



绵阳市人民政府公报

MIANYANG MUNICIPAL PEOPLE' S GOVERNMENT BULLETIN

2012

绵阳市人民政府公报

绵阳市人民政府研究室编

第 35 号(总号 369)2012 年 7 月 15 日

目录

上级文件

四川省人民政府关于加强和改进消防工作的实施意见

川府发〔2012〕27 号 2

四川省人民政府办公厅关于印发四川省“十二五”社会养老服务体系建设的规划的通知

川办发〔2012〕43 号 10

本级文件

绵阳市人民政府办公室关于印发绵阳市流感大流行应急预案的通知

绵府办发〔2012〕24 号 18

绵阳市人民政府办公室关于印发《绵阳市人民政府 2012 年推进依法行政工作安排》的通知

绵府办函〔2012〕169 号 26

绵阳市人民政府办公室关于印发绵阳市城乡居民社会养老保险工作方案的通知

绵府办函〔2012〕177 号 29

四川省人民政府

关于加强和改进消防工作的实施意见

川府发〔2012〕27号

各市（州）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

“十一五”以来，全省各地、各有关部门认真落实消防安全措施，火灾形势总体平稳，为服务经济社会发展、保障人民群众生命财产安全作出了积极贡献。但随着经济社会快速发展，公共消防安全需求日益增长，消防安全管理任务日趋繁重，我省消防安全形势依然严峻，公共消防安全基础建设欠账较多、城乡区域消防事业发展不平衡、消防安全资源短缺、责任落实不力等问题影响和制约了消防安全工作的长远发展，增大了发生重特大火灾和群死群伤恶性火灾事故的可能性。为进一步促进全省消防工作发展，提升全省消防公共安全水平，确保全省火灾形势稳定，现就加强和改进消防工作提出以下意见。一、切实提高思想认识，增强做好消防工作的责任感和紧迫感党中央、国务院历来高度重视消防工作。2011年12月30日，国务院印发了《关于加强和改进消防工作的意见》（国发〔2011〕46号，以下简称《意见》），明确了加强和改进消防工作的指导思想、基本原则、主要目标和工作措施，是指导当前和今后一个时期消防工作的纲领性文件。《意见》针对当前消防安全突出问题，提出了许多创新性的思路和措施，为解决消防工作体制性、机制性、保障性问题提供了政策支持，对深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、安全发展，有效预防和减少火灾危害，促进经济社会发展，具有十分重要的意义。

当前，我省正处在经济转轨、社会转型的特殊历史时期，工业化、城镇化、市场化快速发展，新材料、新工艺、新技术广泛应用，特别是随着新一轮西部大开发战略的实施，我省统筹城乡经济社会发展加速推进，重大产业项目和基础设施项目相继实施，城市人员密集场所和高层、地下、大空间建筑大量涌现，城乡结合部和乡镇集生产、储存、住宿等功能于一体的“三合一”或“多合一”场所、租赁用地企业、出租屋等增多，导致各类致灾因素急剧增加，加之消防管理难度不断加大，火灾防控压力不断增加，致使消防安全工作任务愈加繁重。尤其在当前社会矛盾凸显、维护社会稳定压力不断加大的情况下，一旦发生重特大火灾，不仅会给人民群众生命财产造成重大损失，而且极有可能成为引发社会不稳定的因素。各市（州）、县（市、区）人民政府和有关部门要紧密结合本地工作实际和《四川省“十二五”消防事业发展规划》（以下简称《规划》）制订工作目标和实施方案，特别要对消防安全评估、大城市消防安全管理、消防设施维护保养、火灾高危单位监管、“网格化”管理等工作不断进行探索和实践，完善机制，强化管理，进一步改善全省消防安全环境，保持火灾形势持续稳定。二、完善消防安全责任体系，确保各项消防工作有效落实（一）坚持政府统一领导。全省各级人民政府要加强对消防工作的组织领导，政府主要负责人为第一责任人，分管负责人为主要责任人，其他负责人要认真落实消防安全“一岗双责”制度。将消防工作纳入经济社会发展总体规划，纳入政府目标责任、绩效管理考核和社会治安综合治理内容。组织制定并实施城乡消防规划，切实加强公共消防设施、消防力量、消防装备建设，定期组织开展消防安全专项检查、城市火灾风险评估和消防安全评价。全面落实市、县级人民政府消防安全的主体责任，建立和完善各级消防安全委员会工作机制，对本地区消防安全形势和重点工作加强专题研究，协调解决重大消防

问题。要认真落实《财政部关于印发〈地方消防经费管理办法〉的通知》（财防〔2011〕330号），健全消防经费投入与当地经济社会发展和消防安全需求相适应的保障机制，逐步提高消防工作保障水平，保障消防装备建设经费投入。省财政对贫困地区消防事业发展给予一定支持，根据财力情况对贫困地区消防部队的消防装备和业务建设予以适当补助。将市县财政对消防装备建设经费投入纳入财政监管体系，强化督促检查，确保落到实处。各市（州）人民政府每年要将本地消防工作情况向省政府作专题报告。

（二）加强部门依法监管。各部门要坚持“谁主管、谁负责”的原则，依法履行消防安全职责，抓好本行业、本系统的消防安全工作。要结合行业系统特点，制订年度消防工作意见和具体的管理措施，坚持与其他工作同部署、同检查、同考评。住房城乡建设、商务、教育、民政、宗教、铁路、交通运输、农业、文化、卫生、民航、广电、体育、旅游、人防等部门每年要组织开展本系统、本行业的消防安全检查和教育培训，及时督促整改火灾隐患，提高消防安全管理水平。安全监管、公安、住房城乡建设、工商、质监、文化等部门要建立健全部门信息沟通和联合执法机制，对发现的火灾隐患，要依法予以查处或者移送、通报公安机关消防机构等部门进行处理；对检查发现的存在重大火灾隐患的单位和场所，相关部门要互通执法信息，形成督促整改隐患的合力。公安机关要建立常态化的“全警消防、多警联动”执法机制，公安机关消防机构要加大执法力度，及时依法查处火灾隐患和消防违法行为，公安派出所和社区（农村）警务室要加强日常消防监督检查，广泛开展消防安全宣传教育。

（三）落实单位主体责任。机关、团体、企事业单位法定代表人是本单位消防安全第一责任人，要依法履行消防安全主体责任，逐级建立岗位消防安全责任制，明确消防安全管理人，健全消防安全管理组织，落实消防安全制度，保障必要的消防投入，完善消防设施和器材装备，全面提高社会单位检查消除火灾隐患、组织扑救初起火灾、组织人员疏散逃生和消防宣传教育培训“四个能力”，力争在2012年基本达标。建立社会单位消防安全管理人员备案申报制度，消防安全重点单位的消防安全责任人、管理人确立或变更时，应及时向公安机关消防机构备案申报，确保单位消防工作有人抓、有人管。建立建筑消防设施日常维护保养制度，定期对建筑消防设施进行巡查、测试、维修、保养，每12个月至少进行一次全面检测，确保建筑消防设施完好有效。建立社会单位消防安全自我评估制度，消防安全重点单位每季度、其他单位每半年自行或委托有资质的机构对本单位进行一次消防安全检查评估，切实做到安全自查、隐患自除、责任自负。

（四）严格考核和责任追究。研究制订全省消防安全责任制规定，细化各级各部门及有关领导干部消防工作职责，建立健全消防工作考核评价体系和责任追究机制。每年年初，上级政府要与下级政府签订消防工作目标责任书，年底要组织考评验收，考评结果纳入政府绩效管理。地方各级人民政府和有关部门不依法履行职责，在涉及消防安全行政审批、公共消防设施建设、重大火灾隐患整改、消防力量发展等方面工作不力、失职渎职的，要依法依规追究有关人员的责任，涉嫌犯罪的移送司法机关处理。公安机关及其消防机构工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、以权谋私的，要依法依规严肃处理。各单位因消防安全责任不落实、火灾防控措施不到位，发生人员伤亡火灾事故的，要依法依规追究有关人员的责任；发生重大火灾事故的，要依法依规追究单位负责人、实际控制人、上级单位主要负责人和当地人民政府及有关部门负责人的责任；发生特别重大火灾事故的，根据情节轻重，追究市（州）分管领导或主要领导的责任。

三、实施消防安全综合治理，不断改善城乡消防安全环境（一）着力加强城乡消防规划管理。及时修订《四川省城市消防规划管理规定》，进一步推动落实城乡消防规划的编制和实施。《四川省城镇体系规划》的修编要进一步明确消防规划的内容。各地要科学编制城乡消防规划，没有消防规划内容或消防规划内容不全、深度不够的城乡规划不得批准实施。成都市、眉山市、资阳市要将消防规划同步纳入“天府新区”相关分区规划、控制性详细规划和重要地段城市设计。2012年年底以前，全省县级以上城市应完成与当前城市总体规划相配套的消防规划编制工作，各县（市、区）应完成所辖镇消防规划的编制，并对所辖乡和村庄的消防安全布局、公共消防设施建设提出规划指导意见。2013年年底以前，所有乡和村庄应完成消

防规划编制或者在总体规划中明确消防规划内容。已经依法批准的消防规划，必须严格实施，不得擅自变更规划内容。城乡的建设和发展，应当优先安排公共消防基础设施建设。任何单位和个人不得埋压、圈占、损坏公共消防设施，不得挪用、挤占公共消防设施建设用地，不得违反消防规划进行工程建设。市、县两级人民政府应当进一步明确住房城乡建设、市政、水务、通信等相关部门和单位的公共消防设施维护保养职责，切实加强公共消防设施的维护保养，保证其能够正常使用。

（二）大力强化消防安全源头管控。行政审批部门对涉及消防安全的事项要严格依法审批，凡不符合法定审批条件的，规划、住房城乡建设、房地产管理部门不得核发建设工程相关许可证照，安全监管部门不得核发相关安全生产许可证照，教育、民政、人力资源社会保障、卫生、文化、文物、人防等部门不得批准开办学校、幼儿园、托儿所、社会福利机构、人力资源市场、医院、博物馆和公共娱乐场所等。建设行政主管部门和公安机关要推动建立建设工程消防设计、施工质量和消防审核验收终身负责制，实行建设、设计、施工、图纸审查、监理等单位重大消防安全违法行为“黑名单”制度，全面落实建设工程消防质量主体责任。进一步明确图纸审查机构对消防设计的审查内容和相关责任，有条件的地区可探索建立建设工程技术审查和行政审批分离制度。严格建筑材料消防安全管理，加大建筑材料防火性能见证取样检验力度，新建、改建、扩建工程的外保温材料一律不得使用易燃材料，严格限制使用可燃材料，大力推广自保温体系；建筑室内装饰装修材料必须符合国家标准、行业标准和消防安全要求。加强消防产品监督管理，建立健全消防产品监督管理机制，严格消防产品市场准入，强化生产、销售和使用领域的消防产品监督管理，提高公安、质监、工商等部门联合监管效能。

（三）有效开展消防安全分类管理。认真分析研判，准确把握在不同地域、不同经济条件和社会发展水平下火灾发生的规律特点和消防安全管理重点难点，因地制宜，分类管理。大中城市、经济发达地区要针对人口密集、工商业集中的特点，综合运用法律、行政、经济、科技等手段，重点加强人员密集场所、易燃易爆单位、高层、地下公共建筑等场所和区域的消防安全管理。逐步推行城市消防安全远程监控系统，探索建立生命通道实时监控平台。探索完善多产权建筑消防安全管理机制，明确建筑共用消防设施的检测、维修、更新和改造费用来源，加强对共用的疏散通道、安全出口、消防设施、消防车通道的统一管理。成都市、自贡市、攀枝花市、绵阳市、南充市等特大城市、大城市要从建设工程防火设计、公共消防设施建设、火灾隐患排查整治、灭火救援等方面制订并执行更加严格的消防安全标准。边远地区、农村、经济欠发达地区要着力夯实乡（镇）、村庄公共消防设施建设基础，落实消防安全管理责任，发挥群防群治作用，广泛开展消防安全宣传教育，加强对农村场镇、居（村）民自建房和小生产经营场所的管理，不断创新农村消防工作模式。民族地区、地震灾后恢复重建地区要抓住各种有利契机和政策优势，加大消防投入，加快消防基础设施建设。甘孜州、阿坝州、凉山州等地要大力开展消防安全进牧区、进村寨、进寺庙工作；地震灾后恢复重建地区要抓好新集镇、新村（聚居点）消防安全布局、消防车通道、消防水源等建设，全面提高抗御火灾能力。

（四）切实加大火灾隐患排查整治力度。地方各级人民政府要建立常态化火灾隐患排查整治机制，针对辖区火灾易发、多发的区域、行业和时段，组织开展对城乡结合部、城市老街区、“城中村”、“棚户区”、连片村寨、火灾高危单位、“三合一”或“多合一”场所、小生产经营场所、出租屋等火灾防控重点、薄弱区域和场所的消防安全治理，切实督促整改火灾隐患，坚决依法处理消防违法行为。按照安全第一、标本兼治的原则，坚持政府主导、部门联动，对涉及公共消防安全布局、影响公共安全的火灾隐患开展联合整治，有计划、有步骤地解决辖区消防安全突出问题。按照属地管理、逐级督办的原则，进一步建立规范重大火灾隐患政府挂牌督办和约谈机制，对公安机关报请的重大火灾隐患挂牌督办、停产停业整改请示，当地人民政府要在7日内作出决定，并督促整改。市、县两级人民政府要建立火灾隐患举报中心，统一使用“96119”举报电话，制订并落实火灾隐患举报奖励办法，广泛发动公众举报火灾隐患。四、创新消防安全管理，不断完善社会化消防工作格局（一）全面推行消防安全“网格化”管理。推行以乡（镇）、街道为单元划分“大网格”，以行政村、社区

为单元划分“中网格”，以街区、居住小区、村组为单元划分“小网格”的三级“网格化”基层消防安全管理机制，分别明确消防安全管理组织、人员及其职责，落实管理措施，切实提高消防安全管理水平。在“大网格”中，乡（镇）人民政府、街道办事处负责对消防工作的行政领导，成立由安监办、综治办、公安派出所等基层组织和社区、行政村、辖区重点单位等负责人组成的消防安全领导小组，建立“划片、分包、定人”责任制以及火灾隐患排查、整改、督办和消防工作逐级汇报机制，定期组织开展消防安全形势研判和火灾隐患排查整治。全国重点镇、中心镇和经济发达乡（镇）人民政府、街道办事处要成立消防安全委员会，国家经济发达镇行政管理体制改革试点地区新津县花源镇、大竹县庙坝镇要设立消防工作队伍。在“中网格”中，村委会和居委会是消防安全自我管理主体，要确定专（兼）职消防管理人员，充分发动社会单位、楼宇小区物业服务企业等单位，整合治保、巡防、保安、消防志愿者等基层力量组建志愿消防队伍，定期开展消防安全联合检查，经常性开展消防安全宣传教育和灭火疏散逃生演练，负责组织扑救初起火灾。同时，建立完善各类单位、场所、居住小区、农村院落等的消防安全基础台账，并定期向乡（镇）人民政府、街道办事处报告辖区消防安全情况。在“小网格”中，由街区较大单位的负责人、楼宇小区物业服务企业负责人、村组长等组成消防安全联络员队伍，组织制订防火公约，发动群众开展消防安全自防自救。公安机关要加强对基层消防工作“网格化”建设的督促和指导，公安派出所要切实将消防安全工作纳入社区、农村警务工作。2012年年底以前，全省70%的街道、乡（镇）以及社区、行政村要实现消防安全“网格化”管理；2013年，实现消防安全“网格化”管理全域覆盖。

（二）严格火灾高危单位消防安全管理。针对容易造成群死群伤的人员密集场所、易燃易爆单位和高层、地下公共建筑等制订出台火灾高危单位消防安全界定标准和管理规定，督促其落实更加严格的人防、物防、技防等管理措施。推行火灾高危单位“户籍化”管理，建立火灾高危单位消防安全信息系统，实时记载其消防动态管理情况，公安机关消防机构和公安派出所根据监督检查情况，实行火灾风险分级预警动态管理。建立火灾高危单位消防安全评估制度，由具有资质的机构每12个月至少开展一次评估，评估结果向社会公布，作为单位信用评级的重要参考依据。火灾高危单位应投保火灾公众责任险，督促高危单位强化自身管理。2012年，成都市、攀枝花市、泸州市、宜宾市、达州市、南充市等地要率先开展火灾高危单位消防管理试点；2013年，在全省推行。

（三）推进行业系统消防安全标准化管理。结合行业、系统特点，总结消防安全管理经验，建立并完善行业、系统消防标准体系和管理机制。住房城乡建设、质监、公安、经济和信息化、商务、旅游、教育、卫生等部门要制订住宅物业、白酒行业、商场、宾馆、学校、医院等消防安全管理行业标准和地方标准，推行社会单位消防安全标准化管理。各行业、系统要大力开展标准的宣传贯彻、培训和实施工作，加强对所属行业消防安全标准化管理的督促检查，定期组织考评并将结果纳入行业管理范畴，作为评定星级饭店、等级医院、文明市场和质量认证等的重要依据。结合社会信用体系建设，逐步将消防安全标准化管理信息作为单位在市场准入、税收、信贷、保险等方面的重要信用评价指标，充分发挥消防安全标准化管理的评价、引导和规范作用。

（四）实行消防技术服务机构规范化管理。按照《四川省消防条例》规定，省级公安机关消防机构要尽快制订出台消防技术服务机构管理规定，严格消防技术服务机构资质、资格审批，规范发展消防设施检测、维护保养和消防安全评估、咨询、监测等消防技术服务机构，督促消防技术服务机构规范服务行为，不断提升服务质量和水平。依法加强对消防技术服务机构及从业人员的监督管理，对违法违规、弄虚作假的要依法依规追究责任，并降低或取消相关资质、资格。全面推进社会消防从业人员职业化建设，加强消防行业特有工种职业技能鉴定工作，特有工种从业人员必须持证上岗。

（五）推动消防科技创新及应用。全省各级人民政府和省政府有关部门要加强消防科技工作整体规划和宏观管理，将消防科技研究纳入科技发展规划和科研计划，培养和造就高层次消防科技人才，鼓励、支持消防科学研究和技术创新，推广使用先进的防火、灭火和应急救援技术、设备。加强高层、地下建筑和轨道交通等防火、灭火、救援技术与装备的研发，积极开展科技支撑项目和重

大科研课题研究。建立健全消防科技成果转化应用机制，推广消防安全研究成果，推动消防科技创新，不断提高利用科学技术抗御火灾的水平。五、加强公共消防安全基础设施建设，构建覆盖城乡的灭火应急救援体系（一）加快公共消防基础设施建设。发展改革、住房城乡建设、规划、财政、国土资源、公安、市政、通信等部门要按照各自职能具体负责城乡消防规划的实施以及公共消防设施、消防装备的建设、维护和管理，保证公共消防设施与城乡建设同步发展，与公共基础设施统一设计、统一建设、统一验收，确保完好有效。加快消防站建设，2015年年底以前，县级以上城市全部建有公安普通消防站，各市（州）和甘孜县、康定县、理塘县、色达县、德格县、马尔康县、阿坝县、若尔盖县、红原县、九寨沟景区、西昌市、木里县、会理县要分别建有公安特勤消防站，重要的化工基地、能源基地、高新技术产业园区、重点文物和文化旅游景区等区域要配建适宜的消防站。成都市要根据经济社会发展需要，建设进口消防装备区域性维修中心，积极推进航空特勤消防站建设，在全国经济百强县建设公安特勤消防站。加快消防供水系统建设，2013年年底以前，市政消防栓的设置要基本达标；有天然水源的城市，2015年年底以前全部建成消防取水码头。加快农村公共消防设施建设，2015年年底以前有公共供水管网的乡和村庄要按规范要求设置消防栓；没有公共供水管网的，要利用河流、水塘、水库、水井、水渠等天然水源设置不少于2处消防取水设施；没有给水管网且天然水源缺乏的村庄，要结合农村节水灌溉和人畜饮水工程统一规划设置不小于100立方米的消防水池。村庄内主要道路宽度应不小于4米，道路、桥梁应能保证消防车通行。

（二）大力发展多种形式的消防队伍。逐步加强现役消防力量建设，发挥好公安消防部队灭火救援核心作用。各级人民政府要按照国家法律法规要求，进一步建立健全政府专职消防队伍，合理确定人员规模，切实落实政府专职消防队人员待遇。省级有关部门要研究制订我省合同制消防员的招录、培训、使用和保障办法。消防站数量未达到国家规定的城市和县人民政府所在地的镇，建成区面积超过5平方公里或者居住人口达5万人以上或者地区生产总值超过10亿元的乡（镇），易燃易爆危险品生产、经营单位和劳动密集型企业密集的乡（镇），全国及省级重点镇、历史文化名镇，省级及以上的经济技术开发区、旅游度假区、高新技术开发区、国家级风景名胜区等要建立政府专职消防队。各地要制订并落实多种形式消防队伍的建队标准、队伍管理、执勤模式、工资福利、经费保障、激励机制、职业资格上岗、再就业等方面的规范性文件，执行《消防员职业健康标准》，促进多种形式消防队伍健康发展。各类消防队伍要配备必要的装备器材，开展相应的业务训练，不断提升战斗力。各级公安机关消防机构要加强对非现役消防队伍执勤训练等方面的业务指导，充分发挥其在灭火救援中的作用。

（三）建立完善综合应急救援体系。大力加强省、市、县级综合应急救援队伍建设，县级以下地区要依托乡（镇）专职、志愿消防队伍组建城乡一体的综合应急救援力量体系。全省各级人民政府要加大对综合应急救援队伍在执勤、训练、装备、基础设施和生活等方面的保障力度。建立应急救援指挥平台，完善信息化支撑体系，健全应急救援预案，建立应急救援专家库，推动实施应急响应、跨区域应急救援和联动机制，每年至少组织开展一次演练，提高协同作战能力。加快推进综合应急救援训练基地和战勤保障基地建设，并在《规划》规定的期限内完成。

（四）提升灭火和应急救援能力。全省各级人民政府和建有专职消防队伍的企业要按照《城市消防站建设标准》保障消防队伍人员和灭火救援装备投入。县级人民政府要根据公安部《县级综合性（消防）应急救援队装备配备标准（试行）》加强综合应急救援队伍装备配备。公安厅、财政厅要综合各地经济社会发展水平和自然地理条件等因素，研究制订市县消防装备配备标准，明确市县消防装备建设目标和工作要求，并作为督促检查依据。地方各级人民政府要结合本地实际，按照《规划》要求，进一步加快政府综合应急救援指挥平台建设，加大消防灭火救援指挥系统升级改造力度。各地要针对本地灾害事故的主要类型和特点组建灾害事故专业处置队伍。公安消防部门要加强高层建筑、石油化工等特殊火灾扑救和地震等灾害应急救援方面的技战术研究和应用，强化各级指战员专业训练，加强执勤备战，不断提高快速反应、攻坚作战能力。六、强化消防安全宣传教育培训，努力提升全民消防安全素质（一）完善消防安全宣传教育工作机制。各地、各部门要紧紧围绕“全

民消防、生命至上”主题，针对本地区、本行业特点，组织制订消防安全宣传教育规划、计划，落实消防安全宣传教育责任，建立健全消防安全宣传教育指导、督察、考评、监测工作机制，加强消防安全宣传教育平台和队伍建设，实现消防安全宣传教育工作的网络化、常态化。建立健全新闻发言人制度，及时公布消防工作动态，促进消防信息公开透明。

（二）广泛开展消防安全宣传。全省各级人民政府和有关部门要深入开展消防安全宣传进社区、进家庭、进企业、进学校、进农村、进景区活动，深入推行“家庭消防安全”活动、“社区平安使者”计划，大力普及消防安全知识。2012年年底，成都、绵阳、广元、乐山、凉山等市（州）要分别创建城市社区、学校、农村、景区、民族地区消防安全宣传教育示范区，2013年在全省进行推广。到2015年，城市居民消防安全知识普及率达到90%以上，农村居民消防安全知识普及率达到70%以上。报刊、广播、电视、网络等新闻媒体要积极开展消防安全宣传，安排专门时段、版块无偿刊播消防公益广告。积极探索利用微博、互联网、手机、户外视频、楼宇电视等新兴传媒广泛开展消防安全宣传，不断提高消防安全宣传的覆盖面和影响力。工会、共青团、妇联等团体要积极发动消防志愿者参与消防安全宣传活动。消防安全重点单位至少每半年，学校、居（村）委会和物业服务企业至少每年组织开展一次灭火应急疏散演练。切实加强“空巢”老人、留守儿童、残疾人、外来务工人员等特殊群体的消防宣传服务。2013年年底，所有乡（镇）、街道、社区、村（居）委会要制订并完善消防安全宣传教育制度和防火公约，确定专人负责。所有大型人员密集场所、易燃易爆单位、居住小区、旅游景区等都要设立消防安全宣传橱窗或消防安全宣传站点。

（三）深入开展消防安全教育培训。各地、各部门要加大对消防安全教育培训的投入，加强消防安全普及教育、职业培训和专业培训，推动消防安全教育培训工作有序发展。学校要将消防安全知识纳入教职员在职培训和学生课堂教育，深入开展“消防安全教育示范学校”创建活动。鼓励高等学校开设与消防工程、消防管理相关的专业课程，支持社会力量开展消防安全培训，积极培养社会消防专业人才。重视并发挥继续教育的作用，将消防法律法规和消防知识纳入党政领导干部及公务员培训、职业教育培训、科普和普法教育、义务教育内容。深入开展以农村基层组织负责人、农民专业合作社负责人、“大学生村官”为重点的农村“带头人”消防安全培训。2012年年底，所有负责消防工作的乡（镇）长和村“两委”负责人完成两年轮训一遍的目标。加强对单位消防安全责任人、消防安全管理人、消防控制室操作人员和消防设计、施工、监理人员及保安、电（气）焊工、消防技术服务机构从业人员的消防安全培训。严格实行“建（构）筑物消防员”和“灭火救援员”消防职业资格证书制度。

四川省人民政府
2012年7月11日

四川省人民政府办公厅

关于印发四川省“十二五”社会养老服务体系建设规划的通知

川办发〔2012〕43号

各市（州）、县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

《四川省“十二五”社会养老服务体系建设规划》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

2012年7月9日

四川省“十二五”社会养老服务体系建设规划

为积极应对人口老龄化，建立与我省人口老龄化进程相适应、经济社会发展水平相协调的社会养老服务体系，根据《中国老龄事业发展“十二五”规划》、《社会养老服务体系建设规划（2011—2015年）》和《四川省国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》等编制本规划。

一、规划背景

我国已进入老龄化社会发展阶段。第六次全国人口普查数据显示，2010年我国60岁及以上人口占总人口的13.26%。据预测，2015年以后我国将进入人口老龄化迅速发展时期。到2020年，我国60岁及以上老年人口将占总人口的18%左右，进入加速和重度老龄化发展阶段。

我省人口老龄化问题更加严峻。一是老年人口基数大、增速快。第六次全国人口普查数据显示，我省常住人口中，60岁及以上老年人口达1311万，占总人口的16.30%，高出全国平均水平3.04个百分点，预计到2015年末将达到1600万，约占总人口的19%；我省人口老龄化水平居全国第二位，2000—2010年全省老年人口比重上升幅度高出全国平均水平1.6个百分点，居全国首位。二是老年人口寿龄高、空巢多。全省80岁以上高龄人口达151.3万人，占老年人口的11.54%。80岁及以上高龄老人、城乡空巢家庭、农村五保老人、农村留守老人比例加大，其中多数人将逐步进入半自理或不能自理状态，需要不同程度的照护。三是农村老龄人口问题凸现。全省65岁及以上农村老年人口的比重高达11.3%，农村五保老人、农村留守老人比例加大，表现出劳务输出大省特有的老龄人口问题。

“十一五”时期，我省社会养老服务建设工作取得明显成效。一是政策框架初步形成。先后出台了《四川养老服务社会化示范社区标准》、《四川省农村敬老院等级达标试行标准》等文件。二是资金投入力度加大。实施“幸福家园”工程，5年投入11亿余元，新建和改扩建了176个县级养老服务机构。三是项目建设扎实推进。先后实施了“星光计划”、“霞光计划”、“养老服务社会化示范

县(市、区)”、“养老服务社会化示范社区”等项目。四是惠及人数逐年增加。全省现已安置“三无”和“五保”老人约34万人,享受高龄补贴的老年人约17万人。

“十二五”期间,我省社会养老服务体系的建设面临严峻挑战。一是养老设施建设滞后,供给不足,离国家“十二五”规划目标每千名老人30张还有较大的缺口。同时,绝大部分养老机构规模小、功能少,难以提供多方面服务。二是养老服务资源配置不均衡,城乡之间、区域之间差异大,配置不合理,特别是农村和民族地区的养老服务建设严重滞后。三是政府投入不足,民间投资规模有限。四是养老服务专业化水平较低,护理人员数量少、培训不足。五是养老服务标准不规范,监管机制不完善,政策落实不到位。

“十二五”时期,我省社会养老服务体系的建设面临重要机遇。一方面,党中央、国务院把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点,提出建立健全基本公共服务体系,优先发展社会养老服务,并相继出台一系列政策,明确要求加大社会养老服务的公共投入;另一方面,随着改革开放不断深入,综合国力显著增强,财政收入持续增加,公共支出结构不断优化,基本公共服务能力明显增强,为社会养老服务体系的建设提供了坚实基础。省委、省政府高度重视社会养老服务体系的建设,《四川省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》强调了加快社会事业发展、大力提高基本公共服务能力和均等化水平,《四川省“十二五”就业和社会保障规划》提出把养老服务设施建设作为重点建设工程之一。此外,我省社会力量参与养老服务体系建设的动力不断增强、渠道不断拓宽,为社会养老服务体系的建设提供了有利条件。

二、指导思想和基本原则

(一)指导思想。以科学发展观为指导,以满足老年人的养老服务需求为目标,从我省省情出发,坚持政府主导、政策扶持、多方参与、统筹规划,在“十二五”期间,初步建立起与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调,以居家为基础、社区为依托、机构为支撑,资金保障与服务提供相匹配,无偿、低偿和有偿服务相结合,具有中国特色且符合四川实际的社会养老服务体系,让全省老年人安享晚年,共享经济社会发展成果。

(二)基本原则。

1. 政府主导,多方参与。进一步加强政府在制度设计、规划引导、公共投入、服务监管等方面的主体职责,制订和完善扶持优惠政策,切实保证养老服务的公益性。支持和鼓励社会力量多形式、多渠道兴办各类老年服务实体,积极引导社会各界参与社会养老服务。充分发挥群团组织、专业化社会机构和志愿者组织的作用,有序引入竞争机制,实现多方合作共赢,促进我省社会养老服务事业健康发展。

2. 统筹规划,分级负责。加强社会养老服务体系的建设是一项长期的战略任务,各级人民政府对养老机构和社区养老服务设施的建设要统筹安排、整体规划,确定主要建设任务,落实优惠政策,推动形成基层网络。3. 因地制宜,突出重点。根据各地老年人口数量和养老服务水平,依托当地现有资源,合理安排社会养老服务体系建设项目,以长期照料、护理康复和社区日间照料为重点,分类完善不同养老服务机构和设施的功能,优先解决好需求最迫切的孤老优抚对象、“三无”老人、“五保”老人及失能、半失能老年人的照料和护理问题。

4. 深化改革,持续发展。完善养老服务投入机制,扩大养老服务设施增量,盘活存量。按照政府职能转变、分类推进事业单位改革和社区建设有关要求,统筹推进养老服务体制机制创新。不断改进管理方式,完善养老服务的规范、建设标准、评价体系,促一信息化建设,加快养老服务专业队伍建设,确保养老体系良性运行和可持续发展。

三、建设目标

到2015年,基本形成规模适度、结构合理,制度完善、管理规范,运营高效、服务专业,布局合理、覆盖城乡,符合我省实际的社会养老服务体系。

力争形成“9073”养老格局,即90%的老年人通过自我照料和社会化服务实现居家养老,7%的老年人通过社区组织提供的各种专业化服务实现社区照料养老,3%的老年人通过入住养老机构实现

集中养老。

创建养老服务示范社区 300 个。

每千名老年人拥有养老床位数达到 30 张。

城镇“三无”老人和农村“五保”老人集中供养率达到 55%以上。

养老服务信息管理系统、老年人居家呼叫服务系统和应急救援服务网络基本实现城市社区覆盖。

培训养老示范社区专业养老服务人员 5000 人，养老护理人员持证上岗率达到 60%以上。

四、建设任务

（一）健全社会养老服务体系。

社会养老服务体系建设应以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，着眼于老年人的实际需求，优先保障孤老优抚对象及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人的服务需求，兼顾全体老年人改善和提高养老服务条件的要求。根据当前我省经济社会发展水平，我省的社会养老服务体系主要由居家养老、社区养老和机构养老等三个有机部分组成。

1. 全面加强居家养老。

居家养老服务涵盖生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等，以上门服务为主要形式。对身体状况较好、生活基本能自理的老年人，提供家庭服务、老年食堂、法律服务等服务；对生活不能自理的高龄、独居、失能等老年人提供家务劳动、家庭保健、辅具配置、送饭上门、无障碍改造、紧急呼叫和安全援助等服务。

制订推动居家养老的政策。制订居家养老服务工作的实施意见，明确其指导思想、工作目标、组织架构、服务对象、服务形式、服务内容、工作措施。建立城市社区居家养老服务考评、养老服务员培训及持证上岗制度，不断提高社区居家养老服务工作标准化建设水平。

加快居家养老服务中心建设。充分发挥居家养老的基础性作用，大力发展社区居家养老服务中心，整合各类服务资源，为老年人提供送上家门的居家服务和走出家门的社区服务。建立健全县（市、区）、乡镇（街道）、社区（村）三级居家养老服务网络。“十二五”期间，有条件的街道（乡镇）要依托综合性社区服务中心，建成具有一定规模、功能较强的居家养老服务中心。大力推进城乡社区居家养老服务中心（站）建设。强化社区居家养老服务中心功能，为老年人提供短期托养、助餐、助洁、助浴、助医、助行、助购等生活服务，同时兼顾老年人文化娱乐、学习教育、体育健身、精神关爱、社会参与、权益维护等多种需求。

鼓励社会力量参与居家养老服务。采取政府购买服务、培育服务机构、招募企事业单位和个人服务商等方式，不断扩大居家养老服务组织规模。大力推进居家养老服务社会化、市场化、产业化发展进程，进一步加大政策扶持力度，引进民办的养老服务经营公司和家政服务公司，政府与他们签订服务协议，向老人提供规范的有偿服务。严格设置服务商准入条件，统一服务标准。

2. 进一步完善社区养老。

社区养老服务是居家养老服务的重要支撑，具有社区日间照料和居家养老支持两类功能，主要面向家庭日间暂时无人或无力照护的社区老年人提供服务

完善社区养老服务设施。结合国家《社区服务体系规划建设规划（2011—2015 年）》的实施，按照就近就便、小型多样、功能配套的要求，依托社区综合服务设施，加强日间照料中心、托老所、星光老年之家、老年活动中心等社区养老服务设施建设。资助新建、改造社区老年福利服务设施、文化娱乐设施和活动场所，在城市社区统一建立社区养老服务站，服务站内设立日间照料室、阅览室、健身室、心理咨询室等。在农村以村为单位，建立老年活动中心，提供健身、娱乐、卫生保健等服务。

整合社区养老服务资源。按照“资源共享，双赢互利”的原则，在城市通过多种方式，协调辖区内各行业、单位的养老服务资源并合理使用，依托企事业单位职工医院建设老年康复护理院，利用企事业单位的闲置用房建立托老所、老年活动中心。鼓励和引导知名度高、信誉好、善于经营管理的社区养老服务网点连锁发展。充分利用农村撤并的中小学校和乡（镇）行政调整后闲置的办

公用房建立老年活动中心。倡导多种形式的志愿活动及老年人互助服务，动员各类人群参与社区养老服务。

建设社区老人日间照料中心。鼓励和支持条件成熟的社区按照《社区老年人日间照料中心建设标准》建设社区老人日间照料中心，为生活不能完全自理、日常生活需要一定照料的半失能老人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务。

建立社区养老服务信息平台。在省统一部署下，逐步建立市（州）、县（市、区）、街道（镇）、社区的养老服务信息管理系统。以“一册三网”为平台，构建养老服务社区信息网络。建立辖区内孤寡老人、空巢老人、低保老人、单身遗属老人和重点优抚对象档案，提供无偿或低偿服务。重点支持老年人居家呼叫服务系统建设。到2015年，养老服务信息管理系统、老年人居家呼叫服务系统和应急救援服务网络基本实现城市社区覆盖。

3. 加强机构养老。

机构养老服务以设施建设为重点，通过设施建设实现其基本养老服务功能。老年养护机构主要为失能、半失能的老年人提供专门服务，重点实现生活照料、康复护理、紧急救援等功能。鼓励在老年养护机构中内设医疗机构，并将该医疗机构纳入社保体系。利用自身资源优势，培训和指导社区养老服务组织和人员，提供居家养老服务，发挥示范、辐射、带动作用。其他类型的养老机构根据自身特点，为不同类型的老年人提供集中照料等服务。

按照“9073”的养老格局要求，到“十二五”期末，全省养老机构床位共需50万张左右（其中公办养老床位34万张、民办养老床位16万张），需新增床位21万张左右（其中公办养老床位5万张、民办养老床位16万张）。

发挥公办养老机构的示范作用。建设一批成规模、上档次的省、市级公办示范性养老机构。加强公办养老机构的规范管理，积极推进法人治理、经营者聘任、员工聘用、服务功能承包等改革，推进公办民营、委托管理、合资合作，增强公办养老机构自身发展的生机和活力。

支持民办养老机构发展。大力支持非营利性养老机构发展，鼓励民间资本投资营利性养老机构。落实用地、建设、服务等优惠政策。尽快制订养老机构服务基本规范，加强监管，推进民办养老机构的规范发展。

加快养老机构专业化建设。按照重度护理养老院、中度护理养老院和轻度护理养老院，推行养老机构分类管理，遵循“持续照顾”理念，配置不同的硬件和软件，提供不同的养老服务。

加强荣誉军人养老机构建设和改造，提升服务孤老优抚对象、复员退伍军人及其他供养对象的能力。积极推进各类养老服务机构的资源整合和综合利用。

（二）完善社会养老服务体系运行机制。

1. 健全基层服务组织。在基层部门明确承担养老服务工作的机构，落实工作人员。村委会落实专人负责老龄工作。街道办事处和居委会分别设置老年人工作委员会，配置专门的办公地点或场所。承担基层养老服务工作的机构负责居家养老、社区日间养老事务，管理辖区内的养老机构。发挥社区志愿服务站等的阵地作用，为社会养老服务提供有益补充。

2. 创新运营机制。积极探索养老服务领域政事分开、管办分开的多种实现形式和分类管理办法，选择不同区域、不同行业、多种建设方式、多种运营模式进行试点。认真研究制订相关扶持政策，重点探索公建民营、民办公助、委托管理、合资合作、购买服务等运营模式。创新运营机制，避免政府包办，确保养老机构健康发展、持续运营。

（三）开展社会养老服务示范项目建设。

按照国家有关要求，结合我省实际，优先、重点支持以下类型的养老服务示范项目建设。

1. 以长期护理床位为主要建设内容的专业机构类项目。
2. 拓展服务内容、创新运营模式的社区照料类项目，包括大力发展居家养老支持服务，探索引入连锁运营等新型服务，利用现代信息技术提供养老服务等。
3. 公建民营类项目，采取公开招投标形式选择各类专业化机构负责运营。

4. 探索改革运营机制的公办机构类项目，鼓励创造条件实现管办分离。

5. 打破行业界限、资源整合类项目，即通过整合、置换或转变用途等方式，盘活存量资产，跨行业将医院、疗养院、企业厂房以及各类公办培训中心、活动中心、旅馆、招待所等设施资源改造用于养老服务。

（四）加强农村养老服务建设。

结合城镇化发展和新农村建设，在确保“五保”供养对象生活的前提下，在有条件的地方探索乡（镇）敬老院开展日间照料和设置短期托养养老床位，拓展社会寄养、日托照料、居家养老服务等多种功能，使乡（镇）敬老院逐步向区域性养老服务中心转型。以建制村和较大的自然村为基点，依托村民自治和集体经济，积极探索农村互助养老新模式。

在新农村建设规划中，要充分考虑老年人服务场所和老年人集中居住生活区的配套建设。抓好农村特困老人危旧房改造工程，优先落实住房建设。探索建立农村高龄老人、失能老人和低收入家庭老人参加新型农村合作医疗减免政策。加强农村老年文化建设，积极组织送文化下乡活动，丰富农村老年人的精神文化生活。

五、重点建设工程

（一）安享工程。采取政府购买服务、发放养老服务补贴等形式，重点保障高龄老人、低收入老人、失能老人、残疾老人、“五保”老人的基本养老需求。完善政府供养制度。对于城市“三无”老人、农村“五保”老人，采取集中供养或分散供养的方式，适当提高集中供养和分散供养标准，保障其基本生活不低于当地居民平均生活水平，并建立自然增长机制。完善低保救助政策，对老年低保对象给予重点照顾。完善高龄老人补贴制度，积极推动各地扩大高龄老人补贴范围，提高补贴标准。

（二）安居工程。

到“十二五”期末，基本实现省、市（州）、县（市、区）、乡（镇）、社区五级老年服务设施全覆盖。

实施县（市、区）综合社会福利中心建设计划（简称“月光计划”）和农村五保供养服务设施建设计划（简称“霞光计划”），实现全省县级社会福利服务中心全覆盖。完善县级公办社会福利院和农村中心敬老院配套设施设备，并按照《老年人居住建筑设计标准》和《老年人建筑设计规范》对其进行新建或改扩建。

加强以长期护理为主要内容的专业机构建设。根据城市常住老年人口数，结合当地经济发展水平和机构养老服务需求等因素，确定老年养护院的建设总规模。

实施城市社区养老服务设施建设计划（简称“星光计划”）和农村养老服务建设计划（简称“幸福计划”）。积极推进城乡居家养老服务站建设。到2015年，城市社区居家养老服务中心（站）基本实现全覆盖。根据当地老年人口规模，按照就地、就近、便利的原则，建设城乡社区（村）居家养老服务中心。人口规模较小且相邻的乡（镇）可以联合组建居家养老服务中心。有条件的农村社区要探索建设社区居家养老服务点。

实施市（州）及以上城市老年养护机构建设计划（简称“阳光计划”）。建立四川省养老实训示范基地，改造市级养老服务机构，市（州）社会福利服务机构要逐步完善基础设施并提高服务能力，新建和改扩建项目要按照国家有关标准和覆盖的老年人口数适度超前规划，合理确定床位数和建设规模。城市新建养老机构和养老服务场所无障碍率应达到100%，并对已有的养老机构和养老服务场所进行无障碍改造。

支持民族地区、革命老区和贫困地区养老福利机构建设。国家社会养老服务体系建设项目向民族地区、革命老区和贫困地区倾斜，其中藏区项目按规定落实配套资金。

（三）安康工程。推进各级老年医疗、康复机构建设。鼓励县级以上医疗机构设立老年病专科门诊和专科病房，实施爱心护理院建设计划（简称“爱心护理工程”）。鼓励各地兴办老年康复中心、失能老人护理机构和临终关怀医院，提升老年人医疗健康服务水平。县级以上城市至少建有一处以

收养失能、半失能老年人为主的老年养护设施。

建立健全全科医生制度。逐步加大投入力度，实现公共养老机构在一定地域范围内有一定级别的配套医院。

逐步提高老年人住院医疗报销比例。探索建立城乡高龄老人、失能老人和低收入家庭老人的医疗补助和医疗费用减免政策。加强基层医疗卫生机构建设，构建“20分钟医疗服务圈”，保证老人就近就医。探索建立老年病人“家庭病床”医疗体系并纳入医保范围。加强老年慢性病防治与管理。

（四）安养工程。

借助养老机构和居家养老服务平台，建立空巢老人帮扶网络。坚持专兼结合，培育志愿服务力量，开展为空巢老人献爱心活动。建立法律约束和道德监督机制，确保空巢老人家庭子女履行赡养照料和精神慰藉责任。

探索建立失能、半失能老人长期照护服务机制。加强护理型养老机构和护理院或护理站建设，增加照护床位供给，逐步满足失能、半失能老人机构照护需求。逐步实施家庭服务政策，加强家庭照护支持，对家庭照护主要承担者提供免费或低偿照护技能培训。建立养老机构综合责任保险制度，鼓励支持商业保险机构开设老年人意外伤害险，降低老年人支付风险。探索建立长期护理保险制度，为失能、半失能老人提供稳定的护理保险费用。实施老年康复辅具配置计划（简称“助康计划”），为有需求的老年人配置符合体能心态特征的康复辅具，提高老年人生活质量。

（五）安心工程。

依托各级各类老年大学、老年活动中心（室）和城乡基层社区组织，大力开展针对老年人的健康教育、法律教育和心理咨询，通过专题讲座或培训活动，做到老有所教、老有所学。老年人协会和社区联合组织健康老人发挥特长，参加社会公益活动，为社会开展各项服务，做到老有所为。开展丰富多彩的文体活动，做到老有所乐。

加强老年大学（老年活动中心）建设。到“十二五”期末，各县（市、区）建有一所具有一定规模的老年大学（老年活动中心）。同时，对现有县级以上老年大学进行维修改造，扩大办学规模，提高老年教育覆盖率，满足老年人参与老年教育的需求。

六、保障措施

（一）加强组织领导。全省各级人民政府要切实履行基本公共服务职能，将社会养老服务体系纳入经济社会发展总体规划，纳入政府年度重点工作和为民办实事项目，加大推进力度，确保取得实效。进一步建立健全社会养老服务体系建设的领导体制和运行机制，形成政府主导、民政部门主管、相关部门各司其职、社会广泛参与的工作格局。

（二）加大资金投入。进一步加大财政投入，发挥财政资金的保障和引导作用。政府举办的养老机构的基本建设、机构运转、人员经费和机构内集中供养对象的基本生活保障经费，纳入同级财政公共预算安排并建立动态保障机制。对社会力量举办的养老机构免费接收供养城镇“三无”人员和农村“五保”供养对象的，通过政府购买服务的方式，对供养对象的基本生活保障经费按政策标准给予足额安排，并可对这类养老机构完善设施设备给予补助。加强对非营利性社会办养老机构的培育扶持，采取民办公助等形式，给予相应的建设补贴或营运补贴，支持其发展。根据差异性原则，通过推动建立高龄补贴、养老服务补贴、护理补贴、重度残疾人补贴等制度，逐步为不同经济状况的老年人提供不同程度和类型的养老服务支持。增加福利彩票公益金对社会养老服务的投入。积极探索拓展社会养老服务产业化融资渠道，支持民间资本投资建设专业化的养老服务设施。

（三）落实扶持政策。各级政府要认真落实国家和省现有法规政策，加强对社会养老服务的扶持。将社会养老服务设施建设纳入城乡建设规划和土地利用规划，合理安排，科学布局。对符合条件的社会养老服务设施，按照土地划拨目录依法划拨土地。鼓励通过对旧厂房、旧学校、民用设施进行改建扩建的方式，兴办民办养老机构。对养老院提供的养老服务免征营业税；对符合条件的非营利性老年服务机构的收入免征企业所得税；对福利性、非营利性老年服务机构的自用房产、土地暂免征收房产税、城镇土地使用税；对新建老年服务设施的城市基础设施配套费给予减免。养老服

务机构使用水、电、燃气、有线电视、固定电话，按照居民用户标准收取费用，初装费适当减免收取。企业通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门，对福利性、非营利性老年服务机构的捐赠支出，在计算企业所得税应纳税额时按《中华人民共和国企业所得税法》的规定限额扣除。社会办养老机构接收安置农村“五保”老人和城镇“三无”老人的，各地要按规定标准将其生活、医疗费等补助转入社会办养老机构，不足部分由当地人民政府给予适当补助。对符合小额担保贷款条件的养老服务项目贷款，财政部门可通过贷款贴息方式予以支持。金融机构要加大对社会办养老机构的信贷支持力度。

（四）规范行业管理。国家、社会组织和个人兴办非营利性养老机构应向所在地县级以上民政部门提出申请，由受理申请的民政部门予以认定。民政部门要加强养老机构管理，依据《老年人建筑设计规范》、《老年人社会福利机构基本规范》、《无障碍设施建设设计规范》、《养老护理员国家职业标准》等，制定建筑设施、卫生条件、人员配备、服务质量、等级评定等各项养老服务标准和管理制度，做到管理有办法、建筑设计有标准、检查监督有依据。对营利性和非营利性社会办养老机构，分别就其运营机制和服务规范提出明确要求，推动养老机构健康发展。积极培育社会养老服务行业组织，促进行业自我管理、服务和发 展，接受政府委托开展培训、研究、交流等工作，实现社会养老服务政事分开、政社分开，逐步建立起政府依法管理、行业组织规范自律、服务实体自主运营的管理新格局。大力培育专业性中介机构，鼓励中介机构参与社会养老服务，提供评估、咨询和第三方认证等服务。建立健全社会化养老服务评估、评审制度，构建服务质量监控体系，加强行业指导和行业自律。建立科学合理的价格形成机制，规范服务收费项目和标准。

（五）加强队伍建设。建立并完善以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和保障制度，不断提升养老服务队伍的职业道德、服务水平和专业技能。严格执行《养老护理员国家职业标准》，建立和发展养老服务职业技能鉴定和培训机构，加强各类养老机构管理人员、护理人员职业技能培训，并将其纳入城乡就业培训体系，五年内全面实现持证上岗。鼓励有条件的高等院校和中等职业学校开设养老服务相关专业或课程。积极开发社区养老服务公益性岗位，引导大中专毕业生、农村转移劳动力、零就业家庭人员、城乡低保人员及其他就业困难人员从事养老服务。加快培育从事养老服务的志愿者队伍，实行志愿者注册制度，形成专业人员引领志愿者的联动工作机制。

（六）强化督查指导。进一步理顺养老服务管理工作管理体制，强化养老服务工作职责。各级老龄委要充分发挥组织协调、调查研究、检查指导职能，督促相关法规政策和工作任务的落实。老龄委相关成员单位要切实履行工作职责，加强沟通，密切协作，努力形成推进社会养老服务体系建设强大合力。加大对养老服务机构的监督管理力度，防止出现以暴力或者其他方式侮辱老年人、诽谤老年人或虐待老年人的行为，依法保障老年人合法权益。政府主办的养老机构要充分发挥主导作用，协助政府相关部门做好养老服务指导、评估、培训等工作。各地、各有关部门要定期对社会养老服务体系建设政策措施落实情况进行督促检查，对社会养老服务体系建设规划执行情况进行评估，并向社会公布。

绵阳市人民政府办公室

关于印发绵阳市流感大流行应急预案的通知

绵府办发〔2012〕24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，市级有关部门：
《绵阳市流感大流行应急预案》经市政府第十三次常务会议审议通过，现印发你们，请认真贯彻执行。

绵阳市人民政府办公室
2012年7月11日

绵阳市流感大流行应急预案

- 1 总则
 - 1.1 编制目的
 - 1.2 工作原则
 - 1.3 编制依据
 - 1.4 阶段划分
 - 1.5 适用范围
- 2 应急组织管理
 - 2.1 流感大流行应急指挥机构
 - 2.2 专家委员会
- 3 应对准备
 - 3.1 预案及方案制订
 - 3.2 疫苗准备
 - 3.3 抗病毒药物准备
 - 3.4 其他应急物资及资金准备
 - 3.5 常规监测与风险评估
 - 3.6 信息通报
 - 3.7 宣传教育
 - 3.8 培训演练
 - 3.9 督导与评估
- 4 应对响应
 - 4.1 IV级响应
 - 4.2 III级响应
 - 4.3 II级响应

- 4.4 I 级响应
- 4.5 应急响应的级别调整与终止
- 5 恢复评估
 - 5.1 总结与评估
 - 5.2 终止联防联控工作机制
 - 5.3 恢复社会基本服务
 - 5.4 责任与奖惩
- 6 附则

1 总则

1.1 编制目的

加强我市流感大流行应对准备，指导和规范流感大流行的应急处置等工作，最大程度地减少流感大流行对公众健康和社会造成的危害，保障我市经济可持续发展，维护社会稳定。

1.2 工作原则

(1) 统一领导，联防联控。全市各级人民政府负责流感大流行应急的统一领导和指挥，有关部门履行职责，密切配合，通力协作，共同做好流感大流行应急工作。

(2) 依法防控，科学应对。依据国家相关法律法规和本预案规定，规范开展流感大流行应急工作。充分发挥专家作用，科学、有效应对流感大流行。

(3) 预防为主，有效处置。不断健全我市流感大流行应急体系和防控机制，做好人员、技术、物资等应急准备，落实各项措施。

(4) 强化监测，适时研判。健全流感监测网络，提高监测能力，及时研判、适时预警、及早响应、快速处置。

(5) 加强宣传，社会参与。加强宣传教育，提高公众自我防护能力和社会责任意识。积极组织、广泛动员公众参与流感大流行应急准备和应急处置等活动。及时、主动引导社会舆论，维护社会稳定。

1.3 编制依据

根据《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国国境卫生检疫法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《国内交通卫生检疫条例》、《国际卫生条例（2005）》、《疫苗流通和预防接种管理条例》、《国家流感大流行应急预案》、《四川省突发公共卫生事件应急预案》、《四川省流感大流行应急预案》、《绵阳市突发公共卫生事件应急预案》等编制。

1.4 阶段划分

根据新型(或新亚型)流感病毒毒株或重现旧亚型毒株(以下简称“新型流感病毒”)的波及范围和危害程度，将流感大流行应对过程划分为：应对准备、应急响应(按应急响应程度分为IV级、III级、II级和I级)和恢复评估三个阶段。

1.5 适用范围

本预案适用于绵阳市流感大流行应急工作。

2 应急组织管理

2.1 流感大流行应急指挥机构

市政府建立绵阳市应对流感大流行联防联控工作机制(以下简称“市联防联控工作机制”)，负责指导和协调我市流感大流行应急响应阶段和恢复评估阶段的防控工作。符合IV级应急响应条件时，市卫生局提请市政府批准，启动我市联防联控工作机制。进入II级及以上应急响应阶段后，在市联防联控工作机制的基础上，适时成立绵阳市应对流感大流行指挥部(以下简称“市指挥部”)，负责领导、指挥和协调我市流感大流行防控工作。

在市委、市政府的统一领导下，市联防联控工作机制由市委宣传部、市发改委、市经信委、市

教育体育局、市科技局、市公安局、市民政局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市环境保护局、市交通局、市农业局、市林业局、市商务局、市卫生局、市工商局、绵阳质监局、市广电局、市旅游局、市外办、市政府口岸办、市民航管理局、绵阳出入境检验检疫局、火车站等有关部门，以及绵阳军分区、武警绵阳支队等组成。市卫生局为牵头单位。

在应对准备阶段，各有关部门依据各自职能开展流感大流行防控工作。在 IV 级应急响应阶段，各有关部门按照市联防联控工作机制的职责分工和统一部署，分别开展工作。在 III 级、II 级和 I 级响应及恢复评估阶段，市联防联控工作机制设立综合组、口岸组、医疗防疫组、保障组、宣传组、对外合作组、科技组、畜牧兽医组、社会治安组等 9 个工作组，分别由市卫生局、市政府口岸办、市发改委、市财政局、市委宣传部、市外办、市科技局、市农业局、市公安局等部门牵共组建。

各县级人民政府负责本行政区域内流感大流行防控工作，其应急指挥机构及职责可参照本预案并结合本地实际情况予以确定。

2.2 专家委员会

市指挥部或市联防联控工作机制(以下称“市应急指挥机构”)下设专家委员会，由综合组负责联系。专家委员会成员由相关领域的专家组成，主要职责：

- (1)分析评估流感大流行的风险，提出不同阶段的启动、调整、终止建议。
- (2)分析评估流感大流行对社会、经济的影响，提出应急处置策略和措施建议。
- (3)开展流感大流行应急工作技术指导和跟踪评估。
- (4)提出流感大流行应急的科研需求及优先领域。
- (5)承担市应急指挥机构交办的其他任务。

3 应对准备

3.1 预案及方案制订

各有关部门按照职责分工，组织制订相应的流感大流行应急预案、工作方案和技术规范。市教育体育局负责制订学校流感大流行防控方案。市农业局负责制订家畜家禽疫情监测与防控技术方案。市林业局负责制订野生动物疫情监测与防控技术方案。市卫生局负责制订流感大流行应急监测、疫情处置、病例救治、卫生监督等技术方案。市政府口岸办负责流感大流行期间口岸管理，并会同市公安局、市交通局、市民航管理局、火车站等制订流感大流行期间交通检疫工作方案。市旅游局负责制订旅游团队疫情防控方案。军队、武警等有关部门负责制订系统内部流感大流行应急预案。

3.2 疫苗准备

市卫生局负责组织开展流感大流行疫苗、同期季节性流感疫苗的需求评估并提出需求建议。根据需求评估结果，制订流感大流行流感疫苗和季节性流感疫苗的使用策略和接种方案。市经信委按照需求建议，做好疫苗储备和调运工作。

3.3 抗病毒药物准备

市发改委、市经信委、市科技局、市财政局、市卫生局等部门按照职责分工，根据我市疫情需要做好抗病毒药物及原料的应急生产、储备、调运、研发等工作方案准备。

市卫生局负责开展应对流感大流行所需抗病毒药物的需求评估，提出需求建议；制订药物使用策略与方案；开展流感病毒耐药性监测。

市经信委按照需求建议，储备必要的抗病毒药物，做好调运准备，平时对相应抗病毒药物的生产能力进行摸底调查，做好组织生产的准备，提出应急扩产方案。

市发改委负责实施应急生产改扩建项目投资管理工作。

市食品药品监督管理局负责抗病毒药品质量的监管并组织有关技术部门开展抗病毒药物不良反应监测。

市发改委、市经信委、市科技局、市卫生局、市食品药品监督管理局负责制订相关政策，扶持抗病毒药物生产和新药研发，并加强对中医药预防、治疗药物研发和生产的支持。

3.4 其他应急物资及资金准备

市发改委组织疫情防控应急重要物资的紧急调度和交通运输协调，提出动用市级物资储备建议。

市经信委、市财政局根据市卫生局提出的需求建议适时调整市级医药储备品种及规模。

其他物资储备管理部门按照职责分工做好调用准备。

市交通局、市民航管理局、火车站制订流感大流行防控应急物资优先运输组织方案。

市经信委做好应急通信、电力保障准备。

市财政局会同有关部门制订流感大流行应急资金保障方案，安排落实疫情监测、实验室检测、病人救治、病人和密切接触者管理、检验检疫、感染者遗体处理、人员培训、宣传教育、防治研究等应急工作必需资金。市级财政根据防控工作需要，对经济困难地区开展应急工作给予适当补助。

市人力资源和社会保障局、市卫生局会同市民政局等部门，发挥医疗保障制度的作用，制定相关政策，明确在流感大流行应急过程中按规定及时支付流感大流行期间各类人群医疗费用。

市民政局会同市红十字会等相关部门和单位制订流感大流行期间社会捐助资金和物资管理方案、人道主义援助工作方案、感染者遗体处理方案。

市外办负责国(境)外政府、组织、机构、团体、个人等与流感相关事务办理。

3.5 常规监测与风险评估

市卫生局负责健全覆盖全市的流感监测网络，完善流感监测工作方案，加强流感监测哨点医院和网络实验室建设，开展流感常规监测工作。

市林业局、市农业局负责完善动物流感监测工作方案并组织开展监测工作。

绵阳出入境检验检疫局负责开展口岸流感疫情监测和进出口动物流感监测工作。

发现流感监测异常情况，各相关部门及时组织专家开展风险评估，根据疫情形势调整监测及应对策略和措施。

3.6 信息通报

市卫生局、市林业局、市农业局、绵阳出入境检验检疫局等部门负责建立信息交流和合作机制，及时互通流感监测等重要信息。建立、健全军地或与相邻地区的信息互通机制。

3.7 宣传教育

市委宣传部、市政府新闻办负责会同有关部门制订流感大流行期间宣传报道和舆论引导方案，指导有关部门做好信息发布和宣传教育等工作。市卫生局负责组织开展全市流感大流行应急知识普及工作。

3.8 培训演练

各相关部门指导各地相关部门加强应急队伍的培训和演练，增强应急意识，提高应急技术水平。

3.9 督导与评估

各相关部门根据职责分工，开展本系统内流感大流行应急准备工作的自我评估与检查，酌情派出工作组进行督导。

全市各级人民政府按照上述流感大流行防控工作要求，做好本行政区域各项应对准备工作。

4 应对响应

IV级和III级应急响应主要目标是将新型流感病毒遏制在有限范围内或延缓其传播。II级和I级应急响应主要目标是减轻流感大流行对公众健康和社会经济造成的危害。

4.1 IV级响应

4.1.1 启动条件

(1)新型流感病毒在境外造成持续传播的人间疫情，流感大流行风险显著加剧，我国内地尚未发现由新型流感病毒引起的人间病例。

(2)我国内地其它省、市发现新型流感病毒引起的人间散发病例或有限的人传人疫情，但尚无证据表明病毒已具备持续人传人的能力。

(3)国家、省联防联控机制要求启动IV级应急响应。

符合上述条件之一，市卫生局根据风险评估结果，发布预警信息，并报请市政府批准启动市联

防联控工作机制和 IV 级应急响应，有关部门和各地人民政府做好相关应急工作。

4.1.2 响应措施

在应对准备阶段基础上，有关部门和各地人民政府加强以下应急响应措施：

(1) 应急监测与风险评估。卫生部门加强人间流感监测，林业、农业部门加强动物疫情监测，及时发现、报告新型流感病毒所致人间或动物疫情，强化流感病毒流行异常事件的报告。卫生部门会同相关部门及时组织开展风险评估工作，适时调整监测和应对策略。

(2) 检验检疫。绵阳出入境检验检疫局负责对来自疫情发生国家和地区人员和物资的检验检疫工作，民航、交通、铁路等部门负责对来自疫情发生省、市、区人员和物资的交通检疫工作，及时发现、报告和移交可疑病例和处置受污染物资。

(3) 医疗救治。全市各级卫生部门在本行政区域内落实定点医疗机构，做好病人救治以及医护人员、药品、设备等准备工作。

(4) 病人及其密切接触者管理。有关地方人民政府组织落实隔离和医学观察场所，开展病人及其密切接触者的追踪与管理，为病人和医学观察对象提供必要的生活保障。

(5) 应急培训。卫生、农业、林业等部门针对新型流感病毒开展相关应急技术培训，提高应对能力。

(6) 疫苗和抗病毒药物的研发和储备。市卫生局、市经信委负责组织对疫苗和抗病毒药物的储备计划进行评估，提出储备需求。市科技局组织或协调开展流感大流行疫苗和抗病毒药物的应急研发工作。市食品药品监督管理局负责疫苗和药物的审批和质量监管工作。市经信委、市财政局负责落实储备任务。

(7) 物资储备。市经信委、市财政局、市发改委等部门根据卫生等部门的需求，组织专家对药品器械等应急救援物资的储备现状进行评估，完善储备和调运机制。

(8) 信息通报。在应对准备阶段基础上，卫生、农业、林业、外事、教育等部门和军队、武警有关部门强化流感疫情相关信息收集，加强信息沟通。市联防联控工作机制及时将有关信息汇总上报市政府并通报军队、武警、有关部门和相邻市州。

(9) 宣传教育与风险沟通。市卫生局根据授权发布事件相关信息，有关地方人民政府发布本行政区域内事件相关信息。卫生、宣传等部门积极开展有针对性的健康教育、新闻宣传和风险沟通，引导公众保持健康心态，增强自我保护意识。

(10) 联防联控。军队与地方、绵阳与相邻市州、市内相邻各地之间建立联防联控机制，共同开展防控工作。

(11) 其他措施。如新型流感病毒可能来自某种动物宿主，畜牧、林业、工商和出入境检验检疫局等部门要按照职责分工，加强对宿主动物及产品交易、进出口及相关场所监测和管理。

4.2 III级响应

4.2.1 启动条件

(1) 新型流感病毒在省外、市外造成持续传播的人间疫情，我市出现输入性病例，流感大流行的风险显著增加。

(2) 我市发现新型流感病毒，有证据表明已具备持续人传人的能力。

(3) 国家、省联防联控工作机制要求启动 III 级应急响应。

符合以上条件之一的，市卫生局根据风险评估结果，报请市政府批准，启动 III 级应急响应，有关部门和地方人民政府做好相关应急工作。

4.2.2 响应措施

在 IV 级应急响应的基础上，启动联防联控工作机制各工作组工作，做好病例及其密切接触者管理、应急培训、物资储备、信息通报和宣传教育工作，并重点加强以下应急响应措施：

(1) 应急监测与风险评估。医疗防疫组和地方有关部门加强疫情及新型流感病毒的抗原性和耐药性变异等监测工作，专家委员会组织对疫情流行趋势进行研判和风险评估，提出防控建议。

(2) 医疗救治。医疗防疫组和地方有关部门加强病人救治和转运等工作，开展流感大流行应对工作的医疗卫生资源评估。

(3) 疫苗和抗病毒药物的研发和储备。科技组加快组织新型流感病毒疫苗和抗病毒药物的研发。医疗防疫组组织专家完善疫苗和抗病毒药物使用策略，在流感大流行疫苗可及的情况下，有关地方人民政府根据需要组织疫苗的紧急接种。保障组研究疫苗和抗病毒药物的应急储备方案，并组织实施。

(4) 绵阳各开放口岸的检验检疫。口岸组参考我国履约的《国际卫生条例（2005）》等国际条约，明确相关防控工作规定，采取相应的防控措施，加强检疫查验。

(5) 对外交流与合作。对外合作组加强与国（境）外的技术交流与合作，开展我市外籍人员的防控工作，根据疫情形势及权限及时发布境外旅行警示。

(6) 其他措施。市联防联控工作机制指导有关地方做好医疗机构、学校等重点场所的流感大流行防控工作。口岸组加强车站、机场、码头等旅客聚集场所和交通工具流感大流行防控工作。畜牧兽医组对可能携带新型流感病毒的动物及其产品交易实行有针对性的限制措施。

4.3 II级响应

4.3.1 启动条件

(1) 新型流感病毒在我市造成社区水平的流行，且波及2个以上县市区，并出现重症或死亡病例。

(2) 疫情有进一步扩散趋势。

符合上述条件，市卫生局根据风险评估结果，报请市政府批准，启动II级应急响应，有关部门和地方人民政府做好相关应急工作。

4.3.2 响应措施

适时成立市指挥部，联合办公，定期召开会议，负责领导、指挥和协调流感大流行防控工作。在III级响应的基础上，继续做好应急培训、信息通报、宣传教育、对外合作与交流等工作，并加强以下应急响应措施：

(1) 应急监测与风险评估。医疗防疫组和地方有关部门加强疫情发展趋势研判和风险评估。教育部门加强对学校、托幼机构开展因病缺课监测，机关企事业单位开展因病缺勤监测。

(2) 医疗救治。医疗防疫组集中优势医疗资源，加强重症救治，降低病死率；根据医疗卫生资源评估结果和防控工作需要，合理部署医疗卫生资源；必要时，建立对口支援机制，做好大规模救治患者的准备；在疫情防控 and 医疗救治工作中，充分发挥中医药作用。保障组充分发挥职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗和城乡医疗救助等医疗保障制度的作用，保障贫困人口获得必要的医疗救治服务。必要时，有关地方人民政府依法征用社会场所作为临时医疗救治点。

(3) 疫苗接种与抗病毒药物使用。医疗防疫组组织专家完善人群疫苗接种策略。保障组负责落实疫苗的生产、储备等有关经费，并组织疫苗供应。在流感大流行且疫苗可及情况下，由有关地方人民政府根据需要，按照有关法律法规的规定，组织开展大规模人群接种，医疗防疫组完善抗病毒药物使用策略。保障组落实抗病毒药物生产、储备和调运。

(4) 物资储备。根据疫情形势变化，市联防联控工作机制继续组织开展应急物资需求评估。保障组根据需求评估情况落实应急物资生产、储备和调运，同时根据应急用品的消耗量，随时补充。各级人民政府做好行政区域内应急物资储备的经费保障等工作。

(5) 社会措施。在疫情暴发和流行地区，当地人民政府依法采取停工、停课、限制集会等强制性控制措施；保证关键部门、关键岗位的正常运转，确保煤、电、水、油、气、粮等生活资源供给和生活必需品供应；优先保证防控物资运输；加强市场监督管理，维护市场秩序，保持物价基本稳定。

4.4 I级响应

4.4.1 启动条件

(1) 我市新型流感病毒感染病例数持续增加，且维持在较高水平。

(2) 我市 4 个以上县市区报告流感病例，并出现较多数量的重症或死亡病例。

(3) 疫情对我市人群健康和社会运行构成严重威胁。

符合上述条件，市联防联控工作机制根据风险评估结果，报请市政府批准，启动我市 1 级应急响应。

4.4.2 响应措施

在 II 级应急响应的基础上，继续做好疫苗接种与抗病毒药物使用、宣传教育和风险沟通等工作，强化社会措施和物资保障，减轻疫情危害，同时加强以下应急响应措施：

(1) 应急监测与风险评估。医疗防疫组等重点监测流感病毒病原学变异和疾病临床严重性变化，开展住院病例、重症、死亡病例监测和人群免疫水平调查。

(2) 医疗救治。医疗防疫组持续评估医疗负荷，及时调配医疗卫生资源，完善对口支援机制，实施病例分类诊治与管理，加强重症病例救治。

(3) 社会措施。社会治安组密切关注疫情动态和社会动态，协助有关部门依法落实强制隔离措施，及时依法处置与疫情有关的社会治安突发事件，维护社会稳定。各级人民政府将疫情防控列入各部门的重点工作，开展积极有效的社会动员，全面落实社会防控措施，维护正常的社会生产生活秩序。市民政局、市卫生局、市红十字会等指导各地加强志愿者培训，鼓励和组织志愿者参与防控工作。

4.5 应急响应的级别调整与终止

根据疫情发展变化和防控实际，市应急指挥机构组织对疫情形势进行研判，适时完善防控策略和措施，由市政府及时调整应急响应级别或终止响应。

5 恢复评估

大流行流感病毒活动恢复到季节性流感水平，根据省或市专家委员会的评估建议，市应急指挥机构宣布进入恢复评估阶段。

5.1 总结与评估

各级人民政府、有关部门做好流感大流行应对的总结和自评工作。市应急指挥机构可邀请专业机构对流感大流行应急有关工作进行独立评估。

5.2 终止联防联控工作机制

市政府根据评估结果和省应急指挥机构建议，适时终止市联防联控工作机制。

5.3 恢复社会基本服务

各级人民政府组织相关部门制订相关计划和工作方案，恢复社会正常生产生活秩序。卫生等有关部门评估流感大流行带来的社会心理等影响，根据需要对重点人群开展心理咨询、危机干预和社会工作服务。

5.4 责任与奖惩

根据有关规定，对流感大流行应急工作中的先进集体和个人进行表彰、奖励，对有玩忽职守、失职、渎职等违法违规行为的集体和个人，依据有关法律法规追究责任。

人力资源社会保障、民政、财政等部门对因参与应急工作致病、致残、死亡的工作人员按照规定给予相应补助和抚恤，对应急工作中紧急调集、征用的物资和劳务进行合理补偿。

6 附则

6.1 市卫生局根据国家有关法律、法规变化情况，预案实施评估结果，以及预案实施过程中发现的问题或出现的新情况，及时组织修订本预案，报市政府批准后实施。

6.2 本预案自发布之日起施行，由市卫生局负责解释。

绵阳市人民政府办公室

关于印发《绵阳市人民政府 2012 年 推进依法行政工作安排》的通知

绵府办函〔2012〕169 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：

《绵阳市人民政府 2012 年推进依法行政工作安排》已经市政府同意，现予印发，请结合实际，认真组织实施。

绵阳市人民政府办公室

2012 年 7 月 3 日

绵阳市人民政府 2012 年推进依法行政工作安排

2012 年是实施“十二五”规划承上启下的重要一年，也是加快推进法治政府建设关键的一年。全市依法行政工作要全面贯彻科学发展观和依法治国基本方略，坚持以社会主义法治理念为指导，紧紧围绕市委市政府中心工作，按照“稳定增势、高位求进、加快发展”的总要求，以《四川省人民政府关于印发四川省市县依法行政评估指标的通知》（川府发〔2011〕6 号，以下简称《依法行政评估指标》）为抓手，推动法律法规正确实施，推进政府工作制度化、规范化、程序化，为促进绵阳经济社会科学发展、服务保障改善民生、维护社会和谐稳定营造良好的法治环境，以优异成绩迎接党的十八大胜利召开。

一、加快建设法治政府

以实施《行政强制法》为契机，加快法治政府建设步伐。按照国务院和省、市政府的部署，通过政府常务会议、行政执法人员学习培训、专题讲座等多种形式有计划、分层次地组织领导干部、行政执法人员开展《行政强制法》知识培训；充分利用广播、电视、网络等媒体向人民群众广泛宣传《行政强制法》。严格及时清理规范性文件中涉及的行政强制事项、实施主体、实施程序、依据及是否含《行政强制法》所禁止的内容，对清理发现的问题要及时修改或废止，以《行政强制法》的实施促进公正文明执法。

在市县两级政府及主要行政执法部门开展行政处罚案卷评查活动，严格规范行政处罚裁量权行使，进一步完善行政执法程序，大力提升行政执法水平。抓好《依法行政评估指标》落实，促进市县行为逐步制度化、规范化、程序化。（市政府法制办、市政府各部门、各县市区政府）

二、着力规范行政决策

严格执行重大决策“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”5 项必经

程序，落实相关制度，切实规范行政决策行为。完善决策实施情况后评估制度，各县市区政府要选取2件以上直接关系民生、对经济社会发展有较大影响的重大行政决策事项进行评估，多途径、多形式了解利益相关方和社会公众对决策实施的意见和建议，全面评估决策执行效果。决策后评估报告作为决策继续执行、停止执行、暂缓执行或予以调整完善的重要依据。（市政府办公室、市政府各部门、各县市区政府）

三、依法化解社会矛盾纠纷

加强行政复议工作。充分发挥行政复议在解决矛盾纠纷中的作用，努力将行政争议化解在初发阶段和行政程序中。畅通行政复议渠道，适度扩大行政复议申请受理范围。探索开展相对集中行政复议审理工作，进行行政复议委员会试点，完善行政复议与信访的衔接机制。继续落实《四川省人民政府关于印发〈四川省县级以上人民政府行政复议规范化建设实施方案〉的通知》（川府发〔2010〕31号），开展规范化建设整改和验收工作。

加强行政调解工作。把行政调解作为地方各级人民政府和有关部门的重要职责，强化由全市各级政府负总责、政府法制机构牵共、各职能部门为主体的行政调解工作体制，充分发挥行政调解在解决社会矛盾纠纷中的重要作用；推动建立行政调解与人民调解、司法调解相衔接的大调解联动机制，实现各类调解主体的有效互动。（市政府法制办，各县市区政府）

四、深化行政审批制度改革

贯彻落实国务院深入推进行政审批制度改革工作电视电话会议精神，深化行政审批制度改革。巩固行政审批清理成果，对已经取消、下放、转变方式的行政审批加强后续监管。做好国务院第六批行政审批清理的对应清理工作。严格依法设定行政审批事项，防止变相设定行政审批事项。创新行政审批服务方式，推进服务型政府建设。落实行政审批监督问责制度。（市监察局、市政府法制办、市政务服务管理局、市发改委等，各县市区政府）

五、全面推进政务公开

加大政府信息公开力度。各级政府要重点推进行政决策、财政预决算、“三公”经费、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。推进办事公开，把公开透明作为政府工作的基本制度，拓宽办事公开领域，所有面向社会服务的政府部门都要全面推进办事公开制度，依法公开办事依据、条件、要求、过程和结果。加强电子政务建设，开展依托电子政务平台加强县级政府政务公开和政务服务试点工作。创新政务公开方式，抓好政府网站、政务微博、声讯服务平台、3G网络服务平台等载体和政务公开查阅点建设，为公众及时查阅、获取政务信息提供便利。（市政府办公室、市经信委、市民政局、市财政局，市政府其他部门，各县市区政府）

六、加快推进行政权力公开透明运行工作市级各部门要按照市政府办公室印发的《市级部门（单位）清理规范行政权力实施方案》（绵府办发〔2011〕112号）和市政府法制办《市级部门（单位）清理规范行政权力指导意见》（绵府法〔2011〕135号）要求完成行政权力清理规范和平台建设工作；在行政权力全面清理的基础上，逐一编制行政权力运行流程图；全面查找权力运行各环节的廉政风险，有针对性地制定防控措施；基本形成权责清晰、程序严密、运行公开、监督有效的行政权力公开透明运行机制。县市区政府要按照市政府的统一要求，基本完成行政权力清理工作。（市政府法制办）

七、加强和改进制度建设

严格依法制定规范性文件。各类规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，不得违法增加公民、法人和其他组织的义务，并经法制机构进行合法性审查，由制定机关集体讨论决定；制定对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的规范性文件，要公开征求意见；未经公开征求意见、合法性审查、集体讨论的规范性文件，不得发布施行。开展规范性文件后评估工作，选定1至2件政府规范性文件进行后评估。针对群众反映强烈和行政案件（事件）易发多发领域，开展法规制度分析。（各县市区政府，市政府各部门）

严格落实规范性文件统一登记、统一编号、统一发布的“三统一”制度；严格落实规范性文件有效期制度；严格执行规范性文件备案的规定，加强备案审查工作，做到有件必备、有错必纠，切

实维护法制统一和政令畅通。(市政府法制办、市政府各部门，各县市区政府)

八、加强对依法行政工作的指导

各地要结合实际，针对依法行政推进中出现的新情况、新问题超前谋划、加强研究，提出切实可行的解决办法和推进措施，协调解决推进依法行政工作中的困难，及时破解推进依法行政工作的难题。政府法制工作机构在当好本级政府参谋、助手和法律顾问的同时，加强对同级政府部门和下级政府依法行政工作的指导，做好调查研究、统筹协调、经验总结、情况交流等工作，保证依法行政工作扎实有效推进。特别要针对市、县换届后领导干部调整变化的情况，有计划地开展依法行政知识能力培训工作。(全市各级政府)

要在 2014 年实现国务院《全面推进依法行政实施纲要》提出的“全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”，时间相当紧迫，任务十分繁重。我们要按照党中央、国务院和省委、省政府的要求，在推进依法行政重点工作上下功夫，将依法行政的情况纳入绩效目标管理，加强考核，务求今年依法行政工作取得突出成效。

绵阳市人民政府办公室 关于印发绵阳市城乡居民社会 养老保险工作方案的通知

绵府办函〔2012〕177 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，市级有关部门：
经市政府同意，现将《绵阳市城乡居民社会养老保险工作方案》印发你们，请认真组织实施。

绵阳市人民政府办公室
2012 年 7 月 10 日

绵阳市城乡居民社会养老保险工作方案

为全面推进我市城乡居民社会养老保险工作，根据国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点工作的指导意见》(国发〔2009〕32 号)、《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2011〕18 号)和省人民政府《关于印发四川省新型农村社会养老保险试点实施办法的通知》(川府发〔2009〕35 号)、《关于印发四川省城镇居民社会养老保险试点实施办法的通知》(川府发〔2011〕30 号)精神，结合我市实际，制定本工作方案。

一、指导思想和工作目标

以科学发展观为指导，以构建覆盖城乡的社会保障体系、人人享有基本生活保障为工作目标，按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则，逐步建立与我市经济社会发展水平相适应、

与其他保障措施相配套，管理规范化、服务社会化的城乡居民社会养老保险制度，使我市城乡居民享有基本养老保障，力争到 2012 年底城乡居民社会养老保险覆盖率达到 85%，为全市经济发展和社会和谐营造良好的社会环境。

二、组织领导

为加强城乡居民社会养老保险工作的组织领导，统筹规划和督促检查全市具体实施工作，落实各项任务，市人民政府成立城乡居民社会养老保险工作领导小组(以下简称领导小组)。组长由市政府分管副市长担任，副组长由市政府联系副秘书长、市人力资源和社会保障局局长担任。成员单位包括市委组织部、市委宣传部、市人力资源和社会保障局、市委农办、市发改委、市计生委、市公安局、市财政局、市民政局、市国土资源局、市农业局、市审计局、市统计局、市残联等部门。领导小组办公室设在市人力资源和社会保障局，具体承担日常工作。各县市区要加强城乡居民社会养老保险工作的组织领导，成立相应的工作领导机构，切实加强组织领导、统筹协调和宣传动员，及时总结成功经验，分析解决存在的问题，确保工作顺利推进。

三、工作职责

(一)市委宣传部负责协调和指导城乡居民社会养老保险工作的宣传工作。

(二)市目标督查办负责协调和指导城乡居民社会养老保险工作，制定考核办法，对工作进展情况进行督察、通报。

(三)市监察局负责会同财政、社保、审计等部门定期对基金运行情况进行专项检查，确保基金使用、管理安全。

(四)市人力资源和社会保障局负责全市城乡居民社会养老保险工作的组织、协调，定期检查工作推进情况，及时向领导小组报告工作开展情况；切实加强业务指导，健全完善各项规章制度，规范工作程序；深入基层开展检查指导和调查研究，总结推广先进经验和先进典型，及时解决工作中存在的新情况、新问题，进一步完善政策规定和管理规范；各级城乡居民社会养老保险经办机构具体负责养老保险参保登记、保费征缴、账户建立、待遇核发、统计分析等经办工作。

(五)市委农办负责研究新型农村社会养老保险工作与农村经济发展的关系，促进城乡居民社会养老保险制度的建立完善。

(六)市发改委负责将城乡居民社会养老保险制度纳入国民经济和社会发展规划，促进社会养老保险制度与经济社会的协调发展。

(七)市人口计生委负责计生对象、计划生育家庭奖励扶助对象、计划生育家庭特别扶助对象的情况统计。研究、协调计生对象参加城乡居民社会养老保险的优惠政策，鼓励计生对象参加城乡居民社会养老保险，并做好计划生育家庭奖励扶助制度、计划生育家庭特别扶助制度与城乡居民社会养老保险制度的衔接。

(八)市公安局负责提供全市农业、城镇户籍人口信息，户籍人口流动、变化、年龄等情况。

(九)市财政局负责制定财政补贴政策，做好财政补贴资金的测算；加强与省财政协调联系，及时拨付中央财政补贴资金；加强对城乡居民社会养老保险基金财政专户的核算与管理工作，对资金管理、使用情况进行监督、检查。

(十)市民政局负责低保和五保对象、低收入困难家庭人员等特困群体的统计，研究困难群体参保补助政策，做好低保、五保、救助制度与城乡居民社会养老保险制度的衔接。

(十一)市国土资源局负责未农转非农民的统计，落实被征地未“农转非”农民参加城乡居民社会养老保险，组织、协调用地单位，积极配合做好被征地农民“即征即保”工作。

(十二)市农业局负责组织、协调各级农村集体经济组织，积极配合推进城乡居民社会养老保险工作的贯彻落实，并研究农民对参加城乡居民社会养老保险的反映，提出意见和建议。

(十三)市审计局负责对城乡居民社会养老保险基金的收支、管理情况进行审计监督与评估，确保专款专用。

(十四)市统计局负责利用和整合统计、公安、民政、计生等部门信息，为城乡居民社会养老保

险工作提供及时准确的信息。

(十五)市残联负责重度残疾人等特困群体情况统计，宣传残疾人参保的优惠政策，鼓励残疾人参保。

四、实施步骤

开展城乡居民社会养老保险工作分六个阶段，各县市区要结合自身实际，制定详细的工作实施方案推进相关工作。前期已开展试点工作的部分县市区，应按照本方案要求和全市统一的《实施办法》及其配套文件的政策、规定，进一步建立健全有关制度，完善和强化工作措施，确保全市城乡居民社会养老保险制度办法、工作规范、操作程序、待遇标准、基金管理、监督检查统一、有序实施。

(一)前期准备阶段(2012年4月5月)。根据国务院“关于开展新型农村社会养老保险试点工作的指导意见”(国发[2009]32号)、《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2011〕18号)和省政府《关于印发四川省新型农村社会养老保险试点实施办法的通知》(川府发〔2009〕35号)、《关于印发四川省城镇居民社会养老保险试点实施办法的通知》(川府发〔2011〕30号)，结合绵阳实际，拟定《绵阳市城乡居民社会养老保险实施办法》、《绵阳市城乡居民社会养老保险工作方案》、《绵阳市城乡居民社会养老保险基金管理办法》、《绵阳市城乡居民社会养老保险内控制度》、《绵阳市城乡居民社会养老保险档案管理办法》、《绵阳市城乡居民社会养老保险资金核算办法》等配套文件，并制定经办服务流程。

(二)调查摸底阶段(2012年5月底前)。依托公安户籍管理系统和计生人口信息系统，摸清全市农业、城镇户籍人口年龄结构情况；以公安人口数据为依据、与计生等数据进行对比，建立城乡居民社会养老保险数据信息；摸清全市“低保”、“五保”、重度残疾人数据信息；市财政依据全市农村、城镇户籍人口数据和重度残疾人数据信息，做好政府补贴的测算，安排落实政府补贴资金。

(三)申报阶段(2012年6月)。前期未参与试点的县市区按照省、市相关要求，形成具体实施办法和工作方案，报市人民政府审定后，统一上报省政府新型农村和城镇居民社会养老保险试点工作领导小组批复。

(四)宣传发动阶段(2012年6月中下旬)。6月中下旬召开全市城乡居民社会养老保险工作会议，安排部署相关工作；各级宣传部门通过多种形式加强政策宣传，做实做细宣传发动工作，营造居民参保的浓厚氛围。

(五)组织实施阶段(2012年7月)。一是县市区迅速组织实施，召开动员大会，落实任务、明确责任，采取切实有效措施，广泛宣传发动，确保城乡居民社会养老保险工作组织到位、措施到位、责任到位、实施到位，圆满完成目标任务；二是各级人力资源和社会保障行政部门组织相关业务培训，加强业务指导，跟踪服务；三是领导小组有关成员单位成立联合督查组，对各地城乡居民社会养老保险工作实施情况进行定期督查。

(六)总结考核阶段(2013年1月)。市领导小组成员单位组成考核工作领导小组，对各县市区城乡居民社会养老保险工作组织实施及目标任务完成情况进行考核；召开全市城乡居民社会养老保险总结表彰大会，对成绩突出的单位、部门及个人进行表彰奖励。

五、工作要求

(一)统一思想，提高认识

实施城乡居民社会养老保险，是我市建立覆盖城乡居民的养老保险制度体系的重要标志，是促进农村改革发展、逐步缩小城乡差距和推进新型城镇化建设的重要基础性工程，对解决城乡居民老有所养，促进社会和谐具有十分重要的现实意义。各级政府及各有关单位要充分认识其重要性和必要性，认真学习掌握绵阳市城乡居民社会养老保险实施办法和工作方案的有关规定及其配套政策，切实增强做好此项工作的紧迫性、自觉性和主动性，增强工作的责任感，各尽其职、加强配合，把好事办好，实事办实。

(二)加强领导，精心组织

领导小组各成员单位要切实履行工作职责，加强协调，密切配合，确保全市城乡居民社会养老保险工作的顺利推进。各县市区要建立健全领导机构，制订严密的工作计划，细化措施，加强督促检查，认真抓好落实。同时，要充分发挥镇(乡)、村(居)基层组织和基层党员干部的积极性，将工作任务层层分解、层层落实，积极稳妥、深入细致地做好组织实施工作，保证各阶段目标的顺利实现。

(三)强化培训，加强管理

各级人力资源社会保障经办机构要加强政策和业务培训，进一步提升政策水平、业务能力和业务素质。具体业务经办人员要自觉加强政策和业务学习，深入理解政策内容和实质，熟练掌握业务操作流程，提高服务水平。经办机构要进一步加强基础管理，改进服务方式，设立专门服务窗口，明确专人负责，优化业务流程，缩短办事时间，做到手续简化，程序明了，为群众提供方便、快捷的优质服务。

(四)广泛宣传，积极动员

坚持正确的舆论导向，运用通俗易懂的宣传方法，充分利用电视、广播、报刊、网络等媒体，积极开展形式多样的宣传活动，加强对城乡居民社会养老保险工作重要意义、基本原则和各项政策的宣传。各县市区人力资源社会保障部门要组织业务骨干深入农村、社区，开展面对面、点对点的政策宣传工作，使城乡居民社会养老保险的政策、规定和好处家喻户晓，努力提高城乡居民养老保险意识，充分调动城乡居民的参保积极性，在全市营造“人人主动参保、共享发展成果”的良好社会氛围。

(五)明确责任，严格考核

根据本方案的要求，按照公安户籍部门提供的各县市区农村、城镇户籍居民相关年龄段的人数，结合本市实际，确定了在2012年底实现城乡居民社会养老保险制度全覆盖、参保率达到85%的目标任务，各县市区要将此项工作列入当地经济社会发展规划和年度目标管理考核体系，确保工作任务的落实，对认识到位、行动迅速、措施得力，按时完成目标任务的县市区进行通报表扬；对认识不足，重视不够，不能按期按质完成目标任务的县市区进行通报批评。

(六)建立机制，确保实施

一是建立工作例会制度。领导小组对工作推进过程中的情况和存在的问题及时进行总结，研究解决问题的办法和措施。二是建立工作情况交流、通报制度。各县市区在开展工作中应积极探索推进工作措施和方法，及时总结经验、做法，并向市领导小组办公室报送工作开展情况、存在的问题及工作建议。市领导小组办公室应建立工作情况交流、通报平台，供各县市区取长补短，相互促进。三是实行通报制度。各有关责任单位应定期向市领导小组办公室报告工作任务完成情况，市领导小组定期对城乡居民社会养老保险工作进展情况通报。