

# 呼和浩特市“十四五”应急管理事业 发展规划（2021—2025年）

为贯彻落实党中央、国务院和自治区党委、政府关于应急管理工作的一系列重大决策部署，推进应急管理体系和能力现代化建设，有效防范和应对各类灾害事故，切实保障人民群众生命财产安全，促进经济社会高质量发展，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》和《内蒙古自治区应急救援管理办法》《内蒙古自治区“十四五”应急体系建设规划》以及《呼和浩特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》等要求，结合我市经济和社会发展实际，制定本规划。

## 一、总体思路和发展目标

### （一）指导思想

以习近平总书记关于应急管理和安全生产的重要指示为指导，深入贯彻党的十九大、十九届历次全会精神，认真落实中国共产党内蒙古自治区第十一次党代会以及呼和浩特市第十三次党代会的决策部署，坚持新发展理念，统筹发展和安全，强化底线思维，积极应对全市自然灾害、事故灾难和安全生产的新形势、新问题，以控大事故、防大灾害为核心目标，构建统筹协调、灵

活高效的安全生产和自然灾害防治体系，以改革创新为动力，全面推进自然灾害防治体系和防治能力现代化。加强应急管理体系和应急能力建设，提升重大自然灾害、生产安全事故应急救援能力和应急管理水平，最大限度降低事故灾害风险和损失，为我市经济社会高质量发展提供安全保障，筑牢祖国北疆安全稳定屏障。

## （二）基本原则

坚持党的领导、政治保障的原则。坚持党对应急管理工作的全面领导，增强党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力，构建“党政统一领导、专业部门主导、相关部门配合，全社会广泛参与和支持”的新时期应急管理体制。

坚持以人为本、生命至上的原则。全面实施安全发展战略，正确处理安全与发展的关系，强化风险意识和底线思维，夯实自然灾害、生产安全事故、重大风险防范和应急救援基础，全力保障人民群众生命财产安全。

坚持统筹规划、突出重点的原则。从发展战略高度统筹和协调防灾减灾救灾工作，整合和优化政府和社会已有应急救援和保障能力资源，建立完善信息和资源共享机制，全面提高综合防灾减灾救灾能力。

坚持预防为主、源头管控的原则。强化底线思维和红线意识，把公共安全贯穿于经济社会发展的各个环节，以防范重大自然灾害和遏制重特大生产安全事故为重点，不断完善分级管控和

隐患排查双重预防机制，创新监管方式，严格监管执法，优化法治环境，从根本上遏制重特大生产安全事故和重大自然灾害的发生。

坚持科技创新和绿色发展的原则。尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，从实际出发，结合智慧应急体系建设，创新科技手段和方法，运用大数据、云计算、遥感技术、人工智能等现代技术手段，提升监测预警能力和应急管理科学化水平。

### （三）发展目标

#### 1. 总体目标

到 2025 年，基本建成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理体制，形成统一领导、权责一致、权威高效的应急管理体系，应急响应、指挥处置和基层基础保障能力显著提升，重大安全风险得到有效管控，较大以上事故明显减少，自然灾害防治能力进一步提高，基本实现应急管理和防灾减灾救灾现代化。

#### 2. 分项目标

安全生产方面：到 2025 年，全市安全生产综合管理能力显著提升，安全生产基础保障能力明显增强，监管体制机制更加健全，安全生产预防控制体系更加完善。生产安全事故控制指标总体下降，生产安全事故起数和死亡人数实现双下降，防范重特大生产安全事故发生，全民安全素质显著提升。

防灾减灾方面：到 2025 年，自然灾害早期预警、风险评估和防灾减灾救灾地方综合体制机制基本建成。实现从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全社会抵御自然灾害和降低生产风险的综合防范能力全面提升。年均因灾直接经济损失占全市地区生产总值的比例控制在 0.8% 以内，年均因灾死亡率控制在每百万人口 0.7 人以内。

应急救援方面：到 2025 年，建立并完善多灾种综合监测预报预警信息发布平台，灾害事故信息上报及时率达到 100%，灾害事故信息发布公众覆盖率达到 90% 以上。重大气象灾害预警信息公众覆盖率达到 93% 以上。应急力量和资源管理得到进一步优化，全天候、系统性、现代化、智慧化的城市防灾减灾救灾体系和城市安全运行保障体系基本建成。

救援队伍建设：加强各类应急救援队伍建设，到 2025 年，建设 8 支以上危险化学品应急救援队；森林草原灭火应急救援队伍 10 支，达 380 人；防汛抗旱应急救援队伍 150 支，达 23000 人；整合救援资源，建设首府应急公益救援队伍达 2000 人；建立 6 个领域、20 个行业的专家库，专家总数达到 300 人；结合基层网格化治理体系建设，建设应急救援志愿者达 5000 人以上，形成全市统一、门类齐全的应急救援队伍体系。

保障体系建设：建设全市安全指挥协调中心及各旗县区指挥协调中心；建设和完善灾害监测救援大数据平台；建设应急救援直升机（无人机）多用途直升机停机坪、升降点 15 个以上；

建设防灾救灾应急物资、技术器材、大型装备存放和储存基地4—5处；新增建设综合应急救援队站及宿营地15个以上；推进1—2处应急救援技术装备研发与测试基地建设；建设以“纵二十、横十八条”为主干道，“三位一体”应急救援疏散和应急物流网络体系；在完善现有应急避难场所的基础上，新建避难场地38处，占地面积约4753万平方米，建设面积达183万平方米，可容纳避难人数122万人，基本达到国家标准。构建比较完备的应急救援保障体系。

**表1 呼和浩特市应急管理“十四五”指标体系**

| 序号 | 指标内容                  | 预期值   | 属性  |
|----|-----------------------|-------|-----|
| 1  | 安全生产事故死亡人数            | -10%  | 约束性 |
| 2  | 单位地区生产总值安全生产事故死亡率     | -30%  | 约束性 |
| 3  | 工矿商贸就业人员10万人安全生产事故死亡率 | -15%  | 约束性 |
| 4  | 年均因自然灾害直接经济损失占地区生产总值  | <0.8% | 预期性 |
| 5  | 年均每百万人口因自然灾害死亡率       | <0.7% | 预期性 |
| 6  | 受灾人员基本上获得到有效救助的时间     | <8小时  | 预期性 |
| 7  | 年均森林火灾受害率             |       | 预期性 |
| 8  | 灾害预警信息公众覆盖率           | >90%  | 预期性 |

## 二、完善应急管理体制机制

“十四五”期间，继续加强应急管理体系建设，健全党委领导、政府负责、社会参与、协调联动、科学救援、保障有力的应急管理领导体制。建立和完善集中接报、会商、调度、指挥于一

体的应急救援工作机制，形成应急救援组织合力，构建“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主、上下联动”的应急协调管理体系，实现应急决策与应急处置快速化、可视化、扁平化。

### （一）健全应急管理防灾救灾指挥体系

充分发挥应急管理部门综合优势，按照指令畅达、系统有序、条块清晰、执行有力的原则，健全各级安全生产、消防、减灾、防汛抗旱、抗震救灾、森林防火等工作协调机制。坚持分级负责、属地管理为主的原则，进一步明确市、旗县区、镇（街道办）等三级应对自然灾害的事权划分。加强专项综合指挥协调工作，建立全市集中统一、协调高效的应急救援指挥体系。

### （二）完善应急管理分工协作机制

围绕安全生产、应急管理、防灾减灾救灾等各项工作，深入推进依法行政，完善制度建设，规范权力运行，加强行政监督。明确市应急管理部门和各相关部门工作责任，建立统筹协调工作机制。按照以防为主、防抗救相结合，常态减灾和非常态救灾相统一的要求，建立健全防灾、减灾、救灾、指挥、救援、监管、执法、保障等分工清晰、互为衔接的分工协同体制。加强资源整合，组织协调相关行业部门、企事业单位和社会救援机构建立协作分工机制。完善由市应急管理局牵头，气象、公安、水利、交通运输、自然资源、生态环境、消防救援以及宣传、网信等有关部门联席会议机制，明晰应急管理部门负责综合监督管理职责，

指导各相关部门负责本行业相关灾种隐患排查、风险防范化解、灾情监测预警等日常防治工作，落实风险监测和预报预警措施，协调推进安全生产、防灾减灾、抢险救援、灾害治理等工作。

### （三）加强预案体系和预警机制建设

按照国家和自治区的总体应急预案相关要求，统筹推进总体预案编制修订工作，编制修订《呼和浩特市突发事件总体应急预案》《呼和浩特市自然灾害事故应急预案》《森林防火预案》《呼和浩特市生产安全事故应急预案》《呼和浩特市地震灾害应急预案》《呼和浩特市疫情防治协同工作应急预案》等各项预案，建立健全市—旗县区上下对应，总体预案、专项预案、部门预案相互衔接的应急预案体系。

完善灾害综合监测预警机制。建立健全市自然灾害分类监测和分级预警制度，加强多部门协调机制和自然灾害综合监测预警，建立信息共享、报送制度、信息发布和预警响应制度。完善自然灾害综合风险监测预警平台，全面融入“自治区—盟市—旗县区—乡镇”四级贯通的突发事件预警信息发布系统，提高预警信息发布时效性和精准度。

### （四）强化应急管理评估和信息交流

1. 健全和完善应急评估机制。按照自治区重大自然灾害调查评估办法，完善我市重大自然灾害调查评估制度。发挥社会专业智库的作用，委托第三方专业机构开展突发事件应急处置评估，根据评估结果为管理层提供决策参考依据，改善应急措施。

建立和完善网络舆情分析研判、应对处置制度，加强互联网、大数据、人工智能等新技术在应急管理中的应用，完善事故灾害分级响应制度，统筹协调应急力量应急处置。结合全国和自治区自然灾害综合风险普查工作，分步骤开展风险调查、重点隐患排查与评估、风险评估与区划工作，形成灾害综合风险与减灾能力数据库，汇总普查成果。强化各类各层级应急预案衔接融通和数字化应用，增强应急预案的可行性、针对性、实战性和可操作性。

2. 建立事故灾害信息搜集报告制度。统筹各相关部门建立全市事故灾害信息报告体制机制，提升第一时间获取突发事件信息的能力。制定事故灾害分类管理、分级预警、平台共享、发布规范的预警信息发布制度。根据信息通报，及时采取救援响应，获取救援时间和效果。

3. 完善应急预案评估标准和流程。规范应急预案审批、发布、公开与备案管理制度，定期组织预案评估和修编，建立和完善事故灾害调查总结、分析研判、综合评估工作机制。强化应急预案演练过程管理，推进应急预案演练向实战化、常态化转变，提升应急救援质量和实效。

#### （五）构建呼包鄂榆乌五市协同联动机制

建设与周边地区协同机制。充分发挥我市在呼包鄂榆乌城市群中的中心城市的辐射作用，在《呼包鄂榆乌五市应急管理协作框架协议》基础上，设立五市区域协同应急救援联席会议制度，完善五地联合应急处置、培训交流、重要信息通报会商等运行机



制，加强地区间救援队伍之间的协作配合、信息互通和资源共享，强化救援队伍间联勤联动和技能交流，逐步形成信息、指挥、救援等方面的全面联动的应急救援处置机制。健全与周边盟、市以及旗县区的监测预警、资源共享、协同处置机制，统筹协调各级政府、各专业领域应急资源，加强地区、部门之间协调配合和应急联动，完善工作规程，整合五地专业应急力量和社会资源，形成应急救援合力，提升跨区域协同应对突发事件能力，共同应对自然灾害和事故灾难。加强与自治区相关部门、驻市解放军和武警部队的军地协调联动机制建设，提升军地联动应急抢险救援效能。

### **三、加强安全生产领域执法监督和管理**

深入贯彻《内蒙古自治区安全生产条例》，履行政府综合监管职责，严格执法监督、应急救援管理、事故调查处理、宣传培训等综合性工作，严格落实企业安全生产主体责任，加强风险防范意识，加强高危行业风险评估、执法检查、管理和监督，消除安全隐患。

#### **（一）严格执法检查和监督管理**

强化安全生产依法治理。完善法律法规标准体系，加大监管执法力度，健全审批许可制度，提高监管执法效能。落实行业安全生产条例，严格高危行业领域安全准入条件，健全完善高危行业领域安全规程。落实安全生产监管执法制度，明确生产经营单位安全生产监管主体责任，严格执法检查，对重大安全隐患整改

不到位的企业，依法采取强制措施。实行党政领导干部任期安全生产责任制和依责追究制度，各有关部门要落实安全生权力清单和责任清单。建立安全生产“双约谈”制度，发生较大生产安全事故的，由市安委会对旗县区党政主要负责人进行“双约谈”，根据事故性质分别追究党纪政纪或刑事责任。

## （二）推进安全生产双重预防体系

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。制定安全风险分级管控和隐患排查治理制度规范，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，建立健全安全风险隐患排查治理工作机制。完善双重预防机制信息系统，促进双重预防工作机制的有效实施。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，完善安全风险信息档案，落实风险公告警示制度，制定隐患排查治理清单，定期进行辨识或评估安全风险，增加隐患排查的频次，严格实行事故隐患治理“自查自改自报”闭环管理。实行安全生产“一企一码一档”制度，运用大数据、云计算等技术，建立完善包括风险因素、重大危险源等内容的电子安全档案，实现风险源排查、登记、监控全过程管理。

## （三）加大企业主体责任监管

强化企业主体责任，坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共

管、失职追责”，强化属地党委、政府对安全生产工作的领导，严格目标考核与责任追究。贯彻落实《内蒙古自治区落实企业安全生产主体责任三年行动专题实施方案》，严格实施企业主要负责人安全责任为重点的企业安全生产主体责任体系。根据企业生产安全特点、分级分类落实企业对本单位安全生产工作负全面责任，严格履行安全生产法定责任。建立企业全过程安全生产管理制度，健全生产经营单位安全生产管理机构，按规定配齐安全管理人员，做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”。

#### （四）加强高危行业的专项治理

加强重点企业的安全风险隐患排查治理，形成安全生产大检查常态化，强化安全生产源头治理，实行风险预警控制，建立完善重大风险联防联控机制。针对存在的问题，提出明确整治任务和针对性措施，限定责任单位、责任人和整改时间，压实各环节工作责任，尽最大可能减轻灾害事故风险，谨防重大事故发生。严格规范危险化学品布局，全面开展对全市危险化学品整体规划布局的安全评估，项目布局与安全环保设施配套。促进现有危化企业布局优化，限制重大危险源数量多而散的危险化学品落地。全面落实安全生产专项整治，根据安全生产形势、重点时段、重大活动和季节特点，有针对性地开展安全生产大检查。加强对非煤矿山开采、建筑工程施工、危化品生产储运等重点领域和交通运输、电力、冶金、机械制造等重点行业，实施专项集中整治

行动。

#### **(五) 坚决遏制重特大事故发生**

健全安全生产预警应急机制，严格项目安全评估和依法审批，加大安全监管执法力度，深入排查和有效化解各类重大隐患和潜在风险，在非煤矿山、危险化学品、建筑工地、烟花爆竹、工贸行业、道路交通、城市运行安全等重点领域、重点区域、重点部位、重点环节和重大危险源，采取有效的技术、工程和管理控制措施，加快构建风险等级管控、隐患排查治理两条防线，全面提高安全生产保障水平。

#### **(六) 强化安全生产和防灾减灾教育**

加强安全宣传和舆论引导，提升全民安全素质。深入推进安全生产宣传和教育培训工作，严格落实企业安全培训、应急预案制定和应急演练“三到位”。各行业主管部门要及时修订企业安全培训教程，创新培训方式方法，实施全员培训方案。加强市民的公共安全和防灾减灾意识，传播安全生产知识，普及防灾减灾知识和技能。制定和实施社会应急演练计划，组织机关、学校、企事业单位、社区开展多种形式生产安全和防灾减灾救灾的应急演练。弘扬安全文化，提升全社会的安全素养和灾害防范、救援意识，增强广大市民识险避险、自救互救和应对危机的能力。

### **四、强化重点风险防控体系建设**

按照“以防为主、防抗救相结合”的工作方针，促进“三个转变”，统筹防范化解重大自然灾害，建立健全自然灾害防治体

系，完善自然灾害应急救援机制，全面提升灾害风险管理水平，最大程度减轻灾害风险，最大限度增强灾害救治能力，有效维护人民群众生命财产安全和社会和谐稳定。

### （一）健全灾害风险分级分类管理体系

按照“统一领导、分级负责、相互协同、属地为主”原则，不断完善灾害管理体制机制，充分发挥应急管理部门统筹规划、指挥部署和综合协调作用。在防灾方面，制定《呼和浩特市防灾减灾行动方案》，协调相关部门建立健全灾害预警、风险管理、灾害损失、救援救助、信息共享、资源配置、设施建设等综合防灾减灾救灾系列联动机制。加强防灾基础设施建设、优化防灾空间布局、强化安全保障、物资装备储备等方面协调配合，完善自然灾害监测预警预报和群测群防机制。在应急救援方面，进一步完善军地协同联动、救援力量调配、物资储运调配等应急联动机制。健全灾后救助、灾害损失评估、恢复重建方案制定、重建资金筹措等长效机制。

### （二）强化自然灾害监测预警和风险管控

加强城管、工信、林草、气象、水文、地震、地质、环境等灾害监测和防灾减灾信息协同合作机制，建设多灾种和灾害链综合监测系统，提高自然灾害早期识别能力。建立健全自然灾害预警及发布系统，加强自然灾害早期预警、风险信息共享与发布能力，显著提高灾害预警信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率；利用第一次全国自然灾害综合风险普查数据，建立全市自

然灾害风险管理的全要素数据资源体系。促进自然灾害风险信息有效应用，建立市、旗县区、乡镇（街道）、社区自然灾害综合风险评价指标体系，依托互联网和大数据平台，建立采集、共享、服务、查询、应用于一体，综合灾情和救灾信息资源公众共享平台，完善重特大自然灾害损失评估制度和技术方法体系，建立健全综合减灾能力的社会化评估机制，全面提升灾害风险监控能力。

### （三）加强城市公共安全风险防控

加强防范、化解接近安全底线的突出风险和影响人民群众安全感的突出问题。启动对城市运行潜在事故灾难综合风险评估工作，分级分类组织开展人员密集场所、大型桥梁、隧道、地铁施工、地下管廊、油气管道、老旧建筑、城市燃气、危化品集聚区等重点区域和重点行业领域风险评估，开展常态化安全监测和检查，加强天然气管网、液化气充装站、充电桩、加油站、地下设施、高层建筑和集中搬迁安置区灾害隐患的重点排查和治理。火灾防范方面，加强对物流仓储、商业综合体、高层建筑、“多合一”等重点场所火灾隐患整治，加强老旧小区消防安全检查。集中力量对学校及幼儿园、养老服务机构、文化娱乐场所、星级宾馆饭店、商场市场、旅游景区、医疗卫生机构、宗教活动场所、文物建筑和博物馆进行排查整治，及时消除火灾隐患。

### （四）加强自然灾害综合防控与治理

1. 加强火灾防范和救援工作。针对日新月异城市发展和日

趋复杂的生产生活活动，火灾防范和救援工作应着眼于未来城市发展和综合安全需求，结合城市建设，科学调整高危企业和设施的安全布局，统筹安排应急消防救援队伍营地分布结构，不断完善消防救援通道，优化疏散通道结构，继续加强综合避难场所设置，改善防灾减灾救灾条件，提升防灾减灾救灾和应急处置能力。结合我市半干旱气候特点，针对我市现有 576 万亩森林、725 万亩草原以及大青山国家级自然保护区，建设森林草原火灾预防和扑救设施，着重加强森林草原火险预警监测和防灭火能力，确保首府人民财产和生态安全。

2. 加强洪涝灾害防范和应急救援工作。结合《黄河流域生态保护和高质量发展规划》制定和实施，配合国家、自治区防总，增强黄河托县、清水河段加固堤防工程防汛抗旱功能，提升黄河流域凌汛和洪涝风险防范及应急处置能力，促进黄河流域生态保护和高质量发展。推进大黑河、小黑河流域生态规划编制和实施，完善河道两岸泄洪、防洪系统，结合城市生态通道建设，统筹洪涝灾害防御，实施河道清淤工程，加强储水蓄洪等城市水资源综合利用，构建防洪、蓄水等海绵城市的水生态体系，防止和减少洪涝灾害，推进城市生态文明建设。

3. 强化地质灾害防范和救援工作。根据专业部门监测资料，实施辖区地质灾害防治分级分类监测和管理，重点加强和林格尔县、清水河县、武川县以及大青山前坡等区域的地质灾害的监测和预防。严防山体崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝、地

下矿山采空区塌陷、尾矿库坝体塌陷、生态破坏等带来的水土流失、土地沙漠化等地质环境灾害的发生。针对山体崩塌、滑坡、泥石流，城区要重点防范地铁工程、地下隧道、地下大型工程，高架桥、跨街天桥、桥桥对接、高层住宅施工以及水库坝体等设施周边的地面坍塌等地质灾害。

4. 加强地震灾害防范和救援工作。根据国家颁布的最新地震区划图，内蒙古自治区已列为全国地震重点监视区，我市已列为全区重点地震危险区和短临预报追踪区。近年来，华北北部地区地震活动频繁，潜在着较高等级地震的风险。针对潜在的地震风险，职能部门要提早制定地震防范应急预案，加强地震预报，继续加强城市和重点城镇救灾避难场所、社会人员疏散、抢险救灾通道等设施建设，做好防灾设备、器材和物资的储备，做好预防工作，避免和减轻地震灾害造成的人民生命和财产损失。

## **五、增强应急队伍建设，提高救援处置能力**

继续健全应急救援体系，加强应急救援力量建设，提高应急管理科学化、专业化、智能化、精细化水平，提高防灾减灾抗灾救灾能力。

### **（一）加强综合性应急救援队伍建设**

按照“一专多能、一队多用、强化基层”的原则，有计划、有组织、有重点地建设综合性应急救援队伍。依托我市消防救援支队，分旗县区组建综合性应急救援队伍，加强火灾、地震、空勤等特种救援能力建设，组建一支“大应急、大救援、多灾种、



全天候”的综合性应急救援队伍。切实提高各类灾害事故应急处置能力。

## （二）加强行业应急救援队伍建设

按照“全市统筹、行业牵头、分工负责、分类实施”的原则，加强与市内大型企业的合作关系。在现有各类应急救援队伍的基础上，根据应急管理需要，应对道路桥梁、建筑工程、通信保障、电力保障、燃气安全、突发环境事件、供热保障等灾情和救援工作，扩建城市应急救援专业队伍。根据城乡发展需要，优化救援站点空间布局，加强装备和技术现代化建设，全面提升应急救援能力。根据危化企业潜在的安全风险，进一步健全安全生产专业救援队伍，形成布局合理、功能完善、保障有力的安全生产应急救援体系。

## （三）加强社会力量救援队伍建设

发动社会力量参与首府应急救援，积极推进志愿者队伍建设，鼓励和引导各类社会力量参与应急救援，不断加强首府应急公益救援队伍建设，有效提升突发事件的应对处置能力，充分发挥贴近基层、组织灵活、精干内行、行动迅速等优势，在突发事件应急救援中发挥重要作用，提高社会自防自救能力。整合我市的蓝天救援、道路救援、医疗救援、保安力量、晨俊物流等社会力量，组建青城应急公益救援队伍。结合基层网格化治理体系建设，到2025年发展到5000人，成为我市应急救援体系中不可或缺的重要组成部分。

#### **(四) 加强应急救援专家队伍建设**

按照专项应急预案，分类建立应急管理专家库。到 2025 年建成 20 个行业、300 人的专家队伍，形成全市统一、门类齐全的专家队伍体系。定期组织专家参加预案演练、会商研讨和课题研究等活动，不断提升各类专家的实战能力。建立完善专家参与预防、预警、指挥、救援和恢复重建等应急准备和突发事件处置的决策咨询工作机制，充分发挥专家在预防和处置突发事件中的辅助决策与智力支持作用。

#### **(五) 加强基层防灾救灾的网格化管理**

强化公众和社会力量参与应急管理。坚持群众路线，增强人民群众的风险防范意识，发挥社区群防群控、互助自救基础性作用，借鉴新冠疫情防治管控等经验，推进社区应急救援网格化管理，夯实应急管理的社会基础。增强群众防灾救灾减灾和自救意识，从源头上防范化解群众身边的安全风险，提高基层应急自救互救能力。全面开展“防灾社区、平安社区”建设，构建全社会公众积极参与、全民联动，基层网格化防灾、减灾、救灾的社会体系，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

#### **(六) 全面提升系统作战救援能力**

建设以市应急指挥中心平台核心“一盘棋”的管理、协调体系，统筹整合水利、气象、林草、地震、自然资源等相关部门和旗县区安全生产类、自然灾害类综合监测信息，打造全面、快捷、精准、高效、统一的应急指挥系统。建设综合性消防救援队

伍为主力、以专业救援队伍为协同、社会力量为辅助的应急救援力量体系。汇集各方面力量，形成防灾减灾救灾合力，提升系统作战能力。

### **(七) 加强人才培养和业务培训**

优化应急管理队伍结构。配齐配强各级各类应急管理干部队伍，提高应急管理干部队伍专业人才比例，构建结构合理、梯次完备、衔接有序的人才格局。加强应急系统人才交流，完善管理部门与基层双向挂职锻炼机制，建立重点行业、重点地区安全监管人员与企业人员双向挂职交流机制。拓宽应急领域急需紧缺人才培养供给渠道，鼓励采用购买服务等方式引进专业人才，从事特定专项工作。严格落实执法人员资格管理和选用标准。加强人才业务和技能培训，对应新时期发展形势，开展政治教育、专业知识和技能培训，提升人才队伍管理能力和应急救援处置能力。

## **六、加强应急管理基础设施建设**

按照应急管理体系建设的基本要求，整合应急救援力量和资源，优化防灾减灾等应急管理空间布局，构建科学、有序、高效、合理的城市应急管理空间体系。加强应急基础设施建设，提高全社会自然灾害防治能力、城市响应能力和恢复能力，为城市安全运营和城市治理现代化提供基本保障。

### **(一) 加强应急救援基础设施建设**

根据社会和经济发展的需要，优先建设我市城市安全指挥协调中心及各旗县应急救援指挥协调中心，为全市组织领导、统筹协

调、应急管理等方面提供基础保障。建设自然灾害防范和安全生产应急联动、互通技术保障和运行中心，为统一指挥、协调行动提供技术保障。建设3—4处防灾救灾应急物资、技术器材、大型装备存放和储存基地。建设应急救灾直升飞机（无人机）多用途直升飞机停机坪、升降点。在金桥开发区、和林格尔新区、科技城、新机场、伊利健康谷以及周边新建城区增建15—20个综合应急救援队站及宿营地。新建3—5处地震、火灾等应急救援训练实训、科普教育基地。建设1—2处应急救援技术装备研发与测试基地。建立和完善10—20处地震和自然灾害地面以及大青山生态带防火监测站（点）。加快推进市政消防水源和设施建设，补齐消防水源欠账，在商业密集区、物流仓储集中区等火灾高危区域规划建设消防水鹤等设施，确保城市发展与消防救援设施同步建设。结合乡村振兴战略、村庄整治同步规划建设乡镇、农村消防取水设施，全市所有村至少建立1个消防车固定加水点，全面提高城市抗御火灾的韧性。

## （二）提升应急物资储备保障能力

1. 健全应急物资储备保障管理体系。按照统筹规划、分类管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则，以市区现有救灾应急物资储备库为核心，以和林格尔县、武川县和清水河县的救灾应急物资储备库为配套设施，在市县两级应急救援物资储备库的基础上，统筹建设全市应急物资储备库体系。加强应急物资存储、调度、运输、使用、回收等环节的一

体化管理，全面融入自治区、盟市、旗县级应急物资储备库建设和三级应急物资储备网络体系。健全市、旗县区、乡镇物资保障分级响应机制，明确事权边界，构建应急管理与各有关部门职责兼容、功能衔接的储备保障机制。

2. 增强应急物资的调配和运转能力。对应自治区应急物资保障领导协调指挥机构，建立全市“统一领导、权威高效、权责一致”的应急物资储备保障管理机构，统一协调应急物资保障工作。建立完善全市应急物资储备信息平台，科学调整储备的品类、规模、结构，强化应急物资的装备种类、数量、存储位置、管理单位等数据库信息资源管理系统功能。健全应急物资保障分级响应机制，建立跨部门、跨地区共享共用机制，实现各级各类物资储备资源优势互补、综合高效利用。建立健全应急物资集中生产调度、紧急采购和征用补偿、紧急调运分发等机制，推进应急物流枢纽和配送系统建设，提高重大物流设施抗灾能力和快速恢复能力。建设应急物资综合信息平台，推进应急物资实时监测、快速调拨、全程追溯，提高应急物资调配能力。

### （三）加强数字地震观测网络系统建设

根据地震监测需求，进一步优化地震台网布局，实行分级分类管理，提高地震监控能力。建设以数字观测网络技术项目为基础，以现代信息及传输技术为平台，集震情动态跟踪、预警、应急和震后趋势判断为一体，数字地震观测的网络系统。重点建设数字化地下流体和信息通讯的数字化网络观测系统。包括：呼和

浩特市防灾减灾综合实训基地建设项目，和林格尔地震台数字化改造，城区新建和改造5个数字化地下流体网络项目。提高我市地震监测、预报、科研的能力和水平，实现地震预报由经验性向物理性转变提供试验场所和技术支撑。

#### （四）构建“三位一体”的应急救援网络体系

按照“统一规划，分类布局、突出重点，分级实施”要求，建立健全多方参与、协同配合的紧急运输救援通道体系。根据城区现有道路布局和未来发展趋势，构建以城市空间结构为基础，联通主要社区、商业区、行政区及工业园区，联系各应急避难场所，形成“纵二十、横十八条”应急救援疏散主干通道体系。按照灾情的类型、等级、发生地点、时间段、以及救援团队的布局，构建应急救援支线网络。运用现代信息指挥系统、北斗导航系统、互联网系统，选择救援或疏散的最佳通行路线。区域协同救援通过国道、省道、县道、铁路、城际铁路、航空通道等构建区域救援协助大通道体系。空中救援疏散利用现有机场、通用机场、直升机、无人机以及物流通道、物联网等现代技术搭建“空中应急救援通道”，打造“地空结合、多方联动”的立体救援体系。城市地下通道，利用现有1号、2号地铁线以及未来3号、4号、5号等地下通道资源，为应急救援、疏散和物流提供补充渠道。

#### （五）建设和完善应急避难场所体系

应急避难场所是应对突发灾害事件的灾民安置的重要设施，

是公共安全应急体系发展的重要部分，也是建设国家文明城市重要内容之一。按照国家安全发展示范城市建设要求，根据第七次人口普查数据，我市城区常住人口为 254.56 万人，按照 70% 人口总数，人均 1.5 平方米的达标要求，到“十四五”末，我市应急避难场所总面积应达到 267 万平方米。根据市人口规模、经济基础、产业特点和发展趋势等，按照应急、分散、集中、有序的原则，在对现有 12 处应急避难场所扩容 50%（现有避难场所建设面积 57 万平方米，容纳受灾人口可达 38 万人）的基础上，新增避难场地 38 处，避难场地占地面积约 4753 万平方米，避难场所建设面积 183 万平方米，可容纳避难人数 122 万人，将达到国家标准 90% 的水平（详见附件 1）。

## **七、应急装备技术保障能力建设**

为适应新时期应急事业发展需要，落实专业队伍建设和装备配备要求，加强应急救援技术装备现代化建设，配齐配强应急救援专业队装备，全面提升应急管理保障能力。

### **（一）运用现代技术，提高监测预警能力**

结合智慧城市建设，协同公安、自然资源、城市管理、气象等部门将 5G、物联网、遥感、大数据、云计算、人工智能等技术，运用到自然灾害预警、安全生产、防灾减灾领域中，针对重点区域、重点行业、重点企业、重点设施、重要环节实施全程监测监控。根据历史资料和动态数据，对城市风险隐患信息进行分析，感知、整理、比较、鉴别、筛选、研判、总结、归纳和分

类，识别和摸排城市风险源，并纳入应急信息监测网络和预警系统。探索建立应急管理综合统计体系，加快建立健全应急管理综合统计制度。全面加强自然灾害原因和损失情况调查，开展灾害防控、应急响应、救援处置等情况评估，提高城市应急信息报送效率，提升城市风险监控预警能力。

## （二）加强应急管理的技术装备应用

针对我市自然灾害潜在危险、重化产业结构特点和高层建筑、地下空间和轨道交通、大型综合体等设施的现状，加强监测预警装备的应用。主要包括：智能感知、监控装备，高危作业智能化、无人化装备，新一代信息化、智能化检验检测装备，城市生命线检测监测预警技术装备等。通过技术装备系统，对可能的突发事件发生与发展态势进行检测、监测、监控，实现超前感知、智能预警、精准防控、高效救援。应急处置与救援装备主要涉及现场指挥、现场处置、现场保障及个人防护等相关装备领域，如应急现场通信集成装备，便携式通信装备，复杂灾害环境下搜索、定位、救援的装备，灾害环境下救援、破拆、生命支撑的装备，救援人员的个人装备，有害物质洗消、吸附、分解的设备，消防救援机器人、直升机、无人机等装备。

## （三）提高应急管理信息化水平

加快应急管理综合信息平台建设，构建上下级协同，自然资源、生态环保、水利、气象、林草等相关部门信息资源共享的应急管理信息系统，实现各类数据资源的自动汇聚、关联、融合，



形成高效协同的“应急管理指挥一张网”。积极推进“互联网+监管”模式，依靠科技信息化提升防范化解重大安全风险能力。统筹扩大信息获取范围，对接各相关部门现有的信息资源，提高信息资源的利用率。充分利用现有通信网络资源，健全市区（旗县）应急管理指挥调度通信网络，完善公众与专用、保密与非保密相结合的应急通信保障网络体系，加强公用通信安全保障，提升网络抗毁能力。加快应急救援机构与队伍配备适用的卫星通信、集群通信等无线通信设备建设，提高重特大自然灾害和事故灾难现场的实时通信保障能力。

## **八、重点工程和重大项目建设**

城乡防灾减灾、应急管理等重大工程和重大项目建设，是应急管理体系和能力建设的基本保障，对于全面提高自然灾害防治和应急救援能力，具有重要的基础支撑作用。

### **（一）重点工程建设**

1. 应急管理指挥中心。建设上接自治区政府和相关部门、下连旗县区政府和相关部门，具有监测监控、预测预警、信息报告、综合研判、辅助决策、调度指挥和总结评估功能的应急指挥中心，实现建立上下对接、纵横联系、信息共享、统一高效的现代化应急指挥系统。

2. 应急管理数字化智能平台。结合智慧城市建设，搭建应急管理数字化智能平台，整合消防、水利、林业、国土、应急等部门通信、网络、视频、监控、会商、远程指挥、图像采集等系

统，建立应急指挥、监测预警、风险管控、监督管理四大功能模块，实现多部门、多层次资源共享的应急管理运行模式。

3. 应急救援演练实训基地。以建设一流实训基地、培养优秀应急事业人才为目标，建设一个集技能培训、考核、演练、竞赛于一体的市级实训基地和交流平台，为应急救援指战员的战术培训、实战演练、救援训练提供基础设施。

4. 应急救援物资储备基地。建设包括：库房、生产辅助用房、管理用房、附属用房及相关设备等应急物资、装备等储备基地。按照各部门职能分工，在现有储备设施的基础上，全市建设4—5处应急物资、技术器材、大型装备储存和存放基地，构建市、旗县区两级储备、统一调用的应急救援物资储备体系。

5. 直升飞机及停机坪项目。应对现代城市应急救援的复杂形势，“十四五”期间，计划采购应急救援直升飞机3—5架、应急救援无人机15—20架，建设应急救援直升机多用途直升机航空场站（包括：移动航站、无人机系统、机降点、水源地和调度指挥平台），构建空中应急救援体系，提高应急救援反应能力。

6. 防灾减灾及教育实训基地。为增强全民防灾减灾救灾意识、防范和化解灾害风险，提高市民自救互救能力，搭建专业化的市民科普教育平台。依托各种资源载体，面向社会和公众开放，普及防灾减灾救灾知识、技能，直观感受地震、火灾等自然灾害模拟场景，进行安全科普教育及逃生技能训练，强化科学的防灾减灾观念，提升民众综合灾害防范能力。

7. 应急救援技术装备研发与测试基地。依托高等院校、科研院所以及大型企业，建设安全生产、应急救援等关键技术研发、装备测试基地，提高救援人员的专业素质和应急救援水平。

## （二）重大项目建设

1. 安全生产风险监测预警系统项目。围绕非煤矿山、危险化学品、油气企业、大型建筑等高危行业潜在的重大风险，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，为强化风险管控，安全生产重点监管、精准执法、科学施策提供支撑。

2. 城市安全监测预警系统项目。通过汇聚城市运行各单元的数据，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实时监测和预警，精准把握城市整体运行风险和状况，提升城市风险防控能力。

3. 自然灾害监测预警信息化项目。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，利用数据分析、模型算法等技术，建设全市自然灾害综合监测预警系统，提升灾害综合风险评估和预报预警能力。

4. 互联网、物联网系统应用项目。推进“互联网+监管”的普及运用，统筹建设危化品、矿山生产、烟花爆竹等行业，以及工商贸监管、监管执法、安全生产等应急管理子系统的开发工

作，旗县区应急局按相关要求开展分级应用部署，健全全市统一网络监管体系。

## **九、规划实施保障措施**

### **(一) 加强组织领导**

加强各级党委和政府应急管理、安全生产、防灾减灾救灾工作中的领导和主导地位，发挥应急管理部门组织领导、统筹协调的重要作用。完善“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、条块结合、属地为主”的应急管理体制。各级党委政府和各有关部门各司其职、各负其责，齐抓共管，形成合力，确保各项目如期实现。

### **(二) 强化工作协调**

各旗县区政府、各部门要加强沟通协调，建立协调联动机制，努力实现应急管理各要素的全覆盖和无缝对接。加强各类规划之间的衔接，合理配置资源，避免重复建设。把规划的实施与日常监管、预防预警、风险辨识、隐患排查等工作有机结合起来，为经济和社会高质量发展提供安全保障。

附件：1. 新建应急避难场所

2. 防灾救灾重大工程项目一览表

附件 1

## 新建应急避难场所

| 序号 | 建议设置地点      | 所属区<br>(县旗) | 避难场地<br>占地面积<br>(万平方米) | 避难场所<br>建设面积<br>(万平方米) | 可容纳<br>避难人数<br>(万人) |
|----|-------------|-------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| 1  | 新城区政府广场     | 新城区         | 9                      | 1.8                    | 1.2                 |
| 2  | 成吉思汗广场      | 新城区         | 44.3                   | 4.5                    | 3                   |
| 3  | 鸿盛工业园区      | 新城区         | 25.5                   | 3.75                   | 2.5                 |
| 4  | 呼和塔拉文体中心    | 新城区         | 193.5                  | 3                      | 2                   |
| 5  | 东站广场        | 新城区         | 100                    | 6                      | 4                   |
| 6  | 博物院广场       | 新城区         | 12.5                   | 3.75                   | 2.5                 |
| 7  | 内蒙古自治区妇幼保健院 | 新城区         | 1.98                   | 1.2                    | 0.8                 |
| 8  | 北郊公园        | 新城区         | 35.6                   | 6                      | 4                   |
| 9  | 苏雅拉公园       | 新城区         | 5.4                    | 1.2                    | 0.8                 |
| 10 | 赛马场         | 新城区         | 32                     | 6                      | 4                   |
| 11 | 呼和浩特民族学院    | 回民区         | 17.4                   | 4.5                    | 3                   |
| 12 | 新钢公园        | 回民区         | 35.5                   | 6.3                    | 4.2                 |

| 序号 | 建议设置地点      | 所属区<br>(县旗) | 避难场地<br>占地面积<br>(万平方米) | 避难场所<br>建设面积<br>(万平方米) | 可容纳<br>避难人数<br>(万人) |
|----|-------------|-------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| 13 | 新华广场        | 回民区         | 6                      | 3                      | 2                   |
| 14 | 内蒙古财经大学西校区  | 回民区         | 135                    | 7.2                    | 4.8                 |
| 15 | 乌兰夫公园       | 回民区         | 3                      | 1.05                   | 0.7                 |
| 16 | 滨河公园        | 回民区         | 12.7                   | 4.2                    | 2.8                 |
| 17 | 内蒙古西北工业技术学院 | 回民区         | 17                     | 5.25                   | 3.5                 |
| 18 | 内蒙古大学南校区    | 玉泉区         | 85.5                   | 7.8                    | 5.2                 |
| 19 | 南湖湿地公园      | 玉泉区         | 1165                   | 6                      | 4                   |
| 20 | 蒙古风情园       | 玉泉区         | 666.7                  | 3.75                   | 2.5                 |
| 21 | 呼和浩特市第七中学   | 玉泉区         | 4                      | 1.5                    | 1                   |
| 22 | 呼和浩特市第二十八中学 | 玉泉区         | 1.3                    | 1                      | 0.6                 |
| 23 | 呼和浩特市第二十六中学 | 玉泉区         | 1.4                    | 1.05                   | 0.7                 |
| 24 | 锡林公园        | 玉泉区         | 35                     | 6                      | 4                   |
| 25 | 西水磨广场       | 玉泉区         | 10                     | 5.25                   | 3.5                 |
| 26 | 内蒙古农业大学东校区  | 赛罕区         | 27.3                   | 9.75                   | 6.5                 |

| 序号 | 建议设置地点          | 所属区<br>(县旗) | 避难场地<br>占地面积<br>(万平方米) | 避难场所<br>建设面积<br>(万平方米) | 可容纳<br>避难人数<br>(万人) |
|----|-----------------|-------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| 27 | 展览馆广场           | 赛罕区         | 5                      | 1.5                    | 1                   |
| 28 | 金桥广场            | 赛罕区         | 5.7                    | 2.1                    | 1.4                 |
| 29 | 大学城             | 赛罕区         | 300                    | 12.75                  | 8.5                 |
| 30 | 草原丝绸之路文化公园      | 赛罕区         | 146                    | 7.5                    | 5                   |
| 31 | 仕奇公园            | 赛罕区         | 20                     | 6                      | 4                   |
| 32 | 北京四中（呼和浩特分校）    | 赛罕区         | 10.2                   | 5.25                   | 3.5                 |
| 33 | 电子信息职业技术学院（老校区） | 赛罕区         | 9.5                    | 3.75                   | 2.5                 |
| 34 | 和林新区广场          | 和林格尔        | 52                     | 5.25                   | 3.5                 |
| 35 | 新建机场            | 和林格尔        | 1043.4                 | 3.75                   | 2.5                 |
| 36 | 内蒙古师范大学（盛乐校区）   | 和林格尔        | 200                    | 6.45                   | 4.3                 |
| 37 | 内蒙古工业大学（金川校区）   | 回民区         | 212                    | 12                     | 8                   |
| 38 | 伊利健康谷           | 土左旗         | 66.7                   | 6                      | 4                   |
| 合计 |                 |             | 4753.08                | 183                    | 122                 |

附件 2

## 防灾减灾重大工程项目一览表

| 类型   | 序号 | 建设项目名称                        | 基本功能                         |
|------|----|-------------------------------|------------------------------|
| 提升工程 | 1  | 呼和浩特市应急管理指挥协调工程。              | 提供应急管理工作的基本条件，增强指挥协调能力。      |
|      | 2  | 应急救灾直升机及设施建设工程。               | 利用现代科技手段，增强应急响应能力。           |
| 数字工程 | 1  | 应急管理智能数字化平台建设工程。              | 加强监测和监管，提高防灾减灾预警能力。          |
|      | 2  | 和林格尔地震台数字化改造及市区地下流体网络建设项目。    | 地震预报技术项目，提高地震监测、预报、科研的能力和水平。 |
| 保障工程 | 1  | 防灾减灾救灾和应急管理物资储备基地（4—5处）。      | 健全救灾装备、物资储备体系，提高物质储备能力。      |
|      | 2  | 地震、火灾等应急救援演练实训基地项目建设（2—3处以上）。 | 定期开展防灾演练，提高应急救援反应能力。         |
|      | 3  | 防灾减灾科普教育、市民实习演练基地建设（1—2处）。    | 增强居民防灾减灾意识，提高基本知识水平。         |
|      | 4  | 应急救援技术装备研发与测试基地项目建设。          | 提高防灾减灾装备技术应用和应急管理水平。         |



| 类型   | 序号 | 建设项目名称                 | 基本功能                        |
|------|----|------------------------|-----------------------------|
| 保障工程 | 5  | 危化企业集中的产业园区应急救援基地建设。   | 提供重大灾害应急救援基础保障。             |
|      | 6  | 新建 38 处综合应急避难场所。       | 应急避难、应急医疗救护、应急物资储备、灾后生活保障。  |
|      | 7  | 高危企业及矿山救灾救护应急作业平台建设。   | 协调高危企业，推进防灾减灾、应急作业的基础设施建设。  |
|      | 8  | 大、小黑河等防洪疏洪通道项目建设。      | 防洪泄洪蓄水，优化城市生态。              |
|      | 9  | 推进自然灾害地面监测站建设。         | 提高自然灾害预警能力。                 |
|      | 10 | 推进大青山生态带防火、救援通道工程项目建设。 | 随着大青山生态带森林覆盖率提高，建设防火救援生态通道。 |
|      | 11 | 推进综合救援队搜救犬基地项目建设。      | 完善应急救援基本手段。                 |

抄送：市委各部门，呼和浩特警备区。

市人大常委会办公室、政协办公室、纪委监委办公室，市法院、检察院。

各人民团体，新闻单位。

呼和浩特市人民政府办公室

2022 年 5 月 30 日印发