

江门市经济体制改革“十一五”规划

改革是促进经济社会发展的强大动力。深化经济体制改革是加快结构调整，转变经济增长方式，推进经济社会协调发展的关键所在。“十一五”时期是我市落实科学发展观，实现后发争先，建设全面、协调和可持续发展现代化大城市的关键时期。经济体制改革进入深层次攻坚阶段，改革领域将更广，改革力度将更强，改革的措施将更注重协调发展。为进一步深化改革，实现体制创新，消除经济社会发展的体制性障碍，促进我市经济社会实现全面、协调和可持续发展，根据《江门市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，特制定本规划。

一、“十五”时期经济体制改革回顾

(一)“十五”时期经济体制改革主要成果。

“十五”期间，我市加大改革力度，积极推进经济体制根本性转变，各项改革取得全面进展，社会主义市场经济体制逐步完善。

1、综合调控能力增强，政府管理正在逐步适应市场经济要求。

行政管理体制改革逐步深化。政府部门导入ISO9001:2000质量管理体系，政府管理进一步规范。开展行政审批制度改革，审批事项削减幅度达八成多，所辖各市（区）也开展了多轮行政审批制度改革，政府职能和管理方式转变明显加快。行业协会脱颖而出，全市现有行业协会70多个，涉及运输、电信、金融、纺织、食品等近三十个行业。建立了江门市中小企业服务网，成立了江门市中小企业服务

中心。行政区划不断理顺，2002年，新会市撤市设区，拓展了中心城市发展空间。通过理顺市直与市辖区的职能，发挥了中心城市的整体功能。

机构改革成效显著。市直党政机构由原70个减为53个，减少17个，精简24.3%。撤销行政性公司，市机械工业总公司、市电子工业总公司、市化工工业总公司、市轻工业总公司、市纺织工业总公司、市糖纸公司、市矿冶建材工业总公司等改为经济实体，实行政企分开，减少了中间层次，提高了工作效率。

财政管理体制改革不断深化。调整和完善地方财政管理体制，确立了“属地增收，税收共享；一区一率，比例分成；确保基数，激励增收”的原则，发挥了财政体制的调节和激励作用。各市(区)合理制定镇、街财政管理体制，促进了镇级财政的发展。市直机关实施收支两条线管理，全面清理乱收费、乱摊派取得了新的进展。进一步加强政府采购制度改革，“十五”时期，全市政府采购金额为18.55亿元，节约资金2.06亿元，节约率为10.21%。

投资体制改革步伐加快。我市在全省率先实施社会投资项目登记备案制度，并由市区延伸至镇。规范政府投资行为，完善科学决策机制，不断提高投资效益。创新政府投资工程建设管理方式，组建了江门市政府投资工程建设管理中心，政府投资项目实行“代建制”“交钥匙”工程。

2、所有制结构不断优化，非公有制经济发展迅速。

国有经济在竞争性领域中逐步退出，所占比重明显下降，进一步集中到重要行业和关键领域，控制和影响社会资本的能力增强。培育了一批多种所有制的重点企业，大公司、大

集团在竞争中实力不断增强。非公有制经济在国民经济中的比重不断提高，2005 年全市规模以上民营企业实现工业总产值 508.59 亿元，占全市工业总产值的 35.5%，比“九五”期末提高 10.7 个百分点。私营企业户数和注册资金分别达 1.43 万户和 171.1 亿元，比“九五”期末增长 72% 和 2.5 倍。

3、国有企业改革进一步深化，市场经济微观主体活力不断增强。

我市建立了“国资委——资产营运机构——企业”三级国有资产管理体制，成立了国有资产产权交易中心。通过国有资产管理体制改革，加强对国有资产的监管和营运，促进国有资产保值增值，优化资源配置和经济结构合理调整。市直国（公）有企业累计实施改制 396 户，市政府授权经营的 212 户国有企业改革面从“九五”期末的 6.6% 提升到 95%，累计安置市直职工 3.8 万人，发放职工安置补偿费近 6 亿元。蓬江区、江海区已基本完成国有企业改制任务，新会区和开平、台山、恩平、鹤山四市的国有集体企业大部分实施了改制，绝大多数企业经过改制竞争力明显增强。

4、就业服务体系逐步完善，社会保险覆盖面和统筹层次进一步提高。

就业和再就业工作取得新成效，“十五”期间，全市新增城镇就业岗位 15.2 万个，安置城镇人员就业近 10 万人，下岗失业人员实现再就业 2.9 万人，“4050”人员实现再就业 1 万人。“十五”期间，全市共筹集再就业专项资金 9176 万元，城镇登记失业率 3% 以下。至 2005 年底，全市参加养老、失业、医疗、工伤保险的人数分别达到 47.18、38.39、44.88、33.62 万人，比“九五”期末分别增长 24%、5.4%、22% 和 22%。城

乡最低生活保障制度不断完善，2000-2005年，全市累计发放保障金11073万元，目前享受最低生活保障的人员达6.14万人次。

5、收入分配制度逐步完善，新的分配格局基本确立。

企业以最低工资保障制度为基础，工资指导线和劳动力市场指导价为主体的工资收入分配调控体系初步形成，收入分配制度逐步完善。企业职工最低工资标准由“十五”初期每月380元调整至现在每月494元。住房制度改革稳步推进，“十五”时期，在全面完成公房出售的同时，住房货币分配与住房公积金制度得到进一步发展，至2005年底，市直共发放购房津贴8614.82万元，3640人享受了购房津贴；全市（含属下市区）有16万多干部职工参加了住房公积金管理，归集总额达22.5亿元，有效提高了职工个人的购房支付能力。

6、市场体系不断完善，市场化程度大大提高。

商品市场建设日趋完善，形成了较完善的市场网络，有8个专业批发市场年成交额在1亿元以上。以CEPA和泛珠三角区域合作、港珠澳大桥兴建为契机，加强与港澳地区的物流合作，积极发展现代物流基地。

资本市场建设步伐加快，2000年6月1日，广东开平春晖股份有限公司在深圳交易所挂牌上市，目前，我市共有4家公司在深圳交易所挂牌上市，甘化股份在全省首创“以股抵债”股改模式。5家证券公司在我市设立了经营机构，其中注册地在江门的证券公司1家，全市共有证券营业部15家，证券服务部4家。2005年，全市证券交易额为259亿元。

区域性人才市场体系基本形成，初步形成了以市本级人才市场为龙头，各县级市（区）人才市场为支撑的区域性人

才市场网络体系。以市场化的人才配置、社会化的人事代理、网络化的信息服务为主要内容的人才市场服务体系逐步形成。

房地产市场进一步完善，各市（区）都成立了土地交易中心，全市范围内已建立有形土地市场网络。经营性房地产用地通过招拍挂方式公开出让，一些经营性的公益、公共项目用地的供应纳入了有偿出让范畴。工业用地、商业用地、农村集体建设用地除住宅用地外都允许在保留集体土地所有权的情况下流转使用，并与国有土地同权同价。

技术市场不断规范。通过建立健全技术市场监督体系，提高技术市场的组织化程度，引导企业、高等院校、科研院所、技术中介机构和科技成果持有人进入技术市场，加强了技术成果供需双方的对接。大力发展评估、咨询、专利代理、合同公证等技术中介机构，培育和引进了一批专利代理业务中介服务机构和软件技术交易中介服务机构。2005 年底，技术市场成交技术项目交易额达 4500 万元。

7、农村体制改革取得明显成效，县域经济发展步伐加快。

城镇化进程加快。全市城镇化水平由“九五”期末的 35% 提高到 52% ,撤并 26 个镇 ,全市镇总数从 92 个减为 66 个 ,撤并率为 28%。12 个中心镇已逐步发展为设施配套、环境舒适的小城市，集聚力和辐射力不断加强，综合实力进一步提高。农村土地承包和使用权流转改革稳步推进。通过落实农村税费改革政策，农民减负成效显著，与改革前相比，农民人均减负率达 99.9%。农业产业化进程加快，全市共有农业产业化组织 278 个，其中农民专业合作社经济组织 128 个，

农业龙头企业 150 家，带动农户近 20 万户。县域经济发展和改革步伐加快，扩大了县级市（区）管理权限。粮食市场和价格放开，政府行为逐步退出，多种经营成分参与粮食流通，已初步建立与社会主义市场经济要求相适应的粮食流通体制。

8、科技体制改革取得新进展，企业自主创新能力不断增强。

科技体制改革围绕经济建设这一总目标，通过综合配套改革，科技创新水平、经济效益等有了较大提高。通过不断优化整合科技资源，以企业为主体，产学研相结合的技术开发体系建设加快，面向中小企业的技术创新平台建设取得较大进展，高新技术企业迅速发展，农村社会化科技服务体系进一步完善。我市共有高新技术企业 158 家，比“九五”期末增加 85 家，其中国家级 5 家，省级 108 家，产值超亿元 45 家。全市先后建立了以企业为依托的省、市级工程技术研究开发中心 52 家，其中省级 9 家。加快科研机构改革步伐，全市 29 家科技机构，撤销 12 家，保留 17 家。民营科技企业成为科技创新的重要力量，目前，全市民营科技企业总数达 280 家。

9、社会事业领域改革取得突破，社会管理和公共服务不断加强。

疾病预防体系、卫生监控体系、医疗救治体系建设步伐加快，我市获“国家卫生城市”称号。全市参加农村合作医疗 169.17 万人，覆盖率已达 71.27%。调整归并原市文化局、市广播电视局和市新闻出版局的行政职能，设立江门市文化广电新闻出版局。组建市文化市场综合执法大队，改变了原

有的政府部门既管审批又管监督检查的传统管理模式。组建了南方广播影视传媒集团江门广播电视台。全市文化及相关产业产值比重已占 GDP 的 4%。不断深化教育改革，促进基础教育持续、健康、均衡、优质发展，通过办学和管理体制改革，民办教育取得较快发展。

（二）“十五”时期经济体制改革存在的主要问题。

“十五”时期，我市经济体制改革虽然取得了丰硕成果，但社会主义市场经济体制尚不完善，市场化改革推进的速度、力度、深度和协调度远远不够，导致经济社会生活中深层次矛盾的体制弊端还没有根本消除，阻碍生产力发展的体制性因素仍较突出。主要表现在：一是政府职能“越位”、“错位”、“缺位”的问题仍然存在，行政执法制度、行政决策机制和程序、重大决策合法性论证制度不够健全，行政监督制度不够完善，政府在市场监管、社会管理及公共服务等方面的职能还比较薄弱，不利于有效发挥市场机制在资源配置上的基础性作用，一定程度上妨碍了社会经济的发展，也制约了其他领域改革的推进。二是国有经济、集体经济在全市生产总值中所占比重仍然过高，尚未改制的企业中仍有相当一部分是需要加快退出的国有企业，国有股“一股独大”和国有产权过分集中的现象仍然存在，不利于建立有效的决策制衡机制，影响了这些行业国有资本效率和资源的合理配置。部分牵涉国计民生的国有企业缺乏有效的手段和机制将其做大做强。民营企业综合实力不强，融资难，技术创新力度不大。三是医疗、失业、工伤和生育等保险仍未实现较高层次的统筹，相当部分的应参保对象仍未参保，非公有制企业和中小企业以及外来工参保率偏低。失业保险基金出现收不抵支现象，制约了劳

劳动保障作为市场经济重要支柱作用的发挥。广大农村还没有完全纳入社会保障的覆盖范围。四是城乡二元结构的体制矛盾仍然比较突出，城乡社会保障体系、劳动力就业制度、户籍管理制度不统一，严重阻碍城乡之间资源和要素的自由双向流动，加大了城乡统筹的难度。工业发展对农业带动力弱，以城带乡、以工带农、城乡互动的发展格局仍未形成，城乡经济缺乏有机联系。农村工业化、城镇化发展缓慢，农业产业化程度较低，难以适应形势发展的需要。五是企业有效技术需求仍然不足，自主创新能力比较薄弱，在技术创新中的主体地位有待加强。科研机构结构调整尚未完全到位，公共技术创新平台建设滞后。地方科技投入、科技储备、创新能力等与省内外发达地区相比，差距仍然较大。六是社会事业领域中政事不分、事企不分、管办不分的现象仍比较突出，缺乏分类管理，市场的开放程度还不够，文化、卫生、教育、体育等领域资源配置不合理，资源短缺与浪费并存，内部运行机制不活导致效率低下，满足不了群众对公共服务产品的需求。七是生产要素市场化程度低，资本市场发展缓慢，人才、技术、土地等要素市场不够规范，与优化资源配置的要求不相适应。

二、“十一五”经济体制改革面临的机遇和挑战

(一)“十一五”经济体制改革面临的机遇。

“十一五”是我市经济体制改革的攻坚时期，国内经济形势和国际经济环境发生了很大的变化，既是发展的黄金时期，也是矛盾凸显时期，这个时期孕育着许多有利于改革的条件和机遇：

1、从国内外环境看，经济全球化趋势日益增强，社会

主义市场经济体制初步建立。

随着我国加入世界贸易组织，必须按国际惯例和通行规则办事，以市场经济体制作为基础，进一步开放市场，规范政府行为，按照市场经济体制规则进行改革，消除不利于国际竞争的体制性障碍，建立比较完善的社会主义市场经济体制。

经过 20 多年的改革发展，我国社会主义市场经济体制已初步建立，经济运行机制进一步市场化，市场配置资源的基础性作用越来越明显。中央在“十一五”规划建议中又提出，必须以更大决心加快推进改革，使关系经济社会发展全局的重大体制改革取得突破性进展。CEPA 的实施，泛珠三角区域合作的不断加强，有助于经济体制改革的不断深入开展。

2、从我市自身发展条件来看，前期的改革成果为今后的改革提供了良好的物质基础和体制基础。

改革开放 20 多年来，我市经济发展上了新台阶，呈现运行提速、结构优化、效益提高的良好态势，积累了较为雄厚的经济基础。通过前期的改革，广大群众对改革的承受能力已大大提高，企业在改革中得到了更快发展，各级政府和部门都注重通过体制改革推动经济社会发展，这些为进一步深化改革提供了保障。

当前我市正处于经济社会发展的重要转型期，社会结构进入快速变动阶段，推进经济社会协调发展、城乡统筹发展以及人与自然和谐发展，实现把江门建成全面、协调、可持续发展的现代化大城市宏伟目标，必然要求突破原有的体制机制约束，建立健全适应经济社会发展的新体制。

(二)“十一五”经济体制改革面临的挑战。

“十一五”时期，经济体制改革存在着许多以前没有遇到的新情况、新问题，为我市经济体制改革带来新的挑战：

1、改革的复杂性和难度增大。

进一步深化改革需要解决的大都是矛盾突出、涉及面广、触及利益层次深、配套性强、风险性大、敏感性强的问题，不仅涉及众多的利益主体，而且还涉及人员的去留、利益的调整、职能的划分等诸多问题。同时发展对改革也提出了更高要求，改革将由过去简单地为发展提供动力转变为为发展扫除各种体制性障碍。

2、改革的领域进一步拓宽。

由于世界从“一超多强”向“多极化”发展，地区间、集团间的矛盾和竞争加剧，短期或局部的危机与动荡将难以避免，这种动荡必然会反映到经济发展上来，进而影响改革的进程。经济全球化趋势日益明显，WTO 过渡期结束，以跨国公司为主体的兼并重组浪潮以及国内各地区发展步伐加快，给我市改革带来更大的挑战，改革将由经济领域向社会领域延伸，向多方位综合改革转变。

3、改革的结构性和深层次矛盾进一步显现。

地区间、行业间发展的不平衡，制约了改革的整体推进，难以适应形势发展的需要。在渐进式改革的过程中，“三农”问题、城乡社会保障制度多轨运行、就业压力、收入分配差距等深层次矛盾逐步固化并进一步显性化，亟需通过深化改革来化解。

三、“十一五”经济体制改革的指导思想、总体目标及改革的重点

(一) 指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，进一步落实科学发展观，积极推进经济体制的根本性转变和运行机制与国际接轨，着眼于新体制的整体构建；坚持以人为本，统筹兼顾，整体推进，重点突破的原则，积极推进各项改革，通过改革实现经济增长方式的转变，促进经济结构调整；充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，建立政府行政方式创新机制、城乡协调发展机制、经济社会和谐发展机制，为建设全面、协调、可持续发展的现代化大城市和和谐江门提供体制保障。

（二）总体目标。

到 2010 年，建成比较完善的社会主义市场经济体制，基本消除制约经济社会发展的深层次体制性障碍，达到相对成熟的市场经济水平，为实现完善的社会主义市场经济体制目标打下坚实的基础。

到 2020 年，建成完善的社会主义市场经济体制。

（三）改革的重点。

1、以事业单位改革、投资体制改革和财政体制改革为重点，推进行政管理体制改革的。

——基本建立与社会主义市场经济体制相适应的政府运行机制和调节机制。到 2010 年，初步建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。提高政府依法行政能力、行政管理水平和办事效率，建设符合市场经济要求的公共服务型政府，实现政企分开、政事分开、政资分开以及政府与市场中介组织分开。

——全面深化事业单位人事制度改革。逐步建立符合事业单位特点、人员能进能出、待遇能上能下、充满生机与活

力的用人制度。全面推行新进人员人事代理制度，逐步使事业单位职工由单位人转变为社会人。

——完善财政管理体制，深化公共财政改革。推进部门预算、国库集中支付、政府采购等改革，进一步完善市、区财政管理体制，促进市、区财政共同发展。到 2010 年，初步形成适应社会主义市场经济的公共财政体制。

——进一步规范政府投资行为，保护投资者的合法权益，营造有利于各类投资主体公平、有序竞争的市场环境。

2、以建立现代企业制度、完善国有资产监管为重点，促进国有企业改革向垄断性行业和领域推进。

——到 2010 年，基本完成国有经济布局和结构的战略调整，实现一般竞争性领域中处于劣势的国有企业彻底退出。基本完成大中型国有企业股份制改造，实现产权多元化。完善法人治理结构，实现管理规范化、制度化、科学化，基本建立管人、管事、管资产相结合的国有资产监管体制。

——按照现代企业制度，从规模和效益方面打造有较强核心竞争力的国有企业（包括国有独资、控股、参股企业），壮大国有经济实力，提高国有经济在国民经济关键领域和优势行业的控制力。基本消除非公有制经济发展的不平等待遇，实现各种所有制经济共同发展、平等竞争的新局面。

——到 2010 年，基本完成市政公用事业产权制度改革，加强政府对市政公用事业国有资产营运的监管，理顺城市公用资源管理，开展城市公用资源市场化经营。

3、以建立城乡统筹就业制度、提高社会保险统筹层次、扩大社会保险覆盖面、完善收入分配制度为重点，深化社会保障制度改革。

——促进就业和再就业机制，到 2010 年，基本建立和推进城乡统筹就业制度，健全覆盖城乡的公共就业服务体系、职业培训体系和统一的劳动力市场网络，实现城乡就业一体化管理。“十一五”期间，全市每年新增就业岗位 2 万个，安置城镇劳动力 2.5 万人，培训转移农村富余劳动力就业率达到 70%。

——建立更为完善的社会保障体系，完善城镇职工社会保障制度，探索建立农村社会保障制度，建立与经济社会发展水平相适应的多层次、广覆盖、沟通城乡的社会保障制度。“十一五”期间，全市每年参加养老、失业、医疗、工伤、生育保险的人数增加 3%，社会保险综合参保率达到 98%。

——到 2010 年，建立按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，行业之间、社会成员之间收入差距过分扩大的问题得到一定程度的解决。

——建立科学合理的低保管理体系，在全市范围内建立城乡居民最低生活保障、专项救助、社会互助一体化的新型社会救助体系。

4、以发展和利用资本市场为重点，健全市场体系。

——优化上市公司发展环境，积极培育新的上市公司，使我市企业到境内外上市以及发展上市后备资源工作有较大发展。通过资本市场培育一批带动全市经济发展的龙头企业和具有国际竞争力的大型企业集团，力争在五年内推动 1—2 家企业上市。

——到 2010 年，土地交易市场化程度大幅度提高，国有土地交易市场继续得到完善，建立完备的农村集体建设用地流转制度，建立土地储备基金制度，实现土地收购、储备

和出让的良性循环。

——建立与国际通行规则相接轨的流通体制，推进流通现代化进程和流通业结构调整与优化升级。“十一五”期间，全市社会消费品零售总额年均增长 12%。

——发挥人才资源市场化配置的基础性作用，加大人才市场公共服务设施的投入，逐步建立现代化的人才信息网络和人才数据库，提高人才市场档次，努力打造立足侨乡、辐射粤西地区的功能齐全、统一开放、竞争有序的现代人才市场。

——企业逐步成为技术创新的主体，自主创新能力显著提高，从引进消化吸收创新为主向自主创新为主转变。

5、以农村工业化、城镇化和农业产业化为重点，全面深化农村体制改革，建设社会主义新农村。

——到 2010 年，农村工业化、城镇化和农业产业化达到全省先进水平，城乡经济社会二元结构基本消除，城乡统筹发展格局基本形成。

——消除阻碍县域经济发展的体制性因素，到 2010 年，初步建立城乡协调发展机制，县域经济取得较大发展。

——到 2010 年，基本完成户籍制度改革，逐步统一城乡户籍管理制度，对户籍制度改革所涉及的劳动就业、社会保险、义务教育、优抚安置等进行配套改革。

6、以推进社会事业领域的政事分开、政企分开和管办分离为重点，促进社会事业全面发展。

——到 2010 年，在全市初步建立较为完善的城乡公共卫生服务体系，实施公立医院产权制度改革和管理制度改革，提高农村医疗服务水平。

——到 2010 年，基本完成文化领域的政事分开、政企分开和管办分离，文化产业规模初步形成，建立统一、开放、有序、活跃的文化市场。

——到 2010 年，基本形成政府办学为主、社会力量办学为辅，公办学校与民办学校共同发展的格局，构建与经济社会发展要求相适应的现代教育体制和终身教育体系，到 2009 年建成教育强市，力争 2010 年基本实现教育现代化。

四、“十一五”经济体制改革的主要任务

（一）建设服务型政府，全面推进行政体制改革。

1、推进政府管理创新。

按照政企分开、政资分开、政事分开、政府和中介组织分开的要求，改变政府经济管理方式，完善政府经济调节和市场监管职能，更加注重加强政府社会管理和公共服务职能。严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责，加快建设法治政府。进一步发挥行业协会的自律、协调、维护市场经济秩序、承接政府职能转移的作用。全面提高公务员能力，健全公务员激励和约束机制。

推进行政审批制度创新，完善审批方式，加强后续监管，强化行政问责制度和行政过错责任追究制度，促进政府职能转变。加快发展电子政务，运用信息、网络等现代技术进行行政审批管理，推行“网上审批”、“并联审批”和“一站式”服务，提高办事效率，建设以人为本的服务型政府。

健全科学民主决策机制，制定社会公示、听证制度，大力推进政务公开，完善政府重大经济社会问题的科学化、民主化、规范化决策程序，建立科学民主的行政决策机制，形成公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制。

2、深化事业单位机构改革。

加快事业单位机构调整，按照发展公益性事业和经营性产业的不同要求，坚持政事分开、事企分开、管办分离、合理布局、多元投入，按照省的统一部署，深化事业单位机构改革。对行政性事业单位，将行政管理职能划归行政机关；对社会公益性事业单位，通过明确职能、调整结构、优化整合、裁减冗员，提高服务质量；对中介服务性及生产经营性的事业单位，采取脱钩改企转制的形式，积极引导和鼓励社会资本参与产权置换，转变为产权多元化的企业，推出事业单位序列，逐步推向社会，今后一般不再新设生产经营类事业单位。

改革事业单位内部管理体制，建立有效的激励和约束机制，逐步取消事业单位的行政级别，全面实行聘任制。完善事业单位后勤人员聘用制管理，变“以费养人”为“以费养事”。通过规范财政供给范围，改革财政供给方式，实现事业单位管理体制和运行机制创新。

改革事业单位投融资体制，推进投资主体多元化，引入市场竞争机制，形成社会力量共同发展社会事业的管理体制。

3、加大财政管理体制改革力度。

创新调节经济的方式和手段，迅速扩张市本级经济总量，增强中心城市经济辐射和调节功能。培育地方财税源，增强我市经济、财政发展后劲。按照市场经济条件下政府职能转变的要求，合理界定财政供给范围，建立经济体制发展相适应的公共支出体系。进一步完善地方财政分配体制，科学合理划分财力和事权，促进地方经济和财政发展。推进部门预算、国库集中支付、政府采购、绩效评价等制度改革，使

财政资金发挥最大的社会经济效益。

4、深化投融资体制改革。

落实企业投资自主权，进一步推行项目核准制和备案制，提高办事效率。鼓励社会资本投资国家法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域，鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式参与经营性的公益事业、基础设施项目建设。对涉及国家垄断资源开发利用、需要统一规划布局的项目，在确定建设规划后，向社会公开招标选定项目业主。进一步拓宽企业投资项目的融资渠道，允许各类企业以股权融资方式筹集投资资金，逐步建立和完善中小企业融资和信用担保体系，推动设立中小企业投资公司，建立和完善投资机制。完善政府投资体制，合理界定政府投资范围，健全政府投资项目决策机制，规范政府投资行为，实现建设项目的市场化、专业化管理。对政府投资的公益性项目逐步推行代建制。依法实行项目的招标投标制。

（二）完善国有资产管理体制，深化国有企业改革。

1、完善国有资产运营体系。

完善与市场经济体制相适应的国有资产管理新体系，按照权利、义务、责任相统一，管资产、管人、管事职能相统一的原则，优化国有资产配置，提高资产运营水平，落实国有资产监管职能，加强国有资产收益管理，从 2006 年开始实行国有资产收益预算管理制度。

2、分类推进企业改制重组。

按照“有进有退、有所为有所不为”的原则，加快推进国有企业改制重组。对有一定资本实力和产品市场及发展前景良好的国有企业（包括国有独资、控股、参股企业）进行优

化重组和资源配置整合，做大做强。集中整合各种特许经营的公共资源，组建国有独资的专营性城市公用资源营运企业，提高公用资源的经营效益和效率。对尚未改制但产品或经营发展无前景、多年亏损及资产负债率高的完全市场化竞争性企业，坚决实施国有资本退出，妥善处理历史遗留问题和职工安置。对改制企业剥离和保存的资产进行清理，盘活存量资产，缓解国有企业改革资金不足的问题。到 2010 年，基本完成新一轮国有经济的战略性重组，做大做强一批优势企业。

3、推动产权制度改革。

大力发展混合所有制，凡是国家允许私人资本和境外资本进入的行业和领域，要打破单一所有制经营的格局，鼓励各种所有制经济、各类投资主体之间相互参股。积极引入战略投资者参与改造和优化基础性、垄断性企业的产权结构。规范法人治理结构，积极推行经理人制度。

4、加快公用事业市场化进程。

拓宽投融资渠道，改革市政公用事业单一的政府投资模式，除国家限制投资项目外，鼓励外资和国内社会资本采取独资、合资、产权转让、使用权出让和经营权转让等多种方式参与市政公用设施项目建设和资本运营，实现投资主体多元化。市政公用行业的大中型企业利用资产、技术等优势，通过投资、收购、兼并、重组等形式实现跨地区、跨行业经营。积极探索 BOT(建设-经营-转让或移交)方式，把有条件的市政基础设施推向市场，公开招标选择投资和经营主体，拓宽融资渠道。积极运用 TOT(转让-经营-移交)方式，盘活现有城市广场、道路、桥梁、污水处理、垃圾处理等企业

的存量资产，通过优化、捆绑、整体或部分转让获得资金再投入建设，提高存量资产的运营效率。全面放开市政设施维护、城市绿化养护、道路清扫、垃圾清运、公厕保洁等作业市场，通过公开竞争决定作业单位。到 2010 年，初步实现市政公用事业投资主体多元化。

改变建设项目管理模式，以推行建设项目代建制度取代政府直接建设和管理的模式，逐步对生产性、经营性和作业性的城市市政公用事业单位进行企业化改制，将其履行的政府职能全部划归政府管理部门，政府部门直接经营管理的市政公用企业实行政企分开。

全面推行市政公用事业的特许经营，政府通过特许经营权公开招标的方式将市政公用产品和服务的经营权授予中标企业，尤其要在城市的供水、燃气、污水处理、垃圾处理、城市公交等方面尽快予以实施。政府与授权企业签订《特许经营合同》，明确政府与经营企业的责任、权利和义务，合理配置资源。

（三）完善就业和分配制度，加快社会保障体系建设。

1、提高社会保险覆盖面和统筹层次。

巩固和扩大社会保障覆盖面，以非公有制企业、中小企业和外来工为重点，继续做好社会保险扩面征收工作。大力推行农村养老保险和新型农村合作医疗制度，全面实施灵活就业人员参加社会保险办法和事业单位工作人员参加失业保险办法，把符合条件人员全部纳入参保范围。妥善解决困难企业、关闭破产企业和转制企业职工的参保问题。继续确保离退休人员基本养老金按 100% 社会化发放，推进企业退

休人员社会化管理。鼓励有条件的企业建立补充保险制度，积极发挥商业保险在多层次社会保障体系中的作用。建立和完善城乡最低生活保障制度，完善社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等制度，构建新型的社会救助体系。

2、加快形成城乡统筹的就业制度。

按照劳动力自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针，适应结构调整，拓展就业渠道，进一步落实对促进就业和再就业的财政、信贷、税收等扶持政策，加快劳动力就业制度的改革步伐，促进扩大就业和再就业。加强失业人员的动态管理，城镇登记失业率控制在 3.8%以内。

实现农村富余劳动力在城乡之间的有序流动和平等竞争就业，加强农村劳动力的职业技能培训和劳务输出信息引导，促进农村富余劳动力转移。按照城乡统筹发展的要求，改革和完善现行的户籍、教育、住房和社会保障等政策，消除农村劳动力进城就业的制度性障碍，到 2010 年，初步形成城乡统筹的就业制度。

3、推进收入分配制度改革。

配合事业单位人事制度改革，改革事业单位内部收入分配制度，根据不同岗位的责任、技术的复杂程度、工作量的大小和所承担的风险等不同情况，将管理要素、技术要素、责任要素作为分配因素来确定岗位工资，按岗定酬，建立有责任、有激励、有竞争的新型分配制度。

加快企业工资制度改革，建立以按劳分配为主体，多种分配方式并存的分配制度，积极推行年薪制、职工持股、技术和知识产权入股、股票期权等分配方式。

改革公务员考核和奖励方式，探索公务员绩效评估方法，

完善公务员工资制度，建立有效的激励和约束机制，使公务员的工资水平与国民经济发展相协调。加强最低工资制度管理，根据经济发展状况逐步提高最低工资标准。

（四）深化农村体制改革，促进城乡协调发展。

1、加快推进农村综合改革。

加快城镇化进程。以中心镇为重点，构建覆盖城乡的环境、交通、供水、电力、信息、教育、文化、卫生等基础设施，促进资金、信息、技术、人才等生产要素向城镇集聚，集聚中心镇、小城镇的“商气”和“人气”，提高城镇的综合承载能力，到2010年全市城镇化水平达到65%，非农就业比重达到35%。

加快农村工业化进程，通过多种形式扩大生产规模，培育龙头企业。稳定粮食生产，努力增强农产品的加工、转化和增值能力，促进生产、加工、销售等产业化链条的完善和延伸，不断提升农业经济整体质量和水平。

大力发展农业专业化组织，提高农民组织化程度，增强市场竞争力，到2010年，全市农民专业合作经济组织发展达到200个以上，加入农民专业合作经济组织的农户占全市总农户数的比重争取达到20%以上。

继续加大“并镇”、“并村”和“镇改街”、“村改居”的实施力度，确保在2010年前超额完成省规定的撤并乡镇30%的目标，推动资源的整合和合理配置。按照责权统一、重心下移、能放则放的原则，适时、适当扩大县级市管理权限。深化乡镇行政管理体制改革，强化社会管理和公共服务职能。继续深化农村税费制度改革，巩固农村税费改革成果，切实减轻农民的负担。

2、完善农村土地制度。

稳定和完善农村土地承包经营制度，切实保护农户承包土地的经营自主权。健全对被征地农民的合理补偿机制，建立对被征地农民的社会保障制度。加强土地用途的管理，完善土地使用权流转制度，确保农户在承包期内依法、自愿、有偿流转土地承包经营权。促进农村集体建设用地使用权进入市场，改进土地经营、分配、管理机制。

3、推进农村金融体制改革。

以农村信用社为主体，进一步深化农村金融体制改革，把农村信用社办成产权清晰、管理科学、约束机制强、财务上可持续发展、坚持商业性原则的金融机构。通过股权结构多样化、投资主体多样化，解决农村信用社的所有者缺位问题，并通过明晰产权结构，不断改善经营管理水平。

4、健全粮食市场建设和粮食流通体系。

科学规划，合理布局，建立“统一、开放、竞争、有序”的粮食批发市场体系。打破行政区域、行业和所有制的界限，鼓励多种经济主体通过多种投资渠道，拓展经营方式，扩大交易规模。

发展粮食产业化经营，培育壮大龙头企业，大力发展订单农业，积极鼓励和支持粮食购销企业与加工企业开展多种形式的联合，形成双向互动，构筑粮食购销企业与加工企业的整体优势，带动农民增收，实现企业增效。加强完善粮食分级储备制度和粮食应急预案，调节粮食供应，稳定粮食市场。

(五) 进一步完善现代市场体系，为有效发挥市场经济功能提供保障。

1、大力发展资本市场。

按照“政府引导、统筹规划、政策扶持、优化环境”的方针，抓住中小企业板块上市和境外资本市场鼓励有条件的企业上市的良好时机，加大力度培育上市后备资源，推动优质企业改制上市，扩大企业直接融资比重。各市（区）要挑选一批成长性好、潜力大的企业，引导其进行股份制改造和增资扩股，优化产权结构，完善经营机制，做好总体策划，使其股本规模、股本结构、主业定位、资金投向等与上市公司要求相吻合。

充分利用资本市场做大做强已上市公司，通过收购、兼并、重组整合资源，增强市场竞争力和抗风险能力。大力引入世界 500 强和国外跨国公司投资，鼓励跨国公司与内资企业实现合资、合作，使吸收跨国公司投资所占比重明显提高。

2、加快建立现代流通体系。

发展壮大现代物流企业，创新经营手段，推进经营业态调整。加快发展连锁经营、物流配送和电子商务为主的现代流通组织形式，促进流通业结构调整与优化升级。支持大型连锁企业、代理批发企业、第三方物流和大型工业企业开展物流配送中心建设，在港口及加工制造业密集的地方，规划发展物流仓储基地（园区）。完善市、镇、村三级商品流通和服务体系，建立城乡一体化的现代商品流通网络。

积极引进港澳物流企业参与我市国有交通运输、仓储企业的改组改造，设立独资公司或业务合作公司，积极开展国际物流和城市物流服务。鼓励跨国分销企业来我市设立区域总部、商品采购中心、物流配送中心，逐步建立与国际接轨的贸易和物流网络体系，使“江货”直接进入国际采购和分销

渠道。

3、完善人才市场体系。

根据我市经济和社会发展的需要，按照国家、省有关进一步加强人才工作的要求，加大对人才市场的投入。大力发展人才中介服务机构，鼓励社会力量投资兴办人才中介服务机构。按照法则统一、分工协作、信息沟通、各具特色的要求，推动各类人才市场相互融合和协调发展。努力构建以各级政府人事部门所属人才市场为主体，社会人才中介服务机构为补充的多层次、多元化、覆盖全社会的人才市场服务体系。办好基础性人才市场，逐步建立专业性人才市场，完善人才市场的公共服务职能。大力发展人事代理业务，破除人才流动中的体制性障碍，促进人才的合理流动，推动人才市场供求主体进一步到位。

4、规范各类建设用地。

进一步完善土地有形市场的制度建设和信息化建设，打造土地交易中心“阳光市场”。巩固和落实经营性土地使用权招拍挂出让制度。经营性基础设施项目用地逐步实行有偿使用。规范农村集体流转土地价格的定价行为。工业用地逐步实行招拍挂出让，到 2010 年，工业用地全面实行招拍挂方式出让。

5、推进技术市场建设。

加快培育技术市场主体，为科技成果商品化创造更宽松的环境。鼓励企事业单位加大对科技成果持有人的奖励力度，建立和完善以自主知识产权、产业化绩效、科技持续创新为取向的科技成果价值评价标准体系，建立科技成果的分级分类评价和政府奖励等激励制度。积极推动科研机构产权制度

改革，进一步推动技术开发类科研机构建立现代科技型的企业管理制度，推动各类产品的更新换代和技术升级。调整我市技术市场结构，优先发展信息处理、计算机应用、生物工程、化工新材料、环境保护等高新技术领域市场。以各类创业中心和生产力促进机构作为平台，建立和完善公益性的常设技术市场。加快建立市级技术产权交易中心、技术经纪事务所、技术评估机构，规范我市技术市场的运作。鼓励兴办各类技术交易中介服务机构，为技术交易提供服务。

(六) 大力发展非公有制经济，改善非公有制经济发展环境。

1、放宽市场准入限制和投资领域。

进一步放宽市场准入限制和投资领域，除法律法规限制领域外，允许非公有制经济全面介入我市经济建设的各个领域，鼓励参与各垄断行业、基础设施、公共事业和社会事业领域投资，尤其要根据我市的地理条件，优先考虑交通运输和信息物流等产业，为经济发展提供强劲的资金支持。

2、优化非公有制经济发展环境。

进一步改善非公有制经济发展环境，完善扩大非公有制经济发展的配套措施，实现非公有制企业在上市融资、税费缴纳、土地使用、对外贸易、国债资金和财政专项资金申报使用等方面同其他企业享有同等待遇。进一步发挥中小企业信用担保中心的作用，鼓励民间资本设立投资公司，引导金融创新，积极引进境内外金融机构到我市开展业务，力争“十一五”期末，把我市建成信用环境良好、融资环境优越、融资方便快捷的地区之一。推动我市中小企业建立战略联盟，开展融资担保、信息咨询、人才培养、管理服务。

增强非公有制经济自身发展能力，通过股权、产权转让，吸引外资、社会资本投资，鼓励员工持股，优化结构，开展技术、体制、管理创新，进一步提高产品技术含量，增强企业竞争力。到 2010 年，民营工业占全市工业比重达到 40% 以上。

（七）深化科技体制改革，提高竞争能力。

1、建立新型科技创新体制。

继续深化科研机构改革，加快科技创新，加速科技成果转化。围绕支柱产业和重点高新技术领域，建立和完善企业技术开发体系，促使企业成为技术创新的主体。办好工程技术研究中心，聚集一批高素质的科技人才，抢占国内同行业技术制高点，成为我市工业技术开发的重要基地。到 2010 年，基本完成科技体制改革，企业自主创新能力明显增强，全市科技进步贡献率和技术自给率分别达到 53% 和 48%，全市高新技术产品增加值占工业增加值比重达到 35% 以上。全市建立覆盖电子信息、生物技术、精细化工、新材料、农业等领域的省市级工程技术研究开发中心超过 150 家。

2、拓宽科技投入渠道。

进一步加大财政科技投入，到 2010 年，全市财政科技投入占财政一般预算支出的比重达到 2% 以上。逐步建立以企业投入为主体、财政拨款为引导、金融部门为支撑、科技风险基金和民间资金等多渠道投入的技术创新投入新机制，建立多元化的科技投入体系。落实好“2、3、5”规定，即每年用于研发的经费占当年销售额的比例一般工业企业达到 2% 以上，技术创新企业和民营科技企业达到 3% 以上，大企业集团和高新技术企业达到 5% 以上。

3、加强科技计划管理体制改革。

建立符合市场经济要求和科技发展规律的科技计划新体系，加强科技计划项目立项的科学性，建立项目库并实行动态管理，逐步建立市级科技计划项目的招投标制度。加强科技计划实施和经费的综合管理，逐步推行重大项目经费全额预算、全程动态监督管理、项目决算的科技经费管理模式，进一步提高科技经费使用效率。

（八）促进管办分离、政事分开和政企分开，大力推进社会事业领域改革。

1、深化文化体制改革。

创新文化经营管理体制，从“办文化”为主向“管文化”为主转变，加快市场整合，规范市场运作。公益性文化事业单位要深化劳动人事、收入分配制度改革，转换机制，增强活力，改善服务。经营性文化产业单位要创新体制，转化机制，面向市场，自负盈亏。公益性文化单位中的经营性部分，通过剥离，面向市场，加快发展。加大公益性文化事业单位的经费投入，从政策上对文化事业发展予以倾斜和扶持。调整优化文化资源配置，通过跨地区、跨行业、跨所有制流动和重组，做强做大文化产业。大力发展文艺演出和文化娱乐业、印刷业、文化旅游业。

改革文化投融资体制，积极调整政府文化投资结构，政府主要扶持公益性的文化项目，放宽文化市场准入，鼓励外资、民资和其他社会资本投资兴办文化产业，建立多元化的文化投资体制，加快形成以国有文化企业为主导，多种所有制文化企业相互竞争、共同发展的多层次文化产业发展局面。推行文化事业单位内部机制改革，全面实行管理者聘任制和

职员优胜劣汰的竞争型劳动人事制度。

2、深化医疗卫生体制改革。

扶持和发展资金来源多元化的医疗机构，打破垄断，使医疗机构逐步放开进入市场，解决政府投入不足的问题，促进民营医疗机构健康发展，形成以公立机构为主体、多种所有制医疗机构公平有序竞争的局面。

按照政事分开、管办分离、医药分家、营利性与非营利性分开的方向，坚持政府主导、社会参与、转换机制、加强监督的原则，建立健全医疗卫生体制。完善公立医疗机构运行机制、激励机制和补偿机制，强化公立医院的公共服务职能，规范收支管理。加强医疗卫生资源的宏观管理，通过调整、共建、合作、合并等多种方式，优化医疗资源的配置和利用。进一步完善药品招标采购，通过加强管理和扩大规模，降低医药费用。加快后勤管理体制变革，逐步实现后勤服务社会化。

完善社区卫生服务管理体系，加大对公共卫生、疾病预防控制、职业病防治和妇幼保健的投入，建立覆盖城乡居民的基本卫生保健制度，为广大群众提供公平、有效的公共卫生保健服务。加强突发公共卫生预警及应急机制建设，提高应对突发公共卫生事件的能力。加快卫生信息化建设，提升公共卫生管理能力，提高医疗卫生服务质量和水平。加强和完善卫生监督体系建设。进一步推进和完善新型农村合作医疗制度，到 2010 年，全市新型农村合作医疗覆盖率达到 90%以上。

3、深化教育体制改革。

继续深化办学体制改革，逐步建立与现代教育相适应的

教育理念、管理体制及运营机制。义务教育坚持以政府办学为主，社会力量办学为补充；非义务教育实行灵活、开放、多样的办学体制和办学模式，积极推动非义务教育公办学校进行多种办学体制的改革试验；加大政府对公共教育的投入，坚持公共教育资源向农村和贫困地区倾斜，逐步缩小城乡区域教育发展差距，推动公共教育协调发展。

完善促进民办教育发展政策，落实保障民办学校与公办学校同等的法律地位，加强民办学校管理，规范民办学校准入条件，完善民办学校办学水平评估、招生广告备案等制度。

全面推进校长聘任制和任期目标责任制，全面实施教师职务资格制度和聘用制，抓好教师资格准入、竞争上岗、全员聘用三个关键环节。积极推进学校分配制度改革，建立以岗位工作业绩为主要考核指标的激励机制，形成“人员能进能出、职务能上能下、待遇能高能低”的学校人事管理新机制。

4、深化体育体制改革。

合理界定公益性、准公益性和经营性体育事务，对公益性体育事务，由财政拨款；对准公益性体育事务，鼓励社会资本参与投资；对经营性体育事务，逐步推向社会和市场。加快建立体育社会中介组织，由其承担不应由政府直接管理的体育事务，扶持以开展全民健身活动为主的群众性体育俱乐部。

鼓励和支持民间组织和公民个人依法办体育，扶持体育协会等社会团体开展各类体育活动。积极扩大和引导体育消费，促进体育产业的发展。

五、主要保障措施

(一) 加强协调，统筹规划。

“十一五”时期是我市经济体制改革的攻坚阶段，完善社会主义市场经济体制，涉及改革和发展的各个方面，面对经济社会发展新阶段提出的新要求，面对更深层次的社会矛盾和更加复杂的利益关系，必须进一步形成改革的共识和改革的合力，营造改革的良好氛围，因此要加大对经济体制改革工作的领导，建立改革领导机构，指导全市经济体制改革工作，通过全面部署，综合改革，化解矛盾，推进各项改革。

各级政府和部门要增强对经济体制改革重要性、艰巨性、紧迫性的认识，要明确职责，履行职能，研究和推进改革，保障经济体制改革规划的顺利实施。

（二）积极推进，相互衔接。

“十一五”时期是体制转轨、结构转型和经济高速增长的重要时期，改革面临许多深层次的矛盾和困难，不可能“毕其功于一役”，要妥善处理改革、发展和稳定的关系，把改革的力度、发展的速度和社会的可承受程度结合起来，研究经济体制改革中出现的新情况、新问题，妥善处理历史遗留问题，适时地、分阶段地推出改革举措，防范和减少改革风险。

随着改革的不断推进，依靠“单兵突进”来革除体制弊端的效果会越来越低，“十一五”时期的经济体制改革必须通过各级政府、各部门制定相互衔接的改革措施，从整体上推进各项改革。

（三）落到实处，不断完善。

各部门要从大局出发，落实改革措施，齐心协力把各项改革任务落到实处，加强政策的稳定性和延续性；要根据形势变化，针对经济社会发展中的深层次矛盾和问题，不失时机地推进改革；要根据改革的进展情况，对各项改革进行及

时跟踪和分析，根据需要提出调整意见，不断完善经济体制改革规划。