

昆明市发展和改革委员会文件

〔A类〕

〔公开〕

昆发改地区函〔2022〕65号

昆明市发展和改革委员会 关于昆明市第十四届政协一次会议 第141040号市级重点提案答复的函 (送审稿)

民建昆明市委：

贵委提出的《关于推进我市片区联动融合发展的建议》收悉。该提案被确定为2022年市政协6件重点提案之一，由市政府常务副市长夏俊松领办，市政协副主席和丽川督办，市发展改革委主办，市工业和信息化局、市自然资源和规划局、市投资促进局协办。经认真研究并报市政府同意，现答复如下：

一、推进片区联动融合发展的必要性和紧迫性

2021年，昆明市各项主要经济指标增速普遍低于全国、全省，发展速度在全国省会城市排名靠后，产业低端化空心化、经济增长

内生动力不足，对房地产依赖过大、实体经济支撑不足等问题集中暴露。当前，昆明市的各项发展尤其是产业发展已进入爬坡过坎的关键期、结构调整的攻坚期、经济运行的承压期。必须采用超常规的改革手段，以破釜沉舟的改革决心和雷霆万钧的改革力度，立足于挖潜各县区比较优势，调动发展的积极性和能动性，打破行政区域限制，完善区域发展格局，推动实现协调联动、融合发展，从分散式无序布局转向聚合式集群布局，促进资源高效精准配置；推动实现差异化、可持续发展，提升发展公平性和协调性，让发展成果更好地惠及广大人民群众，促进共同富裕。

二、当前片区融合发展工作整体推进情况

（一）建立健全工作机制

一是高位统筹，成立专项小组。市委、市政府于2022年5月正式成立昆明市统筹跨区域产业协调发展工作领导小组，市委常委、常务副市长夏俊松担任组长，领导小组主要负责统筹协调和指导昆明市跨区域产业协调合作机制各项工作，定期收集各县区在实际操作过程中存在的问题，研究并决策协作机制建立和执行过程中的重要事项。下设综合协调组、招商协作组、财税金融组、要素保障组、园区协作组、统计工作组6个专项工作组，领导小组原则上每季度召开工作推进协调会，每半年通报工作情况，以机制的建立确保跨区域产业协调发展机制落到实处。市发展改革委作为综合协调组的组长单位，负责定期向各县市区及其他专

项工作组收集需提请研究的困难问题，准确把握统筹重点，如遇到重大、紧急事项，采取“一事一议”的方式提请领导小组组长（或副组长）适时召集专题会议研究，加强跨区域协作配合，促进融合统一、协调发展。

二是优化协同，注重全面协作。昆明市统筹跨区域产业协调发展工作领导小组负责全面统筹和跟踪落实跨区域产业协调发展工作，强化横向协调，突出纵向指导，全面推进各项重点工作。发改、财政、自然资源、工业和信息化、投资促进、生态环境等牵头部门担当责任、主动作为，制定配套的工作方案和具体措施，细化分解责任，强化任务落实。

（二）聚力重点领域融合发展。

一是统筹发展规划。加快推进《昆明市国土空间总体规划（2021-2035年）》编制工作，以自然地理格局为基础，坚持目标导向，落实主体功能定位，依据昆明城市发展至2025年常住人口达1000万、建成区面积达1000平方公里的“双1000”目标，明确空间发展战略，统筹划定三条控制线，优化国土空间总体格局，提升各片区间连通性，促进区域协调、城乡融合发展。

二是统筹招商引资。昆明市招商引资工作委员会于2022年6月6日印发《昆明市招商引资跨区域协作管理办法（试行）》，推动招商引资项目在全市范围内有效流转、高效配置要素，拓展产业发展空间，优化产业布局。调动全市各区域承担招商引资目标

的单位进一步完善全市产业招商地图及项目库、资源库，依托“一图两库”打造全域全线招商项目平台，促进招商资源共享，并积极参照重点提案内的建议内容，对首谈地、承载地之间利益分配机制的建立提供了参照，明确了利益分享类型和分配指标，合作双方可以对税收收入、固定资产投资、规上工业产值三类指标进行分享，根据首谈地对项目参与程度的不同，原则上可按 3:7 或 4:6 进行分享。

三是统筹重大项目建设。为优化投资结构，提高质量效益，增强我市经济社会发展的可持续性，形成谋划一批、签约一批、开工一批、投产一批、增资一批的“五个一批”滚动发展态势，按照长中短期项目统筹、大中小项目配套、政民外项目齐抓，全面梳理形成涉及全市各个县区、开发（度假）区的重大项目投资计划 940 项以及 229 项纳入全省重大项目计划和省级“重中之重”项目。

四是统筹政务服务效能提升。按照“三级联动、便民服务、全程代理、分级承办”的原则，建立和完善覆盖全市各个县区、街道、社区的“互联网+政务服务”三级便民服务标准化应用体系，并依托云南省政务服务平台，在昆明市初步实现“小事不出社区、大事不出街道”便民服务格局。

五是统筹产业布局。由市级工业和信息化部门牵头，会同市级有关部门及各县（市）区、开发（度假）区共同编制完成《昆

昆明市“十四五”工业产业布局规划》(送审稿)已于8月底编制完成。文稿积极借鉴重点提案中指出的我市当前缺少一体化产业布局规划、存在产业同质化现象的问题，明确全市在“十四五”期间，要推动形成“两核一极多点”空间布局，对城市功能核心区、城市功能拓展区、城市生态涵养区三大功能区的产业功能进行有机调整（分别对应创新融合引领区、先进制造承载区、生态工业转型区），并结合我市“大抓产业、主攻工业”的要求，将开发区这一产业发展的主阵地和功能平台作为重点，按照国家级开发区“两主两辅”、省级开发区“一主两辅”的要求，立足于各地区的资源禀赋和产业基础，对各个开发区的主导产业进行了深入研究和错位布局。

六是统筹要素保障指标。强化对土地指标及光伏、风电等新能源资源的分配管理，在充分借鉴提案相关建议的基础上，目前已起草完成《昆明市土地指标跨区域统筹协作管理办法（试行）》、《昆明市新能源资源跨区域统筹协作管理办法（试行）》，并于8月初通过市政府常务会审议，待提请市委常委会研究。上述两个文件印发实施后，将在稳定耕地划定为永久基本农田时，适度向产业发展聚集区进行倾斜，降低其划定比例，将相应指标调入至其他县区补划，并通过建立科学合理的指标及利益分享机制确保各参与协作片区互利共赢、共同促进产业项目落地；同时，强化对新能源资源的市级统筹，避免“小、散、弱”的无序发展，通过建立科学高效的指标体系确定项目承载地，进一步优化全市产业

布局，引导产业向优势区域、重点园区集聚，落实好集约节约用地政策。

（三）探索重点区域融合发展。

1. 推动五华富民一体化发展。五华富民协同联动发展自 2021 年 5 月《合作框架协议》签订以来，在市级的统筹指导下，在两个县区的共同努力下，已取得了多个方面的显著成效。**一是交通基础设施共建共享。**启动昆倘高速公路建设和国道 108 线富民县城至五华普吉段提升改造工程前期工作，项目建成后可实现主城至富民方向 2 条高速公路和 1 条国道快速联通，进一步促进五华、富民一体化发展。**二是规划编制充分对接。**在《五华区国土空间总体规划（2021-2035）》（阶段成果）中，市级有关部门积极指导、统筹融入了“多维联动、相互促进”的规划发展战略，在顶层设计层面即强调两个县区之间要加强资源要素的对接交流。如协同打造三旅融合发展带，重点推进陡坡—龙庆片区、沙朗坝子片区、瓦龚片区、厂口片区与富民的宝石洞、小水井、热水塘等片区的文旅资源联动融合发展。**三是开展教育资源合作。**高效协同选拔优秀教师 50 名、优秀学生 20 名到五华区进行交流和学习，将先进教育资源和理念进一步辐射至富民县；组织各学段各学科教师参加五华区基础教育发展研究院组织的教研活动共计 386 人次。**四是建立政务服务互联互通机制。**以两地签订政务服务“跨区域通办”结对共建协议为契机，富民县和五华区将与群众息息相关的

320 项办理事项纳入“跨区通办”新模式办理，截至目前已累计办理“跨区域通办”事务 471 件。

2. 探索西山安宁联动融合发展。依托现有的资源优势及地理位置条件，加快推动全市“西拓”步伐，探索西山安宁联动融合发展。市级积极指导相关县区开展规划编制，已在《西山区国土空间总体规划（2021—2035 年）》明确提出：西山区区域协同发展的着力点是“昆安一体化融合发展”。目前，相关工作处于前期谋划阶段，将从以下几方面重点推进：**一是基础设施互联互通。**依托现状杭瑞高速、绕城高速、石安公路和规划的安宁北绕城、滇池二通道（呈安高速）以西册线的扩建提升，强化西山与安宁的交通联系，将出口变枢纽，边缘变中心。启动昆明铁路枢纽西客站项目，按照“站城一体化”的模式开发，建设一座以昆明西客站为中心的新兴城区并实现火车、地铁无缝接驳，随之而来的人流将大幅带动周边经济，并进一步疏通市域西拓通道。**二是重点区域文旅资源共享。**协同安宁太平片区，着力发展西山碧鸡片区，突破碧鸡发展受限瓶颈，联动昆安、串联环滇，形成昆安一体化康旅生活圈。同时，以滇池西岸度假休闲区作为昆安康旅生活圈和环滇旅游圈的交汇节点，强化滇池西岸与太平片区综合服务协同作用，太平打造康养宜居中心，滇池西岸依托丰富的历史文化资源和生态环境禀赋作为文旅次中心，联动发展、一体规划。**三是园区产业差异化协同发展。**对两个片区内的产业园区进行细分

明确，海口产业园区主导产业是磷化工产业，辅助产业是以精密光学仪器制造为主先进装备制造业。安宁产业园区主导产业是以石化、精细磷化为主的化工产业，辅助产业是以动力电池、绿色能源装备等为主的先进装备制造业。借助地理位置毗邻优势，形成优势互补、上下联动、区域协同的重点产业链集群化、规模化发展样板。

（四）逐步推进重大改革举措。

1. 全面推进重点领域融合发展。市委市政府于2022年5月25日出台《昆明市统筹跨区域产业协调发展的意见》，进一步优化产业发展空间布局，强化资源要素在市域范围内统筹保障，全面推进产业布局、要素保障和招商引资3个“一盘棋”，促进产业高水平布局、高效率落地、高质量发展，形成各区域高效联动、互利共赢、协调发展的良好局面。在《意见》印发后，引起了社会各界的高度关注和热烈反响，尤其是为相关县区解决客观实际问题提供了政策支撑。在市政府和市级相关部门多次召开专题会议进行研究和推动下，目前富民县人民政府、禄劝县人民政府、云南新龙矿物质饲料有限公司三方已签订《磷矿开发利用与深加工项目跨区域合作协议》，作为我市积极尝试和探索跨区域融合发展的首个案例，充分证明了大统筹、大融合、大发展模式的必要性和紧迫性，相关县区共同提供要素保障促进产业项目落地我市，并以三方协议的形式将合作条款具体化，将合作机制明确化，为

传统的“三板块区域”（即寻甸县、禄劝县、东川区在内的生态涵养区）激发发展的内生动力提供了可能性，也为后续其他地区推进类似合作项目提供了经验样板。据了解，东川、空港也在积极推进东风重机项目跨区域协同落地，寻甸县、东川县也在探索合作共建化工园区。

2. 建立完善政策支撑体系。市政府于今年6、7月先后印发出台《昆明市存量产业项目跨区域流转管理服务办法（试行）》及相关政策解读文件，促进要素资源实现高效合理配置，规范全市存量产业项目跨区域流转程序，提升主动服务意识和服务效率，进一步优化营商环境，促进产业高质量发展。此外，于9月初印发出台了《昆明市促进区域协调发展实施方案》，方案的实施将不断提高昆明市区域发展的平衡性、协调性、包容性。方案内容全面凝练，提出了区域协调发展领域近期、中期、远期的发展目标，聚焦九大方面重点任务，并确立了四项保障措施。为确保相关要求落到实处，且推进结果可量化、可评估、可操作，梳理形成了与之配套的98项重点任务清单。方案的文稿内容充分借鉴重点提案的意见建议，着重明确了以下三方面内容：一是加强规划统筹衔接，鼓励县区联合编制区域规划，推进发展规划、国土空间规划、区域规划、专项规划等各类规划的协调衔接。二是建立跨县区重大问题协调机制及区域协调政策调控机制，积极推动打破行政壁垒，及时解决跨区域合作中的难点、堵点问题，并通过增强

财政、产业、土地、环保、人才等政策的精准性、有效性和联动性，培育各片区发展的内生动力；三是健全基本公共服务均等化机制，以切实提升人民群众的获得感和幸福感为出发点和落脚点，推动各县区基本公共服务衔接，加快教育合作发展，建立健全医疗卫生、劳动就业等基本公共服务跨区域流转衔接制度。

3. 针对性优化量化考核指标。在今年6月已印发出台的《昆明市招商引资项目跨区域协作管理办法（试行）》中，进一步优化考核指标设置，明确在全市年度招商引资考核中对实行跨区域招商协作并成功促成项目落地的县区，在专项考核中予以加分的分值及奖励条件，充分发挥考核指挥棒效应，引导各县区在重点领域融合发展，实现招商引资项目跨区域协作。

4. 充分发挥财政资金的杠杆作用。出台《昆明市企业上市倍增工作方案（2022-2025年）》和《昆明市政府性融资担保体系建设实施意见》，发挥财政政策引导作用，支持金融助力市场主体发展。以五华产业科技园作为试点，搭建政企银金融信息共享交流平台，借助招商银行推出的“政采贷”“保函闪电开”等金融产品协助10余家园区企业获得贷款1100万元，并计划与富民产业园区进行联动金融创新。

三、下一步工作计划

片区融合发展工作是一项周期长、见效慢、覆盖面广、综合性强的系统性、改革性举措，需要市委、市政府高位统筹、强力

推动，下一步计划聚焦以下几个方面继续深化工作：

（一）优化联动融合发展布局。在现行推进的五华—富民、西山—安宁两个重点融合发展片区之外，探索联动发展的新模式、新路径。如高新区作为全市高新技术企业的聚集区，已吸引了闻泰科技、医科院生物所、云南锗业等行业领军企业入住发展，可与呈贡辖区内的云南省数字经济产业园、全国知名企业云南白药，以及广泛的高校人才资源进行联动，整合双方比较优势，遵循产业链上下游布局原则，推进数字经济、生物医药、新材料等重点产业协同发展，通过共同规划布局技术研发、产品仓储、物流配送等环节，补齐各自供应链、技术链、生产链短板，进一步提升产品附加值和市场竞争力，推动形成昆明产业“内循环”。

（二）加快人才选拔任用改革。为进一步加强全市产业发展的活力和创新的动力，探索以开发区作为试点区域，开展开发区干部市场化选聘、交叉任职、交流委培等工作。支持开发区围绕主导产业，建立省内高校、科研院所与开发区企业挂钩合作机制，开展人才“双向兼职”。以先进带动后进，通过人才机制的建立和配套改革举措，把体量大、发展好、经验多的开发区积累的优秀做法传递到全市的开发区，夯实开发区产业发展的平台和堡垒作用。

（三）强化资金保障支持力度。全面落实国家、省和市财政奖补政策，多方式推进财政资金引导作用，充分发挥财政与金融

的协调作用。搭建市域范围全覆盖的政企银金融信息共享交流平台，加强各个园区项目建设信息和金融资金信息的双向交流。充分激励各园区管委会发挥主观统筹能动性，将金融服务与片区经济发展、项目建设、招商引资工作有机结合，增加金融服务板块的资金安排和政策引导，整合重点片区项目资源，建立项目库，把储备成熟的项目推荐至各金融机构，为项目建设提供融资保障。

感谢贵委对全市片区融合发展工作的关心和支持。以上答复，如有不妥，请批评指正。

昆明市发展和改革委员会

2022年10月13日

(联系人及电话：地区处商婷婷 63137768, 18669012855)

抄送：市委办公室（市政府办公室）、市政协提案委。

昆明市发展和改革委员会

2022年10月13日印发
