

广州改革发展报告 (2017)

广州改革发展报告编写组 编

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

17 GUANGZHOU REPORT
REFORM AND DEVELOPMENT

广州改革发展报告 (2017)

广州改革发展报告编写组 编

SPM

南方出版传媒

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

广州改革发展报告 (2017) / 广州改革发展报告编写组编. — 广州: 广东人民出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 218 - 12486 - 5

I. ①广… II. ①广… III. ①体制改革—研究报告—广州—2017
IV. ①D676.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 330178 号

GUANGZHOU GAIGE FAZHAN BAOGAO (2017)

广州改革发展报告 (2017)

广州改革发展报告编写组 编

版权所有 翻印必究

出版人: 肖风华

责任编辑: 周惊涛

封面设计: 集力书装

责任技编: 周杰

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 广州市浩诚印刷有限公司

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张: 22.5 字数: 375 千

版次: 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

定价: 66.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

目 录

总 论	1
-----------	---

广州市全面深化改革进展与成效	3
----------------------	---

第一章 广州市各领域改革进展与成效	19
-------------------------	----

广州市经济体制和生态文明体制改革进展与成效	21
广州市民主法治领域改革进展与成效	31
广州市文化体制改革进展与成效	37
广州市社会体制和司法体制改革进展与成效	45
广州市党的建设制度改革进展与成效	51
广州市纪律检查体制改革进展与成效	62

第二章 广州市重点改革任务进展与成效	71
广州市推进供给侧结构性改革情况	73
广州市推进“放管服”改革情况	77
广州市推进国资国企改革发展情况	83
广州市深化行政审批制度改革情况	89
广州市加快实施创新驱动发展战略情况	94
广州市推进法治政府建设情况	99
广州市推进法治社会建设情况	101
广州市完善文化管理体制情况	104
广州市优化现代公共文化服务体系情况	109
广州市推进教育领域综合改革情况	112
广州市深化医药卫生体制改革情况	117
广州市加强民生保障事业发展情况	122
广州市推进司法体制改革情况	127
广州市深化人才发展体制机制改革情况	130
广州市推动巡察工作常态化工作情况	134
广州市落实“两报告”制度情况	137

第三章 广州市改革试点工作进展与成效 141

广州市南沙自贸试验区融资租赁改革试点成效显著	143
广州市国家电子招标投标试点走在前列	146
广州国际贸易“单一窗口”建设上水平	149
广州市服务贸易创新发展试点取得阶段性成果	152
广州市扎实推进养老服务业综合改革试点	155
广州市加快跨境电商发展的创新举措	158
广州市社会信用体系建设试点成效显著	161
广州市知识产权运用和保护综合改革试点扎实推进	163
广州市全面创新改革试验成效初显	166
广州市创新行政管理方式加强事中事后监管改革试点取得新突破	169

第四章 广州市基层改革创新做法 173

越秀区推进基层治理改革创新	175
海珠区推进“互联网+政务服务”改革创新	179
荔湾区深化政务服务改革创新	183
天河区“一支队伍联勤执法”改革创新	187

白云区深化农村综合改革创新 191

黄埔区推进党代会常任制改革创新 195

花都区推进市场采购贸易方式改革创新 198

番禺区加快推进国家智慧城市建设 202

南沙自贸试验区体制机制创新 206

从化区推进农村土地确权改革创新 211

增城区以改革引领现代化中等规模生态之城建设 216

第五章 专家观点建议 221

广州市全面深化改革的重大成就、突破方向与策略选择 223

广州市构建开放型经济新体制的思考和议 240

建设国际科技创新枢纽推动广州城市创新 252

广州市推进供给侧结构性改革的现状分析和对策建议 265

广州市公共文化供给侧改革现状、问题及对策 279

广州市公共服务供给侧结构性改革的若干建议 291

广州市进一步推进公有资源管理体制改革的思路与对策建议 307

广州建设国际会展中心的体制机制创新研究 322

推进生活方式和消费方式向绿色转型的思路与建议 339

总 论

广州市全面深化改革进展与成效

党的十八届三中全会对全面深化改革作出总体部署，明确了推进全面深化改革的指导思想、总目标和总体要求；党的十九大在新的历史起点上开启全面深化改革新征程，拓展了改革的广度和深度。广州市全面贯彻落实党的十八届三中、四中、五中、六中全会和十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，按照中央和广东省委关于全面深化改革的顶层设计和总体部署，强化基础支撑，注重系统集成，提高改革精准化、精细化水平，重点领域和关键环节改革取得突破性进展，改革呈现全面发力、多点突破、蹄疾步稳、纵深推进的良好态势。先后出台市委贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的意见、贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的意见、贯彻落实《党的十八届五中全会有关改革举措实施规划（2016—2020年）》以及年度改革工作要点，全面深化改革布局科学、推进有力。党的十八届三中全会以来，市委全面深化改革领导小组共部署重点改革任务756项，截至2016年年底改革工作要点任务全面完成和阶段性完成93%。

一、改革推进机制日臻完善

广州市委、市政府高度重视全面深化改革工作，将改革开放作为广州的最大

优势，不断完善改革工作机制，以抓铁有痕、踏石留印的劲头，推进各项改革工作取得实效。

（一）建立健全改革领导机制

按照中央和广东省委的要求，广州市委于2014年2月成立了市委全面深化改革领导小组。由市委书记担任领导小组组长、市委副书记担任领导小组副组长，其他市委常委、副市长和人大、政协部分领导为成员。领导小组下设办公室，以及6个专项小组，市委改革办设在市委政研室。市委全面深化改革领导小组自成立以来已先后召开19次会议，及时传达学习中央、广东省委全面深化改革领导小组会议精神，先后审议通过了68份重要改革方案，涉及财政体制、行政审批制度、金融、生态、教育、公共治理、党的建设等方面改革。全市各区和部分市直部门也都成立了改革领导机构，全市上下各司其职、各负其责、协同配合的改革工作机制已经形成。

（二）建立完善改革分级责任制

建立由市委主要领导负总责、分管市领导负直接责任的改革分级责任制，每位市领导亲力亲为抓若干项标志性、引领性的改革。由市委全面深化改革领导小组研究确定一批市领导亲自抓的重点改革项目，将重点改革试点纳入领导亲自抓重点改革项目工作台账统筹管理。2016年，市委书记亲自抓自贸试验区体制创新、供给侧结构性改革、人才发展体制机制改革等5项改革和5个试点，市长亲自抓国资国企改革、审计体制改革、创新驱动发展等3项改革和3个试点，其他市领导在落实好分工责任同时也亲自抓若干项重点改革和试点。2017年，市领导继续亲自抓12项重点改革，其中包括6项试点。广州市推动改革落地的分级责任制和以调研、立项、督察、评估为核心的“环型工作法”等经验做法获上级改革部门肯定并推广。

（三）推动健全改革督察机制

建立全市改革督办台账，实行分类督察、全过程督办、滚动督办，对文件方案类项目，重点督办改革文件方案是否精准对接上级部署、按节点推进起草工作、严格规范报审程序等；对试点类项目，重点督办试点工作是否紧密对接国家和广东省发展战略、发挥示范突破带动作用、做到风险可控、形成可复制可推广经验等；对推进落实类项目，重点督办是否落实主体责任、完成阶段性目标任务、与其他改革协同配套等。更好发挥督察在打通关节、疏通堵点、提高质量中

的作用，推动各项改革攻城拔寨、落地生根、开花结果。

（四）建立健全科学评估机制

制定全省首个改革绩效评估办法，重点评估改革项目的方向正确性、内容科学性、进度合理性、成果有效性等。2016年以来完成对党的十八届三中全会以来全市各领域改革的全面评估工作和对行政审批制度改革、社会信用体系建设、居民办证用证制度改革、基层医疗卫生体制改革、“五个一”社会治理政府公共服务平台建设改革等16项重点改革的第三方评估，2017年对自贸试验区制度创新、深化财政体制改革、加快实施创新驱动发展战略、重特大疾病医疗救助改革试点、民办教育分类扶持和管理改革等5项重点改革开展评估。通过评估总结试点改革创新成效经验，以问题清单形式提出存在问题，限期整改、挂账整改。

（五）探索建立容错纠错机制

充分激发干事创业热情，鼓励引导广大干部解放思想、积极探索，当好改革实干家和促进派。2016年，市人大常委会表决通过《关于促进改革创新的决定》，在全国率先以地方规范性文件的形式，确立改革创新工作的免责或从轻处理条件，以及改革创新激励情形，为广州市改革创新、宽容失误奠定法制基础。2017年2月，市委全面深化改革领导小组会议审议通过《关于支持改革创新宽容失误的意见》，进一步细化完善宽容失误机制，优化结果划分、使用条件和工作程序，使其更具操作性和合理性。加强正面激励机制，坚持正确的选人用人导向，注重在干事创业中培养考察选拔干部，让忠诚干净担当、为民务实清廉、奋发有为、锐意改革、实绩突出的干部得到重用，将改革成效纳入全市机关绩效考核体系，鼓励创新、表彰先进。

二、全面深化改革扎实推进

广州市在全面深化改革实践中，坚持目标导向和问题导向，勇闯“深水区”，敢啃“硬骨头”，重点领域率先突破，关键环节硕果累累，试点探索可圈可点，形成一批改革品牌和可复制可推广经验，一些做法得到中央和广东省的充分肯定并上升为全国性改革举措，发挥了改革先行作用。

（一）重点领域关键环节取得突破

围绕突出重点、解决难点、形成创新点、找到平衡点，聚焦重点领域和关键

环节改革，以重点突破带动整体推进，构建起改革的“四梁八柱”。2014年，聚焦关系发展全局的区划优化调整、规范行政权力公开运行、行政审批、政府机构改革、工商登记制度改革、居民办证制度改革、村（居）“政经分离”改革、“三旧”改造、生态红线保护制度等10项改革重点。2015年，重点推动政府职能转变、行政审批和政务服务、商事制度、财税体制、国资国企、科技体制、金融体制、农村等8项重要领域改革。2016年，重点推进供给侧结构性改革、南沙自贸试验区体制机制创新、城市规划建设管理体制、人才发展体制机制改革、国家创新中心城市、国资国企改革等重点领域改革。把具有标志性、引领性作用的重点改革任务牢牢抓在手上，精准发力，持续用力，推动全面深化改革上水平、走前列。

（二）试点示范带动作用突出

既把试点作为改革的重要任务，又当成推动改革的重要方法，充分发挥试点对全局改革的示范、突破、带动作用。2015年年初，出台广州市推进改革先行试点的实施方案，对全市承接的中央、省和市自主安排的改革试点进行统筹。目前纳入全市改革工作台账管理的试点项目共120项，其中中央部署的80项、省部署的32项，已全面完成50项，其余70项正在加紧推进。在推进供给侧结构性改革方面，统筹推进强区放权、放管服、商事制度、营改增、相对集中行政许可权、电子招投标等改革试点，积极推进政府服务模式改革，全面实施企业投资项目准入负面清单、行政审批清单、政府监管清单管理，探索建立与超大城市治理能力现代化相适应的事中事后监管机制。在实施创新驱动发展战略方面，加强国家自主创新示范区和全面创新改革试验区协同联动，培育引进壮大创新主体，完善创新平台体系，持续优化创新生态环境，着力建设国际科技创新枢纽。中新广州知识城知识产权运用和保护综合改革试验积极探索，已形成覆盖知识产权全过程的生态价值链。在构建开放型经济新体制方面，充分发挥服务贸易、跨境电商、市场采购和企业投资项目负面清单管理等改革试点的叠加效应和示范带动作用，突出改革创新协同，打破碎片式改革创新瓶颈，推动南沙自贸试验区强化制度创新系统集成。

（三）基层改革创新亮点纷呈

全市各区立足实际，精准对接发展所需、基层所盼、民心所向，涌现出一批基层改革创新亮点。越秀区推动基层党建和社区治理融合，市民群众幸福感、获

得感不断增强，被确定为全国社区治理和服务创新实验区和全国首批社会工作服务标准化建设示范地区。海珠区运用法治方式解决信访问题的经验做法在全国信访工作制度改革的交流会上推广。荔湾区率先实施“一窗式”“一门式”政务服务改革，经验做法在全省推广。天河区“一支队伍联勤执法”基层治理模式改革成功入选中国城市管理法制建设研讨会先进案例。白云区推动一个来穗人员党支部、一个社区服务站、一个社区共治议事会、一所融合学堂、一支志愿者服务队的“五个一”建设，探索出一套可复制可推广的融合社区建设经验，被《人民日报》等媒体选登推广。黄埔区（广州开发区）积极推进省创新政府管理方式加强事中事后监管改革试点，出台高新技术产业、先进制造业、现代服务业、总部经济等4个“黄金10条”政策以及人才和知识产权2个“美玉10条”等一系列产业政策，吸引600多家企业前来考察洽谈，签约引进重点项目102个，总投资超过2000亿元，产出100亿项目15个，吸引了500多家企业前来考察洽谈。花都区把创建和谐劳动关系与服务产业发展一同推进、一体实施，探索互利共赢的“花都模式”，人社部先后两次在全国会议上推广。番禺区率先实施民生积分制、出租屋星级管理等创新做法。南沙区以构建城乡一体化社区服务体系为突破口，以时间银行为载体，联动多元主体参与社区服务，推动城乡社区治理创新，积极开展“全国社区治理和服务创新实验区”创建工作，取得良好成效。从化区按照“依法、自愿、有偿”原则，推进农村土地承包权确权登记颁证工作，走出一条发展农村经济、建设现代农业、增加农民收入的新路子。增城区积极探索实践“村官民选、村策民决、村事民定、村情民知、村务民督”的村民自治新模式，被《人民日报》《南方日报》等媒体专题报道。

三、重点领域改革成效显著

在推进全面深化改革中，广州市坚持优先推进和重点保障中央和广东省明确的重要改革任务、迫切需要破解发展难题的改革任务、同群众切身利益紧密相关的改革任务，更加注重系统集成、协调配套和精准施策，在自贸试验区建设、创新驱动等重点领域和关键环节取得了新突破。

（一）自贸试验区制度创新取得重大进展

积极探索建立与国际投资贸易通行规则相衔接的制度框架，自贸试验区挂牌两年来，南沙自贸试验区已累计形成310项制度创新成果，其中19项在全国复

制推广、56项在全省复制推广、124项在全市推广实施,“跨境电子商务监管模式”“企业专属网页政务服务新模式”入选商务部“最佳实践案例”。深化内外资统一的负面清单管理模式改革,率先将“一照一码”改革拓展至海关、商务等8个部门,市场准入实现“十三证三章联办”,推行对不涉及负面清单、前置许可的企业设立从行政许可改为行政确认。率先启动“证照分离”改革,分类推进132项行政许可事项审批方式改革。国际贸易“单一窗口”2.0版上线运行,免除报关环节费用,边检、海事、港务申报业务全部通过“单一窗口”申报。在全国率先推出“互联网+易通关”、检验检疫“智检口岸”、进出口商品全球质量溯源体系2.0版、“智慧海事”系统、以政府采购形式支付查验服务费等一批标志性改革,形成南沙“智慧口岸”品牌。开展跨境人民币直贷、跨境双向人民币资金池等56项跨境金融创新试点,简化经常项目外汇收支手续和直接投资项下外汇登记流程,提升外汇管理便利化水平。与港澳合作不断深化,推进粤港澳服务贸易自由化,加强与港澳重点产业领域的合作,建设粤港现代服务业集聚区。促进扩大粤港澳检验检测结果互认范围,创新CEPA食品检验监管模式,开启商事服务“香港通”,首次将内地商事服务延伸至香港地区。成立全国首家自贸区法院,组建航运、金融、知识产权、劳动人事等领域的专业仲裁机构,开展粤港合伙联营律师事务所试点,法律服务国际化水平明显提升。

(二) 创新驱动发展战略成效显著

出台关于加快实施创新驱动发展战略的决定,构建“1+9”科技创新政策体系,国家创新中心城市集聚能力进一步增强,国家自主创新示范区和全面改革创新试验核心区建设取得重大进展,创新主体、载体、环境、人才建设取得明显成效。出台加快集聚产业领军人才的意见及4个配套文件,实施人才绿卡制度、创新创业服务机制等人才服务配套机制,打造靶向明确、精准发力的人才引进新机制。着力打造广州科技创新走廊,形成科技创新区域集聚的“北斗矩阵”,推动广州高新区、中新广州知识城、琶洲互联网创新集聚区、广州国际生物岛、广州大学城、广州国际创新城、南沙明珠科技城等创新板块集聚发展。中新广州知识城成为全国唯一一个知识产权运用和保护综合改革试验区,广州市获批创建国家知识产权强市。大力实施科技创新小巨人企业和高新技术企业培育行动计划,健全覆盖初创期、成长期、发展期等不同阶段的科技企业扶持措施。加大科技创新投入,促进科技与金融深度融合,设立全国规模最大的科技信贷风险补偿资金

池、构建风险共担机制，首期4亿元规模的广州市科技型中小企业信贷风险补偿资金池，直接带动银行增加科技信用贷款超过40亿元。设立科技型中小企业创新资金，支持企业开展技术创新活动，连续5年位列中国城市创新创业环境排行榜第二（不含直辖市）。全面落实企业研发经费投入后补助政策，引导企业加大研发投入，提升企业创新能力。加大新型研发机构建设，推动新型研发机构建设投资主体多元化，目前全市已有省级新型研发机构44家，居全省首位。2016年，全市高新技术企业净增2820家，总数达4739家，高新技术企业、专利申请量、发明专利申请量增速均位居副省级以上城市第一。

（三）供给侧结构性改革扎实推进

出台市推进供给侧结构性改革总体方案及5个行动计划，重点在“降”“补”上下工夫，在“三去”上保持定力，在制度创新和科技创新上聚焦发力，取得阶段性成效。推动产能优化升级，出台广州制造2025战略规划，发展高端高质高新产业。抓好去产能，完成435户“僵尸企业”出清重组。出台关于进一步促进房地产市场平稳健康发展的意见，稳定房地产市场。建立中小微企业信用信息和融资对接平台，引导企业上市融资，推动金融为实体经济服务。加大清费减负力度，免征52项涉企行政事业性收费，减免8项政府性收费基金，全面推开“营改增”试点，下调天然气、工商业用电价格，推进用电大户和电力销售公司直接签订合作协议，减免口岸货物吊装、移位、仓储等费用，2016年合计为企业减轻负担约700亿元。加快补短板，重点项目已开工130个，完成投资571亿元，补齐广州市创新型经济、城市建设、公共服务等方面短板。加快交通基础设施建设，广州港深水航道拓宽工程、南沙国际邮轮码头加快建设，白云机场扩建工程顺利推进，11条（段）300公里城市轨道交通线网进入主体施工阶段，地铁运营里程达308公里。

（四）开放型经济新体制加快构建

加强与欧美等发达地区的先进制造业、战略性新兴产业、智慧城市建设等领域交流合作，推进与加拿大不列颠哥伦比亚省在港口、航线和清洁技术、创新创业等方面合作。建设国际会议之都，亚信高官会议、2016年二十国集团峰会协调人会议、亚欧互联互通媒体对话会等30余场国际会议接连在穗举行。成功举办2017年《财富》全球论坛，获得2018年世界航线发展大会、2019年国际港口大会的举办权，国际金融论坛全球年会永久落户广州。持续深化与世界经济论

坛、博鳌亚洲论坛等顶尖国际交往平台的友好合作关系，连续 5 次参加冬季和夏季达沃斯论坛。坚持“引进来”“走出去”相结合，富士康、思科、通用电气、LG 等超过 40 个大项目好项目成功落户，项目涉及投资总额超 5500 亿元，注册资金超 1000 亿元；积极参与“一带一路”建设，与 16 家国内外商协会共同签署“21 世纪海上丝绸之路港口城市商协会联盟”合作发展宣言，建立机制性合作平台。出台市服务贸易资金管理办法以及市服务贸易示范区和示范基地认定管理办法，推动服务贸易制度创新，促进服务贸易加快发展。推动跨境电商加快发展，率先切换跨境电商零售进口总署统一版通关系统，广州标准成为全国标准。2016 年，全市服务贸易总额达 3235.3 亿元，同比增长 42.73%，服务贸易占对外贸易 27.5%；跨境电商进出口总值 146.8 亿元，同比增长 1.2 倍，占全国跨境电商进出口总值近三成，居全国首位。

（五）商事制度改革向纵深推进

2014 年广州市成为首个全面实施商事制度改革的国家中心城市，推进“三证合一、一照一码”登记，放宽“一址多照”“一照多址”条件，进一步放宽商事主体经营场所条件限制，工商登记实现全城通办。出台市企业名称自主申报管理办法，开发上线企业名称自主申报系统。全面推行电子营业执照，在全国率先实现电子营业执照与省、市数字证书体系绑定和深度集成，率先实现商事主体登记备案、许可审批、监管、处罚、信用信息等“大数据”共享与公示，形成具有“广州特色”的商事主体信息公示制度。获批成为全国创建社会信用体系建设示范城市，建成市公共信用信息管理系统，通过市政府信息共享平台归集全市 51 个单位 392 个数据主题约 16.2 亿条数据，建立企业、个人、事业单位、社会组织 and 政府等五类信用主体库。

（六）“放管服”改革取得阶段性成效

进一步推进放权强区改革，审议通过市进一步放权强区改革工作方案，以城市建设、经济管理等审批管理事项以及与民生密切相关的部分公共服务事项为重点内容，以广州开发区、南沙开发区（自贸试验区）、增城开发区、广州空港经济区和天河区为“4+1”区域重点，再向区下放一批行政事权。精简和规范行政审批事项，党的十八届三中全会以来共精简 204 项行政许可备案事项。全面取消非行政许可审批事项。推进政府部门权责清单制度，完成两批共 50 个部门权责清单的编制和发布工作。出台市行政审批“集成服务”改革实施细则，在全