

# 只有改革开放才能发展中国

“回首40年改革开放历程，中国人民更加坚定地认识到，只有改革开放才能发展中国。”习近平主席在亚太经合组织工商领导人峰会上发表主旨演讲，从“勇于探索、真抓实干”“敞开胸怀、拥抱世界”“聚焦发展、造福人民”“立己达人、共谋发展”四个方面，深刻阐释改革开放是中国和世界共同发展进步的伟大历程，郑重宣示新时代中国造福人民、贡献世界的坚定决心，赢得了国际社会广泛认同。

40年风雨兼程，40年砥砺前行，中国人民依靠自己的智慧和勤劳的双手，书写了国家和民族发展的壮丽史诗，迎来了从站起来、富起来到强起来的历史飞跃，开启了中华民族伟大复兴的光辉历程。从1978年到2017年，中国人均可支配收入增长22.8倍，贫困人口减少了7.4亿；就业人员翻了一番，城乡免费义务教育全面实现，基本建立世界上覆盖人口最多的社会保障体系；中国已经成为世界第一大货物贸易国、最大的旅游市场、130多个国家的主要贸易伙伴……40年时间，中国的面貌、中国人民的面貌发生了翻天覆地的变化，中国人民的获得感、幸福感、安全感显著提高，中国为推动构建人类命运共同体贡献了智慧和力量。

在历史前进的逻辑中前进，在时代发展的潮流中发展。40年改革开放实践生动告诉我们，中国进行改革开放，顺应了中国人民要发展、要创新、要美好生活的历史要求，契合了世界各国人民要发展、要合作、要和平生活的时代潮流。40年改革开放历史深刻启示我们，改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招，我们要胜利实现既定战略目标，就要坚定不移走改革开放这条正确之路、强国之路、富民之路。40年风雨前行的经验告诉我们，只有改革开放才能发展中国，越是环境复杂，越是要以更坚定的信心、更有力的措施把改革开放不断推向深入。

改革开放只有进行时没有完成时。正如习近平主席所宣示的：“中国的今天，是中国人民干出来的！”将改革开放进行到底，就要继续勇于探索、真抓实干，凭着一股开拓创新的拼劲，一股自力更生的韧劲，奋进新时代、开启新征程。过去40年中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放条件下进行。将改革开放进行到底，就要继续敞开胸怀、拥抱世界，坚持打开国门搞建设，推动更高水平开放。人民是历史的创造者，是改革的主体。将改革开放进行到底，就要继续聚焦发展、造福人民，坚持以人民为中心的发展思想，让改革开放成果更好惠及广大人民群众。为中国人民谋幸福，也为人类进步事业而奋斗。将改革开放进行到底，就要继续立己达人、共谋发展，始终不渝走和平发展道路，始终做世界和平建设者、全球发展贡献者、国际秩序维护者。

“面向未来，中国将以更负责的精神、更开放包容的胸襟、更高质量的增长，在实现自身发展的同时，为世界各国共同繁荣作出更大贡献。”习近平主席的宣示，彰显40年改革开放积淀的底气，展现新时代继续推进改革开放的信心。在前进的道路上，始终保持改革不停顿、开放不止步，中国就一定能创造让世界刮目相看的新的更大奇迹，也一定能为人类和平与发展作出新的更大贡献。



2018 年第12期  
(总第 180 期)

### 南阳市人民政府公报编委会

主 任 景劲松

副 主 任 胡云生 刘海峰

编委委员

(以姓氏笔画为序)

王成晓 王伟东 王林胜 王建平  
王富波 王韶华 冯晓东 刘 伟  
刘 彦 刘 森 刘元众 刘向阳  
刘京元 齐晓红 闫学森 闫海涛  
安晓洲 杜景磊 李 浩 李 彬  
李 鑫 李长生 李正君 李建兵  
李振广 李德正 吴 允 吴树之  
宋中印 张付海 张晓东 张效景  
陈元泰 武建玲 赵晓颖 胡艳生  
姜 骏 贾明生 徐卷林 郭振伟  
唐 坚 曹明新 彭新朝 廖兴准  
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 王延闪 朱智娟

# 南阳市人民

## 传达政令 服务决策 交流经验

### ●卷首语

---

- 1 只有改革开放才能发展中国

### ●领导讲话

---

- 4 景劲松同志在全市保障农民工工资支付工作专题协调推进会上的讲话

### ●文件选载

---

- 6 南阳市人民政府关于做好就业创业工作的实施意见
- 15 南阳市人民政府办公室关于印发南阳市深化安全生产风险隐患双重预防体系建设实施方案的通知

### ●决策参考

---

- 20 使科技创新成为高质量发展强大动能

### ●观察与思考

---

- 21 探索特色小镇的未来之路

# 政府公报

指导工作 公开政务 服务基层

## ●经济论坛

24 建设现代化经济体系的重要着力点

## ●经济发展

26 霍好胜主持召开市政府第三次常务会议

27 霍好胜主持召开市政府第四次常务会议

## ●聚焦民生

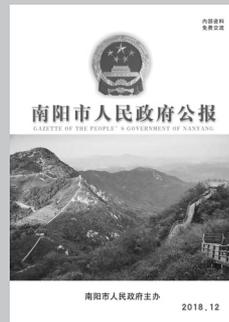
28 改革开放四十年 南阳民生谱新章

## ●调研报告

29 打造老庄旅游板块 支撑全县旅游业跨越发展

## ●动态短讯

32 10月我市CPI涨势温和等7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

# 景劲松同志 在全市保障农民工工资支付工作专题协调 推进会上的讲话

(2018年12月14日)

同志们：

刚才，市人社局、住建委等保障农民工工资支付领导小组成员单位汇报了各自工作开展情况。截至目前，全市没有发生因欠薪引发的群体性事件，形势整体稳定，可以说是历年来工作形势比较好的一年。但对比中央、省对这项工作的重视程度，结合我市存在的实际问题，年底前我们还有大量工作要做。下面，我再强调几点：

## 一、直面当前问题，加强整改落实

从今年全省工作通报以及我们自查情况看，我市工作中一些问题还很突出：一是个别县区对治欠保支工作思想认识不到位，工作协调机制作用没有很好发挥，部分成员单位监管责任尚未完全落实；二是国家、省治欠保支政策没有得到很好贯彻落实，对清理政府投资工程项目欠款欠薪问题重视程度不够，主体责任落实不到位，清偿工作不力；三是在建工程项目落实实名制管理、工资专用账户管理、按月足额支付工资等长效机制建设方面还有差距，农民工工资保证金未实现在建工程项目全覆盖。我市在2017年全省考评中被评为B级，

也客观反应了工作的整体情况。

正确对待这些问题，要从三方面着手：一是从讲政治的高度看，这是贯彻中央重大政策措施，是政治纪律问题，要事无巨细，坚决、全面贯彻落实到位，该发的文件要发，该开的会要开，该硬起手腕要坚决不留情面。二是从工作的性质看，农民工工资是保命钱、活命钱、养命钱，保障农民工工资支付，是政府执政为民的基本要求和不可推卸的责任担当。三是从大局稳定看。春节临近，时间敏感，工程款、工资款集中结算，稍有不慎就可能引发导致群体性或极端性事件。对此，各级各单位一定要提高认识，站位大局，把思想和行动统一到市委、市政府决策部署上来，把保障农民工工资支付工作作为春节前的重大政治任务，采取有力有效措施，务必落细落实。

## 二、突出工作重点，坚决打赢治欠保支攻坚战

省人社厅将于元月中旬左右对我市进行考核，按照这个节点，我市自身的准备工作包括对所辖县区的考核，要在12月底前全部准备好、考核完。这半个月时间，重点抓好以下

几个方面工作：

(一) 深入开展专项检查。按照市领导小组前期安排，各部门要进一步集中力量，对用人单位工资支付情况进行全面排查，特别是要对在建工程项目、租赁厂房设备从事生产经营的小微企业、易受出口贸易摩擦影响的加工制造业企业以及发生过拖欠农民工工资问题的企业进行重点检查。四个功能区和住建、交通、水利、卫生、教育等行业主管部门要建立健全“四个台账”，实时掌握欠薪企业、欠薪人数、欠薪金额，发现了问题必须及时处理，绝不能把小事拖大、大事拖炸。

(二) 完善落实长效机制。要全面落实治欠保支三年行动计划确定的工作任务。发改部门要加强源头治理，严格项目审批，推行工程总承包，落实资金监管措施，规范建筑市场秩序，预防工程款拖欠。财政部门要负责欠薪应急周转金制度的建立，根据上级要求需要设置1000万的专项资金。住建、交通、水利、卫生、教育等行业主管部门要突出抓好“一金三制”等制度落实，实现农民工工资月结月清题。特别需要提出的是，要对照省住建厅近期印发的《关于在全省房屋建筑和市政基础设施工程建设领域推行劳务用工实名制的通知》要求，细致安排，尽快达标。

(三) 强化政府工程项目欠薪治理。财政部门要会同发改、住建、国资、人社等部门，对全市政府工程项目及拖欠农民工工资情况进行一次全面排查和统计，摸清问题底数，健全欠薪台账，明确包案领导，实施精准治理，坚决杜绝政府工程项目因拖欠工程款引发欠薪问题事件发生。一旦发现有政府工程项目拖欠工资的，要想尽一切办法尽快筹集资金予以化解。对行动迟缓、处理不力的，要严厉追责，在这个问题上，我们的态度要鲜明、行动要坚决。

(四) 完善突发事件应急处置机制。各部门要进一步建立完善相应的应急预案，对因欠薪引发的群体性或极端事件，要迅速派出素质

较高、能力较强的工作人员到达处置现场，参与处置工作。对企业一时难以解决拖欠工资或企业主欠薪逃匿的，要通过及时动用应急周转金，先行垫付部分工资或基本生活费，帮助被拖欠工资农民工解决临时生活困难，坚决防止事态蔓延扩大。对采用非法手段讨薪或以拖欠工资为名讨要工程款，构成违反治安管理行为的，公安机关要依法予以治安管理处罚；涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任。对各成员单位依法下达执法文书，责令整改而拒不整改的，公安局、法院、检察院要做好相应的执法保障工作。

(五) 严格工作考核。一方面要做好迎接省考核的准备工作。今年在全省考核被评为C级的，不仅要向社会公布考核结果，还要约谈政府负责人。请大家务必高度重视。任务清单已经印发，大家要逐一对照，及时查漏补缺。在省考核中被扣分的部门，市政府将严格追究责任。另一方面，要严密组织市政府对县区的专项考核，一定要真实、全面掌握基层情况、摸清底数、发现问题、督查问题，还要帮助各县区分析问题、查找不足、拿出思路对策，确保问题解决。领导小组办公室要尽快完善考核方案，争取下周启动考核工作。

### 三、强化责任担当，确保治欠保支各项任务落到实处

一要压实工作责任。要严格按照《南阳市保障农民工工资支付工作方案》要求，履行分工责任，成员单位的一把手就是此项工作的第一责任人。不论是工作主体部门，还是保障部门，对于自己职责范围内的事，必须主动接下来，快办、办好，负责到底；不是职责范围内的事，要向农民工说清楚原因、指明应该去什么部门解决问题，决不能让农民工在各部门间东奔西走。

二要加强督查督办。各部门要加强对本领域的督导力度，采取领导蹲点、部门包片、专人盯办等方式，确保重点案件和矛盾纠纷及时有效解决。对监管责任不落实，督导督办不到

# 南阳市人民政府 关于做好就业创业工作的实施意见

宛政〔2018〕51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：

为贯彻落实《河南省人民政府关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》（豫政〔2017〕33号）精神，进一步实施就业优先战略和更加积极的就业政策，营造大众创业、万众创新的良好环境，拓展就业

新空间，在经济转型中实现就业转型，以就业转型支撑经济转型，实现就业与经济增长同步，保持就业局势总体稳定，现就做好当前和今后一段时期我市就业创业工作提出以下实施意见。

南阳市人民政府  
2018年12月12日

## 一、深入实施就业优先战略

（一）建立健全经济发展与扩大就业联动机制。落实国务院、省政府宏观调控政策，把稳定和扩大就业作为经济运行合理区间的下限，加强经济政策与就业政策的配套衔接，促进经济增长与扩大就业良性互动、结构优化与就业转型协同。支持发展资本、技术和知识密集的先进制造业、战略性新兴产业，以及劳动密集型产业、现代服务业，创造更多就业机会。鼓励研发、设计、科技

位，引发群体性事件或极端事件的，以及政府投资项目拖欠工程款导致欠薪的，责任部门和监管督导部门一体问责。

三要加强宣传引导。在实事求是做好治欠保支工作的基础上，要正确把握舆论导向，突出正面宣传报道，营造政府部门依法履职、企业经营者依法用工和及时足额支付工资、农民工合法维权的良好舆论氛围。要加强舆情监控，及时了解掌握舆情动态，对各类新闻媒体和互

联网反映的欠薪问题，及时核实处理，并主动向社会公布相关信息，掌握舆论主动权。对恶意炒作，造成恶劣影响的，要及时依法予以查处。

同志们，时间很紧，任务很重，我们要带着责任、充满感情地去做这项工作，让农民工兄弟看到劳有所得、干有所值的希望，收获同工同酬、同城同权的归属感，为南阳社会稳定大局做出应有贡献！

服务、人力资源服务等生产性服务业从传统产业剥离出来,加强财税、金融、资金等政策支持,发挥其服务企业、促进就业的作用。(市发改委、财政局、工信委、商务局、税务局、人行南阳中心支行等按职责分工负责。列第一位者为牵头责任单位,下同)

(二)充分发挥小微企业就业主渠道作用。落实小微企业降税减负等一系列扶持政策和清理规范涉企收费有关政策。鼓励各类园区、产业集群区、孵化基地开展小型微型企业创业创新基地建设,支持示范基地优化创业创新环境,集聚优质资源,强化服务功能,提升服务水平。鼓励高校、科研院所及大中型企业与小微企业开展合作,加大科研基础设施、大型科研仪器向小微企业开放力度,为小微企业产品研发、试制、协同创新提供支持,促进科技成果向小微企业加快转移。对小微企业吸纳劳动者就业并缴纳社会保险费的,按规定给予企业吸纳就业政策支持。(市工信委、发改委、教育局、科技局、财政局、商务局、人社局、工商局、税务局等按职责分工负责)

(三)积极防范和化解失业风险。强化风险意识和底线思维,做好就业失业动态监测工作,为政府宏观调控提供数据支持。根据就业失业重点指标、人力资源市场供求、宏观经济运行等变化,及早发现异常情况和潜在风险,制定应对失业风险的应急预案。对去产能任务重、待岗职工多、失业风险大的县(区),实施就业援助行动。对出现严重规模性失业风险的地方,报经省政府批准后,采取适当提高稳岗补贴比例、开展以工代赈、组织跨地区劳务对接、合理降低企业人工成本、阶段性延长领取失业保险金期限、开展生活帮扶等措施,及时化解失业风险。(市人社局、发改委、财政局、民政局、商务局、统计局、工信委、人行南阳中心支

行、国资委、总工会等按职责分工负责)

## 二、支持新就业形态发展

(四)支持新兴业态发展。持续推进产业结构优化升级,以建设先进制造业强市、现代服务业强市、现代农业强市为目标,以高端化、绿色化、智能化、融合化为方向,重点培育装备制造、绿色食品、纺织服装三个千亿级产业,重点发展智能装备制造、生物医药、电子信息、新能源汽车等新兴产业和文化旅游、健康养生、现代物流、现代金融、电子商务、高端航空6个服务产业。将鼓励创业创新发展的优惠政策面向新兴业态企业开放,符合条件的新兴业态企业均可享受相关财政、信贷等优惠政策。推动政府部门带头购买新兴业态企业的产品和服务。(市发改委、工信委、财政局、商务局、工商局、人行南阳中心支行、市工商联等按职责分工负责)

(五)鼓励劳动者通过新兴业态就业创业。支持劳动者通过新兴业态实现多元化、多渠道就业,符合条件的企业可按规定享受税费减免、社会保险补贴、创业担保贷款及贴息等就业创业扶持政策。鼓励各类群体利用新模式、新技术、新方法在互联网+、战略性新兴产业、先进制造业和信息、物流、金融等现代服务业领域创新创业,大力扶持电子商务、休闲旅游、金融服务、物流运输、文化创意、研发设计、生产服务、生活服务等领域的新兴业态创业项目。继续实施大众创业扶持项目,适度向新兴业态创业项目倾斜,建立健全对资助项目的后续跟踪服务制度。(市发改委、人社局、工信委、财政局、科技局、商务局、工商局、税务局、人行南阳中心支行、市工商联等按职责分工负责)

(六)完善新就业形态用工和社保等制度。指导新兴业态企业规范用工管理,从业者与新兴业态企业签订劳动合同的,企业要

依法为其参加职工社会保险。其他从业者可按灵活就业人员身份参加养老、医疗保险和缴纳住房公积金,探索适应灵活就业人员的失业、工伤保险保障方式,符合条件的可享受灵活就业、自主创业扶持政策。加快建设“网上社保”,为新兴业态创业者参保及转移接续提供便利。依托全国住房公积金异地转移接续平台,为跨地区就业的缴存职工提供异地转移接续服务。(市人社局、财政局、住房公积金管理中心、总工会等按职责分工负责)

### 三、促进以创业带动就业

(七) 深入推进大众创业。落实支持和促进重点群体创业的税收政策及便利化措施,促进城乡各类群体自主创业,鼓励农民工、高校毕业生、退役军人和科技人员等返乡下乡创业,支持事业单位专业技术人员离岗创业和在职创业。对大中专学生(含毕业5年内的普通高校、职业学校、技工院校毕业生及在校生,以及毕业5年内的留学回国人员)、就业困难人员、贫困家庭劳动力、返乡农民工首次创办企业或从事个体经营并正常营业1年以上的,可按规定给予一次性创业(开业)补贴。开展高校毕业生创业引领行动,强化政策落实和指导服务,促进高校毕业生自主创业。发挥创业园区、高校科研资源和研发优势,建立大学生创业孵化园,为高校毕业生(含在校学生)创业提供场地、补贴和指导服务。加大创业担保贷款贴息力度,对符合条件的高校毕业生创业担保贷款可按规定给予贴息,贴息期限不超过3年。对高校毕业生创办中小企业,按政府采购政策予以支持。落实留学回国人才引进和扶持政策,吸引更多学有所成的留学回国人员来宛回宛创新创业,为留学回国人员和用人单位提供供需对接服务平台。鼓励留学回国人员以知识产权等无形资产入股方式

创办企业。(市人社局、教育局、发改委、工信委、科技局、财政局、工商局、税务局、人行南阳中心支行等按职责分工负责)

(八) 持续优化创业环境。完善政府支持促进创业的政务环境,深化商事制度改革,促进简政放权、放管结合、优化服务,全面实施企业“三十五证合一”,推动“多证合一”改革。进一步减少审批事项,规范改进审批行为,大力推行并联审批,加快实体政务大厅向网上办事服务大厅延伸,开展电子营业执照和全程电子化登记,实施简易注销登记程序。对初创企业按规定免收登记类、证照类和管理类行政事业性收费。整合市场监管职能和执法力量,推进市场监管领域综合行政执法改革,解决重复检查、多头执法等问题。(市发改委、人社局、编办、工商局等按职责分工负责)

(九) 大力发展创业载体。持续推进综合性创业孵化平台建设,鼓励各县(区)在产业集聚区、高新技术产业开发区等原有各类园区,以及利用老旧商业设施、仓储设施、闲置楼宇、过剩商业地产等,建设创业孵化基地、众创空间、科技企业孵化器和大学科技园。鼓励高校及社会机构建设一批大学生创新创业实践示范基地。省、市每年认定一定数量的示范性创业孵化基地和新型孵化平台,对达到市级标准的,由给予一次性奖补;达到国家和省级标准的,由省按规定给予一次性奖补。发挥创业孵化示范基地的资源集聚和辐射引领作用,吸纳更多创业者进入基地享受孵化服务,对确有需要的创业企业,可延长不超过2年的孵化周期。(市人社局、发改委、科技局、财政局、教育局、商务局、住建委等按职责分工负责)

(十) 拓宽创业融资渠道。落实创业担保贷款政策,鼓励金融机构和担保机构依托信用信息,科学评估创业者还款能力,改进

风险防控,降低反担保要求,健全代偿机制,推行信贷尽职免责制度。按照当年新发放创业担保贷款总额的1%按规定给予创业担保贷款奖励性补助,用于创业担保贷款工作成效突出的经办银行、创业贷款担保基金运营管理机构等单位的工作经费补助。促进风险投资、创业投资、天使投资、互联网金融等规范发展,运用市场机制,引导社会资金支持创业活动。支持财政出资引导社会资本投入,探索设立高校毕业生就业创业基金,为高校毕业生提供股权投资、融资担保等服务。(人行南阳中心支行、市发改委、人社局、财政局、教育局、工信委、银监南阳分局等按职责分工负责)

(十一) 增强创业服务能力。推进政府主导、市场主体运作、社会力量参与的创业服务体系建设,为全社会创业者提供均等化、普惠化、精细化、便捷化的综合性创业服务。促进创业服务业发展,把创业服务业纳入生产性服务业扶持范围,按规定给予政策资金支持。建立全市统一的创业项目库,定期征集发布创业项目,并按规定给予补贴。充分发挥创业导师团作用,大力开展创业大赛、创业论坛、创业项目推介、创业成果展和创业之星评选表彰等创业专项活动,搭建创业交流服务平台和大学生创新创业信息管理平台,为创业者提供专业化精准服务。(市人社局、发改委、财政局、教育局、科技局、工信委等按职责分工负责)

#### 四、促进高校毕业生多渠道就业

(十二) 实施就业创业促进计划。开展能力提升、创业引领、校园精准服务、就业帮扶、权益保护五大行动,加强部门协同、信息共享和服务对接,全力促进高校毕业生就业。加大对困难高校毕业生的帮扶力度,将求职创业补贴范围由毕业年度有就业创业意愿并积极求职创业的低保家庭、残疾、

获得国家助学贷款的高校毕业生,扩展到毕业年度贫困残疾人家庭、建档立卡贫困家庭以及特困人员中的高校毕业生。做好离校未就业毕业生实名制就业服务工作,落实毕业年度离校未就业毕业生实名制登记人员求职创业补贴。加大就业见习力度,将见习对象范围由毕业年度和离校2年内未就业的高校毕业生(含技师学院高级工班、预备技师班和特殊教育院校职业教育类毕业生)扩大到离校未就业中专中职毕业生,对见习单位可按规定给予就业见习补贴,用于支付见习人员见习期间基本生活费、为见习人员办理人身意外伤害保险以及对见习人员的指导管理费用。对见习人员见习期满留用率达到50%及以上的见习单位,按规定提高见习补贴标准。(市人社局、教育局、财政局、发改委、工信委、民政局、扶贫办、残联、工商联、妇联、人行南阳中心支行等按职责分工负责)

(十三) 鼓励和引导到基层就业。实施高校毕业生基层成长计划,引导鼓励高校毕业生到城乡基层就业,建立高校毕业生“下得去、留得住、干得好、流得动”的长效机制。鼓励大学生应征入伍,落实学费资助、助学贷款代偿、优抚安置等政策,在部队服役经历视为基层工作经历,可按规定享受基层工作高校毕业生同等政策待遇。合理安排机关事业单位招录(聘)和高校毕业生基层服务项目招募时间,优化录(聘)用流程,为高校毕业生求职就业提供便利。统筹实施选调生、大学生村官、“三支一扶”计划、“政府购岗”计划、农村教师特岗计划、大学生志愿服务西部计划、志愿服务贫困县计划、农技特岗计划、医学院校毕业生特招计划等专门服务项目,每年选派一批高校毕业生到基层工作。基层服务项目人员服务满1年且考核合格的,可按规定参加职称评定。市以

下机关事业单位公开招录（聘）人员时，除招录（聘）紧缺专业和高层次人才外，预留一定比例用于招录（聘）基层服务项目服务期满且考核合格人员。乡镇事业单位公开招聘人员时，其中部分用于“政府购岗”计划等基层服务项目招募的高校毕业生。普通高校研究生以上学历毕业生和列入国家建设“世界一流大学”高校的毕业生到乡镇事业单位工作的，可采取直接考察方式招聘。（市人社局、市委组织部、市编办、教育局、工信委、公安局、财政局、民政局、卫计委、农业局、住建委、团市委、人行南阳中心支行等按职责分工负责）

（十四）鼓励企业吸纳就业。对新招用毕业年度或登记失业的高校毕业生，与之签订1年以上劳动合同并为其缴纳社会保险的小微企业，可按其为高校毕业生实际缴纳的社会保险费给予最长1年的社会保险补贴。对吸纳高校毕业生就业的社会组织，符合条件的可同等享受企业吸纳就业扶持政策。鼓励科研项目单位吸纳高校毕业生参与研究，可按规定将社会保险补助纳入劳务费列支，劳务费不设比例限制。企业组织新招用高校毕业生参加企业新型学徒制培训的，可按规定给予企业职业培训补贴。（市人社局、发改委、工信委、财政局、民政局、教育局、国资委、税务局、工商局、工商联等按职责分工负责）

#### 五、妥善安置国有企业改革分流职工

（十五）扩展政策适用范围。继续做好化解过剩产能职工安置工作，并将化解过剩产能企业职工安置政策范围由钢铁、煤炭行业的企业扩大到火电、水泥、平板玻璃、电解铝等行业的企业以及处置“僵尸企业”。国有企业“三供一业”分离移交职工安置可参照执行。（市人社局、财政局、发改委、工信委、国资委、总工会等按职责分工负责）

（十六）多渠道分流安置职工。支持企业利用现有场地、设施和技术，通过转型转产、发展第三产业等，创造新的就业空间，多渠道分流安置富余人员。落实培训补贴政策，支持去产能企业做好内部转岗人员转岗培训工作。允许职工与企业协商一致后，保留一定期限劳动关系离岗创业。支持企业成立人力资源公司或职工安置服务中心，在与职工协商一致的前提下，采取劳务派遣、企业间余缺调剂等方式，向缺工地区和企业有组织输出分流职工。（市人社局、国资委、发改委、财政局、工信委、总工会等按职责分工负责）

（十七）促进转岗就业创业。将去产能企业解除劳动关系人员及时纳入现行就业创业政策扶持范围，大力实施再就业帮扶行动，提供有针对性的职业指导、职业培训及相关就业服务。组织开展劳务对接协作、联合招聘、校企合作培养等活动，促进分流人员就业创业。对通过市场渠道确实难以就业的大龄困难人员和零就业家庭人员，利用新增及腾退的公益性岗位优先安置。（市人社局、财政局、工信委、国资委、总工会等按职责分工负责）

#### 六、促进农民工返乡创业

（十八）完善返乡创业扶持政策。加大财政支持力度，发挥财政资金的引导作用，大力发展农民专业合作社、种养大户、家庭农场、建筑业小微作业企业以及农产品加工、休闲农业、乡村旅游、农村服务业、服装服饰、手工制品等生产经营主体，对依法办理工商登记注册的可按规定享受小微企业扶持政策，对吸纳贫困家庭劳动力稳定就业1年以上的可按每人1000元标准给予一次性奖补。对农民工返乡创办的新型农业经营主体，符合条件的可按规定享受农业补贴政策。对农民工返乡创办的企业，招用就业困难人员、

毕业年度高校毕业生、贫困家庭劳动力的，可按规规定给予社保补贴。落实支持农民工返乡创业的创业场地、普遍性降费和各项税收优惠政策。鼓励产业集聚区、商务中心区和特色商业区等各类园区吸纳符合产业园区发展规划要求的农民工返乡创业项目入驻，入驻项目同等享受园区产业发展的各类优惠政策。（市人社局、财政局、农业局、旅游外侨局、工商局、税务局、妇联等按职责分工负责）

（十九）优化返乡创业服务。完善创业公共服务，发挥县（区）、乡镇基层就业和社会保障服务平台的作用，强化创业服务职能，加强与中小企业公共服务平台、农村基层综合公共服务平台、农村社区综合服务综合信息平台等协作，定期发布产业发展和创业项目信息。组建专家辅导团队，为农民工返乡创业提供创业辅导服务和技术指导。发展创业市场中介服务，培育和壮大专业化市场中介服务机构，提供市场分析、管理辅导、专业技术指导、产品开发、专利申请和使用等服务，帮助返乡创业农民工选择创业项目、提升管理能力。强化创业培训服务，加强县级创业培训示范基地建设，推动县级创业培训标准化、规模化发展。推广互联网+创业培训，开展线上线下培训辅导。开展农民工返乡创业示范县建设，抓好示范园区创建，培育返乡创业示范项目。每年认定一定数量的市级农民工返乡创业示范园区和市级优秀示范项目，并按规定分别给予一次性奖补。（市人社局、发改委、财政局、农业局等按职责分工负责）

（二十）加大返乡创业资金支持力度。探索设立农民工返乡创业投资子基金，加强与省级基金对接，对农民工返乡创业项目择优扶持。充分利用创业贷款担保基金和创业担保贷款贴息资金，进一步降低反担保门槛，

加大农民工返乡创业项目支持力度。发挥开发性金融作用，通过发放返乡创业贷款，重点支持返乡创业试点地方的创业企业、返乡创业示范基地、龙头企业、特色农产品开发等。改进金融服务，进一步拓宽抵质押物范围，加快建立农村林权、水域滩涂使用权、宅基地、大型农机具、股权、应收账款等抵质押担保机制，开展将农村承包土地的经营权、农民住房财产权、林地承包（租赁）经营权及林木等资产作为有效担保物试点。（市财政局、农业局、人社局、人行南阳中心支行等按职责分工负责）

### 七、抓好其他重点群体就业

（二十一）加强就业困难人员就业援助。全面落实各项扶持政策，促进结构调整、转型升级中的失业人员再就业。合理确定就业困难人员对象范围，规范认证程序，强化重点帮扶和实名制动态管理。对单位招用就业困难人员或就业困难人员灵活就业的，可按规定给予社会保险补贴。对通过市场渠道难以实现就业的，可通过公益性岗位予以托底安置。规范公益性岗位开发和管理，完善享受政策期满退出机制，做好退出后的政策衔接和就业服务工作。完善零就业家庭就业援助制度，确保零就业家庭、有劳动能力的成员均处于失业状态的低保家庭至少有1人稳定就业，对企业吸纳就业的按规定享受社会保险补贴等优惠政策，对自主创业的按规定享受各项创业扶持政策。加强社会保障与就业联动，对实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时可扣减必要的就业成本，增强其就业意愿和就业稳定性。开展充分就业社区创建活动，对新认定的充分就业社区可给予一次性创建费用补助。同时，统筹做好残疾、社区矫正、戒毒康复等人员的就业援助工作。（市人社局、财政局、民政局、卫计委、扶贫办、总工会、残联、妇联等按职责分工

负责)

(二十二) 推进农村劳动力转移就业。进一步健全城乡劳动力平等就业制度,农村转移劳动力在城镇常住并处于无业状态的,可在城镇常住地进行失业登记,公共就业服务机构要为其提供均等化公共就业服务和普惠性就业政策。对发展潜力大、吸纳农业转移人口多的县城和重点镇可适度增加用地计划指标,用于发展特色县域经济、魅力小镇、乡村旅游和农村服务业,为农村劳动力就地就近转移就业创造空间。创新培训内容和方式,引导新生代农民工到新产业、新业态就业。积极开展跨地区劳务合作,促进农村劳动力有序外出就业,引导农村劳动力就地就近转移就业。对人力资源服务机构、劳务经纪人等市场主体开展有组织劳务输出的,可按规定给予就业创业服务(职业介绍)补贴。加大对建档立卡贫困户的就业帮扶力度,确保有就业意愿和就业能力的农村贫困劳动力全部实现转移就业。(市人社局、发改委、工信委、财政局、国土资源局、农业局、住建委、公安局、扶贫办、旅游外侨局等按职责分工负责)

(二十三) 促进退役军人就业。认真做好军队转业干部安置工作,大力扶持自主择业军转干部、自主就业退役士兵就业创业,认真落实各项扶持政策,扎实开展就业创业服务、职业教育培训、创业孵化等活动,提高就业创业成功率。加大退役士兵安置工作力度,对符合政府安排工作条件的退役士官、义务兵,要确保岗位落实和妥善安置。国家机关、社会团体、事业单位相应编制及岗位空缺的,应按一定的空缺比例用于接收安置政府安排工作的退役士兵。国有、国有控股和国有资本占主导地位的企业在新招用职工时,应拿出5%的工作岗位,择优招用符合政府安排工作条件的退役士兵。落实

面向退役大学生士兵的专职人民武装干部招录、政法干警招录、公务员考录、事业单位招聘、国有企业招工、专项研究生招生、学费资助、复学升学、就业创业等政策。退役士兵报考公务员职位、应聘事业单位岗位的,在部队服役经历可视为基层工作经历,服现役年限计算为工作年限。同时,切实做好军人随军家属就业安置工作,对随军前身份为在编在岗公务员和事业单位在编工作人员的随军家属按规定予以对口安置,对自主就业创业的随军家属要落实相关扶持政策。(市退役军人事务局、民政局、人社局、编办、国资委、公安局、教育局、工商局、税务局等按职责分工负责)

#### 八、强化教育培训和就业创业服务

(二十四) 大力推进高技能人才培养。围绕全市传统产业、优势产业、新兴产业发展和产业转型升级需要,大力培育和弘扬工匠精神,抓好抓实技能人才培养。发挥企业和职业院校在培养高技能人才中的“双主体”作用,加快推行以“招工即招生、入企即入校、企校双师联合培养”为主要内容的企业新型学徒制培养模式。通过品牌基地、品牌院校、品牌专业、品牌技能竞赛项目建设,推进职业培训品牌化。政府补贴类职业培训实行培训机构定点管理,完善校企合作支持政策,推进职业培训规范化。(市人社局、教育局、财政局、工信委、国资委、总工会、团市委、妇联、残联等按职责分工负责)

(二十五) 提高教育培训质量。坚持面向市场、服务发展、促进就业的人力资源开发导向,着力化解就业结构性矛盾。加快高校供给侧结构性改革,深入推进高校创新创业教育改革,加快高校学科专业结构调整优化,健全专业预警和动态调整机制,深化课程体系、教学内容和教学方式改革,促进社

会需求、高校人才培养与高校毕业生就业创业良性互动。加快高校就业创业师资队伍建设,提高就业创业指导服务水平。发挥职业教育和职业培训(含企业岗位培训)作用,着力提高学生的就业能力和创造能力,推进职业教育和职业培训与产业发展需求精准对接、与受教育者需求精准契合。大力发展技工教育,新建一批高技能人才培训基地和技能大师工作室,大规模开展面向各类群体的职业培训和技能提升培训,广泛开展岗位练兵、技术比武、技能竞赛、师徒帮教等活动,加快培育大批具有专业技能和工匠精神的高素质劳动者和技术技能人才,创新校企合作机制,确保企业职工教育经费足额提取并合理使用。健全技能人才多元化评价机制,完善有利于劳动者成长成才的培养、评价和激励机制,畅通技能人才职业上升通道,完善技能人才评选表彰制度,建立职业资格、职业技能等级与相应职称比照认定制度,用人单位聘用的高级工、技师、高级技师可比照相应层级工程技术人员享受同等待遇。(市教育局、发改委、财政局、人社局、总工会、团市委等按职责分工负责)

(二十六)完善职业培训补贴方式。以市场为导向,根据各类劳动者需求,充分发挥技师院校、高技能人才及就业创业培训基地和企业的主渠道作用,开展各种形式的岗位技能提升培训、就业技能培训和创业培训。根据产业发展和市场需求,及时发布重点产业职业培训需求、职业资格和职业技能等级评定指导目录。结合培训效果及相应技能等级细化职业培训补贴标准,提高培训的实用性和有效性。创新培训模式,充分运用职业培训补贴,支持优质培训机构开发创新培训课程,开展联合办学。支持平台开展网上创业培训和电商培训,广泛开展创业意识培训、创办(改善)企业培训和创业实训。

引导优质培训资源进校园开展创业培训,督促高校将创业培训纳入教学计划和学分管管理内容。完善职业培训补贴方式,按照先垫后补的原则,由培训对象垫付培训费用的,培训补贴由个人申请并拨付给个人;由培训机构垫付培训费用的,培训补贴由培训机构申请并拨付给培训机构。鼓励开展项目制培训,对去产能企业失业人员、建档立卡贫困家庭劳动力,可采取整建制购买培训项目、直接补贴培训机构等方式开展集中培训。对依法参加失业保险3年以上、当年取得职业资格证书或职业技能等级证书的企业职工,可按规定由失业保险基金给予参保职工技能提升补贴。(市人社局、财政局、教育局等按职责分工负责)

(二十七)强化公共就业创业服务。着力推进公共就业创业服务专业化,加强就业创业基层服务平台建设,围绕服务平台标准化、服务基础信息化、服务机制协同化、服务行为专业化打造覆盖城乡、标准统一、智慧融合、方便快捷的公共就业创业服务体系。完善服务功能,细化服务标准和流程,根据需求提供个性化、专业化的职业指导、就业服务和用工指导。落实政府购买基本公共就业创业服务制度,充分运用就业创业服务补贴政策,支持公共就业创业服务机构和高校开展各类招聘服务活动,支持购买社会服务为劳动者提供职业指导、创业指导、信息咨询等服务。按照全省公共就业创业服务信息化建设部署,全面推广应用全省统一的就业管理信息系统,构建以实体服务大厅、网上办事大厅、移动客户端、自助终端等多种形式兼容统一的公共就业创业服务平台,推动服务向移动端、自助终端等延伸,扩大服务对象自助服务范围,推广网上受理、网上办理、网上反馈,实现就业创业服务和管理全程信息化。(市人社局、编办、发改委、

财政局、教育局等按职责分工负责)

(二十八) 推进人力资源市场建设。严格落实人力资源市场法规政策,推进建立统一规范、竞争有序的人力资源市场体系,发挥市场配置人力资源的决定性作用,消除城乡、行业、身份、性别、残疾等影响平等就业的制度障碍和就业歧视,形成有利于公平就业的制度环境。加强人力资源市场信息分析,建立健全与经济社会发展需求相适应的人力资源供求预测和信息发布制度。加强人力资源市场诚信体系建设,创新事中事后监管方式,营造规范有序的市场环境。推进流动人员人事档案管理服务信息化建设,为人才流动提供高效便捷服务。大力发展人力资源服务业,提升服务供给能力和水平。(市人社局、发改委、教育局、工信委、卫计委、工商局、妇联、残联等按职责分工负责)

#### 九、切实加强组织实施

(二十九) 强化政府责任。各县(区)要进一步加强就业创业工作的领导,切实履行政府促进就业责任,政府主要负责同志为本地就业工作第一责任人,要把促进就业创业摆上重要议程,及时研究并妥善解决重点、难点问题,确保各项就业目标任务完成和就业局势稳定。健全落实就业工作目标责任制,将就业创业工作纳入政府领导班子工作实绩考核和经济责任审计的重要内容。要进一步发挥就业创业工作领导小组及办公室的作用,建立健全政府牵头、部门协作、社会力量共同参与的工作推进机制。要按照财政事权和支出责任划分的原则,合理安排就业补助资金支出,加强资金使用管理和监督,提高资金使用效益。(市人社局、发改委、财政局、教育局、审计局等按职责分工负责)

(三十) 狠抓政策落实。加强对各地、

各部门执行政策情况的监督检查和跟踪分析,及时对政策实施效果进行评估。加大督查问责力度,坚决杜绝政策棚架。建立健全激励机制和容错纠错机制,对抓落实有力有效的,加大政策和资金倾斜力度,适时予以表彰;对大胆探索、担当尽责、不谋私利,但在依法依规履行职责过程中由于难以预见因素出现失误或错误的,可容错免责;对不履行或不正确履行职责的,依纪依法严肃问责。(市人社局、监察委、财政局等按职责分工负责)

(三十一) 加强形势研判。密切关注经济和就业形势变化,完善统计监测制度,夯实就业统计监测数据基础,加强就业数据与宏观经济数据的比对分析,及时发现问题,完善对策预案。要进一步完善城镇新增就业人员实名制登记统计制度,扩大数据信息来源,确保数据真实完整。要充分利用大数据技术开展就业监测,依托行业组织建立健全行业资讯定期发布制度。(市统计局、人社局、发改委、工信委、教育局、商务局、工商局等按职责分工负责)

(三十二) 注重宣传引导。各县(区)、各有关部门要充分利用各类新闻媒体和宣传平台,多角度、全方位宣传和解读政策,大力宣传促进就业创业经验做法,宣传自主就业、自主创业和用人单位促进就业的先进典型,使用人单位和劳动者知晓政策,正确运用政策,分享政策红利,积极参与就业创业促进活动。(市委宣传部、市人社局、财政局、教育局等按职责分工负责)

各县(区)、各有关部门要结合实际,进一步细化配套政策,完善具体措施,认真抓好贯彻落实,为保持就业局势稳定提供有力保障。

# 南阳市人民政府办公室 关于印发南阳市深化安全生产风险隐患 双重预防体系建设实施方案的通知

宛政办〔2018〕71号

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

《南阳市深化安全生产风险隐患双重预防

体系建设实施方案》已经市政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

南阳市人民政府办公室

2018年12月14日

## 南阳市深化安全生产风险隐患双重预防体系建设实施方案

近年来,我市积极在危险化学品和非煤矿山行业开展双重预防体系建设并取得明显成效,促进了安全生产形势稳定好转。为全面深化双重预防体系建设,根据《河南省人民政府办公厅关于印发河南省深化安全生产风险隐患双重预防体系建设行动方案的通知》(豫政办〔2018〕68号)要求,制定本实施方案。

### 一、总体要求

#### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大精神,全面落实高质量发展要求,按照省级统筹、市县推动、行业指导、企业落实的原则,在全市各地、各行业全面推行双重预防,通过工艺严防、设备严控、人员严管、过程严治,推动安全生产源头管控,全面提升企业本质安全、职工行为安全、园区公共安全防控水平,防范各类事故发生。

#### (二)工作目标

通过两年的努力,建立覆盖各县(区)、贯

穿各行业的安全生产风险隐患双重预防机制,企业安全风险和事故隐患得到有效管控和排查治理,企业本质安全水平、职工规范作业水平和政府监管效能得到明显提升,生产安全事故得到有效遏制,安全生产形势持续稳定好转。到2020年,与2017年相比,较大事故起数明显下降,一般生产安全事故死亡人数下降30%以上。

#### (三)主要内容

1. 安全风险排查。企业要认真学习领会河南省《企业安全风险评估规范》、《河南省企业安全风险辨识管控与隐患排查治理双重预防体系建设导则》(试行)和《河南省企业安全风险隐患双重预防体系建设指导手册》,自下而上对生产工艺、设备设施、作业环境、人员行为和管理体系等方面存在的安全风险进行全方位排查。

2. 安全风险辨识。企业要按照有关制度和规范,制定科学的安全风险辨识程序和方法,

对各类危险源进行全面、系统的辨识,分析危害发生的条件和可能发生的故事或事件模型。

3. 安全风险评定。企业要对辨识出的安全风险进行分析梳理,综合考虑事故发生的起因物、诱导性因素、危害方式等,确定安全风险类别。采用相应的风险评估方法确定安全风险等级,分别用“红、橙、黄、蓝”(红色为安全风险最高级,依次降低)对风险进行标识。

4. 安全风险管控。针对安全风险特点,企业要从组织、制度、技术、培训、个体防护、操作指南、应急措施等方面对安全风险进行有效管控,尤其要强化对重大危险源和存在重大安全风险的生产经营系统、生产区域、岗位的重点管控。要通过消除、隔离和个体防护措施,消除隐患,降低危险度,实施有效监控;实现对安全风险进行分级、分类管理,逐一落实企业、车间、班组和岗位的管控责任;要高度关注风险变化状况,进行动态评估、调整风险等级和管控措施,确保安全风险始终处于受控范围内,要编制风险清单,及时进行更新。

5. 安全风险公告预警。企业要建立完善安全风险公告制度,加强风险教育和技能培训,确保从业人员都掌握安全风险的基本情况、应急防范措施,做到“手指口述”的管理成果;要设置区域安全风险“四色分布图”、作业安全风险比较图、安全风险公告栏,制作岗位安全风险告知卡,标明主要安全风险、可能引发事故的隐患类别、事故后果、管控措施、应急措施及报告方式等内容;对存在重大安全风险的作业场所和岗位,要设置明显警示标志,并实时在线监测和预警。

6. 事故隐患排查治理。企业要针对风险分布情况,建立完善事故隐患排查治理制度,制定符合企业实际的隐患排查治理清单,明确和细化隐患排查的事项、内容和频次,将责任逐一分解落实,重点强化对存在重大风险的场所、环节、部位的隐患排查。要通过省安全监管综合平台信息系统,全过程报告隐患排查治理情况,实现安全生产风险辨识管控和隐患排查治

理体系的闭环管理。

## 二、实施步骤

(一) 培育试点,示范引领。2019年2月底前,各县(区)政府(管委会)和市直有关部门分别选择一批基础较好的企业,作为本县(区)政府(管委会)和本行业双重预防体系建设试点企业重点培育,及时总结试点经验,使其发挥示范引领作用。

(二) 突出重点,强力推进。2019年6月底前,在深化危险化学品和非煤矿山双重预防体系建设基础上,各县(区)政府(管委会)和市直有关部门重点推进并基本建成道路运输、建设、文化、旅游、民爆、卫生、教育、冶金、商贸等重点行业领域双重预防体系。

(三) 扩大覆盖,全面实施。2019年12月底前,各县(区)政府(管委会)和市直有关部门在各行业全面推进双重预防体系建设,推动建立统一、规范、高效的双重预防机制。

(四) 稳定运行,持续改进。2020年12月底前,各县(区)政府(管委会)和各行业双重预防体系实现稳定运行并不断巩固成果,持续提升水平。

## 三、重点任务

(一) 制定具体实施方案。各县(区)政府(管委会)结合实际于2018年12月18日前制定本地综合实施方案,市直有关部门于2018年12月底前制定本行业专项实施方案,并报市委办公室。

(二) 加强专业技术保障。鼓励企业充分挖掘自有资源,自主开展双重预防体系创建工作,切实保障双体系建设运行符合企业实际,满足规范、导则要求;各县(区)各单位要加强双重预防体系建设标准规范的宣贯培训,提供政策咨询和技术辅导。鼓励各县(区)各单位通过购买服务的方式,委托行业专家、专业技术人员 and 第三方服务机构为企业提供技术支持。

(三) 加快信息平台应用。企业要建立完善双重预防体系信息管理系统并主动与监管部门信息系统对接。2018年12月底前,全市危

危险化学品、烟花爆竹和非煤矿山企业风险辨识评估和隐患排查治理信息要全部录入省安全监管综合平台,定期组织对安全风险管控和事故隐患治理大数据进行分析,对多发性、全局性问题要组织专项整治。2019年年底,在全市范围内实现政府、行业主管单位、企业之间信息互联互通和数据共享。

(四)改革创新监管执法。建立与双重预防体系相适应的行政执法机制,定期组织对双重预防体系运行在线信息进行分析研判,及时核查处理预警信息,确保实现安全生产闭环管理。针对不同风险等级的企业实施差异化执法,对双重预防体系运行好的企业减少检查执法频次,对风险隐患管控不力的企业增加检查频次和加大处罚力度,提高检查执法的针对性、有效性。

(五)强化风险源头防控。市直有关部门要按照安全发展要求,从产业规划、行业标准、市场准入、技术装备等源头管控行业安全生产风险。各县(区)政府(管委会)要结合百城建设提质工程和城市安全创建,加快推进城区重大危险源搬迁改造,开展城市河道、道路、管线等综合治理,积极推广智慧交通、智慧用电、智慧电梯、综合管廊等先进适用技术,严格落实地质灾害区、矿山塌陷区、危险化学品罐区等危险区域安全防护避让措施,从源头上消除区域安全风险。

(六)强化安全诚信管理。推行企业和员工承诺公告制度,自2019年起,全市规模以上企业定期向社会公告安全承诺,重点装置操作人员、危险作业操作人员在班前作出安全承诺。加快归集共享企业落实双重预防责任的信息,将双重预防体系运行情况与企业安全诚信挂钩,对列入安全生产“黑名单”的企业,依托信用信息共享平台实施联合惩戒。

#### 四、工作要求

(一)组织领导到位。建立南阳市双重预防体系建设联席会议制度,定期组织召开会议,听取工作进展情况,商讨解决相关问题。各县(区)要依托各级安委会建立专门推进机制,主

要领导亲自研究部署,分管领导直接负责,定期研究安排双重预防体系建设工作,全面抓好本方案各项任务的落实。

(二)宣传发动到位。各县(区)政府(管委会)、各行业主管部门要采取多种形式广泛宣传双重预防体系建设的重要意义,引导广大企业和职工积极参与风险管控和隐患排查治理,营造良好工作氛围。要列出本地、本行业双重预防体系推进计划,及时召开动员会、座谈会和现场推进会,限定时间节点,量化工作任务,明确工作措施,强化工作保障,确保按时限、高质量完成双重预防体系建设任务。

(三)评估验收到位。双体系建设要坚持时间服从质量的原则,扎实推进。风险排查要全,风险辨识要准,风险分级要精,风险标识要明,风险管控要严。市直有关单位要制定本行业双重预防体系建设验收标准和评估改进办法,会同县(区)政府(管委会)对企业双重预防体系建设进行检查验收评估,支持企业淘汰落后工艺技术和装备设施,使用先进适用技术提升安全生产双重预防水平。

(四)督导考核到位。市政府将双重预防体系建设纳入年度目标考核内容,具体考核办法由市安委会办公室另行制定并组织实施。要建立健全督查督导、跟踪督办、汇报点评、定期通报、警示约谈、执法惩处等工作机制,对工作成效明显的通报表扬,对工作被动应付的通报批评。对发生生产安全事故的企业,要倒查企业双重预防体系建设运行情况,重点调查责任落实情况,对因搞形式、走过场,风险管控和隐患排查治理不到位而发生事故的,一律要严肃追责。各县(区)、各有关单位应定期通报工作进展情况,每季度向市安委办书面报告工作情况。

附件:

1. 南阳市深化安全生产风险隐患双重预防体系建设重点任务分工
2. 南阳市深化安全生产风险隐患双重预防体系建设行业职责分工

附件 1:

## 南阳市深化安全生产风险隐患双重预防体系建设重点任务分工

重点任务分工	责任单位	完成时限
制定各地综合实施方案	各县(区)政府(管委会)	2018年12月18日前
制定行业专项实施方案	市直各行业主管部门	2018年12月底前
选择培育双重预防体系建设试点进行示范引领	市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2018年12月底前
完成危险化学品、烟花爆竹和非煤矿山行业企业双重预防体系建设,相关信息录入省安全监管综合平台	市安监局	2018年12月底前
基本建成道路运输、建筑施工、文化、旅游、民爆、卫生、教育、冶金、商贸等重点行业领域双重预防体系	市交通局、住建委、文广新局、旅游外侨局、工信委、卫计委、教育局、安监局、商务局,各县(区)政府(管委会)	2019年6月底前
在全市规模以上企业推行安全承诺公告制度,依托信用信息共享平台实施联合惩戒	市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2019年6月底前
将安全生产双重预防体系建设纳入年度目标考核内容,建立健全督查督导、跟踪督办、汇报点评、定期通报、警示约谈、执法惩处等工作机制	市安委会办公室,市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2020年12月底前
各行业、各类园区全面推行双重预防体系建设	市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2019年12月底前
从产业规划、行业标准、市场准入、技术装备等源头管控行业安全风险	市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2019年12月底前
加快推进城区重大危险源搬迁改造和城市河道、道路、管线等综合治理,积极推广智慧交通、智慧用电、智慧电梯、综合管廊等先进适用技术,严格地质灾害区、矿山塌陷区、危险化学品罐区等危险区域安全防护避让,从源头上消除区域安全风险	市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2019年12月底前
实现全市各级政府、部门单位、企业之间信息互联互通、数据共享	市安委会办公室	2019年12月底前
建立与双重预防体系相适应的线上线下精准执法机制,	市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2019年12月底前
各地、各行业双重预防体系实现规范运行	市直各行业主管部门,各县(区)政府(管委会)	2020年12月底前

附件 2:

南阳市深化安全生产风险隐患双重预防体系建设行业职责分工

行业职责	责任单位	完成时限
组织、指导、监督全市危险化学品、非煤矿山、工贸行业双重预防体系建设	市安监局	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市各类学校（含幼儿园）双重预防体系建设	市教育局	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市房屋建筑双重预防体系建设	市住建委	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市道路运输业、水上交通业和公路、水路建设工程双重预防体系建设	市交通局	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市商贸、流通行业双重预防体系建设	市商务局	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市文化市场和文系统双重预防体系建设	市文广新局	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市医疗卫生和计生机构双重预防体系建设	市卫计委	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市旅游行业双重预防体系建设	市旅游外侨局	2019 年 6 月底前
组织、指导、监督全市民爆、民用船舶等行业双重预防体系建设	市工信委	2019 年 6 月底前
负责组织、指导、监督全市各类养老院、敬老院、社会福利院、殡仪馆等民政服务机构双重预防体系建设	市民政局	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市水利行业和水利建设工程双重预防体系建设	市水利局	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市农业、渔业和农机行业双重预防体系建设	市农业局	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市林业和国有林场双重预防体系建设	市林业局	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市特种设备领域双重预防体系建设	市质监局	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市粮食储备系统双重预防体系建设	市粮食局	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市监狱系统双重预防体系建设	市司法局	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市供销系统双重预防体系建设	市供销社	2019 年 12 月底前
组织、指导、监督全市电信行业及通信建设领域双重预防体系建设	市通信发展管理办公室	2019 年 12 月底前
在国家能源局河南能源监管办和省政府电力行业管理部门的组织领导下，组织、指导、监督管辖范围内电力运行、电力建设工程施工双重预防体系建设	市发改委（能源局）	2019 年 12 月底前

注：双重预防体系建设行业职责分工根据《党委政府及有关部门安全生产工作职责》（宛办〔2017〕49号）确定。

# 使科技创新成为高质量发展强大动能

高质量发展是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，也是创新成为主要驱动力的发展。习近平总书记指出，“科技兴则民族兴，科技强则国家强”，“科技创新是核心，抓住了科技创新就抓住了牵动我国发展全局的牛鼻子”。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，需要依靠更多更好的科技创新为经济发展注入新动力。用科技创新驱动高质量发展，是贯彻新发展理念、破解当前经济发展突出矛盾和问题的关键所在。

推动高质量发展，是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。创新特别是科技创新是引领发展的重要动力。一方面，科技创新对推动高质量发展起着重要的支撑作用。近年来，我国经济发展的新动能不断涌现，特别是基于新技术产生的新业态、新模式、新产业蓬勃发展，信息经济、共享经济、平台经济成为新的经济增长点。这些发展实践表明，科技创新带动经济发展的效果明显增强。进一步发挥出科技创新的引领作用是我国经济高质量发展的必经之路。

另一方面，科技创新对推动高质量发展具有强大的驱动作用。科学技术能够直接对生产力和生产方式产生影响，推动产业发生变革。进入 21 世纪以来，全球科技创新进入空前密集活跃时期，新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图，进而推动整个产业结构的转型升级。当前，我国经济发展

正处在新旧动能转换的关键时期，面临新一轮科技革命的战略机遇，必须依靠科技创新打造经济发展新引擎，发挥科技创新的驱动作用，实现产业的跨越式升级。

近一段时期，我国经济发展的环境发生了深刻变化，国际上贸易保护主义盛行，国内需求结构和消费结构快速升级，人民日益增长的美好生活需要对供给的质量和水平提出了更高要求。解决经济发展中存在的平衡不充分的问题，实现创新驱动的高质量发展，就要充分发挥科技创新资源优势，促进科技创新与经济发展深度融合。为此，必须从以下几个方面着手，使科技创新成为高质量发展的强大动能。

**第一，培厚科技创新土壤，提高科技创新整体实力。**科技创新有自身发展的规律，尊重和利用其自身规律，才能从根本上提高科技创新的能力。一是要重视源头创新，增加源头供给。高校和科研院所是我国源头创新的主体，只有充分赋予其更大的科研自主权，调动科研人员的创造力，才能更好地发挥高校和科研院所的创新源头作用。围绕加速推进产学研一体化，鼓励企业与高校、科研院所加强合作，按照市场机制推动新型研发机构和科技创新平台开展目标导向式创新。二是要不断完善对基础研究和原创性研究的长期稳定支持机制，保障全社会 R&D 经费的投入，搭建国家重大科技基础设施开放共享平台，建设具备原始研究能力的国家实验室和国家级科技创新中心。在强化原始创新、协同创新、开放创新的过程中，构建全方位、

## 探索特色小镇的未来之路

党的十九大报告明确提出要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。为更好推进城乡融合发展，须破解经济社会发展中要素更多地由农村向城市单向流动的难题，

多层次的科技创新格局，为高质量发展培育原生动力。

**第二，优化科技创新环境，完善科技创新投入机制。**科技创新有赖于制度创新和服务创新，要在配套机制的不断完善中充分释放科技创新的活力。一是要深化科技管理体制变革，优化科技创新资源配置。既要破除阻碍科技创新的体制束缚，坚持市场导向组织开展研究与创新，还要加强科研诚信建设，惩戒科研失信行为，建设诚实守信的科技创新软环境。二是要完善科技投融资体制，引导社会资金进入科技创新领域。在资本市场的发展和完善中发挥金融资本的作用，支持原创性重大科技创新，支持种子期、初创期科技创新活动，促进科技创新与创业投资有机结合。探索投贷联动的融资新机制，加快发展科技保险和创业担保，鼓励企业大胆开展科技创新。

**第三，把握科技创新方向，加强科技创新成果供给。**科技是经济发展不可缺少的核心资源，在关键技术方面加强科研和研究成果转化就能增强科技创新的推动力。一是要聚焦重点领域和战略性新兴产业开展科技攻关。顺应数字化和智能化的发展趋势，瞄准智能制造方向，加快中低技术水平制造业向先进制造业转型升级。二是要促进科技创新

实现要素在城乡间的双向合理流动。特色小镇是我国近几年涌现出来的一种新的经济社会组织形态，是聚集发展要素的空间载体，对经济社会发展具有较强辐射和带动作用。

成果转化，增加科技创新技术供给。经济发展对科技创新成果需求巨大，应大力推动已有的科技含量高、经济价值潜力大的新技术、新材料、新装备和新工艺等创新成果尽快实现转化应用。企业是实现科技创新成果转化的主体，应当以市场为导向鼓励企业承担产业化项目，实现科技创新成果与产业直接对接，在市场环境中提高科技创新成果转化率。

**第四，吸引科技创新人才，开发科技创新人力资源。**创新驱动的实质是人才驱动，人才是支撑创新发展的第一资源。锻造一支科技创新人才队伍就是涵养科技创新的生命力。一是要瞄准世界科技前沿和战略性新兴产业，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。二是要充分为科技人员松绑助力，发挥人在科技创新中的创造力。在科研项目管理、科研经费使用上扩大科研人员自主权，赋予科研人员更大的人财物支配权和技术路线决策权。进一步完善以增加知识价值为导向的分配政策，提高科研人员的成果转化收益分享比例，激发科研人员的主动性和积极性。

特色小镇并非只能布局于城市郊区，还可以布局于农村，增强农村聚集发展要素的能力，从而成为要素在城乡间双向合理流动的载体和工具。

### 话题之一 城乡融合发展需要体制机制创新

城市繁荣离不开农村提供的劳动力、农产品和自然资源，而乡村发展更离不开城市的辐射和带动，只有把城乡发展统筹起来，才能促进产品、资源和要素在城乡间的双向合理流动，实现城乡融合发展。然而，现实中我国城乡发展二元结构特征突出的局面至今难以完全改变，究其原因，主要在于我国经济社会发展中要素更多地由农村向城市单向流动，既造成“城市病”问题突出，又导致农村发展乏力。“城市病”的根源是要素过度集中，而农村发展乏力的原因则是“血液”不断流出，难以聚集发展要素。目前，我国的城镇化过程仍在继续，要素的单向流动也并没有停止，而且城市规模越大，聚集产业层次越高级，聚集人口素质也越高，从而造成特大城市过度膨胀，而中小城市发育不足，不同规模城市分布不合理。

要素向着能够产生更高效益和发挥更大作用的地方流动是客观规律，在无法改变要素聚集原因的情况下，解决“城市病”问题就只能通过疏解城市功能这条途径。然而，城市功能的疏解需要承接的载体，但在现有的规划体系和土地制度框架下，城市功能的疏解往往缺乏合适的空间载体。跨城市疏解存在距离过远、关联不紧的问题，建设新城存在规模过大、代价过高的问题，依托原有的园区等又有可能出现城市摊大饼的问题。因此，治疗“城市病”问题迫切需要找到有效的能够承接城市功能疏解的载体。农村地区则是完全不同的局面，发展要素仍在不断流出，基础设施和公共服务不足，发展基础不断被削弱，农业发展和乡村振兴面临着更加严峻的挑战，而破解农村发展的难题迫切

需要为农业发展和乡村振兴寻找到动力的来源。产品、资源和要素在空间中的顺畅流动是区域能够实现均衡发展的前提和基础，不改变要素从农村向城市单向流动的状况，就不可能化解城乡发展割裂的矛盾。因此，实现城乡融合发展迫切需要体制机制创新，找到破解城乡发展二元化格局的政策利器。

### 话题之二 构成特色小镇的基本要素与特征

说起特色小镇，人们很容易想起国内外那些非常有名气的特色小城镇，但特色小镇不同于特色小城镇，特色小城镇的形成一般需要几十年甚至上百年，而特色小镇的打造和培育可能仅仅需要几年时间。特色小镇率先在浙江出现，这是经济社会发展到一定阶段的产物，也体现了我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的内在要求和经济转型升级的需要。特色小镇克服了以往各地出现的“产业园”“科技园”等发展载体功能单一的弊端，把生产、生活和生态功能融为一体，形成一个创新创业的平台，从而成为带动经济发展的“策源地”。从这个意义上说，我们这里所谈的“特色小镇”不是城乡空间布局中任何一级建制单位，也不能简单地把它归为城市或者农村，而是属于我国城乡空间布局中的“节点”创新。因此它可以承担起城乡融合发展中体制机制创新“载体”的作用。

总结经验来看，我们可把特色小镇分解为人、产业、环境、文化、创新和政策六大构成要素，六大要素是特色小镇形成和运行的基础，要素之间的相互关联决定了特色小镇的基本特征和发展状态。人是特色小镇建设的出发点和归宿，满足人的多样化需求、促进人的全面发展是特色小镇规划的根本原则。人向特色小镇的聚集起因于产业的聚集，产业创造就业岗位为人们在小镇生活创造了基本物质条件，但特色产业的形成又往往是最初关键人物播下的种子，因此人和产业是

互为因果的协同关系。人的聚集和产业集聚是特色小镇形成的核心构成要素。环境、文化、政策和创新是特色小镇形成的支撑要素。环境是人和产业发展的基础，好的生态环境有利于吸引高素质人才和高端产业的集聚。文化是特色小镇的品牌和符号，是引领特色产业发展的精神力量，以及培育文化产业发展的土壤。创新是特色小镇产业发展的驱动力。政策的主要目的在于为特色小镇打造良好的生产生活环境，是促进小镇产业集聚和发展、提高人民群众生活品质的基本保障。特色小镇的发展应以人为核心、产业为命脉、环境为基础、文化为引领、创新为驱动、政策为保障，建设成促进人全面发展的新家园、聚集特色产业的新高地、宜居宜业宜游的新空间、彰显地域文化的新名片、带动创新创业的新沃土。

### 话题之三 特色小镇在城乡融合发展中的作用

经过几年的培育，特色小镇在我国各地蓬勃发展、方兴未艾。特色小镇，是指在几平方公里土地上集聚特色产业、生产生活生态空间相融合、不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台。这一认识既凝结着中国发展经验又体现了国际上最新的城市化发展理念。不过，在实践上，仍有一些地方对特色小镇应该布局于什么地方经常存在着模糊认识，导致不知道该如何规范特色小镇的发展。因此，我们有必要进一步明确特色小镇的性质和功能。特色小镇作为高度聚集产业和人口的地方，其经济聚集度和人口聚集度显然都超过了定义城市所规定的标准，因此我们把特色小镇进一步定义为“城市功能基本单位”。所谓城市功能主要是指具有城市的基础设施和配套，被城市公共服务所覆盖，同时融合的生产、生活和生态空间是一个具有创新带动作用的载体；而所谓基本单位是指能够拥有完整城市功能、具备城市属性的最小的空间单元。按照这样的定义，特色小

镇在城乡融合发展中的作用就非常独特而具体了：特色小镇可以根据需要，灵活地布局于任何城市和农村地区，从而成为带动城乡发展的政策工具。

生产、生活和生态空间融合是特色小镇的重要特征。如果一个城市由若干或者无数个独立的基本功能单位构成，每个基本功能单位都能做到生产和生活功能的融合，那么城市病问题将不复存在，城市将变成宜业宜居的理想之地。因此，布局于城市地区或者城市周边的特色小镇既可以成为治疗“城市病”的“良方”，也可成为承接疏解城市功能的载体。从乡村来看，特色小镇投资规模一般都在几十亿甚至上百亿，布局于农村可以辐射周围几十甚至上百平方公里，带动周边乡村的就业，人口聚集也会增加农产品需求、提高农业生产效率，成为乡村振兴的内生动力。同时，完善农村基本经营制度是乡村振兴的重中之重，但这需要资本、技术和组织等要素的支撑和体制机制的创新，特色小镇是城市要素下乡的前沿阵地、体制机制创新的载体，通过特色小镇的建设能够为农村土地、集体资产、经济组织等领域的改革提供载体。

### 话题之四 加强特色小镇培育的三个着力点

目前特色小镇的发展尚处于探索和规范阶段，很多地方对特色小镇的内涵把握不清，国家的支持政策体系也尚未形成，导致特色小镇应有的作用尚未充分发挥。未来需要加强特色小镇的培育，使其成为促进城乡融合发展的重要推动力量。

一是厘清特色小镇内涵，明确特色小镇发展定位与目标。特色小镇建设模式不同于小城市，也不同于产业园区和建制镇。目前，各地由于对特色小镇内涵认识不清楚，盲目地把产业园区、旅游景区、体育基地、美丽乡村、田园综合体以及建制镇冠以特色小镇的“帽子”。这是特色小镇建设目前出现各

## 建设现代化经济体系的重要着力点

建设现代化经济体系是以习近平同志为核心的党中央立足于新时代我国社会主要矛盾和时代发展大势，着眼于建设中国特色社

种问题和乱象的根源。因此，要对特色小镇和特色小城镇本质内涵清晰界定，引导各方面明确努力方向。要明确企业的主体地位，提高小镇建设和运营的市场化程度。引导企业有效投资、对标一流、扩大高端供给，激发人们消费需求。最大限度地激发市场主体活力和企业家创造力，鼓励企业及高校、科研院所、社会组织等市场主体参与小镇投资建设运营，使之成为小镇建设主力军。政府的作用是提供引导和服务，制定科学合理的规划，发挥规划引导作用，可考虑将规划编制作为特色小镇建设的前提，以把准特色定位为重要目标，在小镇空间布局、城市设计、功能组织方面做精、做细、做美，力求生产、生活、生态融合发展。提供设施配套、公共服务、环境保护、制度供给等方面的服务，从而为小镇和企业发展提供更好的指引和营造更好的环境。

二是合理规划布局，发挥特色小镇“推进器”的作用。不同类型的特色小镇能够发挥不同的作用，在需要的地方打造适合的特色小镇对于带动地方经济社会高质量发展具有重要作用。在特色小镇的规划布局上，要从区域均衡发展的角度统筹考虑，既要在城市外围、都市圈内部等条件好的地方因势利导地建设一批有实力的小镇，又要在城乡发展的断裂带和乡村振兴的重点地区打造一批具

会主义现代化强国而作出的重大战略决策。建设现代化经济体系，就是要建设高质量、高水平的经济体系，事关我们能否引领世界

有较强带动能力的小镇。同时，还要注重小镇内部功能的完善和提升，为各类要素聚集和流动创造良好的环境：科学谋划、加大投入，完善城市功能和基础设施；创新体制机制，营造聚集高端要素和产业的良好商业氛围；加强生态环境保护和公共服务供给，打造优质的人居环境。

三是加强政策支持力度，破解特色小镇建设中的瓶颈。在政策措施方面，建议强化特色小镇的土地、资金和人才保障。在土地保障方面，要盘活存量用地，建议鼓励充分利用增减挂钩、低效用地、低丘缓坡、农村集体建设用地和宅基地入市等方式盘活存量建设用地资源；针对特色小镇实施柔性化的绿色供地机制。在资金保障方面，要用好资金存量，提高各级政府、不同部门的现有资金使用效率；提供资金增量，建立特色小镇专项基金；用好杠杆效应，鼓励利用财政资金联合社会资本，共同发起特色小镇建设基金；扩大融资渠道，在有条件的地区扩大农村集体建设用地出让收益的融资功能。在人才保障方面，既要通过税收优惠、优先落户、人才奖励等激励措施吸引人才入驻，还要通过加大优质公共服务的供给吸引高端人才落户小镇，推动公共服务从按行政等级配置转向按常住人口规模配置。

科技革命和产业变革潮流、赢得国际竞争的主动，事关我们能否顺利实现“两个一百年”奋斗目标，对维护国家经济安全、推进我国经济持续健康发展具有重大意义。

国家强，现代化经济体系必须强。当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局。建设现代化经济体系，要以新发展理念为引领，坚持问题导向、推动创新发展、防范化解重大风险、保障和改善民生，更加突出发展的创新性、协调性、可持续性、包容性，不断满足人民日益增长的美好生活需要，使人民有更多的获得感、幸福感、安全感。

其一，着眼于坚持问题导向。要敢于触及矛盾、长于解决问题。当前我国发展面临的主要问题是，发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决，发展质量和效益还不高，创新能力不够强，实体经济水平有待提高，生态环境保护任重道远，民生领域还有不少短板。增强问题意识，就是要以解决问题为工作导向，化解矛盾、破解难题，抓紧解决现代化经济体系建设中的重大问题。

其二，着眼于推动创新发展。发展动力决定发展速度、效能、可持续性。建设现代化经济体系，首先要解决好动力问题。创新是引领发展的第一动力。坚持创新发展是建设现代化经济体系的根本之策，要把创新摆在国家发展全局的核心位置，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风。

其三，着眼于防范化解重大经济风险。要切实增强忧患意识和底线思维，坚决打好防范化解重大经济风险特别是金融风险这场攻坚战。要加强经济风险特别是金融风险的隐患排查，坚持标本兼治，注重以完善体制

机制来防范化解风险。坚决守住不发生系统性金融风险的底线，下好先手棋，打好主动仗，保持经济平稳健康发展。

其四，着眼于保障和改善民生。保障和改善民生是建设现代化经济体系的根本目的。如果发展不能满足人民的期待，不能让群众得到实际利益，这样的发展就失去意义，也不可能持续。要始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，在推动经济持续健康发展的基础上，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。

当前和今后一个时期，建设现代化经济体系，要把握好以下几个具体实践路径。

一是大力发展实体经济，筑牢现代化经济体系的坚实基础。建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上。要深化供给侧结构性改革，加快发展先进制造业，推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合，推动资源要素向实体经济集聚，多措并举帮助实体经济降本增效。要建设创新引领、协同发展的产业体系，实现实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展。要瞄准世界科技前沿，推动传统制造业向智能化发展，深入推进“互联网+”产业建设，推进发展高端智能装备、新材料等新兴产业。要重视和发展现代服务业，着力提升服务业在经济中的比重。

二是加快实施创新驱动发展战略，强化现代化经济体系的战略支撑。要把创新作为引领发展的第一动力，大力推进供给侧结构性改革，大力促进生产要素从低质低效领域向优质高效领域流动，加快提高全要素生产率。要加强国家创新体系建设，强化战略科技力量，实现重大突破和颠覆性创新，推动科技创新和经济社会发展深度融合，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领

# 经济发展

## 霍好胜主持召开市政府第三次常务会议

本刊讯 市长霍好胜主持召开市政府第三次常务会议，听取学法专题讲座，研究完全学校建设、中医药（艾草）产业发展基金及产业集聚区发展投资基金设立等工作。

在听取了南阳理工学院教授齐喜三所作的《新时代新作为，助推法治政府建设工作型发展。特别要深入实施人才强国战略，实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。

三是支持、保护、扶持民营经济发展，夯实建设现代化经济体系的重要基础。改革开放40年来，民营经济从小到大、从弱到强，成为社会主义市场经济的重要组成部分。广东是民营经济发展最快的地区之一，产业链条完备，民营经济实力强大，涌现了一批民营骨干企业。当前，我们要毫不动摇支持民营经济发展，不断深化改革，推动民营经济发展实现新飞跃。既要加大扶持力度，确保各项政策落到实处，还要营造法治环境，优化营商环境，降低企业综合成本，激发民营企业等各类市场主体活力；既要激发和保护企业家精神，依法保护民营企业合法权益，

高质量发展》的专题讲座后，会议指出，加快法治政府建设是完善治理体系、提高治理能力的重要内容，是规范权力运行、强化行政监督的客观要求，是保障群众利益、巩固执政基础的有效途径。要主动融入新时代、贯彻新理念、展示新作为、实现新跨越，努力建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、高效廉洁、守法诚信的法治政府；

还要完善人才供给政策，支持民营企业培育和引进创新人才，让民营企业在市场经济浪潮中尽显身手。

四是抢抓粤港澳大湾区发展机遇，提高现代化经济体系的国际竞争力。开放发展是国家繁荣发展的必由之路，推动形成全面开放新格局是建设现代化经济体系的必要条件。我们必须统筹国内国际两个大局，发展更高层次的开放型经济。党的十九大报告强调，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港、澳门互利合作。这为我们加快对外开放步伐提供了重大历史机遇。当前和今后一个时期，我们要深化与港澳经济深度合作，着力破解体制机制问题，加快推进珠海横琴新区等粤港澳合作重点平台建设，形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络，加快培育国际经济合作和竞争新优势。

要转职能、强执法、树公信、促发展，坚持用法治理念指引发展方向、用法治思维谋划发展思路、用法治方式破解发展难题，以法治政府建设高质量助推经济社会发展高质量。

完全学校建设工作是一项重大政治任务，也是一项重大民生基本保障工程。会议要求，要进一步提高认识、压茬推进，全力解决“大班额”“入学难”等群众反映强烈的问题；紧盯目标，强责明责，以各区为主体，连续5年每年在中心城区建设4所15年一贯制完全学校；细化措施、规范程序，将该工作纳入“一次办妥”头号工程清单，专人专班办理相关手续；强化督查、狠抓落实，确保春节前第一批全部竣工、第二批全面开工、第三批完成选址和设计。

关于中医药（艾草）产业发展基金、产业集聚区发展投资基金设立和成立产业发展投资集团工作，会议指出，要依法依规，规范运作；加强监管，防范风险；建好团队，改革创新；建立机制，做大做强。

在审议了《中共南阳市委南阳市人民政府关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》后，会议强调，安全生产事关人民群众生命财产安全，事关经济社会健康稳定发展。要牢固树立“生命至上、安全第一”的理念，切实增强责任意识和忧患意识。要进一步强化党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任，改革完善安全监管体制、监管执法体制和应急救援管理体制，堵塞问题漏洞，加强安全监管执法，为全市经济社会发展创造良好生产环境。

会议还研究了其他事项。

## 霍好胜主持召开市政府第四次常务会议

**本刊讯** 市长霍好胜主持召开市政府常务会议，听取今年经济工作汇报，谋划明年重点工作，研究中央、省委巡视整改有关事项落实以及支持民营经济发展、脱贫攻坚等工作。

会议指出，当前我市经济运行整体平稳，但仍存在总量不大、存量不活、增量不足、质量不高等问题。各级各部门要把握形势，理清思路，挖掘潜力，加压增责，推动经济发展速度、质量全面提升。要明确任务，突出重点，坚持“党政主导、规划引领、市场引导、民生优先、产业支撑、项目带动”基本思路，精心谋划，细化措施，抓好重点领域、重点产业、重点企业、重点项目、重点品牌。要优化环境，狠抓落实，坚持以民为本、以实为魂、以干为乐，在推动经济发展高质量上迅速实现突破。

会议强调，要高度重视中央、省委巡视整改有关事项落实工作，克服过关思想，防止问题反弹。要认真整改、持续发力，举一反三，标本兼治，加强督查，严明纪律，做好巡视整改“后半篇文章”。

就支持民营经济发展工作，会议指出，要提高认识、加强领导，落实政策、优化环境，促进投资、壮大市场，加强引导、提升素质；要完善扶持政策，持续开展产销、银企、用工、产学研等“四项对接”活动，着力构建“亲”“清”政商关系，促进民营经济快速发展。

就脱贫攻坚工作，会议要求，要再认识、再聚焦、再增责、再落实，进一步夯实市直部门和县市区责任，强化督查考评，提高脱贫攻坚质量，提升群众满意度，以扎实的工作成效迎接检查验收。

会议还研究了其他事项。

# 聚焦民生

## 改革开放四十年 南阳民生谱新章

连续3年共4名考生分别荣获全省高考文理科第一名，全省率先开通基本医疗保险、大病保险、困难群众大病补充保险“一站式”即时结算服务，2014年以来全市财政用于民生支出累计达1675亿元……回眸40年，教育更均衡、就业有门路、社保频提高、菜篮趋丰盛、新居多选择。近年来，我市牢固树立以人民为中心的发展思想，切实把群众关切作为努力方向，把群众满意作为工作标准，惠民生、促和谐，民生事业有了长足发展，托底意识与保障能力日益强大，民生的安全网越织越密。

### 城乡教育一体化 资源均衡化

百年大计，教育为本。始终把教育摆在优先发展的战略，是市委、市政府着力改善民生的一个缩影。我市立足教育惠民，坚持改革创新，在打造全省教育高地的大道上阔步前行。

城乡均衡发展。2014年以来，“全面改薄”累计投入25亿元，强力推进中心城区15年一贯制完全学校建设五年计划（2017-2021年），新建、改扩建中小学41所，普通中小学新增学位6.6万个。“城镇扩容”项目开工121个，竣工77个，新增学位32585个。新建、改扩建农村义务教育寄宿制学校116所。在市中心城区，实施“联合校”“建分校区”等模式，

全面探索集团化办学；48所初中小学组建16个协作区，实现优质教育资源共享。在农村，宛城、内乡、南召等县区打破乡镇行政界限，卧龙区组建城乡学校共同体，积极推进城乡义务教育一体化发展。

强化师资力量。2010年7月，在全省率先出台《关于建立和完善中小学教师补充长效机制的意见》，每年补进教师不低于上年度自然减员数量，近7年来共面向社会公开招聘教师2万余名。开展师德全员培训、学科教学强化培训、素养提升专题培训，深入实施“三名工程”，逐步优化奖励性绩效工资分配机制，不断激发教师队伍活力，打造一支教育尖兵。

质量大幅提升。全市普通高考一本上线率、录取率连年攀升，3年有4名考生分别荣获全省高考文理科第一名，书写了我市教育史上浓墨重彩的一笔。2000年3月，南阳师范专科学校与南阳教育学院合并，成立南阳师范学院，填补了南阳没有本科院校的空白。目前，南阳师范学院获批硕士授权单位，南阳理工学院进入全国高校创新创业50强。

### 城乡居民生活水平不断提高

生活水平持续改善。城乡居民人均可支配收入达19119元，居民消费价格涨幅稳定在2%



前列。就目前的情况看,镇平发展旅游业资源禀赋很好,但发展势头不如西峡、淅川、内乡等县,应进一步加大挖掘、开发、宣传力度,着力打造玉文化、五垛山、老庄镇三大旅游板块,形成三足鼎立、跨越发展的态势。目前,玉文化、五垛山两个板块相对成熟,老庄镇板块是短板、也是潜力,需要纳入县级战略推动。经过调研和思考,形成了一些粗浅的看法和认识,供参阅。

### 一、优劣分析

#### (一) 优势

1. 区位优势比较明显。距南阳市中心城区33公里,40分钟便可到达;距镇平县城东北部14公里,20分钟便可到达。

2. 旅游资源相对富集。依托境内旅游资源丰富的优势,初步形成了以樱桃沟为主的生态农业游,以太公湖为主的水山游,以菩提寺为主的佛教文化游,初步培育了“樱桃之乡、太公故里、佛教圣地”三大旅游品牌。

3. 客源市场潜力较大。从本地市场看,老庄镇同时具备靠近南阳中心城区和镇平县城的双重优势,是天然的后花园;从外部市场看,老庄镇正好处于中心城区、镇平、内乡、西峡、淅川这一吸引市域外客流的主要旅游线路上,若能有效融入其中,必然会顺势承接一部分市外客流。

#### (二) 劣势

1. 缺乏龙头景区带动。就目前菩提寺、樱桃沟、太公湖、楚长城四个景点的情况看,都不具备龙头景区的功能:菩提寺内涵不够丰富,宣传推介也不够,还没有足够的吸引力;樱桃沟季节性强,花期、果期均较短,不可能长期吸引客流;太公湖开发档次低、知名度不高;楚长城待挖掘开发,观赏性较差。

2. 旅游功能不够完善。从旅游资源本身看,“吃喝游购娱”等综合功能缺失较多,门票经济仍是主要的收入来源;从配套服务看,没有统一的游客服务设施,日常管理不统一、不规范,品质较低,档次感缺失,也难以给游客带来宾至如归的体验和感受。

3. 快速通达能力较差。从南阳中心城区、镇平县城方向进入老庄的道路等级均较低;公

共交通不方面,仅有乡村客运车辆来往,频次、档次均差距较大。

### 二、对策建议

(一) 以龙头景区培育带动旅游链条发展  
菩提寺距今已有1300多年的历史,是中原八大名寺之一,现为国家文物保护单位,因其深厚的历史文化底蕴和一定的知名度,有可能成为带动老庄旅游兴起的龙头。培育菩提寺这个龙头,目前要从三个方面进行改进和提升:

1. 适度整修扩建。一是在充分保护的基础上,对原有设施进行适度的修缮修复。二是借鉴西峡燃灯寺的做法,扩建一部分供社会上的修行人士住宿、活动的场所,实现烘托人气、增加知名度、提升经济效益等综合效应。

2. 延长游览时间。要通过增加参与度、趣味性和登山难度,实现吸引人、留住人的双重效果。分为山脚→菩提寺、菩提寺→山顶两个阶段打造:一是在山脚下(依托老庄镇区),修建大型停车场和旅游服务设施,车辆一律不让上山。二是把现有镇区到菩提寺的道路,全部改为登山阶梯,阶梯个数设计应按照佛教有关的数字来确定,并对应相应的典故,增加游客登山的成就感,同时享受登山健身的快乐。三是在山顶修建一尊大佛或其他能吸引游客登顶的标志性佛教建筑,把整体游览时间拉长到半天左右,使菩提寺独立具有吸引、留住游客的龙头景区功能。

3. 改善周边环境。提升菩提寺区域的整体环境档次:一是在菩提寺周边高标准增植草坪、花卉等,形成园林景观。二是开展局部亮化工程改造。三是对周边沿路房屋进行立面改造,以徽派建筑或其他有特色的建筑风格来统一设计。

(二) 以功能拓展增强可参与度和吸引力  
当前旅游业发展呈现出由单纯的游览型向游览型和参与型并重转变的趋势,参与度越高、体验性越强的景区对游客的吸引力也越大。根据老庄的实际情况,应放大三个方面的功能:

1. 农业体验功能。以樱桃沟区域为重点,

凸显樱桃但不拘泥于樱桃，以体验农业为重点增强综合吸引力：一是发展采摘农业，以草莓、葡萄、石榴等为重点，形成全时段的农业采摘区。二是发展认养农业，以南阳中心城区、镇平县城的游客为主要服务对象，发展有机瓜果、有机蔬菜、有机杂粮认养基地。三是发展花卉产业，以绿化苗木、鲜切花为重点，发展月季、玫瑰、玉兰、向日葵、紫薇、菊花、梅花等，并可适当发展莲藕种植基地，实现四季有花的景观效果和产业兴旺的经济效益。

2. 休闲养生功能。以太公湖区域为重点，打造体育休闲板块：一是建设环湖自行车道和人行绿道；二是规划建设垂钓基地，配套建设野餐配套设施，发展农家乐；三是建设露营基地和拓展训练基地；四是建设健康养生养老基地。

3. 亲子娱乐功能。发展旅游靠的是人流，吸引了儿童就带动了全家。当前，南阳中心城区及镇平县城均无现代化的儿童游乐场所。老庄镇的独特区位，具备建设儿童游乐场的优势条件。在镇区和樱桃沟之间（靠近南阳中心城区方向），规划建设一座中型的现代化儿童游乐设施，短期目标辐射南阳中心城区及镇平县城，长期目标辐射全市，形成长期集聚人流的作用。

（三）以历史文化元素提升景区内涵品位  
生态、文化、旅游融合发展、相互促进，其中文化是根、是魂，要充分挖掘文化元素，增强老庄旅游板块的内涵和厚度。

1. 商周文化挖掘。太公湖因镇平为谋圣姜子牙故里而得名，与之对应的是商周文化元素。商周文化因其独特性，历史传说众多，加之电视剧等因素的影响，在人们心中有相当的位置和吸引力。一是建设商周历史科普教育区，打造商周历史文化长廊。二是建设商周著名历史人物蜡像馆。三是建设姜太公纪念祠。

2. 楚文化挖掘。楚长城修建于春秋时期，总长 500 多公里，是中国最早的长城，被誉为“中国长城之父”，其中在老庄境内长约 16 公里。以楚长城区域为重点，软硬件并重实施保护性开发：一是对区域内楚长城进行

修复，修复长度以游客登上长城后能游览 1 个小时为宜，建议可修复 4-5 公里，要修旧如旧，展现原貌，切不可粗制滥造，不符合历史特征。二是南阳楚文化的挖掘展示，南阳是楚文化的发源地，具有大量的楚文化元素，在楚长城修复区域，以文化长廊的形式展示楚文化元素。

3. 佛教文化挖掘。菩提寺历史悠久、文化厚重，是佛教文化圣地。以菩提寺上山步道为重点，以通俗易懂的方式展示佛教文化。

（四）以通道建设提升可进入性和联动性  
主要联通融入三个圈层：

1. 镇域内四个景点的联通。一是对现有道路进行升级。二是在道路两旁 5-10 米内，采取政府补贴的方式，鼓励农户种植油菜，在春末夏初形成油菜花海景观。

2. 县域内与其他两个板块的联通。一是在全县旅游资源布局、交通等基础设施建设上统筹考虑，推动一体化发展。二是开发县域内三个旅游板块间的旅游通票，一票在手畅游镇平。

3. 市域内的联络互动。一是拓宽现有老庄至 G312 和老庄至镇平的道路。二是在 G312 和柳老战备路路口、镇平县入老庄路口，打造景观节点，宣传展示老庄旅游资源。三是在南阳中心城区—镇平—内乡—西峡—淅川旅游线上，增加标示标牌，推动景区间合作联动，把老庄旅游板块充分融入到全市大的旅游体系当中。

（五）以现代金融等手段破解资金瓶颈制约

坚持政府主导、市场运作：

1. 整合资源，当前老庄镇各景区单打独斗、低层次开发的问题比较严重，需要将现在分散在不同主体手中的旅游资源统一到政府手中。

2. 成立县文化旅游投资公司，将相关旅游资源、资产注入该公司，运用 PPP 模式，招引有实力、有专业背景的公司参与，共同出资，联合开发。

3. 积极争取上级政策资金，打捆使用到该区域，特别是要结合乡村振兴战略，解决基础设施建设、乡村面貌改善等方面的问题。

# 动 态 短 讯

**10月我市CPI涨势温和** 2018年10月，我市居民消费价格同比上涨1.7%，与同期相比稳中有升。其中城市上涨1.9%，农村上涨1.4%。食品类价格上涨2.7%；非食品类价格上涨1.5%；消费品价格上涨1.7%；服务类价格上涨1.8%。南阳居民消费价格总水平1~10月份累计上涨2.0%。 (市统计局)

**全市外贸首次突破20亿美元** 今年前10个月，按美元统计，我市货物贸易进出口总值达到21.5亿美元，年度规模首次突破20亿美元大关，提前两个月完成年度目标任务，全年有望突破25亿美元。 (市商务局)

**国家储备林南阳项目签约** 国家开发银行河南省分行分别与南阳林投公司和邓州市国控园林建设公司签约。我市国家储备林项目建设总面积390万亩，总投资367亿元。目前，国家开发银行河南省分行已授信我市贷款115亿元，入冬以来流转造林用地29万亩，项目推进取得了阶段性成效。 (政报编辑部)

**我市顺利通过国家水生态文明城市建设试点验收** 2014年我市被水利部确定为第二批国家水生态文明城市建设试点城市。经过3年多的不懈努力，我市共完成投资126.58亿元，5大重点示范和21项考核指标均已全部达标，试点任务高标准圆满完成。今年我市以92.18分的综合得分顺利通过试点技术评估，在全省3个试点城市中位居第一。 (市环保局)

**我市电商产业呈现快速高质量发展态势** 截至目前，我市已有网商35万家、注册电商企业4500多家、从业人员50多万人，全市已建成投用21个电商园区，5000多个产品上线，累计培训电商人才6万多人，覆盖市、县、乡、村四级的电子商务公共服务体系和物流快递网络初步形成。各县区依托21个电商园区，努力突出本土特色，创新销售方式，打造个性化消费体验。 (市农业局)

**我市企业承担的国家国际科技合作专项项目通过验收** 受科学技术部国际合作司委托，河南省科学技术厅组织专家组在南阳西峡召开了“纯电动城市客车动力系统研究(项目编号:2014DFE60250)”项目技术验收会。以郑州机械研究所龙伟民研究员为组长的7人专家组，通过审查材料、听取汇报、查看项目实施现场，一致同意该项目通过验收。 (市科技局)

**我市4个非遗项目上榜** 我省首批传统工艺振兴目录公布，49个省级非物质文化遗产项目入选，我市4个项目上榜，分别是：南阳玉雕、烙画、黄石砚、赊店老酒酿造技艺。该目录的发布，将有助于更好地发挥手工劳动的创造力，在全社会培育和弘扬精益求精的工匠精神，激发和增强传统文化的传承活力，进一步带动传统工艺的发展和振兴。 (政报编辑部)