

云南 (2006~2010) 改革报告

REFORM REPORT OF YUNNAN PROVINCE

云南省发展和改革委员会
刁殿伟 主编

云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

云南改革报告：2006～2010 / 刁殿伟主编. — 昆明：云南大学出版社，2011
ISBN 978 - 7 - 5482 - 0398 - 8

I. ①云… II. ①刁… III. ①经济改革—研究报告—云南省—2006～2010②政治改革—研究报告—云南省—2006～2010 IV. ①F127.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 049915 号

云南改革报告 (2006～2010)

刁殿伟 主编

策划编辑：张丽华
责任编辑：张丽华 谢程 潘芮
封面设计：夏雪梅
出版发行：云南大学出版社
印 装：昆明卓林包装印刷有限公司
开 本：787mm×1092mm 1/16
印 张：22.25
字 数：552 千
版 次：2011 年 4 月第 1 版
印 次：2011 年 4 月第 1 次印刷
书 号：ISBN 978 - 7 - 5482 - 0398 - 8
定 价：68.00 元

社 址：云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内 (邮编：650091)
发行电话：0871 - 5033244
网 址：<http://www.ynup.com> E - mail: market@ynup.com

序 言

省委常委、常务副省长 罗正富

胡锦涛总书记在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会时强调：“改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路。”不断推进改革创新，一直是党和国家既定的战略方针和重大的工作部署。“十一五”期间，省委、省政府认真贯彻落实中央的各项重大改革决策，结合云南实际大胆探索，重点领域和关键环节改革都取得了新的突破。一是经济体制改革向纵深发展。国有企业和国有资产管理体制改革向纵深发展，成功引进了一批国内外战略投资者。财税、金融、投资体制改革继续深化，市场体系不断健全。农村综合改革和集体林权制度、农垦、华侨农（林）场改革稳步推进。二是社会体制改革加快推进。各级各类教育改革统筹推进，城乡居民最低生活保障制度和社会救助体系不断完善，医药卫生体制改革全面推进。三是文化体制改革全面启动。文化产业与旅游产业实现深度结合、互动发展，省直文化事业单位改革分类推进，组建了云南文化产业投资集团有限公司、云南广电网络集团有限公司。四是行政管理体制改革不断创新。法治政府、责任政府、阳光政府、效能政府等十六项制度全面实施，政府职能加快转变。推进干部人事制度改革，加大了竞争性选拔干部力度。五是各项综合改革试点成果频现。昆明市和红河州作为综合改革试点在行政审批制度创新、户籍制度改革、统筹城乡发展等方面进行了有益探索。扩权强县、省直管县财政管理体制和旅游业综合改革等有序开展。

这些重大改革，为推动全省经济社会又好又快发展提供了强大动力。“十一五”时期是我省改革开放以来综合经济实力增长最快的时期，是基础设施建设投入最多、城乡面貌变化最大的时期，是优势特色产业快速发展、产业结构不断优化的时期，是社会事业全面进步、各族群众得实惠最多的时期，是干部队伍建设全面加强、

执政能力和领导水平明显提高的时期。这些成绩，正是省委、省政府立足云南实际、不断深化省情认识、坚持改革创新的结果。认真总结“十一五”时期全省改革工作，对于回顾改革历史，总结改革经验，推动全省各族干部群众进一步解放思想、深化改革，加快建立健全推进科学发展的体制机制，加快全面建设小康社会进程，具有十分重要的意义。

由省发展改革委牵头编制的《云南改革报告（2006～2010）》收录了34期分析研究报告、17篇全省及各州市“十一五”改革工作总结和“十二五”改革总体打算，涉及了我省行政管理、所有制结构、农村经济、财政金融投资、社会事业管理、市场体系建设、对外开放和社会保障体制改革等多个方面，其中的一些分析报告对改革过程中关系经济社会发展的重点、难点、热点问题进行了深入研究，提出的对策建议得到了地方、部门同志们的认可，得到了省委、省政府领导的肯定。将这些资料汇编成书既是对“十一五”我省推进改革的全面总结和成就展示，也是我省“十二五”继续深化改革的前瞻和部署，同时也凝聚了广大改革工作者的心血和汗水。该书内容丰富、涉及面广、时代性强，是一本难得的改革理论指导和实践经验参考书。

实践永无止境，探索和创新也永无止境。“十二五”时期是云南加快转变经济发展方式的攻坚期，是加快建设“两强一堡”的黄金期，是全面建设小康社会的关键期。希望全省各级、各部门在党中央、国务院和省委、省政府的正确领导下，紧紧围绕科学发展这个主题、加快转变经济发展方式这条主线，加大改革创新，加快开放步伐，加强统筹协调，以更加坚定的决心和更加有力的措施，深入推进改革攻坚，不断完善社会主义市场经济体制，奋力推进云南改革发展和现代化建设不断迈上新的台阶。

目 录

综合篇

经济体制改革全面推进 进一步深化改革任务艰巨	(1)
云南省 2007 年一季度改革进展情况分析对策建议	(9)
各项改革稳步推进 存在问题亟待解决	
——2007 年上半年改革进程分析	(14)
集体林权制度改革全面推进 林业实现持续发展任重道远	(23)
2007 年改革取得积极进展 继续深化改革任务仍然繁重	(28)
坚定信心 深化改革 完善政策 继续推进我省县域经济的健康发展	
.....	(37)
大力发展农民专业合作社 实现农村经济新飞跃	
——保山市农民专业合作社发展情况调研报告	(43)
重点领域改革积极推进 继续深化改革仍需努力	
——2008 年上半年改革情况报告	(49)
云南省“十一五”经济体制改革中期进展情况	(55)
云岭大地创新实践的壮丽诗篇	
——云南改革开放 30 年回顾与展望	(63)
云南省专业投资公司改革发展有突破	(86)
抓住新一轮扩大内需的机遇 进一步促进我省非公有制经济做多做大做强	
——我省加快非公有制经济发展调研报告	(90)
加强领导 统筹协调 先行先试 进一步将昆明、红河省级综合改革试点	
推向深入	(96)
云南省 2008 年经济体制改革取得积极成效	(102)
全省“一张网覆盖”电力管理体制改革平稳顺利推进	(110)
云南盐业体制改革调研报告	(114)
抓住机遇 提振信心 奋力开拓 全面推进云南旅游发展改革试验区建设	
——赴重庆、湖北、海南改革试验区考察调研报告	(119)
2009 年上半年经济体制改革进展情况报告	(126)
2009 年第 67 次中国改革国际论坛有关情况的报告	(134)
全国各省区市 2009 年改革亮点有关情况的报告	(138)
烟台现代农业经营模式创新亮点	
——以南山为例	(144)
加强沟通协调 发挥整体合力 进一步做好改革联络员工作	
——在省级部门改革联络员座谈会上的讲话	(151)

云南省“十一五”经济体制改革进展情况评估	(156)
重庆市黄奇帆市长纵论改革	(170)
云南省2009年经济体制改革成效显著	(178)
坚定信心 奋发有为 努力推动我省经济体制改革迈上新台阶	
——在2010年全省经济体制改革工作会议上的讲话	(187)
东川资源枯竭城市转型调研报告	(194)
我省2010年上半年经济体制改革进展情况	(200)
学习成都经验 谋划云南发展 进一步推进我省统筹城乡发展和改革	
.....	(206)
麒麟区、开远市统筹城乡发展改革调研报告	(215)
部分州市旅游产业发展和改革规划纲要实施情况的调研报告	(220)
重庆市户籍制度改革引起国内外广泛关注	(226)
安徽省直管县财政体制改革力度大成效好	(229)
中国“十二五”改革国际论坛论点摘要	
——发展方式转变与改革选择	(233)

专题篇

云南省“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(238)
昆明市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(251)
昭通市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(257)
曲靖市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(264)
楚雄州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(270)
玉溪市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(277)
红河州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(282)
文山州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(287)
普洱市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(292)
西双版纳州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(297)
大理州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(303)
保山市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(310)
德宏州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(315)
丽江市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(320)
怒江州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(328)
迪庆州“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(332)
临沧市“十一五”经济体制改革回顾及“十二五”工作打算	(339)
后 记	(346)

综合篇

经济体制改革全面推进 进一步深化改革任务艰巨

近年来，在省委、省政府的正确领导下，我省紧紧围绕建立社会主义市场经济体制的改革目标，全面推进各项改革，解放和发展了生产力，促进了全省经济较快发展。继顺利完成“十五”规划后，实现了“十一五”开门红。2006年，全省生产总值4001.87亿元，比上年增长11.9%，人均GDP、全部工业增加值和固定资产投资分别比上年增长11.1%、16.5%和26.5%。经济社会发展规律表明，“十一五”时期，云南仍处于加快发展的最好时期，同时也处于加快改革的最有利时期。本报告是“云南省改革进程分析报告”的第一期。报告对全省改革进展情况及存在问题进行综合分析，并提出了进一步深化改革的初步设想。

一、各项改革全面推进，社会主义市场经济体制框架基本建立

以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革，是一项长期的战略任务。党的十四届三中全会作出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了构建社会主义市场经济体制的基本框架，党的十六届三中全会作出的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了完善社会主义经济体制的目标和任务。为了进一步加快经济体制改革步伐，2003年，国家新组建成立了国家发展和改革委员会。我省也于2004年2月新组建成立了云南省发展和改革委员会，全面推进全省经济体制改革。经过十几年的努力，我省社会主义市场经济体制基本框架已初步建立。近年来的主要改革成效表现在以下六个方面。

（一）国企改革和大企业大集团行业整合成效显著

一是在2002~2005年三年国企改革取得成效的基础上，及时启动了新一轮三年国有企业改革工作。截至2006年底，在全省16个州市列入前三年深化国企改革考核范围的2351户企业中，有2312户完成了改革任务，改革面达到了98.3%，其中红河、西双版纳、丽江、怒江、迪庆、个旧等6个州市已100%完成改革任务；全省57个关闭破产项目和脱困改革稳步推进；股份合作制企业的深化改革试点工作基本完成，全省8个州市共20户试点企业中已有15户全面完成试点任务；省属企业股份制改革顺利推进，已有85%以上省属二级企业完成了股权多元化改革，列入前三年改革考核范围的195户省属重点企业完成改革面达到87.7%。二是继续推进冶金、化工、煤炭、建材、机械、电子、制药、制糖、制茶、橡胶等10大行业整合工作，“7变3”重组了云天化集团、煤化工集团和云锡

集团3大企业集团；整合组建了新的旅游产业集团、物流产业集团等大集团；改革了国有企业的监管体制，省国资委监管的省属企业由39户减少到26户。改革促进了大企业大集团的发展，实现了优质资源向优势企业的集中。

（二）发展壮大县域经济和农村经济体制改革取得成效

一是从2004年起在47个县开展了县域经济发展改革试点，在25个县实施了兴边富民工程，改革试点带动了全省县域经济的发展壮大。2005年47个试点县完成地区生产总值2173.7亿元，比上年增长10.9%，比全省增幅高1.9个百分点；财政收入完成180亿元，比上年增长24.8%，增幅比全省高9.7%；未列入改革范围的兰坪、新平等非试点县的地区生产总值和财政收入也都实现了两位数的增长，2006年，兰坪和新平两县的地区生产总值、财政收入分别比上年增长50%、54%和13.5%、16.1%，显现了县域经济改革试点的带动作用。同时，兴边富民工程也促进了边境地区的经济社会发展。二是以乡镇机构、义务教育和县乡财政管理体制改革的农村综合改革取得初步成效。到目前，全省已撤并减少了257个乡镇，减幅16.4%，已超额完成计划减少15%的改革目标，精简乡镇行政机构1300多个、事业机构6000多个，乡镇行政事业单位编制精简了10%；结合村民委员会换届选举，减少了村民委员会150多个、村民小组1600多个，精简村组干部1.3万人；撤销了乡镇教办，将教师人事和工资全部上收到县统一管理，全面落实“两免一补”政策，2006年全省投入“两免一补”的经费达15.53亿元，享受免杂费、免教科书费的学生分别达到601万人和261万人，120万贫困学生获得生活补助；进一步统筹县乡财政资源，规范乡镇财政收支行为，85个县的966个乡镇实行“乡财县管乡用”，有9300个村实行“村财民理乡代管”改革，98%的村普遍实行财务公开，73%的村委会、58%的村民小组建立了民主理财小组。三是积极推进农村信用社和粮食流通体制改革。自云南省农村信用联社于2005年3月成立后，积极推进改革，科学布设网点，到2006年底，全省农村信用社共有机构网点2533个，各项存款余额达到990多亿元，各项贷款余额635亿元，实现利润4亿多元。鼓励和引导非公企业参与粮食流通，全省各类粮食企业由2002年的1000余户发展到2006年的6717户，其中民营企业和股份制企业达6503户。四是积极推进社会主义新农村建设。制定出台了《关于贯彻〈中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见〉的实施意见》，启动了省级500个新农村建设试点村的村容村貌整治工作，作出由省、州（市）、县连续5年向全省下派驻村指导员指导新农村建设的村容村貌整治工作，作出由省、州（市）、县（市、区）、乡（镇）四级1312支工作队，13500名指导员已分赴13442个行政村。

（三）行政审批制度改革和市场体系建设逐步深入

一是从2000年开始，先后进行了两轮行政审批制度改革，在第一轮改革中分4批对省直部门、省属事业单位及厅局转实体单位的1076项行政审批项目进行了清理，共取消479项，取消精简率45%左右。结合贯彻实施《行政许可法》，启动了第二轮行政审批制度改革工作，对47个省直部门报送的734项行政许可项目进行了清理，取消129项，改变管理方式61项，并于2004年6月以省政府125号令向社会公布。全面推进依法行政，提请省人大常委会审议通过47件地方性法规，发布37件政府规章，废止34件政府规章和规范性文件。认真贯彻行政许可法，认定90个省级单位的行政许可实施主体资格，减少43个，政府工作逐步走上制度化、规范化和法制化轨道。二是积极推进企业上市和资

本市场发展。截至目前，全省共有上市公司 25 家，2006 年上市公司主营业务收入 345.7 亿元。三是积极培育发展烟、糖、茶、胶等特色优势商品市场。成立近十年的昆明商品中心批发市场，已从一个区域性的食糖批发市场发展成为我国最大的食糖批发市场，2006 引进外资改组为“云南鲲鹏农产品电子商务批发市场有限公司”，当年食糖交易量达 90 万吨，交易额 41 亿元。该市场交易额多年位居全国第一，市场拥有功能完备的信息网络、交易网络、结算网络和物流配送网络，现已发展成为全国食糖价格形成中心和全国食糖资源配置中心。全省的花卉、茶叶等重要商品市场发展迅速，普洱茶交易额不断攀升。

（四）投融资体制改革和专业投资公司发展成绩突出

一是认真贯彻落实《国务院关于投资体制改革的决定》，出台了《云南省企业投资项目核准实施办法》、《云南省企业投资建设项目登记备案实施办法》、《云南省省级预算内投资管理办法》、《云南省发展和改革委员会委托投资咨询评估管理办法》和《云南省公益性项目代建管理办法》等六个配套文件，进一步确立企业的投资主体地位，严格审批制，健全并规范核准制和备案制，改变政府投资管理方式。二是积极开展了两个省本级公益性项目“代建制”试点，并积极推进专业投资公司组建工作。省发改委成立近三年来，在重点领域牵头组建了电力、铁路、城建、旅游、农业、公路、水利水电、铁投新兴等 8 大专业投资公司，构建了新型投融资平台，进一步拓宽了融资渠道。三是积极推进金融体制改革。制定出台了《云南省对金融机构支持中小企业贷款考核奖励暂行办法》，进一步加大了对非公经济的信贷支持力度，制定出台了《云南省金融支持社会主义新农村建设指导意见》，加大了对“三农”的信贷支持力度。到 2006 年底，全省银行机构各项存款余额 6 192.7 亿元，比上年增长 19.1%；各项贷款余额 4 851.5 亿元，同比增长 20.4%；资产总额 7 321 亿元，比 2000 年增长 1.3 倍，全省银行机构实现税后利润 33.7 亿元。“十五”期间全省保险业累计实现保费收入 327 亿元，比“九五”增长近 1 倍，2006 年全省实现保费规模达 95.3 亿元，同比增长 17.6%。

（五）社会保障体制改革逐步推进

一是建立和完善相关政策法规。制定出台了《云南省城镇企业职工养老保险暂行办法》、《云南省企业职工基本养老保险条例》、《云南省劳动就业条例》、《云南省国有企业富余职工分流安置实施办法》、《云南省职业介绍条例》等系列法规政策；出台了《关于进一步做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作意见的通知》等 30 余份规范性文件；出台了《云南省城市居民最低生活保障制度实施意见》、《提高城镇居民最低生活保障水平实施方案》、《关于调整城镇居民最低生活保障标准的通知》以及关于社会福利制度和优抚安置制度等方面的文件。二是以城镇职工基本养老、医疗、失业保险为主要内容的社会保障体制改革迅速推进。到 2006 年全省实行多种形式社会化管理服务率达 99%，其中纳入社区管理服务率为 48%；参加基本养老保险的人数达到 266.5 万人；参加基本医疗保险的人数为 330.7 万人，失业保险参保人数达到 193.1 万人，为 54 万失业职工和下岗职工提供了救济金和生活保障金。我省还制定了农民工参加医疗保险的办法，2006 年，全省农民工参加工伤保险人数达到 9 万人，国有煤矿农民工参加工伤保险率达到 94%，参加医疗保险人数达 3.5 万人。有 10 个州市 66 个县开设了农民工工资保障金专户。在推进南华县这个作为 8 个国家级试点县之一农村养老保险制度改革试点的同时，还选择了 16 个县进行农村社会养老保险制度改革试点。

（六）文化、教育、卫生等社会事业改革取得明显成效

一是在文化体制方面，已有 8 个州（市）25 个县开展了文化体制改革试点。2006 年制定了《云南省深化文化体制改革实施方案》，进一步加快推进文化体制改革。通过深化改革，文化及相关产业发展速度加快。据初步统计，自 2004 年至 2006 年，全省已实施和即将实施的文化产业项目达 1 259 项。2006 年文化产业及相关产业增加值达到 200 亿元以上，占全省 GDP 6% 以上。二是在教育体制方面，大力推进农村义务教育、高中教育、职业教育、高等教育等各类教育改革试点，截至 2006 年底，有 9 个试点州（市）通过深化改革，基本建立起政府投入为主、多渠道筹措经费的投入机制，基本形成以公办教育为主，公办和民办教育共同发展的办学新机制；中小学教材招投标改革试点工作稳步推进，通过招投标改革切实降低中小学教材价格。三是医疗卫生体制方面，围绕解决“看病难、看病贵”问题，加大了公共卫生和医疗服务体系建设投入、探索医疗机构产权制度改革、推进新型农村合作医疗试点、深化药品生产流通和监督管理体制改革等努力推进卫生体制改革。截至 2006 年底，全省 147 个疾病预防控制体系建设项目全部开工建设，农村卫生服务体系项目已竣工 455 个；新型农村合作医疗试点县总数达 52 个，覆盖了全省 129 个县（市、区）的 40%，农民群众的医疗费用负担进一步减轻。制定了整治药品市场秩序方案，拟在 2006 年 8 月至 2007 年 7 月期间，对药品研制注册、生产、流通各环节，在全省范围开展整顿和规范药品市场秩序专项行动。

二、把握深化改革的难点重点问题，继续完善落实科学发展观的体制基础

自 1997 年以来，云南经济增长出现了连续 5 年的下滑，到 2002 年才止跌回升，“十五”期间尽管我们加快了改革步伐，在国企改革、行政审批制度改革等方面取得了较好成效，但 GDP 增长速度只有 2004 年一个年份高于全国平均增长水平，达到 11.33%。“十一五”开局良好，2006 年 GDP 比上年增长 11.9%，高于全国平均速度。但与兄弟省区相比，我省经济发展的质量、速度和效益还有较大差距，发展过程中还存在许多亟待解决的问题。一方面，从综合情况来看，我省的综合经济总量不足全国平均水平的 6 成。据对 2005 年地区生产总值、人均生产总值、全社会固定资产投资、财政收入，第二、三产业就业人数等指标的无量纲化及综合排序处理计算，全省综合经济总量得分 0.587 分，排在全国第 23 位，只相当于全国平均水平的 58.7%，相当于第一位广东省的 21.7%，第二位江苏省的 23.75%。另一方面，从产业规模来看，工业、旅游业、外资企业、私营企业、住宿餐饮业差距更大。据统计资料，全省工业、建筑业、交通运输邮电业、批发零售业、住宿餐饮业、房地产业、外资企业、旅游业和私营企业等 9 大产业中，仅交通运输邮电业略超过全国平均水平，其余 8 个产业都在全国平均水平以下，而且离平均水平都有较大差距，其中外资企业、私营企业只相当于全国平均水平的 19.1% 和 36.3%。

综合分析我省加快发展中存在的问题，究其根本原因，系社会主义市场经济体制还不完善，集中表现在以下四个方面的体制性障碍仍严重制约着生产力的发展。

（一）市场主体发育缓慢，微观经济主体难以适应市场经济的发展要求

弱小的微观经济主体难以满足经济社会加快发展的需要，更难以适应全球化的需要。从企业来看，国有企业比重过大，企业自主权不完整，上市公司量少质弱，大量上市公司被省外重组收购，未能充分发挥对区域经济的促进作用，各类企业的市场主体地位尚未完全确

立。2006 年国有经济比重为 63.5%，非公经济占全省生产总值的比重 36.5%；全省国有及国有控股企业工业增加值占全省工业增加值 63.47%；上市公司数量仅占全国 1.74%，总市值占比为 1.02%，筹集资金比例 1.91%。从农村来看，分散的农民还没有成为真正的市场主体，“小农户，大市场”的矛盾依然非常突出。目前，农民的合作组织发育程度很低，还不能有效地把农户组织起来，使农民沦为了大市场中的弱势群体。农村市场主体的缺位，使得社会主义新农村建设中通过发展生产以促进农民增收的问题困难重重且十分突出。

（二）市场体系不完善，市场化程度低，制约了市场配置资源功能的发挥

各要素市场发育缓慢，以市场方式推动经济结构调整和促进生产要素向产业聚集的主导作用尚未显现，市场配置资源为主的体制难以形成。资本市场发育程度低，投融资能力不强；土地流转机制尚未建立健全；产权市场尚未完全规范发展，企业产权进场交易难度大，产权交易评估价格与市场价格难以衔接；人才和劳动力市场发展滞后，部门分割，市场供需主体没有完全到位，整体服务水平不高，公益性服务缺乏资金；技术市场对技术推进发展指导不力，服务体系滞后。

开放程度低，利用外资水平不高。2006 年，全省对外贸易进出口总额完成 62.3 亿美元，虽然首次突破 60 亿美元，比上年增长 31.4%，但仅占全国的 0.35%，外贸净出口对 GDP 增长的贡献率仅占 8.3%；同年，全省直接利用外资 3.02 亿美元，比上年增长 74.2%，也仅占全国 0.43%，仅占广东 2.08%，仅占江苏 1.73%，仅占上海 4.25%。据北师大等有关课题组的研究，2002 年，中国市场化指数为 72.8%，同年，在全国 31 个省区市“市场化进程总体排序”中，云南省位列第 23 位，在西部 12 省区市中次于重庆、四川、广西，位居第 4。另据中国社会科学院 2007 年中国区域综合竞争力报告，云南省综合竞争力排名第 26 位，比两年前降低了两位。

（三）收入分配和社会保障制度改革滞后，难以适应和谐社会建设的需要

从收入分配制度来看，企业与行政、事业单位的工资分配实行“双轨制”，造成企业职工总体工资和福利水平与行政、事业单位的差距不断扩大；行政性垄断导致不同行业和行业内部不同企业之间职工工资收入差距快速扩大，2003 年垄断行业与非垄断行业的职工工资收入差距达 3~4 倍；企业内部工资分配的市场化尚不完善，国有企业中职工工资分配平均主义严重与经营者和职工工资差距快速扩大并存，非国有企业则是分配主体缺位，工资分配由经营者决定，职工合法权益难以保障；个人所得税起征点较低，使大部分中低收入者成为纳税主体，加大了高低收入者之间的差距，财政转移支付对低收入群体的扶持不足，公共产品的提供和服务不到位。

从社会保障体系来看，不合理的城乡相互分离、覆盖面较小、统筹层次低的制度设计，致使大部分公民尤其是低收入群体和流动性较强的农民工，被排斥在社会保障的“安全网”之外，造成保障作用的弱化，特别是农村社会保障体系建设严重滞后，占全省人口 70% 的农村人口至今未能享有社会保障。2005 年农村养老保险覆盖面只占全省农业人员的 4.4%，且参保农民的保障水平普遍偏低，对农民的养老难以起到保障的作用。新型农村合作医疗处于试点完善阶段，覆盖面小，保障水平低。社会救助在农村的救助面远远小于需求，且救助水平很低。

（四）政府管理体制改革尚未真正破题，职能转变缓慢，政府体制难以适应加快发展和公共服务均等化的需要

由于政府集改革对象和改革推动者两种角色于一身，角色的不确定性，使政府自身的

改革十分艰难。一是政府在发展战略的制定中对改革攻坚的任务未明确，发展规划的落实、体制创新的推进、政府职能的界定等问题亟待破解和深化。二是政府提供社会公共产品的服务职能不到位，公共基础设施、义务教育、公共医疗、基本卫生保健等的资源配给体制不合理，公共资源过度地对城镇人口倾斜，农村人口得到的资源量少，占总人口 70% 的农村居民仅拥有不到 20% 的医疗卫生资源，城乡社会保障覆盖率之比高达 22:1。三是政府角色“越位”、“错位”、“缺位”现象普遍，形成了该管的没管好，不该管的管过头，限制了市场配置资源基础性作用的发挥和政府公共服务均等化责任的体现。以医疗卫生体制为例，政府的卫生管理体制还没有摆脱计划经济框架，政府对医院仍然管办不分，政府职能混乱，医疗改革难以推进。首先是医院改革不是从体制上来下工夫，而是推脱财政责任，过多地强调经费自筹和创收，促使大多数医院靠开药、检验、高收费来开工资发奖金，造成老百姓看不起病、住不起院；其次是卫生资源在城乡间、在大中型医院间配置不合理，优质卫生资源过度向大中城市、向大医院集中；最后是尚未形成“小病”进社区“大病”进医院的分级医疗、双向转诊制度。

三、突破五大改革难关，促进我省经济社会又好又快发展

全省经济社会要实现又好又快发展，必须坚持社会主义市场经济的改革方向，必须用改革的办法着力解决阻碍经济社会发展的体制性问题，通过推进市场化程度和建立市场化的财产制度来进一步深化改革，充分发挥市场配置资源的基础性作用，促进经济加快发展和公共服务均等化。当前和今后一段时期，要着力突破改革的五大难关。

（一）深化政府管理体制改革，改变管理方式，建设高效的公共服务型政府

一是加快行政管理体制的改革。继续深化行政审批制度改革，进一步减少行政审批范围，清理行政许可项目和非行政许可审批项目。积极创新行政审批方式，推行并完善告知承诺制度、并联审批制度、网上审批制度、简化和规范行政审批程序。2007 年要集中建立和完善国有资产处置审批制度、重大资源开发利用审批制度、重大投资项目审批制度、财政资金支出项目审批制度等政府重大决策制度。二是选择 1~4 个有条件的非民族自治县进行省直管县的改革试点，同时进一步加大撤并乡镇的改革力度，扩大试点范围；启动事业单位管理体制改革，大力发展和规范各类社会组织，充分发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用。三是进一步加大投资体制改革力度，进一步规范政府投资行为，提高政府投资决策水平，拓宽投融资渠道。2007 年要组建科技开发专业投资公司，并为已组建的专业投资公司配置加快发展壮大的政策环境。四是建立现代公共财政体制，完善成本监控系统、集中统一收费制度、政府采购制度等，降低政府成本。五是完善行政问责制，推行政务公开，建设电子政府，推动政府再造，提高政府重大决策的透明度和公众参与度。

（二）建立和完善现代产权制度，发展农村合作组织，培育市场主体

要结合贯彻《中华人民共和国物权法》，建立产权明晰、公平竞争的社会主义市场经济体制，着力抓好城市企业改革和农村经济体制改革工作。

在企业改革方面，一是要通过建立和完善国有资产监督管理体制，培育国有资产规范、有序流转的运行机制，促进国有资本在不同地区、行业和企业之间的合理流动；二是要建立国有资本规范的出资人制度和退出机制，建立国有资本经营预算制度、规范政府与企业的分配关系，优化政府投资结构；三是建立健全现代产权制度，大力发展混合所有制

经济，重点是减少市场准入的限制和降低市场准入的“门槛”，加速私营经济和个体经济的发展，推进省属国有大中型企业股份制改革，深化国有中小企业股份合作制企业的股权结构改革，扩大非公经济参与国企改革的广度和深度；四是建立和完善企业经营管理层激励和约束机制，推进职业经理人的市场化配置；五是继续推行行业整合改革，培育一批有较强竞争力的大企业大集团，帮扶一批具有发展前景的困难企业，强化企业内部管理，着力打造品牌，提高企业的市场竞争力。

在农村改革方面，鉴于原定 47 个县域经济试点县的改革政策将于 2007 年年底到期，为此建议提前做好调研，并于 2008 年及时调整相关改革政策并建议增加兰坪、新平等县列入新一轮县域经济改革试点范围；根据中央关于进一步深化农村综合改革的新要求，进一步加大农村综合改革的力度，加快培育和组建各类新合作组织，加大农村供销合作社改革，把分散的农户组织起来，提高参与市场竞争能力，完善政策和法律法规体系保证农村合作组织的健康发展。建议在兰坪、开远等地先行探索工业反哺农业改革试点。

（三）加大要素市场培育力度，建立健全统一、开放、竞争、有序的市场体系

着力抓好资产、土地、产权、人力资源等要素市场的改革发展工作。一是推进资本市场的改革，提高上市公司的质量，发挥其融资能力，积极发展海外市场，拓展债券、期货等多种融资渠道；二是建立土地有偿使用长效机制，围绕城市化和新型工业化推进，进一步完善土地资源规划体系，严格执行土地利用总体规划和年度计划，坚决控制建设占地规模，加强对建设用地的调控力度，落实土地监察制度，遏制低水平重复建设和盲目圈占土地，加强耕地特别是基本农田的保护，完善农村土地制度、土地征用制度和城镇国有土地收购储备制度，保证土地资源的合理开发利用，形成市场配置土地资源的价格机制；三是构建统一的产权市场，加快产权交易信息网络建设，规范产权交易行为，防止国有资产的流失；四是解决人才市场和劳动力市场部门分割的状况，调整人力资源市场结构，优化布局，加快人力资源市场的专业化、信息化、产业化建设，健全人力资源服务体系，提高服务效率，建立“多层次、全方位、优服务”的人力资源市场网络，促进人力资源的合理配置；五是推进技术市场改革，以昆明为中心，拓宽技术辐射面和技术产品流通渠道，提高技术贸易活动水平，扩大技术交易的规模和范围。

（四）进一步加快收入分配和社会保障制度的改革步伐，建设构建社会主义和谐社会的体制基础

在收入分配方面，要以构建起点干预、过程干预、结果干预“三位一体”政策为中心的公平分配制度模式。当前，要发挥政府对初次分配形成中的重要作用，逐步建立反映市场经济内在要求的收入分配制度。一是进一步完善企业和事业单位工资收入分配制度改革，借鉴企业收入分配制度改革的成功经验，加快事业单位的工资改革。二是消除和限制行政性垄断，为各类企业创造公平竞争的环境；进一步推进省属国有及国有控股企业经营者年薪制改革，建立科学、客观、公正的企业经营业绩指标评价体系；推行年薪制、职工持股、技术和知识产权入股、股票期权等分配制度，加快建立与经济增长相适应的工资增长机制。三是完善税收制度，增强其对收入分配的调节作用。四是不断完善个人应税收入申报制度，采用分类综合型所得税制，适时提高个人所得税的起征点，完善累进所得税制。

在社会保障方面，要逐渐打破二元社会经济体制的束缚，建立城乡统一的社会保障制度；政府在城乡社会保障体系中应该进行财力投入和政策扶持；尽快改革和完善社会保障

运行机制，以适应经济体制改革的需要；尽快建立多层次保障体系，缓解社会保障体系的压力；抓紧制定机关事业单位养老保险制度改革方案，推进城镇一体化社会保障体系的建立。完善城镇职工基本养老保险制度，坚持社会统筹与个人账户相结合，逐步做实养老保险个人账户。完善企业年金制度。推进符合我省农村家庭和民族习俗的 16 个县农村社会养老保险制度改革试点。提高失业保险统筹层次。扩大基本医疗保险覆盖范围，健全多层次的医疗保障体系。实现工伤保险全覆盖。发展企业补充保险和商业保险。全面落实城市居民最低生活保障，建立农村最低生活保障制度。

在医疗改革方面，要促进医疗保障体制、医院管理体制和药品流通体制“三改联动”。医疗保障体制改革要做到让最广大的人民看得起病、住得起院；医院管理体制的改革要增加政府投入，建立稳定的经费保障机制，保证公立医院和城市社区医院回归公益服务本位，提高医疗服务效率，改进医疗服务质量；药品流通体制改革要消除药品流通环节的商业贿赂等腐败行为，最大限度地降低药品价格，使人民群众吃得起药。建议在医院“管办分离”改革方面，选择 1~2 个相对发达的地级市学习借鉴无锡市把卫生局“一分二”的改革经验，成立医院管理中心，试行管办分离体制。

（五）创新开放型经济体制，提高对外开放水平

顺应经济全球化和区域经济一体化的发展趋势，学习广西北部湾经济区建设以扩大开放的经验，进一步扩大我省对东南亚、南亚的开放，提高对外开放水平。一是增强扩大开放的意识，创新四个基本体制。要创新领导体制，认真制定开放型经济发展战略规划，修改和完善相关法规和政策，创造良好的外部环境；要创新管理体制，促进政府职能转变，减少行政审批项目，鼓励和支持各行业成立行业商会，重视和发挥行业商会的作用；要创新工作机制，建立各部门、政府与企业、中介组织之间联合互动、职责明确、相互协调、形成合力的工作机制；要创新融资体制，通过贷款担保和贷款贴息等鼓励和支持中小企业围绕大型企业和重点项目发展配套工业，并为国内外企业创造良好的投融资环境。二是改进对外开放的方式，放宽投资进入的市场限制，全面实行国民待遇，大力推行多种模式，调整导向性政策，吸引世界 500 强和国内大企业大集团到云南省投资兴业。三是完善云南对外开放政策体系，重点是完善有利于民营经济发展和公平竞争以及有关资本市场和社会信用体系建设方面的政策，大力推进我省南向互利合作，积极参与中国—东盟自由贸易区建设，进一步扩大与世界各国和地区的交往，巩固和完善六省区市七方经济技术合作，加强滇沪、滇粤和与浙江、江苏、福建等沿海省区的合作。同时，要加快“引进来”和“走出去”的步伐，建立和完善利用两种资源、开拓两个市场的支撑体系。

同时，应结合贯彻《七彩云南保护行动》，正确处理开发与保护的关系，以建立滇池水污染防治体制机制为契机，积极探索建立我省生态环境保护和合理开发的新体制新机制；结合贯彻中共中央政治局 2007 年 2 月 15 日第 39 次集体学习时强调把区域协调发展摆在更加重要位置切实贯彻落实好区域发展总体战略的精神，适应区域主体功能区划分要求，积极探索建立促进我省区域协调发展的体制机制，特别是通过试点加快建立生态补偿机制。

（《云南省改革进程分析报告》2007 年第 1 期）

云南省 2007 年一季度改革进展情况分析对策建议

2007 年一季度我省经济体制改革取得七个方面重要进展,但还存在三个问题,下一步要结合贯彻全国经济体制改革工作会议精神,建议采取五项措施积极推进我省的经济体制改革工作。

一、一季度改革工作取得七个方面主要进展

按照坚持社会主义市场经济体制改革方向的要求,2007 年全省加快改革步伐的共识逐步提高,任务逐步落实。一季度改革形势良好,各项改革工作有序推进。主要有七个方面的进展。

(一) 制定出台了《云南省 2007 年经济体制改革工作要点》,全面部署全年改革工作

为了加强对改革工作的总体指导和综合协调,省发展和改革委员会在认真总结 2006 年改革工作的基础上,牵头组织有关部门认真研究制定了《云南省 2007 年经济体制改革工作要点》(以下简称《要点》)。《要点》上报省政府审批同意后,已于 4 月 10 日正式下发全省各地各部门。《要点》以科学发展观和建设社会主义和谐社会为指导,明确了 2007 年我省推进改革的七项重点任务。一是以转变政府职能为重点,加快行政管理体制改革。二是进一步深化国有企业改革,促进所有制结构调整。三是全面深化农村改革,推进社会主义新农村建设。四是积极推进投融资、财税、价格体制改革,完善宏观调控体系。五是继续深化科教文卫体制改革,促进社会事业全面发展。六是加快推进就业、社保和收入分配制度改革,建设富裕和谐云南。七是创新资源节约型和环境友好型社会建设的体制,实现人与自然和谐发展。

2007 年年初,省发展和改革委员会还根据统筹改革发展的职能职责要求建立了《云南省改革进程分析报告制度》,对改革进展情况进行跟踪分析研究。4 月 18 日,省发展和改革委员会及时组织召开了一季度改革形势分析会议,邀请省经委、省劳动和社会保障厅、省卫生厅、省农业厅、省国资委、省政府研究室、省政府法制办、省农村综合改革办、省农村信用社、省开发投资公司等部门对我省一季度改革工作进行认真研究分析,形成了本期分析报告。

(二) 各部门认真履行职责,积极推进行政管理体制改革的各项工作

为了切实推进依法行政,健全科学民主决策机制,建立公正、透明、高效的服务型政府,我省各部门根据职能分工,积极推进行政管理体制改革的各项工作。一是省政府研究室牵头完成了《推进云南行政管理体制改革的重点和对策研究》课题,提出了推进我省行政管理体制改革的初步思路和对策建议。二是省政府办公厅牵头拟定了《云南省省属企业国有资产处置审批制度》、《云南省重大资源开发利用项目审批制度》、《云南省重大投资项目审批和

核准制度》、《云南省重大决策通报制度》等八项制度。三是在原来进行了两轮行政审批制度改革的基础上，2007年一季度省政府法制办进行了前期准备，准备适时启动我省第三轮行政审批制度改革工作。四是加快了电子政务建设步伐，电子政务门户网站建设居我国31个省市区第七位，连续两年位居西部第一。到目前为止，已有3571个政务部门接入云南省电子政务网，网站每天服务人数超过3500人次，一季度完成了全省90%信访局机关的电子政务网络接入工作。

（三）国有企业和垄断行业改革成效明显，非公经济发展势头良好

一季度，我省的国有企业改革顺利进展，邮政、电力等垄断行业的改革取得了明显的成效，促进了所有制结构的调整，非公经济发展势头良好。一是国有企业改革顺利进展。省国资委制定出台了《云南省进一步深化国企改革2007年工作要点》，全省新一轮深化国企改革工作有序推进。截至一季度末，全省列入改革考核的2546户企业，完成改革2483户，改革面为97.5%；我省22家上市公司的股权分置改革工作基本完成；省列入深化改革的182户股份合作制企业，有75户完成了深化改革，占41.2%。二是垄断行业改革取得进展。邮政体制改革取得新进展，2007年2月7日云南省邮政有限公司正式挂牌成立，标志着我省邮政改革进入了新的阶段；云南电网公司按照国家《关于“十一五”深化电力体制改革实施意见的通知》要求，开展了主辅分离的准备工作，对云南省火电建设公司、云南省送变电工程公司和云南省电力设计院等三家辅业单位的人员、资产、资质和经营情况进行了摸底调查。三是非公经济发展势头良好。随着所有制结构调整步伐的加快，我省非公经济发展环境进一步改善，一季度全省非公经济继续保持良好的发展势头。截至一季度末，全省非公经济户数共有87.7万户，比上年同期增长10.5%；注册资本金2115.5亿元，比上年同期增长25.6%；上缴税金47.8亿元，比上年同期增长36.9%。在糖业和茶叶产业中的云南力量集团、下关沱茶集团等民营经济不断发展壮大。

（四）农村综合改革和农村信用社改革继续深入推进，社会主义新农村建设有序开展

一季度，我省积极推进农村综合改革，加快了农村金融改革的步伐，开展农业政策性保险的积极探索，通过改革创新，努力构建有利于社会主义新农村建设的体制机制。一是农村综合改革不断推进。2007年3月3日，我省召开了全省农村综合改革工作会议，对当前和今后一段时期的农村综合改革进行了全面部署，为深入推进我省农村综合改革指明了方向，提出了要求，明确了目标。拟定了《云南省人民政府关于贯彻国务院做好农村综合改革工作文件的实施意见》和《云南省人民政府办公厅关于贯彻国务院办公厅做好清理化解乡村债务工作文件的通知》，为扎实推进农村综合改革的“三项改革”，全面开展乡村债务化解工作提供切实可行的指导。目前，全省各地各部门正在抓紧贯彻落实全省农村综合改革工作的会议精神。二是农村信用社改革进一步深化。省农村信用社在管理体制改革的完成基础上，继续在产权制度改革方面取得了新突破，完善了法人治理结构。到一季度末，官渡、大理、红塔3家农村合作银行已挂牌开业，全省124家统一法人社中有119家已经批准成立。通过组建农村合作银行和以县为单位统一法人产权制度改革工作，转变了经营机制，自我发展能力明显增强，一季度全省农村信用社各项业务经营指标再创历史新高，改革工作取得的成效日益显著，到一季度末，全省农村信用社各项存款余额突破了1000亿元大关，达到1038.5亿元，各项贷款余额达699.85亿元，存贷规模位居全省第二位，成为我省农村金融主力军。三是制定出台了《中共云南省委、省人民政府关于

贯彻《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》的实施意见》，社会主义新农村建设工作有序推进。2007年1~3月份，由农业厅牵头对开展我省农业政策性保险试点工作进行了调研，拟选取生猪、奶牛、甘蔗等农产品政策性保险试点，积极探索农村政策性保险工作。

（五）“代建制”试点正常推进，以专业投资公司为重点的投资体制改革进展顺利

一季度，我省市本级“代建制”试点工作和专业投资公司改革发展取得实效，促进了我省投资体制改革的进一步深化。一是我省一季度通过理顺审批、核准及相关行政许可环节，对部分环节进行并联，优化办事环节，减少办事程序，实现“流程通畅、办理高效、服务优质”的目标，加强对全省重大投资项目审批办理环节、办理时限和办理程序等方面的监督管理，提高重大投资项目审批、核准效率，进一步推进了投资体制改革。我省市本级“代建制”试点工作进展顺利，至一季度末，云南省艾滋病关爱中心/传染病医院主体工程已基本完成。二是专业投资公司发展良好。2007年3月，我省水利水电投资公司正式挂牌成立，省发改委牵头完成了对城市建设投资公司掌鸠河项目股权划转协调工作，明晰了省级出资人权益；2007年一季度，省开发投资公司累计对外投资2.545亿元，其中自有资金股权投资0.945亿元，自有资金债权投资1.3亿元，开行资金债权投资0.3亿元；云南铁投新兴公司以推进项目为中心，配合铁路建设已累计完成经营额700多万元。

（六）卫生体制改革和社会保障制度建设取得明显成效，和谐社会建设的体制机制逐步推进

为加快我省构建社会主义和谐社会的进程，我省一季度积极推进卫生体制改革和社会保障制度建设，相关改革工作取得了积极成效。一是我省卫生体制改革不断深化，新农合改革取得显著成效，医院产权制度改革继续推进。一季度，我省的新农合试点新增77个县（市区），由原来的52个扩大到129个县，覆盖了全省范围，在全国率先全面覆盖了农村。至一季度末，129个试点县参合率达86%，参合人数达3100万人。医院产权改革方面，红河州县级以上医疗机构除妇幼保健院外，全面开展了产权制度改革，全州32家公立医院中，12家改为国有控股医院，国有控股50%以上，12家为全员控股，1家为整体出售，1家为委托管理，3家为惠民医院，3家暂缓进行改制。二是进一步完善了社会保障体系，加强了社会保险制度建设，劳动和社会保障厅拟定了《调整企业职工养老保险方案》，启动了“农民工平安行动”，以大力推进非公有制经济组织从业人员和灵活就业人员参加医疗保险工作，正在拟定《城市居民医疗保险方案》，继续探索新型农村养老保险制度模式，在南华县开展国家级农村养老保险制度改革试点的基础上，全省16个县开展了新型农村养老保险制度试点工作。

（七）中小学教材招投标改革试点工作稳步推进，努力降低中小学教材出版发行价格

我省作为全国11个中小学教材招投标改革试点省之一，2007年一季度以来，省发展和改革委员会牵头制定了《云南省2007年秋季中小学教材出版发行招投标试点工作实施方案》，发布了招标公告，目前，试点工作正在按我省2007年秋季中小学教材出版发行公开招标工作流程表确定的日程稳步推进。2007年，我省的中小学教材招投标工作在继续对出版进行招投标的基础上，首次对中小学教材的发行进行了改革，实施公开招投标，深化改革工作有了进一步的突破。

尽管一季度我省的经济体制改革工作进展顺利，取得了一定成效，但也要清醒地看