

双清区国民经济和社会发展 第十三个五年规划纲要

双清区人民政府

2016 年 3 月

目 录

第一章 发展基础与环境	1
一、“十二五”发展基础	1
二、“十三五”面临的发展形势	5
第二章 总体思路与发展目标	8
一、指导思想	8
二、基本原则	8
三、战略定位	9
四、发展目标	11
第三章 优化城乡空间结构	14
一、优化城市功能空间	14
二、优化农村生产空间	17
三、优化生态空间	18
第四章 构建现代产业体系	20
一、提质发展现代服务业	20
二、转型发展现代工业	22
三、巩固发展现代农业	25
四、提升产业发展能力	27
附表 1. 产业转型升级重大项目部署及投资测算分析	28
第五章 统筹城乡建设	30
一、创新城市经营模式	30
二、提高城市承载能力	31
三、建设智慧城市	33
四、建设海绵城市	34
五、打造精品城市	35
六、推进城乡一体化	36
附表 2. 基础设施和城乡建设重大项目部署及投资测算分析	38
第六章 推进生态文明建设	39
一、资源节约和高效利用	40

二、生态建设	40
三、环境保护	43
附表 3. 生态文明建设重大项目部署及投资测算分析	44
第七章 强化民生和社会事业建设	45
一、社会保障和就业创业	45
二、科技教育	47
三、文化体育	49
四、医疗卫生	50
五、人口服务	52
六、社会治理和其他社会事业	53
附表 4. 民生和社会事业建设重大项目部署及投资测算分析	55
第八章 加快扶贫攻坚	56
一、推进精准扶贫	56
二、加强产业扶贫	57
三、创新扶贫机制	58
第九章 促进改革开放	59
一、转变政府职能	59
二、深化农村改革	60
三、深化要素供给侧改革	60
四、扩大开放合作	62
第十章 保障措施	63
一、加强制度保障	63
二、加强要素保障	64
三、加强政策支持	67

双清区国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要

“十三五”时期，是双清区主动适应新常态新要求，加快产业结构转型、城市建设提质、生态环境优化、社会民生改善，全面建成小康社会和基本实现现代化的关键时期。为推进全区社会经济全面协调可持续发展，根据十八大以来党中央和国务院相关文件精神，结合《邵阳市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，从本区实际出发，制定《双清区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》。

第一章 发展基础与环境

一、“十二五”发展基础

“十二五”时期，全区人民在区委区政府的正确领导下，坚持以科学发展观为指导，以全面建成小康社会为总揽，全区经济社会发展实现新突破、跨上新起点，为“十三五”发展打下了坚实的基础。

——**经济实力显著增强。**“十二五”期间，全区地区生产总值年均增长 12%（按可比价计算），2015 年达到 128.17 亿元，是 2010 年的 1.9 倍，实现规模工业增加值 59.74 亿元，平均增速 15.5%，实现全社会固定资产投资 103.49 亿元，实现社会消费品零售总额 96.35 亿元，分别是 2010 年 2.8 倍和 2.4 倍，年均增长 22.4%和 18.9%。地方财政实力进一步增强，2015 年实现财政总收入为 5.99 亿元，是 2010 年的 2.4 倍，年均增长 19.1%，其中地方财政收入为 4.08 亿元，是 2010 年的 3.1 倍，年均增长 25.4%。



图 1. 双清区“十二五”期间地区生产总值及年增长率

——产业结构明显优化。三次产业结构由 2010 年的 4.6：56.3：39.1 调整到 2015 年的 3.9：54.5：41.6。服务业比重不断提升，2015 年第三产业增加值达到 53.27 亿元，年均增长 12.7%，快于 GDP 年均增速 0.7 个百分点，占比相比于五年前提高 2.5 个百分点。商贸物流业加快发展，沃尔玛、红星美凯龙、友谊阿波罗、金罗湾国际商贸城、瑞阳国际商业广场、大汉东风步行街二期等城市综合体落户双清，居然之家邵阳店、湘西南物流、金百汇、新长城等商贸服务企业发展良好，带动电子商务、互联网、云商务等新兴业态快速发展。至 2015 年底，全区限额以上批发零售住宿餐饮企业发展到 60 家，较 2010 年新增 39 家，实现限额以上社会消费品零售总额 74.2 亿元，为 2010 年的 3.1 倍。工业核心地位进一步巩固，2015 年全区规模以上企业发展到 101 家，较 2010 年新增 24 家，三一湖汽、九兴鞋业、恒天九五、湘中制药、合隆国际、口味王槟榔、神风动力、立得皮革、玉新药业等骨干企业加快聚集，先进装备制造、生物医药、发制品、农副产品加工等四大产业实现增加值 30.4 亿元，同比增长 16.6%（按可比价计算），占规模工业总产值的 50.9%，集群发展态势明显。现代农业加快发展，省市级农业产业化龙头企业发展到 22 家，农民专业

合作社达 34 个，以东郊渔场、谢姜、江口等村为龙头的休闲农业不断发展壮大，产业格局不断升级。

——**基础设施不断完善。**路网建设进一步提速，东互通世纪大道正式竣工通车，邵石南路、铁砂岭路、建设中路等 6 条城市主干道和 114 条小街小巷完成提质改造，邵水东路、宝庆东路、邵阳大道“最美十条街”改造基本完成，白马大道、宝庆东路、东大路改造相继开工建设，高新路、立新路、爱莲路、屏丰路、玉清宫路、张家排路等新城道路加快建设。2015 年全区农村公路总里程达到 157.2 公里，80% 的农村公路均列入常养护里程。“十二五”期间，实施了邵水王家坝至云水铺大坝河段综合治理工程，除险加固小型病险水库 12 座，完成第一次全国水利普查工作。

——**生态环境更加优美。**大力推进城乡环境同治工程，城乡环境综合整治工作步入规范、常态、持续深化的良性轨道。依托邵阳市省级文明城市创建，成功创建省级园林城市。5 年内完成植树造林 12000 亩，城镇建成区绿化覆盖率达到 39.2%，至 2015 年底，全区城镇污水处理率达 87.5%，空气质量达标率达 94.5%，地表水质达标率达 93.8%，人均拥有公共文化体育设施面积 5.1 平方米，人均公共绿地面积达到 7.86 平方米。农村脏乱差面貌明显改善，寒梅、邢家等 4 个村被评为市级卫生村，群力村被评为全省新农村建设示范村。

——**社会民生明显改善。**2015 年，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到 21953 元和 14467 元，分别是 2010 年的 1.69 倍和 1.83 倍，年均分别增长 11% 和 12.9%，农民收入明显提升。实施精准扶贫，“十二五”期末被定为全省面上县第一个重点产业扶贫试点县区、全省第二批金融产业扶贫试点县区。民生工程扎实推进，5 年来，累计新增城镇就业人员 22302 人，解决农村饮水不安全数 39817 人。教育资源配置更趋合理，完成华竹学校、明德学校等 9 所合校学校建设，完成火车站乡春云幼儿园等 5 所农村幼儿园建设。科技引领

作用不断增强，技术创新示范取得突破，高新技术产业增加值占地区生产总值的比重达到 15.4%，2015 年成功获批邵阳市首家省级农业科技园项目；知识产权工作强化，现拥有三一重工、达力电源等 7 家知识产权创新培育试点企业。人口计生事业持续健康发展，截至“十二五”末，人口自然增长率 6.54%，性别比为 106.7：100，均控制在正常范围内。老城区改造工作进展顺利，市一中搬迁启动，龙须塘、市工人文化宫等片区棚户区 and 汽制、炭黑厂、电动工具厂、机械厂、068 等工矿棚户区改造项目陆续实施。社会保障扩面提标，至 2015 年底，全区基本医疗保险覆盖率达 99.2%，基本养老服务补贴覆盖率达 59.8%，每千人拥有床位数达 9.7 张，城乡低保月人均补助标准分别提高到 225 元、105 元，全区社会保险参保人数 12.51 万人，新农合参合率达到 110%，城镇零就业家庭动态就业援助率达 100%。

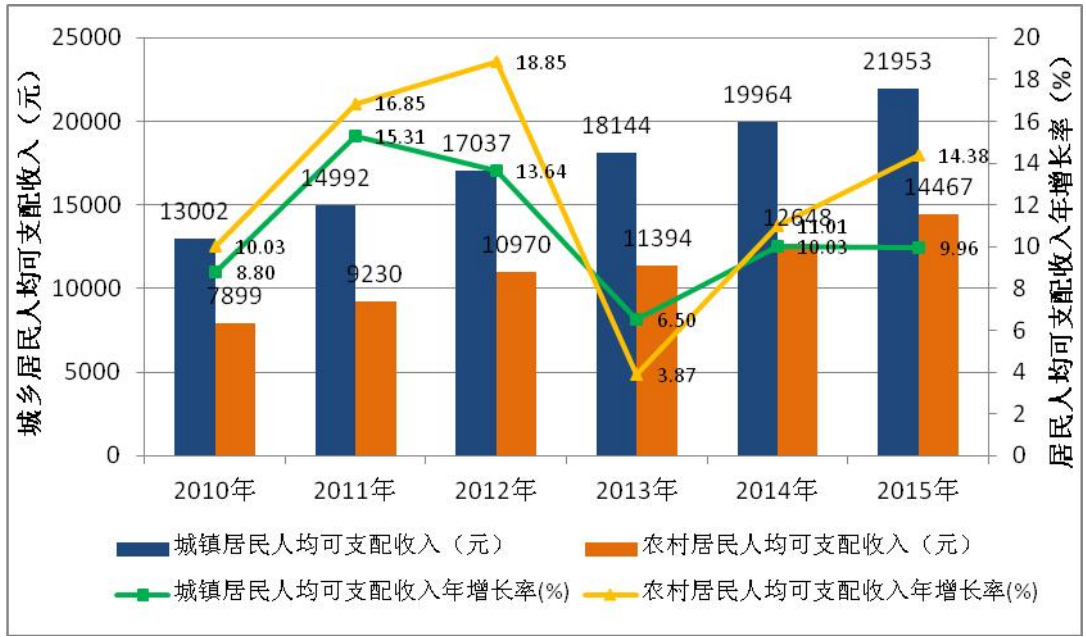


图 2. 双清区“十二五”期间城乡居民可支配收入变化

——改革开放成效显著。“十二五”期间，全面启动了政府机构改革和乡镇区划调整改革，撤并乡镇 3 个，政府机构改革积极稳妥推进，涉改部门“三定”方案基本确定。到 2015 年末，超职数配备领导干部基本消化到位，精减了一批行政审批事项，全面推进了政务中心建设和网上审批服务，人社、卫生、民政等 9 个部门审批、服务项

目全部纳入中心集中办理。对外开放成效显著，5 年累计引进外资 7993.38 万美元，年均增长 17.3%，5 年累计引进内资 285.66 亿元，年均增长 20.8%，5 年累计实现进出口总额 87254 万美元，年均增长 28.2%。

回顾“十二五”发展历程，我区取得了显著成就，并积累了宝贵经验：一是坚持以科学发展观为统领，努力探索符合双清实际的发展路子。把科学发展的要求与双清实际结合起来，以全面建成小康社会为总目标，统筹推进经济社会全面发展。二是坚持以经济建设为中心，牢牢把握发展第一要务不动摇。积极应对复杂局势和严峻挑战，化被动为主动，抢抓机遇，创造条件，不失时机地推动跨越式发展。三是坚持改善民生，切实保障人民群众共享改革发展成果。围绕人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，注重为民办实事，切实把人民群众根本利益实现好、维护好、发展好。四是坚持依法治区，不断优化发展环境。全面推进依法行政，着力建设服务型政府、法治政府，促进公正司法，规范经济秩序，维护社会公平正义。

二、“十三五”面临的发展形势

“十三五”期间，是我区加快发挥区位优势，实现跨越发展、转型发展的重要战略机遇期，经济社会发展呈现新的阶段性特征，既面临难得的历史机遇，也面临诸多风险和挑战。

（一）面临机遇

——经济新常态的提出，有利于结构优化和后发赶超。我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”的关键时期，经济增速放缓是新常态的重要特征。一方面，“新常态”下结构优化的压力有助于双清区加速推进经济结构转型升级、优化资本、技术、土地、人力等要素资源投入，更多的依靠创新驱动做大做强工业，更好地推动二三产业融合，发展服务型制造；另

一方面，作为后发地区，双清区有别于发达地区总量大、要素饱和的特征，依然能够承接大量要素转移，保持中高速增长经济增长速度，有效避免新常态下的“失速风险”和“失衡风险”（附注1）。

——**新型城镇化的推进，有利于提供可持续发展的坚定动力。**中央将城镇化发展提到新的高度，指出坚持走中国特色新型城镇化道路，循序渐进推动我国城镇化在更高层次、更高水平上发展，将产生巨大的“城镇化红利”，带来全面深刻的经济社会变革。新区建设、旧城改造、小城镇建设以及地上地下设施配套、功能完善等都能够给城市发展带来巨大发展空间。精细化、人性化的“新型”城镇发展模式，能够加快丰富和完善与之相适应的教育、卫计、就业、社保、住房、土地及人口统计制度，极大的提升城市经济高度和人民幸福水平。

——**区域战略的实施，有利于拓展经济社会发展空间。**湖南进入中等收入阶段以后，城乡区域发展不平衡的问题愈发突出。随着四大板块同步崛起战略的提出，区域协调均衡逐渐成为湖南发展的主旋律。随着西部大开发和中部崛起战略的纵深推进，以及沪昆高铁、怀邵衡铁路等重大外联通道的完善，邵阳市将成为西部发展的“领头羊”，双清区作为邵阳市工业主阵地和新城建设的主战场，在邵阳市加速崛起中的地位进一步突出。宝庆工业集中区和火车东货场等一批重大项目的实施，双清区有望在自主发展、产业升级、城乡融合等方面取得新的突破，带动全区经济社会进入快速发展阶段。

——**市府中心搬迁，有利于建设新的政治经济文化中心。**市委市政府搬迁至双清区，进一步缩小了宝庆工业集中区和政府行政中心的空间距离，有利于实现邵阳政治经济文化一体化，将极大推动双清区交通、文化、教育、医疗等基础设施建设，也将带动双清区工业和服务业更快发展，建设邵阳东部新城。加之市府中心搬迁经过了科学认证和统一规划，能够有效避免城市扩张中对环境不必要的破坏，尽可能减少环境污染，提升双清区城市的环境容量，促进生态崛起。

（二）现实挑战

——要素有效供给不足导致经济下行压力加大。目前双清区总体还处于负重爬坡的追赶阶段，经济实力偏弱、抗风险能力与竞争力不强仍然是全区的重要区情，保持相对较快的增速是提高全区综合实力、破解经济社会发展各种矛盾的客观需要。受制于市场需求与供给的不均衡发展，以及产业结构不优化、发展层次低等众多区情，劳动力、资本等传统要素有效供给仍将出现结构性不足，保持平稳较快增速可能会面临严重制约。

——规模扩张粗放发展下城乡统筹一体化发展任务十分艰巨。尽管近年来全区大力推进土地集约节约利用，但是，总体上规模扩张和粗放发展的城市建设模式没有根本性转变，建设用地格局失衡，建设方式比较粗放，土地利用效率还不高。面对新的发展形势，转变城镇化发展方式迫在眉睫。城镇化、农业产业化还缺乏有效产业支撑，使工业化遭遇了农村市场需求不足与农业有效供给不足并存的矛盾，城乡统筹一体化发展任务十分艰巨。

——新的发展趋势下产业加快转型升级的基础相对薄弱。随着建设制造强国战略的提出和《中国制造 2025》的发布，智能制造将成为中国引领未来产业转型升级的主导方向。双清区传统产业发展面临较大困难，新的增长点还在培育发展之中，产业创新能力弱，核心技术少，大多数领域处于价值链低端，骨干企业实力不强，企业规模偏小，信息化水平不高，工业 2.0 补课、3.0 普及和 4.0 示范并联推进任务艰巨复杂。“十三五”时期，利用宝庆工业集中区和龙须塘片区建设为基点，加快老工业区产业提质改造和创新升级，充分释放工业老区活力是双清区工业发展的难点。

综合以上分析，“十三五”期间双清区经济社会发展所面临的环境和形势是机遇与挑战并存，机遇大于挑战，需要趋利避害、强化发展的经济基础、体制环境和政治保障，加快全面建设小康社会的进程，

不断开创具有双清特色的科学发展新局面。

第二章 总体思路与发展目标

一、指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神和“四个全面”新要求，坚持稳中快进、五化同步，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，确保如期全面建成小康社会。以科学发展观总揽全局，结合我省“一带一部”区位优势、“三量齐升”战略思想，按照邵阳市“八个建成”的总体部署，提前适应和积极引领新常态、把握新机遇，加快优化空间格局、促进产业升级、提质基础设施、统筹城乡发展、改善生态环境、保障社会民生、深化改革开放，全面完成“两个率先”建设目标，积极营建经济繁荣、文化独特、生态秀美、社会和谐现代化城区，力争在“十三五”期间将双清区打造成邵阳市政治、经济、文化中心。

二、基本原则

科学引领、创新发展。把创新放在全区发展的核心位置，坚持以科技创新和改革开放作为推动产业转型升级、城镇扩容提质和发展外向型经济的主要动力，破除路径依赖、思维定势和工作惯性，强化自主创新意识，激活区域经济发展活力。优化创新环境，推进大众创业、万众创新，打造创新平台，培育创客空间（附注2）。完善创新体系，系统化实施理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，激发全社会创新活力和潜能。

城乡统筹、协调发展。健全城乡发展一体化体制机制，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。推进以人为核心的

新型城镇化，积极探索农业转移人员市民化机制，促进农业转移人口与城镇居民享有同等权利和义务。依托撤乡并镇、城区东扩战略，提高城乡基础设施规划建设水平，加快城郊特色小城镇和村改社区建设步伐。促进城乡公共资源均衡配置，建设美丽宜居乡村。

生态优先、绿色发展。将生态文明建设融入政治建设、经济建设、社会建设和文化建设全过程，正确处理生态保护与经济发展的关系，探索构建保护与发展良性互动的新模式，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。坚持主体功能区基础制度作用，把握国土空间开发的时序和强度，推进全区集约发展、高效发展、低碳发展，实现自然资源和人文资源保值、增值，全面提高全区环境承载能力，实现经济社会可持续发展。

以人为本、共享发展。以为人民提供更满意、更舒适、更安全、更幸福的生产生活环境，全面提高居民生活质量为发展的最终目标，坚持民本立区、服务惠民、创业富民、保障安民，把改善民生贯穿于经济社会发展的始终。突出人的价值观、道德观和发展观，促进共同富裕、保障人民权益、实现公平正义，提高公共服务共建能力和共享水平，使改革发展的成果更多更好地惠及全区人民。

因地制宜、特色发展。突出区域特色，转变经济增长方式，依靠双清自然禀赋、区位优势、特色资源和产业基础，加快改造传统产业，全面布局新兴产业，积极培育和扶持特色产业的发展。因地制宜，突出都市农业、绿色工业、现代服务业融合发展，加快产业集聚、延伸产业链条，实施品牌战略，打造品牌产品、拳头产品，推进区域经济质量突破式提升、经济总量跨越式发展。

三、战略定位

武陵山片区全面小康引领区。“十三五”时期实现全面建成全省小康社会一类县市区的创建目标。以城乡统筹为导向，促进城乡一体

化发展，协调老城区提质改造和城郊现代农业引领发展（“一体两翼”）。以加快发展为核心，突出宝庆工业集中区创建国家级园区，通过产城融合创建新城区、新园区、新社区（“一级三新”）。以改善民生为主线，加快基础设施改造、社会民生改善、体制机制改革（“一线三改”）。通过强化领导、统筹谋划，将双清区打造为武陵山片区全面小康引领区。

大湘西承接产业转移示范区。推进工业强区，加快创建宝庆工业集中区为国家级产业园区。按照壮大一批十亿产业、发展一批十亿集群、培育一批十亿企业的“三个一批”发展思路，培育升级装备制造智能化工程、电子信息和食品加工培育工程、生物医药创新工程、发制品强化工程、特色轻工集聚工程、新能源产业化工程，建设三一重工、恒天九五、立得皮革、维克液压、玉新药业、阳光发品等一批骨干企业，将双清区发展为大湘西承接产业转移示范区。

湘西南现代信息物流集中区。把握邵阳市电商行业“走出去”战略和电子商务快速发展的重要机遇，充分利用互联网+平台，通过电子商务、互联网、云商务等新兴业态，提质老城区商贸、文化等生活性服务业。加快建设新城区高端金融、商务服务、文体娱乐等现代服务业，积极打造总部经济和城市综合体。依托衡邵高速、沪昆高速、怀邵衡铁路等交通优势，在东部形成含工业原材料、机械仓储、家居建材、汽车集散等辐射湘桂黔的区域性物流中心。从实体和虚拟商贸物流共同推动双清区建成湘西南现代信息物流集中区。

湘西南产城融合核心区。加快探索产业和城镇融合发展道路，实现以产兴城、以城带产、产城融合、城乡一体的发展目标。促进城乡基础设施、公共服务设施建设与现代产业体系布局、人口集聚要求相一致，实现基础设施共建共享，高标准建设宝庆工业集中区，提高产业对就业岗位增长和人力资源增值的带动能力，依托资江生态新城建设、行政中心搬迁，加快服务业发展、生态建设和城市化进程深度融

合。通过城区综合功能的不断完善，将双清区建设为湘西南宜业宜居的产城融合核心区。

邵阳市政治文化中心区。把握市府搬迁重大机遇，积极将城市未来发展主中心逐步从老城区过渡至新城区。加快文化艺术中心、市一中搬迁、市中心医院东院、爱莲公园等重大项目建设，促进科教文化资源的逐步倾斜；加快总部经济、商务服务、消费金融、文化娱乐、体育休闲等高端业态形式占领和高档住宅建设，将双清区提升为邵阳市政治文化中心区。

四、发展目标

经济发展。经济总量保持平稳较快增长，产业结构更趋优化，经济增长从投资拉动转向三驾马车共同驱动，经济发展质量和效益显著提升。2020年，地区生产总值达到273亿元，年均增长16.3%；人均地区生产总值达到8万元以上；财政总收入（大口径）超过38亿元，年均增长14.5%；三次产业结构调整至2.4：57：40.6，其中高新技术产业增加值占GDP比重达到38%；全社会固定资产投资总额五年累计达950亿元，年均增长21%；社会消费品零售总额五年累计达813亿元，年均增长18%；城镇化率达到85%。

人民生活。宜居宜业城区建设全面推进，就业创业能力大幅提升，人民生活更加富足，人居环境不断改善，人民幸福感显著增强。2020年，城镇居民人均可支配收入达到3.7万元，年均增长11%；农村居民人均可支配收入达到2.4万元，年均增长11%；城镇登记失业率控制在4.5%以下；城镇新增就业五年累计2万人，农村劳动力转移就业五年累计0.3万人；人均住房使用面积高于36.7平方米；农村居民安全饮水比率达到100%。

社会建设。社会事业全面进步，基本建设成覆盖城乡的公共服务体系和社会保障体系，科教、文体、卫生、人口服务水平稳步提升，

社会治理模式更加完善。2020 年，城乡基本养老服务补贴覆盖率达到 65%以上；城乡基本医疗保险覆盖率达到 99.5%以上；研发经费占地区生产总值比重达到 2.5%；国民平均受教育年限达到 11.5 年以上；每千人拥有病床数大于 5 张；人均拥有公共文化体育设施面积达到 3 平方米以上；人口自然增长率控制在 9‰以内。

生态环保。生态建设进一步加强，生态空间得到优化保护，污染物排放得到有效控制，全区环境质量明显改善，基本形成绿色、低碳的生产生活方式。2020 年，单位地区生产总值能耗五年累计降低 15%；主要污染物（四类总控污染物）（附注 3）排放五年累计削减率达市要求；城区环境空气质量优良率（API≤100）达到 77%以上；地表水质达标率达到 100%；城镇污水处理率达到 90%；城镇生活垃圾无害化处理率达到 100%；城镇建成区绿化覆盖率达到 40%以上。

专栏 1 双清区“十三五”发展的主要目标					
类别	指标	2015 年	2020 年 目标值	年均增长 (%)	指标 属性
经济 发展	地区生产总值（亿元）	128.17	273	16.3	预期
	人均地区生产总值（元）	40689	≥80000	—	预期
	财政总收入（亿元）	19.87（大口径）	≥38（大口径）	14.5（大口径）	预期
	三次产业结构	3.9 : 54.5 : 41.6	2.4 : 57 : 40.6	—	预期
	高新技术产业增加值占 GDP 比重（%）	15.4	38	—	预期
	全社会固定资产投资总额五年累计（亿元）	327.36	950	21	预期
	社会消费品零售总额五年累计（亿元）	336.36	813	18	预期
	城镇化率（%）	82.89	85	—	预期

人民生活	城镇居民人均可支配收入（元）	21953	36992	11	预期
	农村居民人均可支配收入（元）	14467	24378	11	预期
	城镇登记失业率（%）	4.3	≤ 4.5	—	约束
	城镇新增就业五年累计（人）	22302	20000	—	预期
	农村劳动力转移就业五年累计（人）	3394	3000	—	预期
	人均住房使用面积（平方米）	52.7	≥ 36.7	—	预期
	农村居民安全饮水比率（%）	100	100	—	约束
社会建设	城乡基本养老服务补贴覆盖率（%）	59.8	≥ 65	—	约束
	城乡基本医疗保险覆盖率（%）	99.2	≥ 99.5	—	约束
	研发经费占地区生产总值比重（%）	1.95	2.5	—	约束
	国民平均受教育年限（年）	10.5	≥ 11.5	—	约束
	每千人拥有病床数（张）	9.7	≥ 5	—	约束
	人均拥有公共文化体育设施面积（平方米）	5.1	≥ 5.5	—	约束
	人口自然增长率（‰）	6.54	≤ 9	—	约束
生态环保	单位地区生产总值能耗五年累计降低（%）	17	15	—	约束
	主要污染物排放五年累计减少（%）	6.1-8.5	达市要求	—	约束
	城区环境空气质量优良率（%）		≥ 77	—	约束
	地表水质达标率（%）	93.8	100	—	约束
	城镇污水处理率（%）	87.5	90	—	约束
	城镇生活垃圾无害化处理率（%）		100	—	约束
	城镇建成区绿化覆盖率（%）	39.2	≥ 40	—	约束

第三章 优化城乡空间结构

依托双清区的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，以空间开发适应性为基础，综合考虑全区的产业结构、城镇结构、交通网络、生态环境等因素，按照主体功能分区的要求，合理划分城市功能空间、农业生产空间和城市生态空间，纵深推进全区经济社会健康快速发展。

一、优化城市功能空间

依托中心城区，以交通干线为骨架，依据资源环境承载能力，优化城市功能，按照“东进南拓、西提北改”的总体思路，构建“两轴五板块”的城市功能空间格局，实现点、线、面相结合的立体式发展，提升发展的整体效益。

（一）两轴

——沿邵阳大道的横向城镇发展轴。打造成为全区人口和经济密度最高的地区，通过横向连接，东向延伸与邵东相融，向西与北塔区和大祥区相融，形成全区经济发展的主轴，推动双清区与周边地区经济相向发展融合，打造联系全区的经济纽带。

——沿世纪大道的纵向产业发展轴。以宝庆工业集中区为依托，打造成为全区重要的产业发展轴，轴线向北端与新邵县的雀塘镇协调发展，共同打造全市产业中心，向南经渡头桥镇与邵东机场相连，打造快速出城通道，增强城区经济外向度。

（二）五大板块

——东部产城融合板块。实施城市功能东进战略，以昭阳路以东的宝庆工业集中区为载体，加快园区基础设施、标准厂房的建设与改

造，加快高附加值及优势产业的引进，加快淘汰落后产能，加快老城区工业的搬迁，推进工业企业向工业集中区集中，提高土地节约集约发展水平和工业规模效应，与邵东县联动发展。重点推进东部先进制造集聚区的建设，布局合理的现代产业体系，做大做强城市产业，以产促城、以城带产，实现产城融合。

——**东南现代物流板块。**依托区域交通优势，大力发展现代物流业，重点发展综合物流园和现代农业专业物流中心。着力推进怀邵衡铁路货站及物流体系建设，依托湘西南商贸物流城、汽贸专业市场及二手车交易市场等专业市场，形成全市工业原材料、能源、机械、电子通讯、汽车集散通道，建设面向邵阳、辐射湘桂黔的区域性物流中心、商贸中心。

——**南部新城板块。**实施城市功能南拓战略，以昭阳路以西的新城区为载体，以市政府东迁为契机，积极完善新城区基础设施，结合爱莲公园建设、医院建设、一中搬迁、路网建设等工程，提升新城区的商贸、服务、休闲娱乐等现代服务业水平，完善教育、医疗、文化、体育等公共服务功能，为人口集聚和就业创业创造良好的环境，提升城市文化内涵，激发新城活力。

——**西部老城区提质改造板块。**实施城市西提战略，按照节约集约和生态环保的原则，以改造项目为抓手，逐步改建老城区景观风貌较差、建筑质量较低、容易置换且拆迁成本较低的居民区或倒闭的厂房，置换污染严重、效率低下的企业，为资江和邵水风光带建设腾出空间。加强对资水、邵水沿岸用地功能布局、滨水公共空间建设等方面的规划控制，突出城市的滨水特质。提质改造老城区生活性服务基础设施、完善城市生活环境，着力完善城市功能，以居住、商业、商务、文化、体育等职能，形成宝庆路、东大路、建设路等几条特色商业街区，塑造具有邵阳地域特色的现代城市风貌。

——**北部老工业基地提质板块。**实施城市北改战略，遵循“退城

入园、退二进三、整体改造、重点突破、以人为本、低碳生态”理念，对老工业区进行调整改造，通过土地置换、棚户区改造以及完善公共服务设施和市政公用设施，实现老工业区更新提质。加快对小江湖、龙须塘等街道的老工业区整体搬迁和改造，加大对区内国有企业、重大化工、纸板等企业的环境治理，加快龙须塘片区“二次改造”（附注4）、“腾地还绿”和“退二进三”，提升生态品质和生活品质，建设资江生态科技新城。改造部分旧厂房和铁路专线，发展工业旅游。培育商贸、物流、居住、生态、商务等为主导的现代服务功能，促进新邵、双清城区融城发展。

专栏 2 “两轴五板块”城市空间布局	
两轴	沿邵阳大道的横向城镇发展轴 沿世纪大道的纵向产业发展轴
五板块	东部产城融合板块，东南部现代物流板块，南部新城板块，西部老城区提质改造板块，北部老工业基地改造板块。

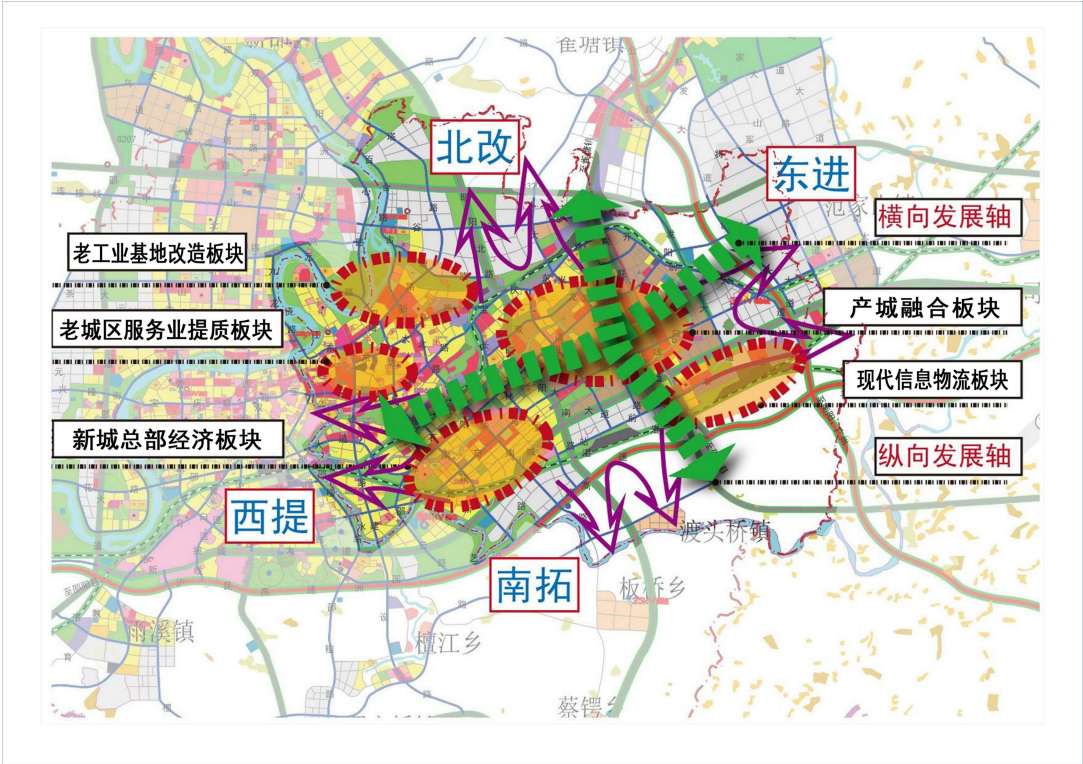


图 3. 城镇功能空间布局图

二、优化农村生产空间

依托双清区现有的农业基础、现状资源条件、市场需求和未来农业发展方向，以提高农业生产效益为目的，构建“一带三区”农村生产空间。

（一）一带

即连接火车站乡、工业集中区和渡头桥镇的现代农业产业带。以现代农业作为城市发展的补充，沿线按照“突出特色、优化布局、整合资源”的思路，走特色、精品、高效的现代农业发展之路，推动农业带状化、板块化、生态化、基地化布局。规划建设 17940 亩高标准农田，打造农业科技示范园核心区，规划建设 1240 亩农产品加工与物流区。以东互通连接线连接沪昆高速和邵阳大道，沿线以高端农业和农产品加工业为主，汇集现代农业技术、信息、金融三大支撑体系和绿色果蔬苗木种植加工业、高产油茶种植加工业、水产生猪养殖加工业、现代农业景观和现代园林相结合的旅游业、农林产品加工、物流、农业信息产业于一体，全面带动全区农业“生产—加工—销售”产业链发展，为城市发展提供绿色、安全的农产品支撑。

（二）三区

——**精品花卉苗木种植示范区**。以火车站乡为中心，通过土地流转等方式加大苗木、花卉种植面积，打造紫薇、罗汉松、红栌木、桂花等花卉苗木品牌。与高崇山镇太美农庄、新绿洲农林高新科技开发股份有限公司等合作，扩大花卉苗木基地的市场影响力。重点打造莲荷花卉苗木基地，与莲荷森林公园联动发展，打造精品花海旅游产品和旅游路线，提高花卉苗木生产的高效性和观赏性。

——**绿色瓜果种植示范区**。以高崇山镇为中心，在传统农业的基础上，大力发展绿色果蔬产业。在新洲、民生、新民、浏阳等村片区河谷平原及丘陵山地，发展绿色优质葡萄、柑桔、红薯等瓜果种植基地。将瓜果种植与农业旅游结合，在全区建设 1 家休闲农业综合服务

中心，2 个瓜果体验区，多个生态文化村和美食生态园。

——**无公害蔬菜种植示范区**。以渡头桥镇为中心，大力发展蔬菜及油茶种植。在鸡笼村等丘陵山地开展高产油茶生产和良种选育。在本区域大力实施“菜篮子”工程，加快无公害蔬菜基地建设，逐步形成产、供、销一条龙服务的产业链，为百万级人口的邵阳市提供稳定的蔬菜供应，打造成为全市现代都市农业发展的样板区。以省内一流水平的特色现代农业基地为标准，建设 10 个以上的无公害蔬菜基地，与“美丽乡村”建设相结合，建设生态农业新村，打造田园风光。

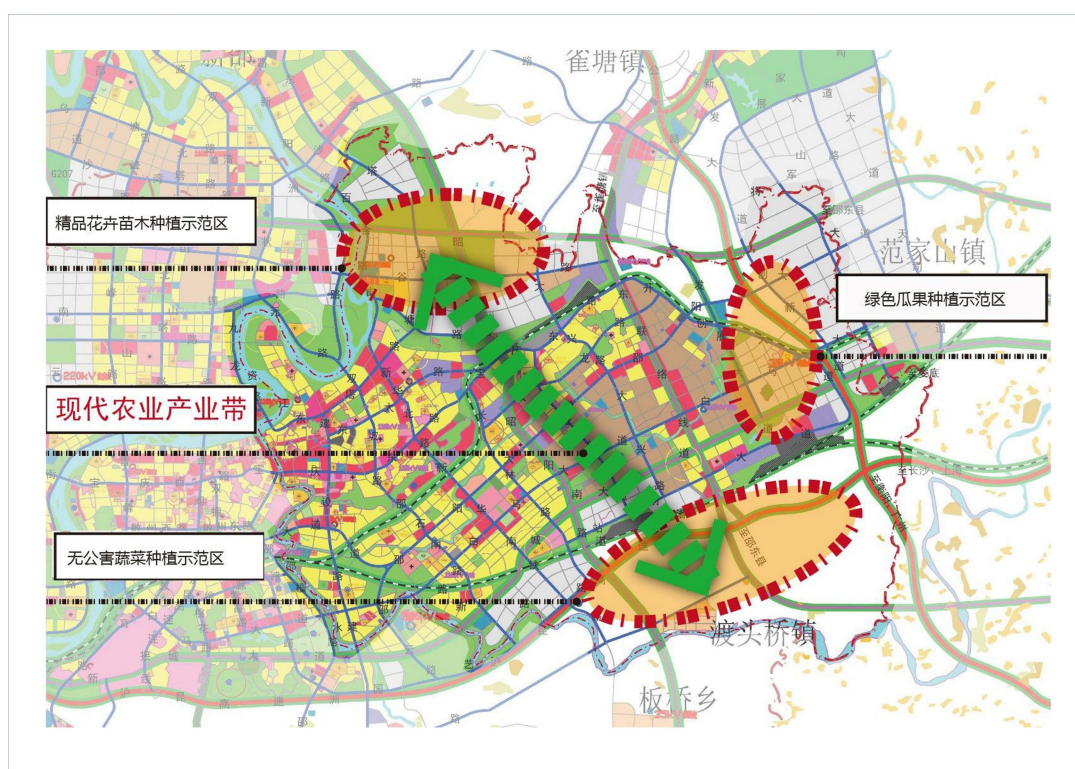


图 4. 农村生产空间布局图

三、优化生态空间

依托双清区良好的自然生态基底，突出生态特色，构建以“一廊两带多点”为核心的生态空间格局。

（一）一廊

以自然分割为基础，将佘湖山-紫薇公园-龙口岭生态廊道作为重点专项规划纳入到城市绿地系统规划中，加强廊道生态建设，连通老

城区、新城区和工业集中区，打造城市中心景观主轴。完善生态廊道与城市绿地斑块不同程度及不同等级的联结，构建城市网络化绿地系统，缓解城市热岛效应，提升城市环境水平。

（二）两带

即资水沿江风光带和邵水沿江风光带，突出资江、邵水的景观特色。将红旗河作为邵水河的重要支流进行改造，实施红旗河小流域水土保持及水生态治理工程，开展河岸保护与修复工程，完成河道清淤及堤防建设，将滨水空间贯穿整个城区。打造滨水绿带和景观节点以增加城市亲水空间，提升宜居品质。加强沿岸绿化景观改造，以局部带动整体，将滨水景观环境引入住区内部，推动老城区沿江纵深发展。逐步搬迁沿线老厂房、老居民楼，恢复生态绿地，提质沿江风光带，拓展生态景观视线，打造全区一级景观廊道，并对外进行绿化渗透延伸，串联起莲荷森林公园、双清公园、东塔公园、紫薇公园等一级景观节点。

（三）多点

积极促进莲荷森林公园、爱莲公园、余湖山公园、东塔公园的建设与改造，保护城市内的丘、岗、台等自然山体，改造和新增一批公共绿地，丰富城市景观层次。支持莲荷森林公园创建省级公园，紫薇园创建 5A 级景区。通过对城市周边山体保护和楔形绿地的控制，使城市空间与外围自然景观相协调。以区内大型水库、公园等一级景观节点为斑块，以资江、邵水、红旗河等河流水系为生态廊道，以区内其它二级景观节点为基质，串联成为以大水为脉、小水为网、绿地覆盖的网格化生态空间，为全区发展提供生态屏障。通过洛湛铁路、沪昆高速沿线及其它交通干线防护绿地及宝庆工业园等绿化隔离带的建设，降低线性交通和工业空间对居住环境的负面影响。大力推进城镇、集镇、乡村“三位一体”生态绿化，努力构建“大绿环城、小绿扮城、绿景串城、绿水映城”的城镇生态景观，打造具有现代田园风光

的优美农村风貌。

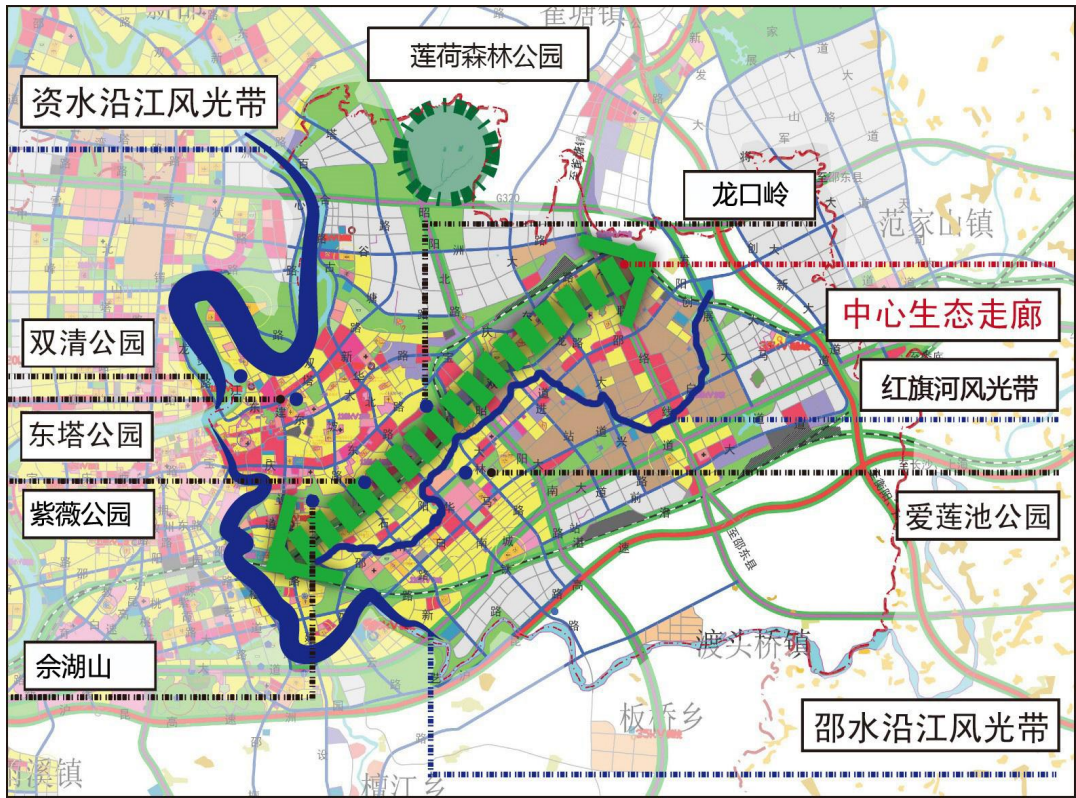


图 5. 生态空间布局图

第四章 构建现代产业体系

以宝庆工业集中区、湘商产业园等为平台，以强化自主创新、加快技术改造、突出节能减排、推进两化融合为重点，提质发展现代服务业，转型发展现代制造业，巩固发展现代农业，加速构建具有双清特色，富有竞争力的现代产业体系，为经济又快又好发展做出新的贡献。

一、提质发展现代服务业

围绕产业迫切需要和区位优势，依靠市场机制和创新驱动，加快资江生态新城建设和龙须塘片区转型升级，加快打造以现代物流为主，商贸、旅游、金融、健康产业等多点支撑的服务业发展格局，推动经

济提质增效升级，为经济社会持续健康发展打造新引擎。

大力发展现代物流。围绕“城市南拓”和新货运站建设，加快打造高崇山物流园，推进现代物流平台建设，积极发展农产物流、汽车物流、冷链物流等专业物流。积极运用现代信息技术，加快建设区域物流公共信息平台、物流企业信息系统、大宗货物交易电子商务系统等专业化的物流信息系统，促进不同信息系统之间的数据交换和信息共享，打造现代化的物流信息中心。积极推进农产品物流业发展，鼓励农业产业化龙头企业、农产品流通企业、农民专业合作社和运输企业的协同合作，建立覆盖全省的大型物流基地。推动物流产业向农村发展，创造新模式、开拓新市场、培养新客户，实现物流业与农业的无缝对接。

创新发展新型商贸。大力发展体验式商贸，鼓励和发展集购物、游戏、休闲、餐饮、养生于一体的新型购物中心，打造邵阳市“商贸核心区”。加快棚户区拆迁，发展壮大汽车租赁与销售、水果批发、粮食转运、机电产品等专业特种商贸，通过不断壮大商业圈、市场群、专业街，推动传统商贸向“云商贸”等新型商贸转型。积极构建大数据平台，加快整合区域内农产品、药材、汽车等特色商品和市场资源，引导和推进批发零售企业、第三方物流企业供应链模式创新，培育一批互联网技术应用水平高的商贸物流示范企业，鼓励和支持仓储、转运设施、运输工具的标准化建设和改造。

积极发展休闲旅游。充分利用双清区丰富旅游资源，大力推进旅游业转型升级，调整旅游经济结构，促进旅游由单一观光型向休闲度假等多元消费型转变，着力发展休闲养生旅游，完善“吃住行游购娱”等产业要素，凸显“生态+城市+乡村”的诗情画意，打造湘西南独具特色的休闲养生示范区。积极开发新型观光旅游路线，充分利用“花文化+道文化”等双清区域内独特的资源优势，促进文化与旅游产业融合发展，打造地方文化旅游品牌，重点推出以佘湖山、玉清宫为代

表的道教文化、以八路军驻湘通讯处和姚喆故居为代表的红色文化、以莲荷村为代表的生态休闲文化、以水府庙和东塔公园为代表的历史传统文化等文化旅游品牌。

稳步发展健康服务。立足双清较好的空气质量和水土环境，积极发展适合大众健康追求的大健康产业。大力发展社会办医，发展康复护理、老年护理、家庭护理等社会急需的护理服务。大力发展养护型、医护型养老机构，适度发展养老地产，促进健康养老专业化、品牌化、规模化发展，鼓励大型企业和社会资本建设专业化、品牌化、功能完备的健康养老服务基地。积极发展以健康为主题的旅游产业，促进健康服务业与旅游业有机结合，打造省内知名健康旅游基地。

加快完善现代金融。大力改善金融生态环境，完善适应双清区经济特点的信贷管理机制与信贷结构，突出金融支持的重点，增强对中小企业的金融渗透和支持能力。加大金融业对双清区工业化的支持力度，积极支持民营经济的发展，加大对龙头企业和骨干企业发展的支持，建立社会化服务体系，积极支持区域运输、商业、餐饮、住宿、旅游、文化及物流、信息、中介等第三产业发展。

二、转型发展现代工业

依靠科技进步和信息化建设，加快传统支柱产业的全面改造，推动工业向供给侧发展，打造“五集群一基地”的工业发展格局，争取在智慧化、生态化生产、集群化发展等关键领域取得实质性突破，推动双清区工业转型升级。到 2020 年，五大产业集群产值总和超过 375 亿元，形成装备制造、生物医药、发制品等 3 个百亿集群，培育 1 家主营业务收入过 50 亿元企业。

（一）打造 5 大产业集群

吸引产业要素集聚，充分发挥核心企业的龙头带动作用和大中小企业聚集功能互补作用，针对产业链薄弱环节，吸引相关企业进入，

鼓励竞争，加快促进产业集群提升竞争力、扩大规模。大力支持配套企业、服务机构进入与发展，促进促进产业集群知识、技术外溢，并强力辐射周边产业，引导周边产业结构的调整和升级，真正实现产业集群区域化。

——装备制造产业集群

以三一湖汽、神风动力、维克液压、恒天九五、重工邵纺机等企业为龙头，逐步打造智慧机械制造产业集群。实施领军企业“智能工厂”创建计划。鼓励龙头装备制造企业加快工艺智能控制、自动工艺决策、图形化建模与仿真等数字化、智能化技术应用，实现产品全生命周期端到端集成，提高整机品牌竞争力。做大做强工程机械、先进装备等优势装备产业，积极培育环保装备、农用设备等新兴产业。支持骨干企业引进战略投资者，实施兼并重组，发展成为具有国际竞争力的大型企业集团。围绕骨干企业、主导产品，发展“专、精、特、新”的中小企业，促进产业集聚化和分工专业化。支持企业自主研发新产品，积极开展引进消化吸收再创新，逐步由依赖引进技术向自主创新转变。

——发制品产业集群

以阳光发品、唐人发制品等企业为核心，以发制品产业园为载体，打造全球最大的发制品产业集群。进一步发挥原材料、劳动力和技术优势，加快产业资源整合，积极建设发制品信息中心、生产中心、研发中心、产业标准与检测中心、交易与原材料储备中心，完善生产、研发、信息、产业标准与检测、原材料储备与交易等关键环节。积极发展个性定制等新型制造模式，加快推进发制品行业的产业升级，不断提升发制品企业清洁生产能力，提升知名产品品牌内涵，完善全球营销网络，提升集群全球竞争实力。到 2020 年，发制品及相关产业产值突破 100 亿元。

——农副产品加工产业集群

依托立得皮革、唐人神湘大骆驼饲料、彬铎羽毛等龙头企业，加快发展绿色农副产品加工、智慧农副产品加工，实施以质量为核心的品牌发展战略。加快推广应用现代加工、现代干燥、现代质量控制等新设备、新技术和新工艺，完善农副产品加工质量安全标准和生产技术规范，推行“良好作业规范”（GMP），强化产品质量安全监控。引导具有行业领先地位的龙头企业与同类企业联合或合作，推动上下游关联企业联合协作，实现产业链融合发展。加快引进世界 500 强企业、全国农副产品加工业百强企业和发达地区产业转移资本，改造升级一批龙头企业，组建大型企业集团，形成原料生产——加工——销售“一条龙”的产业模式。

——生物医药产业集群

依托玉新药业、湘中制药、中南制药、飞力格等龙头企业，依托邵阳市周边丰富的药材资源，积极发展林药植物提取产业，开展大宗地道及稀缺药材良种繁育及产业示范化示范项目，打造涵盖药用植物种植、医药中间体、医药研发、成药生产的产业链，形成技术齐全、资源集中、特色明显的生物医药产业集群。实施龙头企业带动计划，加快技术研发，鼓励现有企业与外来资本、技术结合，与国际大型制药集团合作，做大做强，积极培育一批科技含量高、发展势头迅猛的中小生物医药企业。

——电子信息产业集群

依托拓奇科技、为百科技等龙头企业，积极发展数字化整机和新型元器件、消费类电子产品、电子基础材料、新一代网络和“三网融合”建设、工业软件设计、互联网服务产业，促进配套企业的集聚发展。加大新一代移动通讯、光纤宽带网络、局域传感网络和云计算网络的基础设施工程建设。推进四大通讯运营商（移动、联通、电信、铁塔）新一代移动通讯、光纤宽带网络、局域传感网络和云计算网络的基础设施工程。

（二）加快建设工业集中区

加快促进以宝庆工业集中区为基点的新型工业化基地转型升级，提高工业园区对整个工业的集聚、拉动、带动作用，加快工业集中区升级为国家级产业园区，打造国家级经济技术开发区。依据现有产业基础，准确把握未来产业方向，严格坚守生态底线，鼓励支持园区积极承接沿海和发达地区的产业转移和资本转移。加快园区创业平台、创新平台、人才引进平台和招商引资平台建设，完善公共服务体系。加快建设“园中园”，重点建设湘商产业园，抢抓当前产业园区转型升级发展的重要机遇，充分抓住省实施创新创业园区发展“135”工程的契机，全力以赴推进湘商产业园区建设，发挥工业园区“大众创业、全民创新”的平台作用，打造特色创业创新园区。加快推进不锈钢产业园建设，发挥湘商、湘情优势，吸引更多企业集聚发展，形成产业链条。

三、巩固发展现代农业

巩固农业的基础地位，以双清农业科技园建设为核心，大力发展专业合作组织，建立农业信息网、农产品销售网，加快推进生态农业生产基地建设和富硒有机农产品标准化管理，形成生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的生态精品农业产业体系。

大力发展精品种植。加快高标准农田建设，稳定粮食和蔬菜供给，打造邵阳市近郊“菜篮子”。大力发展紫薇等新型花卉苗木，发展“活体园艺”。加快新洲蔬菜等产业化基地建设，积极推广蔬菜、水果、油茶等新型良种，优化种植条件，提高良种覆盖率，达到提产提质。大力推广科学种植，推广节本增效标准化生产技术，鼓励农户合作承包，推动种植业集约化、规模化、标准化、科学化。大力推进农业机械化，推广运用耕整、灌溉、播种、施肥、植保、加工、贮存、保鲜、

运输等农业机械。

积极发展特色养殖。以发展现代养殖业、增加农民收入为目标，以安全、优质、高效为前提，建设东郊渔场等以规模化养殖为基础的高效养殖场，大力推广“公司+基地+农户”等产加销一体化经营模式。积极推广新型环保技术，应用科技进行废弃物再利用，全面推广集中养殖、生态养殖、健康养殖、沼气发电、沼液循环利用、水资源循环利用等技术，将影响农村环境的畜禽废弃物、农业废弃物转换成新的资源或能源，促进养殖业生态友好化。大力整合旅游资源，加快生态旅游、森林旅游、观光旅游、民俗旅游、农家乐等旅游休闲农业的发展，打造集观光—种养—采摘—饮食—休闲为一体的近郊农业发展新模式。

加快设施农业发展。稳步发展智能温室、工厂化种养等现代设施农业，加强抗旱防涝和病虫害防治服务体系建设，加快建设智能灌溉系统、信息监测系统，加大传感器、控制器、电脑、手机等智能终端在富硒药材瓜果蔬菜等经济作物种植中的应用，实时自动监测土壤温湿度，光照情况，根据检测指标自动进行浇水、施肥等工作，发布基地和商品交易信息。加强瓜果蔬菜等日光温室、连栋大棚和防虫网等新型高效设施建设，确保蔬菜等富硒经济作物质量。建立基地自动灌溉喷洒系统和信息监测、收集和处理系统。加快推广优良品种和新技术，推广良种壮苗规模快繁，建立丰产栽培示范基地，普及测土配方施肥、地表覆盖、作物配置等生态环保型技术，实现良种良法相配套。

提升农业发展质量。围绕新洲蔬菜、东郊渔场以及天香生物等本地企业，培育和引进关联企业，深度挖掘农业资源，打造一批竞争力强的大型农业产业化集团，推动原料生产、加工物流、市场营销等产业融合发展，创新直销、配送、电子商务等新型流通方式，形成农业产业链，推动农业提质增效。大力发展“三品一标”农产品，完善产地制度。加快建设湖南名优特生态农产品市场等重点载体。积极推

进农产品标准体系建设，鼓励出口加工企业建立能与进口国技术标准和市场准入相适应的标准体系。

四、提升产业发展能力

加快推进自主创新。大力支持企业进行创新研发，培育企业自主创新能力，特别是加强产业核心技术的开发研究，完善产学研相结合的协同创新体系，围绕打造产业核心竞争力，开发一批关键性的核心生产技术。积极发展关联创新，构建从设计、研发到生产、检测一体的全产业链，围绕产业链谋划创新链，强化数字化、网络化、智能化技术研发和应用示范。全面引进推广先进设计技术与设计工具软件，提高创新设计能力，加快高新技术的转化应用。建立区内科技成果信息共享平台，完善科技成果协同转化推进机制，加快优化人才引进及培养环境，推进科技创新成果产业化。

加快推进信息化应用。适应未来“互联网+”经济发展，依托现有产业基础，强化信息化与三次产业的深度融合。着力发展智能产品和智能装备，推进制造过程智能化，大力深化云计算、物联网、大数据和工业互联网等新一代信息技术应用，加强互联网基础设施建设，着力在装备制造、农业生产、生物医药、电子信息等重点领域建设一批智能工厂和数字化车间，培育新型生产方式，全面提升企业研发、生产、管理和服务的智能化水平。积极发展电子认证、在线支付、移动支付等电子商务新业态，大力推广电子支付、电子采购等新业务，加快建设邵阳电子商务产业服务基地，建设邵阳电商产业园，加快第三方电子商务平台和公共服务平台建设，推动商贸流通、旅游休闲、金融服务、生活服务、现代农业等应用电子商务。

强化质量品牌建设。完善质量监管体系，夯实质量发展基础，鼓励企业追求卓越品质，形成具有自主知识产权的名牌产品，不断提升企业品牌价值和“双清制造”整体形象。实施质量品牌战略，强化企

业的质量主体作用，提升产品质量竞争力和企业品牌创建能力。依托龙头企业和特色镇，打造一批特色鲜明、竞争力强、市场信誉好的产业集群区域品牌，推动地理标志产品保护。实施产品全生命周期的质量管理和质量追溯，推广应用物联网等智能化的生产和物流系统及检测设备，制定和实施与先进水平接轨的制造业质量、安全、卫生、环保、能耗等有关标准。

附表 1. 产业转型升级重大项目部署及投资测算分析

工程类型	项目数	“十三五”预期实现投资（亿元）	对 GDP 历年新增量的贡献（亿元）	重大项目建设举措
装备制造升级工程	6 项	16.40	2.50	以三一湖汽等领军企业为依托，谋划推进领军企业智能工厂建设示范工程。加快新型纺织机械产业升级改造、三一湖汽产业园项目、富士电梯生产、施工升降机生产、不锈钢产业园、汽车零部件生产线等项目建设。
传统产业提质工程	4 项	9.76	1.49	加快建设不锈钢产业园、青年创业园、印刷产业园和品牌服饰园。
电子信息培育工程	5 项	14.44	2.20	积极推进产品信息化、集成创新、集群两化融合，谋划推进两化深度融合突破工程。加快电子信息产业园、邵阳市青年创业园、青年电子商务创新创业园、创新创业平台建设、电容触摸屏全贴合总成项目 4G 通信基站等项目建设。
食品加工产业集聚工程	5 项	5.73	0.87	加快统一食品、天香生物、富硒烤猪生产线、万吨精米生产线以及有机农副产品加工基地建设。
生物化学医药创新工程	7 项	10.11	1.54	加快湘中制药有限公司新型药品生产线、甾体抗过敏原料药产业化项目、天然色素生产线项目、替代抗生素生态制剂生产线、戒毒产品项目、20 万吨硝基复合肥、20 万吨硝酸铵技改生产线等项目建设。
发制品产业强化工程	1 项	2.26	0.34	建设发制品产业园。
特色轻工集聚工程	6 项	13.18	2.01	加快建设九兴鞋业、合隆国际羽绒生产基地、立得皮革、纯木纺等项目。

工业园区建设工程	2 项	9.05	1.38	加快湘商产业园建设，以及通过信息化手段推进智慧园区示范建设。
精品种植业提质工程	8 项	11.87	1.81	建设新型设施农业，加快农业一体化生产基地、高崇山葡萄基地建设工程、新洲大棚蔬菜建设工程、“无公害”蔬菜基地、老塘村花卉苗木基地、万亩标准时鲜水果基地等项目建设。
养殖提质工程	2 项	1.16	0.18	加快推进城市禁养区规范建设工程，以及东郊渔场渔业养殖基地等项目建设。
农业园区建设工程	2 项	8.05	1.23	加快推进农业科技示范园建设，重新规划农村土地，建设“市民农庄”。
农业服务体系工程	5 项	3.62	0.55	推进农业清洁生产示范工程、抗旱减灾能力以及芳林农机合作社等项目。
休闲旅游提升工程	12 项	32.44	4.94	以旅游业为重点，谋划推进服务业资源整合与数字化建设工程。围绕提升人民群众生活品质，进一步整合双清旅游资源，加快建设双龙紫薇园创 5A 景区工程、水府民俗文化街、民俗文化仿古街、余湖山整体开发项目、新绿洲生态休闲山庄、紫薇生态休闲农业园建设、莲荷湖生态渡假村、何家山体育公园、玉清宫道教文化区、台北新娘外景摄影基地等项目。
综合物流工程	14 项	133.90	20.41	围绕提升物流业服务水平，进一步完善物流体系，加快建设城区农贸区场建设、“湘西南农产品物流中心”、湘西南粮食储仓物流中心、农产品加工物流园建设项目、邵阳东火车货场周边 4.6 平方公里打捆开发项目、湘西南国际商贸物流城、宝骏国际物流城、宝庆（湘运）物流园、湘运市场提质改造、宝工区现代物流园等项目。
商贸服务工程	10 项	63.53	9.68	围绕促进人流、物流、资金流的整合与发展，加快建设宝庆家饰城建设项目、天娇国际汽配城项目、金罗湾国际商贸城、居然之家双清双龙家居建材购物中心二期、湘中南五金机电市场、余湖新城城市综合体、红星美凯龙商业综合体、友阿国际广场、步步高新天地商业综合体、世纪大道商业带等项目。
合计	89 项	335.50	51.13	

第五章 统筹城乡建设

以城市经营为理念，盘活双清的存量资产，优化增量资产，激发城市活力。以基础设施建设为抓手，全力提升城市发展品质，增强城市的中心性、可通达性和可感知性。加快智慧城市建设，提升城市现代化水平，加快美丽社区和美丽乡村建设，形成人口和产业合理集聚、城乡产业高度融合、人居环境更加优良、乡村更加美丽的发展新局面。

一、创新城市经营模式

将城市经营放在双清区城市发展的重要位置，树立城市是最大的国有资产的观念，以市场化促进城市化，努力实现城市建设重心由建设城市向经营城市转变，走以城聚财、以城兴城的新路，促进城市良性发展。

充分发挥城市规划的调控和引导作用。根据双清经济和社会发展的要求，科学实施城市规划，营造良好的城市环境，吸引各种生产要素集聚，提高城市的整体效益。深化细化邵阳市城市规划对双清区城市近期建设规划和专业规划的内容，确定城市基础设施布局、近期建设项目、发展用地和建设开发时序，确保城市资产经营健康发展。对区内重大基础设施项目，进行超前可行性研究和规划设计，为招投标创造条件。对城市储备土地和拟向社会供应的土地，编制控制性详细规划，确定土地利用性质、建筑密度、容积率、绿地率等指标，为城市地价测算、土地出让转让和规划管理提供依据。

建立城市建设市场化运作机制。按“国家所有、分级管理、授权经营、分工监管”的原则和现代企业制度的要求，建设双清区城市资产管理机构、城市资产经营机构和企业三个层次的管理、运营和监督机制，通过城市资产运作，为城市发展增加新的资金渠道。大力推进

城市公用基础设施建设市场化，发挥社会各方面的积极性，参与城市建设与经营。对城市存量资产进行甄别，区分经营性资产和非经营性资产，进行剥离和重组并进行资产运作，实现资产效益最大化。鼓励和支持城市重大基础设施项目通过各种方式进行融资和特许经营，采用 BOT 方式进行基础设施建设经营。

二、提高城市承载能力

构建由高快速路、铁路、航道组成的多层次、复合型对内对外交通体系，建设高效、安全、协调的城市综合交通系统，强化双清区的交通枢纽地位。加大棚户区改造力度，完善城市功能。统筹市政基础设施和环境基础设施，优化能源基础设施，提高城市承载能力。

打造综合交通网络。尽快完善并落实双清区交通体系规划，协调区域内各乡镇之间以及区域与大祥区、北塔区的交通联系通道。坚持路网先行，拉开城市骨架，完善城市路网，建设高效、安全、协调的城市综合交通系统。全面启动新城大道、白马大道等城市重要环线建设，加强老城区支路改造提质建设，合理加大支路网密度。在全区实施公交优先工程，打造多层级的公交网络，完善集镇之间的交通网络与公共交通枢纽，提高区域交通连通性。改善对外交通，加快区内规划的高铁、高速、邵阳市东部城镇群城市轻轨以及东互通大道等快速路等的规划论证及建设。完善邵水和资江航道的建设工作，重点发展洋溪桥港，对接岳阳港和长江经济带。

加快棚户区和旧城改造。以棚户区改造五年行动计划为契机，突出抓好棚户区改造，加快推进工人文化宫、三眼井、龙须塘、邵石片区、马鞍片区等片区棚户区的改造项目，积极推动小江湖半岛开发。分期分批组织旧城区内分散零落的各大专院校集中，统一规划管理，置换出城区用地。整合区内中小学校，根据需要迁移、合并一部分中小学。整治沿街商业设施，引导东风路等传统商业街纵深发展成为商

业区。

改善水利基础设施。继续推进“五小”水利建设五年行动计划，实施云水铺灌区、王家洲灌区续建配套工程，开展重点水库除险加固工程。

优化能源基础设施。完善全区供电网络，在宝庆工业集中区新建光伏发电项目，新建各电压等级线路出线，改造部分薄弱的 10 千伏线路、农村陈旧线路、新增城区及农村公用变压器布点，提高全区供电保障能力和供电质量，促进电力建设与城镇建设同步协调。在全区开展燃气管网建设工程，推进气化邵阳建设，促进城乡燃气管网建设，在高崇山、渡头桥等乡镇开展管输天然气工程。适度发展小型和联户沼气，抓好沼气服务体系建设，在城区逐步推广太阳能建筑、太阳能集中供热、供水、采暖和制冷示范工程，在农村和集镇推广太阳能热水器、太阳房和太阳灶。

专栏 3 城市综合承载能力建设重点工程
综合交通体系建设工程。 ——高速和城际铁路建设项目：完善轨道交通体系，重点建设怀邵衡铁路双清段、长邵城际轨道、邵阳市东部城镇群城市轻轨。 ——等级公路升级改造项目：加快城郊快速路网及连接线建设，重点建设城市三环快速路、新城大道快速路、邵坪高速 L2 连接线双清段、S231 双清段。 ——区内公路提质扩建项目：优化城区路网，打通断头路、促进城区交通微循环。重点建设新华南路二期、建设北路、环岛路、东邵路、市行政中心周边路网建设、新华北路及双清路改造、龙须塘路、古塘路、邵石北路、佘湖山生态新城路网、宝工区路网及配套设施建、白马大道路网建设、通村通组通独个院落水泥路工程。 ——重点桥梁码头建设项目：“十三五”时期，彻底打通双清区通资江北岸通道，进一步完善通邵水西岸路网。重点新建云山桥、田江大桥、苗儿桥、双江口大桥、资江一桥，续建桃花桥，建设邵阳市水运码头。

棚户区及旧城改造工程。包含旧城改造工程、城区安置房建设工程、城市棚户区改造工程、保障性住房建设工程等。重点实施市城建投棚户区改造、小江湖半岛棚户区改造、双清路棚户区改造、塔北南棚户区改造、汽制棚户区改造、东风路板井巷棚户区改造、工人文化宫片区改造等项目。

能源基础设施建设工程。加快能源生产和消费结构转型，重点实施国家电网双清输变电建设工程、宝庆工业集中区能源系统改造工程、气化邵阳工程、城区次高压储气环网及燃气管网改造建设工程、天然气高压供气环网工程、燃气通万家工程、太阳能、光伏及风电发电站建设项目等。

三、建设智慧城市

进一步完善双清区信息网络基础设施建设，全面推广智慧应用，开展城区智能管理，率先建成现代化、高效率的智慧城区。

加强信息网络基础设施建设。制定并实施双清区信息通讯一体化规划，加快推进全区通信网、有线电视网和计算机网络三网融合，加快通信网、基站及其他通信设施的建设和改造，加快完善新城区和宝庆工业集中区的信息基础设施建设。积极推进全区电子政务等公共系统互联互通和资源共享，实施统一的应急指挥系统、基础信息库、社会信用体系、电子商务和文化信息资源共享等工程。全面打通部门与部门之间、部门与企业间、乡镇（街道）与社区间的网络通道，实现百兆光缆入社区（村）和各单位网络通讯互联互通，实现无线网络基本覆盖全区。加快人口、企业、地理空间与自然资源及宏观数据四大数据库建设，启动数字政务、数字商务、数字社区三大核心业务，全面开展智慧双清建设。

推广智慧应用。完善城市物联网、云计算和地理空间基础设施，推进全区智慧管理平台建设，加强对社会管理、公众服务、产业运作等各种需求做出智能响应。整合资源建设一批民生服务领域重点应用系统，大力发展电子商务和智慧物流。

强化智能管理。推进美丽社区建设，建成“3+N”社区管理模式

和社区综合信息平台，推进城市管理实现主动、精确、快速和统一的目标，提升城市管理效能。以智慧城市建设为契机，推动双清区的现代农业、现代工业、现代旅游业和现代服务业优化升级，提升政府行政效率和公共服务能力。

专栏 4 智慧城市建设重点工程
信息网络基础设施建设工程。夯实智慧城市建设硬实力，重点实施通信网络基础设施建设、智慧双清建设工程、电子商务建设工程、智慧物流建设工程、乡村宽带数字化建设工程等。 智能管理建设工程。提升智慧城区软实力，重点实施双清数字平台建设（智能城管、智能交通、城市数字防控工程、数字政务、数字城管、数字公安、数字水利）、城乡养老信息一体化工程等。

四、建设海绵城市

率先在全市开展海绵城市建设，将水生态安全格局落实到土地利用总体规划和城市总体规划中，构建综合水安全格局。

做好城市水系规划。以“渗、滞、蓄、净、用、排”六字方针为依托，做好城市水系专项规划，处理好区内供水、节水、污水、排水、绿线和蓝线等要素之间的关系，综合性解决好区内滨水栖息地、水量平衡、雨污净化、文化游憩空间的规划设计和建设。

开展城市生态修复。结合现代信息技术手段，有步骤地开展城市生态修复，推进区内主要河流的截污、控污工程，建立雨水收集和利用系统。将“海绵体”建设落实到公园、小区等区域和局域集水单元中，将绿色建筑纳入海绵城市评价标准或指标体系。挖掘城市建设中的大数据，对城市管网、地表水径流量及水污染进行实时监测和实时治理，以智慧水循环实现雨水及再生水的循环利用。

建设节水型城区。推进城市节水，公用建筑全面更换节水型器具，新改扩建建筑要求采用节水型技术工艺，既有建筑实施节水改造，鼓励居民小区建设分散式雨水收集、利用系统，改造给水管网，减少输

水损耗。推进企业节水，加强企业用水计量管理，实行水耗统计和用水状况分析制度，试点分质供水。推进农业节水，优先发展节水型农业，推广管道喷灌、微灌、滴灌等节水灌溉模式，2020 年，农业灌溉用水有效利用系数达到 0.57 以上。推进中水（附注 5）回用试点，在城市园林绿化、公共卫生设施、景观生态用水中优先使用中水。

专栏 5 海绵城市建设重点工程

海绵城市建设工程。连通城市水网，减轻城市内涝风险，提高雨洪资源利用率，重点实施城市大防洪圈改建、河堤提质升级建设、水库水闸除险加固、灌区续建配套和末级渠系改造（云水铺灌区和王家洲灌区）、中小河流域治理、水源地建设和水库新建、城区地下管道提质升级改造、水系生态修复工程、河道综合整治工程等项目。

五、打造精品城市

按照“双百定位和城市东扩”的发展思路，优化区划布局，扩大城区面积，增强城市中心职能，加强城市综合治理，为双清建设品牌城市、人文城市提供支撑，提升城市发展效率。

做大做强中心城区。对全区乡镇进行优化调整，扩大中心城区面积，实现“区域一体、功能聚集、优化配置、便于服务”的目标。优化区划功能，在全区适当增加 3-6 个办事处，搞好城市服务，适当合并 1000 人以下的行政村，完成合并后 40%的行政村改社区。

提升城市中心职能。以形成全市政治、商贸、物流、文化和新兴产业中心为目标，在区内布局和完善公共服务和生产性服务设施，营造良好的城市生活环境。加快对宝庆工业集中区的生活、生产服务供给，进一步加强工业集中区与城市片区在功能上的横向联系，促进产城融合。优化城区功能，实现职住平衡，提升城市中心职能，将双清发展成为邵阳市东拓邵东县，北延新邵县的重要枢纽地带，成为邵阳市东部城镇群的核心。

突出城市品牌建设。在城市设计中充分运用“文、水、城、乡”

等多种设计要素，结合双清区的历史文化传统、城市肌理和当代多元文化，构建新型城市文脉关系，建立具有双清特色的城市意象，展现双清区的城市精神与气质。加强区内政府工作人员自身形象建设，制定和完善有利于城市品牌建设的各种规章制度。开展城市宣传与推广工程、城市体验工程、城市软环境建设、城市硬环境建设工程，提升双清区的对外品牌形象。建立城市危机管理体系，及时预警和化解城市中的各种危机。扩大宣传教育，提高全区居民思想道德素质和民主法治意识，形成“自强不息、多元包容、开放进取”的双清城市精神。

提升城市人文魅力。保护和传承双清的城市文化，编制和完善全区的历史街区、重点文物保护单位等规划，并建立档案和数据库，对八路军驻湘通讯处旧址、双清古建筑群、东塔等重要文物古迹进行必要修缮和整治，保护与推广宝庆竹刻等文化产品。大力推进全区公共文化设施建设，利用历史名人、名言、古建筑、古路灯等元素进行城市设计，兴建一批文化名人园、文化长廊等设计，融入邵阳市的悠久历史。立足本地文化、放眼当代，不断将新思想、新文化、新观念融入城市居民生活中，以丰富的内涵提升城市人文魅力。

六、推进城乡一体化

按照“分类指导、注重集约、强调特色、均等服务”的总体思路，推动全区城乡建设，更加注重农村人口市民化、城乡产业融合、城乡人居环境改善，大力实施惠民富民工程，注重基础设施和公共资源分配向乡村倾斜，更好地推进城乡协调发展。以率先在全市实现城乡一体化为目标，以发展规划、产业布局、基础建设、公共服务、社会管理“五个城乡一体化”为抓手，积极推进全区城乡统筹发展。

优化城乡一体的体制机制。加强顶层设计，强化区域功能定位，积极推进农民集中居住区建设；积极推进城乡教育、医疗服务、文化服务、社会保障等公共服务的均衡发展，率先实现公共服务一体化；

全面提升基层组织和社区的能力，不断深入户籍制度改革，建立健全全区农业人口转移落户机制和人口市民化成本分担机制，鼓励农村人口到城区或镇区落户。

促进城镇人口和产业集聚。加快推进农业现代化，提高农业生产效率，释放更多农村人口进入城镇。加快城镇经济适用房、廉租房、限价房等保障性住房建设，提高城镇人口承载能力。以促进全区资源优化配置为重点，加强资源整合力度，促进工业向宝庆工业集中区集中、养殖业向小区集中、种植业向基地集中，服务业向城镇集中，将居住用地与相关设施一体化配置，提高区域的城市营运机能，提升居住质量。在全区鼓励推进“大众创业、万众创新”，推动全区经济发展，创造更多的就业机会。

推进城乡产业融合。发挥各级政府的主动性，制定相关城乡产业融合发展规划，对城乡产业融合的平台打造、产业标准制定、市场体制机制完善、宏观监管等方面，发挥引导促进和限制作用，集中更多的公共资源支持现代农业和农村非农产业发展。建立和完善城乡一体的现代产业体系，找准乡镇或村庄的自身优势、特色及定位，把村镇产业融入全区产业规划总体格局之中。做大做强城乡产业融合发展平台，立足全区资源优势，科学选择和培育优势主导产业、品牌产业和龙头企业，大力发展特色经济，努力实现一镇一业、一村一品。深入调整和优化城乡三次产业结构及其内部结构，构建城乡产业项目落户、企业合作等双向交流机制，引导和促进城市资源和劳动密集型项目、企业及生产要素向农村转移。加快推进农村土地流转，实现土地规模经营，促进生态型农业产业基地快速扩展。

改善城乡人居环境。维护好区内自然生态基底，确保城市生态安全，实现城市生态网格化，重点开展资江风光带、邵水风光带建设，重点建设好区内公园、城市绿地，完成步行和自行车道等慢行交通体系为主的城乡绿道网络建设。以“城景相融、绿水相遇”的高品质生态

宜居田园城市作为全区城市发展的理念，以区内丰富的水资源、悠久的历史传统文化传统为基础，多方面构建独具魅力的特色人文城市，塑造一个高品质的生态宜居城市。

推进美丽乡村建设。突出农村环境卫生整治，坚持以“八化”为引领，全面深化城乡环境同治。加大农村公共服务配套设施投入，完善垃圾分类清运体系。持续深入推进山、水、林、田、路综合整治，着力打造一批环境卫生工作亮点村，创建 10 个市级标准卫生村、5 个省级标准卫生村，全力支持高崇山和渡头桥创建省级卫生镇。按照“办点示范、点面结合、成片推进”的发展思路，加强新农村建设示范点的基础设施建设，积极推进“村改居”工作，逐步实现农民住宅小区化，新建农民住宅逐步集中布局。全面完成农村安全饮水工作，在全市率先实现村村通自来水。稳步提升互联网、太阳能路灯、卫生厕所普及率和广播电视入户率。重点解决贫困地区突出困难和总题，到“十三五”末，基本完成农村危房改造，引导村民集中连片建房，争取 70% 的新建房村民能集中成片，争取 100% 的院落生活垃圾集中收集和集中处理，60% 的院落生活污水统一排放和处理。

附表 2. 基础设施和城乡建设重大项目部署及投资测算分析

工程类型	项目数	“十三五”预期实现投资（亿元）	对 GDP 历年新增量的贡献（亿元）	重大项目建设举措
综合交通与市政基础设施体系建设工程	91 项	177.14	27.00	推进高铁、高速、省道、农村公路立体化交通网络建设，重点实施怀邵衡铁路双清段、邵阳东火车货场、东城快线、白马大道路网、市行政中心路网、东部城市群城区轻轨等线路的建设，提高双清的交通可达性；推进市政道路桥梁、市政公用设施、环境基础设施和公共停车厂示范工程，重点实施苗儿、田江、云水等大桥建设，突破资江、邵水对城市空间发展的限制，实施余湖山、爱莲公园等片区基础设施建设，建设莲荷环村自行车公路赛道、城市系列主题公园，在各乡镇公共停车场建设，满足城镇化发展的需要。

水利与海绵城市建设工程	19项	20.07	3.06	加强双清区河流及水库治理，重点推进衡邵干旱走廊水资源综合治理工程、农村河道整治及安全饮水工程、乡镇重要水库建设和城市防洪圈建设。
清洁能源建设工程	8项	62.12	9.47	提高能源使用效率，开展新能源工程和气化双清工程，重点实施宝工区光伏产业基地建设、双清区湘商产业园标准化厂房屋顶光伏发电、城区次高压储气环网及燃气管网改造与建设、天然气高压供气环网工程等项目。
智慧双清建设工程	11项	17.25	2.63	在全区开展新一代信息基础设施建设工程，重点实施4G通信基站建设、绿色交通及交通运输信息化、城市仿真系统、城市规划展示工程，开展智慧城市综合信息平台建设。
安居工程	26项	84.96	12.95	推进城镇化建设，解决中低收入居民居住问题，推进老城区改造，提升城市发展质量，重点实施安居小区、廉租房建设，推进小江湖、龙须塘等重点片区棚户区的改造。
老工业区整体搬迁改造工程	4项	31.49	4.80	引导老工业基地内的企业“退城入园”，对老工业基地进行拆迁安置和土地整理，加强老工业区的基础设施建设和生态环境治理。重点实施小江湖老工业基地的搬迁改造工程。
合计	159项	393.02	59.90	

第六章 推进生态文明建设

遵循生态文明建设总体要求，正确处理发展与保护、当前与长远的关系，筑牢生态安全屏障，坚持保护优先、自然恢复为主，节约和高效利用资源能源、优化城乡生态系统、改善城乡环境，加快城市产业布局、居民生活与生态系统有机融合，保资源、养山水、强治理、重提升，维护区域生态安全。

一、资源节约和高效利用

建设资源节约型城区，按照合理布局、因地制宜、政府推动、市场主导的原则，集约、节约利用水土资源、能源，提高废弃物再利用和资源化水平，打造富有区域特色的循环经济发展模式。

集约节约利用土地资源。强化土地管理，优化用地结构，切实保护耕地，保障重大项目用地。防止城区无序扩张，促进产业集聚发展，明确项目准入的土地利用门槛，设置项目单位用地产出标准，尽快开发利用城区闲置土地，努力提高科教文卫等公共服务设施用地面积。推进土地利用规划修编，适当核减基本农田保护目标，规范农民建房行为，引导农民集中建房，限制占用耕地，实施空心村改造。

建设低碳节能城区。实施工业节能工程，控制新增高能耗项目，加快电机节能改造，培育节能服务市场，积极推进能源合同管理等市场化节能模式。推进交通节能，在公共交通领域优先发展节能型车辆。推进建筑节能，确保新建建筑符合节能标准，对既有建筑实施节能改造。推进农业生产和农村生活节能，推广省柴灶、节能灶和节煤炉的应用。进一步推广太阳能、风能等清洁能源应用，新建市行政中心分布式光伏发电项目。2020年，全区单位地区生产总值能耗、碳排放分别较“十二五”末累计下降15%和8%。

建设循环型城区。探索城市矿产的综合利用，建设再生资源回收网点、交易市场。推进工业园区能源、水资源梯级、循环利用。发展农村“养殖（猪）+沼气+种植（果）”生产模式，促进畜禽粪便用于沼气、有机肥料生产，利用沼液发展种植业。推广生物质资源循环利用模式，推广稻草覆盖直插免耕还田法，提高秸秆过腹还田水平，探索秸秆建材、秸秆压块燃料等再资源化途径。

二、生态建设

保护和建设城乡生态系统，严格佘湖山、紫薇公园、资江、邵水

沿岸等重点生态功能区块管制，建设生态科技新城，培育和倡导生态文化，优化人居环境，打造宜业宜居生态城区。

（一）建设重点生态功能区

——**城市绿线保护建设**。沿余湖山-紫薇公园-龙口岭一线，依托自然山脉走势，建设立体化城市绿化带和生态游憩带，按照植物时空季相变化，科学选择景观树种、花卉，建设步行道、登山道和配套公共服务设施，形成连接老城区和市行政中心、南部新城区的生态屏障。建设莲荷森林公园，协调促进森林保护和农林业发展，打造城市后花园。建设东塔公园、双清公园、爱莲公园、古塘公园等重要生态斑块。

——**城市蓝线保护建设**。主要沿资江、邵水建设沿江风光带和休闲公园，整治河道，强化沿江建筑立面改造、给排水管网，建设串联市三区的河湖连通廊道。

——**资江生态新城**。通过推进龙须塘老工业基地改造转型，建设生态科技新城，借助滨江优势，打造以水、湿地、公园为特色主题的生态示范样板区和集居住、物流、生态、商贸、工业等多重功能于一体的现代城市经济综合示范体，形成城区北部的重要生态区块。

——**红旗河慢行生态系统**。沿东至颜嘉桥，西至邵水的红旗河西部河段建设以慢行绿道为主题的，集体育观光、保健休闲、生态体验等功能于一体的都市绿色休闲带。实施沿岸农宅改造、新农居规划、岸线整治，改善给排水、污水垃圾处理基础设施，适度部署商业娱乐项目，建设起点广场、慢行步道、自行车骑行绿道、景观林、水岸湿地等，将红旗河沿线打造成邵阳城郊休闲需求型慢行系统首选地。

（二）推进“生态+”城乡示范创建

——**建设景观城区**。提升城区绿化品质，丰富立体景观效果，实施四边（城边、路边、水边、山边）造林工程，更替绿化树种，对旧城区既有绿地和规划新增绿地合理布局，打造街头小游园、社区公园、微绿地，鼓励单位建设附属绿地，充分利用城市空间，推进垂直绿化、

路边绿化、桥下绿化。提升城区夜间景观效果，加快实施亮化工程，以资江、邵水、红旗河、骨干道路和市行政中心区块为重点，优化河流岸带、沿线楼宇视觉体验，打造地标性夜景建筑群。

——**推进城区示范创建。**深入开展绿色街道（社区）、绿色机关、绿色学校、绿色园区、绿色企业、绿色小区等系列创建活动。2020年，全区人均公共绿地面积大于4平方米，城区绿化覆盖率达到40%以上。

——**推进乡村示范创建。**加快城乡结合部和乡村绿化、亮化、美化，深入开展城乡统筹示范带、环境优美示范乡镇、美丽乡村、生态文明村等系列创建活动，“十三五”期间打造15个秀美村庄。

（三）弘扬生态文明理念

倡导生态文化，注重挖掘山水文化、民族民俗文化中的生态思想，发展文化旅游、文化娱乐、文化艺术培训等文化形态。强化生态文明教育宣传，开展以绿色、生态、环保为主题的教育活动，在公众中树立生态价值观，通过植树造林、环保义务劳动、志愿者行动等活动，提升公众保护生态的自觉性。提倡绿色出行，引导城乡居民购买新能源汽车和选择公共交通、非机动车出行，建设市区公共自行车服务系统，试点自行车租赁，强化公共交通优先发展，提高公共交通整体运行效率。树立节约集约循环利用的资源观，推动形成勤俭节约的社会风尚。提倡绿色消费，改革不良饮食文化习俗和婚丧嫁娶风俗，引导公众形成节能、节电、节水、节材的生活习惯，强化政府对标准化生产和食品消费安全的监管责任，保障绿色消费安全。推行绿色商务和绿色政务，鼓励企业推进绿色管理，生产和销售环保产品，加快办公信息化建设，推进机关、企业无纸化办公，巩固优先采购环保产品的政府采购制度。

三、环境保护

以改善环境质量和保护人民群众健康安全为根本，以蓝天、碧水、净土、静音为目标，增加环保投入，推进结构调整，强化执法监督，综合实施工业、城乡污染治理，促使区域环境质量显著提升。

工业污染防治。以制革、化工、造纸等行业为核心开展工业污染防治，促进 SO_2 、 NO_x 、 $\text{NH}_3\text{-N}$ 、COD 等主要污染物减排。推进源头控制，加强建设项目管理，严格执行三同时制度（附注 6），实施关停并转，加快淘汰高污染企业和设施。推进生产过程污染控制，对按法律要求进行强制清洁生产审核的企业严格实施审核，鼓励其他企业实施清洁生产审核，推广 ISO14000（GB/T24000）系列认证。推进末端治理，抓好工业污染源全面达标，加大执法力度，确保企业配套建设的污染治理设施正常运行，污染稳定达标排放，重点实施龙须塘、洋溪桥工业区环境综合治理项目。2020 年，工业污染源污染物排放达标率达到 100%。

城镇污染防治。改善城区空气环境，整治渣土运输、建筑工地和道路扬尘，强化机动车尾气监测和治理，淘汰黄标车和老旧车辆，通过实施新能源生态经济综合项目，全面提高城区气化率，推广餐饮娱乐、居民家庭炉灶使用管道燃气，降低油烟污染，继续推行“煤改气”，改造城区原煤散烧锅炉，推广使用洁净煤和清洁能源。改善城区水环境，加强污水处理厂、排污截污管网建设，彻底改变城区生活污水无序排放现状，重点建设洋溪桥污水处理厂改扩建工程、市污泥集中处置中心，在人口相对集中的重点镇建设污水处理设施，重点实施渡头桥镇污水处理厂工程。改善城区声环境，加强对居住、文教、医疗、科研等声环境敏感区的监控和保护。提高垃圾处理水平，开展餐厨废弃物资源化利用和无害化处理项目，推广城区生活垃圾分类，实施城乡生活垃圾收集中转项目，建设城乡一体化垃圾收运设施，在渡头桥镇、高崇山镇新建大型垃圾中转站。2020 年，城区环境空气质量达

到优良等级天数达到 280 天以上，城区生活污水处理率达到 90%，污水处理后水质达到 1 级 A 标准。

农村污染防治。以双清区农村环境综合整治项目为契机，全面推进饮用水源地保护、种养殖业污染、农村生活污染和垃圾治理。加强饮用水源地保护，取缔保护区排污口，控制饮用水源地周边面源污染，强化水质监测。控制农业面源污染，扩大测土施肥面积，降低化肥施用量，推广生物农药，提高农地膜回收率。科学划定禁养区、限养区、适养区，合理布局畜禽养殖业，实施畜禽粪便和养殖废水综合治理工程。强化农村生活污水和生活垃圾治理，推广四格池、人工湿地等小型分散式污水处理工程，完善户分类、村收集、镇转运的农村垃圾收运体系。

环保能力建设。贯彻执行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，推进环境监察、监测、信息网络建设达到标准化水平，重点建成双清区环境监测站、污染源监控中心、污染投诉中心与环境应急指挥中心于一体的环境应急指挥中心。加强环境安全保障工作，重点保护饮用水安全，加强对生产和使用危险化学品企业的监督管理，做好应急预案和应急处理。加强环境宣传能力建设，利用广播、电视和新型媒体深入开展环境保护宣传教育，推进环保政务公开。规范环境执法，落实公众参与制度。加强环保队伍建设，加大专业人才引进力度，实施专业人员培训。

附表 3. 生态文明建设重大项目部署及投资测算分析

工程类型	项目数	“十三五” 预期实现投资（亿元）	对 GDP 历年 新增量的贡献（亿元）	重大项目建设举措
资源节约型城区建设工程	6 项	8.57	1.31	推进城区和园区节地、节水、节能、节材发展，重点实施洋溪桥污水处理厂中水回用工程、绿色建筑及集成建筑示范项目、再生资源回收利用、餐厨废弃物资源化利用和无害化处理项目和新能源建设项目（行政中心太阳能光伏发电、大型沼气

				池建设)。
重点生态功能区建设工程	11 项	75.20	11.46	保护城乡森林、湿地各类生态系统,建设宜业宜居城区,重点实施城区绿线、蓝线建设项目、资江科技生态城、红旗河慢行生态系统建设项目。
生态示范创建工程	5 项	15.84	2.41	积极实施“生态+”行动计划,开展绿色园区、绿色企业、绿色小区、美丽乡村等城乡系列生态示范创建项目。
环境污染防治工程	16 项	62.57	9.54	加快重点工业企业和重点区域污染减排和综合治理,重点实施“龙须塘、洋溪桥”老工业区环境综合治理暨老城区改造项目、洋溪桥污水处理厂改扩建工程。提高城乡环境综合治理力度和整治范围,重点实施资水、邵水双清段河流污染综合整治工程、城区黑臭水体综合治理工程、污泥集中处置中心建设、城乡垃圾一体化收运设施建设项目、环保能力建设项目等。
防灾减灾工程	1 项	0.50	0.08	提高气象、地质、生物灾害防治能力,重点建设双清区气象灾害预警系统。
合计	39 项	162.68	24.79	

第七章 强化民生和社会事业建设

坚持共享发展,坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,加大对就业、科教、文体、医疗卫生、社会保障等方面的投入力度,弥补对农村医疗、教育、文化等普遍性薄弱环节的历史欠账,注重机会公平,保障基本民生,促进公共服务资源的合理配置,提高利用效率,实现城乡基本公共服务均等化。

一、社会保障和就业创业

以社保扩面统筹为核心加快建立覆盖城乡的大社保体系,完善社会救助体系,把促进充分就业和提高城乡居民收入作为民生建设的重

要任务，依托人力资源强市建设，改善就业环境，推进积极就业。

建设大社保体系。建立更加公平更可持续的社会保障制度，实施全民参保计划，加快养老、医疗、工伤、生育、失业保险的扩面征缴，逐步提高保险覆盖率和待遇水平。推动养老保险全民参保登记工作，实现企业养老保险全覆盖。平稳推进机关事业单位养老保险制度改革，建立职业年金制度（附注7），提高机关事业单位社会保险社会化管理服务水平，实现基本养老金100%社会化发放。全面实现新农保和城居保制度合并实施，提高城乡居民基础养老金水平，建立基础养老金正常增长机制，按照“先保后征”的要求，完善被征地农民社会保障工作。促进职工医保、居民医保、新农合“三保合一”，全面实施城乡居民大病保险制度，建立满足多层次医疗需求的医疗保障体系。完善工伤保险制度，推进高危人群参保、职业病康复等重点工作。调整生育保险待遇，落实免费产检项目、生育津贴和一次性生育补助金的发放，逐步实行异地生育联网结算。实现失业保险企事业单位全覆盖，进一步强化保险基金促进失业人员再就业方面的功能。

完善社会救助体系。完善医疗、教育、就业、司法、灾害、流浪乞讨等专项救助制度，加强对老年人、妇女儿童、残疾人等困难群众和弱势群体的权益保障。加快发展老年人服务产业，建立多元化养老服务体系，改善居家养老条件，鼓励社会资本参与老年保健、老年公寓等事业。促进妇女儿童事业发展，推动妇女广泛参与经济和社会发展，保障妇女获得平等的就业机会、政治权利、社会服务和社会保障，健全完善儿童福利措施，建立适度普惠型的福利制度。建立健全农村留守儿童和妇女、老人关爱服务体系。健全残疾人社会保障体系，缩小残疾人生活状况与社会平均水平的差距，提高残疾人康复水平和综合素质。加强敬老院、福利院等基础设施建设，鼓励慈善机构、企业、社会团体等社会力量广泛参与社会救助。

加强养老体系建设。充分发挥社区在养老保障中的作用，改善居

家养老环境。鼓励社会化养老服务的开展，引导社会资本进入老年保健、老年养护等老年服务事业。通过培育民间组织或自愿延长劳动年龄等方式，发挥老年人才优势，鼓励老年人继续参与社会经济活动。以建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制度为突破口，继续发挥家庭赡养和土地保障两种养老方式，逐步探索农村养老保险制度，提高计划生育家庭老年福利。“十三五”期间，建成区养老服务中心、乡镇街道养老信息服务平台，每个乡镇拥有1所敬老院，每个社区设置一个日间照料中心，农村幸福院实现行政村全覆盖。

积极推进创业就业。坚持就业优先战略，完善就业救助制度，重点化解农民工、高校毕业生、城镇失业人员等群体就业问题，开展校企合作培训、劳动力转移就业培训、企业岗前培训、致富骨干培训等多种技能人才培养工作，提高劳动者就业竞争力。鼓励大众创业，加强对灵活就业，互联网、电商等新就业形态的支持，建设创业服务中心。加快推进基层劳动保障平台建设，规范人力资源市场建设，扩展和完善服务功能。2020年，全区城镇新增就业2万人，农村劳动力转移就业0.3万人，城镇调查失业率控制在6%以内，城镇登记失业率控制在4.5%以内。

提高城乡居民收入。缩小收入差距，坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制，完善最低工资增长机制，完善市场评价要素贡献并按贡献分配的机制。拓宽居民收入来源渠道，鼓励劳动者以资本、技术和管理等要素等参与收入分配，创造条件让更多群众拥有财产性收入。

二、科技教育

坚持科教兴区，深化科教体制改革，以推动科技型企业发展为重点，突破制约全区经济社会发展的关键点；全面推进教育率先发展、

科学发展、优质发展、均衡发展，增加全区教育整体竞争力，建立起与经济社会发展相适应的创新人才培养体系。

强化科技创新推动产业发展。加快科技成果转化，推动高新技术产业发展，协助企业积极争取各类科技计划项目扶持，促进机械制造、医药中间体等工业新技术、新产品开发。加强技术创新示范，推动农业科技进步，着重抓好省级农业科技园区、农业科技示范基地建设工作，继续开展推行科技特派员工作，加强农民科技培训和农村及社区科普宣传活动，积极推进全民科普，加强对公务员、市民、农民、学生等四大群体的科普宣传力度。

提升科技创新和管理能力。支持企业建设工程技术中心、重点实验室、科技服务机构等各类技术创新平台，扩大与大专院校、科研院所的科技交流合作，完善政产学研金协同创新体系（附注8）。健全科技服务机制，加强知识产权工作，有效保护新的科技产品和生产技术，提高产品科技含量和企业市场竞争力。统筹人才、项目、基地建设，通过实施各类科技人才培养计划、重点科研项目，培养和引进科技人才。2020年，R&D经费支出（附注9）占地区生产总值比重达到2.5%。

构建现代教育体系。促进学前教育发展，城市加快发展学前三年教育，农村利用中小学布局调整后的闲置教育资源发展乡镇和村级幼儿园。推进中小学标准化、规范化建设，完善城市开发教育配套费征收办法，在城区开发过程中同步规划建设中小学校，解决城区学校班额过大的问题。加强农村义务教育阶段薄弱学校的对口援建力度，充分利用远程教育资源和网络手段，实现农村学校和薄弱学校资源共享。大力发展职业教育，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，实现全区职业教育资源建设、项目规划、组织实施与就业一体化，推行校企合作、工学结合，完善实训制度，加强农村地区“三教统筹”（附注10），续建邵阳民权职业学校。建设终身教育体系，完善广播电视教

育、网络远程教育、职业资格证书教育、自学考试等多种形式的教育制度。

改善办学条件。完善教育经费保障机制，落实义务教育阶段中小学公用经费。建立中小学建设长效机制，加强校产校资管理，广泛吸纳社会、企业和个人投资办学。优化学校布局，重点新建明德学校、短陂小学、集仙小学，续建志成小学、大水小学、砂塘小学，缓解城区义务教育阶段学位压力。提高教育现代化水平，加快实施中小学“校校通”工程建设，城区、农村学校分别实现教育网络“班班通”和“校校通”，积极推进电子校务，改革教育内容和方法，加快管理信息化。

加强师资队伍建设。提高教师队伍整体素质，积极开展新任教师培训、教师岗位培训、学历提高培训，加大名师和名校长培养力度，加快各级各类学校学科带头人和骨干教师的选拔培养。2020年，小学教师90%以上达到专科学历，初中教师90%以上达到本科学历。加强师德建设工作，将师德作为教师工作考核的首要内容和职务聘任的重要依据。深化学校人事制度改革，建立完善领导干部竞争上岗、任期目标责任制、述职述廉等制度，推行教师竞争上岗制和淘汰制。保障教师合法权益，继续落实完善艰苦边远地区教师津贴、教师特殊岗位津贴制度。

三、文化体育

加大文体基础设施建设投入力度，繁荣文化体育事业，大力实施文化、体育惠民工程，满足人民群众日益增长的文化体育需求。2020年，全区人均拥有公共文体设施面积超过5.5平方米。

加强文化体育设施建设。加快基层文化设施建设提质，规划新建区美术馆、魏源文化广场，对两馆（文化馆、图书馆）和现有文化站、文化活动室进行提质改造，完善两馆硬件设施，提升两馆服务水平，完成55个社区文化活动室的建设和全区64个乡镇广播站和村级广播

室建设，扩大无线数字电子覆盖力度。加快基层体育设施建设，城区新增 10 个健身广场、文化健身小游园，建设健身步道；新增、翻新、补充社区体育健身设施，确保所有社区拥有健身广场、健身器材、步道；完成乡镇级农民健身工程建设 6 个、村级农民健身广场 50 个。

繁荣文化艺术事业和强化文物保护。充分利用市文化艺术中心，积极组织群众性文化活动，开展各种类型的群众性文艺汇演、艺术展览、文体比赛等活动。强化精品创作，推出音乐、舞蹈、戏剧、文学、书法、美术、雕刻等方面精品力作，建立完善文艺精品创作激励机制。用好用活本地文学、书法、美术、摄影、音乐、戏剧等领域艺术人才，引进外地人才，健全人才使用与激励机制。加强文物保护工作，完成省级文物保护单位“八路军驻湘通讯处”旧址的维修改造和展厅的陈列布置，以及市级文物保护单位“姚喆故居”的保护规划。

推进全民健身工程。推进群众体育组织的建设和社会体育指导员培训工作，提高社会体育指导员素质和技能，发挥社会体育指导员在传播健身知识、普及健身手段方面的主导作用，满足人民群众科学健身的需求。广泛开展群众体育活动，认真策划组织“全民健身日”、“欢乐潇湘广场舞大赛”等大型群众性体育活动，在全区广泛推行工间操，宣传全民健身意识，提升居民健康水平。

四、医疗卫生

全面建立适应全区经济社会发展和人民群众健康需求的医疗卫生服务体系和公共卫生服务体系，医疗卫生综合服务水平达到全省要求，基本公共卫生服务全面普及，人民群众健康水平进一步提高。

健全医疗卫生服务体系网络。全面建成区乡两级、乡村一体、防治结合、分工合理的医疗卫生服务体系，不断完善农村三级卫生服务网络。强化基础设施建设，优化医院科室设置，续建市中心医院东院、市第一人民医院外科综合楼、市中医院肿瘤综合楼，规划建设乡卫生

院综合门诊大楼、双清区人民医院住院楼、双清区红十字医院、区民营医疗机构，以及妇幼保健、卫生监督、疾控中心、农合办公大楼，新建余湖新城、城东社区卫生服务中心建设，进一步规划村卫生室的设置，实现一村一室，形成以区疾病预防、妇幼保健中心为龙头，以乡镇卫生院（社区卫生服务中心）为枢纽，以村卫生室（社区卫生服务站）为基础的公共卫生服务网络。落实中医药发展政策，加强综合医院中医科及农村、社区的中医药服务网络建设，实现中医药服务在社区和农村卫生服务机构全覆盖。建立市级医院与基层医疗卫生服务机构的分工协作机制，开展区、乡两级卫生机构纵向合作。

提升基本公共卫生服务水平。促进基本公共卫生服务均等化，实施国家基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目，按项目为城乡居民统一免费提供基本公共卫生服务。在城乡基层医疗卫生机构普遍落实居民健康档案、健康教育、免疫规划、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、慢性病管理、重性精神疾病患者管理、卫生监督协管等服务项目，继续实施结核病、艾滋病等重大疾病防控和国家免疫规划，进一步扩大两癌检查、住院分娩补助、母婴阻断等重大公共卫生服务的覆盖面。健康危害因素监测系统，加强职业病、食源性疾病、环境相关疾病的防治。加强应急队伍装备和快速反应能力建设，及时有效处置各类突发公共卫生事件。规范妇幼、卫生监督工作，做好孕产妇系统管理和儿童保健工作，加强学校等公共场所卫生监督和医疗市场监督管理，严厉打击非法行医、医托行为及“两非”行为。

稳步推进医药卫生体制改革。深化医药卫生体制改革，理顺药品价格，实行医疗、医保、医药联动，继续推进医药分开，实施一般诊疗费制度，纳入基本医疗保障报销范围。巩固完善公立医院改革成果，探索政事分开、管办分开，进一步完善医院法人治理结构，推行院长负责制。积极探索执业医师多点执业的办法和形式。理顺社区

医疗卫生机构管理体制机制，实现以政府（含市直、厂矿医院）承办社区卫生服务中心与医院分离，工作人员、基本公共卫生服务、基本医疗服务、财务管理全面实行区办区管，促进社区卫生服务与城镇职工、居民基本医疗保障制度相衔接。实施人事制度和工资制度改革，落实基层医疗机构定编定岗工作，实行“定编定岗不定人”的全员聘用制和聘用合同管理制，在医疗卫生机构落实绩效工资制。

完善国家基本药物制度。扩大基本药物制度覆盖率，全区政府办所有医疗卫生机构（区级医疗机构、城市社区卫生服务机构、乡镇卫生院和村卫生室）全部配备和使用基本药物，并实行零差率销售。建立基本药物优先选择和合理使用的监测考核评估制度。基本药物全部纳入基本医疗保障药品销售目录，提高医疗保险参保（合）人基本药物的补偿比例。到 2020 年，全区全面建立规范的、覆盖城乡的基本药物制度。

加强卫生技术人才队伍建设。大力引进各类专业技术人员，面向社会公开招考医院院长、考录高素质的卫技人员或向社会引进有专长的实用型的人才。探索引进市级综合医院重点科室和学科带头人的运作机制，扶持基层医院长足发展。健全在岗农村卫技人员学历教育制度，积极选送无学历在岗农村卫生人员参加省级学历教育，卫生专业技术人员继续教育普及率达到 90%以上。组织开展乡镇卫生院全科医生培训、乡村医生培训、社区全科医生骨干培训及社区医生、社区护士岗位培训任务，提升医务人员整体素质。

五、人口服务

坚持以人为本，稳定生育水平，提高人口素质，改善人口结构，促进人口均衡发展，完善人口发展战略。“十三五”期间，人口总量控制在 35 万人以内，人口年平均自然增长率控制在 9‰以内。

稳定生育水平。加强人口计划管理，科学编制和分解年度人口计

划和工作目标，落实人口预警制度，强化基层基础工作，加强孕前型管理和服务。完善目标管理责任制，坚决实行人口和计划生育“一票否决”制度。完善利益导向机制，执行农村部分计划生育家庭奖励扶助、独生子女伤残死亡困难家庭救助、城镇独生子女父母退休奖励等扶助制度；整合惠农资源，以农村计划生育小康工程为载体的人口与计划生育利益导向新机制。全面实施二孩政策，积极开展应对人口老龄化行动。全面提高依法行政水平，维护群众合法权益，提高群众满意度。

提高人口素质和改善人口结构。加强服务体系建设，建立规范化、标准化的区计划生育服务机构、乡服务所、村级服务室。实施“出生缺陷干预”，普及避孕节育知识，开展出生缺陷的相关筛查和相关医学遗传学咨询、免费孕前优生检查活动，对存在出生缺陷高发风险的人群，给予重点指导，提高生殖健康水平。优化出生人口性别比，加强制度建设，深入开展婚育新风进万家活动和“关爱女孩行动”，转变群众生育观念。

加强流动人口服务管理。建立流动人口“统筹管理、服务均等、信息共享、区域协作、双向考核”的管理新机制，推进全区流动人口计划生育基本公共服务均等化。加快流动人口属地化管理、市民化服务的进程，使流动人口享有与户籍人口、产业工人同等的公共服务、发展机会和公平待遇，解决流动人口在就业、医疗、子女教育方面的实际困难，实现计划生育全覆盖。拓展计划生育流动人口信息交换平台的功能，建立与就业信息平台、劳动资源管理平台的对接，实现信息共享，服务互通。

六、社会治理和其他社会事业

完善社会管理体系，推进公共安全、民主法治建设，保障人民群众安居乐业；有效化解社会矛盾，强化源头预防，规范信访秩序，维

护社会稳定，努力建设和谐城区。

健全公共安全体系。强化全民安全教育，增强安全防患意识，抓好食药安全、安全生产、社会治安、应急管理等领域工作。整合食品药品监管职能和机构、监管队伍和技术资源，强化食品药品监管能力建设，提高执法人员素质，改善监管执法技术装备，建设城乡电子网络监管体系，在城镇社区和农村行政村配备食品药品监管协管员。强化安全生产监管，实施危化、消防、道路交通、建筑工地等重点领域安全生产排查整治，推进安全生产标准化建设。强化社会治安管理，实施网格化治安防控，完善联防联控，建设单位、社区治保队伍，严厉打击各种犯罪行为，增强城乡居民生活安全感。加强应急体系建设，提高应急安全事故处理能力，积极预防和应对突发社会安全事件。

推进民主法治建设。建设法治政府，规范政府重大行政决策操作规则，坚持政务公开，发展基层民生。做好民族宗教、对台和侨务工作。完善行政执法流程、严格执法程序、强化执法监督。加强普法教育宣传，丰富宣传形式，充分利用网络、微信等新媒体拓展宣传渠道，增强全民学法、守法和用法的自觉性。推进公正司法，强化公检法司队伍建设，规范司法行为、促进司法公正、维护司法权威；建设公共法律服务实体平台，打造法律服务队伍，积极开展法制宣传、法律咨询、法律援助、社区矫正、司法鉴定等业务。

创新社会矛盾化解机制。注重重大决策的社会稳定风险评估，增加公众参与途径，重视群众意见，从源头化解社会矛盾的产生。夯实基层责任，完善信访维稳制度、多部门联合接访运行机制，关注社会不同群体的利益需求，充分发挥工会、妇联、残联等群众团体和公共媒体的表达功能，畅通群众诉求的表达渠道。着重健全和完善依法维权、社会矛盾预警、利益表达、协商沟通等纠纷解决机制，构建完善人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”调解平台，依靠“三调联动”机制化解疑难复杂矛盾和历史遗留问题，引导群众依靠法律手

段解决纠纷。推广心理咨询、心理矫治等心理干预手段，加大司法救助、法律援助、支持起诉等救济救助工作力度。

推进其他社会事业发展。严格双拥工作落实，做好军转干部接收、安置工作。强化人防工程建设，增强人防综合实力。加强档案信息化建设，落实档案管理制度。进一步加快工会、外事、民族宗教等事业发展。

附表 4. 民生和社会事业建设重大项目部署及投资测算分析

工程类型	项目数	“十三五”预期实现投资（亿元）	对 GDP 历年新增量的贡献（亿元）	重大项目建设举措
就业服务、社会保障和社会安全工程	17 项	16.56	2.52	深入推进两创工作，建设创业就业服务平台，重点实施双创空间建设工程、企业人才公共服务平台建设工程。加快社会福利建设，重点实施残疾人社区康复、辅具服务机构建设推进工程。强化公共安全和法治建设，重点实施基层依法治理综合服务平台建设项目、交警支队“三所一中心”等项目建设。
医疗健康体系建设工程	7 项	27.11	4.13	提高医疗基础设施水平，优化城区医院布局，实施市第一人民医院建设、中心医院东院建设项目、邵阳市中医医院医疗养老服务综合楼和肿瘤综合楼建设项目。
养老服务体系建设工程	5 项	3.77	0.57	健全区-乡镇街道-社区(村)三级养老服务体系，重点实施森林氧吧养老公寓、老年医疗养护院等建设项目。
科技文体提质工程	4 项	2.67	0.41	深入落实文化惠民政策，重点建设邵阳市文化艺术中心、魏源文化广场等项目。
教育均衡发展工程	5 项	8.95	1.36	加强中小学校建设，提高职业教育基础能力，重点实施市一中搬迁、城区解决学校大班额问题工程，新建大水、短陂等小学小区，续建志成、砂塘等小学小区，建设民权职业学校。
合计（含综合项目 1 项）	39 项	59.06	9.00	

第八章 加快扶贫攻坚

按照“扶贫到村，规划到户，整合资源，合力攻坚”的基本要求和“五个一批”的总体思路，全力打好双清区扶贫攻坚战，推进精准扶贫，加化产业扶贫，创新扶贫开发工作机制，增强扶贫对象自我发展能力，形成“三位一体”大扶贫格局，确保至 2017 年末贫困人口如期全部脱贫。

一、推进精准扶贫

明确扶贫目标，加大工作力度，在全区范围内实现精准定位和精准帮扶。

精准对焦发展目标。以脱贫致富奔小康为主要目标，通过实施一对一“精准扶贫”，解决贫困地区突出困难和问题，实现贫困人口生产和生活条件大改善。到 2017 年底，确保全区 6610 个扶贫对象基本实现“两不愁、三保障”，贫困村农民人均纯收入年增长幅度高于全区平均增长幅度，达到 16%以上，基本公共服务领域主要指标达到全区平均水平，贫困人口自我脱贫能力大幅提升。

精准帮扶扶贫对象。依托贫困人口精细化管理系统，对识别出的 6610 个贫困人口分类，针对不同帮扶对象在生产就业、移民搬迁、低保兜底、医疗救助上进行分类指导，逐户制定脱贫发展计划，通过“一进二访”，逐村逐户落实帮扶措施，“量身定做”帮扶项目。针对自主创收能力受限制的贫困人口，通过财政资金形成资产确权入股、土地经营权确权入股、集权产权重构等“贫困户股份”方式，探索实行资产收益扶持制度。完善动态监测政策，全面实行贫困人口有退有进动态管理。

精准定位重点地区。以 11 个省定贫困村为精准扶贫的主战场，实行连片开发、整村推进，在项目布局、资金安排、力量调配上有所偏重，通过“靶向疗法”，定位定向扶贫，总攻绝对贫困。

精准改良生产生活环境。推进农村土地整治和中低产田改造，建设小型农田水利工程，提高农业综合生产能力。解决贫困农户无住房、住房不安全等问题，每年重点帮扶户数不少于当地农村危房改造总户数的 25%，五保户、低保户、贫困残疾人家庭、伤残军人家庭和计划生育特殊困难家庭占农村危房改造帮扶对象总数不低于 40%。基本解决贫困村中饮水困难和饮水不安全问题，到 2018 年末，实现建制村客运班线通达率到 95%以上，到 2019 年末，100%的行政村、98%以上的自然村生产生活用电得到保障，贫困地区路不通、车难行等问题得到有效解决，农村公共文化服务体系建设基本完善，行政村文化活动室和农家书屋实现全覆盖，广播电视实现户户通。

二、加强产业扶贫

积极扶持贫困地区发展增收产业，按“财政扶贫资金 70%用于产业开发，产业开发资金 70%直接扶持到农户”的总体要求，提高产业扶持效应，扩大覆盖面。到 2017 年，全区 11 个贫困村均形成一定规模的特色产业，贫困村农民人均纯收入增长速度高于全区平均水平。

推进就业培训。增强贫困群众就业能力，开展农民实用技术培训和劳动力转移就业培训，支持农村贫困家庭成员参加劳动预备制培训、中等职业教育，免除学费并给予一定补贴。“十三五”期间，开展各类扶贫科技和实用技术培训 1 万人次，每个贫困户均能掌握 1-2 门种植或养殖实用技术，开展劳动力转移就业培训 1.2 万人次。

发展特色产业。推进产业扶贫到户，按照建基地、扶龙头、育品牌、联农户的思路和“公司(合作社)+基地+农户”的经营模式，重点扶持发展贫困村的优质水果、蔬菜、花卉苗木、油茶等特色产业，努力形成“一乡一业、一村一品”的产业发展布局。

探索休闲农业项目。依托当地生态和文化旅游资源环境，引导有条件的贫困村发展特色旅游、休闲观光旅游、市民农庄。积极争取上级资金，通过多种方式保障扶贫特色旅游项目的开发实施。“十三五”

期间，累计在 6 个贫困村开展乡村休闲旅游扶贫。

三、创新扶贫机制

突出机制创新，着力贫困地区贫困底数不清、情况不明、扶贫资金和项目指向不准等问题。

创新结对帮扶机制。完善“单位帮扶到村，干部帮扶到户”的“一对一”结对帮扶工作制度，将减贫任务按年度分解到乡镇、驻村帮扶单位，实现贫困地区帮扶工作全覆盖，积极扩大结对帮扶参与面，动员和鼓励扶贫龙头企业、其他经济社会组织和个人等参与结对帮扶。

创新整合投入机制。按照“大扶贫”工作理念，积极整合扶贫开发、以工代赈、农业综合开发、通达工程等涉农资金，集中解决贫困地区的基础设施、产业建设、民生事业等重大问题，确保扶贫资源集中投入到最急需的地方和对象。

创新金融扶贫机制。引导金融机构参与扶贫，创新金融机构、龙头企业、专业合作社、特色种养基地和农户之间的合作发展模式，支持金融机构通过龙头企业担保为农户提供特色产业专项小额贷款。创新金融产品，着力推行林权、农村土地承包经营权和宅基地使用权“三权”抵押贷款。加大农业保险支持力度，对特色农产品开展多种形式的互助合作保险。

创新发展考核机制。制定扶贫工作考核办法，明确区、乡镇、村三级精准扶贫党政“一把手”责任制，重点考核扶贫开发工作成效。建立多维度考核体系和奖优罚劣的激励机制，对扶贫成效显著的乡镇和村，给予表彰和奖励，在资金、项目上给予倾斜。对扶贫攻坚贡献突出的干部，予以提拔重用，对完不成任务的单位和个人，给予通报批评和取消年度评优资格。

专栏 6 扶贫攻坚重大工程

产业发展扶贫工程。包括实施特色产业扶贫项目、旅游扶贫项目、电商扶贫项目、资产收益项目、金融扶贫项目等。

公共保障脱贫工程。包括实施最低生活保障项目、医疗保险项目、养老保险项目、社会救助项目、保障试点项目等。

助学培训扶贫工程。包括实施义务教育助学项目、职业教育助学项目、高等教育助学项目、农村创业就业项目、农村实用技术培训项目等。

搬迁改造扶贫工程。包括扶贫搬迁项目、贫困户危房改造项目等。

新能源暨光伏扶贫工程。包括贫困户光伏发电住房改造工程、分布式光伏电站建设工程等。

基础设施和公共服务扶贫工程。包括村组道路建设项目、小型农村饮水项目、小型水利设施项目、农村能源建设项目、基本农田建设项目、农村学校建设项目、农村医疗卫生项目、农村文体设施项目、农村广播电视项目、贫困村信息化项目、乡镇流通体系项目、农村环境整治项目、村级活动中心项目。

第九章 促进改革开放

紧紧抓住国家推进“一带一路”战略以及武陵山扶贫攻坚的战略新机遇，以制度和政策创新，释放改革开放红利、创新创业红利，使发展动力从传统增长点转到新增长点上来，以改革开放促进双清经济社会发展。

一、转变政府职能

按照“使市场在资源配置中起决定性作用”的新要求，以市场化和法治化为取向，加快转变政府职能，建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。

增强政府执行力和公信力。加快申请市级政府管理权限下放，落实区政府在社会民生、经济发展、环境建设等方面的管理权利。制定本区市场准入负面清单，公布区级政府权力清单、责任清单，深化“先

照后证”、“三证合一”商事制度改革，加强改革后的市场监管。

着力提高政府效能。坚持创新管理，强化服务，全面实行政务公开，推广电子政务和网上办事，强化制度支撑，突出新兴交易市场培育，积极加强物联网、云计算、大数据等新技术的应用，促进传统与新兴融合，最大限度激发市场和社会活力。

正确处理政府和市场的关系。发挥市场机制作用，对适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务，采用政府向社会力量购买服务的新模式，创新公共服务供给。选择一批项目开展 PPP 试点，鼓励社会资本参与公共服务领域的建设和运营。

二、深化农村改革

立足适应经济发展新常态，围绕加快推进农业现代化，全面深化农村改革，为全区农业发展、农村繁荣、农民富裕提供新动力、增添新活力。

深化农村集体土地产权制度改革。加快推进农村集体土地所有权和使用权、农民土地承包经营权确权、登记和颁证，保障农户宅基地用益物权（附注 11），稳定完善农村土地承包关系。积极推进户籍制度改革，把符合条件的农业转移人口逐步转为城镇居民。

促进适度规模经营。引导土地经营权规范有序流转，围绕茶叶、蔬菜、优质粮食等主导产业，积极探索信托流转、专业合作社流转、土地入股流转等形式，引导整村、整组土地流转。

深化集体经济产权制度改革。探索建立非经营性集体资产统一运营管理的有效机制，推进经营性资产产权明晰和折股量化，让农村集体每个成员获益。加强村级民主管理，稳步发展新型村级集体经济。确保农村集体资产保值增值和村民合法、平等的权益。

三、深化要素供给侧改革

积极寻求双清区产业发展实际需求和要素供给的平衡，进一步开

放要素市场，打通要素流动通道，优化资源配置，全面提高要素生产率。

创新土地供给。采取差别化用地政策支持新业态发展，对电子信息、新能源、新材料等新产业、新业态用地予以重点保障，适度增加用地指标。灵活发展多种供地方式，除一次性出让方式外，采取租赁方式或先租后让、租让结合的方式供应土地，以保证新产业新业态项目在发展初期集中资金投入到研发等生产性支出上，降低土地取得成本。设立地役权（附注 12），针对大众创业中对小面积土地需求，以及新能源汽车充电设施、移动通信基站等用地面积小、需多点分布的新产业配套基础设施用地，将设立地役权作为一种重要的用地方式予以推行。增加生产性服务用地面积，对新产业的工业、科教用地，提高可兼容建筑面积比例，鼓励开发区、产业集聚区规划建设多层工业厂房、科技企业孵化器，供中小企业进行生产、研发、设计、经营多功能复合利用。

创新资本供给。创新国有投融资平台发展模式，积极推广运用 PPP（政府和社会资本合作）、BT（建设—移交）、BTO（建设—转让—经营）等模式，探索资产证券化、股权融资等投融资模式。深度激活民间投资，支持民间资本进入可以市场化运作的基础设施和市政公用事业领域，努力形成政府、企业、社会多元化投融资体制和机制。加快地方金融创新，积极引进和培育各类金融市场主体，有序推进小额贷款公司和村镇银行发展。积极探索和推广以科技金融、中小企业和“三农”融资为重点的金融产品创新，扩大土地承包权、林权、农民住房、专利权、商标专用权、股权等质押抵押贷款。支持有条件的企业上市和发行债券。

创新人才供给。针对双清区旅游、机械制造、食品加工、医药化工等特色产业和重点领域建设区域性人才高地，引进和培养若干领军人才、拔尖人才，强化人才聚集效应。优化人才发展环境，在人才培

养、引进、评价、选用、流动、激励和保障机制取得突破，通过巩固提高中等职业教育发展水平、扩大高等职业教育发展、实行终身职业技能培训、加强农民工职业技能提升、推行现代学徒制多举措，加快培养面向服务生产、管理一线的高技能应用型人才，更加重视发挥市场机制的作用，推进财政、科技、金融等领域政策创新，探索人才资金向人才基金的市场化转变，支持和引导更多的人才投身创新创业。到 2020 年，主要劳动年龄人口受过高等教育的比例达到 15%，高技能人才占技能劳动者的比例达到 25%。

四、扩大开放合作

加快建设大湘西综合保税区，积极抢抓国家实施“一带一路”、湖南省加快四大板块均衡崛起等重大战略机遇，突出向西与贵州省、向东与珠三角、向北与长江经济带的战略对接，加强内陆口岸和基础设施建设，开辟跨境多式联运交通走廊，全面提高内外开放层次和水平，构建具有邵阳市特色开放型经济。

增强开放内生动力。全面开放经济领域，以开放带动国有企业改革，进一步强化企业在对外开放中的主体地位，推出一批具有较强实力的企业面向战略投资者招商，鼓励企业积极开展各种形式的对外交流合作。积极开展“邵商亲情招商”等专项活动，加强专业招商引资队伍建设，提高招商引资质量，严格招商引资项目筛选，注重招商引资实效，提高招商引资项目合同履约率、资金到位率、开工率和投产达产率。加强诚信双清建设，营造“亲商、爱商、安商、敬商”的良好氛围。

打造开放平台。围绕发制品、装备制造、生物医药、农产品加工等特色产业，以突出特色优势产业和建设特色基地为依托，建设创新创业、产经贸一体化等产业型平台。依托邵阳海关口岸、出入境检验检疫分支机构、公路口岸查验场和邵阳电子口岸建设，完善产业出口

的检验检疫、报关通关等服务，着力提升开放平台的功能性、集成性和影响力，提高产业出口能力，提升承接产业转移的吸引力和集聚力。

加快承接产业转移。依托娄邵承接产业转移示范区建设，深刻把握“一带一路”和长江经济带产业转移的大趋势，深化区域间产业合作，加快符合双清发展要求的产业落户双清，重点承接来自于长江中游城市群、长三角等地的转移过来的装备制造业、节能环保产业、轻纺产业、高新技术产业和现代服务业，提升产业发展质量，做大产业发展总量，把双清建成产业梯度转移重要基地。

强化县域产业协作。充分发挥双清的区位、土地、劳动力等优势，利用邵阳市人才、科技和金融支撑，强化装备制造、食品加工、电子信息、旅游、商贸等重点产业与周边邵东、洞口等县域的分工协作，积极拓展与双峰、涟源、中方、衡阳县等县区的产业互动，进一步拓展与沿海、沿边发达地区、友好城市及大企业、大集团、大财团的交流合作。

第十章 保障措施

加强领导，紧抓规划方案落实，从制度、要素、政策三方面加强保障，确保各项工作顺利开展，科学推进全区经济社会在新常态下实现新发展。

一、加强制度保障

充分发挥各级政府的组织协调作用，加强组织领导，完善协调机制，自上而下地指导“十三五”规划的顺利实施。

（一）加强组织领导

——**加强规划引领。**加强区委、区政府及各部门、各乡镇（街道）对规划实施的组织和领导，针对“十三五”规划中的具体问题，制定

具体实施计划、办法，做好组织协调工作。

——**狠抓规划落实。**健全相关部门的工作机制，精心组织、扎实推进、密切配合，按照总体部署、分步推进的原则，科学制定行动计划，确保“十三五”规划目标和任务落到实处，形成上下联动、齐抓共管的局面。

（二）完善规划协调机制

——**加强部门联络与协调。**建立区内部门联席会议制度，区发改委负责统筹研究和制定相关政策，协调解决规划建设中的重大问题，对符合国家政策、具有示范推广意义的重大项目，发改委会同相关部门，加强协调配合，积极帮助办理立项、环评、选址等有关要件。

——**落实部门检查监督制度。**全面落实规划提出的各项目标任务，做好区级规划与市级规划、省级规划、大型企业规划的衔接沟通，对各项任务进行跟踪督查，促进规划顺利实施。

（三）严格考核奖惩制度

——**健全综合评价考核体系。**建立健全与全区“十三五”规划中产业、能源、基础设施、社会事业、资源环境等内容相一致的综合评价指标体系，规范统计口径、统计标准和统计制度方法，对相关部门工作实施动态监测与跟踪分析，及时了解规划实施中的问题和困难，纠正实施过程中的偏差，保证规划顺利实施。

——**严格奖惩措施。**对提前完成年度目标任务的党政主要领导、分管领导和相关部门给予通报表彰和奖励，对年度任务完成情况不好的单位，给予通报批评和行政问责。

二、加强要素保障

坚持把要素保障作为推进双清“十三五”规划的战略重点，科学谋划、统筹协调，狠抓要素建设，重点突出资金、人才、土地、能源保障。

（一）加强资金保障

——**推进投融资制度改革。**探索适用于双清的基础设施投融资新模式，在生态环保、民生基础设施、医疗教育等公益性项目上试点PPP模式。

——**加大招商引资力度。**从产业发展的需求出发，设计相关产业引进政策和专项资金，促进区域产业转型升级，形成具有比较优势的产业集群。

——**整合项目资金。**整合产业发展各类专项资金，突出重点，加大对影响全区的战略性新兴产业、现代服务业和现代农业的扶持引导力度。争取降低各类项目，特别是民生工程的配套比例，争取国家、省级补助或贴息。

——**坚持市场化投融资体制改革。**通过推进地方融资平台公司制和股份制改革，推动地方建立以市场化资金为主、政府资金为辅的多元化融资平台，降低地方对土地财政的依赖和潜在债务风险。

——**加强地方金融体系建设。**积极组建双清区地方民资银行，组建具有综合投融资功能的地方金融控股集团。在新行政中心吸引国内外各类金融和准金融机构、总部经济集聚发展，提高金融服务能力。

——**支持互联网金融发展。**以服务全区实体经济为导向，支持P2P、P2B、A2P、众筹等互联网金融业态发展和模式创新，鼓励互联网金融为符合国家及全区产业导向领域的中小微企业和市民提供多样、灵活的金融服务，拓宽全区金融服务体系。

（二）加强人才保障

——**确立人才优先发展战略。**加大人才引进力度，做到人才资源优先开发，人才结构优先调整，人才投资优先保证。至2020年，在特色产业、重点领域集聚和培养一批国内有影响力的拔尖人才。造就一批门类齐全、梯次合理、素质优良、新老衔接，能适应全区经济社会发展的人才队伍。

——**引导鼓励各类优秀人才集聚。**到2020年，全区人才资源总

量达8万人，人才资源占人力资源总量的24%左右，确保各类人才才能更好地服务重点企业、重点工程、重点项目，努力形成企业人才优先开发的导向机制。坚持“刚柔并举”的人才引进策略，鼓励用人单位以各种方式引进国内外人才智力。

——**引导和促进人才合理流动。**完善机关事业单位职工内部挂职、交流制度，探索事业、企业单位间人才流动制度，营造鼓励创新、支持人才干事创业的社会环境和文化氛围。

——**重视产业领军人才和复合型人才培养。**针对双清区的产业特点，大力开发装备制造、医药化工、农副产品加工等重点产业领域的急需紧缺人才，突出培养创新型人才，打造高素质人才队伍。

（三）加强土地保障

——**优化土地利用结构。**完善全区土地用途管制制度、土地征收制度和土地有偿使用制度等土地管理核心制度，切实保护土地使用权所有者权益，提高土地节约集约利用水平。

——**科学编制土地利用规划。**按乡镇合并后的行政区划，合理编制用地计划，适当加强经济建设用地保障，争取适度加大用地计划，确保城市发展建设用地。探索低效工业用地腾退转优模式，制定低效利用土地的动态认定标准，各责任部门签订目标责任状，限时实施腾退转优。

——**完善以土地有偿使用制度。**深化土地有偿使用制度改革，扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨，推动经营性基础设施和社会公共事业用地有偿使用。严格执行国家《限制用地项目目录》，采取“优供、限供、不供”的差别化供地管理措施，保障重点项目用地。

（四）加强能源保障

——**建立能源安全机制。**在国家能源安全的框架内，建立健全区内能源安全机制，从资源供应、生产、消费、储备各个环节，采取综

合措施保证能源安全。

——**加强能源基础设施建设。**重点落实好油品、天然气和煤炭资源来源以及电力输送容量，新建一处煤炭物流中心。进一步完善电网事故应急预案，加强电网安全监控，加强农村电网改造。

——**加强与上级的项目对接。**加强与省发改委、省能源局等省部委的汇报衔接，争取国家在能源生产区与消费区平衡时，对双清给予倾斜支持。加强与央企的合作，鼓励和支持中央能源企业在区内布局项目、配置资源。

——**加快能源利用多元化和清洁化。**建立市场经济条件下的节能激励机制，引导激励政府、企业和社会的节能行为。

三、加强政策支持

综合考虑全区各地的实际情况，完善区域发展环境，创新产业政策，积极引进并落实项目，为全区绿色发展提供保障。

（一）突出项目支撑

——**全力以赴争项目。**根据双清自身特色做好项目谋划，加快推进项目落地生根。抢抓国家实施武陵山片区区域发展与扶贫攻坚、“一带一部”、衡邵干旱走廊综合治理、娄邵盆地农田整改、湘西大开发等机遇，争取更多的项目进入国家和省市计划笼子。出台项目资金争取奖励办法和招商引资管理办法，引进一批符合全区产业发展需要的集聚型、配套型、成长型的大项目、好项目。

——**完善考核和督查机制。**建立健全项目建设“月督查、季通报、半年讲评、年终考核”机制，完善领导联系、挂图作战、竞赛评比等机制。严格按照“签约项目抓开工、开工项目抓进度、在建项目抓竣工、竣工项目抓投产”的要求，督促各项目责任领导、责任单位加快项目的开工、建设、竣工和投产。

（二）优化发展环境

——**健全优化发展环境的机制。**把制度建设贯穿于效能建设的各方面和各环节，转变部门工作作风，简化办事程序，提高服务效率，解决少数部门、少数干部不作为、慢作为问题。

——**加强政务服务中心建设。**以行政中心南迁为契机，改革行政审批制度、完善行政承诺制度、落实企业投诉制度、推行限时办结制度、推进失职追责制度、推动干部交流轮岗。强化服务观念，开辟重点项目全程跟踪服务“绿色通道”。

——**抓好环境治理。**充分发挥经济 110 和优化经济发展环境组团维护机制作用，集中开展项目建设环境专项整治行动，一手抓发展，一手抓环境整治，不断优化双清区的发展环境。

（三）创新产业政策

——**建立健全产业引进政策。**积极探索区级层面、园区层面负面清单管理和环境容量管理机制，对不符合导向的现有产业或企业，通过迁移补贴、土地置换等方式进行调整。

——**引导产业集中。**严格按照功能区导向和园区、集聚区功能定位落实全区产业布局，组织引导企业和项目按照产业链发展、集聚区功能要求进行集聚，推进宝庆工业集中区向“特色化、集聚化、高端化、规模化”发展。

——**构建有利于全民创业的体制机制。**着力培育市场主体，深入推进大众创新、万众创业。全面清理并废除对民营经济的不合理规定，允许民营企业进入特许领域经营、参与国有企业改革。

（四）加强生态环保

——**强化污染治理。**把生态效益作为全区发展重要内容，完善体现生态文明要求的目标体系、考核办法、惩戒机制。按主体功能区的要求，科学划分不同生态功能区域，实施差别化污染物排放标准、总量控制指标和差别化产业准入环境标准，强化污染治理。

——**发挥政府示范引领作用。**将环境和节能要求纳入政府采购模

式，制定优惠政策支持本区生态环保型企业发展。发挥政府、企业、消费者三方面的力量，利用经济管理手段、法律手段和宣传手段建立全区两型消费模式，建设资源节约型、环境友好型社会。

——**鼓励企业环境认证**。鼓励企业开展 ISO14000 等环境认证，完善产业部门排污权交易机制（附注 13），推进企业环境责任保险试点，加快推广合同能源管理等环境类服务，探索碳金融模式（附注 14），把产业政策与生态文明建设结合起来。

（五）加强联动配合

——**明确主体责任**。明确各级政府、部门承担的主要任务和职责，推动人口、产业、土地、资金等方面的政策相互协调，形成合力、落到实处。

——**创新服务体系**。加强全区创新创业服务体系建设，加快科技与教育、金融、人才的有机结合。

——**加强分类指导**。结合全区各地经济社会发展的不同区域、不同阶段、不同规模和不同特征，强化分类指导，实施差别化政策，积极开展试点示范，鼓励大胆探索、勇于实践，务求取得实质突破，形成多元丰富、充满活力的经济新常态。

附注

名词解释

附注 1：“失速风险”即工业增速不断下滑，滑出可以接受的底线，从而引发危机。“失衡风险”，也就是工业发展中面临的突出问题和挑战没有得到有效解决和应对，产业结构转型升级难以实现，环境与资源问题依然突出，科技创新能力得不到有效提升，并最终影响到工业的协调可持续发展。

附注 2：创客空间，创客是一群喜欢或者享受创新的人，追求自身创意的实现，至于是否实现商业价值、对他人是否有帮助等，不是他们的主要目的。而创客空间就是为这些创客们提供实现创意和交流创意思路及产品的线下和线上相结合、创新和交友相结合的社区平台。国内创客空间属于初创阶段，创意来源也主要来自国外的开源网站，目前还没有形成有显著特色的、可持续发展的模式。除了个别创客空间属于综合性平台之外，今后创客空间的专业化趋势在所难免。创客空间本身的商业模式和运行模式也是值得探讨和摸索的。

附注 3：四类总控污染物是指二氧化硫、化学需氧量、氨氮、氮氧化物。

附注 4：在保持工业区原有大体结构的基础上，一方面通过重金属污染治理改善生态环境，一方面通过引入相关文化、艺术、传媒等机构和个人，加快老工业区厂房、土地的二次改造。

附注 5：中水是指各种排水经处理后，达到规定的水质标准，可在生活、市政、环境等范围内杂用的非饮用水。

附注 6：三同时制度：根据我国 2015 年 1 月 1 日开始施行的《环境保护法》第 41 条规定：“建设项目中防治污染的设施，应当与主体

工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求，不得擅自拆除或者闲置。”

附注 7: 职业年金是用人单位在参加国家基本养老保险的基础上，为进一步提高职工退休后的生活水平，在国家政策指导和监督下实施的一种具有一定程度互济性和强制性的社会保险项目，是基本养老保险的补充和辅助。

附注 8: 政产学研金创新体系是指构建以政府主导、企业为主体，研学输出、金融助力为一体的创新体系。

附注 9: R&D 经费指全社会研究与试验发展经费。研究与试验发展（R&D）经费支出指统计年度内全社会实际用于基础研究、应用研究和试验发展的经费支出。该指标是国际上通用的衡量一个国家或地区科技投入强度和科技发展水平的评价指标。

附注 10: 三教是指分级统筹管理基础教育、职业技术教育和成人教育。“三教统筹”是上世纪 80 年代中后期为适应农村教育综合改革而提出的一种管理运作模式。

附注 11: 用益物权是物权的一种，是指非所有人对他人之物所享有的占有、使用、收益的排他性的权利。比如土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权、自然资源使用权等。

附注 12: 地役权，是指为使用自己不动产的便利或提高其效益而按照合同约定利用他人不动产的权利。其一，地役权是按照当事人的约定设立的用益物权。其二，地役权是存在于他人不动产上的用益物权。其三，地役权是为了需役地的便利而设立的用益物权。

附注 13: 排污权交易是指在污染物排放总量控制指标确定的条件下，利用市场机制，建立合法的污染物排放权利即排污权，并允许这种权利像商品那样被买入和卖出，以此来进行污染物的排放控制，

从而达到减少排放量、保护环境的目的。排污权交易的主要思想是建立合法的污染物排放权利(这种权利通常以排污许可证的形式表现),以此对污染物的排放进行控制。它是政府用法律制度将环境使用这一经济权利与市场交易机制相结合,使政府这只有形之手和市场这只无形之手紧密结合来控制环境污染的一种较为有效的手段。

附注 14: 碳金融又称碳融资和碳物质的买卖。即服务于限制温室气体排放等技术和项目的直接投融资、碳权交易和银行贷款等金融活动。