

牡丹江市人民政府公报

MUDANJIANG SHI RENMIN ZHENGFU GONGBAO

(双月刊)

第5期 总第20期

牡丹江市人民政府办公室主办

2022年10月30日

目 录

● 市政府文件

- 牡丹江市人民政府关于印发牡丹江市国家知识产权强市建设试点城市实施方案的通知
..... (1)
- 牡丹江市人民政府关于印发牡丹江市“十四五”优化营商环境规划的通知 (7)
- 牡丹江市人民政府关于印发牡丹江市“十四五”生态环境保护规划的通知 (46)
- 牡丹江市人民政府关于栾娟等任免职的通知..... (81)
- 牡丹江市人民政府关于张政民等任免职的通知..... (82)

● 市政府办公室文件

- 牡丹江市人民政府办公室印发关于健全重特大疾病医疗保险和救助制度的实施办法的通知
..... (83)
- 牡丹江市人民政府办公室关于印发《牡丹江市政府公物仓管理办法（试行）》的通知
..... (87)
- 牡丹江市人民政府办公室关于印发牡丹江市客户电力接入工程费用分担机制办法（试行）
的通知..... (93)

● 市直部门文件

- 关于印发《牡丹江市“十四五”城乡社区服务体系建设规划》的通知 (99)
- 关于印发《牡丹江市关于加强“低慢小”航空器及信鸽管控工作的意见》的通知
..... (117)

牡丹江市人民政府

关于印发牡丹江市国家知识产权强市建设 试点城市实施方案的通知

牡政综〔2022〕1号

各县（市）、区人民政府，市政府各直属单位：

经市政府同意，现将《牡丹江市国家知识产权强市建设试点城市实施方案》印发给你们，请遵照执行。

牡丹江市人民政府

2022年9月29日

牡丹江市国家知识产权强市建设 试点城市实施方案

为深入贯彻落实《知识产权强国建设纲要（2021-2035年）》《“十四五”市场监管现代化规划》《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》《黑龙江省“十四五”知识产权保护和运用规划》和牡丹江市第十三次党代会精神，全面提升知识产权创造、运用、保护、管理和服务水平，推进知识产权强市建设，有效促进经济高质量发展，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，紧紧围绕“五市”战略，以建设知识产权强市为统领，以推动高质量发展为主题，以改革创新为动力，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，打通知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条，促进知识产权强市建设与经济社会发展紧密结合，为全面建设社会主义现代化牡丹江提供坚实保障。

（二）工作原则

——**战略引领，统筹规划。**按照知识产权发展战略和“五市”战略部署，在市委、市政府的统一布局下，统筹部门职能，系统谋划推进知识产权强市建设，全面提升知识产权创造质量、运用效益、管理效能、服务水平，催生新发展动能，有力支撑全市高质量发展。

——**改革创新，质量优先。**改革创新知识产权体制机制，充分发挥知识产权赋能创新发展作用，把提升质量和效益贯穿知识产权创造、运用、保护、管理和服务全过程，促进知识产权高质量创造、高效益运用和高水平保护，实现数量和质量双提升，推动企业提质增效、产业转型升级。

——**聚焦重点，加力推进。**围绕重点领域和重大需求，聚焦我市优势资源、特色产业，明晰重点任务、发展路径，突出特色、发挥优势、分类指导，推动知识产权与经济、社会、科技、文化等深度融合。

——**严格保护，社会共治。**强化知识产权政策支持、公共服务和市场监管，全面加强知识产权保护，健全知识产权保护机制，强化知识产权司法保护、行政保护和重点领域知识产权保护，推动实现社会共治，构建公平公正、开放透明的知识产权法治环境和市场环境。

（三）发展目标

到2025年，全面形成与我市经济社会发展相适应的知识产权工作体系和运行管理机制，知识产权强市建设取得明显成效，知识产权保护更加严格，社会满意度达到并保持较高水平，全市专利授权量增长20%以上，国外专利申请量有较大幅度增长；万人发明专利拥有量力争达到3件以上；商标注册量明显提升，驰名商标认定取得新进展；地理标志、植物新品种、非物质文化遗产等知识产权拥有量显著提升，全市知识产权各项指标保持全省前列。

二、加强知识产权制度体系建设

（四）**完善知识产权工作管理体制。**调整充实我市知识产权工作领导小组，统筹推进知识产权强市试点城市建设。由市政府主要领导担任组长，分管副市长担任副组长，相关部门为成员单位，领导小组办公室设在市市场监管局（市知识产权局）。推进落实

各县（市）区、各有关部门工作责任，建立健全工作调度和考核评价机制，推动知识产权指标纳入经济和社会发展规划，将知识产权工作作为对县（市）区目标考核的重要内容。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市知识产权工作领导小组成员单位，各县（市）区政府〕

（五）施行知识产权政策激励机制。加大对知识产权创造、运用和保护的资金扶持力度，引导企业加强研发投入，鼓励社会资金投入知识产权领域，逐步形成以政府投入为引导、企业投入为主体、社会资本广泛参与的多元化投入体系。鼓励和支持企事业单位加大对发明人、设计人的奖励力度，引导高新技术企业、中小微企业、专利优势企业等按年度销售收入的一定比例建立知识产权工作专项资金。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市知识产权工作领导小组成员单位，各县（市）区政府〕

（六）夯实知识产权发展支撑基础。发挥企业、高校、科研院所、知识产权代理机构等资源优势，打造知识产权多方参与、资源共享、合作共赢的互联互通平台。加大知识产权培训力度，逐步形成一支能够支撑知识产权事业发展的管理、服务和研究人才队伍，社会对知识产权人才的需求基本得到满足。每年对从事知识产权代理、运营、策划、信息等服务的专业培训达到 300 人次以上。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）〕

三、加强知识产权保护体系建设

（七）加大知识产权侵权行为惩治力度。推进执法协作，完善行政保护、司法保护、重点领域保护优势互补、有机衔接的知识产权保护机制，构建严保护、大保护、快保护和同保护为一体的工作体系。组织开展跨部门“双随机、一公开”联合抽查行动，推进侵犯知识产权行政处罚案件信息公开，强化知识产权信用建设。加大知识产权犯罪打击力度，着力提升打击知识产权侵权假冒行为力度和精准度，营造良好的营商环境和创业环境。支持知识产权权利人依法获得赔偿。积极帮助协调市内外知识产权权益纠纷，维护合法权益。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市公安局、市检察院、市中级人民法院〕

（八）完善知识产权维权机制。健全知识产权维权援助体系，加强牡丹江市知识产权维权援助工作站建设。支持企业开展知识产权维权，给予维权援助，维护专利权人合法权益。建立知识产权保护机制，提高知识产权保护水平。建立健全多元化知识产权纠纷解决机制，鼓励专利权人向牡丹江市专业人民调解中心知识产权调解委员会申请调解，畅通 12315 等维权援助举报投诉电话，强化知识产权举报投诉机制，鼓励权利人和社会各界举报专利、商标、版权等违法行为。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市司法局、市公安局、市检察院、市中级人民法院、牡丹江海关、市新闻出版局〕

（九）加强新业态新领域新成果的知识产权保护。加强互联网、展会、电子商务等领域知识产权保护，全面加强传统文化、传统知识产权等领域知识产权保护。深入开展知识产权“溯源”“铁拳”“蓝天”“剑网”等专项整治行动。加强电子商务领域知识

产权保护，督促电商平台企业落实相关责任，加强知识产权风险防范。加大海关知识产权保护力度，强化海关对侵权行为的风险管控，推进海关知识产权保护备案制度。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市公安局、市检察院、市中级人民法院、牡丹江海关、市新闻出版局〕

四、促进知识产权创造运用

（十）**增强企业知识产权创新能力**。发挥政策引导和激励作用，强化企业创新主体地位，增强企业知识产权创新能力，推动实现知识产权创造质量新提升，鼓励发明专利的运用和实施，对传统优势产业、重点产业、核心技术领域取得的发明专利给予资助，打造一批能够支撑和引领我市战略性新兴产业发展的专利技术；支持企业积极开展国外专利申请，增强企业国际竞争力。引导企业承担更多创新计划项目，帮助企业加强专利信息技术与预警分析，形成一批高价值专利，促进专利数量和质量双提升。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市财政局，各县（市）区政府〕

（十一）**提升知识产权管理水平**。建立科技型企业梯度培育机制，鼓励企业开展国家级、省级专利试点、示范企业申报，培育一批拥有自主知识产权、知名品牌和核心竞争力强的优势示范企业，争取全市培育试点、示范企业 50 家以上。持续推动企业知识产权管理标准化工作，全市《企业知识产权管理规范》认证企业达到 8 家以上。深化知识产权服务机构面向园区、中小企业开展知识产权管理规范、专利查询、专利挖掘与布局、高端分析预警，高质量专利培育、运营与维护等专项托管服务，提高企业知识产权运用水平。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市科技局、市新闻出版局，各县（市）区政府〕

（十二）**加快推进科技成果转化**。强化产学研合作机制，鼓励我市高校面向产业发展需求和优势学科领域获取具有战略储备价值的知识产权。支持高校院所针对制约产业发展的技术瓶颈，联合企业开展协同创新、集成攻关，突破产业发展重大关键技术，创造一批支撑产业发展的高价值知识产权。引导企业聚焦重点产业和关键环节进行专利布局，培育一批技术创新水平高、权利状态稳定、市场竞争力强的专利，加强推进以专利转移为代表的科技成果转化。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市科技局，驻牡各高校〕

（十三）**开展重点产业专利导航**。聚焦装备制造、食品加工、生物医药和新材料等重点产业，充分利用专利大数据信息进行分析研判，为产业发展提供精准导航，进一步明晰产业发展方向与市场动向，引导企业将专利战略运用嵌入企业技术创新和新产品开发，增强竞争优势，推动产业向高端化、智能化、标准化、产业化、绿色化方向发展，有效发挥知识产权在产业升级的示范带动作用，为经济高质量发展提供强有力支撑。〔责任单位：市发改委、市科技局、市市场监管局（市知识产权局）〕

（十四）**促进品牌提质扩容**。大力培育发展既有牡丹江特色又有市场需求空间和影

响力的特色品牌，提升品牌价值，推动品质优势向品牌优势转化，品牌优势向市场优势转化，提高产品附加值。积极开展植物新品种、地理标志保护产品、地理标志证明商标、农产品地理标志、非物质文化的申请注册和使用管理工作。推进农业商标品牌建设，努力挖掘、梳理我市特色资源产品，发挥地标产业带动效应，围绕牡丹江大米、东宁黑木耳、海林猴头菇、穆棱大豆等区域公共品牌，支持发展区域优势产业，引导我市地标产品跻身国内、国际市场，助力乡村振兴。有效发挥国家知识产权局商标业务牡丹江受理窗口职能，降低商标注册成本，提升商标注册便利化水平。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市农业农村局、市文旅局，各县（市）区政府〕

五、强化知识产权服务体系建设

（十五）**推动知识产权服务业发展**。鼓励和支持知识产权服务机构面向市场需求，引导现有的专利、商标等知识产权服务机构完善服务功能、拓展服务领域、提高服务质量。引进和培育知识产权服务常驻机构达到3家以上，引导知识产权服务机构向维权、贯标、托管、运用、战略规划等高端领域发展，形成服务特色，促进服务机构专业化、规模化、品牌化发展。加大对知识产权服务机构监管力度，严厉打击无资质专利代理、非正常专利申请、专利代理“挂证”以及以不正当手段招揽业务等违法行为。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）〕

（十六）**开展知识产权金融服务**。完善企业知识产权融资需求信息推送机制，探索建立知识产权质押融资风险分担机制，引导金融机构创新知识产权融资产品，鼓励金融机构加大信贷支持力度。支持保险机构开发知识产权保险产品，引导和推动企业购买知识产权保险；提高企业知识产权维权意识和能力，降低企业研发、生产和经营活动的知识产权风险，保障知识产权价值实现，助力企业创新发展。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市财政局、牡丹江银保监分局、人民银行牡市中心支行〕

（十七）**创新知识产权管理模式**。依托省知识产权公共服务（运营）平台，开展战略性新兴产业、高新技术领域、重点行业专利分析和战略研究，为重大经济科技活动提供专利评议和分类指导服务。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）〕

（十八）**引进和培育知识产权人才**。制定知识产权人才培育推进计划，持续引进一批精通知识产权法律法规、熟悉知识产权国际规则、懂技术会管理的高层次复合型人才，重点培养一批技术熟练、法律精通的企业知识产权管理人才队伍。推动开展知识产权教育试点，以提升中小学生的创新精神和知识产权意识为目标，积极开展对中小學生知识产权宣传教育工作。发挥驻牡高校资源优势，推动知识产权学科建设，为知识产权人才培育提供保障。〔责任单位：市市场监管局（市知识产权局）、市委组织部、市教育局，驻牡各高校〕

六、加强组织实施和政策保障

（十九）**加强组织领导**。发挥市知识产权工作领导小组统筹协调作用，完善部门沟

通和联动机制，合力推动知识产权强市建设。建立职责清晰、管理统一、运行高效的知识产权行政管理体系，强化市级和县（市）区等各级知识产权管理机构职能，充实知识产权工作队伍。各县（市）区、各有关部门要把知识产权工作摆上更加突出位置，建立工作责任制，分解任务、明确职责、狠抓落实，按照任务分工和要求，结合实际制定具体推进方案和措施，确保知识产权强市建设各项部署落到实处。〔责任单位：市知识产权工作领导小组成员单位，各县（市）区政府〕

（二十）增加资金投入。建立与经济社会发展水平相适应的资金投入机制。根据财力状况，市政府设立“国家知识产权强市建设专项资金”，引导多元社会主体逐年加大投入额度，促进本区域科技创新成果快速转化，逐步提高知识产权专项经费在科技创新资金的比重，突出知识产权特别是高质量发明专利在科技项目的导向作用，在重大产业布局、试点示范建设等积极争取国家和省政策支持。〔责任单位：市财政局、市市场监管局（市知识产权局）、各县（市）区政府〕

（二十一）加大政策扶持。建立与区域经济发展相协调的知识产权经费保障机制，优化整合和统筹配置相关资源。各级政府要加大知识产权投入力度，建立知识产权奖励制度，对优秀专利、驰名商标、地理标志证明商标、版权精品等高价值知识产权给予适当奖励。〔责任单位：市财政局、市市场监管局（市知识产权局）、各县（市）区政府〕

（二十二）加强宣传引导。加强知识产权文化建设，大力倡导尊重知识产权、崇尚创新、诚信守法的理念。广泛开展知识产权普及型教育、知识产权公益宣传和咨询服务，全面提高社会公众知识产权维权意识和知识产权认知度，夯实推动知识产权发展的社会基础。加大对重大知识产权成果、典型创新人物、知识产权密集型企业宣传力度，为加快知识产权强市建设营造良好氛围。〔责任单位：市知识产权工作领导小组成员单位、各县（市）区政府〕

牡丹江市人民政府

关于印发牡丹江市“十四五”优化营商环境 环境规划的通知

牡政规〔2022〕2号

各县（市）、区人民政府，市政府各有关直属单位：

《牡丹江市“十四五”优化营商环境规划》已经市政府第17届8次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

牡丹江市人民政府

2022年7月29日

牡丹江市“十四五”优化营商环境规划

优化营商环境，是党中央国务院根据新形势新发展审时度势作出的重大决策部署，是增强微观主体活力、释放全社会创新创业创造动能的重要举措，是健全政府管理体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，为全面贯彻落实中央和省关于优化营商环境的重要安排部署，促进经济稳中向好、长期向好和高质量发展，推动我市实现全面振兴全方位振兴，根据《黑龙江省“十四五”优化营商环境规划》和《牡丹江市国民经

济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，编制本规划。

一、我市优化营商环境取得的成就及面临的机遇挑战

“十三五”时期，牡丹江市委市政府围绕优化营商环境作出了系列部署，成立了优化营商环境领导小组，组建了市县两级营商环境局，出台了优化营商环境相关政策制度，坚持不懈大力度推进营商环境改革，推动政务环境、市场环境、法治环境齐头并进、全面改善，持续打造市场化法治化国际化营商环境。

（一）“十三五”时期优化营商环境的主要成就

1. 体制机制日益健全完善。

营商环境工作机制逐步健全。成立市委市政府优化营商环境领导小组，设立优化营商环境联席会议制度，牵头设立“放管服”改革协调小组、政务服务“好差评”领导小组、“数字政府”建设工作领导小组、诚信牡丹江建设领导小组4个工作领导小组，设立17个营商环境评价指标提升专班，牵头协同全市各中省市直部门、县（市）区和公用企业推进优化营商环境工作。

营商环境政策体系日益完备。出台了《牡丹江市优化营商环境实施方案》《贯彻落实〈关于重塑营商新环境的意见〉责任分工》《牡丹江市优化营商环境80条政策措施》《牡丹江市2020年持续优化营商环境重点任务实施方案》《2021年牡丹江市营商环境提升专项行动计划》《牡丹江市2022年优化营商环境专项行动方案》等系列政策，从全市角度对优化营商环境工作进行明确安排部署。

营商环境协同力度逐渐增强。市委市政府领导高度重视营商工作，支持市营商局在多领域发挥牵头作用，市营商局主动担当，树立大环境观，努力推动全市营商环境改革，牵头全市单位三次参加营商环境评价，多次牵头推进建设项目冬春季集中会办，整合政务服务线上线下系统，跨领域推动电力接入、不动产登记和管线接入时间大幅缩短，形成了全市抓营商环境的大格局。

2. 政务环境更加高效透明。

简政放权扎实推进。坚持把该放的权彻底放出去，把该减的事项坚决减下来，把该清的障碍加快清除掉。按照省要求取消下放行政权力事项，承接省政府下放、委托行政权力并调整属地化管理行政权力事项，积极支持绥芬河自贸片区行政审批改革，推动“一枚印章管审批”“行政审批不出区”。

行政审批试点成果突出。2017年9月，牡丹江市在全省率先成立市行政审批局，作为全省唯一的地市级行政许可相对集中试点，我市通过大力推进审批制度改革，企业注册实现100%电子化，新注册企业审批时限压缩至30分钟，企业开办时间压缩至1个工作日，项目审批最短用时15个工作日。

电子政务从无到有。搭建市级政府数据共享平台和开放平台，申请代理国省数据资源接口262个，全市各级各部门累计接口调用4356万余次。建成覆盖县区的全市一体化

政务服务平台，1609项政务服务事项网上运行，市级依申请六类政务服务事项网上可办率96.42%，平台累计受理686577件，办结率99.96%，全面推行政务服务“网上办，不见面”。

政务服务更加便民。建成市民生大厦，进驻政务服务事项428项，政务服务窗口全部优化为综合服务窗口，实现86项政务服务事项“大综窗”办理。推动供热燃气企业入驻市民生大厦和涉企服务中心，管线接入办理期限从20余天压缩至3天、临时和正式用水报装不超过15天和3个工作日、大中型和小微企业平均接电时间不超过60天和15天，不动产登记实行“一窗受理”集成服务、实现2日内办结。梳理市本级政务服务事项1644项，“一件事”事项清单217项，推动跨部门业务流程重构。推进高频事项下沉，梳理全市高频事项269个，完成首批30个高频事项下沉工作。

3. 市场环境更加开放有序。

项目落地保障更加有力。制定“招商引资优惠政策（试行）”，实施“专班+园区、目标+考核”招商引资机制和“市级领导、首席服务员”包保推进机制，开展冬季预办、一图会办、容缺受理、并联办理，搭建惠企政策信息服务平台，突破属地化立项审批，为企业提供“保姆式”“个性化”“普惠式”全生命周期服务，“十三五”时期，全市新增市场主体149548户，同比增长25.53%，引进域外资金302908亿元，签约亿元以上招商项目567个、同比增长22.2%。

企业运行成本逐渐降低。“十三五”时期，出台支持民营经济发展21条扶持政策、稳企稳岗稳就业促进经济增长若干意见、支持个体工商户走出困境恢复营业8条措施、应对疫情支持中小企业健康发展政策意见等多项政策措施，出台减税降费政策5大类22项、稳就业政策措施60条及贷款贴息、免担保费等应对疫情稳增长差异化政策，开展“百大项目”“规上限上”“双稳”贷款等银企对接活动，推广“信易贷”融资，引领银行机构减费让利，持续降低企业发展成本，帮助企业渡过疫情难关。

跨境贸易更加便利。坚持把优化营商环境作为提升国际竞争力和通关便利度的重要抓手，牢牢抓住自贸区绥芬河片区和跨境经济合作试验区绥芬河片区、东宁片区获批机遇，实施“舱单归并”“中俄监管互认”“两步申报”等通关模式；积极应对中美贸易战等不利影响，持续深化跨境产业合作，自贸区绥芬河片区入驻贸易企业2338家、外商投资企业16家。

4. 法治环境更加公平正义。

市场监管公平有序。严格执行行政执法“三项制度”和“五个不轻易”措施，全面推行“双随机、一公开”机制，建立执法检查人员名录库、抽查对象名录库管理制度以及督查考评办法，制定抽查事项清单736项，录入执法检查人员4906人，抽取市场主体32059户，检查结果全部对外公示。

涉企纠纷多元化解。注重运用调解、执行和解等方式依法办理各类民商事纠纷和行

政争议，建成“一站式”非诉讼纠纷解决中心，全面开展“诉调对接”“行调对接”“警民联调”，形成矛盾纠纷化解“闭环链条”。全市人民调解组织调解各类矛盾纠纷5454件，其中，涉及经济类矛盾纠纷1962件、调解成功率93%。

企业权益有效保障。开展涉党政机关、涉拖欠农民工工资、涉农合机构不良贷款专项整治，大力开展“清赖行动”，完成“清赖工作”任务1005项、涉及金额20.6亿元。建立涉诉涉企纠纷联动机制，快立快审涉企纠纷案件17978件，启动“一案双查”程序，审结知识产权纠纷案件71件，审结涉防侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品物品案件4件，查处破坏营商环境问题707个、处理866人。严格区分经济纠纷与刑事犯罪的法律政策界限，对涉企案件慎用查封、扣押、冻结措施，依法慎用羁押性强制措施，确保企业合法权益。

（二）“十四五”时期优化营商环境的机遇与挑战

“十四五”是牡丹江在实现全面建成小康社会目标基础上开启全面建设社会主义现代化新征程的开局起步期，是牡丹江推动晋位争先重振雄风的战略攻坚期。站在新时代新起点，要发挥牡丹江独特优势，抓住用好新的战略机遇，全方位优化营商环境，筑牢高质量发展基底，奋力谱写全面振兴全方位振兴新篇章。

1.从国际层面来看。近几年，世界百年未有之大变局进入加速演变期，国际形势的不稳定性明显增加，新冠肺炎疫情大流行影响广泛深远，全球经济贸易格局正在发生深刻变化，全球经济治理体系和世界贸易规则调整变革，产业链供应链价值链加速重构，源于此大背景，经济社会发展正面临诸多前所未有的新挑战，各国对资本资源的竞争在很大程度上是对各国营商环境的比拼。世界银行从2003年起连续17年发布《营商环境报告》，对改善各经济体营商环境产生了积极影响。2003年至2020年期间，推动全球范围内实施3500项改革措施，根据评估，平均每项改革措施能带来0.15%的GDP增长率。我们务必提高认识，认清新的国际形势下营商环境建设的极端重要性，以及面对新形势，优化营商环境所面临的新课题。

2.从国家层面来看。国家“十四五”规划纲要明确提出，“要提升政府经济治理能力，持续优化市场化、法治化、国际化营商环境”。当前我国经济发展面临下行压力，资源环境约束趋紧，同时，我国已转向高质量发展阶段，在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局下，地区间的竞争必将更加白热化，营商环境已经上升到战略性重要地位。提升营商环境的关键在于经济循环的畅通以及要素资源顺畅流动和高效配置，必须坚定不移推进改革，破除制约经济循环和要素流动的制度性障碍，打破壁垒、连接断点、畅通循环，积极应对经济发展带来的新问题，探索融入新发展格局的有效路径。

3.从全省层面来看。习近平总书记多次视察东北，主持召开深入推进东北振兴座谈会并发表重要讲话，对推进东北振兴提出了6个方面的要求，其中，第一条就是“以优

化营商环境为基础，全面深化改革”。近年来我省高度重视营商环境建设工作，2019年出台《黑龙江省优化营商环境条例》和《关于重塑营商新环境的意见》，2020年出台《黑龙江省营商环境监督办法》，2021年出台《黑龙江省“十四五”优化营商环境规划》，从顶层设计角度，对全省营商环境工作做出了总体安排部署，为优化营商环境工作指明了方向。2019年至2021年，连续三年组织开展营商环境评价工作，通过营商环境评价，激励全省全力跑出营商环境“加速度”，缩小与先进地区差距。借助我省大力优化营商环境的良好契机，加快推动营商环境改革，在全省晋位争先也是我市当前面临的重要工作任务。

4.从我市层面来看。“十三五”时期，我市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话和对我省重要讲话重要指示批示精神，认真贯彻落实中央和省关于优化营商环境的各项安排部署，推动优化营商环境工作取得了扎实成效，积累和固化了一批营商环境改革经验，营商环境建设的重要性已经取得全市共识，“人人都是营商环境、处处都是营商环境”氛围已然形成，为我市全面推动“十四五”期间营商环境建设形成良性循环发展态势。当前，我市仍然存在发展不平衡不充分的问题，综合优势尚未得到充分释放，营商环境改革的深度仍然不够，亟需用深化改革的办法破除体制机制障碍，着力提升政务服务能力和水平，加强规范事中事后监管，降低制度性交易成本，促进要素资源高效配置，着力优化法治环境和信用环境，更大激发市场主体创新创业创造活力，为更深层次、更宽领域、更大力度推进优化营商环境改革提供更多机遇，注入强大动力。

二、“十四五”时期优化营商环境工作的总体安排

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，认真落实习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话和对我省重要讲话重要指示批示精神，全面贯彻落实国务院《优化营商环境条例》和《黑龙江省优化营商环境条例》，以推动高质量发展为主题，围绕优化营商环境全面深化改革，以改革创新为根本动力，推动政府职能加快转变和体制机制不断创新，实现治理体系和治理能力现代化，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，优化政务服务，保护市场主体，完善法治保障，努力形成市场化、法治化、国际化的营商环境，推动牡丹江全面振兴全方位振兴。

（二）基本原则

——**坚持党的全面领导。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在党的全面领导下，不断完善营商环境工作体制机制，持续转变政府职能，增强优化营商环境合力，开创营商环境建设高质量发展新局面。

——**坚持以人民为中心。**坚持从人民群众的根本利益出发，以满足人民的需求为根

本目标，坚持将人民群众的获得感满意度作为评价标准，把人民群众满不满意、答不答应作为一把尺子，持续解决百姓群众关注的营商环境方面的痛点难点堵点。

——**坚持以市场需求为导向**。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，完善要素市场化配置的体制机制，保障市场主体的合法权益，降低企业营商成本。更好发挥政府作用，不断提升监管水平和服务能力，深入推进审批制度改革，推动市场规则衔接和政务服务体系协作。

——**坚持以法治建设为根本**。把法治建设作为优化营商环境最根本任务和最重要保障，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的基础性作用。将优化营商环境同严格执法、公正司法、全民守法紧密结合，形成系统科学、规范有序、公正高效的营商法治保障格局。

——**坚持全面改革创新**。在遵循宪法和法律、行政法规基本原则前提下，立足实际需要，鼓励大胆创新，探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施，破除制约高质量发展的体制机制障碍，为市场主体投资兴业提供坚实制度保障，全面加强营商环境改革的系统性、整体性、协同性。

（三）总体目标

“十四五”时期，要继续认真贯彻落实中央省市关于优化营商环境的重要安排部署，切实抓住党中央、国务院支持东北全面振兴的战略机遇，对标省内省外、国内国际先进水平，坚持问题导向、目标导向、成果导向，持续深化市场准入改革、强化对企业政策供给、完善市场要素保障、提升为企业服务能力、维护市场主体公平竞争，打造开放有序的市场环境；加快数字政务建设、深入推进行政审批制度改革、全面提升政务服务便民化水平，打造高效便民的政务环境；严格规范行政执法、创新完善监管方式、提升司法服务质效、加大营商环境监督力度，打造公平公正的法治环境；持续构建亲清政商关系、营造宽松的创新创业环境、大力推进诚信体系建设、充分发挥营商环境评价作用、树立优化营商环境品牌，营造浓厚的营商文化氛围。不断完善改革创新机制，通过更实的举措、更精准有效的改革，打出优化营商环境的“组合拳”，促使政府职能根本转变，推动治理体系更加系统化、集成化，治理能力更加智慧化、长效化，治理方式更加标准化、创新化，治理效果更加精准化、常态化。到2025年，营商环境市场化、法治化、国际化程度大幅提高，迈入全省上游行列，营商环境整体建设水平进入全国一流行列。

三、打造开放有序的市场环境

（一）深化市场准入改革

1. 实施市场准入负面清单管理制度。严格执行市场准入负面清单制度。全面落实“全国一张清单”管理模式，定期评估、排查、清理各类显性和隐性壁垒，畅通市场主体对隐性壁垒的意见反馈渠道和处理回应机制，推动“非禁即入”普遍落实。开展违背市场准入负面清单案例归集工作。梳理、排查违背市场准入负面清单案例，通过对违背

市场准入负面清单案例的处置，营造良好的市场准入营商环境。

2. 深化商事登记制度改革。完善市场主体“低门槛”准入机制，在绥芬河自贸片区探索推行“确认制”，实现市场主体“零审批”入市。推动企业开办数据跨部门共享和“一网通办”，持续整合优化刻章、税务登记、申领发票、银行预约开户、参保登记等事项流程，实现“零见面”办理企业开办业务。提升企业开办服务水平，将“免费帮、就近办、自主填报、自助取照”服务模式向基层延伸。全面推行住所与经营场所分离登记改革，放宽住所（经营场所）登记条件，实行住所登记自主申报制。健全市场主体退出机制。优化企业注销流程，持续完善企业注销“一网服务”平台功能，压减公告时间，降低退出成本。

3. 推行证照分离改革全覆盖。持续推行“证照分离”改革全覆盖，对所有涉企经营许可事项按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等四种方式分类推进改革。完善涉企经营许可事项清单管理制度，实现清单之外无审批。大力推动“照后减证并证”和简化审批，积极破解“准入不准营”问题。推进“一业一证”改革，实现“一证准营”、互通互认。

4. 推进“减证便民”行动。深入开展“无证明”改革，逐年压减证明事项，没有法律、法规或者国务院决定作为依据的证明事项一律取消，政府部门、公用企事业单位和服务机构不得向市场主体和群众索要证明事项清单之外的证明材料，能够通过法定证照、法定文书、信息共享、网络核验、政府部门内部核查、书面告知承诺等方式获取、替代的证明信息，不得要求提供有关证明材料。

（二）强化对企业政策供给

1. 科学制定招商引资优惠政策。对现有招商引资优惠政策进行清理和规范，结合全市主导产业规划布局，在现有政策的基础上，研究制定既符合国家政策导向、又符合地区实际、具有创新性和突破性以及公开透明、务实管用的产业招商政策，尤其侧重制定数字经济、生物经济、冰雪经济等新兴产业招商扶持政策。同时，根据实际情况，修改完善出台符合本地的外资招商优惠政策，提升利用外资水平，吸引更多优质资本投向先进制造、高新技术、现代服务业等领域。

2. 规范涉企政策制定审核和清理工作。完善涉企政策公开征求社会意见制度，制定与市场主体生产经营活动密切相关的地方性法规、政府规章、行政规范性文件和政策文件，充分听取相关市场主体、行业协会商会和企业家的意见建议，并对意见采纳情况进行公开。扩大惠企政策的覆盖面和有效性，保持政策的连续性和相对稳定性，政策不能“急转弯”。强化涉企政策审核，开展政策制定前评估，避免政策叠加或矛盾对市场主体造成负面影响。及时清理“零办”“少办”政策和企业反映手续繁琐、申请获得难、影响正常生产经营、相互“打架”的政策。

3. 强化惠企政策精准推送和兑现。及时在政府门户网站、政务服务网和 APP 发布涉

及市场主体生产经营活动的地方性法规、政府规章、规范性文件和政策文件，并根据立改废释情况进行动态调整。优化惠企政策制定、发布、推送、兑现、效果反馈全过程工作体系，解决惠企政策发布分散、兑现流程和方式不清晰、申报指导服务覆盖面窄等问题，充分释放惠企政策红利。全面梳理、编制和公布涉企政策清单和“免申即享”政策清单，利用大数据、区块链等现代化技术为政策和企业画像，实现惠企政策精准适配、“免申即享”。在各级政务服务实体大厅设置政策兑现专窗，提供一次申报、快速兑现的“一站式”服务。各级政府和部门不得以行政区划调整、政府换届、机构或职能调整及相关责任人更替等为由拒绝、拖延兑现惠企政策。建立政策有效性的评价反馈制度，从政策兑现数、政策引导效果、广泛性等评价政策执行有效性，促进政策制定水平提升，进一步服务经济社会发展。通过日常走访等方式，强化政策宣传解读，主动把涉企政策“送上门”，确保企业“应知尽知”。

（三）完善市场要素保障

1. 优化土地要素供给。推广新增工业用地“标准地”出让制度；各类市场主体建设符合《划拨用地目录》的项目，均可申请划拨用地；推行长期租赁、先租后让、弹性年期供应等供地方式；对分期建设的项目实行分期供地；已出让的工业用地，在符合国土空间规划、不改变土地用途的前提下，增加建筑容积率或者利用地下空间的，不增收土地价款，缓解企业资金压力。

2. 优化水电热气要素供给。指导热力、燃气、供排水等公用企事业单位向市场主体提供安全、方便、快捷、稳定和价格合理的普遍服务，大力简化报装程序、压缩报装时间、降低报装成本、公开服务和资费标准。报装服务进驻政务服务实体大厅，并推动实现全流程网上办理。推行主体工程 and 市政设施接入同步审批、同步施工、同步投用。接入工程涉及占用挖掘道路、占用城市绿地、伐移城市树木等审批事项的，推广实行告知承诺制。

3. 提升融资服务能力。持续开展金融招商，推动完善金融服务体系，支持金融机构创新金融产品及服务，加快发展普惠金融，推动金融机构加大信贷投放，鼓励扩大直接融资工具应用，实现金融服务能力逐年提升。引导金融机构合理降低信贷门槛和融资成本，推动应收账款、原材料、设备等动产和权利担保统一登记，鼓励开展特许经营权、政府采购订单、收费权、知识产权等新型融资方式。推动税务、社保、公积金、财政、海关、用电用气用水等公共数据及各类信用信息依法合规向金融机构开放，支持金融机构开发更多线上贷款、信用贷款，推广“信易贷”线上融资对接模式，提高小微企业和新型农业经营主体融资便利度、申贷获得率。发展政府性融资担保机构，完善绩效评价机制，健全奖补机制，降低担保费率。督促金融机构不盲目停贷、压贷、抽贷、断贷。加大拟上市企业培育扶持力度，鼓励和支持企业利用多层次资本市场发展。支持企业利用企业债、公司债、短期融资券、中期票据等直接债务融资工具融资。探索研究基金小镇建设，支持私募投资基金发展。

4. 提升人才吸引力。梳理整合现有人才政策，结合全市中心工作和产业发展方向，制定符合牡丹江高质量发展需要的人才政策；加大人才引进力度，深入实施“万名青年人才引进计划”，创新人才引进机制，大力引进急需紧缺人才和高层次人才。加强高层次人才队伍建设。做优政府特殊津贴人才队伍，积极做好选拔推荐工作，对享受政府津贴的高层次人才通过报纸专栏、电视访谈等方式广泛宣传，强化人才的荣誉感，切实发挥高端人才的示范引领和激励带动作用，营造“识才尊才爱才”的社会氛围。做强领军人才和创新团队，开展领军人才梯队调研工作，结合省相关管理办法，制定我市领军人才梯队政策，推进科技创新和促进科技成果转化，为区域高质量发展提供人才智力保障。做实专家服务基层项目，选派优秀专业技术人才到县（市）区基层服务，开展农技推广、科技攻关、成果转化、支教、义诊等帮扶活动。

5. 保障数据要素供给。完善数据安全机制，加强数据收集、汇聚、存储、流通、应用等全生命周期的安全管理。防范数据泄露等安全风险。落实数据分级分类管理制度和个人信息保护制度，加强对重要数据、企业商业秘密和个人信息保护；压实平台企业数据安全保护责任，强化数据出境安全管理。推进公共数据开放共享，明确界定数据开放边界、范围、原则和安全保障范围等内容，引导企业、个人、行业协会、公共组织等主动采集并开放数据，推动数据全面开放。

（四）提升为企服务能力

1. 优化工程建设项目审批服务。全面实行分级分类精准管理，持续精简审批事项、条件和流程，实现“一张蓝图”统筹项目实施、“一个系统”实施统一管理、“一个窗口”提供综合服务、“一张表单”整合申报材料、“一套机制”规范审批运行。完善项目策划生成机制，鼓励通过前期策划生成明确项目建设管控要求、技术设计要点、审批流程、事项清单和材料清单，有效简化项目后续审批手续。全面落实“多规合一、多测合一、多验合一”，持续深化区域评估、并联审批、联合审图、联合验收、容缺受理、告知承诺制等改革举措和小型低风险工程建设项目审批改革，推行“标准地”出让、“用地清单制”和新增工业用地100%按照“标准地”供应，对简易低风险工程建设项目实行“清单制+告知承诺制”审批，全面实现施工许可承诺制审批，大幅提升审批服务效能。依托牡丹江市工程建设项目审批系统，联通各级审批环节相关单位，推动跨部门、跨行业数据信息共享，推动“不见面审批”模式。

2. 优化纳税服务。全面改进办税缴费方式，推进基层分局（所）“云办税体验区”项目全覆盖，拓展“非接触”“不见面”办税，通过电子税务局实现自动计税、自动申报、线上缴纳。大力推广发票免费邮寄服务，为企业提供便利。同时推进发票电子化改革，依托全国统一的电子发票服务平台，提供24小时在线免费申领、开具、交付、查验、咨询等服务。大力拓展、优化电子税务局功能，逐步实现“24小时不打烊”办税服务。加快推进税（费）种综合申报和财产行为税一体化纳税申报，全面推行税务证明事

项告知承诺制，拓展容缺办理事项，持续压减纳税缴费次数和时间。充分利用现代化信息手段精准推送税费优惠政策，推行“自动识别、申报享受、资料备查”办理方式，确保普惠性税费优惠政策直达快享。在办税服务厅设立“简事快办”窗口，公布“简事快办”业务事项清单，实现简单业务即来即办，减少线下办税缴费平均等待时间。

3. 强化项目落地服务保障。健全市级领导包保+推进责任单位+项目建设单位的三级项目推进体系，建立从要件办理、要素保障、落地开工直至建成投产全方位的服务保障体系，定期组织项目建设推进会，协调解决项目前期和建设过程中遇到的问题，着力破除制约项目建设壁垒。强化资金支持，重点围绕中央预算内资金和政府专项债，加大对上争取力度；组织开展银企对接会，打通贷款渠道，为项目单位解决资金难题。

4. 持续推动跨境贸易便利化。深化“放管服”改革，推进“证照分离”“多证合一”，推动注销便利化改革有序落实，简化企业注册备案流程，精简进出口环节单证及证明材料。优化通关流程，推动进出口环节监管证件和通关物流类单据单证电子化无纸化。充分发挥国际贸易“单一窗口”作用并积极拓展功能，实现进出口报关报检业务“全程网办”“一网通办”。推行“提前申报”“两步申报”等新型通关模式，不断提高通关效率，稳固整体通关时间压缩成效在合理区间。降低企业税收担保成本，完善多元化税收征管改革措施，拓宽企业便利缴税渠道。支持引导企业享受海关税收优惠政策，不断提升辖区企业贸易便利化水平。

5. 构建全生命周期服务体系。积极构建市场主体从准入到退出全生命周期服务体系，持续提升市场主体登记注册便利化水平，完善简易注销登记制度，提升注销便利化水平。用好工程建设项目审批平台、政务一体化平台，监测项目审批进度，解决企业用地、用水、用电、用工等要素需求，确保招商引资项目尽早落地、加快建设。创建“纳税服务明星工作室”和“心连心专家辅导工作室”，为新办纳税人和重点税源提供个性化服务。同时分类型、分行业、分规模等多维度切入，提高纳税服务“精准度”。针对法人、其他社会组织和特定自然人，从解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手，研究制定涉及公共法律服务全生命周期的服务清单，让人民群众感受到公共法律服务就在身边。

（五）维护市场主体公平竞争

1. 加大公平性竞争审查力度。全面落实公平竞争审查制度，强化公平竞争审查制度刚性约束，实现涉及市场主体经济活动政策措施公平竞争审查全覆盖。坚持存量清理和增量审查并重，严格执行审查标准和审查流程，持续清理、废除妨碍统一市场和公平竞争的各种政策及做法，坚决破除限制各类市场主体，尤其是中小企业发展的行政壁垒。推动公平竞争审查第三方评估。落实违反公平竞争问题投诉举报和回应机制，及时向社会公布处理情况。完善抽查机制，对市场主体反映强烈、问题集中的行业进行重点抽查，查证属实的问题及时整改。以市场准入、政府采购、招标投标、财政补贴等领域为重点，

切实破除妨碍生产要素市场配置和自由流通的体制机制障碍。

2. 强化政府采购（招投标）管理。推行政府采购全流程“一网通办”，全面实行“不见面”开标，进一步完善全流程电子化管理。实现足不出户即可参与招投标项目，并降低企业参与招投标成本。更好地保障评标专家评审的独立性。提高政府采购工作效率，压缩政府采购周期。严格执行相关法律法规政策，对可以进行压缩的流程制定详细实施细则。

3. 规范中介服务机构行为。积极开展对中介服务机构“双随机、一公开”监管工作，加大对中介机构登记事项的监管力度，规范中介服务机构依法及时年报并公示企业信息，诚信守法经营。规范中介机构的价格行为，中介机构收取费用严格执行“明码标价”规定，在经营场所显著位置公示服务收费价格。依法对商标代理机构在商标事宜过程中，伪造、变造或者使用伪造、变造的法律文件、印章、签名、商标代理机构注册代理服务申请商标注册外的其他商标及商标代理机构以不正当手段扰乱商标代理市场秩序的违法行为进行查处。

四、打造高效便民的政务环境

（一）加快数字政务建设

1. 加快构建全市一体化网上政务服务体系。进一步提升全市电子政务外网业务承载和网络覆盖能力，实现市、县、乡、村四级政务部门全覆盖。持续增强市级政务云服务能力，推进计算、存储等服务资源扩容，提升安全防护能力，推动部门开展集约化建设，推进政务信息系统上云迁移，充分利用政务云开展部门政务信息系统整合。依托全省一体化在线政务服务平台和“全省事”APP，不断拓展政务服务事项网上办理深度、智能化水平和服务用户友好度。推进市级高频政务服务事项全部接入“全省事”APP，并加强推广应用。除法律、法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外，政务服务事项必须纳入一体化在线政务服务平台办理，实现政务服务事项网上“一口申报、智能分派、自动流转、一次办结”“一次登录、全程网办、统一送达”，各类依申请事项100%网上可办、政务服务大厅办理事项100%网上可预约。按照省统一部署，加快推进“跨省通办”“全省通办”，除法律、法规规定必须到现场办理的事项外，其他政务服务事项全部纳入“全省通办”事项清单，分批次公布实施。

2. 加快推进政务数据共享开放。完善市级公共数据体系，夯实公共数据目录、归集、治理、共享、开放、安全、资源中心等功能建设，支撑数字化改革各领域创新需求。建立健全数据共享标准规范，全面梳理政务服务事项和公共服务事项所产生的数据资源，编制数据资源目录。建立健全数据采集机制，完善数据供需体系建设，制定共享责任清单和开放目录，优先推动民生保障、公共服务、市场监管等领域数据开放。完善自然人、法人、自然资源和空间地理信息、电子证照、社会信用等基础数据库建设，建立数据更新、质量保障机制，强化数据质量管理和融合应用。

3. 拓展数字政务应用场景。提升数据资源价值，鼓励利用数据创新丰富应用场景。在加强监管、保障安全前提下，大力推进电子证照、电子印章、电子签名、电子票证、电子档案共享互认和更广领域运用。推动电子证照生成常态化，将电子证照生成作为业务流程的正式环节，在生成纸质证照的同时生成电子证照，并推送至电子证照库，加快存量证照电子化转换和归集。规范电子证照管理，大力推行电子证照发放和共享应用，通过共享实现政府部门核发的材料免提交、免填写，助力业务全流程网上办理。

（二）推进政务服务事项标准化

全面落实权责清单制度，在权责清单基础上，逐步建立政务服务事项等分类基本目录，明确主管行业领域的政务服务事项拆分标准，推进名称、编码、依据、类型等基本要素“四级四同”，推动逐步实现同一政务服务事项受理条件、服务对象、办理流程、申请材料、法定办结时限、办理结果等要素与全国目录内统一，形成与国、省同步同一的政务服务事项实施清单，并对政务服务事项基本目录和实施清单进行动态管理和调整。根据国家政务服务事项基本目录和本地实际，全面清理地方自设事项。

（三）推进政务服务事项规范化

1. 规范审批服务行为。推进政务服务事项依法依规办理，严格按照政务服务事项实施清单提供办事服务，不得额外增加或变相增加办理环节和申请材料。严格执行首问负责、一次性告知和限时办结等制度。优化前置服务，加强政务服务事项申报辅导。对现场勘验、技术审查、听证论证等程序实施清单化管理，建立限时办结机制并向社会公布。

2. 建设统一规范的综合性实体政务服务大厅。优化提升实体政务服务大厅“一站式”服务功能，规范完善市县两级综合性实体政务服务大厅，实现市、县、乡综合性实体政务服务大厅（便民服务站）全覆盖。除法律、法规和国家相关规定以及对特殊场地有特殊要求的事项外，政务服务事项全部进驻大厅，实现必须到现场办理的事项“只进一扇门、办成所有事”。完善政务服务大厅运行管理办法，加强服务窗口标准化管理，强化“办不成事”等意见建议征集窗口功效，对反映问题做到全面分析、妥善解决、及时反馈。继续完善政务服务规范，细化操作标准，健全一次性告知、首问负责、限时办结等服务制度。创新服务方式，推动预约、代办、帮办等服务，对特殊群体开放绿色通道。加快推进“一窗受理、集成服务、一次办成”。加强窗口工作人员业务能力和服务意识，组织窗口人员进行全方位能力水平培训，提升办事群众的满足感与获得感，除法律、法规明确规定外，窗口工作人员无“否决权”，不得对申请人提出申请事项不予收件办理。进一步完善24小时“政务服务自助服务专区”，利用自助设备，为市民提供便捷高效的24小时“不打烊”自助延时全天候服务，针对已完成区域（如政务专区、税务专区）进行优化完善。

（四）提升政务服务便利化水平

加快推进乡镇（街道）便民服务中心、村（社区）便民服务站标准化建设，围绕直

接面向企业群众、依申请办理的高频政务服务事项和“一件事一次办”专题事项，以企业群众办事“就近办理、一次办好”为目标，进一步整合服务资源、健全服务体系、转变服务方式、完善服务功能，通过直办、委托、帮办、代办等方式，推进市、区两级政务服务事项向乡镇（街道）、村（社区）延伸，实现高频政务服务事项就近可办，着力打造“企业群众身边政务服务圈”。强化基层网上办事功能，推进市一体化政务服务平台向乡镇（街道）、村（社区）延伸，实现市县乡村四级全覆盖，为基层应用政务服务平台，实现信息共享、业务协同及办理，方便群众在线查询、申办事项提供基础支撑。推动基于互联网、自助终端、移动终端的政务服务入口和便民服务点全面向村（社区）延伸。深化村（社区）上门服务、延时服务、帮办、代办服务等举措，探索代办员与网格员、村务（社区）工作者等多元合一的“全科”队伍，深挖服务潜力，创新服务方式，围绕农业生产、社会保险救助、劳动就业等量大群体实现专场办。对居住分散、行动不便等特殊困难群体，实现预约上门办，变被动服务为主动服务，提供多样化、个性化的便民服务。

（五）完善政务服务评价反馈系统

1.完善政务服务“好差评”系统。保障服务有温度，推动“好差评”制度升级，规范评价内容，拓宽评价范围，实现政务服务事项线上全平台、线下多渠道、办理全流程均可评价。督促差评整改，实现整改过程“闭环管理”，形成评价-复核-整改-回访的闭环链条。倒逼政务服务部门提高政务服务质效，提升干部业务能力。建立健全考核机制，将群众满意度作为个人考核的重要一环，将“好差评”结果纳入绩效考核。以考核评定硬指标作为窗口工作作风转变的新动力。强化办事人隐私保护，构建不见面“好差评”机制，提高评价信息查询权限，确保办事人可随时、随地进行自愿、自主评价。扩大“好差评”系统覆盖范围，持续完善优化线上线下“好差评”系统功能，实现线上全覆盖、线下全联通，建立全方位、多渠道反馈方式。做到业务办理严格按照“一事一评、一次一评”进行办理。定期对数据进行汇总分析，剔除无效评价，将恶意评价数据进行归类，保障数据的有效性和真实性，强化差评整改，做到差评件件有整改、有反馈。强化结果运用，将“好差评”数据分析结果纳入窗口考核标准。

2.进一步优化政务服务便民热线。推动我市12345热线与一体化在线政务服务平台、“好差评”系统及部门业务系统互联互通、信息共享。丰富政策知识库，细化答复口径，实现智能快答，不断提高即问即答比例，提升咨询解答能力，打造便捷、高效、规范、智慧的全天候政务服务“总客服”。促进热线受理与后台办理服务紧密衔接，确保企业群众反映的问题和合理诉求及时得到处置，使政务服务便民热线接得更快、分得更准、办得更实，实现“一个号码管服务”。

五、打造公平公正的法治环境

（一）健全营商环境政策法规体系

构建党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，健全市人大常委会、市政府与市政协的立法协商机制，完善立法必要性、可行性论证和立法后评估制度。深入贯彻落实国务院《优化营商环境条例》和《黑龙江省优化营商环境条例》，依据省出台的优化营商环境相关立法文件，完善相关配套政策文件。对于不适应优化营商环境改革要求的地方性法规、政府规章、行政规范性文件 and 政策文件，要及时修改、废止，确保在法治框架内推进优化营商环境工作。

（二）严格规范行政执法

1. 健全行政执法自由裁量基准制度。健全行政执法自由裁量基准制度，进一步细化、量化裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度，避免行政处罚畸轻畸重。全面规范、精简涉企执法事项，没有法律、法规、规章依据的，一律取消。除有法定依据外，严禁采取要求特定区域或者行业、领域的市场主体普遍停产停业措施。

2. 严格落实行政执法“三项制度”。进一步规范执法程序和行为，实现行政执法信息及时准确公示、行政执法全过程留痕和可回溯管理、重大行政执法决定法制审核全覆盖。切实加强行政执法监督工作，严格落实行政执法责任制。建立健全跨部门、跨区域行政执法联动响应和协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

3. 坚持包容审慎和柔性执法。积极推行柔性执法，坚持寓监管于服务之中，在行政执法过程中推广运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等非强制性手段，依法慎重实施行政强制，对轻微违法行为慎用、少用行政强制措施，让执法既有力度又有温度。确需实施行政强制的，尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响。有效避免机械执法，完善市场主体轻微违法经营行为免罚和轻罚清单制度，并依法逐步扩大覆盖范围，违法行为轻微并及时改正、没有造成危害后果的，初次违法且危害后果轻微并及时改正的，以及当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。

4. 加强对市场主体的司法保护。积极延伸司法服务职能，常态化开展优化营商环境普法宣传，持续提升市场主体和群众的法治理念、法律风险防范意识和对优化营商环境法规制度的认知度。充分运用智慧法院等信息化平台，切实提升民商事纠纷审判执行质效。重点加强中小投资者司法保护，依法审理公司决议、公司解散等公司类案件，切实保护中小投资者知情权、参与权、利润分配等合法权益，推动完善公司治理结构，提高涉中小投资者司法案件办理效率。推行纠纷多元化解，尽量利用调解手段，依照公司法及相关司法解释的规定力促双方达成和解，以调解方式解决纠纷，维持公司内部稳定，追求法律效果和社会效果、政治效果有机统一。强化破产案件审理，保障市场主体依法退出和重组。充分发挥企业破产府院联动协调机制作用，加强相关职能部门的沟通衔接工作，积极出台支持破产企业政策。健全完善破产程序识别机制。利用破产重整、和解的制度功能，帮助危困企业恢复生机，重返市场。综合运用强制清算、破产清算、“执转破”等手段，实现企业破产财产价值最大化，降低债务重组成本。加强破产审判专业

化建设，提升破产审判水平。优化破产管理人员队伍，不断提高履职能力和水平。

5. 强化产权服务和保护。加强对涉产权案件的检察监督，推动信访核查、执法巡查、百案评查和专项治理的“三案一查”工作，提高司法保护实效。依法平等保护各种所有制市场主体合法产权，完善案件申诉、复核、重审和依法甄别纠正涉企案件等常态化保护机制。以重点领域知识产权专项整治工作为切入点，建立跨部门知识产权执法协作机制，推动信息共享、案情通报、案件移送、联勤联动等机制落地落实。加大知识产权行政保护力度，提高知识产权行政执法专业化、规范化、信息化水平。建立侵犯知识产权在线举报系统，畅通投诉举报渠道，提升行政执法效能。开展重点领域、重点行业、重点市场行政执法专项行动，对恶意侵权、重复侵权等情节恶劣的违法行为依法从重处罚。加强对商标抢注和恶意注册、非正常专利申请等行为监管，持续打击以不正当手段招揽业务、代理非正常专利申请、“挂证”等违法违规行。加强地理标志产品保护，强化地理标志专用标志使用监管与执法保护。

（三）创新完善监管方式

1. 健全审批监管衔接机制。各级政府部门要严格落实职责范围内的监管责任。对取消、下放的审批事项，同步明确监管层级、监管部门、监管规则 and 标准；对主管部门不明确的领域或者事项，特别是一些新产业新业态，县级以上政府要督促有关部门主动协商，明确监管责任；监管职责存在争议且协商不一致的，结合实际、按照业务相近的原则，确定监管部门和职责划分。建立健全规则统一、公开透明、简明易行、科学合理的监管制度体系，根据国家监管事项目录清单，制定各领域监管事项目录清单并动态更新，明确监管主体、监管对象、监管措施、设定依据和处理方式等内容，确保监管职责清单化、监管事项标准化、监管责任明晰化。加快完善各领域地方标准，特别是安全、卫生、节能、环保等领域标准建设，研究制定新产业新业态标准。

2. 推动“双随机、一公开”监管常态化。制定本地年度随机抽查事项及抽查计划，按照一定比例开展年度双随机抽查工作，在全市范围内实现抽查事项全覆盖。积极推进企业信用分类风险管理，不断提升智慧监管能力，将分类结果和“双随机、一公开”抽查有机结合，针对不同风险类别的企业设定不同的抽查比例和频次，实行差异化监管，从而实现双随机抽查过程中监管资源合理配置和高效利用。

3. 大力推行“互联网+监管”。依托省“互联网+监管”系统，通过监管事项梳理和清单编制，规范监管事项的发布运行，实现事项动态化标准化管理。提升全市监管事项认领率、检查实施清单填报完成率和完备度、监管行为事项覆盖率及监管行为上报及时率。严格按照“谁实施、谁录入、谁监管、谁负责”的原则，确保监管数据准确、有效。加强“互联网+监管”系统应用，在食品药品、特种设备、交通运输、城市管理、生态环境等领域，大力探索推行远程监管、实时监管、预警防控等非现场监管，综合运用数据分析、图像识别、行为分析、风险评估等进行信息审核与研判，强化违法违规信

息搜集。推动实现监管业务在线办理、信息及时上传、问题及时调查处置，推进线上线下一体化监管。

4. 健全完善信用监管。加快构建以信用为基础的新型监管机制。完善公共信用信息平台和信用门户网站等基础设施建设，依法依规采集归集共享信用信息，全面建立市场主体信用记录。加强市场主体准入前诚信教育，积极扩展信用报告应用，鼓励市场主体主动向社会作出信用承诺，并将承诺和履行情况纳入信用记录，作为事中事后监管的重要依据。以公共信用综合评价和行业信用评价结果等为依据，对市场主体实施分级分类监管，根据信用状况采取差异化的监管措施，科学确定抽查比例、频次。依法依规实施守信激励和失信惩戒，引导市场主体自觉守法、诚信经营，健全高效便捷的信用修复机制。

5. 加强重点领域和新兴领域监管。全面加强重点领域监管，梳理公布重点监管事项清单，严格按清单实施监管。对直接涉及公共安全和人民群众生命财产安全的重点领域，按照“谁许可、谁监管、谁分级、谁负责”的原则，划分静态风险和动态风险因素，进行量化分级监督检查，通过许可审查和日常监督检查，依法依规实行全覆盖重点监管；完善重点监管联席会议制度，健全信息沟通通告、监管执法联动和工作会商研究等工作机制，促进部门间配合，增强监管合力。完善包容审慎监管。加强对新技术、新产业、新业态、新模式发展规律、风险特点的研究和指导服务，在严守监管红线和安全底线基础上，对一时看不准的，科学设置“观察期”“过渡期”，为市场主体留足成长期的“容错”“试错”空间。动态调整首违免罚清单，推行包容审慎监管和柔性监管，让经营者感受到“有温度的执法”。对潜在风险大、可能造成严重不良后果的，严格监管，有效防控重大风险和社会问题；对以创新名义实施违法违规活动的，严厉打击、依法严惩。

（四）提升司法服务质效

1. 多元化解涉企纠纷。在中小投资者维权、知识产权保护、国际商事争端解决等专业领域，建立多元化纠纷解决机构，为市场主体提供高效便捷的纠纷解决途径。创新发展新时代“枫桥经验”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，建设更加适应市场经济需求的多元预防调处化解综合机制，为市场主体提供分层次、多途径、高效率、低成本的纠纷解决方案。对涉企债务、企业破产等案件，依法采取灵活多样执法司法政策措施，更多运用调解方式化解矛盾纠纷，帮助企业渡过难关。

2. 提升公共法律服务水平。推动公共法律服务实体、热线、网络平台建设全覆盖，积极为市场主体和群众提供普惠均等、便捷高效、智能精准的公共法律服务。整合律师、法律援助、公证、司法鉴定、人民调解、仲裁等公共法律服务资源，引导、帮助市场主体和群众及时依法维权。常态化开展优化营商环境普法宣传，持续提升市场主体和群众法治理念、法律风险防范意识和对优化营商环境法规制度的认知度。

（五）加大营商环境监督力度

1. 建立营商环境监督联动机制。进一步加强营商环境建设监督主管部门的牵头协调

作用，积极调动社会各界参与营商环境监督的积极性、主动性，建立健全与纪检监察机关、组织和统战部门、法院、检察院、公安机关以及审计、信访部门的联动机制，推动营商环境监督与巡视巡察、人大监督、民主监督、司法监督、社会监督和舆论监督深度融合，形成监督合力，深入推进营商环境共建共治。

2. 健全问责免责和奖励机制。完善追责问责机制，加大对破坏营商环境问题的查处力度，对空泛表态、敷衍应付、运动造势等形式主义、官僚主义问题，以及不作为乱作为、违规违纪违法、失职渎职等问题严肃追责问责。完善容错免责机制，认真落实“三个区分开来”要求，对在履行优化营商环境职责中出现失误错误的，结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响和挽回损失等情况综合分析，把故意和过失、因私和因公、违规和试错区分开来，符合条件的予以容错免责。建立优化营商环境工作激励机制，对在优化营商环境工作中做出显著成绩的单位和个人给予表彰、奖励。将优化营商环境作为主要责任指标的考核内容，作为领导班子和领导干部年度考核的重要参考依据。

3. 畅通营商环境问题举报和反馈渠道。加大营商环境投诉渠道的宣传力度，畅通受理渠道，推进企业投诉受理工作，通过政府门户网站、公众号、媒体等途径，公布营商环境问题投诉举报渠道，实现线上、线下多方式受理市场主体投诉举报，更加广泛征集损害营商环境的问题线索，做到凡事有着落、事事有回音。

4. 加大营商环境专项整治力度。市县两级营商环境主管部门要持续健全完善常态化、长效化监督制度，延伸监督路径，通过各界商（协）会、特邀监督员、召开企业座谈会等途径，及时发现营商环境痛点难点堵点问题，针对市场主体反映强烈、集中的突出问题及时开展专项监督。监督各级政府及其部门履行优化营商环境工作主体责任，加大损害营商环境典型案例通报力度，持续发挥警示震慑作用，依法维护市场主体合法权益。

六、营造浓厚的营商文化氛围

（一）持续构建亲清政商关系

加快建设集服务联系、工作一体化的“网上工商联”信息化平台，整合系统资源，形成互联互通、广泛覆盖民营企业的信息化服务体系，丰富工商联服务载体和手段。帮助商会、民营企业与党政有关部门建立定期沟通机制，通过座谈会、专题汇报、政企直通车等形式，传递行业声音、反映企业诉求，协商解决问题。积极举办企业家论坛、年会、座谈会等活动，深入了解地方、行业、企业发展状况。统筹安排针对不同区域、不同行业的调查研究，及时了解民营企业发展面临的困难问题，收集意见建议。

（二）营造宽松的创新创业环境

1. 大力支持科技创新。充分发挥政府引导作用，加强高校院所与企业间的科技成果转化，努力形成政府引导、市场主导的产学研合作机制。强化企业创新主体地位，深入实施全省新一轮科技型企业三年行动计划，遵循科技型企业成长规律，积极构建“科技

型中小企业—高新技术企业后备—高新技术企业—创新型领军企业”梯次培育体系，推进孵化载体高质量发展，提升企业技术创新能力，将科技型企业打造成为激发创新驱动的重要内生动力。推广赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点，加大高等院校、科研院所成果转化收益处置自主权，激发科研人员创新创业和成果转化积极性。完善“众创空间—孵化器—加速器”孵化培育体系，加强科技型企业孵化器、加速器建设，支持科技创新孵化机构、科技园区等载体提档升级，实现平台服务资源效益最大化。鼓励建立市场化的技术转移机构，支持科技服务机构开展技术合同代办工作，加快培养技术经理人队伍，打造“政府、企业、中介、技术经济人”四方结合的技术转移服务体系。

2.大力支持企业家创新创业。积极支持企业家成为创新发展的探索者、组织者、引领者。加强优秀企业家培育，实施年轻一代民营企业家健康成长促进计划，培养具有爱国情怀、勇于创新、诚信守法、社会责任和国际视野的新时代企业家，持续为企业家助力赋能，促进民营企业 and 民营企业家茁壮成长。开展优秀企业家宣传工作，在主流媒体开设专版、专栏和专题节目，常态化宣传企业家先进事迹和创新创业经验，提高企业家的社会认同。研究设立“企业家日”，营造尊重和支持企业家成长的社会氛围，增强企业家群体的荣誉感、使命感。鼓励企业家践行社会责任，健全企业家回馈社会激励机制，支持企业家参与劳动模范等评选活动，充分发挥榜样示范引领作用。

（三）大力推进诚信体系建设

1.大力推进政务诚信建设。建立“政务承诺+社会监督+失信问责”工作机制，推动政务诚信承诺公开公示、合同履行跟踪管理和政府违约失信责任追究实现常态化。加强公职人员诚信教育，逐步建立政府、部门和公职人员政务诚信档案，支持将公职人员信用核查情况、政务诚信记录作为其考核、任用和奖惩的重要依据。建立健全政务诚信评价机制。推动基层政务诚信建设。

2.大力推进商务诚信建设。引导企业完善自律制度，加强诚信经营和诚信文化建设，鼓励引导消费者依法维护自身权益。大力推广应用“码上诚信”，建设“诚信商圈”，鼓励市场主体积极主动向社会展示自身信用状况，建设依法经营、诚信兴商、信守承诺的良好服务环境。加强交通运输、知识产权、电子商务、文化旅游、会展广告、中介服务等重点领域商务诚信建设。

3.大力推进社会诚信建设。探索加强个人信用信息应用，依法依规强化重点人群信用信息归集。以正向激励为导向，积极探索建立个人诚信积分管理应用制度，持续拓展“信易+”场景应用，深入开展“信易贷”工作，推动形成“守信受益、信用有价”的社会氛围。加强诚信文化建设和诚信宣传教育。

4.大力推进司法公信建设。加强法检公信建设，深化法检政务公开，加强门户网站、官方微博微信和新闻客户端等网上公开平台建设，加大新媒体运行管理力度，扩大新媒体影响力。规范法律服务执业档案等信息管理和法律援助信息管理的公开手段。推进法律服务执业

人员和法律援助人员诚信规范执业，让社会公众对法律服务和法律援助运行过程及结果进行认知和判断，形成信任和尊重的社会心理状态。

（四）充分发挥营商环境评价作用

建立长效化“对标优化”专项推进工作模式，对标省内、国内先进城市，持续推动各评价指标工作专班以评促改、补齐短板、倒逼改革，实现企业群众办事流程环节、时限、成本和便利度等新突破，力争我市在“十四五”期间进入国家营商环境创新试点城市。建立规范化营商环境监测机制，充分发挥监测站（点）作用，保障市场主体在营商环境评价中的话语权，客观反映深化“放管服”改革、优化营商环境政策措施落实成效。

（五）树立优化营商环境品牌

鼓励市级、县（市）区各部门全方位多维度开展牡丹江营商环境优化宣传工作，擦亮牡丹江营商环境品牌。加强宣传舆论引导，及时发布优化营商环境工作成效，积极宣传推介牡丹江优化营商环境典型经验和创新举措，不断提升牡丹江营商环境的知名度和美誉度。加强营商环境政策宣传实效，使用市场主体和办事群众易接受、能理解的语言，利用各种新媒体手段，及时、准确地推出方便直观、易看易懂、管用好记的营商环境文件解读和政策宣传，提高营商环境政策的可及性、知晓率和覆盖面。拓展宣传渠道，利用多种形式开展营商环境宣传、优化营商环境典型案例推广，发布主题突出、形式多样的营商环境公益短片，实现宣传全覆盖，形成“人人都是营商环境、人人支持营商环境”的良好氛围。

七、保障措施

（一）强化组织领导。强化党委、政府对优化营商环境工作的组织领导，加强统筹协调，制定和审议相关重大政策部署，协调解决重大问题，监督检查各单位各部门工作落实情况，全面推进“十四五”时期优化营商环境工作。健全完善上下联动和协调配合机制，围绕规划确定的目标、任务，各中省市直单位、各县（市）区按照属地原则抓好组织落实、政策衔接、措施配套，保障规划有效实施。

（二）统筹推进落实。各责任单位要切实落实工作职责，由一把手作为第一责任人，对工作部署、协调、落实全程负责，对具体任务进一步明确责任、任务措施、时限要求等，加强重点指标、重点任务精准调度。将规划细化为提升指标的具体举措，滚动推出实施一批重大政策、重大措施、重大工程，实施清单化管理、项目化推进，同时，根据宏观环境变化和发展实际，及时调整政策，加强政策储备，确保各项政策举措的协调性和配套性。

（三）加强监督评估。各责任单位要及时报送阶段性成果总结和存在问题，各级政府适时对本规划执行情况开展中期评估和终期评估，并将评估结果作为推进优化营商环境工作的重要依据。充分发挥人大、政协监督作用，大力支持群团组织等力量积极参与。充分发挥干部管理、纪检监察以及督查等部门作用，加大督查检查力度，强化动态跟踪考评。

附件：牡丹江市“十四五”优化营商环境规划任务分工

附件

牡丹江市“十四五”优化营商环境规划任务分工表

序号	打造开放有序的市场环境	(一) 深化市场准入改革	工作任务	责任单位	备注
三	打造开放有序的市场环境	(一) 深化市场准入改革	<p>1. 实施市场准入负面清单管理制度。严格执行市场准入负面清单制度。全面落实“全国一张清单”管理模式，定期评估、排查、清理各类显性和隐性壁垒，畅通市场主体对隐性壁垒的意见反馈渠道和处理回应机制，推动“非禁即入”普遍落实。开展违背市场准入负面清单案例归集工作。梳理、排查违背市场准入负面清单案例，通过对违背市场准入负面清单案例的处置，营造良好的市场环境</p> <p>准入营商环境</p>	市发改委	
			<p>2. 深化商事登记制度改革。完善市场主体“低门槛”准入机制，在绥芬河自贸片区探索推行“确定制”，实现市场主体“零审批”入市。推动企业开办数据跨部门共享和“一网通办”，持续整合优化刻章、税务登记、申领发票、银行预约开户、参保登记等事项流程，实现“零见面”办理企业开办业务。提升企业开办服务水平，将“免费帮、就近办、自主填报、自助取照”服务模式向基层延伸。全面推行住所与经营场所分离登记改革，放宽住所（经营场所）登记条件，实行住所登记自主申报制。健全市场主体退出机制。优化企业注销流程，持续完善企业注销“一网服务”平台功能，压减公告时间，降低退出成本</p>	市市场监管局 市营商局	

<p>三</p>	<p>打造开放有序的市场环境</p>	<p>(一) 深化市场准入改革</p> <p>(二) 强化对企业政策供给</p>	<p>3. 推行证照分离改革全覆盖。持续推行“证照分离”改革全覆盖，对所有涉企经营许可事项按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等四种方式分类推进改革。完善涉企经营许可事项清单管理制度，实现清单之外无审批。大力推动“照后减证并证”和简化审批，积极破解“准入不准营”问题。推进“一业一证”改革，实现“一证准营”、互通互认</p> <p>4. 推进“减证便民”行动。深入开展“无证明”改革，逐年压减证明事项，没有法律、法规或者国务院决定作为依据的证明事项一律取消，政府部门、公用企事业单位和服务机构不得向市场主体和群众索要证明事项清单之外的证明材料，能够通过法定证照、法定文书、信息共享、网络核验、政府部门内部核查、书面告知承诺等方式获取、替代的证明信息，不得要求提供有关证明材料</p>	<p>市市场监管局</p> <p>市直相关单位 各县（市）区政府 公用企业和 服务机构</p>
			<p>1. 科学制定招商引资优惠政策。对现有招商引资优惠政策进行清理和规范，结合全市主导产业规划布局，在现有政策的基础上，研究制定既符合国家政策导向、又符合地区实际、具有创新性和突破性以及公开透明、务实管用的产业招商政策，尤其侧重制定数字经济、生物经济、冰雪经济等新兴产业招商扶持政策。同时，根据实际情况，修改完善出台符合本地的外资招商优惠政策，提升利用外资水平，吸引更多优质资本投向先进制造、高新技术、现代服务业等领域</p> <p>2. 规范涉企政策制定审核和清理工作。完善涉企政策公开征求社会意见制度，制定与市场主体生产经营活动密切相关的地方性法规、政府规章、行政规范性文件和政策文件，充分听取相关市场主体、行业协会商会和企业家的意见建议，并对意见采纳情况进行公开。扩大惠企政策的覆盖面和有效性，保持政策的连续性和相对稳定性，政策不能“急转弯”。强化涉企政策审核，开展政策制定前评估，避免政策叠加或矛盾对市场主体造成负面影响。及时清理“零办”“少办”政策和企业反映手续繁琐、申请获得难、影响正常生产经营、相互“打架”的政策</p>	<p>市经合局</p> <p>涉企政策制定部门 市政府办 市司法局</p>

<p>三</p>	<p>打造开放有序的市场环境</p>	<p>(三) 完善市场要素保障</p>	<p>3.提升融资服务能力。持续开展金融招商，推动完善金融服务体系，支持金融机构创新金融产品与服务，加快发展普惠金融，推动金融机构加大信贷投放，鼓励扩大直接融资工具应用，实现金融服务能力逐年提升。引导金融机构合理降低信贷门槛和融资成本，推动应收账款、原材料、设备等动产和权利担保统一登记，鼓励开展特许经营权、政府采购订单、收费权、知识产权等新型融资方式。推动税务、社保、公积金、财政、海关、用电用水等公共数据及各类信用信息依法合规向金融机构开放，支持金融机构开发更多线上贷款、信用贷款，推广“信易贷”线上融资对接模式，提高小微企业和新型农业经营主体融资便利度、申贷获得率。发展政府性融资担保机构，完善绩效评价机制，健全奖补机制，降低担保费率。督促金融机构不盲目停贷、压贷、抽贷、断贷。加大拟上市企业培育扶持力度，鼓励和支持企业利用多层次资本市场发展。支持企业利用企业债、公司债、短期融资券、中期票据等直接债务融资工具融资。探索研究基金小镇建设，支持私募投资基金发展</p>	<p>市财政局 (市金融局) 人民银行牡丹江市 中心支行 牡丹江银保监分局</p>
			<p>4.提升人才吸引力。梳理整合现有人才政策，结合全市中心工作和产业发展方向，制定符合牡丹江高质量发展需要的人才政策；加大人才引进力度，深入实施“万名青年人才引进计划”，创新人才引进机制，大力引进急需紧缺人才和高层次人才。加强高层次人才队伍建设。做优政府特殊津贴人才队伍，积极做好选拔推荐工作，对享受政府津贴的高层次人才通过报纸专栏、电视访谈等方式广泛宣传，强化人才的荣誉感，切实发挥高端人才的示范引领和激励带动作用，营造“识才尊才爱才”的社会氛围。做强领军人才和创新团队，开展领军人才梯队调研工作，结合省相关管理办法，制定我市领军人才梯队政策，推进科技创新和促进科技成果转化，为区域高质量发展提供人才智力保障。做实专家服务基层项目，选派优秀专业技术人才到县（市）区基层服务，开展农技推广、科技攻关、成果转化、支教、义诊等帮扶活动</p>	<p>市委组织部 市人社局</p>

<p>三</p>	<p>打造开放有序的市场环境</p>	<p>(三) 完善市场要素保障</p>	<p>5.保障数据要素供给。完善数据安全机制，加强数据收集、汇聚、存储、流通、应用等全生命周期的安全管理。防范数据泄露等安全风险。落实数据分级分类管理制度和个人信息保护制度，加强对重要数据、企业商业秘密和个人信息保护；压实平台企业数据安全保护责任，强化数据出境安全管理。推进公共数据开放共享，明确界定数据开放边界、范围、原则和安全保障范围等内容，引导企业、个人、行业协会、公共组织等主动采集并开放数据，推动数据全面开放</p>	<p>市委网信办</p>
		<p>(四) 提升为企业服务能力</p>	<p>1.优化建设工程项目审批服务。全面实行分级分类精准管理，持续精简审批事项、条件和流程，实现“一张蓝图”统筹项目实施、“一个系统”实施统一管理、“一个窗口”提供综合服务、“一张表单”整合申报材料、“一套机制”规范审批运行。完善项目策划生成机制，鼓励通过前期策划生成明确项目建设管控要求、技术设计要点、审批流程、事项清单和材料清单，有效简化项目后续审批手续。全面落实“多规合一、多测合一、多验合一”，持续深化区域评估、并联审批、联合审图、联合验收、容缺受理、告知承诺制等改革举措和小型低风险建设工程项目审批改革，推行“标准地”出让、“用地清单制”和新增工业用地100%按照“标准地”供应，对简易低风险建设工程项目实施“清单制+告知承诺制”审批，全面实施施工许可承诺制审批，大幅提升审批服务效能。依托牡丹江市工程建设项目审批系统，联通各级审批环节相关单位，推动跨部门、跨行业数据信息共享，推动“不见面审批”模式</p>	<p>市住建局 市自然资源局 市营商局</p>

<p>三</p>	<p>打造开放有序的市场环境</p>	<p>(四) 提升为企业服务能力</p>	<p>2.优化纳税服务。全面改进办税缴费方式，推进基层分局（所）“云办税体验区”项目全覆盖，拓展“非接触”“不见面”办税，通过电子税务局实现自动计税、自动申报、线上缴纳。大力推广发票免费邮寄服务，为企业提供便利。同时推进发票电子化改革，依托全国统一的电子发票服务平台，提供24小时在线免费申领、开具、交付、查验、咨询等服务。大力拓展、优化电子税务局功能，逐步实现“24小时不打烊”办税服务。加快推进税（费）种综合申报和财行为税一体化纳税申报，全面推行税务证明事项告知承诺制，拓展容缺办理事项，持续压减纳税缴费次数和时间。充分利用现代化信息手段精准推送税费优惠政策，推行“自动识别、申报享受、资料备查”办理方式，确保普惠性税费优惠政策直达快享。在办税服务厅设立“简事快办”窗口，公布“简事快办”业务事项清单，实现简单业务即来即办，减少线下办税缴费平均等待时间</p>	<p>市税务局</p>
			<p>3.强化项目落地服务保障。健全市级领导包保+推进责任单位+项目建设单位的三级项目推进体系，建立从要件办理、要素保障、落地开工直至建成投产全方的服务保障体系，定期组织召开项目建设推进会，协调解决项目前期和建设过程中遇到的问题，着力破除制约项目建设壁垒。强化资金支持，重点围绕中央预算内资金和政府专项债，加大对上争取力度；组织开展银企对接会，打通贷款渠道，为项目单位解决资金难题</p>	<p>市发改委 市营商局</p>
			<p>4.持续推动跨境贸易便利化。深化“放管服”改革，推进“证照分离”“多证合一”，推动注销便利化改革有序落实，简化企业注册备案流程，精简进出口环节单证及证明材料。优化通关流程，推动进出口环节监管证件和通关物流类单据单证电子化无纸化。充分发挥国际贸易“单一窗口”作用并积极拓展功能，实现进出口报关报检业务“全程网办”“一网通办”。推行“提前申报”“两步申报”等新型通关模式，不断提高通关效率，稳固整体通关时间压缩成效在合理区间。降低企业税收担保成本，完善多元化税收征管改革措施，拓宽企业便利缴税渠道。支持引导企业享受海关税收优惠政策，不断提升辖区企业贸易便利化水平</p>	<p>牡丹江海关 绥芬河海关 东宁海关</p>

	<p>三</p> <p>打造开放 有序的市 场环境</p>	<p>(四) 提升为 企业服务 能力</p>	<p>5.构建全生命周期服务体系。积极构建市场主体从准入到退出全生命周期服务体系，持续提升市场主体登记注册便利化水平，完善简易注销登记制度，提升注销便利化水平。用好工程建设项目审批平台、政务一体化平台，监测项目审批进度，解决企业用地、用水、用电、用工等要素需求，确保招商引资项目尽早落地、加快建设。创建“纳税服务明星工作室”和“心连心专家辅导工作室”，为新办纳税人和重点税源提供个性化服务。同时分类型、分行业、分规模等多维度切入，提高纳税服务“精准度”。针对法人、其他社会组织和特定自然人，从解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手，研究制定涉及公共法律服务全生命周期的服务清单，让人民群众感受到公共法律服务就在身边</p>	<p>市市场监管局 市经合局 市人社局 市税务局 市司法局</p>
	<p>(五) 维护市 场主体 公平竞 争</p>	<p>1.加大公平性竞争审查力度。全面落实公平竞争审查制度，强化公平竞争审查制度刚性约束，实现涉及市场主体经济活动政策措施公平竞争审查全覆盖。坚持存量清理和增量审查并重，严格执行审查标准和审查流程，持续清理、废除妨碍统一市场和公平竞争的各种政策及做法，坚决破除限制各类市场主体，尤其是中小企业发展的行政壁垒。推动公平竞争审查第三方评估。落实违反公平竞争问题投诉举报和回应机制，及时向社会公布处理情况。完善抽查机制，对市场主体反映强烈、问题集中的行业进行重点抽查，查证属实的问题及时整改。以市场准入、政府采购、招标投标、财政补贴等领域为重点，切实破除妨碍生产要素市场配置和自由流通的体制机制障碍</p>	<p>市市场监管局</p>	
		<p>2.强化政府采购（招标投标）管理。推行政府采购全流程“一网通办”，全面实行“不见面”开标，进一步完善全流程电子化管理。实现足不出户即可参与招标投标项目，并降低企业参与招标投标成本。更好地保障评标专家评审的独立性。提高政府采购工作效率，压缩政府采购周期。严格执行相关法律法规政策，对可以进行压缩的流程制定详细实施细则</p>	<p>市财政局 市公共资源交易 中心</p>	

<p>三</p>	<p>打造开放有序的市场环境</p>	<p>(五) 维护市场主体公平竞争</p>	<p>3.规范中介服务机构行为。积极开展对中介服务机构“双随机、一公开”监管工作，加大对中介机构登记事项监管力度，规范中介机构依法及时年报并公示企业信息，诚信守法经营。规范中介机构的收费行为，中介机构收取费用严格执行“明码标价”规定，在经营场所显著位置公示服务收费价格。依法对商标代理机构在商标事宜过程中，伪造、变造或者使用伪造、变造的法律文件、印章、签名、商标代理机构注册代理服务申请商标注册外的其他商标及商标代理机构以不正当手段扰乱商标代理市场秩序的违法行为进行查处</p>	<p>市市场监管局</p>
<p>四</p>	<p>打造高效便民的政务环境</p>	<p>(一) 加快数字政务建设</p>	<p>1.加快构建全市一体化网上政务服务体系。进一步提升全市电子政务外网业务承载和网络覆盖能力，实现市、县、乡、村四级政务部门全覆盖。持续增强市级政务云服务能力，推进计算、存储等服务资源扩容，提升安全防护能力，推动部门开展集约化建设，推进政务信息系统上云迁移，充分利用政务云开展部门政务信息系统整合。依托全省一体化在线政务服务平台和“全省事”APP，不断拓展政务服务事项网上办理深度、智能化水平和服务用户友好度。推进市级高频政务服务事项全部接入“全省事”APP，并加强推广应用。除法律、法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外，政务服务事项必须纳入一体化在线政务服务平台办理，实现政务服务事项网上“一口申报、智能分派、自动流转、一次办结”“一次登录、全程网办、统一送达”，各类依申请事项100%网上可办、政务服务大厅办理事项100%网上可预约。按照省统一部署，加快推进“跨省通办”“全省通办”，除法律、法规规定必须到现场办理的事项外，其他政务服务事项全部纳入“全省通办”事项清单，分批次公布实施</p>	<p>市营商局 各县（市）区政府 中省市直各单位</p>

<p>四</p>	<p>打造高效便民的政务环境</p>	<p>(一) 加快数字政务建设</p>	<p>2. 加快推进政务数据共享开放。完善市级公共数据体系，夯实公共数据目录、归集、治理、共享、开放、安全、资源中心等能力建设，支撑数字化改革各领域创新需求。建立健全数据共享标准规范，全面梳理政务服务事项和公共服务事项所产生的数据资源，编制数据资源目录。建立健全数据采集机制，完善数据供需体系建设，制定共享责任和开放目录，优先推动民生保障、公共服务、市场监管等领域数据开放。完善自然人、法人、自然资源和空间地理信息、电子证照、社会信用等基础数据库建设，建立数据更新、质量保障机制，强化数据质量管理和融合应用</p>	<p>市营商局 市市场监管局 市司法局 市公安局 市自然资源局 市教育局 市人社局 市交通局 市民政局 市文旅局 市住房公积金管理中心 中心 各县（市）区政府 中省市直各单位</p>				<p>3. 拓展数字政务应用场景。提升数据资源价值，鼓励利用数据创新丰富应用场景。在加强监管、保障安全前提下，大力推进电子证照、电子印章、电子签名、电子票证、电子档案共享互认和更广领域运用。推动电子证照生成常态化，将电子证照生成作为业务流程的正式环节，在生成纸质证照的同时生成电子证照，并推送至电子证照库，加快存量证照电子化转换和归集。规范电子证照管理，大力推行电子证照发放和共享应用，通过共享实现政府部门核发的材料免提交、免填写，助力业务全流程网上办理</p>	<p>各级审批服务机构和部门 市营商局 市市场监管局 市财政局 市税务局 市公安局 市档案局 市档案馆 各县（市）区政府 中省市直各单位</p>
----------	--------------------	-------------------------	---	---	--	--	--	---	--

	<p>打造高效便民的政务服务环境</p>	<p>(二) 推进政务服务事项标准化</p>	<p>全面落实权责清单制度，在权责清单基础上，逐步建立政务服务事项等分类基本目录，明确主管行业领域的政务服务事项拆分标准，推进名称、编码、依据、类型等基本要素“四级四同”，推动逐步实现同一政务服务事项受理条件、服务对象、办理流程、申请材料、法定办结时限、办理结果等要素与全国目录内统一，形成与国、省同步同一的政务服务事项实施清单，并对政务服务事项基本目录和实施清单进行动态管理和调整。根据国家政务服务事项基本目录和本地实际，全面清理地方自设事项</p>	<p>市营商局</p>
			<p>1.规范审批服务行为。推进政务服务事项依法依规办理，严格按照政务服务事项实施清单提供办事服务，不得额外增加或变相增加办理环节和申请材料。严格执行首问负责、一次性告知和限时办结等制度。优化前置服务，加强政务服务事项申报辅导。对现场勘验、技术审查、听证论证等程序实施清单化管理，建立限时办结机制并向社会公布</p>	<p>各级审批服务机构 和部门</p>
<p>四</p>		<p>(三) 推进政务服务事项规范化</p>	<p>2.建设统一规范的综合实体政务服务大厅。优化提升实体政务服务大厅“一站式”服务功能，规范完善市县两级综合性实体政务服务大厅，实现市、县、乡综合性实体政务服务大厅（便民服务站）全覆盖。除法律、法规和相关规定以及对特殊场所有特殊要求的事项外，政务服务事项全部进驻大厅，实现必须到现场办理的事项“只进一扇门、办成所有事”。完善政务服务大厅运行管理辦法，加强服务窗口标准化管理，强化“办不成事”等意见征集窗口功效，对反映问题做到全面分析、妥善解决、及时反馈。继续完善政务服务规范，细化操作标准，健全一次性告知、首问负责、限时办结等服务制度。创新服务方式，推动预约、代办、帮办等服务，对特殊群体开放绿色通道。加快推进“一窗受理、集成服务、一次办成”。加强窗口工作人员业务能力和服务意识，组织窗口人员进行全方位能力水平培训，提升办事群众的满足感与获得感，除法律、法规明确规定外，窗口工作人员无“否决权”，不得对申请人提出申请事项不予收件办理。进一步完善24小时“政务服务自助服务区”，利用自助设备，为市民提供便捷高效的24小时“不打烊”自助延时全天候服务，针对已完成区域（如政务专区、税务专区）进行优化完善</p>	<p>市营商局</p>

<p>四</p>	<p>打造高效便民的政务环境</p>	<p>(四) 提升政务服务便利化水平</p>	<p>加快推进乡镇（街道）便民服务中心、村（社区）便民服务站标准化建设，围绕直接面向企业群众、依申请办理的高频政务服务事项和“一件事一次办”专题事项，以企业群众办事“就近办理、一次办好”为目标，进一步整合服务资源、健全服务体系、转变服务方式、完善服务功能，通过直办、委托、帮办、代办等方式，推进市、区两级政务服务事项向乡镇（街道）、村（社区）延伸，实现高频政务服务事项就近可办，着力打造“企业群众身边政务服务圈”。强化基层网上办事功能，推进市一体化政务服务平台向乡镇（街道）、村（社区）延伸，实现市县乡村四级全覆盖，为基层应用政务服务平台，实现信息共享、业务协同及办理，方便群众在线查询、申办事项提供基础支撑。推动基于互联网、自助终端、移动终端的政务服务入口和便民服务点全面向村（社区）延伸。深化村（社区）上门服务、延时服务、帮办、代办服务等举措，探索代办员与网格员、村务（社区）工作者等多元合一的“全科”队伍，深挖服务潜力，创新服务方式，围绕农业生产、社会保险救助、劳动就业等量大群体实现专场办。对居住分散、行动不便等特殊困难群体，实现预约上门办，变被动服务为主动服务，提供多样化、个性化的便民服务</p>	<p>市营商局</p>
		<p>(五) 完善政务服务评价反馈系统</p>	<p>1.完善政务服务“好差评”系统。保障服务有温度，推动“好差评”制度升级，规范评价内容，拓宽评价范围，实现政务服务事项线上全平台、线下多渠道、办理流程均可评价。督促差评整改，实现整改过程“闭环管理”，形成评价-复核-整改-回访的闭环链条。倒逼政务服务部门提高政务服务质效，提升干部业务能力。建立健全考核机制，将群众满意度作为个人考核的重要一环，将“好差评”结果纳入绩效考核。以考核评定硬指标作为窗口工作作风转变的新动力。强化办事人隐私保护，构建不见面“好差评”机制，提高评价信息查询权限，确保办事人可随时、随意地进行自愿、自主评价。扩大“好差评”系统覆盖范围，持续完善优化线上线下一体化“好差评”系统功能，实现线上全覆盖、线下全联通，建立全方位、多渠道反馈方式。做到业务办理严格按照“一事一评、一次一评”进行办理。定期对数据进行汇总分析，剔除无效评价，将恶意评价数据进行分类，保障数据的有效性和真实性，强化差评整改，做到差评件件有整改、有反馈。强化结果运用，将“好差评”数据分析结果纳入窗口考核标准</p>	<p>市营商局</p>

<p>四</p>	<p>打造高效便民的政务服务环境</p>	<p>(五) 完善政务服务评价反馈系统</p>	<p>2.进一步优化政务服务便民热线。推动我市12345热线与一体化在线政务服务平台、“好差评”系统及部门业务系统互联互通、信息共享。丰富政策知识库，细化答复口径，实现智能快答，不断提高即问即答比例，提升咨询解答能力，打造便捷、高效、规范、智慧的全天候政务服务“总客服”。促进热线受理与后台办理服务紧密衔接，确保企业群众反映的问题和合理诉求及时得到处置，使政务服务便民热线接得更快、分得更准、办得更实，实现“一个号码管服务”</p>	<p>市营商局</p>
		<p>(一) 健全营商环境政策法规体系</p>	<p>构建党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，健全市人大常委会、市政府与市政协的立法协商机制，完善立法必要性、可行性论证和立法后评估制度。深入贯彻落实国务院《优化营商环境条例》和《黑龙江省优化营商环境条例》，依据省出台的优化营商环境相关立法文件，完善相关配套政策文件。对于不适应优化营商环境改革要求的地方性法规、政府规章、行政规范性文件和政策文件，要及时修改、废止，确保在法治框架内推进优化营商环境工作</p>	<p>市人大常委会 市营商局</p>
<p>五</p>	<p>打造公平公正的法治环境</p>	<p>(二) 严格规范行政执法</p>	<p>1.健全行政执法自由裁量基准制度。健全行政执法自由裁量基准制度，进一步细化、量化裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度，避免行政处罚畸轻畸重。全面规范、精简涉企执法事项，没有法律、法规、规章依据的，一律取消。除有法定依据外，严禁采取要求特定区域或者行业、领域的市场主体普遍停业措施</p> <p>2.严格落实行政执法“三项制度”。进一步规范执法程序和行为，实现行政执法信息及时准确公示、行政执法全过程留痕和可回溯管理、重大行政执法决定法制审核全覆盖。切实加强行政执法监督工作，严格落实行政执法责任制。建立健全跨部门、跨区域行政执法联动响应和协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认</p>	<p>市司法局 市直相关单位 各县（市）区政府</p>

<p>五</p>	<p>打造公平 公正的法 治环境</p>	<p>(二) 严格规 范行政 执法</p>	<p>3. 坚持包容审慎和柔性执法。积极推行柔性执法，坚持离监管于服务之中，在行政执法过程中推广运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等非强制性手段，依法慎重实施行政强制，对轻微违法行为慎用、少用行政强制措施，让执法既有力度又有温度。确需实施行政强制的，尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响。有效避免机械执法，完善市场主体轻微违法经营行为免罚和轻罚清单制度，并依法逐步扩大覆盖范围，违法行为轻微并及时改正、没有造成危害后果的，初次违法且危害后果轻微并及时改正的，以及当事人有证据证明以证明没有主观过错的，不予行政处罚</p>	<p>市公安局 市中级人民法院 市检察院</p>
			<p>4. 加强对市场主体的司法保护。积极延伸司法服务职能，常态化开展优化营商环境普法宣传，持续提升市场主体和群众的法治理念、法律风险防范意识和对优化营商环境法规制度的认知度。充分运用智慧法院等信息化平台，切实提升民商事纠纷审判执行质效。重点加强中小投资者司法保护，依法审理公司决议、公司解散等公司类案件，切实保护中小投资者知情权、参与权、利润分配等合法权益，推动完善公司治理结构，提高涉中小投资者司法案件办理效率。推行纠纷多元化解，尽量利用调解手段，依照公司法及相关司法解释的规定力促双方达成和解，以调解方式解决纠纷，维持公司内部稳定，追求法律效果和社会效果、政治效果有机统一。强化破产案件审理，保障市场主体依法退出和重组。充分发挥企业破产府院联动协调机制作用，加强相关职能部门的沟通衔接工作，积极出台支持破产企业政策。健全完善破产程序识别机制。利用破产重整、和解的制度功能，帮助危困企业恢复生机，重返市场。综合运用强制清算、破产清算、“执转破”等手段，实现企业破产财产价值最大化，降低债务重组成本。加强破产审判专业化建设，提升破产审判水平。优化破产管理队伍，不断提高履职能力和水平</p>	<p>市中级人民法院</p>

<p>五</p>	<p>打造公平 公正的法 治环境</p>	<p>(二) 严格规 范行政 执法</p>	<p>5. 强化产权服务和保护。加强对涉产权案件的检察监督，推动信访核查、执法巡查、百案评查和专项治理的“三案一查”工作，提高司法保护实效。依法平等保护各种所有制市场主体合法产权，完善案件申诉、复核、重审和依法甄别纠正涉企案件等常态化保护机制。以重点领域知识产权专项整治工作为切入点，建立跨部门知识产权执法协作机制，推动信息共享、案情通报、案件移送、联动联动等机制落地落实。加大知识产权行政保护力度，提高知识产权行政执法专业化、规范化、信息化水平。建立侵犯知识产权在线举报系统，畅通投诉举报渠道，提升行政执法效能。开展重点领域、重点行业、重点市场行政执法专项行动，对恶意侵权、重复侵权等情节恶劣的违法行为依法从重处罚。加强对商标抢注和恶意注册、非正常专利申请等行为监管，持续打击以不正当手段招揽业务、代理非正常专利申请、“挂证”等违法违规行为。加强地理标志产品保护，强化地理标志专用标志使用监管与执法保护</p>	<p>市市场监管局 市中级人民法院 市检察院</p>
	<p>(三) 创新完 善监管 方式</p>	<p>1. 健全审批监管衔接机制。各级政府部门要严格落实职责范围内的监管责任。对取消、下放的审批事项，同步明确监管层级、监管部门、监管规则和标准；对主管部门不明确领域或者事项，特别是一些新兴产业新业态，县级以上政府要督促有关部门主动协商，明确监管责任；监管职责存在争议且协商不一致的，结合实际、按照业务相近的原则，确定监管部门和职责划分。建立健全规则统一、公开透明、简明易行、科学合理的监管制度体系，根据国家监管事项目录清单，制定各领域监管事项目录清单并动态更新，明确监管主体、监管对象、监管措施、设定依据和处理方式等内容，确保监管职责清单化、监管事项标准化、监管责任明晰化。加快完善各领域地方标准，特别是安全、卫生、节能、环保等领域标准建设，研究制定新兴产业新业态标准</p>	<p>市司法局 各县市区政府 市直相关单位</p>	

<p>五</p>	<p>打造公平 公正的法 治环境</p>	<p>(三) 创新完 善监管 方式</p>	<p>2.推动“双随机、一公开”监管常态化。制定本地年度随机抽查事项及抽查计划，按照一定比例开展年度双随机抽查工作，在全市范围内实现抽查事项全覆盖。积极推进企业信用分类风险管理，不断提升智慧监管能力，将分类结果和“双随机、一公开”抽查有机结合，针对不同风险类别的企业设定不同的抽查比例和频次，实行差异化监管，从而实现双随机抽查过程中监管资源配置和高效利用</p> <p>3.大力推行“互联网+监管”。依托省“互联网+监管”系统，通过监管事项梳理和清单编制，规范监管事项的发布运行，实现事项动态标准化监管。提升全市监管事项认领率、检查实施清单完成率 and 完备度、监管行为事项覆盖率及监管行为上报及时率。严格按照“谁实施、谁录入、谁监管、谁负责”的原则，确保监管数据准确、有效。加强“互联网+监管”系统应用，在食品药品、特种设备、交通运输、城市管理、生态环境等领域，大力探索推行远程监管、实时监管、预警防控等非现场监管，综合运用数据分析、图像识别、行为分析、风险评估等进行信息审核与研判，强化违法违规信息搜集。推动实现监管业务在线办理、信息及时上传、问题及时调查处置，推进线上线下一体化监管</p> <p>4.健全完善信用监管。加快构建以信用为基础的新型监管机制。完善公共信用信息平台和信用门户网站等基础设施建设，依法依规采集共享信用信息，全面建立市场主体信用记录。加强市场主体准入前诚信教育，积极扩展信用报告应用，鼓励市场主体主动向社会作出信用承诺，并将承诺和履行情况纳入信用记录，作为事中事后监管的重要依据。以公共信用综合评价和行业信用评价结果等为依据，对市场主体实施分级分类监管，根据信用状况采取差异化的监管措施，科学确定抽查比例、频次。依法依规实施守信激励和失信惩戒，引导市场主体自觉守法、诚信经营，健全高效便捷的信用修复机制</p>	<p>市市场监管局</p> <p>市营商局</p> <p>市营商局</p>
----------	------------------------------	-----------------------------------	---	---------------------------------------

<p>五</p>	<p>打造公平 公正的法 治环境</p>	<p>(三) 创新完 善监管 方式</p>	<p>5.加强重点领域和新兴领域监管。全面加强重点领域监管，梳理公布重点监管事项清单，严格按清单实施监管。对直接涉及公共安全和人民群众生命财产安全的重点领域，按照“谁许可、谁监管、谁分级、谁负责”的原则，划分静态风险和动态风险因素，进行量化分级监督检查，通过许可审查和日常监督检查，依法依规实行全覆盖重点监管；完善重点监管联席会议制度，健全信息沟通通告、监管执法联动和工作会商研究等工作机制，促进部门间配合，增强监管合力。完善包容审慎监管。加强对新技术、新产业、新业态、新模式发展规律、风险特点的研究和指导服务，在严守监管红线和安全底线基础上，对一时看不准的，科学设置“观察期”“过渡期”，为市场主体留足成长期的“容错”“试错”空间。动态调整首违免罚清单，推行包容审慎监管和柔性监管，让经营者感受到“有温度的执法”。对潜在风险大、可能造成严重后果的，严格监管，有效防控重大风险和社会问题；对以创新名义实施违法违规活动的，严厉打击、依法严惩</p>	<p>市市场监管局</p>
		<p>(四) 提升司 法服务 质效</p>	<p>1.多元化解决企业纠纷。在中小投资者维权、知识产权保护、国际商事争端解决等专业领域，建立多元化纠纷解决机构，为市场主体提供高效便捷的纠纷解决途径。创新发展新时代“枫桥经验”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，建设更加适应市场经济需求的多元预防调处化解综合机制，为市场主体提供多层次、多途径、高效率、低成本的分化解纷方案。对涉企债务、企业破产等案件，依法采取灵活多样执法司法政策措施，更多运用调解方式化解矛盾纠纷，帮助企业渡过难关</p> <p>2.提升公共法律服务水平。推动公共法律服务实体、热线、网络平台建设全覆盖，积极为市场主体和群众提供普惠均等、便捷高效、智能精准的公共法律服务。整合律师、法律援助、公证、司法鉴定、人民调解、仲裁等公共法律服务资源，引导、帮助市场主体和群众及时依法维权。常态化开展优化营商环境普法宣传，持续提升市场主体和群众法治理念、法律风险防范意识和对优化营商环境法规制度的认知度</p>	<p>市司法局 市中级人民法院</p>
				<p>市司法局</p>

<p>五</p>	<p>打造公平 公正的法 治环境</p>	<p>(五) 加大营 商环境 监督力 度</p>	<p>1. 建立营商环境监督联动机制。进一步加强营商环境建设监督主管部门的牵头协调作用，积极调动社会各界参与营商环境监督的积极性、主动性，建立健全与纪检监察机关、组织和统战战部门、法院、检察院、公安机关以及审计、信访部门的联动机制，推动营商环境监督与巡视巡察、人大监督、民主监督、司法监督、社会监督和舆论监督深度融合，形成监督合力，深入推进营商环境共建共治</p> <p>2. 健全问责免责和奖励机制。完善追问责机制，加大对破坏营商环境问题的查处力度，对空泛表态、敷衍应付、运动造势等问题严肃追责问责。完善容错免责机制，不作为乱作为、违规违纪违法、失职渎职等问题严肃处理。完善容错免责机制，认真落实“三个区分开来”要求，对在履行优化营商环境职责中出现失误错误的，结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响和挽回损失等情况综合分析，把故意和过失、因私和因公、违规和试错区分开来，符合条件的予以容错免责。建立优化营商环境工作激励机制，对在优化营商环境工作中做出显著成绩的单位和个人给予表彰、奖励。将优化营商环境作为主要责任指标的考核内容，作为领导班子和领导干部年度考核的重要参考依据</p> <p>3. 畅通营商环境问题举报和反馈渠道。加大营商环境投诉渠道的宣传力度，畅通受理渠道，推进企业投诉受理工作，通过政府门户网站、公众号、媒体等途径，公布营商环境问题投诉举报渠道，实现线上、线下多种方式受理市场主体投诉举报，更加广泛征集损害营商环境的问题线索，做到凡事有着落、事事有回音</p> <p>4. 加大营商环境专项整治力度。市县两级营商环境建设监督主管部门要持续健全完善常态化、长效化监督制度，延伸监督路径，通过各界商（协）会、特邀监督员、召开企业座谈会等途径，及时发现营商环境痛点堵点问题，针对市场主体反映强烈、集中的突出问题及时开展专项监督。监督各级政府及其部门履行优化营商环境工作主体责任，加大损害营商环境典型案例通报力度，持续发挥警示震慑作用，依法维护市场主体合法权益</p>	<p>市营商局 市纪委监委 市中级人民法院 检察院 市公安局 市审计局 市信访局 市委统战部</p> <p>市委组织部 市纪委监委</p> <p>市营商局 各县（市）区政府</p> <p>市营商局 各县（市）区政府</p>
----------	------------------------------	--	--	---

<p>六</p>	<p>营造浓厚的营商环境</p>	<p>(一) 持续构建亲清政商关系</p>	<p>加快建设集服务联系、工作一体化的“网上工商联”信息化平台，整合系统资源，形成互联互通、广泛覆盖民营企业的信息化服务体系，丰富工商联服务载体和手段。帮助商会、民营企业与党政有关部门建立定期沟通机制，通过座谈会、专题汇报、政企直通车等形式，传递行业声音、反映企业诉求，协商解决企业问题。积极举办企业家论坛、年会、座谈会等活动，深入了解地方、行业、企业发展状况。统筹安排针对不同区域、不同行业的调查研究，及时了解民营企业发展面临的困难问题，收集意见建议</p>	<p>市工商联</p>
		<p>(二) 营造宽松的创新创业环境</p>	<p>1.大力支持科技创新。充分发挥政府引导作用，加强高校院所与企业间的科技成果转化，努力形成政府引导、市场主导的产学研合作机制。强化企业创新主体地位，深入实施全省新一轮科技型中小企业三年行动计划，遵循科技型中小企业成长规律，积极构建“科技型中小企业—高新技术企业后备—高新技术企业—创新型领军企业”梯次培育体系，推进孵化载体高质量发展，提升企业技术创新能力，将科技型中小企业打造成为激发创新驱动的重要内生动力。推广赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点，加大高等院校、科研院所成果转化收益处置自主权，激发科研人员创新创业和成果转化积极性。完善“众创空间—孵化器—加速器”孵化培育体系，加强科技型中小企业孵化器、加速器建设，支持科技创新孵化机构、科技园区等载体提档升级，实现平台服务资源效益最大化。鼓励建立市场化的技术转移机构，支持科技服务机构开展技术合同代办工作，加快培养技术经理人队伍，打造“政府、企业、中介、技术经纪人”四方结合的技术转移服务体系</p>	<p>市科技局 市工信局</p>

<p>六</p>	<p>营造浓厚的营商环境</p>	<p>(二) 营造宽松的创新创业环境</p>	<p>2.大力支持企业家创新创业。积极支持企业家成为创新发展的探索者、组织者、引领者。加强优秀企业家培育，实施年轻一代民营企业健康成长促进计划，培养具有爱国情怀、勇于创新、诚信守法、社会责任和国际视野的新时代企业家，持续为企业家助力赋能，促进民营企业和民营企业茁壮成长。开展优秀企业家宣传工作，在主流媒体开设专版、专栏和专题节目，常态化宣传企业家先进事迹和创新创业经验，提高企业家的社会认同。研究设立“企业家日”，营造尊重和支持企业家成长的社会氛围，增强企业家群体的荣誉感、使命感。鼓励企业家践行社会责任，健全企业家回馈社会激励机制，支持企业家参与劳动模范等评选活动，充分发挥榜样示范引领作用</p>	<p>市创新创业领导小组 团市委 市委宣传部 市总工会 市工商联 市工信局</p>
<p>营造浓厚的营商环境</p>	<p>营造浓厚的营商环境</p>	<p>(三) 大力推进诚信体系建设</p>	<p>1.大力推进政务诚信建设。建立“政务承诺+社会监督+失信问责”工作机制，推动政务诚信承诺公示、合同履行跟踪管理和政府违约失信责任追究常态化。加强公职人员诚信教育，逐步建立政府、部门和公职人员政务诚信档案，支持将公职人员信用记录作为其考核、任用和奖惩的重要依据。建立健全政务诚信评价机制。推动基层政务诚信建设</p> <p>2.大力推进商务诚信建设。引导企业完善自律制度，加强诚信经营和诚信文化建设，鼓励引导消费者依法维护自身权益。大力推广应用“码上诚信”，建设“诚信商圈”，鼓励市场主体积极主动向社会展示自身信用状况，建设依法经营、诚信兴商、信守承诺的良好服务环境。加强交通运输、知识产权、电子商务、文化旅游、会展广告、中介服务等重点领域商务诚信建设</p> <p>3.大力推进社会诚信建设。探索加强个人信用信息应用，依法依规强化重点人群信用信息归集。以正向激励为导向，积极探索建立个人诚信积分管理应用制度，持续拓展“信易+”场景应用，深入开展“信易贷”工作，推动形成“守信受益、信用有价”的社会氛围。加强诚信文化建设和诚信宣传教育</p>	<p>市营商局</p> <p>市营商局</p>

<p>六</p>	<p>营造浓厚的营商环境氛围</p>	<p>(三) 大力推进诚信体系建设</p>	<p>4. 大力推进司法公信建设。加强法检公信建设，深化法检政务公开，加强门户网站、官方微博微信和新闻客户端等网上公开平台建设，加大新媒体运行管理力度，扩大新媒体影响力。规范法律服务执业档案等信息管理和法律援助信息管理的公开手段。推进法律服务执业人员和法律援助人员诚信规范执业，让社会公众对法律援助运行过程及结果进行认知和判断，形成信任和尊重的社会心理状态</p>	<p>市中级人民法院 市检察院 市司法局</p>
<p>(四) 充分发挥营商环境评价作用</p>	<p>(五) 树立优化营商环境品牌</p>	<p>建立长效化“对标优化”专项推进工作模式，对标省内、国内先进城市，持续推动各评价指标工作专班以评促改、补齐短板、倒逼改革，实现企业群众办事流程环节、时限、成本和便利度等新突破，力争我市在“十四五”期间进入国家营商环境创新试点城市。建立规范化营商环境监测机制，充分发挥监测站(点)作用，保障市场主体在营商环境评价中的话语权，客观反映深化“放管服”改革、优化营商环境政策措施落实成效</p>	<p>市营商局</p>	
<p></p>	<p></p>	<p>鼓励市级、县(市)区各部门全方位多维度开展牡丹江营商环境优化宣传工作，擦亮牡丹江营商环境品牌。加强宣传舆论引导，及时发布优化营商环境工作成效，积极宣传推介牡丹江优化营商环境典型经验和创新举措，不断提升牡丹江营商环境的知名度和美誉度。加强营商环境政策宣传实效，使用市场主体和办事群众易接受、能理解的语言，利用各种新媒体手段，及时、准确地推出方便直观、易看易懂、管用好记的营商环境文件解读和政策宣传，提高营商环境政策的可及性、知晓率和覆盖面。拓展宣传渠道，利用多种形式开展营商环境宣传、优化营商环境典型案例推广，发布主题突出、形式多样的营商环境公益短片，实现宣传全覆盖，形成“人人都是营商环境、人人支持营商环境”的良好氛围</p>	<p>市营商局</p>	

牡丹江市人民政府 关于印发牡丹江市“十四五”生态环境 保护规划的通知

牡政规〔2022〕4号

各县（市）、区人民政府，市政府各直属单位：

《牡丹江市“十四五”生态环境保护规划》已经市政府第17届15次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

牡丹江市人民政府

2022年10月12日

牡丹江市“十四五”生态环境保护规划

前 言

“十四五”时期（2021-2025年）是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，也是牡丹江市进一步提升全面小康社会水平，全面推动高质量发展的关键时期。编制好“十四五”生态环境保护规划，对于统筹谋划“十四五”生态环境保护工作，推进打好污染防治攻坚战，提升生态文明建设水平，建设社会主义现代

化牡丹江具有重要意义。根据《中华人民共和国环境保护法》和《黑龙江省“十四五”生态环境保护规划》等相关要求，编制《牡丹江市“十四五”生态环境保护规划》。

“十三五”时期，市委、市政府牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，坚决扛起生态文明建设和环境保护工作主体责任，污染防治攻坚战成绩斐然，生态环境保护约束性目标圆满完成，生态环境质量总体改善。

“十四五”期间，全市将以“生态环境质量持续改善”作为生态环境保护工作的总体目标，坚持“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”的理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，以节约优先、保护优先、自然恢复为主，国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续减少，生态安全屏障更加牢固。促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化，打造“两山”理论实践创新基地，建成新时代生态文明典范城市。

第一章 牡丹江市生态环境背景和形势

一、生态环境保护成效显著

“十三五”期间，全市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想以及党的十九大和十九届历次全会精神为指导，认真贯彻落实全国、全省生态环境保护大会精神，紧紧围绕环境保护目标和任务，强化措施、狠抓落实，生态环保工作取得积极进展；以改善环境质量为切入点，以削减总量为重要抓手，着力推进生态保护和建设，形成与全市生态文明建设相适应的机制体制，在实现环境形势趋好的同时，严格防范环境风险，保障环境安全，不断加大环境执法力度，逐年增加环保投入，不断增强全民环保意识。

（一）生态环境保护成果斐然

生态环境质量持续提升。“十三五”期间，全市空气质量持续好转，2020年环境空气质量达标天数比例为92.1%，较2015年上升11.3个百分点，市区细颗粒物（PM_{2.5}）、可吸入颗粒物（PM₁₀）、二氧化硫和二氧化氮年均值分别为31μg/m³、51μg/m³、9μg/m³、23μg/m³，均优于国家环境空气质量二级标准。2020年国控考核断面优于Ⅲ类水质比例为75%，城市集中式饮用水水源地水质达标率100%。2020年市区区域环境噪声平均等效声级为55.7分贝，声环境质量为一般；市区交通干线噪声平均等效声级为67.6分贝，声环境质量为较好。

主要污染物减排圆满完成。“十三五”期间，全市实施畜禽养殖业整治，规模化畜禽养殖粪污治理设施配套率达到77.0%，畜禽养殖废弃物资源化利用率69.8%。编制了《镜泊湖流域（牡丹江市）综合治理方案》，为治理镜泊湖提出切实可行的措施。2020

年全市氮氧化物、二氧化硫、化学需氧量、氨氮减排量分别为 204.11 吨、105.81 吨、811.07 吨、42.93 吨。2020 年废水、废气、城镇污水处理厂污染源达标率 100%。

大气污染防治成效显著。截至 2020 年，全市 8 家重点企业 29 台燃煤火电机组均已实现达标排放。市建成区内 709 台、县（市）级城镇建成区 524 台 10 蒸吨/小时及以下燃煤锅炉全部淘汰。完成机动车排污监控平台国家-省-市三级联网工作，全市 29 家机动车环保检测机构全部完成对接，正式投入使用。针对秸秆露天焚烧问题建立了立体式、全天候的四级监管体系和多部门联动的防控机制。

土壤污染有效管控。完成了全市土壤污染状况详查工作。对全市 14 个尾矿库、31 个产生工业固废企业、14 个废塑料加工利用单位开展环境风险隐患排查工作，建立整治清单，实行销号制度。采集各类土壤环境样品 1284 个，完成了 49 个重点行业企业用地基础信息调查和风险筛查工作，进一步摸清了全市土壤环境质量状况，为实施土壤污染管控、治理与修复奠定了坚实的基础。组织开展黑土地保护专项行动，2020 年共排查涉重金属企业及重点区域 32 个、排查 60 余个村屯、检查企业 80 余家，将 6 个存在违法问题的企业列入整治清单并整改完毕。持续常态化开展辐射应急工作。对全市辖区内的 81 家放射源及射线装置使用单位开展检查工作，针对存在的问题及时作出处理，消除了安全隐患。加大危险废物规范化管理力度，对 66 个违法单位下达了整改通知及行政处罚。强化危险废物转移监管工作，企业危险废物转移安全转移率 100%。推进穆棱市开展耕地土壤环境质量类别划定工作，并启动阳明区五林镇土壤修复项目，为国家粮食安全提供根本保障。

水环境保护效果显著。实施水源地综合整治，国家水源地整治“问题清单”中的问题得到解决。加快制定治理方案，推动镜泊湖污染治理工作。重点企业环保设施运行达标率 95% 以上，市辖 6 县（市）污水处理厂均稳定运行并达到减排要求。各县（市）均完成了《县域农村生活污水治理专项规划》编制工作；全面完成 887 个建制村农村生活污水治理现状调查工作，5 县（市）、1 区的 38 个饮用水源地村屯生活污水收集治理项目已全面完成。全市 3 个黑臭水体均已完成整治，水质监测结果全部达标，消除比例为 100%。

污染治理设施建设进度加快。截至 2020 年，全市共建成污水处理厂（站）22 座、危险废物综合利用厂 1 座、生活垃圾处理厂 11 座。其中，“十三五”期间建成污水处理厂（站）15 座；危险废物综合利用厂 1 座，为牡丹江龙辰科技有限公司；生活垃圾处理厂 1 座，为绥芬河市市容环境卫生管理处；餐厨废弃物处理设施 1 座，为牡丹江瑞嘉环保服务有限公司。

（二）生态文明建设稳步开展

2020 年，全市已创建省级生态村屯 586 个、省级生态乡镇 34 个、省级生态县 2 个、省级生态文明建设示范县 1 个、国家级生态乡镇 28 个、国家级生态村屯 8 个。已建成国

家级自然保护区 4 个，分别为牡丹峰国家级保护区、小北湖国家级保护区、红豆杉国家级保护区和老爷岭东北虎国家级自然保护区；省级自然保护区 5 个；县级自然保护区 5 个。

加大环境保护宣传教育工作力度。在全市环保系统干部职工支持配合和各级新闻媒体单位大力帮助下，“十三五”期间，我市环境宣传工作取得了历史性突破。“十三五”期间，宣信中心编发了大量新闻稿件，发表的媒体层次较高。在生态环境部发布的全国环保系统微信公众号、微博新媒体排名中，“牡丹江生态环境”公众号位列前茅。环境宣传相关内容的新媒体宣传无论是综合排名还是单项比较；无论是稿件数量还是宣传质量，均在黑龙江省内稳居第一。顺利通过 2019 年网络意识形态考核，专网整体无故障率 98% 以上〔4 城区、6 县（市），10 个点位〕。2020 年以线上“云参观-环保设施公众开放活动暨污水如何变清水”开展了“六五”环境日系列宣传活动，让广大网民在疫情期间不出门、不聚集的情况下，通过网络参观并了解污水处理厂对污水处置的全过程。2020 年利用新媒体累计推送发布微博 9000 余条、微信 2900 余条，环保门户网站稳定联通率 97.8%。

（三）环境管理机制持续优化

机构改革不断深化。截至 2020 年，市生态环境局内设机构增加到 12 个、机关行政编制增加到 55 名，首次设置区级生态环境局；组建市级生态环境保护综合行政执法局，核定编制由原来的 36 名增至 78 名，内设机构 12 个，副处级建制，内部机构均为正科级。县级执法队伍得到显著增强，执法队伍编制增至 175 名。

（四）环保监督执法能力不断加强

“十三五”期间，全市先后开展大气污染防治“百日攻坚战”、燃煤锅炉整治、大气污染“冬病夏治”、“集中式饮用水水源地保护专项排查”等专项行动，先后检查企业 5575 家（次），累计立案查处存在环境违法行为企业 127 家，处罚金额超过 860 万元，并联合市公安局食药环犯罪侦查支队重拳打击环境违法犯罪活动，填补了司法移送案件的空白。

截至 2020 年，全市 36 项中央生态环境保护督察整改任务已全部按时完成；2016 年督察转办信访案件 68 件，2018 年督察“回头看”转办信访案件共 228 件，已全部办结。

《牡丹江市环境保护“十三五”规划》中确定的规划目标和主要任务基本得到落实，21 项指标中 1 项没有达标（表 1）。

**表 1 《牡丹江市环境保护“十三五”规划》
规划目标达标情况**

序号	类别	“十三五”指标	2020 年值	达标情况
1	环境质量	空气质量优良天数比例达到 88%	92.1%	达标
2		空气 PM _{2.5} 年均浓度下降累积 18%	35.42%	达标
3		空气重度及以上污染天数比例 下降累积 25%	100%	达标
4		地表水质量达到或好于Ⅲ类比例达到 70%	75%	达标
5		地表水劣 V 水体比例达到 0%	0%	达标
6		地表水环境功能区达标率达到 100%	100%	达标
7		集中式饮用水源水质达标率达到 100%	100%	达标
8		耕地土壤环境质量达标率达到 90%	91.1%	达标
9		区域环境噪声均值低于 60dB (A)	55.7dB (A)	达标
10		交通干线噪声均值低于 70dB (A)	67.6dB (A)	达标
11	污染减排	二氧化硫排放量削减率 达到省考核要求 (6%)	-	达标
12		氮氧化物排放量削减率 达到省考核要求 (11%)	-	达标
13		化学需氧量排放量削减率 达到省考核要求 (6%)	-	达标
14		氨氮排放量削减率达到 省考核要求 (7%)	-	达标
15	污染防治	城市污水集中处理率达到 90 (%)	95%	达标
16		城镇垃圾无害化处理率达到 93 (%)	100%	达标
17		城市污水处理厂污泥无害化 处理处置率达到 90 (%)	100%	达标
18		工业固体废物处置利用率达到 95 (%)	44.46%	未达标
19		危险废物依法安全处置率 100 (%)	100%	达标

20	生态保护	森林覆盖率达到 65%	65%	达标
21		国家自然保护区数量达到 4 个	4	达标

二、生态环境保护存在问题

（一）水环境质量改善形势严峻

“十三五”期间，我市水质监控断面出现过不同程度的超标，穆棱河出境（穆棱河入鸡西市）断面与莲花湖长期处于Ⅳ类，莲花湖属中营养状态，主要污染指标为总磷；镜泊湖属中营养状态；其他断面也存在不同程度的污染情况。受冬季低温、少雨雪等客观因素影响，穆棱河、绥芬河等水量小的河流不能稳定达到Ⅳ类水体标准。水污染物总量减排空间不足，存在污染物排放超标的风险，饮用水源存在一定环境风险。同时由于疫情及洪水等原因，重点镇污水集中处理推进工作存在一定困难。

（二）大气污染防治难度较大

能源结构中燃煤比重仍居高不下，重污染天气发生仍存在很大不确定性。城郊、乡镇的燃煤小锅炉分布较分散，棚户区原煤散烧现象较多，监管难度较大，治理相对滞后。受益地、冬季逆温天数多等地理、气候条件影响，冬季市区大气污染物不易扩散，大气污染季节性区域性特征明显。实现秸秆“全域全时段全面禁烧”任务艰巨，农民禁烧的自觉性还没有真正形成，各县（市）区仍需加大基层网格人力、物力、财力投入。

（三）土壤与农业农村污染防治压力较大

全市土壤环境监测监管能力薄弱，各级土壤环境管理人员和技术人员缺乏，现有人员队伍与当前土壤环境管理工作任务需要不相适应。畜禽养殖污染防治仍有差距，现行法律法规尚未专门对规模以下畜禽养殖污染防治的监督管理作出明确规定。农村环境点源、面源污染共存，镇村两级环保投入不足，污水和生活垃圾处理设施较少、处理能力有限；农业“三减”任务较重，废弃食用菌袋和残膜、农药包装废弃物回收利用率不高，规模化以下畜禽养殖污染问题依然存在。我市地域广阔、坡耕地较多、腐殖土层浅，致使秸秆收集运输成本较高，还田肥料化利用条件不足，其他综合利用方式尚处推广阶段。

（四）自然保护地监管和保护存在差距

部分保护区存在规划管理相对滞后，受森工、农垦与地方体制条块分割影响，管理机制尚未完全理顺；管理机构不健全、监管人员配备和资金投入不足，违法违规侵占湿地、林地、草地现象仍然存在；历史遗留的违规建筑较多，村屯搬迁、退耕还林压力大。矿山修复由于矿产资源开采历史悠久，遗留的矿山地质环境问题较多，特别是计划经济时期和 20 世纪 80 年代大规模开采，严重破坏了地质环境，矿山地质环境破坏问题没有有效治理；历史遗留矿山治理，由于受财政资金制约，矿山地质环境保护与治理工作进展缓慢。

（五）生态文明建设较为缓慢

“十三五”期间，全市通过开展“世界地球日”“环境日”等系列生态宣传活动，公众生态环保素养明显提升，但与国家生态文明建设的新要求仍有差距。虽然群众对环境质量的要求和期待不断提高，但全社会尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念尚未牢固形成。领导干部、企事业单位、社会公众等层面树立环境伦理观和改变传统的决策方式、生产方式、生活方式、消费模式需通过多渠道宣传引导和循序培养。

“十三五”期间，我市生态文明建设示范县（市）创建工作较为缓慢，创建示范县（市）数量较少，自2017年国家修改生态县（市）标准为生态文明建设示范县（市）标准以来，我市一直没有新创建的生态文明示范县（市）或村镇。

三、生态环境保护形势与挑战

（一）形势分析

1. **服务经济高质量发展更加迫切。**在2020年全面建成小康社会基础上，“十四五”时期，工业化、城镇化进入提质发展阶段，新旧动能加快转换，经济增速、产业结构、社会发展等发生重大变化，但传统发展方式的惯性仍然存在，累积性、结构性矛盾突出，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护要求更加迫切。

2. **对生态文明建设提出了更高要求。**十九届五中全会提出了“生态文明建设实现新进步”的目标，深入实施可持续发展战略，促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化。加快推动绿色低碳发展，持续改善环境质量，提升生态系统质量和稳定性，全面提高资源利用效率。以上任务对生态文明建设和生态环境保护工作提出了更高要求，需要下更大力气推进相关工作。

3. **要深入打好污染防治攻坚战。**围绕生态环境质量持续改善的核心目标，同时实现2035年生态环境质量根本好转的目标，继续开展污染防治行动，加大力度破解臭氧造成的污染天气、黑臭水体返黑返臭、水生态破坏等生态环境突出问题。坚持“两手抓”，抓污染物减排、环境治理、源头防控；抓大力推动生态保护与修复、山水林田湖草系统治理、持续打好污染防治攻坚战。

（二）面临挑战

“十四五”时期，我市生态环境压力仍处于高位，影响污染物排放的增量因素和减量因素复杂交织，生态环境质量提升的难度依然较大。

1. **不确定因素影响生态环境质量提升的风险上升。**新一轮产业变革正在重塑全球经济结构，技术封锁和贸易保护主义对全球产业链构成严重威胁，我市不可避免也会受到影响。经济发展的不确定性加大，经济面临新的下行压力，风险和困难明显增多，放松环境监管的风险可能上升，生态环境工作的外部条件可能削弱。

2. **产业结构调整可能放缓，使生态环境压力居高不下。**累积性、布局性、结构性污染问题是影响生态环境质量提升的主要因素。“十四五”时期，镜泊湖周边的产业结构、

生产生活布局调整受经济下行影响将会延缓，对镜泊湖流域水质提升压力仍将持续存在。同时产业结构调整放缓，将会加大臭氧污染天气治理难度。

3. 生态环境改革落地和完善仍需不断深化。各项生态环境领域改革措施的系统性、整体性、协同性未充分发挥作用，各部门仍需加强协调合作。环境治理更多依靠行政手段，需进一步建立和完善市场化机制。

4. 经济社会发展与生态环境保护的协调问题依旧存在。2020年，全市人均GDP为3.3万元，低于黑龙江省的4.3万元和全国的7.2万元，我市发展水平与省内、国内的平均水平相比尚有一定差距，经济社会发展的需求较为迫切，目前社会价值观更趋多元化，环保政策压力较大，人民群众对优美生态环境需求日益提升。因此，经济社会发展与生态环境保护之间该如何进行协调，依然是我市“十四五”期间的一项重大挑战。

第二章 规划总则

一、指导思想

全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会、省十三次党代会和市十三次党代会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，深入贯彻习近平生态文明思想，认真践行“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”的理念，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护，以生态环境质量持续改善为核心，突出精准治污、科学治污、依法治污，持续推进生态文明建设，全面推动绿色发展，努力打造绿水青山“生态牡丹江”，为“美丽牡丹江”建设奠定良好生态环境基础。

二、基本原则

（一）坚持减污降碳、绿色发展。深入实施可持续发展战略，推进碳达峰碳中和，把握实现“减污降碳协同效应”总体要求，把降碳摆在更加突出的位置。充分发挥生态环境保护对经济发展的优化促进倒逼作用，加快形成绿色发展方式和生活方式。

（二）坚持精准治污、协同增效。突出精准治污、科学治污、依法治污，从生态系统整体性和流域系统性出发，统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和修复，增强各项举措的关联性和耦合性，推动生态环境源头治理、系统治理。

（三）坚持目标导向、问题导向。聚焦“生态文明建设实现新进步”，对标国家生态文明建设示范市的目标要求，补齐短板。同时以解决突出生态环境问题为重点，明确生态环境保护重点任务措施和重大治理工程，做到规划目标任务科学合理，切实增强规划的针对性、可行性和有效性。

（四）坚持政府主导、社会参与。充分发挥生态环境局编制生态环境保护规划的主导作用；坚持开门编制规划，充分听取和吸纳社会公众、专家学者等意见建议，充分体

现人民群众对美好生态环境的需求，增加规划编制的科学性、民主性，提高规划的透明度和公众参与度。

三、目标指标

（一）总体目标

1. 到 2025 年，全市实现“生态环境持续好转”。

（1）**绿色转型成效显著**。国家生态文明建设先行示范区建设取得更大成效，国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，碳排放强度持续降低。

（2）**生态环境持续改善**。主要污染物排放总量持续减少。空气质量持续改善，全市城市空气质量优良天数比例保持 93.8% 以上，全市地表水国控考核断面达到或优于Ⅲ类比例达到 83.3%，水生态环境质量稳步提升。生物多样性得到有效保护，生物安全得到保障，生态系统服务功能不断增强。

（3）**环境安全有效保障**。土壤和地下水环境质量总体保持稳定，土壤安全利用水平巩固提升。农业面源污染监管体系初步建成。固体废物与化学物质环境风险防控能力明显增强，核安全监管持续加强，环境风险得到有效管控。

（4）**治理体系建立健全**。建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系，生态文明制度改革深入落实，生态环境治理能力突出短板加快补齐，生态环境治理效能得到新提升。

2. 到 2035 年，全市实现“生态环境根本好转”。广泛形成绿色生产生活方式，生态本底更加牢固，美丽牡丹江建设目标基本实现。绿色低碳发展和应对气候变化能力显著增强。空气质量持续改善，水环境质量全面提升，水生态恢复取得明显成效，土壤环境风险得到全面管控，蓝天白云、绿水青山成为常态，基本满足人民对优美生态环境的需要。生态环境保护管理制度健全高效，生态环境治理体系和治理能力现代化基本实现。

（二）规划指标

充分衔接国家和省生态环境考核指标，坚持可监测、可评估、可分解、可考核选取指标项，“十四五”指标体系包括水、大气、土壤地下水农村、应对气候变化、生态状况、核与辐射、主要污染物排放总量等七大类，共计 24 项指标（表 2）。

表 2 《牡丹江市“十四五”生态环境保护规划》主要指标

类别	序号	指标名称	2020 年	2025 年	属性
水	1	地表水质量达到或优于Ⅲ类的比例 (%)	75	83.3	约束性
	2	地表水质量劣 V 类水体比例 (%)	0	0	约束性
	3	城市建成区黑臭水体比例 (%)	0	0	预期性
	4	城市生活污水集中收集率 (%)	48.3	70	约束性
大气	5	空气质量优良天数比例 (%)	92.1	93.8	约束性
	6	细颗粒物 (PM _{2.5}) 浓度 (μg/m ³)	31	30	约束性
	7	重度及以上污染天数比例 (%)	0	完成省定目标任务值	约束性
土壤 地下 水农 村	8	受污染耕地安全利用率 (%)	-	93	约束性
	9	重点建设用地安全利用	-	有效保障	约束性
	10	地下水国控点位 V 类水体比例 (%)	-	保持现状	预期性
	11	农村生活污水治理率 (%)	15.36	40	预期性
应对 气候 变化	12	单位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)	-	完成省定目标任务值	约束性
	13	单位 GDP 能耗消耗降低 (%)	-	完成省定目标任务值	约束性
	14	非化石能源占能源消耗比例 (%)	3.65	完成省定目标任务值	预期性
生态 状况	115	生态质量指数 (EQI)	-	稳中向好	预期性
	16	森林覆盖率 (%)	65	66	约束性
	17	森林蓄积量 (亿 m ³)	3.2	3.7	预期性
	18	生态保护红线面积 (平方公里)	17007.56	不降低	约束性
	19	湿地保护率 (%)	50	53	预期性

核与辐射	20	放射源辐射事故	未发生	避免发生	预期性
主要污染物排放总量	21	氮氧化物排放总量减少（万吨）	-	完成省定目标任务值	约束性
	22	挥发性有机物排放总量减少（万吨）	-		约束性
	23	化学需氧量排放总量减少（万吨）	-		约束性
	24	氨氮排放总量减少（万吨）	-		约束性

第三章 主要规划任务措施

一、推动产业优化，提升绿色发展水平

以协同提升经济发展和生态环境质量出发点，加强生态环境分区管控，推进结构调整，推动传统产业行业深度治理和绿色化循环化低碳化改造，大幅提升产业清洁化水平，促进单位 GDP 能耗持续下降。优化能源结构，大力发展清洁能源，提高非化石能源占一次能源消耗比例。

（一）构建绿色发展格局

1. 构建国土空间开发保护新格局。围绕城镇化地区、农产品主产区、生态功能区，立足资源环境承载能力，优化基础设施、生产力和公共资源布局，执行《黑龙江省主体功能区规划》中牡丹江市主体功能区划，以加快构建新发展格局为重点，优化生产、生活、生态空间，推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间保护开发新格局。

2. 构建生态环境分区管控体系。统筹衔接国土空间规划、生态保护红线、自然保护区分区和用途管制要求，按照《牡丹江市人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》落实分区管控要求，动态更新“三线一单”成果。建立并不断完善以政府为主体、部门深度参与的落地应用机制，加强“三线一单”成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管及各类开放建设活动等应用。

（二）加快推进产业结构调整

1. 加快传统产业升级。加快钢铁、冶金等行业的升级改造，支持引导传统产业向绿色产业靠拢，开发绿色产品，提升产品绿色环保水平。鼓励金属加工产业建设设备先进、大型、环保的再生金属回收生产线，打造规模化、清洁化的再生金属生产体系。巩固提高传统铜、铝、银等品种的再生利用水平，积极拓展再生金属利用新领域。鼓励骨干企业进行回收、冶（熔）炼、加工一体化生产，进一步延伸产业链，提高附加值。推进建材产业行业结构和产品类型调整，加快淘汰落后产能，推动水泥企业进行兼并重组，重

点支持企业发展新型墙体材料等新型建材。加快推进电力行业节能减排改造。按照“关停一批、整治一批、搬迁一批”的要求，巩固化工行业整治成果，推动城市化工产业集群向精细化、规模化、绿色化转型。

2.全面淘汰落后污染产业。加紧开展企业排查工作，充分发挥市场约束和资源约束倒逼机制作用，综合运用法律、经济、技术及必要的行政手段，督促钢铁、冶金、造纸等重污染行业进行整改，推动重污染企业搬迁入园或依法关闭。完善负面准入清单，严格控制企业引进，禁止重污染企业进入我市。

3.大力发展新兴产业、循环经济。遵循国家战略性新兴产业规划和重大科技专项计划，积极引进新能源、生物医药、节能环保、特色新材料、电子信息、先进装备制造等六大重点产业相关企业，创建规范化、信息化、绿色化的工业园区。加强重点领域和重点用能单位节能管理，实施能量系统优化、节能技术改造等重点工程。加快工业园区资源回用机制建立进程，增加废物回收站点，提高中水回用、固废回收利用比例，减少污染物排放。

（三）加快清洁能源开发使用

1.建设清洁低碳、安全高效的能源体系。科学规划区域能源供应，优化能源分配和供应，加快绿色建筑推广及清洁能源改造，完善天然气管网建设，推广应用高效节能环保型锅炉，实施可再生能源替代行动，大力发展水电、生物质、光伏等项目建设，促进非化石能源成为能源消费增量主体。定期开展淘汰锅炉“回头看”工作，严防淘汰锅炉再次出现。严格控制煤炭用量，对于以煤、石焦油、渣油、重油等为燃料的锅炉和工业炉窑，加快使用清洁低碳能源以及工厂余热、电力热力等进行替代。

2.持续推进清洁能源设施建设。加快天然气管线建设，实时跟踪中俄远东线进展情况，配合做好项目实地踏查工作，争取中俄远东线早日开工建设。加快水电项目建设，争取荒沟抽水蓄能电站4台机组于2022年建成投产，推进海林海浪河、林口建堂抽水蓄能电站等项目完成前期工作，实现开工建设。加快生物质项目建设。大力推进东宁恒昌、宁安瀚滩、牡丹江天楹等生物质（垃圾焚烧）发电项目建设，推广宁安长青、阳明区辰能生物质发电项目建设运营经验。加快光伏项目建设，有序推进林口整县分布式光伏开发试点工作，支持具备资源条件的农村地区，以公共建筑屋顶、闲置非农用地入股，参与分布式发电项目开发，增加村集体收入。

（四）加快城市交通结构优化

1.优化调整交通运输结构。大力发展多式联运，优化全市货物运输结构，推进工业企业和工业园区的原辅材料及产品由公路运输向铁路和水路运输转移，提高铁路、水路货物运输量。加快淘汰高污染、高耗能的客船和老旧运输船舶，推广清洁能源船舶。全面实施重型柴油车国六排放标准，持续推进使用清洁柴油车（机）行动。按照国家要求，全面实施非道路移动柴油机械第四阶段排放标准。到2025年，按省要求淘汰国三及

以下排放标准汽车。

2. 加快公共交通路网建设。实施以公共交通为导向的交通出行模式，构建优质公共交通服务体系。推进建设市域公路道路和旅游交通路线，加快构建城市快速通道和对外公路网结构，推进乡镇公路网建设，加强市域城镇、乡镇之间的道路交通联系；加快建设完善的铁路、公路、公交客运枢纽功能体系，构建高效快捷的综合交通体系。优化公交线网布局，加强场站建设，大力推广电动公交车，提高电动公交车占比，公交车辆拥有率达到每万人8标台。

3. 建设完善城市慢行系统。完善绿道系统，有效连通公园绿地、滨河绿地、社区绿地与城市开敞空间，建设自行车租借点等配套设施，提高自行车和步行出行比例。依托水系、绿地公园等景观资源，构建景观环境优美的休闲绿道。

（五）推进生态环境科技支撑

1. 通过科技合作提升科技支撑。以技术需求为导向，引导企业与省内外重点高校、科研院所和哈工大头雁团队合作，开展全面技术交流，为科学精准治污提供支撑。

2. 实施生态环境科技创新行动。开展突出生态环境问题科学研究工作，推动生态环境领域科技创新成果转化落地，解决生态环境突出问题。围绕支撑污染防治攻坚战，持续开展水、大气、土壤等领域科学研究工作，解决农村环境污染治理短板等重点问题。

3. 加速发展绿色环保战略性新兴产业。推动绿色环保战略性新兴产业发展，推进省级石墨新兴产业基地建设，支持林口奥丰石墨、穆棱宏旭石墨等企业结构调整和绿色技术改造，推动产业绿色健康发展。推进生态环保产业与5G、物联网、云计算、大数据、区块链和人工智能等新一代信息技术深度融合，提高环保产业数字化水平，提升生态环境智慧监管能力。

专栏1 结构调整重大工程

（一）**新能源高质量开发工程。**有序开发利用风力资源，提高风能利用效率。利用采煤沉陷区等建设光伏发电基地，利用大型公共建筑及公用设施、工业园区等屋顶发展分布式光伏发电。推进牡丹江流域梯级水电开发。

（二）**推动柴油机清洁化工程。**全面实施重型柴油车国六排放标准；全面实施非道路移动柴油机械第四阶段排放标准。

二、全面推进碳达峰，积极应对气候变化

面向碳达峰目标、碳中和愿景，制定碳达峰行动方案，协同推进应对气候变化与环境治理、生态保护修复。“十四五”期间，初步建立温室气体排放控制管理体系，有效

控制温室气体排放，积极应对气候变化。

（一）开展二氧化碳达峰行动

制定碳达峰行动方案。贯彻国家 2030 年前碳达峰行动方案以及黑龙江省碳达峰行动方案相关要求，制定实施 2030 年前碳达峰行动方案及相关专项方案。明确二氧化碳排放达峰目标、实施方案和保障措施，从工业、交通、建筑等领域，提出控制措施等加以落实，确保达峰目标如期实现。

（二）控制温室气体排放

1. 开展二氧化碳排放减排工作。控制工业、交通、建筑领域二氧化碳排放。升级能源、建材、化工行业工艺技术，控制工业过程温室气体排放；推动煤电行业有条件的企业，开展全流程二氧化碳减排示范工程建设。打造绿色低碳交通网络，落实营运车辆和船舶单位运输周转量低碳比例；推广节能和新能源车辆，加快充电基础设施建设；加大交通行业节能低碳技术开发和推广力度；积极引导低碳出行，加快城市大容量公共交通基础设施建设。全面推行绿色低碳建筑，加强绿色建筑管理，加大投资公共建筑、保障性住房和各类棚户区改造项目力度，全面执行绿色建筑标准。到 2025 年，全市城镇新建建筑中绿色建筑面积占比达到 70%；逐步推进现有居住建筑和公共建筑绿色节能改造。

2. 控制非二氧化碳温室气体排放。实施全氟化碳等含氟温室气体和氧化亚氮排放控制，推广六氟化硫替代技术。加强标准化规模种植养殖，控制农田和畜禽养殖甲烷和氧化亚氮排放。加强污水处理厂和垃圾填埋场甲烷排放控制。

3. 实施碳市场监管。探索建立牡丹江市环境交易所，开展碳排放权初始分配制度，建设以总量争取、配额分配为重点的碳排放权交易体系。组织开展重点排放单位碳排放报告、核查和配额清缴履约等监督管理工作，落实碳排放权交易市场管理制度。鼓励企业碳披露和大型活动碳中和，开展低碳产业园区建设示范工作，发挥市场机制作用，按国家要求积极组织温室气体自愿减排交易项目申报。

4. 增加生态系统碳汇。积极指导林业碳汇项目开发，加强碳汇人才队伍建设，推进碳汇造林项目培育。引导社会资本探索发展碳汇经济，培育碳汇经济产业发展，激活碳金融服务，打造碳汇经济强市。

（三）加强气候变化应对措施

1. 推动应对气候变化与生态环境管理制度融合。将应对气候变化要求纳入“三线一单”生态环境分区管控体系，推动将气候变化影响纳入环境影响评价，通过规划环评、项目环评推动区域、行业和企业落实煤炭消费削减替代。加强对温室气体排放重点单位监管执法，配合省生态环境厅建设温室气体监测网络。强化污水、垃圾等集中处置设施环境管理，协同控制甲烷、氧化亚氮等温室气体排放。协同推进煤炭消费总量控制，提高可再生能源利用比例，完善重点企业碳排放信息披露等相关制度。

2. 健全应对气候变化工作推进机制。完善评价考核机制，加强对控制温室气体排放

工作评价考核。推动建立常态化的应对气候变化基础数据交流获取渠道和部门会商机制，提高数据时效性。完善温室气体排放统计核算体系、管理体系和长期研究支撑机制，开展温室气体统计核算工作，配合省生态环境厅定期编制温室气体排放清单。加强应对气候变化技术支撑能力建设。

3. 提升适应气候变化能力。落实国家适应气候变化战略，增强农业、林业、水资源等领域对气候变化的适应能力，持续做好气象灾害预测预警和防灾减灾工作。加强中边境地区生态环境和气候资源共保共建，强化气象监测能力建设。

专栏 2 应对气候变化重大工程

- (一) 开展温室气体与污染物协同减排相关技术研发示范与推广。
- (二) 开展低碳产业园区建设示范。

三、深化协同共治，持续改善空气环境

坚持源头防治、综合施策，以 $PM_{2.5}$ 和 O_3 协同控制为主线，加快补齐 O_3 治理短板。“十四五”期间，着力推进工业污染源全面达标升级，扎实开展重点行业挥发性有机物、建筑施工和道路扬尘、机动车尾气等大气污染防治行动，持续改善大气环境质量；优良天数比例达到 93.8%，空气质量达到国家空气质量二级标准，实现“蓝天白云、繁星闪烁”。各功能区噪声达到国家规定标准，城市声环境质量有所改善。

(一) 加强细颗粒物污染防治

1. 加强 $PM_{2.5}$ （细颗粒物）和臭氧协同控制。制定加强 $PM_{2.5}$ 和臭氧协同控制持续改善空气质量行动计划，明确控制目标、路线图和时间表。开展臭氧形成机理和源解析工作，统筹考虑 $PM_{2.5}$ 和臭氧传输规律和季节性特征，加强差异化精细化协同管控，开展 $PM_{2.5}$ 和臭氧成因的关联性研究工作，提高污染控制精准性。

2. 实施大气环境质量目标管理。对照 2035 年远景目标，开展形势分析，研究提出大气环境质量近期目标。全力实施大气污染防治行动计划，全面加强大气污染综合治理，持续改善大气环境质量。

3. 加大燃煤污染治理力度。深入实施散煤污染治理“三重一改”攻坚行动，统筹城市棚户区、城中村、城乡接合部、商户和农村地区散煤污染治理，散煤用量持续下降。持续推进散煤污染治理，确保散煤用量降低。加快淘汰建成区 10-35 蒸吨/小时燃煤锅炉，推进 65 蒸吨/小时及以上燃煤锅炉（含电力）超低排放改造。实现 20 蒸吨/小时及以上锅炉稳定达标排放全覆盖。已有行业排放标准的工业炉窑，严格执行行业排放标准相关规定，确保稳定达标排放。燃煤电厂、燃煤供热锅炉以及其他燃煤单位，应当采用

清洁生产工艺，配套建设除尘、脱硫、脱硝等装置或者采用技术改造等措施，确保工业废气达标排放。

4. 强化秸秆综合利用和禁烧。编制秸秆综合利用实施方案，合理安排肥料化、饲料化、基料化、能源化、原料化利用，完善秸秆收储运体系，研发推广综合利用先进技术和设备。拓宽利用路径，完善扶持政策，实现秸秆综合利用水平全面提升。到 2025 年，全市秸秆综合利用率达到 90% 左右。强化各级网格责任单位秸秆禁烧主体责任，健全市县乡村“四级”网格化监管体系，强化秸秆禁烧督查巡查，综合运用卫星遥感、高清视频监控等手段，不断提高禁烧监管水平，严格落实奖惩制度。

5. 强化施工扬尘监管。加快推进绿色施工，建设城市扬尘视频监控平台，实现施工重点环节和部位精细化管理。严格制定建筑工地扬尘治理管理标准，推进建筑工地技术革新。加强施工扬尘精细化管控。将防治扬尘污染费用纳入工程造价。严格落实施工单位扬尘污染防治责任，制定施工扬尘污染防治实施方案，在工地公示具体防治措施及负责人信息。城市内渣土运输车辆需保持密闭，并严格监管渣土运输过程，杜绝乱堆乱弃现象。

6. 控制道路扬尘污染。加快实施道路硬化、裸土覆盖、绿化带提档降土等工程，有效降低扬尘污染。增加洒水车、环卫车工作区域及频率，对主要街路实行河（雨）水喷淋、机械化清扫，鼓励充分利用中水冲刷路面，减少风沙和扬尘产生，加大城市出入口、城乡接合部等重要路段冲洗保洁力度，渣土车实施全密闭运输，强化绿化用地扬尘治理。

（二）推进多污染物协同减排

1. 实施重点行业 NO_x（氮氧化物）等污染物深度治理。推进钢铁、焦化行业超低排放改造，新建钢铁项目达到超低排放水平。推进水泥、玻璃、铸造、石灰、矿棉等行业污染深度治理。推动平板玻璃、建筑陶瓷等行业企业逐步取消烟气旁路，因安全生产无法取消的，按规定安装在线监管系统。加强生物质锅炉燃料品质及排放管控，禁止掺烧煤炭、垃圾和工业固废，对不能稳定达标排放的生物质锅炉进行整改。

2. 开展 VOCs（挥发性有机物）全过程综合整治工作。持续开展石化、化工、包装印刷、工业涂装等重点行业 VOCs 全过程综合整治工作。积极推进含 VOCs 产品源头替代，优先采用 VOCs 含量低（无）的绿色原辅材料，开展原油、成品油、有机化学品等涉 VOCs 物质储罐排查工作，按规定逐步取消石化、煤化工、制药、农药、化工、工业涂装、包装印刷等企业非必要 VOCs 废气排放系统旁路。鼓励涂装类工业园区和企业集群统筹规划建设集中涂装中心、活性炭集中处理中心、溶剂回收中心。加强汽修、餐饮等行业 VOCs 综合治理。

3. 强化车油联合管控。进一步规范成品油市场，提高清洁油品供应保障能力、油品质量监管水平，严厉打击生产、销售、储存和使用非标油品行为。加强新生产车辆环保达标监管，严格实施国家机动车油耗和排放标准。通过部门联合执法、提高路检路查和

入户监督抽测频次以及加强重污染天气柴油车管理等方式，加大在用车监督执法力度，完善监管执法模式。加快老旧车辆淘汰和深度治理，推进老旧车辆淘汰报废，推动高排放车辆深度治理。推进监控体系建设和应用。

4. 推动其他涉气污染物治理。推进大气氨排放控制，注重源头防控，优化饲料结构，强化畜禽养殖业氨排放综合管控；加强氮肥、纯碱等行业氨排放治理，强化工业源烟气脱硫脱硝氨逃逸防控。推动消耗臭氧层物质和氢氟碳化物环境管理。开展重点行业恶臭综合治理工作，推动恶臭投诉集中重点企业和园区安装运行在线监测预警系统。

（三）加强交通运输污染治理

1. 加强在用机动车排气污染治理。加强在用机动车排气污染联合执法，完善生态环境部门检测、公安机关交通管理部门处罚的监管机制。逐步推广安装固定垂直式遥感监测设备与移动式遥感监测设备。

2. 加强非道路移动机械污染防治。开展非道路移动机械摸底调查工作。对施工工地、物流园区、大型工矿企业以及港口、货场使用的非道路移动机械摸底调查和编码登记，开展非道路移动机械排气污染监督监测工作。进口二手非道路移动机械和发动机，应达到我国现行的新生产非道路移动机械排放标准要求。督促企业对超标排放的非道路移动机械进行整改，对超标排放严重的，依法进行处罚，并向相关行业管理部门通报情况，同时适时予以公开曝光。按省要求加快淘汰老旧工程机械。

（四）建立对外合作机制

1. 深化区域大气污染联防联控。推动建立牡丹江、哈尔滨、七台河、鸡西生态协作圈，开展大气污染共同治理工作，健全区域内污染应急联动机制，协同应对跨区域重污染天气。

2. 加强重污染天气应对。加强全市环境空气质量预测预报和气象卫星遥感应用及人工影响天气能力建设，进一步提升PM_{2.5}和臭氧预报准确率。推进市、县两级重污染天气应急预案体系建设，探索轻、中度污染天气应急响应应对机制。拓展应急减排信息公开和公众监督渠道。完善重污染天气应急预案体系，积极开展应急预案实施情况评估工作，适时修订应急预案。

（五）打造宁静宜居城市环境

制定实施噪声污染防治行动计划。市区在声环境功能区安装噪声自动监测系统。在制定国土空间规划及交通运输等相关规划时，合理划定防噪声距离，明确规划设计要求。加强建筑施工噪声监管，严格限制建筑机械施工作业时间，因特殊需要必须连续作业的，必须有县级以上政府或者其有关主管部门的证明，并公告附近居民。鼓励采用低噪声施工设备和工艺。依法将工业企业噪声纳入排污许可管理，严厉查处工业企业噪声排放超标扰民行为。加强对文化娱乐、商业经营中社会生活噪声热点问题日常监管和集中整治。到2025年，市区全面实现功能区声环境质量自动监测，声环境功能区夜间达标率达到国

家要求。

专栏3 大气环境质量提升工程

- (一) 城市建成区内 10 蒸吨/小时以上、35 蒸吨/小时及以下燃煤锅炉淘汰改造项目。
- (二) 重点行业 VOCs 全过程综合整治工程。
- (三) 刁翎镇宏运供热站脱硫脱硝改造。

四、深化“三水统筹”，提升水生态环境质量

以水生态保护为核心，强化水资源、水生态、水环境“三水统筹”，污染减排和生态扩容两手发力，“保好水”“治差水”，主要水污染物减排达到省总量控制目标要求。水环境质量持续改善，建成区内无黑臭水体返臭现象，监测断面达到考核要求，城市集中式饮用水水源水质全面达标。

(一) 保障饮用水安全

1. 强化饮用水水源地环境综合整治。按照饮用水水源保护区划分，加大保护区污染整治力度，加强监测信息公开，持续推进污染防治工作。加快推进农村集中式饮用水水源保护区划定，以“划、立、治”为核心，稳步开展农村集中式饮用水水源保护区环境综合整治工作，重点推进乡镇级农村饮用水水源保护区环境问题排查整治。优先开展超标饮用水水源治理工作，采取污染整治、生态修复与建设、水源地汇水范围内退耕还林和农药化肥减量增效等综合性措施，完善饮用水源地水质达标实施方案。加强水源保护区排查工作，严禁保护区内从事可能污染水源的活动。

2. 加强水源地风险管控和预警应急能力建设。完善和修订水源地应急预案，组织开展突发环境事件应急演练。加强对道路、水路危险化学品运输安全管理，落实水源保护区及周边沿线公路等必要的隔离和防护设施建设。推进城乡饮用水水源地安全保障达标建设，重点从水源工程、供水水质水量、水源地生态保护和修复、日常管理等方面开展达标建设，开展集中式饮用水水源环境状况评估和基础信息调查工作。

3. 完善县级及以上集中式饮用水水源地规范化建设。加快开展水源地现状评估工作，进行水源地规范化建设摸排工作，摸清水源地规范化建设具体情况，实施水源地规范化建设措施完善工程。到 2025 年，县级及以上城市集中式饮用水水源水质（剔除本底值）全部达到或优于Ⅲ类。加强城市应急备用水源工程建设。

4. 开展农村饮用水水源环境风险排查整治工作。以乡镇级及以下水源地为重点，对可能影响农村饮用水水源环境安全的风险源进行排查。大力推进城乡一体、联片联供

水。目前，农村水源地存在点多、规模小的问题，建议合理安排、布局农村饮用水水源，有条件的地区可以采取城镇供水管网延伸或者建设跨村、跨乡镇联片集中供水工程等方式，发展规模集中供水。

（二）提升水环境质量

1. 提升流域水生态环境质量。深化流域分区管理体系，建立以“流域-水环境控制单元-水功能区”为基础，12个考核断面水质为管理目标，排污许可制为核心的流域控制单元管理体系。持续削减水污染物排放总量，确保12个水环境质量考核断面达标。打好水污染防治攻坚战。

2. 基本消除城市黑臭水体。加快黑臭水体排查整治工作，全面排查县级城市建成区黑臭水体，开展水质监测工作，编制黑臭水体整治清单，制定实施整治方案。巩固提升前期黑臭水体治理成果，进一步加强底泥清淤，减少内源污染，努力实现长治久清。“十四五”期间，针对县级城市黑臭水体开展整治工作，及时向社会公开治理情况。到2025年，全市基本消除县级城市建成区黑臭水体。

（三）推动水生态恢复

1. 推进“三水统筹”。坚持尊重自然、协调发展，以水定需、因水制宜、量水而行，建立水资源刚性约束制度，实行水资源消耗总量和强度双控，确立水资源开发利用和用水效率控制红线，到2025年，单位地区生产总值用水量下降12%左右。对重要水体开展水生态环境评价工作，增加生态用水保障，促进水生态恢复。

2. 河湖生态水量保障。大力加快中水回用或城市再生水利用步伐，提高水资源循环利用水平。加强农业节水，全面推进水田灌区节水灌溉，提高水田灌区灌溉水利用效率。制定重点河流生态流量保障方案，推进水资源和水环境监测数据共享，开展生态流量监测预警试点，切实保障重点支流基本生态用水需求。

3. 加强水生态保护修复。在农业面源污染较重水体和水质达不到规划目标的河湖周边，严格落实河湖岸线边界，划定生态缓冲带，强化岸线用途管制。加强河湖缓冲带管理，对重要生态空间内不符合保护要求的人类活动进行整治。推进自然湿地修复和综合整治。实施镜泊湖湖滨带大型水生植物恢复工程，镜泊湖入湖河流尔站河水质改善及河滨带生态修复工程。

（四）加强重点流域和湖泊湿地生态保护治理

1. 加快构建流域联防联控机制。针对牡丹江等跨省市流域，推动建立跨界水体管理机制，实施联合监测，水质监测信息及时共享，提高流域监控预警能力，通过全流域齐抓共管、联防联控，实现流域水质提升。以集中式饮用水水源地为重点，加快推进饮用水源、跨界水体环境风险评估试点示范，编制水环境事件应急预案。

2. 加强中俄跨境河流协作保护。研究建立中俄跨境河流协作保护机制，重点加强绥芬河水生态跨境保护和治理。

3. 推进重点流域水生态环境改善。对重要生态空间内不符合保护要求的人类活动进行整治。按照《镜泊湖流域（牡丹江市）综合治理方案》要求，持续推进镜泊湖污染治理工作，严格对靠近牡丹江、穆稜河、绥芬河、北安河等江河的企业进行污水处理及排放监控，加强北安河、金龙溪、银龙溪、青龙溪、兴隆河、东村河等内河整治，2025年底前，实现河面无大面积漂浮物、河岸无垃圾、无违法排污口。

4. 严守湖泊生态保护红线。加强河流、湖泊监管工作，以自然环保为前提，引进生态修复、环境保护相关项目，严禁存在污染风险项目进入。完善河流、湖泊的生态环境安全评估，制定实施生态环境保护方案。持续加强各县（市）区、各部门之间沟通协作，构建上下游联动协调机制。因地制宜保护和恢复珍稀濒危水生生物，严格落实禁渔期制度。

（五）深入推进水污染防治

1. 实施入河排污口排查整治。全面开展牡丹江干流入河排污口排查工作，按照“依法取缔一批、清理合并一批、规范整治一批”的要求，分类推进入河排污口规范整治。有效管控入河污染物排放，推动入河排污口水质逐步改善。深入开展排污口监督管理工作，推动构建“受纳水体—排污口—排污通道—排污单位”全过程监督管理体系。建立入河排污口管理长效机制。

2. 加强工业废水污染防治。加强工业区污水处理设施监管工作，完善园区污水管网建设，构建污水处理设施在线监测系统，实时监控污水处理设施运行情况及出水水质情况，确保园区污水实现集中处理，工业企业污水达到稳定排放，严禁偷排、漏排现象出现。对不符合规范要求或排放不达标的污水处理设施，责令整治改造并依法处罚。推进重点行业减排，加快企业技术革新和设备升级，鼓励清洁生产，减少氨氮、总磷、化学需氧量等水污染物产生。深化工业污染物总量控制，减少氨氮、总磷、化学需氧量等水污染物排放。

3. 加强城镇生活污水污染防治。完善城市生活污水管网系统，健全定期排查检测机制。加强城镇生活污水排水管理，完善与污水处理厂管网系统对接。对建成区排水管网进行排查、改造，对市政排水管网建设质量不达标的进行改造升级，加大排水管材市场监管力度，鼓励绿色材料使用。新建污水管网需协调市政道路和其他功能性管网规划建设，实行雨污分流制。推动城镇生活污水资源化利用。持续推进城中村、老旧城区、城乡接合部污水管网建设，基本消除生活污水收集处理设施空白区。到2025年，县级城市污水处理率达到95%以上，城市污泥无害化处置率达到95%。

4. 推进美丽河湖保护建设。以重点河湖为统领，统筹水环境、水生态、水资源等要素，精准识别主要问题症结，因地制宜，科学施策，推动实现“有河有水、有鱼有草、人水和谐”，使人民群众直观感受到“清水绿岸、鱼翔浅底”的治理成效。

专栏4 水生态环境改善工程

镜泊湖水质改善与水生态修复工程，镜泊湖湖滨带大型水生植物恢复工程等。

五、保护黑土地，维护土壤环境安全

坚持预防为主、保护优先、风险管控，持续推进土壤污染防治攻坚行动，以严守农产品质量安全和人居环境安全为底线，强化土壤和地下水污染风险管控和修复，确保“吃得放心、住得安心”。

（一）强化土壤污染源系统防控

1. **加强空间布局管控。**将土壤环境要求纳入国土空间用途管制。永久基本农田集中区禁止规划建设可能造成土壤污染的建设项目。对涉及有毒有害物质可能造成土壤污染的建设项目，依法进行环境影响评价，提出并落实防腐蚀、防渗漏、防遗撒等土壤污染防治具体措施。

2. **防范工矿企业新增土壤污染。**动态更新全市土壤污染重点监管单位名录，监督全面落实土壤污染防治义务，依法纳入排污许可管理。鼓励土壤污染重点监管单位积极申请国家资金并实施提标改造。配合省生态环境厅定期组织开展土壤污染重点监管单位和地下水重点污染源周边土壤、地下水环境监测工作，督促企业定期开展土壤和地下水环境自行监测、污染隐患排查治理工作。防控矿产资源开发污染土壤，按照国家和省规定加强尾矿库安全管理。

（二）切实加强农用地生态环境保护

1. **保障黑土地资源可持续利用。**开展全市黑土耕地保护行动，试点黑土地保护利用。探索建立政府主导、承包者与经营者实施、公众参与的多元化黑土地保护长效机制。根据省生态环境厅制订的黑土地保护考核机制，压实县、乡、村黑土地保护责任。实施耕地质量保护与提升行动，采取工程、农艺、生物等措施提高耕地质量，保护“耕地中的大熊猫”，确保国家粮食安全。

2. **巩固提升农用地分类管理。**严格保护优先保护类耕地，将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田，确保面积不减少、土壤环境质量不下降。着力推进安全利用类耕地管控修复，推广应用品种替代、水肥调控、土壤调理等技术。加强严格管控类耕地风险管控，鼓励采取调整种植结构、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕等措施，确保严格管控类耕地得到安全利用。动态调整耕地土壤环境质量类别。

（三）推进建设用地风险管控和治理修复

1. **严格管理建设地块准入。**实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。以用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的地块为重点，依法开展土壤污染状况调查和

风险评估工作。开展重点行业工业场地污染状况评估工作，根据重点行业工业用地土壤环境调查结果，按照省生态环境厅统一部署，对存在污染的地块开展风险评估工作，确定风险水平，动态更新土壤污染重点监管单位名录。根据调查及风险评估结果，进行风险等级划分，逐步建立污染地块名录及开发利用负面清单，合理确定土地用途，严控工业污染，加强涉重金属行业污染防控。因地制宜严格污染地块准入，合理确定土地开发和使用时序。强化部门信息共享和联动监管，生态环境部门、自然资源部门应及时共享疑似污染地块有关信息。

2. 实施土壤治理与修复行动。按照省、市土壤污染治理与修复规划要求，有序推进规划项目实施，全面整治受污染农用地、污染地块、非正规垃圾填埋场、涉重金属企业等土壤污染源。强化治理与修复工程监管，督促责任单位设立公告牌，推广绿色修复理念，强化修复过程二次污染防控。推进实行土壤污染治理与修复终身责任制，加强腾退土地污染风险管控和治理修复，重度污染农用地转为城镇建设用地的，开展土壤环境调查与风险评估工作。

（四）开展地下水污染综合防治

1. 建立地下水生态环境管理体系。针对国家地下水环境质量考核点位，因地制宜制定地下水环境质量达标方案。推动地下水环境分区管理，开展地下水污染防治重点区划定工作，建立地下水污染重点监管单位名录，依法纳入排污许可管理。提出地下水污染分区防治措施，实施地下水污染源分类监管。强化高风险化学品生产企业、垃圾填埋场和危险废物处置场等重点污染源区域地下水环境监管，督促开展必要的防渗处理工作。

2. 加强污染源头预防与风险管控。持续开展地下水环境状况调查评估工作。逐步开展地下水污染风险管控工作。统筹开展地下水污染协同防治工作，推动地下水污染源头预防与风险管控。实现重点污染源（区域）和地下水型饮用水源保护地“双源”点位水质总体保持稳定。

专栏5 土壤环境保护工程

土壤污染治理、设施基地土壤盐碱化治理、侵蚀沟治理。

六、加快农村环境治理，提升人居环境质量

持续推进农村人居环境整治提升和农业面源污染防治，农业面源污染得到初步管控，农村生态环境持续改善，建设生态宜居美丽乡村，增强农民群众获得感和幸福感，为实现乡村生态振兴提供美丽生态环境支撑。

（一）深化农业污染防治

1. 大力推广农业清洁生产。建立健全农业绿色循环低碳生产制度，推动形成农业绿色生产方式，实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。建立农村有机废弃物收集、转化、利用网络体系，推进农林产品加工剩余物资源化利用。发展节水型农业，推广抗旱节水、高产稳产品种，鼓励以循环利用与生态修复相结合的方式治理农田退水。积极推广节水、节能增效、绿色防控、生态种养、循环农业等节约型农业技术。集成应用全程农药减量增效技术。大力建设绿色、有机农产品基地。

2. 推动农业面源污染综合整治。加强农业投入品规范化管理，开展化肥、农药单位面积使用量合理控制，提高利用效率。改进施肥方式，推广新型肥料，引导农民积极施用有机肥，扩大测土配方施肥技术面积。推进农作物重大病虫害统防统治和绿色防控，推广低毒低残留农药，换药械、降药量、减药害。鼓励以循环利用与生态修复相结合的方式治理农田退水。到 2025 年，主要农作物化肥、农药利用率分别达到 43% 和 50%。

3. 统筹推进农业固体废物回收利用。加强废弃农膜和农药包装废弃物回收处理，完善农膜回收利用制度。全面普及标准农膜，示范推广全生物降解膜，推进地膜减量化，推广农膜减量增效技术。强化产销用环节监管，健全完善农膜、废弃食用菌袋及农药包装废弃物回收利用体系和长效机制，推动生产者、销售者和使用者落实回收责任试点，推广农村有机废弃物的新型生化处理设备和技术，努力实现农村有机废弃物的资源化利用。到 2025 年，力争实现废弃农膜回收率达到 88%。

（二）着力控制养殖业污染

1. 推广清洁养殖方式。推进养殖生产清洁化和产业模式生态化，优化调整养殖业空间布局，积极发展健康养殖方式，带动养殖业绿色可持续发展。推广节水、节料等清洁养殖工艺和干清粪、微生物发酵等实用技术，实现源头减量。

2. 加强养殖污染管控。推进县域畜禽养殖污染防治，规范畜禽养殖禁养区调整。对设有固定排污口的畜禽规模养殖场实施排污许可制度。严格畜禽规模养殖环境监管执法。依法落实不同区域管控措施，引导开展养殖尾水生态化治理工作。

3. 推进畜禽粪污资源化利用。鼓励符合条件的县（市）积极申报非畜牧大县整县推进畜禽粪污资源化利用试点。推广粪污就地就近全量还田模式。将规模以上畜禽养殖场纳入重点污染源管理，确保畜禽粪污处理设施正常运转。切实落实规模养殖场主体责任，加强治理设施日常维护。鼓励和引导第三方处理企业将养殖场（户）畜禽粪污进行专业化集中处理。在散养密集区支持建立粪污集中处理中心，鼓励规模以下畜禽养殖户采用“种养结合”“截污建池、收运还田”等模式。到 2025 年，畜禽粪污综合利用率达到 85%，规模养殖场粪污处理设备配套率达到 97%。鼓励符合条件的县（市）积极申报非畜牧大县整县实施畜禽粪污综合治理工程。

（三）不断改善农村人居环境

1. 推进农村生活污水处理。梯次推进农村生活污水治理，县域农村生活污水治理专

项规划实施全覆盖，加快农村生活污水治理设施建设，加强污水治理和改厕统筹衔接。因地制宜开展生活污水源头减量和尾水回收利用。规范农村生活污水收集管网和处理设施建设验收管理，合理选择使用省生态环境厅推荐的技术，提高农村生活污水治理设施正常运行率。推进城镇污水处理向农村延伸，分级推动村庄生活污水与城镇管网并网收集、集中和分户收集处理以及生态利用，确保提高农村生活污水治理水平。

2. 开展农村黑臭水体治理工作。更新完善农村黑臭水体清单，推进动态监管，选择适用的黑臭水体治理技术和模式，因河（塘、沟、渠）施策、分区分类、标本兼治。开展试点示范，统筹推进农村生活污水集中治理、黑臭水体整治、规模以下养殖场（户）畜禽粪污治理和农村改厕等工作，加快农村黑臭水体整治。落实污染治理属地责任，推动河湖长制管理体系向小微水体、闭流区泡泽等延伸，实现农村黑臭水体有效治理和长效管护。到 2025 年，国控清单农村黑臭水体治理率达到 60%。

3. 积极推动生活垃圾源头减量。推进农村生活垃圾就地分类和资源化利用，加快建立农村垃圾“分类投放、分类收集、分类运输、分类处理”收集处置体系，完善日常管护机制，提升管理水平，确保稳定运行。交通便利且转运距离较近的村庄依托城镇无害化处理设施集中处理，其他村庄就近分散处理。

4. 全面提升村容村貌。深入开展村庄清洁行动，治理农村公共空间和庭院环境，加大卫生乡镇、美丽庭院创建工作力度。对农村沿河垃圾和农业废弃物开展专项整治工作，实施河塘沟渠清淤疏浚。建设一批美丽宜居村庄，全面推进乡村绿化，综合提升“田水路林村”风貌。

5. 建立农村人居环境长效管护机制。明确各县（市）区、部门、运行管理单位责任，基本建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有监督的村庄人居环境长效管护机制。严格执行农村人居环境标准规范，鼓励一体化、专业化、市场化建设和运行管护，推行环境治理依效付费制度。有条件地区依法探索建立农村厕所粪污清掏、农村生活污水垃圾处理农户付费制度。鼓励将村庄环境卫生等要求纳入村规民约。继续开展行政村环境整治工作，到 2025 年，完成省定目标数量行政村环境综合整治。

（四）开展农业面源污染监管

规范开展化肥农药使用量调查统计工作，探索开展农业面源污染调查和建立监测、评估体系。在初步实现农田退水集中排放的基础上，配合省生态环境厅开展水田、旱田灌溉用水及水田退水和分散畜禽养殖面源监测工作。鼓励大型灌区等有条件地方先行先试，配合省生态环境厅将规模化农田灌溉退水口纳入环境监管。

专栏 6 农村人居环境质量提升工程

- (一) 农村黑臭水体治理。国控清单农村黑臭水体治理工程。
- (二) 农村环境综合整治。行政村农村生活污水治理达标排放或综合利用。

七、加强保护修复，维护生态服务功能

坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，强化生态保护监管，“十四五”期间，全市饮用水源保护区、生态功能保护区、自然保护区生态环境得到有效保护。构建科学合理的生态安全格局，生态恢复工作取得进展，生态系统服务功能得到提升。

(一) 提升生态系统稳定性

1. 构建生态保护修复新格局。执行《黑龙江省主体功能区规划》中牡丹江主体功能区划，落实《牡丹江市国土空间总体规划（2020-2035）》，合理安排造林绿化用地，以国家重点生态功能区、生态保护红线、国家级自然保护区等为重点，全面推进天然林保护、退化林修复、森林防灭火和生态修复气象服务、退化草原和湿地修复、旗舰物种生态环境保护恢复，促进生态系统质量和功能提升。

2. 统筹山水林田湖草沙冰系统治理。推行森林河流湖泊休养生息，巩固退耕还林还草还湿成果。全面加强天然林保护，开展中幼龄林森林抚育，积极培育寒（中）温带珍贵树种和大径级材，实施森林质量精准提升。开展大规模国土绿化行动，推动国土绿化由数量增长向质量提升转变。坚持自然恢复为主，加强湿地保护，强化湿地用途管制和利用监管。到 2025 年，森林覆盖率达到 66%。

3. 构建以国家公园为主体的自然保护地体系。构建以国家公园为主体的自然保护地体系，完成自然保护地整合归并优化工作，加强国家级自然保护地建设。开展东北虎豹国家公园生态廊道建设以及重要栖息地恢复和修复工作，促进中俄自然保护地联合保护。

4. 加强城市生态功能修复。科学规划布局城市绿环绿廊绿楔绿道，加强城市公园绿地、区域绿地和防护绿地等建设，完善城市绿地体系。加强对城市山体河湖等自然风貌保护，实施城市江河、湖泊、湿地等水体治理和生态修复，恢复和保持河湖水系自然连通和流动性。

(二) 强化生物多样性保护

1. 全面强化生物多样性保护工作。加强野生动物监测网络建设。持续推进物种多样性调查，加快生物物种资源调查和评估进程，落实保护国家、省级保护动物项目，持续加强自然保护地建设，强化就地保护，有效保护野生动植物种群及其栖息地生态环境。保护生物多样性。增强公众防范非法盗猎野生动物意识，杜绝违法盗猎活动，全面禁止

非法交易野生动物。加强生物安全监管。加强松材线虫、美国白蛾等外来入侵物种安全管理，提高对外来入侵物种的早期预警、应急与监测能力，及时更新外来入侵物种名录。

2. 实施生物多样性保护工程。推进森林植被保护，加快天然林保护工程、中幼林抚育、生态公益林、防护林体系建设，通过保护现有林、人工造林、封山育林、强化病虫害防治和城区山体保护等措施，加强全市森林植被保护，加快推进森林质量精准提升工程建设，提升森林质量和生态功能。完善生物多样性保护网络，实施珍稀濒危物种和极小种群物种抢救性保护。加强野生动植物保护监督。

3. 加强生物遗传资源保护与生物安全监管。配合省生态环境厅开展生物遗传资源和相关传统知识调查、登记和数据库建设工作。加大农业种质资源保护开发利用强度，加大野生花卉种植和药用植物及野生动植物保护力度。强化转基因生物技术环境安全监管。

（三）加强重要生态系统保护监管

1. 完善自然生态监管机制。建立健全生态保护红线和自然保护地监管制度和监管体系，完善生态破坏问题监管工作机制，开展生态保护修复监督评估工作。

2. 加强生态保护红线应用。将生态保护红线成果应用到城市总体规划、土地利用规划、主体功能区规划等空间管控规划。严格管控边界、落实管控要求，明确政策措施，确保红线面积不能减少、质量不能下降。

3. 健全生态保护红线管理机制。对不同红线区域内的不同保护对象进行差异化考量，制订不同的管控措施，完善生态保护红线管理机制。加强红线监管工作，积极与国家、省生态保护红线监测网络对接，全面掌握生态保护红线监测情况，及时进行生态风险预警。

4. 完善红线评价与绩效考核机制。加快开展生态保护红线评价工作，及时掌握生态保护红线动态，并将评价结果纳入生态文明建设目标评价考核体系，作为领导干部综合考核和责任追究的一项重要指标。

5. 加快生态文明建设示范区创建。深入推进国家生态文明建设示范县（市）创建工作，选择基础条件比较好的宁安市先行先试，进行创建工作，为其他县（市）区积累创建经验，2022年编制《宁安市创建国家生态文明建设示范市规划》并发布实施，争取2025年创建成功。尝试创建“两山”实践创新基地，努力探索“两山”转化路径和模式。

（四）开展生态状况调查与成效评估

配合省生态环境厅构建“天空地一体化”的生态保护监测网络，按照国家和省要求，开展自然生态质量监测工作。开展生态保护红线基础调查和人类干扰活动遥感监测工作，定期开展生态保护红线和自然保护地保护成效评估工作。配合省生态环境厅完成五年一次的区域生态状况变化遥感调查评估和年度县域生态功能区生态状况遥感调查评估工作。开展重要生态保护修复工程实施成效评估工作，定期组织开展生态保护修复工

程实施成效自评工作。加强监测评估成果综合应用。

专栏7 生态恢复与生态功能维护工程

实施牡丹江市拉古废弃矿山破损山体生态修复工程、牡丹江市张广才岭老爷岭生态系统综合治理项目、黑龙江绥阳林业局有限公司东北虎豹国家公园配套基础设施、科普宣教设施、保护管理设施建设工程。

建设牡丹江市拉古废弃矿山破损山体生态修复工程、宁安市镜泊湖自然保护区及国道两侧历史遗留矿山生态修复项目。

八、强化风险防控，严守环境安全底线

把人民生命安全和身体健康放在第一位，牢固树立环境风险防控底线思维，完善生态环境风险常态化管理体系，强化危险废物、重金属风险管控，加强新污染治理，完善环境应急体系，保障生态环境安全与健康。

（一）加强危险废物监管

1. 强化危险废物环境监管。建立危险废物重点监管清单，强化危险废物全过程监管。健全危险废物收运体系，开展废铅蓄电池收集贮存转运试点，提高小微企业和工业园区等危险废物收集转运能力。开展危险废物规范化环境管理评估工作，提升危险废物环境监管能力和信息化监管水平，依法严厉打击危险废物环境违法犯罪行为。

2. 强化新污染物治理。按照新污染物治理行动方案要求，对持久性有机污染物、内分泌干扰物等新污染物实施调查监测，落实环境风险管控措施。做好化学品环境国际公约省内履约工作，到2025年，全部淘汰使用汞或汞化合物的氯碱生产工艺。

（二）全面深化重金属污染防治

推进重金属污染环境防控。按照生态环境部《关于进一步加强重金属污染防治的意见》和我市关于涉重金属重点行业企业排查整治有关要求，开展涉重金属重点行业企业全面排查工作，纳入排污许可管理，依法依规开展强制性清洁生产审核。加大涉重金属企业指导督查力度，强化日常检查，高度关注涉重金属企业排污状况、周边环境状况和群众诉求，将涉重金属企业全部纳入重点环境监管企业名单，实现涉重金属企业动态监管、重点监控，对重点企业生产过程“跑、冒、滴、漏”严格管理，严防因不正常排污和污染物积累引起的环境污染。新、改、扩建涉重金属重点行业建设项目必须遵循重点重金属污染物排放“减量置换”或“等量替换”的原则。

（三）强化核与辐射安全监管

1. 加强核与辐射安全风险管控。严格落实辐射安全许可制度，规范许可管理。将

“双随机、一公开”和全覆盖监管相结合，完成核技术利用单位隐患排查工作。及时规范收贮全市废旧放射源，确保安全收贮率达到100%。

2. 提升核与辐射监测能力。加强辐射监测队伍建设，加大辐射监测基础设施投入，完善质量保证体系，保证监测数据质量。配合省生态环境厅做好市辖区内空气辐射监测站的运行维护及国控、省控监测点位取样送检工作，不断提升辐射环境监测能力。

3. 强化核与辐射应急响应。按时完成辐射事故应急预案及配套程序的执行程序修订工作，构建辐射安全应急响应现代化体系，定期组织人员培训和应急演练，增强处置辐射突发事件能力。

4. 全面开展核与辐射安全隐患排查工作。依据省核与辐射安全执法局相关要求，规范辐射安全许可证管理，严格辐射工作场所安全监督检查，加强对《国家核技术利用辐射安全管理系统》动态管理，实现监管工作信息化、规范化和系统化。加强放射性废物、废弃（退役）放射源收贮和放射性物品运输安全监管，规范移动使用放射源与射线装置活动的辐射安全与防护管理制度措施。

5. 加强核与辐射安全文化宣传工作。广泛开展辐射安全知识宣传工作，强化公众沟通，推进信息公开，增强公众对核安全知识的认知、了解和信任，积极做好涉核社会风险防范与化解工作。不断提高社会公众的责任意识和安全意识，推进核安全文化建设，全面提升综合保障能力。

（四）强化环境风险预警防控与应急

1. 加强环境风险评估与源头防控。开展环境风险企业排查工作，建立全市环境风险企业名单，实施环境风险分类分级管理，对存在重大环境安全隐患的企业开展限期整改。开展重点流域、湖库等累积性风险评估工作，推进饮用水水源、跨界水体、重要生态功能区环境风险评估试点示范。通过严格行业准入、调整产业布局从源头降低突发和累积性环境风险。提升园区规范化管理水平，加强生产安全、环境安全监督管理。

2. 夯实环境安全保障基础。落实《牡丹江市人民政府突发公共事件总体应急预案》各项措施，加强企业、园区环境风险应急预案管理。推动应急队伍和应急监测能力标准化建设，分区域建设环境应急物资储备库，定期开展应急演练。加强生态环境、应急、公安、水利、交通运输、消防等相关部门应急救援长效联动，与重点企业共建环境应急救援队伍，构建政府、社会、企业多元共建的环境应急保障体系，建立社会化应急救援机制。建立跨区域、跨部门的突发环境事件现场指挥与协调制度，完善突发环境事件信息报告和公开机制。

3. 加强重点领域环境风险防控。排查督促重点风险园区、企业落实环评风险控制措施。提高工业集聚区环境风险监测预警能力，构建生产、运输、储存、处置环节的环境风险监测预警网络。加强危险化学品运输风险管控，优化危险化学品运输路线，做好危险化学品运输车辆动态监督管理工作。推进环境风险全过程管理，建立健全固体废物综

合利用和处理处置体系，强化企事业单位环境风险物资监督管理。开展环境风险调查与评估工作。以电镀、化工、铅酸蓄电池、制药、制革等行业以及油气输送管线、涉氯、涉氨等企业为重点，全面调查重点环境风险源和环境敏感点，建立环境风险源数据库。

专栏8 环境风险防控重点工程

实施郭家沟生活垃圾处理场二期填埋库区封场治理暨飞灰处置项目、牡丹江市辖乡镇生活垃圾收运系统建设工程、绥芬河市医疗废物处置项目。

九、完善能力建设，构建现代环境治理体系

完善生态环境监控一体化建设工程，加强环保机构队伍建设，加强环境监控能力建设，实施精准监管和智慧监管。实施最严格的生态环境保护制度，建立系统的生态文明建设考核评价体系，健全环保市场机制和环境治理全民行动体系，加快补齐环境治理体制机制短板，促进环境治理能力和治理体系现代化。

（一）健全生态环境管理体制机制

1. 落实地方政府环境保护责任。落实地方党委、政府领导“党政同责、一岗双责”责任。健全市级和县（市）区级生态文明建设领导小组和生态环境保护委员会，制定实施党委、政府有关部门生态环境保护责任清单。各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责，对区域流域资源环境相应担责，有关工作部门及其有关机构按照职能相应担责，将环境质量“只能更好，不能变坏”作为各级政府环保责任红线，将绿色发展理念转化为做决策、抓工作、促发展的具体行动。完善环境保护、节能减排约束性指标管理。组织落实目标任务、政策措施，加大资金投入。统筹做好监管执法、市场规范、资金保障、宣传教育等工作。执行领导干部自然资源资产离任审计，实行领导干部生态环境损害责任终身追究制。

2. 健全部门协作机制。按照《中共中央办公厅 国务院办公厅印发关于构建现代环境治理体系的指导意见》和《中共黑龙江省委办公厅黑龙江省人民政府办公厅印发〈关于构建现代环境治理体系的实施意见〉的通知》要求，结合牡丹江发展实际，细化构建现代环境治理体系目标任务和政策措施。落实“管发展必须管环保、管行业必须管环保、管生产必须管环保”的要求，加强统筹协调和政策支持，落实分解各项任务并推进相关具体工作。推动职能部门做好生态环境保护工作，进一步完善齐抓共管、各负其责的大生态环保格局。

3. 完善约束性指标管理。将环境质量、主要污染物总量、能耗强度、碳排放强度、森林覆盖率生态环境保护指标纳入约束性指标管理，分解到各县（市）区，建立评估考

核体系。强化环保依法督政，落实地方党委和政府领导主体责任，加强对各县（市）区各项约束性指标完成情况成效考核，各级政府应科学合理制定落实方案。

4. 落实企业污染治理主体责任。督促企业完善治污设施、应急措施、信息公开、实施能效和环保“领跑者”制度，树立环保标杆，采取财政补贴、荣誉奖励等措施，激励企业推动资源节约、清洁生产、绿色发展。完善环境污染损害鉴定评估机制，对违反环境保护法律法规的，依法严惩重罚；对造成生态环境损害的，以损害程度等因素依法确定赔偿额度；对造成严重后果的，依法追究刑事责任，大幅提高环境违法成本。充分发挥行业协会作用，做好排污单位行业自律。

（二）完善生态环境法治建设

1. 完善生态环境法规规章和标准体系。构建与国家、省环境治理法律法规标准体系相辅相成的地方性法规标准制度体系。严格执行法律法规、标准。认真落实《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国水土保持法》等生态环境保护相关法律法规。实施严格的污染物排放标准。

2. 推进环境司法协同联动。建立生态环境保护综合行政执法机构、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、专业支持、案情通报、案件移送制度，加强“以案释法”和交流借鉴。协调检察机关发挥检察公益诉讼法律监督职能，运用诉前检察建议和提起行政公益诉讼等方式，督促相关行政执法机关依法履行生态环境监督管理职责，会同人民法院探索建立生态环境和资源保护领域民事公益诉讼从业禁止制度。依法严厉打击生态环境违法犯罪行为。积极开展生态环境损害赔偿工作，对造成生态环境损害的，依法依规追究赔偿责任。推动完善环境公益诉讼制度，与行政处罚、刑事司法及生态环境损害赔偿等制度进行衔接。注重环保行政执法与公众监督、舆论监督、司法监督的结合，实现行政处罚和刑事处罚无缝衔接，形成公平公正透明的司法环境。

（三）健全生态环境管理制度

1. 依法实行排污许可制度。严格落实法律法规关于排污许可管理的相关规定，健全以排污许可制为基础的环境管理制度体系，排污单位必须持证排污、按证排污、自证守法。加强排污许可证后管理，落实排污许可证“一证式”管理，持续做好排污许可证变更、延续、重新申请等动态更新工作。

2. 完善污染物排放总量控制制度。改革完善污染物排放总量控制制度，推进依托排污许可证实施单位污染物排放总量指标分配、监管和考核。实施基于环境质量改善的区域、流域排污总量控制，实施一批重点区域、重点行业减排工程，着力推进多污染物协同减排，统筹考虑温室气体协同减排效应。健全污染减排激励约束机制。

3. 强化生态环境与健康管理。按照省教育厅的统一部署，开展绿色校园创建活动，强化生态文明教育，培养低碳环保、垃圾分类、厉行节约良好生活习惯，建设绿色校园。培养生态环境与健康专业队伍，提升居民生态环境与健康素养水平。

4. 健全企业环境信用制度。完善企业环保信用评价制度，依据评价结果实施分级分类监管。对环保信用良好的企业，在绿色信贷等予以优先支持。建立排污企业黑名单制度，将环境违法企业依法依规纳入失信联合惩戒对象名单，将失信信息记入信用记录，纳入省公共信用信息平台，依法向社会公开，强化环保信用约束力。

（四）健全生态环境市场机制

1. 构建规范开放市场。推进生态环境领域“放管服”改革，在环境污染治理、生态修复、环保技术装备开发等吸引各类市场主体、引导各类资本，参与环境治理投资、建设、运行。加强环境治理市场监管，规范市场秩序，加强行业自律，减少恶性竞争，加快形成公开透明、规范有序的环境治理市场环境。

2. 健全价格收费机制。按照“谁保护、谁受益”“谁污染、谁付费”和补偿处理成本、合理盈利的原则，构建污水、垃圾处理费价格形成机制。逐步在森林、湿地等资源领域构建生态补偿标准体系和生态补偿资金稳定增长机制，通过资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施补偿。

3. 落实地方财政支出责任。推进市级以及县（市）级生态环境领域财政事权与支出责任划分改革，按照财政事权与支出责任相匹配的原则，完善省市县三级财政承担环境治理财政支出责任。

4. 创新环境治理模式。采用政府购买服务等方式，着力推进城镇生活污水处理、生活垃圾处理处置、工业园区集中治污设施等重点领域第三方污染治理示范项目，鼓励排污单位委托第三方开展污染治理工作。营造有利的市场和政策环境，吸引和扩大社会资本投入，推动建立“排污者付费、第三方治理”的治污新机制，形成规范有序、监管有力的第三方治理市场。鼓励采用“环境修复+开发建设”模式，加强工业污染地块利用和安全管控。

5. 创新环保投融资机制。建立制度化的生态环保财政投入预算保障机制，用好绿色低碳、循环经济、节能环保、技术改造等专项资金，建立以奖代补财政投入稳定增长机制。创新政府让利型税收、优惠或补贴政策，鼓励社会资本和民营企业积极参与绿色产业发展，大力推广 PPP 模式。完善绿色信贷制度，鼓励企业发行绿色金融债券，支持金融机构开展造林信贷担保业务。探索开展创新贷款业务，突破排污企业和环保企业投融资瓶颈。

（五）强化生态环境监测监管能力

1. 健全监管执法机制。实施以排污许可证为核心的“一证式”执法监管模式。健全以“双随机、一公开”监管为基本手段，以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型

监管机制，推进“互联网+执法”。严格禁止环境监管“一刀切”，不得因召开会议、论坛和举办大型活动等原因，对企业采取停产、限产措施。

2. 推进监管体制改革。深化生态环境保护综合行政执法改革，优化职责及编制配置，提高监测执法履职保障能力。建立健全基层生态环境保护管理体制，乡镇（街道）明确承担生态环境保护责任的机构和人员。建立健全环境执法责任制，将行政执法权利和履行职责有机结合，强化环境保护统一监管职责，树立环境执法权威性，确保环境保护各项法律法规执行到位。

3. 完善监管能力建设。提升环境执法装备科技化水平，推动在线监控、污染源溯源排查监控等信息技术手段与环境执法工作进行深度融合，实施生态环境精细化、网格化、智慧化管控。各县（市）区加强环境执法能力建设，优化职责和配置，全面统一着装，按照《生态环境保护综合行政执法装备标准化建设指导标准（2020年版）》要求，制定配备方案、落实配备资金，切实规范环境执法行为，提高依法行政水平。配备必需的执法装备和取证手段，2022年底前，完成移动执法系统建设和应用全覆盖，迅速准确处理环境违法行为和污染事件。

4. 强化监测能力建设。补齐环境监测能力短板，优化监测站网布局，推动监测数据和监测点位资源共享。加强监测质量监督检查，确保监测数据质量。提高监测自动化、标准化、信息化水平，推动实现环境质量预报预警，确保监测数据“真、准、全”。推动监测装备精准、快速、便携化发展。到2025年，在镜泊湖5A级景区内实现环境空气质量自动连续监测；地表水环境质量监测点位实现区域内重点流域全覆盖；地下水环境监测质量监测点位满足环境管理要求；强化乡镇集中式生活饮用水源地水质监测；土壤环境质量监测点位实现所有用地类型全覆盖。优化噪声监测网络，统筹区域、交通及功能区声环境监测。

（六）提升生态环境数字化水平

1. 完善现有生态环境平台功能。建立功能全面、适应全市环境管理需要的环境信息应用平台。建设生态环境局及直属单位功能完善、互联互通、安全可靠的环境信息网络平台；实现污染源在线监控、环境监测信息综合管理等环保业务应用系统开发和推广应用；推进政务公开，逐步开展“一站式”便民服务。

2. 推进生态环境大数据应用。加强基于大数据的关联分析和融合应用，提升环境质量预测预报和污染源溯源能力。全面推动数字化技术与生态环境保护业务深度融合，综合运用环境质量、污染人员管理等大数据分析，构建生态环境质量监测、预警监控体系，提升生态环境全要素态势智慧感知能力。推进数据资源跨部门跨层级跨地区数据共享、业务协同。

（七）推进生态环保全民行动

1. 面向社会开展专题宣传工作。推进生态文明示范宣传，大力宣传“绿水青山就是

金山银山”等习近平生态文明思想，开展实践创新基地、无废城市、美丽河湖创建规模宣传工作。优先利用党报党刊、广播电视台、重点新闻网站等媒体发布，做好中央生态环境保护督察、深入打好污染防治攻坚战、龙江生态安全、生物多样性保护、碳达峰碳中和等宣传报道。在重污染天气应对和秸秆禁烧管控期间，及时公布天气信息，引导公众做好健康防护。

2. 创新生态文明宣传方式。推进政务微信、微博等官方信息平台的新媒体矩阵，不断提升信息发布时效、发布频次、原创水平和内容质量，增强发布信息形式多样性、内容可读性、公众阅读量、网络传播度和社会影响力，及时更新内容。

3. 增强全社会生态环保意识。充分利用“六五”环境日、世界水日等形式，大力弘扬生态文化，引导公民树立绿色增长、共建共享理念，提高生态文明意识和生态文明素养。将生态文明教育纳入国民通识教育体系、职业教育体系和党政领导干部培训体系。将习近平生态文明思想学习贯彻落实和生态文明建设纳入学校教育教学活动安排。推进生态文明教育进家庭、进社区、进工厂、进机关、进农村。组织媒体深入生态环境保护一线，发掘和报道先进集体和先进人物典型，开展“最美生态环境人”宣传推广活动，以“学铁人铸铁魂做铁军”主题活动为引领，大力弘扬以伟大建党精神为源头的党的精神谱系。

4. 践行简约适度绿色低碳生活。开展绿色生活创建活动，推进全民绿色生活绿色消费，全面推进绿色生活设施建设。发挥政府机关作用，到2025年，政府采购绿色采购方式及绿色产品比例达到80%。

5. 完善环保公众参与和舆论监督。保障公众环境知情权、参与权、监督权和表达权，畅通环保监督渠道，充分发挥环保热线和环保微信平台作用。支持新闻媒体进行舆论监督，主动曝光各类破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为及影响公众健康行为，有效运用媒体监督手段，形成舆论监督合力，保障群众环境权益。在县（市）区报刊、广播、电视台、网站和政务新媒体及时公开中央生态环境保护督察整改进展、追责问责情况。

专栏9 能力建设重点工程

基于“环保+物联网”和大数据的理念，对东安区河流进行全面布点、联网、自动预警为依据的数字化平台建设。

第四章 规划保障措施

一、组织保障

建立生态环境保护规划实施工作领导小组，强化规划实施领导。各级政府要把自然生态环境保护、环境污染治理、提高人居环境作为未来五年生态环境保护工作的重点，建立和完善领导责任制，做到层层负责、分级管理。各部门要强化大局意识、责任意识，认真研究制定实施方案，加强协同配合，形成工作合力。发挥人大、政协和社会对环境保护的监督作用，对各级政府及其相关部门环境保护规划执行情况开展监督检查。企业党组织要发挥政治思想建设优势，增强参与决策底气；组织部门要着力培养一批有环境保护意识和生态建设能力的基层干部，带领人民走可持续的“绿水青山”之路；各级党组织要整合农村、企业、社区资源优势，构建村企联建、村居联建、村与部门联建的立体网络。保护生态环境需要广大党员干部群众的共同参与，更需要组织部门凝聚人心、凝聚智慧，为全市绿色崛起凝聚强大合力。

健全规划实施考核制度，依据规划提出的指标体系，完善统计制度，实行目标责任制，将目标分解到各级各部门，分年度进行考核。定期公布重点工程项目进展情况和规划目标完成情况，形成分级负责、逐级推动、部门联动、协同推进的工作格局。2023年和2025年底，组织第三方评估机构对规划实施情况进行中期评估和终期考核，评估考核结果向市政府报告，并作为对地方党委、政府政绩考核的重要内容。建立项目管理长效机制，加强工程项目运行跟踪管理，发挥长期效益。

二、资金保障

加大财政资金投入，积极支持生态文明建设。各级政府要把生态环境保护投入作为公共财政支出的重点，并根据经济发展状况，不断加大环境保护资金投入，强化项目绩效管理。积极争取国家、省财政支持，发挥财政资金引导作用，建立环境保护投资稳定增长机制。

发挥财政资金引导功能，吸引社会资本投入。加快生态环境保护建设项目市场化、产业化进程，充分发挥市场机制在生态保护配置中作用。引导各类创业投资企业、股权投资企业、社会捐赠资金和国际援助资金投入环境保护市场，健全社会资本投入回报补贴机制与风险补偿机制，加大对环境污染第三方治理、政府与社会资本合作模式支持力度，积极推进环境治理依效付费机制和环境绩效合同服务。积极推广运用PPP、EOD模式，引导社会资本参与生态文明领域项目建设。

加强资金监管，确保财政资金安全。突出生态文明建设重点，精准支持绿色产业、循环经济、绿色城镇、美丽乡村建设，提升资金分配精准度和使用效率，有效保障大气、水体、土壤综合治理和碧水、净土、蓝天、国土绿化行动，支持打好污染防治攻坚战。

认真贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，扎实开展绩效评价工作，健全完善以绩效评价结果为导向的财政资金分配与管理机制，使专项资金安排使用与绩效目标有机结合，切实发挥财政资金效益。

三、科技保障

加强生态环境保护基础设施和生态环境建设技术服务体系建设，组织具有丰富经验的专业技术人员成立技术服务工作专班，为全市生态建设提供技术支持。积极开展生态环境新技术研究应用工作，大力推广和应用现有技术成果，做好技术培训和技术指导工作，促进全市生态建设技术水平不断提高。

建立生态保护综合监控平台，对生态保护红线、自然保护区、重点生态功能区、生物多样性保护优先区域等开发建设活动实施常态化和业务化监控，实现由被动监管转为主动监管、应急监管转为日常监管、分散监管转为系统监管。加强生态监管信息化建设，充分运用大数据、互联网、遥感、物联网等技术手段，建设生态环境大数据系统。

四、队伍保障

全力打造环保铁军，加强应对气候变化、固废和化学品环境管理、土壤环境监管等急需紧缺领域以及自然资源、水利、林草等有关部门生态环境队伍建设，加强基层生态环境队伍能力。加大生态环境队伍培训力度，按照“建设高素质专业化干部队伍”要求，以夯基础、补短板、精能力为目标，进一步创新培训机制、拓宽培训渠道、整合培训资源、完善培训方式。持续开展干部能力素养提升工程，结合环保特点、突出应知应会、紧贴监管实际，采取多种培训形式，加强生态环境监管能力。加强生态环境监测基础能力建设，做到资质健全、装备优良、机制顺畅。

五、制度保障

建立协作机制，各司其职，共同推进规划实施。严格执法，加强测管协同，提高执法监测能力。发挥税收等政策引导作用，健全生态补偿机制。加大均衡性转移支付和本级基本财力保障力度，提升基层财政保障能力。建立资金整合机制，确保建设资金统一合理使用，形成合力。严格产业准入政策，探索推进负面清单管理，完善落后产能退出机制。鼓励和引导社会资本在更大范围参与生态修复和保护。完善规划实施的公众参与和民主监督机制，推动规划顺利实施。

各部门要高度重视生态环境建设工作，探索创新城市规划管理制度，增强城市规划、建设、管理的科学性、系统性和协调性。完善管理模式，依托基层组织，推进网格管理，形成人人自觉遵守管理规定和人人参与管理的良好氛围。

牡丹江市人民政府

关于栾娟等任免职的通知

牡政干〔2022〕7号

市政府各有关直属单位：

市政府决定：

栾娟任市政府副秘书长（列金秀兰后），任职时间2022年7月27日；

邱海涛任市文化广电和旅游局副局长（列郭冬霞前；援藏，保留正处长级），市文物局局长，任职时间2022年7月27日；

焦旭东任市体育局副局长，试用期一年，免去其市竞技体育学校校长职务，任免时间2022年7月27日；

张璞任市住房公积金管理中心副主任，试用期一年，任职时间2022年7月27日；

李红军任市公安局科技信息化支队支队长，任职时间2022年7月27日；

李兴国任市公安局巡逻特警支队支队长，任职时间2022年7月27日；

李贵双任市第一人民医院副院长，试用期一年，任职时间2022年7月27日；

刘淑杰任市第二人民医院副院长，试用期一年，任职时间2022年7月27日；

关春普任牡丹江心血管病医院副院长，试用期一年，任职时间2022年7月27日。

免去周鹤年的市市场监督管理局副局长职务，免职时间2022年7月27日；

免去杨雁平的市公安局警务督察支队支队长职务，免职时间2022年7月27日；

免去张大方的中国国际人才市场牡丹江市场管理中心主任职务，免职时间2022年7月27日，提前退休。

李红军、李兴国原职务随机构更名自然免除。

牡丹江市人民政府

2022年9月8日

牡丹江市人民政府 关于张政民等任免职的通知

牡政干〔2022〕8号

市政府各有关直属单位：

市政府决定：

张政民任市公安局政治部主任（列王乐刚后），任职时间2022年8月31日；

李森任市发展和改革委员会副主任，试用期一年，任职时间2022年8月31日；

褚磊任市水务局副局长，任职时间2022年8月31日；

柳秋晨任市政府外事办公室副主任，试用期一年，任职时间2022年8月31日；

徐海峰任市审计局副局长，试用期一年，任职时间2022年8月31日；

姜涛任牡丹江大学副校长，试用期一年，免去其市审计局副局长职务，任免职时间2022年8月31日；

王剑宇任市房屋征收实施中心主任，试用期一年，任职时间2022年8月31日；

孙富利任市房产市场和物业服务中心主任，试用期一年，任职时间2022年8月31日；

初宝伟任市社会经济调查中心主任，试用期一年，任职时间2022年8月31日；

梅小东任市大数据中心主任，试用期一年，任职时间2022年8月31日；

王天柱任市环境卫生中心主任，任职时间2022年8月31日；

王红丽任牡丹江南山医院副院长，试用期一年，任职时间2022年8月31日。

免去毕元平的市公安局政治部主任职务，免职时间2022年8月31日；

免去许新的市政府外事办公室副主任职务，免职时间2022年8月31日；

免去闫微的市经济合作促进局副局长职务，免职时间2022年8月31日；

免去赵中明的市环境卫生中心主任职务，免职时间2022年8月31日；

免去杨旭光的市文化艺术中心副主任职务，免职时间2022年8月31日；

免去张锐锋的市卫生监督所副所长职务，免职时间2022年8月31日。

王剑宇、王天柱原职务随机构改革自然免除。

牡丹江市人民政府

2022年10月24日

牡丹江市人民政府办公室 印发关于健全重特大疾病医疗保险 和救助制度的实施办法的通知

牡政办规〔2022〕5号

各县（市）、区人民政府，市政府各有关直属单位：

《关于健全重特大疾病医疗保险和救助制度的实施办法》已经市政府第17届14次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

牡丹江市人民政府办公室

2022年9月27日

关于健全重特大疾病医疗保险 和救助制度的实施办法

第一章 总 则

第一条 为切实减轻困难群众和大病患者医疗费用负担，强化基本医保、大病保险、医疗救助（以下统称三重制度）综合保障，根据《黑龙江省人民政府办公厅关于健全重特大疾病医疗保险和救助制度的实施意见》（黑政办规〔2021〕45号）等精神，结合我市实际，制定本办法。

第二条 健全重特大疾病医疗保险和救助制度应坚持以人民为中心，坚持共同富裕方向，坚持应保尽保、保障基本，尽力而为、量力而行，推动民生改善更可持续。按照“先保险后救助”的原则，对基本医保、大病保险等支付后个人医疗费用负担仍然较重的救助对象按规定实施救助，合力防范因病致贫返贫风险。

第三条 建立健全部门协同机制，加强医疗保障、社会救助、医疗卫生制度政策及经办服务统筹协调。医疗保障部门要统筹推进医疗保险、医疗救助制度改革和管理工作，落实医疗保障政策。民政部门要做好低保对象、特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童、低保边缘家庭成员等救助对象认定工作，会同相关部门做好因病致贫重病患者认定和相关信息共享，支持慈善救助发展。财政部门要按规定做好资金支持。卫生健康部门要强化对医疗机构的行业管理，规范诊疗路径和诊疗行为，促进分级诊疗。税务部门要做好基本医保保费征缴相关工作。银保监部门要加强对商业保险机构承办大病保险的行业监管，规范商业健康保险发展。乡村振兴部门要做好返贫致贫人口和纳入监测范围的农村易返贫致贫人口（以下简称农村易返贫致贫人口）监测和信息共享。工会要做好职工医疗互助和罹患大病困难职工帮扶。

第二章 医疗救助的对象范围和资助标准

第四条 医疗救助对象范围应公平覆盖医疗费用负担较重的困难职工和城乡居民，根据救助对象类别实施分类救助。包括具有我市户籍的下列人员：

（一）对特困人员、低保对象、孤儿、事实无人抚养儿童、低保边缘家庭成员和农村易返贫致贫人口，按规定给予救助。

（二）对不符合低保、特困人员救助供养或低保边缘家庭条件，但因高额医疗费用支出导致家庭基本生活出现严重困难的大病患者（以下简称因病致贫重病患者），根据实际情况给予一定救助。

（三）对所辖县（市）政府规定的其他特殊困难人员，按上述救助类别给予相应救助。

同时符合两种以上规定的救助人员，按照救助标准高的予以救助。

第五条 困难群众依法参加基本医保，按规定享有三重制度保障权益。全面落实城乡居民基本医保参保财政补助政策，对个人缴费确有困难的群众给予分类资助。

（一）特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童给予全额资助。

（二）低保对象、返贫致贫人口给予 60% 的定额资助。

（三）农村易返贫致贫人口，过渡期内给予 60% 的定额资助。

第三章 医疗救助的待遇标准

第六条 医疗救助费用主要覆盖救助对象在定点医药机构发生的住院费用、因慢性病需长期服药或患重特大疾病需长期门诊治疗的费用。由医疗救助基金支付的药品、医用耗材、诊疗项目原则上应符合国家有关基本医保支付范围的规定。基本医保、大病保险起付线以下的政策范围内个人自付费用，按规定纳入救助保障。

第七条 医疗救助设定年度救助限额。门诊和住院救助共用年度救助限额，资金统筹使用，救助限额具体如下：

- (一) 特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童 7 万元；
- (二) 低保对象、返贫致贫人口 5 万元；
- (三) 农村易返贫致贫人口、低保边缘家庭成员、因病致贫重病患者 4 万元。

第八条 按救助对象家庭困难情况，分类设定年度救助起付标准（以下简称起付标准）。特困人员、低保对象、返贫致贫人口、孤儿、事实无人抚养儿童不设起付标准。农村易返贫致贫人口、低保边缘家庭成员年度救助起付标准按我市上年居民人均可支配收入的 10% 左右确定，因病致贫重病患者按 25% 左右确定。

- (一) 农村易返贫致贫人口、低保边缘家庭成员的起付标准为 2400 元；
- (二) 因病致贫重病患者的起付标准为 6000 元。

第九条 对参加基本医保的救助对象在定点医药机构发生的符合我市慢性病门诊用药、特殊疾病门诊治疗和住院的政策范围内费用，经基本医保、大病保险等报销后，按比例救助。

(一) 门诊救助

特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童给予 80% 救助；低保对象、返贫致贫人口给予 75% 救助；低保边缘家庭成员、农村易返贫致贫人口、因病致贫重病患者给予 50% 救助。

(二) 住院救助

特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童给予 100% 救助；低保对象、返贫致贫人口给予 80% 救助；低保边缘家庭成员、农村易返贫致贫人口、因病致贫重病患者给予 60% 救助。

第十条 全面建立依申请救助机制，畅通低保边缘家庭成员和农村易返贫致贫人口、因病致贫重病患者医疗救助申请渠道，增强救助时效性。因病致贫风险救助对象每年申请 1 次，自申请之日前 12 个月内患者本人发生的个人负担的政策范围内医疗费用，按规定计入医疗救助范围。

第十一条 对规范转诊且在省域内就医的救助对象，经三重制度综合保障后政策范围内个人负担超过我市上年居民人均可支配收入 50% 的，超过部分救助比例提高 10%，救助比例最高不超过 100%。

第四章 管理和服务

第十二条 加强基金预算管理。在确保医疗救助基金安全运行基础上，统筹协调基金预算和政策制定，落实医疗救助投入保障责任。拓宽筹资渠道，动员社会力量，通过慈善和社会捐助等渠道筹集资金，统筹医疗救助资金使用。加强预算执行监督，全面实施预算绩效管理，提高救助资金使用效率。

第十三条 建立健全防范和化解因病致贫返贫长效机制，实施医疗救助对象信息动态管理，重点监测经基本医保、大病保险等支付后个人年度医疗费用负担仍然较重的低保边缘家庭成员和农村易返贫致贫人口。加强对监测人群的动态管理，做到及时预警。

第十四条 加强部门间信息共享和核查比对，协同做好风险研判和处置。医保部门根据民政、乡村振兴部门提供的人员身份信息，定期将启动大病保险的监测对象有关医疗费用信息推送至民政、乡村振兴部门进行返贫致贫风险核实。依托医疗保险信息系统，每月将经基本医保、大病保险报销后，个人负担医疗费用超过1万元的参保人员医疗费用信息推送至民政、乡村振兴部门，经民政、乡村振兴部门认定身份后，符合条件的及时纳入救助范围。

第十五条 经基层首诊转诊的低保对象、特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童、农村易返贫致贫人口在市域内定点医疗机构住院实行“先诊疗后付费”，全面免除其住院押金。

第十六条 做好异地安置和异地转诊救助对象登记备案、就医结算，按规定转诊的救助对象，执行我市的救助标准。未按规定转诊的救助对象，所发生的医疗费用原则上不纳入医疗救助范围。

第十七条 加快推进一体化经办。细化完善救助服务事项清单，出台医疗救助经办管理服务规程。推动市域内实行“一站式”服务、“一窗口”办理、“一单制”结算，提高结算服务便利性。

第五章 附 则

第十八条 全面做实医疗救助市级统筹，实现医疗救助与基本医保统筹层次相协调。完善医疗救助基金收入匹配和缺口分担机制，建立牡丹江市医疗救助基金管理制度，根据国家和省规定，由市医保局、市财政局等有关部门另行制定。

第十九条 起付标准由市医保局按照市统计局公布的数据适时调整。根据我市经济社会发展水平、人民健康需求、医疗救助基金支撑能力，由市医保局和市财政局提出调整医疗救助比例、年度救助限额等意见，报市政府同意后实施。

第二十条 本办法自2023年1月1日起施行。

牡丹江市人民政府办公室 关于印发《牡丹江市政府公物仓 管理办法（试行）》的通知

牡政办综〔2022〕21号

各县（市）、区人民政府，市政府各直属单位：

《牡丹江市政府公物仓管理办法（试行）》已经市政府第17届12次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

牡丹江市人民政府办公室

2022年9月22日

牡丹江市政府公物仓管理办法（试行）

第一章 总 则

第一条 为进一步加强市级行政事业单位国有资产管理，有效盘活利用闲置资产，提高资产使用效益，推进国有资产共享共用和调剂使用，建立配置合理、处置规范、监督到位的国有资产运行机制，根据《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令 第738号）、《财政部关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》（财资〔2015〕90号）、《黑龙江省财政厅关于印发〈黑龙江省省级行政事业单位公物仓管理暂行办法〉的通知》（黑财资〔2020〕59号）及有关法律法规，结合我市实际，制定本办

法。

第二条 本办法适用于市级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、民主党派机关、人民团体和事业单位，以及经市委、市政府批准的临时机构（以下简称“行政事业单位”）。

第三条 牡丹江市政府公物仓（以下简称公物仓），是指对行政事业单位闲置、超标准配置的资产，以及经市委、市政府批准组建的临时机构使用的资产等，采用“实体仓+虚拟仓”的模式，进行统一管理、统一调配、统一处置，推进行政事业单位国有资产管理与预算管理相结合的运作平台。

第四条 公物仓运作遵循以下原则：

- （一）科学配置，盘活资产；
- （二）分类管理，物尽其用；
- （三）共享共用，厉行节约；
- （四）规范处置，公开透明。

第二章 管理职责

第五条 市财政局是公物仓的主管部门，主要职责：

- （一）研究制定公物仓管理相关制度；
- （二）负责审批公物仓资产的配置、收缴、调剂、使用和处置等事项；
- （三）指导公物仓管理信息平台建设；
- （四）监督检查公物仓管理及制度执行情况。

第六条 市国有资产服务中心（以下简称资产中心）负责公物仓的日常管理，主要职责：

- （一）贯彻执行公物仓管理制度，接受市财政局监督和指导；
- （二）负责做好公物仓资产的仓储管理、会计核算和清查盘点等有关工作；
- （三）负责做好公物仓资产处置和收益上缴工作，落实行政事业单位上缴、借用和归还公物仓资产；
- （四）负责做好公物仓资产的日常保养和维护工作，确保公物仓资产安全和完整；
- （五）负责构建公物仓管理信息平台，及时提供公物仓资产相关信息；
- （六）定期向市财政局报告公物仓资产管理情况；
- （七）通过处置、出租等方式，盘活利用公物仓长期闲置资产，促进国有资产保值增值。

第七条 资产中心应当建立下列公物仓资产管理相关制度，并报市财政局备案。

（一）仓储管理制度。对储存的物品要建立实物账卡管理制度，定期查验、及时维修和保养，确保公物仓资产安全完整、性能稳定、使用安全。

(二) 会计核算制度。设立仓储资产专账，准确反映仓储资产的价值、增减变动及收益等情况。

(三) 清查盘点制度。对仓储资产定期或不定期（每年至少一次）进行清查盘点，防止资产损坏、灭失、被盗、挪用等情况，发现资产出现霉烂、变质等问题要及时上报并予以处置。

(四) 信息平台管理制度。明确平台岗位操作职责、权限，及时维护更新信息平台数据，确保公物仓信息系统安全、稳定。

(五) 其他相关管理制度。

第八条 主管部门负责对本部门及所属行政事业单位公物仓资产管理事项实施监督管理，主要职责：

- (一) 按规定审核本部门所属行政事业单位上缴、借用和归还公物仓资产等事项；
- (二) 负责做好本部门所属行政事业单位使用公物仓资产的监督管理工作；
- (三) 督促本部门所属行政事业单位按规定及时上缴、归还公物仓资产。

第九条 行政事业单位主要职责：

- (一) 按要求及时更新、完善本单位资产使用状态等信息；
- (二) 根据相关规定和工作需要提出使用公物仓资产申请；
- (三) 负责办理本单位上缴、借用和归还公物仓资产等有关手续；
- (四) 负责做好本单位借用公物仓资产使用期间的日常保养和维护工作，确保公物仓资产在使用期间安全和完整；
- (五) 按规定及时上缴、归还公物仓资产。

第三章 公物仓管理范围及程序

第十条 除国家、省、市另有规定外，下列国有资产缴入公物仓管理和处置：

- (一) 闲置资产。行政事业单位履行职责不需用、过量占用、长期不使用等资产。
- (二) 超标准配置的资产。超过规定配置标准，应上缴或处置的资产。
- (三) 更新置换的资产。市财政预算安排资金配置资产后，更新置换出来的资产。
- (四) 行政事业单位撤销或合并时需要上缴公物仓的资产。行政事业单位、临时机构撤销后的剩余资产；合并的行政事业单位清查核实多余的资产。
- (五) 临时购置的资产。经批准，市级财政负担经费举办的大型会议、展览、典礼、普查、调查等活动购置或接受捐赠仍具有使用价值的资产。
- (六) 借用期限已满的资产。
- (七) 其他应缴入公物仓管理和处置的资产。

第十一条 对应当缴入公物仓管理的资产，分别按照下列要求办理：

- (一) 闲置资产。行政事业单位应当按季梳理统计本单位闲置资产，并于每季度结

束后的 10 个工作日内，将闲置资产全部纳入公物仓管理，确保资产应入尽入，提高资产使用效益。

（二）超标准配置的资产。由各行政事业单位提出处置意见，制定处置计划，报市财政局批准后 1 个月内缴入公物仓。

（三）更新置换的资产。行政事业单位在新资产配置前，应办理旧资产上缴公物仓相关手续，置换后的资产 1 个月内缴入公物仓。

（四）经批准合并的行政事业单位，对经清查核实的多余资产，由合并后单位在合并调整结束后的 1 个月内全部上缴公物仓。

（五）行政事业单位、临时机构撤销时剩余的资产。由使用单位负责清查登记，在机构撤销后 1 个月内缴入公物仓。

（六）市级财政负担经费举办的重大会议、大型活动购置或接受捐赠可循环使用的资产。由主办单位负责清查盘点，在活动结束后 15 个工作日内申请办理调拨手续，移交公物仓管理。

（七）不宜集中的大型、笨重或运送成本较高的物品。可以在办理上缴手续后，暂由原单位保管。

第十二条 资产中心在接收有关部门（单位）资产时，应对接收的资产进行现场查验，并出具资产移交清单。

第十三条 行政事业单位可调剂资产入仓按照以下程序办理：

（一）申报。行政事业单位通过资产管理信息系统公物仓模块提交资产入仓申请，上传资产实物图片，提交主管部门审核。

（二）审核。主管部门对本部门及所属行政事业单位提交的资产入仓申请，在 5 个工作日内完成审核。

第十四条 行政事业单位可调剂资产入仓调剂使用前，资产实物继续由原产权单位按照资产管理要求实施管理，并保证资产出仓前安全完整。

第四章 公物仓资产的使用和处置

第十五条 公物仓资产的使用方式包括调剂和出借、出租。由使用单位提出申请，报市财政局批准后，办理资产使用手续。

（一）调剂。行政事业单位申请配置资产的，经市财政局预算主管科室会同行政事业资产管理科审核后，优先从公物仓调剂解决，资产调出公物仓，由申请单位管理使用。按照以下程序办理：

无偿调拨公物仓内资产，由申请使用资产的行政事业单位提出无偿调拨申请，财政部门出具审批意见，双方办理实物资产交接手续，申请单位依据调拨单据入账，资产纳入本单位资产管理范围；原产权单位依据调拨单据核销相关账目。

(二) 出借。市级临时机构和市级财政负担经费举办大型会议、展览、典礼、普查、调查等活动涉及配置资产的，优先从公物仓出借；使用单位或承办单位从公物仓借用，借用期间要确保资产的安全完整并按期归还。按照以下程序办理。

借用公物仓内资产，由申请使用资产的行政事业单位提出申请，财政部门出具审批意见，签订资产借用协议，办理实物资产交接手续，申请单位使用完毕后，资产归还原产权单位或资产中心。

资产借用单位应于借用期满后 5 个工作日内，将借用资产归还公物仓；因活动未如期结束不能按时归还借用资产时，借用单位应向市财政局提出延期使用申请，经批准后方可延期归还。对于资产借用期满后（含延期时间），借用单位逾期未归还借用资产的，由资产中心发函进行催收限期归还；经催收后逾期仍不归还的，由市财政局按照借用资产原值从其单位公用经费中扣回并进行通报批评，责令计入单位资产存量，同时，视情节严重程度减少或暂停借用单位下年度同类资产配置预算。

资产借用单位要确保资产借用期间安全完整，借用期间发生非正常毁损的，按照“谁使用、谁保管、谁损失、谁赔偿”的原则进行责任认定，责任人应依据损毁资产的价值进行赔偿。

借用资产归还时，使用单位应清除计算机等带有存储功能办公设备中信息数据，公物仓不承担保密义务。

(三) 出租。房屋建筑物等资产出租，资产中心应委托具备相应资质的评估机构对招租资产租金进行评估。报市财政局批准，通过公共资源交易平台或者拍卖公司等社会中介机构进行公开招租。

第十六条 公物仓资产的处置方式包括出售、转让、捐赠、报废等。由资产中心提出申请，报市财政局批准后办理相关处置手续。公物仓内资产实行定期清理制度，每年至少清理一次，清理后按以下分类处置。

(一) 资产出售、转让。确实无法调剂使用的资产，资产中心应委托具备相应资质的中介机构对资产进行鉴定或价值评估，报市财政局批准，通过公共资源交易平台或者拍卖公司等社会中介机构进行公开处置。

(二) 资产捐赠。不适宜出售、转让的资产，报市财政局批准后，捐赠支持公益事业或贫困地区。

(三) 资产报废。无使用价值、达到报废条件的资产，按资产报废规定履行程序。

第五章 公物仓资产仓储与管理

第十七条 资产中心利用自有仓库或通过购买服务等方式选择社会仓库存放保管公物仓资产，应加强公物仓仓储管理，对公物仓所保管的物资要建立严格的移交、查验、核对制度。

第十八条 实物管理。公物仓资产分为仓储保管和异地保管。对可移动的资产实行仓储保管；对房屋以及专项设备等不可移动的大件物品实行异地保管。资产中心负责对所保管资产定期查验、及时维修和保养，做好公物仓的防火防盗防潮等工作，以保证公物仓资产完好、性能稳定、使用安全。

第十九条 账卡管理。资产中心应按照规定设置公物仓资产登记簿和资产卡片，对公物仓资产实行严格的账卡管理制度，以反映资产的使用、保管和增减变动情况。

第二十条 财务管理。资产中心应在资产调入并取得记账凭据后及时进行会计核算和入账管理；处置资产时，应在完成资产调出（处置）并取得记账凭据后及时进行销账处理；取得资产收益时，应在取得收益和记账凭据后及时进行会计核算。当期发生的业务要记入当期账务。

第二十一条 平台管理。市财政局依托行政事业单位国有资产管理信息系统，以资产卡片信息为基础，对资产进入公物仓、在公物仓期间及退出公物仓等不同阶段的管理事项进行信息化管理。行政事业单位应当按照信息化管理工作要求，完善单位资产管理信息系统，对本单位涉及的公物仓资产的基础信息及时维护，确保公物仓信息平台数据的全面性、及时性、准确性。

第二十二条 公物仓资产处置、出租收入，扣除相关税费后，按照政府非税收入收缴管理有关规定及时上缴市财政，实行“收支两条线”管理。

第六章 监督检查

第二十三条 各主管部门、各行政事业单位应定期对本部门、本单位资产使用情况开展自查，并上报自查报告，市财政局将开展监督检查、抽查，对闲置资产应入未入公物仓的，依据有关规定予以严肃处理。行政事业单位主管部门、行政事业单位及其工作人员违反本办法相关规定的，按照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 427 号）等有关规定处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第二十四条 涉密资产管理按照国家有关规定执行，不纳入本办法调整范围。

第二十五条 执行企业会计制度，实行企业化管理的事业单位不适用于本办法。

第二十六条 本办法自 2022 年 10 月 1 日起执行。

牡丹江市人民政府办公室 关于印发牡丹江市客户电力接入工程费用 分担机制办法（试行）的通知

牡政办综〔2022〕23号

各县（市）、区人民政府，市政府各有关直属单位：

现将《牡丹江市客户电力接入工程费用分担机制办法（试行）》印发给你们，请认真贯彻执行。

牡丹江市人民政府办公室

2022年10月31日

牡丹江市客户电力接入工程费用 分担机制办法（试行）

为严格落实《国务院办公厅转发国家发展改革委等部门关于清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费促进行业高质量发展意见的通知》（国办函〔2020〕129号）要求，按照市委、市政府优化营商环境的工作部署，为彻底解决城镇范围内招商引资等企业红线外电力接入工程建设问题，减轻企业负担，提升招商引资竞争力，促进我市经济发展，结合实际，制定本办法。

一、适用范围

本办法适用于牡丹江市城镇规划用地范围内电力接入客户。电力接入工程费用是指

从客户建筑区划红线（客户受电点）连接至公共电网发生的入网工程建设费用，不包含客户提出超标准或个性化需求的延伸服务费用。不同类型项目电力接入工程范围详见附件。

二、费用分摊机制

在城镇规划建设用地范围内，电力接入工程的投资界面延伸至客户建筑区划红线，除法律法规和相关政策另有规定外，不得由客户承担建筑区划红线外发生的任何费用。从客户建筑区划红线连接至公共电网发生的入网工程建设，由政府承担的部分，政府统筹建设资金；由国网牡丹江供电公司承担的部分，纳入企业经营成本。由政府、国网牡丹江供电公司投资建设的电力接入工程，建设周期应满足客户的合理接电需求计划。

（一）政府投资范围

土地储备项目，将电力接入工程费用纳入土地开发成本，不得由供电企业承担。土地储备项目电力接入工程，由政府委托承建单位作为实施机构，负责统筹协调、资金管理 etc 职责；若委托供电企业作为承建单位，应按照相关资金申请与拨付流程规定及时拨付至供电企业。

（二）国网牡丹江供电公司投资范围

1. 专线客户：以电源变电站的出线构架（或电缆线路的终端头）为分界点，分界点电源侧供电设施（含出线间隔及二次保护设备）由国网牡丹江供电公司投资建设。

2. 普通高压电力客户：以客户电源线路接入公用开关（环网）站或既有架空线路的连接点为分界点，分界点电源侧供电设施（架空线路含柱上一二次融合开关、熔断器等开断设备及其他附属设备）由国网牡丹江供电公司投资建设。

3. 电能替代、电动汽车充换电项目，低压小微企业、零散居民客户：以客户建筑区划红线处计量装置出线下桩头为分界点，分界点电源侧所有电力接入工程由国网牡丹江供电公司投资建设。

4. 其他低压客户（除电能替代、电动汽车充换电项目，低压小微企业、零散居民以外的客户）：以公共连接点为分界点，分界点电源侧供电设施由国网牡丹江供电公司投资建设。

5. 计量装置：（1）高压新装、低压零散新装电能表，新建居配工程电能表由国网牡丹江供电公司投资；（2）零散新装低压互感器，安装于客户红线外的高压计量专用互感器由国网牡丹江供电公司投资。

6. 取消国网牡丹江供电公司及其所属或委托的安装工程公司在用电报装工程验收接入环节向客户收取的移表费、计量装置赔偿费、环境监测费、高压电缆介损费、高压电缆震荡波试验费、低压电缆试验费、低压计量检测费、互感器试验费、网络自动化费、配电室试验费、开闭站集资费、调试费等类似名目费用。

（三）政府与国网牡丹江供电公司分摊投资范围

除涉及土地储备项目外的各电压等级客户电力接入工程费用由政府和国网牡丹江供电公司共同分摊，属地政府〔各县（市）区〕需承担城镇规划建设用地范围内自客户建筑区划红线连接至公共电网发生的入网工程建设总费用50%，具体费用分摊范围如下：

1. 专线客户：以电源变电站的出线构架（或电缆线路的终端头）为分界点，分界点至客户建筑区划红线外第一断路器或第一支持物为电力接入工程政企费用分摊范围。

2. 普通高压电力客户：以客户电源线路接入公用开关（环网）站或既有架空线路的连接点为分界点，分界点至客户建筑区划红线外第一断路器或第一支持物为电力接入工程政企费用分摊范围。

3. 低压客户（除电能替代、电动汽车充换电项目，低压小微企业、零散居民以外的客户）：以公共连接点为分界点，分界点至客户建筑区划红线外第一断路器或第一支持物为电力接入工程政企费用分摊范围。

三、实施流程及要求

各县（市）区政府要健全资金拨付机制，由政府承担电力接入工程部分纳入年度预算，作为投资到红线项目的资金保障。落实工程建设资金，依合同按工程进度及时足额拨付，项目实施完毕按竣工财务决算金额进行清算，不得由承建单位垫付资金。

各县（市）区政府有关部门要加强与供电公司项目信息传递和沟通，尽早将客户用电需求告知供电企业，供电企业为客户提供主动靠前的报装服务。对于涉及政府分担的项目，建立政府、供电企业、客户三方契约机制，签订书面协议，约定电力接入工程土建工程、电气工程及用户内部工程完工时间，明确各方违约责任。

（一）项目启动。项目业主申请用电后，供电企业编制供电方案及概（预）算，承建单位根据供电企业提供的概（预）算向对应财政部门提出资金需求，财政部门审核后，将电力接入工程费用纳入土地开发支出。

（二）预付款拨付。电力接入工程开工前，供电企业向承建单位提请概（预）算政府承担部分资金的40%。承建单位收到申请后，及时向财政部门申请资金并按相关要求及时拨付至供电企业。

（三）接入工程建设。供电企业按照规范，组织实施工程建设。

（四）进度款拨付。电力接入工程竣工后，供电企业再向承建单位提请安排概（预）算政府承担部分资金的40%。承建单位收到申请后，及时向财政部门申请资金并在工程验收前拨付至供电企业。

（五）项目清算。电力接入工程验收通过后，按照第三方单位审价或财政部门审核结果进行清算。承建单位及时向财政部门申请资金并将政府承担部分工程尾款资金拨付至供电企业。

四、特殊项目处理

对于特殊用电需求及其他政府重点关注项目，由政府组织相关部门专题研究，采用

一事一议方式，明确电力接入费用方案。

五、资产处置及运营维护

上述电力接入工程建成并符合国网牡丹江供电公司工程验收和接收标准后，资产无偿移交至国网牡丹江供电公司。移交后运营维护和更新改造等相关费用由国网牡丹江供电公司负责，纳入企业经营成本。

六、附则

本办法自发文之日起执行，试行期至 2023 年 12 月 31 日，内容如与国家、省法律法规及有关规定相冲突，按国家、省规定执行。各县（市）区参照本办法执行。本办法由牡丹江市发展和改革委员会和国网牡丹江供电公司共同解释，牡丹江市发展和改革委员会负责在行政管理职责内涉及事项的解释，国网牡丹江供电公司负责在电力服务业务范围内相关事项的解释。

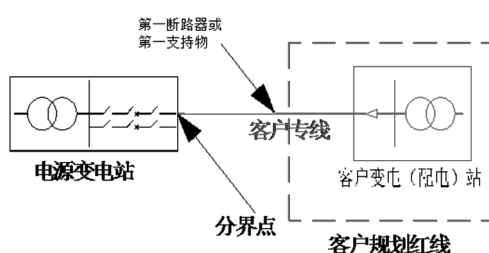
附件：电力接入工程范围

附件

电力接入工程范围

一、专线客户

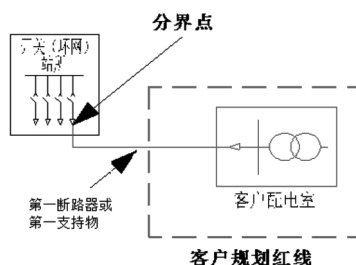
以电源变电站的出线构架（或电缆线路的终端头）为分界点，分界点至客户建筑区划红线外第一断路器或第一支持物为电力接入工程政企费用分摊范围。



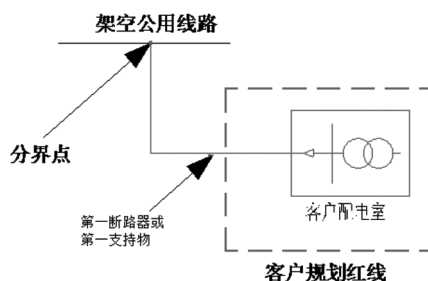
专线客户电力接入工程政企费用分摊范围示意图

二、普通高压电力客户

以客户电源线路接入公用开关（环网）站或既有架空线路的连接点为分界点，分界点至客户建筑区划红线外第一断路器或第一支持物为电力接入工程政企费用分摊范围。



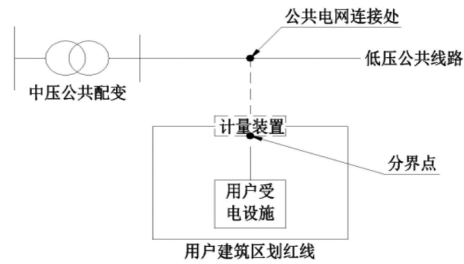
从开关（环网）站接入普通高压电力客户电力接入工程政企费用分摊范围示意图



从既有架空线路接入普通高压电力客户电力接入工程政企费用分摊范围示意图

三、电能替代、电动汽车充换电项目，低压小微企业、零散居民客户

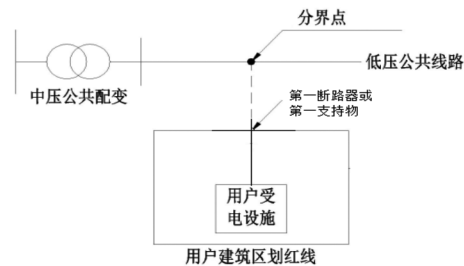
以客户建筑区划红线处计量装置出线下桩头为分界点，分界点电源侧所有电力接入工程由国网牡丹江供电公司投资建设。



电能替代、电动汽车充换电项目，低压小微企业、零散居民客户电力接入工程政企费用分摊范围示意图

四、其他低压客户（除电能替代、电动汽车充换电项目，低压小微企业、零散居民以外的客户）

以公共连接点为分界点，分界点至客户建筑区划红线外第一断路器或第一支持物为电力接入工程政企费用分摊范围。



其他低压客户（除电能替代、电动汽车充换电项目，低压小微企业、零散居民以外的客户）电力接入工程政企费用分摊范围示意图

关于印发《牡丹江市“十四五”城乡社区服务体系 建设规划》的通知

牡民联规〔2022〕3号

各县（市）区民政局、党委组织部、党委政法委、发展改革委、教育局、工业和信息化局、公安局、司法局、财政局、人力资源和社会保障局、住房和城乡建设局、农业农村局、文化广电和旅游局、卫生健康委、体育局、残联：

现将《牡丹江市“十四五”城乡社区服务体系建设规划》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

牡丹江市民政局
中共牡丹江市委组织部
中共牡丹江市委政法委员会
牡丹江市发展和改革委员会
牡丹江市教育局
牡丹江市工业和信息化局
牡丹江市公安局
牡丹江市司法局
牡丹江市财政局
牡丹江市人力资源和社会保障局
牡丹江市住房和城乡建设局
牡丹江市农业农村局
牡丹江市文化广电和旅游局
牡丹江市卫生健康委员会
牡丹江市体育局
牡丹江市残疾人联合会

2022年9月29日

牡丹江市“十四五”城乡社区 服务体系规划建设规划

“十四五”时期是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，具有十分重要的意义。根据中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》、《关于印发“十四五”城乡社区服务体系规划建设规划》和省委省政府《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的若干措施》、黑龙江省《“十四五”城乡社区服务体系规划建设规划》要求，结合牡丹江市社区服务发展实际，制定本规划。

一、发展基础和面临的形势

城乡社区服务体系是在党委统一领导和政府引导支持下，以村（社区）为基本单元，以各类社区服务设施为基础，以社区服务中心为载体，以社区居民、驻区单位为服务对象，以满足社区居民公共服务和基本生活服务需求为主要内容，建立的多方共同参与的服务网络。

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。以习近平同志为核心的党中央不忘初心、牢记使命，坚持以人民为中心的发展思想，着力加强基层基础工作，推动社会治理重心落在城乡社区，我市各部门坚决贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府有关决策部署，推动资源、服务、管理下沉，城乡社区服务体系规划建设取得积极进展，居民群众获得感、幸福感、安全感不断提高，为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定了坚实基础。

党领导社区服务能力不断加强。城乡社区党组织书记和主任“一肩挑”比例逐步提高，党建引领社区服务体系建设的体制机制逐步完善，初步形成以社区党组织为核心、基层群众性自治组织为主导、社区居民为主体、社区社会组织和驻区单位共同参与的社区服务格局。

城乡社区服务设施体系不断完善。以党群服务中心为基本阵地的城乡社区综合服务设施建设加快推进，我市现有城乡社区服务中心 61 个、城乡社区服务站 1105 个、城乡社区养老服务设施 242 个，城市社区综合服务设施覆盖率达到 100%，农村社区综合服

务设施覆盖率达到 100%。全市社区中 300 平方米以上的达标社区有 183 个（含千米社区），十三五期间，市级福彩公益金社区建设资金支持城乡社区基础设施新建、改扩建项目 56 个，市级支持资金 302.89 万元。基本形成以社区服务中心（站）为支撑，其他社区服务机构和设施为补充的城乡社区服务格局。

城乡社区服务供给不断扩大。我市推进“一刻钟”社区服务圈建设，构建“1+2+3+4+N”社区服务模式，在原有服务基础上，合理规划建设，城区“一刻钟”社区服务圈实现全覆盖。全面推进网格化服务管理，用“小网格”服务“大民生”，形成由社区、网格片区负责人联动管理机制。城市社区能够提供基本公共服务办理、代办等服务，公共事业服务、便民利民商业服务办理更加快捷；农村社区向能够直接提供托育、养老、代办社会救助、就业创业、医疗保障等基本公共服务迈进，依托供销合作社、邮政快递等基本实现行政村物流配送全覆盖；志愿服务在城乡社区普遍开展。

城乡社区服务人才队伍更加合理。截至“十三五”期末，我市城市社区配备社区“两委”成员及专职社区工作者 1794 人，农村社区配备村“两委”成员 4211 人；我市共有社会工作专业人才 705 人，社区工作者中取得社会工作职业资格水平证书的人数达到 284 人；在全国志愿服务信息系统登记注册志愿者人数 382179，占本地居民比例达到 16%。

城乡社区服务信息化建设不断加强。建成牡丹江市社区信息综合管理服务平台，覆盖市区各街道及社区居委会，录入信息 66 万余条。依托全国基层政权建设和社区治理信息系统，实现全市 887 个村委会、218 个居委会信息集中汇聚、统一管理、动态更新。

“十四五”时期，我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，加强城乡社区服务体系建设，是立足新发展阶段，不断夯实国家治理体系和治理能力基础的重要举措，是贯彻新发展理念，不断满足人民群众对更高生活品质新期待的重要途径，是进一步扩大内需、促进就业、拉动消费，不断推动构建新发展格局的重要抓手。中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》、省委、省政府印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的若干措施》，对加强城乡社区服务体系建设作出新部署、明确新目标、提出新要求，面对“十四五”时期经济社会发展新形势、人民群众新期待、基层治理新任务，我市城乡社区服务体系建设还存在一些短板弱项，主要是：一是城乡社区党组织、基层群众性自治组织等服务群众能力有待进一步提升。二是各类社区服务机构和设施的功能配置和服务效能有待提升，城市老旧小区、农村社区综合服务设施存在短板，服务承载力有限。三是政府、市场、社会多方参与格局还不完善，城乡社区服务供给还不丰富不均衡，承载就业空间尚未充分挖掘。四是城乡社区信息化基础设施和技术应用还很薄弱，线上线下相结合的服务机制不完善。五是城乡社区服务的人才支撑不力，就业吸引力、岗位认同感、队伍稳定性都不强，社区工作者取得社会工作职业资格水平证书的人数比例低，难以满足居民群众更加多元、更高品

质的服务需求。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神及省、市第十三次党代会精神，坚持以人民为中心和人民至上的工作理念，以增进人民福祉为出发点和落脚点，以健全党建引领机制为关键，以强化为民便民安民功能为着力点，深入推进改革创新，聚焦城乡居民日益增长的美好生活需要，以更好满足社区居民多样化、多层次、多方面需求为目标，健全完善“政府、市场、社会”多方参与、基础服务设施完备、功能齐全、队伍健全、服务专业、机制合理的城乡社区服务体系，提高精准化精细化专业化水平，推动社会治理重心落到城乡社区，让人民生活更加美好，让基层更加和谐稳定，让党的执政基础更加稳固，增强基层社会治理效能，推进基层治理体系和治理能力现代化，为实现龙江全面振兴全方位振兴作出新的更大的贡献。

（二）基本原则

——**坚持党建统领**。坚持把党的领导贯穿于城乡社区服务体系建设的全过程和各方面，贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，促进提升基层党组织组织力，保证基层治理始终沿着正确政治方向前进，夯实党的执政基础。发挥村（社区）党组织的战斗堡垒作用，推动城乡社区服务体系各项工作落到实处。

——**坚持以人民为中心**。坚持人民主体地位，把居民满意程度作为检验工作成效的主要标准，引导社区居民参与政策制定、项目设计、服务供给和绩效评估，促进社区服务与居民需求精准对接，拓宽各类主体特别是社会力量参与渠道，最大限度整合服务资源、形成推进合力，努力做到群众有需求、社区有服务。

——**坚持统筹城乡**。坚持科学把握城乡发展差异，统筹城乡社区服务设施建设、服务资源配置、服务队伍建设、服务产品供给，结合乡村振兴和农村社区建设，逐步建立城乡统一的社区公共服务制度，促进城乡基本公共服务均等化。

——**坚持持续发展**。坚持政府主导，多方参与，保持、提升各级党委政府重视程度和投入力度，巩固、发展社区服务现有设施基础和制度基础，依靠机制创新、技术迭代和动能转换，推动社区服务高质量发展。

——**坚持分类指导**。坚持因地制宜，把握不同地区、不同类型社区特点，突出问题导向，坚持各类主体不同定位，重点突破、丰富项目、优化流程，最大限度集中人力、物力、财力，整合资金、资产和资源，推进措施更加系统、协调、精准，努力构建全方位、多层次的服务格局。

（三）发展目标

到2025年，城乡社区为民、便民、安民功能健全，基本公共服务、便民利民服务、

志愿互助服务有效衔接的城乡社区服务体系更加完善，服务效能进一步提升，使居民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。到 2025 年末，全市城乡社区综合服务设施实现全覆盖；乡镇（街道）社会工作服务实现全覆盖。加快推进在城乡社区建立社会工作室，广泛开展专业化、个性化、精准化社会工作专业服务。拓展建设社区志愿服务站，到 2025 年底志愿服务站点在社区综合服务设施中的覆盖率达到 100%。党建引领城乡社区服务机制更加健全，优化城乡社区服务设施布局。进一步优化社区服务信息化发展格局，社区服务智能化水平显著提升。推动社区社会工作和志愿服务加快发展，以社区党组织、社区自治组织成员为骨干，社区社会工作者和其他社区专职工作者为支撑，社区志愿者为补充的城乡社区服务人才队伍更加健全，不断提高专业化服务水平。

表 1：牡丹江市“十四五”城乡社区服务体系主要发展指标

指标	2025 年	属性
每百户居民拥有社区综合服务设施面积	>30 平方米	约束性
农村社区综合服务设施覆盖率	90%	预期性
社区商业和综合服务设施面积占社区总建筑面积的比例	12%	约束性
政务通用自助服务一体机覆盖率	100%	预期性
城市社区社会组织数量	≥10	预期性
农村社区社会组织数量	≥5	预期性
每万名城镇常住人口拥有社区工作者	18 人	预期性
社区综合服务设施中志愿服务站点占比	100%	预期性

三、重点任务

（一）健全党全面领导下的城乡社区服务体系

加强党对社区服务体系建设的全面领导，加强党建引领城乡社区服务能力建设，扎实做好服务群众工作。健全以社区党组织为核心、基层群众性自治组织为主导、社区居民为主体、社区社会组织和驻区单位共同参与的社区服务体制机制，定期研究并组织开展社区服务。全面落实党组织领导、村（居）民委员会主导的城乡社区协商制度，围绕群众关心的服务事项广泛开展议事协商。建立健全社区党组织领导下的居民委员会、业主委员会和物业服务企业议事协调机制，强化社区党组织对业主大会、业主委员会和物业企业的指导。社区公共服务中心（站）要按照“高效、快捷、便民、惠民”的原则，实行一站式服务，对服务事项、办事（代办）流程、办结时限进行公开，建立健全首问负责、一次告知、限时办结制度，严格按照服务承诺制度，积极推行上门办理、预约办理、自助办理、委托代办等服务，为办事群众提供优质规范服务，协助群众网上自助办事，着力解决服务群众“最后一公里”问题，提高社区居民满意度。统筹考虑人口规模、需求结构和服务半径等因素，通过购买服务等方式，合理保障城乡社区公共服务所需经费。积极扶持城乡社区服务类社会服务机构，支持城乡社区服务类社会服务机构承接社区公共服务项目、发展专业社会工作服务和社区志愿服务。创新城乡社区公共服务提供方式，全面推进政府购买社区服务机制建设，普遍建立政府购买社区服务清单，培育扶持一批具有较强专业性和信誉度的社区服务机构。建立健全政府向社会组织购买服务的奖励、资助机制，将转变政府职能和购买服务常态化、制度化。健全完善政府购买城乡社区服务类社会组织服务的项目立项、经费预算、信息发布、招标方式、项目管理、绩效评估等长效配套机制，为社区社会组织提供制度化的参与渠道。

（二）完善城乡社区服务设施网络

1. 继续推进城乡社区综合服务设施建设。社区综合服务设施是社区有效治理和精细化精细化服务不可或缺的基础条件。将社区综合服务设施建设纳入经济社会发展规划和国土空间规划，在实现每百户居民拥有社区综合服务设施面积不低于30平方米目标的基础上，进一步加强城乡社区综合服务设施建设，合理确定城乡社区综合服务设施的数量规模、选址布局、建设方式、功能划分。以方便居民办事和活动为导向，以服务老年人、残疾人、未成年人、困难家庭等为重点，完善社区综合服务设施建设与功能配套，充分发挥社区服务设施服务居民的重要功能，切实把服务设施打造成“党员居民之家”。

2. 完善城乡社区综合服务设施功能。城乡社区综合服务设施包括社区组织工作用房和居民公益性服务设施两个组成部分。倡导通过资源整合、一室多用，提高社区服务设施和场地的使用效益。依托城乡社区综合服务设施整合服务项目和服务资源，为城乡社区居民提供公共服务、便民利民服务、志愿服务和专业社会工作服务等各项服务。通过居民群众协商管理、委托社会组织运营等方式，逐步引导社会组织 and 社区居民参与设施管理与维护。加强社区养老、托育、助残和公共卫生等专项服务设施建设。整合利用村级组织活动场所等现有场地、设施和资源，推动基本公共服务项目向农村覆盖，提升农

村基层公共服务信息化水平，提高农村社区综合服务设施使用效率，满足农村群众多样化需求。制定完善城乡社区综合服务设施标准规范，建立系统完善、层次分明、衔接配套、科学适用的社区公共服务标准体系，健全综合服务设施运行管理制度，落实城乡社区综合服务设施供暖、水电、燃气价格优惠政策。城乡社区综合服务能力显著提升，群众生活更加方便。

3. 强化城乡社区服务网点建设。进一步优化社区便民商业服务场所布局，合理设置邮政、金融、电信、供销、燃气、自来水、电力、公交、产品质量监督等公用事业服务线下网点。落实《社区商业设施设置与功能要求》（GB/T37915-2019）等国家规范标准，结合我市发展实际和不同社区商业发展形态，因地制宜制定地方性社区商业设施建设标准，明确设置规模、功能要求配置标准、业态组合等。按照“缺什么补什么”的原则，在居民步行15分钟可达范围内，丰富便利店、菜市场、早餐店、维修店、家政服务点以及文化、娱乐、健身、康养等便民商业网点，一站式满足居民生活和服务消费需求。在农村社区加强农资供应、农机维修、金融通讯、快递物流等服务设施建设，提高农村社区市场化服务供给能力。

专栏1 优化城乡社区服务功能布局

——县（市）区社区服务指导中心：面向社区居民、驻区单位直接办理政务服务事项；办理公共事业服务事项；孵化培育社区社会组织等；

——乡镇（街道）社区服务中心：根据下放权限面向辖区居民、驻区单位办理、代办政务服务事项；办理公共事业服务事项；设立社会工作站提供专业社会工作服务；

——城乡社区服务站：向辖区居民直接提供便民服务，辅助开展居家养老、幼儿教育、文化体育、医疗保健等综合性服务，组织开展志愿服务活动等；设置社会工作室提供专业社会工作服务。

——居住小区服务点：针对居民生活所需，引入各类服务资源，重点开展商品递送、家庭保洁、日间照料、老年配餐等便民服务。

——志愿服务站点：以党建为引领，积极整合辖区志愿服务资源及志愿服务力量，以便能够及时有效的服务他人、服务社区、服务社会。

（三）推进城乡社区服务人才队伍建设

1. 强化社区工作者队伍建设。规范村（居）民委员会换届选举，选优配强村（社区）“两委”班子成员，积极推行村（社区）党组织书记通过法定程序担任村（居）民委员会主任、村（社区）“两委”班子成员交叉任职。全面落实村（社区）“两委”班

子成员资格联审机制，建立健全村（社区）党组织书记后备人才库。加快建立以社区党组织和社区自治组织成员为主体，以社区专职工作人员为重点，以政府派驻人员、其他社区服务从业人员和社区志愿者为补充的社区工作队伍。通过选派、聘用、招考等方式，选拔优秀人才充实社区专职工作者队伍，综合考虑服务居民数量等因素，合理确定社区工作者配备标准，到 2025 年实现每万名城镇常住人口拥有社区工作者不少于 18 人。

2. 提升社区工作者服务能力。要以坚持因材施教、理论联系实际、注重岗位技能、讲求实效和分类实施为原则，按照“一岗多责、一专多能”的人才培养要求，针对职业年限、受教育层次、业务技能等差异情况，由各县（市、区）和乡镇（街道）按需组织开展知识普及和专业培训，将应急救援、老年人护理社区需求调查、残疾人基本状况和需求调查、社区活动策划、社会组织培育、人际关系协调、突发事件应对等实用技能纳入社区工作者轮训培训课程。村（居）委员会主任（服务站站长）每年培训不少于 40 学时，其他社区工作者每年培训不少于 20 学时。支持社区工作者参加社会工作者职业水平评价和社会工作学历教育，力争到 2025 年，城市社区工作者中取得社会工作职业资格水平证书的比例达到 30% 以上。健全城乡社区工作者培训、培养机制，依托高等学校、职业院校、社会工作培训基地等平台形成系统性职业教育体系，探索学历教育与职业培训互补融合的机制。

3. 完善社区工作者保障激励。按规定全面落实城市社区工作者薪酬待遇，进一步规范社区工作者管理，打通社区工作者职业发展瓶颈，建立科学合理的激励保障体系，做到奖勤罚懒、优绩优酬。严格落实村党组织书记基本报酬不低于当地农民人均可支配收入 2 倍，其他村干部报酬、正常离任村干部离任补偿和生活补贴按标准发放。建立城乡社区工作者岗位补贴和报酬动态调整机制，对获得社会工作职业资格的社区工作者给予职业津贴，确保随着当地经济社会发展同步增长。面向社会公开招考社区工作人员，对取得国家社会工作职业资格的给予加分。关心城乡社区服务人员的成长进步，按规定从符合条件的优秀村（社区）党组织书记中招录行政事业单位工作人员，建立健全从社区工作者中培养发展党员，选拔基层干部，推荐党代表、人大代表、政协委员和劳动模范的制度渠道。

4. 拓展社区工作人员来源渠道。推动建立新录用公务员和事业编制人员到城乡社区锻炼制度，安排一定比例的选调生到社区锻炼，将下派锻炼的新录用公务员（事业编制人员）与大学生村官、选调生相结合，逐步实现所有村（社区）工作人员全覆盖。鼓励社区民警、群团组织负责人、企事业单位在职或退休党员干部、社会知名人士等通过民主选举程序担任社区居民委员会成员，鼓励社区党组织、村（居）委会、业主委员会成员交叉任职。鼓励党政机关和企事业单位优秀年轻干部到城乡社区帮助工作或建立经常性联系制度，鼓励高校毕业生、复员退伍军人等社会优秀人才到城乡社区担任专职工作人员。

5. 加强城乡社区服务人才建设。鼓励大学毕业生、退役军人到城乡社区就业创业。加快培育发展社区社会工作人才、社区志愿者，鼓励社会工作专业人才、社区志愿者等参与社区服务。培育发展保洁、保绿、公共设施维护、便民服务、妇幼保健、养老托幼助残、快递收发等便民服务类人才。加强社区服务人才培训管理，强化服务意识、规范服务流程，提高服务质量，不断满足城乡社区居民差异化需求。通过强化业务培训、引导参加相关职业资格考试等措施，着力培养一批热心社区事务、熟悉社会组织运作、具备专业服务能力的社区社会组织负责人和业务骨干，提升社区社会组织服务水平。将社会工作知识纳入社区工作人员核心能力培训课程，积极对社区社会工作者开展社会工作培训，定期组织优秀社会工作者的选拔评选和表彰工作，打造职业化、专业化、年轻化的高素质社工队伍，为开展社区专业化服务提供有力的人才支撑。积极动员社区居民加入志愿服务队伍，广泛开展各类活动，不断创新服务形式，提高服务水平。

专栏2 社区人才队伍建设专项行动

——新时代城乡社区工作者主题培训行动计划。灵活采取集中培训、辅导讲座、在线学习等多种形式，综合运用专题研讨、现场教学、典型示范、案例分析、情景模拟等方式方法，对城乡社区工作者开展轮训。2022年后，实行后续培训，城乡社区工作者每3年接受学习培训时间不少于3天，并依托全国基层政权建设和社区治理信息系统建立健全社区工作者培训监测机制。

——社区志愿者队伍建设行动计划。依托全国志愿服务信息系统志愿服务信息平台，为有意愿、能胜任的社区居民进行登记注册。

——社会工作人才队伍建设行动计划。全面推动乡镇（街道）社会工作站建设，引进、培育专业社会工作人才，将专业社会工作纳入城乡社区工作培训必须内容，鼓励城乡社区工作者参加全国社会工作者职业资格评价，到2025年，实现每个城乡社区都有专业社工人才提供服务，所有社区工作者基本掌握社会工作专业理念、知识、方法和技能。

（四）扩大城乡社区服务有效供给

1. 发展社区养老服务。加快完成社区嵌入式养老服务设施布点，在县（市、区）、乡镇（街道）范围推动区域养老服务中心建设，发展具备全日托养、日间照料、上门服务、区域协调指导等综合功能的区域养老服务机构，形成以乡镇（街道）养老服务中心、社区养老服务站点为骨干的“一中心多站点”城市社区养老服务设施网络，在中心城区构建“15分钟养老服务圈”。巩固家庭养老的基础性作用，建立家庭养老支持政策，发展“家庭养老床位”。鼓励和引导国有企业、社会组织、医疗机构、家政公司、物业

企业等参与居家社区养老服务，按照就近便利、安全优质、价格合理的原则，提供失能护理、日间照料、助医助洁助浴等形式多样的养老服务。积极推进村（社区）助老食堂或老年助餐点建设，为老年人就餐提供优惠和便利。

2. 发展社区托育服务。推进儿童友好型社区建设，综合利用社区服务中心（站）及社区卫生服务中心、日间照料中心、儿童之家等公共服务资源，拓展托育服务功能。探索通过提供场地、减免租金等政策措施，鼓励个人企业和社会组织在社区举办非营利性托育服务机构，提供3岁以下婴幼儿照护服务。推动婴幼儿照护服务机构专业化规范化发展，健全登记备案制度，完善婴幼儿照护服务规范标准。

3. 发展社区卫生健康服务。完善社区卫生服务中心（站）、乡镇卫生院和村卫生室建设，全面提升基层医疗卫生服务能力。根据服务人口、服务半径、周边医疗资源配置等情况，合理增设社区卫生服务站，做实做细家庭医生签约服务和基本公共卫生服务，提升社区健康教育、慢性病管理服务质量。加强精神卫生和心理健康服务，将社会心理服务纳入基本公共服务体系，提升居民群众心理健康知识知晓率。按照乡村振兴战略有关要求，以县（市、区）为单位结合服务人口规模，科学统筹村卫生室布局，建成以中心村卫生室为主体、一般村卫生室和村卫生室服务点为补充，满足群众需求、公益特色鲜明的村级医疗卫生服务体系，形成农村地区15分钟健康服务圈。

4. 发展社区医疗保障公共服务。构建全市统一的医疗保障经办管理服务体系，大力推进医疗保障服务下沉。实现市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）全覆盖。鼓励有条件的地区依托城乡社区服务中心，强化医疗保障政策宣传，加强医疗保障服务能力建设，将参保登记缴费、信息查询及变更、异地就医备案、零星（手工）报销初审等医保服务事项下放至城乡社区服务中心（注：这里的城乡社区服务中心是指街道、乡镇）办理，为人民群众提供“就近办”服务。

5. 发展社区教育服务。建立健全覆盖全市城乡的市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）四级社区教育网络体系，不断建立和完善相应工作机制，有效提升社区教育服务能力和水平。鼓励有条件的普通高等学校、职业院校和开放大学发挥人才优势和专业优势，积极参与社区教育、老年教育。统筹共享社区资源，充分利用社会资源，不断扩大社区学习资源供给。加强社区教育内涵建设，积极培育社区教育品牌项目，建设社区教育实验基地，完善在线教育服务平台，推动提高社区教育工作者队伍专业化水平，共建共享优质课程资源。开展社区科普馆流动运营项目试点，加大流动科技馆、科普大篷车进社区推动力度。

6. 发展社区就业服务。依托城乡社区综合服务设施，加强劳动就业服务能力建设，为社区居民中的高校毕业生、退役军人、农村转移劳动力、登记失业人口、就业困难人员、残疾人等重点群体提供服务。

7. 发展社区文化体育服务。2025年，城乡社区普遍建立综合性文化服务中心，引导

各类文化资源向城乡基层倾斜，策划实施一批民生分量重、社会关注度高、边际带动性强的公共文化项目。立足社区群众文化需求，以弘扬社会主义核心价值观为核心，充分挖掘社区特色文化资源和文艺人才资源，不断培育和壮大社区文化队伍，推动形成一批社区特色文化品牌。统筹建设全民健身场地设施，整合社区体育服务资源，2025年实现城乡社区“15分钟健身圈”全覆盖。加强城市绿道、健身步道、自行车道、全民健身中心、体育健身公园、社区文体广场等场地设施建设。鼓励支持社区发展群众性体育社会组织。每个社区拥有2个以上能经常开展活动的队伍，并配备1名以上社会体育指导员。积极组织开展“社区健身活动月”活动，广泛宣传运动促进健康的基本知识和方法技能，为居民群众提供精细化的科学健身指导服务。

8. 强化社区应急服务能力。充分发挥基层组织在应急管理中的作用，紧密结合实际制定完善城乡社区应急预案，加强社区综合性应急救援队伍建设，建立社区常态化服务与应急服务的有效衔接机制，构建联防联控、群防群治新格局。积极开展公共安全知识和应急防护知识的宣传教育，努力提高居民公共安全意识、自救互救能力和组织化参与能力。积极推动城市社区红十字博爱家园建设，开展应急救护知识普及和防灾减灾工作，提升居民自救互救能力。加强对社区工作者、网格员和群防群治队伍、志愿服务应急队伍的培训，对重大事件、公共安全突发事件等进行制度化演练，提高社区应急处置能力。在城市社区重点加强消防、避难场所、医疗卫生等公共安全基础设施和信息平台建设。在农村社区结合乡村治理体系建设，因地制宜加强应急基础设施建设，并充分发挥城镇应急救援力量的辐射作用。

9. 推进平安社区建设。坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全社区矛盾纠纷多元化解机制和心理疏导服务机制。推动完善社区治安防控体系，深入推进“一村（社区）一警（辅警）”。积极推进“雪亮工程”向社区延伸拓展，重点把好出入口、公共区域等关口，提升视频监控覆盖率、联网率、完好率。构建以派出所和社区民警为主导，社区治保会和物业保安为依托，社区居民积极参与的群防群治网络。扎实做好流动人口和特殊人群服务管理工作，落实关爱帮扶、综合干预等措施。探索红色物业发展，开展社区管理与物业管理融合发展试点。

10. 改进社区物业服务管理。坚持党建引领物业服务管理，推动物业服务有效融入社区服务体系，促进提升社区治理水平。推行社区党组织领导下的社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业共同参与的治理机制。推动城市社区居民委员会下设环境和物业管理委员会，督促业主委员会和物业服务企业履行职责。推动符合条件的居民小区设立业主大会，选举业主委员会。提高物业服务覆盖率，鼓励居民小区业主通过市场化手段选聘物业服务企业；对暂不具备条件的居民小区，由街道负责组建物业管理委员会，作为临时机构做好秩序维护、保洁等基础服务；结合老旧小区改造持续推动物业服务覆盖，将落实物业管理模式作为老旧小区改造的前提条件，建立老旧小区长效管护机制。

表 2 城乡社区协助开展基本公共服务主要项目

服务领域	服务项目
社区养老服务	配合落实全市低保低收入家庭失能半失能老年人护理补贴制度，发展农村普惠型养老服务和互助性养老工作；做好高龄失能独居老年人社区探访工作；推动村级幸福院、日间照料中心等养老服务设施建设。
社区托育服务	协助做好孕产妇健康服务、基本避孕服务、预防接种、儿童健康管理政策宣传；开展受侵害未成年人家庭随访。
社区帮扶救助服务	协助做好最低生活保障、特困人员救助供养、医疗救助、临时救助、受灾人员救助、法律援助、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴发放工作，开展助残服务。开展待殊儿童群体基本生活保障、困境儿童分类保障、农村留守儿童关爱保护服务。
社区教育服务	以社会主义核心价值观体系为重点，大力发展社区教育，构建终身学习体系；广泛开展思想道德、文化艺术、知识技能、生活常识等教育培训活动；鼓励支持在校学生参加社区治理服务实践。
社区就业服务	协助做好居民就业信息服务、职业介绍、职业指导和创业就业指导，就业登记与失业登记，流动人员人事档案管理工作；做好高校毕业生到社区就业见习服务；开展高校毕业生社区就业创业服务。
社区医疗服务	协助做好居民健康档案、健康教育与健康素养促进、农村符合条件的计划生育家庭奖励扶助、计划生育家庭特别扶助工作；做好传染病及突发公共卫生事件报告和处理、卫生监督协管服务、慢性病患者健康管理、严重精神障碍患者健康管理、艾滋病毒感染者和病人随访管理、社区易感染艾滋病高危行为人群干预工作。
社区文体服务	协助做好送戏曲下乡等文化服务工作；免费开放村民书屋、社区图书室等公共文化设施；因地制宜组织开展文化体育公共服务。
社区优军服务	协助做好优待抚恤配合发放工作；引导退役军人到社区就业创业。

专栏3 城乡社区便民利民和志愿互助服务

——推进家庭服务进社区。支持家政服务、养老服务、社区照料服务和病患陪护服务等家庭相关服务机构发展，加强就近提供洗染、废旧物质回收利用、家用电器及其他日用品修理、社区保洁、社区保安等需要就近提供的家庭服务站点建设，支持大型家庭服务企业运用连锁经营等方式到社区开展各类便民服务。鼓励农村富余劳动力、就业困难人员和高校毕业生到家庭服务业就业、创业。

——深化社区志愿服务。依托城乡社区综合服务设施建立志愿服务站点，搭建志愿者服务对象和服务项目对接平台，规范志愿服务记录与证明出具，为辖区老年人、残疾人、未成年人、困难家庭等提供有针对性的城乡社区志愿服务。在城乡社区推行志愿者星级认定和嘉许制度，推动建立“爱心银行”“时间银行”等志愿服务回馈制度，推进社区志愿服务经常化。开展农村社区互助活动和志愿服务活动，增强农村居民自我服务能力。充分发挥专业社会工作在统筹社区照顾、扩大社区参与、促进社区融合、推动社区发展、参与社区矫正和社区戒毒、社区康复等方面的重要作用，建立社会工作者与志愿者协同服务机制。

——开展居民互助服务。健全党组织领导下的基层群众自治机制，拓宽居民参与自助互助服务渠道。健全并发挥村（居）民委员会下属的人民调解、公共卫生、环境物业等委员会作用，组织居民开展自我管理和服务，推进解决社区环境改造、停车出行、电梯加装等群众关切的问题。鼓励以村（居）民小组、小区、网格、楼宇等为单位，开展互帮互助活动。

专栏4 城乡社区重点人群兜底保障工程

——建立健全定期巡访独居、空巢、留守老年人工作机制，全面建立居家探访制度，通过政府购买服务、志愿服务等方式，支持基层组织、社会组织等面向农村留守老年人提供日常探视、居家照料、事务代办、情绪疏导、精神抚慰、资源链接等方面的服务。特殊困难老年人月探访率达到100%。

——面向低收入群体。提高社区社会救助的精准率，为低保对象、特困人员、低保边缘家庭成员等低收入人口积极提供救助帮扶、安全防范、康复护理、心理疏导等服务。健全社区对因病因灾因意外事故等导致基本生活出现严重困难家庭的主动发现、报告、服务和转介机制。

——面向残疾人。2022 年底前，推动实现城乡社区残疾人协会全覆盖。进一步加强残疾人家庭医生签约服务工作，举办残疾人社区康复工作培训，做好残疾人互助康复项目。结合老旧小区改造、智慧城市等，大力推进社区无障碍环境建设，采取上门办、网上办、就近办、一次办等方式为特殊困难残疾人提供贴心便捷的社区服务。

——面向困境和留守儿童。建立完善困境和留守儿童信息台账，定期组织排查走访，及时掌握儿童基本情况，有针对性地提供生活帮扶、精神慰藉、协助返校复学等服务。到 2025 年留守、困境未成年人社区探访率达到 100%。加强对监护人的法治宣传、监护指导和监督，督促其依法履行监护职责，提高监护能力。

（五）创新城乡社区服务机制

1. 完善城乡社区自我服务机制。加强基层群众性自治组织规范化建设，引导居民群众广泛参与城乡社区服务，增强自治能力，提高自我服务水平。积极推进城乡社区服务型党组织建设，充分发挥社区党组织领导核心作用，组织社区党员干部成立联系服务群众团体，为群众提供便利、快捷、有效服务。发挥城乡社区自治组织作用，围绕涉及居民群众切身利益的公共事务和公益事业组织社区协商活动，吸纳社区居民参与社区服务项目提出、运行、监督全过程，探索通过居民自愿筹资、建立社区基金等方式扩充自我服务资源。

2. 健全政府购买城乡社区服务机制。原则上能由政府购买服务提供的，积极引导社区组织和社会力量承接，能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。完善政府购买社区服务机制，逐步增加对特殊困难群体的政府购买服务经费。组织实施培育发展社区社会组织专项行动（2021-2023 年），培育引导服务性、公益性、互助性社区社会组织广泛参与社区服务，鼓励支持基层群众性自治组织承接政府购买服务事项。建立城乡社区公共服务目录及准入制度、政府购买社区服务目录，推行政府采购、定向委托、公益创投等方式，提高城乡社区公共服务质量和资金效益。

3. 强化网格化管理服务机制。把网格建设成为城乡社区服务管理的基本单元和组织节点，调整优化网格设置，整合党建、综治、市场监管、卫生健康、城管、应急、民政、人社等各类网格，实现多网合一、全域覆盖，提高网格的有效管控和服务能力，推进基层群众自治与网格化服务有效衔接。制定网格赋能清单，健全责任清单，推动社会资源、管理权限和民生服务下放网格，赋予乡镇（街道）对辖区职能部门的监督权，建立“发现问题、流转交办、按责处置、结果反馈、评价终结”闭环工作流程。建立健全网格员队伍的配备、管理、培训、保障、激励等机制，提升网格员队伍专业化水平。推广借鉴佳木斯市配备“专职+专业+兼职”网格员模式：通过社区工作者兼任、对社会公开招聘等方式，保证每一个网格有一名专职网格员；动员辖区“两代表一委员”、村（居）民

小组长、村（居）民代表、楼栋长、物业职工、社区志愿者等担任兼职网格员；统筹协调职能部门干部下沉网格，作为专业网格员；实行定人、定岗、定责。积极推进城乡社区网格党组织建设，强化网格党组织整体功能，组织在职党员、村（居）民小组长、楼栋长、物业企业员工、社区志愿者等各方力量，团结组织群众，建设“全科网格”，开展“组团式”服务。

4.完善社区服务即时响应机制。落实社区错时上下班、全日值班、节假日轮休等制度，及时响应社区居民服务需求，实现呼有所应、求有所助、难有人帮。社区综合服务设施开放时间不少于每天8小时，特殊项目可开展8小时以外线上服务，及时响应社区居民服务需求。探索建立健全社区服务“好差评”评价激励制度，建立健全城乡社区服务群众满意度调查评估制度，精准匹配社区居民需求。

5.完善多方联动社区服务机制。以居民群众需求为导向，建立健全由社区“两委”统筹、社会组织承接、专业社会工作者和社区志愿者参与、社会公益慈善资源支持的社区联动服务机制。加大政策扶持力度，通过政府购买服务、市场化运作等方式，引导社会工作组织以项目化形式参与社区服务，发挥社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会公益慈善联动效应，广泛汇集各类社会资源，不断提升社区服务精准化、精细化水平。健全社会力量参与社区服务激励政策，支持引导驻区单位向城乡社区开放停车场地、文化体育设施、会议活动场地等资源。到2025年，全市每个城乡社区均结合居民实际需求建立社区社会组织，做到应建尽建，建尽其用。

专栏5 培育发展社区社会组织专项行动（2021-2023年）

——完善社区社会组织培育扶持政策和体制机制，重点培育生活服务类、公益慈善类、社区事务类、文体活动类、专业调处类、邻里互助类、乡村振兴类社区社会组织，推动社区社会组织进一步提升质量、优化结构、健全制度、发挥作用；

——实施一批项目计划、开展系列主题活动，围绕居民服务、公益慈善、平安建设等内容，培育一批突出的品牌社区社会组织和品牌活动项目；

——实施“社区社会组织参与社区服务工程”，引导社区社会组织围绕居民服务、融入社区治理、参与文明创建、开展关心关爱服务、助力乡村振兴，推动社区社会组织在创新基层治理和乡村振兴中发挥积极作用。

6.建立有特色的社区慈善机制。加强慈善事业政策创制，打造现代慈善创新典范，积极探索“互联网+慈善”、慈善信托、公益创投、社会影响力投资等现代慈善运行模式有效促进多元主体共同参与社区治理，同时推动社区问题的自我消化和社区互助。

（六）加强城乡社区服务信息化建设

1.推进智慧社区基础设施建设。统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统整合和应

用终端建设，逐步构建设施智能、服务便捷、管理精细、环境宜居的智慧社区。推进光纤入户，加快5G网络建设，提升社区和家庭互联网宽带接入能力，到2025年底，实现全市100%城市社区和80%行政村通5G。推动社区服务智能化，扩大智能感知技术应用，完善社区自助服务设施布局。普及智能快递柜、无人售卖机、无人图书借阅机等自助终端建设，为社区居民提供便捷生活服务。推动社区养老、社区家政、社区医疗、社区消防等安保服务和社区物业设备设施的智能化改造升级，强化社区治安技防能力。加强社区信息提示屏、公共应急广播、环境监测等系统设施建设，实现公共信息及时发布。

2.完善社区服务信息数据库。实施“互联网+基层治理”行动，建设覆盖城乡社区的综合信息平台，优化整合部署在不同层级、不同部门、分散孤立、用途单一的信息系统，提高社区信息为民服务效率。推进城乡社区数据资源建设，实行基础数据综合采集，实现一次采集、多方利用。广泛采集社区社会组织、网格员队伍、志愿者队伍、社区服务企业和单位等信息资源，促进城乡社区公共服务、便民利民服务、志愿互助服务有机融合和信息集成。加强社区数据资源有序汇集、关联分析、高效处理，为社区各类服务开展提供精准匹配、精准反馈，提高服务效率和服务质量。

3.加强社区服务信息化应用。依托政务服务平台和政务信息资源共享交换平台，推动各类政务服务向乡镇（街道）、城乡社区延伸，完善社区政务自助便民服务网络布局，推动“互联网+政务服务”向城乡社区延伸覆盖。提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能，让数据多跑路、群众少跑腿。构建社区治理服务的网上办事、网格管理、居民自治、生活服务等智能化应用系统，打通服务居民最后一公里。大力发展城乡社区电子商务，发展线上线下相结合的社区服务新模式，依托农村社区综合服务设施，探索农村电子商务与农村社区服务有机结合的新路子。支持利用互联网、物联网、区块链、大数据、云计算、人工智能等现代信息技术，推动建设数字社区、未来社区，高效匹配社区全生活链供需。大力发展城乡社区电子商务，探索建立无人物流配送体系。充分考虑老年人等特殊群体的习惯和需求，推行适老化和无障碍信息服务，保留必要的线下服务渠道。深化全国基层政权建设和社区治理信息系统在我市的推广应用，拓展社区服务功能。

专栏6 “互联网+基层治理”专项行动

综合利用全市乡镇（街道）、村（社区）地理信息、人口、资源环境、社会经济、民生保障等数据资源，共建全国基层治理数据库，实行村（社区）数据一次采集、多方利用，推动基层治理数据资源共享，根据需要向基层开放使用。推动各地区政务服务平台向乡镇（街道）延伸，实现政务通用自助服务一体机城乡社区全覆盖，建设开发智慧社区信息系统和简便应用软件，提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能。2025年底，实现全市80%行政村通5G。

四、政策措施和组织保障

（一）加强法规制度建设和标准化建设

贯彻实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》《黑龙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》《黑龙江省村民委员会选举办法》。根据国家、黑龙江省城乡社区服务标准、社区服务信息化建设标准、社区服务居民满意度测评标准、社区服务机构评估标准等国家标准或民政行业标准，建立健全我市城乡社区服务标准体系。

（二）健全领导体制和工作机制

推动全市社区建设领导小组更名为全市基层治理领导小组。在市委市政府领导下，制定各项目标任务分解落实方案，明确各部门分工任务，整合各部门城乡社区服务体系建设资源，协调城乡社区服务体系建设中的重大问题和重点工作。全市各级党委、政府切实履行好发展社区服务体系的责任，充分认识新形势下开展城乡社区服务体系建设的紧迫性和重要性，建立健全社区服务领导协调机制，推动将本规划主要任务指标纳入各级党委、政府工作议事日程和为民办实事项目。各职能部门要加强对社区服务体系建设的考核检查，结果作为评价领导班子和领导干部工作业绩的重要参考。普遍推行社区公共服务事项准入制度，属于县（市、区）人民政府及其职能部门、乡镇（街道）职责范围内的事项，不得转嫁给城乡社区组织；应由城乡社区组织协助的事项，应当为城乡社区组织提供必要的经费和工作条件。

（三）加大资金投入

统筹中央、省、市、县（市、区）等各级财政支持，发挥财政在城乡社区服务体系建设中的兜底作用，确保管理服务有效覆盖常住人口。各级政府要加大对城乡社区服务体系建设的投入力度，将城乡社区综合服务设施运转经费保障纳入各级财政预算。普遍建立政府购买社区服务制度，明确购买服务项目立项、经费预算、信息发布、招标方式、项目管理、绩效评估等长效配套机制。加大一般公共预算和彩票公益金对社区服务项目和社区服务设施建设的投入力度，建立城乡社区建设资金补助的机制，重点加大对农村社区服务建设资金的投入。建立政府财政投入、集体经济组织支持、社会力量扶持、居民自筹等多元投入机制。采取公建民营、民办公助、政府购买社会力量服务、政府和社会资本合作模式（PPP模式）等方式，积极引导慈善资金等社会力量参与城乡社区综合服务设施建设运营、信息化建设、人才队伍建设和社会组织培育发展。探索城乡社区通过“以场地换服务”、优惠租赁等方式，依托社区综合服务设施为社会组织企业提供服务场所。

（四）完善扶持政策

将城乡社区服务体系建设纳入本地区经济和社会发展规划，纳入城乡规划和土地利

用总体规划，对城乡社区综合服务设施建设用地，按照法律、法规和规章可以采取划拨方式供地的，政府要切实予以保证；闲置的宾馆、培训中心、福利设施、办公用房等政府资产，在符合国土空间规划的前提下优先用于城乡社区服务。进一步落实城乡社区服务税收、公用事业收费、用工保险和社会组织登记等优惠政策。

（五）强化规划实施

各县（市、区）、各部门要加强对本规划实施的组织、协调和督导，形成省、市、县衔接配套的规划体系。建立规划实施的部门协调机制，开展规划实施情况动态监测和评估工作，适时进行督促检查，确保规划建设任务保质保量完成。

关于印发《牡丹江市关于加强“低慢小” 航空器及信鸽管控工作的意见》的通知

牡公联〔2022〕5号

市公安局、市市场监督管理局、市城市管理综合执法局、市体育局、中国人民解放军93383部队、黑龙江省机场管理集团有限公司牡丹江机场分公司：

现将《牡丹江市关于加强“低慢小”航空器及信鸽管控工作的意见》印发给你们，请各单位结合工作实际，按照意见要求，认真抓好贯彻落实。

牡丹江市公安局
牡丹江市市城市管理综合执法局
中国人民解放军93383部队

牡丹江市市场监督管理局
牡丹江市体育局
牡丹江机场分公司
2022年10月12日

牡丹江市关于加强 “低慢小”航空器及信鸽管控工作的意见

为认真贯彻执行习近平总书记关于“健全风险防范化解机制，坚持从源头防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前”的重要指示精神，切实维护牡丹江地区空中安全，严密防范“低慢小”航空器违法违规飞行肇事肇祸，杜绝在净空保护区发生各类违法违规飞行活动，根据《通用航空飞行管制条例》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国民用航空法》《中华人民共和国治安管理处罚法》等有关法律法规，结合我市实际，现提出如下工作指导意见。

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，紧紧依靠党委、政府领导，充分发挥各职能部门作用，加强协调配合，按照“防患于未然、制控于地、消除于危害前”的基本要求，始终对“低慢小”航空器及信鸽严格管理、严密防范，层层落实安全管理责任制，以“万无一失”的标准，确保“低慢小”航空器及信鸽管控到位，为我市创造一个良好的社会治安环境。

二、组织领导

组 长：高忠远 副市长、市公安局党委书记、局长

副组长：杜光辉 市政府二级巡视员、副秘书长

成 员：王建华 牡丹江市公安局一级高级警长

纪智远 牡丹江市市场监督管理局局长

祁 华 市城市管理综合执法局局长

林 青 牡丹江市体育局局长

琦 莹 93383 部队参谋长

李 军 牡丹江机场分公司总经理

领导小组办公室设在市公安局，办公室主任由一级高级警长王建华兼任，具体负责“低慢小”航空器管控工作的组织、协调及情况收集、通报，指导公安机关各分局局对

违法行为进行处理，同时联系 93383 部队（以下简称“空军”）、黑龙江省机场管理集团有限公司牡丹江机场分公司（以下简称“民航”）、城管等部门开展专项整治行动。

三、管控范围

（一）“低慢小”航空器。是指飞行高度 500 米以下，飞行速度小于 200 公里/小时，雷达反射面积 2 平方米以下的飞行目标。“低慢小”航空器具有低空和超低空飞行能力，飞行速度小，不易被雷达发现等特点。主要包括：轻型或超轻型飞机、轻型直升机、滑翔机、三角翼、滑翔伞、动力伞、热气球、飞艇、无人机、航天航空模型、无人驾驶自由气球、系留气球等，同时还包括氢（氦）气球、风筝和孔明灯。

（二）通用航空飞行活动。是指使用“低慢小”航空器进行除军事、警务、海关缉私飞行和公共航空运输飞行以外的航空活动，包括从事工业、农业、林业、渔业、矿业、建筑业的作业飞行和医疗卫生、抢险救灾、气象探测、海洋监测、科学实验、遥感测绘、教育训练、文化体育、旅游观光等方面的飞行活动，均属于通用航空飞行活动。

（三）信鸽比赛飞行活动。比赛时所有鸽子被集中装车运输到比赛指定地点（通常距离鸽舍 300-1000 公里）然后在同一时刻统一放飞，等到鸽子各自回到鸽舍时会通过一块电子计时踏板从而记录到每一只鸽子归巢的具体时间（一般精确到 0.001 秒）。通过 GPS 测量各家鸽舍距离比赛放飞地的直线距离，然后用直线距离除以每只鸽子的飞行时间得到飞行速度，以速度高低排名确定谁获得名次和奖励。

四、职责任务

按照“各负其责、相互配合、联合行动”的原则，各单位根据职责任务加强“低慢小”航空器管控工作。

（一）牡丹江市公安局：负责指导各县（市）、区公安机关开展入户宣传、底数摸排、动态管控、落地查处、登记报备等工作，及时发现“低慢小”航空器违规飞行活动的线索信息，加强对相关重点人员的管控；协助市场局、市体育局以及空军、民航等单位做好涉及“低慢小”航空器生产、销售、使用等环节的管控工作，共同做好对“低慢小”航空器的检查、监督和处置；协调组织相关单位开展专项整治行动，指导公安机关各分局对违法行为进行处理。根据民用航空安全保卫方面的法律法规，制定机场安全保卫方案，针对无人机、风筝等影响空军、民航正常飞行的，依法依规进行处置；配合空军、民航，开展无人机专项整治工作，依法对机场附近“黑飞”活动进行打击。

（二）牡丹江市市场监督管理局：负责对全市生产、销售“低慢小”航空器的厂家进行登记，定期对生产、销售的单位进行日常检查，对非法生产、销售、改造飞行器的，依法予以打击和取缔；督促生产厂家对“低慢小”航空器核心部件编写全国统一的电子编码，标识身份识别码和飞行激活码，要求销售商家认真落实“实名登记”工作，详细记录购买单位、个人的信息。

（三）牡丹江市城市管理综合执法局：负责在日常工作中对占用城市道路售卖“低

慢小”航空器进行清理；同时在我市广场、公园等地配合公安和空军部门选址，设置禁止“低慢小”航空器飞行的公益性广告。

（四）牡丹江市体育局：负责对信鸽协会会员进行法律宣传，组织信鸽协会会员到非“禁飞区”开展比赛、训练，并劝导“禁飞区”内信鸽协会及俱乐部会员养殖户搬迁至新地址，同时严格信鸽飞行赛事监管，经空军、公安机关审批、备案后方可开展比赛。指导信鸽协会，做好信鸽管控工作，提前向空军、市公安局申请报备各类信鸽训练和比赛活动，切实维护信鸽赛场秩序，确保不发生违规飞行行为。同时对市体育局注册的航空运动协会及俱乐部进行法律宣传，飞行前须经空军、公安机关审批、备案后方可开展比赛。

（五）空军：负责“低慢小”航空器飞行的报备和审批工作，对“低慢小”航空器持有者进行资质核实，对不具备飞行条件的单位和个人坚决不予审批，在日常管控工作中发现未经空军审批、公安机关备案的“低慢小”航空器“黑飞”情况，及时与公安机关取得联系，共同依法依规进行处理。

（六）民航：负责在机场围界范围内发现“低慢小”飞行器，发现后报告给机场公安分局，协助机场公安分局对机场停车场及附近的操控“低慢小”飞行器的人员进行查证，会同空军和公安等部门进行不定期的“低慢小”航空器“黑飞”情况巡查，共同维护军民航飞行安全。

五、工作措施

（一）摸排管控。空军、公安要详细对我市“低慢小”航空器数量、型号进行排查并统一登记造册，对重点单位进行摸排排查，逐一掌握现实动态；要深入社区、村屯，以娱乐飞行爱好者等人群作为排查重点，对持有“低慢小”航空器的相关人员逐一核查；体育局详细排查协会及俱乐部会员信鸽养殖户和航空运动协会、天空领域航空模型俱乐部等协会组织，切实做到见人见物，落实管控；市公安局要组织力量深入公园、广场、体育场、空旷场地等重点放飞区域进行巡查，对携带“低慢小”航空器的单位或个人进行核查，尤其对孔明灯、风筝空飘物要进行防范和治安管控；市场局要深入生产、销售单位进行摸排排查，深入了解生产销售情况，并进行动向追查，实施根源管控。

（二）审批报备。根据《通用航空飞行管制条例》规定，从事通用航空飞行活动的单位、个人实施飞行活动前，应当预先向当地空军提出飞行计划申请，经空军飞行管制部门批准后方可实施。所有“低慢小”航空器的飞行经空军审批、机场民航空中交通管制部门同意后，到市公安局属地治安大队进行报备，治安大队要向市局治安支队汇报相关情况；在我市各区、县（市）开展“低慢小”航空器及信鸽等飞行活动（比赛）的，要提前20日向空军、民航、属地公安机关治安大队提出申请，符合空域飞行条件的，要到市公安局属地治安大队填写《大型活动审批备案表》，市公安局、空军和民航等要提前踏查现场，活动当日，要安排工作人员全面落实管控责任，确保按规定在指定空域内

开展比赛活动。

(三) 宣传引导。各单位要加强无人机安全使用管理的法制宣传，充分发挥无人机行业协会和爱好者协会作用，教育和引导广大从业人员遵守相关飞行规定，严禁在重要节点违规飞行；要广泛发动媒体、学校、社区等社会力量积极开展“禁飞”的宣传教育，确保社会各界周知，人人遵守落实。各单位要充分利用新闻媒体、互联网、宣传栏、LED显示器等宣传手段，采取电视宣传、张贴通告、网络发布、发放宣传单等形式，使广大市民了解、理解和支持政府对“低慢小”航空器和信鸽的各项管控措施，全面营造全社会维护空中安全的良好氛围。

(四) 严厉打击。重要节点期间，公安机关要充分发挥对违规违法行为的打击效能，联合空军、民航、城管等单位，全面落实无人机、穿越机等“低慢小”航空器和空飘物地面管控工作，停止一切未经许可的体育、娱乐、广告性飞行活动，及时发现未注册、未纳入管理的各类“低慢小”航空器，督促相关单位和个人予以封存，关闭起降场所，切实把各类“低慢小”航空器管控在地面，严防发生违规飞行事件。市场局要组织相关单位，依法严厉打击各种违法违规生产、销售、飞行活动。公安机关要做好无人机迫降、坠落后的现场秩序维护工作，落地查人，依法严厉打击“黑飞”活动。

(五) 建立机制。各单位要不断开展相关领域技术层面、法律政策等方面的调研，探索建立内外联动、联管联控新机制。要形成领导挂帅、部门负责、专人监管、多部门联动的安全防控和会商研判工作机制，从“人、物、环、任、管”入手，全面加强网上网下和空中地面“低慢小”目标相关情报线索收集和落地处置工作，及时消除安全隐患；探索引入相关技术手段，通过对信道管控、雷达监控等技术开展调研，全力推进建设应用智能无人机管控系统，为下一步民用无人机的管控平台建设打好基础；要严密内部安全防范，多方发力，切实形成高效管控合力，在反制技术、智能管控方面，主动与先进地市无人机服务中心等单位接洽，就无人机反制技术和云系统等进行实地考察、专题研商，切实提升管控效能。

六、工作要求

(一) 提高思想认识，加强组织领导。各单位要充分认识做好此项工作的极端重要性，依法依规采取预防和处置措施；成立工作专班，为“低慢小”航空器和信鸽管控工作提供有力的组织保障，全力确保我市社会稳定。

(二) 落实管控责任，强化督导检查。要切实履行职责，明确工作目标，做到摸排到位、管控措施到位、处置到位；对检查中发现的问题，要及时督促整改，并跟踪落实整改情况，确保及时清除各类安全隐患。

(三) 强化信息收集，严格情况报送。各单位要进一步明确本单位职能，积极开展摸排、管控等工作，详细建立本单位工作台账，相关典型经验、工作亮点可随时报市公安局治安支队，市公安局要及时汇总提炼并在成员单位中进行宣传推广。