

呼伦贝尔市人民政府
关于印发《呼伦贝尔市“十四五”安全生产、
应急体系建设及综合防灾减灾规划》的通知

呼政发〔2023〕2号 2023年1月31日

各旗市区人民政府，市政府各部门，驻呼伦贝尔市有关单位：

《呼伦贝尔市“十四五”安全生产、应急体系建设及综合防灾减灾规划》已经市人民政府2022年第26次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

呼伦贝尔市“十四五”安全生产、应急体系建设及综合防灾减灾规划

为全面推进呼伦贝尔市“十四五”时期应急管理体系与能力现代化建设，有效防范和应对各类灾害事故，保障人民群众生命财产安全，依据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国安全生产法》《“十四五”国家应急体系规划》《“十四五”国家安全生产规划》《国家综合防灾减灾“十四五”规划》《内蒙古自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《内蒙古自治区应急体系建设“十四五”规划》《呼伦贝尔市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等有关法律、法规和政策文件，制定本规划。

第一章 发展基础

第一节 “十三五”取得的进展

“十三五”期间，呼伦贝尔市认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾和应急救援等应急管理工作重要指示精神，深入落实党中央、国务院决策部署，坚持目标和问题导向，统筹推进应急管理工作有序发展。

应急管理体系更趋完善。应急管理体制机制改革逐步完善。旗市区级应急管理局全面组建、基本到位，新时代应急管理组织

体系基本形成。调整完成市级安委会、防汛抗旱、森林草原防火、防震减灾等议事机构，制定了工作规则和运行机制，应急管理指挥体制初步建立。新组建的各级应急管理部门基本实现了防灾、减灾、救灾、指挥、救援、监管、执法、保障等分工清晰、互为衔接的内部职能体系。应急决策和集中指挥、信息报送、新闻发布与舆情响应、应急联动等工作机制得到不断强化。应急处置能力不断提升。初步建立以国家综合性消防救援队伍为主力、以专业救援队伍为协同、以军队和武警部队为突击、以社会力量为辅助的应急救援力量体系，现有国家综合性应急救援力量3400人，整合组建和加强常备救援力量880人以及呼伦贝尔市航空护林站7架应急救援直升机等。应急保障能力继续增强。积极推进应急救援救灾物资储备体系建设，现有救灾物资储备库22个，形成了以市本级救灾物资储备库为中心，旗市区救灾物资储备库为支撑，辐射全市的救灾物资储备网络，充分保障了12小时内受灾人员基本生活得到初步救助。应急共建共治共享能力得到加强。积极推进灾害事故风险网格化管理，组建了新闻发言人、安全监督员等应急管理宣传监督骨干队伍，应急基层治理能力得到提升。推动建立了“党委政府统一领导、部门协同配合、新闻媒体广泛参与”的宣传教育工作体系，全民安全意识不断提高。

安全生产水平稳步提高。健全落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任制，强化各类生产经营单

位落实安全生产主体责任，明确安全生产主体责任清单，建立责任与考核相结合的全员安全生产责任体系。依法治安能力有效提升。大力推进普法与执法有机融合，形成齐抓共管的普法工作格局。实施监管执法能力素质提升工程，安全监管执法人员全部实现轮训、持证上岗。安全预防体系建设不断深化。推进重点行业领域安全预防体系建设，实施安全生产专项整治，提升了重点领域和区域安全风险防控能力。“十三五”期间，各类生产安全事故共造成 238 人死亡，比“十二五”期间减少 22 人；较大事故 12 起，比“十二五”期间减少 9 起。

防灾减灾能力得到加强。自然灾害防治基础更加巩固。灾害监测预警站网建设得到加强，高新技术装备广泛应用，重大水利工程、气象水文基础设施、地质灾害隐患整治、应急避难场所、农村危房改造等工程建设大力推进，设防水平大幅提升。创建 26 个全国综合减灾示范社区，城乡社区防灾减灾救灾能力进一步提升。完善了灾情管理工作机制，建立完善了“市-旗（市、区）-苏木乡镇-嘎查村”四级灾情统计管理队伍，共计 1984 人，形成了自下而上衔接紧密、运行顺畅的层级联动机制，规范自然灾害救助全过程管理。“十三五”期间，自然灾害受灾 26.03 万人，因灾死亡 0 人，紧急转移安置 489 人，倒塌房屋 0 间，直接经济损失 6.08 亿元，比 2015 年分别下降 8.05%、100%、65.73%、100%、55.75%。

第二节 “十四五”发展的机遇

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时期，是全力构建统一领导、权责一致、权威高效的应急体系，推动形成我市特色应急管理体制的关键时期，是深入推进平安呼伦贝尔建设的关键阶段，应急管理工作面临新的历史发展机遇。党中央、国务院和自治区对应急管理工作高度重视，不断加大应急投入，为应急管理工作提供了有力的组织领导、思想保证和政策支持。数字社会、数字政府等全面推进，卫星遥感、物联网、云计算、大数据、人工智能、5G及区块链等高科技技术的广泛应用，为加快推进应急管理工作科学化、专业化、智能化和精细化提供了重要支撑。人民群众对获得感、幸福感、安全感的需求日益增强，为推动应急管理工作、全面深化平安呼伦贝尔建设提供巨大动力。

第三节 “十四五”面临的挑战

“十四五”时期全市安全生产形势依然严峻、风险防控难度日益增加、应急基础依然薄弱，应急管理工作依然面临严峻挑战。

安全生产形势依然严峻复杂。企业安全生产基础仍较薄弱。呼伦贝尔市中小企业占比较大，工艺技术更新改造不足，信息化建设水平普遍不高，安全防控措施不完善，安全发展理念树得不牢，责任制落实仍然不到位，安全生产水平不高。危险化学品、

煤矿、非煤矿山等高危行业领域安全基础保障能力仍然不足，生产安全事故风险隐患依然偏大，安全治理任务依然繁重。

风险防控难度日益增加。呼伦贝尔市地域辽阔，气候类型多样，旱灾、洪涝、风雹、低温冷冻和雪灾、森林草原火灾等自然灾害频繁发生，造成损失较大，救灾任务十分繁重。现有森林面积 1330 万公顷，草原面积 1.49 亿亩，是全国的森林大区、草原大区和生态建设大区，防灭火任务非常繁重，全球气候变化导致极端天气气候事件风险进一步加剧。随着城镇化、工业化的加快推进，新业态、新模式日益涌现，不可知、不可控的风险大量出现，传统风险与新型风险交织叠加，隐蔽性、突发性、耦合性进一步增强，风险防控难度更大。

应急基础依然薄弱。应急管理体制机制还不够完善，“统与分”“防与救”的职责分工仍不完全清晰，统筹协调各级政府、各专业领域应急资源共同应对自然灾害和事故灾难的合作机制有待进一步加强。运用法治思维和法治方式应对自然灾害和事故灾难的能力有待进一步提高；应急标准体系尚未建立。经济社会发展相对滞后，政府和企业对自然灾害防治和安全生产投入力度受限，还不能完全应对实际需求。灾害防御基础设施欠缺；应急力量不足，应急装备水平不高、专业技能培训和实战演练存在差距；应急物资储备、紧急运输、科技支撑等保障还不完善；基层

基础薄弱，社会动员及公众防灾能力有待进一步提升。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会和党的二十大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务融入新发展格局，落实“两个屏障”“两个基地”和“一个桥头堡”的战略定位，着力推动高质量发展，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，坚定不移加快推进应急管理体系和能力现代化建设，深化应急管理体制机制改革，建立健全统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急体系，有效防范化解管控各种风险，大力提升处理急难险重任务能力，坚决遏制重特重大事故，有效维护人民群众生命财产安全和社会稳定，筑牢祖国北疆安全稳定屏障，为建设更加美丽富饶、和谐安宁呼伦贝尔作出新贡献。

第二节 基本原则

坚持党的领导。坚持党对应急管理工作的绝对领导，提高党

把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，把党的政治优势、组织优势和制度优势转化为发展优势，为应急管理体系和能力建设凝聚力量、提供保障。

坚持以人为本。全面贯彻以人民为中心的发展思想，把确保人民群众生命安全放在首位。牢固树立安全发展理念，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故。

坚持预防为主。以习近平总书记“两个坚持、三个转变”防灾减灾新理念作为根本遵循，坚持源头治理，关口前移，筑牢防灾基础设施，加强应急能力建设，及时有效应对灾害事故，减少人民生命财产损失。

坚持系统观念。在充分利用已有应急救援和保障能力的基础上，合理规划需要，补充、完善和强化建设内容，重点完善信息和资源共享机制，提高核心应急救援能力、风险防控能力和应急基础能力。

坚持社会共治。完善政府治理，注重发挥市场机制作用，充分调动群众的积极性、主动性和创造性，拓展人民群众参与应急管理的有效途径，打造共建共治共享的应急管理新格局。

第三节 2035 年远景目标

到 2035 年，基本实现应急管理治理体系和治理能力现代化，重大安全风险防控水平大幅提升，安全生产形势根本好转，自

然灾害防御和巨灾应对能力显著增强，依法应急、科学应急、智慧应急水平达到新高度，共建共治共享的应急管理新格局全面形成。

第四节 “十四五”时期发展目标

按照推进社会主义现代化建设的总目标，着眼构建保障人民安居乐业、社会安定有序的全方位立体化公共安全网，到2025年，应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展，“大安全、大应急、大减灾”应急管理体系进一步健全，形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理体制，防范化解重大风险体制机制不断健全，安全生产、综合防灾减灾形势趋稳向好，生产安全事故总量持续下降，重特大生产安全事故有效遏制，防灾减灾能力显著提升。

应急管理体制机制更加完善。领导体制、指挥体制、监管监察体制、协同机制不断完善，职能配置、机构设置更趋合理，应急法规制度标准体系不断完善，应急管理责任有效落实。

灾害事故防控能力全面提升。灾害风险分级分类管理体系、监测预报预警体系、安全风险分级管控与隐患排查治理机制进一步完善，重点行业领域安全生产水平大幅提升，城乡基础设施防灾能力不断提高。

应急救援力量和保障能力显著增强。支持国家综合性应急救援

援队伍建设，加快推进地方行业专业救援队伍、区域救援基地、救援装备研发基地、航空应急救援力量、专家队伍和社会力量救援队伍建设，应急救援效能显著提升。应急预案、应急物资、交通运输、应急通信、救助恢复保障能力全面加强。

应急要素资源配置更加优化。安全应急理论和技术研发取得突破，科技成果转化应用机制顺畅，应急专业人才、创新型人才队伍初步形成，安全应急产业高质量发展取得成效，应急管理信息化水平明显提高。

共建共治共享体系更加健全。应急管理基层治理能力得到持续提升，应急文化深入人心、群众应急意识和自救互救能力显著提高，市场作用得到进一步发挥，社会应急力量发展环境进一步优化，共建共治共享格局基本形成。

专栏 1 应急体系建设“十四五”规划主要目标					
类别	序号	指标名称	2020年基数	2025年目标值	备注
安全生产	1	生产安全事故死亡人数	25人	下降15%	约束
	2	生产安全事故起数	22次	下降20%	约束
	3	亿元国内生产总值生产安全事故死亡率	2.1%	下降33%	约束
	4	煤矿百万吨死亡率	3.4%	下降10%	约束
灾害防治	5	年均因自然灾害直接经济损失占全市生产总值比例	0.5%	≤1%	预期性

	6	灾害预警信息发布公众覆盖率	-	≥90%	预期性
	7	年均每十万人受灾人次	11650 人次	≤21000	预期性
应急能力	8	旗县级以上应急管理部门行政执法装备配备达标率	-	≥80%	预期性
	9	专职消防人员占全市总人口的比例	0.354‰	0.4‰	预期性
	10	航空应急力量到达重大灾害事故风险地域	-	≤2 小时	预期性
	11	灾害事故发生后受灾人员基本生活得到有效救助	≤12 小时	≤10 小时	预期性

第三章 深化应急管理体制机制改革，提高统筹协调能力

第一节 健全领导指挥体制

按照常态应急与非常态应急相结合，建立市、旗（市、区）两级应急指挥部，形成上下联动的应急指挥体系。进一步完善应急管理体制，全面实行准军事化管理。推动呼伦贝尔市各级政府成立应急管理委员会，领导指挥和组织协调本级政府自然灾害和事故灾难综合预防管理和应急处置工作。坚持分级负责、属地管理为主的原则，明确各级各类灾害事故响应程序，进一步理顺防汛抗旱、森林草原防灭火、抗震救灾等指挥机制。建立消防救援

队伍和森林消防队伍地方分级指挥和队伍专业指挥相结合的指挥体制。推进各旗（市、区）安委办实体化运作。

第二节 完善监管监察体制

深化应急管理综合行政执法改革，整合监管执法职责，组建综合行政执法队伍，推动执法力量向基层和一线倾斜，健全监管监察人员持证上岗和资格管理制度。编制防震减灾、防汛抗旱、森林草原防灭火等领域的综合行政执法事项指导目录。进一步明确安全生产工作职责，依法依规完善安全生权力清单和责任清单，理清监管职责部门安全生产责任分工。强化负有安全生产监管职责部门的机构建设，增强执法基础保障。优化安全监管力量配置，进一步加强基层安全生产网格化监管，推动安全监管服务向嘎查村（社区）延伸。合理区分综合监管和行业监管部门之间的职责边界，扫清职责划分盲区。建立新产业、新业态监管职责动态调整机制，填补行业领域安全监管职责空白。

第三节 优化应急协同机制

强化部门协同。健全完善市、旗（市、区）两级相关议事协调机构及其办公室规则、运行机制，充分发挥相关议事协调机构的统筹推动作用、应急管理部门综合优势和各相关部门专业优势，明确各部门在事故预防、灾害防治、抢险救援、物资保障、恢复重建、维护稳定等方面的工作职责。健全重大安全风险防范

化解协同机制及灾害事故处置应对协助机制。建立健全自然灾害综合监测预警信息共享机制，明确各自职责，丰富共享方式，提高信息共享质量。完善事故灾害预警和分级响应机制，统筹协调应急力量应急处置。建立健全应急联动机制，加强预案联动、信息联动、队伍联动、物资联动。

强化区域协同。结合新型城镇化、乡村振兴和区域协同发展等战略，以信息互通、资源共享、协调有序、优势互补、注重实效、稳步推进为原则，统筹构建旗（市、区）区域灾害监测预警、应急物资储备、联合应急救援、恢复重建等体系。按各类风险、灾害分布特点，结合呼伦贝尔地区交通状况，按区域划分若干片区，依托地方政府与大型企业共建应急救援指挥平台，提高灾害联防联控和协同响应能力。明确片区应急工作牵头单位，建立联合指挥、灾情速报、资源共享机制，加强联合灾害事故处置实际操作的制度化建设。加强重大风险的联防联控，联合开展区域风险隐患排查，编制区域重大突发事件应急预案，定期组织综合应急演练。

强化军地协同。将驻地解放军和武警部队应急力量纳入全市应急力量体系建设，统筹规划，建立健全军地协调联动机制。积极推进军地应急力量训练条件开放共享，将应急救援纳入日常培训演练范围，强化军地联动指挥、灾情动态通报和兵力需求对接，

开展常态化联演联训。建立军地联合应急保障机制，以物资器材、能源保障、紧急交通、医疗卫生、应急食品、基础设施等为重点，推动军地数据共享和资源共用。

第四节 压实应急管理责任

强化属地领导责任。强化党政同责、一岗双责、权责一致、失职追责的应急管理责任制。将应急管理体系和能力建设纳入呼伦贝尔市各级党政领导干部政绩考核内容。推动落实党政领导干部安全生产责任制，制定安全生产职责清单和年度工作清单，把安全生产纳入高质量发展评价体系。在行政首长负责制的基础上推动落实自然灾害防治各级党委责任。健全各级政府预防与应急准备、灾害事故风险隐患排查及监测预警、应急处置与救援救灾等工作责任制，推动地方应急体系和能力建设。

强化行业部门监管责任。按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责的原则，切实加强对本行业领域及职责范围内安全生产监督管理，部门主要负责人对本行业领域安全生产工作负总责，领导班子其他成员对分管领域安全生产负责。负有安全生产监督管理职责的有关部门依法依规履行相关行业领域安全生产监管职责，强化监管执法，严厉查处违法违规行为。其他行业领域主管部门负有安全生产管理责任，将安全生产工作作为行业领域管理的重要内容，指导督促

企事业单位加强安全管理。

严格落实生产经营单位主体责任。健全生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的安全生产治理机制。将企业法定代表人、实际控制人、主要负责人同时列为企业安全生产第一责任人。以完善现代化企业法人治理体系为基础，推动形成和完善以落实生产经营单位主要负责人安全责任为重点的全员安全生产责任制。健全企业风险分级管控和隐患排查治理情况向负有安全生产监督管理职责的部门和企业职代会“双报告”制度。推动重点行业领域规模以上企业组建安全生产管理和技术团队，提高企业履行主体责任的专业能力。实施工伤预防行动计划，按规定合理确定工伤保险基金中工伤预防费的比例。

严格责任追究。健全灾害事故直报制度，严厉追究瞒报谎报、漏报、迟报责任。严格落实安全生产“一票否决”和约谈、问责等制度。建立安全生产“双约谈”制度，对发生较大以上生产安全事故所在地区的党政主要负责人进行“双约谈”。对发生死亡事故负有安全生产责任的企业负责人以及安全管理人员溯源追责，依法予以行政处罚，构成犯罪的依法追究刑事责任。完善重大灾害评估和事故调查机制，坚持事故查处“四不放过”原则，推动事故调查重点延伸到政策制定、制度管理、标准技术等方面。加强对未遂事故和人员受伤事故的调查分析，严防小隐患酿成大

事故。完善应急管理责任考评指标体系和奖惩机制，定期开展重特大事故调查处理情况“回头看”。综合运用巡查、督查等手段，强化安全生产责任落实情况的监督考核。

第四章 推进应急法治体系建设，提升法治化、规范化水平

第一节 完善法规规章框架

按照依法管理、急用先行的原则，开展有关法规、规章和制度制修订，推进应急管理法制化建设。在立法权限内，积极推动政府规章等规范性文件“立改废释”工作，加快推进重点领域、行业安全监管专项政府规章制定工作。建立常态化普法教育机制，开展丰富多样的普法活动，落实“谁执法谁普法”的普法责任制，加大典型案例的普法宣传。

第二节 推进依法行政决策

分类管理一般行政决策和重大行政决策，完善法定程序和配套制度，健全重大决策终身责任追究和责任倒查机制。定期制定和更新决策事项目录，依法向社会公布。建立依法应急决策制度，规范启动条件、实施方式、尽职免责等内容。深化行政审批制度改革，推进应急管理领域“放管服”，加强事中事后监管。

第三节 严格安全生产执法

按照分类分级监督管理的要求，制定安全生产年度监督检查

计划，推行“三位一体”执法模式，落实各项监管措施。加大危险化学品、矿山、金属冶炼、消防、交通运输、建筑施工等重点行业领域安全生产执法力度，持续推进“互联网+执法”。综合运用明查暗访、异地交叉执法、“双随机、一公开”等方式，加大重点抽查力度，严厉打击违法生产经营建设行为。健全安全生产行政执法与刑事司法衔接机制，严厉打击安全生产领域违法犯罪行为。加强执法能力建设，推动各级政府、各类功能区配备与安全生产监管任务相匹配、能够满足日常监管执法工作需要的专业化、职业化安全监管执法队伍，强化执法工作条件基础保障，配备专业执法装备，提高行政执法效能。全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核三项制度，强化执法全过程监督。

第五章 推进风险防控体系建设，防范化解重大安全风险

第一节 加强灾害风险源头防控

落实灾害风险防控责任，建立健全“市-旗（市、区）-苏木乡镇-嘎查村（社区）”四级灾害风险管理和隐患排查治理责任制。做好呼伦贝尔市自然灾害综合风险普查工作，摸清自然灾害风险隐患底数，编制自然灾害综合风险区划和防治区划。支持和引导居民开展风险隐患排查治理和监督，加大举报奖励力度，加强应对自然灾害处置宣传教育，筑牢安全风险的人民防线。全面开展

城市风险评估，定期开展重点区域安全风险评估，适时向社会发布安全风险评估报告。合理确定国土空间开发强度，加强城市治理中的风险防控，统筹旗（市、区）域城镇和村庄规划建设，严格控制区域风险等级及风险容量，加快形成有效防控重大安全风险的空间格局和生产生活方式布局。

第二节 健全监测预报预警体系

针对自然灾害种类和特点，建立健全自然灾害分类监测和分级预警制度，畅通灾情信息报送渠道。实施自然灾害监测预警信息化工程，提升多灾种和灾害链的综合监测、风险早期识别和预报预警研判能力。进一步健全完善自然灾害监测预警会商制度，定期分析研判。健全自然灾害预警信息共享、发布和预警响应制度，发挥预警信息发布系统作用，提升智能发布能力。建立重大活动风险提示告知制度和重大灾害性天气停工停课停业制度，明确风险等级和安全措施要求。升级覆盖危险化学品、矿山、烟花爆竹、工商贸及油气管道等重点企业的监测预警网络。加快推进各行业领域安全生产风险监测预警系统建设，构建重大安全风险防控的全生命周期管理模式。

第三节 健全安全预防控制体系

健全双重预防控制体系。按照“分区域、分级别、网格化”原则，全面落实安全风险分级控制、分级管理和分级监督责任，实

施安全风险差异化动态管理。构建政府与企业多级多方联动的风险隐患数据库，推动企业与政府监管部门安全生产信息互联互通。健全重大生产安全事故隐患治理督办制度，进一步完善安全风险辨识和事故隐患判定标准。根据行业领域特点，创新安全监管机制，不断提高安全生产防控能力。健全完善双重预防机制信息系统，推进双重预防工作机制的落实。推动构建以企业为主体的“全员、全过程、全方位”安全风险隐患排查治理机制，严格实行事故隐患治理“自查自改自报”闭环管理。

严格安全准入。实施市场安全准入负面清单制度，加强工业园区等重点区域空间和安全准入管理，推动建立高危行业领域建设项目安全联合审批制度。严格建设项目安全设施“三同时”制度，健全重大项目决策安全风险评估与论证机制。实施园区安全生产一体化、封闭化管理。

深化专项整治。各级负有安全监管职责部门和行业管理部门紧盯事故易发多发的重点区域、行业领域，持续深化危险化学品、金属冶炼、矿山、消防、道路运输、交通运输、建筑施工等行业领域专项整治，查大风险、除大隐患、防大事故，促进各行业领域安全生产形势稳定好转。

专栏 2 重点领域专项整治内容
危险化学品专项整治。完善化工园区建设标准、认定条件和管理办法，严禁已淘汰的落后产能异地落户、办厂入园。健全城区危险化学品生产企业关停并转、退城入园等支持政策措施，持续深化危险化学品生产企业搬迁工程。加快推进“两

重点一重大”生产装置、储存设施可燃气体和有毒气体泄露监测报警装置、紧急切断装置、自动化控制系统的建设完善。开展危险化学品本质安全提升行动，实施危险化学品企业安全评估常态化工作机制，动态调整其安全风险级别。

金属冶炼专项整治。加强金属冶炼安全设施“三同时”监督管理，严把安全设施设计审查关。管控金属冶炼重点风险，针对金属冶炼生产过程中的煤气、高温熔融金属吊运等重点风险持续开展全面排查整治。全面强化金属冶炼行业涉及危险化学品的监管。

煤矿专项整治。持续推进冲击地压、煤与瓦斯突出、水文地质类型极复杂等灾害严重煤矿及30万吨/年以下煤矿淘汰退出，严控新改扩建煤矿规模。实施冲击地压、煤与瓦斯突出和水害等煤矿重大灾害超前精准治理，推进实施一批瓦斯综合治理和水害、火灾、冲击地压防治示范工程。积极推进“一优三减”，规范用工管理，提高员工素质，加快推进机械化、自动化、信息化、智能化建设，灾害严重矿井采掘工作面基本实现智能化，重点推进大型煤矿智能化建设，建设一批智能化示范煤矿。

非煤矿山专项整治。进一步提高非煤矿山主要矿种最小开采规模和最低服务年限标准，严防边关边低水平重复建设。实施尾矿库总量控制，严格控制新建独立选矿厂尾矿库，深化尾矿库“头顶库”综合治理。金属非金属地下矿山按照相关标准进一步健全完善人员定位系统和监测监控系统。

消防专项整治。实施打通消防“生命通道”工程，实行“一城一策、一区一策”消防车通道治理。推进重点行业领域消防安全综合治理。全面优化提升高层建筑消防安全能力水平和大型商业综合体消防安全管理水平。加强农村牧区消防安全综合治理。

道路交通专项整治。加强客货车产品生产准入、一致性监管。加快淘汰隐患问题车辆，推动“两客一危”车辆安装使用智能视频监控系统。建立客货运驾驶人从业信息、交通违法和事故信息共享机制。加强危险货物道路运输安全管理，重点整治常压液体危货货物不合规罐车、非法夹带运输等违法违规行为。

交通运输专项整治。加强机场安全整治，集中开展机场净空保护、鸟击防范、机场外来物、机坪运行秩序等安全专项整治，加强无人机管控。完善城市轨道交通建设运营全生命周期安全评估制度，强化轨道交通设施检测养护、设备运行维修、行车组织、客运组织、运行环境等各类安全风险管控。加强铁路运输环境安全治理。强化水上客运安全检查，监督企业落实安全管理制度。完善基础设施建设，提升渔船安全停泊避风能力。加强渔船安全、消防、救生等设施设备升级改造力度，提升渔船安全出行水平。

建筑施工专项整治。深化房屋建筑和市政基础设施工程起重机械、高支模、深基坑、城市轨道交通工程专项治理。强化建筑施工现场安全管理，推动施工现场安全管理标准化规范化。推动智慧工地建设，实施建设工程施工全生命周期管理。加强农村住房建设和危房改造施工安全管理，强化农村住房安全监管。

第四节 加强自然灾害综合治理

改善城乡防灾基础条件。完善防灾减灾工程建设标准体系，提升灾害高风险区域内学校、医院、居民住房、基础设施及文物保护单位设防水平和承灾能力。加强城乡公共消防设施和城镇周边森林草原防火设施建设，统筹规划建设消防救援站点。加强城市防洪排涝与调蓄设施建设，全面提高城市防洪排涝标准。完善应急避难场所规划布局，利用公园、广场、学校、体育场馆、人防工程等公共设施建设应急避难场所，完善公共设施和建筑应急避难功能。继续实施农村牧区危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造，完善农村牧区道路安全设施。

提高重大设施设防水平。落实自然灾害防治九项重点工程，加大市、旗县投入力度，加快补齐应急基础设施建设短板。增强公共设施应对干旱和地质灾害的能力，推进干旱灾害频发多发地区人畜饮水困难应急供水送水设施建设，继续推进重大地质灾害隐患工程治理，开展已建治理工程维护加固。加强林区和牧区防火基础设施建设，降低森林和草原火险等级，提高防灭火能力。发挥人工影响天气作业在抗旱防雹、雨量调节中的积极作用。加快防洪抗旱重大枢纽工程建设，加强中小河流治理、病险水库除险加固和山洪灾害防治。

第六章 加强应急力量体系建设，提高灾害事故救援能力

第一节 加强应急救援队伍建设

加强行业专业救援队伍建设。强化市、旗市区政府和企业所属各类救援力量专业化建设。依托国有大型骨干企业组建一定规模的“多灾种”救援队伍和跨区域机动救援队伍，不断提升专业救援能力。完善队伍建设、装备配备、基础设施和工作条件建设标准。充分利用已有设施设备，加强队伍间资源共享、信息互通和共训共练。探索将重点专业应急救援队伍纳入国家综合性消防救援队伍体系。健全政府购买应急服务机制，加快建立应急救援队伍多渠道保障模式。

加强基层应急救援队伍建设。依托旗市区、苏木乡镇（街道）民兵预备役队伍和嘎查村（社区）消防站，组建基层综合应急志愿者队伍，配置标准应急救援装备，统一培训演练，落实服务保障，发挥其灾前预防和灾后先期处置作用。全面加强灾害信息员队伍建设，整合现有各类基层信息员资源，打造“一岗多能”的灾害信息员队伍。建立“市—旗市区—苏木乡镇（街道）—嘎查村（社区）”四级灾害信息员数据库。建立常态化灾害信息员培训机制，推动各地建立完善健全灾害信息员激励机制。

第二节 加快航空应急救援力量建设

统筹利用现有资源，采取直接投资、购买服务等多种方式，加强航空应急救援基地建设，着重加强航空场站、移动航站、无

人机系统、机降点、水源地和调度指挥平台建设，完善航空应急场站布局，加快构建覆盖灾害事故易发多发地区的2小时航空应急救援网络，大幅提升应急救援和突发事件应对能力。健全航空消防应急救援航空器体系，增加森林草原航空消防机源和数量，实现森林草原防灭火重点区域基本覆盖。完善航空应急救援空域保障机制和航空器跨区域救援协调机制。

第三节 加强应急基础设施建设

对接国家自然灾害防治九大工程，加大市、旗市区投入力度，加快补齐应急基础设施建设短板，重点实施森林草原防灭火建设项目、防汛抗旱水利提升工程、地质灾害综合治理和移民搬迁工程、地震易发区房屋设施加固工程、自然灾害监测预警信息化工程等。加大对尾矿库（头顶库）企业搬迁下游居民、尾矿综合利用的支持力度，推进尾矿库（头顶库）下游居民搬迁工程建设。利用公园、广场、学校、体育场馆、人防工程等公共设施建设应急避难场所。

第四节 全面推进应急救援装备现代化建设

落实专业队建设和装备配备要求，配齐配强应急救援专业队装备，重点支持区级森林草原防灭火应急救援队伍、区级防汛抗旱应急救援队伍、区级地震地质灾害应急救援技术支撑服务队伍、区级专业煤矿应急救援队伍、区级专业非煤矿山应急救援队

伍、区级专业道路交通安全应急救援队伍等应急救援装备建设。强化灭火救援攻坚装备配备。加强森林草原防灭火应急能力建设，对专业队伍配备大型扑火装备，提升森林消防队员和其他转型为综合性应急救援队伍队员个人防护装备水平。发挥无人机林区常规防火巡航、火场侦查及扑火指挥作用。针对高层建筑、地下空间和轨道交通、大型商业综合体、石油化工等特殊火灾扑救及消防勤务需要，重点加强灭火攻坚装备配备。提升消防站救援装备配备水平，开展消防救援装备达标建设。

第五节 加强综合应急专家队伍建设

建立健全全市共享的应急管理专家库，并将现有应急专家资源进行整合，组建由自然灾害、事故灾难以及综合管理等领域专家学者和经验丰富的行政管理人员组成的应急专家队伍。建立与自治区和行业组织应急专家队伍联系机制，充分发挥专家队伍的参谋、智囊作用，建立应急专家应对综合应急救援、事件调查评估的决策咨询机制，加大保障力度，进一步提升综合应急处置能力。

第六节 加强社会救援力量建设

积极推进社会志愿者队伍建设，培育应急救援类社会组织发展，鼓励和引导各类社会力量参与应急救援，促进社会自防自救能力提高。完善相关工作机制，加强对社会应急救援力量的工作

指导和支持，通过业务培训、联合演练、物资捐赠等方式，规范社会救援力量建设，提升社会应急力量救援能力。推动社会应急力量能力分类分级测评，引导其有序参与防灾减灾和应急处置工作，规范社会应急力量依法有序参与应急救援行动，实现政府应急救援力量和社会救援力量有序整合。建立激励机制，按照有关规定表彰奖励作出重要贡献的社会应急力量。将社会应急力量参与防灾减灾和应急救援工作纳入政府购买服务范围。

第七节 推进激励保障体系建设

第八节 建立应急管理基本保障制度。坚持综合施策，建立符合应急职业特点的工资待遇保障机制，健全完善应急管理部门岗位津贴、值班补贴、职业危害防护、医疗救治、心理健康、休疗养、人身意外伤害保险和抚恤优待等政策，推动基层应急管理队伍基本工作条件保障，着力解决应急管理干部队伍后顾之忧，切实增强职业荣誉感、使命感、归属感。建立健全应急管理表彰奖励制度。建立面向基层的职业荣誉体系和奖励制度，对重大行动中表现突出的集体和个人及时给予记功奖励。

第七章 加强应急救援综合保障体系建设，提升应急准备水平

第一节 强化应急预案准备

加强应急预案管理。建立健全政府上下衔接、部门相互融合、

政企相互联通的应急预案体系，落实各环节责任和措施。根据《中华人民共和国突发事件应对法》和国务院办公厅印发《突发事件应急预案管理办法》，建立健全市、旗（市、区）两级政府总体预案、专项应急预案、部门应急预案，指导苏木乡镇乃至嘎查村（社区）编制基层现场处置预案。推动灾害防治单位、生产经营单位履行本单位应急预案编制职责，建立健全灾害防御责任单位、生产经营单位应急预案体系。完善应急预案定期评估修订机制和刚性要求。建设应急预案数字化管理平台，加强预案配套工作手册、行动方案等支撑性文件的编制和管理。

加快预案制定修订。依法组织编写市、旗（市、区）总体应急预案、各专项应急预案和各部门应急预案修订工作，组织编制重要目标、重大危险源、重大活动、重大基础设施安全保障应急预案。制定突发事件应急预案编制指南，加强预案编制修订过程中的风险评估和应急资源调查。制定并实施应急预案备案制度。依照备案制度负责受理备案的地方政府或有关部门，同时负责报备单位应急预案实施和应急演练的监督管理。各级政府及其有关部门依法对预案编制责任单位的预案编制和实施情况进行监督检查。

强化应急演练组织实施与评估。建立健全应急演练制度，加强应急演练的标准化组织与实施。制订并落实应急演练计划，鼓

励开展形式多样、节约高效的常态化应急演练，重点加强重大灾害事故的桌面推演+现场处置情形演练。实行应急演练评估制度，完善应急预案评估方法及标准，及时评估预案执行的协调性、合理性及可操作性，并加以修正。加强队伍、装备、物资等应急预案支撑保障，确保应急响应启动后各专项任务措施执行到位。加强预案宣传培训，建立健全预案督促指导工作机制。

第二节 加强应急物资保障

按照满足呼伦贝尔市启动Ⅲ级应急响应的应急物资保障需求，加快完善应急物资储备库建设，形成市、旗（市、区）、苏木乡镇三级应急物资储备网络体系，提高应急物资存储、调度、运输、使用、回收、轮换等环节的一体化管理能力。综合利用各级粮食和物资储备部门现有救灾减灾仓储资源，以及应急管理部门新建的综合应急物资储备库，支持政企共建或委托企业代建应急物资备库，进一步提升应急物资储备能力。建立实物储备、资金或购买能力储备、生产能力储备、商业储备、社会化储备等多种存储方式相结合的储备模式。建立完善特需物资储备制度及重大活动举办地应急储备制度。完善应急处置期间紧急政府采购制度，优化紧急采购流程。制定全市应急物资产能储备目录清单，加强生产能力动态监控，掌握重要物资企业供应链分布，提升物资产能保障。

第三节 加强应急物流保障

健全多方参与、协同配合的综合交通紧急运输管理协调机制，发挥国家储备基础设施网络作用，完善集中统一的应急物流管理和指挥机制。制定运输资源调运、征用、灾后补偿等配套政策，完善调运经费结算方式。依托大型骨干物流企业，完善公路、铁路、水运、民航、邮政快递等全方位物流运输体系，优化紧急运输设施空间布局。推动紧急运输绿色通道建设，完善应急物资及人员运输车辆优先通行服务保障机制，保障应急救援队伍、装备、物资快速抵达灾区。建设政企联通的紧急运输调度指挥平台，提高救灾物资运输、配送、分发和使用调度管控水平。

第四节 加强救助恢复保障

健全灾害救助机制。建立自然灾害救助标准调整机制，完善自然灾害救助对象动态调整机制。实行灾后救助与其他专项救助相结合，完善救灾资源动员机制，推广政府与社会资本、社会组织、企业合作模式，支持红十字会、慈善组织等依法参与灾害救援救助工作。健全受灾群众过渡安置和救助机制，保障受灾群众基本生活。

规范灾后恢复重建。健全呼伦贝尔市统筹指导、旗（市、区）作为主体、灾区群众广泛参与的灾后恢复重建机制。科学开展灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房及建筑

物受损鉴定和资源环境承载能力评价，完善评估标准和评估流程，科学制定灾后恢复重建规划。优先重建供电、通信、给排水、道路、桥梁、水库等基础设施，以及学校和医院等公益性服务设施。强化恢复重建政策实施监督评估，加强灾后恢复重建资金管理，引导各类贷款、对口支援资金、社会捐赠资金等参与灾后恢复重建，积极推广以工代赈方式。

第八章 加强应急科技支撑体系建设，提升管理现代化水平

第一节 加强应急科技创新能力建设

推进安全应急理论及技术研发。大力支持科研院所、企事业单位深入开展以灾害事故致灾成灾机理为核心的基础研究，提升全市自然灾害防治和安全生产技术水平。推动重点行业领域生产事故防控技术研究，研发事故灾难应急处置技术装备。研究基于风险的设备分类技术，完善特种设备隐患排查治理和安全防控体系。通过政策引导和资金扶持，鼓励企事业单位自主研发适用于极端恶劣环境的智能化、实用化、轻量化专用装备。

推广先进科技成果转化应用。坚持政府引导和市场机制相结合，将应急管理科技成果转化纳入全市成果转化服务体系，完善市、旗(市、区)和企业等多层次科技成果转化推广机制。争取建设国家和自治区重点实验室、技术创新中心、产业技术创新战略联盟等科技平台，整合现有科技资源，完善应急管理领域科技成

果使用。鼓励和支持国内外先进技术装备在应急各专业领域的推广应用，实施智慧矿山风险防控、智慧化工园区风险防控、智慧消防等示范工程。

第二节 完善应急人才培养体系

加强应急专业人才培养。加快应急管理人才培养体系建设，加强创新型、应用型、技能型人才培养。建立应急管理专业人才目录清单，推动完善专业人才培养招录政策，拓展急需紧缺人才培养供给渠道，着力形成人才集聚、培养、使用、评价机制，构建流动顺畅、开放包容、运行高效的人才体系，加快形成人才推动科技创新、人才支撑应急管理的生动格局。

加强干部队伍建设。完善领导干部培训机制，各级党校、行政学院将应急管理纳入党政领导干部必修内容，做到懂理论、精专业、善指挥、会管理，更好发挥领导作用。健全应急管理系统干部培养与使用体系，建立干部双向挂职交流机制。

第三节 推进安全应急产业发展

优化安全应急产业结构。以企业为主体，市场为导向，推动安全应急产业向中高端发展。采用推荐目录、鼓励清单和购买服务等形式，引导社会资源投向先进、适用、可靠的安全应急产品和服务。加快发展安全应急服务业，发展智能预警、应急救援救护等社会惠民服务，鼓励企业提供安全应急一体化综合解决方案

和服务产品。

支持安全应急企业发展。落实应急产业发展扶持政策，支持有实力的企业做大做强，建成一批具有较强竞争力，能够参与国内国际双循环的安全应急产业大型集团。鼓励特色明显、创新能力强的中小微企业利用现有资金渠道加速发展。

第四节 夯实应急管理信息化发展基础

重点加强源头信息采集和业务系统建设，大力开展监测预警感知网络项目建设，推进“互联网+监管”的智能化升级，依靠科技信息化提升防范化解重大安全风险能力。建设应急管理主题数据库，不断扩大信息获取范围，接入现有的信息资源，提高信息资源的利用率。建设应急管理综合应用平台，实现对各类数据资源的自动汇聚、关联、融合。提升完善应急指挥中心项目建设，建设应急指挥调度等业务系统，重点建设“应急指挥一张图”，建设完善相关数据库，实现与应急管理大数据应用平台的相关模块实现高效协同。依托国家电子政务外网及应急指挥信息网，实现市、旗（市、区）应急通信网络联通，推动跨部门、跨层级、跨区域的互联互通、信息共享和业务协同。推进重点行业领域信息化建设标准制定，明晰监管职能，拓展应用功能。系统推进“智慧应急”建设，建立符合大数据发展的应急数据治理体系，完善监督管理、监测预警、指挥救援、灾情管理、政务管理和社会动

员等功能，推动应急管理的精准化、科学化、智能化、高效化。推进自主可控核心技术在关键硬件和技术装备中的规模应用，对信息系统安全防护和数据分级实施分类管理，建设新一代智能运维体系和具备纵深防御能力的信息网络安全体系。

第九章 加强社会治理体系建设，提升共建共治共享水平

第一节 夯实基层治理能力

完善基层应急管理组织体系。建立基层应急指挥体制，苏木乡镇（街道）主要负责同志担任总负责人，指挥、协调应急队伍力量与应急装备物资。建立应急管理机构，苏木乡镇（街道）组建应急管理办公室，行政村（社区）设立应急服务站（点），旗（市、区）级以上各功能区明确应急管理办公室。强化应急网格化管理，整合现有护林员、灾情信息员、安全生产管理员等网格资源，实现资源共享，一体化推进综合性应急管理网格队伍建设。构建应急管理网格化管控体系，推动联防联控、群防群治，多方参与的社会动员响应体系。

加强基层应急救援能力建设。依托苏木乡镇（街道）民兵预备役队伍和嘎查村（社区）消防站，充分整合基层网格员、护林员等专业人员，组建基层综合应急队伍，配置标准应急救援装备物资，统一培训演练，落实服务保障，发挥就近、灵活、快速的应急救援优势，主要开展先期处置和其他应急志愿服务活动。全

面加强灾害信息员队伍建设，建立“第一响应人”制度，培养发展基层灾害信息员和安全生产“吹哨人”，整合现有各类基层信息员资源，确保每个苏木镇、嘎查村确保有2名以上灾害信息员，打造“一岗多能”的灾害信息员队伍。建立常态化灾害信息员培训机制，推动各地建立完善健全灾害信息员激励机制。建立苏木乡镇（街道）和功能区应急预案体系，定期开展集中训练和应急演练。加强苏木乡镇（街道）应急物资储备，强化应急状态下对苏木乡镇（街道）人、财、物支持。

第二节 加强应急文化建设

坚持面向群众、注重实效，制定应急管理知识宣传普及方案。全面加强应急管理宣传队伍建设，努力打造一支政治过硬、本领高强的新闻宣传干部队伍。树立、宣传英雄模范，发挥精神引领、典型示范作用。建立健全应急科普联动协调机制，推动安全素质教育纳入国民教育体系。建设全媒体安全文化阵地，推动建立公众科普宣教媒体绿色通道，提升基于互联网的科普宣教培训能力，增强科普宣教的知识性、趣味性、交互性。每个旗（市、区）至少选择1个基础设施较好、师资力量较强的教育培训单位作为应急科普宣教基地，对公众开展应急知识教育。利用综合防灾减灾日、安全生产月、消防宣传月等节点，开展多种形式宣教活动，普及应急知识，推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学

校、进家庭，推进消防救援站向社会开放。鼓励和引导社会力量参与防灾减灾宣传工作，提高应急科普知识普及率。建设面向公众的应急救护培训体系，推动建立嘎查村（社区）、居民家庭的自救互救、邻里相助机制。鼓励企业和嘎查村（社区）引入先进安全理念，加快建设并形成一批安全文化建设示范企业和嘎查村（社区）。

第三节 发挥社会与市场作用

推进应急管理学术组织发展，深入开展应急管理课题研究和学术交流，为政府提供决策咨询。依托共青团、红十字会、慈善总会等社团组织，充分发挥志愿者队伍在科普宣教、应急救助和恢复重建等方面的重要作用，完善政府支持、项目化管理、社会化运作的应急志愿服务长效机制。强化失信惩戒和守信激励，依法公布安全生产领域严重失信主体名单，并通过信用中国（呼伦贝尔）、企业信用信息公示系统和有关媒体、部门网站向社会公示，依法从严采取措施对失信企业实施惩戒。实行企业安全生产信用风险分类管理制度，建立企业安全生产信用修复机制。建立企业安全信用评价和“黑名单”制度。支持行业协会制定行约行规、自律规范和职业道德准则，建立健全职业规范和奖惩机制。鼓励行业协会、专业技术服务机构和保险机构参与风险评估、隐患排查治理、管理咨询、检测检验、应急演练、教育培训等活动。

加强保险等市场机制在风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用，推广巨灾保险试点应用。在重点领域推进安全生产责任保险全覆盖，丰富应急救援人员人身安全保险产品种。

第四节 推进应急管理跨国交流合作

完善应急管理跨国合作机制，加强中蒙俄双边多边合作，开展人员和技术交流培训，提升重特大自然灾害协同应对能力。完善自然灾害、森林草原边境火灾、安全生产等突发事件跨国救援机制，积极参与“一带一路”沿线国家和地区重大灾害应急救援、紧急人道主义援助，提高“一带一路”自然灾害防治国际合作水平。积极宣传国家和自治区在防灾减灾救灾领域的宝贵经验和先进做法，学习借鉴国际先进的减灾理念和关键科技成果，创新深化国际交流合作的工作思路和模式。

第十章 重点建设工程和项目

第一节 应急管理能力提升工程

应急指挥中心建设项目。参照应急管理部指挥中心定位要求，依托已有基础设施、信息化基础，基于呼伦贝尔市应急管理实际情况，为支撑应急管理、指挥救援等工作，建设应急指挥中心，支撑应急常态下日常安全监测、管理控制和非常态下的动态监测、指挥调度、协同救援等关键业务。在非常态下，同时支撑两起重大自然灾害或事故灾难的应急处置、指挥救援。建成畅通

清晰的会议视频系统、快速精准的调度指挥系统、便捷高效的网络办公系统。进一步加强市、旗（市、区）应急指挥中心建设，重点围绕应急指挥场所建设、移动指挥平台建设、极端情况通信保障能力建设等，推动应急指挥综合化、高效化、远程化、立体化，实现各级政府与行业部门、重点救援队伍互联互通。

应急管理综合应用平台建设项目。围绕呼伦贝尔市应急管理工作常态、非常态下的事前、事发、事中、事后全过程业务，基于应用支撑整合现有业务系统，建设呼伦贝尔市应急管理综合应用平台，有力支撑监督管理、监测预警、指挥救援、决策支持和政务管理五大类应急管理业务应用研发，为呼伦贝尔市各级应急管理人员提供业务应用服务，提高监测预警、指挥调度和政务精准服务能力。

安全监管执法能力提升工程。建设建立健全各级安全生产监督管理机构执法车辆配备标准，根据各区域特点和执法需求，补充更新执法车辆。补充更新各级安全生产监督管理机构个体防护装备、执法制式服装和调查取证装备，建设完善执法装备库，重点增补执法过程管理、数据分析、5G多功能综合执法等智能化专业装备，在特殊领域优先配备无人机、机器人等高科技执法装备。完善基层安全生产监督管理机构业务保障用房和特殊业务用房，加强执法装备维护校验条件建设，完善计算存储网络、信

息安全防护保障和智能运维等系统，完善移动执法应用系统。完善行政执法人员培训考试系统，积极开展行政执法人员培训，保证全市各级安全生产执法人员培训到位；加强对行政执法人员的考核。

第二节 风险防控能力提升工程

灾害风险调查和重点隐患排查工程。组织开展呼伦贝尔市第一次全国自然灾害综合风险普查工作。针对地震灾害、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、森林和草原火灾等主要自然灾害类型，开展主要自然灾害致灾调查与评估，人口、房屋、基础设施、公共服务系统、三次产业、资源和环境等承灾体调查与评估，历史灾害灾情调查与评估，综合减灾能力调查与评估，重点隐患调查评估，完成主要灾害风险评估与区划以及灾害综合风险评估与区划，编制灾害综合防治区划图，汇总普查成果，做好数据维护更新工作。

风险监测预警信息化工程。建设自然灾害综合监测预警系统。以地震、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、森林草原火灾等自然灾害监测监控数据为基础，利用基础应用支撑、数据支撑、模型算法等支撑能力，建设呼伦贝尔市自然灾害综合监测预警系统，开展自然灾害综合监测预警业务，提升灾害综合风险评估和预报预警能力。加快推进自然灾害风险监测预警感知网络建设，

主要包括森林草原火险火情的感知网络建设和地震、地质、水旱和气象等自然灾害数据的采集汇聚,为自然灾害综合监测预警系统提供数据源;建立自然灾害风险模拟推演系统,健全自然灾害预警预报系统,完善突发事件预警信息发布系统。建设城市安全风险监测预警公共信息平台。汇聚消防安全、交通运输、城市生命线、大型综合体等城市风险感知数据,实现对城市大型建筑、大型公用设施、地下管网及综合管廊、公共空间、轨道交通、消防重点单位、重大活动保障等城市安全运行状况的综合监测预警,能够整体、精准把握城市运行风险和状况,提升城市风险防控能力。

城乡防灾减灾基础设施建设。开展防洪控制性枢纽工程建设,加强水库清淤、河道整治,实施病险水库除险加固,加强现有蓄滞洪区运行调度和改造提升。加强应急避难场所的建设与管理,设置紧急疏散路线,制订应急疏散预案。推进农村牧区特别是多灾易灾地区应急广播喇叭系统建设,强化“村村响”防灾减灾救灾实际应用。加强农村道路安全设施建设,深入推进农村公路平交路口“千灯万带”示范工程。加强新技术在基层防灾减灾工作中的应用普及,建立具备在线学习、业务交流、经验分享与专家技术咨询功能的网络支持平台。实施煤化工、易燃易爆、高层建筑、大型商业综合体、地下工程、老旧场所等火灾高风险领域和易地扶贫搬迁安置场所消防系统改造,打通消防车通道、楼

内疏散通道等“生命通道”。

安全生产风险防控提升工程。实施工业园区危险化学品企业本质安全提升工程，推动安全管理数字化转型试点。推进城镇人口密集区中小型企业 and 存在重大风险隐患的危险化学品生产企业搬迁，持续实施安全仪表系统、自动化控制、工艺优化和技术更新改造。建设危险化学品、矿山、烟花爆竹等高危行业企业以及原油储备库、油气管道等重点领域安全生产风险监测预警系统，以感知数据为支撑，构建风险监测指标体系和监测预警模型，利用大数据、人工智能等技术手段，实现对高危行业企业安全生产风险的监测、评估、预警和趋势分析，强化安全生产风险的分类分级管控，构建全面覆盖的风险监测与感知数据“一张网”。

安全发展城市创建工程。聚焦以安全生产为基础的城市安全发展体系建设，坚持责任落实保安全、规划建设保安全、重点领域保安全、强化保障保安全、社会协同保安全，全面加强城市安全源头治理、风险防控、监督管理、保障能力、应急救援等工作，突出解决城市安全基础薄弱、安全管理水平与现代化城市发展要求不适应不协调等问题，切实提高城市安全风险的防控能力，全面提升城市安全发展水平。

第三节 巨灾应对能力提升工程

森林草原防灭火实训基地建设工程。与有关旗（市、区）共

同组建集“培训、指挥、救援、科普、试验、储备、维保”为一体的森林草原防灭火实训基地，加强各级指挥员和专业队员专业化、系统化培训，有效提升综合救援能力。

森林草原防灭火应急能力建设项目。森林草原防灭火应急能力建设项目。突出重点区域、重点方向、重点任务、重点手段、重点目标，着重加强火险预警监测、扑火通信指挥、队伍机具装备、靠前驻防营房等建设，确保扑救森林草原火灾快速响应、科学指挥、高效灭火。建立完善本级火险预警共享平台，及时共享掌握各地火险情况和等级。建立完善本级森林草原防灭火通信指挥网络平台，配备野外综合通信指挥车，纳入总体应急救援通信网络和指挥系统，实现热点定位、火情实况传输、火场绘制、态势模拟、调度管理、通信联络、扑救指挥为一体的数字化、可视化指挥功能。加大市级、旗县级、苏木乡镇级扑火救援队伍建设力度，配建队伍营房，购置相应的机具、常规装备、大型装备。根据实际需要，在重点林牧区或边境地区建设靠前驻防队伍移动营房，做好靠前驻防队伍工作、生活保障。森林草原防灭火应急通信保障能力提升工程。完善林区、草原移动通信网、光缆网络、微波及宽带专线，在呼伦贝尔市林区、草原内形成服务智慧林业、智慧牧区的专用通信基础设施，实现林区、草原大部分区域的通信信息接入，改变林区、草原通信落后的现状，实现呼伦贝尔市林区、草原通信基础设施建设的跨越式发展，为林区和草原管理

的精细化和资源保护的智慧化提供基础信息通道。完善现有应急通信指挥系统，配置大中小型应急通信车辆、相应的固定设施、天通卫星电话，升级改造现有的应急指挥系统，形成较为完善的现场应急调度指挥体系，为林牧区应急防火提供可靠的通信保障，以防火保安全，奠定林区经济社会发展的基础环境。

防汛抗旱能力提升工程。针对当前存在的隐患，加强全市防汛抗旱保障能力建设。加大对呼伦贝尔市级防汛抗旱指挥财政资金投入，提升各旗县防汛抗旱指挥装备配备能力。建立市级防汛抗旱物资储备项目，购置防汛抗旱相关物资，满足防汛抗旱应急需要。加强基层装备配备能力和指挥系统建设，为各旗（市、区）配备卫星电话、无人机、喷射防汛救生艇用于凌汛期的巡河、救援、抢险工作，以提升各级防指防汛抗旱抢险应急能力。推进基层抗旱物资器材保障项目，采购抗旱器材装备。

航空应急救援能力建设项目。立足呼伦贝尔市实际需要，着眼现代化发展方向，统筹规划布局，突出重点任务，着重加强训练基地、应急通信保障、扑火能力、指挥系统建设。建设扎兰屯航空应急救援教育培训基地、呼伦贝尔市大兴安岭东部森林草原防灭火训练基地。提升呼伦贝尔市森林草原防灭火应急通信保障能力。提升火灾综合防控能力，加强扑火能力建设。

应急救援装备与物资储备库建设项目。建立健全以呼伦贝尔

市本级应急物资保障系统为枢纽，以旗市区应急物资保障系统为支撑的应急物资储备保障能力体系，完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系，社会和家庭应急物资储备逐步加强，有效满足处置突发事件的应急需要。应急物资储备库及场所建设内容主要包括：库房、生产辅助用房、管理用房和附属用房。

第四节 综合支撑能力提升工程

应急管理信息化建设、应急感知网络建设工程。基于智能传感、射频识别、视频图像、激光雷达、航空遥感等感知技术，面向生产安全监测预警、自然灾害监测预警、城市安全监测预警和应急处置现场实时动态监测等应用需求，构建以物联感知、航空感知和视频感知建设为主的呼伦贝尔市全域覆盖感知数据采集体系，重点建设自然灾害、生产安全、城市安全和应急处置现场的感知网络，实现对自然灾害易发多发地区和高危行业领域全方位、立体化、无盲区动态监测，为呼伦贝尔市应急管理大数据分析应用提供数据来源。应急通信网络建设工程。遵循应急管理部统一规划，综合考虑呼伦贝尔市现有国家电子政务外网、国家电子政务内网和互联网等资源，统筹现有应急管理相关通信网络（卫星通信、无线通信网）资源，新建应急通信网络市级节点，实现向上接入自治区应急管理厅网络，向下汇接旗市区级应急通

信网络。实现“全面融合、全程贯通、随遇接入、按需服务”，为呼伦贝尔市应急管理提供统一高效的通信保障。数据治理建设项目。从呼伦贝尔市应急管理业务需求出发，构建符合大数据发展的应急信息资源体系、应急信息资源标准规范和应急信息资源目录，实现从数据接入、处理、存储、管控和服务等全生命周期的应急信息资源管理。在统一信息资源规划基础之上，建设应急管理主体数据库，利用数据接入、数据处理、数据管控和数据治理功能实现应急管理业务数据的汇聚、治理，形成统一数据资源池，对外提供各类型数据服务。

应急管理专业技术支撑队伍建设项目。依托高校和科研院所，加快应急管理专业技术支撑队伍、应急管理智库建设，整合应急专家资源，组建由自然灾害、事故灾难以及综合管理等领域专家学者和经验丰富的行政管理人员组成的应急专业技术支撑队伍。建立应急管理专家咨询委员会和重特大突发事件首席专家制度，加快形成应急管理专业技术队伍支撑应急管理的格局。

第五节 社会应急能力提升工程

基层应急管理能力提升工程。开展基层应急管理能力标准化建设，为基层应急管理工作人员配备常用应急救援装备和个体防护装备，选取条件较好的区域建设基层移动指挥中心，基层综合

应急救援服务站及避难安置场所。加强和规范微型消防站建设，推动设立应急服务站。推进基层应急广播系统建设，开展农村应急广播使用人员培训和信息发布演练，开展交通不便或灾害事故风险等级高的苏木乡镇应急物资储备点（库）建设，实施家庭应急物资储备示范工程。持续推动全国综合减灾示范县和全国综合减灾示范社区创建工作。

宣教培训基地建设项目。依托呼伦贝尔党校、呼伦贝尔学院、呼伦贝尔职业技术学院，增加应急培训相关基础设施、教学设备和师资力量，建设应急管理专业培训基地。建设应急科普综合体验馆或科普基地，以满足各类培训、科普知识普及需要。积极推动防灾减灾科普内容纳入各类科普场馆，鼓励各地和有条件的企业建设防灾减灾科普基地；依托自然资源、地震等部门现有场馆新建或在现有场馆建立防灾减灾宣传教育基地和应急避险模拟体验馆；利用废弃矿山、搬迁化工企业遗址和遗留设施等，建设安全生产主题公园、体验基地；依托科技馆、城市森林公园、灾害遗址公园等设施，建设一批集灾害事故科普教育、法规政策宣传、应急体验、自救互救模拟等功能于一体的安全文化教育基地；分级建设一批应急消防科普教普教育基地。

第十一章 环境影响评价

第一节 规划环境影响预测与评价

大气环境影响分析。规划所涉及动土建设项目在施工期产生的扬尘及应急救援过程中车辆产生的尾气，主要包括露天堆放的建材（如沙土、水泥等）、裸露在施工区表层的浮尘以及应急救援车辆行驶过程中产生的尾气。

水环境影响分析。规划所涉及动土建设项目在施工期产生的废水及应急救援过程中产生的废水，主要包括动土建设项目的水泥浇筑、材料冲洗等产生的废水及救援产生的废水。

固体废物环境影响分析。规划所涉及动土建设项目在施工期产生的垃圾及应急救援的日常生活垃圾，主要包括施工过程中产生的建筑垃圾及消防队站投入执勤后的生活垃圾。

声环境影响分析。规划所涉及动土建设项目在施工期产生的噪声及应急救援车辆、机械产生的噪声，主要包括施工机械噪声、施工作业噪声及应急救援车辆、机械产生噪声。

生态影响分析。规划项目实施过程中土地平整、挖掘和填埋过程中会造成原有植被破坏，对生态系统中原有物流、能流平衡造成扰动。施工材料、涂料及生活垃圾的随意堆放会占用一定的土地。

第二节 环境影响减缓对策与措施

大气污染防治措施与对策。规划所涉及动土建设项目施工场地应搭建围栏、隔栅，施工堆料场设于空旷地方并加盖遮布。施

工现场、施工材料运输道路定期进行洒水降尘。应急救援队伍选用符合国家尾气排放标准的应急救援车辆及机械，确保其废气排放符合要求。加强对应急救援车辆、器械的养护，减少不必要的空转时间，减少尾气排放。

水污染防治措施与对策。建设项目合理安排施工时段、抓紧施工进度，缩短施工时间，在项目区及周边设置围挡，防止废水外溢。应急救援过程中产生的含油、含毒废水，要及时收集封存，采用吸油或降解等专业措施吸收处理后，再行外运处置。

固体废物污染防治措施与对策。施工中产生的建筑垃圾运送至指定地点，不得随意堆放，不得擅自设立弃置场处理垃圾。应急救援队伍产生的生活垃圾采取分类收集的方式，优先进行综合利用，不可利用部分做到日产日清，运送至垃圾填埋场进行无害化处理。

噪声污染防治措施与对策。建设项目施工期按照《建筑施工场界环境噪声排放标准》进行施工时间、施工噪声的控制。应急救援队伍应选用符合国家有关标准的应急救援车辆及机械，加强设备的维护和保养，规范车辆管理，最大限度的减少噪声产生。

生态保护措施。严格控制施工范围，尽量减少施工活动区域，最大限度的减少施工活动对动植物的影响，合理选择施工占地位置，减少开挖面积，维护占地范围内的表层土壤现状，把对土壤

理化性质的影响降至最低。

第十二章 保障措施

第一节 加强组织领导

高度重视应急管理工作，按照统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的总体要求结合实际编制本地区本部门相应的建设规划或实施方案，细化任务、明确责任，落实保障措施，确保规划目标、建设任务和重点项目全面实现。

第二节 健全实施机制

按照体系建设任务，逐年制订实施计划，并加强对重点任务和目标完成情况的检查，确保体系建设顺利实施。结合自身职能，研究解决体系建设实施过程中存在的突出问题，及时出台相关政策，保障规划实施。

第三节 加强资金保障

切实保证重点工程项目建设必需投资。坚持政府投入和市场机制相结合，争取自治区财政支持，建立多元化应急资金筹集渠道。建立全市应急管理财力保障制度，按照应急救援资金“分级管理，分级负责”原则，设立市、旗（市、区）应急管理专项资金，并纳入政府预算。各级政府将本级负担的重点工程项目建设资金纳入本级基本建设投资计划，可按年度分批次安排，确保重点工程项目如期完成。

第四节 加强协调衔接

建立健全规划实施协调与衔接机制，加强规划之间的衔接，合理配置资源，避免重复建设。强化规划实施部门之间、条块之间的协调衔接，理顺关系、明确职责；加强与项目审批部门的沟通联系，争取重点项目尽快完成前期准备和立项批复，加快推进重点项目建设进程。

第五节 实施考核评估

建立健全规划实施动态评估机制，及时跟踪规划实施情况，按要求对规划落实情况进行中期评估和终期评估，找准规划落实偏差，根据需要对规划进行调整和补充；建立健全规划监督机制，及时对规划实施情况进行监督检查，确保规划建设任务和重点项目全面完成。

呼伦贝尔市人民政府办公室
关于印发《呼伦贝尔市突发环境事件
应急预案》的通知

呼政办发〔2023〕10号 2023年2月14日

各旗市区人民政府，市直有关部门：

经市人民政府同意，现将《呼伦贝尔市突发环境事件应急预案》印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

呼伦贝尔市突发环境事件应急预案

1 总则

1.1 编制目的

建立健全突发环境事件应急机制，提高应对突发环境事件的能力，规范处置程序、明确相关职责，对实际发生的环境风险事故和紧急情况作出响应，有效预防、及时控制和妥善处置各类突发环境事件，将污染损失降低到最低程度，保障公众生命财产安全和生态环境安全。

1.2 编制依据

《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国突发事件应对法》《突发事件应急预案管理办法》《国家突发环境事件应急预案》《突发环境事件应急管理办法》《突发环境事件信息报告办法》《突发环境事件调查方法》《内蒙古自治区突发事件总体应急预案(试行)》《内蒙古自治区突发环境事件应急预案(2022年版)》《呼伦贝尔市突发事件总体应急预案(试行)》等法律、法规、文件及有关规定。

1.3 适用范围

本预案适用于呼伦贝尔市行政区域内发生的突发环境事件以及相邻行政区域发生的对呼伦贝尔市有跨区域影响的突发环境事件应急响应、监测、处置及污染事故处理过程中的人员组织、

可能受影响区域人员的通知、疏散等应对工作。

突发环境事件是指由于污染物排放或自然灾害、生产安全事故等因素，导致污染物或放射性物质等有毒有害物质进入大气、水体、土壤等环境介质，突然造成或可能造成环境质量下降，危及公众身体健康和财产安全，或造成生态环境破坏，或造成重大社会影响，需要采取紧急措施予以应对的事件，主要包括大气污染、水体污染、土壤污染等突发性环境污染事件和辐射污染事件。

1.4 工作原则

坚持以人为本、预防为主，按照统一指挥、快速反应、科学应对、高效处置、权责明确的工作原则，做到早发现、早报告、早处理，提高快速反应与应急处置能力。

突发环境事件发生后，各级人民政府和有关部门按照职责分工和相关预案开展应急处置工作。

1.5 突发环境事件分级

按照事件严重程度，突发环境事件分为特别重大、重大、较大和一般四级，分级标准详见附件 1。

2 组织体系和职责

2.1 市级组织指挥机构

市人民政府是全市突发环境事件应急管理工作的最高行政领导机关，根据突发环境事件发展态势及影响，依法成立突发环境事件应急工作组，负责组织、协调、督促突发环境事件应对工

作。必要时成立市突发环境事件应急指挥部（以下简称市应急指挥部），由市人民政府分管领导同志担任总指挥，统一领导、组织和指挥事件应对工作。市生态环境局承担应急指挥部日常事务。（市应急指挥部成员单位及工作组主要职责详见附件2）

需要自治区以上层面协调处置的突发环境事件，由市人民政府向自治区人民政府提出请求，或由市生态环境局向自治区生态环境厅提出请求。自治区以上层面已成立应急指挥部或已派出工作组的，市应急指挥部配合开展突发环境事件应对工作。

2.2 旗市区级组织指挥机构

旗市区人民政府负责本行政区域内的突发环境事件应对工作，明确相应组织指挥机构。跨旗市区的突发环境事件应对工作，由有关旗市区人民政府共同负责。需要市级层面协调处置的跨旗市区行政区域突发环境事件，由有关旗市区人民政府向市人民政府提出请求，或由有关旗市区生态环境主管部门向市生态环境局提出请求。旗市区人民政府有关部门按照职责分工，密切配合，共同做好突发环境事件应对工作。

2.3 现场指挥机构

负责突发环境事件处置的人民政府根据突发环境事件应急处置需要成立突发环境事件现场应急指挥部（以下简称现场应急指挥部），负责现场应急处置工作。参与现场处置的有关部门、单位和人员，要服从现场应急指挥部的统一指挥调度。

2.4 应急救援组织

突发环境事件超出市级层面应急处置能力时，需要及时求助其他应急力量。外部救援组织可向自治区生态环境厅申请统一调度。

2.5 上级政府主导应急处置后的指挥与协调

在自治区以上应急指挥部介入或主导应急处置工作时，市应急指挥部成员不变，职责由负责应急处置转变为服从指挥，配合上级部门开展应急处置工作。

3 监测预警和信息报告

3.1 监测和风险分析

市、旗市区生态环境主管部门及有关部门按照早发现、早报告、早处置的原则，加强环境质量监测和企业污染排放监管，多渠道收集可能导致突发环境事件风险的信息，及时组织开展分析研判。应急管理、交通运输、住建、公安、工信、水利、农牧、林草、卫健、气象、消防等相关部门单位按照职责分工，及时将可能导致突发环境事件的信息通报同级生态环境主管部门。

企业、事业单位和其他生产经营者落实环境安全主体责任，定期排查环境安全隐患，开展环境风险评估，健全风险防控措施，制定（修订）突发环境事件应急预案，储备环境应急物资，加强应急能力建设，做好环境信息报告，定期开展环境应急培训和演练。出现可能导致突发环境事件情况时，立即报告当地生态环境

主管部门。

3.2 预警

3.2.1 预警分级

对可以预警的突发环境事件，按照事件发生可能性大小、紧急程度和可能造成的危害程度，将预警分为四级，由低到高颜色依次分为蓝色、黄色、橙色、红色。根据事态的发展情况和采取措施的效果，预警颜色可以升级、降级和解除。

预警级别具体划分标准，按生态环境部相关规定执行。

3.2.2 预警信息发布

市、旗市区生态环境主管部门要与相关部门单位加强会商，当分析评估确认突发环境事件即将发生或者发生的可能性增大时，应按照相关规定立即发布预警信息，并及时向上一级报告。达到红色、橙色、黄色预警级别由市、旗市区人民政府（各级应急指挥部）负责发布，宣布有关地区进入预警期；达到蓝色预警级别由市、旗市区人民政府主管部门负责发布，宣布有关地区进入预警期。当突发环境事件威胁已经消除，按照发布权限及时解除预警，终止预警期。

突发环境事件预警信息发布内容应包括但不限于：发布单位、发布时间、可能发生的突发环境事件类别、突发环境事件预警级别、起始时间、可能影响范围、预警时效等信息。解除突发环境事件预警信息内容应包括但不限于：解除单位名称、突发环

境事件预警等级、解除时间。

根据突发环境事件发展态势和处置进展，预警信息发布部门应对预警级别和处置措施做出调整。

3.2.3 预警行动

进入预警状态后，市、旗市区人民政府制定相应预案，先行启动预案开展工作。预警信息发布后，当地人民政府及其有关部门视情况采取以下措施：

（1）分析研判：组织有关部门和机构及行业领域专家，及时对突发环境事件信息进行分析评估，确定突发环境事件发生可能性的大小、影响范围、影响时段和危害程度。

（2）防范处置：迅速采取有效处置措施，控制事件苗头。在涉险区域设置注意事项提示或事件危害警告标志，利用各种渠道增加宣传频次，及时告知公众避险和减轻危害的常识、需采取的必要健康防护措施。

（3）应急准备：提前疏散、转移或者撤离可能受到危害的人员，并进行妥善安置。要求应急救援队伍进入待命状态，调集应急所需物资和设备，做好应急保障工作。对可能导致突发环境事件发生的相关企业、事业单位和其他生产经营者加强环境监管。

（4）舆论引导：及时准确发布事态最新情况，公布咨询电话，组织专家解读，加强舆情监测，做好舆论引导工作。

3.2.4 预警级别调整和解除

发布突发环境事件预警信息的人民政府或有关部门，应当根据事态的发展情况和所采取应急措施的效果实时调整预警级别。当判断不可能发生突发环境事件或者危险已经消除时，宣布解除预警，适时终止相关应急措施。

3.3 信息报告与通报

突发环境事件发生后，涉事企业、事业单位或其他生产经营者必须立即采取应对措施，并向当地生态环境主管部门和相关部门报告，同时通报可能受到污染危害的单位和居民。事发地生态环境主管部门加强事件处置信息收集，掌握处置工作进展情况，及时通报同级相关部门。

事发地生态环境主管部门接到突发环境事件报告或监测到相关信息后，应立即进行核实，并做出初步认定，按照《突发环境事件信息报告办法》（环境保护部令第17号）相关要求向上级生态环境主管部门和同级人民政府报告。

3.3.1 部门间信息通报

安全生产、自然灾害等可能引发突发环境事件的信息处理，由负有安全监管责任的相关部门负责，及时通报同级生态环境主管部门。

3.3.2 跨区域信息通报

接到已经发生或可能发生跨省（区）、地级市行政区域突发

环境事件信息时，市生态环境局及时上报自治区生态环境厅，并向市人民政府提出向自治区人民政府通报的建议。

突发环境事件已经或可能涉及市内相邻行政区域的，事发地人民政府及其生态环境主管部门应及时通报相邻行政区域同级人民政府及其生态环境主管部门，并向市生态环境局提出向相关地区通报的建议。

发生下列一时无法判明等级的突发环境事件，应当按照重大（II级）或者特别重大（I级）突发环境事件的报告程序上报：

- （1）对饮用水水源保护区造成或者可能造成影响的；
- （2）涉及居民聚居区、学校、医院等敏感区域和敏感人群的；
- （3）涉及重金属或者类金属污染的；
- （4）有可能产生跨省或者跨国影响的；
- （5）因环境污染引发群体性事件，或者社会影响较大的；
- （6）地方生态环境主管部门认为有必要报告的其他突发环境事件。

4 应急响应和救援措施

4.1 分级应对

突发环境事件应对遵循分级负责、属地为主、分类应对、协调联动的原则。发生较大以上突发环境事件，由市人民政府组织应对。涉及跨省（区）、地级市行政区域的，或超出市人民政府应对能力的较大以上突发环境事件，在做好先期处置的同时，立

即报请自治区人民政府及生态环境厅提供支援或组织应对。发生一般突发环境事件，由旗市区人民政府组织应对；涉及跨行政区域、超出本级人民政府应对能力的，由市人民政府组织应对。

4.2 响应分级

根据突发环境事件的严重程度和发展态势，将应急响应由高到低设定为一级、二级、三级和四级。事件发生后，事发地人民政府及有关部门、单位根据突发环境事件初判级别、预期影响后果和本级环境应急处置能力等，综合研判确定本层级是否启动响应和启动响应的级别以及采取的应急处置措施。对于事件本身比较敏感、或者引发舆情和社会关注，或者发生在重点区域、重要时段、敏感目标的，适当提高响应级别。应急响应启动后，可视事件损失情况及其发展趋势调整响应级别，避免响应不足或响应过度。

一级响应、二级响应，一般应对特别重大或重大级别的突发环境事件，市应急指挥部立即组织开展先期处置工作。一级响应、二级响应启动后，在自治区人民政府的统一领导和指挥下，做好应急处置工作。

三级响应，一般应对较大突发环境事件，由市人民政府决定启动，总指挥由市人民政府有关负责同志担任。

四级响应，一般应对一般突发环境事件，由旗市区人民政府决定启动，总指挥由旗市区人民政府有关负责同志担任。市应急

指挥部根据需要组织有关工作组赴事发地指导应急处置工作。

发生较大以上突发环境事件，市级层面和事发地区立即启动应急响应。对涉及面广、敏感度高、情况复杂或处置不当可能造成严重后果的一般突发环境事件，事发地先行启动相应预案，立即组织落实处置措施，根据应对工作需要，启动市级层面相应级别应急响应。

4.3 响应措施

突发环境事件发生后，各有关地区、部门和单位根据工作需要，组织开展先期处置，落实相关应急措施。

4.3.1 先期处置

发生突发环境事件的企业、事业单位应当立即启动突发环境事件应急响应，采取有效措施，防止污染扩散，通报可能受到污染危害的单位及居民，并按规定向事发地人民政府、生态环境部门和有关部门报告。

事发地人民政府接报后，要快速开展处置工作，及时切断污染源，全力控制事件态势，避免污染物扩散，严防发生二次污染和次生、衍生灾害。

4.3.2 应急措施

4.3.2.1 现场污染处置

涉事企业、事业单位或其他生产经营者要立即采取关闭、停产、封堵、围挡、喷淋、导截、收容、转移等针对性措施，切断

和控制污染源，防止污染蔓延扩散。做好有毒有害物质和消防废水废液等收集、清理和安全处置。当涉事主体不明时，在做好应急处置与应急监测的同时，当地生态环境部门立即组织力量对污染来源展开调查，查明涉事单位，确定污染物种类和污染范围，迅速切断污染源。

事发地人民政府应组织制定综合治污方案，采用监测和模拟等手段追踪并分析污染气体扩散途径及范围；采取拦截、导流、疏浚等形式防止水体污染扩大；采取隔离、吸附、打捞、氧化还原、中和、沉淀、消毒、去污洗消、临时收贮、微生物消解、调水稀释、转移异地处置、临时改造污染处置工艺或临时建设污染处置工程等方法处置污染物。必要时，要求其他排污单位停产、限产、限排，减轻环境污染负荷。

4.3.2.2 环境应急监测

加强大气、水体、土壤等应急监测工作。根据突发环境事件污染物种类、性质以及当地自然条件、社会环境状况等，制定科学有效的应急监测方案，确定应急监测布点、频次、项目和方法，调配应急监测设备，及时科学准确监测，为突发环境事件应急决策提供依据。视污染物扩散情况和监测结果变化趋势，适时调整应急监测方案。

4.3.2.3 专家研判

现场环境应急专家根据监测结果、污染物性质及其对环境的

影响等情况，提出应急处置建议方案，评估处置效果。

4.3.2.4 决策实施

现场应急指挥部研判确定现场处置方案，明确责任分工，组织实施污染源切断、控制和处理，落实人员转移安置、医疗卫生救援、保障供水安全等现场应急处置措施，规范收集、分类贮存各类废弃物。根据处置效果，动态调整方案并实施，直至应急终止。

4.3.2.5 市场监管调控

密切关注受事件影响地区市场供应情况及公众反应，加强对重要生活必需品等的市场监管和调控。禁止或限制受污染食品和饮用水生产、加工、流通和食用，防范因突发环境事件造成集体中毒等。

4.3.2.6 信息发布和舆情引导

通过政府授权发布、播发新闻通稿、接受媒体采访、组织专家解读等方式，运用官方网站、微博微信、移动客户端、手机短信等官方信息平台，及时主动、全面客观地向社会发布突发环境事件和应对工作信息，回应社会关切，澄清不实信息，正确引导社会舆论。信息发布内容包括事件原因、污染程度、影响范围、应对措施、公众配合措施、公众防范常识和调查处理进展情况。

4.3.2.7 社会维稳和矛盾调处

加强受影响地区社会治安管理，打击借机传播谣言制造社会

恐慌、哄抢应急救援物资的违法犯罪行为。加强转移人员安置点、救灾物资存放点等重点区域的治安管控，做好受影响人员与涉事单位、地方人民政府及有关部门的矛盾纠纷化解和法律服务工作，防止出现群体事件。

4.4 应急终止

4.4.1 应急终止的条件

当事件得到有效控制，污染物浓度已降至规定限值内，或相关威胁和危害得到控制、消除后，可终止应急响应。

4.4.2 应急终止的程序

现场应急指挥部组织实施综合评估，经启动应急响应的最高级别人民政府同意后，向参与处置的各应急工作组下达应急终止明令，并组织做好跟踪监测和后期工作。

5 后期工作

5.1 事件调查

应急终止后，按照有关规定组成调查组，及时对事件的原因、性质、责任进行调查处理，总结经验教训，提出整改防范措施和处理建议。

5.2 损害评估

应急终止后，事发地人民政府及时组织开展污染损害评估，评估结果视情况向社会公布。评估结论作为事件调查处理、损害赔偿、环境修复和生态恢复重建的重要依据。

突发环境事件损害评估，按照生态环境部相关规定执行。

5.3 善后处置

事发地人民政府及时制定补助、补偿、抚慰、抚恤、安置和环境恢复等善后工作方案并组织实施，妥善处置事件应对过程中产生的各类废弃物和次生污染物。

6 应急保障

6.1 人力资源与技术保障

市、旗市区人民政府相关职能部门根据各自的应急职责和特点建立相应的应急救援队伍；定期进行预警、监测、处置等方面的专业技术培训，保证其具有应对突发环境事件的应急响应能力；定期组织演练，提高应急队伍的熟练程度和协调性，验证预案的可行性、各种装备的可靠性。同时，将社会上有较强专业技术能力的部门、企业等纳入到应急救援队伍中，组成应急协作网络，提高环境应急救援能力。

加快突发环境事件应急处置系统和监测先进设备的研究和开发，建立完善环境应急指挥技术平台，提高环境监测预警、辅助指挥决策、救援实战和社会动员能力。动态调查全市突发环境事件风险较大的重点企业情况，制定响应计划，配备自动在线监测装置和信息传递处理系统，提高本市重点污染源的自动实时监测能力建设。

6.2 物资与经费保障

建立健全环境应急救援物资储备制度，保障应对突发环境事件的物资供应。加强对物资储备的管理，防止储备物资被盗用、挪用、流散和失效，已出现上述情况的要及时予以补充和更新。完善应急物资储存、调拨和紧急配送系统，建立应急物资启动运行机制，实现应急物资动态储备。加强对突发环境事件财政应急资金的监督管理，保证专款专用，提高资金使用效益。

6.3 通讯、交通运输保障

市、旗市区人民政府建立健全突发环境事件应急综合保障体系。交通运输、铁路、民航等部门健全完善公路、水路、铁路、航空紧急运输保障体系，组织提供环境应急响应所需公路、水路、铁路、航空运输保障。通信管理部门协调电信运营企业保障应急指挥通信畅通，确保通信联络和信息传递需要。公安部门加强应急交通管理，保障应急物资和人员装备优先通行。

7 应急培训与演练

7.1 培训与宣传

市、旗市区人民政府及其有关部门要加强环境应急管理宣传和教育培训工作。新闻媒体应当无偿开展突发环境事件预防与应急、自救和互助知识的公益宣传。企业、事业单位应当定期开展环境应急管理法律法规以及应急知识等方面的教育与培训。

7.2 评估与演练

各级应急指挥部应当建立定期评估制度，每3年至少组织开

展一次预案演练。及时发现和解决存在的问题，检验应急预案的针对性、实效性和可操作性，使应急预案得到不断地完善和提高，为处置突发环境事件提供保证。

应急预案演练结束后，撰写演练评估报告，及时发现突发环境事件应急预案中存在的问题，提出改进的措施，对预案进行完善和修正。对应急演练方案、演练记录、演练总结和相关影像资料进行归档，长期保存。

8 奖惩措施

8.1 表彰与奖励

突发环境事件应急救援、处置中，有下列事迹之一单位和个人，根据国家和自治区有关规定，按照权限和程序给予及时奖励：

（1）在应急救援、处置污染事件中，组织严密，指挥得当，严防有力，奋力抢险，出色完成任务的；

（2）对防止或挽救突发环境事件有功，使国家、集体、和人民生命财产免受或者减少损失的；

（3）及时准确报送重大事件预警信息和动态信息，为救援、处置事件赢得时间，成效显著的；

（4）为突发环境事件的处置提出重大建议，实施效果显著的；

（5）有其他特殊贡献的。

8.2 责任追究

突发环境事件应急工作中，有下列行为之一的，根据有关规

定，对有关责任人员视情节和危害后果，由其所在单位或上级主管机关给予行政处分；其中，对国家公务员和国家行政机关任命的其他人员，分别由任免机关或者监察机关给予行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任：

- (1) 不认真履行环保法律、法规，而引发环境事件的；
- (2) 不按照规定制定突发环境事件应急预案，拒绝承担突发环境事件应急准备义务的；
- (3) 不按照规定报告、通报突发环境事件真实情况的；
- (4) 拒不执行突发环境事件应急工作命令，不服从指挥，或者在事件应急响应时临阵脱逃的；
- (5) 盗窃、贪污、挪用环境事件应急工作资金、装备和物资的；
- (6) 阻碍环境事件应急工作人员依法执行职务或者进行破坏活动的；
- (7) 散布谣言，扰乱社会秩序的；
- (8) 其他对环境事件应急工作造成危害的行为。

9 附则

9.1 预案编制和解释

本预案由市生态环境局负责编制和解释。

9.2 预案修订

本预案实施后，当法律法规、机构职责、风险源、应急资源

以及其他重要信息发生变化时，或在实施中发现新问题，应及时进行更新、修订和补充，并报市人民政府审定。

9.3 预案实施

本预案自印发之日起实施。《呼伦贝尔市突发环境事件应急预案（试行）》（呼政办发〔2016〕100号）同时废止。

呼伦贝尔市人民政府办公室

附件 1

突发环境事件分级标准

一、特别重大突发环境事件

凡符合下列情形之一的，为特别重大突发环境事件：

（一）因环境污染直接导致 30 人以上死亡或 100 人以上中毒或重伤的；

（二）因环境污染疏散、转移人员 5 万人以上的；

（三）因环境污染造成直接经济损失 1 亿元以上的；

（四）因环境污染造成区域生态功能丧失或该区域国家重点保护物种灭绝的；

（五）因环境污染造成设区的市级以上城市集中式饮用水水源地取水中断的；

（六）Ⅰ、Ⅱ类放射源丢失、被盗、失控并造成大范围严重辐射污染后果的；放射性同位素和射线装置失控导致 3 人以上急性死亡的；放射性物质泄漏，造成大范围辐射污染后果的；

（七）造成重大跨国境影响的境内突发环境事件。

二、重大突发环境事件

凡符合下列情形之一的，为重大突发环境事件：

（一）因环境污染直接导致 10 人以上 30 人以下死亡或 50 人以上 100 人以下中毒或重伤的；

（二）因环境污染疏散、转移人员 1 万人以上 5 万人以下的；

(三) 因环境污染造成直接经济损失 2000 万元以上 1 亿元以下的；

(四) 因环境污染造成区域生态功能部分丧失或该区域国家重点保护野生动植物种群大批死亡的；

(五) 因环境污染造成县级城市集中式饮用水水源地取水中断的；

(六) I、II 类放射源丢失、被盗的；放射性同位素和射线装置失控导致 3 人以下急性死亡或者 10 人以上急性重度放射病、局部器官残疾的；放射性物质泄漏，造成较大范围辐射污染后果的；

(七) 造成跨省级行政区域影响的突发环境事件。

三、较大突发环境事件

凡符合下列情形之一的，为较大突发环境事件：

(一) 因环境污染直接导致 3 人以上 10 人以下死亡或 10 人以上 50 人以下中毒或重伤的；

(二) 因环境污染疏散、转移人员 5000 人以上 1 万人以下的；

(三) 因环境污染造成直接经济损失 500 万元以上 2000 万元以下的；

(四) 因环境污染造成国家重点保护的动植物物种受到破坏的；

(五) 因环境污染造成乡镇集中式饮用水水源地取水中断的；

(六) III 类放射源丢失、被盗的；放射性同位素和射线装置

失控导致 10 人以下急性重度放射病、局部器官残疾的；放射性物质泄漏，造成小范围辐射污染后果的；

（七）造成跨设区的市级行政区域影响的突发环境事件。

四、一般突发环境事件

凡符合下列情形之一的，为一般突发环境事件：

（一）因环境污染直接导致 3 人以下死亡或 10 人以下中毒或重伤的；

（二）因环境污染疏散、转移人员 5000 人以下的；

（三）因环境污染造成直接经济损失 500 万元以下的；

（四）因环境污染造成跨县级行政区域纠纷，引起一般性群体影响的；

（五）Ⅳ、Ⅴ类放射源丢失、被盗的；放射性同位素和射线装置失控导致人员受到超过年剂量限值的照射的；放射性物质泄漏，造成厂区内或设施内局部辐射污染后果的；铀矿冶、伴生矿超标排放，造成环境辐射污染后果的；

（六）对环境造成一定影响，尚未达到较大突发环境事件级别的。

上述分级标准有关数量的表述中，“以上”含本数，“以下”不含本数。

附件 2

市应急指挥部成员单位及工作组 组成和主要职责

一、市应急指挥部成员单位

市应急指挥部由市委宣传部、市委网信办、发展和改革委员会、工业和信息化局、公安局、民政局、财政局、自然资源局、生态环境局、住房和城乡建设局、交通运输局、水利局、农牧局、卫生健康委员会、应急管理局、市场监督管理局、林业和草原局、信访局、政务服务局、气象局、消防救援支队、市生态环境综合行政执法支队、内蒙古自治区环境监测总站呼伦贝尔分站等部门和单位组成。根据工作需要，增加事发地人民政府及相关部门。

二、工作组组成及主要职责

市应急指挥部根据工作需要设立相应工作组，指挥部由总指挥、副总指挥、各工作组负责人组成。市应急指挥部对突发环境事件应对工作中的重大问题进行决策，指挥督导各工作组开展相关工作。各工作组主要围绕突发环境事件应对工作的某一方面，调度协调事发地开展相关工作。各工作组组成及主要职责如下：

（一）综合协调组。由市生态环境局牵头，市生态环境综合行政执法支队等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

主要职责：负责突发环境事件信息汇总和上报，向各应急救援队伍传达市应急指挥部指令；协调各部门派出应急队伍和开

展应急处置工作；贯彻执行市应急指挥部的指令和交办的其他事项。

（二）污染处置组。由市生态环境局牵头，市工业和信息化局、公安局、自然资源局、住房和城乡建设局、交通运输局、水利局、农牧局、应急管理局、林业和草原局、气象局、消防救援支队等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

主要职责：负责调查突发环境事件发生的时间、造成事件的原因，判断污染物的性质、影响的范围和程度、可能产生的危害以及发展趋势等；组织进行技术研判，开展事态形势分析，提出相应减缓措施；划定周边环境敏感点及重点防护区域，设立现场警戒区和交通管制区；确定现场处置人员须采取的个人防护措施，明确受威胁人员的疏散方式和途径；落实市应急指挥部确定的处置措施；根据事故变化及时向市应急指挥部报告，以便统筹调度与应急救援有关的各方面人力和物力。

（三）应急监测组。由市生态环境局牵头，市水利局、农牧局、林业和草原局、气象局、内蒙古自治区环境监测总站呼伦贝尔分站等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

主要职责：根据突发环境事件情况、当地气象、自然和社会环境状况以及现场应急指挥部要求，明确应急监测方案及监测方法；确定污染物扩散范围，明确监测布点和频次，做好大气、水体、土壤等应急监测；通过趋势分析，预测污染可能影响的范围

以及事件发展趋势，为突发环境事件应急决策提供依据。

（四）医学救援组。由市卫生健康委员会牵头，市公安局、民政局、市场监督管理局等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

主要职责：负责组织、协调、指导开展在突发环境事件中受伤（中毒）人员的现场应急医疗救援、转诊救治、卫生防疫、心理救援等紧急医学救援工作；负责协调、组派医疗卫生救援专家与应急队伍，调集医疗、防疫器械、药品并提供医疗救助；禁止受到污染的食品、饮用水等生产、加工、流通和食用，防范因突发环境事件造成集体中毒等。

（五）应急保障组。由市应急管理局牵头，市发展和改革委员会、工业和信息化局、财政局、生态环境局、住房和城乡建设局、交通运输局、水利局等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

主要职责：组织做好环境应急救援物资及临时安置重要物资的储备、调拨和紧急配送工作，实施交通调度，提供电力、通信、燃气、饮水保障，提供应急救援资金；及时组织调运重要生活必需品，保障群众基本生活和市场供应。

（六）新闻宣传组。由市委宣传部牵头，市委网信办等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

主要职责：指导开展事件进展、应急工作情况等权威信息发

布，加强宣传报道；收集分析各界舆情和社会公共动态，加强媒体、电信和互联网管理，正确引导舆论；通过多种方式，通俗、权威、全面、前瞻地做好相关知识普及；及时澄清不实信息，回应社会关切。

（七）社会稳定组。由市公安局牵头，市住房和城乡建设局、交通运输局、市场监督管理局、信访局、政务服务局、消防救援支队等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

主要职责：加强转移人员安置点、救灾物资存放点等重点地区的治安管控；加强受影响地区社会治安的管理，严厉打击借机传播谣言制造社会恐慌、哄抢物资等违法犯罪行为；加强对重要生活必需品等商品的市场监管和调控，打击囤积居奇行为；负责事发地周边安全警戒，组织突发环境事件发生区域的人员疏散和撤离工作；做好受影响人员与涉事单位、事发地人民政府及有关部门矛盾纠纷化解和法律服务工作，防止出现群体性事件，维护社会稳定，对发生的群体性事件，组织专业力量稳妥处置。

（八）调查评估组。由市生态环境局牵头，市公安局、自然资源局、住房和城乡建设局、交通运输局、水利局、农牧局、卫生健康委员会、应急管理局、林业和草原局等部门组成，事发地人民政府及相关部门参加。

工作职责：负责对突发环境事件调查处理，包括对事件的原因、性质、责任的调查处理；组织开展突发环境事件的污染损害

评估工作，对造成特别重大和重大突发环境事件污染损害提出生态修复和恢复重建等建议。

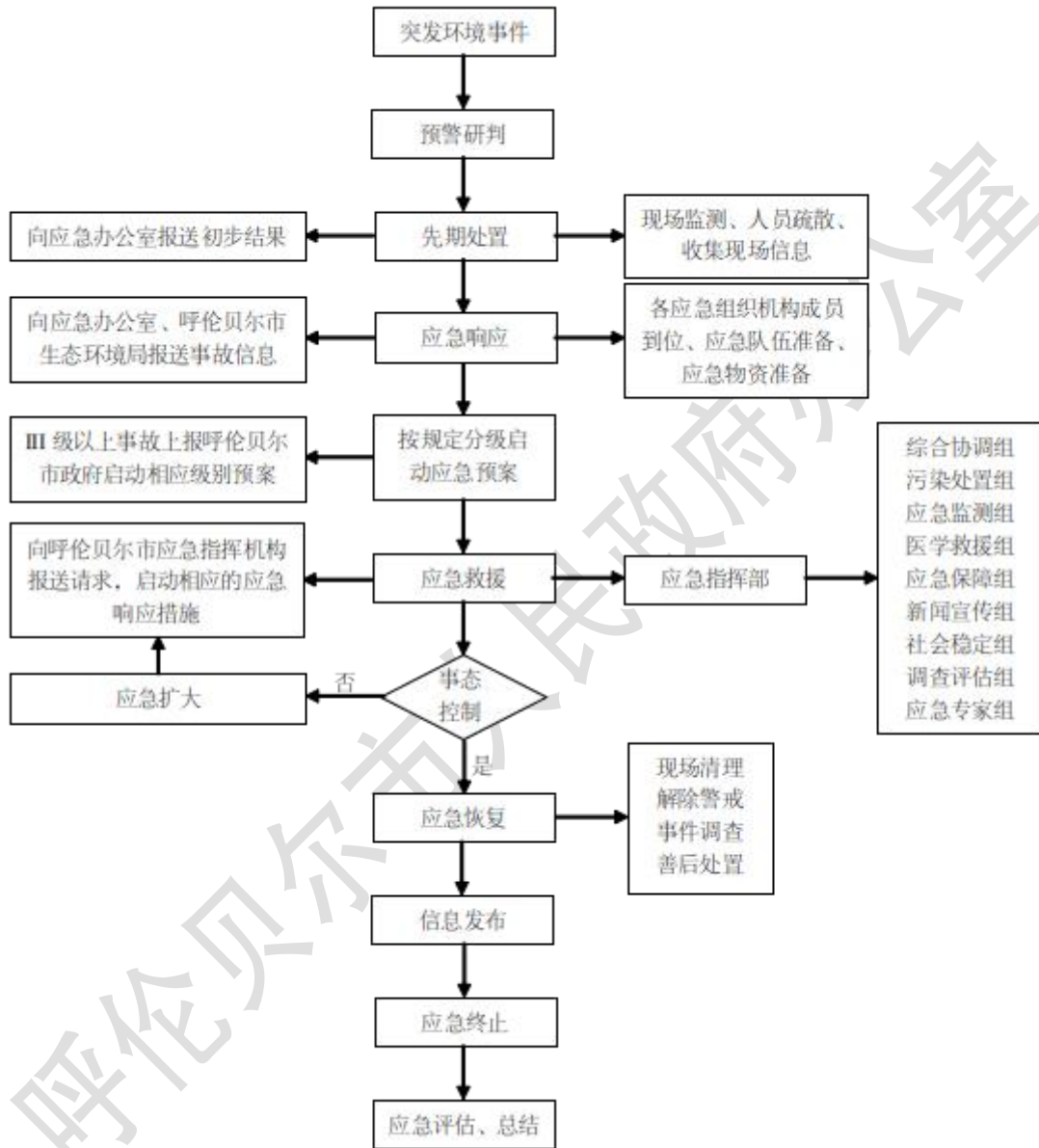
（九）应急专家组。由市生态环境局牵头，市自然资源局、住房和城乡建设局、交通运输局、水利局、农牧局、应急管理局、林业和草原局、气象局等部门组成。

工作职责：参与指导突发环境事件应急处置工作，对污染处置、应急监测等提供技术指导；组织开展技术研判，开展污染物识别、污染途径、处置措施等相关分析，为突发环境事件的科学处置提供科学依据及技术支撑。

工作组的设置、组成和职责可根据实际需要作适当调整。

附件 3

市突发环境事件应急工作流程



附件 4

典型环境风险事故应急处置措施

事故类型	应急处置措施
液氨泄漏	<p>1.泄压、排空。当罐体开裂尺寸较大而无法止漏时，迅速将罐内液氨导入其他储罐中。</p> <p>2.大量泄漏时，用带压力的水和稀盐酸溶液，在事故现场布置多道水幕，在空中形成严密的水网，中和、稀释、溶解泄漏的氨气。构筑围堤或挖坑收容产生的废水。对附近的雨水口、地下管网入口进行封堵，防止可燃物进入造成二次事故。</p> <p>3.体积较小的液氨钢瓶在倒氨过程中发生泄漏，无器具堵漏或泄漏无法控制时，可将其浸入水中。</p> <p>4.器具堵漏：①管道壁发生泄漏，又不能关阀止漏时，可使用不同形状的堵漏垫、堵漏楔、堵漏胶、堵漏带等器具实施封堵；②微孔泄漏可以用螺丝钉加粘合剂旋入孔内的办法封堵；③罐壁撕裂泄漏可以用充气袋、充气垫等专用器具从外部包裹堵漏；④带压管道泄漏可以用捆绑式充气堵漏袋，或使用金属外壳内衬橡胶垫等专用器具施行堵漏；⑤阀门、法兰盘或法兰垫片发生泄漏，可用不同型号的法兰夹具并注射密封胶的方法实施封堵，也可直接使用专用阀门堵漏工具实施堵漏；⑥对液氨钢瓶可先用密封器堵漏，然后用专用工具处置。</p> <p>5.若泄漏液氨或氨水进入外部水环境时，迅速筑坝，切断受污染水体的流动，同时向水体中投加稀盐酸进行中和处理；</p> <p>6.若泄漏液氨造成土壤污染，迅速将被污染土壤收集起来，转移到安全地带。</p>
气体类管道事故	<p>1.切断事故源，防止爆炸火灾。组织人员切断事故源，如关闭阀门。事故现场应使用防爆工具并在最短时间内堵住泄漏源稀释泄漏气体，防止可能爆炸区域遇火发生爆炸；</p> <p>2.控制危险区。警戒人员接到救援通知后配备相应的个人防护设备立刻赶赴现场担任警戒工作，维护现场治安秩序，保证交通畅通，隔离危险区，竖立危险警示标志，封锁道路，对周边实施交通管制，严禁闲杂人员和车辆进入危险区，避免不必要的伤亡；</p>

	<p>3.监测有毒有害、可燃气体的浓度，掌握有毒有害气体的扩散情况。通知下风向潜在危害范围内的人员撤离现场，具体范围应根据泄漏物质的种类及半致死浓度及物质扩散速率来计算；</p> <p>4.组织污染区人员防护和转移。</p>
加油站 火灾	<p>1.封堵漏点，隔离火灾区域，切断污染源向外环境扩散；</p> <p>2.对于加油机着火，安全员切断加油机的电源，现场第一发现人用石棉被覆盖或用灭火器进行灭火；</p> <p>3.油料外溢引起车辆和地面着火，采用灭火器、消防沙、石棉被同时对地面和车辆进行扑救，也可将车辆移出站外对其灭火；</p> <p>4.当火势扩大依靠企业力量无法控制时，由专业消防救援队伍尽快控制火势。</p>
水环境 污染	<p>1.确定废水泄漏发生的位置、引发泄漏的原因，明确附近河流、水体的位置及距离；</p> <p>2.污水截留，开启事故池收集。立即用沙包封堵装置暗沟排水口及装置明沟出水口，让事故污水截留在围堰内；没有围堰的，有条件时，设置临时围堤收集泄漏物料和污水；</p> <p>3.污水监控。启动应急监测，严密监控污水流向和污水浓度，防止污水流入外排废水管道系统；</p> <p>4.如事故池失控，根据情况外围增设围堰；</p> <p>(5) 如果事故水池和雨水收集池不能满足废水的储存，将要污染外界环境，则采取污水截留或拦截、污水处置、污水监控等措施处理。</p> <p>(6) 污水排放得到控制处理后，要“善始善终”，直至全部污水和残余物料得到彻底回收，不得残留污染物在事故现场，事故处理过程中产生的废渣要按照固体废物的要求进行处置。</p>
“两场一库” (危废暂存场、垃圾填埋场、尾矿库)	<p>1.危废暂存场。实施24小时警戒值守，防止危险废物通过雨水管道流出厂界或进入河道内。处置外环境固废及废液，对受污染目标区域、设备设施等进行清洁，清理洒落在水沟中的固体废物，使用活性炭或吸水材料进行污水吸附收集。如危险废物随雨水或消防废水扩散到厂界外，立即告知附近单位和群众，不要接触和饮用受污染水源等。</p> <p>2.垃圾填埋场。垃圾填埋场防渗层破损后，迅速抽吸受污地下水，同时通过开孔灌注粘合剂等办法进行裂缝密封，或以硅碳溶液修补防渗层破损部位。若监测井发现地下水污染，在截污坝外侧设置垂直渗滤墙，隔断受污染地下水向外漫渗；若渗滤液下渗对周边水源产生影响，应及时告知影响区域人群，并供应安全饮用水或进行疏散转移。密切关注调节池液面</p>

高度，当超过安全液面线时，使用潜水泵抽吸池体渗滤液，运送安全填埋区或回流垃圾堆体。

3.尾矿库。发生尾矿库泄漏事故后，启动应急排污泵、生产废水系统防控措施等，及时转移、处理事故排水；采取围堵措施，防止污染物进入外环境，减少影响区域和范围。溃坝事故发生后，通知下游区域居民及时撤离，并在下游设置围堰或拦挡坝，围堵泄漏渗滤液及含矿泥污。针对泄漏尾矿废水，采用架设波纹管、河流改道等导流方式，引导到污染影响范围小的区域，并迅速控制污染源扩散。混凝沉淀技术是尾矿库重金属泄漏污染物应急处置通用方法，即通过投加混凝剂使废水中重金属污染物沉淀，达到消除污染目的。对薄弱部位和重要部位，必须实施连续监视。

呼伦贝尔市人民政府办公室

呼伦贝尔市人民政府办公室 关于印发 2022 年度重大行政决策事项 目录的通知

呼政办字〔2023〕3号 2023年2月13日

各旗市区人民政府，市政府各部门：

为贯彻落实国务院《重大行政决策程序暂行条例》《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》和《呼伦贝尔市重大行政决策程序规定》，经市人民政府同意，现将《呼伦贝尔市人民政府 2022 年度重大行政决策事项目录》印发你们，请认真贯彻落实。

呼伦贝尔市人民政府 2022 年度 重大行政决策事项目录

1. 《呼伦贝尔市“十四五”老龄事业发展规划》
2. 《呼伦贝尔市“十四五”基础测绘规划（2021-2025 年）》
3. 《呼伦贝尔市矿产资源总体规划（2021-2025 年）》
4. 《呼伦贝尔市“十四五”应对气候变化规划》
5. 《呼伦贝尔市“十四五”生态环境保护规划》
6. 《呼伦贝尔市中草药产业发展规划（2021-2025 年）》
7. 《呼伦贝尔市“十四五”就业促进规划》
8. 《呼伦贝尔市“十四五”教育事业发展规划》
9. 《呼伦贝尔市“十四五”科技创新规划》
10. 《呼伦贝尔市“十四五”残疾人事业发展规划》
11. 《呼伦贝尔市妇女发展纲要（2021-2030 年）》和《呼伦贝尔市儿童发展纲要（2021-2030 年）》
12. 《呼伦贝尔市“十四五”社会信用体系建设规划》
13. 《呼伦贝尔市“十四五”民政事业发展规划》
14. 《呼伦贝尔市“十四五”气象事业发展规划》
15. 《呼伦贝尔市“十四五”工业和信息化规划》

16. 《呼伦贝尔市“十四五”节能规划》
17. 《呼伦贝尔市“十四五”住房发展规划》
18. 《呼伦贝尔市“十四五”循环经济发展规划》
19. 《呼伦贝尔市地质灾害防治规划（2021-2025年）》

呼伦贝尔市人民政府办公室

呼伦贝尔市人民政府办公室
关于印发《呼伦贝尔市“十四五”卫生与
健康事业发展规划》的通知

呼政办发〔2023〕8号 2023年2月7日

各旗市区人民政府，市政府有关部门，驻呼伦贝尔市有关单位：

《呼伦贝尔市“十四五”卫生与健康事业发展规划》已经市人民政府2022年第25次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

呼伦贝尔市“十四五”卫生与健康事业发展规划

目 录

第一章 规划背景

第一节 发展成就

第二节 面临形势

第二章 总体战略

第一节 指导思想

第二节 基本原则

第三节 发展目标

第三章 主要任务

第一节 全面实施健康呼伦贝尔行动

第二节 健全公共卫生服务体系

第三节 全过程优化健康服务

第四节 全周期保障生命健康

第五节 全面深化医药卫生体制改革

第六节 全面促进中医药（蒙医药）传承创新发展

第七节 加快推动健康产业多元化发展

第八节 统筹推进行业党建和医德行风建设

第九节 强化健康优先发展工作保障

第四章 规划实施

第一节 加强组织领导

第二节 强化多元参与

第三节 强化规划执行

呼伦贝尔市人民政府办公室

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是全面推进健康中国建设的重要机遇期。为高质量推进全市卫生健康事业发展，全方位全周期保障人民健康，实现健康和经济社会协调发展，依据《内蒙古自治区“十四五”卫生与健康事业发展规划》《呼伦贝尔市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《“健康呼伦贝尔2030”实施方案》及《健康呼伦贝尔行动实施方案》，结合全市卫生健康事业发展实际，制定本规划。

第一章 规划背景

第一节 发展成就

“十三五”期间，在市委和市政府的坚强领导下，全市大力推进健康呼伦贝尔建设，医药卫生体制改革不断深化，健康扶贫攻坚战和新冠肺炎疫情阻击战取得重大成果，卫生健康事业发展取得成效，人民健康水平稳步提高。“十三五”时期卫生健康主要目标任务顺利完成，2020年全市人均预期寿命达到78.63岁，比2015年提高3.63岁，婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率、孕产妇死亡率分别由4.66‰、5.63‰、12.94/10万下降到3.99‰、4.92‰、8.49/10万。

表1 “十三五”规划主要指标完成情况

领域	主要指标	单位	2020年目标值	2020年完成值	指标性质	
健康水平	1	居民人均预期寿命	岁	达到或接近76岁	78.63	预期性
	2	婴儿死亡率	‰	≤9	3.99	预期性
	3	5岁以下儿童死亡率	‰	≤11	4.92	预期性

	4	孕产妇死亡率	/10万	≤ 20	8.49	预期性
健康服务	5	居民电子健康档案管理率	%	≥ 90	85	约束性
	6	高血压和糖尿病患者规范化管理服务率	%	≥ 50	60	约束性
	7	65岁以上老人健康管理率	%	≥ 65	61	约束性
	8	生活饮用水卫生监督覆盖率	%	100	100	约束性
	9	传染病总发病	/10万	≤ 十二五期间 平均值	232.51	预期性
	疾病防控	10	国家免疫规划疫苗接种率	%	≥ 98	95.67
11		新涂阳肺结核患者治愈率	%	≥ 85	74.52	约束性
12		布病发生率	%	≤ 十二五期间 平均值	47.04	预期性
13		严重精神障碍患者检出率	‰	≥ 4	4.95	约束性
14		严重精神障碍患者管理率	%	≥ 75	95.56	约束性
15		严重精神障碍患者治疗率	%	≥ 65	93.64	约束性
妇幼计生	16	孕产妇住院分娩率	%	≥ 99	99.94	约束性
	17	孕产妇系统管理率	%	≥ 90	95.58	约束性
	18	3岁以下儿童系统管理率	%	≥ 80	96.84	约束性
	19	7岁以下儿童保健管理率	%	≥ 80	96.52	约束性
	20	出生人口性别比	%	103-107	106.3	约束性
服务体系	21	每千人口执业(助理)医师数	人	≥ 2.9	3.78	预期性
	22	每千人口注册护士数	人	≥ 3.3	4.19	预期性
	23	每万人口公共卫生人员数	人	8	8.8	预期性
	24	每万人口全科医生数	人	2	2.92	预期性
	25	每千人口医疗卫生机构床位数	张	5.9	6.67	预期性
健康保障	26	政府卫生支出占卫生总费用的比重	%	≥ 30	34.8	预期性
	27	个人卫生支出占个人卫生总费用比重	%	≤ 30	29.73	预期性

健康呼伦贝尔建设推进有力。市委、市政府作出“健康呼伦

贝尔”建设部署，从全方位干预健康影响因素、维护全生命周期健康和防控重大疾病三个方面，制发了 17 个专项行动方案，形成政府积极主导、社会广泛参与、个人自主自律的共建共享局面。

医药卫生体制改革全面深化。加强公立医院党的建设，落实党委领导下的院长负责制。公立医院综合改革步伐明显加快，建设现代医院管理制度试点工作成效显著。推行多种形式的医联体建设，深入开展家庭医生签约服务，分级诊疗就医格局初步形成。覆盖全民的公共卫生服务网络不断强化，预防为主的工作方针逐步得到落实。全面启动二级、三级公立医院绩效考核。在条件相对成熟的地区探索推进妇幼保健机构服务体系机制创新，落实“两个允许”要求，逐步建立保障与激励相结合的运行机制，取得较好效果。中医药（蒙医药）服务能力显著提升，预防保健服务取得进展，学术继承与创新取得成果、人才队伍素质进一步提高、文化建设新局面初步形成，中医药（蒙医药）实现快速健康发展。加强卫生健康行业综合监管，强化医保部门对医疗服务行为和费用的调控引导与监督制约，不断提高卫生健康治理水平。健康扶贫工作取得显著成效。有序开展疾病分类救治工作，大病救治病种由 9 种扩大至 30 种，救治率达 100%。积极推进家庭医生签约服务工作，成立家庭医生团队，扎实开展建档立卡贫困慢性病患者家庭医生签约服务，对农村牧区常住低收入人口高血压、糖尿病、结核病、严重精神障碍 4 种慢病患者开展家庭医生签约服务，做到“应签尽签”。我市各旗（市、区）实施县域内住院“先诊疗

后付费”政策，在定点医疗机构设立综合服务窗口，建档立卡贫困人口在县域内定点医疗机构住院实行“零押金”制度。落实全区“清零达标”行动和“基本医疗有保障”工作标准，实现每个苏木乡镇有1所达标的卫生院，每个行政嘎查村有1所标准化卫生室，结合卫生院派驻、巡诊及邻村联合服务的方式，满足贫困人口基本医疗保障需求。

医疗卫生服务体系持续完善。“十三五”期间，我市以提升服务能力为导向、完善运行机制为核心，进一步夯实基层医疗卫生服务体系网底，逐步完善覆盖城乡居民的公共卫生服务体系和医疗服务体系，全面加强疾病预防控制体系、公共卫生应急管理体系、中医药（蒙医药）管理体系、老年健康服务体系、妇幼健康服务体系、卫生监督体系建设。2020年，全市医疗卫生机构达到1962个，床位达到14956张；每千人口医疗机构床位达到6.67张；卫生人员达到27523人，每千人口执业（助理）医师、注册护士分别达到3.78人和4.19人，每万人口全科医生达到2.92人。

医疗救治水平不断提升。以平台项目为依托，持续提升医疗服务水平。呼吸与危重症医学科规范化建设成效显著，全市有7家医院通过评审，60%的基层医疗机构完成申报工作。呼伦贝尔市人民医院呼吸与危重症医学科作为国家“幸福呼吸—慢阻肺分级诊疗推广项目”全国第二批试点单位，在全国18家试点单位名列第二位。加强对口支援帮扶，提升受援助医院常见病、多发病和部分急危重症的诊疗能力。深入开展改善医疗服务行动，全市

二级及以上医院利用平台进行网上预约挂号，二级及以上综合医院全部实施临床路径管理。以新冠疫情防控为契机，进一步提升医疗机构防控救治能力。深入开展“三好一满意”活动，全市医疗服务质量进一步提升。国家基本公共卫生服务提质增效，家庭医生签约服务重点人群覆盖率达到 67.5%，群众满意度达到 92%。

中医药（蒙医药）事业取得较快发展。全市设立 15 所公立中医（蒙医）医院，其中三级甲等医院 2 所、三级乙等医院 1 所、二级甲等医院 10 所、二级乙等医院 2 所，旗（市、区）级二级甲等医院占比达 85%。基层中医药（蒙医药）服务能力建设步伐加快，66.7%的苏木乡镇卫生院和 85.7%的社区卫生服务中心设有中医馆（蒙医馆），92.86%的社区卫生服务中心和 82.81%的苏木乡镇卫生院、64.17%的社区卫生服务站和 60%的嘎查村卫生室能够提供中医药（蒙医药）服务。以呼伦贝尔市中蒙医院、呼伦贝尔市蒙医医院为龙头，旗（市、区）中医（蒙医）医院为骨干，各级综合医院、专科医院、妇幼保健机构中医科（蒙医科）为补充，苏木乡镇卫生院、嘎查村卫生室和城市社区卫生服务机构中医科（蒙医科）为网底的服务体系逐步完善。

卫生健康信息化建设成效显著。建设呼伦贝尔市区域全民健康信息平台，建成“全员人口数据库、居民健康档案数据库和电子病历数据库”三大基础资源数据库，统一应用电子健康码实现患者身份识别，推进“互联网+医疗健康”等项目。全市 37 个公立医院和 1200 多个基层医疗卫生机构已经接入平台管理，基层医

疗卫生机构管理信息系统覆盖全市 14 个旗（市、区）181 家乡镇卫生院（含社区卫生服务中心），1049 家嘎查村卫生室（含社区卫生服务站），基层诊疗和基本公共卫生服务实现信息化管理。推动远程医疗服务覆盖医联体和县级医院，建设包含 31 所公立医院与 34 所中心卫生院的远程医疗服务网络，积极有序开展远程会诊、培训工作。全市各级公立医院实现患者“扫码就医”，居民累计申领 310 万个电子健康码。在新冠肺炎疫情防控期间，医疗机构预检分诊信息系统、防疫健康码、核酸信息上报、全员核酸检测信息系统等联动助力疫情防控与复工复产工作，取得较好效果。“健康呼伦贝尔”APP 与公众号为居民提供预约挂号、生育登记网上办证、健康档案签约记录查询、核酸检测结果和新冠疫苗接种查询等服务，在惠民便民应用方面取得新成效。

卫生健康行业党的建设全面加强。认真贯彻党要管党、全面从严治党方针，把推进全面从严治党贯穿到卫生健康行业党建工作全过程，坚持党建工作与业务工作同安排、同部署、同考核、同落实，达到了政治建设有力度，理论学习有收获，全面从严治党有成效，作风建设有转变，党建引领有成果，有力地促进了党建和业务工作深度融合。将党风廉政建设、医德医风建设作为一票否决指标，针对医药领域商业贿赂、收受红包、大处方、服务态度差等问题，开展各类专项整治工作，从思想教育入手常打“防疫针”，从制度建设入手建立“隔离带”，从督导考核入手高举“指

挥棒”，强化医德医风建设和行业自律，为推动全市卫生健康事业持续健康发展营造了风清气正的行业环境，提供了坚强有力的组织保证。

第二节 面临形势

“十四五”时期是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是开启高水平全面建设社会主义现代化国家新征程的开局阶段，卫生健康事业将迎来重要发展机遇。以习近平同志为核心的党中央高度重视卫生健康事业发展，把人民健康放在优先发展的战略地位，构建“大健康”治理格局，强化全生命周期、全行业管理，全面推进实施“健康中国”战略。未来五年，全市卫生健康事业发展将发挥重要的社会引领和支撑作用，进入高质量发展阶段。经济社会发展为卫生健康事业发展提供良好环境，产生深入、立体的影响，促进居民健康消费需求呈现多元化发展，新型健康管理、慢病管理和养老与临终关怀等众多健康服务新业态迅速崛起。“十四五”期间，随着医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革的统筹推进，将进一步破除阻碍卫生健康事业发展的体制机制性障碍，使医疗保障制度更加完善、医疗服务价格体系更加合理、城乡医疗资源配置更加公平、公共卫生服务均等化水平更加提高、基本医疗卫生制度更加健全。信息化和医药科技创新为医疗卫生事业发展提供强大支撑。云计算、大数据、物联网、互联网与健康服务深度融合，为创新医疗卫生服务模式、提高服务效率、改善服务体验创造了有利条件，也为医疗卫生实

现科学化、精细化管理提供了技术支撑，为全市医疗卫生事业健康发展带来新机遇。

“十四五”时期，卫生健康事业在迎来重要发展机遇的同时，也将面临诸多挑战。从需求侧看，随着人民生活水平不断提高和人口老龄化加速，人民群众健康需求和品质要求持续快速增长。我市公共卫生安全形势依然复杂严峻，突发急性传染病传播速度快、波及范围广、影响和危害大，慢性病负担日益沉重且发病呈现年轻化趋势，职业健康、心理健康问题不容忽视。从供给侧看，医疗卫生服务体系结构性问题较突出。优质医疗资源总量不足，区域配置不均衡，医疗卫生机构设施设备现代化、信息化水平不高，基层医疗机构服务能力有待进一步加强。公共卫生体系亟待完善，重大疫情防控救治能力不强，医防协同不充分，平急结合不紧密。“一老一小”等重点人群医疗卫生服务供给不足，妇女儿童健康服务、康复护理、心理健康和精神卫生服务、职业病防治等短板明显。中医药（蒙医药）发展基础还比较薄弱，中医药（蒙医药）发展传承创新动力不足，特色优势发挥还不充分，中（蒙）西医互补协作格局尚未形成。

第二章 总体战略

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记对内蒙古重要讲话重要指示批示精神，立足新发展

阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务融入新发展格局，铸牢中华民族共同体意识，坚持以人民为中心的发展思想，以全方位全周期保障人民健康为核心，以改革创新为动力，把不断完善的基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供。坚持新时代党的卫生健康工作方针，在持续完善公共卫生和医疗服务体系基础上，统筹推进健康呼伦贝尔行动和深化医药卫生体制改革各项任务，把预防为主、健康促进和高质量健康服务供给放到更加突出的位置，实现发展方式现代化转变，服务建设更加美丽富饶和谐安宁呼伦贝尔。

第二节 基本原则

坚持党政主导，多元共建。把党的领导贯穿到卫生健康事业发展全领域、全过程，落实政府主体责任，强化政府对卫生健康事业的领导、保障、管理和监督责任。强化全社会参与和多元主体共建，倡导“每个人是自己健康第一责任人”理念，促进全社会关注健康、重视健康，增强卫生健康事业的普惠性和共享化，让发展成果更公平惠及全体人民。

坚持人民至上，健康优先。把健康放到优先发展的战略地位，将健康融入所有政策，推动形成有利于健康的生产生活方式和制度体系。坚持公益性导向，把实现好维护好发展好人民群众健康利益作为卫生健康事业发展的根本出发点和落脚点，为人民提供全方位全周期健康服务。

坚持统筹兼顾，协调发展。强化全局谋划、战略布局和系统

联动，坚持预防为主、以基层为重点、中（蒙）西医并重，加强公共卫生、农牧区卫生、城市基层卫生、中（蒙）医事业和突发公共卫生应急体系建设，实现发展规模、质量、结构、效益的有机统一，促进卫生健康事业协调、可持续发展。

坚持创新驱动，数字赋能。把改革创新作为引领和推动卫生健康事业科学发展的第一动力，推动卫生健康领域理论、制度、管理和技术创新，促进供给模式有效转变。强化数字化改革赋能力量，发挥改革的突破和先导作用，加快推进卫生健康发展质量变革、效率变革、动力变革，增强卫生健康治理体系整体效能，实现高质量发展。

第三节 发展目标

到 2025 年，全市“共建共享，全民健康，服务优质可及，保障高效有力”的高质量卫生健康发展格局初步形成，卫生健康体系更加完善。“健康融入所有政策”理念得到深入贯彻，健康生活方式得到普及，健康服务模式和结构实现有效转变；预防为主的方针得到全面落实，公共卫生体系不断壮大，突发公共卫生事件应对能力显著提升；卫生健康治理体系能力适应现代化需求。人民身心健康素质明显提高，人均预期寿命提高至 79 岁，婴儿死亡率、孕产妇死亡率、5 岁以下儿童死亡率逐步降低，居民主要健康指标优于全区平均水平。

到 2035 年，健康文明生活方式得到全面普及，人民群众身心健康素质达到全新水平，卫生健康体系基本实现现代化，强大

公共卫生体系和优质高效整合的医疗卫生服务体系完全建立，人均预期寿命有望达到 80 岁左右，主要指标达到自治区平均水平，基本实现健康公平。

表 2 “十四五”规划主要发展指标

领域	主要指标	单位	2025 年	指标性质
健康水平	1 人均预期寿命	岁	79	预期性
	2 婴儿死亡率	‰	<10	预期性
	3 5 岁以下儿童死亡率	‰	<10	预期性
	4 孕产妇死亡率	/10 万	<20	预期性
	5 重大慢性疾病过早死亡率	%	比基期降低 10%	预期性
健康生活	6 居民健康素养水平	%	≥ 25	预期性
	7 15 岁以上人群吸烟率	%	≤ 20	预期性
健康服务	8 孕产妇系统管理率	%	≥ 90	预期性
	9 3 岁以下儿童系统管理率	%	≥ 85	预期性
	10 产前检测率	%	≥ 75	约束性
	11 儿童青少年总体近视率	%	每年降低 0.5 个百分点	预期性
	12 65 岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率	%	≥ 65	预期性
	13 以苏木乡镇（街道）为单位适龄儿童免疫规划疫苗接种率	%	≥ 95	约束性
	14 艾滋病全人群感染率	%	<0.17	预期性
	15 高血压和 2 型糖尿病患者规范化管理服务率	%	≥ 80	约束性
	16 严重精神障碍患者管理率	%	90	预期性
资源配置	17 每千人口医疗卫生机构床位数	张	7.5	预期性
	18 每千人口执业（助理）医师数	人	3.8	预期性
	19 每千人口注册护士数	人	4.2	预期性
	20 每万人口全科医生数	人	3.2	预期性

	21	每万人口公共卫生人员数	人	11.44	约束性
	22	每千儿童床位数	张	2.2	预期性
	23	每千人3岁以下婴幼儿托位数	个	4.5	预期性
健康保障	24	个人卫生支出占卫生总费用的比重	%	<28	预期性

第三章 主要任务

第一节 全面实施健康呼伦贝尔行动

坚持以人民为中心的发展思想，坚持改革创新，强化政府、社会、个人责任，加快推动卫生健康工作理念、服务方式从以治病为中心转变为以人民健康为中心，建立健全健康教育体系，普及健康知识，显著改善健康公平。加快推进17个专项行动，引导群众建立正确健康观，形成有利于健康的生活方式、生态环境和社会环境，为保障人民健康、建设健康呼伦贝尔奠定坚实基础。推广“公勺公筷”“分餐制”等文明健康生活方式。提倡机关企事业单位的食堂带头使用公筷公勺，做到“一菜一筷，一汤一勺”，有条件的采用分餐制，鼓励自带餐具，加强公筷公勺等餐具的消毒管理工作。推行餐馆、酒店等提供餐饮服务的企业主动规范提供公筷公勺。鼓励广大消费者在外就餐主动索要、规范使用公筷公勺。倡导人民群众居家就餐合理备饭，固定餐具。

全方位干预健康影响因素。构筑健康促进社会网络，健全健康教育工作体系，推进健康宣传教育机构建设。全面推进“健康促进旗（市、区）”和“健康促进场所”创建。健全覆盖市、旗（市、区）、苏木乡镇（街道）三级的健康素养监测体系，提升城乡居

民健康素养水平，2025年，居民健康素养水平达到25%以上。推动实施《国民营养计划（2017-2030年）》，全面普及膳食营养知识，到2025年，居民营养健康知识知晓率较“十三五”提高10%，5岁以下儿童生长迟缓率低于6%，成人肥胖增长率持续减缓。普及科学健身知识和方法，为不同人群提供针对性的运动健身方案或运动指导服务。推动“康体结合”“体医结合”，搭建健身健康融合发展新平台。推进基本公共体育服务体系建设，努力打造百姓身边“10分钟健身圈”。到2025年，城乡居民达到《国民体质测定标准》合格以上的人数比例不低于91%，经常参加体育锻炼人数比例达到44%以上。到2025年，居民环境与健康素养水平达到20%以上。推广中医药（蒙医药）“治未病”理念和方法。加强中医药（蒙医药）特色诊疗设备配置和医院信息化建设及重点临床专科、重点学科和基层名老中医（蒙医）专家传承工作室建设；挖掘整理民间诊疗技术和方药，开展道地蒙药材野生驯化及生态种植等方面研究。在苏木乡镇卫生院和社区卫生服务中心建立中医馆（蒙医馆）等中医（蒙医）综合服务区，推广适宜技术。到2025年公民中医药（蒙医药）健康文化科普知识知晓率达到95%，0-36个月儿童中医药（蒙医药）健康管理率为85%，65岁以上老年人中医药（蒙医药）健康管理率达到75%以上。建立伤害综合监测体系，提供重点伤害预防干预技术指导，加强儿童和老年人伤害预防干预，减少交通伤害、溺水、意外中毒和意外跌落。

全面防控重大疾病发生风险。完善重大疾病联防联控机制，

全面落实医疗机构公共卫生职责，做好重大疾病的监测检测工作，提高重大疾病筛查和规范治疗率。加强传染病监测预警，法定传染病报告率保持在95%以上。继续实施扩大国家免疫规划，提高疫苗常规接种率和接种质量，适龄儿童免疫规划疫苗接种率达到95%以上。完善新冠肺炎、鼠疫、艾滋病、结核病、肝炎、布病等重大传染病防治工作机制，创新预警监测和检测手段。做好重点地区寄生虫病监测工作。完善重点地方病监测体系建设，落实防治措施，到2025年基本消除重大地方病危害。加强慢性非传染性疾病的预防控制，建设慢性病防治示范基地，推进慢性病综合防控示范区建设，强化慢性病高危人群发现和预防干预措施。全面开展血压血糖升高、血脂异常、超重肥胖等慢性病高危人群的患病风险评估和干预指导。建立死因监测、肿瘤登记报告和慢性病监测制度，有效防控心脑血管疾病、糖尿病、恶性肿瘤、呼吸系统疾病，慢性疾病过早死亡率降低10%。

促进心理健康和伤害预防干预。建立健全全市心理危机干预和预警机制，完善市、旗（市、区）两级心理危机干预队伍建设，将心理危机干预和心理援助纳入各类突发事件应急预案和技术方案。加强心理危机干预和援助队伍的专业化、系统化建设，每年开展心理危机干预培训和演练，预防和减少极端行为发生。通过报纸、广播、电视、网络、多媒体等多种形式宣传呼伦贝尔市心理援助热线（0470-7373777）和呼伦贝尔市心理援助平台，热线24小时开通，心理援助平台免费为广大群众提供一对一的

心理援助和心理危机干预服务。建立完善心理健康教育、热线服务、心理评估、心理咨询、心理治疗、精神科治疗等衔接合作的干预和援助服务模式。到 2025 年，居民心理健康素养水平提升到 25%。

深入开展爱国卫生运动。全面开展城乡环境卫生综合治理，把健康融入城乡规划、建设、治理全过程，加强环境卫生基础设施建设，促进城市与人民健康协调发展。积极开展卫生（健康）城市创建活动，建立健全健康城市和健康苏木乡镇建设管理机制，形成科学、有效、可操作的指标和评价体系。到 2025 年，呼伦贝尔市（建成区）力争建成“健康示范城市”，50%的旗（市、区）所在地城镇、苏木乡镇所在地的镇和城市社区建成“健康示范城镇（社区）”。广泛开展健康社区、健康村镇、健康单位、健康家庭等建设，提高社会参与度。以开展无烟机关和无烟学校建设为重点，逐步在全市范围内实现室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面禁烟。到 2025 年，15 岁以上人群吸烟率预期低于 20%，全面无烟法规保护的人口比例预期达到 50%以上。

保障食品药品安全与环境健康。健全食品安全地方标准体系，加强食品安全标准专业人才培养，发挥食品安全标准保障食品安全的基础作用。实施食品安全风险监测能力提升计划，强化监测质量管理，完善食品安全风险监测工作网络，持续提升实验室检测能力。健全食品安全风险监测评估工作制度，充分发挥风险监测评估服务地方食品安全保障的作用。严格落实网络订餐平

台责任，保证线上线下餐饮同标同质。严查临期、过期食品翻新销售，加强特殊食品监管。指导督促食品生产经营主体以及第三方冷库入住“蒙冷链”追溯平台。实施校园食品安全守护、农村牧区假冒伪劣食品治理、进口食品“国门守护”和“双安双创”示范引领等专项行动。落实地方党政领导干部食品安全责任制，严厉打击制售假冒伪劣食品违法犯罪行为。加强疫苗安全管理，积极构建药品和疫苗全生命周期管理机制。加强食品药品安全行政执法装备和技术建设。到2025年，食品抽检合格率达到99%以上。贯彻落实国家基本药物制度，推动各级各类医疗机构全面配备、优先使用基本药物，推进特殊人群基本药物保障。健全药品供应保障机制，防范药品供应风险，守住安全底线。加强药物政策措施跟踪评价，做好短缺药品保供稳价工作，强化清单药品重点监测和供应保障。开展药品使用监测，建立以基本药物为重点的药品临床综合评价体系。建立健全环境监测预警体系，开展环境与健康的调查、监测和风险评估。完善农村牧区饮水监测，严格医疗废物管理，因地制宜建立完善医疗废物收集转运体系。

第二节 健全公共卫生服务体系

强化底线思维和法治思维，坚持平战结合、防治融合，以需求为导向，以完善体系构建和精准功能定位为基础，以资源要素优化配置为核心，实施公共卫生防控救治能力提升工程，支持疾病预防控制体系建设，加强疾病预防控制机构能力、医疗机构公共卫生能力、基层公共卫生体系和卫生监督体系建设，健全以疾

控机构和各类专科疾病防治机构为骨干、综合性医疗机构为依托、基层医疗卫生机构为网底、防治结合的公共卫生服务体系。

加强现代化疾病预防控制体系建设。构建适应现代化要求的综合疾病预防控制体系，加强传染病监测检测网络建设，提升各级疾控机构早期监测预警、实验室快速检测和应急处置能力。加强各级疾控机构实验室检验能力建设，市级疾控机构实现具备传染病病原体、健康危险因素检测能力和重特大公共卫生事件处置能力；各旗（市、区）疾控机构具备现场检验检测、流行病学调查、应急处置等能力。加强鼠疫野外培训演练基地能力建设，实施提升疫情防控能力三年行动计划，推进全市疾控机构现场处置、流行病学调查、核酸检测和基因测序能力等建设项目。到“十四五”期末，建立起适应需求、保障有力、响应有速的疾病预防控制体系。到2025年，实现每个旗（市、区）疾控中心均达到自治区标准化建设要求。

专栏1 优化提升疾病预防控制能力项目

实施呼伦贝尔市疾病预防控制中心购置实验室设备和应急装备项目，提升市级疾控中心实验室检验检测能力，加强仪器设备升级和生物安全防护能力建设。谋划实施旗（市、区）级疾控中心业务用房新建、扩建及设备购置重点项目7个，推进旗（市、区）级疾病预防控制中心标准化建设，重点提升疫情发现和现场处置能力，满足现场检验检测、流行病学调查、应急处置工作需要。项目建筑面积12877平方米，购置设备213台，总投资11418万元。

建立健全重大疫情防控体系。全面加强重大传染病防治能力建设，进一步改造提升传染病防控救治设施，按照分级、分层、分流救治原则，建立规模适宜、功能完善、平战结合的重大疫情救治体系。优化机构定位和职能分工，明确定点医院和应急次序，建立以市级传染病救治定点医院为龙头、旗（市、区）级定点医

院为骨干、社区卫生服务中心为基础，社会办医力量为补充的医疗救治网络。加强重症、呼吸、麻醉、感染等重大疫情救治相关学科建设，提升综合救治能力和多学科联合诊治水平。规范设置医疗卫生机构预检分诊、发热门诊（诊室）、隔离病房，合理预留改造提升空间。加强苏木乡镇卫生院疾病防控工作，苏木乡镇卫生院在疾病预防控制机构的指导下，开展传染病及突发公共卫生事件发现、登记、报告，发挥基层医疗卫生机构疫情防控“哨点”作用。完善满洲里市、额尔古纳市、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗口岸公共卫生体系，健全口岸病媒微生物及各类重大传染病监测控制机制，提升主动防控和应对境外突发公共卫生事件能力。围绕疾病预防控制机构、传染病医院、综合性医院和基层医疗卫生机构的整合协同，推动公共卫生、医疗救治、物资保障（储备）、社区治理等各环节高效协同，快速提升重大疫情防控能力。

专栏 2 提升公立医院救治能力项目

参照《综合医院建设标准》《中医院建设标准》合理确定建设规模。改善发热门诊、急诊部、住院部、医技科室等业务用房条件。提高传染病检测和诊治能力，重点加强感染性疾病科和相对独立的传染病区建设，完善检验检测仪器设备配置，提高快速检测和诊治水平。建设可转换病区，按照编制床位的 2-5%设置重症监护病床。推进呼伦贝尔市人民医院肿瘤治疗中心医技病房综合楼项目、洗涤中心及附属用房项目，呼伦贝尔市传染病医院住院楼建设 PPP 项目，呼伦贝尔市第五人民医院血液透析中心、供应消毒室新建项目，并投入使用。谋划实施旗（市、区）级公立医院救治能力提升项目 11 个，建筑面积 26047 平方米、购置设备 457 台（套），投资 21851 万元。探索开展公共设施平战两用改造试点，规划设计可改造床位 1500 张。

建立公共卫生事件预警多点触发机制。以新发、突发和不明原因传染病为主线，在自治区统一部署下，建立公共卫生事件预警多点触发机制。在医疗机构内部，加强可疑症状、可疑因素、可疑事件的识别，实现实时监控和主动发现、主动报告。完善传

染病疫情的监测预警机制，以强化信息共享，快速反应为目标，提高重大传染病疫情的研判、风险评估及部门协同效能。在口岸、机场、火车站、汽车站、学校、药店、社区、机关企事业单位等场所建立完善监测哨点，提高早期监测时效性、敏感性。利用大数据和人工智能技术，建立以信息化为支撑的现代化疫情和突发公共卫生事件预警监测网络，对特定场景、传播链条进行追踪分析，逐步建立智慧化预警多点触发机制。

加强精神卫生和社会心理服务体系建设。健全精神卫生和社会心理服务体系建设，支持精神卫生专业机构建设，提升全市精神卫生和社会心理服务保障能力。完善市、旗（市、区）、苏木乡镇（街道）三级精神卫生防治体系建设。加强精神卫生专业人才培养。创新拓展精神专科服务领域、完善医疗服务相关政策。加大严重精神障碍救治救助力度。加强社会心理服务体系建设。建立健全各部门各行业心理健康服务网络，培育心理健康服务专业人才，建立人才信息库。积极开展心理健康促进活动。重点针对抑郁、焦虑、孤独症等心理行为问题和常见精神障碍的筛查、识别、处置，提升精神专科医疗服务能力，推荐多学科联合治疗模式。支持鼓励有资质社会力量面向基层提供心理咨询和康复服务。各旗（市、区）卫生健康、宣传等部门通过多种媒体包括电视、网络、报纸、宣传折页、科普宣传栏等形式开展心理健康科普宣传。

专栏3 心理健康和精神卫生服务能力建设

各旗（市、区）二级以上综合医院全部设置精神（心理）门诊，常住人口超过

30 万的旗（市、区）至少有 1 所公立医院设置有病房的精神科，社区卫生服务中心、苏木乡镇卫生院均具备精神（心理）卫生服务能力。

加强卫生监督体系建设。建立高效的执法监督机制，合理设置卫生执法监督机构，全面推进卫生监督机构规范化建设。原则上按照辖区每万名常住人口配置 1—1.5 名卫生监督员，优化和加强基层卫生监督人员配置，人员在岗率不低于 90%。将卫生监督机构所需经费全额纳入同级财政预算安排，以提升市、旗（市、区）两级执法监督机构的现场取证和执法办案处理能力为重点，配备相适应的执法监督设备，加强卫生监督机构的技术手段和能力建设，配备快速检测设备，提高执法技术水平。利用信息网络技术支撑，丰富取证和执法手段，提高执法监督能力。重视群众关注热点和投诉举报，明确监督工作重点。总结经验，开拓创新，建立卫生执法监管长效机制。加强卫生监督队伍管理，改善卫生执法工作条件，提高监督能力和水平。推进“信用+综合监管”等新型监管机制的建立，将监督执法结果纳入市场主体社会信用档案，健全联合惩戒机制。

第三节 全过程优化卫生健康服务

创新医疗卫生服务供给模式。创新医疗服务模式，重点在以病人为中心、推广多学科诊疗模式，以危急重症为重点、创新急诊急救服务，以医联体为载体、提供连续医疗服务，以日间服务为切入点、推进实现急慢分治，“互联网+”为手段，建设智慧医院，以“一卡通”为目标、实现就诊信息互联互通，以社会新需求为导向、延伸提供优质护理服务，以签约服务为依托、拓展药学

服务新领域，以人文服务为媒介、构建和谐医患关系，以后勤服务为突破、全面提升患者满意度等创新医疗服务，逐步形成区域协同、信息共享、服务一体、多学科联合的新时代医疗服务格局，推动医疗服务高质量发展，基层医疗服务质量明显提升，社会满意度不断提高，人民群众看病就医获得感进一步增强。

优化医疗卫生资源配置。全市医疗卫生资源配置要精准打好“三张牌”。一是城市医疗卫生资源配置打好“优质牌”，严格控制公立医院单体规模和无序扩张，引导三级公立医院逐步减少普通门诊，重点发展危急重症、疑难病症诊疗。继续实施城乡医院对口支援，实施京蒙对口支援项目，支持和引导病人优先到基层医疗卫生机构就诊，促进优质医疗资源合理流动和服务能力提升。二是旗（市、区）级医疗卫生资源配置打好“紧密牌”，以旗（市、区）级医院能力提升为引领，依托紧密型医共体，加强医共体牵头医院的重点学科、专科和专病中心建设，提升各成员单位的急救、全科、儿科、康复、中医（蒙医）等专业服务能力。三是苏木乡镇和嘎查村资源配置打好“灵活牌”，在保障服务可及的前提下，创新服务体制，激活运行机制，探索“二级网络+流动”补充模式，加强基层医疗服务体系建设，提升综合服务能力和效能。本规划期内，每千人口床位数不作为衡量事业发展的核心指标。

健全优质高效医疗服务体系。实施公立医院高质量发展工程，推动优质医疗资源扩容下沉，支持脱贫地区、易地扶贫搬迁安置地区县级医院提标扩能，加快数字健康基础设施建设，推进

健康医疗大数据体系建设，扩大优质医疗资源辐射覆盖范围，进一步缩小区域、城乡差距，更好满足群众就近享有高水平医疗服务需求。建设适合人口特点、高效运转的集约适用型“林、牧、边、稀”地区卫生健康服务体系。到 2025 年，基本建成体系完整、布局合理、分工明确、功能互补、密切协作、运行高效、富有韧性的优质高效整合型医疗卫生服务体系，重大疫情防控救治和突发公共卫生事件应对水平显著提升，全方位全周期健康服务与保障能力显著增强，中医药（蒙医药）服务体系更加健全，努力让广大人民群众就近享有公平可及、系统连续的高质量医疗卫生服务。

提升医疗卫生服务水平。提升大型设备配备水平，加强智慧医院建设，保障远程医疗需要，优化服务流程，改善就医体验。完善医疗设备、医用车辆、信息化系统及配套硬件等医疗辅助资源配置，健全消毒供应、废物暂存、污水处理等后勤保障设施建设，提升医院诊疗环境。加强胸痛、卒中、创伤、呼吸等专病中心和肿瘤综合治疗中心、慢性病管理中心建设。加强旗（市、区）医共体建设，鼓励依托旗（市、区）级医院建设开放共享的影像、心电、病理诊断、医学检验等中心，加强远程医疗和信息化设备配备，与高水平医院对接，与基层医疗卫生机构联通。加强各级血站建设，提升血液应急联动保障能力。加强医疗服务人文关怀，构建和谐医患关系。统筹加强市级医院建设，合理布局建设全科医生临床培养基地。开展苏木乡镇卫生院和社区卫生服务中心

“优质服务基层行”活动，提高基层医疗卫生服务水平。

提高医疗服务质量。严格规范医疗行为，促进合理医疗检查，推行检查结果互认。保障临床用血安全。规范医疗机构、医师、护士电子化注册管理，实现医疗执业活动动态、全过程。建立科学的医疗绩效评价及医疗质量控制动态监测反馈机制，实现医疗质量和医疗安全水平双提升。充分发挥护理在提升医疗质量中的积极作用，提高临床护理水平，扩大优质护理服务覆盖面，二级及以上医院 100%的病房开展优质护理服务。依法严厉打击涉医违法犯罪行为，特别是伤害医务人员的暴力犯罪行为，保护医务人员安全。

专栏 4 实施医疗质量提升行动

完善医疗质量管理与控制体系，加强各级质控中心建设，科学优化医疗质量控制评价指标，十八项医疗质量安全核心制度不断巩固。以年度“国家医疗质量安全改进目标”为指引，推进目标管理。实施手术质量安全、病案内涵提升等专项行动。推进二级及以上公立医院病案首页、医学名词、疾病诊断编码、手术操作编码实现“四统一”，充分利用信息化手段开展医疗质量管理与控制，加快公立医院临床路径管理制度建设，鼓励医院利用信息化技术扩大处方审核和点评范围，合理诊疗、合理用药指标不断改善。公立医院通过国家级、自治区级临床实验室室间质评的项目数和通过率持续提升，不断推进检验结果互认和检查资料共享。认真开展医疗机构依法执业自查工作，落实依法执业主体责任。

强化基层医疗卫生服务能力。以提升基层卫生服务能力，提供系统、连续、全方位的基本医疗卫生服务为目标，持续巩固基层医疗卫生服务体系。完善发展固定与流动相结合的医疗服务模式。支持和引导病人优先到基层医疗卫生机构就诊，逐步分担公立医院的普通门诊、康复和护理等服务。深入推进家庭医生签约服务，完善家庭医生团队建设，提高签约服务质量，提高居民的获得感和满意度。鼓励有条件的地区通过合作、托管、重组等多

种方式，促进医疗资源合理配置。推进苏木乡镇卫生院和嘎查村卫生室一体化。利用信息化手段促进优质医疗资源纵向流动，建立医院与基层医疗卫生机构之间共享诊疗信息、开展远程医疗服务和教学培训的信息通道。

完善院前医疗急救服务体系建设。加强院前医疗急救网络建设，按照合理、必须、均衡、节约、规范的原则，科学优化急救网络布局，加强院前医疗急救设施建设，完善不同用途和性能救护车配备，补充院前急救设备。推进院前医疗急救人才培养和队伍建设，强化人员合理配置，创新人才招聘引进举措，促进院前医疗急救服务质量提升。加强院前医疗急救标准化建设，推动急救调度信息与工信、公安、交通、应急管理等部门及消防救援机构的信息共享联动。探索实现急救呼叫定位，提高指挥调度和信息分析处理能力。促进医教协同，加强急诊专业住院医师规范化培训力度，强化院前医疗急救能力培训。坚持政府主导的原则，以呼伦贝尔市人民医院和内蒙古林业总医院为依托，积极开展航空医疗救援体系建设，备勤救援直升机，强化空中医疗救援能力，构建陆空立体急救网络和空地协同机制，全面提升我市医疗应急救治效率。

专栏 5 院前医疗急救服务体系建设项目

合理布局院前医疗急救网络，城市地区服务半径不超过5公里，农村牧区地区服务半径10—20公里。以市区行政常住人口为单位，全市按照每3万人口配置1辆救护车，其中海拉尔区、满洲里市和扎赉诺尔区按照每3万人口配置1辆救护车。农区、牧区和林区以旗（市、区）行政辖区为单位，根据常住人口的300%估算人口基数，按照每3万人口1辆的标准配备救护车。根据院前医疗急救服务需求合理配置救护车类型，其中至少40%为负压救护车。平均急救呼叫满足率达到95%。

第四节 全周期保障生命健康

改善妇女儿童健康服务基础设施条件，提高出生缺陷防治、心理健康和精神卫生服务能力，增加康复、护理资源。聚焦重点人群健康需求，加快完善妇幼健康、职业健康、老年健康、心理健康和精神卫生服务体系，补齐健康教育、康复医疗、老年长期照护和安宁疗护等领域短板，加快完善支持政策包并加快建设普惠托育服务体系，全面提高全方位全生命周期健康服务能力。

推动实现适度生育。顺应人口发展规律，鼓励按政策生育，密切监测生育水平变动趋势，落实好现行生育政策与经济和社会发展政策有机衔接。依法组织实施三孩生育政策，加强生育服务和家庭发展支持体系建设，优化公共服务资源配置，进一步健全妇幼健康服务体系，提升妇幼健康和生育服务能力，切实落实出生缺陷综合防治措施，高质量满足生育需求，推动实现适度生育水平。继续做好特殊家庭扶助关怀工作，推进联系人制度、就医绿色通道、家庭医生签约服务“三个全覆盖”落地落实落细，为特殊家庭提供多方位扶助。

发展普惠婴幼儿照护服务。加快发展0-3岁婴幼儿照护服务，完善标准规范体系和监督管理体系，提高保育保教质量和水平。依托市妇幼保健计划生育服务中心资源优势，成立市级0-3岁婴幼儿健康指导中心。各旗（市、区）结合实际需求，常住人口10万以上的旗（市、区）至少建成1家具有示范效应的托育机构，积极开展普惠性托育机构创建工作，推动将婴幼儿照护纳

入城乡社区服务范围，加强社区婴幼儿照护服务设施与社区卫生等设施的功能衔接，鼓励开展隔代照料、家庭互助等照护模式。到 2025 年，每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数达到 4.5 个以上。

全面保护妇女儿童健康。以全方位全周期维护妇女儿童健康为中心，聚焦重点人群健康需求，以提升各级妇幼保健机构孕产妇和儿童健康管理服务能力为核心，构建覆盖城乡，涵盖婚前、孕前、孕期、新生儿和儿童各阶段的妇幼健康服务体系，预防和减少出生缺陷，提高出生人口素质，到 2025 年，产前检测率达到 75%以上。提升妇女儿童疾病预防控制能力，做好产后抑郁症、儿童自闭症的预防、早期发现及干预。加强儿童眼视力筛查、重大疾病救治工作，提高农村牧区妇女“两癌”检查人群覆盖率，加强 3 岁以下幼儿照护。到 2025 年，所有二级及以上开展助产服务的综合医疗机构均设置新生儿科，旗（市、区）至少有 1 所公立综合医院设置有病房的儿科。每千人口分娩量产科床位达到 17 张，每千儿童床位达到 2.2 张。逐步改善妇幼机构基础设施条件。实施妇幼保健机构能力建设项目，提升产前筛查和出生缺陷防治、危重孕产妇救治与新生儿救治能力，改善病（产）房、新生儿室等诊疗环境和设施设备条件。到 2025 年，实现市级建好一个综合医院儿科病区目标，全面提升旗（市、区）级儿科服务能力，缓解基层儿童看病就医难的问题，保障妇女儿童健康目标如期实现。

鼓励和引导各级医疗保健机构加大对妇产科医生、儿科医生、助产士等专业技术人才的引进力度，加大妇产、儿科医务人员培养力度，有效解决妇产科医生、儿科医生和助产士等专业技术人员短缺的问题。积极创造条件，吸引高素质人才、复合型人才和学科带头人。分层次、有重点地开展妇产、儿科医务人员培训，提升基层一线人员技术水平和服务能力。改革完善儿科、产科医疗服务价格政策和补偿运行机制，合理调整妇产、儿科医疗服务价格，调动医务人员积极性。各级妇幼保健机构要开展与妇女儿童健康密切相关的基本医疗服务，已开展临床服务的，要积极拓展产科、儿科等服务功能，坚持防治一体，促进保健与临床业务融合发展。未开展临床服务的妇幼保健机构，要创造条件积极开展相关临床业务。

专栏 6 妇女儿童健康服务能力提升项目

支持呼伦贝尔市妇幼保健计划生育服务中心基础设施建设。谋划推进全市妇女儿童专科医院建设工作。妇产科项目重点强化产前筛查诊断和出生缺陷防治、危重孕产妇、儿童和新生儿救治能力，全面改善病（产）房、新生儿室等诊疗环境和设施设备条件，升级改造停车场等院内保障设施，提升妇幼健康服务品质。儿科项目重点加强呼吸、神经、血液、肿瘤等重大疾病救治设施建设，配置相关紧缺医疗设备，适当增加儿科病床数量，设置一定量的儿科隔离病房，满足传染病救治需要。

促进健康老龄化。落实积极应对人口老龄化战略，以健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护为重点，构建综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。实施老年健康促进行动，推进医养结合服务，建立完善包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。优化老年医疗资源布局，推进老

年医院、康复医院、护理院等医疗机构建设，着力增强老年健康服务能力，提高服务可及性。积极推进安宁疗护服务工作，推动形成机构、社区、居家相结合的工作机制，畅通转诊渠道，提高全周期生命质量。实施“智慧助老”行动，切实解决老年人运用智能技术困难问题。实施老年人心理健康预防和干预计划，为贫困、空巢、失能、失智、计划生育特殊家庭和高龄独居老年人提供日常关怀和心理支持服务。推进老年友好社区、城市创建工作。完善居家和社区养老政策，推进医疗卫生与养老服务融合发展，推动发展中医药（蒙医药）特色医养结合服务，探索长期护理保险制度，打造老年宜居环境，实现健康老龄化。到2025年，二级以上综合医院设置老年医学科比例达到60%，65岁以上失能老年人健康服务率达到80%以上，65岁以上人群老年期痴呆患病率增速下降。

专栏7 实施康复医疗“城医联动”项目建设

实施“城医联动”项目，通过中央预算内投资引导，带动地方、社会力量投入，支持医疗资源丰富地区盘活资源，将一家有一定规模、床位利用率不高的二级医院转型改建为康复医疗机构或护理院（护理中心），重点为急性期后的神经、创伤等大病患者，老年等失能失智人群，临终关怀患者提供普惠性医疗康复和医疗护理服务，为建立适应人民群众需求的康复、护理体系探索有效路径。

加强职业病防治体系建设。按照区域覆盖、优化配置、布局合理、功能齐全的原则，加强职业病防治机构建设。全市至少有1家医疗卫生机构承担区域内职业病诊断，各旗（市、区）至少有1家医疗卫生机构承担职业健康检查，全市至少建成2家尘肺病康复站（点）。健全职业病危害防治技术支撑体系，有效提升全市疾病预防控制机构职业病防治能力，加强重点职业病危害因

素检验检测能力，加强职业中毒防治工作，强化职业健康监督管理，扩大职业病健康检查覆盖面和频次，开展职业健康风险评估。

保障低收入群体和残疾人健康。聚焦低收入人群和重点疾病，建立基本医保、大病保险、医疗救助、商业保险、疾病应急救助、慈善救助和政府兜底基金等保障制度的衔接机制。建立农村牧区低收入人口常态化健康帮扶机制，健全因病返贫致贫动态监测和精准帮扶常态化机制，加强农村牧区低收入人口健康帮扶措施，降低低收入人群医疗费用负担。加强残疾预防、康复服务、托养照料、精神障碍社区康复服务。开展残疾预防行动，增强全社会的残疾预防意识，开展全人群、全生命周期的残疾预防，有效控制残疾的发生和发展。加大符合条件的低收入残疾人医疗救助力度，建立医疗机构与残疾人专业康复机构双向转诊机制，推动基层医疗卫生机构优先为残疾人提供基本医疗、公共卫生和健康管理等签约服务。继续开展防盲治盲和防聋治聋工作。至 2025 年，残疾人基本康复服务率达到 85% 以上，残疾人辅助器具适配率达 85% 以上。

巩固拓展健康扶贫成果同乡村振兴有效衔接。保持政策总体稳定，聚焦重点地区、重点人群、重点疾病，完善国民健康促进政策，巩固拓展健康扶贫成果。巩固基本医疗有保障成果，优化基层医疗卫生服务覆盖，优化疾病分类救治措施。加强基层医疗卫生人才队伍建设，对脱贫地区基层医疗卫生机构，在编制使用、职称晋升等方面给予政策支持。补齐公共卫生服务体系短板，加

加大对脱贫地区、易地扶贫搬迁集中安置点等医疗卫生服务体系建设的政策、项目支持力度，进一步提升乡村卫生健康服务能力和群众健康水平，为脱贫地区接续推进乡村振兴提供更加坚实的健康保障。

第五节 全面深化医药卫生体制改革

推进联动和系统集成。持续深化医疗、医保、医药“三医联动”改革，进一步完善高效有力的医改领导体制和组织推进机制，坚决落实医改“一把手”工程。围绕高质量发展，坚定“控总量、腾空间、调结构、保衔接、强监管”改革路径，突出改革成效的系统集成，深化供给侧结构性改革。围绕提高医保保障绩效，加快推进医保领域改革，建立完善以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的医疗保障制度体系，优化总额预算管理下的多元复合式医保支付方式，全面实施住院费用按区域点数法总额预算和按病种分值付费（DIP），探索符合中医药（蒙医药）服务特点的支付方式。进一步巩固完善基本药物制度，完善药品集中采购政策措施，以药品集中采购、使用为突破口，加快建立规范有序的药品供应保障制度。持续增强基层和边远地区药品供应保障能力，完善短缺药品监测预警和供应保障机制。加大药品耗材集中采购力度，全面实行招采合一、量价挂钩的集中带量采购。建立健全灵敏有度的价格动态调整机制，定期开展调价评估，提高体现技术劳务价值的医疗服务价格。健全医疗救治和疾病应急救助

制度。推行医疗责任保险、医疗意外保险等多种形式的医疗执业保险，完善医疗纠纷第三方调解机制和医疗纠纷处理机制。

推进分级诊疗体系建设。进一步完善分级诊疗模式，以形成分级诊疗秩序为目标，以医联体为载体，以提高基层医疗服务能力为重点，以常见病、多发病、慢性病分级诊疗为突破口，形成科学合理的就医秩序，提供优质连续医疗服务。明确各级各类医疗机构诊疗服务功能定位，建立完善基层医疗卫生机构与公立医院、专业公共卫生机构、社会办医院之间的分工协作机制，实现功能整合、分工协作、上下联动、防治结合。提高区域内重点疾病诊治能力，共建区域检验中心和影像中心。建立健全以学科建设、人才培养、诊疗技术为重点的“精准下沉、靶向提升、量化考核”工作机制，支持通过专科联盟、远程医疗协作等多种形式，扩大优质医疗服务覆盖面。深化基层医疗卫生机构综合改革，健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制，推行苏木乡镇、嘎查村卫生服务一体化管理，提高服务质量和效率。以提升基层医疗机构运行活力为目标，探索实施“两个允许”“旗办院管”等改革。力争到2025年，基本形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗格局。

推进公立医院综合改革。坚持以人民健康为中心，突出公立医院公益性质，强化体系创新、技术创新、模式创新、管理创新，加快优质医疗资源扩容和区域均衡布局。加强公立医院党的建设，把公立医院党的建设与业务工作相融合并贯穿公立医院改革

发展全过程，同步推进补偿机制、服务价格、医保支付、人事薪酬、人才培养、学科建设和行风建设。力争通过5年努力，公立医院发展方式从规模扩张转向提质增效，运行模式从粗放管理转向精细化管理，资源配置从注重物质要素转向更加注重人才技术要素，为更好提供优质高效医疗卫生服务、防范化解重大疫情和突发公共卫生风险、建设健康呼伦贝尔提供有力支撑。

加强卫生健康行业综合监管。推进卫生健康行业综合监管法治化、规范化和常态化建设。强化政府主导，建立医疗卫生行业综合监管制度，健全机构自治、行业自律、政府监管、社会监督相结合的多元化综合监管体系，健全市、旗（市、区）两级卫生健康执法机构，完善卫生健康执法机制，实现医疗卫生行业综合监管法治化、规范化、常态化、信息化，实现卫生健康行业发展的全过程监管。

第六节 全面促进中医药（蒙医药）传承创新发展

围绕实施“健康呼伦贝尔”战略，持续实施推动中医药（蒙医药）振兴发展系列举措。到2025年，与经济社会发展相适应、有利于中医药（蒙医药）发展的管理体制和运行机制进一步完善，覆盖全民和全生命周期的中医药（蒙医药）服务体系基本健全，人才结构不断优化。公立中医（蒙医）医院基础条件和设施设备得到改善，中医药（蒙医药）服务能力进一步增强，传染病防控和应急救治能力普遍提升，文化供给更加优质，创新能力和信息化水平显著提高，核心竞争力明显增强，在医疗、预防、保健、

康复、科研、教育、产业、文化各领域协调发展，进入新阶段，形成新格局。

构建中医（蒙医）分级诊疗模式和服务体系。加强中医（蒙医）服务体系建设，推动优质中医（蒙医）资源提质扩容和均衡布局，积极争取国家、自治区投资项目，支持中医（蒙医）医院基础设施建设和医疗设备配置。开展市级和旗（市、区）级中医（蒙医）医院区域诊疗中心建设，组建城市医疗集团和医共体，打造功能明显、特色突出的中医（蒙医）专科联盟，结合农区、牧区、林区不同区域和不同特色，推行旗（市、区）级中医（蒙医）医院为主体、辐射带动基层医疗卫生机构中医药（蒙医药）服务的县域整合型医疗模式。提升综合医院、妇幼保健、传染病、康复以及社会办综合医疗机构中医（蒙医）服务能力建设，动员多方力量统筹推进城乡、区域中医药（蒙医药）事业同步推进。

提升中医（蒙医）综合服务能力。推进呼伦贝尔市蒙医医院三级甲等蒙医医院建设，在每个旗（市、区）中医（蒙医）医院全部达到二级甲等医院的基础上再争创2个三级医院。做强中医（蒙医）特色优势专科，打造一批中医（蒙医）名院、名科、名医，形成并推广一批中医（蒙医）疗效独特的适宜技术和中医药（蒙医药）治疗方案，建成一批中医（蒙医）特色优势示范专科。推广“有机制、有团队、有措施、有成效”的中西医（蒙西医）结合医疗模式，促进中（蒙）西医协同发展。做好基层中医药（蒙医药）服务基层，实施中医馆（蒙医馆）提档升级建设，分级管

理。加大力度推广基层中医药（蒙医药）适宜技术，推进基层医疗卫生机构广泛使用中药（蒙药）和中医（蒙医）非技术疗法。

推进中医药（蒙医药）传承创新。实施中医药（蒙医药）治未病健康工程，深入推进市、旗（市、区）治未病中心（科室）建设，大力推广非药物疗法，拓展治未病服务内容。实施中医药（蒙医药）康复服务能力提升工程，发挥呼伦贝尔市中蒙医院中医特色康复技术示范推广中心作用，促进与残疾人康复、运动康复融合发展；呼伦贝尔市蒙医医院建成蒙医特色康复中心，扎兰屯市中蒙医院和呼伦贝尔市蒙医医院扎兰屯院区联合打造辐射岭东地区的县域中医（蒙医）康复中心。加强中医药（蒙医药）传统知识的传承保护、科研创新，推进中医（蒙医）全科医师和住院医师规范化培训基地建设。完善师承教育制度，加强各类各层次中医药（蒙医药）人才培养。

专栏8 中医药（蒙医药）传承与创新项目

彰显中医药（蒙医药）在疾病治疗中的优势。筛选骨伤、肛肠、心病、脑病、心脑血管病、肾病等专科专病，总结形成特色诊疗方案，打造一批中医（蒙医）特色专科。每年推广普及1个优势病种诊疗方案和5项适宜技术。

强化中医药（蒙医药）在疾病预防中的作用。广泛普及中医（蒙医）养生保健知识和太极拳、八段锦、安代舞等养生保健方法，推广体现中医（蒙医）治未病理念的健康工作和生活方式。每年推广5个针对重点人群和慢性病患者的中医（蒙医）治未病干预方案。

提升中医药（蒙医药）特色康复能力。针对优势病种总结形成融中医药（蒙医药）、传统体育与现代康复技术于一体的特色康复技术和康复方案，推动中医（蒙医）康复技术进社区、进家庭、进康养机构，鼓励中医（蒙医）康复技术依托社区卫生服务机构开展居家和社区医养结合服务。

发挥中医药（蒙医药）在应对突发公共卫生事件中的作用。完善中西医（蒙西医）高效协同的公共卫生应急机制，加强中医（蒙医）医院发热门诊、传染病病区、感染性疾病科、核酸检测实验室以及急救救治设备、物资、药品等应急储备库建设。将二甲及以上中医（蒙医）医院建成中医（蒙医）应急规范医院，提升急症、重症、呼吸、感染等科室急救救治能力。

促进中西医（蒙西医）结合。在综合医院、专科医院推行中医（蒙医）、西医联合会诊制度，选择心脑血管、糖尿病、布病等感染性疾病、阿尔茨海默病、妇科

等领域开展中西医（蒙西医）联合攻关。强化中西医（蒙西医）结合临床人才和全科医生培养，对临床医师开展中医药（蒙医药）专业知识培训。

挖掘传承中医药（蒙医药）精华。加强中医药（蒙医药）非物质文化遗产保护，开展中医药（蒙医药）民间验方、秘方及特色诊疗技术的全面调查、挖掘整理、研究评价及推广应用。加快推进活态传承，完善学术传承制度，加强名老中医（蒙医）学术经验、发挥名老中医药（蒙医药）专家作用，在现有基础上继续打造1-2家名老中医药（蒙医药）专家传承工作室。

谋划实施中医（蒙医）特色重点医院建设项目。充分发挥中央预算内投资带动作用 and 地方政府引导作用，加快区域内优质中医（蒙医）医疗资源扩容和均衡布局，支持1家中医（蒙医）特色突出、临床疗效显著、示范带动作用明显的市级重点中医（蒙医）医院，改善业务用房条件，强化设施设备配置，加强中医（蒙医）优势专科建设，提供融预防、治疗、康复于一体、全链条的中医药（蒙医药）服务，提升中医（蒙医）诊疗能力和临床疗效。推进实施基层中医馆（蒙医馆）提档升级。利用三年时间，在基础型中医馆（蒙医馆）全覆盖的基础上，基层中医馆（蒙医馆）达到提档升级标准。所有社区卫生服务机构和80%以上的嘎查村卫生室能够提供中医药（蒙医药）服务。

第七节 加快推动健康产业多元化发展

推动发展多业态融合服务。推动健康与养老、文化、健身、旅游、互联网等多业态深度融合，促进健康新消费。促进医疗与养老融合，支持社会办医疗机构为老年人家庭提供签约医疗服务，兴办医养结合机构。培育健康文化产业和体育医疗康复产业。利用“互联网+”，发展智慧健康产业，提供健康体检、心理咨询、精神减压、心理疏导等健康服务。

大力发展健康旅游产业，以中医药（蒙医药）服务、康复疗养、休闲养生为核心，丰富健康旅游产品，开拓健康旅游消费市场。加强中药材（蒙药材）资源保护，支持中药材（蒙药材）种植标准化、规模化、专业化，提升产业发展水平。加强对健康产业的规范引导和执法监管，促进依法执业、规范管理和健康发展。

促进社会资本办医规范发展。积极支持社会力量深入专科医疗等细分服务领域，扩大服务有效供给，培育专业化优势。个体

诊所设置不受规划布局限制。支持社会力量发展普惠性婴幼儿照护服务，发展集医疗护理、生活照护等服务于一体的嵌入式医养结合服务。支持社会资本发展个性化体检、保健指导、运动康复、医疗美容等服务。支持社会力量举办独立设置的医学检验、病理诊断、医学影像、消毒供应、血液净化、安宁疗护等专业机构，面向区域提供相关服务。鼓励社会力量以名医、名药、名科、名术为服务核心，提供流程优化、质量上乘的中医（蒙医）医疗、养生保健、康复、养老、健康旅游等服务。鼓励社会办医疗机构为患者提供远程会诊、专人导医陪护、家庭病房等多种个性化的增值、辅助服务，全面提高服务品质。鼓励公立医院与社会办医疗机构在人才、管理、服务、技术、品牌等方面建立协议合作关系，支持社会力量办好多层次多样化医疗服务。加强政府监管、行业自律与社会监督，促进非公立医疗机构规范发展。

以高水平开放推动多元发展。积极参与“一带一路”建设，在政府对外交流中增加中医药（蒙医药）项目，为中医药（蒙医药）“走出去”搭建平台。充分发挥呼伦贝尔市资源优势、地域优势、语言文化优势和中医药（蒙医药）特色优势，加强口岸地区中医（蒙医）医院服务能力建设，积极推动与俄蒙毗邻地区中医药（蒙医药）服务贸易往来，将呼伦贝尔打造成内蒙古自治区东部中医药（蒙医药）服务贸易基地。发挥呼伦贝尔市蒙医医院与蒙古国东方省传统医学中心医疗协作作用，为毗邻国家提供优质的中医药（蒙医药）服务。积极创造条件开展中医药（蒙医药）国际学

术交流合作，加快发展国际中医（蒙医）医疗健康、保健、文化旅游，推动中医药（蒙医药）文化国际传播，展示中华文化独特魅力。

第八节 统筹推进行业党建和医德行风建设

持续深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于卫生健康和疫情防控工作的重要论述，坚持用党的创新理论武装头脑、指导实践、推动工作。全面提高党的建设质量和水平，为推动健康呼伦贝尔提供坚强政治保障和组织保证。

持续深化全面从严治党。落实好《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》和自治区《若干措施》，以及《呼伦贝尔市委落实全面从严治党主体责任清单》，层层压实全面从严治党主体责任和监督责任。认真执行《党委（党组）书记抓基层党建工作述职评议考核办法（试行）》。落实公立医院党组织领导下的院长负责制，公立医院党组织要充分发挥把方向、管大局、做决策、促改革、保落实的领导作用，坚持民主集中制原则，集体研究决定医院重大问题，并按照分工抓好组织实施，支持院长依法依规独立负责地行使职权，切实加强党对公立医院的全面领导。

加强医德医风建设。深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想宣传教育，凝聚永葆初心、砥砺奋进的强大动能。充分利用“中国医师节”“国际护士节”等载体，选树宣传先进典型，大力

弘扬敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆等传统医德文化和生命至上、举国同心、舍生忘死、尊重科学、命运与共的伟大抗疫精神，塑造医术精湛、医德高尚、医风严谨的行业风范。建立健全医务人员关心关爱长效机制，增强医务人员职业认同感和获得感，营造全社会尊医重卫的浓厚氛围。

加强党建引领医院文化建设。大力弘扬和践行敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆的崇高职业精神，塑造医德高尚、医术精湛的行业风范，引导医务人员全心全意为人民健康服务。抓好思想政治工作和医德医风建设，创新思想政治工作内容、方法和载体，强化医德医风教育，加强医院文化建设。加强党建引领医院文化建设，培育和塑造医学人文精神，将医院文化与制度流程、行为规范贯穿融合，凝聚医院文化力量，展示文化内涵，把医院文化培育成医院核心竞争力。

推进基层党组织标准化规范化建设。认真落实党支部工作条例，从基础工作、基本制度、基本能力入手，持续深入开展“最强党支部”创建工作。坚持应建尽建和“党支部建在科室上”原则，做到党组织全面覆盖医院各内设机构及所属各单位，党支部书记一般应当由内设机构负责人中的党员担任，引导基层党组织围绕医院发展、贴近医患需求开展党的活动，增强党建工作的针对性、实效性。经常性开展党员义务和权利教育，组织党员和积极分子开展志愿服务，培育志愿者行动项目，大力弘扬志愿服务精神，提高志愿服务能力。加大对生活困难党员的关怀帮扶力度。

第九节 强化健康优先发展工作保障

加强卫生健康人才队伍建设。建立卫生健康人才评价机制，树立以品德、业绩、能力为重点的评价方向。建立有利于人才培养使用的制度，大力培养培训全科、卫生应急、精神卫生、公共卫生、卫生管理、儿科医生等急需紧缺人才，加大养老护理员、康复治疗师、心理咨询师等健康人才培养力度。加强高层次人才队伍建设，培养引进一批在国内或自治区内医学领域有一定影响的优秀学科带头人。完善干部队伍培养使用、考核评价体系和奖惩机制，激发广大干部职工干事动力和创新活力，着力提升政治素养、理论水平、专业能力、实践本领。做好呼吸、重症、感染以及流行病学、检验检测等重点专科的人才储备。加大对基层卫生人才的培养和政策支持，建立基层人才激励机制，进一步完善提高乡村医生待遇。落实基层全科医生培养使用政策。加强基层医疗机构人才队伍建设，每个苏木乡镇卫生院和社区卫生服务中心至少有1名合格的执业（助理）医师或全科医师，每个嘎查村卫生室至少有1名合格的乡村医生或执业（助理）医师。加强公共卫生队伍建设。创新人才培育机制，加强公共卫生和应急管理相关学科建设。稳妥推进适应公共卫生人才职业特点的薪酬制度体系建设。加强基层公共卫生机构工作力量，优化力量配置。到2025年，每万人口公共卫生人员数在2020年基础上增长30%，全市达到11.44人。

推动卫生健康科技创新发展。加强卫生健康科技协同创新体

系建设，在资源要素提供、创新载体建设、关键技术攻关、学科品牌培育等方面给予重点支持。持续推进“科卫协同”机制，加强与知名高校、科研院所、医疗卫生机构、医药卫生行业企业合作。以领先学科建设为抓手，提升三级医院的科研能力建设，打造一批重点学科。充分发挥院士专家工作站的临床研究和人才培养平台作用，进一步推动人才队伍和专科能力建设，促进临床医学与基础研究融合发展，提高自主创新能力，全面提升呼伦贝尔市呼吸、血液、妇科、神经外科、蝉传疾病、布鲁氏菌病等医学专业的诊疗水平。发展森林脑炎、莱姆病等医学前沿诊断技术，加强慢病防控、智慧医疗等关键技术突破，显著增强重大疾病防治和健康产业发展的科技支撑能力。积极推广科技成果与适宜技术项目，加强对外技术交流合作。

发挥信息化技术支撑作用。不断完善区域全民健康信息平台建设内容，推进卫生健康业务协同和应用，推动医疗服务、公共卫生等信息互联互通，便捷惠民。大力发展“互联网+医疗健康”，积极推进智慧医疗，建设互联网医院，开展预约诊疗、互联网诊疗、电子处方流转、远程医疗等服务。以苏木乡镇卫生院和嘎查村卫生室建设为重点，全面提升基层卫生健康信息化建设水平。建立健全健康医疗大数据安全保障机制，加强完善卫生健康信息网络安全建设。

健全卫生健康投入保障。建立健全稳定的卫生健康事业投入机制，强化政府对基本公共卫生服务的投入责任，强化基本医疗、

公共卫生、中医药（蒙医药）事业发展等经费保障，加强对加快发展地区和薄弱领域、关键环节的投入倾斜。发挥财政资金引导和杠杆作用，吸引社会资本投资，完善多元化卫生健康投入机制，稳步降低个人卫生支出占卫生总费用比例并维持在28%以下。健全绩效考评体系，提升财政投入绩效。进一步优化政策环境，落实优惠政策，拓展政府购买社会医疗服务的渠道方式，丰富社会资本提供卫生健康服务的内容，积极引导社会资金参与卫生健康事业发展建设，构建多方筹资新格局。

加强卫生法治建设。统筹推进卫生健康领域法治政府建设各项任务，加强医疗卫生事业单位法治建设，增强公共卫生法治理念，用法治理念解决卫生健康问题。深化“放管服”改革，优化营商环境，推进卫生健康领域政务服务和管理标准化，推进政务服务“一网办”“掌上办”“一次办”等服务优化，推进本领域电子证照对接应用、政务服务数据共享与“跨省通办”。强化卫生法制监督，促进卫生依法行政，加强卫生法制教育，培养卫生法制人才。继续推进部门间“双随机、一公开”抽查监督机制，加强事中事后监管，严厉打击“两非”等违法行为。

第四章 规划实施

第一节 加强组织领导

各地区要牢固树立“大卫生”“大健康”理念，加强党对卫生健康事业的全面领导，把保障人民健康作为经济社会发展的重要目标任务，积极融入区域协同发展，将规划实施情况作为对各地区

绩效考核的重要依据，确保规划落地落实落细。统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴、牧区现代化试点推进、兴边富民行动和高质量发展、优化营商环境等重大部署，构建党委统一领导、政府统筹协调、党政齐抓共管的工作格局。

第二节 强化多元参与

开展卫生健康事业发展规划的宣传推广，提高全社会对卫生健康工作的关注和支持，凝聚社会共识，强化公众监督，在推动卫生健康事业高质量发展中实现高水平共建共治共享。加强正面典型宣传，弘扬伟大抗疫精神，强化社会舆论引导，及时回应民众关切和社会热点，努力营造卫生健康事业发展的良好氛围。有效防范化解医患矛盾，着力构建和谐医患关系。推动社会大众和多元主体共建共享卫生健康事业，努力营造“十四五”卫生健康事业高质量发展的良好氛围。

第三节 强化规划执行

各级卫生健康行政部门要加强部门协同，形成工作合力，突出规划引领，增强规划刚性。建立规划执行项目化、清单化、责任化推进机制，完善监测评估督导机制，定期开展专项考核督导和监督评估工作，做好规划年度监测、中期评估和终期总结工作。充分发挥第三方评估作用，及时发现规划实施过程中出现的新情况新问题，提出有效对策措施，增强评估分析的客观性、准确性和科学性。规划实施进度和效果评价要兼顾其与健康呼伦贝尔建设的统筹协调，在确保规划顺利实施的基础上实现“健康呼伦贝尔”战略的稳步推进。

呼伦贝尔市人民政府办公室关于 印发《呼伦贝尔市“十四五”通用航空 产业发展规划》的通知

呼政办发〔2023〕7号 2023年2月4日

各旗市区人民政府，市直有关部门，驻呼伦贝尔市有关单位：

《呼伦贝尔市“十四五”通用航空产业发展规划》已经市政府2022年第26次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，抓好贯彻落实。

呼伦贝尔市“十四五”通用航空 产业发展规划

目 录

第一章 发展基础

第一节 产业基础

第二节 面临的形势

第二章 发展要求

第一节 指导思想

第二节 发展原则

第三节 发展目标

第三章 通用航空基础支撑

第一节 加快通用机场建设

第二节 强化通用航空服务能力

第四章 通用航空运营和服务保障

第一节 强化短途运输网络建设

第二节 发展通用航空客运

第三节 发展通用航空物流

第五章 通用航空作业飞行服务产业

第一节 开展农林牧作业飞行业务

第二节 拓展航拍航测业务

第六章 通用航空文旅和体育产业

第一节 着力打造特色通用航空文旅产业

第二节 发展特色航空体育运动赛事

第七章 通用航空教育培训产业

第一节 重点开展飞行员培训

第二节 有序开展无人机培训

第三节 开展通用航空教育培训

第八章 通用航空试验试飞产业

第一节 创建飞行测试基地

第二节 创建科研项目研究基地

第九章 通用航空应急救援产业

第一节 构建应急救援网络

第二节 建立健全应急救援体系及机制

第十章 保障措施

第一节 强化组织保障

第二节 强化政策支撑

第三节 强化资金支持

第四节 强化人才保障

第五节 加强监督管理

第六节 落地实施

为全面落实《内蒙古自治区“十四五”通用航空产业发展规划》《呼伦贝尔市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》的要求，加快推动全市通用航空产业高质量发展，制定本规划。规划期为 2021 年至 2025 年，远景展望至 2035 年。

第一章 发展基础

第一节 产业基础

民用航空基础设施不断完善。我市自 2011 年率先被国家民航局确定为通用航空短途运输试点地区以来，在大力发展支线航空的基础上，抢抓国家政策机遇，相继建成了根河敖鲁古雅、新巴尔虎右旗宝格德、阿荣、莫力达瓦旗、满归、陈巴尔虎旗 6 个通用机场，形成了“4+6”机场群格局，初步实现航空运输链的拓展延伸和一小时航空圈，其中陈巴尔虎旗通用机场获得国家级飞行营地资质。

机场设施设备不断升级完善。相继完成了呼伦贝尔海拉尔机场扩建、T1 航站楼改造、平行滑行道、空管站保障中心建设等工程。开工建设呼伦贝尔海拉尔机场新机库、停机坪项目，启动扎兰屯市柴河、额尔古纳市莫尔道嘎、鄂伦春自治旗毕拉河新建通用机场前期工作。

通用航空短途运输运行平稳。以呼伦贝尔海拉尔机场为中心，开通了“海拉尔—新巴尔虎右旗”“海拉尔—加格达奇”“海拉尔—根河”“海拉尔—扎兰屯”“海拉尔—满洲里”“海拉尔

—阿尔山” “海拉尔—阿荣旗” “海拉尔—莫力达瓦达斡尔族自治旗” “满洲里—根河” 9 条短途运输航线。

专栏 1 短途运输运行情况				
年度	时间	架次	载客人数	使用机型
2017 年	737:00	647	2514	赛斯纳 208
2018 年	946:01	799	2634	赛斯纳 208、国王 350
2019 年	1837:43	1655	9110	赛斯纳 208、国王 350
2020 年	1766:47	1308	8165	赛斯纳 208、国王 350
2021 年	578:45	374	1150	赛斯纳 208
合计	5866:16	4783	23573	

航空培训产业发展良好。中国民航大学内蒙古飞行学院、杰普逊公司挂牌运行，填补了内蒙古民用航空类专业、民用航空器定检和维修等多项空白，成为自治区和呼伦贝尔市新动能新产业新亮点新引擎典范。国航公司飞行培训专属基地落户扎兰屯市，扎兰屯市内蒙古飞行学院综合实训基地投入使用，扎兰屯市职业技术学院等为我市通用航空产业发展提供了综合保障能力和教育、人才资源。临空产业园飞行板块提升项目扎实推进，飞行学院培训能力全面提升，将逐步达到年培训 600 名学员、年飞行 12 万小时、产值 4 亿元的训练规模。

专栏 2 通用航空相关机构

中国民航大学内蒙古飞行学院：2020年成为中国国际航空公司的飞行培训专属基地，该基地对培养飞行专业人才，增强飞行训练能力、加强专业内涵建设、助力本市飞行事业发展具有重要意义，为我市做大做强临空产业提供了强力支撑。

扎兰屯市职业技术学院：与四川三足鸟教育管理有限公司战略合作基础上，面向社会广泛开展无人机执照、无人机驾驶证、AOPA合格证培训服务。目前职业高中现有无人机专业学员41名，其中24名学员已取得无人机驾驶执照。

专栏3 教育培训产业产值

项目	类别	培训人数	培训时间	产值
有人机培训	商照	4	250小时/人次	240万元
	私照	2	40小时/人次	25.6万元
	运动照	3	30小时/人次	25.5万元
	其它	10	10小时/人次	32.7万元
无人机培训		3	28天/人次	2.94万元
维护维修培训		9	1.5年/人次	72万元
研学		218	每年夏令营	2.2万元
		249		400.94

通用航空试验试飞产业进展顺利。中国商飞有限责任公司ARJ21和C919、哈尔滨飞机工业集团运5、中国飞行试验研究院AR1500直升机等机型，在海拉尔、阿荣、根河敖鲁古雅等机场开展了高寒试验试飞任务。中国商飞C919大型客机高寒专项试验试飞成功，为我市积累了较为丰富的测试保障经验。

专栏4 试验试飞产业产值

相关企业	试验地点	时间	试验机型	产值	备注
北京二郎神科技公司	陈巴尔虎旗通用机场	2021年6月	无人机(保密)	3.5万元	
西安羚控科技公司		2021年7月	无人机(保密)	10.0万元	
成都飞机工业公司		2021年12月	无人机(保密)	28.98万元	
中国试飞院		2021年12月	4种类型直升机(保密)		因疫情原因延期2022年实施

通用航空相关产业繁荣发展。推进低空观光旅游，引进动力三角翼旅游体验、热气球等低空飞行项目。呼伦贝尔海拉尔机场建成通用航空维修基地，维修、定检运12、塞斯纳208机型。扎兰屯基地获民航系统颁发的DA20等机型航线维修及1000小时（含）各级别以下定期维修，维修定检和服务保障能力得到进一步提升。2021年保障通用航空作业飞行16208架次，保障通用航空短途运输飞行785架次，人工影响天气飞行52.5小时、护林防火飞行1827小时、应急救援飞行32小时。

专栏5 通用航空相关产业基础

通用航空文旅：2021年在陈巴尔虎旗、新巴尔虎右旗、阿荣旗等地开展了通用航空低空观光旅游，目前有四家主要从事低空观光旅游的运营企业，接待飞行爱好体验者约5000人。

通用航空作业飞行：开展了人工影响天气、护林防火、应急救援飞行等活动。

运营维修保障：目前扎兰屯基地已获民航系统颁发的DA20、DA40D、DA40NG、DA42机型航线维修及1000小时（含）各级别以下定期维修，以及DA20和DA40NG换发资质；两台模拟训练器也已取得中国民航局飞标司颁发的运行资质。

专栏6 空中游览业务

年度	时间	架次	人数	运行区域
----	----	----	----	------

2017年	60:35	89	522	根河、满洲里、新巴尔虎右旗、 莫力达瓦达斡尔族自治县
2018年	18:53	33	188	莫力达瓦达斡尔族自治县
2019年	40:11	63	229	新巴尔虎右旗
2020年	无			无
2021年	无			无
合计	119:39	185	939	

第二节 面临的形势

发展机遇。“十四五”时期，国家继续大力实施民航强国战略，通用航空作为民航业的重点组成部分，随着我国低空开放战略的实施，通用航空将迎来快速发展期。国家发展改革委发布了《关于做好通用航空示范推广有关工作的通知》《通用航空短途运输网络示范工程》，将呼伦贝尔地区通用航空短途运输网络列为10项示范工程之一，为我市发展通用航空产业制定相关扶持政策打下了良好基础。国家民航局发布了《关于加强运输机场通用航空飞机活动有关工作的通知》，将通用航空“放管服”政策、要求落到实处，切实做好保障通用航空飞行活动有关工作，促进通用航空更好的“飞起来”。我市通用航空产业正处于由初始积累阶段向快速发展阶段转变的关键时期，随着国家“放管服”政策的落地实施，为我市通用航空产业的发展之路指明了方向，为我市加快推进通用航空产业发展创造了利好条件。自治区发展改革委出台《内蒙古自治区“十四五”通用航空产业规划》，

统筹推进呼伦贝尔地区通用航空产业的发展，将呼伦贝尔通用航空产业融入自治区的通用航空产业网络，加快呼伦贝尔区域通用机场群的建设，推动生态、文化、旅游多业态融合发展。我市作为自治区“一核引领、两带推进、四区协同、五网畅联”产业布局的重要组成部分，自治区的政策支持、项目扶持为我市因地制宜发展通用航空产业提供强劲动力。呼伦贝尔市是我国向北开放的前沿，是中俄蒙三国政治、经济、文化交流的重要平台，是辐射东北亚区域更大空间范围的重要节点，服务建设向北开放重要桥头堡，为大力发展通用航空产业，助力扩大对外开放带来政策机遇。呼伦贝尔市拥有得天独厚的特色旅游资源，目前有国家 A 级旅游景区 54 家，旅游业快速发展为推动支线航空和通用航空运输发展创造了有利条件。

面临挑战。受地形、气候，产业基础等因素影响，我市通用航空产业发展不平衡不充分问题突出，产业发展仍面临诸多严峻挑战。通用航空产业基础尚显薄弱，产业规模效应和产业化能力有待提升。通用航空企业核心竞争力不强，尚未形成航空器制造业的产业集聚和本地配套。基础设施短板明显，机场建设不足，服务保障体系欠缺。通用航空运营和通用航空服务发展较慢，通用航空活动消费属性、大众活力属性基础还比较弱。

第二章 发展要求

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记对内蒙古重要讲话、重要指示批示精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以全面建设社会主义现代化国家为根本目的，统筹发展和安全，坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，牢牢立足“两个屏障”“两个基地”和“一个桥头堡”的战略定位，充分发挥政府、企业各方积极性，更加注重统筹融合、创新驱动、绿色发展，深入落实自治区关于东部盟市发展的工作要求，围绕建设更加美丽富饶和谐安定呼伦贝尔，抢抓通用航空产业发展的战略机遇期，建立完善的通用航空产业体系，形成特色鲜明、布局合理、优势互补的通用航空产业发展格局，促进产业升级，把我市建设成为自治区乃至全国的通用航空产业发展示范基地。

第二节 发展原则

坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，高起点、高标准、高质量推进通用航空产业发展，统筹推进通用航空产业与区域协调、文体产业、生态保护、乡村振兴、国防安全等融合发展。

坚持重点突出。立足市情实际和产业基础，探索特色化、差

异化发展路径，重点在基础支撑、通航文旅、通用航空教育、试验试飞等领域寻求突破，支持龙头企业发展，带动产业实现横向扩展和纵向延伸。

坚持协同发力。强化有效市场与有为政府作用。发挥政府引导作用，明确通用航空产业的定位，完善支持基础设施建设的政策措施。发挥市场配置资源的基础性作用，强化市场意识，突出企业投资主体地位。

坚持绿色创新。努力探索通用航空产业发展与生态环境可持续发展的综合治理模式，实现产业发展与生态文明进步和谐统一。开拓创新，着力探索通用机场建设运营新模式，推动通用航空产业发展质量变革、效率变革、动力变革。

坚持错位发展。结合周边城市通用航空产业的开展情况和功能定位，遵循自治区通用航空产业的整体布局，积极构建与其他地区错位发展格局，促进全区通用航空产业分工合理、布局有致、和谐发展。

第三节 发展目标

到 2025 年，全市通用航空发展优势充分释放，通用航空基础设施全面提升，通用机场连点成网，运营服务保障能力显著增强，运营规模和服务能力显著提升，通用航空关联度高的产业快速发展，集聚一批具有国际竞争力的知名优势企业，形成龙头企业带动、特色优势鲜明、通用航空产业集聚的产业联动格局，通

用航空经济的生产总值达到 8 亿元。通用航空产业成为推动生态产业化、产业生态化新的重要支撑，“十四五”末建设成为有一定影响力和竞争力的通用航空产业基地。

通用航空基础设施建设日趋完善。全市支线机场和通用机场数量共达到 13 个左右，机场之间错位互补格局形成。B 类通用机场、航空飞行营地、飞行服务站按需布局、有序建设。根据发展需要，适时启动呼伦贝尔海拉尔机场、莫力达瓦旗通用机场升级改造工程。

通用航空运营服务能力显著提升。以海拉尔为中心，实现与国内干线机场的联通，建成“以点带面、串点成线、点面结合”的多层级航线网络。重点培育 1-2 家通用航空运营企业，通用航空器达到 60 架以上，短途客运和航空物流快速发展，短途运输年飞行小时数达 0.9 万小时。

通用航空作业飞行服务能力不断增强。依托通用机场建设多个航空护林站、航空护草站、农区作业飞行服务站，有效开展农林牧区作业飞行服务，达到基本覆盖重点农林牧区的需求，飞行服务面积显著扩大。航拍航测业务能力明显增强，满足我市重点区域的航拍航测需求，作业飞行服务产业产值达 2 亿元。

通用航空文教蓬勃发展。飞行培训产业快速发展，以扎兰屯市为重点，建成以飞行培训为重点的综合通用航空教育培训基地，年飞行小时数达 4 万小时，通用航空维护维修培训体系相对

完善。航空文化活动、航空体育运动赛事种类更加丰富，低空旅游航线开通运行，精品低空旅游项目有序开展，形成一批航空运动赛事举办基地、空中那达慕等若干文化品牌，年吸引游客10万人次以上。

试验试飞有效开展。高寒试验试飞项目有序开展，以呼伦贝尔海拉尔机场为主，配套基础设施逐步完善，试验试飞保障能力进一步增强。实现与国内试飞单位的大型支线、干线有人机和无人机试验试飞工作的有效对接，辐射带动区域内其他机场有序推进试验试飞活动。

通用航空应急救援保障体系初步形成。初步建立起“区域中心—重要节点”的两级应急救援网络，有效融入自治区应急救援网络构架。应急救援平台逐步建立完善，救援物资储备充足，航空医疗救护体系、航空抢险救灾体系基本健全，航空救援机制逐渐完善，满足全市航空应急救援的基本要求。

到2030年，支线航空运输和通用航空运输高效联动，机场网、航线网和运行信息监控网三张网络全面完善。以龙头企业为带动，支线机场为支撑，通用机场为驱动，以通用航空文旅、通用航空物流、通用航空培训等通用航空产业为特色的产业集聚全面形成。开放型、创新型平台搭建完善，通用航空产业高效互动的格局得以呈现。全面形成政府监管、行业自律、市场化运作的通用航空运输管理体系，建成管理科学、设施先进、服务高效、

收益显著的产业与地区经济有效互动的发展格局，在通用航空产业的驱动下实现区域经济的健康可持续发展。预计到2030年，呼伦贝尔市短途运输年飞行小时数达1.3万小时，飞行培训年飞行小时数达6万小时，通用航空经济的生产总值达到12亿元。

到2035年，呼伦贝尔市通用航空产业链的上下游板块完善，产业内容丰富，产业规模做大做强，成为在国内外航空领域有较大影响力、较强竞争力的通用航空产业基地。预计到2035年，呼伦贝尔市短途运输年飞行小时数达2.6万小时，飞行培训年飞行小时数达10万小时，通用航空经济的生产总值达到20亿元。

专栏7 呼伦贝尔市通用航空产业发展主要目标					
项目	单位	2025年目标	2030年目标	2035年目标	备注
总体指标					
通用航空产业经济规模	亿元	8	12	20	
短途运输年飞行时间	小时/年	9000	13000	26000	
运营服务	亿元/5年	1.5	2.2	3.3	10000元/小时
项目	单位	2025年目标	2030年目标	2035年目标	备注
短途客运	亿元/5年	0.35	0.52	0.79	300元/人次
通用航空物流	亿元/5年	0.2	0.38	0.6	
通用航空作业	亿元/5年	2	3.5	6	
通用航空旅游	亿元/5年	1	2	5	1000元/人次
航空培训	亿元/5年	0.5	0.8	1.2	
年飞行训练	万小时/年	4	6	10	

试验试飞	亿元/5年	0.2	0.4	0.8	
通用航空会展	亿元/5年	0.5	1	2	1-2次/5年
通用航空运动赛事	亿元/5年	0.5	1	2	
通用航空及关联企业	家	5	10	30	
基础设施					
骨干通用机场及通用航空基地	座	7		7	
B类通用机场和飞行营地	个	10	20	40	
飞行服务站	个	1	3	5	
通用航空运营机队规模	架	25	30	40	
短途运输航线	条	13	15	20	

第三章 通用航空基础支撑

第一节 加快通用机场建设

加快 A 类通用机场建设。按照“建成一批、开工一批、储备一批、谋划一批”的要求，规划建设扎兰屯市柴河、额尔古纳市莫尔道嘎、鄂伦春自治旗毕拉河 3 座通用机场，力争“十四五”期间建成完备通用机场群。积极谋划推动额尔古纳市上库力、牙克石市凤凰山、鄂温克旗红花尔基、鄂伦春自治旗大杨树、新巴尔虎左旗阿木古郎 5 座通用机场前期工作，远期形成更加合理的机场群布局。

专栏 8 布局规划新增 A 类通用机场	
规划新增通用机场（2025 年）（3 座）	规划新增通用机场（2035 年）（5 座）

扎兰屯市柴河、额尔古纳市莫尔道嘎、鄂伦春自治旗毕拉河	额尔古纳市上库力、牙克石市凤凰山、鄂温克旗红花尔基、鄂伦春自治旗大杨树、新巴尔虎左旗阿木古郎
----------------------------	--

加快 B 类通用机场建设。围绕全市通用航空应急救援、农林作业、旅游观光等产业，规划建设一批 B 类通用机场。根据实际需要和建设条件，以海拉尔区、满洲里市、扎兰屯市为重点规划区，在重要行政办公场所、高速公路服务区、自然灾害多发区、大型旅游景区、主要林区、油气管道中枢、重点仓库等区域，启动 B 类通用机场规划建设工作。

专栏 9 布局规划新增 B 类通用机场
规划新增通用机场（2035 年）（5 座） 额尔古纳市恩和哈达、牙克石市绰尔、牙克石市绰源、牙克石市温库吐、额尔古纳市乌玛零公里。

第二节 强化通用航空服务能力

加快固定运营基地建设。围绕通用航空飞机、公务机和私人飞机停车场、检修、加油、清洁、休息等服务需求，在呼伦贝尔海拉尔机场、满洲里西郊机场、扎兰屯成吉思汗机场和部分通用机场建设一批固定运营基地，保障提供通用航空客运、通用航空货运、低空旅游、飞行培训等服务的通用航空器正常运行，拓展私人飞机、公务机等服务市场。

加快飞行服务站建设。依托呼伦贝尔海拉尔机场、满洲里西郊机场和扎兰屯成吉思汗机场建设飞行服务站，为通用航空提供必要的气象服务、飞行计划服务、飞行支援、情报服务及监视服

务积极融入全国飞行服务网络体系，保障通用航空器安全、有序、高效地执行飞行任务。

专栏 10 固定运营基地、飞行服务站

固定运营基地（FBO）：是通用航空发展的基石，为通用航空飞机提供停场、检修、加油、休息等服务的基地或服务商，FBO 是设在机场为除了航班飞行之外的小飞机，特别是公务机和私人飞机提供加油、维修、旅客等综合通用航空服务公司。

飞行服务站：为航空器提供气象服务、飞行情报服务、飞行计划的报备，必要时，向通用航空的区域（地区）、分区（终端区）空管部门通告起飞和降落时刻。通用航空的区域（地区）、分区（终端区）负责对监视空域和部分报告空域提供包括监视服务、告警服务在内的更多服务。低空飞行用户自行组织飞行，并对安全负责。

推进维护维修体系建设。加快通用航空飞机的维护维修能力建设，规划建设通用航空维修主基地。构建具备主流通用航空飞机发动机维修、部件维修和航线维护能力的维修体系，逐步形成完整的通用航空维修产业链，为通用航空飞机提供有力的技术和维护保障。依托通用航空公司，重点在呼伦贝尔海拉尔机场打造以通用航空运输、作业机型为主的维修基地，提升维修品质和维修效率。依托天津杰普逊国际飞行学院，重点在扎兰屯市开展以驾驶员培训机型为主的通用航空维修定检养护。

建立区域航油供应基地。依托呼伦贝尔海拉尔机场、满洲里西郊机场、扎兰屯成吉思汗机场，与国内大型航煤航汽供应商合作，建立航油供应基地，满足本场航油需求后，逐步面向市内及周边其他通用机场开展航空油料配送业务。

第四章 通用航空运营和服务保障

第一节 强化短途运输网络建设

按照“通用航空+运输”组织模式，实施呼伦贝尔国家通用航空短途运输网络示范工程，以支线机场为支撑，通用机场为节点，优先建立健全各支线机场之间的短途运输航线，逐步建立由支线机场辐射周边通用机场及各通用机场之间的运输航线。以地面交通薄弱地区人民群众基本航空服务需求的“民生航线”为建设重点，强化通用航空交通功能，强化市内短途运输航线建设运营，构建市内辐射分步，跨区域协同发展的短途运输通道，逐步构建经我市重点区域的短途运输网络，把短途运输作为通用航空高质量发展的突破口。

第二节 发展通用航空客运

构建通用航空客运航线网络。依托全市机场群格局，加强呼伦贝尔海拉尔机场、满洲里西郊机场和扎兰屯成吉思汗机场三个机场之间的航线运营效率，以三个支线机场为区域中心，辐射周边各旗市区，推进建设支线机场与通用机场之间的对飞航线，逐步建立满足我市客运要求的区域航线网络构架。以呼伦贝尔海拉尔机场为中心，加强与周边省、市的航空互动，将我市区域航线网络融入周边航线网络格局，扩大我市飞行服务市场。

推广通用航空客运“全网通”模式。做好通用机场和支线机场航班衔接，优化中转流程，提升转机效率，促进通用航空客运融入公共运输航空体系。积极推动通用航空短途客运公交化，推广“通用+支线+干线”的“全网通”模式，支持航空公司打造

通程航班，实现“中转旅客一票到底、行李直挂”，以支线机场为纽带，促进通用航空融入民航运输。

优化通用航空客运运营机制。鼓励企业开展“定期航班+定制航班”服务模式，开发更多通用航空客运联程飞行产品，提升飞机日利用率，探索、总结短途运输盈利机制。以降成本、提效能为导向，加强适用机型研究和引入。提升通用航空客运服务信息化水平，加强与中航信等合作，实现通用航空客运航程信息在航旅纵横等平台软件同步显示。通用机场旅客值机、安检、登机等服务流程进一步智能化、信息化，提升旅客乘机体验。

第三节 发展通用航空物流

着力打造航空物流体系。逐步打造“畅联盟市，面向境外”的航空物流网络，形成“连点成面”的网络构架，实现与周边各省、市、地区的航空物流网络、陆地物流网络互联互通。采取“1核心+2关键节点+N基本节点”的布局模式，构建三级层次构架，以呼伦贝尔海拉尔机场为核心，满洲里西郊机场、扎兰屯成吉思汗机场为关键节点，分布于各旗区的通用机场为基本节点，构建航空物流网络，遵循“最短物流航线”的原则，优化中转流程。依托航空物流网络，持续建设呼伦贝尔海拉尔机场、满洲里西郊机场等现有的航空物流基地，积极推进通用机场通用航空物流基地的建设。

大力发展航空物流产业。充分发挥两座国际机场的优势，将

呼伦贝尔海拉尔机场打造成航空货运集散中心，将满洲里西郊机场打造成航空物流网络对外交流的重要节点，大力发展面向俄蒙的跨境电商，构建经呼伦贝尔市的国际航空运输通道。积极与顺丰、京东等国内物流、冷链龙头企业合作，通过“短途物流+航空物流+冷链直发”结合的方式，为高端牛羊肉、鲜奶制品等高附加值农牧产品“走出去”提速保鲜。积极推动无人机物流进农村、进牧区，破除农村牧区物流配送的“最后一公里”发展难题。开展航空腹仓载货、通用航空包机载货、无人机物流业务，逐步形成包括短途运输、航空快递、航空冷链、跨境电商等的通用航空物流多元业态。

创建智慧航空物流信息平台。以呼伦贝尔海拉尔机场为建设核心，充分整合航空公司货运系统、机场物流系统、代理人货运系统之间的信息资源，建立由信息系统服务平台、航空物流公共信息交换平台、航空物流分销平台三个子系统组成的网状服务性航空物流信息平台，提升航空物流服务流程的智能化、信息化。以智慧机场建设为重要目标，打造“互联网+”高效物流，推动机场航空物流向新基建和数字化方面转型，全力打造智慧航空物流信息平台。

积极发展临空经济。因地制宜培育空港直接配套服务、临空型电商仓储等临空产业，积极推进扎兰屯临空产业园基础设施建设，统筹推动通用航空与临空产业等关联产业的发展，建立空域

资源优势利用模式。

专栏 11 通用航空物流产业发展思路		
产业类型	发展思路	适用机场
短途客、货运	以政府为主导，建设短途运输机场体系，引入承运航空公司具体实施运输任务；在有条件进行货运业务的通用机场建立小型货物转运中心，保证各通用机场间的物流畅通。	全市各机场
跨境电商	依托满洲里毗邻俄罗斯、蒙古国地缘优势及满洲里综合保税的开放政策优势，打通国际邮路，鼓励企业在综合保税区内设立边境仓，在俄罗斯设立海外仓，提升电商物流通关速度。	满洲里西郊机场
航空快递	充分利用我市通用航空优势，打造通用航空“短途货运+支线运输”的航空快递运输模式，并引进一体化物流集成商，加快航空快递的发展；呼伦贝尔海拉尔机场可依托其区域中心优势及强大的中转能力，积极吸引航空企业入驻，打造区域快递分拨中心。	呼伦贝尔海拉尔机场为枢纽中心，辐射市域内其他机场
冷链物流	与国内外冷链巨头接洽，在冷链技术、冷链设备、联合运输等方面展开合作，共同发展本地航空冷链物流产业，将鲜活农牧产品从生产领域运输到消费领域，引进国内外物流企业，发展面向本地的食品生鲜冷链物流。	呼伦贝尔海拉尔机场、满洲里西郊机场、新巴尔虎右旗宝格德机场、根河敖鲁古雅机场

第五章 通用航空作业飞行服务产业

第一节 开展农林牧作业飞行业务

加快航空作业飞行发展。推动通用航空企业与农林部门紧密协作，积极开展飞播造林种草、航空护林、人工增雨、农药喷洒、病虫害防治、航空监护等业务，不断扩大农林牧业航空作业面积。

支持通用航空企业利用多用途飞机的作业能力，与消防部门联合进行森林、草原灭火作业。大力实施“无人机下农林牧区”工程，培育农林牧业植保无人机操作人才。鼓励和培养通用航空运营企业拓展作业飞行业务范围，力争全市重点林区、牧区、农区实现作业飞行服务。

持续建设航空护林站。在岭上、岭东林场、森林资源分布广泛的地区，依托现有的根河、满归、扎兰屯、海拉尔4个航空护林站及规划建设的通用机场，开展以多用途飞机、直升机、无人机护林防火、飞播造林、森林防火侦查监测等业务。不断扩大航空护林站点布局，扩大航空护林服务范围。

建设航空护草站。在岭西草原辽阔的区域，依托满洲里、陈巴尔虎旗、新巴尔虎右旗宝格德机场，推动建设航空护草站，有效开展对陈巴尔虎旗、新巴尔虎右旗、新巴尔虎左旗等地草原牧区作业飞行服务。重点以多用途飞机、无人机开展草原防火、飞播种草、灭鼠防虫、喷洒农药、侦查监测等项目，逐步形成覆盖主要草原牧区的航空护草服务体系。依托无人机对畜牧业发展良好的地区，探索开展无人机放牧等业务。

建设农区作业飞行服务站。在岭东农田分布广泛、农业发展良好的区域，依托扎兰屯成吉思汗、莫力达瓦旗、扎兰屯市柴河机场，建设农区作业飞行服务站。重点以多用途飞机、无人机开

展人工增雨、飞机播种、农药喷洒、灭鼠防虫、农作物长势监测与估产等业务，促进农业现代化发展。

第二节 拓展航拍航测业务

依托我市机场群格局、航空农林牧作业服务站，鼓励、支持相关航空公司引进用于航拍航测业务的多用途有人、无人机以及航拍航测专业设备，在我市重点区域开展常态化航拍航测业务，将通用航空的航拍航测功能充分应用在农业、气象、农林、勘探、救援等专业领域。重点在我市森林草原防火侦查监测、环保和生态建设、自然灾害监测与评估、农作物长势监测与估产、基础设施建设等拓展业务，积极探索在城市规划与市政管理、国土整治监控、土地利用调查、电力巡检、公共安全、国防事业等领域的应用。

第六章 通用航空文旅和体育产业

第一节 着力打造特色通用航空文旅产业

探索低空旅游发展模式。以我市丰富的自然资源和民族文化资源为发展基础，采用“小机场、小飞机、低空航线”的通用航空方式，积极开展低空观光旅游，推出特色旅游体验服务。重点将海拉尔打造成为低空旅游的集散核心区，将扎兰屯市、满洲里市、鄂伦春自治旗打造成为集散中心。加强通用航空运营企业与知名旅游机构合作，参与构建“乌阿海满”旅游航空圈，开发遨游草原、飞览林海、飞跃雪原等旅游新产品。融合低空飞行服务

站、航空教育等产业，形成产业融合和集聚效应，构建“通用航空旅游”产业生态圈。

重点打造两条精品低空旅游航线。打造北部草原森林探秘寻宝旅游航线，整合已开发的草原、森林、湖泊、民族文化等旅游资源，推出集生态观光、休闲度假、民俗体验于一体的低空飞行旅游产品。打造岭南休闲度假旅游航线，依托岭南得天独厚的气候条件、独具特色的民俗文化、物产丰富的农业资源，推出以休闲度假为主的低空飞行旅游产品。

开发特色航空旅游产品。依托新巴尔虎右旗宝格德机场周边“两湖、两河、一湿地、一圣山”的旅游资源，着力发展水上旅游观光。依托陈巴尔虎旗机场周边两家4A级景区旅游资源，打造草原观光、体验飞行等特色航空旅游项目。依托满洲里西郊机场、额尔古纳市莫尔道嘎机场（待建）周边浓郁的民族风情和各具特色的民族文化，打造特色文化旅游项目。依托根河敖鲁古雅、根河市满归、大兴安岭鄂伦春机场周边的森林、林场资源及相对完善的旅游景点，着力发展森林低空观光旅游项目。

专栏 12 2 条精品低空旅游航线

北部草原森林探秘寻宝旅游航线：呼伦贝尔海拉尔机场—新巴尔虎右旗宝格德机场—满洲里西郊机场—额尔古纳市莫尔道嘎机场（待建）—根河市满归机场—根河敖鲁古雅机场—呼伦贝尔海拉尔机场。

岭南休闲度假旅游航线：呼伦贝尔海拉尔机场—加格达奇嘎仙机场—鄂伦春自治旗毕拉河机场（待建）—莫力达瓦旗机场—阿荣机场—扎兰屯成吉思汗机场。

举办通用航空+会展。依托中国民航大学内蒙古飞行学院，开展以“通用航空发展”“通用航空教育及人才培养”“通用航空与城市发展”等为主题的高峰论坛。以呼伦贝尔海拉尔机场、满洲里西郊机场、扎兰屯成吉思汗机场等支线机场为主体，以阿荣、莫力达瓦旗、根河敖鲁古雅、新巴尔虎右旗宝格德等通用机场为节点，整合当地文化旅游资源，策划举办航空会展活动，吸引国内外通用航空领域人员进行商贸洽谈和技术交流。构建会展信息交流平台，开展线上、线下宣传活动，形成“展中有会、会中有展、以展带会、以会促展”的会展模式，推动通用航空产业以及文化旅游产业的高质量发展。举办通用航空及产业链配套产品展览会等大型会展，推出通用航空器、航空运动设备、科技创新设计成果、飞行表演、飞行体验、通用航空旅游主题展示等。

第二节 发展特色航空体育运动赛事

打造航空运动赛事举办基地。加强与国内新媒体和运营良好的通用航空企业交流合作，积极承接举办国内外航空运动专业赛事活动。以“赛事引流、丰富内容、产业落地”为主线，力争常态化举行系列航空体育运动专业赛事，打造一批航空运动赛事举办基地。

举办航空体育活动。依托航空俱乐部，建设陈巴尔虎旗、阿荣旗等飞行营地，开展热气球、跳伞、三角翼、滑翔翼航空体育运动项目。以热气球航空、滑翔伞、高空跳伞、飞机飞行表演等

体育项目为重点，积极拓展飞机飞行运动、滑翔运动、跳伞运动、热气球运动和航空模型运动等体育活动。在陈巴尔虎旗通用机场率先开展飞行体验、亲子研学、航空夏令营等航空文化科普活动，实施“文旅结合、寓教于游”，助推航空文化普及。

举办航空运动赛事。基于航空体育活动，有序开展航空运动赛事，形成草原飞行大会、空中那达慕、航空越野等若干航空运动赛事文化品牌。依托陈巴尔虎旗机场、新巴尔虎右旗宝格德机场等草原通用机场，举办以趣味性、小型化、品牌化、大众参与为特点的草原航空运动赛事，推进航空运动大众化、产业化发展。积极争取国内、国外航空体育运动赛事举办权，引进高水平航空运动赛事。在海拉尔、陈巴尔虎旗、新巴尔虎右旗等地有序按期开展国际滑翔伞公开赛、全国跳伞锦标赛、全国直升机锦标赛、全国航空航天模型锦标赛等大型赛事。

第七章 通用航空教育培训产业

第一节 重点开展飞行员培训

依托中国民航大学内蒙古飞行学院、国航培训专属基地，在扎兰屯市开展“以培训商照飞行员为主、兼顾私照培训”的飞行培训业务。依托相关航空企业，在陈巴尔虎旗机场着力打造“以运动照、私照培训为主，商照培训为辅”的飞行培训业务。积极寻求国内外培养机构分设培训基地落户我市，以高等职业教育为主，逐渐走职业化的培养模式，打造面向全国和东北亚地区商照

与私照差异化发展的高端飞行培训，将飞行培训打造成呼伦贝尔市通用航空对外交流的窗口。

第二节 有序开展无人机培训

支持扎兰屯市职业高中开设无人机专业，重点开展无人机驾驶、检修、数据处理等教学培训，打造无人机驾驶员培训考试基地，完善无人机飞行员培养体制。在扎兰屯市职业高中与相关教育管理公司战略合作基础上，继续面向社会广泛开展无人机驾驶执照、AOPA合格证培训服务。依托相关航空企业，持续开展无人机驾驶执照培训业务。

第三节 开展通用航空教育培训

加强校企合作，采取“定向培训”“订单式培养”的方式，储备好我市通用航空人才。以扎兰屯市为我市通用航空教育培训产业的中心，支持中国民航大学依托扎兰屯市飞行培训基地延伸职业教育、维修培训、空乘空保实训、航空应急救援培训等业态，将扎兰屯市打造为综合性航空教育培训基地。依托天津杰普逊国际飞行学院，积极拓展通用航空维修培训。依托相关航空企业，打造面向市场的小型飞机的维护维修培训业务。依托我市现有的通用航空教育培训产业基础，引进华北、东北地区教育机构、培训机构落户我市。

第八章 通用航空试验试飞产业

第一节 创建飞行测试基地

依托呼伦贝尔海拉尔机场建设试验试飞管理指挥中心，加强管理指挥中心与航空公司、试飞院、机场集团、国内其他试验试飞中心合作，开展航空器试验试飞策划、综合协调、医疗保障、场务保障、安全保障等工作。发挥国产大飞机项目的龙头带动作用，依托我市与相关大型飞机研发企业良好合作基础，以呼伦贝尔海拉尔机场为重点，以高寒试验试飞项目为特色，逐步建设满足大型干线飞机、支线飞机、直升机、无人机等多种机型开展试验试飞工作的飞行测试基地。建立健全大飞机试验试飞体系，积极推动根河敖鲁古雅通用机场升级建设国家级大飞机高寒试验试飞基地，逐步将我市打造成国内外知名的大型干线飞机、支线飞机高寒试验试飞基地。依托阿荣、莫力达瓦旗等通用机场良好的空域资源，建造通用航空有人机和大型无人机试验试飞基地。依托新巴尔虎右旗宝格德、莫力达瓦旗等通用机场周边的湖泊资源，建设飞行器水上试飞基地。

第二节 创建科研项目研究基地

依托飞行测试基地，以飞行器高寒试验为重点，以飞机自然结冰试验以及航空器材料、部件的高寒试验研究为主要科研项目。以海拉尔区、根河市为核心，研究飞机自然结冰的可行性，依据现有的通用航空业务基础，逐步加载机载探测设备，积极开展飞机空中自然结冰试飞基础性研究，积极延伸发展试验试飞相关设备的研发制造产业。加强与气象部门的联系，评估和预测可

开展高寒试验和自然结冰飞行试验的最佳时间；加强与航空高校、企业的合作，承担自然结冰飞行试验和高寒试验相关项目。

第九章 通用航空应急救援产业

第一节 构建应急救援网络

以海拉尔区和扎兰屯市为区域应急救援中心，以现有和规划布局的通用机场、应急航站、医院为重要节点，构建“区域中心—重要节点”服务体系，打造跨旗市区的“应急救援天路”。以航空应急救援为核心，建立抢险救灾、航空医疗救护、空中消防灭火、林草火情巡护及处置、生态监测、边境巡查、空中指挥调度等多功能、多部门协作的航空公共服务网络，以区域应急救援中心周边各旗市区的支线机场、通用机场为重要节点，建设航空应急救援平台。在市级重点应急避难场所和重要高速公路沿线间隔 50 千米的服务区，研究建设直升机停机坪；在建筑高度 100 米以上的新建筑，研究布局城市消防高架直升机场，满足城市消防需求。加快应急救援航空力量建设。采取直接投资、购买服务等多种方式，完善航空应急站布局，加快构建覆盖灾害事故易发多发地区的 2 小时应急救援航空网络，大幅提升紧急医疗救援、森林防火、农业救助、应急消防、灾害预警等突发事件的应对能力。

第二节 建立健全应急救援体系及机制

建立航空医疗救护体系。以支线机场、通用机场和综合性医院为依托，成立航空紧急救援呼叫中心，由政府统一指挥、调配，

构建联合医疗救援网络。以医联体建设为依托,推动旗市区医院、支线机场和通用机场合作构建空中转诊通道。引进航空医疗救援专业航空器,提高航空器装备的专业医疗器械水平,加强航空医疗救援专业人才的培养。

建立航空抢险救灾体系。基于我市应急救援服务体系、机场群格局和航空防护站,以区域应急救援中心为核心,建立我市针对自然灾害、城市消防等的航空救援体系,加强城市、森林、草原航空消防力量的建设,由政府指挥调度。在市重点区域增设多用途飞机、直升机、无人机等航空消防专用航空器,有效开展城市反恐、火灾情评估、灾情救援、防火巡护等作业。

建立航空应急救援机制。紧密联系消防部门、公安部门、医疗保障部门,建立航空应急救援队伍,支持相关航空企业、飞行院校组建专业航空应急救援队伍。在海拉尔建立中央级森林消防应急物资库和应急装备物质数据库,建立跨部门应急物资保障联动机制,完善航空应急救援物资调度机制,常时储备救援物资,做好应急救援准备,灾时由政府统筹调配人力、物力资源,开展应急救援工作,形成具备常年性、全局性、整体性应对多灾种防灾减灾救灾能力的应急救援机制。

第十章 保障措施

第一节 强化组织保障

坚持党的全面领导,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、

做到“两个维护”，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，始终把党的全面领导贯穿我市通用航空产业发展的全过程和各领域。强化部门协同、上下联动、政企互动，落实项目实施主体责任，明确政府各部门在通用航空产业筹划、建设、运营、监管等环节的职责分工，制定权责清单。建立合作对话机制，推动部门合作和区域协调发展。支持组建通用航空行业协会，强化行业自律。

第二节 强化政策支持

积极争取国家、自治区政策支持，与军方、民航部门保持密切联系，探索空域协同管理机制，为呼伦贝尔市通用航空发展争取低空空域资源，促进通用航空飞行的灵活性与便捷性。根据发展实际，针对通用航空产业链的各个环节，制定扶持政策，为通用航空产业发展营造良好的政策环境；加强土地政策支持，对符合国家产业政策和土地规划的项目，在土地利用年度计划指标上予以倾斜，采用“一事一议”的方式在落实建设用地上给予支持；完善行政审批政策，在通用航空企业引进方面，实行跟踪服务制和限时办结制，全程协助企业办理各项审批手续等。

第三节 强化资金支持

加大财政扶持力度，将通用机场、飞行服务站等项目列入重点支持范畴，对前期工作给予适当费用补助支持。积极申请“国

家基本航空运输服务计划”专项资金支持，积极构建自治区、市本级、旗市区多级财政联动补贴机制，为短途运输航线常态化运营提供强有力的资金支持。鼓励国有企业、民营企业及外商等资本参与通用航空产业基础设施建设。鼓励金融机构对通用机场及配套设施建设、通用航空制造、通用航空产业园区发展提供优惠信贷支持。

第四节 强化人才保障

重视人才培养，多层次、多渠道提升高端人才的联合培养能力，鼓励我市有条件的高等学校拓展航空类专业，引进国内航空高校来我市投资通用航空培训机构。加大专业技能型人才培养力度，加强飞行、通用机场运行、无人机综合技术应用等紧缺专业人才培养。强化人才引进，积极引进国内外先进技术和专家团队。

第五节 加强监督管理

加强低空飞行安全监管，严格按照通用航空安全法规和标准体系，强化安全投入，提高通用航空安全运行水平。加强项目监督管理，按照谁审批谁监管、谁主管谁监管原则，落实监管责任。做好规划评估督导，加强规划实施事中事后监管和动态监测分析，开展规划年度监测，适时开展中期评估和建设项目后评估，必要时进行动态调整，确保规划落地见效。

第六节 落地实施

做好相关旗市区及主要通用航空园区的通用航空产业发展规划编制工作；结合产业规划内容，完成机场功能选择及机场布局设计，制定机场建设实施方案。制定通用航空产业园区道路与附属设施建设专项计划，完善通用航空产业管理体制建设。对通用机场、通用航空产业园区、飞行营地等重点项目进行一流水平的策划和招商包装，举办我市通用航空招商项目专场推介会；走访重点企业，进行企业定点招商；通过在电视、网络、报纸等媒体进行通用航空产业宣传，加强招商引资力度。完成机场及各产业园对外道路、供水、供电等基础配套设施的建设，满足飞行和培训的油库等基础设施建设。

