

# 江门市经济体制改革“十二五”规划

“十二五”时期，是我市完善社会主义市场经济体制的关键时期，我市要以科学发展观统领改革全局，从制度上确保我市经济社会步入可持续发展的轨道，为基本实现现代化提供体制保障和强大动力，根据《江门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，特制定本规划。

## 一、“十一五”时期经济体制改革回顾

“十一五”期间，我市坚持以科学发展观为指导，以实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》为主线，努力建设工业名城、文化名市、生态侨乡、和谐江门，加快产业结构调整和创新步伐，在机制体制创新上开展了一系列的探索和实践，取得了明显成效。

### (一)“十一五”时期经济体制改革主要成果。

#### 1. 所有制体制改革取得新进展。

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。顺利完成江门甘蔗化工厂(集团)股份有限公司、广东开平春晖股份公司和新会美达股份公司的股权分置改革工作。通过优化整合、兼并重组特许经营公共资源，顺利完成江门市公共汽车有限公司和江门汽运集团有限公司新城公交汽车分公司重组，成立了江门市水务集团有限公司，提高公用资源的经营效益。大力发展混合所有制，通过增资扩股方式引入战略合作伙伴，成功实现了金羚电器有限公司与意大利 CANDY 公司的战略合作。民营经济进一步发展壮大，全市民营企业户数

和注册资金分别达 2.39 万户、321.83 亿元，分别比“十五”期末增长 66.89%和 188%。

## 2. 现代市场体系改革呈现新格局。

金融环境不断改善。交通银行、汇丰村镇银行、中信银行、民生银行、兴业银行、顺德农商银行等多家银行落户江门。融资方式渐趋多样化，信贷担保规模日益扩大，全市各类担保、典当、拍卖机构发展到 60 家。人才市场功能进一步提升，建立了区域性、综合性、公益性的人力资源服务平台。中介机构与行业协会不断发展壮大，各类行业协会、商会达 76 家。“信用江门”建设初见成效。

## 3. 农村改革呈现新跨越。

城镇化进程加快。全市城镇化水平达到 51.75%，全市镇总数从 81 个减为 62 个，撤并率为 23.46%。农业产业化进程加快，全市共有市级以上重点农业龙头企业 57 家（其中国家级 1 家，省级 11 家），全市农民专业合作社经济组织 162 个。农业产业化组织带动 37 万户农户年均增收 2160 元，比 2005 年增加约 13 万户。农村金融体制改革进一步深化，推出了一系列适合中小企业和“三农”的新型信贷产品。农村公共就业服务体系和职业培训体系进一步健全，“十一五”时期，全市组织农村劳动力培训 20.44 万人，转移就业人数 18.2 万人。

## 4. 行政管理体制改革取得新成效。

机构改革成效显著。按照省的统一部署，完成了市、县两级政府机构改革。进一步推进政府职能转变，完善行政运行机制，优化政府组织结构，推行大部门体制。市、各市（区）调

整理顺有关职责共 1067 项，市政府工作部门由 36 个优化为 32 个，发展改革与物价、经济贸易与信息化、人力资源与社会保障、住房与城乡建设、城市综合管理整合为大部门。简政强镇事权改革有序推进，县级大部门体制改革试点工作进展顺利。事业单位分类改革全面启动。

政府行政效能得到有效提升。五年来开展了多轮行政审批制度改革，目前审批权限在市级部门的仅保留 44 项（另有 129 项为分级管理或属地管理事项）。扩大县级管理权限，把 85% 的审批权下放各市、区管理。扩大镇级经济社会管理权限，理顺层级之间和条块之间的权责关系，增强镇级政府高效管理经济社会事务和服务人民群众的整体功能。改进审批方式，积极推行并联审批、网上审批，行政审批进一步提速。

行政服务水平得到进一步优化。新行政服务中心启用，实现了“110”、“119”、“120”、“122” 应急求助电话号码“四合一”，建成市电子公文交换系统、行政审批电子监察系统和网上行政服务系统三期项目，开通“企政通”系统，搭建企业与政府实时互动信息平台。持续推进 ISO 质量管理体系有效运行，市直机关作风建设满意年活动初见成效，“12345” 政府服务热线服务满意度达 98%。依法行政和政务公开水平进一步提高。健全重大事项社会公示制度和行政听证制度。

#### 5. 社会公共事业改革取得新突破。

覆盖城乡的一体化就业服务体系基本形成。公共就业服务网络不断完善，建立了统一、开放的人力资源市场体系，率先实现 100% 建立乡镇（街道）、社区（居委）公共就业服务体系。

就业和再就业工作成效显著，五年来城镇登记失业率控制在 2.49%以内。

城乡一体化的社会保险体系逐步建立完善。养老、医疗、失业、工伤、生育保险实现市级统筹。开展了新型农村养老保险试点及城乡居民医保一体化试点工作。通过建立城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险等制度，实现了医疗保险制度全覆盖。

适应经济社会发展的劳动关系体系基本形成。基本建立“市场机制决定，企业自主分配，职工民主参与，政府监控指导”的工资分配体制，企业职工最低工资标准由“十一五”初期每月 494 元，调整至 2010 年的 810 元，增长幅度为 63.97%。建立健全劳动合同管理制度，劳动合同签订率和履行质量不断提高。

教育、文化、科技体制改革进一步深化。成功建成广东省教育强市，全面实施城乡免费义务教育，基础教育、中高等职业教育获得长足发展，初步形成结构合理、质量优良、发展均衡、机会公平的现代教育体系和终身教育体系。大力弘扬“侨乡文化”，创建全国文明城市取得显著成效，全市文化及相关产业增加值占地区生产总值比重达 6.24%。大力促进科技发展，建立了以企业为依托的市级工程技术研究中心 150 家，其中省级 20 家。研究与发展经费支出占生产总值的比重提高到 0.9%。

（二）“十一五”时期经济体制改革存在的主要问题。

虽然“十一五”时期我市经济体制改革取得了较大进展，但与完善社会主义市场经济体制的要求相比，重点领域和关键

环节的改革还未取得实质性突破，与发展形势的要求还有一定的差距。

1. 转变经济发展方式任重道远。经济增长仍未摆脱粗放型发展模式，自主创新能力不强，全市大中型工业企业中有近七成以上企业没有自己的技术开发机构，高新技术产业市场占有率不高。品牌意识有待进一步提高。

2. 影响非公有制经济发展的因素较为突出。非公有制经济进入垄断行业、基础设施、社会文化事业等领域仍不能与其他所有制享有同等待遇。非公有制经济融资难问题没有得到有效解决。

3. 现代市场体系有待完善。要素市场化配置程度亟待提高。土地资源市场配置的比例仍需提高，资本市场仍不健全，中介组织服务能力不强，市场监管机制及社会信用体系不完善。

4. 城乡二元结构的体制矛盾仍然比较突出。城乡之间资源和要素的自由双向流动受到阻碍，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。

5. 行政管理体制改革仍然滞后。政府职能“越位”、“错位”、“缺位”等问题仍然存在，社会公众参与社会管理的程度比较低，科学、民主决策水平有待进一步提高。

6. 社会公共服务体系仍不适应日益增长的公共服务需求。公共产品投入不足，社会保障体系、社会保险体系、社会救助体系等建设滞后于经济社会的发展要求；完善的住房保障体系

尚未建立；收入分配仍不公平，局部领域存在差距拉大现象；社会组织发展仍然不适应经济社会快速发展的要求。

## 二、“十二五”时期经济体制改革面临的机遇和挑战

“十二五”时期是我市深化改革开放、加快经济转型发展的攻坚时期，经济体制改革既面临难得的历史机遇，也面对风险和挑战。

改革开放近 30 年来，我国经济体制改革已经基本完成了社会主义市场经济体制的框架构建，政府与企业、政府与市场的关系正逐步朝着适应市场经济要求的方向发展，市场配置资源的基础性作用得到发挥。近年来，我市经济发展迅速，微观经济主体活力得到充分释放，个人收入和福利得到改善，社会基础设施及城市面貌日新月异，为进一步的经济体制改革提供了有效支撑。

同时，我们也面临着挑战：一是区域发展的压力进一步加剧。《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020 年）》的实施，将推进珠三角地区区域经济一体化发展，形成资源要素优化配置。江门城乡、区域经济社会发展不平衡、不协调的深层次矛盾和问题比珠三角地区其他城市更为突出，率先突破体制性障碍更为紧迫。二是经济体制改革的难度进一步加大。“十二五”期间，体制改革的重点将是以经济增长方式转型为主的经济体制改革、以适应社会公共需求转型为主的社会体制改革和以政府转型为主线的行政管理体制改革，这些领域的改革任务重、范围广、要求高、难度大。

## 三、“十二五”时期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，围绕“经济转型发展、建设幸福侨乡”的战略部署，全面贯彻落实科学发展观，坚持和谐发展，加快体制机制创新，着力推进以经济结构调整和转变经济发展方式、服务型政府建设以及提高民生保障水平的体制机制创新，努力消除制约经济社会发展的深层次体制性障碍，为实现我市“十二五”各项发展目标提供有力的体制保障。

### （二）总体目标。

通过系统推进各领域的改革，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，建成适应政府职能转变的行政体制、适应经济增长方式转变的经济体制和满足社会公共需求的社会体制，促进经济社会可持续发展和社会主义和谐社会建设。到2015年，建成相对完善的社会主义市场经济体制。

### （三）改革重点。

1. 以完善所有制结构为重点，建立促进非公有制经济发展的社会支撑体系，深化国有企业改革，增强微观经济活力。

2. 以产业结构转型发展为重点，促进江门现代产业体系建立。

3. 以资本、技术、劳动力等要素市场建设为重点，建立统一开放、竞争有序、诚信规范的现代市场体系。

4. 以加快转变对外贸易增长方式为重点，深化涉外经济体制改革，形成稳定、透明的涉外管理体制和制度环境。

5. 以政府职能转变、行政管理改善、行政效能提高为重点，继续深化行政管理体制改革。

6. 以提高教育现代化水平、建立现代文化市场体系、完善基本医疗卫生保障制度和构建城乡统筹的社会保障体系为重点，推进以社会事业改革为核心的社会转型。

#### 四、“十二五”时期经济体制改革的主要任务

##### （一）构建促进非公有制经济发展的体制机制。

1. 建立通畅的非公有制经济市场进入体系。进一步放宽非公经济市场准入，鼓励和引导民间资本以多种方式参与产业发展、公益事业及重大基础设施建设，鼓励民营资本投资创业和参与国有企业重组改造。实行平等待遇，通过鼓励、支持和引导，营造非公有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境，增强经济发展的活力和后劲。

2. 建立和完善非公有制经济的社会服务体系。加大政府对中介机构的支持力度，鼓励社会力量兴办各类中介服务组织。加大对非公经济技术骨干专业技能培训的力度，支持科研院所、大专院校为非公经济提供各类培训服务和相关指导，提高技术创新能力，强化非公有制企业人才队伍建设。完善信息服务体系，建立开放型的政府信息网络体系和信息发布渠道，为非公经济提供政策法规、产业导向、行业动态、市场需求、技术项目、人才供求等信息服务，依托行业商会、协会建立健全国际贸易争端应对机制，帮助非公有制企业妥善解决国际贸易争端。

##### （二）构建深化国有企业改革的体制机制。

1. 继续完善国有资产监管体制。改进和加强对国有资产经营主体的监督，进一步完善法人治理结构，健全企业董事会、监事会制度，建立健全企业财务监管和法律风险预警等防范机制。积极探索对国有资产经营者监管的有效形式，建立和完善国有资产经营业绩考核体系，建立激励与约束相对应的国有资产经营责任考核办法。

2. 继续深化国有企业改革。进一步优化国有经济结构和布局，加快国有资本从一般竞争性领域退出，推动国有资本向战略性新兴产业、基础设施建设、民生公用事业建设等关键领域集中，不断提高国有资本在上述领域的主导和引领作用。加大招商引资力度，壮大传统优势国有企业规模，促进增资扩产。充分利用省、市政策扶持“三旧”改造的有利时机，通过土地置换、储备等方式，加快市直国有企业城中旧厂房、老厂区改造，打造新的国有资产营运平台。

3. 加快推进市政公用事业社会化、市场化进程。开放市政公用事业市场，取消各类行业壁垒，允许非公有资本进入市政公用行业和领域，以独资、合资、合作等多种形式参与市政公用设施建设与经营。按照谁投资、谁受益的原则，逐步建立投资主体多元化、融资渠道多样化的发展机制。放宽供水、供气、污水处理、垃圾处理、公共交通等经营性市政公用设施的市场准入，按照专业化和社会化分开的原则，改革现行市政公用行业生产与供应一体化模式，组建各自独立的法人实体。大力推进交通、供水等方面的一体化建设，提高基础设施综合能力，实现资源共享。

### （三）构建促进产业结构转型发展的体制机制。

1. 建立健全促进新兴产业发展的支撑体系和服务协调机制。重点培养轨道交通、绿色光源、新能源、生物医药等战略性新兴产业。建立新兴产业发展协调机制，统一协调，实行部门联动，形成合力。完善产业扶持政策，出台发展新兴产业的人才政策，全力推进新兴产业快速发展。建设信息、研发、检测、交易、人才等全方位服务平台，完善以企业为主体的产学研相结合机制，形成可靠的技术和人才支持，打造新兴产业核心竞争力。

2. 建立健全技术创新机制。推动技术创新和技术改造，大力开展战略性新兴产业培育工程，推进省市共建广东省战略性新兴产业示范基地建设，开展重点战略性新兴产业骨干企业培育和认定，鼓励企业实施关键领域重点突破项目。大力开展企业技术中心建设工程，建设国家级、省级、市级三个梯队的企业技术中心。大力开展产业集群升级示范区建设工程，通过加强产业公共服务平台建设和品牌建设，推进省级产业集群升级示范区认定。实施重点领域重点技术改造项目。

3. 建立严格的工业项目准入机制。加强投资项目审核管理，从产业方向、科技含量、投资强度、产出效益、环境影响和资源消耗等方面，对工业投资项目进行综合评审，严把项目准入条件，鼓励发展低消耗、低污染、高产出的先进产业，杜绝高能耗、高污染、低产出项目进入。

4. 建立健全节能降耗考核机制。加快建立落后产业淘汰机制，对污染大、能耗大、技术水平低、产品附加值低的产业予

以淘汰。健全和落实好节能工作制度及政策，落实节能目标责任制和评价考核体系，强化重点耗能企业节能管理，加强能源统计和计量管理，完善能耗公报制度，落实节能奖励政策。推广应用节能新产品、新技术和新机制，推行合同能源管理；建立节能投资担保机制，促进节能技术服务体系发展。加大节能监督检查力度，重点检查高耗能企业及公共设施的用能情况，以及产品能效标准和标识、建筑节能设计标准、行业设计规范执行等情况。推进低碳城市建设，组织实施低碳城市发展规划。

5. 建立产业升级转型考核机制。建立政府与部门等不同层面的产业升级转型考评制度，形成符合科学发展观要求、有利于加快产业升级转型的经济评价体系。

（四）构建有利于完善现代市场体系的体制机制。

1. 深化资源性产品价格和环保收费改革。深化资源价格改革，推进电力、水、土地等资源性产品价格和环保收费改革，逐步建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境成本的生产要素和资源价格形成机制及落后产能退出机制，促进资源配置向高技术、高效率、环保型产业和企业倾斜。加快建立以节水和合理配置水资源为核心的水价定价机制。逐步建立由市场竞争形成的上网电价机制、规范的输配电价形成机制和公平负担的销售电价定价机制。加快建立有利于促进集约化用地的土地价格形成机制。强化成本核算，进一步完善教育、医疗服务等公共产品、公共服务的价格形成机制。全面推行城市污水、垃圾及医疗废物等处理收费制度，研究建立危险废物处理保证金制度，制订出台推进排污权交易试点指导意见并逐步推广，完

善排污费征收使用管理制度。

2. 加快地方资本市场发展。注重引进和培育各类风险投资机构 and 证券中介机构，包括银行、证券、私募等金融机构。充分利用国内外证券市场，多渠道推荐我市各类优质企业上市。做大做强上市公司，通过收购、兼并、重组整合资源，增强其市场竞争力和抗风险能力。积极引导民间资本参与经济建设，加大力度组建产业投资基金、风险投资基金和证券投资基金，培育风险投资机制。引导和规范民间融资行为，促进民间融资健康发展。

3. 推进人力资源市场发展。完善高层次人才引进的畅通机制，特别是战略性新兴产业发展所需的中高级技术人才、创新科研团队和领军人才，选择多种方式落户。完善人才评价和激励机制，推行江门市突出贡献人才奖制度，营造人才辈出、人尽其才的良好环境。建立珠中江以及其他区域人力资源市场信息共享机制，推动建立招聘会联动制度，及时为用人单位和求职者提供信息交流平台。健全专业化、信息化、产业化的人才市场服务体系，深化户籍、人事档案管理制度改革，加快推进企事业单位人事制度改革，打破人才流动的区域、行业、身份等限制，促进人才合理有序流动。进一步消除阻碍人才和劳动力合理流动的体制性障碍，加强农民转移就业培训，完善覆盖城乡的公共就业服务体系。着力实施“三大计划”（全民技能提升计划、现代技工教育培训建设计划、产业人才集群建设计划），统筹推进人才队伍建设。

4. 完善和规范社会组织发展。鼓励和扶持社会组织、中介

组织发展，根据我市经济方式转变的实际，大力培育和发展轨道交通、绿色光源、新能源、生物医药、信息技术、现代物流等行业协会与科技、社会科学研究性学会；大力发展具有社会服务功能的中介组织及社会组织，如慈善机构、律师事务所、会计事务所等。按照“政府指导、社会参与、独立运作”的原则，积极探索行业协会的市场化运作机制，逐步淡化政府在行业协会中的主导地位，避免政社不分的现象，并将政府向社会组织购买服务列入财政预算。探索设立专项财政基金，资助行业协会建设和公共服务，探索建设孵化基地，提升行业协会能力，解决协会参与公共服务和管理所面临的资金、场所等困难。逐步完善行业协会竞争机制，允许适度竞争办会。

5. 完善技术市场建设。完善江门市技术产权交易市场，鼓励兴办各类技术交易中介服务机构，逐步形成以江门技术产权交易市场为龙头的技术市场体系。建立江门网上技术市场并结合产业逐步建立网上专业技术市场，吸引成果、技术、中介、资本、人才等关键要素集聚，实现互联互通，形成服务于政府、企业、高校、科研院所、中介机构和科技人员的技术交易网络。完善创业孵化、科技评估和生产促进中心的建设。加强行业和企业技术创新中心及重点实验室建设，重点协助部分有条件的龙头企业申报国家级企业技术中心。设立专项资金对技术市场服务机构提供公共服务实行补贴，对技术中介机构、技术经纪人促进技术转移或技术交易成功的予以专项补助。进一步落实国家税收优惠政策，鼓励技术交易，支持技术开发。鼓励拓展技术中心的业务功能，鼓励风险资本、金融信贷等参与，推

进形成以风险投资、企业改制、股权托管、私募融资、辅导上市为主线的创新型科技企业快速成长通道，完善创新型科技企业的融资渠道，构建促进技术与资本有效衔接的平台。

6. 大力推进社会信用体系建设。加强社会信用体系建设，突出政府信用、企业信用、个人信用三大主体，打造社会信用信息平台，实现信用信息资源的社会共享。全面实施以政务诚信、商务诚信、社会诚信为重点的诚信活动，提高政府公信力。加强企业信用建设，进一步完善企业信用数据库，建立健全企业信用管理机制，促进企业诚信立业。加强个人信用信息的征集和使用，引导公民诚信为本，提高个人信用等级。大力营造诚实守信的社会环境，促进全社会诚信意识、企业信用水平和政府公信力的显著提高，树立“诚信江门”的良好形象。

7. 加强市场监管体系建设。完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系。进一步理顺市场监管体制，建立健全行政执法与刑事司法相衔接的机制。以规范准入和交易行为为重点，进一步加强整顿和规范市场经济秩序。

#### （五）构建有利于对外贸易增长方式转变的体制机制。

1. 完善涉外管理体制。完善外贸发展扶持政策，逐步由一般性的直接扶持向公共服务、贸易保障、降低贸易和投资风险转变，保持扶持政策的延续性和稳定性。完善贸易摩擦应对防范和贸易救济机制，加强对企业指导，培训企业应对技能，提高应对水平；组织企业积极参与反倾销、反补贴和保障措施申诉、应诉工作，维护企业的合法权益。进一步完善口岸协调管理机制，提升口岸综合协调管理水平，深入开展口岸大通关

建设，推进通关模式改革创新，提高通关效率。完善“走出去”管理体制，完善规划指导和财税、金融、外汇、通关等政策支持体系，支持企业在境外设立贸易中心、品牌专卖店等国际经营网络，直接进入国际市场流通领域，实现从被动接单到主动营销的转变。

2. 完善利用外资体制机制。健全市领导联系重点企业制度和招商引资工作联席会议制度，及时协调解决招商引资工作中遇到的主要困难和重大问题，加快项目落户。完善招商考核奖励制度，提高政策的可操作性，加强政策执行情况的监督检查，确保政策落到实处。建立引进外商投资重大项目保障机制，加大对用地指标、环保容量指标、资金等重要资源的统筹力度，实行重要资源向核心园区和重大项目倾斜政策，为引进重大项目提供保障。

#### （六）构建区域城乡统筹发展的体制机制。

1. 注重区域统筹发展。推进城镇化进程，逐步实行城乡统一的户口登记管理制度，在分配、就业、住房、教育、社会保障等方面公平对待。大力发展农村公共交通、公共医疗卫生、基础教育、环境保护等公共服务；加快推进农业机械化，加快农村信息化进程，加强农村灌区改造、道路交通、供电、供水等基础设施建设，重点建设江（海）堤围、水库除险加固工程；推进农村现代流通网络建设，支持建设和发展面向农村的物流配送中心，提高农村消费水平；促进专业镇转型升级，赋予专业镇政府更多的决策自主权与财政支持，通过富县强镇缩小城乡差距，推进城镇化建设。

2. 建立农民增收长效机制。鼓励土地使用权流转，促进土地适度规模经营；大力发展农民专业合作社，不断壮大农业龙头企业，充分发挥农民专业合作社、龙头企业、农民经纪人等的作用；壮大县域经济，大力发展农村二、三产业，深入开展农村劳动力技能培训，促进农民转移就业，增加工资性收入。

3. 培育和建立农村产业发展机制。实施项目带动战略，在做好规划的前提下，积极引导农村工业进入园区发展，积极推进现代农业示范区建设，重点建设一批集约型、外向型、都市型特色现代农业园区，建设一批国家或省级农业科技园区、农业旅游园区、农业产业化园区、农产品物流园区等现代农业园区；加快转变农业发展方式，大力推广实用农业新技术，推广一批生态高效农业发展的关键技术。加强农产品流通服务业建设，扶持壮大一批农产品物流企业，增强我市农产品流通能力；积极实施品牌带动战略，加大对优势特色产品的培育力度，提高我市现代农业竞争力；进一步完善“农村信息直通车”等农业信息服务平台，充分发挥农业信息在生产中的指导作用。

#### （七）构建有利于环境保护和资源节约的体制机制。

建立政府部门间环境与发展协调制度。协调解决区域之间经济发展与环境保护的重大问题，完善环境保护“一票否决制”，对重大建设项目进行全过程环境管理。按照区域功能划分，统一规划区域环境重大基础设施建设，鼓励环境基础设施共建共享。健全政府环境保护重大决策监督与责任追究制度，实行节能减排责任追究制和问责制。提高新引入项目资源集约标准，建立固定资产投资节能降耗评估审查制度。

## （八）构建服务型政府的行政管理体制机制。

1. 深化行政管理体制改革。加强政府在经济社会中长期发展中的指导作用，实现从产业经营向市场监管、从社会管理主体一元化向多元化、从公共服务市场化向主要由政府财政投入的转变。深化市、县两级政府机构改革，推动政府进一步转型，逐步将行业管理与协调职能、社会事务管理与服务性职能、技术性服务职能等移交给社会组织和社会中介机构。扩大县、镇两级管理权限，解决目前普遍存在的财权和职责不匹配、统筹经济社会发展能力不足的问题，加快推进县域和乡镇经济社会发展。继续优化政府结构、行政层级、职能责任，降低行政成本，推进“大部制”以及省直管县试点改革。加快推进事业单位分类改革。

2. 严格依法行政，推进科学决策。继续深化行政审批制度改革，最大限度地减少和下放行政审批事项，简化审批环节，创新审批方式，加强审批监督，完善全市行政审批电子监察系统。规范行政决策行为，完善科学民主决策机制，健全政府重大事项集体决策制度、专家咨询论证制度、社会听证制度和以行政首长为重点的行政问责制度。严格执行重大行政决策合法性审查及评估反馈机制，完善行政决策纠错机制，落实行政执法责任制，加强行政复议和行政应诉工作。

3. 建立有利于科学发展的评价和考核体系。贯彻科学发展观，建立社会发展综合评价体系、干部综合考核评价体系和政府绩效评估体系等科学考评体系。

4. 完善公共服务水平。继续深入推进政务公开，大力发展

电子政务，实现政府部门间信息互通和资源共享，拓展网上受理、并联审批和一站式服务。畅通民意表达渠道，完善“12345”政府服务热线办理机制，扩大公众对政府工作的参与度，切实保障人民群众对政府工作的知情权、参与权、表达权和监督权。

（九）构建满足社会公共服务需要的财税金融体制机制。

1. 推进财税体制改革。积极构建保障基本公共服务均衡发展的长效机制，建立基本公共服务均等化绩效考评制度，进一步调整和优化支出结构，加大教育、公共卫生、社会保障、文化体育、公共交通、医疗保障、就业保障、住房保障等方面的投入。探索政府购买公共服务制度，提供多元化公共服务。完善预算编制和执行管理制度，将预算编制与预算执行有机结合，做好预算执行分析工作，提高支出进度均衡性；提高预算透明度，积极推动部门预算公开。依据责、权、利相统一原则，进一步完善财政管理体制，促进财力与事权相匹配，建立有利于科学发展的财政体制，提高市本级财政调控和平衡能力，确保统筹协调和资源配置，促进区域协调发展。

2. 深化金融体制改革。建立健全系统性金融风险防范预警体系和处置机制，有效防范和化解金融风险；落实对中小企业融资担保、贴息等扶持政策，发展村镇银行、小额贷款公司和中小企业投资公司等各类金融机构，扩大中小企业融资渠道；引入和建立创业投资引导基金，发展创业投资，建立中小企业信用担保基金。改善金融服务环境，加快融资信用体系和社会征信体系建设，着力打造一流金融生态环境。

（十）构建社会和谐发展的体制机制。

1. 继续深化教育体制改革。进一步巩固教育强市成果，大力推进教育现代化。高标准普及15年教育和全面提高教育质量，推进基础教育均衡优质发展，争创全省“城乡教育统筹发展实验区”，努力实现教育公平。继续深化教育教学改革，在教育公益性原则指导下，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。在中小学校探索建立依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，通过转变教育行政职能逐步扩大学校办学自主权。加强教育国际交流合作，吸引境外知名学校、教育和科研机构兴办分支机构或合作办学。加强教师队伍建设，提高教师整体综合素质，完善教师绩效工资制度。

继续推进学习型社会建设。努力构建结构合理、优质均衡、机会公平的现代国民教育体系和终身教育体系。积极发展学前教育，提高农村学前教育普及程度。巩固义务教育普及成果，提高义务教育质量，推进义务教育均衡发展和优质发展，切实缩小校际差距、城乡差距和区域差距。普及高中阶段教育，推动普通高中办学形式多样化。大力发展中高等职业教育，构建与经济社会发展要求相适应的现代职业教育与职业培训体系，健全多渠道投入机制，加大职业教育投入，加强中等职业学校基础能力建设，积极支持重点和示范性职业技术学校、职业技术教育实训中心、重点专业等项目建设，积极推进校企合作，完善校-校、校-企合作办学模式，不断提高中职教育质量和水平。支持江门职业技术学院创建广东省示范性高等职业院校。稳步提高高等教育质量，加强五邑大学重点学科建设，增

强高校的自主创新和社会服务能力。大力支持民办教育，健全对民办学校的扶持政策，保障民办学校办学自主权。努力提高学校信息化基础设施建设和现代信息技术运用水平。

2. 继续深化医药卫生体制改革。坚持公立性原则，建设覆盖城乡的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，形成四位一体的基本医疗卫生制度，提高突发公共卫生事件应急处置能力。大力发展以县级医院为龙头、乡镇卫生院和村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络，完善以社区卫生服务为基础的新型城市医疗卫生服务体系，提高基本医疗卫生服务能力，切实缓解“看病难、看病贵”问题，构建多层次医疗保障体系。完善政府主导的多元卫生投入机制，进一步增加医疗卫生投入，形成基本医疗服务由政府、社会和个人三方合理分担制度。药品供应保障体系得到加强，基本药物实行公开招标采购，统一配送，减少中间环节，保障群众基本用药。

继续推进公立医院管理体制改革的。从有利于强化公立医院公益性和政府有效监管出发，积极探索政事分开、管办分开的多种实现形式，落实公立医院独立法人地位。进一步转变政府职能，健全卫生监督体系建设。

3. 继续深化文化体育体制改革。深化经营性文化事业单位管理体制和运行机制改革，增强文化市场主体活力。优化文化产业结构，重点发展文化创意、广告、印刷、会展、旅游、娱乐、影视、动漫等产业，培育大型文化企业和企业集团，统筹规划和支持文化产业园区建设，加快发展具有侨乡特色的文化

产业群建设，初步形成以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的文化创新体系。积极发展新兴文化业态，培育自主知识产权的文化品牌，扩大文化领域消费，开发与文化相结合的教育培训、健身、旅游、休闲等服务性消费。继续发挥“中国第一侨乡”和“开平碉楼与村落”世界文化遗产品牌效应，扩大江门在国内外的文化影响力和知名度。加大文化设施投入，高水平建设一批文化艺术中心、体育中心、大剧院、科学馆和图书馆等，构建覆盖城乡的公共文化服务体系。

继续推进体育管理体制改革。改革体育人才管理体制，完善体育人才激励机制。大力发展体育产业，积极引导体育消费，大力培育和规范体育市场，注重体育无形资产开发，加强对商业性赛事的管理。全面推进健康城市建设，逐步健全城乡体育服务体系，构建10分钟体育健身圈。

4. 完善就业和社会保障体制。继续落实促进就业的各项措施，保障城乡劳动者比较充分就业，到2015年建立起覆盖城乡、区域均衡、全民共享、服务均等的促进充分就业体系。建立城乡一体化的就业援助制度，探索建立预防调控失业和稳定就业机制，建立和完善统筹城乡就业的服务体系，形成促进就业再就业的长效机制，城乡登记失业率控制在4%以内。

继续完善城乡统筹的社会保障、社会保险和社会救助三大体系。建立覆盖全民、区域协调、统筹城乡的一体化社会保障体系，逐步将在城镇居住时间长、工作和收入稳定的外来人员和农村劳动力纳入城镇社会保障体系，实现城乡社会保障体系接轨。大力推进城镇企业职工基本养老保险改革，推进新型农

村养老保险制度，构建具有江门特色的“普惠型”城乡基本养老保险制度体系；进一步完善城乡一体化的医疗保险体系，逐步提高居医疗保障待遇水平，确保医保基金合理支出；健全工伤预防、工伤补偿、工伤康复“三位一体”的现代工伤保险制度，扩大工伤保险覆盖面。完善社会救助体系，依法保障各种救助对象的基本生活；继续完善城乡低保制度，建立城乡低保标准动态调整机制；逐步提高低保特殊困难户补助标准。完善社会福利体系，鼓励社会力量投入社会福利事业。

构建宽覆盖、多层次的住房保障体系。扩大保障性住房覆盖面，增加廉租住房房源，加快发展公共租赁住房，积极稳妥推进经济适用房和限价商品房建设，到2015年末，低收入家庭人均住房建筑面积提高到15平方米以上。努力提高城乡居民收入，特别是城镇中低收入群众收入，建立最低工资标准、最低生活保障标准与经济发展、物价波动相适应的联动机制。推进企业职工工资集体协商和支付保障制度建设，保障职工工资正常增长和支付。积极稳妥实施事业单位绩效工资改革。创新和完善劳动关系协调机制，保障劳动者合法权益。加快社会管理转型发展，建设幸福侨乡。

5. 深化科技体制改革。全面落实人才发展中长期规划纲要，着力培养、引进科技创新型人才，构筑更加科学合理、自由宽松的人才制度环境；进一步建立科技与经济紧密结合的机制，促进传统产业技术改造和新技术、高技术产业的形成，逐步形成具有地方特色的以科研机构、高等院校为主体的科学研究体系；大力提高企业的自主创新能力，形成以大中型企业为主体、产学研相结合的技术开发体系；形成以推动农业现代化、产业

化和推广适用技术为主要内容的农村科技服务体系；大力发展科技服务业，形成以促进科技成果转化为目标的社会科技支撑体系。

## 五、保障措施

“十二五”期间，改革攻坚面临复杂而艰巨的任务，为确保规划工作的顺利完成，必须加强领导，统筹协调，勇于攻坚，采取切实措施，保证各项改革任务的落实。

### （一）加强对改革的组织领导和统筹协调。

改革是一项综合性配套性很强的工作，需要各方面的密切合作。各市、区要通过建立和完善体制改革领导小组，协调各方力量，研究经济体制改革的重大问题和总体方案，拟订并组织实施经济体制改革规划和政策措施，通过协调推进改革和发展工作，督促有关改革工作的落实，检查评估改革效果，保障规划的落实和措施的实施。

### （二）加强改革工作的落实和监督检查。

以“十二五”经济体制改革规划为总体目标，各有关部门要齐心协力把各项改革任务落到实处，形成相互支持、密切配合、协同推进改革的良好格局。改革实施过程中，要加强对各领域改革的监督检查；改革阶段性工作完成后，要及时组织有关方面评估实施效果。各有关部门要与市发展改革委建立良好的信息渠道，及时报送改革情况，反映改革进展；市发展改革委要跟踪检查改革进展情况，及时向市政府反映存在问题及落实情况。各市、区要按照《规划》对改革工作的部署，做好面上改革的综合协调工作，推进各项改革措施的落实，确保各项改革任务顺利完成。

### （三）辩证处理发展和改革关系。

着力推进“十二五”经济体制改革规划的落实，要从以改革促发展进而带动全局工作的高度，充分认识改革的重要性和紧迫性。落实“十二五”改革规划，要准确把握改革与发展的关系，发展是目标，改革是发展的动力，通过体制创新才能实现更快更好的发展。要把改革工作贯彻到发展的各项措施中去，改革工作要围绕发展去展开，做到有的放矢；发展要首先从深层次的改革入手，针对经济体制改革的重大问题，加大力度，使改革符合发展的要求，使改革紧贴发展的大局，实现以改革促发展的目的。

#### （四）积极营造改革良好氛围。

建立改革经验宣传推广制度，运用多种宣传手段和有效形式，积极宣传深化改革的各项方针政策，推广各市、区和部门推进改革的典型经验，探讨改革进程中的理论难点和政策走向，引导改革方向，促使广大干部群众更多地关注和了解改革，营造全社会参与改革的良好氛围。