



阜新市人民政府关于印发阜新市 改革驱动战略实施方案的通知

阜政发〔2015〕51号

各县、区人民政府，市政府各部门，中省直各单位：

经十五届阜新市人民政府第44次常务会议讨论通过，现将《阜新市改革驱动战略实施方案》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

阜新市人民政府

2015年12月29日

（此件公开发布）



阜新市改革驱动战略实施方案

为深入贯彻落实《辽宁省人民政府关于印发辽宁省改革驱动战略实施方案的通知》（辽政发〔2015〕27号）精神，紧紧围绕“着力完善体制机制、着力推进结构调整、着力鼓励创新创业、着力保障和改善民生”，聚焦“深化改革”，破解制约我市经济社会发展的体制性、机制性、结构性等深层次问题，激发阜新经济转型振兴发展新动能，制定本实施方案。

一、总体要求和目标

（一）指导思想

以习近平总书记关于振兴东北地区等老工业基地的重要讲话精神为指导，以加快转型振兴为主题，以完善体制机制为主线，坚持社会主义市场经济改革方向，处理好政府与市场的关系，尊重市场规律，坚持市场导向，丰富市场主体，切实让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，通过深化改革增强我市经济发展活力和内生动力。

（二）基本原则



坚持以改革促发展。进一步增强改革的紧迫感，通过改革解决发展中遇到的问题。处理好稳增长、促改革、调结构的关系，改革是动力，发展是目的，稳增长、调结构要充分利用和依靠改革，深化改革也必须紧紧围绕稳增长、调结构。

坚持问题导向。集中力量，更加精准地清除阻碍发展的“堵点”、企业和群众办事的“痛点”、公共服务的“盲点”，增强人民群众的获得感。从破解全市经济社会发展存在的体制机制问题中寻找改革突破口，为经济社会发展汇聚强大的内生动力。

坚持上下结合。制定改革方案要紧密联系阜新实际，出台改革措施要紧密结合区域经济发展需求，鼓励各地区积极主动、大胆探索。搞好改革试点，形成可复制可推广的经验。

强化监督落实。强化领导责任，完善督查机制，形成一整套抓落实的制度，做到有章可循，确保每一项改革推进到哪里、督查就跟进到哪里，真正把改革决策落到实处，打通政策落实“最后一公里”。

（三）总体目标

按照《中共辽宁省委 2015—2020 年重要改革规划》的总体部署，适应改革发展新形势和新任务，认真谋划事关我市经济社会发展的重点改革事项，细化实施方案，有序推进改革进程。分



年度分解落实各项改革举措，2015 年要抓紧完成专项改革小组工作要点各项任务，为稳增长、调结构、惠民生、防风险创造良好的发展环境。到 2020 年，在重点领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成改革规划中提出的各项任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。

二、重点任务

（一）深化国资国企改革

1. 深入落实《中共辽宁省委 辽宁省人民政府关于进一步深化全省国资国企改革的意见》（辽委发〔2014〕12 号）。制定国资监管事项清单，2016 年上半年前出台《关于进一步加强市属企业规范董事会建设的若干意见》，研究制定《市属公司董事会、董事履职评价办法》实施细则。实施董事会年度报告制度，反馈年度报告审议结果。同时，完成《阜新市市属企业工资总额分类管理办法》。突出抓好发展混合所有制企业、规范董事会建设、减轻企业历史负担、改组国有资本运营公司四项改革试点，指导试点企业落实各项改革措施。（市财政局、市委组织部、市发展改革委、市经信委、市人社局、市国土资源局、市住建委、市公用事业局、市交通局、市农委、市水利局、市文广新局，列第一位者为牵头部门，下同）



2. **完善企业治理模式和经营机制。**真正确立企业市场主体地位，增强企业内在活力、市场竞争力、发展引领力。研究推进全市重要行业骨干企业整合重组。推动我市国企与央企、外埠国企整合重组，吸引基金、民资等各类投资者参与国企改制重组。研究推进集团层面或子企业股权多元化改革，优化国有股权结构，放大国有资本功能。积极做好企业整体上市或核心业务资产上市工作，提高资产证券化比率。（市财政局、市经信委、市人社局、市国土资源局、市环保局、市住建委、市公用事业局、市服务业委、市煤管局、市地税局负责）

3. **着力推进企业完善经营机制。**完善激励约束机制。深化市属企业劳动用工和收入分配制度改革，研究制定《完善市属企业建立健全中长期激励约束机制的意见与办法》。制定与企业分类管理相适应、企业负责人选任方式相匹配的差异化薪酬分配管理办法，加强对市属企业负责人履职待遇和业务支出管理。出台《市属企业负责人履职待遇、业务支出管理办法》，全面落实市属企业负责人薪酬改革实施意见，制定市属企业负责人薪酬管理暂行办法。制定市属企业领导班子和领导人员综合考核评价暂行办法和任期制管理办法，建立健全市场化退出机制。（市人社局、市委组织部、市经信委、市财政局、市煤管局、市总工会负责）



4. **推进解决企业历史遗留问题。**研究制定市属壳企业职工安置方案。尽快出台解决国有企业办社会职能、厂办大集体、离退休人员社会化管理等历史遗留问题的实施意见。积极做好企业分离“三供一业”实施工作，争取资金支持。（市经信委、市财政局、市人社局、市煤管局、市总工会、阜矿集团负责）

5. **以管资本为主加强国有资产监管。**推进经营性国有资产集中统一监管，制定市直经营性国有资产集中统一监管实施方案。探索市属国有资本运营公司的组建方式和管理模式。出台《阜新市市属企业重大资产损失责任追究管理办法》。（市财政局、市人社局、市经信委、市住建委、市交通局、市服务业委、市公用事业局、市煤管局负责）

（二）加快推进投资体制改革

6. **深化投资体制改革。**扎实推进投资领域简政放权改革，出台《阜新市企业投资项目管理体制改革方案》。实行企业投资项目网上并联核准，建立协同监管机制。制定我市政府核准和备案投资项目管理办法。深化竞争性领域投资体制改革，设立市产业（创业）投资引导基金，促进全市结构调整和产业升级。（市发展改革委、市编委办、市政府办、市经信委、市财政局负责）



7. **健全优胜劣汰市场化退出机制。**制定《阜新市重点产业布局调整和产业转移指导意见》，健全市场化退出机制，完善企业破产制度。（市发展改革委、市政府办、市经信委、市财政局负责）

（三）稳步推进土地制度改革

8. **完善耕地保护制度。**开展划定永久基本农田工作，对永久基本农田实施特殊保护。坚持耕地保护数量和质量并重，建立以补定占、先补后占的建设占用耕地占补平衡制度。开展耕地储备库建设，确保实现我市“十三五”耕地保护目标。（市国土资源局、市财政局、市农委负责）

9. **健全节约集约用地制度。**全面实施建设用地控制标准、评估、竣工验收、监管核查、效益考核评价等五项制度，进一步提升投资强度、容积率等土地利用综合效益，实现亿元GDP耗地量控制目标。清理利用批而未供和闲置土地，综合供地率要达到90%。加强开发区用地管理，引导工业项目向开发区集中，加快开发区土地集约利用评价工作。积极开展节约集约用地试点，深入推进城镇低效用地再开发试点；积极开展深化工业用地市场化配置改革试点工作。（市国土资源局、市发展改革委、市住建委、市统计局负责）



10. 推进全市不动产统一登记工作。加快我市、县区不动产登记职责和机构整合，抓紧出台《阜新市不动产登记暂行办法》。按国家统一要求，启动不动产统一登记信息管理基础平台建设，确保实现便民、高效、统一的行政管理目标。（市国土资源局、市编委办、市住建委、市农委、市林业局负责）

（四）完善金融市场体系

11. 建立产业金融服务体系。出台《关于发展产业金融的若干意见》，通过多样化、专业化、综合性的产业金融服务，逐步实现产业与金融深度融合、相互促进、共同发展，疏通金融进入实体经济特别是中小企业、小微企业的管道。研究设立产业金融发展专项资金。（市服务业委、市发展改革委、市财政局、中国人民银行阜新市中心支行、阜新银监分局负责）

（五）推进科技体制改革

12. 加快构建自主创新体系。稳步实施产业技术创新平台组建计划，完善产业共性技术创新平台、产业专业技术创新平台、综合服务平台；支持产业共性技术创新平台围绕信息技术、生物医药、新材料、先进装备制造等相关领域开展关键共性技术研发。探索院地合作新模式，推进我市与高等院校共建区域创新平台。制定科技计划项目验收等管理办法；在已建科技报告呈缴系统基



础上，完善科技报告综合服务平台。（市科技局、市发展改革委、市经信委、市教育局、市财政局负责）

（六）深化行政体制改革

13. 加快转变政府职能。严格执行各级政府权力清单、责任清单制度。抓紧对市政府部门现行的非行政许可审批事项进行清理，全面取消非行政许可审批事项；再取消和调整一批行政审批等职权事项。进一步优化全市建设工程项目审批流程。（市编委办、市政府办、市发展改革委、市财政局负责）

14. 加快事业单位分类改革。制定实施分类推进事业单位改革配套政策，出台事业单位创新管理的实施意见和行政类事业单位改革意见。推进有关部门制定并实施相关配套政策文件。（市编委办、市委组织部、市经信委、市教育局、市科技局、市民政局、市财政局、市人社局、市住建委、市公用事业局、市卫生计生委、市农委等负责）

（七）加快推进财税体制改革

15. 改进预算管理制度。建立透明预算制度，细化公开内容，扩大公开范围，保证公开时间。推进年度预算改革，建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理。改革和完善转移支付制度，规范一般性转移支付分配办法，清理、整合专项转移支付，



建立和完善定期评估和退出机制。完善全市政府性债务管理体系，规范加强政府性债务管理工作，有效防范和化解地方政府性债务风险。（市财政局、市政府办、市人社局负责）

16. 完善税收制度。继续推进建筑业、房地产业、生活性服务业和金融业营改增改革。加快推进房地产税、个人所得税、环境保护税等改革。全面落实《国务院关于税收等优惠政策相关事项的通知》（国发〔2015〕25号）各项要求。（市财政局、市环保局、市住建委、市服务业委、市国税局、市地税局负责）

（八）健全城乡发展一体化体制

17. 构建新型农业经营体系。积极引导农村土地经营权规范有序流转，发展农业适度规模经营。开展示范性农民专业合作社和示范性家庭农场评选。（市农委、市财政局、市国土资源局负责）

18. 保障农民集体经济组织成员权益。完善全市土地承包经营权确权登记有关政策，继续推进农村集体产权制度改革试点工作。（市农委、市财政局、市国土资源局负责）

19. 健全国有林场经营管理体制，完善集体林权制度改革。积极推进国有林场改革，出台《阜新市国有林场改革实施方案》。鼓励集体林地经营权和林木所有权、使用权流转，研究制定《阜新市以林抵押贷款管理办法》。完善林木采伐管理制度，积极推



进林木采伐限额“进村入户”，抓紧编制实施简易乡村级森林经营方案。培育新型林业经营主体，促进家庭林场发展。推进林业生态红线划定工作。（市林业局、市财政局、市环保局、市农委、阜新银监分局负责）

20. 深化户籍制度改革。全面落实《阜新市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的意见》（阜政发〔2015〕37号），放开建制镇和小城市落户限制，放宽引进人才和投资的落户条件，深入推进居住证制度。（市公安局、市综治办、市发展改革委、市经信委、市教育局、市民委、市民政局、市司法局、市财政局、市人社局、市国土资源局、市住建委、市农委、市文广新局、市卫生计生委、市统计局、市地税局、中国人民银行阜新市中心支行负责）

21. 大力推进新型城镇化。认真落实《阜新市新型城镇化发展总体规划》，研究制定我市公共租赁住房与廉租住房并轨后的运行管理办法。（市住建委、市发展改革委负责）

（九）加快推进社会事业改革

22. 深化教育制度改革。实施第二期学前教育三年行动计划，我市学前三年毛入园率达到90%，普惠性幼儿园学位覆盖率达到55%。改善农村地区义务教育薄弱学校基本办学条件，完善义务



教育免试就近入学制度，实行学区制和九年一贯对口招生。加快推进学校艺术教育发展，开展校园足球活动。加强现代职业教育体系建设，有序推进实施考试招生制度改革。（市教育局、市发展改革委、市财政局、市人社局负责）

23. 创新劳动关系协调机制。进一步推进工资集体协商，开展集体协商“集中要约行动”。适时调整最低工资标准。建立企业职工工资正常增长机制，及时发布企业工资指导线。制定用人单位劳动保障守法诚信等级评定和监督管理办法。（市人社局、市编委办、市直机关工委、市财政局负责）

（十）加快推进生态文明体制改革

24. 完善污染物排放监管制度。全面实行环境监管网格化管理，实现监管执法全覆盖，建立健全监测预警体系。加大惩治力度，严厉打击违法排污行为。强化监管责任追究，实施生态环境损害责任终身追究制度。（市环保局、市编委办、市政府办、市发展改革委、市公安局、市财政局、市国土资源局、市农委、市水利局、市林业局、市法院、市检察院负责）

25. 实施排污权交易制度改革。按照国家和省政府的统一部署，全面实施排污许可证制度，出台《阜新市主要污染物排污权有偿使用和交易管理办法》，推进排污权有偿使用与交易。（市



环保局、市发展改革委、市财政局、市工商局、市煤管局、中国人民银行阜新市中心支行、阜新银监分局负责)

(十一) 其他事项改革

26. 促进非公有制经济发展。出台进一步减轻中小微企业负担的改革措施,制定我市非公有制企业进入特许经营领域的具体办法。健全民营企业做强做大引导机制,培育壮大一批民营企业集团。(市经信委、市政府办、市发展改革委、市教育局、市民政局、市财政局、市国土资源局、市环保局、市住建委、市交通局、市水利局、市服务业委、市文广新局、市卫生计生委、市工商局、市旅游局、市国税局、市地税局、中国人民银行阜新市中心支行、阜新银监分局、阜新车务段负责)

27. 推进重点领域价格改革。进一步放开价格管理权限,放开具备充分竞争的服务价格。取消收费许可证年审制度,择机取消收费许可证制度。建立和完善居民生活用水、用气和用电阶梯价格制度;全面推进医疗服务价格改革;科学制定污水处理费标准调整方案;按照省政府要求,合理调整水利工程供水价格和地下水资源保护区、公共供水管网区等地下水水资源费征收标准。(市发展改革委、市财政局、市环保局、市住建委、市水利局、市卫生计生委负责)



28. 推动行业协会商会与行政机关脱钩。制定我市行业协会商会与行政机关脱钩的实施方案，稳步推进脱钩工作。（市民政局、市委组织部、市编委办、市发展改革委、市财政局、市人社局、市审计局、市工商局负责）

三、组织实施

（一）加强领导，明确分工。各县区、各部门要从新一轮辽宁老工业基地振兴发展的战略高度，深刻认识深化改革的重大意义，认真落实本方案提出的各项改革任务和措施。各级改革领导机构要建立协调机制，加强统筹协调、督促落实，明确责任分工、进度要求、绩效考核和跟踪问效办法，结合实际研究出台具体实施办法，把责任落实到分管领导和具体人头上，细化实化监管措施，落实和强化监督责任。

（二）突出重点，勇于创新。各县区、各部门推进具体改革事项要立足自身实际，不等不靠，创造性地开展工作。要把群众反映强烈的问题放在突出位置，问计于民，加强调研，借鉴先进地区的经验，在谋划长远的同时，着力推出一些立竿见影的改革，让老百姓得到实实在在的好处，更多释放改革红利。

（三）加强监督，务求实效。各县区、各部门要加强对本实施方案落实工作的监督检查，对可能产生的问题充分预研预判，

及时纠正偏差、完善政策。市发展改革委负责对本方案落实工作统筹协调，发挥社会舆论和第三方评估机制作用，确保各项任务和措施落实到位。