



# 云南省人民政府公报

YUNNANSHENG RENMINZHENGFU GONGBAO

**2016**

第22期(总第670期)

# 云南省人民政府 公报

(半月刊)  
二〇一六年 第二十二期  
(总第 670 期)

## 编辑委员会

名誉主任 陈 豪

主 任 何金平

副 主 任

杨 杰 朱家美

赵瑞君 李极明

张 瑛 黄云波

张新明 李 微

蒋兴明 尹 勇

王以志 张鸿建

普建辉 马文亮

李红梅 吴 剑

孙 涛

编 委(以姓氏笔画为序)

田 渊 孙金会

陈 平 李 萍

李付珠 李德胜

肖忠万 杨 彬

余有林 张泽鸿

罗世雄 胡炜彤

施双林 段培相

徐伟声 黄 伟

主 编 张 瑛

副主编 刘 福

传达政令 宣传政策  
指导工作 服务全省

## 目 录

### 省政府文件

云南省人民政府关于印发云南省旅  
游产业“十三五”发展规划的  
通知..... (3)

云南省人民政府关于推进重点产业  
发展若干政策的意见 ..... (10)

云南省人民政府关于支持沿边重点  
地区开发开放若干政策措施的  
实施意见 ..... (16)

### 省政府办公厅文件

云南省人民政府办公厅关于加快推  
进双随机一公开监管工作的通  
知 ..... (25)

## 云南省人民政府政务刊物

云南省人民政府办公厅关于在政务  
公开工作中进一步做好政务舆  
情回应的通知 ..... (28)

云南省人民政府办公厅关于推进国  
有企业供给侧结构性改革的实  
施意见 ..... (32)

云南省人民政府办公厅关于做好国  
有企业提质增效工作的实施意  
见 ..... (37)

云南省人民政府办公厅关于印发云  
南省推进县域义务教育均衡发  
展激励和问责办法的通知 ..... (41)

### 省级部门文件

云南省人民防空工程质量监督管理  
实施细则(省人民防空办公室  
公告第1号)..... (43)

### 人事任免

云政任〔2016〕82—83号 ..... (48)

#### 编辑出版:

云南省人民政府办公厅  
云南省人民政府公报室

#### 地址:

昆明市五华山  
省政府办公楼

电话:(0871)63628901 63621104  
63609815

传真:(0871)63609815

邮政编码:650021

#### 印制:

云南省人民政府机关印刷厂

#### 统一刊号:

CN53—1228/D

每月逢16、30日出版

# 云南省人民政府关于印发 云南省旅游产业“十三五”发展规划的通知

云政发〔2016〕88号

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

给你们，请认真贯彻执行。

《云南省旅游产业“十三五”发展规划》已经  
省人民政府第93次常务会议审议通过，现印发

云南省人民政府  
2016年10月18日

（此件公开发布）

## 云南省旅游产业“十三五”发展规划

根据《云南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》总体要求，结合国内外旅游消费需求发展趋势和全省旅游产业发展实际，制定本规划。

### 一、发展基础和形势

“十二五”期间，我省旅游经济快速增长，产业体系不断完善，竞争能力显著提高，综合带动效应进一步增强。2015年，全省接待旅游总人数达32914.03万人次，年均增长率达18.3%；旅游总收入3281.79亿元，年均增长率达26.7%；旅游业增加值907亿元，占全省国内生产总值的6.6%，占第三产业增加值的14.7%；旅游从业人员94万人，带动间接就业449万人。我省拥有国家旅游度假区3个、国家生态旅游示范区3个，国家级旅游景区232个，国家级、省级旅游城镇38个，省级旅游特色村350个，新建成昆明滇池国际会展中心等一批高端接待服务设施，形成了石林、大理、丽江、西双版纳、腾冲、香格里拉等一批国内外知名的旅游目的地，“七彩云南·旅游天堂”知名度和影响力进一步提升，为“十三五”旅游产业发展奠定了坚实基础。与此同时，全省旅游产业也存在发展观念转变不足、统筹力度偏弱，基础设施建设

滞后、供需矛盾突出，转型升级进展缓慢、综合效益不高，体制机制创新不足、智慧旅游发展薄弱等突出问题，需要采取有力措施认真解决。

“十三五”时期，是加快全省旅游产业转型升级、建设旅游强省的重要战略机遇期和黄金期。全球旅游进入休闲度假新时代，国内旅游需求日益旺盛，为我省旅游发展带来了巨大的市场发展空间；习近平总书记考察云南明确的新定位、赋予的新使命、提出的新要求，为我省旅游产业转型升级发展带来了新的历史机遇；随着国家推进“一带一路”、长江经济带建设，继续实施西部大开发、加大脱贫攻坚力度，推进供给侧结构性改革，支持旅游业和有关服务业发展，进一步促进旅游投资和消费等，国家一系列重大发展战略在我省交汇叠加，为我省旅游产业发展带来了重大战略机遇；全省正在全面推进“五网”建设和8个重点产业发展，全力补齐“短板”，我省旅游产业发展优势将更加突出、发展空间将更加广阔。与此同时，全省旅游产业发展也面临国内外经济形势复杂多变，旅游市场竞争更加激烈，旅游创新驱动发展不足，尤其是土地、资金、人才要素资源短缺、约束突出等严峻形势和挑战。

## 二、发展思路和目标

### (一) 总体思路

以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及习近平总书记考察云南重要讲话精神为指导,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,紧紧围绕全省发展“三个定位”和产业“两型三化”发展要求,按照“优存量、强增量、调结构、补短板、重品质、提效益”的工作思路,以国际化、高端化、特色化为方向,以优化结构、转型升级、提质增效为主线,以改革创新和融合发展为动力,以加快重大重点项目建设为突破口,全面实施创新驱动、全域旅游、品牌引领、集聚融合、项目带动、绿色发展战略和重点建设工程,着力提升传统旅游产品、积极培育旅游新业态、推动旅游强县富民、壮大旅游市场主体、加快发展智慧旅游、扩大旅游对外开放、提升旅游服务质量和整治城乡环境,进一步推动旅游产业转型升级,做强做大做精做优旅游产业,全面构建旅游综合实力强、市场竞争力强、带动功能强、产业贡献强和安全有保障的现代旅游产业体系,实现从旅游大省向旅游强省的跨越。

### (二) 基本原则

坚持以人为本、特色发展原则。着力打造多样化、高端化、国际化的旅游产品,加快培育旅游新业态,彰显地方特色文化,提高旅游服务质量,不断满足人民群众日益增长的旅游消费需求,增强云南旅游吸引力和市场竞争力。

坚持市场导向、统筹协调原则。面向旅游消费需求,以“旅游+”融合和全域旅游发展为重点,以重大重点项目建设为抓手,统筹整合各级各部门力量,加快旅游开发建设,促进产业集聚发展,带动贫困群众脱贫致富,促进城乡居民生活质量和水平不断提高。

坚持深化改革、扩大开放原则。充分发挥市场配置资源的决定性作用,转变旅游发展方式,深化体制机制改革,以品牌引领旅游产业转型升级,扩大旅游对外开放,加强区域旅游合作,全面提升旅游产业国际化水平。

坚持创新驱动、可持续发展原则。实施“科技兴旅、人才强旅”战略,加大旅游信息化发展和人才教育培训力度,正确处理好旅游建设发

展与生态环境保护的关系,不断增强旅游业可持续发展能力。

### (三) 发展目标

努力把我省建设成为国内一流、国际著名的旅游目的地和面向南亚东南亚的旅游辐射中心,把旅游产业培育成全省经济社会发展的重要战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。到2020年,全省接待海内外旅游总人数突破6亿人次,年均增长13%以上;旅游总收入突破8500亿元,年均增长21%以上;旅游增加值占全省GDP比重10%以上,旅游直接就业人数达到200万人,间接带动就业人数960万人以上,累计带动80万贫困人口脱贫致富。

### (四) 发展战略

实施创新驱动战略。转变发展方式,加强规划引导,推进开发建设,促进旅游要素合理流动和区域集聚发展。积极推进“旅游+互联网”融合,加大旅游大数据平台、智慧旅游建设力度,激发大众创新创业活力,促进旅游新产品开发和新业态发展,不断提升全省旅游发展质量和水平。

实施全域旅游战略。充分发挥和释放旅游产业的综合带动功能,推进“旅游+”融合,打造旅游集群区和产业园区,大力发展旅游新业态,构建高端旅游产品体系,不断拓展旅游新空间、培育新动能和壮大新供给,形成全域旅游发展新格局。

实施项目带动战略。加快推进世界遗产旅游地、国家旅游度假区、国家公园、旅游城镇、精品景区、旅游型城市综合体、旅游基础设施、旅游要素服务设施、公共服务设施等重大重点项目建设,全面提升云南旅游知名度、吸引力和市场竞争力。

实施品牌引领战略。着力打造品牌旅游区、精品景区、旅游名城名镇、旅游节庆会展和旅游演艺品牌,推进沿边跨境旅游合作区建设发展,加强国际区域旅游合作与交流,加快与国际旅游服务标准接轨,全面提升云南旅游国际化水平。

实施绿色发展战略。更加重视资源环境保护,积极推进生态文明建设,大力发展旅游循环

经济,倡导低碳旅游和文明旅游,构建文明和谐旅游发展环境,促进全省旅游产业可持续发展。

### 三、总体布局

#### (一)着力建设滇中国际旅游城市圈

加快推进昆明区域性国际旅游城市和玉溪、曲靖、楚雄等次中心旅游城市和一批旅游城镇建设,加快推进滇中旅游集群区和重大重点项目建设,完善提升旅游接待服务和公共服务设施,不断丰富旅游产品体系和完善旅游产业体系,着力把滇中国际旅游城市圈建成云南旅游的中心区、面向南亚东南亚开放的区域性国际旅游目的地和旅游辐射中心。

#### (二)重点建设4大旅游经济带

重点建设沿边跨境旅游经济带。积极推进沿边跨境旅游合作区、边境旅游试验区 and 旅游重大重点项目建设,加强国际区域旅游合作,全面提升旅游国际化发展水平,为扩大沿边开放和“兴边富民”作出积极贡献。

重点建设金沙江沿江旅游经济带。依托沿江资源、环境、区位等优势,加快沿江交通基础设施和旅游重大重点项目建设,推进沿江地区旅游产业发展,将金沙江沿江地区打造成全省旅游产业转型升级的新兴旅游经济带,带动乌蒙山区、滇西边境片区、迪庆藏区群众脱贫致富。

重点建设澜沧江沿江旅游经济带。积极推进沿江交通基础设施、流域区旅游重大重点项目建设,加快沿江地区旅游产业发展,将澜沧江沿江地区打造成全省旅游产业转型升级的新兴旅游经济带,带动澜沧江流域地区群众脱贫致富,促进经济社会持续快速发展。

重点建设昆玉红旅游文化产业经济带。以滇中国际旅游城市圈为依托,进一步提升交通基础设施条件,加快重大重点项目建设,创新旅游新产品新业态,将昆玉红旅游文化产业经济带打造成全省旅游产业转型升级的重要引擎和旅游与文化产业融合发展的新高地。

#### (三)优化发展5大旅游片区

滇西北香格里拉生态文化旅游区。巩固提升丽江古城世界文化遗产旅游地、大理苍洱旅游区、迪庆普达措国家公园等,重点建设“三江并流”世界自然遗产旅游集群区,加快推进香格

里拉生态旅游区建设发展,将滇西北打造成国内外著名的生态文化旅游区。

滇西南澜沧江—湄公河国际旅游区。巩固提升西双版纳国家旅游度假区,加快中国磨憨—老挝磨丁跨境旅游合作区、勐腊(磨憨)边境旅游试验区、普洱国家公园等建设发展,推进国际区域旅游合作,将滇西南打造成连接大湄公河流域国家的区域性国际旅游区。

滇西跨境国际旅游区。加快建设中国瑞丽—缅甸木姐、中国腾冲—缅甸密支那等跨境旅游合作区和德宏瑞丽、保山腾冲等边境旅游试验区,加强孟中印缅国际旅游走廊合作,将滇西打造成面向南亚的区域性国际旅游区。

滇东南岩溶风光跨境旅游区。加快建设昆玉红旅游文化产业经济带、中国河口—越南老街、中国麻栗坡—越南河江等跨境旅游合作区和红河河口、文山麻栗坡等边境旅游试验区,推进重大重点项目建设,将滇东南打造成连接越南和面向中南半岛国家的区域性国际旅游区。

滇东北高峡平湖旅游区。积极开发向家坝、溪洛渡、白鹤滩等电站旅游、水上旅游、高峡平湖旅游产品,加强与四川、重庆等区域旅游合作,将滇东北打造成国内外知名的金沙江旅游带和连接川渝的旅游集散地。

### 四、主要任务

#### (一)强化品牌引领,推进旅游集聚发展

打造5大世界遗产品牌旅游地。充分发挥世界遗产地的国际品牌优势,着力打造丽江古城、石林、三江并流、元阳哈尼梯田和澄江古生物化石群等5大世界遗产旅游地,建成国内一流、世界著名的国际品牌旅游地,提升云南旅游的国际知名度和吸引力。

建设一批旅游度假区。完善提升昆明滇池、阳宗海、西双版纳等10个国家级、省级旅游度假区,推动20个省级旅游度假区创建,重点培育20个以上温泉康养度假区,形成旅游产品多样化、休闲度假品质高、游客接待容量大、旅游服务质量好,并辐射带动周边地区的旅游产业集群区,带动传统旅游产品向高端休闲疗养和康体养生度假转变。

发展一批生态旅游区。加快建设和提升完善迪庆普达措、普洱、怒江大峡谷等15个国家

公园,重点建设40个旅游森林公园和45个旅游湿地公园,努力打造国内一流、国际知名的生态旅游精品集聚区。

提升一批精品旅游景区。以打造精品旅游景区为目标,加快改造提升50个传统旅游景区,新建一批高品质旅游景区,力争形成100个以上的5A级、4A级精品旅游景区,进一步提升全省旅游核心竞争力。

#### (二)推动“旅游+”,打造新产品新业态

着力构建新型旅游城镇体系。推进旅游开发与城镇建设融合,加快建设20个旅游型城市综合体,推进25个城市创建云南特色旅游城市和现代休闲目的地,60个旅游重点县创建云南旅游强县,60个旅游小镇创建云南旅游名镇,提升全省旅游城镇的集聚力和吸引力。

打造文化旅游精品名牌新产品。推进旅游与文化深度融合,重点建设10个以上文化旅游产业园区、主题文化游乐园和红色文化旅游区,打造20条以上民族文化休闲街区,着力培育10个国内一流、国际知名的旅游节庆品牌、20个云南特色节庆活动和10—15个旅游演艺品牌,形成旅游与文化产业一体化发展新格局。

积极发展休闲农业旅游新产品。推进旅游与高原特色农业深度融合,着力打造10个以上休闲农业区,建设50个全国休闲农业与乡村旅游示范点,进一步拓展农业休闲功能,延伸农业产业链条,提升农业附加值。

积极推进工业旅游新业态发展。推进旅游与现代工业深度融合,重点建设培育一批以烟草、生物、钢铁、电力、医药、花卉、民族商品、珠宝玉石、食品等为特色的旅游产业园区和10个工业旅游示范点,建设发展一批旅游商品加工业、旅游装备加工业和制造业,开发特色工业旅游产品,促进工业旅游新业态健康发展。

大力发展旅游新产品新业态。积极推进旅游与现代服务业深度融合,建设100个类型多样的养老养生旅游项目,发展一批养老养生旅游产品;加快发展300个左右自驾游露营地产品,打造“自驾友好型旅游目的地省”;加快建设20个医疗健康旅游项目,着力打造以治疗、康复、保健休闲度假为重点的医疗健康旅游产品;创建10个以上国家级、省级体育旅游基地,打

造50个左右国内知名体育旅游品牌;建设打造20个通用航空旅游产业基地,开发航空体验、翼装飞行、滑翔伞、热气球、直升机等航空旅游特色项目;大力发展高铁旅游业、养生养老休闲业、医疗健康服务业、体育旅游业、会展旅游业、商贸服务业和旅游咨询业等旅游新业态,着力打造旅游经济增长的新引擎。

积极推进旅游与生态建设融合。建立健全旅游开发与生态环境保护的良性互动运行机制,积极推进旅游与生态文明建设融合发展,巩固提升已建3个国家生态旅游示范区,创建10个国家级生态旅游示范区和10个旅游循环经济试点,促进环境保护和旅游可持续发展。

#### (三)加大旅游扶贫,大力发展乡村旅游

加大精准旅游扶贫力度。实施乡村旅游富民工程,分期分批建设乡村旅游扶贫重点村,重点扶持100个建档立卡贫困村,通过旅游扶贫开发,带动贫困群众脱贫致富。推进旅游规划扶贫公益行动,对口帮扶贫困村行动,加大旅游扶贫重点村政策、资金扶持力度,支持有条件贫困乡村发展乡村旅游,激发乡村旅游发展内生动力。

重点建设一批旅游特色村。把旅游发展与培育特色产业、带动农民增收、改善民生等紧密结合,以“建设美丽乡村,打造特色旅游”为目标,提升改造350个旅游特色村,新建300个民族旅游特色村寨,250个旅游古村落,力争“十三五”末,全省形成1000个左右的“乡村环境美、文化特色浓、市场前景好、扶贫带动大、乡风文明美”的宜居宜业宜游旅游特色村,提升乡村居民生活品质。

提升乡村旅游质量和水平。积极探索乡村旅游发展新途径和新方式,加快开发建设200个“环境优美、特色鲜明、功能齐全、层次较高”的精品旅游农业庄园;扶持培育6000个具有特色的乡村精品客栈,着力培育10000个农家乐,促进全省乡村旅游大发展。

#### (四)调优产业结构,提升旅游发展质量

强化旅游基础设施建设。以打造无缝对接、便捷舒适、服务优质的旅游交通体系为重点,积极推进高速公路、高等级公路、航空机场、高铁和城际铁路、水运码头及城乡基础设施建

设,加快建设一批连接旅游景区、旅游城镇、旅游特色村的旅游专线公路,打通旅游环线断头路,全面提升旅游通达能力和条件,营造更加舒适优美的城市旅游环境。

壮大旅游产业要素体系。按照“生态、绿色、健康、舒适、文明”的要求,着力构建高中低档相结合的旅游餐饮体系和结构合理的旅游住宿体系;大力推进旅游商品开发,着力构建集设计、生产、加工、销售和物流于一体的旅游购物体系;以补齐娱乐旅游“短板”为重点,开发建设一批主题娱乐旅游区,更好地满足人们娱乐旅游消费需求。

完善旅游公共服务体系。继续推进旅游公共服务设施建设,新建和改建100个游客服务中心、200个游客休息站点和2000座以上旅游厕所,加快建设500个旅游停车场,在全省交通主干线和主要旅游道路新建和提升一批旅游标识标牌。

优化旅游产品结构。适应全面建成小康社会的旅游需求新变化和新特点,巩固提升生态观光游览、民族风情体验等传统旅游产品,着力打造健康体检、红色文化、边境跨境、休闲农业、乡村旅游、自驾游等大众休闲度假旅游产品,积极发展商务会展、养生养老、医疗保健、科考探险、研学旅行、户外运动、航空旅游等专项旅游产品,力争“十三五”末,全省休闲度假旅游和专项旅游比重达50%—55%。

扩大旅游客源市场。以扩大旅游市场规模、优化旅游市场结构为目标,创新旅游营销理念和方式,巩固发展传统客源市场,积极开拓新兴客源市场,培育发掘潜在客源市场,大力发展入境旅游、国内旅游和规范发展出境旅游,进一步提高海外入境游客、省外赴滇游客比重。

#### (五)深化改革开放,增强旅游产业活力

深化管理体制机制改革。转变政府管理职能,创新行政服务方式,加大政策支持和引导力度,建立符合旅游产业发展规律的精简、高效、务实的管理体制和运行机制。积极探索对国家公园、旅游度假区、跨境旅游试点区等实行“统一规划、统一管理、统一保护、统一开发、统一营销”的权责对等、高效运转的集中管理模式。积极鼓励旅游规划策划、旅游市场咨询研究等中

介组织发展,进一步提升旅游规划质量和水平。

推动建设沿边跨境旅游合作区。重点建设中国磨憨—老挝磨丁、中国麻栗坡—越南河江、中国瑞丽—缅甸木姐、中国河口—越南老街、中国腾冲—缅甸密支那等5个跨境旅游合作区,启动建设西双版纳勐腊(磨憨)、德宏瑞丽、红河河口、保山腾冲、文山麻栗坡等5个边境旅游试验区,进一步带动其他沿边跨境旅游合作区建设发展。

推进旅游综合试验区改革发展。加快推进保山腾冲、玉溪抚仙湖—星云湖、大理苍洱地区、昆明世博新区等旅游综合改革试验区改革发展,积极推动昆明滇池国家旅游度假区旅游综合改革发展。

加强国际区域旅游合作。推进澜沧江—湄公河次区域、孟中印缅经济走廊、中国—中南半岛经济走廊国际旅游合作,培育打造澜沧江—湄公河、孟中印缅、滇老缅(中南半岛)、滇越等4大跨国旅游走廊和国际精品旅游线路,促进边境旅游、跨境旅游和国际入境旅游发展。加快沿边交通基础设施、口岸设施和配套服务设施建设,落实好口岸签证、过境免签等政策措施,提升跨境旅游通达通行条件。

加强国内区域旅游合作。推进“泛珠三角”、川滇藏“香格里拉生态旅游区”、金沙江流域、滇黔桂等4大区域旅游合作;强化滇港、滇澳、滇台合作,吸引更多港澳台游客赴滇旅游;深化与上海、广东的旅游合作,强化“边海优势互补”,形成两头对外、陆海互动的国际旅游发展新格局;进一步强化滇黔渝和滇川藏旅游合作,打造便捷的旅游交通网络,培育精品旅游线路,推进区域无障碍旅游。

加快“引进来、走出去”步伐。积极引进国内外知名品牌企业,到2020年,全省累计建成运营60家以上国际知名品牌酒店,10个以上国际性健康服务公司、赛事经纪公司、户外运动公司、养生养老机构等参与我省旅游开发、项目建设和经营管理。鼓励和引导一批省内有条件、有实力、有信誉的旅游企业“走出去”开发旅游资源、开展旅游经营、开拓旅游市场。

#### (六)推进智慧旅游,提升科技应用水平

推进“旅游+互联网”融合发展。结合建设



云南国际旅游大厦,充分应用现代信息技术推动旅游产品业态创新、发展模式变革、服务效能提高,提升全省旅游信息化水平。

建设中国旅游大数据中心。全面汇聚旅游行业信息和服务信息,实现旅游有关领域和各业态单位数据的集中统一采集、存储、处理,形成相互之间的信息互通、互联、共享、查询,实现与南亚东南亚国家的旅游数据交互,为我省乃至全国旅游产业转型升级提供数据分析和决策支撑。

建设我国面向南亚东南亚网络交易平台。为企业和游客提供企业与企业(B2B)、企业与游客(B2C)业务模式,构建线上与线下相结合、品牌和投资相结合的发展模式,实现跨区域的在线报团、预订、支付、授信、财务结算分销管理。

建设全省统一的旅游应急指挥平台。构建“省—州市—旅游企业”三级一体的应急管理联动体系,实现基于大数据的景区智能客流量预测预警和时空分流、景区实时监控、旅行团队运行监管、旅游数据矢量运算、应急指挥通信互联互通等多项应用,提升旅游应急服务能力和水平。

建立智慧旅游营销系统。构建跨区域、跨平台、跨网络、跨终端的旅游目的地网络营销体系,建立全媒体信息传播机制,实现基于信息化的精准营销,提高云南旅游目的地营销推广效果。

完善智慧旅游服务体系。推动以旅游目的地信息系统、数字化旅游城市、智能化景区和旅游饭店为重点的智慧旅游城市、智慧景区、智慧饭店、智慧旅游乡村建设,建立健全覆盖全省的旅游信息服务体系,全面提升旅游信息化和智能化水平。

实施创新创业行动计划。创新现代科技运用机制和强化鼓励政策,大力发展旅游科技型企业,支持旅游创新平台、创客空间、创新基地等旅游新型众创空间发展,建设云南旅游专家智库,促进旅游理论研究,提升策划规划水平,为全省旅游产业发展提供智力支持。

(七)规范市场秩序,全面提升服务质量

加强综合执法体系建设。推进旅游综合执

法改革,推广旅游警察队伍试点建设经验,逐步扩大旅游警察覆盖范围,发挥好旅游警察对维护旅游市场秩序的重要作用;加强基层旅游质监执法机构建设,完善旅游市场综合执法机制。健全旅游行政执法监督管理制度,完善旅游重大案件审查制度、游客投诉高效处理机制和旅游商品信誉担保理赔等机制。建立游客满意度评价制度,不断完善游客满意度调查机制。

加大旅游市场整治力度。推进旅游标准化建设,建立涵盖旅游要素各领域的旅游标准体系。充分发挥各州、市旅游市场监管综合调度指挥中心作用,开展旅游综合执法,形成统一调度、综合指挥、快速反应、高效处置的旅游市场综合监管工作格局。定期发布主要旅游线路产品成本价,引导旅游者理性消费、文明出游。推行旅游企业及从业人员计分管理办法,完善旅游市场准入退出机制。建立旅游经营者和从业人员的信用评价制度,推行大众评价和社会监督,形成优胜劣汰的引导机制。

培育旅游市场主体。积极引进国内外有实力的知名旅游企业入滇投资建设,打造一批跨界融合的大型产业集团,做大做强10户以上综合型龙头旅游企业,做精做优120户专业型骨干旅游企业,做特做活1000户中小型特色旅游企业,扶持10户以上大型旅游企业上市或在新三板挂牌。

大力推进无障碍旅游。完善旅游市场运行规则,建立公开透明的市场准入标准,允许和鼓励本行政区域外的旅行社、旅游汽车公司、导游和旅游车辆在当地合法自主经营,打破行业、地区壁垒,实现跨区域连锁经营或合作经营,努力营造公平透明、良性竞争的旅游市场环境。

建立健全行业诚信体系。加强旅游诚信宣传教育,积极宣传旅游诚信典型事例,评选表彰旅游诚信企业和从业人员,弘扬旅游正能量。建立旅游诚信公示制度,定期公布违规企业和从业人员“旅游失信行为记录”。建立健全旅游诚信经营服务制度、企业资质等级评定制度和失信惩戒淘汰制度等,构建诚信服务机制,发挥旅游行业协会的行业自律和诚信倡导作用,促进旅游诚信经营和诚信服务,维护云南旅游良好形象。

## 五、重点建设工程和项目

### (一)实施9大重点建设工程

实施智慧旅游和基础设施建设工程、传统旅游产品提升工程、旅游新业态培育工程、全域旅游富民工程、旅游对外开放工程、市场主体培育工程、旅游商品和装备制造业建设工程、旅游服务质量提升工程、城乡环境整治工程等9大旅游重点建设工程,明确建设目标和重点、落实责任单位和建设时限,确保主要任务和各项工作落到实处,加快我省旅游产业转型升级,推动旅游强省建设。

### (二)建设项目和投资计划

全省建设项目分为旅游重大重点建设项目428个、旅游基础设施建设项目38个、旅游公共服务设施建设项目5类、旅游城镇体系建设项目145个、旅游特色村建设项目650个等5大类,计划总投资为11485.97亿元。

## 六、保障措施

### (一)加强统筹协调,强化规划实施保障

各级政府和有关部门要进一步提高认识,增强加快旅游业发展的意识,切实加强对旅游工作的组织领导,建立行之有效的统筹协调机制,强化规划执行力度,明确目标责任,加强规划实施监督,确保规划目标及主要任务得到有效落实。

### (二)加强政策扶持,完善产业促进机制

各级政府要积极筹措旅游产业建设资金,旅游重点地区要建立旅游发展专项资金并纳入年度财政预算,发挥好财政资金的引导支持作用。财税部门要用足用好活现有税收优惠政策,切实加强财税政策支持;金融部门要加大金融支持力度,鼓励各类国有和民营银行加大对旅游重点项目建设信贷支持;国土资源、住房城乡建设、旅游发展等部门要认真落实《国土资源部 住房城乡建设部 国家旅游局关于支持旅游业发展用地政策的意见》(国土资规〔2015〕10号)等有关政策,结合我省旅游建设发展实际,制定细化实施办法,保障旅游建设用地;各地各部门要结合各自职能职责,积极服务支持全省旅游产业加快发展。旅游发展、发展改革等部门要建立重大旅游项目准入和退出制度,凡具备条件的重大旅游建设项目,纳入省级管理并

重点统筹推进,建立重大旅游项目规划审查制度,确保项目建设质量和水平。同时,不断完善旅游收益分配机制、生态文明建设机制、旅游综合监管机制等,营造良好的旅游建设发展环境。

### (三)加强市场化运作,增强建设投融资能力

按照“政府引导、企业主体、市场运作”的旅游投融资机制,充分发挥各级政府投资公司优势,构建旅游投融资平台,加强项目策划和包装,高水平做好项目规划,做实项目可行性研究,提高项目成熟度。各级政府和有关部门要创新旅游项目招商引资方式,探索灵活多样的投融资模式,拓展旅游投融资渠道,引进有实力的投资企业、引导社会资金进入我省投资开发旅游项目,激发社会资本和市场力量参与旅游开发建设的热情,为旅游开发建设引入更多的建设资金;要营造亲商、爱商的投资环境,简化旅游项目审批环节和办事程序,提高审批效率,促进项目尽快落地建设;要建立重大重点项目领导挂钩、跟踪问效和奖励问责等机制,加强项目建设督促检查,努力提高重大重点项目的统筹协调推进能力。

### (四)加强人才培养,提升服务质量和水平

实施“科教兴旅、人才强旅”战略,进一步加强全省旅游教育和研究机构建设,完善高中初级相结合的国民旅游教育体系;加强旅游人才教育培训,不断提高从业人员的综合素质、专业化和职业化水平。完善旅游人才评价体系和人才流动机制,积极引进高层次旅游人才,为建设旅游强省奠定坚实的人才基础。

### (五)注重共享发展,营造良好旅游环境

深入贯彻实施《中华人民共和国旅游法》《云南省旅游条例》等法律法规,进一步强化旅游市场监管,加大旅游执法力度,努力营造良好有序的旅游市场环境。建立健全包括旅游安全法规、安全管控、安全预警、安全救援、安全保险等为一体的旅游安全保障服务体系,增强旅游防灾应对能力。坚持保护与开发并重,加强生态治理和生态文明建设,努力营造历史文化吸引力强、民族文化特色浓郁、可持续发展的良好生态文化环境。

# 云南省人民政府关于推进 重点产业发展若干政策的意见

云政发〔2016〕90号

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为深入贯彻落实《中共云南省委 云南省人民政府关于着力推进重点产业发展的若干意见》（云发〔2016〕11号）精神，为重点产业发展营造良好政策环境，现提出以下意见：

## 一、优化产业布局

### （一）加强规划引导，合理布局产业

高标准编制各重点产业发展专项规划，引导重点产业合理布局，促进重点产业特色化、差异化、集约化发展。高水平规划建设重点产业园区，明确园区主导产业，引导企业入园发展，加强园区公共基础设施和服务平台建设，完善产业链、物流链，提高重点产业发展的配套、协作和集约化水平。（省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、农业厅、商务厅、旅游发展委，有关州、市人民政府负责）

### （二）坚持生态优先，推进绿色发展

坚守绿色生态环保底线，对环境污染大、资源消耗高、技术落后的项目实行一票否决制。推行排污权等有偿使用和交易试点，优化环境容量指标分配。淘汰落后产能置换出的指标、企业减排指标省级统筹优先安排到重点产业项目。支持设立各类绿色发展基金、环保投融资平台并实行市场化运作。突出经济发展质量、能源资源利用效率、生态建设等方面指标，完善企业环境信用评价制度。（省环境保护厅、财政厅牵头；省发展改革委、工业和信息化委、金融办等配合）

## 二、提高创新驱动能力

### （三）加大科技创新支持力度

支持以科技创新为核心，带动发展理念、体制机制、商业模式等全方位、多层次、宽领域创新。深入贯彻省委、省政府关于实施创新驱动发展战略和深化科技体制改革各项决策部署，切实将企业研发费用加计扣除、重大装备首台（套）等国家支持科技创新的各项政策落实到位。健全科技成果转移转化工作机制，完善以增加知识价值为导向的收益分配政策。落实院校、科研机构科技成果自主处置权，按照不低于科技成果转化收益的60%奖励科研负责人、骨干技术人员等重要贡献人员和团队。围绕“国内领先、国际先进”的目标，鼓励和支持重点产业领域创新主体加快技术创新，在落实《云南省研发经费投入补助实施办法（试行）》基础上，对全省年度研发经费投入前100名规模以上工业企业，省级财政资金研发投入后补助比例提高1个百分点。（省科技厅、财政厅牵头；省发展改革委、工业和信息化委、统计局、地税局，省国税局等，各州、市人民政府配合）

### （四）加快推进体制机制创新

推进科技管理体制创新，建立科技部门、经济部门、行业部门、州市人民政府协同创新机制和重大问题会商沟通机制，建立创新政策协调审查机制。认真落实省级科技计划项目承担单位可在项目经费总额度内，预算不超过20%的经费比例，用于对项目实施作出突出贡献人员的奖励或人才和团队的后续培养。完善科研人员收入分配政策，科研经费和科研成果转化收益中用于奖励参与研发的科研人员及其团队的资金纳入绩效工资总量管理，实行动态调整。

高校、科研院所、医疗卫生机构担任领导职务的科研人员可按照规定获取现金及股权激励。鼓励各类成果持有人(单位)以科研成果作价入股,实施企业股权奖励、股权出售、股票期权、股权分红等激励试点。科研人员通过科技成果转化取得股权奖励收入时,原则上在5年内分期缴纳个人所得税。积极落实股权激励和技术入股等所得税优惠政策。(省科技厅、财政厅、人力资源社会保障厅牵头;省委组织部,省地税局,省国税局等,各州、市人民政府配合)

### 三、深化关键领域改革

#### (五)深化国有企业改革

深入贯彻党中央、国务院和省委、省政府国有企业改革精神,积极稳妥开展混合所有制经济试点,率先选择有条件、基础好、改革意愿强的企业开展试点,制定“一企一策”改革方案,积极引进战略投资者,规范员工持股,推动形成定位清晰、权责对等、协同运转、制衡有效的经营机制,引导企业结合自身优势向重点产业领域发展。将研发经费投入强度作为一项重要指标纳入对国有企业绩效和领导干部考核,推进国有企业研发投入视同利润的考核措施,激励国有企业加大研发投入力度,参与重大科技创新项目。(省国资委牵头;省发展改革委、工业和信息化委、科技厅等配合)

#### (六)深化投融资体制改革

落实企业投资主体地位,及时修订并公布云南省政府核准投资项目目录,进入国家级和省级工业园区、保税区、试验区、边合区、跨合区等新区(园区)的项目先行试点企业投资项目承诺制。优化管理服务流程,根据权力清单编制核准和备案投资项目审批事项目录,理顺各类投资项目涉及部门审批事项办理顺序,精简投资项目准入阶段有关手续。创新融资体制机制,支持有真实经济活动支撑的资产证券化,盘活存量资产,优化金融资源配置,拓宽重点产业投资项目直接融资渠道,加强间接融资支持,建

立开放的投融资体制,鼓励和引导民间资本进入重点产业。(省发展改革委牵头;省直有关部门,人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局、云南保监局,各州、市人民政府配合)

#### (七)深化要素市场改革

推进要素配置市场化改革,发展各类生产要素市场,提升资源配置效率和全要素生产率。完善劳动力、土地、资本、资源等要素交易平台,促进知识、技术、信息、数据等新生产要素合理流动、有效集聚,鼓励知识、技能、管理等各类创新要素参与利益分配。聚焦生产要素的流动、重组和优化配置,矫正要素错配,提高要素供给体系的质量和效率。(省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、国土资源厅牵头;省直有关部门,人民银行昆明中心支行等配合)

### 四、加强主体和载体培育

#### (八)支持现有企业做大做强

推进优质资源向优势企业集中,着力在重点产业领域培育一批有规模有效益、创新能力强、带动作用大的企业集团。支持有条件的企业跨区域、跨所有制,围绕产业链上下游重组。支持企业结合境内外资源,开展国际产能合作。鼓励企业充分利用新一代信息技术等手段,实现内部管理升级,创新营销模式,提高效益水平。大力发展智能制造和智慧流通,提高产品的成品率、优质品率和精准营销匹配率。加快推进绿色制造,大幅降低资源能源消耗,实现降本增效。推进小批量、多批次、低库存、少环节的柔性化生产和作业成本法应用,提高企业供应链管理水。 (省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、农业厅、商务厅、旅游发展委、国资委,各州、市人民政府负责)

#### (九)强化企业主体引进

按照“龙头与配套并重、制造与服务并举、研发与转化并列、空间与要素集中”的全产业链集群发展思路,加大招商引资力度。建立完善重点产业招商引资协同联动机制,围绕重点产

业精准招商、集中招商、园区布局衔接、考核管理、招商专业队伍建设、项目落地推进等方面，制定重点产业招商引资对策措施。支持各州、市安排重点产业项目前期工作经费，委托专业机构按照打造产业链和产业集群要求，编制招商引资项目清单。每年统筹组织若干场次集中性招商活动，突出外资外企、民资民企、央企、科技创新型企业等重点招商方向，支持大企业、大项目落地。（省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、农业厅、商务厅、旅游发展委、国资委、招商合作局，各州、市人民政府负责）

**（十）培育重点产业园区和平台**

支持国家级和省级园区因地制宜发展 8 大重点产业，支持设立 8 大重点产业专业化园区，支持 8 大重点产业主抓部门与州、市共建产业园区。强化园区土地集约利用和标准厂房建设，支持利用标准厂房和土地差别化租赁政策促进项目落地。8 大重点产业专业化园区享受省级园区政策，有关政策向专业化园区倾斜。推进 8 大重点产业专业化园区管理体制机制和模式创新，赋予园区主管部门更多权限。支持建设一批省级“双创”示范基地，采取市场化方式构建一批创新与创业相结合、线上与线下相结合、孵化与投资相结合的众创空间。（省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、人力资源社会保障厅、环境保护厅、农业厅、商务厅、旅游发展委，有关州、市人民政府负责）

**五、培育壮大民营经济**

**（十一）加强对企业家合法权益的保护**

保护企业家独立决策、自主经营、自我发展的合法权利，减少政府对企业家日常经营活动的干预，加强企业家财产权保护、创新收益保护等，建立健全侵犯企业家合法权益的责任追究机制。正确区分和妥善处理企业家的历史行为，坚持辩证思维和发展眼光对待企业家曾经的各种不规范行为，把因法律法规缺失、无主观故意而为与有法可依、明知故犯区分开来，不言

目“翻旧账”，打消部分企业家内心隐忧，集中精力推动企业发展。（省工业和信息化委、公安厅、司法厅，省工商联等，各州、市人民政府牵头；省直有关部门配合）

**（十二）进一步激发和保护企业家精神**

毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力，加快形成激发和保护企业家精神的长远制度安排，研究精准的扶持政策，坚持平等对待、一视同仁，最大限度激发和保护企业家精神。营造尊重和褒扬企业家的社会氛围，支持企业家大胆创新、转型发展，鼓励企业家坚守主业、专注品质，引导企业家艰苦奋斗、回馈社会，培育企业家“讲诚信、守契约”的精神品质，完善企业家平等参与竞争的市场环境。（省工业和信息化委，省工商联，各州、市人民政府牵头；省直有关部门配合）

**（十三）构建“亲”“清”新型政商关系**

落实党政领导干部联系民营企业制度，定期召开民营企业座谈会，帮助企业解决实际困难。各级党政领导干部要守好纪律底线，把握公正标尺，主动服务企业，建立亲近、清白的政商关系。健全民营企业党建工作机制，引导民营企业家积极主动同各级党委和政府及部门沟通交流，讲真话、说实情、谏诤言，做到遵纪守法办企业、光明正大搞经营。（省工业和信息化委，省工商联，各州、市人民政府牵头；省直有关部门配合）

**六、有效降低企业成本**

**（十四）降低企业用地成本**

重点产业项目用地优先统筹纳入土地利用总体规划，优先保障用地指标。严格按照规定落实坝区耕地质量补偿费有关政策。积极推进工业用地长期租赁、先租后让、租让结合供应，工业用地的使用者可在规定期限内按照合同约定分期缴纳土地出让价款。对于大规模工业用地、园区用地 3 年内可以申请暂缓缴纳失地农民保证金。对在国家级园区单位面积投入强度

达到300万元/亩以上、产出率达到600万元/亩以上,省级园区单位面积投入强度达到200万元/亩以上、产出率达到400万元/亩以上,并且容积率和建筑系数超过《工业项目建设用地控制指标》40%以上的重点产业重大工业项目实行差别化用地政策,其中,园区位于昆明市及滇中新区的,每亩不高于15万元;位于玉溪市、曲靖市、楚雄州的,每亩不高于12万元;位于其他州、市的,每亩不高于10万元。保障物流业用地供应,科学合理确定物流用地容积率。用活用好省级每年10000亩旅游项目预留计划用地指标,对省级重大项目和新业态项目优先落实用地。(省国土资源厅,各州、市人民政府牵头;省发展改革委、工业和信息化委、财政厅、林业厅、商务厅、旅游发展委等配合)

#### (十五)降低企业用电成本

对用电量进入全省前100名的企业,优先支持与发电质量高、电价相对低的发电企业签订中长期合约,确保长期、稳定、低价用电;扩大产业分享电力体制改革红利的范围,支持一般工商业企业积极参与电力市场化交易,降低电价。对工业企业累计用电量超上一年同期水平的,增量电量全部参与绝对增量挂牌交易。由电网企业对工业企业开展优化用电服务,累计用电量达到上一年同期水平的,基本电费优惠5%;累计用电量超上一年同期水平的,增量电量在给予5%优惠的基础上,按照用电量增长率同比例提高基本电费优惠率,增量电量提高的基本电费优惠率最高不超过50%。对35千伏及以下电压等级工商业用户,超过基数电量的,由电网企业对输配电价给予超过基数电量同比例的相应优惠。对大健康、信息、物流、旅游文化等服务业龙头企业,优先支持参与电力市场化交易。落实售电侧改革方案,多途径培育面向8大重点产业的售电侧市场主体,协调省级政策性配售电公司为8大重点产业提供售电服务,支持和组建售电公司以规模化、专业化

服务帮助小企业、园区分散企业参与电力交易。简化企业用户电力增容、减容、暂停、变更等办理手续,缩短办理时限。(省物价局、能源局牵头;省工业和信息化委,国家能源局云南监管办、云南电网公司配合)

#### (十六)降低企业税费负担

全面落实国家“营改增”政策,确保所有行业税负只减不增,落实小微企业、高新技术企业、西部大开发、企业兼并重组等国家税收优惠政策,落实符合条件的困难企业依法依规享受税收“减、免、缓”政策。全面落实国家和我省关于取消或降低行政事业性收费的各项政策措施,按照国家部署扩大行政事业性收费免征范围。清理规范涉企收费,全面实施涉企收费目录清单管理。查处和清理各种与行政职能挂钩且无法定依据的中介服务收费。加强涉企收费监督管理,畅通企业举报渠道,完善查处机制,制止乱摊派、乱收费等违规行为,坚决取缔违规收费项目。按照国家要求取消减免一批政府性基金,扩大小微企业免征范围,落实好已明确的减免政府性基金等政策。(省工业和信息化委、财政厅、地税局、物价局,省国税局等牵头;省直有关部门配合)

#### (十七)降低企业物流成本

出台降低铁路、公路货物运输成本的政策措施。对符合中国铁路总公司议价政策规定的运输产品,通过议价方式给予铁路运价下浮优惠。开展公路收费清理检查,取消到期或其他不符合规定的公路收费。落实好对从事跨境物流业务的三类以上运输车辆通行费收费的优惠政策。探索高速公路分时段差异化收费政策和标准货运车型计重收费的ETC应用。规范公路收费管理和监督执法,规范车辆超限处罚标准,减少各类执法中的自由裁量权,坚决杜绝乱罚款、“以罚代管”等行为。规范机场、铁路、港口码头等场所的收费行为,督促经营者严格执行收费公示、明码标价等制度,禁止强制服务、

强行收费、只收费不服务以及在公示的收费标准以外加收其他费用等行为。(省工业和信息化委、交通运输厅牵头;省发展改革委、财政厅、公安厅,昆明铁路局等配合)

#### (十八)降低企业用工成本

降低“五险一金”缴费比例。生育保险基金累计结余超过9个月的统筹区,生育保险费率降低至0.5%以下;省本级生育保险费率下调至0.2%。全省工伤保险行业类别从原来的三类划分为八类,平均费率由0.93%降为0.75%;从2016年5月1日起2年内,将失业保险费率由现行的2%阶段性降低至1.5%,其中个人费率不超过0.5%;企业职工基本养老保险单位缴费可阶段性降低至19%;有条件的州、市,可适当下调职工医保费率。降低住房公积金缴存比例,引导企业根据自身生产经营状况在5%—12%之间自行确定合适的住房公积金缴存比例,生产经营困难的企业,可经单位职工代表大会或工会讨论通过后,申请降低缴存比例至5%或者缓缴住房公积金。继续执行社会保险费缓缴政策,对符合产业导向、在生产经营中暂时遇到困难的企业,继续按照规定、经有关部门批准,可缓缴应由企业缴纳的社会保险费,缓缴期限不超过6个月,执行期为2016年5月1日—2018年4月30日。(省财政厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅等牵头;各州、市人民政府配合)

### 七、加大财政金融支持

#### (十九)利用积极财政政策扶持产业

创新财政资金支持方式,吸引社会资金投入,设立云南省重点产业发展基金,分母基金和子基金两层结构。母基金逐年整合扶持产业发展50%左右的存量资金以及全部新增投入部分,加上子基金收益的滚动使用,5年争取整合100亿元左右资金作为引导基金。下设8个重点产业发展子基金,以及服务8个重点产业的并购基金和国际产能合作基金,争取5年达到

600亿—1500亿元的规模。鼓励基金与银行合作,形成投贷联动,有效缓解企业融资难、融资贵问题。有关部门要按照职能职责,加大力度对口向国家争取各类中央财政资金支持产业发展。(省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、财政厅、农业厅、商务厅、旅游发展委牵头;省国资委、金融办,人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局等配合)

#### (二十)创新金融服务支持产业

建立银政企合作平台,定期向金融机构推荐重点产业骨干企业和重大项目。各银行业金融机构要主动对接重点产业发展的资金需求,确保重点产业新增贷款高于上一年。鼓励银行业金融机构加大对重点产业龙头企业和优势产业集群的信贷支持力度,鼓励银行业金融机构发放并购贷款。加强融资担保体系建设,完善风险分担机制。积极运用保险工具和推进保险资金运用发展重点产业,继续推进小额贷款保证保险试点,建立政策性出口信用保险机构参与的产业与金融协作发展机制,支持我省企业和重点产业“走出去”发展。支持各级政府在风险可控、监管到位的前提下设立有政府参股的平台公司,以股债结合方式支持企业发展。鼓励知识产权质押融资,大力发展融资租赁。(省金融办,人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局、云南保监局等牵头;省直有关部门,各州、市人民政府配合)

### 八、加强产业人才培养

#### (二十一)强化高层次人才队伍建设

深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于深化人才发展体制机制改革的有关要求。完善重点产业人才发展状况监测评估和人才资源统计调查制度,加强重点产业人才需求预测。聚焦8大重点产业高端人才的培养和引进,进一步完善政策保障措施。推动“云岭”系列和其他高层次人才培养工程、项目等向重点产业倾斜。着重解决高层次人才配偶安置、子

女就学、医疗保险、出入境及项目申报、职称评定等问题,完善保障政策。优先支持引进“人才+项目+团队”“人才+基地”等新模式研发项目,着力培养一批本土高水平的产业技术领军人才、科技型企业家和创新团队。(省工业和信息化委、科技厅、人力资源社会保障厅牵头;省委组织部,省直有关部门配合)

#### (二十二)完善产业技能人才培养体系

分产业制定紧缺人才目录,鼓励和支持高等学校和职业院校加强学科专业结构调整,建设一批重点产业发展急需的学科专业。加快发展现代职业教育,支持以校企合作等模式培养面向产业发展急需的技能应用型人才。支持采用“互联网+”模式,推进重点产业从业人员知识更新和技能培训,支持重点职业学院建设远程教育设施。大力培养新型职业农民。(省教育厅、人力资源社会保障厅、农业厅牵头;省发展改革委、科技厅、财政厅等配合)

### 九、增强服务保障能力

#### (二十三)优化政府服务

推进行政审批制度和监管制度改革,优化行政审批流程,重点围绕生产经营领域取消和下放行政审批事项,合并具有相同或相似管理对象、管理事项的证照资质,实行联合审批。大幅压减各类行政审批前置中介服务事项,无法法律法规依据的一律取消。深化商事制度改革。规范涉企行政检查行为。按照国家部署,对符合条件且不需要新增建设用地的技术改造项目实行承诺备案管理。加快项目立项、土地、规划、环评等审批事项办理进度,严禁增加行政许可条件和程序。对看得准的新业态量身定做监管制度,看不准的技术和业态实行更具弹性和包容性的监管模式,形成鼓励创新、宽容失败的新机制。(省政府办公厅牵头;省编办、发展改革委、工业和信息化委、科技厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、商务厅、旅游发展委、工商局等配合)

#### (二十四)改善公共服务配套能力

加强政府公共服务平台建设,有针对性地为企业提供国家和省的有关政策、金融、法律和风险预警等公共信息服务。通过“互联网+政务服务”,实现部门间数据共享,提高服务效率,降低交易成本。加强标准体系建设,开展强制性标准整合精简,加快制定公益类推荐性标准和满足市场、创新需要的团体标准,推进企业产品和服务标准自我声明公开制度。推广政府购买服务方式,吸引社会资本参与提供公共服务,政府采购在同等条件下优先采购行政区域内产品和服务。(省政府办公厅牵头;省直有关部门,各州、市人民政府配合)

#### (二十五)健全产业政策体系

本政策针对8大重点产业共性、关键问题而制定,对传统优势产业和其他战略性新兴产业同样适用。根据8大重点产业的各自特点,对各重点产业发展所需的非共性政策,由各重点产业推进组自行研究制定,按照程序报批后实施。对重点产业发展具有特别重要作用的园区、企业、项目等事项,可采取“一事一议”的方式,报省重点产业发展领导小组研究决定后实施。强化统计,制定出台重点产业统计监测制度。引进第三方评估,加强政策绩效评价,做好重点产业政策动态调整。(省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、农业厅、商务厅、旅游发展委、统计局牵头;省直有关部门配合)

各地、有关部门要切实抓好各项政策的贯彻落实,省政府督查室要将重点产业发展年度目标任务和政策落实情况列为年度重点督查内容,加大督查督办力度,提高工作成效,确保各项政策落实到位,重点产业发展目标任务顺利完成。

云南省人民政府

2016年10月20日

(此件公开发布)



# 云南省人民政府关于支持沿边重点地区 开发开放若干政策措施的实施意见

云政发〔2016〕91号

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

重点开发开放试验区、沿边国家级口岸、边境城市、边境经济合作区和跨境经济合作区等沿边重点地区是我国深化与周边国家和地区合作的重要平台，是沿边地区经济社会发展的重要支撑，是确保边境和国土安全的重要屏障，正在成为实施“一带一路”战略的先手棋和排头兵，在全国改革发展大局中具有十分重要的地位。为贯彻落实《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发〔2015〕72号）精神，加快沿边重点地区的开发开放发展，进一步向改革要动力，向开放要活力，向创新要潜力，更好地服务支撑我国面向南亚东南亚辐射中心建设，结合我省实际，现提出以下意见：

## 一、提高基础设施保障水平

（一）加快推进互联互通境内段项目建设。积极争取将我省与周边国家基础设施互联互通境内段项目优先纳入国家有关规划，进一步争取国家加大对项目建设的投资补助力度，加快推进项目建设进度。铁路方面，加快玉溪—磨憨、大理—瑞丽、大理—临沧铁路建设；规划建设连接泛亚铁路东、中、西线及广西沿海铁路通道，经猴桥口岸—芒市—临沧—普洱—蒙自—文山—富宁沿边铁路；重点推进云桂铁路连接线富宁—防城港，临沧—清水河、芒市—猴桥、保山—六库、临沧—普洱、蒙自—文山铁路前期工作；积极争取早日启动滇藏铁路建设。公路和水运方面，加快推进起于泸水、止于富宁的边境干线公路，以及通往沿边重点地区、重点口岸的高速公路建设及前期工作；实施澜沧江 244

界碑—临沧港四级航道工程、橄榄坝航电枢纽工程，改造扩建关累港、景洪港、思茅港，新建临沧港、富宁港二期工程。积极推动中越河口跨境公路大桥、中缅姐告第二大桥等项目建设。（省发展改革委、交通运输厅，昆明铁路局，省商务厅、公安厅、外办、财政厅、工业和信息化委负责）

（二）加快推动互联互通境外段项目建设。积极推动国家层面与南亚东南亚国家建立互联互通基础设施工作机制，签署重点通道建设政府间合作协议，加快推动与周边国家互联互通建设进程，重点推动中南半岛通道、孟中印缅国际大通道、中缅陆水联运通道和云电外送电力通道建设。铁路方面，积极参与推进磨憨—老挝万象铁路建设；配合国家协调推进瑞丽—缅甸皎漂、临沧清水河—缅甸腊戍铁路前期工作；积极推动研究改造中越河口—河内—海防铁路。公路水运方面，积极推进瑞丽—缅甸皎漂高等级公路、临沧清水河—缅甸腊戍公路、缅甸密支那—班哨公路、中缅伊洛瓦底江陆水联运等境外项目建设，加快推进澜沧江—湄公河国际航道整治二期工程前期工作，研究中越红河航运通道。电力运输通道方面，推进建设中国（云南）—泰国和中国（云南）—孟加拉国电力联网工程以及中国（云南）—缅甸仰光输电工程。（省发展改革委、商务厅、外办、财政厅，人民银行昆明中心支行，省工业和信息化委、交通运输厅、公安厅，昆明铁路局负责）

（三）加强边境城市航空口岸能力建设。支持边境城市合理发展支线机场和通用机场，提升军民双向保障能力和客货机兼容能力。改扩

建腾冲、芒市机场,加快开通口岸机场,积极争取开通至南亚东南亚国家首都和重点旅游城市航线。加快建设怒江六库机场、陇川通用机场,加快推进勐腊民用运输机场及贡山、福贡、江城、富宁通用机场项目前期工作。加强边境城市机场空管设施建设,完善和提高机场保障能力,支持开通和增加边境城市与国内主要城市间的直飞航线航班或旅游包机。(省发展改革委、商务厅、交通运输厅、财政厅、公安厅、外办、旅游发展委负责)

(四)加强口岸基础设施建设。支持在瑞丽、畹町、磨憨、河口、清水河等地建设多式联运物流监管中心、跨境物流园区,进一步加大资金投入力度,加强口岸查验设施建设,升级改造沿边重点地区边民通道、货场通道基础设施等查验设施,改善口岸通行条件。统筹规划建设联检大楼、查验货场等业务现场监管设施以及口岸、通道等主体工程,加强部门间监管查验资源的共享共用与集中统筹。支持国家级口岸检验检疫、边防检查、海关监管等查验设施升级改造,建立查验监管设施、业务技术设施、公共辅助设施等基础及配套设施建设和维护保障机制。在国家级口岸推广应用旅客自助通关通道、生鲜产品辐照查验场所、中大型文检仪、涉恐涉爆检测仪、车辆快捷通系统等,提高旅客和交通运输工具的通过速度。建立和完善边境监控系统,实现边检执勤现场、口岸限定区域和重点边境地段全覆盖,打造“智慧边境线”。积极争取国家援外资金,优先安排基础设施互联互通涉及的缅甸、老挝和越南口岸基础设施、查验场地和设施建设。(省商务厅、发展改革委,昆明海关,省公安厅,云南出入境检验检疫局,省交通运输厅、外办、财政厅、国土资源厅、住房城乡建设厅,昆明铁路局,省公安边防总队负责)

## 二、促进要素流通便利化

(一)推动口岸对等设立与扩大开放。加大沿边口岸开放力度,优化口岸开放和升格的申报、审批、验收程序以及口岸临时开放的审批手续,优化沿边道路、桥梁建设等审批程序。推动

腾冲、孟定、金水河、勐康等口岸扩大开放,推动章凤、盈江、南伞、田蓬等口岸转新,支持国家级口岸完善功能,大力发展口岸经济,建设面向南亚东南亚的重要开放门户和跨境通道。进一步优化服务、高效便民。研究规范边民通道管理,积极推进“一口岸多通道”监管模式创新。(省商务厅、外办、公安厅,昆明海关、云南出入境检验检疫局,省公安边防总队负责)

(二)提高贸易便利化水平。创新口岸监管模式,采取属地管理、前置服务、后续核查等方式将口岸通关现场非必要的执法作业前推后移。进一步优化监管查验工作机制,开展分类查验和查验分流,提高海关监管查验作业效能和口岸通关效率;进一步提高非侵入式查验比例,对适宜机检的货物,除布控指令有特殊要求外,优先采用机检方式,提升查验效能。对查验没有问题的,根据国家有关规定,通过财政转移支付承担企业吊装、移位、仓储等费用。实施分类管理,拓宽企业集中申报、提前申报的范围。推动通关作业无纸化。鼓励新建一批海关特殊监管区,推动保税物流快速发展。在姐告、磨憨等有条件的开放平台或海关特殊监管区域深化“一线放开”“二线安全高效管住”的监管服务改革,推动货物在各区域之间自由便捷流转。推动二线监管模式与一线监管模式相衔接。完善云南电子口岸大通关服务平台,全面实施关检合作,实现一次申报、一次查验、一次放行,加快推进国际贸易“单一窗口”建设,形成电子口岸跨部门共建、共管、共享机制;推进口岸管理部门信息互换、监管互认、执法互助机制建设,不断扩大联合执法、联合查验范围;加强与长江经济带、泛珠三角区域等重点地区机构间通关协作,全面融入全国通关一体化进程。积极推动与中国—中南半岛、孟中印缅经济走廊沿线国家口岸执法机构建立合作机制,在通关便利化、货运监管、执法合作、口岸管理、能力建设等方面深化合作、加强协调,进一步提高通关效率。(省商务厅,昆明海关,省公安厅、交通运输厅、财政厅、工业和信息化委、地税局,人民银行昆

明中心支行、云南出入境检验检疫局，省公安边防总队负责)

(三)提高投资便利化水平。在符合条件的重点开发开放试验区、边(跨)境经济合作区借鉴上海等自贸区可复制可推广试点经验,试行准入前国民待遇加负面清单的外商投资管理模式,积极申报建设中国(云南)沿边自由贸易试验区。深化商事制度改革,推进沿边重点地区注册制度便利化。借助泛珠三角合作、沪滇合作、滇粤合作等合作机制,鼓励沿边重点地区与沿海城市建立对口联系机制,交流借鉴开放经验,探索符合沿边实际、有益陆海联动的开发开放模式。加快推进中老磨憨—磨丁经济合作区,中越河口—老街、中缅瑞丽—木姐跨境经济合作区建设,探索与毗邻国家投资合作新模式。(省商务厅、外办、发展改革委、工商局、质监局、地税局,昆明海关、云南出入境检验检疫局,省公安边防总队,人民银行昆明中心支行负责)

(四)推进人员往来便利化。省级出入境证件审批权限下放沿边重点地区,出台《云南省边境地区居民出境入境管理规定》。加快落实国家下放赴周边国家因公出国(境)审批权限,重点开发开放试验区自行审批副厅级及以下人员因公赴毗邻国家开展公务活动。争取国家批准同意边境州、市自行审批县处级及以下人员因公持护照赴毗邻国家开展公务活动。允许因公出入境人员持用边境通行证从设有查验机构的边境口岸和通道出入境开展公务活动。争取将湄公河国家纳入我国 72 小时过境免签政策国家名单。推动国家研究与湄公河国家商签澜沧江—湄公河商务旅行卡,实现“一国签证、多国通用”签证便利化。积极争取在瑞丽、孟定、畹町、天保、都龙、金水河、勐康、打洛、腾冲等口岸实施外国人口岸签证政策,视情况委托符合条件的州、市外办开展领事认证代办业务。加强与毗邻国家协商合作,推动允许两国边境居民持双方认可的有效证件依法在两国边境许可范围内自由通行。推出更多便民利民措施,推动对常驻沿边州、市从事商贸活动的非边境地区

居民实行与边境居民相同的出入境政策。积极争取扩大出入境通行证申请事由、简化办理手续,为涉外重大项目投资合作提供出入境便利,建立周边国家合作项目项下人员出入境绿色通道。结合外方意愿,综合研究推进周边国家在沿边重点地区开放设领城市设立领事机构。探索联合监管,推广旅客在同一地点办理出入境手续的“一地两检”查验模式。在磨憨、瑞丽、河口等重点口岸建设人员和车辆自助查验通道,推进旅客自助通关。提高对外宣传介绍有关政策的能力和水平。(省外办、公安厅、旅游发展委,昆明海关、云南出入境检验检疫局,省公安边防总队,省委宣传部负责)

(五)促进运输便利化。推动落实《中越关于修改〈中越汽车运输协定〉的议定书》,促进中越车辆互通;积极配合推动中缅双边汽车运输协定及中老泰备忘录商签工作;配合修订中老国际道路运输协定及议定书。推动在 2017 年前试点使用中老新版本式国际道路运输行车许可证。积极反映解决跨境运输车辆牌证互认存在的范围及样式不明确、管理系统不支持等问题,推进跨境运输车辆牌证互认,为从事跨境运输的车辆办理出入境手续和通行提供便利和保障。(省交通运输厅、外办、商务厅、公安厅,昆明海关、云南出入境检验检疫局,省公安边防总队负责)

### 三、筑牢稳边安边兴边社会基础

(一)支持边民稳边安边兴边。深入实施兴边富民工程,大力推进改善沿边群众生产生活条件 3 年行动计划,促进民族团结进步边疆繁荣稳定。积极推进大众创业、万众创新,降低创业创新门槛,对于边民自主创业实行“零成本”注册,符合条件的边民可按规定申请 10 万元以下的创业担保贷款和“贷免扶补”创业小额贷款。积极扶持边境地区建立农业科技示范园,促进科技成果转化带动农民增收。鼓励边境地区群众搬迁安置到距离边境 0—3 公里范围,制定出台边民生活补助管理办法,提高边民补助标准,建立动态增长机制。加大对边境回迁村

的扶持力度,优先安排农村危房改造省级规划建设示范村,鼓励边民自力更生发展生产。深入实施精准扶贫,推进整村推进整族帮扶,加快改善边境地区贫困村生产生活条件。大力推进国门党建,不断强化边疆党建长廊建设,充分发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的战斗堡垒作用,带领沿边各族人民群众紧密团结在党的周围。加强外事教育、管理和政策引导,积极发动群众护边守边。(省委组织部,省扶贫办、民族宗教委、科技厅、民政厅、财政厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、工商局、质监局,省国税局,省外办负责)

(二)提升基本公共服务水平。全面推行支付方式改革,加大对边境地区居民基本社会保障体系的支持力度。25个边境县、市以行政村为单位的边境一线农村居民参加新型农村合作医疗个人缴费部分由财政给予补贴。提高新型农村合作医疗报销比例,将边境地区城镇贫困人口纳入城镇基本医疗保险,采取多模式全面推进农村户籍人口大病保险工作。建立新型农村合作医疗筹资机制和统筹补偿方案,逐步提高乡、村两级医疗机构的门诊补偿比例。以边境中心城市、边境口岸、交通沿线城镇为重点,加大对边境基层医疗卫生服务机构对口支援力度。在具备条件的地区实施12年免费教育政策,在怒江州率先实行14年免费教育。实行中等职业教育(技工院校)免学费制度。加大对边境城市实施“特岗计划”“三支一扶”,招聘、选派教师驻边支教力度,对边境地区的乡村学校教师实行增资补助,逐步提高补助标准。支持边境城市引进优质教育资源,开展合作办学。对贫困和搬迁安置的边民,符合条件的纳入职业培训范围。完善电信普遍服务,加强通信基础设施建设,提高信息网络覆盖水平。提升政府公共信息服务水平,加快推进电子政务、电子商务、远程教育、远程医疗等信息化建设。深入推进农村社区建设试点工作,提高农村公共服务能力。加强沿边重点地区基层公共文化设施建设,结合深入开展全民阅读活动,实施县级两馆

(文化馆、图书馆)、边疆万里数字文化长廊等工程,加快非物质文化遗产保护利用设施建设,着力增加弘扬社会主义核心价值观的优秀文化产品供给。(省卫生计生委、工业和信息化委、教育厅、公安厅、民政厅、财政厅、外办、人力资源社会保障厅、文化厅、商务厅、新闻出版广电局,省通信管理局负责)

(三)加强守边兴边人才保障。统筹使用好现有人才项目经费,加快人才队伍建设。对沿边重点地区政府部门、国有企事业单位工作满20年以上且无不良记录的工作人员,退休时由省人民政府给予表彰。建立省直机关、省属企事业单位与沿边重点地区的双向人才交流机制,鼓励省直部门和单位选派优秀干部和专业技术人员到沿边重点地区县、市挂职和服务。大力引进高层次人才,为流动人才提供短期住房、教育培训、政策咨询、技术服务和法律援助等工作生活保障。在沿边重点地区加快技术创新人才的培养,在有条件的企业培育和建立院士(专家)工作站。全面推广瑞丽重点开发开放试验区外籍人员就业服务管理模式,制定沿边重点地区外籍人员就业服务管理办法,规范外籍人员就业。对有意到沿边重点地区长期居留或定居的外国专家开辟绿色审批通道。(省委组织部,省人力资源社会保障厅、公安厅、科技厅、外办,云南出入境检验检疫局,省教育厅、科技厅、财政厅负责)

(四)加强边境地区国际执法合作。完善省、州市、县三级公安国际警务合作机构和机制建设,在沿边重点地区可成立独立的国际执法安全合作机构,选强配齐专职人员,打造高素质公安国际合作专业队伍。加大国际执法合作经费投入力度。完善中老缅泰四国湄公河执法安全合作机制,推动建立湄公河流域综合执法合作中心,积极推动与其他东盟国家警方的合作机制建设。加大对边境地区开展执法合作的授权,建立边境地区公安机关与周边国家地方警务、边检(移民)、禁毒、边防、海关、检验检疫等执法部门对口合作机制,进一步加强在禁毒

禁赌、打击恐怖主义、非法出入境、追逃、拐卖人口、走私等方面的边境执法合作。加强文化执法合作,强化文化市场监管,深入开展卫星电视地面接收设施等集中整治活动,打击非法文化产品流入和非法传教,构筑边疆地区文化安全屏障。(省公安厅、民族宗教委、文化厅、外办,昆明海关、云南出入境检验检疫局,省公安边防总队负责)

#### 四、转变贸易发展方式

(一)推进对外贸易转型升级。有序发展边境贸易,推动边境小额贸易向综合性多元化贸易转变。引进和培育一批大型知名装备制造、国际物流、加工贸易龙头企业,支持汽车、摩托车、农业机械、电子产品等制造业发展,积极创建出口商品质量安全示范区。落实鼓励进口政策措施,扩大先进技术、关键设备及零部件、短缺资源以及周边国家农产品和特色产品进口。对开展加工贸易涉及配额及进口许可证管理的资源类商品,在配额分配和有关许可证办理方面给予适当倾斜。支持具有比较优势的粮食、果蔬、橡胶等加工贸易发展,对以边贸方式进口、符合国家《鼓励进口技术和产品目录》的资源类商品给予进口贴息支持。深入实施电子商务兴边富民3年行动计划,普及和深化电子商务在边境地区的应用,大力支持发展跨境电子商务。支持一站式跨境物流企业入滇发展。(省商务厅、发展改革委、财政厅、工业和信息化委、农业厅,昆明海关、云南出入境检验检疫局负责)

(二)加快发展服务贸易。创造条件发展转口贸易、过境贸易、跨境物流、跨境金融。提高服务贸易比重,扩大服务贸易开放领域,继续发挥旅游、运输、建筑等重点服务贸易领域优势,做大做强文化、教育、传媒、中医药等传统服务贸易,积极培育通信、金融、信息等高附加值服务贸易。逐步扩大中医药、服务外包、文化创意、电子商务等新兴服务领域出口,培育特色服务贸易企业加快发展。推进沿边重点地区金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放,逐

步实现高水平对内对外开放;有序放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域。积极争取外经贸发展专项资金支持,鼓励各类服务业企业在境外开展投资合作,建设境外营销网络。支持沿边重点地区服务业企业参与投资、建设和管理境外经贸合作区。(省商务厅、财政厅,昆明海关,省发展改革委、工业和信息化委、卫生计生委,人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南出入境检验检疫局负责)

(三)扩大边民互市贸易。尽快出台云南边民互市贸易管理办法,清理与中央政策相冲突的有关边民互市贸易的政策和行政规章。在有条件的口岸推广先进地区经验,规范发展边民互市,严格落实国家规定范围内的免征进口关税和进口环节增值税政策。加强边民互市贸易市场建设,加快推进边民互市场地、查验、物流贸易区和农副产品出入境除害处理场基础设施建设。积极争取扩大边民互市交易商品品种,提高交易额。 (省商务厅、财政厅、地税局,昆明海关、云南出入境检验检疫局负责)

#### 五、提升旅游开放发展水平

(一)优化边境旅游管理。积极配合国家修订《边境旅游暂行管理办法》,反映我省诉求,放宽边境旅游管制,做好国家下放边境旅游管理权限的承接工作,研究制定有关配套政策。允许国内居民持有效证件办理边境旅游手续,按照与毗邻国家协商并批准的线路及口岸出入境。争取国务院尽快批准开通普洱、临沧两市8条边境旅游线路的全国异地办证,允许户籍所在地已经实行按需申领护照的国内居民参加边境旅游。开发边境旅游网上申请平台。允许边境旅游团队灵活选择出入境口岸。在游客出入境比较集中的口岸实施“一站式”通关模式,设置团队游客绿色通道,分期分批推进旅客自助查验通道、车辆自助通关系统以及智能验证台建设。优化自驾车出入境旅游审批程序,授予边境城市自驾车出入境旅游审批权限,积极推动签署双边出入境自驾车(八座以下)管理的

有关协定,方便自驾车出入境。(省旅游发展委、公安厅、外办、交通运输厅,昆明海关,省公安边防总队,云南出入境检验检疫局负责)

(二)规划建设跨境旅游合作区。按照“提高层次、打造平台、完善机制”的原则,争取国家批准设立西双版纳、瑞丽、河口、腾冲等跨境旅游合作区。制定跨境旅游合作区建设实施方案,与周边国家就区内旅游资源整体开发、旅游产品建设、旅游服务标准推广、旅游市场监管、旅游安全保障等方面深化合作,共同打造国内外知名旅游目的地。积极与对方国家签订合作协议,允许游客或车辆凭双方认可的证件灵活进入合作区游览。充分利用国家旅游宣传推广平台开展跨境旅游合作区宣传工作。积极与周边国家联合举办各层次的旅游推广和节庆活动。以人文和自然旅游资源富集地为重点,共同开展旅游线路考察,合作设计和打造精品国际旅游线路。(省旅游发展委、交通运输厅、公安厅、住房城乡建设厅、外办,昆明海关,省公安边防总队,云南出入境检验检疫局负责)

(三)加快创建边境旅游试验区。抓紧研究编制云南省边境(跨境)旅游专项规划。依托边境城市,强化政策集成和制度创新,加快建设边境旅游试验区(以下简称试验区),在试验区实行“全域旅游”发展模式。在符合条件的试验区实施口岸签证政策,为到试验区的境外游客签发1年多次往返出入境证件。在有条件的边境口岸设立交通管理服务站点,便捷办理临时入境机动车牌证。鼓励发展特色旅游主题酒店和特色旅游餐饮,打造一批民族风情浓郁的少数民族特色村镇。对重大旅游项目可向国土资源部门申请办理先行用地手续。积极发展体育旅游、旅游演艺,允许外资参股由中方控股的演出经纪机构。(省旅游发展委、财政厅、公安厅、外办、民族宗教委、住房城乡建设厅、交通运输厅、国土资源厅、文化厅、体育局,昆明海关,省公安边防总队,云南出入境检验检疫局负责)

(四)加强旅游支撑能力建设。加大投入力度,加强沿边重点地区旅游景区道路、标识标

牌、应急救援等旅游基础设施和服务设施建设。积极开展与毗邻国家的旅游教育合作项目,开展旅游职业教育培训工作,继续开展越老缅旅游行政官员及旅游企业高管的旅游交流培训等工作。大力提升沿边重点地区对外旅游职业培训层次和规模。加大对旅游职业教育培训资金投入,推动沿边重点地区旅游职业教育快速发展。(省旅游发展委、交通运输厅、教育厅、质监局、外办负责)

## 六、落实差异化扶持政策

(一)实行有差别的产业政策。将沿边重点地区列为我省对外招商引资推介重点。除国家有明确规定要求外,将省级有关项目审批、核准、备案权限下放沿边重点地区。积极推动落实“中国制造2025”云南行动计划,优先把具有比较优势,对沿边地区发展带动作用强的项目纳入省重点项目库。支持沿边重点地区探索发展“三头在外”产业模式,优先布局天然气等进口能源加工转化利用项目和农副产品、海产品等进口资源精深加工项目。支持沿边重点地区发展旅游文化、生物医药和大健康、装备制造、食品和消费品制造、现代物流、特色农业、电子信息等产业,发展外向型产业集群,形成各有侧重的对外开放基地。支持沿边地区积极承接产业转移,打造面向南亚东南亚的国际产能合作园区。鼓励各类企业在沿边地区建设国际商贸物流基地,推进大型进口资源集散中心和出口商品专业市场建设;对物流园区、试验区工业园区、物流配送中心、大型第三方物流项目,按照规定降低有关土地使用税费,进出口果蔬冷库用电企业可积极参与电力市场交易,降低用电成本。支持沿边重点地区发展风电、光电等新能源产业。积极争取国家沿边重点地区产业发展(创业投资)专项基金支持,研究设立省级专项基金,支持沿边重点地区发展壮大特色优势产业。用于扶持园区、企业发展的省级专项资金,对沿边重点地区给予重点支持。支持沿边重点地区发展公募和私募基金。认真落实国家关于西部大开发等税收优惠事项行政审批制度

改革要求,简化管理程序和备案资料;积极配合国家修订《西部地区鼓励类产业目录》,争取将摩托车及其零配件等产业纳入鼓励范围。(省发展改革委、财政厅、工业和信息化委、商务厅、招商合作局、农业厅、旅游发展委、外办、金融办、国土资源厅、质监局,云南证监局、昆明海关、云南出入境检验检疫局,省国税局,省地税局,人民银行昆明中心支行负责)

(二)加强用地保障力度。在边境城市试行将入境经商、稳定就业1年以上的外籍人员计入城镇流动人口,编制城市总体规划时按照人均建设用地指标合理预测新增建设用地。沿边重点地区年度新增建设用地计划指标实行单列,符合国家产业政策的重大基础设施和产业项目,给予优先安排、重点保障。根据沿边重点地区情况,将2020年前建设项目纳入土地利用总体规划调整完善,由有关州、市视情况分解下达耕地保有量和基本农田保护任务。沿边重点地区生态涵养用地,在农民补偿安置到位且当地政府作出不擅自改变土地用途、确能保留原地类承诺的前提下,暂试点不办理农用地转用手续,不占新增建设用地指标。(省国土资源厅、住房城乡建设厅、公安厅负责)

(三)增加省财政转移支付规模。在中央加大对我省转移支付力度的基础上,不断加大对沿边重点地区均衡性转移支付、县级基本财力保障等一般性财政转移支付的支持力度,解决沿边重点地区地方标准财政收支缺口,推进地区间基本公共服务均等化。省财政在专项转移资金分配中加大对沿边重点地区县、市的倾斜。完善边境地区转移支付资金管理办法,规范资金使用;争取国家加大边境小额贸易专项转移支付规模,加大对边境小额贸易企业能力建设支持力度,促进边境地区贸易发展。(省财政厅、发展改革委、商务厅负责)

(四)强化专项资金支持。争取中央财政和国家有关部委加大对我省沿边重点地区基础设施、城镇建设、产业发展等方面的支持力度,提高专项建设资金对我省沿边重点地区的投入比

重。积极争取国家提高对我省沿边重点地区公路、铁路、民航、市政和口岸基础设施、水利、能源、通信等建设项目投资补助标准和资本金注入比例。争取国家专项扶持资金向我省沿边重点地区倾斜,大力支持沿边重点地区申请国家专项建设基金。加大省财政及有关部门专项建设资金对沿边重点地区的投入力度。(省财政厅、发展改革委、工业和信息化委、交通运输厅、住房城乡建设厅、国土资源厅、环境保护厅、农业厅、水利厅、商务厅、外办、旅游发展委,昆明铁路局负责)

(五)实行差异化补助政策。中央安排的公益性建设项目,取消县以下(含县)以及集中连片特殊困难地区州市级配套资金。积极争取中央财政加大对重点开发开放试验区的补助,省财政对沿边重点地区在一定期限内给予适当补助。积极争取中央对我省边境经济合作区以及重点开发开放试验区符合条件的公共基础设施项目给予贷款贴息。地方政府债务置换规模向沿边重点地区倾斜。(省财政厅、发展改革委、商务厅、住房城乡建设厅、金融办,人民银行昆明中心支行负责)

(六)加大税收优惠力度。对沿边重点地区鼓励发展的内外资投资项目,进口国内不能生产的自用设备及配套件、备件,继续在规定范围内免征关税。研究推进沿边地区境外旅客购物离境退税工作。根据中老、中缅、中越跨境经济合作区运行模式和未来发展状况,积极推动国家适时研究适用的税收政策。积极稳妥推进与柬埔寨等有关国家避免双重征税协定的谈签和修订工作。(省财政厅,省国税局,省地税局,昆明海关、云南出入境检验检疫局,省公安边防总队负责)

## 七、深化沿边金融综合改革

(一)拓宽融资方式和渠道。鼓励金融机构加大对沿边重点地区的信贷支持力度,在遵循商业原则及风险可控前提下,对沿边重点地区分支机构适度调整授信审批权限。引导沿边重点地区金融机构将吸收的存款主要用于服务当

地经济社会发展,对将新增存款一定比例用于当地并达到有关要求的农村金融机构,继续实行优惠的支农再贷款和存款准备金政策。积极支持符合条件的企业通过发行企业债券融资,鼓励企业发行项目收益债券、可续期债券、专项债券、中小企业集合债券和“债贷组合”债券,不断扩大直接融资规模。争取保险资金支持沿边重点项目建设。培育发展多层次资本市场,推进企业上市融资与债市融资,规范发展地方资本市场,重点支持符合条件的创新型、创业型和成长型中小微企业到全国中小企业股份转让系统挂牌;规范发展服务中小微企业的区域性股权交易市场,引导产业发展(创业投资)基金投资于区域性股权市场挂牌企业;支持期货交易所研究在沿边重点地区设立商品期货交割仓库;支持沿边重点地区利用本地区和周边国家丰富的矿产、农业、生物和生态资源,规范发展符合法律法规和国家政策的矿产权、林权、碳汇权和文化产品等交易市场。(人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局、云南保监局,省金融办、发展改革委负责)

(二)完善金融组织体系。支持符合条件的境内外银行、证券、保险等金融机构到沿边重点地区设立区域性管理总部、分支机构和功能性机构。支持边境城市符合条件的银行等金融机构升格。支持符合条件的地方法人金融机构,依法合规在南亚东南亚地区开设机构、布局网点。支持沿边重点地区具备条件的民间资本依法发起设立民营银行,探索由符合条件的民间资本发起设立金融租赁公司等金融机构。支持银行业金融机构在风险可控、商业可持续前提下,为跨境并购提供金融服务。积极稳妥发展地方新金融组织,加大对中小微实体企业及“双创”事业的支持力度。(人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局、云南保监局,省金融办负责)

(三)鼓励金融产品和服务创新。建立人民

币对非主要国际储备货币交易市场,畅通人民币与非主要国际储备货币汇率机制形成通道。推动市场主体在跨境贸易、投资中使用人民币计价结算。积极探索拓宽人民币回流机制。支持银行开设境外机构人民币银行结算账户,简化跨境人民币结算手续和审核流程。推动人民币跨境结算从经常项目向资本项目延伸。积极争取试点个人使用人民币进行境外直接投资,推动境内银行为境外项目提供人民币贷款。允许符合条件的中资银行开展居民与非居民账户分离业务试点,实现分账核算管理。稳步发展本外币兑换特许业务,创新个人本外币兑换特许业务发展模式,推动人民币与缅币兑换模式复制到其他非主要国际储备货币。支持资质良好的信托公司和金融租赁公司在沿边重点地区开展业务,鼓励开展知识产权、收益权、收费权、应收账款质押融资和林权抵押贷款业务。支持保险公司开展跨境保险业务,探索境外农业合作、替代种植保险产品创新。依法探索扩大沿边重点地区可用于担保的财产范围,创新农村互助担保机制和信贷风险分担机制,逐步扩大农业保险覆盖范围。加快推进沿边重点地区中小企业信用体系建设和农村信用体系建设。完善沿边重点地区信用服务市场,推动征信产品的应用。(人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南保监局,省金融办、财政厅负责)

(四)防范金融风险。按照地方金融监管职责和风险处置责任,建立健全全方位金融风险防控体系,重点防范和打击金融欺诈、非法集资、非法证券期货活动等各类违法行为。加强金融风险监测指标体系建设,强化内外协调和配合,做好金融风险监测与评估。加强沿边重点地区金融管理部门、反洗钱行政主管部门、海关和司法机关在反洗钱和反恐怖融资领域的政策协调与信息沟通。完善与周边国家金融监管协调机制,强化监管沟通、协调与合作。强化金融机构涉外业务风险的动态监测,建立外部风



险防火墙。建立我省跨境反假货币及跨境人民币整洁度工作机制,逐步完善跨境人民币流通管理云南模式;建立南亚东南亚跨境反假货币培训中心及沿边州、市反假货币培训站。(省金融办、公安厅,人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南证监局、云南保监局、昆明海关负责)

#### 八、狠抓工作推动落实

(一)加强组织领导。省沿边开发开放规划建设工作领导小组(以下简称领导小组)要加强对贯彻落实国发〔2015〕72号文件的组织领导,定期不定期研究解决政策措施落地中的重大问题;领导小组办公室要充分发挥综合协调作用,借助桥头堡(辐射中心)部际联席会议等平台,推动研究协调重大政策落实。

(二)明确责任分工。强化部门协调和上下联动,形成工作合力,切实在改革上拿出新举措、在开放上迈出新步伐、在创新上取得新成效。省直有关部门要各司其职、各负其责,加强与国家对口部委衔接,年内出台具体实施细则,修订完善有关规章制度,明确具体落实时限;在

政策落实、项目建设、资金投入、制度创新等方面对沿边重点地区予以大力支持。沿边重点地区要发挥主体作用,主动作为、深度挖掘、务实创新,把各项政策措施用好、用足、用活,切实将政策优势转化为发展优势。贯彻落实中遇到的新情况和新问题,及时向领导小组报告。

(三)强化监督检查。领导小组办公室加强对政策措施贯彻落实情况的跟踪分析,省政府督查室会同有关部门加强对责任部门和沿边地区的督促检查,深入地开展督查调研,及时掌握情况、发现问题,研究提出整改建议,确保支持沿边重点地区开发开放的各项政策措施落到实处、发挥效应、促进发展。

附件:云南省沿边重点地区名录

云南省人民政府

2016年10月21日

(此件公开发布)

附件

## 云南省沿边重点地区名录

### 一、重点开发开放试验区(2个)

勐腊(磨憨)重点开发开放试验区、瑞丽重点开发开放试验区。

### 二、沿边国家级口岸(12个)

铁路口岸(1个):河口。

公路口岸(11个):天保、都龙、河口、金水河、勐康、磨憨、打洛、孟定、畹町、瑞丽、腾冲。

### 三、边境城市(6个)

景洪市、芒市、瑞丽市、腾冲市、泸水市、河口县。

### 四、边境经济合作区(4个)

河口边境经济合作区、临沧边境经济合作区、畹町边境经济合作区、瑞丽边境经济合作区。

### 五、跨境经济合作区(1个)

中老磨憨—磨丁经济合作区。

注:国家今后批准设立的重点开发开放试验区、沿边国家级口岸、边境城市、边境经济合作区和跨境经济合作区自动进入本名录。

# 云南省人民政府办公厅关于加快推进 双随机一公开监管工作的通知

云政办发〔2016〕105号

各州、市、县、区人民政府，省直各委、办、厅、局：

全面推行“双随机、一公开”监管，随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开，是深化简政放权、放管结合、优化服务改革的重要举措，是完善事中事后监管的关键环节，对提升监管的公平性、规范性和有效性，减轻企业负担和减少权力寻租，都具有重要意义。各级、有关部门必须认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，全面深化改革，大力推动政府职能转变。要按照依法施政和促进社会公平正义的要求，全力推进“双随机、一公开”监管改革，狠抓政策配套和督促落实，以科学有效地“管”促进更大力度地“放”，着力打造公平竞争的市场环境和法治化便利化营商环境，更好服务企业和群众创业兴业，为促进经济社会持续健康发展作出新贡献。根据《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62号）、《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》（国办发〔2015〕58号）、《云南省人民政府关于进一步转变政府职能加强事中事后监管工作的意见》（云政发〔2016〕38号）、《云南省人民政府关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的实施意见》（云政发〔2016〕58号）精神，全面抓好全国推行“双随机、一公开”监管工作电视电话会议精神贯彻落实，彻底解决当前存在的工作进展不平衡、覆盖不全面等问题，结合我省部分地区和部

门开展随机抽查工作的经验，经省人民政府同意，现将加快推进“双随机、一公开”监管工作有关事项通知如下：

## 一、主要任务

### （一）全面制定随机抽查事项清单

各级、有关部门要及时制定本部门随机抽查事项清单，明确检查主体、检查依据、检查标准、检查范围、检查内容、检查手段、抽查频率等，由同级政府统一向社会公布。清单须覆盖本部门市场监管执法事项的70%以上，其他行政执法事项的50%以上，2017年实现全覆盖。随机抽查事项清单的检查事项要和权责清单中行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政检查、行政确认、其他职权等内容相对应。

### （二）建立健全“双随机”抽查机制

各级、有关部门要根据本部门具有执法资格的执法检查人员情况，统筹建立执法检查人员名录库，并根据工作需要及时更新。各级、有关部门根据工作实际，以工商部门建立的市场主体名录库为基础，建立本部门监管对象名录库。已建立本部门监管对象名录库的，要完善与工商部门市场主体名录库的对接，并创造条件，逐步统一到工商部门的市场主体名录库中。工商部门要进一步完善市场主体名录库，分析各部门需求，加强数据开放和共享。监管对象属于或包含非工商登记的，监管部门应根据监管工作实际，建立本部门监管对象名录库，并做

好与有关部门的数据开放和共享。

各级、有关部门要及时开发随机抽查机选或摇号软件,建立随机抽取检查对象抽查机制。按照公平、公开、公正、规范的要求,严格限制监管自由裁量权。执法检查必须通过机选或摇号方式,从执法检查人员名录库中按照合理搭配原则随机选派执法检查人员,从监管对象名录库中随机抽取检查对象。各级、有关部门要细化抽查方式,确保检查对象和执法检查人员的双向互盲。对执法人员少的地区和部门,要建立递补抽取机制,从执法检查人员名录库中统筹抽取。要运用电子化手段,对“双随机”抽查做到全程留痕,实现责任可追溯。对检查对象或检查人员暂不具备“双随机”条件的,经同级政府批准,可以根据情况,进行检查对象的随机或检查主体的随机。

#### (三)健全随机抽查细则

省直有关部门要制定本系统随机抽查细则,抽查细则应包含“双随机”抽查程序、检查手段、检查内容、处罚标准、处罚程序、抽查结果公开程序等。明确承办机构职责,落实执法人员责任,细化抽查方式方法。各级、有关部门要建立执法日志和执法台账,明确检查对象、执法检查人员、内容、方式、措施、结果和监督检查记录。为确保抽查程序公开公正,有条件的部门可探索通过邀请人大代表、政协委员、新闻媒体、有关社会服务机构等现场监督抽查过程。

#### (四)合理确定随机抽查的比例和频次

各级、有关部门要按照既保证必要的抽查覆盖面和工作力度,又防止检查过多和执法扰民的要求,根据市场领域合理确定随机抽查的比例和频次。对社会关注度高、投诉举报多、涉及人民群众生命财产安全的特殊行业、列入经营异常名录或有严重违法违规记录等情况的检查对象,要加大抽查力度,提高抽查的比例和频

次。对守法经营、信用良好的检查对象,可降低抽查的比例和频次。

#### (五)公开抽查信息

有关部门要在门户网站和“国家企业信用信息公示系统(云南)”和“信用云南”平台将随机抽查工作结果的基本信息向社会公布,接受社会监督。对涉及国家秘密、商业机密和个人隐私的检查事项,可以调整抽查结果公示的方式和范围。

## 二、建设配套制度机制

### (一)探索开展联合抽查

各级政府要结合本地实际,协调组织有关部门探索开展跨区域、跨部门联合抽查的工作模式和工作机制,合理配置、统筹使用执法资源,切实解决多头执法、重复抽查、标准不一等问题。要按照“双随机、一公开”监管工作要求,制定并实施联合抽查计划,对同一监管对象的多个检查事项,原则上应一次性完成,提高执法效能,降低市场主体成本。县级开展联合抽查工作由市场监管局牵头推进。

### (二)强化抽查结果运用

各级、有关部门对抽查发现的违法违规行为,要依法依规加大惩处力度,要将随机抽查结果与市场主体的社会信用挂钩。省发展改革委、工商局要牵头建立健全市场主体诚信档案、失信联合惩戒和“黑名单”制度。在随机抽查工作中,根据市场主体信用情况,采取针对性强的监督检查手段,将随机抽查结果纳入市场主体的信用记录,让失信者一处违规、处处受限,形成有效震慑,增强市场主体守法的自觉性。

### (三)探索风险分类分级监管

省直有关部门要积极运用大数据和“互联网+”理念,加强对各级抽查数据的分析与运用,根据检查对象生产经营等活动的最高风险

程度进行分类,结合检查对象安全生产建设情况、事故隐患程度、内部管理水平、遵纪守法情况等,逐步推进对检查对象的分类分级监管,对不同风险层级的检查对象采取不同检查频率与抽查方式。对检查对象的风险层级分类实行动态调整,在保障风险可控、有效监管的前提下,主动降低风险层级、检查比例、抽查频率。分类标准和抽查方式由省直有关部门在总结基层部门经验的基础上统一规定。

### 三、工作要求

#### (一)确保任务落实

各级政府要切实负起责任,把加快推进“双随机、一公开”监管工作摆在更加突出的位置,全力以赴抓好落实。要细化“施工图”,倒排“时间表”,把任务和责任落实到具体部门和个人,确保进度看得见,流程摸得清,到期见效果。省直有关部门随机抽查事项清单必须于2016年10月底前报省人民政府向社会公布,本系统随机抽查细则、随机抽查事项的检查标准和检查范围要于2016年10月底前制定完毕并下发实施。各州、市、县、区人民政府要于2016年11月底前分别向社会公布本级政府部门随机抽查事项清单。2017年6月底前,省直有关部门要将本系统分类分级监管标准报省政府推进职能转变协调小组办公室。各州、市有关部门要依据省直有关部门分类分级监管标准,制定本部门分类分级监管标准,并报本级推进职能转变协调小组办公室和上一级业务主管部门。省政府推进职能转变协调小组要加强统筹协调和指导,抓好督促落实,总结交流经验。各级、有关部门要充实并合理调配一线执法检查力量,不断提高检查能力和水平,切实把“双随机、一公开”监管工作落到实处。

#### (二)严格落实责任

各级、有关部门要进一步增强责任意识,大

力推行“双随机、一公开”监管工作,公平、公开、有效、透明地进行事中事后监管,对到期完不成任务或工作不力的,要严肃问责,对监管工作中失职渎职的,依法依规严肃处理。要加强对“双随机、一公开”监管工作的跟踪问效,及时总结经验 and 成绩,发现问题及时研究处理。

#### (三)严格依法依规

法律法规规章规定的检查事项,要加快推进“双随机、一公开”监管工作。除政府系统自身内部管理外,没有法律法规规章依据的各类面向公民、法人、其他社会组织的检查一律不得擅自开展检查,确需进行检查的事项,要依法提请立法机关进行立法后再开展。法律法规规章有规定,但未列入各部门权力清单和责任清单的检查事项,承担检查职能的部门应当向同级审改办(编办)说明未列入权力清单和责任清单的原因,及时开展随机抽查检查工作,并按照程序列入权力清单和责任清单。随机抽查事项清单根据法律法规规章修订情况和工作实际进行动态调整,及时向社会公布。法律法规规定普遍检查的事项,也要贯彻“双随机、一公开”监管工作的理念,用检查对象和执法检查人员双向互盲的检查方式开展监督检查工作。

#### (四)加强宣传培训

随机抽查是对市场主体监管方式的探索和创新,各级、有关部门要加大宣传力度,通过新闻媒体让广大人民群众了解“双随机、一公开”监管工作。省直有关部门要加大工作指导力度,加强对下级部门“双随机、一公开”监管工作的业务指导、培训和督促。

各州市、省直有关部门贯彻落实情况要及时报省政府推进职能转变协调小组办公室。

云南省人民政府办公厅

2016年9月29日

(此件公开发布)

# 云南省人民政府办公厅关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知

云政办发〔2016〕106号

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为贯彻落实《国务院办公厅关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》（国办发〔2016〕61号）精神，为进一步加强政务舆情回应工作，提升政务公开水平，增强政府公信力，经省人民政府同意，现就政务公开工作中进一步做好政务舆情回应有关事项通知如下：

## 一、把握政务舆情回应原则

（一）及时有效原则。尊重客观事实，坚持快速反应。紧扣群众关切和诉求，做到第一时间发现、收集，第一时间上报、研判，第一时间核实、处置，第一时间发布、回应。

（二）分级负责原则。坚持“属地管理、分级负责、谁主管谁负责”原则，涉事责任部门要明确责任，积极主动回应舆情，注重源头防范、源头治理、源头处置。

（三）双向互动原则。关注群众呼声，及时传递党和政府声音，快速受理群众咨询投诉，及时公开热点、敏感话题真实情况，线上线下及时沟通，实时反馈回应情况，做到事事有回音。

## 二、明确政务舆情回应职责

各地各部门要牢固树立舆情危机和公开意识，高度重视，积极落实好回应责任。对涉及省委、省政府重大政策、重要决策部署的政务舆情，省直有关部门是第一责任主体。涉及各州、市、县、区的政务舆情，涉事责任部门是第一责任主体，其本级政府办公厅（室）会同宣传部门做好组织协调工作；涉事责任部门实行垂直管理的，上级部门办公室会同宣传部门做好组织协调工作。对涉及多个地区的政务舆情，上级政府主管部门是舆情回应的第一责任主体，有关地区政府按照属地管理原则进行回应。对涉

及多个部门的政务舆情，有关部门按照职责分工做好回应工作，部门之间应加强沟通协商，确保回应的信息准确一致，本级政府办公厅（室）会同宣传部门做好组织协调、督促指导工作，必要时可确定牵头部门；对特别重大的政务舆情，本级政府主要负责同志要切实负起领导责任，指导、协调、督促有关部门做好舆情回应工作。

## 三、规范政务舆情回应流程

（一）及时监测收集。各地各部门要安排专人和力量，加强对主要门户网站、论坛、博客、微博、微信、微视、移动客户端、网络问政、热线电话、新闻跟贴，以及报刊、广播电视等平台上的重大政务舆情的监测收集，及时掌握舆情动态。重点收集对政府及其部门重大政策措施存在误解误读的、涉及公众切身利益且产生较大影响的、涉及民生领域严重冲击社会道德底线的、涉及突发事件处置和自然灾害应对的、涉及公共安全影响社会稳定的、上级政府要求下级政府主动回应的政务舆情等需要重点回应的政务舆情信息。对涉及本地本部门工作的政务舆情，要迅速与政府新闻办、网信、公安（网安）以及政府门户网站、政务新媒体等工作机构核实衔接，做到不漏报、不迟报、不误报、不瞒报，确保舆情信息互通互动互助共享，形成“全覆盖、全方位、全天候”的舆情监测体系。

（二）科学分析研判。健全政务舆情研判标准，根据舆情内容、公众反应、媒体介入程度等，确定重大、较大、一般等舆情等级，准确判断回应价值。涉及群众切身利益的重大决策出台前，要采取舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等方式，科学预测、综合研判可能引发的各种舆情风险，制定相应处置预案和整改措施。

对可能出现的重大敏感政务舆情,及时形成舆情分析报告,对事件的性质、舆情走势、可能出现的风险等进行认真评估,提出预控处置意见。

(三)严格归口报送。加强政务舆情信息管理工作,规范信息报送渠道,强化互联网政务舆情报送力度。向本级政府或领导报送政务舆情,凡属就业、住房、教育、卫生计生、质检、食品药品安全、价格、扶贫、移民搬迁、公共基础设施建设等民生热点类的,以各业务职能主管部门报送为主;凡属社情民意类的,以信访部门报送为主;凡属对外宣传类的,以外宣部门报送为主;凡属社会稳定类的,以公安部门报送为主;凡属涉外类的,以外事部门报送为主;凡属应急管理类的,以政府应急部门报送为主;其他政务舆情信息由政府办公厅(室)负责统筹报送。各地各部门在向本级政府或政府领导报送各类政务舆情信息时,须同时抄送政务公开日常工作负责部门;报送省人民政府或省人民政府领导的政务舆情信息,须同时抄送省政务公开领导小组办公室、省新闻宣传和舆论处置联席会议办公室。

(四)规范应对处置。建立健全政务舆情回应预案,加强政务舆情回应预案动态管理。发现舆情后,责任单位应采取多种应对措施,降低舆情热度,控制舆论导向;完善网上网下相结合的综合回应防控体系,做到“网上问题,网下解决”,舆情处置和实体处置同步开展。舆情反映问题的受理、转办、回应等工作流程,原则按照及时发现、收集整理、报送上级领导、通报涉事单位、舆情研判会商、提出应对处置意见、回复办理结果、督办落实、汇总通报的应对处置程序规范处置;重大突发政务舆情,要严格按照公共突发事件应急处置程序和重大政务舆情处置有关规定应对处理。

(五)分类回应反馈。一般性政务舆情,经调查核实,如情况不真实或有较大出入的,有关部门应及时公开政务信息,说明真实情况,澄清事实真相;如情况属实,应将有关部门采取的工作措施、处置结果等信息,适时、适度、有效地公开,主动回应媒体关切、降低负面影响。对于重

大政务舆情,有关部门要根据上级要求及应急管理、新闻宣传、政府信息与政务公开规定,及时组织对舆情反映情况开展全面调查,快速形成调查报告和处置意见,第一时间发布有关信息。新闻宣传、互联网信息服务、新闻出版广电、通信等有关业务主管部门应积极帮助做好政务舆情回应信息快速发布的绿色通道保障工作,确保及时、无偿向公众发布政务舆情回应信息。

#### 四、拓宽政务舆情回应渠道

(一)进一步加强新媒体建设。进一步加强政务微博、微信、移动客户端的建设和运营管理,充分利用新兴媒体平等交流、互动传播的特点和政府网站的互动功能,及时发布各类权威政务信息。涉及公众重大关切的公共事件和政策法规方面的信息,要做到第一时间发布和推送。对政府重要会议、重大活动,根据工作需要,积极开展“微直播”。同时,加强与网络意见领袖的线下互动交流,适时通过聘请网络意见领袖担任政风行风监督员、旁听政府有关会议、参与政府重大决策等形式,建立长期稳定的联系制度,发挥网络意见领袖的正确示范作用和影响力。

(二)进一步加强政务热线管理。加强政务热线电话工作指导管理,加大行政、事业单位和公用事业企业对外服务热线的优化整合力度,推动构建统一、快捷、高效的政府公共服务平台,完善工作机制,理顺办理流程,规范服务流程,强化考核检查,持续提升“96128”政务查询专线、“12345”市民服务热线等政务热线电话接听率,及时答复公众询问。不断健全政务热线与有关职能部门、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的联动响应机制,认真做好对各部门和企事业单位投诉的办理、答复、回访和单位领导现场接听工作,对群众反映问题及时转交有关地区和部门办理,限时办结。

(三)进一步加强网民留言办理。严格按照责任分工、办理程序和时限要求,做好网民留言办理工作。有关承办单位要做好对网民留言反映事项的认领、研判、报送、处置等工作,及时向

上级部门报送办理材料和答复意见。办理材料和答复意见应严格按照程序和时限要求报送、审核、答复(或回复)。省人民政府批转的人民网《地方领导留言板》网民留言,以及各地各部门主要领导信箱及网民留言,业务主管部门对有关留言要按照表扬和感谢类、谏言和咨询类、申诉和寻求解决类进行分类转办、交办,承办单位应分别于5个、10个、20个工作日内办结并回复网民,情况特别复杂的可延长10个工作日。有关法律法规另有规定的,从其规定限时办结,以确保网民反映的问题得到及时解决和反馈。

### 五、健全重大政务舆情回应机制

建立健全重大政务舆情处置机制,根据性质和影响范围,实行分类分级分层处置和引导回应。对行政区域内事关用地拆迁、社会稳定、民生举措、干部作风等敏感问题,网上舆论激烈的重特大负面网络舆情、网络突发事件及公共安全突发事件等,各地各部门要加强日常政务舆情信息预警预报,制定重大突发事件舆情应对预案,快速高效响应,及时化解。对已发生的重大群体性事件、敏感性事件和形成较大社会影响的网络舆情热点事件,要严格按照《国家突发公共事件新闻发布应急预案》和《云南省重大突发事件新闻报道应急处置工作制度》等规定要求,遵循“快报事实、慎报原因、详报措施、后报结果”的原则,第一时间通知舆情责任单位新闻发言人和单位主要负责同志,第一时间向上级政府和主管部门报告,及时组织核查舆情反映的有关问题,启动重大事件舆情处置程序,做到统一指挥协调、统一应对方案、统一发布回应口径。重大政务舆情报告时限,最迟不得晚于事发后1小时。

### 六、提升政务舆情回应实效

对涉及重大突发事件的政务舆情,要快速反应、及时发声,最迟应在24小时内举行新闻发布会,对其他政务舆情应在48小时内予以回应,并根据工作进展情况,持续发布权威信息。对监测发现的政务舆情,各地各部门要加强研判,分类处理,及时采取发布权威信息、组织专

家解读、召开新闻发布会或吹风会、接受媒体专访等方式,多角度回应,全方位引导。回应内容要围绕舆论关注的焦点、热点和关键问题,实事求是、言之有据、有的放矢,避免自说自话,力求表达准确、亲切、自然。通过召开新闻发布会或吹风会进行回应的,有关部门负责人或新闻发言人应当出席。对出面回应的政府工作人员,要给予一定的自主空间,宽容失误。与宏观经济和民生关系密切以及社会关注事项较多的有关职能部门(名单见附件),要增加新闻发布频次,原则上每季度至少举办1次新闻发布会,部门主要负责同志每年至少出席1次、部门新闻发言人或有关负责人每半年至少出席1次省新闻办组织的新闻发布会。省新闻办要加强工作指导和督查考核工作。

### 七、强化政务舆情回应保障

(一)加强组织领导。各地各部门要将舆情收集、研判、回应工作列入重要工作日程。严格落实省新闻宣传和舆情处置联席会议制度和有关舆情处置回应规定要求,指定专门工作机构,坚持和完善专人采编、领导审核把关等工作程序,安排专业人员负责政务舆情收集、分析、回应等工作,给予政策倾斜,优先选拔个人素质较高、年轻优秀的同志从事该项工作,同时为新媒体平台的搭建、助推,有关应用系统的开发建设,网络意见领袖的沟通联系,以及业务培训等提供必要的预算经费。

(二)加强统筹协调。各地各部门要切实履行舆情回应主体责任,主要负责同志要带头参加新闻发布活动、接受媒体采访、发表署名文章等,主动回应公众关切,支持鼓励广大党员干部主动发声,积极引导社会舆论,努力构建信息共享、多方参与、齐抓共管的工作格局。要建立健全与新闻宣传、互联网信息监管、政府应急、公安(网安)等部门的快速反应和协调联动机制,加强与有关媒体和网站的沟通,扩大回应信息的传播范围。省新闻宣传和舆情处置联席会议加强对全省舆情处置工作的统筹协调;省政务公开领导小组办公室、省新闻办、省网信办要建立定期业务会商制度;省网信办和省公安厅网

络安全部门等要加强与省新闻宣传和舆情处置联席会议成员单位之间的舆情信息共享、协同处置,建立政务舆情工作联动机制。

(三)加强主动发布。各地各部门凡涉及公共利益、公众权益、需要广泛知晓的事项和社会关切的事项以及法律和国家规定需要公开发布的事项,都要依法依规、及时全面、客观准确地向社会公开发布。要突出政府门户网站信息公开第一平台作用,加强政策解读宣传,及时准确公开政府信息,将依法依规发布信息贯穿于舆情处置和回应的全过程;要突出政务微博、微信、移动客户端等新媒体应用广泛的优势,加强新媒体信息发布平台运用,扩大政务舆情回应信息响应范围;要突出新闻发布制度在舆情应对中的权威作用,积极发挥新闻发布会平台作用,增强舆情应对的权威性和时效性。

(四)加强业务培训。各地各部门要针对信息发布、政策解读、传播技能、公共关系、危机处置等知识组织专题学习,建立培训工作常态化机制,定期组织现场观摩、座谈、研讨等,加大内部沟通和对外交流频次,经常组织开展面向信息公开工作人员、新闻发言人、政务舆情工作人员、政府网站工作人员,以及政务微博、微信、移动客户端有关人员的专业培训,不断提升工作人员把握政策能力、舆情研判能力、解疑释惑能

力和回应引导能力。

(五)加强督查考核。各地各部门要强化工作执行和跟踪问效,组织开展专项考核、不定期抽查、“回头看”、第三方评估、年底集中考核等多种形式的监督检查。定期梳理总结,把好经验、好思路、好做法转化为进一步做好政务舆情工作的实际举措,对本地本部门先进典型进行推广交流,积极发挥示范引导作用。将政务舆情回应情况作为政务公开的重要内容纳入年度综合考评,按照有关规定组织开展评比表彰;建立政务舆情回应通报批评和约谈制度,定期对政务舆情回应工作情况进行通报,对工作消极、不作为且整改不到位的单位和个人进行约谈;对不按照规定、擅自发布有关信息或报道虚假情况、侵犯群众知情权且情节较重的,会同监察机关依法依规严肃追究责任。

附件:与宏观经济和民生关系密切以及社会关注事项较多的有关职能部门名单

云南省人民政府办公厅

2016年9月29日

(此件公开发布)

附件

## 与宏观经济和民生关系密切以及 社会关注事项较多的有关职能部门名单

省发展改革委、工业和信息化委、教育厅、民族宗教委、公安厅、民政厅、财政厅、人力资源社会保障厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业厅、林业厅、水利

厅、商务厅、卫生计生委、旅游发展委、地税局、工商局、质监局、新闻出版广电局、安全监管局、食品药品监管局、统计局、物价局等



# 云南省人民政府办公厅关于推进 国有企业供给侧结构性改革的实施意见

云政办发〔2016〕108号

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的必然要求，是转变经济发展方式和战略性调整经济结构的关键。为推进我省国有企业供给侧结构性改革工作，优化供给结构，扩大有效供给，培育新动能，推动国有企业转型升级，实现可持续发展，根据《中共云南省委 云南省人民政府关于推进供给侧结构性改革的总体意见》（云发〔2016〕16号）和《云南省人民政府关于稳增长开好局若干政策措施的实施意见》（云政发〔2016〕19号）精神，结合我省国有企业实际，经省人民政府同意，现提出以下意见：

## 一、总体要求

### （一）指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议和省委九届十二次全会精神，践行创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念，落实去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板重点任务，推动国有企业优化存量、引导增量、主动减量，加快调整产业结构，大力实施创新驱动发展战略，积极培育发展新产业，优化供给结构，提高供给质量和效率，推动国有企业生产力水平整体提升，实现健康可持续发展，为“十三五”良好开局和国民经济持续健康发展作出积极贡献。

### （二）基本原则

坚持市场导向，企业主体。强化市场竞争机制和倒逼机制，充分发挥市场在资源配置中

的决定性作用，提高生产端资源配置效率。发挥企业主体作用，保障企业自主决策权，充分体现企业推进供给侧结构性改革的主观能动性。

坚持统筹部署，精准发力。按照省委、省政府的决策部署，加强总体谋划和方案制定，做到情况清、目的明、措施实。抓住关键点，理顺体制，激活机制，提高工作措施的针对性和有效性。

坚持改革创新，转型升级。进一步加大国有企业改革工作力度，加快形成有利于效率提升、可持续发展的长效机制。鼓励企业加快技术、产品、业态、商业模式创新。改造提升传统行业，加快培育发展新产业，促进企业转型升级。

坚持突出重点，有序推进。以去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板为重点，根据不同行业和企业的特点，把供给侧结构性改革与企业承受能力相结合，把握好工作节奏，妥善处理好改革与稳定的关系。

### （三）主要目标

到2018年，国有企业供给结构对需求变化的适应性和灵活性显著提高，生产经营环境持续改善，要素资源配置效率明显提升，创新能力大幅提高，新的发展动能持续壮大，形成多层次、高效率、高质量的供给体系。

过剩产能得到有效化解。2016年，省属国有企业关停炼铁产能125万吨、炼钢产能280万吨及相配套的公辅设施，化解煤炭过剩产能357万吨。到2018年，基本实现省属135户

“僵尸企业”出清,国有企业全面完成去产能目标任务。

产品库存控制在合理范围。钢材、橡胶、有色、化工等大宗商品库存趋于合理;国有房地产企业通过兼并重组、整合收购等方式,创新营销模式,推进差异化产品供给,实现商品房库存稳步降低。

债务资本杠杆率趋于合理。力争新增1—2户国有上市公司,10户以上国有企业在“新三板”挂牌,实现股权类融资300亿元,增加直接融资1000亿元,有效落实国家债转股政策,国有企业平均资产负债率力争控制在70%以内。

生产运营成本大幅降低。国有企业成本费用利润率明显好转。力争省属国有企业成本费用年均增幅低于收入增幅3个百分点以上,成本收入比值年均降幅在1.5%左右,综合融资成本在2015年的基础上明显降低。

发展短板得到有效补齐。国有经济布局结构明显优化,国有资本进一步向支撑全省经济发展的重要行业和关键领域集中;创新对企业发展的支撑作用明显增强,产品结构进一步优化,产品质量不断提高。国有企业市场开拓能力、资本运作能力显著增强,整体竞争力显著提升。

## 二、主要工作

### (一)积极稳妥去产能

落实政策,淘汰一批。认真贯彻国家和省关于淘汰落后产能的决策部署,落实企业主体责任,州、市人民政府负总责,严格执行环保、能耗、质量、安全、技术等标准和产业政策,强化标准和政策执行,积极履行社会责任,依法依规淘汰落后产能。梳理国有企业非主营业务和资产,加快扭亏治亏工作力度,支持企业加大对长期亏损、扭亏无望、资不抵债子企业的清理退出力度。指导企业加快处置与主业互补性、协同性差的低效业务资产。

主动压减,退出一批。鼓励有条件的国有

企业根据市场情况和自身发展需要,调整企业发展战略,对不具备市场竞争力和处于停产状态的产能,主动采取措施,实现有序退出。鼓励有条件的产能过剩企业实施跨行业、跨地区、跨所有制减量化兼并重组,退出部分过剩产能。指导企业加大内部资源整合力度,加快从非主业领域、缺乏竞争优势领域及一般产业的低端环节退出,减少无序竞争和同质化经营,推动形成分工合理、优势互补的产业发展格局。加强企业投资管理,优化重大项目规划布局,坚决遏制盲目扩张,严禁新增过剩产能项目。

清理盘活,出清一批。全面开展调查摸底,认真梳理细化分类,摸清国有“僵尸企业”情况。研究制定出清重组“僵尸企业”、促进结构优化的工作方案,有针对性地采取兼并重组、债务重组或破产清算等措施,积极稳妥处置“僵尸企业”,加快退出一批无效产能,有效激活各类生产要素,提高资源配置效率。稳妥发展混合所有制经济,鼓励和引导非公有制企业通过参股、控股、资产收购等方式参与国有“僵尸企业”改制重组。制定国有资本投资负面清单,大力清理长期亏损、扭亏无望的“僵尸企业”和低效无效资产。在化解过剩产能和处置“僵尸企业”过程中,要做好职工安置工作,依法保障职工合法权益,切实维护企业稳定。

国际合作,转移一批。支持国有企业发挥规模、生产能力、资金、技术等优势,在全球范围内开展资源和价值链整合,加强与周边国家及新兴市场国家投资合作,采取多种形式开展对外投资,建设境外生产基地,提高企业跨国经营水平,推动优质产能向境外转移。鼓励企业积极参加各类贸易促进活动,创新国际贸易方式。拓展对外工程承包领域,提升对外承包工程质量和效益,积极承揽重大基础设施和大型工业、能源、矿产资源开发等项目,带动技术、装备、产品、标准和服务等出口,巩固扩大国际市场。

### (二)千方百计去库存

强化营销,拓展市场。支持国有企业创新营销方式、完善激励机制、积极拓展市场,根据库存产品的实际情况,制定切实有效的市场营销策略,借助“互联网+”等手段拓展市场,在巩固扩大现有市场的同时,积极开辟新市场,扩大市场占有率。指导企业加强应收账款管理,避免出现大量坏账。针对当前商品房市场行情,引导企业采取积极有效的营销手段,着力化解房地产库存,加快资金回笼。

立足需求,改善供给。引导国有企业积极适应需求升级新趋势,加快开发适销对路的产品,进一步满足和引领消费需求,避免出现新的库存积压。鼓励企业提升产品品质,开展个性化定制、柔性化生产,培育精益求精的工匠精神,增品种、提品质、创品牌。指导企业提高产品及服务质量,在产品设计、生产、销售、经营及提供服务的全过程中严把质量关,真正把企业现有产品做好、做精,为市场提供质量过硬的产品和服务,真正实现产品及服务供给水平的全面提升。

供需对接,企业合作。鼓励国有企业按照市场化原则,开展企业间产业链纵向与横向合作,加强供需对接,打造互助合作新模式,共同应对困难和挑战,实现互利共赢。支持有产业链上下游关系的企业之间提供原料供应、产品配套服务,巩固并扩大市场份额。支持企业间积极开展委托生产、委托加工等产能合作,把企业间的产能优势和市场优势充分对接,实现企业产能资源的高效利用。

争取支持,促进周转。密切把握中央财政开展收储大宗商品的政策契机,鼓励国有企业积极参与政府收储,有效降低库存;加强市场研判,借助平台公司,对化肥、橡胶等价格持续走低的商品进行战略收储,在化解库存、维持价格稳定的同时获得未来收益。支持国有房地产企业积极争取有关政策,在规划许可条件下,调整房屋用途、套型结构和商住比例,调整产品结

构;争取公共租赁住房政策支持,将符合条件的商品住房作为棚改安置房和公共租赁住房房源。

### (三)综合施策去杠杆

引入资本增量,优化资本结构。引入各类社会资本,推进国有企业股权多元化,有序发展混合所有制经济,增加企业资本金。支持企业充分利用多层次资本市场,通过改制上市、“新三板”挂牌、区域性股权市场发行转让等方式,提升资本市场竞争力,引入增量投资。通过引入产业发展基金、风险投资基金等,优化企业资本结构,降低企业资产负债率。

增加直接融资,优化债务结构。创新融资方式,鼓励国有企业综合利用企业债、公司债、中期票据、短融、超短融、私募债等直接融资工具;支持具备条件的企业加大对永续债、绿色债券、美元债等债券的发行力度,提高直接融资比重,置换高息债务,释放融资空间,降低融资成本。支持企业通过资产证券化、融资租赁等方式,盘活存量资产,提高资金使用效率,优化债务结构。

推进重组整合,增强融资能力。充分发挥整合重组对调整优化企业债务结构的促进作用,对有发展前景、资产负债率较高、现金流紧张、生产经营出现暂时困难的国有企业,加大债务重组力度,通过实施债转股、资产证券化等手段和措施,降低资产负债率,降低企业财务成本支出,增强企业融资能力,提高企业盈利能力和水平。

强化债务管控,消除系统风险。督促指导国有企业做好债务风险排查,制定债务管控措施。重点关注产能过剩和“僵尸企业”等风险领域,加大对不能产生正现金流或亏损严重的低效无效资产的处置力度,加大对高成本负债的置换力度,加大对应收账款、担保、对外借款等重大债项的清理力度,止住出血点,加快沉淀资金回笼,防范资金链断裂等系统性风险发生。

做好投融资统筹协调工作,防范短贷长投风险。支持企业债务重组和兼并重组,坚决遏制企业恶意逃废债行为,推动建立融资及债务会商机制,坚决守住不发生系统性、区域性金融风险的底线。

#### (四)多措并举降成本

挖潜增效,降低生产成本。鼓励国有企业实行全员、全要素、全过程成本管控,积极对标同行业先进水平,确定更严格的降本增效目标和精细化的激励约束考核办法,严控成本费用过快增长。强化投资和项目管理,推进项目目标成本管理,严控投资项目成本费用。深化国有企业薪酬制度改革,建立收入水平增长幅度与劳动生产率提高相适应的调整机制,实行企业负责人薪酬、企业工资总额与经济效益紧密挂钩,降低企业人工成本。创新融资方式,优化信贷结构,降低企业财务成本。

强化管理,降低运营成本。引导国有企业积极吸收借鉴现代管理思想和理念,推广应用先进管理方法和手段,全面提升管理水平。完善企业标准化管理体系,促进生产、技术、管理活动科学化、制度化。推进企业信息化建设,促进信息技术与经营管理、产品研发、供应链优化等深度融合,打造高效信息化管理平台,为企业战略决策、资本运作、资源共享、动态监控等提供专业化解决方案。加强集团管控,建立健全管理科学、权责对等、职能清晰、控制有力、运转高效的管理体系,提高管理效率。

用足政策,降低税费成本。落实国有企业兼并重组税收优惠政策,对企业合并、分立、破产等依法给予契税、土地增值税、印花税等税收优惠;落实高新技术企业、企业研发费用税前加计扣除等国家税收优惠政策,降低企业税赋成本。深化电力体制改革,进一步降低企业用电成本。落实国家和省全面清理规范涉企收费措施,切实降低企业制度性交易成本。按照国家统一部署,落实失业保险、工伤保险、医疗保险

等社会保险费调整政策,降低企业社会保险费成本。

#### (五)优化完善补短板

推进结构调整,促进转型升级。着眼于国有资本功能发挥和整体效率提高,调整优化投资结构,推进国有资本向支撑全省经济发展的重要行业和关键领域集中。鼓励国有企业通过并购重组、战略联盟等多种方式,进行企业之间和企业内部的资源整合,提高产业集中度,打造全产业链竞争优势,进一步优化资源配置。推动传统产业优化升级,提高产品质量和附加值,调整优化供给结构。加快发展生物医药和大健康、旅游文化、信息、现代物流、高原特色现代农业、新材料、先进装备制造、食品与消费品制造8大产业,培育新的经济增长点。牢固树立绿色发展理念,全面推行绿色制造,壮大绿色经济。

完善体制机制,增强企业活力。深化国有企业改革,完善国有资产管理体制,以管资本为主推进国有资产监管部门职能转变,创新监管方式和手段,提高监管的科学性、有效性。推动党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系。完善现代企业制度,积极推进国有企业分类改革、分类发展、分类定责、分类考核,促进国有企业与市场经济深度融合。加大公司制股份制改革力度,大力推动国有企业改制上市,逐步调整国有股权比例。健全公司法人治理结构,落实董事会职权;深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。

强化自主创新,转换发展动力。引导国有企业把创新摆在供给侧结构性改革的突出位置,贯穿于企业改革发展的全过程,加快实施创新驱动发展战略。推进科技创新,强化企业创新主体地位和主导作用,实施一批重大科技项目,突破和掌握一批关键共性技术,形成一批具备先发优势的引领型企业,打造一批“双创”示

范基地,加快科技成果转化。推进管理创新,调整优化企业组织结构,有效压缩管理层级,探索创新管理机制和运营模式。推进商业模式创新,以市场为导向,实现由生产型向生产服务型转变;推进互联网和实体经济的融合发展,重构价值链,提升企业创造力。

深化开放合作,拓展发展空间。鼓励国有企业主动服务和融入国家“一带一路”和把云南建设成为我国面向南亚东南亚辐射中心等重大战略,加快国际化经营步伐,推动国际产能和装备制造合作,积极参与周边基础设施互联互通、境外产业园区建设,深化能源资源合作。推动企业扩大对外投资,建设一批大宗商品生产基地,实施一批投资并购项目,打造一批跨国企业,培育一批国际化人才,不断提升国际化经营水平。加强与中央企业、民营企业和外资企业合作,积极引进各类资本参与国有企业改制重组和结构调整,大力引进先进技术、管理经验和高素质人才,提高企业核心竞争力。

### 三、保障措施

#### (一)加强组织领导

各州、市和各级国有资产监管部门要进一步统一思想,提高认识,把推动国有企业供给侧结构性改革作为深化改革的重点任务来抓,摆上重要议事日程,认真抓好落实。要加强组织领导,成立工作机构,统筹谋划和指导推进供给侧结构性改革各项工作。要结合实际,督促指导企业研究制定推进供给侧结构性改革方案,明确工作目标和进度安排,加强重点工作调度,切实保障每一项工作都落到实处。

#### (二)加大政策支持

省直有关部门要密切配合,统筹推进国资国企改革,通过推进企业兼并重组、完善现代企业制度、经营性国有资产集中统一监管等重点改革,解决制约国有企业发展的深层次矛盾和问题。要继续落实好有关减税降费政策,帮助

企业有效降低外部成本和税费负担。要深入研究重点行业企业面临的困难和问题,进一步拿出有针对性的政策措施,加大指导帮扶力度,为企业推进供给侧结构性改革提供政策保障。要注意跟踪评估政策落实情况,及时发现并解决政策落地中出现的问题,帮助企业解决实际困难,高质量推进各项工作。

#### (三)强化考核激励

各级国有资产监管部门要充分发挥绩效考核、分配奖惩的导向作用,严格落实考核和薪酬分配制度,进一步健全完善考核体系,将推进供给侧结构性改革纳入国有企业领导班子和企业负责人综合考评。健全激励与约束相结合的考评机制,从精神奖励、物质奖励和干部使用等方面探索形式多样的激励约束措施,对超额完成目标任务的企业要奖励,对完成不好的要处罚,充分调动企业的积极性。加强督导帮助,对工作落实情况实行全过程跟踪督查,确保工作顺利推进。

#### (四)努力营造氛围

充分尊重群众的改革首创精神,鼓励基层大胆试验,破解难题,不断积累经验。健全激励机制和容错纠错机制,努力营造干事创业的良好氛围,最大限度调动国有企业广大干部职工的积极性、主动性、创造性,通过改革释放红利、激发动力、增强活力。加强宣传和舆论引导,对已出台的工作方案和政策措施,要采取多种方式进行充分宣传解读,最大程度凝聚共识。加强和改进国有企业党建工作,充分发挥各级党组织和党员干部在供给侧结构性改革中的政治核心作用和示范带头作用,为改革攻坚提供坚强的政治保障。

云南省人民政府办公厅

2016年10月8日

(此件公开发布)

# 云南省人民政府办公厅关于做好 国有企业提质增效工作的实施意见

云政办发〔2016〕109号

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为深入贯彻党的十八届五中全会、全国国有企业提质增效工作电视电话会议、省委九届十二次全会和全省经济工作会议精神，推动全省国有企业提质增效、转型升级，充分发挥国有企业在稳增长中的带头作用，为全省经济平稳健康发展作出更大贡献，经省人民政府同意，现提出以下意见：

## 一、加强组织领导

各州、市和省直有关部门要把思想认识和行动进一步统一到党中央、国务院和省委、省政府的决策部署上来，加强领导、完善措施、狠抓落实，坚决打好国有企业提质增效攻坚战。

(一)健全工作机制。各州、市和省直有关部门要把打好国有企业提质增效攻坚战摆上重要议事日程，不等不靠抓好落实，加强组织领导，组织专门力量和精干班子，统筹谋划和指导推进国有企业提质增效工作。各级国有资产监管部门要定期向本级政府汇报工作进展情况，及时反映困难和问题，提出政策建议，争取工作支持；要加强对下级国有资产监管部门的督促指导，形成全省国资系统一盘棋、一股劲干好国有企业提质增效工作的大格局。

(二)明确目标任务。各州、市和省直有关部门要勇于担当、自加压力，结合供给侧结构性改革和“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”5大任务，抓紧制定指导本地和分管领域国有企业提质增效工作的实施意见，提出更加积极的增长目标和更加明确的工作要求。各级国有资产监管部门要针对当前制约国有经济平稳健康发展的突出问题，督促指导企业研究制定切实可行的工作方案，“一企一策”提出具体措施，细化量化工作任务，切实保障提质增效工作取得实实在在的成效。

(三)强化考核激励。各级国资监管部门要充分发挥绩效考核、分配奖惩的导向作用，严格落实考核和薪酬分配制度，进一步健全完善考核体系，将提质增效工作纳入国有企业领导班子和企业负责人综合考评。健全激励与约束相结合的考评机制，从精神奖励、物质奖励和干部使用等方面探索形式多样的激励约束措施，对超额完成目标任务的企业要奖励，对完成不好的要处罚，对严重落后的要问责，充分调动企业积极性。坚持“抓两头、促中间”，加强督导帮助，确保盈利基础好的企业多作贡献，困难较多的企业坚决遏制下滑局面，亏损企业努力控亏扭亏。

## 二、发掘市场需求

坚持向开拓市场要质量、要效益，紧盯市场、善于创新，抢抓机遇，用新思路新举措深挖市场潜力，开拓更多发展空间，在市场打拼中提质增效。

(四)千方百计开拓市场。加强形势分析研判，进一步完善经济运行分析的方式方法，强化调度分析，动态跟踪市场供求态势，增强分析研判的科学性、预见性和指导性。督促国有企业紧抓市场营销，以市场为导向，实施差异化战略，以销促产、产销联动，及时调整产品结构，抢抓订单，不断扩大市场占有率。大力推进商业模式创新，提高企业适应市场和开拓市场能力，进一步挖掘市场的深度与广度，在巩固扩大现有市场的同时，积极开辟新的市场。

(五)积极改善产品供给。推动供给侧结构性改革，引导国有企业积极适应需求升级新趋势，加快开发适销对路的产品，进一步满足和引领消费需求，改善供给水平，发掘市场需求潜力。鼓励企业加大品牌提升力度，争创国际国内知名品牌，形成品牌优势，提高产品附加值和

品牌溢价。指导企业提高产品及服务质量,在产品设计、生产、销售、经营及提供服务的全过程中严把质量关,真正把企业现有产品做好、做精,为市场提供质量过硬的产品和服务,真正实现产品及服务供给水平的全面提升。

(六)深化企业合作对接。鼓励国有企业按照市场化原则,开展企业间产业链纵向与横向合作,加强供需对接,打造互助合作新模式,共同应对困难和挑战,实现互利共赢。加快推动具有国际竞争优势的企业“走出去”,带动产业链上下游企业共同拓展新的发展空间。鼓励企业在“走出去”方面相互支持,加大在资金、技术、管理、品牌、人才、信息等方面的合作力度,共同开拓国际市场。省国资委和省直有关部门要积极搭建合作平台,建立协调工作机制,及时提供资源、信息等服务,促进企业间战略合作。

### 三、开展挖潜增效

坚持向管理提升要质量、要效益,积极苦练内功,推动管理创新,深入开展降本节支、挖潜增效,通过进一步加强管理,止住出血点、找出风险点、形成利润点。

(七)强化成本费用管控。推动国有企业广泛开展“成本管控、效益否决”专项行动,引导企业实行全员、全要素、全过程成本管控,积极对标同行业先进水平,确定更严格的降本增效目标和精细化的激励约束考核办法,严控成本费用过快增长。督促工业企业降低工艺消耗,实施比价采购,严控成本费用支出;建筑施工企业加强工程材料和人工的管理与控制,减少损耗,严控各类支出,实行同类工程成本比较分析,降低工程成本;其他企业通过完善措施,对标挖潜,降低成本费用。

(八)加强人力成本管控。各级国有资产监管部门和国有企业要认真落实国家和省关于国有企业负责人薪酬制度改革的要求,建立健全业绩考核和薪酬分配联动机制,实行企业负责人薪酬、企业工资总额与经济效益紧密挂钩,与经济增长同步、与企业劳动生产率提高同步。科学调整企业组织机构,严格定岗定编,精简压缩管理层级,将收入分配更多地向一线员工和科技人员倾斜,调动和保护广大干部职工增收节支、挖潜增效的积极性。

(九)切实加强资金管理。督促国有企业进

一步强化资金预算管理,优化负债结构,不断完善以价值创造为导向、注重平衡风险与效率的预算管控体系。加强应收账款管理,对客户进行分类,实行信用评级,降低坏账风险,减少坏账损失。加快清理无效库存,对不适销、不对路、价格下行趋势明显的产品,尽快清仓利库,加速资金回笼。引导企业拓宽直接融资渠道,控制好负债规模和负债率,提高资金使用效率,切实降低财务成本。督促企业加大对投融资、融资性贸易、金融衍生业务、汇兑、担保、债务、垫资等业务风险的管控力度,完善风险防范与化解措施,严防发生重大损失。

### 四、扩大有效投资

坚持在有序引导增量中提质量、增效益,创新投资模式,调整优化投资结构,积极扩大合理有效投资,通过加快培育新增长点实现提质增效。

(十)着力调整投资结构。突出项目效益的价值导向,新增投资要向回报水平高、盈利能力强的领域倾斜。引导国有企业加大对符合全省发展战略的基础设施、重点产业、重要资源、公共服务等领域的投资力度,重点加大生物医药和大健康、旅游文化、信息、现代物流、高原特色现代农业、新材料、先进装备制造、食品与消费品制造等8个云南有优势、有基础、有市场,能较快形成经济增长动力的产业投资力度,切实提高投资回报率,培育新的经济增长点。严格控制产能过剩领域的新增投资,严格控制高负债、低收益的投资项目,严格控制不能体现企业自身优势和不符合企业主业发展方向的投资项目。

(十一)落实一批重点项目。充分发挥项目带动作用,依法、依规、高效推动一批重点项目建设,为稳增长、增效益提供有力支撑。对看得准、能够迅速见效的投资项目,加快启动决策程序,提高决策效率,推动早立项、早开工、早受益;对有利于产业升级和产品更新换代的技术改造项目,加快推动组织实施。支持钢铁、煤炭、建材、有色金属等传统行业中具备比较优势的国有企业,加大技术改造和设备更新力度。鼓励企业启动一批有创新示范作用的新兴产业项目。发挥国有资本投资带动作用,面向社会资本公开推介一批国有企业招股招商合作项

目。

(十二)加强项目预算管理。完善国有企业投资管理办法,建立完善项目后评价制度,规范投资绩效评价管理。引导企业结合节支挖潜、降本增效,推进项目目标成本管理,明确成本费用管控重点和技术经济指标改进目标,建立健全成本管控责任制和目标考核机制,严控投资项目成本费用过快增长。加强对重大项目的监督、管控与协调,建立完善投资报告制度,持续跟踪项目进展,定期开展督促检查和工作协调,确保投资项目的进度和质量。

(十三)切实防范投资风险。准确把握国内外经济运行的新特点,密切关注市场周期变化对企业投资带来的影响,加强投资过程中的风险管控,做好投资风险的防范、转移和处置。完善投资计划,使投资规模与企业融资能力相匹配,避免出现资产负债率过高等财务风险。加强项目的可行性研究,坚持项目投资的效益标准,强化项目前期论证,切实杜绝盲目投资、乱上项目。加强董事会建设,严格落实“三重一大”决策制度,规范和完善投资决策程序,加强投资后评价管理,提升投资项目决策科学性、时效性。

#### 五、推进重组整合

坚持向优化资源配置要质量、要效益,健全完善国有资本合理流动机制,进一步推进国有企业整合重组,推动企业内部业务协同,通过结构调整促进提质增效。

(十四)推进企业兼并重组。采取市场并购、交叉持股、资产整合等方式,审慎稳妥积极开展跨企业、跨地区、跨所有制产业合作,加快推进企业战略性、行业性兼并重组,推动国有资本向重要行业、关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性战略性产业集中。依托具有核心竞争力的优势企业和上市公司,开展专业化重组,以股权为纽带,培育细分市场龙头企业,实现资本运作与产业发展的良性互动,实现结构优化、层级提升、规模扩大和效益提高。

(十五)整合企业内部资源。引导国有企业调整优化业务结构,集中优势资源发展核心业务,增强企业核心竞争力。推进企业内部相似或同类业务整合,减少内部竞争,发挥内部协同效应。鼓励企业整合内部资金、土地、股权、债

权等要素资源,形成内部配套协作关系,推动资源向产业链的关键环节集中。理顺母子公司管理体制,按照集团化管理和专业化经营的要求,科学界定母子公司的功能定位和管理边界,建立健全相应的组织架构、管控体系和运行机制。

(十六)促进国有资本合理流动。鼓励国有企业充分利用多层次资本市场,努力构建多渠道、多元化、互为补充的融资体系,提高直接融资比重,实现资产经营与资本经营、产业资本与金融资本、实体经济与虚拟经济相融合。有序发展混合所有制经济,促进国有企业股权多元化。支持企业通过改制上市、“新三板”挂牌、区域性股权市场发行转让等方式,提高资本证券化水平,增强国有资本流动性。改革国有资本授权经营体制,改组设立一批国有资本投资、运营公司,加快打造国有资本流动平台,实现国有产权、股权在合理流动中保值增值。

#### 六、化解过剩产能

坚持在主动减量、瘦身健体中提质量、增效益,积极稳妥推进化解过剩产能和国有“僵尸企业”处置工作,提高资源整体利用效率,促进国有企业转型升级。

(十七)坚决淘汰落后产能。认真贯彻国家和省关于淘汰落后产能的决策部署,国有企业切实承担主体责任,州、市人民政府负总责,严格执行环保、能耗、质量、安全等强制性标准,落实有关产业政策,积极履行社会责任,依法依规淘汰落后产能。梳理企业非主营业务和资产,加快扭亏治亏工作力度,加大对长期亏损、扭亏无望、资不抵债子企业的清理退出力度;要加快处置与主业无互补性、协同性的低效业务资产。

(十八)主动压减过剩产能。按照国家和省有关化解过剩产能的统一安排,发挥国有企业在化解过剩产能工作中的表率作用,研究制定处置国有企业化解过剩产能的工作方案,督促指导有关企业结合自身实际制定切实可行的具体措施,引导钢铁、煤炭等过剩产能平稳退出。鼓励有条件的企业根据市场情况和自身发展需要,主动退出不具备市场竞争力和处于停产状态的产能。支持有条件的产能过剩企业实施跨行业、跨地区、跨所有制减量化兼并重组,退出部分过剩产能。



(十九)妥善处置“僵尸企业”。各级国有资产监管部门结合所监管企业实际,研究制定处置国有“僵尸企业”的工作方案,有针对性地采取兼并重组、债务重组、清算注销或破产关闭等措施,积极稳妥处置“僵尸企业”,加快退出一批无效产能,有效激活各类生产要素,提高资源配置效率。鼓励和引导非公有制企业通过参股、控股、资产收购等多种方式参与国有“僵尸企业”改制重组。在化解过剩产能、处置“僵尸企业”过程中,要做好风险评估,妥善做好职工分流安置工作,保障职工合法权益,加强工作指导,严防发生群体性事件,切实维护企业和社会稳定。

(二十)深化国际产能合作。紧紧抓住“一带一路”和建设面向南亚东南亚辐射中心等重大战略机遇,发挥国有企业规模、生产能力、资金、技术等优势,深入实施“走出去”战略,在全球范围内开展资源和价值链整合,加强与周边国家及新兴市场国家投资合作,采取多种形式开展对外投资,建设境外生产基地,推动优质产能向境外转移。积极承揽重大基础设施和大型工业、能源、矿产资源开发等项目,参与境外合作园区建设,带动技术、装备、产品、标准和服务等出口,提升全球资源配置能力。

### 七、实施创新驱动

主动适应我国经济社会发展的新变化、新挑战和新要求,扎实推进创新驱动发展战略,深入开展“大众创业、万众创新”,为经济发展和国有企业提质增效增添新动能。

(二十一)大力推进科技创新。国有企业要发挥创新排头兵作用,以形成有自主知识产权的核心技术和提高自主创新能力为目标,围绕我省优势产业和高新技术产业发展的关键领域,集中科技资源,加快实施一批新的重大科技项目,突破和掌握一批事关行业发展的关键技术,研制一批满足战略急需、服务经济社会发展的重大装备和产品,形成一批具备先发优势的引领型创新企业,为我省产业结构调整、经济发展方式转变和民生改善提供重要科技支撑。

(二十二)加快商业模式创新。以市场为核心、用户为导向,实现由提供产品向提供产品及系统解决方案转变,由生产型向生产服务型转

变。推动实施“互联网+”行动计划,充分利用云计算、大数据、物联网等新一代信息技术,发挥互联网在促进产业升级和工业化信息化融合中的平台作用,引导国有企业在研发设计、生产制造、营销服务等制造业全生产流程的互联网转型,全面促进企业管理信息化、生产自动化、商务电子化,不断创新商业模式。

(二十三)推动产业改造提升。紧密结合“中国制造 2025”和大数据发展战略,顺应数字化、网络化、智能化发展趋势,加速推进信息化与工业化深度融合,积极采用新技术、新设备、新工艺,改造提升钢铁、有色、化工等传统产业,全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等水平,不断提高先进产能比重,推动传统产业向高端化、智能化、绿色化、服务化转型发展,向产业链、价值链的中高端集中,加速提高生产效率,提升产品质量和附加值,促进传统产业优化升级,形成发展新优势。

(二十四)着力打造“双创”平台。支持国有企业建立企业间自主创新交流和协作平台,引导企业加强上下游企业间和同行业企业间的交流合作,促进创新成果共享和产业化。支持有条件的企业按照市场化方式设立产业创投基金,鼓励企业与大专院校、科研机构共同设立专业化的众创空间,为创新创业提供资金、技术和服务保障。推动企业创新文化建设,鼓励群众性技术革新和技术发明,调动职工群众积极性,推动形成“大众创业、万众创新”的发展新局面。

(二十五)加强创新人才队伍建设。建立健全国有企业自主创新人才培养长效机制,支持企业培养、引进一批优秀科技人才和水平专业管理人才,把国有企业打造成创新人才的储备池,进一步壮大创新人才队伍。加强研究、大胆探索,通过全面深化国有企业改革,从股权结构、薪酬待遇等方面建立激励机制,为创新人才提供更大的发展空间。鼓励有条件的企业采取股权激励、股票期权、项目收益分红等方式,调动企业各类人员尤其是科技人员创新创造积极性。

### 八、深化国企改革

坚持以改革促发展,进一步采取措施、强化责任落实,统筹推进各项改革措施落地,通过深

化改革为国有企业发展出实招、破难题、建机制,为企业提质增效提供强劲动力。

(二十六)进一步完善配套政策。根据《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22号)、《中共云南省委 云南省人民政府关于全面深化国有企业改革的意见》(云发〔2014〕10号)和系列配套文件精神,抓紧制定出台一批改革配套文件,进一步完善国资国企改革政策措施,形成较完整的政策体系。指导国有企业完善改革方案,突出特色和亮点,提高改革的针对性、操作性和实效性,提高改革成果的“含金量”,为企业改革攻坚、提质增效提供制度保障。

(二十七)统筹推进改革举措落地。按照抓住重点、带动全盘的思路,在认真总结改革试点经验基础上,集中精力抓推进、抓落实,把改革项目做深、做透、做精,确保各项改革举措精准落地。要坚持问题导向、效果导向和目标导向,努力在完善国有资产管理体制、健全现代企业制度、完善公司法人治理结构上取得新进展;在深化管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革上取得新成效;在发展混合所有制经济、企业整合重组、布局结构调整方面取得新突破,最大限度地激发企业活力。

(二十八)着力解决历史遗留问题。贯彻落实国务院《加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案》精神,对国有企业改

革遗留问题进行全面梳理,对工作任务再细化,明确时间表、路线图,按照“一企一策、分类指导、先易后难、分步实施”的原则,统筹推进解决厂办大集体、企业办社会、企业退休人员社会化管理、困难企业改革脱困、棚户区改造等遗留问题,进一步减轻企业负担,化解历史矛盾,促进国有企业轻装上阵、公平参与市场竞争,集中资源做强主业。

(二十九)努力营造良好工作氛围。充分尊重群众的改革首创精神,鼓励基层大胆试验,破解难题,不断积累经验。健全激励机制和容错纠错机制,努力营造干事创业的良好氛围,最大限度调动国有企业广大干部职工改革攻坚和提质增效的积极性、主动性、创造性,通过改革释放红利、激发动力、增强活力。加强宣传和舆论引导,对已出台的工作方案和政策措施,要采取多种方式进行充分解读、释疑解惑,最大程度凝聚各方共识。切实加强和改进国有企业党建工作,充分发挥各级党组织和党员干部在提质增效攻坚战中的政治核心作用和示范带头作用,为改革攻坚提供坚强的政治保障。

云南省人民政府办公厅

2016年10月8日

(此件公开发布)

## 云南省人民政府办公厅关于印发 云南省推进县域义务教育均衡发展 激励和问责办法的通知

云政办发〔2016〕110号

各州、市人民政府,省直各委、办、厅、局:

《云南省推进县域义务教育均衡发展激励和问责办法》已经省人民政府同意,现印发给你

们,请认真贯彻执行。

云南省人民政府办公厅

2016年10月13日

(此件公开发布)

# 云南省推进县域义务教育均衡发展 激励和问责办法

**第一条** 为加快推进县域义务教育均衡发展,建立对州、市、县、区人民政府奖惩分明的激励和问责机制,根据《中华人民共和国义务教育法》《云南省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》《云南省人民政府关于深入推进义务教育均衡发展的实施意见》(云政发〔2014〕26号)和《云南省党政领导干部问责办法(试行)》等有关法律法规和政策规定,结合本省实际,制定本办法。

**第二条** 在本省行政区域内推进县域义务教育均衡发展过程中对单位或个人的激励和问责,适用本办法。

**第三条** 激励和问责遵循注重实绩、客观公正、鼓励先进、鞭策后进、推动工作、促进发展的原则。

**第四条** 义务教育发展基本均衡县的申报,由县、市、区人民政府自评并报经州、市人民政府复核后报省人民政府,经评估达到义务教育发展基本均衡县标准的,由省人民政府审核后报教育部认定。

**第五条** 省人民政府根据教育部公布的全国义务教育发展基本均衡县认定结果进行激励和问责。

**第六条** 各州、市、县、区人民政府要积极推进本地县域义务教育均衡发展工作,确保按照《云南省县域义务教育均衡发展进度规划》规定时限通过国家审核认定。

**第七条** 各州、市在安排义务教育项目经费时,可根据《云南省县域义务教育均衡发展进度规划》,在确保项目规划完成的前提下,对规划优先实现或申请提前实现基本均衡的县、市、区予以重点支持。实现基本均衡目标后,省级相应资金不减。

**第八条** 对按照规划年限通过义务教育发展基本均衡国家审核认定的县、市、区人民政府,省人民政府通过以奖代补的形式给予奖励。

**第九条** 以奖代补资金在申报国家验收的当年度兑现,由省教育厅、财政厅统筹中小学校舍维修改造长效机制、薄弱学校改造等项目资金进行安排。对未通过国家审核认定的县、市、区,下一年度扣回以奖代补资金。

**第十条** 对在推进县域义务教育均衡发展工作过程中成绩突出的单位和个人,省人民政府给予通报表扬。

**第十一条** 省推进义务教育均衡发展联席会议办公室建立通报制度,定期通报各州、市、县、区推进县域义务教育均衡发展工作情况。

**第十二条** 推进县域义务教育均衡发展工作纳入州、市人民政府领导班子综合考核,并作为县、市、区党政领导班子和主要领导年度考核的重要内容。对未按期通过义务教育发展基本均衡验收的县、市、区,党政领导班子不得评先评优。

**第十三条** 对未按照规划年限、延后1年通过国家审核认定的县、市、区,县、市、区人民政府须向省人民政府作出书面检查,省人民政府将对州、市人民政府分管领导和县、市、区人民政府主要领导、分管领导进行诫勉谈话,并限期整改;对延后2年或2年以上通过国家审核认定的县、市、区,省人民政府将通报批评,并对州、市人民政府分管领导和县、市、区人民政府主要领导、分管领导进行问责。

**第十四条** 各州、市人民政府应当根据本办法,结合实际制定本级推进县域义务教育均衡发展的激励和问责办法。

# 云南省人民防空工程 质量监督管理实施细则

云府登 1369 号

## 云南省人民防空办公室公告

### 第 1 号

《云南省人民防空工程质量监督管理实施细则》已经 2016 年 6 月 27 日云南省人民防空办公室主任办公会议通过,自 2017 年 1 月 1 日起施行。

云南省人民防空办公室  
2016 年 11 月 7 日

## 第一章 总 则

**第一条** 为加强和规范人民防空工程(以下简称人防工程)建设和质量行为的监督管理,依据《中华人民共和国人民防空法》《建设工程质量管理条例》《云南省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》和国家人民防空办公室《人民防空工程质量监督管理规定》有关法律法规,结合本省实际,制定本实施细则。

**第二条** 本省行政区域内新建、改建、扩建和加固改造的单独修建的地下防护工程(单建式人防工程),结合民用建筑修建的防空地下室(附建式人防工程)及兼顾人民防空要求的地下工程(兼顾工程)的质量监督适用本实施细则。

**第三条** 人防工程质量监督是人民防空主管部门或者其委托的工程质量监督机构根据国家有关法律、法规和人防工程建设强制性标准,

对人防工程责任主体履行质量责任的行为、工程实体质量和防护设备质量进行监督检查的行政执法行为。

**第四条** 人防工程建设、勘察、设计、施工、监理、防护设备生产安装企业、人防工程施工图设计文件审查和防护设备质量检测机构,必须遵守人防工程建设管理有关规定,依法承担人防工程建设质量责任,依照本办法接受质量监督检查。

## 第二章 机构与职责

**第五条** 省人防主管部门负责全省人防工程质量监督管理工作。县级以上人防主管部门负责本行政区域内人防工程质量监督管理工作。

**第六条** 工程质量监督机构应按照国家有关法律、法规、人防工程建设强制性标准及设计文件,对单建式人防工程负责全面的质量监督;对附建式人防工程和兼顾工程负责防护方面的质量监督。防护方面包括:防护结构,孔口防护设施,防化、防电磁脉冲、隔震设备,战时使用的通风、给排水、电气、通信设备管道,平战功能转换措施等。

**第七条** 人防工程质量监督实行属地管理,分级负责。省人民防空工程标准定额质量监督站在省人民防空办公室领导下,具体组织实施全省人防工程质量监督工作,履行下列职责:

(一)贯彻国家人防工程质量监督管理的有关方针、政策和法律、法规,制定本省人防工程质量监督管理工作实施细则;

(二)检查、指导本省受委托的工程质量监督机构业务工作及组织业务培训;

(三)监督检查本省人防工程的勘察、设计、监理、施工单位、防护设备生产安装企业、施工图设计文件审查和防护设备质量检测机构履行质量责任的行为;

(四)受理国家人防办和省人防办审批的建设项目质量监督登记,监督检查所受理人防工程实体质量、防护设备质量和工程资料;

(五)参与省内人防工程质量事故的调查和处理;

(六)掌握工程质量状况,适时向省人民防空办公室报告;

(七)承担省人民防空办公室赋予的其他任务。

**第八条** 县级以上工程质量监督机构在本级人民防空主管部门领导下,负责本行政区域内人防工程质量监督的工作,履行以下职责:

(一)贯彻国家、省人防工程质量监督有关方针、政策和法律、法规,制定本地区相关的具体要求;

(二)监督检查本地区人防工程建设、勘察、设计、监理、施工单位和防护设备生产安装企业履行质量责任的行为;

(三)监督检查受监人防工程实体质量、防护设备质量和工程资料;

(四)对受监人防工程竣工验收进行监督;

(五)参与本地区人防工程质量事故的调查和处理;

(六)总结本地区人防工程质量监督工作经验,收集整理人防工程质量管理动态信息,适时向本级人防主管部门和上一级人防工程质量监督机构报告;

(七)组织本地区人防工程质量监督人员业务培训;

(八)承担本级人民防空办公室赋予的其他任务。

### 第三章 监督工作程序与方法

**第九条** 人防工程建设单位应在申请领取施工许可证或开工报告前,按规定向工程所在地的工程质量监督机构申请办理工程质量监督手续,提交下列资料:

(一)人民防空主管部门批准的有关文件;

(二)监理、施工中标通知书和合同;

(三)勘察、设计、人防工程施工图审查、工程监理、施工等单位的资质等级证书;

(四)工程地质勘察报告、施工图设计及其审查文件;

(五)参建人防工程的建设、勘察、设计、施工(包括防护设备生产安装)、监理等单位项目负责人的法定代表人授权书和工程质量终身责任承诺书;

(六)其他规定的文件资料。

**第十条** 对建设单位提交的资料,工程质量监督机构应在5个工作日内审核完毕;对符合规定的,应当发给人防工程质量监督书和监督方案。对不符合规定的应书面告知申请人。

(一)确定工程实体的质量监督负责人和监督人员(不少于2人);质量监督工程师(员)按照监督方案和有关规范、标准及时对工程实体质量进行现场核查。

(二)人防工程建设单位应将监督方案通知监理、施工等有关单位,并根据监督方案的要求在工程施工过程中向质量监督机构报告建设进展情况。

**第十一条** 人防主管部门及工程质量监督机构对建设、勘察、设计、监理、施工、防护设备生产安装企业等单位的下列质量行为进行监督:

(一)对建设单位质量行为的监督

1. 工程项目审批的手续齐全;

2. 按规定进行施工图设计文件审查;

3. 按规定委托监理单位;

4. 无干扰监理正常工作、肢解发包的行

为；有无明示或者暗示勘察、设计、监理、施工单位违反人防工程建设标准，降低工程质量行为；

5. 及时收集整理人防工程建设项目的文件资料，建立健全建设项目档案；

6. 无擅自变更已审定人防工程施工图行为；

7. 按规定组织竣工验收及竣工验收备案。

(二)对勘察、设计单位质量行为的监督

1. 所承担的任务与其资质相符，无超越、转包或违法分包承揽工程行为；

2. 工程项目勘察、设计业务的承接有完整的手续和合同；

3. 主要项目负责人执业资格证书与承担任务相符，出具的勘察报告和施工图设计文件的质量、深度符合规定要求，签字、出图手续齐全；

4. 无非法指定材料和设备生产厂家、供应商的行为。

(三)对施工单位质量行为的监督

1. 所承担的人防工程施工任务与其资质相符，有施工承包手续及合同；

2. 项目负责人、技术负责人、质检员等专业技术管理人员配套，并具有相应的资格及上岗证书；

3. 有经过批准的施工组织设计或施工方案，并能贯彻执行；

4. 严格按照人防工程施工图和施工技术标准施工；

5. 人防工程专用设备安装质量符合标准要求；

6. 工程质量控制资料整理及时、真实、完整；

7. 按有关规定进行各种检测，对工程施工中出现的工程质量事故及时如实上报和认真处理；

8. 无违法分包、转包工程项目的行为。

(四)对监理单位质量行为的监督

1. 工程项目有监理委托合同，企业资质、监理人员资格证书与承担任务相符；

2. 项目监理机构专业人员配套，责任落实；

3. 制定人防工程监理细则，并按照其内容进行监理；

4. 现场采取旁站、巡视和平行检验等形式进行监理；

5. 无非法指定材料和设备生产厂家、供应商的行为；

6. 对现场发现使用不合格材料、构配件、设备的现象和发生质量事故，及时向建设单位和受委托的工程质量监督机构报告，并配合有关单位调查处理；

7. 按照国家有关标准规范，对分项工程及时进行验收签认；

8. 监理技术资料分类归档，真实、齐全。

(五)对防护设备生产安装企业质量行为的监督

1. 防护设备生产和安装人员符合国家规定的资格条件；

2. 防护设备生产安装企业所生产的防护设备与《人民防空专用设备产品目录》中的产品相符，无超资格认定范围生产行为；

3. 有健全的组织生产、质量检测、档案保密、施工安装、售后服务等管理制度，使用统一制式销售合同；

4. 无私改图纸和无正规图纸、偷工减料、异地加工等行为；

5. 防护设备的产品质量和安装符合现行国家有关标准和规定的要求。

(六)对人防工程施工图设计文件审查机构履行质量行为的监督

1. 在资质认定范围内从事人防工程施工图审查；

2. 审查人员符合国家规定的资格条件；

3. 按国家和省有关规定标准进行审查；

4. 对报审项目无掩盖隐瞒发现的违法、违规行为；

5. 按规定在审查合格书和施工图上签字

盖章。

(七)对防护设备质量检测机构履行质量责任行为的监督

1. 检测人员符合国家规定的资格条件；
2. 质量检测制度、程序和质量检测档案健全；
3. 按国家有关检测标准、程序检测，严禁提供虚假检测报告。

**第十二条** 受委托的工程质量监督机构对人防工程实体质量监督应当遵守以下规定：

(一)对工程实体质量的监督采取巡回检查和对关键部位重点监督相结合的方式；

(二)重点监督防护结构质量和防护(化)设备设施的安装质量；

(三)检查工程质量检验评定等施工技术资料；

(四)实体质量检查要辅以必要的监督检测。

## 第四章 竣工验收与备案

**第十三条** 人防工程竣工验收实行备案制。

**第十四条** 人防工程竣工验收由建设单位组织。建设单位项目负责人组织监理、施工(包括防护设备生产安装)、设计、勘察等单位项目负责人进行单位工程验收。在人防工程竣工验收7个工作日前，通知当地人防主管部门或受委托的工程质量监督机构参与验收。

**第十五条** 人防工程竣工验收应具备以下条件：

(一)完成工程设计和合同约定的各项内容，工程内部环境干净整洁，照明设施完善，有关临战转换设备设施按照平战转换方案要求落实到位，达到竣工验收标准；

(二)施工单位在工程完工后对工程质量进行了检查，确认工程质量符合有关法律、法规和工程建设强制性标准，符合设计文件及合同要求，并提出工程竣工报告。工程竣工报告应经

项目负责人和施工单位有关负责人审核签字；

(三)监理单位在施工单位自评合格，勘察、设计单位认可的基础上，对工程进行了质量评估并提出工程质量评估报告。工程质量评估报告应经总监理工程师和监理单位有关负责人审核签字；

(四)勘察、设计单位对勘察、设计文件及施工过程中由设计单位签署的设计变更通知书进行了检查，确认勘察、设计符合国家规范、标准要求，工程质量达到设计要求并提出质量检查报告。质量检查报告应经该项目勘察、设计负责人和勘察、设计单位有关负责人审核签字；

(五)防护设备生产安装企业对防护设备安装质量进行了检查，确认防护设备安装质量检测评定合格，符合设计文件及合同要求，并提出人防工程防护设备质量检查报告。人防工程防护设备质量检查报告应经该项目防护设备生产安装企业负责人和防护设备生产安装企业有关负责人审核签字；

(六)有完整的技术档案和施工管理材料；

(七)工程使用的主要建筑材料、建筑构配件和设备的进场试验报告，以及工程质量检查和功能性试验资料齐全；

(八)对单建式人防工程，施工单位与建设单位签署了工程质量保修书，有公安消防等部门出具的认可文件或者准许使用文件；

(九)人防主管部门要求整改的问题全部整改完毕；

(十)法律、法规规定的其他条件。

**第十六条** 工程质量监督机构对人防工程竣工验收履行下列监督责任：

(一)对竣工验收的组织、程序、内容进行监督；

(二)审查施工单位出具的人防工程质量竣工报告、勘察设计单位出具的人防工程质量检查报告、监理单位出具的人防工程质量评估报告；

(三)对工程实体质量抽查和工程观感质量

验收情况进行监督；

(四)对工程质量检验评定资料进行监督检查；

(五)对工程质量评定等级及质量问题的整改意见进行监督。

**第十七条** 工程质量监督机构应当在人防工程竣工验收合格后7个工作日内,向人民防空主管部门提交工程质量监督报告。监督报告应当由负责该项目的质量监督人员编写,参与监督人员签认,工程质量监督机构负责人签发,并加盖公章。工程质量监督报告包括以下内容:

- (一)工程概况和监督工作概况；
- (二)对责任主体质量行为及执行工程建设强制性标准的检查情况；
- (三)工程实体和防护设备质量监督抽查情况；
- (四)工程质量技术档案和施工管理资料抽查情况；
- (五)工程质量问题的整改和质量事故处理情况；
- (六)质量责任主体及有关人员的不良记录；
- (七)工程质量竣工验收监督记录；
- (八)对工程竣工验收备案的建议。

**第十八条** 工程质量监督机构应当建立人防工程质量监督档案并符合档案管理的有关规定。档案资料应包括以下主要内容:

- (一)建设单位质量监督申报资料；
- (二)质量监督登记证书、监督方案、监督交底记录；
- (三)责任主体和有关机构质量行为的监督检查记录；
- (四)涉及防护结构、防护(化)设备设施安装等工程实体质量抽查(包括监督检测)记录；
- (五)人防工程检验批、分项、分部、单位工程质量验收记录、单位工程质量控制资料核查记录、单位工程功能检测记录、单位工程观感质

量检查记录；

- (六)工程质量竣工验收监督记录；
- (七)工程质量监督报告；
- (八)不良行为记录；
- (九)施工中发生质量问题的整改和质量事故处理的有关资料；
- (十)工程监督过程中所形成的照片(含数码底片)、音像资料；
- (十一)其他有关资料。

**第十九条** 人防工程竣工验收合格后15个工作日内,建设单位应按照人防工程竣工验收备案管理的有关规定办理竣工备案。提供以下档案资料:

- (一)人防工程竣工备案表
  - (二)人防工程竣工验收报告
- 工程竣工验收报告主要包括工程概况、报建日期、建设单位执行基本建设程序情况,对工程勘察、设计、施工(包括防护设备生产安装)、监理等方面的评价、工程竣工验收时间、程序、内容和组织形式,验收小组人员签署的工程竣工验收意见等内容;
- 工程竣工验收报告,还应附有下列文件:
- (1)开工批准文件；
  - (2)人防部门关于人防工程建设的批准文件；
  - (3)人防施工图审查机构的审查意见；
  - (4)施工单位(包括防护设备生产安装)提交的工程质量竣工报告,勘察、设计单位提供的工程质量检查报告,监理单位提供的工程质量评估报告；
  - (5)施工单位(包括防护设备生产安装)签署的工程质量保修书；
  - (6)规划行政主管部门认可文件。
- (三)人防工程质量监督报告(统一格式)

## 第五章 权限与责任

**第二十条** 人民防空主管部门应当加强对人防工程质量的法律、法规和人防工程建设强



制性标准执行情况的监督检查。

**第二十一条** 对建设单位在人防工程竣工验收中有违反国家有关建设工程质量管理规定的,责令其工程停止使用,重新组织竣工验收;未经验收,工程不得交付使用;验收不合格的,责令限期整改,整改后仍不合格的,建设单位应当按照国家有关规定易地建设或缴纳易地建设费。

**第二十二条** 工程质量监督机构履行监督检查职责时,有权采取下列措施:

(一)要求被检查单位提供有关人防工程质量的文件和资料;

(二)对未办理人防工程质量监督手续擅自开工建设的,责令建设单位停止施工,限期办理质量监督手续。并按照有关法规进行处罚;

(三)进入被检查单位的人防工程施工现场进行检查;

(四)发现有影响工程质量的问题时,责令改正,情节严重的可责令局部停工整顿;

(五)对不按有关规定和技术标准进行建设、设计、监理和施工的,可按照有关法规进行处罚。

(六)工程发生质量事故,按照《建筑工程质量管理条例》有关规定处理。

**第二十三条** 人防工程质量监督人员因玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊而造成重大质量事故的,由其所在单位或上级主管部门依法给予行政处分;构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第二十四条** 本细则由云南省人民防空办公室负责解释。

**第二十五条** 本细则自 2017 年 1 月 1 日起施行。有效期五年,至 2021 年 12 月 31 日止。云南省人民防空办公室 2003 年 6 月 26 日发布的《云南省人民防空工程质量监督管理实施细则》同时废止。

# 云南省人民政府任免通知

任命:

杨春明为省环境保护厅副厅长(试用期一年)

免去:

杨志强省环境保护厅巡视员职务,退休

杨占荣省粮食局副巡视员职务,退休

马光海省煤炭工业管理局副巡视员职务,退休

云政任〔2016〕82—83号