



# 葫芦岛市人民政府公报

HULUDAOSHI RENMIN ZHENGFU GONGBAO

2023 第 1 期

---

---

# 目

# 录

(双月刊)

2023 年第 1 期 (总第 80 期)

2023 年 1 月 15 日出版

## 【市政府办文件】

葫芦岛市人民政府关于印发葫芦岛市全民健身实施计划  
(2021—2025 年)的通知

葫政发〔2022〕15 号 ..... (2)

葫芦岛市人民政府办公室关于印发葫芦岛市“十四五”民政事  
业发展规划的通知

葫政办发〔2022〕14 号 ..... (9)

葫芦岛市人民政府办公室关于印发葫芦岛市推进重点领域盘活  
存量资产扩大有效投资实施方案的通知

葫政办发〔2022〕46 号 ..... (22)

葫芦岛市人民政府办公室关于印发葫芦岛市森林草原防火规划  
(2022—2025 年) 的通知

葫政办发〔2022〕48 号 ..... (30)

## 编委会成员

编委会主任：

周佳楷

编 委：

杜忠志 张 彪

张 岩 马志一

编 辑：

马骏驰 高 艳

朱云鹏 孙 晶

主 办：

葫芦岛市人民政府

办公室

出 版：

葫芦岛市政务公开

领导小组办公室

编辑部地址：

葫芦岛市龙港区龙

湾大街 15 号 417 室

邮 编：125000

电 话：(0429) 3114944

传 真：(0429) 3114944

# 葫芦岛市人民政府办公室文件

葫政发〔2022〕15号

## 葫芦岛市人民政府关于印发葫芦岛市 全民健身实施计划(2021—2025年)的通知

各县(市)区人民政府,各市属开发区管委会,市政府各部门,各有关单位:

现将《葫芦岛市全民健身实施计划(2021—2025年)》印发给你们,请结合实际,认真贯彻落实。

葫芦岛市人民政府

2022年12月28日

(此件公开发布)

## 葫芦岛市全民健身实施计划(2021—2025年)

“十三五”时期,葫芦岛市全面贯彻落实辽宁省全民健身实施计划(2016—2020年),不断完善全民健身公共服务体系,公共服务水平显著提升,全民健身场地设施逐步增多,城乡居民健身意识进一步增强,人民群众通过健身促进健康的热情日益高涨,经常参加体育锻炼的人数达到43.2%。为推动全民健身事业稳步发展,助力健康中国和体育强国建设,根据国务院《全民健身条例》和《辽宁省全民健身实施计划(2021—2025年)》,结合葫芦岛实际,制定本实施计划。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于体育工作和辽宁振兴发展的重要指示精神，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，深入实施健康中国战略和全民健身国家战略，聚焦体育强省目标，以“健康中国、运动辽宁”为主线，构建更高水平的全民健身公共服务体系，推动全民健身均等化、融合化和智慧化发展，不断满足人民群众多元化健身需求，为促进葫芦岛振兴发展作出积极贡献。

## 二、总体目标

到2025年，全民健身公共服务体系更加完善，体育场地设施举步可就，健身组织网络覆盖城乡，体育赛事活动丰富多元，科学健身指导更加普及。城乡居民的健身意识和科学健身素养不断提升，经常参加体育锻炼的人数比例达到47.5%，县(市)区、乡镇(街道)、行政村(社区)三级公共健身设施和城市社区15分钟健身圈全覆盖，全市人均体育场地面积达到2.4平方米，每千人拥有社会体育指导员2.1名。

## 三、主要任务

### (一)完善全民健身服务体系。

1.优化体育场地设施供给。贯彻落实《辽宁省全民健身场地设施补短板五年行动计划(2021—2025年)》。系统梳理可用于建设健身场地设施的城市空闲地、边角地、厂房、建筑屋顶等空间资源以及可复合利用的城市文化娱乐、养老、教育、商业等其他设施资源，聚焦群众就近健身需求，优先建设贴近社区、方便可达的全民健身中心、多功能运动场、体育公园、健身步道、健身广场、小型足球场等健身设施。新建或改扩建体育公园、全民健身中心、田径场、健身步道、足球场等体育场地不少于10个，配建全民健身设施不少于300套。补齐乡镇、行政村全民健身场地器材，增加冰雪场地建设，更多配备冰嬉器材，提高城市社区15分钟健身圈网络化、智慧化服务水平。新建居住区和社区人均室外体育用地面积不少于0.3平方米，人均室内体育用地建筑面积不少于0.1平方米。

改造完善场馆硬件设施，建设集赛事活动、全民健身、休闲娱乐、餐饮住宿等多功能于一体的场馆综合体。鼓励公共体育场馆配置急救设备，加强各类公共体育设施更新、维修与日常管理。完善管理机制和模式，加强对公共体育场馆开放使用的评估督导，优化场馆免费或低收费开放，积极推动学校体育场馆向社会开放。(责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市发展改革委、市教育局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市卫生健康委等部门按职责分工负责)

2.健全体育社会组织网络。加强各级体育总会建设，县级以上地区依法成立具备独立法人资格的体育总会，鼓励乡镇(街道)成立体育总会。发挥各级体育总会的枢纽作

用，培育建设单项、行业和人群体育协会，重点加强基层青少年体育健身俱乐部、职工体育俱乐部、行政村(社区)多样化体育健身组织、健身活动站(点)建设，提高城乡基层体育组织覆盖率。推动各级各类体育社会组织开展运动项目培训、赛事活动、健身指导等服务。引导体育社会组织通过参与政府购买服务的方式拓宽资金来源，提升服务供给能力，保障全民健身有序开展。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市教育局、市民政局、市总工会等部门按职责分工负责）

3.丰富全民健身赛事活动。持续开展葫芦岛市“全民健身”系列赛事活动，积极参与、引导和支持各县(市)区每年开展社区(村)以上有组织的全民健身赛事活动100场以上，参与数超100万人次。

充分利用“全民健身日”和节假日、纪念日等时间，创新开展线上线下相结合、全社会广泛参与、内容丰富、特色鲜明的大型主题活动，推动各县(市)区之间开展全民健身展示与交流。

结合开展“我要上全运”群众体育赛事活动，重点打造社区运动会、县域足球联赛、城市业余篮球联赛，支持各地开展乒乓球、羽毛球、毽球等群众性赛事活动。鼓励行政村(社区)开展家庭运动会、亲子运动会等群众喜闻乐见的赛事活动。

积极推动“一市一品”体育名城创建工作，打造具备葫芦岛特色和优势的体育品牌。打造“羽毛球之城”“围棋之都”城市品牌，支持开展马拉松赛事活动，逐步打造成精品赛事。推动各地积极开展特色鲜明、影响力大的品牌活动，宣传展示城市形象。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局）

4.提升科学健身指导服务水平。推动国民体质监测、国家体育锻炼标准测试、全民健身活动状况调查等工作常态化。大力推广线上体育科普活动，积极配合建设省“健身科普云平台”，参加省举办的“云”讲座，宣传科学健身知识，提高城乡居民科学健身素养。加强社会体育指导员培训和管理，完善注册登记制度，扩大队伍规模，提升指导服务率和科学健身服务水平。鼓励体育明星、退役运动员、教练员、体育教师等参与开展志愿服务，推出“冠军进社区”全民健身志愿服务项目，培育全民健身志愿服务品牌。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市教育局、市民政局、市卫生健康委等部门按职责分工负责）

## （二）推动全民健身均衡发展。

1.缩小地区间服务差距。推动各级体育管理部门完善全民健身公共服务职能，发挥政府“保基本、兜底线”作用，改善我市薄弱地区全民健身服务供给，在场地设施配备、健身组织发展、赛事活动开展、社会体育指导等方面给予适当倾斜，提升健身场

地设施薄弱地区全民健身服务质量，缩小与其他地区的差距。

依托辽宁乡村振兴工程，加强乡村体育设施建设，扩大乡村社会体育指导员规模，传授科学健身技能，宣传运动健康生活方式，组织开展丰富多彩的农民体育健身活动，进一步提升农村全民健身公共服务水平。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市农村农业局等部门按职责分工负责）

2.关注重点人群服务供给。满足职业人群健身需求，依托机关、企事业单位提供健身指导服务，开展小型多样的职工健身活动。根据老年人健身需求特点，推进老年宜居宜练环境建设，统筹规划建设公益性老年体育健身设施。发挥老年体育协会组织的作用，创新推广适合老年人特点的体育健身项目。推动全民健身的残健融合，建设“残障友好”型健身环境，健全残疾人体育组织和康复机构，促进残疾人参与体育健身活动。广泛开展妇女体育健身活动。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市总工会、市残联、市妇联等部门按职责分工负责）

3.加强重点项目服务供给。促进“三大球”社会化发展，制定引导政策，推动建立更多“三大球”社会培训机构。因地制宜规划和建设一批小型多样、简易便民的“三大球”场地。鼓励机关、企事业单位等组建“三大球”队伍，开展联赛、达人赛、嘉年华等丰富多彩的活动，营造“三大球”文化氛围，夯实“三大球”发展的社会基础。

普及群众性冰雪运动，推进冰雪运动社会化。鼓励各县(市)区结合实际，加强室内外冰雪场地设施建设。充分发挥冰雪运动协会和其他社会组织作用，开展群众喜闻乐见的冰雪系列活动，推动冰雪运动进机关、进校园、进部队、进厂矿、进农村、进社区、进家庭等活动。满足群众冰雪健身需求。以北京冬奥会成功举办为契机，宣传冬奥知识和冰雪运动，引导社会力量举办业余冰雪赛事。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市总工会、市教育局等部门按职责分工负责）

### （三）推进全民健身融合发展。

1.深化“体教融合”。坚持“健康第一”教育理念，完善学校体育教学模式，实施青少年体育活动促进计划和体质健康干预计划。促进学生和青少年赛事融合，整合学校比赛、U系列比赛等体育赛事，建立市、县、校三级青少年学生体育赛事体系。以青少年体育俱乐部为依托，开展足球、篮球、排球、游泳、冰雪及传统体育等项目培训。开展“奔跑吧·少年”主题健身活动，规范举办各类青少年体育竞赛，培养和发掘优秀体育后备人才。完善体教融合协同工作机制，落实《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》，鼓励优秀退役运动员进校园担任体育教师和教练员。在社区、公

园等配备适合学龄前儿童身体锻炼的设备设施，推动幼儿园开展适合幼儿的体育游戏活动。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市教育局等部门按职责分工负责）

2.推进“体卫融合”。坚持大健康理念，促进全民健身与医疗服务融合，发挥全民健身在促进健康、慢性病防治和康复等方面的积极作用。探索建立体育和卫生健康等部门在医学检查、体质测定、健康评估、运动健身、预防治疗和康复保健等方面协同合作的健康服务模式，支持社区医疗卫生机构设立科学健身门诊，提供运动处方。推进各县(市)区依托高校和医疗机构资源，开展体卫融合的理论与实践创新。引导中小学生树立强身健体观念，加强校内外体育活动，控制儿童青少年近视和肥胖的发生与发展。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市教育局、市卫生健康委等部门按职责分工负责）

3.促进“体旅融合”。引导全民健身与旅游、康养融合，促进全民健身产业融入国内经济大循环。打造体育、文化、休闲、商贸、旅游等多种服务功能于一体的城市体育服务综合体，带动体育消费。发挥我市“城、泉、山、海、岛”等自然资源优势，以体育为平台，推动旅游产业发展。打造葫芦岛“泳装之都”，带动体育产业发展。以葫芦岛长城国家文化公园、九门口水上长城、兴城古城、灵山风景区、龙湾海滨、葫芦古镇等精品旅游线路为引领，丰富体育旅游产品和服务供给。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市自然资源局等部门按职责分工负责）

#### （四）促进全民健身智慧发展。

1.推动科技赋能全民健身治理。依托“数字辽宁”建设，利用全民健身信息服务平台，将全民健身场地设施、社会组织、赛事活动、国民体质监测等数据统一收集管理，促进平台数据开放共享，为制定政策、供给服务提供精准依据，推动全民健身治理的信息化、科学化、精准化。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局）

2.推动“智能化+科学健身”服务。以移动互联网、物联网、云计算、大数据、虚拟现实等现代科技手段，利用好省全民健身电子地图、线上健身咨询、线上运动项目培训、线上体育赛事等服务。建设智慧社区健身中心和“室外智慧健身房”，推进智慧健身路径、体育公园、体育场馆建设，以数字化升级打通全民健身与全民健康深度融合的“最后一公里”。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市工业和信息化局等部门按职责分工负责）

#### （五）营造全民健身文化氛围。

以全民健身赛事活动为引领，加大全民健身宣传力度，充分发挥传统媒体和新媒

体的作用，加强科学健身理念的宣传教育，开展全民健身公益讲座，普及科学健身知识，推广全民健身文化，不断增强健身意识，形成健康文明的生活方式。传承和保护民俗民间体育项目，推广传统体育文化。

通过全民健身展示、运动会、体育节等形式，组织开展高水平群众赛事活动，宣传运动项目文化。发挥优秀运动员的引领和带动作用，弘扬奥林匹克精神和中华体育精神，推动全民健身向更高层次发展。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局、市委统战部等部门按职责分工负责）

#### （六）促进全民健身消费升级。

打造一批山地户外营地、徒步骑行服务站、自驾车房车营地等健身体闲设施，充分利用冰雪、河流、山地、滨海等独特的自然资源和传统体育人文资源，打造具有特色的健身体闲集聚区和产业带，推动高端健身体闲消费。

通过各类健身体闲活动、业余体育赛事等增强健身体闲消费粘性。以大数据、云平台等提升消费者健身体闲消费体验。鼓励以发放体育消费券等形式，引导激励更多居民参与健身消费。（责任主体：各县〈市〉区政府、杨家杖子经济开发区管委会。责任部门：市文化旅游广播电视局）

### 四、组织实施

#### （一）加强组织领导。

市、县两级政府要将全民健身事业纳入经济社会发展规划，提高治理能力，促进公共体育服务向更高水平发展。推动全民健身与教育、文化、卫生、养老、旅游等事业融合发展，形成推进全民健身工作的强大合力。各有关部门要切实履行职责，完善组织协调机制，形成政府主导、部门协同、全社会共同参与的全民健身共建共治共享格局。市文化旅游广播电视局要会同有关部门对各地区贯彻落实情况进行跟踪评估和督促指导。

#### （二）拓宽投入渠道。

根据国务院《全民健身条例》规定，市、县两级政府应当将全民健身工作经费列入本级财政预算，并随着国民经济的发展逐步增加对全民健身的投入。扩大政府向社会力量购买全民健身公共服务的范围和数量，引导社会力量兴办全民健身事业，鼓励自然人、法人或其他组织对全民健身事业提供捐赠和赞助。优化投融资引导政策，逐步完善以政府投入为主，社会各方力量积极参与的多元化资金筹集机制。

#### （三）完善政策法规。

严格落实《全民健身条例》《国务院办公厅关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见》《辽宁省全民健身场地设施补短板五年行动计划(2021—2025年)》。

在国土空间规划中，统筹安排全民健身场地设施用地布局和规模、土地利用年度计划指标，保障体育用地需求。完善体育社会组织扶持政策和管理办法，促进社会体育组织规范发展。加强赛事活动监管，严格履行赛事活动申办和审批程序，完善赛事活动疫情防控、安全防范和应急保障机制，提高赛事服务水平。

(四) 加强安全保障。

对各类健身设施的安全运行加强监管，确保开放服务达到防疫、应急、疏散和消防安全标准。建立全民健身赛事活动安全防范、应急保障机制，建立户外运动安全分级管控体系。坚持防控为先和动态调整，统筹赛事活动举办和新冠肺炎疫情防控。

# 葫芦岛市人民政府办公室文件

葫政办发〔2022〕14号

## 葫芦岛市人民政府办公室关于印发 葫芦岛市“十四五”民政事业发展规划的通知

各县(市)区人民政府，各市属开发区管委会，市政府各部门，各有关单位：

《葫芦岛市“十四五”民政事业发展规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

葫芦岛市人民政府办公室

2022年5月10日

(此件公开发布)

## 葫芦岛市“十四五”民政事业发展规划

为推动全市民政工作高质量发展，按照市委、市政府工作部署，结合全市民政工作实际，制定本规划。

### 一、全市“十三五”民政事业发展回顾

全市民政系统以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神以及习近平总书记对民政工作作出的重要指示精神，牢固树立“四个意识”，认真落实新发展理念和“四个着力”“三个推进”，牢固树立以人民为中心的发展思想，践行“民政为民、民政爱民”工作理念，聚焦脱贫攻坚、聚焦特

殊群体、聚焦群众关切，履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，坚定不移全面从严治党，统筹推进民政事业改革创新，让人民群众拥有更多获得感、幸福感，为葫芦岛全面振兴、全方位振兴作出了应有贡献。

#### (一) 社会救助体系日趋完善。

1.建立城乡低保标准增长机制。全面落实省、市保障和改善民生的决策部署，加大对困难群体救助力度，推进城乡统筹发展，逐步缩小城乡间保障标准差距，确保城乡困难群众基本生活水平与社会经济发展水平同步提高。“十三五”期间，先后6次提高城乡低保标准，城市低保保障标准由2016年初的450元/月调整到620元/月，提高了37.8%；农村低保保障标准由2016年初的2820元/年调整到5060元/年，提高了79.4%。实现农村最低生活保障制度与扶贫开发政策的有效衔接，确保农村低保保障标准高于国家和省级扶贫线。

2.完善低保认定综合指标体系。出台了《葫芦岛市最低生活保障、低收入家庭对象认定实施细则》，将因患重病按“单人保障”申请办理低保的共同生活家庭成员人均收入，由原来的3倍低保标准以内扩宽到5倍以内，同时充分考虑分类救助和重病重残单人保、慢病、就学等因素进行家庭收入扣减计算，进一步降低了认定门槛，扩大了保障范围。

3.完善临时救助制度。对暂不符合低保条件而基本生活暂时出现严重困难、需要立即采取救助措施的困难家庭，综合运用发放临时救助金、发放实物等方式救助。简化审批程序，开展“先行救助”，加大在脱贫攻坚期间的救助力度，“十三五”期间累计救助6.63万人次，发放临时救助金2914万元。

#### (二) 社会福利事业加快发展。

4.健全养老服务体系。完善民办非营利性养老机构运营补贴政策，健全养老机构责任保险制度，鼓励养老机构规模化发展、连锁化运营。完成9个省级财政支持的居家和社区养老服务改革试点任务。坚持“统筹城乡、全面发展”原则，合并关停部分不具备运营条件的乡镇敬老院，成立19家中心敬老院。医疗卫生和养老服务有效对接，全市所有养老机构以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务。实施提高养老院服务质量四年滚动计划，全市各类养老机构的服务质量逐年提高。

5.加强养老服务发展政策支持。出台《关于加快养老服务业发展若干政策》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》等政策文件。完善民办非营利性养老机构建设补贴、运营补贴、养老机构责任保险费补贴、养老服务人才奖补政策。组织开展养老等公办社会福利机构消防设施改造，出台养老设施公建民营指导意见，从资金扶持、安全管理、放管服改革等多个方面给予养老服务发展政策支持，不断推动养老服务社会化、市场化，持续提升养老服务供给能力。

6.提升老年人福利保障水平。“十三五”期间，先后五次提高城乡特困人员救助供养标准，城市特困人员救助供养基本生活平均标准达到11600元/年，农村特困人员救助供养基本生活平均标准达到6700元/年，特困人员基本生活和服务得到有力保障。投入专项资金2640余万元，加强农村特困人员供养服务机构维修改造和消防改造。进一步健全完善高龄老年人津贴和经济困难的高龄失能老年人养老服务补贴制度，累计发放津补贴1700余万元，切实保障和维护了高龄老年人的权益。

7.加强农村留守儿童和困境儿童关爱保护工作。出台《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》，将全市事实无人抚养儿童参照孤儿标准全部纳入保障体系，累计救助孤儿2480人次，发放救助金1900万元。加快儿童督导员、儿童主任制度建设，截至2020年底，全市共有儿童督导员和儿童主任1286人，推动形成政府主导、全民关爱、标本兼治的关爱保护机制。

8.残疾人福利有效拓展。全面实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，政策惠及7.9万名困难残疾人和8.7万名重度残疾人，发放补贴9820万元。推进精神障碍社区康复服务工作，设立精神障碍社区康复服务试点5个。

### (三) 城乡社区服务体系建设进一步加强。

9.建立健全基层社会治理体系。实施城乡社区服务体系规划建设规划，截至2020年底，全市城市社区服务站覆盖率达到100%，农村社区服务中心覆盖率达到100%。城乡社区综合服务设施平均面积分别平均达到429平方米和310平方米。推进社区、社会组织、社会工作和志愿者“三社联动”，共建共享的城乡社区治理新格局正在加快建立。

10.加强社区服务设施建设。指导各地采取财政投入、部门帮建、企事业单位赞助、开发单位提供等措施，加强社区服务设施建设。全市城市社区服务站平均面积达到429平方米，230个城市社区服务站达到了省定标准，占城市社区总数的93.5%，城市社区服务综合服务设施覆盖率达到100%；农村社区服务中心平均面积达到310平方米，384个农村社区服务中心达到了省定标准，占农村社区总数的36%。新建改建城市社区服务站22个、农村社区服务中心43个。

11.创新方式优化队伍。指导各地通过换届、面向社会公开招聘社区专职干事等措施，优化队伍结构，提高社区工作者队伍专业化、职业化水平。截至2020年底，全市共有城市社区工作者2118人，社区工作者全部享受“五险一金”待遇，月人均生活补贴标准由2000元提高到3000元，社区办公经费标准由2万元提高到5万元，增长2.5倍。

### (四) 社会组织管理规范有序。

12.加强社会组织党建工作。深化社会组织管理体制改革的改革，加强社会组织党建工作，推动市级社会组织成立党组织，基本实现全市性社会组织党的工作全覆盖。建立了脱钩和直接登记的社会组织党组织建设台账。全面使用辽宁省社会组织登记管理信息系

统，监管工作更加精准省力。

13.规范社会组织管理制度。落实社会组织登记管理制度，维护社会组织发展秩序，促进社会组织健康有序发展。截至2020年底，全市社会组织数量达到1174个，清理规范各类社会组织500多个。

(五) 慈善事业和社会工作稳步推进。

14.推进慈善事业健康发展。广泛开展慈善情暖万家、春蕾救助、蓓蕾救助、中国移动爱心行、关爱困境儿童救助等救助项目。大力培育慈善典型，市慈善总会会长、西水地产党委书记、董事长朱天民被评为2020年度全国学雷锋志愿服务“四个100”先进典型、第九届辽宁省道德模范，获得辽宁“最具爱心慈善楷模”奖；辽宁馨予农业有限公司董事长郑志被评选为最具爱心慈善楷模；曹氏精美齿科冠名的慈善项目“关爱老人从齿开始”被评选为最具影响力慈善项目；孚迪斯石油化工(葫芦岛)有限公司被评选为最具爱心捐赠企业。广泛开展《慈善法》和“中华慈善日”系列宣传活动，慈善宣传广泛深入，慈善氛围日益浓厚。

15.提高社会工作水平。制定《2017—2020年葫芦岛市社会工作专业人才发展规划》《葫芦岛市社会工作服务机构“牵手计划”实施方案》等政策文件，为引领推动我市社会工作专业人才和社会工作服务机构建设提供了政策支撑。截至2020年底，我市社会工作专业人才发展到近3000人，发展民办社会工作服务机构10个。全市463人取得全国社会工作者职业能力水平证书，在全省名列第5。全市注册志愿者总量达到21.7万人，注册志愿者人数占常住居民人口比例达到8.5%。实施社会工作者专业技能水平提升工程，培训民政基层一线社会工作者600余人。截至2020年底，全市共有城市社区251个，具有社会工作师资格的社区工作者有400人。积极落实持证社区工作者职业津贴制度，标准为初级每人每月50元，中级每人每月100元。

(六) 基本社会事务工作全面落实。

16.规范开展婚姻登记服务。推进婚姻登记行政职权下放，全市各婚姻登记机关全面实行公休日、节假日办公制度。全市现有县级以上婚姻登记机构8个，乡镇级区域性婚姻登记机构47个。年均办理国内婚姻登记11778对、涉外婚姻登记18对。

17.推动殡葬服务创新发展。制定出台《关于推行节地生态安葬的具体实施意见》《葫芦岛市殡葬设施发展规划》。对经营性公墓开展了“双随机”执法检查。对殡仪馆实施新建、改扩建工程，提升殡仪服务能力和水平。制定出台《葫芦岛市村级公益金公墓建设工作实施方案》，农村群众的基本殡葬需求得到有效保障。对全市城乡低保对象等人群实行6项基本殡葬服务免费政策，“十三五”期间，免费火化遗体19056具，免除费用2500余万元。为解决城市低收入群体安葬问题，对城乡低保对象等8类困难群体和特殊群体在公益性公墓内实行免费安葬。实行骨灰海葬免费政策，累计骨灰海

葬 745 份。

18.加强区划地名工作。行政区划工作深入推进，开展街道行政区划集中调整，撤并街道 13 个。地名管理工作规范有序，完成了第二次全国地名普查任务，共普查地名信息 1.5 万多条，建立普查档案。开展地名图录典志编纂等成果转化工作。组织开展“大、洋、怪、重”等不规范地名清理整治工作，加强地名命名更名，推进地名标准化。坚持实施界线联检制度，完成了第三轮市、县界线联检工作，启动了第四轮市、县界线联检工作，确保行政区域界线及时更新、准确完整。立足平安边界建设，督导各地落实信息沟通交流、矛盾纠纷应急化解、界线纠纷应急调处，进一步完善边界应急调处预案。

19.加强流浪乞讨人员救助工作。深入贯彻《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》，救助管理规范化建设进一步完善。“十三五”期间，全市共救助流浪乞讨人员 1.44 万人次。强化对救助管理机构和托养服务机构的监管，不断提升救助寻亲和流出地源头治理工作水平。对全市滞留无法查明身份信息的 90 人全部报请公安部门免费采集了 DNA，并通过媒体发布寻亲通告。推进救助管理社会化体系建设，调整设立乡镇(街道)、社区(村)救助点 512 个，聘请救助信息员 1240 人，形成了覆盖全市的救助服务网络。

## 二、全市“十四五”民政事业发展规划

### (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引，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，以及习近平总书记对民政工作作出的重要指示精神，按照党中央、国务院和省、市关于推动民政事业持续健康发展的重大决策和第十四次全国民政会议、第十五次全省民政会议部署安排，坚持以人民为中心，加强党对民政工作的领导，牢牢守住社会建设的底线，紧紧围绕供给侧结构性改革的主线，聚焦特殊群体、聚焦群众关切，保障基本民生，创新基层社会治理，优化基本社会服务，为推动葫芦岛全面振兴、全方位振兴贡献民政智慧和力量。

### (二) 发展理念。

贯彻创新发展理念。推进民政事业理论创新、制度创新、机制创新、方法创新，妥善处理政府和市场关系，破除体制机制障碍，提出改革创新举措。

贯彻协调发展理念。摸清底数，明确需要集中突破的领域和任务，不断提升民政公共服务均等化水平。

贯彻绿色发展理念。在民政公共服务设施建设和管理中突出资源节约，提高生态环保、节能减排等方面的要求，杜绝低水平重复建设。

贯彻开放发展理念。持续深化民政领域“放管服”等改革，在非基本公共服务等

领域拓宽工作思路，进一步激发社会组织参与的积极性，不断扩大和优化服务市场供给，以更好满足群众需求。

贯彻共享发展理念。推进“三个聚焦”总体布局，促进城乡居民共享发展成果，获得感、幸福感不断增强。

### (三) 基本原则。

围绕中心，服务大局。民政事业现代化是社会主义现代化的重要组成部分，要把民政事业发展置于社会主义现代化事业的总体安排中来谋划，以全局站位和长远眼光推动民政事业持续健康发展。民政事业是社会建设的兜底性、基础性工作，直接面对人民群众，提供扶危济困最基本的“安全网”，必须坚持底线思维，扎扎实实守住民生保障的底线。

立足职责，城乡统筹。更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务的职责。基本民生保障面向最低生活保障家庭、特困人员、低收入家庭等各类困难群体，筑牢维持基本生活的兜底保障。基层社会治理面向乡镇和街道、行政村和社区，推动基层政权建设和村民居民自治，促进社会组织、社会工作、志愿服务、慈善事业发展。基本社会服务面向群众关切，为不断满足美好生活需要，提供涉及民政工作的基本公共服务。

政府主导，多元投入。坚持政府主导，强化政府保障民生和社会管理的主体责任。充分发挥市场机制作用，营造社会和公众参与氛围，探索建立政府主导、部门协调、社会组织参与的民政服务供给机制。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，在发展中保障和改善民生，尽力而为、量力而行，避免政府“包打天下”和不可持续的过度福利，促进与发展阶段、财力水平相适应的普惠性、基础性、兜底性保障与服务。

合力协作，共建共治。用改革创新的办法研究破解民政事业发展中存在的困难和问题。坚决破除现实的和潜在的“一亩三分地”思维，在民政系统内部强化各领域间的统筹，与相关部门加强涉及民政事务的协调协作。积极培育发展城乡基层社会组织、社会工作者等多元参与主体，搭建基层社会治理和社区公共服务平台，促进通力合作，形成整体合力。

### (四) 发展目标。

全市民政系统党的建设进一步加强；基本民生保障更加有力，基层社会治理更加健全，基本社会服务更加有效；社会救助标准与城乡居民收入增长联动；社会组织、慈善组织和慈善信托、社会工作专业人才、志愿者队伍的规模、效能与经济发展水平相适应；基层综合服务设施覆盖大部分城乡社区；养老育幼扶弱等服务走上普惠均等、便捷高效、智能精准的道路；社会事务区划地名管理科学有效；群众获得感、幸福感

切实提高，民政事业现代化新征程实现顺利开局。

### 三、全市“十四五”民政事业发展的主要任务

#### (一) 健全完善社会救助体系。

1.稳步提升最低生活保障水平。聚焦特殊群体，巩固深化兜底保障成果，完善多层分类社会救助体系，探索解决相对贫困问题，织密扎牢民生兜底保障安全网。注重城乡统筹发展，不断完善低保标准量化确定办法，保持低保标准与社会经济发展水平相适应，实现低保标准与城乡居民可支配收入同步增长、社会救助经费投入与政府财政收入增长同步提升，不断提高社会救助水平。

2.强化兜底保障政策落实。组织全覆盖排查各项兜底保障政策落实情况，确保各项兜底保障政策能够兜住底、兜准底、兜好底，切实做到全面小康的道路上不漏一户、不落一人。结合上级文件精神，完善《葫芦岛市最低生活保障、低收入家庭对象认定实施细则》，指导各县(市)区贯彻落实有关文件精神，做到符合条件的应保尽保。

3.落实低保对象渐退制度。指导各县(市)区按照《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的通知》中“脱贫攻坚期内，纳入农村低保的建档立卡贫困户家庭经济状况超过当地低保规定后，可视情况继续给予不超过2年时间的低保渐退”的要求，在脱贫攻坚期间全面落实低保渐退制度，按照脱贫不脱政策的原则，对已脱贫建档立卡贫困户中的低保对象按原有救助标准继续给予一定时期的低保救助。在脱贫攻坚结束后的一定时期内，仍继续保持兜底保障政策不变。

4.强化城乡低保动态管理。深化农村低保与脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接，定期组织开展排查，重点关注老年人、残疾人、儿童等特殊群体，对符合救助条件的及时纳入农村低保。

5.进一步完善临时救助制度。落实乡镇(街道)临时救助备用金制度，有效解决城乡群众突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。完善社会救助统筹协调机制，建立化解急难问题“绿色通道”，构建困难群众急难救助长效机制。

#### (二) 大力发展社会福利事业。

6.健全养老服务体系。发展居家养老，推动生活照料、家务料理、康复护理、精神慰藉等上门服务。完善社区养老服务，加强日间照料、老年餐桌、互助幸福院、社区养老服务综合设施等平台和网络建设，为老年人走出家门、融入社区、参与社会提供支持。发挥机构养老的支撑作用。盘活存量，不断提高已有养老机构对失能失智老年人的照护服务能力，加快提升床位入住率。优化增量，重点扶持发展满足基本养老服务需求、服务失能失智老年人、方便可及的养老机构，引导社会力量适度建设面向高收入家庭的养老机构，满足多层次、个性化服务需求。大力发展社区连锁化、嵌入式养老服务设施、小微养老机构。积极培育一批品牌化、连锁化、规模化，同时开办居

家社区和机构服务业务的养老服务综合体。强化医养结合，加强与基本公共医疗卫生服务相配合，与家庭医生、执业医师护士多点执业等改革相互动，与开展康复护理服务、安宁疗护服务的医疗机构相衔接，探索从居家到社区、机构，从养老服务机构到医疗机构，衔接顺畅、整合统一的长期照护服务体系。建设专业化养老服务队伍。

7.引导和规范养老服务发展。积极落实好国家和省级层面的规划要求，统筹做好全市养老服务设施规划布局。将农村养老服务发展纳入脱贫攻坚和乡村振兴战略，在规划布局、政策扶持、项目分配、资金投入等方面向农村养老服务倾斜，引导城市养老服务资源参与农村养老服务发展，加快弥补农村养老服务短板，推进城乡养老服务协调发展。优化养老服务要素在区域之间的流动配置，采取搭建合作平台、加强经验交流等灵活方式，充分发挥我市养老服务业发育较好地区、优秀服务机构的示范引领作用，推动养老服务区域均衡发展。

8.强化特殊困难老年人的兜底保障。继续对特困人员集中供养机构加大资金扶持力度，支持其维修改造基础设施。对符合城乡特困供养条件的老年人要做到应养尽养，有集中供养意愿的，各级公办养老机构和农村敬老院要优先安排和保障；分散供养的，要抓好政策落实、加强关爱服务。十四五期间，除龙港区、杨家杖子经济开发区外，每个县(市)区至少有1所以专业照护功能为主的县级特困供养服务设施(敬老院)。适应地区经济社会发展，不断提高特困供养标准，丰富供养服务项目。认真贯彻落实《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》，切实解决特困供养服务机构(敬老院)法人登记问题，要按照一定比例配备工作人员，将特困供养服务机构运转经费纳入财政预算。

9.健全儿童福利和儿童保护制度体系。推动落实孤儿生活、医疗、教育、住房等各项保障制度。随着经济社会发展，与城乡低保标准增长幅度挂钩，按期提高孤儿基本生活养育标准，确保补助和保障标准与经济社会发展相同步、与相关社会福利标准相衔接。进一步拓展“明天计划”工作，孤儿、事实无人抚养儿童保障率100%。落实《收养法》，秉承“能送尽送”“能送早送”和“先国内后国外”的原则，依法做好收养工作，推进孤儿回归家庭、回归社会，享受家庭温暖。健全农村留守儿童关爱服务体系和救助保护机制，形成家庭、政府、学校履职尽责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护工作体系。健全完善困境儿童分类保障制度。建立并落实事实无人抚养儿童的生活保障政策。建立详实完备、动态更新的农村留守儿童信息库。对事实无人抚养和家庭监护不当的困境儿童，要健全及时发现机制和救助保护体系，为其健康成长营造良好环境。完善农村留守妇女关爱服务体系，做好留守妇女关爱服务工作。

10.增强城乡基层儿童关爱服务能力。建设市县级综合平台，做实做强未成年人救助保护机构，市级实现全覆盖，县级覆盖率不低于80%；保持乡镇(街道)儿童督导员、

村(居)儿童主任配备以及新任职培训“两个全覆盖”；市、县级儿童福利工作人员培训率达到100%。加强儿童福利和儿童保护人才队伍建设，建立常态化培训机制，引导更多社会组织、社会工作服务机构服务孤儿、留守和困境儿童。

11.优化儿童福利机构布局和功能。推进区域化供养，合理满足孤儿基本生活、教育、医疗、康复等需求。培育发展专业化的评估和服务机构，推进政府购买儿童保护相关服务，每个县至少培育和孵化1家具有专业水平的儿童类社会组织。

12.完善残疾人康复服务体制机制。推进民政精神卫生社会福利机构建设。加快精神障碍社区康复服务发展。全面落实残疾人“两项补贴”制度，建立残疾人“两项补贴”动态调整机制。做好16周岁以上贫困和重度残疾人照护服务，助力脱贫攻坚。实施“福康工程”项目，提高资金使用效益，保障项目实施效果。协调推进康复辅助器具产业发展，逐步建立康复辅助器具社区服务体系。扎实推进精神障碍社区康复服务建设与发展。

### (三) 加强和完善城乡社区治理。

13.着力推动城乡社区治理体系和治理能力建设。完善党领导基层群众组织的制度和群众参与基层治理的制度化渠道，积极推动城乡社区治理体系和治理能力建设。强化乡镇政府服务能力建设，深化街道服务管理创新，构建适应国家治理现代化的基层政权建设新格局。规范城乡社区基层群众性自治组织协助政府工作事项，推动政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。依法开展社区居(村)委会换届选举指导，选好配强村(居)委会班子。健全城乡社区民主协商机制，推进城乡社区民主协商制度化，强化基层群众自治的党建引领。鼓励高校毕业生、社会知名人士等通过法定程序担任社区居委会成员或社区专职工作人员。提高社区服务人员的专业化、职业化水平。引导村(社区)“两委”成员、专职工作者、社会工作专业人才、志愿者协同参与社区治理，打造专兼结合、质量并重的新型社区工作队伍。加强社区工作者职业体系建设，以健全完善薪酬体系为基础，统筹社区工作力量，提高整体素质能力，建立一支素质优良的职业化、专业化社区工作者队伍。

14.加快推进城乡社区服务体系建设。坚持重心下移，着力增强社区提供和转介基本社会服务的能力，建立健全社区服务设施维护运行机制，推行网格化管理和服务。建成以社区综合服务设施为主体、各类专项服务设施相配套的综合性和多功能的城乡社区服务设施网络，有效集聚社区生活性服务资源。推动社区服务信息化和智能化，推进“互联网+社区”和“智慧社区”建设。健全政府购买社区服务机制，引导社会组织、专业社会工作专业人才、志愿服务组织进入城乡社区，提供专业化、特色化、个性化服务。加强村级服务机构、平台和质量管理体系建设，逐步缩小城乡社区服务差距。引导驻社区企事业单位和社区社会组织有序参与社区发展，开创共建、共治、

共享的社区治理新局面。积极推进社区服务信息化建设。

(四) 壮大新时代基层社会治理的参与主体。

15.探索新时代社会组织和社会工作发展新模式。加强社会组织党建工作，确保社会组织始终沿着正确的政治方向健康有序发展，发挥党组织的政治核心作用。加快社会组织法制建设，推进去行政化改革，推进行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类等四类社会组织直接登记。坚持重点培育和优先发展城乡社区社会组织，建立完善社会组织孵化基地，促进社会组织健康有序发展。建立社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源“五社联动”机制，引导社区社会组织在社会治理创新中发挥积极作用。进一步完善社会组织法人治理架构，加强诚信建设，建立统一信用信息公开平台，完善信息公开机制，增加社会组织透明度和公信力。加强社会组织监管，建立社会组织分类管理制度、第三方评估机制、综合执法机制。建立健全政府购买社会工作服务的长效机制，实现社会工作跨越式发展。

16.促进慈善事业和志愿服务高质量发展。重视发挥慈善事业第三次分配作用，落实慈善法，动员社会公众为慈善事业捐赠资金、物资和提供志愿服务。加强对慈善组织和慈善活动的监管，建立完善慈善信息统计和公开制度，提高慈善事业的公信力和透明度。引导社会关心慈善、支持慈善、参与慈善。引导慈善组织和慈善力量对接重大国家战略。规范发展互联网捐赠平台，加强互联网慈善监管。进一步健全志愿服务体系，建成一支数量充足、素质优良、结构合理、长期稳定、服务规范的志愿者队伍。加强志愿服务站点建设，积极搭建志愿者、服务对象和服务项目对接平台。完善福利彩票发行销售、公益金分配使用等管理制度，安全有序做好发行销售工作，稳步推进福利彩票高质量发展，强化社会形象，树立健康、绿色彩票市场新观念。

(五) 提高基本社会服务水平。

17.加强婚姻登记信息化建设。推进部门间信息共享，推动人脸识别、电子签名、电子印章等新技术应用。婚姻登记档案实现数字化，推进电子证照广泛使用和规范化。加强婚姻登记管理信息系统运行维护，婚姻服务信息化水平明显提高，进一步提升婚姻登记服务的智能化、便捷化水平。加强基础设施建设，扎实推进婚俗改革。加强婚姻登记、婚姻指导、婚礼式颁证、婚姻咨询、婚姻家庭辅导等服务。

18.深化殡葬改革。破除传统陋习，树立殡葬新风尚，巩固提高火化率，遏制土葬回潮。大力推行节地生态安葬，完善奖补激励机制，提高节地生态安葬率。实施“互联网+殡葬服务”平台建设，促进殡葬服务质量提升。落实惠民殡葬政策，减轻群众丧葬负担，实现殡葬管理、殡葬服务与殡葬改革协同推进，全面建立基本殡葬服务保障制度，推进基本殡葬服务普惠化、均等化。

19.进一步加强和规范地名管理工作。探索扁平化管理体系和构建更加高效率的组

织体系，合理调整优化行政区划设置。支持县(市)符合条件的乡改镇，扶植大型城镇。推进地名普查成果转化应用，加强区划地名信息的大数据应用，创新应用形式，扩大应用领域，提高应用价值，丰富应用成果。推进地名标准化建设，加强地名文化遗产保护。促进优秀地名文化的传承、保护和弘扬，为社会提供更加准确、便捷的地名信息服务。坚持界线联检制度，保持行政区域界线清晰、准确、完整。及时开展行政区划变更后的行政区域界线勘定。加强边界纠纷调处，继续开展平安边界建设，积极参与“平安辽宁”创建活动，维护边界地区和谐稳定。提高界桩管理的信息化和智能化水平，提升边界管理和治理能力。

20.进一步加强流浪乞讨人员救助管理工作。加强救助管理机构基础设施建设和设备配置。到2025年，实现流浪乞讨人员救助覆盖面达到100%。

(六) 推动民政人才队伍、法制、科技和标准化建设。

21.加强民政人才队伍建设。根据职能任务合理配备基层民政工作人员，切实缓解基层民政工作人员极度短缺问题。采取设置基层民政公益岗位、政府购买服务等方式，充实和加强基层民政队伍力量。通过重点培训和市、县分级负责下一级培训的形式，建立初任培训和定期培训相结合、专项业务培训和综合能力培训相结合的长效机制，开展初任培训、定期培训、专项业务培训和综合能力培训，加强民政行政管理人才、专业技术人才、技能人才队伍建设。

22.加强民政管理服务标准化建设。深入开展标准化理念推广与标准知识普及，采取多种形式宣传民政标准化。发挥标准化在推进民政治理体系和治理能力现代化中的基础性、战略性作用，全面推进社会组织服务管理、社会救助、社区治理、养老服务、社会事务、公共地名等重点领域管理服务标准化工作，建立民政范围管理标准化建设长效机制。

23.加强民政事务法制建设。加大民政政策创制力度，根据上位法调整情况，积极推动地方性法规、政府规章及规范性文件制定修改工作，建立符合市情、内容协调、配套完备、与民政事业发展相适应的民政政策法规制度体系。深化民政法制宣传教育，加强民政执法队伍建设。深入推行行政执法公示、重大行政执法法制审核、行政执法全过程记录制度，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，推动民政行政决策民主合法，民政法律法规严格公正实施，民政行政权力规范透明运行。

#### 四、全市“十四五”民政公共服务重大工程

(一) 高效快捷社会救助机制建设工程。

最低生活保障标准与经济社会发展水平同步增长；畅通各地社会救助服务热线；建立与政府相关部门和金融管理机构信息资源共享机制，精准施救；全面推行政务购

买社会救助服务，提升基层经办服务能力建设。

#### (二) 养老服务体系建设工程。

全面放开养老服务市场，让社会力量成为提供养老服务的主体；完成“互联网+养老”服务新模式；开展省级居家和社区养老服务改革试点，推进城乡社区养老服务设施改造及居家和社区养老服务中心建设，大力发展社区嵌入式养老服务机构发展；养老机构护理型床位占比不低于50%；除龙港区、杨家杖子经济开发区外，每个县区至少建有1所长期照护功能为主的特困供养服务机构；加快特困人员供养机构服务设施改造升级步伐。

#### (三) 社区服务体系建设工程。

加强城乡社区服务队伍建设，依法选优配强社区(村)“两委”成员和社区专职工作者；每年继续安排市本级福彩公益金资助城乡社区综合服务设施建设，提高服务设施达标率；推进“互联网+社区”建设，利用金民工程平台，实现社区治理数据汇聚；创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源“五社联动”机制，吸纳社会力量参与社会治理，更好地满足群众需求。

#### (四) 社会组织创新发展工程。

加强党对社会组织领导；加快社会组织法治化建设；建立健全政府购买社会组织服务长效机制；推动社会组织高质量发展，全市登记类社会组织总数达到全省市级平均水平，每个城市社区社会组织平均达到10个以上，每个农村社区社会组织平均达到3个以上。

(五) 慈善事业和社会工作服务能力提升工程。推进互联网与慈善、志愿服务深度融合发展；按照省民政厅要求，完成在乡镇(街道)建设标准化、枢纽型志愿服务站点任务；加强社会工作人才队伍建设。

#### (六) 儿童福利和儿童保护体系建设工程。

进一步完善困境儿童关爱政策，将事实无人抚养、重病重残、流浪儿童、贫困儿童等各类困境儿童纳入保障；推进政府购买儿童关爱保护服务；孤儿、事实无人抚养儿童保障率100%；福利机构养育的孤残儿童全部得到康复救治，提升养治教康服务水平；完善收养法规政策体系。实施建昌儿童福利院改扩建工程。

#### (七) 基本殡葬服务保障水平提升工程。

推进全市节地生态绿色安葬；持续开展殡仪馆新建、改扩建、火化及祭祀焚烧设施环保达标改造工程；建设“互联网+殡葬服务”工作平台；继续实施村级公益性公墓建设。将葫芦岛市殡葬服务设施发展规划纳入国土空间规划。

#### (八) 区划地名界线管理服务能力提升工程。

全面加强党对行政区划工作的领导；合理调整优化行政区划设置，提高城市综合承载和资源优化配置能力，探索扁平化管理体系，构建更加高效的组织体系，支持地方培育发展新的经济增长点，促进农业人口就近、就地城镇化；强化区划、地名、界线信

息技术基础地位；加强地名文化遗产保护；提升边界管理和治理能力。

(九) 流浪乞讨人员救助能力提升工程。

加强救助机构设施建设；支持房屋严重老化、需求不匹配、设施陈旧机构改扩建；配齐配全救助机构内安全检查设备、救助专用车辆等。

(十) 残疾人服务保障能力建设提升工程。

完善民政精神卫生福利机构建设和管理。推进市民政精神卫生福利机构建设；建立精神卫生福利机构和社区相结合的精神障碍康复机制，通过政府购买服务方式委托社会组织开展康复工作。

## 五、保障措施

(一) 加强组织领导。

全市各级民政部门要高度重视规划编制工作，并以编制工作为契机，认真学习贯彻习近平总书记关于民政工作重要指示精神，深入研究新时代民政工作的新形势、新特点，为全市民政事业长远发展创造条件。主要领导要亲自谋划研究、亲自部署推动，及时协调解决工作中遇到的问题。加强与发改、自然资源、住建、财政、卫健等相关部门的沟通和协商，争取各方面的配合和支持，形成推动工作的整体合力。

(二) 拓展筹资渠道。

建立公共财政投入、民政部门自身积累、发行福利彩票、鼓励社会捐赠以及社会资本投入并举的多元机制。科学编制民政工作预算，加大财政主渠道对民政事业的投入，确保民政事业所需经费。进一步提高民政事业社会化水平，积极拓展筹资渠道，扩大民间融资，广泛动员社会力量和民间资本以资金、房产、技术、信息等形式参与民政事业发展。加强民政资金绩效管理，提高资金使用效益。

(三) 加强民政队伍建设。

加强全市民政系统各级领导班子和干部队伍建设，做好干部选拔任用、考评评价、教育管理，把好干部标准落到实处，充分调动广大民政干部干事创业积极性、主动性、创造性。加大民政干部职工培训力度，提高干部队伍的整体能力和业务素质。开展民政特有行业职业技能培训鉴定工作，满足民政行业职业技能人才的现实需求，并实现可持续发展。

(四) 落实监管制度。

贯彻落实中央八项规定精神，聚焦“四风”突出问题，特别是形式主义、官僚主义新表现，切实加强党员干部作风建设。健全完善民政资金、项目监督管理制度，一项权力对应一项制度，真正把权力关进制度的笼子里。对截留挪用、骗取套取、贪污侵占等违法违纪行为要坚决严肃查处，着力营造全市民政系统风清气正的政治生态，推进民政事业发展。

# 葫芦岛市人民政府办公室文件

葫政办发〔2022〕46号

## 葫芦岛市人民政府办公室关于印发 葫芦岛市推进重点领域盘活存量资产 扩大有效投资实施方案的通知

各县(市)区人民政府，各市属开发区管委会，市政府各部门，各有关单位：

《葫芦岛市推进重点领域盘活存量资产扩大有效投资实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

葫芦岛市人民政府办公室

2022年11月24日

(此件公开发布)

## 葫芦岛市推进重点领域盘活存量资产 扩大有效投资实施方案

为贯彻《国务院办公厅关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》精神，落实《辽宁省推进重点领域盘活存量资产扩大有效投资实施方案》要求，有效盘活全市重点领域存量资产，进一步扩大有效投资，促进经济社会高质量发展，结合葫芦岛实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

### (一) 指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于东北、辽宁振兴发展的重要讲话和指示精神，服务和融入新发展格局，推进高质量发展，坚持把维护国家“五大安全”这个政治使命、扩大内需这个战略基点和供给侧结构性改革这条主线有机结合起来，坚持新官理旧账，有效盘活重点领域存量资产，防范和化解各类风险，打造法治良好的营商环境，营造风清气正的政治生态，进一步激发发展活力、拓展发展空间，推动形成存量资产和新增投资的良性循环，加快建设现代化基础设施体系，为保持经济社会持续健康发展、实现葫芦岛全面振兴全方位振兴提供重要支撑。

### (二) 基本原则。

——政府引导、市场化运作。充分发挥政府引导作用，优化政策供给和制度设计，打通政策堵点，营造良好环境。充分发挥市场配置资源的决定性作用，鼓励各类市场主体平等参与盘活存量资产，进一步降杠杆、防风险、扩投资。

——突出重点、工程化推进。聚焦交通运输、农林水利等 10 个重点领域，分领域制定政策、建立项目台账，明确盘活标准、方式和目标。分地区推进实施，制定时间表、路线图，清单化、项目化、工程化推进。

——改革驱动、场景化创新。坚持问题导向、目标导向、结果导向，摆脱传统思维和路径依赖，鼓励用改革思维和创新办法破解难题，大胆实践。创新盘活存量资产方式方法，优化工作路径，针对不同资产特点，一事一议，构建丰富的盘活存量资产场景。

——防范风险、规范化实施。坚持系统观念，强化底线思维，提升科学决策能力和风险防范水平。统筹做好制度设计，确保程序规范、责任明确、依法实施。

### (三) 主要目标。

到 2025 年，全市盘活存量资产、扩大有效投资的工作机制稳定高效运行，相关标准、政策进一步完善，在交通运输、农林水利设施、园区及物流、房地产等重点领域存量资产盘活工作取得重大进展，盘活存量资产与新增投资相互补充、相互促进的良性循环基本形成。其中，2022 年，初步建立重点领域盘活存量资产标准政策体系，形成盘活存量资产项目台账；2023—2024 年，盘活一批存量资产，化解一批存量债务，启动实施一批新项目，积极争取国家试点示范。

## 二、重点领域

聚焦建设任务重、投资需求强、存量规模大、资产质量好的行业领域，加大存量资产盘活力度，着力化解风险，形成示范效应。

#### (一) 交通运输领域。

主要包括铁路、收费公路、港口以及综合交通枢纽等。(牵头单位:市交通运输局、市发展改革委、市住房城乡建设局。责任单位:市国资委,各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (二) 农林水利设施领域。

主要包括国有农场、国有林场、畜牧场、水产养殖场等,具有一定收益的水库、水电站、灌区、供水工程、引调水工程等水利固定资产。(牵头单位:市水利局、市农业农村局、市自然资源局(市林草局)。责任单位:市发展改革委、市国资委等,各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (三) 能源领域。

主要包括火电、核电、风电、太阳能发电、生物质发电、抽水蓄能、新型储能、输油管线等。(牵头单位:市发展改革委(市能源局)。责任单位:市国资委等,各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (四) 市政设施领域。

主要包括燃气、供暖、供水、排水管网及相关设施,地下管廊、城市停车场、老旧小区改造形成的基础设施等。(牵头单位:市住房城乡建设局。责任单位:各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (五) 环境基础设施领域。

主要包括城镇污水垃圾处理、工业污染源治理、固体废物处置、危险废物处理处置、生态环境综合治理以及资源循环和综合利用、节能减碳改造设施等。(牵头单位:市发展改革委、市住房城乡建设局、市自然资源局、市生态环境局、市工业和信息化局。责任单位:市国资委等,各县(市)区政府、市属开发区管委会)

#### (六) 园区及物流领域。

主要包括各类开发区,以及总部基地、科技、生态农业、文化创意等园区(基地)基础设施资产;仓储物流相关库房场地、储存保管、装卸搬运、配送货物及物流信息平台等。(牵头单位:市商务局、市科技局、市农业农村局、市文化旅游广播电视局。责任单位:市发展改革委(市粮食和储备局)等,各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (七) 房地产领域。

主要包括各类闲置工业厂房、办公用房、培训中心、烂尾楼、学校非教育用途的闲置房产。(牵头单位:市住房城乡建设局,市教育局、市财政局、市政府办公室(市机关事务管理局)等。责任单位:各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (八) 服务业领域。

主要包括旅游景区、商业综合体、农产品批发市场、文体设施等,以及国有企业

开办的酒店、餐饮、疗养院等非主业资产。(牵头单位：市商务局、市文化旅游广播电视局(市体育局)、市国资委。责任单位：市委宣传部、市卫生健康委等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

(九) 新型基础设施领域。

主要包括基于新一代信息技术演化生成的基础设施；传统基础设施转型升级的融合基础设施；高校、科研院所和企业支撑科学研究、技术开发、产品研制的基础设施等。(牵头单位：市发展改革委。责任单位：市科技局，市工业和信息化局，市教育局，市营商局(市大数据中心)、市财政局、市政府办公室(市机关事务管理局)等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

(十) 土地资源领域。

主要包括批而未供、供而未用土地，围填海历史遗留问题区域，以及低效用地土地资源，农村闲置宅基地、荒山、荒地等。(牵头单位：市自然资源局。责任单位：各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

### 三、主要盘活方式

根据重点领域存量资产特点和盘活条件，采取灵活多样方式做实做细做优盘活工作，充分调动各类主体积极性。

(一) 推进基础设施领域不动产投资信托基金 (REITs) 健康发展。

抓住 REITs 发行上市以及建立多层次基础设施 REITs 市场的政策机遇，优化资产确权、股权流转、资产审查等流程，提高推荐、审核效率，鼓励更多符合条件的企业积极开展基础设施 REITs 发行前期工作。国有企业发行基础设施 REITs 涉及国有产权非公开协议转让的，按规定报同级国有资产监督管理机构批准。(牵头单位：市发展改革委。责任单位：市司法局、市金融发展局、市财政局、市国资委等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

(二) 规范有序推进政府和社会资本合作 (PPP)。

推动政府和社会资本合作(PPP)模式规范发展、阳光运行，引导社会资本积极参与建设。鼓励具备长期稳定经营性收益的存量项目采用 PPP 模式盘活存量资产，鼓励社会资本创新运营模式、引进先进技术，提升运营效率和服务水平。(牵头单位：市发展改革委。责任单位：重点领域牵头单位、市财政局，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

(三) 充分发挥产权交易平台功能作用。

积极推进国有产权交易和农村集体产权交易进入公共资源交易平台规范开展交易活动。充分发挥产权交易平台功能，探索推进产权交易产品和交易方式创新。鼓励利用交易场所开展资产证券化盘活存量资产。加大宣传引导力度，吸引更多买方参与交

易竞价。(牵头单位：市发展改革委。责任单位：重点领域牵头单位，市国资委、市农业农村局、市财政局、市政府办公室(市机关事务管理局)等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

(四) 发挥好国有资本投资、运营公司以及资产管理公司功能作用。

建立健全以管资本为主的国有资产监管体制，鼓励国有企业依托国有资本投资、运营公司，按规定通过进场交易、协议转让、无偿划转、资产置换、联合整合等方式，盘活长期闲置存量资产，整合非主业资产。鼓励资产管理公司提升对不良资产的处置效率和经营能力，拓宽处置手段，盘活问题资产。鼓励金融资产管理、投资公司加大信贷抵押资产收购处置、实质性重组、市场化债转股工作力度。支持资产管理公司接受金融监管部门、地方政府的委托，通过提供市场化估值定价、方案设计、顾问咨询等技术支持，履行受托管理职责，以轻资产方式积极参与盘活信贷抵押资产。(牵头单位：市国资委、市财政局、市金融发展局。责任单位：重点领域牵头单位、人民银行葫芦岛市中心支行、葫芦岛银保监分局等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

(五) 推动闲置低效资产改造与转型。

依法依规合理调整规划用途和开发强度，鼓励利用既有闲置建筑空间，开发用于创新研发、卫生健康、养老托育、文体休闲、社区服务或作为保障性租赁住房等新功能。吸引金融信贷资金支持盘活低效用地，鼓励国有资本投资、运营公司开发低效用地。在编制各级国土空间规划、相关专项规划中充分考虑老港区搬迁或功能改造提升。依法依规收回批而未供、闲置土地资源并重新开发利用。支持优化港口客运场站规划用途，实施综合开发利用。(牵头单位：重点领域牵头单位。责任单位：各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

(六) 加大盘活存量资产模式创新力度。

有针对性地采取政府和社会资本合作(PPP)以及通过资产证券化(ABS)、资产支持票据(ABN)、商业房地产抵押贷款支持证券(CMBS)等不同方式，盘活不同特点的存量资产。通过售后回租、债转股、资产注入上市公司等模式，对设备、债券以及相关资产进行盘活。探索污水处理厂下沉、交通枢纽空间开发等方式，拓宽收益来源，加强资产综合利用。在符合反垄断等法律法规前提下，鼓励行业龙头企业通过兼并重组、产权转让等方式加强存量资产优化整合，提升资产质量和规模效益。通过混合所有制改革、引入战略投资方和专业运营管理机构等，提升存量资产项目运营管理能力。(牵头单位：重点领域牵头单位。责任单位：市金融发展局、市国资委、葫芦岛银保监分局，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### 四、重点工作安排

(一) 全面梳理重点领域拟盘活存量资产台账。

重点领域牵头单位要结合本领域实际，组织盘点梳理符合盘活要求、具备盘活条件的资产，形成分领域拟盘活存量资产台账。按成熟度和轻重缓急，分领域形成 2022 年拟盘活资产台账。各地区、各部门要落实责任单位和责任人，动态调整拟盘活存量资产台账，做好跟踪调度和服务推进。(牵头单位：重点领域牵头单位，市国资委、市财政局、市政府办公室(市机关事务管理局)。责任单位：各县〈市〉区政府、市属开发区管委会。完成时限：持续推进，2022 年 11 月底完成全市台账)

#### (二) 分领域制定标准和政策。

重点领域牵头单位要与省直有关厅局做好对接，与相关管理咨询机构加强沟通，做好本行业领域盘活存量资产工作的指导和协调。要结合葫芦岛市实际和行业领域特点，分领域制定工作标准、目标、路径、政策及措施，为工作开展提供参考依据。发展改革、国资、财政、自然资源、生态环境、税务、人民银行、银保监、地方金融监管等监管部门要优化完善相关管理规定，提出有力有效的支持政策。(牵头单位：重点领域牵头单位和有关监管部门。完成时限：2022 年 11 月底前)

#### (三) 全面推进盘活存量资产工作。

各级政府要落实主体责任，根据各行业领域的标准、政策以及拟盘活存量资产台账，因地制宜研究制定本地区 2022—2025 年实施方案，研究提出分年度工作要点，重点推动地方政府债务高、财政收支平衡压力大的地区，加快盘活存量资产，稳妥化解风险，提升投资能力。各县(市)区政府、市属开发区管委会、有关单位要针对不同类型资产情况，精准施策，分类落实各项盘活条件，压实工作任务和责任，着力解决企业在盘活存量资产过程中遇到的问题，加快资产盘活进度，推进政策和项目落地见效。(牵头单位：各县(市)区政府、市属开发区管委会。责任单位：市(中、省)直有关部门。完成时限：持续推进，2022 年 11 月底前完成实施方案和 2022 年工作要点)

#### (四) 鼓励各类社会资本参与盘活存量资产，扩大有效投资。

一是保护参与盘活存量资产各类市场主体的合法权益、统一市场准入、一视同仁，充分调动民间投资积极性，破除玻璃门、弹簧门、旋转门，营造公开、公平、公正的良好环境。二是加强回收资金管理，扩大有效投资。回收资金使用要符合预算管理、国有资产监督管理等有关政策要求。除按规定用于职工安置、税费缴纳、债务偿还以及地方政府债务率高、财政收支平衡压力较大地区的“三保”支出外，要聚焦统筹发展和安全若干重大工程，谋划实施一批新项目，发挥回收资金对扩大有效投资的撬动作用。(牵头单位：市发展改革委、市财政局、市国资委。责任单位：市(中、省)直有关部门，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (五) 积极开展试点示范。

设立市级盘活存量资产重点项目清单，对清单范围内的项目，按有关规定给予政

策、资金、服务支持。鼓励高速公路、产业园区等领域率先开展基础设施 REITs 盘活试点，梳理形成全市项目清单。深化投融资模式创新，依法合规谋划推动全市示范项目，积极申报国家试点示范项目。（牵头单位：市发展改革委。责任单位：各县〈市〉区政府、市属开发区管委会）

## 五、保障措施

### （一）加强组织领导。

各级政府要全面加强对盘活存量资产扩大有效投资工作的组织领导。市级层面要建立健全盘活存量资产扩大有效投资工作机制，统筹推进全市重点领域盘活存量资产扩大有效投资工作。各有关单位要各司其职，完善政策，加强指导。各地区要充分发挥主体作用，创新工作机制，细化工作举措，确保本地区盘活存量资产工作取得实效。（牵头单位：市发展改革委。责任单位：市（中、省）直有关单位，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会。完成时限：2022 年 11 月底前）

### （二）加大政策支持力度。

一是依照相关法律法规，结合重点领域，认真理顺产权关系，加快办理、补办相关产权登记。对前期手续不齐全的项目，按有关规定补办规划、用海用地、土地分宗等相关手续。加快履行竣工验收、收费标准核定等程序。二是完善公共服务和公共产品价格动态调整机制，依法依规按程序合理调整纳入政府定价范围的价格和收费标准。三是相关部门制定可细化落实的奖励政策，在安排政府各类建设资金时，对盘活存量资产推进较快地区和部门给予奖励和倾斜。四是支持新项目加快办理审批核准备案、用地用海、规划许可、环评、施工许可等前期手续。对年度重点项目在土地指标方面给予倾斜支持，在融资环节开辟绿色通道。五是吸引优质外部资源和社会资本，鼓励国际国内领先的基础设施专业运营管理企业参与盘活存量资产项目运营管理。六是通过资源配置等支持措施，探索基础设施项目外部收益内部化。（牵头单位：市发展改革委、市财政局。责任单位：市自然资源局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市国资委等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会）

### （三）加强财税金融支持。

一是落实落细支持基础设施 REITs 试点税收政策。对于符合要求的试点项目，设立基础设施 REITs 前，原始权益人向项目公司划转基础设施资产相应取得项目公司股权，适用特殊性税务处理。原始权益人和项目公司不确认所得，不征收企业所得税。设立阶段，原始权益人向基础设施 REITs 转让项目公司股权实现的资产转让评估增值，当期可暂不缴纳企业所得税，允许递延至基础设施 REITs 完成募资并支付股权转让价款后缴纳。二是鼓励银行、信托、保险、金融资产管理、股权投资基金等机构充分发挥各自优势，按市场化原则参与盘活存量资产。三是加强投融资合作对接，积极向有

关金融机构推介盘活存量资产项目，引导银行对符合条件的重大项目提供配套融资支持和贷款利率优惠。(牵头单位：市税务局、市金融发展局、市发展改革委、人民银行葫芦岛市中心支行。责任单位：市财政局、葫芦岛银保监分局等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

#### (四) 加强各类风险防控。

坚持依法依规、公开透明的原则，严格落实防范化解地方政府隐性债务风险的要求，严禁在盘活存量资产过程中新增地方政府隐性债务，严控金融风险等。严格落实国有资产监督管理规定，严防国有资产流失。充分保障债权人的合法权益，多措并举做好职工安置，为盘活存量资产创造良好条件和氛围。加强建设项目社会稳定、生态环境、工程质量、安全生产等领域风险防控。防范基础设施项目运行风险，保持基础设施稳健运营，切实保障公共利益。提升专业机构合规履职能力，依托专业机构力量培育和建立专业服务智库机构，加强政策宣贯解读和法制保障，对违反相关法律法规的中介机构依法追责。(牵头单位：重点领域牵头单位。责任单位：市发展改革委、市司法局、市人力资源社会保障局、市金融发展局、市财政局、市国资委、葫芦岛银保监分局等，各县〈市〉区政府、市属开发区管委会)

# 葫芦岛市人民政府办公室文件

葫政办发〔2022〕48号

## 葫芦岛市人民政府办公室关于印发葫芦岛市森林草原防火规划（2022—2025年）的通知

各县（市）区人民政府，各市属开发区管委会，市政府各部门，各有关单位：

葫芦岛市森林草原防火规划（2022—2025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。

葫芦岛市人民政府办公室

2022年12月28日

（此件公开发布）

## 葫芦岛市森林草原防火规划（2022—2025年）

### 前言

建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党的十八大以来，生态文明建设已纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。在生态文明建设中，森林是陆地生态系统的主体和重要资源，是人类生存发展的重要生态保障，是推进生态文明建设的主战场。森林草原火灾是当今世界发生面广、突发性强、危害性大、处置救助困难的自然灾害，森

林草原防火是森林草原资源保护的首要任务，是生态文明建设的安全保障，是国家林草管理的重要内容，事关人民生命财产和森林草原资源安全，事关“山水林田湖草生命共同体”安全，事关国土生态安全，影响着经济社会持续健康发展。

近年来，葫芦岛市高度重视森林草原防火工作，持续加强组织领导，认真执行行政首长责任制，不断强化火源管控力度，细化责任措施，加强森林草原防火宣传，提升基础保障能力，提高全民防火意识，有效地保护了森林草原资源，维护了生态安全和社会稳定。

在全面推进生态文明建设的同时，森林草原防火工作也迎来了新的发展机遇和有利条件。作为全省森林草原防火重点地区，葫芦岛市认真践行绿色发展战略。根据《森林防火条例》《草原防火条例》《全国森林防火规划（2016—2025年）》《辽宁省森林防火实施办法》《国家森林草原火灾应急预案》等，编制了《葫芦岛市森林草原防火规划（2022—2025年）》。本规划涵盖葫芦岛市所有山林草原，提出了今后一个时期森林草原防火工作开展的总体思路、工作目标、建设重点和长效机制。通过规划的实施，着力完善葫芦岛市森林草原防火体系，全面提升森林草原火灾综合防控能力，实现森林草原防火治理体系和治理能力现代化，为全市森林草原资源安全提供保障。

## 第一章 基本情况与建设成效

### 一、基本情况

#### （一）全市森林草原资源情况。

葫芦岛市位于辽宁西南部，省外与河北秦皇岛市接壤，省内与锦州市、朝阳市山水相连。属大陆季风性半湿润半干旱气候，日照长、降水少、易干旱，年均气温在9.7℃左右，年均降水量为577毫米。全市自然地理概貌为“七山一水二分田”，林业用地面积为57.3万公顷（基于2019年林业数据），其中有林地面积为35.2万公顷，森林覆盖率35.91%，活立木总蓄积1151.9万立方米，草地面积6.4万公顷。全市拥有国家级自然保护区3个、国家级森林公园1个、省级森林公园3个、国有林场15家。

#### （二）森林草原防火机构建设情况。

根据《森林防火条例》《草原防火条例》《辽宁省森林防火实施办法》，葫芦岛市设立了森林草原防灭火指挥部，负责组织、协调和指导全市森林草原防火工作。总指挥由市长担任，常务副总指挥由分管应急管理和自然资源工作的副市长担任，其他相关部门的主要领导任副总指挥。设立森林草原防灭火指挥部办公室在市应急局，市应急、自然资源、财政、发展改革、工业和信息化、公安、民政、交通运输、文化旅游广播电视、农业农村、教育、卫生健康、气象等部门参与指挥部的事务处理，各县、

乡均按照上下基本对应原则，设立了本级森林草原防火指挥机构，负责组织、协调和指导本行政区域的森林草原防灭火工作，形成了较为系统、广泛的防灭火指挥体系。

## 二、森林草原防火建设成效

近年来，葫芦岛市高度重视森林草原防火工作，通过层层落实防火责任、强化火源管控、做好防火宣传、持续推进隐患排查整治、加快队伍建设、加大案件查处力度等一系列措施，使防火组织体系逐步趋于完善，全民防火意识普遍提高，基础设施建设不断加强，森林草原火灾预防和扑救综合能力有效提升。

### （一）责任体系逐步健全。

葫芦岛市各级党委和政府以调整完善森林草原防灭火体系为抓手，以林长制为载体，按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求，严格执行林长制和行政首长负责制，推动森林草原防火责任制与林长制深度融合，实现森林草原防火工作“党委领导、党政同责、属地管理、部门协同、全域覆盖、源头治理”的长效责任体系。把建设市、县、乡、村、护林员五级包干的网格化管理责任机制作为责任落实的工作重点，出台了《葫芦岛市林长制暨自然资源联络员森林草原防火网格化管理实施方案（试行）》，加强联防联控，初步构建了横向到边，纵向到底，无缝隙全覆盖的森林草原防火网格化责任体系，有效推动了森林草原防火治理体系和治理能力现代化。

### （二）预防体系更加健全。

1. 预警响应机制逐步健全。各级森林草原防火部门制定预警响应规定，建立会商机制，定期分析森林草原火险形势，及时发布森林草原火险等级预报和预警信号，采取相应的响应措施，初步实现“因险而动、因险施策”。

2. 火源管控能力明显提升。坚持把野外火源管控作为森林草原防火第一道关口，严禁一切违规用火。把森林草原防火工作的具体责任落实到山头、地头和人头，将具体措施落实到乡（镇）、村屯、农户和有林单位，确保山有人看、林有人护、火有人管、责有人担。成立干部、专职护林员和广大群众、各阶层社会义务力量组成的巡查、管护队伍，实施专兼结合的定点布防、动态巡逻。充分发挥常设和临时检查站作用，进入林区的人员和车辆一律严格检查、扫码登记，重点加强对烧荒、野炊、上坟烧纸、林内吸烟等主要火源管理，坚决杜绝火源进山入林。

3. 风险隐患排查持续深入。针对林牧区周边重要火源和重点人群落实台账化、清单化管理。对精神失常、情绪不稳、上山放牧、开矿、采药等人员进行严格管理，逐一排查登记，明确监管责任。开展了林内和林缘 500 米内坟头、林缘和山体边缘 200 米—500 米内的耕地登记统计工作，将墓地管护人、耕地经营者、村级监管人、乡级监管人全部登记造册，摸清风险底数，落实重点防范措施，确保从源头上化解风险隐患。重点盯紧农事用火、祭祀用火、生产用火、工程建设项目用火、旅游进山用火等，保

持高压态势，显著降低森林草原火灾风险。

4. 火情早期处理能力得到加强。森林草原防火期严格执行 24 小时值班和领导带班制度，密切保持与同级森林草原防火指挥部和上级林草部门的联系，确保信息畅通。专业、半专业森林草原消防队伍集中靠前布防，开展携装巡护，保证火灾预防和早期处理系统全天候运转，确保火情第一时间发现、第一时间报告、第一时间处理，切实做到“打早、打小、打了”。

### （三）保障体系日趋完善。

近年来，葫芦岛市持续加强森林草原防火基础设施建设，多渠道筹措资金，用于重点火险区综合治理项目以及森林草原防火基础设施建设，不断完善防火基础能力。加大林火视频监控系统建设力度，新建林火视频监控前端点位 89 个，为实现火情“早发现”奠定了基础。虹螺山国家级自然保护区和白狼山国家自然保护区建立远程视频监控系统各 1 套，实现了两个保护区视频监控全覆盖；相继建设了市、县、乡级防火物资储备库 107 座，有效库容近 5500 立方米，储备了一定规模的防火机具设备；建有高标通讯塔 7 座，实现了部分区域信号覆盖；全市现有瞭望塔 3 座，防火道路 4000 余公里，森林草原防火阻隔系统 1590 公里；全市专业、半专业森林草原消防队扑火装备得到了更新，配备森林草原防火专用车辆 180 辆，各类灭火装备机具 1700 台（套），扑火保障能力得到大幅提升。

### （四）森林草原火灾扑救能力大幅提升。

全市共有专业森林草原消防队 10 支、481 人，半专业森林草原消防队 106 支、1691 人，驻军应急队伍 3 支、300 人，提倡有能力的地区建立村级微型森林草原消防站，形成了以专业森林草原消防队为骨干、驻军应急队伍为突击力量、乡级半专业森林草原消防队伍为补充、村级微型森林草原消防站为第一响应的森林草原应急队伍大格局。

### （五）全民防火意识不断增强。

各级政府和森林草原防火部门不断突出宣传重点，丰富宣传形式，扩大宣传广度，深化宣传实效，将传统手段与新媒体宣传相结合，通过持续立体宣传，将全民防火、安全用火常识宣传延伸到每个家庭，辐射到整个社会。各种宣传方式的运用保证了森林草原防火宣传无死角、全覆盖，全面提升了全民森林草原防火意识。

## 第二章 面临的形势和问题

### 一、面临的主要形势

（一）生态文明建设赋予森林草原防火工作新的使命和任务。

森林草原防火是生态文明建设的安全保障，是森林草原资源保护的首要任务，

这就对森林草原防灭火工作提出了更高要求。党的十八大从战略的高度，首次对建设生态文明作出了全面部署，形成了中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，并将建设生态文明作为党的执政纲领写入了党章。党的十九大报告把“坚持人与自然和谐共生”写入新时代中国特色社会主义基本方略，专门就加快生态文明体制改革，建设美丽中国进行了部署。党的二十大报告明确指出，大自然是人类赖以生存发展的基本条件，尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求，为森林草原防灭火工作指明了方向，提供了根本遵循。

(二) 极端天气频繁出现，森林草原防灭火气象条件不利。

近年来，全球气候异常，高温、干旱、大风干燥和暖冬等极端天气明显增多，全球进入森林草原火灾高发期，美国、加拿大、澳大利亚、俄罗斯、希腊、印度尼西亚等国家相继爆发历史罕见的森林大火。据专家分析预测，未来10年全球气温仍将持续升高，极端天气更加频繁，森林草原防灭火的外部环境十分不利，面临的形势也更加严峻。

(三) 野外火源错综复杂，森林草原火灾隐患增多。

受传统生产方式和祭祀习俗的影响，“烧荒”“烧秸秆”“烧地头”等农事用火仍将长期存在，春节、清明节等节日上坟祭祖、焚香烧纸、燃放烟花爆竹等现象屡有发生，林牧区野外火源管理难度较大。随着人民生活水平的提高，生态旅游、生态食品等森林与林下经济快速发展，进入林区、草地旅游、休闲和康养的人员越来越多，也极大增加了森林草原防灭火的难度。

(四) 森林草原资源日益增长，森林防火压力日益加重。

据森林资源清查结果显示，葫芦岛市森林草原资源进入了数量增长、质量提升的稳步发展时期，森林面积、蓄积和覆盖率稳中有升。随着森林资源总量不断增长，林区可燃物载量持续增加，易引发重大森林草原火灾。同时，葫芦岛市森林资源稳定性较差，单层林较多、复层林较少，低质低效林较多、高质高效林较少，森林自身抗火能力较差，一旦发生火灾，将造成森林草原资源重大损失。

## 二、存在的主要问题

(一) 源头管控压力巨大。

人为火是我市引发森林草原火灾的主要因素，林草区生产用火、生活用火普遍存在，野外火源点线长面广，源头管控压力巨大。林区要道和景区卡口设施不完备，缺乏高新技术运用，防火宣传设施密度小，亟需强化前端治理和源头管控，加强防范体系建设。

(二) 信息化技术基础薄弱。

火险监测预警指挥体系还不健全，缺少现代一体化平台。现有森林草原防灭火信息化管理平台，各类系统兼容性不足，协同性、稳定性差，难以满足森林草原防灭火

现实需要。林区瞭望监测设施设备数量不足，视频监控系统建设处于起步阶段，资金保障到位难，视频监控覆盖率不高，无人机监测等高新技术手段应用能力不强，防火信息化技术基础建设和应用水平还需进一步提高。

### （三）防火道路和阻隔带建设亟待加强。

防火道路和阻隔带建设尚存有较大缺口，路网密度不足、分布不均，通行能力较差。森林草原防火通道严重不足延误灭火，是直接影响森林草原火灾扑救的主要瓶颈，成为引发较大森林草原火灾的隐患。现有阻隔带多为自然阻隔带，布局不合理，有效控制面积小，未形成科学、完整、网格化的林火阻隔系统，防火道路和阻隔带建设亟待加强。

### （四）队伍建设有待加强。

《国家林业和草原局关于进一步加强林草系统森林草原专业消防队伍建设的意见》指出，到2025年，森林草原防火重点区域林草系统森林草原专业消防队伍配备率达到100%，到2030年，以森林草原为主体的自然保护地和具备条件的森林草原经营单位均应配备森林草原专业消防队伍。防火机构改革后，我市各级森林草原专业消防队伍绝大多数划归应急部门管理，难以实现自然资源系统森林草原专业消防队伍在火情早期处理、火灾预防中发挥重要作用，加之半专业森林草原扑火队伍建设标准不高，管理体制不规范，保障机制不健全，队伍营房、灭火机具装备等基础能力建设标准较低，队员扑救专业知识与能力尚显不足，经验欠缺，都不同程度影响“打早、打小、打了”目标的实现。

## 第三章 总体思路

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要论述和关于做好森林草原防火工作的重要批示指示精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持“预防为主、积极消灭、生命至上、安全第一”的工作方针，全面推进防灭火一体化，持续优化体制机制，切实维护人民群众生命财产安全，保护森林草原资源，维护生态安全。强化森林草原防火信息化，提升防灭火装备水平，完善防火基础设施，全面提高森林草原火灾的预防和扑救能力，最大限度减少森林草原火灾的发生和灾害损失，为生态文明建设保驾护航。

### 二、基本原则

#### （一）坚持预防为主、科学扑救。

坚持预防为主，把森林草原火灾预防工作放在首要位置。加强森林草原防火宣传教育，提高全民森林草原防火意识；加强监测，建立完善的监测系统；加强护林队伍建设，创新森林草地资源管护机制；强化林火阻隔系统与应急通道建设，提升防范森

林草原大火的能力。坚持以人为本，科学扑救，把保障林草区广大人民群众和扑火人员生命安全放在第一位。加强扑火队伍专业化和扑火装备现代化建设，减少森林草原火灾造成的人员伤亡和财产损失。

#### （二）坚持科学布局、分区施策。

根据全市森林草原资源条件、火险等级区划和火灾发生规律等实际情况，统筹规划项目建设、合理划分治理区域，对不同区域采取针对性治理措施，对重点区域倾斜，兼顾一般区域的防火需求，实施综合治理，加大建设力度，提升区域森林草原火灾防控能力。

#### （三）坚持因险设防、重点突破。

根据森林草原资源条件、保护对象重要性，以及森林草原火灾发生、发展自然规律、可控程度、防控基础，与国家的分区施策相衔接，合理划分建设区域，突出防火重点治理区域建设，重点考虑国有林场、森林公园、自然保护区等重点区域和重点部位防火基础设施建设，确保森林草原资源安全。

#### （四）坚持属地管理、分级建设。

以林长制为载体，以地方行政首长负责制为核心，实行治理措施、队伍建设、装备配备等属地化管理，全面落实政府、部门和经营主体三方责任。各级政府要将森林草原防火基础设施建设纳入国民经济和社会发展规划，加大投入，在保护生态系统、不破坏自然景观前提下，综合防火区域的地形、气候、可燃物、各类火源和经济水平、防火基础设施能力现状等因素，分级分步组织实施，积极有序全面推进。

#### （五）坚持科技引领、标本兼治。

充分发挥科技引领作用，积极开发、引进、推广先进实用的防灭火设备和技术，充分利用信息化手段，加强监测预警、通信指挥能力建设，不断提高森林草原防火科技含量。坚持标本兼治，落实责任制度，全面加强防火基础设施和装备能力建设，加强队伍建设，健全经费保障机制，完善科学防火，强化依法治火，建立健全长效机制，确保森林草原防火工作的可持续发展。

### 三、编制依据

《中华人民共和国森林法》（2019年修订）；《中华人民共和国草原法》（2021年修订）；《森林防火条例》（国务院令 第541号，2008年修订）；《草原防火条例》（国务院令 第542号，2008年修订）；《辽宁省森林防火实施办法》（省政府令 第295号，2015年修订）；《全国森林防火规划（2016—2025年）》；《辽宁省森林防火二期规划（2016—2025年）》；《葫芦岛市人民政府办公室关于印发〈葫芦岛市森林草原火灾应急预案〉的通知》（葫政办发〔2021〕64号）。

### 四、建设范围与期限

建设范围：葫芦岛市

建设期限：2022年至2025年

## 五、规划目标

推进森林草原防火预防、扑救、保障三大体系建设，建立健全森林草原防火责任制、队伍建设、经费保障、科学防火和区域联防等机制。以现代高新科技为依托，引进和应用先进技术及装备，全面提高森林草原防火装备水平、改善基础设施条件，增强预警、监测、应急处置和扑救能力，实现预警响应规范化、火源管理法治化、火灾扑救科学化、队伍建设专业化、装备建设机械化、基础工作信息化，实现人力灭火与机械化灭火、风力灭火与以水灭火、传统防火与科学防火三个结合。重点加强森林草原火灾高风险区防火现代化装备及设施建设，为专业扑火队伍建设营房及附属设施，提升专业、半专业扑火队装备标准化及现代化建设，重点区域县级行政单位专业防扑火队伍配备率达到100%，森林火灾受害率稳定控制在0.9‰以下，草原火灾受害率控制在2‰以下，森林草原火灾防控治理体系和治理能力显著提升。

### （一）提高监测预警能力。

健全全市森林草原火险分级预警模式，提高预警时效和精度。完善无人机巡航、视频监控、瞭望塔、地面巡护相结合的立体式森林草原防火监测体系。加强森林草原防火科技化应用水平，重点区域一旦发生火情，确保最短时间报警，及时通知有关单位组织人员进行早期处置，同步获取火场周边地形、气候、重要设施、居民点、减灾能力、风险隐患、兵力部署等信息，为火灾扑救提供辅助决策信息，切实提高火情早期发现和处置效能。

### （二）推进重点区域森林草原防火应急道路和林火阻隔系统建设。

积极推进重点区域森林草原防火应急道路及林火阻隔系统建设，发挥森林草原防火应急道路和林火阻隔系统预防控制森林火灾能力，逐步形成工程隔离、自然隔离和生物隔离带相衔接的林火阻隔系统，形成有效闭合圈，降低重特大森林火灾发生概率。

### （三）完善以水灭火设施设备建设。

在重点区域逐步推进以水灭火设施建设，合理规划取水点、蓄水池等水源设施布局，构建完善的以水灭火体系，推动灭火手段由“风力灭火为主”向“风水结合”转变，提高扑火效率。

### （四）加强森林草原防扑火队伍专业化建设。

全面推进防扑火队伍专业化，组建布局均衡合理的专业防扑火队伍，强化专业队伍技能培训和实战演练，实现专业队伍标准化、防扑火队员专业化，构建以专为主、专群结合、群防群控的防控体系，提高快速应急处置反应能力。

### （五）加强森林草原防火宣传教育系统建设。

全面加强森林草原防火宣传教育系统建设，完善宣传设施，创新宣传机制，丰富

宣传手段，营造浓厚防火氛围，提高全民森林草原防火意识。

## 六、森林草原火灾风险区划定

### （一）分区依据及标准。

根据国家、省森林火险区划等级、草原火险区级别、森林草原资源分布状况和森林草原火灾发生情况及发生概率，将全市有森林草原防灭火任务的7个地区（6个县〈市〉区、杨家杖子经济开发区）划分为森林、草原火灾高风险区和森林、草原火灾一般风险区。

1. 森林、草原火灾高风险区。该区域为Ⅰ级火险等级县级行政单位以及有林地面积为3万公顷以上且单位公顷活立木蓄积量不小于50公顷的县级行政单位，或有林地面积为1万公顷以上且年均火灾发生次数不低于3次的Ⅱ级火险等级县级行政单位；生态脆弱地区，有林地面积为不小于1万公顷的Ⅱ级火险等级县级行政单位。区位敏感性高且与以上区域相对集中连片的县级行政单位，生态区位重要的国家和省直属县级以上林业单位划入森林火灾高风险区；该区域还统筹了全国草原火险区级别划分为极高火险区和高火险区的市县。

2. 森林、草原火灾一般风险区。该区域为有林地面积低于1万公顷的县级行政单位，发生森林草原火灾次数少，火灾危险程度低，森林草原资源分布较少且分散，人为活动较为频繁，存在当地群众焚烧秸秆和旅游、野炊、燎荒等人为因素，需强化火险管控力度。

### （二）分区结果。

国家和省分区结果。根据上述分区依据和标准，全市森林、草原高风险区包括，国家级森林火灾高风险区1个：建昌县；国家级草原火灾极高风险区1个：建昌县；国家级草原火灾高风险区2个：连山区、绥中县；省级森林、草原火灾高风险区3个：建昌县、绥中县、连山区。

市级分区结果。按照全市森林草原资源分布、森林草原火险等级、火灾危害程度、现有扑火能力情况，全市森林、草原火灾高风险区（县级行政单位）为建昌县、绥中县、连山区、兴城市、南票区，森林、草原火灾一般风险区为龙港区、杨家杖子经济开发区。

省级以上自然保护区、森林公园、地质公园、国有林场、3A级以上风景林区及林区边缘300米以内范围，军事设施、油库、燃气库、化学品库等重要危险源，居民区、厂矿企业、公墓周边和不足200米以内的连片林区及林区边缘300米以内范围为森林草原高风险区。

规划期内，森林和草原高火险区可依据县级行政单位林草资源和火灾发生状况的变化以及全国森林和草原火灾风险普查评估与区划等级的修订及时调整。

## 七、分区治理措施

在全面加强森林草原防灭火宣传教育、通信和信息指挥、队伍常规装备配备的基

基础上，根据各区特点，提出针对性治理思路。

#### （一）高风险区。

实行综合治理，全面加强预防、扑救和保障三大体系建设。重点加强森林火险瞭望监测系统建设，注重提升控制和扑救重特大森林火灾的能力，重点考虑防火宣传、火场应急通信、林火阻隔系统、防火应急通道、防扑火队伍装备能力和防火物资储备建设；扎实做好宣传教育、火源管控、隐患治理、联防联控等工作，加强以水灭火设施设备建设，购置与其地形条件相适应的消防水车、水泵等设备，并根据气候、水文条件建设改造以水灭火设施；加强扑火队伍自身训练和装备配备，强化重点保护区域的森林草原防灭火力度，加强防火网格化管理和巡护力度，加强部门间防火协作，完善应急救援体系，提高应急救援能力。

#### （二）一般风险区。

实行综合治理，加强预防、扑救和保障三大体系建设。重点加强森林草原火灾预防，加强防火网格化管理和巡护力度，扎实做好宣传教育、火源管控、隐患治理、联防联控等工作，因地制宜加强防火基础设施建设，提高早期扑救能力，加强半专业队伍和应急扑火队伍建设及装备建设，加强部门间防火协作，完善应急救援体系，提高应急救援能力。

## 第四章 重点建设任务及项目

围绕“打基础、抓源头、防大灾”，着力完善“人防+物防+技防”三防一体的森林草原火灾防范体系，推动森林草原火灾治理体系和治理能力现代化，重点建设内容包括：监测预警系统建设、林火阻隔系统建设、森林草原防火应急道路建设、以水灭火设施设备建设、森林草原防扑火队伍建设、森林草原防火宣教系统建设和森林草原防火物资储备库建设。

### 一、重点建设任务

#### （一）森林草原火险监测预警系统建设。

加强监测预警体系建设，逐步构建无人机巡护、视频监控、地面巡护的综合监控体系。充分利用信息化技术，依托国家和省综合治理项目，重点提升森林草原火灾高风险区林火监测能力，提高林火监测覆盖面积。研究探索以5G为支撑的森林草原防火智能化监测预警技术，结合防火码、北斗巡护终端等技术手段，运用“互联网+”模式，及时发现、定位、上报火灾情况，切实提高森林草原火灾综合防控能力。

1. 火险预警调度系统。在全市现有森林草原火险预警调度系统建设的基础上，开发基于多源信息融合的森林草原火险预警模型及配套系统软件，建成葫芦岛市森林草原火险预警调度系统。

规划期内，新建市级森林草原防火预警调度平台 1 套、县级分控端 4 套，保护区巡护监测系统 1 套，有效提升森林草原火情预警调度能力。

2. 火险视频监控系统。充分利用现有资源，依托国家和省综合治理项目，采用先进的红外探测技术、高清可见光视频技术、智能烟火识别技术，在森林草原资源分布集中、人员流动性大、火源控制难度大、森林草原火灾高火险区等重点区域和重点部位建设视频监控系统，实现森林草原火情 24 小时不间断探测和自动报警，做到及时发现火情、及时扑灭。

规划期内，新建视频监控系统 24 套、检查站（卡口）监控系统 86 套。

3. 瞭望塔建设。充分发挥现有瞭望塔的瞭望监测功能，完善大面积林牧区瞭望监测网络，在适宜人工瞭望监测的大面积林牧区新建瞭望塔，进一步提高森林草原火情瞭望监测覆盖率。

规划期内，新建瞭望塔 20 座，并配备必要的瞭望监测设备。

4. 无人机技术应用。推进无人机在火场和航空巡护中的应用，实现对火情自动扫描、自动发现、自动报警、自动定位，排查山林异常热点，并以高空视角形成立体式巡视覆盖，实现自动化、高精度、高覆盖巡山护林。一旦发生火情，无人机可从空中观测火线长度、蔓延方向等，便于指挥机构做出精准判断，辅助工作人员实施安全、高效扑救，实现火场视频图像等信息的实时传输，确保火场情况实时上报，为科学有效的指挥决策提供支撑。

规划期内，新购置无人机 31 架。

5. 物联网监测设施建设。智能物联监测系统是一种基于无线传感器网络的嵌入式森林草原火情实时监测系统，该系统可实时监测森林草原特定区域环境信息，能够及时发现森林草原火情。应用前沿的物联化科技手段发展技防装备，可以更好地补充火灾人防功能，及时探测火情，做好火灾发生前的预防工作，实现在火灾初期发现并报警，降低火灾带来的危害。

规划期内，新建物联网监测设施 60 套。

### 专栏 1 森林草原监测预警系统重点建设任务

- 1.火险预警调度系统：新建市级森林草原防火预警调度平台 1 套、县级分控端 4 套；保护区巡护监测系统 1 套。
- 2.火险视频监控系统建设：新建视频监控系统 24 套、检查站（卡口）监控 86 套。
- 3.瞭望塔建设：新建防火瞭望塔 20 座。
- 4.无人机技术应用：新购置无人机 31 架。
- 5.物联网监测设施建设：新建物联网监测设施 60 套。

(二) 林火阻隔系统建设。

林火阻隔系统是防止火灾蔓延，控制重特大森林草原火灾发生的治本措施，是森林草原火灾预防体系的基础工程。包括河流、沟壑、水湿地等自然阻隔带，各类道路、生土带、防火沟（线）等工程阻隔带，以及利用难燃植物构建的生物阻隔带。

针对林火阻隔系统建设严重滞后的问题，按照“因险设防、重点突出、全面规划、分步实施”的原则，在充分利用自然阻隔带的基础上，统筹规划林火阻隔系统。重点在森林草原资源保护价值高、重要保护目标等部位以及山脚田边地带，推动构建自然阻隔带、工程阻隔带和生物阻隔带为一体的林火阻隔系统。

规划期内，新建林火阻隔系统 96 公里（与防火应急道路统筹建设），改造维护林火阻隔系统 85 公里。

专栏 2 林火阻隔系统重点建设任务警系统重点建设任务
1.在全市范围内新建林火阻隔系统 96 公里（建昌县 40 公里、兴城市 20 公里、连山区 18 公里、南票区 10 公里、龙港区 8 公里）。
2.改造维护林火阻隔系统 85 公里（绥中县 55 公里、连山区 12 公里、南票区 10 公里、龙港区 6 公里、杨家杖子经济开发区 2 公里）。

### （三）森林草原防火应急道路建设。

防火应急通道是森林草原防火的重要基础设施，是保障防火日常巡护、队伍通行、物资运送及阻止火势蔓延的重要基础设施，是实现森林草原火灾“打早、打小、打了”的重要保障，更是在危急时刻人员撤离逃生的紧急通道和备用捷径。

针对林草区防火应急道路密度低、建设滞后、通行能力差等问题，重点考虑连片油松林等常绿针叶林治理区及重点自然保护地、国有林场的防火应急道路建设。按照新建与改造相结合的原则，建设、改造和维护现有破损路、断头路、废弃路，通过打通林草区内部断头路，升级改造简易路段，与林草区现有外部道路构建布局较为合理，结构较为完整的林草区防火应急道路网络。

专栏 3 森林草原防火应急道路重点建设任务
1.在全市范围内新建防火应急道路 73 公里（建昌县 20 公里、兴城市 18 公里、连山区 15 公里、南票区 15 公里、龙港区 5 公里）。
2.改造维护防火应急道路 145 公里（建昌县 45 公里、绥中县 35 公里、兴城市 32 公里、连山区 10 公里、南票区 10 公里、龙港区 10 公里、杨家杖子经济开发区 3 公里）。

规划期内，新建防火应急道路 73 公里，改造维护防火应急道路 145 公里。

### （四）以水灭火设施设备建设。

以水灭火具有拦截火头高效、扑灭明火迅速、清理火场彻底等特点，是森林草原灭火手段的发展趋势。目前，我市以水灭火水源主要依靠天然取水点和人工蓄水池。

针对森林资源集中分布区、散坟集中区、针叶林集中分布区等防火重点区域，充分利用林区及周边自然水源，依托现有道路和规划的林区道路，同时结合当地造林需求，开展以水灭火体系建设。

取水点指林地内或林缘周边天然形成或人工修复的，地势相对开阔，供飞机、消防车、消防水泵等取水的天然水源点，包括河流、湖泊、水库、池塘等。蓄水池指林地内或林缘周边，在森林草原消防车辆无法进入的林区、景区等重点区域和部位，因地因势人工修建的移动或固定的储水设施，能够充分利用自然水资源，收集、储存雨水，确保一旦发生森林草原火灾时，可以就近取水。同时，在森林草原火险高风险区中具备开展以水灭火条件的地方，配备专业以水灭火设备，主要包括森林草原消防车、接力水泵系统、移动水池、高压细水雾灭火机、脉冲水枪等，提升专业队伍以水灭火能力。

规划期内，新建蓄水池 16 座、改造蓄水池 14 座，新建取水点 2 处、改造取水点 23 处；新购置森林草原消防车 10 台、高压细水雾灭火机 100 台、高压灭火水泵 30 台、灭火水带 180 根。

#### 专栏 4 以水灭火设施设备重点建设任务

1. 在全市范围内新建蓄水池 16 座（建昌县 3 座、兴城市 8 座、连山区 2 座、南票区 2 座、龙港区 1 座），改造蓄水池 14 座（建昌县 12 座、兴城市 2 座）。
2. 在全市范围内新建取水点 2 处（南票区 2 个），改造取水点 23 处（建昌县 3 个、绥中县 18 个、兴城市 2 个）。
3. 新购置森林草原消防车 10 台，高压细水雾灭火机 100 台，高压灭火水泵 30 台，灭火水带 180 根。

#### （五）森林草原防扑火队伍建设。

持续加强森林草原防扑火专业、半专业队伍建设，提升火情早期处理能力。狠抓应急能力和装备建设，加强半专业防扑火队伍和护林员队伍建设，开展技能培训，提高现代化新技术、新设备应用水平，提升队伍防扑火能力，促进森林草原防扑火队伍规范化、现代化建设。

加强专业、半专业防扑火队伍和护林员队伍建设。指导县、乡两级政府及国有林场、自然保护地根据实际需要，建立相应规模的专兼职防扑火队伍，配齐扑火装备，提升队伍装备水平。加强重点森林草原经营单位专职护林员队伍建设，配备必要的巡护和火情早期处理装备以及北斗终端通信设备，提高护林员装备建设水平。

规划期内，新建专业森林草原扑火队伍 3 支，完善现有专业、半专业队伍机具装备能力水平，补充各类扑火机具设备。购置巡护摩托车 80 台、机具运输车 6 台、运兵车 10 台、风力灭火机 100 台、割灌机 100 台、防护服 500 套、大衣 500 件、驻防帐篷 500 座、卡口帐篷 500 顶、北斗智能终端 1000 台。

### 专栏5 森林草原防扑火队伍建设任务

- 1.新建专业森林草原扑火队伍3支(建昌县1支、兴城市1支,连山区1支)。
- 2.购置巡护摩托车80台、机具运输车6台、运兵车10台、风力灭火机100台、割灌机100台、防护服500套、大衣500件、驻防帐篷500座、卡口帐篷500顶、北斗智能终端1000台。

#### (六) 森林草原防火宣传教育系统建设。

森林草原火灾不仅受气候、地理、林相等自然因素影响,更与人类活动密切相关。据统计,我市95%以上的森林草原火灾是由人为因素引起的。加强森林草原防火的宣传教育,坚持不懈培养群众防火意识,推进宣传教育常态化、全覆盖尤为重要。按照“政府主导、媒体联动、教育渗透、全民参与”的方针,突出重点时段、重点地区、重点人群的宣传教育,丰富宣传形式,扩大宣传广度,深化宣传实效,提高宣传教育的覆盖面,切实发挥预防火灾、消除隐患的作用。

1. 建立全方位的森林草原防火宣传教育网络体系。建立健全政府主导、部门协作、社会参与、全民动员的森林草原防火宣传教育普及长效机制,形成宣传教育网络体系。从各条战线、各个层面开展森林草原防火宣传教育活动,鼓励支持公益组织、志愿者、广大群众积极参与森林草原防火宣传与监督,建立全方位、社会化的森林草原防火宣教格局。

2. 开展多种形式的森林草原防火宣传教育活动。进一步开展“进企业、进机关、进农村、进社区、进学校、进家庭、进景区”的森林草原防火宣传教育活动。每年防火期,组织开展“宣传月”“宣传周”活动,利用多种形式进行森林草原防火科普知识、火灾扑救和安全避险知识教育,开展森林草原火灾案件警示教育,组织开展森林草原防火法律法规培训,注重针对农村留守老人、儿童等特殊群体开展精准宣传,营造浓厚的社会氛围。

3. 强化防火宣传传统媒体与新媒体融合补充。将悬挂防火旗帜标语、张贴防火海报、发放防火手册、设立防火碑牌、播放防火常识、流动宣传车和乡村大喇叭等常态化措施与微信、微博、微视频、客户端等“三微一端”新媒体宣传相结合,将森林草原防火宣传教育渗透到社会各个角落。

4. 改善宣传教育设施设备条件。鼓励支持林草区乡镇和国有林场、自然保护区增配防火宣传牌、宣传碑、宣传窗、宣传栏和防火检查站,增配防火宣传车和宣传设备。

规划期内,增设森林草原防火检查站50个,增加宣传牌428块。

### 专栏6 森林草原防火宣传教育系统建设任务

- 1.增设森林草原防火检查站50个。
- 2.增加宣传牌428块(建昌县200块、绥中县70块、兴城市90块、连山区30块、南票区15块、龙港区18块、杨家杖子经济开发区5块)。

(七) 森林草原防火物资储备库建设。

结合现有物资储备库建设情况，合理布局物资储备库，形成应对突发公共事件的保障能力，能够对重特大火灾扑救实施及时、有力的增援。

规划期内，新建森林草原防火物资储备库4个。

专栏7 防火物资储备库建设任务
新建森林草原防火物资储备库4个（建昌县1个、绥中县1个、兴城市1个、连山区1个）。

## 二、重点建设项目

(一) 葫芦岛市草原火险治理区综合治理建设项目。

项目建设地点位于建昌县、绥中县、连山区和兴城市，主要包括预防能力和扑救能力建设。

专栏8 葫芦岛市草原火险治理区综合治理建设项目
1.预防能力建设：修建瞭望监测塔设施20套、视频监控塔设施18套、草原防火市级调度中心1套、县（市）区调度分控端4套、固定翼无人巡查设施6套、多旋翼无人巡查设施25套、物联网监测设备60套、检查站设施50套、应用系统1套。
2.扑救能力建设：采购北斗智能终端1000台、巡护专用摩托车80辆、防火专用机具运输车6辆、专用消防水车10台、防火专用运兵车10辆、专用风力灭火机100台、专用高压细水雾灭火机100台、专用高压灭火水泵30台、高压灭火水带180根、防火专用割灌机100台、防火专用防护服500套、迷彩大衣500套、草原巡护专用驻防帐篷500座、草原巡护专用卡口帐篷500顶等。

(二) 辽宁白狼山国家级自然保护区保护与监测建设项目。

专栏9 辽宁白狼山国家级自然保护区保护与监测建设项目
监测预警系统建设：林火视频监控系统6套；保护区主要进山路口和重要路线定点卡口监控36套，保护区巡护监测系统1套。

## 第五章 建立健全森林草原防火长效机制

### 一、建立健全防火责任机制

严格落实地方党委和政府领导责任。按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求，强化属地管理责任，各级党委加强对森林草原防灭火工作的领导，实行地方政府行政首长负责制，结合落实林长制，压实第一责任人森林草原火灾防控

责任，建立健全乡镇防灭火责任落实机制，构建完善纵向到底、横向到边的责任体系，把建设“市县乡村+护林（草）员”网格化管理作为责任落实的工作重点，强化“防未、防危、防违”和“打早、打小、打了”全链条管理。各级森林草原防灭火指挥机构成员单位和相关部门根据职责分工承担各自责任，严格落实经营单位和个人责任。

## 二、建立健全队伍能力建设机制

### （一）加强森林草原消防队伍建设。

按照“形式多样化、指挥一体化、管理规范化的要求，建立以专业森林草原消防队伍为主、半专业森林草原消防队伍为辅的森林草原消防队伍。加强森林草原消防队伍建设，探索利用政府购买服务方式鼓励、支持社会力量组建森林草原消防队伍。规范专业、半专业力量的训练内容、组训方式、考核标准。完善管理和保障机制，有条件的地方，可将专业森林草原消防队伍纳入公益类事业单位管理，队员享受特殊工种和人身意外安全保险等待遇。

### （二）加强管护队伍建设。

创新森林草原资源管护机制，完善护林（草）员聘用和绩效考核机制，明确管护区域，落实管护责任，应用信息化技术提高对护林（草）员的管理水平，充分发挥护林（草）员在森林草原防火中的作用，有效减少森林草原火灾发生。鼓励扶持森林草原防火志愿者组织，利用户外登山人员、社会公益组织等群体，积极做好森林草原防火的宣传、监督工作。

### （三）加强专业技术队伍建设。

从科学扑救入手，建立林草系统森林草原防火专家库，分区域、分领域吸纳森林草原防火理论综合、专业技能、实战经验方面专家，为防灭火工作提供技术支撑。探索完善森林草原防火专业技术岗位设置，建立岗位培训体系，配备与当地森林草原防火任务和发展相适应的专职技术人员。

## 三、建立健全经费保障机制

健全财政投入保障机制。进一步厘清各级政府承担的职责任务，森林草原防火投入以地方为主，逐步完善森林草原防火经费保障机制。县级以上人民政府应当将森林草原防火基础设施建设纳入国民经济和社会发展规划，将森林草原防火经费纳入本级财政预算，保证森林草原防火工作需要。推进森林草原火灾保险政策，扩大森林草原保险范围，鼓励通过保险形式转移森林草原火灾风险，提高防灾减灾能力和灾后自我救助能力。引导保险公司主动参与森林草原火灾预防，实现“双赢”和良性循环。拓宽森林草原防火资金渠道，鼓励林区旅游风景区、森林公园等单位将门票收入提取一定比例用于该区域森林草原防火工作。鼓励森林、林木、林地经营主体安排一定经费用于防火设施设备的建设；鼓励公民、法人和其他社会组织为森林草原防火工作提供资金、

捐赠物资和服务支持。

#### 四、建立健全森林草原火灾风险防控长效机制

有序推进瞭望监测、火险预警、森林草原防灭火通信系统、以防火应急道路为主的林火阻隔系统、宣教系统、队伍能力、以水灭火基础能力、依法治火能力等建设，进一步完善森林草原火灾预防、扑救、保障三大体系，全面加强森林草原火灾综合防控能力。逐步理顺森林草原防火管理指挥体制，积极推进运行机制由防救分治向防中有救、救中有防转变，工作重心由重救轻防向关口前移、源头管控转变，治理方式由简单粗放向科技引领、依法严管转变，防控手段由传统模式向信息主导、多维并举转变，扑救行动由人力为主向空地一体、立体作战转变。

### 第六章 保障措施

#### 一、加强组织保障，明确建设任务

森林草原防火基础设施建设周期长、投入大，任务繁重，各地区要以林长制为载体，落实地方行政首长负责制，加强对森林草原防火工作的领导，把森林草原防火建设列入政府重要议事日程，作为统筹发展与安全、改善林牧区民生、促进林牧区经济社会发展的重大战略来抓。各地区要统筹国民经济和社会发展规划与森林草原防火基础设施规划，明确部门职责分工，分解落实规划的主要任务和目标指标，确定工作时序和重点，做到同步部署、实施、考核，推动实施规划重点工程。

#### 二、加强制度保障，依法实施规划项目

认真贯彻《森林法》《森林防火条例》《草原法》《草原防火条例》《辽宁省森林防火实施办法》等法律法规规章，做到依法治火、科学防火，构建完备的森林草原防火工作和责任标准体系，建立健全评估、考核机制，各级制定年度工作计划和方案，要将森林草原防火工作作为林长制考核的重要内容。对规划的工程建设项目，各地区要认真做好可行性研究，合理确定建设规模与投资，组织专家评审，严把项目审批关。项目建设和实施严格执行项目法人制、招投标制、合同制、施工监理制和竣工验收制，严把工程管理质量关。对项目建设资金设立专用账户，专款专用，严禁挤占、截留、挪用项目资金，对项目建设进度、质量、资金进行严格控制，提高项目资金的使用效益和项目建设质量。各地区要结合实际编制本级森林草原防火规划，研究落实本地区建设项目和内容，保证各类基础设施建设有计划、有步骤实施。

#### 三、加强资金保障，拓展建设资金渠道

完善以政府投入为主，社会参与为辅的资金投入机制，积极争取各级财政支持。按照事权划分原则，明确市本级和各地区事权。市本级投资由市财政承担，各地区、

单位建设资金主要由负责地区、单位承担。森林草原消防队伍人员经费和队员后续保障经费纳入各级财政预算。鼓励公民、法人和其他社会组织为森林草原防火工作提供资金、捐赠物资，引导社会资本参与森林草原防火建设。全市各级要加强项目库建设，积极向上争取政策和资金支持，加强项目申报、审批、实施、验收等环节的监督管理，落实项目配套资金和日常运行维护资金。

#### 四、加强技术保障，提高森林草原防火科技水平

推动人才机制改革创新，加大政府购买服务力度，建立完备的人才引进、培养、激励机制。加强继续教育和岗位培训，定期组织开展岗位培训和技能训练，丰富专业知识，提高业务水平。研究防火高新技术，推进科研成果转化，实现资源共享，积极探索新型机具、装备的适用性、实用性，适度超前部署网络及智能化感知设备等信息化基础设施，大力推广应用先进技术和先进灭火机具，不断提升防火信息化和现代化建设水平。

- 附件：1. 葫芦岛市森林资源基本情况统计表  
2. 葫芦岛市森林火灾情况统计表（2018—2021年）  
3. 葫芦岛市森林草原防火重点建设任务一览表

附件：

## 《葫芦岛市森林草原防火规划 (2022—2025年)》文字解读

### 一、规划起草背景

森林草原防灭火是生态文明建设的安全保障，是森林草原资源保护的首要任务。为贯彻习近平总书记关于森林草原防火重要指示批示精神，全面落实党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府加强森林草原防灭火工作决策部署，完善葫芦岛市森林草原防火体系，全面推进防灭火一体化，全面提升森林草原火灾综合防控能力，最大限度地减少森林草原火灾的发生和危害，结合全市森林草原防火实际，依据《森林防火条例》和《草原防火条例》，根据《全国森林防火规划2016—2025年》，《辽宁省森林防火二期规划(2016—2025年)》，编制了《葫芦岛市森林草原防火规划(2022—2025年)》。

### 二、编制依据

1. 《中华人民共和国森林法》(2019年修订)；
2. 《中华人民共和国草原法》(2021年修订)；
3. 《森林防火条例》(中华人民共和国国务院令 第541号，2008年修订)；

4. 《草原防火条例》(中华人民共和国国务院令第 542 号, 2008 年修订)。
5. 《辽宁省森林防火实施办法》(辽宁省人民政府令第 295 号, 2015 年修订);
6. 《全国森林防火规划(2016-2025 年)》;
7. 《辽宁省森林防火二期规划(2016-2025 年)》。
8. 《葫芦岛市人民政府办公室关于印发〈葫芦岛市森林草原火灾应急预案〉的通知》(葫政办〔2021〕64 号)。

### 三、规划目标任务

推进森林草原防火预防、扑救、保障三大体系建设, 全面提高森林草原防火装备水平、改善基础设施条件, 增强预警、监测、应急处置和扑救能力。规划期末, 森林火灾受害率控制在 0.9‰以下, 草原火灾受害率控制在 2‰以下, 森林草原火灾防控治理体系和治理能力显著提升。

### 四、范围期限

本规划建设范围为葫芦岛市, 规划期为 2022-2025 年。

### 五、主要内容

#### (一) 基本情况与建设成效。

阐述了全市森林草原资源和森林草原防火机构建设情况, 森林草原防火责任体系、预防体系、保障体系、扑救能力和全民防火体系建设成效。

#### (二) 面临的形势和问题。

分析了全市森林草原防火面临的主要形势和存在的主要问题。

#### (三) 总体思路。

提出了规划的指导思想、基本原则、编制依据、建设范围与期限、规划目标, 对森林草原火灾风险区进行划定, 提出分区治理措施。

#### (四) 重点建设任务及项目。

阐述了监测预警系统建设、林火阻隔系统建设、森林草原防火应急道路建设、以水灭火设施设备建设、森林草原防扑火队伍建设、森林草原防火宣教系统建设和森林草原防火物资储备库建设等规划重点建设任务及项目。

#### (五) 建立健全森林草原防火长效机制。

从建立健全防火责任机制、队伍能力建设机制、经费保障机制、火灾风险防控工作机制等方面阐述了建立健全森林草原防火长效机制工作思路及工作重点。

#### (六) 保障措施。

主要阐述了加强组织保障、制度保障、资金保障、技术保障等四方面内容。