

附件：

武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划

(2011—2020 年)

国务院扶贫开发领导小组办公室
国家发展和改革委员会
二〇一一年十月

目 录

序 言	7
第一章 基本情况	8
第一节 规划范围	8
第二节 自然条件	8
第三节 经济社会发展	9
第四节 贫困状况与特殊困难	10
第五节 发展机遇	11
第六节 重大意义	12
第二章 总体要求	12
第一节 指导思想	12
第二节 基本原则	13
第三节 战略定位	14
第四节 发展目标	15
第三章 空间布局	18
第一节 功能分区	18
第二节 空间结构	19
第三节 城镇布局	20
第四章 基础设施建设	21
第一节 交通	22
第二节 水利	24
第三节 能源	25

第四节	通信和信息化	26
第五节	城市基础设施	27
第五章	产业发展	27
第一节	旅游业	27
第二节	特色农业	30
第三节	加工制造业	32
第四节	现代服务业	32
第五节	民族文化产业	33
第六节	产业结构调整与产业协作发展	34
第七节	产业化扶贫	35
第六章	改善农村基本生产生活条件	36
第一节	小城镇与村庄建设	36
第二节	改善农业生产条件	37
第三节	改善人居环境	37
第七章	就业与农村人力资源开发	38
第一节	就业促进与农村劳动力转移	38
第二节	提高农村劳动力素质	39
第八章	社会事业发展与公共服务	41
第一节	教育	41
第二节	医疗卫生	42
第三节	科技文化体育	44
第四节	社会保障	45
第五节	加强和创新社会管理	45
第六节	公共服务一体化建设	46
第九章	生态建设和环境保护	46
第一节	重要生态功能区	46

第二节	生态建设	48
第三节	环境保护	49
第四节	防灾减灾与应对气候变化	50
第十章	改革创新	50
第一节	深化体制改革	50
第二节	扶贫机制创新	52
第三节	协作机制创新	53
第十一章	政策支持	53
第一节	财政、税收和金融政策	53
第二节	投资、产业政策	55
第三节	土地政策	56
第四节	生态补偿政策	56
第五节	帮扶政策	57
第六节	扶持重点群体	57
第七节	重大政策和项目贫困影响评估	58
第十二章	组织实施	58
第一节	组织协调	58
第二节	规划管理	59
第三节	监测评估	60
附 表		
武陵山片区行政区域范围		61
附 图		
图 1. 武陵山片区行政区划图		62
图 2. 武陵山片区三维地形图		63

序 言

按照中央把集中连片特殊困难地区(以下简称“连片特困地区”)作为新阶段扶贫攻坚主战场的战略部署和国家区域发展的总体要求,决定率先启动武陵山片区区域发展与扶贫攻坚试点工作,为全国其他连片特困地区提供示范。

武陵山片区跨湖北、湖南、重庆、贵州四省市,集革命老区、民族地区和贫困地区于一体,是跨省交界面大、少数民族聚集多、贫困人口分布广的连片特困地区,也是重要的经济协作区。

根据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》(中发〔2011〕10号)和《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》(国发〔2009〕3号)的要求,依据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《中共中央国务院关于深入实施西部大开发的若干意见》(中发〔2010〕11号)、《全国主体功能区规划》(国发〔2010〕46号)和《关于下发集中连片特殊困难地区分县名单的通知》(国开发〔2011〕7号)编制本规划。

本规划按照“区域发展带动扶贫开发,扶贫开发促进区域发展”基本思路,把集中连片扶贫攻坚和跨省合作协同发展有机结合起来,明确了片区区域发展与扶贫攻坚的总体要求、空间布局、重点任务和政策措施,是指导片区区域发展和扶贫攻坚的重要文件。

本规划规划期为2011—2020年。

第一章 基本情况

第一节 规划范围

本规划区域范围依据连片特困地区划分标准及经济协作历史沿革划定,包括湖北、湖南、重庆、贵州四省市交界地区的 71 个县(市、区),其中,湖北 11 个县市(包括恩施土家族苗族自治州及宜昌市的秭归县、长阳土家族自治县、五峰土家族自治县)、湖南 37 个县市(包括湘西土家族苗族自治州、怀化市、张家界市及邵阳市的新邵县、邵阳县、隆回县、洞口县、绥宁县、新宁县、城步苗族自治县、武冈市,常德市的石门县,益阳市的安化县,娄底市的新化县、涟源市、冷水江市)、重庆市 7 个县区(包括黔江区、酉阳土家族自治县、秀山土家族苗族自治县、彭水苗族土家族自治县、武隆县、石柱土家族自治县、丰都县)、贵州 16 个县市(包括铜仁地区及遵义市的正安县、道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县、凤冈县、湄潭县、余庆县)。国土总面积为 17.18 万平方公里。2010 年末,总人口 3645 万人,其中城镇人口 853 万人,乡村人口 2792 万人。境内有土家族、苗族、侗族、白族、回族和仡佬族等 9 个世居少数民族。

第二节 自然条件

武陵山片区属亚热带向暖温带过渡类型气候。境内有乌江、清江、澧水、沅江、资水等主要河流,水能资源蕴藏量大。土地资源丰富。矿产资源品种多样,锰、锑、汞、石膏、铝等矿产储量居全国

前列。旅游资源丰富,自然景观独特,组合优良,极具开发潜力。

区内森林覆盖率达 53%,是我国亚热带森林系统核心区、长江流域重要的水源涵养区和生态屏障。生物物种多样,素有“华中动植物基因库”之称。

第三节 经济社会发展

经济发展。2001 年到 2010 年,片区地区生产总值和财政收入分别增长 3.57 倍和 3.73 倍,城镇和农村居民收入分别增长 2.34 倍和 2.36 倍,金融机构存、贷款余额分别增长 5.92 倍和 3.6 倍,一、二、三产业结构比例由 35:30:35 调整为 22:37:41,城镇化率由 16% 增长到 28%。基础设施建设取得明显进展。渝怀、枝柳等铁路,沪昆、渝黔、渝湘等高速公路,张家界、黔江、铜仁等机场,以及规划和建设中的渝利、黔张常高速和沪昆客运专线等跨区域重大交通项目,初步构筑起武陵山区对外立体交通大通道,具备了一定发展基础和条件。

社会事业。教、科、文、卫等社会事业得到长足发展。全面实现“普九”,2010 年,7-15 岁适龄儿童在校率达到 97.65%,成人文盲率下降到 2.2%;每万人专业技术人员数达到 133.6 人,科技攻关、科技成果转化率不断提高;卫生医疗条件逐步改善,每万人有医护人员 10.18 人,拥有病床 12.85 张,所有乡镇都设立了卫生院,77.7% 的村建立了村级卫生室,新型农村合作医疗参合率达 89.73%;农村低保覆盖面逐步扩大,2010 年全区共有 251.73 万人享受低保。

民族文化。片区民族融合和文化开放程度高,内外交流不存在语言文化障碍。在漫长历史过程中,形成了以土家族、苗族、侗族、仡佬族文化为特色的多民族地域性文化,民俗风情浓郁,民间工艺和非物质文化遗产十分丰富。各民族团结和睦,社会和谐稳定。

第四节 贫困状况与特殊困难

贫困面广量大,贫困程度深。2010年,农民人均纯收入3499元,仅相当于当年全国平均水平的59.1%。按照国家统计局测算结果,2009年农民人均纯收入低于1196元的农村贫困人口301.8万人,贫困发生率11.21%,比全国高7.41个百分点。《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》实施期间,武陵山片区共确定11303个贫困村,占全国的7.64%。片区71个县(市、区)中有42个国家扶贫开发工作重点县,13个省级重点县。部分贫困群众还存在就医难、上学难、饮用水不安全、社会保障水平低等困难。

基础设施薄弱,市场体系不完善。片区内主干道网络尚未形成,公路建设历史欠账较多,水利设施薄弱且严重老化,电力和通讯设施落后。有47个乡镇不通沥青(水泥)路,占乡镇总数的3.41%;9271个行政村不通沥青(水泥)路,占行政村总数的40.25%;7790个村没有完成农网改造任务,占行政村总数的33.82%。区内仓储、包装、运输等基础条件差,金融、技术、信息、产权和房地产等高端市场体系不健全。产品要素交换和对外开放程度低,物流成本高。

经济发展水平低,特色产业滞后。2010年,一、二、三产业结构比例为22:37:41,与全国10:47:43相比,第一产业比例明显偏高。片区人均地区生产总值只有9163元,明显低于全国平均水平。城镇化率比全国平均水平低20个百分点。缺乏核心增长极,缺乏具有明显区域特色的大企业、大基地,产业链条不完整,没有形成具有核心市场竞争力的产业或产业集群。

社会事业发展滞后,基本公共服务不足。教育、文化、卫生、体育等方面软硬件建设严重滞后,城乡居民就业不充分。人均教育、卫生支出仅相当于全国平均水平的51%。中高级专业技术人员严重缺乏,科技对经济增长的贡献率低。

生态环境脆弱,承载能力有限。片区平均海拔高,气候恶劣,旱涝灾害并存,泥石流、风灾、雨雪冰冻等灾害易发。部分地区水土流失、石漠化现象严重。土壤瘠薄,人均耕地面积为0.81亩,是全国平均水平的60%。发展与生态保护矛盾尖锐,产业结构调整受生态环境制约大。

区域发展不平衡,城乡差距大。2010年片区人均地区生产总值和农民人均纯收入分别是全国平均水平的33.76%和59.1%,与2001年37.3%和62.68%相比,差距进一步拉大。2010年片区内城乡居民收入比为3.04:1,城乡差距明显。四省市片区之间、片区内各县之间的发展差距也不同程度存在。

第五节 发展机遇

武陵山片区发展尽管存在不少困难,但也有一些难得的机遇:

一是党中央、国务院高度重视区域协调发展,就西部大开发、扶贫开发作出了一系列战略部署,明确了加快贫困地区发展的总体思想、基本思路和目标任务,极大地激发了贫困地区各族群众脱贫致富的积极性、创造性。二是国家“十二五”国民经济和社会发展规划纲要明确提出,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,大力推进区域生产力布局调整和产业结构优化升级,为片区承接东部地区和中心城市产业转移、促进特色优势产业发展提供了机遇。三是在多年的发展实践中,片区内各级政府和群众形成了区域协作发展的共同意愿,开展了相关探索,积累了一定经验,为加快片区发展奠定了基础。四是随着综合国力显著增强,国家有能力、有条件加大对连片特困地区的扶持力度。

第六节 重大意义

加快武陵山片区区域发展,加大扶贫攻坚力度,有利于贫困人口整体脱贫致富,有利于缩小地区发展差距,有利于推动多民族交流与交往,有利于保障长江流域生态安全,有利于深入推进西部大开发和促进中部地区崛起;对促进各民族共同繁荣发展和社会和谐,促进区域经济协调发展,促进生态文明建设和可持续发展,对深入探索区域发展和扶贫攻坚新机制、新体制和新模式,为新阶段全国集中连片特殊困难地区扶贫攻坚提供示范,实现国家总体战略布局和全面建设小康社会的奋斗目标,具有十分重要的意义。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线,按照“区域发展带动扶贫开发,扶贫开发促进区域发展”基本思路,着力加强基础设施建设和生态建设,不断优化发展环境;着力培育特色优势产业,不断增强自我发展能力;着力改善农村基本生产生活条件,不断夯实农村发展基础;着力促进人力资源开发,不断提高贫困人口综合素质;着力发展社会事业,深入推进基本公共服务均等化;着力加快体制机制创新,努力形成全社会扶贫和全方位协作新格局,促进武陵山片区经济社会又好又快发展,率先实现连片特困地区区域发展与扶贫攻坚目标。

第二节 基本原则

坚持加快发展与扶贫攻坚相结合。把保障和改善民生作为发展的出发点和落脚点,通过片区发展为扶贫攻坚创造更好的基础条件,有效提高扶贫攻坚整体工作水平,使各族群众特别是贫困人口共享发展和改革成果;通过扶贫攻坚加快脱贫致富步伐,激发广大群众参与发展的积极性和创造性,有力推动和加快片区发展。

坚持加快发展与改革创新相结合。把解放思想、转变观念,大胆探索、锐意创新作为推动区域发展与扶贫攻坚的强大动力,深化重点领域和关键环节的改革,允许在相关领域先行先试。促进区内优势互补与协作发展,积极推进区域一体化建设,加强对外交流合作,打造全方位对外开放和全社会扶贫新格局。

坚持加快发展与保护生态相结合。以资源环境承载力为前提,以产业园区为重要载体,优化产业结构和空间布局。集约节约利用资源,严格保护耕地,改善生态环境。坚持高起点规划、高标准要求、高水平建设,走新型工业化、城镇化和农业现代化道路,切实转变经济发展方式,促进经济发展和生态建设形成良性互动格局。

坚持市场调节与政府引导相结合。充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,加快区域经济发展步伐。更加注重发挥政府政策的引导作用,大力促进各种资源向最困难的地区、最贫困的人口倾斜,确保贫困群体优先受益。

坚持统筹协调与突出重点相结合。促进连片特困地区发展是一个系统工程,既要着眼长远打牢发展基础,又要立足当前解决突出问题;既要统筹区域整体发展,又要着力突破最薄弱环节;既要通盘考虑总体规划,又要分步实施稳步推进。

坚持自力更生与国家支持相结合。片区广大干部群众是促进区域发展和扶贫攻坚的主体,要继续发扬不等不靠、自强不息和艰苦奋斗精神,不断增强自我发展能力;国家加强规划引导和政策指导,进一步加大投入力度,并广泛动员社会各界参与扶贫开发,解决片区发展的特殊困难。

第三节 战略定位

扶贫攻坚示范区。创新扶贫开发体制机制,探索区域发展和扶贫开发统筹推进新路子,探索专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫合

力攻坚新格局,探索连片开发与扶贫到户相结合新途径,为全国连片特困地区扶贫攻坚提供示范,为新阶段扶贫开发创造和积累经验。

跨省协作创新区。发挥深入实施西部大开发和促进中部地区崛起两大战略的政策优势,深化跨省市经济技术交流与合作,拓展与长三角地区、成渝经济区、长株潭经济区、武汉城市圈等重点经济区的合作,积极探索跨省交界欠发达地区经济一体化发展的新途径、新机制,实现优势互补,共同发展。

民族团结模范区。发扬片区各民族团结和睦、休戚与共的优良传统,紧紧围绕各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,广泛开展民族团结进步创建活动,巩固和发展平等、团结、和谐、互助的社会主义民族关系,共同推动经济社会发展的良好局面,建设民族团结模范区。

国际知名生态文化旅游区。利用丰富独特的山水生态和民族文化旅游资源优势,促进旅游产业转型升级和发展方式转变,推进省际生态文化旅游协作,建成国内外具有重大影响力的生态文化旅游区。

长江流域重要生态安全屏障。按照《全国主体功能区规划》要求,统筹经济社会发展与生态环境保护,推进生态文明建设,发挥亚热带森林系统核心区和国家生物多样性宝库的作用,建成长江流域重要生态屏障。

第四节 发展目标

到 2015 年,初步形成区域内良性互动的运行机制与体制,以旅游业为重点的特色优势产业加快发展,交通等基础设施骨架基本形成,公共服务能力显著增强,生态环境质量得到改善,人民生活水平得到提高,全面建成小康社会的基础更加牢固。

经济发展实现新跨越。以旅游业为重点的特色优势产业加快发展,地区生产总值年均增长高于 10%。综合交通运输骨架基本形成,县城通二级以上高等级公路,所有乡镇和 95% 以上的行政村通沥青(水泥)路;城镇化率明显提高,达到 38%,中心城市辐射和带动作用增强。

扶贫攻坚实现新突破。农民人均纯收入增幅高于 8%,贫困人口数量减少 50% 以上。农村饮水安全问题基本解决,贫困地区基本生产生活条件明显改善,特色优势产业初具规模,自我发展能力增强,扶贫开发合力攻坚机制基本形成,发展差距扩大的趋势得到初步扭转。

民生改善迈上新台阶。城乡基本公共服务水平明显提高,覆盖城乡的社会保障体系基本形成。九年义务教育成果进一步巩固,高中阶段教育毛入学率达到 80% 以上。县、乡、村三级医疗卫生服务网络基本健全,医疗保障水平全面提高,新型农村合作医疗参合率稳定在 90% 以上,实现新型农村和城镇居民社会养老保险制度全覆盖。城乡公共文化、广播影视服务体系基本完善。人口自然增长率控制在 6.4‰ 以内,逐步实现人口均衡发展。人民生活水平和质量普遍提高。

生态建设取得新成效。天然林得到有效管护,森林覆盖率提高到 57% 以上;城市污水处理率和生活垃圾无害化处理率均达到 80% 以上,重点生态功能区得到有效保护;单位地区生产总值能耗和主要污染物排放水平明显下降;防灾减灾能力显著增强,建成比较完善的预警、监测系统和较强的救援处置能力。

区域协作开创新局面。区域内协作步伐加快,合作体制机制基本建立,以旅游业协作发展和基本公共服务共建共享为基础的一体化发展格局初步形成。对外开放迈出新步伐,与周边地区和中心城市经济联系更加密切。各民族团结奋斗,共同推进经济社会发展,平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系得到进一步巩固和发展。

到 2020 年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房,努力扩大城乡居民就业,城镇居民人均可支配收入大幅提高,农民人均纯收入增长幅度明显高于全国平均水平;基础设施日趋完善,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,农村社会保障和服务水平进一步提升;生态系统良性循环,结构优化、密切协作的产业发展格局形成,人均地区生产总值达到西部地区平均水平以上,城乡居民收入 and 经济发展实现同步增长,发展差距扩大趋势得到扭转;区域协作体制机制全面建立、高效运转,区域发展步入一体化协调发展轨道。民族团结稳定、社会和谐繁荣,与全国基本同步实现全面建设小康社会目标。

专栏1 主要发展指标
1. 地区生产总值年均增长率在“十二五”期间高于10%，“十三五”期间高于12%。
2. 城镇居民人均可支配收入年均增长率在“十二五”期间高于7%，“十三五”期间高于全国平均水平。
3. 农村居民人均纯收入年均增长率在“十二五”期间高于8%，“十三五”期间高于全国平均水平。
4. 城镇化率在“十二五”期末达到38%以上，“十三五”期末达到45%以上。
5. 人均教育、卫生、社保和就业四项支出在“十二五”期末达到全国平均水平的60%以上，“十三五”期末达到80%以上。
6. 高中阶段教育毛入学率在“十二五”期末达到80%以上，“十三五”期末达到90%以上。
7. 人口自然增长率在“十二五”期末下降到6.4‰以内，“十三五”期末下降到5.9‰以内。
8. 万元地区生产总值能耗在“十二五”期末下降到1.9吨标准煤以下，“十三五”期末下降到1.2吨标准煤以下。
9. 万元工业增加值用水量在“十二五”期末下降到200立方米以下，“十三五”期末下降到160立方米以下。
10. 森林覆盖率在“十二五”期末达到57%以上，“十三五”期末达到60%以上。

第三章 空间布局

第一节 功能分区

按照《全国主体功能区规划》，武陵山片区整体为限制开发区域，基本功能为生物多样性及水土保持。依据整体保护、点状发展的原则，将片区划分为三个区。

重点发展区。主要包括地市级城市和县城，约占区域总面积的6%。要充分利用城镇空间和产业基础条件，积极推进工业化、

城镇化,适度集中人口、集聚产业,着力提高综合承载能力。

农业生态区。主要包括河谷平坝及低坡丘陵地区,约占区域总面积的 18%。以种养殖业和村寨居住区为主,积极发展特色农业和现代农业。

生态保护区。主要包括森林、高山草场及世界自然遗产、各类各级自然保护区、森林公园、地质公园等重要生态功能区,约占区域总面积的 76%。以生态建设与环境保护为主,除适当发展生态旅游、种养殖业和必要的科学试验外,限制其他生产建设活动。结合生态建设和扶贫开发,人口适当异地安置。

第二节 空间结构

主体空间结构。依托铁路、高速公路,发挥中心城市辐射带动作用,加强与重庆主城区、武汉市、贵阳市、长沙市和长三角地区、成渝经济区、长株潭城市群、武汉城市圈等周边重要城市及重点经济区的经济联系,发展特色经济和优势产业,积极承接产业转移,促进人口适度集聚,加快工业化、城镇化进程,构建“六中心四轴线”经济带格局,形成互通性好、带动力强、城镇体系完善的主体空间结构。

专栏 2 “六中心四轴线”空间结构

“六中心”。黔江、恩施、张家界、吉首、怀化、铜仁等六个中心城市。

“四轴线”。重庆-黔江-恩施-武汉,贵阳-铜仁-怀化-长沙,万州-黔江-铜仁-凯里,宜昌-张家界-怀化-柳州。

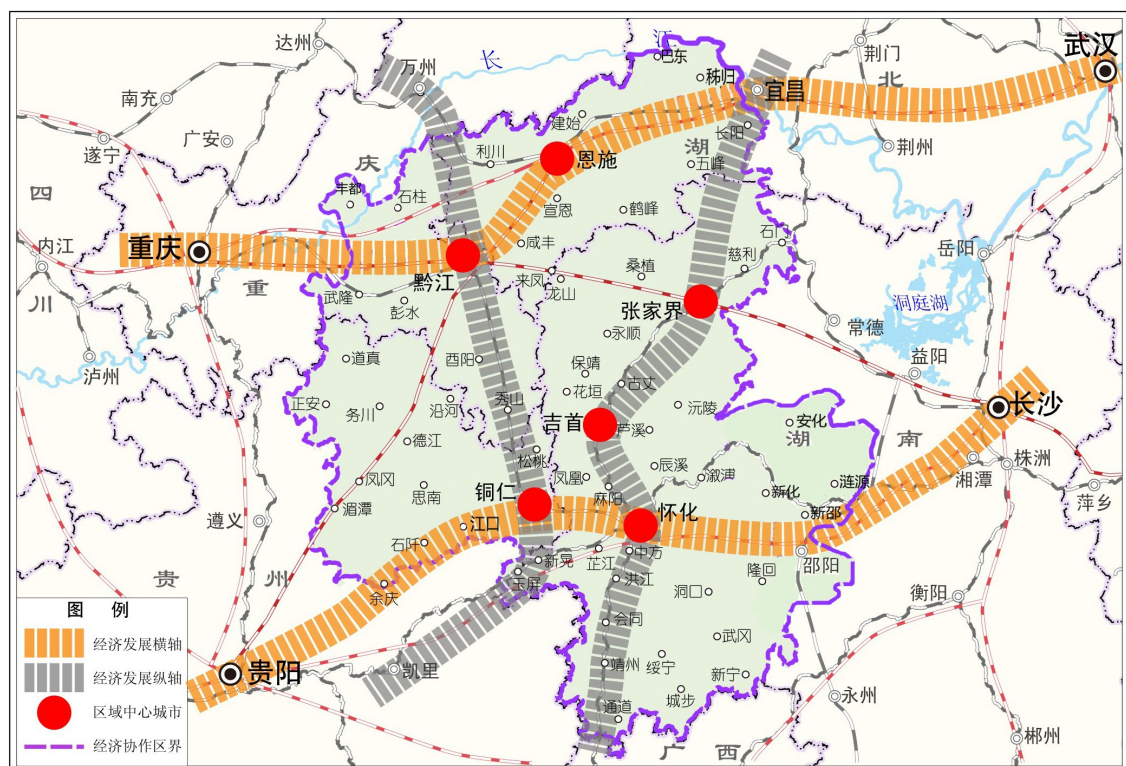


图 1 “六中心四轴线”空间结构示意图

经济协作示范区。设立武陵山龙山来凤经济协作示范区,大力推进行政管理、要素市场、投融资体制等领域的改革,全面推进城乡统筹、基础设施、公共服务、特色产业、生态建设与环境保护等一体化建设,为区域一体化发展发挥示范带动作用。

专栏3 龙山来凤经济协作示范区

龙山、来凤两县国土面积4470平方公里,人口90.4万人。两县县城一水相隔,现有城区面积共30平方公里,城区人口25万人。龙山来凤经济协作示范区建设步骤为:到2012年,做好总体规划和专项规划,在同城建设、统筹城乡、公共管理等方面的协作发展取得初步成果;到2015年,在城乡建设、基本公共服务均等化、特色产业发展、生态环境保护等方面取得新进展,一体化发展格局基本形成;到2020年,全面建成一体化发展体系,成为武陵山片区的重要城市和经济增长极。

第三节 城镇布局

中心城市。加快黔江、恩施、张家界、吉首、怀化、铜仁等六个

中心城市发展,优化城市形态,完善提升城市功能,促进人口与产业集聚,发展特色优势产业,发挥辐射带动作用。

专栏4 中心城市
黔江区。 承担成渝经济圈及整个西南地区的辐射和对接功能,建成生态宜居城市、区域性交通枢纽、产业集聚中心和公共服务中心,重点发展绿色食品、新材料、轻纺、化工、生物制药、现代服务、公共服务等产业,到2020年城区人口规模达到50万人。
恩施市。 承担武汉经济圈和长江中上游城市的辐射和对接功能,建成园林城市、优秀旅游城市,重点发展富硒食品和生态文化旅游,到2020年城区人口规模达到50万人。
张家界市。 承担武汉经济圈、长株潭经济圈及长江中游城市的辐射和对接功能,建成旅游产业高效发展、旅游设施完备、环境优美、生态良好、社会和谐的国际风景旅游城市,到2020年城区人口规模达到38万人。
吉首市。 是与长株潭经济圈、湖南各城市对外联络通道上的节点城市,建成商品贸易集散地和以民族风情旅游为主导的生态园林城市,重点发展绿色食品、烟酒、医药、旅游等支柱产业,到2020年城区人口规模达到35万人。
怀化市。 承担珠江三角洲经济圈、北部湾经济圈的辐射和对接功能,建成重要的综合交通运输枢纽和现代物流中心,重点发展林产、医药、食品、建材、旅游、现代物流等产业,到2020年城区人口规模达到90万人。
铜仁市。 是连接贵州、云南通道上的节点城市,建成商贸、旅游核心城市和山水园林城市,重点发展现代制造业、现代物流业、特色食品加工业、旅游服务业等相关产业,到2020年城区人口规模达到50万人。

重点城镇。加强县城基础设施建设,完善城镇功能,提高人口集聚能力。推进城乡统筹发展和基本公共服务均等化,扩大就业渠道,带动当地群众增加收入,改善生活条件。

第四章 基础设施建设

按照统一规划、合理布局、保护环境、协调推进的原则,统筹区域交通、水利、能源、通信等基础设施建设,加快构建连通内外、功能配套、安全高效、适度超前的现代化基础设施体系,为片区扶贫

攻坚创造良好条件,为区域经济社会跨越发展提供有效支撑。

第一节 交通

交通主通道。建设“两环四横五纵”交通主通道,积极推进纳入国家中长期铁路网规划、国家高速公路网规划的重大项目建设,规划建设一批对完善主通道、消除省际断头路、促进旅游业发展等有重要作用的重大项目,建设和完善黔江、怀化、张家界等区域性综合交通枢纽,加快形成连接重庆、武汉、长沙、贵阳等中心城市的综合运输通道。

专栏5 “两环四横五纵”交通主通道

“两环”

内环线。以黔江、恩施、张家界、吉首、怀化、铜仁等六个中心城市为支点,构建以铁路、高等级公路为主的内环线。

外环线。以武隆、丰都、石柱、利川、建始、巴东、秭归、长阳、五峰、慈利、安化、涟源、新邵、邵阳、新宁、城步、绥宁、靖州、会同、玉屏、印江、德江、思南、务川、道真等县城为支点,构建以高等级公路为主的外环线。

“四横”

重庆至武汉通道(丰都至长阳段)。在建重庆-利川铁路、涪陵-石柱公路。

重庆至长沙通道(武隆至慈利段)。开工建设长沙-常德城际铁路、黔江-张家界-常德铁路、黔江-张家界公路。

遵义至岳阳通道(湄潭至沅陵段)。在建遵义-铜仁-吉首高速公路,规划建设遵义-铜仁-吉首铁路。

贵阳至长沙通道(玉屏至邵阳段)。在建长沙-昆明客运专线,规划建设怀化-邵阳-衡阳铁路、怀化-娄底公路。

“五纵”

恩施至衡阳通道(恩施至娄底段)。在建万州-利川公路,规划研究安康-恩施-张家界-衡阳铁路、恩施-张家界-衡阳公路。

万州至桂林通道(石柱至铜仁段)。在建包头-茂名国家高速公路相关路段、规划建设渝怀铁路二线、玉屏-铜仁铁路,开工建设黔江-梁平和秀山-铜仁-玉屏公路。

宜昌至柳州通道(长阳至通道段)。规划实施枝城-柳州铁路扩能改造,规划研究宜昌-石门铁路、宜昌-长阳-五峰-张家界-新宁公路。

贵阳至郑州通道(湄潭至巴东段)。在建黔江-恩施高速公路,规划研究遵义-黔江-恩施铁路、黔江-遵义、建始-巴东、建始-恩施、利川-咸丰-来凤-酉阳、石柱-武隆-印江-铜仁公路。

重庆经铜仁至怀化通道。在建杭瑞国家高速公路(铜仁大兴至思南段)、思南-德江公路,开工建设南川-道真、德江-务川、铜仁-怀化公路,规划建设道真-务川公路。

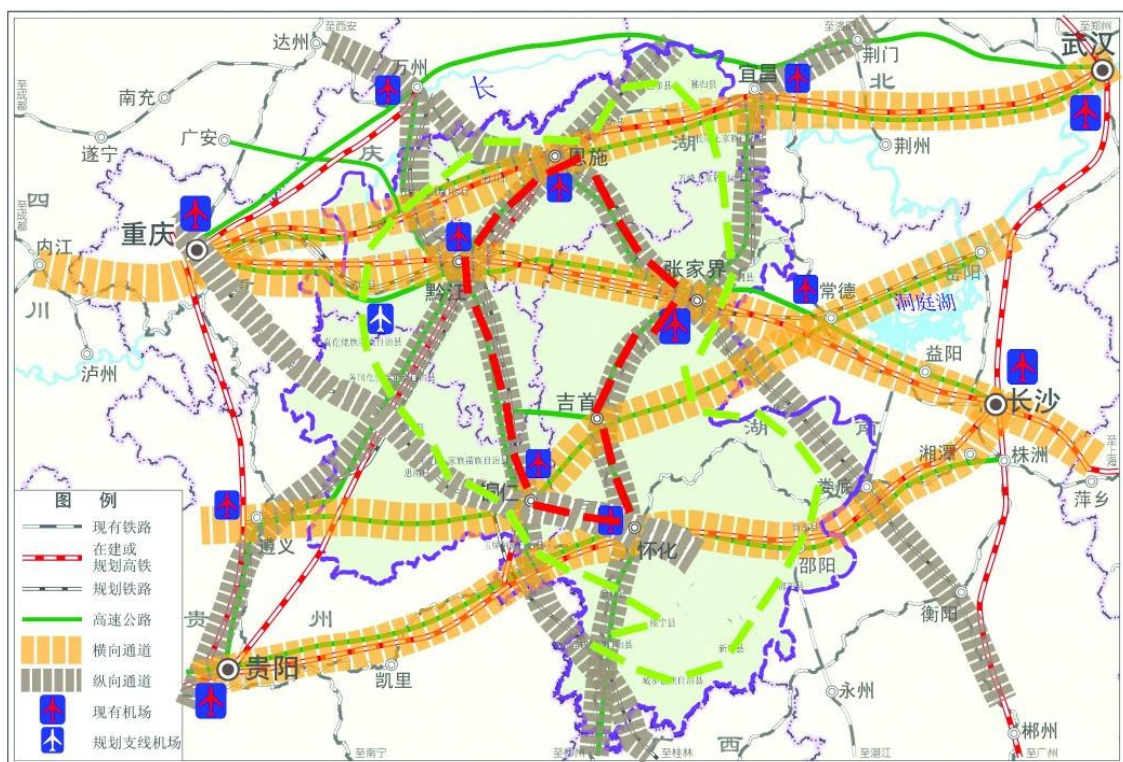


图2 “两环四横五纵”交通主通道示意图

区域内交通网络。重点推进交通主通道联络线、通县公路、县际断头公路建设,建设农村公路,扩大路网覆盖面,提高公路技术等级,完善路网结构,实现区域内所有县(市、区)通高等级公路,所有乡镇和有条件的行政村通沥青(水泥)路。加快航道整治,配套建设通航设施,解决断航碍航问题,建设丰都港口、石柱西沱港。加快机场建设,改扩建和新建一批对改善武陵山片区交通条件、促进旅游资源开发以及应急保障具有重要作用的支线机场。积极推进跨区运输合作和交通协同管理,促进各种运输方式无缝衔接,逐步实现交通一体化。

专栏6 重点交通建设
铁路。在建重庆-利川铁路、长沙-昆明客运专线、玉屏-铜仁城际铁路,规划建设渝黔铁路扩能工程、黔江-张家界-常德铁路、长沙-常德城际铁路、怀化-邵阳-衡阳铁路、遵义-铜仁-吉首铁路,渝怀铁路增建二线、焦柳线石门-柳州段扩能工程等工程,规划研究安康-恩施-张家界-衡阳铁路、宜昌-石门铁路、遵义-黔江-恩施铁路。
公路。规划建设丰都-武隆-务川-凤冈-道真-湄潭-福泉、南川-道真-务川-德江、丰都-彭水-酉阳-永顺、印江-秀山、宜昌-巴东、龙山-永顺、慈利-石门-澧县、洞口-溆浦-沅陵、常德-涟源-邵阳-永州、德江-沿河-酉阳、江口-石阡-凯里、遵义-正安-道真-武隆、利川-黔江-彭水、利川-咸丰、巴东-鹤峰-桑植-张家界、宜昌-张家界、兴山-房县、秀山-龙山、秀山-沿河、酉阳-来凤-龙山、务川-彭水-黔江-利川、城口-梁平-石柱-彭水-利川高等级公路,长阳龙舟坪-宜都五眼泉等级公路,巴东-巫山沿江公路,建设铜仁-松桃、德江-印江-思南快速干道,推进香溪长江公路大桥项目前期工作。
航运。加快长江、乌江、清江、沅水、资江和澧水航道建设工程,推进重庆港丰都港区、石柱港区建设。
机场。扩建张家界荷花国际机场、铜仁凤凰机场、黔江舟白机场、怀化芷江机场、恩施许家坪机场,新建武隆仙女山机场、武冈机场和邵东机场、黔北机场、娄底新化机场。

第二节 水利

合理开发利用和保护水资源。开展节水型社会建设,统筹生活用水、生产用水和生态用水,实施流域综合整治和上下游水资源联合开发与调度,建立政府调控、市场调节、公众参与的管水、用水、节水机制,推进水资源有偿利用和水价综合改革,大力发展低耗水、高产出的节水型农业与清洁型、循环型高效节水工业。

加强水利工程建设。积极推进重点水库和提水工程建设,提高区域供给、水资源调蓄能力、区域调蓄防洪能力,有效缓解工程性缺水问题。继续实施农村饮水安全工程。加大水土保持力度。加强农田水利建设,继续做好病险水库和病险水闸除险加固,实施重点灌区节水改造。加强中小河流重点河段防洪工程建设。建设抗旱

水源工程,统筹推进防汛抗旱指挥、气象、水文预报预警体系建设。

加强水环境安全监测。建立防汛抗洪预警预报系统和山洪地质灾害监测系统,完善群测群防体系。加大对城乡集中饮水水源的保护力度,科学调整并划定水源保护区,确保水环境安全。

专栏7 重点水利工程
重点水库。 建设雷公洞、大兴、黄家坝、马岩、栗子园、过水湾、观音滩等水库。
江河治理。 实施乌江、清江、郁江、沅水、澧水、资江、阿蓬江、洪渡河、芙蓉江等中小河流治理工程。
城乡供水。 建设武隆、秀山、丰都县城拓展区二期,彭水新城、黔江、秭归、利川、咸丰、来凤、长阳、五峰、张家界、吉首、怀化、武隆、铜仁、德江、务川、正安、道真、湄潭、凤冈、余庆等城市供水工程,建设黔江阿蓬江、铜仁乌江思林、沙坨、秀山县城供水、酉阳城市拓展区小坝、板溪等提水工程。
重点灌区改造。 实施三峡库区中部大灌区、利中盆地灌区、宣南十万亩灌区、来凤老峡灌区,黔江太极水库、怀化淑水、舞水、张家界赵家垭、邵阳犬木塘、湄凤余及铜东、乌中、秀山县梅江河灌区,桑植双泉、永定茅溪、隆回六都寨、娄底白马灌区等节水改造和续建配套建设。
城镇防洪。 建设黔江、恩施、张家界、吉首、怀化、铜仁等重点城市及利川、建始、鹤峰、长阳、五峰、桑植、慈利、新化、芷江、永顺、泸溪、沅陵、辰溪、洞口、新晃、靖州、麻阳、会同、溆浦、安化、彭水、武隆、酉阳、丰都、务川、道真、湄潭、余庆、石柱、秀山等县城防洪堤工程。

第三节 能源

完善能源供应体系。调整优化能源生产和消费结构,积极开发利用水能、风能、太阳能、生物质能等清洁能源和可再生能源。优化发展火电,建设环保型骨干电厂。积极勘探开发天然气、页岩气为重点的资源,加强天然气管网建设,提高天然气输送能力,推进页岩气勘查开采。实施区域能源综合开发,推进区域清洁发电示范工程。

推进电网和油气管道建设。加快变电站和输电线路的升级改

造,推进电网智能化建设,逐步扩大技术应用覆盖范围。加强城乡一体化电网建设,全面提高电网输送能力和供电质量,实现省际、县际电网互联,提高电网应对自然灾害和保障经济发展的能力。推进连接川渝气田的天然气管道工程建设和区域用气管网建设。

加强农村能源建设。大力推进绿色能源县建设,进一步加强农村沼气建设,提高沼气普及率和利用率,加强沼气技术服务。实施小水电代燃料工程,开展水电新农村电气化县建设,扩大小水电覆盖范围。继续完善农村电网改造,提高农村居民生产生活用电保障水平,实现“户户通电”。

专栏 8 能源重点工程
石油天然气、页岩气。 规划开发利川建南、张家界、桑植、秀山石油天然气资源。加快酉阳、彭水、铜仁等页岩气资源的勘探和开采。建设渝东南天然气管网工程。
电力建设。 实施黔江 500 千伏变电工程、黔江城市电网工程,建设石柱火电厂,鹤峰江坪河水电站、鹤峰淋溪河水电站、芙蓉江角木塘及官庄、洪渡河高生及红毛洞、清溪河毛家塘等水电站及长阳清江抽水蓄能电站。
新能源。 建设利川齐岳山、宣恩茅坝塘、长阳火烧坪、五峰北风垭、桑植南滩、慈利五雷山、城步南山、隆回白马山、绥宁宝顶山、涟源龙山、新化奉家山、洪江市苏宝顶、芷江西晃山、通道黄沙岗、洞口崇阳坪、丰都南天湖、黔江灰千梁、酉阳龙头山、石木、正安孚焉、务川老鹰山和铜仁印江、沿河、德江、思南、万山等风电基地,来凤凯迪、松桃、德江生物质能发电基地和丰都、秀山生物质发电工程。
农村能源。 建设农村沼气和小水电代燃料工程,开展水电新农村电气化县建设,实施农村电网改造。

第四节 通信和信息化

加快现代通信网络建设。积极建设光纤通信、移动通信、微波通信、卫星通信相结合的现代通信体系,推进城市光纤接入,推动光纤到社区、达乡镇、通行政村,加快新一代移动通信网、宽带通信网建设。积极推进“三网融合”,加快推进发展物联网应用。加速

实现无线通信信号全覆盖,消除自然村、交通沿线和旅游景区通信盲区,实现通信普遍服务。

提高信息化服务水平。以政务信息化、企业信息化、旅游信息化、农业与农村信息化、社会公共服务信息化为重点,不断延伸经济社会各领域的信息服务,大力发展和提升电子政务、电子商务、地理信息、远程教育、远程医疗等服务能力,建立基本完善的信息服务体系。增强应对突发性事件的应急通信能力。

第五节 城市基础设施

加强城市道路建设和改造,建设便捷通达的城市道路网络,积极发展城市公共交通体系。加强中小城市、重点城镇供排水、供气、道路等公用设施建设。开展城镇环境综合整治,加大城镇污水处理、垃圾无害化处理设施建设力度。加强园林绿化,不断提高中心城市及重点城镇的综合质量。

第五章 产业发展

从资源优势、区位特点和产业基础出发,以市场为导向,加强产业协作,完善配套分工,加快产业结构调整,加大产业布局向贫困地区倾斜力度,形成具有区域特色的产业体系和支柱产业,增强片区造血功能和内生动力,为区域发展和贫困人口脱贫致富奠定基础。

第一节 旅游业

一、重点景区和线路

以中心城市为依托,构建五大特色旅游组团。以交通通道为纽带,以世界自然遗产旅游区和国家历史文化名城、国家级风景名

胜区、国家级森林公园等重点旅游景区为依托,着力打造十二条精品旅游线路。加强与区外旅游热线的链接和旅游区域合作,开展联合营销,建立区域合作机制,构建跨区域旅游协作网。

专栏9 旅游组团和精品旅游线路

旅游组团

渝东南山水生态旅游组团。以黔江区为旅游交通集散中心,包括武隆喀斯特、仙女山、乌江画廊、芙蓉洞、桃花源、龚滩古镇、龙潭古镇、郁山古镇、南天湖、雪玉洞、金佛山、黔江城市峡江峡谷、小南海、阿蓬江、濯水古镇、黄水国家森林公园、阿依河、摩围山、务川栗园草场等旅游景区。

渝东鄂西山水风情旅游组团。以恩施市为旅游交通集散中心,包括恩施大峡谷、腾龙洞、恩施土司城、柴埠溪大峡谷、梭布垭石林、云龙河地缝、神农溪、咸丰坪坝营、咸丰黄金洞、建始直立人遗址、石柱黄水国家森林公园、西沱古镇等旅游景区。

张家界湘西风情旅游组团。以张家界市为旅游交通集散中心,包括武陵源、天门山、八大公山、五雷山道教胜地、茅岩河漂流、凤凰古城、乾州古城、里耶古城、德夯风景名胜区、猛洞河风景名胜区、借母溪、芙蓉镇等旅游景区。

湘西南山水文化旅游组团。以怀化市为旅游交通集散中心,包括新宁莨山世界自然遗产、洪江古商城、黔阳古城、芷江和平城、城步南山、武岗云山、黄桑、怀化大湘西文化村、隆回虎形山花瑶国家级风景名胜区、新化大熊山和紫鹊界梯田、通道百里侗文化长廊、通道万佛山等旅游景区。

梵净山生态休闲文化旅游组团。以铜仁市为旅游交通集散中心,包括梵净山、乌江山峡、九龙洞、十里锦江、太平河、玉屏舞阳河、松桃苗王城、思南石林、石阡温泉群等旅游景区。

精品旅游线路

1. 张家界—吉首—怀化—铜仁—酉阳—黔江—恩施—张家界
(核心旅游圈)
2. 张家界—沅陵—溆浦—洞口—绥宁—通道—会同—玉屏—印江—石阡—思南—德江—沿河—务川—道真—武隆—彭水—石柱—利川—建始—长阳—五峰—慈利—张家界(大武陵旅游圈)
3. 张家界—石门—五峰—长阳—宜昌(长江三峡)
4. 张家界—桑植—龙山—来凤—咸丰—恩施
5. 张家界—酉阳—秀山—黔江—彭水—武隆
6. 张家界—花垣—秀山—印江—石阡—余庆—湄潭—遵义
7. 张家界—吉首—凤凰—铜仁—遵义
8. 张家界—怀化—新宁
9. 恩施—咸丰—黔江—酉阳—秀山—铜仁
10. 武隆—彭水—乌江画廊—酉阳—沿河—秀山—张家界(乌江画廊)
11. 丰都—武隆—道真—正安—遵义
12. 利川—恩施—建始—巴东—长阳—五峰(清江大峡谷)

二、旅游设施建设

改善旅游交通条件。加强五大旅游组团之间的交通联结,形成片区大容量、高安全、快速度、无障碍核心旅游环线。加快改善旅游组团内交通条件,建设一批组团内便捷旅游环线。积极推进十二条精品旅游线路交通建设,形成以高等级公路为主体的快速旅游通道,加强道路的旅游标识系统建设,规划一批汽车营地。

加快景区设施建设。建设和完善景区道路、通讯、供水供电等基础设施和垃圾、污水收集处理设施。加强安全防护设施,提高应急救援能力。加强游客接待中心建设,完善配套交通、信息服务、餐饮等游客服务设施和功能,提升整体服务能力和水平,提升景区的信息化技术应用,完善景区标识系统建设。

提升城镇旅游服务功能。加强张家界、黔江、恩施、吉首、怀化、铜仁等中心城市旅游接待和服务功能建设,把张家界建设成为片区旅游综合服务中心和对外形象窗口。完善和提升利川、咸丰、巴东、长阳、秭归、五峰、凤凰、慈利、洪江、芷江、通道、新宁、隆回、松桃、武隆、酉阳、彭水、石柱、石阡、印江、江口、湄潭、余庆、务川等城镇旅游服务功能,形成一批全国旅游强县。支持具有地方民族文化特色的中小旅游企业发展,繁荣旅游市场。

三、旅游产品多元化开发

发展民族文化旅游,实施特色民族村镇和古村镇保护与发展工程,形成一批文化内涵丰富的特色旅游村镇和跨区域旅游网络。进一步开发少数民族特殊医疗的康体健身旅游、科普旅游和红色旅游,大力支持休闲度假养生、农业生态及会展等旅游项目,形成

有效带动群众就业和增收的支柱产业。

第二节 特色农业

大力发展特色高效农业。加快推进区域性特色农林产品基地建设,实施一批重大特色农林业项目,建设一批特色农林产品标准化良种繁育基地。抓好“节粮型”特色畜产品养殖基地建设。大力发展中药材种植,建设一批符合中药材生产质量管理规范(GAP)的生产基地。

专栏 10 特色农业基地
油茶基地。 黔江、彭水、石柱、酉阳、秀山、丰都、来凤、咸丰、鹤峰、恩施、宣恩、长阳、五峰、慈利、永顺、绥宁、邵阳、溆浦、沅陵、辰溪、中方、涟源、安化、会同、洪江市、麻阳、泸溪、江口、石阡、松桃、铜仁、万山、玉屏、湄潭、凤冈、余庆、正安、道真、务川等油茶基地。
茶叶基地。 武隆、酉阳、秀山、印江、江口、松桃、道真、务川、古丈、沅陵、安化等地高山茶;保靖、利川、宣恩、鹤峰、巴东、恩施、利川、建始、秭归、五峰、长阳、凤冈、沿河、新化、洞口、桑植、慈利、会同、溆浦等地的富硒茶基地;石阡苔茶、江口藤茶、湄潭绿茶、正安白茶、余庆苦丁茶等特色茶叶基地。
蚕茧基地。 黔江、武隆、丰都、石柱、巴东、来凤、长阳、龙山、沅陵、溆浦、正安、务川等优质蚕茧基地。
烤烟基地。 黔江、酉阳、武隆、丰都、彭水、建始、利川、鹤峰、巴东、咸丰、恩施、宣恩、秭归、五峰、来凤、龙山、中方、会同、新宁、思南、石阡、印江、德江、沿河、务川、正安、道真、湄潭、凤冈、余庆、慈利、桑植、隆回、邵阳、新晃、靖州、芷江等优质烤烟基地。
高山蔬菜基地。 黔江、武隆、石柱、丰都、彭水、秀山、恩施、鹤峰、利川、宣恩、建始、巴东、咸丰、长阳、五峰、龙山、凤凰、保靖、城步、隆回、绥宁、通道、永定、桑植、辰溪、溆浦、洞口、务川、正安、道真、湄潭、凤冈、余庆、铜仁、德江、江口、印江、思南等高山蔬菜基地。
魔芋基地。 印江、松桃、巴东、鹤峰、恩施、咸丰、建始、长阳、五峰、古丈、隆回、麻阳、桑植、彭水、石柱等魔芋基地。
柑橘基地。 乌江、清江、沅水、澧水、资水流域柑橘产业带。

中药材基地。铜仁、江口、玉屏、石阡、思南、印江、德江、沿河、松桃、万山、务川、正安、道真、湄潭、凤冈、余庆、石柱、秀山、酉阳、彭水、武隆、利川、恩施、建始、鹤峰、咸丰、巴东、宣恩、长阳、五峰、隆回、桑植、慈利、龙山、黔江、印江、江口、松桃、石阡、沅陵、通道、靖州、溆浦、中方、会同、辰溪、新邵、安化、永定区、古丈等特色中药材基地。
干果基地。黔江、彭水、武隆、丰都、酉阳、秀山、恩施、利川、建始、巴东、宣恩、咸丰、来凤、秭归、五峰、长阳、正安、靖州、会同、保靖、凤岗、湄潭、沅陵、通道、石门、铜仁、江口、玉屏、石阡、思南、印江、德江、沿河、松桃、万山、务川、正安、道真、湄潭、凤冈、余庆等核桃、板栗基地。
肉类基地。石柱、酉阳、秀山、武隆、彭水、黔江、恩施、来凤、利川、咸丰、建始、巴东、鹤峰、秭归、永顺、龙山、慈利、洪江、辰溪、芷江、溆浦、新晃、邵阳、余庆、新化、通道、洞口、永定、桑植、铜仁、江口、玉屏、石阡、思南、印江、德江、沿河、松桃、万山、务川、正安、道真、湄潭、凤冈、宣恩、长阳、五峰、新宁、城步、安化、石门、涟源、吉首、泸溪、凤凰、古丈、花垣、保靖、沅陵、靖州、会同、麻阳、鹤城、中方、丰都等绿色环保生态型牛羊、生猪、禽畜等基地。丰都节粮型肉牛养殖基地。
优质楠竹基地。江口、思南、印江、德江、沿河、松桃、万山、正安、道真、湄潭、凤冈、余庆等楠竹基地。

完善农业技术支撑体系。加强各级农业科研院所力量,提高科研研究成果运用水平。充分利用片区生物物种丰富优势,促进农业生物育种创新和推广应用。支持特色农产品产地认证,培育绿色名、优、特农产品品牌。推进农业技术集成化,扶持农机合作组织,促进农机农艺融合。加强公益性推广、社会化创业及多元化科技服务“三位一体”农村科技服务体系建设,完善产前、产中、产后服务。

加强市场体系建设。完善农产品市场、生产资料市场和农村消费品市场建设。大力扶持发展各类农民专业合作社、农产品批发市场、行业协会、流通企业、农村流通大户和农民经纪人。积极推进物流配送,建设一批农产品加工配送中心,积极开展多种形式的“农超对接”,鼓励农民专业合作社在城市社区设立直销店、连

锁店,积极推进农产品网上推介、洽谈和交易,加大对特色农产品的营销力度。深入推进“万村千乡市场工程”建设,提高农村商品流通连锁率、配送率。

第三节 加工制造业

农林产品加工业。重点发展油茶、茶叶、烟叶、蚕茧、蔬菜、水果、竹木和畜禽产品加工。依托丰富的人工林、次生林等森林资源及资源再生能力,统筹林浆纸区域规划,搞好跨地区森林采伐和纸浆生产的供求衔接,建设完善怀化等林浆纸一体化生产加工基地。

生物医药产业。发展德江天麻,酉阳青蒿素,松桃、思南、隆回金(山)银花,松桃和龙山百合,张家界、五峰五倍子,慈利杜仲,石柱和恩施鸡爪黄连,恩施紫油厚朴,利川香莲,宣恩竹节参,咸丰鸡腿白术,巴东独活、玄参,长阳资丘木瓜等以区域优势药材资源为基础的医药化工产业。利用现代生物提取技术,建设中药饮片和医药中间体提取生产线,积极推进新药研制开发。大力推进医药保健品综合开发。支持特色民族药品生产。

矿产资源加工业。在安全环保等配套基础设施完善达标及运行管理水平有保障的前提下,统筹规划,适度发展锰、铁、铝、汞、磷、石膏等地方矿产资源,延长产业链条。提高资源综合加工能力,严格保护生态环境,发展循环经济,淘汰落后产能。

机械工业。依托黔江、恩施、张家界、吉首、怀化、铜仁等地的产业基础和劳动力资源优势,积极承接产业转移,发展农用机械、通用机械,培育一批主业突出、技术领先、管理先进的龙头企业。

第四节 现代服务业

现代物流业。充分发挥怀化、铜仁、黔江、恩施等地的交通优势和集散能力,建设区域综合性物流中心,完善与物流相配套的运输场站、仓储、商品配送、信息网络服务等综合服务平台,积极发展第三方物流。支持大型龙头企业在重点城镇建设物流节点。

商贸服务业。加强城乡商业网点和农产品批发市场建设,形成以专业批发为主、特色零售为辅,辐射功能强、业态完整、服务配套、规范有序、活跃繁荣的商贸服务格局。

家庭服务业。发展家政服务、社区服务、养老服务和病患陪护。鼓励各种资本投资创办家庭服务企业,规范市场秩序。

金融、科技和信息服务业。完善城乡金融服务体系,提升中心城市金融综合服务能力,扩大农村金融服务覆盖面。加强科技信息服务的区域合作,提升科技服务水平。积极推进电子政务、电子商务、远程教育和医疗等信息综合应用和资源共享。

第五节 民族文化产业

推进特色民族文化品牌传承与保护。加强对片区少数民族文化遗产的挖掘和保护,抢救、整理和展示少数民族非物质文化遗产,弘扬民族传统文化。

大力扶持民族文化精品工程。扶持体现民族特色和国家水准的重大民族文化产业项目,建设具有浓郁民族特色的少数民族文化产业园区和民族传统体育基地。

加强民族文化设施建设和民族文化及自然遗产保护。规划建

设武陵山综合图书馆、武陵山大剧院、武陵山博物馆等文化基础设施。

发展民族工艺品。大力支持具有浓郁民族风情和地方民俗文化特色手工艺品、特色旅游纪念品发展,重点支持具有非物质文化遗产认证的手工艺发展,推进民族手工艺传承与创新,对非物质文化遗产传承人发展工艺品业给予优惠政策和优先支持。鼓励扶贫对象参与民族传统手工艺品生产。

专栏 11 民族文化发展重点
特色民族文化品牌保护工程。 加强对凤凰古城、洪江古商城、通道侗族古建筑群、会同高椅古村、新化梅山武术、龙山里耶秦简、玉屏箫笛、傩戏、土家摆手舞、利川龙船调、肉连响、建始黄四姐、长阳山歌、南曲、巴山舞、秭归花鼓、石柱西沱古镇云梯街、黔江南溪号子、秀山及思南花灯、松桃滚龙、慈利板板龙灯、恩施撒尔嗬、苗族“四月八”、“上刀山”和“土家啰儿调”、张家界阳戏、桑植民歌等物质和非物质文化遗产资源保护和传承。
民族文化精品工程。 积极扶持黔江武陵山民族文化节、梵净山旅游文化节、酉阳摆手舞文化节、丰都鬼城庙会、芷江和平文化节、通道芦笙节、沅陵全国龙舟赛、恩施女儿会、来凤土家摆手节、巴东纤夫节、秭归屈原端午文化旅游节、长阳廪君文化旅游节和张家界国际乡村音乐节和天门狐仙—“新刘海砍樵”、恩施“夷水丽川”、“印象武隆”等大型山水实景及精品演出。
民族文化设施建设。 推进特色民族村寨保护与开发,改造建设中心城市及具有民族特色的重点城镇民族文化艺术馆,支持建设民族文化影视中心。
民族文化和自然遗产保护。 重点支持武陵源、崀山等国家重大文化和自然遗产地、全国重点文物保护单位、中国历史文化名城名镇名村保护设施建设,推进非物质文化遗产保护利用设施建设。
民族工艺品发展。 重点支持蜡染、制银、织锦、刺绣、根雕、石雕、民间剪纸、西兰卡普、油纸伞、傩戏面具、柚子龟、阳戏面具等民族工艺品的发展。

第六节 产业结构调整与产业协作发展

推进节能减排和发展循环经济。加强资源节约和管理,强化矿产资源综合利用,推进资源再生利用产业化。实施节能减排科

技示范工程,积极推广低碳技术,大力发展循环经济。严格控制高耗能、高排放行业低水平重复建设,坚决淘汰落后产能,促进产业结构优化升级。

因地制宜承接产业转移。利用当地的产业基础和资源优势,以市场为导向,积极承接东部地区 and 省会城市产业转移,合理确定承接重点,把承接产业转移与调整自身产业结构结合起来,促进产业转型升级,提升市场竞争能力。

促进产业园区集约发展。统筹规划产业园区建设,合理确定产业定位和发展方向,提高产业集聚效益。支持承接产业转移示范区建设,鼓励协作区与东部地区共建产业园区,积极引进优秀管理人才和先进管理经验。支持有条件的产业园区适当扩区调位,支持符合条件的省级开发区申请升级为国家级开发区。

建立产业协作发展机制。积极探索产业协作发展利益共享机制,促进产业优化布局,重点建设黔江、恩施、怀化和铜仁等地的特色产业集聚区,引导企业集聚发展,形成优势资源共同开发、产业园区共同建设、发展利益共同享有的产业协作发展格局。支持异地兴办工业园区,实现基础共建、产业共育、利益共享、环保共担的机制。

第七节 产业化扶贫

产业化扶贫要建立健全带动贫困户增收的利益联结、分享机制。大力发展贫困地区农村合作经济组织和专业技术协会,对贫困村建立和贫困农户加入农村合作组织给予特殊扶持。发挥各种

合作组织、农村致富带头人、经纪人等在带动贫困农户和协调企业方面的纽带聚合作用,促进企业和贫困农户结成利益共同体,实现共同发展。加大扶贫贴息贷款的投放力度,创新扶贫项目贷款贴息管理机制,完善小额信贷扶贫到户形式,进一步完善贫困村互助资金试点,帮助扶贫对象参与特色产业开发。鼓励企业在贫困村建产业基地,为贫困农民提供技术、市场、信息等服务,优先吸纳安置贫困劳动力就业,优先收购贫困农户农副产品。积极推行订单农业,促进农超对接。

第六章 改善农村基本生产生活条件

以县城和周边中心镇为重点,加快小城镇建设步伐。以小城镇为依托,加快新农村建设,加强农村生产生活服务设施建设。

第一节 小城镇与村庄建设

小城镇建设。支持一批特色民族文化、旅游度假、商贸流通、加工制造等小城镇加快发展,加强道路、电力、供水、供气、污水和垃圾处理等市政基础设施建设,完善建制镇功能,提高人口集聚能力,引导农村人口向小城镇适度集中,努力营造和谐平安的人居环境,形成具有浓郁区域特色的小城镇。

中心村规划建设。编制中心村建设规划,科学布局农村村落。鼓励农民向中心村集聚,引导农民建设富有地方特色、民族特色、传统风貌的住房。整合各类资金,统筹规划建设中心村公用基础设施。

移民搬迁。按照自愿原则,积极推进易地扶贫搬迁,整合生态移民、地质灾害搬迁等项目,对居住在生存环境恶劣、基础设施极差、自然灾害频发地区的贫困人口和村落实施移民搬迁。通过对口培训、定向定点招工等形式引导向中小城镇、工业园区移民。把发展特色产业与移民搬迁相结合,切实解决好搬迁户的后续发展问题。

贫困村整村推进。县级政府应以规划为平台,统筹整合资源,加强贫困村基础设施建设,改善村容村貌,发展特色优势产业。

第二节 改善农业生产条件

乡村道路建设。加快农村公路建设,所有乡镇到县城公路基本达到三级标准,100%行政村通公路,其中95%以上的行政村通沥青(水泥)路,加快推进农村公路安保工程。

小型农田水利建设和生产用电。因地制宜,加强灌区渠系配套建设,修建一批小型农田水利设施。针对贫困人口的需求,制定专门规划,实施山丘区小水窖、小水池、小塘坝、小水渠、小泵站“五小水利”工程。加强农村生产用电保障。

土地整治与农田改造。推进土地整理和高标准农田建设,加快中低产田改造,实施“测土配方施肥”和“耕地质量保护”项目,提高耕地质量。发展设施农业。

小流域治理和水土保持。开展坡改梯及坡面水系工程建设,加强中小河流治理、山洪地质灾害防治以及水土流失综合治理。加快小流域自然资源综合开发利用,合理规划安排小流域内的农

林牧业生产用地,加强统一管理,提高水土资源利用效率。

第三节 改善人居环境

实施水、电、路、气、房和环境改善“六到农家”工程。加快实施农村饮水安全工程,鼓励有条件的城市供水管网向农村延伸,吸引社会资金和农民投资参与农村饮水工程建设和管理,提高农村饮用水水质和保障水平。加快农村电网升级改造,实现城乡用电同网同价,全面解决无电行政村用电问题,实现户户通电。积极推进乡村公路向较大村民小组和居民点延伸,大力改善人行便道和田间耕作便道条件。完善村组道路管养机制。推广应用沼气、节能灶、固体成型燃料、秸秆气化等生态能源建设项目,适当发展太阳能、风能等可再生能源。实施小水电代燃料工程,促进清洁能源广泛使用。继续推进农村危房改造,完成农村困难家庭危房改造,完善农村基本住房保障政策。全面推进农村环境综合整治,实施改水、改厨、改厕、改圈“四改工程”,加强农村污水、垃圾处理和畜禽养殖污染防治,控制和降低农药、化肥、农膜等面源污染。绿化美化农村“四旁”(村旁、宅旁、路旁、水旁),改善农村人居环境。

专栏 12 农村危房改造
改造标准。 3 口人 40 平方米,5 口人 50 平方米,7 口人 60 平方米。
补助政策。 每户 1.5-2.5 万元,享受 1-3 万元贴息贷款。对于扶贫对象,专项扶贫资金还可给予适当补助。

第七章 就业与农村人力资源开发

把提高劳动者综合素质和培养自我发展能力作为促进就业与

农村人力资源开发的着力点,大力发展劳务经济,积极推进农村劳动力转移和农村人力资源开发。

第一节 就业促进与农村劳动力转移

合理调整就业结构。将二三产业作为拓展就业的方向,调整片区三次产业结构,逐步增加三产从业人员比重。构建农村、小城镇、城市三级城乡就业平台,将小城镇作为农村就业转移的主阵地。对农民进行分类引导、差别培训,推动兼业型农民转变为职业化、专业化农民。

拓宽就业渠道。立足本地开发就业岗位,鼓励片区内企业优先招收贫困劳动力就业。以旅游业为先导,大力发展劳动密集型企业、服务业、公司制农业企业、小型微型企业,创造就业机会。开辟公益性岗位,支持自主创业、自谋职业,以创业带就业。积极拓宽片区外异地就业渠道。

完善就业服务。统筹做好城镇新增劳动者、农村转移就业劳动者、失业人员的就业工作。针对不同就业群体特点开展就业服务。完善就业制度,帮助就业困难人员和零就业家庭成员实现就业。保障劳动者合法权益,提供法律援助。加强人力资源市场建设,构建覆盖城乡的公共就业服务人力资源市场信息网络平台。

促进农村转移就业劳动者融入城市。开展农村转移就业劳动者的继续教育、职业培训和心理辅导。缩小农村转移就业劳动者与城镇居民在享受子女入学、就医、住房和社会保障等城市公共服

务方面的差距。

第二节 提高农村劳动力素质

农村劳动者转移就业培训。整合资源,支持本地各类职业院校和职业培训机构根据市场需求开展订单、定向培训,加强与发达地区职业院校联合办学。鼓励农村劳动者参加职业技能鉴定,对取得职业资格证书的按规定给予补贴。鼓励本地区企业以“工读结合、半工半读”等形式对企业吸纳的劳动者进行岗前培训。

贫困家庭劳动力职业技术培训。鼓励农村贫困家庭未继续升学的应届初、高中毕业生参加劳动预备制培训并给予一定的生活费补贴。支持农村贫困家庭新成长劳动力接受中等职业教育并给予生活费、交通费等特殊津贴。免除中等职业教育学校农村和城市家庭经济困难学生和涉农专业学生学费,落实国家助学金政策。对贫困户中接受高等、中等职业教育和一年以上技能培训的在校学生,在享受国家规定的补助政策的基础上,中央财政扶贫资金每人每年再予适当补助。

乡土人才培养。建立村干部轮训机制和后备村干部管理库。通过项目、资金、培训等方式扶持致富带头人,鼓励创业兴业。开展“致富能人”、“技术能手”等评选活动。鼓励支持优秀大学生村官和“三支一扶”大学生等基层服务项目参加人员扎根农村,成长为农村致富带头人。有针对性地开展农村经纪人培训,加强信息服务,建立激励机制。

农村实用技术培训。支持科研机构和企业深入农村,围绕产业发展开展技术推广和技能培训。鼓励科技人员现场示范、指导农业科技的应用,与农户建立互利共赢的合作关系。大力发挥远程信息网等现代化手段在技能培训中的作用。

专栏 13 雨露计划
贫困家庭新生劳动力职业教育培训助学。引导和鼓励贫困家庭新生劳动力继续接受高、中等职业教育或一年以上的技能培训。
贫困家庭青壮年劳动力转移就业培训。组织贫困家庭青壮年劳动力参加以取得初、中级职业资格证书为方向的就业技能培训。
贫困家庭劳动力扶贫产业发展技能提升。培训贫困农民各类实用技能,扶持他们参与当地特色产业发展的能力。
贫困村产业发展带头人培训。以提高科技素质、职业技能和经营能力为核心,培养贫困村产业带头人引领当地特色产业发展能力和带领当地贫困人口发展生产、参与市场竞争、共同致富增收能力。

第八章 社会事业发展与公共服务

统筹各类公共服务资源在城乡之间、区域之间的合理配置,按照以人为本、服务为先、均衡配置、资源共享的原则,集中实施一批民生工程,积极推进基本公共服务均等化。

第一节 教育

统筹发展各类教育。积极发展学前教育,提高学前三年教育毛入园率,基本普及学前一年教育。巩固、提高“两基攻坚”成果,推进义务教育均衡发展。以中等职业教育为重点,加快普及高中阶段教育,推动普通高中多样化发展。重点支持旅游、民族文化和现代农业等专业性职业院校。鼓励发展民办职业学校。因地制宜

发展高等教育,鼓励一个中心城市建设一所特色高校。

大力改善办学条件。改善城镇幼儿园办学条件,支持利用农村闲置校舍改建幼儿园,支持农村小学增设附属幼儿园。调整优化中小学布局,实施农村义务教育薄弱学校改造计划,加大寄宿制学校建设力度,改善偏远村落学生住宿和食堂条件,推动农村中小学生学习营养改善工作。促进义务教育均衡发展。提高普通高中学校的设施设备水平,支持职业教育改善学校设施,完善实训基地建设。支持区域性特殊教育中心发展。加强学前和义务教育学校师资力量的配备。

健全国家教育资助制度。落实好九年义务教育免费政策和高阶段国家助学政策。逐步提高义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费补助标准。鼓励大中城市以及市、县寄宿制高中接受贫困偏远地区学生转移就学。支持中心城市大专院校和职业学校定向招收贫困偏远地区学生,并优先推荐就业。

专栏 14 教育发展重点
学前教育。 采取多种形式促进农村学前教育发展。重点加快农村幼儿园建设,充分利用农村中小学布局调整富余的校舍和教师,在人口集中的行政村独立建园,小村设分园或联合办园,人口分散的偏远地区设立巡回支教点,逐步完善农村学前教育网络。
义务教育。 实施农村义务教育薄弱学校改造计划,按照国家基本标准配齐图书、教育仪器设备、音体美器材。支持农村寄宿制学校建设和县镇学校扩容改造。支持有条件的县(区、市)办好一所特殊教育学校,支持行政村办好小学及必要的教学点、乡镇办好初中。
普通高中。 改扩一批普通高中学校,加快提高县城高中设施水平,扩大面向城乡的招生能力。

职业教育。建设一批区域性职业教育中心,形成面向武陵山片区集约化职业教育培训基地。改造和完善各级职业教育学校主干专业教学、实训条件。大力培养“双师”型职业教育师资和民族文化艺术人才、民间工艺技能人才。

高等教育。加大湖北民族学院(恩施)、吉首大学等高等院校建设力度。

第二节 医疗卫生

完善公共卫生服务体系。完善重大疾病防控等专业公共服务网络,支持县级卫生监督机构、妇幼保健机构和急救机构建设,完善农村急救体系。积极应对突发公共卫生事件,提高防控和应急处置能力,有效控制重大传染病、地方病、职业病和人畜共患疾病。

完善医疗服务体系。加强地市级综合医院、县(区)级医院和中医院建设。加快推进乡镇卫生院、村卫生室和社区卫生服务中心建设,实现合格乡镇卫生院、村卫生室、社区卫生服务中心全覆盖。完善以社区卫生服务为基础的新型城市医疗卫生服务体系。鼓励和引导社会资本举办医疗机构,放宽社会资本举办医疗机构的准入范围,形成多元办医格局。

加强医疗保障体系和救助制度建设。进一步完善城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗三项基本医疗保障制度,提高参保(合)率、筹资和保障能力。通过城乡医疗救助制度资助城乡低保户、农村贫困户和其他经济困难家庭人员参加城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗。对其难以负担的基本医疗自付费用给予补助。提高重大传染病、地方病、职业

病补助标准。深化医药卫生体制改革。

改善计划生育服务水平。推进计划生育服务网络建设,提高基层计划生育设施、设备水平,推进优生优育。完善计划生育家庭优先优惠政策体系,建立农村计划生育家庭奖励扶助金和计划生育特别扶助金动态调整机制。

提高医疗卫生服务能力。加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设,支持和鼓励市(地、州)县级医院通过结对子、对口帮扶等形式,帮助基层卫生院(村卫生室)提高卫生服务能力。推进基层医疗卫生信息化。为居民建立电子健康档案和电子病历,积极发展面向农村、边远地区的远程医疗。

第三节 科技文化体育

完善新型科技服务体系。加大科技攻关和科技成果转化力度,推动产业升级和结构优化。选派科技扶贫团、科技副县长(市长和科技副乡(镇)长、科技特派员到重点县工作。加快科技扶贫示范村、示范户建设。

加强公共文化服务体系建设。继续实施重点文化惠民工程。加强文物、历史文化名城名镇名村、非物质文化遗产和自然遗产保护。建设特色文化博物馆。鼓励公共文化设施免费向社会开放。举办民俗风情浓郁的文化活动。

农村文化设施。完善农村广播电视和无线发射台站基础设施,提高农村广播电视入户率,全面实现 20 户以下已通电自然村村村通广播电视,力争基本实现“户户通”。在有线网络未通达地区扩大直播卫星应用范围,提高农村地区广播电视收听收看水平,完善和加强无线广播电视覆盖。完善农村电影放映工程。完善农村书屋。

城镇文化设施。完善中心城市及县级公共图书馆、文化馆基础设施条件。新建、改建电影院,实现中心城市及有条件的县城数字电影覆盖。

重点发展民族特色体育。加强城乡体育健身场地和设施建设,鼓励开发具有地方民族特色的体育健身项目,举办区域性全民体育活动,选拔体育人才。创办体育节,增加群众性体育活动。

第四节 社会保障

继续扩大社会保障覆盖范围。健全城镇职工基本养老保险制度,实现新型农村和城镇居民社会养老保险制度全覆盖。按照“先保后征”要求,将被征地农民纳入相应社会保障制度。继续完善医疗、失业、工伤和生育等社会保险制度。逐步提高城镇居民基本医疗保险、新农合补偿水平。开展基本医疗和养老保险城乡统筹试点。推进城镇居民基本医疗保险与新农合、城镇职工基本养老保险与城乡居民养老保险制度之间的衔接。实现社保对象动态精细化管理,提高社会保障水平,实现应保尽保。

第五节 加强和创新社会管理

推进社会管理法律、体制和能力建设,建立党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。加快构建源头治理、动态管理和应急处置相结合的社会管理机制,防止和减少社会问题的发生。完善社区治理结构,构建社区综合管理和服务平台,强化

城乡社区自治和服务功能。继续加强社会组织建设和监管,促进社会组织发展,发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用。拓宽社情民意表达渠道,完善社会矛盾调解机制,切实维护群众合法权益。加大投入力度,加强公共安全体系建设,保障食品药品安全,严格安全生产管理,健全突发事件应急体系。完善社会治安防控体系,加强社会治安综合治理,维护社会和谐稳定。

第六节 公共服务一体化建设

建立公共服务一体化协调机制,打破行政区界限,统筹教育、卫生、就业等公共服务领域的规划建设,方便群众跨行政区就近就学、就医和就业,实现资源共享。加强区域救灾应急保障体系建设,建立和完善重大传染性疾病、突发公共卫生事件联防联控机制和相互支援机制。

第九章 生态建设和环境保护

第一节 重要生态功能区

生态安全保护区。以世界自然遗产、国家级自然保护区及国家森林公园为核心,设立生态安全保护区,实行严格的保护政策,重点加强天然林保护,推进公益林建设,严格控制采矿、采伐等破坏生态安全的活动。

地貌多样性保护区。以张家界地貌、凤凰、古丈红石林、崀山、思南石林、武隆岩溶、黔江小南海等国家地质公园为核心,设立地

貌多样性保护区,建立严格的保护机制,防止各类经济活动对自然遗存地的影响和破坏。

专栏 16 重要生态功能区		
类别	名 称	位 置
国家自然保护区	湖北五峰后河国家级自然保护区	五峰土家族自治县
	湖北星斗山国家级自然保护区	利川市、咸丰县、恩施县
	湖北七姊妹山国家级自然保护区	宣恩县
	湖南黄桑国家级自然保护区	绥宁县
	湖南张家界大鲵国家级自然保护区	张家界市武陵源区
	湖南八大公山国家级自然保护区	桑植县
	湖南借母溪国家级自然保护区	沅陵县
	湖南鹰嘴界国家级自然保护区	会同县
	湖南小溪国家级自然保护区	永顺县
	湖南舜皇山国家级自然保护区	新宁县
	贵州梵净山国家级自然保护区	江口县、印江土家族苗族自治县、松桃苗族自治县
	贵州麻阳河国家级自然保护区	沿河土家族自治县、务川仡佬族苗族自治县
	湖南壶瓶山国家级自然保护区	石门县
世界文化自然遗产	湖南武陵源风景名胜区	张家界市武陵源区
	中国丹霞地貌	新宁县
	中国南方喀斯特	武隆县
国家森林公园	湖北坪坝营国家森林公园	咸丰县
	湖北大老岭国家森林公园	秭归县
	湖北清江国家森林公园	长阳土家族自治县
	湖北柴埠溪国家森林公园	五峰土家族自治县
	湖南夹山国家森林公园	石门县
	湖南中坡国家森林公园	怀化市鹤城区
	湖南百里龙山国家森林公园	新邵县
	湖南张家界国家森林公园	张家界市武陵源区
	湖南天门山国家森林公园	张家界市永定区
	湖南南华山国家森林公园	凤凰县
	重庆黔江国家森林公园	黔江区
	重庆双桂山国家森林公园	丰都县
	重庆黄水国家森林公园	石柱土家族自治县
	重庆仙女山国家森林公园	武隆县
	贵州九道水国家森林公园	正安县

国家地质公园	湖南张家界砂岩峰林国家地质公园	张家界市
	湖南茆山国家地质公园	新宁县
	湖南凤凰国家地质公园	凤凰县
	湖南古丈红石林国家地质公园	古丈县

动植物保护区。以珍稀动植物物种为重点,设立动植物物种保护区,加大生物多样性保护与可持续利用的研究投入,加强对水杉、红豆杉、冷杉、珙桐、银杉、紫薇、长苞铁杉、白栎、银杏树、大鲵、黔金丝猴、黑叶猴、胡子蛙、金钱豹、水鹿、黄腹角雉等珍稀濒危野生动植物就地保护,建立物种迁徙走廊,完善生物多样性保护体系。

水源涵养保护区。以中小河流域及山地、丘陵为重点,加大水土保持综合治理力度,减少水土流失面积。加大污染治理力度,防止长江中上游水域污染。

第二节 生态建设

加强生态林保护与建设。抓好长江流域防护林、天然林保护等重点生态工程建设,推进植树造林和天然林管护,严格控制森林采伐,巩固和严格执行退耕还林政策。实施“绿色行动”拓展工程,推进交通沿线、旅游景区、城镇周边和河流两岸的绿化带建设。

推进石漠化治理。加强铜仁、张家界、恩施及渝东南等岩溶地区石漠化综合治理工程,恢复和增加林草植被,有效遏制石漠化面积扩大,逐步恢复石漠化地区生态功能。

加强生态文明示范工程建设。积极推动贵州印江、松桃、江口县梵净山(国家级)自然保护区和重庆酉阳自治县水源地保护区

开展生态文明示范工程试点县建设工作。推进恩施、建始、五峰、长阳、新宁、洪江、绥宁、桑植、安化、黔江、酉阳、秀山、彭水、武隆、石柱等地低碳县(区)试点示范建设。开展碳汇交易与扶贫开发相结合试点。

第三节 环境保护

加强城乡环境保护。加快推进中心城市创建国家级环保模范城市,完善中心城市污水和垃圾处理系统,加快推进县城和重点城镇的污水处理、污水管网、垃圾处理设施建设和扩能改造升级。县级以上医院集中建设医疗垃圾集中处理设施,乡镇卫生院配置医疗垃圾储存运输装置。启动农村清洁工程,减少农业面源污染,加快推进农村村庄环境综合整治。

加强水环境保护。实行严格的饮用水水源地保护,重点实施清江、乌江、沅水、资江、澧水流域以及酉水、濞水、沱江、锦江、松江等流域水环境综合治理和监测能力建设,建立水环境监测联动机制,确定水功能区限制纳污红线,从严核定水域纳污容量,严格控制排污总量。建立健全水污染防治责任追究制度,增强突发性水污染事故的应急处置能力。

加强工业污染治理。加大重点污染行业治理整顿力度,关闭限期排污不达标企业。强化环境监管,严格执行建设项目环境影响评价制度。积极推进企业间排污权有偿使用和市场交易试点。继续实施尾矿库、矿渣库除险加固工程。加强矿山生态恢复治理,规范危险废物管理。加强重金属、大气污染防治。

第四节 防灾减灾与应对气候变化

加强防灾减灾体系建设。完善各类灾害监测网站,划定灾害重点防范区,增强灾害预警评估和风险防范管理能力。加强防灾减灾骨干工程建设和基础设施、城(村)镇等规划过程中的工程地质勘查,提高重特大灾害的工程防御能力。加强防灾减灾科技支撑能力建设。提升社会各界的防灾减灾意识,加强群测群防与专业防治相结合的灾害应急处置能力建设。

积极应对气候变化。综合运用调整产业结构和能源结构、节约能源和提高能效、增加森林碳汇等多种手段,大幅降低能源消耗强度,有效控制温室气体排放。生产力布局、基础设施、重大项目规划设计和建设要充分考虑气候变化因素。加强适应气候变化特别是应对极端气候事件能力建设,提高农业、林业、自然生态、水资源等重点领域适应气候变化水平。

第十章 改革创新

进一步解放思想,把深化改革、机制创新作为片区加快发展和扶贫攻坚的强大动力,努力构建有利于协作发展和扶贫攻坚的体制机制。

第一节 深化体制改革

推进行政体制改革。推进政府职能转变,强化社会管理和公共服务职能,加快推进政企、政资、政事分开和政府与市场中介组织分开,减少行政审批事项,规范行政审批程序,完善信息公开制

度。建立健全公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的决策程序。建立科学合理的政府绩效管理制度。推行行政问责制。

深化经济体制改革。构建各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。全面落实促进非公有制经济发展的政策措施,公开透明民间资本进入法律法规未禁止行业和领域的准入标准、优惠扶持政策。大力支持微型企业发展。健全有利于推进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,强化县级政府提供基本公共服务的财力保障,完善地方预算制度。鼓励金融创新,积极发展服务“三农”和中小企业的中小金融机构和金融产品。深化资源性产品价格和环保收费改革。加大国有资产盘活力度。深化投融资体制改革。

推动户籍制度改革。改革完善城镇化相关制度措施,打造农业人口随就业和居住地变化自然进城的制度通道。有序引导具备条件的农民工自愿转户进城,落实就业、住房、医疗、教育、社保等配套政策,确保转户居民真正享受城镇居民的同等待遇。探索统筹城乡户籍管理制度的具体办法,逐步取消城乡户籍差别,实行统一身份管理。

深化土地管理制度改革。强化保护耕地资源,严格基本农田保护。在承包地和林地确权登记颁证的基础上,加强土地承包经营权和林权的流转管理和服务。探索股份合作经营,维护农民的土地租金收益和股份分红收益权利。开展宅基地和林地的抵押融

资试点,完善配套政策。稳步开展农村集体经济组织产权制度改革和集体建设用地流转试点,探索通过市场机制保障自愿退地农民得到公平合理补偿的具体途径,保护农村集体经济组织及其成员合法权益,完善和保障农民对土地的用益物权。加强土地整理工作,创新土地整理复垦开发模式。

第二节 扶贫机制创新

探索扶贫攻坚与跨省合作的协同机制。打破行政分割,突出跨省合作;发挥比较优势,实现资源共享;促进区域一体化发展,加快片区扶贫开发进程。

探索扶贫攻坚与生态建设的共赢机制。建立健全生态补偿机制,探索生态环境服务转化为市场价值的有效途径。着力发展生态旅游业和生态农业,推动低碳扶贫,促进农民增收致富。

探索合力攻坚大扶贫工作机制。以规划为平台,各尽其责、整合资源,集中投入,建立“政府主导、部门分工、各方参与、合力攻坚”工作机制。

探索扶贫投入增长机制。建立财政资金、信贷资金、社会帮扶资金对片区投入的稳定增长机制。调动地方政府和农户的投入积极性。结合土地利用制度创新、林权制度改革和旅游业等产业发展,探索通过市场机制和财政政策将片区资源环境优势转变为扶贫投入稳定来源的具体办法。

探索扶贫攻坚瞄准机制。实行扶贫开发和农村低保两项制度衔接,加强贫困识别工作,突出重点,差别对待,创新扶贫到户机

制。建立健全产业扶贫项目带动贫困户脱贫增收的利益联结机制。公共产品和公共服务要优先惠及扶贫对象。确保最困难的地区和人群得到有效扶持。

第三节 协作机制创新

完善区域内合作机制。建立经济协作机制,统一制定规划,统筹建立政务、商务和公共服务信息资源共享平台,统筹人力资源开发和社会管理。设立专门协调委员会,负责旅游等产业、基础设施、公共服务、交通运输等领域协作的协调工作。

构建对外开放合作机制。积极吸收片区外资金、技术和人才,开展与片区外的投资贸易合作,支持有条件的企业走出去。推动与省会城市及有关经济区之间的经济贸易往来和人才文化交流,依托跨区域交通网络,形成“东承西融、南连北接”的区域合作格局。深化与周边城市的互动合作,通过基础设施对接、产业优势互补、旅游景点互连、生态环境共建,逐步实现与周边城市的错位发展、协调发展。

第十一章 政策支持

围绕规划目标和任务,加大政策支持力度。除湖南省鹤城区、洪江市、吉首市、武陵源区、永定区、冷水江市和贵州省余庆县等7个县(市、区)外,片区内其余64个县(市、区)享受国家连片特困地区特定的扶贫开发政策。对深度贫困地区实行差别化重点扶持。

第一节 财政、税收和金融政策

财政政策。加大中央财政均衡性财政转移支付力度。提高转移支付系数,增加转移支付额度。加快建立和完善片区内县级基本财力保障机制。中央财政有关专项转移支付向片区内重点区域倾斜。中央财政加大对基础设施建设项目贷款的贴息扶持。省级财政要提高转移支付水平,延长省级财政性资金扶持政策执行期限。中央财政专项扶贫资金新增部分向武陵山片区倾斜,四省市财政专项扶贫资金也要向片区倾斜。逐步提高基层干部、教师、医务人员、技术人员工资收入水平。从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设,同时切实保障被征地农民的合法权益。

税收政策。对片区内享受西部大开发税收政策地区属于国家鼓励类产业类企业,减按 15% 税率征收企业所得税。企业从事国家重点扶持的公共基础设施项目投资经营所得,以及符合条件的环境保护、节能节水项目所得,可依法享受企业所得税“三免三减半”政策。对片区内属于国家鼓励发展的内外资项目和中西部地区外商投资优势产业项目,进口国内不能生产的自用设备,以及按照合同随设备进口的技术及配套件、备件,在政策规定范围内免征关税。企业发生的扶贫等公益性捐赠支出,符合条件的准予在计算应纳税所得额时扣除。

金融政策。积极推动武陵山片区金融产品和服务方式创新。鼓励大型金融机构在片区中心城市设立分支机构,搭建跨省融资平台。支持有条件的县(市、区)设立地方性银行。建立并利用多

层次的资本市场,多方面拓宽发展融资渠道。支持符合条件的企业上市融资,鼓励支持中小企业联合发债,探索非上市公司股份转让的有效途径,规范发展产权交易市场。积极支持和引导符合条件的企业发行短期融资券、中期票据、中小企业集合票据、企业债券、公司债券等直接融资工具。探索设立产业投资基金和创业投资企业,扩大企业债券发行规模。深化农村信用社改革,支持发展村镇银行,培育贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构,大力发展扶贫小额信贷,制定并实施新设农村金融机构相关费用补贴办法,优化金融网点布局,尽快实现金融机构空白乡镇的金融服务全覆盖。完善国家扶贫贴息贷款政策,加大财政扶贫贴息资金投入,引导银行业金融机构加大扶贫贴息贷款的投放力度。鼓励和支持县域法人金融机构将新增可贷资金70%以上留在当地使用,落实涉农贷款税收优惠、定向费用补贴、增量奖励等政策。加大对中小企业的金融支持,鼓励地方政府出资引导建立中小企业贷款担保基金和贷款担保风险补偿金,以及通过资本金注入和落实税费减免政策等方式,支持融资性担保机构从事中小企业担保业务。鼓励保险机构设立基层服务网点,创新险种和服务机制,发展特色农业保险和小额扶贫保险。

第二节 投资、产业政策

投资政策。中央投资向农业产业、扶贫开发、民生工程、基础设施和生态环境等领域倾斜。国家有关部门专项建设资金投入向片区倾斜,提高对公路、铁路、民航、水利等建设项目投资补助标准

或资本金注入比例,适当提高农村小型基础设施建设补助标准。加大企业技术改造和产业结构调整专项对片区特色优势产业、新兴产业的支持力度。中央安排的公益性建设项目,取消县及县以下资金配套。鼓励社会投资,对区外企业投资特色优势产业项目,在项目核准等方面优先考虑,并给予土地方面的优惠。

产业政策。实施差别化产业扶持政策,重点支持旅游业、特色农业、民族文化产业和生态环保型产业发展,在投资管理上予以优先考虑,在用地、信贷等方面优先给予政策倾斜。加大特色产品生产基地和商贸流通体系建设的支持力度。支持符合条件的旅游企业发行企业债券,设立武陵山片区旅游产业投资基金。

第三节 土地政策

进一步完善建设用地审批制度,保障区域发展重点工程建设用地。土地利用年度计划指标向片区倾斜。新增建设用地指标要优先满足易地扶贫搬迁和生态移民建房需求。合理安排小城镇和产业聚集区建设用地。加快推进农村集体土地确权登记发证工作,规范农村集体土地流转试点,深化集体林权制度改革,保障农民合法权益。

第四节 生态补偿政策

继续实施退耕还林、水土保持、天然林保护、防护林体系建设和石漠化治理等重点生态修复工程。把武陵山片区作为国家生态补偿试点地区,对贫困村具有水土保持和碳汇生态效益的生态林进行生态补偿。鼓励长江下游地区省市积极支持武陵山片区建立

健全流域性生态补偿机制。探索通过市场机制引导企业进行生态补偿的具体途径。

第五节 帮扶政策

加大中央和国家机关、国有企业、军队系统等单位对武陵山片区的定点扶贫,力争实现对片区内重点县全覆盖。实行集团式帮扶,制定帮扶规划,明确帮扶任务,落实帮扶资金和措施。四省市党政机关和企事业单位对片区的定点扶贫要帮扶到乡,工作到村。建立人才交流机制,中央和省级定点扶贫有关单位与片区进行双向人才交流,定期选派干部挂职锻炼,开展相关培训。

山东省和青岛、大连两市在产业发展、干部交流、人员培训和劳动力转移就业等方面进一步加大对口帮扶重庆和贵州的工作力度,积极参与片区扶贫攻坚,探索共建产业园的双赢帮扶模式。四省市要组织本地经济相对发达地区,与片区开展结对帮扶。

鼓励各类企业和社会组织积极支持片区发展。加大光彩事业扶持力度。深化开展“村企共建扶贫工程”。积极倡导扶贫志愿者行动,构建武陵山片区扶贫志愿者服务网络。鼓励各类教育科研机构在人才培养、产业开发、技术研发、文化发展等方面与片区进行深度合作。加强国际交流合作。

第六节 扶持重点群体

积极帮助少数民族脱贫致富。对民族贸易和民族特需商品生产使用的贷款实行利率优惠政策。对民族手工业、民族文化产业从业人员优先开展培训,落实补贴政策。

率先实施学龄前儿童营养与健康干预项目,实施农村义务教育阶段学生营养改善计划,关心农村留守儿童。采取技能培训、税费减免、贷款贴息、跟踪指导等措施,支持和帮助妇女创业。继续开展“双学双比”活动。

将残疾人全部纳入覆盖城乡居民的社会保障体系并予以重点保障和特殊扶助。可结合当地实际,开展一户多残、老残一体等困难残疾人生活补助试点和重度残疾人护理补贴试点。针对残疾学生的特殊需要,在义务教育阶段“两免一补”基础上,进一步提高补助水平。完善残疾人保障制度和服务设施,使残疾人服务设施布局合理、条件改善、服务能力增强。移民、扶贫和农村危房改造等项目优先安排农村贫困残疾人家庭。加大残疾人康复扶贫力度和就业工程实施力度。

第七节 重大政策和项目贫困影响评估

率先在武陵山片区启动重大政策和项目贫困影响的评估工作。重大政策和项目实施前,要将其对贫困群体可能造成的影响进行专门评估。实施过程中,要对贫困影响进行跟踪监测。贫困影响评估由国家或省级扶贫开发工作机构组织开展。鼓励第三方专业评估机构积极参与贫困影响评估。

第十二章 组织实施

明确职责,理顺关系,推进协作,加强规划管理和监测评估,建立健全实施保障机制。

第一节 组织协调

明确各级政府职责。国务院扶贫开发领导小组办公室、国家发展和改革委员会负责本规划实施的指导、协调和监督。四省市人民政府对本省片区内规划编制与实施负总责。片区内各地(市、州)县要充分发挥主体作用,确保完成规划任务。国家民族事务委员会为武陵山片区扶贫攻坚试点工作的联系单位。

建立跨省协调机制。建立四省市联席会议制度,定期研究解决相关问题,协调推进规划编制和组织实施。四省市片区内各级政府也要建立相应协调机制,开展多层次多方位合作交流。

落实行业部门分工。国务院各部门,特别是国务院扶贫开发领导小组各成员单位,要按照各自职能分工和具体任务,合力推进规划实施。四省市各级行业部门要在上级部门指导下,积极落实政策,抓好项目实施。各级各部门要加强沟通,相互支持,协调推进。

加强基层组织保障。充分发挥基层党组织战斗堡垒作用,完善村民自治制度。加强农村集体经济组织建设,大力发展集体经济,积极推进村务公开。鼓励机关优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生到贫困村工作。

完善考核评价体系。建立规划目标责任制,对地方政府和有关行业部门开展绩效考核。省级组织、扶贫开发和人事等有关部门要密切合作,将规划实施工作纳入地方各级领导班子和领导干部目标考核体系。

第二节 规划管理

四省市扶贫开发领导小组和片区各县级人民政府要依据本规划编制省、县实施规划。实施规划自下而上以五年为期编制,与同级“十二五”、“十三五”规划相衔接,还要与行业总体规划相衔接。县级实施规划由省级人民政府审批。省级实施规划由省级扶贫开发领导小组报省人民政府审批后,报国务院扶贫开发领导小组办公室、国家发展和改革委员会、财政部备案。省级实施规划中有关重大基础设施和跨省建设项目按有关程序审批。各省市实施规划在中期调整时一并纳入本规划。

第三节 监测评估

建立连片特困地区规划监测信息系统,开展规划实施监测。监测结果用作规划中期调整和绩效考核的依据。

在规划实施的中期阶段,组织对规划实施情况进行中期评估,提出规划调整意见。在规划实施期满时,组织开展规划实施情况的终期评估工作。

附表：

武陵山片区行政区域范围

省(市)	地(市、州)	县(市、区)
湖北省(11个)	宜昌市	秭归县、长阳土家族自治县、五峰土家族自治县
	恩施土家族苗族自治州	恩施市、利川市、建始县、巴东县、宣恩县、咸丰县、来凤县、鹤峰县
湖南省(37个)	邵阳市	新邵县、邵阳县、隆回县、洞口县、绥宁县、新宁县、城步苗族自治县、武冈市
	常德市	石门县
	张家界市	慈利县、桑植县、武陵源区、永定区
	益阳市	安化县
	怀化市	中方县、沅陵县、辰溪县、溆浦县、会同县、麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县、靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县、鹤城区、洪江市
	娄底市	新化县、涟源市、冷水江市
	湘西土家族苗族自治州	泸溪县、凤凰县、保靖县、古丈县、永顺县、龙山县、花垣县、吉首市
重庆市(7个)		丰都县、石柱土家族自治县、秀山土家族苗族自治县、酉阳土家族苗族自治县、彭水苗族土家族自治县、黔江区、武隆县
贵州省(16个)	遵义市	正安县、道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县、凤冈县、湄潭县、余庆县
	铜仁地区	铜仁市、江口县、玉屏侗族自治县、石阡县、思南县、印江土家族苗族自治县、德江县、沿河土家族自治县、松桃苗族自治县、万山特区

附图 图1 武陵山片区行政区划图

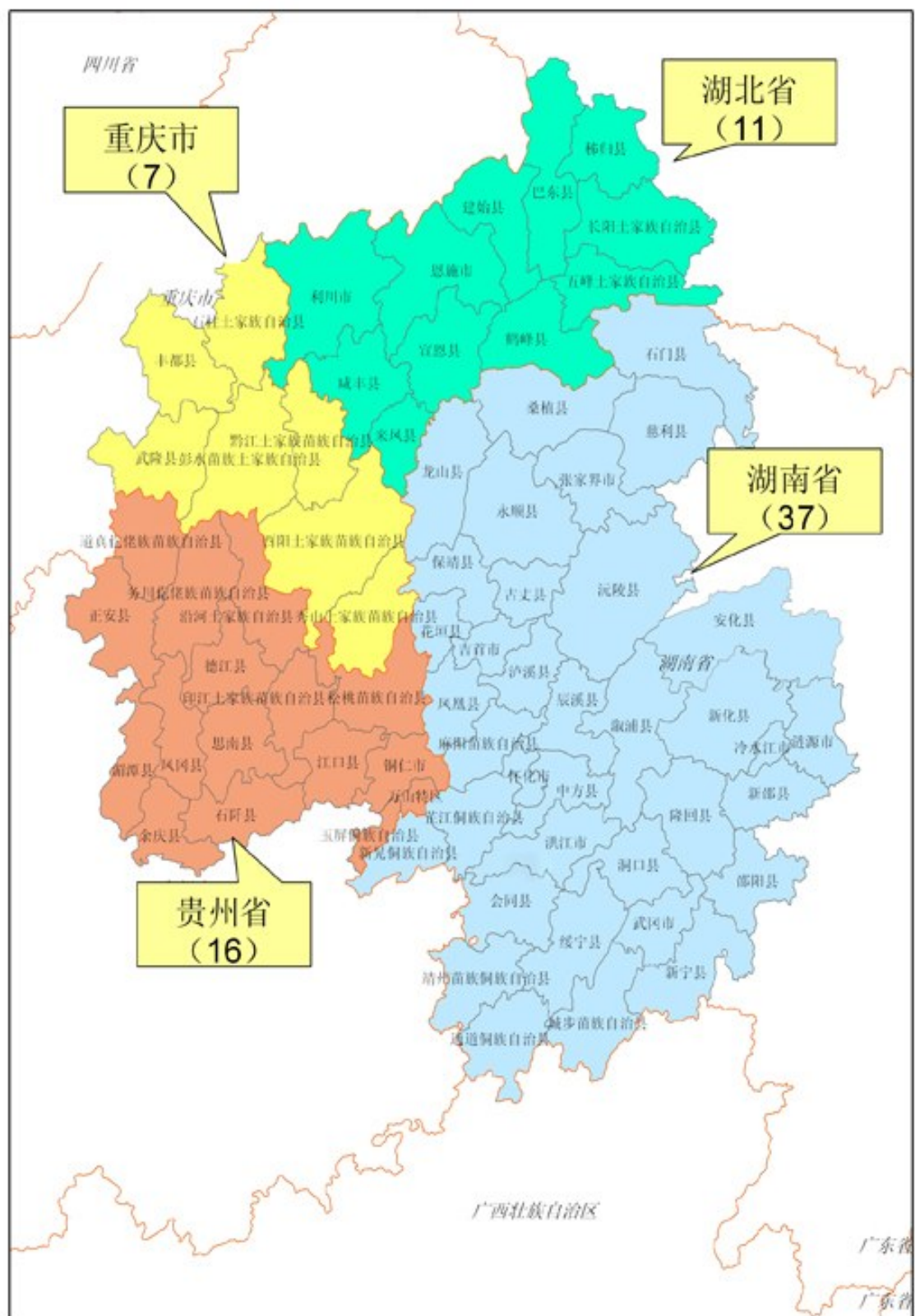
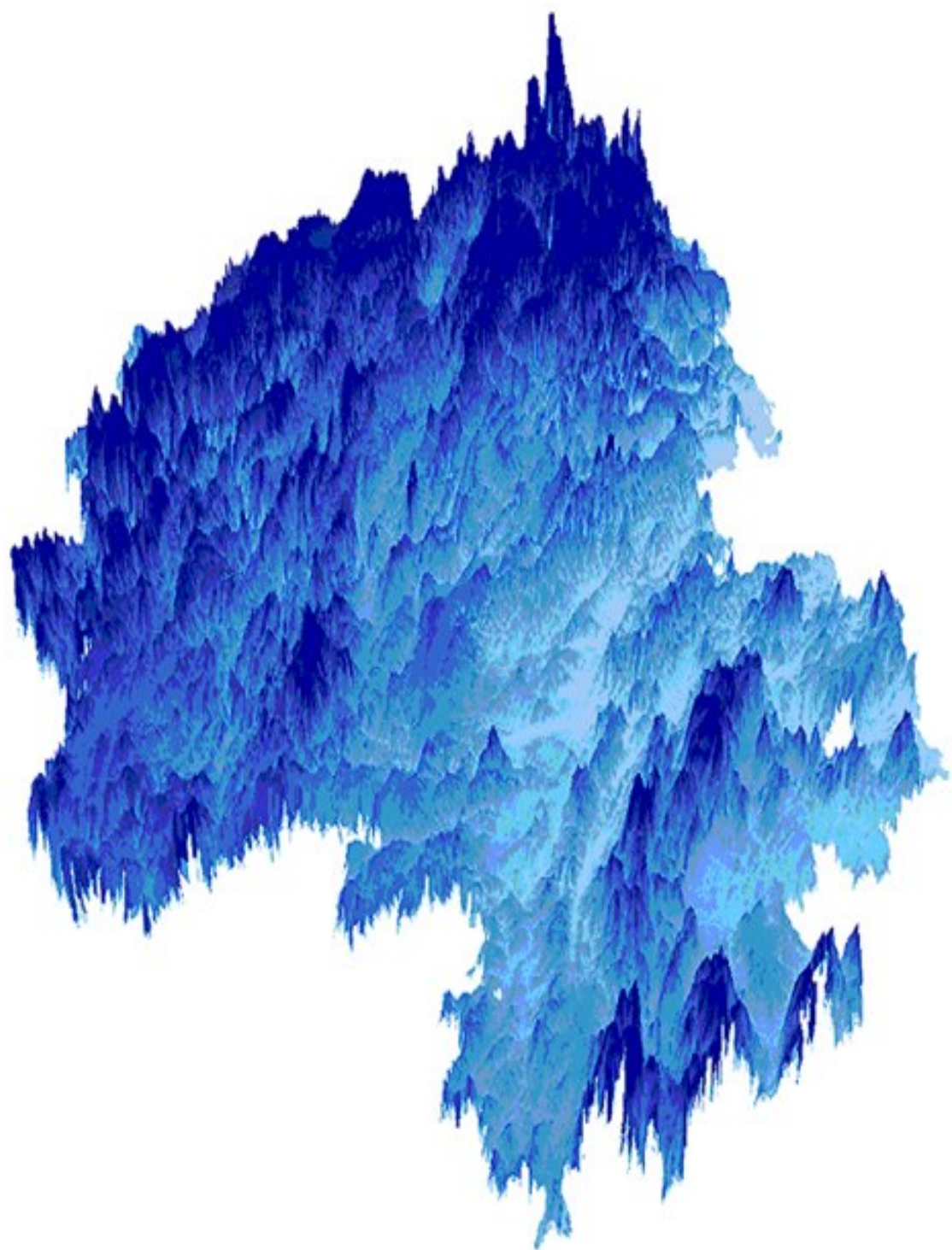


图2 武陵山片区三维地形图



主题词：经济管理 扶贫 规划 武陵山区△ 通知

抄送：党中央有关部门，各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团扶贫办、发展改革委

国务院扶贫办行政人事司

2011 年 11 月 2 日印发
