

索引号:	11220000013544357T/2014-00784	分类:	城乡建设、环境保护、城市规划;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2014年04月21日
标题:	吉林省人民政府关于加强城市基础设施建设的实施意见(吉政发〔2014〕13号)		
发文字号:	吉政发〔2014〕13号	发布日期:	2014年04月29日

## 吉林省人民政府关于加强城市 基础设施建设的实施意见

吉政发〔2014〕13号

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

城市基础设施是城市正常运行和健康发展的物质基础，对于改善人居环境、增强城市综合承载能力、推进吉林特色城镇化具有重要作用。加强城市基础设施建设，有利于拉动投资和消费增长，提高城市的综合经济实力，接续形成新的经济增长点。目前，我省城市基础设施总量小、标准低、运行管理粗放，城市环境脏乱差等问题突出。为进一步加强和改进城市基础设施建设，根据《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发〔2013〕36号），结合我省实际，提出以下实施意见：

### 一、总体思路

紧紧围绕提升吉林特色城镇化质量，以城市供水、供热、燃气、道路、公共交通等民生工程为重点，强力推进城市污水垃圾处理、园林绿化、地下管网、防洪排涝、电力通讯等环境和保障设施建设，统筹推进医疗卫生、文化教育、社区服务等公共服务设施建设，集中时间、集中力量、集中攻坚，全面提升城市综合承载能力，切实改善民生福祉，促进全省经济社会持续健康发展。

### 二、基本原则

坚持政府引导、市场为主的原则。在保障政府投入的基础上，强化市场配置资源的决定性作用，多渠道筹集城市建设资金。

坚持规划引领、民生优先的原则。先规划、后建设，先地下、后地上，保障城市基础设施的有效供给，提高设施水平和服务质量。

坚持质量第一、绿色安全的原则。提高城市基础设施建设工业化水平，增强城市防灾减灾能力，促进节能减排和污染防治，提升城市生态环境质量。

坚持突出重点、注重实效的原则。统筹推进各项城市基础设施建设，切实解决好群众最关心的热点、难点问题，满足居民基本生活需求。

### 三、主要目标

力争到2015年，全省城市市政基础设施建设投资占全社会固定资产投资比重达到5%以上，加快构建适度超前、功能配套、管理科学、安全高效的现代化城市基础设施体系。

（一）切实增强城市安全运行能力。老城区基本完成雨污分流管网改造，新建城区可渗透地面面积比例达40%以上。重要防洪城市达到国家规定的防洪标准，用10年左右时间建成较完善的城市排水防涝、防洪工程体系。加强城市配电网建设，地级以上城市基本形成500（或300）千伏环网网架，其他设市城市建成220（或110）千伏环网网架。

（二）显著提升城市市政公用设施水平。全省城市公共供水规模达到500万立方米/日，漏失率降低10%左右，长春市、吉林市具备106项水质指标检测能力，其他城市具备至少42项水质指标检测能力，实现城市供水普及率95%和水质达标双目标。全省城市燃气普及率达到90%，其中管道燃气普及率达到60%。全省城市集中供热普及率达到95%，供热保障能力和房屋保暖能力显著提升。

（三）统筹推进城市公共服务设施建设。城市卫生、医疗、教育、文化、体育、广电、公共交通、物流配送、防灾避险等设施配套功能满足群众需要。地级以上城市配套建设博物馆、展览馆、图书馆至少各1座，建成综合性文化体育中心至少1座。新建小区应根据居住区规划和居住人口规模配套建设幼儿园。各城市50%的社区建有便捷、实用的全民健身体育设施。

（四）加快构建快捷顺畅的城市道路交通体系。全省城市人均拥有道路面积达到14.5平方米，道路完好率达到95%以上。完成城市病险桥梁除险加固，启动危桥重建，地级以上城市建成桥梁信息管理系统。加大静态停车场的建设力度。长春市每万人拥有公交车辆达到国家“公交都市”示范城市要求，其他地级城市每万人拥有公交车辆11标台。

（五）大力提高城市生态环境质量。全省城市污水集中处理率达到85%，污泥无害化处置率达到50%左右，再生水利用率达到20%以上。长春市生活垃圾全部实现无害化处理，其他城市生活垃圾无害化处理率达到80%。城市人均公园绿地面积达到12平方米以上，老城区人均公园绿地面积不低于5平方米，公园绿地服务半径覆盖率不低于60%，城市建成区绿化覆盖率达到40%以上。

### 四、重点任务

坚持突出重点、集中攻坚，重点推进事关民生改善、经济发展、城市安全的项目建设，使全省城市基础设施服务功能显著增强，综合承载能力大幅提升，城市面貌明显改观。

（一）强化城市规划的引导调控作用。牢固树立规划先行理念，遵循城镇化和城市发展规律，以资源环境承载力为基础，科学编制城市总体规划，统筹安排城市基础设施建设。到2014年年底，所有城市完成新一轮总体规划修编工作。启动城市地下空间资源调查与评估工作，制定地下空间开发利用规划，统筹地下交通、商业、管网（管沟）、人防等各类设施和管线布局，合理开发地下空间资源，解决土地稀缺和可持续发展问题。各地要制定城市风貌特色管理规定，对城市色彩、建筑、街道、绿化、水体、照明等作出规划控制要求。加快对历史文化街区、传统特色风貌区保护性改造步伐。加快控制性详细规划编制，到2015年，全省所有城市的控制性详细规划要覆盖城市建成区。加快完善和落实城市基础设施专项规划的编制工作，避免城市基础设施的盲目和无序建设。2014年，编制完成城市供水、供热、燃气、排水防涝、综合交通、城市公共交通、电力和集中供热、城市燃气老旧管网改造等专项规划。严格执行建筑节能标准，落实《绿色建筑行动方案》（国办发〔2013〕1号）。

（二）加快城市道路桥梁等交通基础设施建设。优化城市路网结构，提升道路网络密度，加快形成立体化、网络化、通达便捷、安全有序的城市现代综合交通体系，提升城市道路的通行能力。长春地铁1号线建成并投入使用，地铁2号线进入全面建设阶段，其他有条件的城市力争规划建设轨道交通设施。加快综合运输换乘枢纽、公路客运枢纽、公交换乘中心、出租汽车服务中心和公共交通场站等配套服务设施建设。高度重视静态停车场建设，大城市结合地铁和城市换乘辅助系统建设停车场并实行免费或低收费停车政策（P+R停车场运行模式）。充分利用市政广场、公园绿地的地下空间建设地下停车库。在重点城市加快推广建设机械式立体停车库。加强城市桥梁安全检测和加固改造，限期整改安全隐患，严格落实桥梁安全管理制度，保障城市路桥的运行安全。倡导绿色出行，减少城市拥堵，设市城市要建设城市步行、自行车“绿道”，加强行人过街天桥、自行车停车设施、道路林荫绿化、照明等设施建设。在长春市、吉林市等城市开展慢行交通系统规划建设试点。实施城市畅通工程，按照公交优先的原则设置公交专用道和公交优先通行信号系统，同步规划、同步设计、同步建设、同步验收使用。加强智能交通管理系统建设。到2015年，全省新建城市道路700万平方米，新增城市轨道交通运营里程40公里，新建扩建城市公共交通停车场（暖车库）24万平方米、候车亭牌5480个，新增更新城市公共交通车辆3553辆，地级以上城市力争建成并投入使用1—2个公交换乘中心。

（三）加大城市供水设施的改造建设力度。以保障城市居民饮用水水质水量安全为目的，以城市二次供水改造为重点，统筹推进水源建设、水厂升级、管网改造、水质监测、管理体制改革的，实现城市居民24小时供水全覆盖、饮用水水质和应急保障能力大幅提升，彻底扭转我省城市供水投入少、隐患大的落后状况，让百姓喝上“放心水”。加强饮用水水源建设与保护，合理利用水资源，限期关闭城市公共供水管网覆盖范围内的自备水井，切实保障城市供水

安全。积极支持城市供水管网向农村延伸，有序推行城乡统筹区域供水。到 2015 年，全省新建改造水厂 15 座，新增供水能力 1.15 亿立方米/日，撤并改造二次供水设施 5168 座，改造二次供水配套管网 1.2 万公里。

（四）加强城市供热设施建设。继续实施“暖房子”工程，加快以区域锅炉房、调峰锅炉房和多热源热网联通工程为重点的热源能力建设，稳步推进老旧管网改造、小锅炉房撤并、既有居住建筑供热计量及节能改造、老旧小区综合整治和供热体制机制建设。到 2015 年，全省新增供热能力 1 亿平方米，建设调峰锅炉房 10 座，建设区域锅炉房 57 座，改造撤并小锅炉房 650 座，改造陈旧供热管网 4880 公里；实施既有居住建筑供热计量及节能改造 6000 万平方米，同步实施老旧小区环境综合整治 3000 万平方米；全面推进供热计量改革，实施供热计价收费制度。形成比较完善的城市供热应急预案和保障机制，提高城市供热应急能力。

（五）强化城市燃气设施建设。以改善城镇人居环境和提升群众生活质量为目标，实施城市管道燃气发展工程。通过引进、开发、利用天然气，促进能源结构转变，推进“气化吉林”工程。鼓励发展天然气分布式能源等高效利用项目，限制发展天然气化工项目，有序发展天然气调峰项目。继续做好城市燃气安全隐患排查，清理整顿燃气市场，强化燃气安全管理，推广使用防燃气泄露装置，确保燃气使用安全。到 2015 年，新建改造城市燃气管网 1200 公里，新建、改扩建门站 26 座，“十二五”期间规划天然气长输管道 1869 公里，管输能力 170 亿立方米。到 2017 年，基本实现管道燃气县县通。

（六）强力推进城市排水防涝和防洪设施建设。各地要立即开展排水防涝设施现状普查，抓紧制定城镇排水防涝设施建设规划。加快排水管网雨污分流、管道和泵站等排水设施的改造与建设。积极推行低影响开发模式，将建筑、小区雨水收集利用、可渗透面积、蓝线划定与保护等要求作为城市规划许可和项目建设的前置条件。加快雨水滞渗调蓄设施、雨洪行泄设施、河湖水系清淤与治理、收集利用等削峰调蓄设施建设。加强城市河湖水系保护和管理，强化城市蓝线保护，坚决制止因城市建设非法侵占河湖水系的行为，维护其生态、排水防涝和防洪功能。完善城市防洪设施，健全预报预警、指挥调度、应急抢险等措施。到 2015 年，重要防洪城市达到国家规定的防洪标准。长春市、吉林市中心城区能有效应对 50 年一遇暴雨，其他城市中心城区能有效应对 30 年和 20 年一遇暴雨。用 3 年左右时间，在长春市和有条件的城市启动地下综合管廊试点工程。各地新建道路、城市新区和各类园区地下管网应按照综合管廊模式进行开发建设。

（七）加快污水和垃圾处理设施建设。以强化城市污水设施建设、改造升级和保障运行为重点，突出解决污水处理厂后续设施不配套、管网普及率不足、运行负荷低的问题，加快形成“厂网并举、泥水并重、再生利用”的建设格局。优先升级改造落后设施，确保城市污水处理厂出水达到国家新的环保排放要求或地表水 IV 类标准。按照“无害化、资源化”要求，加强污泥处理处置设施建设。启动重点镇污水处理设施建设。加快节水城市建设，在水资源紧缺和水环境质量差的地区推动建筑中水和污水再生利用设施建设。保障城市水安

全，修复城市水生态，消除劣 V 类水体，改善城市水环境。到 2015 年，全省扩建污水处理厂 2 座，改造污水处理厂 5 座，新建污水管网 1000 公里，改造污水管网 825 公里，城市污水处理能力达 300 万吨 / 日。加强生活垃圾无害化处理设施建设，提高城市生活垃圾处理减量化、资源化和无害化水平。加快建设无害化垃圾场、生活垃圾中转设施和生活垃圾焚烧发电厂。加快推进城乡垃圾统筹处理，到 2015 年，全省新建扩建生活垃圾焚烧处理设施 8 座，新增生活垃圾焚烧处理能力 6100 吨 / 日。完善环卫配套设施，县级市和 50% 的县城建立起“村收集、乡转运、县处理”的城乡一体化垃圾处理体系。

（八）加强生态园林设施建设。大力加强城市绿化美化工作。严格执行绿线管制，严禁侵占绿地，科学指导城市绿化。大幅度增加中心城区绿量，达到有路有树有荫，实现片绿、线绿、点绿结合。选择节水抗旱、适宜当地气候环境的绿化品种，抓好城市庭院、小区公园、街头绿地、郊野公园、绿道绿廊等绿地系统规划建设。开展创建园林城市活动。结合城市污水管网、排水防涝设施改造建设，通过透水性铺装，选用耐水湿、吸附净化能力强的植物等，建设下沉式绿地及城市湿地公园，提升城市绿地汇聚雨水、蓄洪排涝、补充地下水、净化生态的功能。重点搞好河道生态护砌、沿岸绿化等工程建设，增添文化亭廊、休闲座椅等设施，打造都市风光带。加强城市防灾避险公园建设，设市城市至少建成 1 座具有一定规模，水、气、电等设施齐备，功能完善的防灾避险公园。到 2015 年，全省新增城市绿地面积 2000 公顷，新建各类公园 30 个。

（九）统筹推进公共服务设施建设。加强公共服务配套基础设施规划统筹，在城市基础设施规划建设过程中，要统筹考虑城市医疗、教育、文化、体育、广电、通讯、治安、社区服务等公共服务设施建设。合理布局和建设专业性农产品批发市场、物流配送场（站）等。加强公共消防设施和人防设施建设。进一步加强城市配电网建设，将配电网发展纳入城乡整体规划，实现各电压等级协调发展。推进城市电网智能化，以满足新能源电力、分布式发电系统并网需求，优化需求侧管理，逐步实现电力系统与用户双向互动。以提高电力系统利用率、安全可靠水平和电能质量为目标，进一步加强城市智能配电网关键技术研究及试点示范。

（十）进一步强化城市综合管理。城市建设管理要保持城市基础设施的整体性、系统性，避免条块分割、多头管理。切实转变重建设、轻管理的思想，全面开展老旧小区、背街小巷和马路市场综合整治工程，切实解决环境“脏、乱、差”问题，为百姓提供出行顺畅、清新舒适的工作生活环境。规范城市道路开挖和地下管线建设行为，着重解决“拉锁马路”问题，避免窞井伤人现象。强化建筑工地管理，对野蛮施工、影响出行、造成环境污染的建筑工地和施工企业，要依法从严查处。强化规划监察，清理私搭乱建。加强对街路标牌和广告的管理，加大对乱写乱画和乱设广告的整治力度，改善城市景观面貌。加强数字城市建设，搭建数字城管平台，提升城市管理标准化、信息化、精细化。加强城管执法队伍建设，不断提高执法队伍的整体素质和执法监督能力。

## 五、保障措施

（一）明确政府责任。城市政府是城市基础设施建设的责任主体，政府主要负责人要亲自研究部署和组织推动项目建设，切实履行职责，抓好工作落实。要科学确定项目规模和投资需求，加强政务公开，及时公布城市基础设施建设具体项目和进展情况，接受社会监督。

（二）落实财政投入和保障机制。要用好中央赋予的各项优惠政策，积极争取中央资金支持。省级预算内基本建设投资 and 财政专项资金在分配使用时，要重点向符合条件的城市基础设施建设倾斜，省财政投入的资金以奖补为主。对企业从事符合条件的公共基础设施项目建设，按照规定给予税收优惠政策。各地政府要保证城市基础设施建设的资金投入力度。要优先保障城市基础设施建设用地需求，对符合《划拨用地目录》的项目，应当以划拨方式供应建设用地，基础设施建设用地要纳入土地利用总体规划和年度用地计划，确保建设用地供应。

（三）加快投融资体制和运营机制改革。建立政府与市场合理分工的城市基础设施投融资体制。政府应集中财力建设非经营性基础设施项目，对有合理回报或一定投资回收能力的可经营性城市基础设施项目，要充分发挥市场的作用，多渠道筹集建设资金。要加快推进城市基础设施建设运营市场化改革，鼓励社会资本参与。发挥金融信贷主渠道作用，通过扩大信贷规模、创新金融产品、引入保险资金等加大对城市基础设施的支持力度。要积极争取国家开发银行贷款用于城市基础设施建设。按照“非禁即入”的原则，鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、资产收购、特许经营和政府购买服务等方式直接参与城市基础设施项目的建设；鼓励和引导社会资本通过购买政府债券、投资基金、股票等方式间接参与城市基础设施项目的建设。要在市场准入和扶持政策方面对各类投资主体同等对待。

（四）强化项目支撑和组织实施。各地要加快在建项目建设，促进度、保安全、控质量、增效益，分批分项分段落实，确保在规定工期内完成。积极推进新项目开工，根据城市基础设施建设专项规划落实具体项目，加快前期工作，进一步优化简化城市基础设施建设项目审批流程，确保尽快开工建设。要超前谋划后续城市基础设施建设项目储备，加快项目可行性研究等前期工作，实现储备项目与年度建设计划有效对接。创新基础设施投资项目的运营管理方式，改革现行城市基础设施建设事业单位管理模式，完善城市公用事业服务价格形成、调整和补偿机制。

（五）加强部门协调配合。省住房城乡建设厅要会同有关部门加强对城市基础设施建设的监督指导；省发展改革委、省住房城乡建设厅、省财政厅要会同有关部门共同研究建立透明规范的城市基础设施建设的投融资机制；省住房城乡建设厅、省发展改革委、省财政厅等有关部门要定期对各地城市基础设施建设情况进行检查通报。其他相关部门要立足职能，全力支持推动城市基础设施建设各项工作。

各地要高度重视本地区城市基础设施建设，根据本意见要求研究制定具体实施方案或工作计划，落实目标责任，加快推进相关项目建设，切实改善发展环境和群众生产生活条件，促进地区经济持续平稳发展。

吉林省人民政府

2014年4月21日