

索引号:	11220000013544357T/2012-00355	分类:	国民经济管理、国有资产监管、经济体制改革;通知
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2012年01月17日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于印发《吉林省经济体制改革“十二五”规划》的通知		
发文字号:	吉政办发〔2012〕2号	发布日期:	2012年01月31日

吉林省人民政府办公厅关于印发 《吉林省经济体制改革“十二五”规划》的通知

吉政办发〔2012〕2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：

《吉林省经济体制改革“十二五”规划》已经省政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

二〇一二年一月十七日

吉林省经济体制改革“十二五”规划

“十二五”时期是深化改革开放、加快转变经济发展方式的“攻坚时期”，是我省实施长吉图开发开放先导区建设，促进老工业基地全面振兴，保持经济社会平稳转入科学发展轨道的重要时期。省委、省政府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关键环节和中心任务，把改革创新作为加快经济发展方式转变的动力和途径。“十二五”时期，继续坚持社会主义市场经济改革方向，以促进经济发展方式转变为主线，以创新和完善体制机制为着力点，大力推进重点领域和关键环节的改革，着力破解不利于经济发展方式转变的体制机制障碍，为促进发展方式转变，推动科学发展提供动力和活力。

一、“十一五”时期重点领域改革取得显著成效

我省的经济体制改革工作，围绕全省“十一五”期间经济社会发展目标任务，加强改革总体指导，建立了统筹协调机制，紧紧抓住了发展中的重点和难点问题，解放思想，开拓创新，奋力攻坚，重点突破，在企业改革、农村改革、行政管理体制改革和文化社会事业等一些重点领域和关键环节取得了显著成效，为经济社会平稳较快发展提供了动力支撑。

（一）国有企业改革取得了显著成效。“十一五”期间，我省实施了以产权制度改革为核心的国企改革攻坚，完成了816户地方国有工业企业改制，实现了企业产权主体多元化，国有股占总股本的比例由81.5%下降到25.9%，企业活力和自

我发展能力进一步增强,企业的发展速度和效益实现了同步增长,创历史最好水平。长春、四平、白山市厂办大集体改革试点进展顺利,厂办大集体职工和五七家属工参加养老保险以及“关破并改”国企退休人员参加职工医保难题得到妥善解决。643户国有粮食购销企业产权制度改革任务全部完成,实行了不同的管理体制和运行模式。到目前为止,已有3381户国有企业基本完成改制。调整所有制结构,大力发展民营经济。我省实施了民营经济3年腾飞计划,制定了一系列推进民营经济发展的政策措施,为民营经济发展注入了新的动力。截至2010年末,全省民营经济主营业务收入达到了1.42万亿,同比增长30%,增加值占地区生产总值比重由34%提高到50%,从业人员占全社会城镇就业职工和个体劳动者的比重接近70%,上缴税金占全口径财政收入的比重达到了33%,已成为我省拉动经济增长、壮大经济实力的重要力量。

(二)行政管理体制改革迈出重要步伐。“十一五”时期,我省以扩大县(市)级经济管理权限为突破口,先后三次精简和下放省级行政审批权限,累计取消、暂停、改变管理方式和下放行政审批项目1181项,取消和调整年审年检项目42项。理顺了放权后省、市、县经济管理权限关系,破除了阻碍经济发展的行政束缚,增强了县(市)政府调控经济、配置资源的能力,激发和释放了发展活力。

转变政府职能,推行了政务公开。加大行政审批制度改革力度,省、市(州)、县(市)全部推行了行政审批权相对集中改革,省直42个部门行政审批项目全部进入省政务大厅,实行了“一站式”、“窗口式”服务,效果显著。省直机关全部实行了绩效考评制度。

积极推进了干部人事制度改革。2010年,我省在全国范围进行了公开选拔领导干部的试点,探索建立民主择优的选拔任用干部机制。

(三)农村综合改革全面推进。“十一五”期间,全面推动了以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制为主要内容的综合配套改革。稳妥地推进了乡镇机构改革,撤乡并镇226个;撤并村500个,优化了乡镇布局。积极推进化解乡村债务试点。出台了《关于清理化解农村义务教育普九债务若干问题的意见》(吉政办发〔2007〕47号),教师被拖欠的工资全部补发。同时探索建立了保障农民收入稳定增长的长效机制和制止发生新的乡村债务的有效机制。全面推进了集体林权制度改革,优化林业资源配置,创新集体林业经营体制机制,出台了《吉林省人民政府关于深化集体林权制度改革的意见》(吉政发〔2007〕39号),基本完成明晰产权的主体改革任务。全面推进了水利工程管理体制改革,全省322个水管单位改革全面完成并通过验收。国有农场管理体制改革积极推进。

(四)积极推进了财政和地方金融体制改革。深化了省管县财政体制改革,全面实行了“省管县”的财政管理体制,全面推行了“乡财县管”财政管理方式改革,强化了县(市)对乡镇财政收支的监管,规范了乡镇财政收支行为。积极推进了地方金融体制改革,全面完成了农村信用社产权制度改革,组建了2家农村商业银行和2家农村合作银行。我省被国家列入调整放宽农村银行业金融机构准入政策试点省,先后成立了9家村镇银行,试点取得显著成效。小额贷款公司运营75家,组建了东北地区中小企业再担保公司和全国首家畜牧业贷款中心,组建了吉林银行。5家公司在沪深成功上市,截至2010年末,我省共有A股上市公

司 35 家, 总股本 179.29 亿股, 市值 2291 亿元, 累计募集资金 293.56 亿元, 资产证券化率 34.4%。目前, 除沪深主板市场外, 我省在中小板和创业板均有企业上市, 多层次市场体系初显雏形。积极推进了农业保险试点。资源性产品价格改革取得显著成效。

(五)文化体制改革成效显著。全省文化事业单位改革和经营性文化单位转企改制整体推进。全省 50 家出版发行单位、16 家新闻出版单位完成了转企改制任务;9 个市(州)全部完成了所属的市本级电影发行放映单位的转企改制;全省 51 家广电网络传输机构全部完成了转制和网络整合;省歌舞剧团和曲艺团完成了转企改制。新闻媒体改革取得明显成效。吉林人民广播电台、吉林电视台制播分离改革试点稳步推进, 整合组建了长影集团、省新闻出版集团、吉视传媒股份公司、吉林日报报业集团、吉林歌舞剧院集团、吉林影视剧制作集团、吉林动漫集团等一批公司制企业, 建立统一管理、统一品牌和资源共享的经营机制, 焕发出新的活力, 呈现出强劲的发展态势, 文化产业增加值占全省 GDP 比重由 2006 年的 3.71% 上升到 4.96%。

同时, 积极推进了其他领域改革, 并取得积极进展。总结“十一五”所取得的成就, 具有以下特点和成功经验:

一是只有不断地解放思想, 才能不断地推进改革开放。解放思想是改革开放的先导, 改革开放的过程就是不断解放思想的过程。深化改革是推动吉林发展振兴的根本动力, 坚持以解放思想推动改革, 以改革促进解放思想。我省经济社会发展取得历史性的重大成就, 靠的是改革开放。五年间, 我省开展了“解放思想, 深化改革, 落实科学发展观”大讨论活动, 着力破除制约经济社会发展的体制性机制性障碍, 推进重点领域和关键环节改革, 为全省经济社会又好又快发展提供了动力和活力。

二是坚持改革的渐进推进与重点突破相结合。改革已推向行政、经济、文化、社会等群众普遍关注的社会公共服务领域, 进入深层次权益的再调整, 具有复杂性和艰巨性, 改革进入攻坚阶段。采取渐进推进与重点突破相结合, 使改革与经济发展形成良好的互动。这几年, 我省在重点推进国有企业改革的同时, 改革的重点已经转到深化政府行政管理体制上来。

三是改革必须与发展有机结合起来。改革的目的是促进发展, 发展出题目, 改革做文章, 以改革促进发展, 用发展推进改革。围绕经济社会发展的主要任务, 提出改革任务, 把制约经济社会发展的难点、热点, 作为改革的重点, 用改革的办法解决经济社会发展中的突出问题。通过深化改革, 消除体制和机制性障碍, 为发展提供动力。

四是改革必须超前试点探索, 不断总结完善。我省的改革之所以能够取得一定的成果, 一个很重要的原因就是试点先行, 总结完善, 面上推广。改革本身就是不断创新、不断探索、不断总结、不断完善的过程, 任何一项改革必须要超前试点, 敢于突破, 只有通过局部实验, 才能摸索规律, 积累经验, 确保改革面上推广的成功率。30 年来, 改革所走的路程和取得的成就, 都是按这一模式来推进的。

五是改革必须加强领导,政府主推。5年来,省委、省政府高度重视改革工作,始终把改革列入重要议事日程,出台年度改革指导意见,加强改革总体指导和统筹协调,实行了改革联席会议制度。政府主推了国有企业改革、行政管理体制改革、集体林权改革等重点领域改革,效果显著。这是我们在30年改革中得出的又一条重要经验。

总的看来,这些重点领域改革举措对增强经济发展动力,促进全省经济平稳较快发展发挥了很好的作用,为“十二五”时期继续深化改革,促进经济发展方式转变奠定了坚实基础,提供了可借鉴的有效模式。与此同时,改革推进中也存在一些问题。随着改革突破了以往局限于经济体制改革的层面,已推向政治、经济、文化、社会“四位一体”的改革,推进难度逐步加大,体制性机制性障碍日益显现。这些障碍问题,既有旧体制改革不彻底遗留的老问题,也有新体制发育过程中出现的新问题。还有推进过程中方式方法“跑偏”等诸多问题。一是政府职能转变不到位。政府代替企业招商引资和投资决策、直接干预企业生产经营活动的行为仍比较普遍,在许多方面存在“越位”、“缺位”和“错位”问题,社会管理和公共服务职能薄弱。二是改革不到位。专项改革分散到各专业职能部门,单兵突进,缺乏综合配套性,相互掣肘,部门联动、上下互动的改革试点推动机制也有待于进一步健全和完善。三是改革成本筹措难。改革进入深层次利益调整,都涉及广大群众的切身问题,都需要支付巨大的改革成本,没有资金支撑,推进任何一项改革都难以为继。四是市场体系不完善。市场运行机制不健全,要素市场发育滞后,市场化程度低,资本、土地等要素价格形成机制还需要进一步完善。五是改革推进难度逐步加大。改革初期推进的都是浅层次的,比较容易的改革都已经完成,随着改革不断深化,进入深层次利益调整,改革的艰巨性、复杂性、风险性和推进难度都在加大。六是被改革群体对改革构成阻力。先易后难的渐进式改革过程中形成的既得利益群体和利益再分配中期望值较大的群体,共同构成深化改革的巨大阻力,缺乏合力。还有些领域改革配套政策和措施不到位,“新瓶装旧酒”,改革效果与预期效应偏差较大。改革不到位、体制不完善、机制不健全,是经济社会发展诸多矛盾和问题存在的重要根源,必须加快推进改革,实现体制和机制创新。

二、“十二五”时期改革面临的新形势和要求

随着改革突破了以往局限于经济体制改革的层面,已推向政治、经济、文化、社会等群众普遍关注的社会公共服务领域,旧体制改革不彻底遗留的老问题,与新体制发育不健全出现的新问题交织在一起,利益格局更加复杂,利益调整更加深刻,社会矛盾和社会风险进入高发期,调整各方面利益和形成改革共识的难度更大,改革的艰巨性、复杂性、风险性和探索推进攻坚的难度明显加大,继续深化改革的任务十分艰巨和复杂。

从省内看,我省正处在夯实基础、积蓄能量、调整结构,加快发展方式转变的关键节点;处在统筹城乡发展,推动工业化、城镇化、农业现代化相互支撑、相互融合、相互发展的关键节点;处在激发市场主体活力,加快形成经济内生增长机制的关键节点。这一时期既是发展机遇期,也是矛盾凸显期,更是经济转型升级的关键时期。面对新的形势,我们要正确认识保增长与深化改革、加快转变经

济发展方式的关系,要正确处理好改革、发展、稳定的关系。新的形势对改革提出了新的要求:

(一)转变经济发展方式对改革提出新要求。推动经济结构和产业结构调整,难点在于调整利益格局,关键在于体制改革和机制创新。要加快所有制结构调整,把促进非公有制经济发展与国有企业改革结合起来,健全市场配置资源的机制,进一步增强经济增长动力,激发市场主体活力,进一步发挥其在经济结构调整中的作用。

(二)推进工业化、城镇化和农业现代化对改革提出新要求。统筹推进工业化、城镇化和农业现代化,实现三者深度融合、互动发展,这既是我省加快经济社会发展的战略举措,也是带动区域协调发展、城乡协调发展的重要途径。特别是如何破除城乡“二元”体制,推进吉林特色城镇化,是“十二五”期间亟待解决的重大体制问题。要全面推进农村综合改革、城乡社会保障制度改革、户籍管理制度改革等有关改革,为统筹推进“三化”,提供体制环境。

(三)实施“富民工程”对改革提出新要求。保障和改善民生,是发展经济的最终目的。合理的收入分配制度是扩大居民消费需求的基础,也是社会公平正义的重要体现。省委、省政府《关于实施富民工程的若干意见》(吉发〔2010〕21号)要求,把深化改革贯穿富民工程始终。要围绕保障和改善民生这条主线,积极推进收入分配制度等相关领域改革,解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题。

(四)实施长吉图开发开放先导区战略对改革提出新要求。以长吉图开发开放为先导的任务和措施已经确立。要进一步通过先行先试,创新体制机制,探索建设富有活力、运行高效的我国沿边开放新机制,培育优势互补、互利共赢的联动发展新格局。

认真分析“十二五”时期改革面临的新形势和新要求,抓住重点领域和关键性体制环节着力攻坚,力争在重点领域取得战略性突破,为我省“十二五”经济社会发展提供不竭动力。

三、“十二五”时期深化改革的指导思想、原则和目标

指导思想:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持社会主义市场经济改革方向,按照我省“十二五”规划总体部署,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,围绕加快完善社会主义市场经济体制,统筹推进“三化”和实施富民工程,全面推进行政、经济、社会和文化体制改革,着力在重点领域和关键环节取得实质性突破,增强经济发展方式转变的动力和活力。

基本原则:

——必须把改革的阶段性目标和总体目标有机结合起来。各项改革都要围绕和服从于改革总体目标。既要着眼当前,抓好阶段性的改革,又要谋划长远改革目标任务,实现改革的阶段性目标和总体目标的统一。

——必须坚持重点突破和整体推进相结合。抓住影响经济社会发展的突出矛盾和重点问题,大胆探索创新,在一些重点领域和关键环节取得实质性突破,总结试点经验,面上推广,实现改革的整体推进。

——必须加强改革的总体指导和统筹协调。加强对改革的总体指导和改革方案的跟踪督促,统筹协调解决专项改革存在的矛盾和问题,确保各项改革措施的落实。

——必须处理好改革发展稳定的关系。坚持以发展为目标,以改革为动力,以稳定为前提,把改革的力度、发展的速度和社会的可承受程度统一起来,在稳定中推进改革,促进发展,在改革和发展中实现社会稳定。

基本目标:大力推进以加快转变发展方式,调整经济结构和产业结构,激发市场主体活力为主线的经济体制改革,增强经济发展动力。深化农村综合改革,初步形成以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展的运行体制,实现城乡一体化发展。深化财政体制改革,建立比较完善的公共财政体系。深化地方金融体制改革,建立比较规范的现代金融企业制度和多层次资本市场体系。深化企业改革,建立起比较完善的现代企业制度和现代产权制度。积极发展各类要素市场,基本建立统一、开放、竞争、有序的市场体系。加快推进以社会公共需求转型,保障和改善民生为主线的就业、社会保障、收入分配、文化、医疗卫生等社会体制和文化体制改革,为实现城乡基本公共服务均等化提供社会动力。积极稳妥推进以转变政府职能为主线的行政管理体制改革,实现公共服务型政府建设。

四、“十二五”时期改革主要任务和措施

按照我省“十二五”时期经济社会发展总体规划目标要求,围绕加快转变经济发展方式,大力推进经济体制改革,积极稳妥推进政治体制改革,加快推进文化体制、社会体制改革,努力在重要领域和关键环节改革上取得突破,为全省经济社会又好又快发展提供动力和活力。

(一)大力推进以加快经济发展方式转变,调整经济结构,激发市场主体活力为主线的经济体制改革。

1. 坚持和完善基本经济制度。

(1)继续深化国有企业公司制股份制改革。进一步完善公司法人治理结构,建立健全现代企业制度,建立新的企业运行机制,进一步释放微观经济主体活力。积极推进国有企业兼并重组。打破地区、行业、所有制的限制,通过产权转让、增资扩股、合资合作等形式,引进战略投资者,推进吉粮、信托、担保、旅投等重点企业重组。整合原省属煤炭企业、省内或域外新建矿井、省内有一定规模的地方或民营煤矿,壮大吉煤集团主业,打造现代化的煤炭产业板块。整合

省内酒精企业, 组建吉林省酒精工业集团公司。整合出资企业旅游资源和其他旅游资源, 组建旅游集团。整合重要金属及非金属矿资源, 提高规模开发能力, 发展新材料等战略产业, 培育具有国际竞争力的大型企业集团, 增强国有经济竞争力。

(2) 积极推进厂办大集体改革。继续推进厂办大集体改革试点, 扩大试点范围, 积极争取国家政策支持, 多渠道筹措资金, 抓好厂办大集体职工养老保险关系接续试点。

(3) 完善国有资产管理体制。坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开, 完善经营性国有资产管理体制, 健全国有资本经营预算和收益分享制度。建立完善国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产监管体制。

(4) 鼓励、支持和引导非公有制经济发展。进一步消除制约非公有制经济发展的制度性障碍, 放宽市场准入, 支持和引导民间资本投向基础产业和基础设施、公用事业、社会事业、金融服务等领域, 有效激发市场投资活力。鼓励和引导非公有制企业通过参股、控股、资产收购等多种形式, 参与国有企业改制重组。改善融资条件, 拓宽融资渠道, 开展区域性中小企业产权交易市场试点和中小企业集合债券、集合票据试点。

2. 进一步深化农村综合改革。

(1) 进一步完善乡镇机构、县乡财政管理体制、农村义务教育管理体制的农村综合配套改革, 建立以工促农、以城带乡长效机制, 促进城乡一体化统筹发展。积极推进村级公益事业“一事一议”财政奖补试点, 完成农村义务教育债务化解任务, 启动化解乡村垫交农业税债务试点。

(2) 稳定和完善农村基本经营制度。坚持以家庭承包经营为基础, 统分结合的双层经营体制, 构建新型农村社会化服务体系, 加强土地承包经营权流转管理和服务, 健全土地流转市场, 完善土地承包经营权, 按照依法自愿有偿的原则, 以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式, 稳妥地推进农村土地承包经营权有序流转。完成农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权确权任务。积极探索土地承包经营权和农村宅基地使用权抵押贷款试点, 推进集体建设用地增加与减少挂钩试点, 探索实行以宅基地置换城镇房产、以土地承包经营权置换社会保障的土地利用新模式试点。

(3) 积极推进城镇户籍管理制度改革。进一步落实鼓励农民向城镇转移的政策, 加快建立城乡统一的户口登记管理制度, 在全省范围内逐步取消农业户口、非农业户口性质和由此衍生的其他户口类型。放宽农民进城落户的政策限制, 凡是进城农民有稳定居所、稳定就业岗位、稳定经济来源, 就可以进城落户, 并享有与当地城镇居民同等的权益, 逐步取消城乡二元结构的户籍管理制度, 完善流动人口管理办法, 全面推进暂住人口居住证制度, 推进城乡社会管理一体化。

(4) 全面推进林业改革。全面推进集体林权制度改革, 在明晰产权的基础上, 积极推进配套改革。建立林业要素市场, 推进林地承包经营权和林木所有权转

包、出租、转让、互换、入股、抵押等多种形式的集体林权有偿流转。积极推进地方国有林场改革试点,探索推进国有林区管理体制改革的试点。

3. 深化财政金融价格等宏观调控体制改革。

(1)进一步深化财税体制改革。深化预算制度改革,完善公共财政预算,细化政府性基金预算编制,完善国有资本经营预算制度,扩大社会保险预算编制范围,开展预算支出绩效考评试点。进一步完善财政转移支付制度,探索建立公共财政向公共事业和民生工程倾斜的保障体系和机制。建立完善县(市)级基本财力保障机制,完善乡镇财政管理体制和预算制度,健全村级组织运转经费保障机制,促进基本公共服务均等化。扩大国库集中收付制度改革覆盖面,2012年将所有财政性资金全部纳入国库单一账户体系运行管理。加快推进收支两条线改革,进一步规范行政和全额拨款事业单位收支脱钩工作。继续推进非税收入收缴管理制度改革。

(2)深化地方金融体制改革,推进金融服务创新。创新金融资产增值模式,完善地方金融机构法人治理结构,推动有条件的金融机构整体上市。通过市场化方式设立低碳循环经济投资、长吉一体化、人参产业等基金。开展商业银行投资设立融资租赁公司和小额贷款公司试点。

全面推进农村金融综合改革,建立现代农村金融制度。继续深化农村信用社改革,支持符合条件的农村信用社改制为区域性农村合作银行和农村商业银行,探索农村政策性金融与商业性金融共同支持农村经济发展的有效模式。继续推进农村银行业金融机构准入政策试点,所有具备条件的县(市)全部成立村镇银行。选择部分县(市)开展创新贷款担保方式,开展林权抵押贷款、农业机械抵押贷款、农村土地承包经营权质押贷款、农村住房及宅基地抵押贷款等信贷产品试点,开展农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制试点。

(3)推进资源价格机制改革。以生产要素和资源产品价格改革为重点,加快推进能够充分反映市场供求关系、资源稀缺程度,环境损坏成本的资源要素价格形成机制改革,建立健全矿产资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。深化电价改革,推行居民生活用电阶梯价格制度。深化水价改革,推行原水“两部制”水价制度。进一步深化城市供热体制改革,按照《吉林省人民政府关于推进供热计量改革工作的实施意见》(吉政发〔2010〕20号)要求,稳步实施供热计量改革,完善供热价格形成机制,实行供热计量收费。

4. 深化科技体制改革,继续推进应用开发类科研机构转企改制。

整合优化科技资源配置,完善科技创新体制机制,培育战略性新兴产业和技术创新群体,增强科研院所创新动力,发展以大企业集团为核心的产学研合作和产业技术联盟,加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。重点支持国家级、省级重点实验室、工程研究中心、科技创新中心和一批企业技术中心创新能力建设,发挥大企业在自主创新中的核心作用。以高新技术产业基地及各类园区为载体,推进各具特色、创新能力较强的高新技术产业集群式发展。

5. 建立完善现代市场体系。

(1) 培育发展各类生产要素市场。加快构建多层次资本市场体系,充分发挥主板和创业板市场直接融资作用,大力培育主导产业的各类企业整体主板上市和具有发展潜力的中小企业创业板上市,积极争取境外上市,提高直接融资比重。积极推进上市公司资源整合和资产重组,支持和鼓励战略性新兴产业以市场化方式参与上市公司重组,实现整体上市。积极探索建立大宗农副产品期货市场。引导、鼓励和支持现有的产权交易市场整合,形成全省联网的产权交易体系。积极发展各类保险市场。构建统一、开放、有序的人力资源市场,完善规范统一的劳动力市场,规范发展出国劳务市场。继续发展技术等要素市场,规范发展土地市场。

(2) 加强现代物流体系和商品市场体系建设。培育各类市场流通主体,发展完善现代物流业方式和新型流通业态,开展流通业信息化试点。积极引进和培育物流龙头企业,做大做强一批物流企业,重点建设汽车、石化、农产品、建材、冶金等专业物流园区,构筑长春、吉林、敦化、延龙图等重要区域的物流节点。构建农村流通网络体系,多渠道支持农产品龙头企业、农民专业合作社和农户连结,加快以双向流通体系为重点的农村市场建设,完善市场监测体系,搞活农村商品流通。健全社会信用体系,建立有效的信用激励和失信惩戒制度。

(二) 加快推进以社会需求转型,保障和改善民生为主线的社会领域体制改革。

1. 深化医药卫生体制改革。

坚持政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开,加快建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。加快完善公共卫生服务经费保障机制和绩效考核制度,推进基本公共卫生服务均等化。完善覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系,逐步提高保障标准。全面实施国家基本药物制度,建立科学合理的医药价格形成机制,逐步取消“以药养医”。加快构建大医院与基层医疗卫生机构分工协作机制,实行各级医疗机构分级诊疗、双向转诊制度。积极开展公立医院改革试点,完善医院管理体制,改革公立医院运行机制,建立完善法人治理结构,建立健全以服务收费、政府补助为主的补偿机制和公益性导向的绩效考核制度。鼓励社会资本以多种形式举办医疗机构,完善相关监管制度和政策,逐步形成投资主体多元化、投资方式多样化的办医体制。

2. 深化就业、收入分配制度改革,完善社会保障体系。

(1) 全面实施积极就业政策和创业扶持政策。完善市场就业机制,采取各种有效措施,把稳定和扩大就业机会与建立灵活就业机制结合起来;把积极就业政策与完善社会保障制度结合起来;把加大失业救助力度与完善公共就业服务体制结合起来,实施扩大就业的发展战略,促进创业带动就业。继续推进统筹城乡劳动者平等就业制度试点,重点实施高校毕业生市场就业、困难群体援助就业和农村劳动力转移就业,巩固完善困难群体就业援助长效机制,健全覆盖城乡的就业服务体系。

(2) 积极推进收入分配制度改革。坚持和完善以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度,调整收入分配格局,实施“富民工程”,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重。完善国有资本经营预算制度,制定国有及国有控股企业负责人薪酬管理制度。建立健全企业职工工资正常增长机制,全面推行企业工资集体协商制度,建立健全工资支付保障制度。

3. 完善覆盖城乡居民的社会保障体系。

要以社会保险、社会救助、社会补助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系,实现城乡基本公共服务均等化。贯彻落实《吉林省新型农村社会养老保险试点实施意见》(吉政发〔2009〕31号),在19个县(市、区)进行新型农村社会养老保险制度试点,2013年新农保制度全面铺开,2015年全覆盖。继续推行被征地农民社会保障制度试点,实现新农保同被征地农民等群体养老保险的有效转移接续。建立城镇无业居民养老保险制度,加快完善以城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗为主体的基本医疗保障体系。“十二五”期末,医疗、工伤、生育保险实现市级统筹。完善失业保险制度,探索失业保险省级统筹。

4. 深化文化体制改革。

整体推进文化体制改革,大力发展文化产业。积极推进经营性国有文化事业单位转企改制,培育文化市场主体。按照“创新体制、转换机制、面向市场、壮大实力”的要求,将一般出版社、非时政类报刊社,一般的文艺院团,电影发行、放映单位,新闻媒体中的广告、印刷、复制、发行、网络传输部分等转制为企业。完善推进国有文化企业公司制股份制改革,建立现代企业制度。进一步深化吉林歌舞剧院集团公司、吉视传媒股份有限公司、长影集团公司、吉林出版集团公司改革,整合资源,完善公司法人治理结构,建立现代企业制度,增强企业活力和市场竞争能力,实现整体上市。积极推进文化馆、博物馆、图书馆、科技馆、艺术馆等公益性文化事业单位人事制度、收入分配制度和社会保障制度改革,全面推行聘任制度和岗位管理制度。

5. 教育体制改革。

调整和优化义务教育学校布局,优化教育资源配置,实行县域内教师资源统筹管理,逐步实现县域内学校间教师队伍的学科结构、学历结构、专业技术职务结构大体均衡。创新和完善教师补充机制,鼓励促进优秀骨干教师向教学力量薄弱的学校流动,实现教师流动制度化。推进学校民主管理,坚持和完善公办高校党委领导下的校长负责制,完善中小学校长任期制和中等职业学校校长负责制,建立健全教职工代表大会制度,不断完善学校科学民主决策和评价机制。建立和完善保障义务教育均衡发展的长效机制,创新教育模式,全面推进素质教育。到2012年,初步建立实现县域内推进和保障义务教育均衡发展的体制机制。继续大力发展职业技术教育。重点抓好通榆县推进义务教育均衡发展试点,长春汽车工业高等专科学校探索职业教育政企校联盟办学模式试点,长春市开展政府促进

高等职业教育发展综合改革试点, 长春理工大学建立高校总会计师制度试点, 吉林华桥外国语学院探索非营利性民办高校办学模式试点, 构建区域协作的教师继续教育新体制试点等 6 个国家教育体制改革试点。

(三) 深化以转变政府职能、创新公共服务体制为主线的行政管理体制改革。

1. 转变政府职能, 推进政府管理创新。

进一步转变政府职能, 加快推进政企分开、政资分开、政事分开以及政府与中介组织分开, 减少政府对微观经济运行的直接干预, 从制度上更好地保障市场在资源配置中的基础性作用。完善行政许可权制度、重大行政许可决策备案制度、行政许可决定公示制度、行政许可听证制度等相关制度, 全面履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能, 进一步改进经济调节和市场监管的方式, 探索建立政府决策、执行、监督相协调的运行机制。全面建设责任政府, 推行问责制。要进一步改进和健全行政问责的制度体系, 逐步实现行政问责的规范化、制度化和法制化。加强依法行政和制度建设, 建立健全决策反馈纠偏机制和决策责任追究制度, 完善绩效考核制度建设, 建立促进科学发展观的政绩考评体系, 在省、市、县政府全面推行绩效管理制度。进一步完善公共服务体系, 探索社会服务新机制。

2. 继续深化行政审批制度改革。

继续下放经济管理权限, 减少行政审批事项, 推行网上审批制度。进一步理顺放权后省、市、县经济管理权限关系, 破除阻碍经济发展的行政束缚, 增强政府调控经济、配置资源的能力, 激发和释放发展活力。

3. 积极探索省直管县行政管理体制。

进一步完善市县行政体制, 减少行政管理层级, 理顺行政关系, 增强公共服务能力, 降低管理成本, 提高行政效率。重点实施长吉一体化和延龙图一体化建设, 创新行政管理体制, 打破区域行政界线, 实行行政管理一体化, 探索构建适应长吉图地区城镇化发展要求的行政区划新格局。

4. 深化投资体制改革。

深入贯彻落实《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号), 调整优化重点行业投资结构, 加大高新技术和战略性新兴产业投入, 建立政府投资决策、管理和风险控制机制, 进一步健全完善科学的政府投资决策、建设和监管制度, 推行政府投资项目专家评议和论证制度、公示制度, 完善重点项目论证评估机制, 建立投资项目后评价制度和责任追究制度。建立预算内投资管理制度, 健全政府投资项目决策责任制。推进企业项目管理制度改革, 规范企业投资项目核准和备案制度。

5. 积极推进干部人事制度改革。

探索建立规范干部选拔任用提名制度,形成民主择优的选拔任用干部机制。

6. 推进事业单位分类改革,构建公共服务体系。

按照政事分开、事企分开和管办分开的要求,以促进公益事业发展为目的,以科学分类为基础,以深化体制机制改革为核心,对事业单位进行分类改革,探索管办分开的有效模式。

(四) 全面推进长吉图开发开放先导区体制机制创新。

1. 全面落实《中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区》以及实施方案,在“沿边地区与内陆腹地优势互补和联动发展”、“开拓陆海联运国际运输新通道”、“探索沿边地区跨境经济合作模式”等方面先行先试,着力在政策和体制机制创新上取得突破。

2. 进一步完善开发区管理体制。按照精简、统一、效能和小机构、大服务的原则,规范设置开发区管理机构及其内设机构,创新管理模式,探索走市场化路子。

3. 积极推进长东北开发开放综合配套改革实验区试点。

五、规划实施

“十二五”时期,各项改革任务繁重而艰巨,如期完成规划的各项重点领域改革任务,实现预期目标,各级政府和省直部门要深刻认识和高度重视改革在加快转变经济发展方式中的作用,进一步解放思想,开拓创新,加大攻坚力度,完善推进改革工作机制,健全推进方式,切实提高改革决策的科学性,增强改革措施的协调性,确保重点改革任务顺利推进,务求实效。

(一) 加强改革的组织领导。各级政府和省直部门要把改革工作放在更加突出的位置,将本规划部署的各项改革任务列入重要议事日程,加强组织领导,明确责任,切实抓好规划任务的落实。

(二) 加强改革指导和统筹协调。发展改革部门要加强对规划实施的指导,完善协调推进改革的工作机制,协调重点领域改革推进中的重大问题,监督检查改革推进情况,组织改革联席会议成员单位评估改革效果。

(三) 加强部门间的协调。改革处在攻坚阶段,许多工作涉及面宽,单靠一个部门的力量难以推进,各相关部门要加强沟通协调,密切配合,形成齐心协力协调推进改革的良好格局。

(四) 创新改革推进方式。突出重点,分类推进改革。既要抓住改革的薄弱环节,突出重点,又要注重改革的协调配套;既要大胆探索试验,又要注重改革规范操作;既要抓好局部先行试点,又要把握全面推进的时机,注重改革的实效性。

(五) 建立改革信息沟通机制。各地和各省直部门要适时向省改革联席会议办公室通报推进改革的进展情况和改革经验, 加强改革信息交流。