绵阳市人民政府公报

MIANYANG MUNICIPAL PEOPLE'S GOVERNMENT BULLETIN

2014

绵阳市人民政府公报

绵阳市人民政府研究室编　　第14号(总号418)2014年7月30日

目　录

上级文件

四川省人民政府关于加强卫生计生队伍建设的意见
川府发〔2014〕47号 2

四川省人民政府关于加快发展现代职业教育的实施意见
川府发〔2014〕48号 5

四川省人民政府办公厅关于推进政府向社会力量购买服务工作的意见
川办发〔2014〕67号 10

四川省人民政府办公厅转发省卫生计生委等部门四川省县级公立医院综合改革实施方案的通知
川办发〔2014〕69号 14

四川省人民政府办公厅关于印发2014-2015年四川省节能减排低碳发展行动方案的通知
川办发〔2014〕70号 21

四川省人民政府办公厅转发人行成都分行等部门关于深入推进金融支持扶贫惠农工程全面做好四川省扶贫开发金融服务工作实施意见的通知
川办函〔2014〕115号 27

四川省人民政府
关于加强卫生计生队伍建设的意见

川府发〔2014〕47号

各市（州）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻落实《四川省中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，着力提升我省卫生计生服务能力和水平，实现“健康四川2020”发展目标，现就加强卫生计生队伍建设提出如下意见。

一、目标任务

到2020年，全省卫生计生人才发展总体水平位居西部前列，卫生计生人才总量达80万人，每千人口执业（助理）医师、注册护士、专业公共卫生机构人员数达到全国平均水平，整体素质明显增强，年龄、学历、职称结构合理，高层次人才数量明显增加，科研创新能力有效提升，城乡、区域人才协调发展，人才发展机制环境进一步优化，努力造就一支品德高尚、技术精湛、服务优良的卫生计生队伍，更好地满足卫生计生事业发展和人民群众健康需求。

二、全面提升卫生计生队伍素质

（一）加强基层和民族地区卫生计生队伍建设。加大基层、民族地区卫生计生事业单位人员公开招聘力度，3年内按核定编制和岗位补足配齐人员。大力实施全员培训计划，5年内，把基层、民族地区卫生计生专业技术人员轮训一遍。加大内地帮扶民族地区力度，选派内地优秀卫生计生专业技术人员、管理干部对口支援民族地区。全面落实全科医生制度，加大全科医生在岗、转岗和规范化培训力度，城市社区卫生服务中心、乡镇卫生院新进医学毕业生应逐步参加全科医生规范化培训。实施全科医生特设岗位计划等项目，引导全科医生到基层、民族地区执业，到2020年，实现城乡每万名居民有2名全科医生，基层、民族地区卫生计生专业技术人员的学历、职称、执业资格和岗位技能等四项素质明显提升。

（二）加强公共卫生队伍建设。加强医疗卫生与计划生育服务资源的优化配置，按照国家卫生计生委、中央编办《关于优化整合妇幼保健和计划生育技术服务资源的指导意见》（国卫妇幼发〔2013〕44号），到2015年底，全面完成各级妇幼保健和计划生育服务资源整合。加大公共卫生人员培训力度，推进公共卫生队伍职业化、规范化建设，严格执行专业技术岗位原则上不低于单位岗位总量80%的规定，到2020年，每万人口专业公共卫生机构人员达到全国平均水平，促进基本公共卫生服务逐步均等化。

（三）加强中医药队伍建设。完善并实施中医药师承教育制度，充分发挥中医药在医疗卫生服务体系中的作用。支持优秀中医临床人才研修和老中医药专家学术经验继承工作，建设一批名中医工作室和中医学术流派传承工作室，传承老中医药专家学术思想和临床经验，提升中医药理论素养。加强农村、社区、个体中医药人才培养，实施“基层中医药讲师团”计划，以市（州）为单位，组建副高级以上中医药专业人才为师资的讲师团，长期培训基层中医药人才。

（四）加强中青年骨干卫生计生队伍建设。建立健全中青年卫生计生人才培养和支持体系，着力培养一批优秀中青年骨干，加快形成一支医学领军人才后备队伍。实施千名中青年卫生计生骨干培养工程，到2020年，选拔1000名医德高尚、技术精湛、科研能力较强、具备较高学术素质的优秀中青年骨干卫生计生人才进行重点培养，促进其快速成长为学科带头人。

（五）加强高层次卫生计生队伍建设。研究制定高层次卫生计生人才发展规划，以学科建设、

团队建设和创新平台建设为重点，全面提升人才质量和核心竞争力，到2020年，实现优质卫生计生人力资源倍增。实施卫生计生领军人才开发工程，2020年前，以院士、长江学者、国医大师、国家级学会分会主任委员、国家“千人计划”入选者等为重点，遴选50名医疗卫生首席专家；以国家卫生计生委有突出贡献中青年专家、省学术技术带头人、省有突出贡献优秀专家、省名中医等为重点，培养聚集100名卫生计生领军人才；以省卫生计生委和省中医药局学术技术带头人、省卫生计生委和省中医药局有突出贡献中青年专家、省医学重点学科专科负责人、省优秀中青年中医师等为重点，选拔和培养200名优秀学科带头人，促进其成长为学科领军人才。

（六）加强卫生计生管理队伍建设。制定不同层次、不同类型卫生计生事业单位管理人员的岗位职责规范，探索建立符合卫生计生行业特点的管理人员考核体系和评价标准，加大卫生计生管理干部公开选拔和竞争上岗力度。积极推动卫生计生管理岗位培训工作，逐步建立卫生计生管理人员持证上岗制度。卫生计生管理人员每5年参加管理岗位知识培训累计不少于3个月以上，提高职业化水平。

三、完善卫生计生人才发展体制机制

（一）完善卫生计生人才教育培养机制。进一步健全医学教育宏观管理协调机制。省教育、卫生计生行政部门共同建立卫生计生人才需求和医学院校招生规模、毕业生就业率、执业医师（护士）资格考试通过率等监测制度，作为医药卫生专业布局和医学院校招生计划核定的主要依据。深化医学教育教学改革，加快实施“卓越医生教育培养计划”，推动医学院校课程设置、人才培养模式、临床实践教学等与卫生计生行业准入要求逐步实现有机衔接。扩大临床医学硕士专业学位研究生招生规模，加快完善住院医师规范化培训制度，全面提升医疗队伍能力素质。继续实施民族地区卫生人才培养项目，支持民族地区、边远山区、革命老区和连片贫困地区卫生学校开办农村医学专业，定向招收当地学生，培养乡、村卫生计生人才。

（二）完善卫生计生人才均衡发展机制。依托成都地区中央及省级医疗卫生机构和全省“八大区域医疗中心”，建立人才优先发展试验区，推进区域卫生计生人才均衡发展。强化城乡医院对口支援，实施“青年医师下基层计划”，落实卫生专业技术人员晋升中高级职称前服务基层规定，推进城乡卫生计生人才均衡发展。按专业分类制定和优化卫生计生人员培养、引进、使用政策，推进各专业人才均衡发展。完善社会办医卫生计生专业技术人才激励政策，在能力建设、职称评审等方面给予适当倾斜。

（三）完善卫生计生人才配置机制。制定和完善各类卫生计生事业单位编制标准，健全编制动态管理机制。探索公立医院机构编制改革试点，按床位人员比等指标合理配置公立医院编制。探索县域内卫生计生人员一体化管理模式，在核定的各类卫生计生事业单位编制内，加强统筹使用，严禁挤占、挪用、截留卫生计生人员编制，严禁卫生计生人员在编不在岗。完善岗位管理制度和聘用制度，推进县域内卫生计生专业技术人员和管理人员定期轮岗交流，每年交流数量达到辖区内卫生计生人员总量的5—10%。

（四）完善卫生计生人才评价机制。建立以岗位职责要求为基础，以品德、能力、业绩、贡献为导向的卫生计生人才评价机制。坚持医德考核与业务考核并重，按照正风肃纪要求，加强队伍作风建设和廉政建设，培养良好的医德医风，把医德考评结果作为执业注册、业绩考核、职称评审、岗位聘用、评优奖励的首要内容，实行医德考评结果“一票否决”制。完善与岗位设置管理制度相衔接、符合卫生计生人才特点的职称评聘制度。健全学术不端行为惩治查处机制，引导卫生计生人才恪守学术道德、弘扬优良作风。

（五）完善卫生计生人才激励保障机制。建立适应卫生计生行业特点的人事薪酬制度和卫生计生事业单位工作人员工资正常增长机制，卫生计生事业单位及其工作人员依法参加社会保险，工作人员依法享受社会保险待遇。依法落实卫生防疫、精神卫生工作人员的岗位津贴。落实和优化基层医疗卫生机构基金计提办法，按规定比例和标准提取奖励基金。支持民族、边远以及集中连片特殊困难地区开展乡镇卫生院周转宿舍建设，加大廉租房、公共租赁住房等保障性住房资源统筹力度，

解决基层卫生计生人员住房保障问题。落实乡村医生养老政策，采取多种方式，妥善解决好老年乡村医生的养老保障和生活困难问题，逐步建立乡村医生退出机制。

四、强化卫生计生队伍建设保障措施

（一）加强组织领导。各地要结合实际，制定卫生计生队伍建设规划，落实工作措施，定期督导检查。全省各级人民政府要牵头建立卫生计生人才工作联席会议制度，定期研究卫生计生人才工作相关问题。卫生计生行政部门要加强对卫生计生队伍建设统筹管理、规划和指导，机构编制、发展改革、财政、人力资源社会保障等部门各司其职、密切配合，形成推进卫生计生人才工作合力。各卫生计生事业单位要把卫生计生人才工作作为“一把手工程”，不断提高卫生计生队伍建设水平。

（二）加大经费投入。全省各级人民政府根据卫生计生人才队伍建设需要，设立人才队伍建设专项资金，并根据财力情况逐步增加。各卫生计生事业单位要充分发挥主体作用，根据事业发展需要，每年将业务收入的2—5%用作卫生计生队伍建设经费并根据业务收入增长逐步增加。同时，强化资金监督管理。鼓励社会力量通过多种途径支持卫生计生队伍建设，逐步建立健全政府引导、用人单位为主、个人和社会力量补充的多元化投入体系。

（三）建立考评体系。将卫生计生队伍建设纳入各级卫生计生事业单位综合实力评价的重要内容，建立和完善工作目标责任制，加大考核力度，加强考核结果运用。

四川省人民政府

2014年8月8日

四川省人民政府
关于加快发展现代职业教育的实施意见

川府发〔2014〕48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：

为加快发展我省现代职业教育，根据《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》（国发〔2014〕19号）精神，特提出如下实施意见。

一、目标任务

到2020年，建立适应市场需求，为我省经济升级促进就业服务，产教深度融合，中职高职到专业学位研究生培养体系衔接，职业教育与普通教育相互沟通，体现终身教育理念的四川现代职业教育体系。

——总体保持中等职业学校与普通高中招生规模大体相当，专科层次高等职业教育规模占高等教育的一半以上，本科层次职业教育达到一定规模。

——形成政府企业社会多元办学，职业教育全日制与非全日制、学历教育与非学历教育沟通衔接，公办民办共同发展新格局。

——职业院校区域布局和专业设置更加适应转方式、调结构、促升级、惠民生需要。建成一批示范职业院校和示范专业。

——建立以校企合作为主要特点的办学制度和职业教育集团，覆盖全省职业院校和重点行业产业。

——职业院校办学条件明显改善，“双师型”教师、实训设备配置与培养目标相匹配，信息技术广泛运用，总体达到国家规定的办学条件标准，人才培养水平显著提升。

——现代职业教育战略地位更落实，地方性法规更健全，制度政策更成熟，政府和部门职责更明确，发展保障水平更高。

二、构建现代职业教育衔接沟通体系

（一）实施中等职业教育巩固提高计划。加快普及高中阶段教育，把重点放在发展中等职业教育，落实职普招生大体相当的要求，加强中职学校与普通高中招生、公办与民办中职学校招生及普通中专、职业高中、技工学校、成人中专招生和区域内外中职学校招生的统筹管理，落实普通高中招生“三限”规定，规范招生秩序，实施中职招生“阳光工程”。市（州）要统筹规划，优化中等职业教育布局结构。把民办中职学校发展纳入区域中职教育布局规划。支持优质学校通过兼并、托管、合作办学整合办学资源；加快与职教园区配套的中职学校建设；支持普通高中转型发展中等职业教育，探索职业教育与普通教育融合的综合高中。新建中职学校要严格执行国家“中职学校设置标准”。切实改变部分中等职业学校散、小、差的状况，通过加强建设、资源整合、布局调整等措施，建设合格中职学校。建立市（州）职业教育发展年度报告公示制度。加强县级职教中心建设，统筹县域内职业教育与培训资源。

（二）实施高等职业教育改革创新计划。深化高职院校治理结构、专业体系、培养模式、招生入学制度等关键领域改革，全面提高整体办学水平。重点培养服务区域发展的高素质技术技能人才，密切产学研合作，服务企业尤其是微企业的技术研发和产品升级。推进示范高职院校建设计划，实施省级高职院校重点专业建设项目和校企合作示范基地建设项目。建设10所左右产教深度融合、省内一流、全国领先的示范高职院校。探索本科院校、专科职业院校、企业三方合作培养的本科层次职业教育。

（三）引导普通本科高等院校转型发展。采取试点推动、示范引领等方式，引导有条件、有意愿的普通本科高校向应用技术型高校转型。推动本科专业（群）、二级院系及部分地方本科高校转型试点。独立学院转设为高校时，鼓励其定位为应用技术型高校。建立职业教育专业学位研究生培养制度。拓宽在职人员攻读专业学位的渠道。建立高等学校分类体系和分类管理制度。在招生政策、经费投入、政府补贴、购买服务、设置专业硕士学位授权点等方面向转型试点院校倾斜支持。

（四）实施中高职教育衔接推进计划。推进中高职培养目标、专业设置、课程体系、实习实训等方面衔接。服务“工业强省”战略，中职、高职和企业三方联合开展“现代学徒制”教育，合作培养高技能人才。提高专科高职院校招收中职毕业生比例、本科高校招收职业院校毕业生比例、高职院校招收有实践经历人员比例。加快推进高职教育分类招考，扩大职业院校毕业生升学机会。重点探索“文化素质+职业技能”、单独招生、综合评价招生、技能拔尖人才免试和中高职贯通培养的考试招生办法。建立学分积累与转换制度。

（五）积极发展多种形式的继续教育。建立有利于全体劳动者接受职业教育和培训的灵活学习制度，服务全民学习、终身学习，推进学习型社会建设。充分发挥各级人力资源社会保障部门牵头作用，统筹协调各有关部门，实施劳动者终身职业培训体系建设计划，健全职业培训标准，改进政府购买成果机制。组织实施新型职业农民培养计划、农民工职业技能提升计划、高技能人才振兴计划和高校毕业生技能就业专项计划。面向未升学初高中毕业生、农民、农民工、残疾人、失业人员等群体广泛开展职业教育与培训。推进农民继续教育工程，创新农学结合模式。建设一批农村职业教育和成人教育改革发展示范县（市、区）。重视培养军地两用人才，退役士兵接受职业教育和培训，按照国家规定享受优待。支持残疾人职业教育发展。基本消除劳动者无技能从业现象。

三、形成政府企业社会多元办学格局

（一）激发社会力量办学活力。社会力量举办的各层次职业院校与公办职业院校具有同等法律地位，依法享受相关教育、财税、土地、金融等政策。在设置标准、准入审批、督导评估等方面，与公办职业院校一视同仁。健全政府补贴、购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度。支持独资、合资、合作举办民办职业院校；加快民办职业院校产权制度改革，探索发展股份制、混合所有制职业院校，允许社会力量以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利。支持社会力量以购买、承租、委托管理等方式改造办学活力不足的公办职业院校，探索所有制不同的职业院校相互委托管理和购买服务的机制。建立民办职业院校分类管理制度。

（二）建立企业参与制度。制定激励政策，发挥企业重要办学主体作用，推动企业依法举办或参与举办职业教育。规模以上企业要组织职工教育培训、对接职业院校，设立学生实习和教师实践岗位。多种形式支持企业与职业院校共建共享生产性实训基地、产品研发中心、科技创新中心。对举办职业院校的企业，通过政府购买服务等方式支持。企业接受实习生的合理支出，按现行税收法律规定在计算应纳税所得额时扣除。落实校企合作的企业税收和奖励政策。探索建立企业社会责任报告制度。

（三）实施校企合作的职业教育集团建设计划。制定促进校企合作地方性法规，推动校企探索利益共享、共同发展的合作模式。探索现代学徒制度。推动企业将职业院校纳入技术创新体系，推动职业院校主动参与企业技术创新。职业院校教师和学生拥有知识产权的技术开发、产品设计等成果，可依法依规在企业作价入股。建立多部门参与的职教集团推进机构，引导大中型企业、规模以上行业龙头企业、示范职业院校探索多样化职教集团。支持行业特色鲜明的普通高校参与职教集团。探索职教集团的治理结构。全面建立校企合作办学制度，职教集团基本覆盖职业院校及大中型企业。

（四）发挥行业指导作用。构建职业教育行业指导体系，加强行业指导能力建设，分类制定行业指导政策。通过授权委托、购买服务等方式，把适宜由行业组织承担的职责交给行业组织，给予政策支持，深化服务监管。行业组织要履行好发布行业人才需求、推进校企合作、参与指导教育教学、开展质量评价等职责，建立行业人力资源需求预测和就业状况定期发布制度。

（五）建立现代职业学校制度。制定政策，落实职业院校在专业设置、人事管理、教师评聘、

收入分配等方面的办学自主权，推动学校面向市场自主办学。职业院校依法制定章程和制度，完善治理结构，建立绩效考核内部分配机制。推进校长聘任制改革和公开选拔试点。建立校长负责制考评制度。

四、建立人才培养质量提升体系

（一）加强德育工作。坚持立德树人，培育和践行社会主义核心价值观，完善中华优秀传统文化教育，加强文化基础教育，把提高职业技能和培养职业精神高度融合，牢固树立敬业守信、精益求精的职业精神。

（二）实施职业教育教学改革计划。全面贯彻国家关于专业设置和课程开发的有关规定，建立专业教学标准和职业标准联动开发机制，推动职业院校专业设置与产业需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与生产过程对接、中高职专业课程对接、毕业证书与职业资格证书对接、职业教育与终身学习对接，形成对接紧密、特色鲜明、动态调整的职业教育专业课程体系。推动中职学校面向市场调整专业布局，扭转专业同质化倾向，加强示范专业建设。认真执行教育部《关于制定中等职业学校教学计划的原则意见》（教职成〔2009〕2 号）。支持职业院校对学生思想品德和专业技能毕业考评，并作为升学就业依据。建立健全行业企业参与的职业教育质量评价制度和公示机制。完善学生技能大赛制度。

（三）实施“双师型”教师队伍建设计划。实施教师专业标准，完善教师资格标准。在总量控制的前提下，各地按《四川省中等职业学校机构编制管理暂行规定》，调剂核定公办中等职业学校教职工编制，动态调整，按规定配齐教师。支持中职学校在编制总数 10%内自主聘用具有相应专业职业资格的专业技能人才任教。在中职学校设置正高级教师职务（职称）。增加中职学校特级教师评选比例。完善企业工程技术人员、高技能人才到职业院校任专兼职教师政策。落实教师企业实践制度，完善教师全员培训制度，推进校企共建“双师型”教师培养培训基地。建立省、市、县、校四级职业教育科研教研体系，落实人员编制，整体提升职业教育科研教研水平。

（四）实施职业院校信息化建设计划。加快推进职业院校数字化基础能力建设，加强优质教学资源共建共享，逐步实现全覆盖。加强职业院校教师信息技术应用能力培训，全面提升信息化应用水平。充分利用信息技术改革传统教学，促进信息技术与专业课程、项目教学等深度融合，提高教学质量；充分利用信息技术改革传统实习实训方法，提升实习实训的效果和水平。大力推进以信息技术促进教育与产业、学校与企业、专业与岗位、教材与技术的深度结合，充分利用信息技术开展人才市场需求信息分析，促进专业调整与人才培养更加贴近经济社会发展需要。

（五）加强国际交流与合作。支持职业院校引进国（境）外优质教育资源。举办中外职业院校合作办学项目、职业教育骨干师资国（境）外培训项目。鼓励职业院校与跨国企业共建实训基地。

五、提升发展保障水平

（一）完善财政性职业教育经费投入机制。全省各级人民政府依法制定财政生均经费拨款标准，并纳入本级公共财政预算予以保障。2015 年起，全省各级建立公办中职学校财政生均经费拨款制度。按照中央统一部署，制定高职院校财政生均拨款标准。逐步建立财政生均拨款动态调整机制。全省各级人民政府要落实地方教育附加费用于职业教育比例不低于 30%的政策，加强职业教育和培训经费统筹，发挥好企业职工教育培训经费以及就业经费、扶贫和移民资金等各类资金在职业培训中的作用。县级以上人民政府要建立职业教育经费绩效评价制度、审计监督公告制度、预决算公开制度。

（二）健全社会力量投入的激励政策。鼓励社会力量捐资兴办职业教育。完善财政贴息贷款、政府购买服务等政策，健全民办职业院校融资机制。探索利用国（境）外资金发展职业教育的途径。完善民办职业教育收费制度，逐步形成主要由市场决定的收费价格形成机制。对办学质量高、社会效益好的民办职业院校，各地财政以安排项目方式给予扶持。通过公益性社会团体或县级以上人民政府及其部门向职业院校捐赠的，其捐赠按现行税收法律规定在税前扣除。企业要依法履行职工教育培训的责任，并按职工工资总额的 1.5%—2.5%足额提取教育培训经费。对不按规定提取和使用教育培训经费并拒不改正的企业，由县级以上人民政府依法收取企业应当承担的职业教育经费，统筹

用于本地区的职业教育。

（三）实施职业教育基础能力建设计划。编制“十三五”职业教育建设规划。将公共实训基地建设项目、职业教育信息化建设项目、特色专业建设项目、“双师型”教师队伍建设计划等职业教育建设项目，纳入省重大建设项目，给予政策和资金支持。重点支持职业院校改善办学条件，开发优质教学资源，提高“双师型”教师素质。全省各级人民政府、行业部门和大型企业要加强所办职业院校基础能力建设。

（四）完善资助政策体系。健全公平公正、多元投入、规范高效的职业教育资助政策。全面落实职业院校助学金资助政策，并逐步建立补助标准动态调整机制，加大对农林水地矿油核等专业学生的助学力度。完善新型职业农民培养资助政策。有关部门和职业院校要加强资金管理，严查“双重学籍”、“虚假学籍”等问题，确保资助资金有效使用。

（五）支持民族地区、农村、贫困地区职业教育加快发展。支持民族地区职业教育加快发展，科学规划学校布局，加强双语、“双师型”教师队伍建设，提升服务当地经济社会发展的能力，组织职业院校对口支援民族地区职业院校。继续实施民族地区“9+3”免费教育计划。建设一批民族文化传承创新示范专业点。支持我省秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区、高原藏区等连片特困地区职业教育发展，建好为当地发展服务的一批中等职业学校。

（六）健全职业院校毕业生就业保障政策。支持符合条件的职业院校设立职业技能鉴定所（站），完善职业院校合格毕业生取得相应职业资格证书的办法。认真执行就业准入制度，对从事涉及公共安全、人身健康、生命财产安全特殊工种的劳动者，必须从取得相应学历证书或职业培训合格证书并获得相应职业资格证书的人员中录用。全省各级人民政府要创造平等就业环境，消除影响职业院校毕业生平等就业的制度障碍和歧视；党政机关和企事业单位招用人员不得歧视职业院校毕业生。鼓励企业建立高技能人才技能职务津贴和特殊岗位津贴制度。

六、落实政府和部门职责

（一）制定加快发展现代职业教育的地方性法规体系。根据修订后的《职业教育法》制定地方性法规，明确各级人民政府的职责，规范职业院校、行业、企业等办学主体的权利义务，将职业教育体系建设的成果法制化。制定促进校企合作和职业教育集团化发展的地方性法规。

（二）落实政府和部门职责。完善分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的管理体制。省直有关部门要有效运用总体规划、制定标准、经费投入、规范管理、监督评估、税收金融、财政转移支付等杠杆，加强对职业教育的统筹协调和分类指导。市（州）、县（市、区）人民政府要切实承担主要责任，推进职业教育发展，解决发展难点。要加快政府职能转变，减少部门职责交叉和分散，减少对学校具体事务干预。推进管办评分离。用好职业教育部门联席会议制度，形成加快发展现代职业教育的合力。

（三）强化督导评估。教育督导部门要完善职业教育督导评估办法，建立职业教育定期督导和专项督导评估制度，加强对地方人民政府及有关部门履行发展职业教育职责的督导。完善职业教育评价制度和质量年度报告制度。落实督导报告公布制度，并作为对被督导单位及其主要负责人考核奖惩的重要依据。注重发挥企业、用人单位作用，积极支持第三方机构开展评估。

（四）营造良好环境。按照国家规定，建立职业教育先进表彰奖励制度、职业教育科研和教学成果奖励制度。将每年 4 月第 1 周定为职业教育活动周。大力宣传职业教育政策、典型经验、先进事迹和重要贡献，引导全社会形成“崇尚一技之长、不唯学历凭能力”的社会氛围。

附件：重点任务分工及进度安排表

四川省人民政府

2014 年 8 月 14 日

四川省人民政府办公厅
关于推进政府向社会力量购买服务工作的意见

川办发〔2014〕67号

各市（州）、县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实党的十八届三中全会和省委十届四次全会精神，加快转变政府职能，提高公共服务质量和效率，根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（中发〔2013〕12号）、《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）、《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》（川委发〔2014〕4号）和《财政部关于做好政府购买服务工作有关问题的通知》（财综〔2013〕111号）精神，经省政府同意，现就推进政府向社会力量购买服务工作提出以下意见。一、准确把握政府向社会力量购买服务的总体要求（一）方式范围。政府向社会力量购买服务，是指通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。党的十八届三中全会和省委十届四次全会都明确要求，推广政府向社会力量购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。要激发社会组织活力，按照政府保障基本的原则，建立完善社会产品和服务提供制度。

（二）基本原则。

一是积极稳妥、有序实施。坚持从实际出发，准确把握社会公共服务需求，充分发挥政府主导作用，有序引导社会力量参与服务供给，形成改善公共服务的合力。

二是科学安排、注重实效。坚持精打细算，明确权利义务，切实提高财政资金使用效率，把有限资金用到人民群众最需要的地方，确保取得实效。

三是公开择优、以事定费。按照公开、公平、公正原则，坚持费随事转，通过竞争择优的方式选择承接政府购买服务的社会力量，确保具备条件的社会力量平等参与竞争。加强监督检查和科学评估，建立优胜劣汰的动态调整机制。

四是改革创新、完善机制。坚持与事业单位分类改革相衔接，推进政事分开、政社分开，放开市场准入，凡社会能办好的尽可能交给社会力量承担，解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题。及时总结改革实践经验，借鉴国内外有益成果，推动政府向社会力量购买服务健康发展，加快形成公共服务提供新机制。

（三）目标任务。2014年制定出台政府向社会力量购买服务指导目录，在部分省直部门，选取一些与保障和改善民生密切相关的项目进行试点。各市（州）、县（市、区）要结合本地实际，选择教育、就业、社保、医疗卫生等基本公共服务领域启动政府向社会力量购买服务试点工作。2015年至2016年，政府向社会力量购买服务工作在全省逐步推开。到2017年，全省初步建成政府向社会力量购买服务平台和机制，相关法规制度建设取得明显进展。到2020年，全省基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度，形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系，公共服务水平和质量显著提高。二、积极稳妥推进政府向社会力量购买服务工作（一）购买主体。政府向社会力量购买服务的主体是各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位。纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织，也可根据实际需要通过购买服务方式提供公共服务。

（二）承接主体。政府向社会力量购买服务的承接主体包括依法在民政部门登记成立或按照国务院规定免予登记的社会组织，以及依法在工商行政管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等

社会力量。承接主体应具备以下基本条件：

1.依法设立，具有独立承担民事责任的能力。

2.治理结构健全，内部管理和监督制度完善。

3.具有独立、健全的财务管理、会计核算和资产管理制度。

4.具备提供公共服务所必需的设施、人员和专业技术能力。

5.具有依法缴纳税收和社会保险资金的良好记录。

6.法律、法规规定以及购买项目要求的其他条件。为推进事业单位分类改革，促进政事分开、政企分开，各地、各部门应鼓励符合条件的事业单位积极承接政府向社会力量购买服务项目，但要与具备条件的社会力量公开、平等参与竞争。

（三）购买内容。突出公共性和公益性，政府向社会力量购买服务的内容是：适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务，重点考虑、优先安排与保障和改善民生密切相关的领域和项目。

1.基本公共服务事项。教育、公共就业、人才服务、社会保障、医疗卫生、住房保障、公共文化、公共体育、交通运输、农业服务、资源环境以及公共安全等领域适宜由社会力量承担的公共服务事项。

2.社会管理服务事项。社会救助、社会福利、社区事务、法律援助、社工服务、慈善救济、公益服务、人民调解、社区矫正、安置帮教、公共公益宣传和社会组织服务等领域适宜由社会力量承担的公共服务事项。

3.行业管理与协调事项。行业资格认定和准入审核、处理行业投诉等领域适宜由社会力量承担的公共服务事项。

4.技术服务事项。科研、行业规划、行业规范、行业调查、行业统计分析、资产评估、监测服务等领域适宜由社会力量承担的公共服务事项。

5.政府履职所需辅助性和技术性事项。法律服务、会议、经贸活动和展览服务、监督、评估、绩效评价、工程服务、项目评审、咨询、技术业务培训、审计服务等领域适宜由社会力量承担的公共服务事项。

6.政府维持自身正常运转所需服务事项。公车租赁服务、机关物业管理服务以及其他适宜由社会力量承担的机关后勤服务事项。

7.其他适宜由社会力量承担的公共服务事项。应当由政府直接提供、法律法规另有规定或涉及国家安全、保密事项以及司法审判、行政行为等不适合向社会力量购买以及不属于政府职能的服务项目，政府不得向社会力量购买。

（四）购买机制。政府向社会力量购买服务原则上按照部门预算和政府采购的程序、方式组织实施。

1.编制购买计划。购买主体结合工作部署和本单位实际，编制年度购买服务计划，纳入当年部门预算，经财政部门审核批准后组织实施。其中，属于政府采购范围的购买服务项目，应当编入部门预算中的政府采购预算。

2.公开购买信息。购买主体应通过各级人民政府门户网、四川政府采购网等媒体及时向社会公布购买的服务项目、内容以及对承接主体的要求和绩效评价标准等信息。

3.选择购买方式。购买工作应按照有关规定采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式确定承接主体。

4.签订购买合同。购买主体应及时与承接主体签订购买服务合同，明确购买服务的范围、标的、数量、质量以及服务期限、资金支付方式、权利义务和违约责任等，并将购买合同报同级财政部门备案，按合同要求支付资金。

5.加强购买监督。承接主体应严格履行合同义务，按时完成服务项目任务，保证服务数量、质量和效果。购买主体应加强对服务全过程的跟踪监管和对服务成果的检查验收，严禁转包、暗箱操

作等违规违法行为，维护政府采购公共服务市场的良好秩序。

（五）资金管理。政府向社会力量购买服务所需资金在既有政府综合预算安排中统筹安排。随着政府提供公共服务发展所需增加的资金，也应按照预算管理要求列入政府综合预算。要严格资金管理，确保公开、透明、规范、有效。

（六）绩效管理。财政部门应将政府向社会力量购买服务资金纳入财政资金绩效管理体系，建立绩效评估办法，确保资金使用安全有效。要建立健全由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制，对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行考评。考评结果向社会公布，并作为以后年度编制政府向社会力量购买服务预算和选择政府向社会力量购买服务承接主体的重要参考依据。

三、切实组织实施好政府向社会力量购买服务工作（一）加强组织领导。各地要将推进政府向社会力量购买服务列入重要议事日程，建立“政府统一领导，财政部门牵头，民政、工商以及行业主管部门协同，职能部门履职，监督部门保障”的工作机制，认真制定并逐步完善政府向社会力量购买服务的政策措施和实施办法，推动各项工作有序开展。坚持政府购买服务和培育扶持社会组织并重，把提升社会组织公共服务能力作为开展购买服务的基础性工作，为社会组织开展服务创造必要条件。

（二）明确工作分工。各地、各部门要按照“政府主导、部门负责、社会参与、共同监督”的要求，结合实际拟定购买服务目录，确定购买服务计划，指导监督购买服务工作。财政部门负责会同有关部门加强对各地开展政府向社会力量购买服务工作的指导和监督，牵头做好购买服务的采购管理、资金管理、监督检查和绩效评价等。机构编制部门负责梳理部门职责，明确政府转移职能范围和内容。民政部门负责对承接政府购买服务项目的社会组织进行资质审查，扶持社会组织并推进其标准化建设。工商部门负责将承接政府购买服务行为纳入公示、执法等监管体系。监察部门负责对政府购买服务工作进行监督。审计部门负责对政府购买服务资金使用情况进行审计监督。购买主体负责购买服务的具体组织实施，并会同财政等部门对承接主体进行资质审查，对承接主体提供的服务进行跟踪和监督，项目完成后组织考评和验收。承接主体应认真履行购买服务合同，采取有效措施增强服务能力，提高服务水平，确保提供服务的数量和质量达到预期目标。

（三）强化政策衔接。按照“财政供养人员只减不增”的要求，在有效增加公共服务供给的同时，研究探索通过政府购买服务方式支持改革的政策措施，搞好政府购买服务与事业单位分类改革、行业协会脱钩等相关改革的衔接，实现“费随事转”。要通过政府购买服务，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织，防止“一边购买服务、一边养人办事”现象发生。

（四）严格监督管理。严格遵守相关财政财务管理规定，规范管理和使用政府向社会力量购买服务资金，不得截留、挪用和滞留。购买主体应建立健全内部监督管理制度，按规定公开购买服务相关信息，自觉接受社会监督。承接主体应规范购买服务项目资金的财务管理和会计核算，接受并配合相关部门的监督检查和绩效评价。相关部门要各司其职，严格监督管理。要及时通过公共媒体披露政府向社会力量购买服务相关信息，强化社会公众监督。

（五）加强宣传引导。进一步搞好调查研究，加强宣传引导，做好政策解读，主动回应群众关切，充分调动社会参与的积极性。及时总结经验，发现并解决实施过程中出现的问题，逐步完善政策措施和制度设计，确保政府向社会力量购买服务工作顺利推进。

四川省人民政府办公厅

2014 年 7 月 16 日

四川省人民政府办公厅
转发省卫生计生委等部门四川省县级公立医院综合改革实施方案的通知

川办发〔2014〕69号

各市（州）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

省卫生计生委等部门制定的《四川省县级公立医院综合改革实施方案》已经省政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

四川省人民政府办公厅

2014年8月7日

四川省县级公立医院综合改革实施方案

省卫生计生委　财政厅　省编办　省发展改革委

人力资源社会保障厅　省食品药品监管局　省中医药局

公立医院改革是深化医药卫生体制改革的一项重点任务。县级公立医院改革是解决群众“看病难、看病贵”问题的关键环节。为推进我省县级公立医院综合改革，根据国家卫生计生委等五部门《关于印发推进县级公立医院综合改革意见的通知》（国卫体改发〔2014〕12号）要求，制定本实施方案。

一、总体要求

贯彻落实党的十八届三中全会和省委十届四次全会精神，坚持保基本、强基层、建机制的基本原则，坚持公立医院公益性质，坚持三医联动、上下联动、区域联动、内外联动，以破除以药补医机制为关键环节，加强改革的系统性、整体性和协同性，加强体制机制创新和治理体系与能力建设，加强治本与治标、统筹安排与分类指导、全面推进与重点突破的统一，全面深化县级公立医院管理体制、补偿机制、价格机制、药品采购、人事编制、收入分配、医保制度、监管机制等综合改革，建立起维护公益性、调动积极性、保障可持续的运行新机制；以人才队伍为核心加强县级医院能力建设，统筹推进县域医疗卫生事业发展。全省所有县（市、区）政府办公立综合医院、中医医院（含中西医结合医院、民族医院）、专科医院2014年启动实施综合改革，2015年巩固综合改革，不断提高县域医疗卫生服务水平，实现人民群众得实惠、医务人员受鼓舞、卫生事业得发展。

二、主要任务

（一）合理配置县域医疗资源。

1.强化功能定位。县级公立医院是公益二类事业单位，是县域内的医疗卫生服务中心、农村三级医疗卫生服务网络的龙头和城乡医疗卫生服务体系的纽带，是政府向县域居民提供基本医疗卫生服务的重要载体。承担县域居民的常见病、多发病诊疗，危急重症抢救与疑难病转诊，农村基层医

疗卫生机构人员培训指导，以及部分公共卫生服务、自然灾害和突发公共卫生事件应急处置等工作。各级政府要加强县级公立医院运行和发展保障，确保其履行公益职责。（市、县级人民政府，省编办、省卫生计生委、财政厅、省发展改革委、人力资源社会保障厅、省中医药局负责。排在第一位的部门为牵头部门，下同）

2.优化规划布局。2014 年底前，制定全省卫生服务体系规划，修订卫生资源配置标准，各市（州）要完善区域卫生规划与医疗机构设置规划。每个县（市、区）要办好 1—2 所县级公立医院。按照“填平补齐”原则，推进县级医院能力建设，20 万以上人口的县（市、区）应建立 1 所二级甲等以上医院，80 万以上人口的县（市、区）鼓励建立 1 所三级医院。鼓励县级公立医院使用国产设备和器械。制订鼓励中医药服务提供和使用的政策措施，加强县中医院和县医院中医科能力建设。严格控制县级公立医院床位规模和建设标准，严禁举债建设和举债购置大型医用设备。（市、县级人民政府，省卫生计生委、省发展改革委、省中医药局负责）

3.加快社会办医。完善社会办医在土地、投融资、财税、价格、产业政策等方面的鼓励政策，优先支持举办非营利性医疗机构，支持社会资本投向资源稀缺及满足多元需求服务领域。实行“非禁即入”，放宽准入条件，拓展社会办医空间。加快落实非公立医疗机构在区域规划、医保定点、审批准入、学科建设、职称评定、学术地位、医院评审等方面与公立医疗机构同等对待政策。放宽社会办医疗机构乙类大型医用设备配置许可限制。非公立医疗机构医疗服务价格实行市场调节价。实施城市公立医院对社会办医疗机构技术、管理、人力资源等对口支援，支持其提升医疗服务能力。推进执业医师多点执业试点，允许医务人员在不同举办主体医疗机构之间有序流动。（市、县级人民政府，省发展改革委、省卫生计生委、人力资源社会保障厅、省中医药局负责）

（二）建立科学的投入补偿机制。

4.巩固取消药品加成。严格执行省发展改革委等部门《关于印发四川省县级公立医院取消药品加成经费补偿办法的通知》（川发改价格〔2013〕937 号）。各级财政要足额安排并及时划拨补助资金，建立长效、可持续补偿机制。进一步完善医保结算管理办法，充分发挥医疗保险补偿作用，缩小医保基金政策内报销比例与实际报销比例的差距。医院要加强核算、节约运行成本。县级人民政府要承担取消药品加成的“兜底”责任。（市、县级人民政府，财政厅、省卫生计生委、人力资源社会保障厅、省发展改革委、省中医药局负责）

5.理顺医疗服务价格。综合考虑取消药品加成、医保支付能力、群众就医负担以及当地经济社会发展水平等因素，合理调整价格，逐步理顺医疗服务比价关系，体现医务人员技术劳务价值。2014 年下半年启动省、市（州）两级新的医疗服务项目价格规范调整，适当提高诊疗、手术、护理、床位和中医服务等项目价格，降低药品、高值耗材价格和大型医用设备检查、治疗、化验、检验项目价格。已贷款或集资购买的大型医用设备原则上由县级人民政府回购，回购有困难的，2015 年前限期降低价格。价格调整政策与医保支付政策相互衔接，调整后的医疗服务项目收费按规定纳入医保支付范围。（市、县级人民政府，省发展改革委、省卫生计生委、人力资源社会保障厅、财政厅、省中医药局负责）

6.落实政府投入责任。县级人民政府是举办县级公立医院的主体，要切实履行政府办医责任，建立常态化的经费补助制度，全面落实政府对县级公立医院符合规划的基本建设及大型设备购置、重点学科发展、人才培养、符合国家规定的离退休人员费用、政策性亏损、承担公共卫生任务和紧急救治、对口支援、援外等政府投入政策，省级和市（州）财政给予适当补助。落实对中医的投入倾斜政策。（市、县级人民政府，财政厅、省卫生计生委、省发展改革委、省中医药局负责）

7.改革医保支付制度。完善医保付费总额控制，加快推进按病种、按人头付费等复合式付费方式改革。严格临床路径管理，科学合理确定付费标准。建立医疗保险经办机构和定点医疗机构之间谈判协商机制和风险分担机制，实行超支分担、结余留用。完善医保付费协议管理和预拨付制度，缓解定点医疗机构资金运行压力。充分发挥医疗保险对医疗服务行为和费用的调控引导与监督制约作用。加强对基本医保目录外药品使用率、药占比、次均费用、参保人员负担水平、住院率、平均

住院日、复诊率、人次人头比、转诊转院率、手术和择期手术率等指标的监控。（市、县级人民政府，人力资源社会保障厅、省卫生计生委、财政厅负责）

（三）完善药械供应保障制度。

8.改革集中采购办法。坚持以省为单位的药品集中采购方向，建立基本药物与非基本药物采购衔接机制，进一步增强医疗机构在药品招标采购中的参与度。县级公立医院使用的药品（不含中药饮片），按照质量优先、价格合理原则，采取带量采购、量价挂钩等办法开展集中采购，切实降低药品价格。县级公立医院要按照规定优先使用基本药物。坚持公开透明、公平竞争，推进高值医用耗材集中挂网阳光采购。县级公立医院、药品及高值医用耗材生产经营企业必须通过省级集中采购平台开展网上交易。加强对采购双方购销行为的动态监管。鼓励医疗机构采购国产药品和国产高值医用耗材。药品和高值医用耗材采购数据实行部门和区域共享。〔省卫生计生委、市（州）人民政府、省中医药局负责〕

9.加强药品供应保障。药品配送原则上由中标企业自行委托药品经营企业配送或直接配送。严格采购付款制度，医疗机构应按照合同约定的时间回款。充分依托省级药品集中采购平台，建立全省统一的药品采购供应信息系统。完善低价、短缺药品供应保障机制，对纳入国家和我省低价药品清单的产品，将具备相应生产资质条件的生产企业直接挂网，由医疗机构网上采购交易；对临床必需，但用量小、市场供应短缺的药物，通过国家或探索省级定点生产等方式确保供应。（省卫生计生委、省经济和信息化委、省食品药品监管局、省中医药局负责）

10.建立严格的诚信记录和市场清退制度。加强药品集中采购及配送工作的监督管理，建立不良记录。对采购中提供虚假证明文件，蓄意抬高价格或恶意压低价格，中标后拒不签订合同，供应质量不达标药品，未按合同规定及时配送供货，向采购机构、县级公立医院和个人进行贿赂或变相贿赂的，一律记录在案并进行处理。各市（州）卫生计生行政部门应及时将违法违规企业、法人代表名单及违法违规情况向省卫生计生委报告，由省卫生计生委向社会公布并报送国家卫生计生委。在一定期限内不得允许该企业及其法人代表参与全省药品招标采购或配送。违反相关法律法规的，要依法惩处。（省卫生计生委、市级卫生计生行政部门、省食品药品监管局、省中医药局负责）

（四）深化人事、分配制度改革。

11.建立规范高效的人事制度。结合县级公立医院功能定位、工作量和现有编制使用情况等，在本地事业编制总量内合理确定公立医院的人员编制，加大动态调整力度，探索创新公立医院编制管理方式，逐步按国家有关规定实行编制备案制。落实县级公立医院用人自主权。优化人员结构，按标准合理配置医师、护士、药师和技术人员、管理人员以及必要的后勤保障人员。推行全员聘用和岗位管理制度，建立能进能出、能上能下的灵活用人机制。巩固完善新进人员公开招聘制度，完善切合县级医院特点的职称评审制度和措施。完善县级公立医院医务人员参加社会保险制度。（市、县级人民政府，省编办、人力资源社会保障厅、省卫生计生委、省中医药局分别负责）

12.建立适应行业特点的薪酬制度。结合医疗行业特点，建立县级公立医院薪酬制度。完善收入分配激励约束机制，医院在核定的绩效工资总额范围内，通过绩效考核自主进行收入分配，落实多劳多得、优绩优酬、同工同酬，重点向临床一线、关键岗位、业务骨干和作出突出贡献的人员倾斜，合理拉开收入差距。严禁给医务人员设定创收指标，严禁将医务人员收入与医院的药品、检查、治疗等收入挂钩。允许公立医院医生通过多点执业获取合规报酬。（市、县级人民政府，人力资源社会保障厅、财政厅、省卫生计生委、省中医药局负责）

13.建立科学的绩效评价机制。制订县级公立医院绩效考评体系和内部绩效考核办法，重点突出社会效益和“保基本”。医院考核由卫生计生行政部门牵头，财政、发展改革、审计、人力资源社会保障部门参与，将医院保障公益性、运行效率、群众满意度等作为考核的重要指标，考核结果与院长任免和奖惩、医院等级评审评价、医保支付、财政补助、薪酬水平等挂钩，并向社会公开。医院工作人员的绩效考核由医院负责，把提供服务的数量、质量、技术难度和患者满意度等作为重要指标，考核结果与科室和工作人员的岗位聘用、绩效分配、晋级晋职、评先评优等挂钩。（市、县级人

民政府，省卫生计生委、省编办、人力资源社会保障厅、省中医药局负责）

（五）建立现代医院管理制度。

14.建立和完善法人治理结构。县级有关行政部门代表政府按规定履行出资人职责，负责科学规划县级公立医院建设发展，推进县级公立医院管理体制和运行机制改革，以及履行县级公立医院国有资产管理、财务监管、绩效考核等职能。落实县级公立医院独立法人地位和医技机构设置、副职推荐、中层干部聘任、内部分配、财务管理等自主经营管理权。（市、县级人民政府，省卫生计生委、人力资源社会保障厅、财政厅、省中医药局、省编办负责）

15.落实院长负责制。推进县级公立医院去行政化，逐步取消医院的行政级别，到2014年底，县级卫生计生行政部门负责人不得兼任县级公立医院领导职务。完善公立医院院长选拔任用制度，建立并完善院长任期目标管理责任制和问责制。完善院长激励和约束机制，严禁将院长收入与医院的经济收入直接挂钩。加强院长管理能力培训，探索建立院长任职资格管理制度。（市、县级人民政府，省卫生计生委、省编办、人力资源社会保障厅、省中医药局负责）

16.优化内部运行管理。健全医院内部决策执行机制，加强成本核算与控制，建立健全成本责任制度，强化节俭办院意识，切实采取措施堵浪费、增效益。严格执行医院财务会计制度，探索实行总会计师制。健全财务分析和报告制度，加强对医院经济运行、资产管理、财务收支等会计监督。健全内部控制制度，建立完善医院财务审计和院长经济责任审计制度。实施院务公开，加强民主决策和民主管理，充分发挥职工代表大会的监督管理作用。（市、县级人民政府，省卫生计生委、财政厅、省中医药局负责）

（六）提升县域医疗服务能力。

17.加强人才引进和培养。加快推进住院医师规范化培训，2014年起新进入县级公立医院的医学专业毕业生必须参加住院医师规范化培训。推进县域卫生专业技术人员继续教育和知识更新培训，加强县级公立医院骨干医师培训。推进全科医生特设岗位计划试点，按国家规定实施专科特设岗位计划。支持县级公立医院引进经过专科医师规范化培训的高层次人才。实施民族地区县级公立医院临床骨干团队进修计划，提高医院专科专病服务能力。（市、县级人民政府，省卫生计生委、教育厅、省中医药局负责）

18.完善合理分级诊疗模式。研究制订建立分级诊疗制度的意见，完善疾病分级诊疗和转诊标准，综合运用医疗、医保、价格和宣传等手段，加快形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的就医秩序。建立城市医院、县级医院、基层医疗卫生机构纵向医疗联合体，形成便捷、畅通的转诊转院通道，上级医院要为转诊患者提供优先就诊、优先检查、优先住院等便利。充分发挥医疗服务项目价格和医保的杠杆作用，拉开不同级别医疗机构医疗服务项目价格和报销比例差别，支付政策进一步向基层倾斜。推进社区（乡村）医生与居民契约服务试点。加强合理就医宣传引导。完善县外转诊和备案制度。力争到2015年实现县域内就诊率达到90%左右。（市、县级人民政府，省卫生计生委、人力资源社会保障厅、省发展改革委、省中医药局负责）

19.促进医疗资源纵向流动。实施城乡医院对口支援目标管理，全面落实城市三级医院对口支援县级公立医院制度，推动县级公立医院与基层医疗卫生机构、城市医院建立长期稳定的分工协作机制。县级公立医院要加强对基层医疗卫生机构的技术帮扶指导和人员培训，建立健全向乡镇卫生院轮换派驻骨干医师制度。落实《四川省委办公厅 四川省人民政府办公厅关于激励引导教育卫生人才服务基层的意见》（川委办〔2014〕7号），大力推进城市青年医师下基层服务，严格执行城市医生在晋升主治医师或副主任医师前到农村累计服务1年等规定。采取政策支持、授予荣誉等措施，引导城市大医院在职学科带头人、医疗骨干到县级医院全职或兼职工作。鼓励已退休的学科带头人、业务骨干到县级医院服务。开展县乡联动和乡村一体化管理试点，探索建立县乡医疗卫生机构技术设备共建共享、人员队伍统一管理、区域发展联动均衡的运行新机制。（市、县级人民政府，省卫生计生委、人力资源社会保障厅、省中医药局负责）

20.加强信息化建设。推进县级医药卫生信息资源整合，逐步实现医疗服务、公共卫生、计划生

育、医疗保障、药品供应保障和综合管理系统的互联互通、信息共享。加强县级公立医院管理信息系统建设，着力规范医院诊疗行为，提高医务人员绩效考核管理能力。制订远程医疗服务政策措施，加快推进远程医疗系统建设，开展远程会诊、远程医学影像诊断、远程手术指导等远程医疗服务。积极推广应用居民健康卡。强化信息系统运行安全，保护群众隐私。（市、县级人民政府，省卫生计生委、人力资源社会保障厅、财政厅、省中医药局负责）

（七）建立健全综合监管机制。

21.规范医疗服务行为。完善公立医院用药管理、处方审核制度，加强抗菌药物临床应用管理，促进合理用药，保障临床用药安全、经济、有效。鼓励探索医药分开的多种形式。加强临床路径和诊疗规范管理，严格控制高值医用耗材的不合理使用，加大对异常、高额医疗费用的预警和分析。落实医疗卫生行风建设“九不准”，严格规范诊疗服务行为。加强行风建设、医德医风建设，促进依法执业、廉洁行医。（省卫生计生委、市级县级卫生计生行政部门、省中医药局负责）

22.严格卫生行业管理。完善机构、人员、技术、设备准入和退出机制，加强公立医院医疗质量安全、费用控制、财务运行等监管。加强对高额医疗费用、抗菌药物、贵重药品以及高值医用耗材使用等回溯检查力度，严肃查处开大处方、重复检查、滥用药品等行为，严格控制医药费用不合理过快增长。完善优质护理、同级检查结果互认、规范护工管理等服务措施，不断改善群众就医体验。（省卫生计生委、市级县级卫生计生行政部门、省中医药局负责）

23.加强社会监督和行业自律。推进医院信息公开，定期公开财务状况、绩效考核、质量安全等信息。加强医疗行业协会（学会）在县级公立医院自律管理监督中的作用。建立完善医务人员管理信息系统和考核档案。改革完善医疗质量、技术、安全和服务评估认证制度。完善和加强面向社会的行风测评，建立信息公开、社会多方参与的监管制度。（省卫生计生委、市级县级卫生计生行政部门、省中医药局负责）

24.构建和谐医患关系。强化医务人员人文素质教育。加强舆论宣传和引导，营造全社会尊医重卫的良好氛围。完善第三方调解机制，保障医患双方的合法权益。加强平安医院建设，维护正常的医疗服务秩序，严厉打击伤害医务人员和“医闹”等违法犯罪行为。积极发展医疗责任保险，鼓励商业保险机构提供医疗意外保险，探索建立医疗风险共担机制。（省卫生计生委、司法厅、四川保监局、省中医药局、民政厅负责）

三、实施步骤

（一）出台政策（2014 年 8 月至 9 月）。省制定县级公立医院综合改革实施方案，根据国家县级公立医院综合改革效果评价指标体系，制定具体评估方案。省直相关部门按照职责分工，出台人事、绩效考核、分级诊疗等配套文件。各市（州）、县（市、区）制定县级公立医院综合改革任务具体分工方案，细化分解改革任务，落实责任部门和进度安排，并报省卫生计生委备案。

（二）组织实施（2014 年 10 月至 2015 年 1 月）。各县（市、区）按照工作方案和进度安排组织实施县级公立医院综合改革，从核定收支和绩效工资、按需设岗和全员竞聘、落实自主经营权和院长负责制、健全内部运行机制和绩效考核制度等方面有序推进。2014 年 10 月 1 日起，全省所有县级公立医院启动实施综合改革。省、市（州）要加强对县（市、区）的指导和督查，及时解决改革工作中出现的问题。

（三）评估总结（2015 年 2 月至 3 月）。各县（市、区）开展县级公立医院综合改革“回头看”。省、市（州）联合开展改革效果考核评估，提出下一步工作意见，做好全省县级公立医院综合改革试点工作总结。

（四）巩固完善（2015 年 4 月至 10 月）。省制定巩固完善县级公立医院综合改革的意见，省直相关部门进一步完善相关配套政策。市（州）、县（市、区）人民政府要按照国家和省要求，进一步落实各项改革任务和相关配套政策，确保改革实现预期目标和取得明显成效。

四、保障措施

（一）加强组织领导。市、县级人民政府要切实加强领导，周密部署安排，确保改革顺利进行。

各地医改领导小组要建立强有力工作推进机制。省卫生计生委会同相关部门加强对全省县级公立医院综合改革的工作指导。

（二）明确责任分工。县级人民政府是改革实施主体。市（州）人民政府要加强对县级公立医院改革工作的指导和督查。省卫生计生委会同相关部门对县级公立医院综合改革进行专项督查和考核，适时通报，考核结果与中央、省级财政补助资金挂钩。编制、卫生计生、财政、人力资源社会保障、价格、食品药品监管等部门要按照职责分工，落实相关配套政策，加强对地方的指导，形成工作合力。

（三）加强宣传培训。强化对各级政府和相关部门领导干部的政策培训。加强政策解读，广泛宣传改革的重大意义和主要政策措施。调动广大医务人员参与改革的积极性、主动性、创造性，充分发挥其改革主力军作用。加强舆情监测，及时解答和回应社会各界关注的热点问题，合理引导社会预期。加强改革信息收集，大力宣传改革进展成效和典型经验，及时总结推广各地好的做法。

四川省人民政府办公厅
关于印发2014—2015年四川省节能减排低碳发展行动方案的通知

川办发〔2014〕70号

各市（州）人民政府，省政府各部门、各直属机构，有关单位：

《2014—2015年四川省节能减排低碳发展行动方案》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

四川省人民政府办公厅

2014年8月6日

2014—2015年四川省节能减排低碳发展行动方案

为确保完成全省“十二五”节能减排降碳目标，促进四川绿色发展、循环发展、低碳发展，加快推进生态文明建设，根据《国务院办公厅关于印发2014—2015年节能减排低碳发展行动方案的通知》（国办发〔2014〕23号，以下简称《通知》）精神，结合我省实际，制订本行动方案。

工作目标：2014—2015年，单位GDP能耗、二氧化碳排放量年均分别下降2%、2%以上。2014年，化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放量分别下降1%、1%、1.4%、4.5%以上；2015年，化学需氧量、二氧化硫控制在2014年排放水平，氨氮、氮氧化物排放量在2014年基础上分别下降1.5%、3.5%。

一、进一步挖掘结构节能减排降碳潜力

（一）加快发展战略性新兴产业和服务业。大力发展战略性新兴产业，在新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备制造、生物产业、节能环保等领域重点培育100个战略性新兴产品，力争到2015年战略性新兴产业增加值占GDP的比重达到10%。加快落实《四川省人民政府关于进一步加快发展节能环保产业的实施意见》（川府发〔2013〕62号）、《四川省节能环保产业发展规划》，突出四大重点领域，实施五大重点工程，推进十大节能环保产业集聚区建设发展。到2015年，节能环保产业产值达到1000亿元。推进服务业发展提速、比重提升、水平提高，力争2015年全省服务业增加值占GDP的比重较2013年上升1个百分点。

（二）积极化解过剩产能和淘汰落后产能。认真贯彻落实《四川省人民政府关于化解产能过剩矛盾促进产业结构调整的实施意见》（川府发〔2014〕10号），严把项目准入关，各地、各部门不得以任何名义、任何方式核准或者备案钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝行业新增产能项目。对产能过剩行业项目建设，市（州）须制订产能置换方案，实施等量或减量置换。做好钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝行业项目清理整顿工作，对违规在建项目和建成违规产能进行全面清理、分类处理。加大淘汰落后产能力度，2014年全省淘汰落后炼铁产能130万吨、炼钢产能160万吨、水泥（熟料及粉磨能力）340万吨、平板玻璃190万重量箱，确保提前1年完成“十二五”淘汰落后产能任务。

2015 年，围绕钢铁、建材、轻工等重点行业再淘汰一批落后生产能力，形成 200 万吨标准煤的节能能力。

（三）调整优化能源消费结构。大力开发可再生能源，有序发展水电，加快开发利用页岩气、风电、太阳能和生物质能，进一步提高非化石能源比重。合理调控新增能源消费，积极拓展清洁能源消费，全力消纳清洁能源，鼓励消费分布式能源。严控煤炭消费总量，降低煤炭消费比重，加快推进煤炭清洁高效利用。到 2015 年，非化石能源占一次能源消费量的比重提高到 32.9% ，煤炭占能源消费总量比重下降到 40.7% 。

（四）实施严格的能评环评制度。严格执行节能评估审查和环境影响评价制度，落实高耗能行业新增产能能耗等量或减量置换政策，新建及改扩建高耗能、高排放项目能效水平和排污强度必须达到国内先进水平。承接产业转移应严格执行节能环保标准，禁止落后产能转入。落实国控重点区域和一般区域环评审批总量倍数替代政策，严禁审批没有总量指标来源的建设项目。对能源消费超出控制目标、节能减排目标未完成地区，限制新上高耗能项目，暂缓新建高耗能项目的能评审查和新增主要污染物排放项目环评审查。完善固定资产投资项目节能评估和审查制度，规范评估机构，优化审查流程。

二、实施节能减排降碳重点工程

（五）积极推进节能重点工程。大力实施锅炉窑炉改造、能量系统优化、余热余压利用等节能技术改造工程，形成年 160 万吨标准煤的节能能力。建设节能重大技术示范工程，加快推进项目建设，确保按期完工并发挥节能效益。大力推广高效节能电机、锅炉、汽车、照明等产品。组织实施燃煤锅炉节能环保综合提升工程，推进“煤改气”、“煤改电”等替代工程，加快淘汰低功效、重污染的小锅炉，2015 年底前淘汰落后锅炉 2000 蒸吨（具体任务附后）。

（六）大力推进减排和污染防治重点工程。加快实施水泥、玻璃、燃煤电厂脱硝，烟气旁路物理切断、烧结脱硫改造，城镇污水处理厂及配套管网建设、重点流域水污染防治、重金属污染防治等重点减排工程（具体任务附后）。强化规模化畜禽养殖场污染治理，到 2015 年，完成 2000 家规模化畜禽养殖场和养殖小区治理任务，治理规模 800 万头以上。加快推进藏区、彝区县城建设污水垃圾处理设施，加快建设成都万兴、巴中、凉山西昌等城市生活垃圾环保发电设施。到 2015 年，全省实现新增城镇生活污水日处理能力 90 万吨，设市城市生活污水、垃圾处理率分别达到 85% 和 95% ，力争实现县县建有污水垃圾处理设施的目标。加快污泥无害化处理设施建设，2015 年底前地级以上城市污水处理厂污泥无害化处理处置率达到 50% 。

（七）实施资源综合循环利用重点工程。研究制订推进我省园区循环化改造的工作方案和政策措施，加快推进园区循环化改造示范试点，开展循环经济示范单位建设。继续推进“城市矿产”示范基地建设工作，加快再制造产业示范项目建设。推动国家资源综合利用“双百工程”示范基地和骨干企业建设，加大选矿废渣、冶炼废渣、粉煤灰等大宗工业固废综合利用力度，提高全省资源综合利用水平。加快推进成都、绵阳、自贡等餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市建设。进一步做好秸秆资源综合利用和禁烧工作，到 2015 年，秸秆资源综合利用率提高到 80% 。

（八）实施机动车污染治理工程。加大黄标车及老旧车辆尤其是中重型载货和中大型载客黄标车的淘汰力度，完成国家下达我省 17.6 万辆黄标车及老旧车辆淘汰任务（具体任务附后）。2014 年底前全面供应国Ⅳ标准车用柴油。2015 年底前基本淘汰 2005 年底前注册营运的黄标车。研究制订机动车提前淘汰补贴的相关政策和黄标车区域限行（禁行）、车辆限号等措施，增加管理减排量，减少氮氧化物排放。实行机动车环保标志管理，强化新生产车辆和车辆上户的环保监管。

（九）强化水污染防治。全面落实饮用水源地保护制度，加强饮用水源保护区及其上游水源涵养区的建设和管理。继续推进重点流域水污染防治，强化出川断面区域水环境综合整治，严格水功能区管理。强化造纸、印染、化工、食品、酿造等重点行业污染物排放控制，加大清洁生产实施力度。到 2015 年，重点行业单位工业增加值水污染物排放量下降 30% 以上。加强地下水污染防治，加大农村、农业面源污染防治力度。

三、狠抓重点领域节能减排降碳

（十）加强工业节能减排降碳。实施工业能效提升计划，加强电机、变压器、锅炉等重点用能设备节能改造。全面开展能效对标达标活动，强化主要产品（工序）和重点用能设备能耗（能效）标准限额管理。实施工业绿色发展专项行动，建设循环经济产业园区和低碳工业试点示范园区。支持开展区域绿色转型发展试点工作，加快推进铅酸蓄电池、再生铅等重污染行业绿色发展。持续深化省千户工业企业节能行动，推动工业重点用能单位能源管理体系建设。2014—2015 年，工业领域新增节能能力 200 万吨标准煤以上，全省单位工业增加值能耗年均下降 3% 以上，千户企业“十二五”累计实现节能 1000 万吨标准煤。

（十一）推进建筑节能降碳。深入开展绿色建筑行动，落实星级绿色建筑项目财政奖励政策。制订加快绿色建材推广应用的政策和措施，组织开展绿色建材推广应用试点。机关、学校、保障性住房等政府投资或使用财政资金的建设项目，单体建筑面积超过 2 万平方米的大型公共建筑，新建建筑面积 15 万平方米以上的住宅小区以及绿色生态城区等示范性项目，必须按绿色建筑标准进行规划设计、建设和管理。积极开展墙体材料革新工作，督促第四批 30 个县完成禁粘禁实任务。力争到 2015 年底，全省绿色建筑面积达到 3200 万平方米。

（十二）强化交通运输节能减排降碳。加快建设综合交通运输体系，推进成都国家低碳交通运输体系试点城市建设。深化“车船路港”千家企业低碳交通运输专项行动。实施高速公路不停车自动交费系统联网工程。加大新能源汽车推广应用力度，深入开展成都、泸州等新能源汽车推广示范工作。积极发展现代物流业，推行甩挂运输试点，加快物流公共信息平台建设。大力发展公共交通。2014—2015 年，公路、水路和港口实现节能量 15 万吨标准煤。到 2015 年，公路、水路运输单位周转量能耗及港口生产单位吞吐量综合能耗比 2013 年下降 2.3% 。

（十三）抓好公共机构节能降碳。加强公共机构用能管理，完善公共机构能源审计及考核办法，开展既有办公建筑节能改造。推进公共机构实施合同能源管理项目，研究制订《四川省公共机构合同能源管理办法》，将公共机构合同能源管理服务纳入政府采购范围。开展节约型公共机构示范单位建设，完成国家第二批示范单位创建任务。2014—2015 年，全省公共机构单位建筑面积能耗年均降低 2.2% 。

（十四）推进商业及民用节能减排降碳。在商贸零售业和旅游行业开展节能减排降碳行动，加快实施节能改造，严格用能管理，引导消费行为。宾馆、商厦、写字楼、机场、车站等要严格执行夏季、冬季空调温度设置标准。推广使用高效节能家电、照明产品，鼓励购买节能环保型汽车，支持乘用公共交通，提倡绿色出行。减少一次性用品使用，限制过度包装，抑制不合理消费。四、加强节能环保低碳技术和产品推广应用（十五）加强共性和关键技术研发。加大节能减排低碳科技研发的支持力度，完善技术创新体系。实施节能减排科技专项行动，组织开展高效节能、废弃物资源化以及小型分散污水处理、农业面源污染治理等共性、关键和前沿技术攻关。实施重点行业低碳技术创新示范工程。推动组建节能减排技术与装备产业联盟，继续加大节能减排科技研发力度。加强资源环境高技术领域创新团队和研发基地建设。

（十六）加快先进技术推广应用。积极推荐我省重点节能低碳技术和重大环保技术纳入国家目录。建立节能减排技术遴选、评定和推广机制，定期发布重点节能低碳技术目录。重点推广能量梯级利用、低温余热发电、先进煤气化、高压变频调速、干熄焦、蓄热式加热炉、吸收式热泵供暖、冰蓄冷、高效换热器等节能技术及设备。推广干法和半干法烟气脱硫、膜生物反应器、流化床处理技术工艺及设备，垃圾渗滤液、乡镇新型生活污水、集约化畜禽养殖废水处理等减排技术工艺及设备。支持实施节能减排重大技术与装备产业化工程，鼓励探索开展碳捕集、利用和封存示范。

（十七）鼓励节能环保产品消费。继续推进节能（节水）产品、低碳产品、环保产品、环境标志产品认证，加强标识、认证质量的监管。落实居民购买节能环保产品相关补贴政策，鼓励居民购买新能源和节能环保汽车，购买节能空调、电视、洗衣机、热水器等节能产品。继续组织实施节能产品惠民工程。落实政府节能环保产品采购政策，逐步扩大政府采购节能环保产品范围。

五、强化节能减排降碳激励约束政策

（十八）强化财税支持。完善财政扶持政策，整合节能减排专项资金，采取补助、奖励、贴息等方式，加大对节能环保技术装备研发推广、节能环保技术改造、资源综合利用、污染治理、园区循环化生态化改造、低碳试点示范、城镇及园区环境基础设施建设等支持力度。认真落实合同能源管理项目所得税减免政策，落实国家促进资源综合利用等税收优惠政策。

（十九）推进绿色融资。加强银政企合作，搭建对接平台，大力发展绿色信贷。加大对节能减排降碳项目的信贷支持力度，严格控制对“两高”行业和产能过剩行业贷款。加快推进直接融资，支持符合条件的企业上市或在全国股份转让系统、区域性股权交易场所挂牌，开展股权融资、债权融资、资产重组，发行公司债、企业债、中小企业私募债。鼓励金融机构向节能低碳企业提供一揽子综合服务。建立节能减排信息共享机制，将企业执行节能环保法律法规等信用信息纳入征信系统，作为综合授信和融资支持的重要依据。积极引导多元投资主体和各类社会资金进入节能减排降碳领域。推进环境污染强制责任保险试点。

（二十）完善价格政策。推进销售电价结构调整，加大差别电价实施力度。对产品超过国家强制性能耗限额标准的企业，实行惩罚性电价。严格落实燃煤电厂脱硫、脱硝、除尘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，落实可再生能源上网电价政策。完善污水处理费政策，研究将污泥处理费用纳入污水处理成本。完善污水处理费拨付机制，将减排效果作为拨付污水处理费的重要依据。完善垃圾处理收费方式，提高收缴率。

（二十一）完善土地政策。将节能减排降碳重点项目、节能环保产业重点项目、节能环保基础设施重点工程优先列入省重点项目年度计划，优先保障用地。加强对产能过剩行业项目用地管理，对产能严重过剩行业从严控制建设用地。进一步做好淘汰落后产能、关停过剩产能腾出土地再利用工作，依法处置闲置土地，盘活存量土地，提高土地集约节约利用效率。六、进一步发挥节能减排降碳的市场化机制作用（二十二）加快推行合同能源管理和综合环境服务。鼓励和支持大型能源企业、能源设备制造企业、大型重点用能单位利用自身技术优势和管理经验，组建专业化节能服务公司。鼓励采用合同能源管理方式为用能单位实施节能改造，培育壮大节能服务产业。推行污染治理设施建设运行特许经营，鼓励采用多种建设运营模式开展城镇污水垃圾处理、工业园区污染物集中治理，推进环保设施的专业化、社会化运营服务。

（二十三）探索推进节能量、排污权和碳排放权交易试点。研究推动节能量交易试点，制订试点工作实施方案，探索能源消费超出增量控制目标的地区和企业新上项目能耗指标通过市场购买方式获得。研究开展主要污染物排污权有偿使用和交易试点，在部分区域、部分领域实行新建项目的污染物总量指标通过交易方式有偿获得。研究建立碳排放权交易市场，建立自愿减排机制，探索开展碳排放权交易试点。

（二十四）推行能效领跑者制度。推动实施能效“领跑者”制度，鼓励和引导钢铁、有色、化工、电力、建材、煤炭、机械、纺织等工业企业和机关、学校、医院、商场、机场等单位参与能效“领跑者”活动。落实能效领跑者相关扶持政策，鼓励企业开发生产超高能效的家电等产品，引导消费者购买、使用高效节能产品。

（二十五）加强节能发电调度和电力需求侧管理。大力推进差别电量计划和替代发电，优先安排水电、风电、太阳能发电等非化石能源及余热余压、页岩气、煤层气、填埋气、煤矸石和垃圾等发电上网。按照能效水平和污染物排放绩效排序，优先安排节能、环保、高效发电机组发电上网。推进电力市场化改革。落实电力需求侧管理办法，建设电力需求侧平台，推广在线监测和电能服务。电网企业要确保完成年度电力电量节约指标，电力用户要积极采用节电技术产品，优化用电方式，提高电能利用效率。通过推行电力需求侧管理机制，2014—2015 年每年节约电量原则上不低于上年售电量的 0.3% ，节约电力不低于最大用电负荷的 0.3% 。

七、加强制度建设和监督检查

（二十六）完善法规标准。组织实施《四川省〈中华人民共和国节约能源法〉实施办法》，研究

制订《四川省大气灰霾污染防治办法》、《四川省循环经济促进条例》、《四川省节能监察条例》等，完善固定资产投资项目节能评估和审查制度。认真实施国家百项能效标准推进工程，完善主要产品（工序）单位能耗及节能监测、设计规范等地方标准，落实重点区域大气污染物排放特别限值要求。

（二十七）完善预警调控机制。加快建设全省节能降碳综合管理系统，提高能源消耗、温室气体排放和污染物排放计量与统计能力，进一步完善节能减排降碳的计量、统计、监测、核查体系。强化统计监测，提高预判预警能力，定期发布各市（州）、重点用能单位节能目标完成情况和主要污染物排放数据公告。加快推进重点用能单位能耗在线监测系统建设，进一步完善主要污染物排放在线监测系统，到 2015 年底，污染源自动监控数据有效传输率达到 75% ，企业自行监测结果公布率达到 80% ，污染源监督性监测结果公布率达到 95% 。

（二十八）强化执法监察。加强节能监察能力建设，力争到 2015 年基本建成省、市、县三级节能监察体系。发挥能源监管派出机构作用，加强能源消费监管。节能主管部门要会同有关部门开展万家重点用能单位、工业千户企业和固定资产投资项目节能评估审查落实情况专项监察。环境保护部门要结合“整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动”和“环保执法检查年”活动开展专项执法，公布违法企业名单，严肃查处违法企业，发布重点企业污染物排放信息，对违法违规行为进行通报或挂牌督办。依法查处违法排污单位和相关责任人。实行节能减排执法责任制，对行政不作为、执法不严等行为，严肃追究有关主管部门和执法机构负责人的责任。

八、强化目标责任落实

（二十九）强化目标责任考核。各市（州）人民政府对本行政区域节能减排降碳工作负总责，主要领导是第一责任人。要严格控制本区域能源消费增长和污染物排放总量，严格实施单位 GDP 能耗、主要污染物减排和二氧化碳排放强度降低目标责任考核。对未完成年度目标任务的地区，必要时请省政府领导约谈市（州）人民政府主要负责人，有关部门按规定进行问责，相关责任人在考核结果公布后的一年内不得评选优秀和提拔重用，考核结果向社会公布。对超额完成“十二五”目标任务的地区，按照国家有关规定，根据贡献大小给予适当奖励。

（三十）落实重点地区责任。宜宾、阿坝、凉山等节能降碳目标和宜宾、资阳、甘孜、凉山等减排目标完成进度滞后的地区，要抓紧制订具体方案，采取综合性措施，确保完成“十二五”节能减排降碳目标任务。年能源消费量 1200 万吨标准煤以上的成都、攀枝花、德阳、绵阳、内江、乐山、达州等重点用能大市，要在确保完成目标任务前提下多作贡献。各市（州）人民政府要对年能源消费量 300 万吨标准煤以上的县（市、区）实行重点管理，出台措施推动多完成节能任务。成都、攀枝花、宜宾、内江、绵阳、达州、广安等氮氧化物排放大市，要尽可能多削减氮氧化物，力争 2014—2015 年实现氮氧化物减排 20% 以上。

（三十一）明确相关部门责任。省政府有关部门要按照职责分工，加强协调配合，多方齐抓共管，形成工作合力。省发展改革委要履行好省节能减排及应对气候变化工作领导小组办公室职责，会同环境保护厅等有关部门加强对地方和企业的监督指导，抓紧制订对进度滞后地区的帮扶督办方案，密切跟踪工作进展，督促行动方案各项措施落到实处。环境保护厅等要全面加强监管，其他各相关部门也要抓紧行动，共同做好节能减排降碳工作。

（三十二）强化企业主体责任。对参加国家万家企业节能低碳行动和省千户企业节能行动的重点用能单位开展节能目标责任评价考核。企业要严格遵守节能环保法律法规及标准，加强内部管理，增加资金投入，及时公开节能环保信息，确保完成目标任务。在川中央企业和省属企业要积极发挥表率作用，把节能减排任务完成情况作为企业绩效和负责人业绩考核的重要内容。充分发挥行业协会在加强企业自律、树立行业标杆、制订技术规范、推广先进典型等方面的作用。

（三十三）动员全社会参与。积极开展节俭养德全民节约行动，开展形式多样的宣传教育活动，调动社会公众参与节能减排的积极性。鼓励对政府和企业落实节能减排降碳责任进行社会监督。

四川省人民政府办公厅
转发人行成都分行等部门关于深入推进金融支持扶贫惠农工程全面做好四川省扶贫开发金融服务工作实施意见的通知

川办函〔2014〕115号

各市（州）、县（市、区）人民政府，省政府有关部门、有关直属机构，有关单位：

人行成都分行、财政厅、四川银监局、四川证监局、四川保监局、省扶贫移民局、团省委《关于深入推进金融支持扶贫惠农工程全面做好四川省扶贫开发金融服务工作的实施意见》已经省政府领导同志同意，现转发给你们，请认真组织实施。

四川省人民政府办公厅

2014年7月25日

关于深入推进金融支持扶贫惠农工程全面做好四川省扶贫开发金融服务工作的实施意见

人行成都分行　财政厅　四川银监局　四川证监局

四川保监局　省扶贫移民局　团省委

为贯彻落实《中国人民银行 财政部 银监会 证监会 保监会 扶贫办 共青团中央关于全面做好扶贫开发金融服务工作的指导意见》（银发〔2014〕65号）和中共四川省委办公厅、四川省人民政府办公厅《贯彻〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见〉实施方案的通知》精神，进一步完善金融服务机制，深入推进“金融支持扶贫惠农工程”，充分发挥金融在支持贫困地区扶贫开发中的作用，推动《四川省农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》提出的奋斗目标的顺利实现，结合四川实际，现提出以下实施意见。

一、工作目标

（一）信贷总量持续增长。引导信贷资金在风险可控的前提下加大力度投向贫困县域，贫困地区金融机构新增存款主要用于当地信贷投放，力争全省贫困地区每年各项贷款增速高于当年全省各项贷款平均增速，新增贷款占全省贷款增量的比重高于上年同期水平。

（二）融资结构不断优化。信贷结构不断优化，直接融资比例不断上升。对贫困地区基础设施建设、经济发展和产业结构升级、促进就业创业和贫困户脱贫致富、生态建设和环境保护等方面的金融支持力度不断加大。银行间市场直接债务融资取得进展，促进贫困地区上市企业、报备企业及重点后备上市企业规范健康发展，资本市场融资取得进展。推动债券市场产品和制度创新，实现直

接融资规模同比增长。

（三）金融扶贫开发组织体系日趋完善。贫困地区县域金融服务组织体系不断完善，政策性金融的导向作用进一步显现，商业性金融机构网点持续下沉，农村信用社改革不断深化，新型农村金融机构规范发展，形成政策性金融、商业性金融和合作性金融协调配合、共同参与的金融扶贫开发新格局。

（四）金融服务水平明显提升。建成多层次、可持续的农村支付服务体系和完善的农村信用体系，贫困地区金融生态环境得到进一步优化。基础金融服务全覆盖成果得到巩固，基础金融服务向行政村延伸。金融产品和服务创新加强，贫困地区多元化融资需求得到有效满足。扶贫对象运用金融脱贫致富的能力和金融扶贫项目覆盖带动的精准度进一步提升。

（五）促进政策资源有效整合。包括扶贫主管部门在内的政府机构、金融监管部门以及金融机构的联动协作进一步加强，贫困地区金融政策与财税政策、产业政策等相关扶贫政策资源的契合度有效提升，推动形成金融支持扶贫开发的政策资源聚集与支持合力。

二、基本原则

（一）开发式扶贫原则。坚持以产业发展为引领，通过完善金融服务，不断培育壮大地方特色产业和支柱产业，扩大其对扶贫对象增收和脱贫致富的引领带动作用。

（二）商业可持续原则。坚持以市场化为导向，以政策扶持为支撑，充分发挥市场配置资源的决定性作用，健全激励约束机制，在有效防范金融风险的前提下，引导金融资源向贫困地区倾斜。

（三）因地制宜原则。立足贫困地区实际，根据不同县域的产业特点、资源禀赋和经济社会发展趋势，创新开发适合当地需求的金融产品和服务模式，力争实现“一县一式”、“一地一策”。

（四）以点带面原则。结合《金融支持四川集中连片特困地区“扶贫惠农工程”工作方案》要求，加大对省级、市级示范县（市、区）的重点推动力度，确定一批重点支持或帮扶的示范项目、示范企业、示范基地、示范贫困村（寨）、示范帮扶农户和金融扶贫示范窗口，以点带面，有序推进，适时推广示范取得的经验和做法，全面改进完善集中连片特困地区的金融支持和服务。

（五）突出重点原则。加强与贫困地区区域发展规划和相关产业扶贫规划的衔接，重点支持贫困地区基础设施建设和主导优势产业发展，保护生态环境。

三、实施范围

本意见的实施范围为《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》确定的秦巴山区（四川部分）、乌蒙山区（四川部分）等区域的连片特困地区和已经明确实施特殊政策的四川藏区以及我省连片特困地区以外的国家扶贫开发工作重点县，共计 66 个县（市、区）；《四川省农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》确定的其他 22 个未纳入银发〔2014〕65 号文件范围的四川省扶贫重点县（区、市），在省级支持政策范围内，可比照执行（名单见附件 1）。片区外 90 个有扶贫开发任务的县（市、区），有条件的，在省级支持政策范围内，也可比照执行。

四、重点工作

（一）完善贫困地区金融组织体系，进一步发挥政策性、商业性和合作性金融的互补优势。鼓励政策性银行加大对贫困地区农业开发、农村基础设施建设、公共服务设施建设和新型城镇化发展的中长期信贷支持力度，着力做好农业转移人口的综合性金融服务。深化农业银行“三农金融事业部”改革试点，认真组织“三农金融事业部”考核，促进加大对贫困地区“三农”信贷投放和资源配置力度。鼓励邮政储蓄银行拓展贫困地区农村金融业务，逐步扩大涉农业务范围，加快资金回流农村，不断提高“三农”贷款占比。鼓励其他银行根据自身业务结构和特点发展涉农业务。强化农村中小金融机构支农市场定位，更好地发挥其支农服务主力军作用。督导贫困地区农村中小金融机构在稳定县域法人地位、维护体系完整、坚持服务“三农”的前提下，稳步推进农村信用社产权改革，积极稳妥组建农村商业银行，培育合格市场主体。鼓励社会资本投资入股，支持农业产业化龙头企业、农产品加工企业以及涉农商贸企业入股农商行。探索引进涉农企业独立董事，扩展独立董事选聘途径和视野，加快在董事会下设立“三农”专业委员会，强化服务“三农”的市场定位和作

用。不断强化四川省农村信用社联合社服务功能，做好指导协调，整合放大服务“三农”能力。稳步培育发展村镇银行，提高民营资本持股比例，开展面向“三农”的差异化、特色化服务。继续提高贫困村互助资金效益，在贫困村扶贫互助社基础上建立互助资金联合社，搭建金融与互助资金相连接的桥梁，拓宽扶贫对象合作金融发展道路。

（二）完善扶贫贴息贷款政策，加大扶贫贴息贷款投放力度。充分发挥中央、省财政贴息资金的杠杆作用，逐年增加财政贴息资金额度，扩大扶贫贴息贷款规模。完善扶贫贴息贷款政策，依据建档立卡认定的贫困户，完善项目库建设、扶贫企业和项目认定机制，合理确定贷款贴息额度。优化扶贫贴息贷款流程，推动扩大承贷机构范围。针对精准扶贫机制，增加对扶贫对象的特惠贷款项目。加强扶贫贴息贷款执行情况统计、考核，建立相应的激励约束机制。

（三）优化金融机构网点布局，扩大金融服务覆盖面。积极支持和鼓励银行、证券、保险机构在贫困地区设立分支机构，进一步向社区、乡镇延伸服务网点。加快金融服务网点建设，优先办理金融机构在贫困地区开设分支机构网点的申请。加大在金融机构空白乡镇规划设置物理网点的工作力度，统筹增设正常营业的固定网点、定时服务的简易服务网点（或固定网点）和多种物理机具，并在确保安全的前提下，开展流动服务车、背包银行等流动服务。积极推动金融机构网点服务升级。督导大中型银行稳定现有县域网点，拓展乡镇服务网络，严格限制现有乡镇网点撤并，适度提高贫困地区网点覆盖水平。加大贫困地区新型农村金融机构组建工作力度，鼓励延伸服务网络。

（四）继续改善农村支付环境，提高金融服务普惠程度。加快推进贫困地区支付服务基础设施建设，逐步扩展和延伸支付清算网络的辐射范围，支持贫困地区符合条件的农村信用社、村镇银行等银行业金融机构以低成本、快捷的方式接入人民银行跨行支付系统，畅通资金清算渠道，构建城乡一体的支付结算体系。大力推广非现金支付工具，优化银行卡受理环境，提高银行卡使用率，稳妥推进网上支付、移动支付等新型电子支付方式。扩大银行卡助农取款覆盖面，丰富银行卡助农取款服务点功能，探索依托银行卡助农取款点构建农村金融服务网络。鼓励更多金融机构申请成为助农取款收单机构，推动助农取款服务点实现联网通用。组织创建助农取款优质服务示范点，鼓励助农取款点在规范管理的前提下代理更多业务。鼓励贫困地区银行网点安装自助机具。优化助农取款服务点和自助机具布局，提高单点单机的辐射面。推广农村地区手机支付业务，推动以银行卡为基础的电子支付手段在贫困地区的应用。

（五）加快推进农村信用体系建设，营造良好金融生态环境。以家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农村经营主体为重点，在农村信用体系建设试验区建立农村信用信息数据库、信用信息服务网和融资对接平台，分层次推进农户信用建档，充分依托库网开展信用户、村、乡评定和新型农村经营主体信用评价，强化信用信息查询使用，提升信用信息对新型农村经营主体筛选、培育、融资对接的支撑力度。深入开展“信用户”、“信用村”、“信用乡（镇）”以及“农村青年信用示范户”创建活动，促进信用体系建设与农户小额信贷有效结合，切实发挥农村信用体系建设在提升贫困地区农户信用等级、降低金融机构支农成本和风险、增加农村经济活力等方面的重要作用。开展县域金融生态环境评价和综合排名发布工作，打造信用高地，形成资金洼地，不断增强良好信用环境对金融资源的吸引力。积极探索多元化贷款担保方式和专属信贷产品，大力推进农村青年创业小额贷款工作。

（六）创新金融产品和服务方式，支持贫困地区发展现代农业。金融机构要创新组织、产品和服务，积极探索开发适合贫困地区特点的贷款产品和服务模式。大力发展大型农机具、林权抵押、仓单、保单和应收账款质押等信贷业务，重点加大对管理规范、操作合规的家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业、贫困村扶贫互助社和农村残疾人扶贫基地等经营组织的支持力度。结合《中国人民银行关于做好家庭农场等新型农业经营主体金融服务的指导意见》（银发〔2014〕42号）要求，选择部分重点农村新型经营主体建立主办行制度，从省到县分级指导，对重点农村新型经营主体提供“一对一服务”，给予全方位、系统性金融支持。健全“企业 +农民合作社 +农户”、“企业 +家庭农场”、“家庭农场 +农民合作社”等农业产业链金融服务模式，提高农业金融服务集

约化水平。同时，完善小额信用贷款管理制度，优化农村青年小额贷款流程，充分利用现代支付手段创新适合农户需求的金融产品，不断扩大小额信用贷款覆盖面。积极推进农村土地流转收益保证贷款试点，根据国家有关试点安排，慎重稳妥开展农村土地承包经营权、集体建设用地使用权、宅基地使用权抵押贷款试点。

（七）充分利用多层次资本市场融资，支持企业发展壮大。支持贫困地区上市公司发展壮大。支持贫困地区符合条件的上市公司通过增发、配股、公司债、可转债等多种方式实施再融资，并鼓励将募集资金投入贫困地区建设项目，带动地区经济发展。支持上市公司并购重组贫困地区符合条件的企业，优化资源配置，推进产业升级。支持企业利用多层次资本市场融资发展。根据地方资源优势和产业特色，发掘一部分优质企业作为后备企业，有效整合各类资源，协调组建由沪深交易所、中小企业股转系统、辖区知名中介机构等单位组成的培育培训工作小组，根据企业发展现状和实际需求，开展多层次资本市场知识讲解、政策宣传和实务指导等，积极推动当地企业改制上市或挂牌。

（八）积极推动农业保险改革创新，促进农业保险稳健发展。鼓励保险公司创新农业保险险种，积极探索农产品目标价格保险试点。探索发展涉农信贷保证保险。加快发展藏区农业保险，提高藏区农业保险覆盖率。督促保险公司提高农业保险服务质量，完善内控制度，增设服务网点，增加服务人员，建立有效的农险服务网络体系。探索建立农业保险大灾风险分散机制，监督经办机构严格执行财政部关于大灾风险准备金提取的相关规定。

（九）加大金融政策和金融知识宣传培训力度，加强贫困地区金融消费权益保护工作。加强对基层农村金融机构信贷业务骨干进行小额信贷业务技术培训，提升金融服务水平。对贫困地区基层干部进行农村金融改革、小额信贷、农业保险、资本市场及合作经济等方面的宣传培训，提高运用金融杠杆发展贫困地区经济的意识和能力。相关部门、共青团组织、金融机构、行业组织要加强协同配合，充分发挥农村金融教育培训活动（“金融惠民工程”）、“送金融知识下乡”等的作用，不断加强选派银行业金融机构优秀青年干部赴贫困县县级团委挂职工作力度，积极开展对贫困地区农村创业青年等特定群体的专项金融教育培训。鼓励涉农金融机构加强与地方政府部门及共青团组织的协调合作，创新开展贫困地区金融教育培训。加强金融消费权益保护工作，提高贫困地区农村金融机构从业人员素质，提升城乡居民和工商企业的金融意识和运用金融工具的能力以及风险识别、自我保护意识和能力。培育和提升对扶贫对象的金融扶贫能力，提高金融扶贫项目覆盖带动扶贫对象的精准度。

五、保障政策措施

（一）加大货币政策支持力度，增强信贷投放能力。进一步加大对贫困地区支农再贷款支持力度，合理确定支农再贷款期限，促进贫困地区金融机构扩大涉农贷款投放，力争贫困地区支农再贷款额度占全省的比重高于上年同期水平。落实支农再贷款优惠利率政策，对贫困地区一定比例存款用于当地贷款考核达标的、贷款投向主要用于“三农”等符合一定条件的金融机构，其新增支农再贷款额度，可按照银发〔2014〕65 号文件规定实行优惠支农再贷款利率。深入推进支农再贷款引导支持惠农示范基地建设工程试点，引导提高支农再贷款使用导向效果，开展支农再贷款示范基地挂牌，加大支农再贷款使用效果宣传。合理设置和调整差别准备金动态调整公式相关参数，支持贫困地区法人金融机构增加信贷投放。完善再贴现业务管理，支持农村企业尤其是农村中小企业、农业产业化龙头企业、重点扶贫龙头企业等获得融资。

（二）有效实施差别化信贷政策，优化信贷结构。加大信贷政策指导力度，着力引导金融机构在坚持商业可持续和风险可控原则下，根据贫困地区实际需求适时调整信贷结构和投放节奏，将信贷资源向贫困地区适当倾斜。引导全国性银行机构加大系统内信贷资源调剂力度，从授信审查、资金调度、绩效考核等方面对贫困地区给予优先支持。引导当地地方法人金融机构多渠道筹集资本，增加信贷投放能力，在满足宏观审慎要求和确保稳健经营的前提下，加大对贫困地区企业和农户的信贷支持力度。积极引导小额担保贷款、扶贫贴息贷款、国家助学贷款等向贫困地区倾斜。进一步完善民族贸易和民族特需商品贷款管理制度，继续对民族贸易和民族特需商品生产贷款实行优惠利

率。

（三）强化农村金融差异化监管，引导银行业机构规划贫困地区网点服务建设和加大涉农信贷投放。适当放宽贫困地区现行存贷比监管标准，对符合条件的贫困地区金融机构发行金融债券募集资金发放的小微企业贷款以及运用再贷款再贴现资金发放的贷款，不纳入存贷比考核。根据贫困地区金融机构贷款的风险、成本和核销等具体情况，对不良贷款比率实行差异化考核，适当提高贫困地区金融机构不良贷款率的容忍度，提高破产法的执行效率，在有效保护股东利益的前提下，提高金融机构不良贷款核销效率。在计算资本充足率时，按照《商业银行资本管理办法（试行）》（银监会令 2012 年第 1 号）的规定，对符合规定的小微企业贷款适用 75% 的风险权重。使用内部评级法的银行，对符合规定的小微企业贷款可以划入零售贷款风险，暴露计算其风险加权资产。结合机构市场准入、监管评级、高管履职动态考核、信贷支农承诺等要素，探索制订多维度的银行业机构支农服务考核标准。

（四）加强财政金融政策配合，发挥财政政策的撬动作用。加强金融政策与财政政策的协调配合，推动整合各类财政奖补资金，推动落实农户贷款税收优惠、涉农贷款增量奖励、农村金融机构定向费用补贴及小微企业贷款增量奖励等政策。支持有条件的地方多渠道筹集资金，设立扶贫贷款风险补偿基金和担保基金，建立健全风险分散和补偿机制。整合政策资源，改革财政专项扶贫资金管理使用机制。推动贫困地区符合条件的市（州）、县（市、区）人民政府加快落实区域集优风险缓释基金，实现区域集优债券发行量的突破。

六、加强组织领导

（一）建立健全金融扶贫工作协调机制。成立以人行成都分行、财政厅、四川银监局、四川证监局、四川保监局、省扶贫移民局、团省委为成员单位的四川省金融扶贫工作协调小组，办公室设在人行成都分行（协调小组成员名单见附件 2）。定期召开会议，互通信息、相互配合、整合资源、形成合力，构建多层次、多渠道的银政、银企定期磋商和扶贫融资对接机制，推动形成政府、相关部门、金融机构全面参与、整体推进的金融支持扶贫开发格局。各市（州）相关部门要根据工作实际情况，建立完善工作协调机制。

（二）加强协调，认真履职。人民银行各有关分支机构要加强统筹协调，灵活运用多种货币信贷政策工具，努力推动相关配套政策落实，确保贫困地区金融服务工作有序、有效开展；财政部门要支持各地立足本地实际，逐步增加财政扶贫贷款贴息资金；银行业监管部门要完善银行业金融机构差异化监管政策和准入制度，实行绿色通道，促进融资性担保机构在扶贫开发金融服务中发挥积极作用；证券监管部门要积极支持和培育贫困地区企业上市，并通过资本市场融资；保险监管部门要积极推进农村保险市场建设，不断增强贫困地区风险保障功能；扶贫移民部门要完善精准扶贫工作机制，建立健全贫困户、项目库等信息系统，做好优质项目、企业的推荐工作；共青团组织要加大农村青年致富带头人培养力度，发挥其在贫困地区脱贫致富中的带动作用。

（三）完善监测分析和考核评估制度。进一步完善贫困地区金融服务的监测统计制度，继续按照《中国人民银行成都分行办公室关于建立金融支持集中连片特困地区“扶贫惠农工程”统计监测和报告制度的通知》（成银办发〔2013〕170 号）做好贫困地区经济金融相关数据的按季监测分析工作，并将监测范围从 2014 年 2 季度起扩大至全省 88 个县。建立贫困地区经济金融和扶贫相关数据共享和交换机制，财政厅、四川银监局、四川证监局、四川保监局、省扶贫移民局在每季度次月 20 号前向人行成都分行通报相关数据（数据内容见附件 3）；人行成都分行定期和不定期通报相关情况。探索开展金融扶贫信贷政策导向效果评估工作，加强考核并将考核和评估结果作为实施差别准备金动态调整和再贷款（再贴现）政策、银行间市场业务准入管理、在银行间债券市场开展金融产品创新试点、新设金融机构加入人民银行金融管理与服务体系等的重要依据，促进金融政策在贫困地区得到有效贯彻落实。