

曲靖市人民政府办公室文件

曲政办发〔2018〕95号

曲靖市人民政府办公室转发 云南省人民政府办公厅关于印发云南省 行政机关政策文件解读工作实施办法文件的通知

各县（市、区）人民政府，曲靖经济技术开发区管委会，市直各委、办、局：

为进一步做好重要政策文件解读工作，主动回应社会关切，推进政策落实，增强政府公信力和执行力，经市人民政府同意，现将《云南省人民政府办公厅关于印发云南省行政机关政策文件解读工作实施办法的通知》（云政办发〔2018〕53号）转发你们，并提出以下要求，请认真抓好贯彻落实。

一、充分认识政策解读工作的重要意义

政策解读，是对政府重要政策文件（立法解释除外）的出台

背景、目的意义及执行方式、操作方法等所作的解释性说明，对政府及其部门执行落实重要政策，人民群众和社会各界准确理解、掌握重要政策，改进政府机关作风、优化服务流程、提升行政效能，具有十分重要的意义。加强政策解读工作，是全面提升政府公信力、主动回应社会关切的重要举措，是建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府的必然要求。

二、进一步明确政策解读责任主体

政策文件解读工作，坚持“谁起草、谁解读”的原则，政策文件的起草部门是政策解读的责任主体。各地各部门主要负责同志是“第一解读人和责任人”，应积极采取参加新闻发布会、接受采访、撰写文章等方式带头解读政策。各县（市、区）人民政府、曲靖经济技术开发区管委会、市直主要部门负责人，每年解读重要政策措施不少于1次。

三、严格落实“三同步”要求

政策文件应与解读方案（详见附件1）、解读材料（详见附件2）同步组织、同步审签、同步部署。解读方案主要是对提纲（目录）、解读形式、解读途径、解读时间等所作的解释说明；解读材料主要是对政策文件的出台背景、依据、目标、具体内容等所作的解释说明。

提请市政府常务会议审议的重要政策文件，解读方案需一并提请审议。解读方案一经审定，起草部门按照解读方案组织实施。

其中，地方政府规章和行政规范性文件的解读材料，报请市政府常务会议审议或公开发布前应送同级法制部门审查。各地各部门提请拟以市政府或市政府办公室名义印发的政策文件，无解读方案、解读材料的，市政府办公室不予收文、不予办理。

本《通知》下发后，2015年5月20日印发的《曲靖市人民政府办公室关于做好重要政策解读工作的通知》（曲政办发〔2015〕71号）同时废止。

- 附件：1.重要政策文件解读方案编制指南
2.重要政策解读范例



曲靖市人民政府办公室

2018年8月14日

（此件公开发布）

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2018〕53号

云南省人民政府办公厅关于印发云南省 行政机关政策文件解读工作实施办法的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

《云南省行政机关政策文件解读工作实施办法》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府办公厅

2018年7月16日

（此件公开发布）

云南省行政机关政策文件解读工作实施办法

为进一步加强和规范全省行政机关政策文件解读工作，让公众更好地知晓、理解经济社会发展政策和改革举措，规范政策执行行为，扩大共识，凝聚力量，不断提升政务公开质量实效，增进公众对政府重大决策、重要政策的理解认同，增强政府公信力和执行力，提高政府治理能力和施政水平，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于全面推进政务公开工作的意见〉的通知》（中办发〔2016〕8号）和《国务院办公厅印发〈关于全面推进政务公开工作的意见〉实施细则的通知》（国办发〔2016〕80号）等精神，结合我省实际，制定本办法。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕党中央、国务院和省委、省政府重大决策部署，积极主动回应社会关切，保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权。严格遵守《中华人民共和国政府信息公开条例》《云南省政府信息公开规定》（云政发〔2013〕153号）等法规制度，对涉及人民群众切身利益和需要社会公众广泛知晓的信息，及时、主动、全面、准确、权威发布，并组织开展政策解读工作。着力强化政务公开，加大政策解读力度，将全省行政机关政策文件公开和政策解读与有关工作统筹推进，促进政府有效施政和社会和谐。

二、组织推进

政策文件解读工作坚持“谁起草、谁解读”的原则。各级政府及其部门办公厅（室）是本地本部门政策文件解读工作的主管部门，具体负责组织协调、指导推进、监督检查本地本部门的政策解读工作。在同级政府办公厅（室）的统一协调下，政府新闻、法制等部门根据职责分工，协同推进政策解读有关工作。

政策文件的起草部门是政策解读的责任主体。以政府或政府办公厅（室）名义印发的重要政策文件，由文件起草部门组织做好解读工作；以政府部门名义印发的政策文件，由制发部门负责做好解读工作；多个部门联合起草、联合发文的，由牵头部门组织做好解读工作，其他部门配合。各地各部门主要负责同志是“第一解读人和责任人”，应积极采取参加新闻发布会、接受访谈、撰写文章等多种方式，带头解读政策，传递权威信息；各州、市人民政府及其部门主要负责人，每年解读重要政策措施不少于1次。省直部门主要负责人，每年解读重要政策措施不少于1次；其中，与宏观经济和民生关系密切的省直有关部门主要负责人，每年解读重要政策措施不少于3次。政策文件发布前，应积极运用新闻媒体，做好政策吹风和预期引导，与社会公众充分有效沟通，增进社会各方对政策出台重要性、必要性、紧迫性的共识。政策文件发布时，应同步组织开展解读，利用政务公开平台和新闻传播渠道，及时公布政府权威信息和解读文稿，注重换位思考，采取切实有效的解读方法，让人民群众“看得见”“听

得懂”“信得过”。政策文件发布后，应密切跟踪舆情，针对社会公众重点关切，以及可能出现的误解误读，实事求是、有的放矢开展解读，主动、及时、持续解疑释惑，稳定预期。

三、解读范围

符合下列情形之一的政策文件，应当进行解读：

（一）涉及面广、社会关注度高、与群众利益密切相关的地方政府规章（其发文编号为“××政府令”）。

（二）政府及其部门制定的行政规范性文件（其发文编号为“××规”）。

（三）拟以政府或政府办公厅（室）名义印发的（其发文编号为“×政发”“×政函”“×政办发”“×政办函”）或者冠以“经×××政府同意”等字样以部门名义印发的，不属于行政规范性文件，但具有管理公共事务作用，涉及公民、法人或者其他组织权利义务、切身利益及重大公共利益，社会关注度高，需要广泛知晓，或专业性强的主动公开文件（其标题主要含“意见”“措施”“方案”“办法”“规则”“细则”“计划”“规划”“纲要”等字样的文件）。

（四）其他需要进行解读的政策文件。

四、解读流程

政策解读应按照政策文件与解读材料、解读方案同步组织、同步审签、同步部署的“三同步”要求实施。

有关部门制订政策文件，应当同步谋划、组织编撰解读方案

和解读材料。其中，解读方案主要对解读工作按阶段或进程作具体的部署安排，明确解读工作的时限、范围、对象、途径、内容和重点等；解读材料主要对政策文件出台背景、目的意义、政策具体内容及其执行口径、操作方法等进行解释说明。

提请拟以政府或政府办公厅（室）名义印发的政策文件，或者拟由部门自行印发、需报同级政府同意的政策文件，起草部门在报审政策文件有关材料时，应当一并报送解读方案和解读材料，同时送政府信息与政务公开工作职能部门会签。无解读方案、解读材料的，政府办公厅（室）不予收文、不予办理。有关法制部门请示同级政府印发的地方政府规章，在规章草案提请政府审议前，由起草部门起草解读材料、解读方案，送法制部门补充修改完善后，由法制部门与规章草案一并报送同级政府审定。

政府办公厅（室）在报送领导审签政策文件时，一并报送解读方案和解读材料。需提请政府常务会议审议的重要政策文件，解读方案也一并提请审议。解读方案一经审定，起草部门按照解读方案组织实施。其中，地方政府规章和行政规范性文件的解读材料，报请政府常务会议审议或公开发布前应送同级法制部门审查。

五、解读方案

开展政策解读工作，依据解读方案组织实施。解读方案由文件起草部门组织起草。解读方案主要包括解读材料提纲（目录）、解读形式、解读途径、解读时间等。解读方案比较简单的，可在

解读材料文尾说明解读途径和时间。重要、复杂的政策文件，需要长篇解读的，文件起草部门应在解读方案中列出解读材料提纲；需要多篇解读材料的，应在解读方案中列出解读材料目录。

六、解读材料

解读材料一般包括以下内容：

（一）说明政策措施的背景、依据、目标、任务。

（二）对主要内容，特别是涉及公民、法人或者其他社会组织权利义务、切身利益及重大公共利益，需要社会公众知悉、执行、配合的条款，说明其具体做法、制定依据及合法性、合理性。

（三）对文件中的关键词、专业术语，以及社会公众可能误解、疑问、质疑的内容，进行诠释。

（四）若涉及办事的，根据文件内容说明办事受理单位和地址、联系方式，办事条件、资料、程序、时限以及其他注意事项。

（五）若涉及执法事项的，说明执行范围、执行程序、执行标准等。

（六）属对原有政策进行修订的，说明修订的理由和新旧政策的衔接和差异；属贯彻执行上级政策的，说明政策措施与上级的异同、特点。

政策文件的解读材料，应当全面、详尽、准确，语言深入浅出、通俗易懂，确保群众听得懂、记得住、用得上，避免误解误

读。其中，地方政府规章有立法解释的，其政策解读应当结合立法解释进行全面解读。政策解读材料应公开发布，原则上与政策文件同步发布、关联发布；若有延后，应于政策文件公开后3个工作日内在政府网站和部门网站政策解读专栏发布，并做好与政策文件的相互链接。在送审或向有关部门报送解读材料时，应注明审定人（文件起草部门负责同志）、联系人、联系方式，以方便对接联系。

七、解读形式

政策解读应纳入政府信息公开目录。

解读形式包括各地各部门负责同志撰稿解读、专家解读、政策问答、在线访谈、媒体专访、答记者问、新闻发布会等。鼓励结合实际，积极拓展社会公众喜闻乐见的解读形式，充分发挥政务公开平台和新闻媒体传播渠道的作用，更多运用图片、图表、音频、视频等展现方式，全领域、全媒介、全时段、全过程抓好重大政策信息解读发布，营造正面、良好的舆论氛围，切实提高政策解读的针对性、科学性、权威性和有效性。

政府常务会议研究确定的重大政策措施出台后，政策文件起草部门可通过新闻发布会进行解读。其中，涉及全局性重大民生问题、社会高度关注的重要政策措施，应当以本级政府名义召开新闻发布会，及时进行全面解读发布。

八、解读途径

政策文件解读应当通过多样化、立体化的传播渠道开展。积

极运用政府网站、政府公报、政府新闻发布会、政府热线（“12345”政府热线）和政务微博、微信、APP 移动客户端以及开设在其他第三方平台上的政务新媒体等政务公开平台发布政策文件解读信息，充分发挥广播电视、报刊杂志、新闻网站、新兴媒体等新闻传播渠道作用，扩大解读信息的受众面。

各级政府及其部门网站是政策文件及其解读信息公开的权威平台。政策文件和解读材料通过政府网站公布的时间，不应迟于其他途径公开发布。省政府门户网站、省直各部门网站、各级政府及其部门网站应当设立政策文件解读专栏，汇总发布解读信息。其中，以政府或政府办公厅（室）名义制定的政策文件印发后，由起草部门同步将审定后的政策解读材料以正式函件（含电子文档）报送政府办公厅（室），由政府办公厅（室）有关政府网站业务职能部门按照程序在政府网站将政策文件与解读材料关联发布，方便公众查阅。在有需要和有条件的地区，其政府网站要积极开展多语言多文字解读工作，向我省少数民族群众准确传递政府信息。

九、解读回应

各地各部门应建立健全政务公开中的政务舆情收集、研判、处置和回应机制，密切关注政策文件及其解读信息公开发布后和政策执行过程中的各方反映，积极与出台政策文件部门及舆情反映方形成互动。对政策文件执行过程中遇到的具体问题，以及出现的政务舆情，应认真研判，主动跟进，必要时可连续解读，并

进一步通过答记者问、在线访谈、电视专题、问答专栏等形式及时回应，以防止政策文件及其解读信息因失实失真、言论不当误导公众，造成负面社会影响。对涉及民生问题的重要政策解读，应紧密联系人民群众的切身利益和实际问题，掌握民意主流，不断强化形势分析和政策阐述，增进社会共识。

十、保障措施

各地各部门应当建立健全解读全链条管理机制，正确把握政策解读的节奏和力度，推进政策文件解读常态化工作有效落实。切实做好工作人员和专项经费的保障工作，确保政策解读与公文办理环节的有机融合。将政策文件解读工作纳入政府信息与政务公开培训计划，开展政策解读业务培训，提高政策解读意识和工作能力。把政策文件解读工作纳入政务公开年度考核范围，由政府办公厅（室）会同政府新闻、法制等部门组织实施。根据工作需要，积极组建由部门负责人同志、专业机构从业人员、高校学者、评论人员、媒体记者等组成的政策解读专家队伍，发挥媒体和专业机构作用，提高政策文件解读的针对性、科学性、权威性和有效性。

十一、适用范围

本办法适用于各级政府及县级以上政府组成部门、直属机构、直属特设机构、办事机构和议事协调机构。法律法规授权的具有行政管理职权的有关部门和单位参照执行。各州、市人民政府须参照本办法进一步健全完善本行政区域内行政机关政策文件

解读机制。

十二、其他事项

本办法具体解释工作由省政府办公厅（政府信息公开办公室）负责。本办法规定与以往本省政府文件有关规定不一致的，以本办法为准。本办法自印发之日起施行，2015年4月21日印发的《云南省人民政府办公厅关于做好重要政策解读工作的通知》（云政办发〔2015〕29号）同时废止。

附件 1

重要政策解读方案编制指南

为做好政策解读方案，特编制本指南。

一、解读材料提纲（目录）

须以文字或数据、图表等多种方式逐条列出重要政策文件中涉及的政策方针，并标注出处。

二、解读形式

详见云政办发〔2018〕53号第七条内容。

三、解读途径

详见云政办发〔2018〕53号第八条内容。

四、解读时间

按照政策文件与解读方案同步起草、同步审批、同步发布的“三同步”要求，对重要政策文件进行解读。

五、重点内容

简要说明政策文件的解读范围、对象、主要内容等。

附件 2

重要政策解读范例

解读《云南省人民政府关于加快推进旅游转型升级的若干意见》

一、出台《若干意见》的背景

近两年来，按照省委、省政府关于旅游产业发展“国际化、高端化、特色化、智慧化”的总目标和“做大、做强、做精、做优”旅游产业的总要求，按照《云南省旅游市场秩序整治工作措施》《云南省加快推进旅游产业转型升级重点任务》等工作部署，我省重拳整治旅游市场秩序，务实推动旅游产业转型升级，稳步推进旅游强省建设。通过努力，旅游市场秩序整治取得明显成效，旅游服务质量不断提升，旅游投诉大幅下降，旅游产业体系不断完善，旅游经济持续快速发展，综合带动效应愈加凸显。

当前，我省旅游也还存在“不合理低价游”经营模式还未根除，服务品质还不够高，市场秩序还未彻底好转，治理能力还不够强，产品供给还不充足，产业发展支撑能力还不强等问题。针对以上情况，省政府第 9 次常务会议决定，要针对长期积累下来的问题和深层次矛盾，破解发展难题和瓶颈制约，研究出台更加有力的措施，以来一场“旅游革命”的勇气，彻底整治旅游市场，推动旅游产业转型升级，努力实现云南旅游业高质量发展，把云

南打造成为世界级旅游目的地。为此，省政府组织有关部门起草了《关于加快推进旅游转型升级的若干意见（送审稿）》，围绕深化旅游市场秩序整治、构建旅游诚信体系、提升旅游供给能力、重构旅游管理机制四个方面，着力推动“旅游革命”。6月25日，省政府第10次常务会议进行了审议，7月17日，十届省委常委会议第90次（扩大）会议进行了审议，根据审议意见进行修改完善后，7月24日，省人民政府印发了《关于加快推进旅游转型升级的若干意见》。

二、《若干意见》起草的总体考虑

在起草过程中，围绕落实旅游产业发展“国际化、高端化、特色化、智慧化”的总要求，落实“云南只有一个景区，这个景区就是云南”的全域旅游发展理念，坚持以问题为导向，以破解难题为目标，立足措施不一定全面，但一定要过硬、管用。具体有以下几个方面考虑：一是着力破解旅游市场秩序整治难点。紧紧抓住“不合理低价游”这一根本性问题，通过加强对旅游团队运行的动态监管，加大对违法犯罪行为的打击，持续保持高压态势，彻底根除“不合理低价游”。二是着力提升旅游品质。按照建立一套涉及旅游产业发展全过程各领域的旅游标准体系和诚信体系，使旅游标准成为云南旅游的服务指南，成为管理的工作依据；使诚信指数成为评价旅游企业优劣的重要指标，成为游客选择旅游企业的重要参考。三是立足优势特色资源突出市场需求导向。以

全域旅游的高度来重新思考、定位和谋划旅游产业发展，以打造旅游目的地、建设公共基础服务设施、引进和培育知名旅游品牌、发展智慧旅游为重点，着力提升旅游供给能力。四是着力改革管理体制机制。通过推动行业协会改革实现自律管理，构建政府部门旅游监管、投诉处置体系，加强旅游综合监管考评，发挥政府部门和行业协会的作用，使旅游市场监管更有效、行业自律更完善，投诉处置更高效、矛盾化解更及时。

三、《若干意见》的主要内容

《若干意见》共 4 个方面 18 条，具体内容是：

（一）深化旅游市场秩序整治共 3 条，主要针对旅游市场依然存在的“不合理低价游”及其引发的系列问题，坚定不移的执行《云南省旅游市场秩序整治工作措施》，按照自我更新、自我革命的要求，以一抓到底的决心，不达目的不罢休的意志，以越来越严的基调，继续重拳整治旅游市场秩序。一是进一步加大对违法违规行为的打击力度，依法取消和吊销一批旅行社、导游、购物场所的经营资质，坚决根除“不合理低价游”；二是加强旅游团队运行监管，运用技术手段，及时发现和处理团队运行中存在的问题，对旅行社变更行程、指定购物、导游强迫购物等行为进行及时查处；三是打击涉旅违法犯罪行为，加强行政执法与刑事司法相衔接，严厉打击强迫交易、欺诈消费、商业贿赂、偷税漏税、涉旅涉黑涉恶等违法犯罪行为。

(二) 构建云南旅游诚信体系共 3 条，主要针对旅游企业服务质量不高的问题，着力打造旅游服务云南品质。一是提升旅游服务标准化水平，加强旅游服务云南标准的制定和修订工作，建立健全旅游标准体系，加大旅游标准实施力度，建立旅游服务“云南标准”；二是建立由政府评价、专业评价、游客评价构成的旅游服务评价体系，对我省旅游企业开展评价；三是建立旅游服务动态管理机制，根据诚信评价结果形成优胜劣汰机制。

(三) 提升旅游供给能力共 8 条，主要针对我省旅游有效产品供给相对不足、基础设施与配套设施建设相对滞后、信息化与新科技应用落后等问题和短板，全面提升旅游供给能力。一是全力推动全域旅游发展，重点打造一批主题鲜明、交通便利、服务配套、环境优美、吸引力强、受广大旅游者欢迎的品牌旅游目的地；二是积极推动高 A 级景区创建，到 2020 年，创建 5A 级景区 15 家以上，达到 5A 级创建标准的景区 20 家，力争 4A 级以上景区超过 100 家。大幅降低国有景区门票及景区内索道、接驳车船价格，降低云南旅游线路产品成本；三是持续推进“厕所革命”，新建、改建全省主要旅游城市（城镇）、游客聚集公共区域、主要乡村旅游点、旅游小镇、旅游景区（点）、旅游度假区、旅游综合体、旅游交通沿线旅游厕所 3400 座以上；四是围绕全省 32 条精品自驾旅游线路的规划布局，加快沿线公共服务设施建设，打通重点旅游线路的断头路，建设一批最美旅游线路；五是

推进和优先支持 32 条精品自驾旅游重点线路沿线汽车旅游营地建设，制定出台相关配套扶持政策，到 2020 年建成 200 个以上不同规模和类型的汽车旅游营地，培育形成汽车租赁公司 10 家以上，在省内旅游市场投放各类旅游租赁车辆 100000 辆以上；六是围绕全省已建成通车的高速公路，以餐厅、厕所、停车场、便利店、4G 网络、绿化景观、建筑外观风貌为重点，加快推进全省高速公路服务区整治提升；七是制定出台优惠政策措施，加快引进一批实力雄厚、善于经营、社会责任感强的企业，全面参与我省旅游资源开发、项目建设、经营管理和产业整合，培育一批旅游企业，全面提升管理水平和竞争能力，推动品牌化管理、连锁化经营、个性化服务、特色化发展；八是提升旅游智慧化水平，以“一部手机游云南”建设为抓手，加快云南旅游大数据中心、旅游综合服务平台、旅游综合管理平台建设。

（四）重构旅游管理机制共 4 条，主要针对旅游监管能力不足，管理水平不高，属地责任落实不力的问题，在继续推行“1+3+N+1”旅游综合监管模式的同时，不断创新监管机制体制和监管方式。一是推动旅游行业协会改革，支持协会开展自律管理，充分发挥行业协会在推进旅游产业转型升级、规范旅游市场秩序、促进旅游行业诚信自律建设中的积极作用；二是强化州（市）、县（市、区）属地管理责任，按照“1+3+N+1”旅游综合监管模式，建立健全各级旅游市场监管综合调度指挥中心，构建全省旅游市

场统一监管、分级负责的指挥调度体系,及时处置各类涉旅事务;
三是建立健全“1+16+129+X”旅游投诉处置工作体系,所有涉旅
投诉均纳入快速处置机制;四是坚持每季度对州、市人民政府监
管效能进行量化考评。