

## 打造产业创新发展良好生态

一个国家、一个地区的创新能力不仅取决于创新活动和创新体系本身，更取决于是否拥有良好的创新生态。这就需要改变过去只注重创新活动本身的狭隘观念，更加重视创新主体间的互动性及其对创新环境的依存性。当前，我国正处在创新驱动发展的重要战略机遇期，已进入要素驱动向创新驱动转变的发展关键期。实施创新驱动发展战略、推动产业转型升级，必须突破区域与行业边界，构建多层次、多要素联动的产业创新生态。

我国各地的创新生态建设目前尚处于起步阶段，创新主体间的互动性、创新链间的耦合性、产业链与创新链间的协同性都不够完善，制约着整体创新效率的提高。因此，实现创新驱动发展，不仅要鼓励企业等主体积极创新，而且要构建开放、合作、互利、共享的创新生态。当前的产业创新有两个突出特征：一是产业跨界融合。跨界是指跨越原来区域划分、产业分类的边界以及跨知识边界、跨政策边界。互联网信息技术推动了产业跨界融合。二是新产业、新模式、新业态快速兴起。如新能源、新材料等技术进入快速发展期，共享、融合成为新经济的突出特点。这就要求通过跨界与耦合来构建产业创新生态。耦合是指两个或两个以上的系统通过相互作用而形成的动态关联关系。跨界耦合并不是对两个或多个产业的简单整合，而是在产业耦合渗透中形成产业共生创新网络。

产业创新生态的构建主要有以下几种模式：一是在企业层面构建以大企业为主导的产业联盟创新网络。大企业通过战略联盟与网络外组织保持创新关联，实现联盟企业的成长与技术创新网络的扩张，并逐渐演变形成创新联盟网络。二是在产业层面构建以集群联动为主导的产业集群创新网络。当产业集聚到一定程度时，企业在产业上的关联性就会引发创新行为的关联互动，进而催生技术创新的集群效应，在产业集群间通过联动发展而产生创新合作，建立起多层次的有机联接，形成点、线、群、网相结合的集群创新体系，进而形成产业创新网络。三是在区域层面构建以共生发展为特征的产业创新生态网络，从整个区域层面建立产业创新协作机制，形成有利于协同创新的共生环境。

在产业跨界耦合、创新发展的初期，不能仅仅依靠市场力量，还需要政府部门加大支持力度，包括加强产业创新共享交流平台建设，培育创新中介服务机构，提供优惠财税政策，放松对耦合创新的管制，引导异质性创新主体通过集聚与耦合共同打造区域创新集群，等等。在这个过程中，要融入生态理念，改变过去只注重创新活动本身的狭隘观念，更加注重创新主体之间的互动性、创新链条内的承接性、产业链与创新链的衔接性以及与外部环境之间的共生性；不仅培育创新主体，还要建设开放多元、共生包容的创新文化，建立健全适应创新资源跨界流动的体制机制。



2017年第8期  
(总第164期)

南阳市人民政府公报编委会

副主任 胡云生 刘海峰

编委委员

(以姓氏笔画为序)

丁严冰 王 晓 王成晓 王林胜  
 王建平 王富波 王韶华 史天彪  
 刘 森 刘元众 刘 伟 刘 彦  
 刘景元 刘富伟 齐晓红 闫学森  
 闫海涛 安晓洲 杜景磊 李 浩  
 李长生 李正君 李振广 李 彬  
 李朝勇 李 鑫 吴树之 宋中印  
 张军民 张栓誉 张晓东 张效景  
 陈元太 武建玲 赵 霆 赵晓颖  
 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 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 打造产业创新发展的良好生态

### ●领导讲话

- 4 霍好胜同志在南阳市15年制第一完全学校开工仪式上的讲话

### ●文件选载

- 5 南阳市人民政府关于加快发展高端制造业的意见
- 10 南阳市人民政府办公室关于印发南阳市国家中医药综合改革试验区建设实施方案的通知

### ●决策参考

- 17 以监管转型为重点推进简政放权

### ●经济论坛

- 19 促农民工返乡创业需政策支持

# 政府公报

## 指导工作 公开政务 服务基层

### ●经济分析

22 上半年全市经济运行情况分析

市统计局

### ●经济发展

29 市政府召开第53次常务会议

29 我市上半年货物贸易进出口回稳向好

30 河南投资集团与市政府签署战略合作框架协议

### ●聚焦民生

30 我市排查环境问题1108个

31 我市企业稳定岗位补贴工作有新规

31 我市15年制第一完全学校开工建设

### ●动态短讯

32 1-7月全市经济运行总体平稳等8条



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15年制第一完全学校 开工仪式上的讲话

同志们，各位老师、父老乡亲：

在这万物积淀、丰收在望的美好时节，我们相聚在钟灵毓秀的伏牛山下、卧龙岗上、白河之滨，隆重举行南阳市15年制第一完全学校开工仪式，这是南阳教育发展历程中的一件大事、喜事，对扩大我市优质教育资源、推动全市教育事业提质扩容具有十分重要的意义。在此，我谨代表市委、市政府，对项目的开工表示热烈的祝贺！向项目设计、施工、监理单位和配合项目建设的广大干部群众表示亲切的慰问和衷心的感谢！

百年大计，教育为本；十年树木，百年树人。今天的教育是明天的希望。办好教育，是一件惠及千家万户、造福子孙后代、利国利民的德政工程、民心工程，对教育工作重视到什么程度都不为过。只有政府欠教育的，没有教育欠政府的。南阳历来有着崇文重教的优良传统，是一块人文荟萃、英才辈出的风水宝地，引领了楚风汉韵，历史上孕育了“四圣”、东汉28宿将中的11位，有史记载的历史名人达860余人，留下了传世著作、精神和不朽的功绩。近代更是培养了科学家、文学家、法学家、哲学家群体，如冯友兰、姚雪垠、董作宾、二月河等，星光灿烂。仅南阳籍的院士就

有19人，占河南籍的三分之一。去年更是培养出了河南省高考文科第一名，“双状元”花落卧龙岗，开创了河南省高考历史先河。一个是理科状元刘云鹏，出自卧龙区黄龙庙村，一个是文科状元刘凯翔，出自宛城区牛王庙村。今年又出了全省文科状元，西峡一高吴铮。

“两龙一凤”，龙凤呈祥，鼓舞了士气，振奋了精神，传递了正能量。南阳是个好地方，南阳盆地是个聚宝盆，卧龙岗藏龙卧虎，伏牛山伏牛栖凤。历史文化积淀厚重，我们有责任、有义务传承这一文化脉络。

正是基于此，市委、市政府顺应民意，决定从今年起，连续五年每年在中心城区建设4所15年制完全学校，以彻底解决“上学难”、“大班额”问题。同时，把握教育规律，顺应教育改革创新，着力打造好局长、好校长、好班主任、好老师、好学生“五支队伍”，努力营造好教风、好学风、好校风，全面提升教育教学质量，让南阳学子在家门口接受最好的教育，为国家、南阳培养更多的有用之才、时代精英、栋梁之才。

南阳市15年制第一完全学校今天正式开工建设，各级各部门要按照“快、优、省、廉”的要求，周密部署，科学组织，全力以赴把学



# 南阳市人民政府

## 关于加快发展高端制造业的意见

宛政〔2017〕24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，市人民政府各部门：

为加快工业领域转型升级，大力发展高端制造业，着力推动我市传统制造业由加工制造向价值链高端延伸，促进制造业迈向中高端水平，显著提升核心竞争力，实现我市由制造业大市向高端制造业强市的转变，现就加快发展高端制造业提出如下意见。

### 一、指导思想

以党的十八大精神为指导，以“加快产业转型升级，提高发展质量”为主题，以制造业价值提升为目标，以智能制造、绿色制造和服务型制造为方向，充分发挥我市工业基础雄厚、自然资源丰富、地理区位独特的优势，打

校建成经得起历史、实践和人民检验的精品工程，为今后15年制完全学校建设提供示范。

一要严把工程进度关。科学施工，精心组织，齐心协力，千方百计加快工程进度。

二要严把工程质量关。守牢工程质量这条生命线，发扬“工匠”精神，用足“绣花”功夫，严格工程标准，严把关键环节，加强全程监理，精益求精，精雕细琢，力求完美，努力建设一流的园林式学校。牢固树立安全红线意识和底线思维，时刻绷紧安全施工这根弦，及时消除各类安全隐患，确保“万无一失”。

造传统制造业高端化转型和高端制造服务业新体系，推进制造业向“高端化、绿色化、智能化、集群化”发展转变，加快形成技术先导、附加值高、能耗低、污染少、带动力强的高端制造业，为建设先进制造业强市、提升整体工业实力打下坚实基础。

### 二、发展目标

（一）产业规模进一步壮大。到2020年，全市高端制造业形成较为完备的产业体系，主营业务收入达到500亿元，年均递增8%。培育6家年营业收入超50亿元的高端装备制造企业，产品智能化率达到40%。

（二）产业自主创新能力得到较大提升。到2020年，新增50家国家级和省级企业技术中心、工程（技术）研究中心，市级企业技术中

三要严把工程投资关。严格预算，严控支出，堵塞漏洞，防止浪费，节约用好每一分钱。

四要严把工程廉洁关。纪检监察和审计部门要提前介入、全程监督，切实防控项目廉政风险，及时发现、从严查处腐败行为，努力打造廉洁工程、“阳光”工程。

最后，祝南阳市15年制第一完全学校建设进展顺利、早日投用！祝南阳培养出更多的有用之才、栋梁之才！祝大家安康顺祥！

谢谢大家！

心、工程技术研究中心突破100家，全市大中型工业企业建立研发机构比例达到85%。

（三）高端制造技术体系进一步发展。到2020年，多层次的技术体系进一步完善，重大科技成果集成、转化能力大幅提高，涌现一批具有市场竞争力的系统集成、装备研制、软件开发与智能制造新模式应用等领域的骨干企业，培养一批复合型、具有国际视野的创新领军人才。掌握一批重点领域关键核心技术，形成一大批自主知识产权成果和标准。

（四）龙头引领作用进一步显现。到2020年，培育13家年主营业务收入超10亿元的高端制造骨干企业、30家集成能力强、辐射带动力大的工程技术服务公司。突出抓好100家优势传统企业转型升级，推动300家优势传统企业加快更新设备，高新技术产业增加值占全市规模以上工业增加值的比重达到35%。

（五）基础配套能力进一步加强。到2020年，大力推动装备工业高端化发展，着力打造全省最重要的汽车产业基地。质量安全标准与国际标准加快接轨，重点领域国际标准转化率力争达到90%以上，重点高端制造装备质量达到或接近国际先进水平。

### 三、基本原则

（一）创新驱动。实施制造业创新能力提升工程，尝试企业主导、院校协作、多元投资、军民融合、成果分享的新模式，引导企业因地制宜实现技术创新、产品创新和商业模式创新。扶持企业流动开发新产品，拓展研发设计、综合服务，提升产品科技含量。支持企业依托传统优势产业，发展战略性新兴产业。培育一批创新型中小企业，整合形成若干产业创新中心，争创国家工业云创新服务试点。

（二）质量提升。改造升级企业生产线，扩大工业机器人、智能化自动化装备以及清洁生产、绿色低碳技术应用。围绕能源装备（油

气钻采装备）、防爆装备、输变电装备、汽车零部件、无人机、基础部件等行业，依托产业创新中心开展质量攻关，攻克一批影响质量提升的关键共性质量技术。建立工业技术改造重点项目库，加大对制造业企业质量技术改造的支持、引导力度。在重点工业领域，推广可靠性设计、试验与验证以及可制造性设计等先进质量工程技术。

（三）制造高端。实施智能制造工程、绿色制造工程，支持制造业企业服务化发展，促进企业向系统集成服务、综合服务拓展，向研发、品牌等两端高附加值环节延伸。推动企业“机器换人”、两化融合贯标，建设“智能工厂”“智能车间”。因业因地因企化解过剩产能，大力推行清洁生产，建设绿色工厂，发展绿色园区，打造绿色供应链。

### 四、发展重点

内引外联高端制造业项目，支持本地企业高端化“裂变”发展，突出抓好互联网+协同制造，向高端制造新业态新服务发展。

（一）汽车及零部件。研制新能源高空作业车、清障车、压缩式垃圾车、垃圾对接车、洒水车、半挂车等系列产品，突破减振器、涡轮增压器、汽车进排气歧管、飞轮壳、汽车水泵、机油泵等产业发展的技术瓶颈，向高端化、轻量化方向发展。车用减振器、高速列车减振器及城市轨道减振器向半主动悬架减振器、主动悬架减振器及自适应减振器等高端减振器方向提升，加大高镍合金、不锈钢焊接、铸钢等新材料排气歧管的科技成果转化力度，开拓冷却、增压、润滑、排气、制动、转向、润滑等其他车用部件制造领域。构建网络化物理设备系统（CPS），智能化生产汽车整体和汽车零部件，优化供应链管理、产品全生命周期管理、总集成服务、信息增值服务。发挥汽车零部件生产领域优势，推动全市汽车制造业

集群化发展。

(二) 光电产品。研发生产蓝宝石玻璃镜片和UV贴合摄像头镜片, 开发各类高集成度传感器和新型元器件系列产品, 开发新型光源投影机、DLP拼接大屏、智能投影电视、影院放映机系列产品。发展功能性光学薄膜、抗激光损伤强激光元器件系列产品与装备、300万像素监控镜头、智慧互联车载光学传感及显示器件系统、微光红外低照度CCD技术监控产品等高端光电产品, 着力打造新型投射光源模组、投射镜头、光学精密注塑、光学引擎、投影机制造业完整产业链条。巩固提升印刷感光材料、敏感元件领域技术优势, 积极开拓光刻基板、电池薄膜、新型光源投影、各类高集成度传感器和新型元器件等新应用领域。

(三) 防爆电气装备。重点向节能环保、智能成套、模块集成、特专方向发展, 不断完善以防爆电机为核心, 防爆材料和元器件为基础, 防爆风机、发电、机电控制、电力输配、监控检测、特种车辆、应急设备等防爆成套设备及防爆电器、工具等外延产品全领域布局, 积极开拓核电、军工、风电、高铁等高端应用产品, 加强与航空航天、轨道交通、海洋工程领域设备集成化能力, 全面推动防爆技术研发、产品制造、集成服务和技术检测协同发展。

(四) 油气装备。围绕“深层、深水、非常规”, 重点突破深层钻采装备、深水作业装备、非常规作业装备、非油作业装备、油气装备作业自动化及相关配套设备和系统的设计制造技术, 加快油气装备数字化、模块化、集成化升级, 全力突破极寒、极深、复杂储藏条件和深海、页岩、煤层非常规资源开采核心技术设备, 形成以钻采主机为核心, 勘探开发、钻采控制、工程维护、油气储运、污染处理各类设备工具车辆协同发展的油气钻采全业务流程

产品体系, 加强勘探规划、工程实施、生产运维一体化的工程总包能力, 向多维度的油气装备制造服务商转型。

(五) 生物质能源装备。创新研发生物能源装备技术集成和成套装备, 开展生物质集储运技术装备和发电、发酵、制气和液体燃料等生物质转化技术装备两层面的技术研究和超前技术储备, 整合提升非粮木薯乙醇成套装备, 打造纤维素乙醇生产、工业化沼气生产提纯、生物质沼气发电三大领域全工艺流程成套技术装备制造和系统集成能力。

(六) 输变电装备。重点向节能化、智能化、环保化、高可靠性和新能源方向发展, 开发特高压变电设备、新能源储能并网设备、强电网智能配电设备、特高压交流变压器、高可靠性配电变压器产品、智能组合式变电站产品等新型高端产品, 生产智能组合式变电产品、节能小型低噪音配电变压器、远距离大容量交流变压器、氮气绝缘介质充气柜、特高压避雷器、动车组避雷器、电动汽车充电桩等系列产品, 打造涵盖变配电设备、输电设备、控制设备、保护与监控设备、远距离大容量输电设备等多领域的产品体系, 重点推动输变电装备核心产品节能化、小型化、低功耗、低噪音、组合化方向升级, 提高成套设备集成化、智能化水平, 积极提升各类产品性能指标, 全面推动南阳输变电产业高端化发展。

(七) 电子加工产品。积极承接电子产业转移, 大力发展智能电视、手机平板、北斗产品、智能监控等终端电子产品加工制造项目。重点打造智能电视产业链, 加强液晶模组、精密注塑件、音视频电路、音响系统等生产企业的招引和培育。大力承接智能移动终端制造项目抱团转移, 持续壮大触屏、镜头、耳麦、机壳、表贴元器件等周边配件产品规模, 加大整机组装大企业引进力度, 整合提升零部件及整



机装配产业链。

(八) 医药制剂。深化品牌中药二次开发及古方验方中成药开发,辩证论治开发生产西洋参地黄丸、石斛地黄丸等中药保健新产品,深度开发六味地黄丸升级系列产品,形成以仲景经典名方标准颗粒与中药配方颗粒相结合的中药抓取模式,承接国家重大新药制项目,开展多项国家级重大专项研究,开展南阳道地中药材及特色品种现代化炮制提纯;依托现有原料药基础,推动化学药龙头企业加快西药剂药、仿制药品、试剂开发;加大“仲景”、“月月舒”等优质名品宣传力度,提高双黄连、盐酸氟桂利嗪等优势产品生产能力;支持龙头制药企业联合重组,积极引进国内大型药企驻宛投资设厂。

(九) 医疗器械。开发医用移动式数字X射线机和X射线高压发射器产品,开发符合国家重点支持高端医疗设备国产化率产业政策的CT产品,研究开发智能化、低成本的结构替代、功能代偿、技能训练等康复辅具,重点发展数字化诊疗、智能化服务等医疗器械。加快建设医疗器械、医用高分子材料生产基地。以汇博医疗公司、迈松公司、正得乐公司为龙头,以数字化为核心,支持自主知识产权医疗器械和其他相关健康产品的研发制造和应用,大力发展中高端医疗器械产品,实现系列化、产业化、可续化。

(十) 纺织服装。开发涤棉、涤粘、棉麻、莫代尔、竹纤维、包芯纱等新型高档混纺纱线和帷幔、床单、线毯等高档家纺面料,应用无结头纱工艺和无梭织机设备,向土工、农用、过滤等高附加值产业用纺织品领域拓展,重点发展绿色健康印染面料、超宽家纺面料、功能性印染面料、数码印花面料等高水平印染产品,推进纺织企业设备更新和质量管控能力建设,推动南阳纺织产业全面升级,实现南阳

纺织品品牌化发展。

(十一) 绿色食品。重点向面粉、淀粉、食用油加工产品精细化方向发展,应用粮油精深加工高端成套设备,新增饼干、方便面、膨化食品、速冻主食等食品品种,提升面粉加工、油脂压榨产业集中度,加强方便食品、速冻主食、食用油脂品牌建设,强化食品质量安全保障能力,积极引进食品名企,推动粮油加工、食品制造产业链协同发展。

(十二) 油碱化工。重点向轻质纯碱、食品级纯碱和低钙低氯高纯度特种元明粉等精细化产品方向发展,延伸发展小苏打、碳酸钙、硫化钠、硅酸钠等产品,积极拓展硫化染料、蛋白酶及可降解塑料、玻璃、日化产品等终端化工产品项目,全面构建天然碱硝、精细化工一体产业链。加快生产线节能、节水改造,推进含盐废液联合制碱、氯化铵、尿素循环经济项目,推动龙头企业兼并重组,实现化工产业集群化发展。积极拓展特种蜡关联度高的食品、医药、日化、包装项目,推动特种蜡产业集群链式发展。

## 五、发展路径

(一) 强化项目支撑。加强项目谋划,积极引进国内外重大装备项目,重点支持科技含量高、绿色低碳循环和制造服务化等项目,逐级落实投资额500万元以上制造业技改项目、投资额10亿元以上8个高端制造业项目、与中关村合作的装备制造项目,抓好项目落地、竣工投产和达产达效。

(二) 推动科技创新。深化产学研合作,引导创新要素向企业集聚,积极推动市域企业到北京、上海、沿海发达城市建立研发机构,借市域外智力资源为我所用,提升创新能力和人才支撑能力。

(三) 推进“两化”深度融合。加快制造过程智能化发展,研究智能工厂(车间)建设



标准、试点，建设一批智能工厂（车间）。推动互联网与制造业融合发展，鼓励企业发展基于互联网的个性化定制、众包设计、云计算等新型制造模式。完善互联网基础设施建设。

（四）推进制造业结构调整。提升传统产业水平，加快钢铁、有色、石化、汽车及零部件、纺织等传统优势产业改造，建立全产业链发展模式。引导制造业企业加快技术改造，把技术改造摆在转型发展的核心位置。提升工业基础能力，组织实施一批关键基础材料、核心基础零部件（元器件）、先进基础工艺、产业技术基础“四基”项目。促进企业协调发展，引导大型企业与中小企业通过专业分工、服务外包、订单生产等多种方式开展合作，提高协作配套水平，培育一批核心竞争力强的制造企业。

（五）引导产业融合创新。发展生产服务新业态，支持发展工业创新设计产业，鼓励企业开展服务创新和商业模式创新。发展制造业服务化新业态，发展大规模定制化生产，鼓励制造企业从提供设备向一体化服务转变。积极发展军民深度融合新业态。

（六）加强品牌质量建设。加强专利政策与科技、产业等扶持政策的衔接。打造区域品牌，推动重点骨干企业开展工业企业品牌培育试点。加快培育一批代表南阳工业、南阳产品新形象的国内知名和一流品牌。鼓励企业追求卓越品质，提升工业产品质量，形成具有自主知识产权的名牌产品，不断提升企业品牌价值。

（七）全面推行绿色制造。推进节能低碳改造，推广应用节能环保新技术、新设备（产品），加快完善合同能源管理、节能减排市场机制和绿色制造体系。推进资源综合利用，开展工业绿色转型发展试点，培育资源综合利用龙头企业。大力发展循环经济，引导企业间、产业间建立物质流、资金流、产品链紧密结合的循环经济

联合体，构建制造业循环经济产业链。

（八）加强对外合作交流。加强商务合作，实施集群式引进、专题性推介、区域性对接，有针对性地开展招商引资活动，支持企业以BOT、PPP等模式开展国际产能合作。深化区域合作，利用多层次贸易交流平台等载体，推动我市产业和品牌产品走出去，引导我市传统优势产业开展省内、省外合作。

## 六、政策措施

（一）加大组织推动力度。成立南阳市高端制造业领导小组，由市政府主要领导任组长，分管领导为副组长，市直有关部门主要领导为成员。领导小组下设办公室，办公室设在市工业和信息化委，办公室主任由市工业和信息化委主任兼任，办公室具体负责市高端制造业领导小组各项日常工作。各县（区）、市直有关部门要按照任务分工认真抓好贯彻落实，切实把责任落实到部门、人员，细化分解目标任务，每半年向市高端制造业领导小组办公室报送任务完成情况，市高端制造业领导小组办公室及时将需协调解决的重大问题提交市高端制造业领导小组进行研究。

（二）支持企业技术创新。落实好百家重点企业技术改造扶持政策，支持企业加大科研经费投入，大力发展高技术含量、高附加值、高市场占有率的装备产品和服务。探索高效灵活的人才引进、培养、使用、评价、激励和保障政策，优化人才引进和培养环境，鼓励海外专业人才来南阳创业。建立多层次多类型的高端制造人才培养和服务体系。支持企业在境外开展并购和股权投资、创业投资，建立研发中心、实验基地和营销服务体系。

（三）加大政策支持力度。研究成立市级高端制造业基金，设立互联网+产业发展基金、先进制造业集群培育基金、中小企业发展等基金，做好河南省先进制造业集群培育基金参股基金设立工作，用足用活国家和省产业基

# 南阳市人民政府办公室 关于印发南阳市国家中医药综合改革试验区 建设实施方案的通知

宛政办〔2017〕52号

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

《南阳市国家中医药综合改革试验区建设

实施方案》已经市政府第50次常务会议研究同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

南阳市人民政府办公室

2017年7月18日

## 南阳市国家中医药综合改革试验区建设实施方案

按照《国家中医药管理局关于进一步推进国家中医药综合改革试验区工作的指导意见》，结合南阳市医药卫生体制改革总体部署，为加快推进国家中医药综合改革试验区建设，特制定本方案：

金政策。发挥财政资金导向作用，重点支持技术改造、智能制造、“四基”工程、制造业+互联网等领域。全面落实高新技术企业所得税优惠、进口设备减免税、企业研发费用税前加计扣除等税收优惠政策。2017年市财政拿出3000万元，贴息奖励被确认为“国家级、省级智能制造试点（示范）”企业的智能设备投资部分。

（四）营造良好社会氛围。利用报纸、电视、网络等舆论媒体，多形式、多渠道、全方

### 一、指导思想

认真贯彻落实《中医药发展战略规划纲要（2016—2030年）》，以维护和促进人民群众身心健康为目标，以中医药健康服务为主题，充分发挥南阳中医药资源优势，大力发展中医

位报道发展高端制造业的目的、意义，让全市上下进一步增强发展高端制造业的责任感和紧迫感。要在各新闻媒体开辟专题专栏，及时报道各县（区）发展高端制造业好的做法、好的经验、取得的成效，激发各级各部门各企业发展高端制造业的激情和活力，营造全市上下关注、关心、支持、参与发展高端制造业的良好氛围。

南阳市人民政府

2017年7月25日

医疗服务、健康养老、中医保健、健康咨询、健康旅游、中医养生等中医药健康服务业，打造一批知名度高、带动力强的健康服务业集群及生命健康产业园区，建设以仲景品牌为特色的中医药强市和全国重要的中医药健康旅游目的地，不断满足人民群众多层次、多样化的健康服务需求。

## 二、发展目标

(一) 中医药服务政策体系更加完善。在落实好原有扶持政策的基础上，进一步在财政补偿、医保支付、价格调整以及人才队伍建设等方面，制定有利于中医药发展的优惠政策，营造各级政府重视、扶持中医药，百姓信任、依靠中医药的医疗服务氛围。

(二) 中医药健康服务网络更趋健全。突出中医特色提升，以完善市、县、乡、村四级中医药服务网络及内涵建设为重点，持续推进市级中医院龙头建设，县级中医院基础设施建设和乡镇卫生院（社区卫生服务中心）“中医堂”、中医医疗机构“治未病科”、综合医院（专科医院）“仲景苑”、村级“中医药服务示范村卫生所（社区卫生服务站）”、医疗机构“示范中药房”建设。

(三) 基层中医药服务能力大幅提升。以“国家中医药综合改革试验区”建设为抓手，带动基层中医药服务能力提升和“治未病”健康工程的实施。中医药服务在整个医疗服务中占比30%左右；医疗卫生机构标准化水平明显提高，康复、护理等紧缺服务快速发展；培养造就一批热爱中医药事业、扎根基层、实践能力较强的中医药人才队伍，提升基层医疗机构慢病管理和中医康复能力，实现基层中医康复服务覆盖率达100%。

(四) 生命健康产业集群化发展态势明显。在保健食品、保健用品、医疗保健、健康养老、休闲养生、健康旅游、医保运动器械等

领域形成一批产业融合互动、功能配套衔接、资源集约共享、服务链条完整的生命健康产业集群。

(五) 仲景健康品牌效应进一步显现。培育凝练仲景医药文化内涵和精髓，覆盖药品、食品、医疗、养生、保健、教育、养老、贸易及系列服务的仲景健康品牌。

(六) 人民群众中医药健康素养明显提高。群众中医药文化素养得到提升，“治未病”理念深入人心，中医药文化养生保健知识普及覆盖全市85%以上行政村、90%以上社区和85%以上家庭，人民群众中医养生保健素养达到15%。

到2020年，初步建立覆盖全生命周期、内涵丰富、结构合理的以仲景健康为特色的中医药健康服务体系，形成一批重点项目、一批骨干企业、一批知名品牌和一批产业集群，全市中医药健康服务总规模达到300亿元左右。

## 三、重点任务

(一) 全面推进中医医疗服务体系建设。办好市、县两级公立中医医院，在二级以上综合医院及专科医院推进“仲景苑”建设。鼓励县级中医院探索开展县乡一体化服务，力争所有社区卫生服务机构、乡镇卫生院都建有“中医堂”，85%的村卫生室具备中医药服务能力。推进中医师多点执业，支持社会力量创办中医医院、疗养院和中医诊所。鼓励有资质的中医专业技术人员特别是名老中医开办中医诊所，允许药品经营企业举办中医坐堂诊所。转变中医医院服务模式，推进多种方法综合干预，推动医疗服务从注重疾病治疗转向注重健康维护，发展治未病、康复等服务。支持中医医院输出管理、技术、标准和服务产品，与基层医疗卫生机构组建医疗联合体。推动中医门诊部、中医诊所和中医坐堂医诊所规范化和连锁发展。大力发展中医专病、专科建设。



建成国家级重点专科3个，省级重点专科5个，特色专科30个，各级中医医院都有自己的品牌和强项。依托国家级重点专科和省级特色专科，引进优质资源，培育一批国内外知名品牌，促进中医药医疗保健服务机构规模化、集团化、连锁化发展。

责任单位：市中医药管理局

(二) 大力发展中医药保健养生服务。鼓励中医医疗机构发挥自身技术、人才等资源优势，为中医养生保健机构规范发展提供支持。在中医医疗机构设置“治未病”中心，积极推广“治未病”理念，开展对0—3岁儿童及65岁以上老年人中医调养及中医体质辨识服务，推广药膳食疗，丰富中医健康体检服务。积极推广中医药适宜技术，促进针灸、推拿等特色中医医疗康复保健服务业健康发展，将符合条件的中医药服务项目纳入职工医保及城乡医保支付范围。支持社会力量举办规范的中医养生保健、美容美体、足浴熏洗、推拿、按摩、艾灸、亚健康调理等机构，培育一批技术成熟、信誉良好的知名中医养生保健服务集团或连锁机构。支持开发中医诊疗、康复理疗、养生保健等医疗器械和设备。

责任单位：市中医药管理局、市食药监局、市工商局

(三) 加强中医药健康服务人才培养教育。建立以本科、大专教育为主的专业人才培养，以中职中专、高职高专为主的职业技能人才培养，以中医全科医师和住院医师规范化培训为主的继续教育培训，以中医适宜技术推广为主的专业培训。鼓励社会资本举办职业院校，加快全科医生、护士、养老护理员、营养师、育婴师、按摩师、康复治疗师、健康管理师、心理咨询师、健康保险咨询员等紧缺人才培养。落实各项就业创业扶持政策，吸引更多人才从事仲景健康服务业。到2030年，全市达

到1千名高级中医药人才、1万名中医师（含助理）、10万名健康服务技师、100万名健康服务从业者。

责任单位：市教育局、市卫生计生委、市中医药管理局、市人力资源社会保障局

(四) 围绕医圣文化，打造中医寻根拜祖圣地。围绕医圣祠、医圣山、中医药健康园区（仲景健康城）规划建设张仲景博物馆、中医祖庭大殿、仲景书院、张仲景研究院、经方国际论坛、张仲景文化广场及医圣巨型塑像的文化公共基础设施等项目和养生保健体验的国医馆、养生馆、医药超市等商业项目，形成集张仲景生平介绍、历史文物收藏、医药文献研究、医药学术交流、中医思想教育、养生保健、旅游观瞻朝拜等为一体的综合性区域，使核心园区成为祭拜医圣和进行学术交流的阵地，成为国内有较大影响的中医药宣传教育基地，成为体验张仲景中医药养生保健和接待国内外来宾参观旅游、文化交流的窗口和阵地。

责任单位：市城乡规划局、市卫生计生委、市中医药管理局、市旅游和外事侨务局，宛城区、卧龙区、西峡县人民政府

(五) 办好张仲景医药文化节和仲景论坛，发展中医药旅游，繁荣中医药文化。办好张仲景医药文化节及仲景论坛，打造弘扬张仲景学术和中医药文化的高端平台。逐步启动医圣祠、伤寒论、南阳盆地原点生态环境申报世界非物质文化遗产、世界记忆工程和世界自然遗产工作。积极创作张仲景医药文化艺术精品，注重张仲景经方的开发运用，深入研究南阳历代名医、流派的学术思想，加快中医古籍研究整理，做好推广和应用。扩大对外宣传，深入开展中医药知识进社区、进学校、进家庭“三进”活动，利用现代传媒，打造精品电影、电视剧，创作优秀文学、文艺作品，扩大宣传受众面。



责任单位：市节会办、市文广新局、市中医药管理局

(六) 积极拓展中医药服务新业态。鼓励二级以上中医医院与养老机构开展对口支援、合作共建，通过整合医疗、康复、养老和护理资源，大力开发中医药与养老服务结合的系列服务产品，建设一批医养结合示范基地。支持中医医疗机构将中医药服务延伸至社区和家庭，开展健康查体、保健咨询等服务，鼓励中医师在养老机构提供中医诊疗、养生保健等服务。加强中医药健康旅游公共服务和基础设施建设，建立中医药健康旅游综合服务平台，打造中医药健康旅游品牌，形成中医药健康旅游产业集群。建设融中药材种植、中医医疗服务、中医药健康养老为一体的中医药健康旅游产业示范园区。规划建设集医疗、医药、医研、医文、医检、医养、医健等为一体的，以张仲景医药文化、中医药健康服务为特色的大健康产业园区。

责任单位：市发展改革委、市民政局、市旅游和外事侨务局、市中医药管理局，各县区人民政府（管委会）

(七) 加快中药产业化发展。以贯彻落实《中药材保护和发展规划（2015—2020年）》为抓手，建立健全我市现代中药材产业体系，实现中药材可持续发展。培育龙头企业，壮大南阳传统中医药品牌，打造中医药产业基地，推进中药材种植规范化、加工现代化、产品品牌化。培育2—4个产值超30亿元的规模型、带动型、引领性中药材加工龙头企业，打造10—15个销售额超亿元的知名产品。积极扶持宛产道地及大宗中药种植、加工产业集群，保护和特色道地药材。重点打响山茱萸、辛夷、裕丹参、桐桔梗、夏枯草、半夏、金银花、栀子等“八大宛药”和以《伤寒论》经方药为特色的道地药材基地化种植。整合以南阳

道地艾草为主的生产加工企业，推进传统艾条、无烟艾条、艾叶精油系列、迷你灸系列产品的研发生产，建设仲景国医艾草园区，打造“仲景艾草”品牌。

责任单位：市工业和信息化委、市农业局、市林业局、市食药监局、市中医药管理局，各县区人民政府（管委会）

(八) 积极推进中医药服务贸易。以全国中医药服务贸易先行先试重点区域城市为载体，打造一批具有国际影响力的知名品牌，培育一批中医药健康服务贸易骨干企业（机构），到2020年底，基本建成南阳中医药健康服务贸易促进体系。利用南阳中医药资源、技术、产业优势，推动中医药机构、企业“走出去”；利用仲景文化、健康养生、旅游服务优势，吸引国际中医爱好者、产业界、诊疗技术适宜人群前来崇仰医圣，体验中医祖庭文化和养生保健服务。

责任单位：市商务局、市中医药管理局

#### 四、重点工程及重点项目

1. 中医药特色提升工程。一是市级中医院提升。改造提升市中医院，建设完善南阳医专附属中医院、南阳市张仲景医院，使中心城区达到三个三级甲等中医医院标准。二是县级中医院达标。采取完善、改造、置换、提高等办法，使12个县区中医院达到二级甲等标准。三是基层中医药服务能力建设。全市乡镇卫生院和社区卫生服务中心建成“中医堂”，85%的村卫生室具备中医药服务能力，鼓励零售药店提供中医坐堂诊疗服务，基层中医药服务量达到总服务量的30%以上。四是非中医类医院拓展。推进二级以上综合医院及专科医院推进“仲景苑”建设，鼓励社会资本举办肛肠、骨伤、妇科、儿科等非营利性中医医院，发展中医特色突出的康复医院、老年病医院、护理院、临终关怀医院等医疗机构。五是中医药服

务贸易。培育20家具有一定规模和市场竞争力  
的中医药服务贸易骨干企业（机构），3—5家  
中医药服务贸易示范园区（基地）。

责任单位：市中医药管理局、市卫生计生  
委、市商务局

2. 人才培育工程。按照《南阳市“十三  
五”张仲景医药高层次专业技术人才  
“531”培育工程实施方案》要求，“十三  
五”期间，为南阳引进、培育300名高学历、  
高层次人才，培养1000名临床技术骨干，输  
送6000名高校学历人才，挖掘引进200名特  
色人才，培训20000名中医药职业技能型实  
用人才。到2020年底，建立并完善多元化、  
多层次的人才培养模式，全市中医药人才总  
量基本适应人民群众医疗卫生、养生保健服  
务需求，努力实现高层级人才基本不缺位，  
市县两级中医药人员梯队建设趋于合理，  
基层中医药人才引得来、留得住、干得好，  
基层中医药服务普及率达到95%以上。

责任单位：市人才办、市发展改革委、市  
人力资源社会保障局、市编办、市财政局、  
市教育局、市科技局、市卫计委、市中医  
药管理局

3. “杏林寻宝”工程。开展中医传统医  
术的挖掘引进工程（简称“杏林寻宝”工  
程），挖掘筛选100个南阳民间针对某种疾  
病的独门绝技、绝方、确有疗效的偏方、  
食疗方的搜集、挖掘、整理、保护和传承，  
筛选引进100个外地优秀的专项技术、技  
法，推介50个市内外确有专长、医德高尚  
的民间中医，编纂《南阳民间验方、偏方  
绝技大全》书籍。

责任单位：市中医药管理局、市食药监  
局

4. 养生保健机构连锁化发展项目。通过  
制定优惠政策、整合资源、产业提升，大  
力扶持发展以中心城区为主，辐射县城的  
30家左右连锁式中医馆、艾灸馆、药膳店、  
大药房、体质

调理馆等养生保健机构，重点打造“仲景  
堂”医馆、仲泰医圣堂、中艾堂艾灸馆、  
张仲景大药房、王府药膳连锁店，到2020  
年，形成3—5个知名品牌，2—3个能够上  
市或具备上市条件。

责任单位：卧龙区、宛城区人民政府，  
高新区、城乡一体化示范区管委会

5. 张仲景医药文化旅游产业集聚区。建  
设仲景健康大文化旅游产业集群示范基地、  
健康养生体验核心区、“仲景健康”国家名  
片和世界非物质文化遗产物理载体、国家5  
A级旅游景区、国家级中医药健康文化产业  
试验园区和示范园区，打造“祖祠国庙朝  
圣地，仲景健康CBD”。

责任单位：宛城区人民政府

6. 仲景书院。按照《京豫宛合作创办“  
仲景书院”工作方案》（京中医科字〔2016〕  
114号）要求，“十三五”期间，仲景书  
院共计划培养300名能够熟练运用仲景经  
方、具有较大社会影响的仲景国医传人。同  
时，设立仲景学术推广中心、学者交流中  
心、经典译述中心和临床研究中心，开设中  
医祖庭纪念馆（博物馆），不断推动仲景  
学术发扬光大，打响仲景品牌。

责任单位：市中医药管理局、市民政局、  
市教育局

7. 仲景艾草产业园。建设仲景艾草产  
业园，涵盖艾草种植、加工、交易、科研、  
会展博览、行业信息等六大功能。

责任单位：社旗县人民政府

8. 宛西制药仲景健康产业链。支持宛西  
制药集团拉长仲景健康产业链，重点推动  
仲景农业、仲景工业、仲景商业、仲景医  
疗、仲景养生、仲景旅游的快速发展。

责任单位：西峡县人民政府、宛西制  
药集团

9. 中医药旅游线路开发项目。开发自然文化资源，推动旅游与健康产业融合发展，重点打造淅川—西峡—内乡—南召沿伏牛山休闲养生旅游带、桐柏山休闲养生旅游带。依托仲景文化资源，大力推广中医朝圣体验游；依托丰富中药资源，着力打造中药健康观光游；依托优美自然资源和深厚历史文化资源，积极发展“宛如仙境”养生游。充分发挥医圣祠和宛西医圣苑作为全国中医药文化宣传教育基地的功能和作用，开展张仲景非物质文化遗产传承保护、中医医院中医药文化终端体验、健康养生宣教活动，带动体验游、观光游、养生游项目的开发实施，维护提升“仲景健康”旅游的特色品牌产品。

责任单位：市旅游和外事侨务局、市中医药管理局、各县区人民政府（管委会）

10. 仲景品牌文化传播营销工程。通过“仲景健康”品牌的塑造期、成长期、维护期三期管理，实现对南阳“中医圣地”形象与健康“颐养宝地”的清晰认知。塑造期主要是建立南阳健康产业品牌知名度、联想度；成长期主要是建立南阳健康产业品牌忠诚度；维护期主要是维持南阳健康产业品牌的知名度和消费客户的忠诚度，贯穿“仲景健康”的核心品牌价值。

责任单位：市文广新局、市卫生计生委、市中医药管理局

## 五、实施步骤

（一）启动阶段（2017年1月—2017年7月）

自本方案下发之日起，由市中医药发展工作委员会牵头，建立联席会议制度，定期召开联席会议，安排部署任务，启动试验区建设。

（二）统筹推进阶段（2017年8月—2018年12月）

坚持统筹规划、突出重点的原则，针对影

响和制约我市中医药发展的突出问题，统筹落实中医药发展的政策措施，从创新实施“医保教祠文贸”发展战略、创新发展中医药健康产业、创新实施中医药服务能力提升工程、创新探索中医药人才培育工程等方面入手，扎实推进各项工作，形成中医药健康服务与产业发展的协调运行、综合统筹机制。2018年邀请国家中医药管理局对试验区建设工作进行阶段性评估，完善工作措施，推动中医药发展上水平、见成效。

（三）完善调整阶段（2019年1月—2020年12月）

开展全面评估，进一步查漏补缺，完善各项工作机制，构建现代化、综合化的中医药健康服务与产业协同新模式。2020年下半年，全面总结试验区的做法和经验，分析差距和不足，形成工作评估报告。

（四）拓展提升阶段（2021年—2030年）

在总结推广试验区的做法和经验基础上，全面提升中医药健康服务能力，全面拓展《中医药发展战略规划纲要（2016—2030年）》实施内容，使南阳成为以仲景品牌为特色的中医药强市和全国重要的中医药健康旅游目的地，实现“中医圣地、颐养宝地、健康南阳”的目标。

## 六、保障措施

（一）强化组织保障。各级各有关部门要高度重视中医药事业发展，把创建国家中医药发展综合改革试验区工作纳入政府目标管理和绩效考核内容，及时研究解决中医药事业发展中遇到的重大问题。市政府成立南阳市国家中医药发展综合改革试验区建设领导小组，由市政府主要领导任组长，市政府常务副市长和分管副市长任副组长，市发展改革委、市卫生计生委、市编办、市财政局、市人力资源社会保障局、市城乡规划局、市国土资源局、市农业



局、市林业局、市科技局、市民政局、市工业和信息化委、市住房城乡建设委、市食药监局、市体育局、市物价办、市文广新局、市旅游和外事侨务局、市教育局、市商务局、市国税局、市地税局、市质监局、市中医药管理局等相关单位为成员，领导小组下设办公室，办公室设在市中医药管理局。各有关部门要认真履行职责，强化协作配合，加大督促指导力度，确保各项工作扎实推进。

(二) 创优发展环境，拓宽投融资渠道。设立由金融和产业资本共同筹资的健康服务投资基金，对南阳健康服务业中的支柱产业、薄弱环节、新兴板块进行支持引导。拓宽中医药健康服务机构及相关产业发展融资渠道，鼓励社会资本投资和运营中医药健康服务项目，新增项目优先考虑社会资本。搭建健康服务业融资担保平台，引导金融机构逐步增加贷款规模，加大对符合条件的重点健康服务业企业的授信额度。对医疗康复保健机构、现代中医药产业链重点企业，银行贷款提高贴息比例、延长贴息年限。支持符合条件的健康服务业企业通过发行股票、债券等渠道筹措资金。

(三) 探索中医药健康服务技术标准，提升服务质量。加快制定中医养生保健服务类规范 and 标准，推进各类机构根据规范和标准提供服务，加强社会上中医养生保健服务机构管理及从业人员的技术培训，提高从业人员的服务能力水平。

(四) 强化投入保障，加大对中医药的政策扶持。一是财政部门要加大投入力度，完善公立中医医院补偿机制，做到硬件投入靠政府，切实落实对中医药的投入倾斜政策，市、县（区）将中医药发展经费纳入财政预算，逐年增加。研究制定对提供中医药服务医疗机构的财政补偿办法。市县（区）财政部门参照外地经验，对公立中医医院按床位进行补助，保

证医院健康发展。二是物价部门要研究制定政策，在制定出台公立医院医疗服务价格改革方案时要按照价格政策将中医医疗服务价格调整到位。申报增设中医药特色服务收费项目，提高中医挂号费，提高骨伤、针灸、推拿等中医药传统诊疗服务费收费标准。三是人社部门要在城乡医保制度中，将治疗效果好、服务价格适宜的中医诊疗项目纳入到职工医保和城乡医保支付范围中，将中药配方颗粒纳入医保药品目录报销。对二、三级中医院（中西医结合医院）的住院病人，在城镇职工医保中中医药诊疗服务费报销比例提高10%，起付线降低一个档次；城乡居民医保中中医药诊疗服务费报销比例提高20%，起付线降低一个档次。实行门诊统筹后，对使用中药饮片、制剂、非药物疗法和康复诊疗项目纳入统筹报销范围，报销比例较其他诊疗、康复服务提高10%。对三级公立中医院医疗保险报销标准按二级医院标准执行，患者到市中医院就诊可不办理转诊手续。四是食药监部门要在保证临床用药安全的前提下，简化中药制剂申报、审批程序，降低报批成本；对报批和备案过的院内制剂在医联体、对口支援的医疗机构和社区卫生服务中心（站）共同使用。五是其他相关部门要根据各自职责，支持国家中医药综合改革试验区建设。

(五) 强化督查保障。成立“国家中医药发展综合改革试验区”专家组，定期深入基层搞好业务指导，适时对“试验区”建设工作进行效果评价。评价内容包括：综合目标的实现程度，主要工作进展情况，各项政策和措施落实情况，方案中各项工作的科学性，研究方案实施中出现的问题和困难，总结实施中的经验等。各县（区）根据本实施方案，结合具体情况，制定当地的中医药综合改革具体方案，并组织实施，确保取得成效。



## 以监管转型为重点推进简政放权

以简政放权为重点的政府改革在释放改革红利、促进经济转型、应对经济下行压力中发挥了重要作用。但从近年来食品药品监管等问题可以看出，监管转型仍比较滞后，与扩大内需、拉动消费的现实需求和广大社会成员的期盼有着较大差距。监管转型较为滞后的深层次矛盾在于监管体制改革滞后。加快推动监管体制转型，成为“十三五”时期纵深推进简政放权改革不可回避的重大课题。

### 实现行政审批与市场监管严格分开

近年来，我们在加强市场监管方面采取了不少措施，但是，行政审批与市场监管合二为一的体制尚未根本改变。无论消费领域、生产领域还是金融领域，都存在着多头监管与监管缺失并存的现象。前置性审批过多不仅抑制市场活力，也难以保证事后监管的有效性。要真正建立公平公正的市场秩序，需要把行政审批与市场监管严格分开。其中，有几点需要注意：

其一，行政审批与市场监管属于不同性质的管理职能。一是行政审批与市场监管的侧重点不同。行政审批是行政机关事前把关的手段，主要是为了限制不利于公共利益的行为，主要包括审批、核准、批准、同意、注册、认可、登记、检验、年检等几十种。市场监管是对市场经营活动进行约束限制的行为，包括规范、监督和查处职能。二者在范围、程度上有着本质区别。现代市场经济条件下，行政审批与市场监管是两个不同性质的事物，事前审批是政府行政权力，需要依法界定权力清单；有

效的市场监管主要是事中事后监管。对于前置性的审批尽可能做到越少越好，对于事中、事后的监管则需大力强化。二是以行政审批为基础的市场监管需要改变。在传统体制下，市场监管以前置性的行政审批为主，通过行政审批为企业层层把关，这样容易抑制市场活力，而事中事后监管的体制安排则相对薄弱。在现代市场经济条件下，行政审批与市场监管是不同性质的权力，都需要于法有据。随着“十三五”负面清单管理的全面实施，无论是消费市场领域，还是反垄断领域，在大幅度削减行政审批事项的同时，都面临着重构现有市场监管体系的问题。

其二，行政审批与市场监管职能分开。一方面，行政审批与市场监管职能的严格分离势在必行。多年来，行政审批与市场监管不分的体制不仅导致重审批、弱监管的问题，还容易带来寻租腐败问题。“十三五”时期，建立公平竞争的市场秩序对行政审批与市场监管职能的严格分离提出多方面的改革诉求：只有二者严格分离才能真正落实行政审批与市场监管各自的主体责任；只有二者的严格分离才能在市场监管机构改革上破题；只有二者严格分离才能克服封闭式的监管模式，走向公开透明的市场监管。另一方面，要积极推进行政审批与市场监管职能严格分离。目前，负面清单管理模式已经开始在多个领域探索。未来2至3年，随着金融、能源、基础设施、公共服务等领域负面清单管理模式的推行，都需要实现行政审批与市场监管职能的严格分离，并强化市场监管

职能。

其三，行政审批与市场监管机构分开。一是实现审批机构与监管机构相分离。尽管这些年我国出台了不少市场监管的法律法规，但执行效果尚待提高，一个重要原因就是审批权与监管权长期不分。为此，一些需要保留审批事项的部门，可考虑成为科学规范、高效的审批部门，行政审批与市场监管在机构上要严格分开。二是可考虑组建综合性、权威性的市场监管机构。由于监管职能和监管权力结构配置的不合理，同一事项的监管往往分散在多个部门。虽然目前部分机构已进行调整，但在消费市场监管、垄断行业监管等方面尚未到位，与现代市场经济条件下有效的监管体制还有较大的差距。为此，建议尽快从国家层面整合监管机构，组建综合性、权威性的市场监管机构。三是实现市场监管机构的独立性、专业性。

#### 切实推进重点领域监管转型

“十三五”时期，要把握全局、突出重点，以释放内需潜力为重点破题监管转型，争取在消费市场监管转型、垄断行业监管转型、食品药品监管体制改革上取得重要突破。

第一，以消费市场监管转型释放内需潜力。在这一过程中，既要建立溯源体系为重点加快消费市场监管转型，建议由质监部门牵头，建立国家层面权威的第三方消费品溯源平台，形成统一标准，实现全程溯源，保证溯源数据信息的真实性和完整性，并在此基础上建立问题商品的追溯与召回制度；还要严厉打击消费市场假冒伪劣行为，加大对假冒伪劣行为的处罚力度，加强知识产权行政执法和司法保护，积极营造良好的保护知识产权的法治环境和市场环境；更要加快形成消费市场大监管的体制框架。“十三五”时期有必要加快中央与省级层面的市场监管体制改革，尽快形成从中央到地方统一的消费市场大监管体制，实现垂直管理。

第二，加快推进金融监管转型。包括可考虑建立以保护投资者权益为导向的资本市场监管体制以及实现金融分业监管向混业监管转型，等等，切实推动金融监管转型。

第三，以破除服务业领域行政垄断为重点的监管转型。一是建立行政垄断审查机制。审查要常态化、制度化。二是完善服务业市场监管标准体系。从国际经验看，服务业领域监管过度会阻碍创新，监管不到位会导致企业“劣币驱逐良币”，关键问题是监管要有科学的标准。建议从发展势头快、创新速度快、容易出问题的服务业领域入手建立监管标准：在生活性服务业领域，重点加快健康、教育、文化、电信等监管标准建设；在生产性服务业领域，重点加快互联网金融、电子商务、研发、设计等监管标准建设。三是实现服务业领域市场准入的负面清单管理。特别是尽快推出各级政府的责任清单，重点突出市场监管和公共服务领域的责任清单，以此形成倒逼市场监管和公共服务体制改革的新局面。

第四，完善统一权威的食品药品监管体制。建议以理顺中央地方职责分工为重点形成食品药品机构改革行动方案，形成中央、省、市、县政府监管事权责任清单，从中央到地方实现机构设置统一、监管标准统一、监管执法统一。此外，还要强化基层监管队伍建设。

#### 打造政府社会协同监管体系

维护市场秩序是全社会的共同责任，需要形成全社会参与的合力。在强调政府市场监管主导作用的同时，要引导各类市场主体自治，促进市场主体自我约束、诚信经营，充分发挥行业组织的自律作用、舆论和社会公众的监督作用，逐步形成统一开放、竞争有序的市场生态环境，初步建立起与市场经济发展相适应的市场监管体系。

第一，引导市场主体自治。引导各类市场主体强化信用意识，维护公平竞争的市场环

# 促农民工返乡创业需政策支持

解决好返乡农民工在创业资金、人才供给、知识储备等方面的缺口，构建起专门的服务协调机制、政策制定与落实的评估考核机制，全面优化促进农民工返乡创业的政策环境

农民工返乡创业是带动农村劳动力就近就业、增加农民收入、促进农村地区脱贫的重要举措。实践表明，在农民工返乡创业过程中，

政策支持尤为重要。可以说，如何优化政策环境已经成为促进农民工返乡创业的关键问题。

## 返乡创业趋势渐强

近年来，城市就业形势日益复杂，“互联网+”战略加快实施，电子商务迅速发展，国家“大众创业、万众创新”战略深入推进。受到这些因素影响，农民工返乡创业趋势渐强。据

境。比如，建立企业信用档案，鼓励市场主体在安全生产、质量管理、营销宣传、售后服务、信息公示等方面切实履行法定义务；建立企业信用记录备案查询制度，通过建立政府与市场相结合、线上与线下相结合的信用约束机制，鼓励支持市场主体通过互联网为消费者提供公平、公正的信用评价服务，客观公正记录、公开交易评价和消费评价信息；完善企业信用管理，将有违规行为的企业列入诚信经营“黑名单”并向社会公开，提高企业违规失信成本。

第二，发挥行业组织的自律作用。一方面，要清理“红顶中介”，推动行业组织“去行政化”，尽快推动现有行业协会的“政会分开”“去行政化”；另一方面，要推行“一行多会”，支持各个行业的民营企业自愿组建行业组织。可考虑支持各个行业的民营企业在自愿的基础上联合建立各类商会、行业协会，使其在行业自律、社会监督上发挥重要作用。同时，推行“一业多会”，加快形成有效的竞争

机制，使得更多的社会组织有能力承接政府下放的管理事项。此外，还要发挥行业组织在监管标准制定、监督企业自律中的重大作用。鼓励行业协会、商会制定发布产品和服务标准，参与制定国家标准、行业规划和政策法规；支持有关组织依法提起公益诉讼，进行专业调解；加强行业协会、商会自身建设，增强参与市场监管的能力。建立健全市场专业化服务机构监管制度。对行业组织的专业性、独立性、治理框架作出规范，通过建立完善的法人治理结构，形成自己的社会责任担当。

第三，鼓励社会参与监管。在这一过程中，可建立健全企业信用信息公示制度、健全舆论监督机制，从而形成全社会参与市场监管的良好氛围；可充分发挥公众的监督作用，利用微信等新媒体对市场主体进行监督，建立健全公众参与监督的激励机制，为群众投诉举报违法行为提供更加便利、通畅、有效的渠道，真正发挥全社会的力量参与监管，打造政府与社会协同监管的体系。



农业部统计,2011年以来,农民工返乡创业人数年增幅均保持在两位数左右。截至2015年底,农民工返乡创业人数累计已超过450万,约占外出农民工总数的2%,其中2015年返乡农民工人数达到242万,共创办26.07万家小微企业。

经研究预计,在未来一段时间,农民工返乡创业仍将会保持持续增长的态势。一是城市一些劳动密集型行业的就业吸纳能力降低,农民工在城市的就业难度加大,推动着一部分有条件的城市务工人员返乡创业;二是“互联网+”战略加速推进,电子商务高速发展,使得区域位置的影响逐步弱化,为农民工返乡从事二、三产业的创业提供了广阔的空间;三是农村劳动力依托农村专业合作社和农村电子商务的快速发展,返乡从事农业方面的创业就业的积极性大大增加;四是各地政府针对返乡就业创业的支持力度不断加大,为农民工返乡创业提供了重要条件。

#### 五方面问题亟待解决

近年来,中央和各级地方政府大力支持农民工返乡创业,出台了很多相关支持政策,取得了显著成效。但在对部分返乡创业者的调研中发现,仍存在一些创业者反映较为强烈的问题。其中,既有创业者本身的问题,也有政府政策制定与落实过程中存在的一些问题,主要集中在以下几个方面。

一是创业资金缺口难解决。由于农民工本身收入不高,创业初期的资金短缺成为返乡创业的重要制约因素。在农民创业者自身收入较低的情况下,由于缺乏相应的抵押物,加之银行对返乡农民工创业信心不足,创业者在创业过程中获得银行资金支持的难度较大,目前绝大多数返乡创业者的资金都来源于亲戚朋友。调研中还发现,一些小微企业找到了适合的市场,但由于资金缺乏,生产能力难以扩大,一些订单不敢承接,严重影响企业的经营发展。

二是创业培训针对性不强。一些创业者反映,目前各级政府都比较重视组织培训,但很

多培训都有固定模式,特别是一些政府办的培训机构,在课程设计中并没有充分考虑到培训对象的关注点,提供的培训课程严重脱离实际需要,培训对象对其不感兴趣,大大影响到培训效果。

三是仍存在政策落实不到位、不及时的现象。一方面,部分创业者难以真正申请到优惠政策。一些创业者反映,相关优惠政策申请手续繁琐,经常是花费了大量精力也难以申请到,由于返乡创业的农民工大多文化水平不高,准备材料相对费力,故经常出现创业者干脆不去申请的情况。另一方面,一些创业者对扶持政策不了解。调研中,个别创业者在被问及与自身创业直接相关的补助资金政策时表示,根本没有听说过此类政策,更谈不到享受到政策优惠。此外,一些政策落实不及时。个别创业者反映,一些政策从申请、批复到真正落实,需要的周期较长。

四是创业过程中人才缺乏。由于返乡创业的地点一般处于县城或者村镇地区,创业者难以招揽到亟需的人才。据一些从事电子商务的企业反映,由于企业不是在大城市,互联网技术管理人才较为缺乏,甚至经常出现两个企业共用一名员工的情况。

五是针对农民工返乡创业的政府服务水平有待提高。目前,返乡创业的农民工与政府之间信息沟通不够顺畅。一方面,大多数地方没有设立专门针对农民工返乡创业的服务部门,由于农民工本身缺乏与政府机构沟通的经验,对政府部门的职能分工不甚了解,在创业过程中出现了问题,常因难以找到相应的管理部门而得不到及时解决;另一方面,在调研中也发现,一些创业者对政府的信任度不够,非常顾虑与政府打交道。这种沟通的不顺畅,严重影响了政府部门帮扶功能的发挥,从而影响到农民工返乡创业积极性和成功率。

#### 政策落地才是关键

为了更好引导农民工返乡创业,有效发挥



其在促进经济发展和保障就业方面的作用，政府应根据农民工在返乡创业过程中遇到的问题，有针对性地采取措施，切实保障相关政策有效实施。

第一，不断拓宽资金来源，加大对返乡创业的财政金融资金支持力度。一是完善返乡创业信用评价机制，扩大抵押物范围，探索将集体建设用地、土地经营权等农村产权纳入抵押范围，积极争取商业银行信贷资金支持。同时也要鼓励银行等金融机构积极开发农村金融产品，加大针对返乡创业人员的资金支持。二是最大限度地发挥小额贷款担保的作用，给予创业者以小额贷款支持。三是充分利用财政资金，建立专门的创业扶持基金，在政策允许的范围内对返乡创业农民工开办的企业，优先给予政策扶持和适当降低贴息优惠的条件。四是积极协商争取政策性金融服务项目对返乡创业的支持。五是在返乡创业较为集中、产业特色突出的地区，探索发行专项中小微企业集合债券、公司债券，开展股权众筹融资试点，扩大直接融资规模。最后，应全力保证《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》中提到的定向减税和普遍性降费政策真正落到实处。

第二，根据本地创业的特点与需求制定培训计划，增强创业培训的针对性和有效性。应将返乡农民工中有意愿创业和处于创业初期的人员全部纳入培训服务范围，及时全面了解他们在技术和管理等多个层面的实际需求，真正做到根据不同群体实际需求开展创业培训。不断提升创业培训的基础能力，尽可能调动优质资源力量，最大限度满足创业者的培训需求。结合实际需要，积极开展专门的电子商务培训，推动农民工等人员借力“互联网+”信息技术开办和发展企业，利用互联网扩展产品销售渠道。政府要积极搭建创业培训与创业孵化的桥梁，帮助创业者将培训成果付诸创业实践。

第三，在提高政府办事效率的同时，鼓励

各地建立专门的农民工返乡创业的服务协调机制，提升创业管理服务水平。除了各相关审批部门应在政策允许的范围内，对返乡农民工创业放宽准入条件，简化立项、审批和办证手续，提高办事效率，规范收费项目，同时建议建立专门的农民工返乡创业的服务协调机制，至少可以承担以下三方面的职能。一是承担政策宣传和引导职能；二是承担重大问题协调职能，及时帮助创业者解决生产经营中遇到的实际困难；三是承担协助监督职能，对创业者反映的有关部门权力行使不合理等问题，进行协助监督。

第四，多渠道解决人才缺乏问题。政府应及时了解创业企业面临的人才需求，针对某些缺口较大的人才，制定相应的帮扶机制。同时尽可能提供相应的便利和保障，协助人才引进。比如，解决好人才子女就近入学等问题。

第五，不断拓宽渠道和创新方式，尽可能加大政府对农民工返乡创业的支持力度。一是对于一些政府承担、财政支持的公益性项目，可以通过购买服务、政府与社会资本合作等方式，引导一些返乡农民工创立的企业参与其中。二是在政府采购目录中，尽可能将返乡农民工创立的企业生产的产品纳入其中，在保证质量的前提下，优先予以考虑。三是对于政府组织或支持的相关的推介会，应尽可能给予这些企业相应的推介机会。四是积极推荐这些企业参与一些奖项的评定以及财政支持资金项目的申请。

第六，建立对帮扶政策制定与落实的评估考核机制。一是应在前期政策制定过程中，对政策的可行性进行充分论证，并举行相关听证会，听取返乡创业农民工代表的意见和建议。二是强化对政策实施过程的跟踪评估。可以委托第三方评估机构对政策实施效果以及存在的问题进行及时客观的评估，促使政策日臻完善。三是加强对政策落实不到位的责任追究。

# 上半年全市经济运行情况分析

今年以来，全市上下认真贯彻落实中央、省和市委、市政府决策部署，以新理念引领新常态，以新思想指导新实践，以新战略谋求新发展，坚持稳中求进工作总基调，深化改革创新，狠抓政策落实，全市经济运行总体平稳、稳中有进，转型升级持续推进，新旧动能转换步伐加快，供给侧结构性改革成效继续显现。但我市经济运行中的内生动力不强，结构性矛盾依然存在，持续稳定增长的压力较大，完成全年预期目标任务艰巨。

## 一、经济运行总体平稳

初步核算，上半年全市生产总值1388.2亿元，增长8.3%，增速高于全省平均水平0.1个百分点。其中，第一产业增加值184.78亿元，增长4.6%，增速高于全省平均水平0.2个百分点；第二产业增加值617.38亿元，增长7.6%，增速高于全省平均水平0.1个百分点；第三产业增加值586.04亿元，增长10.5%，增速高于全省平均水平0.5个百分点。

### （一）农业生产保持稳定

夏粮实现丰产。今年全市夏粮播种面积817.09万亩，比上年增长0.4%。夏粮生产过程中气候条件较为适宜，降雨时空基本均衡，小麦长势总体较好，虽然有锈病及零星赤霉病发生，且收割前夕受大风降雨天气造成部分倒

伏，但整体来说，今年南阳夏粮生产属丰收年景，总产达到316.21万吨，较上年增长2.9%，保持在60亿斤以上。

畜牧业保持稳定发展格局。上半年，南阳猪牛羊禽肉类产量29.20万吨，同比增长5.8%；其中，猪肉增长6.1%，牛肉增长2.7%，羊肉增长2.4%。牛奶产量10.15万吨，同比增长2.4%。家禽养殖业遭受挫折。上半年，全市禽肉产量为3.10万吨，禽蛋产量为12.23万吨。受供求关系、禽流感等因素影响，禽肉、禽蛋销量和价格都呈下滑趋势。特别是鸡蛋价格一度跌至每公斤不到4元的10年新低，使家禽养殖业遭受挫折。进入6月鸡蛋价格开始触底反弹，出现暴涨，个别市场突破8元/公斤，预计未来鸡蛋价格或稳中有涨。

（二）工业生产平稳增长，效益指标增速较高

上半年，南阳市规模以上工业实现增加值444.11亿元，同比增长8.2%，增速与全省平均水平持平，居省辖市第8位。规模以下工业增加值增长3.6%，增速高于全省平均水平0.8个百分点，居省辖市第2位。

规模以上工业中，重点行业增长稳定。全市37个工业行业大类中，有30个行业增加值保持增长，增长面达81.1%。其中，非金属矿物

制品、农副食品加工、通用设备制造、汽车制造行业分别增长9.9%、14.4%、40.4%、15.5%，四大重点行业增加值合计占全市规模以上工业将近三分之一，对全市规模以上工业的贡献率达53.5%，拉动增长4.4个百分点。县域工业是全市工业的支撑力量。上半年，县域规模以上工业增加值合计占到全市的81.5%，同比增长10.8%，拉动全市8.2个百分点。

效益指标增速较高。1-5月，全市工业完成主营业务收入1552.9亿元，同比增长12.3%；实现利润78.13亿元，同比增长31.4%，增速高于全省18.7个百分点，居全省第二位。全市37个行业大类中32个行业同比增长，增长面达86.5%，有24个行业增速高于全市平均水平。

### （三）服务业较快增长

1-5月份，南阳市规模以上服务业实现营业收入81.9亿元，同比增长15.5%；实现营业利润11.6亿元，增长20.6%。其中，非公有制服务业企业是拉动规模以上服务业发展的主要力量。1-5月，全市593家非公服务业企业营业收入增长30.2%，高于全市平均增幅14.7个百分点，拉动全市规模以上服务业增长13.4个百分点，贡献率达86.9%。

服务业“两区”发展良好。1-5月，全市服务业“两区”规模以上服务业单位数达70家，占总体的11.0%，实现营业收入5.4亿元，占总体的6.6%，同比增长18.3%，高于全市平均增幅2.8个百分点；营业利润0.6亿元，增长24.1%，高于全市平均水平3.5个百分点。服务业“两区”的良好发展将逐步成为全市服务业质量并行的重要载体和有力抓手。

### （四）固定资产投资平稳增长

上半年，全市累计完成固定资产投资1473.6亿元，同比增长11.8%，高于全省平均

水平0.9个百分点，居全省第12位。

投资结构不断优化。上半年，全市第一产业投资增长22.8%，第二产业投资下降3.8%，第三产业投资增长38.3%，三次产业结构为9.1:51.3:39.6，与去年同期相比，第二产业下降了8.4个百分点，第一、三产业分别上升了0.8和7.6个百分点，农业基础地位进一步巩固，服务业向好态势更加明显。

基础设施投资高速增长。上半年，全市累计完成基础设施投资300.7亿元，同比增长86.8%，高于固定资产投资增速75个百分点。

房地产开发投资增势平稳。上半年，全市累计完成房地产开发投资85.36亿元，同比增长14.7%；实现商品房销售面积增长11.6%，实现商品房销售额增长14.6%，房地产开发施工面积增长5.1%。房地产开发新开工面积增长55.2%。

### （五）消费品市场稳步增长

上半年，全市实现社会消费品零售总额805.9亿元，同比增长11.7%，低于全省平均增幅0.3个百分点。其中限额以上社会消费品零售额224.2亿元，同比增长12.5%。

城乡市场同步前行。上半年，全市城镇市场零售额增长11.7%，乡村消费品市场零售额增长11.5%。城镇市场占全市消费品零售总额的72.7%，充分显示其对整个消费品市场的主导作用。

餐饮业行业领跑。上半年，全市住宿餐饮业实现零售额增长12.6%，高出批发零售业1.0个百分点，占零售总额的比重为13.8%，高出上年同期0.1个百分点。

刚需消费快速增长。上半年，全市限上单位粮油、食品类零售额增长15.1%，饮料类增长39.6%，烟酒类零售额增长23.5%，服装、鞋帽、针纺织品类零售额增长26.6%。

### （六）财政金融运行平稳



财政收支平稳增长。上半年，全市地方财政总收入完成152.59亿元，同比增长8.6%。地方公共财政预算收入94.97亿元，同比增长5.4%，增速低于全省平均水平4.8个百分点；其中，税收收入完成57.34亿元，增长6.1%；非税收入完成37.63亿元，增长4.4%。税收收入占一般公共预算收入的比重为60.4%。全市地方公共预算支出完成381.10亿元，同比增长24.4%，增速高于全省平均水平0.4个百分点。

金融市场运行平稳。6月末全市金融机构人民币各项存款余额3795.01亿元，比年初增加340.60亿元。其中，住户存款余额2598.04亿元，比年初增加253.19亿元。全市金融机构人民币各项贷款余额2037.07亿元，比年初增加151.73亿元。存贷比为53.7%，低于全省平均水平13.3个百分点。

#### （七）民生大局保持稳定

就业总体稳定。上半年，全市城镇“四上”单位从业人员71.06万人，较上年同期增加2.45万人。

居民消费价格温和上涨。上半年，全市居民消费价格指数较上年同期上涨0.9%，涨幅低于上年同期0.7个百分点。分城乡看，城市上涨1.1%，农村上涨0.6%。所调查的八大类消费品及服务项目价格除食品烟酒类下降2.4%外，其余七大类均呈上涨态势，涨幅最高的是医疗保健类，达到6.8%。在食品类价格中，粮食上涨1.3%，鲜菜下降18.3%，鲜蛋下降15.8%，猪肉下降5.5%。

民生支出保障较好。上半年，全市地方公共预算支出中用于教育、社会保障与就业、城乡社区、农林水支出增长较快，分别增长33.5%、29.1%、65.3%和35.8%，分别高于地方公共财政预算支出增速9.1、4.7、40.9和11.4个百分点。

## 二、经济运行稳中有进

### （一）供给侧结构性改革持续推进

去产能持续发力。上半年，全市耐火材料产量同比下降39.2%，钢材产量同比下降13.4%，水泥熟料产量同比下降7.2%，铁合金产量同比下降7.7%，铝材同比下降48.5%。钢铁行业已经完成了鼎鑫钢铁80万吨去产能和汉冶特钢2号转炉55万吨去产能任务。

去库存稳步推进。一是部分产能过剩和高耗能行业产成品库存减少。1-5月，食品制造业产成品库存下降20.7%、石油加工业产成品库存下降19.7%、电气机械和器材制造业产成品库存下降4.1%。二是商品房去库存加快。上半年，全市商品房待售面积162.56万平方米，同比下降30.5%。

补短板力度较强。一是扶贫、科技、教育、文化支出快速增长。上半年，全市公共财政预算支出中，扶贫支出增长263.9%，科学技术支出37.6%，教育支出增长33.5%，文化支出增长88.8%，均远高于公共财政预算支出24.4%的增速。二是基础设施中部分行业投资快速增长。上半年，全市基础设施投资增速高于全市投资增速75.0个百分点；其中电力、燃气及水的生产和供应业投资增长125.8%，交通运输业和邮政业投资增长43.6%，信息传输业投资增长42.7%，水利、环境和公共设施管理业投资增长94.3%。

### （二）转型升级持续推进

产业结构继续优化。上半年，全市服务业增加值占生产总值的比重为42.2%，同比提高0.7个百分点，比上年全年提高2.1个百分点，越来越成为经济增长的重要拉动力量。

农业内部结构不断优化。一是粮经比例持续优化。2014-2016年，南阳市粮经作物面积比例分别为64.4:35.6，64.3:35.7，63.1:36.9，粮经结构不断优化。二是内部结构日趋合理。

目前,全市形成了398个“一村一品”专业村、17个“一村一品”专业乡镇和一批跨区域的特色产业带。同时,设施农业特别是设施蔬菜、花卉等发展迅速,设施数量达到35.59万个,设施蔬菜面积达13.21万亩。

工业结构调整持续推进。一是高新技术和高成长产业快速增长。上半年,高新技术产业和高成长企业同比分别增长18.3%和14.9%,增速分别高于全市平均水平10.1和6.7个百分点。高耗能行业比重增速双降低。上半年,全市高耗能行业同比下降2.2%,增速比同期降低10.5个百分点,比重占全市增加值的28.1%,比同期降低2.6个百分点。二是工业能耗持续降低。上半年,全市万元工业增加值能耗下降5.11%。五大高耗能行业“两升三降”,黑色金属冶炼压延加工业和电力热力生产供应业能源消费量分别增长32.3%和7.7%,化学原料和化学制品制造业、非金属矿物制品业和有色金属冶炼压延加工业分别下降8.2%、1.5%和79.6%。

需求结构持续优化。一是投资结构继续改善。上半年,全市现代服务业投资增长68.9%,高于全市投资57.1个百分点。其中,信息传输、软件和信息技术服务业投资增长117.3%,科学研究和技术服务业投资增长53.8%,租赁和商务服务业增长32.0%。二是消费升级更趋明显。上半年,全市限额以上批发和零售业商品零售额中,化妆品类增长34.0%,体育娱乐用品类增长32.5%,建筑及装潢材料类26.9%,计算机及其配套产品类增长36.2%,均明显高于社会消费品零售总额增速。

### (三) 新旧动能转换继续加快

新动能继续积累。上半年,工业中的战略性新兴产业增加值同比增长15.0%,高于规模以上工业增加值增速6.8个百分点。其中,汽

车制造业增长15.5%,占全市工业比重为5.0%,拉动全市工业增长0.7个百分点。

新产业新产品引领作用明显。上半年,污染防治专用设备同比增长6.1%,汽车配件同比增长15.7%,变压器同比增长9.6%,锂离子电池产量同比增长23.2%,家用电冰箱同比增长23.1%,全市卫星导航定位接收仪同比增长18.0%,光电子器件产量同比增长15.8%。

新业态蓬勃发展。以“互联网+”为代表的新业态快速发展。1-5月,互联网和相关服务实现营业收入0.25亿元,同比增长20.3%,软件和信息技术服务业实现营业收入0.36亿元,增长23.9%,增速分别高于规模以上服务业4.8、8.4个百分点。全市邮政行业蓬勃发展。1-5月,全市邮政业务总量累计完成8.71亿元,增长54.7%。其中与互联网销售密切相关的快递业务量保持高速增长,全市快递服务企业业务量增长42.2%,业务收入增长46.6%。

### 三、经济运行中值得关注的问题

(一) 主要指标完成全年预期目标任务非常艰巨

2017年南阳市政府工作报告确定的今年经济社会发展主要预期目标是:生产总值增长8.5%左右,规模以上工业增加值增长9%,全社会固定资产投资增长15%,一般公共预算收入增长8%左右,社会消费品零售总额增长11%,城乡居民人均收入增长8.5%以上,居民消费价格涨幅3%以下,节能减排、环境保护等约束性指标完成省下达任务。对照目标,除社会消费品零售总额、城乡居民人均收入、居民消费价格外,上半年其他主要指标增速均低于全年预期目标,且从目前全国、全省发展大势和南阳实际判断,生产总值、规模以上工业增加值、固定资产投资、财政一般公共预算收入增速下半年大幅回升的可能性不大,因此完

成全年预期目标任务非常艰巨。

### (二) 工业生产下行压力不减

1、工业占GDP比重连年降低，大型企业总量收缩。工业是南阳经济的根本支撑，但近年工业占GDP比重持续下降。2013年全市工业增加值占GDP的比重为42.8%，2015年下降到38.6%，2016年为38.3%，2017年将会进一步降低。大型骨干企业的停产减产是工业占比下降的重要原因。与前几年相比，南阳油田、浙川铝业集团、龙成集团三家企业停产减产导致总量大幅收缩；天冠集团、鸭河电厂产能近半数闲置。

2、中心城区工业发展迟滞，对全市拖累越来越重。上半年，中心六区工业增加值增速表现不佳，合计增加值仅占全市的18.5%，同比下降0.1%，拖累全市0.03个百分点。也就是说，目前全市的工业增加值增速全部依靠的是县域经济在支撑，六区对全市不但没有贡献，反而起到反作用。六区工业中，产业结构存在不足，水泥、钢铁等传统建材行业占比例较大，相当一部分企业经济运行质量不高、技术落后，抵御市场风险能力不强，在原市直两属工业运行回升的情况下，区直工业难以遏制持续下滑态势，乡镇办工业增速较低且逐月跌落。加上去产能、大气污染防治、南水北调中线干渠环境保护等刚性政策因素的影响，六区工业形势仍是不容乐观。

3、原有传统支柱产业支撑力量减弱。纺织业、化学原料和化学制品制造业、有色金属冶炼和压延加工业、黑色金属冶炼及压延加工业、石油和天然气开采业等行业原为南阳的支柱产业，近年来，这些行业总量增速双双下降，对全市的支撑力量逐渐减弱甚至反向拉动。上半年，纺织业同比增长1.9%，总量占全市的10.7%，但仅拉动全市增速0.2个百分点。化学原料和化学制品制造业中生产芒硝的明星

化工有限公司自2015年环评不达标事件曝光后，于4月份5日正式关闭。黑色金属冶炼及压延加工业同比下降16.7%，有色金属冶炼和压延加工业同比下降67.2%，这两个行业拖累全市1.8个百分点。

4、小型企业占比较大，市场竞争力不强。1-5月，全市规模以上工业企业2330家，其中小微企业占86.4%；微利经营企业（主营业务收入利润率小于5%）914家，其中小微企业占84.0%；亏损企业78家，其中小微企业达58家，占74.4%。全市大型企业32家，仅占全市工业企业的1.4%，其中亏损企业达7家，亏损企业亏损额占全市的比重达79.5%。小微企业个数多，微利经营企业比重大，市场抗压能力低；大型企业亏损比重大，生产增长速度低，市场扩张动力弱，都会给工业保持较快增长带来不利影响。

### (三) 固定资产投资后劲不足

1、投资增速稳中趋缓，投资项目数量持续减少。今年全市固定资产投资增速分别为1-2月12.5%、一季度12.5%、1-4月12.5%、1-5月12.2%、上半年11.8%，呈现稳中趋缓态势。上半年，全市施工项目1488个，同比减少96个，其中新开工项目488个，同比减少143个，下降22.7%，新开工项目投资规模为1025.65亿元，同比下降38.6%。

2、民间投资活力不足。上半年，全市累计完成民间投资1219.1亿元，同比增长5.9%，低于固定资产投资增速5.9个百分点，民间投资占固定资产投资的比重为82.7%，低于去年同期4.6个百分点。在民间完成投资中：工业投资下降4.6%；租赁和商务服务业投资下降10.8%；居民服务、修理和其他服务业投资下降36.9%；教育投资下降22.5%；文化、体育和娱乐业投资下降77.0%；公共管理、社会保障和社会组织投资下降58.8%。



3、项目资金到位偏紧。上半年，全市固定资产投资实际到位资金1458.4亿元，同比增长11.1%，低于固定资产投资增速0.7个百分点，其中国家预算内资金45.02亿元，同比下降3.1%，仅占到位资金的3.1%；国内贷款68.6亿元，同比增长45.2%，占到位资金的4.7%；自筹资金1269.2亿元，同比增长8.9%，占到位资金的87.0%，其他资金73.2亿元，同比增长36.7%。自筹资金依然是资金来源的主要渠道。

4、工业投资持续下降。受市场需求不足、企业成本上升等因素影响，企业盈利空间受到挤压，投资者信心不足，投资意愿降低，今年全市工业投资持续下降。上半年，全市累计完成工业投资756.1亿元，同比下降3.9%，工业投资占全市投资的比重为51.3%，比上年同期回落8.4个百分点。其中：采矿业投资下降12.2%；制造业投资下降9.2%。高技术产业投资下降12.3%，六大高成长性产业投资下降3.9%。

5、产业集聚区投资不容乐观。上半年，全市产业集聚区完成投资708.2亿元，同比下降5.8%，其中下降幅度超过20%的产业集聚区分别是：南阳化工产业集聚区（下降72.2%），淅川县产业集聚区（下降46.7%），南阳光电产业集聚区（下降40.1%），方城县产业集聚区（下降25.9%），西峡县产业集聚区（下降21.9%）。

#### （四）服务业后续支撑压力明显

1、营利性服务业维持高位运行难以为继。从当前我市营利性服务业运行情况看，尚存在薄弱环节。一是企业规模普遍偏小，抗击市场波动能力较弱。目前，全市营利性服务企业228家，位居全省第四位，但企业平均规模只有全省的40%，服务企业“低小散”现

象明显。二是缺乏领军企业，没有领军的扛旗企业来强力支撑营利性服务业的发展。三是主要行业增速下降对总体影响明显。商务服务业中的旅行社及相关服务业业务收入增速低于上年同期41.6个百分点，对全部规上服务业特别是其他营利性服务业的下拉影响明显。

2、传统服务业面临“互联网+”的转型升级压力。以“互联网+”为代表的新业态对服务业企业加速渗透，新兴产业被催生，很多传统的、固化的商业模式受到冲击。受滴滴打车等网上约车影响，传统出租车行业受到冲击，出租车业务不同程度下滑，相类似的还有在线旅游对传统旅游的影响等，传统行业转型升级迫在眉睫。与此同时，南阳企业创新经营相对不足，上半年通过互联网实现的消费品零售额只有0.5亿元，企业融合互联网，进行“互联网+”转型升级尚处于起步阶段。

3、行业结构不优仍是发展短板。1-5月，全市规上服务业中占主导地位的道路运输业、电信业、仓储业三大行业实现的营业收入52.6亿元，占比高达64.2%。而新兴行业和与民生密切相关的行业如互联网和相关服务业、软件和信息技术服务业、公共设施管理业、民办教育、卫生、文化艺术业、娱乐业、居民服务业等行业营业收入虽然保持高速增长，但占比仅有11.9%。

4、重点领域发展存忧。1-5月，规模以上高技术服务业实现营业收入23.7亿元，同比增长3.0%，低于全市平均增速12.5个百分点；规模以上科技服务业实现营业收入26.1亿元，同比增长5.4%，低于全市平均增速10.1个百分点；规模以上生产性服务业实现营业收入67.1亿元，同比增长13.5%，低于全市平均增速2.0个百分点。

#### （五）财政收入增速较低

今年以来全市地方财政公共预算收入累计

增速分别为20.4%、14.8%、12.8%、9.7%、6.5%和5.4%，总体呈回落态势。上半年全市财政收入增速低于全省平均水平4.8个百分点，居全省最后一位。从结构来看，税收收入同比增长6.1%，增速低于全省平均水平7.6个百分点；税收收入占一般公共预算收入的比重为60.4%，低于全省平均水平7.6个百分点。

（六）新增长点的培育需要加强

上半年，全市累计新增“四上”单位88家，同比减少112家。新增“四上”单位作为经济增长的重要拉动，数量大幅减少，在相当程度上影响全市稳增长的后劲。以规模以上工业为例，上半年新增企业只有40家（本年新增23家，年报新增17家，去年同期新增企业为101家），合计实现增加值只有3.2亿元（去年同期为7.4亿元）。同时，6月份全市停产企业180家，这些企业同期基数高达23.6亿元。也就是说，新增企业与停产企业两相抵扣以后还有20.4亿元的缺口。

四、对策建议

2017年是党的十九大召开之年，做好经济工作意义重大。下半年，必须继续坚持稳中求进工作总基调，加强经济运行监测，把中央、省和市委、市政府制定的一系列稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险政策措施落到实处，强化政策效果，切实解决经济运行中的突出问题，努力实现全市经济平稳健康发展。

（一）强化运行调节，确保经济平稳发展

围绕稳增长部署推进工作，推动三次产业共同发力，拉动经济增长。要深化农业供给侧结构性改革，加快农业结构调整步伐，加快农产品加工业的发展和转型升级。要抓好工业运行督导和调度，紧盯重点地区、重点行业 and 重点企业，加大对企业帮困解难力度，分类指导，精准施策。特别是要着重引进工业重大项目，加快产业集聚区建设，推动优势产业集聚

集约发展，增强工业经济发展后劲。要加快现代服务业发展，继续保持服务业对经济增长的强有力支撑。要加强市场主体培育，深化“放管服”改革，优化营商环境，完善政府服务，为实体经济振兴提供良好环境。

（二）强化项目支撑，充分发挥投资关键作用

加大重点项目建设力度，发挥重大项目在结构调整、转型升级、增加新动能方面的重要支撑和引领作用，切实提高未开工项目的开工率和已开工项目的投资完成率。进一步拓展民间投资空间，充分发挥民间资本调整产业结构、拉动经济增长的主力军作用。着力解决资金问题，积极争取国家预算和上级资金，以及金融机构信贷支持，形成多渠道市场融资格局，加强银企对接，拓宽投资资金来源渠道。

（三）培育壮大新动能，发挥转型升级带动力

大力推进创新支撑，以科技创新改造提升传统产业、催生新产业新业态，加快动能转换，促进转型升级，不断推动互联网由消费领域向生产领域拓展，加速传统产业转型升级步伐。坚决化解过剩产能，大力支持现代服务业、高新技术产业、战略性新兴产业发展，鼓励和引导企业加大研发和技改投入，掌握关键核心技术，积极培育新增长点，实现经济增长动力转换。加强节能降耗跟踪监测，促进能源结构调整。

（四）加大督导力度，确保各项任务部署真抓实干

各部门对全市目标任务和重大部署要明确责任，抓好落实。政府要加强工作督导，围绕稳增长部署推进工作，及时针对存在问题及薄弱环节进行调度，在关键时间节点提前进行协调督导，推动各地各部门共同发力、形成合力。

（市统计局）

# 经济发展

## 市政府召开第53次常务会议

**本刊讯** 市长霍好胜主持召开市政府第53次常务会议，研究加强和规范国土资源管理、全面推行河长制、国有林场改革、政府自身建设等工作。

就进一步加强和规范国土资源管理工作，会议强调，要按照规划、开发、征收、管理、出让、分配“六统一”的原则，理顺土地、城建、规划等体制机制，实现责权利相统一。针对违法用地、违法建设等突出问题，开展集中综合整治，规范土地管理秩序。要统一思想，统一认识，深入研究，切实提高国土资源利用管理水平。

在全市河湖全面推行河长制，是我市贯彻落实中央和省委、省政府相关部署要求，大力推进“五水共治”，实现水生态、水资源、水产业、水景观、水文化协调发展的有力举措。会议要求，要规范方案，狠抓落实，建立长效机制，明责督责问责，不断加强我市河湖管理保护工作。

会议指出，要按照管用、规范、便于操作执行的原则，做好市政府自身建设类文件的清理和落实工作。要统筹谋划、把握关键，积极稳妥、扎实有序推进全市国有林场改革。要理顺体制，完善机制，条块结合，依法依规，探索建立严重精神障碍患者救治救助有奖监护和责任保险机制。

会议审议了《市中心城区国有土地上房屋征收补偿工作监管办法》。会议还研究了政府自身建设和近期重点工作。

## 我市上半年货物贸易进出口回稳向好

**本刊讯** 今年上半年，面对多变的进出口形势，我市对外贸易坚持保持平稳、稳中求进的工作总基调，以深化外贸供给侧结构性改革为主线，坚持调结构与稳增长相结合，着力培育竞争新优势，全市货物贸易进出口实现稳定增长，外贸进出口回稳向好势头进一步巩固。

上半年，我市货物进出口总额71.3亿元，同比增长27.9%。目标进度位居全省首位，总量跃居全省第2位，增速全省排名第6位。其中，出口59.4亿元，同比增长25.6%；进口11.9亿元，同比增长40.6%。

货物贸易进出口保持快速增长，新增进出口实绩企业56家，新增进出口额20.1亿元，拉动全市进出口36.1个百分点；大宗进口商品价格上涨对进口拉动作用明显，因价格上涨因素拉动进口40.3个百分点。民营企业进出口58.5亿元，同比增长43.3%，占全市进出口总值的82.0%，占比提高6.9个百分点。

上半年对欧盟等5个传统市场进出口34.2亿元，增长61.9%。对非洲、拉美等新兴



# 聚焦民生

## 我市排查环境问题1108个

本刊讯 全省环保法律法规深入城乡居民户大宣传大排查活动以来，南阳市借助活动“东风”，紧抓当前环境攻坚突出问题和排查问题整改，按照“查、交、改、督”工作模

式，确保了问题的快速整改和落实到位，截至8月8日，全市共排查出各类环境问题1108个，整改到位1060个，48个未整改到位问题已制定了整改计划，为实现环境质量持续改善打下了坚实基础。据了解，餐饮油烟等“顽疾”进

市场进出口28.6亿元，增长4.7%。美国为我市第一大贸易国，进出口额11.3亿元。

出口产品大类中，机电产品出口继续保持增长态势，纺织品出口保持稳定。主要出口商品中，保鲜蘑菇、蘑菇罐头、保鲜蒜头、干木耳、干大蒜、塑料制品、人工钻石、内燃机及其发动机零件、服装、棉机织物、鞋、陶瓷等商品出口呈增长态势。

## 河南投资集团与市政府签署 战略合作框架协议

本刊讯 河南投资集团有限公司与南阳市人民政府签署战略合作框架协议。河南投资集团有限公司党委副书记、总经理刘新勇，市委副书记、市长霍好胜共同鉴签。

河南投资集团有限公司副总经理成冬梅，市委常委、副市长范双喜代表双方签约。

刘新勇在致辞中说，南阳物华天宝，人杰地灵，名人辈出，文化厚重，是一方投资热土。目前，河南投资集团在南阳已有150亿元的资产规模，在此基础上，经过双方前期的共同努力，一批新的合作项目基本

成型，涉及城市基础设施建设、天然气管网、旅游等众多领域。河南投资集团将在南阳市委、市政府的大力支持下，为大美南阳、活力南阳、幸福南阳建设作出应有的贡献，在河南全面建成小康社会的进程中书写更加绚丽的篇章。

霍好胜对河南投资集团长期以来给予南阳经济社会发展的支持和帮助表示感谢。他说，双方战略合作框架协议的签署，标志着河南投资集团在南阳的投资布局取得了新的进展，为南阳经济社会发展提供了新的机遇、注入了新的活力，也将带来新的理念、新的机制。河南投资集团作为省政府的投融资主体，在投资金融业、基础设施和基础产业、战略性新兴产业等方面有着成功经验和独特优势。希望双方以此次签约为新的起点，坚定信心，脚踏实地，加快推动相关合作项目落地见效，携手创造新的成就、新的辉煌。

市城乡一体化示范区管委会主任金浩和相关嘉宾等出席签约仪式。

行过筛子督查，每个站点坚持一日两查，确保突出问题整改到位、整治结果不反弹，并开展夜查晨查行动，对夜间违规施工、夜运渣土、露天烧烤、餐饮油烟重点整治，即查即纠，全方位补充配合省工作组行动。

同时，我市认真制定了省工作组交办问题整改落实工作程序，即“市攻坚办转交、督查组跟进督导、县（区）落实整改”，并拓宽问题交办渠道，在印发问题交办单通过传真发各县区政府、确保县区领导重视的基础上，建立专门的问题交办工作微信群，确保涉及县区第一时间收悉，市攻坚办安排专人轮班值守，日夜有人在岗，确保排查问题即收即交、即转即办。对排查问题整改情况，分批通过媒体公示，接受广大群众监督，一旦发现弄虚作假的，将启动问责机制，严肃追究相关责任人责任。

### 我市企业稳定岗位补贴工作有新规

**本刊讯** 我市失业保险支持企业稳定岗位政策实施两年来稳步运行，为进一步优化流程，提高效率，服务企业，做好失业保险支持企业稳定岗位工作，市人社局近期下发了《关于进一步做好失业保险支持企业稳定岗位工作的通知》（宛人社函〔2017〕68号），对有关事宜作了明确规定：

明确稳岗补贴申报材料受理时间。市人社局失业保险科今年受理稳岗补贴申报材料截止时间为10月31日。从2018年开始，每年受理材料截止时间为6月30日。

明确稳岗补贴申报材料审核时间。各县区人社部门自受理稳岗补贴申报材料之日起一个月内将通过审核的材料上报市人社局；市人社局失业保险科自受理稳岗补贴申报材料之日起一个月内将通过审核的材料转市失业保险管理处；市失业保险管理处处于一个月内提出初审意见；市失业保险支持企业稳定岗位工作协调

领导小组对企业申请条件进行认定，对符合条件的企业确定补贴数额。

### 我市15年制第一完全学校开工建设

**本刊讯** 南阳市15年制第一完全学校开工建设，这是市委、市政府解决中心城区“上学难”“大班额”问题采取的务实、惠民之举，对扩大我市优质教育资源供给、推动教育事业提质扩容具有重要意义。市委书记张文深宣布开工，市委副书记、市长霍好胜讲话。

从今年起，我市将连续五年每年在中心城区建设4所15年制完全学校。南阳市第一完全学校南临中州路、西至规划西外环路、北至规划枣庄路、东至规划区间路，总投资5亿元，占地面积341.847亩，建设规模从学前班到高中共15个年级162个班，新增学位7200个，计划明年秋期建成使用。同时，该校以“适度超前、实用美观、安全生态、功能完善、统筹舒畅、简洁大方”为基本标准，努力实现集园林式、智能化为一体，包括9栋教学楼、5栋宿舍楼、1栋共享实验楼、1栋综合楼、1个操场、1栋游泳馆、两条300米跑道、一座400米标准田径运动场，还有排球场、篮球场和3个面积大小不同的足球场。

霍好胜在讲话中说，百年大计，教育为本；十年树木，百年树人。今天的教育是明天的希望。办好教育，是一项惠及千家万户、造福子孙后代、利国利民的德政工程、民心工程。各级各部门要按照“快、优、省、廉”的要求，周密安排部署，科学组织推进，确保南阳市15年制第一完全学校如期建成投用。严把工程进度关，千方百计加快工程建设；严把工程质量关，精益求精、力求完美；严把工程投资关，堵塞漏洞，防止浪费；严把工程廉洁关，全力以赴把学校建成经得起历史、实践和人民检验的精品工程。

# 动 态 短 讯

**1-7月全市经济运行总体平稳** 1-7月份,全市规模以上工业增加值完成516.74亿元,增长7.3%;固定资产投资1757.98亿元,同比增长9.8%;社会消费品零售总额达953.26亿元,同比增长11.6%;全市进出口总值82.30亿元,同比增长24.8%;地方公共财政预算收入105.59亿元,同比增长6.4%。(市统计局)

**南阳市文化产业步入稳定发展期** 2017年上半年,南阳市共有四上文化产业单位368家,相对上年同期增加68家;吸纳就业人员43875人,比2016年增加2674人;实现营业收入141.9亿元,相对上年同期增长8.2%;实现利税总额11.4亿元,相对上年同期增长4.3%。(公报编辑部)

**我市成功举办河南·台湾两岸文化交流活动** 近年来,南阳与台湾民间往来频繁、经贸文化交流密切。此次台湾文化交流团来南阳开展文化交流活动,是一件非常有意义的事情,对于加深两岸文化艺术交流与合作,促进我市文化艺术事业的不断发展繁荣,将产生积极深远的影响。(市文广新局)

**我市启动国库集中支付电子化管理试点工作** 近日,我市被确定为第二批市级国库集中支付电子化管理试点城市,为加快推进国库集中支付电子化改革,我市选定了市政府办、市财政局等25家财务管理基础较好的行政单位作为试点单位,对试点单位电子化业务印章进行了采集,对授权单位进行摸底排查,督促各预算单位完善设施,为全面推进电子化改革

做好准备。(市财政局)

**我市组建两家创新能力建设平台** 我市围绕区域特色和优势领域,推进大数据领域自主创新能力建设,首批组建的两家创新能力建设平台获省发改委批复建设。这标志着我市加快融入省国家大数据综合试验区建设。

(市发改委)

**我市代表队在“机器人大赛”上获得14个奖** 在“第十七届河南省青少年机器人竞赛暨第二届河南省青少年创客嘉年华活动”上,我市代表队经过激烈竞争,共获得一等奖5个、二等奖7个、三等奖2个,同时南阳市科学技术协会被评为优秀组织单位。

(市科技局)

**我市“平安农机”示范市创建工作顺利通过省考核验收** 省农机安全考核验收组,通过采取听取汇报、观看专题片、调阅文件资料和现场查看询问等方式,对市县乡三级农机安全监管相关指标要素进行详细核查,最终对我市“平安农机”示范市创建工作给予了充分肯定,省级“平安农机”示范市验收合格。

(市农机局)

**可再生能源集中供暖供冷项目获批** 京宛合作项目——利用污水源供暖、供冷项目得到市政府批准。这意味着南阳市首个可再生能源集中供暖、供冷项目正式落户。预计今年12月,部分用户将享受到节能、经济、环保的供能服务。

(市发改委)