



000871

辽宁省人民政府文件

辽政发〔2015〕27号

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

各市人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

现将《辽宁省改革驱动战略实施方案》印发给你们，请结合本地区、本部门实际，认真贯彻执行。

各市政府要按照本实施方案的要求，编制本地区改革驱动战略具体工作落实方案，全力以赴抓好落实，确保在完成各项工作任务上取得明显成效。各部门要按照要求，细化分解实施方案，明确具体工作计划及完成时限，根据职责分工，推进各项工作。

为切实做好这项重大战略实施方案的贯彻落实工作，在省委领导下，省政府成立由省长任组长、相关副省长任副组长、省政府常务会议组成人员和各市市长及相关部门主要负责同志为成员的领导小组，负责统筹规划、协调指导、扎实推进。领导小组下设具体推进工作办公室，办公室设在省发展改革委，省发展改革委主任兼任办公室主任。办公室负责做好跟踪协调、综合调度、具体落实工作，会同有关部门把各项改革任务落到实处。



(此件公开发布)

辽宁省改革驱动战略实施方案

为深入贯彻落实《国务院关于2015年深化经济体制改革重点工作意见》（国发〔2015〕26号），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”，破解制约全省经济社会发展的体制性、机制性、结构性等深层次问题，激发老工业基地振兴发展新动能，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，以加快振兴老工业基地为主题，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，通过深化改革增强全省经济内生发展活力和动力。

（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。从破解全省经济社会发展中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辽宁实际，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，认真谋划事关全省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》。制定国资监管事项清单，2015 年底前出台《关于进一步加强省属企业规范董事会建设的若干意见》，完成《辽宁省省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。（省国资委、省委组织部、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省中小企业局负责，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。研究推进全省重要行业骨干企业整合重组。推动我省国企与央企、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。尽快完成国合集团整体重组，加快推进众汇公司改制。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。（省国资委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源

厅、省环保厅、省地税局、省政府金融办、省煤管局负责)

3. 着力推进企业完善经营机制。一是加强规范董事会建设。实施董事会年度报告制度，反馈年度报告审议结果。研究制定《省属公司董事会、董事履职评价办法》实施细则。二是完善激励约束机制。深化省属企业劳动用工和收入分配制度改革，研究制定《完善省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，加强对省属企业负责人履职待遇和业务支出管理。出台《省属企业负责人履职待遇、业务支出管理办法》，全面落实省属企业负责人薪酬改革实施意见，制定省属企业负责人薪酬管理暂行办法。制定省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。(省国资委、省委组织部、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省煤管局、省总工会负责)

4. 推进解决企业历史遗留问题。研究制定省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。积极做好中央在辽企业分离“三供一业”实施工作，争取资金支持，同步做好地方国有企业分离移交“三供一业”。(省国资委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省煤管局、省总工会负责)

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，制定省直经营性国有资产集中统一监管实施方案。探索省属国有资本运营公司的组建方式和管理模式。出台《辽宁省省属企业重大资产损失责任追究管理办法》。（省国资委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省政府金融办、省煤管局负责）

6. 推动军民融合深度发展。抓紧编制和完善沈阳、大连设立军民融合发展示范园区的发展规划和实施方案，出台全省推进军民融合式发展指导意见。（省发展改革委，沈阳市、大连市政府负责）

（二）加快推进投资体制改革。

7. 深化投资体制改革。扎实推进投资领域简政放权改革试点工作，出台《辽宁省企业投资项目管理体制改革的方案》。实行企业投资项目网上并联核准，建立协同监管机制。制定我省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，设立省产业（创业）投资引导基金，促进全省结构调整和产业升级。（省发展改革委、省编委办、省财政厅、省政府法制办负责）

8. 健全优胜劣汰市场化退出机制。制定《辽宁省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。（省发展改革委、省经济和信息化委、省国资委、省政府法制办负责）

（三）稳步推进土地制度改革。

9. 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，确保实现全省“十三五”耕地保护目标。（省国土资源厅、省财政厅、省农委负责）

10. 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；深化工业用地市场化配置改革。（省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委、省统计局负责）

11. 推进全省不动产统一登记工作。加快省、市、县（市）不动产登记职责和机构整合，抓紧出台《辽宁省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。（省国土资源厅、省编委办、省农委、省住房城乡建设厅、省林业厅、省海洋渔业厅负责）

12. 开展农村集体经营性建设用地入市试点。在符合规

划和用途管制的前提下，稳妥推进海城市农村集体经营性建设用地入市改革试点，条件成熟后适时扩大试点范围。（省国土资源厅、省农委、省住房城乡建设厅、省发展改革委、省财政厅、省政府金融办、省地税局、省审计厅负责）

（四）完善金融市场体系。

13. 加快港口金融创新试验区建设。组织实施营口港口金融创新实验区建设方案，推进营口金融交易市场建设。开展仓单抵（质）押业务和大宗商品结算服务，打造物流金融服务体系。（省政府金融办、省财政厅、省服务业委、省外经贸厅、省地税局、省国税局、中国人民银行沈阳分行、辽宁银监局、辽宁证监局、辽宁保监局、大连银监局、营口市政府负责）

14. 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。（省政府金融办、省发展改革委、省财政厅、中国人民银行沈阳分行、辽宁银监局、辽宁证监局、辽宁保监局负责）

（五）推进科技体制改革。

15. 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，推进我省与中科院共建区域创新平台。统筹抓好沈阳国家全面创新改革试验区建设。指导推进沈阳材料国家实验室和机器人与智能制造创新研究院完善建设方案。制定科技计划项目验收、专项资金后补助等管理办法；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；组织实施国家自然科学基金委员会与辽宁省政府联合基金项目。（省科技厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省教育厅、省财政厅、沈阳市政府负责）

（六）深化行政体制改革。

16. 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。抓紧对省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。进一步优化全省建设工程项目审批流程。（省编委办、省政府办公厅、省发展改革委、省财政厅、省政府法制办负责）

17. 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。（省编委办、省委组织部、省教育厅、省科技厅、

省民政厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省卫生计生委负责)

(七) 加快推进财税体制改革。

18. 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，规范省对下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。完善全省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。(省财政厅、省政府办公厅、省人力资源社会保障厅、省政府法制办负责)

19. 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。(省财政厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省服务业委、省地税局、省国税局负责)

(八) 健全城乡发展一体化体制。

20. 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。启动农垦体制改革。(省农委、

省财政厅、省国土资源厅、省农垦局负责)

21. 保障农民集体经济组织成员权益。完善全省土地承包经营权确权登记相关政策,继续推进农村集体产权制度改革试点工作。(省农委、省财政厅、省国土资源厅负责)

22. 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《辽宁省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《辽宁省森林资源流转管理办法》和《辽宁省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,尽快公布全省沙区植被保护红线。(省林业厅、省财政厅、省环保厅、省农委、辽宁银监局负责)

23. 深化户籍制度改革。全面落实《辽宁省人民政府关于进一步推进户籍制度改革的意见》,放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制大城市人口规模,放宽引进人才和投资的落户条件,深入推进居住证制度。(省公安厅、省综治办、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省教育厅、省民政厅、省卫生计生委、省司法厅、省经济和信息化委、省地税局、省民

委、省农委、省统计局、省文化厅、中国人民银行沈阳分行负责)

24. 大力推进新型城镇化。认真组织实施《辽宁省推进新型城镇化规划(2014—2020年)》，研究制定公共租赁住房与廉租住房并轨后的运行管理办法。(省住房城乡建设厅、省发展改革委负责)

(九) 加快推进对外开放改革。

25. 积极推进设立大连自由贸易试验区工作。进一步修改和完善大连自由贸易试验区申报方案，启动实施自贸区行政审批改革试点。(省外经贸厅、大连海关、大连市政府负责)

26. 推进大连金普新区体制机制创新。以行政管理体制改革为突破口，出台《关于加快推进大连金普新区开发开放建设的实施意见》。(大连市政府、省发展改革委负责)

27. 继续推进沿边城市开发开放。贯彻落实省政府《关于加快推进沿边开发开放的若干意见》，积极推进丹东边境合作区移区后开发建设和开放载体建设。支持丹东沿边扩大开放，推进丹东边境合作区和开发开放特别试验区建设。(省外经贸厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅、省环保厅、丹东市政府负责)

(十) 加快推进社会事业改革。

28. 深化教育制度改革。实施第二期学前教育三年行动

计划，全省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，制定《辽宁现代职业教育体系建设规划（2015—2020）》、《中高职一体化人才培养方案和课程标准》和职业教育对口升学招生考试改革实施方案。有序推进实施考试招生制度改革。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅负责）

29. 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。（省人力资源社会保障厅、省编委办、省直机关工委、省财政厅、省国资委负责）

30. 分类推进事业单位收入分配制度改革。出台《关于深化辽宁省事业单位工作人员收入分配制度改革的实施意见》，分类核定事业单位绩效工资。（省人力资源社会保障厅、省编委办、省财政厅负责）

31. 健全完善社会保障制度。研究制定进城落户农民参加基本养老保险政策，进一步完善城镇职工与城乡居民养老保险制度衔接转移操作办法。出台《关于完善全省进城农民

医疗保险关系转移接续的指导意见》，将进城落户或已实现稳定就业的原农村籍人口纳入城镇基本医疗保险范围。适时启动实施机关事业单位养老保险制度改革。落实失业保险援企稳岗政策，完善就业失业监测统计制度。（省人力资源社会保障厅、省民政厅、省财政厅、省卫生计生委负责）

32. 深化医药卫生体制改革。在所有的县级公立综合医院和中医院取消药品加成，实现县级公立医院综合改革全覆盖。完善基本医保体系制度建设，适当提高新农合和城镇居民基本医保政府补助标准。加强基层医疗卫生服务体系建设，如期完成新建、改扩建乡镇卫生院和新建标准化村卫生室任务。优化医疗资源布局，建立基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗模式，积极开展分级诊疗试点工作。加快人口健康信息化建设，开展信息惠民工程，新农合居民健康卡覆盖所有县（市、区）。（省卫生计生委、省编委办、省发展改革委、省民政厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、各市政府负责）

（十一）加快推进生态文明体制改革。

33. 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。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。（省环保厅、省编委办、省发展改革委、省公安厅、省财政厅、省国土资源厅、省农委、省水利厅、省林

业厅、省海洋渔业厅、省政府法制办、省法院、省检察院负责)

34. 启动生态文明先行示范区建设。加快推进辽河流域、大伙房水源保护区生态文明先行示范区建设,创新领导体制、工作机制,在示范区内探索区域联动机制、生态补偿机制和自然资源产权与用途管制制度、重大项目生态影响预评估制度。(省发展改革委、省辽河凌河保护区管理局、省水源办共同牵头,沈阳、鞍山、抚顺、锦州、铁岭、朝阳、盘锦、葫芦岛市政府,省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省林业厅负责)

35. 建立陆海统筹生态系统保护修复机制。进一步强化海域使用管控措施,出台《促进沿海地区重点产业与环境保护协调发展的实施意见》;编制《辽宁省碧海行动计划(2015—2025)》,启动新一轮“碧海行动”。全面完成水污染防治行动计划各项任务。(省环保厅、省海洋渔业厅、省财政厅、省国土资源厅、省农委、省水利厅、省林业厅负责)

36. 实施排污权交易制度改革。出台《辽宁省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。(省环保厅、省财政厅、省物价局、省工商局、省煤管局、中国人民银行沈阳分行、辽宁银监局负责)

(十二) 其他事项改革。

37. 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，制定我省非公有制企业进入特许经营领域的具体办法。推进非公有制经济综合配套改革示范区试点工作。健全民营企业做大做强引导机制，培育壮大一批民营企业集团。（省中小企业局、省发展改革委、省经济和信息化委、省教育厅、省民政厅、省财政厅、省交通厅、省国土资源厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省卫生计生委、省文化厅、省旅游局、省地税局、省工商局、省政府法制办、省政府金融办、省国税局、沈阳铁路局、中国人民银行沈阳分行、辽宁银监局、国家电监会辽宁电监局负责）

38. 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。结合国家盐业体制改革同步放开食盐价格。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；指导各地科学制定污水处理费标准调整方案；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。（省物价局、省财政厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省卫生计生委负责）

39. 推动行业协会商会与行政机关脱钩。制定我省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。

(省民政厅、省委组织部、省编委办、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省审计厅、省国资委、省工商局、省物价局负责)

三、组织实施

(一) 加强领导，明确分工。各地区、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。各地区、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。各地区、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。省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。

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，沈阳军区，省军区，省纪委，省法院，省检察院，省各人民团体，国家机关驻省直属机构，各新闻单位。

辽宁省人民政府办公厅

2015 年 8 月 4 日印发

