



# 绵阳市人民政府公报

MIANYANG MUNICIPAL PEOPLE'S GOVERNMENT BULLETIN

2013

# 绵阳市人民政府公报

绵阳市人民政府研究室编

第 17 号(总号 397)2013 年 9 月 15 日)

## 目录

### 上级文件

国务院关于加快发展养老服务业的若干意见  
国发〔2013〕35 号 2

国务院关于加强城市基础设施建设的意见  
国发〔2013〕36 号 8

国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知  
国发〔2013〕37 号 13

### 本级文件

绵阳市人民政府办公室关于印发《绵阳市“一卡通”工程实施方案》的通知  
绵府办发〔2013〕57 号 21

绵阳市人民政府办公室关于印发《绵阳市外来企业投诉处理办法(试行)》的通知  
绵府办发〔2013〕60 号 26

绵阳市人民政府办公室关于印发绵阳市深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排的通知  
绵府办函〔2013〕245 号 30

# 国务院关于加快发展养老服务业的若干意见

国发〔2013〕35号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，我国养老服务业快速发展，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立，老年消费市场初步形成，老龄事业发展取得显著成就。但总体上看，养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。当前，我国已经进入人口老龄化快速发展阶段，2012年底我国60周岁以上老年人口已达1.94亿，2020年将达到2.43亿，2025年将突破3亿。积极应对人口老龄化，加快发展养老服务业，不断满足老年人持续增长的养老服务需求，是全面建成小康社会的一项紧迫任务，有利于保障老年人权益，共享改革发展成果，有利于拉动消费、扩大就业，有利于保障和改善民生，促进社会和谐，推进经济社会持续健康发展。为加快发展养老服务业，现提出以下意见：

## 一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，从国情出发，把不断满足老年人日益增长的养老服务需求作为出发点和落脚点，充分发挥政府作用，通过简政放权，创新体制机制，激发社会活力，充分发挥社会力量的主体作用，健全养老服务体系，满足多样化养老服务需求，努力使养老服务业成为积极应对人口老龄化、保障和改善民生的重要举措，成为扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级的重要力量。

（二）基本原则。

深化体制改革。加快转变政府职能，减少行政干预，加大政策支持和引导力度，激发各类服务主体活力，创新服务供给方式，加强监督管理，提高服务质量和效率。

坚持保障基本。以政府为主导，发挥社会力量作用，着力保障特殊困难老年人的养老服务需求，确保人人享有基本养老服务。加大对基层和农村养老服务的投入，充分发挥社区基层组织和服务机构在居家养老服务中的重要作用。支持家庭、个人承担应尽责任。

注重统筹发展。统筹发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老，实行普遍性服务和个性化服务相结合。统筹城市和农村养老资源，促进基本养老服务均衡发展。统筹利用各种资源，促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。

完善市场机制。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体，营造平等参与、公平竞争的市场环境，大力发展养老服务业，提供方便可及、价格合理的各类养老服务和产品，满足养老服务多样化、多层次需求。

（三）发展目标。到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业持续健康发展。

——服务体系更加健全。生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人。符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区，90%以上的乡镇和60%以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点。全国社会养老床位数达到每千名老年人35-40张，服务能力大幅增强。

——产业规模显著扩大。以老年生活照料、老年产品用品、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年金融服务、老年旅游等为主的养老服务业全面发展，养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升，全国机构养老、居家社区生活照料和护理等服务提供 1000 万个以上就业岗位。涌现一批带动力强的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业，形成一批养老服务产业集群，培育一批知名品牌。

——发展环境更加优化。养老服务业政策法规体系建立健全，行业标准科学规范，监管机制更加完善，服务质量明显提高。全社会积极应对人口老龄化意识显著增强，支持和参与养老服务的氛围更加浓厚，养老志愿服务广泛开展，敬老、养老、助老的优良传统得到进一步弘扬。

## 二、主要任务

### （一）统筹规划发展城市养老服务设施。

加强社区服务设施建设。各地在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。凡新建城区和新建居住（小）区，要按照标准要求配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；凡老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的，要限期通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施，不得挪作他用。

综合发挥多种设施作用。各地要发挥社区公共服务设施的养老服务功能，加强社区养老服务设施与社区服务中心（服务站）及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，提高使用率，发挥综合效益。要支持和引导各类社会主体参与社区综合服务设施建设、运营和管理，提供养老服务。各类具有为老年人服务功能的设施都要向老年人开放。

实施社区无障碍环境改造。各地区要按照无障碍设施工程建设相关标准和规范，推动和扶持老年人家庭无障碍设施的改造，加快推进坡道、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施改造。

### （二）大力发展居家养老服务网络。

发展居家养老便捷服务。地方政府要支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。要通过制定扶持政策措施，积极培育居家养老服务企业和机构，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务；大力发展家政服务，为居家老年人提供规范化、个性化服务。要支持社区建立健全居家养老服务网点，引入社会组织 and 家政、物业等企业，兴办或运营老年送餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。

发展老年人文体娱乐服务。地方政府要支持社区利用社区公共服务设施和社会场所组织开展适合老年人的群众性文化体育娱乐活动，并发挥群众组织和个人积极性。鼓励专业养老机构利用自身资源优势，培训和指导社区养老服务组织和人员。

发展居家网络信息服务。地方政府要支持企业和机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式，发展老年电子商务，建设居家服务网络平台，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务项目。

### （三）大力加强养老机构建设。

支持社会力量举办养老机构。各地要根据城乡规划布局要求，统筹考虑建设各类养老机构。在资本金、场地、人员等方面，进一步降低社会力量举办养老机构的门槛，简化手续、规范程序、公开信息，行政许可和登记机关要核定其经营和活动范围，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。鼓励境外资本投资养老服务业。鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。

办好公办保障性养老机构。各地公办养老机构要充分发挥托底作用，重点为“三无”（无劳动能力，无生活来源，无赡养人和扶养人、或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）老人、低收入

老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。政府举办的养老机构要实用适用，避免铺张豪华。

开展公办养老机构改制试点。有条件的地方可以积极稳妥地把专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构转制成为企业，完善法人治理结构。政府投资兴办的养老床位应逐步通过公建民营等方式管理运营，积极鼓励民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的养老服务设施。要开展服务项目和设施安全标准化建设，不断提高服务水平。

#### （四）切实加强农村养老服务。

健全服务网络。要完善农村养老服务托底的措施，将所有农村“三无”老人全部纳入五保供养范围，适时提高五保供养标准，健全农村五保供养机构功能，使农村五保老人老有所养。在满足农村五保对象集中供养需求的前提下，支持乡镇五保供养机构改善设施条件并向社会开放，提高运营效益，增强护理功能，使之成为区域性养老服务中心。依托行政村、较大自然村，充分利用农家大院等，建设日间照料中心、托老所、老年活动站等互助性养老服务设施。农村党建活动室、卫生室、农家书屋、学校等要支持农村养老服务工作，组织与老年人相关的活动。充分发挥村民自治功能和老年协会作用，督促家庭成员承担赡养责任，组织开展邻里互助、志愿服务，解决周围老年人实际生活困难。

拓宽资金渠道。各地要进一步落实《中华人民共和国老年人权益保障法》有关农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老的要求。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务。各级政府用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。

建立协作机制。城市公办养老机构要与农村五保供养机构等建立长期稳定的对口支援和合作机制，采取人员培训、技术指导、设备支援等方式，帮助其提高服务能力。建立跨地区养老服务协作机制，鼓励发达地区支援欠发达地区。

#### （五）繁荣养老服务消费市场。

拓展养老服务内容。各地要积极发展养老服务业，引导养老服务企业和机构优先满足老年人基本服务需求，鼓励和引导相关行业积极拓展适合老年人特点的娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律服务等服务，加强残障老年人专业化服务。

开发老年产品用品。相关部门要围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，支持企业积极开发安全有效的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜；开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施，提高老年人生活质量。引导和规范商业银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品。

培育养老产业集群。各地和相关行业部门要加强规划引导，在制定相关产业发展规划中，要鼓励发展养老服务中小企业，扶持发展龙头企业，实施品牌战略，提高创新能力，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群。健全市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的消费环境。

#### （六）积极推进医疗卫生与养老服务相结合。

推动医养融合发展。各地要促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。卫生管理部门要支持有条件的养老机构设置医疗机构。医疗机构要积极支持和发展养老服务，有条件的二级以上综合医院应当开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢病防治和康复护理。要探索医疗机构与养老机构合作新模式，医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，建立社区医院与老年人家庭医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务，加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点。医疗机构应当为老年人就医提供优先优惠服务。

健全医疗保险机制。对于养老机构内设的医疗机构，符合城镇职工（居民）基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的，可申请纳入定点范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。完善

医保报销制度，切实解决老年人异地就医结算问题。鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

### 三、政策措施

（一）完善投融资政策。要通过完善扶持政策，吸引更多民间资本，培育和扶持养老服务机构和企业的发展。各级政府要加大投入，安排财政性资金支持养老服务体系的建设。金融机构要加快金融产品和服务方式创新，拓宽信贷抵押担保物范围，积极支持养老服务业的信贷需求。积极利用财政贴息、小额贷款等方式，加大对养老服务业的有效信贷投入。加强养老服务机构信用体系建设，增强对信贷资金和民间资本的吸引力。逐步放宽限制，鼓励和支持保险资金投资养老服务领域。开展老年人住房反向抵押养老保险试点。鼓励养老机构投保责任保险，保险公司承保责任保险。地方政府发行债券应统筹考虑养老服务需求，积极支持养老服务设施建设及无障碍改造。

（二）完善土地供应政策。各地要将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，合理安排用地需求，可将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构享有相同的土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对营利性养老机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应，并制定支持发展养老服务业的土地政策。严禁养老服务设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件搞房地产开发。

（三）完善税费优惠政策。落实好国家现行支持养老服务业的税收优惠政策，对养老机构提供的养护服务免征营业税，对非营利性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老机构按规定免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人向非营利性养老机构的捐赠，符合相关规定的，准予在计算其应纳税所得额时按税法规定比例扣除。各地对非营利性养老机构建设要免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设要减半征收有关行政事业性收费，对养老机构提供养老服务也要适当减免行政事业性收费，养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行。境内外资本举办养老机构享有同等的税收等优惠政策。制定和完善支持民间资本投资养老服务业的税收优惠政策。

（四）完善补贴支持政策。各地要加快建立养老服务评估机制，建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度。可根据养老服务的实际需要，推进民办公助，选择通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，支持社会力量举办养老服务机构，开展养老服务。民政部本级彩票公益金和地方各级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要将50%以上的资金用于支持发展养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。国家根据经济社会发展水平和职工平均工资增长、物价上涨等情况，进一步完善落实基本养老、基本医疗、最低生活保障等政策，适时提高养老保障水平。要制定政府向社会力量购买养老服务的政策措施。

（五）完善人才培养和就业政策。教育、人力资源社会保障、民政部门要支持高等院校和中等职业学校增设养老服务相关专业和课程，扩大人才培养规模，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专门人才，制定优惠政策，鼓励大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作。充分发挥开放大学作用，开展继续教育和远程学历教育。依托院校和养老机构建立养老服务实训基地。加强老年护理人员专业培训，对符合条件的参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的从业人员按规定给予相关补贴，在养老机构和社区开发公益性岗位，吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员等从事养老服务。养老机构应当积极改善养老护理员工作条件，加强劳动保护和职业防护，依法缴纳养老保险费等社会保险费，提高职工工资福利待遇。养老机构应当科学设置专业技术岗位，重点培养和引进医生、护士、康复医师、康复治疗师、社会工作者等具有执业或职业资格的技术人员。对在养老机构就业的技术人员，执行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核政策。

(六) 鼓励公益慈善组织支持养老服务。引导公益慈善组织重点参与养老机构建设、养老产品开发、养老服务提供,使公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。积极培育发展为老服务公益慈善组织。积极扶持发展各类为老服务志愿组织,开展志愿服务活动。倡导机关干部和企事业单位职工、大中小学学生参加养老服务志愿活动。支持老年群众组织开展自我管理、自我服务和服务社会活动。探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制,建立为老志愿服务登记制度。弘扬敬老、养老、助老的优良传统,支持社会服务窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。

#### 四、组织领导

(一) 健全工作机制。各地要将发展养老服务业纳入国民经济和社会发展规划,纳入政府重要议事日程,进一步强化工作协调机制,定期分析养老服务业发展情况和存在问题,研究推进养老服务业加快发展的各项政策措施,认真落实养老服务业发展的相关任务要求。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责,推动公办养老机构改革发展。发展改革部门要将养老服务业发展纳入经济社会发展规划、专项规划和区域规划,支持养老服务设施建设。财政部门要在现有资金渠道内对养老服务业发展给予财力保障。老龄工作机构要发挥综合协调作用,加强督促指导工作。教育、公安消防、卫生计生、国土、住房城乡建设、人力资源社会保障、商务、税务、金融、质检、工商、食品药品监管等部门要各司其职,及时解决工作中遇到的问题,形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

(二) 开展综合改革试点。国家选择有特点和代表性的区域进行养老服务业综合改革试点,在财政、金融、用地、税费、人才、技术及服务模式等方面进行探索创新,先行先试,完善体制机制和政策措施,为全国养老服务业发展提供经验。

(三) 强化行业监管。民政部门要健全养老服务的准入、退出、监管制度,指导养老机构完善管理规范、改善服务质量,及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故。价格主管部门要探索建立科学合理的养老服务定价机制,依法确定适用政府定价和政府指导价的范围。有关部门要建立完善养老服务业统计制度。其他各有关部门要依照职责分工对养老服务业实施监督管理。要积极培育和发展养老服务行业协会,发挥行业自律作用。

(四) 加强督促检查。各地要加强工作绩效考核,确保责任到位、任务落实。省级人民政府要根据本意见要求,结合实际抓紧制定实施意见。国务院相关部门要根据本部门职责,制定具体政策措施。民政部、发展改革委、财政部等部门要抓紧研究提出促进民间资本参与养老服务业的具体措施和意见。发展改革委、民政部和老龄工作机构要加强对本意见执行情况的监督检查,及时向国务院报告。国务院将适时组织专项督查。

国务院  
2013年9月6日

# 国务院关于加强城市基础设施建设的意见

国发〔2013〕36号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

城市基础设施是城市正常运行和健康发展的物质基础，对于改善人居环境、增强城市综合承载能力、提高城市运行效率、稳步推进新型城镇化、确保2020年全面建成小康社会具有重要作用。当前，我国城市基础设施仍存在总量不足、标准不高、运行管理粗放等问题。加强城市基础设施建设，有利于推动经济结构调整和发展方式转变，拉动投资和消费增长，扩大就业，促进节能减排。为加强和改进城市基础设施建设，现提出以下意见：

## 一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，围绕推进新型城镇化的重大战略部署，立足于稳增长、调结构、促改革、惠民生，科学研究、统筹规划，提升城市基础设施建设和管理水平，提高城镇化质量；深化投融资体制改革，充分发挥市场配置资源的基础性作用；着力抓好既利当前、又利长远的重点基础设施项目建设，提高城市综合承载能力；保障城市运行安全，改善城市人居环境，推动城市节能减排，促进经济社会持续健康发展。

（二）基本原则。

规划引领。坚持先规划、后建设，切实加强规划的科学性、权威性和严肃性。发挥规划的控制和引领作用，严格依据城市总体规划和土地利用总体规划，充分考虑资源环境影响和文物保护的要求，有序推进城市基础设施建设工作。

民生优先。坚持先地下、后地上，优先加强供水、供气、供热、电力、通信、公共交通、物流配送、防灾避险等与民生密切相关的基础设施建设，加强老旧基础设施改造。保障城市基础设施和公共服务设施供给，提高设施水平和服务质量，满足居民基本生活需求。

安全为重。提高城市管网、排水防涝、消防、交通、污水和垃圾处理等基础设施的建设质量、运营标准和管理水平，消除安全隐患，增强城市防灾减灾能力，保障城市运行安全。

机制创新。在保障政府投入的基础上，充分发挥市场机制作用，进一步完善城市公用事业服务价格形成、调整和补偿机制。加大金融机构支持力度，鼓励社会资金参与城市基础设施建设。

绿色优质。全面落实集约、智能、绿色、低碳等生态文明理念，提高城市基础设施建设工业化水平，优化节能建筑、绿色建筑发展环境，建立相关标准体系和规范，促进节能减排和污染防治，提升城市生态环境质量。

## 二、围绕重点领域，促进城市基础设施水平全面提升

当前，要围绕改善民生、保障城市安全、投资拉动效应明显的重点领域，加快城市基础设施转型升级，全面提升城市基础设施水平。

（一）加强城市道路交通基础设施建设。

公共交通基础设施建设。鼓励有条件的城市按照“量力而行、有序发展”的原则，推进地铁、轻轨等城市轨道交通系统建设，发挥地铁等作为公共交通的骨干作用，带动城市公共交通和相关产业发展。到2015年，全国轨道交通新增运营里程1000公里。积极发展大容量地面公共交通，加快调度中心、停车场、保养场、首末站以及停靠站的建设；推进换乘枢纽及充电桩、充电站、公共停车场等配套服务设施建设，将其纳入城市旧城改造和新城建设规划同步实施。

城市道路、桥梁建设改造。加快完善城市道路网络系统，提升道路网络密度，提高城市道路网络连通性和可达性。加强城市桥梁安全检测和加固改造，限期整改安全隐患。加快推进城市桥梁信息系统建设，严格落实桥梁安全管理制度，保障城市路桥的运行安全。各城市应尽快完成城市桥梁的安全检测并及时公布检测结果，到 2015 年，力争完成对全国城市危桥加固改造，地级以上城市建成桥梁信息管理系统。

城市步行和自行车交通系统建设。城市交通要树立行人优先的理念，改善居民出行环境，保障出行安全，倡导绿色出行。设市城市应建设城市步行、自行车“绿道”，加强行人过街设施、自行车停车设施、道路林荫绿化、照明等设施建设，切实转变过度依赖小汽车出行的交通发展模式。

### （二）加大城市管网建设和改造力度。

市政地下管网建设改造。加强城市供水、污水、雨水、燃气、供热、通信等各类地下管网的建设、改造和检查，优先改造材质落后、漏损严重、影响安全的老旧管网，确保管网漏损率控制在国家标准以内。到 2015 年，完成全国城镇燃气 8 万公里、北方采暖地区城镇集中供热 9.28 万公里老旧管网改造任务，管网事故率显著降低；实现城市燃气普及率 94%、县城及小城镇燃气普及率 65% 的目标。开展城市地下综合管廊试点，用 3 年左右时间，在全国 36 个大中城市全面启动地下综合管廊试点工程；中小城市因地制宜建设一批综合管廊项目。新建道路、城市新区和各类园区地下管网应按照综合管廊模式进行开发建设。

城市供水、排水防涝和防洪设施建设。加快城镇供水设施改造与建设，积极推进城乡统筹区域供水，力争到 2015 年实现全国城市公共供水普及率 95% 和水质达标双目标；加强饮用水水源建设与保护，合理利用水资源，限期关闭城市公共供水管网覆盖范围内的自备水井，切实保障城市供水安全。在全面普查、摸清现状基础上，编制城市排水防涝设施规划。加快雨污分流管网改造与排水防涝设施建设，解决城市积水内涝问题。积极推行低影响开发建设模式，将建筑、小区雨水收集利用、可渗透面积、蓝线划定与保护等要求作为城市规划许可和项目建设的前置条件，因地制宜配套建设雨水滞渗、收集利用等削峰调蓄设施。加强城市河湖水系保护和管理，强化城市蓝线保护，坚决制止因城市建设非法侵占河湖水系的行为，维护其生态、排水防涝和防洪功能。完善城市防洪设施，健全预报预警、指挥调度、应急抢险等措施，到 2015 年，重要防洪城市达到国家规定的防洪标准。全面提高城市排水防涝、防洪减灾能力，用 10 年左右时间建成较完善的城市排水防涝、防洪工程体系。

城市电网建设。将配电网发展纳入城乡整体规划，进一步加强城市配电网建设，实现各电压等级协调发展。到 2015 年，全国中心城市基本形成 500（或 330）千伏环网网架，大部分城市建成 220（或 110）千伏环网网架。推进城市电网智能化，以满足新能源电力、分布式发电系统并网需求，优化需求侧管理，逐步实现电力系统与用户双向互动。以提高电力系统利用率、安全可靠水平和电能质量为目标，进一步加强城市智能配电网关键技术与试点示范。

### （三）加快污水和垃圾处理设施建设。

城市污水处理设施建设。以设施建设和运行保障为主线，加快形成“厂网并举、泥水并重、再生利用”的建设格局。优先升级改造落后设施，确保城市污水处理厂出水达到国家新的环保排放要求或地表水Ⅳ类标准。到 2015 年，36 个重点城市城区实现污水“全收集、全处理”，全国所有设市城市实现污水集中处理，城市污水处理率达到 85%，建设完成污水管网 7.3 万公里。按照“无害化、资源化”要求，加强污泥处理处置设施建设，城市污泥无害化处置率达到 70% 左右；加快推进节水城市建设，在水资源紧缺和水环境质量差的地区，加快推动建筑中水和污水再生利用设施建设。到 2015 年，城镇污水处理设施再生水利用率达到 20% 以上；保障城市水安全、修复城市水生态，消除劣Ⅴ类水体，改善城市水环境。

城市生活垃圾处理设施建设。以大中城市为重点，建设生活垃圾分类示范城市（区）和生活垃圾存量治理示范项目。加大处理设施建设力度，提升生活垃圾处理能力。提高城市生活垃圾处理减量化、资源化和无害化水平。到 2015 年，36 个重点城市生活垃圾全部实现无害化处理，设市城市

生活垃圾无害化处理率达到90%左右；到2017年，设市城市生活垃圾得到有效处理，确保垃圾处理设施规范运行，防止二次污染，摆脱“垃圾围城”困境。

（四）加强生态园林建设。

城市公园建设。结合城乡环境整治、城中村改造、弃置地生态修复等，加大社区公园、街头游园、郊野公园、绿道绿廊等规划建设力度，完善生态园林指标体系，推动生态园林城市建设。到2015年，确保老城区人均公园绿地面积不低于5平方米、公园绿地服务半径覆盖率不低于60%。加强运营管理，强化公园公共服务属性，严格绿线管制。

提升城市绿地功能。到2015年，设市城市至少建成一个具有一定规模，水、气、电等设施齐备，功能完善的防灾避险公园。结合城市污水管网、排水防涝设施改造建设，通过透水性铺装，选用耐水湿、吸附净化能力强的植物等，建设下沉式绿地及城市湿地公园，提升城市绿地汇聚雨水、蓄洪排涝、补充地下水、净化生态等功能。

### 三、科学编制规划，发挥调控引领作用

（一）科学编制城市总体规划。牢固树立规划先行理念，遵循城镇化和城乡发展客观规律，以资源环境承载力为基础，科学编制城市总体规划，做好与土地利用总体规划的衔接，统筹安排城市基础设施建设。突出民生为本，节约集约利用土地，严格禁止不切实际的“政绩工程”、“形象工程”和滋生腐败的“豆腐渣工程”。强化城市总体规划对空间布局的统筹协调。严格按照规划进行建设，防止各类开发活动无序蔓延。开展地下空间资源调查与评估，制定城市地下空间开发利用规划，统筹地下各类设施、管线布局，实现合理开发利用。

（二）完善和落实城市基础设施建设专项规划。城市基础设施建设要着力提高科学性和前瞻性，避免盲目和无序建设。尽快编制完成城市综合交通、电力、排水防涝和北方采暖地区集中供热老旧管网改造规划。抓紧落实已明确的污水处理及再生利用、生活垃圾处理设施建设、城镇供水、城镇燃气等“十二五”规划。所有建设行为应严格执行建筑节能标准，落实《绿色建筑行动方案》。

（三）加强公共服务配套基础设施规划统筹。城市基础设施规划建设过程中，要统筹考虑城乡医疗、教育、治安、文化、体育、社区服务等公共服务设施建设。合理布局和建设专业性农产品批发市场、物流配送场站等，完善城市公共厕所建设和管理，加强公共消防设施、人防设施以及防灾避险场所等设施建设。

### 四、抓好项目落实，加快基础设施建设进度

（一）加快在建项目建设。各地要统筹组织协调在建基础设施项目，加快施工建设进度。通过建立城市基础设施建设项目信息系统，全面掌握在建项目进展情况。对城市道路和公共交通设施建设、市政地下管网建设、城市供水设施建设和改造、城市污水处理设施建设和改造、城市生活垃圾处理设施建设、消防设施建设等在建项目，要确保工程建设在规定工期内完成。各地要列出在建项目的竣工时间表，倒排工期，分项、分段落实；要采取有效措施，确保建设资金、材料、人工、装备设施等及时或提前到位；要优化工程组织设计，充分利用新理念、新技术、新工艺，推进在建项目实施。

（二）积极推进新项目开工。根据城市基础设施建设专项规划落实具体项目，科学论证，加快项目立项、规划、环保、用地等前期工作。进一步优化简化城市基础设施建设项目审批流程，减少和取消不必要的行政干预，逐步转向备案、核准与审批相结合的专业化管理模式。要强化部门间的分工合作，做好环境、技术、安全等领域审查论证，对重大基础设施建设项目探索建立审批“绿色通道”，提高效率。在完善规划的基础上，对经审核具备开工条件的项目，要抓紧落实招投标、施工图设计审查、确定施工及监理单位等配套工作，尽快开工建设。

（三）做好后续项目储备。按照城市总体规划和基础设施专项规划要求，超前谋划城市基础设

施建设项目。各级发展改革、住房城乡建设、规划和国土资源等部门要解放思想，转变职能和工作作风，通过统筹研究、做好用地规划安排、提前下拨项目前期可研经费、加快项目可行性研究等措施，实现储备项目与年度建设计划有效对接。对2016年、2017年拟安排建设的项目，要抓紧做好前期准备工作，建立健全统一、完善的城市基础设施项目储备库。

## 五、确保政府投入，推进基础设施建设投融资体制和运营机制改革

(一) 确保政府投入。各级政府要把加强和改善城市基础设施建设作为重点工作，大力推进。中央财政通过中央预算内投资以及城镇污水管网专项等现有渠道支持城市基础设施建设，地方政府要确保对城市基础设施建设的资金投入力度。各级政府要充分考虑和优先保障城市基础设施建设用地需求。对于符合《划拨用地目录》的项目，应当以划拨方式供应建设用地。基础设施建设用地要纳入土地利用年度计划和建设用地供应计划，确保建设用地供应。

(二) 推进投融资体制和运营机制改革。建立政府与市场合理分工的城市基础设施投融资体制。政府应集中财力建设非经营性基础设施项目，要通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种形式，吸引包括民间资本在内的社会资金，参与投资、建设和运营有合理回报或一定投资回收能力的可经营性城市基础设施项目，在市场准入和扶持政策方面对各类投资主体同等对待。创新基础设施投资项目的运营管理方式，实行投资、建设、运营和监管分开，形成权责明确、制约有效、管理专业的市场化管理体制和运行机制。改革现行城市基础设施建设事业单位管理模式，向独立核算、自主经营的企业化管理模式转变。进一步完善城市公用事业服务价格形成、调整和补偿机制。积极创新金融产品和业务，建立完善多层次、多元化的城市基础设施投融资体系。研究出台配套财政扶持政策，落实税收优惠政策，支持城市基础设施投融资体制改革。

## 六、科学管理，明确责任，加强协调配合

(一) 提升基础设施规划建设管理水平。城市规划建设管理要保持城市基础设施的整体性、系统性，避免条块分割、多头管理。要建立完善城市基础设施建设法律法规、标准规范和质量评价体系。建立健全以城市道路为核心、地上和地下统筹协调的基础设施管理体制机制。重点加强城市管网综合管理，尽快出台相关法规，统一规划、建设、管理，规范城市道路开挖和地下管线建设行为，杜绝“拉链马路”、窞井伤人现象。在普查的基础上，整合城市管网信息资源，消除市政地下管网安全隐患。建立城市基础设施电子档案，实现设市城市数字城管平台全覆盖。提升城市管理标准化、信息化、精细化水平，提升数字城管系统，推进城市管理向服务群众生活转变，促进城市防灾减灾综合能力和节能减排功能提升。

(二) 落实地方政府责任。省级人民政府要把城市基础设施建设纳入重要议事日程，加大监督、指导和协调力度，结合已有规划和各地实际，出台具体政策措施并抓好落实。城市人民政府是基础设施建设的责任主体，要切实履行职责，抓好项目落实，科学确定项目规模和投资需求，公布城市基础设施建设具体项目和进展情况，接受社会监督，做好城市基础设施建设各项具体工作。对涉及民生和城市安全的城市管网、供水、节水、排水防涝、防洪、污水垃圾处理、消防及道路交通等重点项目纳入城市人民政府考核体系，对工作成绩突出的城市予以表彰奖励；对质量评价不合格、发生重大事故的政府负责人进行约谈，限期整改，依法追究相关责任。

(三) 加强部门协调配合。住房城乡建设部会同有关部门加强对城市基础设施建设的监督指导；发展改革委、财政部、住房城乡建设部会同有关部门研究制定城市基础设施建设投融资、财政等支持政策；人民银行、银监会会同有关部门研究金融支持城市基础设施建设的政策措施；住房城乡建设部、发展改革委、财政部等有关部门定期对城市基础设施建设情况进行检查。

国务院

2013年9月6日

# 国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知

国发〔2013〕37号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《大气污染防治行动计划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2013年9月10日

## 大气污染防治行动计划

大气环境保护事关人民群众根本利益，事关经济持续健康发展，事关全面建成小康社会，事关实现中华民族伟大复兴中国梦。当前，我国大气污染形势严峻，以可吸入颗粒物（PM<sub>10</sub>）、细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）为特征污染物的区域性大气环境问题日益突出，损害人民群众身体健康，影响社会和谐稳定。随着我国工业化、城镇化的深入推进，能源资源消耗持续增加，大气污染防治压力继续加大。为切实改善空气质量，制定本行动计划。

总体要求：以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，以保障人民群众身体健康为出发点，大力推进生态文明建设，坚持政府调控与市场调节相结合、全面推进与重点突破相配合、区域协作与属地管理相协调、总量减排与质量改善相同步，形成政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与的大气污染防治新机制，实施分区域、分阶段治理，推动产业结构优化、科技创新能力增强、经济增长质量提高，实现环境效益、经济效益与社会效益多赢，为建设美丽中国而奋斗。

奋斗目标：经过五年努力，全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。力争再用五年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。

具体指标：到2017年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降25%、20%、15%左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在60微克/立方米左右。

### 一、加大综合治理力度，减少多污染物排放

（一）加强工业企业大气污染综合治理。全面整治燃煤小锅炉。加快推进集中供热、“煤改气”、“煤改电”工程建设，到2017年，除必要保留的以外，地级及以上城市建成区基本淘汰每小时10蒸吨及以下的燃煤锅炉，禁止新建每小时20蒸吨以下的燃煤锅炉；其他地区原则上不再新建每小时10蒸吨以下的燃煤锅炉。在供热供气管网不能覆盖的地区，改用电、新能源或洁净煤，推广应用高效节能环保型锅炉。在化工、造纸、印染、制革、制药等产业集聚区，通过集中建设热电联产机组逐步淘汰分散燃煤锅炉。

加快重点行业脱硫、脱硝、除尘改造工程建设。所有燃煤电厂、钢铁企业的烧结机和球团生产设备、石油炼制企业的催化裂化装置、有色金属冶炼企业都要安装脱硫设施，每小时20蒸吨及以上的燃煤锅炉要实施脱硫。除循环流化床锅炉以外的燃煤机组均应安装脱硝设施，新型干法水泥窑要实施低氮燃烧技术改造并安装脱硝设施。燃煤锅炉和工业窑炉现有除尘设施要实施升级改造。

推进挥发性有机物污染治理。在石化、有机化工、表面涂装、包装印刷等行业实施挥发性有机

物综合整治，在石化行业开展“泄漏检测与修复”技术改造。限时完成加油站、储油库、油罐车的油气回收治理，在原油成品油码头积极开展油气回收治理。完善涂料、胶粘剂等产品挥发性有机物限值标准，推广使用水性涂料，鼓励生产、销售和使用低毒、低挥发性有机溶剂。

京津冀、长三角、珠三角等区域要于 2015 年底前基本完成燃煤电厂、燃煤锅炉和工业窑炉的污染治理设施建设与改造，完成石化企业有机废气综合治理。

(二) 深化面源污染治理。综合整治城市扬尘。加强施工扬尘监管，积极推进绿色施工，建设工程施工现场应全封闭设置围挡墙，严禁敞开式作业，施工现场道路应进行地面硬化。渣土运输车辆应采取密闭措施，并逐步安装卫星定位系统。推行道路机械化清扫等低尘作业方式。大型煤堆、料堆要实现封闭储存或建设防风抑尘设施。推进城市及周边绿化和防风防沙林建设，扩大城市建成区绿地规模。

开展餐饮油烟污染治理。城区餐饮服务经营场所应安装高效油烟净化设施，推广使用高效净化型家用吸油烟机。

(三) 强化移动源污染防治。加强城市交通管理。优化城市功能和布局规划，推广智能交通管理，缓解城市交通拥堵。实施公交优先战略，提高公共交通出行比例，加强步行、自行车交通系统建设。根据城市发展规划，合理控制机动车保有量，北京、上海、广州等特大城市要严格限制机动车保有量。通过鼓励绿色出行、增加使用成本等措施，降低机动车使用强度。

提升燃油品质。加快石油炼制企业升级改造，力争在 2013 年底前，全国供应符合国家第四阶段标准的车用汽油，在 2014 年底前，全国供应符合国家第四阶段标准的车用柴油，在 2015 年底前，京津冀、长三角、珠三角等区域内重点城市全面供应符合国家第五阶段标准的车用汽、柴油，在 2017 年底前，全国供应符合国家第五阶段标准的车用汽、柴油。加强油品质量监督检查，严厉打击非法生产、销售不合格油品行为。

加快淘汰黄标车和老旧车辆。采取划定禁行区域、经济补偿等方式，逐步淘汰黄标车和老旧车辆。到 2015 年，淘汰 2005 年底前注册营运的黄标车，基本淘汰京津冀、长三角、珠三角等区域内的 500 万辆黄标车。到 2017 年，基本淘汰全国范围的黄标车。

加强机动车环保管理。环保、工业和信息化、质检、工商等部门联合加强新生产车辆环保监管，严厉打击生产、销售环保不达标车辆的违法行为；加强在用机动车年度检验，对不达标车辆不得发放环保合格标志，不得上路行驶。加快柴油车车用尿素供应体系建设。研究缩短公交车、出租车强制报废年限。鼓励出租车每年更换高效尾气净化装置。开展工程机械等非道路移动机械和船舶的污染控制。

加快推进低速汽车升级换代。不断提高低速汽车（三轮汽车、低速货车）节能环保要求，减少污染排放，促进相关产业和产品技术升级换代。自 2017 年起，新生产的低速货车执行与轻型载货车同等的节能与排放标准。

大力推广新能源汽车。公交、环卫等行业和政府机关要率先使用新能源汽车，采取直接上牌、财政补贴等措施鼓励个人购买。北京、上海、广州等城市每年新增或更新的公交车中新能源和清洁能源车的比例达到 60% 以上。

## 二、调整优化产业结构，推动产业转型升级

(四) 严控“两高”行业新增产能。修订高耗能、高污染和资源性行业准入条件，明确资源能源节约和污染物排放等指标。有条件的地区要制定符合当地功能定位、严于国家要求的产业准入目录。严格控制“两高”行业新增产能，新、改、扩建项目要实行产能等量或减量置换。

(五) 加快淘汰落后产能。结合产业发展实际和环境质量状况，进一步提高环保、能耗、安全、质量等标准，分区域明确落后产能淘汰任务，倒逼产业转型升级。

按照《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录（2010 年本）》、《产业结构调整指

导目录（2011年本）（修正）》的要求，采取经济、技术、法律和必要的行政手段，提前一年完成钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等21个重点行业的“十二五”落后产能淘汰任务。2015年再淘汰炼铁1500万吨、炼钢1500万吨、水泥（熟料及粉磨能力）1亿吨、平板玻璃2000万重量箱。对未按期完成淘汰任务的地区，严格控制国家安排的投资项目，暂停对该地区重点行业建设项目办理审批、核准和备案手续。2016年、2017年，各地区要制定范围更宽、标准更高的落后产能淘汰政策，再淘汰一批落后产能。

对布局分散、装备水平低、环保设施差的小型工业企业进行全面排查，制定综合整改方案，实施分类治理。

（六）压缩过剩产能。加大环保、能耗、安全执法处罚力度，建立以节能环保标准促进“两高”行业过剩产能退出的机制。制定财政、土地、金融等扶持政策，支持产能过剩“两高”行业企业退出、转型发展。发挥优强企业行业发展的主导作用，通过跨地区、跨所有制企业兼并重组，推动过剩产能压缩。严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目。

（七）坚决停建产能严重过剩行业违规在建项目。认真清理产能严重过剩行业违规在建项目，对未批先建、边批边建、越权核准的违规项目，尚未开工建设的，不准开工；正在建设的，要停止建设。地方人民政府要加强组织领导和监督检查，坚决遏制产能严重过剩行业盲目扩张。

### 三、加快企业技术改造，提高科技创新能力

（八）强化科技研发和推广。加强灰霾、臭氧的形成机理、来源解析、迁移规律和监测预警等研究，为污染治理提供科学支撑。加强大气污染与人群健康关系的研究。支持企业技术中心、国家重点实验室、国家工程实验室建设，推进大型大气光化学模拟仓、大型气溶胶模拟仓等科技基础设施建设。

加强脱硫、脱硝、高效除尘、挥发性有机物控制、柴油机（车）排放净化、环境监测，以及新能源汽车、智能电网等方面的技术研发，推进技术成果转化应用。加强大气污染治理先进技术、管理经验等方面的国际交流与合作。

（九）全面推行清洁生产。对钢铁、水泥、化工、石化、有色金属冶炼等重点行业进行清洁生产审核，针对节能减排关键领域和薄弱环节，采用先进适用的技术、工艺和装备，实施清洁生产技术改造；到2017年，重点行业排污强度比2012年下降30%以上。推进非有机溶剂型涂料和农药等产品创新，减少生产和使用过程中挥发性有机物排放。积极开发缓释肥料新品种，减少化肥施用过程中氨的排放。

（十）大力发展循环经济。鼓励产业集聚发展，实施园区循环化改造，推进能源梯级利用、水资源循环利用、废物交换利用、土地节约集约利用，促进企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合，构建循环型工业体系。推动水泥、钢铁等工业窑炉、高炉实施废物协同处置。大力发展机电产品再制造，推进资源再生利用产业发展。到2017年，单位工业增加值能耗比2012年降低20%左右，在50%以上的各类国家级园区和30%以上的各类省级园区实施循环化改造，主要有色金属品种以及钢铁的循环再生比重达到40%左右。

（十一）大力培育节能环保产业。着力把大气污染治理的政策要求有效转化为节能环保产业发展的市场需求，促进重大环保技术装备、产品的创新开发与产业化应用。扩大国内消费市场，积极支持新业态、新模式，培育一批具有国际竞争力的大型节能环保企业，大幅增加大气污染治理装备、产品、服务产业产值，有效推动节能环保、新能源等战略性新兴产业发展。鼓励外商投资节能环保产业。

### 四、加快调整能源结构，增加清洁能源供应

（十二）控制煤炭消费总量。制定国家煤炭消费总量中长期控制目标，实行目标责任管理。到

2017年，煤炭占能源消费总量比重降低到65%以下。京津冀、长三角、珠三角等区域力争实现煤炭消费总量负增长，通过逐步提高接受外输电比例、增加天然气供应、加大非化石能源利用强度等措施替代燃煤。

京津冀、长三角、珠三角等区域新建项目禁止配套建设自备燃煤电站。耗煤项目要实行煤炭减量替代。除热电联产外，禁止审批新建燃煤发电项目；现有多台燃煤机组装机容量合计达到30万千瓦以上的，可按照煤炭等量替代的原则建设为大容量燃煤机组。

(十三) 加快清洁能源替代利用。加大天然气、煤制天然气、煤层气供应。到2015年，新增天然气干线管输能力1500亿立方米以上，覆盖京津冀、长三角、珠三角等区域。优化天然气使用方式，新增天然气应优先保障居民生活或用于替代燃煤；鼓励发展天然气分布式能源等高效利用项目，限制发展天然气化工项目；有序发展天然气调峰电站，原则上不再新建天然气发电项目。

制定煤制天然气发展规划，在满足最严格的环保要求和保障水资源供应的前提下，加快煤制天然气产业化和规模化步伐。

积极有序发展水电，开发利用地热能、风能、太阳能、生物质能，安全高效发展核电。到2017年，运行核电机组装机容量达到5000万千瓦，非化石能源消费比重提高到13%。

京津冀区域城市建成区、长三角城市群、珠三角区域要加快现有工业企业燃煤设施天然气替代步伐；到2017年，基本完成燃煤锅炉、工业窑炉、自备燃煤电站的天然气替代改造任务。

(十四) 推进煤炭清洁利用。提高煤炭洗选比例，新建煤矿应同步建设煤炭洗选设施，现有煤矿要加快建设与改造；到2017年，原煤入选率达到70%以上。禁止进口高灰份、高硫份的劣质煤炭，研究出台煤炭质量管理办法。限制高硫石油焦的进口。

扩大城市高污染燃料禁燃区范围，逐步由城市建成区扩展到近郊。结合城中村、城乡结合部、棚户区改造，通过政策补偿和实施峰谷电价、季节性电价、阶梯电价、调峰电价等措施，逐步推行以天然气或电替代煤炭。鼓励北方农村地区建设洁净煤配送中心，推广使用洁净煤和型煤。

(十五) 提高能源使用效率。严格落实节能评估审查制度。新建高耗能项目单位产品（产值）能耗要达到国内先进水平，用能设备达到一级能效标准。京津冀、长三角、珠三角等区域，新建高耗能项目单位产品（产值）能耗要达到国际先进水平。

积极发展绿色建筑，政府投资的公共建筑、保障性住房等要率先执行绿色建筑标准。新建建筑要严格执行强制性节能标准，推广使用太阳能热水系统、地源热泵、空气源热泵、光伏建筑一体化、“热—电—冷”三联供等技术和装备。

推进供热计量改革，加快北方采暖地区既有居住建筑供热计量和节能改造；新建建筑和完成供热计量改造的既有建筑逐步实行供热计量收费。加快热力管网建设与改造。

## 五、严格节能环保准入，优化产业空间布局

(十六) 调整产业布局。按照主体功能区规划要求，合理确定重点产业发展布局、结构和规模，重大项目原则上布局在优化开发区和重点开发区。所有新、改、扩建项目，必须全部进行环境影响评价；未通过环境影响评价审批的，一律不准开工建设；违规建设的，要依法进行处罚。加强产业政策在产业转移过程中的引导与约束作用，严格限制在生态脆弱或环境敏感地区建设“两高”行业项目。加强对各类产业发展规划的环境影响评价。

在东部、中部和西部地区实施差别化的产业政策，对京津冀、长三角、珠三角等区域提出更高的节能环保要求。强化环境监管，严禁落后产能转移。

(十七) 强化节能环保指标约束。提高节能环保准入门槛，健全重点行业准入条件，公布符合准入条件的企业名单并实施动态管理。严格实施污染物排放总量控制，将二氧化硫、氮氧化物、烟尘和挥发性有机物排放是否符合总量控制要求作为建设项目环境影响评价审批的前置条件。

京津冀、长三角、珠三角区域以及辽宁中部、山东、武汉及其周边、长株潭、成渝、海峡西岸、

山西中北部、陕西关中、甘宁、乌鲁木齐城市群等“三区十群”中的47个城市，新建火电、钢铁、石化、水泥、有色、化工等企业以及燃煤锅炉项目要执行大气污染物特别排放限值。各地区可根据环境质量改善的需要，扩大特别排放限值实施的范围。

对未通过能评、环评审查的项目，有关部门不得审批、核准、备案，不得提供土地，不得批准开工建设，不得发放生产许可证、安全生产许可证、排污许可证，金融机构不得提供任何形式的新增授信支持，有关单位不得供电、供水。

(十八) 优化空间格局。科学制定并严格实施城市规划，强化城市空间管制要求和绿地控制要求，规范各类产业园区和城市新城、新区设立和布局，禁止随意调整和修改城市规划，形成有利于大气污染物扩散的城市和区域空间格局。研究开展城市环境总体规划试点工作。

结合化解过剩产能、节能减排和企业兼并重组，有序推进位于城市主城区的钢铁、石化、化工、有色金属冶炼、水泥、平板玻璃等重污染企业环保搬迁、改造，到2017年基本完成。

## 六、发挥市场机制作用，完善环境经济政策

(十九) 发挥市场机制调节作用。本着“谁污染、谁负责，多排放、多负担，节能减排得收益、获补偿”的原则，积极推行激励与约束并举的节能减排新机制。

分行业、分地区对水、电等资源类产品制定企业消耗定额。建立企业“领跑者”制度，对能效、排污强度达到更高标准的先进企业给予鼓励。

全面落实“合同能源管理”的财税优惠政策，完善促进环境服务业发展的扶持政策，推行污染治理设施投资、建设、运行一体化特许经营。完善绿色信贷和绿色证券政策，将企业环境信息纳入征信系统。严格限制环境违法企业贷款和上市融资。推进排污权有偿使用和交易试点。

(二十) 完善价格税收政策。根据脱硝成本，结合调整销售电价，完善脱硝电价政策。现有火电机组采用新技术进行除尘设施改造的，要给予价格政策支持。实行阶梯式电价。

推进天然气价格形成机制改革，理顺天然气与可替代能源的比价关系。

按照合理补偿成本、优质优价和污染者付费的原则合理确定成品油价格，完善对部分困难群体和公益性行业成品油价格改革补贴政策。

加大排污费征收力度，做到应收尽收。适时提高排污收费标准，将挥发性有机物纳入排污费征收范围。

研究将部分“两高”行业产品纳入消费税征收范围。完善“两高”行业产品出口退税政策和资源综合利用税收政策。积极推进煤炭等资源税从价计征改革。符合税收法律法规规定，使用专用设备或建设环境保护项目的企业以及高新技术企业，可以享受企业所得税优惠。

(二十一) 拓宽投融资渠道。深化节能环保投融资体制改革，鼓励民间资本和社会资本进入大气污染防治领域。引导银行业金融机构加大对大气污染防治项目的信贷支持。探索排污权抵押融资模式，拓展节能环保设施融资、租赁业务。

地方人民政府要对涉及民生的“煤改气”项目、黄标车和老旧车辆淘汰、轻型载货车替代低速货车等加大政策支持力度，对重点行业清洁生产示范工程给予引导性资金支持。要将空气质量监测站点建设及其运行和监管经费纳入各级财政预算予以保障。

在环境执法到位、价格机制理顺的基础上，中央财政统筹整合主要污染物减排等专项，设立大气污染防治专项资金，对重点区域按治理成效实施“以奖代补”；中央基本建设投资也要加大对重点区域大气污染防治的支持力度。

## 七、健全法律法规体系，严格依法监督管理

(二十二) 完善法律法规标准。加快大气污染防治法修订步伐，重点健全总量控制、排污许可、应急预案、法律责任等方面的制度，研究增加对恶意排污、造成重大污染危害的企业及其相关负责

人追究刑事责任的内容，加大对违法行为的处罚力度。建立健全环境公益诉讼制度。研究起草环境税法草案，加快修改环境保护法，尽快出台机动车污染防治条例和排污许可证管理条例。各地区可结合实际，出台地方性大气污染防治法规、规章。

加快制（修）订重点行业排放标准以及汽车燃料消耗量标准、油品标准、供热计量标准等，完善行业污染防治技术政策和清洁生产评价指标体系。

（二十三）提高环境监管能力。完善国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制，加强对地方人民政府执行环境法律法规和政策的监督。加大环境监测、信息、应急、监察等能力建设力度，达到标准化建设要求。

建设城市站、背景站、区域站统一布局的国家空气质量监测网络，加强监测数据质量管理，客观反映空气质量状况。加强重点污染源在线监控体系建设，推进环境卫星应用。建设国家、省、市三级机动车排污监管平台。到 2015 年，地级及以上城市全部建成细颗粒物监测点和国家直管的监测点。

（二十四）加大环保执法力度。推进联合执法、区域执法、交叉执法等执法机制创新，明确重点，加大力度，严厉打击环境违法行为。对偷排偷放、屡查屡犯的违法企业，要依法停产关闭。对涉嫌环境犯罪的，要依法追究刑事责任。落实执法责任，对监督缺位、执法不力、徇私枉法等行为，监察机关要依法追究有关部门和人员的责任。

（二十五）实行环境信息公开。国家每月公布空气质量最差的 10 个城市和最好的 10 个城市的名单。各省（区、市）要公布本行政区域内地级及以上城市空气质量排名。地级及以上城市要在当地主要媒体及时发布空气质量监测信息。

各级环保部门和企业要主动公开新建项目环境影响评价、企业污染物排放、治污设施运行情况等环境信息，接受社会监督。涉及群众利益的建设项目，应充分听取公众意见。建立重污染行业企业环境信息强制公开制度。

## 八、建立区域协作机制，统筹区域环境治理

（二十六）建立区域协作机制。建立京津冀、长三角区域大气污染防治协作机制，由区域内省级人民政府和国务院有关部门参加，协调解决区域突出环境问题，组织实施环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等大气污染防治措施，通报区域大气污染防治工作进展，研究确定阶段性工作要求、工作重点和主要任务。

（二十七）分解目标任务。国务院与各省（区、市）人民政府签订大气污染防治目标责任书，将目标任务分解落实到地方人民政府和企业。将重点区域的细颗粒物指标、非重点地区的可吸入颗粒物指标作为经济社会发展的约束性指标，构建以环境质量改善为核心的目标责任考核体系。

国务院制定考核办法，每年初对各省（区、市）上年度治理任务完成情况进行考核；2015 年进行中期评估，并依据评估情况调整治理任务；2017 年对行动计划实施情况进行终期考核。考核和评估结果经国务院同意后，向社会公布，并交由干部主管部门，按照《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》、《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》、《关于开展政府绩效管理试点工作的意见》等规定，作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。

（二十八）实行严格责任追究。对未通过年度考核的，由环保部门会同组织部门、监察机关等部门约谈省级人民政府及其相关部门有关负责人，提出整改意见，予以督促。

对因工作不力、履职缺位等导致未能有效应对重污染天气的，以及干预、伪造监测数据和没有完成年度目标任务的，监察机关要依法依规追究有关单位和人员的责任，环保部门要对有关地区和企业实施建设项目环评限批，取消国家授予的环境保护荣誉称号。

## 九、建立监测预警应急体系，妥善应对重污染天气

（二十九）建立监测预警体系。环保部门要加强与气象部门的合作，建立重污染天气监测预警体系。到2014年，京津冀、长三角、珠三角区域要完成区域、省、市级重污染天气监测预警系统建设；其他省（区、市）、副省级市、省会城市于2015年底前完成。要做好重污染天气过程的趋势分析，完善会商研判机制，提高监测预警的准确度，及时发布监测预警信息。

（三十）制定完善应急预案。空气质量未达到规定标准的城市应制定和完善重污染天气应急预案并向社会公布；要落实责任主体，明确应急组织机构及其职责、预警预报及响应程序、应急处置及保障措施等内容，按不同污染等级确定企业限产停产、机动车和扬尘管控、中小学校停课以及可行的气象干预等应对措施。开展重污染天气应急演练。

京津冀、长三角、珠三角等区域要建立健全区域、省、市联动的重污染天气应急响应体系。区域内各省（区、市）的应急预案，应于2013年底前报环境保护部备案。

（三十一）及时采取应急措施。将重污染天气应急响应纳入地方人民政府突发事件应急管理体系，实行政府主要负责人负责制。要依据重污染天气的预警等级，迅速启动应急预案，引导公众做好卫生防护。

## 十、明确政府企业和社会的责任，动员全民参与环境保护

（三十二）明确地方政府统领责任。地方各级人民政府对本行政区域内的大气环境质量负总责，要根据国家的总体部署及控制目标，制定本地区的实施细则，确定工作重点任务和年度控制指标，完善政策措施，并向社会公开；要不断加大监管力度，确保任务明确、项目清晰、资金保障。

（三十三）加强部门协调联动。各有关部门要密切配合、协调力量、统一行动，形成大气污染防治的强大合力。环境保护部要加强指导、协调和监督，有关部门要制定有利于大气污染防治的投资、财政、税收、金融、价格、贸易、科技等政策，依法做好各自领域的相关工作。

（三十四）强化企业施治。企业是大气污染治理的责任主体，要按照环保规范要求，加强内部管理，增加资金投入，采用先进的生产工艺和治理技术，确保达标排放，甚至达到“零排放”；要自觉履行环境保护的社会责任，接受社会监督。

（三十五）广泛动员社会参与。环境治理，人人有责。要积极开展多种形式的宣传教育，普及大气污染防治的科学知识。加强大气环境管理专业人才培养。倡导文明、节约、绿色的消费方式和生活习惯，引导公众从自身做起、从点滴做起、从身边的小事做起，在全社会树立起“同呼吸、共奋斗”的行为准则，共同改善空气质量。

我国仍然处于社会主义初级阶段，大气污染防治任务繁重艰巨，要坚定信心、综合治理，突出重点、逐步推进，重在落实、务求实效。各地区、各有关部门和企业要按照本行动计划的要求，紧密结合实际，狠抓贯彻落实，确保空气质量改善目标如期实现。

# 绵阳市人民政府办公室关于印发 《绵阳市“一卡通”工程实施方案》的通知

绵府办发〔2013〕57号

各县市区人民政府，科技城管委会，各园区管委会，科学城办事处，市级各部门：

《绵阳市“一卡通”工程实施方案》已经市政府第33次常务会议审议通过，现印发你们，请认真贯彻实施。

绵阳市人民政府办公室

2013年9月11日

## 绵阳市“一卡通”工程实施方案

为加快推进绵阳市信息化进程，促进信息消费，积极打造智慧城市，根据《绵阳市“十二五”信息化发展规划》总体要求和市委“一卡通”工作专题会议精神，特制定本实施方案。

### 一、指导思想、建设原则和建设目标

#### (一)指导思想

按照“统一规划、统一标准、整合资源、分步实施”的原则，以提供“便民、利民、惠民”服务为宗旨，有效整合公共服务资源，增强政府社会管理和公共服务能力，提升城市形象，优化投资环境，以新一代信息技术和产品应用，带动新兴产业和企业落地，促进我市电子信息产业和信息服务业发展。

#### (二)建设原则

##### 1. 政府主导、部门协同、社会参与、市场化运作

在项目规划设计、信息资源共享、业务指导监管等方面发挥政府主导作用；相关部门协调配合，整合公共信息系统资源；企事业单位、商户、市民广泛参与业务应用；系统建设和运营管理采用市场化方式，促进“一卡通”业务可持续发展。

##### 2. 系统设计体现技术先进、功能合理、经济高效

系统具有开放性、兼容性、安全性和可扩展性，满足长远发展需要。充分利用新一代信息技术和本地优势资源，采用云计算技术构建系统平台，提供移动互联网应用服务，与手机支付方式相融合；相关部门、行业原有应用系统保持相对独立，通过接口和数据交换方式实现业务整合，集约资源，节约成本。

##### 3. 统筹规划，分步实施

按照民生优先、有序推进的原则，首先实现涉及居民生活、出行、消费等方面的“一卡通”服务，逐步丰富服务内容，拓展应用领域。

##### 4. 加强监管，保障安全

加强对系统平台、运营服务、用户信息和资金安全等的监督管理，确保系统安全、可靠、稳定运行。

#### (三)建设目标

全面整合绵阳市市民用于日常生活和接受政务服务的有关卡证，实现“一卡通”在政务服务、公用事业及商业应用领域的广泛应用。到2015年，基本建成一个技术先进、功能完善、应用广泛的城市“一卡通”系统，服务应用覆盖全市各县(市、区)，实现“一卡多用，一卡通用”。

## 二、主要功能和技术标准

### (一)主要功能

“一卡通”以市民卡为介质提供相关应用服务。绵阳市市民卡是政府授权发放给市民用于办理个人有关事务、享受公共服务、实现金融快捷支付的多用途智能卡。

市民卡发放对象包括本市常住人口和流动人口，分为标准卡、大众卡和手机市民卡三类。

1.标准卡。是基于《中国金融集成电路(IC)卡规范》标准的银行联名卡，实行电子实名制，一人一卡，具有包含居民健康卡、电子钱包功能在内的政务服务、公用事业服务、金融及小额快速支付等功能。市民首次申领标准卡免费。

2.大众卡。无用户身份信息，具有电子钱包功能，不具备市民卡社会管理功能和金融功能，适用于公交等小额支付。

3.手机市民卡。将用户信息、电子钱包信息、银行卡信息写入手机专用SIA1卡，提供手机支付等“一卡通”服务。

市民卡具有信息查询、信息存储、交易支付等基本功能。

1.身份识别功能。标准卡具备身份识别功能，存储持卡人姓名、性别、身份证号码等基础信息，是一张广义身份标识卡，可作为享受政务服务、公共事业服务和办理个人相关事务的身份凭证，以及查询个人社会保障、公积金、公用事业缴费等方面信息的电子凭证。

2.信息存储应用。标准卡存储卫生、教育、计生等行业应用相关业务信息。

3.支付功能。市民卡的电子钱包应用于市民日常生活中的小额快捷支付，与其他主要支付平台互通，并根据用途设定单笔支付最高限额及卡内最高现金限额。

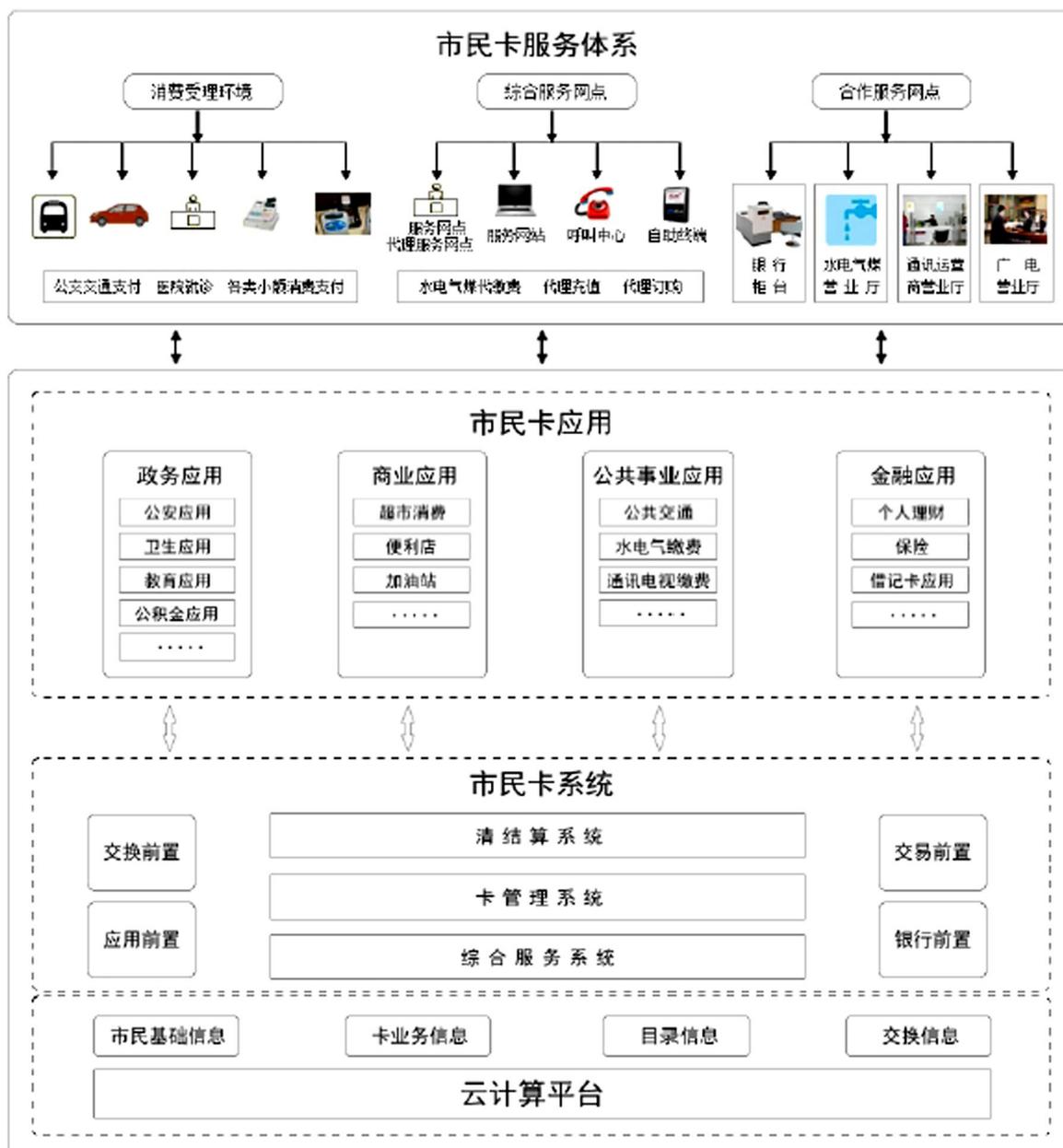
### (二)技术标准。

绵阳市市民卡采用《中国金融集成电路(IC)卡规范》的标准(PBOC3.0)，同时兼顾住建部、卫生部等其他行业应用标准。支持接触式或非接触式使用模式；使用NFC近场通信等先进技术实现手机支付和手机自助金融功能；芯片容量要求达到256K及以上标准。

## 三、工程建设内容

绵阳市“一卡通”系统利用云计算技术，通过市民卡云服务平台，为相关用卡单位和市民提供服务。

建设内容包括系统平台、服务体系、卡片发行和终端机具投放、保障体系建设四个方面。业务涵盖政务服务、商业服务、金融服务和公共事业服务。



“一卡通”系统架构图

(一) “一卡通”系统平台

“一卡通”硬件平台利用云计算技术构建，通过租用云存储、云服务的方式实现。

软件平台包括市民卡管理系统、清算结算系统、综合服务系统等业务系统。

1. 市民卡管理系统。实现市民卡发行、制作、应用等业务管理以及电子钱包充值。圈存等账务管理功能，负责市民卡资源管理、身份认证、与关联应用系统之间的关系管理。

2. 清算结算系统。与银行、三方支付平台、行业结算中心等进行结算，实现市民卡电子支付服务的交易清分、资金结算、信息统计、账务处理等功能，并通过安全审计检查、监控、记录交易过程。

3. 综合服务系统。连接相关政府部门和公共企事业单位，使市民卡成为市民办理个人社会事务和享受城市公共服务的重要载体。建立市民基础信息库和服务数据库，实现便民服务、辅助决策、征信服务和综合数据分析等功能。

(二) “一卡通”服务体系

1. “一卡通”服务中心。提供统一发卡服务，集中受理、解决市民卡应用的有关问题，为市民提供方便、快捷的“一站式”客户服务。

2. “一卡通”服务网点。网点建设优先考虑与现有各服务性单位的服务网点相融合。建设联机营业网点、部门共建业务受理点、社区便民服务点、自助服务点，形成覆盖全市的市民卡服务网点。

3. 网上服务中心。建设市民卡服务网站和呼叫中心，为市民提供方便、快捷的服务。向市民提供统一的充值、缴费、消费等支付类信息查询，政府服务和办理相关业务的在线受理、信息查询以及咨询等服务。

### (三)市民卡发行和终端机具投放

在综合相关规范、标准和技术的基础上，设计绵阳市民卡，确定市民卡的样式、芯片标准、应用范围、发放模式。对现有行业应用智能卡系统进行升级改造，采用接口方式与市民卡系统平台对接，投放终端机具。市民卡终端按业务类别要求，支持接触式或非接触式交易要求。

### (四)保障体系

建立标准规范体系、安全保障体系、运行维护体系和资金管理体系。遵循已有国际国内及行业标准规范，制定符合绵阳实际的《市民卡技术规范》、《卡片及终端机具标准》、《市民卡管理办法》、《市民卡服务流程》、《资金清算管理办法》、《存量资金管理办法》、《市民卡结算管理流程》等标准规范。

## 四、实施步骤

“一卡通”工程分三个步骤实施。

(一)第一阶段：工程建设阶段。2013年8月至2013年11月。

1. 确定“一卡通”工程运营主体。明确“一卡通”公司牵头组建单位及组建方式。
2. 实施“一卡通”系统平台集成及软件开发，与首批应用系统对接。
3. 建立市民卡服务中心及网上服务中心。
4. 建立售卡、充值服务网点100个以上，投放终端机具4500套，改造公交系统等读卡机具。
5. 完成市民卡发行准备。

(二)第二阶段：系统开通及试运行阶段。2013年12月至2014年6月。

2013年12月底前，实现市民卡首发，发卡种类包括标准卡、大众卡和手机市民卡。至2014年6月，发卡数量达到50万张以上。首批应用包含：

1. 交通出行：公交车、公共自行车、公共停车场、路桥通行、交通违章罚款、部分加油加气站等方面的支付。
2. 公用事业：财政非税收入(个人缴费部分)，水、电、燃气的非智能卡用户，以及通讯、有线电视、无线数字电视缴费。
3. 公共服务：医疗保险、养老保险、工伤保险、失业保险、生育保险、公积金等信息的查询服务。
4. 医疗卫生：医院就诊、预约诊疗、医疗费用结算、社区卫生健康服务、远程医疗协作、预防接种、居民自我保健等。
5. 教育文化：图书馆借阅图书、在部分学校实现学生持卡在校内登记、门禁、考勤、食堂、机房使用。

6. 小额支付。在部分超市、酒店、便利店、书店、药店、电影院、剧场等场所的便利消费。公交卡、医院就诊卡等采取并存过渡的方式，在纳入市民卡体系6个月内退出使用。

(三)第三阶段：系统完善提升，业务应用广泛推广阶段。2014年7月至2015年12月。

各有关机关、企事业单位根据自身情况，在市民卡上叠加应用，实现“一卡多用，一卡通用”。相关应用推广主要包含：

1. 公共交通：在出租、长途客运等领域刷卡乘车。
2. 公共服务：在政务服务有关卡证替代及收费、电力及燃气智能卡充值、计划生育工作信息查询等领域整合应用。
3. 教育文化旅游：旅游景点、学校教育缴费及在校日常消费支付。在高中及以上学校全面推广，实现校内校外一卡通用。
4. 企业或园区应用：建设企业或园区业务系统，实现员工考勤、门荣、食堂、奖金及福利费发放等方面应用。
5. 数字社区：小区门禁、停车、物业管理等应用。

## 五、运营与管理

### (一)绵阳市“一卡通”建设领导小组

作为“一卡通”工程领导机构，负责“一卡通”建设和运营管理中重大事项的决策与协调，审议和批准工程建设和设计方案。领导小组下设办公室(设在市经信委)，负责“一卡通”运营管理公司组建、项目实施和资源整合等方面的协调、管理和监督。

### (二)绵阳市“一卡通”运营管理公司

绵阳市“一卡通”运营管理公司(以下简称“一卡通”公司)由市“一卡通”建设领导小组授权相关单位投资组建。鼓励软件开发、系统集成商以及应用提供方等相关技术服务公司、行业单位参股。

“一卡通”公司主要职能：负责“一卡通”项目投资、建设、运营和服务。负责市民卡发行、服务网点建设及专用终端设备的投放、维护，保证服务质量；负责“一卡通”信息系统的建设和维护；负责有关信息的采集、加工、存储、交换和分析，为市民、机关企事业单位和公共管理与服务部门提供个性化信息服务；拓展市民卡应用领域，开发市民卡应用市场。

“一卡通”公司章程和业务经营规范需经领导小组审查批准。

### (三)中国人民银行绵阳市中心支行

负责市民卡使用金融 IC 卡标准的衔接工作，负责协调各商业银行、中国银联等相关金融机构，支持市民卡受理环境的改造与建设。支持“一卡通”公司申请成为第三方支付组织，使市民卡在小额支付领域推广应用。

### (四)合作银行

负责市民卡技术标准的衔接、协调，与“一卡通”公司合作发行市民卡和布设机具，开放银行系统相关功能，协助“一卡通”公司建立经营支付结算平台。

合作银行由“一卡通”公司按照本实施方案要求，通过市场化运作方式确定。

### (五)相关单位

各有关部门和单位负责所涉及服务市民的信息系统建设和整合，做好与“一卡通”工程建设的对接工作，避免重复投资。鼓励各种非银行卡按照“互惠、互利、互补”的原则与市民卡进行整合。除市民卡外，本市不再发行与市民卡功能类似的卡。

# 绵阳市人民政府办公室关于印发 《绵阳市外来企业投诉处理办法(试行)》的通知

绵府办发〔2013〕60号

各县市区人民政府，科技城管委会，各园区管委会，科学城办事处，市级各部门：

《绵阳市外来企业投诉处理办法(试行)》已经市政府第32次常务会议审议通过，现印发你们，请认真贯彻执行。

绵阳市人民政府办公室

2013年9月11日

## 绵阳市外来企业投诉处理办法(试行)

### 第一章 总 则

第一条 为切实维护和保障外来企业及其投资者的合法权益，创造良好的投资环境，及时、公正、规范地处理外来企业投诉，参照《四川省外商投诉处理规定》、《四川省台商投诉处理规定》，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称外来企业，是指住所地在我市行政区域以外的自然人、法人或其他组织在我市投资兴办的企业或经济组织。包括：中外合资经营企业、中外合作经营企业、外商独资企业、股份有限公司、有限责任公司、个人独资企业、合伙企业、个体工商户等。

本办法所称投资者，是指已经设立和正在申请设立前款所列经济组织的股东或出资人。

本办法所称投诉人，是指本办法所称外来企业、投资者依据本办法相关规定进行投诉的自然人、法人或其他组织。

第三条 外来企业投诉的投诉处理应当遵循依法、公正、公平、服务、便民、及时的原则。

第四条 参与外来企业投诉受理、协调、处理和指导监督的人员，应当恪守职责、遵纪守法，不得谋取不正当利益。

第五条 外来企业投诉处理工作接受投诉人和社会的监督。

### 第二章 投诉管辖

第六条 同级人民政府司法行政部门指导并监督本行政区域内外来企业投诉工作。负责以下工作：

- (一)建立健全外来企业投诉工作制度和机制；
- (二)受理、调查、处理、督办外来企业投诉案件；
- (三)指导、协调、监督、回访外来企业投诉工作；
- (四)督查投诉处理意见的执行情况；
- (五)定期通报外来企业投诉受理、处理、督办情况；
- (六)组织调研和经验交流活动；

(七)负责宣传相关法律法规和政策,为外来企业提供法律、政策咨询服务,引导、协助其通过合法途径解决相关争议;

(八)负责与外来企业投诉工作相关的其他工作。

外来企业投诉工作纳入同级人民政府目标绩效管理。

县(市、区)人民政府根据工作需要,可以设立外来企业投诉处理机构。

第七条 同级人民政府建立由相关部门组成的外来企业投诉工作联席会议(以下简称“联席会议”)制度,负责协调处理本区域内重大外来企业投诉工作。

联席会议由同级人民政府的分管领导主持召开,有关部门参加。

### 第三章 投诉受理

第八条 外来企业可以由企业的负责人、本人投诉,也可以委托代理人进行投诉。

企业负责人、本人投诉的,应当提交相应的身份证明文件。

委托代理人投诉的,应当提交由委托人签名或者盖章并记明委托事项、权限和时限的授权委托书。

投诉受理部门可以根据需要,要求投诉人提供企业章程、工商营业执照等相关证明文件及材料。

第九条 外来企业投诉受理应当建立投诉受理登记制度。

第十条 外来企业可以就下列事项进行投诉:

- (一)投资方面争议;
- (二)履行合同、协议和章程中的争议;
- (三)与行政机关的争议;
- (四)劳资争议;
- (五)其他争议。

第十一条 外来企业投诉必须符合下列条件:

- (一)投诉人与投诉事项有直接的利害关系;
- (二)有明确的投诉对象;
- (三)有具体的投诉事由、必要的证据和请求;
- (四)符合本办法规定的受理范围和管辖规定。

第十二条 下列投诉不予受理:

- (一)已经进入或者终结司法、行政复议或者仲裁程序的;
- (二)已经纪检、监察、信访等部门受理或处理的;
- (三)投诉处理终结后,在没有新的事由和证据前投诉人就同一事项再次投诉的;
- (四)已有法律、法规、规章或上级专门规定,应由其他专门机构或职能部门负责受理的事项;
- (五)不符合本办法规定的投诉条件的。

第十三条 外来企业投诉应当以书面形式,并应载明投诉人和被投诉人的名称(姓名)、住所地、联系方式、投诉事实、理由和请求等内容。

投诉书应当以中文书写,以其他文字书写的,应当附有正式中文译本。

口头、电话或者网上投诉的,应当在投诉后2个工作日内补交书面投诉书和相关投诉资料。逾期未交的,视为放弃投诉。

第十四条 外来企业投诉工作实行“分级负责、属地管辖”。应当由县级司法行政部门受理的投诉,投诉人向市级司法行政部门投诉的,市级司法行政部门可以告知其向具有管辖权的司法行政部门投诉;也可以在收到投诉人投诉书后3个工作日内转交有管辖权的县级司法行政部门受理,但应当跟踪监督。

对于特别重大的投诉，市级司法行政部门可以直接受理；县级司法行政部门在受理投诉后，认为特别重大的，可以报请市级司法行政部门受理。

第十五条 对符合受理条件的，应当在3个工作日内向投诉人送达书面受理通知书。对不符合受理条件的，应当在3个工作日内向投诉人送达书面不予受理通知书。不予受理通知书应当载明不予受理的理由，并建议投诉人依法向有关部门申请解决。

对不予受理的，投诉人可以自收到不予受理通知书后10个工作日内，向作出不予受理的司法行政部门申请复查一次，逾期视为放弃。

对于投诉人申请复查的投诉，司法行政部门应当在10个工作日内完成复查。经复查，认为应当受理的，应在1个工作日内受理，并书面告知投诉人；经复查，认为不应受理的，应在1个工作日内书面告知投诉人。

第十六条 投诉人对于司法行政部门复查后，作出的仍不受理决定有异议的，可以向同级人民政府或上级司法行政部门申请复议。

第十七条 投诉人应当如实反映情况。不得捏造、歪曲事实；不得诬告、陷害他人。

## 第四章 投诉处理

第十八条 司法行政部门受理外来企业投诉后，应当根据不同情况分别按以下方式处理：

(一)投诉人对于非行政机关职能履行或侵害权益的投诉，当事人双方愿意接受调解的，由司法行政部门协调、调解。调解达成的协议，当事人双方应当履行。

当事人一方或双方不接受调解或不履行调解协议的，可以依法申请仲裁或者提起诉讼。

(二)对事实清楚、责任主体明确的投诉事项，由司法行政部门在3个工作日内，将投诉事项移交有权处理的部门进行处理。接收部门应当自签收投诉事项之日起30个工作日内，将处理结果书面回复司法行政部门。

(三)对情况复杂、涉及多个部门的投诉事项，司法行政部门应当牵头协调有关部门专题研究，在60个工作日内作出处理意见，并告知投诉人；也可以按职责权限移交有关部门提出处理意见，有关部门应当自签收投诉材料之日起30个工作日内，提出本部门的书面处理意见回复司法行政部门，司法行政部门在收到各有关部门的回复意见后10个工作日内，综合协调各部门提出的处理意见，告知投诉人。

(四)对重大投诉事项，司法行政部门应当在受理投诉后，及时报告同级人民政府联席会议主持人，并在30个工作日内查清基本事实，提交联席会议研究。司法行政部门依据联席会议研究结果，形成处理意见，并在5个工作日内书面告知投诉人。

第十九条 司法行政部门因特殊原因不能在规定时限内办理完毕的，经部门主要负责人批准，可以延长办理时间，并向投诉人说明理由。延长的最长期限不超过30个工作日。

第二十条 有关部门因特殊原因，不能在规定时限内办理完毕的，向司法行政部门申请延长办理期限，并向投诉人说明理由。延长的最长期限不超过30个工作日。

有关部门对司法行政部门移交的投诉事项未按本办法规定时限办理完毕的，司法行政部门可以在期满前2个工作日，向办理部门发出督办函，限期办结。

对收到督办函仍未按时办结的部门，由司法行政部门报同级人民政府联席会议作出处理。

第二十一条 投诉人应当遵守和执行投诉处理意见。对处理意见有异议的，可依照法律法规的规定主张权益；也可以自收到投诉处理意见书之日起15日内向司法行政部门申请复查。司法行政部门应当将投诉人的复查申请转交原办理部门，原办理部门应当自签收复查事项之日起20个工作日内作出复查处理意见，并报送司法行政部门，由司法行政部门书面告知投诉人。

第二十二条 投诉人对复查处理意见仍有异议的，可以自收到复查处理意见之日起15日内申请

再次核查。司法行政部门应当在收到申请后 20 个工作日内查清事实，报同级人民政府联席会议研究，并依据联席会议议定事项，形成复查意见，在 10 个工作日内书面告知投诉人。

经同级人民政府联席会议研究形成的处理意见为最终意见，投诉人应当遵守、执行。

第二十三条 司法行政部门发现被投诉部门对投诉事项的处理、复查确有错误的，应责成其纠正，重新处理。

第二十四条 法行政部门处理、指导、监督投诉事项时，有权进行调查，有关单位和人员应当予以配合；对投诉事项所涉及的证据资料，有关单位和人员应当予以提供，提供的证据、材料必须客观真实、完整。

第二十五条 投诉人和被投诉人有权要求与投诉事项有利害关系的投诉受理、处理工作人员回避。

第二十六条 授诉处理部门及其工作人员应当保守在处理投诉中知悉的国家秘密、投诉人和被投诉人的商业秘密以及相关人员的个人隐私。

第二十七条 有下列情况之一的，投诉处理终结：

- (一)投诉人不予配合，并拒绝提供真实情况的；
- (二)投诉人申请撤回投诉的；
- (三)受理投诉后，投诉事项又进入行政复议、仲裁或者诉讼程序的；
- (四)受理投诉后，投诉事项又由纪检、监察、信访等部门受理的；
- (五)依照本办法应当不予受理的。

## 第五章 监督责任

第二十八条 投诉人提供虚假材料、诬陷诬告他人、反复缠访、影响正常办公秩序或有其他违法违规行为的，被投诉人无正当理由拒不配合调查的，有关部门和个人不认真办理投诉事项的，司法行政部门可以提请相关部门依法依规处理。

第二十九条 外来企业投诉处理部门及其工作人员有下列行为之一的，司法行政部门可建议同级人民政府予以通报批评：

- (一)不按本办法规定办理投诉事宜的；
- (二)明知是应当申请回避而没有主动申请的，或相关单位、个人提出回避申请后，由有关机构已作出回避处理决定却未执行的；
- (三)对投诉人、被投诉人进行打击报复的；
- (四)违反保密规定造成不良后果的；
- (五)不配合投诉处理机构工作的；
- (六)对投诉处理意见拒不执行的；
- (七)其他应当给予通报批评的。

第三十条 负责或参与外来企业投诉处理工作的人员玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权、收受贿赂，或者有其他严重违法违纪行为的，由所在单位或者有关部门依照规定给予行政处分；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

第三十一条 负责或参与外来企业投诉处理工作的人员被追究党纪、政纪和法律责任的，相关部门应当将处理结果书面告知同级司法行政部门。

## 第六章 附 则

第三十二条 本办法自发布之日起试行。

第三十三条 本办法由绵阳市人民政府法制办公室负责解释。

# 绵阳市人民政府办公室

## 关于印发绵阳市深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排的通知

绵府办函〔2013〕245 号

各县市区人民政府，科技城管委会，各园区管委会，科学城办事处，市级各部门和单位：

《绵阳市深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排》已经市政府同意，现印发你们，请认真遵照执行。

绵阳市人民政府办公室  
2013 年 9 月 11 日

### 绵阳市深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排

根据国家、省深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排，结合我市实际，现提出全市医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排。

#### 一、加快健全全民医保体系

(一) 继续做好扩面提标工作。基本医疗保险参保(合)率稳定在 98%以上。城镇居民医保和新农合政府补助标准提高到每人每年 280 元，适当提高个人缴费水平。城镇居民医保和新农合政策范围内住院费用支付比例稳定在 70%和 75%以上。新农合住院费用实际报销比例力争达到 65%以上。(市人社局、市卫生局分别负责。排在第一位的部门为牵头部门，分别负责指各部门分别牵头，下同)

(二) 建立健全重特大疾病保障机制。按全省安排部署开展大病保险工作前期筹备工作，制订实施方案，力争 2014 年全面推开。推进儿童白血病等 20 种重大疾病医疗保障工作。全面开展城乡困难群众重特大疾病医疗救助工作。完善城乡医疗救助制度。加强各类保障制度间的衔接。(市人社局、市卫生局、市发改委、市财政局、市民政局、绵阳市保险协会负责)

(三) 建立疾病应急救助制度。出台疾病应急救助实施意见，设立疾病应急救助基金。鼓励社会各界参与疾病应急救助。(市卫生局、市财政局、市发改委、市民政局、市人社局负责)

(四) 改革完善医保支付方式。结合门诊统筹推行按人头付费，结合门诊大病和住院推行按病种付费等支付方式改革。积极推动建立医保经办机构与医疗机构、药品供应商的谈判机制和购买服务的付费机制。建立健全考核评估和质量监督体系，逐步将对医疗服务的监管延伸到医务人员。(市人社局、市卫生局分别负责)

(五) 提高医保管理能力和服务水平。鼓励商业保险机构提供基本医保经办服务和发展其他健康保险产品，鼓励企业、个人购买商业大病补充保险。(市人社局、市卫生局、市发改委、绵阳市保险协会分别负责)

(六) 积极推进医疗保险城乡统筹。按国家、省部署推进职工医保、城镇居民医保和新农合的职责整合，做好整合期间制度的平稳运行和管理的衔接。(市委编办、市人社局、市卫生局负责)

#### 二、巩固完善基本药物制度和基层医疗卫生机构运行新机制

(七) 深化基本药物制度改革。严格实施 2012 年版国家基本药物目录。加强医务人员基本药物知识培训。完善基本药物储备制度。探索建立短缺药品、传染病治疗药品和急救药品类基本药物供应保障机制。(市卫生局、市人社局、市经信委、市药监局、市商务局负责)

(八) 扩大基本药物制度实施范围。鼓励非政府办基层医疗卫生机构实施基本药物制度。加大城市社区卫生服务机构贯彻执行基本药物制度和综合改革政策力度。(市卫生局、市财政局、市人社局、市经信委负责)

(九) 完善补偿机制和绩效考核机制。健全多渠道补偿机制, 落实财政对基层医疗卫生机构运行的补助政策, 全面落实一般诊疗费及医保支付政策。创新绩效考核机制, 强化量化考核、效果考核和考核结果运用。建立奖励性绩效工资向技术骨干倾斜的分配制度, 调动医务人员积极性。(市人社局、市卫生局、市财政局分别负责)

(十) 巩固村卫生室实施基本药物制度改革成效。全面推行乡村一体化管理, 落实村医政策, 稳定和优化乡村医生队伍, 创新村医各项补助考核发放办法, 推动乡村医生养老待遇政策落实, 筑牢农村卫生服务网底。(市卫生局、市财政局、市人社局、市发改委负责)

(十一) 加快推进全科医生制度建设。出台激励全科医生服务基层的配套政策措施, 推进全科医生规范化培养。继续推进家庭签约医生服务模式改革。(市卫生局、市财政局、市人社局、市发改委负责)

(十二) 持续提升基层服务能力。实施基层医疗卫生服务能力提升工程。各县市区政府要及时拨付国家、省、市补助资金, 加大地方财政投入力度, 继续加强基层医疗卫生机构标准化建设, 乡镇卫生院周转房建设和全科医生规范化培养临床基地建设。实施基层中医药服务能力提升工程。继续实施国家免费医学生定向培养。落实民族地区卫生事业发展专项政策措施。鼓励符合条件的基层医疗机构上等级。(市卫生局、市发改委、市财政局、市人社局、市教体局负责)

(十三) 基本完成基层医疗卫生机构长期债务化解。督促地方落实配套资金, 完成债务化解。坚决制止发生新债。(市财政局、市卫生局负责)

### 三、积极推进公立医院改革

(十四) 全面推进县级医院综合改革。全面推进县级公立医院取消药品加成改革。统筹推进补偿机制、医疗服务价格、药品供应、人事制度等综合改革。(市卫生局、市委编办、市发改委、市财政局、市人社局负责)

(十五) 拓展城市公立医院改革试点。积极探索以补偿机制改革和建立现代医院管理制度为主要内容的城市公立医院综合改革工作。控制医药费用不合理上涨。加快推进医疗集团建设。加大试点公立医院在收入分配制度改革, 医疗服务价格调整等方面的探索力度。(市卫生局、市委编办、市发改委、市财政局、市人社局、市国资委负责)

(十六) 提升县级医院服务能力。提升县级医院重大疾病医疗救治能力和复杂病种初诊能力。指导县级医院按照规定设置特设岗位, 引进急需高层次人才。健全城市医院对口支援县级医院帮扶机制, 选派 37 名县级医院医师到城市医院进修培训。着力推进远程医疗服务工作。加强重点学科建设。(市卫生局、市发改委、市财政局、市人社局负责)

(十七) 继续推行便民惠民措施。加强医务人员配置, 深入开展优质护理服务, 推行预约诊疗和“节假日门诊”。进一步优化就医流程, 加强医疗服务的精细化管理。推进首诊负责制, 规范双向转诊和分级医疗工作。试点推行“先诊疗、后结算”。(市卫生局、市人社局负责)

### 四、统筹推进相关领域改革

(十八) 加快推进社会办医。在准入、土地、投融资、税收、人才引进、设备配置等方面给予社会资本办医优惠政策。引导社会资本参与部分公立医院改制重组。鼓励具有资质的人员(包括港、

澳、台地区人员)依法开办私人诊所。力争 2013 年全市社会办医机构床位数占比同比增加 2—3 个百分点, 服务量市内占比达到 35%左右。(市发改委、市卫生局、市财政局、市商务局、市人社局、市国资委负责)

(十九) 继续推进公共卫生服务均等化。人均基本公共卫生服务经费标准提高到 30 元。城乡居民健康档案规范化电子建档率达到 95%以上, 高血压、糖尿病患者规范化管理率分别达到 50%、40%以上。继续实施重大公共卫生服务项目。免费为 10.9 万名农村妇女进行“两癌”检查, 农村妇女住院分娩率达到 94%。(市卫生局、市财政局负责)

(二十) 加强人才培养和使用管理。充分发挥我市医学会、护理学会、药学会等医学学术团体的带头作用, 全面提升我市医务人员的医疗业务水平。加强急需紧缺专门人才培养和住院医师规范化培训。推进医师多点执业。增加公共卫生人员、注册护士等人才配备。建立健全医疗责任保险和医疗纠纷第三方调解机制, 50%以上的医院参加医疗责任险。(市卫生局、市发改委、市药监局、市财政局、市人社局、市委编办、市教体局、市保险协会负责)

(二十一) 统筹推进其他领域改革。进一步优化医疗卫生资源配置。新增医疗卫生资源优先考虑社会资本举办。严禁公立医院超规模盲目扩张、举债建设。加快推进医疗卫生信息化建设, 加强以电子病历为基础的医院信息化。加强卫生行业监管, 强化医疗卫生服务行为和质量监督, 严肃查处药品招标采购, 医保报销等关键环节和医疗服务过程中的违法违规行为。(市卫生局、市发改委、市财政局、市经信委、市药监局负责)

## 五、保障措施

完善医改工作目标责任制。进一步强化各县市区政府主要领导负总责、分管领导具体抓的领导机制, 发挥医改办统筹协调作用, 促进医改各成员单位协作配合。继续加大医改投入力度, 将年度医改任务所需资金纳入财政预算, 并按时足额拨付到位, “十二五”期间政府医改投入要高于 2009—2011 年医改投入水平。进一步抓好医改宣传工作, 增强宣传效果, 为改革攻坚营造社会共识。