



# 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 13 号(总号 393)2013 年 7 月 15 日)

## 目录

### 上级文件

国务院关于加快发展节能环保产业的意见  
国发〔2013〕30 号 2

国务院关于印发“宽带中国”战略及实施方案的通知  
国发〔2013〕31 号 9

国务院办公厅关于金融支持小微企业发展的实施意见  
国办发〔2013〕87 号 19

四川省人民政府关于改革完善市（州）、县（市、区）食品药品监督管理体制的实施意见  
川府发〔2013〕39 号 22

四川省人民政府办公厅关于印发四川省深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排的通知  
川办发〔2013〕52 号 25

四川省人民政府办公厅关于印发四川省基本公共服务体系“十二五”规划重点工作分工方案的通知  
川办函〔2013〕151 号 28

### 本级文件

绵阳市人民政府办公室关于印发《绵阳市保障性安居工程联席会议制度》的通知  
绵府办发〔2013〕53 号 31

# 国务院关于加快发展节能环保产业的意见

国发〔2013〕30号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

资源环境制约是当前我国经济社会发展面临的突出矛盾。解决节能环保问题，是扩内需、稳增长、调结构，打造中国经济升级版的一项重要而紧迫的任务。加快发展节能环保产业，对拉动投资和消费，形成新的经济增长点，推动产业升级和发展方式转变，促进节能减排和民生改善，实现经济可持续发展和确保2020年全面建成小康社会，具有十分重要的意义。为加快发展节能环保产业，现提出以下意见：

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

牢固树立生态文明理念，立足当前、着眼长远，围绕提高产业技术水平和竞争力，以企业为主体、以市场为导向、以工程为依托，强化政府引导，完善政策机制，培育规范市场，着力加强技术创新，大力提高技术装备、产品、服务水平，促进节能环保产业快速发展，释放市场潜在需求，形成新的增长点，为扩内需、稳增长、调结构，增强创新能力，改善环境质量，保障改善民生和加快生态文明建设作出贡献。

### （二）基本原则。

创新引领，服务提升。加快技术创新步伐，突破关键核心技术和共性技术，缩小与国际先进水平的差距，提升技术装备和产品的供给能力。推行合同能源管理、特许经营、综合环境服务等市场化新型节能环保服务业态。

需求牵引，工程带动。营造绿色消费政策环境，推广节能环保产品，加快实施节能、循环经济和环境保护重点工程，释放节能环保产品、设备、服务的消费和投资需求，形成对节能环保产业发展的有力拉动。

法规驱动，政策激励。健全节能环保法规和标准，强化监督管理，完善政策机制，加强行业自律，规范市场秩序，形成促进节能环保产业快速健康发展的激励和约束机制。

市场主导，政府引导。充分发挥市场配置资源的基础性作用，以市场需求为导向，用改革的办法激发各类市场主体的积极性。针对产业发展的薄弱环节和瓶颈制约，有效发挥政府规划引导、政策激励和调控作用。

### （三）主要目标。

产业技术水平显著提升。企业技术创新和科技成果集成、转化能力大幅提高，能源高效和分质梯级利用、污染防治和安全处置、资源回收和循环利用等关键核心技术研发取得重点突破，装备和产品的质量、性能显著改善，形成一大批拥有知识产权和国际竞争力的重大装备和产品，部分关键共性技术达到国际先进水平。

国产设备和产品基本满足市场需求。通过引进消化吸收和再创新，努力提高产品技术水平，促进我国节能环保关键材料以及重要设备和产品在工业、农业、服务业、居民生活各领域的广泛应用，为实现节能环保目标提供有力的技术保障。用能单位广泛采用“节能医生”诊断、合同能源管理、能源管理师制度等节能服务新机制改善能源管理，城镇污水、垃圾处理和脱硫、脱硝设施运营基本

实现专业化、市场化、社会化，综合环境服务得到大力发展。建设一批技术先进、配套健全、发展规范的节能环保产业示范基地，形成以大型骨干企业为龙头、广大中小企业配套的产业良性发展格局。

辐射带动作用得到充分发挥。完善激励约束机制，建立统一开放、公平竞争、规范有序的市场秩序。节能环保产业产值年均增速在 15% 以上，到 2015 年，总产值达到 4.5 万亿元，成为国民经济新的支柱产业。通过推广节能环保产品，有效拉动消费需求；通过增强工程技术能力，拉动节能环保社会投资增长，有力支撑传统产业改造升级和经济发展方式加快转变。

## 二、围绕重点领域，促进节能环保产业发展水平全面提升

当前，要围绕市场应用广、节能减排潜力大、需求拉动效应明显的重点领域，加快相关技术装备的研发、推广和产业化，带动节能环保产业发展水平全面提升。

（一）加快节能技术装备升级换代，推动重点领域节能增效。推广高效锅炉。发展一批高效锅炉制造基地，培育一批高效锅炉大型骨干生产企业。重点提高锅炉自动化控制、主辅机匹配优化、燃料品种适应、低温烟气余热深度回收、小型燃煤锅炉高效燃烧等技术水平，加大高效锅炉应用推广力度。

扩大高效电动机应用。推动高效电动机产业加快发展，建设 15—20 个高效电机及其控制系统产业化基地。大力发展三相异步电动机、稀土永磁无铁芯电机等高效电机产品，提高高效电机设计、匹配和关键材料、装备，以及高压变频、无功补偿等控制系统的技术水平。

发展蓄热式燃烧技术装备。建设一批以高效燃烧、换热及冷却技术为特色的制造基地，加快重大技术、装备的产业化示范和规模化应用。重点是综合采用优化炉膛结构、利用预热、强化辐射传热等节能技术集成，提高加热炉燃烧效率；在预混和蓄热结合、蓄热体材料研发、蓄热式燃烧器小型化方面力争取得突破。

加快新能源汽车技术攻关和示范推广。加快实施节能与新能源汽车技术创新工程，大力加强动力电池技术创新，重点解决动力电池系统安全性、可靠性和轻量化问题，加强驱动电机及核心材料、电控等关键零部件研发和产业化，加快完善配套产业和充电设施，示范推广纯电动汽车和插电式混合动力汽车、空气动力车辆等。

推动半导体照明产业化。整合现有资源，提高产业集中度，培育 10—15 家掌握核心技术、拥有知识产权和知名品牌的龙头企业，建设一批产业链完善的产业集聚区，关键生产设备、重要原材料实现本地化配套。加快核心材料、装备和关键技术的研发，着力解决散热、模块化、标准化等重大技术问题。

（二）提升环保技术装备水平，治理突出环境问题。示范推广大气治理技术装备。加快大气治理重点技术装备的产业化发展和推广应用。大力发展脱硝催化剂制备和再生、资源化脱硫技术装备，推进耐高温、耐腐蚀纤维及滤料的开发应用，加快发展选择性催化还原技术和选择性非催化还原技术及其装备，以及高效率、大容量、低阻力微粒过滤器等汽车尾气净化技术装备，实施产业化示范工程。

开发新型水处理技术装备。推动形成一批水处理技术装备产业化基地。重点发展高通量、持久耐用的膜材料和组件，大型臭氧发生器，地下水高效除氟、砷、硫酸盐技术，高浓度难降解工业废水成套处理装备，污泥减量化、无害化、资源化技术装备。

推动垃圾处理技术装备成套化。采取开展示范应用、发布推荐目录、完善工程标准等多种手段，大力推广垃圾处理先进技术和装备。重点发展大型垃圾焚烧设施炉排及其传动系统、循环流化床预处理工艺技术、焚烧烟气净化技术和垃圾渗滤液处理技术等，重点推广 300 吨/日以上生活垃圾焚烧炉及烟气净化成套装备。

攻克污染土壤修复技术。重点研发污染土壤原位稳定剂、异位固定剂，受污染土壤生物修复技

术、安全处理处置和资源化利用技术，实施产业化示范工程，加快推广应用。

加强环境监测仪器设备的开发应用。提高细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）等监测仪器设备的稳定性，完善监测数据系统，提升设备生产质量控制水平。开发大气、水、重金属在线监测仪器设备，培育发展一批掌握核心技术、产品质量可靠、市场认可度高的骨干企业。加快大气、水等环境质量在线实时监测站点及网络建设，配备技术先进、可靠性高的环境监测仪器设备。

（三）发展资源循环利用技术装备，提高资源产出率。提升再制造技术装备水平。提升再制造产业创新能力，推广纳米电刷镀、激光熔覆成形等产品再制造技术。研发无损拆解、表面预处理、零部件疲劳剩余寿命评估等再制造技术装备。重点支持建立10—15个国家级再制造产业聚集区和一批重大示范项目，大幅度提高基于表面工程技术的装备应用率。

建设“城市矿产”示范基地。推动再生资源清洁化回收、规模化利用和产业化发展。推广大型废钢破碎剪切、报废汽车和废旧电器破碎分选等技术。提高稀贵金属精细分离提纯、塑料改性和混合废塑料高效分拣、废电池全组分回收利用等装备水平。支持建设50个“城市矿产”示范基地，加快再生资源回收体系建设，形成再生资源加工利用能力8000万吨以上。

深化废弃物综合利用。推动资源综合利用示范基地建设，鼓励产业聚集，培育龙头企业。积极发展尾矿提取有价元素、煤矸石生产超细纤维等高值化利用关键共性技术及成套装备。开发利用产业废物生产新型建材等大型化、精细化、成套化技术装备。加大废旧电池、荧光灯回收利用技术研发。支持大宗固体废物综合利用，提高资源综合利用产品的技术含量和附加值。推动粮棉主产区秸秆综合利用。加快建设餐厨废弃物无害化处理和资源化利用设施。

推动海水淡化技术创新。培育一批集研发、孵化、生产、集成、检验检测和工程技术服务于一体的海水淡化产业基地。示范推广膜法、热法和耦合法海水淡化技术以及电水联产海水淡化模式，完善膜组件、高压泵、能量回收装置等关键部件及系统集成技术。

（四）创新发展模式，壮大节能环保服务业。发展节能服务产业。落实财政奖励、税收优惠和会计制度，支持重点用能单位采用合同能源管理方式实施节能改造，开展能源审计和“节能医生”诊断，打造“一站式”合同能源管理综合服务平台，专业化节能服务公司的数量、规模和效益快速增长。积极探索节能量交易等市场化节能机制。

扩大环保服务产业。在城镇污水处理、生活垃圾处理、烟气脱硫脱硝、工业污染治理等重点领域，鼓励发展包括系统设计、设备成套、工程施工、调试运行、维护管理的环保服务总承包和环境治理特许经营模式，专业化、社会化服务占全行业的比例大幅提高。加快发展生态环境修复、环境风险与损害评价、排污权交易、绿色认证、环境污染责任保险等新兴环保服务业。

培育再制造服务产业。支持专业化公司利用表面修复、激光等技术为工矿企业设备的高值易损部件提供个性化再制造服务，建立再制造旧件回收、产品营销、溯源等信息化管理系统。推动构建废弃物逆向物流交易平台。

### 三、发挥政府带动作用，引领社会资金投入节能环保工程建设

（一）加强节能技术改造。发挥财政资金的引导带动作用，采取补助、奖励、贴息等方式，推动企业实施锅炉（窑炉）和换热设备等重点用能装备节能改造，全面推动电机系统节能、能量系统优化、余热余压利用、节约和替代石油、交通运输节能、绿色照明、流通零售领域节能等节能重点工程，提高传统行业的工程技术节能能力，加快节能技术装备的推广应用。开展数据中心节能改造，降低数据中心、超算中心服务器、大型计算机冷却耗能。

（二）实施污染治理重点工程。落实企业污染治理主体责任，加强大气污染治理，开展多污染物协同防治，督促推动重点行业企业加大投入，积极采用先进环保工艺、技术和装备，加快脱硫脱硝除尘改造，炼油行业加快工艺技术改造，提高油品标准，限期淘汰黄标车、老旧汽车。启动实施安全饮水、地表水保护、地下水保护、海洋保护等清洁水行动，加快重点流域、清水廊道、规模化

畜禽养殖场等重点水污染防治工程建设，推动重点高耗水行业节水改造。实施土壤环境保护工程，以重金属和有机污染物为重点，选择典型区域开展土壤污染治理与修复试点示范。加大重点行业清洁生产推行力度，支持企业采用源头减量、减毒、减排以及过程控制等先进成熟清洁生产技术，实施汞污染削减、铅污染削减、高毒农药替代工程。

（三）推进园区循环化改造。引导企业和地方政府加大资金投入，推进园区（开发区）循环化改造，推动各类园区建设废物交换利用、能量分质梯级利用、水分类利用和循环使用、公共服务平台等基础设施，实现园区内项目、企业、产业有效组合和循环链接，打造园区的“升级版”。推动一批国家级和省级开发区提高主要资源产出率、土地产出率、资源循环利用率，基本实现“零排放”。

（四）加快城镇环境基础设施建设。以地方政府和企业投入为主，中央财政适当支持，加快污水处理设施和配套管网地下工程建设，推进建筑中水利用和城镇污水再生利用。探索城市垃圾处理新出路，实施协同资源化处理城市废弃物示范工程。到 2015 年，所有设市城市和县城具备污水集中处理能力和生活垃圾无害化处理能力，城镇污水处理规模达到 2 亿立方米/日以上；城镇生活垃圾无害化处理能力达到 87 万吨/日以上，生活垃圾焚烧处理设施能力达到无害化处理总能力的 35% 以上。加强城镇园林绿化建设，提升城镇绿地功能，降减热岛效应。推动生态园林城市建设。

（五）开展绿色建筑行动。到 2015 年，新增绿色建筑面积 10 亿平方米以上，城镇新建建筑中二星级及以上绿色建筑比例超过 20%；建设绿色生态城（区）。提高新建建筑节能标准，推动政府投资建筑、保障性住房及大型公共建筑率先执行绿色建筑标准，新建建筑全面实行供热按户计量；推进既有居住建筑供热计量和节能改造；实施供热管网改造 2 万公里；在各级机关和教科文卫系统创建节约型公共机构 2000 家，完成公共机构办公建筑节能改造 6000 万平方米，带动绿色建筑建设改造投资和相关产业发展。大力发展绿色建材，推广应用散装水泥、预拌混凝土、预拌砂浆，推动建筑工业化。积极推进太阳能发电等新能源和可再生能源建筑规模化应用，扩大新能源产业国内市场需求。

#### 四、推广节能环保产品，扩大市场消费需求

（一）扩大节能产品市场消费。继续实施并研究调整节能产品惠民政策，实施能效“领跑者”计划，推动超高效节能产品市场消费。强化能效标识和节能产品认证制度实施力度，引导消费者购买高效节能产品。继续采取补贴方式，推广高效节能照明、高效电机等产品。研究完善峰谷电价、季节性电价政策，通过合理价差引导群众改变生活模式，推动节能产品的应用。在北京、上海、广州等城市扩大公共服务领域新能源汽车示范推广范围，每年新增或更新的公交车中新能源汽车的比例达到 60% 以上，开展私人购买新能源汽车和新能源出租车、物流车补贴试点。到 2015 年，终端用能产品能效水平提高 15% 以上，高效节能产品市场占有率提高到 50% 以上。

（二）拉动环保产品及再生产品消费。研究扩大环保产品消费的政策措施，完善环保产品和环境标志产品认证制度，推广油烟净化器、汽车尾气净化器、室内空气净化器、家庭厨余垃圾处理器、浓缩洗衣粉等产品，满足消费者需求。放开液化石油气（LPG）市场管控，扩大农村居民使用量。开展再制造“以旧换再”工作，对交回旧件并购买“以旧换再”再制造推广试点产品的消费者，给予一定比例补贴，近期重点推广再制造发动机、电动机等。落实相关支持政策，推动粉煤灰、煤矸石、建筑垃圾、秸秆等资源综合利用产品应用。

（三）推进政府采购节能环保产品。完善政府强制采购和优先采购制度，提高采购节能环保产品的能效水平和环保标准，扩大政府采购节能环保产品范围，不断提高节能环保产品采购比例，发挥示范带动作用。政府普通公务用车要优先采购 1.8 升（含）以下燃油经济性达到要求的小排量汽车和新能源汽车，择优选用纯电动汽车，研究对硒鼓、墨盒、再生纸等再生产品以及汽车零部件再制造产品的政府采购支持措施。鼓励政府机关、事业单位采取购买服务的方式，提高能源、水等资源利用效率，降低使用成本。抓紧研究制定政府机关及公共机构购买新能源汽车的实施方案。

## 五、加强技术创新，提高节能环保产业市场竞争力

（一）支持企业技术创新能力建设。强化企业技术创新主体地位，鼓励企业加大研发投入，支持企业牵头承担节能环保国家科技计划项目。国家重点建设的节能环保技术研究中心和实验室优先在骨干企业布局。发展一批由骨干企业主导、产学研用紧密结合的产业技术创新战略联盟等平台。支持区域节能环保科技服务平台建设。

（二）加快掌握重大关键核心技术。充分发挥国家科技重大专项、科技计划专项资金等的作用，加大节能环保关键共性技术攻关力度，加快突破能源高效和分质梯级利用、污染防治和安全处置、资源回收和循环利用、二氧化碳热泵、低品位余热利用、供热锅炉模块化等关键技术和装备。瞄准未来技术发展制高点，提前部署碳捕集、利用和封存技术装备。

（三）促进科技成果产业化转化。选择节能环保产业发展基础好的地区，建设一批产业集聚、优势突出、产学研用有机结合、引领示范作用显著的节能环保产业示范基地，支持成套装备及配套设备、关键共性技术和先进制造技术的生产制造和推广应用。加强知识产权保护，推进知识产权投融资机制建设，鼓励设立中小企业公共服务平台、出台扶持政策，支持中小型节能环保企业开展技术创新和产业化发展。筛选一批技术先进、经济适用的节能环保装备设备，扩大推广应用。

（四）推动国际合作和人才队伍建设。鼓励企业、科研机构开展国际科技交流与合作，支持企业节能环保创新人才队伍建设。依托“千人计划”和海外高层次创新创业人才基地建设，加快吸引海外高层次人才来华创新创业。依托重大人才工程，大力培养节能环保科技创新、工程技术等高端人才。

## 六、强化约束激励，营造有利的市场和政策环境

（一）健全法规标准。加快制（修）订节能环保标准，逐步提高终端用能产品能效标准和重点行业单位产品能耗限额标准，按照改善环境质量的需要，完善环境质量和污染物排放标准体系，提高污染物排放控制要求，扩大监控污染物范围，强化总量控制和有毒有害污染物排放控制，充分发挥标准对产业发展的催生促进作用，推动传统产业升级改造。完善节能环保法律法规，推动加快制定固定资产投资项目节能评估和审查法，制定节能技术推广管理办法。严格节能环保执法，严肃查处各类违法违规行为，做好行政执法与刑事司法的衔接，依法加大对环境污染犯罪的惩处力度。认真落实执法责任追究制。加强对节能环保标准、认证标识、政策措施等落实情况的监督检查。加快建立节能减排监测、评估体系和技术服务平台。

（二）强化目标责任。完善节能减排统计、监测、考核体系，健全节能减排预警机制，强化节能减排目标进度考核，建立健全行业节能减排工作评价制度。将考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容，纳入政府绩效管理，落实奖惩措施，实行问责制。完善节能评估和审查制度，发挥能评对控制能耗总量和增量的重要作用。落实万家企业节能量目标，加大对重点耗能企业节能的评价考核力度。落实节能减排目标责任制，形成促进节能环保产业发展的倒逼机制。

（三）加大财政投入。加大中央预算内投资和中央财政节能减排专项资金对节能环保产业的投入，继续安排国有资本经营预算支出支持重点企业实施节能环保项目。地方各级人民政府要提高认识，加大对节能环保重大工程和技术装备研发推广的投入力度，解决突出问题。要进一步转变政府职能，完善财政支持方式和资金管理办法，简化审批程序，强化监管，充分调动各方面积极性，推动节能环保产业积极有序发展。

（四）拓展投融资渠道。大力发展绿色信贷，按照风险可控、商业可持续的原则，加大对节能环保项目的支持力度。积极创新金融产品和服务，按照现有政策规定，探索将特许经营权等纳入贷款抵（质）押担保物范围。支持绿色信贷和金融创新，建立绿色银行评级制度。支持融资性担保机构加大对符合产业政策、资质好、管理规范的节能环保企业的担保力度。支持符合条件的节能环保企业发行企业债券、中小企业集合债券、短期融资券、中期票据等债务融资工具。选择资质条件较

好的节能环保企业，开展非公开发行企业债券试点。稳步发展碳汇交易。鼓励和引导民间投资和外资进入节能环保领域。

（五）完善价格、收费和土地政策。加快制定实施鼓励余热余压余能发电及背压热电、可再生能源发展的上网和价格政策。完善电力峰谷分时电价政策，扩大应用面并逐步扩大峰谷价差。对超过产品能耗（电耗）限额标准的企业和产品，实行惩罚性电价。严格落实燃煤电厂脱硫、脱硝电价政策和居民用电阶梯价格，推行居民用水用气阶梯价格。

深化市政公用事业市场化改革，完善供热计量价格和收费管理办法，完善污水处理费和垃圾处理费政策，将污泥处理费用纳入污水处理成本，完善对自备水源用户征收污水处理费的制度。改进垃圾处理费征收方式，合理确定收费载体和标准，提高收缴率和资金使用效率。对城镇污水垃圾处理设施、“城市矿产”示范基地、集中资源化处理中心等国家支持的节能环保重点工程用地，在土地利用年度计划安排中给予重点保障。严格落实并不断完善现有节能、节水、环境保护、资源综合利用的税收优惠政策。

（六）推行市场化机制。建立主要终端用能产品能效“领跑者”制度，明确实施时限。推进节能发电调度。强化电力需求侧管理，开展城市综合试点。研究制定强制回收产品和包装物目录，建立生产者责任延伸制度，推动生产者落实废弃产品回收、处理等责任。采取政府建网、企业建厂等方式，鼓励城镇污水垃圾处理设施市场化建设和运营。深化排污权有偿使用和交易试点，建立完善排污权有偿使用和交易政策体系，研究制定排污权交易初始价格和交易价格政策。开展碳排放权交易试点。健全污染者付费制度，完善矿产资源补偿制度，加快建立生态补偿机制。

（七）支持节能环保产业“走出去”和“引进来”。鼓励有条件的企业承揽境外各类环保工程、服务项目。结合受援国需要和我国援助能力，加大环境保护、清洁能源、应对气候变化等领域的对外援助力度，支持开展相关技术、产品和服务合作。培育建设一批国家科技兴贸创新基地。鼓励节能环保企业参加各类双边或国际节能环保论坛、展览及贸易投资促进活动等，充分利用相关平台进行交流推介，开展国际合作，增强“走出去”的能力。引导外资投向节能环保产业，丰富外商投资方式，拓宽外商投资渠道，不断完善外商投资软环境。继续支持引进先进的节能环保核心关键技术和设备。国家支持节能环保产业发展的政策同等适用于符合条件的外商投资企业。

（八）开展生态文明先行先试。在做好生态文明建设顶层设计和总体部署的同时，总结有效做法和成功经验，开展生态文明先行示范区建设。根据不同区域特点，在全国选择有代表性的100个地区开展生态文明先行示范区建设，探索符合我国国情的生态文明建设模式。稳步扩大节能减排财政政策综合示范范围，结合新型城镇化建设，选择部分城市为平台，整合节能减排和新能源发展相关财政政策，围绕产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务集约化、主要污染物减量化、可再生能源利用规模化等挖掘内需潜力，系统推进节能减排，带动经济转型升级，为跨区域、跨流域节能减排探索积累经验。通过先行先试，带动节能环保和循环经济工程投资和绿色消费，全面推动资源节约和环境保护，发挥典型带动和辐射效应，形成节能减排、生态文明的综合能力。

（九）加强节能环保宣传教育。加强生态文明理念和资源环境国情教育，把节能环保、生态文明纳入社会主义核心价值观宣传教育体系以及基础教育、高等教育、职业教育体系。加强舆论监督和引导，宣传先进事例，曝光反面典型，普及节能环保知识和方法，倡导绿色消费新风尚，形成文明、节约、绿色、低碳的生产方式、消费模式和生活习惯。各地区、各部门要按照本意见的要求，进一步深化对加快发展节能环保产业重要意义的认识，切实加强组织领导和协调配合，明确任务分工，落实工作责任，扎实开展工作，确保各项任务措施落到实处，务求尽快取得实效。

国务院

2013年8月1日



# 国务院关于印发“宽带中国”战略及实施方案的通知

国发〔2013〕31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《“宽带中国”战略及实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2013年8月1日

## “宽带中国”战略及实施方案

宽带网络是新时期我国经济社会发展的战略性公共基础设施，发展宽带网络对拉动有效投资和促进信息消费、推进发展方式转变和小康社会建设具有重要支撑作用。从全球范围看，宽带网络正推动新一轮信息化发展浪潮，众多国家纷纷将发展宽带网络作为战略部署的优先行动领域，作为抢占新时期国际经济、科技和产业竞争制高点的重要举措。近年来，我国宽带网络覆盖范围不断扩大，传输和接入能力不断增强，宽带技术创新取得显著进展，完整产业链初步形成，应用服务水平不断提升，电子商务、软件外包、云计算和物联网等新兴业态蓬勃发展，网络信息安全保障逐步加强，但我国宽带网络仍然存在公共基础设施定位不明确、区域和城乡发展不平衡、应用服务不够丰富、技术原创能力不足、发展环境不完善等问题，亟需得到解决。

根据《2006-2020年国家信息化发展战略》、《国务院关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见》（国发〔2012〕23号）和《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》的总体要求，特制定《“宽带中国”战略及实施方案》，旨在加强战略引导和系统部署，推动我国宽带基础设施快速健康发展。

### 一、指导思想、基本原则和发展目标

#### （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，围绕加快转变经济发展方式和全面建成小康社会的总体要求，将宽带网络作为国家战略性公共基础设施，加强顶层设计和规划引导，统筹关键核心技术研发、标准制定、信息安全和应急通信保障体系建设，促进网络建设、应用普及、服务创新和产业支撑的协同，综合利用有线、无线技术推动电信网、广播电视网和互联网融合发展，加快构建宽带、融合、安全、泛在的下一代国家信息基础设施，全面支撑经济发展和服务社会民生。

#### （二）基本原则。

坚持政府引导与市场调节相结合。坚持市场配置资源的基础性作用，发挥政府战略引领作用，完善政策措施。系统研究解决网络建设、内容服务、应用创新、产业发展等环节体制机制问题，营造良好环境，促进市场公平竞争和资源有效利用。

坚持统筹规划与分步推进相结合。从战略性、全局性和系统性出发，适度超前，明确宽带发展的总体目标、路线图和时间表。遵循客观发展规律，因地制宜，统筹城乡和区域宽带协调发展，统筹军民宽带网络融合发展。

坚持网络建设与应用服务相结合。统筹有线、无线技术手段协同发展，协调推进宽带接入网、骨干网和国际出入口能力建设，形成适度超前的宽带网络发展格局。促进网络能力提升与应用服务创新相结合，深化宽带在各行业、各领域的集成应用，推动信息消费，培育新服务、新市场、新业态。

坚持网络升级与产业创新相结合。加强宽带网络发展与产业支撑能力建设的协同，加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研用紧密结合的技术创新体系，促进国内外优势资源的整合利用，提升自主创新能力，实现产业链上下游协调发展，提高产业配套能力。

坚持宽带普及与保障安全相结合。强化安全意识，同步推进网络信息安全和应急通信保障能力建设，不断增强基础网络、核心系统、关键资源的安全掌控能力以及应急服务能力，实现网络安全可控、业务安全可管、应急保障可靠。

### （三）发展目标。

到 2015 年，初步建成适应经济社会发展需要的下一代国家信息基础设施。基本实现城市光纤到楼入户、农村宽带进乡入村，固定宽带家庭普及率达到 50%，第三代移动通信及其长期演进技术（3G/LTE）用户普及率达到 32.5%，行政村通宽带（有线或无线接入方式，下同）比例达到 95%，学校、图书馆、医院等公益机构基本实现宽带接入。城市和农村家庭宽带接入能力基本达到 20 兆比特每秒（Mbps）和 4Mbps，部分发达城市达到 100Mbps。宽带应用水平大幅提升，移动互联网广泛渗透。网络与信息安全保障能力明显增强。

到 2020 年，我国宽带网络基础设施发展水平与发达国家之间的差距大幅缩小，国民充分享受宽带带来的经济增长、服务便利和发展机遇。宽带网络全面覆盖城乡，固定宽带家庭普及率达到 70%，3G/LTE 用户普及率达到 85%，行政村通宽带比例超过 98%。城市和农村家庭宽带接入能力分别达到 50Mbps 和 12Mbps，发达城市部分家庭用户可达 1 吉比特每秒（Gbps）。宽带应用深度融入生产生活，移动互联网全面普及。技术创新和产业竞争力达到国际先进水平，形成较为健全的网络与信息安全保障体系。

## 二、技术路线和发展时间表

遵循宽带技术演进规律，充分利用现有网络基础，围绕经济社会发展总体要求和宽带发展目标，加强和完善总体布局，系统解决宽带网络接入速度、覆盖范围、应用普及等关键问题，强化产业发展和安全保障，不断提高宽带发展整体水平，全面提升支撑经济社会可持续发展的能力。

### （一）技术路线。

统筹接入网、城域网和骨干网建设，综合利用有线技术和无线技术，结合基于互联网协议第 6 版（IPv6）的下一代互联网规模商用部署要求，分阶段系统推进宽带网络发展。

按照高速接入、广泛覆盖、多种手段、因地制宜的思路，推进接入网建设。城市地区利用光纤到户、光纤到楼等技术方式进行接入网建设和改造，并结合 3G/LTE 与无线局域网技术，实现宽带网络无缝覆盖。农村地区因地制宜，灵活采取有线、无线等技术方式进行接入网建设。

按照高速传送、综合承载、智能感知、安全可控的思路，推进城域网建设。逐步推动高速传输、分组化传送和大容量路由交换技术在城域网应用，扩大城域网带宽，提高流量承载能力；推进网络智能化改造，提升城域网的多业务承载、感知和安全管控水平。

按照优化架构、提升容量、智能调度、高效可靠的思路，推进骨干网建设。优化骨干网络架构，完善国际网络布局，全面推广超高速波分复用系统和集群路由器技术，提升骨干网络容量和智能调度能力，保障网络高速高效和安全可靠运行。

### （二）发展时间表。

1.全面提速阶段（至 2013 年底）。重点加强光纤网络和 3G 网络建设，提高宽带网络接入速率，改善和提升用户上网体验。

城市地区着力推进光纤化成片改造，农村地区灵活采用有线和无线方式加快行政村宽带接入网建设，提高接入速度和网络使用性价比。进一步提升城市 3G 网络质量，扩大农村 3G 网络覆盖范围，做好时分双工模式移动通信长期演进技术（TD-LTE）扩大规模试验工作。加快下一代广播电视网建设，推进“光进铜退”和网络双向化改造，促进互联互通。同步推进城域网扩容升级。以网间互联为重点优化互联网骨干网。推动网站升级改造，提高网站接入速率。

到 2013 年底，固定宽带用户超过 2.1 亿户，城市和农村家庭固定宽带普及率分别达到 55% 和 20%。3G/LTE 用户超过 3.3 亿户，用户普及率达到 25%。行政村通宽带比例达到 90%。城市地区宽带用户中 20Mbps 宽带接入能力覆盖比例达到 80%，农村地区宽带用户中 4Mbps 宽带接入能力覆盖比例达到 85%。城乡无线宽带网络覆盖水平明显提升，无线局域网基本实现城市重要公共区域热点覆盖。全国有线电视网络互联互通平台覆盖有线电视网络用户比例达到 60%。

2. 推广普及阶段（2014-2015 年）。重点在继续推进宽带网络提速的同时，加快扩大宽带网络覆盖范围和规模，深化应用普及。

城市地区加快扩大光纤到户网络覆盖范围和规模，农村地区积极采用无线技术加快宽带网络向行政村延伸，有条件的农村地区推进光纤到村。持续扩大 3G 覆盖范围和深度，推动 TD-LTE 规模商用。继续推进下一代广播电视网建设，进一步扩大下一代广播电视网覆盖范围，加速互联互通。全面优化国家骨干网络。加强光通信、宽带无线通信、下一代互联网、下一代广播电视网、云计算等重点领域新技术研发，在部分重点领域取得原始创新成果。

到 2015 年，固定宽带用户超过 2.7 亿户，城市和农村家庭固定宽带普及率分别达到 65% 和 30%。3G/LTE 用户超过 4.5 亿户，用户普及率达到 32.5%。行政村通宽带比例达到 95%。城市家庭宽带接入能力基本达到 20Mbps，部分发达城市达到 100Mbps，农村家庭宽带接入能力达到 4Mbps。3G 网络基本覆盖城乡，LTE 实现规模商用，无线局域网全面实现公共区域热点覆盖，服务质量全面提升。互联网网民规模达到 8.5 亿，应用能力和服务水平显著提高。全国有线电视网络互联互通平台覆盖有线电视网络用户比例达到 80%。互联网骨干网间互通质量、互联网服务提供商接入带宽和质量满足业务发展需求。在宽带无线通信、云计算等重点领域掌握一批拥有自主知识产权的核心关键技术。宽带技术标准体系逐步完善，国际标准话语权明显提高。

3. 优化升级阶段（2016-2020 年）。重点推进宽带网络优化和技术演进升级，宽带网络服务质量、应用水平和宽带产业支撑能力达到世界先进水平。

到 2020 年，基本建成覆盖城乡、服务便捷、高速畅通、技术先进的宽带网络基础设施。固定宽带用户达到 4 亿户，家庭普及率达到 70%，光纤网络覆盖城市家庭。3G/LTE 用户超过 12 亿户，用户普及率达到 85%。行政村通宽带比例超过 98%，并采用多种技术方式向有条件的自然村延伸。城市和农村家庭宽带接入能力分别达到 50Mbps 和 12Mbps，50% 的城市家庭用户达到 100Mbps，发达城市部分家庭用户可达 1Gbps，LTE 基本覆盖城乡。互联网网民规模达到 11 亿，宽带应用服务水平和应用能力大幅提升。全国有线电视网络互联互通平台覆盖有线电视网络用户比例超过 95%。全面突破制约宽带产业发展的高端基础产业瓶颈，宽带技术研发达到国际先进水平，建成结构完善、具有国际竞争力的宽带产业链，形成一批世界领先的创新型企业。

“宽带中国”发展目标与发展时间表				
指标	单位	2013年	2015年	2020年
1. 宽带用户规模				
固定宽带接入用户	亿户	2.1	2.7	4.0
其中：光纤到户（FTTH）用户	亿户	0.3	0.7	——
其中：城市宽带用户	亿户	1.6	2.0	——
农村宽带用户	亿户	0.5	0.7	——
3G/LTE 用户	亿户	3.3	4.5	12
2. 宽带普及水平				
固定宽带家庭普及率	%	40	50	70
其中：城市家庭普及率	%	55	65	——
农村家庭普及率	%	20	30	——
3G/LTE 用户普及率	%	25	32.5	85
3. 宽带网络能力				
城市宽带接入能力	Mbps	20（80%用户）	20	50
其中：发达城市	Mbps		100（部分城市）	1000（部分用户）
农村宽带接入能力	Mbps	4（85%用户）	4	12
大型企事业单位接入带宽	Mbps		大于100	大于1000
互联网国际出口带宽	Gbps	2500	6500	——
FTTH 覆盖家庭	亿个	1.3	2.0	3.0
3G/LTE 基站规模	万个	95	120	——
行政村通宽带比例	%	90	95	>98
全国有线电视网络互联互通平台覆盖有线电视网络用户比例	%	60	80	>95
4. 宽带信息应用				
网民数量	亿人	7.0	8.5	11.0
其中：农村网民	亿人	1.8	2.0	——
互联网数据量（网页总字节）	太字节	7800	15000	
电子商务交易额	万亿元	10	18	——

### 三、重点任务

#### （一）推进区域宽带网络协调发展。

东部地区。支持东部地区先行先试开展网络升级和应用创新。积极利用光纤和新一代移动通信技术、下一代广播电视网技术，全面提升宽带网络速度与性能，着力缩小与发达国家差距；加快部署基于 IPv6 的下一代互联网；鼓励东部地区结合本地经济社会发展需要，积极开展区域试点示范，创新宽带应用服务，培育发展新业务、新业态。

中西部地区。给予政策倾斜，支持中西部地区宽带网络建设，增加光缆路由，提升骨干网络容

量，扩大接入网络覆盖范围，与东部地区同步部署应用新一代移动通信技术、下一代广播电视网技术和下一代互联网。加快中西部地区信息内容和网站的建设，推进具有民族特色的信息资源开发和宽带应用服务。创造有利环境，引导大型云计算数据中心落户中西部条件适宜的地区。

农村地区。将宽带纳入电信普遍服务范围，重点解决宽带村村通问题。因地制宜采用光纤、铜线、同轴电缆、3G/LTE、微波、卫星等多种技术手段加快宽带网络从乡镇向行政村、自然村延伸。在人口较为密集的农村地区，积极推动光纤等有线方式到村。在人口较为稀少、分散的农村地区，灵活采用各类无线技术实现宽带网络覆盖。加快研发和推广适合农民需求的低成本智能终端。加强各类涉农信息资源的深度开发，完善农村信息化业务平台和服务中心，提高综合网络信息服务水平。

### 专栏1 “宽带乡村”工程

根据农村经济发展水平和地理自然条件，灵活选择接入技术，分类分阶段推进宽带网络向行政村和有条件的自然村延伸。较发达地区在完成行政村通宽带的基础上推进光纤到行政村、宽带到自然村；欠发达地区重点解决行政村宽带覆盖。对建设成本过高的边远地区、山区以及海岛等，可以采用移动、卫星等无线宽带技术解决信息孤岛问题；对幅员宽广、居住分散的牧区，推进无线宽带覆盖；对新规划建设的成片新农村、农牧民安居工程，积极推进光纤到楼和光纤到户建设。

#### （二）加快宽带网络优化升级。

骨干网。加快互联网骨干节点升级，推进下一代广播电视网宽带骨干网建设，提升网络流量疏通能力，全面支持 IPv6。优化互联网骨干网间互联架构，扩容网间带宽，保障连接性能。增加国际海陆缆通达方向，完善国际业务节点布局，提升国际互联带宽和流量转接能力。升级国家骨干传输网，提升业务承载能力，增强网络安全可靠性。

接入网和城域网。积极利用各类社会资本，统筹有线、无线技术加快宽带接入网建设。以多种方式推进光纤向用户端延伸，加快下一代广播电视网宽带接入网络的建设，逐步建成以光纤为主、同轴电缆和双绞线等接入资源有效利用的固定宽带接入网络。加大无线宽带网络建设力度，扩大 3G 网络覆盖范围，提高覆盖质量，协调推进 TD-LTE 商用发展，加快无线局域网重要公共区域热点覆盖，加快推进地面广播电视数字化进程。推进城域网优化和扩容。加快接入网、城域网 IPv6 升级改造。规划用地红线内的通信管道等通信设施与住宅区、住宅建筑同步建设，并预先铺设入户光纤，预留设备间，所需投资纳入相应建设项目概算。探索宽带基础设施共建共享的合作新模式。

应用基础设施。统筹互联网数据中心建设，利用云计算和绿色节能技术进行升级改造，提高能效和集约化水平。扩大内容分发网络容量和覆盖范围，提升服务能力和安全管理水平。增加网站接入带宽，优化空间布局，实现互联网信息源高速接入。同步推动政府、学校、企事业单位外网网站系统及商业网站系统的 IPv6 升级改造。

### 专栏2 宽带网络优化提速

工程光纤城市建设。支持城市新建区域以光纤到户方式为主部署宽带网络，已建区域采用多种方式加快“光进铜退”改造，推进政府、学校、医疗卫生、科技园区、商务楼宇、宾馆酒店等单位的光纤宽带接入部署，提高接入速率。

无线宽带网络建设。支持城市地区以 3G/LTE 网络为主，辅以无线局域网建设无线宽带城市，持续扩大农村地区无线宽带网络的覆盖范围，加大高速公路、高速铁路的无线网络优化力度。

下一代广播电视宽带网建设。采用超高速智能光纤和同轴光缆传输技术建设下一代广播电视宽带网，通过光纤到小区、光纤到自然村、光纤到楼等方式，结合同轴电缆入户，充分利用广播电视网海量下行带宽、室内多信息点分布的优势，满足不同用户对弹性接入带宽

的需要，加快实现宽带网络优化提速，促进宽带普及。

互联网骨干网优化。推进网络结构扁平化，扩展骨干链路带宽，提升承载能力。优化骨干网间直联点布局，探索交换中心发展模式，加强对网间互联质量和交换中心的监测，保障骨干网间互联质量，提高互联网服务提供商的接入速度。

骨干传输网优化。适度超前建设超高速大容量光传输系统，持续提升骨干传输网络容量。适时引入和推广智能光传输网技术，提高资源调度的智能化水平。增加西部地区光缆路由密度，推进光缆网向格状网演进，提高国家干线网络安全性能。

### （三）提高宽带网络应用水平。

经济发展。不断拓展和深化宽带在生产经营中的应用，加快企业宽带联网和基于网络的流程再造与业务创新，利用信息技术改造提升传统产业，实现网络化、智能化、集约化、绿色化发展，促进产业优化升级。不断创新宽带应用模式，培育新市场新业态，加快电子商务、现代物流、网络金融等现代服务业发展，壮大云计算、物联网、移动互联网、智能终端等新一代信息技术产业。行业专用通信要充分利用公众网络资源，满足宽带化发展需求，逐步减少专用通信网数量。

社会民生。着力深化宽带网络在教育、医疗、就业、社保等民生领域的应用。加快学校宽带网络覆盖，积极发展在线教育，实现优质教育资源共享。推动医疗卫生机构宽带联网，加速发展远程医疗和网络化医疗应用，促进医疗服务均等化。加快就业和社会保障信息服务体系建设，实现管理服务的全覆盖，推进社会保障卡应用，加快跨区域就业和社会保障信息互联互通。加强对信息化基础薄弱地区和特殊群体的宽带网络覆盖和服务支撑。

文化建设。加快文化馆（站）、图书馆、博物馆等公益性文化机构和重大文化工程的宽带联网，优化公共文化信息服务体系，大力发展公共数字文化。提升宽带网络对文化事业和文化创意产业的支撑能力，促进宽带网络和文化发展融合，发展数字文化产业等新型文化业态，增强文化传播能力，提高公共文化服务效能和文化产业规模化、集约化水平，推动文化大发展大繁荣。

国防建设。依托公众网络增强军用网络设施的安全可靠、应急响应和动态恢复能力。利用关键技术研发成果，提升军用网络的技术水平和能力。为军队遂行日常战备、训练演习和非战争军事行动适当预置接入和信道资源。完善公众网络和军用网络资源共享共用、应急组织调度的领导机制和联动工作机制。

应用普及。大力推进信息技术在教育教学中的应用，推进优质教育资源普遍共享，加强网络文明与网络安全教育，引导学生形成良好的用网习惯和正确的网络世界观。设立农村公共宽带互联网服务中心，开展宽带上网及应用技能培训。面向中小企业开展宽带应用技能培训及电子商务、网上营销等指导，鼓励企业利用宽带开展业务和商业模式创新。研发推广特殊人群专用信息终端和应用工具。

### 专栏3 中小企业宽带应用示范工程

支持中小企业宽带上网，推动企业将互联网融入其生产经营流程。支持建设面向中小企业的第三方电子商务平台，鼓励开展在线销售、采购、客户关系管理等活动。

### 专栏4 贫困学校和特殊教育机构宽带应用示范工程

支持灵活选用不同宽带接入技术，因地制宜为农村地区（尤其是贫困地区和少数民族地区）中小学和残疾人特殊教育机构建设宽带网络设施，开发简便易用的上网终端，丰富特色应用，加大信息助教、助残和扶贫力度，缩小数字鸿沟。

## 专栏 5 数字文化宽带应用示范工程

建设可智能适配不同宽带接入网络和终端的广播影视、文化馆、图书馆、博物馆等数字文化内容平台，提高数字文化内容平台的宽带联网和互联互通水平，结合宽带网络能力提升创新数字文化服务业态，丰富各类数字文化应用，开发数字文化应用智能终端，开展各类数字文化宽带应用示范，促进宽带网络和文化发展融合，增强文化传播能力。

### （四）促进宽带网络产业链不断完善。

关键技术研发。推进实施新一代宽带无线移动通信网、下一代互联网等专项和 863 计划、科技支撑计划等。加强更高速光纤宽带接入、超高速大容量光传输、超大容量路由交换、数字家庭、大规模资源管理调度和数据处理、新一代万维网（Web）、新型人机交互、绿色节能、量子通信等领域关键技术研发，着力突破宽带网络关键核心技术，加速形成自主知识产权。进一步完善宽带网络标准体系，积极参与相关国际标准和规范的研究制定。

重大产品产业化。在光通信、新一代移动通信、下一代互联网、下一代广播电视网、移动互联网、云计算、数字家庭等重点领域，加大对关键设备核心芯片、高端光电子器件、操作系统等高端产品研发及产业化的支持力度。支持宽带网络核心设备研制、产业化及示范应用，着力突破产业瓶颈，提升自主发展能力。鼓励组建重点领域技术产业联盟，完善产业链上下游协作，推动产业协同创新。

智能终端研制。充分发挥无线和有线宽带网络能力，面向教育、医疗卫生、交通、家居、节能环保、公共安全等重点领域，积极发展物美价廉的移动终端、互联网电视、平板电脑等多种形态的上网终端产品。推动移动互联网操作系统、核心芯片、关键器件等的研发创新。加快 3G、TD-LTE 及其他技术制式的多模智能终端研发与推广应用。

支撑平台建设。充分整合现有资源，在宽带网络相关技术领域，推动国家工程中心、实验室等产业创新能力平台建设。研究制定宽带网络发展评测指标体系，构建覆盖全国的宽带网络信息测试与采集系统，实现宽带网络性能常态化监测。

## 专栏 6 宽带核心设备研制产业化工程

光纤宽带接入核心设备研制与示范。突破大容量、高带宽、长距离的新一代光纤接入网关键技术，研制光接入网设备核心器件芯片，推动智能光分配网络和海量数据管理系统的成熟与产业化，开发测试平台，开展示范应用。

骨干光传输和路由交换设备研制和试点。研制下一代光网络体系架构、超高速波分复用传输和智能组网、分组光传送网、高精度时间同步、超大容量路由交换等核心设备，突破相关核心芯片和高端光电器件技术，实现产业化。完善相关国际国内标准，开展技术试验和试点应用。

宽带接入智能终端研发和产业化。面向智能手机、智能电视、智能机顶盒、平板电脑等多类型终端和数字家庭网关，组织开展自主操作系统和配套应用的规模商用。突破智能终端处理器芯片、新一代 Web、多模态人机交互、多模智能终端和多屏智能切换等关键技术。

## 专栏 7 “宽带中国”地图建设工程

建立宽带发展监测体系和评价指标体系，建设覆盖全国的宽带发展评测系统，实现对网络覆盖、接入带宽、用户规模、主要网站接入速率等信息的动态监测，建立宽带发展状况报告和宽带地图发布机制。

（五）增强宽带网络安全保障能力。

技术支撑能力。加强宽带网络信息安全与应急通信关键技术研究，提高基础软硬件产品、专用安全产品、应急通信装备的可控水平，支持技术产品研发，完善相关产业链，提高宽带网络信息安全与应急通信技术支撑能力。

安全防护体系。加快形成与宽带网络发展相适应的安全保障能力，构建下一代网络信息安全防护体系，提高对网络和信息安全事件的监测、发现、预警、研判和应急处置能力，完善网络和重要信息系统的安全风险评估评测机制和手段，提升网络基础设施攻击防范、应急响应和灾难备份恢复能力。

应急通信系统。提高宽带网络基础设施的可靠性和抗毁性，逐步实现宽带网络的应急优先服务，提升宽带网络的应急通信保障能力。加强基于宽带技术的应急通信装备配备，加快应急通信系统的宽带化改造。

安全管理机制。引导和规范新技术、新应用安全发展，构建安全评测评估体系，提高主动安全管理能力。加强信息保护体系建设，制定和完善个人隐私信息保护、打击网络犯罪等方面法律法规，推动行业自律和公众监督，加强用户安全宣传教育，构建全方位的社会化治理体系，着力打造安全、健康、诚信的网络环境。

## 四、政策措施

（一）加强组织领导。

建立“宽带中国”战略实施部际协调机制，加强统筹和配合，协调解决重大问题，务实推进战略的贯彻实施。各部门要充分整合、有效利用现有资源和政策，抓紧制定出台配套政策，确保各项任务措施落到实处。地方各级人民政府要将宽带发展纳入地区经济社会和城镇化发展规划，加强组织领导，结合实际适度超前部署，加大资金投入和政策支持力度，避免重复建设，推进本地区宽带快速健康发展。

（二）完善制度环境。

完善法律法规。加快推动出台相关法律法规，明确宽带网络作为国家公共基础设施的法律地位，强化宽带网络设施保护。依法保护个人信息，营造安全可信的网络环境，促进宽带应用发展。

健全监管体系。全面推进三网融合，加快电信和广电业务双向进入，建立和完善适应三网融合需要的网络信息安全和文化安全监管机制。健全宽带网络监管制度，加强监管能力建设，推进监管队伍向地市延伸。

推动开放竞争。逐步开放宽带接入网业务，鼓励民间资本参与宽带网络设施建设和业务运营，推动形成多种主体相互竞争、优势互补、共同发展的市场格局。规范宽带市场竞争行为，保障住宅小区及机场、高速公路、地铁等公共服务区域的公平进入。加强国家骨干网网间通信质量监管，建立网间互联带宽扩容长效机制，完善骨干网网间结算办法，保障网间互联高效畅通和骨干网公平竞争。通过产业联盟、行业协会等各种渠道，引导宽带网络设备制造和信息服务企业加强行业自律，建立竞争机制，共同维护竞争秩序。

深化应用创新。构建和完善宏观调控、社会管理和公共服务等基础信息资源体系，加快建立公益性信息资源开发应用长效机制，推进农业、科技、教育、文化、卫生、人口、就业和社会保障、国土资源等领域信息资源的公益性利用，建立跨地区、跨部门、跨层级的开放共享机制。

（三）规范建设秩序。

严格落实宽带网络建设规划和规范。按照城乡规划法、土地管理法和城市通信工程规划规范等法律法规和规范规定，将宽带网络建设纳入各地城乡规划、土地利用总体规划。切实执行住宅小区和住宅建筑宽带网络设施的工程设计、施工及验收规范。做好宽带网络与高速公路、铁路、机场等交通设施规划和建设的衔接。



保障宽带网络设施建设与通行。政府机关、企事业单位和公共机构等所属公共设施，市政设施、公路、铁路、机场、地铁等公共设施应向宽带网络设施建设开放，并提供通行便利。对因征地拆迁、城乡建设等造成的光缆、管道、基站、机房等宽带网络设施迁移和毁损，严格按照有关标准予以补偿。

深化网络设施共建共享。在城市地下管线规划、控制性详细规划中，统筹安排通信工程综合管道网和相关设施，加强宽带网络设施与城市其他通信管线、居住区、公共建筑等管线的协调。深化光缆、管道、基站等电信基础设施的共建共享，创新合作模式，探索应用新技术，促进资源节约。

#### （四）加大财税扶持。

加大财政资金支持。完善电信普遍服务补偿机制，形成支持农村和中西部地区宽带发展的长效机制。充分利用中央各类专项资金，引导地方相关资金投向宽带网络研发及产业化，以及农村和老少边穷地区的宽带网络发展。对西部地区符合条件的国家级开发区宽带建设项目贷款予以贴息支持。

加强税收优惠扶持。将西部地区宽带网络建设和运营纳入《西部地区鼓励类产业目录》，扶持西部地区宽带发展。结合电信行业特点，在营业税改增值税改革中，制定增值税相关政策与征管制度，完善电信业增值税抵扣机制，支持宽带网络建设。

完善投融资政策。将宽带业务纳入《中西部地区外商投资优势产业目录》。推进专利等知识产权质押融资工作，加大对宽带应用服务企业的融资支持力度，积极支持符合条件的宽带应用服务企业在海内外资本市场直接融资。完善基础电信企业经营业绩考核机制，进一步优化基础电信企业经济增加值考核指标，引导宽带网络投资更多地投向西部和农村地区。

#### （五）优化频谱规划。

明确国家无线频谱路线图。尽快研究确定国家宽带无线发展各阶段的频谱需求，梳理无线频谱分布和利用状况。加快研究频谱规划方案，制定频谱中长期规划，明确无线频谱综合利用的时间表和路线图。

促进频谱资源高效利用。支持动态频谱分配等高效利用频谱资源新技术的开发运用，支持消除干扰技术和设备的研发和利用，促进不同无线业务类型频率的共用共享，提高频率资源整体利用率。

加强公共频段上无线设备的监管。统筹无线局域网等无线通信网络的部署，鼓励无线设备共建共享，避免频率干扰，提高频谱资源使用效益。加强无线电发射设备研制、生产、进口、销售、使用等环节的监管，维护空中电波秩序。

#### （六）加强人才培养。

优先保障人才发展投入。争取国家重大人才工程加大对宽带人才队伍建设的支持力度，加强宽带领域专业技术人才继续教育。依托重大科研、工程、产业攻关等项目开展人才培养工作，重视发挥企业作用，在实践中聚集和培养人才。

加大高层次人才引进和培养。加强宽带重点领域创新型人才引进，将所需人才纳入国家海外高层次人才引进计划，大力吸引海外高层次人才在华创新创业。鼓励采用合作办学、定向培养、继续教育等多种形式，创新宽带相关专业人才培养模式，建立科研机构、高校创新人才向企业流动的机制。

#### （七）深化国际合作。

加强网络基础资源国际合作。探索建立适应互联网域名、网址和网际协议地址（IP 地址）资源全球化发展要求的地区和国家间的协调与合作机制。加强无线频谱、卫星轨道等资源分配使用的国际协作。借鉴国外先进经验，推动开展资源技术联合研究，提高资源利用效率。加强互联网骨干网的国际国际合作，进一步提升我国互联网骨干网企业的国际地位。

深化网络空间国际合作。加强国际交流，推动双边、多边协调和对话，建立多层次的沟通交流平台，提升参与网络空间国际治理和规则制定的话语权。加强网络空间规则、资源、安全等国际合作，积极参与国际社会互联网公共政策与规则的制定，推动国际互联网健康发展。

加大知识产权国际合作。完善知识产权保护制度，强化数字内容和互联网应用的知识产权保护，加强打击互联网领域侵权盗版行为的国际合作。加强宽带相关技术和产品的专利布局、专利预警、海外维权和争端解决，提升企业依法应对知识产权纠纷的能力。

# 国务院办公厅关于金融支持 小微企业发展的实施意见

国办发〔2013〕87号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

小微企业是国民经济发展的生力军，在稳定增长、扩大就业、促进创新、繁荣市场和满足人民群众需求等方面，发挥着极为重要的作用。加强小微企业金融服务，是金融支持实体经济和稳定就业、鼓励创业的重要内容，事关经济社会发展全局，具有十分重要的战略意义。为进一步做好小微企业金融服务工作，全力支持小微企业良性发展，经国务院同意，现提出以下意见。

## 一、确保实现小微企业贷款增速和增量“两个不低于”的目标

继续坚持“两个不低于”的小微企业金融服务目标，在风险总体可控的前提下，确保小微企业贷款增速不低于各项贷款平均水平、增量不低于上年同期水平。在继续实施稳健的货币政策、合理保持全年货币信贷总量的前提下，优化信贷结构，腾挪信贷资源，在盘活存量中扩大小微企业融资增量，在新增信贷中增加小微企业贷款份额。充分发挥再贷款、再贴现和差别准备金动态调整机制的引导作用，对中小金融机构继续实施较低的存款准备金率。进一步细化“两个不低于”的考核措施，对银行业金融机构的小微企业贷款比例、贷款覆盖率、服务覆盖率和申贷获得率等指标，定期考核，按月通报。要求各银行业金融机构在商业可持续和有效控制风险的前提下，单列小微企业信贷计划，合理分解任务，优化绩效考核机制，并由主要负责人推动层层落实。（人民银行、银监会按职责分工负责）

## 二、加快丰富和创新小微企业金融服务方式

增强服务功能、转变服务方式、创新服务产品，是丰富和创新小微企业金融服务方式的重点内容。进一步引导金融机构增强支小助微的服务理念，动员更多营业网点参与小微企业金融服务，扩大业务范围，加大创新力度，增强服务功能；牢固树立以客户为中心的经营理念，针对不同类型、不同发展阶段小微企业的特点，不断开发特色产品，为小微企业提供量身定制的金融产品和服务。积极鼓励金融机构为小微企业全面提供开户、结算、理财、咨询等基础性、综合性金融服务；大力发展产业链融资、商业圈融资和企业群融资，积极开展知识产权质押、应收账款质押、动产质押、股权质押、订单质押、仓单质押、保单质押等抵质押贷款业务；推动开办商业保理、金融租赁和定向信托等融资服务。鼓励保险机构创新资金运用安排，通过投资企业股权、基金、债权、资产支持计划等多种形式，为小微企业发展提供资金支持。充分利用互联网等新技术、新工具，不断创新网络金融服务模式。（人民银行、银监会、证监会、保监会按职责分工负责）

## 三、着力强化对小微企业的增信服务和信息服务

加快建立“小微企业-信息和增信服务机构-商业银行”利益共享、风险共担新机制，是破解小微企业缺信息、缺信用导致融资难的关键举措。积极搭建小微企业综合信息共享平台，整合注册登记、生产经营、人才及技术、纳税缴费、劳动用工、用水用电、节能环保等信息资源。加快建立小微企业信用征集体系、评级发布制度和信息通报制度，引导银行业金融机构注重用好人才、技术等“软信息”，建立针对小微企业的信用评审机制。建立健全主要为小微企业服务的融资担保体系，由地方人民政府参股和控股部分担保公司，以省（区、市）为单位建立政府主导的再担保公司，创设小微

企业信贷风险补偿基金。指导相关行业协推进联合增信，加强本行业小微企业的合作互助。充分挖掘保险工具的增信作用，大力发展贷款保证保险和信用保险业务，稳步扩大出口信用保险对小微企业的服务范围。（发展改革委、工业和信息化部、财政部、商务部、人民银行、工商总局、银监会、证监会、保监会等按职责分工负责）

#### **四、积极发展小型金融机构**

积极发展小型金融机构，打通民间资本进入金融业的通道，建立广覆盖、差异化、高效率的小微企业金融服务机构体系，是增加小微企业金融服务有效供给、促进竞争的有效途径。进一步丰富小微企业金融服务机构种类，支持在小微企业集中的地区设立村镇银行、贷款公司等小型金融机构，推动尝试由民间资本发起设立自担风险的民营银行、金融租赁公司和消费金融公司等金融机构。引导地方金融机构坚持立足当地、服务小微的市场定位，向县域和乡镇等小微企业集中的地区延伸网点和业务，进一步做深、做实小微企业金融服务。鼓励大中型银行加快小微企业专营机构建设和向下延伸服务网点，提高小微企业金融服务的批量化、规模化、标准化水平。（银监会牵头）

#### **五、大力拓展小微企业直接融资渠道**

加快发展多层次资本市场，是解决小微企业直接融资比例过低、渠道过窄的必由之路。进一步优化中小企业板、创业板市场的制度安排，完善发行、定价、并购重组等方面的政策和措施。适当放宽创业板市场对创新型、成长型企业的财务准入标准，尽快启动上市小微企业再融资。建立完善全国中小企业股份转让系统（以下称“新三板”），加大产品创新力度，增加适合小微企业的融资品种。进一步扩大中小企业私募债券试点，逐步扩大中小企业集合债券和小微企业增信集合债券发行规模，在创业板、“新三板”、公司债、私募债等市场建立服务小微企业的小额、快速、灵活的融资机制。在清理整顿各类交易场所基础上，将区域性股权市场纳入多层次资本市场体系，促进小微企业改制、挂牌、定向转让股份和融资，支持证券公司通过区域性股权市场为小微企业提供挂牌公司推荐、股权代理买卖等服务。进一步建立健全非上市公众公司监管制度，适时出台定向发行、并购重组等具体规定，支持小微企业股本融资、股份转让、资产重组等活动。探索发展并购投资基金，积极引导私募股权投资基金、创业投资企业投资于小微企业，支持符合条件的创业投资企业、股权投资企业等发行企业债券，专项用于投资小微企业，促进创新型、创业型小微企业融资发展。（证监会、发展改革委、科技部等按职责分工负责）

#### **六、切实降低小微企业融资成本**

进一步清理规范各类不合理收费，是切实降低小微企业综合融资成本的必然要求。继续对小微企业免征管理类、登记类、证照类行政事业性收费。规范担保公司等中介机构的收费定价行为，通过财政补贴和风险补偿等方式合理降低费率。继续治理金融机构不合理收费和高收费行为，开展对金融机构落实收费政策情况的专项检查，对落实不到位的金融机构要严肃处理。（发展改革委、工业和信息化部、财政部、人民银行、银监会等按职责分工负责）

#### **七、加大对小微企业金融服务的政策支持力度**

对小微企业金融服务予以政策倾斜，是做好小微企业金融服务、防范金融风险的必要条件。进一步完善和细化小微企业划型标准，引导各类金融机构和支持政策更好地聚焦小微企业。充分发挥支持性财税政策的引导作用，强化对小微企业金融服务的正向激励；在简化程序、扩大金融机构自主核销权等方面，对小微企业不良贷款核销给予支持。建立科技金融服务体系，进一步细化科技型小微企业标准，完善对各类科技成果的评价机制。在银行业金融机构的业务准入、风险资产权重、存贷比考核等方面实施差异化监管。继续支持符合条件的银行发行小微企业专项金融债，用所募集

资金发放的小微企业贷款不纳入存贷比考核。逐步推进信贷资产证券化常规化发展，引导金融机构将盘活的资金主要用于小微企业贷款。鼓励银行业金融机构适度提高小微企业不良贷款容忍度，相应调整绩效考核机制。继续鼓励担保机构加大对小微企业的服务力度，推进完善有关扶持政策。积极争取将保险服务纳入小微企业产业引导政策，不断完善小微企业风险补偿机制。（发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、人民银行、税务总局、统计局、银监会、证监会、保监会等按职责分工负责）

## 八、全面营造良好的小微金融发展环境

推进金融环境建设，营造良好的金融环境，是促进小微金融发展的重要基础。地方人民政府要在健全法治、改善公共服务、预警提示风险、完善抵质押登记、宣传普及金融知识等方面，抓紧研究制定支持小微企业金融服务的政策措施；切实落实融资性担保公司、小额贷款公司、典当行、投资（咨询）公司、股权投资企业等机构的监管和风险处置责任，加大对非法集资等非法金融活动的打击惩处力度；减少对金融机构正常经营活动的干预，帮助维护银行债权，打击逃废银行债务行为；化解金融风险，切实维护地方金融市场秩序。有关部门要研究采取有效措施，积极引导小微企业提高自身素质，改善经营管理，健全财务制度，增强信用意识。（发展改革委、工业和信息化部、公安部、财政部、商务部、人民银行、税务总局、工商总局、银监会、证监会、保监会等按职责分工负责）

各地区、各有关部门和各金融机构要按照国务院的统一部署，进一步提高对小微企业金融服务重要性的认识，明确分工，落实责任，形成合力，真正帮助小微企业解决现实难题。银监会要牵头组织实施督促检查工作，确保各项政策措施落实到位。从2014年开始，各省级人民政府、人民银行、银监会、证监会和保监会要将本地区或本领域上一年度小微企业金融服务的情况、成效、问题、下一步打算及政策建议，于每年1月底前专题报告国务院。各银行业金融机构有关落实情况及下一步工作和建议，由银监会汇总后报国务院。

国务院办公厅  
2013年8月8日

# 四川省人民政府

## 关于改革完善市（州）、县（市、区） 食品药品监督管理体制的实施意见

川府发〔2013〕39号

各市（州）、县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

根据《国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》（国发〔2013〕18号）精神，为确保食品药品监管工作上下联动、协同推进，平稳运行、整体提升，现就我省改革完善市（州）、县（市、区）食品药品监督管理体制提出如下实施意见。

### 一、改革目标及原则

改革完善市（州）、县（市、区）食品药品监管体制，对生产、流—通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理。通过改革，进一步促进政府机构职能转变，理顺部门职责关系，有效整合监管职责，切实减少监管环节，明确和强化监管责任，不断优化资源配置，着力解决食品监管职责交叉和监管空白等问题，实现食品药品全程无缝监管，形成一体化、广覆盖、专业化、高效率的食品药品监管体系，更好地推动解决关系人民群众切身利益的食品药品安全问题。

改革完善市（州）、县（市、区）食品药品监管体制应坚持适应需要、统一高效的原则，既要体现对食品药品监管力量的充实加强，又要确保工商、质监部门继续有效履行职责，并严格执行财政供养人员只减不增的规定，在现有编制总量内调剂解决强化食品药品安全监管所需人员编制问题；坚持属地管理、权责一致的原则，落实好属地管理责任，进一步建立健全科学合理、职能清晰、责任明确的食品安全监管体系和协作联动机制；坚持既上下基本对应、又因地制宜的原则，全面落实职能、机构整合的要求，充实和加强基层工作力量，同步统筹推进市（州）、县（市、区）改革完善食品药品监管体制工作。

### 二、主要任务

（一）整合监管职能和机构。整合市（州）、县（市、区）原食品安全办和原食品药品监管局以及同级工商、质监等部门的食品安全监管和药品管理职责，重新组建市（州）、县（市、区）食品药品监督管理局，不再保留市（州）、县（市、区）原食品安全办和原食品药品监管局。新组建的食品药品监督管理局为同级政府工作部门，对本地区食品药品实行集中统一监管，业务上接受上级主管部门的指导。同时承担本级政府食品安全委员会具体工作，加挂“食品安全委员会办公室”牌子。市（州）、县（市、区）食品药品监管局领导班子由同级党委管理，主要负责人的任免须事先征求上级业务主管部门的意见。

（二）明确监管责任和分工。地方各级政府对本地区食品药品安全负总责。市（州）、县（市、区）政府之间、特别是市（州）政府与驻地县或市辖区政府之间应进一步明确食品药品监管的事权划分，确保层级之间食品药品监管职责不交叉重叠，食品药品监管工作不留死角和盲区。全省各级农业（畜牧、水产）、卫生、食品药品等监管部门要进一步明确职责分工并切实履职尽责，确保食品药品安全监管的无缝衔接。全省各级工商、质监、城管、公安等与食品安全有关的部门要各司其职，各负其责，形成与食品药品监管部门的密切协作联动机制。全省各级政府食品安全委员会要切实履行监督、指导、协调职能，加强监督检查和考核评价，完善政府、企业、社会齐抓共管的综合监管

措施。改革过渡期间，食品安全各环节的监管责任和药品监管责任仍由原系统承担。

（三）加强执法队伍建设。在整合原食品药品监管以及工商、质监部门现有食品药品监管力量基础上，按照国发〔2013〕18号文件精神和省委编委《关于加强市（州）、县（市、区）食品药品行政执法体系建设的意见》（川编发〔2011〕57号）要求，进一步完善市（州）、县（市、区）食品药品监督稽查机构，充实加强监管执法力量。食品药品监督稽查机构由同级食品药品监管局管理，其机构级别为同级食品药品监管局内设机构级别，食品药品监管职责任务较重的地区，其主要负责人可由同级食品药品监管局副局长兼任。

（四）健全基层管理体系。县（市、区）食品药品监管局及其监督稽查机构可通过有效整合监管执法力量，直接负责辖区内乡镇（街道）的食品药品监管执法工作，也可按乡镇或区域设立乡镇（街道）食品药品监管所，为县级食品药品监管局的派出行政机构，会同区域内乡镇政府和街道办事处承担食品药品安全监管职责。各地原自行设立的乡镇（街道）食品药品管理机构相应予以撤销。基层食品药品监管的具体方式及机构设置模式，由各市（州）根据人口、面积、交通、经济发展状况等因素以及食品药品监管任务量和调整划转后的人员编制等情况研究确定。与此同时，各地要采取切实有效措施，落实好国发〔2013〕18号文件关于“在农村行政村和城镇社区设立食品药品监管协管员”以及“进一步加强基层农产品安全监管机构和队伍建设”等要求，不断推进食品药品监管工作关口前移、重心下移，加快形成食品药品监管横向到边、纵向到底的工作体系。

（五）整合检验检测机构。各地要统筹做好食品安全检验检测资源整合和区域性检验检测中心的规划布局及合并组建工作。省质量技术监督局要按要求将市（州）、县（市、区）质监系统检验检测机构中涉及食品安全的相关编制、人员、装备、设施、设备及经费等相应划转到同级食品药品监管局。各市（州）要以现有食品药品检测机构为基础，整合同级涉及食品安全的检验检测机构，根据工作职责科学核定人员编制，重点充实技术力量，提升检验检测能力。各市（州）要统筹规划县级食品检验检测机构布局，充分整合同级食品检验检测资源，重点加强食品检验检测力量，组建区域性食品检验检测中心。合并组建所需编制主要从整合机构相应划转，不足部分在现有事业编制总量中调剂解决，确保履行职责所需。

（六）确定监管执法编制。各市（州）食品药品监管局机关行政编制按成都市不少于100名、其余市（州）不少于40名核定；各县（市、区）食品药品监管局（含按乡镇或区域设立的监管所）行政编制按大县及县级市不少于32名、中等县及市辖区不少于22名、小县不少于15名核定；部门领导职数一般按市（州）局2—4名、县（市、区）局2—3名核定。全省各级食品药品监督稽查机构行政执法类事业编制按成都市不少于100名、其余市（州）支队不少于25名、县（市、区）大队不少于15名核定。食品药品基层监管所行政编制原则上按每所2—3名核定。

强化食品药品监管职责、加强监管执法力量所需编制，除按照“编制随职责划转、人员随编制划转”的原则，从原同级食品安全办、原食品药品监管局及其执法机构和市县工商、质监系统连人带编（含相关负责人）相应划转外，各地还应结合机构改革和职能转变工作，通过资源整合、内部挖潜、盘活存量等办法，在核定的同级编制总额内调剂部分编制用于充实和加强食品药品监管执法力量。市（州）、县（市、区）工商系统按核定行政编制总数14.5%左右的比例划转；市（州）、县（市、区）质监系统按核定行政编制总数5%左右的比例划转。成都市质量技术监督稽查执法编制按核定编制总数15%左右的比例划转。市（州）、县（市、区）食品药品监督稽查机构所需编制不足部分，可从同级行政执法类事业编制中调剂解决或在同级空缺全额拨款事业编制中置换，并相应核销所置换的事业编制。

（七）加强监管能力建设。市（州）、县（市、区）政府要根据食品药品监管执法工作的需要，吸纳更多的专业技术人员从事食品药品安全监管工作并切实加强监管执法人员培训，不断提高执法人员素质，规范行政执法行为，提升监管执法水平。要增加食品药品监管投入，改善监管执法条件，健全风险监测、检验检测和产品追溯等技术支撑体系，提升科学监管水平。食品药品监管所需经费

纳入各级财政预算。

### 三、工作要求

做好食品药品安全工作事关重大，影响深远。全省各级人民政府及有关部门要充分认识改革完善食品药品监管体制的重要性和紧迫性，务必高度重视，加强领导，精心组织，周密部署，确保改革平稳有序推进并取得实效。

（一）加强组织领导。按照省政府的统一安排部署，各地要切实加强组织领导和统筹协调，成立以政府主要领导任组长的改革完善食品药品监管体制工作领导小组，统筹做好本地区食品药品监管体制改革和机构调整工作，各级领导小组日常工作由同级机构编制部门承担。

（二）密切协作配合。全省各级食品安全办、食品药品监管局以及省级工商、质监等有关部门要顾全大局，相互支持，密切配合，共同做好部门和系统干部职工的思想政治工作，确保思想不乱、队伍不散、工作不断，确保各项工作上下贯通、有序衔接、运转顺畅。各级组织、机构编制、财政、人力资源社会保障、卫生、审计、食品药品监管、机关事务管理等部门和工商、质监系统要按照各自的职责分工，切实做好有关职能、机构、人员、编制、经费、资产等整合划转工作，确保改革有序推进。

（三）狠抓工作落实。全省各级人民政府及有关部门要切实采取有效措施，认真研究制定具体改革方案并抓紧组织实施，确保职能机构整合、部门“三定”规定以及人员编制划转等各项工作落到实处。除“4·20”芦山地震灾区外，各市（州）、县（市、区）原则上分别于2013年9月底和2013年年底完成改革任务，实施中要尽量争取市县同步。全省各级人民政府及有关部门要严格执行省委办公厅、省政府办公厅《关于做好地方政府机构改革和分类推进事业单位改革工作有关要求的通知》（川委厅〔2013〕19号）的各项规定，做到纪律严明、执行有力。省机构编制和食品药品监管部门要加强协调指导和督促检查，及时了解掌握和研究解决市（州）、县（市、区）改革过程中出现的新情况、新问题，为改革工作创造良好条件。

四川省人民政府  
2013年8月8日



# 四川省人民政府办公厅

## 关于印发四川省深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排的通知

川办发〔2013〕52 号

各市（州）人民政府，省政府有关部门：

《四川省深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排》已经省政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

四川省人民政府办公厅  
2013 年 8 月 9 日

### 四川省深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排

根据国家和省“十二五”医改规划、《国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革 2013 年主要工作安排的通知》（国办发〔2013〕80 号），结合我省实际，现提出全省医改 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 96% 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。（人力资源社会保障厅、卫生厅分别负责。排在第一位的部门为牵头部门，分别负责为各部门分别牵头，下同）

（二）建立健全重特大疾病保障机制。选择 7 个市（州）按国家政策要求开展大病保险工作试点。推进儿童白血病等 20 种重大疾病医疗保障工作。在全省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。（人力资源社会保障厅、卫生厅、省发展改革委、财政厅、民政厅、四川保监局负责）

（三）建立疾病应急救助制度。出台疾病应急救助实施意见。指导市（州）建立疾病应急救助基金。鼓励社会各界参与疾病应急救助。（卫生厅、财政厅、省发展改革委、民政厅、人力资源社会保障厅负责）

（四）改革完善医保支付制度。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，逐步将医保对医疗服务的监管延伸到医务人员。（人力资源社会保障厅、卫生厅分别负责）

（五）提高医保管理能力和服务水平。加快建设省内异地就医结算平台。推进省内异地就医直接结算，探索建立跨省异地就医直接结算机制。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。（人力资源社会保障厅、卫生厅、省发展

改革委、四川保监局分别负责)

(六) 积极推进医疗保险城乡统筹。按国家部署推进职工医保、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。(省委编办、人力资源社会保障厅、卫生厅负责)

## 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。制定省增补目录处方集。加强医务人员基本药物知识培训。完善基本药物储备制度。稳固基本药物采购机制。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。(卫生厅、人力资源社会保障厅、省经济和信息化委、省食品药品监督管理局、省中医药管理局负责)

(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。强化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。(卫生厅、财政厅、人力资源社会保障厅、省经济和信息化委负责)

(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。(人力资源社会保障厅、卫生厅、财政厅分别负责)

(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。(卫生厅、财政厅、人力资源社会保障厅、省发展改革委负责)

(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。探索推进家庭签约医生服务模式改革。(卫生厅、财政厅、人力资源社会保障厅、省发展改革委负责)

(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。市(州)、县(市、区)人民政府要及时拨付国家、省补助资金,加大地方财政投入,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。(省发展改革委、卫生厅、财政厅、人力资源社会保障厅、教育厅、省中医药局负责)

(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。(财政厅、卫生厅负责)

## 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。(卫生厅、省委编办、省发展改革委、财政厅、人力资源社会保障厅、省中医药局负责)

(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。在收入分配、定价、药品采购等方面给予试点地区一定自主权。(卫生厅、省委编办、省发展改革委、财政厅、人力资源社会保障厅、省国资委、省中医药局负责)

(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一设岗位,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 600 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。加强临床专业科室能力建设。(卫生厅、省发展改革委、财政厅、人力资源社会保障厅、省中医药局负责)

(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。有条件的地区可试点推行“先诊疗、后结算”。（卫生厅、人力资源社会保障厅、省中医药局负责）

#### 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 年全省社会办医机构床位数占比同比增加 2—3 个百分点，服务量省内占比达到 35% 左右。（省发展改革委、卫生厅、财政厅、商务厅、人力资源社会保障厅、省国资委负责）

（十九）完善药品价格形成机制。选取临床使用量较大的部分省管药品，参考主导企业成本和市场交易价格，及时制定和调整政府指导价格。坚决查处药品购销中暗扣行为。（省发展改革委、卫生厅、人力资源社会保障厅、财政厅、省经济和信息化委、省食品药品监督管理局负责）

（二十）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 100 万名农村妇女进行“两癌”检查，农村妇女住院分娩率达到 94%。（卫生厅、财政厅、省中医药局负责）

（二十一）加强人才培养和使用管理。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。（卫生厅、省发展改革委、财政厅、人力资源社会保障厅、省委编办、教育厅、四川保监局、省中医药局负责）

（二十二）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。（卫生厅、省发展改革委、财政厅、省经济和信息化委、省中医药局、省食品药品监督管理局负责）

#### 五、保障措施

完善医改工作目标责任制。进一步强化各市（州）人民政府一主要领导负总责、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。

# 四川省人民政府办公厅 关于印发四川省基本公共服务体系“十二五” 规划重点工作分工方案的通知

川办函〔2013〕151号

各市（州）人民政府，省政府有关部门、有关直属机构，有关单位：

《四川省基本公共服务体系“十二五”规划重点工作分工方案》已经省政府领导同志同意，现印发你们，请认真贯彻执行。

各地、各有关部门（单位）要对涉及的工作进一步分解细化，制定具体措施，明确进度安排。涉及多个部门（单位）的工作，牵头部门（单位）要负总责，加强协调，其他有关部门（单位）要积极配合。省发展改革委要认真做好统筹协调，及时跟踪了解各项工作的具体落实情况，并会同有关部门（单位）对相关工作情况落实情况进行督促检查。工作落实中的重要情况及时向省政府报告。

四川省人民政府办公厅

2013年8月6日

## 四川省基本公共服务体系“十二五”规划重点工作分工方案

### 一、基本公共教育

重点巩固提高九年义务教育，基本普及高中阶段教育和学前一年教育，完善以政府为主导、多种方式并举的家庭经济困难学生资助政策，建立健全基本公共教育服务体系。制定实施校舍建设等具体标准。实施义务教育学校标准化建设工程、中小学教育信息化工程、农村留守儿童寄宿制学校建设工程、义务教育教师队伍建设工程、农村教师周转宿舍建设工程、职教攻坚计划和中等职业学校基础能力建设工程、民族地区“9+3”免费教育计划、四川省民族地区教育发展十年行动计划（2011—2020年）、农村学前教育推进工程、学前教育三年行动计划。（教育厅、省发展改革委、财政厅等部门负责，列第一位的为牵头部门，下同）

### 二、劳动就业服务

建立健全覆盖城乡的劳动就业公共服务体系，以高校毕业生、农村转移劳动力、城镇就业困难人员和零就业家庭为重点服务对象，全面提升就业全过程公共服务能力，努力创造平等就业机会，积极构建和谐劳动关系。制定实施劳动就业公共服务机构设施建设等具体标准。实施基层劳动就业和社会保障综合服务平台建设等三项保障工程。（人力资源社会保障厅、省发展改革委、财政厅等部门负责）

### 三、社会保险

坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，以增强公平性和适应流动性为重点，着力完善制度，扩大覆盖范围，逐步提高保障水平和统筹层次，建立健全覆盖城乡居民的社会保险体系。制

定社会保险服务机构设施建设等具体标准。实施省、市（州）级社会保障服务中心和社会保障卡建设工程。（人力资源社会保障厅、卫生厅、省发展改革委、财政厅等部门负责）

#### **四、基本社会服务**

健全完善以城乡居民最低生活保障制度为核心，以农村五保供养、自然灾害救助、城乡医疗救助、流浪乞讨人员救助制度为主要内容，以临时生活困难救助制度为补充的社会救助体系。以扶老、助残、救孤、济困为重点，逐步拓展社会福利的保障范围，推动社会福利由补缺型向适度普惠型转变，逐步提高国民福利水平。加强优抚安置工作。制定实施各类基本社会服务机构资质认定等具体标准。实施低收入家庭认定体系建设工程、综合防灾减灾工程、孤残儿童保障服务工程、养老服务体系建设工程。（民政厅、省发展改革委、财政厅等部门负责）

#### **五、基本医疗卫生**

按照人人享有基本医疗卫生服务的目标要求，加快建立健全公共卫生服务体系、城乡医疗服务体系、药品供应和安全保障体系，提高基本医疗卫生服务的公平性、可及性和质量水平。制定实施医疗卫生机构设施建设等具体标准。实施公共卫生服务体系建设工程、医疗服务体系建设工程、全科医生培养计划、医药卫生信息化建设工程、药品安全保障基础设施建设工程。（卫生厅、省食品药品监督管理局、省中医药局、省发展改革委、财政厅等部门负责）

#### **六、人口和计划生育**

坚持计划生育基本国策，以计划生育优质服务和计划生育利益导向为重点，完善人口和计划生育服务体系，保障城乡育龄人群身心健康，促进人口长期均衡发展。制定实施计划生育服务机构设施建设等具体标准。实施人口和计划生育服务体系建设工程。（省人口计生委、省发展改革委、财政厅等部门负责）

#### **七、基本住房保障**

加大保障性安居工程建设力度，增加保障性住房供应，加快解决城镇困难居民基本住房问题和农村困难群众住房安全问题，建立健全基本住房保障制度。制定实施基本住房保障管理服务机构设施建设等具体标准。制定实施基本住房保障对象的家庭收入（财产）标准等标准。进一步完善土地、财税、金融等政策体系，建立稳定投入机制，加大财政资金、住房公积金贷款、银行贷款支持力度，引导社会力量参与保障性安居工程建设和运营。（住房城乡建设厅、省发展改革委等部门和各市（州）人民政府负责）

#### **八、公共文化体育**

围绕建设社会主义核心价值体系和满足城乡居民精神文化需求的要求，坚持公益性、基本性、均等性、便利性，建立健全公共文化服务体系，扩大公共文化产品和服务的供给。推进全民健身公共服务体系建设。制定实施各类公共文化体育设施布局等具体标准。实施公共文化服务体系建设工程、传播体系建设工程、文化和自然遗产保护工程、体育基本公共服务建设工程。（文化厅、省广电局、省新闻出版局、省文物局、省体育局、省发展改革委、财政厅等部门负责）

#### **九、残疾人基本公共服务**

以重度残疾人、农村残疾人和残疾儿童为重点，优先发展社会急需、受益面广、效益好的残疾人基本公共服务，增强供给能力，健全残疾人社会保障体系和服务体系。实施残疾人康复和托养设施建设工程、特殊教育学校建设工程。（省残联、教育厅、民政厅、省发展改革委、财政厅等部门和

单位负责)

## 十、促进城乡、区域基本公共服务均等化

制定本地区基本公共服务标准和地方政策法规，提供涉及地方事权的基本公共服务，以及对市级和县级政府提供的基本公共服务进行绩效监督、考核和问责。市级和县级政府具体负责本地基本公共服务的提供及对基本公共服务机构的监管。完善转移支付制度、健全财力保障机制。(省发展改革委、财政厅等部门和各市(州)人民政府负责)

## 十二、创新供给模式

扩大基本公共服务面向社会资本开放的领域。探索财政资金对非公立基本公共服务机构的扶持。提升社区基本公共服务能力，构建以社区为基础的城乡基层社会管理和公共服务平台。提高基本公共服务信息化水平。逐步有序扩大基本公共服务领域对外开放。按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，分类推进事业单位改革。强化社会公众对基本公共服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权，健全基本公共服务需求表达机制和反馈机制。发挥各类社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与监督评价等方面的作用。大力发展志愿服务。(省发展改革委、财政厅、卫生厅、民政厅、省委编办、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、文化厅、省人口计生委、省体育局、省统计局等部门和各市(州)人民政府负责)

## 十三、规划实施

省直有关部门要按照职责分工，对接国家行业基本公共服务标准，制定省内行业基本公共服务的具体标准，将行业基本公共服务各项指标和任务分解落实到市(州)人民政府。各市(州)人民政府要在省直有关部门的指导下，立足本地实际，编制实施本地区基本公共服务专项规划或行动计划。建立健全统计调查机制，加强对规划实施情况的跟踪分析，研究新情况，解决新问题。省直有关部门和各级人民政府要开展本行业和本地区基本公共服务水平监测评价，并自觉接受同级人大、政协和人民群众的监督。完善基本公共服务问责机制，增加基本公共服务绩效考核在政府和干部绩效考核中的权重。(省发展改革委、财政厅、省统计局等部门和各市(州)人民政府负责)

# 绵阳市人民政府办公室 关于印发《绵阳市保障性安居工程 联席会议制度》的通知

绵府办发〔2013〕53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：

《绵阳市保障性安居工程联席会议制度》已经市政府审定通过，现印发你们的，请认真贯彻执行。

绵阳市人民政府办公室

2013年8月13日

## 绵阳市保障性安居工程联席会议制度

为进一步加强我市保障性安居工程建设，简化办事流程，提高工作质量和效率，确保我市“十二五”保障性安居工程目标任务全面完成，制定本制度。

### 一、成员单位

市住建局、市监察局、市国资委、市发改委、市财政局、市人社局、市环保局、市民政局、市统计局、市国税局、市地税局、市工商局、市审计局、市城乡规划局、市国土资源局、市目督办、市房管局、市公安局交警支队、市住房公积金管理中心、人民银行绵阳中心支行、绵投集团为绵阳市保障性安居工程联席会议成员单位。

### 二、工作职责

(一)基本职责。统筹协调全市保障性安居工程建设，研究解决全市保障性安居工程推进中存在的重点、难点问题，确保全市保障性安居工程顺利实施。

#### (二)主要成员单位职责

市住建局：负责制定全市保障性安居工程政策，拟定各类保障性安居工程目标任务；督促办理保障性住房建设项目手续，做好信息收集、整理、上报等工作；负责监督、指导保障性住房分配，指导各县市区、园区建立保障性安居工程工作制度；负责指导全市保障性安居工程管理工作。

市监察局：负责对未能按时完成保障性安居工程目标任务的市级相关部门、各县市区政府和各园区管委会进行问责。

市国资委：负责督促下属有关出资企业做好保障性住房管理工作。

市发改委：负责各类保障性安居工程项目审批、核准和备案，申报及转下达中央和省预算内资金计划；做好各类保障性住房涉及的价格审核等相关工作。

市财政局：负责对上争取保障性住房项目补助资金，落实地方配套资金等工作。

市人社局：负责保障性住房申请对象社保信息查询和审核等工作。

市环保局：负责保障性安居工程项目的环境影响评价文件审批、验收或报省环保厅审批、验

收等工作。

市民政局：负责低保家庭和低收入家庭收入认定等工作。

市统计局：负责保障性安居工程数据统计等工作。

市国税局：负责落实保障性安居工程建设、租售相关税收优惠政策等工作。

市地税局：负责落实保障性安居工程建设、租售相关税收优惠政策等相关工作。

市工商局：负责保障对象工商登记信息查询等工作。

市审计局：负责保障性安居工程资金、建设、分配、管理等环节的审计工作。

市城乡规划局：负责全市保障性安居工程项目规划选址手续办理等工作。

市国土资源局：负责全市保障性安居工程项目用地手续办理等工作。

市目督办：负责将保障性安居工程年度目标纳入民生工程目标管理；按照时间节点开展督查督办并将督查考核情况纳入县市区、园区和市级各部门目标绩效考核体系。

市房管局：负责保障对象房屋登记信息查询等工作。

市公安局交警支队：负责保障对象申请保障性住房时以及租住过程中的车辆档案查询等工作。

市住房公积金管理中心：负责按规定提取公积金增值收益部分用作保障性住房项目资金等工作。

人民银行绵阳中心支行：负责引导各金融部门加大对保障性安居工程建设的信贷支持力度。

绵投集团：负责市政府安排的保障性安居工程建设。

### 三、工作规则

（一）联席会议原则上每季度召开一次，也可根据工作需要临时召开，会议由分管住建工作的副市长主持召集，也可由分管副市长委托联系副秘书长主持召集。

（二）联席会议主要负责传达贯彻上级关于保障性安居工程建设的决定及有关会议精神；研究、协调解决保障性安居工程建设中的重点、难点问题；督促、检查、指导保障性安居工程建设工作；通报工作进展情况。

（三）联席会议议定事项，以联席会议纪要等形式下发有关部门和县市区政府、园区管委会贯彻落实，贯彻落实情况由领导小组办公室负责检查、督办。

（四）联席会议日常工作由市住房保障工作领导小组办公室承担，会议议题由领导小组办公室提出并报召集人审定，重大问题和重要事项随时上报审定。

### 四、工作要求

（一）对联席会议确定的工作事项和任务，各成员单位要切实落实工作责任，确定分管领导和具体联系人，确保保障性安居工程各项工作落到实处。

（二）各成员单位要加强沟通，大力协作，形成合力，认真履职尽责，切实提高工作质量和效率，全力以赴推进保障性安居工程建设。绵阳市人民政府办公室