

玉溪市国民经济和社会发展 第十一个五年规划纲要

玉溪市人民政府

2006年4月

序 言

“十五”期间，市委以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，针对我市经济持续下滑、生态和环境保护任务艰巨的严峻形势，紧紧围绕经济建设这个中心，始终坚持发展第一要务，全面推进“生态立市、烟草兴市、工业强市、农业稳市”发展战略，狠抓“三优一特”经济发展思路的落实，全面启动生态城市建设，在全市各族人民的共同努力下，战胜了非典、禽流感和各种自然灾害，成功迈出国民经济止跌、回升、稳步发展三大步，经济发展进入新的阶段，经济运行质量不断提高；烟草产业得到巩固提升，非烟经济不断发展壮大，结构调整取得明显成效，支柱产业建设有新进展；加大了“三湖”治理与保护的力度，生态城市建设步伐加快，可持续发展环境和条件不断改善；各项改革不断深化，对内对外开放不断扩大，全面完成国有企业改革任务；固定资产投资规模迈上新台阶，基础设施水平得到全面提高，投资环境不断改善；围绕农民增收难、就

业难、上学难、看病难等社会问题，加强社会薄弱环节的建设，社会事业全面发展，全市呈现出经济社会协调发展、民族团结、社会稳定的大好局面。经过“十五”期间的努力，“十五”计划确定的主要发展目标和任务基本实现，加快发展的思路更加清晰，产业结构的调整取得明显成效，加快发展的基础更为扎实，全市人民盼发展、求发展的愿望更加强烈，为玉溪“十一五”期间经济社会的发展奠定了坚实基础。

“十一五”时期，是我市进入人均生产总值由 2000 美元向前迈进的重要阶段，是全市全面贯彻落实科学发展观，打牢加快发展基础，推进全面建设小康社会，构建和谐玉溪承上启下的关键时期。依据《中共玉溪市委关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》精神，围绕“2010 年，与全国同步实现翻番，与全省同步实现降耗，努力实现人均生产总值 3000 美元，全力建设生态市”的目标，落实市委《建议》提出的各项任务，编制和实施好《玉溪市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，对促进玉溪全面、协调、可持续发展具有重大意义。

第一章 “十一五”时期面临的发展环境和条件

第一节 宏观发展环境

一、国际经济环境

和平、发展、合作仍然是当今世界发展的主题和潮流，伴随经济全球化和新技术革命，新一轮世界产业结构调整和产业转移将加速进行，世界经济将保持稳定增长势头，为“十一五”期间我国经济的持续快速发展提供了较好的国际经济环境。随着东盟自由贸易区、大湄公河次区域经济合作、“泛珠三角”区域合作的展开，区域经济一体化进程加快，为我市更广泛地参与区域经济一体化分工与合作创造了条件。随着泛亚铁路东线、中线的相继修建，昆曼高速公路的建成，将较大地提升我市的区位优势，把玉溪推向对外开放的前沿，为实施“引进来、走出去”战略，充分利用“两个市场、两种资源”，推进结构调整，加快经济发展奠定了基础。

二、国内经济环境

党的十六大提出了全面建设小康社会的战略目标，十六届三中全会提出了科学发展观的指导思想和构建和谐社会的目标要求，为我国改革和发展进一步指明了方向。我国经济走出了有效需求不足、持续紧缩的低谷，工业化、城镇化进程不断加快，消费结构、产业结构全面调整升级，进入了一个相对较长的持续上升周期，为我市经济发展提供了较好的国内经济发展环境。随着西部大开发继续深入推进，中央将进一步加大在社会主义新农村、

¹基础设施、生态环境保护、科技教育、人才开发、特色产业、社会基本公共服务等方面的转移支付力度，为我市争取国家支持，促进经济社会协调发展提供了机遇。随着国家区域经济政策的调整，东部地区产业结构调整升级步伐将进一步加快，部分资源指向型、劳动密集型产业将加快向西部地区转移，使我市能够在更大范围、更大程度上主动承接东部地区产业转移。

三、省内经济环境

省委明确了与全国同步实现全面建设小康社会目标的战略部署，继续围绕“绿色经济强省、民族文化大省、中国连接东南亚、南亚国际大通道”三大目标，发展六大优势产业^①，做强十大重点行业^②，建设八大基地^③。新昆明建设全面展开，滇中经济圈逐步形成，全省经济增长将进入加速增长时期，为玉溪经济发展带来了巨大的机遇。我市作为云南省经济较为发达的地区，进一步加快经济发展步伐，推进产业结构调整升级，带动周边区域经济发展，为全省实现全面建设小康社会目标、提升云南省综合经济竞争力做出新的贡献，既是玉溪发展的自身需要，也是省委、省政府对玉溪的要求。

第二节 发展的有利条件

一、较为丰富的资源

玉溪，拥有抚仙湖、星云湖、杞麓湖、阳宗海等高原湖泊，

^①电力、化工、冶金、生物资源、烟草及配套、高技术新兴产业；

^②烟草及配套、能源、冶金、化工、机械、医药、信息、建材、农特产品加工、造纸；

^③烟草及配套产业基地、磷化工及磷复肥基地、国家重要的能源基地、有色金属工业基地、云药基地、煤化工基地、农特产品加工基地、林浆纸工业基地。

湖泊水量占全省“九大高原湖泊”总量的68%，抚仙湖是全国水质最好的湖泊之一；拥有丰富的铁、镍、磷、铜等矿产资源，铁矿资源储量7.23亿吨，居全省首位，镍矿储量53万金属吨，是全国第二大镍矿，铜矿储量300万金属吨，是云南重要的产铜地区，磷矿石储量15.35亿吨，居全省第二位；旅游文化资源丰富，是人民音乐家聂耳的故乡，有帽天山古生物化石宝库、李家山古滇国青铜文化、秀山历史文化等独具特色的文化资源，在全省具有较强的比较优势。

二、突出的区位优势

玉溪是距昆明最近的城市，昆曼、昆河高速公路、泛亚铁路东线、中线等区域性国际大通道在玉溪交汇，具有突出的区位优势。作为“大昆明经济核心区”和滇中经济圈的重要组成部分，昆玉呈现一体化发展趋势，“新昆明”和“三湖”生态城市群紧密相连、交融发展。玉溪处于昆曼、昆河两大经济带的重要连接部，具有上承省会中心城市、下连滇南、辐射东南亚的集散功能，是云南省面向东南亚、南亚实施“走出去”战略的集散、加工“腹地”。

三、较好的经济发展基础

我市经济总量位居全省第三，财税总收入、地方财政收入全省第二，农民人均纯收入全省第一，是云南省综合经济实力较强的地区之一，拥有较好的产业发展基础。“两烟”及配套产业支柱地位不断巩固提高，矿电产业建成新的支柱产业，旅游文化产业快速发展，县域特色经济发展速度加快，各县区初步形成了各具

特色的县域支柱产业，县(区)地方财政收入均过亿元。

四、较高的基础设施水平

基本建成以国道高速公路为骨架、中心城区通达各县、重要旅游区的高等级公路网，县乡(村)公路等级、通达能力大幅度提高，公路密度全省第一，随着玉蒙铁路建成，将大幅度提高玉溪的货物运营能力；输变电网络更加完善，供电能力进一步提高，农村电网“一户一表”覆盖率达81%；邮电通信网络较为完善，电话普及率超过44.4部/百人，互联网用户近12.5万户，政府、企业和社会信息化运用水平不断提高。

五、较强的教育、科技和人力资源优势

玉溪是全省率先实现“两基”目标的地区之一，义务教育和高中阶段教育水平处于全省前列，职业教育改革取得重大突破，建立了与优势产业发展相适应的中等职业技能人才培养机制，劳动者素质相对较高，拥有一批优秀的企业家队伍。初步建立了以企业为主体的科技创新机制，科技运用和科技创新水平相对较高，省级以上高新技术企业户数在全省位居第二。

六、投资体制改革的先行优势

玉溪在全省范围内率先启动了投资体制改革，相继组建了投资公司、土地储备中心、高等级公路公司和社会事业项目建设管理中心，全面完成了国有企业改革任务，确立了企业的市场主体地位，投资主体多元化的格局基本形成，以引进战略合作伙伴为重点，全市形成了依靠社会资金搞建设的良好氛围。

七、强烈的发展意识和发展氛围

市委二届一次全会以来，按照全面建设小康社会目标要求，全市上下形成了“生态立市、烟草兴市、工业强市、农业稳市”发展战略的共识，“三优一特”经济发展思路更加深入人心，建设生态市的目标更加明确，各级政府驾驭市场经济的能力进一步提高，全市干部群众发展意识强烈，发展氛围浓厚。

第三节 玉溪所处的经济发展阶段

一、人均生产总值由 2000 美元向前迈进的重要阶段

“十一五”期间，我市进入人均生产总值由 2000 美元向前迈进的重要阶段，既是加快发展的黄金期，又是经济社会结构急剧变动、各种困难和矛盾的凸显期。我们要抓住这一历史性机遇期，加快经济发展步伐，着力推进结构调整升级，化解社会发展中的突出问题和矛盾，促进玉溪经济社会持续、快速、协调发展。

二、打牢基础、加快发展的奠基阶段

全市经济发展已经成功走出了低谷，开始进入上升通道。但是经济增长的基础还不牢靠，增长的后劲还不足，增长的潜力还没有充分挖掘。“十一五”期间，是我市打牢经济发展基础，加快发展步伐，为经济新的腾飞奠定坚实基础的重要时期。

三、工业化初期向中期过渡的转折阶段

当前，我市工业占生产总值的比重虽在 54%以上，但工业吸纳劳动力就业的能力较弱，服务业发展滞后，64%左右的劳动力仍然滞留在农村，我市还处在工业化初期向中期过渡的发展阶段。“十一五”期间，我们要按照新型工业化的要求，着力实施工业强市

战略，力争完成工业化初期向中期转型的任务。

四、产业结构调整的关键阶段

当前，我市非烟产业快速发展，非烟经济占生产总值的比重超过了卷烟，呈现持续上升的良好态势，进入了支柱产业多元化发展和产业结构调整的关键时期。“十一五”期间，是我市继续围绕“三优一特”经济发展思路，加快产业结构调整升级，营造经济增长的内生机制，构建产业可持续发展基本框架的关键阶段。

五、实施生态立市、转变经济增长方式的重要阶段

“十一五”期间，是我市围绕生态立市战略，建设生态市，推进经济增长方式转变，建立与生态城市目标相协调的产业支撑体系的重要阶段。

在看到有利条件，认清我市经济社会发展阶段性特征的同时，我们也要清醒地看到，加快经济发展、保护治理生态环境、维护社会稳定、统筹城乡发展任务仍然十分艰巨，前进中还存在着许多问题和困难。我们要正视这些问题，把压力看作潜力，转化为动力，坚持以经济建设为中心，把发展作为第一要务，继续落实好“十五”以来形成的发展战略和发展思路，通过加快经济发展来解决前进中存在的困难和问题。

第二章 “十一五”时期经济社会发展的

指导思想和发展目标

第一节 指导思想和指导方针

一、指导思想

“十一五”期间我市经济社会发展的指导思想是：坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六届五中全会和省委七届七次全会精神，以科学发展观统领经济社会发展全局，以又快又好发展为主题，转变发展观念、创新发展思路、提高发展质量，扎扎实实打基础，突出重点抓生态，调整结构创特色，依靠科技增效益，改革开放促发展，统筹兼顾谋协调，齐心协力建和谐，继续实施“生态立市、烟草兴市、工业强市、农业稳市”战略，落实好“三优一特”经济发展思路，全力建设生态市，扎实推进社会主义新农村建设，统筹社会事业发展，切实把经济社会发展转入到科学发展的轨道上，不断开创我市经济建设、政治建设、文化建设和社会建设新局面。

二、指导方针

“十一五”期间，我们要全面贯彻落实好科学发展观，落实好“五个统筹”，坚持“六个必须”原则，以又快又好发展为主题，以结构调整、转变经济增长方式为主线，以改革开放和科技进步为动力，以不断改善和提高人民生活水平为根本目的，把玉溪经济社会发展切实转入到科学发展的轨道上来。处理好以下六个方面的关系：

——正确处理好改革、发展、稳定的关系。必须把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，在社会稳定中推进改革与发展，通过改革和发展促进社会稳定。

——正确处理好经济与社会协调发展的关系。在加快经济发

展的基础上，着力解决好社会发展薄弱环节，维护好人民群众最关心、最直接、最现实的利益。

——正确处理好经济发展与保护生态环境的关系。要围绕生态城市建设目标，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，促进经济与人口、资源、环境协调发展。

——正确处理好政府与市场的关系。要围绕服务企业、服务基层、服务社会的要求，加快政府职能转变，强化企业市场主体地位，充分发挥市场配置资源的基础性作用。

——正确处理好城市建设与农村发展的关系。在加快生态市建设的同时，要按照统筹城乡发展的要求，稳步推进社会主义新农村建设。

——正确处理好烟草产业与非烟产业的关系。在巩固和提高“两烟”及配套产业的基础上，加快矿电、旅游产业和县域特色经济发展步伐，着力提高非烟经济比重，促进经济平稳较快增长。

第二节 发展目标

一、“十一五”期间经济社会发展总体目标

2010年，在优化结构、提高效益的基础上，与全国同步实现翻番，与全省同步实现降低能耗，努力实现人均生产总值3000美元目标，全力建设生态市。

二、“十一五”期间经济社会发展主要调控目标

——经济总量目标。力争生产总值年均增长7%以上，万元生产总值能耗下降12%左右，地方财政收入年均增长8%以上，全社会固定资产投资年均递增10%以上，社会消费品零售总额年均增长

9%以上，价格总体水平基本稳定。

——结构调整目标。一、二、三次产业结构更加合理，非烟生产总值比重 60%以上，从事农业的社会劳动者比重下降 10 个百分点，形成“两烟”及配套、矿电、旅游文化三大支柱产业共同发展的局面，县（区）经济实力进一步增强。

——科技创新目标。全社会研究与开发经费占生产总值比重 1%以上，造就一批拥有自主知识产权和知名品牌的优势企业。

——可持续发展目标。中心城区基本建成生态城市，“三湖”生态城市群框架初步形成，生态市创建工作取得初步进展，城镇化水平接近全国平均水平，抚仙湖水质保持 I 类，阳宗海保持 II 类，星云湖达到 III—IV 类、杞麓湖力争达到 IV 类，森林覆盖率达到 50%以上，人口自然增长率达到全国平均水平。

——社会发展目标。义务教育水平得到较大提高，职业教育规模不断扩大，基本普及高中阶段教育，实现城乡教育均衡发展，人均受教育年限达到 10 年，文化产业占生产总值的比重达到全省平均水平，基本建立新型农村合作医疗制度，人民健康水平不断提高，人口期望寿命 72 岁。

——人民生活目标。新增城镇从业人员 10 万人，城镇登记失业率控制在 4%以内，城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入年均增长 5%以上，人民生活得到改善，基本建立城乡统一的最低生活保障制度，全市贫困人口基本脱贫。

第三章 “十一五”时期经济社会发展主要任务

“十一五”期间，围绕经济社会发展主要目标，按照突出重点的原则，针对我市在前进中存在的加快经济社会发展、保护生态环境、维护社会稳定压力增大和城乡发展不协调的主要困难和问题，集中力量抓好四项主要任务：统筹城乡发展，建设社会主义新农村；落实“三优一特”经济发展思路，推进产业结构调整升级；突出特色，加快生态市建设；统筹社会事业发展，努力构建和谐社会。

第一节 统筹城乡发展，建设社会主义新农村

按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，把“三农”问题作为各项工作的重中之重，坚持“多予、少取、放活”的方针，围绕增收致富奔小康，科学规划，分类指导，突出重点，统筹城乡协调发展，整体推进社会主义新农村建设，确保农业增加值年均增长4%以上、农民人均纯收入年均增长5%以上。

一、提高农业综合生产能力

要把发展生产作为建设社会主义新农村的首要任务，在重视粮食生产，稳定巩固烤烟种植的基础上，依靠农业科技进步，继续调整农业内部结构，转变农业增长方式，提高农业产业化经营水平，全面推行农业标准化生产，积极推进现代农业建设。

加快生态农业发展，不断调整优化种植业结构。按照市场需求，因地制宜，分类指导，合理调整粮经作物种植比例，大力发

展切合当地实际的特色农产品，在抓好蔬菜、花卉、甘蔗、油料、林果等传统产业发展的基础上，加强优良品种、品系的推广和引进工作，积极发展新兴经济作物。牢固树立绿色生态农业理念，健全农业技术推广、信息服务、动植物病虫害防控体系，建立农产品质量安全、农业生产标准化生产体系，建设一批农业标准化生产示范区，探索建立符合玉溪实际的农业科技创新体系。积极推广农业机械，不断提高农业机械化水平。引导农民科学施用化肥、农药，积极推广农家有机肥和生物农药，推广节水灌溉生产技术，发展旱作节水农业，大力发展绿色生态农产品，力争每年有 20 个产品通过绿色食品、有机食品和无公害产品认证，打造玉溪农产品绿色品牌。

大力发展畜牧业，提高养殖业比重。以生猪为重点，加强优良品种的引进、改良和推广工作，加快良种繁育体系、动物防疫检疫体系、流通体系和加工体系建设。引进知名品牌大企业，积极发展饲料生产。建设良种猪繁育场 25 个、优质仔猪场 100 个，发展养殖企业、养殖大户和集中连片的养殖小区，推进生猪养殖标准化、规模化、生态化，2010 年出栏肉猪达到 250 万头，鼓励山区、半山区大力发展商品牛羊养殖，继续抓好省级商品牛羊基地县建设，扩大禽类规模化养殖，推进禽蛋奶生产和加工，积极发展水产品、特种养殖。加强对高致病性禽流感等重大动物疫病的防控工作，确保全市不发生重大动物疫病的流行。2010 年，养殖业与种植业比例达到 1：1。

加强农产品交易市场建设，构建区域性农产品集散平台。发

挥玉溪地处滇中区位优势，以市场化运作方式，引进具有成功经验的龙头企业，规划建设好澄江、通海蔬菜交易市场、江川水产品交易市场、易门野生食用菌交易市场、红塔区畜产品交易市场等一批具有品牌和规模效应的特色农产品批发交易市场，配套建设农产品质量检测中心，完善工商、税务管理，吸引周边地区的农产品到玉溪交易。加快以中心城区、县城为重点的农贸市场改造，改善交易环境。

扶持龙头企业，加快农业产业化进程。利用市内和周边农产品资源，以绿色食品加工为标准，突出规模化经营和公司化运作，引进、扶持一批龙头企业和知名品牌，规划建设面向东南亚的农产品出口加工基地。以粮油、蔬菜、畜产品、水产品、林果等加工为重点，在充分挖掘利用地方传统加工工艺、配方的基础上，加快利用先进适用的加工工艺，推进特色农产品加工规模化发展，大幅度提高农产品加工率和加工深度。按照满足超市销售和反季销售的要求，扩大净菜加工规模。围绕国内市场需求，按照“小商品大市场”的运作模式，大力发展酱菜生产。按照产品出口的要求，积极发展冷冻、脱水及保健等特色产品。以百信 100 万头生猪肉联加工为重点，加快畜产品加工业发展。发挥山区、半山区的资源优势，大力发展以野生菌为重点的特色林业加工产品。2010 年，力争 30 户以上龙头企业进入省级、国家级行列。

总结烤烟、甘蔗等农业产业化发展经验，探索龙头企业与农户多种形式的共赢机制，培育可再生利用资源基地，稳定龙头企业原料来源。大力发展各种农民专业合作社经济组织，培养和发展

一批科技致富带头人，完善农村科技信息服务体系，推进科技信息服务网络向农村延伸，建立完善以农产品流通为重点的农村社会化服务体系，沟通农户与市场的联系，提高农业生产组织化程度和抗御市场风险的能力，推进农业产业化经营。

二、加强农业基础设施建设

坚持市委既定的对县（区）财政支持政策不变，水浇地扶持政策不变，农村基础设施投入不减，争取国家和省支持，多渠道加大投入力度，不断改善农业生产条件，提高农业抗御自然灾害的能力。

农田水利基础设施建设。争取国家和省支持，建设 1—2 座中型水库，基本完成中型、小（一）型病险水库除险加固任务，完善渠系配套，扩大有效灌溉面积，提高水利化程度，以山区民族地区为重点，加强“五小”水利设施建设，继续实施市级对基本烟田、小水窖的补助政策，因地制宜，规范操作，完善管理，小水窖、小坝塘与沟渠并举，加强水浇地、坡改梯建设，完成 40 万亩基本烟田整治，建设 15 万口小水窖。改造中低产农田，做好土地整理，建设 3 万亩高稳产农田。

乡村道路建设。围绕农村道路畅通体系和客运站网体系建设，继续实施“一乡一路”、“一村一路”和乡镇客运站建设，以提高乡村公路的通达能力为重点，新建和改造提升农村公路 1360 公里，基本建成县乡公路硬化、乡村公路畅通，客运站（点）基本普及到乡镇的农村运输体系，切实解决好农民出行难的问题。

农村电网改造、农村能源建设。继续实施农村电网改造工程，

完善乡镇 35 千伏输变电网络，加大农村 10 千伏电网改造升级，实现自然村通电率达 100%， “一户一表” 覆盖率达到 94% 以上，提高农村供电保障能力。大力推广农村沼气，建设 10 万口沼气池，积极开展节柴改灶、以电代柴、以煤代柴的推进工作。采取多种方式提高农村电话普及率。

三、大力发展农村公共事业

积极争取国家、省财政转移支付，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，大力发展农村公共事业，缩小城乡公共服务差距。

巩固提高农村义务教育水平。整合农村中小学资源，发展中心小学，提高初中办学质量，普及中小学信息技术教育，提高义务教育整体水平，继续实施中小学危房改造，不断改善办学条件。实现义务教育小学阶段免费上学，对农村贫困家庭中学生落实“两免一补”的政策，基本解决中小學生“上学难”问题。

加强农村公共卫生服务体系建设。实施农村卫生服务体系建设工程，完善农村卫生、计划生育和预防保健设施，加强县级医院和乡村卫生院（所）的设施和能力建设，每年改善 2—3 个县级医疗机构条件，推进乡村卫生体制改革，实施“千名医生下乡”工程，解决 50 个乡镇卫生院“一无两有”和 125 个村卫生所业务用房，基本建立覆盖农村的公共卫生服务网络。争取和落实国家、省的试点政策，在全市基本建立新型农村合作医疗制度，切实解决农村群众“看病难”问题，实施农村饮水安全工程，争取农村改水受益人口达到 95% 以上，饮用水卫生合格率达到 95%，改善农

村生活环境。按照村容整洁的要求，强化村镇改造建设规划，加大农村卫生环境投入，大力推进农村改水、改厕等环境卫生综合治理，农村卫生厕所覆盖率达到60%以上，推进新型文明村镇建设。

加强农村公益性文化基础设施建设。继续加强农村基层文化设施建设，实施广播电视“村村通、户户看”工程，以实现收听、收看“三套广播、八套电视”为标准，加强农村有线电视、小片网改造、地面卫星接收等设施建设，基本解决农村看电视难、看电视贵的问题。完善乡村文化站（室）设施，加强农村群众体育，娱乐活动场所建设，继续开展电影、文化下乡活动，丰富农村居民文化生活。

努力扩大农村社会保险覆盖面。在巩固农村现有养老保险成果的基础上，在有条件的地区推行大营街农村养老保险的先进经验，积极建立多种层次、多种形式的农村养老保险体系，逐步建立城乡统一的最低生活保障制度，使社会保障制度逐步惠及大多数农村人口。

四、拓宽农民增收渠道

要把农民增收作为建设社会主义新农村的中心环节，在充分挖掘农业内部增收潜力的基础上，健全农村劳动力培训转移的长效机制，促进农村劳动力向二、三产业转移，逐步把农民增收的重点转移到“非农”收入上来。

充分挖掘农业内部增收潜力。在不断改善农业生产条件，提高农业生产水平，确保农业增产增收的前提下，以劳动密集型为主，扩大养殖、园艺等劳动密集型产品和绿色食品的生产，鼓励

农民大力发展家庭副业、庭院经济、林下经济，发展一批地方特色产品加工专业村，加快农村二、三产业发展，促进农村经济全面发展。

建立促进农村劳动力培训转移机制。争取国家和省资金支持，加大市级财政投入，建立多渠道的农村劳动力培训补助机制，依托中等职业学校，建立农民工就业培训基地，加大农民工职业技能培训，提高岗位适应性，促进农民工向技术工人的转变，大力发展能够带动农民向二、三产业转移的工业和服务业，改善农民工就业环境，取消对农民进城就业的限制性规定，建立城乡统一的劳动力市场。建立信息对接机制，加快发展劳务经济，大力开展劳务协作，协调劳务管理，创立劳务品牌，提高农民外出务工的组织化程度，扩大劳务输出。“十一五”期间，转移农村劳动力20万人（其中：劳务输出10万人），不断提高务工收入、财产转移性收入占农民人均纯收入的比重。

加强农村小集镇建设。充分发挥比较优势，突出产业发展特色，加强农村小集镇建设，推进乡镇企业发展、农产品市场与小集镇建设紧密结合，促进农村产业结构调整，培育小集镇的产业基础和经济基础，引导农村居民向相应的集镇集中，发挥小集镇对农村经济辐射带动作用。

五、加大扶贫攻坚力度

以山区民族地区为重点，积极争取国家和省支持，加大财政转移支付力度，因地制宜地实施好省级“整村推进”扶贫项目480个自然村，市级“整村推进”629个自然村，每年实施3

—5个贫困行政村的“标准化综合扶贫”试点项目，对自然灾害易发区、生态极度脆弱区、丧失基本生存条件的农户实施易地扶贫搬迁，每年搬迁2000人左右，完善扶贫开发机制，加快脱贫致富步伐。继续推进领导联系、部门结对、党员干部“一帮一”、小额信贷、社会捐赠等行之有效的帮扶措施，打好扶贫攻坚战，对丧失劳动能力的贫困人口建立救助制度，基本完成农村贫困人口的脱贫任务。

六、深化农村经济体制改革

坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，规范土地流转，加强监督管理，依法自愿有偿流转土地承包经营权，探索土地向种田大户、农业产业化企业集中的途径，促进土地规模化、集约化经营。严格保护耕地，关注粮食安全，保护农民种粮积极性。健全和完善土地征用补偿机制，规范征地程序，及时给予农民合理补偿，保护农民合法权益。发挥基层组织和集体经济的作用，加强失地农民劳动技能培训，组织失地农民联合创办二、三产业。按照国家和省的安排，巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等配套改革任务，力争5年内乡镇财政供养人员减少10%左右。合理调整县乡财政收入分配，逐步建立覆盖农村的公共财政体制框架，努力减少乡村债务。深化农村金融体制改革，改善农村金融服务，积极发展农业保险。巩固涉农收费项目公示制度，继续清理涉农收费项目，切实减轻农民负担。

第二节 落实“三优一特”经济发展思路， 推进产业结构调整升级

落实“三优一特”经济发展思路，巩固农业在国民经济中的基础地位，强化工业主导地位，加快服务业发展，建设三大支柱产业集群，壮大县域经济实力，着力提高非烟产业占全市经济总量的比重，继续扩大投资规模，增强投资对经济的拉动作用，努力扩大消费，实现经济平稳较快增长。

一、建设三大支柱产业集群

继续坚持引进战略合作伙伴，依靠大企业、大项目，促进大发展，在巩固“两烟”及配套产业的基础上，做强矿电产业，打造旅游文化产业，依靠先进技术和现代管理提升产业层次，延长产业链，提高产业效益，增强产业竞争力。

（一）巩固“两烟”及配套产业

积极支持红塔集团发展。继续坚持“红塔兴、玉溪兴、红塔荣、玉溪荣”的思想，全方位做好各项服务工作，支持红塔集团参与国内、省内的并购和重组，调整品牌结构，扩大市场份额，力求卷烟生产和销售稳中有增。支持红塔集团与国际知名烟草商的合作，参与国际竞争，巩固国内烟草产业的龙头地位。

认真抓好烤烟生产。加快150万亩种烟区建设，完成40万亩基本烟田整治，确保烤烟轮作。优化种植布局，推进烤烟种植向最适宜区、种植能手集中。按照红塔集团生产的配方要求，优化烤烟品种，完善科技和政策支撑体系，新建20万亩“红大”高标

准的一流烤烟生产基地，巩固烤烟种植面积，提高烤烟质量，力争中上等烟比重提高到 90%以上，打造玉溪烤烟品牌。

积极发展卷烟配套产业。依托红塔品牌优势，推进卷烟配套产业技术升级，丰富产品，提高质量，完善配套，加大向省内外市场和非烟市场拓展力度。全力支持红塔集团 3 万吨烟草薄片项目建设，积极开发环保型滤嘴棒、高透气性水松纸、盘纸等新产品，提高主辅料配套率。巩固包装、印刷在卷烟行业的市场占有率，加快调整产品结构，围绕花卉、五金、家用电器、食品药品等外包装，开发高阻隔、高强韧、环保型纸包装等新材料，大力拓展非烟行业市场，支持优势企业整合组建 1—2 个大型包装、印刷企业集团，构筑集约化、专业化包装印刷行业发展的新格局。以天然香精香料为开发重点，强化现有产品深度开发，扩大芳香醇、芳香樟等规模，新增香精香料生产能力 2 万吨，大力拓展日用化妆品、食品添加剂、医药品等市场。2010 年，力争产值突破 50 亿元，企业富余生产能力得到有效利用。

（二）做强矿电产业

积极推进优势资源向优势企业集中，推进铁、镍、磷、铜矿产资源开发上规模、上档次，延伸产业链，提高产业竞争力，形成一批具有规模效益和较强竞争力的大型企业集团，鼓励中小企业围绕大企业配套发展，以五金、机电、铸造等为重点，积极发展后续精深加工产品。2010 年，力争矿电产业产值达到 500 亿元，将玉溪建成云南省重要的矿冶加工基地。

钢铁及后续加工产业。坚持“扶大淘小”的原则，淘汰小炼

铁、小炼钢、小轧材，继续推进钢铁资源整合。支持昆钢，重点推进新平大红山和二道河铁矿开发、新兴钢铁公司 200 万吨优质钢材等一批重大项目建设，推进钢铁工业技术和设备升级，积极发展焊管、冷轧薄板、不锈钢等适应区域市场需求的产品，争取形成 1000 万吨铁矿、300 万吨钢、200 万吨优质钢材的生产能力。规划和建设好通海五金特色工业园区，打造产业发展平台，大力发展建筑五金、工具五金、日用五金等产品，引导企业向园区集聚发展，树立通海五金品牌。加快铸造业规模化发展，大力发展机床等通用铸件，积极开发精密铸件、球磨铸件等产品，引进推广铸造新工艺，提高铸件的粗加工能力，提高产品附加值。积极发展机电等装备制造业。2010 年，力争钢铁及后续加工产业产值达到 300 亿元左右。

镍资源综合开发加工产业。支持云锡，加快红土镍矿技术工艺的产业化步伐，稳步推进规模化发展，抓紧建设 5000 吨金属镍试验性工程，完善以金属镍为主的产品技术路线，推进硫酸等配套设施建设，加大对伴生金属镁、钴的开发力度，提高资源的综合利用水平，完成万吨金属镍工程，镁、钴等系列产品开发初具规模。2010 年，力争建成国内第二大镍资源开发基地、镍镁钴新材料产业化示范基地。

磷化工产业。支持云天化，全面整合资源，全面整合企业，全面发展产业，推进“矿肥结合、矿化结合、磷电结合”。调整优化磷化工布局，适度控制黄磷生产规模，严禁澄江、江川新建黄磷生产装置，积极发展高效磷复肥，大力发展精细磷化工，加快

黄磷尾气回收利用，提高低品位矿的开发利用程度。2010年，力争磷化工产业产值达到40亿左右，开发一批具有市场竞争能力的精细磷化工产品，精细磷化工占磷化工工业产值比重达到30%左右，建成全省重要的磷化工生产基地。

铜产业。支持云铜，以新平大红山2万吨铜精矿、易门5万吨粗铜为重点，扩大粗铜生产规模，积极发展阳极铜、电解铜，加快铜材压延等后续产品开发。2010年，建成5万吨粗铜生产能力，铜产业产值达到20亿元左右。

推进矿电结合。支持云电，完善供电网络结构，提高玉溪电网整体水平。继续引进省内和东部水电开发企业，围绕南盘江、红河流域及绿汁江水电开发规划，择优开发有调节能力的小水电。积极探索电力生产企业、供电企业与矿业开发企业的共同发展机制，推进矿电结合。

（三）打造旅游文化产业

按照打基础、建景点、创品牌、树形象的思路，以聂耳品牌整合玉溪深厚的历史人文资源，发挥“五山一村”文化资源优势，引进战略合作伙伴，按照规模化、高起点的建设要求，积极发展一批文化、旅游龙头企业，以重大文化项目为支撑，以滇中旅游线路为载体，加快旅游文化产业发展步伐，不断提高旅游、文化产业在国民经济的比重，带动全市服务业快速发展。

树立文化品牌，加快文化产业化发展步伐。深化文化体制改革，完善文化产业的政策和市场体系，将非公益性文化项目全面推向市场，打好三年文化翻身仗。挖掘和整理玉溪独特的地域文

化，争取帽天山世界自然遗产申报成功，建好帽天山保护区，打造聂耳文化品牌、古滇国青铜文化品牌、帽天山世界自然遗产品牌、秀山历史文化品牌、红塔山企业文化品牌，树立玉溪文化新形象。用市场化手段，推进文艺演出、广播电视产业化发展，培育一批文化产业化发展的龙头企业，办好聂耳音乐周、抚仙湖“月月红”艺术节，抓好澄江化石宝库、古滇国艺术展览馆、巴西湾旅游影视基地、抚仙湖国际生态休闲社区等项目的规划建设，鼓励引导社会资金投资文化产业，促进文化与旅游产业一体化发展。2010年，文化产业增加值占生产总值比重达到全省平均水平，提高经济增长的文化含量。

以文化为灵魂，打造“五山一村”旅游线。以昆明100公里为半径，突出文化内涵，以“五山一村”为重点，建设一批AAAA级景区，发展玉溪生态、文化和休闲旅游，建设滇中大昆明国际旅游区的“红塔山—抚仙湖”旅游线，带动县（区）多样性生态、文化旅游的发展。积极开展旅游区域合作，加大旅游促销力度，提高旅游配套服务的整体水平，推进增长方式从数量扩张型向质量增长型转变，把玉溪建成云南旅游主要目的地之一。认真落实旅游发展五年行动计划，引进大企业，抓好重点景区建设：发挥帽天山世界自然遗产品牌效应，建设寒武纪主题公园；恢复车水捕鱼奇观，建设笔架山抗浪鱼自然生态区；依托李家山古滇历史文化，建设孤山古滇国文化公园；保护秀山名胜古迹、宗教文化，建设秀山历史文化公园；依托红塔集团，发展现代工业旅游，建设红塔山生态工业旅游区；提升“云南第一村”品牌效应，建设

大营街——云南第一村会展、休闲度假区；抓好旅游小镇建设，推进县（区）旅游景区有序开发。2010年，争取将玉溪创建成为中国优秀旅游城市，抚仙湖旅游度假示范区进入国家级旅游度假区行列，人均消费接近全省平均水平，旅游总收入达到40亿元。

完善旅游文化产业配套基础设施，提高旅游服务整体水平。以政府投资为引导，社会资金参与，努力改善交通、生态、卫生、服务环境。在重点旅游区建设一批游客中心、旅游标识系统、休息站、停车场、旅游厕所等旅游公共服务设施；以抚仙湖旅游景区为重点，加快现有酒店宾馆升级改造；发展一批规范的旅行社、旅游车船公司、特色餐饮店、休闲娱乐场所和乡村旅游接待点；加强景区绿化，强化卫生管理，严格环保措施。培养一支优秀的导游队伍，加强对酒店服务人员、出租车司机等窗口服务人员的服务意识和职业道德教育，营造良好的旅游服务环境。

发挥旅游文化产业的带动作用，大力发展旅游商品等相关行业。着力开发具有玉溪地方特色、民族文化内涵的旅游商品，围绕景区建设好一批旅游购物街、特色饮食街。在主要旅游县区、旅游景区和大型旅游饭店设立文娱表演中心，推出民族特色表演项目，提供丰富多彩、参与性强的娱乐活动，延长游客逗留时间，提高旅游人均消费水平。

二、推进产业结构调整

依托龙头企业，推进企业重组整合，迅速扩大地方工业总量，加快新型工业化进程，力争地方工业增加值年均增长15%以上。

（一）依托战略合作伙伴，构建产业集群化发展的龙头

把红塔集团作为第一战略合作伙伴，支持已引进的昆钢、云锡、云天化、云铜等大型企业集团发展壮大，继续引进有实力的战略合作伙伴，抓住云南省“十大行业”整合的机遇，力争在烟草、矿冶、农特产品加工、建材、磷化工、造纸六大行业形成一批具有规模效益和关联效应的龙头企业集团，建成云南省的核心加工区，带动优势产业集群化发展。

（二）以轻加工业为重点，大力发展中小企业

支持中小企业围绕大企业、大集团，发展配套产业，鼓励中小企业向专、精、尖、特方向发展。以劳动密集型的轻加工业为重点，继续实施好“双10”工程，做好东部劳动密集型产业转移的主动承接工作，利用东部市场，大力发展来料加工、组装装配等两头在外的劳动密集型企业，发展一批适合东南亚市场需求的日用消费品、小家电、小工具等商品。建设一批技术含量高、资源消耗小、环境污染少、创新能力强的科技型中小企业。

（三）利用先进适用技术、高新技术，改造提升传统产业

围绕新产品开发、提高质量、节能降耗、防治污染、提高劳动生产率等方面，以完善技术路线、工艺流程、设备更新改造为重点，鼓励和支持企业运用先进适用技术、高新技术，加大技术改造力度。以市场营销和生产管理为重点，积极推进企业信息化。

“十一五”期间，力争更新改造投资年均增长20%以上。

（四）发挥高新区孵化器功能，积极发展高新技术企业

调整高新区产业导向，严格控制房地产、商贸流通、低层次产业开发，加快高技术产业自主研发和运用现有先进技术的能力，

按照产业集聚、规模发展和扩大国际合作的要求，大力发展生物制药、生物化工、新材料等高新技术产业，力争每年有 2—3 个高新技术项目在高新区落户。完善高新区对高新技术产业发展的扶持机制，推进“一区多园”发展，拓展发展空间，加快科技创新园建设，发挥高新区孵化器作用，带动全市高新技术企业发展。2010 年，省级以上高新技术企业数量 60 户以上，高新技术产业增加值占生产总值比重提高到 5% 以上。

三、大力发展服务业

在大力发展旅游文化产业的同时，突出中心城区的综合服务功能，密切中心城区与各县的内在经济联系，发挥辐射带动作用，大力发展金融、保险、物流、信息和法律服务等现代服务业，积极发展文化、社区服务等需求潜力大的产业，运用现代经营方式和信息技术改造提升传统服务业，积极发展现代服务业，提高服务业的比重和水平。“十一五”期间，力争服务业增加值年均增长 8% 以上，服务业从业人员的比重提高 5 个百分点。

（一）加快生产性服务业发展

围绕优势产业发展，以企业为主体，以提高物流效率，降低物流成本为目标，加快生产性服务业体系建设。

构筑铁路和公路联动的流通网络。在巩固铁路煤焦、石油等货物运输的基础上，大力发展矿石、农用物资、农产品、日用消费品等货物运输，铁路运输量提高到 200 万吨以上。鼓励骨干运输企业，整合组建大型运输企业集团，大力发展专业化集装箱、冷藏运输，公路货运量达到 3000 万吨。适度发展高客快运输，规

规范发展联系乡村的短途运输，客运量达到 1500 万人次。加强规范管理，积极发展随车直递、配送服务，发展专业化配送中心。

建设现代物流园区。引进物流专业企业，以信息化为手段，构建物资采购、集散、中转、配送、检验、信息服务平台，面向市内、滇南建设玉溪南物流园区，先期规划建设 1 平方公里，整合物流仓储设施，重点建设卷烟辅料、矿产品、农产品等货物集散区。同时，做好面向东南亚的区域性现代物流中心规划建设工作。

（二）发展面向城乡居民消费的生活服务业

积极发展商贸流通业。以本地商贸流通企业为主，适度引进，发展超级市场、购物中心、连锁经营等现代服务业。引导和鼓励市内大型商贸流通龙头企业，通过资产重组、兼并、联合等多种形式，大力发展连锁经营，统一物流配送，扩大营业网点，拓展延伸农村市场。围绕不同层次需求，大力发展个体工商户，依托国内外品牌，建设一批专卖店和便利店，活跃消费市场。适度引进大型商业集团，带动全市商贸流通企业提高管理水平。

规范发展专业市场。按照统一规划、连片开发的要求，大力发展专业批发市场、物资交易市场、汽车、家电、家具等居民生活密切相关的消费品市场，提升城市服务水平。积极发展农村市场，合理布局，规范建设一批蔬菜、水产品、野生菌、畜产品等产地型产品批发交易市场，按照属地管理要求，加强对专业批发、交易企业的工商、税务注册登记管理，强化税收征管。

积极发展社区服务业。以街道办事处、乡镇和居民区为重点，

规范物业管理，维护好社区环境和设施，抓好社区服务中心和社区服务站建设，完善文化娱乐、体育休闲、教育科普、医疗保健、邮政通信等社区服务设施，积极发展以吸纳就业为主的家政、餐饮、维修、托幼、托老、保健、文娱服务等社区服务业。

（三）发展金融保险、中介服务业

拓宽金融保险服务领域。完善金融服务体系，支持城市性金融机构加快发展，加强银政银企合作，扩大信贷规模，提高存贷比例，增强金融对经济和社会发展的支撑能力。加快企业、个人信用体系建设，丰富金融产品，创新金融服务，建立安全、可靠、便捷的电子结算银行，满足企业和居民全方位、多层次的金融服务需求。积极吸引国内外金融、保险机构到玉溪建立分支机构。

发展中介服务业。强化中介服务的资质管理，大力发展律师、会计师、审计师、拍卖师事务所、公证、职业介绍所、咨询等中介服务机构，推进强强联合，壮大实力，努力提高中介服务机构的资质等级，带动服务业整体水平的提高。

（四）发展信息服务业

按照内外网分离的原则，落实全省电子政务规划，建设好连接省、市、县电子政务网，提高政府办公信息化水平。以玉溪政府公众信息网为平台，加快技术升级，打破部门信息垄断、分割局面，大力整合自然地理、法律法规、政务政策、经济社会、科技教育、统计档案等可公开的信息资源，实现信息资源的共享，为社会提供信息服务，提高社会对政府信息公开信息的利用程度。加强政府公共信息网与网络运营商的合作，积极发展信息增值服务。

鼓励邮电通信企业加快信息基础网络的提档升级步伐，优化主干网络，完善区域宽带网，提高网络覆盖率，丰富服务品种，整合邮电通信、金融机构、工商税务、公共服务行业等资源，建设企业信息化的综合服务平台，鼓励企业加快信息技术在生产经营管理各个环节的应用，推进信息产业化和产业信息化步伐，努力建设“数字玉溪”。

四、加快县域特色经济发展

坚持市级财政转移支付向县（区）倾斜，产业政策向县（区）倾斜，科技扶持向县乡倾斜，重点项目及税收向县（区）倾斜，下放市级职能部门审批管理权限，发挥好县（区）的积极性、主动性和创造性，增强县（区）发展的能力。以壮大经济规模、增加财政收入、促进农民增收为目的，支持各县（区）突出特色，发挥比较优势，以优质化、规模化、品牌化为方向，以重大项目为支撑，加快县域支柱产业建设。坚持“抓大不放小”，加快县（区）中小企业发展，抓好重点工业集镇和“小商品大市场”建设。抓好省级县域经济试点县工作，鼓励有条件的县（区）率先加快发展。力争每个县（区）建成1—2个特色鲜明、具有较强竞争力的县域支柱产业，县（区）属生产总值、地方财政收入增长速度保持在两位数以上，力争3—5年县（区）地方财政收支实现自求平衡。

五、高度重视固定资产对经济增长的拉动作用

（一）增强投资对经济增长的第一推动作用

继续坚持“争取、引进、盘活”路子，坚持引进大企业、大

项目，带动大投入，坚定不移依靠社会资金搞建设，发挥固定资产投资对经济增长的推动作用，着力抓好一批重大项目建设，在确保固定资产投资较快增长的同时，继续调整优化投资结构，保持生产性投资的合理比重，努力提高投资效益，增强投资对“十一五”期间经济社会发展的支撑力。

“十一五”期间全社会固定资产投资力争完成 700 亿元，投资率 30%左右，年均增长 10%以上。继续调整投资结构，力争一、二产业投资比重 50%左右，工业投资比重 40%以上，进一步完善基础设施，打牢发展的基础，投资效果系数提高到 0.4 左右。

（二）着力扩大消费需求

以提高质量、价格、服务竞争水平为核心，着力提高商贸企业市场竞争力，基本解决汽车、家电、家具等商品消费需求外流的问题。增强城乡居民收入预期，继续培育和扩大汽车、信息、住房、教育消费热点，推动消费结构升级。改善消费环境，积极吸引昆明市民到玉溪购房消费。改善农村基础设施和公共服务设施，鼓励超市、连锁店向农村延伸发展，组织适合农村居民消费的商品，降低农村居民日用消费的成本，积极培育家电、邮电通信等农村消费热点，努力扩大农村居民消费。整顿规范文化市场秩序，引导居民扩大文化、体育等消费。鼓励银行逐步建立个人消费信用等级，扩大住房、汽车、耐用品等多层次、多品种的消费信贷。完善服务价格政策，规范服务收费和作价行为，切实保护消费者权益。规范同业管理，加强行业自律，提高和改善服务质量。加大市场监管力度，进一步整顿和规范市场经济秩序，为

消费者创造良好的消费环境。“十一五”期间，力争社会消费品零售总额年均增长 9%以上，成为继投资之后又一经济增长动力。

第三节 突出特色，加快生态市建设

按照环境友好、社会和谐，经济结构有效调整，解放和发展文化、生态先进生产力的模式，充分发挥我市优质水、优质空气和土地森林等可持续发展的战略资源优势，创建山清水秀、环境友好、美丽和谐的生态市，促进经济与社会、人与自然和谐发展。

一、建设中心城区生态城市

抓住泛亚铁路东线、出流改道工程等重大项目建设的机遇，发挥丰富的水资源优势，加快中心城区以水为特色的生态城市建设。2010 年，中心城区基本建成生态城市。

（一）完善中心城区规划，构建生态城市发展框架

继续落实好省政府玉溪现场办公会精神，抓住泛亚铁路东线开工建设对中心城区区位优势提升的机遇，以出流改道工程和中心城区城市防洪水系建设为契机，按照以水为灵魂，融入生态、文化、休闲等内涵，突出生态城市的目标要求，协调好与国民经济和社会发展规划、城镇体系规划、“三湖”生态城市群规划、环境保护规划和土地利用总体规划的关系，坚持“组团式”的城市空间布局，进一步科学、合理界定各组团的功能定位，明确各组团的发展方向，尽快完善生态城市建设总体规划，完成各专业修建性详规。严格执行国家保护耕地和森林等法律、法规，促进工业发展向研和片区集中，房地产发展向山地转移，构建“两山（红

塔山、老尖山)两河(玉溪大河、东风大河)、南北分工(向北发展居住区,向南发展工业区)”的生态城市发展框架:

——两山。红塔山,依托红塔集团,建设红塔工业生态旅游区,开发五脑山生态居住区,提高森林植被覆盖率,营造山体绿化、城市绿地、街道绿化为一体的城市生态绿地系统,形成现代工业、居住区与自然和谐发展的格局。老尖山,按照优化城市功能的要求,调整市区用地结构,利用山坡地,规划建设城市新区,做好生态型市(区)行政中心的规划和修建性方案,稳步推进行政中心建设。

——两河。按照城市防洪标准,对玉溪大河和东风大河进行防洪水系的综合整治,治理河道污染,恢复和提高水质功能。合理调度出流改道、东风水库等水资源,着力提高水资源循环利用程度,沿两河重点开发文化、生态、旅游、居住和休闲带,形成以水为灵魂的城市生态空间。

——南北分工。坚持以人为本,按照推进工业区与城市居住区相对分离的原则,调整完善中心城区各组团功能,推进城市生态化集约化发展。综合考虑中心城区的地形地貌、土地水流、能源交通、环境气候等因素,完善城市空间布局的结构,促进人口向生态环境较好的北片集中,工业向物流条件较好的南片集聚。将高仓、李棋纳入主城区规划范围,推进市区的南北拓展,拉大城市骨架。抓好生态环境、基础设施和公共设施的建设,带动春和、北城和大营街组团发展,保持组团间田园、水系的自然分隔,构筑城市生态空间。发挥玉蒙铁路、昆曼公路在研和交汇的区位

优势，完善配套基础设施，留够与北片区的生态缓冲空间，推进工业向研和片区集聚发展，规划建设区域性物流中心，将研和建成工业强镇。

（二）以水为特色，打造城市生态景观

加快创建国家环境保护模范城市，全面完成星云湖出流改道工程建设任务。充分利用抚仙湖、东风水库、红旗水库等水资源，构筑“九龙入城”，连接玉湖、柳湖、知音湖、梁王湖和玉溪大河、东风大河的“三纵五横”水景观体系。完成“九大项目”建设，建成聂耳文化广场、出流改道出水口片区水景和一批生态景观和城市文化标志性设施。在新建居住区、城市入口、主要城市干道两侧，充分利用空置土地，因地制宜，规划建设一批溪流、涌泉等水景观精品工程。按照“一路一树、一树一景”的要求，结合水景观建设，实施城市街道绿化工程，形成覆盖城市公园、广场、街道、社区星罗棋布的城市生态景观，城市绿化覆盖率达到35%以上，人均公共绿地面积11平方米以上。以生态林、景观林为重点，加强面山绿化，治理近面山采石场，提高森林覆盖率。继续加强重点行业的大气污染治理，全面禁止秸秆焚烧，继续加强大气污染防治，确保空气质量全年平均达二级标准的天数330天以上。

（三）完善城市基础设施

加强城市交通设施建设。完成主城区至研和、北城组团的快速干道，建设城市外环路，完善“三纵五横”城市内部交通网，以主城区为重点，加快实施城市干道畅通工程，增加公共停车场

所，加大公交投入，优化公交车线路、站点，努力实现路路畅通。

完善城市供电等基础网络。建设主城区 110 千伏供电环网工程，供电可靠率提高到 99.96%。加强地下管网资源管理，统一规划，运用市场手段建设地下公共管网通道，推进电力、通信、有线电视等线路入地工作。积极配合中石油，做好天然气管网规划建设

改造城市供排水网络。抓紧董炳河水库、抚仙湖引水项目前期工作，力争开工建设，加大东风水库水源保护与综合治理，提高中心城区饮用水质量。完成主城区供水管网改造工程，建设北城、春和、大营街、研和万吨自来水厂，提高供水质量。加快城市排水管网改造步伐，建设城市排水主干管，逐步实现清污分流。加强主城区和地势较低的易涝区的排洪设施建设，确保城市排水通畅。完成中心城区污水处理厂二期工程，开展中水回用，提高水资源利用程度。建设研和、北城污水处理厂，城镇生活污水处理率达到 80%以上。加强管理，严格控制地下水开采。

提高固体废物处理能力。完成中心城区垃圾处理厂建设，配套建设一批垃圾中转、清运设施，加强医疗废弃物、危险废弃物安全处置，规范工业废弃物堆放，加强固体废弃物的回收利用，加大环境卫生监督管理力度，城市垃圾无害化处理率达到 100%。

（四）提高城市管理水平

参照先进地区生态城市建设管理经验，制定《中心城区生态城市管理办法》，理顺市、区城市管理体制，明确部门职责，提高城市管理水平。加强对规划实施的领导和管理，按照生态城市总

体规划确定的功能分区，强化规划的空间约束功能，维护规划的权威性和严肃性。严格基本建设项目决策审批程序，加强规划、环保、土地执法，禁止违规、违章开发行为，规范在规划范围内的旧城、旧村拆迁工作，维护被拆迁户的合法权益。加强城市公共管理信息系统建设，完善交通指挥、城市防洪、防震减灾、抢险救灾、人民防空等城市综合管理和应急系统，提高政府管理城市的综合能力。树立经营城市的理念，加快市政公用设施、城市无形资产和城市建设项目市场化运作步伐，用活公共资源，引导社会资金参与城市建设、维护和管理。

二、打牢“三湖”生态城市群发展基础

按照“三湖”生态城市群规划，以中心城区生态城市为龙头，围绕湖、线、点，以建设旅游文化、绿色生态走廊为重点，进一步完善交通体系，加快澄江、江川、通海特色突出的生态县建设步伐，打造“三湖四区”生态城市群发展格局。

（一）加大以抚仙湖为重点的“三湖一海”保护治理力度

坚持“科学规划、全面保护、重点开发、高起点建设、部分禁控”的原则，以恢复、改善“三湖一海”流域水环境质量为目标，促进源头治理与末端治理相结合，工程措施与非工程措施相结合，点源治理与面源治理相结合，政府治理与群众治理相结合，法律措施与行政措施相结合，继续加大“三湖一海”保护与治理力度。

全面保护抚仙湖。以“一流水质、一流生态、一流旅游”为目标，抓紧完成《抚仙湖保护条例》的修订工作，按照政策措施

统一、属地管理、书记县长负责制的要求，完善抚仙湖的管理体制。加强汇报沟通，努力争取把抚仙湖列入国家重点保护区域，争取国家和省的支持，以人口经济聚集区和主要旅游景区为重点，继续开展点源、面源污染综合治理，抓好抚仙湖北岸片区、东岸和西岸人口集聚区重点截污治污重大项目。建设澄江县垃圾处理场，完善县城、主要景区污水处理厂（站）管网，加强农村、农业面源污染综合治理，发展生态农业，推广平衡施肥技术，降低化肥施用量，大力推广沼气池、生态厕所。按照申报世界自然遗产的要求，抓好帽天山林业生态恢复和保护。严格抚仙湖禁控区管理，控制开发活动，努力恢复沿湖自然生态。加强环保执法，强化舆论监督，实现沿湖工商企业废水零排放。2010年，县城生活污水处理率达80%，主要景区污水处理率达100%，生活垃圾无害化处理率均达100%，确保抚仙湖Ⅰ类水质。

治理星云湖、杞麓湖。在完成星云湖出流改道工程、杞麓湖调蓄水隧道工程的基础上，做好水资源的优化调度，促进湖滨带的保护与恢复。深化工业污染治理，大幅度降低“三废”排放总量，逐步实现废水零排放。完善县城污水配套管网，积极推进环湖截污和环湖污染处理，加快江城、四街2座污水处理厂建设，推进污水资源化再生回用设施的建设。完成通海、江川垃圾处理场建设，提高垃圾无害化处理水平。合理布局 and 选择适宜的区域开展底泥疏浚。以星云湖为重点，加大农村面源污染治理，调整种植结构，积极发展生态农业，加快农业废弃物的综合利用步伐，加强畜禽养殖污染治理。2010年，星云湖水质达到Ⅲ—Ⅳ类，杞

麓湖力争达到IV类。

建立“三湖一海”保护治理的长效机制。健全水污染综合防治目标责任制，积极探索和建立生态补偿机制，运用价格、收费等调控手段，提高水资源的征收标准，提高自来水、污水处理价格，推进垃圾处理收费，加强排污费征管，积极争取国家、省的支持，加大市县环保资金投入，督促企业加大环保投入，完善处理措施，促进生态产业化和产业生态化。按照分级管理，落实措施，责任到户的要求，加大对农业农村生态环境综合治理。加强新闻舆论监督，加强宣传教育，广泛动员公众参与“三湖”的保护活动。

（二）建设旅游文化、绿色生态走廊

围绕以昆明为中心100公里为半径的“五山一村”旅游线路，积极配合国家和省修建连接滇中城市群的一、二环高速公路，完成抚仙湖环湖东路、澄阳公路建设，提高澄川路、江通路的通达能力，完善县城、景区景点与快速干道的联络线路，基本形成连接“三湖四区”的快速交通网，连接滇中大昆明国际旅游主要景区的旅游新干线。以环抚仙湖路、澄川路为重点，建设旅游文化、绿色生态走廊。整合沿线旅游文化资源，推进旅游文化系统化开发，依托重点景区，建设一批文化旅游设施。沿主要交通干道，按照连片开发的要求，加快近面山生态林、景观林建设，抓好道路两侧绿化，建设绿色旅游生态通道，逐步形成连片的生态林业观光走廊。以澄江、江川为重点，大力发展生态农业，建设一批生态农业观光区、生态村，规划发展一批特色突出的旅游小镇。

深入开展抚仙湖文明走廊创建活动，全面提升市民的生态文明素质。2010年，基本建成集旅游文化、绿色生态为一体的复合型走廊，构建“三湖”生态城市群发展的纽带。

（三）加快县城和重要连接点建设

围绕澄江、江川、通海生态县建设，科学确定县城的空间布局和发展规划，突出水特色，适度控制县城规模，大幅度提升县城的综合服务功能，积极发展吃、住、行、游、购、娱等服务设施，大力实施绿化、美化、亮化、净化工程，强化县城管理，围绕交通等薄弱环节，整治城市秩序，发挥县城对乡镇的辐射带动作用。抓好能够连接生态城市群发展的重要接点建设，加快九溪生态区、江城旅游配套服务区、阳宗旅游北大门建设，完善基础设施，整治交通沿线村镇脏、乱、差现象，提升集镇形象，增强连接点的功能。

三、全力推进生态市建设

以改善全市生态环境为目标，结合各县实际，突出特色，积极开展各具特色的生态县、生态乡镇和生态村的创建工作，加强环境保护和生态建设，全力推进全市生态市建设。

（一）加大环境保护和生态建设力度

以珠江流域、红河流域的生态环境保护为重点，积极争取国家和省支持，继续实施退耕还林、天然林保护、珠江防护林工程，保护生态林，运用市场手段，大力发展工业林，提高森林覆盖率。加强退田还湖和水土保持等生态治理。加强生态功能区保护区和自然保护区的建设与管理工作。有效遏制矿产开发活动对生态环

境的破坏，加强采空区植被恢复和复垦，强化对矿山、滑坡泥石流等地质灾害易发区监控。争取国家和省支持，开展滑坡泥石流和石漠化治理。2010年，力争完成退耕还林40万亩，宜林荒山工程造林7万亩，天然林保护360万亩、珠江防护林15万亩，“三湖”和中心城区林业生态24万亩，治理水土流失450平方公里，森林覆盖率50%以上。

坚持预防为主、综合治理、保护优先、开发有序的原则，强化从源头防治污染和保护生态。严格贯彻执行《环境影响评价法》和《清洁生产促进法》，实施排放总量控制、排放许可和环境影响评价制度，加强新建项目环境保护审批管理，落实环保设施与主体工程“三同时”制度，严肃国家产业政策，加大环保执法力度，坚决取缔、关停污染严重的“五小”企业。加强环境管理能力建设，逐步实现中心城区、重点工业集聚区和环境敏感区环境在线监测，坚决打击偷排、乱排等违法行为，降低污染物排放总量，防止污染事故，确保环境安全，切实解决影响经济社会发展特别是严重危害人民群众健康的突出问题。2010年，重点污染源工业废水排放达标率100%，工业废气排放达标率100%。

（二）开展生态县创建活动

坚持科学规划、合理布局、规模适度、注重实效的原则，做好各县的生态县建设规划，结合各县实际，坚持产业带动城镇发展，积极引导产业、人口向县城、重点集镇集聚发展，推进各具特色的生态县、生态社区、生态乡镇、生态村建设。完善华宁、峨山、新平、元江、易门五个县的县城生态功能，加强城镇垃圾

与污水处理等基础设施建设，提高县城绿化覆盖率，开展县城主要河道的防洪、污染综合整治，加强环境卫生和交通管理，不断改善人居环境。2010年，力争城镇污水处理率不低于70%，生活垃圾无害化处理率不低于70%。

第四节 统筹社会事业发展，努力构建和谐社会

以促进人的全面发展为出发点和落脚点，努力争取中央和省的转移支付，建立与公共服务相适应的公共财政体制，扩大就业，完善社会保障体系，促进社会公平，努力解决好上学难、就业难、看病难等人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，维护社会稳定，促进社会和谐发展。

一、坚持教育优先发展

继续深化教育体制改革，进一步整合教育资源，全面实施素质教育，提高义务教育质量，稳步发展高中教育，提高高中教育普及率，突出特色，大力发展职业教育，提高高等教育质量，积极发展民办教育和成人教育，促进各级各类教育协调发展，逐步构建终身教育体系，不断提高全民素质。2010年，基本普及高中阶段教育，人均受教育年限达到10年以上。

（一）提高义务教育整体水平

积极争取国家转移支付，强化政府对义务教育的保障责任，推进义务教育均衡发展，提高义务教育整体水平。以山区和少数民族地区为重点，继续加大对义务教育的投入，实现小学阶段免费上学，逐步实现义务教育阶段“三免一补”。继续实施中小学危

房改造，整合农村中小学资源，收缩办学校点，发展中心小学，改造各级初中，普及中小学信息技术教育，力争基本达到二类以上学校标准。继续办好特殊教育学校。加强教师职业道德教育，改进教学方法，提高教学水平，全面推进素质教育。规范幼儿教育管理，推进幼儿教育社会化。2010年，全市3-6岁幼儿入园(班)率70%以上，小学入学率99%以上，初中毕业生升学率达到80%。

(二) 大力发展高中阶段教育

加快高中阶段教育发展步伐，以优质高中为重点，稳步扩大高中规模，以三大职业教育集团为重点，大力发展中等职业教育，促进普通高中与职业教育均衡发展。2010年，基本普及高中阶段教育，普通高中与中等职业学校在校生比例达到1:1。

稳步扩大普通高中办学规模。以公立高中为重点，扩大优质高中办学规模，优化配置高中教育资源，多渠道筹资，完成玉溪一中新区建设，完善玉溪民中、师院附中教学设施，改善县(区)重点高中的办学设施，加强教师队伍建设，提高普通高中的整体办学质量，力争省一级高中达到10所以上，逐步解决上高中难，尤其是上优质高中难的问题。2010年，力争优质高中办学规模扩大到40%，高中在校生人数接近4万人，毕业生升学率达到90%。

大力发展中等职业教育。巩固职业教育改革成果，继续扩大职业教育招生规模，整合职业教育资源，突出办学特色，积极推行产教结合、校企结合、订单培养、开放办学的模式，多渠道筹集资金，加快烟草、工贸、旅游三大职教集团发展，规划建设中等职业教育园区。按照市场需求，适时调整教育结构，大力培养

满足玉溪经济社会发展的各类中等专业技术人才。加强职业教育各类职业资格认证管理，创建玉溪职教的特色品牌。2010年，争取再创1所国家级职业学校，1—2所县级职业学校进入全国千所示范骨干学校行列，职业学校在校生人数达到4万人左右。

（三）提高高等教育质量

加快玉溪师范学院和玉溪农业职业技术学院的规范化建设，优化资源配置，达到办学规模，提高办学水平，确保通过教育部的评估验收，大力提高高等教育质量。挖掘办学潜力，发展成人教育和在职教育。加强学科建设，造就一批新的学科带头人。

探索建立政府引导、社会参与的教育资助体系，积极开展对贫困家庭高中生、大学生的救助活动。

二、努力扩大就业

把扩大就业放在国民经济和社会发展更为突出的位置，健全就业服务体系，千方百计增加就业岗位，拓宽就业渠道，继续扶持特殊困难群体的就业，加大劳动维权力度，不断改善城乡居民生活水平。

增加就业岗位，广开就业门路。围绕“三优一特”经济发展思路，大力发展劳动密集型产业、中小企业，发挥经济增长对增加就业的促进作用。鼓励企业尽可能多的扩大用工人数，鼓励自主创业，支持弹性就业，着力提高工业、服务业就业人员比重，力争工业和服务业从业人员比重提高10个百分点。完善企业裁员机制，避免把富余人员集中推向社会。强化政府促进就业的公共服务职能，健全就业服务体系，建立与经济发展相适应的技能培

训、鉴定机制，加快建设城乡统一的劳动力市场体系，规范劳动力市场管理，大力发展职业推介、职业介绍等中介服务行业，利用现代信息手段，建立动态管理的就业供求信息库，在各类媒体上及时、准确向社会发布就业供求信息，定期举办大中专院校毕业生供需见面会、企业用工招聘会。充分体现公平、公正、公开，进一步规范和完善公务员招考制度。落实国家和省鼓励企业增加就业岗位、加强就业培训的财税、信贷等有关优惠政策。“十一五”期间，城镇新增就业人数 10 万人，城镇登记失业率控制在 4%以内。

重视困难群体，促进就业公平。完善对困难群众的就业援助制度，落实下岗、失业人员再就业扶持政策，完善小额信贷制度，继续向下岗失业人员倾斜。依托街道社区劳动保障平台，继续购买公益性岗位，力争“4050”人员再就业率达到 80%。积极拓展适合女性就业的行业和领域，严禁用人单位在招聘录用人员中的性别歧视行为，促进妇女就业。落实《残疾人保障法》，采取优惠政策和保护措施，增加残疾人就业机会。重视对艾滋病人、刑满释放人员等弱势群体和边缘化群体的就业工作。

加强劳动执法，促进劳动关系和谐。严格执行《劳动法》，加快建立与企业 and 劳动者的有效沟通渠道，健全劳动监督、协调、仲裁机制，构建和谐企业。整顿劳动力市场秩序，规范职业中介机构和劳动用工单位的行为，规范劳动合同条款，依法签定劳动合同。加大劳动和社会保障监察执法力度，严厉查处侵犯劳动者合法权益案件，杜绝拖欠工资、强迫超时劳动、无偿劳动和使用童工等违法行为，积极发挥各级工会组织的作用，切实维护劳动

者合法权益。建立和完善就业的调查、统计、失业预警制度。

不断增加城乡居民收入，改善人民生活水平。在实现经济平稳较快增长、就业不断扩大的同时，切实增加城乡居民收入，使人民群众能够享受到经济增长的成果。“十一五”期间，力争城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入年均增长5%以上，保持居民消费品价格指数总体稳定，人民生活得到较大改善，城乡居民教育、文化、通讯、娱乐等支出比重大幅度上升，恩格尔系数分别下降到34%和40%。

三、繁荣文化事业，推进社会主义精神文明建设

坚持社会主义先进文化的前进方向，构建以弘扬聂耳文化为主体、音乐和地方戏为特色、多样性文化共同发展的格局，繁荣文化事业，推进社会主义精神文明建设。

加强文化资源保护和利用。实施文化与自然遗产地保护工程，安排专项资金，加强历史文化、青铜文化、民族民间文化资源的抢救保护，精心策划组织国家级研究机构和知名专家学者，深入开展文物的考古、挖掘、整理和研究工作，打造古滇国青铜文化、帽天山世界自然遗产、秀山历史文化品牌，加强博物馆设施建设，推动旅游文化产业发展。围绕民族民间文化资源开发，重视非物质文化遗产的保护与传承，提高我市地域特色文化的综合优势。

加强城乡公益性文化基础设施建设。加大公共文化设施建设的财政投入力度，突出聂耳文化，建设聂耳文化广场，完成聂耳图书馆、聂耳纪念馆、聂耳艺术中心、聂耳故居等文化标志性设施建设。继续加强农村基层文化设施建设，完善县级图书馆、档

案馆、文化馆和乡镇文化站设施。完成市全民健身中心、元江低海拔体育训练基地建设，围绕社区、广场建设一批群众性的体育锻炼设施，加强农村群众体育活动基础设施建设，力争全市经常参加体育锻炼的人群比例达到45%。启动广播电视中心建设，加快数字电视改造和推广，数字用户达到30万户。完成广播电视“村村通、户户看”工程建设任务，农村广播、电视综合覆盖率均达到100%。

大力发展以聂耳时代精神为主体的文化事业。发挥聂耳基金会的作用，围绕弘扬聂耳音乐的时代精神，积极开展花灯、滇剧精品创作，办好国际性的“聂耳—华人音乐节”、“聂耳国际艺术节”，树立聂耳文化的主体地位，打造聂耳音乐文化的品牌，提高玉溪的文化品位。按照出名人、出名著、出精品的要求，建立激励机制，加强文艺创作队伍建设，深入挖掘民族文化底蕴，大力发展多样性的民族、民间文化。继续开展文化下乡活动，大力发展社区文化、企业文化、校园文化，积极组织具有地方特色的民俗文化节日活动，广泛开展群众文化活动，不断丰富人民群众的精神文化生活。加强文化市场管理，营造扶持健康文化，抵制腐朽文化的社会环境。

推进社会主义精神文明建设。加强理想信念教育，深入开展邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观学习活动，大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，始终保持全体人民昂扬向上的精神风貌。坚持正确的舆论导向，办好玉溪日报、广播电台、电视台，贯彻“两为”、“双百”、

“三贴近”的要求，切实增强思想宣传工作的针对性和实效性。加强公民思想道德建设，认真贯彻《公民道德建设实施纲要》，深入开展创建文明城镇、文明社区、文明村、文明行业、文明单位活动，在全社会倡导爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献的基本道德规范，提高市民文明意识。加强未成年人思想道德和道德品质教育，强化法制观念，预防和减少未成年人犯罪，建立和发展平等、团结、友爱的社会主义新型关系。

四、完善社会保障体系

建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，合理确定保障标准和方式，多渠道筹措社会保障基金，逐步做实个人账户，扩大社会保险覆盖面，积极开展社会救济，发展社会福利事业，不断完善社会保障体系。

努力扩大社会保险覆盖面。按照国家有关法规和政策要求，完善城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险制度，以中小企业、私营企业、个体工商户和灵活就业人员为重点，扩大社会保险覆盖面，力争城镇基本养老保险、基本医疗保险、失业保险覆盖率分别提高到90%、85%、65%。全面推行工伤、生育保险，力争工伤、生育保险覆盖率均提高到75%，依法维护和保障劳动者合法权益。根据经济社会发展情况，适时提高城镇居民最低生活保障线。建立政府补助、社会捐赠的困难人群大病医疗救助体系。在全面落实企业和个人责任的基础上，按照统筹层次，强化对各项社会保险基金的管理，加强社保基金征缴，规范基金监管，不断提高保障能力。在巩固农村现有养老保险成果的基础上，积

极建立多层次、多形式的农村养老保险体系，逐步建立城乡统一的最低生活保障制度，使社会保障制度逐步惠及大多数农村人口。

大力发展社会救济和社会福利。加强政府引导，建立多渠道的资金筹措机制，完善社会救济制度。加大对社会困难群体、生活无着人员、艾滋病患者的关怀救济力度。高度重视残疾人事业，建立健全残疾人就学、培训、就业帮扶机制，强化残疾人就业保障金的征收。重视保障妇女儿童权益，全面实施玉溪市妇女儿童发展规划，完善孤儿集中供养、家庭领养和社会助养、代养、寄养等收养政策，加大对城市流浪乞讨生活无着人员的救助力度。高度重视老龄人事业，加强老年活动设施和老年福利设施建设，建立家庭、社区、老年公寓等多种形式相结合的养老体系。认真解决进城务工人员社会保障问题，建设一批针对弱势群体的“廉租房”，建立最低工资保障制度。

五、加快公共卫生服务体系建设

围绕“人人享有公共卫生服务”的目标，加大政府对卫生事业的投入力度，完善公共卫生和医疗服务体系。加强疾病预防控制、医疗救治和卫生监督体系的能力建设，提高装备水平和人员素质，努力控制艾滋病、结核病、副伤寒、乙型肝炎等重大传染病，积极防治职业病、地方病。抓好市及六个县区卫生监督所建设，加大卫生监督执法力度，健全卫生监督体系，加强妇幼卫生保健，不断提高妇幼保健水平，大力发展社区卫生服务。完善医疗卫生服务体系，建设市人民医院医技楼，完善县级医疗机构的设施建设，实施远程医疗县县通工程，继续解决乡镇卫生院“一

无两有”问题，加强村卫生所建设，建立新型农村合作医疗体系。重视发展中医药事业。加强药品流通渠道监管，规范药品招标采购制度，控制药品价格虚高，按照国家和省要求，适时调整医疗服务收费标准，逐步解决人民群众“看病难”问题。2010年，法定报告传染病发病率控制在250/10万以下，儿童计划免疫率98%以上，孕产妇死亡率控制在45/10万以内，婴儿死亡率控制在13%以下，每万人口卫生院床位数和卫技人员数分别达到32张、40人，新型农村合作医疗保险覆盖率达到90%。

坚持和稳定现行生育政策，继续实行农业人口独生子女家庭“奖优免补”政策，稳定人口低生育水平，积极推行优生优育，提高出生人口素质，完善计划生育网络建设，加强流动人口计划生育管理，严格控制人口增长，重视出生人口性别比偏高的问题，2010年，总人口控制在220万以内，人口自然增长率控制在5%左右。

六、加强公共安全体系建设

建立健全突发公共事件的预警、应急机制，完善各种突发事件的应急、处置预案，提高政府防震减灾、抢险救灾、处理公共危机和各种风险的能力。实施食品药品安全工程，加强食品安全检疫、检测体系建设，加大药品市场监管力度，严厉查处有害食品、假药生产销售，打击非法医疗药品广告，维护人民的切身利益。坚持安全第一、预防为主、综合治理，落实安全生产责任制，健全安全生产监管体制，严格安全执法，加强安全生产设施建设，建立健全职业保护制度，加强职工安全保护措施，切实维护劳动

者生命安全。积极争取中央、省资金支持，完善县（区）及基层公检法司设施，完成中心强制戒毒所、看守所等重点建设，加快基层派出所、人民法庭、司法所建设，深入开展“平安玉溪”和“无毒无艾滋病社区、乡镇、县（区）”创建工作。加强和谐社区、和谐村镇建设，倡导人与人和睦相处，增强社会和谐基础。提高全民安全意识，加强社会治安综合治理，落实各项安全防范措施，依法严厉打击各种犯罪活动，切实保障人民群众的生命和财产安全，维护社会稳定。深入开展国防教育，提高全民国防意识，加强国防动员体系建设，增强平战转换能力，做好拥军优属、拥政爱民，保持“双拥”模范城市称号。2010年，亿元生产总值安全事故死亡率和万人刑事案件立案率分别控制在0.9人/亿元和30件/万人以内。

第四章 大力发展循环经济 建设资源节约型社会

加强资源的保护与开发，围绕节能、节水、节地、节材，按照减量化、再利用、资源化的原则，加强资源综合利用，全面推行清洁生产，大力发展循环经济，实现与全省同步降耗的目标，构建资源节约型社会。

第一节 加强资源的保护与开发

坚持在开发中保护，以保护促开发，按照有限开发、有序开发、有偿开发的方针，建立健全资源有偿使用和补偿机制，保护和科学合理开发利用各种资源，促进我市可持续发展。

一、强化资源保护

坚持最严格的耕地保护制度，把节约用地放在首位，严格控制城镇建设用地，合理配置居住区的绿化用地，提高单位土地面积的开发利用程度。严格执行建设用地指标，严格界定公益性用地和经营性用地，严格审批程序，加大闲置土地的盘活力度，提高土地资源的使用效率。坚决遏制乱占耕地现象，依法严肃查处违法违规行为。严格执行占用耕地补偿制度，坚持占补平衡，改善耕地质量，确保土地利用水平的稳步提高。加快土地市场体系建设，培育和完善土地市场。加快土地利用总体规划的修编。

根据全市矿产资源的开发利用情况，尽快完成市、县（区）矿产资源总体规划的修编报批工作。强化矿产资源规划的约束功能，保护好新平大红山、二道河、鲁奎山、峨山化念、他达铁矿，新平大红山、易门绿汁江铜矿，元江镍矿、元江金矿，华宁青龙、江川清水沟磷矿等骨干矿山，维持矿山的整体性，延长服务年限。禁止在澄江帽天山、江川李家山等自然保护区、地质公园、历史文化遗迹、重要地质遗迹、重要风景旅游区，“三湖四区”周边基本农田、城镇规划区，高速公路两侧，水库、水源近面山区及上游地区，地质灾害易发区以及军事禁区进行矿产资源开采。完善水资源综合规划，切实保护和高效利用水资源。加强生物种群保护，维护生物多样性。

二、促进矿产资源规模化开发

以铁、镍、磷、铜四大矿产为重点，坚持资源有偿开发的原则，运用市场机制，继续加大资源的整合力度，加快优势资源向

优势企业集中，继续支持昆钢、云锡、云天化、云铜集团加快矿产资源的规模化开发。进一步加大执法监督检查力度，严厉查处各类违法勘查、采矿行为，运用法律、经济、行政手段调控矿业开发活动，巩固和保持正常的矿产资源勘查、开采秩序，维护矿业权人的合法权益。严禁无证探采矿产资源，坚决打击私挖滥采、以探代采、越界开采的违法行为。加强安全生产监督，完善矿山安全生产设施，杜绝无证小煤窑非法开采，防范重特大安全事故发生。

三、切实规范矿业权市场秩序

按照产权明晰、规划完善、调控有力、运行规范的要求，培育和规范探矿权、采矿权市场。规范政府对探矿权、采矿权的招标、拍卖、挂牌活动，严禁县（区）、乡（镇）和村民小组擅自出让探矿权、采矿权，严禁矿业权人私自租赁、倒卖或者以巷道劳务承包等方式转让矿业权。新设立采矿权的，一律以招标、拍卖、挂牌等方式有偿取得，探矿权和采矿权的延续、变更以及灭失后需要重新设置矿业权的，必须以招标、拍卖、挂牌等方式有偿取得。在现有重点矿山周边区域，加强管理，严格控制新增探矿权的审批。

四、提高矿产资源保障程度

抓住国家继续实施西部大开发的有利时机，在积极争取国家、省地质矿产资源勘查专项资金支持的同时，加大市级财政对铁、镍、磷、铜四大矿产基础性地质勘查工作的投入。拓宽融资渠道，探索国有参股，社会投资组建勘探公司，增强政府调控资源能力

的新路子。鼓励支持昆钢、云铜、云锡、云天化等大企业投资找矿，寻找接替资源。加快资源的对外拓展，满足矿电产业发展对矿产资源的持续需求。

第二节 大力推进循环经济

按照减量化、再利用、资源化的原则，实施清洁生产，大力发展循环经济，不断提高资源综合利用水平和资源循环利用率。

一、淘汰落后生产能力

贯彻落实国家产业政策，对消耗高、污染重、技术落后的工艺和产品实施强制性淘汰制度。按照矿电产业规模化发展的要求，加快淘汰并禁止新建土焦、土烧结和热烧结铁矿、300 立方米及以下炼铁高炉、20 吨及以下转炉、电炉（机械铸造和生产高合金钢产品除外）、叠轧薄板轧机、普钢初轧机及开坯用中型轧机、三辊劳特式中板轧机、复二重式线材轧机、横列式小型轧机、热轧窄带钢轧机、直径 76 毫米以下热轧无缝管机组、中频感应炉等落后工艺技术装备。禁止新建和扩建水泥机立窑，逐步淘汰机立窑，限制新建日产 1500 吨及以下干法水泥生产线。禁止在“三湖”径流区新建和扩建黄磷生产线，逐步淘汰设计能力在 5000 吨/年及以下黄磷生产装置，新建黄磷生产装置必须在 10000 吨/年以上。禁止新建和扩建国家产业政策禁止的其它项目。

二、大力发展循环经济

认真落实《清洁生产促进法》，以企业为主体，全面推行清洁生产，积极开发和推广资源节约、替代和循环利用技术，加快企

业节能降耗的技术改造，最大限度减少废弃物排放和环境污染，促进资源高效利用和循环利用。2010年，力争单位生产总值能耗下降12%左右，工业用水重复利用率和工业固体废弃物综合利用率较大幅度提高，“三湖四区”规模以上企业全部达到清洁生产标准。

（一）抓好重点行业的节能降耗

运用先进适用技术，加大钢铁、建材、磷化工等重点行业的节能、节水技术改造。钢铁行业重点发展富氧喷煤、铁水预处理、炉外精炼、连铸连轧等先进技术和装备，推广高(转)炉煤气回收利用、煤气—蒸汽联合循环发电、高炉余压发电等节能技术。水泥行业重点发展日产3000吨以上新型干法窑，提高新型干法水泥熟料比重，推广节能粉磨设备。建筑陶瓷行业推广辊道窑技术。加强磷化工节能技术创新，推进余热回收利用。严格钢铁、磷化工等高耗水行业取水定额标准，对超定额取水，实行超额累进、阶梯式水价，促进企业不断降低单位产品取水量，引导企业进行综合节水改造，实现废水零排放。积极开展建筑节能设计，加大节能建材的推广，在商业民用设施中推广采用高效节能、节水产品。2010年，力争重点行业单位产品能耗、水耗分别下降10%，重点骨干企业能耗指标达到国内同行业先进水平。

（二）提高资源综合利用水平

加强中低品位矿和共伴生矿的开发利用。规范磷矿开采设计，完善采选工艺技术和装备，采取分采分堆措施，降低开采贫化率，加强企业对品位低于24%的中低品位磷矿利用，减少资源浪费。依靠技术创新，加快大红山铜矿伴生金、银、钴、铂、钯，元江镍

矿伴生钴、镁等共伴生矿的综合利用。

加快工业“三废”（废气、废水和废物）资源化步伐。以提高“三废”综合回收利用率为目标，提高钢铁、磷化工等废弃物产生量大的重点行业资源循环利用水平。以钢铁行业为重点，支持新兴钢铁公司新建年产100万吨新型干法水泥生产线，推进“三废”的综合利用，力争使中心城区工业固体废弃物综合利用率提高到90%以上。以磷化工为重点，着力提高江川、澄江“三废”的综合利用水平。封闭循环使用处理后的含磷废水，做到零排放。改进泥磷回收装置，促进泥磷在厂内就地循环使用。加快磷石膏综合利用步伐，开发磷石膏建材产品，积极跟踪先进技术，利用磷石膏发展硫酸—水泥联厂循环经济项目。加快黄磷尾气、磷肥含氟尾气产品开发。积极争取国家和省的支持，创建一批“三废”综合利用示范企业。

综合利用秸秆、畜禽粪便等农业废弃物。重点在“三湖”流域，开展秸秆综合利用和粪便还田示范工程，减施化肥、农药，合理使用地膜，大力推广使用高效安全生物农药和平衡施肥技术，继续加大沼气池推广力度，大力发展生态农业。

加强废旧物资回收利用。切实抓好废旧家电及电子产品、电池、废旧金属、废橡胶、包装废弃物等回收、处理和循环利用。建立废旧物资分类收集和分选系统，加快回收、加工和利用体系建设。规范回收处理行为，加强废旧物资回收的管理，合理布局和建设废旧物资回收利用企业，促进废旧物资的循环利用。

第三节 营造建设资源节约型社会的良好氛围

在全社会深入开展资源节约教育活动，倡导健康的生活方式和消费理念，不断提高全民资源节约意识和环境意识，推进节约型县区、节约型政府、节约型企业、节约型社区建设。

一、政府机关率先垂范

加强对政府机关节能、节水和节约物资的管理，研究制订政府机关电耗、水耗、油耗标准，加快推进电子政务和无纸化办公。加强政府机关办公用品和设备采购管理，带头使用节能、节水等产品，杜绝跑冒滴漏，切实减少浪费。精简会议，压缩规模和会期，降低费用。加强公务员队伍节约品德教育，倡导节约消费，建设节约型政府，为全社会起好表率作用。

二、加大宣传，倡导全社会节约

通过广播电视、报刊杂志、互联网等媒体，宣传国家有关资源节约的方针政策、法律法规，普及资源节约的标准规范和基本常识，认真组织节能宣传周、城市节水周、土地日、抚仙湖保护活动日等宣传活动，增强全社会的忧患意识和节约意识。把资源节约纳入基础教育教学内容，开展资源短缺国情教育，以教育影响学生、以学生影响家庭、以家庭影响社会，把节约资源变成全体公民的自觉行动。

三、倡导节约型消费

积极倡导绿色生活方式和文明消费、适度消费、循环消费行为，鼓励节约使用、反复使用，改变透支资源的生活和消费方式。

大力倡导节能、节水、节材、节粮的节约风尚，减少一次性用品使用，倡导家庭使用绿色包装、节能、节水产品，促进市民消费方式转变。

第五章 调整优化空间布局，促进协调发展

以增强玉溪区域竞争力为目标，围绕新昆明、生态市建设，明确区域发展轴线，划分辖区内基本功能分区，调整优化区域空间布局，构建“一个中心、两翼经济区、若干产业集聚区”的产业空间布局基本框架，初步建立区域主体功能清晰，发展导向明确，开发秩序规范，经济与人口、资源、环境相协调的空间开发格局。

第一节 区域发展轴线

抓住滇中经济圈、新昆明和昆曼、昆河国际大通道建设的机遇，围绕省“一极三向五群”空间开发战略布局，立足我市经济社会发展基础，打破行政区域界限，明确区域发展空间定位，优化区域布局，推进产业集聚发展。

发挥我市上连省会中心城市，下接个开蒙及滇南城市群，联系东南亚的重要接点作用，引导优势产业和县域特色产业沿昆曼、昆河两大发展轴线合理布局，向重要城镇、产业发展区聚集发展，将玉溪建成昆曼、昆河经济带最具活力的城市和重要物流集散中心。

——昆曼经济发展轴。沿昆曼高速公路、泛亚铁路中线，建

设“两烟”配套、矿产资源开发加工、生物资源开发和高新技术发展等产业带，规划建设区域性物流中心，促进昆曼沿线玉溪境内180公里产业带状集聚发展。加快融入东盟自由贸易区、大湄公河次区域经济合作步伐，成为云南省面向东南亚的对外开放前沿。

——昆河经济发展轴。完成泛亚铁路东线建设，积极配合国家和省修建昆河高速公路，打通我市连接广东、广西和重要口岸的出省、出海通道，发挥昆河经济带重要接点作用，利用周边资源，巩固和扩大现有大宗出口产品规模，建设五金、农产品等出口加工区，加强泛珠三角区域经济合作，提升我市经济外向度，建设云南省重要的外向型经济发展区。

第二节 主要功能片区划分

根据我市经济社会发展水平、资源禀赋条件和环境承载能力，突出重点区域，强化空间约束功能，促进空间布局结构优化。

一、“三湖四区”

红塔区、澄江、江川、通海和华宁局部地区，要围绕建设“三湖”生态城市群的目标，按照“统一规划、保护优先、适度开发”的原则，优化区域功能，调整产业结构，完善城市发展目标，转变发展模式。在区域发展上，突出生态功能定位，强化生态保护和生态修复，着力提高区域水环境质量和生态环境质量。在产业发展上，以发展环境友好型产业为目标，巩固“两烟”及其配套产业，大力发展旅游文化产业，着力培育绿色加工业，全面提升

传统产业，在全市率先实现产业结构升级。在城市发展上，突出生态市发展的内涵，以中心城区建设生态城市为龙头，突出中心城区核心功能，适度控制澄江、江川、通海县城规模，规范发展重要接点集镇，建设“三湖”生态城市群。在发展模式上，要积极探索环境友好、社会和谐，经济结构有效调整，解放和发展文化、生态先进生产力的模式。

二、重点保护区

根据国家、省相关法律法规，对哀牢山、易门龙泉公园、澄江动物化石群 3 个国家级保护区、6 个省级、1 个市级和 13 个县级自然保护区，总面积 1270 平方公里的区域实行全面保护。对 15 座中型和 91 座小（一）型水库库区及城乡居民饮用水源地，禁止有污染的产业发展。对湖岸线总长 38.3 公里的抚仙湖牛摩一禄充、路居一海镜、海口一陡爬坑和青鱼湾一断山头段的抚仙湖禁控区，禁止任何污染型的开发活动，严格控制开发强度，适度发展生态旅游。对国家和省认定的自然遗产、文化遗产、民族特色文化遗迹，强化保护，加大修缮和恢复力度。禁止在地质灾害易发区进行开发活动，限制开发珠江流域、红河流域坡度 25 度以上区域。

第三节 产业布局基本框架

坚持合理分工、集聚发展、集约利用土地、统筹环境保护的基本原则，按照“依托核心、轴带集聚、两翼拓展”的布局思路，引导各类生产要素集聚发展，构建“一个中心、两翼经济区、若干产业集聚区”的产业布局结构，形成中心城区与各县互动发展、

产业布局合理、重点产业相对集中的发展格局。

一、中心城区

中心城区，按照生态市建设目标，遵循“组团式”发展的城市规划基本布局结构，围绕生态城市、第一工业强镇和“云南第一村”建设目标，抓好红塔工业园区、高新技术开发区、研和工业园区建设，巩固“两烟”及配套产业，推进矿冶产业上规模、上档次，大力发展高新技术产业、旅游文化产业和现代服务业，壮大城市经济实力，增强中心城区对东部湖盆区和西南部山区民族地区的辐射带动作用。

二、两翼经济区

（一）东部湖盆区

东部湖盆区包括江川、通海、澄江和华宁四县。引导产业向玉通、玉江、江华、华盘高等级公路沿线的接点城镇聚集，整合磷化工业，大力发展精深加工，规划建设青龙、盘溪两个磷化工加工区，积极发展食品、五金机电、包装印刷、金属制品、旅游商品等加工业，建设出口商品加工基地。树立整体化开发观念，围绕“五山一村”黄金旅游线路，建设好旅游文化产业发展主轴线。在“三湖”和东风水库径流区，禁止新建高耗能、高污染、低水平产业。

（二）西部山区民族地区

西部山区民族地区包括易门、峨山、新平和元江四县。发挥丰富的矿产资源和生物资源优势，处理好资源、生态环境与开发的关系，走集中开发、规模化发展的路子。引导资源开发加工产

业向昆曼经济发展轴沿线研和、峨山、大开门、元江等工业区集中，配套完善工业区交通、供水、电力等基础设施，吸引战略投资者，加快钢铁、铸造、镍、铜深加工等产业规模化、聚集化发展。处理好矿山开发与集镇建设的关系，做好集镇建设规划，完善与大红山、二道河铁铜矿和元江镍矿等骨干矿山规模化开发的产业配套，加快资源型集镇发展。鼓励易门利用周边资源，加快陶瓷工业园区建设，围绕昆明市场，发展野生食品、特色农产品加工。加大政府对山区民族地区转移支付，着力改善山区民族地区交通、水利等生产生活条件，大力发展生物资源种植、养殖和加工业，积极发展多样性的民族民俗文化旅游文化产业。

三、若干产业集聚区

优化配置公共资源，引导三大支柱产业、县域特色经济向规划发展区集聚，建设“亚洲最大的卷烟及配套产业基地、全省重要的矿冶加工基地、云南省重要的生物资源开发加工基地、全省重要的高新技术产业化基地、面向东南亚的出口加工基地”五大基地。将特色产业发展与空间布局结合起来，抓好各县（区）特色产业集聚区规划，依托重点集镇，建设一批各具特色的加工产业发展集聚区。重点加快江川农产品出口加工产业集聚区、通海五金机电加工产业集聚区、华宁磷化工集聚区、易门陶瓷产业集聚区发展。

第四节 重大基础设施网

一、交通网络设施

抓好泛亚铁路东线建设，争取开工泛亚铁路中线，继续实施“三纵四横五出口”全市交通网络规划，落实“两环、两轴”重大高速公路网项目，改造提升“三湖”生态城市群快速干道，打通市内交通网与“两环、两轴”、昆明国际空港、泛亚铁路主要场站的联络线，建成全市更加完善的交通骨干网络。继续加强农村公路建设，完善覆盖全市乡镇村、主要产业聚集区的交通运输网络体系。

二、供电网络设施

围绕产业发展轴和中心城区、两翼经济区、若干产业集聚区，坚持“大电为主，小水电补充”的方针，依靠澜沧江、礼仙江等水电站开发和滇东南火电基地的建设，择优开发红河、南盘江等水能资源，构建“以500千伏变电站为龙头，220千伏为骨干，110千伏覆盖全市城镇、经济发展轴、产业集聚区”的输变电网络。“十一五”期间，建成玉溪500千伏变电站，新增容量75万千伏安，线路450公里；建成研和、澄江、新平、通海、元江、华宁等6座220千伏变电站，新增容量156万千伏安，线路800公里；建成16座110千伏变电站，新增容量91万千伏安，线路1200公里。

三、通信信息网络

努力提高玉溪连接成都、广东出口通信速率，建设好云南省继昆明之后的玉溪互联网出口局，传输容量力争提高到20G以上。继续完善市县乡光缆传输网，加快中心城区、各县县城宽带环网建设，应用新技术推进网络传输技术升级，继续完善无线传输网

络，扩大通信信息覆盖面。积极发展通信衍生业务，加快“十金”工程建设，推进政府、企业、个人上网工作，重视档案事业发展，加强档案设施建设，推进可公开档案资源共享。加强统计建设，以提高统计质量为中心，完善统计调查与监测体系，制定科学合理的社会、人文和生态发展指标体系，围绕党委政府中心工作做好服务。2010年，电话普及率每百人50部，互联网用户普及率每百人10台。

第六章 改革开放和科技进步

坚持把改革开放和科技进步作为经济社会发展的强大动力，继续深化改革，扩大对外开放，构建科技创新和人才支撑体系，促进经济社会协调快速发展。

第一节 深化改革

一、加快行政管理体制改革

转变政府职能。各级政府要加强社会管理和公共服务职能，继续推进行企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，减少和规范行政审批。认真履行政府职能，综合运用国民经济和社会中长期规划、年度计划、财政、税收等手段，强化政府的宏观经济调控职能，加强对产业发展的引导，切实减少政府直接干预企业生产经营管理的行为。深化政府机构改革，优化组织结构，减少行政层级，理顺职责分工，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本。建立经济运行的监测预警机制，减缓市

场波动对经济发展的影响，维护市场经济秩序，营造良好的发展环境。

依法行政。坚持按照法定权限和程序，处理好经济社会事务，建立责权明确、行为规范、保障有力的行政管理监督体系。规范行政执法行为，解决有法不依、执法不严、违法不究、权责脱节等问题。认真贯彻《玉溪市行政不作为问责办法》，建立责任追究制度，提高办事效率。深化行政审批制度改革，减少审批程序，继续办好便民服务中心，提高行政效率。推进电子政务，实施“阳光工程”，增强政府重大决策的透明度，鼓励公众参与社会管理，扩大群众知情权、参与权和监督权。树立“服务是第一投资环境”的理念，提高公务员素质，建设一支人民满意的公务员队伍，构建“效能型、服务型、责任型”政府，提高服务基层、服务企业、服务群众的水平。

二、深化财政、投资体制改革，建立有效的资金支撑体系

深化财政管理体制改革。按照建立公共财政体制的要求，合理界定各级政府事权和财权，建立健全财权与事权相协调的财政管理体制。加强财政管理，继续深化部门预算、国库集中支付、政府采购和收支两条线管理制度改革，完善预算决策机制，调整财政支出结构，努力增加对农业、义务教育、生态建设、弱势群体、科技卫生等公共服务和公共管理的投入，减少政府对一般竞争性产业投入，以贷款贴息、前期工作费、配套基础设施的辅助性投入为主要方式，支持支柱产业重大项目 and 新兴产业骨干项目建设，推进产业结构升级，增强政府对重大产业发展的引导性作

用。落实国家和省有关促进增长方式转变、科技进步和能源资源节约的财税政策。完善国有资产监督管理体制，盘活闲置国有资产，促进国有资产保值、增值。按照经济发展的程度和财政的承受能力，合理控制政府融资规模，规范财政管理，防范财政风险。

完善项目备案登记、核准、审批制度。进一步落实国务院《关于投资体制改革的决定》及云南省投资体制改革的六个配套文件精神，对列入国家和省颁布的《政府核准的投资项目目录》的项目实行核准制。对不使用政府性资金并在国家和省《政府核准的投资项目目录》以外的项目，除国家法律法规和国务院专门规定禁止投资的项目以外，实行备案制。对使用政府性投资建设的项目，按照基本建设程序，实行审批制。对于企业使用政府补助、转贷、贴息投资建设的项目，政府只审批资金申请报告。进一步完善社会事业项目代建制。

放宽投资领域，扩大社会投资。在鼓励社会资金投资竞争性项目和可经营性基础设施、公用事业的同时，放宽社会投资领域，降低投资准入条件，鼓励社会投资进入教育、科研、文化、卫生、体育等社会事业，以及法律、信息、技术、会计、审计等中介服务业。调整收费、价格政策，完善配套公共服务设施，吸引社会资金投资低收益的公益性社会事业，建立补偿机制，对收益低于同期银行存款利息的公益性项目给予补助。着力改善投资环境和投资服务，加强投资信息沟通，引导社会资金转化为社会投资。

加强银政银企合作，建立有效的融资渠道。继续密切与国家开发银行的银政合作关系，办好开发投资公司，认真抓好项目前

期工作，积极争取国家开发银行的支持，增加授信规模。加强与各商业银行的沟通，建立与各商业银行的银政银企合作关系，争取增加商业银行的授信规模。加强信用体系建设，完善商业银行对中小企业信用评级制度，坚持政府、企业、银行联系座谈会议制度，沟通银行与企业间的资金供求信息。建立产业发展的各种扶持、风险投资资金，创造条件稳步发展多种所有制的中小金融企业，创建城市开发投资公司，办好高等级公路公司，引导社会资金共同组建各种专业性投资公司和创业投资公司，拓展直接融资渠道。建立健全与经济发展相适应的中小企业融资担保体系，大力发展以企业为主体、社会资金积极参与的多层次、多形式民营担保公司，鼓励企业开展多种形式的互助性融资担保，逐步建立市、县二级中小企业信用担保体系，为中小企业融资创造条件。

强化政府对土地市场的一级垄断，加快建立一批产权交易市场。加强土地规划管理和用途管制，完善征地程序，规范征地行为。继续办好土地储备中心，增强政府对土地市场的调控能力。完善经营性土地使用权的招标、拍卖、挂牌、出让制度，优化配置土地资源。加快发展产权市场中介服务组织，积极发展政府可经营资产、公共资源、国有资产、房屋产权、工业产权等各类权属市场化交易，促进各类资产有效流转。

三、大力发展民营经济

按期完成国有企业三年深化改革任务，继续深化集体企业改革，完善公司法人治理结构，建立健全现代企业制度。落实《中小企业促进法》和《国务院关于鼓励支持和引导非公有制经济发

展的若干意见》，以及省、市鼓励发展非公经济的政策措施，坚持抓大不放小，大力发展股份制、合作制等混合经济和个体私营等民营经济，引导个体私营企业制度创新，为民营经济健康发展创造公平竞争的法治环境、政策环境和市场环境，使民营经济成为我市经济社会发展的重要力量。各类企业、各级工会组织要切实维护好职工的合法权益。

四、深化各项社会事业改革

深化教育体制改革。加大政府统筹力度，整合教育资源，全面深化教育体制改革。加快职业教育改革，全面推行校长负责制和任期目标管理责任制，改革学校人事、分配制度，积极推进职业学校与事业单位、社会团体、民办职业学校与个人合作办学，形成政府主导，社会力量积极参与的多元办学格局。全面放开幼儿教育，规范幼儿教育管理，推进幼儿教育社会化。积极推进学校后勤服务社会化改革，逐步建立与成本相适应的收费机制，吸引社会资金投入学生公寓、食堂等学校后勤化项目。放开非义务教育领域，鼓励发展民办教育。

加快文化体制改革。坚持繁荣文化事业和发展文化产业并重，加大文化管理体制改革的力度，公益性文化事业单位以增加投入、转换机制、增强活力、改善服务为重点，推进劳动、人事、分配三项制度改革，经营性文化企业要以创新体制、转换机制、面向市场、增强活力为重点，培育龙头企业，加快文化产业化步伐。鼓励社会资金以捐赠和投资的形式，进入公益性文化事业，加快制定非营利性文化事业机构管理办法。

完善卫生医疗制度。继续深化医药卫生体制改革，探索开办平价医院、平价病房，深化药品流通体制改革，健全药价形成机制，严格执行国家和省药品、医疗服务价格收费政策，降低药品价格，切实减轻患者负担。推进乡村两级卫生医疗机构改革，深化城镇医疗保障制度改革，基本建立新型农村合作医疗制度，切实解决看病难、看病贵问题。加强对赢利性医疗机构的管理，规范医疗市场行为。

第二节 扩大开放

抓住东盟自由贸易区、大湄公河次区域、“泛珠三角”区域经济合作和我省实施“兴边富民”工程的重要机遇，坚持“引进来”与“走出去”相结合，扩大对内对外开放，构筑多渠道、多层次、宽领域的对外开放格局，不断提高经济发展的外向程度。“十一五”期间，力争利用外资3亿美元，利用市外国内资金300亿元以上，进出口总额占生产总值比重提高到5%以上，东南亚市场开拓取得重大突破。

一、营造开放的环境

在不断完善基础设施的基础上，把营造投资环境重点转移到软环境上。落实政策，为市内外投资者营造公开、公平、公正的政策和服务环境。严格市场管理，维护市场秩序。加强社会治安综合治理，营造良好的社会治安环境。加强诚信宣传教育，维护政府信用，加快企业和个人信用服务体系建设，增强全社会的信用意识。综合运用政府公共资源，针对我市鼓励发展的重点领域

和重大项目，综合考虑土地、劳动力成本、资金成本、投资风险成本和配套的公共服务设施等因素，实施“一个项目、一套政策”，着力降低国内外投资者的要素成本，努力引进一批具有技术和资金实力的战略合作伙伴，力争在产业发展的重点领域和重大项目上取得新的突破。

二、构筑开放的平台

树立“市外即外”的理念，以市外国内资金为主，抓住东部地区经济结构调整与产业转移的有利时机，依托比较优势，主动承接东部及沿海发达地区在产业、技术、资金上的转移，积极有效吸引外资、先进技术、管理经验和高素质人才。积极争取利用国际经济组织、政府贷款，运用 BOT、TOT 等方式引进外资，加强基础设施建设。强化项目招商的基础工作，围绕我市发展的重点领域，委托专业招商机构，策划、包装、推介一批重大项目，构筑高效的招商引资平台。

三、发展外向型经济

努力扩大国内、国外两个市场。整合外贸进出口企业和拥有外贸经营权企业的对外贸易营销资源，积极开展与西双版纳等边境——地州国家级口岸的合作，搭建高效运转的出口贸易平台和畅通的对外贸易营销网络，在稳定现有出口市场的同时，对接东南亚国家的市场需求，大力发展出口加工产品，建设面向东南亚国家的出口加工基地。全面推进外经贸主体多元化，努力推进我市卷烟、黄磷、磷酸、五金、农产品等优势产品出口。做好市场定位，加大市场开拓力度，扩大优势、特色产品在国内的市场份

额。

引进先进技术装备。积极鼓励我市的重点产业、重点行业、重点企业引进国外先进的技术装备，加快技术改造步伐，提升产品结构，提高技术装备水平，实现跨越式发展。

支持有条件的企业“走出去”。面向东南亚，重点推进互补性强的农业、建筑建材、烟草、矿冶、旅游等产业合作，鼓励企业到东南亚国家进行资源勘探开发、投资办厂、工程承包，逐步建立一批我市矿冶等资源型产业发展所需的原料基地，带动我市机械、机电、建材等市内产品的出口。

第三节 建立健全科技创新和人才支撑体系

坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的指导方针，把提高自主创新能力摆在科技工作的核心位置，以体制创新和企业自主创新为突破口，突出经济社会发展的重点领域，全力推进科技创新，着力提高科技对经济社会发展的支撑作用。2010年，全社会研究与开发经费占生产总值比重1%以上，企业研究与开发经费投入占全社会的70%以上，高新技术企业研究与开发经费投入占年销售收入比重8%。

一、提高科技创新能力，增强企业核心竞争力

建立健全以企业为主体的科技创新机制。强化企业的创新意识，继续开展市院市校合作，鼓励企业走产学研相结合的道路，形成以企业为主体，科研院所广泛参与、利益共享、风险共担的科技创新机制。发挥政府对科技投入的引导作用，积极争取国家、

省的资金支持，以企业投资为主体，积极吸引风险资金进入，建立多渠道、多层次的科技投入机制。

依靠战略合作伙伴，推进重大技术创新。围绕“三优一特”经济发展思路，继续引进具有技术、人才、资金实力的大企业、大集团，鼓励企业建立各类技术、研发中心，增加科技研发投入，以集成创新和引进消化吸收再创新为重点，鼓励发展原始创新，加快“两烟”及其配套、矿电等重点产业的关键技术攻关，力争在烟草、低品位红土镍矿、精细磷化工、蓝宝石晶体材料、花卉种球等重点技术上取得重大突破，造就一批拥有自主知识产权和知名品牌的优势企业。支持科技型中小企业技术创新，抓好“十星”科技创新企业建设，完善科技型中小企业服务体系，推动中小企业发展。加快新技术、新工艺、新成果在各行业中的推广应用，提高科技对经济社会发展的贡献。

保护知识产权，营造科技创新环境。加强与自主创新相适应的科技基础条件平台建设，推进科技合作与交流，促进科技成果转化。加强知识产权保护工作，全面提升知识产权的创造、管理、保护和实施能力，落实科技人员以知识、技术、成果等参与分配的政策，鼓励科技人员创办各种民营科技服务机构，为企业和经济发展提供智力支持。加强科学普及，重视社会科学研究，营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的社会环境。

二、实施人才战略，加大科技人才的培育和引进力度

牢固树立“人才资源是第一资源”的观念，按照经济和社会发展的总体要求，加强党政人才、企业经营管理人才和专业技术

人才三支队伍建设，抓紧培养专业化高技能人才和农村实用人才，为经济社会提供智力和人才支撑。

用好用活本地人才。深化人事制度改革，完善选人、用人机制，建立与岗位责任、贡献大小挂钩，“人尽其才，才尽其用”的激励机制，营造人才成长和发挥作用的良好环境，用活用好现有人才。

加强人才培养。制定中长短期相结合的人才培养规划，建立多渠道、多形式的人才培养模式，大力培养高技术人员和职业技术人员，培育一批学科带头人，出名师、名医、名教和一批技术革新能手。建立全市高级人才专家库，为政府和企业提供信息、决策、咨询服务。探索建立成人终身教育机制，不断更新知识结构，提高人才适应新形势、新科技发展要求的能力。

积极引进人才。转变引进人才的理念，树立“不求所有，但求所用”的用人思想，以引进战略合作伙伴、重大项目为重点，积极引进技术、项目、人才。鼓励企业依托科研院所和大专院校，建立“为我所用”的人才支撑队伍。

第七章 规划的组织实施

第一节 完善规划体系

优化整合全市规划资源，建立以《总体规划纲要》为龙头，《重点专项规划》和《城镇规划》为支撑，行业和县（区）规划为基础的层次分明、功能清晰、相互衔接的规划体系，提高规划体系

的整体性和协调性，增强“十一五”规划的可操作性和约束力。

一、强化《总体规划纲要》行动纲领功能

“十一五”《总体规划纲要》，即国民经济和社会发展规划纲要，是战略性、纲领性、综合性的规划，是指导编制区域空间规划、重点专项规划、城镇规划，制定各项经济政策、年度计划和政府预算安排等重要决策的依据。

二、做实做深《重点专项规划》

（一）增强《重点专项规划》的可操作性功能

《重点专项规划》，是以关系到经济社会建设的关键领域、薄弱环节为对象编制的规划，是总体规划在特定领域的细化和延伸，也是政府指导该领域发展以及审批、核准重大项目，安排政府投资和财政支出预算，制定特定领域相关政策的依据。

（二）严格编制专项规划的领域

专项规划编制的领域，主要是关系国民经济和社会发展大局，需要政府履行公共职责，以及需要政府审批和核准重大项目以及需要政府安排投资数额较大的领域。

（三）“十一五”期间《重点专项规划》的组成

为确保“十一五”《总体规划纲要》的顺利实施，把“十一五”规划的目标、任务落到实处，按照任务明确、重点突出、布局合理、项目支撑有力、保障措施可行的要求，市政府还将组织编制和实施《振兴烟草老工业基地发展规划》、《玉溪市钢铁产业发展规划》、《玉溪市磷化工产业发展规划》、《玉溪市镍资源保护与开发规划》、《玉溪市“十一五”节水型社会建设规划》、《玉溪市旅

游文化产业发展规划》、《玉溪市电力发展规划》、《玉溪市县乡公路网规划》、《玉溪市服务业发展规划》、《玉溪区域性现代物流中心发展规划》、《玉溪市循环经济发展规划》、《玉溪市“三湖”治理和保护规划》、《玉溪市县域经济发展规划》、《玉溪市社会主义新农村建设规划》、《玉溪市教育发展规划》、《玉溪市科学和技术发展规划》、《玉溪市公共卫生体系发展规划》、《玉溪市劳动就业社会保障发展规划》、《玉溪市扶贫规划》、《玉溪市人才规划》、《玉溪市农村饮水安全规划》、《玉溪市防震减灾规划》等一批重点专项规划。

三、认真编制区域规划

（一）加强区域规划的空间控制性功能

区域规划是以特定经济区域为对象编制的规划，是总体规划在空间上的细化和落实，是政府统筹区域协调发展，实现人口经济和资源环境协调的重要手段。

（二）“十一五”期间区域规划的组成

“十一五”期间认真编制好《玉溪市区域空间控制性规划》、《抚仙湖流域禁止开发控制区规划》、《玉溪市土地利用总体规划修编》等区域规划。

四、完善城镇规划体系

（一）增强城镇规划体系的控制性功能

城镇规划是依据国民经济和社会发展规划，围绕全面建设小康社会目标、建设“三湖”生态城市群等目标、任务要求，依法确定城镇性质、规模和发展方向，合理利用城镇土地，协调

城市空间布局和各项建设的综合部署和具体安排。

（二）完善城镇规划体系的主要任务

围绕市委提出的建设“三湖”生态城市群和将中心城区建成生态城市的要求，“十一五”期间完善城镇体系的主要任务是，组织编制和实施好《玉溪生态市建设规划》、《玉溪市“三湖”生态城市群发展规划》、《玉溪市中心城区建设生态城市规划》、《玉溪市中心城区修建性规划》、《玉溪市中心城区防洪体系规划》、《玉溪市中心城区城市水景观规划》、《玉溪市中心城区排水系统修建性规划》、《老尖山片区开发规划》、《中心城区城市交通网络建设规划》、《玉溪市重点集镇发展规划》等城镇规划。

在《总体规划纲要》的指导下，结合各行业的特点，由主管部门负责编制和组织实施好相关行业发展规划。各县（区）依据自身实际情况，根据国家“十一五”市县规划体制改革的精神，按照最具有约束力和可操作性、最贴近人民群众的总体要求，突出重点，组织编制和实施县（区）“十一五”规划。

五、建立“十一五”规划重大建设项目库

由各主管部门、县（区）提出，市发改委汇总，建立“十一五”规划实施的重大建设项目储备库。根据各部门、各县（区）对项目前期工作的推进情况，市发改委对项目库进行滚动调整。

六、强化规划之间的衔接协调

市、县（区）总体规划纲要草案在送本级人民政府审定前，应由同级发展和改革部门送上级发展和改革部门与上级总体规划衔接，并送相关的相邻县（区）人民政府发展和改革部门与其总

体规划衔接。相邻县（区）衔接不成的事项，由市改革和改革部门进行协调。协调不了的由市发展和改革委员会报市政府决定。专项规划草案由编制部门送本级人民政府发展和改革委员会与总体规划进行衔接，并送上一级人民政府有关部门与其编制的专项规划进行衔接，涉及其它领域则应送本级人民政府有关部门与其编制的专项规划进行衔接。同级专项规划之间衔接不能达成一致意见的，由本级人民政府协调决定。

第二节 建立规范的规划审批程序

强化规划主管部门的职责，建立规范的规划立项、审批程序，是适应改革和发展需要，提高规划和重大项目决策科学性的重要举措。

一、《总体规划》的审批程序

《总体规划纲要》，是依据中共玉溪市委“十一五”《建议》精神进行编制的。在征求各部门、各县（区）及社会各界意见的基础上，由市政府召开常务会议讨论通过后报市委常委会审定，同时提交市人大常委会进行初审，与市政协进行协商，向社会公开征求意见。经市委常委会审定通过后提交 2006 年年初市人民代表大会审议通过，向社会公布实施。

二、《重点专项规划》的立项、审批程序

市《重点专项规划》、《城镇规划》实行立项、审批管理。围绕我市经济社会发展的重点领域，在各部门上报情况的基础上，由市发改委汇总，提出安排建议，报市政府审批立项。《重点专项

规划》、《城镇规划》由主管部门会同有关部门负责编制，报市政府常务会议审定，审定通过后由市政府下发执行。对重大的《重点专项规划》、《城镇规划》须报经市委常委会会议审定，并依有关程序报市人大常委会或人民代表大会审议通过后，向社会公布实施。对《玉溪市土地利用总体规划修编》、《玉溪市“三湖”生态城市群发展规划》、《玉溪市中心城区建设生态城市规划》等规划，按有关程序上报省审批。

三、县（区）规划的审批程序

县（区）规划按照有关程序经同级人民代表大会审议通过后，向社会公布实施，并报市发改委备案。对县（区）的重大《重点专项规划》、《县城规划修编》须按有关程序报市审批。

为提高规划决策的科学性，各级各类规划应当在规划送审前组织有关专家进行充分论证，论证由中介机构、专家、各职能部门、企业界以及其他代表等参加，扩大参与面，广泛征求意见，并由组织论证的单位提出论证报告。

第三节 建立规划的组织实施机制

“十一五”规划是一项庞大的系统工程，要加强领导，精心组织，落实责任，确保规划的顺利实施。

一、加强规划实施的组织领导

（一）组建“十一五”规划实施领导小组

组建玉溪市“十一五”规划实施领导小组，负责规划实施的领导、组织、协调管理，领导小组办公室设在市政府办公厅，负

责规划的日常衔接、协调工作。

（二）落实组织实施责任

市发改委依据批准的《总体规划纲要》，安排落实国民经济和社会发展年度计划、重大项目建设年度计划，并与财政预算相衔接。市直有关部门要把《总体规划纲要》作为安排年度工作的主要依据，并提出确保规划实施的政策措施。《重点专项规划》、《城镇规划》牵头负责部门，要承担起把规划目标、任务落实到年度工作的责任。

二、明确规划的实施主体

（一）政府是规划的主要实施主体

《总体规划纲要》是政府履行职责的依据。《总体规划纲要》在“三农”、教育、科技、文化事业、公共服务、社会保障、生态城市、“三湖”保护与治理、重大基础设施等领域提出的目标、任务和重大工程，是“十一五”期间政府工作的主要任务，政府作为实施主体，将切实履行职责，努力完成。

（二）市场主体是规划实施的主要参与者

《总体规划纲要》在产业发展、结构调整等方面提出的目标、方向、重大工程，是政府按照国家产业发展政策，结合玉溪产业发展实际，提出的发展意愿，是对市场主体的指导性意见。在公开《总体规划纲要》及有关《重点专项规划》、《城镇规划》，向企业表明政府发展意图的同时，政府将研究制定相关配套措施，强化对产业发展的宏观调控和引导作用，通过公共资源的优化配置，引导市场主体积极参与规划的实施。

第四节 建立规划实施督促和评估机制

建立“十一五”规划实施监督和评估机制，是确保“十一五”规划顺利实施的重要环节。

一、建立“十一五”规划实施的督促机制

成立市“十一五”规划实施督促领导小组，由市政府常务副市长为组长，市政府办公厅、督查室和政府主要组成部门组成，邀请市人大、政协相关部门参与，办公室设在市政府督查室，按年度对“十一五”规划的实施和落实情况进行督促、检查，向政府报告，按照程序向市人大、政协进行通报说明。

二、建立“十一五”规划实施的评估机制

由市政府办公厅牵头，市发改委等市直部门组成，邀请市人大、政协相关部门参与，聘请有关领导、专家参加，建立“十一五”规划实施评估委员会，在“十一五”规划实施两年后，开展“十一五”规划中期评估工作，及时总结经验和教训，适时调整发展目标 and 方向。在规划实施期间，若因国内外政治经济形势发生重大变化或市内其它重大原因，经济运行情况严重偏离规划目标时，市政府将提出调整方案，报请市委常委会审定后，按程序报市人大常委会审议批准后，对调整部分及时向社会公布。

三、广泛宣传动员全社会参与规划实施和监督

《总体规划纲要》经过人民代表大会审议通过后，及时向社会公布。充分发挥媒体的宣传报道作用，提高公众对“十一五”规划内容的认知程度，关心规划内容的实施和完成情况，努力营

造社会各界参与规划实施和监督的氛围，开辟畅通渠道，广泛吸取各方面的意见和建议。