

云南省人民政府文件

云政发〔2014〕41号

云南省人民政府批转省发展改革委关于 2014年深化经济体制改革重点工作意见的通知

各州、市人民政府，滇中产业新区管委会，省直各委、办、厅、局：

省人民政府同意省发展改革委《关于2014年深化经济体制改革重点工作的意见》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府

2014年8月11日

（此件公开发布）

关于 2014 年深化经济体制改革 重点工作的意见

省发展改革委

2014 年是深入贯彻落实党的十八届三中全会精神，全面深化改革的起步之年，也是完成“十二五”规划目标任务的关键一年。改革是政府工作的首要任务。按照《国务院批转发展改革委关于 2014 年深化经济体制改革重点任务意见的通知》（国发〔2014〕18 号）要求，结合《省委全面深化改革领导小组 2014 年工作要点》部署，现就 2014 年深化经济体制改革重点工作提出以下意见：

一、指导思想和总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八届三中全会、中央经济工作会议和省委九届七次全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照党中央、国务院深化经济体制改革的战略部署，紧紧围绕我省建设“两强一堡”战略目标，把改革创新贯穿于经济社会发展各个领域各个环节，落实到政府工作各个方面，以改革促市场活力，以改革促转型升级，以改革促创新发展，以改革促民生改善，从人民群众最期盼的领域改起，从当前经济社会发展最突出的问题改起，从社会各界能

够达成共识的环节改起，继续推出一批稳增长、调结构、促跨越、惠民生的改革举措，奋力推进云南科学发展、和谐发展、跨越发展。

(二) 总体要求。坚持以改革统揽政府工作全局，坚持以经济社会发展重大问题为导向，坚持整体推进和重点突破，坚持按照分类要求部署改革，坚持正确、准确、有序、协调推进改革，坚持处理好改革发展稳定的关系。

二、深化行政审批制度改革，推进政府职能转变

(一) 进一步简政放权。承接、取消、下放一批行政审批事项，针对不同部门、不同行业，放到不同层级，把真正能激发市场活力的事项直接放给市场和企业。制定省级行政审批保留项目目录，各地结合实际梳理审批项目并制定本级行政审批项目目录。加强事中事后监管，建立纵横联动协同管理机制，实现责任和权力同步下放，放活和监管同步到位。

(二) 全面清理非行政许可审批项目。不再新设非行政许可审批项目，该取消的一律取消，确需保留的，要按照行政许可法要求和规定程序，尽快调整为行政许可。保留的审批项目要向社会公开，进一步规范审批管理，简化审批流程，提高服务水平。

(三) 加快建立和完善权力清单制度。各地各部门要对行政权力清单进行全面梳理，并将设置依据、实施主体、承办岗位、职责权限、管理流程、监督方式等事项向社会公开，清单之外的一律不得实施审批。

(四) 推进政府机构改革。统筹党政群机构改革，基本完成省、州、市、县、区机构改革。开展优化行政层级和行政区划研究，推进符合条件的县改市、县改区，探索开展省直管县和强镇扩权改革试点。完成省级以下工商、质监行政管理体制调整。进一步深化乡镇体制改革，巩固机构改革成果。研究出台事业单位分类改革的有关配套文件。

(五) 提高政府宏观调控能力。研究出台提高政府宏观调控能力，促进经济平稳健康发展的意见。强化发展战略和规划的引领，加强经济运行分析和宏观经济预测预警，综合运用财政、产业、价格等政策手段，促进全省经济结构调整和生产力布局优化。不断提高各级政府在保持宏观经济稳定、优化公共服务、保障公平竞争、强化市场监管、推动可持续发展、弥补市场失灵等方面的能力和水平。

三、深化投资体制改革，激发市场主体活力

(六) 加快投资审批制度改革。落实国家取消和下放的企业投资项目核准事项，减少、整合和规范前置性审批，确立企业投资主体地位。启动政府核准投资项目目录的修订，进一步缩减核准范围、下放核准权限。精简下放投资审批事项，严格规范审批行为，加快推进行政审批方式电子化、阳光化，简化手续、优化程序、在线运行、限时办结，把审批转变成服务。

(七) 进一步改善投资环境。发挥好投资对稳增长的关键作用，调整和稳定社会预期。落实和完善鼓励民间投资的政策措

施，积极营造民营企业与国有企业公平竞争的政策环境，完善体制机制，激发市场活力，鼓励和引导民间投资健康发展。在金融、电力、铁路、市政公用事业等领域推出一批民间投资参与的示范性项目，提振市场信心，促进经济转型升级。

（八）推进基础设施建设和运营体制改革。运用价格杠杆等手段，引入多元投资主体，扩大铁路建设投资规模。研究制定铁路投融资及管理体制改革方案，完善铁路规划建设与土地综合利用的机制。研究制定重大水利设施投融资改革实施方案，按照“一库一策”统筹城乡水资源配置，合理核定城市和工商业供水价格，引导和支持社会资本参与水利工程建设。推广高速公路建设“一路一策”、“一项目一策”等投融资模式，完善经营性高速公路定价机制和投资者利益分享机制。

四、深化财税体制改革，增强经济发展动力

（九）深化预算管理制度改革。实施全面规范、公开透明的预算制度，强化预算科学化、规范化管理，加大预算公开力度，逐步实现全口径预算公开。深化部门预算管理改革。全面推进财政专项资金的清理整合和规范管理。健全预算绩效管理制度，提高财政资源配置效率。

（十）加强政府债务管理。建立以政府债券为主体的地方政府举借融资机制，推行权责发生制的政府综合财务报告制度，与中央同步剥离融资平台公司政府融资职能。加快建立债务管理及风险预警机制，对地方政府性债务实施分类管理和总规模控制，

逐步将地方政府性债务收支分类纳入预算管理。建立政府性债务领导干部政绩考核制度，严格责任追究。

(十一) 划分事权和支出责任。科学界定政府与市场边界，探索建立能力、权力、责任相统一的财政管理体制，理顺政府间事权与支出责任。提高一般性转移支付比例，清理、整合、规范专项转移支付项目，严格控制引导类、救济类、应急类专项，逐步取消竞争性领域专项，严格控制新增专项转移支付项目，建立专项转移支付定期评估和退出机制。适时启动公务用车制度改革。

(十二) 推进税制改革。按照中央部署，扩大“营改增”范围，推进消费税、资源税改革。继续落实降低小微企业税收负担的税收政策。清理规范税收优惠政策。

五、深化金融体制改革，服务实体经济发展

(十三) 推进沿边金融综合改革试验区建设。加快构建以昆明区域性国际金融中心为龙头，以沿边金融综合改革试验区为主线，以泛亚金融产业中心园区为载体的“一心两区”金融联动发展新格局。着力培育发展符合金融市场需求的创新型金融机构，鼓励和引导民间资本进入金融服务领域，加快发展多元化多层次的现代金融组织体系。围绕国际金融、产业金融、基础设施金融、科技金融、普惠金融等5大领域，鼓励金融机构开展金融创新。鼓励各类金融机构在跨境金融业务创新、人民币资本项目可兑换、多层次资本市场体系建设、跨境电子商务结算等方面先行

先试。

(十四) 健全地方金融体系。做好发起设立民营银行的培育辅导和前期准备工作，年内力争将1—3家民营银行的申报材料上报国务院。吸引国内外金融机构来滇设立法人机构或分支机构。推动富滇银行、曲靖商业银行、玉溪商业银行等引入战略投资者和社会资本。进一步深化全省农村信用社改革，组建农村商业银行。积极推进筹组滇中银行的有关工作。鼓励各类金融机构向基层延伸设立服务机构和网点。积极开展民营金融服务机构试点工作。

(十五) 加快完善小微金融服务。引导和推动大中型商业银行加快建设小企业金融服务专营机构。针对小微企业和“三农”多层次、多样化融资需求，注重发展熟悉情况、特色鲜明的地方法人银行。积极发展农村小微金融，培育村镇银行、金融租赁公司、小额贷款公司、农村合作金融等金融服务组织，增加农村地区信贷供给。推动以“三权三证”抵押融资为重点的“三农”金融服务。鼓励和引导金融机构加大对小微企业的信贷投入。支持中小微企业到省内外金融市场挂牌交易，进行股权和债权融资。

六、深化国有企业改革，发展混合所有制经济

(十六) 加快完善现代企业制度。以董事会建设为重点，建立健全股东会、董事会、监事会和经营层协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。探索建立职业经理人制度，逐步提高市场化选聘企业管理人员比例，建立国有企业长效激励约束机制，强化

经营投资责任追究。加快推进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创新。

(十七) 积极发展混合所有制经济。加快清理限制非公有制经济发展的制度性障碍，开放包括自然垄断行业竞争性业务在内的所有竞争性领域。进一步推进国有股权开放性市场化重组和改制重组，推动各种所有制资本交叉持股、相互融合。积极引进各类资本参与国有企业改制上市和上市公司增发、重组，使企业上市成为发展混合所有制经济的重要途径。发展混合所有制经济要依法合规、规范运作，有效防止国有资产流失。

(十八) 完善国有资产监管体系。贯彻落实《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），抓紧出台各类配套改革措施。以管资本为主加强国有资产监管，积极探索组建国有资本运营公司，改组设立国有资本投资公司，改革国有资本授权经营体制。推进各级党政机关与所办企业及其管理的经营性资产脱钩，逐步实现经营性国有资产的集中统一监管。深入研究并界定国有企业功能定位，区分不同类型，实施分类监管、分类考核，提升监管水平。健全国有资本经营预算和收益分享制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例。

七、建立公开透明的市场规则，促进资源要素优化配置

(十九) 完善市场体系和市场规则。加快建设统一、开放、竞争、有序的商品市场及技术、产权、资本、人力资源、土地等

要素市场。选择滇中产业新区、瑞丽重点开发开放试验区开展负面清单制度试点。加快构建地方社会信用体系。除法律、行政法规以及国务院明确规定实行注册资本实缴登记制的行业外，全面实施注册资本认缴登记制，逐步实行先照后证制度，建立健全市场主体年报公示制度。

（二十）加快科技体制改革。推进新一轮建设创新型云南行动计划，围绕以创新支撑和推动产业结构优化，实施创新驱动发展。强化企业在技术创新中的主体地位，鼓励企业设立研发机构，完善风险投资机制，构建人才支撑，培育发展新型科研组织。发挥大型企业创新骨干作用，支持中小企业技术创新，健全促进科技成果转化和产业化的体制机制，做大做强产业技术创新战略联盟。

（二十一）发挥市场机制对产业转型升级的促进作用。清理各类优惠政策，强化环保、能耗、技术、用地和安全等标准，通过市场竞争实现优胜劣汰，促进过剩产能退出，有序淘汰落后产能，优化产业布局，促进产业转型升级。加快企业技术改造，推动企业运行和管理创新。推进健康服务、养生养老、旅游、信息和现代物流等服务业的发展。

（二十二）加强市场监管。探索建立行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系。加大对走私、欺行霸市、商业贿赂、制假售假、不正当竞争等违法行为的打击力度，营造有序竞争的市场环境。加快培育发展和规范管理行业组

织，强化行业自律，加强社会监督和公众参与。进一步推进食品药品安全管理体制和运行机制改革，确保食品药品安全。建设统一的市场监管信息平台，提高监管现代化水平。

八、深化城乡一体化改革，促进新型城镇化发展

(二十三) 深入推进户籍制度改革。根据各类城镇的综合承载能力和发展潜力，实行差别化落户政策，全面放开建制镇和小城市落户限制，进一步放宽州、市人民政府所在地城市落户规定，合理确定昆明市主城区落户条件。

(二十四) 完善新型城镇化建设体制机制。拓宽市场运作、社会参与渠道，鼓励和引导社会资本参与城市基础设施投资运营。落实云南省新型城镇化规划，推进以人为核心的城镇化，推动经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划等“多规合一”，合理确定发展目标和建设任务，促进城乡经济社会一体化发展。支持红河州国家城镇化健康发展综合改革试点。

(二十五) 加快推进公共服务均等化。建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化分担机制，提高城镇基本公共服务水平。以农村社区建设为抓手，统筹推进城乡基层公共资源共建共享和基本公共服务设施建设，建立农村公共服务运行维护机制。

(二十六) 深化农村改革。认真落实《云南全面深化农村改革总体方案》及有关配套文件。创新农业经营体系，发展多种形

式的规模经营。推动各种现代生产要素向农业集聚，建立城乡双向互动交流机制。慎重稳妥推进农村土地制度改革，引导承包地经营权有序流转。完善集体林权制度改革。开展供销社综合改革试点。继续深化国有农垦管理体制的改革。

(二十七) 创新扶贫开发机制。认真贯彻落实《中共云南省委办公厅 云南省人民政府办公厅印发〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的实施意见〉的通知》（云办发〔2014〕14号），围绕区域开发与精准扶贫2大战略重点，创新片区区域发展与扶贫攻坚机制，改进贫困地区考核办法，努力实现精准扶贫。完善财政专项扶贫资金管理制度，健全金融扶贫机制，积极构建政府、市场、社会协调推进的大扶贫工作格局。

九、深化开放型经济体制改革，构建全方位对外开放大格局

(二十八) 融入“一带一路”建设。抓住“一带一路”建设重大机遇，加快桥头堡建设步伐。力争将孟中印缅经济走廊和大湄公河次区域合作纳入国家“一带一路”战略规划，突出云南作为“一带一路”重要省份的地位和作用。优化滇沪、泛珠三角、西南五省（区、市）等合作机制，加强与环渤海、长三角、珠三角、成渝经济区、北部湾经济区的交流合作，积极参与建设长江经济带。

(二十九) 完善支持企业“引进来”和“走出去”的体制机制。注重引进先进技术、管理经验和高素质人才，发挥利用外资的技术溢出效应和综合带动效应。放宽旅游、教育、文化、医疗

等服务业市场准入。引导有实力的企业到海外投资，打造自主品牌和国际营销网络，提高其在全球范围内配置资源要素的能力。着力完善国际化和法制化的口岸“大通关”制度，深化口岸协作体制机制改革，深入推进区域通关、分类通关和无纸化通关。

(三十) 加快沿边开发开放载体建设。加快推进中越河口—老街、中老磨憨—磨丁跨境经济合作区、临沧等边境经济合作区及红河综合保税区建设。借鉴上海自贸区建设经验，以制度创新为核心任务，以可复制推广为目标，立足云南沿边开放实际，开展瑞丽沿边自由贸易（试验）园区研究，探索自由贸易区战略在我省实践和创新发展的有效途径。

十、深化社会事业有关改革，不断保障和改善民生

(三十一) 推进教育综合改革。继续实施省级政府教育统筹综合改革，加快建立公平、优质的教育基本公共服务体系。统筹城乡义务教育资源配置，促进义务教育均衡发展。加快职业教育体制改革，构建现代职业教育体系。探索推进高等教育结构调整综合改革试点和地方本科高校转型发展。推动优质教育资源更多惠及“老少边穷”地区。

(三十二) 深化医药卫生体制改革。推进公立医院改革，鼓励社会资本以多种形式进入医疗领域，完善医师多点执业制度。健全城乡居民大病保险、保障和救助机制，加大支付方式改革力度。巩固完善基本药物制度和基层运行新机制，探索建立分级诊疗体系。

(三十三) 加快文化体制改革。继续构建科学、高效的文化管理体制，推动政府部门由办文化向管文化转变。推进基本公共文化服务标准化、均等化。深化文化市场综合执法改革。继续理顺政府部门与其所属文化企事业单位的关系。积极发展文化中介组织。

(三十四) 推进就业创业、收入分配、社会保障等制度改革。围绕起点公平、机会均等和社会稳定的原则，优化就业创业环境，统筹做好高校毕业生、农村转移劳动力、城镇困难人员等就业工作，妥善安置化解产能过剩和企业兼并重组中的困难职工。深化收入分配制度改革，深入实施我省城乡居民收入倍增计划。推动城乡养老保险制度衔接，整合城乡居民基本养老保险制度，加快城乡养老服务体系建设。以棚户区改造为重点，完善住房保障机制。继续健全社会救助体系。

十一、深化资源性产品价格和生态环境保护体制改革，加快生态文明建设

(三十五) 推进资源性产品价格改革。明确政府定价范围，完善主要由市场决定价格的机制，放开一批具备竞争条件的商品和服务价格。研究制定中小水电分类标杆上网电价，推进实施区域性电价政策。贯彻落实水价综合改革措施，研究制定省内管道天然气价格方案，建立健全居民用水、用气阶梯价格制度。力争成为国家电力体制改革试点省，制定我省电力体制改革实施意见和年度工作任务。

(三十六) 完善生态保护机制。推进落实《云南省主体功能区规划》，配合国家做好主体功能区建设试点示范工作。加快推进国家公园立法，完成国家公园管理条例、管理评估规划、标识系统指南等编制工作。推动建立跨地区、跨流域生态补偿机制，进一步完善生态考核与奖惩挂钩的生态功能区转移支付制度，建立对生态恶化地区的约谈和惩戒机制。

(三十七) 健全节能减排制度。推动工业、建筑、交通运输、公共机构等重点领域和重点单位节能减排，开展能源消费总量控制工作。健全政府、企业、公众共同参与的治污新机制。强化节能减排目标责任制，完善排污收费和污水处理费制度，推进碳排放权交易，在部分领域开展环境污染第三方治理试点。

(三十八) 加快普洱国家绿色经济试验示范区建设。编制《普洱市建设国家绿色经济试验示范区实施方案》。全面推行绿色循环低碳生产方式和生活方式，完善资源有偿使用、环境损害赔偿制度，逐步建立环境污染责任保险制度，大胆尝试绿色融资模式，为我省和国家生态文明建设提供借鉴。

十二、保障措施

(一) 确保责任落实。各地各部门要加强对改革工作的组织领导，健全工作机构，加强改革力量，完善推进机制。各项改革任务牵头部门要立足全局，扩大征求意见的范围，切实防止改革“部门化”倾向。参与部门要通力协作，密切配合。各地各部门要明确责任领导、责任单位和责任人，抓铁有痕、踏石留印，狠

抓落实。

(二) 完善工作机制。要重视强化改革的动力机制，敢于自我革命，从广大人民群众利益出发谋划和推进改革，使改革获得强大的动力。建立并完善推进改革的工作机制，切实加强对改革工作的统筹协调和总体指导。要汇聚民心，尊重基层首创，充分发挥各类改革试点、试验的示范带动作用，充分发挥专家外脑的咨询评估作用，充分发挥改革宣传和舆论引领作用。

(三) 坚持分类推进。对已有共识、基础条件较好的改革，要加快推进实施，确保完成一批时机成熟的改革。对示范带动作用强、有工作基础的改革，要积极筹划，适时推出一批立竿见影的改革。对利益关系复杂，意见分歧较大的改革，要选择部分地区、部分行业，启动一批试点探索的改革。对一些权限在中央的改革，要主动加强与国家有关部委的汇报衔接，对接一批上下协同的改革。对方向已经明确、但实施条件尚不成熟的改革，要强化政策咨询，研究一批亟需出台指导意见的改革。

(四) 加强督促检查。省政府督查室、省发展改革委和有关部门要加强改革工作的绩效考核，做好重点任务的督查督办。对已经出台的改革方案，要加强跟踪落实，及时发现问题，及时纠正偏差。对工作推进不力的，按照有关程序追究问责。重大改革情况和重要问题要及时向省人民政府报告。

抄送：省委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。

云南省人民政府办公厅

2014年8月12日印发

