

中国面向西南开放的桥头堡建设丛书 纳麒 主编

JIANSHE

桥头堡建设中的

云南基层组织和基层政权

任仕暄等 编著

云南出版集团公司
云南人民出版社

中国面向西南开放的桥头堡建设丛书 纳麒 主编

桥头堡建设中的 云南基层组织和基层政权

任仕暄等 编著

云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

桥头堡建设中的云南基层组织和基层政权 / 任仕暄
等编著. — 昆明: 云南人民出版社, 2010. 10

(中国面向西南开放的桥头堡建设丛书)

ISBN 978-7-222-06941-1

I. ①桥… II. ①任… III. ①地方政府—组织建设—
研究—云南省 IV. ①D625.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 207636 号

出版人: 汤汉清

总策划: 杨文虎

项目主持: 刘大伟 尹 杰

责任编辑: 程 静 高 专

装帧设计: 周 创 胡 蓉 庞 宇

责任印制: 段金华

书 名	桥头堡建设中的云南基层组织和基层政权
作 者	任仕暄等 编著
出版	云南出版集团公司 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	www.ynpph.com.cn
E-mail	rmszbs@public.km.yn.cn
开 本	889×1194 1/32
印 张	6.125
字 数	112.7 千
版 次	2010 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
印 刷	云南省印刷技术研究所
书 号	ISBN 978-7-222-06941-1
定 价	20.00 元

尊敬的读者: 若您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)

中国面向西南开放的桥头堡建设丛书

编委会

主 编

纳 麒

副 主 编

杨福泉 任 佳 边明社 王文成

编 委

纳 麒 杨福泉 任 佳 边明社 王文成

郑晓云 任仕暄 康云海 李向春 陈铁军

执行编委

郑晓云 李向春 李立纲 袁春生

特约编辑

郑晓云 李向春 李立纲 常 飞

汪 洋 袁春生 王国爱 宫 珏



序

张田欣

把云南建设成为我国面向西南开放的桥头堡，是胡锦涛总书记对云南提出的殷切希望和要求，这既是中央的重大战略，也是我省以对外开放促进自身发展的现实需要和难得机遇。机遇就是潜力，机遇就是希望。我们能不能抓住这一重大历史机遇，实现跨越式发展，关系着云南全面建设小康社会的全局，关系着全省 4500 多万各族群众的福祉，关系着民族团结和边疆安宁。必须清醒地认识到，机遇是流动的资源，抓不住就会成为过眼烟云。抓住了机遇，就能变成巨大的优势和巨大的财富；抓住了机遇，就能把云南由对外开放的末梢变为前沿；抓住了机遇，就可以后来居上，实现更好、更快的发展。我们必须树立强烈的责任意识和危机意识，顺势而谋，乘势而上，抓住机遇不迟疑，扭住发展不放松，创造性地用好机遇，不失时机地赢得发展先机。

桥头堡建设对云南实现经济社会跨越式发展提出了新的要求。建设桥头堡不是一个简单的区域发展定位，而是国家对云南的重大发展定位；不仅是关系云



南开放的问题，而且是一个涉及提升云南整体实力的重大问题。云南是多国、多区域合作的桥头堡，呈现国内与国际、多边与双边相互交织的态势，形成国际、国内两个市场、两种资源的汇聚，孕育社会经济跨越式发展的强大的市场需求拉力和要素集聚推力。我们要紧紧抓住这次机遇，把桥头堡的建设作为云南转变经济发展方式，拓展外向型经济发展空间，加快边疆民族贫困地区发展千载难逢的机会，举全省之力，以开放为核心，围绕交通通信、现代物流、特色优势产业、金融服务、生态环境、社会事业等各方面的工作，结合贯彻落实西部大开发战略和“十二五”规划制定，努力推动各项事业全面发展。以增强自我发展能力为主线，以改善民生为核心，以科技进步和人才开发为支撑，更加注重基础设施建设，更加注重统筹对内、对外开放，更加注重特色产业发展，更加注重民族团结和维护边境安宁，更加注重生态建设和环境保护，推动我省综合经济实力上一个大台阶，各族群众生活水平和质量上一个大台阶，生态建设和环境保护上一个大台阶。

桥头堡建设赋予了云南全面提升沿边开放新的使命。我省的优势在区位，出路在开放。桥头堡建设对加快中国—东盟自由贸易区建设，对中国实施面向大市场、面向大周边、面向重要资源和能源的互利共赢战略有极其深远的意义。云南的对外开放要以桥头堡建设为统领，充分发挥我省的地缘、人缘优势，以东



南亚、南亚为重点，统筹对内、对外开放，统筹“走出去”与“引进来”，全面提升我省的对外开放水平。各级各部门一定要提高思想认识，从战略和全局的高度，增强推进桥头堡建设的紧迫感、责任感，要在扩大合作领域、转变合作方式、创新合作模式、提高合作质量上下功夫，切实保障桥头堡建设的顺利实施。要不断优化区域经济合作和扩大对外贸易，继续深化同东南亚、南亚以及大湄公河次区域和孟中印缅地区的交流与合作，全方位拓展多层次、多形式、多领域合作，实现共同发展、互利双赢。加快边境城镇、边境经济区和跨境经济合作区建设，提升口岸功能，完善边贸政策，加快“走出去”的步伐，支持有条件的企业到境外寻求商机与合作，开展海外并购及工程承包，开展国际化经营。其目标是凭借地缘的优势，加快地缘政治、地缘经济、地缘生态、地缘交通、地缘文化的迅速繁荣，不断提升沿边开放质量和水平。

桥头堡建设是实现我国开放型经济内外联动的新途径。桥头堡不仅是云南的桥头堡，更是中国面向西南开放的桥头堡。它的意义远不局限在云南，它对中国拓宽合作领域、寻求新的贸易伙伴、选择新的投资对象、开拓新的市场领域、实施多元化的对外开放战略有着十分重要的意义。当前，我国对外开放正在进入商品和要素双向流动的新阶段，内外经济联系日益紧密，相互影响不断加深，经济利益互相交织。云南是中国—东盟自由贸易区、GMS 合作的前沿，应利用



其更接近终端消费者和终端消费市场的区位优势，把“引进来”和“走出去”更好地结合起来，统筹国内发展和对外开放，统筹两个市场、两种资源，统筹国内产业发展和国际产业分工，拓展更加广阔的市场空间，提供持久可靠的资源保障。桥头堡建设离不开沿海东部地区的积极辐射，也离不开东部产业转移基地在人才、产业和其他生产要素方面的快速聚集和积累。要依靠提升沿边开放来推动深化沿海开放和扩大内地开放，实现对内、对外开放相互促进，内外联动。要发挥云南承内启外、承东启西的功能，加强与国内各省份之间的产业协作，承接东部，服务西部，开拓国外。要强化产业链的分工合作，主动承接发达地区的产业梯度转移，推动沿边地区与沿海地区的产业互动，促进云南进入国际分工的链条之中，将国内贸易国际化，将国际贸易深入到国内产业和国内市场。

桥头堡建设形成我国西部大开发中新的经济增长极。当一个国家通过跨境合作而参与国际分工时，该国的产业、人口与城市就会大规模地集聚到离国际市场最近的地区。随着自由贸易区的建成和贸易自由度的提高，云南不仅会大大增加产业的集聚，还会使生产中心转移并形成新的经济增长极。云南要围绕综合配套的交通运输等基础设施建设；功能完善、通关便利、商品集散快捷的通信物流体系建设；以新型能源和可再生能源为重点的能源供给保障体系建设；以两个市场、两种资源为依托，特色优势明显的产业保障



体系建设；多渠道、多方式、多层次的金融支撑服务体系；良好的生态环境保障体系，优良的人力资源、公共服务，市场要素配套完善，各类现代服务业齐全等软环境建设；教育、卫生等社会事业发展和社会和谐稳定的体系建设；基层组织建设、边境安宁、民族团结、兴边富民等体系建设。把云南建成面向西南开放的交通、通信、电网枢纽，面向西南开放的现代物流中心，面向西南开放的能源中心，面向西南开放的重要旅游目的地、高原体育训练基地和特色体育赛事中心，面向西南开放的人民币结算金融服务中心，面向西南开放的生态屏障，面向西南开放的人才交流合作枢纽和文化交流中心。将云南建设成为中国西部最具潜力、最有希望、最富商机的发展高地。

桥头堡建设丰富了云南以人为本、科学发展的内涵。桥头堡建设的目的就是要让我国更广大的地区、广大的群众进入我国改革开放的进程，让我国更广大的地区、广大的群众分享到改革开放的成果。桥头堡建设是改善民生的途径，改善民生是桥头堡建设的目的。桥头堡建设极大地丰富了云南经济社会发展的内涵，实现经济发展与改善民生相协调。能加强边疆民族地区对外经济联系，广聚各方财源，发展横向经济联合，开辟各种经营门路；创造更多就业岗位，不断提高城镇居民人均可支配收入，扩大中等收入群体，增强城镇居民消费能力，实现经济增长和就业增长相互促进；广开农民增收渠道，加快农村剩余劳动力的



转移，不断增加农民人均纯收入。这不仅能有效地解决当地民众的就业和基本生活问题，而且还能使边疆民族地区由改革开放的末梢变成前沿，由经济发展的死角变成经济的繁荣地带。要处理好对外开放与改善民生的关系。只有处理好开放与共享的关系，而且能够有效分享社会财富，让开放的成果更好地惠及全体人民，云南的开放才能是可持续的，社会才能是和谐的。云南要坚定不移地坚持以人为本，充分尊重人民群众的主体地位，把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点，把提高人民生活水平作为桥头堡建设的根本目的。以富民的目标凝聚人心、以富民的举措鼓舞人心、以富民的实绩安定人心。让各族人民共享改革发展成果，充分激发各族干部群众的积极性和创造性。

桥头堡建设是一项具有全局意义的工作，我们坚持最大限度地调动一切积极因素，始终集中群众智慧，激发社会活力，凝聚各方力量，着力营造干事创业的良好环境。各级各部门一定要把桥头堡建设摆在重要位置，提上重要议事日程。要加大宣传力度，形成氛围，群策群力，形成合力，形成“云南热”，营造良好的舆论氛围，凝聚各方的智慧和力量，力求将桥头堡建设上升为国家战略。我们相信，在党中央、国务院的亲切关怀下，在省委、省政府的正确领导下，通过各方面的共同努力，桥头堡建设的目标一定会顺利实现，云南改革开放和现代化建设的步伐一定会大大加快。



前 言

纳 麒

建设中国面向西南开放的桥头堡是胡锦涛总书记在 2009 年 7 月考察云南时提出的要求。它既是立足云南省的一个对外开放的国家重大战略，同时也是云南省建设发展和对外开放的重大机遇，因此受到各方面的广泛关注。桥头堡建设战略的提出是一个全新的思维。因此从理论到实践都需要进行广泛深入的研究和探索，需要理论工作者从理论层面为桥头堡的建设提供有力的支撑，同时也需要让广大干部和群众了解桥头堡建设的相关背景 and 知识，积极支持和配合这一重大战略的实施。为此云南省社会科学院作为云南省的“智库”，义不容辞地要承担起桥头堡建设的理论探索工作。云南省社会科学院在桥头堡战略提出不久就较为深入地参与开展了相关的研究工作。目前根据省委提出来的桥头堡建设的八个方面的工作要求，组织专家在进行广泛研究的基础上撰写了这套桥头堡建设丛书，呈现给读者。

在这套丛书的编写过程中我们有以下几方面的考虑：



首先，桥头堡建设作为一个新的战略和新鲜事物，目前在理论上还没有更多的研究。因此，这套丛书结合省委提出的八个方面的工作，重在探索这八个方面的工作和桥头堡建设之间的联系以及桥头堡建设为云南的发展建设带来的重大机遇，云南各方面的工作如何支撑桥头堡的建设、如何在桥头堡建设的过程中使自身获得突破性的发展。这套丛书在理论上力求有所突破，力求构建桥头堡建设的理论框架，为桥头堡建设提供可行的理论支撑，初步建立起一套桥头堡建设的理论体系。

其次，桥头堡建设作为云南建设发展和对外开放的重大机遇和当前全省最重要的一项工作，需要云南各级政府和广大干部群众、社会各方面乃至全国的了解、理解和支持配合，尤其是云南省的广大干部群众迫切需要了解桥头堡建设的知识。因此，这套丛书的编写主要定位是立足于理论探索上的知识性读本，使读者能够通过这套丛书了解桥头堡建设的背景、主要方面以及建设的途径、前景等，结合自己的工作积极配合桥头堡的建设。我们要求作者在撰写的过程中力求通俗易懂、信息量大、从宏观上把握桥头堡建设的相关知识。对于桥头堡建设的一些具体的内容和项目就不在丛书中做更多的展开性论述。

最后，我还是要强调这套丛书的编写任务紧、时间短。在编写的过程中，作者们用心研究、写作，在完成初稿之后又请相关的专家进行审阅，然后再返回



给作者进行了修改才交付出版，并没有因为时间紧而省略了相关的工作环节。但是如上所述，桥头堡建设是一个新鲜事物，从理论到实践都还在探索的过程中，因此这套丛书仍然存在很多不完善的地方。我们的考虑是先把握住大的层面，出版以后听取社会各方面的意见，结合更深一步的研究进行修订后再版。故此我们热诚地期待读者给我们提出宝贵意见。

云南省社会科学院将把桥头堡的理论研究工作作为今后几年科研工作中的重中之重，加强理论研究工作，努力融入桥头堡建设的实践中，通过自身的工作业绩来体现云南“智库”建设的价值。我们将结合研究和实践工作不断将最新的理论成果提供给各级政府及社会各界，为桥头堡的建设提供强有力的理论支撑做出我们的贡献。



目 录

一 基层组织和基层政权对桥头堡建设的支撑和

保障作用 (1)

(一) 桥头堡建设, 需要社会的稳定和谐、

高效服务 (1)

(二) 基层组织和基层政权是社会稳定和谐、

服务水平提高的关键 (8)

(三) 基层组织和基层政权在桥头堡

建设中的作用 (14)

二 云南基层组织与基层政权建设的基本情况

与应关注的问题 (23)

(一) 云南省党的基层组织建设的主要做法和经验

..... (24)

(二) 注重基层政权建设, 为桥头堡建设

提供支撑 (36)

(三) 云南省党的基层组织建设与基层政权建设

需要思考的问题 (40)



三 桥头堡建设的组织基础：党的基层组织

建设和党员队伍建设 (47)

- (一) 加强党的基层组织建设和党员队伍建设对
桥头堡建设的重大意义 (47)
- (二) 云南基层党建工作作为桥头堡建设奠定坚实的
组织基础 (53)
- (三) 在新的起点上为桥头堡建设提供坚强的
组织保证 (65)

四 桥头堡建设的政治保障：社会主义民主

政治与基层政权建设 (71)

- (一) 云南民主政治和基层政权建设的成就和
经验 (72)
- (二) 桥头堡建设对云南民主政治和基层
政权建设提出的挑战 (78)
- (三) 桥头堡建设中加强云南民主政治和
基层政权建设的对策建议 (88)



五 桥头堡建设的社会基础：中介组织和

非政府组织 (97)

(一) 桥头堡建设中社会基础的基本内涵 (97)

(二) 云南非公性质中介组织的发展现状 (100)

(三) 加强中介组织的政治建设对实施桥头堡 战略的重要性 (110)

(四) 桥头堡建设中如何加强中介组织的政治建设， 更好地发挥职能和保障作用 (114)

(五) 高度重视国际非政府组织对桥头堡 建设的影响 (122)

六 桥头堡建设的推动力量：干部人事制度

改革与人才队伍建设 (127)

(一) 深化干部人事制度改革是桥头堡 建设的现实要求 (128)



- (二) 云南干部人事制度改革与人才队伍建设的现状及问题 (133)
- (三) 按照桥头堡建设的要求,做好人事人才工作 (138)

七 桥头堡建设的环境条件: 民族团结、边境安宁、协调发展、民生改善	(149)
(一) 坚持“三个离不开”思想,加强各民族大团结	(149)
(二) 做好各项工作,完善边境管理,确保边境安宁	(154)
(三) 统筹兼顾,分类指导,努力做到经济社会协调发展	(160)
(四) 坚持以人为本,“共建共享”,不断改善民生,促进社会和谐	(165)
参考文献	(171)
后 记	(173)