

# 安康市人民政府文件

安政发[2010]13号

---

## 安康市人民政府 关于批转市发展改革委 2010 年 深化经济体制改革工作意见的通知

各县、区人民政府，安康高新技术开发区管委会，市政府各工作部门、各直属机构：

市发展改革委《关于 2010 年深化经济体制改革工作的意见》已经市政府同意，现批转给你们，请认真贯彻落实。

二〇一〇年六月二十三日

# 关于 2010 年深化经济体制改革工作的意见

市发展改革委

2010 年是实施“十一五”规划的最后一年，也是谋划启动“十二五”规划的关键一年。继续深化经济体制改革，对于全市经济社会又好又快发展具有重要意义。根据中、省有关深化经济体制改革文件精神，结合全市改革实际，现就 2010 年全市深化经济体制改革提出如下意见：

## 一、指导思想

2010 年我市深化经济体制改革的指导思想是：全面贯彻党的十七大、十七届三中、四中全会、市委二届七次全会和市二届人大六次会议精神，把加快经济发展方式转变作为深入贯彻落实科学发展观的重要目标和战略举措，在发展中促转变，在转变中谋发展。把深化改革与促进发展结合起来，全面提升经济发展的内生动力和可持续发展能力。按照中、省要求和市委、市政府的工作部署，坚持中、省总体改革要求与我市实际紧密结合，继续围绕转变发展方式和调整经济结构、社会公平正义和改善民生、统筹城乡区域协调发展、完善基本经济制度、建设服务型政府等方面进一步推进经济社会体制改革，着力解决制约我市经济社会发展的突出矛盾，力争在重要领域和关键环节取得新突破，努力构建充满活力、科学发展的体制机制。

## 二、主要任务

（一）着力推进行政管理体制改革的，完善落实科学发展观的体制保障。

**加快转变政府职能。**认真落实机构改革方案，全面完成市级政府机构改革。进一步理顺部门职责关系，合理界定政府部门职能，确保权责一致。指导督促县级政府机构改革的组织实施，继续做好乡镇机构改革试点。深化事业单位人事制度改革，完善事业单位人事管理政策，适时开展市属事业单位模拟分类，有选择地推进市属事业单位改革，积极稳妥推进事业单位岗位设置管理实施工作（市编办、市人力资源和社会保障局牵头）。

**深化行政审批制度改革。**认真做好新一轮行政审批事项清理工作，继续削减和调整行政审批事项，将部门审批职能相对集中，强力推进行政权力公开透明运行，大力推行电子审批，实行网上政府采购。落实重大行政决策和制定规范性文件合法性审查和集体讨论民主决策制度，健全对中央和省市重大决策部署执行情况定期检查和专项督查制度及纪律保障机制。抓好城市管理综合执法改革的前期工作。加强行政效能监察，推进政府职能转变和管理创新。按照市级行政许可项目监管目录要求（安政发〔2010〕4号），加强行政许可项目监督管理，提高政府执行力和公信力（市监察局、市政府法制办牵头）。

**深化投资体制改革。**完善政府投资决策机制，改进和完善投资项目审批、核准、备案程序，提高审批效能。积极推进政府投资项目公示制度和信息公开制度，研究建立后评价制度。继续深化企业投资项目核准制度改革，进一步完善政府投资项目代建制。充分发挥政府投资对社会投资的引导和带动作用，清理和取消不利于民间投资的各种限制性、歧视性规定，鼓励民间资本参与重大项目建设。完善政府投资责任追究制度、项目后评价和重大项目稽查制度，推行重点项目公开公示制度。进一步创新政府通融

资方式，着力培育各类投融资主体，盘活行政事业单位国有资产，做强做大城投公司、国有资本经营公司、金州矿产公司、旅游投资公司、国有资产经营公司五大投融资平台。加快各种资产、资源和投资要素的汇集，形成“政府引导、社会参与、市场化运作”的投融资格局。（市发展改革委、市工信局、市金融办牵头）。

**全面推进应急管理体制和机制建设。**进一步完善突发事件应急管理体制和反应机制，探索建立重大危机预防和灾害救助机制，加强各级政府和政府各部门之间的协调与合作，加快应急平台、应急队伍建设，加大应急物资储备、应急能力评估和科普宣教工作力度，提高处置各类突发事件能力。（市政府应急办牵头）。

## （二）积极推动综合配套改革试点，创新区域发展方式。

**努力将“一体两翼”产业带打造成现代市场经济体制建设的先行区域。**积极探索开展富有特色的综合配套改革，提高要素集聚能力，增强区域发展活力。积极创新安康高新技术产业开发区管理体制，构建功能完备、产业集聚、生产配套的现代工业园，支持大企业采取联合、收购、兼并、参股等方式对现有资源进行整合，鼓励在全市范围内统筹资源，探索建立项目承载地所在县、资源县与引入项目县财政、税收等利益分配制度。通过体制机制创新，推动“一体两翼”成为生产要素聚集、产业特色明显、经济带动效应突出的陕南新型循环工业示范区（市发展改革委、工信局、财政局、国土资源局、安康高新区管委会牵头）。

**启动月河川道统筹城乡改革试验示范区建设。**按照统筹城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、就业保障和社会管理“六个一体化”要求，科学统筹城乡要素，大力推进工业向开发区集中、农民向县城及城镇集中、土地向规模经营集中，加快基础设

施和公共服务向农村延伸覆盖。创新体制机制，完善政策体系，探索发展路径，加快构建推进机制和政策支持体系，推动以城带乡、以乡促城、城乡一体、互动发展。编制《安康市月河川道统筹城乡发展综合配套改革试验总体方案》报省政府审批。（市委政策研究室、市发展改革委牵头）。

**积极推进旅游综合示范县和国家生态旅游示范区建设。**抓紧制定大南官山、大瀛湖景区的运营机制和相关配套政策，完善旅游示范县和国家生态旅游示范区管理体制（市旅游局牵头）。

**不断推进扩权强县改革。**继续抓好旬阳扩权强县改革试点，尽快完善试点相关配套政策，落实扩大的具体权限，加大对试点县的扶持力度，带动县域经济发展壮大。（市发展改革委牵头）。

**（三）进一步优化所有制结构，推动非公有制经济和服务业发展。**

**深化国企和投融资体制改革。**鼓励企业通过招商引资、股权置换、股权重置、股权重组等方式，不断扩大在市场化融资、优势资源开发、循环产业链打造、项目运作管理以及企业资本经营上与国内外大企业、大集团的合作，使改制企业做强做大。实施国有事业单位转制改革，推进供销、集体所有制企业改革。（市工信局牵头）。

**推进垄断行业改革。**进一步放开城镇污水和垃圾处理等市政公用事业投融资市场，规范特许经营，严格市场准入，探索和试点道路、广场、路灯、桥梁、停车场等市政公用设施的冠名权、广告权有偿竞卖，加快市政公用事业单位企业化改制（市住房和城乡建设局牵头）。按照管养分离、事企分开原则，建立和完善国省



干线公路养护管理机制，鼓励多种经济成分参与公路养护发展。开展道路运输管理体制改革的试点工作(市交通运输局牵头)。

进一步优化非公有制经济和中小企业发展的制度环境。切实把中省市支持民营经济和中小企业发展的一系列政策措施落到实处，大力完善创业辅导、融资担保、技术支持等公共服务平台建设。提出鼓励和支持民营经济进入社会公用事业、基础设施、现代服务业等领域的意见，(市工信局、市发展改革委牵头)。加快中小企业融资性担保体系建设，针对中小企业融资难的问题，开展多形式银企项目对接活动，在有条件的县区建立中小企业信用担保基金，完善信用担保风险补偿机制，建立中小企业、银行、担保机构和政府逐级分担风险的机制(市工信局、市财政局牵头)。

**深化服务业体制改革。**按照《国家发展改革委关于开展服务业综合改革试点工作的通知》(发改产业〔2010〕116号)要求，启动开展服务业综合改革试点。完善服务业发展规划体系，努力创新服务业加快发展的体制机制环境，进一步放宽服务业市场准入，落实鼓励类服务业与工业用电、用水、用气、用热基本同价的政策(市发展改革委牵头)。深化政府机关和事业单位后勤服务社会化改革(市编办、市财政局、市政府机关事务管理处牵头)。

#### **(四) 深化农村经济体制改革，加快农村城市化进程。**

**推进农村经济制度改革。**继续深化农村综合改革，着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。继续开展村级公益事业建设“一事一议”财政奖补试点工作，加快农村公益事业建设。做好化解农村“普九”债务验收工作，探索开展其他公益性债务化债试点。完善村级组织运转经费保障机制(市农村综合改革工作领导小组办公室牵头)。进一步完善粮食应急体系和监测预警体系，

完善粮食等主要农产品价格形成机制；继续深化国有粮食企业产权制度改革，搞好企业经营性债务的化解工作，推进企业重组和资产整合，力争国有粮食企业今年全面盈利（市粮食局牵头）。

**稳定和完善农村土地经营制度改革。**按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，积极稳妥规范推进农村土地管理制度改革。推进农村集体建设用地使用制度改革（市国土资源局牵头）。建立健全农村土地承包经营权流转市场，正确指导农村土地承包经营权规范有序流转，积极推进土地流转服务组织和网络建设，发展多种形式的规模经营。认真贯彻落实《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》，扎实做好土地承包经营纠纷仲裁工作（市委政策研究室、市农业局牵头）。继续开展全市被征地农民就业培训和社会保障试点工作，维护广大被征地农民的合法权益（市人力资源和社会保障局牵头）。

**积极推进农民专业合作社示范县建设。**认真贯彻落实《市政府关于促进农民专业合作社发展的意见》（安政发〔2010〕3号），择优培育扶持一批以畜牧水产养殖、茶叶、蚕桑、魔芋、蔬菜、干果为重点，发展前景好、经营规模大、服务能力强、产品质量优、民主管理好、带动能力强的农民专业合作社。（市农业局牵头）。

**建立现代农村金融制度，继续推进农村信用社改革。**大力培育新型农村金融机构，进一步扩大村镇银行、小额贷款公司试点工作，推进资金互助社等新型农村金融机构建设。加快推进农村金融制度创新、产品创新和服务创新，逐步扩大农村有效担保试点范围，发展农村多种形式担保的信贷产品（人行安康中心支行、安康银监分局、市金融办牵头）。完善政策性与商业性相结合的农业保险体制，建立多层次风险保障体系。支持发展生产、灾害、

疫病、住房等农村保险事业，加快建立农业再保险和巨灾风险分散机制。继续稳步推进设施蔬菜保险，完善多种形式的农业政策性保险模式（安康银监分局、市农业局、市财政局牵头）。

**继续推进集体林权制度改革。**基本完成全市集体林权制度主体改革，积极推进林业产权配套制度改革，逐步扩大生态公益林补偿试点范围，引导发展林业专业合作社（市林业局、市财政局牵头）。开展金融支持集体林权制度改革和林业发展金融服务试点，推广林权抵押贷款试点（市林业局、人行安康中心支行牵头）。

**（五）加快推进财税金融体制改革，建立有利于科学发展的经济调控体系。**

**深化财税体制改革。**按照财力与事权相匹配的原则，科学合理配置各级政府的事权和财权，进一步增强市、县（区）提供公共服务的能力。加大对财政困难县的均衡性转移支付力度，逐步建立生态功能区转移支付制度。进一步完善科学公正的考核指标体系。深化部门预算、国库集中支付、政府采购和收支两条线管理体制。逐步扩大财政性资金纳入改革的范围，扩大公务卡改革试点范围。进一步完善政府非税收入收缴管理模式，建立规范的非税收入收缴管理制度（市财政局牵头）。按照国家和省上部署，择机推进全市资源税、房地产税、城建税和印花税合并等项改革（市财政局、市国税局、市地税局牵头）。

**深化金融体制改革。**创新金融产品，构建结构合理、功能完备、高效安全的现代金融体系。重点推进农业银行安康支行深化股份制改革。继续加强与国家开发银行的开发性金融合作。积极引进股份制和外地银行金融机构，力争长安银行在安康设立分支机构。加快发展农村资金互助社；扩大贷款抵押和担保方式试点，



实施小额贷款公司规划，促进有实力的县区积极组建担保公司，力争全市小额贷款公司达到 5 家；积极培育和引导创新型成长型的优秀企业发行企业债券及上市融资。建立健全金融监管协调机制，防范化解金融风险（人行安康中心支行、安康银监分局、市金融办牵头）。

#### （六）推进资源与环境体制改革，促进产业结构调整。

**加快推动资源性产品价格和环保收费改革。**加快推进资源税改革，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制，促进资源配置向高效率、环保型产业和企业倾斜（市发展改革委、市环保局、市物价局牵头）。深入推进电价改革，理顺电价关系，试行与发电环节适度竞争相适应的上网电价形成机制，推进输配电价改革，调整销售电价分类结构，减少各类用户电价间交叉补贴。推进居民用电实行阶梯式电价和大用户与发电企业直接交易试点。推进水价综合改革，认真落实省政府水资源费征收标准调整分步实施方案，研究制定我市新一轮水价改革规划方案（市物价局牵头）。加快环保收费改革。按照“谁污染谁付费”的原则，落实国家提高排污费环保收费标准的政策，完善污水处理费管理制度，积极探索建立排污权有偿使用制度，大力推进垃圾处理收费方式改革。继续落实我市燃油税费改革的有关政策，研究改革促进公路发展的投融资政策（市财政局、市交通运输局牵头）。

**健全节能减排体制机制。**建立并实施固定资产投资项目节能评估和审查制度，健全淘汰落后产能企业公告制度，落实节能减排目标责任评价考核体系和多元化节能环保投入机制，健全高效节能环保产品推广激励制度及落后产能退出机制，继续推进重点节能减排工程建设，加快环境设施建设，抓好循环经济示范试点工

作，确保完成“十一五”节能减排任务目标。（市发展改革委、市财政局、市环境保护局、市统计局牵头）

探索建立循环经济考核体系（市发展改革委、市统计局牵头）。继续建立健全绿色信贷制度，开展企业环境行为评价工作。制定环保审批前置指导目录和建设项目信息共享机制（市环境保护局、市工商局牵头）。探索建立重污染企业退出机制，对合法的重污染企业退出建立补偿机制（市发展改革委、市财政局、市环保局牵头）。逐步设立节能环保产业发展专项资金，发挥环保投资的带动效应。完善排污权交易支撑体系，建立排污权交易管理信息系统和排污总量监管执法体系等。认真组织实施好新编的《丹江口库区及上游水污染防治和水土保持规划》，探索建立有利于生态保护和建设的财政转移支付制度。进一步采取以奖代补、以奖促治等方式促进农村环境保护工作（市发展改革委、市财政局、市环保局牵头）。

#### （七）进一步完善现代市场体系，规范市场秩序。

加快发展地方资本市场。积极整合资源，培育上市企业，鼓励各类优质企业加快改制上市（市金融办、市发展改革委、市工信局牵头）。继续推动我市金融市场健康发展。积极培育市场主体，鼓励农村金融机构和非银行金融机构参与银行间市场交易，引导大型非金融企业积极参与债券市场（人行安康中心支行牵头）。进一步发展住房二级市场，放宽市场准入规则，制定鼓励存量房上市交易具体办法（市住房和城乡建设局牵头）。

规范发展土地和矿业市场。建立健全农村土地承包经营权流转市场，加强流转管理和服务，逐步组建土地流转服务中心。加

大矿产资源整合力度，规范矿产开发管理制度，继续推进矿产资源市场化配置工作和矿业权有偿使用制度（市国土资源局牵头）。

**加快户籍制度改革。**认真贯彻落实市委、市政府《关于鼓励农民进城定居的意见》，按照中、省统一部署适时制定下发关于进一步深化户籍管理制度改革的实施意见，实行统一的户口性质登记管理（市公安局牵头）。

**（八）努力推进民生领域改革，提高城乡居民收入水平和消费能力。**

**建立健全公共就业服务体系。**进一步强化和落实促进就业的政策措施，建立健全公共投资带动就业增长的机制，充分发挥政府投资、重大项目建设和产业规划对就业的带动作用（市发展改革委牵头）。完善配套政策，建立灵活多样的就业和创业促进机制，以创业带动就业。健全统筹城乡的就业服务体系和就业援助制度，加快推进农村劳动力就业服务平台与机制建设，鼓励就地就近就业和返乡创业。认真抓好职业培训，促进劳动者提高职业技能，增强就业和创业能力（市人力资源和社会保障局牵头）。

**建立合理的收入分配调节机制。**健全最低工资保障制改革和完善事业单位收入分配制度，加快实施事业单位绩效工资制度。配合国家探索建立对垄断行业企业和职工收入实行有效监督和调控机制。建立和完善企业职工工资调整机制，落实最低工资制度，加强工资集体协商和工资支付保障制度建设，保障企业一线职工的收入水平。（市人力资源和社会保障局牵头）。

**深化社会保障制度改革。**继续扩大各项社会保险覆盖范围，落实各项社会保险待遇，重点推进城镇居民医保、新农保、工伤保险等工作，将更多的中小企业就业人员、灵活就业人员、农民

工、高校学生纳入社会保险范围。加强社会保险基金监督检查。研究制定统一的社会保险关系转移接续办法。进一步完善基本养老保险统筹制度，研究事业单位养老保险改革办法。继续全面推进城镇居民基本医疗保险工作，提高城镇居民基本医疗保险保障水平。全面实施工伤保险市级统筹，不断完善工伤预防、补偿、康复“三位一体”工伤保险制度体系和工伤保险政策标准体系。进一步完善失业保险制度（市人力资源和社会保障局牵头）。深入推进市级机关后勤管理体制改革的，建立集中管理与分散管理，政策管理与具体管理相结合的新的管理体制和模式（市政府机关事务管理处牵头）。不断完善我市社会救助体系建设，加强医疗救助与相关保险制度的衔接，选取部分县（区）作为医疗救助工作示范点。大力推进临时救助工作。加快推进我市社会化养老服务事业的发展。积极推进殡葬改革工作（市民政局牵头）。

**深化住房保障制度改革。**认真落实国务院关于促进房地产市场平稳健康发展的意见精神，增加保障性住房和普通商品住房有效供给，合理引导住房消费，加快推进保障性安居工程建设，建立多层次的住房供应体系，解决好不同需求层次群众的住房问题。组织开展住房公积金支持保障性住房建设试点工作。推动物业管理规范化、标准化、市场化、社会化步伐。推动农村房屋权属登记，明晰农村房屋产权，增加农民财产性收入（市住房和城乡建设局牵头）。

**（九）推进社会领域各项改革，体现公平正义和改善民生。**

**推进科技体制改革。**加强科技创新体系和机制建设。推动科技创新平台建设和运营模式改革，促进源头创新、企业技术创新、成果转化和中介服务平台建设。支持安康高新技术产业开发区建



设，培育新的经济增长点。推进产学研合作创新，加快以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系建设。完善创新人才培养、引进激励机制，建立技术要素参与收益分配的制度（市科技局牵头）。

**加强基层农业技术推广体系改革。**认真贯彻落实市政府《关于加强基层农业技术推广体系改革建设的意见》（安政发〔2010〕5号），按照强化公益性职能、放活经营性服务的要求，加大基层农业技术推广体系改革力度，合理布局基层农业技术推广机构，有效发挥其主导和带动作用，努力构筑分工协作、服务到位、充满活力的多元化基层农业技术推广体系（市农业局牵头）。

**深化教育体制改革。**继续深化农村义务教育经费保障机制改革，制定城市中小学公用经费标准，完善补助政策。统筹整合教育资源，推进义务教育均衡发展。优化职业教育、成人教育、高等教育结构，扩大规模，提升档次。进一步完善高等教育政府助学、奖学制度。深化以素质教育为主题的教学评价机制和教学制度改革，进一步完善高中新课程改革。发展和规范民办教育，落实民办教育促进法等法律法规的有关规定。重点完善职业教育办学模式，逐步推行免费中等职业教育。进一步完善家庭经济困难学生资助政策体系。（市教育局牵头）。

**推进文化体制改革。**制定和完善扶持公益性文化事业、发展文化产业、激励文化创新等方面的政策。加快公共文化服务体系建设，进一步放宽文化领域市场准入，落实文化市场经营政策。积极促进民营文化企业发展，不断提高文化产品和服务的市场化程度，建立农村文化投入的稳定增长机制，加快经营性文化事业

单位企业化转制步伐(市文化文物广电局、市发展改革委、市财政局等部门配合，市委宣传部负责)。

**深化医药卫生体制改革。**继续抓好医改十项重点任务的落实。争取在基层医疗卫生单位实施基本药物制度和公立医院改革两个重点领域取得突破性进展。稳步推进基本药物制度，按照市政府《关于推行国家基本药物制度的实施意见》(安政办发〔2010〕13号)要求，在政府举办的基层医疗卫生机构全部配备、使用基本药物，实行零差率销售，初步建立基本药物制度。全面完成乡镇卫生院人事制度改革和村卫生室标准化建设任务。积极推进公立医院改革试点工作，选择有条件的县区进入省级公立医院改革试点。继续实施重大公共卫生专项和促进城乡基本公共卫生服务逐步均等化。进一步完善新农合制度，合理调整新农合补偿方案，将补助标准提高到每人每年120元，新农合参合率达到94%以上。着力抓好城乡基层医疗卫生工作，2010年以街道办事处为单位，社区卫生服务机构覆盖率达到95%以上(市医改办牵头)。

### **三、强化组织领导和协调推进，认真抓好改革落实**

各级、各部门要切实加强对改革工作的领导，充分认识改革工作的重要性和迫切性，主要领导要亲自抓改革。要认真总结改革经验，宣传改革成效，研究改革问题，推动改革工作向更深层次发展，使各项改革工作有新起色、新成效。各项改革的牵头部门和负责部门要加强协调、会同相关部门认真调查研究，科学制定方案，明确实施步骤，落实工作责任。相关部门要结合自身职能，积极配合做好有关工作。市发展改革委要加强对经济体制改革的指导推进和综合协调，做好改革方案制订和组织实施的统筹衔接，要加强《意见》落实情况的检查与督促。各县区和市直有

关部门都要在年底前就推进改革的情况写出书面报告，经市发展改革委汇总整理后报市政府。

继续做好改革试点和创新。各部门结合自身职能，积极支持和指导改革试点工作，试点单位积极进行具有前瞻性、超前性的试验和探索。各相关部门参照市级责任部门职责分工，搞好工作衔接，把握改革政策趋向，选准改革切入点，做好本领域的工作。各县区结合实际积极探索，也可自主开展各类综合改革和专项改革试点。

**主题词：经济管理 体制 改革 通知**

---

抄送：市委各工作部门，市纪委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

---

安康市人民政府办公室

2010年6月23日印发

---

共印60份