

B

广东蓝皮书

BLUE BOOK OF GUANGDONG

广东全面深化改革 研究报告 (2015)

主编 / 周林生 涂成林

REPORT ON GUANGDONG'S COMPREHENSIVE
DEEPENING REFORMS (2015)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

广东蓝皮书

BLUE BOOK OF
GUANGDONG



广东全面深化改革研究报告 (2015)

REPORT ON GUANGDONG'S COMPREHENSIVE DEEPENING
REFORMS(2015)

主 编 / 周林生 涂成林
副主编 / 余树华 杨 平



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

广东全面深化改革研究报告. 2015/周林生, 涂成林主编.
—北京:社会科学文献出版社, 2015. 12

(广东蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8468 - 6

I. ①广… II. ①周… ②涂… III. ①体制改革 - 研究报告 -
广东省 - 2015 IV. ①D676. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 284718 号

广东蓝皮书

广东全面深化改革研究报告 (2015)

主 编 / 周林生 涂成林

副 主 编 / 余树华 杨 平

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 李兰生

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20 字 数: 303 千字

版 次 / 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8468 - 6

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2015 - 476

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

主编简介

周林生 广东资深改革专家，现任广东省体制改革研究会会长、广东省综合改革发展研究院执行理事长、广州大学广东发展研究院理事长、广州发展研究院特聘教授、暨南大学公共管理硕士（MPA）导师。主要研究领域是经济体制、行政体制和社会体制改革及经济发展战略和规划。多年来紧紧围绕地方党委和政府的中心工作，参与筹划、主持和组织了一系列全省性大型改革发展调研和相关咨询、培训、宣传工作，先后主持、统筹和撰写了100多份供省、市、区党委和政府决策参考的政策建议报告、重大研究课题。近年在省级报刊公开发表论文数十篇，主持编写文集10余本，主编出版内参60余期，主要著述有：《广东改革开放大博览》（广东教育出版社2007年版、2012年增订版）、《社会治理创新概论》（广东人民出版社2015年版）、《亲历广东改革》（广东人民出版社2015年版）等。

涂成林 研究员、博士生导师，现任广州大学广州发展研究院院长、广东发展研究院院长、广州市蓝皮书研究会会长，兼任广东省体制改革研究会副会长、广东省综合改革发展研究院副院长、广州市股份经济研究会副会长、广州市哲学学会副会长。目前主要从事经济社会发展规划、科技政策、文化软实力以及西方哲学、唯物史观等方面的教学与研究，先后在《中国社会科学》《哲学研究》《教育研究》《光明日报》等报刊发表论文100多篇，出版专著10余部，主持和承担国家社科基金等各类研究课题30余项，获全国青年社会科学成果专著类优秀奖近20个。

摘 要

《广东全面深化改革研究报告（2015）》由广东省体制改革研究会、广东省综合改革发展研究院和广州大学广东发展研究院共同组织编写。本书由总报告、经济改革篇、行政改革篇和社会创新篇4个部分构成。本书立足于广东改革开放的理论与实践，多层次、多维度反映、评价了2014年广东全面深化改革进展情况、取得的成绩和存在的问题，同时对2015年深化改革的基本走向进行了研究和探讨。

2014年是全面深化改革元年。这一年广东深化经济体制改革进展主要表现在激发市场主体发展活力、建立公平开放透明的市场规则、深化城乡一体化综合改革、构建开放型经济新体制和建设生态文明体制体系等方面均取得较大建树；行政体制改革进展主要表现在率先探索权责清单制度、加强审批事项的目录化管理、推进网上办事大厅建设、探索综合执法和建设现代财政制度等多方面成就；社会体制改革进展主要表现在推进公共事务决策咨询制度、加快社会组织登记管理制度改革、提升城乡社区自治和服务水平、加强基本公共服务均等化和构建社会工作与志愿服务“双轮驱动”社会服务格局等一系列社会发展新局面。

2015年是全面深化改革的关键年。广东全面深化改革下一步该如何继续前行？本书就此提出了若干意见和建议。其中，在深化经济体制改革方面，本书提出以法治开拓经济体制改革新航程、厘清政府和市场界限的划分、扎实推进市场准入“三单管理”、进一步简政放权应定点指向促进创业就业、实施“互联网+”创新驱动严格保护知识产权、自由贸易试验区建设重在制度创新、高度重视建设资源节约型社会和生态文明、继续深化农村经济体制改革和发展混合所有制深化国资管理改革等；在深化行政体制改革



方面，本书提出建立健全对接中央改革的响应机制、改革资源分配的地区平衡机制、行政体制改革功效的传导机制、行政体制改革指标评估机制、人民群众同步共享改革成果机制、改革前中后的风险管理机制、社会智库服务改革机制和利益相关者协商议事机制等；在深化社会体制改革方面，本书提出明确政府与社会的职能边界、完善第三方智库职能审议机制、进一步推进实体性和网络性的决策咨询平台制度化和体系化、完善社会组织“自我造血”功能、提高城乡社区的治理与服务能力、创新流动人口权益与服务共享的体制机制和抓好粤东西北地区的社会工作建设等。

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 2014 年广东省深化经济体制改革研究报告 001
- Ⅱ.2 2014 年广东省深化行政体制改革研究报告 029
- Ⅱ.3 2014 年广东省社会治理改革创新研究报告 059

Ⅱ II 经济改革篇

- Ⅱ.4 珠江—西江经济带一体化发展体制机制研究 109
- Ⅱ.5 广东推动民间投资大发展、大提升的体制机制研究 127
- Ⅱ.6 举全市之力加快广州“一号工程”建设
——南沙新区开发建设的若干建议 144
- Ⅱ.7 关于培育和发展南沙新区交割仓群的思考与对策 156
- Ⅱ.8 财政票据管理是现代财政制度的重要基石 162
- Ⅱ.9 信息化发展模式与广东发展空间再造 171
- Ⅱ.10 南海区在“三打两建”中构建协同共治食品市场监管
体系的调研报告 182



B. 11	南海区改革创新小作坊监管模式构建集约化闭环式食品安全机制的调研报告	194
-------	---	-----

B III 行政改革篇

B. 12	行政审批设立与清理机制的路径思考	203
B. 13	“一级政府三级管理”体制改革的职权划分	210
B. 14	城市区域发展评价指标设计中的政府部门影响力初探 ——以广州为例	217
B. 15	佛山大部制改革存在的问题及其破解对策	235
B. 16	南海区行政体制综合改革的启示	249

B IV 社会创新篇

B. 17	关于创办中国改革智库（联盟）的建议	258
B. 18	顺德对中国特色新型智库的率先探索与实践	266
B. 19	群团组织参与社会治理研究	275
Abstract	294
Contents	296

B.1

2014年广东省深化经济 体制改革研究报告

广东省体制改革研究会、广东省综合改革发展研究院课题组*

摘 要：新常态下，广东抗住经济下行压力，以改革促发展，取得了显著成效。但是，影响企业健康发展的某些障碍依然存在，需要深度激发市场主体活力；大众创业尚存阻力，市场规则有待更加公开透明；区域经济协调发展和城乡一体化综合改革仍存难题；珠江—西江经济带一体化机制尚未形成，对自贸试验区建设还有模糊认识。广东进一步的发展应以法治领先，继续厘清政府和市场界限，扎实推进市场准入“三单管理”，简政放权应定点指向促进创业就业，实施“互联

* 课题组顾问：黄挺，陈鸿宇；主持人：徐印州，周林生；成员：彭澎、余树华、杨平、马路平、屈韬、陈其海、曹国泰、龚联华、林梨奎。



网+”创新驱动，创新自贸试验区建设制度，高度重视建设资源节约型社会和生态文明，继续深化农村经济体制改革，发展混合所有制经济。

关键词： 成效 问题 观察 思考

一 2014年广东深化经济体制改革主要进展

2014年是全面深化改革元年。这一年广东在十八大和十八届三中、四中全会精神指引下，在省委省政府的领导下，始终保持锐意改革的精神，全面深化经济体制改革，向改革要“红利”，以改革促发展，以改革保增长，取得显著成效。在“新常态”下，广东深化经济体制改革主要在激发市场主体发展活力、建立公平开放透明的市场规则、深化城乡一体化综合改革、构建开放型经济新体制和建设生态文明体制体系等方面展开。广东全面深化经济体制改革的突出进展是：以混合所有制为牵引带动国企改革，以金融体制改革创新助推民营经济，推进商事登记制度便利化，探索建立市场准入“三单管理”模式，推动珠三角城市群综合改革实现转型升级，推进农村综合改革进程，完善粤东西北地区振兴发展体制机制，构建多方合作机制开拓对外开放新局面，完善珠江—西江经济带互动发展机制，推进粤港澳深度紧密合作等。改革取得显著成效，促进了广东经济的良性发展。经济的发展，原动力还在于全面深化改革。2014年，广东主动应对困难挑战，积极适应增速“换挡”的新常态，抗住宏观经济下行压力，全省经济整体运行继续保持在合理区间内，全年实现GDP 6.78万亿元，增长7.8%。

（一）激发市场主体发展活力

1. 以混合所有制为牵引带动国企改革

2014年，广东通过加强对全省国资改革的顶层设计，有序发展混合所

有制经济，实现国有资产与民间投资的有效对接等措施，以混合所有制为牵引带动国企改革。

1月14日，省属旅游酒店、商贸资产重组获省政府批复同意实施。根据方案，在原旅游酒店集团、广中旅的基础上，组建旅游控股集团有限公司；在原广弘资产、商业集团的基础上，组建商贸控股集团有限公司。

2月27日，首期对接会召开，主要面向省属国企和民营企业，共引入超过500亿元的民间资本，并推出首批54个项目，囊括多个行业领域，拟引入超过1000亿元的民间资本。

8月17日，发布实施关于全面深化国有企业改革的意见，意见全面具体地勾画了广东国资改革的顶层设计。

9月28日，省属体制机制改革创新试点企业动员会召开。会上提出，广东省属五十户试点企业改革进入方案设计和实操阶段。

9月29日，举办第二次对接活动，主要展示省属国企混合所有制项目。会上，共签约43个项目，其中省属企业签约数占32.56%、地市国企占67.44%；共引入376.6亿元民间资本，其中省属企业引入金额占62.56%、地市国企占37.44%。

11月7日，发布实施深化省属国企改革的实施方案，为省属国企勾勒出具体、明确的进一步改革路线图。

一年来，广东国企对经济社会发展的促进作用日益提升。截至2014年底，广东国有企业总资产比2004年增长了317%，营业收入增长了155%，利润总额增长了298%。在中国五百强企业中，省属国有企业的数量占3.2%。

2. 以金融体制改革创新助推民营经济

2014年，广东面对民营企业融资难融资贵问题，下大力气以金融体制改革创新助推民营经济大提升。

2月10日，召开全省科技金融工作会议。指出，2014年广东将重点加快发展股票交易、股权交易和产权交易等资本市场，建设科技·金融·产业融合创新金融服务体系、政策体系和试验平台。



6月4日，发布实施深化金融改革、完善金融市场体系的意见，提出要打造珠三角金改创新综合试验区，逐步向金融强省迈进。同时，也强调了要打造科技·金融·产业融合创新的综合平台，重点服务中小微企业和创新型企业。

6月20日至22日，在广州举办的第三届中国金博会重在打造集交易展示、学术研讨、人才推广等多种功能于一身的综合型金融展会。

6月26日，2014年重大项目面向民间投资招标推介会召开。会上，推出的招标总金额超过2000亿元，包括园区开发、节能减排、环境治理、物流配送、社会管理等多个领域。

9月26日，召开粤东西北农村金融工作会议。会上出台了广东开展农村普惠金融的试点方案。根据方案，粤东西北整个地区都列入了试点，其他地区则自愿加入，并部署了参与试点的地级市要在2014年9月底前分别确定1~2个试点县，并用一年时间完成实施。

12月12日，国内（除港澳地区以外）第一家民营银行正式开业。

12月16日，注册资本10亿元、由广州农商银行控股的珠江金融租赁公司正式挂牌成立，这是广东省内首家获得全国性金融租赁牌照的金融机构。

一年来，广东民营经济得到进一步的提升和发展。截至2014年底，民间投资超过1.5万亿元，占全省总投资比例超过55%，对国民经济增长贡献率也超过50%。2014年，广东民营企业入选数量占全国民营五百强总数的4.6%，在数量上仅次于江苏。

（二）建立公平开放透明的市场规则

1. 推进商事登记制度便利化

2014年，广东全面铺开商事登记制度改革。

1月8日，公布省一级的商事登记改革方案，针对创新“宽市场准入、严市场监管”的商事登记改革，提出了12项具体的改革措施。其中，有6项涉及“市场准入”领域，重在“宽进”，具体包括精简和规范商事注册审

批事项、实施从“先证后照”向“先照后证”转变、推行网上商事注册、降低注册资本要求、放松经营范围登记要求和放宽住所登记要求等；有6项涉及“市场监管”领域，重在“严管”，具体包括建立异常名录、做好部门职责分工、增强协同监管、加强司法救助和刑事惩办、加强完善企业信用信息公示和健全信用约束等。

2月26日，全省召开工商系统动员会，商事登记制度改革全面铺开。根据安排，广东实施商事登记制度改革分两个步骤：一是，从3月1日起，在省一级和珠江三角洲地区等地先行先试，注册资本登记改革将是改革工作的重点，其他有条件地区可适当考虑同步实施；二是，在6月1日前，要在全省范围内全面铺开实施改革方案，争取在2014年底完成任务。

5月9日，13项前置审批事项和108项前置改后置审批事项出台，其中前置审批的数量压减达89%以上，仅保留了金融、交通运输、卫生医疗以及包含外商投资在内的综合类4大类13项前置审批。将“先证后照”改为“先照后证”后，意味着，除了上述的13项前置审批事项外，89%以上的商事登记可直接向工商部门申请，少跑几个部门。

5月19日，全省召开动员大会，部署推进商事登记制度改革。根据会议部署，广东将从5月26日起，在全省范围内全面实施改革方案，释放改革红利，激发创业活力。

一年来，广东商事登记制度改革成效明显，点燃草根创业激情，新市场主体剧增，截至2014年底新登记企业法人数量增长41.4%。未来，充满创业激情的草根一代将能更好地发挥自主创新的活力，营造好“大众创业、人人创新”的良好氛围。

2. 探索建立市场准入“三单管理”模式

2014年，广东发布实施民间投资、外商投资等领域市场准入的“三单管理”，逐步从审批制向备案制转变，通过这些措施大力推进“三单管理”试点。

6月24日，前海版“三单管理”出台，这是省内第一份外商投资领域的“三单管理”。该清单在外商投资产业目录以及前海产业准入目录的基础



上，共提出了 59 项特殊管理措施，覆盖了 11 个部门、23 个产业。为配套前海版“三单管理”模式的开展，同时也出台了管理前海以外的外商企业的办法，完善现有外商投资准入的管理体系，以更好地衔接外商投资企业的管理工作。

遗憾的是，截至 2014 年底，省级市场准入“三单管理”尚未对外公布。不过我们相信未来，清单管理模式终将取代目前以审批为主的市场准入制度，将成为充分激发市场主体活力、构建法治化国际化营商环境的长效良药。

3. 推进市场监管体系和社会信用体系建设

2014 年，广东在食品安全监管、公共信用信息管理系统建设等领域实现新突破。

1 月 17 日，出台加强婴幼儿配方乳粉质量安全工作方案，部署建立健全相关电子追溯管理的工作，截至 2014 年底已完成可溯源平台以及移动应用程序的开发工作。自 12 月 29 日起，消费者可以通过追溯平台、移动终端 APP 等渠道，对婴幼儿配方乳粉的原材料、生产加工、物流配送以及销售渠道等信息进行查询。

6 月 30 日，颁布首份企业法人任职限制“黑名单”，切实做到“使守信者得到奖励，使失信者受到惩罚”。自省级“黑名单”制度建立以来，各市也积极响应，惠州、珠海、东莞、江门等市都建立了“红黑榜”制度，公示守信企业名单以作正面宣传，曝光失信企业信息以作舆论惩戒。

7 月 7 日，出台《婴幼儿配方乳粉销售的监督管理办法》，要求全省相关领域的生产流通企业必须及时上报追溯系统数据。

7 月 11 日，省食品安全委员会在广州召开工作会议。会议强调，要推进实施专项行动，对食品安全方面损害群众利益的行为，进行纠正。

7 月 30 日，发布了省社会信用体系建设规划，这也是国家级规划印发后首个省一级规划文件。

8 月 21 日，发布 2014 年的食品安全重点工作安排，强调要保障“人民群众‘舌尖上的安全’”。随后，为了进一步改善食品安全问题，相关职能

部门出台了“三打两整治”行动方案，部署在省内全面铺开。

9月，启动建设省一级的公共信用信息管理系统，预计2015年初投入使用。各市积极响应，截至2014年底，深圳、珠海、惠州等地的公共信用信息系统平台已投入运行。

一年来，食品药品安全监管进一步增强，婴幼儿配方乳粉电子追溯系统建成并投入使用，逐步建立“信用广东”。

（三）深化城乡一体化综合改革

1. 推动珠三角城市群综合改革实现转型升级

2014年，广东着力推动珠三角城市群综合改革，实现转型升级。

2月21日，广州、佛山和肇庆三地的市长召开联席会议。包括广佛环线建设、广州南站汽车站一期投入运营、三地通信实现一体化等在内，三地合作硕果累累。

4月28日，广东省重点项目建设工作会议召开。会议指出，重点项目建设工作的推进对珠三角转型升级的带动效应日益显著，并强调要集中力量，突出破解制约重点项目建设的重要瓶颈。

5月18日，召开推进珠三角“九年大跨越”工作会议，会议部署，要努力打造世界级的城市群，推进珠江三角洲地区的全域规划。

7月17日，正式启动《珠江三角洲全域规划》的编制工作，随着编制工作的完成，将加快推进科技创新、生态安全等领域的一体化演变。

7月28日，召开珠中江第九次党政联席会议。截至会议召开，珠海、中山、江门三地总共签订63项合作协议，主要涵盖用水、通信、医保、交通等与一体化息息相关的重点领域。

10月16日，召开深圳、东莞和惠州三市加上河源、汕尾两市的联席会议。本次会议通过事项涉及多个领域、共21项重点合作事项。

截至2014年底，珠三角地区实现GDP 57802.21亿元，占全省的86%；产业结构进一步优化升级，其中，现代服务业GDP占服务业比重同比上涨0.3个百分点、先进制造业GDP占规模以上工业比重同比上涨0.8个百



分点。

2. 推进农村综合改革进程

2014年，广东推进农村综合改革的主要措施是：完善新型城镇化体制机制，构建赋予农民更多财产权利的实现机制。

7月2日，出台实施《关于促进新型城镇化发展的意见》。随后，又编制出台《广东省新型城镇化规划（2014~2020）》，成功地将广州市、东莞市、惠州市和深圳市光明区4个地区纳入国家新型城镇化试点。

9月26日，印发《广东省农村土地承包经营权确权登记颁证实施方案》，并选择了18个试点县和6个试点镇开展试点工作。

一年来，县、乡、村三级土地流转服务和管理网络进一步完善，目前全省建立各类土地流转服务平台437个。在佛山市南海区开展部分村居经济社集体经济组织股权（股份）“固化到户”试点，目前，全省已颁发证明书的农村集体经济组织239416个，占应发数的99.8%。城镇规划管理体制改革稳步推进，建制镇总体规划、村庄规划覆盖率分别达87%、60%。

3. 完善粤东西北地区振兴发展体制机制

2014年，广东通过狠抓交通基础设施建设、产业园区扩能增效、中心城区扩容提质“三大抓手”，施行全面对口帮扶等措施大力支持粤东西北的地区发展。

1月28日，发布实施推动粤东西北地区地级市中心城区扩容提质的工作方案，要求各市在2014年6月底前完成相关建设规划。各市中心城区扩容提质工作有序推进。

7月1日，粤东西北振兴发展股权基金启动，总金额121亿元。截至2014年底，13个市签订股权投资协议。

8月，广东省列入《赣闽粤原中央苏区振兴发展规划》范围的13个县（市、区），获国家批复同意，参照西部地区政策执行安排中央预算内投资和国外优惠贷款资金。

11月24日，召开珠三角地区对口帮扶粤东西北地区工作会议。对口帮扶一年来，8对帮扶关系中，帮扶市共派出377名帮扶干部，注入43亿元

帮扶资金，引进落地项目共 999 个。资金 4700 亿元。对口帮扶，既带动粤东西北地区加快发展，又为珠三角优化发展开拓更多发展空间，促进区域协调发展。

截至 2014 年底，粤东西北地区实现 GDP 15448.03 亿元，增速高出全省和珠三角，均超过 1 个百分点；完成固定资产投资 8385.82 亿元，增速高出全省和珠三角，均超过 10 个百分点。

（四）构建开放型经济新体制

1. 构建多方合作机制开拓对外开放新局面

2014 年，广东继续加深与东盟各国的经贸合作，在中央“一带一路”战略构想与部署中，发挥主力省和排头兵的作用。

4 月 14 日，广东和越南就经贸合作召开座谈会，在会上，双方签署了 57 个合作项目，总计 32.43 亿美元。

4 月 21 日，广东和新加坡就经贸合作召开座谈会，会上，双方签署了 54 个合作项目，总计 52.8 亿美元。

5 月 16 日，在粤台经贸合作交流会上，两地企业共签订 44 个项目，总计 18.76 亿美元。

7 月 2 日，举办以推进新丝路建设为主题的交流会。会上指出，广东与新丝路沿线重点国家在经贸上的合作日益加深，2013 年广东对于这些国家的实际对外投资额比 2007 年增长 13.5 倍、进出口总额增长 82%、外商直接投资额增长 1.07 倍。

9 月 19 日，国务院以国函〔2014〕123 号文批复同意设立华侨经济文化合作试验区。12 月 8 日正式挂牌。

9 月 22 日，启动空运口岸、海运口岸通关一体化，并顺利完成第一票进、出口报关单。12 月 1 日将启动陆路口岸通关一体化。通关一体化后，贸易企业（特别是在各地设厂的跨国公司）的人力、时间和物流成本将得到极大的节省。

10 月底到 11 月初，举办以加深与新丝路沿线国家的交流合作为主线的