

附件：

秦巴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
2012 年 5 月

目 录

序 言	8
第一章 基本情况	9
第一节 规划范围	9
第二节 自然条件	10
第三节 经济社会发展	10
第四节 贫困状况与特殊困难	11
第五节 发展机遇	13
第六节 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	20

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	25
第五节 城镇基础设施	25
第五章 产业发展	26
第一节 特色农业	26
第二节 工业	27
第三节 旅游与文化产业	28
第四节 现代服务业	29
第五节 产业结构调整与产业协作	30
第六节 产业化扶贫	31
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 改善农业生产条件	32
第三节 改善农村生活条件	33
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 提高农村劳动力素质	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	41
第四节	文化体育	43
第五节	社会保障	44
第六节	社会管理	45
第七节	公共服务一体化建设	45
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	生态保护与建设	49
第三节	环境保护	50
第四节	防灾减灾与应对气候变化	52
第十章	改革创新	54
第一节	深化体制改革	54
第二节	扶贫机制创新	55
第三节	协作机制创新	56
第十一章	政策支持	57
第一节	财政、税收和金融政策	57
第二节	投资、产业政策	59
第三节	土地政策	60
第四节	生态与资源补偿政策	60
第五节	帮扶政策	61

第六节 扶持重点群体	61
第七节 重大政策和项目贫困影响评估	62
第十二章 组织实施	63
第一节 组织协调	63
第二节 规划管理	64
第三节 监测评估	64
附图 秦巴山片区行政区划图	65

序 言

秦巴山集中连片特殊困难地区(以下简称“片区”)跨河南、湖北、重庆、四川、陕西、甘肃六省市,集革命老区、大型水库库区和自然灾害易发多发区于一体,内部差异大、致贫因素复杂,是国家新一轮扶贫开发攻坚战主战场中涉及省份最多的片区。

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的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)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,结合秦巴山片区实际,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”的基本思路,明确了秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚的总体要求、空间布局、重点任务,体现了差异性扶贫政策特征,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

本规划区域范围包括河南、湖北、重庆、四川、陕西、甘肃六省市的 80 个县(市、区)。国土总面积为 22.5 万平方公里。2010 年末,总人口 3765 万人,其中乡村人口 3051.5 万人,少数民族人口 56.3 万人。

专栏 1 秦巴山片区行政区域范围		
省(直辖市)	市	县(市、区)
河南省	洛阳市	嵩县、汝阳县、洛宁县、栾川县
	平顶山市	鲁山县
	三门峡市	卢氏县
	南阳市	南召县、内乡县、镇平县、淅川县、西峡县
湖北省	十堰市	丹江口市、郧县、郧西县、房县、竹山县、竹溪县、张湾区、茅箭区
	襄阳市	保康县
重庆市		城口县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县
四川省	绵阳市	北川羌族自治县、平武县
	广元市	朝天区、元坝区、剑阁县、旺苍县、青川县、苍溪县、利州区
	南充市	仪陇县
	达州市	宣汉县、万源市
	巴中市	巴州区、通江县、平昌县、南江县
陕西省	西安市	周至县
	宝鸡市	太白县
	汉中市	南郑县、城固县、洋县、西乡县、勉县、宁强县、略阳县、镇巴县、留坝县、佛坪县、汉台区
	安康市	汉滨区、汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县、旬阳县、白河县
	商洛市	商州区、洛南县、丹凤县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县

甘肃省	陇南市	武都区、文县、康县、宕昌县、礼县、西和县、成县、徽县、两当县
-----	-----	--------------------------------

第二节 自然条件

秦巴山片区西起青藏高原东缘,东至华北平原西南部,跨秦岭、大巴山,地貌类型以山地丘陵为主,间有汉中、安康、商丹和徽成等盆地。气候类型多样,垂直变化显著,有北亚热带海洋性气候、亚热带-暖温带过渡性季风气候和暖温带大陆性季风气候,年均降水量 450-1300 毫米。地跨长江、黄河、淮河三大流域,是淮河、汉江、丹江、洛河等河流的发源地,水系发达,径流资源丰富,森林覆盖率达 53%,是国家重要的生物多样性和水源涵养生态功能区。矿产资源品种多样,天然气蕴藏量大。旅游资源丰富,极具开发潜力。

第三节 经济社会发展

2010 年人均地区生产总值和地方财政一般预算收入分别为 11694 元和 455.2 元,分别是 2001 年的 3.84 倍和 4.4 倍;一、二、三次产业结构由 2001 年的 30 : 35 : 35 调整为 2010 年的 21 : 46 : 33; 2010 年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 13155 元和 3978 元,分别是 2001 年的 3.3 倍和 2.8 倍;城镇化率由 2001 年的 16.7% 提升到 2010 年的 30.4%。基础设施建设成效显著,襄渝、宝成、西康、宁西等铁路和沪陕、福银、京昆、二广、沪蓉等高等级公路初步构筑起区内外交通运输骨干网络。

2001 至 2010 年,适龄儿童入学率从 86.4% 提高到 98.6%,居民平均受教育年限从 6.1 年增加到 8 年。每万人科技活动人员数达到 99.8 人,科技成果转化率得到提高,农技推广服务能力逐步增强,发展现代农业具备较好的外部科技支撑条件。卫生医疗条件逐步改善,所有乡镇都建立了卫生院,83.1% 的村建立了村级卫生室,新型农村合作医疗参合率达 89.3%。新型农村养老保险逐步推广,2010 年参保人数达 584 万。农村低保基本做到应保尽保。

第四节 贫困状况与特殊困难

农户生计脆弱,致贫原因复杂。片区受大山阻隔,相对封闭。片区内地形复杂,洪涝、干旱、山体滑坡等自然灾害易发多发,是我国六大泥石流高发区之一,因灾致贫返贫现象严重。51 个汶川地震极重灾县和重灾县中有 20 个在片区,灾后振兴发展任务繁重;全国 45 个未控制大骨节病县中有 16 个在片区,因病致贫问题突出;有 42 个县属于南水北调中线工程水源保护区,4 个县位于三峡库区。国家和省级扶贫开发工作重点县占总县数的 90%,有 47 个老区县,占总县数的 58.8%。2010 年,1274 元扶贫标准以下农村人口有 302.5 万人,贫困发生率为 9.9%,比全国平均水平高 7.1 个百分点,比西部地区平均水平高 3.8 个百分点;农民人均纯收入仅相当于全国平均水平的 67.2%。劳动力文化程度低,技能和经营能力不足。农户家底薄、生产积累少,抵御市场风险能力弱。贫困面广、程度深。

区域发展差异大,产业支撑能力弱。片区内东部与西部之间、城市与农村之间、平坝与山区之间发展差距大,农村特别是深山、高山区发展困难,陇南、巴中等地存在大范围深度贫困。2010年,片区内人均地方财政一般预算收入、农民人均纯收入最低的县仅为片区平均水平的23.2%、45.7%。片区内“三线”建设形成的飞地经济特征明显,城乡二元结构矛盾突出,中心城市对周边辐射带动作用明显不足。旅游、农业等特色资源开发程度低,配套设施落后,产业链条不完整,资源优势没有转化为发展优势。

基础设施薄弱,交通制约突出。片区内水利设施薄弱,部分地区工程性缺水严重,基本农田有效灌溉面积仅为37.5%。40.2%的农户存在不同程度的饮水困难,69.3%的农户还存在饮水安全问题。24.7%的行政村没有完成农网改造。省际、县际断头路多,铁路网覆盖范围不足,陇南9县区整体不通高速公路。片区内4.5%的乡镇不通沥青(水泥)路,50.6%的建制村不通沥青(水泥)路,大山深处还有一些群众靠溜索出行。机场建设和航空运输严重滞后。交通运输骨干网络不完善,综合交通运输网络化程度低,制约了区位优势和资源优势的发挥。

基本公共服务不足,科技支撑乏力。片区内人均教育、卫生支出仅相当于全国平均水平的56.8%。教育设施整体落后,师资力量明显不足。医疗卫生条件差,妇幼保健力量弱,基层卫生服务能力不足。农技推广服务不足,农业科技应用水平低,现代农业发展

缓慢。科技支撑当地发展的潜力没有充分显现,对经济增长贡献率低。

生态建设任务重,开发与保护矛盾突出。片区承担着南水北调中线工程水源保护、生物多样性保护、水源涵养、水土保持和三峡库区生态建设等重大任务,有 85 处禁止开发区域,有 55 个县属于国家限制开发的重点生态功能区。生态建设地域广、要求高、难度大,资源开发与环境保护矛盾突出。

第五节 发展机遇

一是党中央、国务院高度重视区域协调发展,就加大扶贫开发力度、深入推进西部大开发和促进中部地区崛起作出了一系列战略部署,为加快片区发展提供了根本保证;二是国家大力推进区域生产力布局调整和产业结构优化升级,为片区承接产业转移、发展特色优势产业提供了机遇;三是关中-天水经济区、成渝经济区、武汉城市圈、中原经济区的快速发展为片区提供了良好的周边环境;四是南水北调中线工程、《三峡工程后续工作规划》实施等重大建设任务,为片区加快转变发展方式、推动科学发展提供了契机。

第六节 重大意义

加快秦巴山片区区域发展,加大扶贫攻坚力度,有利于保障和改善民生,推进贫困人口整体脱贫致富,缩小发展差距,促进社会和谐;有利于深入推进西部大开发和促进中部地区崛起,实现国家区域协调发展;有利于水源涵养、水土保持和生物多样性保护,构

筑国家重要生态安全屏障;有利于南水北调中线工程顺利实施和三峡库区安全,对实现国家总体战略目标和全面建设小康社会奋斗目标,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,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”基本思路,转变经济发展方式,深化改革、扩大开放,加大政策支持和投入力度,增强科技支撑能力,着力加强基础设施建设,突破交通等瓶颈制约,改善区域发展环境;着力培育特色优势产业,大力发展循环经济,提高区域发展水平;着力改善农村基本生产生活条件,夯实农村发展基础,提高贫困群众生计水平;着力开发人力资源,优化就业结构,增强贫困人口自我发展能力;着力发展社会事业,提高基本公共服务水平,推进基本公共服务均等化;着力推进生态建设和环境保护,实现区域可持续发展,努力开创又好又快发展新局面。

第二节 基本原则

坚持加快区域发展与扶贫攻坚相结合。突破交通等瓶颈制约,充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,培育增长极,壮大产业发展,为扶贫攻坚奠定坚实基础;更加注重发挥政府政策的引导作用,瞄准最困难的地区、最困难的群体,强化扶贫攻坚,切

实保障和改善民生,确保贫困人口共享改革和发展成果,增强区域发展的内生动力。

坚持经济发展与生态环境保护相结合。加强环境保护和生态建设,节约集约利用资源,大力推进清洁生产和绿色消费;以科技创新为支撑,切实转变经济发展方式,加快产业结构调整升级,走新型工业化、城镇化和农业现代化道路,促进经济发展与生态环境保护形成良性互动格局。

坚持统筹协调与突出重点相结合。加快扶贫攻坚进程、促进连片特困地区发展是一个系统工程,要着眼长远打牢发展基础,立足当前解决突出问题;着眼区域整体协调发展,着力突破最薄弱环节;着眼城乡统筹发展,促进生产要素合理流动;着眼总体规划,分步实施稳步推进。

坚持国家支持与自力更生相结合。加强规划引导和政策指导,整合各类资源,进一步加大对投入力度,广泛动员社会各界参与扶贫开发,大力支持片区发展。片区广大干部群众要继续发扬自强不息、艰苦奋斗的精神,不断增强自我发展能力。

坚持加快发展与改革创新相结合。坚持又好又快发展,把改革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。大力推进科技扶贫体制机制创新。建立健全区域协作机制,促进区内优势互补与协作发展,推进区域一体化。

第三节 战略定位

区域交通重要通道。加强综合交通运输体系建设,发挥连接

南北、沟通东西的区位优势,构建连通关中-天水经济区、成渝经济区、武汉城市圈和中原经济区的重要通道,推进区域协调发展。

循环经济创新发展区。按照减量化、再利用、资源化、减量化优先的原则,以汽车和装备制造、新材料、生物产业、天然气和精细磷化工业、现代物流业为重点,延长循环经济产业链,实施园区循环化改造、餐厨废弃物资源化利用、“城市矿产”等重点工程,推动循环经济加快发展。

科技扶贫示范区。创新科技扶贫模式,加大科技扶贫力度,不断提高经济发展与扶贫开发的科技含量,高效利用丰富多样的气候、土地和生物等资源,大力发展山地特色高效农业,积极开发有机食品,打造全国无公害农产品生产加工基地,带动贫困农户脱贫致富。

知名生态文化旅游区。大力保护和深入开发利用丰富多样的旅游资源,着力发展山水生态游、历史文化游和红色旅游,加强旅游基础设施建设,延伸旅游产业链条,推动文化产业与旅游产业整合发展,推进旅游业转型升级,密切区域旅游协作,提高旅游综合效益,建设国内外具有重大影响力的生态与文化综合旅游区。

国家重要生态安全屏障。统筹经济社会发展与生态环境保护,推进生态文明建设。加强重点生态工程建设,实施南水北调中线水源地保护工程,建立和完善生态补偿机制,维护生物多样性,增强水源涵养能力,防治水土流失,保障水质安全,保障我国战略水资源跨区域统筹利用,进一步发挥国家重要生态安全屏障作用。

第四节 发展目标

到2015年,汽车和装备制造业、现代农业、旅游业等特色优势

产业加快发展,循环经济建设初见实效;基础设施明显改善,交通等瓶颈制约有效缓解;基本公共服务水平显著提高,科技支撑作用进一步提升;生态建设取得明显成效;人民群众生活水平明显提高,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;现代产业体系初步建成;基础设施大幅度改善,发展条件进一步优化;社会事业进一步发展,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平;资源开发利用和生态建设良性互动格局形成,生态优势转变为经济社会发展优势;城乡居民收入 and 经济发展同步增长,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设小康社会目标。

专栏2 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	14%	>12%	>11%	预期性
2	人均教育、卫生、社保和就业三项支出相当于全国平均水平	56.8%	>85%	达到全国平均水平	期末数 预期性
3	城镇化率	30.4%	>38%	>42%	期末数 预期性
4	城镇居民人均可支配收入年均增长率	12.4%	>12%	高于全国平均增幅	预期性
5	农村居民人均纯收入年均增长率	13.8%	>12.5%	高于全国平均增幅	预期性
6	九年义务教育巩固率	82%	>90%	>95%	期末数 约束性
7	高中阶段教育毛入学率	71.7%	>85%	>90%	期末数 预期性
8	新型农村合作医疗参合率	89.3%	>95%	>98%	期末数 约束性
9	万元地区生产总值能耗	1.67吨标准煤	≤1.43吨标准煤	≤1.25吨标准煤	期末数 预期性
10	万元工业增加值用水量	86.6立方米	≤72.4立方米	≤60立方米	期末数 预期性

11	森林覆盖率	53%	>55%	>57%	期末数 预期性
12	有卫生室行政村比例	83.1%	>95%	100%	期末数 约束性
13	解决农村饮水安全农户比例	30.45%	100%	100%	期末数 预期性
14	建制村通沥青(水泥)路率	49.4%	>80%	>98%	期末数 预期性
15	自然村通电率	73.7%	>90%	100%	期末数 预期性

第三章 空间布局

第一节 功能分区

按照整体保护、集聚发展的原则,秦巴山片区划分为重点发展区、农业生产区和生态保护区。

重点发展区。主要包括地市级城市、县城等重点城镇以及重点项目区。要充分利用城镇空间和产业基础条件,推进工业化、城镇化,促进人口集中、产业集聚,壮大区域经济增长极,提高综合承载能力。

农业生产区。主要包括汉中盆地、安康盆地、商丹盆地、徽成盆地和汉江谷地等河谷平坝及低山丘陵地区。以种养殖业和村庄聚居区为主,大力发展特色农业和设施农业,改善农村生产和生活环境。

生态保护区。主要包括森林、高山草场、湿地及各级自然保护区、水产种质资源保护区、森林公园、湿地公园、地质公园等重要生态功能区。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、防灾减灾和扶贫开发,推进人口易地安置。

第二节 空间结构

依托铁路、高速公路等综合运输通道,加快中心城市、重点城市和产业集聚区建设,提升辐射带动功能,增强片区与关中-天水经济区、成渝经济区、武汉城市圈和中原经济区等国家重点经济区和南阳、襄阳、万州、达州等周边城市的经济联系,构建“一带三中心五走廊”经济发展格局,形成发展要素集聚、产业特色突出、区域联系紧密、城镇体系完善的主体空间结构。

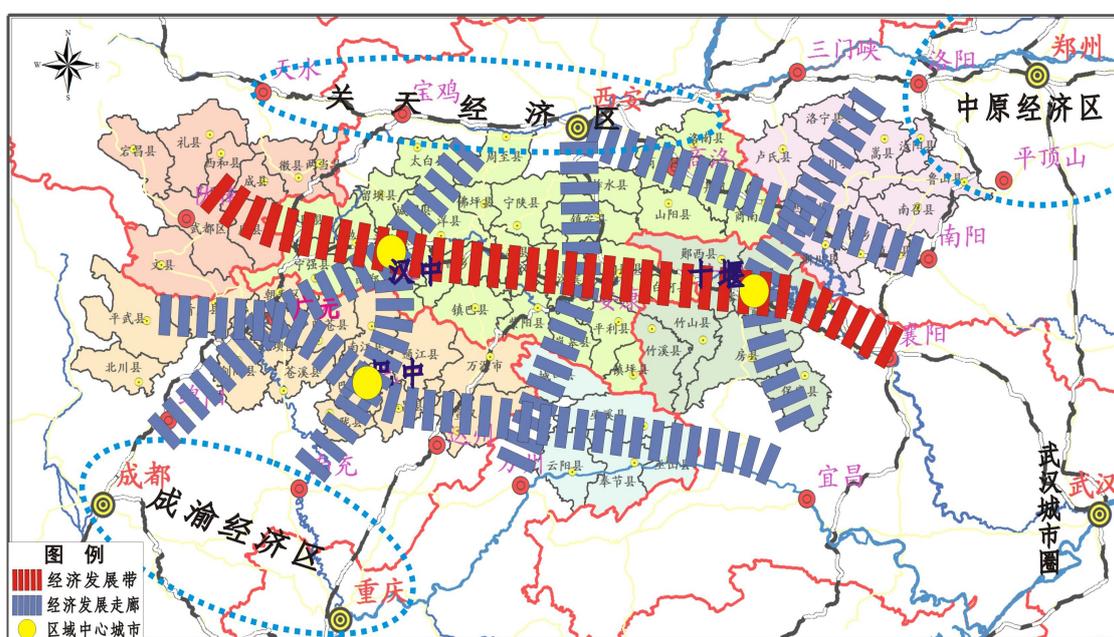


图1 “一带三中心五走廊”空间结构示意图

专栏3 “一带三中心五走廊”空间结构

“一带”：

汉江-陇南经济带。以国家高速公路十堰-天水(G7011)和襄渝、阳安、兰渝铁路等骨干交通及十堰、安康、汉中、陇南等沿线城市为依托,发挥科技优势,重点发展汽车制造业、高端装备制造业、生物产业、旅游业、矿产品深加工业、新材料产业、设施农业,建成循环经济发展带。

“三中心”：十堰、汉中、巴中。

“五走廊”：

1. **南阳-商洛-西安经济走廊。**以国家高速公路上海-西安(G40)、宁西铁路为依托,重点发展汽车配件制造业、新材料产业、机械加工业、生态旅游、现代中药、特色农业。

2. **宜昌-万州-达州-巴中-广元经济走廊。**以川气东送沿线公路、铁路为依托,重点发展天然气精细化工、机电产业、旅游业、特色农业。

3. **洛阳、三门峡-南阳-十堰、襄阳经济走廊。**以国家高速公路二连浩特-广州(G55)、焦柳铁路为依托,重点发展汽车制造业、机械加工业、精细磷化工、旅游业、现代农业。

4. **西安-安康-达州、万州经济走廊。**以国家高速公路包头-茂名(G65)和西康、襄渝铁路为依托,重点发展生物产业、农产品加工业、旅游业、新材料产业、能源产业、特色农业。

5. **西安、宝鸡-汉中-广元、巴中-绵阳、南充经济走廊。**以国家高速公路北京-昆明(G5)、高速公路汉中-南充和宝成铁路、西成铁路为依托,重点发展装备制造业、新能源、生物产业、现代物流业、旅游业、特色农业。

第三节 城镇布局

中心城市。重点建设十堰、汉中、巴中三大中心城市,拓展城市空间,优化城市形态,完善提升城市功能,促进人口与产业集聚,壮大特色优势产业,发挥辐射带动作用。

专栏4 中心城市

十堰市。重点发展汽车制造业、旅游业、特色农产品加工业、现代服务业等产业,建成全国重要的汽车制造业基地、区域性交通枢纽、国际知名旅游目的地、生态文明示范市和科技创新中心。

汉中市。重点发展航空和大型数控机床等装备制造业、生物产业、现代物流业等产业,建成重要的装备制造业基地、商贸物流中心和山水宜居旅游城市。

巴中市。重点发展天然气精细化工、旅游业、食品加工业等产业,建成重要能源开发服务基地、区域性交通枢纽和商贸物流中心。

重点城市和城镇。加快建设广元、安康、商洛、陇南等重点城市,拓展发展空间,完善服务功能。按照集约开发、集中建设的原则,重点规划和建设资源环境承载能力相对较强的县城和中心镇。引导生态脆弱、生产生活条件较差地区的人口向城镇集聚。

专栏5 重点城市

广元市。重点发展天然气化工、机械电子、食品加工业、特色农业、现代物流业等产业,建成区域性交通枢纽、商贸物流中心和生态旅游城市。

安康市。重点发展现代物流、特色农产品加工、新型建材等产业,建成区域性交通枢纽和富硒农产品基地。

商洛市。重点发展新材料产业、汽车配件制造、生物制药等产业,建成秦巴中药材生产基地和生态宜居城市。

陇南市。重点发展有色冶金业、生物制药产业、食品加工业等产业,建成区域性交通枢纽和商贸物流中心。

第四章 基础设施建设

按照统筹规划、适度超前、优化布局、保护环境、协调推进的原则,加强交通、能源、水利等基础设施建设,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,加强国省干线改扩建,规划建设“三横六纵”交通运输主通道,积极推进陇南、武当山等机场建设。构建十堰、汉中、广元等国家公路运输枢纽。强化纵向主通道联系,提升横向主通道交通运输能力,形成纵贯关中-天水经济区与成渝经济区,横接中原经济区和武汉城市圈,通江达海的交通运输主通道。

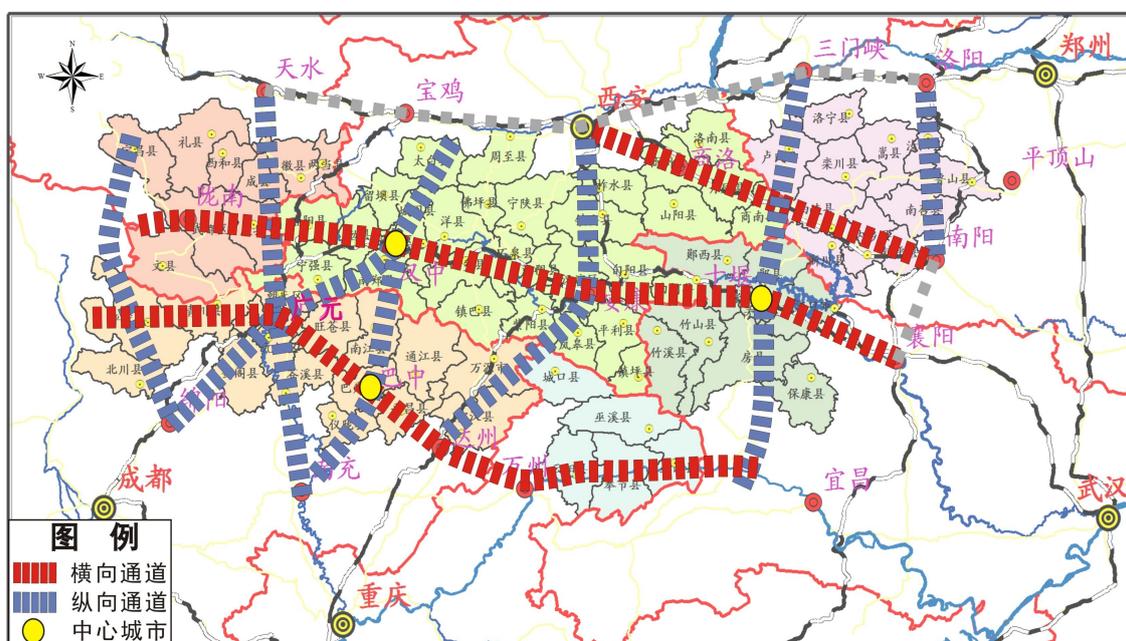


图2 “三横六纵”交通运输主通道示意图

专栏6 “三横六纵”交通主通道

“三横”：

1. **西安-商洛-南阳通道**。建设西安-合肥铁路复线。国道G312线西安-商洛-南阳段改造。
2. **襄阳-十堰-汉中-九寨沟通道**。建设国家高速公路十堰-天水(G7011)线天水-甘陕界-汉中段。规划建设阳安铁路复线,阳安铁路与兰渝铁路联络线。建设汉江安康-十堰-襄阳段高等级航道。
3. **万州-巴中-广元通道**。建设巴中-达州铁路。实施广元-巴中铁路扩能。

“六纵”：

1. **洛阳-南召-襄阳通道**。国道G207线南召-镇平-邓州-襄阳段改造。
2. **三门峡-十堰-恩施通道**。规划建设蒙西-华中铁路煤运通道。规划研究十堰-宜昌铁路。
3. **西安-安康-重庆通道**。建设国家高速公路包头-茂名(G65)线陕西紫阳-万源-达州段。建设西安-安康铁路复线。
4. **西安-汉中-成渝通道**。规划建设西安-成都铁路。
5. **兰州-广元-成渝通道**。规划建设兰州-海口国家高速公路(G75)线临洮-武都-广元-南充段。建设兰渝铁路,规划建设天水-哈达铺铁路。建设嘉陵江高等级航道。
6. **兰州-九寨沟-成都通道**。规划建设成兰铁路。

区域内交通运输网络。加强与国家公路、铁路网规划的衔接,加快省道、专支线铁路及主通道联络线规划建设。构建巴中、陇南、安康、商洛等区域性综合交通枢纽。加快支线和通用机场建设。加强汉江、嘉陵江等航道整治,完善通航设施,建设广元、安康等港口。提高县际及通县公路的技术等级和通行能力。继续推进农村公路通达工程、通畅工程和农村客运网络工程。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7 片区内重点交通项目

铁路。依托通道建设,逐步完善区域内铁路网络。

公路。三门峡-卢氏-十堰,商洛-卢氏-嵩县,安康-房县-竹山-竹溪-平利-安康,商洛-竹山-巫溪-奉节,内乡-安康-宜昌,巫溪-镇坪-紫阳-石泉,北川-青川,南郑-南江-巴中-仪陇,安康-岚皋-城口-开县,西乡-镇巴(陕川界),宁陕-镇安-山阳-商南,徽县-两当-凤县,礼县-武都,康县-略阳。

航运。长江、汉江、嘉陵江、岷江、渠江等干支流内河航道建设。规划建设广元、南充、安康、十堰等港口。

机场。完成汉中城固机场军民合用改扩建工程、安康机场迁建工程。建设鲁山、武当山、巫山、陇南机场及一批通用机场。规划研究巴中机场。

第二节 水利

合理开发利用和保护水资源。建设一批支撑区域发展的重要水源工程和调水工程,提高区域水资源供给能力。推进水资源有偿利用和水价改革,建立政府主导、市场调节、公众参与的管水、用水、节水机制。统筹生活、生产和生态用水,实施流域综合整治和上下游水资源联合开发与调度,大力发展低耗水、高产出的节水型农业与清洁型、循环型节水工业。

加强水利工程建设。兴建中小型水库、引提水和连通工程、小微型水利设施,因地制宜开发利用地下水源,有效缓解工程性缺水问题。建设长江、黄河干支流防洪工程,加强中小河流治理、山洪地质灾害防御、病险水库除险加固,提高防洪减灾能力。加强水土保持、生态修复和田间灌溉工程建设。加强城镇防洪,继续实施农村饮水安全工程。探索多元融资、社会参与的搬迁新模式,妥善安置好水利工程占地移民特别是库区移民。

专栏8 重点水利工程

重点水库。规划建设栾川金牛岭、南召周湾、汝阳前坪、汝阳三元岭、卢氏鸡湾、淅川石板河、房县方家畈、郧西卜鹤岩、竹山鼓罗坪、郧县箩筐岩、竹溪鸳鸯、保康金盘洞、城口龙峡、云阳青杉、奉节草坪河、元坝大寨、利州雷家河和渔洞河、苍溪乐园、青川曲河、朝天双峡湖、巴州天星桥和黄石盘、南江红鱼洞、北川开茂、通江湾潭河、仪陇油房沟、万源固军、宣汉土溪口、汉阴洞河、镇平三岔河、徽县宋家湾等大中型水库。建成亭子口水利枢纽。实施列入《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》的病险水库除险加固工程。

江河治理。实施长江、黄河干流及其汉江、嘉陵江、丹江、渠江、白龙江、旬河、黑河、白河、西汉水、堵河、褒河、任河、大宁河、伊洛河、小江、子午河、金钱河等中小河流治理工程。加强三峡库区、丹江口库区、汉江上中游等地区水土保持。

重点灌区。实施昭平台、陆浑、石门、宋岗、梅江、二龙山武引、亭子口、渝北东、小江、“两江一水”(白龙江、白水江和西汉水)自流引水灌区、伊洛惠渠、红寺坝等规划内大型灌区续建配套与节水改造建设任务。实施节水灌溉示范工程。新建武引二期灌区、升钟灌区二期等重点灌区工程。

饮水安全。解决农村居民和农村学校饮水安全问题。

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,保障区域发展能源需求。有序开发利用煤炭资源,积极开发利用水能、生物质能、太阳能、风能等清洁能源和可再生能源。推进油气田勘探开发。

推进电网和天然气管道建设。加快城乡电网联网,推进城乡电网一体化,加强重点输变电工程建设,构建覆盖区域输配电体系,提高输变电能力和供电质量,实现无电地区电力全覆盖。加强区域内天然气管网建设和改造,形成高输能、广覆盖管道网络。

加强农村能源建设。继续实施农村电网改造升级,实现“户户通电”。积极开展水电新农村电气化建设,大力实施农村小水电代燃料工程,切实抓好农村水电增效扩容改造及配套电网改造。推进绿色能源示范县项目建设,进一步有序开展农村沼气建设,积极推广太阳能、开展省柴节煤炉灶炕升级换代,加强技术服务。

专栏9 能源重点工程

电力建设。重点建设安康-重庆万州输变电工程,旬阳、石泉等330千伏变电站骨干电网工程,武都-天水Ⅱ330千伏回输电线路,竹山-十堰-襄阳500千伏超高压输电线路,巴中-宣汉500千伏输变电工程,商南-郧县330千伏输电线路,十堰热电联产项目,华电安康、大唐略阳二期、奉节等火电工程。积极开发汉江、嘉陵江、南江河等流域水能资源。建设汤营、孤山、白河、亭子口、飞仙关、八庙沟、苗家坝、橙子沟、沙湾、盖下坝、茅草坝、大宁河梯级开发等大中型水电站和镇安抽水蓄能电站。

新能源。建设商洛、陇南等太阳能电池及电站项目。合理开发豫西、十堰、广元、汉中、安康、商洛、渝东北、陇南等地区的风能资源,十堰、汉中、广元、安康、商洛、陇南和云阳、奉节、巫溪等地区的生物质能。

石油天然气。建设西气东输二线、宁夏-贵阳输气管线、广汉-镇巴-西乡等川气外输管线沿线干支线管道及城区天然气管网和兰成原油管道,渝东北天然气管网环线。规划开发镇巴油气田、广元煤层气、巴中、仪陇、宣汉、万源天然气等资源。推进紫阳、岚皋、宁强油气勘探开发。

第四节 通信和信息化

加快通信基础设施建设。建设覆盖城乡的通信网络,加强对自然村、交通沿线和旅游景区的覆盖。加大农村通信网络建设力度,推动光纤到社区、达乡镇、通行政村。积极建设光纤通信、移动通信、微波通信、卫星通信相结合的通信体系,统筹布局新一代移动通信、下一代互联网、下一代广播电视网等网络设施,积极推进“三网融合”,加快推进物联网应用。

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,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,大力发展移动电子商务。建立基本完善的信息服务体系。加强网络信息安全和应急网络保障体系建设,增强应对突发事件的应急通信能力和网络信息监测、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,建设便捷通达的城镇道路系统,并与城际道路互联互通。大力发展公共交通基础设施建设。完善中小城市、重点城镇供排水、道路、天然气输配、集中供热管网等公共服务设施。开展城镇环境综合治理,加大城镇污水处理设施、垃圾

无害化处理设施建设力度,加强城市园林绿化。加强城镇防灾减灾、处置突发事件的设施建设。坚持建管并举,积极提高城镇管理水平,建设生态宜居城市。

第五章 产业发展

坚持市场导向,开发利用特色资源,积极承接产业转移,延伸拓展产业链条,构建特色产业体系,提高片区经济发展质量,推动片区又好又快发展和贫困人口脱贫致富。

第一节 特色农业

发展高效特色农业。大力推进农业产业结构调整,结合生态特点,稳定发展粮食生产,扩大经济作物和林果种植面积,积极开展人工种草建设,大力发展草食畜牧业等特色畜牧水产业,按照规模化、标准化、品牌化的要求,建设地域特色农业基地,发展设施农业,推进农业机械化。促进粮食优良品种的更新换代及配套农机、农艺技术应用,依靠科技提高产出和保障能力。做大做强油橄榄、核桃、油茶、板栗、猕猴桃、脐橙、食用菌、蚕桑、茶叶、魔芋、杜仲、天麻、贝母、木瓜、蔬菜、苗木花卉等优势产业,开发富硒农产品。推动绿色和有机产品认证及国家地理保护标志的申请和认证。培育特色山珍、道地中药材、山地杂粮、经济林果等特色产业,扩大规模,创建市场品牌。大力发展生态畜牧业,健康水产养殖业,重点发展地方优良品种和特种养殖业,逐步形成规模,培育高端市场。

发展农林产品加工业。建设一批农产品加工园区,重点发展木本油料、茶叶、干鲜果品、中药材、畜禽等五大农产品加工业。以

龙头企业带动农林产品基地建设,完善生产加工链条,提高产业核心竞争力。

加强农林业服务。完善产前、产中、产后服务,健全农林业科研、农技推广、农产品质量标准、农产品检测认证、农业环境检测、信息技术、农业执法、农机安全监理等服务体系。健全和完善基层农业技术服务网络,改进农技推广手段,提高社会化服务水平。

完善市场体系。大力发展生产资料市场、农产品批发市场。推广农资连锁经营,规范农资市场秩序。建设一批农产品集散中心、专业交易市场和跨区域加工配送中心,开展多种形式的产销对接,推进农产品网上推介、洽谈和交易,开辟农产品流通的绿色通道。完善市场中介服务,支持农业社会化服务组织、农村营销大户和农民经纪人积极参与市场建设。

第二节 工业

汽车和装备制造业。依托十堰汽车产业基础,发展商用车整车制造、微型车、新能源汽车、专用汽车制造和关键汽车零部件生产,建设国内重要的商用车产业基地。依托汉中装备制造业产业基础,以飞机制造和大型数控机床为重点,全力打造具有较强竞争力的航空等装备制造产业基地。

生物产业。引进高新技术和现代制药企业,加工转化杜仲、天麻、连翘、丹参、绞股蓝、当归、黄姜、山茱萸、金银花、西洋参、秦艽等中药材,打造“秦巴药乡”品牌。利用现代生物提取技术,建设中药饮片和医药中间产品提取生产线。充分发挥生物资源优势,积极发展食品、保健品、化妆品、化工原料、肥料、饲料等相关产业。

冶金、化工与新材料产业。重点推动有色金属产业的改造升级,加快淘汰落后产能,全面推进清洁生产,提升技术含量,合理布局铝材、钒、钼、镍、钛等冶炼加工产业,构建新材料循环产业链条。按照资源综合利用、清洁生产要求,建设国家尾矿资源综合利用产业基地、精细磷化工产业基地。发展天然气精细化工,提高资源开发和就地转化水平,建设国家天然气综合利用示范区。利用区域性市场资源,加大技术研发和投入力度,发展生态环保节能新型建材产业。

第三节 旅游与文化产业

重点景区和线路。以世界文化遗产、国家风景名胜区、国家级森林公园、重要历史文化古迹等为依托,以武当山、大小三峡、古蜀道等为重点,大力发展绿色生态、历史文化、红色旅游、乡村旅游,构建七大特色旅游圈。统筹兼顾区域开发与旅游发展,加强片区内省际旅游热线的连接和旅游区域合作,增强旅游产业的整体活力和综合实力。

专栏 10 旅游组团

川陕红色旅游圈。包括通江红四方面军总指挥部旧址纪念馆、通江川陕苏区红军烈士陵园、南江巴山游击队纪念馆、平昌刘伯坚纪念馆、万源保卫战战史陈列馆、剑阁红军血战剑门关遗址、苍溪红军渡纪念地、仪陇朱德故居纪念馆等红色旅游经典景区。

先秦两汉三国历史文化旅游圈。包括汉中张良庙、古汉台、张骞墓、武侯祠、张飞庙、永安宫、八阵图、大宁河古栈道、岩棺群、定军山、石门-明月峡古栈道、昭化古城、蜀道剑门关、秦西陲陵园、六出祁山遗址、阴平古道等景区。

秦岭巴山生态文化旅游圈。包括大南官山、大瀛湖、长青华阳、金丝峡、太白山、米仓山、仪陇琳琅山、朝天曾家山、元坝栖凤峡、苍溪梨博园、青川白龙湖、平武报恩寺、南江光雾山、通江诺水河和空山天盆、北川西羌九黄山猿王洞。

鄂西生态与文化旅游圈。包括武当山古建筑群、郧县青龙山、郧阳岛、太极湖、丹江大坝、郧西上津古城、天河风景区、房县温泉、双野、竹山堵河源、女娲山、竹溪十八里长峡、保康九路寨、汤池峡、五道峡等景区。

豫西文化生态休闲旅游圈。包括豫西大峡谷、老君山-鸡冠洞、白云山、恐龙遗迹、宝天曼、尧山-中原大佛、丹江库区、瓮城瀑布、渠首楚文化博物馆、神灵寨、洛书出处碑、杜康仙庄、老界岭、重渡沟、寺山、七星潭、范蠡公园等景区。

大九寨国际黄金旅游圈。包括宕昌官鹅沟、武都万象洞、康县阳坝、文县天池、成县鸡峰山、徽县三滩、两当云屏三峡、略阳五龙洞、石泉“汉水明珠”、紫柏山、汉江古会馆群、勉县云雾山、南郑天汉水城、青木川古镇、地震遗址等景区。

长江三峡文化山水旅游圈。包括奉节白帝城、天坑地缝、巫山小三峡、神女溪、大昌古镇、龙骨坡遗址、云阳龙缸、巫溪红池坝、大官山、宁厂古镇、兰英大峡谷等景区。

改善旅游交通条件。以高等级公路、铁路和机场为依托,加强重点旅游景区对内对外的交通连接,积极推进精品旅游线路交通建设,构建安全、快捷、舒适的核心旅游线路。

加强旅游接待能力和旅游设施建设。提升中心城市和重点城市旅游服务功能,增强景区城镇旅游接待能力。建设和完善景区基础设施、安全防护设施。规划一批旅游汽车营地。加强旅游宣传、旅游接洽、导游服务体系、标识系统建设。

加快文化产业发展。依托丰富的文化资源,大力挖掘先秦两汉三国等历史文化、红色文化、道教文化、河洛文化、根亲文化、民俗文化的内涵,扶持“大戏、大片、大剧、大作”的策划与创作生产,加快发展文化创意、影视制作、演艺娱乐、新闻出版、会展产业。规范发展大秦岭、楼观台道等文化园区。鼓励文化产业龙头企业以

资本为纽带,跨区域、跨行业兼并重组,发展一批有特色、有实力的骨干企业,培育多元化的文化市场主体。

第四节 现代服务业

现代物流业。按照统筹规划、布局集中、用地集约、产业集聚、功能集成、经营集约的原则,加快区域性物流园区和物流中心建设。推进与物流相配套的运输场站、仓储、配送、信息平台等设施建设。积极发展第三方物流,培育和壮大一批骨干物流企业,推动物流业与制造业等产业联动发展。积极发展农村物流和专业物流。

商贸服务业。引进现代商贸服务企业,提升改造传统商贸服务业。重点建设综合性批发市场、特色街区和专业市场,推进县城超市和配送中心、乡村连锁农家店流通网络建设,实施“万村千乡市场工程”。积极发展电子商务。引导住宿餐饮业规范化发展。

金融业。提升城市金融综合服务能力,扶持地方性金融机构发展。增加农村金融网点。开展农村金融创新试点,培育多元化农村金融机构,加快推进小额贷款公司和村镇银行建设,探索发展新型农村资金互助组织。积极开展农业保险、小额保险和贷款担保业务。

家庭服务业。大力发展家政服务、社区照料服务、养老服务和病患陪护服务等业态。鼓励各种资本投资创办家庭服务企业,推进家庭服务业市场化、产业化、社会化,规范市场秩序。

第五节 产业结构调整与产业协作

推进绿色低碳发展。坚持开发与节约并举、节约优先的原则,加强资源节约和管理,实施节能减排科技示范工程,推广低碳技

术。加快建设循环经济重点聚集区。强化资源综合利用,推进资源再生利用产业化。全面推进清洁生产,严格控制高耗能、高耗地、高排放行业,坚决淘汰落后产能,采取环境综合治理、生态建设保护等措施,最大限度地降低能源消耗,促进经济转型和产业结构优化升级。在具备条件的地方开展碳汇交易与扶贫开发试点。

承接产业转移。利用当地的产业基础、人力资源和技术优势,积极承接东部地区和省会城市产业转移,采取多种形式合作共建产业园区,探索承接产业转移新模式。按照产业准入环境标准,合理确定承接发展重点,把承接产业转移与调整自身产业结构、建立现代产业体系结合起来,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,合理确定产业定位和发展方向,因地制宜发展特色产业园区,大力推进园区整合发展,形成布局优化、产业集聚、用地集约、配套完善、特色突出的产业园区体系。积极引进优秀管理人才和先进管理经验,提升园区基础设施建设水平,引导产业向园区集中。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。

建立健全产业协作发展机制。促进产业优化布局,重点建设十堰、汉中、巴中与广元、安康、商洛、陇南等地的特色产业集聚区,引导企业集聚发展,形成资源共用、园区共建、利益共享的产业协作发展格局。支持异地兴办工业园区,建立资源互补、基础共建、产业共有、利益共享、环保共担的机制。

第六节 产业化扶贫

培育农民专业合作社。鼓励和扶持农民专业合作社、专业技术协会发展,加强辅导服务和技术资金支持,提高生产组织能力、管理能力和抗风险能力。发挥各种合作组织在带动贫困户和协调企业方面的纽带聚合作用,逐步形成“企业+农民专业合作社+农户”、“农民专业合作社+农户”等模式,促进农村分散生产向组织化、规模化、现代化生产方式转变。

建立健全企业与农户的利益联结机制。加大对扶贫龙头企业的扶贫贴息贷款支持力度,鼓励企业在贫困村建立产业基地,优先吸纳安置贫困地区富余劳动力就地就近转移就业,为贫困农户提供技术、市场、信息等服务,帮助扶贫对象参与特色产业开发。积极推行订单农业,促进企业和贫困农户形成利益共同体,实现共同发展。

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,完善农村基础设施,加快小城镇与村庄建设,夯实农业生产基础,改善人居环境。

第一节 小城镇与村庄建设

小城镇建设。完善小城镇道路、供水、污水处理、教育、卫生等公共设施,鼓励发展特色农产品加工、生态旅游、商贸流通等产业,提高城镇人口集聚能力,推动城镇化进程。支持一批交通区位优势、产业基础好、发展潜力大的城镇发展成为中心镇。鼓励有条件的地方建设形成城镇带,探索城乡一体化新模式。

村庄建设。科学编制村庄规划,适度集中建设居民住房,免费

为村民提供经济安全适用、节地节能节材的住宅设计图样,并提供建设指导。统筹建设村庄生产生活基础设施、公共服务设施,完善村庄功能。以乡镇所在地、交通沿线、川坝河谷区等人口聚集区为重点,建设一批中心村。

贫困村整村推进。以贫困村整村推进规划为平台,整合资源,着力培育主导产业,完善基础设施,改善村容村貌。

第二节 改善农业生产条件

农村公路建设。加大对农村公路的支持力度,提高补贴标准,加快乡(镇)、建制村通沥青(水泥)路建设,实现片区内所有具备条件的乡镇和建制村通沥青(水泥)路。完成“索改桥”任务。加快推进农村公路安保工程,加强农村公路养护管理。

农田水利建设。支持片区内符合条件的县开展小农水重点县建设。大力推进山间平坝地区农田水利化,在条件适宜地区新建一批小水库、橡胶坝等山间河流、泉水的拦蓄设施。因地制宜发展小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程,提高浅山区、半山区及25度以下坡耕地农田灌溉水平。改造完善现有水利设施及渠系配套,加快病险水库除险加固、农村河道综合整治、堰塘清淤进度,增强农业防汛抗旱能力。

小流域治理和水土保持。依托国家生态建设重点工程,开展坡改梯及坡面水系工程建设,合理安排农林牧生产用地,提高水土资源利用效率。全面治理区域内重度水土流失面积,有效控制水

环境污染和水生态破坏。

土地整治与农田改造。严格保护耕地,加快土地整治。在依法落实和保障农民土地承包权益的前提下,推进闲置土地复垦复耕,对 25 度以下坡耕地实施坡改梯工程,加快中低产田改造,推进高标准农田建设。加强耕地质量监测,全面实施“测土配方施肥”、“移土培肥”、“土地有机质提升”和“耕地质量保护”项目,提高耕地质量。

第三节 改善农村生活条件

实施“六到农家”工程。实施水、电、路、气、房和环境改善“六到农家”工程。解决农村人口饮水安全问题,支持重点村镇实现集中供水和配套排水,鼓励城镇区域供水设施向农村延伸。加快新一轮农村电网改造,实现城乡同网同价,提高生活用电水平,满足生产用电需要。加快村内道路桥梁、田间生产和机耕道路建设。逐步实现村内道路硬化。因地制宜发展农村沼气等可再生能源。加大农村危房改造力度,支持农民建设新型宜居住房,逐步提高补助标准,积极探索保障农民基本住房的政策措施。全面推进村庄环境综合整治,加强农村生活污水和生活垃圾管理,控制面源污染。绿化美化农村“四旁”(村旁、宅旁、路旁、水旁),改善农村人居环境。

D级危房翻建,C级危房修缮加固,户均面积为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。

扶贫搬迁。按照自愿原则,继续推进扶贫搬迁,加大投入力度,提高贫困人口搬迁补助标准。结合小城镇和中心村建设,引导搬迁群众向基础设施条件较好的城镇和中心村集中。完善安置区基础设施,提高公共服务水平。加大对搬迁群众后续扶持力度,在土地政策、产业政策和项目建设等方面优先支持安置区发展。大力发展设施农业、特色农产品加工、生态旅游、商贸流通等产业,帮助搬迁群众就业和发展生产,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

将就业作为经济社会发展优先目标,调整就业结构、拓宽就业渠道、完善就业服务,大力加强职业技能培训,全面提升农村劳动者素质,合理开发利用人力资源。

第一节 就业促进与农村劳动力转移

调整就业结构。统筹城乡发展,将产业结构调整与就业结构调整相结合,着力提高二三产业就业比重。优化城乡就业结构,扩大城市就业容量。鼓励返乡创业,协调推进区内外就业。

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。着力提高物流、商贸、旅游、家庭服务等服务业就业人员比重,大力拓展第三产业就业渠道。支持劳动者自谋职业、自主创业。鼓励本地企业优先招收贫困劳动力就业。将关中-天水经济区、成渝经济区、武汉城市圈、中原经济区及周边城市作为异地转移就业的重要目的地。积极推进国际劳务合作,拓宽海外就业渠道,扩大劳务输出规模。

完善就业服务。在片区内地级市建设统一的人力资源市场。统筹做好城镇新增劳动者、农村转移劳动力、失业人员的就业工作,针对不同群体开展就业服务。建立人力资源市场信息网络平台,推动就业信息联网。建立健全就业援助制度,开发公益性岗位,帮助就业困难人员和零就业家庭成员实现就业。加大对农村贫困残疾人就业的扶持力度。建立就业跟踪服务体系。健全就业

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,增强就业的稳定性。建立健全就业援助制度。保障劳动者合法权益,提供法律援助。完善针对农村转移劳动力的相关政策和配套措施,缩小与城镇居民在子女入学、就医、住房和社会保障等公共服务方面的差距。大力发展就业中介服务,培育一批劳务经纪人和派遣公司。

第二节 提高农村劳动力素质

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,支持优秀乡土人才到大中专院校和发达地区接受培训。鼓励和支持乡土人才创业兴业,组建经济合作组织、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、水利员、信息员、沼气工等农村技能服务型人才和种养大户、农机大户等农村生产经营型人才。做好农村技能劳动者职业技能评价工作。制定政策支持参加“三支一扶”等基层服务项目人员扎根农村,成为农村致富带头人。建立村干部轮训机制和后备村干部管理库。

农村实用技术培训。大力开展技术推广和技能培训,使每户农户掌握1-2门实用技术。支持大专院校、科研院所和企业深入农村,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。

农村劳动力转移就业培训。开展农村转移劳动力的继续教育和职业培训。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、定岗技能培养与培训,加强与发达地区职业院校联合办学。鼓励企业以“工学结合、半工半读”等形式对企业吸纳的劳动者开展岗前技能培训,加强转岗转业技能培训,稳定就业。鼓励农村劳动力参加职业技能鉴定,对取得职业资格证书的按规定给予补贴。鼓励高等学校和中等职业学校开设创业培训课程。有针对性地做好各类移民的转移就业创业培训。

贫困家庭劳动力职业教育培训。鼓励农村贫困家庭未升学应届初、高中毕业生参加劳动预备制培训并按有关规定给予生活费补贴。支持农村贫困家庭新成长劳动力接受中等职业教育。免除中等职业学校家庭经济困难学生和农村学生学费。进一步完善“雨露计划”,实施方式改革试点工作,加大支持力度,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。

专栏 12 农村贫困家庭劳动力和实用人才培养
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高、中等职业教育或 1 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,提升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的能力和带领当地贫困人口发展生产、参与市场竞争、共同致富增收的能力。

第八章 社会事业发展与公共服务

集中实施一批民生工程,统筹推进教育、卫生、文化和社会保障发展,大力开展科技扶贫,合理配置城乡之间、区域之间公共服务资源,推进基本公共服务均等化。

第一节 教育

统筹各类教育发展。积极发展学前教育,重点支持农村义务教育。巩固“普九”成果。加快普及高中阶段教育,促进普通高中、中等职业教育协调发展。大力发展职业教育,加快发展继续教育,关心和重视特殊教育发展。优化提升高等教育,支持发展优势学科和特色品牌专业。继续实施东部地区对口支援西部地区高等学校计划和招生协作计划,创新片区内外高校校际合作机制。

改善办学条件。支持乡村幼儿园建设,进一步改善城镇幼儿园办园条件。根据学生就近上学的需要,统筹规划中小学校布局,调整优化教学网点。推进义务教育学校标准化建设,实施农村义务教育薄弱学校改造计划,加大农村寄宿制学校宿舍及食堂等附属设施建设力度。加强中小学校数字化教学资源开发利用。改善高中教育阶段办学条件。因地制宜探索推进校车服务工作。

教师队伍建设。加强学前和义务教育学校师资力量配备,加

大在岗教师培训力度,实施好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。加快边远艰苦地区教师周转宿舍建设。

健全国家教育资助制度。继续落实义务教育经费保障机制,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。鼓励大中城市以及市、县寄宿制高中接收贫困边远地区学生转移就学。支持大专院校和职业学校定向招收边远贫困地区学生,并优先推荐就业。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。

专栏 13 教育发展重点
<p>学前教育。采取多种形式促进农村学前教育发展。重点加快乡村幼儿园建设,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。</p>
<p>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。</p>
<p>普通高中。改扩一批普通高中学校,改善高中办学条件,加强师资能力建设,扩大面向城乡的招生能力。</p>
<p>职业教育。建设一批区域性职业教育培训基地。改造和完善各级职业教育学校主干专业教学、实训条件。支持职校师资建设和人才引进。</p>
<p>高等教育。加大高等院校建设整合力度,健全教学质量保障体系,提高高校管理人員和教师专业化水平。支持片区内高等院校发展,加大职业技术学院建设力度,培养符合当地经济社会发展需要的人才。</p>

第二节 医疗卫生

加强公共卫生服务体系建设。完善卫生监督、农村急救、重大疾病防控等公共卫生服务网络。优化人员和设备配置,有效监测和预防控制重大传染病、职业病、地方病。有效救治管理重性精神病人。加强和完善突发公共卫生事件卫生应急网络,提高卫生应急和指挥决策能力。提高突发公共卫生事件防控和应急处置能力。推动卫生城市和文明村镇建设。

完善医疗服务体系。完善基层医疗卫生服务体系,每个县重点办好1-2所县级医院(含中医院),按照填平补齐的原则,继续支持乡镇卫生院、社区卫生服务机构建设。支持亟需建设的地市级综合医院建设。巩固完善基本药物制度。发挥中医药资源优势,大力支持中医药事业发展。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。

加强医疗保障和药品供应保障体系建设。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险体系。巩固和提高参保(合)率,提高基本医疗保险水平,进一步提高政策范围内住院费用报销比例和门诊统筹支付比例。加大对符合条件的城乡贫困家庭医疗救助力度。探索建立统筹城乡的基本医疗保险管理体制,努力缩小城乡居民基本医疗保险水平差距。开展大骨节病综合防治。逐步建立残疾儿童康复保障制度。推动实施农村妇女“两癌”免费检查项目,提高贫困地区妇女健康水平。建立和完善以国家基本药物制度为基础的药品

供应保障体系,加强药品生产营销管理,切实维护消费者权益。

改善计划生育与妇幼保健服务水平。完善人口和计划生育技术服务体系,提高基层服务机构设施设备水平。落实免费计划生育基本技术服务,加快实现计划生育优质服务全覆盖。全面推行免费婚检和免费孕前优生健康检查,落实孕前保健、产前诊断和新生儿疾病筛查三级防治措施。实施孕前妇女和婴幼儿营养计划,对孕产妇补充叶酸,提倡母乳喂养,农村地区全面实施“降消”(降低孕产妇死亡率,消除新生儿破伤风)和“农村孕产妇住院分娩补助”项目,将住院分娩纳入新农合保障范围。坚持人口计生与扶贫开发相结合,完善计划生育家庭优先优惠政策体系,实施西部地区“少生快富”工程,推广实施诚信计生奖励政策,实行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。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。

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,实现城乡每万名居民有2-3名合格的全科医生,确保每个乡镇卫生院有2名全科医生。对长期在基层工作的医疗卫生人员优先评定职称。通过对口帮扶等形式,提高县乡两级医疗机构管理水平和服务能力。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,积极发展三级医院与县级医院的远程医疗服务。

第三节 科技

突出科技创新重点。发挥片区所在省和大中城市的科技资源优势,着眼于提高资源利用率、劳动生产率和土地产出率,开发一批新技术、新品种、新工艺,着力推进资源循环利用、清洁生产、农业生物技术和生态修复与环境治理等技术的研发和配套集成,重点攻克一批支撑片区区域发展与扶贫攻坚的关键技术。支持片区中心城市创建国家级高新技术产业开发区,培育企业技术创新中心和孵化基地。

完善科技服务体系。以片区发展需求为导向,不断完善科技推广应用体系。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。加强农村信息网络建设。鼓励科研单位、科技人员深入农村开展多种形式的科技推广合作,促进农业技术成果转化。鼓励科技特派员在农村开展创业行动。加大对基层农技推广人员培训力度,建立基层农技推广人员激励机制。开展农业技术推广服务特岗计划试点,选派农业科技人员或优秀大学毕业生到乡村担任特岗人员。

大力开展科技扶贫。实施一批科技扶贫项目,继续开展星火计划、科技富民强县专项行动计划和科技扶贫下乡活动。加快科技扶贫示范村和示范户建设。选派科技特派团、科技副县长(市)长和科技副乡(镇)长、科技特派员到片区开展科技扶贫工作。依托杨凌国家农业高新技术产业示范区,建设一批科技扶贫产业基地。

专栏 14 科技扶贫项目
<p>富硒农产品和油橄榄产业。 建立一批富硒特色产品和油橄榄生产基地,培育形成支柱产业,延长产业链条。</p>
<p>道地中药材新品种选育及种苗基地。 支持道地中药材新品种研究开发,建立一批杜仲、秦艽、贝母、附子、西洋参、山茱萸、绞股蓝、黄姜、丹参、黄芩、五味子、天麻、虫草等道地中药材生产基地,研究开发新型品种,深化提炼加工,规范生产标准,创立和培育秦巴传统中药材“千年药乡”、“天然药库”的知名品牌。</p>
<p>特色农业良种选育、推广。 支持柑橘、茶叶、核桃、猕猴桃、有机蔬菜、板栗、食用菌、魔芋、蔓菁菜等特色农产品和大鲵、黄牛、樱桃谷鸭、卢氏鸡、略阳乌鸡、马头山羊、中蜂、白羽乌鸡、裂腹鱼、大宁河鸡、城口山地鸡等地方优质畜禽品种良种繁育、推广和产业基地建设。</p>
<p>特色产品加工关键技术。 支持辛夷油提取、超临界 CO₂ 萃取核桃油及胶囊、杜仲胶、茶多酚提取、香菇多糖提取、伴生矿提取分离、果蔬脆片技术开发,支持茶微粉、木瓜醋、木瓜醇、房陵黄酒、野生葡萄果汁和果渣综合利用等关键技术与系列新产品开发。油橄榄果汁水和果渣综合利用技术产业化。</p>
<p>山区高效生态循环农业模式。 研究示范推广“鸡茶共生”、“羊-草-果”、“种-养-沼”、“粮经间套”等高效生态循环农业模式。</p>
<p>技术研发推广中心建设。 中药材 GAP 科研工程中心、尾矿技术研发中心及实验区、黄姜皂素清洁生产研发中心、富硒食品工程实验室、猕猴桃工程实验室。</p>

第四节 文化体育

加强公共文化服务体系建设。加强公共文化设施建设,公益性文化设施逐步免费向社会开放,基本建成覆盖城乡、布局合理的公共文化服务网络,提高公共文化产品和服务的供给能力。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。重点建设社区文化中心和乡镇综合文化站,乡镇、街道、社区公共电子阅览室,村文化活动和农家书屋。积极开展乡村公益性文化活动,探索文化扶贫新途径新模式。

专栏 15 文化设施建设重点
<p>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。完善文化信息资源共享工程、农村电影放映工程和农村书屋。</p>
<p>城镇文化设施。 完善中心城市、重点城市和县级公共图书馆、文化馆基础设施条件。实施数字图书馆推广工程。</p>

促进体育事业健康发展。加强城乡体育健身场地和设施建设,大力推进全民健身运动,增强人民体质。积极开展丰富多彩的群众性体育活动。鼓励开发具有地方特色的体育健身项目,举办区域性体育活动。

第五节 社会保障

建立健全覆盖城乡居民的社会保障体系,稳步提高保障水平。完善城镇职工基本养老保险制度,实现新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度全覆盖。继续完善医疗、失业、工伤和生育等社会保险制度。逐步提高城镇职工、居民基本医疗保险和农村居民新农合保障水平。完善最低生活保障制度,巩固应保尽保,逐步提高保障标准。健全临时救助制度。开展基本医疗和养老保险城乡统筹试点。推进城镇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、扶贫开发与农村最低生活保障制度之间的衔接。全面发行社会保障卡,积极推进社会保障卡应用。加强社保对象动态精细管理。加快保障性住房建设,改善城乡困难群众住房条件。发展社会福利慈善事业。加快建设以居家为基础、以社区为依托、以机构为支撑的社会养老服务体系,不断满足人民群众日益增长的养老服务需要。

专栏 16 社会保障重点项目

社会保障一卡通。全面发行社会保障卡,积极推进社会保障卡应用。

地市级社会保障服务中心建设。在片区内地级市建设社会保障服务中心。

基层劳动就业和社会保障综合服务中心建设工程。建设一批县、乡镇(街道)劳动就业和社会保障服务中心,争取所有街道、乡镇都建立劳动就业和社会保障服务中心,所有社区、行政村都设立劳动就业和社会保障服务站。

第六节 社会管理

推进社会管理法律、体制和能力建设。强化政府社会管理和公共服务职能,完善社区治理结构,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。建设社区综合管理和服务平台,提高城乡社区自治和服务功能,健全农民工权益保障机制,推进社会融合组织建设。拓宽社情民意表达渠道,完善社会矛盾调解机制,有效防范社会冲突。加强社会组织建设和监管,加大对社会组织扶持力度,促进社会组织发展。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。完善社会治安防控体系和突发事件监测预警处置机制,加强社会治安综合治理。

第七节 公共服务一体化建设

打破行政区界限,建立公共服务一体化协调机制,统筹教育、卫生、就业与社会保障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。加强区域性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

切实加强生态建设,实施严格的环境保护措施,提升生态环境质量,保障生态安全。

第一节 重要生态功能区

生态安全保护区。以世界文化自然遗产、国家级自然保护区、国家级风景名胜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。

生物多样性保护区。以珍稀动植物物种为重点,着力保护红豆杉、白皮松、珙桐、秦岭冷杉、楠木野生树和大熊猫、朱鹮、金丝猴、羚牛、大鲵等珍稀濒危动植物,建立和完善自然保护区网络,加强连接通道建设,提高整体保护成效。积极推进野生动植物资源核心区的原生境保护,禁止对野生动植物进行滥捕滥采,保持并恢复野生动植物物种和种群的平衡。抢救秦巴珍稀物种资源,建立秦岭野生动植物协作保护示范区,迁移保护丹江口库区珍稀物种,维护生物多样性。加强长吻鮠、黄颡鱼、鳊鱼等主要经济物种和裂腹鱼等地方特有物种的保护,在其主要生长繁育区域建立水产种质资源保护区,开展有针对性地增殖放流,修复水域生态,净化水体环境,保护水生生物资源。推进自然湿地的抢救性保护和退化湿地的恢复,维护自然生态平衡。

水源涵养保护区。以丹江口库区及其上游地区为重点,加大公益林建设力度,深入推进水土保持综合治理,减少水土流失面积,提高水源涵养能力。严格限制发展导致水体污染的产业,设立

南水北调中线工程水源保护跨省协作示范区,积极开展丹江口库区生态保护综合改革试点,确保南水北调中线工程水源安全。

地貌多样性保护区。以河南南阳伏牛山世界地质公园、湖北武当山国家地质公园、陕西南宫山国家地质公园、长江三峡(重庆)国家地质公园等为重点,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 17 禁止开发区域		
类别	名称	位置

国家级自然保护区	河南南阳恐龙蛋化石群国家级自然保护区	西峡县、内乡县、淅川县、镇平县
	河南伏牛山国家级自然保护区	西峡、内乡、南召等县
	河南内乡宝天曼国家级自然保护区	内乡县
	河南丹江湿地国家级自然保护区	淅川县
	湖北青龙山恐龙蛋化石群国家级自然保护区	郧县
	湖北十八里长峡国家级自然保护区	竹溪县
	湖北堵河源国家级自然保护区	竹山县
	湖北赛武当国家级自然保护区	茅箭区
	重庆大巴山国家级自然保护区	城口县
	重庆五里坡国家自然保护区	巫山县
	重庆阴条岭国家自然保护区	巫溪县
	四川王朗国家级自然保护区	平武县
	四川雪宝顶国家级自然保护区	平武县
	四川米仓山国家级自然保护区	旺苍县
	四川唐家河国家级自然保护区	青川县
	四川花萼山国家级自然保护区	万源市
	四川诺水河珍稀水生动物国家级自然保护区	通江县
	陕西周至国家级自然保护区	周至县
	陕西太白山国家级自然保护区	太白县、周至县
	陕西长青国家级自然保护区	洋县
	陕西汉中朱鹮国家级自然保护区	洋县、城固县、西乡县
	陕西佛坪国家级自然保护区	佛坪县
	陕西天华山国家级自然保护区	宁陕县
	陕西化龙山国家级自然保护区	镇坪县、平利县
	陕西牛背梁国家级自然保护区	柞水县、宁陕县
	陕西桑园国家级自然保护区	留坝县
陕西青木川国家级自然保护区	宁强县	
陕西太白滑水河珍稀水生生物国家级自然保护区	太白县	
甘肃小陇山国家级自然保护区	徽县	
甘肃白水江国家级自然保护区	文县、武都县	
类别	名称	位置
世界文化自然遗产	湖北武当山古建筑群	丹江口市

国家级风景名胜区	石人山(尧山)国家级风景名胜区	西峡县、嵩县、南召县
	白云山国家级风景名胜区	嵩县、栾川县
	武当山国家级风景名胜区	丹江口市
	长江三峡国家级风景名胜区	云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县
	剑门蜀道国家级风景名胜区	剑阁县
	光雾山-诺水河国家级风景名胜区	南江县、通江县
	白龙湖国家级风景名胜区	青川县
国家森林公园	河南天池山国家森林公园	嵩县
	河南白云山国家森林公园	嵩县
	河南龙浴湾国家森林公园	栾川县
	河南神灵寨国家森林公园	洛宁县
	河南寺山国家森林公园	西峡县
	河南玉皇山国家森林公园	卢氏县
	湖北沧浪山国家森林公园	郧县
	湖北牛头山国家森林公园	张湾区
	湖北诗经源国家森林公园	房县
	湖北九女峰国家森林公园	竹山县
	湖北偏头山国家森林公园	竹溪县
	重庆九重山国家森林公园	城口县
	重庆小三峡国家森林公园	巫山县
	重庆红池坝国家森林公园	巫溪县
	四川剑门关国家森林公园	剑阁县
	四川天马山国家森林公园	巴州区
	四川镇龙山国家森林公园	平昌县
	四川米仓山国家森林公园	南江县
	四川空山国家森林公园	通江县
	陕西楼观台国家森林公园	周至县
	陕西天华山国家森林公园	宁陕县
	陕西南宫山国家森林公园	岚皋县
	陕西金丝大峡谷国家森林公园	商南县
	陕西木王国家森林公园	镇安县
	陕西五龙洞国家森林公园	略阳县
	陕西汉中天台国家森林公园	汉台区
陕西黎坪国家森林公园	南郑县	
陕西鬼谷岭国家森林公园	石泉县	
类别	名称	位置

国家森林公园	陕西千家坪国家森林公园	平利县
	陕西上坝河国家森林公园	宁陕县
	陕西黑河国家森林公园	周至县
	陕西牛背梁国家森林公园	柞水县
	陕西天竺山国家森林公园	山阳县
	陕西紫柏山国家森林公园	留坝县
	甘肃官鹅沟国家森林公园	宕昌县
	甘肃鸡峰山国家森林公园	成县
	甘肃文县天池国家森林公园	文县
世界地质公园	河南南阳伏牛山世界地质公园	西峡县、内乡县、淅川县、南召县、镇平县
国家地质公园	河南尧山国家地质公园	鲁山县
	河南洛宁神灵寨国家地质公园	洛宁县
	湖北郧县恐龙蛋化石群国家地质公园	郧县
	湖北武当山国家地质公园	丹江口市
	重庆云阳龙缸国家地质公园	云阳县
	长江三峡(重庆)国家地质公园	奉节县、巫山县、巫溪县
	四川大巴山国家地质公园	万源市、宣汉县
	四川光雾山-诺水河国家地质公园	南江县、通江县
	陕西岚皋南宫山国家地质公园	岚皋县
	陕西商南金丝峡国家地质公园	商南县
	陕西柞水溶洞国家地质公园	柞水县

第二节 生态保护与建设

加强生态保护与建设。加强秦岭区和大巴山区两个生物多样性保护优先区的保护,探索生物多样性保护与减贫相结合,促进经济社会与自然协调发展的新模式。继续实施天然林资源保护工程,长江流域防护林工程,加强自然保护区建设管理,巩固退耕还林成果,结合国家“十二五”生态退耕规划,有计划地实行退耕还林,逐步恢复林草植被。提高林草覆盖率,提升林草固碳能力。加强森林抚育及管护,提高林分质量。逐步引导调整林业结构,在条

件适宜地区重点推广核桃、猕猴桃、花椒、板栗等兼具生态作用和经济效益的林果产业。综合运用工程措施与生态措施,逐步推进水土流失区综合治理。

加强生态文明示范工程建设。大力开展污染防治和生态修复,加强对外来入侵物种的防控力度,加快发展特色优势产业,积极倡导绿色消费,发展生态经济。建立健全保护自然生态安全的规章制度,逐步形成人与自然和谐发展的生态文化。支持湖北十堰市、重庆巫山县、陕西西乡县和宁陕县、甘肃陇南市等市县开展生态文明示范工程试点,支持南水北调中线工程水源区建设国家生态文明示范区。

推进生态恢复治理。加快已开矿山、矿区移民迁出地生态恢复治理。严禁 25 度以上陡坡开荒,对 25 度以下耕地逐步推广坡改梯及沿等高线发展农林生产。改进耕作方式,加快植被恢复。继续推进汶川地震灾区生态修复,积极实施长江流域“两江一水”生态保护与综合治理工程。

推进城乡绿化美化。积极营造城市园林化、城郊森林化、道路林荫化、农田林网化、村庄花园化的生态环境。全面实施森林城市建设、绿色通道建设和村、镇绿化、美化,结合农业综合开发、土地整理等工程,完善农田林网,建设绿色家园。

第三节 环境保护

加强城乡环境保护。严格实施污染物达标排放,加快推进城镇和工业园区污水集中排放处理,强化污染物排放动态监控及污

水处理厂的运营管理。统筹城乡垃圾处理场选址、垃圾收集和处理设施建设,开发推广适用的综合整治模式与技术,推进垃圾无害化、资源化处理。加强农村环境综合整治,实施农村清洁工程,因地制宜推行“户集、村收、镇转运、县处理”等多种垃圾处理方式。加大环境监督执法力度,建立健全城乡环境综合整治责任机制。

加强水环境保护。加大重点河流的水环境综合治理和生态修复。制定水污染防治规划,确定水功能区纳污红线,从严核定水域纳污容量,强化工业节水,提高工业用水的循环利用率,严禁未经允许的江河捕鱼、河道挖沙取石等行为。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。

加强农业面源污染治理。加快推广测土配方施肥技术和生物农药,减少化肥和化学农药使用量。推行农药施用时对包装物实行三次清洗的做法,降低农药包装物废弃后的环境风险。三峡库区县、丹江口库区及上游县要严格按照规划容量进行渔业生产。规范养殖业生产方式,推行标准化、规模化养殖,开展畜禽粪便综合处理利用,严格禁止沼液、动物养殖场冲洗废水直接排放进入江河河道。

加强工业污染防治。实施工业污染企业“全防全控”工程,加强清洁生产技术改造,推进重点排污企业深度治理,实现污染源减排从末端向中端和前端延伸。建立更加严格的环境准入制度和重污染企业退出机制,严格实行污染物排放总量控制。实施尾矿库、矿渣库除险加固工程。规范危险废物管理,加强化学品、重金属和

危险废物、固体废物污染治理。积极推进企业间排污权有偿使用和市场交易试点。

加强环境监测与管理。完善生态环境监测和监督执法体系建设,重点加强水源地、河流环境安全监测站点建设。建立工业增加值污染物产生量、排放量评价制度,完善节能减排监测统计,落实污染物减排考核指标。建立健全突发环境事件信息公开制度和责任追究制度,增强突发环境事件的应急处置能力。

第四节 防灾减灾与应对气候变化

防治地质灾害。根据建筑规范,设定建筑物的抗震设防要求。加强滑坡、泥石流等地质灾害的详细调查与风险评估。综合采取工程措施与生态措施,加大滑坡、泥石流等重点地质灾害易发区的综合治理。科学评估地质灾害工程处理的难度及可靠程度,对人口密集或重要设施区所处的滑坡体、危岩体,酌情采取加固、衬砌等工程处理措施。对不适宜采取工程措施的地质灾害危险区,及时搬迁避让,严格执行建设项目地质灾害危险性评估制度。

加强防灾减灾体系建设。围绕泥石流、山体滑坡、洪涝、干旱等灾害防治,创新防灾减灾体制机制。进一步完善各类灾害预警与监测设施建设,强化风险管理,制定切实可行的应急方案。提高城乡建筑物灾害防御性能,加强避难场所、校舍、医院等基础设施的抗灾能力建设。开展防灾避险科普宣传,提高社会公众防灾减灾意识和参与程度,加强群测群防与专业防治相结合的危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,大幅度降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度,有效控制温室气体排放。在生产布局、基础设施、重大项目规划设计和建设中,充分考虑气候变化因素。加强对极端天气和气候事件的监测、预警和预防,提高农业、林业、水资源、交通等重点领域和生态脆弱地区适应气候变化水平。

第十章 改革创新

进一步解放思想,把深化改革、创新机制作为片区加快发展和扶贫攻坚的强大动力。

第一节 深化体制改革

推进行政体制改革。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,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,减少行政审批事项,规范行政审批程序。强化社会管理和公共服务职能,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。

深化经济体制改革。大力支持农村经纪人、中小微企业和市场中介组织发展。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,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。全面落实促进非公有制经济发展的政策措施,对民营企业实行非禁即入的政策。完善财政预算制度,强化县级政府提供基本公共服务的财力保障,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。大力推进金融科学创新,积极发展服务“三农”和中小企业的中小金融机构和优质的金融产品。深化资源性产品价格和环保收费改革。加大国有资产盘活整合力度,推进国有资产监督全覆盖。

深化社会事业体制改革。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,满足

群众多样化和有效性需求。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。

深化土地、户籍管理制度改革。建立健全耕地保护补偿机制,严格基本农田保护。加强土地整治工作,创新土地整理复垦开发模式。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和林权的流转管理和服务。开展农村集体经济组织产权制度改革,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。保障农民土地财产权利,增加农民财产性收入。改革土地征用征收制度,按照自愿、公开原则,规范土地使用权和承包权交易,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。积极稳妥地推进户籍管理制度改革,继续探索建立城乡统一的户口登记制度。

第二节 扶贫机制创新

完善扶贫攻坚瞄准机制。加强贫困识别工作,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。建立健全带动贫困户脱贫增收的利益联结机制,明晰产业扶贫项目产权,探索贫困农户分享产业发展成果的有效途径。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及时有效扶持。

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、社会帮扶资金对片区投入的稳定增长机制。创新融资模式,探

探索运用多种所有制经济实体间的合作机制,引导社会资本支持片区扶贫开发。结合土地管理制度改革、南水北调中线工程等,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途径。

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,鼓励开展水权交易、碳汇交易等试点,探索市场化生态补偿模式,促进生态环境服务转化为经济效益和扶贫效益。探索建立鼓励生态旅游和生态农业等低碳产业发展的机制,拓宽农户增收渠道。总结研究防灾减灾经验,推进扶贫开发与灾害风险管理相结合,提高贫困人口应对灾害风险的能力,有效防治因灾致贫问题。支持开展生态保护综合改革试验,启动生态补偿示范区建设。

第三节 协作机制创新

建立健全区域内合作机制。以规划为平台,建立片区内省际、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,推进区域一体化发展。支持川陕革命老区开展扶贫开发与经济协作示范区建设,支持南水北调中线工程水源保护区协作开展生态文明示范建设。充分发挥十堰、汉中、巴中和广元、安康、商洛、陇南等城市辐射带动作用,以城带乡、以工补农,打破城乡二元经济格局,推进城乡一体化发展。

构建开放协作机制。充分发挥区域优势,积极融入关中-天水经济区、成渝经济区、武汉城市圈和中原经济区,切实加强和周边城市的联系,加大面向沿海地区开放力度,进一步拓展发展空间。依托南水北调中线工程和川气东送工程建设,密切与相关区域的经济

联系和产业合作,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。除河南省西峡县、湖北省十堰市张湾区和茅箭区、四川省广元市利州区、陕西省汉中市汉台区 5 个县(区)外,片区内 75 个县(市、区)享受国家连片特困地区特定的扶贫开发政策。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。对革命老区、南水北调中线工程水源保护区、汶川地震灾区予以重点扶持。

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。提高片区内基层政府财力保障能力。中央财政有关专项转移支付向片区内倾斜。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。六省市财政专项转移支付包括扶贫资金也要向片区倾斜。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。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、矿业权使用费和价款的分成比例,将收益的大部分留给地方,并重点向资源产地倾斜。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。建立农村计划生育家庭奖励扶助标准和计划生育家庭特别扶助标准动态调增机制。加大各级财政对片区新型农村合作医疗等农村社会保障制度的支持

力度。适当加大中央集中彩票公益金支持片区扶贫开发力度。

税收政策。认真贯彻落实现行有关促进西部大开发,鼓励企业投资建设公共基础设施、从事环境保护、节能节水项目,购置环境保护、节能节水、安全生产等专用设备以及公益性捐赠支出税前扣除等企业所得税优惠政策,积极支持扶贫开发。对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,在政策范围内免征关税。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、有色金属矿和其他非金属矿原矿的单位税额标准。制定合理的资源税分成标准,提高贫困地区和民族地区中央地方共享税种的地方留成比例。

金融政策。积极推动片区金融产品和服务方式创新,引导银行业金融机构加大对片区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,努力满足片区内贫困农户发展生产的资金需求。多方面拓宽片区发展融资渠道,积极支持和引导片区内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(公司)债券等直接融资工具。深化片区内农村信用社改革,优化片区金融网点布局,支持村镇银行等农村新型金融机构发展,尽快实现片区内金融机构空白乡镇的金融服务全覆盖。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、定向费用补贴、增量奖励等政策在片区的落实。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。增加农业保险保费补贴范围,建立小额保险扶贫机制,提高小额保险覆盖面。优先在片区县开展农业保险,加大支持力度,扩大特色种养业险种。

第二节 投资、产业政策

投资政策。中央投资向“三农”建设、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,加大对铁路、公路、民航、旅游等建设项目的投入或提高投资补助标准,加大对农村小型基础设施建设支持力度。支持片区内特色优势产业、新兴产业的企业技术改造和产业结构调整项目建设,加大对产粮大县、符合产业政策的粮食加工项目的支持力度。对中央安排的农村公益性项目,取消县以下(含县)配套资金。对享受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,支持片区内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,鼓励资源就地转化,重点支持汽车制造、装备制造、生物产业、现代物流、旅游产业、特色农业和具备资源优势、有市场需求的矿产资源深加工、天然气和精细磷化工及循环经济、资源综合利用的发展,在投资、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。制定承接产业转移的优惠政策措施,设立片区承接产业转移基金,引导劳动密集型产业向片区转移。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生产能力和关闭小企业的支持力度。

第三节 土地政策

科学编制土地利用总体规划,在各项土地利用调控指标控制下,统筹安排耕地保护、生态用地保护、城乡建设、基础设施建设、产业发展和生态建设等各业用地规模、结构、布局和时序。进一步完善建设用地审批制度,保障交通等区域发展重点工程建设用地和扶贫搬迁、生态移民建房用地。实行差别化的土地管理政策,土地利用年度计划、城乡建设用地增减挂钩周转指标向片区倾斜。在有条件的地区开展低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点和工矿废弃地复垦利用试点。支持探索通过补充相同耕地面积落实占补平衡的前提下,研究提高补充耕地质量的新途径。支持探索水库等重大能源和水利基础设施建设涉及的淹没区及生态修复整体绿化的用地方式改革。加快推进农村集体土地确权登记,深化集体林权制度改革,加快集体林地所有权和使用权登记发证扫尾工作,保障农民合法权益。

第四节 生态与资源补偿政策

中央财政加大生态补偿相关转移支付力度。继续实施退耕还林、水土保持、天然林资源保护、防护林体系建设、石漠化治理、水生生态环境保护及修复、野生动植物保护及自然保护区建设等重点生态工程。把秦巴山片区作为国家生态补偿试点地区,积极探索对贫困村具有水土保持和碳汇生态效益的生态林予以生态补偿等政策。建立健全南水北调中线工程水源区生态补偿机制。通过

市场机制引导企业进行生态补偿。研究建立水电开发利益共享机制,探索建立水电资源开发长效补偿机制。按照国家相关规定积极推进直供电试点。

第五节 帮扶政策

加大中央和国家机关、国有企业、军队系统等单位对片区定点扶贫的支持力度。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。六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。支持建立片区县(市)人才交流互动机制,通过党政干部、专业技术人才交流任职促进片区协同发展。鼓励南水北调中线工程受水地区采取多种方式与水源区县(市、区)开展对口协作。

山东、浙江、江苏、天津四省市在产业发展、干部交流、人员培训和劳动力转移就业等方面加大对口帮扶重庆、四川、陕西、甘肃四省市的工作力度,积极参与片区扶贫攻坚,探索共建产业园的双赢帮扶模式。六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。广泛开展“村企共建扶贫工程”。积极倡导扶贫志愿者行动,构建秦巴山片区扶贫志愿者服务网络。加强国际交流合作。

第六节 扶持重点群体

实施学龄前儿童营养与健康干预项目,加大孤儿、残疾儿童等

特殊困难群体的救助扶贫力度。实施农村义务教育学生营养改善计划,关心农村留守儿童。建立高龄补贴和养老服务补贴制度。继续开展“双学双比”活动,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。

将残疾人全部纳入社会保障体系,同等条件下优先纳入社会救助体系。支持发展残疾人康复、特殊教育,完善残疾人服务设施,逐步建立残疾人康复救助制度,逐步建立贫困残疾人生活补助和重度残疾人护理补贴制度。加快推进农村贫困残疾人危房改造。加大残疾人扶贫开发力度,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

启动重大政策和重点工程建设项目的贫困影响评估。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。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 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。六省市人民政府对本省市片区内规划编制与实施负总责。片区内各县(区、市)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。科技部、铁道部是秦巴山片区规划实施的联系单位,要切实履行职责,加强调查研究,督促指导实施,密切与六省市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。六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。

建立跨省协调机制。建立六省市联席会议制度,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。毗邻省份之间要加强规划实施协作,可选择若干县市建立特色产业、生态建设、公共服务等重点协作区。

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,把片区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。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,提高贫困乡(镇)

村干部组织实施扶贫开发的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

六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、县级实施规划。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。

主题词：经济管理 扶贫 规划 秦巴山区△ 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

2012年5月25日印发
