



吉林省人民政府公报

JILINSHENG RENMIN ZHENGFU GONGBAO

2018

第7期(复总第771期)

吉林省人民政府主办



吉林省人民政府公报

传达政令
宣传政策
指导工作
服务社会



(半月刊)
2018年第7期
(复总第771期)
2018年4月15日出版

目录 CONTENTS

卷首语

实行严格考核 提高扶贫质量 坚决打好打赢精准
脱贫攻坚战 (1)

高层观点

提高政治站位 创新务实举措 坚定不移打好打赢
污染防治攻坚战 景俊海 (4)
加快深化改革 加快扭亏增盈 坚决打赢国企改革
这场硬仗(四) (6)

发展类文件

吉林省人民政府关于开展第三次土地调查的通知
(吉政发[2018]3号) (8)
吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省“十三五”
兴边富民行动规划的通知(吉政办发[2017]79号)
..... (11)
吉林省人民政府办公厅关于贯彻落实湿地保护修复
制度方案的实施意见(吉政办发[2017]80号) ... (24)
吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省加快推进
畜禽养殖废弃物资源化利用工作方案的通知(吉
政办发[2017]85号) (29)

改革类文件

- 吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省建立现代
医院管理制度实施方案的通知(吉政办发〔2017〕
81号)…………… (34)
- 吉林省人民政府办公厅关于调整完善省属国有企业
监事会体制加强外派监事会工作的意见(吉政办
发〔2017〕82号)…………… (41)

民生类文件

- 吉林省人民政府办公厅关于加快发展商业养老保险
的实施意见(吉政办发〔2017〕78号)…………… (43)

人事任免

- 吉林省人民代表大会常务委员会决定任命名单
(2018年3月30日省十三届人大常委会第二次
会议通过)…………… (47)
- 吉林省人民政府人事任免(吉政干任〔2018〕25—26
号)…………… (47)

政务要闻

- 政务要闻…………… (封底)

编辑委员会

主 任:于 亮
副 主 任:邹宗刚 姜春超
委 员:高长波 习树茂
张凤龙 刘晓光
安晓明 孙士君
张元军 柏 旭
胡德超 焦淑满
孟莉莉 李 卓

主 编:邹宗刚
执行主编:姜春超
副 主 编:李 卓
责任编辑:仇建忠 王 茜

本刊所登文件与正式文件
具有同等效力

编辑出版:吉林省人民政府公报室
地 址:长春市新发展路329号
邮 编:130051
电 话:0431-88904752
传 真:0431-88904752
网 址:zb.jl.gov.cn
电子信箱:jilinzhengbao@jl.gov.cn
国际标准刊号:ISSN1009-4791
国内统一刊号:CN22-1416/D
印 刷:吉林省人民政府
机关文印中心

吉林省人民政府关于开展第三次土地调查的通知

吉政发〔2018〕3号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为认真贯彻落实《国务院关于开展第三次全国土地调查的通知》（国发〔2017〕48号）要求，省政府决定在全省范围内开展第三次土地调查。现就有关事项通知如下：

一、调查目的意义

土地调查是我国法定的一项重要制度，是一项重大的国情国力调查，是全面查实查清土地资源的重要手段。开展第三次土地调查，目的是在第二次土地调查的基础上，全面查清当前全省土地利用状况和土地资源变化情况，掌握真实准确的土地基础数据，进一步完善土地调查、监测和统计制度，实现成果信息化管理共享，满足经济社会发展和国土资源管理工作需要。

做好第三次土地调查工作，掌握真实准确的土地基础数据，是推进国家治理体系和治理能力现代化、促进经济社会全面协调可持续发展的客观要求；是加快推进生态文明建设、夯实自然资源调查基础和推进统一确权登记的重要举措；是编制国民经济和社会发展规划、加强宏观调控、推进科学决策的重要依据；是实施创新驱动发展战略、支撑新产业新业态发展、提高政府依法行

政能力和国土资源管理服务水平的迫切需要；是落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度、保障国家粮食安全和社会稳定、维护农民合法权益的重要内容；是科学规划、合理利用、有效保护国土资源的基本前提。

二、调查工作任务

按照国家统一部署，全省第三次土地调查的主要任务是：在第二次土地调查成果基础上，按照国家统一标准，利用遥感、测绘、地理信息、互联网等技术，统筹利用现有资料，以正射影像图为基础，实地调查土地的地类、面积和权属，全面掌握全省耕地、园地、林地、草地、商服、工矿仓储、住宅、公共管理与公共服务、交通运输、水域及水利设施用地等地类分布及利用状况；细化耕地调查，全面掌握耕地数量、质量、分布和构成；开展低效闲置土地调查，全面摸清城镇及开发区范围内的土地利用状况；建立互联互通的覆盖省、市、县三级的集影像、地类、范围、面积和权属为一体的土地调查数据库，对存在相关部门管理需求交叉的耕地、园地、林地、草地、养殖水面等地类进行利用现状、质量状况和管理属性的多重标注。具体任务如下：

（一）土地利用现状调查。

包括农村土地利用现状调查和城市、建制

镇、村庄（以下简称城镇村庄）内部土地利用现状调查。

1. 农村土地利用现状调查。以县（市、区）为基本单位，以国家统一提供的调查底图为基础，实地调查每块图斑的地类、位置、范围、面积等利用状况，查清全省耕地、园地、林地、草地等农用地的数量、分布及质量状况，查清城市、建制镇、村庄、独立工矿、水域及水利设施用地等各类土地的分布和利用状况。

2. 城镇村庄内部土地利用现状调查。充分利用地籍调查和不动产登记成果，对城市、建制镇、村庄内的土地利用现状开展细化调查，查清城镇村庄内部商服、工业、仓储、住宅、公共管理与公共服务和特殊用地等地类的土地利用状况。

（二）土地权属调查。

结合农村集体资产清产核资工作，将城镇国有建设用地范围外已完成的集体土地所有权确权登记和国有土地使用权登记成果落实在土地调查成果中，对发生变化的开展补充调查。

（三）专项用地调查与评价。

基于土地利用现状、土地权属调查成果和国土资源管理形成的各类管理信息，结合国土资源精细化管理、节约集约用地评价及相关专项工作的需要，开展系列专项用地调查评价。

1. 耕地细化调查。重点对河道或湖区范围内耕地、林区范围内的耕地、牧区范围内耕地、沙荒耕地等开展细化调查，分类标注，摸清各类耕地资源底数状况，夯实耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的基础。

2. 批准未建设的建设用地调查。将新增建设用地审批界线落实在土地调查成果上，查清批准用地范围内未建设土地的实际利用状况，为持续开展批后监管、促进土地节约集约利用提供基础。

3. 耕地质量等级调查评价和耕地分等定级调查评价。在耕地质量调查和评价的基础上，将最新的耕地质量等级调查评价和耕地分等定级评价成果落实到土地利用现状图上，对评价成果进行更新完善。

（四）各级土地利用数据库建设。

1. 建立三级土地调查及专项数据库。按国家统一的数据库标准及建库规范，以县（市、区）为单位组织开展县级土地调查数据库、耕地细化调查专项数据库、建设用地专项数据库、耕地质量等级和耕地分等定级专项数据库建设，实现对城镇和农村土地利用现状调查成果、权属调查成果和专项调查成果的综合管理。以各类县级数据库成果为基础，组织建设省、市级土地调查及专项调查数据库。

2. 建立各级土地调查数据及专项调查数据分析与共享服务平台。基于三级土地调查与专项调查数据库，利用大数据和云计算技术，建设从县到省的土地调查数据综合分析与服务平台，实现土地调查数据、专项调查数据与土地规划、基础测绘等各类基础数据的互联互通和综合分析应用，结合自然资源管理和国土资源管理需要，开发相关应用分析功能，提高第三次土地调查成果对管理决策的支撑服务能力。

（五）成果汇总。

1. 数据汇总。在土地调查数据库和专项数据库基础上，逐级汇总各级行政区划内的城镇和农村各类土地利用数据及专题数据。

2. 成果分析。根据第三次土地调查数据，并结合第二次土地调查及年度土地变更调查等相关数据，开展土地利用状况分析。对第二次土地调查完成以来耕地的数量、质量等级、分布、利用结构及其变化状况进行综合分析；对城市、建制镇、村庄等建设用地利用情况进行综合分析，

评价土地利用集约节约程度；汇总形成各类自然资源数据，并分别对其范围内的土地利用情况进行综合分析，为生态文明建设、自然资源管理提供基础依据。根据土地调查及分析结果，各级国土资源管理部门编制第三次土地调查分析报告。

3. 数据成果制作与图件编制。基于第三次土地调查数据，制作系列数据成果，编制省、市、县各级系列土地利用图件、图集和各种专题图、图集等，面向政府机关、科研机构和社会公众提供不同层级的数据服务，满足各行各业对第三次土地调查成果的需求，最大程度地发挥重大国情国力调查的综合效益。

三、调查时间安排

2019年12月31日为国家统一标准时点，结合我省实际，工作时间安排如下：

2018年3月31日前，全面部署开展全省第三次土地调查，完成各级政府成立组织领导机构等工作。

2018年7月31日前，完成全省调查方案编制、技术规范制订。

2018年1月至2019年6月，组织开展培训、宣传工作，组织开展实地调查工作，完成各级土地调查数据库建设。

2019年下半年，完成调查成果整理、数据更新、成果汇交，汇总形成全省第三次土地调查基本数据。

2020年，汇总全省土地调查数据，形成调查数据库及管理系统，完成调查工作验收、成果发布等。

四、调查组织领导

第三次土地调查是一项重要的基础工作，涉及到社会的方方面面，时间紧、任务重、技术要求高，各地、各有关部门要按照“全省统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参

与”的原则组织开展。

为加强组织领导，省政府成立第三次土地调查领导小组，协调解决调查工作中的重大问题。领导小组办公室设在省国土资源厅，负责调查工作的具体组织和协调，办公室成员由管理人员和技术人员组成，相关职能部门人员参加，共同负责相关工作。省国土资源厅牵头负责调查业务指导和检查方面工作，并会同省统计局处理涉及数据统计及分析方面工作；省发展改革委和省财政厅负责协调物资保障和调查经费方面的工作；省民政厅负责提供最新行政区域界线勘界成果和相关资料；省环保厅负责提供生态环境保护范围等相关资料；省住房城乡建设厅负责提供城市、建制镇、村庄规划等相关资料；省水利厅负责提供水利设施等相关数据资料；省农委负责提供农用地质量评价等相关资料；省林业厅负责提供林地数据及权属等相关资料；省测绘地信局负责提供遥感影像、基础测绘、地理国情普查与监测等相关数据资料；省畜牧局负责提供草地数据及权属等相关资料。各相关部门要各司其职、各负其责，通力协作、密切配合，保障工作顺利完成。各市（州）、县（市、区）政府要相应成立第三次全国土地调查工作领导小组，负责本地区调查工作的组织和实施。

五、调查经费保障

土地调查工作经费由省级财政和市县财政按承担的工作任务分担。各级财政部门要多方筹措，统筹一般公共预算和土地出让金安排，列入财政预算，保证土地调查工作顺利进行。

六、调查工作要求

各地要严格按照工作时间安排，加强组织领导，尽快成立第三次土地调查工作领导小组，加大经费保障力度，多渠道、多方式保障资金足额到位，根据本地区的土地利用特点，编制本地区

土地调查实施方案，报吉林省第三次土地调查领导小组办公室核准后施行。

各地要依据政府采购法和政府购买服务相关要求，按照“公开、公正、公平”的竞争原则，择优选择技术强、信誉好、质量高的调查单位和项目监理单位，开展土地调查各项工作，并加强对调查队伍的监管和对调查人员的技术培训工作。

各级调查机构及其工作人员必须严格按照统计法等有关法律、法规要求，真实、准确、完整、及时报送调查数据，各市（州）、县（市、

区）政府要对本地调查成果质量负责。对土地调查项目实施全流程监管，对虚报、瞒报、篡改土地调查数据的，一经发现，依法问责，同时，落实质量责任终身追究制度，对在后期应用和管理中发现问题的，依法追责。对调查中所获得的涉密资料和数据，必须严格保密。

吉林省人民政府

2018年2月1日

吉林省人民政府办公厅关于印发 吉林省“十三五”兴边富民行动规划的通知

吉政办发〔2017〕79号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

《吉林省“十三五”兴边富民行动规划》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

吉林省人民政府办公厅

2017年12月21日

吉林省“十三五”兴边富民行动规划

“十三五”时期是全面建成小康社会的关键时期，也是我省进一步推进兴边富民行动深入开展、促进边境地区经济社会快速发展与社会和谐稳定、实现振兴边疆、巩固国防、富裕边民的重要时期。为全面贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于进一步推动兴边富民行动的战略部署，依据国家《兴边富民行动“十三五”规

划》（国办发〔2017〕50号）、《吉林省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（吉政发〔2016〕12号）和《中共吉林省委 吉林省人民政府关于加强和改进新形势下民族工作的实施意见》（吉发〔2015〕5号），编制本规划。

本规划实施范围包括集安市、长白县、抚松县、临江市、白山市浑江区、珲春市、图们市、

龙井市、和龙市、安图县等 10 个边境县（市、区）。

一、规划背景

吉林省是多民族边境省份，陆地分别与俄罗斯、朝鲜接壤，边界线全长 1384.93 公里，其中，中朝边界线长 1138.6 公里，中俄边界线长 246.33 公里。全省边境地区总人口为 200.82 万人，国土面积为 37477.27 平方公里。边境地区处于我省对外开放的前沿，是确保国土安全和生态安全的重要屏障，在全省改革发展稳定大局中具有重要战略地位。

“十二五”期间，在省委、省政府的正确领导下，我省各级政府和有关部门大力实施兴边富民行动，不断加大对边境地区的支持力度，有力促进了边境地区的经济社会发展。边境地区发展速度明显加快，群众生活明显改善，基础设施建设明显加强，社会事业取得长足进步，对外开放水平持续提高，实现了民族团结和边防巩固，各族群众的凝聚力和向心力明显增强。在振兴边疆、改善民生、凝聚民心、边防巩固、扩大开放、睦邻友好等方面发挥了重要作用，为全面建成小康社会奠定了良好基础。

截至 2015 年末，边境地区实现地区生产总值 992.7 亿元，完成地方级财政收入 73.4 亿元，全社会固定资产投资完成 900 亿元，社会消费品零售总额实现 393.5 亿元，自我发展能力明显增强。基础设施建设进一步完善，公路运输网络基本形成，乡（镇）全部通水泥（沥青）路，基本实现了村村通。农田水利设施建设得到加强，抗御风险的基础进一步夯实。基本建成了一批以人参、中药材、延边黄牛为主的种养殖加工基地，打造了一批以民族文化资源为主的精品旅游线路，特色优势产业格局初步形成。城乡居民收入实现了与经济增长保持同步，社会就业更加充

分，住房、出行条件明显改善，人民生活水平进一步提高。社会事业长足进步，各类教育事业不断发展，办学条件不断改善；基层医疗卫生机构服务能力得到提高，看病难、看病贵的问题有效缓解；初步形成了乡有文化站、村有文化大院和农家书屋、社区有文化中心的基层文化网络。生态环境建设得到加强，资源有偿使用制度、生态补偿制度取得新进展，天然林商业性采伐全面停止；江河综合治理、污水处理和大气治理能力进一步提高。对外开放水平持续提升，口岸基础设施和配套设施建设得到加强，通关环境得到进一步改善，通关效率明显提高。边境贸易稳步发展，吸引境内外投资稳步增长，合作层次和水平不断提升。

尽管边境地区发展取得了一定成效，但由于特殊的地理环境等诸多因素影响，仍存在许多困难和问题。主要是：经济发展依然滞后。2015 年 10 个边境县（市、区）经济总量为 992.7 亿元，占全省经济总量的 7%，全省经济总量不足百亿元的 7 个县（市）中边境县（市、区）占 5 个，人均地区生产总值比全省低 2793 元。地方财政收入完成 73.4 亿元，约占全省地方级财政收入的 6%，全省地方财政收入不足 5 亿元的 10 个县（市）中边境县（市）占 5 个，多数县（市）财政基本靠转移支付维持运转。边境地区物流成本高、市场半径小，资金、技术、人才匮乏，经济自我发展能力较弱。基础设施欠账较多。多座桥梁需要重建，4 个边境县（市）至今未通高速公路，边防公路部分路段存在塌方、滑坡、落石等，安全隐患亟需治理。居民收入水平普遍偏低。农村常住居民人均可支配收入为 8762 元，低于全省平均水平 2564 元，城镇居民人均可支配收入低于全省平均水平 4000 元左右。由于边境地区大多所处地理位置偏僻，自然环境恶劣，

基础设施薄弱，生产水平低下，抗御自然灾害能力差，导致其贫困地区较多，全省8个国家扶贫开发工作重点县中边境地区占到3个，全省7个集中连片特困地区边境地区占有2个。人口流失比较严重，人才匮乏。受发展环境和经济状况的影响，我省边境地区朝鲜族人口流失比较严重，人才匮乏问题突出，人力资源整体素质下降。

二、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和十九大精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念、新思想、新战略，认真落实习近平总书记视察吉林重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持实施全省“三个五”战略，以繁荣稳定边疆为主题，以保基本、补短板为重点，进一步加大政策支持力度，改变城乡落后面貌，释放发展潜力；大力发展社会民生事业，努力提高边民收入和社会保障水平，增强发展动力；不断强化沿边开发开放，加强对内对外联系，激发发展活力；传承弘扬先进文化和民族文化，增进民族团结，提高发展向心力；全面加强生态环保，创建绿色宜居环境，提升可持续发展能力。确保边境地区与全省同步全面建成小康社会，努力建设繁荣稳定、美丽富饶、睦邻友好、安居乐业的东北新边疆。

（二）基本原则。

——以人为本，改善民生。坚持以人民为中心的发展思想，把保障和改善民生作为一切工作的根本出发点和落脚点，着力解决好边民最关心、最直接、最现实的利益问题，大力发展社会

事业，推进基本公共服务均等化，全力推进脱贫攻坚，确保城乡居民共享改革开放成果。

——统筹兼顾，协调发展。坚持区域融合发展，合理确定各地功能定位，强化产业间的分工协作，统筹重大基础设施建设，加强区域内部资源整合，实现优势互补、要素共享、各展特色，推动形成错位发展、协作发展合力。

——改革创新，扩大开放。坚持破除制约发展的体制机制障碍，深化重点领域和关键环节改革，创新合作机制，充分发挥沿边近海区位优势，加快畅通对外通道，深入推进与东北亚区域国际合作，不断提升对外开发开放水平。

——生态优先，绿色发展。坚持生态建设和环境保护，加大环境治理力度，严格按照主体功能定位划分城镇化地区、农产品主产区和重点生态功能区，加强生态保护，推动重点领域节能减排，不断提升可持续发展能力。

——民族团结，边防巩固。坚持全面贯彻党的民族政策，不断巩固平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，维护边境地区社会稳定和谐，增强兴边富民辐射作用，为边境地区经济社会发展创造平安和谐的边防环境。

（三）发展目标。

到2020年，兴边富民行动取得显著成效，边境地区与全省同步全面建成小康社会。综合经济实力显著增强，边境县（市、区）人均GDP和居民收入达到全省平均水平，地方财政收入在全省排名进入中游行列。特色优势产业较快发展，产业结构进一步调整，产业布局更趋合理，自我发展能力进一步提高。基础设施支撑能力明显增强，实现县县通铁路、县县基本通高速，内外联接通道进一步畅通，水利、能源、信息和城市设施不断完善。民生保障水平不断提高，边民安居守边条件全面改善，教育、文化、卫生、体

育等基本公共服务水平大幅提高。对外开放取得实质进展,深度融入“一带一路”建设,与东北亚周边国家经济合作不断强化,经济发展活力不断提高。民族团结进步事业深入发展,人口外流趋势得到有效缓解,实现边疆繁荣、边民富裕的良好发展局面。

三、主要任务

(一) 强化边境地区基础设施建设。

按照缩小差距、保障需求、提升能力、适度超前原则,全面加强边境地区交通、水电、信息和城镇化建设,形成兴边、固防、富民的强大支撑。

1. 完善边境地区交通运输网络。全面推进高速公路、国省干线公路、国防边防公路、建制村通水泥(沥青)路、旅游公路和铁路、机场建设,研究推进边境铁路建设,打通对外公路铁路运输通道,不断开辟和稳定运营陆海联运航线,继续实施沿边地区特别是边境建制村农村公路通达工程和通畅工程,形成联通内外、覆盖城乡的交通运输网络。积极推进界河跨境桥梁建设,继续推动图们江出海工作,保障和拓宽对外通道。(省发展改革委、省交通运输厅、沈阳铁路局长春办事处、民航吉林监管局、省旅游发展委、省商务厅、省外办按职责分工分别负责)

专栏 1: 交通运输网络重点项目

铁路。开工建设沈阳至白河吉林段、敦化至白河等项目,规划建设松江河至漫江至长白、珲春至东宁铁路项目,扩能改造长春至图们等项目。(省发展改革委、沈阳铁路局长春办事处按职责分工分别负责)

公路。建成集安至通化、辉南至白山、龙井至大蒲柴河等高速公路,推进白山至临江、松江河至长白等高速公路项目前期工作,适时开工。做好国道丹阿线园池至图们水毁重建,升级改造国道丹阿线下解放至下套、鸡冠崖子至冷沟子、错草至三道沟,以及国道三莫线新化至维新、珲阿线防川至圈河等国省干线公路。(省发展改革委、省交通运输厅按职责分工分别负责)

机场。改扩建长白山机场,推动新建白山、珲春等机场项目前期工作,谋划建设和龙、龙井等通用机场。(省发展改革委、省旅游发展委按职责分工分别负责)

口岸。适时推进集安公路口岸、安图双目峰口岸、临江口岸升级为国家级口岸,推动图们铁路口岸增加国际客运功能,积极争取设立珲春甩湾子口岸及和龙广坪通道。适时建设集安、图们界河公路桥,推进临江、沙坨子等界河公路大桥的前期工作,适时开工建设。(省商务厅、省发展改革委、省交通运输厅、省外办按职责分工分别负责)

对外通道。扩能改造图们—珲春—(俄)马哈林诺—扎鲁比诺跨境铁路,谋划建设珲春至(俄)海参崴高铁和高速公路。畅通并稳定运营珲春—扎鲁比诺—(韩)釜山航线,推动开通珲春—扎鲁比诺—(日)敦贺航线、新泻航线、珲春—(俄)哈巴罗夫斯克航线。(省发展改革委、省交通运输厅、民航吉林监管局、省旅游发展委、省经合局按职责分工分别负责)

2. 强化边境地区水利基础设施。统筹推进边境地区江河整治,加快浑江、嘎呀河、珲春河治理建设进度,推进界河二期治理工程前期工作,尽快开工建设。全面完成病险水库除险加固。进一步完善边境地区防洪工程体系,提高城乡防洪减灾能力,江河防洪标准达到国家规划要求。加快图们石头河水利枢纽、龙井元东水库等一批供水水源工程建设,解决边境县(市、区)工程性缺水问题,保障边境地区经济社会发展用水需求。进一步抓好农村饮水安全巩固提升工程建设,确保农

村居民喝上安全水。(省水利厅、省发展改革委、省外办、省财政厅按职责分工分别负责)

3. 提升边境地区信息通讯水平。支持和推动农村网络信息平台、资源信息库、社会公共服务信息和农村中小学及农村党员干部现代化远程教育体系建设。继续加强信息和网络设施建设,推进信息网络进村入户,实现行政村通宽带,推动4G网络向自然村和重要交通沿线覆盖,建成大容量、高速率、安全可靠的公众通信网。加快数字广电网建设,构建开放、高效、便捷、安全

的信息网络平台，全面推进政府、企业、小区和家庭信息化。完善边防边控通信设施，加快网络信息安全、无线电监测系统建设，支持边境覆盖和应急通信工程建设。（省工业和信息化厅、省新闻出版广电局、省网信办、省通信管理局按职责分工分别负责）

4. 推进边境地区城镇化建设。强力推进沿边城镇建设。按照沿边集聚、合理布局、集约发展和适度超前的原则，以边境县（市、区）为引领，构建以边境重点节点城市和小城镇为支撑，临边集镇为节点，抵边村寨为支点，沿边境线辐射延伸的城镇带。突出美丽宜居边境特色小镇和节点村庄建设，用适度集中带动乡村经济突破发展。立足现有基础，沿边境线发展特色村镇和有战略意义的节点村，形成珍珠状布局，在特色产业、商贸旅游、生态集镇建设等方面形成特色，不断增强吸引力和辐射力。培育壮大陆路边境口岸城镇，完善边境贸易、金融服务、交通枢纽等功能，加快集聚城镇人口，完善城镇基础设施建设，提升社会公共服务体系，进一步提高综合承载能力，建设国际贸易物流节点和加工基地。加强少数民族特色村镇保护与发展，在边境地区打造一批特色鲜明内涵丰富的民族特色村镇，努力形成布局合理、节约集约的民族特色村镇体系。“十三五”期间，重点推进33个边境民族特色村镇建设，努力建设独具特色的民族特色示范村镇。（省发展改革委、省住房城乡建设厅、省文化厅、省民委、省工业和信息化厅、省旅游发展委、省国土资源厅、省文物局按职责分工分别负责）

（二）着力发展和保障边境地区民生。

着力解决边境地区人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，努力提高城乡居民收入水平，不断改善城乡居民生活环境，进一步加大

社会保障、文化、教育、医疗卫生支持力度，促进居民生活质量明显提高。

1. 扎实推进边境地区精准扶贫。围绕守边固土、居边脱贫致富目标，优先支持边境贫困地区脱贫。按照“六个精准”的要求，坚持边境地区扶贫开发 with 富裕边民、巩固边防相结合，加大对特困民族地区的支持力度，因人因地施策，实施发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态保护脱贫一批、发展教育脱贫一批、医疗保险和医疗救助脱贫一批、社会保障兜底一批、一事一议帮扶脱贫一批等“七个一批”，提高贫困边民生产生活水平。强力推进边境贫困地区特色产业发展，重点支持建档立卡贫困村、贫困户因地制宜发展种养业、农产品加工业和乡村旅游业等特色产业实现脱贫。稳步推进教育脱贫攻坚“十三五”规划，实现建档立卡贫困人口教育基本公共服务全覆盖，保障各教育阶段从入学到毕业的全程全部资助。保障贫困人口享有基本医疗卫生服务，努力防止因病致贫、因病返贫。完善农村最低生活保障制度，对部分或全部丧失劳动能力且无法依靠产业扶持和就业帮助扶贫的家庭实行政策性保障兜底。坚决打赢边境贫困地区脱贫攻坚战，到2020年实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，贫困村全部退出，使边境地区各族群众与全国人民一道同步进入全面小康社会。（省扶贫办、省发展改革委、省农委、省环保厅、省教育厅、省卫生计生委、省民政厅、省科技厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省工业和信息化厅、省林业厅、省旅游发展委、省财政厅、省住房城乡建设厅、省科协、省残联、省民委按职责分工分别负责）

2. 完善边境地区就业与社会保障体系。全力推动边民就地就近就业创业。大力发展吸纳就业能力强的产业和企业，鼓励各类企业吸纳边民

就业，努力实现边民充分就业。加强对灵活就业、新就业形态的扶持，促进边民自主就业。加强就业援助，对就业困难边民实现分类帮扶，做好零就业家庭帮扶工作。营造鼓励创业环境，加快推进民营经济发展，努力扩大就业。开展边境地区贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员、转岗职工、退役军人、残疾人免费接受职业培训行动。支持农民工、大中专毕业生、退役军人等人员采取领办农民专业合作社、兴办家庭农（林）场和农业企业等方式返乡下乡创业。总结推广边境地区就业创业成功经验，积极引导内迁边民回乡创业就业。鼓励边境地区在沿边一线设立护林护草、沿边乡村道路和界江船只协管等岗位，推进边民就业护边。进一步探索边防工作与解决边民就业问题有机结合的新模式。

大力促进公共服务向边境地区延伸，进一步扩大社会保障覆盖面，适度提高社会保障水平。

以基本养老、基本医疗、最低生活保障为重点，完善覆盖城乡、制度健全、管理规范的多层次社会保障体系。推进城乡居民养老保险全民参保，为城乡居民提供规范高效便捷服务。整合城乡居民医疗保险制度，全面实施城乡居民大病保险制度，全面推进重特大疾病医疗救助工作，健全医疗救助与基本医疗保险、城乡居民大病保险及相关保障制度的衔接机制。加大对边境地区老年人、优抚对象、孤残贫困儿童、残疾人等困难弱势及特殊群体的救助力度，加强社会福利服务中心、光荣院、养护中心等重点项目建设，不断提高其生活保障水平。

（省人力资源社会保障厅、省工业和信息化厅、省扶贫办、省公安厅、省环保厅、省卫生计生委、省发展改革委、省民政厅、省林业厅、省农委、省交通运输厅、省残联、省财政厅按职责分工分别负责）

专栏 2：社会保障重点项目

重点建设龙井市、和龙市等社会福利服务中心、老年公寓、养老服务和老年养护中心、日间照料服务站，龙井市儿童福利院、长白县社会福利院、安图县中重度残疾人托养中心、临江市期颐公办养老院和期颐乐园医养结合等项目。（省民政厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委按职责分工分别负责）

3. 提升边境地区城乡建设水平。基本完成现有城市棚户区、国有工矿棚户区、农村危房改造和白山浑江、临江老工业区搬迁改造任务，根据边境地区经济发展现状，适度提高补助标准。加强城镇道路、公园、商业网点、农贸市场建设，建立完善城镇公交系统，加快建设腹地城市连接沿边的燃气管网，提高居民生活便利程度。提升城镇垃圾污水处理能力，全面推进背压机组集中

供热。进一步开展农村清洁家园建设，加强农村基层公共服务，强化农村饮用水源地污染和畜禽养殖污染防治，控制农业生产和农民生活污染物排放和农村工矿污染。（省住房城乡建设厅、省发展改革委、省商务厅、省能源局、省环保厅、省农委、省国土资源厅、省财政厅、省民政厅、省民委按职责分工分别负责）

专栏 3：城乡建设重点项目

棚户区。重点实施边境地区城市棚户区和国有工矿棚户区改造。

燃气管网。重点建设吉林至珲春、四平至临江燃气管网。

垃圾污水。重点实施临江、图们、珲春新城区、长白市政污水管网改造工程。

基层公共服务。重点建设安图县、集安市、临江市、图们市等边境地区 483 个农村基层综合公共服务设施、抚松县新农村建设“千村建设，万村提升”工程等项目。

（省住房城乡建设厅、省发展改革委、省商务厅、省能源局、省环保厅、省农委、省国土资源厅按职责分工分别负责）

4. 优先发展边境地区教育事业。推动边境地区教育事业全面发展。加大对边境地区农村学前教育的支持力度,鼓励普惠性幼儿园发展。全面推进边境地区义务教育学校标准化建设,改善边境地区义务教育阶段薄弱学校基本办学条件,加强边境农村寄宿制学校建设,科学布局、保留并办好必要的小规模学校和教学点,提升边境学校教育质量,切实保障守土固边民家庭学龄儿童就近就便有学上、上好学。支持边境地区教育基础薄弱县普通高中建设。组织开展中小学名师赴沿边地区“送培到县”活动。积极发展符合边境地区实际的职业教育,落实好中等职业教育免学费制度。推进民族学校“双语”教学改革,提高双语教学水平,大力培养“双语兼通”的少数民族人才。全面提升教育国际化水平,鼓励边境地区有关院校与周边国家开展教育交流合作,打造面向周边国家的教育基地和人力资源培养基地。(省教育厅、省发展改革委、省人力资源社会保障

障厅、省财政厅、省民委按职责分工分别负责)

5. 加快边境地区医疗卫生事业发展。建设覆盖城乡居民的医疗卫生服务体系,健全和完善边境地区城乡医疗救助制度。大力改善边境地区乡镇、农村医疗卫生机构基础设施建设,实现乡乡有合格卫生院,村村有合格卫生室,大力推进边境地区远程医疗,切实解决边境地区各族群众看病难问题。提升基层中医药(含民族医药)服务能力,发挥中医药维护边境地区各民族群众健康方面的特色优势。加强疫情监测工作,有效预防和控制严重危害人民健康和影响经济发展以及社会稳定的重大疾病,提高对突发公共卫生事件的快速反应和处置能力,加强传染病、地方病防控工作。发挥吉林出入境检验检疫局与省卫生计生委应对口岸公共卫生事件合作机制作用,有效封堵境外疫情输入。(省卫生计生委、省发展改革委、省中医药管理局、吉林出入境检验检疫局、省外办、省财政厅、省民委按职责分工分别负责)

专栏 4: 教育卫生重点项目

教育。重点建设延边大学珲春校区、长白山职业技术学院异地建院、延边职业教育园区、珲春市职业教育中心、延边大学师范分院异地新建、长白县新建扩建校舍工程、长白县教育信息化建设等项目。(省教育厅负责)

卫生。抚松县人民医院医疗综合楼和 120 急救中心建设等项目。(省卫生计生委负责)

6. 积极发展公共文化体育科技事业。加强边境地区公共文化体育服务体系建设。加快完善文化基础设施,实现县(市、区)有文化馆、图书馆,乡(镇)有综合文化站,行政村有文化小广场,丰富边民文化生活。进一步加大边境地区公共文化资源供给,加强优秀文化作品的创作、译制和传播。强化边境地区宣传文化阵地建设与管控,维护国家文化安全。加强边境地区文化遗产保护,推动边境地区传统工艺振兴,支持边境地区非物质文化遗产生产性保护和合理展示。深入实施全民健身计划,每个县(市)建成一所较高标准的综合体育运动场馆,加快乡村体育设施建

设,提高边境地区居民身体素质,保持足球、冰雪、跆拳道等传统民族竞技项目优势。

加快边境地区新闻出版广播电视基础设施建设。全面提升边境地区新闻出版发行网点建设水平,提高新闻出版广播影视内容生产和译制能力,加强少数民族广播影视节目译制和制作。加快推进广播电视数字化覆盖工程,扶持县(市、区)广播电视台基础设施建设和设备更新改造,提高县级广播电视节目采编播能力和水平。加大少数民族节目制作扶持力度,对深入挖掘记录传承少数民族优秀民族传统文化的广播电视节目提供支持,丰富少数民族广播电视节目内容,满足

少数民族群众需求。实施农村公益电影放映、少数民族广播影视节目翻译制作和传输覆盖等文化惠民工程，形成有线广播电视、无线广播电视和卫星电视全面有效覆盖，筑成健康、坚实、深厚的文化安全屏障。

提升科技创新能力。加强科技基础条件建

设，在边境地区深入开展科技服务和科普活动，增强边境地区科普服务能力。

(省文化厅、省体育局、省新闻出版广电局、省科技厅、省科协、省文物局、省民委按职责分工分别负责)

专栏 5: 文化体育重点项目

文化。重点建设珲春市文化馆、博物馆、珲春市国际大剧院、八连城考古遗址公园，集安高句丽王城、王陵及贵族墓葬群国家考古遗址公园、集安高句丽王城、王陵及贵族墓葬群保护展示工程（一期），集安洞沟古墓群墓 208 座高句丽墓葬本体及防排水工程，图们朝鲜族非物质文化遗产保护、图们中国朝鲜族生态文化园，图们市磨盘村山城文物修缮保护工程，和龙渤海中京城国家考古遗址公园，抚松县传统村落—锦江木屋村本体修缮及生态博物馆等。（省文化厅、省民委按职责分工分别负责）

体育。重点建设长白县 8 个乡镇综合文体中心、图们环城休闲健身慢行路、长白民族体育场、图们市朝鲜族传统体育场及龙井市、图们市、和龙市、珲春市、安图县全民健身活动中心等项目。（省体育局、省民委按职责分工分别负责）

（三）发展边境地区特色优势产业。

把握新一轮吉林老工业基地振兴机遇，充分发挥资源优势，积极加大投入力度，不断提升产业整体竞争力，加快特色优势产业发展壮大，促进边境地区繁荣发展。

1. 推进边境地区特色农业发展。加快转变边境地区农业发展方式，提高农业致富边民的能力。依托区位优势 and 特色农业资源，优化发展特色种植业，不断扩大特色农林产品基地规模，逐步形成龙头企业加合作社、带基地、连农户的产业化经营模式。加快人参、中药材、食用菌、林

蛙、苹果梨、经济动物、山珍食品等为主的特色优势产业发展壮大，大力发展休闲观光农业、农村电商、农产品定制等新产业新业态，提高集聚程度，建设一批特色产品种植、养殖基地和出口基地，逐步形成“一村一品、一乡一业”发展模式。（省农委、省发展改革委、省中医药管理局、省外办、省经合局、省林业厅、省国土资源厅、省工业和信息化厅、省科技厅、省财政厅、省商务厅、省质监局、省邮政管理局、省食品药品监管局、省科协按职责分工分别负责）

专栏 6: 特色农业重点项目

人参产业。重点建设集种植、收购、销售、研发、仓储、展示、检测和系列产品深加工为一体的通化、延边人参产业集聚区和延边、白山人参产业园区等重点项目。（省发展改革委、省农委、省工业和信息化厅、省质监局按职责分工分别负责）

特色农林产品产业。重点建设长白山通化葡萄产业集聚区、长白山食（药）用菌产业园、长白山生态产业园区、无公害蔬菜和野菜基地、五味子规范化生产基地、长白山有机蓝莓产业科技园、林蛙产业基地、山野菜深加工、特色农产品生产基地等项目。（省发展改革委、省农委、省中医药管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

2. 推进边境地区优势资源产业发展。充分利用边境地区资源优势，在合理利用资源和保护生态的前提下，推动优势资源富集地科学有序开发，加快矿产、建材、医药等领域重大项目建设，扶持优势企业加快发展，围绕产业链延伸配

套，探索园区合作、产业链合作和控股参股等跨境产业合作新模式，努力培育支柱产业，增强产业集聚效应，打造优势品牌，提升产业竞争能力。（省工业和信息化厅、省能源局、省民委按职责分工分别负责）

专栏 7: 特色资源重点项目

矿泉水产业。重点建设长白山区泉阳泉、恒大冰泉、农夫山泉、娃哈哈、修正等一批重大矿泉水项目。

硅藻土产业。重点建设年产 36 万吨硅藻土环保壁纸、年产 5000 吨除室内空气中甲醛硅藻高级内墙涂料、年产 3000 吨硅藻土白炭黑负载纳米二氧化钛符合光催化材料、年产 4 万吨塑胶硅藻土填料粉体、年产 5 万吨等离子超纯球形二氧化硅微粉产业集群项目。

新材料产业。重点建设加工生产电极、电刷和系列石墨烯改性产品石墨产业集聚区、年产 10 万吨电子级高纯二氧化硅等项目。

境外资源开发。华峰能源公司在俄煤炭开发项目、海华集团对俄煤灰进口项目等。

(省工业和信息化厅、省经合局、省能源局、省民委按职责分工分别负责)

3. 推进边境地区特色加工业发展。大力扶持边境地区发展特色优势加工业, 培育规模大、产值高、带动力强、受益面广的增收致富产业。促进新型工业化产业示范基地建设, 引导产业集聚发展。引进和培育龙头企业, 实现产业延伸与发展, 把资源优势转化为经济优势。实施边境地区“互联网+”行动, 推动互联网与创业创新、益民服务、高效物流、电子商务、便捷交通、绿色生态、文化旅游相结合, 不断拓展融合领域。鼓励少数民族特需商品生产企业技术改造和大型商品市场转型升级, 扶持民族特色手工艺品开发和生产。(省工业和信息化厅、省交通运输厅、省文化厅、人民银行长春中心支行、省旅游发展委、省民委按职责分工分别负责)

4. 推进边境地区旅游产业发展。依托长白

山、集安高句丽古迹等特色旅游资源, 充分挖掘民族传统文化资源, 推动旅游资源与少数民族文化的深度融合。推进实施旅游业壮大工程, 着力构建琿春敬信、集安太王、和龙崇善、龙井三合、图们月晴、长白十六道沟等一批具有边境特征和民族特色的小城镇, 力争一批特色村镇纳入国家少数民族特色村镇保护与发展建设工程。加强以朝鲜族为主的少数民族民俗文化、歌舞艺术、特色饮食、民族传统建筑等旅游资源和产品开发, 培育发展生态旅游、冰雪旅游、边境旅游、跨国旅游等优势旅游产品品牌, 大力加强少数民族商品和手工艺品产业发展, 提升旅游产业附加值。(省旅游发展委、省住房城乡建设厅、省文化厅、省发展改革委、省商务厅、省民委按职责分工分别负责)

专栏 8: 特色旅游重点项目

重点建设长白山观光休闲、鸭绿江高句丽文化、东北亚国际旅游等 3 条旅游产业发展带。建设图们江旅游合作区、鲁能漫江生态旅游综合开发、长白山广泽旅游度假区、集安高句丽世界文化遗产保护与展示利用、鸭绿江黄金旅游观光带、长白望天鹅景区、鸡冠秀峰旅游开发、金达莱国际旅游风景度假区、龙井市浴沕水韵民俗风情园等重点项目。(省旅游发展委、省住房城乡建设厅、省文化厅、省民委按职责分工分别负责)

(四) 提升沿边开发开放水平。

加快推动边境地区融入“一带一路”建设, 在加强与周边国家的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通方面发挥前沿作用, 依托大图们倡议等合作平台, 加强对外贸易合作交流, 促进与周边国家在资源利用、技术交流、项目开发等方面的深度合作, 全方位提高开放

水平。

1. 强化边境城镇开发开放合作平台建设。加快建设边境地区沿边开放平台, 发展壮大琿春国际合作示范区, 加快琿春、和龙国家级边境经济合作区建设, 争取设立和建设吉林延吉(长白)国家级重点开发开放试验区, 积极推进集安、长白、图们、临江、龙井省级边境经济合作

区设立工作。推进与东北亚各国在商贸、环保、物流、服务外包等领域开展国际合作。（省经合局、省商务厅、省发展改革委、省公安厅、省国土资源厅、省外办、长春海关、省外汇管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

2. 拓展对外经贸交流。推动对外经贸向纵深发展，加强边境地区企业在研发、生产、销售等环节互利合作，建设珲春浦项、图们、龙井国际物流中心、和龙矿产物流中心、安图矿泉水物流中心、俄罗斯苏玛集团揽货中心等重点项目，推动跨境电子商务发展。鼓励企业开展国际贸易和对外投资，适时在境外边境城市建设中国商品城、产品展示中心、批发市场、零售连锁经营网点及售后服务网络。推进金融对外开放合作，引导境内外金融机构在沿边地区设立分支机构或营业网点，支持组建村镇银行、小额贷款公司、融资性担保公司、投资公司等。支持建立面向国际的要素交易平台。培育发展多层次资本市场，规范发展区域性股权、产权、信用资产等要素交易市场。创新投融资模式，引导私募股权等各类投资基金在边境地区落地。创新跨境人民币业务，推动开展人民币离岸业务，扩大人民币在对外贸易、对外投资中的使用范围。适时推进加快建设边民互市贸易市场和公共服务设施，扩大边境互市贸易规模，带动边民致富和地方增收。加快推进口岸扩能升级，加强电子口岸建设，配备先进的边境管理和出入境检查设备，提升口岸功能和通关效率。（省商务厅、省经合局、省发展改革委、省公安厅、省国土资源厅、省金融办、省外办、长春海关、吉林出入境检验检疫局、省外汇管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

3. 拓展跨境经济合作。充分利用图们江国际区域合作等平台，积极参加各种项目推介和招

商活动，深化同周边国家的经济合作。利用沿边近海区位优势，不断拓展“内贸外运”模式，积极吸引东南沿海省份产业向沿边县（市）转移，建设面向东北亚各国的特殊监管区域。鼓励企业赴俄开展资源开采、加工和工程承包。（省经合局、省商务厅、省发展改革委、省公安厅、省外办、长春海关、省外汇管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

（五）加强边境地区生态文明建设。

1. 筑牢边境地区生态安全屏障。加快实施以长白山区为主体的生态安全战略。加强重点区域生态建设和环境保护，构筑以天然林为主体、生态系统良性循环、人与自然和谐相处的生态安全屏障；加强边境地区动植物疫病疫情防控，有效防范跨境传播风险。（省林业厅、省发展改革委、省环保厅、省国土资源厅、省水利厅、省农委、吉林出入境检验检疫局按职责分工分别负责）

2. 强化边境地区生态环境保护。加强自然保护区、水土保护林、水源涵养林、森林公园建设与生物多样性保护，全面停止商业林采伐，深入开展退耕还林和林地清收工程，鼓励集安、长白、临江、和龙等基础较好的地区开展生态文明示范县（市）创建工作。加强工矿采空区、塌陷区治理，促进矿山生态恢复，按照“谁开发、谁保护、谁受益、谁补偿”的原则，加快建立生态补偿机制。全面完成林业棚户区改造，稳步推进生态移民，恢复和保护林业自然生态系统。积极开展绿色环保等生态科普和生态文明教育活动，大力宣传普及生态环保知识，增强人们的生态意识、环境意识和可持续发展意识。（省环保厅、省林业厅、省发展改革委、省国土资源厅、省水利厅、省农委按职责分工分别负责）

3. 推进边境地区环境污染治理。实行环境保护制度，构建政府、企业、公众共治的环境治

理体系。对开发建设类规划，基于资源环境承载能力监测预警评价，依法开展环境影响评价工作，以生态环境质量改善为目标，严把环境准入关，优化区域发展布局与规模。推进多污染物综合防治和环境治理，实行联防联控和流域共治。进一步强化边境地区环境监管能力建设。（省发展改革委、省环保厅、省水利厅、省林业厅、省国土资源厅、省农委按职责分工分别负责）

（六）维护民族团结和边防巩固。

坚持依法治边、团结稳边、长期建边，推进边境地区治理体系和治理能力现代化，努力形成民族团结、边防巩固、睦邻友好的良好氛围。

1. 加强边境地区基层治理能力建设。贯彻落实全面从严治党要求，着力强化党的政治、思想、制度和作风引领，全面增强基层党组织战斗力，提升乡镇（街道）服务能力与治理水平，推进基层治理体系和治理能力现代化。加强边境地区基层党组织建设，抓好以村级党组织为核心的村级组织建设，充分发挥基层政权阵地功能，提升基层党组织和党员维护稳定、推动发展、服务群众、凝聚人心、保护生态、促进和谐、巩固边防的能力和水平。加强城乡社区建设，建立健全党组织领导下的基层群众自治机制，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。（省委组织部、省民委、省人力资源社会保障厅、省民政厅、省公务员局按职责分工分别负责）

2. 全面推进民族团结进步事业。深入开展爱国主义和民族团结宣传教育，牢固树立“三个离不开”思想，培育中华民族共同体意识和国家意识。加强民族理论、民族政策宣传教育，全面正确贯彻党的民族政策和宗教政策，深化民族团结进步教育，筑牢中华民族共同体意识，不断增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同，树立正

确的国家观、民族观、宗教观、历史观、文化观，不断增强维护民族团结和国家统一、反对民族分裂的自觉性、主动性、坚定性，传递民族团结的正能量。加强各民族交往交流交融，依法妥善处理涉及民族因素的问题，坚决依法打击破坏民族团结和分裂祖国的违法犯罪活动，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起。广泛深入开展民族团结进步创建活动，扎实推进边境地区民族团结进步模范村（小区）、乡（镇）、县（市）创建活动，推进创建活动进机关、进企业、进军营、进社区、进村屯、进学校、进宗教场所，重点培育一批民族团结示范典型。（省民委、省委宣传部、省委统战部、省教育厅、省文化厅、省新闻出版广电局、省发展改革委、省公安厅、团省委按职责分工分别负责）

3. 加强和谐边疆建设。完善边境地区治理协调机制，制定边境地区突发事件应急预案，规范信息报告制度，加强跨部门、跨区域应急联动，提升联合处置能力。深化边防对外交往合作，及时协商处理边境事务，密切睦邻友好关系。推进边防立体化防控体系建设，深入开展社会治安专项整治，严厉打击走私、贩毒、贩枪、偷越国（边）境、非法出入境等各类违法犯罪活动。深入实施爱民固边战略，强化社会主义核心价值观教育，增强各族人民识别大是大非、抵御国内外敌对势力思想渗透能力。全面推进依法治边，加强基层综合治理能力建设，完善边境地区党政军警民“五位一体”合力治边机制，建立边疆内地、军地、警民、各民族之间联防联控共建机制，防范打击跨国跨境违法犯罪，构筑边境地区民族团结、边防巩固的屏障，营造边境地区良好发展的治安环境。（省公安厅、省委宣传部、省委统战部、省教育厅、省民委、省发展改革委、省外办、长春海关、省公务员局、吉林出入境检

验检疫局、省新闻出版广电局、省公安边防总队按职责分工分别负责)

4. 推进军民深度融合发展。在边境地区广泛开展爱国守边教育,大力宣传人民边防为人民、人民边防靠人民,筑牢人民边防的铜墙铁壁。坚持军地资源优化配置、合理共享、沿边沿线衔接,加强军地在基础设施和社会服务等领域

的统筹发展。实施军民融合发展工程,增强基础设施军民共用的协调性。加强边防基础设施建设。巩固军政军民团结,党政军警民合力强边固防,提高边境综合防卫管控能力,维护边境地区安全稳定。(省公安厅、省发展改革委、省工业和信息化厅、省财政厅、省公安边防总队、省民委按职责分工分别负责)

专栏 9: 民族团结稳边项目

民族团结进步创建。开展民族团结进步示范典型创建活动,建设一批民族团结进步示范县(市)、乡(镇)、村(社区)、学校、机关、企业、连队等,建立一批民族团结进步教育基地,使之成为维护民族团结、巩固祖国边防的战斗堡垒。(省民委、省教育厅、省文化厅、省公安厅、省公安边防总队、省新闻出版广电局、省人力资源社会保障厅、省国资委、团省委、省公务员局按职责分工分别负责)

边境地区平安建设。创新边境地区社会治安立体防控体系,建立健全党政军警民“五位一体”边境安全管控机制,提高军警民联防、联动、联勤、联合处置能力。加强边境地区突发事件预警和评估,完善重大情况应对预案。加大边境地区人防、物防、技防等基础设施建设力度,加大边境地区反恐、禁毒、打击非法出入境和走私力度。(省公安厅、省发展改革委、省财政厅、长春海关、省民委、省林业厅、省公安边防总队按职责分工分别负责)

四、政策措施

全面贯彻落实国家东北老工业基地振兴、西部大开发以及国家赋予长吉图开发开放先导区“先行先试”等多种优惠政策,出台差别化政策予以支持,进一步加大相关优惠政策对边境地区的倾斜力度。

(一) 边民扶持政策。

根据实际情况建立动态的边民补助机制,鼓励边境地区群众抵边居住和贴边生产生活。对居住距离边境线一定范围内的村屯常住居民和各边境县(市、区)公安边防部门考核聘用的护边员给予一定的护边补贴。逐步扩大边民补贴发放范围,加大对一线边民补贴力度。降低边民创业创新门槛,对边民自主创业实行“零成本”注册,引导鼓励符合条件的边民按照规定申请 10 万元以下的创业担保贷款。加大对边境回迁村的扶持力度。各部门安排的各项惠民政策、项目和工程,最大限度地向边境地区尤其是边境贫困地区、贫困村、贫困人口倾斜。加大对边境地区建档立卡贫困户脱贫奔小康的支持力度。

对于在边境地区党政机关、群团组织、国有企业事业单位工作满 20 年以上且无不良记录的工作人员,在其退休时按照国家规定给予表彰。边境地区县乡机关招录公务员可以拿出一定数量的职位招考本县户籍或在本县长期生活的人员。落实国家对在边境地区工作的公职人员工资、福利、住房等方面待遇政策。出台优惠政策,鼓励优秀复转军人就地安置。

(省扶贫办、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省公务员局、省发展改革委、省住房城乡建设厅、省民政厅、省国土资源厅、省农委、省民委按职责分工分别负责)

(二) 财政政策。

充分考虑边境地区特殊需要,加大对边境地区农村公路、农村危房改造、中小微型水利设施、清洁能源推广使用、村镇建设、社区综合服务设施、社会事业等基础设施建设相关转移支付力度,推进地区间基本公共服务均等化。财政性建设资金、专项建设资金、各项财政扶贫资金向边境民族地区倾斜。国家安排边境民族地区的公

益性建设项目,取消县(市)配套资金。支持边境地区加快社会事业发展,省均衡性转移支付向边境地区倾斜。县对乡(镇)的转移支付政策应与省对边境地区均衡性转移支付政策保持一致。退耕还林还草、天然林保护、防护林建设、水生态治理等重大生态工程的项目和资金安排进一步向边境贫困地区倾斜。

加大对边境地区基础设施、城镇建设、产业发展、民生保障等方面的支持力度,提高对边境地区铁路、民航、能源、信息等建设项目投资补助标准或资本金注入比例。加强边境一线乡镇农村公路建设,在一般标准基础上,对建制村、自然屯通硬化路农村公路项目省投资至少比“十二五”提高5%。民族自治地方的边境县(市)享受民族贸易县的优惠政策。

(省财政厅、省发展改革委、省扶贫办、省民政厅、省能源局、省环保厅、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农委、省商务厅、省林业厅、省旅游发展委、省民委按职责分工分别负责)

(三) 金融政策。

鼓励和引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构加大对边境地区的支持。支持商业性金融机构积极探索开发适合边境地区的金融产品和服务模式,合理调剂和引导信贷资源,加大对边境地区基础设施、改善民生和特色优势产业的支持。在遵循商业原则及风险可控前提下,对边境地区商业性金融分支机构适度调整授信审批权限,鼓励将更多资源用于服务当地经济社会发展。对边境贫困地区符合条件的金融机构加大扶贫再贷款支持力度。在边境试点地区稳妥开展农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点,探索拓宽农村抵押担保物范围。发挥政策性、开发性金融的功能和作用,大力支持边境地区建

档立卡贫困村、贫困户和贫困人口所在区域基础设施建设、特色产业发展和教育医疗发展。

支持符合条件的边境地区企业在全国中小企业股份转让系统挂牌。鼓励和引导在边境地区设立产业投资基金投资区域性创新创业企业。进一步加大非金融企业债券融资工具推广。

(省金融办、人民银行长春中心支行、吉林银监局、吉林证监局、吉林保监局、省发展改革委、省财政厅按职责分工分别负责)

(四) 土地政策。

边境地区国家重点基础设施建设项目新增建设用地计划指标由国土资源部直接安排,保障兴边富民用地需要。分解下达城乡建设用地增减挂钩指标向边境地区倾斜,边境地区国家扶贫开发工作重点县增减挂钩节余指标可以在省域范围内调剂使用,增减挂钩收益按规定全额缴入国库后,通过支出预算统筹安排用于改善边民生产生活条件和生态移民搬迁。在分配高标准农田建设任务、土地整治与高标准农田建设资金时,重点向边境地区倾斜,进一步加大对边境贫困地区的支持力度。在有条件的边境地区,优先安排国土资源管理制度改革试点,支持开展历史遗留工矿废弃地复垦利用试点。(省国土资源厅、省财政厅、省扶贫办、省农委、省环保厅按职责分工分别负责)

(五) 社会保障政策。

加大对边境地区居民基本社保体系建设的支持力度,合理提高城乡居民基本医疗保险政府补助标准,合理确定最低生活保障标准。对于符合条件的沿边境行政村困难边民参加新农合的个人缴费部分,通过城乡医疗救助给予补助。全面实施城乡居民大病保险,鼓励探索向边境地区贫困人口倾斜的具体办法,合理提高报销比例,切实提高大病保障水平。加大边境地区农村危房改造

支持力度。落实好中等职业学校免学费和国家助学金政策。(省人力资源社会保障厅、省民政厅、省教育厅、省卫生计生委、省财政厅、省民委按职责分工分别负责)

(六) 人才政策。

落实边境地区工作人员津贴补贴政策。边境地区招录公务员可根据工作实际和队伍建设需要,经省公务员主管部门批准,面向本地户籍、生源以及在本地长期生活的人员招考。

加大各级党校、干部学校以及其他各级各类干部培训机构对边境地区人才培养培训力度,优先将边境县(市、区)人才培养纳入有关专项规划和年度计划,力争在“十三五”时期,边境县(市、区)乡镇级以上领导干部轮训一遍。继续有计划地选派边境地区干部到中央国家机关、发达地区和省直部门挂职锻炼。

(省人力资源社会保障厅、省委组织部、省公务员局、省民委按职责分工分别负责)

(七) 生态保护补偿政策。

在边境地区率先实行资源有偿使用制度和生态保护补偿制度,加快自然资源及其产品价格改革,加快资源税改革,切实加强生态环境保护。率先在边境地区实行自然资源资产收益机制,推行资产收益扶持制度。加大重点生态功能区转移支

付力度。(省环保厅、省发展改革委、省林业厅、省农委、省财政厅、省民委按职责分工分别负责)

五、组织实施

(一) 加强组织领导。

加强对规划实施的组织领导,落实责任,密切协调配合,确保如期完成本规划确定的各项目标任务。建立协调推动工作机制,推动落实规划明确的重点工作、重点工程和政策措施。

(二) 抓好工作落实。

各边境县(市、区)政府要充分发挥在规划执行中的主体作用,全面负责本地区的规划组织实施工作,把规划相关内容纳入本地区工作计划,制定具体实施方案,明确责任分工,确保规划落到实处。省直各有关部门要按照职责分工,将本规划与本部门“十三五”工作规划和年度计划相衔接,认真抓好落实。

(三) 加强监督检查。

省民委、省发展改革委、省财政厅要加强对规划实施情况的监督检查,及时协调解决规划实施过程中的问题,有关部门和各边境县(市、区)政府要配合做好相关工作。省民委要对规划执行与落实情况进行跟踪监测和定期评估,并定期向省政府报告。建立社会参与和监督机制,引导社会力量参与规划实施,形成规划实施合力。

吉林省人民政府办公厅关于贯彻落实 湿地保护修复制度方案的实施意见

吉政办发〔2017〕80号

各市(州)人民政府,长白山管委会,长春新区管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委

办、各直属机构:

湿地在涵养水源、净化水质、蓄洪抗旱、固

碳释氧、调节气候和维护生物多样性等方面发挥着重要功能,是重要的自然生态系统,也是自然生态空间的重要组成部分。我省是全国湿地资源较为丰富的省份之一,近年来,各地区政府和有关部门在湿地保护修复方面做了大量工作,取得了一定的成效。但由于长期以来人们对湿地生态价值认识不足、保护管理能力较弱,全省湿地呈现面积减少、功能退化的趋势。为深入贯彻落实《国务院办公厅关于印发湿地保护修复制度方案的通知》(国办发〔2016〕89号)精神,加快建立湿地保护修复制度,增强湿地保护修复的系统性、完整性和协同性,经省政府同意,结合实际,现提出如下实施意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领,全面贯彻党的十九大精神,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,坚持生态优先、绿色发展、深化全省生态文明体制改革,建立健全湿地保护修复制度,全面加强湿地保护,加快湿地修复,提升湿地功能,为建设人与自然和谐共存的美丽吉林提供重要保障。

(二) 基本原则。

——坚持生态优先、保护优先。保护湿地生态系统,提高湿地生态质量,维护湿地生态功能和作用的可持续性。

——坚持全面保护、分级管理。将全省所有湿地纳入保护范围,实行全面保护和分级管理,维持全省湿地保有量不减少,加强对重要湿地的保护与修复。

——坚持政府主导、社会参与。湿地保护是重要的生态公益事业,各地区政府对本行政区域内湿地保护负总责。鼓励社会各界积极参与湿地保护与修复。

——坚持综合协调、分工负责。充分发挥林业、国土资源、环保、水利、农委、畜牧、住房城乡建设等湿地保护管理相关部门的职能作用,协同推进湿地保护与修复工作。

——坚持严格考核、强化监督。将湿地保护修复成效纳入各地政府负责人的考评体系,严明奖惩制度。

(三) 主要目标。

将全省湿地全部纳入保护管理体系,实行全面保护、严格湿地用途监管和总量管控,维持全省国土空间湿地保有量,确保湿地面积不减少,增强湿地生态功能,维护湿地生物多样性,全面提升湿地保护与修复水平。到2020年,全省湿地总面积不低于1500万亩(100万公顷),自然湿地面积不少于1305万亩(87万公顷),湿地生态系统稳定性明显增强,湿地野生动植物种群数量显著增加。

二、建立湿地分级保护管理体系

(四) 建立湿地分级监管体系。根据生态区位、生态系统功能和生物多样性,将全省湿地划分为国家重要湿地(含国际重要湿地)、省级重要湿地和一般湿地。制定省级重要湿地和一般湿地认定标准,列入不同级别湿地名录,经省政府批准后,向社会公开发布,实行动态管理,定期更新。认定后的重要湿地要设立界碑、界标,标明湿地面积、类型、主要保护物种、主管部门和管理单位等,做好分类管理。(省林业厅牵头,省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责,各市州、县市区政府负责具体落实。以下均需各地方政府落实,不再列出)

(五) 探索开展湿地管理事权划分改革。坚持责、权、利相统一原则,探索开展湿地保护管理方面的中央与地方财政事权和支出责任划分改革,明晰国家重要湿地、省级重要湿地和一般湿地的事权划分,并按事权划明确各级财政支出责

任和湿地保护相关部门保护管理责任。省级重要湿地和一般湿地的保护修复相关支出按照分级管理的原则,由省级财政和各级财政承担。(省林业厅、省财政厅牵头,省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

(六) 完善湿地保护管理体系。省林业厅负责指导全省湿地保护修复工作,各市(州)、县(市、区)政府湿地保护管理相关部门指导本辖区湿地保护修复工作。加强省、市、县三级湿地保护管理机构能力建设,强化乡镇林业站湿地管护职能。对重要湿地要通过设立国家公园、湿地自然保护区、湿地公园、水源地保护区、水产种质资源保护区等方式加强保护。理顺管理体制,夯实保护基础,建立覆盖全省重要湿地的保护体系。在重要湿地探索设立湿地管护公益岗位,建立完善县、乡、村湿地管护联动网络。(省林业厅、省编办、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅按职责分工负责)

三、建立湿地保护目标责任制

(七) 加强规划引导。各市(州)、县(市、区)政府要根据上一级政府批准的湿地保护规划,与当地土地利用总体规划等相关规划相衔接,结合本行政区域湿地生态系统的实际状况,制订地区湿地保护规划,报有批准权的政府批准后公布,并将湿地保护事业纳入本地区经济和社会发展规划,明确湿地保护和合理利用的总体目标、方案及措施。县级以上政府发展改革、林业、农业、水利、交通运输、环保、住房城乡建设、旅游等部门制定相关规划涉及湿地内容应当包括湿地保护相关措施。(省林业厅、省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅按职责分工负责)

(八) 落实湿地面积总量管控。将全省湿地面积管控目标分解落实到各市(州)、县(市、区),

明确湿地的面积和边界四至,确定各地方政府及相关部门湿地面积总量保护责任目标。科学划定纳入生态保护红线的湿地范围,公布湿地名录,落实具体地块,接受社会监督。经批准征收、占用湿地并转为其他用途的,用地单位要制定湿地保护工程方案,采取有效措施减缓对湿地的影响,按照“先补后占、占补平衡”的原则,负责恢复或重建与所占湿地面积和质量相当的湿地,确保湿地面积不减少,生态功能不降低。(省林业厅、省国土资源厅、省发展改革委、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

(九) 建立湿地保护考核评价制度。各市(州)、县(市、区)政府对本行政区域的湿地保护负总责,政府主要负责人承担主要责任,其他负责人在职责范围内承担相应责任。制定湿地生态状况评价标准,完善考核评价体系。将湿地面积、湿地生态状况、湿地保护区、湿地公园建设情况等保护修复成效指标纳入全省生态文明建设目标考核评价体系,按照《吉林省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》,落实各项奖惩措施。将领导干部湿地保护情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。强化湿地保护修复奖励机制和湿地损害终身追责机制。(省审计厅、省林业厅、省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

四、健全湿地用途监管机制

(十) 建立湿地资源用途管控机制。按照主体功能定位,科学确定各类湿地功能,严格实行负面清单制管理。禁止擅自征收、占用重要湿地,在保护的前提下合理利用一般湿地,禁止侵占自然湿地等水源涵养空间,已侵占的要限期予以恢复。禁止开(围)垦、填埋、排干湿地,禁止永久性截断湿地水源,禁止向湿地超标排放污染物,禁止对湿地野生动物栖息地和鱼类洄游通

道造成破坏，禁止破坏湿地及其生态功能的其他活动。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅、省交通运输厅按职责分工负责）

（十一）规范湿地用途管理。完善涉及湿地相关资源的用途管理制度，合理设立湿地相关资源利用的强度和上限，避免对湿地生态要素、生态过程、生态服务功能等方面造成破坏。加强对取水、污染物排放、野生动植物资源利用、挖砂、取土、开矿、引进外来物种和涉外科学考察等活动的管理。科学确定湿地取水量、载畜量、养殖量、采砂量和生态旅游环境容量等上限。（省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省林业厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省旅游发展委按职责分工负责）

（十二）强化湿地保护执法。省、市、县各级湿地保护管理相关部门根据职责分工依法对湿地利用进行监督，对湿地资源破坏严重的地区或有关部门进行通报批评，对相关领导进行约谈。探索建立湿地利用预警机制，遏制各种破坏湿地生态的行为。认真落实《吉林省湿地保护条例》，进一步加大执法力度，严厉查处违法利用湿地的行为，造成湿地生态系统破坏的，由湿地保护管理相关部门责令限期恢复原状，情节严重或逾期未恢复原状的，依法给予相应处罚。探索建立相对集中行政处罚权的执法机制。市、县级政府湿地保护管理相关部门或湿地保护管理机构要加强对湿地资源利用者的监督。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

五、健全退化湿地修复制度

（十三）明确修复责任主体。对未经批准将湿地转为其他用途的，按照“谁破坏、谁修复”的原则，承担湿地修复责任。对破坏责任主体明确的，由其自行开展湿地修复或委托具备修复能

力的第三方机构进行修复。对因历史原因形成、因公共利益造成生态破坏以及因重大自然灾害受损的湿地，经科学论证确需恢复的，由各地区政府承担修复责任，所需资金列入财政预算。（省林业厅、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（十四）加强退化湿地修复。大力实施湿地保护修复工程。坚持自然恢复为主、人工修复相结合的方式，对集中连片、破碎化严重、功能退化的自然湿地进行修复和综合整治，重点在国家省级重要湿地，通过湿地生态效益补偿、退耕还湿、河湖水系连通、自然湿地岸线维护、野生动物栖息地恢复、植被恢复、人工补水、污染清理等手段，逐步恢复湿地生态功能，增强湿地碳汇功能，维持湿地生态系统健康。（省林业厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（十五）满足湿地生态用水需求。水资源利用要与湿地保护紧密结合，统筹协调区域或流域内的水资源平衡，维护湿地的生态用水需求。建立湿地生态补水机制，明确技术路线、资金投入以及相关部门的责任和义务。全省各级水资源保护和利用规划必须为重要湿地生态补水预留用水指标，满足最小生态用水需求。水库蓄水和泄洪要充分考虑到相关野生动植物保护需求。（省水利厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省林业厅、省环保厅按职责分工负责）

（十六）强化湿地修复成效监督。按照国家湿地修复绩效评价标准，逐步建立湿地修复工程绩效评价和评估体系，组织各级湿地保护管理相关部门开展好湿地修复工程的绩效评价。实行湿地修复公示制度，依法公开湿地修复方案、修复成效，并接受公众监督。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局

按职责分工负责)

六、健全湿地监测评价体系

(十七) 明确监测评价主体。开展重要湿地监测评价、全省湿地面积变化及湿地保护率核查工作,制定全省湿地资源调查和监测、重要湿地评价等标准,组织实施全省湿地资源调查。县级以上政府林业主管部门会同有关部门组织开展辖区内的一般湿地监测评价。加强部门间湿地监测评价协调工作,统筹解决重大问题。(省林业厅牵头,省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

(十八) 完善湿地监测网络体系。结合实施的重点生态工程,统筹规划省级重要湿地监测站点设置,以向海、莫莫格、查干湖、哈泥、龙湾、雁鸣湖等重要湿地类型保护区、湿地公园为依托,建立省级重要湿地监测评价网络,形成布局合理、功能完善、“天地一体化”的湿地监测网络。健全湿地监测数据共享制度,林业、国土资源、环保、水利、农牧、气象等部门获取的湿地资源相关数据要充分对接,实现有效集成、互联互通。(省林业厅牵头,省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

(十九) 监测信息发布和应用。建立统一的湿地监测评价信息发布制度,规范发布内容、流程、权限和渠道等。定期向社会公布全省各地湿地资源变化情况、湿地生态环境质量状况。将监测评价信息作为考核各地方政府落实湿地保护责任的主要依据。建立监测评估与监管执法联动机制。(省林业厅牵头,省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

七、建立湿地保护修复保障机制

(二十) 加强组织领导。逐步建立省级湿地保护修复工作联席会议制度,协调解决湿地保护修复中遇到的困难和问题。各地方政府要把湿地

保护作为改善生态环境,加强生态文明建设的重要工作,纳入重要议事日程,及时解决重大问题。各有关部门要认真履行各自职责,进一步完善综合协调、分部门实施的湿地保护管理体制,形成湿地保护合力,全面推进全省湿地保护工作。(省林业厅牵头,省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅、省交通运输厅按职责分工负责)

(二十一) 健全湿地保护法规体系。认真贯彻落实国家湿地保护有关法律、法规和《吉林省湿地保护条例》,制定出台湿地保护修复、监测评价、资源利用、湿地生态效益补偿等相关政策,进一步健全湿地保护法规体系,切实保护好水、土地、野生动植物等资源。(省林业厅、省法制办、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

(二十二) 加大资金投入。各地方政府要将湿地保护纳入当地国民经济和社会发展规划,公益性湿地保护管理经费列入同级财政预算。发挥政府投资的主导作用,形成政府投资、社会融资、个人投入等多渠道投入机制。通过财政贴息等方式引导金融资本加大支持力度,有条件的地方可研究给予风险补偿。探索建立多元化的湿地生态效益补偿机制,率先在国家重要湿地和国家级湿地类型自然保护区探索推进湿地生态效益补偿试点,提高湿地保护修复水平。(省林业厅、省发展改革委、省财政厅牵头,省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、人民银行长春中心支行、吉林银监局按职责分工负责)

(二十三) 完善科技支撑体系。加强湿地保护相关职能部门与省内外科研院所、大专院校的合作,强化科技支撑体系建设。加强湿地基础和应用科学研究,着力破解制约我省湿地保护发展的技术瓶颈,提升湿地科研成果转化能力。加强

湿地与气候变化、生物多样性等方面的研究,积极推进湿地碳汇研究和泥炭沼泽碳库调查。开展沼泽、湖泊、河流等各类湿地保护与修复技术示范,力争在关键技术上取得突破,实现湿地科学保护和系统修复。(省林业厅、省科技厅、省发展改革委、省教育厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅职责分工负责)

(二十四) 广泛开展宣传教育。积极开展形式多样的湿地科普宣教活动,普及湿地知识。创新宣传方式,拓宽宣传渠道,面向公众开展形式

多样的湿地保护宣传活动,普及湿地科学知识,努力形成全社会关心湿地、重视湿地、保护湿地的良好氛围。抓好大中小学生湿地保护科普教育,树立湿地保护意识,广泛影响和带动社会各界参与湿地保护的主动性、自觉性。(省林业厅、省教育厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

吉林省人民政府办公厅

2017年12月24日

吉林省人民政府办公厅关于印发 吉林省加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用 工作方案的通知

吉政办发〔2017〕85号

各市(州)人民政府,长白山管委会,长春新区管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

《吉林省加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用工作方案》已经省政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

吉林省人民政府办公厅

2017年12月26日

吉林省加快推进畜禽养殖废弃物 资源化利用工作方案

为贯彻落实《国务院办公厅关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》(国办发〔2017〕48号)精神,大力发展绿色生态健康养殖,加快构建现代畜牧产业体系,制定本方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。

以绿水青山就是金山银山理念为指引,以资源环境承载力为基准,以推进畜牧业供给侧结构

性改革为主线,以畜牧业绿色发展、提质增效为目标,尊重畜牧业发展规律,强化改革创新、激励约束和政府监管,转变畜牧业发展方式,优化空间布局,节约利用资源,保护产地环境,提升生态服务功能,打造全国重要的食源性优质安全绿色畜禽生产基地,促进畜牧业与生态环境协调可持续发展。

(二) 主要目标。

到2020年,健全完善科学规范、权责清晰、约束有力的畜禽养殖废弃物资源化利用制度,构建种养循环发展机制。2017年—2020年,全省畜禽粪污综合利用率分别达到67%、70%、73%和75%以上,畜禽规模养殖场粪污处理设施装备配套率分别达到53%、65%、80%和95%以上。其中,大型规模养殖场粪污处理设施装备配套率于2019年达到100%。农安县、榆树市、德惠市、九台区、舒兰市、蛟河市、公主岭市、梨树县、双辽市、伊通县、扶余市、前郭县、长岭县等13个畜牧大县和国家现代农业示范区、农业可持续发展试验示范区、现代农业产业园率先实现上述目标。

二、重点任务

(三) 加快畜禽养殖废弃物收储运体系建设。

1. 建设区域性畜禽养殖废弃物集约化处理中心。与农村厕所革命工程和城镇污水处理中心建设相结合,采取政府扶持、企业主体、市场化运作的方式,支持畜牧业生产大县和养殖集中区,建设与现代畜牧业发展相适应的畜禽粪污集约化处理中心。力争到2020年,建设区域性畜禽粪污处理中心40个,年粪污收贮能力达到160万吨以上。(省畜牧局牵头,省环保厅、省住房城乡建设厅参与)

2. 培育畜禽养殖废弃物处理产业化龙头企业。强化政策导向作用,通过招商、兼并、整合、重组等方式,加快培育畜禽养殖废弃物资源化、能源

化利用产业化龙头企业,支持建设有机肥、沼气发电和车用燃气项目,促进养殖废弃物综合利用向专业化、产业化和集约化转型。力争到2020年,培育畜禽养殖废弃物处理产业化龙头企业160个,集约化处理能力达到400万吨以上,以处理畜禽养殖粪便和工业污水为重点,开发沼气1亿立方米以上。(省畜牧局、省能源局牵头)

3. 建设病死畜禽无害化处理中心。加快建设县级区域性专业化病死畜禽无害化处理中心,健全完善病死畜禽收集暂存体系,配备相应收集、运输、暂存和冷藏设施,以及无害化处理设施设备。有条件的地方探索开展副产品深加工,生产工业油脂、有机肥、无机炭等产品。力争到2020年,建设区域病死畜禽无害化处理场50个。(省畜牧局牵头)

(四) 大力发展绿色农牧业循环经济。

1. 深入开展畜牧业绿色发展示范县创建活动。依托国家畜牧业绿色发展示范创建政策,探索整县推进畜禽粪污综合利用和病死畜禽无害化处理,促进畜牧业生产和生态环境保护协调发展,力争每年创建1个国家级示范县。到2020年,全省累计创建5个国家级示范县。(省畜牧局牵头)

2. 加快推进种养业循环发展。统筹区域资源环境承载能力、土地粪污消纳能力和生态环保要求,根据畜禽品种、饲养规模和发展潜力,促进畜禽养殖业与种植业紧密衔接,采取经济高效适用的堆肥发酵、有机肥加工等模式,实现粪污就地就近还田利用。(省畜牧局、省农委牵头)

3. 大力发展绿色有机种植业。突出发展杂粮杂豆、果木蔬菜和棚膜经济等特色种植业,增加固液有机肥施用面积,发展无公害农产品、绿色食品、有机产品和农产品地理标志(“三品一标”)认证,提高产业附加值。力争到2020年,全省“三品一标”产品认证数量年均增长6%以

上。(省农委牵头)

(五) 结合区域特点主推“五型”畜禽粪污资源化利用模式。

1. 固体粪便堆肥利用模式。以生猪、肉羊、家禽等规模养殖场为重点,采用干清粪方式,对固体粪便进行好氧堆肥发酵无害化处理,实施就地就近还田利用。(省畜牧局牵头,省农委参与)

2. 畜禽粪污全量收集还田利用模式。以生猪、奶牛等规模养殖场为重点,采用升级的水泡粪或自动刮粪回冲工艺,对粪便和污水全量收集、贮污池微生物技术及搅拌等环节进行处理,配套农田还田利用。(省畜牧局牵头,省农委参与)

3. 有机肥生产加工利用模式。以生猪、肉牛、奶牛、家禽等规模养殖场为重点,采用干清粪方式,对固体粪便进行好氧堆肥发酵无害化处理,经专业化机械设备干湿分离、搅拌、烘干、筛分、分装后实施高效还田利用。(省畜牧局牵头,省农委参与)

4. 污水肥料化利用模式。以生猪、奶牛等规模养殖场为重点,对干湿分离、雨污分流后的污水进行集中收集,经厌氧发酵或氧化塘储存处理后,与灌溉用水按一定比例混合,实施水肥一体化灌溉农田。(省畜牧局牵头,省农委参与)

5. 粪污专业化能源利用模式。以专业化畜禽粪污处理企业为核心,采用厌氧发酵工艺,对周边生猪等养殖场户的高浓度粪便和污水进行集中处理,生产沼气发电上网或提纯生物天然气,沼渣用于生产有机肥,沼液用于灌溉农田或实施深度处理达标排放。(省能源局牵头,省农委、省畜牧局、省环保厅参与)

(六) 大力发展标准化规模养殖。

1. 发展龙头企业带户养殖。突出抓好大企业、大项目,支持企业采取自建和联建相结合的方式,发展带户养殖,建设现代化畜禽养殖基地,力争在粪污资源化利用、病死畜禽无害化处

理、管理和技术集成等方面达到国际领先水平。发挥企业示范引领作用,带动提升粪污处理等养殖设施化建设水平。力争到2020年,建成企业标准化养殖基地100个,标准化养殖能力达到2亿头(只)。(省畜牧局牵头)

2. 健全完善畜禽粪污处理利用设施设备。整合国家和省级政策资金,支持新建养殖场严格按照环保要求,配套建设畜禽养殖废弃物处理利用设施;支持先进工艺、技术和装备研发,开展标准化示范试点创建和标准实施推广工作,加快构建全省畜禽养殖废弃物资源化利用标准体系;支持新型环保饲料产品研发,从源头上促进矿物元素类饲料添加剂减量使用;支持现有规模养殖场按照标准化建设要求,健全完善畜禽粪污收集、贮存、处理和利用设施设备。(省畜牧局牵头,省科技厅、省发展改革委、省质监局、省财政厅参与)

3. 推进畜禽养殖禁养区划定。组织编制畜禽养殖污染防治规划,科学划定禁养区。健全完善相关补贴安置政策,依法关闭或搬迁禁养区内的畜禽规模养殖场和养殖专业户。(省环保厅、省畜牧局牵头)

(七) 落实畜禽养殖废弃物资源化利用制度。

1. 落实畜禽规模养殖环评制度。规范环评内容和要求,依法依规对畜禽养殖相关规划及项目开展环境影响评价。新(改、扩)建畜禽规模养殖项目,应依法进行环境影响评价,通过自行流转土地或与农户签订协议等方式配套与养殖规模和处理工艺相适应的粪污消纳用地,配备必要的粪污收集、贮存、处理、运输、利用设施设备。严格落实环保部《建设项目环境影响评价分类管理名录》有关规定,年出栏生猪5000头及以上(其他畜禽种类折合成年猪的养殖规模),或涉及环境敏感区的畜禽规模养殖项目要编制环境影响报告书,其他的填报登记表。对未依法进行

环境影响评价的畜禽规模养殖场，环保部门予以处罚。（省环保厅牵头，省畜牧局参与）

2. 落实畜禽养殖污染监管制度。实施畜禽规模养殖场分类管理，设有固定污水排放口的畜禽规模养殖场，依法核发排污许可证并严格监管。改革完善畜禽粪污排放统计核算方法和畜禽规模养殖场污染物减排核算制度，将畜禽粪污全部还田利用的畜禽规模养殖场作为统计污染物削减量的重要依据。完善肥料登记管理制度，强化商品有机肥原料和质量的监管与认证。以县为单位定期开展畜禽养殖粪污土地承载力测算，加大技术培训力度，集成推广应用有机肥、水肥一体化等关键技术。按照国家要求建立畜禽规模养殖场直联直报信息系统，到2020年实现共享直联平台管理。强化数据统计工作，实现信息系统对规模养殖场全覆盖。到2020年健全畜禽粪污还田利用和检测标准体系。（省畜牧局、省环保厅、省农委牵头，省质监局参与）

3. 落实属地管理责任制度。各市（州）、县（市）政府对本行政区域内的畜禽养殖废弃物资源化利用工作负总责，要结合本地实际，依法明确部门职责，细化任务分工，健全工作机制，加大资金投入，完善政策措施，强化日常监管，确保各项任务落实到位。鼓励支持有条件的市县开展畜禽养殖废弃物资源化利用试点示范，以点带面，推进工作开展。统筹畜产品供给和畜禽粪污治理，落实“菜篮子”市长负责制。各市（州）、县（市）政府要于2018年2月底前制定并公布本行政区域畜禽养殖废弃物资源化利用工作方案，出台政策，支持畜禽养殖场和专业化企业建设以及完善废弃物处理利用设施。细化年度（2018—2020年）重点任务和清单，明确时间表、路线图，并抄送省畜牧局、省环保厅备案。（省畜牧局牵头，省环保厅参与）

4. 落实规模养殖场主体责任制度。积极向

养殖业主宣传相关法律、法规，加大监督执法力度。强化监督管理，对未建设污染防治配套设施、自行建设的配套设施不合格或者未委托他人对畜禽养殖废弃物进行综合利用和无害化处理的，畜禽养殖场不得投入生产或使用。养殖业主要严格执行《中华人民共和国环境保护法》《畜禽规模养殖污染防治条例》等法律、法规，切实履行“谁养殖、谁治理”的污染防治主体责任，建设污染防治配套设施并保持正常运行，委托第三方进行粪污处理的，要签订协议，明确相互责任，确保粪污资源化利用。畜禽养殖标准化示范场要切实发挥示范带动作用。（省畜牧局、省环保厅牵头）

5. 建立种养循环发展机制。各县（市）特别是畜牧大县，要科学编制种养循环发展规划，实行以地定畜，促进种养业在布局上相协调，精准规划引导畜牧业发展。推动畜禽规模养殖场与种植业主衔接，扶持种养合作，鼓励经无害化处理的畜禽养殖粪污作为有机肥料科学还田利用。推动建立畜禽粪污等农业有机废弃物收集、转化、利用网络体系，鼓励在养殖密集区域建立粪污集中处理中心，探索规模化、专业化、社会化运营机制。通过鼓励在田间地头配套建设管网和储粪（液）池等适合本地情况的方式，因地制宜地解决粪肥还田“最后一公里”问题。加强粪肥还田技术指导，确保科学合理施用。采取政府和社会资本合作（PPP）模式，调动社会资本积极性，形成畜禽粪污资源化利用全产业链。培育壮大多种类型的粪污处理社会化服务组织，实行专业化生产、市场化运营。鼓励建立受益者付费机制，保障第三方处理企业和社会化服务组织合理收益。（省畜牧局、省农委牵头，省发展改革委、省财政厅、省环保厅参与）

三、保障措施

（八）加强政策支持。

1. 统筹省级畜牧业发展专项资金和省级防疫补助资金,支持病死畜禽无害化处理、畜禽粪污资源化利用、标准化规模养殖和畜牧业绿色发展。(省财政厅、省畜牧局牵头)

2. 对符合条件的畜牧业产业化龙头企业建设畜禽粪污资源化利用的产业化项目给予支持。(省农委牵头)

3. 对购置畜禽粪污资源化利用和病死畜禽无害化处理设施设备的,按国家农机购置补贴政策进行补贴。(省农委牵头)

4. 发展畜禽养殖废弃物收储运体系建设及标准化规模养殖的设施农业用地,直接用于或者服务于农业生产的,按农用地管理,不需办理农用地转用审批手续,各市、县级国土资源部门要及时办理用地备案手续,积极保障现代畜牧业发展的设施农业用地需求。(省国土资源厅牵头)

5. 实施有机肥替代化肥行动,以畜牧业生产大县为重点,大力实施增施有机肥项目,落实有机肥相关补贴政策,加快有机肥替代化肥进程。(省农委牵头)

6. 支持利用畜禽粪污发展大中型沼气发电项目,落实国家大中型沼气工程发电项目有关上网标杆电价政策。(省能源局牵头)

7. 生物天然气符合城市燃气管网入网技术标准的,经营燃气管网的企业应当接收其入网。(省能源局牵头)

8. 落实沼气和生物天然气增值税即征即退政策,支持生物天然气和沼气工程开展碳交易项目。(省能源局、省环保厅、省国税局、省地税局等分别负责)

9. 扩大“吉农牧贷”贷款规模,以畜牧大县为中心,在扶优扶强的基础上,重点向畜禽粪污资源化利用设施设备上倾斜。鼓励各地政府和社会资本设立、运用投资基金,创新粪污资源化利用设施建设和运营模式。(省畜牧局牵头,省

财政厅参与)

(九) 强化组织领导。

建立部门联动机制,凝聚合力,共同推进全省畜禽养殖废弃物资源化利用。省级相关部门建立工作协调机制,省发展改革委、省财政厅、省农委、省环保厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省科技厅、省能源局、省国税局、省地税局、省质监局、省畜牧局等部门为成员单位,明确工作负责人和联系人,统筹推进畜禽养殖废弃物资源化利用工作。办公室设在省畜牧局,负责畜禽养殖废弃物资源化利用日常工作的协调、调度、统计和汇总;负责组织召集相关部门,总结交流工作经验,通报工作进展情况,研究解决重大问题。各市(州)、县(市)政府也要成立相应的机构,统筹谋划,完善政策,合力推进相关工作。(省畜牧局,各市〔州〕、县〔市〕政府负责)

(十) 落实责任分工。

各地要坚持因地制宜和突出重点的原则,明确具体推进措施,逐年、逐级、逐项细化目标责任,建立目标责任落实机制,做到分工明确,责任到人,一级抓一级,层层抓落实。畜牧大县地区政府要结合实际,制定出台相应配套政策,切实加大畜禽养殖废弃物资源化利用投入,支持规模养殖场、第三方处理企业、社会化服务组织建设粪污处理设施,积极推广使用有机肥。(各市〔州〕、县〔市〕政府负责)

(十一) 实施绩效考评。

以畜禽规模养殖场废弃物无害化处理资源化利用设施建设、有机肥还田利用、沼气和生物天然气使用以及禁养区规模养殖场和养殖专业户关闭或搬迁等指标为重点,建立绩效评价考核制度,纳入地方政府绩效评价考核体系,制定具体考核办法,层层传导压力。强化考核结果应用,建立激励和责任追究机制。(省畜牧局牵头,省发展改革委、省农委、省环保厅参与)

吉林省人民政府办公厅 关于印发吉林省建立现代医院管理制度 实施方案的通知

吉政办发〔2017〕81号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

《吉林省建立现代医院管理制度实施方案》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

吉林省人民政府办公厅

2017年12月24日

吉林省建立现代医院管理制度实施方案

为建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理制度，按照《国务院办公厅关于建立现代医院管理制度的指导意见》（国办发〔2017〕67号）要求，结合我省实际，制定此方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十九大精神，认真落实全国、全省卫生与健康大会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持公立医院的公益性质，坚持党的领导，坚持制度创新，坚持发展、改革和管理相结合，坚持社会效益与运行效率相统一，转变政府职能，理顺政府和公立医院的权责关系，落实公立医院独立法人地位和经营管理自主权。努力实现医院治理体系和管理能

力现代化，为推进健康吉林建设奠定坚实基础。

（二）主要目标。

到2018年，全省50%的公立医院完成章程制定，现代医院管理制度框架初步建立，政府办医体制进一步理顺，医院党建工作显著加强，法人治理机制得到完善，医院规范化管理水平和运行效率不断提高。

到2019年，全省所有公立医院完成章程制定，基本形成决策、执行、监督相互协调、相互制衡、相互促进的公立医院治理机制，初步建立维护公益性、调动积极性、保障可持续的公立医院运行新机制，各级各类医院管理规范化、精细化、科学化水平进一步提高。

到2020年，基本建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理

制度，公立医院医疗服务质量水平、医务人员积极性、社会满意度有效提高，医疗费用增长幅度稳定在相对合理水平，实现公立医院健康可持续发展。

二、建立公立医院治理体系

(一) 明确政府办医组织形式。

1. 成立公立医院管理委员会。省、市(州)、县(市、区)分别组建公立医院管理委员会，由政府负责同志牵头，卫生计生、发展改革、财政、人力资源社会保障、编制、物价、食品药品监管、中医药、工商等有关部门负责人和部分人大代表、政协委员以及其他利益相关方组成，统筹协调和履行政府办医职能。委员会办公室设在同级卫生计生行政部门，承担管理委员会日常工作。各级公立医院管理委员会对本级政府负责。资产多元化、实行托管的医院以及紧密型医疗联合体等，可在医院层面成立理事会。把党的领导融入公立医院治理结构，推行医院党组织与行政领导班子成员“双向进入、交叉任职”，医院党组织领导班子成员应当按章程规定进入医院管理层或通过法定程序进入理事会，医院管理层或理事会内部理事中的党员成员一般应当进入医院党组织领导班子。允许各地结合实际探索公立医院管办分开更加有效的组织实现形式。2018年6月底前，各级政府完成公立医院管理委员会组建，明确机构性质、人员组成和统筹履行政府办医的具体职能。

2. 明确公立医院管理委员会运行机制。建立完善各级公立医院管理委员会及其办公室工作制度。公立医院管理委员会按照规定行使政府对公立医院的举办权、发展权、重大事项决策权、资产收益权等，审议公立医院章程、发展规划、重大项目实施、收支预算等，负责院长选聘，组织实施对公立医院绩效考核工作。2018年12月底前，完成各级公立医院管理委员会及其办公室

工作制度制订，规范运行规则。同时，各级公立医院管理委员会制订公立医院运营管理权力和责任清单。

(二) 明确政府对公立医院的举办职能。

1. 优化医疗资源配置。各市(州)按照《吉林省医疗卫生服务体系规划(2015—2020年)》和《吉林省医疗机构设置规划(2016—2020年)》要求，合理确定区域内各层次医疗卫生资源的数量、功能、规模和标准。从严控制公立医院床位规模、建设标准和大型医用设备配备。严禁公立医院举债建设和超标准装修。控制公立医院特需服务规模，提供特需服务的比例不超过10%。到2020年，按照每千常住人口不低于1.3张床位为社会办医院预留规划空间，同步预留诊疗科目设置和大型医用设备配置空间。

2. 落实政府投入责任。全面落实政府对公立医院符合规划的基本建设和设备购置、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，以及承担公共卫生任务和紧急救治、支农、支边公共服务等投入政策。改革财政补助方式，细化落实对中医医院的投入倾斜政策。逐步化解和偿还符合条件的公立医院长期债务。加强年度财政预算工作，健全财政补助与公立医院绩效考核结果挂钩的补助机制。

3. 理顺医疗服务价格。按照分级诊疗原则对部属、省属、市(州)属、县(市、区)属公立医院实行差别定价。建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制，逐步理顺不同级别医疗机构间和医疗服务项目的比价关系，引导患者合理就医。通过规范诊疗行为，为降低药品、耗材等费用腾出空间，及时动态调整医疗服务价格。做好医疗保险待遇支付政策的衔接。加强医药价格监管，建立价格监测和预警机制，及时防范价格异动。加大对价格垄断和欺诈等违法行为的查处力度。

4. 深化医保支付方式改革。充分发挥基本医保的基础性作用，强化医保基金收支预算，建立以按病种付费为主，按人头付费、按服务单元付费等复合型付费方式，逐步减少按项目付费。鼓励推行按疾病诊断相关组（DRGs）付费方式。2018年医保支付方式改革要覆盖区域内所有公立医院，并逐步覆盖所有医疗服务。实行按病种付费的病种市级不少于150个，县级不少于100个。完善跨省异地长期居住及符合转诊规定的参保人员就医住院费用直接结算，方便群众就医报销。2020年，力争实现按病种付费病种全覆盖、机构全覆盖。建立基本医保与医疗机构谈判协商机制和医疗费用负担风险分担机制，综合考虑医保基金收入支出结余情况以及医疗机构规模、服务人群、服务范围和能力，以及医疗服务、检查、药物费用等支出情况，协商确定基本医保支付额度。

5. 深化编制人事制度改革。创新公立医院编制管理方式，积极探索公立医院编制备案管理改革。在地方事业编制总量内，确定公立医院编制总量，逐步实行备案制。按照国家规定推进养老保险制度改革。实行聘用制度和岗位管理制度，人员由身份管理向岗位管理转变，定编定岗不固定人员，形成能进能出、能上能下的灵活用人机制。

6. 推进薪酬制度改革。按照习近平总书记在全国卫生与健康大会上强调的“允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平，允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励”的要求，建立适应行业特点的公立医院薪酬制度。在现有水平基础上，合理确定公立医院薪酬水平。落实公立医院分配自主权，公立医院在核定的薪酬总量内根据考核结果进行自主分配。建立以公益性为导向的考核评价机制，逐步建立医务人员薪酬动态调整机制。2017

年，在长春市开展公立医院薪酬制度改革试点。

（三）明确政府对公立医院的监管职能。

1. 建立综合监管制度。强化卫生计生行政部门医疗服务监管职能，完善机构、人员、技术、装备准入和退出机制。重点加强对各级各类医院医疗质量安全、医疗费用以及大处方、欺诈骗保、药品回扣等行为的监管，建立“黑名单”制度，形成全行业、多元化的长效监管机制。对造成重大社会影响的乱收费、不良执业等行为，造成重大医疗事故、重大安全事故的行为，以及严重违反行风建设的行为，要建立问责机制严肃问责。要充分发挥医保对医疗服务行为和费用的调控引导与监督制约作用，逐步将医保对医疗机构服务监管延伸到对医务人员医疗服务行为的监管。强化对公立医院经济运行和财务活动的会计和审计监督。健全非营利性和营利性社会办医院分类管理制度，加强对非营利性社会办医院产权归属、财务运营、资金结余使用等的监管，加强对营利性社会办医院盈利率的管控。2018年，三级和二级公立医院医疗责任保险参保率分别达到100%和90%。2020年，二级以上公立医院医疗责任保险实现全覆盖。积极探索开展医疗意外保险。

2. 加强政府对公立医院绩效考核。建立以公立医院服务质量、服务效率和群众满意度为核心的绩效考核机制，具体考核内容包括管理工作、业务工作、医药费用控制、服务评价、加强医疗卫生行风建设“九不准”、纠正医药购销领域和医疗服务中不正之风和党的建设等方面，加大党建工作在绩效考核中的权重。公立医院管理委员会与公立医院签订绩效管理合同，根据合同约定实施公立医院绩效考核以及院长年度和任期目标责任考核，考核结果中涉及到群众利益的公益性指标要及时向社会公布，并与医院财政补助、医保支付、工资总额以及院长薪酬、任免、

奖惩等挂钩。探索第三方机构参与考核评价机制。2018年,开展考核评价的公立医院要达到50%以上。2020年,开展考核评价的公立医院达到100%。

(四) 明确公立医院经营管理自主权。

1. 落实公立医院自主运营管理权限。转变政府职能,推进政事分开,按照简政放权要求,落实公立医院独立法人地位,落实内部人事管理、机构设置、副职推荐、中层干部聘任、人员招聘和人才引进、内部绩效考核和薪酬分配、年度预算执行等经营管理自主权。推行聘用制度、岗位管理制度、公开招聘制度等人事管理制度,逐步实现同岗同酬同待遇。进一步扩大公立医院公开招聘专业技术人才自主权,对医院紧缺的专业技术人员或高层次人才可按规定由医院采取考察的方式予以招聘。在岗位设置、收入分配、职称评定、管理使用等方面,对编制内外人员待遇统筹考虑。

2. 落实公立医院管理决策程序。院长选拔按照《公立医院领导人员管理暂行办法》规定,采取医院内部推选、外部选派、竞争(聘)上岗、公开选拔(聘)等方式进行,也可以探索其他有利于优秀人才脱颖而出的选拔方式,注意拓宽视野,打破身份等限制,吸引优秀人才。院长作为公立医院法定代表人和主要行政负责人,执行公立医院管理委员会制定的医院宗旨和发展规划,全面负责医疗、教学、科研、行政管理工作。院长办公会议是公立医院行政、业务议事决策机构,对讨论研究事项作出决定。在决策程序上,公立医院发展规划、“三重一大”等重大事项,以及涉及医务人员切身利益的重要问题,要经医院党组织会议研究讨论同意,保证党组织意图在决策中得到充分体现。逐步取消公立医院的行政级别,各级卫生计生行政部门(含中医药管理部门,下同)负责人一律不得兼任公立医院领

导职务。充分发挥专家作用,组建医疗质量安全、药事管理等专业委员会,对专业性、技术性强的决策事项提供技术咨询和可行性论证。

三、提升现代化医院管理能力

(一) 制定公立医院章程。

各级各类医院应制定章程。章程应当以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以宪法、法律法规为依据,坚持公益性本质和社会主义办医方向,促进公立医院改革与创新,围绕保障医疗质量与安全、服务患者、加强经济与财务管理、推进医疗卫生科技进步、医学人才培养、提高居民健康水平等任务,着重完善公立医院民主管理、权力制衡、激励与约束的体制、机制,体现公立医院公益性、生产性与经营性的服务特色。医院章程应包括医院性质、办医宗旨、功能定位、办医方向、管理体制、经费来源、组织结构、决策机制、管理制度、监督机制、文化建设、党的建设、群团建设,以及举办主体、医院、职工的权利义务等内容。制定公立医院章程时,要在公立医院章程中设立党建专章,明确党组织在医院内部治理结构中的地位和作用、党组织职责权限、机构设置、人员配备、经费保障等内容。公立医院应当按照民主、公开的原则,成立专门组织开展章程起草工作。章程起草组织应当由公立医院党政领导、医院各专业委员会负责人、医务人员代表、相关医院管理专家等代表组成,也可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休职工代表、医保部门代表参加。2018年6月底前,全省50%的公立医院完成章程制定。到2019年,全省所有公立医院完成章程制定。

(二) 加强公立医院制度建设。

1. 健全民主管理制度。健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度。工会依法组织职工参与医院的民主决策、民主管理和民主监督。医院研究经营管理和发展的重大问题应当充分听

取职工意见，召开讨论涉及职工切身利益的会议，必须有工会代表参加。推进院务公开，维护医院员工、群众通过职工代表大会参与医院相关事项的民主决策、实施监督的权利。

2. 健全医疗质量安全管理制度。院长是医院依法执业和医疗质量安全的责任人，落实医疗质量安全院、科两级责任制。建立全员参与、覆盖临床诊疗服务全过程的医疗质量管理与控制工作制度，严格落实首诊负责、三级查房、会诊、分级护理、值班和交接班、疑难病例讨论、急危重患者抢救、术前讨论制度、死亡病例讨论、医疗查对、手术安全核查、手术分级、新技术和新项目准入、危急值报告、病历管理、抗菌药物分级管理、临床用血审核、信息安全管理等18项医疗质量安全核心制度。严格执行医院感染管理制度、医疗质量内部公示制度等。加强重点科室、重点区域、重点环节、重点技术的质量安全管理，推进合理检查、用药和治疗。

3. 健全人力资源管理制度。建立健全人员聘用管理、岗位管理、职称管理、执业医师管理、护理人员管理、收入分配管理等制度。公立医院在核定的薪酬总量内进行自主分配，体现岗位差异，兼顾学科平衡，做到多劳多得、优绩优酬。按照有关规定，医院可以探索实行目标年薪制和协议薪酬。医务人员薪酬不得与药品、卫生材料、检查、化验等业务收入挂钩。

4. 健全财务资产管理制度。财务收支、预算决算、会计核算、成本管理、价格管理、资产管理等必须纳入医院财务部门统一管理。建立健全全面预算管理、成本管理、财务报告、第三方审计和信息公开机制，确保经济活动合法合规，提高资产使用效益。公立医院作为预算单位，所有收支纳入部门预算统一管理，要强化成本核算与控制，逐步实行医院全成本核算。三级公立医院应设置总会计师岗位，统筹管理医院经济工

作，其他有条件的医院结合实际推进总会计师制度建设。加强公立医院内部审计监督，推动注册会计师审计工作。

5. 健全内部绩效考核制度。将政府、举办主体对医院的绩效考核落实到科室和医务人员，对不同岗位、不同职级医务人员实行分类考核。建立健全绩效考核指标体系，围绕办院方向、社会效益、医疗服务、经济管理、人才培养培训、可持续发展等方面，突出岗位职责履行、工作量、服务质量、行为规范、医疗质量安全、医疗费用控制、医德医风和患者满意度等指标。严禁给医务人员设定创收指标。将考核结果与医务人员岗位聘用、职称晋升、个人薪酬挂钩。

6. 健全人才培养培训管理制度。稳妥实施住院医师规范化培训和专科医师规范化培训制度，承担培训任务的医院要处理好医疗、教学和科研工作的关系，加强临床重点专科、学科建设，健全教学组织机构和教学制度，落实教育教学任务，提升培训质量，增强医院核心竞争力；其他医院要做好培训人员选送和医学生培养相关工作。巩固完善继续医学教育制度，医院要鼓励和支持专业技术人员参加继续医学教育活动，丰富各级各类卫生计生人员提升职业综合素质和专业服务能力的方式和渠道。城市医生在晋升主治医师或副主任医师职称前到基层或对口帮扶的医疗机构累计服务不少于1年。城市大医院要积极为基层和边远贫困地区培养人才。

7. 健全科研管理制度。加强临床医学研究，加快诊疗技术创新突破和应用，大力开展适宜技术推广普及，加强和规范药物临床试验研究，提高医疗技术水平。加强基础学科与临床学科、辅助诊疗学科的交叉融合。建立健全科研项目管理、质量管理、科研奖励、科研诚信、医学伦理审查、知识产权保护、成果转化推广等制度。

8. 健全后勤管理制度。强化医院发展建设

规划编制和项目前期论证，落实基本建设项目法人责任制、招标投标制、合同管理制、工程监理制、质量责任终身制等制度。合理配置适宜医学装备，建立采购、使用、维护、保养、处置全生命周期管理制度。探索医院“后勤一站式”服务模式，推进医院后勤服务社会化。

9. 健全信息管理制度。强化医院信息系统标准化和规范化建设，与医保、预算管理、药品电子监管等系统有效对接。完善医疗服务管理、医疗质量安全、药品耗材管理、绩效考核、财务运行、成本核算、内部审计、廉洁风险防控等功能。加强医院网络和信息安全建设管理，完善患者个人信息保护制度和技术措施。构建全省人口健康信息服务体系，促进基于互联网、大数据技术的应用发展，为全面深化医药卫生体制改革提供支持和保障。

10. 加强医院精细化管理。规范医疗器械、医疗用品、医疗耗材及物品的购进、领用、核对、报废审批制度，堵塞漏洞，控制支出。把岗位标准、规定和岗位责任制整合为细致的工作标准，在医疗、护理、管理、质量、服务等方面切实做到人人、事事、时时、处处有标准。促进医院各项工作有章可循，健康发展。加强医疗质量管理与控制，规范临床检查、诊断、治疗、使用药物和植（介）入类医疗器械行为。

（三）加强医院文化建设。

树立正确的办院理念，弘扬“敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆”的职业精神。恪守服务宗旨，增强服务意识，提高服务质量，全心全意为人民健康服务。推进医院精神文明建设，开展社会主义核心价值观教育，促进形成良好医德医风。关心爱护医务人员身心健康，尊重医务人员劳动成果和辛勤付出，增强医务人员职业荣誉感。建设医术精湛、医德高尚、医风严谨的医务人员队伍，塑造行业清风正气。

（四）全面开展便民惠民服务。

全省三级以上医院全面开展预约诊疗。通过电话、网络、窗口、诊间等多种方式、多种途径为患者提供便捷的预约诊疗服务，合理安排预约患者就诊时间，实现分时段预约。探索开展实名制预约。推广在三级医院开展日间手术试点，理顺内部业务流程，完善相关管理机制，在保障医疗质量与安全的前提下，为患者提供高效的日间手术服务，缓解“住院难”和“手术难”问题。完善质量控制标准，在室间质评和室内质控合格的二级以上医院实现医学检验、医学影像结果互认。探索设置独立的医学影像、医学检验、病理诊断和血液透析等机构，方便群众就医。

四、加强医院党的建设

（一）强化公立医院党委领导核心作用。

全面加强公立医院党委对医院工作的政治、思想和组织领导。发挥好医院党委把方向作用，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，全面贯彻执行党的基本理论、基本路线和基本方略，引导监督医院遵守国家法律法规，维护各方合法权益，坚定医院改革发展的正确方向。发挥好医院党委管大局作用，坚持在大局下行动，谋全局、议大事、抓重点，统筹推进医院改革发展、医疗服务、医德医风等各项工作，努力建设患者放心、人民满意的现代医院。发挥好医院党委保落实作用，管干部聚人才、建班子带队伍、抓基层打基础，讨论决定医院内部组织机构的设置及其负责人的选拔任用，领导精神文明建设和思想政治工作，领导群团组织和职工代表大会，做好知识分子工作和统一战线工作。2018年6月底前，制定完善公立医院党建工作的实施意见，落实各级各类公立医院党组（党委）和党支部的管党治党主体责任。

（二）全面加强公立医院基层党建工作。

坚持以提升基层党组织的组织力为重点，突

出政治功能，加强和完善公立医院党建工作领导体制和工作机制。合理设置医院党建工作机构，配齐配强党建工作力量，推进党组织和党的工作全覆盖。坚持把党支部建设作为最重要的基本建设，建立健全医院内设机构党支部，选优配强党支部书记，使党支部切实担负好直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责。坚持把党组织活动与业务工作有机融合，积极推进活动创新、思想政治工作内容和载体创新，防止“两张皮”。认真贯彻落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，严格“三会一课”、民主生活会和组织生活会、主题党日等制度。严格发展党员和党员教育监督管理工作，引导党员充分发挥先锋模范作用。推动基层党建传统优势与信息技术有机融合。2018年12月底前，建立公立医院党建工作考核评价体系，推进医院党建工作的有效落实。

（三）加强公立医院党风廉政建设。

加强党风廉政建设，确保党的卫生与健康工作方针和政策部署在医院不折不扣落到实处。各地要把加强党的政治建设放在首位，预防为主，标本兼治，抓好党风带医风。全面落实党风廉政建设责任制，遏制医药行业领域的商业贿赂等不正之风。院长和书记是党风廉政建设的责任人，按照“谁主管谁负责”的原则，层层签订目标管理责任书，把具体任务落实到岗、到人。各级公立医院要组织医务人员认真学习有关规章制度，强化职业道德、职业纪律、职业责任，增强广大医务工作者自我教育、自我管理、自我约束的自觉性，强化职业责任感和荣誉感。弘扬白求恩精神，培育良好的医德医风，构建和谐医患关系，促进卫生事业改革与发展。将党风廉政建设

设、医德医风建设成果作为考核医院领导政绩的重要依据。

（四）加强社会办医院党组织建设。

加大社会办医院党组织组建力度，批准设立社会办医院时，要坚持党的建设同步谋划、党的组织同步设置、党的工作同步开展。实行属地管理与主管部门管理相结合，建立健全社会办医院党建工作管理体制，规范党组织隶属关系。社会办医院党组织要紧紧围绕党章赋予基层党组织的基本任务，结合实际开展工作，按照党的要求办医立院。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各地区政府要加强公立医院建立现代医院管理制度建设的指导，明确牵头部门，完善工作机制，结合本地实际，尽快研究制定具体实施方案，明确政府和公立医院的责权界限，推进政府职能转变和权力精简下放。

（二）注重调查研究。本着积极稳妥、求实创新的原则，坚持试点先行，逐步推开。对改革推进中涉及的相关问题要深入调查研究，借鉴先进经验做法，大胆探索新体制、新机制和新模式。要注重新旧体制机制的有效衔接和平稳过渡，确保改革稳步推进。

（三）强化督导落实。按照省委、省政府关于事业单位改革和公立医院综合改革的总体要求，要加强统筹协调，落实工作责任，明确改革路线图和时间表，建立定期调度通报制度，保证改革任务的落实。

（四）做好宣传教育。坚持正确的舆论导向，加强对深化改革的宣传引导，做好深入细致的思想政治工作，充分调动广大医务人员参与改革的积极性，自觉接受社会各界的监督，营造良好的社会舆论氛围。

吉林省人民政府办公厅关于 调整完善省属国有企业监事会体制 加强外派监事会工作的意见

吉政办发〔2017〕82号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》（中发〔2015〕22号）和《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79号）、《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》（国办发〔2017〕36号）等精神，依照《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国企业国有资产法》和《国有企业监事会暂行条例》等相关规定，经省政府同意，现就调整完善省属国有企业监事会体制，加强外派监事会（以下简称监事会）工作提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

深入贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，以防止国有资产流失为主线，以促进国有资产保值增值为目标，以问题和风险为导向，聚焦监事会监督主业，进一步完善省属国有企业监事会监督体制和工作机制，加强制度和能力建设，增强监督的及时性、有效性和针对性，切实发挥监事会在国有资产监管和公司法人治理结构中的重要作用。

（二）基本原则。

——依法监督。监事会依据相关法律、法规、规章和规范性文件，行使监督职责，对省属国有企业开展监督检查工作。

——出资人监督。监事会在日常监督中要贯彻出资人监督意图，维护国有资产安全，及时向出资人报告重大决策和经营风险等信息，确保监督到位。

——独立监督。从制度和机制上保障监事会监督的独立性、权威性。监事会对省属国有企业独立行使检查、报告、评价、质询、建议、纠正等权利，确保监督客观、公正、有效。

二、完善监事会监督体制

（一）监事会定位和职责。省属国有企业监事会是企业法人治理结构的重要组成部分，由省政府派出，对省政府负责，代表省政府对省属企业国有资产保值增值状况实施监督，是出资人监督的专门力量。根据有关法律、行政法规和规章制度的规定，对企业的财务活动及企业负责人的经营管理行为进行监督。主要职责是检查公司财务；对董事、高级管理人员执行公司职务的行为进行监督；对违反法律、行政法规、公司章程或者股东会决议的董事、高级管理人员提出罢免的建议；要求董事、高级管理人员纠正损害公司利益的行为。

（二）监事会监督和管理。省政府组建5个监事会办事处。每个办事处由1名监事会主席、若

干监事组成，负责3—4户省属国有企业的监事会监督工作。监事会办事处为每户省属国有企业指定1名监事，作为重点联系人开展日常监督工作。监事会中的企业职工代表由企业职工代表大会民主选举产生。省国资委代表省政府对监事会进行管理，协调监事会与省政府有关部门和有关地区政府，承办省政府交办的事项，研究决定监事会的重大问题和重大事项。派出监事会的省属国有企业名单，由省国资委提出建议，报省政府决定。

(三) 加强监事会队伍建设。严格监事会人员的任职资格和条件。选配熟悉企业经营管理，具有财务、审计、法律等专业知识，坚持原则、忠于职守、敢于监督、廉洁自律的人员从事监事工作。加强监事人员继续教育和业务培训，提升业务能力和水平。

(四) 加强监事会履职保障。合理核定监事会编制和职数；将监事会履职所需工作经费纳入财政预算；相关部门在职责范围内支持、配合监事会工作的开展。

三、健全监事会监督工作机制

(一) 明确监事会监督工作方式。监事会要着力强化当期和事中监督，每年对企业进行1次年度检查，并根据省国资委的统一部署和工作实际对企业进行不定期专项检查，要配备有专业素质的工作人员，切实提高监督工作效率和工作质量。

(二) 完善监事会工作制度。制定《吉林省省属国有企业监事会工作暂行办法》等制度，对监事会开展监督检查、列席企业会议、收集企业信息资料和监事会会议等做出制度性安排，形成科学合理的监事会工作制度体系。

(三) 加强监事会履职报告工作。监事会对企业开展的年度监督检查，应出具《年度监督检查报告》，经省国资委逐户向省政府提交书面报告，并提请省政府常务会议听取汇报。监事会开展的专项检查，应向省国资委提交检查报告，必要时

由省国资委向省政府报告；监事会对企业的重大事项、重大风险和违法违规违纪行为等重要监督信息及认为应立即报告的其他紧急情况，按照“一事一报”的要求报省国资委，必要时，也可以直接向省政府报告。

(四) 强化监事会履职记录管理。监事会办事处要对监事会成员驻企业时间、列席重要会议、发表监督意见、开展监督检查工作底稿、提交的检查报告及专项报告等情况认真做好记录，形成可追溯、可量化、可考核、可问责的履职记录，作为考核评价和责任追究的重要依据。

(五) 建立健全激励约束机制。加强监事会日常管理和考核评价工作，建立健全与监督成效挂钩的激励约束机制。对在监督检查中成绩突出，为维护国家利益做出重要贡献的监事会成员，给予适当形式的激励。监事会成员对企业重大违法违规违纪问题、重大国有资产流失问题和风险应当发现而未发现或隐匿不报或与企业串通编造虚假检查报告的，依法、依规追究相关责任。

(六) 建立监督协同机制。建立出资人机构、监事会、审计、纪检监察、巡视、巡察等部门共同参与的监督协同会商机制，发挥监督合力，实现信息共享，堵塞国有资产流失漏洞。

(七) 完善企业支持配合监督检查工作机制。省属国有企业及其董事会、经理层应自觉接受监事会依法依规实施的监督检查，并提供必要的支持和协助。企业要确定监事会对口工作部门，与监事会进行对接，配合监事会开展监督检查工作。企业召开各种重要会议，应当提前通知监事会参加，并送达会议文件资料。根据监事会要求，企业应当提供财务会计及反映决策和经营管理活动等方面的相关资料。

四、加大监督成果运用力度

(一) 用好监事会监督成果。省国资委要把对监事会发现问题和风险整改情况纳入企业年

度业绩考核。监事会对企业负责人的经营业绩评价及相关建议，作为企业领导班子和领导人员综合考核评价、选拔任用的重要参考。省国资委对监事会监督检查发现的重大问题进行核查处置，组织国有资产重大损失调查，提出相关责任追究的意见建议，形成发现、调查、处理问题的监督工作闭环。对部分重大问题或企业领导人员违法违纪线索，省国资委应及时移交纪检监察机关、司法机关和审计组织等部门。

(二) 强化企业问题整改落实。建立整改责任制，监事会要对发现的问题和风险设立整改台账，跟踪督促企业整改落实。强化问责力度，

对拒绝整改或同样问题再次出现的，根据情节轻重对企业领导人员给予组织处理；对企业整改落实不到位的，省国资委或授权监事会主席约谈企业领导人员。

省属金融等企业监事会工作，以及国家和省委、省政府另有规定的依其规定执行。

市（州）属国有企业的监事会制度，市（州）政府可参照本意见执行。

吉林省人民政府办公厅

2017年12月25日

吉林省人民政府办公厅关于加快发展 商业养老保险的实施意见

吉政办发〔2017〕78号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为贯彻落实《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号），促进养老服务业多层次多样化发展，进一步保障和改善民生，建设我省多层次、可持续养老保障体系，经省政府同意，结合实际，就加快发展商业养老保险提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

深入贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，以推进供给

侧结构性改革为主线，以应对人口老龄化、满足人民群众日益增长的养老保障需求、促进社会和谐稳定为出发点，以完善养老风险保障机制、提升养老资金运用效率、优化养老金融服务体系为方向，依托商业保险机构专业优势和市场机制作用，扩大商业养老保险产品供给，拓宽服务领域，提升保障能力，充分发挥商业养老保险在健全养老保障体系、推动养老服务业发展、促进经济提质增效升级等方面的生力军作用。

（二）基本原则。

——坚持改革创新，提升保障水平。深化商业养老保险体制机制改革，激发创新活力，持续拓展商业养老保险的广度和深度。增加养

老保障产品和服务供给，提高服务质量和效率，更好满足人民群众多样化、多层次养老保障需求。

——坚持政策引导，强化市场机制。更好发挥政府引导和推动作用，加强组织保障和部门协同，建立健全扶持优惠政策。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励市场主体及相关业务实现特色化、差异化发展。

——坚持完善监管，规范市场秩序。坚持底线思维，不断完善制度体系，加强监管协同，切实满足养老保险服务持续化、标准化和高质化发展要求。强化制度执行，营造平等参与、公平竞争、诚信规范的市场环境。

（三）主要目标。

到2020年，基本建立运营安全稳健、产品形态多样、服务领域较广、专业能力较强、持续适度盈利、经营诚信规范的商业养老保险体系，商业养老保险成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者、企业发起的商业养老保障计划的重要提供者、社会养老保障市场化运作的积极参与者、养老服务业健康发展的有力促进者、金融安全和经济增长的稳定支持者。商业养老保险保费收入在全省保费收入占比稳步提升，商业养老保险赔付支出占养老支出的比重显著提高，参与企业年金计划的企业数量稳步提升，保险资金投入我省经济建设达到100亿元以上。

二、创新商业养老保险产品和服务

（四）丰富商业养老保险产品供给，为个人和家庭提供个性化、差异化养老保障。鼓励商业保险机构提供多样化的商业养老保险产品，满足个人和家庭在风险保障、财富管理等方面的需求，推广安全性高、保障性强、满足

长期或终身领取需求的商业养老年金保险。针对农村家庭、独生子女家庭、“失独”家庭、无子女家庭、“空巢”家庭，农村贫困人口，特别是建档立卡贫困人口等特殊群体，提供多层次、差异化的综合养老保障计划，增强弱势群体养老生活保障。开展失能人员长期护理保险，促进“医养融合”新型养老服务模式发展。针对城镇拆迁户、农民特别是失地农民个人和团体的保险保障需求，探索补充养老保险、健康保险、小额人身保险、意外伤害保险等普惠型保险服务。支持商业养老保险机构依法合规发展具有长期养老功能、符合生命周期管理特点的个人养老保障管理业务。（吉林保监局牵头，省民政厅、省卫生计生委配合）

（五）推动商业保险机构提供企业（职业）年金计划等产品和服务。鼓励商业保险机构发展与企业（职业）年金领取相衔接的商业养老保险业务，拓宽保障范围、延长保障年限，强化养老功能。支持我省拥有资质的商业保险机构按照规定程序和公开、公平、透明的原则，积极服务企业年金基金和职业年金基金受托、账户管理、投资管理等工作。加强企业年金方案建立实施和基金委托政策引导，优化企业年金备案服务。深入贯彻落实国家企业年金政策，推动我省具备条件的企业建立企业年金计划。鼓励商业保险机构以提供团体养老保障产品等形式，积极参与国家“双创”战略，参与高新技术企业、科技小巨人企业、战略新兴产业等行业的风险创业基金管理和人力资源管理。不断满足就业群体的市场需求，提供多样化的集养老、健康、意外于一体的“一揽子”保障计划，加快商业养老保险向中小企业覆盖。鼓励机关事业单位为已参加企业职工基本

养老保险的编制外人员建立企业年金计划。(省人力资源社会保障厅牵头,吉林保监局、省财政厅配合)

(六) 鼓励商业养老保险机构充分发挥行业优势,提供商业服务和专业支持。发挥商业养老保险机构在人才、技术、服务网络等方面的优势,利用商业养老保险机构在精算管理方面的优势,在大数据的基础上建立精确测算模型,为全省养老保险制度改革提供专业的技术支持。支持符合条件的商业养老保险机构利用资产管理优势,依法有序参与我省基本养老保险基金和社会保障基金投资运营,通过市场化竞争和市场化运营促进养老保险基金和社会保障基金保值增值。探索开展各类经办服务、转移支付服务,提高基本养老保险运营效率。(省人力资源社会保障厅牵头,吉林保监局配合)

三、促进养老服务业健康发展

(七) 鼓励商业保险机构投资养老服务产业。积极运用政府和社会资本合作的运营模式,通过特许经营、购买服务、股权合作等方式,支持商业保险机构与养老机构共同建设和运营养老服务产业。引入商业保险资金,建设、运营社区养老服务设施和养老机构。积极引导商业保险资金参股或控股我省养老产业相关机构。支持商业保险机构参与我省养老服务综合改革试点。(省金融办、省民政厅、省商务厅、吉林保监局按职责分工负责)

(八) 支持商业保险为养老机构提供风险保障服务。搭建商业保险机构与各类养老机构的合作平台,按照全省统一组织、适当资助、市场运作的原则,推行养老机构综合责任保险。支持商业保险机构发展针对社区日间照料

中心、老年活动中心、托老所、互助型社区养老服务中心等老年人短期托养和文体休闲活动机构的责任保险。发挥商业养老保险机构在养老资金资产配置方面的优势,鼓励商业养老保险机构承接我省养老机构的资金管理工作。(吉林保监局牵头,省民政厅、省商务厅配合)

(九) 建立完善老年人综合养老保障计划。推进老年人意外伤害保险业务,在意外身故、意外伤残、意外医疗费用、意外伤害住院护理津贴等方面提供多重保障。完善保单贷款、多样化养老金支付形式等配套金融服务。逐步建立老年人长期照护、康养结合、医养结合等综合养老保障计划,健全养老、康复、护理、医疗等服务保障体系。鼓励商业养老保险机构逐步创新服务形式,开发符合老年人使用习惯的互联网服务模块,方便老年人投保和索赔申请等服务。(吉林保监局牵头,省民政厅、省卫生计生委、省老龄办、省人力资源社会保障厅配合)

四、推进商业养老保险资金安全稳健运营

(十) 充分发挥商业养老保险资金长期性优势。建立保险资金投资运用服务平台,完善保险资金与我省引资项目对接的长效机制。支持商业养老保险资金通过债权投资计划、股权投资计划、不动产投资计划、资产支持计划、保险资产管理产品等形式,参与我省重大基础设施、棚户区改造、新型城镇化等重大项目和民生工程建设和国有企业改革,服务科技型企业、小微企业、战略性新兴产业、生活性服务业等发展。(省金融办牵头,省发展改革委、省交通运输厅、省水利厅、省住房城乡建设厅、省能源局、省国资委、省工业和信息化厅、省科技厅、吉林保监局配合)

(十一) 促进商业养老保险资金与资本市场协调发展。发挥商业保险机构作为资本市场长期机构投资者的积极作用,依法有序参与股票、债券、证券投资基金等领域投资,促进资本市场投融资整体平衡发展。(省金融办牵头,吉林证监局、吉林保监局配合)

(十二) 稳妥开展商业养老保险资金境外投资。在风险可控前提下,积极引导保险资金投资我省与“一带一路”沿线国家的互联互通项目,合理配置境外资产,优化配置结构。按照商业可持续原则,支持商业养老保险资金有序参与丝路基金、亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行等主导的投资项目,更好服务我省“走出去”战略。(省商务厅牵头,吉林保监局配合)

五、提升管理服务水平

(十三) 提升服务质量。推进我省商业养老保险机构以客户为中心的运营管理体系建设,运用现代技术手段,促进销售渠道和服务模式创新,为保险消费者提供高效便捷的服务。突出销售、承保、赔付等关键服务环节,着力改进服务质量,提升保险消费者消费体验,巩固培育商业品牌和信誉。(吉林保监局牵头负责)

(十四) 发展专业机构。鼓励符合条件的商业保险机构在我省发起设立商业养老保险法人机构。拓宽民间资本参与商业养老保险机构投资运营渠道,支持专业能力强、市场信誉度高的境外专业机构投资商业养老保险机构。支持商业养老保险机构在我省设立分支机构。鼓励我省商业保险机构大力引进养老保险专业人才,提升商业养老保险从业人员职业道德和专业素质。依托省内相关高校,加大商业养老保

险专业管理人员和技术人才培养力度,切实满足养老保险服务持续化、标准化与高质化发展要求。(吉林保监局牵头,省金融办配合)

(十五) 强化监督管理。落实商业养老保险监管政策,加强监督检查,规范商业养老保险市场秩序,强化保险消费者权益保护。落实偿付能力监管制度要求,健全风险监测预警和信息披露机制,强化风险管控能力建设,提升保险保障水平。加快建设商业养老保险服务标准、市场反馈机制和监管整改机制,构建起科学、完善的服务体系。(吉林保监局牵头负责)

六、完善支持政策

(十六) 加强组织保障与部门协同。各地区、各有关部门要将发展商业养老保险放在深化养老服务业体制改革和促进养老服务业发展整体布局中统筹考虑,加强沟通配合,创新体制机制,细化完善配套措施,按职责分工共同推进商业养老保险工作,促进我省商业养老保险持续健康发展。(各市、州政府牵头,各有关部门按职责分工负责)

(十七) 落实投资和财税等支持政策。全面落实国家、我省关于商业养老保险的各项财政、税收等支持政策,研究制定适合我省省情的商业养老保险服务实体经济的投资支持政策,为商业养老保险资金投资重大项目、民生工程建设等提供绿色通道和优先支持。研究制定商业保险机构参与我省社会保障基金投资运营的相关政策。按照国家统一部署,启动个人税收递延型商业养老保险试点。对保险公司开办的一年期以上人身保险产品取得的保费收入免征增值税。对建档立卡未标注脱贫的贫困人口、低保对象、特困人员等困难群体,参加城乡居民基本养老保险的,地方政府为其代缴不

低于最低标准的养老保险费。(省财政厅、省地税局、省国税局、省发展改革委、省交通运输厅、省水利厅、省住房城乡建设厅、省能源局、省人力资源社会保障厅按职责分工负责)

(十八) 完善保障支持政策。统筹规划养老服务业发展,鼓励符合条件的商业保险机构投资养老服务业。依法保障养老服务业用地供给,在国有建设用地规划中予以优先安排。落实好养老服务设施的用地保障政策,加强对养老服务设施用地的监管,严禁违规变更土地用途。支持商业保险机构依法依规在投资开办的养老机构内设置医院、门诊、康复中心等医疗机构,符合条件的可按规定纳入城乡基本医疗保险定点范围。支持商业保险机构开展住房反向抵押养老保险业务,在房地产交易、登记、公证等机构设立绿色通道,降低收费标准,简化办事程序,提升服务效率。(省民政厅、省商务厅、省国土资源厅、省卫生计生委、省人

力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省司法厅按职责分工负责)

(十九) 营造良好环境。加强宣传力度,增强人民群众商业养老保险意识。依托省内主要媒体和微信、微博等新媒体渠道,通过设立公益栏目或推送信息等方式加强宣传,普及商业养老、企业年金保险知识,提高养老保险投保意识。要完善商业养老保险信息公开渠道和机制,建立社会多方参与的监督制度,自觉接受社会监督。加强保险业诚信体系建设,推动落实守信联合激励和失信联合惩戒机制。及时总结推广成功经验和典型做法,加强行业自律,倡导公平竞争与合作,积极营造发展商业养老保险的良好环境。(省金融办牵头,吉林保监局、省软环境办配合)

吉林省人民政府办公厅

2017年12月14日

吉林省人民代表大会常务委员会决定任命名单

2018年3月30日省十三届人大常委会第二次会议决定,任命吴兰为吉林省人力资源和

社会保障厅厅长。

吉林省人民政府人事任免

3月23日 省政府决定,任命林玉成为省工商行政管理局局长。免去:张克的省工商行政管理局局长职务;徐辉的省粮食局副巡视员职务。(吉政干任〔2018〕25号)

同日 省政府决定,建议王艾君为省农村信用社联合社主任人选。请按有关法律规定办理。(吉政干任〔2018〕26号)