附件

四川省“十四五”深化经济体制

改革规划

（征求意见稿）

二〇二一年八月

目 录

[第一章 规划背景 1](#_Toc2386)

[第一节 主要成就 1](#_Toc10177)

[第二节 面临形势 6](#_Toc10035)

[第二章 总体要求 7](#_Toc6285)

[第一节 指导思想 7](#_Toc13721)

[第二节 基本原则 8](#_Toc2715)

[第三节 主要目标 9](#_Toc18647)

[第三章 增强微观主体活力 10](#_Toc20813)

[第一节 深入推进国资国企改革 10](#_Toc15771)

[第二节 促进民营经济高质量发展 11](#_Toc14860)

[第四章 夯实市场经济基础性制度 12](#_Toc18778)

[第一节 全面完善产权制度 12](#_Toc29565)

[第二节 全面实施市场准入负面清单制度 13](#_Toc31514)

[第三节 全面落实公平竞争制度 13](#_Toc26528)

[第五章 构建更加完善的要素市场化配置体制机制 15](#_Toc6059)

[第一节 推动经营性土地要素市场化配置 15](#_Toc26534)

[第二节 推动劳动力要素有序流动 16](#_Toc21644)

[第三节 促进资本市场健康发展 17](#_Toc16325)

[第四节 发展知识和技术要素市场 17](#_Toc20237)

[第五节 发展数据要素市场 18](#_Toc14926)

[第六章 完善经济调控治理体制 19](#_Toc18798)

[第一节 优化经济运行调节机制 20](#_Toc5330)

[第二节 深化财税金融体制改革 20](#_Toc17933)

[第三节 完善社会信用体系和新型监管机制 21](#_Toc16156)

[第四节 纵深推进“放管服”改革 22](#_Toc6363)

[第七章 探索经济区与行政区适度分离改革 22](#_Toc15175)

[第一节 探索一体建设的组织管理机制 23](#_Toc2487)

[第二节 健全共建共享的公共资源配置机制 23](#_Toc28477)

[第三节 完善市场主导的产业协作机制 23](#_Toc13917)

[第四节 建立互利共赢的利益联结机制 24](#_Toc31574)

[第八章 建设更高水平开放型经济新体制 25](#_Toc6409)

[第一节 加快推进制度型开放 25](#_Toc1797)

[第二节 提升对外开放平台功能 27](#_Toc259)

[第三节 优化区域开放布局 28](#_Toc15267)

[第九章 保障措施 30](#_Toc29864)

[第一节 加强党的领导和强化法治保障 30](#_Toc9946)

[第二节 健全改革约束激励机制 30](#_Toc28852)

[第三节 分步有序推进改革 31](#_Toc18761)

[第四节 做好改革经验总结宣传和推广 31](#_Toc22226)

为深入贯彻党中央、国务院决策部署，落实省委省政府工作安排，推动构建市场机制更为有效、微观主体更有活力、经济治理机制更为完善、有效市场和有为政府更好结合的社会主义市场经济体制，根据《中共四川省委 四川省人民政府关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的实施意见》和《四川省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》编制本规划，作为2021-2025年全省经济体制改革工作的行动纲领和基本依据。

# 第一章 规划背景

## 第一节 主要成就

“十三五”期间，四川始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实中央关于全面深化改革的一系列重大决策部署，凝聚改革发展共识，先后推出多项重点领域和关键环节改革举措，经济体制改革取得重大突破，为全省经济社会发展奠定了坚实的基础。

**供给侧结构性改革扎实推进。**提前超额完成中央下达的钢铁、煤炭去产能目标任务，商品住房去库存任务基本完成，工业企业资产负债率由2015年的60%下降至2020年的54.9%。切实降低实体经济成本，“十三五”期间累计新增减税降费4000亿元。深入实施基础设施等重点领域补短板三年行动，全省实现高速公路“市市通”，具备条件的乡镇和建制村100%通硬化路、通客车，实现村村通光纤、村村通4G，5G网络实现两级全覆盖。着力优化民营经济发展环境，切实增强微观主体活力。“十三五”期末，全省实有市场主体695万户，较“十二五”末提升了70.76%。加快构建“5+1”现代工业体系和“4+6”现代服务业体系，集成电路、新型显示、轨道交通、先进材料等先进制造业呈现集群发展态势，多晶硅、锂电等特色产业逐步壮大，商业贸易、现代物流、金融服务等优势产业转型升级，科技信息、人力资源、医疗康养等成长产业做大做强。

**“放管服”改革纵深推进。**建立行政权力、公共服务、中介服务“三张清单”。全省保留行政许可事项精简至641项，同比减少28项。164项县级管理权限下放至行政管理体制改革试点镇。全面推行“双随机、一公开”监管，推进“互联网+监管”平台应用。深入推进信用监管，建成覆盖全省的信用信息管理系统。加快推进“一网通办”前提下“最多跑一次”改革，依申请政务服务事项全程网办率达85％。全面推行注册资本认缴登记制，加快实施“多证合一”“先照后证”“证照分离”改革，企业开办时间压减至1个工作日。制定《四川省优化营商环境条例》，开展营商环境指标提升行动，营商环境持续优化。

**能源领域市场化改革深入推进。**制定并实施电力体制改革总体方案和输配电价改革等专项方案，积极推进电力市场化交易。不断降低市场交易准入门槛，完善丰水期富余电力政策，推进风电和光伏发电上网电价市场化。开展电力交易机构股份制改造，推动四川电力交易中心独立规范运行。2020年全省市场化交易电量达1061.28亿千瓦时，占全社会用电量的37.04％，市场交易均价较平均目录电价降低约0.115元/千瓦时。积极推进水电消纳产业示范区试点、园区和电源合作试点。出台精准扶持电价政策，突出对重点产业的电价支持力度。率先在全国建立页岩气开发利益共享机制，积极推动川中、川西、川东北常规天然气和川南页岩气的勘探开发。

**国资国企改革稳步推进。**突出“进退并转”调整优化国有经济布局结构，全省国企在“5+1”现代工业领域形成资产2万亿元，重组四川商投、旅投、港投、博览等产业龙头，加快“两非剥离”，抓好“两资处置”。深化公司法人治理机制改革，推进“党建入章”，将党的领导全面融入公司治理。加大规范董事会建设力度，省属企业集团、市（州）属一级企业实现董事会应建尽建。在全国率先出台省级所出资企业混合所有制改革操作指引，全省地方国企混改面超过40%，省属企业近53%。加快建立健全市场化经营机制，推行经理层成员任期制和契约化管理，7户省属企业集团层面和81户省属企业二级公司开展市场化选聘。在全国率先出台省属非上市企业实施中长期激励试点的指导意见。出台以管资本为主推进职能转变方案，制定省国资委权责清单、授权放权清单，推进省级党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管，开展国有资本投资、运营公司改革试点。“ 十三五”期末，全省国企资产总额、营业收入分别是2015年底的2.5倍、1.9倍。

**财政金融体制改革成效显著。**构建全口径政府预算体系，建立跨年度预算平衡机制，全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系基本建立。出台医疗卫生、教育、科技等领域省与市县财政事权和支持责任划分改革方案，稳妥有序推进省与市县收入划分改革。出台34项财政金融互动政策，引导金融机构支持实体经济发展，建立政府和社会资本合作政策制度体系。2020年末，全省PPP入库项目569个，总投资10878亿元。完善政府债务管理制度体系，有效防范化解政府债务风险。持续推进城市商业银行、农村信用社改革，成功组建四川银行、国宝人寿、新网银行。实施“五千五百”上市行动计划，开展金融顾问服务，扩大普惠金融有效供给。2020年末，全省A股上市公司136家，新三板挂牌企业239家。上交所西部基地、深交所西部基地相继落户四川，成都跻身全球金融中心指数第35位。

**区域协调发展体制机制有力推进。**成渝地区双城经济圈建设开局良好。深入实施“一干多支”发展战略，建立省级层面“领导小组+五大片区联席会议”推进机制，推动全省区域协同发展。出台《四川省建立更加有效的区域协调发展新机制实施方案》，加快建立完善融入国家重大区域战略、区域发展统筹、市场一体化、开放合作、利益平衡、基本公共服务均等化、政策调控等方面体制机制。出台推动县域经济发展指导意见、支持政策和考核办法。2020年末，成都平原经济区GDP达3万亿，川南和川东北经济区经济总量均超过7500亿元，16个市州GDP跨入“千亿俱乐部”，8个市州GDP超过2000亿元，区域中心城市不断壮大、五区协同发展持续深化。

**对外开放合作新体制基本形成。**全面贯彻落实外商投资法，对外商投资施行准入前国民待遇加负面清单管理制度。全省外商投资项目备案实行属地化管理，制定外资20条等政策措施，提升外商投资便利化水平。大力实施外贸“优进优出”战略，推进主体队伍培育、外向型产业提升、外贸业态创新三大工程，外贸备案企业突破3.5万家。不断健全“走出去”服务保障体系，实施国际产能合作“111工程”。全省境外投资企业超过1100家。高水平建设四川自贸试验区，中央赋予的159项改革试验任务实施率超过99%，首批8个自贸试验区协同改革先行区建设加快推进。圆满完成两轮服务贸易创新发展试点，“设立国际生物医药保险超市”入选国家级试点“最佳实践案例”。

“十三五”期间，我省经济体制改革取得积极成效，但部分关键环节及重点领域的改革还有待深化。微观主体缺乏活力、要素市场化配置程度不高、市场经济基础制度有待完善、经济调控治理能力有待增强、区域协调发展基础薄弱、对外开放水平有待加强等，须进一步深化经济体制改革，为“十四五”时期推动经济社会高质量发展提供强大动力。

## 第二节 面临形势

“十四五”时期，我国进入新发展阶段，国内外环境深刻变化，面临新的机遇和挑战。

从国际看，当今世界正经历百年未有之大变局。和平与发展仍然是时代主题，开放合作、互利共赢仍是长期趋势。新一轮科技革命和产业变革深入发展，数字化、网络化、智能化趋势加快。新冠肺炎疫情影响广泛深远，国际环境日趋复杂，传统经济增长动能持续减弱，全球经济衰退风险日益加大，发展趋势的不稳定性和不确定性不断凸显。世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义愈演愈烈，传统和非传统安全威胁交织上升。从国内看，我国已转向高质量发展阶段。经济长期向好，市场空间广阔，发展韧性强大，制度优势显著，经济长期向好, 超大规模市场优势日益显现，产业体系完备，人力资源丰富，自主创新步伐加快，正在形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。同时，国内社会主要矛盾变化带来新特征新要求，经济社会发展面临的不平衡、不充分问题仍然突出。从四川看，“一带一路”建设、长江经济带发展、新时代推进西部大开发形成新格局、成渝地区双城经济圈建设等国家战略深入实施，将进一步提升我省在全国大局中的战略位势。全面创新改革取得重大阶段性成果，国资国企、财税金融等重点领域改革成效明显。但经济社会发展中还存在一些困难和问题，发展不平衡不充分的问题仍然突出，产业体系不优、市场机制不活、协调发展不足、开放程度不深的问题未得到根本解决，治理体系和治理能力有待提高，政务服务水平还不高，群众办事还不方便，营商环境仍有提升空间。

综合判断，“十四五”时期，四川经济社会发展面临的机遇和挑战均前所未有，总体上机遇大于挑战。必须增强机遇意识和风险意识，深刻认识社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，全面谋划经济体制改革，抢抓机遇、应对挑战；必须坚定不移贯彻新发展理念，以更大的政治勇气和智慧，着力破解经济体制改革面临难题，构建完善的社会主义市场经济体制；必须科学制定发展目标和实施路径，紧紧围绕构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，以供给侧结构性改革为主线，全面推动经济社会高质量发展；必须坚持加强顶层设计与基层实践创新相结合，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，全面提高改革综合效能。

# 第二章 总体要求

## 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对四川工作的系列重要指示精神，深入贯彻中共四川省委十一届历次全会精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以满足人民日益增长的美好生活需要为目标，服务成渝地区双城经济圈建设，深入实施“一干多支、五区协同”“四向拓展、全域开放”战略部署，坚持和完善社会主义市场经济体制，加大要素市场化配置改革力度，建设高标准市场体系，提升政府经济治理能力，完善区域协调发展体制机制，全面深化对外开放合作，促进更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展，推动治蜀兴川再上新台阶。

## 第二节 基本原则

**坚持问题导向和目标导向相结合。**着眼于破除制约四川经济社会高质量发展的体制性障碍、结构性矛盾和机制性问题，加快建设现代经济体系，推进经济体制改革走深走实。立足激发市场主体活力深化改革，扭住加快转变政府职能深化改革，紧盯促进经济转型深化改革，着力构建市场机制有效、微观主体有活力的经济体制。

**坚持整体推进和重点突破相结合。**注重改革系统集成，增强改革的系统性、整体性和协同性，实现由局部探索、破冰突围到系统协调、全面深化的转变。深化国资国企、财税金融等重点领域和关键环节改革，以重点突破带动整体推进。

**坚持市场主导和政府引导相结合。**更加尊重市场经济规律，最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，有效弥补市场失灵，完善政府经济调控治理体制，推动有为政府和有效市场更好结合。

**坚持改革发展与稳定实施相结合。**充分考虑改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度，把握好改革的时机和节奏，赢得改革的最大公约数，增强人民群众对改革的获得感，凝聚最大范围的改革共识，用最小的波动换取改革的最大推进和社会的稳定。

## 第三节 主要目标

新时代深化经济体制改革，不断优化社会主义市场经济体制，在更高起点、更高层次、更高目标上推进经济体制改革。到2025年，在重要领域和关键环节改革上取得重大进展，市场主体活力持续激发，要素市场化程度明显增强，营商环境法治化国际化便利化程度明显提升，政府治理体系和治理能力水平逐步增强，更高水平开放型经济新体制基本形成，经济区与行政区适度分离改革探索形成可复制可推广的经验，区域协调发展机制构建完成，社会主义市场经济体制对经济高质量发展的支撑功能愈益凸显。

展望2035年，我省高水平社会主义市场经济体制更加完善，全省经济结构优化调整，发展动能加速转换。各类市场主体活力进一步增强，要素市场化和开放程度达到较高水平，政府经济治理能力现代化水平进一步提升，营商环境指数大幅跃升，区域协调发展机制更趋完善，更高水平开放型经济新体制更加成熟完善。

# 第三章 增强微观主体活力

坚持深入推进国资国企改革、促进民营经济高质量发展，夯实社会主义市场经济的微观基础。

## 第一节 深入推进国资国企改革

推进国有经济布局优化和结构调整。推动国有资本向“5+1”现代工业体系、“4+6”现代服务业体系、“10+3”现代农业体系的产业链中高端集聚，向关系国计民生的重要行业和关键领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。在公司治理中全面加强党的领导，全面推进规范董事会建设，实现原则上外部董事占多数。积极引入高质量战略投资者，优化混合所有制企业股权结构。推动混合所有制企业深度转换经营机制，提升国有资产证券化水平。强化国有企业市场主体地位，推行经理层成员任期制和契约化管理，完善市场化薪酬分配机制，健全务实管用的中长期激励机制。明确国资监管机构功能定位和职责边界，全面实行国资监管权责清单和授权放权清单，完善以管资本为主的国资监管制度体系，着力构建国资监管大格局。统筹管资本要求改进考核评价体系。全面推进经营性国有资产集中统一监管。完善国有金融资本管理，建立健全国有金融资本进退机制，保持国有金融资本对重点金融机构控制力和主导作用。

## 第二节 促进民营经济高质量发展

健全完善支持民营经济政策体系，积极支持民营企业享受税收等优惠政策。健全对民营企业的法律保护机制。构建亲清政商关系，打造民营经济综合服务平台，建立规范化政企沟通渠道。稳步推进自然垄断行业竞争环节改革。破除民营经济进入电力、电信、市政公用等领域的隐性壁垒。构建有效竞争的电力市场，有序放开发用电计划和竞争性环节电价，进一步提高电力交易市场化程度。推进油气管网对市场主体公平开放，适时放开天然气气源和销售价格，健全竞争性油气流通市场。拓展民营企业发展空间。鼓励民营企业积极参与国企混改。常态化向民间资本推介项目，鼓励和引导社会资本参与重点项目建设。拓宽民营企业融资渠道。拓展“园保贷”服务范围。完善民营企业融资增信支持体系，健全民营企业直接融资支持制度。推动民营企业提质升级。积极创建国家民营经济示范城市，开展县域民营经济发展示范试点。

|  |  |
| --- | --- |
| **专栏1 激发市场主体活力** | |
| **1** | **深入推进国资企业资产证券化**  支持具备条件的企业发行资产证券化产品，支持企业运用ABS、REITs等工具推动存量资产证券化。积极探索实施员工持股试点，探索完善优先股制度。大力推动企业改制上市，鼓励企业聚焦主业竞争力提升、产业链延伸、核心资源控制等投资并购上市公司。加强资本运作和市值管理，鼓励上市公司通过配股、定向增发等方式实现再融资和并购重组，推动整体上市。 |
| **2** | **促进国有企业提质增效**  强化企业成本费用管控，推动国有企业加大科技研发投入，加快国有企业数字化、网络化、智能化转型升级，支持国有企业在相关重点领域开展关键共性技术攻关。 |
| **3** | **深入实施民营企业雁阵培育计划和民营企业家梯队建设**  建立省级推动头雁企业冲击世界500强联席会议制度，推动头雁企业签订冲击世界500强战略合作协议。建立强雁企业增量进位中国民营企业500强工作方案。建立菁雁企业挂牌上市工作方案。建立全省民营企业家培养工作责任清单，建立和完善党政领导干部联系企业家制度。 |

# 第四章 夯实市场经济基础性制度

坚持全面完善产权制度、市场准入负面清单制度、公平竞争制度等市场经济基础性制度，确保市场在资源配置中发挥决定性作用。

## 第一节 全面完善产权制度

落实完善产权保护各项政策措施，健全以公平为原则的产权保护制度。进一步完善我省国有产权交易各项配套制度。完善民营企业合法产权保护体系，探索建立民营企业合法权益受损救助补偿机制。积极稳妥推进农村土地第二轮承包到期后再延长30年试点，加快推进集体产权制度改革，完善农村承包地“三权分置”制度。加强农村集体资产管理，建立健全集体资产清产核资、登记、保管、使用、处置等制度。加快农村产权交易市场体系建设，依托成都市农村产权交易所，构建覆盖所有市州、统一服务标准的农村产权交易平台。强化知识产权保护。完善知识产权创造、运用、保护制度规则，有效执行侵权惩罚性赔偿制度。加强企业商业秘密保护，探索“互联网+”、人工智能、文创等新领域新业态知识产权维权和保护途径。加强产权执法司法保护。建立健全推动涉产权冤错案件依法甄别纠正常态化机制、产权执法司法平等保护机制；建立健全知识产权执法司法保护制度，建立侵犯知识产权强制执法绿色通道。

## 第二节 全面实施市场准入负面清单制度

严格落实“全国一张清单”管理模式，推动“非禁即入”普遍落实。建立清单实施动态监测机制，持续跟踪和研究解决清单实施过程中出现的新情况、新问题。清理各类显性和隐性壁垒，畅通市场主体对隐性壁垒的意见反馈渠道和处理回应机制。以医疗、教育、体育、托幼、环保、市政等领域为重点有序扩大社会服务业开放，放宽市场准入条件，取消对营利性医疗、教育等机构在证照办理、设备购置等方面的不合理限制。

## 第三节 全面落实公平竞争制度

落实国家关于强化竞争政策实施的指导意见及公平竞争审查制度实施细则，强化公平竞争审查的刚性约束，推动对新出台地方性法规、规章、规范性文件和其他政策措施应审尽审。建立全省督查抽查机制，开展网上交叉抽查。落实公平竞争审查抽查、考核制度。强化联席会议统筹作用，统筹开展增量审查，逐步清理废除妨碍统一市场和公平竞争的存量政策。强化外部监督机制，建立健全第三方评估机制。加强竞争政策宣传、教育和培训，培育和弘扬公平竞争文化，营造公平竞争的社会环境。加强反垄断和反不正当竞争执法。修订《四川省反不正当竞争条例》。宣传普及经营者反垄断合规指南。综合运用法律和政策手段规范竞争行为，增强运用大数据等信息化方式认定竞争违法行为能力。加强平台经济、共享经济等新业态领域反垄断和反不正当竞争规制。破除区域分割和地方保护。在中国（四川）自由贸易试验区开展强化竞争政策实施试点。逐步构建跨区域统一市场准入服务系统，统一身份实名认证互认、统一名称自主申报行业字词库、统一企业经营范围库，实现跨区域注册登记无差别标准。构建跨区域市场监管案件移送、执法协助、联合执法机制，针对新型、疑难、典型案件，畅通会商渠道，互通裁量标准。

|  |  |
| --- | --- |
| **专栏2 市场经济基础性制度** | |
| **1** | **深化农村集体产权制度改革**  有序开展农村集体经济组织登记赋码工作，依法赋予特别法人地位和市场主体资格，完善农村集体经济组织法人治理结构，健全经营、管理、监督、分配等机制。做好乡镇行政区划和村级建制调整改革“后半篇”文章，推进农村集体经济融合发展，探索农村集体经济新的实现形式和运行机制，发展壮大农村集体经济。规范农村产权流转交易，加强农村土地经营权流转规范管理和服务。 |
| **2** | **完善知识产权保护制度**  推进知识产权民事、行政和刑事案件“三合一”审判机制改革。健全省级知识产权行政执法统一调度、跨区域执法协作、案件分流、知识产权行政保护案例指导等机制。 |
| **3** | **加强产权执法司法保护**  建立涉企产权保护民事、行政检察案件受理和办理绿色通道。完善涉企产权保护案件申诉、复查、再审等机制，推动涉产权冤错案件依法甄别纠正常态化机制化。严格把握涉企创新创业新类型案件罪与非罪界限，坚决防止和纠正以刑事案件名义插手民事纠纷、经济纠纷，依法保护企业正常生产经营活动。严格规范公检法机关涉案财物处置程序，建立健全有效衔接的涉案财物处置制度体系。 |
| **4** | **完善川渝公平竞争审查合作机制**  深入推进川渝市场监管公平竞争审查第三方交叉互评工作。探索建立川渝两地重大文件公平竞争互评互通制度。完善川渝公平竞争审查的政府考核机制。 |

# 第五章 构建更加完善的要素市场化配置体制机制

坚持推进土地、劳动力、资本以及知识、技术和数据等要素市场化配置体制机制改革，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。

## 第一节 推动经营性土地要素市场化配置

推动建立城乡统一的建设用地市场，按照国家统一部署，积极稳妥推进集体经营性建设用地入市和农村宅基地制度改革。深化产业用地市场化配置改革，在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，推动不同产业用地类型合理转换、探索增加混合产业用地供给，健全工业用地市场供应体系，试点混合用地、用途兼容、“标准地”等新模式，实施“亩均论英雄”考核评价。深化建设用地“增存挂钩”，大力盘活存量建设用地，深入推动城镇低效用地再开发，完善政府公示地价体系，逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制。完善城乡建设用地增减挂钩政策。探索土地指标跨区域交易试点，探索建立跨区域补充耕地指标交易市场，完善土地跨区域交易规则和服务体系。

## 第二节 推动劳动力要素有序流动

在成都、民族地区以外城市试行以经常居住地登记户口制度，促进农业转移人口就地就近进城落户。探索成渝地区户籍便捷迁移措施，推动成都都市圈、重庆都市圈居住证信息共享。推动成德眉资户籍便捷迁移、居住证互通互认、流动人口信息共享。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置。探索“政府+企业”联合引才模式，制定紧缺人才指导目录和优惠政策。构建更加开放的国际人才交流合作机制。加大党政人才、企事业单位管理人才交流力度，进一步畅通企业、社会组织人员进入党政机关、国有企事业单位渠道。健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制。全面推行“天府英才卡”制度，为符合条件的高层次人才提供安居、医疗、子女就学等便利。加强公共就业和人才服务体系建设，建立有利于高校毕业生向基层流动的长效机制。以职业能力为核心制定职业标准，进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约，畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道。

## 第三节 促进资本市场健康发展

做强区域性股权市场，支持天府（四川）联合股权交易中心设置科技创新专板，开展制度和业务创新试点。加强与沪深交易所、港交所、新三板联动合作。深入实施“五千五百”上市行动计划，规范公司治理和信息披露，支持市场化并购重组，打造上市和并购服务平台，提高上市公司整体质量。鼓励符合条件的企业发行银行间市场债务融资工具和公司债、企业债。支持地方商业银行增资扩股，支持设立公募基金管理公司和合资证券公司。健全市场化利率形成和传导机制，加大贷款市场报价利率（LPR）的推广应用力度。推进跨境人民币业务增量扩面和创新试点。积极推进资本市场风险有序缓释，坚持遏制增量与化解存量并举，持续加强债券违约、高比例质押、私募等重点领域风险研判，平稳做好个案处置。加快数字普惠金融体系建设，稳妥推进金融产品和服务方式创新。

## 第四节 发展知识和技术要素市场

深入推进高校院所科研人员职务科技成果所有权或长期使用权改革试点，探索赋权形式、成果评价、收益分配等制度机制。开展职务科技成果转化前非资产化管理改革试点，推动形成高校院所等职务科技成果退出或部分退出国有资产管理清单。推动建立科技成果评价机制，建立市场化社会化的科研成果评价制度。开展科研经费“包干制”试点，实行重大科研项目“揭榜挂帅”制度。新建一批省级科技成果转移转化示范区，推进成德绵国家科技成果转移转化示范区建设。积极推动技术创新成果与资本对接。加强国家技术转移西南人才培养基地建设。大力引进和培育技术转移示范机构和示范企业。加强技术经理人队伍建设，打通技术经理人职业通道，开展技术经理人职称评定。组织实施一批国际科技创新合作项目，支持四川优势技术“走出去”。加快建设一批知识产权市场化运营示范基地、高价值专利育成中心，搭建知识产权对接交易和评价评估平台，争取建设国家级知识产权运营中心，加快建设基于区块链技术的知识产权融资服务平台。

## 第五节 发展数据要素市场

建立政府数据开放共享机制，推动建设四川省大数据资源中心。健全公共数据开放和数据资源有效流动的制度规范，制定出台新一批数据共享责任清单，积极争取国家平台数据回流，强化省级平台数据向市州下沉，加强数据共享服务运行监测。拓展数据资源采集渠道，鼓励开展行业和市场数据采集，分类建设行业数据库。建立健全公共数据向社会开放制度，推进企业登记、交通运输、气象等公共数据开放和有效流动。创新大数据应用模式，加快构建规范化数据开发应用场景。建立一批重点领域大数据科技创新平台，促进数据要素成果转化。鼓励高校、企业、研究机构等积极参与数字领域国际规则和标准制定。推动开展数据资产确权、评估、定价、质押、抵押。发挥数据经纪商等市场中介作用。

|  |  |
| --- | --- |
| **专栏3 要素市场化配置体制机制建设** | |
| **1** | **完善经营性土地要素市场化配置**  建立兼顾国家、集体、个人的集体经营性建设用地入市增值收益分配机制。探索建立公共利益征地制度，研究制定土地征收、用地报批管理制度。健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地差别化供地机制。开展全域土地综合整治试点，探索多样化低效用地改造、开发、整治、利用模式。 |
| **2** | **深化人力资源要素市场化开发利用**  高标准建设“成德眉资人力资源协同发展示范区”“川南人力资源协同创新发展试验区”“川东北人力资源协同振兴发展试验区”。新建一批国家级、省级人力资源服务产业园和国家级专业性、行业性、区域性人力资源市场。实施人力资源服务提升工程。实施“互联网+”人力资源服务行动。加强人力资源与工业“5+1”、服务业“4+6”、农业“10+3”现代产业体系的协同适配。 |
| **3** | **促进绿色普惠金融发展**  推动省级层面或省级试点地区设立绿色金融风险分担基金。探索建立成渝地区绿色企业项目库合作机制。深化“金融顾问”制度。制定“金融支持碳达峰碳中和实施方案”。鼓励企业发行绿色债券、碳中和债券。 |
| **4** | **促进科技成果转移转化**  探索高校院所职务科技成果转化前非国有资产管理新模式。建设一批省级知识产权保护运营及高价值专利育成平台。支持在川转化应用的重大科技成果开展中试放大、技术熟化、工程化配套和产业化示范。加强国家技术转移西南人才培养基地建设，探索技术经纪（理）人初、中、高级梯度化培养模式。 |

# 第六章 完善经济调控治理体制

坚持从全局和战略的高度完善经济调节机制、深入推进经济体制改革，推动经济高质量发展。

## 第一节 优化经济运行调节机制

完善与高质量发展要求相适应的激励机制、综合绩效评价办法和指标体系。增强重大战略和中长期发展规划宏观引导、统筹协调作用，促进就业、投资、消费、产业、区域等政策协同发力。提高逆周期调节能力，做好跨周期政策储备。加强苗头性倾向性潜在性问题研究，建立重大风险识别和预警机制。加强统计调查监测分析，完善统计体系，发挥统计监督职能。加强经济治理数据库建设，研究制定公共数据开放和数据资源有效流动的制度规则，提升大数据、人工智能等新技术在经济运行中的辅助治理能力。

## 第二节 深化财税金融体制改革

**深化财税体制改革。**进一步深化预算管理制度改革，严格预算编制管理，推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理。加强财政资源统筹，加强中期财政规划管理，增强重大战略任务财力保障。有序推进分领域的省以下财政事权和支出责任划分改革，逐步完善省以下分税制财政体制，推进建立权责清晰、财力协调、区域均衡的省与市县财政关系，逐步形成稳定的各级政府事权、支出责任与财力相匹配的制度。合理控制各地政府债务规模和增长速度，妥善处置和化解隐性债务存量。探索财政产业类支持资金分配划拨与项目产出收益挂钩机制。制定新版财政金融互动政策，增强财政政策、金融政策、产业政策的协同，着力提高财政引导金融支持深化供给侧结构性改革、创新驱动发展、现代产业升级、生态绿色产业、普惠金融等的针对性和实效性。按国家部署推进地方税体系建设、建立健全社会保险费和非税收入征管体系。

**健全完善金融监管体系。**强化综合监管，突出功能监管和行为监管，落实交叉性金融产品监管规则。加强薄弱环节金融监管制度建设，消除监管空白，守住不发生系统性金融风险底线。建立健全地方金融风险防控工作机制，压实金融机构主体责任、监管部门监管责任和政府属地责任，严厉打击非法金融活动。强化反垄断和防止资本无序扩张。在中央制定的金融监管规则下，推动出台地方金融组织监管细则。加大法人银行业机构流动性风险监管力度，加快化解高风险机构风险。支持成都开展数字货币试点测试工作。

## 第三节 完善社会信用体系和新型监管机制

加快地方信用标准规范体系建设，完善全省统一的社会信用信息平台，推动涉企信用信息互联互通。大力推进信用分级分类监管。加强政务诚信建设，完善“政府承诺+社会监督+失信问责”机制。健全覆盖全社会的征信体系，加大信用评级市场培育力度。优化失信主体信用修复机制，推进失信联合惩戒和社会共治。加快构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。以食品安全、药品安全、疫苗安全为重点，健全统一权威的全过程食品药品安全监管体系。强化网络市场监管，构建线上线下一体化监管机制。健全对新业态、新模式、新产业的包容审慎监管制度。

## 第四节 纵深推进“放管服”改革

动态调整各级政府的权责清单和服务清单，推动省市级行政权力向基层下放，减少省(市)级部门具体审批事项。深入推进工程建设项目审批制度改革。推广“互联网+监管”平台应用，推动建立智慧监管体系。探索对新兴行业的包容审慎监管模式。开展“一件事一次办”集成改革，推行“一网通办”前提下的“最多跑一次改革”“跨省通办”“就近可办”。依托全省一体化政务服务平台，完善省市县乡村五级政务服务体系，推动政务服务向基层延伸。深化“证照分离”改革全覆盖，持续推动电子营业执照跨区域、跨行业、跨领域的应用。完善川渝政务服务跨省通办联席会议制度。完善川渝跨省通办事项清单。推广“一窗通”“营商通”平台应用，推行审批服务“告知承诺制”。推进简易注销试点，实现注销“零见面”。

# 第七章 探索经济区与行政区适度分离改革

探索一体建设的组织管理机制、健全共建共享的公共资源配置机制、完善市场主导的产业协作机制以及建立互利共赢的利益联结机制推进成渝地区双城经济圈经济区与行政区适度分离。

## 第一节 探索一体建设的组织管理机制

组建跨行政区一体运行的组织机构，构建新型高效的协调机制，研究审议重大规划、重大政策、重大项目和年度工作计划，协同推进重大改革事项，开展重大改革试点，建设重要改革平台，协调解决重大问题。探索建立重点领域制度规则、重大政策沟通协调机制以及重大项目协同推进机制，提高政策制定一致性和执行协同性。推广跨行政区合作共建“样板”和跨行政区政务服务一体化“示范”经验，在项目立项、工商注册、行政审批等方面改革创新。

## 第二节 健全共建共享的公共资源配置机制

实施项目统筹，联合报批和共同实施重大基础设施项目、重大产业项目、重大公共服务项目。完善要素市场化配置机制，聚焦土地、劳动力、资本、技术、数据等关键领域分类开展试点示范，促进各类要素高效配置和开放共享。制定和实施一体化公共服务政策，打造高效便捷的政务环境，推动公交、社保、教育、养老等无障碍转移接续。搭建互联互通的公共资源共管平台，共建统一的产权交易市场，形成促进各类要素跨区域自由流动的政策环境。

## 第三节 完善市场主导的产业协作机制

共同编制产业协同发展规划、指导目录和产业地图，引导各地明确专业化分工协作方向，促进产业错位布局和特色化发展。建立产业发展联合培育机制，共建区域性产业公共服务平台，联合推介跨地区特色产业项目。探索以“一区多园”等方式在毗邻地区共建产业园区和产城融合新区，共同搭建招商引资平台，采取“总部+基地”“研发+转化”“头部+配套”协同招商模式，集成优势资源打造一批特色鲜明、优势互补的高能级产业创新载体。建立产业发展联合培育机制，联合推介跨地区特色产业项目。统筹经济区产业支持政策，促进各级开发区和产业集聚区政策叠加、体制机制共用、服务体系共建。

## 第四节 建立互利共赢的利益联结机制

探索建立财政协同投入机制，发挥省级层面基金引导作用，以市场化方式支持地方联合设立区域性投资开发基金，主要用于支持跨区域重大基础设施、重大公共项目。探索重大工程项目财政支出跨行政区结算机制，建立健全跨区域合作发展利益分享机制，根据不同合作模式和成本分担情况，平等协商确定分享比例，合理划分重大产业项目、共建产业园区、发展总部经济等跨区域合作项目产生的财税收益，并根据外部条件变化进行动态调整。探索招商引资项目异地流转和企业迁移利益共享机制，强化产业准入、财税支持、要素保障、企业开办等政策协同。

|  |  |
| --- | --- |
| **专栏4 经济区与行政区适度分离改革** | |
| **1** | **创新合作体制机制**  开展跨区域改革合作，协同推进重大改革事项，开展重大改革试点，建设重要改革平台。完善人才流动机制，完善从业人员职业资格互认。共建共享科技创新成果转移转化平台和示范区。深入推进毗邻地区发展功能平台，探索全面融合、一体化发展创新体制机制。 |
| **2** | **推进川渝毗邻地区协同共建**  组建跨行政区一体化运行组织机构。探索建立重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制。制定和实施一体化公共服务政策。搭建公共资源共管平台，实现“无差别受理、同标准办理”。探索在川渝毗邻地区共建产业园区、产城融合新区、省际交界区域高质量发展引领区、承接东部地区产业转移创新发展示范区、一体化发展先行区、文旅融合发展示范区。建立健全跨区域合作发展利益分享机制。 |
| **3** | **完善激励约束机制**  推动经济区内各政府间签署合作框架协议，对成本共担、利益共享、争端解决等核心内容予以明确，作为解决利益争端的依据。探索建立经济区独立考核的指标体系，完善评估和考核机制，上级政府对经济区内政府间协同制定的区域性政策落实情况和区域发展规划执行情况加强督察，纳入各地目标考核范畴。 |

# 第八章 建设更高水平开放型经济新体制

坚持推进制度型开放、提升对外开放平台功能、全面优化区域开放布局，推动更大范围、更宽领域、更深层次开放，促进要素在全球范围内的自由流动。

## 第一节 加快推进制度型开放

**推进高水平制度型开放。**稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放，聚焦云服务、数字内容、数字服务、跨境电子商务等重点领域，积极对接数字国际标准和认证体系，推动建立数字贸易领域新规则。完善出入境、海关、外汇、税收等环节管理服务。探索建立以投资贸易自由化便利化为核心的制度体系，加快战略规划机制对接和政策规则标准联通，推进贸易、投资、跨境资金流动、运输往来、人员进出便利自由先行先试，探索开展电信、互联网等行业以及知识产权、竞争政策等压力测试。全面深化服务贸易创新发展试点，加快国家数字经济创新发展试验区（四川）建设。支持自贡等老工业城市转型升级，建设新时代深化改革扩大开放示范城市。

**营造内外资公平竞争环境。**全面实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，对负面清单之外领域按照“内外资一致”原则实施管理。完善促进和保障外商投资的法律、政策和服务体系，支持符合鼓励政策的外资企业依法享受有关优惠政策。执行放宽银行、证券、保险、基金、期货等金融领域外资准入限制的开放措施，深化境内外资本市场互联互通，推动完善合格境外投资者制度。提升利用外资质量和水平，注重引资与引技、引智相结合，以世界500强、行业领军企业等为主攻方向，突出高端产业项目引进，鼓励在川设立制造基地、区域总部和研发中心。支持外资企业投资战略性新兴产业。

**健全对外投资合作政策和服务体系。**对照国际投资规则持续完善政策体系，创新对外投资方式，提升对外投资质量效益。支持优势企业跨国发展，开展投资并购、境外上市。加快培育本土跨国公司，打造对外投资合作“双循环”融合示范项目，支持建设境外经贸合作区。完善企业对外投资服务和监管体系。建立四川“一带一路”投资综合服务平台，推动技术、标准、服务、品牌走出去。

## 第二节 提升对外开放平台功能

**推进自贸试验区改革创新。**深入开展首创性、差异化改革，推出一批跨区域、跨部门、跨层级制度创新成果。积极推动第四批省级管理权限下放，以制度对接、平台融通、产业互动为重点，加快推进宜宾、德阳、资阳等8个自贸试验

区协同改革先行区建设，积极创新一批协同改革先行区。深化“多式联运一单制”应用，试行投资、贸易、金融等方面的新政策新规则。适时创建四川第二批协同改革先行区。推动川渝自贸试验区协同开放示范区建设，探索开展差别化政策先行先试，促进改革成果共享应用。

**加快开放平台载体建设。**加快完善航空、港口、铁路开放平台建设，打造立体开放体系。支持规划申建临时开放口岸、进境产品指定监管场地、保税物流中心（B型）、综合保税区等开放载体，推动已获批的综合保税区等各类海关监管场所高质量发展，支持有条件的机场按开放口岸建设标准和要求进行改（扩）建。推动通关一体化与多式联运改革，加快推广中国（四川）国际贸易“单一窗口”，推动口岸监管单位协同联动，形成集约高效、协调统一的大通关格局。建设国际（地区）合作园区，推动中德、中法、新川、中韩、中意等国际（地区）产业合作园区差异化发展，探索创新“两国双园”“一园多国”等新模式。推进中日（成都）城市建设和现代服务业开放合作示范项目建设，高水平建设中国—欧洲中心，打造中国与欧洲开展投资贸易和科技合作的重要平台。建设海峡两岸产业合作区、川港合作示范园，规划建设一批高水平中外合作新产业园，支持各地打造国际（地区）产业合作平台。推进成渝地区双城经济圈重大平台（项目）建设，与重庆共建“一带一路”进出口商品集散中心。精心办好中国西部国际博览会、中国（绵阳）科技城国际科技博览会、中外知名企业四川行等重大展会和投资促进活动，提升农博会、酒博会、锂业大会、四川航展、彩灯展等重点展会专业化国际化水平，高质量建设国家文化出口基地，打造对外文化交流平台，着力打造一批高能级品牌性开放合作平台。

## 第三节 优化区域开放布局

**深化细化“四向拓展、全域开放”。**以“一带一路”建设为重点，加快构建国际交通物流大通道，积极发挥“四川省国有企业融入‘一带一路’合作发展联盟”作用，深入开展与“一带一路”沿线国家的国际经贸合作，利用“万企出国门”等重大活动拓展重点国别市场，全面深化对外开放合作。突出南向，主动参与中国—东盟框架合作，加快融入孟中印缅、中巴等国际经济合作走廊，加强与东盟、南亚的国际产能合作，扩大与东南亚南亚国家经贸合作。提升东向，承接美日韩等发达国家先进生产力，推动开展与北美地区的经贸投资合作。深化西向，提升“中欧班列”国际运输能力，加快融入新亚欧大陆桥经济走廊，以中欧班列（成都）为纽带深化与波兰、荷兰、英国、德国等合作，扩大与欧洲国家在生物医药、精密机械、航空制造、现代农业等领域高层次合作。扩大北向，依托东方经济论坛等重大平台和中俄“两河流域”地区合作机制，积极融入中蒙俄经济走廊，推进木材、汽车等大宗商品贸易高端化合作。

**加强与国内其他区域合作交流。**全面融入长江经济带发展，加强与沿江省市协同协作，培育一批承接产业转移示范区和加工贸易梯度转移承接地，共建创新驱动带、协同发展带和生态文明建设先行示范带。加强与长三角、京津冀、泛珠三角等交流合作，与粤港澳大湾区、北部湾经济区对接，与渝滇黔桂共建西部陆海新通道，充分发挥“西部陆海新通道物流产业发展联盟”作用。完善川港、川澳、川台合作机制，推动川粤、川浙、川桂等省际常态化合作。

|  |  |
| --- | --- |
| **专栏5 开放型经济新体制建设** | |
| **1** | **健全对外投资合作政策和服务体系**  完善对外投资全流程监管，采取在线监测、约谈函询、部门会商等方式进行协同审查，常态化开展对外投资合作“双随机、一公开”。探索建立综合服务体系，做好海外安全风险预警提示。优化财政外经贸发展资金安排，发挥好省级“走出去”涉外风险统保平台作用。 |
| **2** | **打造高能级对外开放平台**  持续推进自贸试验区引领性工程，深化制度创新、放权赋能、协同开放“三大攻坚”，实施自贸试验区新版外商投资准入负面清单，围绕临空经济、竞争政策、离岸贸易、保税维修等争取国家综合性、一揽子授权。积极争取贸易外汇收支便利化试点及服务贸易预付款管理政策试点落地四川。推进中欧“e单通”2.0版升级和铁路供应链平台建设，推动扩大参与银行、企业的覆盖范围。推进综保区、跨境电商综试区和外贸转型升级基地建设，大力发展跨境电商、市场采购贸易等贸易新业态新模式。加快建设国家数字、文化和中医药服务出口基地。 |
| **3** | **落实全面开放机制**  抓好区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）和中欧全面投资协定（CAI）等政策机遇和制度安排，进一步扩大对外开放，打造中欧经贸合作示范区。运用CEPA和ECFA等机制，落实川港、川澳合作会议机制。 |

# 第九章 保障措施

## 第一节 加强党的领导和强化法治保障

进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，从战略和全局高度深刻认识加快完善社会主义市场经济体制的重大意义，把党的领导贯穿于深化经济体制改革和加快完善社会主义市场经济体制全过程，贯穿于谋划改革思路、制定改革方案、推进改革实施等各环节，不断完善党的领导体制和工作机制，把党的领导贯彻到经济体制改革全过程和各方面，确保改革始终沿着正确方向前进。

## 第二节 健全改革约束激励机制

建立工作协调推进机制，实行清单管理制度，强化督导检查。各地各部门按照职责分工，细化工作举措，明确时限要求，确保各项改革任务落到实处。鼓励支持天府新区、东部新区、中国（四川）自由贸易试验区及协同改革先行区、川渝毗邻地区合作共建区域发展功能平台先行先试，支持省级综合改革试点和有条件的地区积极探索开展改革试验。健全改革的正向激励机制，注重在改革一线考察、识别、使用干部。建立健全改革容错纠错机制，切实保护干部干事创业的积极性。坚持用制度推进改革，把权力关进制度的笼子；构建决策科学、执行坚决、监督有力的运行体系；形成科学有效的权力制约和协调机制，加强经济体制改革体制机制创新和制度保障。

## 第三节 分步有序推进改革

把握好改革的时机和节奏，分类指导、分步实施。对已经开始试点的改革，要精心设计改革方案，加快改革进度，积累改革经验。对全面推进的改革，要周密组织实施，切实抓出成效。对条件尚未成熟的改革，要加强改革前期研究，积极创造条件，适时推出。对涉及重大利益关系调整或与群众切身利益密切相关的改革，要广泛听取意见，组织专家论证。

## 第四节 做好改革经验总结宣传和推广

加强对推广工作的统筹协调，完善工作措施，确保推广工作顺利进行。对改革中的优秀典型进行评估总结，将相关经验举措及时报送省发改委等相关部门，及时推广。加强对改革典型案例、改革成效的总结推广和宣传报道，为改革营造良好舆论环境和社会氛围。