

附件

吕梁山片区区域发展与 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

二〇一二年十二月

目 录

序 言	10
第一章 基本情况	11
第一节 自然条件	11
第二节 经济社会发展	11
第三节 贫困状况与特殊困难	12
第四节 发展机遇	13
第五节 重大意义	13
第二章 总体要求	14
第一节 指导思想	14
第二节 基本原则	14
第三节 战略定位	15
第四节 发展目标	16
第三章 空间布局	18
第一节 功能分区	18
第二节 空间结构	18
第三节 城镇布局	19
第四章 基础设施建设	21
第一节 交通	21

第二节	水利	23
第三节	能源	24
第四节	通信和信息化	24
第五节	城镇基础设施	25
第五章	产业发展	26
第一节	农业	26
第二节	工业	27
第三节	服务业	28
第四节	产业结构调整	30
第五节	产业化扶贫	30
第六章	改善农村基本生产生活条件	32
第一节	小城镇与村庄建设	32
第二节	农业生产条件	33
第三节	农村生活条件	33
第四节	整村推进与扶贫搬迁	34
第七章	就业与农村人力资源开发	35
第一节	就业促进与农村劳动力转移	35
第二节	农村劳动力素质提高	36
第八章	社会事业发展与公共服务	38
第一节	教育	38
第二节	医疗卫生	39
第三节	科技文化体育	41

第四节	社会保障	42
第五节	社会管理	43
第九章	生态建设和环境保护	44
第一节	重要生态功能区	44
第二节	生态建设	44
第三节	环境保护	45
第四节	防灾减灾	47
第十章	改革创新	48
第一节	体制改革	48
第二节	扶贫机制创新	50
第三节	协作机制创新	51
第十一章	政策支持	52
第一节	财政、税收和金融政策	52
第二节	投资、产业政策	54
第三节	土地政策	55
第四节	生态补偿政策	55
第五节	帮扶政策	56
第六节	扶持重点群体	56
第七节	重大政策和项目贫困影响评估	57
第十二章	组织保障	58
第一节	规划实施	58
第二节	规划管理	59

第三节 监测评估	59
附表 吕梁山片区行政区域范围	60
附图 吕梁山片区行政区划图	61

序 言

吕梁山集中连片特殊困难地区(以下简称“片区”)包括山西、陕西两省 20 个县,跨黄河两岸,水土流失严重,是国家新一轮扶贫开发攻坚战主战场之一。

根据《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》(中发〔2011〕10 号)的要求,依据《国民经济和社会发展规划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战略的若干意见》(中发〔2010〕11 号)、《全国主体功能区规划》(国发〔2010〕46 号)、《国务院关于大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见》(国发〔2012〕43 号)与《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)等相关重要文件精神,结合吕梁山片区实际,编制本规划。

片区内 20 个县全部为国家扶贫开发工作重点县和革命老区县,其中有 17 个黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区县。

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”的基本思路,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,是指导区域发展和扶贫攻坚的重要依据。

本规划规划期为 2011-2020 年。

第一章 基本情况

第一节 自然条件

片区国土总面积为 3.6 万平方公里,地处黄土高原中东部,西接毛乌素沙地,东跨吕梁山主脉,黄河干流从北到南纵贯而过。地貌类型以塬、峁为主,沟壑纵横,属典型的黄土丘陵沟壑区。气候类型为温带大陆性季风气候,无霜期 144-213 天,年均降水量 374-550 毫米,年均蒸发量 1029-2150 毫米。森林覆盖率为 18.5%。煤炭、煤层气、岩盐、铁等矿产资源丰富。

第二节 经济社会发展

2010 年末,总人口 402.8 万人,其中乡村人口 340.4 万人。人均地区生产总值为 9839.2 元,人均地方财政一般预算收入为 365.7 元,分别是 2001 年的 7.4 倍和 5.4 倍;城镇居民人均可支配收入为 12967.7 元,农村居民人均纯收入为 3340.5 元,分别是 2001 年的 3.2 倍和 5.4 倍。一二三产业结构由 2001 年的 23 : 30 : 47 调整为 19 : 43 : 38;城镇化率由 2001 年的 18.2% 提升到 31.3%。包西、太中银、朔黄等铁路和青银、青兰、太佳等高速公路贯穿本区域。

2001 至 2010 年,农村适龄儿童入学率从 90.7% 提高到 95.2%,青壮年文盲率从 4.1% 下降到 1.1%,居民平均受教育年限从 6.1 年增加到 8.2 年。每万人科技活动人员数为 86.7 人,农

技推广服务能力逐步增强。所有乡镇都建立了卫生院,86.4%的村建立了卫生室,新型农村合作医疗参合率达90.4%。新型农村养老保险逐步推广,2010年参保人数达54.9万人。农村低保基本做到应保尽保。

第三节 贫困状况与特殊困难

沟壑纵横,生态脆弱,水土流失严重。片区黄土堆积深厚,土质疏松,植被稀少,降水少而集中,水土流失特别严重,土壤瘠薄,地表支离破碎。水土流失面积达277.2万公顷,占国土面积的76.5%;片区内20个县均属于全国严重水土流失县,其中17个县被纳入限制开发的黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区。丘陵沟壑地形严重制约农业规模化生产、产业化经营和城镇空间拓展。

产业结构单一,城镇化进程滞后,以城带乡能力弱。片区发展对能源与矿产资源生产加工工业及煤炭物流等相关服务业依赖程度高,财政收入来源单一、不稳定。农业生产力水平低,经营方式落后,农产品就地转化不足。科技、金融、信息等服务业支撑发展能力弱。县域经济缺乏活力,新增就业机会少,城镇化率比全国平均水平低18.4个百分点,城镇功能弱,辐射带动农村发展的能力不足。

区域相对闭塞,农村生产生活条件差,贫困发生率高。片区沟壑切割程度深,交通基础设施条件差,对内对外交流不畅,周边大中城市辐射带动不足。人均可利用水资源量少,仅相当于全国平均水平的29.4%,28.2%的农村人口尚未解决饮水安全问题,基本

农田有效灌溉面积占比仅为 8%。29.4% 的行政村不通沥青(水泥)路,1.65% 的行政村不通公路。2.9% 的自然村不通电,13% 的行政村未完成农网改造。卫生等公共服务能力不足。2010 年,1274 元扶贫标准以下的农村人口有 62.3 万人,贫困发生率为 18.3%,高于全国平均水平 15.5 个百分点¹。

第四节 发展机遇

党中央、国务院高度重视区域协调发展,大力促进中部地区崛起,深入实施西部大开发战略,不断加大扶贫开发力度,为加快片区发展提供了根本保证。国家出台《陕甘宁革命老区振兴规划》以及设立山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区,制定实施相关支持政策措施,为加快片区经济社会发展创造了有利条件。太原城市群、呼包银榆经济区和陕北能源化工基地的加快建设为片区发展营造了良好区域环境。

第五节 重大意义

加快吕梁山片区区域发展步伐,加大扶贫攻坚力度,有利于保障和改善民生,促进老区发展和贫困人口脱贫致富;有利于促进中部地区崛起和深入推进西部大开发,缩小地区差距,实现国家区域发展总体战略目标;有利于加强生态建设和环境保护,促进黄河中游水土流失综合治理;有利于进一步深化改革、扩大开放、转变发展方式,对实现全面建设小康社会奋斗目标,具有十分重要的意义。

¹ 按照 2300 元的扶贫标准,2011 年片区扶贫对象有 104 万人,贫困发生率为 30.5%,高出全国 17.8 个百分点。

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、“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,大力弘扬革命老区优良传统,坚持开发式扶贫方针,按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路,以建设资源节约型、环境友好型社会为着眼点,着力加强基础设施建设和改善农村基本生产生活条件,改善区域发展环境;着力构建具有区域优势的产业体系和开发人力资源,增强内生发展能力;着力发展社会事业和提升基本公共服务水平,推进改革发展成果共享;着力加强生态建设和环境保护,促进黄土高原生态修复和黄河流域生态安全;着力推进体制机制创新,增强发展活力,努力开创又好又快发展新局面。

第二节 基本原则

坚持加快发展与扶贫攻坚相结合。通过加快发展为扶贫攻坚奠定坚实基础,进一步提高扶贫开发水平,切实保障和改善民生。通过扶贫攻坚促进全体人民特别是贫困人口共享改革发展成果,重点提高贫困地区和贫困人口自我发展能力,为加快发展提供内生动力。

坚持资源开发与生态建设相结合。以资源环境承载力为前提,科学、有序开发利用资源,优化产业结构和空间布局,大力发展

循环经济、绿色经济。推进水土流失综合治理,促进生态修复,推动经济发展与环境保护、生态建设形成良性互动格局。

坚持加快发展与改革创新相结合。把解放思想、转变观念、开拓创新作为推动区域发展与扶贫攻坚的强大动力,进一步破除制约经济社会发展的体制机制障碍,深化重点领域和关键环节的改革,充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,进一步激发市场活力,加快区域经济发展步伐。

坚持国家支持与自力更生相结合。加强规划引导,进一步加大政策支持力度和资金投入力度,广泛动员社会各界参与扶贫开发。广大干部群众充分发挥主动性和创造性,自强不息,艰苦奋斗,不断增强自我发展能力,加快脱贫致富步伐。

第三节 战略定位

革命老区发展振兴区。弘扬革命老区优良传统,解放思想、开拓创新,进一步加强基础设施建设,培育壮大支柱产业,提高基本公共服务能力和水平,着力解决经济社会发展中的突出问题,加快提高城乡居民收入水平,不断提升自我发展能力,探索革命老区振兴发展新路子。

旱作农业与特色农产品基地。立足黄土高原自然条件,推广节水灌溉,提高水资源利用效率,调整农业结构,以干果经济林和特色经济作物为重点,发展集旱区农业新品种培育、新技术引进、产业化经营以及生态家园建设于一体的特色旱作农业,打造特色农产品基地。

优势资源开发与扶贫攻坚相结合创新区。立足资源优势,以保护生态环境为前提,发展循环经济,壮大煤炭、煤层气、岩盐等矿产资源开采加工业,发掘利用文化与旅游资源,加快县域经济发展。创新体制机制,在优势资源开发和工业化进程中同步推进城镇化、农业现代化,推进以工促农、以城带乡,探索通过资源开发带动群众增收的新途径、新模式。

黄河中游水土保持重点区。以小流域为单元,综合治理水土流失,改善林草植被,推进黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区建设。控制开发强度,加强生态文明建设,促进生态环境与经济社会发展协调统一、人与自然和谐相处,为保障黄河流域生态安全奠定坚实基础。

第四节 发展目标

到 2015 年,旱作农业加快发展,矿产资源开采加工业有序发展;基础设施明显改善,基本公共服务水平显著提高;水土流失综合治理取得初步成效;城乡居民生活水平明显提高,贫困人口数量减半。

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;现代产业体系初步形成,经济增长质量和效益进一步提高;基础设施更加完善,社会事业全面发展,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平;生态环境进一步改善,人与自然关系更加协调;城乡居民收入和经济总量同步增长,农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,与全国同步实现全面建成小康社会目标。

专栏 1 主要发展指标					
	指标	2010 年	“十二五”	“十三五”	属性
1	地区生产总值年均增长率	15.4% *	>12%	>10%	期间数 预期性
2	人均教育、卫生、社保和就业三项支出	1355 元	达到本省 平均水平	达到全国 平均水平	期末数 预期性
3	城镇化率	31.3%	>36%	>40%	期末数 预期性
4	城镇居民人均可支配收入 年均增长率	16.0% *	>11%	高于全国 平均增幅	期间数 预期性
5	农村居民人均纯收入年均 增长率	14.0% *	>12%	高于全国 平均增幅	期间数 预期性
6	九年义务教育巩固率	95.9%	>97%	>98%	期末数 约束性
7	高中阶段教育毛入学率	78.4%	>85%	>93%	期末数 预期性
8	新型农村合作医疗参合率	90.4%	>95%	>97%	期末数 约束性
9	万元地区生产总值能耗 (降低)	1.70 吨 标准煤	≤1.5 吨 标准煤	≤1.2 吨 标准煤	期末数 约束性
10	万元工业增加值用水量 (降低)	46.21 立方米	≤37 立方米	≤30 立方米	期末数 约束性
11	森林覆盖率	18.5%	≥20.0%	≥22.0%	期末数 约束性
12	有卫生室行政村比例	86.4%	100%	--	期末数 约束性
13	解决农村饮水安全人口 比例	71.8%	100%	--	期末数 预期性
14	建制村通沥青(水泥)路 比例	70.6%	>90%	100%	期末数 预期性

注：* 为“十一五”期间年平均数。

第三章 空间布局

第一节 功能分区

根据资源环境条件,按照整体保护、点状开发、集聚发展的原则,片区划分为重点发展区、农业发展区和生态保护区。

重点发展区。主要包括县城等重点城镇和单独设立的工矿区、产业集聚区。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,促进人口集中,加快产业集聚发展,着力提高综合承载能力。

农业发展区。主要包括河谷川地、低山丘陵等地区的农业生产空间和农村聚居空间。改善生产生活条件,促进农业生产和生态环境相协调,积极发展特色农业、生态农业和现代农业。

生态保护区。主要包括森林、湿地、草地以及由自然保护区、森林公园等组成的各级各类限制和禁止开发区域。以生态建设和环境保护为主,除适度发展生态旅游、种养业和必要的科学实验外,严禁其他生产建设活动。结合生态建设和扶贫开发,有序推进人口转移和易地安置,逐步减少人类活动。

第二节 空间结构

依托铁路、高速公路等综合运输通道,加快重点城镇和产业集聚区建设,推进片区与太原城市群、呼包银榆经济区的融合发展,增强与太原、临汾、忻州、吕梁、朔州、榆林、延安等周边大中城市的经济联系,充分发挥其辐射带动作用。构建“一带两走廊”的空间结构,形成空间布局合理、经济联系紧密、产业特色鲜明、城镇体系完善的发展格局。

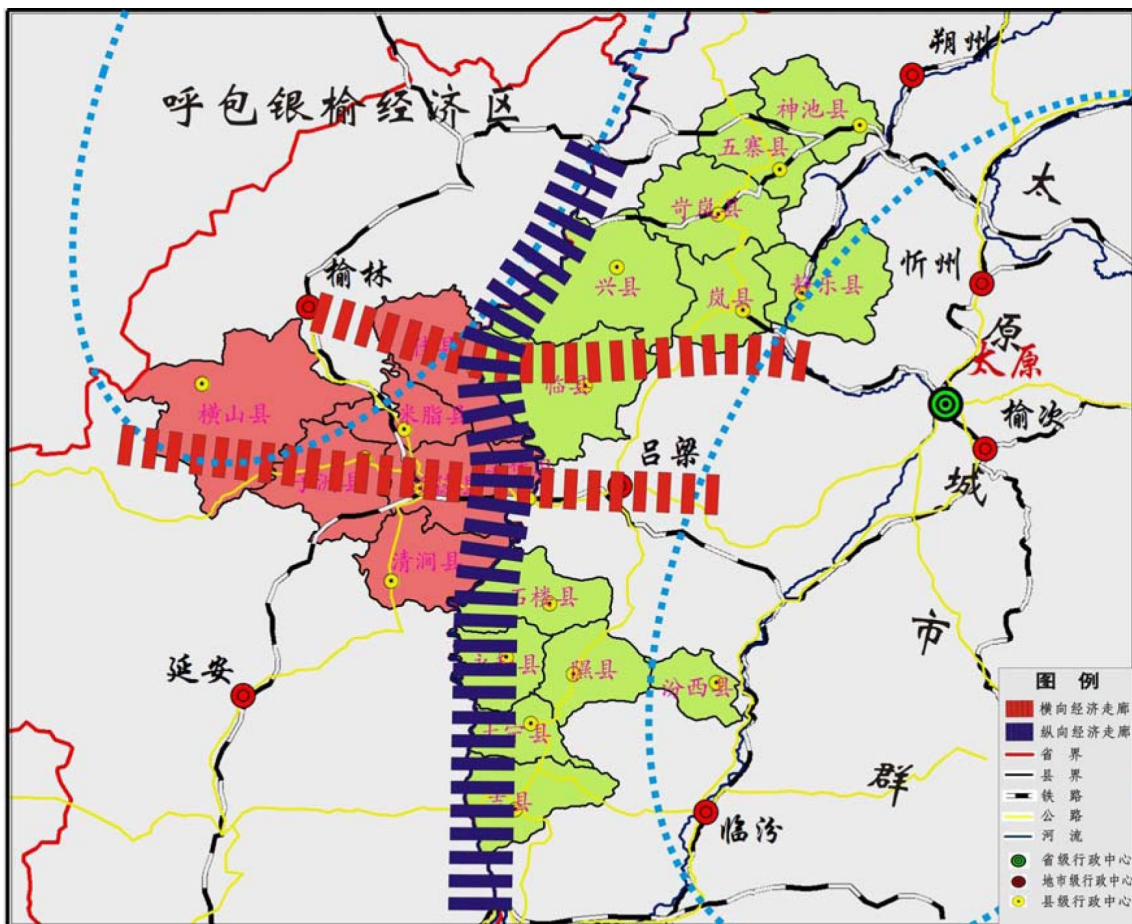


图1 空间结构示意图

专栏2 “一带两走廊”空间结构

“一带”：

晋陕沿黄产业带。以黄河干流为轴线,以国道 G209、国道 G210、包西铁路等交通运输通道为依托,加强交通基础设施建设,重点发展煤和岩盐等矿产资源开采加工业、现代物流业、特色农产品生产加工工业和新材料产业。

“两走廊”：

1. 太原-岚县-临县-佳县-榆林经济走廊。以太原至佳县高速公路等交通运输通道为基础,进一步加强交通基础设施建设,重点发展商贸物流业、煤化工、特色农产品生产加工工业和新材料产业。

2. 吕梁-吴堡-绥德-子洲-靖边经济走廊。以国家高速公路 G20(青岛-银川)和国道 307 等交通运输通道为支撑,重点发展商贸物流业、岩盐与煤等矿产资源开采加工业、特色农产品生产加工工业和新材料产业。

第三节 城镇布局

县城。加强基础设施建设,提高公共服务能力,完善县城功

能,拓展发展空间,增强人口和产业聚集能力,发展壮大特色优势产业,支持绥德、隰县、岚县等县城提高综合承载能力,有条件的逐步发展为区域经济中心,发挥辐射带动作用,促进县域经济发展。

中心镇。完善城镇体系,强化产业支撑,扩大就业渠道,提高人口集聚能力,加快建设一批中心镇。统筹城乡发展,推动城镇道路、供水、生活污水和垃圾处理等基础设施向农村延伸,推进公共服务向农村拓展。

第四章 基础设施建设

按照统筹规划、协调发展、适度超前、保护生态的原则,加快区域交通、水利、能源等基础设施建设,为片区扶贫攻坚和经济社会发展奠定坚实基础。

第一节 交通

交通运输主通道。加快推进国家铁路、国家高速公路等重点项目建设。完善片区外通内联通道,规划建设“两纵两横”交通运输主通道。强化干线铁路、运煤专线建设与扩能改造,提高煤炭等大宗物资运送能力。加快国省干线公路升级改造。推进吕梁等机场建设。构建绥德综合交通运输枢纽。形成融贯太原城市群、呼包银榆经济区,畅达中原经济区、关中-天水经济区和宁夏沿黄经济区的交通运输主通道。

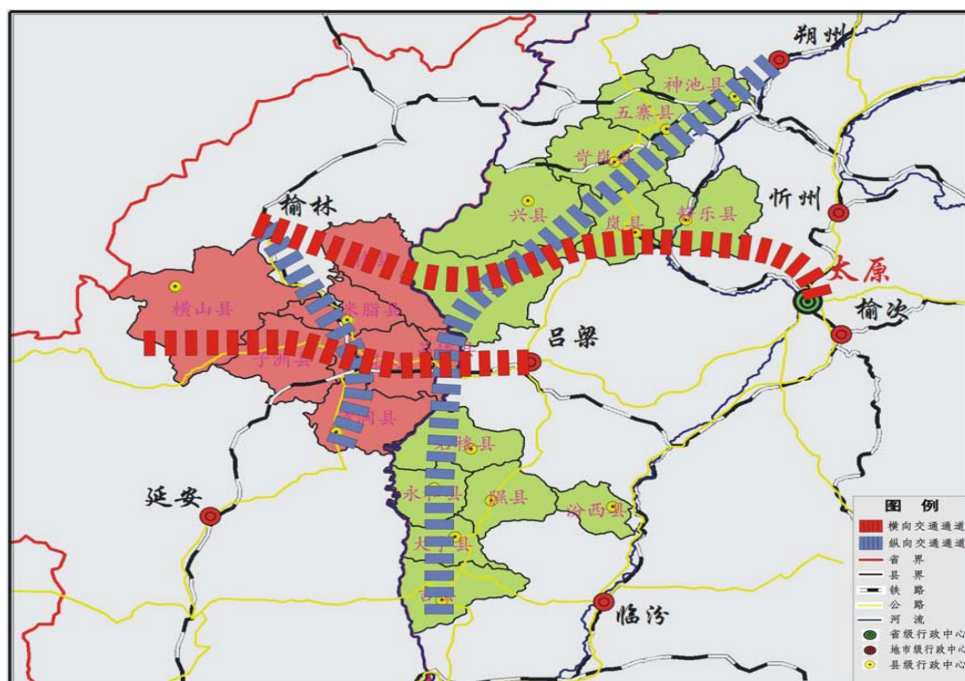


图2 “两纵两横”交通运输主通道示意图

专栏3 “两纵两横”交通运输主通道
“两纵”： 1. 朔州-临县-吕梁-吉县通道。实施国道 G209(呼和浩特-北海)五寨-吉县段、岢岚过境段升级改造,研究建设神池-岢岚-临县-吉县高等级公路。推进山西兴县瓦塘至日照铁路建设。 2. 榆林-绥德-清涧通道。建成榆林-绥德-清涧-延川高速公路,建设包头-西安铁路复线榆林-清涧段;研究实施国道 G210(包头-南宁)榆林-绥德-清涧段、绥德、米脂等绕城段升级改造。
“两横”： 1. 太原-临县-佳县-榆林通道。推进临县-佳县-榆林高速公路建设。 2. 吕梁-吴堡-绥德-子洲通道。实施国道 G307(黄骅-银川)吴堡黄河大桥-横山段、绥德、子洲绕城段升级改造。

区域内交通运输网络。加强与国家公路、铁路网规划和建设衔接,积极推进沿黄河两岸公路升级改造,加快主通道联络线、省道、专支线铁路规划建设。完善岚县、吉县、五寨等交通节点运输功能。重点推进省际、县际公路升级改造。继续推进农村公路通达工程、通畅工程、安保工程和行政村通班车工程,实现所有乡镇和具备条件的建制村通沥青(水泥)路,加强管理和养护,提高农村公路抗灾能力。形成布局完善、干支结合、结构合理的区域综合交通运输网络。

专栏4 重点交通建设
铁路。推进神黄铁路扩能改造。规划建设太兴铁路、张台地方铁路、静乐至静游地方铁路、太中银铁路吕临支线、瓦塘至孙家沟地方铁路、榆佳铁路专用线、榆横铁路专用线、包西铁路绥德物流园区铁路专用线。
公路和桥梁。实施隰县-吉县、隰县-永和-永和关、榆林-横山、清涧-石楼、绥德-柳林等公路改造升级和建设。研究实施临汾-吉县、岢岚-临县、临县-离石、神池-五寨、隰县-永和、沿黄河公路兴县-大宁-吉县段、佳县-米脂、绥德-柳林、横山-子洲、吴堡-佳县、米脂-子洲-南沟岔、省道 S221 佳县-清涧前山段、省道 S222 佳县-清涧段和吉镇-义合段等公路及绥德枣林坪-柳林石西黄河大桥改造升级和建设。
机场。推进吉县壶口等支线机场建设工作。规划研究通用机场建设问题。

第二节 水利

合理开发利用和保护水资源。根据水资源现状和开发潜力,统筹生活、生产、生态用水,实行最严格的水资源管理制度,建立用水总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污制度,强化用水需求和用水过程管理,推进水资源循环、高效利用,建设节水型社会。有序引提黄河水,适度开发地下水,统筹地表水与地下水科学利用。解决城镇供水水源和农村饮水安全问题。严格城镇建设及重大项目用水论证制度和取水许可管理,建立水资源管理责任和考核制度。推进水利管理体制机制改革,积极探索小型水利设施产权制度改革,提高基层水利服务能力。

加强水利工程建设。加强重点水库和引提水工程建设,完成病险水库除险加固。合理布局城乡集中饮水水源,大力开展地表水拦蓄和矿井水综合利用。实施黄河干流及汾河、无定河等支流及其他中小河流治理和山洪地质灾害防治工程,提高供水、调蓄、防洪、防灾能力。

专栏5 水利建设重点
重点水库。 推进磛口和古贤水利枢纽工程前期工作,建设王圪堵、黑石圪台等大中型水库以及中部引黄、万家寨、建北掌、申家庄等配套工程调蓄库。
引提水工程。 实施黄河大泉、西山、曹家垣、曲峨、阁西垣引水工程,枣林坪、泥河沟、寇家塬、宽州等供水工程。
病险水库除险加固工程。 实施阁老湾、上帖、薛家圪台、刘王沟、王村、南峰、河口庙、中山峁、打火店、尚家圪崂、清水沟、喇嘛畔、韭园沟、高渠、柳家洼、高西沟、雷家洼、孙家沟、槐树梁、杏条梁、曹阳湾、石井泉、胡塔等规划内病险水库除险加固。
中小河流治理。 实施无定河等纳入《全国中小河流治理和病险水库除险加固、山洪地质灾害防御和综合治理总体规划》的中小河流治理。
灌区节水改造工程。 实施湫水河、岚城、社科、太德垣、南峰、东川河、普明、蛤蟆神、定惠渠、织女渠、雷惠渠、二定渠、秀延渠等灌区节水改造。

第三节 能源

增强能源供应能力。在保护生态环境前提下,加强煤炭、煤层气、石油、天然气等资源勘查、优化开发和综合利用,有序发展低热值煤发电、坑口发电等煤电一体化项目。根据电力负荷情况,积极有序开发清洁能源。提升能源保障能力,加强农村能源建设,满足经济社会发展需求。

专栏6 能源建设重点
煤炭开发。 建设波罗、魏墙等煤矿;勘探临县、兴县、汾西、石楼、大宁、静乐、岚县等煤炭资源。
石油天然气开发。 开发吉县、大宁、永和、汾西、石楼、临县、岚县、兴县、岢岚、子洲、横山、米脂、清涧、绥德、吴堡等油气资源。
电力建设。 建设榆横电厂等坑口电厂,推进主要矿区低热值煤发电和煤层气综合利用项目建设。
电网建设。 建设榆横750千伏输变电工程,静乐、五寨、岢岚、吉县、大宁、永和、岚县、神池、横山、绥德、米脂、佳县、吴堡、清涧、子洲等110千伏输变电工程。

推进电网和油气管道建设。完善电力外送通道和骨干电网工程,推进电网智能化,提高供电能力、供电质量和电力外送能力。加强城乡一体化电网建设,实施新一轮农村电网升级改造工程,实现城乡用电同价。加强农田低压电网和变电设施建设。有序推进石油、天然气管网建设,提高输送能力。加快建设城镇供气支线以及输配站和城镇管网工程。

第四节 通信和信息化

加快现代通信网络建设。构建覆盖城乡的通信网络,重点建设城乡宽带网络、无线通信、下一代互联网等通信基础设施,实现

自然村、交通沿线和旅游景区网络信号基本覆盖。积极推进城镇光纤接入,推动光纤进社区、通行政村。积极推进“三网融合”,建设网络与信息安全保障系统,完善县、乡、村三级应急广播系统,增强应对突发事件的应急通信能力。

提高信息化服务水平。以农业与农村信息化、社会公共服务信息化为重点,加快推进教育、医疗、就业、社会保障和减灾救灾等民生领域信息化,不断延伸经济社会领域的信息服务。建设县、乡(镇)农村综合性、专业性信息资源服务平台,推动电子政务服务向乡(镇)延伸。大力发展移动电子商务。加强网络信息安全和应急网络保障体系建设,增强网络信息监测、预警、管控能力。

第五节 城镇基础设施

加强城镇道路建设和改造,实现城乡间互联互通,提升公交和城乡客运的基础设施条件。加强城镇给排水、供气、供暖等基础设施建设,推进城镇污水处理设施及配套管网、垃圾收集和集中处理等设施建设。完善公共建筑和住宅小区节水配套设施,大力普及生活节水器具。加强城镇防灾减灾、处置突发事件设施建设,大力推进城镇环境综合整治和园林绿化,不断提高城镇综合服务功能和承载能力,营造宜居环境。

第五章 产业发展

加快结构调整,培育支柱产业,构建特色鲜明、竞争力较强、生态友好的产业体系和多元化的产业发展格局,推动区域经济发展和贫困人口脱贫致富。

第一节 农业

特色农业。依据自然资源和农业生产条件,积极优化农业内部结构,大力发展旱作农业、设施农业和高效节水农业,建设沿黄特色农业产业带。按照标准化、品牌化要求,做大做强红枣、核桃、杂粮、苹果、马铃薯、黄芪等地方特色优势产业。积极发展生态畜牧业。支持畜禽标准化规模养殖场(小区)建设。着力推进区域性农产品生产基地建设。

专栏7 特色农业基地
有机红枣基地。 永和、临县、石楼、兴县、汾西、大宁、吉县、清涧、佳县、吴堡、绥德、米脂等。
核桃基地。 兴县、临县、汾西、石楼、大宁、永和、静乐、隰县、岢岚、吉县、绥德、子洲、清涧、米脂、佳县、吴堡等。
苹果基地。 吉县、隰县、大宁、永和、汾西、子洲、绥德、米脂、清涧等。
沙棘基地。 岢岚、岚县、兴县、五寨、静乐、横山、佳县等。
马铃薯基地。 岚县、临县、兴县、五寨、岢岚、神池、静乐、横山、绥德、米脂、佳县、子洲、清涧等。
杂粮基地。 岢岚、临县、吉县、岚县、石楼、五寨、大宁、永和、兴县、汾西、横山、米脂、佳县、子洲、绥德、清涧、吴堡等。
畜禽养殖及牧草种植基地。 石楼、大宁、汾西、五寨、岚县、临县、静乐、神池、岢岚、吉县、隰县、横山、米脂、佳县、绥德、清涧、子洲、吴堡等。
葡萄基地。 隰县、横山、米脂、绥德等。
草本油料基地。 临县、神池、岢岚、石楼、岚县、子洲、横山等。

农业服务体系。健全农业科研、农技推广、动植物疫病防控、农业环境监测、信息技术、农业执法、农产品质量安全、农机安全监理等服务体系。完善县、乡、村三级农业科技服务网络,促进农业科技创新与推广应用。加快农业机械推广应用,促进农机与农艺结合,提高农业生产率。积极推动绿色和有机产品以及国家农产品地理保护标志认证。

农产品流通体系。大力加强农产品批发市场、集贸市场和农业生产资料市场建设。重点建设吉县苹果、岚县马铃薯、岢岚畜产品等区域性集散中心和专业交易市场。发展农批对接、农超对接等多种形式的产销衔接,鼓励农民专业合作社在城市社区设立直销店、连锁店。

第二节 工业

煤炭及煤化工工业。推进煤炭资源综合利用,淘汰落后产能,严格控制废气、废水和固体废弃物排放,大力发展循环经济。继续推进煤炭资源整合,有序开发现有煤田,加强安全生产和现代化管理。以水资源条件为前提,有序发展煤化工产业,提高合成材料生产能力。大力发展煤炭热解基础上的热、电、气、焦油联产。加快煤层气勘探和开发。

盐化工和建材业。加大岩盐资源勘探和开发。高效利用岩盐资源,构建聚氯乙烯、有机氯产品、纯碱深加工、氯酸盐和金属钠五大产业链,重点发展氯碱、乙烯法聚氯乙烯、金属钠、氯化聚氯乙烯

烯、纯碱及其深加工产品和绿色制冷剂等,打造产业链长、技术密集、产品附加值高、带动能力强的盐化工产业集群。推进石膏、粉煤灰等建材业发展,因地制宜发展水泥工业。

农产品加工业。依托农业生产基地和工业园区,培育壮大农产品加工企业,不断提升技术水平和生产规模,打造品牌。大力发展干鲜果品、优质杂粮、禽畜产品、脱水蔬菜等加工,进一步延伸红枣、沙棘、核桃等加工深度,提升产品附加值。

轻纺和特色手工业。依托横山、米脂等地轻纺产业基础,进一步扩大羊毛防寒服等生产规模,形成有较强竞争力的区域轻工产业群。促进绥德石雕、兴县根雕、清涧石板画、岢岚手工地毯和砂岩雕刻等工艺美术产业集聚发展。

第三节 服务业

文化与旅游业。加强伞头秧歌、二人台、信天游、民乐鼓吹、三弦书等民间非物质文化遗产的保护与传承。挖掘黄河文化、红色文化、陕北民俗文化内涵,打造特色文化产业与旅游产业。大力引进和培育文化产业龙头企业,推动民俗产品开发等文化产业发展。在保护生态环境的前提下,进一步开发旅游资源,培育优质旅游景区,打造精品旅游线路,促进片区内外景区连接互通,加强旅游资源整合和旅游产业区域合作,构建旅游开发协作网络,做强旅游产业。支持黄河壶口瀑布申报世界地质公园。

专栏8 重点旅游景区
黄河、黄土风情文化体验游。 黄河壶口、碛口古镇、黄河第一湾、二郎山金疙瘩、黄河蛇曲国家地质公园、黄河天下第一村、黄河峡谷、三十里铺民俗村、黄河太极圈、鱼儿峁、姜氏庄园、木头峪廊沿窑洞式建筑群、米脂婆姨文化馆、佳县赤牛坬民俗文化村等景区。
红色文化主题游。 蔡家崖晋绥边区纪念馆、杨家沟毛主席转战陕北旧址、百团大战首战旧址、359旅司令部旧址、中央后委机关驻地旧址、毛主席东渡黄河旧址、寨则山毛主席路居处、毛泽东东征旧居、刘志丹牺牲地、毛泽东诗词园、袁家沟革命旧址、绥德抗大旧址、沙家店战役旧址、李鼎铭陵园与故居、红军东征纪念馆、南丰寨陕北特委第一次会议旧址、“四八”烈士纪念馆等景区。
历史文化观光游。 白云山道观、小西天、蒙恬墓、扶苏墓、芦芽山太子殿、宋长城遗址、李自成行宫、米脂古城、佳芦古城、波罗古堡、疏属山、楼山、望海寺、五寨古城角、五王城遗址、常遇春古墓、靖边楼、北峰台、峰台梁、孟门、路遥纪念馆、吴堡石头城、清泉寺、白龙寺、道堂寺、赵王城遗址、旧石器遗址、净居寺、千佛洞、香炉寺、云岩寺、万佛洞、合龙山、师家沟清代民居等景区。
生态休闲度假游。 蔡家川森林公园、横沟温泉和北山、盘龙山、姑射山、天柱山、连连沟、万华山、紫荆山、五鹿山、人祖山、高西沟、川口、王圪堵、佛殿堂、笔架山、泥河沟千年枣树等景区。

物流与商贸服务业。完善绥德、五寨等物流节点基础设施建设,提高物流服务与配送能力。积极发展煤炭等专业物流和第三方物流,培育和壮大一批骨干物流企业。优化城乡商贸网点布局,建设一批功能完善的特色商业街、商贸聚集区,大力发展连锁经营和电子商务。建设多功能的农村综合商贸中心。规范和引导餐饮业健康发展,培育一批具有地方特色的名牌餐饮。完善农村家电、农机、汽车等维修服务网络。

金融业。完善城乡金融服务体系,鼓励股份制银行在片区内设立分支机构,积极培育地方金融机构,加快推进小额贷款公司和村镇银行建设,提高金融服务能力。探索发展新型农村资金互助组织,完善小额信贷扶贫到户形式,加大扶贫贴息贷款的投放力

度,拓展扶贫开发融资渠道。进一步健全农业保险体系,推动农村金融保险创新试点。

高技术服务业。加快能源与矿产资源开采加工、农产品加工等重点领域的关键技术研发,提高科技成果转化率。推进现代农业生产技术和新品种的开发和利用。按照科技信息进社区、进村庄要求,提升科技服务水平。积极推进信息综合运用和资源共享,大力推进信息服务业发展。

第四节 产业结构调整

依据资源环境承载力,根据产业结构优化升级需要,积极承接东部地区和周边大城市的产业转移,努力与片区外企业开展产业合作,促进片区经济发展。大力推进产业结构调整,积极发展二、三产业,促进现有资源型产品深加工和综合利用。积极推广节能减排技术,大力发展低碳经济和循环经济。

第五节 产业化扶贫

扶持特色优势产业。立足资源特点、市场和劳动力条件,重点支持果品、杂粮、畜禽、蔬菜和旅游等带动能力强、比较优势突出、扶贫效益明显的产业发展。加大政策支持和资金投入力度,强化基地建设,促进加工转化。加强对贫困农户的技术指导和资金扶持。

发展农民专业合作社。加大政策、技术和资金支持力度,积极推进农民专业合作社、农村专业技术协会和农村中介组织发展,

培育农村专业户和经纪人。充分发挥中介组织、协会、能人在发展产业、带动贫困户脱贫等方面的纽带聚合作用,提高农民组织化程度和抵御市场风险能力。鼓励社会企业等新型产业组织发展。

健全利益联结机制。建立健全扶贫龙头企业、农民专业合作社等产业组织与贫困农户的利益联结机制。支持农户积极参与产业化全过程并分享收益,促进企业和贫困农户形成稳定利益关系,实现共同发展。支持扶贫龙头企业与农民专业合作社组织有效对接。鼓励企业在片区建立产业基地,带动贫困农户增收。支持企业优先吸纳安置贫困地区富裕劳动力就地就近转移就业。积极探索增加农民财产性收入的新形式。

第六章 改善农村基本生产生活条件

按照统筹城乡发展的要求,加快小城镇与村庄建设,完善农村基础设施,夯实农业发展基础,不断改善生活环境和发展条件。

第一节 小城镇与村庄建设

小城镇建设。完善小城镇布局,加强道路、电力、供水、污水垃圾处理、园林绿化等基础设施建设,提高教育、卫生等公共服务能力,增强小城镇人口集聚能力和产业带动能力。重点建设一批生态旅游、商贸流通、加工制造、民俗文化等特色城镇,支持一批交通区位优、产业基础好、发展潜力大的城镇发展成为中心镇,推进特色小城镇示范工程建设。

专栏9 重点建设小城镇
生态旅游。 磧口、丛罗峪、曲峪、罗峪口、高家村、界河口、僧念、勃香、壶口、波罗、殿市、岔上、沙家店、满堂川、石沟、高杰村、印斗。
商贸流通。 林家坪、兔坂、刘家会、白文、城庄、义牒、普明、魏家滩、康宁、三井、义井、三岔、曲峨、和平、午城、桑壁、杜家村、四十里铺、龙镇、王家砭、辛家沟、折家坪、老君殿、吉镇、义合、崔家湾、郭家沟、通镇、马蹄沟、周家砭、石咀驿、解家沟、坑镇、魏家楼、郭兴庄。
加工制造。 三交、招贤、湍水头、罗村、瓦塘、八角、小河头、屯里、黄土、丰润、田庄、乌镇、寇家塬、李家塔、殿市、高镇、苗家坪、淮宁湾。
民俗文化。 克虎、岚城、蔡家会、小蒜、对竹、康家会、响水、定仙焉、杨家沟、张家山、老舍古、三川口、店则沟、桃镇。

村庄建设。结合新农村建设,科学编制村庄规划。因地制宜建设居民住房,免费为村民提供经济安全适用、节地节能节材、凸显地域特色的住宅设计图样,并提供指导。在交通沿线等人口聚集区建设一批中心村,优先建设中心村道路、供水、垃圾污水处理等基础设施,以及学校、幼儿园、卫生室、文化室等公共服务设施,

完善中心村功能,提高中心村集聚能力。

第二节 农业生产条件

小型农田水利建设。加强现有水利工程设施的节水改造,因地制宜建设集雨窖、小泵站、小水渠等小型农田水利设施,推进雨水集蓄利用、矿井水利用,积极推广喷灌、滴灌、微灌等节水灌溉技术。强化农村河道综合整治,增强农业防汛抗旱能力。支持符合条件的县开展小农水重点县建设。

土地整治与农田改造。推进土地整治和中低产田改造,加大山区和丘陵区坡改梯建设力度,加强川地、缓坡地改造,大力推进高标准基本农田建设。推广蓄水保墒等旱作农业技术,深入推进测土配方施肥,组织实施土壤有机质提升项目,着力提升耕地质量。

乡村道路建设。进一步推进村道向村民小组、居民点延伸,逐步解决自然村通达问题。有条件的行政村逐步实现村内道路硬化。加强农业生产田间路建设。

第三节 农村生活条件

积极实施水、电、路、气、房和环境改善“六到农家”工程。鼓励城镇供水设施向农村延伸,支持重点村镇实现集中供水,解决饮水安全问题。提高农村生活用电水平,改善出行条件。因地制宜推广应用太阳能、天然气、沼气等清洁能源,加快省柴节煤炉灶炕升级换代。加大农村危房改造力度,支持农民建设新型宜居住房,

解决贫困农户住房安全问题。综合整治村庄环境,推进农村生活污水和生活垃圾无害化处理,绿化、美化村庄,改善人居环境。

专栏 10 农村危房改造
D 级危房翻建,C 级危房修缮加固,每户面积为 40-60 平方米。对于扶贫对象,专项扶贫资金还可给予适当补助。

第四节 整村推进与扶贫搬迁

整村推进。科学编制贫困村整村推进规划。加大专项扶贫投入,统筹各类涉农资金和社会帮扶资源,围绕改善生计、增强自我发展能力,重点支持特色产业发展和生产生活基础设施建设,改善村容村貌,促进贫困村整体脱贫致富。

扶贫搬迁。坚持自愿原则,积极引导生存环境恶劣、缺乏发展条件、居住封闭偏远的群众通过有土安置、劳务转移等多种形式实施扶贫搬迁。完善相关政策,加大投入力度,建设配套公共服务设施,支持后续产业发展,确保搬得出、稳得住、能发展、可致富。

第七章 就业与农村人力资源开发

调整就业结构,拓宽就业渠道,完善就业服务。深入开发农村劳动力资源,着力提高劳动者综合素质,积极推进农村劳动力转移。

第一节 就业促进与农村劳动力转移

调整就业结构。结合产业结构调整,着力提高二三产业就业比重,增强物流、商贸、旅游等第三产业就业吸纳能力。协调推进片区内外就业,扩大异地就业规模,鼓励返乡创业。优化城乡就业结构,逐步扩大城镇就业容量。

拓宽就业渠道。支持劳动密集型企业 and 中小企业、微型企业发展,扩大就业规模。支持劳动者自谋职业、自主创业。大力开发公益性岗位,帮助就业困难人员实现就业。鼓励本地企业优先招收贫困劳动力就业。积极组织和引导劳务输出,将太原城市群、呼包银榆经济区及周边城市作为异地转移就业的重要目的地。积极开拓忻州、临汾、吕梁、榆林等城市就业市场。

完善就业服务。完善覆盖城乡的公共就业服务体系,支持基层人力资源公共服务平台等基础设施建设,完善创业孵化基地。加强人力资源市场建设,发展职业中介服务,建立就业信息公共服务网络平台,提供就业政策咨询、培训信息、职业介绍、就业和创业指导、跟踪服务、维权保障等一体化服务。推进片区与忻州、临汾、

吕梁、榆林等城市的就业信息联网。健全劳动就业与社会保障的联动机制,为劳动者灵活就业、流动就业或转换工作岗位提供支持。健全进城务工人员权益保障机制,在务工人员较为集中的地区强化综合服务能力,切实维护其合法权益。

第二节 农村劳动力素质提高

农村劳动力转移就业技能培训。开展农村转移劳动力的继续教育和职业培训,突出职业素质培训、实际操作技能和就业技能训练。支持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、定岗技能培养与培训,加强与太原、西安及东部地区职业院校联合办学。鼓励片区内外企业以“企校合作、工学结合、半工半读”等形式对农村劳动力进行岗前培训,加强转岗培训,实现稳定就业。鼓励农村劳动力参加各种形式的职业技能培训,并按规定享受培训费补贴。鼓励农村劳动者参加职业技能鉴定,对通过初次职业技能鉴定并取得相关职业资格证书或专项职业能力证书的农村劳动力给予一次性职业技能鉴定补贴。继续实施“阳光工程”等培训工程。

贫困家庭劳动力职业教育与培训。落实中等职业教育学校农村学生和家庭经济困难学生免学费政策。鼓励农村贫困家庭未升学初、高中毕业生参加劳动预备制培训并按有关规定给予培训费和生活费补贴。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等补贴。鼓励农村贫困家庭劳动力参加职业技能

鉴定,对取得相关职业资格证书的按规定给予补贴。对农村贫困家庭中接受中高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基础上,中央财政扶贫资金再给予适当补助。落实国家助学金政策。推进“雨露计划”改革试点工作。

农村实用技术培训。大力开展技术培训,使每户农户掌握 1-2 门实用技术。支持各类大专院校、科研院所、大中企业及培训机构深入农村,建立实用技术示范推广基地,鼓励科技服务进村到户、良种良法示范到田、技术要领培训到人。充分利用远程信息平台,开展实用技术培训。

乡土人才培养。通过项目、资金、培训等方式扶持致富带头人、技术能人、农村经纪人,资助优秀乡土人才到职业学校、大中专院校和发达地区接受职业教育和培训。大力支持乡土人才创业兴业,组建专业合作组织、协会、技术中介服务机构,建立示范基地。加快培养农民植保员、防疫员、信息员等农村技能服务型人才和种养大户、农机大户等生产经营型人才。

专栏 11 农村贫困家庭劳动力和实用人才技术培训
贫困家庭新成长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中、高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培训。 针对贫困农民开展各类实用技能培训,提高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动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

围绕保障和改善民生,大力发展教育、卫生、文化、科技和社会保障等事业,完善基本公共服务体系,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。进一步巩固“普九”成果,推进义务教育均衡发展。加快普及高中阶段教育,推进普通高中教育多样化、特色化发展。大力发展职业教育,整合职业教育资源,促进职业教育与产业发展、转移就业紧密结合,建设一批职业教育基地。加快发展继续教育,支持特殊教育发展。推动教育资源城乡共享。

加快改善办学条件。改善城镇幼儿园办学条件。在科学规划、合理布局的基础上,新建、改扩建一批乡镇和村幼儿园,鼓励农村小学增设附属幼儿园。实施农村义务教育薄弱学校改造计划、农村初中校舍改造工程,推进义务教育学校标准化建设,按照国家基本标准配齐图书、教育仪器设备、音体美器材。支持教育基础薄弱地区新建、改扩建普通高中学校,改善普通高中学校的办学条件。改善寄宿制学校住宿和食堂条件。切实加强校车安全管理。加强农村远程教育和信息化设施建设。加强职业教育基础能力建设,改善职业教育办学条件。

加强教师队伍建设。加强学前教育和义务教育学校师资力量

配备,加大在岗教师培训力度,推进实施农村义务教育学校特设岗位计划。大力培养“双师”型职业教育师资。鼓励高校毕业生到片区农村执教。按照国家有关规定,逐步提高贫困边远地区教师待遇,对长期在乡村学校工作的教师优先评定职称。加快边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设。

健全国家教育资助制度。全面落实义务教育经费保障机制和高中阶段教育国家助学政策。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,全面落实农村义务教育学生营养改善计划。实施“面向贫困地区定向招生专项计划”。支持大专院校和职业学校面向片区定向招收农村学生。通过财政资助、助学贷款、社会帮扶等形式帮助贫困家庭子女完成高等教育。

第二节 医疗卫生

加强公共卫生服务体系建设。推进实施国家基本公共卫生和重大公共卫生服务项目,加强项目评估考核和管理,提升公共卫生服务均等化水平。完善重大疾病防控、妇幼保健、健康教育、农村急救、采供血、卫生监督、食品安全风险监测等公共卫生服务网络,提高疾病预防控制能力、突发公共卫生事件应急处置能力,重点加强县级相应机构和能力建设。强化公共卫生技术队伍建设,引导和鼓励公共卫生人才向基层流动,优化人员结构,提升服务水平。有效监测和预防控制重大传染病、职业病和地方病。

完善医疗服务体系。健全县、乡、村三级医疗卫生服务网络,

每个县重点办好 1-2 所县级医院(含中医院),推进乡镇卫生院、村卫生室、社区卫生服务机构建设。完善儿童医疗服务体系。建立健全基层医疗卫生机构运行新机制。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条件,形成多元办医格局。

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,完善鼓励全科医生长期在基层服务政策,使每万人口全科医师数达到 2 人,每个村卫生室有 1 名合格乡村医生并保障其合理待遇。对长期在基层工作的医疗卫生人员评定职称时给予政策倾斜。通过建设医疗卫生服务共同体等多种对口帮扶形式,提高县乡两级医疗机构管理水平和服务能力。组织国家级医疗队定期进行巡回医疗。推进乡镇卫生院和村卫生室一体化管理以及基层医疗卫生机构信息化建设,提高规范化服务水平。利用现代信息网络实施远程医疗、远程会诊、远程教育。推动建立和完善居民电子健康档案,推广居民健康卡建设。

改善妇幼保健与计划生育服务。继续推进妇幼保健、人口和计划生育服务体系建设,落实免费计划生育基本技术服务。扩大免费婚检和免费孕前健康检查范围,落实孕前保健、产前诊断和新生儿疾病筛查三级防治措施。实施孕前孕早期妇女和婴幼儿营养计划,对农村孕前孕早期妇女免费发放叶酸,实施贫困地区儿童营养改善项目。农村地区全面实施“降消”和“农村孕产妇住院分娩

补助”项目,将农村孕产妇住院分娩补助项目外的住院分娩费用按规定纳入新农合保障范围。加强婴幼儿免疫规划工作。建立残疾儿童随报制度。为残疾儿童提供早期医疗康复服务,减少残疾发生或减轻残疾程度。完善利益导向政策体系,大力实施农村计划生育家庭奖励扶助制度,推广实施诚信计生奖励政策。落实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。

第三节 科技文化体育

加强科技服务。构建公益性推广服务、社会化创业服务、多元化科技服务“三位一体”相互促进的农村科技服务新格局。加大对基层农技人员培训力度,完善基层农技推广人员激励机制。加强科技创新创业及服务人才培养,探索科技人员参与科技服务新模式。继续实施“星火计划”和科技富民强县专项行动计划,搭建区域科技扶贫服务平台。加快科技扶贫示范村和示范户建设。选派科技副县长和科技副乡(镇)长、科技特派员开展科技扶贫工作。

建设公共文化服务体系。继续实施广播电视村村通、乡镇综合文化站、文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等文化惠民工程。加强县文化馆、图书馆、博物馆以及特色文化街区和乡镇综合文化站、村文化活动室等公益性文化设施建设,推进公益性文化设施免费向社会开放。提高基层公共文化设施配套和服务配送水平。加强非物质文化遗产、文化遗址和历史文化名镇名村、传统

村落保护。加强非物质文化遗产保护与传承,促进民俗文化建设。支持多层次的文化交流活动。基本建成覆盖城乡、布局合理的公共文化服务体系。

促进体育事业发展。完善城乡公共体育设施建设,推进公益性体育场馆向社会公众免费开放。大力开展丰富多彩的全民健身活动,扶持发展民间传统体育和具有地方特色的体育健身项目,增强人民体质。

第四节 社会保障

完善基本养老保险和最低生活保障制度。完善城镇职工基本养老保险制度,实现城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度全覆盖。完善城乡最低生活保障制度,实现应保尽保,合理提高保障标准。推进城乡居民社会养老保险、城镇职工基本养老保险与城乡最低生活保障制度之间的衔接。完善城乡临时救助制度。

加强基本医疗保险体系和医疗救助制度建设。完善职工基本医疗保险、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险制度,提高参保(合)率,逐步提升筹资水平和基本医疗保险水平。积极探索居民医保与新农合制度的衔接与整合。提高住院费用报销比例和基本药物实际报销比例,扩大报销范围。积极推进建立大病保障机制,有效提高重性精神疾病以及儿童急性白血病、儿童先天性心脏病、妇女“两癌”等重特大疾病保障水平。

完善城乡医疗救助制度,资助城乡低保对象、农村五保供养对象和其他经济困难家庭人员参加城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗,对难以负担的自付费用给予补助。加强基本医疗保障制度与医疗救助制度之间的衔接。逐步建立完善的城乡医疗救助一体化政策体系和工作机制。

加强社会保障和社会福利基础设施与能力建设。推进和加强各级劳动就业和社会保障服务中心建设。加强县、乡镇(街道)基层劳动就业和社会保障综合服务中心建设。依托城乡社区综合服务设施,在社区、行政村逐步设立劳动就业和社会保障服务站。加强城乡福利院、敬老院、精神病院、救助管理站、残疾人托养服务机构、残疾人康复中心等建设,建立广泛覆盖的社会福利体系和社会化服务网络。全面发行社会保障卡并积极推进应用。

第五节 社会管理

提高各级政府社会管理能力,完善社区治理机构,加强农村村民委员会、城市社区居民委员会建设,推进社区网络化管理,提升城乡社区服务功能。继续加强社会组织建设,促进社会组织发展,鼓励社会组织参与社会管理,实施购买服务,进一步发挥其提供服务、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。严格安全生产管理,加强安全监管监察,提高风险管理和危机处理能力,建立健全公共安全和突发事件应急体系以及信息发布、舆论引导机制。加强社会治安综合治理,维护社会和谐稳定。

第九章 生态建设和环境保护

坚持生态建设和环境保护并举,以重要生态功能区为重点,依托国家重点生态工程,推进黄土高原综合治理,加强生态修复,改善生态环境,建设黄河中下游生态安全屏障。

第一节 重要生态功能区

水土保持区。以黄土高原丘陵沟壑区、土石山区等为重点,建设水土保持区。严格限制陡坡垦殖,封山育林育草,大力恢复林草植被,配合沟道水土保持工程和小流域治理等工程,改善和维护流域生态系统,减少水土流失。

水源涵养区。以黄河及其支流汾河、岚漪河、湫水河、无定河等为重点,科学划定水源保护范围,通过自然恢复与人工营造水源涵养林相结合,加强水源地保护。严禁开展与保护水源无关的建设项目,加强污染治理力度,严禁在河流源头和上游生态环境敏感区域发展污染排放产业。

第二节 生态建设

生态建设与恢复。继续实施天然林资源保护、三北防护林建设、黄土高原治理、京津风沙源治理、湿地保护等生态工程,巩固和扩大退耕还林成果。综合采用封育、禁牧、休牧等措施,促进林草植被自然恢复。逐步扩大水源涵养林、水土保持林、防风固沙林面积,在条件适宜地区推广兼具生态、经济效益的林果产业,提高森

林覆盖率。加强森林抚育与管护,提高林分质量。

水土流失综合治理。实施国家黄土高原综合治理工程和黄河粗泥沙集中来源区拦沙工程。以严重水土流失县为重点,以小流域为单元,实行山水林(草)田路综合整治,加大淤地坝、坡改梯、沟道造地、旱作节水设施等建设,合理规划小流域内农林牧业生产用地,恢复自然植被,促进生态系统自然修复,形成有效的水土流失综合防护体系。

沙化土地治理。因地制宜恢复林草植被,宜林则林、宜灌则灌、宜草则草,有效遏制沙漠化。开展防沙治沙综合示范区建设。在适宜地区发展固沙效果良好的生态林或经济林产业。

生态文明示范工程建设。按照人与自然和谐发展的要求,统筹生态建设、环境保护和经济社会发展。围绕矿区和城市近郊、旅游景点等特殊地区,大力开展污染防治和生态修复,加快发展环境友好型产业,积极倡导绿色消费,推进城乡绿化美化。支持具备条件的县开展生态文明示范工程试点县建设。

第三节 环境保护

水环境保护。加强主要饮用水源地的保护,严格禁止饮用水水源一、二级保护区内设置排污口,对饮用水源地实施围网保护,防止人畜活动污染水源。按照“水量保证、水质合格、监控完备、制度健全”的原则,开展水源地达标建设。严守水功能区纳污红线,从严核定水域纳污容量。加强重点河流水环境安全监测。加强入

河排污口监督管理,建立入河排污口与环评审批联动机制。在非水源地实施企业排污总量控制,提高行业准入门槛。增强突发性水污染事件的应急处置能力。健全水资源保护与水污染防治责任追究制度。

城镇环境保护。严格实行污染物达标排放,加快推进工业园区污水集中排放处理,强化污染物排放动态监控。提高城镇环境基础设施功能。县级医院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。

农村面源污染治理。控制化肥、农药、农膜的使用,规范养殖业生产方式,加大规模化畜禽养殖污染治理力度,开展畜禽粪便综合处理利用,严禁沼液、动物养殖场冲洗废水直接排放进入江河河道。

工业污染治理。推进清洁生产和污染物达标排放,重点工业园区实现零排放。做好重点企业烟尘、粉尘和有毒有害废气削减及被污染场地治理与修复,规范危险废物管理。强化环境监督,严格执行建设项目环境影响评价制度。加大环境执法力度,提高环境监管水平,落实主要污染物排放总量控制目标和任务。建立主要污染物排放总量监测和发布制度。积极推进企业间排污权有偿使用和市场交易试点。建立健全环境应急监管体系,积极开展区域环境风险评估,实行区域环境风险差异化管理。

矿山生态修复和环境治理。强化矿山企业环境保护、土地复

垦等责任和义务,实行矿山生态环境恢复治理保证金制度,加强已开矿山、矿区及尾矿治理和生态恢复。鼓励矿山企业加大环境保护和污染治理等研发、技术改造投入,加快矿区生态环境改善。

第四节 防灾减灾

进一步加强对山洪、泥石流、滑坡等各类灾害监测、预警,强化风险管理,完善应急预案,加强群测群防与专业防治相结合的灾害应急处置能力。提高对矿区采空区地质隐患的预警和应急干预能力。加强对极端天气气候事件的监测和预警,充分发挥人工影响天气趋利避害的功能,减少灾害损失和影响。提高城乡建筑物灾害防御性能,提升应急避难场所、校舍和医院等基础设施的抗灾能力。增强人畜饮水应急保障能力。开展防灾避险科普宣传,提高社会公众防灾减灾意识和避险自救技能。

第十章 改革创新

进一步解放思想,把深化改革、开拓创新作为推进片区发展和扶贫攻坚的强大动力。

第一节 体制改革

行政体制改革。加快推进政府职能转变,坚持政企、政资、政事分开和政府与市场中介组织分开。完善信息公开制度,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,减少行政审批事项,简化和规范行政审批程序,建立健全行政审批运行、管理和监督的长效机制。推行行政问责制,建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制。推进省直接管理县改革试点,扩大县级政府经济社会管理权限,增强县域经济发展活力。

经济体制改革。大力促进市场机制在资源配置中发挥基础性作用,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。加大国有资产盘活整合力度,推进国有资产监督全覆盖。全面落实促进非公有制经济发展的政策措施,积极支持民间资本进入铁路、市政、金融、能源、电信、教育、医疗等领域,鼓励、引导民间资本进行重组联合和参与国有企业改革。大力支持中小企业、微型企业及市场中介组织发展。大力推进金融创新,积极发展服务“三农”和中小企业、微型企业

的中小金融机构和优质金融产品。完善矿产资源开发管理体制机制,深化资源性产品价格和环保收费改革。开展输配电价改革试点,探索发电企业与电力用户直接交易方式方法。

社会事业领域改革。按照政事分开、事企分开、管办分开、营利性与非营利性分开的要求,积极稳妥推进科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位分类改革。积极推进办学体制、教学内容、教育方法、评价制度等方面教育改革,促进教育公平,提高教育质量和水平。深化科技体制改革,促进科技资源整合和优化配置,形成有利于加快科技成果转化的体制机制。深入推进基本医疗保障制度、国家基本药物制度和公立医院等方面医药卫生体制改革,促进医药卫生事业健康发展。深入推进文化体制改革。强化县级政府提供基本公共服务的财力保障,建立和完善政府公共服务制度,改革基本公共服务提供方式,实现提供主体和提供方式多元化,建立健全基本公共服务均等化供给与保障机制。

土地和户籍管理制度改革。建立健全耕地保护补偿机制,切实落实最严格的耕地保护制度。创新土地整治模式。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、林权流转管理和服务。支持采取承包、租赁、互换、转包、参股等方式盘活土地资源,保障农民土地财产权利,增加农民财产性收入。改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配能力。建立健全土地交易机制,严格实行自愿、公开原则,探索通过市场机制获取建设用地

和保障耕地占补平衡的具体途径。积极稳妥推进户籍管理制度改革,把在城镇有稳定职业和稳定住所的农村人口有序转为城镇居民,逐步将进城稳定就业人员纳入城镇保障性住房供应范围。

第二节 扶贫机制创新

完善扶贫开发瞄准机制。加强扶贫对象识别工作,强化扶贫开发和农村低保两项制度衔接,实现信息互通、资源共享,创新扶贫到户机制。明晰产业扶贫项目产权,探索股份化经营管理机制,探索产业扶贫项目带动贫困农户脱贫致富的利益联结机制。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直接有效扶持。

健全扶贫项目建管用机制。统筹扶贫项目建设和后续管理,建立健全建管用结合机制,确保长期发挥效益。村内基础设施项目管护要充分发挥村集体和受益群体的主体作用,投资主管部门、行业主管部门提供有效指导,加大投入力度。探索村组道路和农村饮水工程等管护的长效机制。

创新扶贫投融资机制。按照“大扶贫”工作格局和“政府主导、部门分工、各方参与、合力攻坚”原则,建立财政资金、信贷资金、社会帮扶资金对扶贫投入的稳定增长机制。创新融资模式,探索运用多种形式的公私合作机制,引导社会资本支持扶贫开发。结合土地管理制度改革、林权制度改革和矿产资源开采加工业的发展,探索通过市场机制和财政政策支持将片区资源优势转变为扶贫投入稳定来源的方式方法。探索扶贫投融资风险防范和预警

机制。

探索资源开发与扶贫攻坚、生态建设相结合机制。建立健全资源与生态补偿机制,探索将资源优势转变成扶贫攻坚的支撑力量和促进生态建设、环境保护的有效途径。强化企业社会责任,鼓励矿产资源开采加工企业参与资源所在地扶贫开发。支持地方政府探索以煤扶贫长效机制。鼓励开展碳汇交易、水权交易等试点。支持开展生态建设与保护综合改革试验。大力发展生态产业,探索低碳扶贫的具体模式。

第三节 协作机制创新

建立健全片区内合作机制。以规划为平台,建立片区省际、县际协作机制,统筹规划实施,合理布局产业,优化生产要素配置,加强项目衔接和基础设施对接,形成发展合力。打破行政区划界限,促进生产要素自由流动,推进产业分工与合作。加强片区内地方特色产业和原产地等知识产权保护的协调。充分发挥片区县城和中心镇的辐射带动作用,以城带乡、以工促农,推进城乡一体化发展。

完善跨区域协作机制。积极融入太原城市群和呼包银榆经济区,增强与周边城市以及中原经济区、关中-天水经济区和宁夏沿黄经济区的联系。依托“西煤东运”、“西电东送”、“西气东输”基地建设和综合交通运输主通道,加强与东部、中部经济较发达地区的经贸联系和产业合作,引进资金、技术和人才,形成合作互利、优势互补的开放发展格局。

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。按照“雪中送炭、突出重点”的原则,整合各类资源,实施差异化扶贫政策,集中力量解决最困难地区、最困难群体、最迫切需要解决的问题。

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转移支付力度,提高转移支付系数,增加转移支付额度。提高基层政府财力保障能力。加大中央有关专项转移支付向片区县倾斜力度,省级财政要提高对片区的转移支付比重,延长省级财政性资金扶持政策执行期限。加大中央财政专项扶贫资金投入力度。省级财政专项扶贫资金也要加大倾斜力度。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。加大各级财政对新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险、农村最低生活保障等农村社会保障制度的支持力度。加大中央集中专项彩票公益金对扶贫开发的支持力度。进一步完善矿产资源收益分配机制,合理调整省、市、县矿产资源补偿费、矿业权使用费和“两权”价款的分成比例,将地方留成收益的大部分留给片区县并重点向资源产地倾斜。按照国家有关规定逐步提高基层干部、教师、医务人员、技术人员工资收入水平。加大对重点生态功能区的均衡性转移支付力度。

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。企业以《资源综合利用企业所得税优惠目录》规定的资源作为主要原材料,生产国家非限制和禁止并符合国家和行业相关标准的产品取得的收入,按照税收法律法规的规定,在计算企业所得税应纳税所得额时,减按 90% 计入收入总额。企业购置并实际使用环境保护、节能节水、安全生产专用设备,符合税收法律法规规定的,该专用设备投资额的 10% 可以从当年的企业所得税应纳税额中抵免。推进资源税改革,按照统一部署,将适宜从价计征的产品改为从价计征,适当提高部分黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和其他非金属矿原矿的单位税额标准。对国家鼓励发展的内外资项目,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配套件、备件,在政策规定范围内免征关税。制定合理的资源税分成标准,提高片区内县级的分成比例。企业扶贫等公益性捐赠支出,符合税收法律法规规定条件的部分,可以在计算企业所得税应纳税所得额时予以扣除。

金融政策。积极推动金融产品和服务方式创新,引导银行业金融机构加大对扶贫贴息贷款的投放力度,鼓励按规定开展小额信用贷款业务,努力满足贫困农户发展生产的资金需求。多方面拓宽发展融资渠道,积极支持和引导片区符合条件的企业发行企

业(公司)债券、短期融资券、中期票据、中小企业集合票据等直接融资工具。深化农村信用社改革,优化金融网点布局,支持村镇银行等农村新型金融机构发展,尽快消除片区内金融机构空白乡镇。鼓励和支持片区县域法人金融机构将新增可贷资金70%以上留在当地使用,督促涉农贷款税收优惠政策的落实。充分发挥定向费用补贴、增量奖励等政策的作用,积极引导金融机构加大支农力度。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。加大农业保险保费补贴支持力度。建立小额保险保费补贴扶贫机制,提高小额保险覆盖面。鼓励和支持商业保险参与社会保障体系建设。

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,提高比照西部大开发政策的地区对公路、铁路、民航等建设项目投资补助标准或资本金注入比例,加大对农村小型基础设施建设支持力度。支持特色优势产业、新兴产业的企业技术改造和产业结构调整项目建设。中央安排的农村公益性建设项目,取消县以下(含县)配套资金。比照西部大开发政策的地区,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市地级配套资金。鼓励社会投资,支持片区符合条件的项目借用国际金融组织和外国政府优惠贷款。

产业政策。实施差别化产业发展政策,重点支持特色农业、煤及盐化工、现代物流的发展,在项目审批核准、投资、用地、信贷等方面给予政策倾斜。加大对特色农业生产基地和商贸流通体系建设的支持力度。优先安排符合条件的国家大型项目、重点工程和新兴产业。优先审批和核准片区内的产业项目。制定承接产业转移的优惠政策措施,引导劳动密集型产业等向片区转移。合理确定节能减排指标和主要污染物排放量,加大中央财政对淘汰落后产能的支持力度。

第三节 土地政策

根据土地利用总体规划,在各项土地利用调控指标控制下,统筹安排耕地保护、城乡建设、基础设施建设、产业发展和生态建设等各项用地规模、结构、布局和时序,保障区域重点工程建设和公益事业项目用地以及易地扶贫搬迁、生态移民建房用地,合理安排小城镇、产业聚集区建设用地。实施差别化土地管理政策,加大土地利用年度指标倾斜力度。合理使用未利用地。支持开展工矿废弃地复垦利用,选择部分有条件的地区适时开展试点工作。在确保补充耕地面积落实占补平衡义务的前提下,研究采取多种有效措施,加快新增耕地熟化过程,确保补充耕地质量。加快推进农村集体土地确权登记发证工作,规范推进农村集体土地使用权流转试点,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

中央财政加大生态补偿相关转移支付力度。继续实施水土保

持、天然林资源保护、退耕还林、防护林体系建设等重点生态工程。加大对重点生态工程建设的投资力度。对贫困村具有水土保持等生态效益的生态林予以生态补偿。通过市场机制引导企业进行生态补偿。

第五节 帮扶政策

加大中央和国家机关、国有企事业单位、军队系统等单位对该片区定点扶贫的支持力度。两省党政机关和企事业单位对片区内的定点扶贫要帮扶到乡、工作到村,鼓励实行集团式帮扶。各定点扶贫单位要充分发挥自身优势,创新帮扶工作模式,因地制宜制定帮扶规划,明确帮扶目标,落实帮扶责任、资金和措施,确保帮扶实效。

江苏省要加大对陕西省对口帮扶力度,重点在产业发展、干部交流、人员培训和劳动力转移就业等方面积极支持片区扶贫攻坚,采取共建产业园区、合作开发资源、推进产业转移、吸收劳动力就业等多种方式,与片区县进行深度合作,促进片区县域经济发展,充分发挥对片区的辐射带动作用。两省也要积极组织本地经济相对发达地区与片区县开展结对帮扶。

鼓励各类企业和社会组织积极支持片区县发展。加大光彩事业扶持力度。广泛开展“村企共建扶贫工程”。积极倡导扶贫志愿者行动,构建扶贫志愿者服务网络。

第六节 扶持重点群体

加大对孤儿、残疾儿童等特殊困难群体的救助扶贫力度,关心

农村留守儿童。有条件的地方可发放高龄老年人生活补贴和家庭经济困难老年人养老服务补贴。加强农村妇女实用技能培训和职业教育,采取贷款贴息、科技扶持、信息服务、项目指导等方式支持和帮助妇女创业。

将残疾人普遍纳入社会保障体系,并予以重点保障和特殊扶持。支持发展残疾人康复、托养、特殊教育,逐步建立和完善残疾人康复救助制度,落实并完善针对残疾人特殊困难和需求的专项社会保障政策措施,有条件的地方开展贫困残疾人生活补助和重度残疾人护理补贴试点。加快推进农村贫困残疾人危房改造。加强贫困残疾人实用技术培训,优先扶持贫困残疾人家庭发展生产,支持引导残疾人就业创业。

第七节 重大政策和项目贫困影响评估

重点工程建设项目的可行性研究报告、项目申请报告中要对贫困影响进行分析,项目审批、核准机关可以要求有关评估机构在开展项目评估时对贫困影响进行评估。重大政策的制定过程中,有关部门也要充分考虑对贫困群体可能造成的影响。政策和项目的实施过程中要对贫困影响进行跟踪监测。

第十二章 组织保障

明确各级政府和相关部门职责,加强组织协调,强化规划管理与监测评估,建立健全实施保障机制。

第一节 规划实施

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。两省人民政府对本省片区内规划编制与实施负总责。片区内各县要充分发挥主体作用,确保完成规划任务。

落实行业部门分工。卫生部是吕梁山片区扶贫攻坚工作的联系单位,要切实履行职责,加强调查研究,督促指导实施,密切与两省和中央相关部委的联系沟通。国务院其他各部门,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。两省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。

建立跨省协调机制。建立两省联席会议制度,定期研究解决相关重大问题,协调推进规划编制和组织实施。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。

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,把规划实施与基层组织建设紧密结合起来,加强农村集体经济组织建设,积极推进村务公开。建立村级干部培训、考核管理机制。鼓励机关优秀年轻干部、专业技术人员、退役军

人、高校毕业生到农村基层工作,提高农村基层组织工作能力和服务水平。

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

两省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、县级实施规划。实施规划以五年为期编制,与同级“十二五”、“十三五”规划相衔接,还要与国家行业规划相衔接。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级人民政府审批后,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。省级实施规划在中期调整时一并纳入本规划。

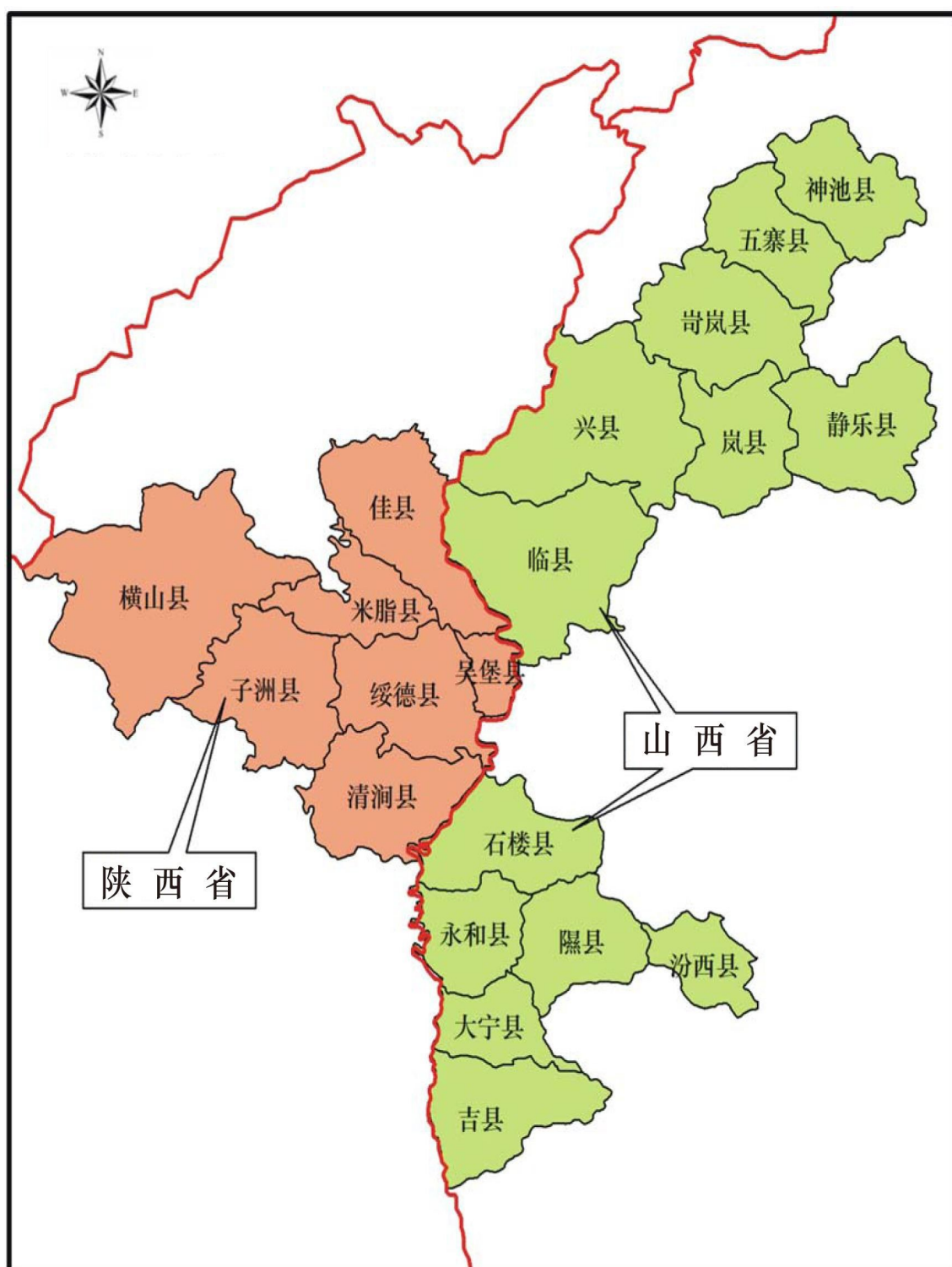
第三节 监测评估

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。

附表 吕梁山片区行政区域范围

省	市	县
山西省	忻州市	静乐县、神池县、五寨县、岢岚县
	临汾市	吉县、大宁县、隰县、永和县、汾西县
	吕梁市	兴县、临县、石楼县、岚县
陕西省	榆林市	横山县、绥德县、米脂县、佳县、吴堡县、清涧县、子洲县

附图 吕梁山片区行政区划图



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。

行政人事司

2013 年 2 月 21 日印发
