



攀枝花市人民政府公报  
PANZHIHUASHI RENMINZHENGFU GONGBAO

第 1 期 (总第 227 期)

2017

攀枝花市人民政府办公室

(月刊)

主 管:攀枝花市人民政府

编辑出版:攀枝花市人民政府办公室

地 址:攀枝花市炳草岗大街2号

邮 编:617000

电 话:0812-3324587

## 上级文件

- 四川省人民政府关于进一步加快旅游业改革发展的意见 ..... 2
- 四川省人民政府关于进一步加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见 ..... 8
- 四川省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见 ..... 12
- 四川省人民政府关于做好城乡居民基本医疗保险制度整合工作的实施意见 ..... 19
- 四川省人民政府办公厅关于印发四川省金融业“十三五”发展规划的通知 ..... 23

## 本级文件

- 攀枝花市人民政府关于贯彻落实《四川省社会信用体系建设工作实施方案》的意见 ..... 34
- 攀枝花市人民政府关于印发《攀枝花市深化医药卫生体制综合改革试点工作方案》的通知 ..... 39
- 攀枝花市人民政府办公室关于印发《攀枝花市贯彻落实〈攀西经济区“十三五”发展规划〉实施方案》的通知 ..... 47
- 攀枝花市人民政府办公室关于印发《攀枝花市医养结合试点工作实施方案》的通知 ..... 55

## 人事任免

- 攀枝花市人民政府关于牟刚林等14人职务任免的通知 ..... 60

# 四川省人民政府

## 关于进一步加快旅游业改革发展的意见

川府发〔2016〕55号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

为加快四川旅游业改革发展,充分发挥旅游业在扩内需、稳增长、促就业、减贫困、惠民生中的重要作用,加快建设旅游经济强省和世界重要旅游目的地,现结合我省实际提出如下意见。

### 一、总体要求、目标和原则

(一)总体要求。四川旅游资源丰富,旅游业作为综合性产业前景广阔、潜力巨大,必须坚持作为战略性新兴产业予以重点培育支持。要紧紧围绕建设旅游经济强省和世界重要旅游目的地的目标,把提升入境游摆在更加突出位置,突出旅游目的地建设,进一步完善旅游产品、旅游商品、旅游基础设施和公共服务,加强旅游市场综合监管,促进旅游业与各行业融合发展,全面形成“五大旅游区域、十大旅游目的地、十大旅游精品线路”的旅游发展新格局,服务大众旅游时代。

(二)发展目标。“十三五”时期全省旅游总收入增速保持年均15%以上,入境旅游增速保持年均8%以上,到2020年全省旅游总收入在2015年基础上翻一番,旅游业在服务业中的比重进一步提升,为全省实现“两个跨越”作出更大贡献。

### (三)基本原则。

——坚持深化改革、依法兴旅,处理好政府与市场的关系,推动形成政府依法监管、企业守法经营、游客文明旅游、行业协会自律的发展格局。

——坚持创新驱动、转型升级,推动旅游产业结构不断优化,确保旅游业持续、快速、健康发展。

——坚持统筹推进、融合发展,推动旅游业与新

型工业化、信息化、城镇化和农业现代化相结合,提升旅游业发展的质量和效益。

——坚持以人为本、服务民生,积极营造良好旅游环境,不断提升旅游服务品质,推动全域旅游发展。

### 二、增强旅游发展动力

(四)加快政府职能转变。建立健全旅游综合协调机制,充分发挥各级旅游产业发展领导机构的统筹协调作用,形成地方主要领导牵头、部门有效联动、社会协同推进旅游业发展的工作机制。进一步简政放权,发挥市场在资源配置中的决定性作用,除规定不能下放的外,其他省级旅游行政审批事项全部下放市(州);除法律明令禁止的领域外,各类旅游要素和市场向社会资本全面开放。加快推进旅游领域政企分开、政事分开,进一步发挥旅游行业协会作用,支持旅游企业参与政府采购和服务外包项目。

(五)培育壮大旅游市场主体。大力支持各类社会资本投资旅游业,重点引进一批规模大、辐射带动力强的国内外知名旅游集团和管理服务品牌进驻四川。鼓励和支持我省优势企业进入旅游领域实施跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组。强化资源整合和资本运作,组建四川旅游投资集团。推动一批有特色、有优势的旅游企业在区域性股权市场成都(川藏)股权交易中心挂牌,重点扶持有条件的品牌旅游企业在沪深交易所上市。加大中小旅游企业转型升级扶持力度,实现向专业化、特色化、网络化、多元化发展。支持有条件的旅游景区开展所有权、管理权和经营权相分离的管理、运营模式改革。创新旅游项目包装策划,探索将旅游厕所、加油站、停车

场、营地、观景点、邮政信箱等组合形成“项目包”向社会推出,增强社会投资的积极性。

(六)加快旅游改革创新试点。推动乐山市、资阳市等国家级旅游改革创新先行区建设。支持乐山市全国综合行政执法改革试点(旅游综合执法改革)和峨眉山市“中国国际佛教文化旅游目的地”建设。稳妥推进成都线上线下导游自由执业试点工作。攀枝花、乐山、广元、雅安、凉山、阿坝、甘孜和都江堰等全国全域旅游示范区要把推进全域旅游作为新时期促进旅游业改革发展的重要突破口,加快旅游业管理体制和执法机制改革创新,鼓励有条件的地区率先推广设立综合性旅游管理机构,在旅游发展模式转变、构建新型旅游发展格局上实现率先突破,积累可推广的经验。

### 三、拓展旅游发展空间

(七)构建旅游发展新格局。逐步实现以景区景点为核心向全域旅游发展模式转变,紧扣全省五大经济区发展战略规划,以建设中国西部最重要入境旅游目的地为目标,巩固提升成都平原旅游区;以建设世界级生态旅游和文化旅游目的地、全国民族地区全域旅游示范区为目标,重点突破川西北旅游区;以建设秦巴山地生态旅游和山水休闲度假旅游目的地为目标,创新拓展川东北旅游区;以建设全国知名阳光康养休闲旅游度假胜地为目标,加快开发攀西旅游区;以建设南向国际旅游经济走廊为目标,一体化发展川南旅游区。深入对接“一带一路”和“长江经济带”国家战略,加强旅游区域合作,深化做实川藏旅游合作,完成川滇藏、川甘青、川陕甘、川渝黔等区域旅游合作与实验区跨区域规划编制。

(八)创新旅游产品体系。实施“旅游+”行动,创新推进农旅、工旅及旅游业与第三产业的深度融合发展。大力发掘农业主题公园、森林公园、地质公园、水利风景区(江河湖库)、知名高校、运动场所、医疗卫生机构、商业街区、道路交通等机构和设施的旅游功能。积极培育房车旅游、研学旅行、康养旅游、体育旅游、文化旅游、生态旅游、智慧旅游等旅游新业态。依托优势资源大力发展专项度假旅游产品,拓展观光、商务、会展、节庆等产品的休闲度假功

能。深入挖掘重点旅游景区、线路文化内涵,支持文化资源与创意设计、旅游等相关产业跨界融合,提升文化旅游产品和服务的设计水平。鼓励文化演艺院团和企业与重点旅游目的地合作,打造一批兼具艺术水准、四川特色和市场活力的旅游演出剧目。加强体育旅游发展,将竞赛表演、健身休闲、户外运动、民间民族体育活动等与旅游活动融合。支持和引导有条件的体育运动场所面向游客开展体育旅游服务。引导发展徒步骑行服务站、航空飞行营地、船艇码头等设施,举办体育旅游博览会。大力发展红色旅游,以“长征丰碑、伟人故里、川陕苏区”三大红色旅游品牌为主线,推动红色旅游资源和产品跨区整合、成片发展,重点建设川陕红色文化传承区,打造朱德故里等一批5A级红色景区和革命博物馆、展览馆及精品红色旅游线路,凸显红色旅游教育功能。实施乡村旅游提升计划和休闲农业景区建设工程,大力发展乡村旅游合作社,推动乡村旅游规模化、景区化、品牌化发展。开展旅游扶贫,实施乡村旅游富民工程,带动农村贫困人口脱贫致富。大力开发具有地方特色的旅游化农副土特产品、手工艺品和文化创意产品,培育一批成熟的中国特色旅游商品品牌。支持重点旅游地区、机场、高速公路服务区设立旅游商品购物区,提供金融、物流等便利服务,发展购物旅游。

(九)加快建设世界旅游目的地。充分发挥我省资源优势,构建世界旅游目的地体系。重点打造大成都国际都市休闲旅游目的地、大峨眉国际度假旅游目的地、大九寨世界遗产旅游目的地、川藏318/317国道——最美景观大道世界旅游目的地、大香格里拉——环贡嘎世界高山生态旅游目的地、大香格里拉——环亚丁世界山地旅游目的地、大攀西阳光度假旅游目的地、大秦巴山冬滑雪·夏避暑度假旅游目的地、大嘉陵江流域文化休闲体验旅游目的地、大川南长江流域度假旅游目的地等“十大旅游目的地”。按照国际一流标准,构建九环“世界遗产”线、成乐“文化生态度假”环线、大熊猫“生态文化”旅游线、川藏318/317国道“最美景观”旅游线、“香格里拉”文化生态旅游线、蜀道三国文化旅

游线、嘉陵江“山水人文体验”旅游线、秦巴“南国冰雪世界”旅游线、攀西“阳光康养”旅游线、“长征丰碑”红色旅游线等“十大旅游精品线路”。研究出台外国人入川旅游便利化措施,结合成都72小时过境免签政策和境外世界500强企业在川不断增多的优势,有针对性地推出美食、观光、购物、休闲度假旅游产品,精心组织开展境外省外营销活动。增加主要入境市场国际航线和国际航班班次,大力扶持国际旅游包机服务。省级财政、旅游部门要加大对入境游的奖励力度,鼓励各地建立入境旅游奖励机制。

#### 四、优化旅游发展环境

(十)构建旅游综合交通及运输管理体系。加强旅游目的地交通网络建设,推动1重点旅游城市、旅游目的地和旅游线路实现“城景通,景景通”。加快全省自驾、徒步、骑行营地及其他旅游综合配套服务体系建设。交通线路和基础设施的规划、建设要优先考虑旅游发展需求。通往风景名胜区、森林公园、地质公园、水利风景区等旅游景区的标志标牌纳入道路交通标志范围,完善全省旅游交通标志体系。依托车站、码头、高速公路服务站、加油站等交通和道路服务设施建立全省范围内的旅游信息咨询服务体系,建立旅游高峰期的交通信息发布和咨询体系。建立地方人民政府、旅游部门与铁路部门常态沟通协调机制,鼓励实施铁路对旅游团队火车票价格优惠及景区对铁路旅客给予门票价格优惠的双向优惠政策。加强高铁车站与城市、景区的交通衔接。

(十一)实施旅游公共服务升级工程。抓好成都、乐山、宜宾、广元等重点旅游城市建设,彰显地方特色,延续历史风貌,注重整洁宜居,更好的发挥城市在吸引消费、留住游客上的主载体作用。加快游客集散中心和旅游咨询中心体系建设,提升涉旅综合服务功能。实施全省旅游厕所建设管理行动计划,重点加大藏区、彝区旅游厕所建设力度。完善旅游应急救援和高峰期大客流应对处置机制,加强景区道路安全防护、消防设施、应急广播和气象监测设施设备建设。全面执行国家及行业旅游服务标准,完善地方旅游标准体系,鼓励A级景区和旅游度假区开展质量管理体系认证。实施旅游惠民工程,严

格按照规定对未成年人、在校学生、老人、军人、残疾人等实行景区门票费用减免。鼓励实行区域目的地旅游连线联票制度,推进公益性城市公园、博物馆和科普教育基地免费开放。

(十二)实施“互联网+旅游”行动计划。完善旅游信息服务内容,促进智慧旅游建设。加快商务、交通运输、公安、农业、工商、气象、贸促等部门涉旅数据库建设,实现信息和平台共享。加快旅游景区、宾馆饭店、旅行社等旅游企业的电子商务平台建设,发展网上预订、在线支付等电子商务,支持第三方旅游电商平台做强做大。加快建设大九寨环线智慧旅游示范区,推动成都、绵阳、乐山、广元创建全国智慧旅游示范城市,积极开展智慧景区、智慧旅行社、智慧酒店等试点工作,提升旅游智慧服务、管理和营销水平。推动实施旅游景区(点)网络预售票制度,“十三五”末,全省4A级以上景区实现流量实时监控和信息及时发布,国家级森林公园、地质公园、水利风景区及城市旅游目的地核心区实现WIFI全覆盖。

(十三)建立健全旅游市场综合监管体制。坚持各级人民政府统一负责旅游安全工作,旅游主管部门及有关部门依照法律、法规履行旅游安全监管职责,建立完善旅游景区气象预报预警信息发布机制。坚持依法治旅,形成各级政府主导、相关部门联动、各司其职、齐抓共管的旅游市场综合监管机制。持续开展旅游市场秩序整治,依法严厉打击诱导、欺骗、强迫游客消费等行为,坚决遏制“不合理低价游”和涉旅购物市场高额回扣等扰乱旅游市场秩序的突出问题。实施“神秘访客”调查制度,建立完善“黑名单”、降星、摘牌等惩戒机制,切实维护游客合法权益。加快建立旅游行业失信联合惩戒机制,健全旅游信用信息公示制度。加强文明旅游教育,提升公民文明旅游和理性消费意识。

#### 五、加强政策保障力度

(十四)加强组织领导。省旅游产业发展领导小组每年至少召开两次会议,对旅游产业发展中的重大问题进行研究部署。充分发挥省旅游产业发展领导小组办公室和四个推进工作组的职能作用,统筹协调省直相关部门,推进实施“旅游+”战略,促进

旅游业与各行业融合发展。探索旅游协同机制,引导社会组织组建跨区域的旅游联盟,形成市、县、景区、旅客信息互通和有效连接,为实施跨区域应急救援、交通保障等提供便利。

(十五)强化规划引领。科学编制全省旅游发展规划和专项旅游规划,切实做好与国家“一带一路”“长江经济带”和生态旅游等规划的衔接。城乡规划、土地利用总体规划、交通规划和风景名胜区、自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园和水利风景区等规划要统筹考虑旅游功能,实现融合发展与产业功能释放。城市重大项目建设要融入旅游元素,涉旅项目在论证、立项、建设时应充分征求旅游主管部门意见。

(十六)加大财政金融支持。充分发挥四川旅游产业创新发展股权投资基金等基金的引导作用,市(州)和有条件的县级政府应当设立旅游发展专项资金。围绕旅游发展整合资金,支持服务业、中小企业、节能减排等专项资金,将符合条件的旅游企业和项目纳入支持范围。创新旅游投融资机制,以投资公司、上市公司、银行、融资担保公司等为市场主体,建立政府、企业、金融机构相互协同的旅游发展平台,鼓励通过政府和社会资本合作(PPP)模式投资、建设、运营旅游项目,推动旅游领域大众创业、万众创新。

(十七)落实要素保障。坚持节约集约用地,严格按照土地、林地利用总体规划、城乡规划安排旅游用地规模和布局,严格控制旅游设施建设占用耕地。各级人民政府要保障旅游业改革发展的合理用地需求,指导开展旅游项目用地的分类管理,有效落实旅游重点项目新增建设用地,落实利用荒山、荒坡、荒滩、垃圾场、废弃矿山、石漠化土地开发旅游项目有关政策,保障生态旅游、乡村旅游、自驾车房车营地、文化、研学、康养旅游等旅游新业态的合理用地需求。全面落实旅游景区、宾馆饭店等旅游企业用水、

用电、用气与一般工业企业同价政策。

(十八)落实带薪年休假制度。各级人民政府要将带薪年休假制度落实情况纳入议事日程,作为劳动监察日常巡查和职工权益保障的重要内容。推动机关、企事业单位切实落实职工带薪年休假制度,鼓励企业将安排职工旅游休闲作为奖励和福利措施。人力资源社会保障部门要定期对全省机关和企事业单位带薪年休假落实情况进行检查。鼓励错峰休假,有条件的地区和单位可根据实际情况,在遵守标准工时的前提下,探索弹性作息制度。在教学时间总量不变的情况下,高等学校可结合实际调整寒暑假时间,中小学可按有关规定安排春假。

(十九)加强人才队伍建设。编制全省旅游人才中长期发展规划,将旅游专业人才队伍建设纳入各级人才队伍建设规划,优化人才发展的体制机制,落实人才扶持政策,不断向大景区和旅游名城名镇倾斜。强化校企合作,加快旅游职业教育发展步伐,支持重点旅游院校发展。把符合条件的旅游服务从业人员纳入就业扶持范围,落实好相关扶持政策。加强旅游科研单位、旅游规划单位建设,加大旅游基础理论和应用的研究力度。做大做实国家西部旅游人才培训基地,不断提高全省旅游队伍整体素质。

全省各级人民政府要加强和改进对旅游改革发展的组织领导,夯实旅游统计基础、加强基层基础旅游统计工作,建立完善旅游统计指标体系和考核评价体系。各有关部门要各司其职、齐抓共促,共同推动旅游业改革发展,切实抓好国家部委涉旅改革事项的对口承接和落地工作,确保各项任务措施落到实处。

附件:重点任务分工及进度安排表

四川省人民政府  
2016年11月30日

附件

## 重点任务分工及进度安排表

序号	工作任务	负责单位	时间进度
1	建立健全旅游综合协调机制,充分发挥各级旅游产业发展领导机构的统筹协调作用,形成地方主要领导牵头、部门有效联动、社会协同推进旅游业发展的工作机制。	省旅游发展委等	2016 年底 前取得阶段性成果
2	强化资源整合和资本运作,组建四川旅游投资集团。	省国资委、省旅游发展委等	2017 年 6 月 月底前取得阶段 性成果
3	推动一批有特色、有优势的旅游企业在区域性股权市场成都(川藏)股权交易中心挂牌,重点扶持有条件的品牌旅游企业在沪深交易所上市。	省旅游发展委、省国资委、省政府金融办等	持续实施
4	全力推动乐山市、资阳市等国家级旅游改革创新先行区建设。支持乐山市全国综合行政执法改革试点(旅游综合执法改革)和峨眉山市“中国国际佛教文化旅游目的地”建设。	省旅游发展委、省发展改革委、相关市(州)人民政府等	2017 年 6 月 月底前取得阶段 性成果
5	逐步实现以景区景点为核心向全域旅游发展模式转变,紧扣全省五大经济区发展战略规划,巩固提升成都平原旅游区,重点突破川西北旅游区,创新拓展川东北旅游区,加快开发攀西旅游区,积极推进川南旅游区。	省旅游发展委、省发展改革委等	持续实施
6	创新推进农旅、工旅及旅游业与第三产业的深度融合发展,开发农业主题公园、森林公园、地质公园、水利风景区(江河湖库)、知名高校、运动场所、医疗卫生机构、商业街区、道路交通等机构和设施的旅游功能,大力发掘地方特色美食,打造一批有影响的新型特色旅游产品。	省旅游发展委、省经济和信息化委、教育厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业厅、林业厅、水利厅、商务厅、省卫生计生委等	2017 年底 前 出台相关措施
7	开展旅游扶贫,实施乡村旅游富民工程,带动农村贫困人口脱贫致富。	省旅游发展委、省发展改革委、农业厅、林业厅、水利厅、省扶贫移民局等	2020 年底 前 取得阶段性成果
8	大力开发具有地方特色的旅游化农副土特产品、手工艺品和文化创意产品,培育一批成熟的中国特色旅游商品品牌。发展购物旅游。	省旅游发展委、省经济和信息化委、商务厅、文化厅、省工商局等	2017 年底 前 取得阶段性成果
9	加快建设世界旅游目的地,省级财政、旅游部门要加大对入境游的奖励力度,鼓励各地建立入境旅游奖励机制。	省旅游发展委、财政厅等	2017 年 6 月 月底前取得阶段 性成果

序号	工作任务	负责单位	时间进度
10	加强旅游目的地交通网络建设,重点旅游城市、旅游目的地和旅游线路要实现“城景通,景景通”。加快全省自驾、徒步、骑行营地及其他旅游综合配套服务体系建设。	各市(州)人民政府、交通运输厅、省发展改革委、省旅游发展委、省体育局、省贸促会等	2017年6月底前出台相关措施
11	加快游客集散中心和旅游咨询中心体系建设,提升涉旅综合服务功能。实施全省旅游厕所建设管理行动计划。	省旅游发展委、住房城乡建设厅等	2017年底前取得阶段性成果
12	各级政府统一负责旅游安全工作,旅游主管部门及有关部门依照法律法规履行旅游安全监管职责。完善旅游应急救援和高峰期大客流应对处置机制,加强景区道路安全防护、消防设施、应急广播和气象监测设施设备建设。	各市(州)人民政府、省旅游发展委、省安全监管局、公安厅、交通运输厅、住房城乡建设厅、国土资源厅、林业厅、省质监局、省食品药品监管局、省新闻出版广电局、省气象局等	2016年底前取得阶段性成果
13	全面执行国家及行业旅游服务标准,完善地方旅游标准体系,鼓励A级景区和旅游度假区进行质量管理体系认证。	省旅游发展委、省质监局、省发展改革委等	持续实施
14	促进智慧旅游建设。加快商务、交通运输、公安、农业、工商、气象、贸促等部门涉旅数据库建设并实现信息和平台共享。	省旅游发展委、省发展改革委、省经济和信息化委、商务厅、公安厅、农业厅、林业厅、省工商局、省气象局、省贸促会	2016年12月
15	坚持依法治旅,形成各级政府主导、相关部门联动、各司其职、齐抓共管的旅游市场综合监管机制,持续开展旅游市场秩序整治,依法严厉打击诱导、欺骗、强迫游客消费等行为,坚决遏制“不合理低价游”和涉旅购物市场高额回扣等扰乱旅游市场秩序的突出问题。实施“神秘访客”调查制度。加强文明旅游教育,提升公民文明旅游和理性消费意识。	省旅游发展委、省发展改革委、交通运输厅、商务厅、林业厅、省工商局、省地税局等	2016年底前取得阶段性成果
16	加快建立旅游行业失信联合惩戒机制,健全旅游信用信息公示制度。	省工商局、省旅游发展委等	2017年6月底前取得阶段性成果
17	围绕旅游发展整合资金,支持服务业、中小企业、节能减排等专项资金,将符合条件的旅游企业和项目纳入支持范围。	省发展改革委、省旅游发展委、各市(州)人民政府等	持续实施
18	创新旅游投融资机制,以投资公司、上市公司、银行、融资担保公司等为市场主体,建立政府、企业、金融机构相互协同的旅游发展平台。	省发展改革委、财政厅、省旅游发展委、住房城乡建设厅、省工商局等	2017年底前取得阶段性成果

序号	工作任务	负责单位	时间进度
19	保障旅游业改革发展的合理用地需求,指导开展旅游项目用地的分类管理,有效落实旅游重点项目新增建设用地。	国土资源厅、住房城乡建设厅、省旅游发展委、林业厅、各市(州)人民政府等	持续实施
20	推动机关、企事业单位切实落实职工带薪年休假制度,鼓励企业将安排职工旅游休闲作为奖励和福利措施。在教学时间总量不变的情况下,高等学校可结合实际调整寒暑假时间,中小学可按有关规定安排春假。	人力资源社会保障厅、教育厅等	2017年6月底前取得阶段性成果
21	加大旅游基础理论和应用的研究力度。落实人才扶持政策,加快旅游职业教育发展。	省旅游发展委、教育厅、人力资源社会保障厅等	持续实施
22	夯实旅游统计基础、加强基层基础旅游统计工作,建立完善旅游统计指标体系和考核评价体系。	省旅游发展委、省统计局等	持续实施

# 四川省人民政府 关于进一步加强农村留守儿童关爱 保护工作的实施意见

川府发〔2016〕56号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

为深入贯彻落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(国发〔2016〕13号)精神,现结合我省实际,提出以下实施意见。

## 一、总体要求

以促进未成年人健康成长为出发点和落脚点,坚持家庭尽责、政府主导、全民关爱、标本兼治原则,强化家庭监护主体责任,落实县、乡(镇)人民政府和村(居)民委员会职责,建立健全强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预的救助保护机制。到2020年,努力实现全省90%的乡(镇)、80%的村(居)民委员会以及农村寄宿制学校建有农村留守儿童关爱保护活动场所和必要的关爱设施,全省农

村留守儿童关爱保护工作体系全面建立,救助保护机制有效运行,全社会关爱保护儿童的意识普遍增强,儿童成长环境更为改善、安全更有保障,儿童留守现象明显减少。

## 二、重点任务

(一)落实家庭监护主体责任。父母要依法履行对未成年子女的监护职责和抚养义务,外出务工时须尽量携带未成年子女共同生活或父母一方留家照料,不得让不满十六周岁的儿童脱离监护单独居住生活,暂不具备条件的应当委托有监护能力的亲属或其他成年人代为监护,并采取有效措施保障其健康安全成长和受教育等基本权利。父母或受委托监护人不履行监护职责的,村(居)民委员会、公安机关和有关部门要及时予以劝诫、制止;情节严重或

造成严重后果的,要依法追究其责任。〔责任单位:公安厅、省法院、省检察院、民政厅、司法厅、教育厅,各市(州)人民政府〕

(二)落实县、乡(镇)人民政府和村(居)民委员会职责。县级人民政府要结合本地实际制定切实可行的农村留守儿童关爱保护政策措施和工作方案,完善联动机制,认真组织开展覆盖本行政区域内所有农村留守儿童的关爱保护工作;乡(镇)人民政府要切实履行农村留守儿童情况排查、救助保护等职责,加强家庭监护法治宣传和监督指导,督促外出务工人员履行监护职责和抚养义务;村(居)民委员会要定期走访、全面排查,及时掌握农村留守儿童的家庭情况、监护情况、就学情况等基本信息,并向乡(镇)人民政府报告,及时协调落实有关留守儿童关爱保护的具体工作。〔责任单位:各市(州)人民政府〕

(三)落实部门联动责任。民政部门要发挥牵头组织和统筹协调作用,会同相关部门开展摸底排查、督促检查、评估考核,指导、督促乡(镇)人民政府(街道办事处)、村(居)民委员会和社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构等服务机构及社会组织做好发现报告、定期走访、重点核查、监护监督、关爱救助、临时监护照料等工作。教育部门及学校要落实控辍保学目标责任制、联控联保机制和辍学学生登记、劝返复学、定期排查制度;指导加强留守儿童家庭教育,协助留守儿童加强与父母的情感联系和亲情交流;完善教职工值班、学生宿舍安全管理等制度,强化校园安全防范,帮助留守儿童提高防范侵害意识和自我保护能力;教育督导部门要将学校留守儿童教育关爱工作纳入责任督学日常督导范围。公安机关要配合开展摸底排查,落实救助保护机制,督促强化家庭监护主体责任,依法严厉打击、严密防范侵害农村留守儿童和随父母进城儿童的违法犯罪行为;协助加强校园安全管理,做好法治宣传和安全教育;大力推进户籍制度改革,有序推进符合落户条件的进城务工人员及家属落户。司法行政部门要宣传来成年人保护法律法规和政策措施,引导法律服务人员为合法权益受到侵害的农村留守儿童及其家

庭提供法律援助和法律服务等专业服务。其他有关部门根据工作职责共同做好农村留守儿童关爱保护工作。〔责任单位:民政厅、省法院、省检察院、公安厅、司法厅、教育厅、省卫生计生委、省新闻出版广电局、省扶贫移民局、省综治办、省文明办、省政府妇儿工委办公室,各市(州)人民政府〕

(四)发挥群团组织关爱服务优势。工会、共青团、妇联、残联、关工委等群团组织要发挥自身优势,积极为农村留守儿童提供假期日间照料、课后辅导、心理疏导、结对关爱等服务。工会要广泛动员广大职工开展多种形式的农村留守儿童关爱服务和互助活动;共青团要积极组织开展关爱志愿服务工作,加强农村留守儿童法治教育、自护教育和自强教育,通过争取专项资金、实施公益项目等方式,整合引导社会资源开展关爱服务;妇联要加强对农村留守儿童父母、受委托监护人的家庭教育指导,为农村留守儿童提供关爱服务;残联要组织开展农村留守残疾儿童康复等工作;关工委要组织动员广大老干部、老战士、老专家、老教师、老模范等离退休同志,协同做好农村留守儿童关爱服务工作。(责任单位:省总工会、团省委、省妇联、省残联、省关工委)

(五)动员和支持社会力量积极参与。加快培育社会工作专业服务机构、慈善组织、志愿服务组织,通过政府购买服务等方式支持其深入社区、学校和家庭,开展农村留守儿童监护指导、心理疏导、行为矫治、社会融入和家庭关系调适等专业服务,扶持一批社会关注度高、影响力大的品牌公益项目;健全“三社联动”机制,充分发挥社区、社会组织、专业社会工作在农村留守儿童关爱保护工作中的特殊优势;充分发挥市场机制作用,支持社会组织、爱心企业依托学校、社区综合服务设施建立农村留守儿童托管服务机构,财税部门要依法落实税费减免优惠政策。〔责任单位:民政厅、财政厅、教育厅、省国资委、省国税局、省地税局、团省委、省妇联、省残联、省工商联、省老龄办、省关工委,各市(州)人民政府〕

(六)建立健全农村留守儿童救助保护机制。

1. 建立强制报告机制。学校、幼儿园、医疗卫生机构、村(居)民委员会、社会工作服务机构、救助

管理机构、福利机构及其工作人员负有强制报告义务,在工作中发现农村留守儿童有脱离监护、遭受不法侵害等情况时,应及时劝阻、制止或在第一时间向公安机关报告。未履行报告义务的,要严肃追责。〔责任单位:教育厅、公安厅、民政厅、省卫生计生委、团省委、省妇联、省残联、省关工委、省网信办,各市(州)人民政府〕

2. 完善应急处置机制。公安机关在接到关于农村留守儿童脱离监护、遭受不法侵害等报告后,要及时受理并出警调查,有针对性地采取应急处置措施。强制报告责任人要协助公安机关做好调查和应急处置工作。〔责任单位:公安厅、民政厅、司法厅、教育厅、省卫生计生委、团省委、省妇联、省残联、省关工委,各市(州)人民政府〕

3. 健全评估帮扶机制。乡(镇)人民政府要针对农村留守儿童的安全处境、监护情况、身心健康状况等组织开展调查评估,会同公安机关、民政等部门在村(居)民委员会、中小学校、医疗卫生机构以及亲属、社会工作专业服务机构的协助下,有针对性地安排专业服务。对于监护人家庭经济困难且符合有关社会救助、社会福利政策的,民政及其他社会救助机构要因人施策、精准帮扶,及时按规定将其纳入保障范围,确保农村留守儿童得到妥善照料和有效关爱。〔责任单位:民政厅、公安厅、教育厅、人力资源社会保障厅、省卫生计生委、省扶贫移民局、省总工会、团省委、省妇联、省残联、省关工委,各市(州)人民政府〕

4. 强化监护干预机制。对实施家庭暴力、性侵害、出卖、虐待或遗弃农村留守儿童的父母或受委托监护人,公安机关要依法处罚,情节恶劣构成犯罪的,依法立案侦查、追究责任;对于监护人将农村留守儿童置于无人监管和照看状态导致其面临危险且经教育不改的,或者实施家庭暴力、虐待或遗弃农村留守儿童,教唆、利用留守儿童实施违法犯罪行为,以及不履行监护职责严重危害留守儿童身心健康等行为导致其身心健康严重受损的,其近亲属、村(居)民委员会、县级民政部门等有关人员或者单位要依法向人民法院申请撤销监护人资格,另行指定

监护人。〔责任单位:省法院、省检察院、公安厅、民政厅、司法厅、教育厅、团省委、省妇联、省残联、省关工委,各市(州)人民政府〕

### 三、保障措施

(一)加强组织领导。各地要将农村留守儿童关爱保护工作纳入重要议事日程,建立健全政府领导,民政部门牵头,教育、公安、司法行政、卫生计生等部门和妇联、共青团等群团组织参加的农村留守儿童关爱保护工作领导机制,及时研究解决工作中的重大问题。建立省级农村留守儿童关爱保护工作联席会议制度,统筹协调全省农村留守儿童关爱保护工作。各市(州)和县(市、区)、乡(镇)人民政府要建立相应的领导协调机制,切实履行统筹协调、政策落实、资金投入和督促检查责任。〔责任单位:民政厅、公安厅、司法厅、教育厅、省卫生计生委,各市(州)人民政府〕

(二)加强关爱阵地建设。要将关爱保护农村留守儿童,健全社会救助体系和儿童福利服务体系纳入“十三五”国民经济和社会发展规划,并结合精准扶贫、幸福美丽新农村建设等,推动未成年人保护机构、“12355”青少年服务中心(站)、儿童福利机构、社区儿童服务场所、寄宿制学校建设,着力新增普惠性幼儿园,努力完善相关设施设备,满足农村留守儿童入学需求和临时监护照料等需要。加强农村留守儿童关爱保护工作信息平台建设,整合部门信息资源,充分发挥“留守儿童之家”“儿童快乐家园”“妇女之家”“乡村(城市)少年宫”等关爱阵地作用,完善现有公共服务设施,努力为农村留守儿童提供更多的关爱服务阵地和活动场所。(责任单位:省发展改革委、民政厅、财政厅、教育厅、住房城乡建设厅、省扶贫移民局、省政府妇儿工委办公室、省文明办、团省委、省妇联、省残联、省关工委)

(三)加强机构队伍建设。县级以上民政部门应明确承担农村留守儿童关爱保护职责的工作机构,配备工作力量;相关部门要加强农村留守儿童关爱保护工作队伍建设,配齐配强工作人员,强化专业培训,提高专业服务能力。乡(镇)、村(居)民委员会要建立相应的关爱保护工作队伍,农村留守儿童

数量多的乡(镇)须明确1-2名工作人员专门负责,村(居)民委员会要明确1名专(兼)职儿童福利主任。着力推进“童伴计划”“快乐学校”等关爱保护农村留守儿童项目试点,通过政府购买服务和设置公益岗位、聘用专业社工、吸纳志愿者、灵活用工等途径,充实救助管理机构、福利机构、乡(镇)和村(居)民委员会的关爱保护工作力量,确保留守儿童关爱保护工作事有人干、责有人负。(责任单位:省编办、人力资源社会保障厅、民政厅、财政厅、教育厅、团省委、省妇联、省残联、省关工委)

(四)加大资金投入。各地要多渠道筹措资金,优化和调整财政支出结构,积极引导社会资金投入,支持做好农村留守儿童关爱保护工作。财政、审计、监察等部门要加强专项资金的审计监管,提高资金使用效益。〔责任单位:财政厅、监察厅、民政厅、教育厅、审计厅、团省委、省妇联、省残联、省关工委,各市(州)人民政府〕

(五)加强舆论引导。新闻宣传部门要将农村留守儿童关爱保护工作纳入重点宣传内容,组织动员主流媒体及其他各类新媒体,积极开展形式多样、针对性强、富有成效的宣传教育活动。建立健全舆情监测预警和应对机制,理性引导社会舆论,及时回应社会关切,宣传报道先进典型,营造良好社会氛围。(责任单位:省委宣传部、公安厅、民政厅、司法厅、教育厅、省卫生计生委、省新闻出版广电局、省文明办、省网信办、团省委、省妇联、省残联、省关工委)

(六)着力综合施策。要在深入推进新型城镇

化进程中加快基本公共服务均等化建设,加大对农民工家庭的帮扶支持力度,为农民工家庭监护照料未成年子女创造更好条件。推进住房、教育、医疗等重点领域改革,加快农业转移人口市民化。对不符合落户和住房保障条件的,要在生活居住、日间照料、义务教育、医疗卫生等方面提供帮助。大力推进县域内义务教育均衡发展,公办义务教育学校要普遍对农民工未成年子女开放,落实和完善农民工随迁子女在当地就学和升学考试政策,尤其是要注重落实符合条件的农民工子女在输入地参加中考、高考政策。完善城乡均等的就业创业公共服务体系,引导扶持农民工返乡就业创业,加强农村劳动力的就业技能培训和创业培训,鼓励居家灵活就业,逐步从根本上解决农村留守儿童问题。(责任单位:公安厅、民政厅、人力资源社会保障厅、教育厅、住房城乡建设厅、省卫生计生委、省扶贫移民局)

(七)强化监督检查。各地要建立和完善工作考核和责任追究机制,组织开展经常性、常态化的监督检查。对工作不力、措施不实,特别是对底数不清、风险隐患排查不到位、突发事件处置不及时造成严重后果的,要追究有关领导和相关人员责任。对认真履责、工作落实到位、成效明显、贡献突出的单位、社会组织及个人,按照国家有关规定予以表扬和奖励。〔责任单位:民政厅、人力资源社会保障厅、教育厅、公安厅,各市(州)人民政府〕

四川省人民政府

2016年12月5日

# 四川省人民政府

## 关于深入推进新型城镇化建设的实施意见

川府发〔2016〕59号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构:

新型城镇化是现代化的必由之路,是最大的内需潜力所在,是经济发展的重要动力,也是一项重要的民生工程。四川是农业大省,城乡发展差异明显,区域发展不平衡不协调,推进城镇化更是解决农业、农村、农民问题的重要途径,是推动城乡、区域协调发展的有力支撑,对实施我省“三大发展战略”、实现“两个跨越”、建设美丽四川具有重大现实意义。为贯彻落实《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》(国发〔2016〕8号),加快推进新型城镇化建设,现提出如下实施意见。

### 一、总体要求

全面贯彻党中央、国务院和省委推进新型城镇化的部署和要求。落实国家“三个1亿人”工作安排,以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领,落实推进绿色发展建设美丽四川的各项部署,走形态适宜、产城融合、城乡一体、集约高效新型城镇化道路。遵循城镇化发展规律,坚持“五个统筹”,以人的城镇化为核心,以提高综合承载能力为支撑,以体制机制创新为保障,注重提高户籍人口城镇化水平,注重城乡基本公共服务均等化,注重环境宜居和历史文脉传承,注重提升人民群众的获得感和幸福感。围绕新型城镇化目标任务,加快配套政策改革,促进新型城镇化持续健康发展,为四川经济持续健康发展提供持久驱动力。

坚持绿色发展。坚持绿水青山就是金山银山,把绿色发展融入城镇化的各方面和全过程。以提高质量为关键,注重协调发展,推动实施空间“多规合

一”,优化城镇化布局和形态,促进大中小城市和小城镇协调发展,着力构建适应绿色发展的城乡体系。贯彻“适用、经济、绿色、美观”的建筑方针,突出建筑使用功能,推广绿色建材应用,提高建筑节能标准。推广装配式建筑,推进建筑产业现代化。保护和弘扬优秀传统文化,延续城市历史文脉,发展有历史记忆、地域特色、民族特点的绿色美丽城镇。

坚持补齐短板。大力推进“百万安居工程建设行动”、“百镇建设行动”、海绵城市建设、幸福美丽新村建设,特别是污水和垃圾处理等重点工作,有序拓展城市发展空间,提升城镇综合承载能力。强化产业对城镇化的支撑作用,推动产业与城镇融合发展。精准对接脱贫攻坚,着力提升城镇公共服务水平,带动农村一二三产业融合发展。加快户籍制度改革,大力推进基本公共服务均等化,解决“半市民化”问题,着力激发城镇化最大内需潜力。加强城镇管理,提升城市文明程度。

坚持联动推进。相关部门要搞好协同配合,推动户籍、土地、财政、住房、社会保障等相关政策和改革举措形成合力。加强省直部门与地方政策联动,鼓励各地积极探索出台一批配套政策,确保改革举措和政策落地。更好发挥市场主导和政府引导作用,发挥市民的主体作用。

### 二、主要目标

到2020年,我省新型城镇化建设的主要目标是:

城镇化质量和水平明显提升。常住人口城镇化率达到54%左右,户籍人口城镇化率达到38%左右,基本完成城镇危旧房棚户区改造。农业转移人

口随迁适龄子女义务教育需求得到满足,城镇失业人员、有培训意愿的农民工、新成长劳动力免费接受1次基本职业技能培训。城镇常住人口基本养老保险、基本医疗保险、保障性住房覆盖率分别达到90%、98%、23%以上。

城镇化布局和形态更加优化。城镇布局与资源环境承载能力相匹配,以四大城市群为主体形态,基本形成“一轴三带、四群一区”的城镇化发展格局。城镇等级规模结构更加完善、功能定位更加清晰,区域中心城市辐射带动作用更加突出,县城竞争力明显提升,小城镇服务功能显著增强,大中小城市和小城镇发展更加协调。

城镇可持续发展能力明显增强。城镇终极规模和开发边界管控有力。基础设施和公共服务设施不断完善,基本公共服务体系更加健全,生态环境持续优化,历史文脉得到传承,城镇综合承载能力不断增强。人均建设用地控制在100平方米以内,生活空间和生态用地明显增加,生产空间、生活空间、生态空间优化提升。城市细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)年均浓度比2015年下降20%以上,城镇绿色建筑占新建建筑比重30%,市区人口300万以上城市公共交通占机动化出行比例达到60%,城市绿地率达到38%,城市燃气普及率、供水普及率、污水处理率、生活垃圾无害化处理率、社区综合服务设施覆盖率分别达到90%、95%、92%、90%、90%以上。

城乡统筹发展更加协调。以法定规划为基础,推动“多规合一”,确保县(市)域空间实现全域有序利用。小城镇基础设施和公共服务有效改善,辐射带动农村发展能力明显增强。农村道路和水电通信等设施实现基本配套,幸福美丽新村建设水平大幅提高。扎实推进扶贫搬迁,扶贫开发攻坚取得突出成效,实现基本公共服务均等化、社会保障全覆盖,绝对贫困全面消除。累计完成农村危旧房改造170万户左右,公路通村率100%,农村自来水普及率75%,农村九年义务教育巩固率95%,农村学前教育三年毛入学率80%,新型农村合作医疗参合率保持在95%以上。

城镇化体制机制更加完善。加快户籍制度改革

革,全面落实居住证制度,保障农业转移人口及其他常住人口依法享有与城镇居民同等的基本公共服务;深化土地管理制度改革,提高土地利用效率,保障城镇化建设用地;完善社会保障制度,推动社会保障可持续发展;创新投融资体制机制,建立多元可持续的资金保障机制;优化行政区划和社区管理,构建多层次协调发展的城镇型政区体系;强化生态环境保护,推动形成城镇化绿色循环低碳发展的体制机制。

### 三、积极推进农业转移人口市民化

(一)加快落实户籍制度改革政策。围绕加快提高户籍人口城镇化水平,深化户籍制度改革,促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。除成都外,全面放开大中小城市和建制镇落户限制。各地应根据政府的承受力、城镇资源承载能力和发展潜力,制定具体的落户标准和办法。用3年时间,优先解决农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住5年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工落户问题。全面放开对高校、职业院校毕业生、留学回国人员和技术工人的落户限制,制定可操作的落户标准和落户目标。要妥善解决历史遗留问题,对历年已用地未转非人员、未转非大中型水利水电工程建设中的失地农村移民、城中村农村居民、集中供养自愿转户的农村“五保”对象加快推动户籍转移。清理仍保留农村户籍的财政供养人员,加快户籍转移。成都市实行居住证积分入户和条件准入双轨并行的落户政策,根据综合承载能力和功能定位,合理引导人口向四川天府新区成都片区等重点区域转移。加快制定实施推动农业转移人口和其他常住人口在城镇落户方案。

(二)全面落实居住证制度。推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口,保障居住证持有人在居住地享有国家规定的义务教育等六项基本权利和换领补领居民身份证等七项便利。鼓励各地不断扩大对居住证持有人的公共服务和便民服务范围并提高服务标准,缩小与户籍人口的差距。把居住证持有人纳入城镇住房保障体系。要加快制定居住证

实施具体管理办法,防止居住证与基本公共服务和便民服务脱钩。

(三)推进常住人口基本公共服务全覆盖。将农业转移人口及其他常住人口随迁子女义务教育纳入公共财政保障范围,以流入地公办学校为主接受义务教育,以公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为主接受学前教育。实施义务教育“三免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带政策。将农民工纳入常住地公共文化服务保障范围。统筹城乡就业创业,开展农民工职业技能提升计划。实施新市民培训计划,每年培训60万人以上,推动农民工稳定有序融入城镇。完善农民工和被征地农民参保政策,鼓励农民工参保。建立城乡统一的基本医疗保险制度和城乡一体化经办运行机制。对居住证持有人参加城镇居民医保的,各级财政按照参保城镇居民标准给予补助。加快实现基本医疗保险参保人跨制度、跨地区转移接续。推进实施建筑业工伤保险专项扩面行动计划。

(四)加快建立农业转移人口市民化激励机制。尊重农民意愿,将户口变动与“三权”脱钩。切实维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。深化农村产权制度改革,健全农村产权流转交易市场,逐步建立进城落户农民在农村的相关权益退出机制,积极引导和支持进城落户农民依法自愿有偿转让相关权益。加快制定支持农业转移人口市民化的政策措施。建立省级财政农业转移人口市民化奖励机制,调动地方政府积极性,奖励资金根据农业转移人口实际进城落户和地方提供基本公共服务水平为主要因素测算分配。建立城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策。

#### 四、优化城镇化布局和形态

(五)积极推进四大城市群建设。落实《成渝城市群发展规划》,围绕建设具有国际竞争力的国家级城市群,构建“一轴三带、四群一区”城镇化发展格局,以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展。依托成渝发展为主轴,率先发展成都平原城市群。支持成都率先发展,以建设国家中心

城市为目标,加快天府新区和国家自主创新示范区建设,提升参与国际合作竞争层次。发挥成都的核心带动功能,优化成德绵乐城镇发展带,强化成遂、成资城镇发展带,共同打造带动四川、辐射西南、具有国际影响力的现代化都市圈。加快发展川南城市群,提升区域中心城市综合承载能力,加快发中小城市。着力培养川东北城市群,强化城镇职能分工,结合资源环境承载能力,引导差异化发展。积极培育攀西城市群,提高城市建设质量和水平,严格保护自然生态和民族文化。围绕生产要素自由流动、基础设施互联互通、公共服务设施共建共享、生态环境联防联控联治等关键环节,探索建立区域协同发展机制,推动城市群一体化发展。

(六)加快区域中心城市和重点县城发展。大力发展绵阳、泸州、南充、宜宾等区域中心城市,加快城市新区建设,壮大城市规模,提高综合承载能力,增强辐射带动能力。开展“宜居县城建设行动”,加快重点县城发展,加强县城供水、交通、燃气、通讯、能源等市政公用设施和教育、医疗、文化等公共服务设施建设。推进城镇污水垃圾处理设施全覆盖和稳定运行,提高县城垃圾资源化、无害化处理能力。坚持产城互动,依托产业园区发展特色优势产业,壮大县域经济,带动创业,促进就业。

(七)深化“百镇建设行动”。抓好21个重点镇示范建设工作,在300个试点镇中巩固提升一批示范镇,培育创建一批特色镇,辐射带动全省小城镇建设。开展中心镇功能设置试点,下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障等为重点,在法律法规允许的前提下,赋予镇区规划人口3万以上的中心镇部分县级管理权限。同步推进中心镇行政管理体制改革,减少行政管理层级、推行大部门制,降低行政成本、提高行政效率。加快特色镇发展,因地制宜、突出特色、创新机制,充分发挥市场主体作用,推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合。发展具有特色优势的文化旅游、商贸物流、先进制造等魅力小镇,提高小城镇的宜居性,吸引留住返乡创业人员,实现就地城镇化。

## 五、加强规划建设管理,提升城镇品质

(八)坚持科学规划引领。落实科学规划理念,提高规划水平和质量。根据区域资源环境承载能力,科学确定城市终极规模、划定城市开发边界。严格保护自然生态,合理确定城市形态,让城市融入自然山水。依托山体、水系、森林与河流等自然生态资源,构建内外联通、布局合理的生态绿地系统。统筹生产、生活、生态三大布局,优化城市建设用地结构,增加生活与生态用地比例。严格保护历史文化遗产,大力开展城市设计,塑造具有地方文化底蕴的城市风貌特色。统筹规划居住区、商贸区、各类园区等功能布局,促进产城融合。强化城市总体规划和产业发展规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划有机衔接,鼓励和支持县(市)域推进“多规合一”。严格实施《四川省城乡规划督察办法》,加强对规划强制性规定的监管,把城乡规划执行情况纳入地方政府主要领导经济责任审计范围,进一步强化城乡规划的刚性约束。

(九)深化“百万安居工程建设行动”。围绕实现约500万人居住的城镇棚户区、城中村和危旧房改造目标,采取改扩建、综合整治、拆除新建、货币化安置等多种方式,全面推进城镇危旧房棚户区改造。积极引导和鼓励居民通过选购库存商品住房等方式实施货币化安置,努力提高货币化安置比例。力争2018年启动最后一批危旧房棚户区改造。加强危旧房棚户区改造工程安全质量监管,严格实施安全质量责任终身追究制。加大农村危房改造力度,逐步将农房建设和质量安全纳入政府监管范围,对规划选址、勘察设计、建设施工、竣工验收等实施全过程监管。

(十)加快城镇道路交通网络建设。优先发展城市公共交通,完善公共交通网络体系;积极发展城市大容量地面公共交通,加快换乘枢纽、停车场、公交站点和加气站等设施建设,将充电站、充电桩等新能源汽车充电设施纳入城市旧城改造和新城建设规划同步实施。推进成都地铁建设,支持绵阳、南充、泸州、达州等有条件的城市规划建设城市轨道交通。加快进出城市通道、城市快速路、主次干道路网建

设,提升道路网络密度和连通性、可达性;加强城镇背街小巷道路整治,打通城镇“断头路”。倡导绿色出行,加快推进步行和自行车等慢行交通系统建设。

(十一)加快城镇地下管网建设改造。统筹城镇地上地下设施规划建设,加强城镇地下基础设施建设和改造,合理布局电力、燃气、通信、给排水等地下管网,加快实施既有路面城市电网、通信网络架空线入地工程。加快成都、乐山、自贡、绵阳、南充等试点城市地下综合管廊建设。推动城市新区、各类园区、成片开发区的新建道路同步建设地下综合管廊,老城区要结合旧城更新、地铁建设、道路整治、河道治理、棚户区改造等逐步推进地下综合管廊建设。各城市要制定出台地下综合管廊收费运营管理办法,鼓励社会资本参与投资运营地下综合管廊。推进排水和防洪排涝设施建设与雨污分流管网改造。加强供水管网改造,降低供水管网漏损率。

(十二)积极推进海绵城市建设。将海绵城市建设理念落实到规划、建设、管理全过程。综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施,最大限度减少城市建设对生态环境的影响。推进遂宁、成都、泸州、自贡、西昌开展海绵城市建设试点。在城市新区、各类园区、成片开发区全面推进海绵城市建设。在老城区结合危房改造、棚户区和老旧小区有机更新,加快城镇易涝点改造,妥善解决城市防洪安全、黑臭水体治理、雨水收集利用等问题。政府投资建设的保障性住房和危旧房棚户区改造项目要率先落实海绵城市建设相关要求。加强海绵型小区、道路广场、公园绿地、绿色蓄排与净化利用设施等建设。严格落实“蓝线”管理规定,有效保护现状河流、湖泊、湿地、坑塘、沟渠等自然水体,合理确定城市水系的保护与改造方案。

(十三)加快城镇公共服务设施建设。根据城镇常住人口增长趋势,加大财政对接收农民工随迁子女较多的城镇中小学校、幼儿园建设的投入力度,吸引社会力量和企业投资建学办学,增大中小学校和幼儿园学位供给。统筹新老城区公共服务资源均衡配置。加强医疗卫生机构、文化设施、就业和社会保障、体育健身场所设施、公园绿地等公共服务设施

以及社区服务综合信息平台规划建设。优化社区生活设施布局,打造包括物流配送、银行网点、便民超市、零售药店、家庭服务中心等在内的便捷生活服务圈。建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系,推动生活照料、慢病管理、康复护理、精神慰藉、紧急援助等服务全覆盖。加快推进住宅、公共建筑等的适老化改造。加强城镇公用设施使用安全管理,加快数字化城管系统建设,健全城市抗震、消防、防洪、排涝、应对地质灾害等应急指挥体系,完善城市生命通道系统,加强城市防灾避难场所建设,增强抵御自然灾害、处置突发事件和危机管理能力。

(十四)推进美丽城镇建设。加快绿色、智慧、人文等新型城市建设,全面提升城市内在品质,建设美丽城镇、生态城镇。抓紧制定并实施自然生态修复工作方案,有计划有步骤修复被破坏的山体、河流、湿地、植被。积极推行生态园林建设技术,建设海绵型绿地,鼓励推广屋顶绿地、庭园绿地、立体绿化建设。保护古树名木资源,优先使用本地苗圃培育的乡土植物。推广绿色建筑,突出建筑使用功能,防止片面追求外观形象。推进既有建筑节能改造,对大型公共建筑和政府投资的各类建筑全面执行绿色建筑标准和认证,积极推广应用绿色新型建材,推进建筑产业现代化,大力发展装配式建筑。全面开展清洁城市环境活动,彻底解决城市环境卫生“脏乱差”问题。实施新一轮城乡污水垃圾处理设施建设三年行动计划,加强污水、垃圾处理设施建设,实施生活垃圾强制分类,基本建立建筑垃圾、园林废弃物、餐厨废弃物等回收和再生利用体系。落实最严格水资源管理制度,推广节水新技术和新工艺,积极推进中水回用,全面建设节水型城市。处理好城市改造开发和历史文化遗产保护利用的关系,延续文脉,保留城市特色,彰显城市灵魂。

(十五)创新城市治理。严格执行城市规划建设管理行政决策法定程序,坚持遏制领导干部随意干预城市规划设计和工程建设现象。严厉惩处规划建设管理违法行为,强化法律责任追究,提高违法违规成本。创新城市管理和执法方式,坚持管理与服

务并重、处置与疏导结合。逐步加大政府向社会购买城市管理服务力度。建立健全市、区、街道、社区管理网络,将城市管理、公共服务和社会管理纳入网格化管理。健全城市基层治理机制,实现政府治理与社会调节、居民自治良性互动。积极动员、依法规范公众参与城市治理,推进城市治理阳光运行。大力推进文明城市创建,开展社会主义核心价值观学习教育实践,促进市民形成良好的道德素养和社会风尚,提高市民文明素质。深化城乡环境综合治理“七进”活动,加大对乱吐乱扔、乱跨乱穿马路等违章行为的整治,完善市民行为规范,增强市民法治意识,提升公民素质和城市文明程度。

### 六、坚持城乡统筹发展,实现以城带乡

(十六)推动基础设施和公共服务设施向农村延伸。扩大公共财政覆盖农村范围,提高基础设施和公共服务保障水平。加快基础设施向农村延伸,推动水、电、路、通信等基础设施城乡联网。推进城乡配电网建设改造,尽快实现行政村通硬化路、通快递、通邮、通宽带,具备条件的建制村通客车。推动有条件地区实现“煤改气”。开展农村人居环境整治,深化城乡环境综合整治,巩固提升农村生活垃圾治理,推进农村污水治理,加强农村垃圾污水收集处理设施以及防洪排涝设施建设,强化河湖水系整治,建设环境优美示范乡村。加快农村义务教育、医疗卫生、文化体育等事业发展,推进城乡基本公共服务均等化。

(十七)推进幸福美丽新村建设。以深化农村改革为主线,坚持科学规划、产业先行,充分尊重农民意愿,围绕业兴、家富、人和、村美推进幸福美丽新村建设。坚持宜聚则聚、宜散则散,推行“小规模、组团式、微田园、生态化”的规划理念,保持田园风光和农村风貌。注重地域特色和文化遗产,加强旧村落改造和传统村落保护,防止大拆大建,提倡新老建筑和谐共存。坚持幸福美丽新村与脱贫攻坚相结合,积极稳妥推进藏区新居、彝家新寨、巴山新居、乌蒙新村建设。开展绿色村庄建设,全面推进山水田林路综合治理,让农村展现美好田园风光。

(十八)带动农村一二三产业融合发展。以县

级行政区为基础,以建制镇为支点,搭建现代农业、特色制造业、生产性服务业园区等多层次、宽领域、广覆盖的农村一二三产业融合发展平台。大力发展农产品产地加工、仓储物流,促进农业产业链延伸。积极发展民宿、农村养老、民俗创意等,推进农业与旅游、体验、文化、教育、康养等产业深度融合。强化农民合作社和家庭农场基础作用,支持龙头企业引领示范,鼓励社会资本投入,培育多元化农业产业融合主体,发展专业化农业服务主体。推动返乡创业集聚发展,建立有市场竞争力的协作创业模式,形成各具特色的返乡人员创业联盟。引导返乡创业人员融入特色专业市场,打造具有区域特点的创业集群和优势产业集群。

(十九)加快农村电子商务发展。加快农村快递网络和宽带网络建设,加快农村“快递下乡”和电子商务发展。支持适应乡村特点的电子商务服务平台、商品集散平台和物流中心建设,鼓励电子商务第三方交易平台渠道下沉,带动农村特色产业发展,推进农业生产资料下乡和农产品进城。完善有利于中小网商发展的政策措施,在风险可控、商业可持续的前提下支持发展面向中小网商的融资贷款业务。

(二十)推进易地扶贫搬迁。以秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区、高原藏区的88个贫困县为重点区域,坚持尊重群众意愿,因地制宜搞好规划,在县城、小城镇或产业园区附近建设安置小区,推进转移就业贫困人口在城镇落户。坚持争取中央财政支持和多渠道筹集资金相结合,妥善解决搬迁群众的就医、上学等问题,统筹谋划安置区产业发展与群众就业创业,确保搬迁群众居住有改善、生活有提高、生产有业就。

## 七、改革完善土地利用机制

(二十一)规范推进城乡建设用地增减挂钩。总结完善并推广成都城乡统筹改革经验模式。高标准、高质量推进村庄整治,继续优化城乡建设用地增减挂钩试点改革,优化城乡建设用地布局,增减挂钩指标向脱贫攻坚任务重的地区倾斜。增减挂钩拆旧复垦腾出的建设用地,优先满足农民新居、农村基础设施和公益设施建设,并留足农村非农产业发展建

设用地。增减挂钩收益要及时全部返还农村。

(二十二)建立城镇低效用地再开发激励机制。积极争取开展城镇低效用地再开发试点,将城镇中布局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地进行改造利用。完善城镇存量土地再开发过程中的供应方式,鼓励原土地使用权人自行改造,涉及原划拨土地使用权转让需补办出让手续的,经依法批准,可采取规定方式办理并按市场价缴纳土地出让价款。出台具体办法,规范政府、改造者、土地权利人之间合理分配“三旧”(旧城镇、旧村庄、旧厂房)改造的土地收益。

(二十三)推进低丘缓坡地和地下空间开发试点。在坚持最严格的耕地保护制度、确保生态安全、切实做好地质灾害防治的前提下,积极争取在资源环境承载力适宜地区开展低丘缓坡地开发试点。通过创新规划计划管理、开展整体整治、土地分批供应等政策措施,合理确定低丘缓坡地开发用途、规模、布局和项目用地准入门槛,引导城镇向坡地发展。开展城镇地下空间有偿开发试点。在确保城市安全,做好统一规划的前提下,稳步推进城市地下空间开发。做好技术设计,探索地下空间确权登记试点,提高地下空间资源价值,提高使用效率。

(二十四)完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。加快推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作,2016年底基本完成确权登记。鼓励各地建立健全农村产权流转市场体系,探索农户对土地承包权、宅基地使用权的自愿有偿退出机制,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益,防止闲置和浪费。

## 八、创新投融资机制

(二十五)深化政府和社会资本合作。放宽准入条件,健全政府补贴、监管机制和价格调整机制,广泛吸引社会资本参与城镇基础设施和市政公用设施建设和运营。根据经营性、准经营性和非经营性项目的不同特点,采取相对应的金融资本融合方案,加强政府对社会资本的引导,加快城镇基础设施和公共服务设施建设。

(二十六)加大政府投入力度。优化政府投资结构,统筹整合各类专项资金,重点支持农业转移人

口市民化相关配套设施建设。编制公开透明的政府资产负债表,支持有条件的地方通过发行地方政府债券等多种方式拓宽城市建设融资渠道。省政府转贷的地方政府债券资金使用要向新型城镇化倾斜。改革政府投入方式,严格实施绩效评价,并将评价结果作为后续资金分配的参考依据。

(二十七)强化金融支持。积极争取国家专项建设基金的支持。鼓励国家开发银行、农业发展银行创新信贷模式和产品,针对新型城镇化项目设计差别化融资模式与偿债机制。鼓励商业银行创新面向新型城镇化的金融服务,设计开发面向新型城镇化的产品。鼓励公共基金、保险资金等参与具有稳定收益的城镇基础设施项目建设和运营。支持鼓励各地利用财政资金和社会资金设立城镇化发展基金,鼓励各地整合政府投资平台设立城镇化投资平台。支持推行基础设施和租赁房资产证券化,加大城市基础设施项目直接融资比例。

## 九、完善城镇住房制度

(二十八)建立购租并举的城镇住房供应制度。以满足新市民住房需求为出发点,建立购房与租房并举、市场配置与政府保障相结合的住房制度,健全以政府为主提供基本住房保障,以市场为主满足多层次需求的城镇住房供应体系。对具备购房能力的常住人口,支持其购买商品住房。对不具备购房能力或没有购房意愿的常住人口,支持其通过租赁市场租房居住。对符合条件的中低收入住房困难家庭,通过提供公共租赁住房或发放租赁补贴保障其基本住房需求。

(二十九)完善城镇住房保障体系。住房保障由实物保障逐步转向货币补贴为主。完善住房租赁补贴制度,通过政府发放补贴、市场提供房源,支持城镇中低收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员通过住房租赁市场租房居住。强化政府发放补贴管理,建立申请审核档案,加强对申请家庭人员及家庭住房、收入等情况的动态监管,并及时公开、公示,接受社会监督。

(三十)积极培育发展住房租赁市场。落实住房租赁有关的增值税政策,落实职工租房提取住房

公积金支付房租政策,鼓励金融机构在风险可控、商业可持续的原则下,向住房租赁企业提供金融支持。充分发挥市场作用,推进住房租赁规模化、集约化、专业化经营,大力培育住房租赁企业、房地产开发企业、中介机构等市场供应主体。推行使用住房租赁合同示范文本,明确出租人和承租人各方权利义务,建立稳定的租赁关系。鼓励新建租赁住房,将新建租赁住房纳入住房发展规划;允许将商业用房等按规定改建为租赁住房;允许将现有住房按照国家和地方住宅设计的有关规定改造后出租。

(三十一)促进房地产市场平稳健康发展。根据商品住房库存和市场供求变化情况,坚持分类调控,因材施教。科学确定住宅用地供应规模,统筹规划住房建设。进一步加大金融支持力度,落实税收优惠政策,扩大住房公积金覆盖面,支持合理住房消费。提高棚改货币化安置比例,有条件的地方要全面推行货币化安置,推行农村集体土地征收征用货币化安置。鼓励银行业金融机构在建立健全风险防控机制的前提下,创新收入认定机制、审贷流程、还款安排设计等制度,积极支持新市民住房需求。加快发展金融、教育、旅游、医疗、康养等产业,培育商业需求,促进商业地产去库存。简化建设审批环节和流程,减轻企业负担,优化市场发展环境。

## 十、深入推进新型城镇化综合试点

(三十二)深化试点内容。深入推进国家新型城镇化综合试点。支持试点地区围绕承担的试点任务,深化试点内容。支持探索建立农业转移人口市民化成本分担机制。创新政策性投融资机制和工具,为推进新型城镇化提供长期可持续、成本适当的资金支持。鼓励在改革完善农村宅基地制度、创新行政管理降低行政成本途径等方面进行大胆探索。鼓励试点地区探索农村资产自愿有偿退出的制度性渠道,制定农村土地所有权、承包权、经营权分置办法,加快建立进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和林权“四权”依法自愿有偿退出机制。有可能突破现行法规和政策的改革探索,在履行必要程序后,赋予试点地区相应权限。

(三十三)加强工作统筹。全面加强对试点工

作的统筹协调、整体推进、督促落实。要营造宽松环境,允许试错、宽容失败,严格区分先行先试产生的失误与干部失职渎职行为,支持试点地区发挥首创精神,推动国家顶层设计与基层探索有机结合。要强化对试点地区的指导和支持,推动相关改革举措在试点地区先行先试,及时总结推广试点经验。各试点地区要制定年度推进计划,明确年度任务,建立健全试点绩效考核评价机制。有关部门在组织开展城镇化相关领域的试点时,要向试点地区倾斜,以形成城镇化改革合力。

### 十一、健全工作推进机制

(三十四)强化政策协调。住房城乡建设厅要依托省加快推进新型城镇化工作领导小组,加强政策统筹协调,尽快出台相关政策并推动实施,强化对各地新型城镇化工作的指导。省发展改革委等省直相关部门要积极加强与国家相关部委的对接。各地

要加强完善城镇化工作机制,各级住房城乡建设部门要统筹推进本地区新型城镇化工作,其他部门要密切配合。

(三十五)强化监督检查。推进新型城镇化领导小组成员单位要加强对各地区新型城镇化建设进展情况进行跟踪监测和监督检查,对相关配套政策实施效果进行跟踪分析和总结评估,确保政策举措落地生根。强化地方政府主体责任,加强对户籍人口城镇化率的考核。

(三十六)强化宣传引导。各地、各部门要广泛宣传推进新型城镇化的新理念、新政策、新举措,及时报道典型经验、做法和成效,强化示范带动,凝聚社会共识,营造良好的社会环境和舆论氛围。

四川省人民政府

2016年12月20日

# 四川省人民政府 关于做好城乡居民基本医疗保险制度 整合工作的实施意见

川府发〔2016〕61号

各市(州)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

根据《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》(国发〔2016〕3号)精神和《四川省深化医药卫生体制综合改革试点方案》部署,为推进我省城镇居民基本医疗保险(以下简称城镇居民医保)、新型农村合作医疗(以下简称新农合)两项制度整合,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度(以下简称城乡居民基本医保),现制定本实施意见。

## 一、总体要求与基本原则

### (一)总体要求。

全面落实国家和我省关于深化医药卫生体制改革的要求,按照全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,加强统筹协调,突出医保、医疗、医药三医联动,遵循城乡统筹、平稳过渡、先易后难、循序渐进的路径,统一政策、完善制度、理顺体制、整合资源、强化管理、提升服务,逐步建立全省统一的城乡居民基本医保制度,推动保障更加公平、管理服务更加规范、医疗资源利用更加有效,促进全民医保体系持续健

康发展,有效保障全省人民健康。

## (二)基本原则。

1. 统筹规划,三医联动。把城乡居民基本医保整合纳入全民医保体系发展和深化医药卫生体制改革全局,坚持中西医并重,统筹安排,合理规划,推动医保、医疗、医药有效联动,加强基本医保、大病保险、医疗救助、疾病应急救助、商业健康保险等制度衔接,强化制度的系统性、整体性、协同性。

2. 立足基本,保障公平。强化城乡居民基本医保定位,科学设计,立足经济社会发展水平、城乡居民负担和基金承受能力、医疗服务水平,充分考虑并逐步缩小城乡差距、地区差异,保障城乡居民公平享有基本医保待遇,实现城乡居民医保制度可持续发展。

3. 分类指导,有序推进。做好整合前后的衔接,认真组织实施,采取有力措施确保制度顺畅接续、有序平稳过渡,逐步整合城镇居民医保和新农合现有行政管理和经办服务资源,妥善处理制度整合和管理经办体系调整期间的有关问题,确保群众基本医保待遇不受影响,确保医保基金安全和制度运行平稳。

4. 创新机制,提升效能。落实政府责任,完善管理运行机制,探索管办分开,深入推进支付方式改革,提升医保资金使用效率和经办管理服务效能。充分发挥市场机制作用,调动社会力量参与基本医保经办服务,激发经办活力。

## 二、整合基本制度政策

### (一)统一覆盖范围。

到2016年12月底,各市(州)制定出台统一的覆盖城乡居民的政策措施。城乡居民基本医保的参保范围覆盖统筹区域内除职工基本医疗保险应参保人员以外的其他所有城乡居民。农民工和灵活就业人员依法参加职工基本医疗保险,有困难的可按照当地规定参加城乡居民基本医保。参保居民不再区分农村和城镇居民,不受城乡户籍限制。各地要完善参保方式,实施全民参保登记,在乡镇(街道)、行政村、社区服务中心和学校提供便民参保服务,做到应保尽保。管理体制未归口统一管理的市(州),城

镇居民医保、新农合管理部门要加强协调,采取通过参保(合)数据比对等措施避免重复参保。

### (二)统一筹资政策。

到2016年12月底,各市(州)制定出台统筹区域内城乡居民基本医保统一的个人筹资和财政补助办法。城乡居民基本医保继续实行个人缴费与政府补助相结合为主的筹资方式,合理划分政府与个人的筹资责任,逐步建立个人缴费标准与城乡居民人均可支配收入相衔接的机制。鼓励有条件的地区适当提高财政补助标准,并纳入同级政府财政预算安排,鼓励集体、单位或其他社会经济组织给予扶持或资助。统筹考虑城乡居民基本医保与大病保险保障需求,按照基金收支平衡的原则合理确定筹资标准,实际人均筹资和个人缴费不得低于现有水平。现有城镇居民医保和新农合个人缴费标准差距较大的地区,可采取差别缴费的办法,力争用两年时间过渡持平。全省逐步实行统一的城乡居民基本医保筹资标准。

### (三)统一保障待遇。

到2016年12月底,各市(州)制定出台统一城乡居民医保待遇的政策措施。遵循保障适度、收支平衡的原则,逐步统一保障范围和支付标准。在确保整合后城乡居民基本医保现有待遇不降低的前提下,合理确定门诊和住院起付标准、最高支付限额和支付比例。调整完善不同级别医疗机构的差异化支付政策,适当提高基层医疗卫生机构和中医药服务医保支付比例。稳定住院保障水平,政策范围内住院费用支付比例保持在75%左右。逐步缩小政策范围内支付比例与实际支付比例间的差距。进一步完善门诊统筹,城乡居民实行统一的门诊政策待遇,逐步提高门诊保障水平。妥善处理整合前的特殊保障政策,做好平稳过渡与紧密衔接。

### (四)统一医保目录。

2016年12月底前,管理体制已归口统一管理的市(州),先行制定出台市(州)统一的城乡居民基本医保药品目录和医疗服务项目目录;管理体制未归口统一管理的市(州),暂按原城镇居民医保目录和原新农合目录执行。各地制定城乡居民基本医保

药品目录和医疗服务项目,应按照国家 and 省基本医保用药管理和基本药物制度有关规定,遵循临床必需、安全有效、价格合理、技术适宜、基金可承受的原则,在现有城镇居民医保和新农合目录的基础上进行调整,做到种类基本齐全、结构总体合理,确保满足基本医疗需求。不断完善医保目录管理办法,结合临床用药和诊疗实际需求,实行城乡居民基本医保药品动态调整。

#### (五) 统一定点管理。

到2016年12月底,管理体制已归口统一管理的市(州),先行制定出台市(州)统一的城乡居民医保定点机构管理办法;管理体制未归口统一管理的市(州),暂按原有规定执行。按照先纳入、后规范的原则,将现有城镇居民医保和新农合定点机构整体纳入城乡居民基本医保定点范围。强化定点服务协议管理,建立健全考核评价机制和动态的准入退出机制。为推进基层首诊,优先将基层医疗机构纳入定点范围。对非公立医疗机构与公立医疗机构实行同等的定点管理政策。原则上由统筹地区管理机构负责定点机构的准入、退出和监管,省级管理机构负责制订定点机构的准入原则和管理办法,并重点加强对统筹区域外的省、市(州)级定点医疗机构的协议管理。

#### (六) 统一基金管理。

城乡居民基本医保执行国家统一的基金财务制度、会计制度和基金预决算管理制度。城乡居民医保基金纳入财政专户,实行“收支两条线”管理,基金独立核算、专户管理,任何单位和个人不得挤占挪用。在管理体制未统一归口的市(州),分别由卫生计生、人力资源和社会保障部门管理城乡居民基本医保基金。

基金使用遵循以收定支、收支平衡、略有结余原则,确保应支付费用及时足额拨付给定点机构,合理控制基金当年结余率和累计结余率。制度整合期间,城镇居民医保基金和新农合基金出现累计结余亏空的,由原统筹地人民政府负责解决,不得在城镇居民医保基金和新农合基金之间进行调剂。建立健全基金运行风险预警机制,防范基金风险,提高使用

效率。

强化基金内部审计和外部监督,坚持基金收支运行情况信息公开和参保人员就医结算信息公示制度。基金管理和使用接受财政、审计、监察和社会监督。

### 三、理顺管理体制

鼓励各市(州)理顺基本医保管理体制、统一行政管理职能、整合经办机构、实行归口管理。充分利用城镇居民医保和新农合的现有资源,将城乡居民基本医保管理职能、机构、编制、人员、基金、资产、文书档案、数据资料、信息系统等,整体移交一个部门或机构统一负责管理经办。整合过渡期间原经办机构要做好农村和城镇居民的参保、费用征收、报销、结算和支付等工作,参保(合)人员医疗费用结算按照原渠道、原标准执行。进一步改进管理办法和服务手段,加强培训和绩效考核,优化经办流程和服务,完善经办机构内外部监督制约机制,为城乡居民提供一体化的经办服务。

条件成熟的市(州)在确保基金安全和有效监管的前提下,要积极探索以政府购买服务的方式委托具有资质的商业保险机构等社会力量参与城乡居民基本医保的经办服务。

### 四、提升服务效能

#### (一) 提高统筹层次。

城乡居民医保制度应实行市(州)级统筹,各地要围绕统一待遇政策、基金管理、信息系统、就医结算和管理流程等重点工作稳步推进。做好医保关系转移接续和异地就医结算服务。根据统筹地区内各县(市、区)的经济发展和医疗服务水平,实行基金分级管理,充分调动县级政府、经办机构基金管理的积极性和主动性。2016年底实现省内异地就医即时结算,积极开展跨省就医结报。

#### (二) 完善信息系统。

按照标准统一、资源共享、服务延伸的要求,整合现有信息系统并升级改造,逐步建立覆盖城乡居民基本医疗保险的管理信息系统,为城乡居民基本医保制度运行和功能拓展提供支撑。城乡居民基本医保制度整合期间,原城镇居民医保信息系统和新农合

信息系统同时运行,同时补充、核实和规范基础数据,并健全医保信息系统数据标准和运行规范,为信息系统的整合做好准备。推动城乡居民基本医保信息系统与定点医疗机构、医疗救助信息系统的业务协同和信息共享。支持业务统一经办、数据统一管理。在安全可控的前提下,做好城乡居民基本医保信息系统与参与经办服务的商业保险机构信息系统必要的信息交换和数据共享。强化信息安全和患者信息隐私保护。推行“互联网+医保”益民服务,方便群众参保登记、缴费和就医结算,提高参保人员就医便利化程度。

在管理体制未统一归口的市(州),卫生计生、人力资源和社会保障部门要改造现有信息系统,实现系统之间数据交换和共享。

### (三)完善支付方式。

在全面实行和完善医保付费总额控制的基础上推进按人头付费、按病种付费、按床日付费、按疾病诊断分组(DRGS)付费等多种支付方式相结合的复合支付方式改革,建立健全医保经办机构与医疗机构及药品供应商的谈判协商机制和风险分担机制,推动形成合理的医保支付标准,引导定点医疗机构规范服务行为,控制医疗费用不合理增长。

通过支持参保居民与基层医疗机构及全科医师开展签约服务、制定差别化的支付政策等措施,引导参保居民到基层医疗卫生机构就医,推进公立医院改革、医疗服务价格调整、药品价格改革、医保支付标准等医改政策落实,促进分级诊疗制度建设,加快形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的就医新秩序。

### (四)加强医疗服务监管。

完善城乡居民基本医保服务监管办法,充分运用协议管理和法律手段,强化对医疗服务的监控作

用。各级医保经办机构要利用信息化手段,加强医保智能监控系统建设,推进医保智能审核和实时监控,促进合理诊疗、合理用药。卫生计生行政部门要加强医疗服务监管,规范医疗服务行为。

## 五、组织实施

### (一)加强组织领导。

整合城乡居民基本医保制度是深化医改的一项重点任务,各级人民政府要高度重视,将整合城乡居民基本医保制度纳入全面深化改革总体部署,加强组织领导,统筹协调推进。各级医改领导小组要切实负起责任,及时研究解决整合过程中的问题,确保整合工作平稳有序推进。

### (二)明确工作责任。

各市(州)要于2016年12月底前出台具体实施方案,2017年起开始实施。各地人力资源社会保障、卫生计生部门要完善相关政策措施,加强城乡居民基本医保制度整合前后的衔接;财政部门要完善基金财务会计制度,会同相关部门做好基金监管工作;保险监管部门要加强对参与经办服务的商业保险机构的从业资格审查、服务质量和市场行为监管;发展改革部门要将城乡居民医保制度整合纳入国民经济和社会发展规划;编制管理部门要在经办资源和管理体制整合工作中发挥职能作用;医改办要协调相关部门做好跟踪评价、经验总结和推广工作。

### (三)注重宣传引导。

坚持正确的舆论导向,大力宣传整合城乡居民基本医保的重要意义和整合后的具体政策,合理引导社会预期。要认真做好相关工作,积极化解可能出现的矛盾,确保整合工作顺利推进。

四川省人民政府  
2016年12月27日

# 四川省人民政府办公厅 关于印发四川省金融业“十三五” 发展规划的通知

川办发〔2016〕103号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

《四川省金融业“十三五”发展规划》已经省政府同意,现印发你们,请认真组织实施。

四川省人民政府办公厅

2016年12月9日

## 四川省金融业“十三五”发展规划

“十三五”时期,是四川同步全面建成小康社会的决胜阶段,也是系统推进全面创新改革试验极为关键的时期,科学编制实施金融业“十三五”发展规划,对于加快西部金融中心建设,促进全省金融业健康发展,推动实现经济高点发展、跨越发展意义重大。根据《四川省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》总体部署以及四川省金融业面临的新形势新任务,特编制本规划。

### 一、“十二五”期间金融业发展回顾

“十二五”时期是四川战胜特殊困难和严峻挑战、奋力推进“两个跨越”的不平凡阶段。全省金融业按照国家和省委省政府决策部署,主动适应经济发展新常态,勇于实践,开拓创新,完成了我省金融业“十二五”发展规划确定的主要目标任务,金融业整体实力和竞争力稳步提升,西部金融中心建设开始起步,为推动全省经济社会发展作出了重要贡献。

### (一)金融业综合实力稳步提升。

金融业成为国民经济重要产业。2015年,全省金融业实现增加值2113.2亿元,是2010年的3.68倍,分别占地区生产总值和服务业增加值的7.02%和17.42%,比2010年分别提高3.61个百分点和7.6个百分点,成为服务业中增加值占比最高的产业。金融业实现税收收入433.44亿元,占全省税收收入的10.45%,比2010年提高4.85个百分点。2015年末,全省金融业从业人数达56.24万人,是2010年末的1.69倍。2015年末,地方法人金融机构资产占全省金融业总资产的比重达36.3%,成为全省金融业重要的基础性力量。

金融服务实体经济能力不断提升。“十二五”期间,分别向500个重点项目、小微企业、“三农”和地震灾区累计新增贷款4113.01亿元、7131.99亿元、7549.3亿元和4200.4亿元。通过中小板和创

业板为全省中小企业提供股权融资超 126.2 亿元。保险投资为全省重点项目累计提供 739.4 亿长期资金,为 1.84 亿户(次)农户提供 8439.7 亿元风险保障。

金融基础设施和金融监管持续优化。支付体系不断完善,“迅通工程”“村村通”顺利完成,累计消除金融服务空白村 3.5 万个,支付结算综合服务平台正式上线运行,金融 IC 卡在公共交通、卫生医疗等多领域实现广泛应用。小微企业和农村信用信息数据库成功搭建,小额贷款公司、融资担保公司接入征信系统以及开展第三方信用评级取得成效。严厉打击非法集资、非法证券期货活动,在重点案件处置、宣传教育等方面持续发力。在全国率先厘清了中央和地方金融监管职责和风险处置责任,风险监测和处置机制进一步完善,区域金融秩序稳定。

## (二)西部金融中心建设开始起步。

金融机构集聚初具规模。2015 年末,全省共有各类银行业金融机构 235 家,其中,法人机构 185 家。各类证券期货基金经营机构 414 家,其中,法人证券公司 4 家、期货公司 3 家。法人保险公司 3 家,保险省级分公司 83 家。小额贷款公司 382 家,融资担保公司 421 家,典当行 343 家,融资性租赁公司 33 家,新型农村资金互助组织 7 家。全省银行业金融机构、证券期货基金经营机构数量均居中西部第一,保险机构数量居全国第四。各类外资金金融机构数量在中西部排名第一。

金融市场和交易中心平稳起步。“十二五”期间,全省累计提供地区社会融资 3.14 万亿元,较“十一五”期间多增 1.33 万亿元。累计新增贷款 1.95 万亿元,银行间市场债务融资工具发行规模累计 1265.3 亿元,资本市场累计实现融资 1886.14 亿元,保险支付赔款累计 1565.59 亿元。全省 12 家交易场所规范运营,2015 年末,成都(川藏)股权交易中心挂牌企业 385 家,“新三板”挂牌企业 137 家,经备案的私募投资基金管理人 457 家。2015 年末,四川银行业金融机构资产、负债规模均列全国第八、西部第一,存款、贷款余额均列全国第七、西部第一,保费规模居全国第五,成为全国第七个上市公司过

百的省份,金融市场规模居全国前列。

金融服务中心加快打造。“十二五”期间,以成都为中心的金融服务外包产业初步呈现集群发展态势,金融服务外包机构数量超过 70 家。建立完善了成都银行业服务外包监测机制,涉及 31 家金融机构、181 家服务外包商、378 个约 12 亿外包项目。成都金融后台服务聚集区初具规模,引进工商银行、澳新银行、太平洋保险等 16 家大型金融后台服务机构,项目投资总额超过 120 亿元,中小型金融后台服务机构超过 100 家。金融中介服务机构发展迅速,成都金融中介机构超过 2000 家。

金融改革创新稳步推进。“十二五”期间,全省 3 家城市商业银行引进战略投资者,68 家县级农村信用社启动股权改造,完成“三州”地区以州为单位的统一法人农村信用社改革,已开业农村商业银行 36 家。四川省成为西部首批开展跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点地区,获批开展个人本外币兑换特许业务试点。在全国率先开展企业资产证券化业务,华西证券成功完成改制,国金证券首批启动互联网金融合作。四川省成为全国第一个开展巨灾保险试点的省份,首创生猪价格指数保险和土地流转履约保证保险,成功完成商业车险等险种的费率市场化改革。地方金融资产管理公司成立运营。稳妥依托农民专业合作社开展农村资金互助组织试点。小额贷款公司在地方股权交易市场私募债试点及互联网小额贷款业务试点顺利启动。成都获批成为全国农村金融服务综合改革试点地区和全国首批移动电子商务金融科技服务创新试点城市。

## 二、“十三五”期间金融业面临形势

“十三五”时期,是四川适应经济新常态、加快转型发展的关键时期,金融业既处于大有作为的重要战略机遇期,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。

### (一)面临的机遇。

“十三五”时期,我国经济长期向好的基本面没有改变,经济韧性好、潜力足、回旋空间大的基本特质没有变,经济持续增长的良好支撑基础和条件没有变,经济结构调整优化的前进态势没有变。经济

发展进入新常态,各领域改革全面发力,创新累积效应正在显现,新的增长动力正在孕育形成,经济活力持续增强,发展前景依然广阔。

四川经济发展已经进入规模质量同步提升期,工业化城镇化仍然处于加速期,多点多极发展进入整体跃升期,发展动力转化到关键期,产业转型升级进入接续期,全面建成小康社会进入决胜期。同时,国家深入实施西部大开发战略,推动“一带一路”和长江经济带建设,系统推进全面改革创新试验,以及四川被列为国家自由贸易试验区,军民融合深度发展上升为国家战略,实施精准扶贫精准脱贫,为四川省金融业发展提供了重大机遇。

随着经济发展步入新常态,特别是供给侧结构性改革深入推进,传统行业将面临转型升级,经济结构调整将使行业间并购重组加快,同时新技术、新产业、新业态、新商业模式不断涌现,互联网、云计算、大数据、信息技术、高端制造、现代服务业等领域方兴未艾,亟需金融深度介入产业链优化和商业模式创新,寻找与产业发展契合的增长点。

“一带一路”、长江经济带、西部大开发等国家战略将加速推进,东、中、西部地区之间将均衡发展,区域战略布局的优化为金融业带来新的发展机遇。随着四川融入“一带一路”建设以及人民币国际化进程加快,川企“走出去”的空间将进一步打开,为全省金融业对外开放提供了重要契机。

国家将四川省列为全面改革创新试验区和自由贸易试验区,系统推进全面改革创新驱动转型发展是全省重大战略部署,四川金融业将在推进军民融合、区域协调、科技金融、大众创业万众创新、中国(四川)自由贸易试验区、天府新区等重大改革突破过程中获得巨大发展机遇。

当前四川脱贫攻坚任务艰巨,亟需金融业加大与财政和政策的配合,通过加快金融业改革创新,探索金融支持脱贫攻坚新途径,实现普惠金融的新发展。

## (二)面临的挑战。

国际金融危机深层次影响将在相当长时期内存在,全球金融市场动荡,经济贸易增长乏力,经济发

展外部环境不稳定不确定因素明显增多。国内经济下行压力加大,有效需求乏力和有效供给不足并存,结构性矛盾更加凸显,金融风险隐患增大,给四川金融业发展带来较大挑战。

直接融资发展滞后与间接融资发展粗放相互影响。四川直接融资比重偏低,资本市场实现资源优化配置的能力不突出、功能不健全,资产证券化率不高。与东部发达地区相比,四川地方法人金融机构实力偏弱,“走出去”步伐缓慢。区域性产权交易市场不够活跃,交易规模相对较小,缺乏全国性且有重要影响力的交易市场。金融机构定价管理、资产负债管理、流动性管理能力相对滞后,间接融资面临存量与增量的双重挑战。保险资金参与地方经济建设的渠道尚不畅通。

产业结构调整滞后与金融风险持续上升互为表里。四川产业结构调整滞后,发展不平衡、部分传统产业产能严重过剩。产业金融通道不畅、基态落后、发展不平衡。在过剩产能化解和“僵尸企业”退出过程中,金融风险点和风险行为将进一步增多,地方政府债务及地方融资平台债务水平持续上升,债务违约有蔓延趋势,债券兑付存在违约迹象,加之银行业不良贷款余额增加,金融风险持续上升,给金融稳定和社会安定带来风险隐患。

企业过度负债与金融同质化竞争相互推动。当前四川规模以上工业企业资产负债水平仍处于高位。受大规模政策刺激及灾后重建因素叠加影响,债务水平快速攀升。在债务压力下,工业企业经营重点转向保运转和防止资金链断裂,形成螺旋式紧缩效应。受新旧产业存在空档期以及传统经营模式制约,金融机构之间竞争加剧,新金融业态发展缓慢,给全省金融业发展带来严峻挑战。

金融业高速发展与监管体制和全社会金融意识相对滞后并存。“十二五”期间,四川金融业实现跨越式发展,成为全省国民经济支柱产业和第三产业发展领头羊。但受历史原因以及金融快速创新发展因素影响,现阶段金融监管体制与混业经营发展趋势不相适应。全社会金融意识相对滞后,与金融业务爆发式增长形成巨大反差。

## 三、指导思想、基本原则和发展目标

### (一) 指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及习近平总书记系列重要讲话精神,坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念,切实落实中央经济工作会议精神和省委省政府关于推进供给侧结构性改革、全面创新改革试验和脱贫攻坚等重要决策部署,牢牢抓住“一带一路”、长江经济带、西部大开发、成渝城市群、中国(四川)自由贸易试验区等国家重大战略机遇,把握四川“三大发展战略”核心定位,按照市场化、法制化、可持续总体原则,加强金融与经济的协同配合,大力建设西部金融中心,进一步提升金融发展质量和效益,增强金融要素集聚和辐射能力,推动四川经济“十三五”高点起步、跨越发展、迈向新台阶。

### (二) 基本原则。

坚持市场经济基本方向。围绕推进供给侧结构性改革和经济转型升级总体目标,坚持稳中求进、改革创新和市场倒逼等工作原则,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,推动产业发展转型升级。遵循金融运行客观规律,提升金融资源配置质量和效率,推动金融业依法经营、适度竞争、合理杠杆、科学创新和可持续发展,推动四川金融业做大做强做优。

坚持金融服务实体经济。充分发挥金融创新对全面创新驱动转型发展的先导性作用,积极优化“双创”金融服务,提升金融服务军民融合的能力。以建立完善有区域特色的普惠金融体系为基础,精准对接脱贫攻坚多元化融资需求。提升绿色金融比重,满足环境友好和资源节约型行业的融资需求,构建经济金融良性互动、共同发展的双赢格局。

坚持问题导向、底线思维,在化解风险中维护金融稳定。围绕当前经济金融运行中存在的主要问题,不断完善金融监管体制,分类指导、因情施策、重点突破,强化金融监管和风险防范,提升应急处置能力,坚持防控风险和行为监管并重,实现依法监管、统筹监管、协同监管。

### (三) 发展目标。

总体目标:到2020年末,基本建成西部金融中心,全省金融业综合实力和竞争力持续增强,核心指标与全国和东部发达地区的差距逐步缩小。金融业增加值占服务业增加值的比重20%左右,占地区生产总值的比重10%左右。社会融资规模存量较“十二五”末增加60%。各项存款余额8万亿左右,各项贷款余额6万亿左右。间接融资占比从“十二五”末的82.9%下降到65%,直接融资占比从17.1%提升到35%,国民证券化率从46.1%提升到60%左右。保险深度从4.21%提升到5%,保险密度从1545元提升到2500元。

以改革创新、规范高效、有序开放为支撑,进一步提升金融业活跃度、市场度、开放度和国际化程度,构建以成都为中心的西部金融中心建设格局,基本建成西部金融中心。

以全面创新改革试验区、自由贸易试验区建设为契机,深化科技金融、绿色金融、军民融合、“双创”与外向型金融服务创新,大力推动金融行业结构调整优化,构建具有四川特色的地方金融体系,推动金融更好服务实体经济。

以农村金融服务综合改革试点和精准扶贫为抓手,构建多层次、广覆盖的数字普惠金融体系,加大脱贫攻坚金融支持力度。

以提升金融业对外开放水平为方向,紧跟国家进一步对外开放和金融双向开放战略部署,服务好“万企出国门”、国际产能合作“111”工程和四川制造、四川服务“一体化”走出去等重大项目,努力提升金融业对内对外开放水平。

积极防范和化解金融风险,加强金融机构行为监管,保护金融消费者权益。坚持有扶有控,推动供给侧结构性改革和经济转型升级,营造良好金融生态环境。

## 四、主要任务

### (一) 着力提升西部金融中心集聚和辐射能力。

聚集金融机构。加大引进全国性或区域性金融机构和国际知名外资金融机构在川设立区域总部的力度,增强地方法人金融机构资本实力,提升运营管理能力。支持民间资本联合符合条件的法人机构在

川新设民营银行、村镇银行、消费金融公司、金融租赁公司、企业集团财务公司、货币经纪公司、汽车金融公司等金融机构。吸引有行业竞争力、综合实力强的全国性证券、期货、基金公司在川设立区域总部和分支机构,吸引全国性证券、期货交易所在川设立后台服务中心和西部推广培育中心,引进境外机构在川设立合资证券、基金经营机构。支持各类证券服务机构、评估机构等集聚发展。鼓励设立法人公募基金管理公司。加强保险机构总部建设,探索组建区域性、专业性保险公司。继续引进全国性保险公司和外资保险公司在川设立区域总部和后台服务中心。

培育要素市场。积极构建具有产业特色、门类齐全、布局合理的要素市场体系。推动各交易所立足四川、面向全国,提升区域影响力,建设成为西部金融中心的重要支持平台。支持商品类交易场所围绕产业链服务实体经济,为企业提供电子交易、现代物流、供应链融资等全方位服务,着力打造运行规范、具有全国影响力的综合性大宗商品交易平台。加强产权、股权、金融资产权益、碳排放权、排污权等权益类交易市场建设。支持我省区域性股权市场建设成为多层次资本市场的重要一极和政府扶持中小微企业政策措施的综合运用平台。积极打造全省统一、集中、规范的国有产权交易平台、农村产权交易平台,鼓励非国有产权进场交易。打造有特色、有影响力的金融资产交易平台。推动建设西部环境权益交易市场。适时探索建立统一的交易场所清算结算中心。

发展财富管理。探索组建专业化财富管理机构,搭建以财富管理为特色定位的服务和交易平台,吸引更多国际知名财富管理及服务机构落户成都。培育和壮大地方财富管理机构,支持地方法人信托机构做大做强,鼓励金融机构稳妥开展综合性、多元化经营。吸引基金公司、第三方理财等财富管理机构在成都设立总部或区域性总部,增强对外辐射能力。加大财富管理类产品创新力度,引导财富管理机构提供创新性、多元化的财富管理产品,大力培育财富管理专业化、细分化市场。

升级金融服务配套产业。推动地方法人城市商业银行和农村商业银行加快金融服务电子化和网络化进程。探索建立统一的电话呼叫中心和灾备中心。大力支持地方金融服务外包龙头企业发展壮大,增强对西部及全国的辐射力。围绕金融服务后台共享服务、金融信息技术外包服务、金融业务流程外包服务和金融外包创新服务四大产业集群,完善产业链和壮大产业规模。大力发展数据处理、客户服务、现金押运、软件开发、金融培训等外包服务,形成多层次金融服务配套产业发展格局。

夯实股权投资基金基地。推动境内外产业投资基金、创业投资基金、风险投资基金等各类股权投资机构在川设立区域性总部。鼓励企业年金、证券公司、信托公司和基金公司等各类市场主体进入股权投资领域。引导民间资本进入股权投资行业及领域。加大天使投资和创业投资基金培育力度,全面构建内部生态合理、多元化、多层次、特色化的区域私募股权投资基金体系。

开拓金融对外开放新高地。大力推进跨境金融机构互设与合作。积极有效利用国外贷款,支持符合条件的项目使用国际商业贷款。深化川港、川台金融交流合作。通过银团贷款、委托贷款等方式支持“一带一路”重点项目基础设施建设。鼓励金融机构为“走出去”企业提供“一揽子”跨境人民币金融服务方案。鼓励境内机构使用人民币开展对外贷款、投资和援助,鼓励企业设立人民币对外产业基金。推动贸易投资便利化和境内外资金融通。加大跨国公司参与外汇资金集中运营管理的培育力度,吸引500强跨国企业总部落户四川。积极推动有关跨国集团开展人民币、外汇双向资金池业务以及经常项下人民币集中收付业务。推进跨境电子商务外汇支付业务,开展个人经常项下和跨境电子商务人民币结算业务。鼓励金融机构加大力度支持企业“走出去”,加速资本和要素自由流动。提升保险服务外向型经济发展,特别是新兴市场、新兴产业等领域的能力。

## (二)深化金融改革与金融创新。

推动地方法人金融机构改革。推进城市商业银

行和农村商业银行改革,支持跨区域发展和上市融资。支持有条件的地方法人金融机构向金融控股集团转型。支持地方法人证券期货公司做大做强,开展跨境收购和设立境外分支机构,逐步优化布局并改制上市。推动地方法人保险公司改革壮大,积极培育具有全国影响力的保险中介法人机构。推进小额贷款公司、融资担保公司转型发展。支持小额贷款公司发展互联网小额信贷、消费信贷,支持经营规范的小额贷款公司开展信贷资产证券化和投贷联动创新试点。创新优化政策性融资性担保体系、商业性融资担保体系提供差异化金融服务,完善中小微企业、农业领域政策性融资担保覆盖能力,支持推动商业性融资担保机构产业整合和向公共金融、结构化金融、消费金融担保业务领域转型。建立健全再担保业务体系,扶持并壮大3-5家政府性担保机构,推动省级再担保机构以股权投资和再担保业务为纽带,构建统一的融资担保体系。引进或培育有全国影响力的第三方支付机构。

进一步拓展金融创新深度和广度。鼓励银行业金融机构创新产品和服务,重点支持对战略性新兴产业、高新技术企业、重大技术装备、工业强基工程等领域,铁路、公路、重大水利工程以及保障性安居工程等事关全局、带动性强的项目建设。进一步加快应收账款质押融资、无形资产质押和并购重组贷款等金融产品发展,鼓励金融机构加快利率类和信用类衍生产品品种创新,拓宽传统融资渠道。通过信贷工厂或专业支行量身定制适合小微企业、产业链下游融资、贸易融资等的信贷流程及决策机制,逐步改变以抵质押物等三方担保为还款保证的信贷模式。以资产证券化等创新金融业务为突破口,盘活存量金融资产。引入更多社会资本通过直接融资平台参与优势产业发展。支持风险投资、创业投资、天使投资等对接战略性新兴产业和高端成长型产业,积极参与政府引导基金,契合创新型、创业型中小微企业融资需求。支持成都(川藏)股权交易中心搭建多方参与的投融资平台,创新股权融资工具,探索推出符合中小微企业特点的融资产品,增强综合服务能力。依法合规探索开展区域内股权众筹融资试

点,完善小额、快速、灵活、多元的投融资机制。支持各类金融机构发展表外资产管理业务,提升管理规模和表外收入占比。鼓励金融机构发展消费金融服务,加大对新型消费业态的支持力度,推进消费转型升级,逐步扩大消费金融公司试点城市范围,培育和壮大新的消费增长点。探索开展文化金融创新,建立多元融资渠道,发展文化产业集群。探索建立金融创新示范区。

推动金融业助推供给侧结构性改革。以钢铁、煤炭等行业为重点,有扶有控,分类施策,着力做好化解过剩产能和转型升级金融服务。优化金融机构资金投向,增强金融有效配置资源能力,加大对战略性新兴产业发展壮大、传统产业改造提升、军民融合产业深度发展的支持力度。鼓励金融机构对有实力、有信誉的房地产开发企业兼并重组有关企业或项目提供融资支持和相关金融服务。实施好差别化住房信贷政策,满足居民家庭合理的住房贷款需求。探索推动住房公积金中心通过银行间市场等场所发行个人住房贷款资产证券化产品。大力发展股权类直接融资,支持符合条件的企业通过兼并重组和债转股等方式实现资产重组,探索开展投贷联动,引导降低社会融资成本,降低企业杠杆率水平。加大对高新技术、装备制造等重点行业的保险支持力度。积极争取保险公司总部政策支持,大力推进“险资入川”,通过项目资产支持计划、公用事业收益权证券化等新型投资工具和方式投资四川。鼓励保险公司开发相关环境保险产品,探索政府运用保险机制创新公共服务方式。

推进成都市农村金融服务综合改革试点。完善农村金融服务体系,通过分类推进金融机构改革,鼓励发展新型农村金融组织,探索开展农村地区普惠金融综合服务,丰富农村金融服务主体,促进金融资源向农业农村倾斜,持续推动农村基础金融服务全覆盖,形成政策性金融、商业性金融和合作性金融协调配合发展格局。创新金融产品和服务方式,通过创新农村多元化的财产抵(质)押方式,推动金融资源与生产要素自由结合,改进信贷管理模式,加大对新型农业经营主体和重点领域的金融支持力度,完

善担保机制,创新涉农保险服务,形成较为完备的农村金融服务体制机制。培育发展多层次资本市场,通过积极发展债务融资,稳步发展区域性场外交易市场,建立农村股权投资基金,形成推动新型城镇化和农业现代化发展的金融支撑体系。大力推动农村信用体系建设,通过完善农村守信激励和失信惩戒机制,加强农村征信市场培育,探索统一的涉农动产融资登记,进一步优化金融生态环境。完善配套政策措施,健全农村产权交易市场,加大财税政策扶持力度,综合运用好各种货币政策工具,同时加强金融管理,强化对改革试点的组织领导,全面提升农村金融供给和服务水平,形成可复制、可推广的经验。

引导互联网金融规范发展。引进或培育1-2家有全国影响力的第三方支付机构,扶持并壮大1-2家金融科技机构。推动地方法人金融机构和知名互联网平台共同设立西部移动互联网金融商务平台和移动金融产业孵化器。拓宽互联网企业进入金融领域渠道,支持互联网企业依法发起设立或参股银行、证券、保险等各类金融机构。支持互联网企业依托互联网技术和线上线下资源优势,加强与法人第三方支付机构合作,支持移动支付在小额支付、小额信贷、公共服务、电子商务等领域的广泛应用。

### (三) 加快构建多元化融资格局。

推动股权融资市场快速发展。发展多层次资本市场,扩大融资规模,优化融资结构。持续开展“送金融走基层”活动,组织交易所、中介机构与各级政府和企业对接,切实推动符合条件企业进入“四川省省级上市和挂牌企业后备资源库”,积极实施“创业板行动计划”,培育更多企业到沪深交易所上市融资,到“新三板”和成都(川藏)股权交易中心挂牌。鼓励证券公司在股权融资、债券融资、政府与社会资本合作(PPP)、资产证券化中提供有针对性的金融服务。加大对上市企业和挂牌企业兼并重组、国企整体上市和通过资本市场实现混合所有制金融支持力度。适时合规开展股权众筹,服务创新创业活动和小微企业发展。

进一步扩大债券市场融资规模。完善企业债务融资培育辅导机制,搭建多层次对接平台。支持和

鼓励符合条件的企业利用银行间市场和交易所市场的多期限、多品种债务融资工具进行融资。引导合格个人投资者通过证券投资基金、私募基金等专业机构间接投资交易所债券市场。推动发展绿色债券、“双创”债券、永续期债券、高收益债券和项目收益债券,发展可转换债、可交换债等专项创新债券。支持和鼓励符合条件的地方法人金融机构扩大“三农”、小微企业债券发行规模。

提升保险社会融资功能。鼓励保险资金以多种方式支持重大基础设施建设、棚户区改造、城镇化建设等民生工程,以债权、股权、股债结合等方式向高新技术产业、战略性新兴产业、现代制造业、现代农业等提供低成本、长周期的直接资金支持,参与国有企业改革,通过政府与社会资本合作(PPP)、资产支持计划和购买政府债权等方式服务政府投融资体制改革。运用保险机制为企业融资提供增信支持。加大保险支持四川经济转型升级发展的力度,为重点项目建设提供风险保障。

构建差异化特色化地方金融体系。推动四川银行业转型升级,打造自身核心竞争力,走差异化、特色化发展之路,积极创造条件争取设立四川银行,加快商业银行转型发展,着力打造具有影响力的全国性股份制商业银行。支持符合条件的战略投资者及民间资本参股城市商业银行、农村信用社、农村商业银行和村镇银行。进一步丰富市场主体,引导和支持合适合格的民间资本联合符合条件的法人机构,在川新设消费金融公司、金融租赁公司、企业集团财务公司、汽车金融公司等非银行金融机构。支持认同服务“三农”战略、追求长期投资价值的本地民间资本参与发起设立村镇银行。引导新型农村资金互助组织、消费金融公司、典当行、融资租赁公司、小额贷款公司、融资担保公司、互联网金融进一步规范和发展。

### (四) 完善科技金融服务体系。

建立多渠道科技融资体系。加强全省科技金融工作统筹协调,完善科技金融工作联席会议制度。加大金融支持全面改革创新力度,支持银行业金融机构设立科技分(支)行,建立完善科技型企业信贷

风险补偿机制。发展各类投资基金以及为科技型企业提供担保、评估、交易等服务的专业机构。发展天使投资、创业投资和风险投资等基金,壮大投资规模,强化对种子期、初创期科技型企业的融资支持。用好四川省创新创业投资引导基金,推动设立四川省科技成果转化投资引导基金,引导和带动社会资本参与创新创业和成果转化。支持科技型企业通过各类股权市场、产权市场和债券市场融资,鼓励科技型企业在成都(川藏)股权交易中心挂牌和融资。建立完善科技保险、科技担保融资服务体系,扩大科技保险试点覆盖面,推进专利保险试点,建立和完善重大技术装备首台(套)保险补偿机制。

创新科技金融产品与服务。积极搭建银行机构、创业投资机构等与科技型企业的交流对接平台,常态化开展科技金融对接活动,为不同成长阶段,特别是初创期、早中期的科技型企业提供针对性、差异化的投融资服务。积极争取科创企业投贷联动融资试点,为科技型企业提供股债结合的金融服务。开展省级科技金融结合试点,探索具有地方特色的科技金融服务模式。完善四川省科技金融综合服务平台。建立四川省科技金融引导补助机制,鼓励银行、投资机构、担保公司、保险公司和融资租赁公司创新产品与服务,逐步构建支持创新的金融资源供给机制。建立科技贷款联动机制,常态化向银行推荐优质贷款项目。建立完善科技型中小微企业融资增信机制和信用信息系统。探索开展知识产权资产证券化等产权市场创新业务。

加大金融支持“双创”力度。大力发展创新工场、创客空间、创业公社等新型孵化器,支持知名众创空间和科技孵化器做大做强,为创业企业提供一体化综合金融服务。强化金融对天府新区、绵阳科技城、成都国家自主创新示范区、攀西战略资源创新开发试验区、军民融合示范区等的支持力度。开展金融支持四川省青年创新创业行动,鼓励传统金融机构开发“双创”金融产品和服务,鼓励创业投资、风险投资对接“双创”,提高金融服务专业化水平。支持成都市以国家自主创新示范区、成都科学城和“创业天府”行动计划为抓手,加快推进产学研用协

同发展。发挥西南财经大学等高校金融人才教育培育基地优势,打造服务西部金融中心的新智库。创新财政性科技投入,引导金融资本支持创新创业发展。

深化军民融合金融服务。建立信贷绿色通道,依托“军工采购贷”“军工贸易融资”“军工项目贷”等个性化金融产品,加速推进科研成果转化,助力军民融合产业做大做强。发挥政策引导作用,加大对军工产业、企业密集地区的金融支持力度。支持设立军民融合产业引导基金,引导社会资本参与军民融合发展,为航空航天、核技术应用、信息与控制技术和军用特种新材料等军民融合领域提供有力资本供给。支持符合条件的军工企业运用各类债权和股权融资工具融资。支持参加外汇资金集中运营管理试点的军工企业提升资金运用效率,充分利用境内外经济金融资源,参与国际合作和竞争。

#### (五)探索增强数字普惠金融服务能力。

提高金融服务覆盖率。支持与小微企业发展相适应的社区银行等中小金融机构发展,支持银行业金融机构设立专营小微金融的支行。有序发展农村资金互助合作组织,积极稳妥推进农村信用社改制为商业银行。支持小额贷款公司、融资担保机构服务实体经济,推进金融租赁公司、财务公司、消费金融公司和信托公司改革发展。稳定大中型商业银行县域网点,增强网点服务功能,加快在农业大县、小微企业集中地区设立村镇银行,支持其在乡镇布设网点,在具备条件的行政村采取定时定点服务。深化助农取款、汇款、转账服务和手机支付,提供便民金融服务。大力发展“三农”保险,增加涉农保险产品,扩大农业保险覆盖面。建立和完善巨灾保险制度,探索将洪水、泥石流等重大灾害保险纳入巨灾保险范围。鼓励开发各类养老险、健康险等商业保险产品,扩大商业养老健康保险保障人群,提高农村小额人身保险覆盖率。

提高金融服务可得性。深入实施“万家千亿元”重点诚信小微企业融资培育计划。鼓励国有和股份制金融机构开拓小微企业市场,引导小额贷款公司、融资担保公司加大对小微企业的服务力度。支持小

微企业依托多层次资本市场融资。运用支农、支小、扶贫再贷款支持现代农业、粮食产业、创业惠农基地建设,加大对新型农业经营主体和农业现代化的金融支持力度。按照“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用、动态调整”的农户信贷模式,加快推广农村地区微贷技术和产业链金融模式。结合互联网金融技术,推进农村电话银行、网上银行、手机银行等业务,鼓励开展农业机械等方面的金融租赁业务。扩大农村产权直接抵押融资试点。鼓励保险机构参与社保经办业务。支持保险机构建设社区养老保险服务网络,支持具备条件的保险机构投资养老服务产业。

提高金融服务满意度。做好民生金融、扶贫金融、小微和“三农”金融服务。开展农村土地流转收益保证贷款、农村承包土地经营权抵押贷款、农民住房财产权抵押贷款等创新试点,开展粮食生产规模及经营主体营销贷款试点,探索开展资源性、经营性农村集体产权抵押担保贷款试点,创新适合国有林场、国有林区的信贷产品和融资模式。完善“三农”信贷供给机制,建立全省农业信贷担保服务网络。大力发展农村小额信贷业务,实施保险扶贫惠农工程。构建保险民生保障网,进一步发挥商业保险在社会保障体系中的重要作用。做好与农业转移人口市民化相关的金融服务。

提升金融支持脱贫攻坚成效。贯彻落实金融帮扶全省 88 个贫困县“五年行动计划”和助推脱贫攻坚实施方案。进一步发挥政策性金融机构、开发性金融机构、商业性金融机构和合作性金融机构的互补优势,整合各类扶贫资源,拓宽扶贫资金来源渠道。完善扶贫贴息贷款政策,大力推广扶贫小额信贷,引导金融机构做好对贫困地区农民工、农村妇女、少数民族等弱势群体的金融服务。支持有脱贫攻坚任务的县(市、区)建立扶贫小额信贷分险基金,对银行业向贫困户发放扶贫小额信贷发生的损失按比例予以分担,吸引更多金融资源支持精准扶贫。深入推进“金融支持扶贫惠农工程”。运用扶贫再贷款精准扶持示范村、创业扶贫示范基地、旅游扶贫示范村建设。大力支持银行机构开展生源地助

学贷款,积极推广中等职业学校学生助学贷款,大力支持农村教育基础设施建设。创新扶贫参与模式,鼓励设立产业投资基金和公益信托基金。鼓励金融机构加大对贫困地区发行地方政府债券置换存量债务的支持力度。发挥资本市场服务脱贫攻坚战略应有作用,用好用足专项政策,多方构建资本市场金融扶贫长效机制。精准对接脱贫攻坚多元化保险需求,鼓励保险资金参与贫困地区基础设施、重点产业和民生工程建设。

#### (六) 培育绿色金融服务机制。

创新绿色金融服务方式。支持银行业金融机构设立绿色金融专营机构。完善绿色信贷机制,探索开发绿色信贷资产证券化、合同能源管理未来收益权质押贷款、排污权抵押贷款、碳排放权融资等金融产品和服务。大力发展绿色债券,探索建立绿色产业基金。推动符合条件的四川省上市企业纳入绿色指数并优先再融资。优化绿色金融要素交易,以清洁发展机制(CDM)项目等碳资产(包括配额)为标的,尝试开发碳债券、碳基金等各种碳金融产品。

提升建设长江上游生态屏障的金融服务。鼓励金融支持以政府与社会资本合作(PPP)方式建设长江上游生态重大项目,重点服务构建“四区八带多点”生态安全战略格局。合理配置信贷资源,积极支持节能环保产业发展,大力支持重点节能减排工程项目建设。鼓励保险资金利用债权投资计划、股权投资计划等方式,支持长江上游生态重大项目建设。提高生态屏障建设直接融资比重,推动证券类服务机构开展融资服务。通过金融机构节能目标责任考核等引导社会资金向低能耗、低排放、低污染、高效率领域流动和集聚,推动循环经济与低碳经济发展。

#### (七) 优化金融生态环境夯实金融基础设施。

构建金融生态体系。建立健全由政府、金融机构、企业、社会公众等共同参与的守信联合激励和失信联合惩戒机制,坚决打击金融活动中的违法违规行为。鼓励金融机构坚持诚信经营,净化信用环境,为社会各类信用主体树立诚实守信的典型和楷模。探索引入第三方大数据征信机构进行专业评价,促

进金融生态环境不断改善。进一步加强金融智库和金融研发、人才培养、金融文化博览机制建设。推动法院与金融行业自律组织根据实际建立金融业纠纷诉调对接机制,提高金融纠纷处置效率,探索建立地方金融法庭和金融仲裁机构,支持侧重于金融领域的律师事务所、审计事务所和资产评估事务所发展。加大金融法制宣传教育力度,提高社会各界的金融法制意识。加强不良债务处置与化解,完善债权人委员会管理机制。加强企业逃废债务及违约信息共享,对恶意逃废银行债务的企业实施严厉制裁。发挥行业协会桥梁纽带作用,协调解决金融机构发展中存在的问题和困难,促进金融机构在产品创新、服务模式、授信管理、风险控制等方面加强合作。

进一步完善信用体系建设。力争实现金融信用信息数据库信息全覆盖,增强数据库甄别风险能力。保障金融信用信息数据库安全运行,切实维护信息主体权益。全面推进中小企业和农村信用体系两大专项工程建设。培育规范信用评级市场发展,提高信用评级行业市场公信力和影响力。大力支持征信企业和第三方信用评级机构发展。

完善多层次支付体系。深化现代化支付系统、四川支付结算综合服务系统建设。完善省级数据中心虚拟化平台建设。加强支付清算系统安全管理,巩固助农取款服务点建设。拓宽移动支付渠道。推广电子商业汇票、金融 IC 卡、电子现金等非现金支付工具,推动手机支付、网络支付等线上支付工具使用。推动四川银行卡受理机具和业务功能互联互通,加强电子商业汇票系统应用,促进全省第三方支付行业发展。推进现代化服务型国库建设,推动关税、非税收入和财政支出业务联网进程。

提高金融业信息化水平。加强大数据、互联网等信息化技术手段在金融业的应用,完善非现场监管信息系统和监管指标体系。推进地方金融机构大数据平台建设和数据标准化建设,支持地方金融机构利用互联网、大数据提升金融服务能力。提高行业数据挖掘和数据资产利用能力。加快行业信息共享平台建设,推进行业信息技术资源整合,强化行业信息安全维护。

维护金融消费者合法权益。健全全方位、多领域的金融消费者权益保护工作机制,规范金融机构行为,畅通金融消费纠纷解决渠道,建立健全多元化矛盾和纠纷解决机制,有效保护金融消费者合法权益。加强金融知识普及宣传,提升消费者金融素养,增强金融消费者风险防范意识和自我保护能力。充分发挥社会监督作用,形成良好社会氛围。加强市场监管与管理协调,探索中央与地方金融消费者权益保护协调机制。

### (八) 防范金融风险,维护金融稳定。

加强地方金融风险防控监测。进一步明确地方金融监管职责,完善监管协调体系,发挥地方金融监管部门主力作用,修改完善现行粗放的政策制度,充实金融工作力量,提升业务综合素质。改善监管技术手段和能力,提高风险防范和处置水平。积极利用先进技术手段开展金融风险防控。认真研究互联网技术快速发展带来的相关影响,转变提升传统金融监管方式方法,积极引进利用先进技术,加强互联网金融行业风险监测预警,提高监管有效性,及时做好风险防控和处置,规范互联网金融行业健康发展。强化综合经营监管,加大排查治理信用风险、流动性风险、操作风险力度,动态评估研判风险状况,前瞻性掌握风险。着力防范和化解产能过剩行业、互联互通等导致的金融风险。加强小额贷款公司、融资担保公司行业监管。规范发展典当业、融资租赁公司和农村资金互助组织。强化对第三方支付、众筹和互联网金融点对点(P2P)借贷平台等新型金融业态的管理。加强各类交易场所监管力度,引导其规范有序发展。做好对涉嫌非法集资可疑资金的监测防控工作。

完善地方金融风险应急处置机制。建立健全全省金融突发事件应急管理体系,完善金融突发事件应急指挥联席会议制度和突发事件应急处置机制,探索建立完善区域金融风险化解处置工作机制。加强对全省去杠杆过程中金融风险的识别、预警、评估,针对企业资金链断裂、恶意逃废金融债务风险制定应急预案,及时有效处置金融风险隐患。重点探索化解企业信贷违约风险的有效方式,继续按照

“区别对待、分类处置、一户一策、综合治理”思路，促进信用违约企业化解债务风险。做好“僵尸企业”退出的金融服务工作。探索建设全省不良资产处置交易平台和市场，开展不良资产证券化业务，加大不良资产处置力度。严厉打击非法集资和非法证券期货活动，坚守不发生系统性区域性金融风险的底线。

## 五、保障措施

(一)健全金融人才制度体系。围绕全面改革创新驱动转型发展“三年试验突破、五年基本转型”主要目标，创新金融人才发展体制机制，聚集“高精尖缺”金融类人才，建立起与全面改革创新驱动转型发展相适应的金融人才制度体系。建立健全导向鲜明、激励有效、科学规范的金融人才培养、引进和使用机制，完善高层次金融人才引进特殊支持政策和创新型金融人才培养体系，加快推进中央和地方金融人才双向挂职锻炼和联合培养，推动“一行三会”等中央监管部门高层次管理人才入川，在政府相关部门挂职任职。健全金融人才评价激励和流动机制，基本形成与实施“三大发展战略”相匹配的金融人才队伍。

(二)强化组织推进与实施协同，进一步充实金融工作领导小组力量，定期研究金融业发展中的重大问题，协调解决工作推进中的困难。进一步完善中央和地方金融监管联席会议制度，加强信息沟通和共享，强化统筹协调，推动规划目标和任务落地实施。加强各类金融机构的沟通交流，加快建立和完善部门联动、市(州)协同机制，推动重大、重点项目落地实施。各市(州)、省级有关部门(单位)要结合自身职责，认真研究制定落实规划的具体措施，进一步细化工作目标和进度安排，建立规划实施情况跟踪督办和考核评估机制，推进规划有效落实。

(三)完善金融业支持政策。按照《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22号)要求，完善地方金融企业国有资产管

理体制。加强地方金融办建设，强化各级金融办对地方金融业发展的规划指导、协调服务和管理职能。适时研究制定地方金融业支持政策，推动地方金融业改革创新。充分发挥财政资金撬动作用，落实国家财政金融贴息政策、风险补偿政策以及薄弱环节支持政策，继续实施我省财政金融互动政策，支持做大做强金融产业，对西部金融中心建设、新型农村金融组织发展、农村信用社改革发展予以补助；促进扩大信贷增量，对金融机构年度贷款增量、新增客户首贷、发行金融专项债券予以奖补；激励增加定向贷款，对金融机构发放重点产业固定资产贷款、基金投资项目贷款、支农支小贷款、精准扶贫贷款予以补助；健全融资分险机制，对金融机构发放实体企业贷款、小微企业贷款、扶贫特殊贷款的风险按规定给予补贴或分担；完善融资担保体系，支持融资担保机构发展，鼓励担保机构开展定向业务，对相关担保机构给予奖补；落实普惠金融相关政策，支持改善基础金融服务，对金融机构提升薄弱地区金融服务能力、改善农村支付环境、推进基础信用平台建设予以补贴；支持企业直接融资，落实支持企业债券融资、股权融资和资产证券化融资的贴息、补助政策。进一步研究完善我省财政金融互动政策，适时降低县域金融机构涉农贷款增量奖励和农村金融机构定向费用补贴政策门槛，完善科技型中小微企业风险补偿办法，研究调整融资性担保机构开展定向业务补贴政策，研究建立省级再担保机构风险补偿机制，研究制定省属国有金融企业负责人经营业绩考核暂行办法和省属国有金融企业负责人薪酬管理暂行办法，全力支持金融业加快改革开放和科学健康发展。鼓励金融机构加大创新力度，鼓励资本市场建设和金融支持城乡统筹发展，完善金融配套服务等。研究出台鼓励金融机构总部设立以及支持要素平台建设的相关政策，探索完善相关管理体制，推动地方金融业健康快速发展。

# 攀枝花市人民政府

## 关于贯彻落实《四川省社会信用体系建设 工作实施方案》的意见

攀府发〔2016〕35号

各县(区)人民政府,市级各部门,各企事业单位:

为进一步加快推进全市社会信用体系建设,根据《四川省人民政府办公厅关于印发四川省社会信用体系建设工作实施方案的通知》(川办发〔2016〕61号)精神,结合我市实际,提出以下实施意见。

### 一、建立健全组织领导和管理体制

(一)加强组织领导。调整完善攀枝花市社会信用体系建设工作领导小组和社会信用体系建设工作联席会议,建立攀枝花市社会信用体系建设联席会议,由市政府分管领导任召集人,市政府分管副秘书长任召集人助手,各成员单位负责人为成员,在市发展改革委设立日常办事机构。联席会议以我市2012年7月成立的攀枝花市社会信用体系建设工作领导小组为基础,调整补充相关部门为成员单位,配套建立相应工作制度。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位配合)

(二)建立健全管理机构。明确管理机构和职责,由牵头部门相关机构负责全市社会信用体系建设牵头组织、指导协调、政策制定和综合管理等工作,承担全市社会信用体系建设联席会议日常工作。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位配合)

市级相关部门和有关单位、各县(区)政府要加强领导和组织管理,明确工作人员,负责本地区本行业(领域)信用体系建设的领导组织和日常工作。

### 二、建设完善全市信用基础设施

(三)整合完善全市社会信用信息平台。整合

利用我市各部门现有信用信息系统资源,依托全省统一的社会信用信息平台,构建上下联通的信用信息交换共享体系,实现信用信息互联互通,并提供多层次的信用信息服务。组建专门信用工作机构,负责信用信息的征集、整理、发布、使用等相关工作。牵头部门加强同各行政管理部门之间的沟通协调,与信用工作机构联合设立工作推进小组,分工负责,共同推进。(市发展改革委、市电子政务办牵头,相关部门和单位配合)

(四)加快部门(行业)的信用信息系统建设。各部门(单位)要以数据标准化和应用标准化为原则,依托国家和省、市重大信息化工程,统筹利用现有业务管理信息系统等信用信息系统基础设施,加快建设并完善信用信息系统,强化本行业社会成员信用信息的记录和整合,完善行业信用信息数据库;工商、税务、工程建设、食品药品监管、安全生产、产品质量、价格、进出口、合同履行、环境保护、医疗卫生、知识产权、流通服务、电子商务、交通运输、人力资源社会保障、教育科研等领域主管部门,要以管理服务需求为导向,在保护隐私、责任明确、数据及时准确的前提下,按照风险分散的原则,建立信用信息交换共享机制,依法推进各信用信息系统的互联互通和政务信用信息的交换共享。(市发展改革委牵头,相关部门和单位配合)

(五)加强统一社会信用代码制度建设。按照《四川省法人和其他组织统一社会信用代码制度建设工作实施方案》的要求,积极开展统一社会信用代码制度建设,推动在经济社会活动中广泛使用统

一社会信用代码。(市发展改革委牵头,市委编办、市民政局、市工商局、市质监局负责)

(六)归集整合信用信息。依照统一规划,各部门依托自身现有业务系统,按信用信息相应标准和推送方式进行数据交换。通过归集和整理,形成全市信用信息公共数据库。以信用主体信息为主线,主要涵盖:

1. 企业信用信息数据库,依法依规记录和整合企业的信用信息,建立完善各自的企业信用信息,并统一归集到四川企业信用信息公示系统。(市工商局牵头,相关部门和单位配合)

2. 个人信用信息数据库,依法依规记录和整合个人的信用信息,着重加强对重点人群信用信息的记录和整合,建立完善各自的个人信用信息。(市公安局牵头,相关部门和单位配合)

3. 其他组织机构信用信息数据库,依托统一社会信用代码和其他组织唯一身份标识依法依规记录和维护机关事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会等社会组织的基本信息,建立完善的机构组织信用信息。(市质监局、市委编办、市民政局牵头,相关部门和单位配合)

(七)做好统一对外服务窗口“信用攀枝花”网站的建设管理工作。“信用攀枝花网”作为市级公共信用基础数据(公共信用信息)统一对外发布、接受外部查询和异议受理等的平台,为企业、个人和社会征信机构等查询信用信息提供便利,为社会提供优质高效的信用信息服务。(市电子政务办牵头,相关部门和单位配合)

### 三、建立完善信用建设法规制度及标准体系

(八)实行规范性文件统一发布。对市政府和市级部门制定的关于社会信用方面的规范性文件进行全面清理。清理后继续有效的,经市法制办审查后由市政府公布,没有公布的,一律停止执行。(市发展改革委牵头,相关部门和单位配合)

(九)加强全过程建章立制。在征信环节,重点推进信用信息目录清单拟定和机制建设,梳理和发布全市公共信用信息资源目录。在管信环节,重点加强对公共信用信息的安全管理,建立完善异议处

理、投诉办理和侵权责任追究制度,执行全省统一的信用平台信息安全和信用服务机构管理方面的制度和规定。在用信环节,重点推进信用服务和信用产品(信用报告和信用评级等)的应用,在行政管理、社会管理、商务活动等领域广泛推行使用信用产品。建立完善信用服务和信用产品使用管理的相关机制。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位配合)

(十)加快推进标准和技术规范建设。积极采用国家已发布的信用信息标准,形成信用主体和信用档案的标识标准、信用信息的数据格式和代码标准、数据接口标准以及信息安全、应用支撑技术和基础设施等相关标准,执行全省统一的企业和个人信用评价指标、评价标准、评估规程及信用报告的内容和格式。(市发展改革委、市电子政务办牵头,相关部门和单位配合)

(十一)推行行政管理部门绩效考核。制定攀枝花市社会信用体系建设主要责任指标考核办法,明确各部门社会信用体系建设相关工作职责,对守信激励失信惩戒、按时推送报送信用信息、示范应用信用信息等情况,建立政府部门绩效考核机制。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位配合)

### 四、全面推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设

(十二)推进政务信用信息公开。在保护国家信息安全、商业秘密和个人隐私的前提下,依法公开行政管理过程中的信用信息。深入开展全市各部门行政许可和行政处罚等信用信息公示工作。(市发展改革委牵头,相关部门和单位负责)

(十三)建立政府守信践诺机制。建立健全政务和行政承诺考核制度,逐步完善政务诚信约束和问责机制。加强行政监察、行政问责制度建设,完善群众监督和舆论监督机制。推广重大决策事项公示和听证制度,进一步拓宽社会监督渠道,提升政府公信力。(市发展改革委牵头,相关部门和单位负责)

(十四)增强公务员诚信管理和教育。建立公职人员诚信档案,依法依规将公务员个人重大事项

申报、廉政记录、年度考核结果、相关违法违纪违约行为等信用信息,作为干部考核、任用和奖惩的重要内容。加强法律知识和信用知识学习,增强公务员法律和诚信意识。(市委组织部、市人力资源社会保障局牵头,相关部门和单位负责)

(十五)建立商务等各行业信用信息数据库。加强生产、流通、税收、价格、统计、政府采购、招投标等领域和工程建设行业以及电子商务、文化旅游、会展广告、交通运输、中介服务等服务业的信用体系建设。加快信息征集与整理,以行业管理部门为主导,按照统一标准与规范,建立市场主体信用信息数据库,整合行业内的信用信息资源,加快推进行业间信用信息互联互通。(市发展改革委、市工商局牵头,相关部门和单位负责)

(十六)强化行业自律。各行业协会的登记机关要积极引导、充分发挥行业社会组织的作用,促进行业信用建设和行业守信自律。建立重点行业从业人员信用信息档案库。加强企业诚信管理制度建设,鼓励企业建立客户档案,开展客户诚信评价。强化企业在贸易、发债、借款、担保等经济活动中诚信履约,根据企业信用状况,实施信用分类监管。(市发展改革委、市工商局牵头,相关部门和单位负责)

(十七)健全社会领域信用信息采集制度。加快社会领域的信用信息采集,建立社会领域从业人员信用信息档案、制定信用评价标准。(市发展改革委、市民政局牵头,相关部门和单位负责)

(十八)加大社会组织诚信建设。全面贯彻实施《公民道德建设实施纲要》,深入开展社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德教育。建立健全各类社会组织信息公开制度,将诚信建设内容纳入各类社会组织章程。加大对社会组织违法违纪事项的执法查处力度,促进社会组织诚信自律、规范运作。(市发展改革委、市民政局、市文明办牵头,相关部门和单位负责)

(十九)坚持法治国家、法治政府和法治社会一体建设。依照司法公开原则,推进司法领域信息公开,实现审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开,促进司法公正公平。及时公开部门执法办案的制度

规范、程序时限、办案进程等信息。建立执行案件信息公开和执行案件信息查询制度。(市委政法委牵头,市法院、市检察院、市公安局、市司法局负责)

(二十)推进司法执法和从业人员信息化建设。归集法院、检察院、公安、司法行政等工作人员信用信息,建立司法执法人员信用档案,推进司法执法人员规范履行职务。推进律师、公证员、基层法律服务工作者、法律援助人员、司法鉴定人员等诚信规范执业。(市委政法委牵头,市法院、市检察院、市公安局、市司法局负责)

### 五、全面构建守信激励和失信惩戒机制

(二十一)增强对守信主体的奖励和激励。加大对守信行为的表彰和宣传力度。按规定对诚信模范单位、企业和个人给予表彰,通过新闻媒体广泛宣传,营造守信光荣的舆论氛围。发展改革、财政、金融、环境保护、住房城乡建设、交通运输、商务、工商、税务、质监、安全监管、海关、知识产权等部门,在市场监管和公共服务过程中,要深化信用信息和信用产品应用,对诚实守信者依法依规实行优先办理、简化程序、容缺办理等“绿色通道”支持激励政策。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位、各县区政府负责)

(二十二)加强对失信主体的约束和惩戒。强化行政监管性约束和惩戒。在现有行政处罚措施的基础上,健全失信惩戒制度,建立各行业黑名单制度和市场退出机制。推动在市场监管和公共服务的市场准入、资质认定、行政审批、政策扶持等方面实施信用分类监管,结合监管对象的失信类别和程度,使失信者受到惩戒。逐步建立行政许可申请人信用承诺制度,并开展申请人信用审查,确保申请人在政府推荐的征信机构中有信用记录,配合征信机构开展信用信息采集工作。推动形成市场性约束和惩戒。制定信用基准性评价指标体系和评价方法,完善失信信息记录和披露制度,使失信者在市场交易中受到制约。推动形成行业性约束和惩戒。通过行业协会制定行业自律规则并监督会员遵守。对违规的失信者,按照情节轻重,对机构会员和个人会员实行警告、行业内通报批评、公开谴责等惩戒措施。推动形

成社会性约束和惩戒。完善社会舆论监督机制,加强对失信行为的披露和曝光,发挥群众评议讨论、批评报道等作用,通过社会的道德谴责,形成社会震慑力,约束社会成员的失信行为。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位、各县区政府负责)

(二十三)建立多部门、跨地区信用联合奖惩机制。畅通不同部门和地区间的失信信息互通渠道,建立情况通报制度。针对重大失信事件,召开工作协调会。相关部门(单位)和地区可对特定失信事件联合发文予以布置安排。鼓励对失信行为的投诉举报,对举报人实行有偿奖励,保护举报人的合法权益。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位、各县区政府负责)

## 六、抓好重点领域(行业)信用建设

(二十四)加大政务信用管理体系建设。在行政审批领域和行政管理事项中探索引入信用管理,以全市行政效能电子监察平台,行政权力依法公开运行平台和投资项目在线审批监管平台为依托,建立政务信用管理体系。(市发展改革委牵头,相关部门和单位负责)

(二十五)强化社会诚信管理体系建设。在社会综合管理领域引入信用管理制度,以医疗卫生、人力资源和社会保障、环境保护、知识产权、社会组织等领域为重点,建立社会诚信管理体系。(市卫生计生委、市人力资源社会保障局、市环境保护局、市民政局牵头,相关部门和单位负责)

(二十六)增强商务诚信建设管理力量。在商务活动领域重点加强企业市场准入、纳税、合同履行、产品和工程质量、食品药品安全、社会保障等相关信用信息的记录,推进商务诚信体系建设。(市工商局牵头,相关部门和单位负责)

(二十七)增大司法公信建设力度。在司法领域从司法公正、司法公开、司法为民、司法廉洁等方面进行司法公信建设,不断提高司法公信力。积极推进法院公信和检察公信建设。全面推行“阳光执法”,依法及时公开执法办案的制度规范、程序时限等信息。大力推进司法行政信息公开,完善相关司

法领域的信息管理和披露手段。研究建立推进执法规范化的制度措施。(市委政法委牵头,市法院、市检察院、市公安局、市司法局负责)

(二十八)创新价格诚信建设。在药品零售、民营医院、民用水电气安装的价格和收费领域,从遵守价格行为规则以及价格欺诈、价格垄断、违反公平竞争政策等方面建立和完善价格诚信记录,强化对定价主体价格行为的约束和奖惩,提升价格诚信创建水平。(市发展改革委牵头,相关部门和单位负责)

(二十九)进行小微企业信用体系试点。加强对小微企业信用信息的记录和整合,建立健全小微企业信用档案;完善小微企业信用查询、共享服务网络和区域性小微企业信用记录;推进信用信息和信用评价结果的深度应用,引导各类信用服务机构为小微企业提供征信、信用评级等信用服务,创新小微企业集合信用服务方式。深化“银税”、“银旅”等合作机制,推进公用事业缴费、司法判决与执行、食药监管、绿色信贷、知识产权等领域信用信息交互和应用的长效机制建设,通过信用信息共享增强小微企业融资的信息对称性,促进实体企业提高诚信意识,缓解融资难、融资贵问题。(人行攀枝花市中心支行、市工商局牵头,相关部门和单位、各县区政府负责)

(三十)推动农村信用体系试点。加快农村信用信息服务网和融资对接平台建设,完善农户、家庭农场、农村专业合作社、休闲农业和农产品生产、加工企业等农村社会成员信用信息跨部门采集标准和方式,依法依规记录和整合农村社会成员的信用信息,建立健全农村社会成员信用档案;开展信用户、信用村、信用乡镇创建评定活动,深入推进青年信用示范户评定,推进新型农村经营主体等农业产业化组织信用建设;重点围绕金融服务、公共服务、食品安全、食品安全等领域,加强农村社会成员信用等级评定结果的应用,对信用等级较高的农村社会成员,在授信额度、利率、项目资金安排、补贴补助、审批手续办理等方面给予优惠和方便,引导关注自身信用状况;建立健全农民信用联保制度,推进和发展农业保险,完善农村信用担保体系。(人行攀枝花市中

心支行牵头,相关部门和单位、各县区政府负责)

### 七、积极发展信用产业及服务市场

(三十一)培育信用需求。积极引导各行业扩大信用需求、发展信用交易,扩大信用经济规模。在工程建设、政府采购、重大项目管理、招投标等重点领域,率先推行信用记录和信用报告应用工作,逐步扩大信用评级、信用报告等信用信息的使用范围,培育和形成市场诚信的产品需求。按照《企业信息公示暂行条例》规定,建立企业信用信息经营异常名录制度,完善进出机制,对被列入企业信用信息公示系统经营异常名录或者严重违法企业名单的企业依法予以限制或者禁入。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行、市工商局牵头,相关部门和单位负责)

(三十二)发展信用服务机构。培育本地非金融类信用服务机构,通过向信用服务机构开放企业公共信用信息、政府部门示范使用信用产品制度等,鼓励和支持信用服务机构创新信用产品,按照市场化的要求提供信用信息的基础服务和增值服务。(市发展改革委、人行攀枝花市中心支行、市工商局牵头,相关部门和单位负责)

(三十三)实行信用服务市场监管和准入制度。根据信用服务市场、机构业务的不同特点,依法实施分类监管,明确监管职责,切实维护市场秩序。依法查处提供虚假信息、侵犯商业秘密和个人隐私等行为,促进信用服务业健康发展。鼓励各类信用服务机构设立首席信用监督官,提升公信力。(人行攀枝花市中心支行、市发展改革委、市工商局牵头,相关部门和单位配合)

(三十四)设立信用服务行业社会组织。设立和发展我市信用服务行业社会组织,制定信用服务行业准则和从业人员职业道德规范,强化信用服务行业守信自律。(人行攀枝花市中心支行、市发展改革委牵头,相关部门和单位配合)

### 八、强化诚信教育和文化建设

(三十五)普及社会诚信宣传。发挥各级政府部门、征信管理部门、社会组织等多方作用,大力开展诚信宣传教育进机关、进企业、进学校、进社区、进乡村、进家庭活动。充分利用电视、广播、报纸等传统媒体和网络、微信等新媒体,深入开展“诚信兴商宣传月”、“信用记录关爱日”、“国际消费者权益保护日”、“诚信活动周”等公益活动,普及诚信文化和征信文化,提高全民信用意识。(市委宣传部、市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位、各县区政府负责)

(三十六)深入开展学校诚信宣传教育。鼓励和支持在有条件的高校开设信用理论课程,开展信用理论学术研究。鼓励支持在学生培养中开展信用理论、信用管理、信用技术、信用标准、信用政策、信用评级等方面的学习研究。建立各级学校诚信宣传教育联络员制度,探索建立诚信宣传教育基地,使诚信宣传教育与助学贷款政策同步,开展“校园诚信行动计划”,采用适合幼儿园和中小学学生认知水平和喜闻乐见的形式,宣传基础信用知识。(市教育体育局、市发展改革委、人行攀枝花市中心支行牵头,相关部门和单位、各县区政府配合)

攀枝花市人民政府

2016年12月9日

# 攀枝花市人民政府

## 关于印发《攀枝花市深化医药卫生体制 综合改革试点工作方案》的通知

攀府发〔2016〕42号

各县(区)人民政府,市级各部门:

《攀枝花市深化医药卫生体制综合改革试点工作方案》已经市政府同意,现印发给你们,请认真组织实施。

攀枝花市人民政府

2016年12月28日

## 攀枝花市深化医药卫生体制综合改革试点工作方案

根据《四川省人民政府关于印发四川省深化医药卫生体制综合改革试点方案的通知》(川府发〔2016〕32号)要求,结合我市实际,制定本试点工作方案。

### 一、总体思路

坚持“保基本、强基层、建机制”的基本原则,坚持“医疗、医保、医药”三医联动,坚持改革与发展并重、公平与效率并重、供给与需求并重、中西医并重,将公平可及、群众受益作为改革出发点和立足点,以提升群众健康素质和水平为根本目的,在深化医药卫生体制综合改革重点领域和关键环节上取得新突破,重点推进管理体制、补偿机制、价格机制、基本医保制度、人事编制、收入分配、药品供应保障等体制机制改革,构建健康和谐的医患关系,充分调动广大医务人员参与改革的积极性和创造性,让改革红利惠及更多群众,为在全省率先建成小康社会提供有

力的健康保障。

### 二、总体目标

落实政府领导责任、保障责任、管理责任、监督责任。统筹优化医疗资源配置,形成布局合理、分工协作的医疗服务体系和分级诊疗就医格局。建立维护公益性、调动积极性、保障可持续的运行新机制,打造区域医疗卫生高地,提升区域医疗服务水平。在巩固取消药品加成政策基础上,进一步推动建立科学合理的医疗服务价格体系。2017年,现代医院管理制度初步建立,就医秩序进一步改善,医药费用不合理增长有效控制,群众就医负担明显减轻,社会满意度明显提高,个人卫生支出占卫生总费用的比例降低到30%以下。2020年,城市三级医院普通门诊就诊人次占医疗卫生机构总诊疗人次的比重明显降低,百元医疗收入(不含药品收入)中消耗的卫生材料降到20元左右,城乡居民健康水平进一步提

高。

## 三、主要任务

### (一) 健全全民预防保健制度。

1. 健全专业公共卫生体系。加强疾病预防控制机构标准化建设,推进疾病预防控制机构等级评审,加强专业队伍建设,提升监测、检测、流行病学调查、重大疫情和突发公共卫生事件处置等核心能力。2018年,市疾病预防控制中心达到三级甲等,饮用水安全、食品风险监测能力进一步提高,县级疾病预防控制中心等级评审100%覆盖。2020年,县级疾病预防控制中心全部达到二级以上标准。加强地方病病情严重地区防治机构和专业人员配置。推进妇幼保健机构标准化建设,提升妇产科、儿科和生殖健康服务能力。2018年,妇幼保健机构标准化建设率达80%,2020年,妇幼保健机构标准化建设率达100%,形成机构布局合理、服务功能健全、人员素质较高、运行管理规范的健康服务体系。加强精神卫生服务体系建设,2018年,各县(区)指定一家综合医疗机构成立精神科或心理卫生门诊。2020年,各县(区)建立并完善辖区精神卫生指导中心,指导辖区基层医疗机构开展严重精神障碍患者治疗管理工作,严重精神障碍患者规范管理率、治疗率达到全省平均水平以上。(市卫生计生委、市发展改革委、市财政局负责。排在第一位部门的为牵头部门,下同)

2. 完善公共卫生治理机制。将健康融入所有公共政策,实施全民预防保健行动,推进以疾病管理为中心向以健康管理为中心转变。健全各级医院、基层医疗卫生机构和专业公共卫生机构协作机制,构建以健康教育为前哨、公共卫生为屏障、医疗服务为支撑的大健康服务格局。医疗卫生机构及机关、学校、社区、企业等要大力开展健康教育,提高健康教育的普及性、精准性和实效性。开展健康城市建设,系统改善影响人群健康的主要因素,力争2020年建成“全国健康城市示范市”。二级以上医院设置或明确承担疾病预防控制(预防保健)科室,作为医疗机构等级评审的重要内容,完善医疗机构承担公共卫生服务的财政补偿机制。健全专业公共卫生机构

指导、基层医疗卫生机构执行、全社会参与的工作机制,促进基本公共卫生服务均等化。完善产前筛查、产前诊断、新生儿疾病筛查服务网络,规范开展孕产妇及儿童健康管理,强化孕产期及儿童保健服务,加强产科、儿科规范化建设,规范产科、儿科服务行为,大力实施农村住院分娩补助等妇幼重大公共卫生项目。完善出生缺陷防治体系,健全出生缺陷三级预防协同推进机制。完善死因、肿瘤、营养、慢性病及其他危险因素等监测系统,健全慢性病综合防控机制。(市卫生计生委、市财政局、市教育体育局负责,市残联参与)

3. 健全重大疾病防控机制。加强疫苗规范化、精细化管理,实现预防接种单位互联网地图查询与服务,2020年东区、西区建成AAA级和数字化预防接种门诊不少于4个,米易县、盐边县不少于3个。加强传染病实验室诊断能力建设,健全监测、预警、报告和督导制度,保持全市传染病发病率低于全省平均值。加强重大疾病防控综合治理,强化艾滋病防治和爱国卫生目标检查。坚持“应治尽治、应管尽管、应收尽收”,实施以奖代补政策,落实严重精神障碍患者监护责任,强化救治救助工作,提高精神病患者检出率、管理率和治疗率。全面落实艾滋病、乙肝等重大疾病监测评估、干预救治和宣传教育等综合防控措施。2020年,艾滋病疫情上升势头得到遏制,乙肝、结核病发病率保持下降。(市卫生计生委、市财政局、市民政局、市人力资源社会保障局负责,市残联参与)

### (二) 深化公立医院综合改革。

4. 改革公立医院管理体制。全面履行政府办医职责。充分发挥攀枝花市城市公立医院管理委员会在公立医院发展规划、重大项目组织实施、财政投入、运行监管、绩效考核等方面的决策职能。完善院长选拔任用制度,实行院长聘任制、任期制和目标责任制。不断完善以公益性为导向,以职责履行、运行效率、成本控制、群众满意度为核心的公立医院绩效评估体系,组织对公立医院开展年度绩效考核和院长年度(任期)目标考核,考核结果与医院领导班子奖惩、绩效工资总额核定挂钩。结合“质量强市

示范城市”创建,加强医疗质量管理,健全医疗质量评价管理体系,提升医疗服务质量;加强费用控制考评,充分发挥医保的调控引导和监督制约作用;完善以医疗质量、服务态度、行风建设为主要内容的第三方评价机制。(市卫生计生委、市财政局、市人力资源社会保障局分别负责。分别负责指各部门按职责分头落实,下同)

5. 落实公立医院自主权。在试点基础上积极稳妥推进公立医院法人治理结构改革,落实公立医院内部人事管理、收入分配、预算执行、运营管理等自主权。实行院长任期目标责任制,推进院长职业化、专业化。健全公立医院内部决策和制约机制,实行重大决策、重要人事任免、重大项目实施、大额资金使用集体讨论并按规定程序执行。完善党委会、院务会内部决策职能。落实院务公开,发挥党代会、工会和职工代表大会的民主决策和监督作用。(市卫生计生委、市委编办、市人力资源社会保障局、市财政局分别负责)

6. 强化公立医院精细化管理。推进财务管理精细化。三级以上公立医院建立总会计师制度。公立医院实行全面预算和全成本核算,建立健全财务内部控制制度。加强对医院经济运行、资产管理、财务收支等的会计监督和审计监督。推进医疗质量管理精细化,充分发挥市级医疗质控分中心作用,推动医疗质量管理从部门管理向行业管理转变,建立健全以市级质控分中心、县(区)质控小组、医院质控部(科)为核心的三级质控网络。推进医疗服务规范化、标准化和精细化,以“改善医疗服务行动”为抓手,通过微诊疗平台建设、一站式服务、分时段预约、增添便民措施、提供就医精准导航等措施,改善患者就医体验。实行医药费用不合理增长目标控制管理,严控自费药、贵重药和辅助用药使用比例,严控药占比、次均药品费用等指标。推进人事后勤管理精细化,优化执业环境,尊重医务人员劳动,维护医务人员合法权益,推进公立医院后勤服务社会化。(市卫生计生委、市委编办、市人力资源社会保障局、市财政局负责)

7. 建立公立医院运行新机制。巩固公立医院取

消药品加成政策,落实对公立医院基本建设和大型设备购置、重点学科发展、人才培养引进、政策性亏损补贴、取消药品加成补助等财政投入。对公立医院承担的紧急救治、救灾、援外、支农、支边和城乡医院对口支援等公共服务经费给予专项补助。健全以事定费、购买服务、专项补助相结合的公立医院补助机制。按照“总量控制,结构调整,有升有降”的原则合理调整医疗服务价格,在降低药品、医用耗材费用和取消药品加成的同时,降低大型设备检查治疗价格,合理提高诊疗、手术、护理、中医等体现医务人员技术劳动价值的医疗服务价格。建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制。价格调整政策与医保支付政策相互衔接。(市发展改革委、市财政局、市卫生计生委、市人力资源社会保障局分别负责)

8. 完善药品保障机制。落实药品、耗材分类采购和阳光采购制度。在保证质量的前提下,鼓励优先使用基本药物和国产药品,鼓励采购使用国产医用耗材和医疗器械。加强药品、耗材使用监管。深化药品流通领域改革,按照四川省统一部署,在公立医疗机构药品采购中推进药品“两票制”改革。鼓励医疗机构公开招标选择开户银行,由银行提供周转金服务,保障药品货款及时支付。在省药械招标采购平台集中采购的前提下,积极探索药品配送改革,提高药品配送效率。(市卫生计生委、市发展改革委、市经济和信息化委、市食品药品监督管理局、市人力资源社会保障局、市商务和粮食局、市工商局、市国税局、市地税局分别负责)

(三) 建立适应卫生行业特点的人事薪酬制度。

9. 深化编制人事制度改革。在现有编制总量内合理核定公立医院编制总量,创新公立医院机构编制管理方式,逐步实行编制备案制,建立动态调整机制。按照公立医院人员配备标准,合理核定人员总额,增量部分实行备案管理。继续实施岗位管理制度和聘用制度,完善竞争性自主用人机制。落实医疗卫生单位用人自主权,紧缺、高层次人才可按规定由用人单位采取考核的方式予以招聘。探索县、乡医疗卫生机构“统一管理、统一资源、统一财务、统

一绩效、统一人员”改革,全域推进乡村卫生人员一体化管理试点。(市委编办、市人力资源社会保障局、市卫生计生委负责)

10. 推进收入分配制度改革。完善公立医院绩效工资总量核定办法,着力体现医务人员技术劳务价值,合理确定医务人员收入水平并建立动态调整机制。逐步缩小不同层级、不同类别医疗卫生机构绩效工资水平差距,适度向基层医疗卫生机构、专业公共卫生机构倾斜。健全绩效考核评价体系,重点向儿科、急诊等急需紧缺人才、关键岗位和高层次人才、业务骨干、支援基层及有突出贡献的人员倾斜。探索年薪制、协议工资、项目工资等多种分配形式。严禁向医务人员设定创收指标,严禁将医务人员薪酬与医院的药品、耗材、检查和化验等业务收入挂钩,严禁医院内部科室再次进行核算分配。落实卫生防疫津贴、精神卫生津贴、乡镇工作补贴等政策。在绩效工资分配中,向夜班、加班、法定假日值班、传染病疫情与突发公共事件应急处置等医务人员予以倾斜。(市人力资源社会保障局、市财政局、市卫生计生委负责)

#### (四)健全全民医保制度。

11. 改革医保管理体制。按照统一覆盖范围、统一筹资政策、统一保障待遇、统一医保目录、统一定点管理、统一基金管理“六统一”要求,于2016年底完成城镇居民医保和新农合制度整合,2017年7月正式并轨运行。完善政府、单位、个人合理分担的基本医保筹资机制,逐步提升城镇职工医保、城乡居民医保筹资标准和实际报销比例。实现省内异地就医即时结算,推进跨省就医费用核查和即时结算。(市委编办、市人力资源社会保障局、市卫生计生委分别负责,市财政局参与)

12. 深化支付制度改革。完善医保付费总额控制,强化医保对医疗服务行为和费用的调控引导与监督制约。重点推进以按病种付费为主的混合型支付方式改革,依据前三年病种平均费用,结合临床路径管理、医疗服务成本变化、高新医疗技术应用等因素,动态调整按病种付费标准,合理确定基金支付和参保人员分担比例。积极探索和推进疾病诊断分组

(DRGs)付费方式改革。重点将住院人数或住院费用占比前10位的病种优先纳入支付方式改革范围。2017年,医保定点医院50%以上的住院患者实现按病种付费。建立医保经办机构 and 定点医疗机构之间谈判协商机制和合理适度的“超支分担、结余留用”风险分担机制。(市人力资源社会保障局、市卫生计生委分别负责,市发展改革委参与)

13. 完善大病保障制度。进一步完善城乡居民大病保险政策,全面实施疾病应急救助制度,做好大病保险政策与城镇居民补充医保、商业健康保险、民政救助、工会救助等政策衔接。加快发展多层次补充医疗保险,完善商业保险机构承办城乡居民大病保险机制,支持商业保险机构参与各种医保经办服务和开发健康保险产品,提供多样化、多层次、规范化的服务和产品。(市人力资源社会保障局、市卫生计生委、市民政局、市财政局、市总工会分别负责,市残联参与)

#### (五)完善分级诊疗制度。

14. 提升基层服务能力。以“群众满意的乡镇卫生院”和“优秀社区卫生服务中心”创建工作为抓手,大力实施基层能力提升工程,增强乡镇中心卫生院和社区卫生服务中心急诊抢救能力,增强二级以下医院常规手术、妇产科、儿科、中医和康复等医疗服务能力。2018年,“群众满意的乡镇卫生院”达到10家以上,基层医疗机构规范化建设达标率达到80%以上。加强乡村医生队伍建设,提高乡村医生待遇。进一步完善基层医疗卫生机构绩效分配机制,建立以工作数量、质量和患者满意度为重点的考核评价体系,鼓励引入第三方考核。扩大全科(乡村)医生签约服务覆盖面,深化签约服务内涵,制订体现全科医学特点的服务项目和收费标准,完善签约服务收费和激励政策。鼓励对签约服务实行按人头付费,签约服务费用由医保基金、签约居民付费和基本公共卫生服务经费等渠道解决。2017年,县域就诊率提高到90%左右。2018年,以家庭为单位、以基本公共卫生服务为基础的签约服务率稳定在90%以上,以重点人群为对象的个性化签约服务力争达到30%以上。(市卫生计生委、市发展改革委、

市人力资源社会保障局、市财政局分别负责,市残联参与)

15. 强化上下联动机制。进一步完善多形式、多层次、合作紧密的医疗服务协作机制。在纵向到底、全域覆盖的医疗服务联合体内,健全组织管理、资源共享、对口帮扶三大机制,持续加强医疗服务联合体内涵建设,完善以医疗服务联合体为基础的双向转诊机制,推进延伸门诊和延伸病房建设,实现城市医院的管理、人才、资源、技术和信息向下延伸。探索不同层级医疗机构间的合作办医模式。推进医疗服务联合体内检验结果互认。(市卫生计生委、市人力资源社会保障局负责)

16. 健全双向转诊机制。建立科学合理的分级诊疗考核指标体系,通过病种分类、手术分级、支付分层、绩效考核等激励约束手段,合理调控不同级别、类别医院的总诊疗量和医师日均诊疗量。大力推进门诊预约诊疗和日间手术管理,控制三级甲等综合医院总诊疗量增长,严格控制急诊以外的加床;以县级临床重点专科建设和医疗技术推广为抓手大力提升县级医院服务能力,探索建立大医院和基层医疗机构间慢病分类管理机制和信息共享机制。创新急慢分治模式,健全慢性病人群预防、治疗、康复全程的健康服务管理体系,明确和落实不同医疗机构慢性病诊疗功能定位,以糖尿病、高血压等慢性病为重点,形成“规范诊断在上级、监测治疗在基层、康复管理在社区”的慢性病防治新模式。(市卫生计生委、市人力资源社会保障局负责)

17. 发挥医保杠杆作用。实行城镇职工医保、城镇居民医保、新农合三保联动,完善差别化支付政策,按病种合理拉开不同级别医疗机构间报销比例及起付线差距,严格执行逐级转诊报销制度,引导患者向基层医疗卫生机构有序流动。探索以医疗联合体为单位实施医保总额控制,完善医保门诊统筹报销政策。在规范日间手术和中医非药物诊疗技术的基础上,逐步扩大纳入医保支付的日间手术和医疗机构中药制剂、针灸、治疗性推拿等中医非药物诊疗技术范围。(市人力资源社会保障局、市卫生计生委分别负责)

(六) 大力促进社会办医。

18. 完善社会办医政策。对社会办医取消具体数量、类别和地点限制。非营利性社会办医疗机构享受与公立医疗机构同等的用地政策。对符合规定的社会办非营利性医疗机构自用房产、土地免征房产税和城镇土地使用税。对非营利性医疗机构免征行政事业性收费,对营利性医疗机构减半征收行政事业性收费。社会办医疗机构用电、用水、用气与公办医疗机构执行相同的价格政策。鼓励和支持社会资本以出资新建、参与改制等多种形式参与医药卫生体制改革,鼓励社会办医向高水平、规模化方向发展,优先支持社会资本兴办二级以上口腔、眼科、儿科、妇产科、中医、康复、护理院、老年病等专科医院和第三方医学检查检验机构,进一步扩大医疗卫生服务供给,满足人民群众多元化的健康需求。除中外合资、合作医疗机构和港、澳、台独资医疗机构外,床位在 100 张以上综合医院、中医医院、中西医结合医院、民族医院,以及所有专科医院、疗养院、康复医院、专科疾病防治机构、妇幼保健医院、第三方独立检验机构等新型业态由市卫生计生行政部门负责审批,诊所、门诊部等其他医疗机构由县(区)卫生计生行政部门负责审批。(市卫生计生委、市人力资源社会保障局、市工商局、市国土资源局、市住房城乡建设局、市地税局、市国税局、市财政局分别负责)

19. 促进医养融合发展。以全国首批医养结合试点单位建设为抓手,大力推进医养融合发展,鼓励医疗机构、社会力量举办多种形式的医养融合机构,探索组建医疗养老联合体。鼓励二级以上医院设立老年医养服务专区,打造市三院阳光医养基地、普达医养度假区、攀枝花康复医院等一批医养结合示范点;不断完善养老机构内设医疗机构、养老机构购买医疗服务和社区医养护理一体化服务等模式;强化医养融合发展内涵建设,推进医养融合标准化、规范化管理。进一步完善医养融合政策,加强康复医疗、老年病网络、远程医疗、人才培养、科研能力等支撑体系建设。(市卫生计生委、市民政局分别负责)

(七) 深化中医药改革。

20. 创新中医药服务模式。支持社会资本举办中医医疗机构。对社会资本举办只提供传统中医药服务的中医门诊部和中医诊所,医疗机构设置规划和区域卫生规划不作布局限制。健全中医药服务体系,积极打造以市中西医结合医院为龙头的中医“治未病”中心,占领区域中医药高地。乡镇卫生院、社区卫生服务中心设立相对独立的中医馆,社区卫生服务站、村卫生室提供中医药服务。制定医疗机构中药制剂发展扶持政策,允许疗效独特的医疗机构中药制剂在市内调剂使用,按规定审批。完善基层中医药适宜技术推广机制,大力提升中医药服务能力,推动中医药服务重心由注重疾病治疗向注重健康维护转变。发挥中医药服务“简、便、廉、验”的优势,探索中医药服务与康养服务融合发展新模式。创新中医药参与公共卫生服务模式。(市卫生计生委、市财政局、市发展改革委、市人力资源社会保障局负责)

21. 深化中医医院改革。按照公立医院综合改革部署,市、县同步推进中医医院综合改革。建立符合中医药规律的医疗服务价格体系和补偿机制,制定实施差别化的价格和医保政策。进一步明确各级中医医院功能定位,增强市中西医结合医院危急重症和疑难复杂疾病的中医诊疗能力,通过建立紧密型对口帮扶机制,大力提升县级中医医院中医药综合服务水平。实施中医药“名科、名医、名院”工程,推进中医药传承与创新。逐步提高中医药服务比例,2018年,各级中医医院中药收入占药品收入的比例大于50%,中药饮片收入占药品收入比例大于20%。(市卫生计生委、市财政局、市发展改革委、市人力资源社会保障局、各县区政府负责)

### (八) 大力开展健康扶贫攻坚。

22. 建立贫困人群医疗救助机制。认真实施“十免四补助”政策、先诊疗后付费制度和医疗费用控制政策,加强对医疗机构的监督指导,严禁医疗机构产生不合规医疗费用,产生的所有不合规医疗费用全部由医疗机构自行承担。建档立卡贫困人口医疗费用,按照基本医保、大病保险、民政医疗救助、疾病应急救助、县域内住院费用全报销救助、医药爱心

基金、卫生扶贫救助基金的顺序,实施医疗救助扶持。确保贫困患者县域内住院发生的政策范围内的个人医疗费用100%报销,力争贫困患者县域外重大疾病住院合规医疗费用个人“零支付”,确保贫困患者慢病门诊维持诊疗合规费用个人支付占比控制在10%以内。切实减轻贫困人口治疗疾病经济负担,助推其恢复劳动力、脱贫增收,摆脱长期贫困。(市卫生计生委、市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局、市扶贫移民局、相关县区政府负责,市红十字会、市残联参与)

23. 健全贫困人口公共卫生服务机制。贫困人口健康档案建档率达到100%,签约服务率达到100%。每两年为建档立卡贫困人口中7-64岁人群开展一次免费体检,健康体检覆盖率达到100%。按照“一人一策”的原则,为建档立卡贫困慢性病患者精准提供健康管理服务,避免或减轻慢性疾病拖累家庭发展。强化疾病监测与计划免疫,全面做好急性弛缓性麻痹病例、麻疹、疑似预防接种异常反应、健康人群免疫水平等监测工作。加强贫困地区传染病监测和防控,免费实施重大传染病和地方病防治,有效控制艾滋病、血吸虫病等重大传染病和地方病流行。加大妇幼卫生区域协作和对口支援力度,大力提升贫困地区妇女儿童健康水平。(市卫生计生委、市财政局、市扶贫移民局、市残联、相关县区政府负责)

24. 提升贫困地区医疗服务能力。以人才、技术、重点专科、远程医疗为核心,推进全市县级医院能力建设,改善基层卫生机构设施条件,乡镇卫生院、村卫生室标准化建设全部达标,贫困村有合格乡村医生/执业(助理)医师达标率100%。深化贫困地区医疗卫生对口支援,县级医院建立远程会诊系统,实行三甲医院对口支援县级医院、二级医院对口支援中心乡镇卫生院。市级医疗卫生机构专业技术人员晋升中级、副高级职称前,须到县级医疗卫生机构支援连续不少于6个月;晋升正高级职称前,须到县级医疗卫生机构支援连续不少于3个月。切实保障群众基本医疗服务需求,2020年,贫困群众县域内就诊率达到95%以上。(市卫生计生委、市财政

局、市人力资源社会保障局、市发展改革委、市委编办、相关县区政府负责)

25. 强化贫困地区计划生育服务能力建设。坚持计划生育基本国策不动摇,坚持党政一把手亲自抓负总责,坚持和完善计划生育目标管理责任制,加强考核,按有关规定兑现奖惩。严格控制政策外生育特别是多孩生育,对违法生育对象依法征收社会抚养费。加强贫困地区计划生育队伍建设,落实乡(镇)、村计划生育工作人员,村计生专干待遇达到村两委主要领导待遇的80%以上。深化流动人口计生服务网格化管理,推进流动人口计划生育服务均等化。实施计划生育家庭奖励扶助制度和特别扶助制度,全面兑现奖励扶助资金。(市卫生计生委、市财政局、相关县区政府负责)

26. 完善贫困地区卫生人才引进培养机制。2017年底前基层医疗卫生机构基本补足配齐人员,至2020年,通过公开招考、直接考核招聘,以及依托阳光天使计划、订单定向医学生培养、乡镇卫生院招聘执业医师、全科医师特岗计划等省级卫生人才项目,为基层引进300余名卫生专业技术人员,重点配备到边远民族乡镇卫生院。通过多种方式,为乡镇卫生院配备全科医生,实现平均每个乡镇卫生院配备2名全科医生的目标。以乡村一体化为抓手,吸纳更多的具有助理医师资格、医师资格的医学人才到村工作,贫困地区每千服务人口配备0.7名具备执业助理医师及以上资格的乡村医生。贫困地区卫生计生人员数量和质量稳步提升,每千人口卫生技术人员数、执业(助理)医师数、注册护士数、专业公共卫生机构人员数超过全省平均水平,专业技术人员的学历、职称、执业资格和岗位技能等素质明显提升。(市卫生计生委、市财政局、市人力资源社会保障局、市委编办、相关县区政府负责)

#### (九) 配套改革任务。

27. 合理配置医疗卫生资源。编制完成《攀枝花市“十三五”卫生计生事业发展规划》、《攀枝花市“十三五”医疗机构设置规划(2016~2020年)》,调整《攀枝花市区域卫生规划(2011年~2020年)》,指导各县(区)分别制定并实施相关规划。控制总

量、调整结构,科学合理布局医疗卫生资源,合理确定各级医疗卫生机构数量、布局、功能、规模和标准。构建分工明确、体系完整、功能互补、密切协作的医疗卫生服务体系。严格控制三级医院单体规模,优化医疗机构床位结构,适度降低公立医院床位占比,为社会办医留出空间。(市卫生计生委、市发展改革委负责)

28. 优化执业环境。推进医师多点执业,进一步转变职能、放宽条件、简化程序,优化医师多点执业环境,鼓励医师在医疗服务联合体内开展多点执业,鼓励公立医院医师到基层医疗卫生机构执业,医师在县级以下医疗机构开展多点执业,视为对口支援经历。扩大医疗责任保险覆盖面,2017年基本覆盖二级以上公立医疗机构。深入推进平安医院创建工作,建立医疗风险分担机制,完善医疗纠纷第三方调处机制,保障医患双方合法权益。依法打击伤害医务人员和扰乱医疗秩序的行为,构建平等、健康、和谐的医患关系。(市卫生计生委、市司法局、市公安局负责)

29. 完善人才培养和管理体系。完善住院医师规范化培训制度,健全全科医生培养体系,进一步提高培养质量。推进专科医师规范化培训制度建设,以需求为导向,重点加快儿科、产科、精神、病理等方面专业人才的引进和培养。加大高层次人才引进培养力度,引进人才享受《攀枝花市高层次人才引进稳定培养办法》中的各项优惠政策。充分发挥攀枝花学院医学院及其附属医院、市中心医院、攀钢集团总医院等在医学教育、人才培养方面的优势和作用,推进医教研协同发展。加强住院医师规范化培训、骨干医师培训和公立医院院长职业培训。加强继续教育的针对性和有效性,创新教育模式及管理方法,强化职业综合素质教育和业务技术培训。(市卫生计生委、市人力资源社会保障局负责)

30. 加强医疗卫生信息化建设。加快推进市级人口健康信息平台建设,实现各级各类医疗卫生机构信息共享和业务协同,方便群众看病就医,提高医疗机构服务效率。推进居民健康卡的普及和应用,为居民跨地区、跨机构就诊提供便捷。积极推进医

院信息化建设,以数字化医院建设为抓手,加强以电子病历为核心的医院信息平台建设,促进医院内信息系统融合贯通。整合医院内部医疗、检验、影像等医院业务信息系统,提高院内业务协作水平,按要求接入市级人口健康信息平台。加快远程医疗信息系统建设,提升资源利用效率,完善市级远程心电会诊中心,进一步扩大覆盖范围,深化服务内涵,加快推进区域影像、检验、病理中心建设。规范远程诊疗规程和诊疗项目目录,合理确定远程诊疗收费标准,并按规定纳入医保报销范围。积极探索“互联网+健康医疗”惠民服务,积极开展常见病、慢性病等互联网健康管理服务。(市卫生计生委、市发展改革委、市经济和信息化委、市人力资源社会保障局、市食品药品监督管理局负责)

### 四、实施步骤

(一)启动阶段(2016年6月~2016年12月)。

在总结前一阶段医改工作成效和经验的基础上,深入开展调研,结合攀枝花实际,制定综合医改试点工作方案,谋划综合医改试点需突破的重点领域和工作目标,明确拟出台的配套政策和任务分工。召开专项工作会议,开展动员部署和政策培训,按照四川省综合医改试点方案要求,启动各项改革任务。

(二)推进阶段(2017年1月~2018年12月)。

全面推进综合医改试点工作,在重点改革任务方面实现新突破,取得新成效。每年根据实施方案细化年度目标任务,提出整体推进、重点突破的改革配套措施,扎实开展试点工作。在实施过程中不断总结经验,根据实际情况及时调整完善相关政策和措施。适时开展综合医改试点中期督查,对照省委、省政府和市委、市政府要求逐项评估工作成效,确保试点方案提出的各项任务有效推进。在中期评估基础上,研究制定扩大综合医改试点成效的政策措施,指导改革工作。

(三)完善阶段(2019年1月~2020年12月)。

根据中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见和省、市综合医改试点方案,及时跟踪、掌握各县(区)、各牵头部门医改进展情况,对相对滞后的县(区)和领域实行重点督导,确保试点目标任务如期完成。开展“十三五”时期医改评估,加大对试点经验和先进做法的总结推广,重视医改成果的制度化建设,推动综合医改试点取得更大实效。

### 五、保障措施

(一)强化组织领导。

在市全面深化改革领导小组的领导下,市医改领导小组统筹推进全市医药卫生改革工作。市医改领导小组组长由市政府主要领导担任。各县(区)、各有关部门围绕试点方案的总体目标和重点任务制定具体工作方案,细化改革任务,落实进度安排。加强医改工作队伍建设,提高推进改革的领导力和执行力,确保各项改革任务落到实处。

(二)加强督查评估。

建立健全责任制和问责制,形成政府主要领导负总责,分管领导具体抓,各有关部门分工协作、密切配合、合力推进的工作机制,确保各项改革措施高效协同推进。将医改工作纳入市委市政府对县(区)政府、市级相关部门目标考核。完善总结评估和考核评价机制,及时跟踪改革进展,提炼改革经验,考核评价改革成效。市医改办会同有关部门加强对医改进展和成效的监测评估,及时通报情况并落实问责机制。

(三)营造良好环境。

坚持正确的舆论导向,周密制订宣传方案,充分发挥新闻媒体和网络作用,做好医改政策的宣传,开展改革培训,解读改革政策,引导社会合理预期。主动向社会通报改革的进展情况,及时解答和回应社会各界关注的热点问题,争取广大群众和社会各界的理解和支持,调动各方参与医改的积极性,为深化改革营造良好的舆论环境。

# 攀枝花市人民政府办公室 关于印发《攀枝花市贯彻落实〈攀西经济区 “十三五”发展规划〉实施方案》的通知

攀办发〔2016〕70号

各县(区)人民政府,市级各部门,各企事业单位:

《攀枝花市贯彻落实〈攀西经济区“十三五”发展规划〉实施方案》已经市政府同意,现印发给你们,请结合实际认真贯彻执行。

攀枝花市人民政府办公室

2016年12月9日

## 攀枝花市贯彻落实《攀西经济区 “十三五”发展规划》实施方案

为全面贯彻落实《攀西经济区“十三五”发展规划》,结合《四川省人民政府办公厅关于印发五大经济区“十三五”发展规划的通知》(川办发〔2016〕62号)精神和我市实际,制定本方案。本方案涵盖范围为攀枝花市全境,实施期限为2016~2020年。

### 一、发展目标

(一)到2020年,经济实力显著增强,地区生产总值年均增速7.5%以上,确保达到1300亿元以上,成为全省重要的经济新兴增长极。

(二)落实省委、省政府全面小康目标,到2019年,在全省高水平率先全面建成小康社会。

(三)深入推进国家西部大开发和全省五大经济区发展战略,加快融入四川自贸试验区建设,到“十三五”末期,新兴产业迅速壮大,产业结构更趋

合理,人均GDP和城镇化水平保持全省前列水平。

(四)基本建成区域性综合交通枢纽,形成铁路、公路、航空、水运网络,要素保障更加完善,对外开放地位凸显,四川南向开放门户地位更加牢固。

### 二、发展重点

(一)落实五大战略定位。

1.以战略资源创新开发为特色的新兴增长极。围绕优势资源开发,大力发展以钒钛为代表的战略性新兴产业、以光伏风电为代表的清洁能源产业,以早市蔬菜、亚热带水果、花卉和中药材为代表的特色农业,以及阳光康养旅游业,培育支撑全省经济发展新的增长极。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市经济和信息化委、市农牧局、市旅

## 游局

2. 国家级战略资源创新开发试验区。创新资源开发模式,整合科研力量,加强钒钛等产业技术攻关,发展资源深加工应用,切实把资源优势转化为产业优势、发展优势,大力提升资源综合开发利用水平和产业竞争力,打造国内资源富集地科学开发利用资源的示范区。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市科技和知识产权局、市经济和信息化委

3. 国家重要的清洁能源基地。加快推进金沙、银江水电站建设,科学有序推进太阳能、风能等新能源开发利用,加强清洁能源并网服务,做好就地消纳利用和集中送出通道建设,将清洁能源产业打造成区域支柱产业。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市水务局、市扶贫移民局、县(区)政府

4. 四川亚热带特色农业基地。依托区域内立体气候优势,大力发展特色农业,实现规模化经营、标准化生产和产业化发展,建成全省特色农业率先发展区、现代农业创新示范区。

牵头单位:市农牧局

责任单位:市水务局、市林业局

5. 全国知名阳光康养旅游度假胜地。充分发挥攀枝花阳光气候、温泉养生、体育运动、花卉果蔬、生态山川等特色资源优势,突出“冬季阳光度假”主题,不断创新旅游节庆活动,打造全国知名的阳光康养旅游度假胜地。

牵头单位:市民政局

责任单位:市卫生计生委、市旅游局

### (二) 加快推进战略资源创新开发。

1. 建设世界级钒钛产业基地。以钒钛等战略资源综合利用为核心,以科技攻关为重点,创新发展钒钛产业。围绕国防军工、海洋工程、新能源等重大领域和产业转型消费升级新需求,突破资源综合利用关键核心技术,大力发展含钒钛特种产品,发展精深加工和终端应用产品,提高钒钛产品附加值和钒钛

产业竞争力,建成世界级钒钛产业基地。钒产业重点发展钒精细化工、钒功能材料、钒催化剂、钒中间合金等产品,积极开发钒电池及含钒电池材料、钒基储氢合金、氧化钒薄膜材料及钒铝合金等新型高端材料。稳步提高冶金用钒规模水平,研究开发钒在医药方面的应用产品。钛产业重点发展高档钛白、专用钛白、海绵钛、金属钛、脱硝催化剂载体、SCR 脱硝催化剂等,大力开发航空航天、海洋工程及船舶制造系列钛合金材料等高端产品,积极开发医疗器械及体育用品钛制品。

牵头单位:市经济和信息化委

责任单位:市科技和知识产权局、县(区)政府

2. 加快石墨资源综合开发利用。加快石墨产业园建设,促进高纯石墨、柔性石墨、膨胀石墨等石墨深加工产业发展。建设石墨材料及加工利用工程技术研究中心,建立勘采产学研用一体化的石墨产业体系。加强石墨烯科技攻关,打造石墨烯产业集群,不断培育发展石墨烯材料产业,推动石墨烯在电子信息、新能源、照明、生物医用等各个领域的应用。

牵头单位:市经济和信息化委

责任单位:县(区)政府

3. 提升矿产资源综合循环利用水平。在确保生态和安全的前提下,鼓励对表外矿、风化矿、极贫矿进行科学开发利用,提高尾矿回收利用率。提高铬、钴、镍等钒钛磁铁矿伴生金属的分离、提取及深加工规模化、产业化水平,提高钒钛资源综合利用率。积极引导矿产资源开发上下游产业及配套企业、废弃物产生及利用企业关联布局,形成专业化分工和综合利用协作互动的循环利用生产体系。

牵头单位:市经济和信息化委

责任单位:市国土资源局、县(区)政府

4. 提升产业园区发展水平。加快特色园区建设,积极创建省级、国家级高新产业园区,着力加快国家级钒钛高新技术产业园区提档升级,加快建设一批特色园区。提高园区配套服务能力,建立完善产业园区技术研发、产品检验检测、线上线下营销、现代仓储和物流配送、创新创业孵化器、金融服务等公共服务平台。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市科技和知识产权局、市经济和信息化委、钒钛高新区管委会、县(区)政府

5. 加强创新能力建设。抓住全省系统推进全面创新改革试验的历史机遇,夯实创新创业载体,激活创新创业主体,推进“大众创业,万众创新”,加强重点领域技术研发、建设科技服务平台、加强科技人才引进和培养,加强科技支撑能力建设。

牵头单位:市科技和知识产权局

责任单位:市发展改革委、市人力资源社会保障局、县(区)政府

(三) 强力实施脱贫攻坚工程。

1. 大力实施精准扶贫。坚持因地制宜、宜农则农、宜商则商、宜旅则旅的基本原则,合理规划贫困地区产业发展。有序推进移民扶贫搬迁,按照群众自愿、规模适度、梯度安置的原则,有序引导高山地区贫困人口向中心城镇或中心村搬迁转移。大力实施教育扶贫,重点关注贫困地区适龄学生教育问题,认真落实国家助学政策,帮助家庭贫困学生完成职业培训或学历教育,大力组织农村剩余劳动力就业培训。着力实施社会保障扶贫,对丧失劳动能力、无法通过产业扶持和就业帮助实现脱贫的,全部纳入最低生活保障,通过社会保障实施政策性兜底扶贫。继续实施定向帮扶扶贫,坚持重点帮扶和联系帮扶相结合,对有劳动意愿的贫困人口实施重点帮扶,做到责任到人。

牵头单位:市扶贫移民局

责任单位:市发展改革委、市教育体育局、市民政局、县(区)政府

2. 推动民族地区加快发展。加快民族地区道路、水利、通信等基础设施建设步伐,增强自我发展能力;继续推进“8+8”对口援边工作,筑牢民族地区经济社会可持续发展基础。

牵头单位:市民族宗教委

责任单位:市经济和信息化委、市交通运输局、市水务局、市扶贫移民局、县(区)政府

3. 创新扶贫开发机制。创新投入机制,各级政府加大脱贫攻坚投入力度,增加财政专项脱贫资金

规模。构建扶贫多元投入机制,改进资金管理方式,整合项目资金,提高资金使用效率。探索农村集体资产增值增收和投资收益扶贫新模式,完善金融扶贫机制。完善保障机制。建立“省负总责、市县抓落实”管理机制,实施“片为重点、工作到村、扶贫到户”的工作机制。建立扶贫绩效考核评估机制,实行严格的考核与问责制度。

牵头单位:市扶贫移民局

责任单位:市财政局、市金融办、市目标督查办、县(区)政府

(四) 大力发展特色优势产业。

1. 加快发展阳光康养产业。运用“康养+产业”模式,大力发展阳光康养业,打造攀西阳光康养产业带,着力创建国家级阳光康养产业试验区。围绕阳光康养产业链,创新发展模式,探索康养服务业综合改革。以阳光康养产业为龙头,积极发展养老服务、健康养生、旅游休闲、体育运动、医疗服务等配套产业,推动阳光康养产业与森林康养、生态农业、金融保险、文化创意、影视演艺、商业地产、科技信息等产业融合发展,积极培育康养产业集群,构建“1+5+N”的康养产业体系。

牵头单位:市民政局

责任单位:市卫生计生委、市旅游局、县(区)政府

2. 大力发展特色旅游业。积极融入大香格里拉旅游圈和丝绸之路旅游圈,实施旅游精品发展战略,着力将盐边红格温泉、阿署达景区、普达阳光国际康养度假区等景区打造成为区域特色旅游中心。大力推进乡村旅游、阳光生态旅游、三线城市旅游,打造多层次、多种类的旅游产品体系。建设智慧旅游城市,加快民俗产品、餐饮住宿、康养服务、旅游商品等配套产业发展。

牵头单位:市旅游局

责任单位:县(区)政府

3. 提升发展商贸物流业。巩固提升攀枝花区域性商贸中心地位,大力支持县级商贸业发展。加快建设电子商务园区,积极发展跨境电子商务和农村电子商务。优化发展现代物流业,加强物流通道建

设,实现公铁物流通道的无缝衔接;加快金江、总发、密地等物流节点建设,积极推进矿产品和农产品集散中心建设,大力发展冷链物流。

牵头单位:市商务和粮食局

责任单位:县(区)政府

4. 积极发展现代农业。调整特色水果种植结构,推广特色水果种植技术,加大晚熟芒果、冬春枇杷、软籽石榴、甜橙、冬草莓等特色水果的种植力度,提高特色水果规模化种植水平。稳定粮油种植面积,打造早市蔬菜种植带,科学发展林下块菌和中药材种植。大力推进畜禽养殖规模化、良种化进程,努力实现养殖标准化、设施现代化、管理智能化。加强农业生产设施建设,推进农业标准化信息化,积极开展国家生态原产地产品保护示范区和出口食品农产品质量安全示范区创建活动。

牵头单位:市农牧局

责任单位:市委农工委、市林业局、攀枝花检验检疫局、县(区)政府

5. 加快传统产业转型升级。坚持调整存量和优化增量并举,加快机械制造、钢铁、化工等传统产业转型升级,提升产业核心竞争力,形成战略资源创新开发试验区的重要产业支撑。加快发展钒钛特色机械产业,大力发展钒钛资源开采机械、钒钛金属制品加工机械、含钒钛机械和特种铸锻件,不断提高汽车制动鼓、汽车板簧、履带板、挖掘机铲齿、高强度合金钢磁性衬板、钒钛耐磨铸件、飞轮及钢球等特色零部件产品市场竞争力。稳步扩大风电装备制造产业规模,加快发展光伏设备制造产业和新能源汽车电池及零部件制造产业。优化发展钢铁产业,控制钢铁产业规模、优化钢铁产品结构、提高钢铁产业创新能力。实施精品钢发展战略,大力开发含钒钛合金钢系列品种,重点发展钒钛低微合金钢,加快研发生产硅钢、轴承钢、齿轮钢、铁道用钢、汽车用钢、管线用钢、海工用钢、核电用钢以及高强度建筑用钢等钒钛特色钢材和高端钢材。

牵头单位:市经济和信息化委

责任单位:钒钛高新区管委会、县(区)政府

(五)加强生态建设和环境保护。

1. 加强生态建设。着力推进生态保护与建设,提高生态文明水平,构建长江上游区域重要生态屏障。加强水土流失治理,继续推进天然林保护、退耕还林、岩溶地区石漠化综合治理、野生动植物保护及自然保护区建设等重点生态工程。全面推进山、水、田、林、路综合治理,积极推进干旱半干旱土地、石漠化土地和工矿废弃地植被恢复,扩大森林面积。加强工矿区生态监管及恢复,建立矿区生态监测预警机制,完善生态安全事故应急预案。依据资源开发生态修复成本,合理确定生态恢复保证金。

牵头单位:市环境保护局

责任单位:市国土资源局、市水务局、市农牧局、市林业局、市安全监管局、县(区)政府

2. 加强环境治理。落实水污染防治行动计划,强化饮用水水源和良好水体保护,防治地下水污染,推进重点小流域污染整治。加强以金沙江和安宁河为重点的流域联防联控,实施工业水污染源全面达标排放计划。加快中心城区和新建城区雨污分流设施建设,不断提高生活污水收集能力,推进城镇生活污水处理设施全覆盖,生活污水处理率达到92.4%。加强农村水污染综合治理,积极推动农业污染源减排。实施大气污染防治行动计划,强化区域大气污染联防联控机制。大力实施大气污染物总量减排,推进钢铁、化工等重点行业工业废气污染源综合整治;加大城市可吸入颗粒物、细颗粒物、机动车尾气污染治理力度。加快城镇垃圾处理设施建设,推进农村生活垃圾治理。在市、县中心城区建立垃圾收集转运系统,在人口集中的重点城镇加快建设垃圾收运系统。妥善处置危险废物和医疗废物,加强重金属污染治理。最大限度地综合利用尾矿、煤矸石、冶炼废物、炉渣、生活生产垃圾等固体废物,减少最终排放量。

牵头单位:市环境保护局

责任单位:市发展改革委、市经济和信息化委、市住房城乡建设局、市水务局、市城市管理局、县(区)政府

3. 强化资源节约和高效利用。控制能源消费总量,实行能耗总量和强度双控行动,鼓励企业节能降

耗、提高能源综合利用效率。实行严格的土地管理制度,严守耕地保护红线,合理规划中心城区、园区、集镇用地规模,对山、河、湖、湿地、公园、森林等实行永久性保护。落实最严格的水资源管理制度,严格控制用水总量,加强中水利用设施建设,健全取用水总量控制指标体系,严格实行取水许可和采矿许可。提高矿产资源综合开发、利用水平,对钒钛磁铁矿等优势矿产实行规模化、保护性开发,对煤等特定矿产开发进行约束性调控,积极推动低品位难选冶矿产的开发和尾矿的资源化利用。支持企业在线处理循环利用固废、废酸、废水、余能,实现清洁生产。鼓励企业内和企业间的原料、产品、排放物合理循环。建立节能环保创新服务平台,为资源节约和高效利用提供重要支撑。

牵头单位:市经济和信息化委、市发展改革委

责任单位:市国土资源局、市环境保护局、市水务局、县(区)政府

#### (六)建设四川南向开放门户。

1. 构建对外开放大通道和合作平台。积极融入“一带一路”和长江经济带发展战略,依托出川大通道建设,畅通南向,加强通过广西北部湾、云南与21世纪海上丝绸之路经济带沿线国家和区域的合作;加快推进沿金沙江重大交通基础设施建设,打通连接长江中下游地区的开放通道,改善对外开放区位条件。规划建设开放合作创业园区、产业合作园区、对外经贸合作园区,依托全省西博会、科博会、农博会、旅博会等展会,打造对外合作平台。紧跟国家内陆、沿江、沿边开放战略布局,加快构建开放型经济新体制,实现对内对外开放相互促进,引进来与走出去相互结合,提高经济外向度和社会化开放度,加快建成四川南向开放门户和对接东盟的重要口岸。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市交通运输局、市商务和粮食局、市投资促进局、市外事侨务办、县(区)政府

2. 全面提升对外开放水平。创新外贸发展模式,培育壮大外贸主体,依托特色资源优势,培育一批具有较强竞争力的外向型企业。以钒钛产品、机电产品、农产品为重点,加强自主品牌建设,提升传

统产品出口优势。积极培育跨境电子商务,鼓励发展服务外包和服务贸易,加快完善走出去服务体系。把引资与引技、引智相结合,以产业结构调整需求为导向,围绕钒钛资源综合利用、高新技术产业、现代服务业、特色现代农业等重点领域,积极引进国内外投资。推进外商投资和对外投资管理体制变革,全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。

牵头单位:市商务和粮食局

责任单位:市投资促进局、攀枝花检验检疫局、攀枝花海关、县(区)政府

3. 加强区域合作。依托长江黄金水道,加强与成渝经济区、长江中游城市群、长三角经济区等区域的合作力度;以成昆铁路、京昆高速等交通大通道为依托,进一步加强与京津冀经济区、中原经济区、关中天水经济区的经济技术交流与合作;发挥作为四川南向开放门户的区位优势,积极参与泛珠三角合作。积极构建川滇黔区域合作机制,助力毗邻区域协同发展,打造畅通云贵、纵贯川滇的经济走廊。加大与六盘水地区合作力度,推进战略资源互补开发。积极融入云南桥头堡建设,加强与昆明地区合作,共同开拓东盟市场,主动参与中国—东盟自由贸易区的合作。

牵头单位:市发展改革委(市区域合作办)

责任单位:市经济和信息化委、市商务和粮食局、市投资促进局、县(区)政府

#### (七)加强重大基础设施建设。

1. 加快铁路建设。加快对外铁路通道建设,积极推进成昆铁路扩能改造工程,做好攀枝花至昭通铁路前期工作,适时启动攀枝花至大理铁路。

牵头单位:市发展改革委(市铁建办)

责任单位:县(区)政府

2. 完善公路网络。加快公路大通道建设,抓好攀枝花至盐源等高速公路前期工作,重点推进攀枝花至大理、G4216线攀枝花至宁南段等高速公路建设。结合国省干线公路提档升级,提升普通公路水平,加强区域内出境公路、断头路建设,加快建设相邻县区、重点旅游景区、重要资源聚焦区和产业园区的公路通道。加强农村公路建设,提高农村公路管

理和养护水平。

牵头单位:市交通运输局

责任单位:县(区)政府

3. 加快航运资源开发。以金沙江航道为依托,加快金沙江攀枝花至水富段航运资源开发,有序开发港口岸线资源,启动攀枝花港一期工程建设。

牵头单位:市交通运输局

责任单位:县(区)政府

4. 加强机场建设。提升攀枝花保安营机场的保障功能,积极拓展航线。加强机场配套设施建设,提升客货运输能力。大力发展民用航空和通用航空。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:机场集团

5. 加强水利基础设施建设。以大中型水利工程为重点,加强水利基础设施建设,提高支撑保障能力。加快建设攀枝花观音岩引水、米易马鞍山水库、西区梅子箐水库工程,积极推进米易老街子水库等前期工作。推进农村饮水安全巩固提升工程,加快推进已成灌区渠系配套和节水灌溉工程,建设一批小型水库和“五小水利”工程。加快雅砻江、安宁河干支流防洪治理,加强山洪灾害防治和防汛预警预报系统建设,完善水文基础设施,提高综合防洪减灾能力。

牵头单位:市水务局

责任单位:县(区)政府

6. 完善能源输送网络。加快推进城镇配网建设和农村电网升级改造,促进以分布式能源为主的能源互联网建设。加强燃气输送通道建设,积极实施“缅气入攀”工程,鼓励天然气入企入户。提升成品油运输能力,提高成品油保障水平。加强以铁路为重点的煤炭运输通道建设,提高煤炭输送能力。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市经济和信息化委、国网攀枝花供电公司

7. 推进信息基础设施建设。推进广播电视网、电信网与互联网的“三网融合”发展,依托“宽带中国”示范城市建设,积极创建“全光网城市”。合理布局,科学规划,以物联网、大数据、云计算信息产业

为发展载体,促进信息基础设施的换代升级。支持农村地区宽带建设,实现光纤宽带村村通,推进4G信号全域覆盖。加强广播电视传输覆盖能力建设,实施中央和地方广播电视节目无线数字化覆盖工程,加快广播电视新媒体建设,积极推进“高清攀枝花”“智慧广电”和下一代广播电视网络(NGB)建设,推进电视“户户通”和应急广播“村村响”建设。

牵头单位:市经济和信息化委

责任单位:市文化广电新闻出版局

(八) 加快社会事业发展。

1. 优先发展教育事业。大力发展学前教育,积极发展公办幼儿园,大力扶持民办幼儿园,建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制;努力提高农村学前教育普及程度,重点支持少数民族地区学前教育发展;全面减免盐边县、米易县、仁和区三个民族待遇县在园幼儿保教费,对建档立卡贫困家庭幼儿免除保教费,对东区、西区家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童减免保教费。均衡发展义务教育,巩固提升义务教育水平,全面提高义务教育质量,基本实现区内义务教育均衡发展,确保所有适龄少年儿童接受良好的义务教育。多样化发展普通高中,集中优势资源,深入推进高中办学体制改革,改善办学条件,强化师资队伍建设,创新学生培养模式,满足不同潜质学生发展需求。鼓励普通高中特色办学,努力提升学生综合素质水平。创新发展职业教育,完善职业教育支持政策,在中等职业学校全面免学费和对贫困家庭学生实施中等职业学校助学金的基础上,对建档立卡贫困家庭中等职业学校学生再给予生活补助。加强基础教育、职业教育和成人教育统筹,实施中高衔接推进计划,拓宽中职毕业生继续学习渠道。优化发展高等教育,深入推进高等学校信息化工程建设,实现教研资源共享。重点支持区域内高校教学体制改革,努力提升高等教育教学质量,完善矿产资源开发利用、农业经济、电子商务等为代表的新型学科体系建设,引进学科专业研究人才,加大科研投入力度,提高科研成果运用转化率。

牵头单位:市教育体育局

责任单位:县(区)政府、攀枝花学院、四川机电职业技术学院

2. 加快卫生计生事业发展。优化以医联体为基础的医疗服务体系,控制三级综合医院单体规模,大力提升县乡两级医疗机构服务能力,加强区域医疗中心和专科医疗服务体系建设,鼓励社会办医,大力发展医养结合服务。着力构建基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的就医新秩序。加强疾病防控机构能力建设,进一步提高应对重大疾病和突发公共卫生事件的能力和水平。打造智慧医疗体系,加快推进攀枝花市人口健康信息平台建设,实现医疗卫生机构信息系统互联互通。大力推进全员人口信息数据库、电子病历数据库和居民电子健康档案三大数据库的整合,实现公共卫生、计划生育、医疗服务、医疗保障、药品管理、综合管理等业务协同。积极推进医院信息化建设,以数字化医院建设为抓手,加强以电子病历为核心的医院信息平台建设,促进医院内信息系统融合贯通。积极探索“互联网+健康医疗”益民服务。大力推进居民健康卡普及和应用,实现全市就医“一卡通”。加强远程医疗体系建设,推动远程会诊、远程诊断、预约诊疗等惠民服务,实现群众就医精准化。依托大数据、云计算等信息新技术,建立高效、便捷、快速、精准的医疗应急指挥系统。加强卫生人才队伍建设,重点加强高层次和基层卫生人才引进、培养和稳定,进一步优化结构,提升能力,改善卫生人才区域与城乡分布,为健全全市医疗卫生服务体系夯实人才基础。坚持计划生育基本国策,落实全面两孩政策。

牵头单位:市卫生计生委

责任单位:县(区)政府

3. 深入推进文化事业发展。加强精神文明建设活动,坚持社会主义先进文化方向,加强思想道德教育和科技普及力度,倡导全民阅读,全面提高居民文化素质水平。统筹城乡公共文化设施布局,构建现代公共文化服务体系。支持市、县(区)图书馆、文化馆、博物馆新建或改扩建,推进乡镇综合文化站、村(社区)文化室、农家书屋、固定电影放映点等基层公共文化设施建设。深入推进“互联网+文化”,

构建全域覆盖的数字文化服务网络。大力发展特色文化产业,努力开发“三线”工业文化价值,打造现代工业文明示范项目,加快建设“三线”文化观光走廊。保护传承民族和地区特色文化,加强民族地区及“三线”工业遗产资源调查和实物征集工作,完善非物质文化遗产保护机制,积极创建“攀西三线创业文化”等非遗保护示范基地。

牵头单位:市文化广电新闻出版局

责任单位:县(区)政府

4. 完善就业和社会保障体系。积极促进就业创业。积极开展劳务输出,组织农民工品牌培训。建立就业帮扶机制,重点支持高校毕业生、就业困难群体就业。加强职业技能培训,组织未继续升学的初高中毕业生参加劳动预备制培训,开展“农民工职业技能提升计划——春潮行动”,提升劳动者职业技能和综合素质。鼓励劳动者自主就业,进一步强化创业公共服务,支持农民工、企业家返乡创业。建立更加公平可持续的社会保障体系,完善城乡统一的基本养老保险制度,推进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民医疗保险制度,实施城乡居民大病保险,做好城乡疾病应急救助,鼓励发展补充医疗保险和商业健康保险。适时调整养老、失业、低保、医保、优抚、特困人员供养等社会保障标准,加强各类保险信息整合和信息化平台建设,实现城乡之间、地区之间社会保险的有序转接。完善城乡住房保障体系。

牵头单位:市人力资源社会保障局

责任单位:市住房城乡建设局、县(区)政府

(九)加快推进新型城镇化。

1. 推动攀西城镇群协调发展。实施攀凉错位发展,形成“双核两带”的城镇化格局。安宁河谷—攀枝花城镇发展带,包括米易、盐边、攀枝花市中心城区,重点发展清洁能源、钒钛、特色农业、阳光休闲度假旅游、科技服务等产业。金沙江沿江城镇发展带,包括攀枝花市中心城区、盐边,重点发展钒钛、矿业、冶金、机械制造、化工、特色农业、商贸物流、旅游、科技服务等产业。强化空间开发管制,限制安宁河谷平原污染产业聚集。加强国家级和省级自然保护

区、风景名胜区、森林公园保护。提高综合防灾减灾能力,加强城乡抗震设防能力建设。

牵头单位:市住房城乡建设局

责任单位:市发展改革委、市科技和知识产权局、市经济和信息化委、市国土资源局、市农牧局、市林业局、市商务和粮食局、市旅游局、市防震减灾局、钒钛高新区管委会、花城新区管委会、县(区)政府

2. 提升中心城镇功能。科学定位攀枝花核心城市功能,积极拓展城市外部空间,优化功能分区,推动产业集聚发展;加快提升自主创新能力,大力发展钒钛、装备制造等产业,巩固“中国钒钛之都”地位;完善城市基础设施,实施城市生态修复,改善人居环境,提升城市品质,打造“阳光花城”。壮大重点城镇,加强米易、盐边等重点城镇供水、供电、通信、广播电视基础设施建设,完善垃圾收集处理、生活污水处理设施及雨污分流管网配套建设。大力推进城市停车设施建设,实施旧城改造,合理提高容积率和人口密度,高效集约使用城镇建设用地。加快提高户籍人口城镇化率。全面落实户籍制度改革政策,按照“自愿、分类、有序”的原则,引导已转移到城镇就业的农村人口落户,鼓励和支持有条件的农村居民进入城镇居住和创业,就近转为城镇居民。推行居住证制度,稳步推进教育、卫生、医疗、养老等城镇基本公共服务常住人口全覆盖,促进转移人口身份改变和生产生活方式转变。

牵头单位:市住房城乡建设局

责任单位:市教育体育局、市经济和信息化委、市公安局、市民政局、市人力资源社会保障局、市卫生计生委、市城市管理局、花城新区管委会、县(区)政府

3. 加快建设幸福美丽新村。坚持产村相融、成片推进,加快建设业兴、家富、人和、村美的新农村,加快彝家新寨建设,提升农村产业支撑能力,大力发展城郊型现代休闲观光农业,引导建设一批集休闲、观光、度假为一体的星级农家乐和乡村旅游综合体,推动形成城乡一体化发展新格局。

牵头单位:市委农工委

责任单位:市民族宗教委、市住房城乡建设局、

市农牧局、市旅游局、县(区)政府

### 三、工作措施

(一)强化组织领导。切实加强对规划实施的组织领导,建立并深化攀枝花市与凉山州人民政府主要负责同志参加的联席会议制度,协调解决规划实施过程中的重大问题。市级有关部门和县(区)人民政府要按照职责分工,研究制定具体工作计划和措施,切实加强和省直有关部门的沟通衔接,积极争取并落实规划明确的政策和项目。

牵头单位:市政府办

责任单位:市级部门、县(区)政府

(二)加强规划衔接。在《攀枝花市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》的指导下,各部门尽快制定相应的专项规划,积极对接国家“一带一路”、长江经济带等战略规划,及时与攀西战略资源创新开发试验区规划、创建中国阳光康养产业发展试验区规划等相衔接,落实“多规合一”,形成规划合力。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市级部门、县(区)政府

(三)完善项目储备。围绕总体规划和各专项规划,进一步完善“十三五”规划项目储备库。由市发展改革委牵头建立全市重大项目库,各行业主管部门建立本部门各项专业项目库,县区(园区)建立本级综合项目库,形成“横向到边、纵向到底”的项目储备机制。加强项目信息互联互通,推进项目库动态调整和计划滚动管理,提高项目库利用水平。

牵头单位:市发展改革委

责任单位:市级部门、县(区)政府

(四)狠抓项目招商。对纳入储备库的项目,逐一落实牵头责任单位,明确重要节点任务,切实加快项目前期评估报告和招商方案研究,狠抓重点项目、重大工程招商工作。进一步做好签约项目投资跟踪服务,指导项目前期要件办理,缩短前期工作周期,推动规划项目及时落地开工建设。

牵头单位:市投资促进局

责任单位:市级部门、县(区)政府

(五)落实工作督查。市目标督查办会同市发

展改革委加强统筹协调,定期或不定期对本方案落实情况跟踪分析和督促检查,确保各项工作顺利推进。

牵头单位:市目标督查办  
责任单位:市发展改革委

# 攀枝花市人民政府办公室

## 关于印发《攀枝花市医养结合试点工作实施方案》的通知

攀办发[2016]71号

各县(区)政府,市级有关部门:

《攀枝花市医养结合试点工作实施方案》已经市政府第86次常务会议审议通过。现印发给你们,请认真组织实施。

攀枝花市人民政府办公室

2016年12月13日

## 攀枝花市医养结合试点工作实施方案

在我市经济结构调整和城市转型发展之际,为促进全市医养结合的进一步提档升级,助推阳光康养产业发展,根据《四川省关于加快推进医疗卫生与养老服务相结合实施意见的通知》(川办发[2016]57号)、《攀枝花市促进健康服务业发展实施方案》(攀府发[2014]44号)、《攀枝花市人民政府关于支持养老服务业发展的若干意见》(攀府发[2015]2号)、《攀枝花市创建(中国)阳光康养产业试验区发展规划》等文件精神,制定本实施方案。

### 一、基本原则

(一)保障基本,统筹发展。

以保障老年人、外来康养人群基本健康需求为主,推动普遍性服务和个性化服务协同发展,满足多

层次、多样化的健康养老、养生需求。

(二)政府引导,市场驱动。

发挥政府规划引领、政策支持、市场培育、规范管理、环境营造等方面的作用,统筹各方资源,推动形成互利共赢的发展格局。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,营造平等参与、公平竞争的市场环境,充分调动社会力量在医养结合建设中的积极性和创造性。

(三)创新机制,系统推进。

探索建立覆盖层次广、内涵丰富的医养结合服务模式;加强部门协作,提升政策引导、服务监管等工作的系统性和协同性,完善医养结合服务体系,促进行业融合发展。

## (四) 示范引领, 标化服务。

打造一批基础实、特色亮的医养结合示范点, 以示范带动整体发展。推进医养结合标准化建设, 出台具有操作性强、可复制推广的医养服务标准(指南), 提升服务内涵。

## 二、工作目标

到 2016 年, 打造特色医养服务示范点 10 个以上, 初步建立覆盖社区养老、机构养老等多层次需求的医养结合服务网络, 初步形成具有代表性的“机构医养服务、社区医养服务、家庭医养服务、候鸟医养服务、高端医养服务”五大医养服务模式。2017 年, 在工作实践的基础上制定出具有可操作和推广性的医养结合行业标准(指南), 服务内涵进一步提升, 医养结合服务对养老(康养)机构覆盖率达到 90% 以上。2018 年, 实现医养结合服务的全覆盖, 形成成熟完善的攀枝花特色医养结合服务模式。2020 年, 实现医疗、养老服务体系高度融合, 医养结合产业效能得到充分彰显。

## 三、重点任务

### (一) 统筹养老和医疗发展规划。

紧紧围绕全市确定的 90% 居家养老, 7% 社区养老, 3% 机构养老服务的总体部署, 统筹做好养老机构和医疗机构建设的规划衔接, 完善医疗、养老布局规划, 建立与区域养老和健康服务需求相适应的医养服务体系。盘活存量, 整合资源, 推动医疗与养老机构均衡发展。

责任单位: 市民政局, 市卫生计生委, 市发展改革委, 市财政局, 市人力资源和社会保障局, 各县(区)政府。(排在第一位的为牵头单位, 下同)

### (二) 建立全覆盖多层次医养服务体系。

#### 1. 机构医养服务(3%的机构养老)。

服务对象: 养老院、敬老院、康养机构等机构养老的老年人。

服务主体: 二级以上医院、养老机构内设医疗机构、举办养老机构的医院。

服务模式: 大力促进达到一定服务规模, 医疗需求较大的养老机构内设医疗机构, 采取公办、公建民营、民建公助、社会力量举办等多种方式在养老机构

内设置综合医院、门诊部、医务室等各类医疗机构, 所设医疗卫生机构纳入卫生系统统一管理; 对规模较小的养老机构或不具备条件单独设立医疗机构的养老机构, 通过组建医疗联合体、与医院签订服务协议、医疗机构采取设立延伸门诊和延伸病房等方式, 以购买医疗服务的方式解决养老机构所需医疗服务。支持医疗机构举办养老院和以其房屋资源与社会资本合作开办养老院, 医院举办的养老机构由举办医院负责其医养服务。

服务内容: 向老年人提供常见病、多发病基本诊疗服务; 对患有慢性病老年人进行用药管理和指导; 对机构内老年人建立完善的个人档案并进行健康教育与咨询、健康监测、健康管理。将所有养老机构内设的医疗机构纳入全市医疗联合体, 强化二级以上医疗机构对康养机构在技术、人才、管理、培训等方面的支持与协助, 通过信息化手段, 推进医养机构内的老年人健康信息与大医院之间的互联互通和共享。建立急危重症老年患者转诊大医院绿色通道。鼓励有条件的机构提供中医、康复等多种形式的医养服务。推进针对不同健康需求人群提供差异化的特需服务。

#### 2. 社区医养服务(7%的社区养老)。

服务对象: 城乡日间照料中心的老年人。

服务主体: 社区卫生服务中心(站), 乡镇卫生院, 二级以上医院, 社会力量举办的其它各级各类医疗卫生机构。

服务模式: 医疗机构与日间照料中心等社区养老机构签订服务协议, 根据协议内容定期到医养机构内开展医疗卫生服务。基层医疗卫生机构对辖区内日间照料中心等医养机构的基本公共卫生服务要实现全覆盖, 并保质保量免费提供各项基本公共卫生服务。对基本公共卫生服务以外的服务内容, 其产生的医疗服务收费依照相关政策, 原则上由双方协商以购买服务的方式解决。

服务内容: 向社区医养机构内的老人提供常见病、多发病基本诊疗服务; 对高血压、糖尿病、重型精神病等慢性病老年患者提供完整的基本公共卫生服务; 为老年人建立完善的个人档案, 通过信息化与上

级医院实现信息互联互通和共享。对纳入管理的老年人提供健康咨询、健康管理和健康干预。建立急危重症老年患者转诊大医院绿色通道。鼓励为老年人提供康复、理疗、护理、家庭病床等特需服务。

### 3. 家庭医养服务(90%的居家养老)。

服务对象:居家养老的老年人。

服务主体:社区卫生服务中心(站)、乡镇卫生院、村卫生室、各级各类社会办医疗卫生机构。

服务模式:在社区卫生服务中心、乡镇卫生院等医疗机构内,组建由全科医生、护士等组成的全科医生服务团队,由医联体内的上级医院提供技术支持和指导,以签约服务的方式与老年人家庭签约并开展服务。属于基本公共卫生服务范畴的由基本公共卫生服务经费支付。针对60~64岁、65岁以上老年人制定不同内容的服务包,其药品、辅助检查、护理等基本医疗费用按现行基层医疗机构医疗服务价格标准收取,费用由医保和个人支付。其它如上门巡诊、家庭病床、居家治疗等特需服务以自愿有偿签约服务的方式进行。

服务内容:向签约家庭的老人提供常见病、多发病基本诊疗服务,对行动不便的残疾、高龄老人提供上门诊疗服务;提供高血压、糖尿病、重型精神病管理、健康体检等12类基本公共卫生服务;提供老年人健康咨询、健康指导、健康干预等服务。建立急危重症老年患者转诊大医院绿色通道。

### 4. “候鸟”医养服务(外来康养人群)。

服务对象:宾馆、农家乐等季节性外来康养的中老年人群。

服务主体:社区卫生服务中心(站)、乡镇卫生院、村卫生室以及其它各级各类社会办医疗卫生机构。

服务模式:采取协议购买服务的方式进行。

服务内容:向来攀康养的“候鸟团”人群在攀期间提供定期巡诊和常见病、多发病等基本诊疗服务,提供慢性病用药管理与指导、健康体检、健康监测与个性化健康指导,建立急危重症老年患者转诊大医院绿色通道。逐步建立个人连续性的健康档案。

### 5. 高端医养服务(特需服务人群)。

服务对象:辖区内及外来康养人群。

服务主体:各二级以上综合医院及专科医院、攀枝花康复医院、社会办的特色医疗卫生机构。

服务模式:由综合实力较强的二级以上综合医院、康复等各类具有特色的专科医院为具有高端服务需求的人群提供特需和高端医养服务,鼓励二级以上综合医院或康复医院开放高端老年医养病房。对属于医保报销范围的费用纳入医保报销,其它特需服务产生的费用由个人支付。

服务内容:专科疾病诊断治疗、专业康复、特需老年病房服务。充分利用我市“六度”优势,结合休闲、运动、旅游、体育、心里干预与疏导、营养指导、药膳和中医治未病等特色诊疗,通过治疗、康复、健康水平综合促进等手段开展多种形式的养生、养心服务。

责任单位:市卫生计生委,市民政局,市发展改革委,市财政局,市人力资源和社会保障局,市旅游局,市教育体育局,市投资促进局,各县(区)政府。

### (三)推进医养结合标准化建设。

由市卫计委牵头开展医养结合标准化建设,出台建设标准和服务指南。制定养老机构内设医疗机构基本标准(卫生室、门诊部、综合医院设置)、养老机构内设医疗机构设置申报流程与审批的基本标准;在开展服务的基础上出台医养机构老年人常规健康管理项目指南、医养机构老年人主要慢性病管理指南、医养机构老年人健康档案建立与管理指南、医养机构老年人突发危急重症识别处置,转诊指南和医养机构开展家庭病床诊疗行为指南。

责任单位:市卫生计生委,市民政局,市质监局,市人力资源和社会保障局,各县(区)政府。

### (四)大力发展中医药健康养老服务。

开展中医药与养老服务结合试点,支持中医医疗机构大力开展治未病、中医康复等特色中医医养服务,鼓励基层医疗机构拓展社区和居家中医药健康养老服务。支持养老机构开设以老年病、慢性病防治为主的中医药诊疗、康复服务。鼓励社会资本建设中医药医养服务机构。加强养老照护人员的中医药技能培训,开展中医健康体检、健康评估、健康

干预及中医药、治未病、药膳食疗等科普活动。推广太极拳、健身气功等中医传统运动,普及中医药健康养老知识。

责任单位:市卫生计生委,市民政局,市发展改革委,市财政局,市人力资源和社会保障局,市旅游局,市教育体育局,市投资促进局,各县(区)政府。

### 四、保障措施

#### (一)加强组织领导。

市、县(区)各有关部门要提高认识、加强领导、密切协作,将推动医养结合工作作为我市城市转型发展的重要工作来抓。建立政府主导、部门配合的高效运行机制,确保各项工作落实到位。各县(区)要结合实际细化实施方案。各有关部门要各司其职,充分发挥职能作用,主动履行相关职责,积极推进医养结合发展。市健康服务业领导小组定期对医养结合工作推进情况进行督查考核并与年度医改、绩效目标挂钩。

责任单位:市卫生计生委,市民政局,市发展改革委,市财政局,市人力资源和社会保障局,市旅游局,市教育体育局,市投资促进局,各县(区)政府。

#### (二)完善医保和价格政策。

将养老机构举办的符合条件的医疗机构纳入医保定点。制定家庭病床管理办法,明确家庭病床收治标准、支付价格、医保报销项目。使养老机构内的老年人在患常见病后能够就近就地住院诊疗。用于社会福利事业的彩票公益金要适当支持开展医养结合服务。积极推进个人购买医养结合健康养老服务,并逐步扩大购买服务范围,丰富购买服务内容,完善购买服务价格相关政策。积极探索医养机构购买医疗责任险。

责任单位:市人力资源和社会保障局(牵头医保政策完善及纳入医保报销项目),市发展改革委(牵头价格政策完善),市卫生计生委(负责家庭病床收治标准),市民政局,各县(区)政府。

#### (三)享受政府补偿政策。

对由医疗机构内设或单独举办的养老机构,政府按新增普通养老床位每张1万元、特殊养老床位每张2万元的标准给予一次性建设补助;对收养了

老年人、但达不到养老机构许可条件的医疗机构内设或单独举办的养老场所,按照新增养老床位5000元的标准给予一次性建设补助。同时,医养结合的床位享受养老床位运营补贴。按收养重度失能老年人300元/月/床位、中度失能老年人200元/月/床位、能力完好和轻度失能老年人100元/月/床位的标准给予运营补助。床位连续使用必须达到半年以上,连续补助3年。

责任单位:市民政局,市卫生计生委,市财政局,各县(区)政府。

#### (四)加强规划布局和用地保障。

在土地利用总体规划和城乡规划中,统筹考虑医养结合机构发展需要,根据全市养老服务布局和医疗卫生机构设置规划做好用地规划布局。对非营利性医养结合机构,可采取划拨方式,优先保障用地;对营利性医养结合机构,应当以租赁、出让等有偿方式保障用地,养老机构设置医疗机构,可将在项目中配套建设医疗服务设施相关要求作为土地出让条件,并明确不得分割转让。依法需招标拍卖挂牌出让土地的,应当采取招标拍卖挂牌出让方式。

责任单位:市国土资源局,市住房和城乡建设局,市发展改革委,市卫生计生委,市民政局,各县(区)政府。

#### (五)加强人才队伍建设。

加大对养老机构专业医生、执业护士、管理人员和养老护理员的培训力度,充分利用攀枝花学院康养护理专业、大医院专家技术力量大力开展医养结合规范化培训。医疗机构举办的养老机构照护人员纳入民政部门养老专业照护培训。养老机构医务人员纳入卫计系统专业技术培训。建立人才联动机制,养老机构内设医疗机构及其医护人员纳入卫生部门统一管理,鼓励医疗机构执业医师和执业护士到养老机构提供服务。专业医师到养老机构开展多点执业不设任何条件限制,把在医养结合机构内多点执业的医师作为取得医疗卫生机构执业许可的准入条件。

责任单位:市卫生计生委,市民政局,市人力资源和社会保障局,各县(区)政府。

(六)强化信息支撑。

加快建设卫生信息平台,建设互联网+医养融合模式。促进个人的健康档案、医疗电子病历等资源互联互通和共享。进一步扩大远程心电会诊系统对养老机构和基层医疗机构的覆盖面。启动实施远

程影像会诊系统建设。通过搭建微网站、建立微信就诊平台等方式促进老年患者便捷就医。

责任单位:市卫生计生委,市民政局,市经济和信息化委,各县(区)政府。

# 攀枝花市人民政府 关于牟刚林等 14 人职务任免的通知

攀府人〔2016〕23 号

各县(区)人民政府,市政府各部门,各企事业单位:

经 2016 年 12 月 23 日市政府第 88 次常务会议研究决定:

## 任命:

牟刚林为攀枝花市人民政府办公室副主任(试用期一年);

杨永彬为攀枝花市经济和信息化委员会总经济师(试用期一年);

刘彦锋为攀枝花市交通运输局总工程师;

杜强为攀枝花市人民政府副秘书长(挂职一年);

肖筑彦为攀枝花市财政局副局长(挂职两年)。

## 免去:

胡昱冰的攀枝花市投资促进局局长职务;

李兴华的攀枝花市经济和信息化委员会副主任职务;

罗庆宽的攀枝花市经济和信息化委员会副主任职务;

梁光富的攀枝花市司法局副局长职务(保留原职级待遇);

刘波的攀枝花市住房和城乡建设局总规划师职务;

刘仿宁的攀枝花市文化广电新闻出版局副局长职务(保留原职级待遇);

贺云明的攀枝花市卫生和计划生育委员会副主任职务;

张永初的攀枝花市扶贫和移民工作局副局长职务;

吕万平的攀枝花市人民防空办公室(民防局)副主任(副局长)职务(保留原职级待遇)。

攀枝花市人民政府  
2016 年 12 月 23 日