

关于创新政府配置资源方式的实施办法

为贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于创新政府配置资源方式的指导意见》（中办发〔2016〕75号）和《省政府办公厅关于创新政府配置资源方式的实施意见》（苏政办发〔2017〕104号）文件精神，结合盐城实际，就我市创新政府配置资源方式提出如下实施办法。

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，牢固树立和落实新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，按照省第十三次党代会和市第七次党代会部署要求，着力推进供给侧结构性改革，持续深化政府职能转变，提高政府治理能力和水平，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。不断健全各类公共资源在规划、产权、使用、交易、监管等方面的制度安排，推动公共资源依法依规、公开透明配置。因地制宜创新各类公共资源配置方式，促进经济社会持续健康发展，为“强富美高”新盐城建设提供制度保障。

（二）基本原则

对于适宜由市场化配置的公共资源，要充分发挥市场机制作

用，切实遵循价值规律，建立市场竞争优胜劣汰机制，实现资源配置效益最大化和效率最优化。对于不完全适宜由市场化配置的公共资源，要引入竞争规则，充分体现政府配置资源的引导作用，实现政府与市场作用有效结合。对于需要通过行政方式配置的公共资源，要遵循规律，注重运用市场机制，实现更有效率的公平性和均等化。主要遵循以下三个方面原则：

坚持规范管理、分类施策。加强对我市涉及政府配置的各类资源摸排梳理，分类分领域创新资源配置方式，对于已有相关配置规则的领域，进一步加以明确，大力推进落实；对于符合国家改革方向、适合盐城发展实际的尝试做法，鼓励探索创新，逐步构建科学、合理、规范的公共资源配置长效机制。

坚持公平交易、提高效率。充分发挥市场机制作用，引导各类公共资源进入统一的公共资源交易平台集中交易，公共资源交易项目实行目录管理，着力构建规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台体系。在公平配置基础上推动配置效率提升，努力实现公平分享公共资源收益。

坚持依法依规、创新监管。运用法治思维和法治方式，严格区分政府资源配置职能和监管职能，创新资源配置监管方式，注重通过信用体系、“互联网+政务服务”等途径，对公共资源项目的规划、评估、审核、交易、收支等全程实行监督，强化交易事前事后监管，实现对公共资源配置的动态和全程管理。

（三）改革目标

创新政府配置资源方式，到 2020 年，公共资源产权制度进一步健全，形成合理的资源收益分配机制，资源所有者权益得到进一步保障。行政性配置范围进一步厘清，结构进一步优化，市场配置资源的决定性作用明显增强。以目录管理、统一平台、规范交易、全程监管为主要内容的新型资源配置体系基本建立，资源配置过程公开公平公正，公共资源配置的效益和效率显著提高。

自然资源方面要加快推动确权登记，以产权制度为基础，实现资源有偿获得和使用，做到保护与利用并重。到 2020 年，土地、水、森林、岸线、风光能源等资源有偿使用制度更加明晰，市场化配置程度进一步提高；湿地、滩涂、海域等资源制定完善有偿使用审批制度；水、岸线、湿地、滩涂、海域等资源形成责任明确的保护机制；排污权、碳排放权、无线电频率等非传统自然资源要引入竞争性方式进行配置。

经济资源方面（主要指金融类和非金融类经营性国有资产）要形成以管资本为主的国有资产管理体制，探索建立“国资监管机构-国有资本投资、运营公司-国有企业”运营体系。到 2020 年，国有资本布局更加合理，在资源性、战略性行业和领域集聚度达 80%以上；市属国有企业提质增效，三年压减企业 150 家以上，融资性平台公司全部撤并或转型；竞争类国企盈利能力明显增强，国有资本收益上缴比例提高到 30%。

社会事业资源方面（主要指非经营性国有资产）要更多引入

市场化手段和方法，创新公共服务供给方式，实现更有效率的公平性和均等化。到 2020 年，全市基层基本公共服务配置全面达到省标准，通过基本公共服务的标准化推动均等化；分类推动事业单位改革，推进政事分开、管办分离；实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。

二、创新自然资源配置方式

法律明确规定由全民所有的土地、水、森林、盐田、湿地、滩涂、岸线、海域、能源等自然资源，建立明晰的产权制度，健全有效的管理体制，做到保护与利用并重。对碳排放权交易等非传统自然资源，推进市场化配置进程，完善资源有偿使用制度。

（一）建立健全自然资源产权和有偿使用制度。成立市级自然资源统一确权登记工作领导小组，负责组织开展市级自然资源统一确权登记工作。按照国家自然资源统一确权登记办法（试行）要求，积极推动实施东台市自然资源（滩涂）确权省级试点，明确登记范围，梳理资产权利体系，推动建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立健全全民所有自然资源的有偿使用制度，更多引入竞争机制进行配置，全面落实土地、水、森林、岸线、风光能源等资源有偿使用制度，建立完善湿地、滩涂、海域等资源有偿使用审批制度。（市国土局、市水利局、市林业与园林局、市港口局、市发改委、市环保局、市海洋与渔业局、市物价局、市政务办、市委农办按职责分工负责）

（二）健全自然资源资产管理体制。区分自然资源资产所有

者和监管者职能，划清全民所有和集体所有之间的边界，强化各自然资源管理部门监管职能，使自然资源资产所有者和监管者相互独立、相互配合、相互监督。在集体土地所有权和农村土地承包经营权确权登记成果基础上，科学划清国有和集体所有土地及承载的自然资源所有权边界范围，明确国有自然资源所有权不同层级代表行使主体。除具有重要生态功能的资源外，推动自然资源资产所有权和使用权相分离，明确自然资源所有权、使用权等产权归属关系和权责，探索扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能。认真落实地方党政主要领导干部自然资源资产离任审计工作实施意见，健全自然资源资产离任审计联席会议制度，加大审计结果的运用和问题整改落实，推动政府规范化利用和保护自然资源。（市编办、市国土局、市审计局、市委农办按职责分工负责）

（三）发挥空间规划对自然资源配置的引导约束作用。落实市主体功能区实施规划，深入贯彻省关于建立健全主体功能区建设推进机制的指导意见，探索推进“多规合一”，科学指导我市未来空间有序开发，引导资源要素合理集约配置。以乡镇（街道）为基本单元落实主体功能区规划，形成市域国土重点开发区域、农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发区域四类主体功能分区，明确区域范围、发展定位、发展方向和空间管控要求。鼓励有条件的县（市、区）率先开展开发边界划定工作，形成空间开发“一张图”，健全国土空间用途管制制度，强化建设用地总量

和开发强度管控，强化沿海滩涂湿地、内陆湖荡湿地等重要生态功能区域的保护和管控，推进生态经济试点县创建工作。深化规划体制改革创新，探索建立资源环境承载力监测预警体系和管理考评体系。（市发改委、市国土局、市规划局、市城建局、市环保局、市海洋与渔业局按职责分工负责）

（四）积极完善和探索我市各类自然资源配置方式。立足我市独特的自然资源，重点加强对土地、水、森林、湿地、滩涂、岸线、海域、能源等传统自然资源，以及排污权、碳排放权、无线电频率等非传统自然资源的配置方式进行改革创新，提高配置效率，释放资源效益。

1. 土地资源。认真落实市委市政府关于全面推进节约集约用地的实施意见，严格耕地保护制度，严控建设用地总量和强度，强化土地规划用途控制引导，统筹推进形成国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”总体格局。在农垦改革的范围内，探索国有农用地有偿使用，加大占补平衡补充耕地项目实施力度。逐步扩大国有建设用地有偿使用范围，完善国有建设用地使用权权能和有偿使用方式。积极开展低效用地再开发和工业用地供应方式改革，探索长期租赁、先租后让、弹性出让等多种供地方式，建立和完善符合企业发展规律、产业生命周期和发展方向的工业用地供应制度。积极推进低效和废弃盐田复垦，推进低产盐田用途转换，加快实施低效盐场退盐转农。对可以使用划拨土地的公共服务项目，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、

租赁等有偿使用方式供地。（市国土局、市规划局按职责分工负责）

2. 水资源。全面推行河长制，提升河湖管理水平，保护水资源。加强水资源消耗总量与强度双控管理，强化水资源承载能力刚性约束。严格规范取水许可、水资源论证和水资源有偿使用制度，建立对水资源所有、使用、收益和处置的权利。合理有序使用地表水、控制使用地下水、积极利用非常规水，完善重点区域水资源配置，强化水资源统一调度，统筹协调生活、生产、生态用水。实行农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，探索在满足区域内农业用水的前提下，推行节水量跨区域、跨行业转让。建立精准补贴和节水奖励机制，提高农业用水效率。大力推广工业用水循环利用，推进节水型企业和工业园区建设。鼓励企业之间开展串联用水、分质用水、一水多用和循环利用，严格执行节水设施“三同时”制度。落实水资源费差别化征收政策和超计划超定额累进加价制度。制定我市非居民生活用水超计划累进加价政策，推进农业水价综合改革。加大节水技术应用，推进节水型城市建设。（市水利局、市农委、市经信委、市物价局、市城建局按职责分工负责）

3. 森林资源。坚持“严格保护、积极发展、科学经营、持续利用”的森林资源管理方针，建立健全以林地林权管理为核心、综合监测为基础、监督执法为保障的森林资源保护管理体系，全面提升森林保护管理水平。将保护和发展森林资源与绿化造林责

任相结合，有效保护我市森林资源、发展现代林业，为我市“一片林”建设提供保障。依法实行森林采伐限额制度，严禁乱砍滥伐行为。加强林地保护管理，严格控制占用林地新上项目。推进国有林场改革，研究探索国有林场森林资源有偿使用办法。（市林业与园林局牵头负责）

4. 湿地资源。认真落实省湿地保护条例，对湿地进行名录管理、分级保护，划定湿地生态红线，确保湿地生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。在符合湿地保护规划基础上，合理利用湿地资源从事生态旅游、科普教育、农业生产经营等活动。探索推动建立湿地生态补偿机制。按照国家级湿地公园建设标准，积极开展省级以上湿地公园创建工作。加强湿地资源保护，围绕自然湿地保护率 50% 的目标，继续推进湿地保护小区建设。结合水利河道疏浚，采取污染清理、退耕补水、禁捕限捕、封闭轮休等措施，积极开展湿地生态恢复工程。盐城珍禽自然保护区和大丰麋鹿自然保护区作为国家级自然保护区，依法实行强制性保护，严禁在核心区和缓冲区内开展任何开发建设活动。（市林业与园林局、市环保局按职责分工负责）

5. 滩涂资源。坚持生态优先、绿色发展，在生态环境影响可控、不改变辐射沙洲总体动力格局、不影响航道和入海河道河口排水功能的前提下，有计划有步骤地推进沿海滩涂土地资源开发利用。认真落实市沿海滩涂围垦开发总体规划、市沿海岸线利用保护和滩涂围垦开发管控实施意见，按照现代农业、生态修复

及生态旅游、临港产业、绿色城镇等四大类综合开发区，对全市规划沿海滩涂进行功能分区。综合运用节水、节能措施，强化污染控制和水土保持，提高滩涂开发利用综合效益。对围垦形成的土地资源，探索新的开发模式，按照 6:2:2 比例合理确定农业用地、生态用地和建设用地面积，促进滩涂围垦土地集约利用。建立动态监管制度，对滩涂资源实施动态监测管理。（市国土局、市海洋与渔业局、市沿海办、市农开局按职责分工负责）

6. 岸线资源。认真执行国家海岸线保护与利用管理办法、市海岸线利用和保护专项规划，严格履行海岸线利用审批制度，建立岸线保护利用管理评估机制，开展海岸线利用项目的动态监测。实行沿海岸线分类管理，对于港口码头岸线、临海工业岸线、农业渔业岸线等生产岸线，统筹规划使用，提高岸线使用效率和综合效益，严禁引进不符合环保标准的项目；对于城镇岸线、旅游岸线等生活岸线，推进生活区与产业区、港口区建设的协同发展，确保环保达标；对于自然保护岸线、自然生态岸线等生态岸线，禁止以任何名义破坏和改变海岸自然属性，暂缓开发生态预留岸线；对于特殊用途岸线，根据不同功能用途进行保护和管理。因地制宜开发利用内河岸线，重点加强我市境内骨干河道堤坡绿化，防止水土流失，发挥防洪防风、行洪排涝作用，在确保堤防安全的基础上，合理利用河道管理范围内的水土资源。（市海洋与渔业局、市沿海办、市港口局、市交通局、市水利局按职责分工负责）

7. 海域资源。完善海域有偿使用制度，成陆海域与相邻区域土地“同权同价”，沿海各县（市、区）参照相邻地区同类土地基准价格，确定和发布本地区海域基准价格，海域抵押融资的底价应不低于海域基准价格。探索开展建设用海招拍挂制度。对于保护岸线段涉及海域，应严格控制有损海洋保护的开发利用活动，加强对海洋生态环境的修复。严格控制筑堤围割海域并最终填成陆域的用海活动，促进海域资源可持续利用。利用卫星遥感技术，建立海域使用档案，动态监管海域资源。（市海洋与渔业局牵头负责）

8. 能源资源。科学统筹规划全市风电、光伏、生物质、天然气等能源资源开发利用。积极实施我市关于加强能源资源开发利用管理的意见，组织开展海上风电规划修编和陆上风电布局规划工作。有序发展集中式光伏发电，大力推进分布式光伏发电。积极拓展陆上风电、光伏电站土地综合利用，避免“与农争地”和“与工争地”，推广“风光互补”“风光渔互补”等示范工程。生物质秸秆发电项目原则上布局在粮食主产区秸秆丰富的地区。加强储气能力建设，有序布局天然气热电联产项目，推进楼宇型和区域型天然气分布式能源项目。因地制宜、有序推进地热能、潮汐能等资源开发利用。（市发改委牵头负责）

9. 非传统自然资源。排污权交易。积极有序推进排污权有偿使用和交易工作，规范排污权有偿使用和交易行为，执行市排污权有偿使用和交易管理办法（试行），加快建设排污权交易分

中心和交易平台，征收排污权有偿使用费，探索开展排污权抵押贷款。碳排放权交易。关注重点行业和企业，建立年能耗 5000 吨标煤以上的重点企业目录，加强碳排放数据监测。支持江苏盐沪碳排放权交易中心创新交易方式、拓展交易市场，积极参与全国统一碳排放交易市场建设。无线电频率。对地面公众移动通信使用频率等商用无线电频率资源，逐步探索引入招投标、拍卖等竞争性方式进行配置。（市环保局、市发改委、市经信委按职责分工负责）

三、创新经济资源配置方式

对于金融类和非金融类经营性国有资产，要建立健全以管资本为主的国有资产管理体制，优化国有资本布局，推动国有资本合理流动、有序进退和优化配置，提高国有资本配置效率和效益。按照商业类（包括竞争类和资源类）、公益类（包括功能类和公共服务类）进行分类监管，大力发展股份制和混合所有制，推动国有企业建立现代企业制度。

（一）明确国有资本投资领域。坚持以市场为导向、企业为主体、国有资产保值增值为目标，调整优化国资布局结构，推动国有资本从传统竞争性领域逐步退出，向资源性、战略性行业和领域集聚。按照国家产业政策和我市产业布局主要方向，推动国有资本向基础设施、能源资源、战略性新兴产业、先进制造业、“双创”、金融投资等重要行业和领域集聚，向具有比较优势的区域特色业务板块集聚，向具有核心竞争力的优势企业集聚。国

有企业投资活动（包括股权投资、固定资产投资、金融资产投资等）要突出主业发展需求，符合企业战略规划和结构调整方向。到 2020 年，国有资本在基础设施、沿海开发、新能源等领域集聚度达到 80%以上。（市国资委、市财政局、市发改委按职责分工负责）

（二）推动国有资本监管机构职能转变。坚持以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。改建或组建 1-2 家市属国有资本投资、运营公司，按照功能相同、业务相近、优势互补的原则，推动国有资本投资、运营公司对市属企业及相关政府资源进行重组整合。改革国有资本授权经营体制，探索建立“国资监管机构-国有资本投资、运营公司-国有企业”运营体系，国资监管机构履行国有资本投资、运营公司出资人职责，不干涉企业日常生产经营活动。国有资本投资、运营公司负责国有资本的投资和运营，对所投资企业按出资比例行使股东权利。企业依法自主经营、自负盈亏。科学界定国有资产出资人监管的边界，清理不属于出资人职责范围的审批事项，建立国有资产监管机构的监管权力清单和责任清单，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。（市国资委、市财政局按职责分工负责）

（三）建立健全国有资本形态转换机制。加快实施供给侧结构性改革“三去一降一补”重点任务，推动国有企业转型发展，加快国有资本形态转换。积极推动经营性国有资产证券化、债转股等形式，实现国有资本合理流动、有序流转。推动符合条件的

国有企业整体上市或核心业务资产上市，提高国有资产证券化水平。采取兼并重组、内部优化和公开转让等方式处理低效无效资产，逐步出清“僵尸企业”。支持企业依法合规通过证券交易、产权交易等市场，以公允价格合理处置国有资产，实现国有资本形态转换。加快推动地方政府融资平台公司市场化转型，逐步理顺政府与融资平台公司关系。（市国资委、市财政局、市发改委按职责分工负责）

（四）完善国有资本运行决策机制。推动国有企业建立现代企业制度，优化董事会结构，推行外部董事制度。推进市属企业外派监事会工作，促进外派监事会与企业法人治理结构的深度融合。将“三重一大”决策制度融入公司治理、经营管理以及内部控制体系的各领域和各环节。企业投资决策必须由董事会集体决定，改进市属企业重大投资备案核准制度。逐步开展企业投资决策授权试点工作，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业。重大经营性国有资产出租、出借要引入市场机制，做到公开、公正、透明。建立和完善市属商业类和公益类国有企业重大项目投资差别化决策机制。进一步厘清市属企业在举借债务、借资担保、产权转让等方面的决策权限。（市国资委、市财政局按职责分工负责）

（五）稳步提高国有资产经营效益。坚持市场导向，支持国有企业做大做强核心业务，鼓励通过技术创新、商业模式创新、管理制度创新，提升企业经营水平和效益。鼓励企业抢抓“一带

一路”、长江经济带建设等战略机遇，积极参与省外、境外基础设施和产业基地建设，支持企业收购国外先进研发机构、国际知名品牌、重要营销网络等项目，优化资产结构，增加收入来源。建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度，所有经营性资产都要纳入国有资本收益收缴范围，提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020年提高到30%。国有资本经营预算除调入一般公共预算外，支出范围限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策补贴等方面。对金融、文化企业国有资本经营预算管理有具体规定的，按有关规定执行。建立国有资本收益绩效评价制度，提高资金使用效益。（市国资委、市财政局、市审计局按职责分工负责）

（六）推动国有企业资源整合重组。加大国有企业内部资源整合力度，推动企业内部资源加快向主营业务和核心子企业集聚。加大休眠空壳企业清理力度，国有资本加快从低效无效参股投资、亏损和微利及无发展前景的控股企业退出。合理压缩管理层级，原则上法人层级控制在三级以内（大型企业可保留到四级），三年内清理退出150家以上企业。分层分类、积极稳妥实施混合所有制改革。支持民营资本、集体资本、外资等各类社会资本通过出资入股、股权置换等多种形式，参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股，把引资本和转机制结合起来，放大国有资本功能。加大竞争类国有企业集团公司层面混合所有

制改革力度，引进战略投资者，推进股权多元化，二级及以下子企业原则上都要实行股权多元化。加大城投集团、市政公司、交投公司、灌东公司、新滩公司等政府平台整合力度。（市国资委、市财政局、市发改委按职责分工负责）

四、创新社会事业资源配置方式

对用于实施公共管理和提供公共服务目的的非经营性国有资产，坚持公平配置原则，在政府主导的基础上，积极引入竞争机制提高配置效率，提高基本公共服务的可及性、公平性。

（一）推动基层基本公共服务落实到位。对照我市贯彻落实省“十三五”时期基层基本公共服务功能配置标准（试行）实施方案的要求，乡镇、街道、建制村、城市社区、自然村、居住小区等6个功能单位，要进一步扩大服务供给、提高服务绩效，强化政府提供公共服务的主导作用，引导民生投入流向薄弱环节。按照“合建共用一批、开放共享一批、购买服务一批、滚动实施一批”的工作思路，探索“多能合一、一所多用”的共享模式，因地制宜推动形成多元参与的共建格局，在公共教育、医疗卫生等11个公共服务领域，构建功能齐全、资源共享、持续完善、全面覆盖的基层基本公共服务体系。到2020年，确保全面完成目标任务。（市发改委会同各相关部门按职责分工负责）

（二）推进基本公共服务均等化。坚持普惠性、保基本、均等化、可持续的方向，加快完善基本公共服务体系。以标准化推动均等化，结合基层基本公共服务功能配置标准，2018年制定

我市基本公共服务清单，动态调整服务项目和标准，促进城乡区域间服务项目和标准有机衔接。推动基本公共服务资源优化整合、公平共享，实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。深入推进国家新型城镇化综合试点，创新城镇化和城乡发展一体化体制机制，落实支持农业转移人口市民化的若干财政政策，逐步建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。（市发改委、市财政局按职责分工负责）

（三）创新公共服务供给方式。建立政府主导、社会参与、自主运行、公众监督的多元化公共服务供给体制。对于医疗和养老、文化和体育等服务内容相似、设施功能相近的领域，鼓励和引导采取共建共享模式，优化资源配置，提升服务效能。在市政、交通、养老等领域大力推广应用 PPP、专项基金等建设模式，拓宽社会事业服务设施建设的资金渠道。通过特许经营、政府购买服务等方式，扩大和改善公共产品和服务供给。修订完善我市政府购买服务目录，凡适合社会力量承担的公共服务项目，原则上都应按照政府购买服务的方式进行。采取人员培训、项目指导、公益创投等多种途径和方式，提升事业单位、企业和社会组织承接政府购买服务能力。充分发挥市场机制作用，支持各类市场主体平等参与社会事业资源配置，提高公共服务供给质量。（市发改委、市财政局、市编办按职责分工负责）

（四）规范和推动事业单位管理和改革。推进政事分开、事企分开、管办分离，区分政府作为资源配置者和行业监管者的不

同职能，区分基本与非基本公共服务，理顺政府与事业单位在基本公共服务供给中的关系。依据行政事业单位职能及其工作性质，按完成职能的最低限度和最优标准配置资产，建立配置计划编制、审核、预算相互配合、相互制约的工作机制。调剂使用长期低效运转或闲置的资产以及超标准配置资产，按照先调剂、后租赁、再购置的原则，提出年度资产共享、调剂及购置计划。组织开展事业单位国有资产绩效考核，促进行政事业单位提高资产使用效益，降低政府运行成本，加强资产使用、处置和收益管理，防止国有资产流失。进一步推进承担行政职能事业单位改革试点工作，巩固改革成果。推进公益类事业单位改革，强化公益属性，提高供给质量和效益。适时启动从事生产经营活动事业单位改革，稳妥推进转企改制或撤并整合。深入推进涉批中介机构、行业协会商会与行政机关脱钩改革工作。（市编办、市发改委、市财政局、市机关事务局、市民政局按职责分工负责）

（五）以人为本配置公共服务资源。从解决人民群众最关心最直接的现实问题入手，优化城乡公共服务资源配置，切实方便群众生产生活。按照资源跟着需求走的思路，在清产核资、界定产权的基础上，科学规划布局公共服务资源，推动教育、医疗、养老、文体等各类社会事业公共资源开放共享、高效配置。

1. 教育资源。统筹城乡教育资源配置，持续引进优质教育资源，推进各类教育协调发展。加大名师名校交流合作力度，在办学模式、理念、资源等方面，开展更深层次更广领域合作。对

照省“十三五”时期基层基本公共服务功能配置标准（试行），全市每1万常住人口左右设置一所幼儿园、1-2万常住人口设置一所完全小学、2-4万常住人口设置一所初级中学。扩大学前教育资源，坚持公办民办并举，逐步推行公办幼儿园和普惠民办幼儿园服务区制度。优质均衡发展义务教育，优化教育资源布局、加大教师交流力度、加快新校建设步伐、合理划分施教区，加快解决“大班额”和“大校额”问题。提升普通高中发展水平，推动普通高中在办学体制、培养模式、学校特色等方面多样化发展。契合我市优势产业，实施中等职业教育创新创优发展三年行动计划，大力发展特色职业教育。（市教育局牵头负责）

2. 医疗资源。围绕建成覆盖城乡居民的“15分钟健康服务圈”，重点加强医疗机构床位资源和人力资源的配置，到2020年，全市每千常住人口医疗卫生机构床位数达到6.1张，每千常住人口执业（助理）医师数达到2.5人以上。按照深化医改综合试点实施方案的要求，加快推进公立医院人事和薪酬制度改革，建立现代医院管理制度。开展与国内外大医院名科名医合作，设立一批中医专家传承工作室和名医工作室。严格控制公立医院规模，每千常住人口床位数达到4张的，原则上不再扩大。促进社会办医，按照每千常住人口不低于1.5张床位预留规划空间，同步预留诊疗科目设置和大型医用设备配置空间。每年有计划地培养乡土卫计人才，并安排就业岗位。实施智慧健康服务工程，推动“互联网+”医疗服务，加快医疗卫生机构信息互联互通，建立医院

与基层医疗卫生机构之间、医联体内部、区域之间的诊疗信息共享，实现跨地区异地转诊和个人健康档案信息等共享服务。大力推进医养融合发展，整合养老、医疗、康复和护理资源，建设养老医疗联合体。探索在具备条件的养老机构内设医疗机构、医疗门诊和医疗点，并纳入医保定点单位。（市卫计委、市民政局、市人社局按职责分工负责）

3. 养老资源。坚持政府主导和社会参与相结合，构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养融合的养老服务体系。加强城乡社区居家养老服务设施建设，按照新建住宅区每百户20平方米以上、已建住宅区每百户15平方米以上调剂的标准，配备社区养老服务用房，支持社区居家养老服务中心（站）与社区卫生服务站共建共享，实现城乡全覆盖。鼓励和引导街道老年人日间照料中心综合配套助餐、助浴、短期托养等服务功能。每个县（市、区）均要设立主要收住失能半失能特困老人集中供养的护理型机构，确保80%的失能半失能特困老人实现集中供养。积极推进公办养老机构“公建民营”和“公办民营”。推进政府购买养老服务，支持社会力量举办或运营各类养老服务机构（设施）。（市民政局、市卫计委按职责分工负责）

4. 文体资源。深化公益性文化事业单位改革，完善文化管理体制，鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设。加强非物质文化遗产保护，传承和发扬淮剧、杂技等传统文化，挖掘海盐特色文化，弘扬新四军革命红色文化。打造城市“15分钟文化圈”、

农村“十里文化圈”，到“十三五”末，全市人均公共文化设施面积达0.16平方米以上。大力发展群众体育，推进城乡体育设施达标建设，着力构建群众身边的全民健身设施网络。到“十三五”末，全市人均体育场地面积达2.5平方米以上。（市文广新局、市体育局按职责分工负责）

5. 其他社会事业资源。大数据资源。建立健全大数据采集机制，鼓励公众、企业和社会机构开展数据采集、汇聚和利用，完善部分信息化建设滞后的领域；探索政务信息资源应用新模式，在保障数据安全和保护数据隐私的前提下，构建以应用带动数据共享的模式，鼓励数据资源创新创业，实现政务数据在线处理和深度挖掘；围绕各类智慧应用和创新孵化，加快大数据开放平台建设，建立政府和社会互动的数据采集和开放机制，有序推动政务和公共数据资源开放。城市空间资源。科学统筹布局城市地下和道路沿线综合管廊资源，将市政、电力、通讯、燃气、给排水等各种管线集于一体，逐步实现统一规划、设计、建设和管理，集约高效利用地下空间。鼓励机关、学校等场所节假日期间对外免费开放停车场（位）。推动老城改造与新城建设同步实施，优化布局城市绿地空间。低空空域资源。结合我市民用和通用机场建设规划，积极协调空军等有关部门，优化低空空域资源配置，提高空域资源配置使用效率。对于社会保险、社会救助、社会福利等社会保障方面的公共服务资源，要强化政府主导和兜底，提高公共资源的覆盖面，重点向困境儿童、残疾人、城乡低保、五

保三无、失独家庭等困难人群和特殊群体倾斜。强化政府在城市保障性住房、农村危房、农村公路等领域配置的主导作用。对于供气供热、公共交通线路、污水和垃圾处理、营利性商业户外广告等属于特许经营权的领域，要进一步公开特许经营权目录清单，严格执行特许经营招标，未经公平竞争，不得授予经营者特许经营权。对于党政机关、事业单位的非生产性资产转为经营性资产的出让和租赁，必须要依法依规采取拍卖、公开招标、竞价等公平竞争方式。（市经信委、市城建局、市交通局、市人社局、市民政局、市房产局、市城管局、市发改委、市政务办、市机关事务局按职责分工负责）

五、创新资源配置组织方式

着眼于各类公共资源的整合管理和高效利用，以整合建立统一的公共资源交易电子化平台为依托，推进公共资源交易法制化、规范化、透明化，提高公共资源配置的效率 and 效益。根据国家和省相关规定，对于适合通过交易方式配置的公共资源，须进入公共资源交易平台进行交易。

（一）推进公共资源交易全程电子化。进一步完善全市公共资源交易统一平台建设、运行和管理。推动公共资源交易平台从依托有形场所向以电子化平台为主转变，实现交易全程电子化、网络化，引导各类公共资源项目交易进入统一平台，节约交易成本。加快构建公共资源交易市县一体化，并与全省公共资源交易平台互联互通，为市场主体和社会公众服务，为行政监督部门依

法履职提供便利。（市发改委、市政务办按职责分工负责）

（二）制定公共资源交易目录。按照应进必进原则，对公共资源交易项目实行目录管理。2018 年底前，公布执行公共资源交易目录。公共资源进场交易目录实行动态管理，目录的制定和调整，应公开征求意见并组织论证或听证，报市政府批准后公布执行。列入公共资源进场交易目录的项目，应当全过程在各级公共资源交易平台交易，接受监管，禁止任何形式的场外交易。（市政务办、市发改委、市经信委、市财政局、市国土局、市城建局、市水利局、市交通局、市商务局、市卫计委、市环保局、市国资委按职责分工负责）

（三）规范公共资源交易规则。针对不同公共资源特点，明确交易基本规则，准确评估资源价值，严格规范交易程序，确保交易过程公开公平公正。制定我市公共资源交易监督管理办法，明确交易管理、专家库管理、信用建设、督查考核等具体细则。优化交易流程和标准规范，明确交易登记、信息发布、专家抽取、开标评标等环节的具体操作流程和标准，逐步实现全市统一平台信息发布、统一电子服务系统、统一标准文本、统一评标专家库、统一信用管理系统、统一考核管理等“六统一”标准。（市政务办、市发改委、市经信委、市财政局、市国土局、市城建局、市水利局、市交通局、市商务局、市卫计委、市环保局、市国资委按职责分工负责）

（四）建立健全信息服务机制。建立健全公共资源交易信息

和信用信息公开共享制度，依法公开交易公告、资格审查结果、成交、履约及变更等信息。建立市场信息共享数据库和验证互认机制，实现我市市场主体登记注册信息全省范围内共享互认，对公共资源交易电子公共服务系统登记注册的信息，有关行政监督部门不得要求企业重复登记、备案和验证。加强公共资源交易数据统计分析、综合利用和风险监测预警，为市场主体、社会公众和行政监管部门提供服务。（市政务办、市经信委按职责分工负责）

六、创新资源配置监管方式

全面履行政府监管职能，创新监管机制和监管方式，构建依法监管与信用激励约束、政府监管与社会监督相结合的新型监管格局。

（一）加快推进信用体系建设。依托统一的社会信用代码，建立全市互联互通的公共资源交易市场主体和从业人员信用信息库。制定公共资源交易信用管理办法，建立公共资源交易各领域市场主体和从业人员信用标准，健全守信激励和失信惩戒机制，对于诚实守信主体参与公共资源交易活动依法给予奖励，对失信主体参与公共资源交易活动依据相关规定予以限制，对严重失信主体实行市场禁入。加快市信用体系技术支撑建设，推进公共信用信息系统与公共资源交易市场主体信用信息库的网络对接和信息交换，实现市场主体信用信息交换共享。（市经信委、市政务办按职责分工负责）

（二）实现交易在线跟踪监管。加快建成“互联网+政务服务”体系，推进政务服务网建设。运用互联网和大数据技术，依托一体化网上政务服务平台，对公共资源配置项目规划、评估、审核、交易、收支等过程实施电子化行政监督，全面记录各市场主体、服务机构、监管机构信息，形成来源可溯、去向可查、监督留痕、责任可究的完整信息链条，实现实时动态监管和在线即时监督监测。（市政务办、市财政局、市编办、市发改委按职责分工负责）

（三）强化交易事前事后监管。在继续做好公共资源交易事中监管的基础上，重点做好资源交易事前、事后薄弱环节的监管工作。加强事前监管，规范招标代理机构执业，消除利益输送隐患。鼓励具备条件的政府项目采用代建制，选择专业化的建设单位负责项目的投资建设，建成后交付使用单位。强化事后监管，发挥公共资源交易管理部门的综合管理、行政主管部门的行业监管、监察审计部门的专门监督作用，建立协同监管机制，打通经信、财政、国土、卫计、建设、交通、水利、商务等部门之间的交易信息通道，实现信息互通，形成监管合力，成立专门标后监管力量，对公共资源交易结果进行常态化监管。（市政务办、市发改委、市经信委、市财政局、市国土局、市城建局、市水利局、市交通局、市商务局、市卫计委、市国资委、市审计局按职责分工负责）

七、强化组织领导和实施保障

（一）加强组织领导。建立健全创新政府配置资源方式改革统筹协调机制，加强调查研究、政策指导和工作协调，及时掌握和研究解决资源配置改革中的困难和问题。建立联席会议制度，对我市战略资源开发利用项目进行研究会办。强化督查考核，建立科学的绩效考核制度，对公共资源配置情况定期开展综合性考核。各有关部门要明确和落实责任分工，完善工作机制，加强协调配合和指导服务，深入推进改革。各地区要细化改革措施，抓好组织实施，扎扎实实将创新政府配置资源方式改革向纵深推进。（市发改委、市财政局、市国土局、市国资委、市政务办牵头负责）

（二）积极探索创新。创新政府配置资源方式改革涉及面广，情况复杂，各地区各部门要结合工作实际，选取典型地区、部门扎实开展试点工作，及时总结推广试点经验和做法，发挥试点工作在创新政府配置资源方式方面的示范突破带动作用。立足我市实际，鼓励各地结合新型城镇化，在能源、沿海岸线滩涂、医疗卫生、社会化养老等方面探索创新。各地可根据经济社会发展需要，将部分经营性国有资产由实物形态转变为资本形态，将部分统筹使用后仍闲置的非经营性国有资产转为经营性国有资产，其经营收益或出让变现所得上缴财政，统筹用于保障和改善民生。不断健全包括自然资源资产在内的领导干部离任审计制度。（各相关部门分别负责）

（三）完善制度配套。研究制定有关配套制度，协同推进行

政审批、财税、投融资、价格、国有企事业单位等方面改革，加快制定完善自然资源、公共服务领域专项规划，建立健全促进资源节约集约利用、资源管理责任以及政府考核、激励、监督等方面制度。根据创新政府配置资源方式需要，加快调整完善涉及自然资源、经济资源、社会事业资源配置等方面政策性规定。加强农村“三资”管理，实现农村资产保值增值。发挥社会公众和第三方专业机构在创新政府配置资源方式改革工作中的积极作用，适时开展政府配置资源工作的绩效评估。（各相关部门分别负责）