

临沂市人民政府办公室

临政办字〔2021〕91号

临沂市人民政府办公室 关于印发临沂市应急救援航空体系 建设规划（2021-2030年）的通知

各县区人民政府（管委会），市政府各部门（单位）：

《临沂市应急救援航空体系建设规划（2021-2030年）》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。

临沂市人民政府办公室

2021年11月10日

（此件公开发布）

临沂市应急救援航空体系建设规划 (2021-2030年)

为建立健全我市应急救援航空体系，进一步提升航空应急救援的响应速度、机动能力，扩大救援范围，根据《应急救援航空体系建设方案》（应急〔2019〕89号）、《山东省应急救援航空体系建设规划（2020-2030年）》（鲁政办字〔2020〕169号）的要求，制定本规划，并作为《临沂市重大突发事件应急保障体系建设规划（2021-2030年）》的专项规划配套实施。

一、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入落实中央政治局第十九次集体学习关于应急救援航空体系建设要求，践行新发展理念，统筹协调各类资源条件，健全完善符合全市自然灾害和事故灾难救援需求的应急救援航空体系，全面提升重大突发事件应急救援能力，为维护人民生命财产安全提供有力保障。

（二）基本原则

坚持合理覆盖、及时高效原则。科学布局通用机场和应急起降点，动态部署航空应急救援力量，合理覆盖全市主要自然灾害和事故灾难类型，建立及时高效的快速响应机制。

坚持资源协调、统筹利用原则。充分利用各类机场、物资储备库、应急中心等基础设施，协调军队、武警、公安、消防、

交通运输、通用航空公司等航空应急救援力量，完善信息与资源共享机制，提高协同应对和社会保障能力。

坚持前瞻导向、先进适用原则。充分评估航空应急救援应用场景及未来需求，适当加大先进适用的救援机队、设备配置力度，前瞻性引进新兴航空应急救援与保障技术，提升航空应急救援现代化水平。

（三）救援任务

充分发挥直升机、固定翼飞机等航空器机动能力强、运动速度快、活动范围大、受地形条件限制少等优势，主要担负空中侦察勘测、调度指挥、消防灭火、紧急输送、搜寻救助、特殊吊载、应急通信等救援任务。

（四）发展目标

1. 体系建设目标。建设“一个体系”，形成资源整合、协同高效、覆盖全市的应急救援航空体系。打造“三支力量”，以通用机场专业救援能力为常规核心力量，以军队、武警、公安、消防及政府有关部门航空应急能力为支援力量，以通用航空企业为后备力量，形成多层次航空应急救援力量体系。

2. 能力建设目标。到 2025 年年底，以 80 公里为覆盖半径，初步形成“1+3+N”（1 是指呼叫指挥中心，3 是指费县通用机场、临沂蛟龙通用机场、临沂茶山通用机场，N 是指应急起降点数量）的航空应急救援基地网络体系，实现执勤机组接到指令后 30 分钟内起飞，起飞 30 分钟内到达救援现场。到 2030 年年底，以 50 公里覆盖半径为参考，加密航空应急救援网络，与省航空应急救援网络深度对接，在任务需要时可服务于全省范围的应急救援作业。

二、主要任务

（一）建立权责清晰的组织领导体系

1. 落实航空应急救援管理的领导责任制。明确各区、县及市直有关部门的职责分工，健全完善航空应急救援工作协调机制，统筹全市航空应急救援工作的部署完善。定期组织区、县应急管理部门召开协调会议，部署相关工作，协调解决相关重大事项。

2. 形成多方协作的航空应急救援协调机制。整合航空应急救援数据信息，搭建跨部门的市级航空应急救援大数据共享平台，实现航空应急救援相关信息的共享与协同。定期组织开展实操性的航空应急救援训练与演练，提升应急救援航空力量的协同作战能力。探索建立与警务航空体系的信息共享与联动指挥工作机制，实现与警航直升机的联动指挥、协同出勤，保障重大航空应急救援任务、重大警务任务需求。实现与民航、警航等航空力量在基地布局、指挥调度、机务地勤、航油航材方面的相互开放、相互保障，提高资源利用率。加强与地面、水上应急救援力量对接，建立联合救援机制。

3. 完善航空应急救援低空空域保障机制。推动形成由市政府牵头组织，军民航空管部门主导、社会力量参与的航空应急救援空域保障机制。加快完善通用航空飞行服务保障体系，不断增强低空空域飞行安全监控和管理能力。加快应急救援飞行计划申请“绿色通道”建设，增强航空应急救援综合保障能力。

4. 建立重大突发事件航空应急预案。将航空应急救援机制纳入全市突发事件总体应急预案，根据突发事件的类别和等级，编制全市突发事件航空应急救援专项预案。针对全市重大突发

事件的应急处置，明确航空应急救援相关单位的工作职责，以及航空应急救援派遣程序，做到有序有效应对。

（二）建立集约统筹的航空应急救援服务体系

建设以航空应急救援呼叫指挥中心为枢纽、通用机场和若干个应急起降点为支撑，“呼叫指挥中心—通用机场—应急起降点”三级网络相对完善、覆盖全市的航空应急救援服务体系。

1. 呼叫指挥中心。依托市应急管理局建设航空应急救援呼叫指挥中心，统筹协调机队、救援队伍、医疗机构、应急物资等航空应急救援资源，具备全市航空应急指挥与调度能力，满足全市各类重大突发事件的航空应急救援需求。

2. 通用机场。依托费县通用机场建设临沂基地，重点满足森林消防需求；临沂蛟龙通用机场重点满足防汛抢险需求；临沂茶山通用机场重点满足医疗救护、人员救生需求。

3. 应急起降点。全市规划建设直升机停机坪 37 处。其中，应急救援直升机停机坪 20 处；森林消防直升机专用停机坪 17 处（标准停机坪 6 处，临时停机坪 11 处）。到 2025 年年底，市区新建综合性医院、综合性三甲医院、重要林区、4-5A 级旅游区以及市级应急避难场所等，合理布局标准停机坪或者临时停机坪。

（三）建立先进适用的技术装备体系

1. 合理化构架救援机队。以综合性应急救援任务需求为导向，通过政府购买服务等方式，统筹全市救援机队数量、类型、功能及布局，建设与救援场景相结合的“轻中大重”四型直升机体系，灵活配置旋翼无人机、大型侦察无人机，完善以直升机为主体、多种航空器相结合的救援机队。

2. 针对性配置专业救援设备。坚持按需配置、成本节约、定期检修、适时更新原则，配置航空专业救援装备，包括航空常规设备、航空防灭火设备、航空巡查与探测设备、航空医疗设备、安全防护设备及应急处置设备等。定期对全市航空救援设备进行维护和检修，适时对设备进行更新与补充。

3. 前瞻性引入新型救援设备。坚持前瞻性、探索性、引领性原则，将航空领域新技术与全市应急救援航空体系建设融合，重点探索 5G 技术、遥感探测技术、无人机技术、虚拟现实技术等前沿性技术应用，提高空地协同能力，实现信息精准捕捉与实时互传。

4. 健全完善物资保障体系。将航空应急救援物资保障纳入全市应急物资保障体系，实现与全市各类应急救援物资的共享共用。完善航空应急物资的快速调配机制，提升灾情发生时通用机场、航空机队、物资储备库之间的快速调配与响应能力。在市级和重点区、县物资储备库建设直升机临时起降点，保障灾情发生时利用直升机实现物资储备库与灾区的精准对接。建立航空应急救援物资调拨预案，定期开展预案演练。定期开展全市取水水源地、医疗耗材、防护设备等物资资源调查与更新，确保重点林区火灾发生时直升机可就近取水，灾情发生时应急物资可以快速补充。

（四）建立高效健全的救援管理体系

1. 构建指挥响应体系。由上至下构建“呼叫指挥中心-通用机场-应急起降点”航空应急救援指挥响应体系，协同交通运输、消防、公安、气象、航管、医疗等部门以及其他社会组织等航空应急力量，建立“统一指挥、逐级上报”的航空应急救援

援响应流程，实现不同力量之间的协同运行、互联互通。其中，市应急管理局统筹指导全市应急救援航空指挥体系建设和航空应急资源的总体调配，并根据灾害事故态势、处置情况及工作需求下达救援任务指令。

2. 搭建监管管理体系。加强救援设施设备管理，全面掌握救援飞机所处位置及机上数据设备、灾情监测设备的参数、故障和巡检等信息。加强监测数据管理，实时动态监测各类灾害事故数据。建立三维展示系统，搭建航空应急救援指挥可视化系统，辅助救援任务决策。建立多源在线视频会商系统，满足多方参与视频讨论和信息共享。

3. 完善安全管理体系。强化救援飞行安全，健全完善应急救援安全管理制度，全面落实执飞航空器、机组成员、飞行条件、飞行申报等标准规范。强化救援作业安全，加强空中地面协同作战，建立完善救援操作规范和应急预案流程，保证救援任务安全开展。强化人员防护安全，配备充足的救援器具与装备，配置基础作业保护装备，保障救援人员应对一般性救援工作的安全开展。在应对可能危害救援人员生命健康的救援任务时，配备与救援任务类型相匹配的专用个人防护装备。

4. 建立灾后评估体系。建立市应急管理局与市自然资源和规划局、市气象局、市地震台等相关部门灾后评估工作协同机制。加强灾害日常评估，充分发挥直升机、无人机等航空资源的能力，评估区域灾害等级并划定重点潜在危险区，为航空应急救援的日常巡查路线提供支撑。加强灾害损失评估，开展灾害等级评估、直接损失评估、间接损失评估、生态效益评估、设施设备损失评估、人员伤亡情况以及潜在的社会影响评估等，

全面评估灾害造成的损失情况，为完善航空应急救援预案提供依据。加强救援实施后评估，对航空应急救援作业的实施过程、实施效果进行详细评估，将作业经验标准化并进行推广，为未来救援任务实施提供参考和依据。对于救援失利的问题进行总结，在培训及演练中作为重点。

（五）建立专业复合的人才队伍体系

1. 加强救援机组队伍建设，保证救援任务顺利开展。强化救援机组全时段备勤管理，进一步明确飞行员、航务人员与机务人员的责任分工，建立高效的机组人员任务响应与协同机制，形成快速应对各种飞行任务的能力。

2. 加强特勤救援任务建设，打造应急救援主体力量。重点提升特勤人员索降、绞车救援、救灾设备使用等专业技术能力，满足森林消防、防汛抢险、物资转运、人员救生等各类救援作业要求。健全并强化特勤训练体系，形成专业化、多元化的救灾能力，加强与其他救援力量的协同作战能力，形成空地水一体化立体救援网络。

3. 加强专业技术队伍建设，为实施救援提供技术支撑。构建涵盖无人机驾驶员、通信保障员、心里辅导员等专业技术队伍，协助救援机组完成灾情监测、救援方案制定、救援作业及灾后评估等任务。

4. 加强交流合作能力建设，为航空救援提供人才队伍保障。与国内外高等院校及其他航空培训机构建立交流合作机制，支持建立定向培养机制，吸纳优秀毕业生进入航空应急救援体系，拓展航空应急救援人才引进与培养渠道。

（六）建立协同有力的社会动员体系

1. 以行业协会为纽带集结社会力量。政府出台相关办法，依托通用航空、应急管理行业协会，搭建社会航空救援协作服务平台，引导社会力量有序高效参与应急救援行动。由临沂市通用航空协会牵头，统筹航空应急救援社会力量信息化建设。

2. 建立社会力量救援参与机制。采取与通航公司、地方专业队伍、志愿者队伍相结合的方式，建立共训共练、救援合作机制。明确航空应急救援社会力量在应急救援工作中的响应层级与角色分工，确立常态化的工作机制。

3. 完善社会力量救援保障机制。探索救援队伍社会化服务补偿机制，制定补偿标准，鼓励与引导社会力量参与航空应急救援，对开展航空应急的社会单位及个人按规定予以补偿，鼓励社会航空救援力量发展与壮大。

三、基础构建

到 2025 年，将呼叫指挥中心建设成为全市应急救援航空体系的中心节点，承担救援机队调度、救援任务派遣、飞行协同指挥等航空救援职责，对中心现有设备设施进行升级改造，全面提升航空应急救援关键能力。

（一）组织机构构建

1. 组建呼叫指挥中心。建设临沂市航空应急救援指挥中心，实现全市应急救援航空力量一体化指挥、规范管理和高效救援。

2. 完善功能。将临沂市应急航空救援体系提升具有森林航空防灭火功能同时兼顾地质灾害（含地震）、防汛抢险、生产安全事故等综合性至多灾种航空应急救援能力。

3. 充实力量。重点加强航空救援机组队伍建设，实行 24 小时专人值守制度，提升专业队伍的技战术水平，保障全市航

空应急救援任务的顺利开展。

（二）指挥平台建设

依托现有基础设施及相关设备，改扩建指挥平台系统，提升通信网络系统、配备灾情监测（机载）系统，建设高效互联互通、空地与空空实时传输的航空应急指挥调度平台，满足多灾种应对、快速响应、灵活处置、上下联动的应急指挥需要。

（三）救援能力建设

按需提升直升机驻防能力，逐步形成机型搭配、层次清晰、功能完善的航空应急救援机队和特勤队伍，为应急救援提供综合性航空救援力量，支撑多地同时开展应急救援任务。

（四）物资储备建设

统筹现有库房资源，完善市级航空应急救援物资储备，重点储备消防物资、应急药品、紧急救助物资、航空巡查相关设备、直升机航材等，满足各类航空应急救援任务要求。规范应急物资出入库流程、账目清点、日常巡查、维护保养等，并针对物资使用时效，制定定期检验测试计划，保证应急救援物资的可靠性。定期开展物资调运实战演练，在任务需要时可为区域航空应急救援基地提供物资转运保障。

（五）培训演练基地建设

搭建航空应急救援培训演练体系，面向救援飞行机组、救援作业、地面保障、应急指挥管理等相关人员，进行理论培训、技能训练和综合场景演练，全方位提升航空应急救援能力。

（六）应急产业发展

以我市主要灾情需求为导向，在通用机场周边适当布局航空救援设备制造、监测预警设备制造、应急防护设备制造、应

急工具制造、应急处置专用设备制造等应急产业上下游制造项目，有效提高救援保障能力、动员能力。

四、实施路径

（一）建设调整期（2021-2022年）

依托市应急管理局建设航空应急救援中心，加快费县通用机场和临沂蛟龙通用机场的基础设施建设，积极推进临沂茶山通用机场前期立项工作，开展野外停机坪、应急起降点建设，启动重点航护区水源地调查，购置旋翼无人机并布防至相关通用机场，基本建立与市内其他航空应急救援力量的协同救援机制。

（二）全面推进期（2023-2025年）

将呼叫指挥中心建设成为全市应急救援航空体系的中心节点，承担救援机队调度、救援任务派遣、飞行协同指挥等航空救援职责，对中心现有设备设施进行升级改造，全面提升航空应急救援关键能力。配齐费县通用机场、临沂蛟龙通用机场、临沂茶山通用机场的航护设备设施，确保全市各通用机场均具备直升机驻防能力，同时配备相应规模特勤救护人员。积极推进平邑蒙山通用机场、莒南通用机场前期立项工作。

（三）完善提升期（2026-2030年）

布局新增沂水、沂南、蒙阴、兰陵通用机场。进一步完善提升各通用机场基础设施和航护设施，全市救援航空器、救援机队、特勤人员与救援任务需求相匹配。

五、保障机制

（一）加强组织领导

切实加强对应急救援航空体系建设工作的组织领导，将应

急救援航空体系建设纳入全市重大突发事件应急保障体系建设中，明确工作分工，完善工作机制，落实工作责任，积极推进各项任务举措落地见效。

（二）加快规划实施

充分发挥规划引领作用，准确聚焦阶段任务，列出清单，细化方案，明确时间表、路线图。建立规划实施跟踪评估制度，及时发现问题并提出改进措施。

（三）强化政策引导

进一步健全政策体系，支持航空应急救援队伍与地面消防队伍融合发展。完善航空应急救援人员待遇及奖励政策，明确其社会地位、福利待遇、权利义务。加大对地方航空应急救援队伍及企业的政策扶持力度，制定政府购买服务的相关标准，加强监管和跟踪。

（四）创新资金投入保障

构建政府、企业、社会相结合的应急救援航空体系资金保障机制。积极申请并妥善使用中央专项资金，重点支持重大工程项目。按照事权与支出责任相适应的原则，做好资金保障工作。加强资金使用的管理与监督，保障航空应急救援必要经费需求。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，临沂军分区。各人民团体。

临沂市人民政府办公室

2021年11月11日印发
