

附件：

深入推进毕节试验区改革发展规划 (2013-2020年)

目 录

前 言	1
第一章 发展基础	2
第一节 主要成就.....	2
第二节 发展优势.....	3
第三节 机遇挑战.....	4
第二章 总体要求	5
第一节 指导思想.....	5
第二节 基本原则.....	6
第三节 战略定位.....	7
第四节 发展目标.....	8
第三章 优化国土空间开发格局	9
第一节 功能分区.....	9
第二节 空间结构.....	10
第四章 构建现代化基础设施体系	10
第一节 加强交通基础设施建设.....	11
第二节 加快水利基础设施建设.....	12
第三节 推进通信、能源通道建设.....	13
第五章 加强生态文明建设	13
第一节 完善生态保护与建设机制.....	13
第二节 健全环境保护机制.....	14

第三节	探索建立生态环境补偿机制.....	15
第六章	推进新农村建设	15
第一节	建立发展现代农业的体制机制.....	15
第二节	建立推进新农村建设体制机制.....	16
第三节	做好扶贫攻坚工作.....	17
第四节	推动城乡协调发展.....	18
第七章	促进资源富集区转型发展	19
第一节	建立产业布局和发展引导机制.....	19
第二节	提升能源资源综合利用水平.....	20
第三节	建立资源加工循环利用体系.....	20
第四节	培育壮大新兴产业.....	21
第五节	创新发展现代服务业.....	22
第六节	有序承接产业转移.....	23
第八章	完善基本公共服务体系	24
第一节	突出教育优先发展地位.....	24
第二节	提升医疗卫生服务能力.....	25
第三节	全面做好人口和计划生育工作.....	26
第四节	完善劳动就业和社会保障体系.....	26
第五节	繁荣文化体育事业.....	27
第六节	创新社会管理体制机制.....	28
第九章	提升对内对外开放合作水平	28
第一节	提升对外经贸水平.....	29

第二节	加强与国内相关区域的经济合作.....	29
第十章	政策保障	30
第一节	加强组织领导.....	30
第二节	深化多党合作.....	31
第三节	强化政策支持.....	32
第四节	落实督促检查机制.....	32

前 言

毕节试验区（以下简称试验区）是 1988 年由时任贵州省委书记胡锦涛同志倡导并经国务院批准，全国第一个在贫困地区建立的开发扶贫、生态建设试验区。试验区成立 24 年来，经济社会发生深刻变化，实现了人民生活从普遍贫困到基本解决温饱的跨越，生态环境从不断恶化到明显改善的飞跃，人口数量从高速增长到增速明显下降的转变，积累了丰富的实践经验，改革发展已经取得了阶段性成果。

根据《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发〔2010〕11 号）、《国务院关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》（国发〔2012〕2 号）和《西部大开发“十二五”规划》要求，为全面总结经验，探索新形势下贫困地区后发赶超之路，推动试验区经济社会又好又快发展，特编制本规划。

规划范围为毕节市所辖行政区域，国土面积 26853 平方公里，2011 年末常住人口 652 万人。规划期限为 2013-2020 年。

第一章 发展基础

第一节 主要成就

24 年来，试验区经济社会发展取得长足进步。2011 年地区生产总值达到 737 亿元，比 1988 年增长了 41 倍；财政总收入 181 亿元，增长了 91 倍；固定资产投资 831 亿元，增长了 351 倍；三次产业结构由 53:22:25 调整为 18:47:35。基础设施建设取得重大进展，公路通车里程由 3748 公里增加到 2.5 万公里，解决 220 万农村人口的饮水困难。开发扶贫、生态建设、人口控制成效明显，农村贫困人口由 312.2 万人减少到 65.5 万人¹，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别达到 16132 元、4210 元，森林覆盖率由 14.9%提高到 41.5%，水土流失面积减少了 1404 平方公里，人口自然增长率由 19.5‰下降到 6.2‰。社会事业明显进步，“两基”人口覆盖率达 100%，人均受教育年限由 3.9 年提高到 6.8 年，新型农村合作医疗参合率达 98.9%，城乡低保实现应保尽保。

24 年来，试验区紧紧围绕“开发扶贫、生态建设、人口控制”试验主题，按照“近期作示范、长远探路子”的要求，积累了宝贵的经验。坚持发展与扶贫并举，把改善人民群众生产生活条件和提高基本公共服务水平作为改革发展的重

¹1988 的贫困人口数为绝对贫困人口，2011 的贫困人口数为收入低于 1274 元以下的贫困人口。按农民人均纯收入 2300 元（2010 年不变价）的最新标准，贫困人口数为 250.05 万人。

点任务；坚持开发与保护并进，把加强生态建设和环境保护作为改革发展的根本；坚持人口数量控制与质量提高并重，把实现人的全面发展作为改革发展的目标；坚持因地制宜，把充分发挥当地比较优势发展特色产业作为改革发展的着力点；坚持同心同行，把发挥中国共产党领导的多党合作政治优势作为改革发展的推动力。

第二节 发展优势

自然资源丰富。已探明矿产 32 种，其中煤、磷探明储量分别为 281 亿吨、14.2 亿吨，均占贵州省的 50%左右；生物资源丰富，动、植物资源达 2800 多种，天麻、竹荪、半夏等中药材享誉国内外，农特产品品质优良；年均水资源总量 134 亿立方米。

文化底蕴深厚。民族文化、历史文化、红色文化丰富多彩，旅游资源独特，气候清爽宜人，织金洞、威宁草海、百里杜鹃、九洞天等景区风光秀美，素有“洞天湖地、花海鹤乡、避暑天堂”之美誉。

区位优势明显。地处四川、云南和贵州三省结合部，是珠三角地区连接西南地区，以及长三角地区连接东盟的重要通道。规划建设的厦门至成都、杭州至瑞丽高速公路和成都至贵阳快速铁路、隆昌至黄桶铁路、昭通至黔江铁路等将成为试验区新的对外交通通道。

多党合作助推。中央统战部、各民主党派中央、全国工商联、国家有关部委及社会各界始终关心和支持试验区建设，形成了统一战线参与试验区建设的毕节经验。

第三节 机遇挑战

当前和未来一段时期，试验区发展处于可以大有作为的重要战略机遇期。中发〔2010〕11号和国发〔2012〕2号文件的印发实施，为加快试验区改革发展指明了方向，提供了有力的政策支持；投资环境和发展条件不断改善，自我发展能力不断增强，为进一步加快推进工业化、城镇化奠定了坚实基础；经济结构深刻调整，东部产业加快向西部转移，为试验区发挥资源富集优势，推动建立现代产业体系提供了有利条件；区域经济一体化深入推进，有利于试验区参与区域分工，全面提升内陆开放型经济发展水平；广大干部群众思改革、谋发展、奔小康的愿望强烈，呈现出昂扬向上的精神风貌，为实现经济社会跨越式发展提供了不竭动力。

由于自然、历史等多种因素影响，试验区还面临不少突出困难和问题，经济总量小、人均水平低，贫困和落后仍是试验区的基本区情和面临的主要矛盾，基础设施落后、生态脆弱、人口资源环境压力大的状况没有根本改变，城乡发展不协调、农村贫困面广量大程度深等问题仍然突出，产业结构单一、发展方式粗放、科技创新乏力等问题亟待解决，重

点领域和关键环节仍然存在的一些体制机制障碍有待于进一步破除。

第二章 总体要求

加快试验区发展，是落实科学发展观、建设生态文明的战略需要，是加快脱贫致富步伐、推动贵州经济社会跨越发展的现实选择，是保障和改善民生、促进人的全面发展的重要举措，对探索全国贫困地区后发赶超之路，实现资源、环境、人口协调发展，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，突出“加速发展、加快转型、推动跨越”主基调，深化“开发扶贫、生态建设、人口控制”试验主题，坚持开发扶贫与经济发展并举、生态保护与生态建设并进、人口控制与人的全面发展并重，创新投融资体制机制，着力夯实发展基础；创新统筹城乡发展体制机制，着力提高人民群众生产生活水平；创新资源富集区转型发展体制机制，着力增强经济可持续发展内生动力；创新对内对外开放体制机制，着力发展内陆开放型经济，确保与全

国同步实现全面建成小康社会的宏伟目标，为全国贫困地区探索一条超常规的后发赶超之路。

第二节 基本原则

坚持先行先试，创新发展。进一步解放思想、深化改革开放，以改革促发展，以开放促开发，不断增强经济发展的动力和活力。

坚持经济驱动，跨越发展。始终把科学发展作为首要任务，夯实发展基础，全力推进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化，增强跨越发展的内生动力。

坚持生态优先，绿色发展。牢固树立生态文明理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，强化资源节约利用，在保护中开发，在开发中保护，实现可持续发展。

坚持以人为本，和谐发展。以保障和改善民生为重点，加大扶贫开发力度，提高基本公共服务水平和均等化程度，全面提高人口综合素质，维护民族团结、社会和谐，使改革发展成果惠及广大人民群众。

坚持全面统筹，协调发展。统揽全局，处理好经济与社会、工业与农业、开发与保护、资源利用与强市富民的关系，促进经济发展与人口资源环境相协调。

第三节 战略定位

科学发展试验区。实现科学发展和加快发展的有机统一，新型工业化、新型城镇化与环境保护的有机统一，经济发展与改善民生的有机统一，积极探索贫困地区实现科学发展的有效途径。

现代产业集聚区。大力实施优势资源转化战略，促进产业向园区集聚，建成西南地区重要的能源化工基地、资源深加工基地及装备制造业基地、特色农产品加工基地。

创新扶贫示范区。创新扶贫开发机制，坚持以区域发展带动扶贫开发，以扶贫开发促进区域发展，以工补农，以城带乡，为集中连片特殊困难地区减贫积累经验。

生态文明先行区。优化国土空间开发格局，加强不同类型生态区建设，加大水土流失防治和石漠化综合治理力度，着力建设资源节约型、环境友好型社会，促进人与自然和谐共处。

多党合作示范区。发挥中国共产党领导的多党合作和政治协商制度优势，坚定贯彻“同心”思想，奋力推进“同心”实践，不断提高统一战线服务科学发展和自身科学发展水平，形成多方参与、协调并进、相互支持、共同发展的团结奋进新格局，努力建设好试验区。

第四节 发展目标

到 2015 年，经济发展能力明显增强。以交通、水利为重点的基础设施建设取得突破性进展；生态建设和环境保护取得明显成效，石漠化扩展趋势得到初步遏制，环境质量总体保持稳定，森林覆盖率达 45%以上；西南地区重要的能源和资源深加工基地基本建成，以能源、化工、装备制造、电子信息、新型节能建材为主的特色优势产业体系初步形成；城镇化进程显著加快，城镇化率达 40%左右；基本公共服务水平和均等化程度明显提升，高中阶段毛入学率达到西部地区平均水平，覆盖城乡居民的基本医疗卫生体系和社会保障体系基本建立，贫困人口大幅减少，城乡居民收入基本达到西部地区平均水平；人口自然增长率进一步下降。

到 2020 年，经济实力显著提升，现代产业体系基本形成，建成川滇黔结合部的区域性经济中心；现代交通运输网络基本建成，工程性缺水问题基本解决；节能减排和资源综合利用水平不断提高，石漠化扩展势头得到根本扭转，环境质量良好，森林覆盖率达 50%以上；城乡面貌明显改善，城镇化率达 45%以上；人民生活水平和质量不断提高，收入大幅增加，基本公共服务达到全国平均水平，与全国同步实现全面建成小康社会奋斗目标。

第三章 优化国土空间开发格局

根据资源禀赋、环境容量、开发程度和发展潜力，优化功能分区，培育形成试验区“一核、一带、多支点”国土空间开发新格局。

第一节 功能分区

产业集聚区。包括矿产开采区、工业开发区和城镇建成区。充分利用这些区域基础条件好、产业发展潜力大、资源环境承载能力强的优势，承担试验区推进工业化、信息化和城镇化的主要功能。

特色农业区。包括坝地粮食作物区、山地经济作物区和畜牧区等点状、面状区域。发挥地理、气候优势，着力发展小杂粮、马铃薯、茶叶、蔬菜、核桃、中药材、草地生态畜牧业等特色农业。

生态保护区。包括西部高原石漠化治理与水源涵养林区、中东部生态环境综合整治区、东南部石漠化综合治理与水土保持区、东北部水土保持与石漠化防治区。对 25 度以上陡坡耕地通过人工措施和自然修复，实现生态恢复；对商品林区等生态控制区域，实行计划性采伐更替；对国家公益林、地方公益林、森林公园、自然保护区、风景名胜区、湿地等生态敏感区域，实行严格保护。

第二节 空间结构

突出主城区带动作用。加快建设毕节主城区，积极推进大方县撤县设区，规范建设双山新区，拓展城市空间，优化城市功能，带动产业与人口集聚，努力把试验区建成川滇黔结合部的区域性中心城市、综合交通枢纽、新兴工业城市、商贸物流中心和生态文明示范城市。

打造贵阳-毕节经济带。依托威宁经黔西至金阳高速公路、成都至贵阳快速铁路，培育建设威宁-赫章-毕节主城区-黔西-贵阳综合经济带，壮大节点城市综合实力，促进产业集群发展，建设成为特色鲜明、技术水平高、配套能力强、优势产业集聚的工业走廊。

培育一批中小城镇。支持符合条件的县撤县设市，合理开发并有效利用能源和矿产资源，进一步拓展产业发展空间，促进集聚发展。调整百里杜鹃风景名胜区行政区划。推进试验区内中小城镇与主城区基础设施互连互通、产业协同配套发展、生产要素自由流动。以特色产业为依托，把一批基础设施较为完善、区位突出、发展潜力大的中心镇建设成为特色鲜明的重点城镇。

第四章 构建现代化基础设施体系

坚持把交通、水利等基础设施建设放在优先地位，加大

财政投入支持力度，创新基础设施投融资体制机制，加快构建功能配套、安全高效的现代基础设施体系。

第一节 加强交通基础设施建设

鼓励和支持民间资本参与铁路项目建设和客货运输服务业务，支持组建以地方投资为主的合资铁路公司。加快干线铁路建设，打通对外连接的快速通道。重点建设成都至贵阳、叙永经毕节至织金、织金至纳雍铁路，规划研究建设毕节经水城至兴义、昭通经毕节至黔江等铁路，加快建设毕节铁路枢纽。研究论证贵阳经六盘水至毕节的城际轨道交通建设。支持发展城市轻轨和重点矿区建设专用(支线)铁路。

加大财政性资金对高速公路、农村公路建设投入力度。鼓励投资主体多元化，采取多种模式，完善公路建设投融资和运行管理体制机制。尽快建成杭州至瑞丽、厦门至成都高速公路毕节段，加快贵阳至黔西、水城经威宁至昭通等高速公路建设。加大国省干线、县乡公路改造力度，增加路网密度，改善路网结构。结合农村道路建设促进旅游公路发展。不断完善公路枢纽及客货站(场)点。到2020年，公路通车里程达到2.8万公里，干线公路网络基本形成，实现具备条件的行政村通沥青(水泥)路。

加快乌江、赤水河航运建设，推进重点库区航道整治，改造及新建重点码头，完善水运配套设施。

适时试点放开低空空域，建设金沙、织金、百里杜鹃等通用机场，研究建设赫章通用机场。开展威宁机场前期工作。提升毕节飞雄机场等级，开通与北京、上海、广州、成都、昆明等大城市航线。

第二节 加快水利基础设施建设

创新水利发展体制机制，落实各项政策措施，多渠道筹集资金，保证水利投入稳定增长。积极完善水资源管理体制，实行最严格的水资源管理制度，抓紧确立水资源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污三条红线指标体系，落实各项任务措施，建立责任追究和考核制度，健全水资源监控体系。发展节水工业、节水农业，建设节水型社会。推进水资源有偿使用和水价改革。健全初始水权分配机制，开展水权交易试点，实现水权有序流转。加大对口支援试验区水利工作力度。以解决工程性缺水为重点，加快推进夹岩水利枢纽、龙官桥水库等一批骨干水源工程前期工作，尽快开工建设。抓紧实施金黔、松坪、宋官、红旗等大中型灌区续建配套和节水改造工程，稳步实施小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程和烟水配套工程。全面解决农村人口安全饮水问题。加快病险水库除险加固和中小河流治理，加快防洪体系建设。

第三节 推进通信、能源通道建设

建立和完善通信保障机制，积极推进体制机制创新，加快网络升级改造和信息技术创新，大力推进电信网、互联网、广播电视网“三网融合”，加快城市光纤宽带接入，基本实现行政村通宽带和自然村通信信号覆盖。加强和改进网络与信息安全管理工作，强化应急保障基础设施建设。实施电子政务提升工程和“三农”信息服务工程。推动能源通道建设。优化调整电源点布局和电网结构，加快毕节一大兴电力通道建设，开展主干电网和城乡电网建设与改造，提高电网安全运行能力。加快风力发电接入系统建设。研究建设与贵阳等地相连通的天然气管线。建设毕节成品油库。

第五章 加强生态文明建设

树立生态文明理念，开展生态补偿试点，建设长江、珠江两江上游生态安全体系，增强试验区可持续发展能力。

第一节 完善生态保护与建设机制

深化集体林权制度改革，规范林权流转，建立林业合作经营机制，开展森林资源资产评估，引导建立以林权抵押贷款为主的多元化投入机制。鼓励社会资本以多种方式参与生态建设。探索建立森林保险制度，支持开展林下经济示范基

地建设，将毕节纳入林权管理服务中心标准化建设试点范围。建立经营性用材林5年限额采伐控制机制，允许年度结余采伐计划结转使用和拍卖。加快林业生态建设示范区发展步伐，继续实施石漠化综合治理、天然林资源保护、防护林体系建设、小流域综合治理等重点生态修复工程，积极发展后续产业。根据退耕还林总体部署，将25度以上陡坡耕地逐步退耕还林。加强自然保护区基础设施建设，加大草海恢复治理，支持百里杜鹃、油杉河和冷水河申报国家级自然保护区和风景名胜区。积极研究将试验区纳入生态文明示范工程试点市范围，创建生态文明城市，统筹推进环境友好型社会建设。

第二节 健全环境保护机制

完善环境保护投入制度，积极推进环境保护和污染治理市场化运营。积极推进赤水河、六冲河、三岔河、偏岩河等流域水环境综合整治。提高城市污水和生活垃圾处理装置的运行负荷率，改革、完善城市污水和生活垃圾处理收费方式，提高收缴率。新建毕节主城区第二污水处理厂和各县城的第二污水处理厂。建设主城区第二垃圾填埋场、双山新区和重点镇的垃圾处理设施，积极推进危险废物规范化管理和处置。完善排污许可证制度，发展排污权交易市场。提高环境准入门槛，强化工业污染控制，对重点行业企业实施重点监

控。完善环境监测预警制度，建立环境污染事故应急处置体系。到 2020 年，集中式饮用水源一级保护区水质达到 II 类标准，城市空气质量达到二级以上标准，城镇污水处理率和垃圾无害化处理率达到西部地区平均水平。

第三节 探索建立生态环境补偿机制

按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制。进一步加大中央财政均衡性转移支付力度。建立和完善生态公益林补偿和流转机制。探索建立林业碳汇交易机制，发展碳汇林业。鼓励和引导乌江流域上下游之间开展生态补偿。严格执行矿山环境恢复治理保证金制度。加强矿山资源利用，提高植被覆盖率。推进国家可持续发展实验区建设。

第六章 推进新农村建设

夯实农业农村发展基础，加快发展现代农业，扎实推进新农村建设，探索建立以城带乡、以工促农、城乡一体发展的体制机制，实现城乡协调发展。

第一节 建立发展现代农业的体制机制

建立促进现代农业建设的投入保障机制。创新土地管理

体制，实行最严格的耕地保护制度，确保耕地总量不减少、质量不降低。对农业综合开发项目探索试行先建后补的民办公助机制。继续实施农田水利基本建设、土地综合治理、节水改造、烟水配套等工程。优化农业生产布局，推进高海拔山区优质杂交玉米制种基地、优质粮油生产基地建设，加快特色农业基地建设，打造“乌蒙”品牌。深入推进山区现代农业示范区建设。强化基层农技推广体系建设，在统筹整合强农惠农富农资金、发展农民专业合作社、创新产业化经营机制、创新金融支持手段等方面，探索行之有效的办法。积极推进农产品质量安全标准示范县建设，提高动植物疫病防控监管能力。引导和支持城乡各类社会服务组织和机构为现代农业提供社会化服务。

第二节 建立推进新农村建设体制机制

深入推进农村集体土地产权制度改革，推动建立“产权清晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理”的农村集体土地产权制度，落实农民对土地的使用权和房屋、林木等资产的所有权。尽快建立健全产权交易平台，加快林地、林木流转制度建设。改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作，积极稳妥地推进农村集体经营性建设用地流转，建立健全制度政策，探索农村集体建设用地所有权、使用权实现方

式，逐步建立城乡统一的土地市场，探索农村宅基地集约节约利用新机制，在集体经济组织内建立宅基地有偿使用制度，建立超标宅基地退出机制，探索在规划的新农村建设集中用地区中的农村宅基地管理办法。加强新农村规划建设，实行村庄整治，开展农村环境综合治理和农村生态文明建设，实施水、路、电、气、房和优美环境“六到农家”工程。积极发展休闲农业、乡村旅游和农村服务业，繁荣农村经济。完善村民一事一议筹资筹劳办法，健全农村公益事业建设机制。落实村级组织运转经费保障机制，逐步解决行政村运转困难问题，积极稳妥化解乡村债务。

第三节 做好扶贫攻坚工作

加快资源开发和特色优势产业发展，创新产业化推进扶贫开发模式，建立和完善区域经济发展带动、集团帮扶脱贫的新机制，促进“整村推进”向“连片推进”转变。结合城镇化布局，稳步推进深山区、石山区等生存条件恶劣地区扶贫搬迁和生态移民工程。实施教育扶贫工程，开展以职业教育实现就业脱贫试点。探索贫困县乡“摘帽不脱钩、减贫不减补”的激励机制。推进扶贫开发与农村最低生活保障制度及社会保险、救助、福利制度有效衔接，完善城乡低保标准与物价上涨挂钩的联动机制。建立中央和地方财政专项扶贫资金逐步增加，社会力量、慈善事业积极参与的资金投入机

制。创新支农资金管理体制机制，整合支农增量资金、国家扶贫增量资金及地方资金，吸引其他资金参与扶贫开发。探索建立资源富集地区农村集体和农户入股参与自然资源开发，增加农民财产性收入新机制。加强对试验区定点扶贫和对口帮扶，形成专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫新格局。

第四节 推动城乡协调发展

加快新型工业化、特色城镇化和农业现代化进程，实现工业化与城镇化的良性互动，创建山地新型城镇化试验区，推动农业人口向城镇和新型农村社区集中、工业向园区集中、农用地向适度规模经营集中，促进城乡统筹发展。以完善城乡规划为先导，编制毕节市城镇体系规划，统筹城乡基础设施建设和产业布局。以深化市场化改革为动力，统筹城乡资源要素配置，推动城区企业向农村延伸服务，发展农村服务业和乡镇企业，形成城乡一体联合互动的产业格局。以转移农业富余劳动力为突破，统筹城乡就业创业，加大农村劳动力就业创业培训力度，支持农民工返乡创业，强化创业就业、技能培训、社会保险以及劳动维权等综合服务能力。以完善公共财政体制为支撑，统筹城乡基础设施建设和基本公共服务体系建设，积极推进城乡公共资源均衡配置。推进城乡教育、医疗卫生、公共文化协调发展。按照国家统一部署，规范有序开展低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点工

作，实现各类建设少占地、不占或少占耕地，提高土地资源利用综合效益。探索建立农村土地交易听证制度。积极推进国土资源管理制度配套改革试点。积极稳妥推进户籍管理制度改革，落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策，引导非农产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移，逐步满足符合条件的农村人口落户需求。

第七章 促进资源富集区转型发展

坚持走新型工业化道路，建立优化产业布局 and 结构升级的引导机制，推动资源依赖向创新驱动转变，改造提升传统产业，发展战略性新兴产业、现代服务业，积极承接产业转移，促进产业集聚，构建具有试验区特色的产业体系。

第一节 建立产业布局和发展引导机制

探索建立试验区产业集聚与布局优化协调机制，立足区内产业特点和资源禀赋，促进传统产业提升与新兴产业加快发展，着力构建现代产业体系，提高产业竞争力和经济效益。改造提升资源开发和资源深加工产业，实现单一煤电产业向多元产业转型；加快发展战略性新兴产业，着力推进产业升级。实行差别化的产业政策，实施优势资源转化战略，支持在试验区优化布局建设能源资源加工和转化利用项目，建设

资源深加工基地。创新资源高效利用模式，推广市场化节能减排机制。强化节能减排目标责任，完善目标体系，健全监督管理机制，严格执行环境影响评价制度，实行主要污染物总量控制。

第二节 提升能源资源综合利用水平

加大矿产资源的整装勘查力度。完善矿产资源有偿使用制度，理顺资源收益分配关系。建立健全资源开发补偿机制，规范企业承担资源补偿、生态环境修复的社会责任和义务。科学制定资源性产品成本的财务核算办法，完善价格形成机制，促进资源节约利用。合理规划布局煤炭资源开采，加快试验区内黔北矿区和织纳矿区织金区煤矿建设，推进煤炭企业兼并重组，淘汰不具备安全生产条件、乱采滥挖严重浪费资源的落后产能，到 2020 年煤炭产量达到 2 亿吨左右。稳步发展大型高效燃煤火电机组，建设织金电厂、黔北电厂“上大压小”异地新建等项目。按照国家相关规定，稳步开展电力价格改革试点，在七星关、织金、赫章等县区率先开展大用户直供电试点，对农产品加工等劳动密集型产业在用电量、用电价格等方面给予特殊政策支持。

第三节 建立资源加工循环利用体系

提高市场准入门槛，加快淘汰落后产能，对产能过剩行

业坚持新增产能与淘汰产能“等量置换”或“减量置换”的原则，遏制低水平重复建设，防止新增落后产能。依托煤电资源优势和新工艺、新技术，稳步发展煤的精深加工和关联产业。重点发展煤制烯烃、煤制油、煤制天然气、煤制乙二醇和煤炭气化、液化等深加工产品，加快建设毕节煤制清洁燃料示范项目。推进织金煤磷电化、金沙煤电烯烃一体化基地建设，加快黔西煤电铝一体化建设。支持毕节与重庆合作开展煤炭资源深加工利用，建设华润（毕节）循环经济工业基地。研究建设纳雍煤制乙二醇项目，提升赫章热铸联轧加工水平。鼓励发展非金属精细化工，扶持发展林化工。推进资源加工循环利用。依托现有工业园区，开展循环化改造，注重上下游产业布局，推进煤矸石、煤泥、煤层气与煤共伴生资源及粉煤灰、尾矿等工业废弃物资源化、规模化和产业化利用。开展煤矿、磷矿和电力、化工等矿井水、工业污水循环利用，提高污水资源化综合利用率。鼓励试验区创建循环经济示范城市，加快赫章资源型城市转型发展。

第四节 培育壮大新兴产业

创新有利于培育发展新兴产业的体制机制。以载货汽车生产项目为龙头，积极发展汽车、摩托车产业，做大做强汽车及零部件产业，提高整车及零部件产品开发、系统配套和模块化供货能力，加快毕节载货汽车制造基地和赫章铸造基

地建设。积极推进渝黔合作汽摩配件产业基地和西南零部件毕节交易中心建设。推进矿山机械、电工电器机械、农业机械等特色装备制造项目建设。规范发展废旧汽车、家电、电子产品拆解加工利用。培育发展新能源、新材料和生物等战略性新兴产业。规划建设利用煤层气、风力、垃圾、生物质发电的示范项目，积极开发页岩气资源。有序发展硅、稀土、镍、钼等新材料产品。加快发展以天然药物为主、具有民族配方特色的现代中医药业。强化企业技术创新主体地位。加快科技服务平台建设，推进科技风险投资、科技咨询和中介服务业发展，促进科技成果的转化和应用。

第五节 创新发展现代服务业

探索特色民族文化与旅游融合发展新路子，加快发展文化旅游和生态旅游产业。打造精品景区和旅游线路，重点建设百里杜鹃、织金洞、草海、九洞天和慕俄格古城、水西古城、大屯土司、石门坎等文化旅游区。研究建设百里杜鹃、大方等文化旅游集聚区。支持具备条件的重点景区申报世界自然遗产，加快赫章县可乐国家考古遗址公园项目建设。支持试验区大力发展红色旅游。加强旅游公共服务体系建设。积极发展乡村旅游，建设一批旅游特色村寨。深化文化体制改革，创新文化发展理念，积极引进战略投资者，建设一批重点民族特色文化产业项目。做大做强民族歌舞、工艺美术、

节庆会展、戏剧影视等文化产业。

大力发展现代物流业。规划建设七星关、织金等重点物流园区和毕节中药材交易中心、威宁马铃薯等农特产品批发交易市场，积极发展现代运输方式和第三方物流，把毕节建设成为区域重要商贸物流中心。

扎实推进金融服务业改革发展。支持毕节农村金融改革，探索金融推动集中连片贫困地区跨越发展中的有效途径。支持和鼓励金融机构在试验区设立分支机构。支持设立村镇银行、农村资金互助社等新型农村金融机构和小额贷款公司等经济组织。鼓励金融机构有效增加对“三农”和小型微型企业的信贷投入。拓宽融资渠道，支持符合条件的企业通过上市或者发行企业（公司）债券、中小企业集合债和非金融企业债务融资工具等方式融资。

第六节 有序承接产业转移

积极营造有利于承接产业转移的体制环境，探索承接产业转移利益协调和补偿机制，提高完善金融服务水平，引导生产要素合理流动。加强公共服务创新平台支撑，主动为产业转移企业和项目提供有关咨询服务和开展科技创新工作。加快转变政府职能，深化行政审批制度改革，提高办事效率，营造良好的发展环境。积极引导产业集聚，合理规划和稳步推进开发区建设，优先考虑在具备条件的地区设立开发区。

探索与东中部地区和其他省市合作互动、共建产业园区模式，形成一批以现代制造业、高新技术产业为主要特色的产业园区。推动毕节、织金、威宁经济开发区有序承接产业转移。推进园区扩区调位，支持符合条件的省级开发区升级为国家级开发区，重点工业园区创建为国家新型工业化产业示范基地。

第八章 完善基本公共服务体系

大力发展以保障和改善民生为重点的社会事业，创新人口数量控制与质量提高并重体制机制，逐步建立符合市情、覆盖城乡、公平合理的基本公共服务体系，促进人的全面发展。

第一节 突出教育优先发展地位

推进国家教育体制改革试点，优化教育资源配置，健全教育投入保障机制，全面推进素质教育。建立义务教育资源均衡配置机制，推进毕节贫困山区教育改革发展试验区建设。加大对农村学前教育推进工程和农村中小学建设的支持力度，加快义务教育学校标准化建设，逐步解决农村义务教育基础设施薄弱问题，逐步消除“大班额”、“校外寄宿”等现象，保留并认真办好必要的村小学和教学点。深化基础教

育课程改革，提高中小学教育教学质量和综合办学水平。加大对农村家庭经济困难学生资助力度，扩大覆盖面。全面落实农村义务教育学生营养改善计划。加大农村教师“特岗计划”倾斜力度，以及对农村边远地区学校教师周转宿舍建设的支持力度。加快普及高中阶段教育，支持基础薄弱县改扩建一批普通高中和中等职业学校，支持双山新区发展职业教育。创新职业教育办学模式和人才培养模式，落实好中等职业教育免学费政策。根据试验区经济社会发展需要，积极创造条件，在毕节市设置一所多科性大学和一所医学类高等院校，吸引和支持国内重点高校到试验区合作创办高层次人才培养及综合科研项目，并有针对性地引进海外高层次人才及急需项目。鼓励支持社会力量举办各类教育机构。

第二节 提升医疗卫生服务能力

全面推进医药卫生体制改革，完善基本医疗卫生制度，使人人享有基本医疗卫生服务。推进部省合作，支持试验区卫生事业跨越式发展，建立健全公共卫生服务网络，加强卫生监督、疾病预防控制、职业病防治机构能力建设，提高重大传染病疫情和公共卫生突发事件的预防、处置能力。加快县、乡、村三级医疗卫生服务机构标准化建设，提高地市级医院服务能力，加强儿童医疗保健服务网络建设。加快全科医生培养，“特岗医生”计划向试验区倾斜。加强对乡村医

生的系统培训，努力提高乡村医务人员福利待遇，力争到2020年千人口床位数达到全国平均水平。建立城市医院对口支援农村医疗卫生工作的制度。建立大病救助机制，对发生高额医疗费用的参保（合）居民和大病贫困患者给予更高水平医疗费用补助，缓解因病致贫、因病返贫现象。

第三节 全面做好人口和计划生育工作

加强人口计划生育服务体系建设，深入推进国家免费孕前优生健康检查试点工作，提高出生人口素质。完善人口计划生育利益导向政策体系，继续实施农村计划生育家庭奖励扶助、计划生育家庭特别扶助和“少生快富”千户示范工程。推动人口计划生育管理体制机制创新，推广实施诚信计划生育奖励政策，进一步完善人口计生“双诚信、双承诺”工作机制，形成具有试验区特色的“诚信计生”模式。建立健全引导人口迁移流动政策，实现人口分布与生态环境保护、产业布局、城乡发展相协调。

第四节 完善劳动就业和社会保障体系

加强公共就业服务体系建设，为城乡劳动者提供优质高效就业服务。加强职业技能培训，提升劳动者就业创业能力，扩大培训规模，提高培训实效。全面落实好有关扶持小型微型企业创业和大学生创业就业的优惠政策，大力扶持民营经

济发展，培育和支持建设小企业创业基地。加快完善城镇职工基本养老、医疗、失业、工伤、生育保险制度，抓好非公有制企业从业人员、灵活就业人员、城镇困难群众和农民工参保工作。实现城乡居民养老保险全覆盖，不断提高居民医保和新农合的覆盖水平和保障水平。健全城乡困难群体、孤儿、残疾人和优抚对象等特殊群体的社会保障机制，提高农村五保供养标准。加大对试验区人力资源和社会保障服务平台及信息化工程建设的资金扶持。建立健全市场配置和政府保障相结合的住房制度，大力推进城镇保障性安居工程建设，继续实施农村危房改造。大力实施采煤沉陷区等地质灾害危险区域农村住房的避险搬迁。加强房地产市场调控，促进房地产市场平稳健康发展。

第五节 繁荣文化体育事业

加快推进公益性文化单位改革，创新公共文化服务运行机制，大力发展公益性文化事业，加快图书馆、文化馆、博物馆和乡（镇）、村文化站（室）建设，推动乡镇综合文化站、村文化活动室开展丰富多彩的基层文化活动，形成布局合理、设施完善的市、县、乡、村四级公共文化网络。继续实施广播电视“村村通”、全国文化信息资源共享、直播卫星公共服务户户通、农村数字电影放映等文化惠民工程，加快构建覆盖城乡的公共文化服务体系，加强物质文化遗产、

非物质文化遗产和自然遗产保护、历史文化名城名镇名村和传统村落保护，打造一批民族采风、绘画写生和原生态民族文化研究与开发基地。有序推进体育场（馆）、农民体育健身工程等公共体育设施建设，在具备条件的地方研究建设国家高原运动示范基地、田径中长跑训练基地。开展民族传统体育运动，举办特色体育赛事。

第六节 创新社会管理体制机制

完善社会管理体制，强化社会管理和公共服务职能，发挥基层群众性自治组织、各类社会组织和企事业单位系统的协同作用，动员和组织公民依法参与社会管理。完善城乡社区网格化服务管理体系，全面深化市县乡三级视频接访机制，加强源头治理，防止和减少社会问题产生。加强动态协调，及时化解社会矛盾。加强应急管理，有效应对和妥善处置突发公共事件，加强公共安全体系建设。创新基层管理服务，建立健全留守儿童、留守老人爱心驿站，大力加强和改进流动人口和农村留守群体的服务管理工作。健全维护群众权益机制，畅通和规范公众诉求表达渠道。

第九章 提升对内对外开放合作水平

深入实施开放带动战略，加强区域合作，不断扩大开放

领域和范围，探索对内对外开放新途径。

第一节 提升对外经贸水平

推进内陆开放型经济建设，拓展对外开放的广度和深度。利用中国—东盟自由贸易区、大湄公河次区域和云南桥头堡、泛珠三角地区等平台，积极参与东南亚、南亚等国际区域合作。有重点地扩大出口，促进对外贸易发展，加强外汇管理服务，推进贸易投资便利化。加快改善发展环境，创新招商引资模式，开放投资领域，简化外商投资审批程序，利用东中部投资与利用外资并举，吸引国际产业和资本向试验区转移，吸引国内外优秀企业参与试验区内企业的改组改制。支持在条件成熟时按程序申请设立试验区海关及海关特殊监管区域，鼓励加工贸易企业向海关特殊监管区域集中，促进加工贸易转型升级。培育生产加工基地、服务外包基地、保税物流基地、鲜活产品出口基地，开拓国际贸易市场。加强引进国外人才智力工作，积极探索东部地区引智成果向试验区“二次转化”。

第二节 加强与国内相关区域的经济合作

建立与周边地区的合作交流机制，加快生产要素自由流动，促进产业合理分工。探索基础设施共享共建机制，加强对外通道建设，形成区域交通互联互通格局。推进贵阳遵义

毕节“金三角”、攀西-六盘水经济区规划建设，促进区域经济一体化。依托重庆经济合作区市长联席会、乌蒙片区旅游合作联盟峰会等平台，积极融入成渝经济圈、滇中经济区、黔中经济区，广泛开展经济技术合作，建立信息共享平台。加强与珠三角、长三角地区的经济联系，加快深(圳)毕(节)产业基地等合作平台建设，承接珠三角产业转移，拓展区域合作空间和领域。

第十章 政策保障

第一节 加强组织领导

研究建立试验区规划实施协调机制，加强对试验区建设的指导、协调和服务，研究制定具体工作方案，推动《规划》各项指标和任务的落实。国务院有关部门要按照职能分工，密切配合，加强与有关方面的沟通，做好与国家总体规划和相关专项规划的衔接，在试验区专项规划编制、政策实施、项目安排、体制机制创新等方面给予积极支持，指导和帮助地方政府切实解决《规划》实施过程中遇到的问题。鼓励和支持有关部门将行业试点任务放在试验区先行先试，签订部省共建协议。对已确定的试点任务，要制定实施方案，加强指导和督促检查，及时总结推广经验做法。充分发挥试验区专家顾问组作用，为《规划》实施提供智力支持。

贵州省人民政府要切实加强对《规划》实施的组织领导，健全机制，明确分工，落实责任，统筹推进试验区建设各项工作，涉及的重大政策和建设项目按程序另行报批。要按照《规划》确定的功能定位、空间布局和发展重点，积极创造条件，有序推进《规划》实施。东部地区要加大对毕节市的帮扶力度，积极支持试验区建设。

第二节 深化多党合作

深入探索试验区贯彻落实中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的新途径和新办法，完善统一战线参与毕节试验区建设联席会议制度，加强联席会议成员单位之间密切合作。建立协调推进机制，加大“助推发展、智力支持、改善民生、生态建设、示范带动”五大“同心工程”实施力度。完善决策前和在决策执行中政治协商以及追踪反馈机制、邀请党外人士参加有关行政执法检查及听证活动的参政合作机制、党外代表人士培养选拔使用机制，努力把民主党派、工商联和无党派人士建言献策的政治资源，统一战线人才荟萃的智力资源，非公有制企业和港澳台以及海外统战成员的经济资源等聚合起来。深入推进对口帮扶，探索建立与东部地区省市统战系统的合作机制，加快统一战线“同心产业园”建设，积极承接对口帮扶地产业转移。把试验区建设成为统一战线服务科学发展的试验区、多党合作的示范区、贯彻“同

心”思想的模范区。

第三节 强化政策支持

中央财政在现有资金渠道内加大对交通、水利、教育等领域支持力度。研究开展煤炭等资源税从价计征改革试点。健全县级基本财力保障机制，增强基层政府提供基本公共服务的能力。

对符合国家产业政策的项目，在规划和项目核准等方面予以优先支持。中央预算内投资优先向试验区民生工程、基础设施和生态环境等领域倾斜，建立专项补助制度，逐年递增补助额度。中央安排的公益性建设项目，取消县以下（含县）以及集中连片特殊困难地区的市级配套。研究提高纳入国家规划的重大基础设施项目资本金补助比例。

在符合国家法律和相关规定的情况下，引导商业银行加大信贷投放力度，重点用于保障性安居工程等民生领域。建立健全国有大型银行支持试验区发展长效机制。综合运用多种手段支持农村金融发展，继续实施农村金融机构定向费用补贴政策，扩大农业保险覆盖面和农业保险保费补贴范围。对农村信用社实行较低存款准备金率。

第四节 落实督促检查机制

发展改革委要会同贵州省人民政府加强对《规划》实施

情况的跟踪分析和监督，组织开展《规划》实施中期评估。加强与“十二五”规划纲要、主体功能区规划和乌蒙山片区区域发展与扶贫攻坚规划等相关规划的衔接，针对实施中出现的新情况，适时对规划进行调整。及时协调解决重大问题，确保规划顺利实施。