

附件：

# 乌蒙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  
二〇一二年二月

# 目 录

序 言 .....	8
<b>第一章 基本情况 .....</b>	<b>9</b>
第一节 规划范围 .....	9
第二节 自然条件 .....	9
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 .....	12
第六节 重大意义 .....	13
<b>第二章 总体要求 .....</b>	<b>13</b>
第一节 指导思想 .....	13
第二节 基本原则 .....	14
第三节 战略定位 .....	14
第四节 发展目标 .....	15
<b>第三章 空间布局 .....</b>	<b>17</b>
第一节 功能分区 .....	17
第二节 空间结构 .....	17
第三节 城镇布局 .....	19

<b>第四章 基础设施建设</b>	20
第一节 交通	20
第二节 水利	22
第三节 能源	23
第四节 通信和信息化	24
第五节 城镇基础设施	24
<b>第五章 产业发展</b>	25
第一节 农业	25
第二节 工业	26
第三节 旅游业与民族文化产业	27
第四节 现代服务业	29
第五节 县域经济与产业扶贫	30
<b>第六章 改善农村基本生产生活条件</b>	31
第一节 改善农业生产条件	31
第二节 改善人居环境	32
第三节 小城镇与村庄建设	33
<b>第七章 就业与农村人力资源开发</b>	34
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
<b>第八章 社会事业发展与公共服务</b>	38
第一节 教育	38

第二节	医疗卫生	39
第三节	人口和计划生育	41
第四节	科技文化体育	42
第五节	社会保障与社会服务	43
第六节	社会管理创新	44
<b>第九章</b>	<b>生态建设和环境保护</b>	<b>45</b>
第一节	重要生态功能区	45
第二节	生态保护与建设	46
第三节	环境保护	48
第四节	防灾减灾与应对气候变化	49
<b>第十章</b>	<b>改革创新</b>	<b>49</b>
第一节	深化体制改革	49
第二节	扶贫机制创新	51
第三节	统筹发展机制创新	51
<b>第十一章</b>	<b>政策支持</b>	<b>52</b>
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	生态与资源补偿政策	56
第五节	帮扶政策	57
第六节	扶持重点群体	58

第七节 重大政策和项目贫困影响评估 .....	58
<b>第十二章 组织实施 .....</b>	<b>59</b>
第一节 组织协调 .....	59
第二节 规划管理 .....	60
第三节 监测评估 .....	60
<b>附图 乌蒙山片区行政区划图 .....</b>	<b>61</b>

# 序 言

乌蒙山集中连片特殊困难地区(以下简称“乌蒙山片区”)跨四川、贵州、云南三省,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)和《关于下发集中连片特殊困难地区分县名单的通知》(国开发〔2011〕7号)等相关重要文件精神,结合乌蒙山片区实际,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”基本思路,明确了乌蒙山片区区域发展与扶贫攻坚的总体要求、空间布局、重点任务和政策措施,是指导片区区域发展和扶贫攻坚的重要文件。

本规划规划期为 2011-2020 年。

## 第一章 基本情况

### 第一节 规划范围

本规划区域范围包括四川、贵州、云南三省毗邻地区的 38 个县(市、区),其中四川省 13 个县、贵州省 10 个县(市、区)、云南省 15 个县(市、区)。国土总面积为 10.7 万平方公里。2010 年末,总人口 2292.0 万人,乡村人口 2005.1 万人,少数民族人口占总人口 20.5%。

专栏 1 乌蒙山片区行政区域范围		
省	市(州)	县(市、区)
四川省 (13 个)	泸州市	叙永县、古蔺县
	乐山市	沐川县、马边彝族自治县
	凉山彝族自治州	普格县、布拖县、金阳县、昭觉县、喜德县、越西县、美姑县、雷波县
	宜宾市	屏山县
贵州省 (10 个)	遵义市	桐梓县、习水县、赤水市
	毕节市	七星关区、大方县、黔西县、织金县、纳雍县、威宁彝族回族苗族自治县(含六盘水市钟山区大湾镇)、赫章县
云南省 (15 个)	昆明市	禄劝彝族苗族自治县、寻甸回族彝族自治县
	曲靖市	会泽县、宣威市
	昭通市	昭阳区、鲁甸县、巧家县、盐津县、大关县、永善县、绥江县、镇雄县、彝良县、威信县
	楚雄彝族自治州	武定县

### 第二节 自然条件

乌蒙山片区位于云贵高原与四川盆地结合部,山高谷深,地势

陡峻,为典型的高原山地构造地形,属亚热带、暖温带高原季风气候,降水时空分布不均。境内河流纵横,地跨长江、珠江两大流域,金沙江、岷江、赤水河、乌江等长江水系发达;南盘江、北盘江注入西江,是珠江上游重要河流。水能资源蕴藏量巨大,煤、磷、铝、锰、铁、铅、锌、硫等矿产资源富集。生物物种丰富,植被类型多样,森林覆盖率 38.1%,是长江、珠江上游重要生态保护区。

### 第三节 经济社会发展

2010 年地区生产总值和地方财政一般预算收入分别为 1649.2 亿元和 107.1 亿元,与 2001 年相比分别增长 4.1 倍和 5.6 倍;一、二、三产业比例由 2001 年的 40 : 30 : 30 调整为 2010 年的 24 : 42 : 34; 2010 年城镇和农村居民收入分别为 12939 元和 3248 元,与 2001 年相比分别增长 3.1 倍和 2.7 倍;城镇化率由 2001 年的 12% 增长到 2010 年的 24%。基础设施条件明显改善,内昆铁路和厦蓉、杭瑞、渝昆等高等级公路,金沙江、赤水河等内河航道以及昭通机场,为构筑片区立体交通网络奠定了一定基础。

义务教育取得明显进步,适龄儿童入学率从 2001 年的 83.1% 上升到 2010 年的 95.8%。青壮年文盲率从 2001 年的 3.8% 下降到 2010 年的 1.7%。卫生医疗条件逐步改善,所有乡镇建立了卫生院,65% 的村建立了村级卫生室,新型农村合作医疗参合率达 88.4%。新型农村养老保险逐步推广,农村共有 224.4 万人享受低保。

片区内居住着彝族、回族、苗族等少数民族,是我国主要的彝族聚集区。民俗风情浓郁,民族文化源远流长,各民族和睦相处。



拥有彝族“火把节”、“撮泰吉”、苗族“滚山珠”等国家非物质文化遗产。少数民族服饰制作等民间工艺丰富。

#### 第四节 贫困状况与特殊困难

人口资源环境矛盾突出,贫困程度深。生态环境脆弱,人均耕地少,适农适牧土地产出低。干旱、洪涝、风雹、凝冻、低温冷害、滑坡、泥石流等自然灾害频发。石漠化面积占国土面积 16%,25 度以上坡耕地占耕地总面积比重大。水土流失严重,土壤极其瘠薄,人口增长较快,人地矛盾尖锐。1274 元扶贫标准以下农村人口有 259.4 万人,贫困发生率高达 12.9%,比全国高出 10.1 个百分点,比西部地区高出 6.8 个百分点。片区 38 个县(市、区)中有 32 个国家扶贫开发工作重点县,6 个省重点县。贫困群众住房困难突出,茅草房、石板房比例高。

经济发展滞后,社会发育程度低。2010 年,人均地区生产总值和人均地方一般财政预算收入分别为 7195 元和 467 元,仅相当于全国平均水平的 24.2% 和 7.5%;城镇居民年人均可支配收入和农村居民年人均纯收入分别为 12939 元和 3248 元,仅相当于全国平均水平的 67.7% 和 54.9%。城镇化率 24%,不到全国平均水平的一半。群众生育观念落后,出生缺陷多发。人均受教育年限比全国平均水平低 2 年左右,相当部分群众市场意识淡薄,生产经营方式落后。人畜混居现象严重,艾滋病问题突出,地方病严重,社会发育程度相对不足。

基础设施薄弱,基本公共服务不足。片区内交通主干道网络尚未形成,道路等级低,47.4% 的县城不通二级公路、15.1% 的乡

镇不通沥青(水泥)路、76.8%的行政村不通沥青(水泥)路、31.3%的行政村不通公路。38%的行政村未完成农网改造,9%的自然村不通电。水利设施薄弱,资源性缺水、工程性缺水问题突出,基本农田有效灌溉面积仅为37.2%,存在饮水困难的农户比例高达32%。师资力量不足,教育设施落后。医疗卫生条件差,妇幼保健力量弱。人均教育、卫生支出仅相当于全国平均水平的52%。科技服务推广体系不完善,农业科技成果转化和应用水平低。

产业发展滞后,市场体系不完善。资源优势没有转化为产业优势,缺乏大的产业支撑,县域经济薄弱。与农民增收直接相关的种养业规模小、发展慢、效益差、组织化程度低,缺乏有带动能力的龙头企业和基地。加工制造业和第三产业发展落后。市场主体发育不足,区域综合市场、县级中心市场、乡镇集贸市场和农村零售网点不完善,市场体系不健全。仓储、包装、运输等市场基础设施落后,物流成本高。市场环境和交易条件差,市场管理与服务水平低。

### 第五节 发展机遇

一是党中央、国务院对深入推进西部大开发、加大扶贫开发力度和加快民族地区发展高度重视并做出了一系列战略部署,为加快片区发展提供了根本保证。二是国家支持云南加快建设面向西南开放重要桥头堡、进一步支持贵州经济社会又好又快发展、支持四川开展大小凉山等深度贫困地区综合扶贫开发,为增强片区自我发展能力创造了条件。三是成渝经济区、黔中经济区、滇中经济区与攀西战略资源创新开发试验区为带动片区发展提供了良好的周边环境。四是国家重要能源基地项目建设为片区优化产业结

构、增强区域竞争力注入了强劲动力。五是毕节试验区探索的开发扶贫与生态建设、人口控制相结合的路子,为片区科学发展提供了经验。

## **第六节 重大意义**

加快乌蒙山片区区域发展,加大扶贫攻坚力度,有利于保障和改善民生,促进贫困人口加快脱贫致富;有利于发挥区位优势,提升自我发展能力;有利于加快民族地区发展,促进民族团结进步、社会和谐;有利于促进人口、资源、环境协调发展,构筑长江上游重要生态安全屏障;有利于建设我国面向西南开放重要通道,进一步形成全方位对外开放格局。对实现国家总体发展战略和全面建设小康社会的奋斗目标具有十分重要的意义。

## **第二章 总体要求**

### **第一节 指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,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,深化改革、扩大开放,着力加强基础设施建设,改善区域发展条件;着力发展特色优势产业,培育新的经济增长点;着力加快社会事业发展,推进基本公共服务均等化;着力加强人力资源开发,增强贫困人口自我发展能力;着力加强人口控制、生态建设与环境保护、节约利用资源与严格保护耕地,努力实现人口、经济、社会、资源、环境相互协调的可持续发展。

## 第二节 基本原则

坚持扶贫开发、生态建设与人口控制相结合。以扶贫攻坚为抓手,以节约集约利用资源为基础,以生态建设为保障,统筹片区协调发展。

坚持加快发展与转变经济发展方式相结合。在加快推动区域发展与扶贫开发过程中转变经济发展方式,实现又好又快发展。

坚持经济发展与社会进步相协调。把提高群众收入和自我发展能力作为出发点和落脚点,在加快经济发展的同时,控制人口较快增长,统筹解决人口问题,努力改善民生,促进社会进步和民族团结,实现经济社会协调发展。

坚持国家扶持与自力更生相结合。在充分发挥市场机制作用的基础上,加大国家扶持力度,进一步激发片区干部群众自力更生、奋发图强的内生动力。

## 第三节 战略定位

**扶贫、生态与人口统筹发展创新区。**发挥毕节试验区的引领作用。落实计划生育基本国策,控制人口较快增长,开展教育扶贫创新,提高人口素质。统筹资源开发、环境保护与生态建设,发展特色优势产业,探索以扶贫开发为中心,人口与生态、经济与社会相互协调的可持续发展路子。

**国家重要能源基地。**坚持保护生态环境,以发展水电为主体,有序开发煤炭资源和建设坑口电站,加强区内能源保障,完善外送通道,建成保障我国能源供应的重要基地。

**面向西南开放的重要通道。**充分发挥区位优势,加快综合交

通运输体系建设,促进现代物流发展,构建对内连接成渝、滇中、黔中经济区及攀西战略资源创新开发试验区,对外通达东南亚、南亚的重要通道。

**民族团结进步示范区。**坚持扶贫攻坚与落实党的政策相结合,以各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展为主题,加强民族地区教育、卫生、文化和社会建设,集中力量解决突出民生问题,增强自我发展能力,广泛开展文明进步创建活动,促进各民族共享改革发展成果。

**长江上游重要生态安全屏障。**继续实施长江流域防护林、天然林资源保护、退耕还林还草、石漠化治理及水生生物资源养护等重点工程,提高森林覆盖率,保护生物多样性和濒危物种,逐步建立生态补偿机制,促进人与自然和谐相处,建成长江上游重要生态安全屏障。

#### **第四节 发展目标**

到 2015 年,贫困人口数量减半,初步形成有利于扶贫、生态与人口统筹发展的运行机制与体制。交通、水利等基础设施明显改善,能源、山地特色农业及重化工加快发展,人口较快增长得到有效控制,艾滋病防治取得突出成效,基本公共服务水平明显提高,生存条件和生活水平显著改善,生态建设和环境保护取得明显成效。

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。产业体系基本形成,城镇居民人均可支配收入大幅提高,农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平;基础设施日趋完善,城乡基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平;



人口与生态协调发展、资源开发与环境保护良性循环、经济发展与社会进步相互促进的可持续发展格局基本形成。民族团结进一步巩固,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2 主要发展指标					
	指标	2010年	“十二五”	“十三五”	属性
1	人口自然增长率	7.3‰	<7‰	<6‰	期末数 约束性
2	地区生产总值年均增长率	14.8%	>13%	>14%	预期性
3	人均教育、卫生、社保和就业三项支出相当于全国平均水平	52%	70%	90%	期末数 预期性
4	城镇化率	24%	>29%	>35%	期末数 预期性
5	城镇居民人均可支配收入年均增长率	12%	>11%	高于全国 平均增幅	预期性
6	农村居民人均纯收入年均增长率	14%	>14%	高于全国 平均增幅	预期性
7	九年义务教育巩固率	80%	>85%	>95%	期末数 约束性
8	高中阶段教育毛入学率	40.4%	>68%	>82%	期末数 预期性
9	婴儿死亡率	11.7‰	<11‰	<10‰	期末数 约束性
10	万元地区生产总值能耗	2.6吨 标准煤	≤1.9吨 标准煤	≤1.4吨 标准煤	期末数 预期性
11	万元工业增加值用水量	119.5 立方米	≤81 立方米	≤64.5 立方米	期末数 预期性
12	森林覆盖率	38%	>40%	>43%	期末数 预期性
13	解决农村安全饮水农户比例	52%	>85%	全面解决	期末数 预期性
14	通沥青(水泥)路行政村率	23%	>56%	>97%	期末数 预期性
15	自然村通路率	38%	>85%	>98%	期末数 预期性

16	自然村通电率	91%	>95%	100%	期末数 预期性
----	--------	-----	------	------	------------

### 第三章 空间布局

#### 第一节 功能分区

依据整体保护、点状发展的原则,乌蒙山片区划分为三个区。

**重点发展区。**主要包括地市级城市、县城以及金沙江等干流水能开发和重点项目区,约占区域总面积的4%。要充分利用城镇空间和产业基础条件,适度集中人口、集聚产业,培育壮大区域经济增长极,积极推进工业化、城镇化,着力提高综合承载能力。

**农业生态区。**约占区域总面积的28%。以种养殖业和村寨居住区为主,积极调整农业结构,大力发展特色农业。加强农业生态建设,改善农村生产和生活环境。

**生态保护区。**主要包括森林、高山草场和各级各类禁止开发的自然文化保护区域等,约占区域总面积的68%。以生态建设和环境保护为主,除适当发展生态旅游、种养殖业和必要的科学实验外,限制其他生产建设活动。结合生态建设和扶贫开发,人口适当易地安置。

#### 第二节 空间结构

**主体空间结构。**依托铁路、高速公路、航空、水运等通道建设,发挥中心城市辐射带动作用,加强与成渝经济区、黔中经济区、滇中经济区、攀西战略资源创新开发试验区以及重庆、成都、贵阳、昆

明等重要城市的联系,构建“两中心四走廊”经济发展格局,形成区域联系紧密、产业特色突出、资源优势互补、发展要素集聚的主体空间结构。

专栏3 “两中心四走廊”空间结构
<p><b>“两中心”:</b>昭通、毕节两个中心城市。</p>
<p><b>“四走廊”:</b>  <b>金沙江沿江经济走廊。</b>以金沙江干流和沿江公路为依托,重点开发水能资源,发展干热河谷特色农业和库区旅游业。  <b>成渝经济区-昭通-昆明经济走廊。</b>以内昆铁路、G85高速公路和213国道为依托,重点发展清洁能源、石油化工和现代物流业。  <b>成渝经济区-毕节-贵阳经济走廊。</b>以隆黄铁路、厦蓉高速为依托,重点发展煤磷化工、煤电、新材料和特色农业。  <b>攀西试验区-昭通-毕节-黔中经济区(六盘水)经济走廊。</b>以攀枝花-遵义铁路为依托,积极推进攀西-六盘水资源综合利用,重点发展煤电、煤化工、矿产资源深加工。</p>

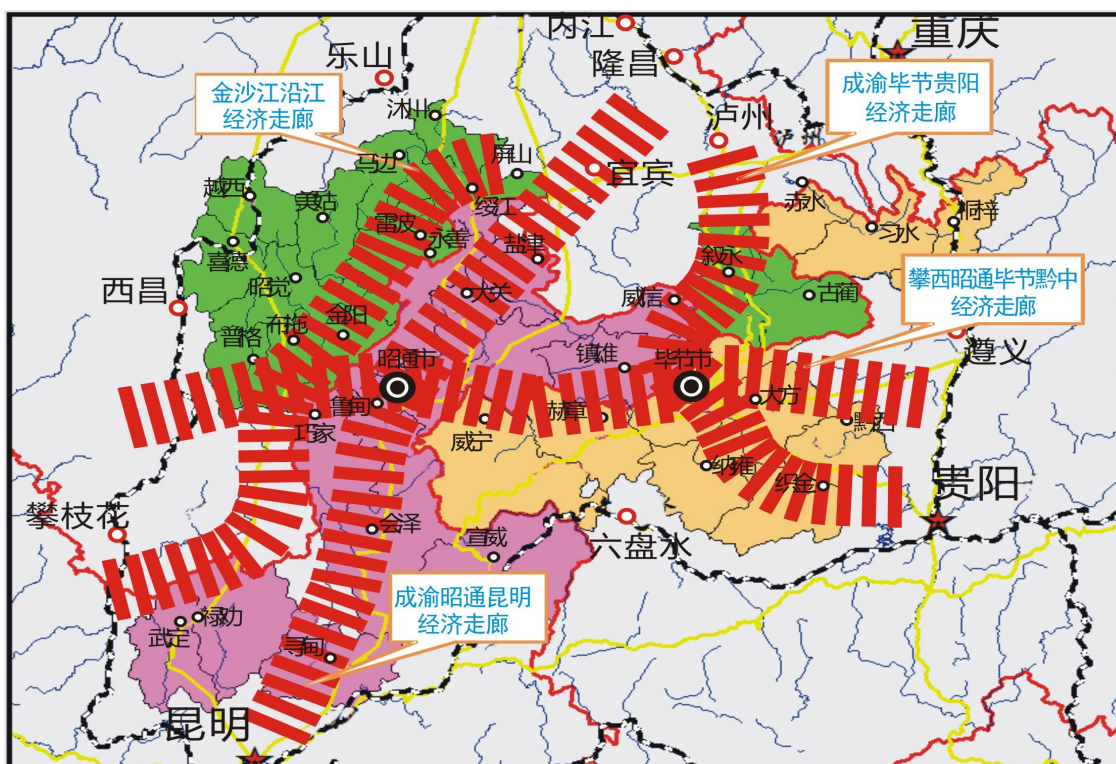


图1 “两中心四走廊”空间结构示意图



毕节试验区。深化“开发扶贫、生态建设、人口控制”三大主题,以开发人力资源为重点,坚持改善民生与经济发展相结合,扶贫开发与生态建设相结合,推进国土资源管理制度配套改革试点,推动试验区从资源大区向经济强区转变、从石漠化严重地区向生态环境优美地区转变、从人口大区向人力资源大区转变、从欠开放地区向全方位开放地区转变,推进毕节试验区跨越发展。

大小凉山扶贫开发及艾滋病综合防治试验区。以“彝家新寨”为载体,以基础设施、产业发展、民生改善和公共服务配套为支撑,加大投入,综合治理贫困和艾滋病问题,促进民族团结进步,实现大小凉山经济社会全面发展。

### 第三节 城镇布局

中心城市。重点建设昭通、毕节两个中心城市,推进昭阳-鲁甸、七星关-大方一体化发展,拓展城市空间,优化城市功能,带动人口与产业集聚,发展特色优势产业,发挥辐射带动作用。

#### 专栏4 中心城市

**昭通市(包括昭阳、鲁甸)**。地处乌蒙山片区中心,是成渝经济区-昭通-昆明经济走廊和攀西试验区-昭通-毕节-黔中经济区(六盘水)经济走廊的重要节点城市。承担成渝经济区、滇中经济区和攀西战略资源创新开发试验区的辐射和对接功能,建成区域性重要交通枢纽、商贸物流中心和产业集聚中心。

**毕节市(包括七星关、大方)**。地处乌蒙山腹地,是成渝经济区-毕节-贵阳经济走廊和攀西试验区-昭通-毕节-黔中经济区(六盘水)经济走廊的重要节点城市。承担成渝经济区、黔中经济区的辐射和对接功能,建成区域性重要交通枢纽、商贸物流中心和产业集聚中心。

重点城镇。加强基础设施建设,发展县域经济,完善城镇功

能,提高重点城镇人口和发展要素集聚能力。推进城乡统筹发展和基本公共服务均等化,扩大就业渠道,带动当地群众增加收入,改善生活条件。

## 第四章 基础设施建设

坚持统筹规划、协调推进、合理布局、适度超前的原则,突出重点区域和关键节点,构建功能完善、安全高效的现代化基础设施体系,为片区扶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。**加快建设一批重大铁路、公路、机场、航运项目,推动昭通、毕节等综合交通枢纽建设,构建和完善“四纵两横”综合交通网络,形成北联成渝经济区、南达滇中经济区、东引黔中经济区、西接攀西战略资源创新开发试验区的中国面向西南开放的大通道。

#### 专栏5 “四纵两横”交通主通道

**四纵:**

1. **内江-毕节-黄桶通道。**规划建设隆昌至黄桶铁路,建设 G56 高速公路毕节至曲靖段。
2. **内江-昭通-昆明通道。**规划研究渝昆铁路宜宾经昭通至昆明段,建设 G85 高速公路宜宾经昭通至寻甸段。
3. **宜宾-金阳-攀枝花通道。**规划研究宜宾至攀枝花铁路,金沙江梯级航运配套建设。
4. **雅安-越西-攀枝花通道。**规划建设成昆铁路扩能喜德至越西段、永仁至广通段,续建雅攀高速公路。

两横：

1. 乐山-叙永-贵阳通道。加快建设成贵客运专线乐山至贵阳段、成贵高速公路泸州至贵阳段。

2. 攀枝花-昭通-毕节-遵义通道。规划建设昭丽攀铁路昭通经毕节至遵义段。

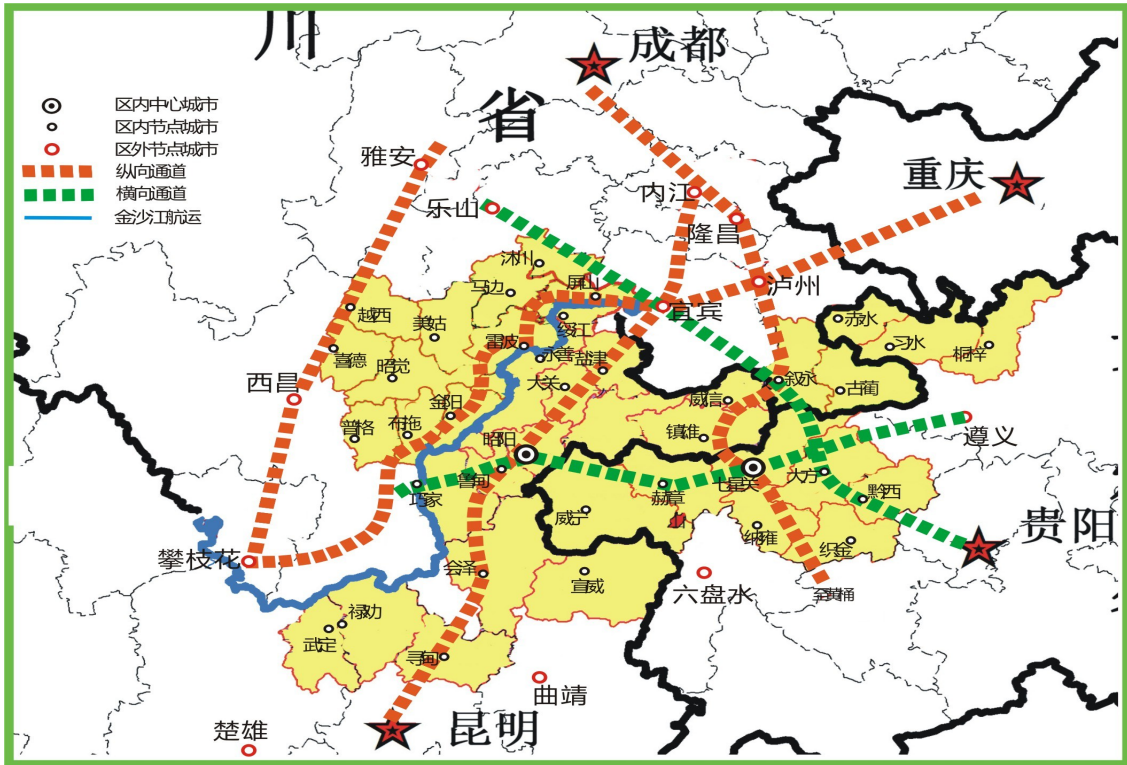


图2 交通主通道示意图

区域内交通网络。着力打通交通瓶颈,加快国省干线公路升级改造,促进片区内交通联系,打通省、县际断头路,完善区域连通网络,实现区内县(市、区)通二级及以上公路,全面提升重点交通网络的运载能力。加快区域内机场规划建设。统筹各种运输方式的发展,实现无缝衔接,逐步实现交通一体化。

#### 专栏6 区内交通网建设

**铁路。**依托通道建设,逐步完善区域内铁路网络。

**公路。**加快贵阳-织金-纳雍-六盘水市-宣威,清镇-织金-纳雍-毕节-生机,仁怀-习水-赤水,习水-德江,桐梓-遵义,大方-毕节-纳雍-六盘水,合江-叙永、古蔺-叙永赤水河、屏山新发-向家坝、龙华-商州、纳雍-赫章、黄花坪-大方-织金-织金文家桥、金沙寒婆岭-金沙-黔西-织金、黔西六广河-黔西-大方、务川茅天-桐梓松坎、赤水磨刀溪-习水、镇雄-以古-牛场、格勒-皎平渡-大松树、江底-钢厂-嵩明段、杉木箐-宣威段、易隆-寻甸-金源-倘甸、盐津-柿子、白坳林-威信、毛坪-牛场、河口-墨翰、威信-双河等干线公路改造。

**机场。**新建毕节机场,迁建昭通机场,规划建设通用机场。

**航运。**加快金沙江、赤水河航运建设工程,向家坝水库梯级航道建设,发展溪洛渡、白鹤滩、乌东德及乌江渡等库区航运,推进屏山、雷波、赤水、黄龙溪等港口码头建设。

## 第二节 水利

合理开发利用水资源。优化水资源配置,着力构建供水保障体系和防洪减灾体系。加快建设一批骨干水利工程,解决工程性缺水问题,充分发挥水资源的灌溉、城乡供水、发电、航运综合效益。加快现有灌区续建配套和新灌区建设,加强病险水库除险加固和中小河流治理,兴利除害。统筹生活、生产和生态用水,全面解决农村饮水安全问题。大力发展低耗水、高产出的节水型农业与清洁、循环、高效节水产业,推进水资源有偿利用和水价改革,提高水资源利用效率。

### 专栏7 重点水利工程

**重点水库。**米市、龙官桥、岔河、铜灌口、保丰、新桥、红石岩、月亮湾、小海子、真金万、三龙滩、迤北等水库。

**江河治理。**实施金沙江、岷江、乌江、大渡河、牛栏江、横江、北盘江、小江、赤水河、永宁河等江河治理工程。

**骨干水源工程。**迤车迤北、乐业马厂、马路八道等重点骨干水源工程,金沙江、岷江等提水工程。

**灌区建设。**白沙河、倒流河、中都河、幸福堰、金黔、威西、红旗、渔洞、云养、草海、蒿枝坝、虹桥等大中型灌区续建配套与节水改造。

**防洪工程。**建设 38 个片区县城及 375 个重点乡镇防洪工程建设。

**饮水安全。**解决 872.5 万农村居民和农村学校师生饮水安全问题。

**加强水资源保护。**科学划定水资源保护区,加强水源地保护,开展水源地安全保障达标建设。加强地下水监测及地下水开采管理。加大水污染治理力度,严格工业及城市废水达标排放,加强污水处理设施建设,加强水功能区和入河排污口监督管理,实施水环境动态监测。加强水源涵养地和流域生态保护,逐步恢复水生生态系统功能,确保水环境安全。

### 第三节 能源

**能源供应能力建设。**优先发展水电,优化发展煤电,适度发展天然气发电。在开展资源调查的基础上,积极开发利用风能、太阳能、生物质能、煤层气(煤矿瓦斯)、页岩气等清洁能源和可再生能源。加快水电基地和流域水电集群建设,推进煤炭基地建设和煤资源综合利用,提高能源保障能力和资源转化利用率。

**能源输配网络建设。**加强骨干电网建设,提高网际省际交换能力,构筑跨区域电力交换枢纽。推进城乡电网一体化,提高输电能力和供电质量,加快电网智能化建设,提高电网应对自然灾害和保障经济发展能力,构建覆盖区域的输配电体系。加快推进跨省、跨区油气管道建设,提高油气保障能力,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。**全面推进农村电网改造升级和无电地区

电力通达,实现户户通电。大力发展农村清洁能源,科学推广农村户用沼气、太阳能、节能灶,提高农村能源保障水平。



## 专栏8 能源建设项目

**电力建设。**重点建设溪洛渡、向家坝、白鹤滩、乌东德大型水电站。建设马边官帽舟、越西漫滩、雷波莫红乡坪头、威宁牛栏江象鼻岭、格闹河、拖洛河，昭通黄角树、万年桥，会泽大岩洞，宣威万口、武定勐果河等水电站。建设织金、金沙、黔西、大方、镇雄、威信、宣威等火电厂。

**煤炭开发。**叙永、镇雄矿区的煤炭、煤层气、页岩气开发，建设文家坝、塘房、观音山、先锋、来宾等煤矿。

**新能源建设。**开发凉山、毕节、昭通地区风电资源，以及威宁、巧家、鲁甸、昭阳等地区太阳能资源。

**重点油气储备与管道工程。**建设叙永成品油库和4个天然气站，昭通、毕节成品油库。建设屏山新县城天然气管道工程及配气站；宁夏中卫-贵阳天然气管道四川、贵州段，中缅天然气、石油管道楚雄至攀枝花至西昌支线管道，贵阳-泸州-内江-成都成品油管道，遵义-黔西-七星关-威宁，安顺-织金-纳雍油气管道；缅气入滇楚雄-昆明-曲靖-昭通段天然气管道及母站、输配站；楚雄-昆明-曲靖-昭通成品油管道；水富-鲁甸天然气管道。

**农村能源工程。**沼气池119万口；节能灶106万个；太阳能热水器163万个。

## 第四节 通信和信息化

积极建设光纤通信、移动通信、微波通信、卫星通信相结合的现代通信体系。推进城市光纤接入，推动光纤到社区、达乡镇、通行政村。加快新一代移动通信网、宽带通信网建设。积极推进“三网融合”，加快推进发展物联网应用。加速实现无线通信信号全覆盖，消除交通沿线、旅游景区和自然村通信盲区。增强应对突发性事件的应急通信能力。加快空白乡镇邮政局（所）建设，实现农村和边远地区邮政服务全覆盖。

## 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网络，积极发展城镇公共交通体系。加强中小城市、重点城镇供排水、供气、道路等公用设施建设。开展城镇环境综合整治，加大城镇污水

处理、垃圾无害化处理设施建设力度。加强园林绿化,不断提高中心城市及重点城镇的综合质量。坚持建管并举,积极提高城镇管理水平,营造宜居环境。

## 第五章 产业发展

坚持市场导向,依托资源优势,发展特色支柱产业,因地制宜承接产业转移,促进产业园区集约发展,调整优化产业结构,发展循环经济,形成具有区域特色的产业体系,加快片区经济发展。

### 第一节 农业

**山地特色农业。**立足现有产业基础,重点发展绿色有机食品,建设酿酒专用粮、优质烤烟、中药材、山地马铃薯、蔬菜、竹林、油茶、茶叶、核桃、花椒、辣椒、苦荞、苹果、脐橙、生态畜牧业等区域性特色农业基地,推进设施农业建设,促进规模化、标准化、产业化发展。

**农业科技服务。**完善良种繁育、动植物疫病防控、科技推广、农产品质量监管和检验检测、产品信息溯源、信息服务等体系。强化科技服务,促进新品种和农业实用适用技术推广,引导标准化种养,扩大农机普及率,提高科技贡献率。

**农产品流通体系。**合理布局,逐步完善农产品产地批发市场、区域集散中心、城市批发市场体系,配套仓储、物流和冷链设施。大力推进农超、农社、农餐对接,在城市社区设立直销店、连锁店,



积极推进网上推介、洽谈和交易,加大农产品营销力度。积极引进现代物流企业,加快建设低成本、高效率的农产品储运体系。

**农民专业合作社。**培育农民专业合作社和协会,壮大农村生产经营主体,实现小生产与大市场的有效连接,提高农民生产组织能力、管理能力和抗风险能力。积极推进农村中介组织发展,培育农村能人、专业户,发展订单农业,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。

## 第二节 工业

**农林产品加工业。**进一步提高粮食酿造等既有优势产业的产能和质量,深入挖掘品牌优势,促进产业集聚和产品结构升级,不断扩大市场占有率。发展壮大特色畜禽、特色干果、小杂粮、茶叶、中药材、林竹、烟叶、竹荪等农林产品加工业,培育形成新的市场品牌。

**矿产资源开发与深加工。**有序开发利用煤炭、铝土、锰、硫铁、稀土、磷等资源。按照清洁生产要求,开展褐煤高效综合利用,适度发展煤炭深加工产业,着力发展磷化工产业,在区域内集中布局大型煤磷硫化工循环经济基地。加强地质勘查工作,推动能源与矿产资源的整合发展,延伸有色金属产业链条,发展深加工。

**生物医药。**挖掘地方特色生物资源、民族医药资源,引进高新技术和现代制药企业,培育发展天麻、半夏、党参、滇红花、杜仲、草

乌、重楼等优势中药材加工产业,壮大现代生物制药产业。整合现有医药产业资源,加快新产品研发,提高产品精深加工能力,形成以天然药物为主体、生物制药和生物化学合成药协同发展的产业格局。

**因地制宜承接产业转移。**重点承接东部地区和周边省会城市劳动密集型产业、资源深加工型产业和装备制造业及配套产业转移。把承接产业转移与调整自身产业结构结合起来,促进产业转型升级,提升市场竞争力。

**促进产业集聚发展。**统筹规划产业园区建设,合理确定产业定位和发展方向,打造产业集群,延伸产业链条,提高产业集聚效益。鼓励与东部地区共建产业园区,积极引进优秀管理人才和先进管理经验。提高园区配套水平和服务能力。支持有条件的产业园区扩区升位,支持符合条件的省级开发区申请升级为国家级开发区。

### **第三节 旅游业与民族文化产业**

**旅游业。**深度挖掘和整合旅游资源,大力发展赤水河红色旅游,大小凉山民族文化旅游,黄荆、织金洞、轿子山、百里杜鹃、竹海、燕子岩、习水、赫章夜郎、天星等生态旅游,打造精品旅游线路。加强区域内旅游交通联结,改善旅游交通条件,形成以高等级公路为主体的快速旅游通道。加强景区旅游接待和服务功能建设,完善安全防护设施。加强旅游宣传、旅游接洽、导游服务体系建设,

加快开发具有地方风味和民族特色的旅游商品,规范和繁荣旅游市场。主动融入邻近旅游热线和旅游区域,开展联合营销,建立区域合作机制,建成跨区域旅游协作网。

### 专栏9 重点景区和精品路线

#### 重点景区。

1. 以毕节为中心,包括草海、百草坪、马摆大山、阿西里西、织金洞-东风湖等喀斯特地质风貌景区以及百里杜鹃、习水、燕子岩等国家森林公园。
2. 以昭阳区为中心,包括威信扎西会议会址、乌蒙山回旋战遗址、会泽大海草山、雨碌大地缝、金沙江漂流、西部大峡谷温泉,白鹤滩、溪洛渡、向家坝、乌东德四大巨型电站高峡平湖,天星国家森林公园等景区。
3. 以倘甸为中心,包括禄劝轿子雪山、倘甸红土地、武定狮子山、寻甸北大营草场、钟灵山国家森林公园、棋盘山国家森林公园、罗婺民族风情走廊、柯渡渡口红军长征纪念馆、珠江源等景区。
4. 依托乐山,建设大风顶、螺髻山、马湖、老君山原始森林、龙华古镇、玉皇观森林公园等景区。
5. 依托西昌和泸州,打造凉山彝族和叙永、古蔺苗族文化主题旅游。
6. 依托宜宾、泸州和遵义,打造“醉游中国”白酒金三角主题旅游和“长征丰碑”红色主题旅游。

#### 精品路线。

1. 成都-宜宾-泸州-叙永-古蔺-仁怀-习水。
2. 成都-宜宾-高县-泸州-叙永-古蔺-土城-遵义-赤水。
3. 成都-西昌-冕宁-喜德-越西-乐山-成都。
4. 成都-乐山-峨眉山-峨边-马边-美姑-昭觉-西昌-金阳-雷波-屏山-沐川-乐山-成都。
5. 成都-宜宾-长宁-兴文-叙永-古蔺-遵义。
6. 重庆-黔西-百里杜鹃-大方-织金-威宁-昭通。
7. 宣威-威宁-赫章-七星关-遵义-桐梓-重庆。
8. 七星关-大方-黔西-贵阳。
9. 成都-喜德-越西-昭觉-美姑-雷波-屏山-金阳-布拖-普格-西昌。
10. 成都-宜宾-兴文-叙永-古蔺-毕节-贵阳。
11. 昭阳-鲁甸-会泽-寻甸-宣威-威宁-彝良-镇雄-威信-水富-盐津-大关-昭阳。
12. 禄劝-寻甸-会泽-昭阳-彝良-镇雄-威信。
13. 昆明-会泽-巧家-永善-绥江-水富-盐津-昭阳。
14. 昆明-寻甸-会泽-鲁甸-昭阳-大关-盐津-水富-成都。
15. 昆明-禄劝-武定-禄丰-元谋-楚雄-攀枝花。

民族文化产业。加强少数民族文化遗产的挖掘与保护,建立完善特色文化遗产保护网络 and 非物质文化遗产保护体系。提升民

间传统节庆活动水平,挖掘市场潜力,塑造区域文化产业形象。建设一批重大民族特色文化产业项目。积极发展具有浓郁民族风情的手工艺品和特色旅游产品。大力扶持扶贫对象参与民族传统手工艺品生产。大力扶持民族团结进步教育基地,发挥其示范作用。

<b>专栏 10 民族文化发展重点</b>
<p><b>民族文化精品工程。</b>彝族火把节、服饰节、母语、毕摩文化节,苗族花(踩)山节、斗牛节、芦笙文化节,回族古尔邦节、开斋节,武定牡丹文化旅游节,罗婺国际民歌节,宣威火腿美食文化节、端午山歌节,元宵花灯节,二月二“龙抬头”民俗文化节。</p>
<p><b>民族艺术。</b>彝族太阳历、酒歌、服饰制作技艺、漆器髹饰技艺、毛纺织及擀制技艺、口弦,苗族《昭茅俭和高帕施》、原生态歌舞。</p>
<p><b>民族工艺品。</b>彝、苗等少数民族漆器、银器银饰、金江奇石、大海云纹、手工斑铜、竹编、仿骨雕、石雕、木雕、根雕、刺绣、花毡、芦笙、仿古青铜等。</p>
<p><b>历史遗迹保护。</b>秦开“五尺道”,古栈道,壁画,石刻,彝人悬棺,中所古镇,黄琅古镇,龙华古镇,文昌故里,春秋祠,四渡赤水旧址,毕节夜郎可乐遗址、天河古城,大方宣慰府、慕俄格古城,威宁乌撒古城,黔西水西古城,织金古城、昭阳龙(云)卢(汉)家祠故居、斜文李兰农民起义馆、朱提银遗址,会泽八大会馆、古钱币遗址,武定土司府、狮子山罗汉、建文皇帝碑文,彝良豆沙古镇、周建屏故居,昭通古生物遗址。</p>
<p><b>民族文化传媒体系工程。</b>彝族文化博物馆、苗族文化博物馆、昭通少数民族博物馆、昭通民族文化大剧院,喜德母语文化馆、昭觉博什瓦黑岩画展览馆和彝族服饰展览馆、叙永苗族风情博物馆、古蔺奢香纪念馆等场馆。</p>

#### 第四节 现代服务业

**现代物流业。**发展昭通、毕节等区域性物流中心,推进信息平台、仓储等物流基础设施建设,构建完善现代物流网络体系。推进物流服务的社会化和专业化,重点发展第三方物流,培育一批服务水平高、竞争力强的大中型现代物流企业。着力壮大专业物流,开拓发展国际物流。

**商贸服务业。**引进现代商贸服务企业,改造提升传统商贸服

务业。加强商贸服务基础设施建设,建设特色商业街区。加强城乡商业网点和农产品批发市场建设,完善商贸服务网络,推进“万村千乡市场工程”、“双百市场工程”和“农超对接工程”建设。引导住宿餐饮业规范发展。

**金融、科技和信息服务业。**完善城乡金融服务体系,提升中心城市金融综合服务能力,扩大农村金融服务覆盖面。加快推进城乡金融产品和服务方式创新,发展壮大银行、证券、保险业。稳步提升电子政务,积极发展电子商务,培育地理信息服务,发展远程教育和远程医疗等服务能力,建立基本完善的信息服务体系。加强科技公共服务平台建设,扩大科技创新创业人才队伍,完善新型社会化农村科技服务体系。加强农业农村信息化服务的区域合作,提升服务水平。

### **第五节 县域经济与产业扶贫**

**县域经济。**强化城镇产业支撑,形成以县城为龙头、中心镇为重点、民营企业为主体的发展格局。着力推进工业化、城镇化和农业现代化同步发展,扩大就业,促进人口向城镇适度集中,确保群众生活水平提高和县域经济发展同步。

**产业扶贫。**建立健全产业化发展带动贫困农户增收的利益联结和分享机制。大力发展贫困地区农村经济合作组织和专业技术协会,积极推进有利于贫困户增收致富的各种产业发展模式。大力扶持贫困村建立互助合作组织,积极引导贫困农户加入合作经



济组织。发挥各种合作组织、农村致富带头人、经纪人在带动贫困户与协调企业方面的纽带和聚合作用,促进企业与贫困户结成利益共同体,实现共同发展。加大扶贫贴息贷款的投放力度,创新扶贫项目贷款贴息管理机制,完善小额信贷扶贫到户形式,进一步完善贫困村互助资金试点,帮助扶贫对象参与特色产业开发。鼓励企业在贫困村建立产业基地,为贫困农民提供技术、市场、信息等服务,优先吸纳安置贫困劳动力就业,优先收购贫困户农副产品。

## **第六章 改善农村基本生产生活条件**

围绕提高农村居民生活质量,大力改善农村生产生活条件,积极开展小城镇和村庄建设。

### **第一节 改善农业生产条件**

**土地整治与农田改造。**严格保护耕地,加快土地整治。逐步对 25 度以下坡耕地实施坡改梯工程,加快中低产田改造,改善山区、半山区农业生产条件,推进高标准基本农田建设。加强耕地质量监测,全面实施“测土配方施肥”、“土地有机质提升”和“耕地质量保护”项目,提高耕地质量。

**小流域综合治理。**以防治水土流失、改善生态环境、提高土地生产力为核心,实施山、水、林、田、路综合治理,逐步提高水的利用效率和效益,提高土地生产力。因地制宜建设谷坊、蓄水池等拦蓄系统,完善流域内生态系统,蓄水保土,有效防治水土流失和山洪

地质灾害。

## 专栏 11 小流域治理

永宁河、白沙河、龙溪河、马边河、越西河、倒流河、野绩河、赤水河、洒渔河、小河(巧家)、石碑河、乐业河、硝厂河、鸡街河、先锋河、水城河等长江、珠江水系支流小流域治理。

**小型农田水利建设。**兴建山区小型水库水源工程,依托水库水源,改善灌区条件。因地制宜发展小水池、小塘坝、小水窖、小引水沟、小抽水站“五小”水利工程,逐步完善田间排灌沟渠系统,做到渠、路、桥、涵、闸配套;发展节水灌溉,推广渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等技术,改善农田供水状况。

**乡村道路建设。**进一步实施乡村通达、通畅工程,实现具备条件的乡镇、建制村通沥青(水泥)路,逐步推进乡村公路向村民小组、居民点延伸。支持有条件地区实现农村客运公交化。提高农村公路管理养护水平,推进农村公路安保工程。

### 第二节 改善人居环境

**实施“六到农家”工程。**不断改善农村居住条件,重点解决贫困农户住房困难问题,继续推进农村危房改造项目。实施水、电、路、气、房和环境改善“六到农家”工程。着力解决农村饮水困难,推进建设农村集中供水工程,吸引社会资金并鼓励农民投资投劳建设饮水项目,加强用水管理。加快农村电网升级改造,解决所有无电自然村、居民点的用电问题,实现户户通电。实施村庄内道路硬化,改善人行便道和田间耕作便道路况。推广应用沼气、作物秸秆等生物质能,因地制宜发展小水电、太阳能、风能等可再生能源,



加快省柴节煤炉灶改造。加强农村污水、垃圾处理,有条件的小城镇和规模较大的村庄建设污水处理设施。鼓励通过发展沼气、生产有机肥和畜禽粪便无害化还田等畜禽粪污综合利用方式,防治畜禽养殖环境污染,控制和降低农药、化肥、农膜等面源污染。绿化美化农村“四旁”,全面改善农村环境。

#### 专栏 12 农村危房改造

进一步加大农村危房改造支持力度,逐步提高补助标准。对D级危房需要翻建的,户均面积为40-60平方米。对于扶贫对象,专项扶贫资金可给予适当补助。

倡导现代文明生活方式。结合新农村建设,开展改水、改厨、改厕、改圈,实现人畜分居,改善人居环境,开展健康多样的乡村文化活动,倡导现代文明生活方式。

#### 专栏 13 彝家新寨

遵循“美观、经济、适用、安全”的原则,突出彝族地区建筑特色,大力推进民族地区住房建设、基础设施建设、环境建设、社会建设。加快彝区贫困群众脱贫致富步伐。

### 第三节 小城镇与村庄建设

小城镇建设。着力打造一批商贸集散流通、民族文化、旅游休闲和相关加工制造等特色突出的小城镇,完善建制镇教育、医疗、商业服务等功能,引导农村人口向小城镇适度集中,推进城镇化进程。

#### 专栏 14 重点建设小城镇

古蔺县:二郎、太平、双沙;叙永县:江门、震东、水尾、水潦;屏山县:大乘、书楼、中都;马边县:荣丁、三河口、莽坝;沐川县:黄丹、利店、大楠;雷波县:西宁、卡哈洛、永盛;普格县:荞窝、花山、螺髻山;金阳县:派来、洛觉、德溪;布拖县:拖觉、龙潭、俄里坪;美姑县:龙窝、依果觉、峨曲古;昭觉县:塘且、四开、解放沟、比尔;喜德县:尼波、米市、红莫;越西县:普雄、乃托、尔觉、书古;七星关区:杨家湾、清水铺、普宜、岔河、林口;威宁县:草海、金钟、东风、中水、黑石、迤那、雪山、大湾;纳雍县:雍熙、髻岭、阳长、龙场;黔西县:林泉、谷里、金碧、甘棠、金坡、仁和;织金县:以那、猫场、官寨、少普;大方县:黄泥塘、六龙、瓢井、绿塘、核桃、星宿、普底;赫章县:野马川、可乐、妈姑;桐梓县:新站、松坎、花秋;习水县:土城、习酒、温水、二郎;赤水市:官渡、旺隆、长沙;昭阳区:旧圃、永丰、大山包;鲁甸县:小寨、龙树、江底;巧家县:蒙姑、老店、小河、金塘、新店;盐津县:豆沙、普洱、中和;大关县:天星、吉利、玉碗;永善县:黄华、桧溪、大兴;绥江县:南岸、会议、新滩、板栗;镇雄县:塘房、林口、以勒、中屯;彝良县:小草坝、洛泽河、奎香;威信县:麟凤、水田、旧城、庙沟;寻甸县:七星、羊街、倘甸、联合;禄劝县:皎平渡、团街、中屏、转龙;宣威市:来宾、板桥、落水、田坝、热水;会泽县:娜姑、大井、乐业、五星、驾车、大海;武定县:猫街、高桥、插甸。

**村庄建设。**科学规划村庄布局,结合地域和民族特点设计村庄风格。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。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,并提供建筑指导。

**易地搬迁。**对居住在生存环境恶劣、自然灾害频发地区和国家级自然保护区核心区、缓冲区的贫困人口和村落实施易地搬迁。做好新村选址、规划布局和基础配套设施建设,解决好搬迁农户的后续发展问题,引导搬迁农户向城镇集中并转移就业。

**贫困村整村推进。**以规划为平台,整合资源,加强基础设施建设,培育特色优势产业,改善村容村貌。

## 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。整合各类培训资源,加强职业技能培训,提高农村劳动者素质,深入开发农村人力资源。

### 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,将劳动密集型加工业和服务业作为拓展就业机会的重点,着力提高二三产业从业人员比重。

**拓宽就业渠道。**大力拓宽异地就业渠道,将成渝经济区、滇中经济区、黔中经济区和攀西战略资源创新开发试验区及周边城市作为异地转移就业的重要目的地,积极推进省际、国际劳务合作。重视政府投资项目对农村劳动力就地就近转移就业的带动作用,大力支持农产品加工和商贸、民族文化、餐饮、旅游等领域的创业、就业,鼓励片区企业优先招收贫困劳动力就业,不断拓展就业市场。

**完善就业服务。**加快基层就业和社会保障服务设施建设,构建城乡公共就业服务体系。培育基于信息网络的就业信息、就业咨询和职业介绍服务,推动就业信息联网,针对不同群体开展就业服务。大力发展职业中介服务,培育一批人力资源服务机构。帮助就业困难人员和零就业家庭成员实现就业。建立劳务输出跟踪服务制度。完善针对农村进城转移就业劳动者的相关政策和配套

措施。建立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。缩小与城镇居民在享受子女入学、就医、住房和社会保障等城市公共服务方面的差距。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。

## 第二节 提高农村劳动力素质

**农村劳动者转移就业培训。**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、定向技能培养与培训,鼓励与发达地区职业院校联合开展培养与培训,倡导企业以“工学结合、半工半读”等形式对企业吸纳的劳动者进行岗前培训。鼓励农村劳动者参加职业技能鉴定,对取得职业资格证书的按规定给予相应补贴。在片区内的地级市和各县级市,依托就业训练中心等职业培训机构,提升改造一些职业技能实训基地,面向社会提供示范性职业技能培训和职业技能鉴定服务,重点承担农村劳动者转移就业培训。

**贫困家庭劳动力职业技术培训。**推动“边远贫困地区人才支持计划”和“东部城市对口支持西部地区人才培训计划”的实施。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给予生活费补贴。支持农村贫困家庭新增劳动力接受中等职业教育并给予生活费补贴。免除中等职业学校家庭经济困难学生、涉农专业学生学费。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,在享受国家规定补助政策的基础上,中央财政扶贫资金再给予适当补助。落实国家助学金政策。

**乡土人才培养。**大力培育农村经纪人,开展有针对性的培训,加强信息服务。通过项目、资金、培训等方式扶持致富带头人,鼓励其创业兴业。制定政策支持优秀大学生村官、“三支一扶”大学生和大学生志愿者服务西部计划等基层服务项目参加人员扎根农村,成长为农村致富带头人。加大乡土人才扶持力度,开展“致富能人”、“技术能手”等评选活动,推动建立农民技能资格认证制度。鼓励和支持乡土人才组建经济合作组织、协会等,创办科技示范基地、优质品种示范园和开办技术培训班、技术中介服务机构。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。**开展实用技术培训,使每户农户掌握1-2门实用技术。支持优秀乡土人才到普通本科高校、职业院校和发达地区接受先进实用技术培训。鼓励科技人员现场示范、指导,并与农户建立互利共赢的合作关系。支持、鼓励科研机构和企业深入农村,围绕产业发展开展技术支撑、技术推广和技能培训。利用远程信息平台开展实用技术培训。

<b>专栏 15 农村贫困家庭劳动力和实用人才培养</b>
<b>贫困家庭新成长劳动力职业教育培训助学。</b> 引导和鼓励贫困家庭新成长劳动力继续接受高、中等职业教育或一年以上的技能培训。
<b>贫困家庭青壮年劳动力转移就业培训。</b> 组织贫困家庭青壮年劳动力参加以取得初、中级职业资格证书为方向的就业技能培训。



**贫困家庭劳动力扶贫产业发展技能提升。**培训贫困农民各类实用技能,扶持他们参与当地特色产业发展的能力。

**贫困村产业发展带头人培训。**以提高科技素质、职业技能和经营能力为核心,培养贫困村产业带头人引领当地特色产业发展和带领贫困农户脱贫致富的能力。

## 第八章 社会事业发展与公共服务

建立和完善基本公共服务均等化的保障机制,优化公共服务资源在城乡之间的配置,建立城乡、区域基本公共服务一体化协调机制,统筹推进教育、卫生、文化和社会保障发展。加强人口计生与扶贫开发相结合工作。

### 第一节 教育

**统筹发展各类教育。**合理布局学校,科学配置教育资源。积极发展学前教育,重点支持农村义务教育,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,支持民族教育,推进少数民族地区双语教育,支持高等教育特色发展。加强民间文化、民族手工业、民族建筑等特色专业建设,培养民族民间文化艺术人才。

**改善办学条件。**支持乡村幼儿园建设,改善城镇幼儿园办园条件。根据学生就近上学的需要,完善农村中等职业学校、中小学或教学点布局。推进农村义务教育学校标准化建设。加大农村寄宿制学校宿舍及食堂建设力度,提高学生食堂卫生标准。解决城镇义务教育学校“大班额”问题。加强片区中小学校数字化教学

资源开发利用。大力培养“双师”型职业教育师资队伍。

**加强教师队伍建设。**鼓励高校毕业生到片区农村执教,继续实施农村义务教育学校特设教师岗位计划。加大在岗教师培训力度,加快建设边远地区教师周转宿舍,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,给予生活补贴。

**健全国家教育资助制度。**全面实施9年义务教育。逐步提高农村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。鼓励省内大中城市以及市、县寄宿制高中接收贫困边远地区学生。支持和鼓励中心城市普通本科高校和职业院校定向招收贫困边远地区学生,并优先推荐就业。

专栏 16 教育发展重点
<b>学前教育。</b> 实施农村学前教育推进工程、学前教育三年行动计划,新建、改建、扩建一批幼儿园,基本普及学前一年教育,学前三年毛入园率有较大提高。
<b>义务教育学校标准化建设。</b> 实施中小学校舍安全工程与农村义务教育校舍维修改造、农村初中工程、薄弱学校改造和学校布局调整等相结合,切实缩小区域差距、城乡差距和校际差距。实现校舍、师资、设备、图书等资源均衡配置,逐步达到国家基本标准。完善农村义务教育经费保障机制。
<b>普通高中教育。</b> 在县城或中心城市新建、改扩建一批普通高中学校,加强基础设施建设和仪器设施配备,扩大培养能力。
<b>职业教育。</b> 建设一批国家级、省级示范性中职学校。充分利用现有培训资源,加大农村劳动力技能培训力度。改造和完善职业院校主干专业教学和实训条件。以毕节职业技术学院、昭通职教中心为基础,创建区域性、综合性的高职学院。

## 第二节 医疗卫生

**完善公共卫生服务体系。**形成健康教育、疾病预防控制、妇幼保健、卫生监督和采供血服务于一体的公共卫生服务和监管体系,优化人员和设备配置,逐步增加服务内容。完善重大疾病防控体

系和突发公共卫生事件应急机制,加强妇幼保健机构、艾滋病综合防治体系、鼠疫防治体系建设和传染病(特别是人畜共患疾病)、新疾病、不明原因疾病、慢性病、地方病、职业病的监测与预防控制,加大健康教育工作力度,提高居民健康营养水平。巩固以基本药物制度为基础的药品供应保障体系。加强农村急救体系建设。健全卫生应急管理和指挥决策系统,加强卫生应急队伍及能力建设,强化突发公共卫生事件监测预警和实验室监测能力,提高突发公共事件紧急医学救援能力,加强突发公共事件卫生应急体系建设。推动卫生城市和文明村镇建设。

**完善医疗服务体系。**健全以县级医院为龙头、乡镇卫生院和村卫生室为基础的农村医疗服务体系。重点办好县级医院,加快乡镇卫生院和村卫生室标准化建设,实现每个行政村有村卫生室,不断提高农村医疗条件和管理水平。实施基本药物制度。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。大力支持中医药和民族医药事业发展。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制度,提高参保(合)率以及筹资、保障能力,提高住院费用报销比例和基本药物报销比例,扩大合作医疗报销范围。加大对城乡贫困家庭医疗救助力度。积极推进城乡基本医疗保险统筹,努力缩



小城乡居民基本医疗保障水平差距。提高重大传染病、地方病、职业病、精神疾病补助标准。逐步建立残疾儿童康复保障制度。推动农村妇女“两癌”免费检查项目实施,提高贫困地区妇女健康水平。加强普及禁毒防艾知识。

**提高医疗卫生服务能力。**大力加强基层卫生人才队伍建设,加快全科医生培养,确保每个乡镇卫生院和社区卫生服务中心有1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。逐步推进医疗卫生信息化,推进居民电子健康档案和电子病历建设,积极发展三级医院与县级医院的远程医疗服务。建立完善城市医院对口支援农村医疗卫生工作的制度。

### 第三节 人口和计划生育

**继续控制人口较快增长。**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。加强人口计生服务体系建设,广泛开展计划生育专业技术人员培训,进一步提高计划生育基本公共服务水平。完善利益导向政策体系,大力实施农村部分计划生育家庭奖励扶助制度和“少生快富”工程,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”。加强片区区域协调工作,推进流动人口计划生育服务管理“一盘棋”。降低人口出生率和自然增长率。

**不断提高出生人口质量。**全面推行免费婚检和免费孕前优生健康检查,推动出生缺陷防治。将住院分娩纳入新农合报销范围,

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。大力开展宣传倡导、健康促进、优生咨询、均衡营养等服务。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,保障婴幼儿营养水平,促进婴幼儿早期发展。加强婴幼儿计划免疫工作。切实加强艾滋病母婴传递阻断工作。逐步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。

#### 第四节 科技文化体育

**提升科技服务水平。**加快建设公益性推广服务、社会化创业服务、多元化科技服务“三位一体”相互促进的科技推广应用体系,促进科技成果转化。加强贫困地区科技管理部门和科技队伍建设,增加科技投入。选派科技扶贫团、科技副县长(市)长和科技副乡(镇)长、科技特派员到重点县工作。设立农业技术服务站、信息咨询站,为农业技术推广提供空间载体。创新科技扶贫模式,鼓励科技人员驻乡驻村,形成可持续的服务机制。支持培养集“信息员”、“调研员”、“技术员”、“推销员”于一体的新型农民和多层次的乡土科技人才队伍。

**加强文化建设。**建立健全覆盖城乡的公共文化设施和服务体系,积极开展乡村公益性文化活动,广泛开展文化志愿服务活动,倡导文明新风。加快推进直播卫星公共服务,做到广播电视全覆

盖,实现户户通。加大少数民族地区重点文物和非物质文化遗产的保护和抢救力度。加强文物古迹保护设施建设。打造优秀民族文学艺术精品,推动民族文化遗产。积极探索文化扶贫新途径新模式。

<b>专栏 17 文化设施建设重点项目</b>
<b>五大文化惠民工程。</b> 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、农家书屋等五大文化惠民工程。片区内广播电视综合覆盖率达100%,每个行政村有1个农家书屋。
<b>城镇文化设施建设工程。</b> 在中心城市、县城新建和改扩建一批图书馆、文化馆、博物馆、影剧院、体育馆。
<b>农村公共文化设施配套和服务配送工程。</b> 包括乡镇综合文化站设施配套、基层流动文化服务配送、数字图书馆推广工程配套、优秀舞台艺术精品下乡配送。
<b>民族古籍文献资料抢救工程。</b> 加大对少数民族地区古籍文献的搜集和保护力度,加强整理和出版工作。
<b>民族地区县级广播电视节目制作译制和覆盖工程。</b> 完成少数民族地区县级的广播电视台数字化、网络化改造,提高民族广播电视节目制作译作能力,以无线、有线方式有效扩大少数民族节目的覆盖。

发展体育事业。结合区内特殊地质形态和民族风情,开展特色体育休闲运动,发展群众体育、民族体育、竞技体育,促进全民健身。

### **第五节 社会保障与社会服务**

健全覆盖城乡居民的社会保障体系,稳步提高保障水平。完善以农村最低生活保障、新型农村合作医疗、新型农村养老保险三项制度为核心,以农村五保供养、临时救助、社会福利和慈善为补充的农村社会保障制度体系,逐步提高保障能力和水平。完善工伤、失业、生育保险制度。缩小城乡社会救助差距,逐步建立完善

的城乡社会救助一体化政策体系和工作机制。加强社会养老服务体系建 设,建立形式多样、方便适用、广泛覆盖的城乡居家和社区养老服务网络。完善城乡综合社区服务设施和功能,提高服务能力。加强防灾减灾体系建设,多灾易灾县要建立本级救灾物资储备库。完善应急处理机制,提高自然灾害应急处理能力。推进城镇居民基本医疗保险与新农合、城镇职工基本养老保险与城乡居民养老保险之间的衔接。加快建立统筹城乡的基本医疗保险管理体制,积极整合职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗等制度的管理职能和经办服务。推进金保工程建设,逐步实现社会保障一卡通。推进地市级人力资源市场和社会保障服务中心建设,加强县、乡(镇)和街道(社区、村)劳动就业和社会保障平台建设。

<b>专栏 18 社会保障重点项目</b>
<b>社会保障一卡通。</b> 全面发行社会保障卡,积极推进社会保障卡应用,覆盖片区 60%人口。
<b>地市级社会保障服务中心建设。</b> 在片区 10 市(州)建设社会保障服务中心。
<b>基层劳动就业和社会保障综合服务中心建设工程。</b> 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 社会管理创新

提高各级政府的社会管理能力与基层社区组织的自我管理能力。强化社区社会管理职能,完善基层自治机制。积极发展社会组织,提高其在社会管理中的协同能力。加强艾滋病源头治理,加

快推进禁毒专项治理。加强各种社会问题的源头治理,建立健全矛盾冲突化解机制,拓宽社区民意表达渠道,有效防范社会冲突。加强公共安全体系建设,保障食品药品安全,健全完善社会治安防控体系和突发事件监测预警处置机制。

## **第九章 生态建设和环境保护**

以天然林资源保护、退耕还林还草、石漠化治理、水生生物资源养护、防护林建设、水土流失综合治理为重点,以国家和省级主体功能区规划确定的限制开发的重点生态功能区及禁止开发的各级各类自然文化保护区为核心,结合防灾减灾与应对气候变化,加强生态建设和环境保护,构建长江上游生态安全屏障。

### **第一节 重要生态功能区**

加大投入力度,着力保护好片区内生物多样性保护区、水源涵养保护区、地貌多样性保护区。

**生物多样性保护区。**大力建设各级各类自然保护区,提高管理质量,有效保护珍稀野生动植物物种资源及生态区位重要地区的林地、湿地、江河,严禁偷猎盗猎,保护栖息环境,促进野生植物群落和动物种群的平衡。

**水源涵养保护区。**在水源涵养区、江河沿线加大生态林建设力度,提高涵养能力。合理开发利用土地、森林等自然资源,禁止毁林开荒、无序采矿、过度放牧等行为。



地貌多样性保护区。建立赤水丹霞、织金洞等世界和国家自然遗产地的保护机制,防止各类经济活动对地质遗迹等自然遗存地的影响和破坏。

专栏 19 禁止开发区域		
类别	名称	位置
国家级自然保护区	长江上游珍稀特有鱼类国家级自然保护区	昭通市
	四川画稿溪国家级自然保护区	叙永县
	四川马边大风顶国家级自然保护区	马边彝族自治县
	四川美姑大风顶国家级自然保护区	美姑县
	四川老君山国家级自然保护区	宜宾市
	贵州习水国家级自然保护区	习水县
	贵州赤水桫欏国家级自然保护区	赤水市
	贵州威宁草海国家级自然保护区	威宁彝族回族苗族自治县
	云南会泽黑颈鹤国家级自然保护区	会泽县
	云南轿子山国家级自然保护区	禄劝县
	云南大山包黑颈鹤国家级自然保护区	昭通市
	云南药山国家级自然保护区	巧家县
世界文化自然遗产	中国丹霞地貌	赤水市
国家级风景名胜区	织金洞风景名胜区	织金县
	赤水风景名胜区	赤水市
	九洞天风景名胜区	大方县
国家森林公园	贵州百里杜鹃国家森林公园	黔西县、大方县
	贵州竹海国家森林公园	赤水市
	贵州燕子岩国家森林公园	赤水市
	贵州赫章夜郎国家森林公园	赫章县
	贵州毕节国家森林公园	七星关区
	贵州习水国家森林公园	习水县
	云南天星国家森林公园	威信县
云南钟灵山国家森林公园	寻甸县	



国家地质公园	贵州织金洞国家地质公园	织金县
--------	-------------	-----

## 第二节 生态保护与建设

加强生态公益林保护与建设。抓好长江流域防护林、天然林资源保护、退耕还林还草及珠江流域防护林等重点生态工程建设，巩固和扩大退耕还林还草成果，加大荒山荒坡造林力度。国家林业重点工程向片区倾斜。开展碳汇交易与扶贫开发相结合试点。

强化水土流失治理。优化配置工程、植物和耕作措施，形成有效的水土流失综合防治体系。国家水土保持重点工程向片区倾斜，推进长江和珠江上游水土保持重点工程，以小流域为单元，实行山、水、田、林、路、村综合治理，加大坡改梯工程建设力度，合理配置小型水利设施，积极推广生态修复。加强预防监督，实行水土保持方案报告制度，强化监督管理，落实水土保持设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的“三同时”制度。

推进石漠化治理。加强封山育林育草，控制水土流失。加强草山建设，建设人工草地，发展草食畜牧业，调整农业结构，开展生态移民，大力实施石漠化综合治理工程。“十二五”期间，四川、贵州、云南分别完成 1328、1000、2000 平方公里面积的石漠化治理。

加强自然保护区建设。加大自然保护区建设力度，积极划建自然保护区。加强自然保护区基础设施建设和能力建设，使自然资源和生物多样性得到有效保护。

**加强生态文明示范工程建设。**在重要生态功能区域推进生态文明示范工程建设。开展生物多样性保护与减贫试点示范,发展替代生计。

**加强水生生物资源养护。**推动建立水生生物自然保护区和水产种质资源保护区,加强重要经济水生生物和珍稀濒危水生野生动物及其栖息地保护,开展增殖放流、生态修复、生态重建,保护生物多样性和水域生态系统的完整性。

### **第三节 环境保护**

**加强城乡环境保护。**严格实行主要污染物排放总量控制。完善中心城市污水和垃圾处理系统,加快推进县城和重点城镇的污水处理、污水管网、垃圾处理设施建设和扩能改造升级。县级以上医院建设医疗垃圾集中处理设施,乡镇卫生院配置医疗垃圾储存运输装置。启动农村清洁工程,减少农业面源污染,推进村庄环境综合整治。努力提升环境监测、环境监察、辐射标准化等能力建设。

**加强水环境保护。**加大重点河流和湖库的水环境综合治理和生态修复。实行严格的饮用水水源地保护制度。建立水环境监测联动机制,确定水功能区限制纳污红线,从严核定水域纳污容量,完善水环境监测能力建设。建立健全水污染防治责任追究制度,增强突发性水污染事故的应急处置能力。

**加强工业污染治理。**加大对重点流域工业污染物排放的治

理。按照国家标准,淘汰选矿、化工等高污染行业落后生产能力,整治超标排污企业。积极推进企业间排污权有偿使用和市场交易试点。加强矿山生态恢复和尾矿治理。加强大气、土壤和重金属污染防治。加强危险废物规范化管理。

**推进节能减排和发展循环经济。**以节能、节水、节材、节地为重点,推进绿色制造,倡导绿色消费。强化资源综合利用,推进资源再生利用。积极推广低碳技术,大力发展循环经济。加强农业节水、节肥、节药技术推广。在有条件的地方推动有机农产品生产规模化发展。完善节能减排技术服务体系,重点支持专业化节能服务公司开展合同能源管理。加强引导,提高减排意识。

#### **第四节 防灾减灾与应对气候变化**

**加强防灾减灾体系建设。**完善各类灾害监测网站,划定灾害重点防范区,增强灾害预警评估和风险防范管理能力。加强防灾减灾骨干工程建设和基础设施建设,提高重特大灾害工程防御能力。完善防汛抗洪、地质灾害预警预报系统建设。加强防灾减灾科技支撑能力建设,提高灾害预警预报准确率。提升社会各界的防灾减灾意识,完善群测群防体系,加强灾害应急处置能力。

**积极应对气候变化。**通过促进产业结构调整升级、节能、提高能效、发展可再生能源、森林保护,控制温室气体排放。完善重大项目建设气候影响评估机制。依靠科技进步,支持重点行业和脆弱地区主动适应气候变化,大力增加森林碳汇。

## 第十章 改革创新

### 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。完善地方预算制度,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。大力推进金融创新,积极发展服务“三农”和中小企业的中小金融机构和金融产品。深化资源性产品价格和环保收费改革。加大国有资产盘活整合力度,推进国有资产监督全覆盖。

**深化土地管理制度改革。**加强土地整治工作,创新土地整理复垦开发模式,提高土地利用效率。在承包地和林地确权登记颁证的基

基础上,加强土地承包经营权和林权的流转管理和服务。建立健全耕地保护补偿机制,严格基本农田保护。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,采取承包、租赁、转包、参股等方式盘活土地资源,增加农民财产性收入。

## **第二节 扶贫机制创新**

**完善扶贫到户瞄准机制。**加强扶贫开发和农村低保两项制度衔接,做好建档立卡工作,健全扶贫对象识别机制。创新扶贫到户机制,扶贫投入要向深度贫困倾斜,确保最困难的地区和人群得到直接有效扶持。建立健全产业扶贫项目带动贫困户脱贫增收的利益联结机制。公共产品和公共服务要优先惠及扶贫对象。

**健全扶贫项目建管用机制。**统筹扶贫项目建设与后续管理,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。产业扶贫项目要明晰产权,探索股份化管理机制,保障贫困人口长期受益。

**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。鼓励和支持融资性担保机构支持片区扶贫开发。

## **第三节 统筹发展机制创新**



**完善扶贫、生态与人口统筹发展机制。**总结推广毕节试验区经验,以扶贫开发统筹人口发展、社会建设和生态保护。把扶贫开发与防灾减灾相结合,根据资源条件调整产业结构;把扶贫开发与优化人口空间布局相结合,提高公共服务水平,加快社会事业发展;把扶贫开发与民族文化发展相结合,不断推进文化创新,形成健康文明的社会新风尚。

**建立健全区域协作发展机制。**建立区域内经济社会协作机制,统一制定规划,协调组织实施,统筹资源开发和社会管理,建立政务、商务和公共服务信息资源共享平台,促进区域经济协同发展,加快片区扶贫开发进程。通过基础设施对接、产业资源共享、旅游景点互连、生态环境共建,构建与成渝经济区、黔中经济区、滇中经济区、攀西战略资源创新开发试验区以及重庆、成都、贵阳、昆明等重要城市密切联系,形成内联外通、优势互补、互利共赢的区域合作机制和面向东南亚、南亚的对外开放大格局。

**推进公共服务一体化建设。**建立城乡、区域基本公共服务一体化协调机制,逐步打破城乡、区域界线,统筹规划和配套建设公共服务设施,方便城乡居民就近就学、就医和就业。探索建立各种社会保险的异地转移接续制度。建立区域统筹协调的突发事件、灾害联防联控机制。

## **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。贯彻“雪中送炭、



突出重点”的原则,整合各类资源,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财政转移支付力度,提高转移支付系数,增加转移支付额度。加快建立和完善片区内县级基本财力保障机制。中央财政有关专项转移支付向片区内倾斜。中央财政加大对基础设施建设项目贷款的贴息扶持。省级财政要提高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。省级财政专项转移支付包括扶贫资金也要向片区倾斜。逐步提高基层干部、教师、医务人员、技术人员工资收入水平。从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设,同时切实保障被征地农民的合法权益。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整机制。加大各级财政对片区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。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。**片区符合规定条件的,享受西部大开发企业所得税优惠政策。企业从事国家重点扶持的公共基础设施项目投资经营所得,以及符合条件的环境保护、节能节水及资源综合利用项目所得,可依法享受企业所得税“三免三减半”政策。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。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。企业扶贫等公益性捐赠支出,符合条件的在计算应纳税所得额时予以扣除。

**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。**中央投资向农业产业、扶贫开发、民生工程、基础设施和生态环境等领域倾斜。国家有关部门专项建设资金投入向片区倾斜,提高对公路、铁路、民航、水利、林业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。中央安排的公益性建设项目,取消市地级(含市地级)以下配套资金。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,重点支持特色农业、清洁能源、现代服务业和具备资源优势、有市场需求的矿产资源深加工、特色化工的发展,在投资管理上予以优先考虑,在用地、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,优先审批和核准省级权限范围内片区的产业项目。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。在保护生态环境的前提下,支持片区合理有序开发利用水电矿产资源,对水电与矿业开发结合、技术水平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。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。

### 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、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片区倾斜。开展低丘缓坡等未利用土地综合开发利用试点。支持探索通过补充相同耕地面积落实占补平衡的前提下,研究提高耕地质量的新途径。支持探索水电站、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,规范农村集体土地流转试点,深化集体林权改革,保障农民合法权益。土地出让收入要优先用于保障失地农民生活水平。在毕节试验区推进国土资源管理制度配套改革试点。

### 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。继续实施退耕还林还草、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、湿地保护与恢复等重点生态工程,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。鼓励长江中下游流域相关省

市积极支持片区建立健全流域性生态补偿机制。通过市场机制引导企业进行生态补偿。开展电价改革试点。在充分考虑送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,合理提高外送电价水平。对符合条件的大用户,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片区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。依法建立价格调节基金,增强政府价格宏观调控能力。矿山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、军队系统等单位对片区定点扶贫的支持力度。三省党政机关和企事业单位对片区的定点扶贫要帮扶到村,工作到户。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人才双向交流,定期选派干部挂职锻炼,开展相关培训。各定点扶贫单位都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。

珠海和深圳、大连及上海四市要进一步加大对口帮扶四川、贵州、云南乌蒙山片区工作力度,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。三省要充分发挥成渝、黔中、滇中经济区和攀西战略资源创新开发试验区对片



区的辐射带动作用,采取联办产业园区、合作开发资源、实施产业转移、吸收劳动力就业等多种方式,积极帮扶片区县市发展。

积极开展扶贫志愿者行动,构建扶贫志愿者服务网络。支持三省各类教育科研机构在人才培养、产业开发、技术研发、文化发展等方面与片区进行深度合作。鼓励各类企业和社会组织积极支持片区发展,深入开展“村企共建扶贫工程”,加大光彩事业扶持力度。加强国际交流合作。

## 第六节 扶持重点群体

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。实施学龄前儿童营养与健康干预项目,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,重点关心帮扶失能、高龄、低收入、空巢、农村留守老年人。

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。



对民族贸易和特需商品生产使用贷款实施优惠利率政策,优先培训民族手工业和民族文化产业从业人员,落实补贴政策,积极帮助少数民族脱贫致富。

## **第七节 重大政策和项目贫困影响评估**

对扶贫工作可能产生较大影响的重大政策和项目,要进行贫困影响评估。

## **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,完善规划管理和监测评估机制,建立健全规划实施保障机制。

### **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。三省人民政府对本省片区内规划编制与实施负总责。片区内各市(州)、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。**国土资源部是乌蒙山片区规划实施联系单位,主要职责为加强调查研究、督促指导实施、密切与三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。三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。**建立三省联席会议制度,定期研究解决相关问题,协调推进规划编制和组织实施。三省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。**把片区规划实施与基层组织建设紧密结合起来,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用,完善村民自治制度。加强农村集体经济组织建设,大力发展集体经济,积极推进村务公开。鼓励机关优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生到贫困村工作,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**

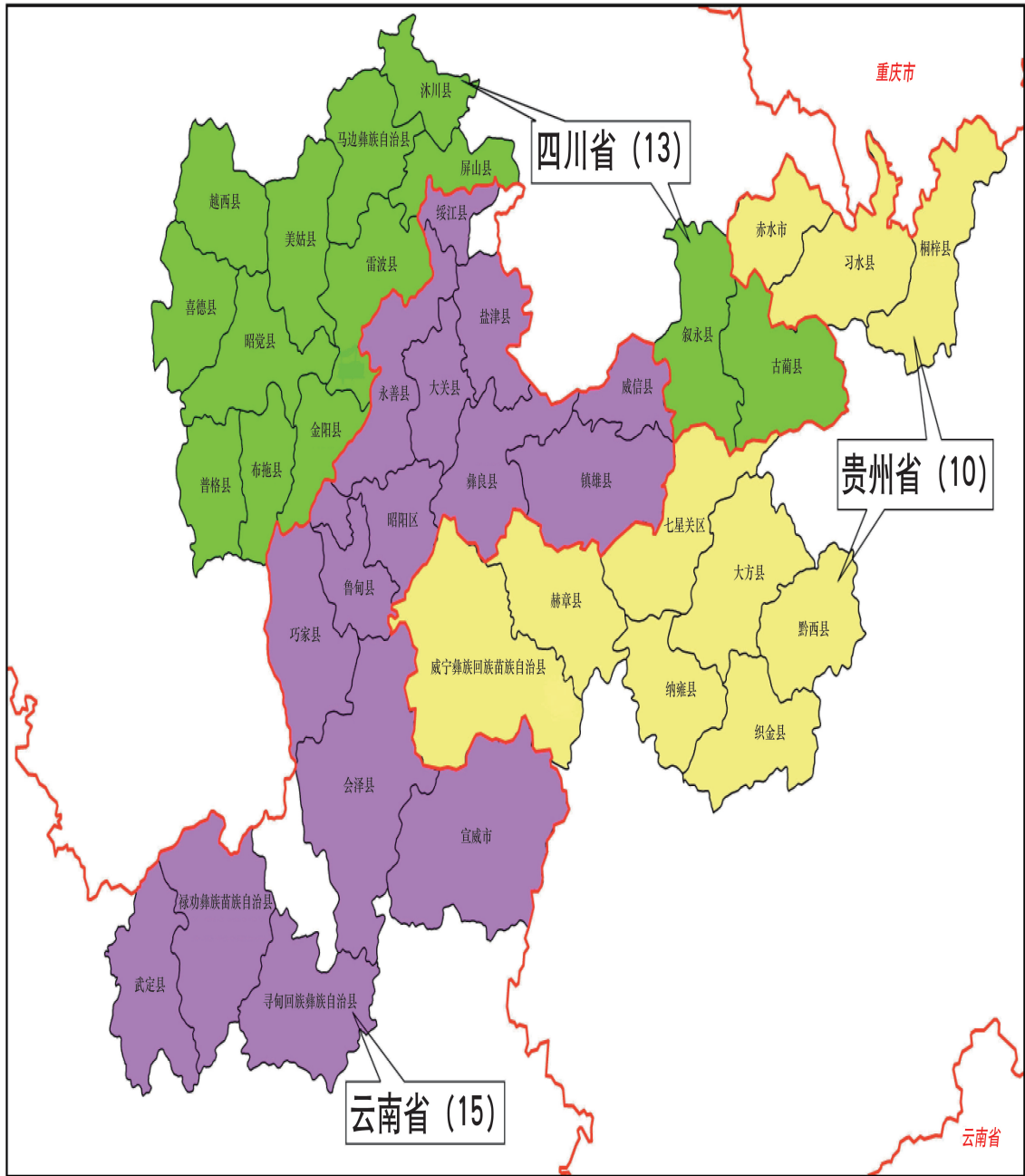
三省扶贫开发领导小组和片区各县级人民政府要依据本规划编制省、县级实施规划。实施规划自下而上以五年为期编制,与同级“十二五”、“十三五”规划相衔接,还要与行业总体规划相衔接。县级实施规划由省级人民政府审批。省级实施规划由省级扶贫开发领导小组报省人民政府审批后,报国务院扶贫开发领导小组办公室、国家发展和改革委员会、财政部备案。省级实施规划中有关重大基础设施和跨省建设项目按有关程序审批。各省实施规划在中期调整时一并纳入本规划。

### 第三节 监测评估

建立连片特困地区规划监测信息系统,开展规划实施监测与成效评估。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。

附图 乌蒙山片区行政区划图



**主题词：经济管理 扶贫 规划 乌蒙山区△ 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3月9日印发

---