

附件：

滇西边境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

二〇一二年九月

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 发展优势	12
第四节 贫困状况与特殊困难	13
第五节 发展机遇	15
第六节 重大意义	15
第二章 总体要求	16
第一节 指导思想	16
第二节 基本原则	16
第三节 战略定位	17
第四节 发展目标	19
第三章 空间布局	21
第一节 功能分区	21
第二节 空间结构	21
第三节 城镇布局	24

第四章 基础设施建设	25
第一节 交通	25
第二节 水利	28
第三节 能源	29
第四节 通信和信息化	30
第五节 城镇基础设施	31
第六节 口岸基础设施	31
第五章 产业发展	32
第一节 农业	32
第二节 工业	34
第三节 旅游业	34
第四节 民族文化产业	36
第五节 现代服务业	36
第六节 跨境经济合作	37
第七节 产业化扶贫	38
第六章 农村基本生产生活条件	39
第一节 兴边富民	39
第二节 小城镇与村庄建设	39
第三节 农业生产条件	40
第四节 农村生活条件	41
第五节 整村推进与扶贫搬迁	41

第七章 就业与农村人力资源开发	42
第一节 就业促进	42
第二节 农村劳动力素质提高	43
第八章 社会事业发展与公共服务	45
第一节 教育	45
第二节 医疗卫生	47
第三节 科技文化体育	48
第四节 社会保障	49
第五节 社会管理	51
第六节 公共服务一体化建设	51
第九章 生态建设和环境保护	52
第一节 重要生态功能区	52
第二节 生态建设	54
第三节 环境保护	55
第四节 防灾减灾	56
第十章 改革创新	57
第一节 深化改革	57
第二节 完善创新扶贫机制	59
第三节 扩大对内对外开放	60
第十一章 政策支持	61
第一节 财政、税收和金融政策	61

第二节	投资、产业政策	63
第三节	土地政策	64
第四节	生态与资源补偿政策	64
第五节	帮扶政策	65
第六节	人才政策	66
第七节	扶持重点群体	66
第八节	重大政策和项目贫困影响评估	67
第十二章	组织实施	68
第一节	组织协调	68
第二节	规划管理	69
第三节	监测评估	69
附表	滇西边境片区规划区域范围	70
附图	滇西边境片区规划区域行政区划图	71

序 言

滇西边境集中连片特殊困难地区位于我国西南边陲,集边境地区和民族地区于一体,是国家新一轮扶贫开发攻坚战主战场中边境县数量和世居少数民族最多的片区。

根据《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》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》、《全国主体功能区规划》与国务院扶贫开发领导小组《关于下发集中连片特殊困难地区分县名单的通知》等相关重要文件精神,结合滇西边境片区实际,编制本规划。

本规划区域范围包括云南省保山市、丽江市、普洱市、临沧市、楚雄彝族自治州、红河哈尼族彝族自治州、西双版纳傣族自治州、大理白族自治州、德宏傣族景颇族自治州和怒江傈僳族自治州等10个市州的集中连片特殊困难地区县市区(以下简称片区县)56个,其他县市区5个,共61个。区域内有48个民族自治地方县市区、19个边境县、45个国家扶贫开发工作重点县。

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,明确了滇西边境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

规划区大部分位于横断山区南部和滇南山间盆地,国土总面积 20.9 万平方公里。区域内山高谷深,高黎贡山、怒山、无量山、哀牢山纵贯其中,怒江、澜沧江、金沙江和元江等江河穿越其间,河流湍急、落差大。气候类型总体上属热带亚热带季风气候。海拔高度相差悬殊,最高海拔 6740 米,最低海拔 76.4 米,立体气候特征明显,年均降水量 1100 毫米左右,森林覆盖率达 54.6%。

第二节 经济社会发展

2010 年末,总人口 1751.1 万人,其中乡村人口 1499.4 万人,少数民族人口 831.5 万人。有汉、彝、傣、白、景颇、傈僳、拉祜、佤、纳西、怒、独龙等 26 个世居民族,其中有 15 个云南独有少数民族、8 个人口较少民族。人均地区生产总值为 10994.1 元,人均地方财政一般预算收入为 736.3 元,分别是 2001 年的 3.5 倍和 3.1 倍;城镇居民人均可支配收入为 13558 元,农村居民人均纯收入为 3306 元,分别是 2001 年的 2.5 倍和 2.4 倍。三次产业结构由 2001 年的 39:26:35 调整为 26:37:37;城镇化率由 2001 年的 15.5% 提升到 27%。基础设施条件明显改善,楚大铁路、大丽铁路和杭瑞、昆曼等高速公路贯穿本区域,澜沧江-湄公河国际航道通航条件不断改善,大理、丽江等支线机场容量明显提升,初步构成立体交通骨干

网络。

2001 至 2010 年,适龄儿童入学率从 84.2% 提高到 94.9%,青壮年文盲率从 1.6% 下降到 0.6%,居民平均受教育年限从 5.2 年增加到 8.2 年。每万人科技活动人员数为 160 人。所有乡镇都建立了卫生院,91.8% 的村建立了卫生室,新型农村合作医疗参合率达 91.8%。新型农村社会养老保险逐步推广,2010 年参保人数达 372.3 万人。农村低保基本做到应保尽保。

第三节 发展优势

水能、矿产资源富集。区内水系发达,地势海拔高差巨大,水量年内分配相对均匀,可开发水能蕴藏量极为丰富。地处我国西南三江成矿带,有色金属矿产资源富集,资源组合优势明显。

生物多样性丰富。生物物种多样,资源丰富,素有“动物王国”、“植物王国”和“生物基因宝库”、“药物宝库”之称,发展特色农业和生物产业条件优越。

民族文化多彩。是典型的多民族聚居地,民俗风情浓郁,民间工艺和非物质文化遗产丰富,民族文化产业和旅游业发展潜力大。

对外开放区位优势明显。19 个边境县分别与缅甸、老挝、越南接壤,边境线长达 3148 公里,分别占云南省陆地边境线长度的 77.5% 和全国的 13.8%。区内有 9 个国家级口岸,边民互市贸易活跃,与周边国家产业互补性强,是我国通往东南亚、南亚的重要陆路通道,对外开放合作前景广阔。

第四节 贫困状况与特殊困难

贫困面广程度深。2010年,1274元扶贫标准以下贫困人口为157万人,贫困发生率为10.5%,比全国平均水平高7.7个百分点,比西部地区平均水平高4.4个百分点¹。人均地区生产总值仅相当于全国平均水平的37%,城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别相当于全国平均水平的71%和55.9%,农民收入水平低、来源单一,工资性、财产性、转移性收入所占比例不高,农民人均纯收入比全省平均水平低646元,比全国平均水平低2613元。相当部分群众还存在住房、出行、饮水、就医、上学等困难问题。因病、因灾返贫等现象突出。部分地区从原始社会末期、奴隶社会初期直接过渡到社会主义社会,社会发育相对滞后。

基础设施瓶颈突出。2010年底营运铁路仅297.3公里,10个市州中尚有7个不通铁路,高速公路通车里程仅为872.8公里,干线公路网络化程度较低,缺少东西、南北方向贯通的公路交通主通道。县乡公路等级低、质量差,3.7%的乡镇和72.6%的行政村不通沥青(水泥)路,32.2%的自然村不通公路。水利设施薄弱,骨干水利工程及其配套设施明显不足。小微型水利设施缺乏,基本农田中有效灌溉面积占比仅为58.5%。22.2%的行政村未完成农村电网改造,7.3%的自然村不通电。

¹ 按照2300元扶贫标准,2011年区域内(不含腾冲县、丽江市古城区、普洱市思茅区、大理市、楚雄市)扶贫对象有424万人,贫困发生率为31.6%,高出全国18.9个百分点。

基本公共服务不足。到 2010 年,人均教育支出仅为 1410.9 元,高中阶段毛入学率比全国平均水平低 31.6 个百分点,教育设施整体落后,师资力量明显不足。人均卫生支出仅为 319 元,还有 8.2% 的农村居民未参加新型农村合作医疗,8.2% 的行政村没有卫生室,近 15.1% 的行政村没有合格医生,农村医疗卫生条件差,妇幼保健力量弱,基层卫生服务能力不足。科技文化设施建设滞后,专业技术人员严重缺乏,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。社会保障程度低、水平不高。

特色产业发展缓慢。经济发展水平较低,产业结构不合理,特色产业发展总体滞后。与全国相比,第一产业比例明显偏高,与农民增收直接相关的地方特色产业规模小、效益低、深度开发不足,缺乏有带动能力的龙头企业和基地。特色优势生物资源深度开发与综合利用水平和资源配置能力较低,产业集约化程度不高。水电、有色金属等资源开发滞后,二产对一产的拉动作用还没完全形成。同时,产品要素交换和对外开放程度低,市场体系不健全,仓储、包装、运输等基础条件差,配套金融、技术、信息等高端市场体系不健全。

生态环境保护任务艰巨。有 9 个县属于川滇森林生态及生物多样性生态功能区,有 2 处世界文化自然遗产、6 处国家级风景名胜区、11 个国家级自然保护区、11 个国家森林公园,是长江、澜沧江、怒江上游生态环境重要保护地区,我国重要的生物多样性宝库

和西南生态安全屏障。

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和全面建设小康社会,就加大扶贫开发力度、深入推进西部大开发做出了一系列战略部署,为加快发展提供了根本保证。二是滇中经济区的加快发展和瑞丽重点开发开放试验区的建设,为该区域的发展提供了良好的环境。三是国家支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡、推进中国-东盟自由贸易区建设和大湄公河次区域合作,为加强对内对外开放与合作,推进生产力布局调整,促进经济社会跨越式发展提供了重大机遇。

第六节 重大意义

加快滇西边境片区区域发展步伐,加大扶贫攻坚力度,有利于保障和改善民生,促进贫困人口脱贫致富,保障各族人民共享改革发展成果;有利于缩小地区发展差距,深入推进西部大开发,促进区域协调发展、民族团结进步和边境繁荣稳固;有利于加强生态建设和环境保护,促进生物多样性保护,构筑我国西南重要生态安全屏障;有利于增进睦邻友好,加强与东南亚、南亚国家的合作与交流,提升我国沿边开放水平,促进形成全方位对外开放新格局,对实现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,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,坚持开发式扶贫方针,充分利用云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的历史机遇,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,着力加强以交通、水利为主的基础设施建设,提升发展保障能力;着力培育特色优势产业,提高自我发展能力;着力改善生产生活条件,夯实农村发展基础;着力开发人力资源,提高扶贫开发支撑能力;着力加快社会事业发展,推进基本公共服务均等化;着力加强生态建设和环境保护,增强可持续发展能力;着力深化改革、扩大开放,增强发展活力,努力实现经济社会又好又快发展,促进民族团结进步和边疆繁荣稳定。

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,提高扶贫开发水平,切实保障和改善民生;通过扶贫攻坚重点提高贫困地区和贫困群众的发展能力,为加快发展提供内源动力。

坚持加快发展与改革开放相结合。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,深化体制机制

改革,增强发展活力;立足国家面向西南开放重要桥头堡建设,充分利用国内外两个市场、两种资源,拓展发展空间,努力形成对外开放合作新格局。

坚持加快发展与生态保护相结合。以资源环境承载力为前提,以科技进步和创新为支撑,发挥比较优势,优化产业结构和空间布局,合理有序开发资源,在保护中开发、在开发中保护,实现经济社会发展与资源环境保护相协调,促进可持续发展。

坚持统筹协调与突出重点相结合。着眼长远,全面夯实发展基础,立足当前,突破瓶颈制约。强化扶贫攻坚,培育壮大优势产业,不断提升公共服务水平,切实保障和改善民生,确保贫困群众共享改革和发展成果。

坚持国家支持与自力更生相结合。加强规划引导,整合各类资源,加大政策支持力度和财政投入力度,广泛动员社会各界参与扶贫开发。充分发挥广大干部群众的积极性和创造性,发扬自强不息、艰苦奋斗精神,不断增强自我发展能力。

第三节 战略定位

我国面向西南开放重要门户。按照国家支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡战略部署,发挥沿边区位优势,大力推进沿边开发开放,积极参与中国-东盟自由贸易区、大湄公河次区域等经济合作平台建设,加强与东南亚、南亚国家全方位合作与交流,建设我国面向西南开放的重要门户。

国家重要清洁能源基地。发挥水能资源富集优势,在做好生

态保护和移民安置的前提下积极发展水电,扩大装机规模。因地制宜开发利用太阳能、风能和生物质能,优化能源结构。加强区内能源保障,完善外送通道,建设我国重要的清洁能源基地。

国际知名旅游目的地。依托独特的热带亚热带生态资源、高原高山景观和丰富多彩的民族文化资源,大力发展旅游业。完善旅游基础设施,提升旅游服务水平,开发特色旅游产品,延伸旅游产业链条,加强旅游协作,提高旅游综合效益,建成国内一流、国际知名的综合旅游区。

优势特色农产品生产加工基地。充分利用热带亚热带气候条件,大力发展热区农业和特色农业,发挥橡胶、咖啡、南药、甘蔗、小桐子、茶叶等丰富的特色农业资源优势,调整结构,优化布局,提高规模化、标准化、产业化生产水平,实施品牌战略,打造优势特色农产品生产加工基地。

我国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障。加强珍稀动植物保护,维护生物多样性。依托天然林资源保护等国家重点生态工程,以自然保护区建设等为载体,推进林业生态建设,开展水土流失治理和重点区域石漠化综合治理,促进人与自然和谐。

边境稳定和民族团结模范区。大力实施兴边富民行动,加快民族地区经济社会发展步伐,加强和创新社会管理,保障边境地区繁荣发展与和谐稳定。发扬各民族和睦共处优良传统,广泛开展民族团结进步创建活动,巩固发展平等、团结、互助、和谐的民族关系。

人力资源开发扶贫示范区。围绕经济社会发展需要,以学校

教育为基础,改革人才培养模式,大力实施素质教育,努力促进社会进步。巩固提高义务教育,强化职业教育和技能培训,大力开发人力资源,努力培养企业经营管理、专业技术和农村实用等各类人才,不断提高自我发展能力。创新教育扶贫机制,积极倡导现代文明,推动生产生活方式转变。

第四节 发展目标

到 2015 年,旅游业、文化产业、能源产业、农业等特色支柱产业加快发展,产业结构不断优化;基础设施得到改善,交通水利等瓶颈制约得到缓解;基本公共服务水平显著提高,人力资源支撑作用大幅增强;生态建设不断加强,环境质量明显改善;区域一体化发展取得成效,对外开放明显扩大;综合实力显著增强,城乡居民生活水平明显提高,贫困人口数量减半,全面建设小康社会的基础更加牢固。

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;基础设施明显改善,交通水利等瓶颈制约有效缓解;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;生态建设和环境保护取得显著成效,资源环境优势得到增强;民族团结进步,边境繁荣稳固,区域一体化发展格局基本形成,对外开放迈上新台阶;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,发展差距扩大趋势得到扭转,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					
	指标	2010 年	“十二五”	“十三五”	属性
1	地区生产总值年均增长率	14.2% *	>12%	>10%	期间数 预期性
2	人均教育、卫生、社保和就业三项支出	1411 元	达到本省 平均水平	基本达到 全国平均水平	期末数 预期性
3	城镇化率	27%	>32%	>36%	期末数 预期性
4	城镇居民人均可支配收入年均增长率	10.1% *	>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	13.6% *	>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	90%	≥93%	≥95%	期末数 约束性
7	高中阶段教育毛入学率	50.9%	≥70%	≥90%	期末数 预期性
8	新型农村合作医疗参合率	91.8%	>96%	100%	期末数 约束性
9	万元地区生产总值能耗降低	1.43 吨 标准煤	≤1.2 吨 标准煤	≤1 吨 标准煤	期末数 约束性
10	万元工业增加值用水量降低	98.4 立方米	≤82 立方米	≤60 立方米	期末数 约束性
11	森林覆盖率	54.6%	>56%	>58%	期末数 约束性
12	有卫生室行政村比例	91.8%	100%	—	期末数 约束性
13	解决农村安全饮水农户比例	35.9%	100%	—	期末数 预期性
14	通沥青（水泥）路行政村率	27.4%	≥70%	>95%	期末数 预期性
15	自然村通路率	66.1%	>85%	>95%	期末数 预期性
16	自然村通电率	92.7%	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,将该区域划分为重点发展区、农业发展区和生态保护区。

重点发展区。主要包括中心城市、县城和单独开发的重要项目区。要充分利用城镇空间和产业基础条件,集约节约用地,积极推进工业化、城镇化,促进人口集中,加快产业集聚发展,逐步提高综合承载能力。

农业发展区。主要包括河谷平坝和低坡丘陵地区。以农村居住空间和农业生产空间为主,大力改善生产生活条件,推进农业结构调整,加快现代农业发展步伐,促进农业生产和生态相协调,积极发展特色农业。

生态保护区。主要包括森林、湿地、草地、水域及各级自然保护区、森林公园等重点生态功能区。以生态建设和环境保护为主,除适当发展生态旅游业、种养业和开展必要的科学试验外,限制其他生产建设活动。结合生态保护和扶贫开发,有序推进人口易地安置。

第二节 空间结构

依托铁路、高速公路、水运、航空等综合运输通道和网络,加快中心城市和产业集聚区发展,提升辐射带动功能,推进该区域与滇中经济区的融合发展,增强与缅甸、老挝、越南和泰国、印度等邻近国家经济联系,扩大对外开放与合作,构建“七中心三带四走廊”经济发展格局,形成布局合理、联系紧密、特色鲜明、城镇体系完善

的空间结构。

专栏2 “七中心三带四走廊”空间结构
“七中心”：大理市、保山市、普洱市、楚雄市、丽江市、临沧市、芒市。
“三带”： 沿边开放经济带。以边境经济合作区、跨境经济合作区和沿边重点开发开放试验区为依托，完善跨境交通、口岸和边境通道等基础设施，发展外向型特色加工制造业、边境商贸物流、跨境旅游和特色农业。 沿怒江、澜沧江经济带。以怒江、澜沧江及邻近交通通道为依托，重点开发水能资源与矿产资源，发展矿产资源深加工业和特色农业。 香格里拉-丽江-大理-镇沅-普洱经济带。以国家高速公路杭州-瑞丽联络线丽江-大理段(G5611)、国道G214、大理经南涧、景东、镇沅、景谷-宁洱公路和大理-丽江铁路为依托，重点发展旅游业、民族文化产业、装备制造业和特色农业。
“四走廊”： 玉溪-普洱-景洪-磨憨、打洛经济走廊。以国家高速公路重庆-昆明联络线昆明-磨憨段(G8511)、中老铁路和磨憨、打洛口岸为依托，重点发展旅游业、商贸物流业、生物产业、农林产品加工业和现代农业。 玉溪-临沧-清水河经济走廊。以石屏经镇沅、临翔-孟定公路和清水河口岸为依托，重点发展石油化工、特色农业、生物医药、农林产品加工业和旅游业。 楚雄-大理-保山-芒市-瑞丽、猴桥经济走廊。以国家高速公路杭州-瑞丽(G56)、中缅铁路和瑞丽、猴桥口岸为依托，重点发展商贸物流业、旅游业、民族文化产业、生物医药和特色农业。 攀枝花-丽江-兰坪-片马经济走廊。以攀枝花经永胜、丽江、兰坪-泸水公路和片马口岸为依托，重点发展旅游业、矿产资源加工业和特色农业。

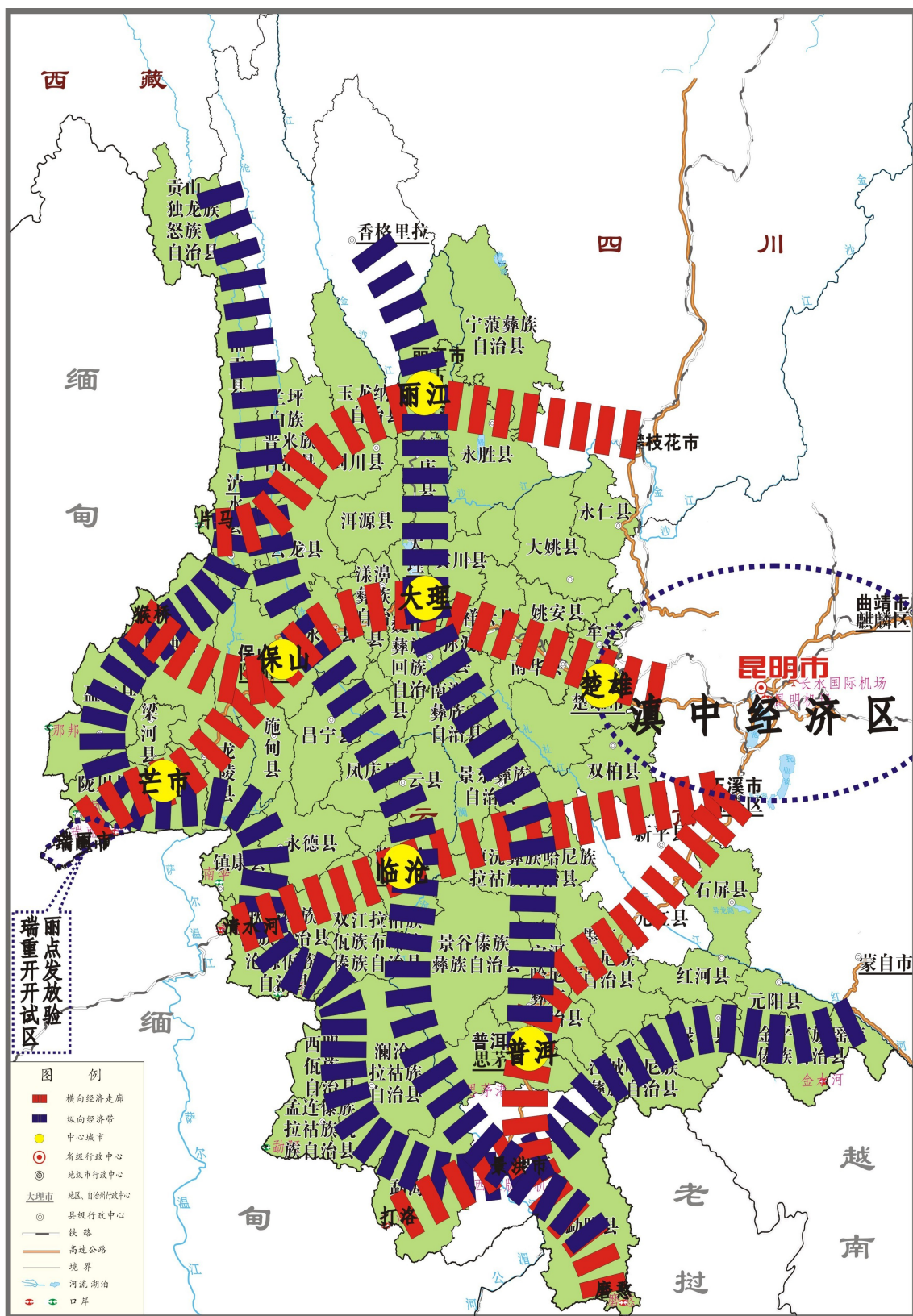


图1 空间结构示意图

第三节 城镇布局

中心城市。重点建设大理市、保山市、普洱市、楚雄市、丽江市、临沧市、芒市七个中心城市,完善提升城市功能,有序建设产业园区,拓展城市空间,促进人口与产业集聚,发展壮大特色优势产业,发挥辐射带动作用。

专栏3 中心城市
大理市。 重点发展旅游业、民族文化产业、商贸物流业、装备制造业等,建成国际知名旅游城市、交通枢纽城市、职业教育基地和生态宜居城市。
保山市。 重点发展商贸物流业、能源产业、新型建材、特色农产品加工业等,建成商贸物流中心、文化旅游城市和农产品加工基地。
普洱市。 重点发展商贸物流业、新能源、农产品加工业、矿产资源深加工业等,建成绿色经济试验示范区、区域性商贸物流中心、农产品加工基地、职业教育基地和生态宜居城市。
楚雄市。 重点发展生物制药、农产品加工业、商贸物流业、矿产资源深加工业等,建成生物产业基地、职业教育基地和商贸物流中心。
丽江市。 重点发展旅游业、民族文化产业、商贸服务业等,建成国际知名旅游城市和生态宜居城市。
临沧市。 重点发展石油化工、矿产资源加工业、新材料、特色农产品加工业、商贸物流等,建成新能源新材料基地、特色农产品加工基地和生态宜居城市。
芒市。 重点发展国际商贸、旅游和民族文化产业、特色农业等,建成生物产业基地、进出口加工和物流基地。

城市群和城市布局。以中心城市为核心,以重点县城为节点,加快滇西城市群发展,合理引导滇西南、滇西北城市布局。加强片区内县城基础设施建设,完善城镇功能,拓展城镇空间,加快县域经济发展,扩大就业渠道,提高人口集聚能力。加强县城基础设施建设,推进城乡统筹发展和基本公共服务均等化。

专栏4 城市群和城市布局
滇西城市群。 以大理、隆阳、芒市和瑞丽为核心,以腾冲、龙陵、祥云、盈江等为节点,着力推进瑞丽国家重点开发开放试验区建设,打造滇西沿边开放城市群。
滇西南城市布局。 以思茅、临翔和景洪为核心,以宁洱、澜沧、云县、耿马等为节点,重点推进口岸城市建设,逐步建成特色鲜明、布局合理、生态良好的滇西南沿边开放城市群。
滇西北城市布局。 以丽江为核心,以香格里拉、泸水等为节点,有序发展城镇体系,着力深化与川藏的合作,打造国际知名旅游休闲城市群。

第四章 基础设施建设

按照统筹规划、合理布局、协调推进、适度超前、保护生态的原则,加强交通、水利等基础设施建设,为脱贫攻坚和经济社会发展提供有力支撑。

第一节 交通

交通运输主通道。加快推进国家高速公路、国家铁路建设,加强国省干线公路改扩建,提高国家级通道的运输能力。规划建设“四横三纵”交通运输主通道,强化主通道与边境口岸的联系,加快重要的旅游区快速通道和沿边通道建设。构建大理国家公路运输枢纽。推动澜沧江-湄公河航道和港口建设。形成东联滇中经济区通沿海,北经成渝经济区进中原,西南通达缅甸、老挝、越南的交通运输主通道。

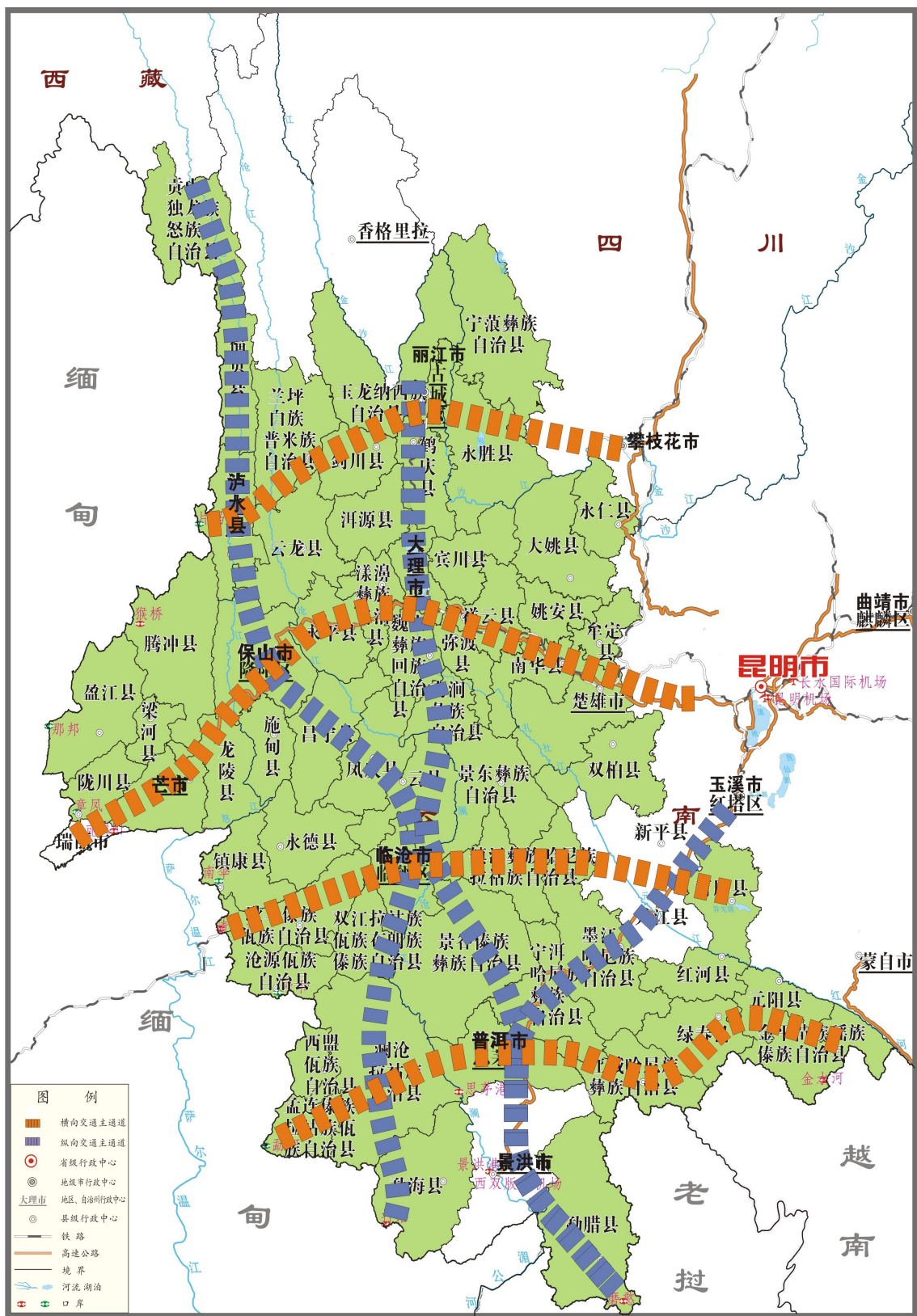


图2 交通主通道示意图

专栏5 “四横三纵”交通运输主通道
“四横”： 攀枝花-丽江-泸水-片马通道。规划建设丽江-攀枝花铁路。规划建设丽江-永胜-仁和-华坪-攀枝花高等级公路。 昆明-楚雄-大理-保山-瑞丽通道。建设中缅铁路大理-瑞丽段,完成广通-大理铁路扩能改造。建成国家高速公路 G56(杭州-瑞丽)龙陵-瑞丽段。 石屏-镇沅-临翔-清水河通道。规划建设石屏-镇沅-临翔-清水河高等级公路。 屏边-江城-思茅-孟连通道。规划建设澜沧-勐阿段、江城-绿春-金平段高等级公路。
“三纵”： 昆明-思茅-景洪-磨憨通道。规划建设中老铁路玉溪-普洱-勐腊-磨憨段。建成国家高速公路 G8511(重庆-昆明)联络线小勐养-磨憨。 丽江-临翔-思茅-景洪通道。规划建设祥云-临沧-普洱铁路。建成国家高速公路 G5611(杭州-瑞丽)联络线丽江-大理,改造升级国道 G214 线(西宁-磨憨)丽江-磨憨段。 贡山-泸水-保山-临沧-打洛通道。规划建设泸水-保山-云县-勐海-打洛高等级公路、贡山-福贡-泸水高等级公路。

区域内交通网络建设。加强与国家公路、铁路网络连接,加快省道、专支线铁路及主通道联络线规划与建设。构建保山、丽江、临沧、芒市等区域性交通运输枢纽。开展通航河流航道建设,提升航运能力。加快民用机场和通用机场建设。提高口岸通道、县际及通县公路的技术等级和网络化程度,实现县到乡镇通沥青(水泥)公路。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。形成布局科学、干支结合、结构合理的区域综合交通运输网络。

专栏6 重点交通建设
铁路。依托干线铁路建设区域其他支线铁路。
公路。龙陵-永德-镇康-南伞,保山-腾冲-猴桥,丽江-宁蒗-泸沽湖、玉龙-宁蒗、丽江-维西-福贡,景东-镇沅-宁洱、景谷-镇沅、墨江-江城、南涧-景东,耿马-沧源、双江-耿马-永德,永仁-大姚-姚安-南华、楚雄-广通、楚雄-双柏、双柏-云县、姚安-牟定,石屏-红河-绿春-元阳,勐仑-磨憨口岸、勐腊-岔河、勐腊-磨憨、勐海-勐龙,维西-兰坪-云龙,清华洞-弥渡、宾川-祥云,镇康-沧源-西盟-孟连-澜沧,绿春-江城-基诺山,芒市-中山,陇川-腾冲。
航运。完善澜沧江-湄公河国际航运基础设施,加快推进其他通航河流航道整治、码头港点及库湖区航运基础设施建设。
机场。建成泸沽湖、沧源、澜沧等机场,改扩建大理、临沧、芒市、保山、腾冲等机场,新建一批通用机场。

第二节 水利

加强水利工程建设。以抗旱为重点,兼顾防洪,加大水利基础设施建设力度。开展滇中引水工程前期工作,有序推进区域内水库建设,提高水资源供给、调蓄和防洪能力。统筹开展城镇应急储备水源建设,积极推进城乡供水一体化。全面推进城镇供水和农村饮水安全工程建设。加快推进大型灌区骨干工程续建配套与节水改造。完成病险水库和大中型水闸除险加固任务。加强干热河谷地区、粮食生产区抗旱应急水源及配套设施建设。加强重要江河及区域内中小河流重要段和跨境河流的综合治理,推进山洪地质灾害防治。加强重点城镇防洪工程建设。

专栏7 重点水利建设
重点水库。 建设郭大寨、清水河、坛罐窑、东密、清塘河、丫多河、黄木、五里河、南丙河等中型水库。
水库除险加固。 实施北庙、河西、中屯、麻柳、允楞等大中型病险水库、重点病险小(二)型水库、一般小(二)型病险水库的除险加固。
重点灌区。 实施靖蛉河、祥云、宾川、勐海、盈江和共和、龙川、姚安坝、俄阿、异宝、青山嘴、甘露寺、施甸、勐糯等大中型灌区续建配套与节水改造工程。新建保山、麻栗坝、耿马、石屏等大型灌区。
江河治理。 实施金沙江、澜沧江、怒江、元江等重要江河及区内中小河流重点段、跨界河流等的治理工程。

合理配置和保护水资源。根据区域气候条件和水资源条件,统筹生产、生活、生态用水,实行最严格的水资源管理制度。合理分配工农业用水、城乡用水,推进水资源循环利用、高效利用。制定用水总量、用水效率、水功能区限制纳污等控制指标,建立水资

源管理责任和考核制度。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,提高农田灌溉水利用效率。加强水资源保护和水环境治理,严格入河排污口审批和管理。

第三节 能源

增强能源保障能力。在切实做好生态环境保护和移民安置的基础上,积极推进澜沧江、金沙江等水电资源开发,加快风电项目的开发建设,稳妥发展大型太阳能并网光伏发电项目,因地制宜开发分布式太阳能光伏发电系统和生物质等新能源,建设国家重要清洁能源基地。推进与周边国家可再生能源资源开发合作。

推进电网和油气管道建设。加强骨干电网和“西电东送”通道建设,提高网际交换能力,拓展电力输送通道。推进电网智能化建设,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,提高电网应对自然灾害和保障经济发展的能力。积极推进中缅油气管道工程建设,加快建设德宏、保山、大理等市州油气输送管道。

加强农村能源建设。全面完成无电地区电力建设,加快推进农村电网改造升级工程,实现户户通电、同网同价。有序发展农村小水电,积极开展水电新农村电气化县建设和小水电代燃料工程建设。大力提高太阳能热水器普及率,因地制宜发展农村沼气工程,加强沼气技术服务,建设农村沼气后续服务网点。推进绿色能源示范县建设。

专栏8 重点能源建设
水电站建设。 建设金沙江龙盘、梨园、阿海、龙开口、鲁地拉、观音岩和澜沧江功果桥、糯扎渡、黄登、大华桥、苗尾等水电站。
电网建设。 建设鲁地拉、龙开口、糯扎渡、功果桥、苗尾、大华桥、黄登、开关、苍岭等电站送出工程及骨干输电工程。
新能源建设。 续建和新建帕顶梁子、火木梁、甲沫波、永三、漕涧梁子、大尖峰、忙糯、九顶山、吕合等风电场；建设施甸、永仁、宾川等太阳能光伏发电项目。推广小桐子、橡胶籽等多种生物柴油。
油气管道建设。 建设中缅油气管道，保山—大理—楚雄、玉溪—普洱、大理—丽江等成品油管道，红河州天然气支线、祥云—临沧天然气管道。
农村能源建设。 推进小水电代燃料生态保护工程和大中型沼气站建设，建设116万口户用沼气池、61万口节能灶和100万户太阳能热水器。

第四节 通信和信息化

加快信息基础设施建设。积极推进城乡宽带网络、新一代移动通信、下一代互联网等信息基础设施建设，提高网络能力和覆盖率。加快信息网络宽带化升级，初步实现城乡光纤到楼入户，农村宽带进乡入村。积极推进电信网、广电网、互联网“三网融合”，建设网络与信息安全保障系统。加强电信普遍服务。

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，不断延伸经济社会领域的信息服务。推进电子政务，大力普及推广城镇和农村电子商务，提高网上交易、信用监管、结算支付和现代物流等配套服务能力和水平。加快推进教育、医疗、就业、社会保障和防灾减灾救灾等民生领域信息化。提高农业生产经营信息化水平，建立和完善农村综合信息服务站，完善农业农村综合信息服务体系。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,建设便捷的城镇道路系统,完善地名标志设置体系,实现城际、城乡间互联互通,改善城市公交和城乡客运基础条件。完善中小城镇给排水、供气管网等公用设施。开展城镇环境综合整治和园林绿化,加大城镇污水处理、垃圾无害化处理设施建设力度,加强城镇绿化。提高城镇管理水平,加强城镇防灾减灾设施建设,建设生态宜居城镇。

第六节 口岸基础设施

加强边境口岸城镇和国门、联检查验监管设施、货场等口岸配套设施建设,完善口岸道路、水、电、垃圾和污水处理等设施。加强电子口岸建设,提高货币结算、通关联检等服务能力,推进贸易单证标准化、电子化,促进贸易单证信息互联互通和监管信息共享,构建集通关、商贸、信息等于一体的综合服务平台。完善口岸行政功能区、综合服务区、商贸区、进出口产品加工及仓储区布局。

第五章 产业发展

依托优势资源,加快结构调整,优化产业布局,完善产业体系,形成特色鲜明、竞争力强、生态环境友好的支柱产业,为区域发展和贫困人口脱贫致富奠定基础。

第一节 农业

特色农业。稳定发展粮食生产。提高茶叶、橡胶、甘蔗、烟草、咖啡等传统作物生产水平;大力发展石斛、重楼、滇红花等道地中药材及香蕉、菠萝等热带水果。推进生猪、肉牛和家禽的规模化养殖,提升集聚度。因地制宜发展水奶牛、乌骨羊特色养殖和野猪、竹鼠等特种养殖及水产养殖。支持特色种养殖基地建设,积极促进农产品就地加工转化,推动绿色(有机)认证和国家地理保护标志认证,做大做强区域品牌。鼓励云南农垦企业整合以天然橡胶为主的优势产业,培养橡胶龙头企业集团,建设立足国内、辐射东南亚和南亚的橡胶主产区。

林业产业。积极发展兼具生态经济功能的林木产业,大力发展核桃、油茶和小桐子等木本油料,逐步培育红豆杉、柚木、铁力木、红椿等珍贵木用材林,积极发展竹藤生产。鼓励发展林间种药、养畜及野生菌采集等林下经济。

专栏9 特色农业生产基地
茶叶基地。 建设龙陵、昌宁、思茅、宁洱、景东、江城、澜沧、绿春、勐海、南涧、芒市、临翔、凤庆、云县、永德、双江、耿马、云龙、双柏等茶叶基地。
橡胶基地。 建设宁洱、墨江、景东、景谷、镇沅、江城、孟连、澜沧、西盟、临翔、永德、镇康、双江、耿马、沧源、元阳、金平、绿春、勐海、勐腊、芒市、盈江等橡胶基地。
蔗糖基地。 建设施甸、龙陵、孟连、澜沧、西盟、元阳、勐海、勐腊、芒市、梁河、盈江、陇川、永德、镇康、双江、耿马、沧源等蔗糖基地。
木本油料基地。 建设隆阳、昌宁、玉龙、永胜、墨江、景东、凤庆、云县、楚雄、双柏、大姚、石屏、红河、漾濞、永平、梁河、盈江、泸水、兰坪、南涧、巍山、永仁、南华、腾冲、陇川、思茅等木本油料基地。
咖啡基地。 建设隆阳、施甸、思茅、墨江、景东、景谷、镇沅、江城、永德、镇康、双江、耿马、沧源、勐海、勐腊、芒市、盈江、陇川、临翔、云县等咖啡基地。
中药材基地。 建设龙陵、玉龙、宁蒗、景谷、孟连、永德、双江、耿马、沧源、勐海、勐腊、泸水、福贡、贡山、兰坪、南涧、鹤庆等中药材基地。
香料基地。 建设隆阳、腾冲、思茅、玉龙、凤庆、楚雄、双柏、姚安、大姚、永仁、鹤庆、红河、元阳、金平、绿春、石屏、盈江、泸水、贡山、牟定等香料基地。
珍贵用材林基地。 建设临翔、凤庆、云县、永德、耿马、沧源、元阳、红河、金平、绿春、芒市、梁河、盈江、陇川等珍贵用材林基地。
畜牧养殖基地。 建设隆阳、施甸、玉龙、永胜、思茅、景东、景谷、凤庆、云县、楚雄、双柏、红河、石屏、祥云、鹤庆、陇川、勐海、兰坪、大理、洱源、牟定、南华等畜牧养殖基地。
水产养殖基地。 建设玉龙、永胜、剑川、思茅、云县、双江、耿马、勐海、勐腊、芒市、陇川、盈江、弥渡、祥云、凤庆、古城等水产养殖基地。

农业服务体系。完善产前、产中、产后服务,健全农业科研、农技推广、良种繁育、动植物疫病防控、农业机械化、防灾减灾、农产品检测认证、农业环境检测、农产品质量安全监管等服务体系。改进农技推广手段,提高农技社会化服务水平。

农业市场体系。健全农产品批发市场、生产资料市场和农贸市场体系,完善仓储等物流设施。推进农资连锁经营,规范农资市场秩序。积极开展多种形式的“农超对接”、“农社对接”。推进农产品网上推介、洽谈和贸易,完善市场中介服务。培育市场主体,充分发挥农民专业合作社、农业社会化服务组织、农村营销大户和农村经纪人在市场建设中的作用。

第二节 工业

矿产资源开发。加大矿产勘查力度,有序推进矿产资源开发。做大做强有色金属产业,加快发展稀贵金属深加工。不断提高技术水平,延长产业链条,提升综合效益。积极培育和发展新材料产业。

清洁载能。在水电和矿产资源富集地区合理布局清洁载能产业。推进多种形式的矿电联营,发展水电铝、水电铁合金产业。积极探索原料、能源、市场三头在外的外向型产业发展新模式。

生物医药。进一步完善生物医药产业体系,大力发展中药、民族药、天然药,积极开发化学药、新型疫苗及诊断试剂、植物提取物和天然保健品、药用化妆品。加强傣药等民族药物和名医名方的产业化开发及推广力度。

农林产品加工。巩固提升制糖产业和橡胶产业,推动跨区域整合,促进主产品精深加工及副产品综合利用。整合提升制茶产业,实施品牌战略。积极推进油茶、核桃等木本油料、食用菌、咖啡、果蔬及畜产品加工。发展林化产品深加工,促进林化产业向精细化工领域扩展。推动集成材、纤维板等林板行业联合重组,提高技术装备和资源利用水平,大力发展家具制造业。有序推进林浆纸一体化建设。发展以竹包装箱板、竹木中密度纤维板等产品为重点的竹藤产业。

工业园区建设。统筹规划,科学确定园区定位和发展方向,加强园区公共基础设施建设,积极引进优秀管理人才和先进管理经验,大力推进现有园区整合,引导产业向园区集中。支持省级开发区的建设和发展。

第三节 旅游业

打造重点景区和线路。依托多彩民族民俗文化资源和丰富的

自然资源,以国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家级湿地公园等为主体,以交通为纽带,构建旅游组团和精品旅游线路。突出旅游主题,打造热带风光、高原画廊、民族风情、原始生态、神秘边境等特色旅游品牌。加强旅游区域合作和资源共享,增强旅游产业的整体活力和综合实力。建设一批旅游强县、名县和旅游小镇、旅游特色村。加强行业自律,提高旅游服务水平。

专栏 10 旅游组团和精品线路

旅游组团:

民族休闲度假旅游组团。以楚雄市、大理市等旅游集散中心为依托,包括大理古城、三塔、鸡足山、普陀泉、新华村、紫溪山、彝人古镇、石羊古镇、石门关、方山、博南古道、云南驿、密祉旅游小镇、无量山、曲硐小城镇、白族古村诺邓、虎头山、茈碧湖、寺登街、千狮山、云鹤古镇、石宝山等景区。

澜沧江-湄公河国际旅游组团。以景洪市、思茅区、临翔区等旅游集散中心为依托,包括司岗里崖画谷、翁丁原始部落、秘境临沧、石洞寺、滇缅铁路遗址园、南汀河、拉祜风情旅游区、佤族生态旅游区、芒玉峡谷、娜允古镇、墨江北回归线标志园、付腊温泉小镇、九甲千家寨等景区。

哈尼梯田文化旅游组团。以蒙自市、元阳县等旅游集散中心为依托,包括石屏古城、异龙湖、花腰风情旅游区、元阳哈尼梯田、迤萨镇、金水河、蝴蝶谷、哈尼文化圣城、李仙江等景区。

三江并流人文生态旅游组团。以丽江古城、怒江六库为旅游集散中心,包括丽江古城、玉龙雪山、玉峰寺、白沙壁画、拉市海、束河古镇、老君山、长江第一湾石鼓、泸沽湖、程海、听命湖、阴阳山瀑布、石月亮、丙中洛、独龙江、老窝山等景区。

火山热海边境旅游组团。以隆阳区、腾冲县、芒市为旅游集散中心,包括潞江坝、邦腊掌温泉、松山战役遗址、史迪威国际公路遗址、火山热海、和顺古镇、善洲林场、勐巴娜西珍奇园、大盈江风光、景颇山官文化园、南甸宣抚司署、高黎贡山等景区。

精品线路:

昆明-楚雄-大理-保山-瑞丽-腾冲

昆明-普洱-西双版纳

昆明-楚雄-禄丰-元谋-永仁-攀枝花

昆明-建水-元阳-绿春

昆明-楚雄-大理-丽江-香格里拉

昆明-石屏-红河-元阳-绿春-金平

大理-保山-怒江-贡山

大理-丽江-永胜(程海)-宁蒗(泸沽湖)-华坪-攀枝花-楚雄-大理

大理-丽江-香格里拉-德钦-贡山-六库-保山-大理

保山-腾冲-梁河-盈江-陇川-瑞丽-芒市-龙陵-保山

临沧-西盟-孟连-澜沧-思茅-宁洱-景谷-镇沅-景东-云县-临沧

提升旅游服务能力。完善旅游交通网络及配套服务设施。完

善景区道路、水电、通信等基础设施和垃圾、污水收集处理设施。加强安全防护与应急设施建设,提高应急救援能力。完善信息咨询、餐饮、购物等服务设施和功能,提高服务能力和水平。打造一批精品度假酒店和地方特色餐饮品牌企业集群,发展旅游地产和特色街区。

开发多元化旅游产品。重点发展养生休闲、民族文化体验、森林生态、户外探险越野、珠宝玉器购物、摄影绘画等特色旅游。积极开发旅游商品,提升质量和文化内涵。推动特色旅游商品设计及制造产业,延伸产业链条。

第四节 民族文化产业

民族文化保护与传承。抢救和保护民族文化遗产,促进文化遗产传承。大力培养非物质文化遗产传承人。推进国家级文化生态保护实验区建设。维护特色民族村寨和古村镇。

民族特色文化开发与利用。培育一批骨干文化企业,发掘区域特色文化资源,打造文化产业基地,促进文化产业集聚发展。充分利用非物质文化遗产和民族音乐、歌舞等资源,综合运用影视、大型山水实景演出、原生态歌舞及音乐节目等多种形式,弘扬民族文化,塑造民族文化品牌。

第五节 现代服务业

现代物流业。依托中心城市和产业基地,建设专业物流中心。依托重点开发开放试验区、边境经济合作区和重要口岸,发展面向东南亚、南亚开放的国际物流。构建覆盖全区的物流网络,完善运

输、仓储、商品配送、信息网络服务等物流配套设施。推动传统物流企业向现代物流企业转型。促进第三方物流发展。

商贸服务业。完善城乡商业网点、日用消费品配送中心和综合服务社(农家店)建设,采取连锁经营、特许经营、电子商务等多种方式,形成以专业批发为主、特色零售为辅的服务体系,构建业态完善、服务配套、规范有序、活跃繁荣的商贸服务格局。

金融业。积极发展地方金融服务,鼓励股份制银行在区域内设立分支机构,增加农村金融网点。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,拓展扶贫开发融资渠道。鼓励金融机构开展矿权、林权、经营权、股权抵(质)押等新型融资业务。开展农业保险和贷款担保业务。

科技、信息服务业。围绕矿产资源加工、生物医药和现代农业等重点领域关键技术需求,改善科研条件,加大研发力度,完善推广体系,加快发展科技服务业。按照信息进社区、进村庄要求,适应电子政务、电子商务、远程教育、医疗等信息综合运用和资源共享的需要,大力推进信息服务业发展。

第六节 跨境经济合作

跨境产业合作。积极引导企业走出去,大力促进境外农业、水电、矿产等资源开发合作以及纺织业、机电、科技、卫生、教育、文化等方面的合作。积极推进跨境旅游。推动地面数字电视、第三代移动通信等技术和标准在周边国家应用。

跨境经贸合作。推进对外贸易转型升级,促进一般贸易、边民

互市贸易和加工贸易协调发展,发展服务贸易。创新利用外资方式,鼓励外资重点投向农业和农产品加工业、制造业、高新技术产业、环境保护和劳动密集型等产业。

第七节 产业化扶贫

扶持特色优势产业。立足资源环境、市场和劳动力条件,重点支持经济林木种植、特色农业基地建设、中药材栽培、特种养殖和旅游等覆盖面大、带动力强、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。

创新产业组织形式。按照产业化扶贫要求,重点支持农民专业合作社、专业技术协会和扶贫龙头企业、小微企业等能够直接带动贫困农户增收的产业组织发展。鼓励社会企业等新型产业组织发展。

完善利益联结机制。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。支持扶贫龙头企业与农民专业合作社有效对接。鼓励企业在贫困村建立产业基地,带动贫困农户增收。支持企业优先吸纳安置贫困地区富余劳动力就地就近转移就业。积极推行订单农业,促进企业和贫困农户形成稳定利益关系,实现共同发展。鼓励农村集体和农户在当地资源开发项目中入股,探索增加农民财产性收入的新形式。

第六章 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,改善农村生产生活条件和人居环境。

第一节 兴边富民

大力实施兴边富民工程。巩固边境一线,实施边境扶贫,做到“留得下、守得住、能致富”。着力改善边境地区交通和边境重点地区信息等基础设施条件,推进口岸、边民互市贸易点、边境旅游点等建设。支持边境地区发展特色优势产业和边境旅游,大力发展边境贸易。积极发展社会事业,加强社会保障,完善对承担守边任务边民的补助机制。加强边境学校建设,提高教育水平。大力开发人力资源,提高边民综合素质和自我发展能力。加大对区域内农垦企业支持力度,将垦区中低产田改造、道路和电网改造、饮水安全、农村危房改造等基础设施建设纳入国家和地方建设规划,与地方同步实施。

第二节 小城镇与村庄建设

小城镇建设。科学规划小城镇布局。重点建设一批旅游度假、商贸流通、加工制造等特色小城镇,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。加大小城镇道路、电力、供水、供气、污水和垃圾处理等基础设施建设,加强教育、卫生等公共服务设施建设,完善城镇服务功能。充分发挥小城镇人口集聚能力,引导农村人口向小城镇适度集中。

专栏 11 重点建设小城镇
旅游度假。姚关、紫溪、和顺、光禄、石羊、新街、磨黑、者东、勐卡、勐仑、大理、喜洲、云南驿、草海、右所、沙溪、诺邓、大研、束河、石鼓、鲁史、上关、凤山、勐董、潞江、龙川、永定、拉市、大具、白沙、宝山、程海、六德、永宁、南诏、鸡足山、丙中洛、独龙江、石月亮、石屏古城、迤萨、大兴、马锅底等。
商贸流通。金水河、勐马、打洛、磨憨、芒海、那邦、片马、孟定、瓦窑、仁和、沙桥、龙朋、通关、上允、大仓、三营、甸南、勐捧、勐库、思茅港、中山、由旺、爱华、柯街、期纳、永北、平河、南沙等。
加工制造。蒲缥、勐糯、卡斯、漕涧、昔马、兴泉、通甸、漫湾、永康、勐省、鄂嘉、前场、宜就、大黑山、文井、永平、勐大、整董、勐混、红岩、刘厂、力角、公郎、松桂、旧州、杉阳、遮放、芒东、陇把、三川、拉井、勐撒、水长、金山、异龙、金河、祥城、西邑、凤仪、苍岭等。

村庄规划建设。结合新农村建设,科学编制村庄规划。适度集中建设居民住房,突出民族特色和传统风貌。整合各类资金,统筹建设村庄公共基础设施,完善村庄公共服务设施和生产生活设施。以交通沿线等人口聚集区为重点,建设一批中心村。

第三节 农业生产条件

乡村道路建设。进一步实施乡村通达、通畅工程,实现乡镇和具备条件的建制村通沥青(水泥)路。推进村级道路向村民小组、居民点延伸。提高道路管理养护水平。

中低产田改造。坚持治水、改土并重,统筹利用工程措施、生物措施和农机、农艺措施,加强农村和国有农场土地整理复垦,改造中低产田,加快建设高标准基本农田。加强农业基础设施建设,重点实施土地平整、坡改梯、水利渠系配套、土壤改良等工程,提高土地产出水平。加强农业生产田间路和机耕道路建设。

农田水利建设。加强现有灌区渠系配套和节水改造,强化农村和国有农场河道综合整治、塘堰清淤,增强防汛抗旱能力。加大

小坝塘、蓄水池、小水窖、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设，提高农田灌溉能力。支持符合条件的县开展小农水重点县建设。

第四节 农村生活条件

改善人居环境。实施农村危房改造，重点改善农村杈杈房、茅草房等简易住房户的居住条件。加快实施农村和国有农场饮水安全工程，鼓励有条件的城市供水管网向农村延伸，提高农民饮水水质和保障水平。全面推进农村环境综合整治，加强农村和国有农场污水、生活垃圾处理和畜禽养殖污染防治。绿化美化村镇，建设幸福新家园。

倡导现代文明生活方式。结合新农村建设，实现人畜分居。开展改水、改厕、改厨、改圈四改工程，提高生活质量。开展健康多样的乡村文化活动，倡导现代文明生活方式。

第五节 整村推进与扶贫搬迁

贫困村整村推进。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，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和缺乏发展条件的贫困户开展扶贫搬迁。完善相关政策，加大投入力度，提高贫困户补助标准。加大基础设施建设力度，完善配套公共服务，支持产业发展，探索扶贫搬迁与工业化、城镇化、农业现代化相结合的路子，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。着力提高劳动者综合素质,大力加强职业技能培训。积极推进农村劳动力转移,深入开发农村劳动力资源。

第一节 就业促进

调整就业结构。按照城乡一体化发展要求,统筹推进就业。优化城乡就业结构,扩大中心城市和重点城镇就业容量。结合产业结构调整,逐步提高二三产业就业比重。

拓宽就业渠道。着力提高旅游、商贸、物流等服务业就业人员比重,大力拓展第三产业就业渠道。支持劳动密集型企业 and 中小企业、微型企业吸纳当地富余劳动力就近就地转移就业,鼓励优先招收贫困家庭劳动力就业。开发公益性岗位,帮助就业困难人员和“零就业”家庭劳动力实现就业。支持高校毕业生、农民创业,以创业带动就业。促进劳动力向滇中经济区及周边大中城市转移就业。充分利用东西扶贫协作、泛珠三角区域经济合作机制,加强与长三角、珠三角等沿海发达地区的劳务合作。大力开拓东南亚和南亚劳务市场。

完善就业服务。完善公共就业服务体系。开展有组织的劳务输出,大力促进区域内劳动力流动,建立劳务输出和劳动力流动跟踪服务制度。建立市(州)、县就业服务平台,提供就业政策咨询、培训信息、职业介绍、就业和创业指导、维权保障等综合服务。大

力发展就业中介服务,发展壮大一批劳务经纪人和劳务公司。建立健全就业援助制度,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。完善针对农村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。加强劳动争议调解仲裁工作,切实维护劳动者合法权益。

第二节 农村劳动力素质提高

农村劳动力转移就业培训。结合资源开发和产业发展,依托现有各类职业院校和培训机构,大力开展农村劳动力转移就业培训。支持本地各类职业院校、技工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。鼓励区域内外企业以校企合作、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职业技能鉴定,对取得职业资格证书的按规定给予职业技能鉴定补贴。

贫困家庭劳动力职业教育与培训。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职业培训。逐步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。

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。围绕特色产业,开展种植、养殖实用技术和农业产业化技能培训,提高农民种植养殖水平,培养科技种植养殖能手和农机操作能手。支持高等学校、职业院校、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,支持优秀乡土人才到职业学校、高等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、信息员和沼气工等农村技能服务型人才以及种养大户、农机大户等生产经营型人才。推动建立农民技能资格认证制度。支持参加“三支一扶”等基层服务项目人员扎根农村,引领文明生活方式,带领群众致富。建立村(社区)干部轮训机制和村(社区)干部管理库,重点加强少数民族乡土人才培养。推动“东部城市对口支持西部地区人才培训计划”的实施。

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、医疗卫生、文化、科技和社会保障等事业,加强社会管理,建立健全基本公共服务体系,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,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。加快推进普及高中阶段教育,推动普通高中多样化发展,促进学校办出特色。大力发展职业教育特别是中等职业教育,促进职业教育与产业发展、转移就业紧密结合。围绕旅游、现代物流、商贸服务、特色农业和加工制造业等产业发展需要,重点建设大理、楚雄、普洱等一批职业教育和劳动力培训基地,支持面向片区招生的省内中等职业教育学校发展。优化提升高等教育,因地制宜建设特色高校。加快继续教育发展,促进特殊教育发展,支持民族教育发展。推动城乡教育均衡发展和资源共享。加强少数民族双语地区双语教育。鼓励社会力量兴办各类教育。

大力改善办学条件。重点加快农村和国有农场幼儿园建设,进一步改善城镇幼儿园办园条件,合理设置学前教育巡回支教点,优先支持边境乡(镇、场)中心幼儿园建设。合理布局义务教育学校,保障学生就近入学。推进义务教育学校标准化建设,优先支持边境沿线乡(镇、场)中小学。实施教育信息化“三通工程”,加强

中小学数字化教学资源开发利用。实施中小学校舍安全工程、农村初中改造工程、农村义务教育薄弱学校改造计划等项目。加大农村寄宿制学校宿舍及食堂等附属设施建设力度。因地制宜稳步推进校车服务工作,加强校车安全管理。优化高中学校布局,新建、改扩建一批普通高中学校。支持州市级职业学校基础能力建设,改善主干专业教学、实训条件。改善特殊教育办学条件。加强高等院校建设。

加强教师队伍建设。加强学前和义务教育学校师资力量配备,优化教师队伍结构,加大在岗教师培训力度,落实好农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划,实施农村学校教育硕士师资培养计划。大力培养“双师”型职业教育师资。鼓励高校毕业生到农村执教。按照国家有关规定,逐步提高边远地区教师待遇,对长期在乡村学校工作的教师优先评聘教师职务。加快边远艰苦地区和边境地区农村义务教育学校教师周转宿舍建设。加强特殊教育教师队伍建设。

健全国家教育资助制度。建立学前教育资助制度,对家庭经济困难幼儿、孤儿、残疾幼儿入园予以资助。逐步提高农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费补助标准,全面落实集中连片特殊困难地区农村义务教育学生营养改善计划。加大对家庭经济困难学生的资助力度,逐步实行中等职业教育免学费制度。积极推进师范生免费教育。实施国家扶贫定向招生专项计划。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。推动教育部部属高校支援区域内的高校发展,选派优秀干部和教师挂职、支教。

第二节 医疗卫生

提升公共卫生服务水平。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、农村急救、卫生监督、食品安全风险监测等公共卫生服务网络,提高疾病监测预防控制能力和突发公共卫生事件应急处置能力。提高艾滋病综合防治能力。加强县级疾病预防控制、卫生监督、健康教育、采供血和急救等机构建设。加强公共卫生技术人才队伍建设,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。

提高医疗卫生服务能力。确保每个县重点办好1-2所县级医院(含县中医院),实现乡(镇、场)卫生院、村(农场生产队)卫生室全覆盖,推进乡(镇、场)卫生院、村(农场生产队)卫生室标准化建设。完善以社区卫生服务中心为基础的新型城市医疗卫生服务体系。加强地市级医院建设。支持中医药和民族医药事业发展。鼓励和引导社会资本创办医疗机构,放宽准入范围,形成多元办医格局。加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设,实现每个乡镇卫生院和社区卫生服务中心都有全科医生,每个行政村有1名合格医生。对长期在基层工作的医疗卫生人员优先评定职称。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。在有条件的地方积极发展三甲医院与县级医院的远程医疗服务。

改善计划生育与妇幼保健服务。广泛宣传男女平等、少生优生等文明婚育观念,加强生殖健康教育。继续实施“少生快富”工程,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,推广实施诚信计生奖励政策。大力推进“生育关怀行动”、“幸福工程”和“关爱女孩行动”。落实免费计划生育基本技术服务,根据条件试行免费婚检和免费孕前健康检查,落实孕前保健、产前诊断和新生儿疾病筛查三级防治措施。实施农村地区新生儿疾病筛查补助项目,实施孕前妇女和婴幼儿营养计划,开展儿童营养干预试点项目。对农村孕产妇免费提供叶酸。农村地区全面实施“降消”和“农村孕产妇住院分娩补助”等妇幼卫生项目,将符合条件的住院分娩纳入新农合保障范围。加强婴幼儿预防接种工作。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。

第三节 科技文化体育

完善科技服务体系。围绕发展需要,加大生物医药、现代农业等重点领域关键技术的科技攻关。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,提高农业科技成果转化率,加大先进实用技术、农业新品种和新技术的普及应用力度。加大对基层农技人员培训力度,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、优秀大学毕业生到乡村担任特岗人员。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。实施一批科技扶贫项目,继续开展星火计划和科技富民强县专项行动。加快科技扶贫示范村和示范户建设。选派科技副县长(市)长和科技副乡(镇)长、科技特派员开展科技扶贫工作。

加强公共文化服务。建设和完善中心城市及县级公共图书馆、文化馆、博物馆、乡镇(街道)综合文化站和青少年活动中心等公益设施建设,推进公益性文化设施免费向社会开放。全国文化信息共享、广播电视村村通、农村电影放映、乡镇文化站设备购置、农家书屋等重点文化惠民工程向片区县倾斜。开展“文化惠民示范村”创建活动。推进边境县和边境口岸“国门文化形象”建设工程。推进非物质文化遗产专题馆和少数民族文化遗产数据库建设。加强非物质文化遗产、文化遗址和历史文化名镇名村保护。

促进体育事业发展。加强体育公共服务设施建设,完善城乡体育健身场地和设施。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。

第四节 社会保障

完善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。逐步提高养老保障水平。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。统筹城乡发展,推进城镇职工基本养老保险与新型农村和城镇居民社会养老保险、扶贫开发与农村最低生活保障制度之间的衔接。健全临时救助制度。

加强医疗保障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、筹资保障能力和保障水平。推进城镇居民基本医疗保险与新农合的衔接。逐步扩大各项医保制度的报销范围,提高住院费用报销比例,做好重大疾病保障工作。逐步完善残疾儿童康复救助制度。全面实施农村妇女“两癌”免费检查项目。健全城乡医疗救助制度,资助城乡低保户和其他经济困难家庭人员参加基本医疗保险和新型农村合作医疗并对难以负担的自付费用给予补助。加强基本医疗保险与医疗救助之间的衔接。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。推动农垦企业在职职工和退休职工纳入城镇基本医疗保险范围,其他人员按有关规定参加城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗。

加强社会保障和社会福利服务能力建设。推进市(州)、县(市、区)及所属乡镇(街道、办事处)社会保障服务中心建设,积极推行社会保障一卡通应用。加强社会养老服务体系建设,兴建公办养老机构、农村敬老院、社区日间照料中心和老年人活动中心,鼓励民间资本投资建设专业化的养老服务设施,构建较为完善的社会养老服务体系。提高社会福利服务能力,合理布局建设社会福利院、救助管理站、流浪未成年人救助保护中心,以及殡仪馆、公益性公墓等。建设残疾人托养、康复、职业技能和实用技术培训、就业服务等设施。积极推进散葬烈士墓的迁移、整合、修缮以及零散烈士纪念设施维修改造工作。

第五节 社会管理

提高政府社会管理能力,形成源头治理、动态管理和应急处置相结合的社会管理机制。加强农村村民委员会、城市社区居民委员会能力建设,提升城乡社区自治和服务功能。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。严格安全生产管理,加强安全监管监察,提高应急救援和劳动保护能力,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。健全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。加大禁毒专项治理力度,加强禁毒防艾国际合作,严厉打击跨国毒品犯罪。大力开展禁毒防艾宣传教育活动。

第六节 公共服务一体化建设

按照区域覆盖、制度统筹的要求,以服务半径、服务人口为依据,打破城乡界限,统筹教育、卫生、文化、就业与社会保障等公共服务领域的规划建设,制定实施城乡统一的基本公共服务设施配置和建设标准。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

以重要生态功能区为重点,以重点生态工程为抓手,加大生态建设和生物多样性保护力度,加强城乡环境污染防治,构筑西南生态安全屏障。

第一节 重要生态功能区

生态安全保护区。以国家和省级自然保护区、森林公园、地质公园、重要湿地为核心,加强生态安全和地貌多样性保护,严格限制垦殖围田,大力恢复林草植被,严禁采矿、采伐、捕猎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,以生物多样性保护为目的,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,加强对珍稀濒危野生动植物保护。加强“三江并流”核心区、热带雨林生态核心区和其他国家自然保护区生物多样性的保护。

水源涵养保护区。以洱海、拉市海、程海、泸沽湖、异龙湖等重要湖泊和饮用水源地为重点,加大水源涵养林保护和建设力度。保护和恢复森林、天然湿地、草原等生态系统,提高水源涵养能力。禁止过度放牧、无序采矿、毁林开荒,严格限制河流源头及上游发展污染排放的产业。

专栏 12 禁止开发区域		
类别	名称	位置
国家级自然保护区	高黎贡山国家级自然保护区	泸水县、福贡县、贡山县、隆阳区、腾冲县
	金平分水岭国家级自然保护区	金平县
	绿春黄连山国家级自然保护区	绿春县
	西双版纳国家级自然保护区	勐腊县、勐海县
	哀牢山国家级自然保护区	景东县、镇沅县、楚雄市、双柏县、南华县
	高黎贡山国家级自然保护区	保山市、腾冲县
	无量山国家级自然保护区	景东县、南涧县
	永德大雪山国家级自然保护区	永德县
	南滚河国家级自然保护区	沧源县、耿马县
	纳板河国家级自然保护区	勐海县
	苍山洱海国家级自然保护区	漾濞县、洱源县
国家森林公园	五老山国家森林公园	临翔区
	紫金山国家森林公园	楚雄市
	祥云清华洞国家森林公园	祥云县
	弥渡东山国家森林公园	弥渡县
	来凤山国家森林公园	腾冲县
	莱阳河国家森林公园	思茅区
	灵宝山国家森林公园	南涧县
	巍宝山国家森林公园	巍山县
	宝台山国家森林公园	永平县
	兰坪新生桥国家森林公园	兰坪县
世界文化自然遗产	丽江古城	古城區
	云南三江并流	怒江州、丽江市

类别	名称	位置
国家级风景名胜区	大理风景名胜区	大理市
	西双版纳风景名胜区	西双版纳州
	三江并流风景名胜区	怒江州、丽江市
	玉龙雪山风景名胜区	玉龙县
	腾冲地热火山风景名胜区	腾冲县
	瑞丽江-大盈江风景名胜区	德宏州
国家地质公园	腾冲火山国家地质公园	腾冲县
	玉龙黎明-老君山国家地质公园	玉龙县
	大理苍山国家地质公园	大理市、漾濞县
国家湿地公园	云南红河哈尼梯田国家湿地公园	元阳县
	云南洱源西湖国家湿地公园	洱源县
	云南普洱五湖国家湿地公园	思茅区

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等生态建设工程,巩固退耕还林工程建设成果。推进重点生态功能区的生态保护和建设,采取植树造林、封山育林、封山禁牧等措施,促进生态自然修复。加强森林抚育与管护,提高林分质量。对生态地位重要、生态状况脆弱的湿地实施湿地恢复工程。积极推进生态文明示范工程试点县建设。

水土流失治理。加大澜沧江、怒江、金沙江、元江、独龙江等流域水土保持林建设力度。以小流域为单元,加大水土流失治理力度,统一规划山、水、田、林、路,因地制宜修建小型水利水保工程、

农田坡改梯工程,合理规划农林业生产用地,重点发展沿等高线造林或农业生产。采取生物和工程措施相结合,恢复和重建岩溶地区生态系统,控制水土流失,有效遏制石漠化扩展趋势。

第三节 环境保护

城乡环境保护。严格实行污染物达标排放,提高中心城市、县城和重点乡镇的污水和垃圾收集处理能力,有序推进处理设施扩能改造和设备升级,推进中水回用和垃圾资源化利用。严格工业项目环境准入,防止落后工业产能和工业污染向农村转移。强化矿山开发的环境保护,开展搬迁和关停后工矿企业的遗留污染治理和生态环境修复。加强农村环境综合整治,实施农村清洁工程。

水环境保护。加强主要饮用水源地的保护,坚决取缔饮用水源一、二级保护区内的直接排污口,对饮用水源地实施围网保护,防止人畜活动污染水源。加大重点河流的水环境监测、综合治理和生态修复。从严核定水域纳污容量,科学编制水污染防治规划,严守纳污红线,建立水环境监测联动机制,增强突发性水污染事件的应急处置能力。全面实行排污许可证制度,健全水污染防治责任追究制度。

工业污染治理。加大重点污染企业治理整顿力度,限期关闭排污不达标企业。加强大气、重金属污染防治,继续实施尾矿库、矿渣库除险加固,强化化学品环境和危险废物管理,无害化处置医疗废弃物。建立主要污染物排放总量监测和发布制度,加大环境

执法力度,提高监管水平。推进企业间排污权有偿使用和市场交易试点。

农村面源污染治理。加强科学施用化肥、农药指导,降低使用量。大力治理农膜污染,推广使用可降解农膜。规范集约化养殖,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入江河、湖泊。

第四节 防灾减灾

加强防灾减灾能力建设。科学划定灾害重点防范区,加强对山洪、泥石流、滑坡、地震等地质灾害监测预警,提高森林火灾防控能力。加强应急救援指挥系统和应急物资储备库(点)建设,新建改建一批救灾物资储备库,加强综合避难场所等防灾减灾骨干工程建设。开展各类基础设施建设前期的地质勘查和地质灾害危险性评估,严格执行建筑物抗震等设防规定。加强灾害信息员队伍建设,强化综合防灾减灾教育,积极开展社区减灾活动,提高公众防灾减灾意识。

应对极端天气气候事件。依靠科学技术手段,加强对极端天气气候事件的监测、预警和预防,充分发挥人工影响天气趋利避害的功能,提高工农业生产与居民生活的应对能力,减少灾害损失和影响。

第十章 改革创新

进一步解放思想,把深化改革、扩大开放作为推进区域发展和扶贫攻坚的强大动力。

第一节 深化改革

行政体制改革。加快推进政府职能转变,强化社会管理和公共服务职能,推进政企、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,简化规范行政审批程序,建立健全行政审批运行、管理和监督长效机制。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。

经济体制改革。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。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。加快农垦企业改革发展。大力支持中小企业、微型企业及市场中介组织发展。鼓励地方政府通过财政补贴措施扶持微型企业发展。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。引导社会力量在贫困地区创办投资担保、农业保险等服务机构。探索建立小微型企业贷

款担保机制和风险管控机制。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。深化改革地方管理电网企业,鼓励与大电网企业的合作,支持地方发电企业联入国家电网,提高供电能力和服务水平。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,健全有利于推动基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系。

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。统筹农垦与地方发展,把农垦企业从业人员各项社会保障纳入属地同步推进,实行一体化管理,国家在资金上给予补助。

土地和户籍管理制度改革。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、林权的流转管理和服务。保障农民土地财产权利,支持采取承包、租赁、互换、转包、参股等方式盘活土地资源,增加农民财产性收入。积极开展集体建设用地流转试点,完善配套政策。改革土

地征用征收制度,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,把在城镇稳定就业和居住的农民工有序转变为城镇居民,逐步探索建立城乡统一的户口登记制度。

第二节 完善创新扶贫机制

完善扶贫攻坚瞄准机制。加强扶贫对象识别工作,强化扶贫开发 and 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、社会帮扶资金对本区域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、集体林权制度改革和旅游、能源等产业发展,探索通过市场机制和财政政策将区域内的资源环境优势转变

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。

第三节 扩大对内对外开放

加强与昆明、玉溪、楚雄和攀枝花等周边城市经济联系,积极融入滇中经济区的发展。积极参与泛珠三角区域经济合作,加强与珠三角等沿海地区的对接发展,承接产业转移,形成优势互补的对内开放合作格局。

推进边境经济合作区建设,研究推动跨境经济合作区建设。支持符合条件的非国家级口岸升级为国家级口岸,支持符合条件的地区按程序申请设立综合保税区等海关特殊监管区域。在具备条件的边境地区发展市场、原料、能源在外的产业,支持加工贸易向边境口岸城镇转移。深入开展境外罂粟替代种植,完善替代种植农产品进口、边境畜产品进出口政策。简化进出口贸易通关及游客出入境手续,允许异地办证和异地出入境。推进跨境旅游。

积极参与中国-东盟自由贸易区、大湄公河次区域等经济合作平台建设和中老泰昆明-曼谷经济走廊、中缅昆明-皎漂经济走廊、中缅昆明-密支那经济走廊建设。全面推进与东南亚、南亚国家在交通、能源、矿产资源、农业、旅游、教育、文化、卫生以及生态环保、扶贫开发等领域的合作,促进加工贸易转型升级和服务贸易发展。积极稳妥推进人民币跨境结算试点工作,探索建设面向东南亚、南亚国家的跨境贸易人民币结算中心。

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。除腾冲县、丽江市古城区、普洱市思茅区、大理市、楚雄市外,区域内 56 个片区县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。

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。完善县级基本财力保障机制,增强基层政府提供基本公共服务的财政保障能力。中央财政有关专项转移支付向片区县倾斜。加大民族地区、边境地区专项转移支付力度。加大对“兴边富民行动”的支持力度。落实垦区强农惠农政策,将垦区纳入良种补贴、综合直补、农机补贴等覆盖范围。省级财政要提高对该区域的转移支付比重,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。省级财政专项转移支付包括扶贫资金也要向片区县倾斜。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,将省级留成收益的大部分留给市县,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。加大各级财政对新型

农村社会养老保险、新型农村合作医疗等农村社会保障制度的支持力度。继续落实义务教育经费保障机制。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。

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税率标准。制定合理的资源税分成标准,提高区域内县级的分成比例。

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,努力满足区域内贫困农户发展生产的资金需求。多方面拓宽发展融资渠道,积极支持和引导区域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,尽快消除区域内金融机构空白乡镇。鼓励和支持区域内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、增量奖励等政策在该区域的落实。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助范围,鼓励地方建立健全小额保险保费补贴扶贫机制,提高小额保险覆盖面。

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县倾斜,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,支持区域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,重点支持旅游、现代农业、能源、生物医药、现代物流和具备资源优势、有市场需求的矿产资源深加工工业的发展,在项目审批核准、投资、用地、信贷等方面给予政策倾斜。加大对开发区、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 and 新兴产业。建立产业转出地与产业承接地利益共享机制,制定优惠政策措施,促进产业转移。对矿电联

营、技术先进的清洁载能工业制定出台优惠政策。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

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、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,简化审批手续,保障交通等区域发展重点工程建设用地和易地扶贫搬迁、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区域内倾斜。在有条件的地区探索开展未利用地开发利用试点。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,稳步扩大农村土地承包经营权登记试点,深化集体林权制度改革,加快配套改革进程,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、水生生态保护与修复、野生动植物保护及自然保护区建设、湿地保护与恢复等重

点生态工程。积极探索对贫困村具有水土保持等生态效益的生态林纳入森林生态效益基金补偿范围。通过市场机制引导企业进行生态补偿。在充分考虑受电地区资源条件和承受能力的前提下,按照东部支援西部的原则,合理调整外送电价水平。对符合条件的大用户,按照国家有关规定,开展直购电试点工作。探索建立水电资源开发长效补偿机制,通过地方依法参股、留存电量等多种方式支持水电资源就地转化以及生态环境恢复保护和农村扶贫开发。依法建立完善价格调节基金制度,增强政府价格宏观调控能力。矿产资源开发企业预提矿山环境恢复治理保证金,用于后期环境整治。

第五节 帮扶政策

加大中央和国家机关、国有企业、军队系统等单位对区域内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。云南省党政机关和企事业单位对该区域的定点扶贫要帮扶到乡,工作到村。各定点扶贫单位要制定明确的帮扶规划,确定帮扶目标,落实帮扶责任、资金和措施,鼓励资源开发企业加大对当地帮扶力度。

东部对口帮扶省市在产业发展、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该区域的工作力度,积极参与扶贫攻坚,探索共建产业园的双赢帮扶模式。云南省要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,构建滇西边境片区扶贫志愿者服务网络。加强国际交流合作。

第六节 人才政策

加大中央和国家机关、中央企业、东部地区与该区域干部双向挂职、任职交流工作力度。中央和省级定点扶贫有关单位与该区域进行人才双向交流,定期选派干部挂职锻炼,开展相关培训。国家“西部之光”、“博士服务团”等人才和引智项目向区域内倾斜。支持建立区域内县(市、区)人才交流互动机制,通过党政干部、专业技术人才双向交流促进一体化发展。以提升公共服务水平、改善民生为着力点,推动“边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划”的实施,有计划地为该区域输送和培养科教文卫等领域急需紧缺人才。加强对少数民族干部人才培养的支持力度。

支持该区域进一步优化人才发展环境,健全引进、培养、使用人才的激励机制。依托“高素质教员人才培养工程”、“全民健康卫生人才保障工程”、“专业技术人才知识更新工程”等国家重大人才工程,支持区域内各类人才队伍建设。根据国家规定,逐步提高机关事业单位职工工资水平,落实艰苦边远地区津贴动态调整机制。加强政府人才服务机构建设,加大干部培训力度。

第七节 扶持重点群体

加大对孤儿、残疾儿童、受艾滋病影响儿童等特殊困难群体的

保障力度。关心农村留守儿童。有条件的地方可发放高龄老人生活补贴和家庭经济困难的老年人养老服务补贴。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。对参加新型农村和城镇居民社会养老保险的重度残疾人,地方政府按规定为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。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,鼓励有条件的地方探索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。积极实施残疾人综合服务项目,推进无障碍设施建设。

第八节 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。重点政策和项目实施前,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。云南省人民政府对本规划实施负总责,建立规划实施领导小组,切实抓好组织实施,推进区域一体化发展。区域内各市(州)、县(市、区)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。教育部是滇西边境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,密切与云南省和中央相关部委的联系沟通,共同抓好教育扶贫示范区建设。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。云南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。

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。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)的

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,对地方政府和有关部门开展绩效考核。省级组织、扶贫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

云南省扶贫开发领导小组和区域内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项目按有关程序审批,实施规划在中期调整时一并纳入本规划。

第三节 监测评估

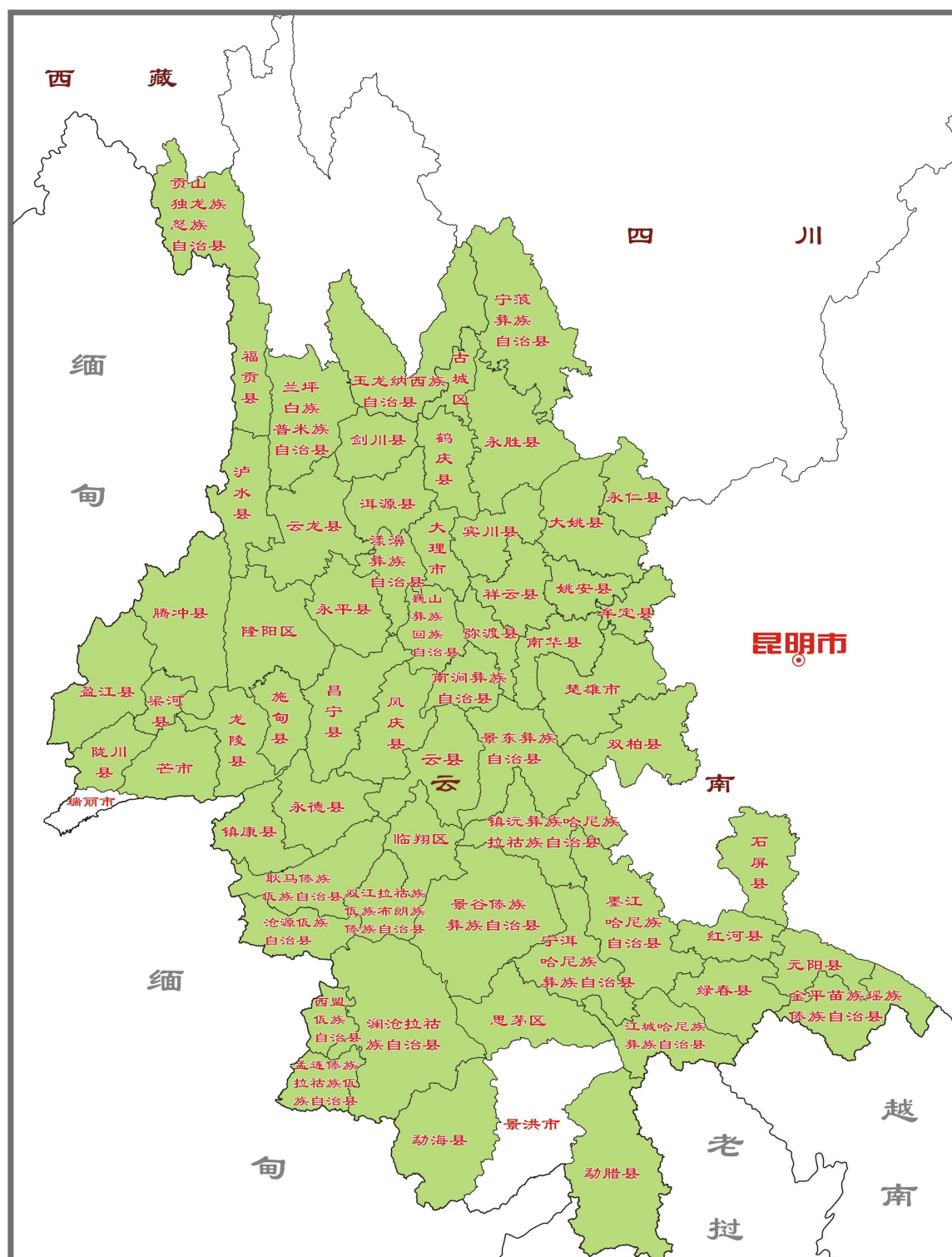
建立规划监测信息系统,开展规划实施监测。监测结果用作规划中期调整和绩效考核的依据。

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 滇西边境片区规划区域范围

省	市(州)	县(市、区)
云南省	保山市	隆阳区、施甸县、龙陵县、昌宁县、腾冲县
	丽江市	玉龙纳西族自治县、永胜县、宁蒗彝族自治县, 古城区
	普洱市	宁洱哈尼族彝族自治县、墨江哈尼族自治县、景东彝族自治县、景谷傣族彝族自治县、镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县、江城哈尼族彝族自治县、孟连傣族拉祜族佤族自治县、澜沧拉祜族自治县、西盟佤族自治县, 思茅区
	临沧市	临翔区、凤庆县、云县、永德县、镇康县、双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县、耿马傣族佤族自治县、沧源佤族自治县
	楚雄彝族自治州	双柏县、牟定县、南华县、姚安县、大姚县、永仁县, 楚雄市
	红河哈尼族彝族自治州	石屏县、元阳县、红河县、金平苗族瑶族傣族自治县、绿春县
	西双版纳傣族自治州	勐海县、勐腊县
	大理白族自治州	漾濞彝族自治县、祥云县、宾川县、弥渡县、南涧彝族自治县、巍山彝族回族自治县、永平县、云龙县、洱源县、剑川县、鹤庆县, 大理市
	德宏傣族景颇族自治州	芒市、梁河县、盈江县、陇川县
	怒江傈僳族自治州	泸水县、福贡县、贡山独龙族怒族自治县、兰坪白族普米族自治县

附图 滇西边境片区规划区域行政区划图



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

2012 年 11 月 19 日印发
