

汕头市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要

2001-2005年是我国国民经济和社会发展第十个五年计划期。“十五”计划是汕头市进入21世纪的第一个五年计划。“十五”计划包括计划纲要、重点专项计划、行业计划和地区计划。根据《中共汕头市委关于制定全市国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》编制本纲要，作为今后五年汕头市改革开放和现代化建设的战略性、宏观性、政策性的计划，计划指标总体上是预期性、指导性的。

一、发展基础与环境

(一)发展基础

“九五”期间，汕头市坚持以经济建设为中心，围绕率先基本实现社会主义现代化的战略目标，努力推进经济增长方式和经济体制两个根本性转变，实现经济稳中有进、有效增长和社会全面发展，基本完成“九五”计划的主要任务。

——经济综合实力明显增强。2000年全市GDP477.9亿元，人均GDP10529元，分别比1995年增长79%和57%，年均增长12.4%和9.4%。财政总收入68.3亿元。其中，地方财政收入38.3亿元，比1995年增长67%，年均增长10.7%。高新技术产业较快发展，产业结构逐步优化，三次产业增加值比例为9.9：47□8：42.3。1997年，城市综合实力蝉联“中国城市综合实力五十强”。

——开放型经济格局基本形成。已与151个国家和地区建立经贸关系。2000年全市外贸进出口总额42.13亿美元，其中，外贸出口25.96亿美元。“九五”时期，全市实际利用外资38.8亿美元，占改革开放以来全市实际利用外资总额的53.3%。对内开放稳步推进，内联企业2500家，在汕投资额累计近130亿元。“汕货”的国内市场营销网络初步形成，闽粤赣“三边”区域经济协作取得实质性进展。

——基础设施建设取得突破性进展。“九五”时期，全市完成基础设施建设投资14132亿元，一批重点建设项目陆续竣工投入使用。初步形成以现代化通信和信息网络为先导，汕头深水港为中心，高等级公路、铁路和空港为主骨架的现代化港口城市综合交通体系。全市信息化综合指数达36%；港口货物年吞吐能力达2215万吨，新增万吨级以上泊位3个，万吨级以上泊位达到9个；公路密度达83公里/百平方公里；火车客、货站年吞吐能力分别为800万人次和300万吨；机场旅客年吞吐能力300万人次。华能汕头电厂一期和惠州——汕头500千伏输变电工程建成投产，“农网”改造工程全面展开。

——城乡建设成效显著。2000年汕头市区总人口118.71万人，城市化水平75%以上；建成区达到96.6平方公里，环境综合指标达79分；全市小城镇建设稳步推进，城镇化水平达33.8%。“九五”期间，汕头先后进入“国家卫生城市”、“国家环境保护模范城市”、“中国优秀旅游城市”和“全国人民防空工作先进城市”行列。

——“科教兴市”取得新成绩。“九五”期间，全市获得科技成果266项，其中国内先进水平以上213项；获国家专利授权3707项。2000年全市高新技术产品产值占工业总产值比重达113%。连续两次获得“全国科教兴市先进城市”称号，被列为“全国技术创新工程试点区域”。初步形成以省级工程技术开发中心和高新技术企业为主体的技术创新体系。“九五”期间，全市新(改)建校舍144万平方米，基本实现校舍楼房化；汕头大学顺利通过国家“211工程”中期检查，同龄人口高等教育入学率达11.8%；初步形成教育层次、学科门类比较齐全的区域性教育体系。

——社会主义市场经济体制初步建立。市场配置资源的基础性作用明显增强，国民经济市场化程度不断提高；“依法治市”初见成效，经济和社会管理逐步规范化、法制化；以产权制度改革为突破口的企业制度改革不断深入，社会保障体制改革进程加快，社会保障体系初步建立。城乡集体、个体、私营等多种所有制经济快速发展，成为全市经济发展的重要力量。

——人民生活水平进一步提高，各项社会事业全面进步。2000年市区居民人均可支配收入8706元，人均居住面积13.2平

米，分别比1995年增加42%和12.8%；农村居民人均纯收入4343元，人均生活用房面积19.5平方米，分别比1995年增加26%和5.4%。供电、供水充裕，公共交通、医疗卫生、文化和社区服务社会化、多元化发展，人口平均预期寿命约75岁。城乡居民现代文明素质明显提高，社会主义道德风尚得到弘扬，涌现出一批富有时代特色和广泛影响的先进典型。“双拥”成果得到巩固，蝉联全国“双拥”模范城。

“九五”时期的发展，为汕头市在21世纪初叶率先基本实现社会主义现代化奠定了较好的基础。但是，当前经济和社会生活中还存在许多不容忽视的矛盾和问题：一是经济发展质量和效益水平偏低，财政负担重、收支矛盾突出。二是体制改革在某些方面仍滞后于经济和社会发展。三是工业基础比较薄弱，企业整体素质和产业结构亟需优化提高。四是人口、资源、环境与经济社会发展的矛盾突出。五是社会经济秩序亟待改善，需要一定的时间才能化解历史遗留问题。

（二）发展环境

21世纪是以知识经济为特征的新世纪。现代电子信息技术、生物技术正在加速经济全球化进程和促使人类社会发展方式发生重大转变，汕头市的经济社会发展环境将发生深刻变化。

1. 经济结构调整和社会转型加快。国内“买方市场”逐步形成，经济发展由资源供给约束转向市场需求约束为主。技术创新与科学管理的综合能力将对资源(资本)、市场空间的配置起主导作用，计划目标导向将在坚持有效供给、需求导向的同时，着力向提高城市综合竞争力转变。

2. 经济运行机制向比较完善的社会主义市场经济体制转换。“十五”期间，围绕建立社会主义市场经济体制的各项改革将进一步向深度和广度发展，改革的难度明显增大。

3. 科学技术和人才竞争将空前激烈。以电子信息技术和生物技术为代表的新技术革命带来的产业技术和组织创新，将加速经济增长方式的转变，高素质人才将更多地向经济发达地区集聚。

4. 城市现代化、农村城镇化进程加速。“十五”期间，国家实施西部大开发和加快小城镇发展战略，为汕头市经济发展提供了广阔的空间。全面推进农村工业化、城镇化，加速农村人口向小城镇集聚，促进生产要素在中心城市、次中心城市及小城镇之间的有序流动、有效增值，将成为重要的经济增长点。

5. 现代信息网络促进地区经济国际化，全球经济一体化，加速资本、人才、技术和市场在全球范围配置。我国加入世界贸易组织之后，国内市场将加速融入国际市场，有利于汕头市继续发挥经济特区“窗口”作用，积极参与国际经济分工，利用国际资本、先进技术和管理方式，加速产业优化升级和社会发展。

二、指导思想和发展目标

（一）指导思想

“十五”时期汕头市经济社会发展的指导思想是：高举邓小平理论伟大旗帜，以江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，以增创新优势，率先基本实现社会主义现代化，强化区域性中心城市功能为总目标、总任务，坚持以经济建设为中心不动摇，把加快发展作为主题，把结构调整作为主线，把改革开放和科技进步作为动力，把提高人民生活水平作为根本出发点，进一步解放思想，开拓进取，继续实施工业强市、外向带动、科教兴市和可持续发展四大战略，大力发展实业，扩大经济总量，壮大经济实力，加快推进工业化、信息化、城市化，正确处理改革、发展与稳定的关系，大力加强精神文明建设、民主法制建设和党的建设，着力营造良好的文明法治环境，展示新形象，推动经济发展和社会全面进步。

（二）发展目标

“十五”时期汕头市经济社会发展的目标是：国民经济持续快速健康发展，经济总量明显增加，经济增长质量和效益显著提高。经济结构的战略性调整取得明显成效，高新技术产业成为先导，国民经济和社会信息化步伐加快，工业化和城市化水平较大提高。社会主义市场经济体制逐步完善，对外开放上新台阶。科技教育事业取得新发展，生态环境明显改善，精神文明建设民主法制建设有新进展，人民生活质量明显提高，全市实现富裕的小康。汕头经济特区初步建成高新技术产业的重要基地，与港澳台密切合作、与国际经济紧密联系的外贸出口基地，社会主义市场经济体制的先行区和可持续发展的示范区，形成综合服务功能较强的区域性中心，形成现代化国际港口城市的基本架构，成为国内最适宜创业发展和生活居住的城市之一。

——国民经济持续快速发展。2005年，全市国内生产总值(GDP)约850亿元，年均递增10%左右，人均GDP17500元；其中经济特区GDP约400亿元，年均递增9.5%左右，人均GDP 3380.0元。

——产业结构明显优化。第一、二、三次产业增加值比例为7.2：48.0：44.8。工业化率达到6.0左右(工业增加值/农业增加值)，通过国家或国际标准质量体系认证的产品(企业)达35%以上。全社会固定资产投资率20%以上，商品出口依存度保持40%左右，社会消费品零售总额年均增长12%左右。

——信息化程度显著提高。计算机信息网络终端普及率达8%以上，经济特区达16%以上。信息产业增加值占GDP比重达25%，信息装备制造业产值占工业总产值比重达25%以上；信息化综合指数达53%左右，经济特区达70%左右。

——城市化水平达到50%左右，经济特区达到90%左右。初步形成1座特大型城市、2座大型城市、10座中型城市、15座小城市构成的市域城市群。

——科教综合实力明显增强。每万人从事研究与开发人员达26人，全社会研究开发经费占国内生产总值比重达15%，每万人获技术专利授权数量保持在全省先进水平，高新技术产品产值占全部工业产值的比重达20%；初中毕业生升学率达70%左右，同龄人口高等教育入学率达20%左右。

——人民生活质量明显提高。人口自然增长率下降到9‰；城镇居民人均可支配收入年均实际增长6%，农村居民人均纯收入年均实际增长5%，恩格尔系数分别降到36%左右和40%左右。城镇和农村居民人均住房面积分别达17平方米和22平方米。城镇人口登记失业率控制在3%左右，社会保险综合参保率达75%以上；人口平均预期寿命达76岁以上。

——生态环境明显改善。环境综合指标达80分，其中市区环境综合指标达85分以上，城市空气污染指数小于100，城市居民人均公共绿地面积达8平方米左右；全市环境质量主要指标符合国家规定的相应标准。

三、发展要点

实现上述发展目标，必须把发展作为主题，把结构调整作为主线，坚持在发展中加快推进经济结构调整，在提高经济增长质量和效益的基础上保持快速发展。把改革开放和科技进步作为动力，进一步解放和发展生产力。把提高人民生活水平作为出发点和归宿，努力满足人民日益提高的物质与文化需求。

（一）调整优化产业结构

顺应经济全球化和信息化大趋势，抓住我国加入世界贸易组织的历史机遇，以市场为导向以体制、技术创新为动力，坚持速度与效益并重、素质提高与总量扩张并举，壮大优化第二产业，拓展提升第三产业，切实加强第一产业；构筑以高新技术产业为先导，先进技术型工业、信息通信、金融保险、旅游服务、商贸运输、建筑房产、教育文体和现代化农业协调发展，资本较密集，国内外市场竞争力较强的产业体系。

1. 壮大优化第二产业

实施“工业强市”战略，以电子信息产业为突破口，以发展高新技术产业、改造提高传统产业为重点，着力引导、扶持工业企业运用现代电子信息技术，加强技术创新和科学管理，加快信息化，促进工业现代化，构建具有汕头特色、比较优势和较强竞争力的现代工业体系。

运用先进适用技术，促进传统优势工业优化升级。大力引进先进适用技术，采用新工艺、新材料和现代管理方式，推动传统优势产业升级换代。要抓住我国加入世界贸易组织的机遇，突出加强有利于发挥汕头市比较优势的纺织服装、塑料制品、食品轻工、玩具工艺等劳动密集型出口加工业的技术创新，提升产品质量和档次，增创独特的竞争优势。加速电子信息、电器机械、化工医药、感光材料、新型包装和建筑材料等先进技术型工业优化升级，扩展产业链，提高市场竞争力。积极推动传统企业加大新产品开发的力度，大力发展具有自主知识产权的产品，增强市场竞争力。

开发、应用高新技术，加快培育新兴产业。重点发展信息技术、光机电一体化、生物技术、新材料四大高新技术产业，培育、壮大高新技术产业群体，带动全市产业优化升级。“十五”期间，力争全市培育高新技术企业100家、开发高新技术产品200项以上，到2005年高新技术产品出口额占工业制成品出口额25%以上。形成以高新技术产业为第一经济增长点，以特定区域为龙头，以资本密集的新兴产业为主导的工业发展体系。

优化工业布局，增强特区工业辐射功能。充分发挥特区港口城市的综合优势，采取“新上一批、提高一批和转移一批”的策略，以市场需求为导向，以项目为载体，以资本等生产要素为纽带，面向国内外市场，扩展特区企业与周边地区、中西部地区的经济合作，加快工业产业布局的战略性调整。要突出保税区、高新区特定区域功能开发，加强区域内外企业间合作，促进区域内外优势互补、互惠互利、协调发展。北区以高新区和各级科技工业园为基地，以重点大型企业为骨干，在加速现有轻型加工业结构优化升级的基础上，积极发展高新技术产业和先进技术型工业。南区发挥保税区和广澳深水港的综合功能，重点发展以资本密集、大运输量的石化、新型材料、船舶修造工业为主体的临港工业。潮阳、澄海两翼要着力推进纺织服装、塑料制品、工艺玩具、精细化工、食品加工等优势行业的升级换代，引导企业向工业区和中心城镇聚集，加速产业化、基地化、现代化进程，扩张经济总量，提高经济增长质量。南澳海岛开发试验区要充分运用政策、区位和资源优势，大力发展海洋产业、风能发电、海岛旅游产品加工业，积极拓展对台经济合作，努力建设生态岛。形成以特区为中心，点、轴、网结合，优质高效的开放型工业格局。

促进企业多元化发展，增创民营经济优势。引导高素质企业以市场、品牌、资本、技术为纽带，通过并购重组资产、增

加技术投入，实现低成本扩张和升级换代，催生一批研究、开发、生产一体化的大型企业集团，增强支柱行业骨干企业群体综合实力。扶持中小企业的技术创新，重点鼓励发展中小型高新技术企业，引导、扶持中小企业运用现代信息技术，发展与国内外企业的专业分工、合作，大力开发“特、精、优、专”产品，形成具有鲜明特色、市场竞争能力较强的中小型企业群体。构建和完善以大企业为主导、大中小企业专业化分工、产业化协作的产业组织体系。

认真实施《质量振兴纲要》。建立健全企业管理质量体系认证和商标管理的激励机制，完善产品监测、标准计量手段和服务功能，促进企业素质全面提高，扩大管理达标企业(产品)群体。实施“名牌战略”，重点扶持、培育一批在国内外有影响、有较大规模、有较高市场占有率的名牌(优势)产品和龙头企业。力争到2005年，基本形成功能比较配套的产品(企业)质量标准化技术服务体系，重点行业 and 重点产品质量达到国内先进水平，部分达到国际先进水平。

大力促进外向型建筑业发展，积极培育一批施工总承包企业，发展建筑、装饰、交通、能源、市政、水利、环保、机电设备安装等专业施工企业，拓展国内外建筑安装市场。

2. 拓展提升第三产业

以强化服务、扩大辐射为重点，立足于提升区域性中心城市的服务功能，打破行业垄断，扩大第三产业利用外资和民资的领域；积极运用现代科学技术和管理方式，促进传统服务业升级扩张，大力发展新兴服务业，建立起综合服务功能和国内外竞争力较强的第三产业。

加速传统服务业升级扩张。运用现代电子信息技术改造优化传统服务业，推动产业信息化、信息网络化和网络大众化。继续强化邮电通信、交通运输、供电供水等对国民经济和社会发展具有全局性影响的基础性服务业，巩固和发展与国民经济供需平衡密切相关的对外经济贸易、商品流通业、房地产业，大力发展连锁、超市、代理、配送、网上销售等新型经营业态和营销方式，建设具有汕头特色的商业网络，重塑物流服务业新优势。

大力发展新兴服务业。大力发展信息咨询、金融保险、中介服务等先导型产业，鼓励发展能有效引导消费、促进社会转型的非义务教育、文化体育、医疗保健、新闻出版、广告会展等“知密型”第三产业；加快发展社区服务业，提供便民利民服务。全面提高第三产业发展层次和技术含量，增强其为工业、农业现代化和适应人民生活质量提高、消费方式多样化的配套服务功能。

加快发展旅游业。巩固、发展创建“中国优秀旅游城市”的成果，发挥潮汕侨乡历史文化、亚热带风光、餐饮购物等比较优势，开发和保护旅游资源，改善旅游设施，优化旅游环境，塑造潮、侨、海特色旅游品牌；充分利用“144小时便利签证”政策，加快发展以汕头特区为中心的闽粤赣“三边”旅游区，使旅游业成为新的经济增长点和重要支柱产业。

3. 切实加强第一产业

继续加强农业的基础地位。以提高综合生产能力、提高效益、增加农民收入为中心，充分发挥特区城市综合功能和粤东区域自然资源、农业基础优势，大力调整农业和农村经济结构，大力发展面向国内外市场和城市现代化，比较效益高、区域特色鲜明的农业产业，全面提高农业产业化、市场化和现代化的水平。到2005年，农业商品化率达到80%以上，农副产品加工率达到50%左右。基本形成以汕头特区为中心，辐射粤东及周边地区的开放型农业产业体系。

调整优化农业生产结构。在稳定51万公顷基本农田保护区和60万吨左右粮食生产能力的前提下，重点发展有效发挥区域比较优势的蔬菜水果、水产、畜牧、花卉、食用菌五大主导产品，大力发展设施、生态、观光农业，因地制宜发展节粮型禽畜；积极培育名牌农产品，不断提高农业资源综合开发效益，满足现代城市生活多样化需求，扩展汕头农产品的国内外市场容量。

推进农业科技开发和产业化。切实加强优质农林作物、禽畜、水产品良种的研究、开发和推广工作，大力推广现代集约化种养和动植物病虫害综合防治等先进适用技术，强化农业标准化和农产品质量管理。推进以汕头现代农业示范区、农业科学园为龙头的现代化农业示范工程建设，加速现代信息技术和生物技术对传统农业生产及产品加工业的渗透，提高农业资源综合开发水平。

加快乡镇企业“二次创业”，促进农村现代化。坚持“资金共筹、风险共担、收益共享、积累共有”的原则，大力发展股份合作经济为主的多种所有制经济；大力引导、促进以小城镇为依托，以农副产品加工、储运、营销和城镇社区服务为主业的乡镇企业大发展，吸纳农村富余劳动力就近向二、三产业转移。健全农业社会化服务体系和农产品市场体系，培育农业品牌，推广连锁经营，促进区域间土地、资金、技术、人才、市场优势互补，实现专业化生产、社会化服务、企业化管理、品牌化经营。加强组织引导，扶持一批发展潜力大、市场占有率高、经济效益好、辐射功能强的乡镇“龙头企业”，带动乡镇经济持续快速健康发展。

深化农村经济体制改革。完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，积极探索土地流转机制，加快农村土地制度法制化建设，促进农业产业化经营。进一步建立健全农业保护机制、粮食储备和风险基金制度，实施农村税费体制改革，依法减轻农民税费负担。重视扶持山区、老区建设和开发。

4. 大力拓展海洋产业

合理开发利用丰富的海洋资源，加快推进汕头市海洋资源产业化进程。“十五”期间，要以市场为导向，依靠技术创新，鼓励、引导涉海行业 and 外资参与海洋产业的全方位开发，加快发展海洋渔业、海洋运输业和滨海工业、旅游业，积极开发海洋生物技术产业；突出海洋综合开发和管理两个重点，优化海洋产业结构和布局，建设海洋经济强市。力争到2005年全市海洋产业增加值达到68亿元，年均增长18%，占GDP8%；初步形成相互协调、相互促进的资本密集、多元化、开放型的海洋经济体系。

(二) 国民经济和社会信息化

发挥后发优势，加快建设“一个平台、二个中心、二大体系和八大应用工程”，大力推进国民经济和社会信息化，加速信息化与产业信息化，以信息化带动工业化，促进城市化和 社会全面进步，努力实现社会生产力的跨越式发展。

1. 推进信息技术产业化

“引进、消化、开发、创新”并举，高起点发展电子信息制造业和软件业，以电子信息产业为龙头带动产业优化升级。发展壮大汕头优势电子通讯设备制造企业及产品，积极引进国内外知名IT生产企业，加速信息设备制造业升级扩张。密切跟踪国内外电子信息产业发展趋势，重点发展微电子元器件、新型元器件、信息网络工程元器件、计算机网络产品和新型通信器材。以汕头软件园、汕头大学科技园为基地，大力发展软件产业，积极发展与国内外软件技术科研机构、知名软件企业的合作，促进汕头软件产业的超常规发展。重点开发、应用智能通信设备、仪表、家电、玩具的嵌入式软件产品和具有技术特色的工艺、管理软件。

2. 加快信息传输设施建设

以政府推动、政策引导、市场运作、社会投资为原则，统筹规划，打破垄断，实现信息传输网络互联互通、资源共享。“十五”期末，建成全市镇级以上集光纤、卫星、微波通信于一体的高速宽带信息传输骨干网络，重点发展用户接入网，城市全部住宅小区和综合大楼、50%乡村、35%用户实现光纤接入宽带化。全面建成覆盖全市域用户的有线电视综合信息网，并为用户提供广播电视节目和双向数据传输的高速宽带接入服务；建成覆盖市区、综合化、多媒体化、统一的IP高速宽带城域网平台，实现声音、数据、视频广播的一体化传输和交换，实现终端用户网络接入宽带化。积极推进电信、电视、计算机“三网”融合，形成全市统一互联、功能较完整的计算机信息大网络，建成一批较具规模、易于使用、维护、更新的数据库，县级以上政府及职能部门和70%以上企事业单位实现信息化管理。发挥粤东信息大厦对粤东及闽粤赣“三边”区域信息交流枢纽的综合服务作用，充分利用欧亚、中美、亚太二号等国际海底光缆汕头登陆站的有利条件，争创发展信息产业新优势。

3. 积极推动社会信息化

积极运用信息技术改造传统工业、装备传统服务业，以企业信息化带动产业信息化。通过运用信息技术改造传统制造业示范工程，加快汕头市传统工业信息化改造进程。全面提高企业的自动化和管理水平，利用行业电子商务平台和行业技术创新中心，将众多中小企业联成网络，提高行业整体实力。以发展电子商务、电子政务为重点，积极推广各种网上应用，促进信息服务业的发展，推进机关办公自动化和社会管理现代化。全面提高全社会普及信息化知识和技能的程度。以创建“信息化教育重点试验市”为目标，在各类学校普及计算机及网络教育。建立和完善信息化建设的 地方管理体制和法规规章。

(三) 发展开放型经济

“引进来”与“走出去”有机结合，积极参与国际经济合作和竞争，提高利用国内外两种资源、两个市场水平，全方位扩展经济发展空间。

1. 提高对外经济合作水平

发挥特区“窗口”作用和侨乡优势，积极拓展国际经济技术合作，全方位、多层次、宽领域发展对外经贸。大力引进侨、港、澳、台资和外资，特别是吸引跨国公司、世界500强大财团来汕落户，加快以引进侨资为主向引进侨资和外资并重转变，巩固和发展“侨乡经济”；重点引导和鼓励外资投向基础设施、旅游、旧城区改造、农业综合开发和高新技术产业，稳妥推进信息咨询、金融保险、非义务教育、文体产业等知识、资金密集领域的对外开放；注重专利技术、专有技术、软件及配套技术的引进、转化，全面提高对外经贸合作水平。

实施“走出去”战略，鼓励和支持有实力、有拳头产品、有较高管理水平 的生产企业到境外开展带料加工装配业务，建立快捷进入国际市场的销售网络，逐步提高自主参与世界经济分工和资源配置的综合能力。

2. 拓展对外贸易

实施以质取胜、科技兴贸和市场多元化战略。技术、体制创新并举，调整优化出口商品结构和市场结构，扩大传统优势产品出口，稳步增加高新技术产品、机电产品等高附加值产品出口。努力提高对外贸易合作水平，建立自主型对外贸易体系。积极发展兼具技术、资金密集型和劳动密集型的加工贸易，积极发展国际技术、服务贸易；鼓励发展技术密集型加工贸易，加强地区产业协作配套，广泛采用国产原材料、零配件；促进加工贸易从劳动密集型向资本、劳动密集融合型转变，从受托加工向自营加工、自主开发转变，从一般加工向深加工转变；巩固港澳台及东亚市场，大力拓展对欧美、中东、独联体、非洲及拉美市场的直接贸易。深化外贸体制改革，积极探索与国外跨国公司联合经营中外合资外贸公司，积极培育和发展大型外经贸集团。

3. 加强重点开放区域建设

充分发挥经济特区、港口城市的比较优势，大力发展与周边地区特别是闽粤赣“三边”区域经济技术合作；鼓励、支持企业积极参与西部大开发，拓展西部市场和边境贸易，实现资源优势互补，促进共同繁荣。

保税区坚持“实业兴区”，强化出口加工、保税仓储、转口贸易综合功能开发，充分发挥“境内关外”经济区域优势，大力引进国际大财团(公司)的资金、先进科学技术和管理方式，建成以国际市场为导向，出口加工为动力，仓储物流为重点，港区一体化为依托的高层次的对外开放区域和生产基地。

高新区按照“发展高科技，实现产业化”的宗旨，以创建国家级高新区为目标，以体制和科技创新为动力，以东片区为龙头，以西片区及其它科技园区为延伸，充分利用外资、侨资、民资，大力引进、消化、吸收国际先进技术和管理机制，突出产业特色，重点发展电子信息、光机电一体化、生物制药、新材料、新能源等高新技术产业，办成特区高新技术产业的先行区、新经济体制的试验区和最适宜投资创业的示范区。

(四) 科教发展与人才开发

继续实施“科教兴市”战略，加快各类人才的培养和聚集，全面提高市民综合素质，增强科技创新能力，为产业结构的优化升级、经济增长方式的根本转变提供智力支持和技术保障。

1. 建设教育强市

着力于培养学生的创新精神和实践能力，促进学生全面发展，提高全民整体素质，满足社会发展对教育的投资、消费需求，把汕头市建成全民教育、终身教育、素质教育三位一体，基础教育、高等教育、成人教育、职业教育协调发展，综合服务功能较强的区域性教育中心。

构建终身教育体系。加强幼儿教育，高标准实施九年义务教育，加快普及高中阶段教育，大力发展高等教育、职业技术教育、成人教育、自学考试和现代远程教育。推进汕头大学国家“211工程”建设，创办国内一流的综合性重点大学。推行劳动准入制度，建立覆盖全市城乡的职业技能培训网络。大力弘扬科学精神，健全科普网络，广泛开展科普教育，提高全民崇尚科学的综合素质。

全面实施素质教育。建立以科学文化教育为基础、思想道德教育为核心、创新精神和实践能力为重点的素质教育模式。改革课程、教材和专业设置，建立面向二十一世纪的课程体系；改革教学方法和人才培养模式，建立现代教育评价体系；改革招生、考试和毕业生就业制度，高等、中专学校全面推行学分制；积极推进教育信息化和教学手段现代化；优化师资结构，建设高素质的教师队伍。

推进非义务教育产业化。以政府为主导，鼓励社会化办学，充分利用和优化配置教育资源，实现教育投资体制多元化、办学模式多样化、教育手段现代化、制度改革配套化。鼓励、支持社会各界引进国内外名牌高校及师资进行多元化联合办学，促进教育产业快速扩张升级。“十五”期末，初步实现高等教育大众化。

2. 增强科技创新能力

围绕把汕头建成区域性科技创新中心和高新技术产业重要基地的目标，密切跟踪世界科学技术发展趋势，坚持引进、消化、吸收与自主研究并举，产学研一体，着力开发和应用能有效推动产业优化升级、促进经济增长方式转变的高新技术和先进适用技术，形成一批具有自主知识产权和市场竞争力的技术和产品，一批具有较强技术创新能力的企业群体，一批机制灵活、运作高效的创业基地。建设以“京粤博士后汕头科技开发基地”、“留学人员和博士后创业园”为纽带的高新技术开发应用网络和汕头大学以及国内外高校、科研机构为技术支撑的中小企业技术创新服务网络。鼓励、扶持支柱产业、重点企业创建行业性工程技术开发中心和企业技术开发中心。2005年基本形成覆盖面宽、开发服务功能较强的区域性行业工程技术开发体系。

3. 加快现代化人才队伍建设

建立和完善人才培养、引进和使用的新机制。制定优惠政策，营造有利于人才创业发展的环境，使汕头经济特区成为聚国内及海外高层次人才的重要基地。努力建设一支政治思想好、业务能力强，精干、高效、廉洁的国家公务员队伍；培养一支数量众多、专业结构合理、掌握现代化科技、创新能力强的科技带头人和专业技术人员队伍；造就一支会经营、善管理、复合型的企业家和经营管理人员队伍。“十五”期末，形成综合素质高、结构合理、门类齐全、实用高效的人才队伍，每万人拥有专业技术人才达到660人；基本形成制度化、规范化的公务员培训和专业技术人员继续教育体系，专业技术人员接受继续教育人数达到当年总数的60%。

（五）提高城市化水平

围绕把汕头建设成为现代化区域中心城市战略目标，按照高起点规划、高标准建设、高效能管理的原则，合理规划城镇空间布局、形态与功能分工，着力强化经济特区现代化国际港口城市和区域中心城市功能，加快潮阳和澄海市区、南澳县城及一批中心城镇的建设，营造有效促进人口和生产要素有序流动、集聚的城乡一体、功能互补的城市发展环境，增强特区和中心城镇的集聚和辐射带动功能。

1. 构造以汕头特区为龙头的市域城市群

根据“层圈布局”原理，突出汕头经济特区的区域性中心城市地位，形成以经济特区为中心，以棉城和澄城两座中等规模的卫星城市为两翼，以高等级公路为主轴，扇形展开、辐射“韩、榕、练”三江平原的多片区、多组团的沿海城市群。主、次中心城市和重点城镇空间层次分明、布局有序、功能互补、联系便捷、环境优良，并在山区和丘陵地区形成空间支撑点。

汕头市区要优化城市空间布局，提高城市品位。科学论证、修编市区城市建设总体规划，明晰区域功能，完善设施配套，优化综合环境，形成以人为本、可持续发展的现代化城市格局。合理安排南、北区建设布局，突出抓好融山、水、桥、现代化城市景观于一体的环汕头湾城市核心带的规划建设和城市设计。依法推进旧城区和“城中村”改造，着力抓好旧城区历史风貌保护区建设和危房改造工程的有机结合，规范“城中村”建设和管理。继续创建优秀住宅小区，积极推广智能化住宅小区。进一步加快南区和西区市政基础设施的规划建设、配套。理顺市区管理体制，全面加强城市管理和社区建设，形成环境优雅、管理规范、功能完善的现代化社区。

加快城镇建设步伐，促进城乡一体协调发展。抓住国家实施城镇化战略的契机，突出抓好潮阳、澄海市区和南澳县城建设与城市功能塑造，精心规划建设峡山、东里等一批中心城镇，提高次中心城市及中心城镇的人口与资本集聚、增值功能，促进小城镇与乡镇企业快速协调发展，为特区产业升级、梯度转移提供良好的发展空间和基地，形成互相促进、协调发展、城乡一体的发展体系。营造良好的政策环境，抓好城镇户籍制度改革，加快完善城镇住房、用地、投资、供水及污水处理、就业、社会保障和教育体制等配套改革，尽快建立符合城镇经济社会特点的行政管理体制。加强区域间城镇建设布局、高速公路、铁路、航道港口、供电供水、信息通信、环境保护等重点工程的规划协调和建设衔接，加强市域城镇布局协调和产业分工，避免毗邻城镇同构重复建设。

2. 加快基础设施现代化

按照优化结构、调整布局、突出重点、功能配套的原则，在充分发挥现有基础设施效益的基础上，集中力量建设完善一批重点交通、能源、通信、市政、水利等骨干项目，把基础设施提高到一个新水平。

综合运输基础设施。要大力建设综合运输平台，以主枢纽港为中心，以发展海运为重点，以铁路和高等级公路运输为主骨架，配套发展航空运输，形成多层次、多功能的安全高效的现代化综合交通运输体系。重点抓好汕头深水港二期工程、汕头港航道及外拦门沙整治二期工程、广澳港区一期工程、汕揭梅高速公路揭阳至汕头段、金鸿公路、汕头公路运输主枢纽站场等重大项目的建设。优化与枢纽港配套的陆域交通网络和涉港服务设施。建成以汕头市区为主枢纽，以“汕深”、“汕汾”和“汕梅”高速公路为主通道，以324、206国道及省道为主骨架的“二纵三射四环”的公路网络和站场系统；继续完善铁路北站和外砂机场配套建设，做好汕漳、深汕沿海铁路及广澳港疏港铁路项目前期工作。

城市公共服务基础设施。着力改善能源供应和布局配套水平。重点抓好华能汕头电厂二期工程，扩建500千伏输变电设施及配套的220千伏、110千伏输变电网，加快城乡低压电网改造，实现城乡同网同价。积极推进城市燃气管道化，到2005年，城市燃气普及率98%以上，居民燃气管道化率达到35%，城市新区基本实现管道式供气。续建汕头市第四水厂和铺设市区第二过海水管，保证南区供水；抓紧建设向潮阳供水工程和扩建澄海第二水厂。加速城市排水管道设施配套建设和市区排水管网截流改造，到2005年，市区排水管网服务普及率达到100%，市区排水管网50%以上实现雨、污分流；全市城镇下水道工程与城镇规划、建设同步实施。加快市区高速环路、金凤路等交通干道及大型桥梁的建设及旧城区桥梁改造，完善东区和南区路桥建设，形成内外通达、方便快捷的市区道路网络，高流量平交口实现分流渠化；优先发展公共交通，配套建设市区公交站场和社会公共停车场。到2005年，市区人均道路面积11平方米，万人拥有公交车辆9标台。

防灾减灾人防体系。汕头大围按百年一遇防洪标准，韩、榕、练江下游堤围按50年一遇防洪标准，区域内小河流堤围按20年一遇防洪标准，沿海堤围按抗御12级台风加暴潮的防潮标准建设。2005年前达到各类工程的安全标准。以韩江五个出海口桥闸改造为重点，建设一批具有良好调蓄功能的大中型骨干水利工程，为经济发展和社会生活提供防洪安全和水源保障。

继续完善现代化气象、防震服务系统，重点更新汕头多普勒气象雷达系统为“新一代”气象雷达系统，组建自动气象站网，筹建汕头海洋天气预报台、城市气象防灾系统和农业气象减灾服务系统，开展人工影响天气和防御雷电灾害等工作。制订地方性抗震设防法规，市区和主要城镇、重点工程项目均按抗御八度地震的设防标准进行规划和建设，重点抓好高层建筑防空地下室以及医疗救护、重点目标的人防设施的规划建设。对区域内发生自然灾害的预报服务达到国内先进水平。

3. 建设功能较强的城市综合服务体系

以现代电子信息网络为媒体，致力促进以经济特区为中心的区域性商品市场、资本市场、旅游市场和中介咨询服务网络的发育、壮大。

建设区域性商品流通网络。高品位规划、建设“金砂东”、“小公园”、“金新北”、“火车客运站前”等中心商业区和具有鲜明专业特色的商业步行街，扶持发展若干具有国际水平的 物流、商贸、展览中心和一批辐射粤东、面向全国的专业性商品批发市场、期货市场及仓储设施，积极发展富有特色的连锁经营、代理配送、拍卖租赁等现代化商业。

发展区域性资本市场。加快发展以金融机构为中介的中长期信贷市场和股票、债券、基金为 主的证券市场；积极发展同业拆借市场、票据结算和贴现市场、保险市场，有计划、有步骤 地发展产业投资基金和高科技投资风险基金。大力培育和发展产权、股权、商标权、经营权 等各类资本交易市场，引导、促进跨行业、跨地区、跨国界资本流动和资产存量优化重组；积极稳妥地吸引国内外各类金融机构来汕设立机构，逐步提高集聚、运用国际和国内社会资本能力。

塑造区域性旅游中心。按照观光旅游、休闲旅游和文化旅游功能互补，综合发展的要求，高 品位设计、塑造现代化海港旅游城市形象。重点加快□石风景名胜区、北山湾(含妈屿岛) 旅游度假区、龙虎滩旅游度假区、环桑浦山旅游风景区、南澳青澳湾旅游度假区和海岛国家 森林公园、澄海环莲花山华侨文化旅游风景带和潮阳莲花峰-灵山寺-仙城历史文化旅游风景带的综合开发；博采众长，着力构造风格鲜明、舒展有序的现代都市建筑景观，合理布局，精心塑造一批高品味城市雕塑。“十五”期末，基本形成兼具海、山、水、史特色，富有潮汕风情和现代化城市气息的滨海旅游景观群体。鼓励旅游企业走旅、工、贸多元化发展道路，加快酒店、交通、饮食、娱乐等旅游服务行业的发展。开发旅游产品，扩大旅游商品生产和销售。积极参与国际旅游市场竞争，巩固发展港澳游，开拓海外游市场；加强国内旅游市场促销，发展区域性旅游协作，扩大国内旅游市场份额。加强旅游人才的培养，提高旅游管理和服务水平。以高质量的旅游服务集聚国内外人流，引导信息流、资金流和物流。

发展中介咨询服务网络。积极引导、扶持发展以现代电子信息技术为重要载体的投资咨询、 工程设计、工程监理、技术服务、法律援助、物业管理等中介咨询服务业和电子商务、远程 教育、远程医疗等电子信息服务业，鼓励社会信息咨询服务机构向产业化、网络化、国际化 方向发展。努力形成以经济特区为中心，覆盖全市，辐射闽粤赣“三边”经济协作区的区域性中介咨询服务网络。

(六) 环境建设和生态保护

认真实施《中国21世纪议程》，持续推进环境建设和生态保护，高标准建设和保持“国家卫生城市”、“国家环境保护模范城市”的生态环境，形成环境优美、人与自然和谐相处的城市生态系统。积极创造条件，争取获得联合国“人居环境奖”。

1. 环境整治与建设

坚持污染防治与生态保护并重，全面实行排污许可证制度，实施主要污染物排放总量控制， 确保污染源全面稳定达标排放。深入开展城市(镇)环境综合整治，重点整治练江和流经城 市(镇)河沟；加速城市(镇)污水处理和生活垃圾、粪便无害化处理设施建设，逐步推行市 区垃圾分类收集、综合利用。2005年市区城市生活污水处理率达60%，县(市)城区达35%以上；全市城镇居民生活垃圾无害化处理率达到80%；强化二氧化硫、机动车尾气和噪声污染 整治，全市域大气环境质量和城市(镇)声环境质量达到相应的国家标准。多元化增加环境保护投入，“十五”期末，全市环境保护投资指数达到3%。

2. 绿化与园林建设

积极推进城镇园林绿化，加快生态公益林体系建设。以建成“国家园林城市”为目标，加快 以“四大园林”和“三大绿化带”为主体的园林绿化建设，大力推进社区住宅和街道立体绿化。北区形成以小型绿地和大型道路及沿海、沿河、沿沟、沿路绿化带为主，以公园、广场绿地及街心绿岛为辅的绿色结构。南区形成组团间山地、农田、风景游览区大面积园林绿化。潮阳、澄海和南澳着力抓好红树林、沿海防护林和水源涵养林的建设，加强城镇园林绿化规划和建设，改善地表水资源的质量。“十五”期末，汕头市区建成区绿化覆盖率达38%，县(市)城区达30%，基本形成乔、灌木与绿地合理配套、协调高效的城市绿化体系。

3. 主要资源保护与开发

切实加强土地开发利用的计划管理，管好土地一级市场，提高土地综合开发率；实行建设用地总量控制，依法严格控制

非农建设用地和小城镇用地规模，加大耕地开发、复垦和整理力度，确保全市耕地总量动态平衡。全面加强和完善饮用水源保护区管理，积极推进韩江、榕江、练江流域水资源保护和开发的区域协调与合作。履行海洋环境保护义务，坚持“深水深用，浅水浅用”原则，依法加强海域、岸线保护性开发和汕头湾(NB84F石海)生态环境保护，着力抓好近海海洋生物增殖保护和海洋水质分类目标管理，促进海洋资源开发和保护良性循环，实现海洋产业可持续发展。2005年，全市饮用水源水质达标率在98%以上，近岸海域水质基本符合相应功能区的国家标准。

(七) 社会发展与人民生活

1. 提高城乡居民生活水平

坚持效率优先、兼顾公平原则，实行按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度。鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配。实行按劳分配和按生产要素分配相结合，扩大企业内部职工持股的试点工作，建立健全收入分配的激励机制和约束机制。加强对垄断性行业收入分配的监管，取缔非法收入，完善最低工资保障制度。采取财政转移支付政策，合理调节不同地区、不同阶层收入关系，高度重视对社会弱势群体的扶持和保护，解决特困群众在子女上学、医疗、住房、法律援助等方面的突出问题。加快农村城镇化和农业产业化步伐，扩大农村经济规模，全面实施农村税费改革，切实减轻农民负担，不断提高农民的收入水平。

在全面提高居民吃穿用等基本消费水平的基础上，重点改善居民居住和出行条件，加快培育住宅、汽车、信息等消费热点。拓展文化、教育、旅游、保健、体育等消费领域，丰富居民生活内容。发展和完善消费信贷等新的消费方式。

2. 增加就业，完善社会保障

建立和完善社会化就业服务体系，加强职业培训，发育和规范劳动中介组织与劳动力市场，形成市场导向的就业机制。建立阶段性就业制度，积极发展适应现代化城市生活多样化需求的弹性工作制、非全日工作制等就业形式。依法推行覆盖全社会的社会保障制度，加快形成独立于企事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。大力推进以社会养老、失业、医疗保险为重点的社会保险工作，完善社会福利、社会救济体系，进一步落实城乡最低生活保障制度，建立稳定、有效的社会保障基金筹措、营运和管理机制。

3. 充实基本公共服务，推进社区建设

以人人享有卫生保健为目标，推进城镇医疗卫生体制改革，实施区域卫生规划，强化卫生全行业管理。建立健全区域卫生服务组织、综合医院和专科医院服务体系，深化医药卫生体制改革，开展以镇(街道)为单位的卫生初保达标工作。“十五”期末，全市形成基本适应现代化城市和农村居民多层次需求的医疗保健服务、卫生监督体系，力争医疗保健综合实力居全国同类城市前列。

建设以政府民政网络为主导、居民自助与志愿服务为主体、公共服务为补充的社区服务体系，发展以家庭养老与社区养老服务相结合的社会化养老服务网络。鼓励社会互助，发展慈善事业。切实保障妇女、未成年人、残疾人的合法权益。积极发展老龄事业和产业，健全安老养老机制。健全“110”、“119”和“120”等公众安全和社会救助体系。

大力开展全民健身活动和竞技体育，重点建设好汕头游泳跳水馆，承办好第九届全运会比赛项目，开拓体育健身娱乐、竞赛表演、群体培训等体育市场。

4. 发展现代化文化传媒

大力发展社会主义文化事业。积极推进音像、图书、电子出版物的出版、发行，努力提高出版物内涵、品位，增加出版门类、数量，鼓励和扶持出版、发行企业的发展壮大，促进新闻出版业成为新的经济增长点。实现广播电视采编播数字化，推进高清晰度电视和高保真度数字音频广播，大幅度提高节目制作质量，完善广播电视综合信息网。发展融汇潮汕传统特色、侨乡特色和现代都市特色的文艺创作、演出市场，广泛开展丰富多彩、健康向上的群众文化活动。积极发展档案管理、文物保护事业，增强社会服务功能。

5. 完善国民经济动员体系

健全国民经济动员组织体系，建立和加强各级经济动员组织机构。在经济建设中贯彻国防要求，建设一批平战结合、军民兼容项目，充分发挥经济与军事双重效益。重视军民两用技术、军民兼容高科技项目和产品的开发应用，为战时军品的研制、生产和动员奠定基础。加强国民经济动员法规建设，推进国民经济动员工作规范化、制度化。

四、主要措施

(一) 深化经济体制改革

1. 调整、优化所有制结构

按照“调整布局、有进有退、加强重点、优化结构”的方针，进一步调整国有经济布局。通过结构调整和资产重组，使国有资本向国民经济的关键领域和重要行业集中，进一步发挥国有资本推动支柱产业、先导产业、高新技术产业发展的作用，壮大骨干企业规模，提高效益，增强国有经济竞争力、控制力。

大胆利用能有效促进生产力发展的公有制实现形式。鼓励不同所有制企业相互投资、融资、参股，发展混合所有制企业。在一般竞争性行业对非公有经济参股股权比例不作限制，有步骤地引导非公有制经济参与城市基础设施及垄断性行业投资；引导各类企业进行现代企业制度改造，促进多种所有制经济协调健康发展。

2. 建立、完善国有资产运营机制和现代企业制度

深化国有资产管理体制改革。建立以产权为纽带、适应市场经济要求的市、县各级国有资产管理、监督和营运体系。根据实际需要组建若干国有资产经营公司，对实力强、有发展后劲的大型企业集团，实行国有资产授权经营。建立和完善企业法人治理结构，逐步推行经营者年薪制或持股经营，试行期权和红股奖励。向国有独资和控股企业派驻财务总监，建立国有产权运营重大情况报告制度及按产权关系逐级建立企业经营决策失误追究制度。

继续完善各种经济成分公平竞争的体制和政策环境。打破地区、部门、所有制界限，引导和推动生产要素合理流动和优化组合，促使各类企业按专业化、集约化、社会化的要求，进行规范的公司制改造；加快实现企业经营者职业化，加大技术、管理等知识要素在企业收益分配中的比例；重视和加强以人为本的企业形象设计和企业文化建设，提高企业的整体素质和活力，全面建立起以“产权清晰、职责明确、政企分开、管理科学”为特征的现代企业制度。

3. 建立符合国际惯例的外经贸机制

依法推进对外商实行国民待遇，健全和完善外商投资服务体系。逐步实行外贸经营权自动登记制，实现外贸经营主体多元化，促进内外贸一体化，商品、技术、服务贸易等多种贸易形式协调发展；加快国有外贸企业转制，改进经营模式，增强国际市场竞争能力；积极拓展国外投资，依法规范境外企业经营。

4. 建立和完善市场体系

依法规范市场秩序，打破市场壁垒、市场分割和行业垄断，建立统一开放、竞争有序的市场体系。重点规范发展资本、产权、土地、技术、劳动力等要素市场，完善交通、电力、通信、信息、旅游、中介服务、城市公用事业等领域的市场准入规则。依法推行工程招标投标制度和政府采购制度。健全政府在基础性、公益性服务行业的价格调节机制，全面实行价格听证会制度，加强对非竞争性行业的价格管理，放开竞争性行业价格，促进良性竞争。规范和发展市场中介组织，充分发挥行业协会和商会等机构在制定技术标准、行业规划、协调服务、自律管理、社会监督等方面的作用。加大知识产权保护和执法力度；规范市场经济条件下的财产关系、信用关系和契约关系，依法查处和制裁经济领域的违法、侵权行为。完善重要商品储备和风险基金制度。

（二）推进科教创新和发展

1. 鼓励高技术产业化和技术创新

认真落实《中共广东省委、广东省人民政府关于加快发展高新技术产业的决定》及相关政策措施。鼓励和支持企业建立健全科技开发体系，使企业真正成为科技开发投入和应用的主体。重点设立“高技术产业化专项资金”和“中小企业技术创新专项资金”，引导社会资金投向高新技术产业和重大科技成果、专利技术开发，促进最新科技成果与广大中小型企业发展有机结合的技术创新。鼓励企业发展与国内外名牌高校、科研机构的产学研结合，设立科技开发机构或联合进行科技开发。

制定和完善有效促进高新技术产业发展的技术保密、技术入股、无形资产评估管理及相关法规，营造促进高新技术产业发展的法制环境。鼓励发展技术中介、无形资产评估咨询服务，促进科技成果市场发育，规范技术市场交易；鼓励科研单位和个人以科研成果、专利、专有技术为资本，投资兴办企业，并保护其合法收入。

2. 多元化增加教育投入

建立政府投入为主导，社会化、多元化投入的教育投资机制。各级政府的教育经费支出增长不低于财政支出的增长，运用财政、价格、信贷等手段提高教育融资能力。实施教育保险和助学贷款制度，建立规范、合理的非义务教育、民办教育收费模式，完善教育成本分担机制。加强教育经费管理和监督，提高教育投资效益。实施“名师工程”，多渠道增加教师队伍建设投入，加强教师队伍的业务培训，提高教师队伍整体素质，改善教师待遇，发展壮大教育人才队伍。

3. 实施《汕头经济特区人才资源开发规划纲要》

着力营造集聚和造就人才的社会氛围。积极发展与国内外高等院校、科研机构的教学和研究 开发合作，多形式、多渠道培养汕头市经济社会发展急需的高素质人才。创新人才引进机制 实行引进人才与引进“外脑”相结合，引进人才与引进项目、资金相结合，全方位开发利用国内外高层次智力资源，服务汕头现代化建设。深化人事制度改革，打破阻滞人才流动体制 障碍，加快与大专中专学校毕业生就业有关的人事、劳动用工、户籍管理和社会保障等制度的配套改革，增强市场配置人才资源的基础性作用。

（三）促进社会全面发展

1. 控制人口增量，优化人口素质

认真实施《广东省计划生育条例》，严格控制人口增长。依法加强计划生育管理，完善计划生育和生育保健服务网络，建立和完善计划生育利益导向机制，计划生育对象生产、生活保障机制和节育技术服务体系。引导城乡居民自我调节生育行为，实行优生优育；严格落实领导责任制，重点抓好农村、城镇个体户和流动人口的计划生育工作，合理控制特区城市人口机械增长，规范人口管理，优化人口结构，提高人力资源整体素质。

2. 实行就业优先的政策

鼓励因地制宜发展劳动比较密集的中小企业和各类从业人员创办自营型经济实体，增创适应现代化城市需求的就业增长点。建立、完善人才和劳动力市场，实现人力资源配置市场化、社会化。加强劳动保障法规建设和执法监督体系建设，健全劳动合同管理制度和劳动争议仲裁制度，依法保障劳动者权益。

3. 推行非基本公共服务产业化政策

积极推进非基本公共服务的产业化。鼓励社会化、多元化投资，加快非义务教育尤其是高等教育的发展，建立高等教育信用消费机制，培育扩展教育市场；建立健全医疗机构分类管理制度，制定并实施对非营利性和营利性医疗机构的不同财税、价格政策，规范医药市场秩序，形成投资主体多元化、服务形式多样化的新型卫生服务体系。繁荣社会文化、体育市场，形成多元化投资、全方位发展、规范化管理的社会服务产业。

4. 保护生态环境，加强自然资源管理

实施《国家环境保护法》和《国家土地管理法》等法律、法规，依法杜绝“先污染，后治理”，控制水污染、大气污染和噪声污染，加大生态环境建设力度。改革土地流转使用制度，大力推行在较大范围内保证耕地总量动态平衡的土地置换政策，引导城镇建设用地相对集中，确保城镇建设用地控制在合理范围内。建立以财政性资金为启动，全社会投入的环境保护 投资机制；积极争取利用外国政府和国际金融组织贷款支持环保项目建设，鼓励外商直接投 资于先进环保设备制造、技术开发、重大生态环境工程、生态农业产品生产。全面推行土地、水源、海域等不可再生资源的有偿开发和保护性利用，保持自然资源动态平衡。

（四）加强、改善宏观管理

1. 改革、完善行政管理体制

按照“精简、效能、统一”的原则，积极、有序地推进政府机构改革，建立健全行政管理新 体制，调整、明晰政府与社会、市场、企业的关系，加强政府对全社会的经济调节、社会管 理和公共服务。改革政府审批制度，基本完成政府主要经济管理方式由直接管理为主向间接 管理为主、由审批制为主向核准和备案制为主的过渡。政府行政机构组织设立、职能核定和公务员录用程序法制化，综合行政部门宏观调控机制适应社会生产力发展要求。全面实行“ 电子行政”，建立、健全政务公开和民主监督制度，高效运用行政法规、经济杠杆和产业政策，推动经济增长，协调社会利益，保持社会公正。

2. 健全财税管理体制

深化财政体制改革。逐步推进部门细化预算编制改革试点，推行零基预算，增强预算的透明度和约束力，强化预算管理和监督。依法加强税收征管，规范落实“收支两条线”制度，逐步提高财政收入占国内生产总值的比重。建立和完善财政集中支付制度和政府采购制度，加大财政支出结构调整力度，增加财政的社会保险支出比例，逐步建立公共财政框架。落实财政 债务偿还计划，建立化解金融风险准备金，防范财政风险。

3. 加强和完善投融资管理

逐步完善以产业政策为基础的社会投资调控政策体系和管理机制，发挥政府投资导向作用，有效引导社会资金、企业资金和外资投向。全面实行建设项目法人责任制和招标投标制度，健全项目资本金制度，实行规范的工程咨询评估制度，增强投资决策科学性，提高社会资本 使用效率。所有重点项目特别是财政性投资和政策性融资项目均必须严格执行基本建设程

序，健全项目审批、概算控制、工程招标、预算结算、资金划拨等方面的管理和监督稽查制度。

逐步建立和完善政府间接调控、资本要素有效配置、公平竞争的投资市场。政府逐步退出竞争性投资领域，确立企业在竞争性领域的投资主体地位，建立企业自主决策、自担风险，银行独立审贷，政府间接调控的投融资体制，对企业以自有资金及商业银行贷款投资国家、省、市产业政策鼓励发展的竞争性项目，逐步实行登记备案制。建立健全投资风险约束机制，进一步拓宽融资渠道，全面推行政府可支配资源市场化配置，积极拓展资本市场直接融资。

4. 建立“十五”计划的实施机制

重视发挥“十五”计划的战略性、宏观性、政策性作用，围绕本纲要的目标和任务，编制、实施市重点专项计划、行业计划和区县(市)计划。市政府通过制定和执行国民经济和社会发展年度计划和财政预算，分年度落实纲要提出的主要目标和任务。市政府各有关部门和区县(市)政府要结合本部门和本地区实际，认真制定具体措施，贯彻落实本纲要的目标、任务。计划主管部门要加强计划执行情况的跟踪监测，对有关部门在规划实施中应完成任务的执行情况进行监督检查，定期向市政府报告，自觉接受市人民代表大会及其常务委员会的监督检查。

(五) 依法治市，促进社会法治化

1. 加强社会主义民主与法制建设

坚持和完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度，充分发挥人民群众当家做主精神和民主党派参政议政积极性，密切人大代表、政协委员同广大群众之间的联系，加强人大的法律监督和政协的民主监督作用，建立健全科学决策、民主监督的程序和制度。在国家法律、法规原则框架下，建立和完善民主、公开、透明的立法程序，提高地方立法质量。加强城乡基层政权特别是农村基层政权建设和村民、居民自治组织建设。加强社区民主建设，坚持和完善以职工代表大会为基本形式的企业民主制度，进一步实行政务、厂务、村务公开，扩大基层民主。

2. 依法行政、从严治政

改革政府机构和审批制度，明确执法主体。逐步实行城市管理综合执法，依法规范税收、收费、监管等行政执法行为；充分发挥社会舆论的监督作用，建立重大决策咨询评价制度。依法严厉打击各种严重刑事犯罪活动和走私贩私、制假售假、逃汇套汇、逃避债务、偷税骗税、经济诈骗、侵犯知识产权等经济犯罪活动，坚决扫除“黄赌毒”等社会丑恶现象，积极开展创建安全文明小区、无毒社区活动。坚决取缔各种邪教组织。依法加强经济社会各个方面的管理工作，重视安全生产，加强工程质量监督。

加强行政执法监督，健全、落实行政执法责任制、行政执法责任追究制和行政评议考核等规章制度。强化司法机关和司法程序的内部约束机制，实行司法责任终身负责制。加强社会监督，推进司法改革，扩大法律援助，保证司法公正，营造民主、公平、安定、文明的法治社会环境。

3. 培育社会主义现代化的道德规范

坚持用马列主义、毛泽东思想和邓小平理论武装人民，贯彻落实江泽民同志“三个代表”重要思想，持续深入开展“致富思源、富而思进”教育，大力弘扬敢为天下先的改革精神，奋发有为、只争朝夕的创业精神，自立、自强、自信的拼搏精神，团结友爱、扶贫济困的互助精神，诚实守信、廉洁奉公的奉献精神，爱岗敬业、健康文明的人文精神，公正严明、规范有序的法治精神，崇尚知识、完善自我的学习精神，公开透明的民主精神，面向世界的开放精神，在全社会形成共同理想和精神支柱，使全市人民的精力凝聚到率先基本实现社会主义现代化上来。以创建文明城市、文明社区为龙头，持续开展以“新世纪，新汕头”为主题的群众性精神文明创建活动，不断提高市民的现代文明素质。重视和加强以市民个人信用、职业经理人信用为基础的城市信用建设，努力塑造文明、法治城市形象。