



全面深化改革经验材料精品汇编

目录

1 让市场活力充分迸发	
——在推进市场体系改革上的思与行	3
2 向构建现代财政制度的目标迈进	
——在财税体制改革上的思与行	10
3 国企在新一轮“破茧”中蓄势待飞	
——在国有企业改革上的思与行	19
4 加快推进由“大”到“强”的转变	
——在农村改革上的思与行	27
5 让民主这个法宝显示更大威力	
——在民主法治领域改革上的思与行	35
6 服务型政府建设走上“阳光道”	
——在行政体制改革上的思与行	44
7 争创湖南文化发展的新优势	
——在文化体制改革上的思与行	52
8 改出民生建设的新气象	
——在社会体制改革上的思与行	61
9 两型湖南今朝更好看	



——在生态文明体制改革上的思与行	70
10 把三湘大地的“战斗堡垒”建设得更坚强	
——在党的建设制度改革上的思与行	78



1 让市场活力充分迸发

——在推进市场体系改革上的思与行

推进市场体系改革是深化经济体制改革的核心环节。党的十八届三中全会以来，省委、省政府按照中央关于让市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用的要求，把推进市场体系改革作为全面深化改革的基础工程，努力放活市场配置资源这只“无形之手”，统筹用好政府宏观调控这只“有形之手”，积极舞动外向型经济这只“开放之手”。通过加快推进市场体系改革，一个市场充满活力、政府服务到位、经济更加开放的发展新局面正在三湘大地形成。

一、啃下市场壁垒“硬骨头”，把“无形之手”放得越来越活

改革开放以来，我省在推进市场体系改革上进行了卓有成效的探索，但经济发展中仍存在一些“拦路虎”，特别是一些不公平的“限令”成为完善市场的壁垒。省委、省政府认为，深化市场体系改革，关键在于清除阻碍市场作用充分发挥的壁垒。为此，我省推出了一系列有效措施，下决心啃下市场壁垒这块“硬骨头”，努力让市场主体更加活跃，让市场活力充分迸发。

——打破“三扇门”，放宽市场准入。企业是市场的主体。企业没有活力，再大的市场也会“门庭冷落”。为激活市场主体，我省着力打



破“三扇门”：一是打破企业投资的“玻璃门”。针对市场领域存在的一些看得见却进不去的“玻璃门”，着力清理和废除妨碍市场公平竞争的各种限制性规定，通过监管体制方式改革、资本多元化改造、可竞争性环节分离等措施，积极引导民营资本进入垄断性行业和领域，大力发展混合所有制经济。二是打破公共融资的“垄断门”。逐步在由国有资本主导的垄断行业、社会事业、基础设施和公共服务等领域，向民间资本敞开大门。今年8月，省发改委发布了首批专门针对民间资本的124个项目，涉及医疗、教育、污水垃圾处理、供水等10个重点领域。三是打破资本注册的“铁闸门”。注册资本登记，是创业者进入市场的第一道门槛，曾被称为“铁闸门”。为打破这道“铁闸门”，我省在全国率先开展工商登记制度改革：注册资本最低限额取消、前置审批由200多项减少到10多项、公司出资额无需验证……这三扇门一破，极大激发了人们的创业热情。今年前8个月，全省新登记企业6万多户，同比翻了一番。

——亮起“三盏灯”，发挥价格作用。价格是撬动市场的杠杆。为了用好价格杠杆，进一步形成市场决定价格的常态化机制，我省注重做好价格改革文章，亮起“三盏灯”：一是亮起市场决定价格的“信号灯”。通过清理放开一批商品和服务价格、有序推进电力市场化改革、积极推进医药价格改革、深化农产品价格形成机制改革等，强化价格波动对市场供求关系变化的“信号”作用，使越来越多的价格由市场供求关系来决定。目前全省市场调节价的比重已达97%以上。二是亮起促进公共资



源公平交易的“照明灯”。为消除公共资源交易的“暗箱操作”，按照公开透明的要求，积极推进公共资源交易服务管理体制变革，整合工程建设、政府采购、国有产权、土地和矿产权、医用药品和医药器械采购等平台，建立统一规范的省级公共资源交易中心，规范和指导市县交易平台资源的整合，逐步实现管办分离、集中交易、分类监管，促进市场公平竞争。今年8月，省公共资源交易中心挂牌成立。三是亮起引导资源合理配置的“指示灯”。主要是推进自然资源及其产品价格改革，建立符合市场导向的价格动态调整机制。比如：在水、电、气等领域推行阶梯式价格，实行“谁多用资源，谁多出钱”；完善排污权有偿使用和交易政策，实行“谁多排污，谁多付费”；对高污染、高耗能的限制类、淘汰类行业严格执行收费较高的差别电价，实行“谁高碳生产，谁高成本”。

——立足“三要素”，推动自由流动。资金、土地、人才等要素市场是现代市场体系的重要内容。为了让这些要素自由而充分地流动，我省实施了一系列改革举措：一是搞活金融。推出了10项金融领域的改革措施，包括支持民间资本依法发起设立民营银行、推动发展村镇银行、规范发展融资担保公司、推动省内金融机构参与资产证券化试点等，使各路资本在市场体系中自由流动，撬动和滋润实体经济发展。二是盘活农村土地。完善农村集体经营性建设用地流转和增值收益分配制度，扩大集体建设用地基准地价试点范围，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入



市、同权同价。三是做活人才资源。加大人才引进力度，建立健全吸纳各层次劳动力资源来湘发展的政策体系。探索建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制，使创新成果更好地在市场体现价值，使创新人才更好地在市场焕发活力。

二、下好简政放权“先手棋”，把“有形之手”用得越来越好

发挥市场在资源配置中的决定性作用，必然要求政府简政放权，实现“华丽转身”。省委书记徐守盛指出：“政府既不能越位，也不能缺位，要发挥好监管、调控、服务的重要作用。”在推进市场体系改革中，我省把简政放权作为“先手棋”来下，坚决“把该放的权放掉”，使政府从“越位点”退出、把“缺位点”补上、将“错位点”纠正，努力形成“有形之手”与“无形之手”的“琴瑟和鸣”。

——在压缩行政审批职能上做“减法”。项目审批部门多、环节多、历时长，已成为制约我省项目落地和推进的严重掣肘。为了解决这一老大难问题，我省紧紧牵住政府转变职能这个“牛鼻子”，大胆改革行政审批制度，坚持“能简必简、能放就放”原则，真正做到不恋权、真放权、放实权。一是下放审批事项。凡是市场机制能有效调节的，政府不再实行行政审批；凡是可以由下级行政机关审批的，一律下放给下级行政机关。在去年取消和下放 55 项行政审批事项的基础上，省政府今年又公布了一批“权力瘦身”清单，再次取消 5 项省级行政许可事项、下放 37 项省级行政许可事项。二是简化审批流程。减少审批层级，实行扁平化处理。工商登记领域，将原本需要前置审批的 231 个项目减少至 20 个



以内；县辖区内企业投资项目如需省发改委核准或转报国家发改委核准的，可由项目所在地发改部门直接向省发改委申报，减少市州一级发改委转报这一环节。三是**缩短审批时间**。审批事项下放、审批流程简化后，审批时效自然上来了。长沙海关通过精减审单作业量、优化通关流程，货物单证处理速度加快 1 倍；改革工商登记制度，许可审批时间从原来的平均 18 个工作日缩短到 11 个工作日。

——在扩大公共服务上做“加法”。下放审批事项后，省委省政府提出，各级政府要坚持“放权放活不放任，放手放宽不放责”，把着力点放在扩大公共服务上。为做好公共服务的“加法”，我省注重推进了三个方面的工作。一是**注重制度化保障**。加强行政服务能力建设，全面推行“首问负责制”、“一次性告知制”和“限时办结制”三项服务制度，明确由首问责任人对审批办理情况进行全程跟踪，项目审批需要的资料也必须一次性书面告知申请人。二是**搭建便捷式平台**。对审批方式全面“优化再造”，尽力做到简便快捷。如变“多部门办理”为“一站式受理”，40 多个省直部门建有办事大厅，13 个市州、122 个县市区建有政务服务中心；大力推广电子政务平台，对有条件的事项推向“网上审批”。三是**实行全天候服务**。充分发挥网上电子监察系统作用，全天候监察行政审批流程和时效，对可能出现超时限办理的情况，及时提醒和敦促相关人员。在部分领域，相关行政部门还实行周末办公、上门办理，全天候为市场主体提供服务。

——在提高监管效能上做“乘法”。为加强市场监管，促进效能提



升，我省注重放大“三个效应”：一是放大政府宏观调控效应。各级政府着力抓好调整重大经济结构、保护公平竞争、平衡社会经济关系，及时解决“市场失灵”和“市场失衡”情况下出现的问题，确保经济社会平稳健康发展。二是放大社会组织服务效应。推动社会组织和行业协会建设，释放出更多制度红利。清理领导干部在社会组织兼职，促进社会组织在机构、人员、财务等方面与行政机关脱钩，使之真正回归社会组织的社会属性。三是放大企业自主经营效应。健全社会诚信体系建设，在环境保护、银行信贷、安全生产等多个领域实行“黑名单”制，促使市场主体自觉依市场规律组织生产经营活动。

——在优化发展环境上做“除法”。良好的发展环境，是培育市场体系必不可少的土壤。我省先后发布了优化经济发展环境十条禁止性规定、规范涉企检查若干规定等文件，为企业依法生产经营撑起“保护伞”。

一是清理“检查过滥”的问题。规定到企业检查必须提前一周填写申请表予以备案，禁止未经备案对企业进行各类检查；每个月的前20天为企业“宁静日”，无特殊情况不得以检查名义进入企业。二是清理“执法过乱”的问题。重点整治干部作风中的“庸、懒、散”，整治行政审批中的“吃、拿、卡、要”，整治行政执法过程中的乱收费、乱罚款、把外商打成“内伤”等违法违规行为，着力解决影响机关效能、影响发展环境的突出问题。三是清理“负担过重”的问题。禁止以拉赞助、打广告、订业务报刊或违反国家规定组织培训、考评等方式加重企业负担；禁止以负面宣传要挟企业或服务对象；禁止对投诉或反映问题的企业或



个人打击报复，使企业生产经营的外部环境进一步优化。

三、立足“一带一部”新定位，把“开放之手”舞得越来越顺

湖南地处东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结合部。为发挥区位优势，我省在市场体系改革中，立足“一带一部”的新定位，以建立更加开放的市场体系为目标，抢抓机遇积极融入长江经济带，加快构建开放型经济新格局，使“开放之手”舞得更顺畅更有为。

——打开对接长江经济带的“通道”。长江经济带对拉动我省发展具有重要的牵引作用。为此，我省利用地处“长江之腰”的优势，通过“三大对接”积极主动融入长江经济带。一是对接国家“一路一带”这个对外开放的大战略。“一带一路”是指“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”。长江经济带往东，正好与“海上丝绸之路”紧密对接。我省主动谋划，在参与长江经济带建设的同时，搭上长江经济带这艘未来的“经济航母”，借船出海，快速融入“海上丝绸之路”。二是对接上海这个长江经济带的“大口岸”。在融入长江经济带的过程中，我省紧盯上海改革开放步伐，与上海自贸区签署战略合作框架协议，努力畅通湖南对外开放的东向大通道。三是对接长江中游城市群这个新的增长极。通过加快推进环长株潭城市群建设，提升湘江新区和湘北湘南中心城市发展水平，建设洞庭湖生态经济区等，加速对接长江中游城市群步伐。

——降低外资准入的“门槛”。推进市场体系改革，构建开放型经济，需要大力引进外资。为使外资顺利入湘，我省推出了多项改革。比



如，下放核准权限。明确省级核准权限内投资总额 3 亿美元以下鼓励类和允许类外商投资企业的设立和变更，由注册地市州商务主管部门、国家级园区管委会核准。再比如，创新服务模式。推行外商投资项目全程免费代理服务，今后，来我省投资总额超过 5000 万美元以上的境外投资者投资的项目、投资总额超过 10 亿元人民币的省外投资者投资的项目，都可由省招商引资重大项目审批代理中心代理审批。

——**擦亮湖南走出去的“名片”**。构建开放型经济，需要增强参与国际经济合作竞争的能力。我省着力推动开放型经济从规模扩张向质量效益提升转变，从成本优势向以资本、技术、服务、品牌为核心的综合竞争优势转变，努力使我省在国际产业分工中争取更大作为。**首先，擦亮走出去的产品名片**。大力实施名牌战略，积极推介湖南国际知名品牌，使浏阳花炮、湘绣等一批名牌更加享誉全球。**其次，擦亮走出去的企业名片**。鼓励和支持省内优势企业走出去，扩大对外投资，在世界范围内实施资源和价值链整合，开展跨国兼并和境外收购、购买资源，打造湖南参与经济全球化的骨干力量。**再次，擦亮走出去的技术名片**。鼓励轨道交通、杂交水稻、电子信息制造等优势技术走出去，参与国际竞争。

市场体系的建设是经济体制改革的前提和基础。随着市场体系改革的推进，我省“市场之手”的活力不断显现，“政府之手”的作用充分发挥，“开放之手”的红利进一步释放，三湘人民在实现“三量齐升”、“两个加快”的道路上，必将获得更加强劲的动力。



2 向构建现代财政制度的目标迈进

——在财税体制改革上的思与行

财政是国家治理的基础和重要支柱。党的十八届三中全会以来，省委、省政府根据中央关于建立现代财政制度的重大部署，结合我省实际，按照为优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现湖南长治久安提供有力的财政制度保障的要求，积极推进财税体制改革，在完善收入征管机制、改进预算管理制度、理顺财政体制、强化支出绩效管理等方面推出了一系列新的改革举措。目前，我省财税体制改革正在有力有序向前推进，财税体制机制逐步焕发新的活力，为全省经济社会又好又快发展提供了有力保障。

一、完善收入征管机制

1994 年以来，我省实施了以“分税制”为重点的一系列财政体制改革，对推动全省经济发展与财力增长起到了积极作用。但随着形势的发展变化，我省财政出现了一些新的矛盾和困难，特别是收入增长放缓与支出刚性增长的矛盾日益凸显。在新一轮改革中，我省把做大做强财政收入“蛋糕”作为重要任务，着力改革完善收入征管机制，促进财政收入总量质量双提升。

——**狠抓收入质量。**没有水分的财政收入才是真金白银。为此，在



编制 2014 年预算时，我省将收入预算改为“预计增长 12%左右”，变约束性为预期性，淡化了对收入任务的考核。调整了政府绩效考核中的收入指标，由过去重点考核收入增幅，改为重点考核收入结构和质量。开展了收入质量专项检查，督促有问题的市县限期整改，整改不到位的一律按比例扣减转移支付。通过这些措施，初步遏制了乱收费、收过头税和其他虚增财政收入的行为。

——**科学涵养财源。**经济增长是财政增收的源泉。为增强经济的“造血”功能，我省坚持创新财源涵养模式，认真落实支持重点产业发展的财政政策措施，加大对移动互联网、文化创意等新兴产业的扶持力度，重点培育壮大市场主体、加强人才引进和培养、支持企业科技创新、促进产业集聚发展，通过支持经济转型升级来促进财政增收增效。

——**稳步推进税制改革。**税收是政府收入的主要形式，是实施宏观调控和收入分配的重要工具。中央新一轮税改重点锁定增值税、消费税、资源税、环境保护税、房地产税和个人所得税等六大税种。按照中央的统一部署，近年来我省稳步推进税制改革，先后在交通运输业、部分现代服务业、铁路运输和邮政业、电信业实施营改增试点，减轻了企业税负，带动了产业转型升级；对铅锌矿石、石墨资源税实行从价定率征收改革试点，促进了资源节约和高效利用。同时，我省还密切关注消费税、环境保护税、房地产税等税改动态，认真做好前期准备工作，积极争取有利结果。

——**清理税收优惠政策。**厘清政府与市场关系是建立现代财政制度



的内在要求，凡属市场能发挥作用的，财税等优惠政策要逐步退出；凡属市场不能有效发挥作用的，政府包括公共财政等要主动补位。从年初开始，我省开展了各类财税优惠政策的清理工作，着力治理影响公平竞争的税收返还、税收减免缓交、低价供地等行为，制止人为制造的税收“洼地”。在清理中明确要求：对有明确期限的财税优惠政策，到期停止执行；对未明确时限的，设定政策终结时间点，建立税收优惠政策备案审查、定期评估和退出机制。

二、深化预算管理制度改革

预算管理是现代财政制度的基础。近年来我省按照完整、规范、透明、高效的目标，积极改革预算管理制度，改进预算管理技术，加强和改善财政宏观调控，使预算的“账本”越来越透明，预算管理越来越科学。

——**账本“公开化”**。唯有公开，才有透明。我省把预算公开摆在预算管理制度改革的首位，大胆探索公开的范围、层次、内容和形式，不断加大公开力度。我省预算公开包括两个层次：**一是按照“全、细、严”的要求推进部门预算和“三公”经费公开。**“全”，就是公开范围实现全覆盖，除涉密部门外，公开范围由省政府序列扩大到所有省直单位，无一例外；“细”，就是公开内容今年细化到“款”级科目，有条件的细化到最末一级“项”，明年开始全部细化到“项”级科目，“三公”经费要详细说明具体开支情况；“严”，就是省直部门统一在7月18日公开，并以各部门门户网站为主要公开载体。**二是按照“全目录、**



全文件、全过程”的要求推进专项资金公开。“全目录”，就是今年年初预算安排的 116 项省级财政专项资金清单，全部向社会公开；“全文件”，就是中央和省安排的农林水、教育、医疗卫生与计生、社保就业、住房保障、节能环保、科学技术、文化体育与传媒等 8 大类重大民生政策性资金分配结果原文公开；“全过程”，就是 20 项重大产业类专项资金试行全过程公开，即制度办法、申报流程、评审结果、分配结果、资金绩效“五公开”。

——**预算“全口径”**。实行全口径政府预算管理是建立现代财政制度的基本前提。我省人大在全国率先通过决定，加强政府全口径预算决算审查监督。从今年起，省政府按照全口径预算管理的要求，明确政府收入和支出范围，将全部收入和支出纳入预算，建立包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算在内的全口径预算体系，确保“四本预算”之间相互衔接和资金统筹，实现横向到边、纵向到底的预算全覆盖。

——**跨年“调丰枯”**。改进预算管理和控制方式，关键是建立跨年度的预算平衡机制。为克服以往税收丰年该收不收和税收枯年又收过头税的问题，我省根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，着手建立了跨年度预算平衡机制，设立预算稳定调节基金，以丰补歉，以盈补亏。若超收，就转入预算稳定调节基金或用于化解政府债务；若短收，就通过调出预算稳定调节基金或其他预算基金、削减支出弥补缺口。



三、理顺省以下财政体制

“郡县治，天下安。”市县一级财政是全省财政稳定的基础和保障。为克服过去政府事权与支出责任划分不清晰、不合理、不规范的问题，我省从理顺省以下财政体制入手，着力理顺政府事权与支出责任，在此基础上规范各项配套政策，让省市县各级政府的权责利关系更加科学明晰和平衡匹配。

——省与市县“确权”。明确省与市县的事权，目的就是要解决“谁来干事、谁来掏钱”的问题。为厘清事权与财权关系，我省在转变政府职能的基础上，根据中央统一部署，正在探索研究省与市县的事权划分和支出责任。今后，对由本级独立承担的事权，由本级统筹财力安排，承担支出责任；对各级共同承担的事权，合理确定省、市、县资金分担比例。同时，完善转移支付制度，加大对贫困地区、革命老区、民族地区和生态功能区的倾斜力度，探索建立区域、流域和要素一体化的生态补偿转移支付体系。

——省为市县“减负”。过去专项资金配套过多，导致市县财政负担过重，很多项目的资金配套成为“无米之炊”。为解决这一问题，我省积极改进和完善省对市县的配套政策，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套。同时，省财政“让利”给市县财政，下放华菱集团及附属企业主体等企业的税收。

——省对市县“预警”。政府性债务规模一旦失控，将引发财政金融风险。为增强财政金融安全，我省积极探索对政府性债务实行预警管



理。规定县级以上人民政府在预算年度内举借的政府债务规模，不得超过省财政厅下达的债务规模额度。对综合债务率在 100%至 150%的市县实行黄色预警；对综合债务率超过 150%的市县实行红色预警。列入红色预警的地区，不得新开工由财政资金偿还的基本建设项目，不得新增公用经费支出。同时将政府性债务管理纳入领导干部经济责任审计范围，改变“新官不理旧账”的局面。今年来，我省已对 12 个市、县实行了预警管理。

四、强化支出绩效管理

湖南是人口大省、财政弱省，如何使有限的财政资金发挥出更大使用效益十分关键。为强化财政资金绩效，我省在改革中积极构建绩效评价、资产管理、投资评审、财政监督、政府采购、国库集中支付与预算管理有机结合的“六位一体”管理新机制，努力把财政的每一分钱用好、用活、用出成效。

——在整合和规范上着力，集中财力办大事。整合、规范财政专项资金，可以放大有限资金的聚集引导作用，起到“四两拨千斤”的效果。在整合方面，我省重点是整合专项转移支付，严格控制引导类、救济类、临时性专项。今年，中央专项从 220 项减到 150 项左右，省级专项则压减到了 126 项，2015 年将进一步压减到 100 项以内，将资金性质和使用方向相同的中央补助专项资金和省级财政专项资金统筹使用，形成合力，努力将公共资源配置到最需要的领域和环节。在规范方面，我省围绕规范财政专项资金的设置、分配、审批和监督管理，探索建立竞争性分配



机制。省政府出台《湖南省省级财政专项资金分配审批管理办法（试行）》，规范现有存量专项资金、新设专项资金管理，并对所有专项资金分配先定办法、后分资金，压缩资金分配自由裁量权。今年10月，我省公示了第二轮（2014-2016年）特色县域经济重点县名单，共评出农副产品加工产业重点县、特色制造产业重点县、文化旅游产业重点县各3个，通过竞争性资金分配提升了项目实施效益。

——在联动和盘活上改进，避免资金闲置。加强预算与国库的联动，盘活财政存量资金，可使预算资金尽快形成支出、发挥效益。在“联动”方面，我省及时批复部门预算，严格按照预算、用款计划、项目进度、有关合同和规定程序及时办理资金支付；建立预算编制与结转结余资金管理相结合的机制，提高年初预算到位率。在“盘活”方面，我省将支出进度和结余资金作为资金分配的重要依据，盘活财政存量资金；建立结余结转资金定期清理机制，加大结转资金统筹使用力度，对不需按原用途使用的资金，可按规定统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域；加快转移支付预算提前下达进度，省级对市县转移支付在今年底前将下达60%以上，其余除一些需按进度安排的资金外，2015年6月底分配完毕。

——在监督和绩效上出招，把有限的资金用在“刀刃”上。开展财政监督和绩效评价结果运用，有助于准确把握财政政策效应、合理配置财政资源、提高资金使用效益。我省突出加强新型工业化、战略性新兴产业、开放型经济等重大产业类专项资金的绩效管理，做到有目标、



有跟踪、有评价、有应用。在监督方面，主要是把监督关口前移到预算编制环节，由以前的事后查，改为事前、事中、事后全过程监督；推动政府采购转型，实现从程序导向向程序与结果导向并重转变，使采购单位、代理机构、评审专家等多方主体相互制衡，确保采购的产品既便宜，又优质。在绩效方面，主要是各级财政部门把绩效评价结果作为调整支出计划、完善财政政策和编制预算的重要依据。对绩效好的财政项目资金予以表扬，并对下一预算年度的同类项目优先安排；对绩效差的项目进行通报批评，并对下一预算年度同类项目资金予以调减或取消，确保用最少的钱产生最好的效果。一年来，我省勇于向财税体制中存在的弊端开刀，完善了体制机制，提升了资金效益。可以预见，随着财税体制改革的深入推进，我省财政这个经济社会发展的“大管家”，必将为我们建设美丽富饶的湖南提供更加有力的保障。



3 国企在新一轮“破茧”中蓄势待飞

——在国有企业改革上的思与行

国有企业改革是经济体制改革的中心环节。党的十八大以来，省委省政府根据中央部署，坚持把国企改革作为攻坚克难的重点领域，及时出台《关于进一步深化国有企业改革的意见》，围绕“打造具有国际竞争力、国内一流的新型国有企业”的目标，按照“清理退出一批、重组整合一批、发展壮大一批”的思路，抓住发展混合所有制经济、推进现代企业制度建设、完善国资监管体制等重点，全面启动我省新一轮国有企业改革。随着改革的深化，我省国有企业进一步焕发了活力、增强了实力，正在以新的姿态引领我省经济发展的新航程。

一、推进投资主体多元化，国有企业由过去的“一股独大”进一步向“混合多元”转变

发展国有资本、集体资本、非公有资本交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，是增强国有经济活力、控制力和影响力的有效途径。为了进一步为国有企业强筋壮骨，我省把推进混合所有制改革作为国企改革的突破口，按照“一企一策”的要求，引进多元股东，加强产权保护，有计划分步骤稳步推进国有企业产权多元化。



——坚持“上市为主”。为推动国有企业实现产权多元化，我省把加快推进国有企业整体上市或核心业务资产上市作为国有企业改革的重要突破口。省委省政府提出，要借力国内外多层次的资本市场，促进国有企业运营机制创新、国有资本运营方式创新、国资监管模式创新，使上市公司成为国有企业的重要组织形态，力争到 2020 年竞争类省属国企资产证券化率达到 80%左右。目前，省属监管企业中，共有上市公司 9 户，资产证券化率达到 57%。中联重科于 2000 年登陆深交所，在 1.5 亿股总股本中，国有股占 49.83%，其他股东占 50.17%，此后中联重科经历改制、收购 CIFA、定向增发、登陆香港联交所主板发行 H 股等，形成国有保持第一大股东、股权多元化的格局，国有资本增值最高达到 800 倍，极大地实现了国有资产的保值增值。

——坚持“三个引进”。引进不同的投资主体是发展混合所有制的最直接有效的办法。为此，我省着力推动开放性市场化重组整合，通过产(股)权转让、增资扩股、资产重组等方式，实现了国有企业投资主体多元化。在实践中，重点实施了“三个引进”：一是引进中央企业。我省国企加快与央企对接，共与 72 户央企开展实质性合作，涉及对接合作项目 369 个，引进投资总额 10625 亿元，实际到位 2000 多亿元。二是引进大型民营企业。积极探索引进大型民企的途径，建立公平竞争机制，破除阻碍引进民间资本的“玻璃门”、“弹簧门”，进一步畅通民间资本进入的通道，实现国企和民企的“双赢”。今年我省有 11 家民营企业进入中国民营企业 500 强。三是引进国内外其他优势企业。推动国企主



动与国内外优势企业开展合作。长丰集团通过引进广汽并实现两次重组，引进了菲亚特、三菱两大世界知名品牌落户长沙；中联重科收购意大利 CIFA 公司，走上了国际化经营的道路；华菱钢铁通过引进米塔尔、参股 FMG，增强了我省钢铁产业的发展能力。

——坚持“三个允许”。让混合所有制企业员工持股是增强主人翁精神、激发创造活力的重要举措。为了促进资本所有者和劳动者形成利益共同体，我省积极探索实行“三个允许”：允许国有资本准备退出的企业员工持股；允许改制为混合所有制且国有资本处于相对控股或参股地位的企业员工持股；允许创新型、研发类、基金类国有企业员工持股。目前，长丰集团通过实施“经营者员工持有核心子企业股权”政策，进一步调动了员工的积极性和创造性，使企业逐步走出困境，2013 年由预计亏损 1.5 亿元转为实现利润 4626 万元，今年以来又保持了发展良好的态势。

二、完善现代企业制度，国有企业管理由过去的“行政化”进一步向“市场化”转变

完善现代企业制度，关键是要使市场在资源配置中起决定性作用，让企业按照市场机制运行。针对过去企业治理结构不完善、一些企业负责人“官本位”意识较强、市场竞争力总体偏低等问题，我省以规范经营决策、确保资产保值增值、促进公平参与竞争、提高企业效率、引导企业承担社会责任等为重点，推出了一系列改革举措，进一步完善了现代企业制度，使国有企业的“源动力”持续迸发。在经济下行压力大的



大背景下，今年上半年省国资监管企业资产总额实现 4335 亿，实现时间过半、任务过半，为确保实现全年国有资产保值增值 104% 的目标打下了基础。

——注重“还原”董事会的功能。这就是还原董事会在公司治理中的法定功能。在国有独资企业中全面推进以外部董事占多数的董事会建设，逐步落实董事会业绩考核、薪酬管理和经理层选聘等职权。对国有控股、参股企业，派出国有资本产权代表，按照法律法规及公司章程的要求规范董事会建设。同时加强监事会制度建设，按外派与内设相结合的原则，依法向国有独资企业派驻监事会，向国有控股、参股企业推荐监事会主席、监事人选，切实履行出资人监督职能；加强职工董事、职工监事制度建设，发挥职工董事、职工监事在规范国有企业公司治理中的作用。中南传媒集团公司不断探索符合公司实际的董事会架构模式，按照资本市场的要求，设立了战略、审计、提名与薪酬考核 3 个专门委员会，凡是需要上交董事会审议的议题，须先由专门委员会审核把关，提出决策意见，做到“把所有的人和所有的事关到制度的笼子里”。这一管理模式获得了上海证券交易所授予的“董事会奖”。

——注重推进“两个职业化”。这就是推行国有资本职业产权代表制度，对国有控股、参股企业派出职业化、专业化产权代表；推行职业经理人制度，合理增加市场化选聘比例。为促进这两个制度的实施，我省对国企领导的管理进行了改革，核心是推进国有企业领导人员的专业化和去行政化。在任免方面，规定公益类和功能类企业，省管企业的董



事长、党委书记、总理由省委管理，其余省属企业由国资监管机构党委管理；竞争类企业，建立市场化选人用人机制，省委对竞争类省管企业只任免党委书记、提名董事长人选，其余省属企业由国资监管机构党委管理董事长、党委书记。

——**注重推进以“三能用工”为重点的企业内部改革。**这就是推进国有企业内部人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革，合理确定并严格规范企业管理人员的职务待遇、职务消费和业务消费。目前，我省企业内部的“三能用工”已在国有企业中普遍推开。我省最大的国有企业华菱集团公司围绕盘活“人”这个最有活力的资本，积极构建起以市场和绩效为导向的运行机制，深入推进用人、薪酬、用工三项制度改革，用“动态调整常态化，公开竞聘制度化”的干部人事制度改革激活了选人用人的“一池春水”。

——**注重实施“四类激励”。**这就是对公益类和功能类企业，实施目标管理，负责人薪酬与目标完成情况挂钩；对竞争类企业，负责人薪酬与业绩完全挂钩，并实施期股期权、岗位分红、激励基金等中长期激励，到期根据考核结果行权或兑现；对国有高新技术企业，实施项目收益分红、科技成果入股等激励方案；对国有创投企业，鼓励采用市场化项目收益分成、项目团队跟投等方式。湖南湘投高科技创业投资有限公司作为纯国资背景企业，曾成功投资了博云新材、尤特尔生化、三一重工、唐人神等公司，目前又按照最新改革政策，积极探索建立了收入分成市场化等激励机制，为企业发展留住了人才、增添了动力。



三、健全国有资产监管体制，政府管理由过去的“管企业”为主进一步向“管资本”为主转变

加强以管资本为主的国有资产监管，是适应混合所有制经济发展的必然要求。为了推进监管方式的转变，我省把改革国有资产监管体制作为企业改革的重要支撑，按照“一统一、一优化、两主体、三分类”的要求，建立“只当老板不当婆婆”的机制，推动国资监管与市场接轨，努力使政府管理从“管企业”为主转向“管资本”为主。

——**实施“一统一”**。这就是实现经营性国有资产监管集中统一全覆盖。当前，我省仍有大量国有资产分散在多个政府部门管理。到 2012 年底，401 户省属一级国有企业资产总额为 11066 亿元，其中省属非国资委监管企业 377 户，资产总额 7162 亿元，占 64.7%。为着手解决省直厅局办企业的问题，今年 8 月份，省政府主持召开专题会议，研究明确了推动政企分开、政资分开的总体原则、监管制度、责任主体、方法步骤、组织领导等事项，省直机关和承担行政职能的事业单位的政企分开、政资分开工作正式启动。原来隶属于省政府办公厅的湖南宾馆，已于今年 8 月正式移交到省国资委，由华天集团托管。今后，我省除国资委外，政府其他部门只行使社会公共管理职能，将不再履行企业国有资产出资人职责，不再直接管办企业。

——**推进“一优化”**。这就是优化国资监管方式方法。我省积极探索以管资本为主加强国资监管的新模式和新方法，以产权关系为纽带，依法通过公司章程和公司治理，落实好出资人职责，依法行使资产收益、



参与重大决策和选择管理者的权利。不干预企业法人财产权和经营自主权，把应该由企业管理的事项全部交给企业，对企业的经营活动做到监管但不干预、支持但不包办，将国有企业真正推向市场。

——**组建“两主体”**。这就是组建国有资本运营主体和国有资本投资主体。国有资本投资公司，以产业资本投资为主，着力培育产业竞争力；国有资本运营公司，开展股权运营，改善国有资本的分布结构和质量效益，实现国有资本保值增值。对现有省属监管企业，通过加强重组整合，抓好企业存量资产盘活、增量资产集中、同类资产合并，打造一批国有资本运营平台和国有资本投资控股集团。

——**推进“三分类”**。这就是界定国有企业功能定位，按公益类、功能类、竞争类进行分类，实施分类改革、分类调整、分类考核，增强国资监管的针对性和有效性。对公益类企业，主要包括城市供水供气、公交管网、市政公用运营资源等重要民生领域企业，保持国有独资或国有绝对控股，以实现公共政策性目标为主，引入行业监督和社会评价；对功能类企业，主要包括政府投融资平台或国有资本投资运营公司以及重要资源开发、重大基础设施建设领域的企业，保持国有独资或国有控股，以完成战略任务或重大专项为主要目标，兼顾经济效益；对竞争类企业，则按照混合所有制经济的要求进行放开，国有资本有进有退，发挥国有资本引领作用，促进产业转型发展，这类企业以经济效益最大化为主要目标，承担社会责任。目前，在省国资委监管企业层面，拟组建国有资产运营公司和国有资产管理公司两家功能类公司，其余都列为竞



争类公司。

我省的国企曾为全省经济发展进入快车道作出过重大贡献，在改革中经历无数次凤凰涅槃后正在蓄势待飞。在新一轮改革中，我省国企改革正在朝着股权多元化、运行市场化、监管资本化的方向迈步行。可以预期，我省国有企业这只“大鹏”必将乘改革的春风振翅飞向更加美好的未来。

4 加快推进由“大”到“强”的转变

——在农村改革上的思与行

深化农村改革是抓好“三农”工作、加快建成全面小康社会的关键。党的十八大以来，省委、省政府认真贯彻中央关于农村改革的部署，结合我省农业大省的实际，针对当前面临的突出问题和深层次矛盾，突出抓好创新农业经营体系、创新农村土地管理制度、创新农业支持保护机制、创新城乡统筹发展机制等四个方面改革，着力在发展现代农业、培育新型农业经营主体、统筹城乡发展上下功夫。通过一系列改革，我省农业农村发展活力进一步释放，农业质量效益进一步提升，农村环境面貌进一步改善，由农业大省迈向农业强省的步伐更加稳健。

一、推进传统农业转型，擦亮现代农业的“生态牌”

我省是农业大省，近年来省委、省政府在推进农业转型上做了大量工作，但农业大而不强的状况还没有从根本上改变。为了把农业进一步做强，走出一条符合湖南实际的现代农业发展路子，我省把农业现代化作为“四化两型”总战略的重要组成部分，坚持“四化同步”的发展思路，将“绿色生态”作为农业发展的“生命线”和农村改革的重要突破口，着力创新农业发展方式，推动传统农业向现代农业嬗变。

——打造两型农业的“引擎”。多年来，我省在两型社会建设上先



行先试，具有发展两型农业得天独厚的优势。为了把农业做强，我省大力推进农业生态文明建设，着力实现传统农业向两型农业转变：**一是在转型上下功夫，推动传统农业升级。**以转变生产经营方式、促进农业资源节约高效利用为重点，推进粮食、果蔬、水产、畜牧等具有比较优势的传统产业提质升级。2014年上半年，全省粮油高产创建示范面积达到1500万亩左右，着力扶持了千亿茶叶、千亿水果、千亿油茶、2千亿蔬菜等产业升级。**二是在拓展上下功夫，培育新型农业业态。**以拓展农业功能、开发农业资源潜力为核心，着力发展观光农业、都市农业、休闲农业。2014年前三季度，全省休闲农业实现经营收入100亿元，较上年同期增长20.3%。**三是在加工上下功夫，放大农业效益。**以延长农业产业链、提升农业效益为抓手，依托农产品资源优势，大力扶持农产品精深加工产业发展。2013年、2014年，我省共评出6个农副产品加工产业方面的特色县域经济重点县，对这些县的农副产品加工产业连续扶持三年，每年每县支持不低于1亿元专项资金，助推加快发展

——**强化科技创新的“支撑”。**科技创新是现代农业发展的内在动力。我省拥有以袁隆平院士为代表的一批科技领军人才，水稻、辣椒、棉花、油菜、油茶等作物杂交优势利用和分子育种技术居国际或国内领先水平。为进一步发挥农业科技创新优势，我省着力强化了三个方面的创新：**一是加强自主创新。**围绕水稻、油菜、玉米、水果、蔬菜、生猪、淡水鱼类等重点农业产业，鼓励科技攻关，培育了一批具有自主知识产权的优良品种。2014年，超级杂交稻百亩高产攻关片平均亩产实现了



1000 公斤的突破，达到 1026.7 公斤。二是**推进协同创新**。推进产学研、农科教相结合，建立部门之间、行业之间、区域之间和学科之间的协同创新机制，促进农业技术创新体系建设。截至 2014 年 10 月，我省农业方面的产业技术创新战略联盟试点已达到 15 个，其中柑橘、杂交水稻、生猪产业等 3 个产业技术创新战略联盟已纳入国家试点。三是**推动成果应用创新**。加强乡镇水利、农业、林业等公益性农业技术推广体系建设，实施“百片千园万名”科技兴农工程，即建设 100 个农业结构调整示范片、创建 1000 个现代农业产业园、选派 10000 名农业科技人员下乡，促进了科研与生产的紧密结合。目前，我省主要农作物良种覆盖率达到 95% 以上，农业科技进步贡献率已超过 51.3%，水稻耕种收综合机械化水平达 64.6% 以上。

——**树立农业标准化的“标杆”**。农业标准化是农业现代化的重要标志。为了推动农业标准化，我省着力从三个方面入手：一是**健全标准化体系**。以农产品质量安全为主线，突出重大农业生产技术和关键管理措施，不断健全农业标准体系。2014 年，省农业部门制定农业技术规程和地方标准 60 项，各市州县也制定了一批农业技术和管理规范。二是**建设标准化基地**。把农民专业合作社作为实施农业标准化的重要载体，加强标准培训，支持完善基础设施条件，推进标准化生产经营。至 2013 年底，全省农业标准化生产基地面积突破 2000 万亩，生猪标准化养殖规模突破 2800 万头。三是**创建标准化品牌**。支持创建“三品一标”（即无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志）品牌，扩大“三



品一标”生产规模。2014 年，全省共对 48 个产品实施了地理标志产品保护，核准使用专用标志企业达到了 267 家，年总产值近 1000 亿元。

二、培育新型经营主体，打造三湘农业的“升级版”

新型农业经营主体是推进传统农业转型、加快农业现代化的主要力量。为解决我省农业生产分散、经营粗放等突出问题，我省在深化农村改革中大胆探索，着力培育新型职业农民、家庭农场、专业大户、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体，推进家庭经营与集体经营、合作经营、企业经营共同发展，打造三湘农业的“升级版”。

——制定扶持政策，为新型农业经营主体“撑腰”。针对我省新型农业经营主体规模小、实力弱、抗风险能力低等问题，我省大力实施“百企千社万户”现代农业发展工程，制定一系列相关扶持政策：**一是用政策扶持龙头企业发展。**在优势特色产业中重点支持 100 家农业龙头企业发展，通过对固定资产投资和技术改造项目给予贷款贴息补贴，对专用原料生产基地给予补助，对缴纳税金达到一定规模的给予奖励等措施，为龙头企业发展提供支持。**二是用政策扶持专业合作社发展。**为扶持农民专业合作社发展，我省推行财政扶持、项目对接、信贷支持、用地保障等多项措施，重点培育 1000 个为水稻生产提供全程服务的现代农机合作社，在中央财政农机购置补贴 30%的基础上，由省级和市县财政分别按购机总额的 15%给予补贴，推动农业的规模经营。**三是用政策扶持家庭农场发展。**为鼓励家庭农场发展，我省在全省培育扶持 10000 户种植粮食为主的家庭农场，省财政按每亩耕地每年 100 元的标准连续三年给



予补贴。

——**推动土地流转，为新型农业经营主体“搭台”**。规范有序的土地流转是推进农业规模化经营的前提。为加快新型农业经营主体发展、提高土地产出率和农业效益，我省在农村土地流转改革上进行了三个方面的探索：**一是引导土地向新型经营主体集中**。鼓励土地向种养大户、家庭农（林）场、农民合作社和农业龙头企业集中，开展互换、出租、转包、转让、入股等多种形式的土地流转，探索土地信托、托管、股田制等新的流转模式；在财政扶持、项目安排、用地保障、金融支持等方面，对农村土地流转大户予以倾斜。通过引导，目前全省耕地流转面积达 1380 万亩，占承包耕地面积的 28.9%，全省承租耕地 30 亩以上的种粮大户发展到 14 万余户。**二是完善土地流转服务体系**。推进土地承包经营权流转管理、交易、信息发布、政策服务等平台建设，健全“县有流转市场、乡有服务站、村有信息员”的土地流转服务网络，并有针对性地帮扶土地流转大户开展适度规模经营。2013 年，全省 1100 多个乡镇成立了农村土地流转服务中心。**三是推进土地流转规范有序**。推进土地承包经营权的确权登记颁证工作，2014 年，全省共有 15 个县区开展整体推进试点；规范农村土地流转合同，加强对流转土地的用途管制，纠正和杜绝流转农户土地“一口价”、“一锤子买卖”的行为，确保农民流转土地全程受益。

——**加强职业培训，为新型农业经营主体“补脑”**。发展现代农业，实现传统农业转型，必须培育新型职业农民，解决好“谁来种地”、“怎



样种好地”的问题。为加快培育新型职业农民，我省着力抓了三个方面工作：**一是确定培训目标。**实施以新型职业农民培训为重点的“阳光工程”和涉农职业教育，明确到 2017 年，全省培育新型职业农民 10 万人，到 2020 年全省新型职业农民达到 30 万人。**二是建立培训体系。**整合各类涉农教育培训资源，构建和完善以县级职教中心、中高等农业职业院校、农业广播电视学校等专门教育培训机构为主体，农技推广服务机构、农业科研所、农业龙头企业和农民专业合作社等参与的新型职业农民教育培训体系。隆平高科与农业部科教司进行“司企合作共建”，开展了新型职业农民培训工作。**三是改革培训方法。**主要采取围绕产业发展实行全过程跟踪培养；根据不同类型新型职业农民进行分类培训；通过结对帮扶进行技术指导进行培训。

三、统筹城乡发展，促进公共服务“均等化”

实现公共服务均等化是改变城乡二元结构、促进城乡协调发展的必然要求。为此，我省坚持把促进城乡公共服务均等化作为推进城乡发展一体化的重要抓手，优化财政投入结构，优化城乡公共资源均衡配置，着力推动建立城乡一体的公共服务体系。

——**加快基础设施向农村延伸。**为进一步改善农村生产生活条件，我省以推进“百城千镇万村”新农村建设工程（提升 100 个县城和 1000 个建制镇“两型”小城镇建设，选择 1 万个村率先整体推进新农村建设和城乡一体化配套改革）为抓手，加大农村基础设施统筹建设力度，促进农村环境不断改观。**一是加强农村供水设施建设，确保农村饮用水安**



全。2013 年全省解决了农村 372.6 万人口饮水安全问题，37.4%的农村人口饮上自来水。2014 年又解决了农村 271.7 万人口饮水安全问题。二是加强农村公路建设，确保出行便利。目前全省 100%的乡镇、99.8%的行政村通公路，99.7%的乡镇、86%以上的行政村实现了主干道硬化。三是加强农村电力网络建设，力争不拉闸停电。目前农村电网改造行政村第二期任务已经完成，第三期农网改造已全面展开。四是加强农村沼气建设，促进农居干净卫生。2014 年前三季度，全省新建户用沼气池 12.06 万口。五是加快危房改造，保障居室安全。2013 年，支持 12.7 万农户进行危房改造，2014 年上半年农村危房改造新开工 4.7 万户。

——加强公共服务向农村覆盖。为推动基本公共服务向农村覆盖，我省完善城乡公共服务体系，加大公共服务向农村覆盖力度，逐步推进农村社保、教育、文化等公共服务均等化。一是提高农村社会保障水平。同步推进职工医保、城镇居民医保和新型农村合作医疗，不断完善运行机制，目前全省农村合作医疗参合率达到 97%以上；推动新型农村社会养老保险全省覆盖，2014 年全省开始推进新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险合并。二是促进城乡教育公平发展。加快推进义务教育合格学校建设工程、农村中学校舍改造工程等，2014 年全省将建设义务教育合格学校 500 所，为农村寄宿制学校添置学生床位 42 万张，建设农村公办幼儿园 200 所，九年义务教育巩固率稳定在 98%。三是加强农村公共文化服务体系建设。推进文化惠民工程，开展乡村小型文体广场建设试点，完善基层公共文化设施，促进公共文化资源向农村倾斜。



——加大财政资金向农村投入。我省重点推出了三方面的改革举措：一是建立投入稳定增长的机制。以加大农村公共品投入、扶持农业发展和改善民生为重点，不断加大对农村发展的财政投入力度。2013 年农林水事务支出 500.3 亿元，较上年增长 11.7%，约为 2009 年 2 倍；省农业综合开发的财政投资在 2013 年和 2014 年分别达到 22.06 亿元、23.74 亿元。二是推进涉农资金整合。改进项目审批制度，逐步下放省级涉农资金项目审批权限，积极推广汝城、武冈、宁远等地“以规划定项目、以项目定资金”的支农资金整合模式，提高了涉农资金投入效率。三是完善农业补贴办法。在有条件的县市区开展按实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点，推动国家新增的各种粮食生产补贴资金优先向产粮大县、粮食生产先进县、种粮大户倾斜，推广农业保险保费补贴政策，为促进粮食生产和现代农业发展提供了有利条件。

“小康不小康，关键看老乡”；“两型不两型，重点在农村”。在新一轮改革的征程上，我们只要把握现代农业发展的趋势，深入推进农业农村改革，就一定能走出一条具有湖南特色的现代农业发展路子，湖南农业就一定能实现由“大”到“强”的转变。

5 让民主这个法宝显示更大威力

——在民主法治领域改革上的思与行

深化民主法制领域改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。党的十八届三中全会以来，省委省政府根据中央确定的民主法制建设“路线图”和“时间表”，结合法治湖南建设的实际，积极推进这一领域的改革，着力在健全立法机制、加强协商民主、推行公开问政等方面进行大胆探索，从而使中国特色社会主义民主政治在三湘大地焕发出蓬勃生机，民主这个法宝在全面深化改革中显示出越来越大的威力。

一、坚持“开门立法”，人大立法更透明更公正

立法是法治的基础和前提，立法的质量决定着法治的水平。而要立好法，就必须广开言路，集思广益。为此，我省从改革立法机制入手，按照“开门立法”的思路，不断完善人民群众参与立法的制度和程序，扩大公民和社会有序参与立法的途径，着力防止“闭门造车”、地方保护和部门利益法制化倾向，有效提高了立法质量。

——把听取民意作为开门立法的“第一工序”。“开门立法”先要“开门纳谏”，让不同相关群体说得上话，让不同意见的声音传得进去。为解决过去立法离群众较远的问题，我省在立法的“第一工序”上进行了大胆改革，注重从三方面听取民意：一是通过征集立法建议项目听取



民意。针对我省改革、发展、稳定中重大而亟需立法解决的问题，每年公开向社会广泛征集立法建议项目，规定凡在我省行政区域内的公民、法人和其他组织均可提出立法建议项目。二是通过开展立法调研听取民意。在起草、审议、修改法规草案等阶段，有关部门通过实地调研、公布法规草案、书面征求意见等多种形式，广泛征求意见。三是通过举行立法听证听取民意。在立法过程中，我省对一些社会普遍关注，对公民、法人或其他权益组织有较大影响，以及有较大争议的立法事项，均采取直接面向公民的立法听证形式，广泛征求社会各界的意见。今年1月10日，我省举行《湖南省实施〈中华人民共和国禁毒法〉办法（草案·修改稿）》立法听证会，来自全省各地不同行业的10多名代表对“快递实名登记”等规定提出了意见，受到了省人大法工委的高度重视。

——把扩大公开作为开门立法的“第一要求”。为做到立法民主，我省改变过去“内部操作”的做法，将立法公开作为地方立法的必经程序，不断增强立法工作的透明度，努力做到“三公开”：一是立法计划公开。省人大常委会在制定立法计划时，事先将立法计划在新闻媒体上“广而告之”。今年4月，省人大公布了2014—2015年立法计划，包括提请审议的项目、调研论证的项目、法规清理和审查批准的项目等。二是立法过程公开。无论是在立法项目征集阶段，还是在起草、审议、修改法规草案等阶段，立法全过程都通过媒体进行公开。三是立法结果公开。凡是省人大常委会审议的法规草案，原则上都在湖南省人大信息网上公布，重要法规草案还在《湖南日报》等媒体上公布。



——把维护公正作为开门立法的“第一准则”。公正是司法的生命和灵魂，而立法公正是司法公正的基础。在改革实践中，我省把坚持公平公正这一根本原则贯彻始终，注重从三个方面来维护公正：一是用定职权保公正。对设置的行政处罚从行为、种类、幅度上严格把关，杜绝出现不符合行政许可法或部门法定职权的条款；减少行政许可，对应由市场调节的事项，充分发挥市场的调节作用。二是用严机制保公正。建立多元化的法规规章起草工作机制，省人大有关专门委员会和常委会工作机构提前介入法规草案起草工作，适时跟踪了解立法项目进展情况，努力避免职能部门在法规起草中掺杂部门利益。三是用铁纪律保公正。省人大法制委、常委会法工委立下四条铁规：立法过程中不允许任何人向起草单位提出任何要求；修改法规过程中不允许在起草部门选定的宾馆改稿；不允许在起草部门报销差旅费；不允许参加起草部门的高消费活动。这些规定，有效堵住了立法过程中的“利益输送”。

二、完善“制度宝典”，协商民主更明确更规范

协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。为推进协商民主进程，我省出台并实施了《政协湖南省委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定（试行）》，从而有效推进了政协工作的制度化、规范化、程序化建设，营造了协商民主的浓厚氛围和良好环境。

——坚持“面对面”，拓展政治协商渠道。为加强协商民主建设，我省在多年实践的基础上，积极探索协商民主的新形式和新途径：一是开展专题协商。今年以来，省政协举行了“加快推进湘江保护与治理”、



“大力发展临港临空产业，构建湖南开放经济新高地”、“全面推进社区矫正工作”等多个专题协商会议。衡阳市政协今年围绕全市民间资本市场发展情况等 16 个课题，与财政、发改等 21 个部门开展专题协商议政。二是开展定期协商。为推进协商的经常化，我省各级政协积极探索建立定期开展协商工作的制度。省政协出台《双周协商会工作办法（试行）》，并建立了双周协商会制度。株洲、益阳等市政协积极探索“双月协商”制度，选取人民群众关心的重点、难点问题作为协商议题，每两月与政府及相关部门进行一次面对面协商。三是开展对口协商。我省把政协专委会对口协商作为政治协商的重要内容深入推进。常德市政协每个专委会每年开展 2 次以上对口协商。娄底市政协把“水府庙水库库区开发与建设”作为常委会专题协商课题，6 个专委会采取“一对一”的办法，把全市“六个四年行动计划”作为专委会专题协商课题，形成了“1+6”的整体协商格局。四是加强界别协商。界别是人民政协的基本组成方式，委员是界别群众的代表。省政协通过专门委员会加强对界别的联系和指导，广泛开展界别协商活动，反映界别群众诉求，充分发挥界别优势。

——实行“委派制”，完善民主监督制度。民主监督是人民政协的重要职能。为强化民主监督的制度保障，我省在各级政协普遍建立了委派民主监督员的制度，通过这一改革，使民主监督发生了许多新的变化。一是实现了从被动监督到主动监督的转变。过去一些单位的民主监督员是由本单位选聘，政协缺乏主导权和主动权，监督效果也有限。今年 5



月，省政协启动了委派民主监督小组试点，遴选 24 名省政协委员担任民主监督员，组成 4 个民主监督小组，分别派驻省高院、省检察院、省工商行政管理局、省食品药品监督管理局，就派驻单位依法行政、公正司法、政务公开、司法公开等情况提出意见和建议，这些监督员由政协组织统一委派，工作就更大胆、更主动。二是实现了从无序监督到有序监督的转变。以前一些地方的民主监督工作随意性较大，缺乏计划性和组织性。为改变这一状况，我省各级政协注意健全工作机制，着力提高民主监督的组织化程度。今年以来，郴州市政协选择部分市直单位试点委派民主监督小组工作，1 至 7 月，共组织政协委员参加对市直单位的民主监督活动达 100 余人（次）。张家界市政协将委派到 32 个单位的 101 名民主监督员归口到 6 个专门委员会，由专委会对口联系市直单位，落实民主监督小组的对口管理。三是实现了从柔性监督到刚性监督的转变。以前一些地方的民主监督工作仅仅停留在组织政协委员“看一看”、“说一说”上，监督的约束力和权威性都不太强。针对这一问题，我省注意把政协民主监督工作与有关工作考核、测评挂钩，增强了民主监督的约束力。常德市政协由各专委会推荐，选择 60 名市政协委员，组成 12 个民主监督小组，对承担民生升温、园区攻坚、城市提质“三大战役”工作任务的 12 个重点责任单位实行“一对一”的监督，将开展民主监督形成的评议意见和测评结果，作为考核党风廉政建设和干部作风、单位优化经济环境和行政效能的重要内容，使民主监督由“虚”变“实”、由“软”变“硬”了。



——**注重抓落实，完善提案办理制度。**提案是人民政协履行职能的重要形式。为改变过去提案工作文来文往，办理效果不尽如人意的问題，我省从提案办理的基本环节入手，着力抓好提案的落实工作，从而有效提高了提案工作的科学化水平。**一是注重商办。**加强提案办理协商，增强提案办理实效。省政协先后召开一系列重点提案协商办理会议，就《关于加强长沙市雾霾治理的建议》等提案进行办理协商。截止 8 月底，今年省政协 25 件重点提案全部办理完毕，测评满意率达九成以上。**二是推行领办。**坚持党政主要领导领办政协重点提案，提高提案办理的效率。长沙市党政主要领导今年各领办了 1 件重点提案，其余由市党政领导和市政协主席会议成员领衔办理，8 件多年提而未办的重要提案经过领办制，取得了实质性进展。**三是落实督办。**强化提案跟踪督办，不达预期效果不“收兵”。益阳市政协选派 21 名市政协委员，到 32 个提案承办单位担任提案办理观察员，跟踪相关提案的办理落实情况，并随机抽取一定的 B 类提案进行追踪问效。**四是主动反馈。**在每年第四季度召开的省政协常委会上，省政府领导到会就提案办理情况向会议作说明，增强了提案工作的实效和影响。

三、搭建“直通平台”，公开问政更热辣更常态

公开问政是近年来我省在民主政治建设中探索的一条新的有效渠道。在新一轮改革中，我省以创新公开问政渠道为重点，积极打造电视问政、网络问政、电话问政等“直通平台”，极大调动了人民群众参政议政的积极性。



——“不彩排”，搭建电视问政的直通平台。去年以来，我省在全省普遍推行了电视问政，把党政部门领导请到电视录播间，让群众面对面评议党委政府的工作。节目现场没有事先“彩排”，没有“作戏”，切实做到了“四真”：**一是真问**。在电视问政中，群众当面锣、对面鼓，直接向有关地方和部门负责人发问。9月11日，湖南广播电视台经视频道播出的《经视问政》第9期节目的现场，郴州、永州、怀化、株洲、长沙五市的市长走上问政席，面对电视曝光的问题，接受群众代表的犀利发问。**二是真答**。面对群众和专家提出的尖锐问题，站在问政席上的市长、厅长们一个个面红耳赤，备感“压力山大”，但是他们没回避问题，而是用实事求是的态度给出了认真负责的答复。**三是真评**。在电视问政中，针对“中小学强制搭餐且伙食差”的问题，现场一位全国人大代表直接指出：这些问题虽然发生在基层，但与省级部门管理不力也有关系。这些点评针针见血。**四是真改**。参与问政的负责人均现场表示了“向群众致歉”、“限时解决”、“责任到人”等鲜明态度，提出了明确的整改措施。目前，经视频道的电视问政已经播出9期，受到了观众的普遍关注和好评。

——“不遮掩”，搭建网络问政的直通平台。为了让各级党委政府更快捷地听取群众意见，我省把公开问政的渠道由电视延伸到网络。在网络问政中，各级党委政府坚持不遮不掩，听取原汁原味的民意，进行真心实意的整改。**首先是注意通过网络问政了解社情民意**。各级党委政府要求本级网络平台实行全开放模式，引导网友反映问题、发表看法，



做到“留言不设上限、意见不分类别”。郴州市今年通过网络收集的网民意见就达 3 万多条，回复率达 99%。**其次是通过网络问政推进民主监督。**红网开办“问政湖南”、“百姓呼声”等栏目，把引导网民进行民主监督作为重点，注意从网上舆情中发现问题，形成了舆情的收集、研判、报送、处置“一条龙”工作流程，被网民称为民主监督的“青天河”。**第三是通过网络问政为民服务。**各级党委不仅注重网上听意见，而且注重网下办实事，把网上意见的办理作为网络问政的最终落脚点。长沙县在网络问政中，实行县委县政府主要领导“领办”制度，对一些涉及单位多、办理难度大、群众反映强烈的问题，采取每季度召开联席会议的办法研究解决，做到了对问政平台上反映的问题事事有处理，件件有回音。据统计，红网“问政湖南”、“百姓呼声”栏目累计为网民群众提供各类咨询服务 13 万多次、协调解决群众问题 5 万多个。

——“不敷衍”，搭建电话问政的直通平台。在开展电视问政、网络问政的基础上，我省还注意发挥电话方便快捷的优势，积极搭建电话问政的直通平台。为发挥好电话问政的作用，我省推出了一系列创新举措：**一是整合政府热线。**省政府全面整合了公共服务部门的电话热线，设立了“12345”服务总专线，将工商热线“12315”、税务热线“12366”、环保热线“12369”等政府有关部门的热线都统一归口到“12345”专线，24 小时为企业和群众提供服务。**二是公布媒体热线。**我省充分发挥媒体舆论监督作用，各主要新闻媒体公布了自己的电话热线，接受群众的爆料、举报和求助，使媒体热线成为推动社会和谐进步的助推器。今年 4



月，湖南日报报业集团“96258”公众服务热线接到汉寿农民求诉电话，得知我省蔬菜基地之一的汉寿县围堤湖生产的白菜、包菜滞销，农户迫于无奈将近万亩白菜、包菜耕除的情况后，立即派记者进行实地采访报道，引起省农业部门的高度重视，促使他们迅速采取了措施，解决了农民卖菜难的问题。三是开通民调热线。省市两级都成立民意调查中心，采取计算机辅助电话访问方式，建立社会舆情汇集和分析机制，畅通社情民意反映渠道。近年来，省市两级民调中心累计完成调查项目 340 多个，成功调查样本 120 多万个。

随着新一轮改革大潮的兴起，我省民主法制建设不断向前推进。在新的形势下，只要我们认真贯彻落实党的十八届四中全会精神，努力用民主凝聚共识，用法治引领改革，法治湖南建设的步伐一定会迈得更稳更快，中国特色社会主义民主政治发展的道路一定会越走越宽广。

6 服务型政府建设走上“阳光道”

——在行政体制改革上的思与行

深化行政体制改革是提高国家治理能力的重要途径。党的十八届三中全会以来，省委省政府坚持把行政体制改革作为全面深化改革的关键环节，遵循“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意”的原则，按照把管理层面从微观转向宏观、把管理方式从直接转向间接、把管理手段从行政为主转向经济和法律为主的思路，着力在转变职能、精简机构和控编减编上下功夫，大力推进新一轮政府机构改革。目前，经过改革的我省政府机构更加精简务实，朝着建设现代服务型政府的“阳光道”大步前进。

一、在“瘦身”上下功夫，整合机构整出政府管理“新活力”

精简政府机构是提高行政效能的前提。1982年以来，我省经过7轮政府机构改革，政府机构得到大幅精简，但部门职责交叉、权责脱节、效率不高以及行政职能“体外循环”等问题仍比较突出。为此，我省牢牢把握新形势对改革提出的新要求，着眼调整和完善自身结构和功能定位，紧紧抓住政府组织架构这个重点，开始了新一轮“瘦身”工程。

——按照整合优化的要求推进机构重组。组织结构合理，运转才能顺畅。为使机构设置更加合理、更加科学，我省注重严格执行党中央、



国务院印发的省政府机构改革方案，做到“三个到位”：一是**落实中央规定动作到位**。整合省卫生厅、省人口计生委的职责和机构，成立省卫生和计划生育委员会，整合省新闻出版局（省版权局）、省广电局的职责和机构，成立省新闻出版广电局。二是**规范机构设置到位**。将原来挂牌机构实体运作的省政府研究室调整为省政府直属机构，将原来行政职能体外循环的省知识产权局、省中医药管理局分别调整为省科技厅、省卫计委管理，将整合重组的省能源局升格为副厅，由省发改委管理。三是**行业体制改革到位**。省里下决心撤销省轻工、纺织、冶金、建材、石化、机械行管办和省物资、商业、食品事务办等。改革后，省政府共设置工作部门 40 个，比改革前减少 2 个部门，整体结构得到明显优化，机构活力、工作效率大幅提高。如省新闻出版广电局成立后，更好地发挥了在做大湖南出版业方面的协调支撑作用，仅中南传媒集团一家，2014 年上半年就实现营业收入 38.64 亿元, 同比增长 14.93%; 归属于上市公司股东的净利润同比增长 31.76%。

——**按照服务增效的要求推进职能优化**。职能配置得当，管理效能才能倍增。为解决职能不顺的问题，我省注意从两条路径来优化职能。一是**同一件事情由同一个部门负责**。比如将食督局、质监局等部门的食品监管职能统一整合到新成立食品药品监督管理局等。二是**公共资源交易平台统一设置**。深化公共资源交易管理体制改革的，撤销与公共资源相关的领导小组，成立省公共资源交易管理委员会，统一进行监管。整合工程建设项目招投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政



府采购等平台，组建省公共资源交易中心，今后此类交易都归集于这一个平台进行。

——**按照分级管理的要求推进体制创新。**体制顺则工作顺。这次改革，根据中央改革精神，省里明确将工商和质监两个系统由原来的省以下垂直管理体制，改为省、市（州）、县（市）三级政府分级管理。通过实行分级管理，进一步理顺了省级以下工商、质监行政管理体制，强化了各级政府的市场监管职责，克服了以前“看得到，管不到”的尴尬，促进了市场监管体系建设。

二、在“健体”上下功夫，转变职能转出政府服务“新天地”

省委书记徐守盛指出：“政府职能与经济发展好比‘鞍与马’、‘帆与船’，相辅相成、相互作用。良马要配好鞍、快船要借劲风。”省长杜家毫也指出：“要抓紧实施政府机构改革，不论是撤并还是保留的部门和单位，都要做好‘瘦身’和‘健体’的工作。”按照省委省政府要求，我省针对过去政府权界不太清楚、管理程序还不优化等问题，遵循减少层次、优化程序、提高效能、方便办事的原则，着力在搞好撤并部门的“物理调整”的同时，注重促进转变职能的“化学反应”，努力做到既要“瘦身”，更要“健体”。

——**念好减少行政审批的“三字经”。**行政审批是政府的主要职能之一，行政审批制度改革是当前全面深化改革的重点。省政府根据法律法规要求和简政放权原则，对行政审批权进行了重新审核确认，通过念好“放、交、让”三字经，对行政审批进行了精简。首先是念好“放”



字经。去年以来，国务院取消和下放的行政审批事项，我省全部进行了衔接落实，省本级取消行政审批事项 37 项，下放行政审批事项 88 项，单独向长沙市下放省级经济社会管理权限 45 项。工商登记制度改革方面，放宽登记和审批条件，放松市场准入管制，由“先证后照”改为“先照后证”，将注册资本实缴登记制改为认缴登记制。**其次是念好“交”字经。**按照市场经济规律办事，减少行政干预环节，把能够交给市场的，尽量交给市场去做。全省共取消 41 项行政事业性收费、降低 30 项行政事业性收费标准，取消（取缔）10 项经营服务性收费、降低 13 项经营服务性收费标准，推行 8 项经营服务性收费市场化。**再次是念好“让”字经。**把原来行政审批中的一些本属于社会管理的职能“让”出来，同时推动事业单位等社会服务组织“去行政化”。如本轮政府职能转变和机构改革工作中将部分事业单位承担的行政职能予以剥离并划归行政机关，积极推动行业协会商会与行政机关脱钩并出台相应的管理办法。行政审批事项的大幅压缩，给老百姓的生产生活带来了立竿见影的效果。以“出租车续牌审批”为例，这一审批权由省交通运输厅直接下放后，长沙市立即举行了“新增 1000 个市区出租汽车运力指标”听证会，并于今年上半年投放到位，对缓解长沙市民“打车难”问题起到重要作用。

——**实行加强同步监管的“三个查”。**减少行政审批并不意味着放弃监管责任。为切实把该管的管好，我省里采取了“三查”措施：**一是实行跟踪调查。**对于已经取消的审批事项，省里要求相关部门和个人必须做好跟踪衔接，把更多精力转移到事中事后监管上来，及时发现和惩处



违法生产经营活动。对投资活动，则大力加强土地使用、能源消耗、污染排放等管理，发挥法律法规、产业政策的约束和引导作用，避免重复投资和无序竞争。二是进行严格审查。对于需要核准的事项，省里要求所有核准机关必须严格按照规定权限、程序和时限要求进行审查，不能“偷工减料”，更不能“放水”。三是开展专项检查。对搞“变相审批”的行为，省里通过制订行政许可裁量权基准、开展行政许可案卷规范性与合法性评查、行政审批业务定期和不定期专项检查、行政审批业务随机抽查等方式，加强监督检查，切实减少权限下放后产生的监管风险。今年以来，我省一方面下放行政权力，一方面加强后续监管，进一步释放了市场活力。1-8月，全省工业投资同比增长16%，民间固定资产投资增长21.9%，实际利用外资同比增长21.3%，社会消费品零售总额增长12.8%。

——注重优化公共服务的“三着力”。提供便捷优质的公共服务是行政机构改革的目的所在。为此，我省大力拓展政府的服务功能，着重做好三项工作：一是着力保基本。加大对城镇就业困难人员帮扶力度，确保“零就业”家庭至少有一人就业。同时多渠道增加低收入者收入，不断扩大中等收入者比重，加大保障性安居工程建设力度。二是着力除隐患。用最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，切实保障人们生产生活安全。为遏制重特大安全事故发生，省政府提出，五年内，不再新批煤矿、烟花爆竹生产和规模以下非煤矿山企业。三是着力兜好底。扩大参保缴费覆盖面，重点做好农民工、非公有制经济组织从业人员等



群体参保工作，大力推进工伤保险参保全覆盖。同时推进城乡居民基本养老保险、基本医疗保险制度整合，完善社会救助体系，建立基本养老服务和重度残疾人护理补贴制度。

三、在“护养”上下功夫，控制编制控出政府规模“新体量”

机构编制的数量影响政府体量的大小。为此，我省着眼于建设“小政府、大社会”，按照“严控总量、盘活存量、增减平衡、分级负责”的思路，坚持不该增加的坚决不增，确需增加的严格控制，应该裁减的彻底裁减，严格控制编制人员，切实防止政府体量膨胀。

——**控“总量”**。科学设定和严格控制编制总量，才能把控制政府规模的“闸门”关紧。为此，我省注意把好“三关”：**首先是把好新增编制的入口关**。省里明确要求，以2012年底统计为基数，实行总量控制，确保5年内财政供养人员只减不增。同时，规范审批机构编制的程序和条件，对职能未作大的调整、工作任务没有大幅度增加、增加的工作任务为临时性阶段性任务或可以通过购买服务等方式予以解决的，一律不予审批，对内部尚有空编、编制未分配完的，一律不予审批。同时对市州实行事业编制总量管理，确保在总量内调整机构编制。**其次是把好财政供养人员拨款关**。实行财政供养人员联合管控。明确全省各级只有纳入机构编制部门管理的各类机关事业单位以及群团组织等所属人员，财政部门才能列入财政供养人员，其规模总量由编制部门核定和确认。**再次是把好各类特设机构设置关**。从严规范和管理合署办公机构、政府派出机构、开发区管理机构、挂牌机构、议事协调机构和临时机构，挂牌



机构不得设为实体机构，议事协调机构不单设办事机构。通过改革，省委、省政府层面的各类领导小组、议事协调机构精简比例达到 57.2%。

——优“存量”。机构编制是宝贵的公共资源，必须保证将其用在刀刃上，使其发挥最大效益。为此，我省主要通过三条途径来优化编制存量。**第一，减多余。**根据形势和任务变化，适当核减职能弱化、工作任务不饱满单位的编制，撤并整合职责相近、设置重复分散、规模过小的单位，并相应核减编制。**第二，保重点。**分清轻重缓急，把有限的机构编制优先配置到经济社会发展的重点领域和环节。**第三，强基层。**统筹考虑上级机关“瘦身”与基层一线“强身”，将编制资源向基层和一线倾斜。如百姓关心的食品药品市场监管，省里要求市县两级分别设立食品药品稽查支队、大队，县市区食品药品监管机构可在乡镇（街道）设立食品药品监管所，目的是推进食品药品监管工作关口前移、充实基层监管力量。

——活“流量”。为了把编制全管活，我省积极解放思想，创新思路，认真做好放活流量的文章。一是**向深化改革要编制。**加大政府购买服务力度，对可以由市场提供、社会承担的事务，尽可能通过购买服务的方式交给市场和社会组织承担，做到“养事不养人”。二是**向加强管理要编制。**坚持“要增编、必清理、先减法、后加法”的原则，对职能未作大的调整、工作任务没有大幅增加、或者存在“吃空饷”等情况的单位，机构编制部门不受理增编事项。同时建立编制使用评估机制，定期对市州和省直部门政策执行、职责匹配、编制总量、挖掘潜力等方面



的情况进行评估，作为编制管理的依据。三是向运用信息技术要编制。

一方面，在全省大力推行网上办公、网上审批、政府服务集中办理等行政模式，通过现代化手段、集中化办公方式来减少工作人员数量；另一方面，加快建立机构编制实名制管理信息系统平台，并将其作为管理人员编制的唯一入口，实行严格的用编核准和出入编登记制度，持续开展“三超两乱”专项治理工作，切实把人员编制和经费预算联合管控机制执行到位。通过转变编制管理思路，全省机构编制严格控制在了中央的限额内，全省超编限额进人、超职数超规格配备领导干部、超范围分设党政职务、机关事业单位“吃空饷”、编外大量聘用人员等问题都得到有效遏制，并形成了良性运转的格局。

“大道至简，明政善为”。以建设服务型政府为目标的行政机构改革，改出了各级政府管理的新活力、服务的新天地。我们相信，经过新一轮行政机构改革，轻装上阵的各级政府一定会在推进科学发展、服务三湘人民中发挥更大作用，显示更大作为。

7 争创湖南文化发展的新优势

——在文化体制改革上的思与行

深化文化体制改革是解放和发展文化生产力的根本途径。党的十八届三中全会以来，省委省政府坚持把深化文化体制改革作为加快建设文化强省的强大引擎，出台《湖南省深化文化体制改革实施方案》，从文化宏观管理体制到文化运行机制，从现代文化市场体系到现代公共文化服务体系，从政府职能转变到市场主体重组，推出了一系列新的改革举措，开启了我省新一轮文化体制改革的新征程。目前，我省文化体制改革正在向纵深推进，文化事业和文化产业发展正在形成新的优势。

一、抓住“理顺关系”这个大前提，文化管理体制改革迈出新步伐

深化文化体制改革，核心是理顺政府与市场的关系。前些年，我省在这方面进行了一些改革，也取得了一定进展，但文化管理体制中政企不分、政社不分等深层问题还没有根本解决。为了进一步理顺关系，我省着力在深化文化管理体制改革的上下功夫，迈出了“三大步”。

——着眼“转职能”，在推进文化机构改革上迈出新步伐。为了进一步转变职能，加强监管，首先，我省积极推进了机构整合。根据中央部署，省委省政府对原省新闻出版局和省广播电影电视局机构和职能进行整合，组建省新闻出版广电局。新组建的省新闻出版广电局，不是两



局简单合并，而是以机构改革和职能转变为契机，推动新闻出版广电事业的融合发展，真正实现“1+1>2”的改革效果。其次，按照“管人管事管资产管导向相统一”的要求，进行了省属国有文化企业国有资产监管机构改革试点，目前，这一改革已被列入全省 15 项先行先试的改革项目，正在有序开展。

——注重“优环境”，在加强新闻行业管理上迈出新步伐。针对近年来我省新闻行业存在的新闻敲诈和假新闻、假媒体、假媒体机构、假记者问题，我省坚持治标与治本两手抓，努力净化新闻行业环境。一方面，从治本上构建长效机制。建立党委宣传部牵头、有关部门参加的联席会议制度，在新闻管理部门和新闻单位设立举报电话，在红网和华声在线开设网上举报专区，组织社会人士和业界代表对新闻从业人员进行监督。另一方面，从治标上加大查处力度。开展了为期三个月的新闻出版专项整治行动，依法关闭了“湖南预防腐败网”等 25 家违规网站，查处了岳阳 5·02 假记者诈骗案等一批案件。

——着力“破梗塞”，在创新互联网管理体制上迈出新步伐。为进一步克服网络管理交叉、职能重叠的问题，我省着力从健全工作联动机制入手，完善互联网领导管理体制。省委成立了网络安全和信息化工作领导小组，统一协调各领域网络安全和信息化的重大问题，并积极筹建省委网信办。同时积极搭建管理平台，通过设立全国首家互联网辟谣平台，对网上造谣文章、帖子等进行回应处理；通过设立互联网企业推介平台和人才交流平台，为企业和各类人才搭建相互交流的桥梁。为加强



互联网管理，还建立健全了网站内容管控制度、敏感信息管控报告制度、网络后台实名制度、网站从业人员准入制度等。如长沙市政府出台《长沙市互联网信息管理实施办法》，规定在长沙市从事互联网信息服务活动的网站，对网民开博客实行实名制。

二、瞄准“共建共享”这个大目标，公共文化服务体系建设实现新突破

加强公共文化服务体系建设是实现人民群众基本文化权益的主要途径。为此，我省按照“公共文化设施网络化、供给多元化、城乡一体化、服务普惠化、活动品牌化”的思路，拓展文化建设途径，丰富文化服务形态，实现了四个新的突破。

——在“立标准”上实现了新的突破。为了确立公共文化服务的标准，我省组织开展了基本公共文化服务标准化、均等化建设课题研究，编制了《湖南省 2014 基本公共文化服务清单》，服务清单包括免费公共服务类、面向特定人群补助类和政府提供的保障性公共产品类，在此基础上，还将出台《湖南省基本公共文化服务保障标准和指标体系》。这些都将使人民群众读书看报、听广播看电视、开展文体活动等基本文化权益得到进一步保障。

——在“抓示范”上实现了新的突破。为了探索公共文化服务的新路，我省着力抓了三个方面的示范建设：首先抓好示范区建设，继长沙市入选首批国家公共文化服务体系建设示范区后，岳阳、株洲、郴州正加紧创建第二批国家公共文化服务体系建设示范区。其次抓好示范点建



设，重点抓省博物馆改扩建、雷锋纪念馆提质改造等示范工程，改建后的省博物馆将成为中国最重要的文物典藏与保护中心之一。再次抓好示范园建设，长沙市滨江文化园、衡阳市影剧艺术中心、株洲神农文化传承中心等一批文化示范园区正在加紧建设。

——在“建工程”上实现了新的突破。为了为人民群众提供更多更好的公共文化服务，我省在前几年实施五大文化惠民工程的基础上，今年又实施了三大新的文化惠民工程：一是乡村小型文体广场建设工程。现在正在积极开展试点。通过乡村文体广场建设，乡村居民就近即可观看电影、运动健身和娱乐休闲。二是广播电视“村村通”全覆盖工程。在前几年的基础上，打通“最后一公里”，力争实现全省 23616 个 20 户以下已通电自然村和 4212 个 20 户以上新通电自然村共 50 万农户通广播电视。三是广播“村村响”工程。2013 年 5 月启动新一轮农村广播“村村响”工程，预计 5 年内，将在全省建设一个覆盖所有县（市）的农村广播网络，全面实现广播“村村响”。

——在“借外力”上实现了新的突破。为了增强公共文化服务功能，我省借用外力，实行了“三个引进”：一是引进社会资本。在确保公共财政对文化建设投入逐年增长的基础上，探索形成以政府投入为主、社会力量参与的文化服务建设投入机制。2014 年 8 月，省发改委发布了第一批公共建设领域引进民间投资项目，其中列入了一批公共文化项目。二是引进服务平台。借鉴省内外经验，在全省搭建自上而下、立体交叉的文化志愿服务平台和组织网络体系，组建了 17 个文化志愿服务支队，

共有文化志愿者 4 万多人。三是引进现代技术。近年来，我省积极引进现代信息技术，通过多种方式提供公共文化服务信息，推进了公共文化资源、项目、活动、服务、人才、信息的流动共享。

三、用好“市场引导”这个大杠杆，文化市场体系建设形成新格局

市场是彰显文化传播力和竞争力的有效渠道。为了使文化建设更好地面向市场，我省通过“强主体”、“拓市场”、“搭平台”、“抓对接”，积极推进现代文化市场体系建设，形成了新的格局。

——强主体，大力培育壮大骨干文化企业。培育壮大市场主体是建设现代文化市场体系的基础。为此，我省注意从三个方面加大市场主体建设力度：一是对基本完成转企改制任务的 65 家非时政类报刊出版单位开展专项督查，促进这些单位进一步进入市场、焕发活力。二是探索建立文化事业单位法人治理结构，启动湖南图书馆、湖南省博物馆组建理事会试点工作。三是打造一批具有市场竞争力的国有或国有控股骨干文化企业，深化省演艺集团、芒果传媒、省广电网络控股集团内部改革，建立一批新的集团。

——拓市场，完善文化投融资体制。建立多渠道的投融资体系是建设现代文化市场体系的重要保障。为了为我省文化发展注入更多的“血液”，我省在投融资体系建设上实行了“三措并举”：完善政府文化产业引导资金管理办法，省级文化产业引导资金 2014 年达到 1.6 亿元，14 个市州和部分县（市区）设立了文化产业引导资金；拓展文化交易所功能，完善运行机制，形成了国内文交所发展的“湖南模式”；成立文化



担保企业，组建省文化旅游担保投资公司，湖南山猫卡通等 16 家文化企业通过担保，获得银行信贷支持约 1.6 亿元。

——**搭平台，推动媒体融合发展。**媒体是现代文化市场体系的重要载体。为促进传统媒体与新兴媒体的融合发展，我省着力推动“三个融合”：**一是推动纸媒与网媒的融合。**湖南日报报业集团引入网媒后，综合实力稳居全国省级党报集团第一方阵，湖南日报和华声在线分别荣获“传媒中国年度十大党报”和“传媒中国年度十大品牌价值新闻网站”，华声在线网站成为全国首批完成股份制改造的重点新闻网站。**二是推动电视与网络的融合。**湖南广播电视台组建新的芒果 TV 全平台，从 2014 年 4 月启动以来，芒果 TV 的 PC 端月均独立访客量从 10 万飙升至 1000 万。红网实施电脑屏、手机屏、电梯屏、电视屏融合的“四屏战略”，手机报覆盖 90 多个县市区。**三是推动传统出版与数字出版的融合。**中南传媒致力于推进传统出版与数字出版的融合发展，力争打造成中国最大传统出版物提供商、中国最大教育数字化解决方案提供商。

——**抓对接，促进文化与科技、旅游、金融融合发展。**文化与科技、旅游、金融联姻是建设现代文化市场体系的有效途径。为了推动这方面的融合，我省注意坚持“三管齐下”：**一是以投融资平台建设为重点推进文化与金融融合**，出台了系列支持文化与金融合作的政策，组织文化企业与金融单位面对面的对接会，通过“牵手”对接，湖南华强文化科技产业基地一期工程、株洲神农文化传承中心建设项目分别获得中国进出口银行、国家开发银行的信贷支持。**二是以大湘西为重点推进文化与**



旅游融合，召开大湘西文化旅游产业融合发展座谈会，省发改委、省财政厅、省旅游局等 16 家省直单位共同为推进大湘西文化旅游产业融合发展“出招”，大湘西文化旅游融合发展呈现新的态势。三是以长株潭为重点推进文化与科技融合，召开文化与科技融合发展联席会议。据省统计局估算，2014 年上半年全省文化和创意产业实现增加值 780 亿元，同比增长 15.5%。

四、实施“对外开放”这个大战略，对外文化交流架起新桥梁

对外开放是文化发展的重要“跳板”。为了使我省文化发展“跳”得更高更远，我省按照走得出去、落得了地、引得进来的要求，加快文化对外开放步伐，进一步提升了湖湘文化的国际影响力。

——**搭建文化产品“走出去”的桥梁**。为了使湖湘文化更好地走出去，我省着力搭建了文化走出去三座桥梁：一是**搭建走出省的桥梁**。利用参加“文博会”和在上海举行湖南文化创意产业发展与招商恳谈会的契机，加大宣传推介湖南文化产业发展的力度。二是**搭建走出境的桥梁**。2013 年以来，先后在香港举办湘绣湘瓷艺术精品展示拍卖活动，在台湾组织“2013 湖南两岸文化创意产业合作周”，通过这些活动，湖南湘绣城等一批文化企业与台湾相关企业达成合作意向。三是**搭建走出国的桥梁**。筹划开展湖湘文化走进泰国活动，着力以“中国—东盟文化交流年”为契机，把湖南影视产品、湘绣、湘瓷和烟花等“湘”字号文化产品带到泰国。

——**搭建文化出口“能落地”的桥梁**。为了增强我省文化的国际竞



争力和影响力，我省着力从三个方面推动文化出口的落地：**一是推动企业落地。**为支持有实力的文化企业到境外开拓市场，我省出台了《关于鼓励和支持文化产品和服务出口的意见》，全省 18 家企业入选了“2013—2014 年度国家文化出口重点企业”，入选数量居全国第 8 位、中部第 2 位。**二是推动节目落地。**目前，湖南卫视节目《我是歌手》、《爸爸去哪儿》已完成在台湾、香港地区的成片输出。**三是推动产权落地。**中南传媒打开欧美主流出版市场，全年输出版权近 200 种；山猫卡通在美国、欧盟等 10 多个国家和地区注册了国际商标。

——**搭建文化交流“能互通”的桥梁。**为了促进我省文化的国际交流，我省着力从三个层面搭建对外文化交流的桥梁：**一是搭建政府层面的桥梁。**全省各级政府举办了“汉语桥”世界大学生中文比赛、张家界国际乡村音乐周、长沙橘洲国际音乐节、吉首（国际）鼓文化节、长沙（国际）动漫游戏展等一系列文化交流活动。**二是搭建社会层面的桥梁。**由长沙市邵阳商会、美国加州湖南商会联手打造的湖湘会馆为全球湖湘文化产业搭建了推广交流平台。**三是搭建企业层面的桥梁。**今年元月，张家界魅力神歌集团赴意大利和马耳他参加由国家文化部组织的慰问海外华侨“欢乐春节”联谊会，向海外华侨和欧洲民众展示了富有特色的湘西少数民族文化。

文化是最需要创新的领域。过去，敢为人先的文化湘军高举改革大旗，通过“自学成才”，走出了一条新路，创造了全国瞩目的“湖南文化现象”。我们相信，在新一轮文化体制改革中，三湘儿女一定能够抓



住机遇，乘势而上，进一步打造出湖南文化发展的“新名片”。

8 改出民生建设的新气象

——在社会体制改革上的思与行

发展社会事业和创新社会治理，是促进社会公平正义、增进人民福祉的重要保障。党的十八届三中全会以来，省委省政府高度重视社会体制改革，坚持把是否有利于提高人民的生活水平和生活质量，是否有利于满足人们日益增长的物质文化需求，是否有利于提高社会运行效率和治理水平，作为衡量社会体制改革成败的标准，围绕强化社会事业、壮大社会组织、改进治理方式，推出了一系列改革举措。通过改革，我省社会事业建设的“金矿效应”进一步显现，一个既充满活力又更加和谐有序的社会局面进一步形成。

一、着眼均等化，把社会事业体制改得更优

改革开放以来，我省社会事业得到较快发展，但收入差距大、上学难、看病贵等问题进一步凸显。在新一轮改革中，面对人们对幸福生活和公平正义的期盼，省委省政府坚持以人为本的执政理念，把加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，摆到社会事业改革的突出位置。

——推进教育公平这个“民心工程”。教育公平是最基本的社会公平，也是人民群众反映最强烈的社会热点。促进教育公平，关键是要加



快基本公共教育服务均等化，逐步缩小城乡、区域、校际和不同群体之间的差距。为此，我省通过一系列的改革，着力推进“三个公平”：一是**推进受教育者机会公平**。针对群众反映强烈的问题，开展重点问题的整治，特别是规定在全省中小学不准设“重点校”、“重点班”，着力破解“大班额”和“择校”等难题。长沙市教育局明确规定：市属任何中小学校不再接收任何单位的“条子生”、不再设立“空降班”，坚决堵住升学过程中的“后门”；与此同时，长沙市城区新增2万个中小学学位，进城务工人员随迁子女凭相关证件就可以在城区公办小学就读。二是**推进学校之间教育资源的配置公平**。全省在加强中小学“合格学校”的建设中，对促进教育均衡发展模式进行了探索。如推出了以名校“一带多”的方式，包括“对口支援”模式、“委托管理”模式、“捆绑发展”模式，有力地推动了教育的均衡发展。三是**推进地区之间和城乡之间教育的发展公平**。出台了《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的实施意见》，将全省所有县市区纳入“全面改薄”范围，分类分层给予支持，并着力推进城乡之间义务教育学校校长和教师交流轮岗，促进了全省办学水平和教育质量的整体提升。

——**构筑统筹城乡社会保险这个“互通网络”**。为了让全体公民享受统一制度安排带来的公共福利，我省按照全覆盖、保基本、有弹性、可持续的方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，不断完善覆盖全体城乡居民的社会保险制度。在实践中，注重实施“两个一”：一是**推进“一体化”**，即实行城乡基本养老、医疗保险制度并轨。



出台《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的实施意见》，提出在 2015 年年底前，全省基本实现新型农村养老保险和城市居民养老保险制度合并，积极探索省级医疗统筹，推进异地就医即时结算和服务。二是实行“一卡通”，即用一张社保卡办理社保业务、就医费用结算。在全省建立养老、失业、医疗多领域的“一卡通”便民平台，提出全省持卡人数从 2014 年末的 2000 万人，到 2016 年末增加到 4000 万人。

——打造全民创新创业这个“强大引擎”。就业是民生之本，创业是就业之源。为鼓励创新创业，省委省政府召开创新创业大会，强调要适应经济发展新常态，培育创新创业精神，壮大创新创业主体，扩大创新创业领域，让想创业的人创业，正创业的人创好业，善创业的人创大业。在实践中，着力推出三项新举措：一是降“门槛”。推动创新创业向不同所有制领域延伸，按照“非禁即入”的原则，允许各类创新创业主体平等进入国家法律法规没有禁止的所有行业和领域。二是拓领域。在农产品种养特别是加工领域开展创新创业，在承接产业转移、发展产业集群、完善产业链条、加强产业配套等方面推进创新创业，把服务业特别是移动互联网领域的创新创业作为重要方向和重点方面。三是强保障。完善和落实财税支持政策，就业资金向创新创业方面倾斜；建设各类创业孵化基地和创业园区，拓宽创业平台，完善创业服务体系；加大对初创期科技型中小企业贷款力度，扩大科技金融试点，有效解决创新创业信贷难题；把培育发展科技型中小企业摆在更加突出位置，大力发展与龙头企业配套的上下游企业，以及创意设计、新兴媒体、数字出版、



动漫游戏、移动互联网等新业态。据统计，从 2009 年至今，全省新增创业主体 176148 个；拥有各类市场主体总量达 222.61 万户，从业人员达到 4036.45 万人，长沙、株洲、湘潭和郴州 4 市获批国家级创业型城市。

——抓住实行单独两孩政策这个“最大亮点”。实施单独两孩政策，是促进人口均衡发展的重大决策。为使这一决策真正惠及百姓，我省着重抓了 3 个文件的出台和实施：一是省人大常委会作出《关于调整完善生育政策的决议》，决定实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策。省人口计生部门推出全面公开服务事项、一次性告知、即来即审、限时办结、特事特办等 5 项便民举措，使“单独夫妇”能及时办理《再生育证》。5 月 5 日，我省首张“单独两孩”再生育证发放到了长沙夫妇黄大卫、廖欣手中。二是修订《湖南省人口与计划生育条例》，对夫妻双方符合再生育一个子女的一般条件，以及夫妻双方系农村居民可再生育一个子女的特殊条件，作出具体政策规定。三是出台《完善城镇独生子女父母奖励办法若干规定》，将奖励标准改为每人每月 80 元，实现城镇居民的全覆盖，直接受益人群 189 万人。

二、着眼强活力，把社会组织管理制度改得更顺

社会组织是社会管理的重要平台。近年来，我省社会组织得到较快发展，目前已达 2.32 万个，但仍存在着数量偏少、功能不全、政社关系不顺等问题。为充分发挥社会组织的作用，我省把理顺政府与社会组织的关系作为改革的重点，出台了《关于加强和创新社会组织建设与管理的意见》，按照“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的要求，



进一步优化了社会组织管理体制，争取到 2020 年全省社会组织总量达到 4 万个以上。

——推动“脱钩”，淡化社会组织的官方色彩。政府对社会组织管得过多，社会组织对政府依附性过强，是过去社会组织管理中的一个“通病”。为增强社会组织依法自我管理的能力，我省着力从两个方面为社会组织“松绑”：一是在登记上取消“婆家”的限制。规定对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类等 4 类无主管无挂靠单位的社会组织实行直接登记；暂时达不到条件的城乡社区社会组织，发起人申请备案的，登记管理机关可以予以备案，并下放登记审批权限、降低登记准入门槛、简化登记审批程序。2014 年 1 月 17 日，湖南省三湘关爱妇女儿童志愿者协会作为全省第一家“无婆家”的民间社会组织正式成立。二是已成立的社会组织须与“婆家”分家。按照政社分开、管办分离的原则，分类推进各类社会组织特别是行业协会商会在机构、人员、财务等方面与行政机关脱钩，切实推进社会组织去行政化、去官方化。

——加快“发育”，强化社会组织的 service 功能。为促进社会组织的发育壮大，我省着力从两个方面加强培育扶持：一是定好位，让社会组织有用武之地。按照建设服务型政府的要求，将政府部门不应行使和可由社会组织承担的事务性管理工作、适合由社会组织提供的公共服务、社会组织通过自律能够解决的事项，转移给社会组织。在制定政策、实施决策的过程中，广泛听取社会组织的意见和建议，提高社会组织对公



共事务的参与度。二是定政策，让社会组织有发展之力。加大资金扶持和税收优惠力度，落实公益性、福利性社会组织的税收减免政策；逐步建立公共财政对社会组织的支持、资助和奖励机制，将符合条件的社会组织纳入政府产业扶持和社会事业发展扶持政策范围；鼓励金融机构为符合条件的社会组织提供信贷支持，拓宽社会组织筹资渠道。

——注重“健身”，细化社会组织的监督管理。社会组织具有一定的自发性、松散性，需要加强引导和监管。为促进社会的健康发展，我省着力完善“三个机制”：一是部门联合监管机制。由民政、财政、税务、审计等有关部门依法履行服务指导和监督管理职能，建立社会组织登记管理服务综合信息平台。二是第三方评估机制。坚持先建后评、以评促建、评建结合、重在建设，发挥评估的导向、激励和约束作用。到2016年，我省将全面完成社会组织的等级评估。三是信息披露机制。搭建社会组织公共信息披露平台，完善社会公众投诉举报机制，畅通新闻媒体、社会公众和会员监督社会组织的渠道，促进社会组织诚信建设。

三、着眼保平安，把社会治理体制改得更好

社会治理体制是社会体制改革的重要方面。为加快形成科学有效的社会治理体制，省委省政府坚持人民主体原则，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，更加突出法治思维、法治方式，更加突出标本兼治、重在治本，改进社会治理方式，创新预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系，努力创造安定有序的社会环境。

——用一体化监管筑好食品安全的“防护墙”。管好食品药品，关



乎人民群众“舌尖上的安全”。为此，我省注意全面加强食品安全监管，不断提升食品安全治理能力。在实践中，着力从两个方面一体推进：一是以推行强制保险为重点，落实企业主体责任。我省在全省范围内试点企业食品安全责任强制保险，省食品药品监督管理局统一发布了湖南地区专属产品，七家首批参保企业（行业协会）代表与人保财险湖南省分公司签订了保险合作意向书。二是以推行考核评价为重点，加强政府监管。出台《湖南省食品安全工作考核评价办法》，从今年起对各市州、县市区人民政府和省直有关部门食品安全工作情况进行考核评价，把考评结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。

——用制度化保障装好安全生产的“防护门”。安全生产事关人民群众生命财产安全和改革发展稳定大局。为提升安全生产预防能力，我省注重抓好三个方面的制度建设：一是建立排查制度。不断完善安全生产预防控体系，预防和遏制重特大安全事故。从8月至12月，在煤矿、金属与非金属矿山、危险化学品等重点领域，集中开展排查6类违法违规生产行为的专项行动。二是实行问责制度。严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的要求，进一步加大问责力度，对不认真落实上级及有关部门安全监管指令，安全监管不到位、安全隐患突出的地方和部门，及时警示约谈、通报批评。今年9月，省委书记徐守盛与10个煤矿安全生产重点县(市)的县(市)委书记、县(市)长及所在市的市委书记谈话，强调要下铁的决心、用铁的手段、以铁的纪律，全力以赴抓好煤矿安全生产工作。三是健全督导制度。省政府于今年2月、4月相继派出



16个和8个督导组，对市州进行了安全生产专项督导，并对重点地区开展了驻点督导。

——用立体化防控体系织好社会治安的“防护网”。社会治安是社会稳定的“晴雨表”。我省着力完善点线面结合、人防物防技防结合、打防管控一体化运行的立体化社会治安防控体系，深入推进平安湖南建设。在实践中，注重做到“三化”：一是**日常管理网格化**。把实行网格化管理作为社会治理体系创新的重点，按照“因地制宜、规模适度、无缝覆盖、方便群众、便于管理”等要求，将社区（村）划分为一个个网格，把它作为社会治理的最基础单元，并分为重点网格（A类）、次重网格（B类）、常态网格（C类）三个类别，通过网格划定与分类，将社会治安综合治理事务进行定格、定位、定性、定量、定人管理。二是**矛盾化解前置化**。加大影响社会稳定因素的排查，预防和减少各种矛盾纠纷和治安问题的发生。扎实做好对重点对象的心理疏导和监控管理，及时化解矛盾纠纷，把问题消除在萌芽状态。三是**应急处置制度化**。深入推进以应急预案和应急管理体制、机制、法制为主要内容的“一案三制”建设，切实抓好队伍建设、平台搭建、隐患排查、物资保障、信息发布等基础工作，健全社会预警机制、突发公共事件应急机制和社会动员机制。

社会结构转型必然推动社会体制改革，生活需求提高必然要求社会体制改革，利益格局调整必然倒逼社会体制改革。只要我们适应新形势提出的新要求，时刻把造福三湘儿女放在心中最高位置，努力从人民群



众中汲取力量，发挥好人民群众主体作用，社会体制改革就一定能够不断改出民生建设的新天地。



9 两型湖南今朝更好看

——在生态文明体制改革上的思与行

建设生态文明，关系人民福祉，关乎发展大局。党的十八届三中全会以来，省委省政府认真贯彻中央关于建设生态文明制度体系的要求，坚持把深化生态文明制度改革作为建设美丽富饶湖南的重要抓手，着力发挥长株潭两型社会建设综合改革试验区的优势，用更大的力度、在更高的层次推进生态文明制度改革。目前，我省两型社会建设正由试点向纵深全面推进，率先建成两型社会的态势日益显现，两型湖南的“金字招牌”更加靓丽、更加耀眼。

一、推进长株潭综合配套改革，把两型社会建设的“龙头”舞起来

2007年，长株潭城市群获批全国两型社会综合配套改革试验区，成为湖南改革发展的重大机遇。近年来，我省先后出台了106项两型改革举措，创造了“自主创新的长株潭现象”、“两型社会的长株潭模式”、“区域经济一体化的长株潭样本”等具有示范意义的经验。在新一轮改革中，我省又根据新的形势，着力推动长株潭试验区第二阶段改革，以此辐射带动全省，使长株潭试验区这个两型社会建设的“龙头”进一步昂起来。

——从价格改革突破，探索建立“同价”与“差价”互补的两型政



策，使资源更节约。节约资源是生态文明建设的基本要求。为了解决过去资源价格偏低的问题，我省在新一轮改革中，把价格改革作为推动长株潭两型社会建设的新突破口，通过价格杠杆的调节来实现资源的进一步节约。一方面，在非居民生活类资源消费上实施“同价”。将原来定价不同的行政事业用水、工业用水、经营服务用水等统一为非居民生活用水，实行工商用水、用电、用气同价，促进了工业企业的节约。另一方面，根据资源消费的多少实施“差价”。在水、电、气等领域大力推广阶梯式价格，在科学测算并确定合理消费水平的基础上，对超出合理水平的部分实施“差价”，实行消耗得越多价格越高的政策。同时在全国率先推行统一燃煤发电机组标杆上网电价政策，用“谁耗能高成本更高”的政策来推动节煤。

——用建立标准提升，推动“湘标”与“国标”的相互对接，使两型创建更科学。建立两型社会标准是提升生态文明建设水平的重要一环。为此，我省在总结长株潭两型社会建设实践的基础上，借鉴国内外已有的两型理念和做法，在全国率先出台了 16 个两型标准、43 项两型地方标准，覆盖了机关、学校、村庄等单位 and 城市道路、河道整治、建筑施工等领域，使人们在生产和生活中对如何落实两型要求都有了“标杆”。目前，我省正与国家有关部委对接，争取把“湘标”上升为“国标”，为全国两型社会建设提供制度示范。

——在体制机制上着力，实现“政府”与“公众”的互动参与，使实施更有力。政府和公众都是生态文明建设的主体，进一步调动他们参



与建设的积极性，是推动长株潭两型社会建设的关键。为此，我省注意从政府和公众两个方面来创新制度机制。一方面，发挥政府的示范带动作用。出台政府两型采购制度，发布政府两型产品采购目录，对两型产品实行优先审批采购计划、优先安排采购资金、评标时加分等优惠措施，并将远大非电空调、比亚迪纯电动大巴、南车混合动力大巴等一批节能环保产品纳入两型产品采购目录。预计“十二五”期间，全省政府采购总规模达 16155 亿元，其中对两型产品的采购将占 30%。另一方面，广泛开展两型示范创建活动。在全国率先编制《中小学两型教育指导纲要》，力争“教育一个孩子，影响一个家庭，带动一个社区”，并组织全省 1000 多万青少年参加“跟随大雁去迁徙”、“地球熄灯一小时”等主题活动。同时推进两型建设进校区、厂区、园区、景区、办公区，引导人们树立“两型为人人、人人可两型”的理念，使绿色出行、减少使用一次性用品等低碳生活成为时尚。

二、建立保持环境友好的最严制度，把生态保护的“红灯”亮起来

这些年来，我省在生态环境保护上取得了很大成绩，但环境污染严重、生态系统退化的问题仍然比较突出。为此，我省着力建立最严格的制度、最严密的法治，坚持源头严防、过程严管、后果严惩，以“两最”和“三严”的要求，组建起了生态文明制度的“红绿灯”体系，从而使生态保护的各项任务要求进一步得到落实。

——亮起政绩考核的“红灯”，给绿色 GDP “让道”。政绩考核是发展的“指挥棒”。为了促进绿色发展，保护生态环境，我省进一步实



行了绿色 GDP 考核，对黑色 GDP 亮红灯，从而使发展进一步建立在生态保护的基础上。我省结合全面小康社会建设考评体系，将节能、节水、节地、环保等评价指标纳入全省绩效考核。根据国家主体功能区规划，明确了全省 122 个县市区的功能定位，区分长株潭城市群、大湘西、大湘南、洞庭湖四个板块，实行分类考核，对 79 个限制开发区的县市区不考评人均地区生产总值。同时，我省正在研究绿色 GDP 评价体系，把资源消耗、环境损害等指标纳入评价范围，并将绿色 GDP 指标转化为具体的资源环境指标，分解到各个单位。

——亮起责任追究的“红灯”，对环境污染“叫停”。为了从根本上整治环境污染行为，我省出台了生态环境损害责任终身追究制度，对造成环境持续恶化、发生重特大环境污染事故、主要污染物总量超标或发生重大环境违法事件的地方和单位，严格进行问责。同时建立领导干部资源环境离任审计制度，重点审查其履行自然资源管制和生态环境保护的责任。针对过去对污染环境的惩治“手太软”的问题，进一步加大完善法律体系和严格执法的力度，认真落实新修订的《环境保护法》，建立区域资源环境执法联动机制，使生态环境保护有法可依、执法必严。

——亮起生态补偿的“红灯”，让保护生态的地方和单位“受惠”。为了使保护生态的不吃亏，让损害环境的担责任，我省建立了相应的生态补偿机制。这个机制包括纵向的财政转移支付和横向的生态补偿。主要办法是：对重点生态功能县进行财政转移支付；在湘江流域试行“上游对下游超标排放或环境责任事故赔偿、下游对上游水质优于目标值补



偿”双向担责；对国家级和省级公益林实施生态效益补偿，补偿标准逐年提高等。今年我省还将排污权交易试点范围扩展到湘江流域八市所有工业企业。全省 7664 家工业企业大部分已经分配核定初始排污权，共收缴排污权有偿使用费 5407 万元。

三、打好污染治理攻坚战，让潇湘大地的“面孔”美起来

建设生态文明，必须正视和治理日趋严重的污染问题。当前，我省环境污染呈现结构性、复合型特征，尤其是空气、水、土地污染严重。2013 年，全省地级市城市空气质量平均达标天数比例只有 85.9%，长沙在全国 74 个重点监控城市中排名 53 位。为此，我省提出“向污染宣战”，着眼既要整体推进、又要重点突破，既要重拳出击、又要铁规保障，既要政府主导、又要全民参与，努力打好污染治理攻坚战。

——打好以湘江为重点的重金属污染治理攻坚战，消除水污染的“心腹之患”。湘江作为湖南的母亲河，是重金属污染的重灾区。为了让湘江变清，我省把湘江保护治理列为“一号重点工程”，开展湘江流域重金属污染治理试点，规划项目 927 个，总投资 595 亿元。省政府成立了湘江保护协调委员会和湘江重金属污染治理委员会，加快推进株洲清水塘、湘潭竹埠港、衡阳水口山、娄底锡矿山等重点区域污染集中整治，三年来累计淘汰退出涉重企业 1018 家，涉重企业比 2007 年减少 47%。今年以来，湘江干支流 42 个监测断面及水域监测中，I-III 类水质断面比例达到 92.8%，比去年提升了 4.5 个百分点。

——打好以长株潭为重点的大气污染防治攻坚战，消除大气污染的



“心肺之患”。大气污染日趋严重，已经成为危害人民生命健康的“心肺之患”。我省以长株潭三市为治理单元，以细颗粒物和可吸入颗粒物治理为突破口，抓住产业结构、能源效率、尾气排放、扬尘管控四个关键点，实行综合防治、联防联控。省政府出台了《贯彻落实〈大气污染防治行动计划〉实施细则》，《湖南省大气污染防治条例》也已提上立法日程。长、株、湘、岳、常、张六市实现了 PM2.5 实时监测和数据发布，启动了城市空气质量监测预警预报体系建设。长株潭城市环境空气 PM2.5 源解析工作获得阶段性成果。

——打好以土地污染治理为重点的农村环境综合整治攻坚战，消除土壤污染的“心头之患”。农村土地污染是当前环境污染的突出问题。我省加大农村环境保护投入，突出抓好重点区域土壤污染治理、农村饮用水源地保护、生活污水和垃圾处理、畜禽养殖污染防治、农业面源污染防治等重点工作，努力实现农村地区“清洁田园、清洁水源、清洁家园”的目标。当前，我省已在长株潭启动重金属污染耕地修复试点，农村环境综合整治整县推进工作逐步铺开。各地积极探索“分户减量、分散处理”的垃圾处理模式和“以县为主、市级补贴、镇村分担、农民自治”的运行机制，有效改变了农村脏乱差的面貌。

四、培育生态文明新常态，使发展模式的“底色”绿起来

用生态文明建设推动转方式、调结构，是生态文明体制改革的重要任务。为此，我省坚持在促进“三量齐升”、推进“四化两型”中，做好经济发展的“加法”和环境污染的“减法”，着力改变以重化工型、



资源加工型、投资主导型为特征的现状，积极培育新的竞争优势，实现环境友好、生态优良与经济富强、百姓富裕的有机统一。

——把好“准入关”和“退出关”，让产业绿起来。提高生态文明建设的质量，首先必须把好产业进出的关口。为了抓好这个关键和源头，我省一方面注意把住入口关，出台长株潭三市共同的产业环境准入政策，制定 11 大类产品的能耗限额，提出禁止进入的产业目录，推行“一票否决”、“重大环保项目一支笔审批”等制度。近年，全省先后否决达不到节能环保要求的项目 500 多个。另一方面注意把住退出关，对于改造不到位的企业，通过不予工商年检注册，不予发放生产许可证、排污许可证，不予贷款等方式，下决心淘汰。通过水电价格倒逼机制使 666 家实行差别电价的高能耗产业企业中的 654 家实现了关停并转或通过改造达到能耗标准。74 家执行惩罚性电价的企业中，28 家通过技改后产品能源达标，关停转产 3 家。

——守住“保护红线”和“增长边线”，让城乡绿起来。划定“红线”和“边线”是保护生态环境的有力举措。为此，我省一方面划定生态红线，将那些需要重点保护的山体、湿地、河流、自然保护区等生态区域，包括武陵山区、南岭山地、洞庭湖、长株潭绿心地区等，划定生态红线，构筑“一湖、三山、四水”（洞庭湖，罗霄山脉、南岭山脉、武陵山脉，湘、资、沅、澧四水）的绿色大空间。另一方面明确城市增长边线，通过科学确定城市边界，促进城市功能的紧凑布局和土地高效利用，遏制城市蔓延性、平铺式开发。通过发挥“两线”的约束作用，



城市之间、片区之间通过森林、稻田、水面、湿地等连接，让人们望得见山，看得到水，记得住乡愁。

——实行“政策调控”和“市场调节”，让基础设施绿起来。政策调控和市场调节是推进生态文明建设的重要手段。为推进公共基础设施绿色化，我省注意强化政府引导，积极争取把长株潭纳入国家可再生能源示范区、新能源汽车推广应用试点区，长沙梅溪湖国际服务区、株洲云龙示范区获批国家绿色生态城区，执行绿色建筑标准。省政府还专门出台绿色建筑、新能源汽车推广应用的方案和政策文件，明确阶段性目标，推出了财政补贴等激励政策。在强化政策引导的同时，我省还注意培育市场机制，通过绿色信贷、绿色税收、上网价格等市场杠杆的作用，增强投资者和公众对绿色产品和设施的吸引力。目前，我省太阳能光伏发电、高能电池、住宅工业、绿色照明等市场得到加速培育和扩张。

从既要“绿水青山”又要“金山银山”，到“绿水青山”就是“金山银山”，这既是认识成果的深化，也是实践成果的提升。面向未来，只要我们锲而不舍地持续推进生态文明制度改革，“两型湖南”的生动美景一定会不断呈现在人们面前。



10 把三湘大地的“战斗堡垒”建设得更坚强

——在党的建设制度改革上的思与行

全面深化改革必须加强和改善党的领导。党的十八届三中全会以来，省委清醒认识新形势下党的建设面临的新情况新挑战，按照“打铁还需自身硬”的要求，抓住开展党的群众路线教育实践活动的有利契机，围绕规范干部选拔任用、完善民主集中制、强化基层党组织为民服务功能这三个重点，积极推进党的建设制度改革，部署和实施了6个方面、22项具体改革任务。通过一年的努力，党的建设制度创新的威力正在各级党组织中进一步显现，全省党的建设越来越呈现出活力迸发、面貌一新的可喜局面。

一、树导向，让群众认可的好干部更加“吃香”

选好用好干部是党的事业成功的保障。为此，省委按照习近平总书记提出的“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部标准，针对过来选人用人中的突出问题，出台了《关于全面贯彻好干部标准，强化正确用人导向的决定》，通过实施一系列用人制度的改革，把更多讲大局、敢担当、有本事、肯吃苦的好干部选拔到重要岗位上来。

——优化考评，完善识别好干部的“天平”。好干部仅靠领导个人



来识别是不够的，让制度成为识别好干部的“伯乐”才是长久之道。为此，我省积极探索新方式，努力优化干部考核评价机制。一是出好“考题”。坚持“考德”与“考绩”并重，着力解决“重绩不重德”的问题。考德，就是坚持以德为先，细化干部德的评价标准，重点考核干部的政治品行和道德品质，考核干部的思想作风、工作作风和生活作风；考绩，就是完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，强化约束性指标考核。二是选好“考官”。坚持“组织考”与“群众考”并重，着力解决“唯上不唯下”的问题。加大群众评价在考评体系中的权重，采取满意度系数方法，形成群众对干部评价的综合指数，让人民群众充分参与到干部选拔、任用、监督的全过程。三是改进“考法”。坚持“定性考核”与“定量考核”并重，着力解决“看票不看人”的问题。以日常考核、年度考核为基础，以换届（任期）考察、任职考察为重点，充分发挥绩效考核、全面小康考核、专项考核和公务员考核的作用，有效运用纪检监察机关和组织人事、巡视、审计等各部门考核成果，进行综合分析。通过优化考评，确保把人看准，为用人提供依据。

——创新机制，规范选拔好干部的“路径”。选拔干部关键是要形成“崇尚实干、注重实绩”的选人导向。为此，我省着力创新选人用人机制。一是规范动议环节，不搞“临时提名”。坚持按需选人，明确动议的主体和程序，规范动议具体内容，形成书面材料，确保动议记录完整、有据可查。二是完善竞争选拔，不搞“凡提必竞”。改进选拔程序和考试方法，严格组织考察和把关，重点检测干部的综合素质、实践能



力、适岗程度，让干得好的干部“考得好”。三是改进推荐办法，不搞“一荐就用”。结合届中考察、年度考核等工作，非定向民主推荐优秀干部，动态掌握近期可使用的干部名单，改变“不提拔就不推荐”的做法。通过用好机制选拔好干部，拓宽了选人的渠道和视野，给了优秀干部以充分施展的舞台。

——严格要求，改良培养好干部的“土壤”。好干部重在培养，从严要求的“好环境”是好干部成长的沃土。为此，我省注重从三个方面来加大好干部的培养力度。一是坚持教育为先。坚持和完善党委中心组学习制度，深入开展党的群众路线教育实践活动，特别是在全省基层党组织中开展“送党旗党徽、送党教读物、送电教设备”三下乡活动，举办基层党员干部培训班 445 期，依托电大累计培训村干部 6 万多名，组织 5800 多名社区干部参加学历教育和社会工作培训。二是坚持实践为上。以党性锻炼、能力培养、实践教育为重点，开展“机关联系基层、党员联系群众”活动和干部“上派下挂”活动，组织 1800 多名基层党组织书记到示范村和社区跟班学习。在教育实践活动中，全省 2.1 多万个机关事业单位联系帮扶 2.4 万个村、2356 个社区、6064 家企业，帮助困难群众 42.3 万名，筹集困难企业发展资金 20.76 亿元。三是坚持管理为重。严格落实集体领导和分工负责、重要情况通报和报告、述职述廉、谈心谈话、诫勉谈话、询问和函询、特定问题调查等管理制度，形成带头按党的政策办事、按组织原则办事、按规章制度办事的良好风气。通过严格要求，进一步形成了心齐气顺的干事创业环境。



二、明规则，让民主集中制真正“落地”

民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度，是加强党的建设的重要内容。前些年，我省各级党组织在贯彻民主集中制上总体是好的，但一些地方仍然存在贯彻不到位的问题，尤其是“家长制”、“一言堂”、“借集体集中之名，行少数人集中之实”等现象不同程度地存在。为了推动民主集中制真正“落地”，我省把解决好这方面的问题作为群众路线教育实践活动的一个重点，出台并实施《党委（党组）贯彻执行民主集中制的基本规则》，对全省各级党委（党组）特别是县处级以上领导班子贯彻执行民主集中制进行规范，提出了明确的改革举措。

——划“边界”，规定决策范围。通过民主集中制实现科学决策，要求我们首先把握权力行使的中心和边界，避免决策的越位和缺位，努力把该纳入的决策事项决策好，而不能大包全揽。为此，我省根据中央精神，将“三重一大”（即重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金使用）的决策事项，进一步细化和拓展为贯彻上级精神、改革发展、党的建设、民生工程、社会稳定等五个方面，要求各级党组织在决策中做到“五个围绕”：一是围绕党的路线方针政策、党和国家的重要法律法规、上级党组织的重要工作部署来决策；二是围绕“五位一体”的现代化建设以及体制机制改革的重要问题来决策；三是围绕党的建设特别是干部管理以及廉政建设方面的重要问题来决策；四是围绕涉及干部群众切身利益的重要事项来决策；五是围绕关系社会大局稳定的重要问题来决策。这“五个围绕”，划清了领导班子贯彻执行民主集中



制的权力界限，有效解决了“决策什么”的问题。

——**一定“路子”，规范决策程序。**程序是决策的路径，是实现科学决策的保障。违反程序的决策，是既不民主也不集中的决策。为了用程序保证科学决策，我省对领导班子决策程序作出明确规定，要求做到“三个规范”：**一是规范会前准备。**严格执行集体决策必须经过“提出议题、调研论证、拟订方案、会前酝酿和会议通知”等 5 个步骤，防止“拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人”的现象。**二是规范会中决策。**认真落实“党委（党组）书记末位表态”、“表决以赞成票超过应到会人员的半数为通过”等 2 个步骤，防止“书记定了调，成员围着转”的现象。**三是规范会后实施。**切实遵循“组织实施、监督检查和调整完善”等 3 个步骤，防止决策“说在嘴上、挂在墙上、写在纸上”的现象。同时，要求集体决策不得以文件圈阅、个别征求意见、现场办公会等形式代替。这“三个规范”明确了权力运行的轨道，有效解决了“按什么程序决策”问题。

——**扎“笼子”，完善决策制度。**正确行使决策必须把权力关进制度的“笼子”。为此，我省注意建立健全决策的配套制度，着力推出了“五项制度”：**一是重大决策调研和咨询论证制度**，要求对重大事项在决策之前进行调查研究。在群众路线教育实践活动中，我省规定每年走基层的时间，省级干部 30 天、市级干部 60 天、县级干部 90 天以上。**二是重大决策风险评估制度**，要求对重大事项决策之前开展风险评估，预测风险系数，制定应对预案。**三是决策全程纪实制度**，要求对决策过程



中的具体情况，特别是领导班子成员的发言内容、表决意见等全部如实记录。**四是决策事项督办制度**，要求对研究决定的事项，明确专人和专门机构进行跟踪督办。**五是责任追究制度**，要求对违反原则和议事规则，或者程序合法但决策失误，造成严重后果的，严肃追究相应责任。这“五项制度”强化了对权力的约束力，有效解决了“靠什么来保障决策”的问题。

三、定规划，让基层党组织为民服务更“到家”

建设服务型党组织是改革党的建设制度的重要内容。我省出台《2014—2020年湖南省基层服务型党组织建设工作规划》，提出按照“有坚强有力的领导班子、有本领过硬的骨干队伍、有功能适用的服务场所、有形式多样的服务载体、有健全完善的服务机制、有群众满意的服务业绩”的“六有”目标，紧扣“服务改革、服务发展、服务民生、服务群众、服务党员”的主题，努力把我省基层党组织建设成为具有更强凝聚力和战斗力的先锋队和桥头堡。

——**构建“全覆盖”的服务组织体系**。健全服务组织体系是建设服务型党组织的基础。为此，我省提出“凡有群众的地方，都有党的组织、都有党组织的服务”的要求，积极推动组织体系的全覆盖。**一是努力把组织健全**。不断扩大基层党组织覆盖范围，重点是健全农村、街道社区、国有企业、高校与中小学校、事业单位的服务组织体系。针对过去非公企业和社科类社会组织中党的建设薄弱问题，我省采取单独组建、区域联建、行业统建等方式，实现非公有制企业和社会组织中党组织应建尽



建。二是努力把班子配强。采取上级选派、跟踪培养、群众推荐等方式，选拔党性强、能力强、改革意识强、服务意识强的党员担任党组织书记。今年以来，全省共调整村、社区等基层党组织书记 1019 名，选派机关和企事业单位党员干部担任“第一书记” 4024 名，帮助抓班子、带队伍、强基础、育产业。三是努力把阵地建好。2013 年以来，省财政新增 2.1 亿元用于基层活动场所建设和运转经费，全省共新建村级组织活动场所 2426 处，社区服务用房 424 处。同时，推行区域化党建，合理划分服务网格，组建网格服务团队，积极探索建立网络党组织，拓宽党建工作网络阵地。

——构建“全领域”的服务运行体系。健全服务运行体系是建设服务型党组织的关键。为此，我省按照分类指导的原则，对 8 个不同领域的党组织提出了不同的服务运行要求：丰富农村党组织服务载体；拓宽街道社区党组织服务群众的渠道；在国有企业党组织中深入开展“四强四优”创建活动和党员责任区、示范岗、承诺践诺、劳动竞赛等活动；推动在职党员到社区报到为群众服务；创新高校与中小学校党组织服务方式；科研、文化、卫生、体育等事业单位党组织开展形式多样的服务活动；在非公有制企业党组织中深入开展“双强六好”党组织创建等活动；引导支持社会组织及其从业人员利用专业优势积极开展服务。今年，我省大力开展“在职党员进社区”活动，组织省、市、县机关单位 56.2 万名在职党员到社区报到为群众服务，帮助群众解决实际问题 90.7 万个；全省各地组建志愿服务团队 8254 个，参与志愿服务党员 29.8 万人，



开展志愿服务活动 12.6 万次，服务群众 56.2 万人次。

——构建“全方位”的经费保障体系。健全服务经费保障体系是建设服务型党组织的支撑。为此，我省注重多管齐下，不断构建基层服务型党组织建设的经费保障体系。一是加大村级组织运转保障力度。将全省村级组织运转经费提高到村均 6 万元，村级办公经费和其他必要支持的基本保障标准按照村人口规模分类分档确定。截至 2014 年 8 月，全省村年均工作经费已达到 7.6 万元，比教育实践活动前增加 2.6 万元。二是加大社区运转保障力度。今年，省财政安排 4702 万元加强社区经费保障，确保县市城区社区工作经费达到 15 万元以上，市州中心社区达到 20 万元以上。目前，全省社区年均工作经费已达到 18.61 万元。三是加大非公有制企业、社会组织党建工作费支持力度。2013 年，省市县三级地方党委留存党费分别按 40%、20%、40%的比例下拨专项经费，按照每名党员补助 100 元的标准，补助规模以下非公有制企业党组织经费 691 万元。从省管党费中安排 35 万元，补助社会组织党员教育培训工作。

党的建设制度的改革为我们在新形势下推进党的建设新的伟大工程带来了强劲动力，三湘大地 17 万个基层党组织和 384 万名党员在改革中呈现出更加积极有为的精神风貌。我们相信，随着党的建设制度改革不断推进，三湘大地的“战斗堡垒”将更加坚强，全省各级党组织将靠“自身硬”凝聚起不可战胜的磅礴力量，创造出无愧于三湘人民的新的辉煌。