

让政务更加公开透明

公开透明是法治政府的基本特征。政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外，推进行政决策公开、执行公开、管理公开、服务公开和结果公开，对推动简政放权、放管结合、优化服务改革，激发市场活力和社会创造力，打造法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，意义重大。

推进政务公开，是持续深化“放管服”改革的重要内容。加快推进权力清单、责任清单、负面清单公开，就是要明确告诉市场哪些事情能做、哪些事情不能做；哪些事情政府该管、哪些事情政府不该管。制定“三张清单”本身，就是最大的政务公开。

推进政务公开，也是市场经济下加强预期管理的需要。政务公开，就是要给市场一个明确的信号，给各界一个稳定的社会经济发展预期。一些决策如果出台前与市场沟通不够，就可能扰乱市场预期，后续要用大量工作去弥补。相反，如果政务公开做到位，与社会和市场沟通做充分，就会起到“四两拨千斤”的作用。

党中央、国务院高度重视政务公开，作出了一系列重大部署。各级政府认真贯彻落实，政务公开工作取得积极成效。但是，与人民群众的期待相比，政务公开仍存在理念不到位、制度不完善、公开实效不理想等问题。

政务公开的一个重要出发点，就是让群众看得到、看得懂、用得上、能监督，给群众满满的获得感。看得到，要求各级政府细化政务公开工作任务，加大公开力度；看得懂，要求以“问题导向”做公开，不能自说自话，关上门说话；用得上，要求对群众有用，能用来指导办事；能监督，就是推行“互联网+政务”，扩大公众参与，促进政府有效施政。

因此，政务公开的“政务”，不仅包括静态信息的公开，还包括行政权运作全流程、政务服务全过程动态活动的公开。本次常务会议提出，将在全国选取100个县，围绕土地利用规划、拆迁安置、环境治理、扶贫救灾、就业社保等开展政务公开标准化规范化试点，将决策、执行、管理、服务、结果“五公开”的要求稳步有序纳入政务活动各环节。这必将进一步提高政务公开工作制度化标准化水平，有力推动政务公开转向全面全流程公开。

说到底，政务公开不仅是指政府单方面公开政务信息，还包括政府通过各种形式、途径与社会公众、专家学者及媒体互动，将政务活动向公众开放，使公众能通过直接参与政务而影响并监督政务。因此，各级政府一定要时刻绷紧政务公开这根“弦”，主动回应关切，引导社会预期。特别是对涉及群众切身利益、影响市场预期和突发公共事件等重点信息，有关地方和部门要及时主动发声。在特别重大、重大突发事件发生后，应在几个小时内发布权威信息，并在24小时内举行新闻发布会。

总之，通过政务公开，寻找各方利益诉求的“最大公约数”，用政府更加公开透明，赢得人民群众更多理解、信任和支持。政务公开，将有更多精彩值得期待。



2016年第11期
(总第155期)

南阳市人民政府公报编委会

主 任 原永胜

副 主 任 胡云生 刘海峰

编委委员

(以姓氏笔画为序)

丁严冰 马来玉 马青卫 王 晓
王成晓 王韶华 史天彪 刘 森
刘元众 刘 伟 刘富伟 齐晓红
闫学森 闫海涛 安晓洲 孙广成
杜景磊 李 浩 李长生 李 彬
李朝勇 李 鑫 吴树之 宋中印
张大鹏 张军民 张希合 张栓誉
张晓东 张效景 陈元太 武建玲
赵 霆 赵晓颖 赵德胜 胡艳生
姜 骏 姚依娜 贾明生 徐卷林
高 岭 郭振伟 唐 坚 曹明新
彭新朝 程久泉 温云凌 褚海莹
樊新生

南阳市人民政府公报编辑部

编辑部主任 王太华

编 辑 兰永征

南阳市人民

传达政令 服务决策 交流经验

●卷首语

- 1 让政务更加公开透明

●领导讲话

- 4 霍好胜同志在南阳市创建国家森林城市暨今冬明春大造林大绿化工作动员大会上的讲话
7 和学民同志在全市今冬明春第一次造林绿化（镇平）现场会议上的讲话

●文件选载

- 12 南阳市人民政府关于进一步加快法治政府建设的实施意见

●法治南阳

- 17 跨越发展中的南阳法治政府建设

市行政法学会研究会执行会长 王应强

●生态南阳

- 23 用绿色发展理念引领生态南阳建设

市生态文明促进会

政府公报

指导工作 公开政务 服务基层

● 经济发展

- 26 市政府召开第三十五次常务会议
- 26 市政府召开第三十六次常务会议
- 27 霍好胜率团参加中国（郑州）产业转移系列对接活动

● 县域经济

- 27 西峡县打造绿色产业 推动经济转型升级
西峡县政府办

● 聚焦民生

- 29 我市出台交通扶贫专项方案

● 调查研究

- 30 南阳农村消费市场问题及对策研究
本刊编辑部

● 动态短讯

- 32 前十个月全市主要经济指标增速好于全省、好于预期等6条

● 封面说明

市委书记穆为民（前排中）、市长霍好胜（前排右）出席漯河综合治理工程开工仪式



编辑出版:南阳市人民政府办公室

地址:南阳市中州路291号

市政府2号办公楼

邮编:473068

电话:(0377)63183006

传真:(0377)63136110

电子邮箱:nyzfbgb@163.com

准印证号:河南连续性内资[南阳]022号

交流范围:全国大中城市

承印:南阳市寰宇印务有限公司

本市发送范围:市委领导、市人大领导、市政府领导、市政协领导;市法院院长、市检察院检察长、市公安局局长;市工会主席;军分区领导;市委、市人大、市政府、市政协正副秘书长;各县(区)委书记、各县(区)长;市政府各工作部门主要负责人;省、市人大代表及部分市政协委员;各大企业、各大中专院校主要负责人;各乡镇主要负责人。

公报刊登的文件与正式下发文件具有同等效力

霍 好 胜 同 志

在南阳市创建国家森林城市暨今冬明春 大造林大绿化工作动员会议上的讲话

同志们：

今天会议的主要任务是，全面部署我市创建国家森林城市 and 今冬明春大造林大绿化工作，动员全市上下统一思想，坚定信心，振作精神，迅速行动，全面掀起冬春造林绿化热潮，为创建国家森林城市打下坚实基础。刚才，我们共同观看了《南阳市创建国家森林城市暨2017年造林绿化工作方案》电视解读片，淅川、镇平、卧龙、宛城、理工学院、移动公司分别作了很好的发言，陈厅长对我市创建国家森林城市 and 今冬明春大造林大绿化工作进行了详细指导，指明了目标任务、方向途径和重点关键，一会儿穆书记还要作总结讲话，希望同志们认真学习领会，认真贯彻落实。下面，我讲三点意见：

一、统一思想，提高认识

近年来，市委、市政府坚持以高效生态经济示范市建设为统揽，持续推进城市绿化、镇村绿化、通道绿化、平原绿化、湿地修复、山区绿化和森林资源保护等工作，全市森林资源持续增长，生态环境显著改善。到“十二五”末，全市森林面积达到1324万亩，森林蓄积量达到2378万立方米，森林覆盖率达到35.8%，森林资源稳居全省首位，南水北调中线干渠两侧生态廊道建设被国家南水北调办评为“全线示范”。今年以来，市委、市政府又启动了国家森林城市创建和世界月季洲际大会

申办工作，这是加快南阳转型跨越、绿色崛起的重大战略决策部署，对于提高我市生态建设水平、提升城市影响力和竞争力、建设既丽且康、民富文昌、生态优良的大美南阳具有十分重要的意义。

我市森林生态建设有基础、有成效，但是，创建国家森林城市要求严、标准高，涉及面广、系统性强，形势严峻，有差距、有困难、时间紧、任务重。根据创建要求，2016年至2018年，我市需完成150万亩的绿化任务。国家森林城市评价指标涉及森林网络、森林健康、林业经济、生态文化、森林管理等五大方面40项具体指标，而我市目前还尚有近半数的指标没有完全完成。在硬指标方面，尤其是在县区森林覆盖率、县城区绿化、村镇绿化、农田林网建设和生态文化建设等方面还有差距。根据森林城市创建标准，“全市要有三分之二以上的县区森林覆盖率达到35%以上”，我市目前仅有西峡、淅川、内乡、南召、桐柏5个县逐步达到基本标准。创建要求“全市通道绿化率达到80%以上”，我市目前仅为50%；我市在平原绿化、农田林网控制率、科技支撑、森林资源和生态功能监测等方面，距离创建标准也有较大差距。同时，国家每年确认的森林城市数额有限，创建指标和条件越来越严。目前，全国已有118个城市达到标准，其中我省有11个地市达到标准，今年，我省与我市同时

申报同期验收的还有驻马店市和濮阳市，竞争相当激烈，我们必须认清形势，坚定信心，下定决心，万众一心，奋力创建。

绿色生态是最大的优势、最大的财富、最大的品牌。党的十八大提出了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局，把建设美丽中国、实现中华民族永续发展作为奋斗目标。森林生态系统作为生态系统的重要组成部分，是生态文明建设的基础和前提。创建国家森林城市、搞好造林绿化是生态文明建设的重要载体，是落实“五大发展理念”、实现“四个全面”战略布局的需要，是南阳建设高效生态经济示范市、国家生态文明先行示范区的需要，是广大人民群众的迫切愿望、热切期盼，更是我们各级党委和政府义不容辞的责任。各级各部门要充分认识到创建国家森林城市对我市经济社会发展的重要意义，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，不折不扣地落实市委、市政府各项部署要求，全民动员、全力以赴，确保如期成功创建国家森林城市。

二、突出重点，扎实推进

当前和今后一个时期，我市创建国家森林城市的总体思路是：认真贯彻落实中央、省委、省政府关于生态文明建设的工作部署，立足科学发展大局，以科学规划为龙头，以大造林大绿化为重点，以完善机制为保障，全面实施重点生态工程，打造便利的森林服务设施，建设繁荣的生态文化，统筹推进城乡森林一体化，构建稳定健康完备的城市森林生态系统。具体讲，就是要落实好今天会议印发的《南阳市创建国家森林城市实施方案》，重点抓好以下三个方面工作：

（一）科学规划布局。规划是龙头，规划要先行。坚持以人民为中心、以民为本搞好绿化顶层设计，统筹市、县、乡、村四级规划，提升全市森林景观水平。工作中，注意把握好三个方面：一是科学规划。要采取自下而上、上下结合的方式搞好规划，建立健全规划重大事项决策公示、听证制度，广泛听取各个部门

和社会各界对生态文明建设的意见建议，搞好五年规划、总体规划、分区规划、专项规划和年度详细规划，确保规划的科学性、系统性和可操作性。二是统筹兼顾。要坚持城乡一盘棋，山区、丘陵、平原统筹考虑，中心城区和县城、中心城镇统筹考虑，点、线、环、带、山、水、田、流统筹考虑，妥善处理好绿化与美化的关系，生态效益、经济效益与社会效益的关系，数量与质量的关系，种和管的关系，提升造林绿化整体水平。要将森林城市创建与健康南阳、生态南阳建设统筹考虑，与高效生态经济示范市建设、国家生态园林城市建设、国家生态文明先行示范区建设和世界月季洲际大会筹办以及脱贫攻坚、美丽乡村建设结合起来，统筹推进。三是系统布局。坚持因地制宜，分类指导，适地、适时、适树的原则，以种树为主，多种树、种大树、种好树。适当扩大月季种植面积，林果、花卉、苗木相结合；以乔木为主，乔、灌、丛木相结合；适当增加彩叶树种，以乡土树木为主，以主导树木为主，以本地苗木为主，做到规模化和多样化相结合。

（二）拓展绿色空间。要坚定不移地实施大幅度增加城市森林绿量战略，宜林则林，应绿尽绿，全方位、多维度、高质量拓展城市绿色空间。具体来讲，就是要构建“一带二区、一核十极、三网、百园、千村”为框架的城乡一体化生态建设格局。一是抓好“一带二区”建设。即南水北调中线干渠生态涵养带和伏牛山区、桐柏山区造林绿化。重点打造干渠两侧各100米生态绿化带，不断提升廊道建设水平，严格保护两岸森林植被，确保建成一条“清水长廊”、“绿色长廊”。持续推进伏牛山区、桐柏山区退耕还林和荒山造林，加强自然保护区和森林公园建设，搞好库区与河流源头生态恢复，努力提高森林覆盖率。二是抓好“一核十极”建设。即市中心城区和10个县区造林绿化。增加城市各类公园绿地、道路绿地和社区绿地建设，按照“城在林中、路在绿中、房在园中、人在景中”的总体要求，加大

居住区绿地、道路绿化和绿道建设力度，拆墙透绿，见缝插绿，不断扩大城市绿量，提高园林绿化水平。坚持绿化扩容与提质相结合，以举办世界月季洲际大会为契机，大量栽植多品种月季，形成地面开花、墙体挂花，五彩缤纷、姹紫嫣红的月季美景，营造四季常青、三季有花的宜居环境。加强河流、道路景观林带和近郊区防护林、森林公园、湿地公园建设，构筑城市内河沿线近自然风光带，提升城市出入口和景观节点绿化效果，促进城乡生态一体化发展。三是抓好“三网”建设。即平原地区的水系林网、道路林网和农田林网建设。重点建设丹江口库区汇水区、南水北调中线干渠沿线、白河、唐河等骨干河流及其支流的水系林网。改造提升以高速公路、国道、省道、县乡公路为重点的通道绿化水平，打造高水平的道路林网。加快建立防护能力强、景观效果好、网格大小适宜的农田防护林网，保障农田稳产高产。四是抓好“百园”建设。即森林公园、湿地公园、月季主题公园、现代林产业基地、森林康养基地建设。以林、水、花、果、苗为依托，加快建设一批高品位的特色产业和生态精品示范园，促进林农增收致富。五是抓好“千村”建设。即小城镇、大型聚居点及乡村居民点建设。要按照统一规划、条块结合、分级负责的原则，按照全市统一规划和布局，进一步细化实施方案，明确建设任务，构筑乡村宜居生态环境，打造“因村而异、因地制宜、特色鲜明”的美丽生态家园。注重以优美自然山水为基础，以深厚文化为底蕴，以村旁、宅旁、路旁、水旁“四旁”增加绿量为重点，大力发展乡土树种，既彰显南地域特征，又传承历史文化。

（三）加强冬春造林。围绕国家森林城市创建，我市将持续推进冬春大造林大绿化工作，开展大规模的国土绿化行动，确保经过2到3年的努力，高标准绿化美化南阳大地，成功创建国家森林城市和国家生态园林城市。工作中，要把握好三个方面：一是明确目标。今冬明春，全市要完成造林47.11万亩，森林抚育和改造132万亩，新发展苗木花卉4万亩。到

2020年，全市森林面积达到1402万亩；森林覆盖率达到40%以上；城市建成区绿地率达到37.2%，人均公园绿地面积达到12平方米以上。二是迅速行动。要因地制宜，适时适树，保栽保活。现在正是植树造林的黄金季节，各级各部门要明确任务，抓住时机，周密部署，迅速行动，尽快把造林任务具体落实到县、乡、村、地块，做到造林有图、有表、有册，同时制定切实可行的工作计划，确保我市造林绿化再上一个新台阶。三是严格标准。各承担造林任务的单位，要严格按照造林绿化的技术要求，坚持把标准贯穿于造林绿化工作全过程，做到不整地不造林、不浇水不造林、苗木不合格不造林，推广成熟造林技术，保证造林质量，确保栽一棵活一棵，种一片绿一片。

三、强化保障，狠抓落实

创建国家森林城市是一项艰巨复杂的系统工程，各级各部门必须高度重视，加强领导，强化责任，狠抓落实，确保我市创建工作顺利实施。

（一）加强领导，形成合力。要坚持层次领导、分级负责，各级党委、政府是创建国家森林城市的责任主体，党政主要领导要亲自来抓，分管领导要重点抓，主管部门要全力抓，职能部门要配合抓，分工协作，形成合力。林业部门要制定具体规划，分解创建任务，落实创建责任，加强督促指导，搞好核查验收；发改、财政部门要做好林业生态项目立项和申报工作，落实好建设资金；城管部门要做好城市绿化工作；农业部门要配合做好农田林网建设；交通、水利等部门要配合做好廊道绿化工程；市直各单位、国有大中型企业、大专院校都要积极参与，为森林城市建设作出贡献。

（二）完善机制，科学管理。要完善栽种管理机制，坚持栽管并重，对每年栽种数量、树种、成活情况等情况登记造册，按照“谁栽树谁所有、谁经营谁受益”的原则，落实树木管护责任，做到不栽无主树、不造无主林。鼓励吸引企业、大户参与造林绿化。各级各有关部门要采取政府投入、争取上级资金支持、吸

和 学 民 同 志

在全市今冬明春第一次造林绿化（镇平） 现场会议上的讲话

同志们：

这次会议是按照市委、市政府既定安排，召开的今冬明春第一次造林绿化现场会议，主要任务是：贯彻落实市六次党代会精神，观摩现场，交流经验，总结回顾前一阶段整地造林工作，安排部署下一阶段造林任务，进一步动员全市上下全力加快大造林大绿化工作步伐，确保为全面完成今冬明春造林绿化任务打好基

引社会资金投入等多种形式，加大造林绿化投入力度。林业、交通、城管、水利、农业、财政、扶贫等部门，要把所有涉林涉绿的项目、资金，纳入统一管理，整合财力，发挥最大效益。纪检监察、审计部门要加强项目资金使用的监管，确保资金高效利用。

（三）宣传开路，发动群众。各级各部门要多渠道、多层次、多形式搞好宣传工作，提高人民群众对森林城市创建和造林绿化的知晓率和参与率。要抓紧出台、认真落实《加强社会绿化工作的意见》，将园林单位创建、文明单位创建等与森林城市创建结合起来，积极开展全民义务植树、群众性的城市森林科普教育、城市绿地认建认管等多种形式的社会参与绿化活动。各级宣传部门要充分发挥舆论宣传和监督作用，及时挖掘创建工作中的先进典型，努力营造全民创建、人人参与、大家共享的良好舆论氛围。

础、争得主动。

今天上午，我们实地观摩了镇平县以通道为重点的整地造林现场。从现场参观和镇平县汇报的情况看，镇平的造林绿化工作有四个特点值得大家学习借鉴，可以概括为“四重”：一是重谋划，着手早、行动快。镇平县在市委、市政府尚未开会部署的情况下，不等不靠，在秋收前就着手开展造林规划和土地流转

（四）强化督查，严格奖惩。市委大督查办和市创建国家森林城市指挥部办公室要把督促检查贯穿于创建工作的各个环节，采取定期与不定期检查、抽查与全面检查相结合，及时掌握工作动态，督促重点工作落实。要建立常态化的目标管理和考核机制，抓两头带中间，对成绩突出的单位和个人要进行表彰奖励；对行动迟缓、被动应付的部门和单位通报批评，并在媒体上公开曝光；对工作推进不力、完不成创建任务的县区 and 部门，要追究相关领导及责任人的责任。

同志们，创建国家森林城市、搞好造林绿化，任务艰巨，责任重大，使命光荣。全市各级各部门要迅速行动起来，以匹夫有责、时不我待、只争朝夕的精神，尽心尽力，尽职尽责，奋力拼搏，持续抓好国家森林城市创建和大造林大绿化工作，为建设大美南阳、活力南阳、幸福南阳作出新的更大的贡献！

工作，目前，重点部位造林用地已全部流转到位，共流转造林用地1.8万亩，为造林绿化工作赢得了主动。二是重实效，标准高、肯投入。镇平县按照国道两侧各60米、省道两侧各30米、县乡道两侧各20米、村道两侧各10米的林带宽度，实施四级道路两侧宽林带全覆盖，并坚持狠抓土地流转不动摇，县财政按照每年每亩补助800元的标准，连补3年，有效促进了土地流转的顺利实施。三是重长远，方法好、机制活。镇平县采取以乡镇为单位流转土地由乡镇面向社会发包、以村组为单位流转土地由村组统一对外发包以及根据群众种植意愿，选择当地苗木种植大户进行承包等三种形式，盘活造林机制，不造无主树，不栽无主林。目前，流转的造林用地已落实承包大户176个，对杨树片林小老树统一更新。四是重领导，力度大、抓手硬。在造林工作过程中，镇平县显庆书记、进德县长以及分管的副书记、副县长等领导同志多次深入土地流转、隔离沟开挖第一线，查质量、催进度、解难题、促落实，有力加快了造林绿化工作的推进落实。目前，镇平县已完成造林2550亩，占总任务的15%，实现了良好开局。

今天的会议印发了当前全市整地造林进展情况的通报，希望大家找准站位，对标先进，进一步加快造林绿化进度。下面，根据会议安排，我先讲三点意见，接下来穆书记还要做重要讲话。

一、吃透情况，把准导向，凝心聚力抓造林

9月份以来，各县区按照市委、市政府工作安排，及早行动，扎实组织开展了造林规划编制、整地造林等工作。特别是，10月22日，全市创建国家森林城市及大造林大绿化工作动员会议之后，各县区认真贯彻落实会议精神，相继召开专题会议，安排推进大造林大绿化工作，取得了阶段性进展。止目前，全市已完成整地12.66万亩，占任务47.11万亩的26.8%；完成造林7.17万亩，占任务的15.2%，其中直播橡籽造林4.04万亩，植苗造林3.13万亩；累计流转造林用地17.71万亩，开挖通道造林边沟

1233.64公里。

从全市的工作情况看，主要呈现出五个特点，可以概括为“五坚持”：一是坚持规划先行，工作谋划科学。各县区围绕国家森林城市创建，组织技术人员，结合林地现状，按照全域绿色化要求，采取自下而上、自上而下的形式，认真研究制定造林规划，并把造林任务落实到县乡、村组、地块，做到了图文表“三对照”，确保了规划的系统性、完整性、可操作性。特别是规划了一大批重点生态林工程和高效产业林工程，为今后的造林绿化工作提供了科学遵循。二是坚持机制保底，措施研究具体。根据市里的工作要求，各县区均研究出台了必要的政策措施，进一步完善土地流转、栽种管理、产权承包等机制，运用市场化理念，引导企业、大户参与造林绿化，并明晰产权，落实管护责任，确保了有地造林、有人造林、有人管林。南召县把高速公路、铁路及国道两侧30米、省道及重要景区道路两侧15米以内区域，全部规划栽植生态林，并纳入县级公益林管理范围，打造永久性生态林带。西峡县全面推行大户造林、公司造林和合作社造林，把造林任务向有实力、有潜力的法人实体倾斜，全县已落实造林公司、大户200余个，承包通道绿化、荒山造林，发展猕猴桃产业。唐河县对重点示范工程，全部实行招标造林，目前已确定预算项目7个，吸引16家专业公司造林，投资2470万元。三是坚持财力支撑，资金保障有力。各县区在财政十分困难的情况下，多方筹措资金，进一步加大对今冬明春造林绿化工作的财政投入力度，确保资金需要。方城县拿出8000万元、唐河县拿出3600万元、镇平县拿出3000万元、卧龙区拿出2700万元、桐柏县、宛城区分别拿出2000万元、城乡一体化示范区拿出1700万元，对造林绿化进行连续性奖补，调动社会各界参与造林绿化的积极性。四是坚持远近统筹，任务摆布合理。各县区特别是一些花卉苗木产业发展较好的县区，能够统筹考虑林业产业发展、举办2017年南阳月季展、筹办2019年世界月季洲际大会等工作的实际需要，

自觉将造林绿化工作与之相结合，做到了推进造林绿化与发展林业产业、举办林业展会协同推进。卧龙区制定了《东改线月季产业发展规划》，计划今冬明春扩大东改线月季种植面积，改造提升月季博览园建设水平，并启动月季风情小镇建设，确保在现有基础上新发展月季1万亩。城乡一体化示范区在政策、资金、服务等方面，积极支持南阳月季集团扩大月季苗木培育基地面积，全力配合月季博览中心建设。南召县围绕“两园一带”打造，结合美丽乡村建设，高标准绿化S231线，栽植以玉兰为主的花卉苗木，搭配种植月季，沿线打造精品游园，培育玉兰特色产业带。五是坚持大员上前，组织领导到位。各县区能够紧跟市委、市政府的指挥棒，把造林绿化工作摆上突出位置，作为冬春季的头等大事来抓，成立由书记任政委、县长任指挥长的高规格造林绿化工作领导小组，并制定下发造林绿化工作方案，明确相关推进措施。镇平、唐河、淅川、西峡、南召、方城、社旗、宛城、城乡一体化示范区、鸭河工区等县区，书记、县长亲自主持召开动员会议安排部署，并经常性亲临一线督查督导。淅川、西峡、唐河、卧龙、方城等县区还成立了专题督查组，定期或不定期进行督查、排序、通报，并严格兑现奖惩。

从目前情况看，总体上感觉，全市大造林大绿化工作动员会议之后，各县区有行动、有进展，但由于前一段连续阴雨，全市整体整地造林进度不快、成效不理想、造林高潮尚未形成。特别是，还存在一些不容忽视的问题与不足：一是部分县区决心不大、措施不硬，工作停留在安排部署上，没有脚踏实地，深入乡村、深入地块推进工作。二是一些地方土地流转、边沟开挖没有落实到位。这项工作市政府9月份已经进行了安排部署，而至今仍有一些地方造林用地还没有流转，造林合同还没有签订，边沟还没有开挖，有些造林区域已经种上了小麦，土地还是原貌。三是有的地方挖穴、栽植标准不高，存在穴小、苗小的现象。

造林绿化既是生态问题，也是民生问题，

更是发展问题。搞好大造林大绿化是创建国家森林城市的基础性工程，是建设既丽且康、民富文昌大美南阳的必然要求，是推动绿色发展的重要抓手，是增进民生福祉的重大举措。市六次党代会明确提出，要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，持续开展大造林大绿化，创建国家森林城市，厚植绿色优势，打造自然生态的绿水青山，推动产业竞争力与环境竞争力同步提升。今年以来，市委、市政府把造林绿化放到更加突出的位置来抓，市委常委会、市政府常务会先后专题研究“创森”和大造林大绿化工作。10月22日，市委、市政府召开了高规格的会议，安排部署创建国家森林城市和大造林大绿化工作，要求以创建国家森林城市和举办2019年世界月季洲际大会为契机，全面提升城乡绿化美化水平，给全市人民创造更多更加优良的生态福祉。为此，各级各部门要站位全局，勇于担当，主动作为，全力抓好大造林大绿化工作，确保尽快掀起冬季整地造林高潮。

二、抓住关键，突出重点，争抢时机抓落实

今年是创建国家森林城市的开局之年，今冬明春的造林绿化任务在上次动员会议上已经明确，市里的造林绿化方案也已下发，这里我不再重复，希望大家盯紧目标，科学组织，圆满完成全市47.11万亩年度造林任务，确保不断扩大造林面积，提高生态建设质量。在具体操作中，要“把握两个关键，突出四个重点”。

两个关键：一是创新治本机制，突出抓好土地流转和反租倒包工作。实施土地流转和反租倒包，是解决造林绿化种、管、养责任主体问题的关键举措，是保证造林成效、栽植质量和存活率的治本之策，各县区必须吸取以往的经验教训，把土地流转和反租倒包工作作为造林绿化的首要前提，认真解决好土地流转和反租倒包问题。要以县区或乡镇为单位，通过签订协议把造林用地从群众手里流转出来，再采取招投标的办法，将林地反租倒包给有实力的专业公司、造林大户等进行承包造林和日常管

护。县乡政府要按照造林规划，督促指导公司、大户因地制宜科学选用树种，原则上，新造林要以生态林为主，特别是南水北调干渠两侧、白河两岸、高速通道、国省县乡道路两侧、农田林网和其他重点节点部位必须建设成永久性生态公益林，这些区域已造的花卉苗木等低矮经济林，要逐步消化替换成高大生态林，县乡政府要监控造林公司、大户管好、保护好所造林木，杜绝林成即伐的现象。县区财政要对土地流转给予必要的资金奖补，以免前建后毁，确保不造无主树，不栽无主林。这是一条硬性要求，今后我们的造林用地要实施百分之百全流转，今年重点造林工程和重要造林地段要做到土地流转全覆盖。有条件的县区，要积极学习镇平县的经验做法，今冬明春率先对国道、省道、县道以及乡村道路两侧的造林用地实施全覆盖式流转，由县区财政出资对前三年的土地租金进行连续性奖补。原则上，前三年不能让乡镇、企业出资租地。如果县区按标准下拨给乡镇的租地资金有结余，结余部分可作为乡镇的造林工作经费，自主使用。无条件的县区，今冬明春要想方设法，首先做到国道、省道两侧造林用地全覆盖流转，县道、乡村道路两侧的造林用地流转工作可分年度实施。从现在到年底前，主要任务就是土地流转和反租倒包，12月份市里将召开第二次造林绿化现场会，重点还是观摩土地流转到位情况，具体是“三看”：一看土地流转协议；二看边沟开挖情况；三看已种麦田地块旋耕情况。这里我提醒大家一点，就是12月底前，市里不硬性要求栽上树木，但一定要流转出土地。二是探索治标措施，突出抓好树种选择和栽植管理工作。各县区要按照多种树、种大树、种好树的原则，选用优质适生大苗，适时科学栽植，既要做到相对规模化，又要做到相对多样化，防止因品种单一而发生病虫害等灾害。生态廊道、农田林网、城镇乡村绿化要以乡土树种为主，尽可能采用本地苗木，做到适地适树。一般情况下，禁止采用外地苗木造林。要见缝插绿，加行加密，多种乔木和柳树、椿树、楝

树、榆树等片林，适当增加彩叶树种。要根据山区、平原、漏风口、迎风口、挡风口等地方的不同特点，以及土壤酸碱度和暖冬、冷冬季节气候变化等不同情况，结合树种特性，选择最适宜成活的时机进行种植，确保提高造林成效。此外，各县区要注重加强林木管护长效机制建设，严格督促造林公司、大户履行管护责任、落实日常管护措施；要经常性地组织林业、园艺部门加强对林木管护人员的培训，不断提高其管护能力和水平。今冬明春，市里对造林绿化工作进行考核、排序和评价主基调是：以比质量、比机制为主，不强求进度。为此，各县区要稳扎稳打，做细做实造林工作，确保造一棵、活一棵，造一片，成一片。春节过后，市里将召开第三次现场会，重点看植树造林进度和种植质量。

“四个重点”：相较于其他造林绿化任务而言，近两年通过全市上下的持续发力，南水北调干渠生态廊道、高速通道绿化、白河防护林带建设等三大重点造林工作已基本实现大头落地，今后一个时期主要是抓好查漏补缺和完善提升工作，但“三围”（围城围镇围村）造林、荒山绿化、平原农田林网建设以及林业产业发展工作，还存在很大差距。为此，今冬明春，各县区要在持续抓好市定三大重点工程的同时，重点将精力集中在“三围”（围城围镇围村）造林、荒山绿化、平原农田林网建设以及林业产业发展等四项重点上来。

一是完善提升农田防护林建设水平。农田林网是我市造林绿化的薄弱环节，近几年来下滑严重，距国家森林城市标准要求差距较大。平原区各县区要按照300亩一个网格的要求，查漏补缺，完善提升平原绿化水平，构建农田防护林体系。特别是，要突出抓好高速公路、国道和省道两侧各1公里范围内的农田林网建设，重点抓好全市38万亩高标准粮田和近五年来实施过农综开发、土地整理等项目区域的农田林网建设，提高标准，建成功能完善的生态防护林带，打造带动平原绿化的样板工程。要着力解决好林带“肋地”问题，可由乡村在林

带外统一规划调整5-10米土地,解决林带建设与相邻农户种粮矛盾。二是巩固提高围城围镇围村造林绿化水平。“三围造林”绿化是创建森林城市必须完成的一项重要指标。今冬明春,要按照国家森林城市建设标准和要求,加快推进中心城区和县城建成区、乡镇、村庄绿化美化,构建城市生态屏障,实现“让森林走进城市,让城市拥抱森林”的目标。中心城区要加强城市公园、街头绿地、绿荫景观街道、森林单位、林荫停车场、绿道建设,不断扩大城市绿量,提高园林绿化水平。中心城区外围要按照“一环四带五山五园六线”(“一环”:环城高速;“四带”:南水北调中线城区段生态廊道、白河生态防护林带、白桐干渠生态林带、卧龙区月季产业带;“五山”:南阳市周边的遮山、隐山、塔子山、蒲山、丰山;“五园”:白河国家湿地公园、兰湖省级森林公园、独山省级森林公园、紫山植物园、月季主题公园;“六线”:城市六个出入市口)规划布局,突出重点,加快造林绿化步伐,构建城市周边以道路、河流、山体为骨架,融生态防护、休闲观光旅游等功能于一体的绿色生态防护屏障;同时,进一步改造提升兰湖森林公园,加快推进紫山植物园和月季主题公园建设,搞好遮山、隐山和塔子山绿化。要借助举办世界月季洲际大会的契机,在中心城区及其周边大量栽植月季,绿化美化生态环境。重点抓好一主(月季主题公园)、两副(兰湖月季园、滨河月季园)和30个月季游园建设;突出抓好中心城区主要城区街道、主要节点,重点县区、重要景区的月季美化工作;城区裸露的黄土地块要广栽月季,大量栽植地被月季、微型月季、藤本月季等,形成地面开花、墙体挂花、五彩缤纷、姹紫嫣红的月季美景,确保2019年让南阳月季惊艳世界,建成名副其实的“中国月季之都”。县城区绿化要加强城市道路、公园、游园、庭院绿化建设,搞好围城林带造林,每个县区要建设1-3个(条)月季公园、月季大道,有条件的要建设城郊森林公园或湿地公园,增加森林生态空间,提升绿

化总量和景观效果。乡镇、村庄要按照规划,开展村镇绿化美化,每个县区要建设好10个以上村镇社区绿化美化示范样板。在乡镇社区外侧栽植20米以上的生态防护林带,内部道路两侧各栽植1行以上乔木,建设公共绿地。要着力推进森林乡镇、森林村庄创建活动,营造四季常青、三季有花的宜居生态环境。三是加快宜林荒山造林绿化步伐。山区绿化是森林网络建设的主体部分。今冬明春,全市要完成山区生态造林25万亩。重点要组织实施好长防林、退耕还林及生态省提升工程造林等项目,采用植苗造林、直播造林、封山育林等方式,搞好宜林荒山荒地绿化,加强森林资源培育,努力增加森林面积。要突出抓好丹江口库区绿化、鸭河口水库周边绿化和淮河源头发绿化,确保城市重要水源地周边区域森林覆盖率达到70%以上、水岸林木绿化率达到80%以上。特别是,山区高速、国道沿线两侧、中型以上水库汇水区第一山脊线范围内要全部实现绿化。四是大力发展特色经济林和花卉苗木产业。加快特色林业产业发展,是造林绿化的一项重要任务。各县区要按照高效生态的发展目标,以环丹江口库区特色有机林果示范区建设为重点,大力发展猕猴桃、核桃、山茱萸、辛夷等高效生态林果业。淅川、西峡和内乡三县要大力发展软籽石榴、薄壳核桃、猕猴桃等特色有机林果,其他县区都要确定1-2个主导林果品种,着力培育发展。要以“两园一带”示范区(卧龙区月季产业园、南召县辛夷玉兰产业园、两园之间的百里花木长廊)建设为重点,突出发展月季、玉兰等特色花卉苗木产业。要创新机制,采取“公司+基地+农户”的形式,吸引资金投入林果产业发展,不断扩大面积,提高质量效益。要培育壮大龙头企业,加快林业产业集群化、集约化、产业化、标准化生产步伐,做大做强我市特色经济林和花卉苗木产业。今冬明春,全市要完成新发展特色经济林8万亩,花卉苗木4万亩。此外,要及早动手,筹备做好2017年南阳月季展举办工作,为举办2019年世界月季洲际大会奠定坚实基础。

南阳市人民政府

关于进一步加快法治政府建设的实施意见

宛政〔2016〕49号

各县（区）人民政府，城乡一体化示范区、高新区、鸭河工区、官庄工区管委会，市人民政府有关部门：

2020年基本建成法治政府，是党的十八大报告明确的重要目标。当前，法治政府建设已进入关键的时期，加大力度、加快进度建设法治政府，是南阳面临的一项重大而紧迫的任务。为了使法治政府建设取得新进展、新成

效，根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）、中共中央国务院《法治政府建设实施纲要》（2015-2020年）（以下简称《纲要》），结合我市法治政府建设实际，提出如下实施意见：

一、指导思想和工作目标

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八

三、强化措施，严格奖惩，务实重干抓成效

冬春是植树造林的主要时期。前一阶段，我市普降透墒雨，墒情充足，对整地造林十分有利。各县区要按照市委、市政府的要求，进一步强化领导，落实责任，抢抓时机，加快造林，确保如期圆满完成既定目标任务。

（一）明确时限。关于今冬明春造林绿化工作，市委、市政府明确了三个时间节点：一是今年12月底前高速通道绿化、南水北调中线干渠生态廊道建设和白河生态防护林带建设等三大市定重点工程以及其他重要节点部位，必须全面完成土地流转、整地挖穴工作。二是明年1月底前，适宜冬季种植的树木，必须全部完成栽植任务。三是明年3月底前，保质保量完成全部绿化任务。各县区要对照市委、市政府确定时限，卡紧节点，倒排工期，加快推进有关任务落实。

（二）加强督导。市里成立的大造林大绿化督导组，要按照督导任务，组织足够力量，深入县区、乡镇，加强对各地造林绿化工作的督导，认真落实每半月一督查、每月一排序通报制度。对工作开展较好的，要及时总结经验

做法，以简报信息形式发放各县区推广学习；对工作组织不力的，要适时进行通报批评，并点到县区、点到乡镇、点到路段、点到地块。

（三）严格奖惩。为推动造林绿化工作有效开展，2017年市委、市政府决定拿出6000万元实施以奖代补，并严格加大问责约谈力度。凡是12月底前完不成市定三大重点工程土地流转、整地挖穴任务的县区，市委、市政府将对县区长和管委会主任进行约谈。凡是明年3月底完不成造林任务的县区，市委、市政府将一律不给予奖补。对全面完成今冬明春造林绿化任务且排序前五名的县区，市委、市政府将从专项资金中给予重奖。在这方面，下一步，市委、市政府将比照秸秆禁烧奖惩的办法建立长效机制，凡是任务完成好的，市财政给予重点奖补；凡是任务完成不好的，市财政直接扣拨财力。

同志们，当前正值整地造林的关键季节，各县区要把思想和行动统一到市委、市政府的重大决策部署上来，开拓创新，拼搏实干，确保高标准、高质量完成全市造林绿化目标任务，努力为推进国家森林城市创建和建设大美南阳、活力南阳、幸福南阳做出新的贡献！

大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚定不移走中国特色社会主义道路，跟进落实中央、省委、市委提出的重大举措，为中原经济区高效生态经济示范市和大美南阳、活力南阳、幸福南阳建设提供有力的法治保障。

(二) 基本原则。建设法治政府必须坚持党的领导，坚持法律面前人人平等，坚持依法治国和以德治国相结合，坚持依宪施政、依法行政、简政放权，把政府工作全面纳入法制轨道，实行法治政府建设与创新政府、廉洁政府、服务型政府相结合。

(三) 工作目标。根据《法治南阳建设纲要(2014—2020年)》确定的目标任务，基本实现法治政府建设各项工作目标：行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制基本形成；行政决策的科学化、民主化、制度化、责任化基本实现；权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制基本建立；防范和化解社会矛盾机制比较完善并规范运行；行政监督机制比较健全、资源有效整合、效能明显提高；行政机关及工作人员依法行政观念、能力和水平被社会基本认可，人民群众对法治政府建设基本满意，到2020年，把南阳建设成为具有南阳特色、全省领先、全国有影响的法治城市。

二、依法全面履行政府职能

(一) 深化行政审批制度改革。全面清理行政审批事项，全部取消非行政许可审批事项。最大程度减少对生产经营活动的许可，最大程度缩小投资项目审批、核准范围。由基层实施更为方便有效的行政审批事项一律下放基层管理，做好取消和下放行政审批事项的落实和衔接。全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理，提高行政效能，激发社会活力。

(二) 建立健全行政权力清单制度。坚持

法无授权不可为，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，建立健全行政权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。精简行政审批事项，统一公布市、县行政审批项目清单并实行动态调整，清理取消非行政许可审批事项。围绕行政审批制度改革和法律、法规、规章的立、改、废，清理优化行政权力事项，动态调整行政权力清单，实现“行政权力进清单、清单之外无权力”。

(三) 推行政府责任清单制度。坚持法定职责必须为，按照国务院的统一部署，建立政府责任清单制度，明确部门职责边界，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。

(四) 推行市场准入负面清单制度。严格执行国家公布的负面清单，放宽市场准入，凡是市场主体基于自愿的投资经营和民商事行为，只要不属于法律法规禁止进入的领域，不损害第三方利益、社会公共利益和国家安全，政府不得限制进入。

(五) 加强政务服务和公共资源交易体系建设。加强政务服务体系建设和公共资源交易平台建设，除因涉密等特殊情况下，所有行政审批和公共服务事项均纳入政务服务平台受理办理，建立联动服务机制，全面实现网上审批。依托现有政务服务平台，建立统一规范的政务服务和公共资源交易平台，将工程建设项目招投标、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易等公共资源交易事项纳入公共资源交易平台集中交易。建立健全政府购买公共服务制度，公开政府购买公共服务目录，加强政府购买公共服务质量监管。

三、加强政府立法制度建设和政府规范性文件制定

(六) 建立政府立法体制机制。加强和改进政府立法制度建设，完善地方政府规章制定程序，重要行政管理规章由政府法制机构组织起草。明确立法权力边界，对部门间争议较大的重要立法事项由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见。

(七)健全政府立法与社会公众沟通机制。所有政府规章草案要通过门户网站公开征求社会公众意见,通过召开座谈会、听证会、专家论证会、立法协商会,开展实地调研等多种途径,广泛听取社会各界的意见和建议,并以适当方式反馈意见采纳情况。注重发挥政府法律顾问、公职律师、人大代表、政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在政府立法中的作用。

(八)注重政府立法和改革决策相衔接。政府立法要主动适应全面深化改革要求、跟进改革探索,做到重大改革于法有据。实践证明行之有效的改革措施,及时上升为政府规章。实践条件还不成熟、需要先行先试的,按照法定程序获得或作出授权,既不允许随意突破法律红线,也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。建立完善政府规章的定期清理制度,对不适应改革要求的政府规章,及时修改和废止。

(九)严格按照法定权限和法定程序制定规范性文件。各类规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项,禁止制发带有立法性质的文件。制定规范性文件要公开征求意见,由法制机构进行合法性审查,并经制定机关负责人集体讨论决定。建立规范性文件统一登记、统一编号、统一发布制度。强化规范性文件备案审查。建立规范性文件备案登记、公布、情况通报和监督检查制度,加强备案工作信息化建设。把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违法的规范性文件。

四、健全依法决策机制

(十)完善依法决策程序。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序,保证行政决策合法、科学、民主。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,依法明确重大决策的具体范围、事项和量化标准并向社会公布,凡涉及公共利益和人民群众切身利益的重大决策事项都应当公开征求意见或者组织听证。重大决策

事项应在会前交由法制机构进行合法性审查,未经合法性审查或经审查不合法的,不得提交会议讨论、作出决策。

(十一)积极推行政府法律顾问制度。建立政府法制机构人员为主体、吸收法学专家和律师参加的法律顾问队伍,保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

(十二)建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。决策机关应当跟踪决策执行情况和实施效果,根据实际需要进行重大行政决策后评估。健全并严格实施重大决策终身责任追究制度及责任倒置机制,对超越法定权限、违反法定程序的决策行为以及行政决策失误造成严重后果的行为,都要依法依规追究有关领导和直接责任人的责任,以便及时发现并纠正决策存在的问题,减少决策失误造成的损失。

五、深化行政执法体制改革

(十三)推进综合执法。大幅减少市县两级政府执法队伍的种类,在重点领域内推行综合执法,有条件的领域可以推行跨部门执法,达到缩短执法半径,提高执法效率的目的。更重要的是,要探索标准化的综合执法程序,使其成为常态化方式。

(十四)完善市县综合行政执法管理。建立行政执法级别管辖制度,合理划分省、市、县三级行政执法权限范围,分级管理事项以当地执法为主。完善行政执法部门间各司其职、各负其责、相互配合、齐抓共管的工作机制,形成监管合力,提高整体执法效能。建立行政执法信息共享机制,实现信息资源开放共享、互联互通。加强城市管理综合执法机构建设,提高执法和服务水平。

(十五)加强行政执法主体管理。落实行政执法主体资格审查及公示制度,规范委托执法行为。严格落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度,未经执法资格考试合格,不得授予执法资格,不得从事执法活动。全面落实行政执法经费财政保障制度,严格执行罚缴分离

和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或变相挂钩。

(十六) 健全行政执法和刑事司法衔接机制。完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚的无缝对接。

六、坚持严格规范公正文明执法

(十七) 创新行政执法方式。坚持管理与服务并重，处置与疏导结合，实现法律效果和社会效果的统一，全面推行全程说理式执法、行政监管劝勉、执法事项提示、轻微问题告诫、突出问题约谈、重大案件回访等柔性执法方式。同时，加强对服务型执法建设的宣传力度，推行服务型执法建设活动。

(十八) 加大重点领域执法力度。依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的食品药品安全、农产品质量、环境保护、安全生产、劳动保障、社会治安、公民信息安全等重点领域执法力度。建立科学监管的规则和方法，完善以随机抽查为重点的日常监管制度。充分利用信息技术实现在线即时监控监测，加强非现场执法。

(十九) 规范和完善行政执法程序。规范执法流程，按照标准化、流程化、精细化要求，对执法环节和程序作出具体规定。建立执法全过程记录制度，推行行政执法文书电子化，充分利用办案信息系统、现场记录设备、视频监控设施等技术手段，实现对立案、调查取证、决定、执行等行政执法活动全过程的跟踪记录，确保所有执法工作都有据可查。

(二十) 严格执行重大行政执法决定法制审核制度。行政执法机关作出重大行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收等重大行政执法决定之前，应当由本机关法制工作机构进行审核。审核的重点是执法主体是否合法、认定事实是否清楚、证据是否确实充分、程序是否完备、适用法律是否准确、处罚幅度或强制措施是否适当。未经法制审核或者审核未通过

的，不得作出决定。

(二十一) 严格规范行政执法裁量权。建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。

七、强化对行政权力的制约和监督

(二十二) 加强对政府内部权力的制约。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。

(二十三) 自觉接受外部监督。各级政府要自觉接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受政协的民主监督，坚持重大行政决策事项、年度法治政府建设工作情况向人大常委会报告、向政协通报制度。自觉执行生效的司法判决和裁定，自觉接受检察机关的法律监督。更加重视人民群众的监督和社会舆论监督，建立完善群众举报投诉制度和保障新闻舆论监督制度，构建言路畅通、办理快捷、反馈及时的社会监督运转机制。

(二十四) 加强内部层级监督和专门监督。构建科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制，增强行政机关层级监督的针对性和实效性。保障和支持审计部门依法独立行使监督权，强化上级审计机关对下级审计机关的领导，推进审计职业化建设。监察部门要全面履行法定职责，积极推进行政问责和政府绩效管理监察，严肃追究违法违纪人员的责任，促进行政机关廉政勤政建设。探索建立行政机关内部监督联席会议制度。

(二十五) 完善政务公开制度。研究制定深化政务公开的实施意见，按照以公开为常态、不公开为例外原则，扩大公开范围，提高公开实效，实现决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。

(二十六) 突出政务公开重点。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。在财政预算领域，除涉密信息外，政府

预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目；专项转移支付预决算按项目按地区公开；所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算；所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。在公共资源配置、重大建设项目批准和实施领域，重点公开征地拆迁、土地使用权出让、产权交易、政府采购、保障性住房分配等涉及公共利益的信息，以及重大建设项目审批、核准、招标、投标方面的信息。在社会公益事业建设领域，重点公开教育、科学、文化、卫生、体育、环境保护、灾害救助与社会救助、市政公用设施建设等方面的信息。

八、依法有效化解社会矛盾纠纷

(二十七) 加强行政复议工作。完善行政复议制度，改革行政复议体制。健全行政复议案件审理机制，加大公开听证审理力度，纠正违法或不当行政行为。提高行政复议办案质量，增强行政复议的专业性、透明度和公信力。要依法加强行政复议能力建设，充分发挥行政复议在解决行政争议中的重要作用。切实提高行政复议人员的素质，落实办案场所和装备保障，行政复议经费列入本级政府财政预算。

(二十八) 积极做好行政应诉工作。积极配合人民法院的行政审判活动，支持人民法院依法独立行使审判权。对人民法院受理的行政案件，行政机关要依法积极应诉，按规定向人民法院提交做出具体行政行为的依据、证据和其他相关材料。全面落实《河南省行政机关负责人出庭应诉规定》，对重大行政诉讼案件，行政机关负责人要主动出庭应诉。尊重并自觉履行人民法院的生效判决、裁定，认真对待人民法院的司法建议。

(二十九) 完善行政调解、行政裁决、仲裁制度。健全行政调解制度，进一步明确行政调解范围，完善行政调解机制，规范行政调解程序。健全行政裁决制度，强化行政机关解决与行政管理活动密切相关的民事纠纷功能，及时有效化解矛盾纠纷。完善仲裁制度，提高仲裁公信力，充分发挥仲裁解决经济纠纷、化解

社会矛盾、促进社会和谐的作用。

九、加强法治工作队伍建设

(三十) 加强政府立法队伍建设。充实政府立法工作人员，适应地方立法工作需要。严格执行法律职业准入制度，从源头上把好政府立法队伍素质关。加强政府立法人员培训，提高法律信仰、职业操守和职业技能。探索建立政府立法专员制度，从符合条件的律师、法学专家中招录政府立法工作者。

(三十一) 加强行政执法队伍建设。健全行政执法人员岗位培训制度，定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训，把法律知识考试作为授予行政执法资格的前提条件，把法律素养和依法办事情况作为行政执法人员年度考核内容和任职晋升的重要依据。按照执法重心和执法力量向市、县下移的要求，科学配置人员编制，充实加强市、县和基层一线执法力量，保证重点领域执法需要。

(三十二) 加强行政复议应诉队伍建设。按照省政府要求，做好在本级行政服务大厅开设行政复议窗口和指导市直有关部门做好窗口服务的工作。配备与行政复议、行政应诉案件办理任务相适应的工作力量。

(三十三) 加强基层法治机构建设。强化基层法治队伍，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，改善基层基础设施和装备条件，推进法治干部下基层活动。充实市、县政府法制机构法律专业人员，县级以上行政执法部门普遍设立法制工作机构，乡（镇）人民政府普遍配备法治员。

十、落实法治政府建设保障措施

(三十四) 强化法治政府建设工作的组织领导。强化行政首长作为推进法治政府建设工作第一责任人的责任，建立由主要负责人牵头的法治政府建设工作领导协调机构，统一领导本部门推进法治政府建设工作。政府常务会议、政府工作部门办公会议每年要听取法治政府建设工作汇报。法治政府建设工作领导小组要加强工作指导和督促检查，定期召开成员单

跨越发展中的南阳法治政府建设

市行政法学研究会执行会长 王应强

南阳2014年底在全省率先制定的《法治南阳建设纲要（2015—2020年）》，提出到2020年要“成为全省领先、全国有影响的法治城市”的法治目标，市六次党代会重申了这一目标，并对过去五年法治政府建设的成绩和经验进行了总结，对未来五年的政府法治建设作出总体安排，具有一定的针对性、可操作性，为我市跨越发展提供了纲领性指导和原则性依据。认真贯彻落实市六次党代会精神，必须认清南阳法治政府建设的形势和任务，切实查漏补缺、对症下药，方能有的放矢、突出实效。

一、我市法治政府建设取得的主要成绩

（一）健全各项机制，依法行政工作有序推进

在组织领导上，市政府成立由市长任组长、常务副市长任副组长、有关单位主要负责同志为成员的市全面推进依法行政工作领导小组

负责人会议，研究解决法治政府工作中的重大问题。各级政府及其部门要根据实际，制定加快法治政府建设的实施意见，明确阶段性工作目标、责任主体、完成时限和奖惩措施。市政府工作部门要加强对本系统法治政府建设工作的指导、督促和检查。

（三十五）建立完善市、县、乡三级相应的法治政府建设指标体系和考核标准。以科学严谨、讲求实效、客观公正、公开透明为原则，制定相关考核评价细则，并将考核指标纳入各级政府目标考核、绩效考核评价体系，考核结果作为对政府及部门领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。全面落实法治政府建设报告制度，按规定报告年度推进法治政府建设工作情况。各级政府要做好推进法治政府

组，确立了主要领导负总责、分管领导具体抓、法制机构抓落实、各成员单位和政府部门齐抓共管的工作机制。在目标任务上，根据《法治南阳建设纲要2015—2020年》的目标任务要求，制定了《南阳市人民政府关于进一步加快法治政府建设的实施意见》，对全市推进依法行政工作建设法治政府工作进行了具体安排。在工作制度上，建立健全行政执法公开、法律法规学习培训、行政执法评议考核、行政执法监督检查、行政处罚案卷评查、重大行政处罚决定备案审查、行政处罚投诉处理、行政违法责任追究等规章制度，做到责任明确，任务清晰，执法规范。在督查考评上，充分发挥依法行政考核的推动作用，将考评纳入各级政府目标考核、绩效考核体系，强化问题整改，实现考核结果运用常态化，促使全市各级政府在建设法治政府过程中发挥推进和表率作用。

建设的经费保障工作，确保法治政府建设各项工作任务顺利开展。

（三十六）健全行政机关工作人员法治教育培训长效机制。坚持和完善领导干部学法制度，制订领导干部法律法规知识培训计划，政府常务会议至少安排4次集体学法，各级政府每年至少举办一期领导干部法制专题培训班，组织领导干部专题法治讲座每年安排不少于2次，学习宪法、通用法律知识和与履行职责相关的专门法律知识。行政执法人员法律知识培训时间每年不少于15天，培训考试情况作为考核和晋升的依据之一。

南阳市人民政府
2016年11月8日

在学习机制上,制定实施政府常务会议学法计划、公务员和行政执法人员依法行政知识培训计划等,领导干部学法培训常态化,公务员依法行政意识和水平不断提高。

(二)严格依法决策,政府决策的科学化、民主化和法治化水平不断提升

一是修订重大行政决策程序。对照中央依法决策要求,对《南阳市人民政府重大行政决策规则》进行了重新修订,界定了重大行政决策的范围,明确了公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等法定决策程序,确保决策内容科学、程序正当、过程公开、责任明确。二是完善规范性文件审查备案制度。根据国务院、省政府对规范性文件管理工作的最新要求,印发了《关于进一步加强规范性文件管理和备案工作的通知》,严格落实规范性文件制定程序和内容要求,制定了规范性文件审核备案模板,使规范性文件备案管理工作更加规范。三是健全政府法律顾问制度。制定了《南阳市政府法律顾问工作规定》,对政府法律顾问的组成与聘任、法律顾问服务模式、法律顾问工作制度等方面进行规定,保证法律顾问在政府重要法律事务、重大行政决策中发挥积极作用。

(三)深化行政审批制度改革,行政机关职权界定逐步明确

为实现政府权责法定化,积极推进各级政府权责清单,建立权责清单动态管理机制,市政府工作部门权力事项从3914项精简到3441项。简政放权工作不断深化,截止目前,市级保留行政审批项目154项,全面取消了“非行政许可审批”审批类别。投资项目在线审批监管平台建设稳步推进,截至今年8月中旬,全省在线平台申请受理审批项目6977个,我市受理项目273个,位居全省第12位。“三证合一”、“一照一码”登记制度逐步落实,在全省省辖市层面率先试行了“三证合一”登记制度改革,受到社会各界的好评和肯定。止2015年底,全市共发放“三证合一”“一照一码”营业执照6000余张。目前,新的“五证合

一”制度改革正在有条不紊开展。

(四)深化行政执法体制改革,行政管理法治化成效明显

一是持续提升执法理念。引导执法部门及其执法人员从管制型执法向服务型执法转变,从刚性执法向刚柔并济转变。二是厘清执法权责。结合法律法规规章的立、改、废,取消调整下放行政审批事项以及机构改革职能调整情况,审核全市各部门行政职权清单和责任清单,将法定职权逐项分解落实到执法岗位,形成有利于法律法规、规章执行,科学合理、协调配合的职权配置体系。三是强化行政指导。根据河南省有关行政指导的工作规范和文书示范文本规定,实行行政指导前置制、违法行为纠错制和行政执法说理制,全面开展行政指导工作。

(五)畅通行政复议渠道,化解社会纠纷功效不断发挥

针对行政纠纷不断增多的实际,从畅通行政复议渠道入手,创新案件的受理、审理和结案方式,制定了《南阳市人民政府行政应诉工作规则》。积极探索行政复议错案通报与责任追究制度,定期对各部门被撤销的案件进行审查,对属于工作人员在行使职权、办理案件中故意或者因重大过失、适用法律确有错误的案件,以及严重违法法定程序而造成处理错误的案件要进行通报。

(六)完善行政监督制约机制,行政行为监督力度进一步加强

一是自觉接受人大、政协和法院监督。与市人大常委会和市政协建立联席会议制度,每年向市人大常委会报告依法行政工作,规范性文件及时报送市人大常委会备案审查,主动配合市人大对政府工作的调查、视察和执法检查。自觉接受政协的民主监督,虚心听取政协对政府工作的意见和建议。积极出庭应诉、答辩行政诉讼案件,自觉接受人民法院监督。二是强化行政监察和审计监督。以推进行政效能建设为重点,深入开展“一改双优”、“三亮三评”、“行风评议”等活动,落实行政问责制度。加

强预算执行、民生专项资金、政府投资项目和领导干部经济责任等审计，就审计中发现的违规行为和管理不规范问题依法予以处理处罚。三是强化社会监督。开设“南阳书记、市长留言板”、“市长信箱”、电视台“问政面对面”、广播电台“行风热线”、12345“市长热线”等多个沟通交流平台，接受群众投诉，加大受理、办理力度，对权力运行的社会监督不断加强。

二、我市法治政府建设存在的突出问题

(一) 法治意识与法治政府要求还有差距
行政机关工作人员法治意识与建设法治政府的要求相比还有较大差距；存在职能交叉的各执法部门在行政执法过程中还有推诿、拖拉现象。

(二) 依法行政的制度体系不够健全

部门设置及职责划分不够科学明晰，四个工区行政区划功能非正式，政府立法机构尚未建立、立法人员缺乏、立法经验不足等。

(三) 行政执法制度执行不力

从行政执法体制上看，在大部门制改革未到位的情况下，一方面是市县区行政执法机构数量庞大，另一方面是各部门执法人员的编制非常紧缺，各类辅助型人员从事行政执法事务的现象较为普遍。特别在基层乡镇，由于没有行政执法权，乡镇政府面对违法行为处于束手无策的尴尬局面。从服务型执法落实上看，执法风险的防控机制没有完全建立，柔性执法在实践中运用不足。

(四) 对行政权力的监督制约没有形成合力

中央已明确提出要加强党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、行政监督、审计监督、社会监督和舆论监督的监督体系建设，我们也建立了这样的监督体系，但还存在突出两个问题：一个是监督体系没有形成整体合力。有关机关、单位和个人对于政府机关或工作人员监督仅仅是一种单向监督，与其他同类问题的监督没能形成监督“共振效应”，违法行为难以纠正。一个是监督形式的功能性差异问

题。有的政府或部门对于不同主体的监督，存在差异性选择。如对于司法监督，有的政府领导重视不够、心存畏惧

(五) 化解社会矛盾纠纷的能力不强

面对社会上出现的多元化、群体性、集中化、复杂化的纠纷态势，我市各级政府还缺乏足够的应对资源和处置能力，化解各种社会矛盾纠纷就会显得力不从心。一是多元化纠纷处理机制不够完善。在调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等化解纠纷机制中，三大调解机制已被广泛运用，行政裁决方兴未艾，仲裁初现化解民商事纠纷的效能，行政复议案件平稳增长，诉讼案件大幅提升。二是化解社会矛盾纠纷的能力不足。现有的调解人员有限，法律知识和调解技巧需要提高。三是信访不信法问题突出。虽然国家三令五申“把信访纳入法治化轨道”，但诉访分离、信访终结、信访责任制等制度难以推行，越级访、集体访、缠访、闹访等问题难以遏制，有关信访、维稳等机构的人员苦不堪言。

三、推进我市法治政府建设的对策

针对目前存在的问题，市六次党代会提出要“深入推进依法行政，加快行政执法体制改革，依法行政进入全省先进行列”的目标。而要实现南阳法治政府的宏伟目标，就必须认真贯彻中央和省委关于法治政府建设的各项举措，做到因地制宜、重在落实。

(一) 依法及时转变和全面履行政府职能

按照中央关于“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”的要求，进一步深化行政体制改革，理顺部门职权关系，积极稳妥实施大部门制。对于职能职权相近的部门，可以试行机构、职能或人员的撤并，为解决权责交叉问题提供借鉴经验。对现有的政府序列的临时机构，要进行全面的排查、分类和评估，凡已完成特定工作任务的临时机构，由本级政府宣告予以撤销；对确需保留的临时机构，要进一步界定其与有关部门的职权职责关系，防止临时机构“越俎代庖”；对今后政府或部门提出设立临时机构的申请，原则上不再进行批准。

加快四大工区正式行政区划的申报验收工作，为中心城区的扩大和行政管理创造条件。

不断深化行政审批制度改革。对我市经核准保留的行政许可和行政审批项目，要探索目录化、编码化管理，全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理。加快与上级投资项目在线审批监管平台的衔接速度，将工程建设项目招投标、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易等公共资源交易事项纳入公共资源交易平台集中交易。建立健全政府购买公共服务制度，公开政府购买公共服务目录，加强政府购买公共服务质量监管。全面开展增加相对人负担的证照清理工作，规范行政审批中介服务，防止行政审批明减暗增、变相转移的行为发生。

推进权力清单、责任清单、负面清单的标准化、规范化、透明化管理。坚持法无授权不可为、法定职责必须为、法无禁止即可为的原则，对各级政府及其部门核准的“三单”实行规范化、标准化管理，由市编办、发改委、行政审批中心牵头，各部门共同参与，统一分类标准、统一事项名称、统一办理时限、统一办理流程，用清单管权管事管人，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。

全面履行政府宏观调控、市场监管、社会治理、公共服务、环境保护的职责。严格执行国家关于发展规划、投资管理、财政税收、金融等方面的宏观调控政策，减少政府定价种类和项目，坚决克服部门垄断和地方保护倾向，为市场主体便捷入市提供条件。完善市场监管体系，积极推行“五证合一”、“一照一码”的工商登记制度，职能部门要建立综合监管、协同监管、智能监管的新型监管方式。创新社会治理，综合运用专门机关治理、行业治理、社会治理和市民治理等各种形式，大幅提高人民群众的安全感、可获得感和幸福感。在推进本市区域内基本公共服务标准化、均等化、法治化的基础上，加强与省政府及其有关部门的衔接与沟通，在资源开发与投资、扶贫脱贫攻

坚、水源地保护、历史文化保护、区域性中心城市建设等方面，力争获得更多的项目、资金和政策倾斜。全面执行严格的生态环境保护制度，强化环境执法监督，使真正南阳成为享誉全国的人文之都、大美之城、宜居之市。

（二）进一步健全依法行政的制度体系

加快建立政府立法体制机制。重点解决行政立法编制不足问题，将法制办从政府办独立出来，专门成立立法科具体负责行政立法工作，引进或招聘部分素质好、懂立法的人员充实立法队伍。同时制定符合我市实际的地方政府规章制定程序，建立政府立法与社会公众沟通机制、第三方评估机制，增强政府立法的公众参与度，提高政府立法质量。同时，要协调好政府与人大在立法权限和范围上的关系，确保重大改革于法有据。

严格规范性文件的制定权限和制定程序。各级政府法制办要有勇气和能力，担当起对各类规范性文件进行合法性审查、备案审查的责任。对于规范性文件中私自设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项或制发带有立法性质的文件，要坚决予以禁止和撤销。建立规范性文件统一登记、统一编号、统一发布制度。严格执行规范性文件备案登记、公布、情况通报和监督检查制度，加强备案工作信息化建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违法的规范性文件。建立完善政府规章和规范性文件的定期清理制度，并向社会公布。

（三）大力推进行政决策的科学化、民主化、法治化

政府所有的行政决策，必须严格执行依法决策程序。在行政机关内部，要建立重大决策合法性审查机制，依法明确重大决策的具体范围、事项和量化标准并向社会公布，凡涉及公共利益和人民群众切身利益的重大决策事项都应当公开征求意见或者组织听证。同时，重大决策事项应在会前交由法制机构进行合法性审查，未经合法性审查或经审查不合法的，不得

提交会议讨论、作出决策。

加快推行政府法律顾问制度。为发挥政府法律顾问队伍的作用，建议由市政府牵头，对已有的法律顾问智库人员，根据其专业特长和实践经验，重新予以分类，并向市县区政府及其部门推荐聘任，力争在今年年底前聘任到位。

建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。决策机关应当跟踪决策执行情况和实施效果，根据实际需要进行重大行政决策后评估。健全并严格实施重大决策终身责任追究制度及责任倒置机制，对超越法定权限、违反法定程序的决策行为以及行政决策失误造成严重后果的行为，都要依法依规追究有关领导和直接责任人的责任，减少决策失误造成的损失。

（四）深入推进服务型行政执法改革

进一步健全行政执法体制。按照中央关于大幅减少市县两级政府执法队伍的种类，在重点领域内推行综合执法的要求，我市应全面整合执法队伍种类和数量，合理划分市、县、乡（镇）三级行政执法权限范围。严格落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。对于城区执法队伍薄弱的机构，要通过购买公共服务的方式予以充实；对于乡镇政府没有执法权的管理事项，要通过市县有关部门委托的方式进行执法，以形成部门间各司其职、各负其责、相互配合、齐抓共管的工作机制和监管合力，提高整体执法效能。健全行政执法和刑事司法衔接机制，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚的无缝对接。

严格落实规范公正文明执法要求。认真贯彻《河南省行政执法条例》，切实转变执法理念，创新执法方式，坚持管理与服务并重，处置与疏导结合，实现法律效果和社会效果的统一；全面推行全程说理式执法、行政监管劝勉、执法事项提示、轻微问题告诫、突出问题约谈、重大案件回访等柔性执法方式。进一步细化执法流程，按照标准化、流程化、精细化

要求，对执法环节和程序作出具体规定，特别要严格执行行政执法活动全过程的跟踪记录和重大行政执法决定法制审核制度。针对我市近年来矛盾多发的重点领域，要加大执法力度，严惩危害公共安全、社会安全、侵害人民群众生命财产安全的违法犯罪行为。

全面落实行政执法责任制。推行行政执法权责清单制度，确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任。通过执法部门互联互通的执法监督网络平台建设，疏通投诉举报、情况通报渠道，实现对行政执法全过程的监管。建立行政执法人员的学习培训、考试考核、职级调整、交流轮岗、奖励惩戒制度，明确其权利义务，使行政执法人员有干头、有奔头。创新执法监督方式，对违法或不当的行政行为及时予以纠正，并严格实行责任终身追究和责任倒查。

（五）不断强化对行政权力的制约和监督

阳光之下，腐败无处藏身。制约和监督行政权力的有效途径之一，就是强力推进政务公开。按照以公开为常态、不公开为例外原则，凡是法律法规规章或政策规定应该公开的事项，都要予以公开，以实现决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。突出政务公开重点，推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。要加强对新闻发言人的知识、技能的培训，熟练掌握与相对人和媒体的互动沟通技巧，提高主动把控舆情的应对能力。

加强对政府内部权力的制约。除行政机关日常的层级监督外，各级政府及其部门要进一步完善内部监督制度，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。

各级政府要自觉接受外部监督。特别要自觉接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受政协的民主监督，坚持重大行政决策事项、年

度法治政府建设工作情况向人大常委会报告、向政协通报制度。严格执行行政首长出庭应诉制度，争取在一到两年期间将行政首长出庭应诉比例提高到50个百分点以上，自觉执行生效的司法判决和裁定，自觉接受检察机关的法律监督。保障和支持审计部门依法独立行使监督权，推进审计职业化建设。更加重视人民群众的监督和社会舆论监督，建立完善群众举报投诉制度和保障新闻舆论监督制度，构建言路畅通、办理快捷、反馈及时的社会监督运转机制。

（六）依法构建有效化解社会矛盾纠纷的机制

各级政府要不断加强行政复议和行政应诉工作。重点是推进繁简分流的办理程序，提高行政复议办案质量；积极落实《河南省行政机关负责人出庭应诉规定》，尊重并自觉履行人民法院的生效判决、裁定，认真对待人民法院的司法建议，积极配合人民法院的行政审判活动，支持人民法院依法独立行使审判权。

完善行政调解、行政裁决、仲裁制度。对此，各级政府要重点解决好人才队伍、制度完善和经费保障问题。如果以上问题能够得到重视并予以解决，多元化纠纷解决机制的作用就能较好发挥效用。

将信访纳入法制化轨道。对于信访易发、多发、高发的地区和事项，各级政府要按照“属地原则”的要求，坚持制度化排查、常态化接访、法治化处理。对于越级访、集体访、缠访、闹访的人员，要按照诉访分离、信访终结制度，实行教育引导、依法处置、严厉打击等措施，努力维护信访秩序和社会稳定。对信访管理失职、渎职的行为要坚决按照信访责任制的规定依法追究责任。

（七）全面提升政府工作人员法治思维和依法行政能力

法治城市须有一定规模的法治人才。这种人才来自两部分，一部分是法治专业人才，一部分是法治管理人才。前者主要包括政府立法机构、法制机构、法律顾问机构和行政执法机

关的工作人员，后者主要是指各级政府及其部门中具有法治素养的领导干部，称为“关键少数”。对于法治专业人才缺乏的问题，各级政府要从机关内部和其他单位加快选聘一批、从法律院校招录一批来充实，同时健全行政执法人员定期培训制度，把法律知识考试作为授予行政执法资格的前提条件，把法律素养和依法办事情况作为行政执法人员年度考核内容和任职晋升的重要依据，不断提升行政执法人员依法行政能力。对于法治管理人才缺乏问题，各级组织部门要坚持正确的用人导向，善于把法治素养高、依法办事的干部提拔到各级政府及其部门领导岗位上来。只要“关键少数”的法律素质提高了，一个地区、一个部门、一个单位的法治氛围就会很快形成。

落实法治教育培训机制的常态化。针对普遍存在的学法制度被虚化的问题，要严格执行中央、省委关于干部学法制度要求，市县区政府常务会议每年至少安排4次集体学法，各级政府每年至少举办一期领导干部法制专题培训班，组织领导干部专题法治讲座每年安排不少于2次，学习宪法、通用法律知识和与履行职责相关的专门法律知识。行政执法人员法律知识培训时间每年不少于15天，培训考试情况作为考核和晋升的依据之一。

健全法治政府建设的组织保障体系。各级政府要在党委的领导下制定法治政府建设的规划和计划，强化行政首长作为推进法治政府建设工作第一责任人的责任，建立由主要负责人牵头的法治政府建设工作领导协调机构，统一领导本部门推进法治政府建设工作。对于没有建立相应机构的县区政府和部门，市政府要进行专门督办，确保2016年底实现机构、编制、人员、场地、经费的“五到位”。为便于具体操作和考核，市政府要根据南阳实际，制定出市、县、乡三级相应的法治政府建设指标体系和考核标准，考核结果作为对政府及部门领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。全面落实法治政府建设报告制度，按规定报告年度推进法治政府建设工作情况。

用绿色发展理念引领生态南阳建设

市生态文明促进会

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活迫切要求的重要体现。习近平总书记数次在不同场合强调绿水青山就是金山银山，保护环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。我市在高效生态经济示范市建设中，要把绿色作为经济发展的发动机，突出绿色底蕴，创新发展方式，协调生态制度，打造更高层次的开放型经济，共享生态发展成果，探索走出一条确保水质和粮食安全，创新高效生态经济、共享宜居健康、协调生态建设的南阳开放发展新路。

一、要在青山绿水中挖掘金山银山

“三山三水”润南阳，无限风光聚财富。伏牛山、桐柏山山地森林和“感恩之水”南水北调中线工程生态走廊、“上善之水”唐白河流域，这“两山两水”加上独山国家矿山公园、“千古之水”淮源，不仅是南阳大地的绿色生态屏障，还是南阳人发展富裕、脱贫攻坚的生态资本。我市应梳理、整合南阳的自然资源优势，促进科学发展、特色发展与生态环境保护协同推进，将自然资源转化成绿色发展的新动能，努力走出一条与生态文明建设相适应的可持续发展道路。

打响旅游品牌，壮大旅游产业。优美的环境是旅游业赖以生存的基本条件，通过发展旅游业，形成倒逼注重自然环境和人文环境的保护机制，使破败的空心村重现往日的井然有序，传统文化和风俗得以延续。围绕生态和旅游两条主线，突出“宛若仙境，颐养天堂”旅游品牌，统筹发展现代旅游业和服务业，把南阳的自然资源转化成绿色财富、绿色生产

力，不断推进生态文明进程。

推进山水风光项目建设。生态资源和优良生态环境的稀缺性，使低碳、休闲、旅游、养生等生态产品的经济价值日益凸显。以建设全国高效生态经济示范市为统揽，充分利用南阳丰富的自然生态资本，叫响南阳的“风-花-雪-月”（方城风、卧龙花、界岭雪、丹江月）品牌，推介帝乡的“山-水-氧-光”（伏牛山、白河水、宝天氧、盆地光）品牌，打造“中原氧吧”、旅游胜地，让它们成为南阳新的地标、新的品牌和新的经济增长带，把旅游产业做成一个不断扩充、不断包容的产业链，从关注规模向关注产业品质转变，推进生态文化元素与旅游深度融合，提供更具文化内涵和极佳游客体验的新型文化旅游产品，建设国内知名的生态文化旅游目的地。

争创健康养生之都。张仲景是世界级的品牌，上天把健康赐予人类，仲景把健康带到人间。弘扬中医中药文化，应突出量化若干项目，定人定时推进一批养生养老重大健康项目，用绿色项目拉动发展。通过引进国内外优势医疗资源和相关的休闲疗养产业，建设具备集医疗、教学、研究和学术交流等功能的保健休闲中心、体检医疗中心、康复中心、养老服务中心等基地，形成覆盖各种层次的健康养生产业，以此支撑中国南阳·养生之都建设。同时，发挥中药资源优势，深入挖掘药膳资源、艾草资源等，打造一批特效治疗适应证、慢性病等为拳头的养生品牌，突出南阳特色，结合重要时令，形成一批适应吃、住、行、休闲娱乐等多方位的健康需求的养生环境示范旅游项

目。

二、要在生态美与百姓富中实现有机统一

南阳盆地真奇特，好水好土好产品。大山、大水、大空间，为我市绿色崛起、跨越发展提供了坚强的支撑。以绿色理念发展高效生态农业，拉长产业链条，是转变农业发展方式、推进农业产业转型升级的必然选择，是加速绿色财富转化为经济优势的必由之路。

坚守三条生态线。以保障粮食安全和促进农民增收为核心任务，严守1490万亩耕地红线、1630万亩林地绿线、400万亩水域湿地蓝线，加快现代农业发展，推动农业产业向高质量、深层次发展，以生态持续向好、粮食稳产增产构建农业增效、农民增收的发展基础。

建设中原大粮仓。加快转变农业发展方式，发展优势产业，通过规模集约经营，推进现代生态循环农业产业化；通过保护农业生态环境，保持资源节约、生态良好和农业可持续发展能力，筑牢可持续发展的基础，进一步巩固我市国家优质粮食主产区、全国知名的有机农业生产区、国家级出口食品农产品质量安全示范市的地位。

构建农产品质量安全示范基地。充分发挥市场作用，有效推动自然资源、人文资源与资本、技术、人才、市场相结合，促进生态资源资产化、生态资产资本化、生态资本产业化，保障消费者“舌尖上的安全”，实现产业发展和环境保护的良性循环。

创建全国有机农产品基地。2016年，我市有机农产品生产面积、有机产品认证数量双双居全国地级市第一。这是南阳绿色发展的里程碑，也是绿色崛起的新起点。以标准化生产为主导，以建设直供京津的有机特色农产品基地为目标，以品牌经营为方向，打造支撑特色农业的质量保障体系。突出“绿色化、差异化、集聚化”特色，规划建设有机农业生产基地，坚持把无公害农产品、绿色食品、有机农产品、农产品地理标志认证等坚持不懈地抓下去，发展精品农业，提高绿色竞争力。

开发田园大厨房。坚持“高端、高质、高

效”的发展理念，不仅把南阳的好水送到京津，也要把优质的农产品推广到京城百姓的餐桌上，放大南阳农业品牌的力量。大力推进农业企业法人化，重点围绕资源富集优势，大力促进农产品转化加工和精深加工，延伸产业链条，实现多层次加工转化增值，催生一批农业产业化龙头企业、产业基地和南阳名品基地，适时举办中南六省农优产品展览会、中国·南阳名品交流会等，叫响中线渠首品牌，推动我市由农产品生产大市向农产品加工大市转变。

三、要让“绿色、智慧、人文”成为南阳名片

古往宛城多英豪，今来南阳人才旺。人是生产力中最活跃的因素，在发展绿色生产力的进程中，应深入挖掘南阳深厚的人文资源，倡导绿色新理念，推介绿色新技术，推广绿色新产品，引领绿色新生活，充分发挥南阳丰厚的人才优势，凝聚起一千万群众中蕴藏的智慧 and 力量，协力建设绿色宜居家园。

弘扬圣贤文化，传承人文资源。注意发挥品牌集聚效应，集中力量、突出重点，打好名人牌，培育一批具有重大示范效应和产业拉动作用的特色文化产业基地，通过对传统文化的传承和延续历史文脉，进一步增强文化后劲。

放大人才优势，扩大人文影响。充分发挥南阳的高端人才优势，推动举办各类高端论坛、研讨会等，扩大南阳的知名度和美誉度，增强南阳在人文社科等方面的影响力。在推进“人才回归、全民创业”进程中，要紧密联系南阳、河南籍的优秀人才，发挥南阳人才信息库的作用，深入落实南阳市高层次人才、创新创业人才及团队引进培养办法，推动形成建设合力。

放大绿色宣传，提升绿色意识。突出绿色打底，着力培育生态文化和生态道德，培养全民生态文明意识，力戒奢侈浪费，着力在衣食住行用方面倡导推行绿色生产、生活和消费方式，在全社会倡导勤俭节约的生产方式、消费模式和生活习惯等。

发扬五种精神，提升人文动力。在弘扬长

征精神的基础上,要自觉主动地弘扬南阳多年来积累形成的先进价值观及其规范。努力从以“担当、协作、创新、奉献”为内核的农运会精神、以“忠诚奉献、大爱报国”为核心的移民精神和以“传承、忠诚、奉献、创新、奋斗”为核心的“编外雷锋团”精神中,汲取忠诚担当、无私奉献的精神营养,提升务实重干、落实见效的工作修养,放大全民向善、人心思进的精神力量;努力挖掘好、弘扬好、利用好躬耕精神、忧乐精神,把好精神转化为新动力,把好思路转化为新实效,用抓落实的思想选抓落实的人,用抓落实的人抓落实,使其再次为绿色崛起提供绿色智慧的动力,为生态南阳推进绿色文明实践提供凝聚力和向心力,让历史辉煌的南阳在当下重振雄风、再铸辉煌。

四、要以实现经济效益与环境效益双赢为目标

转型发展靠优化,绿色崛起看产业。突出我市的生态优势特色,以创新驱动、智能转型、强化基础和节能环保为基本思路,加快构建绿色制造体系,推动绿色发展形成新动能,提高绿色生产的效率和效益。

发展新能源产业。积极推动以新能源应用为核心的能源转换,是创新驱动战略在绿色发展方面的重要体现,也是建设生态文明的重要内容。我市应着力发展生物质能源,推动秸秆等农产品转化,扩大风能、光伏发电等能源的占比,以风能资源引进装备制造业,拉长风电产业链,以光伏发电推进产业扶贫,以地热能、电动汽车等推动节能环保,建立以传统能源为主体、新能源全面发展的能源利用模式,构建绿色能源基地,把南阳建成具有自身特色的“国家级新能源城市”。

发展城镇经济。盘活城乡资源,形成“资源—资金—人才”的合理配置流动机制,使其在流动中盘活存量、优化增量、扩张总量、提升质量。充分发挥南阳生态建设试点地区和重要农产区的优势,加大对中小城镇的支持力度,引导支持农业转移人口就近城镇化,力求在差异定位中开阔大视野,在细分领域中构建

大产业,在错位发展中形成大格局,把村镇的特色做精做强,实现村镇群众生产、生活环境与人的健康协调发展。

发展节能环保产业。紧紧围绕工业强市发展目标,坚持源头控制与存量挖潜、突出重点与全面推进、依法管理与政策激励、市场调节与政府调控相结合,加快节能减排重点工程建设和先进工艺技术推广,全面落实水资源开发利用、用水效率、水功能限制纳污“三条红线”,积极推进水资源的循环使用,打造循环经济产业链条,尽快形成新型支柱产业。大力推广生物环保新技术,解决土壤污染和各种水体污染问题,探路破解“企业污染、群众受害、政府买单”困局,探索研究乡村污染治理新模式。

发展“互联网+”新业态。利用互联网思维和技术进步,打通传统产业与绿色技术之间的通道,将绿色技术、绿色工艺渗透到传统产业各环节,提升品牌绿色竞争力。推动在线旅游度假产品、在线度假租赁、旅游网络购物等快速生长,突出生态游、农家乐等生态优势,错位发展,形成绿色休闲观光带。

发展养老养生产业。养老服务业涵盖老年人衣食住行、生活照料、用品生产、医疗服务、文化健身娱乐等多个领域,潜力巨大。突出生态特色,发挥“界岭雪”的优势,开发“丹江水”、“宝天(曼)氧”等生态新产品,建立南阳仲景养生养老创新服务中心,大力发展伏牛山、桐柏山避暑游,依托山区公路建设,发展配套的专业服务设施,提供优良人文环境,以吸引更多的“候鸟老人”。推广“积极老龄化”的理念,借鉴日本介护制度,引导全社会关注关心老人健康,鼓励老年人服务老年人,倡导建立中国特色的老人照护制度,构建以“医”为支撑的医药医疗产业,以“养”为支撑的养老养生产业,以“健”为支撑的休闲保健产业,以“管”为支撑的健康管理服务产业,打造“仲景故里、养生福地”品牌,创建以相关产业为支撑的国家级健康养生之都。

经济发展

市政府召开第三十五次常务会议

本刊讯 市长霍好胜主持召开市政府第35次常务会议。霍好胜要求，要深入学习贯彻党的十八大六中全会、省十次党代会精神，并以此为指引，统筹抓好稳增长、促改革、调结构、惠民生各项工作，努力在决胜全面小康、让中原更加出彩中再铸南阳辉煌。

就学习贯彻党的十八大六中全会、省十次党代会精神，霍好胜要求，要认真真学原文，学深悟透、入脑入心；领会精神实质，融会贯通、举一反三；结合实际学，统筹兼顾，与“两学一做”学习教育、市六次党代会精神的学习贯彻、部门及个人实际情况有机结合；重在落实、贵在坚持，落实到实际工作中，进一步理清工作思路、研究工作措施、注重工作实效，防止前紧后松、忽紧忽松、虎头蛇尾。要立足新起点，研究新举措，以学习贯彻党的十八大六中全会、省十次党代会精神为指引，以只争朝夕的劲头，持之以恒狠抓落实，全面完成全年既定目标任务，保持社会大局和谐稳定，及早安排谋划好明年各项工作，确保明年一季度实现开门红。

会议研究了《南阳市人民政府“三重一大”事项集体决策实施办法》。霍好胜指出，《办法》制定要严格依法依规，与《南阳市规范行政权力运行机制暂行办法》、《南阳市人民政府工作规则》等相关制度规定充分衔接。要切合实际，确保实用、管用。要推行政务公开，进一步细化流程标准，明确职责任务，推动政府工作规范化、法治化、程序化，提升依法行政透明度。各级领导要率先垂范、以上率下，严格执行《办法》各项规定，确保政府各项工作规范高效运行。

会议还研究了清理规范市直部门行政审批中介服务、政府投资项目建设指挥部及其办公室规范管理、深化改革推进出租汽车行业健康发展等其他事项。

市政府召开第三十六次常务会议

本刊讯 市长霍好胜主持召开市政府第36次常务会议并讲话。

关于退役士兵安置工作，会议指出，退役士兵为国防建设作出了贡献。有关部门要高度重视，认真研究政策，严格执行政策，在安置过程中要规范操作、公开透明，确保退役士兵安置工作落到实处。

关于城镇居民医疗保险与新农合整合工作，会议提出，两项制度的整合对于实现城乡居民医保制度可持续发展有着重要意义。相关部门要迅速摸清底子，搞好衔接，确保新旧制度平稳过渡。要加强领导，严明纪律，严格政策，规范运行，推进全民医保体系保障更加公平、管理服务更加规范、医疗资源利用更加有效。

关于世界月季洲际大会筹备工作，会议要求，要把大会办成以花为媒、以会为题，借题发挥、乘势而上，促进发展、扩大开放，凝聚人心、树立形象的盛会。全市上下要高度重视，加强领导，列出任务清单和时间表，统筹谋划，全面提升。全市动员、全民参与，条块结合、配合联动，加强宣传、促进交流，细化责任、赏罚严明，全力以赴做好2019年世界月季洲际大会暨第九届中国月季花展各项筹备工作。

关于市级农商行组建工作，会议指出，要统一思想、提高认识，依法依规、严格程序，优化资产、完善机制，加强领导、有序推

西峡县打造绿色产业 推动经济转型升级

西峡县政府办

作为南水北调中线工程水源地，西峡县坚持“生态优先、发展至上”的理念，持续推进生态经济化、经济生态化，进一步做大绿色产业、做强绿色品牌、培育绿色文化，打造经济发展升级版，用“绿色引擎”推进县域经济突围突破、转型升级和经济社会持续协调发展。

“择业选商”发展绿色经济

西峡必须走生态经济之路，这是其地理位置所决定的。为此，该县实行“择业选商”，以生态、科技、高效优势项目引领产业快速转型升级。西峡果断提出：涉水项目不能要、污染项目不能要、高耗能项目不能要……西峡产业集聚区入驻项目有数道铁定的“生态防线”，几年来，西峡相继取缔了16家重点污染企业和800多个“十五小”企业，先后否决高耗能、高污染项目达40多个。关停迁移水泥、造纸、化工、畜禽养殖等涉水行业企业232家。

与此同时，一大批绿色项目、环保项目扎堆西峡，一大批符合节能环保要求的新项目正加速推进。去年以来，西峡上马的工业、农业、三产服务、城建、民生、环境保护等重点项目，总投资127.85亿元。

中国（郑州）产业转移系列对接活动已于2010、2011、2012、2014年成功举办四届。本届活动由工信部、中国工程院与河南、河北、山西、内蒙古、安徽、江西、湖北、湖南、陕西9省(自治区)政府共同主办，国家17个行业协会和7所重点理工大学参与协办。活动贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念和“开放、合作、发展、共赢”办会宗旨，以“融入新战略、深化新合作、共谋新发展”为主题，以实施“中国制造2025”为方向，以深化产业转移合作和供给侧结构性改革为主线，旨在推动中西部地区深度对接国际国内产业转移，推进国际产能和装备制造合作，促进区域间产业、技术、人才、资本科学合理流动，实现资源共享和互补。

关于财税工作，会议要求，要重点围绕完成全年财税目标任务，组织好征缴工作，做到应征尽征。市财政、国税、地税等部门以及各县区政府要专题研究，制定措施，签署目标责任书，确保全年财税收入任务圆满完成。

关于当前经济工作，会议强调，要真正对照、查漏补缺，抓住重点、盯紧看牢，落实措施、搞好攻坚，及早谋划、争取主动，团结一致、务实重干，落实责任、严格奖惩，确保全面完成年度目标任务。同时，要及早谋划明年特别是一季度各项工作，理清思路，打好基础，努力实现“开门红”。

会议还研究了其他事项。

霍好胜率团参加中国（郑州）

产业转移系列对接活动

本刊讯 2016中国(郑州)产业转移系列对接活动在郑州开幕。市委副书记、市长霍好胜率团参加了开幕式暨产业转移合作签约仪式、院士专家座谈会等。我市共签约45个亿元以上

项目，总投资127.85亿元。

我市在本次活动中签约的45个亿元以上项目，涵盖新能源、新材料、装备制造等十多个行业，总投资127.85亿元，其中省外资金112.18亿元。唐河中科阳光新能源有限公司光伏发电项目等5个项目在活动现场签约，总投资42亿元，其中省外资金34.5亿元。

项目，全部为绿色环保、科技高效项目。

瞄准新能源引进，武汉力强能源公司投资10.6亿元的锂离子电池生产、河南通宇集团投资10亿元的新能源电动车动力系统等项目相继上马。瞄准高新产品开发，众德公司投资5亿元上马车用涡轮增压器项目、洛阳神泉商贸公司投资3.6亿元上马外商工业园项目相继建成。

如今，以跨国跨区域引进新技术、新材料为标志的高端大个项目已成为西峡项目方阵的“主力军”，成为西峡工业发展的强大引擎。

随着一大批经过遴选的绿色项目、环保项目的加速建成实施，为西峡县域经济的跨越发展积蓄了强大能量。

绿色理念引领经济转型

“生态就是资源、生态就是生产力。”随着绿色、低碳、循环发展的持续推进，西峡县深刻认识到：保护与发展并不矛盾，青山和金山可以“双赢”。

西峡按照“竞争力最强、成长性最好、技术含量最高”的要求，重点推动“四大转型”，即中药及农副产品加工向功能性保健食品转型、钢铁从产品生产向产业发展转型、冶金保护材料生产从粗放型向精细化转型、汽车零件加工向部件加工转型；打造“一个新兴产业”，即煤清洁高效利用等新能源产业。

该县以“山、水、田、林、路、园”综合治理原则，把荒山绿化、小流域治理、发展循环经济有机融合，大力推广立体生态农业种植模式。以生态资源为依托，整合资源，打造全域景区，投资3亿多元进行旅游景区的提升改造。以菌、果、药为主的“绿色产业”为支撑，以宜居、宜业、宜游为发展定位，高起点、高标准规划美丽乡村建设。

在西峡，以猕猴桃为主的林果业、以山茱萸为主的中药材业，是山区农民的重要经济来源。该县以工业理念经营农业，把农田变成车间，实施标准化生产，采用“公司+基地+合作社+农户”的生产经营模式，对农产品实行统一育种、统一管理、统一收购，大力推进无公害有机种植。数据显示，香菇、猕猴桃、山

茱萸三大特色农业年产值达40.5亿元，对农民人均纯收入的贡献份额达65%以上。

如今西峡几十个生态经济林精品示范区，万亩杏李基地、万亩猕猴桃观光园、万亩山茱萸基地等数十个农业观光旅游专业村，吸引了来自四面八方的游客。双龙镇化山村等旅游观光村，村民纯收入的90%来自旅游服务业。

科技创新加快产业升级

生态经济的核心目标是实现经济社会和生态环境的和谐发展，要想在这一发展模式实现跨越，必须把科技创新作为第一驱动力。西峡县始终把科技创新工程作为加速发展的原动力，通过建立激励机制、推进自主创新、打造知名品牌等举措，全面实施科技创新，致力县域经济从资源经济型向资本技术型转变，“西峡制造”正稳步打入国际国内市场。

西保集团通过对冶金功能材料新技术、新工艺、新产品的持续深度研发，已发展成为国内最大的生产冶金功能保护材料的高新技术企业，西泵公司联合武汉理工大学实施的河南省重点科技攻关计划“汽车电子水泵研制”项目，打破了国外长期以来的技术、价格垄断，改变了国内汽车电子水泵依赖进口的局面。

在生态农业方面，西峡食用菌产业不仅全部实现菌材外采，节省了本地林业资源，而且实现了提质增效；依靠全国最大的猕猴桃专业研究机构河南省西峡猕猴桃研究所，筛选优良品种；将“菌果药”三大产业中涌现出的“农村能人”选定为技术员，构建创新成果从院所到地头的推广体系。

该县规定，对规模以上企业发明专利(授权)每项奖励两万元，获国家级、省级重大科技专利分别奖励10万元、5万元。获国家级高新技术企业、企业技术中心及863重大科技专项均奖励10万元。

在这种良性机制的驱使下，西峡这个仅40多万人的山区小县，目前与国内20余所高校院所建立了合作关系，在骨干民营企业中建立了35个高新技术研发机构，开发近百种科技含量高、附加值高的新技术产品。

聚焦民生

我市出台交通扶贫专项方案

本刊讯 日前，市政府办公室印发《南阳市交通运输脱贫专项方案》。到2019年，在贫困地区建成“广覆盖、深通达、提品质”的交通运输网络，实现“外通内联、通村畅乡、客车到村、安全便捷”，所有行政村通硬化路、通客车、通邮政，运输服务水平显著提升，区域交通运输发展接近或达到全省平均水平。

据了解，方案实施范围为国定、省定7个贫困县和1个交通运输部比照国家贫困县标准给予政策支持的大别山革命老区县（区）以及832个省定贫困村。

方案提出，农村公路完成总投资约51亿元，为每个行政村建成一条路基宽度不低于5米、路面宽度不低于4.5米的通村公路，为山区20户以上、平原区50户以上具备条件的自然村，建成一条路基宽度3.5米~5.5米、路面宽度3米~4.5米的硬化路，为每个搬迁安置区（点）建成一条通畅的出口路，完成县乡道现有危桥和村道上的大中危桥改造和渡改桥约14006延米，整治乡道及以上等级公路（含普通干线公路）和通客车、通校车的村道安全隐患路段约7281公里，改造具有旅游路、资源路、产业路性质的重要县乡道约597公里；升级改造普通干线公路约295公里，完成普通干线公路路面改造约234公里；开工建设郑州至西峡高速公路栾川至西峡段，商丘至南阳高速公路南阳段、汝州至唐河至豫鄂界高速公路南阳段等3条高速公路，力争开工西峡至淅川至

豫鄂界高速公路；改造县级客运站14个，支持和鼓励主要乡镇建设集客、货、邮等功能于一体的综合服务平台25个；调整、新增农村客运班线约20条，新增农村客运车辆约87辆，通过开通假日班、赶集班、学生班、预约班等定制班车，解决偏远行政村群众出行问题；加快实施唐河县马店至省界内河水运项目，建设内河航道66公里，改造农村渡口6个，建设3个主要库区（水域）港航安全监管设施。

方案同时出台政策措施。进一步提高7个贫困县、1个大别山革命老区县和832个省定贫困村的交通运输扶贫脱贫建设项目补助标准。重点选择四个涉及群众出行的建设专项，实行省市全额补助政策。进一步加大各级财政资金对交通运输扶贫脱贫项目的投入力度。从2017年起，市财政在确保农村公路大中修养护资金逐年递增的基础上，以“以奖代补”形式每年再拿出不低于3000万元专项资金，用于农村公路建设工作。在安排新增建设用地计划指标时，向脱贫攻坚重点区域倾斜，优先保障交通扶贫项目建设用地需求。

方案要求，各单位要牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照“精准扶贫、精准脱贫”的总体要求，转变交通运输扶贫脱贫工作思路，由被动帮扶向主动作为转变，由偏重“输血”向注重“造血”转变，着力加强贫困地区交通运输基础设施建设，大力提升运输服务能力和水平，强化安全保障能力和管理养护效能，确保打赢全市扶贫攻坚战。

南阳农村消费市场问题及对策研究

本刊编辑部

进入新世纪以来,我市全面落实党在农村的各项政策,紧紧围绕“三农”工作,着力调整农业产业结构,农村经济不断迸发新的生机与活力,农民收入持续稳步增长,消费水平不断提高。那么,我市农民消费能力到底有多大?消费意愿有多高?限制农民消费的问题又有哪些?我们对卧龙、唐河等县市区进行了调查。

一、农村流通体系建设存在的问题

(一)农村流通体系基础比较薄弱

此次调查,涉及经营面积、时间、雇佣人员数量、经营情况、是否借助网络销售商品等14个方面。

调查显示,42%的商户经营出现亏损,从这一结果我们可以看出,农村消费市场的经营环境确实不佳。有96%的商户经营规模偏小,不管是从经营时间上、雇佣人员上,还是经营情况上看都是不容乐观,消费商品以日用消费品和家电为主,几乎是传统销售模式。

从调查得知,有80%的商户没有使用电脑的习惯,而且商户们借助网络销售商品的比重仅为2%,也就是说50家里面仅有一家通过网络销售自己的商品,销售收入更不用说,几乎为零。31%的商户认为业务成本太高,25%的商户没有招工需求,还有21%的商户不会去融资。

虽然农村消费市场开始快速发展,农村消费潜能大量释放,但与此同时农村市场发展的薄弱环节也凸显出来,支撑现代市场发展的物流体系、售后服务、信息对接等市场服务机制尚不完备,影响了农村消费市场的健康发展。

流通体系薄弱是制约农村消费品市场的一大突出问题。当前农村大多采用多层渠道营销模式。一般来说,渠道拉得越长,产品零售价格越高,这就导致农村市场的流通环节过多,消费品价格居高不下。即使生产者为了保持优势地位,在降低产品成本方面做了努力,并相应地降低产品的销售价格,农民也不一定能够享受到这部分因产品成本降低而带来的好处。

这种成本降低,很容易被过多的分销层次消化掉,大大抑制了农民的购买欲。

(二)农民消费观念相对滞后

在调查中,最明显的感觉是,农民收入增长,消费欲望增强,农民确实比往常更愿意花钱了。但制约农民消费的问题还有很多。

消费观念落后现象仍然很严重。拿家电销售来说,不少农民对家电仍是处于“买得起用不好或用不起”的窘境。据一些地方农民反映,由于电价太高,电视机的用电尚可负担,但是冰箱、洗衣机则是买得起,用不起。

消费观念落后,不仅仅是因为农民受传统观念影响较深所致,与农村信息服务薄弱也有着很大关系。当前,真正用于农民生产、生活信息指导不多,信息质量不高,鱼目混珠的现象时有发生,令农民不敢轻信。信息网络不够健全,使一些信息无法送到农民手中。农村信息服务发展滞后,农民不能得到必要的生产指导和市场销售信息,产销之间的联系度不够通畅,时常出现农副产品积压和难卖问题。

(三)农村市场秩序比较混乱

农村市场秩序较为混乱,假冒伪劣产品在农村比较普遍,致使农户出于自我保护的本能而不敢消费。据商务部的一项调查资料显示,全国70%以上的假冒伪劣产品的生产和消费发生在农村,高达74.8%的农民曾买到过假冒伪劣商品。

供需结构失衡的问题也不容忽视。不少生产者和经营者,把开发新产品和推销商品的着眼点放在城市市场,追求高附加值,特别是耐用消费品的“量身设计”多数是以城市需求为基础,造成城市市场与农村市场商品结构趋同性问题十分突出,其结果就是导致广大农民买不到需要的商品,从而限制了农民消费的增长。

二、加快农村消费市场建设的对策建议

农村消费市场难以启动的原因是多方面的,启而不动的因素在短期内也难以消除。因

此,要把启动农村消费市场当作一项十分重要的中长期任务来抓。

(一)增加农民收入,解决农民有效需求不足问题

1. 继续加大对农业的投入力度。按照统筹城乡共同发展、工业反哺农业、城市带动农村的要求,继续加大政府对农业的投入力度,特别是要加大“水、电、路、气、房”以及通信网络等基础设施的建设力度,改善农村生产生活条件,为农民增收创造良好基础。通过货币政策、金融手段等把社会资金引导到农村,鼓励和支持大中型企业进入农业开发领域。建立健全农业支持保护体系,继续加大对农业的补贴力度,增加粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴的范围与标准。提高粮食最低收购价格,增加主要农产品储备,搞好农产品购销和调运,保持农产品价格合理水平。加大推进农村扶贫开发力度,对农村没有解决温饱的贫困人口、低收入人口实施全面扶贫政策,实现脱贫致富目标。

2. 调整和优化农业产业结构,积极发展现代农业。调整农、林、牧、渔业内部结构,提高非传统农业的比重,增加农民非粮产业收入;积极发展现代农业,加快农产品品种技术更新,大力发展名、优、特、新农产品的生产,延长农业产业链,提高初级农产品的附加值,提升农产品的市场竞争力,使农业从数量型转变为质量效益型,增加农民收入。促进农用地合理流转,探索“农户+企业+合作组织”的生产经验模式,解决好小规模经营与现代农业规模化经营的矛盾,提升农村土地收益。完善农村土地征用制度,提高征地费用,切实保护好农民权益。

3. 加快农村剩余劳动力转移,最大限度拓展就业增收空间。实践证明,加快农村剩余劳动力转移,是解决好新形势下“三农”问题的关键环节,是增加农民收入的重要途径。

(二)加快农村消费市场体系建设,完善农村消费环境

1. 加快建立和完善农村市场流通体系。规划建设一批农村商店与农村物流配送中心,增加农村商品统一配送品种;鼓励企业利用农家店在送工业品下乡的同时收购农产品进城销售,促进

农产品流通;引导大型连锁超市、农产品流通企业与农产品专业合作社对接,建立农产品直接采购基地,促进产销衔接;在农产品重点产销区建设和改造一批农产品批发市场,支持农产品批发市场进行冷链、质量安全可追溯、安全监控等实施建设;加大农村金融服务网点体系建设,完善农村消费市场支持体系。

2. 切实加强农村消费市场监管。加大农村市场专项执法检查力度,切实维护农村市场秩序,突出重点商品、重点区域、重点场所,集中执法力量,深入开展专项执法检查,着力解决农村市场的突出问题;增强农村市场的日常监管力度,强化日常巡查,切实保障农村市场消费安全;加大农村消费维权工作力度,接受农民消费者监督,切实保护农民消费者合法权益;加大案件查办力度,依法查处制售假冒伪劣商品等坑农害农违法行为。

(三)转变农民消费观念,优化消费结构

1. 加强教育宣传,转变农民消费观念。利用电视、报刊、网络媒体的宣传教育作用,加强农民文化知识、思想观念和理财理念的更新,一方面要号召农民恰当地安排日常消费和非常规消费,弘扬勤俭节约的良好习俗;另一方面,也要号召农民由“怕花钱”向“敢花钱”、“会花钱”转变,增加对发展型、享受型等商品的消费;还要号召农民转变落后的消费习俗、不科学的消费方式,将农民消费引导到科学、合理、健康的轨道,从根本上提高消费质量和生活水平。通过教育宣传、制定新的消费政策,转变农民消费观念,创造新的消费需求。

2. 优化农民消费结构。当前农民总体消费水平较低,消费结构不合理,主要消费一些低质价廉的物品,但并不意味着农民对高档消费品、耐用消费品没有消费意愿。生产企业要转变观念,深入农村市场调查,认真研究农民的消费心理、消费特点、消费习惯、消费结构,根据农村即期需求和潜在需求调整产品的品种结构,加快适宜农村市场需求的产品开发,提高产品在农村市场的适销率,生产质量可靠、功能单一、包装简单的商品。提高服务的质量,健全和完善法制,把打假力量延伸到农村,改善农民的消费结构。

动 态 短 讯

前十个月全市主要经济指标增速好于全省、好于预期 前十个月主要经济指标延续了前三季度的良好态势，规模以上工业增加值增速8.8%，比前三季度加快0.1个百分点，高于全省0.8个百分点；固定资产投资增速16.9%，比前三季度加快0.1个百分点，高于全省3.6个百分点；社会消费品零售总额增速11.7%，与前三季度和全省平均水平持平。

(市统计局)

前三季度我市工业经济运行平稳 1-9月份，全市规模以上工业增加值同比增长8.7%，增速较上半年增长0.2个百分点，较一季度增长1个百分点。其中，两高工业加快发展。高新技术产业增加值占规上工业增加值比重27.6%，高成长产业增加值同比增长11.7%，增速均高于全市工业平均水平。高耗能行业占比有所降低。规模以上工业中，六大高耗能行业增加值较上年同期下降2.4个百分点；高耗能行业增加值较上年同期下降0.3个百分点。

(公报编辑部)

我市深入推进财政教育扶贫工作 针对教育扶贫中的薄弱环节，我市采取点面结合，精准施策，推动教育扶贫工作取得新成效。一是加大投入力度，强化经费保障。加大贫困地区教育扶贫投入力度，全面改善贫困地区义务教育薄弱学校办学条件。二是完善资助体系，实现“应补尽补”。实现从学前教育到高等教育资助全覆盖。三是实施培训计划，关注乡村

教师。确保乡村教师待遇平均水平不低于县域内城区教师待遇平均水平。

(市财政局)

京宛科技评价战略合作协议签约仪式在宛举行 南阳京宛科技合作服务平台与北京中科合创科技评价中心在南阳市民服务中心成功签署京宛科技评价战略合作协议。京宛科技评价战略合作协议的成功签署，是京宛科技合作的又一丰硕成果。通过本次签约，南阳市将充分发挥京宛科技合作服务平台的积极作用，积极开创京宛科技合作、技术转移、协同创新的新局面。

(市科技局)

我市16家民企入围全省百强 2016河南民营企业100强名单发布，我市南阳二机石油装备(集团)有限公司、西峡县内燃机进排气管有限责任公司等14家企业荣获河南民营企业制造业100强，南阳娃哈哈昌盛饮料有限公司、河南仙鹤特种浆纸有限公司等16家企业榜上有名，上榜数量居省辖市第一。

(市工商联)

我市四所学校被评为省第二批职业教育品牌示范院校和特色院校 河南省第二批职业教育品牌示范院校和特色院校名单公布，我市4所学校榜上有名。这4所学校是：南阳市宛东中专、南阳信息工程学校、社旗县中等职业学校、方城县机电信息中等职业学校。桐柏县中等职业学校获得2016年度职业教育特色院校立项。

(市教育局)