场出现的应急状态，立即采取相应措施，增加市场供给，平抑粮价，保证供应。必要时，及时动用本级地方储备粮。如动用本级地方储备粮仍不能满足应急供应，确需动用市级储备粮的，由县级指挥部提出申请，市指挥部办公室会同市财政局提出动用方案，报市政府批准。

5.3 III级应急响应

5.3.1 预案启动

出现较大粮食应急状态时，市指挥部办公室在接到有关信息报告后，立即向市政府上报有关情况（最迟不超过4个小时），市人民政府批准后，启动本预案和III级应急响应。

预案启动后，市指挥部统一指挥全市粮食安全应急处置行动，市指挥部办公室24小时值班，及时记录并报告有关情况。请示启动本预案时，应当包括以下内容：

（1）拟动用市级储备粮的品种、数量、质量、库存成本、销售价格。

（2）拟动用市级储备粮的资金安排、补贴来源。

（3）拟动用市级储备粮的使用安排和运输保障，如实物调拨、加工供应、市价销售、低价供给或无偿发放，以及保障运输的具体措施等。

（4）其他配套措施。

5.3.2 应急处置

市指挥部立即进入应急工作状态，各成员单位主要负责人应立即组织有关人员按照本单位的职责，迅速落实各项应急措施。

（1）市指挥部随时掌握粮食应急状态发展和变化情况，并迅速采取应对措施，做好应急行动部署。及时向上级指挥部办公室、市指挥部成员单位及有关县（市、区）人民政府通报情况。必要时，会同市委宣传部及时、准确、客观、全面、统一发布相关新闻，适时召开新闻发布会，正确引导粮食生产、供求和消费，缓和社会紧张心理。

（2）市、县（市、区）人民政府有关部门按照职能分工，及时采取应急措施，24小时监测本地区粮食市场动态，做好粮食调配、加工和供应工作，加强市场监管，维护粮食市场秩序。

（3）根据市指挥部的部署，市粮食和物资储备局负责市级储备粮动用计划的执行，具体落实粮食出库库点，及时拟定上报重点运输计划，商有关部门合理安排运输，确保在规定时间内将粮食调拨到位，并将有关落实情况分别报送市指挥部成员单位。

（4）经批准，市指挥部依法统一紧急征用粮食经营者的粮食、交通工具以及相关设备设施，并给予合理补偿。有关单位及个人应当予以支持配合，不得以任何理由拒绝。必要时在重点地区对粮食实行统一发放、分配和定量销售，保障人民群众基本生活需要。

5.4 II级应急响应

出现重大粮食应急状态时，省级指挥部成立，启动Ⅱ级应急响应，指挥权交由省级指挥部。市级层面在Ⅳ级、Ⅲ级应急响应基础上采取以下措施：

（1）在省指挥部的指导下统一指挥应急处置工作。市县指挥部接到省级指挥部工作部署，立即组织有关人员按照职责迅速落实应急措施。

①24小时监测本地区粮食市场动态，重大情况第一时间上报省指挥部办公室。

②市、县（市、区）人民政府有关部门按照职能分工，及时采取应急措施，做好粮食调配、加工和供应工作，加强市场监管，维护粮食市场秩序。

③迅速执行省指挥部下达的各项指令。

（2）在粮食应急状态下，如动用市级储备粮仍不能满足应急供应，由市粮食和物资储备局提出方案，报市政府批准后，向省级指挥部提出粮食援助。

5.5 I级应急响应

出现特别重大粮食应急状态时，国家层面指挥部启动I级应急响应，指挥具体工作，市级层面在Ⅳ级、Ⅲ级、Ⅱ级应急响应的基础上，加强采取以下措施：

（1）在省指挥部统一指导下开展应急处置工作，及时报告应急处置进展。

（2）根据需要做好跨省、跨市粮食援助接收、配送和供应

等工作。

5.6 响应终止

粮食应急状态消除后，各级指挥部办公室向同级指挥部或人民政府提出终止实施粮食应急预案的建议，经批准后，及时终止实施应急措施，恢复正常秩序。

6 后期处置

6.1 评估和改进

市指挥部办公室及时对应急处置行动的情况进行评估、总结，对应急预案实施中发现的问题，及时进行研究，提出改进措施，进一步完善粮食应急预案和相关政策。

6.2 应急经费清算

（1）市粮食收储公司对动用市级储备粮发生的价差、贷款利息和费用支出以及征用社会粮食、市外支援粮食等进行清算，对启动应急网络给予合理补偿或奖励。市储备粮食和物资管理中心负责组织审核、清算。

（2）对启动粮食采购运费补贴、粮食应急加工补贴等政策的，由市粮食和物资储备局按规定程序核实并拨补。

6.3 应急能力恢复

根据应急状态下对粮食的需要和动用等情况，及时采取促进粮食生产、增加粮食收购或外购、进口等措施，补充地方粮食储备（包括储备成品粮）及商业库存，恢复应对粮食应急状态的能力。

7 保障措施

7.1 队伍保障。各地要建立专业粮食应急保障队伍，加强人员和设施的配备建设，同时将相关经费纳入本级财政预算，确保队伍建设经费保障到位。形成一支熟悉日常业务管理，能够应对各种突发公共事件的训练有素的专业化队伍，保障各项粮食应急措施的贯彻落实。

7.2 资金保障。依据《温州市突发事件财政应急保障专项预案》规定，各级人民政府要在同级财政预算中及时足额安排和落实粮食应急保障资金，保证粮食储备和市场调控的实际需要，确保在粮食应急情况下政府掌握必要的调节资金。

7.3 应急设施保障。加强城区及其重点地区粮食收储、加工、供应、储运和配送等应急设施的建设和维护，加大粮食加工技术改造和中心粮库内设加工厂建设力度，确保满足应急工作需要。

7.4 信息化保障

各级政府加强粮食应急能力建设，建设粮食应急信息化调度平台，实时掌握粮食应急保障企业产能、库存、价格、销量动态。实现市、县粮食保障企业信息互联共享。

8 监督管理

8.1 宣传培训

加强粮食应急预案的学习培训和演练，结合重特大突发事件情景构建，有针对性开展学习培训和应急演练，增强队伍应急状态的实战能力，至少每 2 年开展 1 次应急演练或培训，增强队伍

应急状态的实战能力。

8.2 管理更新

本预案由市粮食和物资储备局会同市级有关部门制定，并根据粮食流通形势变化、粮食安全形势发展和地区实际等情况适时修订，原则上每3年牵头组织修订和完善，并报市政府批准印发。各县（市、区）人民政府根据本预案和本地区实际情况，制订、完善和更新本地粮食应急预案。

8.3 奖励与责任追究

对在粮食应急工作中作出突出贡献的先进集体和个人，按照有关规定给予表彰和奖励，作为评优奖先、选拔任用、考核评价的重要依据。对违反本预案及其他有关规定，对粮食应急工作造成危害的，依照有关法律法规处理。

9 附则

9.1 名词解释

9.1.1 粮食：本预案所称粮食是指原粮、成品粮、食用油、粮食制成品。

9.1.2 主要粮食品种：本预案所称主要粮食品种是指大米、面粉、食用油。

9.1.3 粮食应急状态：本预案所称粮食应急状态，是指因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发公共事件或者其他原因，引起粮食供求关系突变，在较大范围内出现群众大量集中抢购、粮食脱销断档、价格大幅度上涨等粮食市场急

剧波动的状态。

9.2 预案解释

本预案由市粮食和物资储备局负责解释。

9.3 预案实施

本预案自印发之日起实施。原《温州市粮食应急预案》（温政办〔2018〕111号）同时废止。

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

温州市人民政府办公室

2022年3月8日印发
