

临沂市人民政府
关于印发临沂市 2012 年深化经济体制改革
工作要点的通知

临政发〔2012〕17 号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

《临沂市 2012 年深化经济体制改革工作要点》已经市政府第三次常务会议研究通过，现印发你们，请认真贯彻执行。

临沂市人民政府

二〇一二年五月八日

临沂市 2012 年深化经济体制改革工作要点

2012 年是实施“十二五”规划承上启下的重要一年，深化重点领域和关键环节改革，是今年经济工作的一项重要任务，对于推动经济结构调整和发展方式转变意义重大。根据国家、省对改革工作的总体部署要求 and 市十二次党代会、市十八届人大一次会议及全市经济工作会议精神，现制定临沂市 2012 年深化经济体制改革工作要点。

一、围绕完善农村发展体制机制深化改革

(一) 深化农村产权制度改革。坚持以稳定农村基本经营制度为前提，以体制机制创新为动力，加快建立产权明晰、流动有序的现代农村产权制度，实现农村产权市场化流动，保障农民财产权益。深入推进确权改革。坚持“试点先行，稳步推开”的原则，搞好集体所有的经营性产权、农村集体土地所有权、集体建设用地使用权、集体林权、土地承包经营权、宅基地使用权、农村房屋所有权、小型水利产权和水域使用权等的确权登记发证工作。加强农村集体资源、资产、资金管理，探索建立新形势下发展村级公益事业的有效机制。以县区为重点，整合房产、国土资源、农业、林业、金融、政务大厅等部门的相关职能，探索和建立市、县区、乡镇（街道）三级联网的综合性农村产权流转交易服务平台，分级负责农村产权流转交易的搜集、发布、政策咨询、业务办理等，促进农村资源要

素优化配置。推动农村产权融资。研究制定农村产权融资管理办法，通过产权入股、抵押贷款或进入市场交易等方式，实现资源变资产、资产变资本，激发新农村建设活力。积极营造有利于农村人口向城镇聚集的政策环境。落实好市委、市政府《关于统筹推进城镇化的若干政策意见》（临发〔2011〕29号），建立进城农村人口农村住房及宅基地、土地承包权退出和补偿机制，鼓励进城农民采取多种方式，依法自愿有偿处置农村土地承包经营权、宅基地使用权和房屋产权，使进城农民更方便地融入城市。（市农委、国土资源局、水利局、林业局、渔业局、房产和住房保障局、行政服务大厅管理办公室等负责）

（二）继续落实城乡建设用地增减挂钩政策。实行最严格的节约用地制度，尽快盘活存量土地，规范城乡建设用地增减挂钩试点。严格落实国土资源部《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》，充分尊重农民主体地位，确保收益返还农民。加强农村土地综合整治工作，切实维护好农民群众的合法权益，落实农村居民点建设用地，为农村住房建设和危房改造预留建设用地空间。稳步推进土地有偿使用制度改革，完善农村土地征用制度，促进土地资源市场化配置，积极推动城乡统一的土地市场平台建设，完善城乡平等的要素交换关系，促进土地增值收益主要用于农业农村。开展耕地保护补偿试点，探索建立激励性补偿机制。（市国土资源局、农委、住建委、财政局等负责）

(三) 创新水利发展机制。完善稳定增长的多元化水利投入机制，加快推进土地出让收益用于农田水利建设资金的市级统筹。落实最严格的水资源管理制度，健全完善水资源统一管理体制。加快建立科学合理的水价形成机制，积极推进城市供水定额水价，对居民生活用水推行阶梯式水价制度，对工业和服务业用水实行超定额累进加价制度。加快农业水价综合改革步伐，逐步推进农业灌溉终端水价与用水计量收费，对公益性小型水利工程管护费用由财政给予补助，探索社会化和专业化的多种水利工程管理模式。建立健全基层水利服务机构，推行农村水利员制度。研究制定鼓励再生水生产和使用价格政策。开展流域水质保障和改善生态补尝试点。(市水利局、环保局、物价局、财政局、编办、发改委等负责)

(四) 扎实推进国有林场改革试点。深入贯彻落实市政府《关于保护发展国有林场和生态林场大力推进生态建设的意见》(临政发〔2009〕49号)、《关于加快国有林场苗圃改革与发展的意见》(临政办发〔2009〕44号)。按照国家、省对试点的总体部署要求，制订实施改革试点方案，完善理顺林场管理体制，完善林场多元化投入机制，妥善解决国有林场历史遗留问题。以国有林场为主体，通过股份制等形式，整合其他集体或民营生态林场的森林资源，争取国家政策资金支持。创新生态公益型林场经营机制，建立公益林补偿制度，探索完善森林资源管理体制。积极创建国家森林城市和国家绿化模范市、县

(区)。(市林业局、发改委、财政局、人社局、编办等负责)

二、围绕加快转变经济发展方式深化改革

(一)深入推进企业改革。深入贯彻落实《山东省人民政府关于加快转变经济发展方式加强国有资产监管深化国有企业改革的意见》(鲁政发〔2011〕10号)和《山东省企业国有资产监督管理条例》，按照国有资产集中统一监管要求，理顺国资监管机构与委托监管企业的关系，逐步实现经营性国有资产集中统一监管，实现资产保值增值。规范国有企业利润分配，加快国有资本经营预算实施步伐，不断完善国有资产监督管理体制机制。扎实推进国企改革重组，推动国有资本向优势产业、企业集中，向社会公用事业和非竞争性领域集中，确保国有资产保值增值。重点推进沂水机床厂、兰陵美酒股份、临沂饭店和环宇集团等企业改制工作。积极推进企业集团化建设，提高产业集中度。整合城区供热管网等热力资源，组建临沂市热力集团；按照城乡一体化要求整合城乡客运、公交等交通资源，探索组建临沂交通运输发展集团；理顺产权关系，加大资产重组力度，做大做强沂蒙水务集团、蒙山旅游集团。推进国有企业公司制股份制改革，进一步完善国有企业法人治理结构，加强现代企业制度建设。全面落实支持民营经济和中小企业发展的各项政策措施，营造良好的市场环境，加大财税、金融和土地等方面的支持力度，完善中小企业服务体系，加快中小企业公共服务平台、信息服务网络和小企业创业基地建设。(市国

资委、财政局、经信委、发改委、金融办、人民银行、中小企业局等负责)

(二)进一步深化价格改革。稳妥推进水、电、油、气等资源性产品价格改革,完善资源性产品价格形成机制,加大资源性产品市场监测力度,严格控制资源性产品价格上涨的连锁反应。落实好国家出台的居民用电阶梯式价格、可再生能源电价竞价上网、成品油和天然气价格改革政策。加大差别电价和超能耗惩罚性电价实施力度。继续深化城市供热价格改革,实施按用热量计价收费。建立污染者付费制度,完善排污许可证制度,建立健全排污权有偿使用和交易制度。(市物价局、环保局、住建委、节能办等负责)

(三)抓好税制改革措施的贯彻落实。认真做好国家对交通运输、部分现代服务业领域推广增值税改革试点的应对工作,立足我市实际,有针对性的开展工作,切实减少重复纳税问题,促进服务业发展;抓好消费税、资源税改革措施的落实,鼓励居民扩大消费。(市国税局、地税局、财政局等负责)

(四)推动金融改革创新。完善金融机构激励机制,加快金融聚集区建设。围绕打造鲁南金融服务中心,以北城新区行政金融商务功能区为核心,积极引进国内外金融机构和区域性总部入驻,推动股份制银行来临沂开设分支机构并实现特色化发展,鼓励浦发、招商、兴业、华夏、交通、民生等银行加快分支机构和网点建设。引导国有商业银行争取总行直贷、单列

规模。健全地方金融体系，完善多种经营业态。支持地方金融机构扩大规模，提升实力，支持临商银行加快改革转型进程，在实现县域全覆盖的基础上，稳步推进跨区经营。鼓励引导民间资本投资金融业。积极培育面向小微企业和“三农”的金融机构，加快农村中小金融机构改革步伐，改善农村金融环境，持续加强支农服务能力建设。深入贯彻落实《山东省人民政府关于进一步深化全省农村信用社改革的意见》，继续推进农村信用社产权制度和管理体制改革，打造现代农村银行制度，稳定县农村信用社法人地位，逐步改为农村商业银行。支持发展村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助组织，村镇银行实现符合条件的县区全覆盖。引导农民专业合作社规范开展信用合作。鼓励符合条件的涉农企业开展直接融资，积极发展涉农金融租赁业务。扩大农业保险险种和覆盖面，尽快开展森林保险试点。抓住我市被省列为开展民间融资规范引导工作试点的机遇，建立民间融资服务平台，降低民间投资准入门槛，鼓励民间资本参与市内重大发展战略和重大项目建设。创新中小企业融资机制。鼓励金融机构通过银团贷款方式加大信贷支持，积极推进中小企业集合融资，继续组织开展多层次、多形式的政银企对接活动。规范融资平台建设，加快现有融资平台公司化改革进程，发展产业基金、担保公司和财务公司等非银行金融企业。推进面向中小企业的融资担保体系建设，提高担保机构的融资担保能力。（市金融办、人民银行、银监分局、财政局

等负责)

(五) 推进区域资本市场建设。积极利用国内外证券市场融资功能,支持企业通过上市到境内外资本市场进行直接融资。完善企业上市政策体系,强化指导培训,搞好综合协调,提高企业上市工作成效。进一步推动上市公司规范运作,防范经营风险。从机械制造、化工冶金、食品医药、新能源汽车、光伏发电、现代物流等行业中优先选择一批重点企业进行重点扶持,力争年内宏艺科技、力士德和立晨物流等企业成功上市。大力培植和支持发展创业投资机构。充分利用临沂在全国银行间债券市场试点发行“区域集优债务融资债”优惠政策,支持符合条件的企业在全国银行间债券市场通过发行短期融资券、中期票据和“区域集优债务融资债”等方式募集资金,进一步提高直接融资水平。(市金融办、人民银行、银监分局、财政局、发改委负责)

(六) 深化境外投融资体制改革。不断完善支持“走出去”的相关政策和服务体系。鼓励大企业积极参与境外资源开发,引导重点企业有序到境外投资合作,提高境外投资监管水平,建立风险预警体系和投资风险防控机制。(市发改委、商务局等负责)

三、围绕保障和改善民生深化社会体制改革

(一) 继续搞好医药卫生体制改革。继续巩固政府办基层医疗卫生机构实施基本药物制度和基层医疗卫生机构综合改

革成果。纳入一体化管理的村卫生室，全面推行基本药物制度。进一步深化用人制度改革，完善收入分配、绩效工资等制度，组织实施基层医疗卫生机构绩效考核工作，健全基层医疗卫生机构运行新机制。巩固新农合成果，推行“先诊疗、后付费”的新型就诊方式。以县级医院综合改革为突破口，积极推进公立医院改革，完善公立医院管理体制，破除以药补医机制，落实便民惠民措施，提高医疗服务质量。加快全科医生制度建设。鼓励和引导社会资本开办医疗机构，扩大和丰富全社会医疗资源，形成多元化办医格局。扩大职工基本医疗保险覆盖范围，进一步提高新农合和城镇居民基本医疗保险筹资水平和财政补助标准。健全城乡公共卫生服务体系，促进基本公共卫生服务均等化，逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准。（市医改办、卫生局、发改委、人社局、财政局、食品药品监督管理局、编办等负责）

（二）深化教育体制改革。坚持优先发展教育，全面落实《临沂市中长期教育改革与发展行动计划》，协调发展各类教育。大力普及学前教育，组织实施《临沂市 2011-2013 年学前教育行动计划》，完善政府主导、公办为主、民办补充的办园体制。进一步健全义务教育均衡发展保障机制，促进教育资源合理配置，着力缩小城乡之间、区域之间和校际之间的差距。实行城市学校与农村学校对口帮扶共建制度，建立健全城乡之间、学校之间校长、教师合理流动机制。采取措施保障农民工

随迁子女平等接受义务教育。着力构建素质教育工作长效机制，全面提高教育质量。大力发展职业教育，统筹发展高等教育、成人教育和继续教育。（市教育局、财政局、编办、人社局等负责）

（三）深化科技体制改革。加快科技创新步伐，完善应用研发资金管理和科技奖励评价体系，推动科技成果转化，促进科技创新资源优化配置和开放共享。加强对自主创新和战略性新兴产业的扶持，建立健全相对稳定的经费投入机制和科技资源的共享机制，引导和促进各类资本为科技企业提供差异化的金融服务。建设县域特色产业服务平台和科技信息服务平台，完善县域技术创新体系，壮大科技创新人才队伍，鼓励和支持县域中小企业开展技术创新。完善农业科技创新机制，打破部门、区域、学科界限，有效整合科技资源，建立协同创新机制，推动产学研、农科教紧密结合。强化基层公益性农技推广服务，培育和支持新型农业社会化服务组织。（市科技局、财政局、经信委、金融办、人民银行等负责）

（四）深化文化体制改革。全面落实十七届六中全会和省委九届十三次、市委十一届二十二次会议精神，积极推进经济文化一体化发展，加快建设“文化强市”。继续深化和巩固经营性文化单位改革，全面完成国有文艺院团和非时政类报刊社改革任务，推动改制单位加快公司股份制改造，打造富有竞争力的市场主体。扎实推进公益性文化事业单位内部改革。加快

培植产权、版权、技术、信息等要素市场，构建统一开放竞争有序的现代文化市场体系。落实和完善文化体制改革保障措施，做到投入不减少、条件有改善、人才不流失、发展可持续。创新公共文化服务运行机制，促进公共文化服务的多元化和社会化，加快构建公共文化服务体系。根据临沂文化产业发展实际和文化企业特点，探索完善管人管事管资产管导向相结合的国有文化资产管理体制和运行机制。创新文化投融资体制。支持民营文化企业发展。（市文广新局、财政局、编办、发改委等负责）

（五）完善食品安全监管体制。建立健全政府食品安全综合协调机制，加强食品源头监管，治理安全隐患，强化监管基础能力建设和执法队伍建设，加大行政执法和责任追究力度，完善应对食品安全事故的快速反应机制和程序，提高食品安全水平。稳步推进肉类、蔬菜流通追溯体系试点。（市食品药品监督管理局、卫生局、商务局、农委、工商局、质监局、出入境检验检疫局、畜牧局等负责）

（六）深化收入分配和社会保障制度改革。完善工资制度，建立工资正常增长机制。稳步提高企业最低工资标准，推动企业普遍开展职工工资集体协商，促进企业职工特别是一线职工工资合理增长。抓好个人所得税工薪所得费用扣除标准提高及税率结构调整措施的贯彻落实，加大对高收入者的个人所得税征收管理力度，努力缩小收入差距。加快推进社会保障体系建

设。扩大各项社会保险覆盖面，加强城乡低保和社会救助。完善被征地农民社会保障制度，提高征地补偿标准和被征地农民保障水平。建立价格调节基金制度，完善居民生活补贴和保障标准与居民基本生活费用价格指数联动机制，搞好产业化扶贫和互助资金试点，加快困难群众脱贫致富步伐。（市人社局、财政局、国资委、民政局、国税局、地税局、国土资源局、物价局等负责）

（七）推进住房保障体系建设。大力实施保障性安居工程，加快廉租住房、公共租赁住房、经济适用房等保障性住房建设供给，推进棚户区改造。实行政府、社会和企业统筹建设模式，多渠道筹集资金和房源，重点发展公共租赁住房，严格落实商品房中配建公共租赁住房政策，鼓励企业利用自有土地建设公共租赁住房。完善保障性住房分配办法和租赁补贴制度，及时调整住房保障标准，合理确定保障范围，严格规范运作，健全准入退出机制，确保保障性住房公开公平公正运作，切实解决群众住房难问题。（市房产和住房保障局、住建委等负责）

（八）深化社会管理体制改革的。加强和创新社会管理，健全完善社会管理工作运行、社会矛盾排查化解、群众诉求反应受理、公共安全防控处置、社会管理保障考核“五项机制”，推进社会服务保障、矛盾纠纷大调解、治安防控体系、重点特殊人员管理和综治基层建设改革。积极稳妥推进户籍管理制度改革，实行外来人口居住证制度，创新流动人口管理模式，鼓

励符合条件人员在城镇落户，帮助解决好进城务工人员劳动就业、社会保障、医疗卫生、子女教育和居住等方面的困难，尽快实现基本公共服务由户籍人口向常住人口全覆盖，促进流动人口有序融入城镇，特殊人群融入社会。强化社区自治和服务功能。协调推进城乡社区建设，加强基层管理服务体系建设和提高社会管理服务能力和水平。着力推进社会组织管理体制创新。推动行业协会、商会改革发展，强化行业自律，发挥其沟通企业与政府的作用。加强社会组织规范化建设，提升社会组织的服务能力和社会公信力。（市民政局、人社局、公安局、教育局、卫生局、房产和住房保障局等负责）

四、围绕加强政府自身建设深化改革

（一）加快行政管理体制改革。深入推进行政审批制度改革。突出精简、统一、规范、效能，进一步精简审批事项，简化审批手续，减少收费项目，缩短审批时间，提高办事效率。建立完善市县乡三级行政服务体系，健全重点项目联审联批协调机制，深入开展服务企业创先争优活动，大力加强机关效能建设，不断提高发展服务水平。建立健全行政审批责任机制、监督机制和自由裁量权约束机制，继续完善决策、执行、监督相对分离、相互制约的行政运行机制，推行政绩管理和行政问责制度，切实转变政府职能，打造服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府，着力提高政府执行力和公信力。（市监察局、编办、法制办、行政服务大厅管理办公室等负责）

（二）加快事业单位改革步伐。按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，积极稳妥地推进事业单位分类改革，为人民群众提供更好的公共服务和更多的公共产品。抓好事业单位清理规范和分类工作，积极稳妥推进承担行政职能事业单位、从事生产经营活动事业单位、从事公益服务事业单位的改革。进一步规范和完善事业单位社会保险制度，逐步建立起独立于单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的社会保险体系。完善机构编制管理制度，激发事业单位活力，提高事业单位服务水平。配套推进事业单位人事制度、收入分配、财政政策、国有资产管理等方面的改革。（市编办、财政局、人社局等负责）

（三）深化财政体制改革。深化公共财政改革，完善和理顺市县乡财政管理体制，合理划分不同行政层级的财权和事权，促进各级政府事权与财权相统一，完善转移支付制度，健全县级基本财力保障机制，提高县乡财政保障能力。加强非税收入收缴管理和部门预算制度建设，增强公共服务能力。整合预算内外资金，集中财力办大事，提高资金使用效益。根据国家、省部署，建立和完善政府预、决算公开制度，推进财政预决算公开，扩大政务公开范围，保障公民知情权、参与权和监督权。加快因公出国（境）、公务用车购置及运行、公务接待等“三公”经费和行政经费支出情况公开。建立政府债务规模控制和风险预警机制，规范举债融资行为。（市财政局、编办等负责）

（四）推进公共资源交易管理体制改革。完善公共资源配置、公共资源交易、公共产品生产领域的市场运行机制，进一步推进公共资源交易统一集中管理，逐步拓展公共资源市场化配置的实施范围，确保公共资源交易公开、公平、公正。进一步理顺公共资源交易管理体制，探索公共资源交易管理模式，实现监、管、办“三分离”。强化公共资源交易平台科技防腐措施，实现交易信息更加透明，市场秩序逐步规范有序。（市监察局、行政服务大厅管理办公室等负责）

（五）推进小城镇管理体制改革。深入开展扩权强镇改革，赋予市级优先发展重点镇比其他乡镇更多的县级经济社会管理权限，突破制约镇域发展的瓶颈，解决乡镇权责不够统一，财政支持困难，土地制约严重等体制性、机制性矛盾，从源头上解决镇域经济和社会发展中遇到的困难和问题，激发镇域经济科学发展、率先发展的动力和活力。推进国家和省重点镇综合配套改革，进一步完善试点工作推进机制，及时总结推广改革试点经验，增强城镇发展活力，加快壮大镇域实力，推动县域经济实现跨越式发展。（市住建委、编办等负责）

（六）推进政府机关事务管理体制改革。推进公务用车制度、机关后勤服务社会化等管理体制改革，提高机关后勤服务运行效率，降低政府机关运行成本。（市机关事务管理局、财政局、编办等负责）