

省政府办公厅关于转发省发展改革委江苏省 2005年经济体制改革要点的通知

苏政办发〔2005〕38号 2005年4月21日

各市、县人民政府,省各委、办、厅、局,省各直属单位:

省发展改革委制定的《江苏省2005年经济体制改革要点》已经省政府同意,现转发给你们,请认真贯彻执行。

江苏省2005年经济体制改革要点

(省发展改革委 二〇〇五年四月)

2005年,我省的经济体制改革要认真贯彻党的十六届三中、四中全会精神,以科学发展观为指导,以建立完善的社会主义市场经济体制为目标,继续深化农村改革、国有企业改革,扎实推进行政管理体制、财政金融体制改革、投资体制改革、事业单位改革,大力发展民营经济,加快市场体系和社会保障体系建设,着力解决影响经济社会发展全局的深层次矛盾和问题,统筹协调,讲求实效,在体制和机制创新上取得新突破,为加快富民强省、实现“两个率先”进一步优化体制环境。

要重视用改革的办法破解发展中的难题,把深化改革与贯彻落实科学发展观、加强宏观调控结合起来,以改革为动力,全面推进各项工作,促进经济社会全面、协调、可持续发展。

一、农村改革

继续推进农村税费改革。免征农业税,农业税附加随同正税一并免征。省财政对经济薄

弱地区免征农业税减少的财力通过转移支付给予适当补助。积极推进各项配套改革,构建农民负担监管长效机制,确保农民负担不反弹。从土地出让纯收益中提取15%用于农业土地开发。增加投入,改善农业和粮食生产条件。稳定农村土地承包关系,规范农村土地流转,依法保障农民承包土地合法权益,开展土地承包纠纷仲裁。深化征地制度改革,继续推进农村集体建设用地使用制度改革试点,探索使农民从土地上得到长久收益的机制。

开展乡镇财政管理方式改革试点和乡村债务化解工作。改革创新乡镇财政管理方式,以预算管理权、资金所有权、资金使用权、财务审批权四不变为原则,选择部分县(市、区)进行改革试点,实行由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政收支。以防范新的不良债务为重点,按照“制止新债、摸清底数、明确责任、分类处理、逐年消化”的要求,选择若干县(市)进行化解乡村债务试点。

完善农村义务教育管理体制。继续贯彻《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》,将农村义务教育经费从财政体制上划到县,全额纳入县级财政预算。在同一县域范围内统一按省标随工资正常发放补贴。进一步加大财政转移支付力度,增强县级义务教育经费保障能力。

深化粮食流通体制改革。继续推进粮食经营市场化改革,充分发挥市场机制在粮食资源配置中的基础性作用。加快粮食批发市场建设,制定批发市场管理、收费规则,规范市场秩序,提升现有市场交易功能。稳步发展粮食期货市场,规范粮食期货交易行为。加快国有粮食企业的分类改革,以转换经营机制、建立现代企业制度、增强国有粮食企业主渠道作用为目标,对国有粮食企业进行战略性重组,形成一批具有较强竞争力的大型粮食企业集团。完善地方粮食储备制度,建立中长期粮食预警机制。加快粮食物流体系建设,促进粮食流通。稳定粮食生产,加强粮食宏观调控,确保全省口粮供应安全。进一步扩大粮食直补政策,省级粮食风险基金用于粮食直补资金不低于去年,市县政府也要尽力增加补贴资金,对种粮农民增加直接补贴。

创新农村经营体制。培育多种形式的农村合作经济组织,继续推进社区股份合作组织建设,逐步规范运行机制,积极探索农村土地股份合作。鼓励村级干部创办乡镇企业。发展壮大优势主导产业,逐步形成区域化布局、标准化生产、规模化经营的优势农产品产业带。推进农业标准化,健全质量标准体系、检验检测体系和认证认定体系;完善农产品市场质量安全准入制度、例行监测制度和投入品综合整治制度;继续开展无公害农产品及产地、绿色食品和有机食品认证认定。改善农业服务方式和条件,加快新型农村服务体系建设。鼓励和

引导非农资本开发农业,重点建设“一群三带”,即建设以农业产业化国家级、省级重点龙头企业为首的农产品加工龙头企业群和沿江、沿海、沿东陇海线农产品加工产业带。鼓励大型连锁企业在农村设立商业网点,改造农村商品流通网络,进一步开拓农村市场。

加快水利工程管理体制改革。研究出台市、县水利工程管理体制和工作实施意见,逐步建立职能清晰、权责明确的水利工程管理体制和管理科学、经营规范的水管单位运行机制。深化水管单位内部人事、分配制度改革,强化目标管理,激发生机与活力。

二、国有企业改革和民营经济发展

规范推进国有企业改革。完善国有资本有进有退、合理流动的机制,促进国有资本向关键领域和具有明显优势的行业集中,提高国有资本运营效率,促进国有经济布局结构调整。力争全省75%以上的国有资本集中到基础设施、公用事业、高新技术产业和具有竞争优势的行业。积极发展具有自主知识产权、知名品牌和国际竞争力的大企业集团。加快国有大型企业的股份制改造,吸引战略投资者,实行增量改革,实现投资主体多元化。规范推进大、特、难国有企业改革,进一步规范国有企业改制和国有产权转让。深化公司制企业的内部改革,规范法人治理结构,建立健全现代企业制度。

完善国有资产管理体制。落实国有资产监督管理责任主体,加强国有资产监管。创新企业领导人员选拔任用机制,完善经营业绩考核与薪酬管理制度,加强对企业重大投资决策的监管和财务监督,探索建立国有资本经营预算管理体制。

大力发展民营经济。认真贯彻省委、省政府《关于进一步加快民营经济发展的若干意见》和《关于进一步改善企业发展环境的规定》,确保民营经济发展的各项扶持政策落实到位。进一步依法放宽市场准入,鼓励和引导社会资本采取独资、合资、合作、联营、项目融资等多种投资方式参与经营性基础设施和市政公用事业项目建设,对具有自然垄断性的供水、供气等市政公用项目实行特许经营制度。规范行政许可行为,进一步清理涉及民营企业的行政事业性收费项目,严肃查处“三乱”行为。加快信用担保体系建设,切实解决民营企业融资难问题。强化人才、技术、信息等服务体系建设,为民营企业提供优质高效服务。依法保护民营企业的权益,保障民营企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面与其他企业享受同等待遇。规范民营企业经营活动,进一步加强劳动合同、工资报酬、劳动保护、社会保险等方面的管理,提高合同签约率、履约率,纠正各种克扣、拖欠职工工资和不为职工办理社会保险的行为;建立和完善劳动关系协调机制,健全劳动争议和仲裁制度。不断提升民营经济的产业层次和企业素质,实施百家民营科技企业培育计划,鼓励支持民营企业加快制

度创新、技术创新、管理创新,增强自主创新能力和竞争力,提高产业聚集度。用好扶持民营企业专项资金,支持有条件的民营企业做大做强,形成一批跨地区、跨行业、跨所有制的大型企业集团,扶持科技型、外向型、就业型和农产品加工型企业加快发展。实施百家民营企业上市计划,支持民营企业到境外发展。

三、政府行政管理体制改革

稳步推进乡镇机构改革。按照建设服务型政府,减事、减编、减人、减支相结合的要求,将乡镇机构改革作为政府行政管理体制和农村改革的重点,统一部署,统一政策,统一规划,在精简机构、分流人员和转变职能上务求实效。坚持“大稳定、小调整”原则,规范乡镇职能,合理设置乡镇机构,严格控制和核定乡镇机构编制,重点核减乡镇事业单位人员编制,实行省级总量控制。对精简分流人员妥善安置,鼓励自主创业。按照财政分级负责、分级负担原则,解决必要的改革成本,省财政对经济薄弱地区予以适当补助。加快乡镇干部人事制度改革,推行竞争上岗、交叉任职等办法,切实解决领导职数多、富余人员多、财政供养压力大等突出问题。

切实转变政府职能。加快完成市、县政府机构改革任务,按照政企分开、政资分开、政事分开的原则,切实抓好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。加快职能转变,创新管理方式,提高行政效能,建立规范高效的行政管理体制和运行机制,努力建设服务型政府。

健全宏观调控机制。通过体制机制创新,运用经济和法律手段管理经济活动,建立适应社会主义市场经济的经济调节体系。严格控制固定资产投资规模过快增长,防止某些行业无序建设、重复建设、过度扩张出现反弹;密切关注市场动态,强化价格监管调控,保持价格总水平基本稳定;加强监测预警工作,及时发现和解决苗头性、倾向性、趋势性等问题。

四、事业单位改革和社会事业发展

继续推进事业单位改革。加快对事业单位的分类定位,分别推进各类事业单位改革。实施第二批省属生产经营类事业单位改革,继续做好从管理类、公益类事业单位中新分离出来的生产经营类事业单位的改制工作。生产经营类事业单位的改制,要按照建立现代企业制度的要求,切实转换经营机制。加强对行政管理类和社会公益类事业单位改革的调查研究,区分不同情况,提出分类改革意见,条件成熟的,积极进行改革试点。各地要因地制宜,稳步推进各类事业单位改革。结合乡镇机构改革,开展乡镇事业单位改革,科学合理界定乡镇事业单位公益性业务范围,促进公益性、经营性业务分离。深化事业单位人事制度改革,按照“统一指导、分级调控、分类管理”原则,全面实施新进人员公开招聘制度。推进事业

单位分配制度改革,建立符合各类事业单位特点、体现岗位绩效、分级分类管理的分配制度。建立健全事业单位人事争议仲裁制度。推进事业单位养老保险制度改革。

积极推进社会事业领域的投融资体制改革。充分发挥政府、企业和社会力量兴办公共事业的积极性,对需要政府举办的公益型公共事业,坚持以政府投资为主;对经营性的公共事业,积极吸引社会资本投入,实现投资主体多元化。

进一步深化科技体制改革。以提升我省产业竞争力和社会可持续发展能力为基本目标,整合优化社会科技资源。以各类创新主体的能力建设、制度设计和整体宏观环境优化为重点,加快构建适应社会主义市场经济体制要求、符合现代科技发展规律的区域科技创新体系。继续推进已转制科研院所的现代企业制度建设,积极稳妥地推进公益类科研机构分类改革。建立各级政府科技经费的合理使用机制,引导企业成为科技投入、技术开发和科技成果转化主体,促进省重点企业集团、行业龙头企业研发机构的建设,进一步提升科技创新能力。根据《2004-2010年江苏省科技基础条件平台建设总体方案》规划,按照“成熟一个、建设一个”原则,分步实施省科技基础条件平台建设计划。启动建设工程技术文献信息中心、大型科学仪器设备共用、农业种质资源保护与利用、“三药”研制、科技创业、知识产权等科技公共服务平台。

深化教育体制改革。推进素质教育,促进学生全面发展。加快教学改革,加强和改进未成年人思想道德建设和大学生思想政治教育。出台《关于深化教育体制改革的若干意见》,深化办学体制改革。继续鼓励和支持民办教育发展,认真研究解决民办教育发展中的突出问题。进一步完善民办学校投资体制、运行机制和管理模式;稳步推进股份制形式的合作办学,积极开展中外合作办学。进一步优化高校布局结构。以就业为导向,推进职业教育改革,推进职业教育改革,提高职业教育质量。进一步理顺成人高校体制,调整结构布局。大力推进各级各类学校的人事制度改革,增强办学活力。严格规范各类学校招生、考试和收费管理,加强学校财务管理和监督。

加快推进文化体制改革。推进文化事业的管办分离,按照“分类指导、由点到面”的原则推进文化事业单位改革。加强对国有文化资产的监督管理。加快公益性文化事业单位内部运行机制创新;鼓励社会资金参与经营性文化事业单位的转企改制;加快文化事业领域的资源整合,打造现代文化企业。积极培育文化市场,完善文化市场体系,加强市场监管。

深化卫生体制改革。加强公共卫生体系建设,建立覆盖城乡、功能完善、反应灵敏、运转协调的公共卫生突发事件应急机制,加强公共卫生信息网络体系、疾病预防控制体系、医疗

救治体系和卫生执法监督体系建设。明确公立医疗机构的职责和范围,调整公立医院的布局与规模,实施公立医院管理体制和人事制度改革。根据区域卫生规划和医疗机构布局,选择部分医疗机构,采取因地制宜方式,逐步转让国有产权。大力发展民办医疗机构,引导民间资本、境外资本兴办多种形式的医疗机构,促进医疗机构布局 and 所有制结构调整。逐步建立起医疗中心与社区卫生服务机构两级分工合理、双向转诊的城市新型医疗卫生服务体系,提高城市社区和农村基层卫生服务水平。结合新型农村合作医疗制度建设,建立县乡两级、乡村一体、防治结合、多元投资、分工合理的新型农村卫生服务体系。将药品集中采购逐步纳入政府采购监督管理范围,进一步完善药品集中采购制度,加大药品零售市场开放度,促进有序竞争;继续加大医药市场监管力度,健全县、乡、村三级药品监督网,推进农村药品供应网建设,完善对各类医疗机构医疗行为和药品的监管制度,探索建立医药市场长效监管机制。改革和规范医疗服务收费、药品价格管理及购销秩序,切实解决群众看病难、看病贵的问题。

积极推进体育体制改革。按照市场化、社会化要求,积极探索竞赛管理体制、运动队管理体制和运动协会管理体制,推进体育场馆设施管理体制和经营方式改革,加强体育资源开发,努力培育体育消费市场,加快发展体育产业。

五、财税金融体制改革

继续推进财税体制改革。合理划分各级政府的财权、事权,做到财权和事权的统一。进一步完善转移支付制度,加大对困难地区转移支付力度,缓解部分乡镇财政困难。在充分调研、分析、测算的基础上,研究制定新一轮省对下财政管理体制调整方案。进一步深化和完善部门预算编制改革,重点加强项目预算的跟踪管理。继续深化财政国库管理制度改革,进一步完善省级财政国库集中支付制度,积极指导地方财政国库集中支付改革工作,推动省辖市本级基本完成国库集中支付改革任务,县(市、区)本级由会计集中核算向国库集中支付方式转轨。研究建立增收节支激励机制和科学的预算绩效评价体系,逐步完善预算编制执行的制衡机制,提高财政资金使用效益,增强财政管理的规范性和透明度。

优化财政支出结构。按照公共财政要求,稳步建立正常的政府投资机制和稳定的资金来源渠道,完善政府社会管理和公共服务职能。进一步加大对农村义务教育、农村基础设施建设、小城镇建设和科技创新等方面的投入,确保农林水气、科教文卫、社会保障、行政政法等重点支出的需要。严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所项目建设,节约财政开支。

继续推进金融改革。健全我省金融组织体系,研究建立江苏地方银行、地方保险等金融

机构,推动地方金融业发展。稳步推进农村信用社管理体制和产权制度改革,促进农村信用社加强内部控制,转换经营机制;大力整合与发展地方性中小金融机构,鼓励社会资金参与现有城市信用社和城市商业银行等中小金融机构的重组改造;推动省内城市商业银行按照市场规律,开展多种形式的联合重组,有效整合区域金融资源。

六、投资体制改革

认真贯彻《国务院关于投资体制改革的决定》,按照“能放则放,能简则简,能快则快”的要求,加大投资体制改革力度。通过改革,确立企业投资主体地位,合理界定政府投资职能,规范政府投资行为,加强和改善投资宏观调控,进一步强化投资监管。加快实施和逐步完善企业投资项目核准、备案及外商投资项目核准、境外投资项目核准等办法,更好地发挥市场配置资源的基础性作用。出台《江苏省政府投资项目管理办法》,逐步实行政府项目“代建制”,改革政府投资工程组织实施方式,按照专业化和集中管理的原则,探索对政府投资工程实行代建的形式和办法,充分利用社会专业化组织的技术和管理经验,实现投资、建设、监管、使用相分离。提高政府投资项目的建设管理水平和投资效益,规范政府投资建设程序。健全投资项目信息发布制度,逐步推行以规划指导、信息引导为主的调控方式。

七、现代市场体系建设

发展和利用多层次资本市场。分类指导,加快企业改制上市步伐,鼓励和引导更多企业进入主板、中小企业板和境外证券市场;大力培育上市后备资源,建立拟上市企业资源的培育机制;促进上市公司完善法人治理结构,提高规范运作水平,增强上市公司持续发展的能力,培育一批龙头支柱企业。积极支持省内证券公司、期货公司、保险公司通过增资扩股、兼并重组、改制上市等方式充实资本、增强实力。积极拓展债券市场,进一步完善企业债券发行机制,鼓励并引导企业进行债券融资。开辟新的融资渠道,支持社会和投融资机构采取联盟形式,集聚和激活社会资本,规范发展投资管理公司、国际投资公司和以社会资本为主的融资担保公司。依托我省大宗产品现货市场优势,积极发展期货交易,鼓励企业通过套期保值、参股期货公司、争取更多的期货商品交割库等方式,直接或间接地参与期货市场,带动全省期货业加快发展。重视产权交易市场建设,整合省内产权交易机构;完善产权交易监管体系,加强对国有产权交易的监管,逐步实现统一交易平台、统一信息披露、统一交易收费、统一交易鉴证,提高产权交易的市场化、规范化程度。

进一步规范土地市场。全面贯彻《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,继续深入开展土地市场治理整顿,巩固开发区清理整顿成果。严格界定有偿使用与划拨供地,进一

步扩大土地有偿使用范围,经营性基础设施用地逐步实行有偿使用。巩固和全面落实经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度,逐步对竞争性工业用地实行招标拍卖挂牌出让。加强全省统一的土地市场网络体系建设,进一步增强交易机构的服务功能。大力推进土地集约利用,运用市场准入标准、经济杠杆和供地政策,引导各地把节约用地放在首位,提高土地利用效率。进一步健全土地产权登记制度。完善土地基准地价的制定和发布制度,建立土地流转的公平定价机制,健全土地储备制度。

继续发展技术市场。建设技术转移公共服务平台。构建省级技术转移公共服务平台,提升技术市场的信息化服务水平。强化相关科技中介机构的服务功能,促进资源共享、技术交易、技术交流和科技成果产业化。重点抓好长三角地区之间的技术转移以及中科院、北京大学、清华大学与我省的技术合作项目,加强国际技术转移服务。

加强人才、劳动力市场建设。深化人才、劳动力市场体制改革,实行管办分离、政事分开、公共服务和市场业务分开。加强人才、劳动力市场信息化建设规划,促进市场信息互通、资源共享。加强政府引导,充分发挥市场中介的桥梁作用。进一步完善农村劳动力转移“南北挂钩”的合作机制,清除制约农村劳动力转移的各种障碍,不断完善户籍管理、子女就学、同工同酬、就业管理、社会保障等方面的政策。

加快推进社会信用体系建设。以建立信用法规制度为保障,以打造信用监督体系和信用服务体系为重点,以营造诚实守信氛围为先导,深入开展社会信用体系建设。加快信用监督体系建设,建立省公共信用信息中心,逐步推进政务信息公开,完成省工商、国税、地税等12部门的信用信息归集。有序建立信用服务体系,在南京、苏州两市开展信用服务体系试点,积极探索培育征信机构、完善法规制度。抓住信用信息归集开放、信用产品开发使用和失信行为惩戒三个环节,进一步完善政府信用监管,加快培育信用服务市场。清理阻碍信用体系建设的有关文件和规章。积极开展诚信宣传教育,营造社会诚实守信氛围,促进全社会诚信意识、企业信用水平和政府公信力显著提高。加强与上海、浙江的区域信用合作,逐步实现信用信息在长三角地区共享。

推进行业协会、中介机构改革和发展。充分发挥行业协会和中介机构在提供咨询服务、反映行业诉求、制定行规行约、规范自律行为等方面的作用,将行业协会和中介机构的改革发展列入重要议事日程。尽快出台《省政府关于促进行业协会改革与发展的意见》、《江苏省行业协会管理暂行办法》及相关配套实施细则。稳步推进行业协会政会脱钩和布局调整,加快组建一批与国际规则接轨的新型行业协会,积极引导和支持业内大型或骨干企业牵头发

起组建或者改组行业协会。结合政府职能转变,充实行业协会应有的职能。各地可根据实际情况,给予一定扶持。发展一批规模较大,具有较高服务水平和较好服务质量的中介机构。

继续整顿和规范市场秩序。深化基础产品和服务价格改革,完善各项涉农价格政策,大力整顿和规范价费秩序,加大价格行政执法力度。全面贯彻《国务院关于加强食品安全工作的决定》,加大食品安全专项整治力度,对重点品种、重点环节、重点地区、重点领域进行全方位监管,逐步形成长效管理机制。深入开展保护知识产权专项行动,以落实责任制和责任追究制、加强行政执法与刑事司法相衔接为抓手,加大对制假售假和商业欺诈等违法违规行为的打击力度,坚决取缔制假售假黑窝点。深化安全生产专项整治,提高监管水平,加强事故应急救援体系建设。继续开展财税金融、进出口、外派劳务、旅游等专项整治,逐步完善功能完备、运转灵敏、覆盖全社会的市场监管体系和监管机制。

八、促进劳动就业和社会保障体系建设

实施积极的就业政策。探索建立就业和控制失业的长效机制以及城乡统一的就业制度和服务体系,稳定城乡就业水平。坚持把就业再就业作为经济社会发展的优先目标,突出抓好落实政策和提高技能两条主线,全力做好就业再就业工作。坚持把加快农村劳务输出作为最大的农民致富工程来抓,按照“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”原则,加快农村劳动力转移就业步伐;省财政继续安排专项资金,支持农村劳动力培训工作。

保障劳动者合法权益。加大劳动保障监察执法力度,严厉查处和纠正克扣、拖欠工资,不签订劳动合同和不参加社会保险等违法行为,切实维护包括农村进城务工人员在内的所有劳动者的合法权益。继续推进收入分配制度改革,完善工资指导线、劳动力市场价位、最低工资制度,扩大工资集体协商制度的覆盖面,形成适应社会主义市场经济和现代企业制度要求的企业工资共决机制。

进一步完善社会保障体系。完善社会统筹与个人帐户相结合的城镇企业职工基本养老保险制度,按国家统一部署,逐步做实企业职工基本养老保险个人帐户。进一步完善省级调剂,做好对困难市、县补助工作,确保养老金按时足额发放。扩大城镇养老保险覆盖面,重点是民办非企业单位、私营个体经济组织、有条件的原乡镇企业等用人单位及其就业人员和城镇灵活就业人员。强化征缴机制,确保足额征收。完善企业退休人员社会化管理服务体系,提高社会化管理质量。探索研究机关事业单位养老保险制度改革方案。进一步完善失业保险制度,扩大失业保险覆盖范围。逐步健全城乡“低保”体系,全面推行农村居民最低生活保障制度。尽快出台全省被征地农民基本生活保障办法和基金管理办法,全面推行被征地

农民基本生活保障制度。深化医疗保险制度改革,将基本医疗保险制度覆盖至各种所有制企业、机关事业单位、社会团体和民办非企业单位等所有用人单位及职工,逐步将城镇灵活就业人员和农村进城务工人员纳入医疗保险范围。对暂无能力参加基本医疗保险的困难群体,特别是困难企业和破产关闭企业的退休人员,多渠道筹集资金,以多种保障方式帮助其解决医疗保障问题。积极推进工伤保险制度建设,将各类企业和有雇工的个体工商户纳入工伤保险,重点吸纳高风险企业和农民工参加工伤保险。全面推行新型农村合作医疗制度,省财政继续安排专项资金,重点补助苏北困难地区。鼓励有条件的企业建立企业年金和补充医疗保险。充实社会保障基金,不断完善保障基金补偿机制,建立健全社会保障资金多渠道筹措机制,形成以扩面征缴为主体、财政投入为保证、国有资产变现划转和基金运营保值增值为补充的筹资体系。