

玉溪市人民政府文件

玉政发〔2016〕62号

玉溪市人民政府 关于印发玉溪市国民经济和 社会发展第十三个五年规划纲要的通知

各县区人民政府，市直各委、办、局，各人民团体和企事业单位：

《玉溪市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》已经市第四届人民代表大会第四次会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。



玉溪市国民经济和社会发展 第十三个五年规划纲要

玉溪市人民政府

目 录

前 言.....	5
第一篇 发展基础和环境.....	6
第一章 发展基础.....	6
第二章 主要问题.....	11
第三章 面临形势.....	13
第一节 发展机遇.....	14
第二节 面临挑战.....	15
第二篇 指导思想和发展目标.....	17
第一章 指导思想.....	17
第二章 发展理念.....	17
第三章 发展目标.....	19
第三篇 主要任务.....	22
第一章 突出创新发展，全面引领各项工作.....	22
第一节 创新发展空间.....	22
第二节 创新发展动力.....	25
第三节 创新型玉溪建设.....	26
第四节 构建创新新机制.....	29
第五节 推动大众创业万众创新.....	30
第二章 突出五网建设，确保构建现代基础设施网络取得新突破.....	31
第一节 构建现代综合交通运输网.....	31
第二节 构建区域性的能源保障网.....	36
第三节 构建安全可靠的水保障网.....	39
第四节 构建共享高效的互联网.....	43
第三章 突出产业转型升级，确保“三区一港”建设取得新突破.....	47
第一节 巩固提升三大传统支柱产业.....	47
第二节 发展壮大四个新的支柱产业.....	53
第三节 积极培育两个战略性新兴产业.....	58
第四节 推进产业向园区聚集发展.....	60
第五节 营造产业发展环境.....	61
第四章 突出新型城镇化建设，确保城乡协调发展取得新突破.....	62
第一节 优化城市空间布局.....	62
第二节 加快城镇发展步伐.....	65
第三节 有序推进人口市民化.....	69
第四节 积极推进产城融合发展.....	70
第五章 突出美丽玉溪建设，确保生态文明建设取得新突破.....	71
第一节 深入实施主体功能区战略.....	71

第二节	加大自然生态系统和环境保护力度.....	72
第三节	全面促进资源节约循环高效使用.....	79
第四节	大力推进节能减排和低碳发展.....	81
第五节	加快生态文明制度建设.....	82
第六章	突出公共服务建设，确保保障和改善民生取得新突破.....	83
第一节	优先推进公共教育均等化.....	84
第二节	促进创业带动就业.....	86
第三节	提高城乡居民收入.....	88
第四节	提高城乡居民社会保障水平.....	89
第五节	推进健康玉溪建设.....	91
第六节	促进文化繁荣发展.....	93
第七章	突出民族地区发展，确保民族团结进步取得新突破.....	96
第一节	深入推进民族团结进步示范区建设.....	96
第二节	打赢脱贫攻坚战.....	98
第八章	突出经济发展内生动力建设，确保深化改革取得新突破.....	100
第一节	坚持和完善基本经济制度.....	100
第二节	建立健全现代市场体系.....	101
第三节	深化行政体制改革.....	103
第四节	深化财税体制改革.....	104
第五节	深化投融资体制改革.....	105
第九章	突出发展开放型经济，确保对外开放合作取得新突破.....	107
第一节	构建对外开放合作新格局.....	108
第二节	创新招商引资模式.....	108
第三节	加强对外贸易合作交流.....	110
第十章	突出依法治市，确保民主法治和社会治理取得新突破.....	112
第一节	坚持党的领导核心作用.....	112
第二节	推进法治玉溪建设.....	112
第三节	加强社会治理.....	115
第四节	健全公共安全保障体系.....	117
第四篇	规划的组织实施.....	118
第一章	完善规划体系.....	118
第二章	强化项目支撑和要素供给.....	122
第三章	建立规范的规划审批程序.....	124
第四章	建立规划的组织实施机制.....	125
第五章	建立规划实施督促和评估机制.....	127

前 言

“十三五”时期，是全市积极适应新常态、把握新常态、引领新常态，贯彻落实“四个全面”战略布局，全面落实习近平总书记考察云南重要讲话精神，加快现代化建设进程的重要阶段，是主动服务和融入国家发展战略，闯出一条跨越式发展路子的机遇期，是在全省率先全面建成小康社会的决胜期。科学编制和组织实施好“十三五”规划纲要对全市干在实处、走在前列具有重要作用。

《玉溪市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》是根据中央、省建议以及《中共玉溪市委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》精神编制，是阐明全市经济社会发展战略，明确发展目标、主要任务和重大举措，是未来五年推动全市跨越发展的宏伟蓝图，是政府履行职责的重要依据，是市场主体行为的导向，是全市各族人民齐心协力建设民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、国际大通道和现代物流重要枢纽、辐射南亚东南亚的重要基地、生态宜居文明幸福的魅力之城，推动经济跨越发展，在全省率先全面建成小康社会的行动纲领。本规划执行期为 2016—2020 年。

第一篇 发展基础和环境

第一章 发展基础

“十二五”时期，市委、市政府带领全市人民坚定信心、沉着应对各种复杂的经济形势变化，始终与党中央保持一致，以提高经济增长质量和效益为中心，着力打基础、调结构、建支柱、保生态、惠民生、促稳定，成功战胜严重自然灾害，有效应对各种挑战，经过全市各族人民的共同努力，“十二五”规划确定的主要目标任务圆满完成。

一、生产总值突破千亿元，经济发展迈上新台阶

五年来，全市经济保持平稳较快增长，主要经济指标实现了“两个突破、三个倍增”：全市生产总值、农村居民人均可支配收入分别突破 1000 亿元和 1 万元，规模以上固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口总额实现倍增，分别增长 2 倍、1 倍和 4.3 倍。2015 年，生产总值达 1245.7 亿元，年均增长 10.2%，高于规划目标 0.2 个百分点；人均生产总值达 52877 元，年均增长 9.7%，高于规划目标 0.7 个百分点。城乡居民收入差距由 2010 年的 2.9 倍缩小为 2015 年的 2.7 倍，城镇居民人均可支配收入达 29631 元，年均增长 12%，高于规划目标 5 个百分点；农村居民

人均可支配收入达 10977 元，年均增长 14.1%，高于规划目标 7.1 个百分点。规模以上固定资产投资达 667.6 亿元，年均增长 25.8%；社会消费零售品总额达 291.4 亿元，年均增长 15.6%；进出口总额达 19 亿美元，年均增长 45.6%。地方公共财政预算收入完成 124.8 亿元，年均增长 14%；各县区地方公共财政预算收入均超过 3.5 亿元，合计占全市收入的比重达到 55.6%，比“十一五”末提高 11.2 个百分点，县区自我发展能力显著增强。

二、产业建设深入推进，结构调整取得新进展

着力打好园区经济、民营经济、县域经济三大战役，加快工业转型升级，着力化解产能过剩，推进支柱产业多元化、县域产业特色化、产业发展集聚化。非烟生产总值年均递增 10.8%，占生产总值比重达 66.2%，比“十一五”末提高 3.5 个百分点，有力地缓解了卷烟生产波动给全市经济增长带来的不利影响。出台加快民营经济发展实施意见，非公有制经济增加值占生产总值比重达 34%，比“十一五”末提高 2 个百分点。克服连续干旱和禽流感疫情影响，粮食、烤烟、蔬菜、林果、畜牧等产业得到巩固提升，庄园经济发展势头强劲，第一产业增加值年均增长 6.9%。组建合和集团，推进卷烟配套企业“二次创业”。组建玉溪钢铁集团，加快发展新兴产业，第二产业增加值年均增长 10.7%。昆玉红旅游文化产业经济带建设全面推进，2015 年末实现旅游总收入 126 亿元，年均增长 25.5%，第三产业增加值年均增长 9.8%。

三、固定资产投资累计突破 2000 亿元，基础设施建设取得

新成效

深入推进投融资体制改革，加快市属投融资平台改革步伐，完善县、园区投融资平台，组建红塔银行，积极推行土地作价入股，切实解决项目建设征地资金筹集困难等问题，全市累计融资规模 2000 亿元。加大向上争取政策、项目及资金力度，累计争取上级资金 574.7 亿元。突出招商工作，出台加强招商引资的政策措施和考核奖励办法，成功举办和参与各类招商引资大会，引进市外国内项目 3136 个，累计使用市外国内资金 1762 亿元，年均增长 47.5%。抢抓国家西部大开发和滇中城市经济圈一体化发展等重大机遇，加强交通、水利、电力、能源、通信等基础设施建设，玉蒙铁路建成投入运营，昆玉铁路扩能改造竣工，玉磨铁路开工建设，呈澄、石红高速建成通车，晋红、江通高速进展顺利，全市新增高等级公路 291 公里，改扩建农村公路 2808 公里，高级、次高级公路占总里程比重提高 5.5 个百分点；10 件骨干水源工程和 341 件小（二）型病险水库除险加固工程完工，解决 39.7 万人饮水安全；电力设施不断完善，500 千伏宁州变、12 座 220 千伏和 27 座 110 千伏输变电工程投入运行，新能源利用步伐加快，风电装机规模 21.4 万千瓦、光伏装机规模 7 万千瓦，铺设燃气管道 118 公里。4G 移动通信网络实现乡镇全覆盖，信息消费、信息惠民国家试点工作顺利推进，五年累计完成规模以上固定资产投资 2088 亿元，年均增长 25.7%

四、新型城镇化步伐加快，城乡面貌发生新变化

出台玉溪新型城镇化发展实施意见，“六城同创”工作全面启动，深入推进城乡人居环境提升行动，加快美丽玉溪建设。做优中心城市，完成玉溪大河二期、北部森林公园、九龙立交、高仓立交、平战结合人防工程等一批重大项目建设，加快城市综合体建设步伐。做美城市环境，开展交通环境综合整治、绿色玉溪植树行动、拆临拆违和户外广告整治成效明显，拆除临违建筑面积266.8万平方米。加强城市管理，启动城市管理标准化试点，中心城区荣获国家园林城市、国家卫生城市等称号，稳步推进创建国家环保模范城市工作、国家节水型城市、“联合国人居环境奖”申报工作。稳步有序推进“三湖”生态城市群建设，江川撤县设区获得批准，启动通海、澄江撤县设市（区）工作。加快华宁、易门、峨山、新平、元江特色城市建设，4个县成功创建省级园林县城，13个集镇被列为省级特色小镇，全市城镇化率达46.9%，比“十一五”末提高8.6个百分点。

五、坚持生态立市，生态文明建设有新举措

认真落实省政府抚仙湖及杞麓湖保护治理工作会议精神，加强以“三湖两库”为重点的生态环境保护治理，完善湖泊保护治理体制机制和思路政策，调整充实抚仙湖—星云湖生态建设与旅游改革发展综合试验区管委会，成立了试验区产业督导协调组和“三湖”水污染综合防治督导组，建立了市级领导担任河长的覆盖市、县、镇三级的河道管理体制，设立了抚仙湖保护治理专项资金，“三湖”保护项目投资完成61.7亿元，是“十一五”时期3.8倍。

大力实施以结构调整为关键、“四退三还”为核心的生态建设工程，“三湖”周边村镇累计实现拆临拆违 64.5 万平方米，退田退塘还湖 1.4 万亩，退房 3.4 万平方米，抚仙湖退人 2000 多人，种植树木 176.1 万株，建设湖滨带及湿地 1 万多亩。开展沿河村落“两污”治理，推进农业农村面源治理，构建近山面山生态屏障，实施东片区及三湖生态水资源应急补水工程，抚仙湖总体水质稳定保持Ⅰ类，被列为国家水质良好湖泊生态环境保护试点和全国江河湖泊生态环境保护重点，星云湖、杞麓湖水质下降趋势得到遏制，东风水库、飞井水库等水源保护区环境综合整治取得实效。调整了沿湖各县考核评价体系，降低了 GDP 考核权重，强化生态资产和生态指标考核。深入开展“七彩云南·玉溪”保护行动，天然林保护、退耕还林、石漠化治理、小流域综合治理力度加大，治理水土流失面积 930 平方公里，江川、易门、华宁被命名为国家生态示范区，全市森林覆盖率达 57%，建成区绿化覆盖率达 26.3%。大气污染防治工作成效显著，全市大气环境质量达到二级标准，区域环境噪声均达到一类标准要求。深入开展资源综合利用，推进清洁生产，积极开展节水型社会建设试点工作。淘汰落后产能强力推进，累计淘汰炼铁落后产能 178 万吨、水泥落后产能 214 万吨。超额完成节能降耗目标，单位生产总值能耗累计下降 20%。

六、社会事业发展统筹推进，人民生活水平有新提高

坚持把改善民生放在首要位置，让改革发展成果更多惠及群

众。继续落实“贷免扶补”和“创业促就业”小额担保贷款政策，以创业带动就业，累计新增城镇就业 11.3 万人，城镇登记失业率控制在 3.5% 以内，“零就业家庭”保持动态清零。社会保障体系更加完善，城乡居民社会养老保险实现制度全覆盖，城乡低保对象做到应保尽保。养老等社会福利设施建设成效明显。医药卫生体制改革不断深化，玉溪医改模式得到国家认可，城镇基本医疗保险实现制度全覆盖，农村公共卫生和医疗服务体系不断完善，新农合参合率达 98%。教育保障机制不断完善，学前教育步伐加快，“三免一补”实现全覆盖，荣获全国“两基”工作先进地区称号。创新型玉溪行动计划取得新进展，玉溪高新区成功晋级国家级高新区。成功举办两届中国聂耳音乐（合唱）周和纪念聂耳诞辰 100 周年系列活动，市县乡文化信息资源共享工程实现全覆盖，澄江化石地荣登世界自然遗产名录，基本完成数字电视整体转换。人口自然增长率控制在 5.8‰ 以内。完成 85954 户农村危房改造，累计建设城镇保障性住房 76290 套。以人口较少民族扶贫为重点，加大扶贫工作力度，累计实现 26 万农村贫困人口脱贫，贫困发生率为全省最低。积极开展全民健身活动，实现奥运金牌零的突破。社会治安综合治理进一步加强，安全生产和食品、药品监管力度加大，社会保持和谐稳定。

第二章 主要问题

在充分肯定“十二五”规划实施成效的同时，也要清醒看到全

市经济社会发展仍存在一些突出矛盾和问题，整体概括为：发展不充分、不协调、不平衡、不可持续。

——不充分。发展潜力没有充分挖掘，经济总量偏小，在纳入监测的西部 52 个城市中，玉溪生产总值排名中下水平；固定资产投资远低于红河，落后于楚雄，长期处于全省中游水平；新型工业化进程落后于全国，市场经济主体的培育水平较低，企业数量不多，结构不优，龙头企业少，平均规模小。区位优势没有充分发挥，经济外向度偏低，2015 年外贸占 GDP 比重仅为 9%。发展质量和效益没有充分提升，发展方式粗放，传统原料型、资源型企业比重过大，科技创新没有形成新的驱动，创新能力发展不足，研究与试验经费（R&D）低于全国全省平均水平。

——不协调。产业结构不协调，2015 年，三次产业结构为 10.2 : 57.9 : 31.9，一产高于全国平均水平 1 个百分点；二产虽高于全国平均水平 15.3 个百分点，但除烟草和少数领域有一定竞争力外，多数产业仍处在产业发展低层次阶段，产业链不长、产品科技含量不高、附加值低，竞争能力低，过度依赖烟草产业，非烟产业培育不足；三产发展不足，低于全国 16.3 个百分点，增速排全省末位，对经济增长贡献率仅为 25.9%。投资、消费、净出口拉动不协调，经济增长对投资的依赖程度大，消费、净出口拉动经济增长不足；投资结构不合理，工业投资和民间投资占固定资产投资比重偏低，投资增长缺乏后劲。经济与社会发展不协调，社会事业发展滞后于经济增长，经济总量排全省第 3，但

公共资源配置位于全省中后水平，基本公共服务总量供给不足，社会治理体制机制不完善，整体服务水平有待提高。

——不平衡。区域发展不平衡，东部四县增长缓慢，县域间GDP增速落差最大达16.4个百分点，固定资产投资增速落差达到68.7个百分点；公共财政预算收入县域间最大落差5.8倍。城乡发展不平衡，城镇化率低于全国平均水平近10个百分点，农村基础设施薄弱，基本公共服务资源配置不均衡，相对优质的教育、医疗公共资源过度聚集在中心城区。城乡居民收入不平衡，仍有93162人处于贫困线下。

——不可持续。经济发展与生态环境、能源安全、资源供给、自然灾害等约束矛盾加剧，以“三湖两库”为重点的环境保护任务艰巨，资源供给不足，人均水资源占有量仅为全省的39%，人均常用耕地面积仅为0.76亩，建设用地指标有限，经济发展对市外资源依赖程度不断提高。

第三章 面临形势

“十三五”时期，国际环境复杂多变，博弈竞争更加激烈，世界经济在深度调整中曲折复苏，新一轮科技革命和产业革命蓄势待发，全球治理体系深刻变革，经济贸易增长乏力，地缘政治关系复杂多变。同时，国内发展条件深刻变化，经济发展进入新常态，经济增速由高速向中高速换挡调速，资源配置由市场起基础性作用向决定性作用转变，增长动力从要素驱动、投资驱动向创

新驱动转变，发展方式由粗放型向提质增效升级转变，开放格局由沿海向内陆沿边全方位开放格局转变，社会治理方式由社会管理向社会治理转变，全市发展既面临难得的机遇，也面临许多挑战。

第一节 发展机遇

“十三五”时期，随着国家和省重大发展战略的推进和实施，全市跨越发展迎来了难得的历史性机遇。

——国际经济形势总体有利于全市加快经济转型升级。和平与发展的时代主题没有变，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，新一轮科技革命与产业变革蓄势待发，世界经济在深度调整中曲折复苏。国际经济和区域经济格局的深度调整，为全市经济跨越发展带来重大开放性机遇。

——国家重大发展战略为全市跨越发展带来了战略性机遇。国家推进“一带一路”建设、长江经济带建设等重大发展战略，使全市区位从未梢变为开放前沿，更加有利于吸引国内产业转移。国家实施新一轮西部大开发，加大对西部地区农田水利、铁路、公路、能源、通信、保障性安居工程、生态建设、扶贫攻坚等领域投资的倾斜，为全市跨越发展提供了难得的政策性机遇。国家实施新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化四化同步发展和全面深化改革，全面推进依法治国，为全市经济转型发展注入了强大的动力。

——习近平总书记考察云南重要讲话精神为全市发展提供了千载难逢的历史性机遇。习近平总书记考察云南，为云南确立

的新坐标、明确的新定位、赋予的新使命，提出的新要求，是全市各族干部群众思路引领和力量源泉，是全市各族人民同心同德、团结奋进的强大动力。

——滇中城市经济圈和“五大基础设施网络”建设为全市跨越发展提供了重要支撑。滇中城市经济圈建设的实质性推进，玉溪位于滇中产业聚集区、昆玉红旅游文化产业经济带中的优势将得到更大发挥，全市发展层次、发展水平和综合竞争力将得到较大提升，为全市走在全省前列带来了历史性机遇。随着省路网、航空网、能源保障网、水网、互联网五大基础设施网络建设的全面提速，玉溪迎来基础设施建设的重大机遇，将进一步破解基础设施瓶颈制约，极大改善发展条件和投资环境，为全市跨越发展提供有力支撑。

——我市较好的经济基础和突出的特色产业具备了跨越发展的条件。通过“十二五”的发展，我市经济实力又上了一个大台阶，特色优势产业更加突出，为“十三五”时期经济持续增长奠定了良好的支撑基础和条件，随着国家和省重大发展战略的推进实施以及政策红利、改革红利和区位优势叠加释放，我市跨越发展条件具备、时机成熟。

第二节 面临挑战

新常态下全市经济社会发展面临许多困难和挑战，主要表现在：

——保持经济较快增长压力加大。我国经济由高速增长转向

中高速增长，我市保持经济较快增长压力巨大，加之我市支柱产业单一，卷烟及配套产业发展空间受限，矿冶企业面临深层次结构调整和转型升级，以及受固有的发展路径、多年的发展惯性、人们的思想观念、现有的体制机制等多方面主客观因素影响，全市经济提质增效在短期内难有根本性改变，继续保持过去高速增长的压力进一步加大。

——保持社会和谐稳定的压力加大。随着经济社会的发展和新型城镇化的加速推进，群众要求更加具体多样，而资源约束却越来越大，既要满足发展，又要妥善处理好群众诉求压力加大。随着网络信息化的推进，社会治理模式亟待创新。土地、劳动力、农资等要素价格持续攀升，贫困人口比例较大，提高人民生活水平压力巨大。人民群众的公平、民主和权利意识的进一步增强，维护社会公平正义的压力加大。

——经济社会发展与资源环境承载矛盾加剧。我市经济对钢铁为主的资源型、高耗能产业具有很强的依赖性，短期内难以实现产业结构调整，而资源约束不断加剧，国家在继续实行能源消费总量和消耗强度双控的基础上，对水资源和建设用地也实行强度双控，提出更加严格的资源消耗、污染治理、总量减排、环境风险管控和环境质量改善指标，受内外双重因素影响，我市保持经济较快增长与生态环境保护的矛盾日益突出。

未来五年，全市经济社会发展面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战，有利因素和不利因素交织，机遇和挑战并存，

总体判断是有利因素大于不利因素，机遇大于挑战。我们要顺应国际、国内发展新形势，积极主动作为，抢抓机遇，充分发挥比较优势，实现全市经济平稳较快发展。

第二篇 指导思想和发展目标

第一章 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和省委九届十次、十一次、十二次全会精神，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和考察云南重要讲话精神，坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚定不移地实施生态立市、产业强市、创新活市、开放兴市战略，坚持发展第一要务，主动服务和融入国家发展战略和省的发展布局，以提高发展质量和效益为中心，打好综合交通、城乡统筹、信息产业三大战役，协同推进“四化”同步，推动经济发展动力、发展方式、经济结构的转变，在质量更高、效益更好、结构更优、后劲更足发展方式上走在前列，闯出一条跨越发展的路子来，在全省率先实现全面建成小康社会，努力建成宜居生态文明幸福魅力之城，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦玉溪篇章奠定更加坚实的基础。

第二章 发展理念

实现发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。

——创新发展。创新是跨越式发展的第一动力。必须把人才作为支撑跨越式发展的第一资源，把创新摆在全市发展全局的核心位置，深入推进创新型玉溪建设，坚持科技创新与制度创新“双轮驱动”，通过深化体制机制改革，加快实施创新驱动发展战略，激发全社会创新活力和创造潜能，在推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新、开放创新等方面走在前列。

——协调发展。协调是跨越式发展的内在要求。必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局，正确处理发展中的重大关系，重点促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，促进硬实力与软实力同步提升、物质文明和精神文明协调发展，不断增强发展整体性，在转型升级和协调发展等方面走在前列。

——绿色发展。绿色是跨越式发展的重要保障。要充分考虑资源环境承载能力，把保护好生态环境作为生存之基、发展之本，按照“经济建设生态化，生态建设产业化”的总体要求，坚持节约优先、保护优先，设定并严守资源消耗上线、环境质量底线、生态保护红线，加快转变发展方式，推动建立绿色低碳循环发展产业体系，大力发展低碳经济，大力节约资源、能源，减少污染排放。加大以“三湖两库”为重点的生态环境保护力度，扎实推进绿色玉溪建设，促进人与自然和谐共生，在构建科学合理生态安全格局、生态文明建设等方面走在前列。

——开放发展。开放是跨越式发展的必由之路。要把扩大开

放摆在更加突出的位置，主动服务和融入国家省“一带一路”“长江经济带”“滇中城市经济圈一体化”等发展战略，大力发展开放型经济，形成“走出去”“引进来”双向开放新格局，提高对外开放的质量和水平，以扩大开放带动创新、推动改革、促进发展。抓住东部沿海地区产业转移的机遇，积极主动做好产业承接工作。主动融入滇中城市经济圈一体化发展，扎实推进开放玉溪建设，在扩大开放、建设开放型经济等方面走在前列。

——共享发展。共享是跨越式发展的本质要求。必须坚持发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享，按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，注重机会公平，把促进就业创业放在经济社会发展优先位置，加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，大力发展人民民主和基层民主，使全市各族人民在共建共享发展中有更多获得感，幸福指数明显提升，确保在全省率先全面建成小康社会。

第三章 发展目标

在规划的指标体系上，既要与上级指标体系有效衔接，同时又要体现玉溪发展要求，遵循可监测、可评估、可量化、可考核的原则，设置以下目标：

——率先在全省全面建成小康社会。经济总量和人均生产总值位居全省前列，增速高于全国、与全省同步。城乡居民收入增长高于经济增长速度，收入差距缩小，农村贫困人口实现脱贫。就业、教育、文化、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平稳步提高，各族人民生活质量和幸福感

明显提升。中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，公民素质和社会文明程度显著提高。

——实现经济社会跨越式发展。转变经济发展方式取得重大进展，基础设施更加完善，产业结构更加优化，具有玉溪特色的现代产业体系基本形成，城镇化水平明显提高，创新驱动发展能力显著增强，城乡区域发展更加协调。

——争当全省民族团结进步示范区。党的民族政策全面贯彻落实，民族团结进步事业深入推进，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，平等团结互助和谐的社会主义新型民族关系更加巩固，民族文化更加繁荣，民族地区经济社会跨越式发展不断推进，各族人民和睦相处、和衷共济、和谐发展，共同创造幸福美好生活。

——争当全省生态文明建设排头兵。生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升，主要生态系统步入良性循环，森林覆盖率进一步提高，资源利用更加高效，万元产值能耗和主要污染物排放大幅下降，空气质量和生态环境不断改善，可持续发展能力显著增强，让玉溪的天更蓝、水更清、山更绿、空气更清新。

——建设国际大通道和现代物流重要枢纽、辐射南亚东南亚的重要基地。连接相邻州市的互联互通能力大幅提升，面向南亚东南亚开放的平台和窗口作用进一步增强，各类开放合作功能区基本建成，开放型经济新格局基本形成，服务和融入国家省重大战略的能力水平显著增强，加快建成对外开放合作新高地。

——建设生态宜居文明幸福的魅力之城。扎实推进以人为核心的新型城镇化，力争完成创建联合国人居环境奖、全国文明城

市、国家环保模范城市、生态园林城市、智慧城市、创新型试点城市“六城同创”工作，加强城市精细化管理，进一步提升城市形象。提高社会主义新农村建设水平，加大传统村落民居和历史文化名村名镇保护力度，建设美丽宜居乡村，切实提升城乡人居环境。

“十三五”经济社会发展主要指标

类别	序号	指标名称		单位	2015年 预计数	2020年预测		属性
						绝对数	年均增长 [累计]	
经济发展	1	全市生产总值		亿元	1245.7	2000	9左右	预期性
		其中：	第一产业	亿元	126.6	180	6.5	
			第二产业	亿元	693	1050	8.5	
			第三产业	亿元	426.1	770	10.5	
	2	地方公共财政预算收入		亿元	124.8	159	5	预期性
	3	500万元以上固定资产投资		亿元	667.6	1700	20以上	预期性
4	社会消费品零售总额		亿元	291.4	500	11以上	预期性	
5	户籍人口城镇化率		%	46.9	60	[13.1]	预期性	
创新驱动	6	全员劳动生产率		万元	7.8	11.7	8.4	预期性
	7	研究与试验发展（R&D）经费投入占生产总值比		%	1.8	2.5	—	预期性
	8	科技进步贡献率		%	55	60	—	预期性
	9	进出口总额		亿美元	19	48	20以上	预期性
	10	非烟生产总值比重		%	66.2	75	[8.8]	预期性
民生福祉	11	居民人均可 支配收入	城镇常住居民人均可支配收入	元	29631	49000	10以上	预期性
			农村常住居民人均可支配收入	元	10977	19000	11以上	预期性
	12	九年义务教育巩固率		%	97以上	97以上	—	约束性
	13	城镇新增就业人数		万人	[11.3]	[11]	—	约束性
	14	农村贫困人口脱贫		人	50000	[93162]—	—	约束性
	15	基本养老保险参保率		%	85	95	—	约束性
	16	安居工程 建设	城镇保障性安居工程	万套	[76290]	[23105]	—	约束性
农村危房改造和抗震安居工程			万户	[85954]	[90771]	—	约束性	
17	人均预期寿命		岁	76.5	77.5	—	预期性	
生态文明	18	耕地保有量		万公顷	21	21	—	约束性
	19	万元工业增加值水耗		立方米/万元	30	[控制在省下达指标内]		约束性
	20	单位生产总值能耗降低率		%	[20]	[控制在省下达指标内]		约束性
	21	城镇生活垃圾无害化处理率		%	90	95	—	约束性
	22	城镇污水集中处理率		%	87	90	—	约束性
	23	森林增长	森林覆盖率	%	57	60	—	预期性

		森林蓄积量	万立方米	4623	6000	—	预期性
24	中心城区及县城空气质量优良率		%	99.4	100	—	约束性
25	水功能区水质达标率		%	57.9	80	—	约束性
26	“三湖”保护	抚仙湖水质	类	I类	I类	—	约束性
		星云湖水质	类	劣V类	V类		约束性
		杞麓湖水质	类	劣V类	V类		约束性

备注：带[]的为累计数。农村贫困人口脱贫指标中 93126 人为全市建档立卡的农村贫困人口总数。

第三篇 主要任务

“十三五”时期，围绕全市经济社会发展主要目标，按照突出重点原则，针对我市经济社会发展中存在的主要困难和问题，集中力量抓好创新驱动、基础设施、产业转型升级、城乡一体化、生态文明、社会事业、改革开放、依法治市等主要任务。

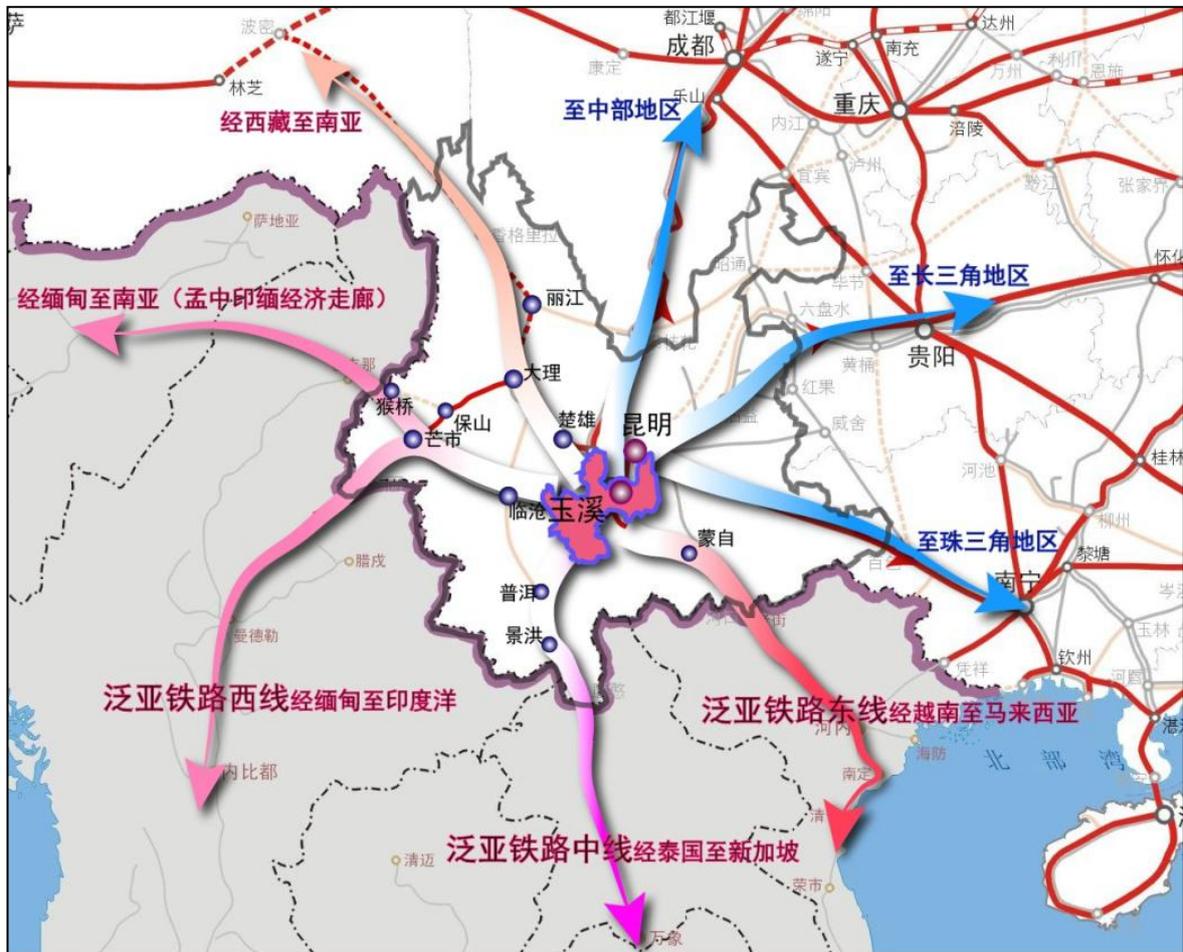
第一章 突出创新发展，全面引领各项工作

创新是引领发展的第一动力，全力推进机制创新、科技创新等各方面创新，逐步实现发展方式从过多依靠要素投入向依靠创新驱动转变，走出一条创新驱动、转型升级的新路。

第一节 创新发展空间

主动服务和融入国家省发展战略。围绕国家省的“一带一路”、长江经济带、面向南亚东南亚辐射中心、滇中城市经济圈等重大发展战略，把玉溪的发展放在全国全省发展大局中进行谋划，找准契合点，加快建设国际化平台和载体，以五大基础设施网络为重点，加快建设互联互通、功能配套、安全高效、保障有力的现代化基础设施体系，夯实发展基础；充分利用两个市场、集聚两种资源，积极参与国际分工，主动承接东部产业转移，推

动产业结构由中低端向中高端迈进，建好红塔区公路枢纽、铁路枢纽，加快发展以油气、装备等为主的生产性物流和以生物资源



加工及食品为重点的消费品物流，建设国际大通道和现代物流重要枢纽、辐射南亚东南亚的重要基地；强化与南亚东南亚在科技、教育、文化等的合作。着力提高通关便利化、通行便捷化水平，争取创建综合保税区，提升辐射南亚东南亚的能力。

玉溪市空间区位图

主动融入滇中城市经济圈。坚持“合作、发展、共赢”原则，对接省域中心，错位曲靖、楚雄实现产业协调发展与互补，联结

红河共同构建昆玉红旅游文化产业经济带三个主攻方向,加强与昆明、曲靖、楚雄及周边区域的协调合作,以规划为先导,加快推进基础设施一体化、建成滇中城市经济圈高速环线和连接线,积极发展城际铁路,形成互联互通、快速便捷支撑有力的综合交通、能源信息和水利保障网;加快推进产业发展一体化,健全产业合理分工的利益补偿和分享机制,构建分工协作、优势互补、差异竞争、合作共赢的产业发展新体系;加快市场一体化推进,打破市场壁垒约束,促进资本、人才、技术、服务及其他生产要素自由流动,同构统一、开放、竞争、有序的区域性大市场;加快推进基本公共服务和社会管理一体化,健全基本公共服务社会管理体制机制,构建资源共享,制度对接、流转顺畅、城乡统一、待遇互认、公平透明的基本公共服务体系,建立协调统一的跨行政区社会公共事务管理机制;加快推进城乡一体化,全面提升市域整体竞争力,落实国家主体功能区规划和云南省主体功能区布局,继续坚持“十一五”以来形成的“一核、两翼、若干产业集聚区”空间布局和“双百、双七”城市发展构架,继续做强中心城区,加快江川区发展,打造半小时经济圈,构建“一核双心”的城市新构架,积极引导人口向内集聚,主动分担滇中及全省人口转移,增强辐射带动功能;加快推进生态环保一体化,加强跨界水污染、区域性大气、土壤、固体废弃物污染等治理,促进区域性生态同保共育,强化环保基础设施和监管协作平台共建共享。

率先实现昆玉一体化。全面加强与会城市昆明的紧密合

作，率先建成与昆明市在综合交通、能源、信息等重大基础设施的互联互通，强化政治、经济、科技、文化、金融、教育等全方位的分工协作，主动融入全省面向南亚东南亚的区域性“国际经济贸易中心、科技创新中心、金融服务中心、人文交流中心”建设，强化与昆明物流、采购、中介服务、培训、旅游集散和会展服务中心对接，加强与滇中新区产业错位互补发展，研究好发展空间布局，主动作为，吸引昆明和滇中新区功能向玉溪布局，红塔区、江川、澄江、易门等接点县区率先做好示范带动作用。

第二节 创新发展动力

优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，激发创新创业活力，推动大众创业、万众创新，释放新需求，创造新供给，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展，加快实现动力转换。

发挥投资对增长的关键作用，深化投融资体制改革，优化投资结构，保持投资规模适度较快增长。发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，推广及应用政府和社会资本合作（PPP）模式，抓好产业和基础设施等重大项目建设。

发挥消费对增长的基础作用，着力扩大居民消费，以扩大服务消费为重点带动结构升级，稳定住房、汽车、家电等传统消费，加快培育和壮大信息、旅游休闲、网络购物等新的消费热点，完善商贸流通体系，改善消费环境，规范市场秩序。

发挥出口对增长的促进作用，发挥区位优势，充分利用国际国内两个市场、两种资源，加快培育以技术、标准、品牌、服务

为核心的出口产品，着力提升一般贸易、服务贸易、转口贸易的质量和规模，参与跨境电子商务发展，健全信息咨询中介服务体系，大幅度提升贸易便利化水平。

第三节 创新型玉溪建设

把创新摆在全市发展全局核心位置，把人才作为支撑跨越式发展的第一资源，加快实施创新驱动发展战略，深入推进创新型玉溪行动计划，统筹科技创新、制度创新、开放创新的有机结合与协同发展，把玉溪建设成为云南科技成果孵化、示范、推广的重要基地之一，成为创新能力居云南前列、科技引领发展的创新型城市。

一、发挥科技创新引领作用

以科技创新为核心，紧紧围绕“三区一港”产业发展定位，深入推进产业创新资源融合提升行动、关键技术和生产工艺重大攻关行动、集成创新和消化吸收再创新行动，紧密与高等院校和科研机构合作，建立政府、企业、科研机构多元化研究与试验经费（R&D）投入机制，加大财政对科技创新的扶持，在产业投资基金中，确定一定比例用于扶持创新企业风险投资，鼓励和引导企业主动投入研究与试验经费，加快关键技术研究开发和创新成果产业化步伐。全力做好国家创新型试点城市和国家农业科技园区工作，全面提高玉溪科技创新水平。加快高新技术产业发展步伐，发挥高新区在全市高新技术产业发展方面的引领作用，加快推进园区产业结构优化和发展循环经济，加快高新技术企业、创

新型企业、科技“小巨人”等企业的培育。推动跨领域跨行业协同创新，引导构建产业技术创新联盟，努力吸引和引进各类科技成果产业化基地在玉溪落地。加快传统产业转型升级，强力推进卷烟配套企业“二次”创业，加快矿冶业技术改造，促进我市矿冶业技术升级和结构调整的共性关键技术研究开发及利用取得突破性进展。加快高原特色农业创新步伐，以建设国家农业科技园区为契机，引领传统农业向高科技农业方向转变。加快战略性新兴产业培育步伐，实施重大科技专项，以技术链支撑产业链，推进和建设一批国家级、省级战略性新兴产业基地，形成一批具有自主知识产权、技术含量高、产品附加值高、市场竞争力强的战略性新兴产业集群。加快推进科技在五大基础设施网络建设、“三湖”保护治理、资源循环利用、城镇化、公共安全、人口健康等惠民服务领域的应用。2020年，科技进步对国民经济贡献率达60%以上，全社会研究与试验（R&D）经费投入强度达2.5%以上。

二、培育创新体系

强化企业创新主体地位和主导作用，支持科技型中小企业健康发展，建立技术创新市场导向机制，鼓励建设以企业为主导，产学研合作的工程实验室、工程技术研究中心、企业技术中心等企业自主创新机构，形成一批行业创新型领军企业。努力建设各类科技创新平台，发挥政府科技投入在全社会科技投入中的引导作用，进一步完善创业园、孵化器、风险投资、天使投资和股权

激励等创新支持政策，设立科技成果转化与创业投资基金，带动更多企业、金融机构和社会资金投向科技创新领域。推动跨领域跨行业协同创新，健全科技创新服务体系，建设好各类信息服务、技术产权交易、资产评估、投融资、共性技术服务等科技中介服务机构，促进企业之间、企业与高等院校和科研院所之间的知识流动和技术转移，架设科技与经济结合的桥梁和纽带。推进“产学研”深度融合。积极探索新的产学研联合机制和组织形式，鼓励企业走出去，借助外力研究、开发和改进具有自主知识产权的关键技术，建设科研生产联合体。

三、加快科技创新人才队伍建设

统筹推进各类人才队伍建设，努力引进和培养一批熟悉国际国内政策法规的高层次人才和熟悉国内市场、具有参与国际竞争力的优秀企业家队伍，加快培养一批具有国内乃至世界先进水平、在行业或学科内具有重大影响力的学术和技术带头人队伍，积极打造一支引领和支撑我市产业结构调整和经济方式转变的现代产业人才队伍，大力培养一批适应经济社会发展需求的专业技能人才队伍。盘活用好现有人才队伍，完善政策措施，积极营造拴心留人的环境，充分发挥本市人才的“智库”作用，激发广大人才参与玉溪跨越式发展建设任务的责任感和自豪感，坚持事业和待遇留人，为各类人才施展才华提供更多的机会、更好的条件、更大的舞台。重视基层人才队伍建设，加快培养创新型、

创业型、实用型人才，健全有利于人才向基层、边远、贫困地区流动和在一线创业的政策体系。建立促进人才有效流动的新机制。转变观念，不求所在，但求所用，针对重点领域、重点环节和关键技术，围绕生物技术、装备制造、新材料、新一代信息技术、能源资源、农业科技、企业经营管理等经济领域和教育、文化、政法、医药卫生等社会事业领域的紧缺创新人才，积极推动对外合作创新，逐步建立专业创新人才库。大力优化创新人才发展环境，在全社会进一步形成尊重知识、尊重人才、尊重创造、尊重劳动的良好氛围。

第四节 构建创新新机制

加快科技体制改革，形成创新活力竞相迸发，创新成果高效转化，创新价值充分体现的政策机制和体制框架。推动政府职能从研发管理向创新服务转变，完善市级科技决策咨询制度，构建科技创新、产业发展、对外合作等相关规划和政策的统筹协调、有效衔接长效机制。鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。支持发展非公有制资本控股的混合所有制企业，引导非公有制企业建立现代企业制度，打破垄断，消除隐形壁垒，鼓励民间资本投向国家没有明令禁止和特许经营等领域。加快建设开放、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，实现商品和要素自由流动、平等交换。持续推进简政放权，优化服务，提高政府效能，深入推

进登记注册制度便利化，营造宽松便捷的准入环境，激发市场活力和市场创造力。认真贯彻落实税收法定原则，公平社会税负。大力发展普惠金融，培养发展民营银行，创新金融服务。

第五节 推动大众创业万众创新

一、建立创业创新服务平台

实施双创行动计划，构建低成本、便利化、全要素、开放式服务平台。加强信息资源融合和政策集中发布，向企业开放专利信息资源和科研基地。鼓励大型企业建立技术转移和服务平台，向创业者提供技术支撑服务。完善创业培育服务，打造创业服务创业投资结合，线上线下结合的开放式服务载体。更好地发挥政府创业引导基金作用。

二、推进众创众包众扶众筹

全面推进众创，以高新区为重点，建立专业化众创空间，依托华为、阿里、腾讯、融创天下、亿赞普、华唐教育等大型互联网企业开展网络平台众创，鼓励企业发展内部众创，支持员工创业和培育创客文化，大幅降低创业创新成本。积极推广众包，鼓励企业与研发机构等通过网络平台采用研发创意众包方式实现创意任务分发和用户创意征集，支持和鼓励制造企业实施制造运维众包，支持网络开发式平台和引导有能力、有条件的个人和企业推广知识内容众包，鼓励发展生活服务众包，优化传统生活服务行业组织运营模式。稳步实施众扶，鼓励各类科研机构、科研

院所、行业协会、产业联盟等行业组织推动社会众扶，鼓励大中型企业通过生产协作、开放平台、共享资源、开放标准、创业培训等方式推进企业分享众扶，支持创业沙龙等各类互助平台以及成功企业家推进公众互助众扶。稳健发展众筹，鼓励消费电子、健康设备、特色农产品等创新产品以及符合有关内容管理要求的艺术、出版、影视等创意项目依法开展实物众筹，鼓励互联网企业依法合规设立网络借贷平台，引导和规范小微企业和创业者通过股权众筹融资方式募集早期股本，更灵活高效满足产品开发、企业成长和个人创业的融资需求。

第二章 突出五网建设,确保构建现代基础设施网络取得新突破

深入贯彻落实省有关“路网、航空网、能源保障网、水网、互联网五大基础设施网络建设5年大会战”要求，打基础、破瓶颈、补短板、强支撑，加快建设互联互通、功能配套、安全高效、保障有力的现代化基础设施体系，夯实玉溪经济社会发展基础、有效服务云南、服务国家战略。

第一节 构建现代综合交通运输网

紧紧围绕云南省“八出省、五出境”铁路网、“七出省、五出境”高速公路网建设，加快玉磨铁路及滇中环线高速公路建设，打通玉溪与滇中及出境联络线、断头路、瓶颈路，建设玉溪面向南亚东南亚的综合交通枢纽。优化交通运输结构，强化枢纽功能，促进公共交通、轨道交通等各种运输方式有效衔接，实现互联互

通。完善市内交通网络建设，实现“县县通高速、村村通公路”。主动融入云南航空网，积极谋划建设航空产业园和通用机场。

一、加快铁路网建设

以建设泛亚国际铁路大通道为核心，加强与国家铁路网、滇中城市群城际铁路的有机衔接，主动融入滇中城市经济圈。加快推进昆阳至玉溪南铁路电气化改造工程、玉溪至磨憨铁路、滇中城际铁路客运网等建设，打造通州达边的出口国际货运、客运大通道，建设人流零换乘、货物联运等体系，推进昆玉一体化及滇中城市经济圈发展，加快构建适应经济社会发展并适度超前域内



铁路网络，把玉溪建成重要内陆港。

专栏 1 铁路重点建设项目

- 完成昆玉铁路电气化扩能改造和玉溪西站建设，开通昆玉高铁。
- 建设玉溪至磨憨铁路，规划滇中城市群城际铁路、研和公路与铁路联运枢纽。
- 启动马金铺-澄江-江川-红塔区城市轨道交通规划建设。
- 建设红塔区公路、铁路枢纽。

二、实现县县通高速

构建与周边州市的互联互通，打通断头路、瓶颈路，加快建设推进晋宁—红塔区、江川—通海高速公路建设，启动弥勒—峨山—楚雄、澄江—江川，S35永仁—金水河（玉溪段）、新平大开门—戛洒高速公路等建设，形成玉溪便捷连接相邻州市高速公路主通道，在滇中城市经济圈中的交通枢纽地位进一步凸显。到2020年高速公路里程达632公里，增加450公里。



专栏 2 高速公路重点项目

- 建成晋宁-红塔区、江川-通海高速公路。
- 开工建设弥勒-玉溪-楚雄、澄江-江川、红塔区-江川、新平大开门-戛洒、S35 永仁-金水河（玉溪段）、武定-易门、玉溪-临沧（玉溪段）高速公路。
- 开展澄江—华宁—通海、晋宁-易门高速公路前期工作。

三、加快国省道公路提级改造

加快国省道公路提级改造。加大高等级公路覆盖密度，与周边县区、重点集镇互联互通，加快县区、重点集镇公路等级提标改扩建。大力推进国道 213 线、新平峨德河桥-马鹿塘等道路提级改造，到 2020 年普通国道二级以上公路里程达 638 公里，增加 179 公里；省道公路中高等级公路里程达 149 公里。

专栏 3 普通国省干线公路重点项目

●普通国道，完成 G213 梅园至界址坡、G227 双柏至新平（三江口），开工 G227 新平县峨德河桥至新平县马鹿塘、G357 易门县城至易门县龙格里、G323 国道新平县峨德河桥-镇沅县金山丫口改造工程、G245 通海县城至建水县城、G357 弥勒县新哨至华宁县盘溪。

●普通省道，开工建设 S309 省道弥勒至澄江（海口）改造工程、S218 省道澄江至华宁至通海改造工程、S222 省道安宁至易门公路改造工程、S218 省道通海县高大乡至通海县路南村、S226 省道新平县（三江口—水塘—腰街）—元江县大水平改造工程、S310 省道华宁县右所—通海县大桥村改造工程、S222 省道易门（十街乡）—新平县（平甸乡）改造工程、S259 省道易门县城—石板改造工程、S224 省道联珠—马鹿—平掌—麻洋改造工程。

四、实现农村公路全覆盖

认真贯彻落实省加快农村公路建设实施意见，加快实施建制村通硬化路工程，实现全市 100%建制村通硬化路、100%自然村

组通公路，积极推进区域内农村公路建设，实现与周边州市农村公路互联互通，农村公路网络化程度进一步提升。到 2020 年全市新、改建农村公路 6000 公里，全市农村公路里程超过 17000 公里。

五、积极推进通用航空机场建设

以昆明长水国际机场为依托，认真贯彻落实《云南省通用机场布局规划（2014—2030 年）》，主动融入云南航空网，加快玉溪通用航空机场及配套设施建设。谋划建设一批通用机场，争取把江川纳入支线机场规划建设。

专栏 4

航空重点项目

- 力争建设通海、红塔为一类机场，江川、澄江为二类机场，易门、新平、峨山、华宁、元江为三类机场。
- 争取把江川纳入支线机场规划建设。

六、大力发展公交系统

进一步完善由城际快速客运、城乡公交一体化客运、城市客运和农村客运组成的四级客运网络，建成以高速公路为主干、干线公路为辅助、农村公路为分支的、功能明晰、衔接顺畅的道路公交系统。加快城乡客运站场建设，实现“县县配备二级站、镇镇有站、重点行政村有亭”的目标，新改建中心城区城南、城北客运站等四级及以上客运枢纽共 28 个，建设重点行政村（居民点）招呼站 350 个。构筑以城市（镇）地面常规公交为主体、以干线公交为骨架、以支线公交和出租车为辅助的高效、便捷、准点、舒适、人性化的综合公交网络体系，重点推进中心城区公共

交通“12345”示范工程：打造 1 条快速公交示范线，新增红塔大道和棋阳路 2 条公交专用道，开通 3 条通勤通学公交专线，落实 4 个公交站场，建设 5 座公交换乘枢纽；争取开通玉溪至昆明的公交线路，加快昆玉一体化进程。

专栏 5

公交重点项目

●新改建四级及以上客运枢纽共 28 个，其中：新建一级客运枢纽 2 个，二级客运枢纽 6 个，三级客运枢纽 5 个，四级客运枢纽 15 个；建设重点行政村（居民点）招呼站 350 个。

●推进中心城区公共交通“12345”示范工程：

打造 1 条快速公交示范线：示范线起点为金家边公交总站，经太极路、珊瑚路、明珠路、腾霄路，终点为南部枢纽。

新增 2 条公交专用道：分别为红塔大道和棋阳路。

开通 3 条通勤通学公交专线：分别为玉湖园—高新科技园 1 条通勤线和山水佳园—玉溪八中、荫田二区—聂耳小学 2 条通学线。

落实 4 个公交站场：分别为金家边公交总站、玉龙花园公交总站、红塔大道公交总站和北城综合车场。

建设 5 座公交换乘枢纽。

第二节 构建区域性的能源保障网

一、加强电源电网建设

加快中高压电网扩能改造，进一步优化供配电网结构，形成 500 千伏变电站为中心，220 千伏、110 千伏公用变电站全部实现双电源供电，最终成为云南南部网架“日”字形主网的主要构成节点，持续提高配网联络率和自动化水平，打造智能、高效、可靠、绿色的玉溪电网，统筹电网规划，满足新能源和分布式电源接入需要。“十三五”时期新建、扩建 24 座 220 千伏、110 千伏输变电工程，新增变电容量 342 万千伏安、线路 582 公里，积极推进 35 千伏及以下农网改造升级工程。择优发展水电，努力完

成红河干流水电开发任务；大力发展风电，建成投产风电装机 150 万千瓦；有序推进光伏发电，建成投产光伏装机 50 万千瓦；积极推进生物质能发电，到 2020 年全市自发电量突破 100 亿千瓦时，全社会用电量达到 229 亿千瓦时、用电最高负荷 367 亿千瓦时，年均分别增长 7.3%、7.6%。

二、加快推进天然气推广利用

努力完成玉溪城际天然气管道 200 公里、门站 4 座、CNG 母站 4 座、玉溪市应急气源储备中心（LNG）建设，确保天然气稳定供应；完成中心城区燃气管道敷设 115 公里，天然气用户发展到 7 万户，管道气化率达 70%以上，县级行政中心敷设燃气管道 300 公里，天然气用户发展到 7 万户，管道气化率达 50%以上；加快全市工业园区天然气输配管网建设，大幅增加工业用气量；积极发展新能源汽车，完成中心城区 CNG 汽车加注站合建站 17 座、各县城中心 8 座，到“十三五”末，全市天然气使用量超过 5 亿立方米。完成中石油成品油配套玉溪油库建设，建成成品油销售网点 13 个。

三、推进新能源汽车基础设施配套

加快新能源汽车推广应用，营造良好的使用环境。加快发展城市电动汽车，优先完成中心城区公交车首末站、中心客运站、垃圾清运站及城市综合执法车辆集中停放点等充电站建设，分步实施县级行政中心客运站、公交车站及环卫站充电站建设，引导社会力量参与居民小区、公共机构、交通枢纽、大型商场、大型文体活动中心、写字楼、路边停车场等分散式充电桩（群）建设，推进全市范围的城际快充网络建设。推动天然气在城市出租车、

长途客运、城际物流配送等的运用，规划建设高速公路、市县天然气加注站，增加天然气使用量。到 2020 年全市新增集中式充换电站 30 座，分散式充电桩（群）1.8 万个。

四、深化电力体制改革

有序放开输配以外的竞争性环节电价，政府核定输配电价，妥善处理交叉补贴。开展电力市场化交易，引导组建地方性售电公司，有序放开发用电计划，完善政府公益性调节性服务功能。有序向社会资本放开配售电业务，多途径培育市场售电主体。开放电网公平接入，建立分布式电源发展新机制，加强电力统筹规划和科学监管。探索贫困地区原住民以留存电量、集体股权方式参与水电开发利益共享机制。

专栏 6 能源开发重点工程

●**电网**：新建 220 千伏永济变、九村变、城南变、曷洒变，扩建 220 千伏元江变三期、高古楼变二期、水城变二期。

新建、扩建 110 千伏哨坡变、彩虹变、李棋变、荷花池变、中卫变、龙池牵引变 110 千伏供电；棋盘变、早街变二期、大街变增容；桃李变、新村变、尖山变；芭蕉变、四街变增容、通海变增容、圆明变二期、五山变；恩永变二期、福照开关站二期、青龙变Ⅱ回线路；水城至狮子山变供电线路、浑水塘变；化念变增容、塔甸变二期、石花变；纳溪变、槟榔变、堵岭至东峨线路、桂山变增容、月牙田变二期、堵岭变增容；茶山变二期、那塘变、东峨变增容。

新（扩）建 35 千伏：小石桥变增容；安化变；海口变增容；芭蕉变里山Ⅰ、Ⅱ回；杨广变杨海线、杨狮线、四纳Ⅰ、Ⅱ回；大远仓变、小寨变、通红甸二期、新庄工业园区线；木厂变增容、东六线、铜厂变增容、浦贝变增容、小街变增容；富大线新建、大龙潭变增容、亚尼变；水塘变增容、平掌变—至麻洋河二级至建兴变线路、月扬Ⅱ回线路；南溪变、武都羊线、那诺变、龙潭变重建、武江线、青龙变扩建、澧江线、都贵变。

●**水电站**：曷洒江一级 27 万千瓦、桥头水 13 万千瓦、麻洋河一级 0.5 万千瓦、雨果 7.5 万千瓦。

●**新能源**：风电建成投产 150 万千瓦，地面光伏电站 50 万千瓦。

●**城市燃气**：中心城区燃气管道 115 公里、门站 4 座、CNG 母站 4

座、汽车加注站 17 座、LNG 液化天然气站一座，玉溪～江川～通海～华宁、玉溪～峨山～新平、禄脍～易门城际天然气支线管道 200 公里。

●**电动汽车基础设施建设**：城南公交车场站、秀山路、明珠路首末站、中心城区客运站、太极路北腊屯垃圾清运及城市综合执法车辆等 5 座集中式充换电站；县级行政中心公交车、中心客运站、环卫站 25 座集中式充换电站，全市范围内新建分散式充电桩群 1.79 万个。

第三节 构建安全可靠的水保障网

按照“节水优选、空间均衡、系统治理、两手发力”方针，贯彻落实省“兴水强滇”战略，着力建设水源工程网、城镇供水网和污水处理网，实现水资源优化配置和高效利用。

一、加快实施重点水源工程建设

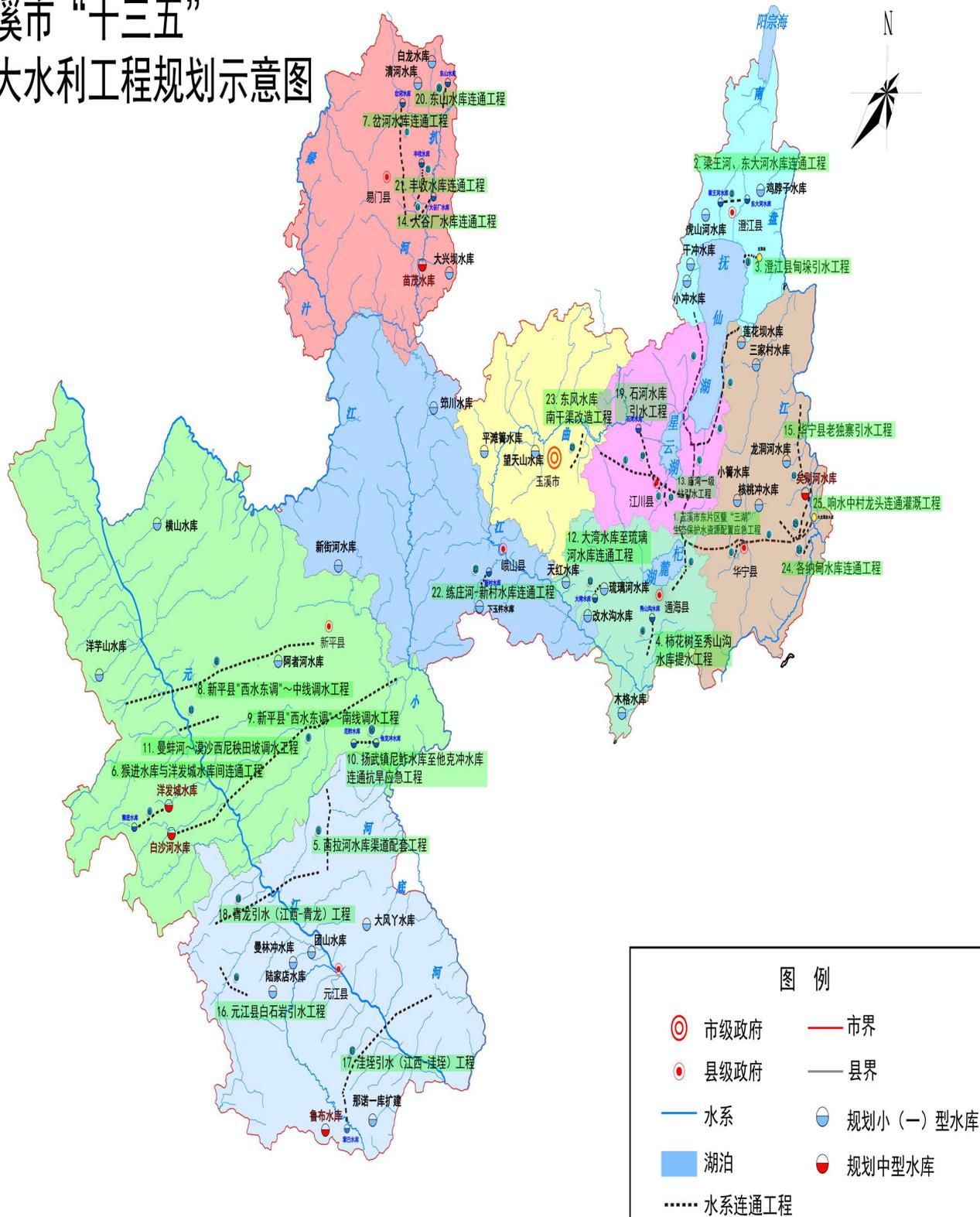
继续推进以骨干水源工程为重点，引调水工程为互济的水源工程建设，配合做好滇中引水工程，积极实施东片区调水配套、甸垞龙潭引水及新平西水东调等水资源配置工程，开工建设洋发城、矣则河、白沙河 3 座中型水库，加快平滩箐、横山、核桃冲等 29 件小（一）型水库建设步伐，完成东风水库、石河水库一批农田灌溉渠系和五小水利工程。继续加大病险水库除险加固、现有水库扩容增量、引提水、坝塘及其它集雨工程力度增强蓄水能力。新建澄江县梁王河—东大河水库、通海县大湾水库—琉璃河水库等 10 件水系连通工程，形成以中小型水源工程为支撑，农田灌溉渠系为基础，水系连通工程为补充的水源工程网。到 2020 年，新增蓄水库容 1 亿立方米。

二、加快城乡供水保障能力建设

以统筹布局，新建系统为重点，加强供水设施及配套管网建设。加大对运行时间长、管道材质落后和漏损严重的供水管道改造力度，消除水质安全隐患。加强对新建、扩建供水管网的质量

管理，提高供水管网使用的可靠性。建设全市农村饮水安全巩固提升工程，提高农村饮水安全保障能力。充分发挥中心城市基础设施的辐射作用，建设以县区中心城市为主体，点线面相结合的城镇供水网，2020年中心城区水质合格率达100%。

玉溪市“十三五” 重大水利工程规划示意图



三、加快城镇污水处理设施建设

合理安排污水处理设施的新增能力,进一步填平补齐市区和县城污水处理设施,加大乡镇污水处理设施建设力度。按照已建及新增污水处理设施能力、运行负荷和配套管网现状,科学确定污水管网完善规模,对管网进行完善改造。按照提高排放标准的环保要求,对出水排入敏感区域未达到标准的污水处理厂进行升级改造。更加注重城市污水处理回用配套设施完善,实施城市污水处理回用工程,提高再生水利用规模,建设与经济社会发展水平相协调,与城镇总体规划相衔接,与环境改善要求适应的污水处理网。

四、实行最严格水资源管理制度

实行最严格水资源管理三条红线制度,确立水资源开发利用控制红线,严格控制区域用水总量,强化规划管理和水资源论证,强化取水许可和监督管理,加强水资源费征收和使用管理,严格地下水资源管理和保护,加强水资源统一调度。确立用水效率控制红线,加快推进节约用水制度体系建设,把节水工作贯穿于国民经济发展和群众生产生活全过程。确立水功能区限制纳污红线,严格水功能区监督管理,加强饮用水水源地保护,推进水生态系统保护与修复。

五、深化水利改革

深入贯彻《水利部关于深化水利改革的指导意见》以及云南省委、省政府关于水利改革发展的总体部署,在巩固玉溪市水利

改革已有成果的基础上，从水行政管理体制、水资源管理体制、水利投融资及市场化、参与式水利建设与管理体制、水利安全发展保障体制等方面，深化水利重要领域和关键环节的改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府的主导作用，提升水利管理水平。

专栏 7

水保障网重点工程

●水源工程：

引水工程：续建东片区暨三湖生态保护水资源配置应急、西拉河水库渠道配套。新建滇中引水配套、西水东调工程，元江干流元江水利工程枢纽工程。开展东风水库南干渠改造、甸垵引水、元江青龙引水等工程前期工作。

中型水库 7 件：续建苗茂水库、鲁布水库。新建洋发城、矣则河、白沙河水库。开展十里河、清水河水库前期工作。

小（一）型水源工程 29 件：续建 3 件，新建 23 件，前期 3 件。

灌区工程：中型灌区 4 件，小型灌区 120 件。

连通工程：新建 10 件。

●城乡供水：续建新平县城供水工程。新建供水厂及配套供水管网、供水管网完善、水厂及管网扩建工程 24 件。开展 18 件管网建设和改造工程前期工作。实施 9 个县区农村饮水安全巩固提升工程。

●污水处理：污水处理设施及配套管网工程，续建 3 件，新建 2 件，前期 22 件。污水处理厂管网完善工程，新建 8 件。污水处理厂升级改造工程，新建 3 件。污水再生利用工程，新建 3 件。

第四节 构建共享高效的互联网

统筹推进网络基础设施、服务平台、安全保障体系建设，构建以“网络+云资源+公共平台”一体化为特征的新一代互联网基础设施。大力发展物联网、大数据、云计算和移动互联网，把玉溪建成面向南亚东南亚的通信枢纽和区域信息汇集中心。实施“互联网+”计划，积极推进互联网在政务信息、便民服务、医疗

卫生教育、企业等的结合，促进产业组织、商业模式、供应链、物流链的创新，推进数据资源开发共享。

一、加快“宽带玉溪”建设

大力推进全市光纤网建设，适度超前建设高速大容量光纤通信传输系统，加快“宽带玉溪”、“宽带乡村”等工程建设，大力发展“I.Yuxi”城市 wifi 网络，实现城市、重要场所、旅游景区和重点集镇的无线网、局域网免费全覆盖，建设覆盖城乡、服务便捷、高速畅通、技术先进的宽带网络基础设施。到 2020 年，实现市、县城区家庭和政企宽带用户光纤网络全覆盖，行政村宽带全覆盖，全市固定宽带接入用户突破 60 万户，城市和农村家庭宽带接入能力分别达到 100Mbps 和 50Mbps。

二、建设云计算产业发展集聚区

加快推进云计算数据中心建设，将华为玉溪云计算中心打造成南亚东南亚跨境电子商务中心，小语种服务外包中心，大数据处理、离岸数据中心，信息备份、数据灾备中心。积极引进知名电子信息企业在玉溪发展云计算产业，为开展大数据服务、电子商务服务奠定基础。推动信息服务基地建设，加大与中国电信、移动和联通等基础电信运营商合作，建设高性能的集数据存储分析、应用为一体的大数据基础设施平台，将玉溪打造成连接南亚东南亚的信息大通道和通信信息枢纽、云南重要的通信信息服务基地。

健全公共数据资源交换目录体系，建设政府数据统一共享交换平台，制定政府数据资源共享管理办法，明确各部门数据共享的范围边界和使用方式，以卫计、人社、民政等部门人口数据共

享为试点，整合推进人口、法人单位数据资源库建设。优先推进各部门已采集、可机读的数据共享，分步将电子文档和纸质文档类数据录入为可机读数据，实现政府数据逐步向数据库迁移，建立数据更新机制，保障资源库中数据的及时、准确。制定数据开放行动计划，出台政府数据开放共享目录，完善政府数据开放共享标准，优先推动交通、医疗、就业、社保等民生保障服务相关领域的数据向社会开放，鼓励企业、社会组织参与数据开发和创新应用，为公众提供个性化、定制化服务，以信息服务拉动信息消费，提升大数据产业活力。

专栏 8

互联网建设工程

●城市宽带接入网改造提升工程：实施网络优化升级，建设光纤网络全面覆盖的“光网城市”，全面实施新建住宅建筑光纤到户，加快推动既有住宅建筑光纤到户改造。

●“宽带乡村”建设工程：加快实现全市行政村宽带全覆盖。

●移动宽带网络覆盖工程：加快推进“无线城市”建设，实现移动宽带网络覆盖县区及乡镇。

●数据中心建设工程：实施华为玉溪云计算数据中心等建设工程。

三、提高互联网应用水平

实施“互联网+”行动计划。拓展互联网在生产经营中的应用，利用信息技术改造提升卷烟及配套、矿冶、高原特色农业等传统产业，推动实现网络化、智能化、集约化、绿色化发展，促进产业优化升级。创新互联网应用模式，培育新市场新业态，加快电子商务、现代物流、网络金融等现代服务业发展，壮大云计算、物联网、移动互联网、智能终端等新一代信息技术产业。深化互联网在教育、医疗、就业、社保等民生领域的应用。加快学校宽带网络覆盖，积极发展在线教育，实现优质教育资源共享，推动

医疗卫生机构宽带联网，加速发展远程医疗和网络化医疗应用，促进医疗服务均等化，加快就业和社会保障信息服务体系建设，实现管理服务的全覆盖，推进社会保障卡应用，加快跨区域就业和社会保障信息互联互通。加快文化馆（站）、图书馆、博物馆等公益性文化机构和重大文化工程的宽带联网，优化公共文化信息服务体系，大力发展公共数字文化，提升宽带网络对文化事业和文化创意产业的支撑能力，促进互联网和文化发展融合。

专栏 9

“互联网+”重点领域

●“互联网+”创业创新。发挥互联网的创新驱动作用，大力发展众创空间、开放式创新，引导和推动全社会形成大众创业、万众创新的浓厚氛围，打造经济发展新引擎。

●“互联网+”协同制造。推动互联网与制造业融合，提升制造业数字化、网络化、智能化水平，加强产业链协作，发展基于互联网的协同制造新模式，加快形成制造业网络化产业生态体系。

●“互联网+”现代农业。利用互联网提升农业生产、经营、管理和服务水平，培育一批网络化、智能化、精细化的现代“种养加”生态农业新模式，培育多样化农业互联网管理服务模式。

●“互联网+”电子商务。巩固和增强电子商务发展优势，大力发展农村电商、行业电商和跨境电商，进一步扩大电子商务发展空间。电子商务与其他产业的融合不断深化，网络化生产、流通、消费更加普及。

●“互联网+”益民服务。大力发展以互联网为载体、线上线下互动的新兴消费，加快发展基于互联网的医疗、健康、养老、教育、旅游、社会保障等新兴服务，创新政府服务模式，提升政府科学决策能力和管理水平。

●“互联网+”便捷交通。加快互联网与交通运输领域的深度融合，通过基础设施、运输工具、运行信息等互联网化，推进基于互联网平台的便捷化交通运输服务发展，提高交通运输资源利用效率和管理精细化水平。

●“互联网+”绿色生态。推动互联网与生态文明建设深度融合，完善污染物监测及信息发布系统，形成动态监测网络。发挥互联网在逆向物流回收体系中的平台作用，促进再生资源交易利用便捷化、互动化、透明化，促进生产生活方式绿色化。

第三章 突出产业转型升级，确保“三区一港”建设取得新突破

依靠科技进步和机制创新，顺应国际需求结构调整和国内消费升级的新变化，紧紧围绕“三区一港”产业发展定位，努力构建“开放型、创新型、高端化、信息化、绿色化”的玉溪特色产业体系，大力推进大众创业、万众创新，增强自主创新的能力，推动经济增长动力转换，实现产业由中低端迈向中高端。

第一节 巩固提升三大传统支柱产业

一、卷烟及配套产业

继续支持红塔集团做大做强，围绕云南中烟改革发展战略，加强相关政策研究，推进卷烟品牌战略结构调整，开发生态安全型卷烟产品，努力打造全国一流的卷烟产业基地，确保卷烟产业平稳发展。推动烟叶提质增效和可持续发展，不断提高科学种植水平，巩固提高“两烟”品质，稳定优质烟叶种植面积，建设一流的烟叶生产基地。加强与合和集团的战略合作，推进卷烟配套企业“二次”创业，巩固提高卷烟配套份额。鼓励卷烟配套企业进一步做强主业的同时，积极拓展非烟领域发展空间。支持卷烟及配套企业技术改造和创新发展，确保行业领先地位。完成红塔集团打叶复烤车间易地搬迁技术改造及烟叶仓库等项目建设。到 2020 年实现产值 650 亿元、增加值 450 亿元，占全市经济比重 22%。

二、矿冶产业

更加注重应用市场机制、经济手段和法治办法，建立以能耗、环保、质量、安全为约束条件的发展和退出机制。限制低水平产能过剩企业发展，推动企业转型，腾出发展空间。积极支持龙头

企业应用新技术、新工艺、新装备，加快品种结构调整，延伸产业链，发展高端适销对路产品。引导矿冶产业逐步向环境容量大的区域集中，提高产业持续发展能力。深化钢铁企业兼并重组，提高产业集中度和规模化发展水平，加快发展高端高品质钢材，提高钢铁产业整体综合实力。稳定发展粗铜生产，扩大铜材加工、铜产品生产等领域，加快形成红土镍矿—镍铁—不锈钢产业链，发展镍及镍合金板带材。鼓励磷化工产业向磷深加工方向发展，支持玉溪市磷化工循环经济工程技术研究中心和中磷磷资源交易平台建设。稳定水泥生产规模，大力发展新型建材，加快传统陶瓷产业提档升级，推进陶瓷文化工艺品规模化发展。合理开发矿产资源，推进非煤矿山转型升级，确保矿山生产安全，提高资源保障水平。到 2020 年实现产值 750 亿元、增加值 200 亿元，占全市经济比重 10%。

三、高原特色农业

坚持以保安全增效益促增收为目标，以转变农业发展方式根本途径，以发展多种形式农业适度规模经营为核心，深化土地制度改革，创新农业经营方式，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路，把玉溪建成全省发展现代高原特色农业的展示区、农产品加工与出口的集散区。2020 年农业增加值达到 180 亿元，农村居民人均可支配收入达到 19000 元。

（一）转变农业经营方式

以市场为导向、效益为核心、家庭经营为基础，新型农业经营为主体，土地承包经营权有序流转为关键，通过家庭农场、专

业合作、股分合作、土地入股、土地流转、土地托管等多种方式发展适度规模经营。扶持打造现代农业庄园，培育“小巨人”农业龙头领军企业，大力开发农民专业合作社示范社创建活动，积极发展种养专业大户和家庭农场，培育壮大新型农业经营主体。加强新型职业农民培育工作，实施现代青年农场主精准培育计划，推进农村青年创业富民行动，培养一批有文化、懂技术、会经营的生产经营型、专业技能型和社会服务型职业农民。

（二）创新农村产权制度

进一步深化农村改革，稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法、加快农村土地承包经营权确权登记颁证工作，鼓励、引导和规范农村土地承包经营权有序流转，提高土地流转规模占承包地面积的比重。结合农业转移人口市民化，探索市民化农户自愿退出土地承包经营权机制。积极培育农村产权市场，进一步盘活农村集体资源、资产和资金，激活农业生产要素，发展农村集体经济，有序探索农村集体产权制度和农村集体经济运营新机制。深化集体林权制度改革，全力推行非林地林木权证发证及抵押贷款工作，完善集体林权流转制度和社会化服务体系建设，建立规范有序的林权流转市场，实现林权流转及林产业网络化管理。

（三）完善农业要素支撑体系

强化农业科技创新，搭建农业关键共性技术和公共服务创新平台，力争在重点领域和核心技术方面实现突破。开展耕地质量保护和提升行动，实施中低产田地改造、土地整治等工程，加快

建设高标准农田。研发和推广适宜不同区域的农机设备，推进农业生产机械化。加快信息技术推广应用，开展“互联网+”现代农业行动，推进农业发展信息化。构建跨区域的农产品营销网络和现代物流体系，加强粮食仓储物流基础设施建设，加强农产品产地市场和集散地市场建设，完善农产品烘干、预冷、加工、储存、运输、配送、金融、信息等设施建设和配套功能，大力发展农产品电子商务、连锁经营，创新农产品流通方式和业态，建设农产品新型物流体系。坚持农业投入稳定增长机制，把农业作为财政支出的优先保障领域，加大对农产品主产区农业发展的资金投入力度。加大金融信贷投入，扩大涉农信贷资金覆盖面。全面落实各项有关农业的优惠政策，保障农业用地、用电运输等方面的需求。

（四）提升优势特色农业

严守耕地保护红线和粮食播种面积底线，建立粮食安全防控机制。大力发展有机烟叶生产，建设中国一流的清香型烤烟基地。进一步做优云南省以外销、出口为主的商品蔬菜生产基地，巩固玉溪蔬菜产业在全省的优势地位。发挥云冠品牌带动效应，加快发展以特早熟柑桔和特色水果为重点的水果生产基地，做大水果产业。巩固“云南花卉在玉溪”的优势地位，做美花卉产业。建设全国最大的芦荟、除虫菊生产加工基地，做精生物药原料产业。抓好标准化养殖场建设，打造全省重要的生猪生产基地、家禽生产基地和畜禽产品加工基地。推动以核桃为主的林产业基地化、集群式发展，做大做强林产业。

（五）推进农村一二三产业融合发展

围绕延长农业产业链条和提高农业综合效益，加快发展核桃、水果、蔬菜等农产品加工业，推进农产品精深加工，提高农产品附加值。积极开发农业多种功能，挖掘农业生态、休闲、文化和非农价值，顺应人民群众生活水平不断提高，以及看得见山、望得见水、记得住乡愁等日益增长的精神消费需求趋势，以生态文化产业园、农业庄园、特色产业基地、现代农业园区、新农村为载体，依托农村森林景观、田园风光、村落民俗、山水资源、民族特色和乡村文化，发展休闲农业、观光农业、体验农业、乡村旅游，推进农业与旅游休闲、教育文化、健康养生等深度融合，促进农村生态、景观等资源的优势转化为产业经济优势，实现农业从生产向生态生活、从物质向精神文化功能的拓展。

（六）促进农业绿色安全发展

加快制订一批特色优势农产品种植、加工技术规程和产品质量标准，基本建成覆盖全市主要特色优势农产品的质量标准体系，建设农业标准化示范园区，全面推行农业标准化生产。大力推进有机农产品示范县创建活动，加强无公害农产品、绿色食品、有机食品、农产品地理标志“三品一标”认证管理及地理标志产品保护申报工作，规范包装标识，通过展示、展销等活动，积极利用广播、电视、网络等媒体，多渠道扩大品牌农产品的宣传，着力提升高原特色农业品牌影响力，打造知名品牌。健全和完善市县乡农产品质量安全监管体系，逐步建立农产品质量安全追溯体系，积极推动出口农产品质量安全示范区建设，提高农产品质量安全监管能力。发展节水农业，建立农业用水量控制和定额管理

制度。以灌区建设为重点，完善农田排灌设施。依托各县农业产业特色，因地制宜开展高效节水灌溉增效示范工程。推广种养结合循环农业，支持规模化养殖场开展以大中型沼气为载体的畜禽粪污综合利用。推广废弃物资源化利用，开展区域性残膜回收和可降解地膜试验示范，减少农田残膜污染。深入实施测土配方施肥，鼓励增施有机肥，规范农药使用。注重生态治理，深入推进林地、草地重点生态工程建设和农村人居环境综合整治，加大水土流失治理力度。抓好农业环境保护监测体系建设、农业外源污染防控和面源污染治理，改善农业生产条件。

专栏 10

高原特色农业重点工程

●**高原特色农业示范工程**：着力抓好高效农业示范园、畜禽标准化养殖示范场、农业科技示范园、休闲农业与乡村旅游示范企业建设。

●**农产品加工推进工程**：加快普及农产品产地初加工，大力发展农产品精深加工，推进农产品加工园区建设，力争农产品加工率达到 70% 以上。

●**农业科技支撑能力提升工程**：强化农业科技创新，搭建农业关键共性技术和公共服务创新平台，力争在重点领域和核心技术方面实现突破，提高科技对农业增长的贡献率。

●**农产品品牌创建工程**：新增无公害农产品、绿色食品、有机食品品牌 40 个以上，新增涉农云南著名商标 40 件、中国驰名商标 2 件以上，国家地理标志农产品 3 个以上。

●**新型农业经营主体培育工程**：建设现代农业庄园 15 个，新增工商注册登记合作社 300 个、家庭农场 500 个。

●**农业基础设施提升工程**：加大中低产田地改造力度，改造中低产田地 40 万亩。

●**城乡流通服务体系建设工程**：建设提升一批农产品批发和交易市场，建立健全国内农产品营销网络，打造以面向南亚东南亚为重点的农产品外销平台。

●**农产品质量安全保障能力提升工程**：完善市、县、乡农产品质量安全

全监管机构和检测服务体系，启动农产品可追溯体系建设。

第二节 发展壮大四个新的支柱产业

一、文化旅游产业

落实昆玉红旅游文化产业经济带建设规划，强化区域合作，充分发挥“一地四乡”的资源优势，打造“帽天山、抚仙湖、花腰傣”3张旅游名片，以帽天山、抚仙湖为代表的东部湖滨生态休闲度假高端旅游区和以哀牢山为代表的西部生态民族民俗文化特色旅游区为重点，优化空间布局，中心城区成为昆玉红旅游文化产业经济带核心区，建成抚仙湖国家级旅游度假区，试验区成为国内一流、国际知名的高端休闲度假、康体旅游目的地，哀牢山—红河谷建设成为生态环境优美、民族民俗文化浓郁的休闲度假旅游目的地，强化产业建设，完善产品体系，抓好旅游与相关产业的融合发展。到2020年，接待旅游者突破3000万人次以上，旅游总收入达260亿元以上，旅游产业成为产业实力强、对玉溪经济社会发展贡献力强的重要支柱产业。

（一）优化文化旅游空间布局

围绕昆玉红旅游文化产业经济带总体布局，按照“一核两带”的旅游发展空间结构，构建主体功能定位清晰、旅游资源高效利用、旅游产业集群发展、旅游经济优势互补的区域发展格局。做强中心城市休闲商业特色旅游核心区，建设休闲度假、商务会展、文化生态旅游产品集群，建成云南省次级游客集散中心和玉溪旅游集散核心区；做精东部湖滨生态休闲度假高端旅游带，以试验区为中心，加快推动项目建设，着力打造高端休闲度假旅游和历

史文化旅游产品集群，完成抚仙湖国家旅游度假区创建，早日建成国内一流、世界知名的湖泊康体休闲度假旅游目的地。做大西部生态民族民俗文化特色旅游带，以新平、元江为核心，联动峨山、易门，建设自然生态、民族民俗文化特色观光体验旅游产品集群，打造哀牢山—红河谷精品旅游带。规划建设三湖旅游环线、哀牢山—红河谷旅游环线和易（门）红（塔）华（宁）特色旅游联结线，形成玉溪“内环外联”的旅游线路网。

（二）拓展文化旅游产业发展空间

推动与城镇建设融合发展。以中心城区、重点旅游县城、旅游小镇等为依托，不断完善城市旅游餐饮、住宿接待和信息咨询等公共服务设施，提升旅游服务功能。强化中心城区核心职能，推进 CBD 中央商务区、老州城特色旅游街区、龙马山、大营街休闲旅游区和文化创意产业建设。深度挖掘文化资源，优化环境，完善旅游配套功能，着力打造红塔古镇、仙湖小镇、哀牢古镇等 10 个魅力旅游小镇。推进文化旅游与乡村建设融合发展，加强对古村落、古民居、老宅院、名木古树等历史文化遗存的保护，重点推进 20 个旅游特色村建设。推进旅游文化建设融合发展，将聂耳音乐文化做成精品，将米线节、水果文化旅游节、花腰傣文化节等特色演艺、节事打造成品牌，加快发展陶瓷、江川铜文化、通海银饰品产业、民族刺绣产业等为代表的民间工艺品业，加强工业设计服务、咨询营销服务和文化创意策划等服务，积极发展文化创意产业，推动印刷包装、文化信息服务、歌舞演艺等文化产业发展。推进文化旅游与产业建设融合发展，围绕高原特

色农业、工业跨越发展，综合开发提升以红塔工业旅游、玉溪庄园、褚橙庄园、樱花庄园、竹园等为代表的旅游项目和旅游产品。推进文化旅游与生态建设融合发展，围绕“美丽玉溪”建设，推进“三湖”环境整治、湖滨生态旅游、生态公园、生态旅游示范区的开发建设。推进文化旅游与科技建设融合发展，以旅游产业信息化、数字化、智能化发展为途径，发展“旅游管理智慧化、旅游服务智慧化、旅游营销智慧化”3个方面的智慧旅游。

（三）推动文化旅游重大项目建设

以项目建设为载体，以融合发展为路径，继续深入实施“大项目带动大发展”战略，全力推动全市文化旅游重大重点项目、旅游公共服务设施和文化旅游基础设施建设。围绕提升“高原湖泊休闲、生命科考修学、民族风情体验、高山运动探险”4大旅游主导产品，重点实施“十个一工程”，即建成一个试验区、一批旅游重大项目、一批旅游小镇、一批特色旅游村、一批乡村旅游星级接待户、一批特色旅游街区、一批旅游节庆活动、一批旅游企业、一批特色旅游商品、一批自驾车精品品牌旅游线，着力打造生态休闲度假旅游、康体运动旅游、科考探险旅游、工农业旅游、避寒旅游等旅游产品，形成较为完备的旅游产品体系。“十三五”末，建成寒武纪乐园、仙湖山水国际休闲旅游度假园、抚仙湖国际老年康体养生度假中心、玉山城、玉溪城市综合体、哀牢山生态旅游区等一批重大旅游项目，部分旅游项目投入运营并取得较好效益，成功打造1—3个国内一流的旅游品牌。

（四）完善发展保障机制

坚持政府主导，完善组织保障，强化统筹协调，加大各级政府财政引导性投入力度，加强旅游基础设施建设。创新旅游企业发展机制，鼓励各种社会资本投资旅游产业，组建一批跨行业、跨所有制的大型旅游集团。强化宣传营销，改善旅游环境及投资环境。创新旅游景区管理体制，推进旅游景区企业化经营、市场化运作。创新和规范行业管理，与国际通用的服务标准接轨，提高旅游服务质量和水平。

二、装备制造产业

围绕打造云南重要的装备制造业基地的目标，大力发展技术水平高、市场需求大、竞争能力强的装备制造产业。突出优势，重点发展铸造、数控机床、电力装备、农机装备、工程机械、重要零部件、新能源生产及应用设备、节能环保设备等。鼓励中小企业拓展零配件生产，为整机企业服务，提高装备的配套能力。推进产业集聚，构建研和数控机床产业园、峨山铸造产业核心区、通海五金机电特色园、华宁风电设备制造基地。抓住国家支持云南发展汽车产业机遇，引进国内外先进汽车及配套零部件生产企业，重点发展节能与新能源汽车，支持发展电动车。加快实施上海电气风力发电机制造、江川新天力高原机械装备等项目。积极谋划航空产业园，加快推进美中投资基金公司航空项目前期工作，建设航空发动机生产、直升机组装、中国旅游度假联盟总部建设、航空俱乐部暨应急救援中心；加快席勒航空工业集团航空产业发展基地项目前期工作，建设通用直升机研发、制造销售、售后服务、维修、零部件生产与销售、飞行培训、通航运营、低

空旅游、航空俱乐部、航空小镇、航空博物馆、救援中心；加快龙浩航空港新城项目前期工作，建设航空产业区、保税物流园区、绿色产业发展区、高新产业发展区、中央商务区以及配套生活区，打造快递、中转物流等航空物流产业和电子、生物医药等高附加值产业；加快昆钢控股集团通用航空项目前期工作，发展通勤航空、私人飞行、包机飞行、作业飞行、航校转场培训、飞机维修等航空业务，力争 2020 年航空产业发展取得重大突破，占领产业发展制高点，产值达到 100 亿元左右，到 2020 年，装备制造业实现产值 600 亿元、增加值 180 亿元，占全市经济比重 9%。

三、生物医药及食品产业

以生物医药产业园建设为重点，坚持重点培育和招商引资并举，迅速壮大玉溪生物医药产业。依托资源、基础和技术优势，大力发展新型疫苗、生物技术药、现代中药、民族药和植物原料药，重点发展针对重大疾病的化学药、中药、生物技术药物等新产品，以大健康理念推动生物医药全产业链发展。鼓励企业争创全国知名医药品牌，着力培育知名企业和名牌产品。加快推进生物治疗性单抗药物、破伤风免疫球蛋白、药用级黄腐酸等产业化项目建设，把玉溪建成全省重要的生物医药产业集聚区。加快发展玉溪传统特色食品、生态食品、现代食品和保健食品，引导和支持食品企业向园区集聚，形成一批特色食品产业集聚区，重点培育达利、猫哆哩、滇雪等一批销售收入亿元以上、十亿元以上知名龙头骨干企业，鼓励发展一大批中小微特色食品企业，把玉溪打造成为全省重要的新型食品工业基地。到 2020 年生物医药及食品

产业实现产值 450 亿元、增加值 110 亿元，占全市经济比重 5%。

四、现代物流产业

以建设全省重要内陆港为目标，高起点谋划玉溪现代物流产业发展规划布局，大力发展现代物流业。以昆曼国际大通道建设和滇中城市经济圈一体化发展为契机，建设滇中面向南亚东南亚的区域性、中转型、加工型现代综合物流枢纽。规划建设研和综合物流园、通海农产品物流园等一批物流园区和专业市场，引进知名物流企业，大力开发物流市场，以市场带动产业发展。大力发展电子商务，推动阿里巴巴集团“万村千乡”试点，加快发展快递物流、冷链物流、医药物流、粮油物流、社区物流服务等新型物流业态，拓宽物流服务领域。鼓励引导物流企业、专业市场和仓储设施向物流园区、物流中心集中。加快完善布局物流场站，通过“港口后移、就地办单、多式联运、无缝对接”，实现玉溪与沿海、沿边地区的无差别国际运输，构建国际贸易流通体系中的功能性节点，将玉溪建设成为国际贸易“始发港”和“目的港”。提高通关便利化、通行便捷化，积极争取创建玉溪综合保税区。到 2020 年实现产值 450 亿元、增加值 150 亿元，占全市经济比重 7%。

第三节 积极培育两个战略性新兴产业

一、信息产业

充分发挥现代信息技术对经济社会发展渗透面广、带动性强，发展空间大的特点，面向国内外市场，大力推动信息产业发展。以玉溪高新区为核心，构建和打造以云计算产业为核心的科研投入、运营服务、基础设施配套三位一体的产业集群。加强与

华为集团、阿里巴巴、融创天下、腾讯、亿赞普、华唐教育等大企业的战略合作，打造云计算产业链，建设以云计算为核心的产业园区，重点发展公共云服务、云计算数据中心和云外包服务等领域，带动云计算硬件、软件、平台、服务和应用等产业链上下游环节的整体发展，推动电子商务、大数据处理、呼叫中心等相关产业快速发展。鼓励企业利用云模式建设、改造信息系统及采用云计算服务，积极推动基于云计算模式的电子政务、教育、卫生、物流、城市管理等平台建设，创新云计算在社会民生领域的服务应用，促进信息惠民和信息消费，把玉溪建设成为云南重要的信息服务基地，到 2020 年实现产值 230 亿元、增加值 100 亿元，占全市经济比重 5%。

二、新能源新材料及节能环保产业

充分利用资源优势，借助国内行业龙头企业的实力，加快推进项目建设，大力发展风力发电、光伏发电等新能源产业。围绕锂电池、LED 等产品，引导产业向中下游环节和附加值高端环节拓展。依托汇龙科技，开拓电动助力车和电动汽车市场，推动大容量动力电池产业化；依托蓝晶科技，发挥核心技术优势，大力发展中下游光电子产业；依托太标集团，抓好太阳能光热应用研究和高技术集成产品开发。围绕钢铁、化工、建材等重点耗能行业，以及“三湖”保护，发展余热余压、脱硫脱硝、废水处理、废物回收利用、电机系统节能改造、能量系统优化和绿色照明等项目；依托贵研铂业建设循环经济园区，回收铂族、锗、铟、金等稀贵金属高纯材料，发展靶材等高档产品，扩大产业化发展规模，到

2020 年实现产值 120 亿元、增加值 60 亿元，占全市经济比重 3%。

专栏 11 打造九大产业基地

- 卷烟及配套产业基地
- 矿冶产业基地
- 高原特色农业产业基地
- 文化旅游产业基地
- 装备制造产业基地
- 生物医药及食品产业基地
- 现代物流产业基地
- 信息产业基地
- 新能源新材料及节能环保产业基地

第四节 推进产业向园区聚集发展

强化产业园区建设，把产业园区作为科技创新、产业发展和转型升级的主战场。明晰园区主导产业，狠抓园区规划、产业布局、产业培育、基础设施建设、招商引资等环节，促进主导产业向园区集中、承接产业向园区转移、关联产业在园区配套、产业集群在园区聚集。深化产业园区管理体制变革，支持园区合作共建，走产业互补、各具特色、集约高效、生态环保、协调发展的园区发展道路。优化产业园区公共服务环境，完善基础及配套设施建设，推进产城融合发展。健全完善中小企业创业园，大力发展孵化机构，推进大众创业、万众创新。精心打造十大产业园区，形成国家高新区和省市三级并进、布局合理、特色突出、竞相发展的产业园区支撑体系，把园区建设成为龙头企业带动、中小企业配套、产业集群发展的重要经济增长极。继续推进园区实体化，破除园区经济社会发展体制机制障碍，实现经济行为实体化、园区建设市场化、公共服务社会化，把园区打造成新型工业化的示

范基地。

专栏 12

建设十大工业园区

●**玉溪高新区**（包括江川龙泉片区） 主导产业：卷烟及配套、生物医药和食品、信息、装备制造、现代服务。2020 年预期销售收入 1000 亿。

●**红塔工业园区** 主导产业：卷烟及配套、装备制造、新能源新材料、生产性服务。2020 年预期销售收入 1000 亿

●**研和工业园区** 主导产业：钢铁及深加工、装备制造、现代物流。2020 年预期销售收入 500 亿。

●**新平工业园区** 主导产业：铁铜采选及加工、生物资源加工。2020 年预期销售收入 400 亿。

●**易门工业园区** 主导产业：陶瓷、建材、生物资源加工、资源回收。2020 年预期销售收入 400 亿。

●**通海工业园区** 主导产业：五金机电。2020 年预期销售收入 300 亿。

●**大化工业园区** 主导产业：装备制造、生物资源加工。2020 年预期销售收入 300 亿。

●**澄江工业园区** 主导产业：生物、新型建材。2020 年预期销售收入 200 亿。

●**华宁工业园区** 主导产业：磷化工 装备制造 新型建材。2020 年预期销售收入 200 亿。

●**元江工业园区** 主导产业：镍采选加工、生物资源加工。2020 年预期销售收入 100 亿。

第五节 营造产业发展环境

发挥产业政策导向和促进竞争功能，制订更加有利于吸引新技术、新产品、新业态、新模式进入的政策，营造有利于产业发展壮大的生态环境。发挥产业政策导向和促进竞争功能，优化资源配置，强化协同管理。创新投入方式，完善财政激励政策，发挥好市级产业发展专项资金作用，设立产业创业投资引导基金，继续组织实施产业创投计划。贯彻落实支持新兴产业的税收优惠政策。支持战略性新兴产业集聚区开展众筹试点。建立贷款风险

补偿机制、探索投保贷联动等方式，引导金融机构加大对战略性新兴产业的融资支持力度。围绕战略性新兴产业发展，激发创新创业者活力，在加大引企引资引智引才工作基础上，制定更开放的创新人才引进政策，实施高端人才“猎才计划”，集聚一批站在行业科技前沿、具有国际视野和能力的领军型企业家、领军型技术人才，打造具有核心竞争力的战略性新兴产业领军企业。加大对战略性新兴产业产品和服务的政府采购力度，通过政府支持应用示范和建立保险补偿机制，促进首台（套）重大装备及关键部件和首批（次）新材料应用，鼓励民生和基础设施重大工程采用创新产品和服务。深入开展以提升产品技术创新能力、提升质量控制能力，争创质量奖、争创品牌产品为主要内容的“两提升、两争创”活动，不断提升产品市场竞争力，推动产业转型升级。大力实施质量强市工作，加大品牌培育力度，实现名牌产品数量逐年递增，争取在“十三五”末云南名牌产品数量达到 80 个以上。

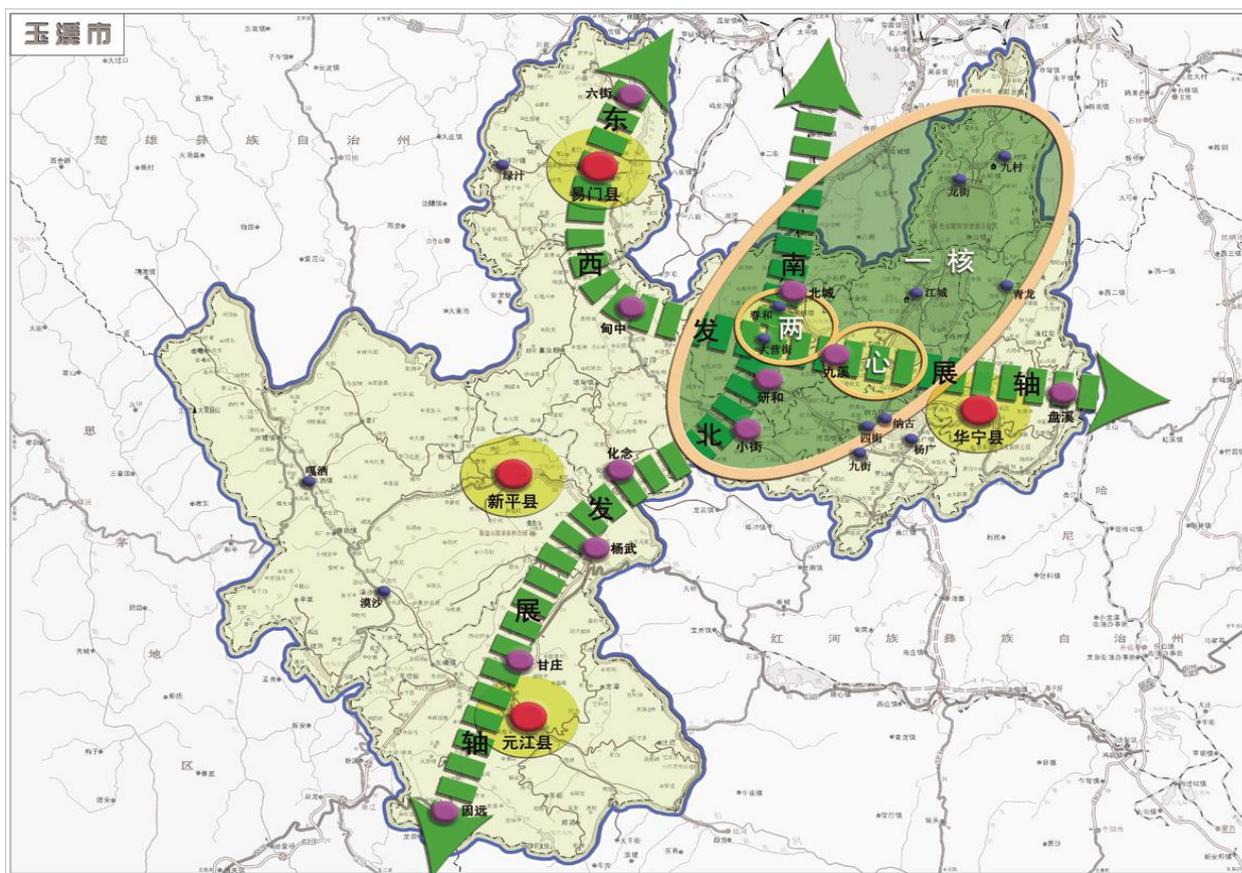
第四章 突出新型城镇化建设，确保城乡协调发展取得新突破

以建设云南省区域性中心城市为目标，坚持统筹协调、城乡一体、物质文明、精神文明并重，推进以人为核心的新型城镇化建设。打破行政区划约束，“四化同步”统筹城市群发展，提升城市发展、城市管理、产城融合水平，坚持工业反哺农业、城市支持农村，健全一体化发展体制机制，促进县城和美丽乡村同步发展，建成生态宜居文明幸福的魅力之城。

第一节 优化城市空间布局

根据土地、水资源和生态环境承载能力，结合玉溪市城镇发

展的现状条件,综合考虑产业布局、交通网络、资源禀赋等要素,围绕滇中城市经济圈一体化发展,城市北进东拓、产业轴带聚集,构建“一核、双心、两轴、四城、多节点”的玉溪新型城镇化空间布局框架,通过规划引领和基础设施网络建设,做强红塔区中心城区,加快江川区建设,构筑玉溪“双心”核心城市,协调澄江、江川、通海、峨山共同构建核心城市群。夯实易门、华宁、新平、元江 4 个县级城市的发展基础,做精县城,做特重点集镇,做美农村,形成城乡协调发展、功能互补的新型城镇化体系。



城镇框架布局图

一、一核

以红塔区、江川区中心城市为带动，拓展城市发展区域，构筑以红塔区、江川区、澄江、通海、峨山为核心的玉溪城市群框架。

二、双心

统筹空间布局、产业发展、交通网络建设，拓展城市发展空间，完善城市功能，提升城市品味，按照“一城四点”的城市发展框架，加快城市建设。2020年，中心城区基本建成面积70平方公里以上，聚集常住人口70万以上的现代宜居生态城市。加快江川区发展，新建红塔区至江川区城市快速干道，逐步将教育、科研、会展等服务功能向江川区集聚，促进红塔区和江川区互补融合发展。

三、两轴

包括东西、南北两条重点发展轴，是玉溪融入国家新长江经济带和新型城镇化建设的综合廊道。

（一）东西轴

依托滇中二环国道高速主干线，构建易门—峨山—红塔区—江川—通海—华宁东西向旅游文化、加工业产业发展轴，重点发展现代农业、新兴产业、文化旅游等产业。

（二）南北轴

依托昆曼国际大通道，构建红塔区—峨山—新平—元江基础产业、高原特色农业、外向型经济产业发展轴，重点发展矿冶、生物资源、装备制造、现代物流、新能源新材料、文化旅游服务等产业。

四、四城

统筹区域发展，建设易门、华宁、新平、元江四个县城，增强区域发展带动能力。

五、多节点

分类指导，突出特色，注重与中心城市的协调发展，以基础设施建设为带动，强调点轴联动、点面结合，积极发展居住型、生产服务型、商贸型、旅游型等多形态的重点集镇，加强公共服务设施和生态建设，建立连接城乡，服务农村，引导农村人口就近就地转移，多元化发展特色城镇。

第二节 加快城镇发展步伐

以全面提高玉溪城市竞争力为目标，打破行政区划，分工协作，全面推进核心区一体化的发展，加快区域性中心城市构建，推动各县县城扩容提质，做好美丽乡镇和宜居乡村建设，力争2020年核心区城市人口突破100万以上。

一、建设区域性中心城市

强化红塔区核心地位。发挥好红塔区作为全市政治、经济、科技、文化、创新中心的作用，全面提升红塔区城市规划建设和管理水平，科学规划空间布局，推进“多规合一”。加快城际铁路、环城快速通道、综合交通场站以及市政设施建设，构建以红塔区为核心的半小时经济圈快速干道，提高城市综合承载能力，加大科技、教育、文化、体育、卫生公共设施的建设力度，提升城市品质和品位。抓住棚户区改造、城中村、连片旧住宅综合整治机遇，加快红塔区发展方式转变，深入推进“退二进三”工作，推进产城融合，推动经济发展从主要依靠二产业增长向依靠二、三产业协同带动转变，推动产业向高端化发展，积极引导金融保险、

科技服务、信息咨询、文化旅游产业等现代服务业向内聚集。积极开展争创联合国人居环境奖暨国家节水型城市、全国文明城市、国家环保模范城市、国家生态园林城市、国家智慧城市和国家创新型试点城市等“六城同创”活动，改善人居环境。加强城市综合管理，严格执行规划建设、园林绿化管理、市政设施建设、城市道路交通秩序、市容环境卫生维护、城市市场经营等城市精细化管理标准。创新社会治理体制，鼓励和支持社会各方参与城市管理，提升服务功能，发挥好核心区作用，提高核心区的辐射带动能力。到 2020 年，城区建成区总面积达到 70 平方公里以上、总人口 70 万人以上，建成生态宜居文明幸福的魅力之城。

加快城市东拓步伐。以江川撤县建区为契机，推进江川转身发展，加快县域经济向城市经济发展，完成江川城市总体规划调整修订，主动承接红塔区职业教育、科研、航空业、会展、文化旅游等服务功能。建立“一核双心”的城市管理工作机制，转变管理方式，全力推进新型工业化、城镇化和农业现代化，加快旅游型产业、生态友好型产业的发展。新建红江通高速，南绕城高速，打通九溪至研和通道，将老玉江高速改造提升为城市快速干道，使红塔区和江川区联系更加紧密，促使两区互补融合发展，构筑“一核双心”城市。充分发挥红塔区、江川区“一核双心”的龙头作用，加快推进通海、澄江撤县设市（区）工作，推进澄江、通海、峨山一体化发展，建立半小时交通圈，实行差异化的产业政策，协调互补、突出特色，将澄江建设成昆玉红旅游文化产业经济带的重要节点、通海建设成为国家级历史文化名城、峨山建设成为以彝族文化为载体的山水园林城市，构筑玉溪核心城市群框架。

二、加快县城扩容提质

把做强县城放在推进县域经济发展的突出位置,鼓励支持县城结合区域产业发展方向,发挥优势,突出特色,宜工则工,宜农则农,宜商则商,宜旅则旅,建设新兴工业原料和加工基地、优质生物资源种植基地、区域农产品加工集散中心、旅游服务中心及现代服务中心。加快县城扩容提质,增强吸纳人口转移能力,鼓励社会资本参与县城开发建设,大力推进棚户区改造、市政道路建设,推进城镇电力、通讯、给排水、燃气、生活垃圾处理系统等基础设施建设。统筹布局建设教育、文化、医疗卫生、商业网点、便民利民服务网络,推进建设城镇公共服务体系。精心设计道路接点、商业楼宇、街心花园、雕塑等城市标识,塑造富有地域特色、民族特征的城镇风貌和建筑风格,打造拥有历史文化底蕴、鲜明时代特色、人与自然融合的人文城镇。坚持特色立城、特色建城、特色兴城,依托各县山水林田、民俗文化等独特资源,打造宜居宜业、各具特色的城市品牌,将县城建成促进人口集聚、加快工业化、新型城镇化进程主战场。

三、推进美丽宜居乡村建设

深入开展美丽乡镇建设。以创新服务体系、创新就业为重点,加快完善乡镇基础设施、集市贸易、科技文化等设施建设,充分利用低丘缓坡土地资源,科学引导城镇、村庄、产业向适宜区集聚,推进山地城镇紧凑布局发展。树立绿色发展理念,广泛开发和利用农村新型能源,加强生态环境综合治理保护,加快建设现代农业、工业、旅游、商贸和生态园林等特色小镇。

推进美丽宜居乡村建设。以乡村规划为依据,持续深入的全

面开展“百村示范、千村整治”行动，坚持政府主导、农民主体、规划引领、注重特色、量力而行的原则，以农村民房改造、环境卫生整治、科技文化活动场所建设和村庄绿化美化亮化为重点，整合资金，加大投入，彰显特色、打造亮点，串点成线、连线成片，全面完成示范村、整治村建设任务。坚持不懈地推进村庄道路硬化、饮水安全、农村公路、环境改善、地震安居、农村电网、广播电视等工程建设，夯实农村发展基础。大力发展农村经济，壮大农村经济合作组织，把农村建设成为广大农民安居乐业的美好家园。

四、加强城乡规划建设与管理

综合考虑城市功能定位、文化特色、建设管理等多种因素，依据尊重自然、传承历史、绿色低碳、生态宜居等理念来制定规划。大力开展生态修复工作，控制城市开发强度，保护绿水青山，把好山好水好风光融入城市，体现规划的科学性、前瞻性、指导性。加强城市设计、文化特色的体现与建筑风格的管控，提倡城市修补。大力推进以人的城镇化为核心的城市工作，不断完善城市管理和服 务，分期推进城市交通、能源、供排水、供热、污水、垃圾处理等基础设施，促进城市地下空间开发利用，整合城市综合执法力量，彻底改变粗放型管理方式，深入开展城市精细化管理。积极调动各方积极性、主动性和创造性，鼓励企业和群众参与城镇建设、管理，真正实现城市共治共管、共建共享，进一步提高城市宜居性。进一步理顺体制机制，统筹推进美丽乡镇建设、美丽宜居乡村建设、农村危房改造和抗震安居工程、城乡人居环

境综合整治、易地扶贫搬迁和民族团结进步示范村建设。

第三节 有序推进人口市民化

坚持自愿、分类、有序原则，以农民工、城中村居民、失地农民为重点，兼顾高校毕业生、城镇间易地就业人口及城郊农业人口，引导农业转移人口向城镇有序迁移，建立健全转移人口市民化机制，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。

一、推进农业转移人口落户城镇

全面放开城镇落户政策，建立城乡统一的户口登记制度。优先解决存量，切实解决好城中村居民、城市棚户区改造和已征地未转城人员转户进城等历史遗留户籍问题，重点推进在城镇有合法稳定住所和职业的农民工及新生代农民工、农村籍大中专学生、农村籍退役士兵及直系亲属转户进城，促进农业转移人口就近就地进城落户，带动其他农村人口转户进城。加强农村劳动力转移培训，采取财政支持、创业投资引导、政策性金融服务、税费减免、工商登记简化等措施，为农民进城务工经商办企业创造良好环境，努力让流动人口安居乐业、各得其所，有序推进农业转移人口市民化。

二、扩大基本公共服务覆盖面

全面实行流动人口居住证制度，确保农业转移人口、流动人口真正享受与城镇居民相同的公共服务。保障随迁子女平等享有受教育的权利，加大转移劳动者职业技能培训力度，把转移人口纳入社区卫生和计划生育体系、社会保障体系，让转户进城居民进得来、留得住、融得进、能发展。加快实施统一的城乡医疗救助制度和养老保险制度，建立覆盖城乡的养老服务体系。保障转

移人口的基本住房需求,将农业转移进城人口纳入公共租赁住房保障范围,租金标准不高于同地段同档次住房租金的70%。做好新型农村合作医疗与城镇医疗保险的转移接续工作,整合城乡居民基本养老保险,推进城乡居民基本医疗保险一体化。建立完善教育保障机制,切实保障农业转移人口子女平等接受义务教育。

三、建立健全农业转移人口市民化机制

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成本分担机制。建立健全财政转移支付、城镇建设用地增加规模同转移人口市民化和落户数挂钩机制。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。完善转移人口市民化信息平台建设,健全监督考核机制。进一步落实转户进城农民“兼有两个身份、同享城乡待遇、享有五项保留、提供五项保障”政策。

第四节 积极推进产城融合发展

坚持产业和城镇良性互动,促进城镇化与工业化深度融合,统筹推进产业、人居、交通、市政和公共服务设施建设,深入开展产城融合示范区建设,积极争取高新区列为国家级产城融合示范区,形成以产兴城、以城聚产、产城联动、融合发展的良好局面。统筹建设城市新区和产业园区,将产业园区纳入城镇总体规划控制范围,把产业园区融入城市新区,以产业园区建设促进城市新区扩展,通过产业园区集聚人口集中,实现新城区与产业园区各种公共设施和服务平台的有机联系,依托城市服务功能为产业园区发展创造条件,实现基础设施共建共享,增强小城镇就近

就地吸纳人口、聚集经济的能力。

第五章 突出美丽玉溪建设，确保生态文明建设取得新突破

坚持把生态文明建设放在突出的战略位置，坚持节约优先、保护优先，以美丽玉溪建设为目标，优化国土空间开发格局，全面促进资源节约利用，改善环境质量，推动绿色发展、循环发展、低碳发展，争当全省生态文明建设排头兵，把玉溪建设成为天蓝、水碧、地绿、土净、人幸福的美丽家园，建设生态小康，形成人与自然和谐共生发展的新格局。

第一节 深入实施主体功能区战略

全面落实《云南省主体功能区规划》，开展空间规划工作，控制开发强度，调整空间结构，推进国土整治，形成科学合理的生产空间、生活空间、生态空间。优化空间开发格局，确立各区域的主体功能区发展定位，红塔区、通海、峨山、易门等重点开发区，适度扩大城市规模聚集人口，加快产业发展和转型升级，注重环境保护，做到增产不增污。澄江、江川、华宁、新平、元江等重点生态功能区和农产品主产区，坚持保护为主，合理选择发展方向，强化提供农产品和生态产品的功能，发展不影响主体功能定位的特色优势产业。对列入禁止开发的区域，实行强制性保护，严禁不符合主体功能定位的开发活动，控制人为因素对自然生态的干扰和破坏。以主体功能区规划为基础，推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”试点工作，建立定位清晰、层次分明、功能互补、衔接协调的空间规划体系。合理控制开发强度，建立国土空间开发保护制度，开展生态红线和基本农田划定工作，提高空间利用效率，构建科学合理

的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。到 2020 年，受保护地占国土面积比例超过 18%。

专栏 13

重点保护区

●国家级保护区 4 个：新平哀牢山国家级自然保护区、元江国家级自然保护区、新平磨盘山国家森林公园、易门龙泉国家森林公园、澄江帽天山国家地质公园。

●市级自然保护区 3 个：红塔山自然保护区、玉白顶自然保护区、易门龙泉自然保护区。

●县级自然保护区 14 个。

●风景名胜区 4 个：抚仙湖—星云湖风景名胜区、九龙池风景名胜区、锦屏山风景名胜区、秀山风景名胜区。

第二节 加大自然生态系统和环境保护力度

以提高环境质量为核心，加大自然生态系统的保护和修复力度，加强水、大气、土壤等污染防治，全面推进生态环境质量总体改善，建立稳定生态系统，加快形成人与自然和谐发展的玉溪现代化建设新格局，开创生态文明新时代。

一、加强水生态文明建设

坚持“山—水—林—田—湖”是一个生命共同体的理念，进一步有效改善水环境质量。对“三湖”重点流域实施整体保护、系统修复、综合治理，增强生态系统循环能力，维护生态平衡。落实水资源管理制度，推进水资源高效利用，构建水安全保障体系。

（一）实施抚仙湖全流域生态修复工程

以保障抚仙湖水环境安全和稳定保持 I 类水质为目标，始终坚持生态优先、保护优先、强化管控的原则，突出流域管控与生态系统恢复，通过产业结构调整、农业农村面源治理、控污治污、生态修复及建设等措施进行保护，严格控制入湖污染物总量增加，逐步恢复抚仙湖生态系统。实施流域生态治理与修复、重点

污染源控制与治理、农业面源污染防治工程、流域产业结构调整与污染减排、入湖河道整治与生态修复、综合监管体系建设等六大类项目。严格执行禁控区规划，对开发项目实行严厉的“四条红线”管控措施，提高开发项目准入门槛。全力推进实施“四退三还”，力争抚仙湖、星云湖一级保护区内转移 3.3 万人，退出所有房屋、农田并进行生态建设。大力实施径流区 25 度以上坡耕地退耕还林，确保抚仙湖流域森林覆盖率提高到 35% 以上。对沿湖污水进行集中收集、集中处理、集中回用，径流区内城镇污水收集处理率达 90% 以上，城镇生活垃圾收集处置率达 90% 以上。抓好农业面源防治工程实施，农业面源污染物负荷削减率达 50% 以上，主要入湖河流水质达到地表水 IV 类标准。

专栏 14

抚仙湖保护与治理

- 加大抚仙湖的保护力度，水质继续稳定保持 I 类。
- 建设云南玉溪抚仙湖国家湿地公园(试点)，34 条主要入湖河流水质达到 IV 类。
- 严格执行禁控区规划。至 2020 年，禁止开发区面积 226.96 平方公里，占陆地面积 49.54%，占全流域面积 33.64%；控制开发区 149.04 平方公里，占陆地面积 32.54%，占全流域面积 20.68%；生态保护区面积 36.09 平方公里，占陆地面积 7.88%，占全流域面积 5.35%。开发区面积 46 平方公里，占陆地面积 10.04%，占全流域面积 8.23%。
- 实施湖河流、农业面源、畜禽养殖、旅游污染、磷矿山污染等治理，实施水源涵养林工程，确保抚仙湖流域森林覆盖率提高到 35% 以上。
- 调整流域产业结构，实现流域经济由物质经济模式向绿色经济模式转变，到 2020 年末，流域内农作物种植面积调整 13500 亩，削减污染负荷 TN、TP、NH₃-N 分别为 77.97t/a、4.45t/a、3.60t/a、COD1.56 t/a。
- 加强流域水环境管理，县城污水处理率达 90% 以上，城镇生活垃圾

抚仙湖流域水污染防治控制分区图

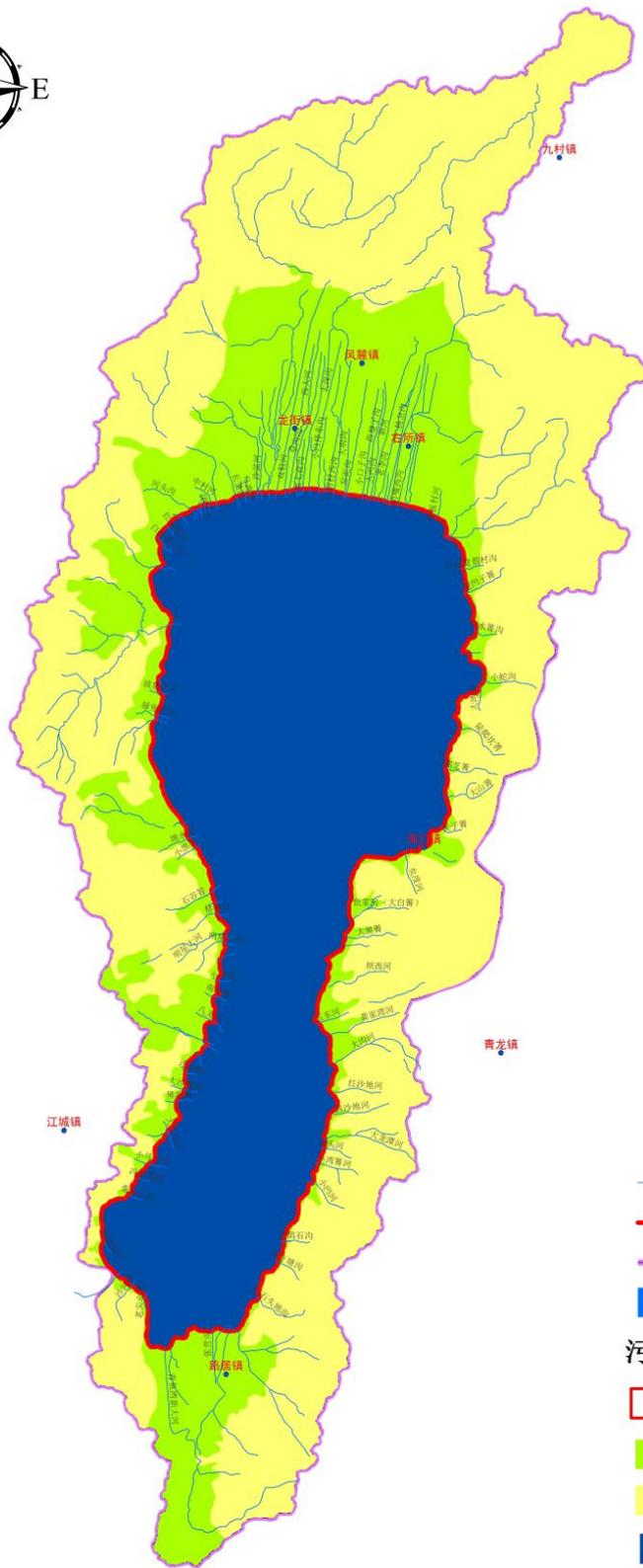


图 例

- 乡镇政府驻地
 - 河流
 - 湖滨生态保护修复区
 - 流域边界调整线
 - 水库
- 污染控制一级分区
- 核心保护区
 - 控制开发管理区
 - 禁止开发管理区
 - 湖体

0 1,875 3,750 7,500 11,250 15,000 Meters

处理率达 90%以上，农业面源污染物负荷削减率达 50%。

(二) 统筹推进“两湖”、“两江”及饮用水源地水污染综合防治

通过全面控源截污、入湖河道整治、农业农村面源治理、生态修复及建设、污染底泥清淤、生态补水等措施，加快径流区产业结构调整，深化工业污染治理，确保星云湖、杞麓湖水质明显好转。2020年，星云湖IV类水质项次达标率77%以上，杞麓湖IV类水质项次达标率81%以上，水质逐渐好转。东风水库、飞井水库水质稳定在地表水环境质量标准III类以内。坚持上下游协调联动，推进南盘江流域（含曲江流域）、元江流域水污染综合防治工作同步开展，同步治理。完善南盘江、红河流域防洪体系，加大对跨界河流环境安全的监督管理，防止流域水污染事件发生。开展玉溪大河红塔区段、猊江峨山段、曲江华宁县城段城镇河道污染治理。实施城市透水地面与雨水渗蓄系统建设，控制城市面源污染，减少雨水资源流失。以东风、飞井水库等14个县级以上集中式饮用水源地为重点，划定水源地保护区严格水源保护。全面推进涵养区、源头区等水源地环境整治，加强供水全过程管理，确保饮用水安全，实现县城以上集中式饮用水源地水质达标率达到100%，并开展有机物监测，地表水环境功能区水质达标率达到70%以上目标。

专栏 15

星云湖、杞麓湖、两江及水源地污染防治

●2020年，星云湖IV类水质项次达标率77%以上，杞麓湖IV类水质项次达标率81%以上。

●东风水库、飞井水库水质稳定在地表水环境质量标准III类以内。

●加强保护治理力度，实施控源截污、入湖河道整治、农业农村面源治理、生态修复及建设、污染底泥清淤、生态补水等措施。

●强化污染防治，星云湖、杞麓湖流域城镇污水处理率达到90%以上，

城镇生活垃圾无害化处理率达到 90%以上。

二、全面推进污染防治

按照以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策的原则，建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体系，加快解决大气、土壤污染等突出环境问题。

（一）加强大气污染防治

从注重重点行业减排向全面防控转变，从单因子治理向污染因子综合控制转变，全面推进降氮脱硝，控制挥发性有机物和氮氧化物，大幅减少颗粒物，逐步解决大气复合污染问题。以中心城区为重点，加快淘汰落后产能，强化机动车污染防治、加强施工道路监管，全面实施大气污染防治行动。全面推进实施蓝天玉溪工程，调整工业生产布局，加快推进中心城区“退二进三”，完成企业入园搬迁，实现产业聚集。加快实施钢铁、水泥、制糖、造纸等非电行业烟气脱硫脱硝工程。加强机动车辆尾气治理，加快机动车尾气检测线建设，实施机动车黄绿标管理。加大推广节能与新能源汽车普及力度，对公交车、出租车、公务用车逐步推广运用节能与新能源汽车，鼓励私人购买和使用新能源汽车。继续加强城市禁煤工作，取缔中心城区和县城周边燃煤锅炉，大力推广使用中缅管道天然气和石油液化气。加强饮食服务业油烟污染治理，制定油烟治理设施运行管理机制并实施有效监管。加强城市扬尘全过程控制，严格执行建筑垃圾和散体物料运输管理办法，加强对城市拆迁、建筑工地、道路运输等扬尘管理，减少扬尘对空气环境的污染。切实提高空气质量优良天数，全面开展 PM2.5 监测，到 2020 年，确保市各级自然保护区、森林公园和

风景名胜区和 other 风景区等达到一类空气质量标准，城镇建设区均达到二类空气质量标准，中心城区及县城空气质量优良率保持 100%，一级天数逐步提高。

（二）加强土壤、噪声等污染防治

加强城市噪声管控，制定实施宁静工程行动计划，严格控制工业噪声，大力推广使用降噪设备，组织工业噪声污染源排查；严格控制交通噪声，抓好铁路、城市主要道路的噪声管理和隔音设施建设，加大城市机动车禁鸣执法力度；严格管控居民区噪声，有效减少建筑工地夜间施工、家庭装修及临近商铺等噪声对居民的影响。积极防治土壤污染，以城镇周边、重污染工矿企业、集中污染治理设施周边、重金属污染防治重点区域、集中式饮用水源地周边、废弃物堆存场地等为重点，搞好土壤污染现状调查，实施土壤污染修复试点示范工程。在红塔区、江川、澄江、通海等县的城乡结合部推广水旱轮作模式示范 2.3 万亩，让耕地休养生息，提高地力。鼓励使用农家肥和病虫害生物防治，禁止使用高毒、高残留农药，强化主要农产品产地土壤、水、大气环境监管，加大农产品基地周边工业烟尘、污水、废渣的治理力度，逐步建立土壤环境监测网络体系和安全评价机制。推进重金属污染治理，加强对华宁县盘溪工业园片区、新平县片区、易门县片区的防控。开展矿山地质环境恢复和综合治理，推进尾矿安全、环保存放，妥善处理处置矿渣等大宗固体废物。建立健全化学品、持久性有机污染物、危险废物等环境风险防范与应急管理工作机制。

三、推进“森林玉溪”建设

筑牢生态安全屏障建设。坚持保护优先、自然恢复为主，实施生态保护和修复工程，构建生态廊道和生物多样性保护网络，

全面提升自然生态系统稳定性和生态服务功能。以新平哀牢山、磨盘山等 21 个森林生态类自然保护区、珠江和红河两大流域河流生态带为骨架，以禁止开发区域为重要组成，加快生态安全屏障建设。开展大规模国土绿化行动，实施天然林、水源林、防护林保护和建设，以城镇面山、各级各类道路两侧、“三湖”径流区、主要江河堤岸、村庄四旁绿化为重点，大力开展植树造林和森林经营，增加森林面积和蓄积量。抓好红塔区、江川、澄江、通海、易门、华宁、元江等区县石漠化综合治理、陡坡地生态治理等生态工程。结合坡耕地整治、小流域治理、清洁型小流域治理等水土保持建设工程和抚仙湖、星云湖、杞麓湖高原湖泊流域水土保持与生态环境建设工程，开展水土流失治理与生态修复工程。开展生物多样性保护示范区和恢复示范区建设，促进生物多样性资源的可持续利用。到 2020 年，森林蓄积量达 6000 万立方米，森林覆盖率达到 60%，石漠化综合治理面积 68 平方公里。

专栏 16

森林玉溪建设

●严格控制污染排放，化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物 4 类主要污染物排放总量控制在国家和省下达的指标内。

●加强大气污染防治，市各级自然保护区、森林公园和风景名胜区和和其他风景区等达到一类空气质量标准，城镇建设区均达到二类空气质量标准，中心城区及县城空气质量优良率保持 100%。

●加强水源保护，县城以上集中式饮用水源地水质达标率达到 100%，主要河流国控省控监测断面水质达标率 90%，地表水环境功能区水质达标率达到 80%以上。

●加大“两污处理”，城镇生活污水集中处理率和生活垃圾无害化处理率达到 90%以上。

●创建生态文明，全市 60%的乡镇（街道）创建成生态文明乡镇（街道），新平县、峨山县、华宁县、红塔区、澄江县、易门县创建成为生态文明县区。

●加强生态保护，森林蓄积量达 6000 万立方米，森林覆盖率达到 60%；

石漠化综合治理面积 68 平方公里。

第三节 全面促进资源节约循环高效使用

坚持节约优先,树立节约集约循环利用的资源观,加强生产、流通、消费全过程资源节约,推动资源利用方式向集约高效转变,构建资源可持续利用体系。

一、壮大循环经济

按照减量化、再利用、资源化的原则,加快建立循环型工业、农业、服务业体系,推行企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造,提高全社会资源产出率。完善再生资源回收体系,实行垃圾分类回收,开发利用“城市矿产”,推进秸秆等农林废弃物以及建筑垃圾、餐厨废弃物资源化利用,发展再制造和再生利用产品,鼓励纺织品、汽车轮胎等废旧物品回收利用。推进共伴生矿及尾矿综合利用,粉煤灰、磷石膏、冶炼和化工废渣再生利用,支持新型墙体材料等资源综合利用重点工程建设,开展钢铁、化工、建材、食品加工等行业提标改造。开展循环经济示范行动,大力推广循环经济典型模式。继续推进易门县国家循环经济试点示范县、研和工业园区云南省省级循环经济园区建设。大力发展农业循环化,推广农业循环经济典型,推进农业清洁生产,实施农林废弃物综合利用重点工程,加强秸秆综合利用,畜禽粪污资源化利用。推进废旧农膜和农药包装物的回收利用,鼓励和支持农产品加工下脚料的无害化处理与资源化利用。促进生产和生活系统的循环链接,构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

二、加强资源节约

合理开发与节约利用水资源，严格用水效率控制和用水总量控制，深入推进玉溪水生态文明城市试点建设和海绵城市的争取创建工作。推进化工、冶金、造纸、食品加工等高耗水工业和服务业的节水减排、中水回用、循环利用设施建设，积极开发利用再生水、矿井水等非常规水源，提高水资源安全保障水平。加强农业用水管理，推广高效节水技术和产品，发展节水农业，推广农业高效节水灌溉，建设节水示范灌区。加强学校、公共建筑、社区和住宅节水设施建设，推广节水器具。加大对再生水、雨水等非常规水源的开发利用，确保用水总量控制在 12 亿立方米以下，工业用水重复利用率达 95%以上，中水回用比率达到 30%以上。

落实《节约集约利用土地规定》，按照严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的原则，加强土地利用的规划管控、优化空间布局、控制总量，严格执行各行各业用地标准，深化国有建设用地有偿使用制度改革，推动城乡土地综合利用，挖掘盘活存量用地、促进低效用地再开发，加强监管，大力提高土地利用效率；规范推进城乡建设用地增减挂钩试点工作。发展绿色矿业，加强矿产资源合理开发和综合利用，推进绿色矿山建设和矿产资源深加工，促进矿产资源高效利用，提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率。加快推进工业园区循环化改造。倡导合理消费，力戒奢侈浪费，制止奢靡之风。在生产、流通、仓储、消费各环节落实全面节约。管住公款消费，深入开展反过度包装、

反食品浪费、反消费过度行动，推动形成勤俭节约的社会风尚。

专栏 17

资源节约循环发展

- 碳排放强度和能源消耗强度、消费总量完成国家和省下达的目标任务。
- 非化石能源占一次能源消费比重达到 35%。
- 用水总量控制在 12 亿立方米以下，工业用水重复利用率达 95%以上，中水回用比率达到 30%以上。
- 工业固体废物综合利用率达 45%，农作物秸秆综合利用率达 50%。

第四节 大力推进节能减排和低碳发展

深入推动全社会节能减排，积极应对气候变化，推动经济社会发展向低能耗、低排放、低污染模式转变。

一、推进节能减排

发挥节能与减排的协同促进作用，全面推动重点领域节能减排。强化节能减排目标责任考核，持续推动工业、交通、建筑、公共机构、商业、农业 6 大重点领域节能和能效提高；开展重点用能单位节能低碳行动，实施重点产业能效提升计划。实施余热余压利用工程、能量系统优化工程、节能技术示范工程、合同能源管理工程等节能重点工程，加强重点用能单位节能管理。加快节能技术、低碳技术和清洁生产技术在化工、钢铁、有色金属、建材等重点工业行业的推广应用。强化重点工业行业的监督管理，指导企业科学合理用能，提高能源利用效率。在钢铁、有色金属、化工、建材等行业开展“资源节约型、环境友好型、低碳导向型”创建活动。推行节能发电调度、电力需求侧管理、合同能源管理等节能机制。开展重点用能单位节能低碳行动，实施重点产业能效提升计划。严格执行建筑节能标准，实施绿色建筑推

动计划，对政府投资的建筑及单体建筑超过2万平方米的大型公共建筑全面执行绿色建筑1星标准，“十三五”时期新增绿色建筑260万平方米以上。推动公共建筑节能改造与运行管理，从标准、设计、建设等方面大力推广可再生能源在建筑上的应用，鼓励建筑工业化等建设模式。优先发展公共交通，优化运输方式，推广节能与新能源交通运输装备。鼓励使用高效节能农业生产设备。开展节约型公共机构示范创建活动。强化结构、工程、管理减排，继续削减主要污染物排放总量。

二、加快低碳发展

扎实推进低碳试点建设，通过节约能源和提高能效，优化能源结构，增加森林、湿地碳汇等手段，有效控制二氧化碳、甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫等温室气体排放。提高非化石能源比重，推动煤炭等化石能源清洁高效利用。加快发展风能、太阳能、生物质能、水能、地热能。探索储能方式，推进智能电网建设，发展分布式能源，推行节能低碳电力调度。推进交通运输低碳发展，实行公共交通优先，鼓励自行车等绿色出行。主动控制碳排放，有效控制能源活动、工业生产过程、农业和废弃物处理领域温室气体排放。加强对钢铁、建材、化工等重点行业碳排放的有效管控。建立温室气体排放核算考核体系、重点企业（事）业温室气体排放报告制度、碳排放总量控制制度和分解落实机制。按照国家省部署，推动碳排放权交易工作。

第五节 加快生态文明制度建设

建立系统完整的生态文明制度体系，以制度创新为核心，用制度引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为。

一、全面落实生态文明体制改革总体方案

深入贯彻《生态文明体制改革总体方案》，健全并落实自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八项制度，用制度引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为，用制度保护生态环境。

二、健全管理机制

落实环境分区管理机制，实施总量协调分配机制。探索建立资源环境承载能力监测预警机制，编制自然资源资产负债表。建立对领导干部实行自然资源资产离任审计制度和生态环境损害责任终身追究制。开展绿色信贷、绿色保险等绿色金融政策试点创建工作。理顺资源环境价格体系，建立能够反映能源稀缺程度和环境成本的价格形成机制。完善资金投入机制，继续大力争取国家对重点流域治理、污染防治、农村环境综合整治、“两污”建设项目的支持。落实重要生态功能区生态补偿政策，争取国家加大对重点生态功能区的转移支付力度，逐步提高其基本公共服务水平。发展环保市场，推进节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度。

第六章 突出公共服务建设，确保保障和改善民生取得新突破

“十三五”时期，以实现人人享有基本公共服务为目标，坚持

以人为本、民生优先、保基本、兜底线、促公平，突出公共教育、公共卫生医疗、公共文化体育、社会保障等领域，加大投入，创新公共服务提供方式，不断扩大基本服务覆盖面，进一步提高服务水平和质量，推进社会小康建设，实现全体人民共同迈进全面小康社会。

第一节 优先推进公共教育均等化

始终把教育摆在优先发展的战略地位，按照育人为本，促进公平的原则，合理配置教育资源，增强教育活力，促进教育规模、结构和质量的协调发展，逐步实现基本公共教育服务均等化。

一、加快实现学前教育普及普惠

进一步扩大学前教育规模，全面实施好国家省学前教育重大项目和我市第二期学前教育三年行动计划。按照公益性、普惠性的方针，完善政府负责、分级管理的学前教育管理体制，构建政府主导、社会参与、公办民办并举的办园机制，不断提升办园水平，努力实现“乡乡有幼儿园、县县有示范园”，逐步使全市所有农村幼儿园达到省优质园标准，实现学前教育城乡发展一体化。2020年，学前教育三年毛入园率达85%以上，实现基本普及学前三年教育的目标。

二、全力推进义务教育均衡发展

强化以县为主管理，建立健全义务教育均衡发展责任制。进一步深化义务教育经费保障机制改革，统筹考虑城乡经济社会发展状况和人民群众的教育需求，加大投入力度，完善保障内容，提高保障水平。进一步优化教育资源布局，增加教育供给，努力

提高办学水平和教育质量。推进学校标准化建设、边远艰苦地区农村学校周转宿舍建设，全面完成中小学校舍安全工程暨美丽100校园行动计划，全面启动实施农村、贫困地区义务教育薄弱学校改造计划，均衡合理配置和共享教师、设备、图书、校舍等教育资源，以教育信息化扩大优质资源覆盖面，加快实施“智慧校园”建设，不断拓展“互联网+教育”的应用效益，努力缩小区域差距。切实保障进城务工人员子女、农村留守儿童、残疾儿童、孤儿等弱势群体更好接受教育。“十三五”末，县域内学校之间差距明显缩小，在全省率先实现义务教育基本均衡目标，九年义务教育巩固率保持在98%以上。

三、普及高中阶段教育

把提高教学质量作为普通高中教育工作的核心和重点，大力推进教学方式变革，优化高中阶段教育结构，提高普通高中教育质量和水平。改进现有学校基础设施建设资金投入模式，适度扩大高中办学规模，重视县区高中的建设，实施普通高中建设攻坚计划项目，扩大优质办学资源，提高优质高中比例，全面提升全市普通高中办学质量和水平，玉溪一中保持在省排名前5名，3所高中进入全省一级高中行列，县区普通高中质量大幅提升。完善资助方式，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。大力发展职业教育和继续教育，主动适应玉溪经济社会发展要求，结合“三区一港”产业发展定位，实施职业教育产教融合工程规划建设项目，优化学科专业布局和人才培养机制，推进产教融合、校企合作，

搭建科学合理的人才培养机制。加快玉溪职业教育园区建设，探索组建玉溪现代农业、工业与信息化、卫生康体、现代服务四个职业教育集团，打造玉溪职教品牌。积极推动职业教育与普通教育、继续教育沟通衔接试点工作，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费。“十三五”末，高中阶段教育毛入学率达到 95%以上，普及高中阶段教育，满足初中毕业生接受高中阶段教育的目标。

四、推进高等教育改革

按照省市共建共管的原则，紧紧围绕地方性、应用型、合作式、一体化的内涵建设要求，扶持玉溪师范学院、玉溪农业职业技术学院、玉溪技师学院主动对接全市经济社会发展的实际需求，进一步优化专业体系，打造具有地方特色的应用型高校。组建玉溪工业与信息技术学院，构建玉溪现代职业教育体系。全面开放高等教育资源，积极吸引省内外重点高校到玉溪设点办学、合作办学，扩大高等教育规模。

第二节 促进创业带动就业

坚持就业优先战略，实施更加积极的就业政策，千方百计增加就业岗位，“十三五”时期，全市实现累计城镇新增就业 11 万人，城镇登记失业率控制在 4.5%以内。

一、多渠道扩大就业

突出内需拉动、工业转型升级、服务业快速发展，优化劳动密集型产业结构，充分发挥第三产业吸纳就业的作用，拓展就业空间。大力支持民营和中小微企业发展，增加就业岗位。加快新型城镇化步伐，加快产城融合，扩大农村人口转移就业，深化城

乡一体化配套改革，推动农民工向稳定就业、高质量就业转变。

二、支持大众创业、万众创新

认真贯彻落实国务院《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》，激发全社会创新创业活力，以创业促进就业。加快构建玉溪众创空间，积极搭建创业平台，为创业者提供良好的工作空间、网络空间、社交空间和资源共享空间。健全创业机制，加快建立鼓励创业的公共服务机构，为创业者提供高效便捷的创业服务。完善创业政策，进一步放宽准入限制、降低创业门槛、破解融资难题、减轻税费负担，继续加大创业担保贷款扶持创业力度，落实国家省财政、金融、税收、价格等政策，完善贷款担保基金和贴息资金投入机制，以更完善的政策鼓励创业。积极鼓励科技人员和大学生创业，完善科技人员创业股权激励机制，推进实施大学生创业引领计划，为创业提供场所、公共服务和资金支持。

三、切实稳定和扩大困难人员就业

继续把高校毕业生就业创业放在首要位置，推动高等教育与就业需求结合，加强高校就业创业指导体系建设，健全鼓励高校毕业生到基层、中小企业就业和自主创业机制。促进农民工稳定就业，消除就业制度壁垒，进一步完善职业培训、就业服务、劳动维权“三位一体”的工作机制，推进农村劳动力进城务工和稳定就业。进一步完善困难人群就业援助长效机制，优先扶持和重点帮助零就业家庭、低保对象、退役军人、被征地农民等就业困难人员，积极开发公益性岗位，优先安排困难人员。促进失业人员再就业，坚持企业退出与保障职工权益的统筹，多渠道妥善安置。

四、完善就业服务体系

建立健全公共就业服务平台，加强制度化、专业化、社会化和信息化建设，构建统一规范灵活、城乡一体化的人力资源市场体系。进一步完善就业和社会保障服务体系，实现基层就业和社会保障设施项目全覆盖。整合人才和劳动力市场，健全统一规范的人力资源市场。加快职业技能实训基地、创业孵化基地建设。推进终生职业技能培训制度，继续实施农民工等就业群体的免费职业技能培训计划，提高劳动者素质。积极构建和谐稳定的新型劳动关系，全面实行劳动合同制度，不断提高小企业和农民工劳动合同签订率，推进劳动用工备案制度，建立劳动用工数据库，强化动态管理。完善职称评定制度，提高技术工人待遇。加强劳动保障监察和人事争议调解仲裁，加强劳动者权益保护，维护职工和企业合法权益。

第三节 提高城乡居民收入

坚持居民收入增长和经济增长同步，深入实施“城乡居民收入倍增计划”，持续增加城乡居民收入，全面提高社会保障水平。

实行有利于缩小收入差距的政策，明显增加低收入劳动者收入，扩大中等收入者比重。加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，着力增加低收入者收入，有效调节过高收入，多渠道增加居民财产性收入。规范收入分配秩序，保护合法收入，规范隐性收入，遏制以权力、行政垄断等非市场因素获取收入，取缔非法收入，逐步缩小城乡、区域、行业和社会成员之间的收入差距。

第四节 提高城乡居民社会保障水平

按照“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则，建立更加公平更可持续的社会保障制度，实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖。积极应对城镇化、老龄化给社会保障制度带来的严峻挑战，努力建设人人享有基本社会保障，保障项目基本完备、待遇水平稳步提高、管理服务高效便捷的多层次社会保障体系。

一、完善社会保险制度

健全统筹城乡的基本养老保险制度，进一步完善社会统筹与个人账户相结合的城镇职工养老保险制度，配合做好职工基础养老金全国统筹，逐步完善机关事业单位养老保险制度，贯彻落实渐进式延迟退休年龄政策。统筹完善城乡居民养老保险制度，加大对贫困人群代缴和资助力度，调整完善政策模式，完善被征地农民社会保障。2020年，城乡基本养老保险覆盖率达到95%。整合城乡居民医保政策和经办管理，逐步建立城乡统一的基本医疗保险制度，建立基本医疗保险关系接续制度，实现滇中地区社会保障卡“一卡通”，城乡三项医疗保险覆盖率保持在96%以上，不断提高保障水平，全面实施城乡居民大病保险制度，完善医疗救助制度，改革医保支付方式，强化服务和监管，发挥医保控费作用，鼓励商业保险机构参与医保经办。

二、构建适度普惠型社会福利制度体系

完善相关政策，积极构建适度普惠型社会福利制度体系，确保困难群众基本生活。继续完善城乡低保制度，推进补助标准动态调整和价格补贴互补，实现对生活困难家庭的分类救助，统筹

城乡特困人员供养制度，全面开展重特大疾病医疗救助工作，建立救急难工作长效机制。完善社会工作服务机构和社会工作者引领机制，扩大社会工作参与社会救助的范围和领域。支持慈善事业发展，加大对城市流浪乞讨生活无着人员的救助力度，在县區街道和社区普遍建立社会捐助接送站（点），广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动。坚持男女平等，切实保障妇女儿童权益，加强未成年人保护，全面实施《玉溪市妇女儿童发展规划》，大力发展妇女儿童事业，加快社区儿童之家建设。加快推进养老服务体系建設，积极开展应对老龄化行动，建设以居家为基础，社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。进一步加大政府投入，加快推进玉溪老年养护院、农村敬老院、老年人日间照料中心、农村居家养老服务中心等养老设施建设。推动医养结合，全面放开养老服务市场，创新供给模式，增加养老服务和产品供给，加快养老产业发展。积极开展公办养老机构改革试点，探索公办机构改制或公办民营，制定建设补贴、运营补贴等扶持政策，引导社会力量参与养老服务，大力发展老年人医疗、文化、体育、教育服务。加快实现儿童福利制度由补缺型向适度普惠型转变，建立儿童福利分类保障制度，优先完善基本生活、医疗卫生、教育等领域的福利保障内容。完善残疾人社会福利制度，建立健全困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，做好政府购买残疾人服务试点工作，促进残疾人集中就业。

三、构建覆盖城乡的住房保障体系

着力解决低收入和中低收入家庭住房困难，加快构建以政府为主提供基本保障，以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，有效保障城镇常住人口的住房需求。不断完善公共租赁住房、租赁补贴等多种方式改善城镇中低收入家庭、新就业毕业生居住条件。把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系，有效解决农民工的城市住房。以新农村重点建设、农村危房改造、农村居民地震安居工程、扶贫工程、易地搬迁等为重点，加快农村保障性住房建设，全面推进“棚户区”改造，改善基础设施条件，完善居住功能。

第五节 推进健康玉溪建设

进一步深化改革，完善医疗卫生服务体系，推动各类医疗机构合理分工、有效协作，不断提高公共卫生服务水平，促进人口均衡发展，持续提升人民健康水平，建设健康玉溪。

一、完善医疗卫生服务体系

充分发挥市人民医院和市中医医院“三甲”医院的龙头和骨干优势，促进医院加强内涵建设，全面完成市医院改扩建工程、市儿童医院、玉溪市全科医生临床培养基地和玉溪市重大病症诊治能力提升工程建设，不断提高临床医学研究、疑难重症的诊疗水平和培养基层医技人员的能力。开展好第三批公立医院改革国家联系试点工作，初步建立现代医院管理制度，医疗卫生服务体系能力和群众满意度明显提升。全面提升县级医院服务能力，继续推进县级医院基础能力建设，实施健康扶贫工程建设项目，不断完善设施设备，深入推进一体化管理，加大对基层医疗卫生机构的

培训和指导。切实加大投入，健全基层医疗卫生机构稳定长效的多渠道补偿机制，深化基层医疗卫生机构体制综合改革，完善基层医疗卫生服务网络和服务方式，加快社区卫生服务体系建设和城市新建居住区或旧城改造过程中，同步规划建设社区卫生服务机构，不断改善基层就医条件，基层医疗机构达标率达到 95% 以上，基本公共卫生服务能力有效提升，推动和完善基层首诊能力。加强基层医疗卫生队伍建设，加大以全科医生为重点的培训力度，完善基层卫生人才吸引和使用政策。积极探索多元化办医模式，鼓励社会办医院，推进玉溪西南国际医院暨健康产业园项目建设，引导社会办医院向高水平、规模化方向发展，发展专业性医院管理集团，提供康复、老年护理等紧缺服务，对公立医院形成有效补充。

二、提升公共卫生服务水平

进一步健全疾病预防控制、妇幼保健计划生育服务机构、精神卫生、急救、采供血等专业公共卫生服务机构，理顺机构职责，不断改善实验室和业务用房条件，提升全市急救、疾病预防与控制和妇幼保健等公共卫生服务能力。积极推进健康教育，开展好重大传染病、寄生虫病、地方病防治，加强妇幼和老年人的保健工作，提高妇女、儿童、老年人的健康水平。不断完善精神卫生防治体系，倡导健康生活方式，加强心理健康服务。实施食品安全战略，让人民群众吃得放心。坚持计划生育基本国策，优化人口结构，促进人口均衡发展，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，提高生殖健康、妇幼保健、托幼等公共服务水平，提升人

口素质。加强突发公共事件应急体系建设，提高突发公共事件卫生应急处理能力。

三、优化医疗卫生服务模式

建立并完善分级诊疗模式，建立不同级别医院之间，医院与基层医疗卫生机构、接续性医疗机构之间的分工协作机制，健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制，逐步实现基层首诊、双向转诊、上下联动、急慢分治。推进防治结合、医养结合，明确专业公共卫生机构和医疗机构的职责，加强医疗机构与养老机构、康复疗养等合作，做好老年病、慢性病和传染病等的联防联控和综合治疗。坚持中西医并重，充分发挥中医医疗预防保健特色优势，实施好基层中医药服务能力提升工程，充分发挥西医和中医两种手段综合服务能力，加快推进玉溪市中医医院重点学科建设项目。加快人口健康信息化建设，推动信息化在门诊预约、健康档案、远程医疗等方面的应用，普及应用居民健康卡，积极推进居民健康卡与社会保障卡、金融 IC 卡、市民服务卡等公共服务卡的应用集成，实现就医“一卡通”。

第六节 促进文化繁荣发展

坚持“两手抓、两手都要硬”，坚持社会主义先进文化前进方向，坚持文化和市战略，弘扬中华文化，建设和谐文化，不断完善公共文化服务体系，增强文化广电体育公共服务能力，不断提高全民文化意识和文化素养。

一、加强社会主义精神文明建设

坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习

近平总书记系列重要讲话精神武装党员、教育群众，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量。大力培育和弘扬社会主义核心价值观，深入开展理想信念教育、中国特色社会主义和中国梦的宣传教育。加强思想道德建设和社会诚信建设，增强国家意识、法治意识、社会责任意识，倡导科学精神。广泛开展爱国主义教育，弘扬聂耳精神，把培育“玉溪精神”融入培育和践行社会主义核心价值观之中。加强社会公德教育，弘扬中华传统美德，继续推进“双拥”活动，开展时代楷模、最美人物、道德模范、拥军典型、身边好人评选活动，褒扬凡人善举，传扬美德善行，提高公民道德素质。坚持正确舆论导向，健全完善社会舆情引导机制，传播正能量。加强网上思想文化阵地建设，发展积极向上的网络文化，净化网络环境。加强和改进基层宣传思想文化工作，深化各类群众性精神文明创建活动，努力创建全国文明城市。

二、推进文化事业全面繁荣

大力实施文化艺术精品工程和民族文化“双百”工程，打造玉溪知名文化品牌。突出重点、整合资源、加大投入，创新品牌设计和营销宣传，抓好澄江化石地博物馆、古滇国文化园、市广播电视传媒中心等重点文化项目，提升演艺设施、文化馆、纪念馆等服务能力和水平，举办好中国聂耳音乐（合唱）周系列活动。扶持优秀文化产品创作生产，建设玉溪新型智库，培养一批文化艺术领域的领军人物和玉溪特有少数民族文化艺术人才，努力打造知名文化品牌，扩大玉溪文化影响力。建立优秀文化保护传承

体系,全面开展全市文物资源普查,建立健全文物保护工作机制,增加投入,完善重点文物和非物质文化遗产传承保护机制,加大对李家山、金莲山等重点文物保护力度,让各民族优秀传统文化遗产得到传承发展,推进文化小康建设。

三、加强公共文化服务体系建设

建设完善结构合理、功能健全、使用高效的现代公共文化服务体系,推动基本公共文化服务标准化、均衡化发展,引导文化资源向城乡基层倾斜,保障人民基本文化权益。完善农村、社区文化、体育活动场所,继续实施文化活动室、“农家书屋”、文化广场建设,覆盖范围向人口较多自然村延伸,解决公共文化设施缺乏和现有公共文化设施不达标问题。全面落实《全民健身条例》玉溪市实施计划,完善体育基础设施,广泛开展全民健身运动,增强人民群众体质,提高竞技体育水平,力争在国内、国际赛事中取得好成绩。鼓励社会资金投入体育健身场所,推进高山国际体育健康中心等场所发展。加快广播电视地面数字无线覆盖网建设,推进和完善广播电视“村村通”、直播卫星“户户通”、有线数字电视进村入户、县城数字影院、农村电影放映等工程,满足人民群众看电视、看电影、听广播的需求。提升公共文化服务水平,积极探索“互联网+文化广电”发展路子,推动公共数字文化共建共享,继续实施公共数字文化惠民工程,完成市级数字图书馆建设任务,加快推进市级数字档案馆建设。完善公共文化设施免费开放市、县区财政配套投入保障机制,提升博物馆、文化馆(站)、

图书馆免费开放水平。加强广播电视、新闻出版等媒体建设管理，推进传统媒体与新兴媒体的融合发展，办好玉溪广播电视台和玉溪日报，提高舆论引导和新闻传播能力。

专栏 18

公共服务重点工程

●**公共教育**：学前教育三年行动计划、义务教育学校标准化建设、农村义务教育薄弱学校改造计划、普通高中建设攻坚计划、边远艰苦地区农村学校周转宿舍、玉溪职教园区、职业教育产教融合工程、教育信息化工程。

●**健康玉溪**：健康扶贫工程、妇幼健康和计划生育服务保障工程、公共卫生服务能力提升工程（疾控、采供血、精神卫生）、重大病症诊治能力提升工程、中医药传承与创新工程、基层中医药服务能力提升工程、人口健康信息化工程。完成市医院改扩建工程、市急救中心、市儿童医院、玉溪市全科医生临床培养基地，推进玉溪西南国际医院暨健康产业园建设。

●**就业和社会保障**：职业技能实训基地、创业园、园区众创空间、基层就业和社会保障服务设施。老年养护院、农村敬老院、社区日间照料中心、县级儿童福利设施、残疾人康复托养设施。

●**体育设施建设**：公共体育场、全民健身中心、足球场地设施、农民体育健身工程、社区多功能运动场、体育健身场所。

●**公共文化**：澄江化石地博物馆、古滇国文化园、市广播电视传媒中心、县级文化馆、图书馆、乡镇文化站、村（社区）综合文化服务中心、农村“小广场大喇叭”工程、广播电视基础设施、县城数字影院、文化遗产保护工程。

第七章 突出民族地区发展，确保民族团结进步取得新突破

坚持和完善民族区域自治制度，坚定不移执行党的民族政策，把扶贫攻坚与推进民族地区发展结合起来，打好扶贫攻坚战，努力推进民族团结进步示范区建设。

第一节 深入推进民族团结进步示范区建设

深入开展民族团结、爱国主义教育，把发展作为解决民族问题

的根本途径，加大民族地区的扶持力度，切实加强和改进新形势下的民族工作，团结全市各族人民精神相依、和衷共济、同奔小康。

一、推动民族地区加快发展

优先解决民族地区基础设施瓶颈制约，优先安排与少数民族群众生产生活密切相关的公益性项目，实行差别化的产业政策，鼓励和支持民族地区加快发展民族特色农业、医药、手工业、特色旅游、文化产业等特色经济和优势产业。大力推进民族地区城乡一体化发展，加快城镇公共服务向民族地区乡村延伸发展。加大投入力度，按照公共服务均等化要求，推动医疗卫生、创业就业、社会保障、住房保障、残疾人群服务等公共资源优先向民族地区配置。继续扶持人口较少民族、特困民族和“散杂居”民族，加快脱贫步伐。着力改善生产生活条件，改善教育文化事业，加大对民族地区重点生态功能区的转移支付，着力推进示范区、示范县、示范乡镇、示范村创建工作，关心和支持人口较少民族发展。加强少数民族专业技术人才、企业经营管理人才、高技能人才和领军人才的培养和使用，加大基层少数民族干部、村官培训和挂职锻炼工作力度。

二、构筑各民族共有精神家园

大力培育和弘扬社会主义核心价值观，深入开展民族团结、爱国主义教育，培养和宣传民族团结先进典型。加大对少数民族文化的抢救保护和传承力度，实施民族文化精品工程和云岭文化名家工程，扶持民族文化产业的发展，加快民族文化建设步伐。促

进各民族交往交流交融，依法保障各民族平等权益，推动建立相互嵌入式的社会结构和社区环境，促进各民族互相了解、尊重和信任，倡导和支持开展民族团结月、团结周、团结日等活动，利用重要纪念日，民族传统节日等开展群众性活动，促进各民族相互交流，共建美好家园。

三、切实加强民族宗教工作

推动民族团结进步示范区创建，坚持和完善民族团结目标管理责任制，建立网格化协调处理民族关系的工作机制，构建党委领导、政府负责、有关部门协同配合、全社会通力合作的民族工作格局。坚持和完善民族区域自治制度，推动民族宗教工作法治化，依法处理民族问题，依法协调民族关系，依法管理宗教事务，依法保障各民族平等权益。建立健全与宗教界人士的联系机制，更好地团结信教群众，切实维护民族团结、促进宗教和谐。

第二节 打赢脱贫攻坚战

坚持把脱贫攻坚作为第一民生工程，采取坚决有力的措施，攻坚克难，坚决打赢脱贫攻坚，确保 2017 年全市建档立卡 93162 人全部脱贫，所有贫困乡、村全部实现脱贫摘帽。

一、推进片区扶贫攻坚

聚焦集中连片特困地区、民族地区、哀牢山片区、革命老区和原华侨农场地区，以整村、整乡和整族综合扶贫为单元，建立扶贫专项资金，增加公共财政投入，引导公共投资向贫困地区集中、社会投资向贫困地区集聚、扶持政策向贫困地区倾斜，实施

基础设施改善、特色产业培育、劳动力转移培训、搬迁新村建设、社会保障和社会事业发展、整乡整村整体推进、人口较少民族整体帮扶、生态建设和环境保护等工程,推进区域发展和扶贫开发,促进区域整体脱贫。

二、深入实施精准扶贫

瞄准建档立卡贫困人口,因乡因族制宜、因村施策、因户施法、深入实施精准扶贫。加快发展贫困地区高原特色现代农业,大力发展贫困村生态旅游、观光农业旅游和乡村旅游,加强贫困地区网络电商基础设施、服务网点和物流配送体系建设,开展户用光伏、光伏农业和光伏电站扶贫,通过因地制宜发展特色产业脱贫。加快就业和社会保障公共服务设施建设,加大就业专项资金向贫困地区转移支付力度,实施雨露计划、农村贫困劳动力职业技能培训行动,贫困村致富带头人培训行动和农村实用技术培训,就地转移就业或外出务工脱贫。坚持群众自愿、积极稳妥原则,因地制宜选择移民新村、小城镇、工业园区、乡村旅游区等对居住条件恶劣的贫困人口进行安置,并统筹推进搬迁农户住房、基础设施、公共服务设施、产业发展和素质提升,建成环境优美、宜居宜业的美丽乡村,实现易地扶贫搬迁脱贫。合理调整贫困地区基本农田保有指标,将贫困地区25度以上基本农田全部纳入退耕还林还草范围,实施生态补偿脱贫。制定农村最低生活保障与扶贫开发有效衔接的实施方案,将所有符合条件的贫困家庭纳入低保范围,实行最低生活保障制度兜底脱贫。

三、完善扶贫开发机制

健全完善投入增长保障机制,大幅增加财政扶贫资金投入和各类金融机构对脱贫攻坚的金融支持,并在扶贫开发中推广政府与社会资本合作、政府购买公共服务等模式。健全完善扶贫资源资金整合机制,构建投资、产业、财税、金融扶贫、科技人才支撑、土地保障、社会扶贫等政策良性互动、共同发力的格局。探索资产收益扶贫机制,把财政专项扶贫资金或部分支农资金投入形成的资产股份化并授予贫困户,增加贫困人口财产性收入。完善“挂包帮”“转走访”长效机制和驻村帮扶制度,落实各挂联单位工作责任,推动精准扶贫、精准脱贫各项措施落到实处。建立脱贫摘帽退出考核机制,确保脱贫摘帽结果有质量、符合实际、经得起检验。完善县区领导班子和领导干部考核机制,把扶贫开发工作纳入县区综合目标考核。健全完善社会参与机制,引导各类企业、社会组织、个人参与脱贫攻坚,建立“政府主导、群众主体,社会参与”的大扶贫格局。

第八章 突出经济发展内生动力建设,确保深化改革取得新突破

坚持社会主义市场经济改革取向,切实增强深化全面改革自觉性和坚定性,以问题为导向,认真处理好政府和市场的关系,更加注重推进改革的系统性、整体性和协调性,以改革促结构优化,以改革促民生改善,以改革促公平正义,为全市发展提供强大动力和制度保障。

第一节 坚持和完善基本经济制度

坚持公有制为主体，多种所有制经济共同发展。继续深化国有企业改革，加强国有资产管理，提高国有资本配置和运行效力，确保国有资产保值增值。全面推行国有股权放开、市场化重组，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展，鼓励国内资本参与国有企业改革，建立依法依规的现代企业制度，确实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益。大力发展非公经济。探索建立市场准入负面清单，破除不合理的行业准入限制。继续完善支持民营经济发展的政策措施，支持发展非公有资本控股的混合所有制企业参与国有企业改革，引导非公企业建立现代企业制度，打破垄断，消除隐性壁垒，鼓励民间资本投向国家没有明令禁止和特许经营等领域。制定加快推进非公有制企业进入特许经营领域的具体办法，在市政、油气、电力、铁路、资源开发、公用事业、社会事业等领域，持续推出示范带动项目吸引非公经济进入。

第二节 建立健全现代市场体系

加快建设开放、竞争有序的商品市场和人才、技术、产权、资本、土地等生产要素市场，实现商品和要素的自由流动和平等交换。完善监管体制和机制，反对垄断和不正当竞争。完善市场主体信用约束机制，加快建立社会征信体系。

一、坚持由市场决定价格的机制

坚持市场配置资源的决定性作用，全面放开竞争性领域商品和服务价格，减少政府对价格形成的干预，按照市场化方向，深

化能源、水资源、环境服务、医疗服务、交通运输、公用事业和公益性服务等重点领域价格改革，放开竞争性环节商品和服务价格。深化资源性产品价格改革，进一步完善居民用水、用气阶梯价格政策。建立优势资源开发促进经济社会发展和生态文明建设的价格形成机制。加强价格监测分析和重要农产品价格调控，充分发挥价格调节基金保供稳价作用。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。

二、推进要素市场化改革

探索金融资本与产业资本相互融合发展，努力引导资金向市场主体投放，空间为市场主体预留，人才向市场主体流动，技术向市场主体集聚，为市场主体发展提供要素保障。积极探索实现资本、技术、企业家才能有效结合的途径。扩大市场配置国有土地的范围，减少非公益性用地划拨。完善对被征地农民的保障机制。加快推进全市农村集体土地确权登记颁证，建立健全不动产登记制度。在符合规划和用途管制前提下，鼓励农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。完善对被征地农民的合理、规范、多元保障机制。探索农村集体经营性建设用地流转新模式，建立健全流转实施管理政策。完善土地复垦和城乡建设用地增减挂钩政策。

三、健全完善信用体系

健全社会征信体系和完善市场主体信用约束机制，清理和废除妨碍公平竞争的各种规定做法，建立违背市场竞争原则和侵害消费者利益的企业黑名单制度。

第三节 深化行政体制改革

推动政府职能转变，处理好政府与市场、政府与社会、政府层级间的关系，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能，激发市场活力和市场创造力。

一、深化行政审批制度改革

按照“精简事项，优化程序，减少层级，压缩时限，规范行为，提高效率”的原则，以提高各级政府行政执行力和优化政府服务为重点，加快推进行政审批制度改革，进一步简政放权，坚持权力和责任同步下放，调控和监管同步加强，全面清理和取消非行政许可审批项目。坚持依法行政，做好行政审批项目的“接、放、管、服”。全面清理精简投资项目前置审批，规范投资项目审批中介服务和中介服务收费，简化优化投资项目审批流程。大力推进园区授权审批改革，赋予园区更多经济社会管理权，深化园区投资审批改革。大力推进网上并联办理，强化协同监管，深入推进省、市、县三级联网联动审批。推进行政许可项目标准化管理，编制办事指南，推进行政许可办事流程再造，全面清理精简办事环节和申报材料，最大限度实现便民利民，方便群众和企业办事，提高审批效率。继续深化商事制度改革，深入推进登记注册制度便利化，营造宽松到便捷的准入环境；加强和规范事中事后监管，加快企业信用信息公示系统的建设和优化，积极构建以信用为核心的新型市场监管机制。

二、推进政府机构改革

理顺部门职责，积极稳妥推进政府机构改革。严格控制机构编制和财政供养人员总量。稳步推进事业单位分类改革。创新事业单位管理体制，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，建立事业单位法人治理结构和统一登记管理制度。深入开展行业协会商会与行政机关脱钩试点，促进行业协会商会健康有序发展。有序推进党政机关、事业单位、国有企业和金融企业公务用车制度改革。适时开展党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革。加大政府购买服务力度，凡适合社会力量承担的，都要引入竞争机制，通过承包、委托、采购等方式交给社会力量承担，推进全市公共服务社会化。

三、建立政府权责清单制度

大力推进依法行政，规范行政权力运行。推行权力清单制度。按照职权法定原则，对政府部门行使的行政职权，制定行政职权目录，并以清单形式向社会公布。以行政权力规范化和标准化为切入点，建立健全权力清单、责任清单管理模式，逐步实现“法无授权不可为、法定职责必须为”。积极探索负面清单制度，让各类市场主体平等进入负面清单之外领域，建设法治、责任、阳光、效能、服务政府。拓宽群众监督渠道，让人民监督权力。

第四节 深化财税体制改革

按照“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”的思路，全面深化财税体制改革。

一、建立现代预算制度

完善政府预算体系，建立全面规范、公开透明预算制度，实施跨年度预算平衡机制和中长期财政规划管理。转变财政支持发展方式，构建产业发展投资引导基金体系和财政金融互动政策体系。健全覆盖所有财政性资金和财政运行全过程的监督体系。规范政府债务管理，完善政府债务风险预警机制。健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策。完善地方税体系，进一步深化地方税收征管改革，完善纳税服务体系，实施税收风险管理和纳税评估，培育稳定的地方支柱税源。

二、建立事权与支出责任相适应的制度

完善市以下分税制体制，推进建立事权和支出责任相适应的制度。理顺各级政府事权，市与各县区按事权划分相应承担和分担支出责任。对于应属县区的事权，自身财力难以满足支出责任的，通过一般性转移支付保障其财政支出需求。改革完善市对下转移支付制度，加大一般性转移支付和定向财力转移的规模和比例，深化财政专项资金管理改革。清理、整合、规范专项支付项目，理顺市与各县区收入划分，保持现有市与各地财力格局总体稳定。

第五节 深化投融资体制改革

加快构建市场引导投资、企业自主决策、融资方式多样、中介服务规范、政府宏观调控有效的新型投融资体制。

一、规范政府投资行为

完善政府投资管理制度，实施全口径基本建设财政资金预算管理制度。发挥政府投资的引导带动作用，优先支持社会资本投

资项目建设，加大基础设施、新型城镇化、产业转型升级、民生改善等重点领域投资，推动形成市场化、可持续的投入机制和运营机制，提高投资有效性和精准性。创新投资管理方式，强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准，完善投资市场监测预警系统。健全和完善投资调控体系，加强行业规划、产业规划、产业政策、信息发布、区域布局等方面的引导。完善社会稳定风险评估制度，健全重大项目审计、稽查、后评价制度，完善责任追究制度。

二、全面开放投资领域

除国家产业政策禁止的领域外，全面对社会资本开放。以五大基础设施网络为重点，进一步促进政府投资、信贷投入和社会融资的联动。优化财政资金支持方式，探索由直接支持具体项目向设立投资基金方式支持转变。推广政府和社会资本合作（PPP）模式，创新收益和分配机制，完善社会资本投资收益分享机制，鼓励和吸引社会投资参与公共服务、环境保护、生态建设、基础设施等重点领域建设营运，保障社会资本投资合理收益。优化财政投入及管理方式，建立政府购买服务专项资金，优先用于弥补社会资本参与准公益性项目的投资收益。

三、建立健全多层次资本市场体系

开展中小企业直接融资服务、股权投资基金发展、要素市场培育发展等便利化行动，支持企业上市，引导企业到“新三板”、“四板”和区域性股权交易市场挂牌融资。积极拓展债券融资，鼓

励和帮助符合条件的企业发行企业债券。建立健全各类资本共同参与的创业投资体系，支持设立产业投资基金和创业投资基金。积极通过企业债券、项目收益债券、可持续债券等方式，用于特许经营项目建设。鼓励发展支持重点领域建设的投资基金，规范发展私募投资基金市场，建立健全各类资本共同参与的创业投资体系，支持设立产业投资基金和创业投资基金。

四、深化金融体制改革

围绕昆明区域性国际金融中心、沿边金融综合改革试验区建设，积极参与跨境人民币业务创新、人民币跨境融资和跨境使用先行发展。大力发展普惠金融，支持云南红塔银行做大做强，吸引国内外金融机构到玉溪设立法人机构、区域管理总部或分支机构，鼓励各类金融机构向基层延伸设立服务机构和网点，大力推进农信社改革，发展普惠金融和绿色金融，开展县域三级金融改革创新和服务便利化试点，加强对中小微企业、农村特别是贫困地区金融服务。积极申报发展互联网金融。加强地方金融监管体系和风险防控体系建设。

第九章 突出发展开放型经济，确保对外开放合作取得新突破

牢固树立开放包容、互惠共赢的理念，坚持开放兴市战略，主动服务和融入国家省发展战略，统筹利用好国际国内两个市场、两种资源，加快开放型经济建设。到 2020 年，力争全市外贸进出口总额年均增长 20%以上，引进市外国内资金年均增长 15%以上，努力建成国际大通道和现代物流重要枢纽、辐射南亚东南亚的重要基地。

第一节 构建对外开放合作新格局

以全面融入中国—中南半岛国际经济走廊、孟中印缅经济走廊建设为重点，以通道建设为先导，参与构建中越、中老、中缅、孟中印缅等国际运输大通道，深化国际交流合作，促进投资贸易、产业发展、能源资源和人文交流等领域合作取得新突破。主动融入“一带一路”和长江经济带建设，联动国内腹地，拓展与友好城市、各类协会合作的广度和深度，借力发展。以云南建设面向南亚东南亚辐射中心为契机，积极参与建设云南面向南亚东南亚的区域性的国际经济贸易中心、科技创新中心、金融服务中心和人才交流中心。加强与云南省沿边开放经济带、澜沧江开发开放经济带和金沙江对内开放合作经济带合作，对接好市场、资源、信息、港口、口岸等，借道发展，构建内外联动、互为支撑、互利共赢的开放新格局。围绕玉溪“三区一港”产业发展定位，大力培育一批外向型龙头企业，积极推进农产品加工出口基地、生产资料加工出口基地建设，引导专业市场、仓储设施、冷链运输向物流园区物流中心集中，建成全省最大的农产品加工出口示范区，积极谋划建设区域性会展中心，努力将玉溪建成面向南亚东南亚辐射中心的重要基地。

第二节 创新招商引资模式

创新招商引资模式，创新政策，提高服务水平，推进招商引资工作上台阶，力争引进市外国内资金年均增长 15%以上。

一、创新招商引资模式

发挥政府主导作用，完善法治化、便利化、国际化的环境，

找准坐标定位，充分利用“南博会”、“泛珠会”、“滇港粤澳”、“滇沪”等合作机制和平台，主动加强与长三角、珠三角、环渤海、川渝等重点区域的对接，紧盯国内 500 强、上市公司和各类知名行业协会，加大引进战略合作伙伴，深入开展资本与产业合作、联合，积极引进科技含量高、产业链长、辐射带动大的大项目、好项目。积极承接劳动密集型产业和汽车、先进装备制造、生物医药食品、电子信息、建材、消费品等产业转移，建设互联网+外向型产业，进出品商品+生产加工基地。坚持外引与内联有机结合，通过大众创业、万众创新，积极盘活本地小微企业和存量资本，形成新的产业集群。突出招商质量，加大对管理、技术、人才、智力的引进。对生态环境敏感区域特别是“三湖”地区，严把环境准入关口，做到环境污染项目不落地、环保不达标项目不落地，不以牺牲环境为代价换取一时的发展。提升服务水平，按照属地管理和“谁签约、谁负责”的原则，做好精准招商、点对点招商，落实项目推进责任，提高招商引资项目落地率。

二、创新招商引资环境

坚持政策一宽再宽、利益一让再让、服务一改再改、环境一造再造，用足用好国家和省出台的各项扶持政策，完善招商引资和投资促进政策，鼓励扶持经济效益好、提供税收多、带动就业强的企业落地，鼓励大胆探索，敢试敢闯，在实践中积累经验、在实践中完善政策。

创新招商引资政策，营造比政策更有吸引力、比优惠更有竞

争力的一流投资环境，充分发挥产业园区的载体作用，着力提高招商引资的质量和效益，提升开放型经济发展水平。强化“政府营造环境、企业创造财富”理念，推进招商引资项目审批“便利化”，营造灵活宽松的政策环境和优质高效的政务环境。坚持依法行政，规范执法行为，切实保障企业和项目业主合法权益，营造公正严明法治环境。坚持正确的舆论导向，在全社会形成爱商、亲商、护商的良好氛围，形成内培外引、同等对待、同等促进的良性局面，营造健康向上的社会环境。

第三节 加强对外贸易合作交流

积极拓展国际国内区域合作，利用好两个市场、两种资源，实现要素有序流动、资源高效配置、市场深度融合，促进投资贸易、产业发展、能源资源和人文交流等各领域合作，全面提升面向南亚东南亚开放的平台和窗口作用。

一、扩大贸易规模

扩大规模、优化结构，推动一般贸易和加工贸易协调发展、货物贸易和服务贸易相互促进，发展符合玉溪特点的加工贸易，培育一批加工贸易承接转移示范基地，鼓励外贸企业加大技术改造力度，推进加工贸易转型升级，推进出口产品向高技术含量、高附加值转化。加快推进农产品加工出口示范区建设，建设好全省蔬菜交易中心、柑桔和野生菌为主的林果交易中心、东南亚水果进口集散中心。培育一批外贸综合服务机构，搭建跨境电子商务平台，大力推进跨境电子商务发展，构建集技术服务、产品展示、

交易服务、仓储配送等功能为一体的公共交易平台，努力建成国际大通道和现代物流重要枢纽、辐射南亚东南亚的重要基地。

二、开展教育文化等对外合作交流

全方位加强与长江经济带、泛珠三角区域、长三角区域等国内省区的合作协作，拓展与南亚东南亚国家交流合作，提升对内对外合作交流水平。加快建设高水平的教育、文化、科技、卫生、体育等对外服务平台，建立完善交流合作长效机制，开展多种形式人文交流与合作，打造区域性医疗服务基地、科技服务基地和人文交流中心。鼓励地方企业、工商企业等发挥建设性作用，建立多层次的交流合作机制。发挥华为小语种平台作用，加强大众化、特色化、品牌化的宣传活动，营造良好的文化生态和舆论导向，增进了解互信、促进国际友谊的示范性窗口，培育开放包容的玉溪城市文化。

三、推进“走出去”战略

深入实施“走出去”战略，放宽对外投资限制，加强与东部发达地区及西南地区的外向型企业开展多层次、多形式、宽领域合作，促进市内企业与省属企业、央企抱团，与省外大企业联手，共同承揽境外工程项目，拓宽劳务输出渠道。积极参与南亚东南亚国家各领域的交流合作，推进货物贸易、服务贸易、投资合作，促进人流、物流、资金流、信息流等的汇聚，带动经济、信息、科技、教育、文化等领域的互动发展，支持市内企业开展直接投

资、并购投资、联合投资和开办企业等，实施产业合作、工程承包、设计咨询和劳务合作，开展国际化经营。

第十章 突出依法治市，确保民主法治和社会治理取得新突破

坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益，维护社会公平正义，创新社会治理体制，不断推进治理体系和治理能力现代化，为全面建成小康社会提供坚强的法治保障。

第一节 坚持党的领导核心作用

坚持党总揽全局、协同各方，发挥各级党委（党组）在经济工作中领导核心作用。发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，更好带领群众全面建设小康社会。注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，最大限度凝聚全社会共识和力量，推进改革发展，维护社会稳定。

第二节 推进法治玉溪建设

坚持人民当家作主、依法治国有机统一，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持依法治市、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治玉溪、法治政府、法治社会一体建设，用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、维护稳定。

一、完善社会主义民主制度

坚持和完善人民代表大会制度，切实履行宪法和法律赋予的神圣职责，充分发挥人大作为贯彻党的群众路线重要阵地和广泛

联系群众重要平台的作用，实现和保证好人民当家作主，推进我市治理体系和治理能力的现代化。坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽政权机关、政权组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。更好发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商和社会协商，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商。促进网络协商民主健康发展。坚持和完善民族区域自治制度，切实加强和改进新形势下的民族自治县工作。完善基层群众民主制度，畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。

二、推进科学立法

坚持立法决策与改革决策相衔接，强化人大及其常委会在立法工作中的主导作用，推进地方立法工作健康有序进行。建立健全人大代表参与立法调研、起草、论证、协调、审议机制。建立立法协商机制，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。健全地方性法规和政府规章体系，完善政府规章起草、论证、协调、审议工作机制。强化对“一府两院”执法司法的监督，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。坚持权责统一，做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。加强对法律法规实施情况的监督，健全法律法规实施情况报告制度，加强对制定法律法规配套

办法的监督检查。完善规范性文件备案审查机制，加强与政府法制工作机构的合作，形成审查监督合力。

三、推进法治政府建设

依法设定权力，推进政府机构职能法定化，完善各级政府及其工作部门行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。依法行使权力，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，推进事权规范化、法律化，强化科学民主决策，建立健全重大行政决策公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的法定程序，落实重大行政决策终身责任追究和责任倒查。深入推进行政执法规范化建设，加强和改进行政执法，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，建立职能集中、管理规范、上下协调、运行有效的综合执法体系，严格规范公正文明执法。加强对行政权力运行的制约和监督，开展行政许可监督检查，认真落实行政执法责任制，规范部门和岗位内部流程控制，完善考评机制，全面推进政务公开，加强政府诚信建设。

四、促进司法公正

坚持分工负责、相互配合、互相制约、权责一致的司法权力运行体制，理顺司法权与司法事务管理权、监督权的关系，确保依法独立公正行使审判权检察权，优化规范司法职权配置，建立完善司法责任制，推进司法公开民主，加强人权司法保障，强化司法活动监督，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法体系，提高司法公信力。整合公共法律服务资源，拓展服务领域，逐步健全公共法律服务体系。

五、推动全民守法

健全和创新普法宣传教育机制,把法治教育纳入国民教育体系,纳入社会主义精神文明创建活动,广泛开展法治社会宣传教育活动。加强民族、山区、农村和宗教场所的普法教育,提高全民守法教育。落实执法主体“谁执法谁普法”责任制,坚持法治德治两手抓,开展多层次、多领域的诚信法治宣传及法治创建活动,引导全民诚实守信、自觉守法、遇事找法、解决问题靠法,使尊法守法成为各族群众的共同追求和自觉行动。

第三节 加强社会治理

围绕推进社会治理体系和治理能力现代化,扎实推进社会治理体制创新,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,推动政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动,建设平安玉溪。

一、创新社会治理方式

完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系,实现政府治理与社会调节、居民自治良性互动,增强社会自我调节功能,推动从传统社会管理向公众与政府共同承担社会治理责任的转变。创新社会治理方式,依托网格化社会服务管理信息系统,加强便民服务中心和综治维稳信访中心建设,健全市、县区、乡镇(街道)、村(社)四级基层综合服务管理中心,健全社会组织管理体制,推行社会组织直接登记制度,加大政府购买公共服务和财税扶持力度,积极探索将政府公共管

理、服务、协调、技术等事务工作，通过委托、购买服务、补贴服务等方式向社会组织转移。推动治理理念从政府管控向主动服务转变，治理主体从政府包揽向政府主导社会共同治理转变；治理方式从管控规制向法治保障转变；治理手段从单一向多重综合运用转变；推动治理环节从事后处置向源头治理前移。加强全民思想道德建设，强化社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，引导人们自觉维护社会秩序。深化殡葬改革，大力倡导“绿色生态葬”。

二、有效预防和化解社会矛盾

建立健全符合玉溪实际的社会矛盾预警、风险识别、风险评估机制。建立顺畅有序的诉求通道，健全就地解决群众合理诉求机制，探索建立涉法涉诉信访依法终结制度。引导社会组织、社区组织和基层群众就社会治理开展双向和多向民主协商，探索建立广泛参与、多元多层的社会协商机制，在协商中聚合社会力量，形成社会共识，为推进社会综合治理注入新活力。完善个人心理医疗服务体系和特殊人群专业心理疏导矫治救助体系。加快构建“大调解”工作体系，建立健全县乡村组四级人民调解网络和衔接矛盾纠纷调处化解机制。健全调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等受理机制，处理好关系群众切身利益、群众反映强烈的突出问题。依法妥善处置涉及民族、宗教等因素社会问题，切实保障少数民族和信教群众合法权益，促进民族宗教和谐。

三、推进社会治安综合治理

以信息化支撑社会，加强全市社会治安防控体系建设，加大政法基础设施和基础综合管理平台建设力度，加快构建人防、物防、技防结合和打、防、管、控结合的立体化社会治安防控体系。切实推进禁毒人民战争，预防为主，综合治理，强化堵源截流、预防教育、吸毒人员管控，完善毒品查缉和戒管体系建设。切实加强艾滋病预防和源头控制，加强病源管理，落实艾滋病防治药免费供给的行政干预，深入开展关怀救治和预防工作。依法严厉打击极端暴力、恐怖主义、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，严密防范宗教极端思想传播，坚决取缔非法宗教活动和组织，大力提升政府处置社会安全突发事件能力，保障人民群众生命财产安全。

第四节 健全公共安全保障体系

健全公共安全预警机制，提高防灾减灾和综合处置能力，提升保障公共安全和危机管理的能力，努力构建全方位、立体化的改革安全保障网。

一、强化公共安全预警监管

完善舆情管理体制，建立市区县通达的监测预警和决策体系，完善安全生产、食品药品、道路交通、消防、自然灾害等应急体系建设。建立健全安全生产责任体系，强化企业主体责任落实，完善安全生产常态管控机制，加强重点行业监管，严格安全生产监管执法，加大危险源监控和隐患排查治理力度，提升生产安全事故应急救援能力，监督和保障职业健康。强化政府食品药

品安全监管责任，完善食品药品安全标准体系，加快食品药品检测体系建设，建立健全食品药品质量追溯制度、食品药品执法和安全风险监测评估预警体系。完善公共卫生、疾控、消防等安全责任制度，加大依法管理互联网、通信等信息渠道力度，强化网络法治建设和舆论引导，确保网络信息可管控。强化道路交通安全防控体系和公路安全生命防护工程建设。加大危险废弃物管理力度，严格规范处理处置途径和方式。

二、提高防灾减灾和综合处置能力

完善党委领导、政府主导、民政综合协调、部门配合、社会参与、功能齐备、科学高效、覆盖城乡的综合防灾和救灾救助体系。全面加强地震、地质、气象、生物等自然灾害的防灾减灾和综合处置能力，健全社会应急动员和灾难预警、应急响应、损害评估等机制。坚持主动防灾、充分备灾、科学救灾、有效减灾的原则，加强对地震、气象、火灾、滑坡、泥石流等灾害的监测、预报、预警、防范和处置能力建设。加强防灾减灾工程和人才队伍建设，开展形式多样的主题宣传和演练活动。健全周边动植物安全协作机制，强力构建动植物疫病和外来生物入侵的生物预警体系。

第四篇 规划的组织实施

第一章 完善规划体系

优化整合全市规划资源，建立以《规划纲要》为龙头，《区域规划》、《重点专项规划》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“十三五”规划体系，提高规划的整体性和协调性，增强规划的可操作性和约束力。

一、强化《规划纲要》行动纲领功能

“十三五”《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、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，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）“十三五”时期《重点专项规划》的组成

为确保“十三五”《规划纲要》的顺利实施，把“十三五”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，市政府组织编制和实施23个重点专项规划。

专栏 19 玉溪市“十三五”重点专项规划

- 玉溪市“十三五”产业发展规划
- 玉溪市“十三五”高原特色农业发展规划
- 玉溪市“十三五”装备制造产业发展规划
- 玉溪市“十三五”生物产业发展规划
- 玉溪市“十三五”服务业发展规划
- 玉溪市“十三五”旅游产业发展规划
- 玉溪市“十三五”能源产业发展规划
- 玉溪市“十三五”信息产业发展规划
- 玉溪市“十三五”林业保护规划
- 玉溪市“十三五”创新型城市发展规划
- 玉溪市“十三五”循环经济发展规划
- 抚仙湖“十三五”水污染综合防治规划
- 玉溪市“十三五”教育发展规划
- 玉溪市“十三五”卫生和计生发展规划
- 玉溪市“十三五”扩大就业发展规划
- 玉溪市“十三五”文化发展规划
- 玉溪市“十三五”体育发展规划
- 玉溪市“十三五”扶贫开发规划
- 玉溪市“十三五”防灾减灾规划
- 玉溪市“十三五”安全生产规划
- 红塔区“四规合一”试点发展规划
- 易门县“四规合一”试点发展规划
- 玉溪市“十三五”规划项目库

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）“十三五”时期区域规划的组成

“十三五”时期认真编制好《玉溪市“十三五”综合交通发展规划》、《玉溪市“大玉溪”战略规划》、《玉溪市“十三五”生态建设与环境保护规划》、《玉溪市“十三五”水资源配置规划》等区域规划。

四、编制部门行业规划

根据上级部门的要求，相关部门要完成部门行业规划编制工作。编制时既要充分贯彻上级意见精神，又要充分反映本地、本部门、本行业的特色，尽可能细化内容，落实到重大项目上，并做好与总体规划纲要、区域规划、重点专项规划的衔接。

五、改革创新《县区规划》

在国家省、市、县规划中，县区规划应该成为最贴近人民、有约束力、可操作的规划。根据国家发改委和省相关要求，鼓励有条件的县区，突出区位特色，积极探索推进“多规融合”、“多规合一”，编制集经济社会发展、主体功能区建设、土地利用、城镇建设、基础设施和生态环境于一体的县区总体规划，把经济社会发展目标、战略任务和空间布局整合进一个顶层规划中，形成一个县区一本规划、一张蓝图。

六、加强规划实施衔接

突出《规划纲要》统领全局的作用，强化专项规划、区域规划等各类规划的细化功能，加强规划内容衔接，促进区域规划、专项规划与城市总体规划、土地利用总体规划、省级规划、县区规划、年度计划的相互协调。下级规划要在约束性目标、空间功

能定位和重大基础设施建设等方面与上级规划进行对接；区域规划和专项规划要在发展目标、空间布局、重大项目建设等方面与总体规划进行对接；同级总体规划要在空间布局和基础设施建设等方面与周边地区的总体规划进行对接；同级区域规划和专项规划要在发展目标、空间布局、重大项目建设等方面进行对接。正确处理经济社会发展规划与城市规划、土地利用规划之间的关系，加强衔接配合，确保在总体要求、发展目标上方向一致，在空间配置、功能布局上协调一致，不断提高规划的管理水平和实施绩效。

第二章 强化项目支撑和要素供给

一、加大项目支撑力度

由各主管部门、县区提出，市发展改革委汇总，建立“十三五”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，市发展改革委对项目库进行滚动调整。“十三五”时期，围绕交通、市政、生态环境、社会发展、园区和产业发展、农田水利等方面，按照集中力量办大事的原则，突出重点，组织实施一批关系全局和长远的重大项目，夯实跨越式发展基础。切实提高前期工作质量。按照规划纲要和专项规划，不断充实和调整基础设施、产业发展项目库。根据项目推进的要求和投资方向、重点，做好年度投资计划和前期工作计划编制，形成科学合理的项目形成机制。严格落实前期工作责任制，提高前期工作质量，以开工时间倒逼前期工作进度。加大前期工作投入，

深化项目前期准备，提高项目包装和推介水平。争取更多的项目进入国家和省的盘子。

专栏 20

“十三五”重大项目集群规划库

- 农业 353 个，总投资 384 亿元；
- 采矿业 32 个，总投资 145 亿元；
- 制造业 481 个，总投资 2478 亿元；
- 能源 218 个，总投资 710 亿元；
- 城镇基础设施 333 个，总投资 995 亿元；
- 综合交通 233 个，总投资 3612 亿元；
- 水利 515 个，总投资 231 亿元；
- 生态环境保护及治理 168 个，总投资 400 亿元；
- 社会事业 436 个，总投资 378 亿元。

二、强化政策引导

妥善处理新常态下经济发展与我市闯出一条跨越式发展路子，率先实现全面建成小康社会目标的关系，把贯彻国家宏观政策与我市实际紧密结合，保持经济的稳定性和连续性。积极主动融入国家省战略，完善政府投资、产业发展、社会事业、区域发展和改革创新等领域的政策措施。根据规划确定的发展目标和重点任务，制定出台一批针对产业发展、统筹城乡、园区和县区建设等方面的政策措施，确保规划顺利实施。

三、强化资金和土地保障

围绕规划实施，加强资金、土地等要素的保障。大力推进政府投资结构调整和投入方式改革，进一步发挥政府投资的示范引导作用，提高政府投资资金使用效益。合理调整用地结构，优化

土地资源的空间布局，提高土地利用的社会、经济、生态综合效益，促进全市全面、协调、可持续发展。

四、加强经济运行调节

坚持应急协调与规范管理、行政手段与经济手段、总量调控和结构调整并重，做好煤、电、油、气、运的供需平衡与衔接工作。建立生产要素配置与技术创新、节能降耗和资源综合利用相协调的运行机制，提高经济调节的预见性和有效性，保障全市经济运行的健康平稳。

第三章 建立规范的规划审批程序

根据《云南省发展规划条例》规定，强化规划主管部门的职责，建立规范的规划立项、审批程序。

一、《规划纲要》的审批程序

《规划纲要》，是依据《中共玉溪市委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》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 2016 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《区域规划》、《重点专项规划》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，

由市发展改革委汇总，提出安排建议，报市政府审批立项。《区域规划》、《重点专项规划》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《区域规划》、《重点专项规划》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。

行业规划、一般专项规划由主管部门会同有关部门负责编制，报发展规划综合管理部门审批。

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，并报市发展改革委备案。对县区的重大《重点专项规划》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。

第四章 建立规划的组织实施机制

“十三五”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“十三五”规划实施领导小组

组建玉溪市“十三五”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发展改革委，负责规划的日常衔接、协调工作。

（二）落实组织实施责任

市发展改革委依据批准的《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《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。《区域规划》、《重点专项规划》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

《规划纲要》是政府履行职责的依据。《规划纲要》在三农、产业、城镇化、全面深化改革、生态环保、社会事业、法治建设、构建和谐社会、重大基础设施等领域提出的目标、任务和重大工程，是“十三五”时期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

《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《规

划纲要》及有关《区域规划》、《重点专项规划》，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。

第五章 建立规划实施督促和评估机制

建立“十三五”规划实施监督和评估机制，是确保“十三五”规划顺利实施的重要环节。（具体任务分解到各部门）

一、建立“十三五”规划实施的督促机制

成立市“十三五”规划实施督促领导小组，由市政府常务副市长为组长，市发展改革委、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“十三五”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“十三五”规划实施的评估机制

由市发展改革委牵头，市直有关部门组成，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“十三五”规划实施评估委员会，在“十三五”规划实施两年后，开展“十三五”规划中期评估工作，及时总结经验和教训，适时调整发展目标和方向。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

《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，向社会广泛宣传“十三五”规划纲要，不断提高公众的规划意识，在全社会形成关心和参与规划实施的氛围。充分利用广播、电视、报纸、互联网等媒体，及时发布各类信息，开辟畅通渠道，广泛吸取各方面的意见和建议，让更多的社会公众通过法定程序和渠道参与规划的实施和监督。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，玉溪军分区。

玉溪市人民政府办公室

2016年3月23日印发

