

省政府关于加快发展服务业的意见

苏政发〔2002〕98号 2002年9月2日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

根据《国务院办公厅转发国家计委关于“十五”期间加快发展服务业若干政策措施意见的通知》（国办发〔2001〕98号）精神，结合江苏实际，现就加快我省服务业的发展提出如下意见：

一、充分认识加快发展服务业的重要意义

“九五”以来，我省服务业稳步发展。1996年到2001年，全省服务业增加值年均增长12.2%，比同期国内生产总值增速高1.2个百分点。2001年，服务业实现增加值3522.02亿元，居全国第二位。从业人员977.4万人，比“八五”末增加164.2万人。服务业增加值占国内生产总值的37%，从业人员占全社会从业人员的27.8%，分别比“八五”末提高了6.1个和5.5个百分点。服务业的持续发展，对于促进经济增长、优化产业结构、增加就业岗位、提高人民生活水平都发挥了十分重要的作用。

在充分肯定成绩的同时，也要看到存在的问题。这些年来我省服务业发展势头是好的，但占国民经济比重偏低，结构不合理，竞争力不强等问题仍较突出，成为制约经济和社会发展的的重要因素。当前，江苏已经进入全面建设宽裕小康社会，为率先基本实现现代化奠定坚实基础的关键时期。发展服务业的任务更加重要和紧迫。加快发展服务业，是扩大内需、促进经济持续快速健康发展的必然要求，是推动我省经济结构调整、实现产业升级的重要内涵，是增加就业岗位、缓解就业压力的主要渠道，是应对加入世贸组织挑战、提高国际竞争力的迫切需要，也是提高人民生活质量和水平的有力措施。各地、各部门都要充分认识新形势下加快发展服务业的重大战略意义，进一步统一思想，更新观念，采取更加扎实的措施，促进服务业有一个新的更大的发展，为加快现代化建设提供有力的支撑和保障。

二、明确加快发展服务业的总体要求和目标

我省服务业的发展，要以江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，围绕“富民强省、率先基本实现现代化”的总体目标，深化改革，优化结构，扩大总量，提升水平，大力提高服务业在国民经济中的比重，提高服务业从业人员占全社会从业人员的比重，加快服务业社会化、市场化、国际化步伐，促进全省经济社会持续快速健康发展。

“十五”期间，我省服务业发展的目标是：服务业增加值年均增长速度要适当高于国民经济增长速度，到2005年，服务业增加值占国内生产总值的比重提高到40%，从业人员比重提高到33.5%。

加快服务业发展，要注意做到“五个”结合：

一是与结构调整相结合。把加快发展服务业作为推进经济结构战略性调整的重要举措，适应人们

消费结构的变化，改造提升传统服务业，积极发展新兴服务业，大力发展现代服务业。调整服务业组织结构，培育一批大型服务业企业集团，增强服务业的服务能力和竞争能力。

二是与扩大就业相结合。把提高人民生活水平作为发展服务业的基本出发点，把加快发展服务业作为扩大就业的主要渠道，正确处理发展技术密集型服务业和劳动密集型服务业、公益性服务业和经营性服务业的关系，努力拓展发展领域，创造更多的就业岗位。

三是与推进城市化相结合。通过大力推进城市化带动服务业的发展，通过发展服务业完善城市功能和提升城市现代化水平，使城市功能由以生产为主向以服务为主转变，实现城市发展的转型和服务业的升级。

四是与深化改革相结合。把深化改革作为加快服务业发展的关键环节之一，加快体制和机制创新，破除行业和地区垄断，放宽市场准入，引进竞争机制，放手发展非国有经济，为加快发展服务业增添新的动力和活力。

五是与扩大开放相结合。抓住我国加入世贸组织的有利机遇，按照统一部署，有步骤地扩大服务业对外开放，以积极进取的姿态参与国际竞争。通过大力发展服务业，提高服务贸易在我省对外经济贸易中的比重。

三、“十五”期间我省服务业的发展重点

加快服务业发展，必须根据我省经济和社会发展的要求，突出重点，分类指导，积极发展现代服务业，改造提升传统服务业，切实提高竞争力。

（一）加快发展连锁经营。积极推进经营业态创新与整合，转换经营机制，扩大经营规模，提高经营水平。大力发展以城市社区为中心、具备多项服务功能的连锁便利店，以超市、便利店为重点，积极向专业店、专卖店、货仓式大卖场等业态延伸，提高连锁企业规模化和规范化经营水平。鼓励大城市的超市等新型流通业态向中小城市和广大农村地区拓展。依托大型工商企业，充分利用现有的仓储、运输、分装等设施，建设功能完备的社会化、专业化商品配送中心，形成与大生产和大流通相适应的现代商品配送系统。加快发展电子商务，提高流通业的信息化水平。鼓励和引导大型商贸流通企业发展内外贸相互补充的综合经营。

（二）积极发展现代物流业。采用现代物流管理技术和装备，按照物流枢纽城市—物流园区—物流中心—配送中心的布局模式，围绕三大城市圈建设三大物流区域，构筑与我省区域经济发展及综合运输体系相适应的现代物流网络体系。大力整合物流资源，

推进工商企业与运输、仓储、货代、快运等企业的联合重组,扶持发展一批物流企业。依托港口、交通枢纽加快发展物流企业,运用现代信息技术建立物流信息贸易平台,以“会员制”等方式,把跨地区、跨行业、跨领域的制造商、批发商、零售商与运输业连接起来,提供多方面的服务。依托开发区加快发展物流企业,积极开展原材料采购、分拣、储运、进出口代理等业务,为外商投资企业提供高效便捷的服务。依托交易市场加快发展物流企业,为客户提供运输、仓储、配送、装卸、包装、流通加工等服务,提高流通效率。促进大交通和大流通紧密结合、大流通和电子商务逐步融合,引导部分有条件的物流企业逐步向综合服务型的“第三方物流”企业过渡,尽快提升我省现代物流业发展水平。

(三)高起点发展信息服务业。积极推进政府、企业、社会公众信息资源的开发和利用,加快建设基础数据库,形成完备的网络化、数字化信息资源体系,建立社会信息资源充分利用和有效共享的机制,全面提高信息服务的质量和水平。加快八大骨干应用系统工程建设,逐步形成与国家“金”字系列工程配套衔接的信息网络,为社会提供多层次、全方位的信息传输服务、信息技术服务和信息内容服务。

(四)大力发展旅游业。认真落实“旅游倍增”计划,加快实施大旅游发展战略,加快旅游产业化进程。充分利用我省风景名胜和人文景观资源比较丰富的有利条件,加强对国家级、省级风景名胜区、度假区、历史文化名城、旅游城镇的综合开发管理,统一布局,保持特色,丰富内涵,提高效益。强化旅游市场营销,树立江苏旅游良好形象,积极引导和创造旅游消费需求,努力扩大旅游市场规模。针对各类旅游企业的经营特点,鼓励和引导民间资本、外资合作兴办旅行社、旅游宾馆、饭店,提高旅游业服务质量和水平。从构建客运网络、加强市场促销、实行资源共享和建立质量体系等环节着手,研究探索旅游合作新途径,实现区域旅游业共同发展。加强旅游商品开发,繁荣我省旅游购物市场。继续整顿和规范旅游市场秩序,加强市场监管,为旅游业的健康发展创造良好环境。

(五)促进房地产业持续增长。满足多样化的居民家庭住房需求,大力发展以经济适用房为主的城镇住宅供应体系,不断优化住宅结构,提高综合功能。继续清理不合理的收费项目,切实降低住房售价。规范、搞活房地产市场,培育全省四级住宅交易网络,完善各级房屋交易市场或置换中心,实现住宅买卖、交换、抵押、评估及政策咨询一条龙服务。推动已购公有住房上市交易,鼓励差价换房,吸引外来人口和农民进城购房置业。发展住房信贷和住房保险。完善个人住房融资机制,扩大公积金贷款与商业性贷款相结合的组合贷款业务和规模,促进住房消费。引入竞争机制,推进房地产开发、销售和物业管理的分业经营,推进物业管理项目招投标制,规范物业服务市场行为。

(六)努力提高金融服务水平。充分发挥市场经济条件下金融保险服务于生产和生活的功能,积极拓展各类金融服务业务。确立以客户和以效益为中心的经营理念,提高服务效率和水平,满足企业和社

会对金融服务的需求,增强竞争能力。大力发展个人信用消费,在扩大个人住房、汽车、教育等消费信贷的同时,着力开发新的品种,逐步形成种类齐全、竞争有序、资信优良、手续简便的个人消费信贷体系。发展多种形式的保险公司,培育发展保险中介机构,吸引社会资金投资保险业,拓宽保险资金运用渠道,促进保险市场经营主体多元化。

(七)培育和发展中介服务业。适应加入世贸组织和政府职能转变的需要,积极发展各类行业协会,增强自律、监督、协调功能,促进市场经济健康运行。培育发展律师、审计、会计、咨询、策划等中介组织,鼓励中介服务机构加强联合,形成具有一定规模和咨询力量的顾问队伍及智力服务网络,为企业和社会提供全方位的信息、咨询和管理服务。积极培育壮大农民经纪人队伍,建立完善农业服务体系,增强农产品开发、信息、技术推广、市场销售服务功能,提供高质量的产前、产中、产后综合配套服务,发展农业产业化经营。大力发展科技服务业,加快科技创新服务体系建设和扩大科技服务规模,提高面向企业技术创新的服务能力,促进高新技术成果的转化和应用。建立健全中介服务从业机构和机构准入制度,规范中介组织的行业行为,全面提高服务质量和水平。

(八)进一步发展社区服务业。坚持“以人为本”的原则,发展面向一般居民家庭和个人的家政服务,开展针对老年人、儿童、残疾人等特殊群体的专业化服务,大力发展保洁、保安、保绿等服务。积极探索新型社区建设、管理机制,运用市场机制创办养老、托幼、文化、健身、医疗、物业管理等各种便民服务业。以满足居民家庭生活需求为目标,通过产业化服务,促进各类服务资源优化配置。积极扶持发展各类社区服务性公司,促进社区服务标准化,开展社区公益性服务。

(九)充分发挥会展业潜在优势。顺应经济、文化、科技发展和对外交往的需要,依托我省的区位优势、产业优势和贸易优势,加快发展以国际性、特色化、贸易型为主导的会展业。开展全方位国内外合作交流,引进先进的管理办法和经营理念,强化展馆服务功能建设,逐步形成市场化、产业化、规范化的会展经济体系。

(十)积极拓宽服务业发展领域。大力发展教育培训业。鼓励社会各界投资办学,形成以政府办学为主、公办和民办学校共同发展的格局。支持社会力量采取多种方式兴办职业技术教育、高等教育和学前教育等非义务教育。改革非义务教育价格机制,推行非义务教育按成本收费,发挥价格调节教育供需和资源配置的积极作用。鼓励有条件的学校加强与省外、境外交流。按照建设“文化大省”的要求,逐步建立先进的文化体制、现代的文化设施和发达的文化产业,培育繁荣的文化市场和优良的文化环境,实现由文化大省向文化强省的转变。发挥广电、出版、报业、演艺四大集团的重组扩张效应,发展传媒、文化旅游、文化信息、艺术培训等产业。培育发展体育健身娱乐、体育用品、体育竞技表演、体育技术培训市场,基本形成结构合理、项目齐全、设备精良、管理完善的体育市场体系。探索体育运动项目面向社会、面向市场、良性循环的运行机制和管理体制。进一步提

高医疗保健业发展水平。加快建立完善医疗服务、预防保健和卫生监督体系,满足人民群众的基本卫生需求和更高层次的保健需求,不断提高居民健康水平。深化医疗卫生体制和药品流通体制改革,完善基本医疗、非基本医疗和特殊医疗多层次保障体系。优化卫生资源配置,引导医疗机构进行多种形式的联合与合作。

四、加快发展服务业的政策措施

加快发展服务业,是当前和今后一段时期我省经济工作的重点之一,要强化政策引导,加大工作力度和资金投入,促进我省服务业发展再上一个新的台阶。

(一)深化企业制度改革,做大做强服务业企业。加快建立现代企业制度。对服务业大中型企业进行规范的公司制改革,健全公司法人治理结构,尽快改变部分行业经营方式陈旧、缺乏服务品牌和过度竞争等状况,促进服务业的集团化、网络化、品牌化经营。依托有竞争力的企业,通过兼并、联合、上市、重组等方式,形成一批拥有著名服务品牌、多元投资主体和具有较强国际竞争力的大型商贸流通企业集团。进一步放开搞活服务业中小企业,采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营、出售等多种形式进行产权制度改革,加快转变企业经营机制。破除地方保护和行业垄断,鼓励服务业企业跨地区、跨行业、跨领域发展,在市场竞争中不断增强实力。

(二)积极发展私营个体经济,增强服务业发展活力。按市场主体资质和服务标准,逐步建立公开透明、管理规范 and 全行业统一的市场准入制度,改变服务业部分行业垄断经营严重、市场准入限制过严和透明度偏低的情况。积极鼓励私营个体经济在更广泛的领域参与服务业发展,在市场准入、土地使用、信贷、税收、上市融资等方面,对私营个体经济实行与国有经济同等待遇,并在技术、管理、培训等方面提供必要的帮助。放宽服务业市场准入条件。凡鼓励和允许外资进入的领域,均鼓励和允许民间资本以独资、合资、合作、联营、参股、特许经营等方式进入。对服务业市场准入的有关规定进行清理,改革市场准入的行政审批制度,减少行政审批项目。必须保留的审批事项,要简化手续、公开透明、规范管理和加强监督。加强对服务市场的依法监管,营造竞争有序的市场环境。

(三)促进服务业对外开放,增强服务业国际竞争力。按照统一部署,抓紧制定符合世贸组织规则要求的地方性法规、规章,积极有序地扩大服务业对外开放。加快服务标准化建设,促进服务业管理体制、组织形式以及服务品种的创新。鼓励与国外大型连锁企业合资合作,兴办零售和批发企业,在我省中心城市设立采购中心、分销中心、物流中心等新类型流通企业。吸引国际国内知名物流企业来我省设立分支机构或开展业务。发展旅游设施、旅游服务及旅游中介咨询、旅游客运网络等方面的合资合作,逐步扩大会计、法律、咨询、经纪等中介服务领域的对外开放。加快教育、文化、体育、医疗等领域对外开放,支持高校等教育培训机构与国外优质教育机构合作办学,吸引外国留学生来我省学习。鼓励中外合资兴办医疗机构。特大城市应先行一步,与国际惯例接轨,完

善现代服务业管理体制。鼓励有条件的服务业企业“走出去”,开展跨国经营。在金融、保险、外汇、财税、人才、法律、信息服务、出入境管理等方面,为企业开拓国际市场、扩大市场份额、提高国际竞争力创造必要条件。

(四)以市场需求为取向,扩大服务业就业规模。采取措施,进一步挖掘服务业安置就业的巨大潜力,拓宽服务领域,开拓新的就业渠道。对就业潜力大的行业尤其是社区服务、农业服务等,要营造更加宽松的环境加快发展。鼓励下岗失业人员、乡镇转岗干部、复转军人创办社区服务业和农业服务业。引导劳动力跨地区流动就业,取消限制劳动力合理流动的政策规定。完善和规范就业服务体系,提供准确及时的就业信息,引导劳动力有序流动。制定劳动力市场管理和职业介绍、职业指导、劳动事务代理等就业服务制度和标准,规范劳动者、企业和市场中介组织的行为。鼓励服务行业推行非全日制、临时性、弹性工作时间等就业形式,为需要就业者提供多样化的选择。充分发挥中小企业和非国有经济吸纳劳动力的重要作用,支持引导劳动密集型产业发展,创造更多的就业岗位。抓紧研究制定鼓励农村劳动力转移从事服务业的政策措施。

(五)加强技术创新和人才培养,提升服务业整体水平。充分运用高新技术改造提升服务业,鼓励服务业企业应用信息技术,实现信息管理网络化。以电子商务为龙头,推进服务业企业信息化,大力发展电子商务。加快电信网络基础设施建设以及电信增值服务业务的发展和运用。加快建立覆盖面广、实用性强以供求价格信息交流为主的市场信息系统。加大对科技型服务业的投入。逐步建立服务业科技创新体系,实施重点科技工程,加快服务业技术创新步伐。大力发展科技服务业,加快科技创新服务体系建设,提高面向企业技术创新的服务能力。加快培养服务业所需的各类人才,特别要加快培养熟悉世贸组织规则的信息、金融、保险、各类中介服务等方面的专业人才。有计划地在现有高等学校和中等职业学校增设服务业专业,扩大服务业专业招生规模。拓宽人才培养途径,积极吸引和聘用海外高级人才,加强岗位职业培训,全面实施职业资格证书制度。

(六)推进社会事业改革,促进后勤服务社会化。合理划分公共服务领域和适宜市场化经营的领域,以政企分开、政事分开、企业与事业分开、营利性机构与非营利性机构分开为原则,加快社会事业产业化进程。基本公共服务以外的领域都要实行市场化经营,尽快完成由“政府办”向“社会办”的转变。营利性事业单位要改制为企业或实行企业化管理,挂靠政府部门的营利性机构要与原部门脱钩。非营利性机构也要引入竞争机制,面向市场提供服务。推进企事业单位和机关后勤服务由自我服务为主向社会服务为主转变。除法律法规和国家政策另有规定外,学校、医院和企事业单位以及党政机关营利性的后勤服务机构都要改制为独立法人企业。新建并由国家财政拨款的行政事业单位,原则上不再设立后勤服务机构,所需服务由社会提供。鼓励民间投资兴办面向机关和企事业单位的后勤服务。

(七)加快实施城市化战略,拓展服务业发展载体。把加快发展服务业与实施城市化战略结合起来,大力推进特大城市建设,积极发展中小城市,择优培育重点中心镇,进一步拓宽服务业发展空间。加快建立城市土地市场配置机制和城市土地价格市场形成机制,促进城市土地资源优化配置和集约利用。调整城市市区用地结构,减少工业企业用地比重,提高服务业用地比重。中心城市要根据城市总体规划,逐步迁出或关闭污染大、占地多等不适应城市功能定位的工业企业,退出的土地要优先用于服务业。加快城镇户籍管理制度改革,逐步实行以居住地和就业为原则,以合法固定住所、稳定职业或生活来源为落户基本条件的准迁制度。加快小城镇建设和城郊结合部开发,促进人流、物流、信息流向城镇集中。打破城乡壁垒,促进各类生产要素双向合理流动,形成城乡一体、共同繁荣的局面。

(八)积极创造条件,扩大城乡居民服务消费。改善服务消费环境,完善消费政策,提倡健康、文明的消费方式,引导城乡居民增加服务消费。继续清理不利于服务业发展和限制消费的有关规定。着重从居住、行、信息、旅游、教育、文化、体育等方面培育新的消费热点,增加即期消费。进一步开拓农村市场,扩大农村基础设施覆盖面,促进农村服务业发展和服务消费。加强和改进金融服务,积极推进保险信用体系建设,建立个人信用制度,完善消费信贷办法,提高消费信贷服务水平。积极推行职工带薪年休假制度。

(九)多渠道增加投入,促进服务业快速发展。在充分发挥市场配置资源基础性作用的同时,注意发挥政府必要投资的引导带动作用。各级政府要采取措施,加大对服务业的投入。有关部门要加强与银行的沟通,积极向银行推荐项目,引导银行在独立审贷

基础上,积极向符合贷款条件的服务业企业及其建设项目发放贷款。通过改善服务、规范税费等多种方式吸引更多的社会资本流向服务业。鼓励符合条件的服务业企业进入资本市场融资,通过股票上市、企业债券、项目融资、资产重组、股权置换等方式筹措资金。鼓励上市公司以资产重组或增发新股等方式进入服务业。扩大服务业利用外资规模,积极探索服务业利用外资新方式,鼓励跨国公司参与国有服务业企业的改组改造。

五、切实加强和改进对服务业的领导

加快发展服务业事关江苏现代化建设的大局和长远发展。各地区、各部门要进一步提高认识,把服务业发展摆到重要位置,以与时俱进的精神,奋发有为的姿态、求真务实的作风,努力开创服务业工作的新局面。

建立健全服务业工作机构和服务网络,建立自上而下的领导、协调、统计、考核体系,形成全省加快发展服务业的合力。省政府成立了省服务业发展领导小组。各有关部门要相互配合,通力协作。计划部门负责服务业总体规划编制、政策制定和协调指导,经贸部门负责加强对流通体制改革的研究和指导,其他各有关部门要按各自职责做好工作。强化服务业统计工作,按照国际惯例和通行规则,改进统计制度和办法,制定《江苏省服务业统计报表制度(试行方案)》,加强对服务业发展状况的经常性调查。建立健全服务业发展的监测、预警、预测和信息发布制度,发挥信息导向作用。实行服务业发展评估制度。由省服务业发展领导小组办公室牵头,对服务业发展状况进行综合评估,编制年度评估报告。

各地、各有关部门要根据本意见,制定和实施促进服务业加快发展的规划和政策措施。