



改革中的 **云南省州政府**

云南省州政府 管理创新研究

主 编 陶 晴
副主编 蒋玉林 刘兰凯

云南出版集团公司
云南人民出版社



改革中的 云南省州政府

云南省州政府 管理创新研究

主 编 陶 晴
副主编 蒋玉林 刘兰凯

云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革中的云南省州市政府:云南省州市政府管理创新研究/陶晴主编.——昆明:云南人民出版社,2006.3

ISBN 7-222-04696-8

I.改... II.陶... III.地方政府-行政管理-研究-云南省 IV.D677.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 019423 号

责任编辑:杨云宝

装帧设计:袁亚雄

责任印制:施建国

书 名	改革中的云南省州市政府——云南省州市政府管理创新研究
作 者	主编 陶晴 副主编 蒋玉林 刘兰凯
出 版	云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	ynrm.peoplespace.net
E-mail	rmszbs@public.km.yn.cn
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	9.25
字 数	230 千
版 次	2006 年 3 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1—4100 册
排 版	云南天元彩色制版印刷有限公司
印 刷	云南福保东陆印刷股份有限公司
书 号	ISBN 7-222-04696-8
定 价	19.60 元

尊敬的读者:若你购买的我社图书存在印装质量问题,请与我社发行部联系调换。
发行部电话:(0871)4194864 4191604 4107628(邮购)

序 言

《改革中的云南省政府》是“云南省政府管理创新研究”课题的中期成果，凝聚着云南省行政学院课题组成员的心血和辛劳，是集体智慧的结晶。

加快政府行政管理体制改革，是落实科学发展观的体制保障。科学发展观是指导发展的世界观和方法论。科学发展观深刻总结我国长期以来改革和经济发展中的经验教训，吸收人类现代文明进步新成果，揭示了我国经济社会发展的客观规律，是马克思主义发展理论的重大创新。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中把深化体制改革和提高对外开放水平放在重要位置，特别强调要完善落实科学发展观的体制保障。我国改革仍然处于攻坚阶段，要建立良好的社会主义市场经济体制，必须解决不少难度很大的深层次问题；同时，要搞好“五个统筹”，加快推进经济结构调整和增长方式转变，促进经济平稳较快发展和建设和谐社会，都要靠深化改革。因此，必须以更大决心加快推进改革，使关系经济社会发展全局的体制改革取得突破性进展，其中，着力推进政府行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。

行政管理体制改革的重点是进一步转变政府职能，突破口是政府管理创新。在政府转变职能方面，要坚决实行政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用；政府集中精力全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，建立起有效的宏观调控体

系和制度，特别要建立健全和严格实施市场准入制度，加强对全社会投资活动的引导、调控和监管。在政府管理创新方面，要坚决把不该管的事交给企业、中介组织和市场，同时把该管的事切实管好，并要适应新的情况，更多地运用经济手段和法律手段加强管理；减少和规范行政审批；深化政府机构改革，优化政府组织结构，减少行政层级，理顺职能分工；加快建设法治政府，全面推进依法行政；健全科学民主决策机制和行政监督机制；建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。

围绕行政管理体制改革的重点和突破口，云南省行政学院课题组深入省内8个市州进行调研，根据市州政府承上启下的特征，研究了市州政府职能转变和政府管理创新的经验，分析存在的问题，形成了本书。全书分为上下两篇。上篇理论联系实际地研究政府职能转变和政府管理创新中的问题，形成了关于云南省市州政府经济管理、政府公共服务、行政审批制度改革、应对自然灾害和社会突发事件应急机制、政府行政行为规范、政府信用体系等6个方面的研究调研报告。下篇包括了市州行政学院（校）协助完成的昆明等8个市州政府管理创新调研报告。

本书是云南省市州政府管理创新的研究成果。一方面，它有着浓郁的云南边疆少数民族地区的特色。另一方面，它又是云南地方政府以科学发展观为指导，推进行政管理体制改革的经验总结。对云南省内外地方政府，特别是市州政府行政管理体制改革、政府职能转变和政府管理创新有较好的启发和借鉴意义。

国家行政学院教授

王健、刘熙瑞

2006年3月15日

目 录

上 篇

昆明市州政府经济管理职能研究	3
昆明市州政府公共服务职能研究	22
昆明市州政府行政审批制度改革研究	46
昆明市州政府应对自然灾害和社会突发事件应急 机制研究	70
云南民族自治州政府行政行为规范研究	94
昆明市州政府信用体系研究	118

下 篇

昆明市政府管理创新调研报告	145
曲靖市政府管理创新调研报告	178
昭通市政府管理创新调研报告	194
保山市政府管理创新调研报告	210
红河哈尼族彝族自治州政府管理创新调研报告	227
楚雄彝族自治州政府管理创新调研报告	242
西双版纳傣族自治州政府管理创新调研报告	261
怒江傈僳族自治州政府管理创新调研报告	272
后 记	288

上 篇



云南市州政府经济管理职能研究

政府职能如果从基本职能体系出发，可以概括为政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，无论是政府职能还是政府管理都必然产生相应的变革，政府经济管理职能也必然发生相应的变化。正是在这样的背景下，党的十六届三中全会通过的《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》，强调要“转变政府经济管理职能”。因此，建立完善的社会主义市场经济体制，推进政府管理创新，必须进一步转变政府职能尤其是政府经济管理职能。为此，2005年4月至7月之间，承担《云南市州政府管理创新研究》第一子课题“云南市州政府经济管理职能研究”的课题组成员或直接或委托对云南8个市州政府经济管理职能转变情况作了调研。课题组成员分别参与总课题调研组，先后赴西双版纳、怒江、保山、昆明和楚雄5个市州，重点调研了履行地方经济管理职能的发展和改革委员会、经济委员会、工商行政管理局、食品药品监督管理局、旅游局、商务局、质量技术监督局、财政局、国有资产管理局、国土资源管理局等近30个政府部门，还选取了云开电器集团公司作为典型企业进行调研。对本课题组成员未直接调研的红河、昭通和曲靖3个市州，委托其他课题组对其上述部门进行调研，并收集了相关资料。

一、云南 8 个市州政府履行经济管理职能的基本情况

市场经济条件下的政府职能与计划经济条件下政府无所不包的职能相比有很大差异。西方经济学家萨缪尔森将市场经济条件下政府管理经济的职能概括为：提高效率、增进平等以及促进宏观经济的稳定和增长。在社会主义市场经济条件下，政府作为宏观经济的管理者和社会经济生活的调节者，管理经济的职能既要符合市场经济一般规律的要求，也要体现社会主义国家的基本性质。《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》指出，政府管理经济的职能，主要是制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境。同时，培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争，调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资源和生态环境，管理国有资产和监督国有资产经营，实现国家的经济和社会发展目标。经过多年的实践，进一步把政府的职能概括为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，明确了政府职能转变的方向和重点。

由此看来，作为一级地方政府的市州政府，处在中央、省级政府和基层政府的联结点上，是一个承上启下的桥梁。所以，市州政府在履行经济管理职能方面，既有中央政府经济管理职能的一般性，又有作为一级地方政府的特殊性。从云南省的具体情况看，市州政府的职能，必须随着客观条件的变化而发生转换、变化，要在经济管理的重心、性质、内容和方式等方面进行转变，以适应经济体制的变革，适应依法行政的总体趋势。

从调研的 8 个市州政府的具体情况看，主要是履行了以下经济管理职能：

（一）履行区域经济的宏观调控职能

坚持按市场经济规律办事，更大程度发挥市场在资源配置中的基础性作用，加强和改善宏观调控，促进区域经济充满活力、富有效率、健康运行是政府经济职能的重要体现。具体来看市州政府在履行这一职能时主要从以下几个方面体现：第一，掌握宏观的情况和局势。通过跟踪国际国内经济形势，正确分析判断复杂多变形势，抓住经济发展的重大问题和矛盾，及时了解中央和省宏观调控的新政策、新要求，从本地区的实际情况出发，对当地的经济情况进行预测和监测，适时提出应对之策。如昆明市发展和改革委员会注重对昆明市经济运行情况进行预测和监测，及时反映经济运行中的重点、难点、热点问题，2004年全年共提出经济预测分析报告5期、分析材料3份、价格监测简报70余期，并逐月上报重大项目进展情况，及时汇报昆明市固定资产投资分析及建议，同时完善政务信息报送的考核制度。第二，遵循经济规律，发挥市场机制的作用。研究市场规律、遵循市场规律，为充分发挥市场在资源配置中基础性作用创造良好的环境。第三，运用必要的手段进行调控，促进经济平稳较快发展。在及时把握宏观经济环境发展变化的基础上，增强对经济波动的预见性和针对性，综合运用经济的、法律的和必要的行政手段，对微观经济活动进行引导和调节，化解经济运行中出现的倾向性问题。第四，进行统筹兼顾、综合协调、平衡发展的工作。针对区域经济发展中的薄弱环节和关键领域，重点采取针对性的措施，处理好城乡之间、区域之间、经济与社会之间、国内发展与对外开放之间等方面的关系。如在统筹国内发展与对外开放之间的关系方面，保山市政府始终把对外开放作为促进全市经济社会发展的重要措施。全市分别于2002年、2004年专题召开对外开放工作会议，部署对外开放工作，强调保山的对外开放不仅要对外

开放，更重要的是对国内的开放。

（二）履行研究和制定区域发展中长期规划的职能

做好区域国民经济和社会发展的中长期规划是政府的一项重要职能。政府的有关职能部门在根据当地经济社会发展的现实基础和未来发展需要与可能的基础上，按照科学发展观和经济社会的协调可持续发展的要求，引导和把握经济社会发展的方向、改革开放的方向，从全局上谋划经济社会发展，从总体上把握发展走势，解决影响全局发展的重大问题，在科学预测和分析的基础上，制定区域中长期发展的长远战略思路与目标、战略重点、主要任务与措施，并提供保障和组织实施。如根据党的十六大围绕全面建设小康社会的目标所作出的走新型工业化道路的战略部署，以及《中共云南省委、云南省人民政府关于走新型工业化道路实施工业强省战略的决定》和《云南省新型工业化重点产业发展规划纲要》，红河、楚雄、昭通、曲靖、保山等州市都从实际出发，出台了本地走新型工业化道路，以及重点产业发展的决定（或意见）和纲要。

（三）履行招商引资，以及扶持地区特色产业和骨干企业发展的职能

政府相关的职能部门，根据地区产业规划和产业政策，结合本地的实际情况，运用财政政策、税收政策、投资政策等经济手段，甚至运用必要的法律手段和行政手段，对当地经济社会发展有重大影响的重点产业和重点企业给予必要的扶持。如西双版纳旅游业是当地的支柱产业，政府的相关职能部门通过进行旅游业规划，进行产业整合重组，使旅游业的发展规范化；通过围绕重树品牌形象，采取多种形式扩大宣传，提高知名度，使西双版纳旅游业跃上一个新台阶。再如保山、楚雄等地通过安排财政资金

贴息、财政项目前期铺垫资金、减免税收等手段，进行招商引资，并且对重点企业进行扶持。

(四) 履行公共服务的职能，以促进区域统筹协调发展

8个市州政府为促进当地经济的发展，围绕经济发展的环境改善，在一些薄弱环节如基础设施、能源、交通、水利等项目上，争取国家和省级财政的支持，以及职能部门的专项资金支持。但是由于市州级财政和县乡级财政十分困难，履行这一职能的难度相对较大。如调研的市州中经济实力在全省处于中下的保山市（2003年其地区生产总值和地方财政收入在全省16个市州中均处于第9位），到2003年底，全市政府负债257117万元，占2003年GDP的29.5%，为全市地方财政收入的4.87倍。而经济实力较弱的怒江州由于有的项目缺乏必要的规定配套资金而无法建设。

(五) 履行市场监督管理的职能

8个市州政府的市场监督管理的部门主要是工商行政管理局、质量技术监督局、食品药品监督管理局，同时涉及卫生局、农业局、发展和改革委员会、经济委员会、商务局等较多的部门。

工商行政管理局的主要职能是依法组织管理各类企业（包括外商投资企业）和从事经营活动的单位、个人以及外国（地区）企业常驻代表机构的注册，核定注册单位名称，审定、批准、颁发有关证照并实行监督管理；依法组织监督市场竞争行为，查处垄断、不正当竞争、走私贩私、传销和变相传销等经济违法行为；依法组织监督市场交易行为，组织监督流通领域商品质量，组织查处假冒伪劣等违法行为，保护经营者、消费者的合法权益；依法对各类市场经营秩序实施规范管理和监督；依法组织监

管经纪人、经纪机构；依法组织实施合同行政监管，组织管理不动产抵押物登记，组织监管拍卖行为，查处合同欺诈等违法行为；依法对广告进行监督管理，查处违法行为；负责商标注册和商标管理工作，保护商标专用权，组织查处商标侵权行为，加强驰名商标的认证和保护；依法组织监管个体工商户、个人合伙和私营企业的经营行为。

市州质量技术监督局是直属云南省质量技术监督局，负责地区质量、标准化、计量工作和锅炉压力容器及特种设备安全监察工作，并依法行使行政执法职能的行政机构。主要的职能是宣传、贯彻执行国家有关质量技术监督工作的方针、政策和法律、法规；组织实施有关的法律法规、规章和行政执法工作；综合管理和指导地区质量工作，组织制定提高地区质量水平的发展规划和政策措施；负责组织重大产品质量事故的调查并提出整改意见；管理食品市场准入和工业产品生产许可；综合进行地区质量监督；依法组织查处违反质量、标准化、计量法律法规的行为，根据政府授权，组织实施有关专项的打假活动；统一管理地区的计量工作，进行质量认证工作；对锅炉压力容器、电梯等特种设备进行质量监督和安全监察工作。

食品药品监督管理局的主要职能是贯彻执行国家关于食品、保健品、化妆品、药品、医疗器械管理工作的法律、法规。负责保健品、化妆品的准入、安全监管和行政执法工作；依法行使食品综合监督职能，组织协调有关部门承担的食品安全监督工作；依法组织、协调地区重大、特大食品安全事故的调查处理工作；根据政府或上级食品药品监督管理局授权，组织协调食品安全专项执法监督活动；组织协调和配合有关部门开展食品安全应急救援工作；综合协调食品安全和指导实施保健品、化妆品安全的检测与评价；贯彻实施国家药品法定标准；监督实施处方药与非处方药分类管理；监督实施药品（医疗器械）不良反应（事件）、

药物滥用的监测；组织实施中药品种保护制度和药品行政保护制度；依法对医疗器械进行监督管理，组织实施医疗器械生产质量管理规范。监督实施药品、医疗器械的研究、生产、流通、使用和中药材种植、医疗机构制剂、药物非临床研究、药物临床试验的质量管理规范并组织认证工作；依法核发药品、医疗器械、药品包装材料生产、经营和医疗机构制剂许可证。监督检验生产、经营和医疗机构的药品、医疗器械质量；依法查处制售假劣药品、医疗器械的违法行为和责任人；监督管理中药材集贸市场；依法核准药品和医疗器械产品广告；指导地区药品、医疗器械检验机构的业务工作。

市场监督管理的职能部门监督管理的领域各有所侧重，又相互配合，形成一个职能互补的市场监督管理网络。这些部门在履行职能时主要开展了以下工作：

1. 加强市场准入的监督管理，帮助扶持企业进行整改，提高获取市场准入资格标准。如楚雄州生物制药行业的十多家企业，在州食品药品监督管理局的大力扶持下进行全面的整改，全部通过 GMP 的认证。保山质量技术监督局帮助 5 类食品企业取得了食品生产许可证，同时全面启动肉制品等 10 类食品市场准入工作。

2. 进行市场的日常监督检查。按照上级职能部门的规定，维护正常的市场经营秩序，保护消费者的利益，全面开展相关产品市场的监督检查。

3. 履行行政执法打假职能，进行市场专项整顿。如保山质量技术监督局以农村、城乡结合部及长期存在制假售假行为的地区为主要区域，以中小企业、非法加工窝点、小作坊为重点，严查大案要案，查处了一批有影响的违法案件。

4. 履行价格管理和监督检查职能。按照上级的规定，查处各种价格违法行为，完善各种重要商品和服务的价格监测报告制

度，做好行政事业性收费许可证审验，进行成本调查、价格管理的常规性和连续性工作，做好国家出台的基础产业价格的调整监督管理工作。

5. 履行整顿和规范市场经济秩序职能。市州的各市场监管职能部门开展联合执法活动，查处各类违法犯罪活动。主要涉及整顿和规范市场价格秩序、强化税收征管、整顿农资市场秩序、整顿建材市场、食品卫生安全专项整治、药品卫生安全专项整治、整顿金融市场、规范社会中介机构行为、整顿内外贸秩序、保护知识产权、打击非法传销、整顿土地市场、整顿建筑市场、规范房地产市场、整顿文化市场、强化安全生产专项整治工作，等等。

二、云南 8 个市州政府转变经济管理职能的主要做法

作为西部边疆少数民族地区的云南，是一个经济欠发达地区，有着较为特殊的省情，所以，作为一级地方政府的市州政府在经济管理职能的转变和规范上，应该说，一方面要在适应世界经济一体化趋势中，在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中转变政府职能，以顺应经济全球化趋势和适应政治、经济体制改革深化的客观需要。另一方面，也必须充分认识由于区域经济的不发达等诸多因素带来的某些特殊性。从这次调研总体情况看，都程度不同地反映出市州经济基础薄弱、市场化程度低、二元经济社会结构特征明显、民族与贫困问题突出、工业化进程缓慢、城镇化水平极低、对外开放度不高、社会发展问题突出等问题。因此，对于这样的地区地方政府而言，在其经济职能的功能定位上，就必须充分考虑其特殊性，在遵循政府一般经济职能定位的情况下，还要研究区域地方政府经济管理职能的特殊性和针

对性。这种特殊性概括起来看，至少强调两点：一是建立计划机制与市场机制有机结合的经济管理机制，即建立并完善以市场经济为基础的计划机制；二是强调转轨时期应完善政府对微观经济的干预与管理，即政府在微观经济方面的职能。当前政府微观经济管理应包括：非竞争性的行业，或市场功能与作用达不到的领域，如公共产品和劳务的生产及环境治理等，政府应参与或直接调控；竞争性行业或领域，应根据市场运行规则的要求，加快立法，规范各类经济主体的行为，对各种不正当的经济行为加以限制，从而创造一个公平竞争的市场秩序。

因此，云南省州政府的经济管理职能的转变和规范也会有一定的时滞性和特殊性，政府的经济管理职能的转变和规范会是一个渐进的过程。

从这次调研的情况看，作为一级地方政府的市州政府的经济管理职能，随着市场经济体制的逐步完善，围绕行政体制的改革，正在发生转变，其方向及主要做法如下：

（一）政府履行经济管理职能的理念，逐步从计划经济的理念转变为市场经济的理念

通过对8个市州的调查，我们发现，市州政府在履行经济管理职能过程中，正在摒弃计划经济条件下所形成的一些理念而转变为适应市场经济要求的理念。例如，从全能型、无限型转变为有限型，从重经济建设转变为重经济、社会、环境全面协调可持续发展，从重权力转变为重责任，从神秘转变为透明，从人治转变为法治，从重微观领域转变为重宏观领域，从管制为主转变为主服务为主，从经验为主转变为依法行政。