

# 厦门建立综合配套改革试验区的方案设计

陈振明,李德国

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

**摘要:**随着改革开放的深入以及原有特区政策的普适化,厦门市发展面临巨大的竞争压力,迫切需要以整体性和系统性的综合配套改革来实现新的发展和跨越。文章阐述了厦门建立综合配套改革试验区的指导思想、基本目标和主要任务,系统说明了综合配套改革试验区的具体内容,并对建立综合配套改革试验区的实施原则和组织保障进行了探讨。

**关键词:**综合配套改革;方案;设计

**中图分类号:**F127(257)

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-3199(2009)01-0100-08

## 一、综合配套改革试验的指导思想、基本目标和主要任务

从2005年的“改革年”开始,综合配套改革已掀起我国新一轮改革的浪潮。与此前30年的改革主要侧重于经济体制有所不同的是,这一轮改革更注重整体性和综合性,注重共性问题 and 地方经验的有机结合,注重先行先试功能和综合示范效应。面对这一轮改革浪潮,厦门的综合配套改革试验既要从全国城市发展的共性问题入手,加强改革的国家示范作用,又要找准自身的定位,走出自己的特色。

厦门市综合配套改革试验的指导思想是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,把可持续发展观、和谐发展观、科学发展观作为改革试验的基本立足点,以行政体制改革为重点,深化企业、科技、金融、土地、涉外经济等体制改革,率先建立完善的社会主义市场经济体制,服务和带动海峡西岸经济区发展;必须注重统筹协调与整体重视,正确处理好改革与发展的关系,有计划、有步骤地系统推进改革;必须明确特色,处理好经济特区与综合配套改革试验之间的有机关系,在以往改革基础上大胆创新,敢闯敢试;必须立足全局,体现示范作用,为全国改革攻坚积累经验。

厦门市综合配套改革试验的总体目标是:根据党中央、国务院的指导思想和厦门的实际,经过5至10年坚持不懈的努力,逐步形成贯彻科学发展观和构建社会主义和谐社会的制度体系,力争在全国率先建立制度健全、运转高效和统一开放的社会主义市场经济体制,形成社会和谐、生态优良和城乡均衡发展的良好局面。为把厦门建设成为现代化港口风景旅游城市和海峡西岸重要中心城市,为建设海峡西岸经济区和促进祖国统一大业作出历史性贡献。

收稿日期:2008-12-11

作者简介:陈振明(1959-),男,广东潮州人,厦门大学公共事务学院院长、教授、博士生导师;李德国(1982-),男,广西博白人,厦门大学博士生。

厦门市综合配套改革试验的主要任务是:(1)以完善社会主义市场经济体制为核心,转变经济增长方式,提高经济增长质量;(2)以推进行政管理体制深化改革为核心,建设“服务型政府、责任政府和法治政府”;(3)以构建社会主义和谐社会为核心,推进以改善民生为重点的社会建设;(4)以构建社会主义生态文明为核心,形成“资源节约、环境友好”的生态区;(5)以提高城市首位度为核心,加速海峡西岸经济区发展;(6)以促进对台交流为核心,促进两岸和平统一大业。

## 二、综合配套改革试验的重点内容

1. 加强和改善宏观调控,发挥市场基础性作用。强化政府的经济宏观调控能力,把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好的发展环境上来;以市场为轴心,解决经济发展过多依赖行政配置资源的问题,减少经济发展的行政隶属关系,强化市场经济联系,发挥市场的基础性作用,提高资源配置市场化的深度和广度。

(1) 转变经济管理方式,强化市场配置功能。按照适应现代市场经济发展的原则,切实减少政府对资源的配置作用以及对经济行为的过多干预,更好发挥市场的配置功能和调节作用。政府不应包办所有工作,而应尽快从经营管理工作脱身,由市场机制和法制处理。依法规范市场主体的行为,启动社会诚信体系建设,依法维护公平竞争的市场秩序。

(2) 优化产业结构,提高经济增长质量。改变高耗能行业为主的经济扩张模式,以主导产业促进产业结构优化升级。提高电子信息、机械、化工等三大制造业的科技含量,逐步淘汰高耗能、高污染和低附加值的劣势产业。大力发展绿色化学与化工,实现资源能源消耗最小化、零污染、产品可回收循环利用。以旅游和会展为支持,提高对新材料、新能源、中介服务、生物医药、创意和生态农业等新兴产业扶持力度。

(3) 深化财税体制改革,加强和完善宏观调控。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系。深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线的管理改革;加强政府非税收入管理,完善转移支付制度;加快建立财政资金使用的绩效评价体系,实行全口径预算管理和对政府债务的有效监控。建成收入组织有方、公共保障有力、资源配置有度、监督管理有序的公共财政体系。

(4) 扩大金融对外开放,加快要素市场发展。积极引进国家政策银行,建设区域性金融中心;发展资本市场,形成有影响力的金融市场体系、多元化金融机构体系和规范有序的金融发展环境;加强厦台金融业的交流与合作,积极引进台资金融机构或成立厦台合资合作金融机构;全面拓展市场功能,健全市场结构,加快货币、资本、产权、人才、技术、土地、航运等各类要素市场的发展。

(5) 改革土地管理制度,创新土地管理方式。加强和完善政府对土地的宏观管理和统一规划,建立和完善科学的土地收益分配机制,增强政府对土地供应的调控能力,探索土地价格形成和土地市场交易机制,进行农村集体建设用地流转的改革试验,在“金包银”等土地管理创新方式基础上完善征地补偿和被征地农民的安置机制。

(6) 加快发展现代农业。调整农业产业布局和结构,大力扶持发展种苗业、农产品营销业,建设无公害农产品生产基地和现代农业示范基地,发展生态休闲观光农业。以推进农业组织化为重点,发展高科技、专业化、生态型的农业,实现农业规模化经营。加快无公害、绿色农产品示范基地建设,建立一批外向型农业生态示范区。创造机会承接台湾“精致农业”,争取成为台湾农业在大陆的试验园地。

2. 深化企业体制改革,完善微观经济基础。在“巩固和发展公有制经济,鼓励、支持、引导非公有制经济发展”的思想指导下,深化国有企业体制改革,促进个体、私营经济和中小企业发展。完善国有资产监督管理体制,在经营性领域从关注国有企业转向国有资本。以现代产权制度为基础,深化产权制度改革,发展混合所有制经济,形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的格局。

(1) 理顺产权结构,推进国企改革。深化国有企业的公司制、股份制改革,健全现代企业制度。按照经济体制改革的要求,继续使国有企业改革从“政策调整型”向“制度创新型”推进,在建立健全现代产权制度上寻求突破。通过引进战略伙伴或转让部分股权等方式,推动国有独资企业向投资主体多元化的公

司制改革。推进国有垄断行业改革和国有中小企业产权制度改革,加强政府监管和社会监督。

(2) 优化国有经济布局,增强国有经济活力。按照有进有退、合理流动的原则,推进国有资本向重点领域和优势产业集中,发展混合所有制经济。进一步推进 10 家市直管的国有企业、9 家委托主管部门管理的国有企业和 3 家由区政府或管委会管理的国有企业的内部整合,以发挥集团优势。以优势产业、龙头企业为依托,培育若干个主业突出且自主研发能力和竞争力强的国有集团公司。

(3) 完善国有资产监督管理体制。健全国有资产授权经营和国有资本经营预算制度,以及经营业绩考核和薪酬制度,完善国有企业经营者激励约束机制,确保国有资产保值增值。推进国有资产监督管理体制的创新,探索完善战略管理、预算管理、契约管理、财务监管、产权管理等监管方式和手段。

(4) 大力发展非公有制经济。按照股权多元化的原则,促进国有经济和非公经济的融合,探索实现公有制为主体、多种经济成分共同发展的混合所有制形式。支持非公有制经济进入金融服务、公用事业和基础设施等领域。实施中小企业管理提升工程、成长工程计划,缓解中小企业融资难的问题,完善中小企业社会化服务体系。

(5) 完善投资环境建设,扩大闽台经济来往。加大基础设施建设,健全法规体系,不断完善投资环境,积极发展两岸经济技术合作,扩大闽台经济往来,促进经济对外开放迈上新台阶。加快开发厦门环东海域新城区,更好地承接台湾高新产业西移。加快吸收台湾大型电子信息、精密机械和光电企业进驻厦门,扶持本地企业,形成在国内和国际上有影响力的高科技产业集群,促进两岸经贸融合。

(6) 扩大对外开放。加快建立高效灵活、稳定透明、法律健全的涉外经济管理体制和运行体制。加快保税物流园区建设,扩大服务贸易开放程度。积极承接先进制造业、现代服务业和高端制造环节的转移。加快转变对外贸易增长方式。扩大先进技术设备的进口,以加快企业技术设备的更新和再创新速度。积极实施“走出去”战略,建设企业“走出去”服务平台,鼓励和规范企业对外投资合作。

3. 加快科技体制改革,提高自主创新能力。创新是厦门发展的灵魂,要以深化科技管理体制改革的提升自主创新能力为重点,优化科技资源配置,完善鼓励技术创新和科技成果产业化的法律法规。

(1) 推进科技体制创新,构建区域创新体系。完善促进科技成果转化和高新技术产业化的政策,制定和完善促进引进技术消化吸收再创新的政策;构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系;以实施科技重大项目为载体,力争在一些重点领域和关键环节取得突破,建设具有厦门特色的区域创新体系。

(2) 创新科技园区管理模式,推进两岸科技产业合作。创新岛内科技园区和研发基地的管理模式,大力发展高新技术产业及研发中心,把科技园区建成创新资源密集、创新主体活跃、创新环境优良的全国一流自主创新基地。以产业集群为导向,以科技园区为平台,推进光机电、计算机软件、生物工程、精细化工等高新技术产业与台湾相关产业的合作和开发。

(3) 实施鼓励自主创新的政策,强化企业自主创新主体地位。通过税收优惠政策,激励企业加大研究开发投入;探索实施促进自主创新的政府采购制度,优先购买国内具有自主知识产权的高新技术装备和产品;依托高校和科研院所,建立多种模式的产学研合作创新组织;依托支柱产业、大型企业和创新型企业实施产业科技提升工程,推动支柱产业集群成长;建立健全风险投资机制,从政策和资金上支持科研公共服务平台的建设;鼓励和支持高新技术企业提高自主创新、自主研发能力。

(4) 完善知识产权保护政策,推进知识产权保护制度创新。充分发挥“国家知识产权试点城市”的优势,争取能够在保护知识产权方面先行先试。实施标准化战略,引导、扶持企业积极参与国际标准、国家标准和行业标准制定,并通过消化吸收再创新,形成有自主知识产权的技术和标准。建立知识产权信息交流沟通机制,加强政府应对涉外知识产权争端与纠纷的能力。

3. 深化行政管理体制改革,提高政府治理能力。必须把深化行政管理体制改革作为综合配套改革最中心的任务,切实提高政府治理能力。要以政府职能转变为核心,以服务型政府建设为切入点,从体制(结构、制度)、功能(职能)、过程(流程)和方式(手段)等方面全方位拓展改革的宽度和深度,力争在关键环节和重点领域取得突破。

(1) 推进体制改革和机构改革。构建科学化、民主化和法制化的地方政府决策体系,尤其是重大事项

决策机制;推行行政问责制和政府绩效评估制度,加强行政监督和效能监察;按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调且适度分离的要求继续推进机构改革;推进干部人事制度改革,加大公务员队伍建设力度;创新市、区两级政府管理体制,理顺市、区两级政府事权、财权和审批权。

(2)以服务型政府建设为切入点,转变政府职能。进一步明确政府的角色定位,探索政府管理的范畴和边界及其与市场、社会之间的分工关系;明确政府在经济、物价和就业等方面的宏观管理职能,强化政府的社会管理和公共服务职能,弱化政府的微观经济管理职能;完善常态条件下的行政管理职能体系,探索建设危机管理和风险管理机制。

(3)推进政府工作流程再造,探索“无缝隙”的政府管理模式。推进行政审批制度改革,简化行政程序,优化行政流程,建设内容比较齐全、流程连贯一致的市民服务中心。推进政务公开,把电子政务建设、公共服务供给和行政体制改革有效结合起来,打破传统的部门界线和功能分割局面,整合政府所有的部门、人员和其他资源,以单一的界面为公众提供优质、高效、标准化的信息和公共服务。

(4)创新政府管理方式,提高政府治理能力。改变运动式改革的思路,合理借鉴西方的政府工具理论,设计出指导地方政府改革的操作性工具,由细微措施的改革进而引领政府职能的重新整合、调整、转变,并最终带来运作机制和政府体制的完善。探索市场机制、工商管理技术和社会化手段在基础设施建设、公共服务供给体系、社区服务等领域的应用,降低政府成本,提高政府治理能力。

5.完善社会管理,促进社会公平正义。把社会发展机制作为与政府机制、市场机制同等重要的治理方式。通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,调节收入分配,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。加强民间中介组织在社会经济发展中的作用,形成政府、社会、市场组织的多元治理结构。

(1)推进社会管理体制变革。健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制。解决社会综合治理、综合执法和综合执政的问题,形成新的城市管理快速发展机制和促进机制。强化街道社区等基层组织的城区管理服务职能,改革街道和社区基层管理体制。

(2)发展行业协会和社会中介组织。充分发挥各种社会中介组织的作用,提高社会的自主治理能力,积极推动“多中心主体”社会治理的发展。发展和规范市场中介组织,创新行业协会、商会等组织的管理体制和运行机制。加强中介组织专业人才的培养,全面提高中介组织从业人员的能力和素质。

(3)完善社会规制,构筑社会安全网。以完善食品-药品安全体系为重点,推进公共卫生防疫体系、社会治安综合治理体系、生产-交易-消费安全体系、生态环境保护体系、人口管理体系、公共交通安全体系的建设,为社会构筑安全运行的网络。通过社会各机构和组织、各社会成员的共同参与,构建经济社会安全发展的社会体系,实现社会秩序的长期持续稳定。

(4)调节收入分配,维护社会公正。坚持效率优先、兼顾公平的原则,规范社会收入分配秩序,做好收入分配调节工作,强化税收对收入分配的调节功能,加强对垄断行业收入分配的监管,防止收入两极分化,协调好公民收入差距;建立合理的财政收入转移支付制度,协调好城乡差距、地区差距;建立弱势群体的社会支持机制,加大扶贫力度,营造更加公正、更加协调、更加和谐的社会。

(5)加强和优化外来人口管理。重点解决进城农民工的就业、居住、医疗、子女教育和社会保障等问题。按照公平对待的原则,把对流动人口的相关管理工作纳入管理责任范围,对现有的各种利益进行合理的调整和融合,把对流动人口管理的重点转移到合法权益的保护和服务上,以服务促管理。

(6)推进和谐社区、和谐村镇建设。加强基层自治组织建设,完善村民自治机制。建立和完善社区居民会议制度、协商议事制度、听证会制度和经费保障机制,保证社区和村级组织正常运行。实施专项补助制度,支持城乡基层组织发展公益事业。以服务群众为重点,推进面向基层、覆盖城乡、功能完善、布局合理的公共服务体系建设。

(7)统筹城乡发展。提高市级财政对农村的投资,实现城乡教育、卫生、文化、体育、基础设施等一体化发展。创新体制,促使包括人才在内的优质资源向郊区转移,从根本上改变农村面貌。改进城乡居民户籍管理制度,建立城乡统一的劳动力市场和城乡统筹的社会保障制度。深化农村土地征收、征用制度改革,完善征地程序和补偿机制,确保形成农民利益增长与城市经济发展挂钩的机制。

6. 深化社会事业领域改革,增强公共服务供给。以社会事业分类改革为突破口,全面促进教育、就业、卫生、住房和社会保障等改善民生的社会建设,推动建设和谐社会。转变事业单位官僚及低效的公共服务方式,切实解决公共服务需求快速增长与公共产品供给严重不足的矛盾。创新公共服务供给的机制和方式,提高公共服务的质量、效益和公平性,逐步实现基本公共服务均等化。

(1) 推动社会事业单位分类改革。按照社会事业单位分类改革的思路实施社会保险、人事和财税等方面的配套改革。启动事业单位内部管理改革和对事业单位有效监督及绩效评价体系的改革,提高服务效率。加快公共服务供给机制和方式的创新,对具备条件的事业单位通过政府购买服务等方式引入市场竞争机制和非营利机制。探索建立现代事业法人制度,建立法人治理结构,推行法定机构试点。

(2) 深化教育体制改革。优化教育结构,促进义务教育均衡发展,积极探索素质教育新模式。深化办学体制改革,实现办学模式和投入体制多元化。整合区级职业教育资源,完善教育资源均衡配置体制。引入市场机制,探索政府购买专业教育服务等新模式。扩大中外合作办学,积极引入国外知名教育和培训机构。

(3) 推动医疗卫生体制改革。深化公立医疗机构改革,鼓励、引导民办医疗机构和中外合资合作医疗机构的发展。试办平价医院或平价病房,吸引社会资金发展壮大医疗事业。强化基本医疗服务,建立对社区卫生服务稳定的投入机制,探索社区卫生服务运行机制改革,继续完善农村合作医疗制度。扩大医疗领域开放程度,鼓励具备条件的医院与国外著名医疗机构合作开办高服务标准的合资医院。

(4) 建立就业促进机制。实施积极的就业政策,加强政府引导,完善市场就业机制,扩大就业规模。加强就业服务体系建设,把劳动力成本优势转化为素质和技能优势。健全面向全体劳动者的职业教育培训制度,加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场,形成城乡劳动者平等就业的制度。规范和协调劳动关系,加强对劳动争议的调解与仲裁工作,依法维护劳动者权益。

(5) 建立住房保障体系。继续推进保障性住房建设,形成成熟、有效的厦门住房改革模式。切实加强土地规划,发挥引导和调控作用,着力增加中低价位、中小户型普通商品住房。探索建立分层次的住房供应保障体系,让更多的中低收入群众能享受到住房保障。

(6) 健全社会保障制度。健全基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育保险制度,基本实现城镇各类就业人员平等享有社会保障。发展和完善其他保险事业,包括社会福利、社会救济、社会优抚、社会互动和社会慈善等社会保险事业,推进社会福利的社会化进程;提高社会保障资金的管理水平,加强社会保障行政监督和社会监督,推进社会保障管理和服务的社会化。

(7) 深化文化体制改革。健全文化领域管理体制,创新政府扶持方式,加强国有文化资产的监管。在国家政策允许的情况下,探索出版物、广播电视、演出场所、博物馆和展览馆等领域的多元化资本投入,筹集发展文化事业的资金。壮大文化创意产业,推进工业设计研发、软件研发及产业化、游戏设计、会展旅游、时尚消费、科技咨询、影视传媒为重点的创意产业发展。

7. 创新人力资源开发体制,实施人力资本优先积累战略。针对厦门特点,创新人力资源开发体制,探索建立人力资本优先积累机制,切实落实科学技术是第一生产力、人才资源是第一资源的“两个第一”思想,真正保障对人才开发的优先投入。

(1) 创新人力资源开发与管理体制。建设职责分工明确、管理流程顺畅的人才管理组织,建立高效的人力资源开发与管理体制。健全人才培养、评价、选拔和使用的有效机制,推进人才资源市场化配置,引导人才合理流动。建立以政府奖励为导向、用人单位和社会奖励为主体的人才奖励体系。建立重要人才和特殊人才的补充保险和政府投保制度。

(2) 实施人才资本积累优先战略。重点加强高级管理人才、专业技术人才和国际化人才的建设,同时大力提高各类人才的学习、实践和创新能力。探索建设“海峡西岸人才港”,完善人才柔性流动机制,逐步取消人才集聚的制度障碍。加强留学人员创业园区建设,构筑卓越的人居环境和商业环境,积极引进拥有自主知识产权、掌握尖端技术的专业人才,为建设创新型城市提供强大的人才保障。

(3) 完善职业教育和终身教育体系。推进职业教育社会化,积极发展各类职业教育和培训机构,打破职业教育和职业培训行业分割和部门分割,整合职业教育资源,构建多层次的终身教育体系。提升高级

技工学校、职业技术教育院校的教学水平,建立现代职业教育体系。

(4) 推进对农民工等群体的职业培训。加强对农民工的培训,引导农民工从体力型向技能型转变,使民工从数量型向质量型转变。把农民工培训与职业技术教育体系联系起来,将之培养成符合产业发展需要的技术工人,保障产业集群所需要的技术工人数量。

8. 建设生态文明,构建资源节约型和环境友好型社会。坚持生态立市、文明兴市、保护优先、科学发展的基本方针,以建设生态城市、全面提升和改善生态环境质量为目标,把生态建设、环境保护与产业结构调整、经济结构优化、削减污染物排放总量等统筹考虑,促进和保障全市社会、经济和环境的协调发展。

(1) 建设环境友好型城市。按照建设生态城市的目标,以资源禀赋和环境容量为依据,划定优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域。建立生态保护工作机制,重视生态保护的区域协作。健全环评和环境准入机制,实施固定资产投资项目的节能评估、审查和节能目标评价的考核制度。完善主要污染物排放总量控制机制,探索建立排放权交易市场。健全环境质量评价指标体系,强化环境保护参与决策机制。推进环境管理体系的实施,减少生产、生活对环境的污染,将厦门建成生态型园林城市。

(2) 建设资源节约型社会。依靠科技进步和创新,大力推广节约资源的新技术、新工艺、新设备和新材料。发展节水农业,推动再生水使用。倡导节约风尚,树立全社会节约意识。加强水资源合理利用和土地资源的集约利用。通过全社会的节约能源、降低能耗、开发新能源、利用再生能源,以及资源集约化利用等措施,突破资源缺乏的制约,保障经济社会持续全面发展。

(3) 探索环境治理的市场机制。通过增大环保投资、制定污染物排放标准、实行环境立法等措施,控制和改善环境污染问题。健全有关法规标准体系,发挥法律手段、经济手段及必要的行政手段对资源节约和环境管理的作用。培育专业化的环保设施建设与运营体系。加强排污费征收使用管理。探索环境容量有偿使用制度,运用市场手段科学合理配置资源。

(4) 积极发展循环经济。建设好循环经济示范项目,探索建立循环经济评价指标体系和统计核算制度。按照减量化、再利用、资源化的原则,鼓励资源节约和再生利用,鼓励循环生产和绿色消费。实施产业项目综合评价,完善项目筛选的资源利用和环境保护评价指标体系。完善回收利用体系,促进各种废旧资源再利用和产业化。

(5) 完善环境监测和评价机制。构建先进的环境监测预警体系,提高对突发性环境事件的预警能力。探索资源环境核算纳入科学发展评价体系,实行目标责任制和资源环境问责制。增加对环境监测能力的建设投入,提高环境监测机构的装备水平。创新和理顺环境监测管理体制和运行机制,构建科学的环境监测管理体系。完善环保公众参与机制,重视民间组织的参与,拓宽公众参与的渠道。

9. 增强辐射带动力,加速海峡西岸经济区建设。紧密依托海峡西岸经济区建设,拓展更广阔的发展空间,努力发挥经济特区中心城市的龙头作用,增强辐射带动力,壮大海峡西岸经济区实力。以建设海峡西岸经济区重要中心城市为目标,扩大领先优势,使之成为区域经济发展的“引擎”。

(1) 发挥产业集聚作用。发展壮大三大支柱产业,推动产业结构优化升级,形成一批具有持续竞争优势的支柱产业和高新技术产业集群,打造海峡西岸强大的先进制造业基地,形成强大的制造业集聚、融合、扩散效应,发挥作为海峡西岸重要中心城市的带动作用。提高区域内基础产业、生产要素的梯度推进效应,优化区域生产力布局,带动内陆地区经济发展。

(2) 促进区域协作,带动城市群发展。发挥龙头作用,加强城市群内部城市之间的交流与合作,实现优势互补,推动城市联盟取得实质性进展。按照“统一规划、整体布局、设施共建、资源共享、优势互补、协调发展”的原则,构筑厦泉漳城市联盟。加快厦泉漳经济一体化进程,构建闽南三角城市圈。根据各自资源禀赋和产业优势,合理安排跨区域产业布局。

(3) 发挥港口的集聚与辐射作用。与海峡西岸经济区建设要求相适应,推进厦门湾组合港建设,继续做强做大厦门港,发挥港口对区域的集聚、辐射和带动作用。以外贸物资运输为主,以集装箱干线港为发展方向,深化临港工业和现代物流为主要的港口功能。

(4) 探索自由贸易港区建设。积极探索区港联动向自由贸易港区转型,争取将航空港物流园区、海沧港区及出口加工区纳入自由贸易港区范围,形成一区多园的自由贸易港区,提升对外开放的竞争力。在

目前已有的台商投资区、保税区、经济特区等基础上,探索建立海峡西岸自由贸易区,推动两岸自由贸易区的构建和形成。

(5) 开拓深远经济腹地。加快建设国家级综合交通枢纽,强化闽粤赣十三市及东南沿海区域合作,面向粤东、浙南、江西、湖南、安徽等周边地区,开拓深远腹地。大力发展综合交通运输体系,拓展海陆、陆空货物联运,扩充厦门口岸腹地。加强与“长三角”、“珠三角”的合作交流,成为连接两大区域的重要节点。

10. 深化对台交流与合作,促进两岸和平统一大业。依托厦门地理特点,在“台”字上下功夫,树特色,创优势,构建“对台合作交流基地”,力争为两岸和平统一大业作出历史性贡献。把握当前台湾产业转移的机遇,把厦门打造成为台湾进行产业转移、资本输出和技术扩散的理想区域。

(1) 承接台湾产业转移。加强与适合条件的台湾高新技术产业和农业的对接工作,形成制度化与透明化的产业扶持政策,采取灵活多样的措施引来台资企业。利用厦门软件园二期、光电园、火炬翔安产业区、机械工业集中区等载体,重点引进台湾光电子、集成电路设计、汽车配件等高科技产业,形成产业集聚。挖掘厦门环境气候等自然优势,积极引进台湾茶叶种植、果蔬种养以及花卉栽培等产业。

(2) 扩大两岸经贸合作。以厦门为中转基地,扩大台湾产品在祖国大陆市场的份额,促进两岸共同繁荣发展,互惠互利。加强两岸金融交流与合作,尝试推动两岸以民间方式建立金融监管合作机制和货币清算机制;改善投资环境、提高服务水平,促进两岸经贸交流合作的进一步发展。推进农业全面合作,发展两岸农产品中转贸易,建设台湾水果等农产品大陆集散地。

(3) 促进两岸教育文化交流。以“闽南文化”、“客家文化”为纽带,加强两岸文化艺术团体的合作交流。推进厦台文化产业合作,促进厦台教育培训交流,增进厦台教育文化互动。以各种文化交流项目为载体,积极开展两岸宗教、民俗、文化、新闻出版等文化交流活动。利用厦门大学等高校的优势,推进两岸学术交流。

(4) 密切两岸往来关系。充分整合厦门、金门、高雄等地的海港、空港优势,积极与金门、高雄等城市建立城际友好关系。争取以民间组织方式在金门设立办事机构,建立协调沟通机制,实现厦金两地货物、人员自由流动。以厦金客运直航为依托,争取实现厦金货物直航,扩大货运的中转功能。争取建立厦金自由贸易区,放宽台湾服务企业的投资准入条件限制,放宽台资金融机构进入经营范围等。

### 三、综合配套改革试验的实施原则和组织保障

1. 综合配套改革试验的实施原则。厦门推动综合配套改革试验,必须明确以下 10 大实施原则:(1) 注重指导思想。综合配套改革试验必须紧跟中央精神,坚持科学发展观,坚持构建社会主义和谐社会,坚持城乡统筹发展,并在实践中把这些思想转化为现实,探索实现途径,获取改革经验。(2) 注重方案研究。综合配套改革是一项覆盖面大,涉及多种利益关系协调的改革,要推进改革则必须做好改革的前瞻性研究,制定切实可行的改革方案。避免谈口号,立足自己问题,提高方案针对性和可操作性。(3) 注重改革基础。综合配套改革相当部分的改革都是在前期基础上进行的,因此必须注意改革的连续性、阶段性和渐进性,避免过猛过快,造成社会经济乃至心理均无法承受,最终影响改革进行。(4) 注重示范作用。要立足全局,找准具有“共性意义”的问题,树立为全国服务的思想,着力为全国改革攻坚积累经验、提供示范,为实现厦门跨越式发展突破体制瓶颈。(5) 注重改革特色。要从自身的区域特点和制度能力出发,制订具有差异化的改革战略,力求通过特色改革积累经验,继而上升为全国普遍经验。在这个意义的,改革战略“只有是自己的,才是全国的”。(6) 注重先行先试。要充分发挥敢为天下先的创新精神和战斗精神,避免等靠要的传统思维,率先进行试验性改革。根据自己的能力和条件,利用自己特色大胆创新,探索中央没有明令禁止,别的省市暂时还没有开展的改革项目。(7) 注重统筹协调。注重宏观经济改革与微观经济改革的协调、经济领域改革与社会领域改革的协调、城市改革与农村改革的协调、经济体制改革与政治体制改革的协调。高度重视改革方案的整体性系统设计、论证和评估。坚持正确处理改革、发展与稳定的关系,有计划、有步骤地推进改革。(8) 注重重点领域。必须力求率先在重点领域和关键环节取得突

破,例如行政管理体制改革、改善民生的社会建设等领域。注重对经济与社会发展失衡、收入分配和城乡差距扩大等难点进行改革攻坚,体现重点攻坚的先发效应。改革必须突出重点,分步实施,制定专项改革方案和实施计划。(9)注重关联互动。必须与区域发展联合起来,注重总结现有综合配套改革试验区已经取得的经验,为所处区域探索新的发展路径、新的增长模式、新的改革模式,发挥集聚辐射作用、结构转换作用、经济拉动作用和体制示范作用,与周边地区形成关联互动,进而带动全国改革。(10)注重国际视野。综合配套改革试验要置于全球化竞争的格局下推进,立足自身基础,学习各国的创新性做法和经验。按照符合国际通行规则,符合经济全球化竞争的要求,保持体制和制度创新的先进性。

2. 综合配套改革试验的组织保障。(1)必须成立专门的改革推进领导小组和办公室。领导小组负责向国家发改委等重要部门汇报涉及综合配套改革试点推进中的重大问题决策,综合协调综合配套改革的重大事项。领导小组下设办公室,其作为具体推进试点的工作机构,负责完善综合配套改革试验的整体性方案;设计具体事项改革推进方案;组织研究、论证和推动实施专项重点改革方案;组织跟踪实施和评估总体试点进展情况及重大改革事项等。(2)必须明确分工,落实责任到具体单位和部门。综合配套改革领导小组和办公室必须防止部门推诿责任或政策相互矛盾,严格落实责任,分工到人。(3)必须与中央和省有关部门沟通协调,建立协调机制。凡涉及需要中央和省有关部门协调的政策,都要主动争取获得有关部门的支持。(4)必须遵守国家法律、法规,符合国家产业政策的要求。综合配套改革试验内容超出国家有关规定的,必须依法定程序报请审批。法律、法规没有规定的,由相应的人大常委会制定法规或者政府制定规章,予以规范。厦门应充分利用特区立法权的优势,建立起适应市场经济和国际通行规则的地方性法规体系,把改革成果通过立法予以确认和巩固。(5)必须建立政府与专家、智囊团之间的工作机制,发挥专家和智囊团的力量。在设计方案时,可建立专家咨询组,对一些需要重点突破的重大改革事项进行研究和论证。在方案完成阶段性任务后,可邀请专家或专业组织对改革事项的实施效果监控和评估,对改革予以及时的反馈和调整,以保证试验预期目标的有效实现。

#### 参考文献:

- [1] 郝寿义,高进田. 试析国家综合配套改革试验区[J]. 开放导报,2006(2):25-28.
- [2] 袁易明. 综合配套改革:制度需求、改革重点与推进战略[J]. 开放导报,2006(5):15-17.
- [3] 陈振明. 深化行政体制改革,加快服务型政府建设——中国政府改革与治理的新趋势透视[J]. 福建行政学院学报,2008(4):5-11.
- [4] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理,2004(6):43-48.
- [5] 理查德·瑞吉斯特. 生态城市——建设与自然平衡的人居环境[M]. 社会科学文献出版社,2002.
- [6] 世界银行. 政府治理、投资环境与和谐社会——中国120个城市竞争力的提升[M]. 中国财政经济出版社,2007.

[责任编辑:刘梅康]

## Program Design of Xiamen Establishing Comprehensive Coordinated Reform Pilot Area

CHEN Zhen-ming, LI De-guo

**Abstract:** With the deepening of reform and opening up and the universality of the original policy of special economic zone, the development of Xiamen city faces enormous competitive pressures and there is an urgent need for a holistic a systematic comprehensive coordinated reform to achieve new development and bounds. The paper describes the guiding ideology, basic objectives and main tasks of establishing comprehensive coordinated reform pilot area, systemically explains its contents and discusses its principles of implementation and organizational protection.

**Keyword:** Comprehensive coordinated reform; Program; Design