

目 录

第一篇 巩固小康成果，开启全面建设社会主义现代化新征程- 2 -	
第一章 决胜全面建成小康社会取得决定性成就 - 2 -	
第二章 “十四五”发展环境 - 14 -	
第三章 二〇三五年远景目标 - 17 -	
第四章 指导方针与主要目标 - 17 -	
第一节 指导思想 - 18 -	
第二节 基本原则 - 19 -	
第三节 发展定位 - 20 -	
第四节 主要目标和指标体系 - 21 -	
第二篇 坚持优化升级，构建产业新体系 - 27 -	
第一章 壮大特色优势产业 - 27 -	
第一节 转型升级传统产业 - 27 -	
第二节 培育壮大新兴产业 - 33 -	
第三节 推进高新区高质量发展 - 39 -	
第四节 优化产业空间布局 - 42 -	
第二章 大力发展现代服务业 - 43 -	
第一节 现代物流 - 44 -	
第二节 传统商贸 - 48 -	
第三节 电子商务 - 49 -	
第四节 其他生产服务业 - 50 -	
第三章 实施创新驱动战略 - 51 -	
第一节 推进企业业态创新 - 51 -	

第二节 强化人才队伍建设	52
第三节 完善创新优惠政策	53
第四节 优化创新创业融资服务	53
第五节 加强创新发展平台建设	54
第三篇 坚持改革开放，着力激发市场活力	55
第一章 激发深化改革新动能	55
第一节 推进经济治理体系改革	55
第二节 推进高标准市场体系建设	57
第三节 促进市场主体健康有序发展	59
第二章 积极建设开放洪江	60
第一节 全面融入区域发展	60
第二节 精准承接产业转移	61
第三节 建设一流营商环境	63
第四节 推动对外贸易优进优出	63
第四篇 坚持扩大内需，融入新发展格局体系	65
第一章 主动融入新发展格局	65
第一节 积极融入“双循环”	65
第二节 打造西部陆海新通道节点城市 ...	66
第二章 精准扩大有效投资	67
第一节 实施项目带动战略	67
第二节 提高政府投资效益	67
第三节 拓宽项目投资渠道	68
第三章 促进消费扩容提质	69
第一节 推动传统消费提质升级	69

第二节	推进线上线下消费融合	- 69 -
第三节	加快城乡商业网点建设	- 70 -
第四节	营造优化放心消费环境	- 70 -
第四章	推动基础设施新跨越	- 70 -
第一节	完善交通基础设施	- 71 -
第二节	提升能源保障能力	- 73 -
第三节	推进重点水务工作	- 74 -
第四节	加快新型基础设施建设	- 75 -
第五篇	坚持三农优先，全面实施乡村振兴	- 78 -
第一章	实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接	78
-		
第一节	健全防止返贫监测和帮扶机制 ...	- 78 -
第二节	推动脱贫攻坚平稳转型	- 79 -
第二章	促进乡村产业振兴	- 80 -
第一节	大力发展精细农业	- 80 -
第二节	农村产业融合发展	- 86 -
第三章	促进乡村人才振兴	- 91 -
第一节	加强人才培养	- 91 -
第二节	注重人才引进	- 92 -
第三节	推进回乡创业	- 92 -
第四节	强化人才管理	- 93 -
第四章	促进乡村文化振兴	- 94 -
第一节	着力引领乡风文明	- 94 -
第二节	强化特色风貌建设	- 95 -
第五章	促进乡村生态振兴	- 97 -

第一节	持续改善农村人居环境	- 97 -
第二节	保护和修复重要生态系统	- 97 -
第六章	促进乡村组织振兴	- 98 -
第一节	发挥基层党组织作用	- 98 -
第二节	发展新型经营主体	- 99 -
第三节	壮大村级集体经济	- 99 -
第四节	培育产业化联合体	- 100 -
第六篇	坚持文旅融合，构建全域旅游格局	- 101 -
第一章	围绕“山水稻城”核心，打造四季旅游品牌-	101 -
第一节	雪峰山景区·红色生态文化游 ..	- 102 -
第二节	清江湖旅游度假区·生态休闲游	- 102 -
第三节	安江农校杂交水稻纪念园景区·稻作文化游-	102 -
第四节	黔阳古城景区·古城文化游	- 103 -
第二章	依托文化生态优势，拓展融合发展空间 -	103 -
第一节	森旅融合推动康养旅游	- 103 -
第二节	体旅融合打造户外胜地	- 104 -
第三节	农旅融合推动乡村旅游	- 105 -
第三章	立足精细管理服务，完善旅游服务体系 -	105 -
第一节	完善旅游基础设施	- 106 -
第二节	实施旅游“智慧服务”	- 106 -
第三节	改革创新体制机制	- 107 -
第七篇	坚持城乡融合，推动区域协调发展	- 109 -
第一章	构建国土空间开发保护格局	- 109 -
第一节	加强国土空间开发保护和利用 ..	- 109 -

第二节	优化城乡空间布局	- 110 -
第三节	推进“两城三区”融合发展	- 111 -
第二章	打造精美城镇	- 113 -
第一节	推动城区提质扩容	- 113 -
第二节	完善各级基础设施	- 114 -
第三节	培育发展特色小镇	- 114 -
第三章	加快城乡一体化发展	- 118 -
第一节	推动资源要素配置向农村延伸 ..	- 118 -
第二节	加快城乡基础设施一体化发展 ..	- 119 -
第八篇	坚持生态优先，建设绿色低碳洪江	- 120 -
第一章	优化城乡人居环境	- 120 -
第一节	推进大气污染防治	- 120 -
第二节	强化水污染防治	- 121 -
第三节	加强土壤污染防治	- 122 -
第二章	推进绿色低碳发展	- 122 -
第一节	争创生态文明建设示范市	- 122 -
第二节	大力发展绿色循环产业	- 123 -
第三节	积极推进节能降耗工作	- 123 -
第四节	广泛倡导绿色生活方式	- 124 -
第三章	强化生态监管机制	- 125 -
第一节	建立区域空间开发保护制度	- 125 -
第二节	健全环境治理体系	- 126 -
第三节	健全生态监管机制	- 126 -
第四节	健全全民行动体系	- 127 -

第九篇 坚持民生至上，建设健康幸福洪江	- 128 -
第一章 促进城乡就业统筹发展	- 128 -
第一节 完善就业创业政策	- 128 -
第二节 保障农村劳动力转移就业	- 129 -
第三节 促进重点群体就业	- 130 -
第四节 大力加强职业培训	- 130 -
第二章 推进健康洪江建设	- 131 -
第一节 创新医卫健康管理体制	- 131 -
第二节 推进卫健人才队伍建设	- 132 -
第三节 构建医卫健康信息平台	- 133 -
第四节 合理设置卫生机构	- 134 -
第五节 加强新时代爱国卫生工作	- 133 -
第三章 加快教育高质量发展	- 136 -
第一节 深化教育体制改革	- 137 -
第二节 完善教育体系建设	- 138 -
第三节 优化教师队伍建设	- 140 -
第四章 繁荣文化体育事业发展	- 142 -
第一节 创新文旅体发展思路	- 142 -
第二节 完善文体公共服务供给	- 142 -
第三节 加快文体重大项目建设	- 143 -
第四节 加强文化遗产保护与传承	- 143 -
第五节 办好品牌体育赛事	- 143 -
第五章 促进人口均衡发展	- 144 -
第一节 优化人口工作	- 144 -

第二节 关爱重点人群	- 144 -
第三节 健全养老服务	- 146 -
第六章 完善基本民生保障体系	- 147 -
第一节 扎实构建社会保障体系	- 147 -
第二节 持续深化基层社会治理	- 148 -
第三节 提质升级基本社会服务	- 149 -
第十篇 坚持共建共享，建设和谐平安洪江	- 152 -
第一章 着力发展民主政治	- 152 -
第一节 健全协商民主制度	- 152 -
第二节 推进基层民主建设	- 153 -
第三节 强化民主监督	- 153 -
第二章 全面推进依法治市	- 154 -
第一节 建设法治保障体系	- 154 -
第二节 建设法治社会	- 154 -
第三节 推进普法工作	- 155 -
第三章 创新社会治理模式	- 155 -
第一节 健全现代社会治理机制	- 156 -
第二节 推进社会治理方式创新	- 156 -
第三节 健全社会治安防控体系	- 157 -
第四节 加强平安洪江科技支撑	- 158 -
第五节 提高社会公共安全水平	- 158 -
第四章 科学建立应急管理体系	- 159 -
第一节 守住安全生产底线	- 160 -8
第二节 健全应急预案体系	- 161 -

第三节 提升应急处置能力	- 161 -
第四节 加强应急救援队伍建设	- 162 -
第五节 落实应急演练	160
第十一篇 强化实施保障，建设现代化新洪江	- 163 -
第一章 完善实施机制	- 163 -
第一节 建立分类指导机制	- 163 -
第二节 形成实施推动机制	- 164 -
第三节 健全规划管理体制	- 165 -
第二章 强化项目支撑	- 165 -
第一节 完善配套设施，扎实推进项目建设-	165 -
第二节 创新工作机制，形成项目建设合力-	166 -
第三节 抓好项目建设，推动项目落地投产-	166 -
第四节 提升招商质量，助推打造产业集群-	167 -
第三章 加强要素保障	- 167 -
第一节 加强资金要素保障	- 168 -
第二节 加强土地要素保障	- 168 -
第三节 加强人才要素保障	- 169 -
第四章 健全考评体系	- 169 -
第一节 建立健全考评体系	- 169 -
第二节 科学设置考评内容	- 170 -
第三节 重视考核结果运用	- 170 -
第四节 加强社会监督评估	- 170 -

洪江市国民经济和社会发展第十四个 五年规划和二〇三五年远景目标纲要

(2021 年 1 月 5 日洪江市第五届人民代表大会
第七次会议批准)

《洪江市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》根据《中共洪江市委关于制定洪江市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》编制，是洪江市未来五年乃至更长一段时期经济社会发展的总体谋划和战略部署，是政府履职的重要依据，是洪江市人民共同奋斗的重要指引和行动纲领。

第一篇 巩固小康成果，开启全面建设社会主义现代化新征程

巩固全面建成小康社会胜利成果，开启全面建设社会主义现代化新征程，必须立足洪江现实基础，深刻把握国内外大势，积极融入新发展格局，坚定不移推进高质量发展。

第一章 决胜全面建成小康社会取得

决定性成就

“十三五”时期，面对错综复杂的国际形势、艰巨而繁重的改革发展稳定任务，特别是新冠肺炎疫情严重冲击，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，市委团结带领全市人民，坚决落实中央、省委、怀化市委决策部署，不忘初心、牢记使命，深入实施创新引领开放崛起战略，攻坚克难、砥砺奋进，全市人民迎难而上，苦干实干，实现了经济社会各项事业持续发展。

1.综合实力不断提升

“十三五”期间，洪江市全市地区生产总值年均增长

6.8%，由 107.21 亿元增至 125.74 亿元；固定资产投资年均增长 8.6%；规模工业增加值年均增长 6.6%；一般公共预算收入由 7.14 亿元增至 9.09 亿元，年均增长 8.1%；城镇居民可支配收入由 20294 元增至 27443 元，年均增长 8.1%；农村居民可支配收入由 9148 元增至 13589 元，年均增长 10.3%。



图 1-1 洪江市 2016-2020 年地区生产总值及生产率变化情况

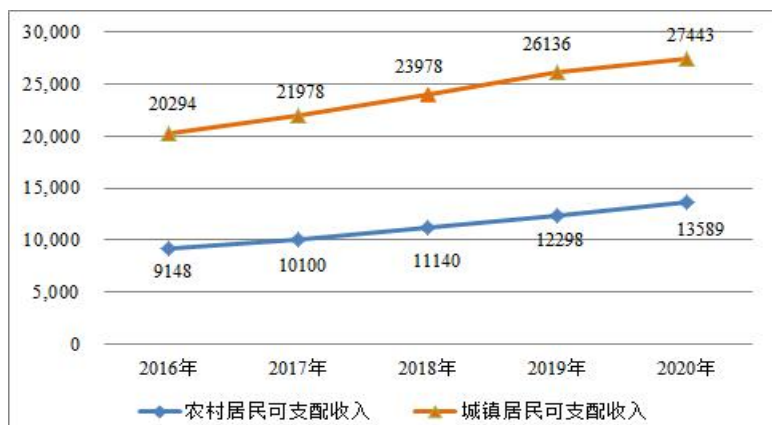


图 1-2 洪江市 2016-2020 年城镇和农村居民人均可支配收入变化情况

2.产业结构不断优化

——工业经济增添新动能。一是工业经济基础不断夯实，“十三五”期间全市累计完成规模工业固定资产投资 64.6 亿元，累计新增规模工业企业 14 家，总量增至 55 家，园区技工贸收入从 22.7 亿元增长到 65.3 亿元，增长 187%，全市规模工业增加值年均增长 6.6%。二是工业结构不断优化升级，实施产业及产业园区“三年提升行动”，园区成功转型为省级高新技术开发区，到 2020 年末高新技术产业增加值占地区生产总值比重达到 14%，初步形成以沃世达为龙头的电子信息、以四维集团为龙头的装配式建筑等重点产业，产业链效益逐步显现。获评首批省装配式建筑示范城市，建成运营中小企业服务平台。

——农业发展呈现新亮点。一是农业综合产能稳步提升。“十三五”期间，全市农业农村经济平稳发展，年均增速 11.69%；主要农产品产量稳步增加，粮食连年丰收，总产量 17.26 万吨，年均增长 0.96%。二是农业产业结构持续优化。优质农产品发展迅速，建成“湘米工程”基地及优质稻基地发展到 20.1 万亩；经济作物持续较快发展，高效经济作物发展到 75.58 万亩，其中柑橘栽培面积突破 40 万亩（黔阳冰糖

橙面积 25.7 万亩），黄桃、金秋梨、杨梅等特色水果 5.5 万亩，中药材基地 10 万亩，蔬菜基地 12 万亩，经济作物产值占种植业产值比重超过 85%，相比 2015 年提高了 8 个百分点。三是畜产品结构逐步优化。牛羊禽肉占比由 2015 年的 20% 提高到 2019 年的 30%。农业品牌建设稳步推进。“黔阳”品牌“两品一标”认证产品累计达 44 个。

——**第三产业彰显新活力。**旅游产业发展迅猛。全市旅游总收入从 2016 年的 11.08 亿元增长到 2020 年 25.95 亿元，增长 134.21%，扎实推进黔阳古城、清江湖、安江农校、雪峰山四大核心板块旅游项目建设，举办 2020 “四季洪江二日游”地接旅游推介大会，面向省内外旅行商、旅行社及媒体积极推介地接旅游线路，截至 2020 年，全市 A 级旅游景区 4 家，其中 4A 级及以上旅游景区 1 家。商贸物流迈上新台阶。社零规上企业不断做大做强，截止目前，全市共有商业限额以上企业 40 家，其中零售业 27 家、批发业 7 家、住宿业 5 家、餐饮业 1 家，电商龙头企业 6 家，电商产业园 1 个，服务中心 4 个，实现电子商务交易额 9 亿元，通过网络销售农产品零售额达 6.5 亿元，贫困村通过电商平台销售当地农特产品交易额 3180 万元，初步形成了以物流园区为平台、交通干线有效衔接、服务周边、通达全省的物流网络体系。

3.三大攻坚成效显著

——高质量打赢脱贫攻坚战。实现全市脱贫摘帽，75 个贫困村全部退出，14200 户 48024 人贫困人口全部稳定脱贫。多措并举落实稳岗就业。完成就业创业培训 4036 人，新增贫困劳动力转移就业 21534 人。广泛动员开展消费扶贫。上报扶贫产品认定 88 个，完成扶贫产品销售 1.611 亿元。共实施产业扶贫、基础设施建设、公益服务项目领域扶贫项目 1554 个，安排财政资金 8.77 亿元，通过产业奖补、“公司+村+贫困户”“合作社+贫困户”等委托帮扶、直接帮扶模式，产业扶贫覆盖面达 100%，人均累计增收 3000 元以上。全市累计发放扶贫贷款 7145 笔，帮助 4814 户贫困户实现增产增收。完成危房改造 5932 户，易地搬迁 162 户，解决 61 个村 6.13 万农村人口的安全饮水问题，所有贫困村农村人口公路覆盖率达 100%。

——防范化解金融风险有力。牢牢守住不发生系统性、区域性金融风险底线，政府债务管理制度及风险预警机制不断完善，政府债务管理能力显著增强，融资平台、政府中长期支出事项管理不断规范，城投公司完成转型，政府性债务总体可控，债务总量逐步减少。累计减少隐形债务 5.49 亿元，银行不良贷款率下降至 1.7%。金融风险预警机制基本健全完

善，严厉打击非法集资、金融诈骗等犯罪行为，金融秩序保持稳定，获批“湖南省金融安全区创建工作达标单位”。

——**生态建设成果突出**。环境质量持续改善，全市地表水、饮用水源水质达标率均为 100%。“十三五”期间完成人工造林 10 万亩，封山育林 15 万亩，建成商品林基地 100 万亩，全民完成植树 300 余万株，国土绿化面积持续增长，森林覆盖率 68.24%，空气优良率 95.6%，被授予“中国天然氧吧”称号。乡镇污水处理示范建设有序进行，污水处理厂集中处理率达 96%。城乡生活垃圾收集、转运、处置体系基本建成，生活垃圾无害化处理率达 100%。截至 2020 年，全市拥有国家级生态乡镇 3 个、省级生态乡镇 20 个、省级生态村 19 个，获批“国家级生态示范区”、“湖南省生态文明建设示范市”。

4.城乡发展步伐加快

——**城镇化布局日趋完善**。“十三五”以来，洪江市把推进城镇化建设作为加快当地经济发展的重中之重，洪江市城市总体规划获得批准，完成乡镇规划 20 个，美丽乡村规划 60 个。成功创建省级文明城市、卫生城市和园林城市。截至 2020 年，黔城建成区面积达到 9 平方公里，基本形成一体（黔城）、两翼（安江、托口）和一批特色镇为主体的城镇体系。

——**乡村振兴战略加快实施。**完成农村改厕 12903 户。编制完成第五批中国传统村落保护规划，22 个传统村落获住建部认可和资金支持。岩垅乡被认定为全国“一村一品”示范村镇，沙湾乡溪口村被认定为全国乡村治理示范村。全市共成功创建省级精品乡村 1 个、省级美丽乡村示范村 5 个、市级美丽乡村示范村 6 个、市级人居环境整治示范村 6 个、县级美丽乡村示范村 37 个。

5.改革开放活力迸发

——**各项改革纵深推进。**聚焦“三去一降一补”，深入推进供给侧结构性改革。企业税费成本及融资成本切实降低。制定乡镇权力清单和责任清单。全面推进“互联网+”政务服务，全面推行电子营业执照，全面落实工程项目行政审批制度改革，积极开展不动产登记改革。完成农村承包地确权登记颁证工作，加快推进农村土地“三权分置”，土地承包期再延长 30 年政策全面落实。在怀化市率先实施“市管校聘”改革，大力实施“三级一体”警务改革，全面推进“一村一辅警”建设。三医联动、分级诊疗工作不断完善。

——**对外开放成绩显著。**积极组织参加粤港澳大湾区投资贸易洽谈周、深圳（洪江市）招商推介会等活动，签约投资项目 20 个，合同引资 126.75 亿元，其中上亿元项目 13 个；

进出口经营权登记备案企业 9 家，利用外资 687 万美元。

——**创新驱动有效增强**。新增国家级高新技术企业 15 家，新认定科技型中小企业 20 家，获批怀化市级以上科技项目 58 个，科技研发经费投入占 GDP 的比重达 2.3%。

6.民生福祉持续攀升

——**教育事业成效明显**。教育基础条件得到改善，新建校舍 9.44 万平方米，改造运动场 4.15 万平方米，新建教师公租房 699 套，彻底消除 D 级危房。全市学前三年毛入园率达 90%以上，小学适龄儿童入学率达 100%，小学阶段巩固率为 99.97%；初中阶段巩固率为 97.5%，初中毕业生升入高中升学率为 93%；高中学生巩固率为 97%，高中阶段教育基本普及，高考成绩逐步提升，录取人数逐年增加。建立中等职业学校与普通高中统筹招生制度；职业学校毕业生就业率达到 97%以上。

——**文体事业欣欣向荣**。“十三五”期间，全民健身氛围日渐浓厚，成功举办三期半程马拉松赛事，积极推进广场舞进村活动，推行机关单位工间操，开展各类体育赛事活动达 200 余场次。全民健身意识进一步增强，人民身体素质明显提高，全民健身公共服务体系基本形成，体育健身场地人均面积达 2 平方米以上。

——**医疗服务水平持续提升。**国家基本药物制度在乡镇卫生院和村级卫生室实现了全覆盖，公立医院改革取得阶段性成效。基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务专项全面实施，城乡居民电子健康建档率达 96%，全市常见病、多发病的诊治能力普遍得到提高，市域就诊率达到 83% 以上。全市农村建档立卡贫困人口家庭医生签约服务率达到 100%。我市荣获全国慢性病危险因素监测先进集体，并成功创建怀化市第一个省级慢性病综合防控示范市。

——**养老事业发展稳中向好。**全市建成运营的各类养老机构达到 23 个，养老床位达到 3047 张，每千名老人拥有养老床位达 38 张。建成城乡养老服务示范点 37 个、农村幸福院 96 个、农村社区“空巢老人和留守儿童”关爱中心 72 个，社区日间照料中心 9 个，获批全省第二批养老服务体系建设的试点市。

——**就业再就业工作成效显著。**“十三五”期间，全市新增城镇就业 1.98 万人，达到规划目标的 132%；0.75 万失业人口实现再就业，达到规划目标的 125%；农村转移就业增加 2.33 万人，达到规划目标的 129.4%。五年来城镇登记失业率均控制在 4.5% 以内。

——**民政事业提速增效。**社会救助体系进一步健全完善，

建成养老院、救灾物资储备库、未成年人保护中心、救助站、殡仪馆、一批覆盖城乡、贴近群众的民政公共服务项目。困难群众基本生活保障网织密扎牢，城乡低保标准、城乡特困人员等弱势群体的基本保障大幅提高。获批“全省社区治理和服务创新实验单位”等多项荣誉称号。

——**社会大局和谐稳定**。实施“天网工程”、“雪亮工程”，深入开展扫黑除恶专项斗争。安全生产工作获评全省“良好”等次；安全生产和消防工作获评怀化市“优秀”等次；2019年度重点工作绩效评估获怀化市“优秀”等次，取得历史性突破。获“怀化市社会治安综合治理先进单位”等多项荣誉称号。

表 1-1 洪江市“十三五”经济社会发展主要指标完成情况

类别	序号	指标名称	计量单位	2020 年规划		2020 年完成情况		属性
				数值	年均增长 (%)	数值	年均增长 (%)	
经济发展	1	地区生产总值	亿元	126.21	9.0 以上	125.74	6.8	预期性
	2	规模工业增加值	亿元	—	9.6	—	6.6	预期性
	3	一般公共预算收入	亿元	10	10.0 以上	9.09	8.1	预期性
	4	固定资产投资	亿元	[769.13]	16.6	—	8.6	预期性
	5	社会消费品零售总额	亿元	50.73	12.8	29.52	1.3	预期性

类别	序号	指标名称	计量单位	2020 年规划		2020 年完成情况		属性
				数值	年均增长 (%)	数值	年均增长 (%)	
	6	服务业增加值比重	%	35	[8.4]	44.15	[17.55]	预期性
	7	高新技术产业增加值占地区生产总值比重	%	20	[14.4]	14.0	[8.4]	预期性
	8	城镇化率	%	54	[15.6]	45.1	[6.7]	预期性
教育科技	9	平均受教育年限	年	≥10.5	—	12	[1.4]	预期性
	10	高中阶段教育毛入学率	%	≥91	[0.5]	91	[0.5]	预期性
	11	研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重	%	1.5	[1.0]	2.3	[1.8]	预期性
	12	每万人发明专利拥有量	件/万人	1	[0.7]	0.53	[0.23]	预期性
资源环境	13	耕地保有量	万亩	>44.0	动态平衡	45.34	[0.54]	约束性
	14	单位 GDP 能耗	吨标准煤/万元	≤0.62	[0.01]	—	[-16]	约束性
	15	单位 GDP 水耗	立方米/万元	≤80	[-19]	80	[-19]	约束性
	16	单位 GDP 二氧化碳排放降低	%	[16]	—	—	[16]	约束性
	17	主要污染物排放累计	化学需氧量	吨	3598	-0.4	—	约束性
			氨氮	吨	444	-0.4	—	

类别	序号	指标名称		计量单位	2020 年规划		2020 年完成情况		属性
					数值	年均增长 (%)	数值	年均增长 (%)	
		减少	二氧化硫	吨	2409	-0.4	—	—	
	氮氧化物		吨	435	-0.4	—	—		
	18	森林覆盖率		%	68.74	[0.5]	68.24	[0]	约束性
	19	城镇生活污水处理率		%	≥95	[25]	83.3	[13.3]	约束性
	20	城市环境空气质量达标率		%	≥95	—	96.40	[-1.9]	约束性
社会民生	21	城镇新增就业人数		人	≥3000	—	19800	—	预期性
	22	城镇参加基本养老保险人数		人	≥30000	—	—	—	预期性
	23	城乡三项医疗保险参保率		%	>95	[0.6]	96.2	[1.8]	约束性
	24	城镇保障性安居工程建设		套	[700]	—	—	—	约束性
	25	城镇居民人均可支配收入		元	35068	13.5	27443	8.1	预期性
	26	农村居民人均可支配收入		元	16100	14.1	13589	10.3	预期性
	27	基层民主参选率		%	≥95	[5]	98	[8]	约束性
	28	社会安全指数		%	100	[3]	—	—	约束性
注：1. []表示累计数；									
2. 表中第 14 项“单位 GDP 水耗”指标因全省全面建成小康社会监测考评指标体系调整发生变化不再纳入考核范围；									
3. 表中第 2 项“规模工业增加值”、第 4 项“固定资产投资”、第 14 项“单位 GDP 能耗（吨标准煤/万元）”等 3 项指标，近年不对外公布绝对数值；									

类别	序号	指标名称	计量单位	2020 年规划		2020 年完成情况		属性
				数值	年均增长 (%)	数值	年均增长 (%)	
4. 表中第 16 项“单位 GDP 二氧化碳排放降低”指标未建立统计核算体系。								

第二章 “十四五” 发展环境

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的起步期，我市发展机遇与挑战并存。

——**国际发展环境。**世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心。国际环境日趋复杂，经济全球化遭遇逆流，国际安全形势更加复杂多变，不稳定不确定因素明显增加，新冠肺炎疫情加剧了大变局的演变，世界进入动荡变革期。这一形势下，必将催生新技术、新产业、新业态、新模式、新消费、新基建，投资和消费结构进一步升级，倒逼经济发展转向高质量阶段。国际贸易规则将面临重构，全球产业链受到冲击，国际政治经济格局将加速调整，进出口贸易压力增大。

——**国内发展环境。**我国已进入高质量发展阶段，具有全球最完整、规模最大的工业体系，有强大的生产能力、完善的配套能力，有超大规模内需市场，制度优势显著，治理

效能提升，经济稳中向好、长期向好，潜力足、韧性好、活力强、回旋空间大，社会大局稳定，继续发展具有多方面优势和条件。

——**省市发展环境。**习近平总书记赋予湖南“三高四新”的新定位新使命，为“十四五”发展指明了战略方向，为高质量发展提供强劲动力。国家推进西部陆海新通道建设，怀化作为重要节点城市，将迎来内陆城市对外开放和参与国际和区域合作的重要机遇期。沿海发达地区产业加速向中西部地区转移，怀化作为湘南湘西承接产业转移示范区的重要组成部分，具有国家级平台优势，对沿海发达地区特别是粤港澳大湾区产业项目转移具有较强的吸引力。一系列国省政策布局集中落地怀化，助推基础设施完善、产业发展和民生改善。

——**洪江市发展环境。**区位优势更加突出，怀化市建设西部陆海新通道门户城市的战略定位提供区域发展新机遇，对外开放水平和区域合作密度有望提升。双循环新发展格局下，内需潜力将进一步激发释放。沿海地区产业转移和新一轮产业重组带来产业发展新机遇，与长株潭、武陵山片区、珠三角、长三角等区域合作将更加深入。鹤中洪芷城镇群一体化建设的推进为洪江市发展带来新动力。随着“一带一路”、

长江经济带、西部大开发、中部崛起、“一带一部”、湖南自贸区、湘南湘西承接产业转移示范区等战略的深入推进，将为洪江市发展带来新的政策红利。但是，我市发展周期性矛盾和结构性矛盾相互叠加，短期性问题和长期性问题彼此交织，经济形势仍然复杂，工作压力仍然较大。一是经济发展后劲不足，重大产业项目、优质民营企业总量仍然偏少。二是经济总量不大、产业结构不优等短板仍然存在。三是经济质量和效益偏弱。人口偏少、城镇化水平不高，将影响经济发展活力和水平。四是财政收支不平衡。全市支柱税源缺乏，财政收支形势严峻，保工资、保运转、保民生压力较大；基础设施、公共服务供给与民生需求还有较大差距。涉及群众切身利益的教育、就医、就业、养老、住房等民生问题需进一步得到解决；对低收入群体的监测与管理、促进农民持续增收等方面压力依然较大。

综合判断，“十四五”期间洪江市处于重要战略机遇期。面临新的发展环境，要辩证认识和把握发展大势，增强机遇意识和风险意识，准确识变、科学应变、主动求变，凝聚共识，奋发作为，为建设社会主义现代化新洪江开好局。

第三章 二〇三五年远景目标

到 2035 年，基本实现社会主义现代化建设，全市经济实力、科技实力大幅跃升，发展水平、产业振兴、创新创业、民生保障、城乡融合等方面走在湖南省县市前列。基本实现新型工业化、信息化、城镇化、文旅融合发展、农业现代化，建成现代化经济体系。基本实现治理体系和治理能力现代化，市民平等参与、平等发展权利得到充分保障，各方面体制机制更加完善，发展安全保障更加有力，法治洪江基本建成，现代社会充满活力又安定和谐。社会文明达到新高度，城市文化软实力显著增强。生态环境持续优化，生态洪江目标基本实现。市民生活更加美好，就业更加充分，大部分群体进入中等收入行列，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小，基本公共服务均等化基本实现。

第四章 指导方针与主要目标

基于“十三五”发展基础，对接省、市战略部署，结合自身条件，进一步明确“十四五”总体指导思想、发展定位与发展目标，为全面推进高质量发展定向导航。

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入落实习近平总书记对湖南工作系列重要讲话指示精神，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局，协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，推进治理体系和治理能力现代化，全面贯彻“三高四新”战略，坚持创新引领开放崛起，主动融入怀化市“三城一区”建设，着力推进“两城三区、融合发展”，聚焦打造怀化市副中心、西部陆海新通道节点城市、鹤中洪芷城镇群西部门户、大湘西知名生态文化旅游目的地。

第二节 基本原则

1.坚持党的全面领导。坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

2.坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，激发全体人民积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，不断实现人民群众对美好生活的向往。

3.坚持新发展理念。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，构建新发展格局，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

4.坚持深化改革开放。坚定不移推进改革开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、调动全社会积极性的重大举措，持续增强发展动力和活力。

5.坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹国内国际两个大局，办好发展安全

两件大事，更好发挥各方面积极性，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

第三节 发展定位

——**打造怀化市副中心。**洪江市紧邻怀化主城区，加强与怀化市中心城区的联系，城市空间实现融合、城市功能实现互补。全力夯实怀化市承接“沟通中西”的区域战略要求，积极融入怀化市创建国家创新型城市、全国文明城市、国家卫生城市、国家园林城市、国家森林城市、“双拥模范城”，全面推进怀化市副中心的建设，推动洪江市高质量发展。

——**打造西部陆海新通道节点城市。**积极融入怀化市西部陆海新通道战略门户城市，重点是加快两园建设：建设产业链条完整石化产品物流基地，集成油品供应、石化产品加工、石化产品研发、石化产品仓储及物流相结合的大型专业产业园区。加快“安江农产品物流园”建设，抓好怀邵衡高铁安江站开通和经济发达镇行政管理体制改革试点机遇，鼓励发展农村电子商务，提质增效增强产业集群效应，实现现代商贸高速物流及电子商务融通。

——**打造鹤中洪芷城镇群西部门户。**作为长娄怀发展带对接西部及黔渝地区的门户，加强西向开放步伐。加强洪江

与怀化主城区、中方县、芷江县的空间联系，积极融入鹤中洪芷城镇群，加强融城步伐，发挥洪江特色与优势，积极参与区域生产分工。

——**打造大湘西知名生态文化旅游目的地。**以山水稻城，全域旅游格局为总揽，积极把握湖南省文旅规划将雪峰山纳入的契机，推动全方位文旅融合发展，积极推动旅游业市场化改革，加强与吉首、张家界、桂林、黔东南等周边地区的旅游合作，积极利用怀化的五省（市）边区交通枢纽优势，打通旅游廊道，建设大湘西知名生态文化旅游目的地。

第四节 主要目标和指标体系

——**经济发展更加优质高效。**突出产业主导，优化产业结构，不断壮大实体经济，稳步发展现代农业，城乡区域发展协调性明显增强，融合发展现代服务业，积极构建现代化产业体系，高新区建设取得重大进展。“十四五”期间洪江市地区生产总值年均增长 8%，城镇人口不断增加，城镇化率达到 50%。

——**创新体系更加健全完善。**研发投入大幅增加，研究和试验发展经费支出占地区生产总值比重达 2.5%，创新平台不断完善，创新人才加快聚集，创新生态更加优化，自主创新能力显著提升，每万人口有效发明专利拥有量 1.28 件。科

技成果转化及新技术新产业规模化应用取得明显成效。

——**改革开放更加深入推进。**高标准市场体系基本形成，营商环境市场化水平进一步提高，市场主体更加充满活力，产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，公平竞争制度更加健全，更高水平开放型经济新体制基本形成，进出口总额占 GDP 的比重达到 0.98%。

——**生态环境更加城乡宜居。**国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续减少，生态环境持续优化，筑牢长江经济带和湖南西部生态屏障，城乡人居环境明显改善，空气质量优良率达 95%以上，地表水国省控断面水质优良率达 100%，争创国家卫生城市、国家森林城市、国家生态文明建设示范区。

——**民生保障更加精准有力。**民生投入力度持续加大，实现更加充分、更高质量的就业，居民收入增长和经济增长基本同步，居民人均可支配收入实现年均增长 8%。分配结构明显改善，基本公共服务均等化水平明显提高，全民受教育程度不断提升，多层次社会保障体系更加健全，卫生健康体系更加完善。脱贫攻坚成果巩固提升，乡村振兴战略全面推进，人民生活品质持续提升。

——**公共供给更加普惠完备。**公共服务供给结构更加合理，社会力量参与更加积极，实施保障机制更加完善，服务质量与水平不断提升，公共服务对保障民生、促进就业、扩大消费的作用不断增强，基本实现基本公共服务能力全覆盖、质量全达标、标准全落实、保障应担尽担，实现非基本公共服务付费可享有、价格可承受、质量有保障、安全有监管。

——**社会治理更加民主公平。**社会主义民主法治更加健全，社会公平正义进一步彰显，政府作用更好发挥，行政效率和公信力显著提升，社会治理特别是基层治理水平明显提高，防范化解重大风险体制机制不断健全，突发公共事件应急能力显著增强，自然灾害防御水平明显提升，发展安全保障更加有力。

——**社会文明更加进步和谐。**社会主义核心价值观深入人心，人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高，公共文化服务体系和文化产业体系更加健全，人民精神文化生活日益丰富，文化软实力和影响力明显提升，争创全国文明城市。

表 1-2 洪江市“十四五”经济社会发展主要指标

类别	序号	指标名称	2020 年	2025 年	年均 增速	属性
经济发展	1	地区生产总值 (亿元)	125.74	195.66	8	预期性
	2	全员劳动生产率 (%)	—	7.86	—	预期性
	3	制造业增加值 占 GDP 比重 (%)	—	19	—	预期性
	4	产业投资占固 定资产投资比 重 (%)	—	60	—	预期性
	5	最终消费支出 占 GDP 贡献率 (%)	—	60	—	预期性
	6	进出口总额占 GDP 比重 (%)	—	0.98	—	预期性
	7	地方税收占 GDP 比重 (%)	—	4.3	—	预期性
	8	社会消费品零 售总额 (亿元)	29.52	46.47	9.5	预期性
	9	常住人口城镇 化率 (%)	45.1	50	[4.9]	预期性

创新驱动	10	研发经费投入占 GDP 比例 (%)	2.3	2.5	[0.2]	预期性
	11	每万人口有效发明专利拥有量 (件)	0.53	1.28	[0.75]	预期性
	12	数字经济增加值占 GDP 比例 (%)	4.0	10.0	6	预期性
民生福祉	13	居民人均可支配收入 (元)	—	—	8	预期性
	14	城镇调查失业率 (%)	2.1	2.0	—	约束性
	15	劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	12	13	[1]	约束性
	16	每千人口拥有执业 (助理) 医师数 (人)	1.82	1.97	[0.15]	预期性
	17	基本养老保险参保率 (%)	96.2	96.2	—	预期性
	18	每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数 (个)	—	4.5	—	预期性

	19	人均预期寿命 (岁)	76	78.5	[2.5]	预期性
绿色 转型	20	单位 GDP 能源 消耗降幅 (%)	2.5	完成省市下达任务		约束性
	21	单位 GDP 二氧 化碳排放降幅 (%)	20	完成省市下达任务		约束性
	22	城市空气质量 优良天数比例 (%)	94	≥95	[1]	约束性
	23	地表水达到或 优于Ⅲ类水体 比例 (%)	100	100	—	约束性
	24	森林覆盖率 (%)	≥68%	≥68%	—	约束性
安全 保障	25	粮食综合生产 能力 (万吨)	16.8	≥16.8	—	约束性
	26	亿元 GDP 生产 安全事故死亡 率 (%)	0.07	0.05	[-0.02]	约束性
注: []表示 5 年累计数。						

第二篇 坚持优化升级，构建产业新体系

坚持把发展实体经济放在首位，大力实施创新驱动发展战略，提升产业基础高级化能力和产业链现代化水平，深入推进质量强市建设，实施传统动能改造提升和新动能培育双轮驱动，构建多点支撑、融合发展的产业新体系，在推动高质量发展上闯出新路子。

第一章 壮大特色优势产业

以加快构建产业链“内循环”为目标，以提质增效为核心，着力推动强链、补链、固链，增强产业链供应链稳定性，重点发展新兴优势工业，改造提升传统优势产业，前瞻布局未来潜力产业，全面优化产业结构和发展模式。到 2025 年，全市制造业增加值达 37 亿元，年均增速 7%，工业产值过亿元的企业达 5 家以上，其中 10 亿产值以上企业 1 家。

第一节 转型升级传统产业

充分发挥中小企业服务平台和企业自主研发团队的创新

研发投入，加快技术改造，提升科技水平，推动农副产品加工、机械制造、电力能源三大传统产业转型升级。

1.农副产品加工

以“突出特色、健全链条、丰富品种、提高质量”为路径，充分利用本市优势农业资源，健全完善产业链条，实现基地、企业、市场深度融合，通过规划引领、政策引导建设农业产业园和中药材、柑橘产业集群，以空间、资源、资金的聚积催化加工业的提质升级。鼓励重点食品产业集聚区建设，加快食品机械、印刷包装、食品物流、工业旅游、电子商务等相关产业发展，形成大食品产业链。到 2025 年，洪江市农副产品加工产业总产值达 50 亿元。

——**水果深加工**。鲜果的商品化处理和深加工并重，引进光电分级设备，无损品质检测分级技术和完善仓储冷链设施提升水果商品化率和市场价值，同时引进或培育果汁饮料、水果罐头、果脯蜜饯等生产企业，拓展优质水果下游产业，形成以柑橘为核心的优质水果产业链条。争取到 2025 年，全市水果企业综合加工能力由现在的 30 万吨发展到 50 万吨，培育年销售收入超 7000 万元的龙头企业 2 家。

——**粮食加工**。重点支持一批粮食加工企业进行技术改造和装备升级，全面开发大米食品，增加糙米、杂粮和薯类

及其制品等绿色优质营养健康中高端新产品供给，丰富品种，提升产品品质，提高优、新、特产品的比例。到 2025 年末，规模以上粮食加工企业达到 3 家，粮食生产线 5 条，粮食加工能力达到 9 万吨。

——**蔬菜精深加工。**加强储藏、保鲜、烘干、分类分级、包装和运销等初加工设施装备建设，加快引进保鲜、萃取、脱水、冻干、冷冻等工艺，开发精细菜、特色菜、人工驯化野菜、食用菌等“精、细、特”蔬菜产品，拓展特色蔬菜加工空间，提高产品档次和提升附加值。到 2025 年，全市蔬菜加工业产值达 5 亿元以上，培育销售收入上亿元的加工龙头企业 2 家以上，力争打造 10 个以上湖南省知名品牌，全市蔬菜加工能力和水平明显提升，品牌和市场竞争力明显增强。

——**油脂加工。**做大做优洪江油脂品牌，提高油脂加工企业油脂精炼技术，扩大高级烹调油、调和油、色拉油、小品种专用油、小包装系列油生产；组织小型植物油厂进行油料预榨，为重点油脂企业提供精炼油的优质原料，延长油脂加工产业链。到 2025 年末，规模以上油脂加工企业达到 2 家，加工生产线 5 条，油脂加工能力达到 2 万吨。

——**畜禽屠宰加工。**进一步规范畜禽集中定点屠宰工作，推行畜禽“定点屠宰，冷鲜上市”。加快淘汰手工和半机械

化畜禽定点屠宰企业，推动其在屠宰加工、肉品品质检验、冷链设施、综合利用、无害化处理和污水处理等方面进行升级改造。支持屠宰加工企业、肉类配送企业建设肉品分割配送中心、创建鲜肉品牌、扩张品牌肉连锁销售网络，采用低温仓储和冷链配送。到 2025 年，全市实现全机械化的定点屠宰企业 2 个，年加工生鲜肉 3 万吨。

——**森工产业**。加强竹木加工技术升级改造，鼓励和引导森工企业应用先进加工设备、技术。强化建材、地板等生态环保型高端产品的研发，切实抓好竹工艺品、高档指接板等传统产品的提质升级，加大招商引资力度，适时引进竹家具、竹基新材料、竹叶黄酮、保健竹炭、竹纤维纺织等领域龙头企业。支持发展工业原料林，不断提高原料供给能力。引导融合发展林业旅游、康养产业。鼓励企业申报和推介中国驰名商标、省著名商标、名牌产品、名牌农产品。鼓励企业通过网络推广、电子商务平台、终端销售等方式，提升市场占有率。力争在 2025 年森工行业总产值达到 20 亿元。

专栏 2-1：农副产品加工业“五大板块”

楠竹精深加工产业。切实抓好竹工艺品的提质升级，加大招商引资力度，适时引进竹家具、竹基新材料、竹叶黄酮、保健竹炭、竹纤维纺织等领域企业，延长楠竹产业链条。

植物油加工提纯综合利用板块。加快发展菜籽油产品精深加工，做大做强洪江油脂品牌，提高油脂加工企业油脂精炼技术，扩大高级烹调油、调和油、色拉油、小品种专用油、小包装系列油生产；组织小型植物油厂进行油料预榨，为重点油脂企业提供精炼油的优质原料，延长油脂加工产业链。

畜禽产品精深加工板块。利用肉制品腌制、干燥成熟和杀菌防腐处理等高新技术，重点发展鲜冷藏肉、分割肉、方便即食肉制品和发酵肉等猪肉制品，牛羊肉、禽肉等高档休闲熟食产品，以及干蛋品和专用蛋液、蛋粉等系列产品。

粗粮精深加工板块。为适应城乡居民膳食结构及营养健康水平日益提高的需求，重点支持一批粮食加工企业进行技术改造和装备升级，全面开发大米食品，增加糙米、杂粮和薯类及其制品等绿色优质营养健康中高端新产品供给，丰富品种，提升产品品质，提高优、新、特产品的比例。

柑桔综合加工利用板块。利用柑橘为原材料进行精深加工，制成的酒、饮料、罐头、保健品等，促进柑橘产品从初级销售到精深加工的转型。

2.机械制造

加大与科技院校、技术研发团队的协作，积极培育引进产品研发、市场开发、企业管理等方面专业人才，以合资参股、收购兼并、技术入股等方式，对安达汽配、水电设备、安江纺织等传统制造企业进行转型升级，积极融入到全国汽车、水电行业及服饰行业产业链，加快发展汽车零配件、机械铸造、钢构加工等行业产业。到 2025 年机械制造业总产值达到 20 亿元以上。

专栏 2-2：机械制造发展重点

汽车零部件制造。加强汽车转向臂产品开发能力建设，基本形成载货汽车转向臂自主开发、轿车转向臂联合开发的产品开发能力。支持与加快发展汽车零部件的发展，提高竞争力。依托洪江市安达有限责任公司现有技术，重点发展汽车转向系统的开发及应用，力争 2025 年前形成汽车转向系统年生产能力 100 万套。

水轮发电机组制造。依托现有技术重点开发提升水轮发电机组单机装机容量，同时积极引进行业内国内先进企业到洪江发展壮大产业。

3.电力能源

以优化能源消费结构，提高能源利用效率为方向，大力引进太阳能、风能等新能源发电项目，因地制宜推动建设一

批大项目和应用示范项目。稳定托口电站、安江电站现有生产能力，积极推进托口、龙船塘、岔头风电项目建设。力争在 2025 年电力能源总产值达到 15 亿元。

专栏 2-3：电力能源发展重点

水电。坚持水电开发与环境保护、水资源综合利用、地方经济社会发展相协调，加强流域水电规划，在做好生态环境保护的前提下积极发展水电。全面整合推进小河流域水电项目，统筹考虑小流域的开发与保护，科学论证、合理布局抽水蓄能电站，大力推进托口电站减河段水利综合开发项目。

新能源。根据资源特性和用能需求，加快风能、太阳能等新能源的开发利用。以城镇等能源消费中心为重点，完善相关配套设施。因地制宜在农村积极推进分布式新能源建设，解决偏远地区生活用能问题。

第二节 培育壮大新兴产业

全力优化产业结构和发展模式，切实推动园区高质量发展，进一步提高洪江市工业核心竞争力和可持续发展能力。

1.石化物流

依托洪江市化工产业基础优势，做强一批化工产业链，重点发展石油化工、化学农药、化工新材料等优势领域。依

托洪江高新区化工产业园，构建化工产业创新体系。加快推进化工园区改造提升，在科学规划园区建设的基础上，采取多种形式吸引多元投资主体推进园区生态化循环化改造。将化工园区规划范围纳入高新区调区扩区范围，加强生态环境保护与安全基础设施建设，打造省内领先的化工产业基地。强化科技进步与技术创新，重点加强初级化学品深加工与新产品的研制与开发，加强节能降耗和资源综合利用。到 2025 年，化工产业实现工业总产值 30 亿元。

专栏 2-4：石化物流发展重点

石油化工。加快推进发展以炼油-乙烯装置为基础的核心石化产业集群，以有机原料、合成树脂、塑料加工、加工助剂、精细化学品、特种橡胶、石油焦炭、石蜡、沥青等为主的石化产业深加工群，并进一步向新型材料、纺织等相关产业辐射延伸，建成湖南省重要的炼化一体化石油化工基地。

化学农药。加强农药行业管理，推动农药生产企业做大做强。加强科研开发和新品种发展，磷氯结合，发展大规模低毒高效农药品种。加快发展粮食、烟草、蔬菜、水果等专用农药，高效生物源农药及新型制剂。

化工新材料。重点发展光固化原材料、涂料、油墨、胶黏剂等光固化新材料。

2.装配式建筑

大力发展装配式建筑，着力打造装配式建筑全产业链，做大装配式建筑制造业，做优装配式建筑设计施工业，做专装配式建筑配套服务业，打造装配式建筑产业生态圈。推进我市建筑业转型升级，促进建筑业向绿色环保型、优质安全型、资源节约型发展。支持四维住工等重点企业做大做强，引进配套中小型企业。争取到 2025 年，装配式建筑产业集聚效应明显，装配式建筑产业实现年产值 10 亿元。初步形成适应装配式建筑发展的工程建设规划体系、标准体系、技术体系、产品体系、人才体系和管理体系。力争打造 1 家国家级装配式建筑产业基地和 1 家省级装配式建筑产业基地。

专栏 2-5：装配式建筑产业的布局与发展方向

装配式建筑制造业。重点发展梁、柱、板、墙、阳台、楼梯等预制混凝土部件，着力发展高性能、多功能的混凝土部品部件；重点发展重钢结构部件和组合轻钢结构部件，装配化集成式设备与管线部品；重点发展部品部件生产类机械装备产品，包括预制板部品部件自动化生产线、预制混凝土部品部件模具及数控钢筋加工装配等；重点发展智能软件技术产品，包含装配式建筑智能化生产控制软件系统、智能化物流运输系统、智能管家系统、BIM 设计与施工管理系统等。

装配式建筑设计施工工业。大力推广标准化、模数化、模块化、集成化设计方法，提高装配式建筑方案设计、结构设计、机电管线设计、内装设计以及预制部件深化设计、模板深化设计、模具深化设计水平。优化工程全生命周期内各个阶段的管理服务，培育一批具有国际先进水平的全过程工程咨询企业。以装配式混凝土建筑、钢结构建筑、钢-混凝土组合结构建筑为重点，发展装配式建筑吊装施工、部品部件安装施工、节点连接施工、防水保温施工和机电管线施工，重点发展设计、采购、施工一体化的工程总承包模式。

装配式建筑配套服务业。重点开展装配式建筑设计、生产、运输、施工、检测、运维等全环节的成套技术体系研发。深化各类装配式建筑产品和部品部件研发，建设标准化、通用化、工业化产品体系。重点开展装配式建筑质量检测，实现从设计到制作到安装的全过程质量监控。大力发展预制混凝土、钢结构、木结构等部品部件以及配件的物流运输，建设集产品交易、物流配送仓储于一体的物流基地。

3.中药材加工

集成中药材生产、科研、加工企业等要素，以黄精、天麻、洪桉樟等中药材的深度研发和市场开发利用为重点，打造资源型和创新型相结合的中药材产业集群。支持林泉药业加大科技研发，加大生物中间体提取，开发新中药制品，鼓

励民间特色中药材的开发和利用。大力发展中药饮片制剂制造产业，增加中药材附加值。以中药材加工带动中药材种植基地、药膳产业、中药材保健体验产业的发展。到 2025 年，全市实现培育中药材加工龙头企业 5 个，年加工中药材 1.5 万吨，年销售收入达 23 亿元。初步形成集“药材种植-产地初加工-饮片加工-中成药生产”于一体的中药材全产业链。

专栏 2-6：中药材加工重点
现代中药。重点发展特色中成药、新型中药饮品、中药制剂，以及中药经典名方、中药创新药物的开发与生产。 植物中间体提取。重点发展黄精、千层塔、天麻、金银花、洪桉樟等中药材提取物。

4.电子信息

完善本地产业链，提升产业发展层次。利用本地在电子元器件领域的规模和影响，积极进军智能电视、智能家居等领域，进一步形成和壮大智能终端及配套产业集群；拓展智能穿戴、智能家居等，促进信息技术应用，提升产业层次。同时，大力发展液晶显示屏及模组，延长本地产业链，打造具有本地特色的新一代光电集成显示产业。发展行业应用等环节，提高本地信息服务能力。抢抓数字经济的战略机遇，充分发挥数据在生产要素配置中的优化和集成作用，发展互

联网应用服务，突破数据中心等平台关键技术，积极发展物联网平台层和应用层，推动信息技术在工业、农业、民生、政务等领域的应用，全方位地提升本地的信息技术服务能力和智能化水平。着力打造电子信息产业园区。到 2025 年，电子信息产业实现总产值 20 亿元。

专栏 2-7：电子信息产业重点

新型电子元器件及电子材料。立足电子信息产业链关键配套需求，加快突破一批新型电子材料和元器件项目落地。依托电子信息龙头企业，不断提升电源转换器、移动电源、增强结构件、功能件等周边配件制造能力，推动电子元器件向高精度、微型化、集成化、智能化发展。

新型显示器件。大力引进 TFT—LCD 显示、OLED 显示重大项目，以面板为中心，建设“材料—面板—整机”纵向产业链，加快推动新型显示技术在下游智能终端的应用，力争在新型显示面板生产、整机模组一体化设计等领域实现突破。

光电子产品。以 LED 封装和应用环节为着力点，积极对接东部沿海地区具有技术和规模优势、有强烈外向发展需求的 LED 企业，适度引进 LED 上游芯片厂商，重点发展 LED 芯片封装应用。大力发展 LED 城市景观照明、通用照明、家居照明、装饰灯具等。培育发展 LED 照明创新应用、智能照明系统、智慧城市融入系统等。

物联网智能终端。继续发挥洪江市在智能终端领域的优势，积极引进上游配套企业如覆铜板、感光薄膜等专用材料和专用设备类企业，重点引进和发展多层板、柔性印制电路板、刚挠结合板、高密度互连积层板、IC 封装基板等技术含量高的 PCB 产品，进一步做大做强智能终端器件产品，占据产业链重点环节。加大对东部沿海地区智能终端产业转移的引进和承接，重点发展智能医疗、智能家居、智能穿戴等终端整机产品，引进外壳、模具、零部件等配套环节，形成一定产业规模和产业链上辐射带动。

第三节 推进高新区高质量发展

“十四五”是园区高质量发展的关键时期，也是园区改革开放再出发的新起点，以规划定位好、创新平台好、产业项目好、体制机制好、发展形象好“五好”园区为建设目标，找好定位、建好平台、抓好项目、带好队伍、树好形象，开展产业链招商，提升平台承载能力，深化园区体制机制改革，打造一流营商环境。将洪江市高新区打造为洪江产业发展的引擎，到 2025 年园区面积 320.83 公顷、规模以上企业达到 65 家，技工贸收入达到 115 亿元。

——规划定位好。科学编制洪江市高新区十四五专项规划，统筹安排主导产业、优势产业、特色产业，科学布局生产、生活、生态空间，做到发展目标明确、产业特色鲜明、

园区空间清晰。

——**创新平台好。**围绕构建核心技术主导、要素高效协同、产业链完整可控、企业集群集约的现代产业体系，建设覆盖企业全生命周期的金融服务体系，打造高端生产性和优质生活性服务业并举的产业配套体系，完善产业链、创新链、人才链共生互动的技术创新体系。

——**产业项目好。**围绕主导产业、特色产业、新兴产业和未来产业发展，以产城融合和打造产业综合体为方向，谋划好、争取好、推进好、创造好项目。提升承接产业转移能力。积极推动高新区调区扩区工作，落实引进湖南省金荣集团对园区带来更专业的团队实行更开放的园区运营，将承接产业转移与加强自主创新、加快产业结构升级、集约节约利用土地资源、推进节能减排有机结合，走绿色承接、可持续发展之路。

专栏 2-8：产业招商引资重点

电子信息。积极承接东部沿海电子信息产业转移。结合洪江市电子信息产业发展实际，从填补产业链空白环节入手，招引和扶持并举，补充本地产业链薄弱环节，提高配套周边珠三角等地的能力，逐步构建、延伸产业链。围绕电子元器件及材料、显示器件、光电子产品、智能终端四大领域产业链上下游，争取招引一批龙头企业。

农副产品加工。重点引进粮油加工、畜禽肉类加工、果蔬加工

等国计民生、转化农产品数量大、产业关联度高、带动辐射能力强的农副产品加工企业。

中药材加工。针对我市有资源优势的天麻、黄精、金银花、洪桉樟等主要中药材品种，主动对外招商，引进一批龙头企业，形成以大型医药企业 and 企业集团为核心的优势主导产业，将资源优势转化为产业优势。

装配式建筑。坚持外地引进与本土培育并重，引进国内外集研发、设计、生产、施工于一体的全产业链企业、EPC 总承包企业、智能产品研发生产企业、装备制造企业等各类龙头企业 3-5 家，着力引导本地大型设计、施工企业向全产业链和 EPC 总承包企业转型。

石化物流。促进企业兼并重组，充分发挥市场机制作用，积极稳妥推进化工企业兼并重组，有序出清“僵尸企业”。推动产业关联企业以资产、资源、品牌和市场为纽带，通过整合、参股、并购等多种形式，实施兼并重组，实现优势互补，提高产业集中度。支持和引导各类所有制化工企业间的合作和发展。

森工。通过招商引资吸引森工加工龙头企业入驻，带动其他中小型加工企业发展。加快招引一批以竹产品精深加工、竹资源综合利用为重点的龙头加工企业或旅游开发企业。

——体制机制好。坚定不移去“行政化”、深耕“大部制”制、推进扁平化管理，加快园区机构简约化、团队专业化、运营市场化，强化精准专业招商。秉承“政府有为、市

场有效、企业盈利、群众受益”的理念，开展产业链招商、以商招商、亲情招商，努力招大引强。要高度重视高新区各企业的发展，对企业融资、市场渠道等问题形成工作台账，挂图作战，对列出的问题清单逐一解决。大力支持装配式建筑产业发展，根据企业需求，设立企业帮扶专干，实行“一对一”精准帮扶，及时为企业排忧解难，全力打造一流的营商环境。

——**发展形象好。**打造一流营商环境，推进绿色低碳发展，强化园区安全稳定保障，以企业形象塑造区域形象、以园区品牌奠定地方品牌。

第四节 优化产业空间布局

突出差异性功能定位和提升集约化发展水平，以发展特色、优势产业集群为主导，推动洪江形成以园区为主阵地、四大产业区协同发展的“一园四区”的产业空间布局。

——**株山片区。**以沃世达、晨音科技、冠乔机器人、红圳科技为龙头，形成以智能终端产业为核心的智能云谷手机产业园区，涵盖整机研发设计生产、配件和外设（触摸屏、PCB、背光源、数据线、电池、耳机、外壳、变压器、模块封装等）为主的电子信息产业集群；针对具有资源优势的天麻、黄精、金银花、洪桉樟等主要中药材品种，主动对外招商，

引进一批龙头企业，初步形成集“药材种植—产地初加工—饮片加工—中成药生产”于一体的中药材全产业链；以美森竹木、蓝莓公司、旺隆牧业为龙头，形成以竹家具、蓝莓加工、乌鸡加工及水果加工为主导的农产品加工产业集群。

——**双溪片区**。以四维集团、三兴炉料、黔桥水泥、安亿玻璃等企业为龙头，着力打造以装配式建筑、竹基材料、高碳铬铁、干混砂浆、新型玻璃等产品为主的新型建材产业区；打造以新昌石化为龙头的辐射怀化、湖南西部以及武陵山片区的石化物流基地，并以此为依托，引进 20 家以上企业，发展原材料化工、生物化工为主导的化工产业区。

——**百丈片区**。以园区调区扩区为契机，对原百丈新材料工业园进行提质改造，承接以惠瑞科技公司为龙头的生物中间体提取产业区。

——**安江片区**。传统存量工业提质升级的重要区块，着力推动水电设备、安江纺织、安达汽配等老牌传统企业的提质升级，打造以纺织、机械制造、水电设备等为主导的产业集群。

第二章 大力发展现代服务业

加快发展以商贸物流为主导的现代服务业，改造提升传统服务业，推动服务业向“集聚化、品牌化、现代化”方向发展，使服务业成为全市转变经济增长方式、促进经济社会

快速发展的重要推动力。

第一节 现代物流

1.推动资源整合聚集发展

紧紧围绕怀化“建设西部陆海新通道战略门户城市，加快物流枢纽城市建设”新定位，推动我市现代物流业快速发展，建设区域性现代物流产业园。

——**加强内部网络体系建设。**隆平电商产业园内规划10000 平米现代物流中心（含 3700 平米冷链中心），设立运营中心，配备流水线及分拣设备，加快“安江农产品集散中心”项目规划建设、选址塘湾镇、托口镇、雪峰镇成立市级二级物流中心，整合成立第三方整合型服务企业予以专业运营，加强内部网络体系完善，以快递龙头企业为主力，促进政用产学研通力合作，于运营中心内形成一批物流（快递）产业标准研究成果，建立初步溯源体系，打造洪江市物流（快递）产业信息汇集沟通的重要平台和通道。

——**大力培养物流人才。**依托电商协会、物流协会打造洪江市快递界教育培训摇篮。依托协会平台，整合洪江市电商及物流快递资源和产业前景，加大人才培养力度，凝聚和培养一批产业及从业人才，建设功能完善、适用于洪江市乡村现状的物流网络体系，建立物流（快递）行业人才标准体

系，建成一批人才培养实习基地。同时，积极争取国内知名邮政物流高校、研究单位在洪江市设置物流（快递）专业实习点和快递发展研究院（基地），打造物流人才集聚高地，扩展物流从业者队伍，开展洪江市物流指挥中心核心工作形成定期发布机制。

——**支持创建全市物流信息平台。**实行市乡村三级物流快递会员制。紧抓机遇，大力支持市域物流中心、镇级物流中心、冷链物流中心、第三方整合型服务企业等充分利用已有中心网点，统筹所有物流环节完整的联系在一起，统筹网点信息库，实现信息共享，打造完整的服务平台，快速有效的实现快递对接，建立物流供应链及平台，通过实行会员全覆盖的方式来提升产业发展。

2.积极打造智慧物流体系

——**搭建云配送网络运营中心。**牵头于隆平电商产业园市级物流中心内成立“洪江市云配送网络运营中心”。优化人才及技术落地，优先发展物联网、人工智能、区块链、大数据、云计算等前沿技术，为物流（快递）企业提供供应链管理、信息安全、基地安全、产品溯源等综合服务，实现资源共享与信息服务增值功能，推动物流（快递）与关联产业信息互联互通和协同共享，重点培育发展第三方物流整合型

服务企业。

——**建设末端配送共享发展模式。**重抓最后一公里站点互通。参考传统物流模式，积极扩展共享从业者加入，末端物流承担者也是多种多样的，如全市所有乡村站点、社区物业、农村村委会、各种农村消费商店、小超市、中小学、农村运输班车、入驻农村的大型企事业单位、深入农村的物流企业如中国邮政、各类物流快递公司的自营或合办点等皆可试运行。

——**建设物流（快递）信息交易平台。**参考传统物流模式，围绕物流（快递）信息交易、款项结算、乡村最后一公里、交易衍生服务四个板块，提出物流（快递）全流程的方案设计、实施路径和综合保障业务发展模式，培育物流（快递）生态系统的生力军。

3.加大农产品冷链物流基地建设进度

——**完善农产品冷链物流基础设施。**以“点-链-中心”模式构建农产品冷链物流网。“点”，仓储冷库设置到田间基地，打通农产品“最初一公里”；“链”，政府扶持、企业参与推动物流（快递）与关联产业信息互联互通和协同共享，培育发展第三方物流整合型服务企业；“中心”，建设两个一级中心即隆平农业产业园现代物流中心、“安江农产

品集散中心”和塘湾镇、托口镇、雪峰镇三个市域二级物流中心。

——**建立冷链物流标准体系系统。**健全的标准化体系是行业发展成熟的标志，高起点建立完善标准体系，规范仓储冷链市场主体行为，保证各环节及环节相互衔接的运作有范可依、有规可操，切实提高冷链流通效率。

——**培育壮大仓储冷链物流企业。**支持农业企业和新型经营主体完善仓储冷库建设和冷藏车的配备，培育电商企业和物流公司打通流通环节和销售瓶颈，加强招商引资力度建设区域性物流中心。三年内建成农产品产地冷藏保鲜设施建设项目试点县。

4.增强商贸物流企业竞争力

在全市筛选有一定规模和实力的商贸物流企业，通过培育扶持，使其具有一定吞吐能力的仓储设施和配送车辆。完善物流服务功能，逐步形成集展示、交易、仓储、加工、配送等功能于一体的批发交易型配送模式，扩大辐射区域。引入现代物流管理模式，发展专业化、网络化、全流程的物流服务，促进供应链各环节有机结合，满足购物快速发展的需要。

第二节 传统商贸

坚持扩大总量与优化结构并重、生产性服务业与生活性服务业并举，推动传统商贸业转型升级，促进现代服务业向高端化拓展。

——**积极推进“互联网+”战略。**发展电子商务，带动传统商贸产业转型升级。鼓励重点商贸区域引入知名消费品牌，着力打造高端商贸业、新兴消费业和特色文化休闲产业发展平台。推进专业市场商业功能和模式创新，由初级市场向中、高级交易市场转型。

——**着力提高商业集聚化水平。**积极建设一批具有影响力的商业综合体，引进一批大型商贸物流企业，培育一批特色化、专业化中小企业，建设若干个步行街、商业街、美食街、风情街、休闲购物街等特色商业街区，不断增强商圈的聚集功能和辐射能力。

——**着力创新商业模式。**推动传统商业企业拓展移动互联网和家庭物联网领域，实现门店端与PC端、手机端、TV端等渠道的良性互补，探索全渠道融合发展的新模式，实现线上线下资源优势互补和协同应用。

——**着力拓展商业业态。**大力发展超市、便民店、专卖店、连锁店、绿色食品和生鲜食品供应网点，形成多类型、

多功能、全方位、开放型的市场发展体系，满足居民多层次消费需求。

第三节 电子商务

——**推动农村电商公共服务体系建设。**深入实施电子商务进农村综合示范。支持洪江市域电子商务公共服务中心和乡村级电子商务服务站点的建设和信息化改造。提升农村产品电子商务发展水平。抓住洪江市列入《2020 年电子商务进农村综合示范县名单》的契机，通过中央财政资金引导带动社会资本，共同参与农村电子商务工作。开展农商互联，促进电商企业与农产品生产加工企业开展合作，依托线上电商平台，整合线下农产品仓储、加工、配送资源，打造新型农产品供应链。深化电商精准扶贫。针对农村电商发展环境弱但潜在产品丰富的特点，由市、镇政府牵头推动大型电商企业与乡村的深度合作，探索建立市场化对口帮扶机制。

——**加强农产品和绿色食品电子商务产业链建设。**挖掘特色优质农产品和绿色食品加工业需求潜力，打造区域性出口农产品和绿色食品电商服务中心，培育一批优质农产品出口电商经营主体，鼓励绿色食品加工企业发展电子商务线上业务。引导电子商务集聚发展和规模发展，形成以电子商务带动特色优势农产品和绿色食品发展新格局。加强新媒体等

互联网平台和技术手段的利用，扩大区域公共品牌社会影响力和消费影响力。加强以服务电商为主要功能的农产品加工中心建设，为上游电子商务企业提供农产品标准化加工和包装等服务，形成“电商+基地+农户”、“电商+合作社+农户”等产供销一体化发展模式。

第四节 其他生产服务业

——**健康服务业**。依托医院、社区卫生服务中心、康复治疗中心、养老院等完善医疗服务、健康管理、健康保险等服务体系，做大做特做优健康养老、休闲养生、康体运动等重点业态，积极发展健康产品研发和第三方健康服务。

——**科技金融服务业**。建立财政主导或参与型融资性担保机构，提升政府性融资担保能力。加强政银战略合作，支持银行适当调整重点科技领域、重点企业、小微企业信用贷款额度。加大和完善信贷考核措施，鼓励和引导银行突出重点、创新产品、改善服务，切实增加信贷投放。吸引省内外财团、风险投资基金及民间资金在我市兴办科技风险投资公司、风险投资管理公司，形成民间资本投入为主、政府引导投资为辅的风险投资业发展格局。支持科技银行、投资银行、技术评估机构等各类资本运营中介服务机构的发展，并形成风险投资退出机制。

——**科技文旅融合产业**。积极促进科技和文化旅游产业融合，进一步加强与互联网平台公司的合作，通过大数据、云服务、VR 技术等创新产品和服务的供给方式，加强雪峰山、黔阳古城和清江湖等自然、文化遗产的保护和旅游开发。推进数字文化教育产品开发和公共信息资源深化利用，构建便捷、安全、低成本的数字内容服务体系。

第三章 实施创新驱动战略

以科技创新为引领，拓展创新领域，增强创新意识，激发创新活力，实现经济发展由要素驱动向创新驱动转变。到 2025 年，新增省级工程技术研究中心 2 家和新增科技型中小企业 30 家以上，R&D 经费支出占 GDP 比重争取保持在 2.5% 以上。

第一节 推进企业业态创新

指导企业依托高等院校、科研院所和大型企业，推广引进先进技术，消化、吸收和创新，指导利用高新技术改造传统产业，推动企业技术进步。加快改造提升传统优势产业，指导企业转型升级，鼓励企业研发新产品，加快淘汰低端落后产能。实施“互联网+”行动计划，促进数字经济、电子商

务等经济业态发展。支持鼓励工业企业利用 5G 等新一代信息技术改造企业内网和标识解析体系，利用 5G 信息技术，实现网络协同制造、管理决策优化、个性化定制、远程运维服务，拓展新业态，扩大行业价值、提质增效降本。推行“孵化器+加速器+产业园”一体发展模式，构建优质空间承载、重点项目引领、创新资源集聚的区域创新生态体系。

第二节 强化队伍建设

积极完善政策措施，落实科技人员贡献与报酬挂钩，调动科技人员积极性。积极招才引智，吸引高层次人才、创新型人才、学术技术带头人、有突出贡献人员来我市落户创新创业。创新人才培养体制机制，营造本土人才成长良好环境，积极评选洪江市各行各业的“百名工匠”，助力弘扬传统技艺，传承地域文化。强化产业工人队伍建设改革，健全产业工人技能体系，提高技能等级认定的社会公信力。健全完善产业工人技能培训体系，建立形式多样、运作规范，行业、企业、社会力量共同参与的技能培训体系。大力提升产业工人素质，培植终身学习理念，建立完善终身教育学习网络平台。加强技术人员交流，鼓励企业派人到高校院所培训更新知识的再教育，为我市科技发展提供强大的人才保障和智力支持。

第三节 完善创新优惠政策

加大市财政对科技创新的投入支持力度，加强部门之间的政策协调联动，形成工作合力。建立科技、财税等部门定期会商制度，加大政策宣传，开展业务辅导，指导企业正确归集、分配、汇总和核算研究开发费用，及时落实高新技术企业税收优惠和科技型中小企业研发费用税前加计扣除等优惠政策；指导企业创造条件争取各类“事后奖补”；指导企业及时申报、获批和实施各类科技创新扶持项目。

第四节 优化创新创业融资服务

加速建立以政府投入为引导、企业投入为主体、金融信贷为支撑、社会投资为补充的科技投入体系。改善金融生态环境和金融服务，积极搭建银政、银企沟通合作平台，构建科技投资服务平台，建立联通科技创新项目、推动银行、保险、券商、各类基金、担保公司以及其他专业科技金融机构之间的联动衔接。推动建立创新创业融资“投贷保”联动机制，完善银行支撑、担保支持、创投优先、财政扶持的“四位一体”科技金融运行机制。发挥各类创业投资引导基金的导向作用。加快发展科技支行、科技小贷公司等新型科技金融组织，加快发展知识产权质押融资。引导和鼓励创业企业

在资本市场直接融资。争取更多企业享受研发投入补助、高企奖励、专利奖励等省、市科技创新政策，促进科研成果资本化、产业化。提高科技创新的后劲，全市科研开发、支撑服务、科技管理体系得到进一步发展完善。

第五节 加强创新发展平台建设

建立以市场为基础，政府为引导，企业为主体，高校和科研院所为依托，中介为纽带，产业结构优化、区域布局合理的科技创新新格局。全市规模以上企业建立技术研发机构或技术中心，力争达到省级 2 家、市级 30 家，建设产业孵化平台 1 个，初步建成我市企业孵化培育体系。

第三篇 坚持改革开放，着力激发 市场活力

坚持改革不停顿、开放不止步，着力推进一批牵引性、带动性强的关键性改革，在开放合作、产业升级、科技创新、城乡治理等方面锐意进取、勇于突破，用改革的办法、开放的思维解决发展中的问题，勇立改革开放潮头。

第一章 激发深化改革新动能

紧盯解决突出问题，提高改革的战略性、前瞻性、针对性，使改革更好对接发展所需、基层所盼、民心所向，推动改革和发展深度融合、高效联动。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。

第一节 推进经济治理体系改革

——**深化投融资体制改革。**健全投资项目管理权力清单、责任清单，优化管理流程，规范中介服务和投资行为，充分激发社会投资动力和活力。采取基金等市场化运作方式，依

法发起设立基础设施、公共服务、住房保障、产业投资等投资引导基金，运用股权投资、股+债投资、固定收益投资方式，充分发挥政府资金的引导和放大效应；积极推广政府和社会资本合作（PPP）模式，扩大公共产品和服务供给；深化政府投资项目管理和行政审批制度改革，加强事中事后监管，推进非经营性政府投资项目代建制。创新投资项目融资渠道和机制，开展金融机构以适当方式依法合规参与企业股权投资试点，支持重点领域投资项目通过债券市场筹措资金，支持以信息技术为支撑，以数据共享为基础，以风险管理为导向，以财税共治为保障的现代财税治理体系。落实减税降费政策，减轻企业负担，营造有利于企业成长的良好税收环境。对年纳税 100 万元以上企业，纳入骨干税源项目库，实施精细化管理。完善“党政领导、财税主责、部门协同、司法保障、纪检监察”的税收治理机制，织密织牢税收共治网。

——防范化解政府债务风险。按照“严控增量、化解存量、开好前门、分类处置、稳妥推进、防控风险”的工作思路，牢牢守住债务风险底线。严格政府债务限额管理和预算管理制度，确保年度债务余额控制在批准的债务限额内，建立全市统一的项目库管理系统，加强专项债券项目储备和遴选，健全债券发行使用管理协调机制和项目审查机制，实现

专项债券“借、用、管、还”全生命周期管理。严格执行隐形债务化债方案，加强关注债务管理，确保只减不增、责任明晰。严格规范举债融资行为，健全全口径债务数据常态化监测机制，定期开展债务风险预警，确保债务风险等级不升级。

——**提高金融服务水平。**围绕优势产业链，提升金融供给水平和质量，推动惠企政策与金融机构融资服务产品有效融合，确保用好用足各级财政资金的征信增贷作用。强化“投贷保联动机制”，大力发展供应链金融服务，支持抵（质）押方式向“资产+产延伸，推广乡村“振兴贷”等信用贷款。建立企业“白名单”制度，优先为信用记录良好有效抵押品不足的中小微企业提供担保征信。定期收集重点产业、重大项目融资需求，构建“重点企业”贷款名录库，及时收集协调企业金融需求和融资过程碰到的困难问题，打通金融服务实体经济的“最后一公里”。

第二节 推进高标准市场体系建设

——**加快产权制度改革。**加强对企业产权的保护，规范国有资产处置，维护各方合法权益。深化林权制度改革，探索建立集体林地所有权承包权和经营权“三权”分置的运行新机制、创新林权抵质押贷款及林权收储担保融资方式。深

化小型水利设施产权制度改革，完善建管一体化；落实水利设施产权，清晰界定工程所有权、使用权、管理权和经营权。

——**推动要素市场化配置。**加快推进“批而未供、供而未用”建设用地专项处置；探索长期租赁、先租后让、作价入股、弹性供应等工业用地供应机制；采取财政分档补贴方式降低工业企业用地成本；强化属地责任，构建城乡联动的征拆安置机制。加快推进金融综合服务平台建设，打通银企对接数据信息壁垒，打造“网上金融超市”；做大做强产业发展引导基金，撬动社会资本参股子基金支持洪江特色产业发展；建立县域全覆盖的政策性融资担保体系。建立就业用工“两需求一贯通”长效机制，切实加强企业用工保障。

——**推进“信用洪江”建设。**依托“一网一库一平台”（即信用中国网站、信用信息数据库、信用信息共享交换平台），探索信用建设新模式，建立以信用为核心的社会信用体系。加快建立机关事业单位、社会组织、经济组织和公民个人信用管理体系，全方位整合信用信息资源，加快建成公共信用信息服务应用平台。加快推进个人征信体系全覆盖，逐步完善个人信用评价体系。实行信用分类监管制度，创新和加强事前、事中、事后环节监管，完善信用承诺“双随机、一公开”、跨地区跨行业跨领域失信联合惩戒等监管机制。

积极开展民生领域、服务领域、公共资源领域等重点行业领域信用应用试点示范，把信易贷、信易批等“惠民便企”信用应用场景向社会逐步推广。

第三节 促进市场主体健康有序发展

——推动中小微企业发展。构建扶持中小微企业健康发展的长效机制，建立领导、特派员、单位联系企业制度，完善帮扶机制。完善政银企对接沟通协商机制，推进融资担保体系建设，加强对金融政策落地协调、督办，切实解决中小微企业融资难、融资贵问题。进一步完善中小微企业减税降费政策，在环保治理、科技创新、加强区域合作等方面进一步完善政策措施，促进中小微企业高质量发展。推动中小微企业抱团取暖，分行业建立企业联盟和技术创新联盟，着力营造产业集聚效应，提升中小微企业整体市场竞争力。

——加强商标注册工作。加强商标监管规范化，加大对商标侵权假冒行为的打击力度，充分发挥商标行政执法和司法保护双轨制的作用并加强两者的衔接，依法加强商标代理监管。推动商标品牌战略向纵深发展，加大宣传力度，增强全社会商标品牌意识；加强行政指导，提高企业商标运用保护和品牌经营管理能力；推进商标富农工作，促进农产品商标品牌化。

——**弘扬企业家精神**。进一步破除体制机制障碍，着力营造依法保护企业家合法权益的法治环境、促进企业家公平竞争诚信经营的市场环境、尊重和激励企业家干事创业的社会氛围。建设保障企业家守法创新的制度环境。

第二章 积极建设开放洪江

将扩大内需战略与加快需求侧、供给侧结构性改革有机结合，构建畅通高效的市场体系、流通体系，积极融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

第一节 全面融入区域发展

——**主要融入西部陆海新通道建设**。构建依托怀桂高铁洪江段，对接北部湾经济区和 21 世纪海上丝绸之路，加快石化物流、农产品集散物流、冷链物流发展，建设西部陆海新通道节点城市。与越南、马来西亚、泰国等东盟国家主要加强轻工业产品、水果、粮食、绿色食品、商务会展等经贸往来、产业互补和劳务协作；与非洲国家主要加强轻工业产品、农资农机产品、矿产品、绿色食品等经贸往来和劳务协作。

——**融入“鹤中洪芷生态城镇群”战略**。主动对接怀化市区，加强与周边县域协商沟通，推进大雪峰山文旅体复合

产业带建设、加强生态农业等产业分工和合作，共同建设一批特色鲜明的产业发展带，推动区域互动共进、利益共享、协同发展。加强区域环保的协同联动，建立生态环保联防联控机制，共同推动区域资源合理开发利用和环境保护。

——**制造业集聚发展“C”型走廊。**积极融入怀化辰溪县-鹤城区-芷江县-中方县-洪江市-洪江区制造业集聚发展“C”型走廊，着力推进电子信息、生物医药、装配式建筑制造特色产业互补联动发展，园区共建等多方面的合作。

第二节 精准承接产业转移

主动融入湘南湘西承接产业转移示范区建设，瞄准“三类五百强”企业和细分领域龙头企业，利用“港洽周”“沪洽周”“湘投会”“中非经贸合作区”等招商平台开展产业链精准招商，做实产业建链强链补链延链行动。支持创新招商引资方式，深化园区市场化改革。推进园区建立项目准入指标体系，建立专业化招商网络，推行专题招商、集群招商、板块招商等多元化招商方式，大力引进行业龙头企业和先进技术团队，着力引进一批技术先导、附加值高、带动力强的项目。

专栏 3-1：促进开放四大行动

对标先进地区、优化大环境。学习推行联合审批、多图联审、多评合一、区域评估等集成服务，优化政务办理流程。建立落实承诺制信任审批和“容缺受理”制度，全面清理变相审批和许可，进一步研究论证取消现有部分行政许可事项，实现政务服务事项“应放尽放”、“能放全放”、“急需先放”。重点推进“证照分离”、“照后减证”，统筹推进“多证合一”、“证照联办”改革。全面推行“一件事一次办”改革，提升“互联网+政务服务”水平，实现各级各类审批服务事项“一点登录、一号认证、一网通办”以及电子证照和资源信息互认共用、异地协同办理。提升审批效率，实行“一枚印章管审批”。优化政务服务大厅“一站式”功能，推行实行一窗受理、集成服务。

湖南湘西产业承接转移示范区。积极承接先进装备制造、电子信息、生物医药、农产品精深加工等产业，到 2025 年，形成实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系和全面开放新格局。

对接 500 强、建设大产业。精准锁定“三类 500 强”企业，对招商引资项目进行精准包装，精准施策落实优惠政策，大力引进龙头企业来洪发展。到 2025 年，力争引进三类 500 强企业投资项目 3 个以上。

对接各地洪商、汇集大力量。积极引导洪商返乡创新创业，推动湘商回归、资本回归、人才回归，着力强化洪商回归服务，创新招商方式，实施产业链招商提质行动。

第三节 建设一流营商环境

建设职责明确、依法行政政府治理体系，全面实行政府权责清单制度，建设服务型、阳光型政府。深化简政放权、放管结合、优化服务改革行动，放宽市场准入，持续推进行政审批“三集中三到位”、商事登记“证照合一”等改革，稳妥推进“三即”承诺制，全面推动“一件事一次办”改革纵深发展，努力营造市场化、法治化、国际化营商环境。推动“互联网+政务服务”一体化平台建设，实现政务公共服务事项“一网通办”“跨域通办”，个人政务便捷化、便民服务多样化、基本公共服务均等化。深化政务公开，提高政府工作透明度。全面推行“双随机、一公开”、信用监管和“互联网+监管”，加强事中事后监管，对新产业、新业态实行包容审慎监管。健全社会信用体系建设，促进公平竞争，打击不正当竞争和垄断经营行为。深化事业单位分类改革、统计现代化改革、投融资体制改革和行业协会、商会改革等，提升工作效能。

第四节 推动对外贸易优进优出

调整优化对外贸易结构，加快形成以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。重点围绕优势产业，引进一

批出口导向型龙头企业和加工贸易企业。支持企业扩大先进技术设备和关键零部件进口，稳步扩大资源性产品进口。推动对外贸易发展，抢抓怀化拓展和延伸国际、国内物流运输网络，将国际货运班列采购范围扩大至怀化周边地区，建设怀化-东盟、怀化-中欧货运班列的常态化开行等机遇，主动融入“一带一路”，对接国际市场，发展跨境电商等外贸新业态，扩大以柑橘为代表的果蔬、以黄精、天麻、橙皮等中药材为代表的优势产品出湘出境，扩大对外贸易规模和层次，推动对外贸易高质量发展。

第四篇 坚持扩大内需，融入新发展格局体系

坚持扩大内需市场，将需求牵引和供给创造有机结合，整合各类要素资源，市场体系、流通体系更加畅通高效，基础设施支撑能力更加夯实完善，打造怀化对接西部陆海新通道战略的节点城市。

第一章 主动融入新发展格局

主动融入国内强大市场，以融入西部陆海新通道建设和加快承接产业转移为主供方向，积极参与区域合作共建、分工协作，不断提高对外市场开放水平。

第一节 积极融入“双循环”

以产业为纽带积极参与国内国际双循环，围绕国际国内大市场，将需求侧管理与供给侧结构性改革有机结合起来，不断提高洪江产业对国际国内需求的适配性。主动服务国省市开放战略，围绕国际需求，借助湖南自由贸易试验区、怀化“四口岸一中心”等平台，真正让“黔阳牌”各类农产品、

工业品“走出去”。依托强大国内需求，加强与省外沟通衔接，积极参与国内市场建设。定位粤港澳大湾区优质农产品供应地，做大做强粤港澳大湾区“菜篮子”基地。依托湘南湘西承接产业转移示范区建设，进一步精准对接沿海产业转移。依托怀化“两线一站”铁路项目的开通运营，主动对接融入国家西部陆海大通道战略落地，把建设现代流通体系作为重要战略任务，补齐物流发展短板，提升流通效率。积极参与共建“一带一路”，主动融入中部地区崛起、长江经济带、西部陆海通道等国家战略。

第二节 打造西部陆海新通道节点城市

主动融入怀化市西部陆海新通道战略门户城市建设，积极参与怀化对接成渝双城经济圈和北部湾经济圈的物流通道建设、多式联运与中转运输合作。推进现代流通体系硬软件建设，推动武陵山片区一体化配送建设，建设物流集散、冷链仓储、分拨分销等中心，提升枢纽功能。加强精品旅游线路跨区域合作共建，在产业链供应链分工协作、科技成果转化等方面探索跨区域合作模式，与西部陆海新通道沿线重要城市在综合运输、商贸物流、生态旅游、园区平台共建等方面积极参与区域分工合作，加强西向开放步伐。重点建设好

产业链条完整的石化产品物流基地、高新区中央厨房及食材冷链配送中心、武陵山片区（安江）柑橘集散中心等项目。

第二章 精准扩大有效投资

发挥好投资对稳增长的关键作用，聚力整合要素资源，完善基础设施，提升公共服务能级，增强融入“双循环”战略支撑作用。

第一节 实施项目带动战略

稳步实施“高质量产业项目建设三年行动”计划，动态完善在建、新开、储备“三个清单”，健全推进和保障机制，形成在建一批、投产一批、储备一批、谋划一批的梯次滚动发展格局。瞄准影响群众切身利益“关键小事”，提出一批点多面广的打捆项目。制订我市重大建设项目清单，分类、分级、分时精准实施。探索建立高质量要素保障机制，着力破除征地拆迁、用地阻工等难题，健全低效和闲置用地的评估和退出机制。加强组织领导、落实工作责任，强化调度讲评，严格考核奖惩。

第二节 提高政府投资效益

依法依规开展项目建设，规范对资金的筹措使用，加强

对投资的控制管理，规范政府投资行为。加强投资项目论证和监督，提高投资效益。加大立项审批改革力度，精简立项审批程序，下放和优化立项审批权限，提高项目审核论证水平，促进审批服务公开透明。规范开展事中事后监管，推进统一平台管理，规范开展项目监管，加强项目后评价工作，实行政府投资建设项目审计监督全覆盖。开展工作绩效评估，从工作开展、项目推进、执行效率、目标完成等方面进行系统性评价。

第三节 拓宽项目投资渠道

落实国家政府专项债、新增中央投资、以及金融系统配套推出的融资贷款政策，推动政府投资特别是有一定收益的政府投资项目提前实施，精心选取解决各行业发展关键点和行业提升短板点的项目优先实施。发挥政府投资撬动作用，引导更多社会资金投向强基础、增后劲、惠民生领域，形成市场主导的投资内生增长机制。积极引导民间投资投向重点产业领域、自主创新领域和基础设施领域，拓展民间投资空间。创新融资方式。切实提高金融服务实体经济能力，引导建立符合有利于激活民间投资活力的信贷制度和风控制度，提高传统金融行业对民营经济的支持力度，拓宽民间融资渠道。

第三章 促进消费扩容提质

充分发挥文旅康养、工业制造、现代农业优势，积极引导有消费能力特别是中等收入以上的人群适度消费，扩大内需市场、促进消费。

第一节 推动传统消费提质升级

稳定和扩大汽车及家电消费，落实新能源汽车推广应用调整升级政策，推动汽车等消费品由购买管理向使用管理转变。促进家电升级换代。提振和提质文旅消费，鼓励开展红色旅游、乡村旅游、非遗旅游、工业旅游等。激发购物、餐饮、体育健身、文化娱乐等夜间消费，着力打造夜间经济品牌商圈。引导地摊经济健康有序发展，适当增加公共消费。

第二节 推进线上线下消费融合

推进互联网和各类消费业态深度融合，支持实体企业开发数字化产品和服务，培育、丰富购物及娱乐、托幼、教育、养老、健康、家政、工业互联、远程办公、医疗线上超市、智慧超市、智慧餐厅等新零售业态，通过平台直播、“旅游+带货”“互联网+生活服务”、主播探集、线上销售、线下体验等多种形式，推动线上线下消费双向提速。

第三节 加快城乡商业网点建设

按照城市分区布局、功能定位，大力推进黔阳古城文旅商业消费聚集区配套设施，打造集休闲、旅游、购物于一体的旅游特色消费聚集区。推动洪江市城乡农贸市场综合提升改造工程，完善城区及 20 个乡镇农贸市场改、扩、新建，提升城乡农贸市场消费能力，实施公共设施、道路广场、市政设施、绿地、居住小区等建设工程。推动农资市场、大药房、日用消费商业向标准化、规模化、连锁化、电商化方向发展，促进城镇高品质商业网络向村庄延伸。

第四节 营造优化放心消费环境

加大市场监管和执法力度。聚焦重点民生商品和快速消费领域，加强价格监管和执法，探索建立消费环境测评体系，大力打击网络刷单炒信等黑色产业链，鼓励线下实体店自主承诺无理由退货。推进消费服务信息化建设。推动家政服务等领域信用体系建设，加强 12315 行政执法体系和消费者维权信息化建设，推动建立小额消费争议速裁。

第四章 推动基础设施新跨越

“十四五”期间，继续完善洪江交通、能源、水安全、

信息等基础设施，推动基础设施网络化，保障全市经济社会发展需要。

第一节 完善交通基础设施

——**加快完善交通运输路网体系建设。**铁路方面规划建设怀桂高铁；高速公路方面主要完成高速互通项目建设，在干线及重要公路建设方面大幅提升技术等级，实现普通国省干线公路三级以上比例达 100%；农村公路方面以“提升服务功能、完善路网结构、规范设施安全”为目标，重点建设乡镇通三级及以上农村公路、旅游路、资源产业路，继续推动完善农村交通安全配套设施建设，完成安防隐患路段治理，完成交通部、省交通厅明确的“十四五”交通项目目标值；客运站场方面续建洪江市安江汽车东站建设及怀邵衡铁路安江站综合客运枢纽站建设；航运方面规划建设三处港口。

专栏 4-1：交通基础设施建设

铁路建设：规划建设设计时速 350 公里/小时的怀桂高铁。

高速公路建设：规划期内无高速公路网规划项目，主要提升江市互通等级，总投资 0.5 亿元；新增铁山乡互通及安江西沪昆高速互通，总投资 1.6 亿元。

干线及重要公路建设：以“四纵三横”为依托，规划国省道公路中“两纵三横”线路升级改造，普通国省道干线公路改造升级规

模约 168.17 公里，预计投资 53.43 亿元。我市国省干线公路优先建设“两横”，再建设“一横、两纵”。“两横”：S335 安江至双溪公路、S334 洪江市上团-寨头公路，建设总里程 54.004 公里，总投资 20.67 亿。再根据我市实际发展情况合理建设“一横”G320 洪江市安江绕城公路，里程 7.165 公里，总投资 3.46 亿元；升级改造“两纵”公路总里程 46.656 公里，投资约 20.56 亿元。从西往东依次为：G209、S553；具体规划 3 个项目：G209 洪江市青山溪至黔城快速路、G209 洪江市黔城至龙山坳路、S553 洪江市羊合坝至两溪口公路。

农村公路建设：完善路网结构，乡镇通三级及以上农村公路改建，总投资 6.10 亿元，总里程 77.799 公里，共 9 条线。建制村通双车道及合乡并村连通路，总里程 5.465 公里，总投资 0.23 亿元。乡村特色通景公路 112.151 公里，共 15 条线，估算投资 4.44 亿元。继续推动完善农村交通安全配套设施建设项目，安保工程：总投资 1.28 亿元，国省道、农村公路安全生命防护工程，拟定消除隐患里程约为 709.975 公里；国省道安全生命防护工程，计划消除隐患里程 53.445 公里，农村公路安全生命防护工程，计划消除隐患里程 656.53 公里；危桥改造：总投资 5.49 亿元。完成每年上报的危桥改造、危隧改造项目。

客运站场建设：继续推进“十三五”续建项目洪江市安江汽车东站建设（县级客运站）设计标准二级站。

水运建设：规划港口三处（安江、黔城、托口港），设计标准 500 吨级。航道重点任务为沅水金紫至洪江 500 吨级航道建设，以便实现沅水金紫至洪江 500 吨级通航标准，打通湘黔两省间沅水水运通道。

——**着力发展智慧交通。**借助移动互联网、物联网、大数据等现代信息技术手段，构建交通运输调度、应急指挥等信息平台，加快完成全市交通陆、水基础设施智慧网络电子图，着力提升交通设施信息化水平。按照“基础平台统建共享、信息系统分建互通”的原则，力争整合各行业、多部门的交通信息资源，推进信息平台间数据与资源共享共用。分阶段、分区域推进交通基础设施智能化改造，实现交通运输行业逐步转型升级。争取到 2025 年，全市交通运输信息化基础公共设施基本满足发展需要，交通运输行业管理和社会公共服务信息化程度大幅提升，重点领域智能化发展取得突破，建立洪江市智能交通系统。

第二节 提升能源保障能力

优化能源结构，多渠道提升能源供应能力。加快托口电站提质扩容，提升水电站装机规模。积极开发和利用风能、太阳能、生物质能等新能源，重点推进湾溪、龙船塘、雪峰、铁山、熟坪、岔头、托口、江市等风电场项目建设。加强城乡配电网建设，实施农村电网巩固提升工程，着力提升农村供电能力，基本实现城乡供电服务均等化。加强和完善天然气管网设施建设，实现城区、高新区和产业特色小镇重点镇全覆盖，逐步推进天然气“进镇入乡”。合理规划布局城区

分散式充电桩，推动居民小区、公共停车场（站）、旅游景区等重点场所的充电储能设施建设，逐步推进和完善新能源汽车充电基础设施建设。

第三节 推进重点水务工作

——**加强防洪保障。**加快城区防洪堤防工程建设，推进重点乡镇堤防工程建设，新建柳溪城区堤防、小江区堤坊、莲塘区堤坊、安江电站库区堤防。加快推进防洪风险图编制工作，编制黔城、沙湾、太平、安江、熟坪、龙船塘、深度等 7 个重点沿河乡镇防洪风险图。除险加固小型病险水库。建设和完善市水利局与各乡镇之间的水旱灾害防御调度指挥系统，高标准推进山洪沟治理工程，对母溪河、响溪、烟溪、大里溪、窦家团溪等溪河实施重点山洪沟治理。

——**加强水流域治理。**加快中小河流生态保护和治理，对境内舞水、沅水及其支流、各乡镇小溪流进行综合治理。在全市 20 个乡镇各规划一处清洁小流域工程建设项目，重点对黔城镇长坡村官溪流域、龙船塘乡翁朗溪流域、双溪社区泥溪小流域、江市镇暴木溪小流域、太平乡福兴村小里溪等小流域进行规划。科学开发境内流域水资源，依托环清江湖生态功能区托口电站水库充分挖掘其生态旅游功能。

——**推进城乡供水一体化。**制定城乡供水一体化总体发

展规划，通过开发水源，改造升级已建工程，城乡供水管网并网连接，建设统一完善的乡村供水系统，切实提升农村饮水安全，重点推进小阳水库扩容建设。组建水质监测机构，提升水质监测设施装备和监测能力。鼓励支持社会资本建设和管理供水工程，建立与多元化项目建设主体相适应的项目管理模式。

——**提高污水处理能力。**升级改造现有污水处理厂，全面提高污水处理标准。结合城市基础设施建设，完善配套污水管网建设，加快雨污分流改造，启动黔城城区雨污分流管网改造。实施污水支管到户工程，杜绝乡镇污水直排沅水、舞水。结合主次干道改造同步进行雨水管网提标改造。有序推进再生水资源利用，大力推广再生水资源在景观用水、绿化等方面的再利用。

——**提升水利信息化水平。**建设智慧水利，借助信息化手段优化水利数据采集与监测感知，建设水土流失动态监测与公告、水土保持监测数据库及综合应用平台。到 2025 年，重要江河湖库实现水文水资源监测预警、预测预报和远程控制全覆盖。

第四节 加快新型基础设施建设

——**统筹建设 5G 信息基础设施。**全面提升洪江市基础设

施融合建设水平，推动洪江社会经济数字化转型发展。突出 5G 建设刚性需求，坚持 5G 及相关基础设施建设同步规划，实施 5G 网络覆盖工程，按照“城市建成区、城区、重点乡镇”依次有序推进 5G 信息化网络建设，建设智慧城市，结合数字乡村建设要求，适时将 5G 网络向乡村延伸，规划在乡镇建设 5G 站点 600 个。加强数据安全保护，开展 5G 安全检测，建立信息安全保障体系。

——**加快数字应用平台建设。**逐步提升“互联网+政务服务”平台功能水平，推进审批、服务、监管等政务服务场景的智能化应用。建设洪江市大数据中心，加快农产品溯源、金融、税务、物流、医疗等重点领域的数字应用平台建设，打造智慧园区。稳步推进“智慧+”基础设施建设，推动交通、水利、能源、市政等重大基础设施实施智慧化改造。扎实推进档案信息化建设，确保档案数字化率 2025 年力争达到 80% 以上。

——**推进宽带网工程提质升级。**继续推进“宽带中国”政策，全面实施洪江市基础设施网络完善工程和宽带乡村工程。推进宽带接入光纤化工程，积极推进老小区、城中村、新农村等驻地网通信基础设施集约化建设，实现城区、集镇和行政村、自然村光纤全覆盖。推动无线宽带网络平滑升级，

实现无线宽带网对市城区和乡镇全覆盖。加快下一代广播电视网络建设，实现电信网、广播电视网、互联网三网融合，推进广播电视无线数字化，建成城乡一体的数字化、双向化、宽带化广电网络。

第五篇 坚持三农优先，全面实施 乡村振兴

坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，以建设美丽幸福洪江为载体，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。

第一章 实现巩固脱贫攻坚成果同乡村 振兴有效衔接

推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略，健全稳定脱贫长效机制，注重激发贫困群众的内生动力，持续推进全面脱贫与乡村振兴的有效衔接。

第一节 健全防止返贫监测和帮扶机制

严格按照中央“四个不摘”的要求，推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略。用乡村振兴的办法来巩固脱贫成果，在脱贫地区接续全面推进乡村振兴，做

好领导体系、政策体系、推进机制、机构队伍的全面衔接，夯实发展基础，增强脱贫群众发展能力。建立健全县镇村互通、多部门参与的防止返贫动态监测机制和到镇到村到人的帮扶机制，对脱贫不稳定户、边缘易致贫户开展常态化监测预警，建立健全快速发现和响应机制。坚持就业优先，提供技能培训和用工信息，建立农业新型经营主体带动帮扶机制，帮助脱贫家庭主要劳动力就近获得稳定的就业机会。加强易地扶贫搬迁的就业产业扶持和后续配套设施建设，确保搬迁群众住得下、能融入、可致富。

第二节 推动脱贫攻坚平稳转型

分类推进精准扶贫政策体系和工作体系平衡转型、创新接续，构建防止返贫长效机制，推动由集中式减贫向常规性防贫转变，促进减贫治理长效化。创新农民增收制度供给，激发乡村发展内生动力，推动乡村产业、人才、文化、生态、组织同步振兴。建立农村低收入人口和经济发展薄弱村帮扶机制，保持财政投入力度总体稳定，在资金、项目、政策等方面继续予以倾斜，完善对农村低收入人口的常态化帮扶，建立脱贫攻坚过渡期，过渡期内保持主要帮扶政策总体稳定。接续推进脱贫地区发展。探索建立扶贫项目资金资产管理长效机制，加强扶贫项目资金资产管理和监督，推动特色产

业可持续发展。继续选派驻村工作队，坚持和完善对口支援、社会力量参与帮扶等机制。

第二章 促进乡村产业振兴

加快农业产业融合发展，大力发展精细农业，着力推进一二三产业融合发展，发展乡村商贸流通业、推进农村创新创业，促进乡村产业振兴。

第一节 大力发展精细农业

结合洪江市资源禀赋及农业产业发展优势，重点突出以柑橘、中药材、雪峰乌骨鸡等特色产业为主导，围绕“全域特色水果、中北冰糖橙、东南制种、山区中药材”的区域布局，打造洪江优势特色农业产业集群。

1. 粮油产业

——**水稻产业**。坚持“藏粮于地、藏粮于技”战略，以提质增效和绿色增产为核心，以土地流转和高标准粮田建设为突破口，以科技进步和体制机制创新为动力，切实提高粮食产能，确保粮食安全。积极引进和筛选优质稻新品种，推广测土配方施肥技术和优质稻标准化生产技术，适度发展“水稻+”综合种养模式，拓宽增产增收途径。到 2025 年，建设

“品质高档化、种植区域化、环境优良化、栽培绿色化、产销订单化”的高档优质稻生产基地 16 万亩，带动全市发展优质稻面积达到 28 万亩以上。

——**油菜产业**。稳定油菜播种面积，打造企业带动农户、带动基地油料产业联合体，鼓励油脂加工企业创办生产基地，推进油菜种植规模化、规范化、良种化、绿色化发展。积极示范“双低”油菜新品种，推广示范直播密植高产栽培技术，集成应用适用农业机械、关键栽培技术和“稻油双优”绿色高质高效模式，实现油菜生产高质量发展。到 2025 年，全市油菜标准化生产示范基地达到 17 万亩以上。

——**杂交稻制种产业**。深入推进规模化、标准化、集约化、机械化、信息化基地建设，着力抓重点、强基础、补短板、严管理，着力提升洗马、塘湾、熟坪等重点制种基地保障水平，稳步提高沙湾、安江、黔城、沅河、岔头等乡镇制种条件。到 2025 年，200 亩以上集中连片的制种基地占全市杂交水稻制种面积的 80%以上，制种面积达到 4 万亩，产量 900 万公斤，年产值突破 2.2 亿元。

——**特色旱杂粮产业**。重点推广运用良种良法配套栽培技术、全程机械化作业技术等先进实用技术，稳定玉米和红薯生产面积，因地制宜发展高蛋白大豆、小籽花生、菜用加

工甘薯、菜用秋马铃薯、小宗杂豆、鲜食甜糯玉米等特色旱杂粮，增加绿色优质产品供给率。到 2025 年，玉米播种面积达到 8.5 万亩，红薯播种面积达到 4.5 万亩，其他杂粮作物面积达到 2.5 万亩。

2. 果蔬产业

——**时鲜水果产业**。聚焦优质特色水果，发挥“黔阳”品牌的影响力，重点发展以冰糖橙为主，黄金贡柚、丑八怪、脐橙、冰糖柚、金秋梨、杨梅、黄桃、蓝莓等为辅的百亿级“黔阳”牌水果产业，在稳定现有生产产量及生产面积的基础上，积极发展高质量种业，建设现代化标准果园，逐步将品质优势转化成品牌优势，快速推进洪江市水果产业发展方式转变和产业转型升级。到 2025 年，建设省级无病毒柑桔良繁基地 1 个、柑桔加工龙头企业 1 家。建成冰糖橙标准化基地 26 万亩。以柑桔为主的水果生产和产业延伸年度总产值达到 100 亿元以上。

——**蔬菜产业**。以粤港澳大湾区“菜篮子”产品基地建设为契机，以设施蔬菜生产基地建设和蔬菜标准园创建为抓手，充分发挥地方特色和优势，合理布局蔬菜种植区域，积极引进和推广蔬菜新特名优品种，全面提倡合理轮、间、套作模式，推广高山反季节蔬菜种植，提高优质绿色蔬菜市场

供给能力。到 2025 年，全市蔬菜播种面积达到 30 万亩，年产量 45 万吨，年总值 18 亿元。

——**中药材产业。**合理布局，统筹规划，实施标准化建设，提高产业科技化水平，逐步建立本地主导优势品种。鼓励采取林药套种、果药套种、药药套种、林下仿野生种植等多种模式，全力打造“雪峰山药谷”。到 2025 年，全市中药材种植基地达到 15 万亩以上。中药材生产和产业延伸年度总产值达到 40 亿元以上。

专栏 5-1：中药材主要分布情况
黄精。分布在雪峰山片区：雪峰镇、群峰乡、安江镇、塘湾镇、洗马乡、太平乡、岔头乡、茅渡乡、龙船塘乡、熟坪乡、铁山乡等。其中，雪峰山国有林场 3000 亩，熟坪乡尚宝村 700 多亩，茅渡鸭池村 300 亩，岔头乡陶家村 500 亩。 天麻。主要分布在铁山、安江、熟坪、龙船塘、大崇等。其中，铁山乡水口山村 900 亩，龙船塘乡 600 余亩。 白芨。太平、洗马、塘湾、安江、岔头、黔城等，其中，太平乡 400 亩，黔城 300 亩等。 重楼。主要分布在铁山、熟坪、岔头、洗马、龙船塘等。其中，铁山水口山村 400 余亩，熟坪乡 200 多亩等。 山银花。主要分布在湾溪、洗马、塘湾、群峰、雪峰等。其中，湾溪乡 1800 多亩，群峰乡 1300 多亩等。 百合。主要分布在黔城、江市、托口、岩垅乡、太平等。其中，

黔城 700 多亩，岩垅 500 多亩，江市 300 多亩等。

洪桉樟。主要分布在江市、托口、洗马等。其中，江市 800 多亩，洗马 200 多亩等。

石斛。主要分布在熟坪、龙船塘等。其中，熟坪乡尚宝基地 800 余亩。

吴茱萸。主要分布在安江、熟坪、黔城等。其中，安江扶车基地 1300 多亩。

牛大力。主要分布在雪峰、群峰等。其中，雪峰镇公坪基地 1600 多亩。

3. 养殖产业

——**生猪。**以实施“优质湘猪提升工程”为抓手，引导、培育规模养殖场、养殖大户和相对集中连片小区，培育一批标准化养殖基地。抓好标准化建设，严格管理制度和非洲猪瘟防控，规范养殖操作规程，实行统一的良种繁育、饲料供应、疫病防治、饲养管理、市场销售服务，提高规模养殖水平。大力推广应用生态环境保护技术，做到养殖发展与环境保护并重。到 2025 年，全市年出栏生猪达到 50 万头以上，总产值 20 亿元，规模养殖比重达到 60%以上。

——**草食动物。**加强肉牛、肉羊良种基地建设，加快优良品种的繁育速度，完善草食动物良种推广网络。鼓励和支持企业收购、自建养殖场，延伸产业链，带动合作社、专业

大户、家庭农（牧）场等经营主体，推进“龙头企业+合作社”或“龙头企业+家庭农（牧）场”的经营模式，适度规模养殖场改造升级，推动牛、羊由散养向适度规模养殖转变，打造湖南省草食牧业示范县。到 2025 年，全市肉牛、肉羊分别出栏 1.6 万头、3.2 万只。

——**特色家禽**。重点发展以雪峰乌骨鸡为代表的特色养殖，使特色优势转换成产业优势和经济优势，辅以蛋鸡、水禽等传统养殖。强化校企合作，做实雪峰乌骨鸡的提纯复壮，推广标准化管理技术，推行“林+禽”、“稻-鸭”等生态循环等模式，促进畜禽养殖业绿色发展，引领洪江市和周边县市农村、农民长期稳定增收致富。到 2025 年，全市以雪峰乌骨鸡地方特色品种为代表的禽类出笼 400 万羽、蛋鸡存笼 15 万羽，实现品种有特色、生产有标准、产业有规模的产业发展目标。

专栏 5-2：农业品牌打造工程

实施农产品品牌提升行动。打造国内外有影响力的特色农产品品牌，加大洪江名特优农产品“两品一标”等专业认证力度，提升洪江市名特优农产品的公信力及声誉度；做大做强以冰糖橙为核心的“黔阳水果”品牌及以黄精、天麻等名贵中药材为核心的“雪峰

山中药”品牌，支持企业、合作社等创建特色企业品牌，加快制定品牌建设标准，优化品牌营销、包装策划，推进区域公用品牌产业化、精品化、高端化。

打造名特优农产品地方名片。实施优势农业产业提质改造和产业融合项目。实现品种、品质、品牌质和量的提升。打造区域公共品牌 10 个、驰名商标 20 个、“两品一标” 50 个。

第二节 农村产业融合发展

顺应城乡居民消费升级需求，结合乡村资源禀赋，推进农业优势特色产业集群、农业产业强镇、农业特色小镇、“一村一品”示范村镇建设，打造现代农业产业园，着力推进一二三产业融合发展，努力打造乡村振兴新标杆。在“十四五”期间，争创省级农村产业融合发展示范园，打造市级“一二三产融合示范园”、乡（镇）级“‘一乡一特’特色产业园”、村级“‘一村一品’产业园”相结合的产业链条完整、产业高度融合、经济效益显著、示范带动有力的农村现代特色产业发展模式。

1.一二三产融合示范园

以“融合”、“聚集”、“高效”、“示范”为切入点，以深入推进农业供给侧结构性改革、加快培育农村发展新动能为主线，以完善利益联结机制为核心，以要素集聚和模式

创新为动力，以农村产业融合发展示范园建设为抓手，着力打造农村产业融合发展的示范样板和平台载体，努力构建农业与二三产业交叉融合的现代农业产业体系，充分发挥示范引领作用，加快推动农村一二三产业融合发展，助力乡村振兴。

——**山地丘岗现代农业示范园**。以隆平现代农业科技产业园建设为龙头，以优质稻、杂交制种、黔阳冰糖橙主导产业为核心，以产业集群、资金集聚、技术集成为发展理念，涵盖黔城、岩垅、江市、托口、沅河五个乡镇，发挥拓展功能，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，打造成为洪江市山地丘岗现代农业亮点、样板，辐射带动全市现代农业发展，积极争创省级乃至国家级现代农业产业园，通过政策引导，龙头企业培育、产业转型升级，集中资源打造水稻“制种大县”和水果“百亿产业”。

——**中药材产业融合发展示范园**。围绕中药材核心产业，形成主导产业链条完整、功能多样、业态丰富、利益联结紧密、一二三产业融合更加协调的新格局。以安江镇为重点，辐射带动雪峰镇、塘湾镇、铁山乡等乡镇，力争到 2025 年示范园区标准化种植基地面积增加 20 万亩以上，培育 1 个省级中药材标准化种植示范园、5 个市级中药材标准化种植示范

园，引领全市中药材标准化生产；培育 1 个中药材加工产业园，建设 1 个中药材集散中心；打造中药材区域公共品牌 1 个、驰名（著名）商标 4 个、“两品一标” 20 个。促进多产业深度融合，推进中药产业与文化旅游、健康养生等产业融合发展，积极培育“中医药+健康+旅游”产业；做大做强龙头企业，力争到 2025 年引进和培育 15 家以上规模企业，引进 10 家以上大中型企业建立基地；构建 1 个中医药研发平台，为示范园建设提供强大科研技术支撑。构建“全产业链”发展模式，通过加强中药材种质资源保护、强化资源利用、提升标准化种植、拓展中医药康养旅游、打造知名品牌等措施，推动中药材形成种苗、种植、加工、仓储、销售、休闲旅游于一体的全产业链发展模式，打造中药材产业“百亿产业”。

2. “一乡一特”特色产业园

以“特色”、“品牌”、“延伸”、“规模”为乡镇产业园发展思路，全市 20 个乡镇结合自身资源禀赋和产业基础，突出特色和优势资源，以打造农产品品牌、拓展和延伸产业链条、做大做强产业规模为着力点，形成“一乡一特”产业集群。

——**特色小镇**。规划黔城、岩垅、安江、托口、江市、大崇、洗马、塘湾、湾溪、雪峰等乡镇开展特色小镇建设，

涵盖冰糖橙小镇、杂交水稻小镇、杨梅小镇、金秋梨小镇、蓝莓小镇、杂交水稻制种小镇、油茶小镇和中药材小镇冰糖柚小镇等特色小镇建设，到 2025 年建成 1 个国家级农业产业强镇，4 个省级农业产业强镇，6 个市级农业产业强镇。

——**特色产业园**。选择区域优势明显、示范作用突出、产业链比较完整的特色产业作为扶持对象。扶优扶强主导特色产业，建设标准化、规模化种养基地园和加工物流园，发展休闲观光、农事体验、创意农业等新业态和田园综合体。重点解决基地基础设施和配套服务体系建设和传统主打产品品种老化、品质较差、市场竞争力不强的问题。重点扶持经营主体加强储藏、加工、冷链设施建设，促进基地产品就地初加工、精深加工及综合利用加工协调发展。到 2025 年建设特色产业园 20 个，其中省级 10 家，怀化市级 15 个，洪江市级 30 个。

——**特色产业基地**。依托龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体，推广“合作社+龙头企业+基地+农民”等经营模式，通过土地托管、流转、入股等办法整合土地资源，打造一批各具特色的农林牧循环生产基地，推广一批轻简高效种养等绿色生态技术，打造一批“乡字号”、“土字号”等农产品品牌。在发展特色产业基础上，与美丽乡村

建设、“三社合一”改革等相结合，拓展休闲观光、文化传承、生态保护等农业多种功能，推进农业与文化、康养等产业深度融合，实现产业提档升级。到 2025 年，全市打造 20 个集生产示范、产品展销、产业融合、公共服务为一体的现代农业特色产业示范基地。

3. “一村一品”农业产业园

以政府搭建平台、产业联盟带动、龙头企业引领、农民广泛参与为基本要求，在每个行政村创建一个以上农业产业园。立足本地优势资源，综合考虑区位优势、产业基础和市场条件等因素，积极培育、发展比较优势明显的特色主导产业和主导产品。通过大力推进规模化、标准化、品牌化和市场化建设，形成真正富民兴村的乡村产业。积极引导广大农户的土地、劳力、资金、技术等各种生产要素以承包、入股等形式参与园区建设，通过土地流转、土地合作、专业合作、劳务合作等方式，强化园区发展主体，拓展农民增收渠道。到 2025 年，全市行政村均建成农业产业园，村集体经济快速发展，年经营性收入过 10 万元的行政村占比达 100%。

第三章 促进乡村人才振兴

培养新型职业农民，建设农村专业人才队伍，引导社会人才投身乡村建设，推动特色人才帮扶转向乡土人才振兴。

第一节 加强人才培养

统筹中高等涉农职业院校、农广校等教育资源，大力推进职业农民认定工作，积极推动资源要素向新型职业农民集聚，土地流转、农田水利、生产及仓储等基础设施建设、金融信贷、生产保险、发展基金、农业补贴等政策优先落实给经认定的新型职业农民；建立以企业为主体、院校为依托、市场为导向、多种形式的产学研战略联盟，通过共建科技平台、开展合作教育、共同实施重大项目等方式，加大产学研合作培养人才的扶持力度；鼓励企业选派科技人才和高技能人才出国（境）学习培训，参与国际科技合作，企业科技培训费用按规定在企业所得税税前列支。参照洪江市《关于鼓励和引导人才向乡镇基层流动、在一线创业的若干措施》，加强基层农技推广人才队伍建设，通过基层农技特岗人员定向培养、公开招录等形式，不断补充农业专业技术人才；同时，通过举办农技推广骨干人才、管理人员示范培训班，大

规模开展农业科技人员知识更新培训。

第二节 注重人才引进

积极鼓励科技人员到现代农业示范区工作，凡到现代农业示范区工作的各类人才，执行“户口不迁，单位关系和职称不变”，其生活待遇参照洪江市《关于鼓励和引导人才向乡镇基层流动、在一线创业的若干措施》执行。鼓励企业引进高层次创新人才和急需紧缺人才，制定人才引进优惠政策，落实人才居留落户、生活补贴、购房优惠、配偶安置和子女入学等便利政策，提升农业行业人力资源保障水平；加大农业产业人才引进力度，培养新型农业企业家，完善相关的税收优惠扶持政策。

第三节 推进回乡创业

加强农村创新创业服务平台载体建设，择优推荐一批功能完善、环境良好的农村创新创业孵化实训基地，为人才提供更好的实习实训平台；支持高校毕业生到基层创业，给予符合条件的高校毕业生创业项目创业经营场所租金补贴、一次性开办费补贴、商标注册补贴等优惠政策。

第四节 强化人才管理

健全人才激励保障机制，加大对优秀人才的表彰和奖励力度；继续做好各类涉农职业资格认证管理工作，对获取认证者，建立有效的奖励机制；进一步拓宽人才培养投入渠道，积极引导和鼓励各类社会机构投资人才开发项目；加强农业产业人才需求预测，建立各类人才信息库，构建农业产业人才水平评价制度和信息发布平台；建立人才发展专项资金，构建人才投入与科、教、文、卫等社会事业发展资金协调使用机制，加大对科技创新、团队攻关、高层次人才培养的资助力度，保障重大人才项目的实施。

表 5-1 “十四五”期间出台的人才支撑配套政策、措施一览表

序号	“十四五”期间出台的风险防范配套政策、措施	
1	加强人才培养	1、优先落实新型职业农民优惠政策； 2、加大产学研合作培养人才的扶持力度； 3、企业高技能人才科技培训费用优惠政策； 4、出台基层农技推广人才队伍扶持政策。
2	注重人才引进	1、制定人才引进优惠政策； 2、完善引进企业家相关的税收优惠政策。

序号	“十四五”期间出台的风险防范配套政策、措施	
3	推进人才 回乡创业	1、加强农村创新创业服务平台载体建设； 2、出台高校毕业生到基层创业等优惠政策。
4	强化人才管理	1、健全人才激励保障机制； 2、做好涉农职业资格认证管理； 3、完善各类涉农人才信息库； 4、建立人才发展专项资金。

第四章 促进乡村文化振兴

着力引领乡风文明，丰富公共文化服务内容，挖掘乡村传统文化价值，推动乡村文化振兴。

第一节 着力引领乡风文明

加大对雪峰断颈龙等民俗文化及老檀唢呐、黔阳渔鼓、沅河黑陶烧制技艺、雪峰山锅粉制作技艺的宣传及保护力度，实施乡村文脉保护和传承行动，充分调动社会各方面对农村优秀传统文化的积极性；完善农村公共文化服务体系，深入推进农村文化资源共享及文化惠民工程，建设农村集镇文化中心、乡村大舞台、农家书屋，积极组织乡村文化活动，培

育壮大以“乡土文化、乡村物产、乡间手艺、乡居生活”为依托的文化创意产业和特色村庄。倡导科学文明健康的生活方式，集中开展农村陈规陋习整治，倡导文明新风，实现村级红白理事会、村民议事会、道德评议会、禁赌禁毒会等村民自治及公益组织全覆盖。完善村规民约，充分发挥村自治组织的作用，并充分利用宣传栏、黑板报和村务公开栏等进行广泛宣传，促进村民自我教育、自我约束、自我管理、自我提高，促使乡村移风易俗。深入开展道德讲堂、文明家庭创建和“最美家庭”评选等活动，推动形成爱国爱家、向上向善、共建共享的家庭文明风尚，切实用好家风支撑好村风、带动好民风。

第二节 强化特色风貌建设

根据各村的地理区位、资源禀赋、发展基础，结合传统古村落保护，实施“传统村落保护工程”，分片定位，成片成带梯度推进农村特色风貌建设，开展特色民居、农村小康建筑、田园建筑示范，打造以生态、人文、文化为主题的多元化乡村，体现“一村一韵”，创建绿色生态示范村、休闲旅游示范村、特色文化示范村等不同类型的具有鲜明洪江特色的美丽宜居示范村，建设“生态环境优美、文化魅力彰显”的“田园景致、绿色多彩”美丽新农村。到2025年，创建省、

市级宜居示范村 90 个，创建 80 个美丽乡村建设示范村、50 个中国传统村落，打造一批具有鲜明洪江特色的美丽乡村精品线路和精品区域。

表 5-2 特色风貌示范村一览表

序号	示范类型	示范村村名	特色	建设重点
1	绿色生态示范村	稠树脚村、茶溪村、板桥村、健康村、翁朗溪村、盘龙村、磨回村、下坪村等	资源禀赋丰裕，是洪江市重要的生态区域	注重绿色生产生活方式，探索生态发展新模式
2	休闲旅游示范村	老屋背、苏宝顶、桃源村、郎溪村、双龙村等	旅游资源丰富的特色景观旅游名村	充分利用景观资源，培育休闲观光新业态
3	特色文化示范村	堙上村、古楼坪村、洒溪村、沅城村、长坡村等	地域特色较强的传统村落、少数民族特色村寨	加大传统村落和历史遗迹保护，充分挖掘及发挥特色资源价值，实现保护与发展的良性互动
4	镇域一体示范村	安江镇、黔城镇、托口镇周边村	地理位置优越、交通便利	加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，促进城乡融合发展

第五章 促进乡村生态振兴

改善农村人居环境，保护和修复生态，建设美丽乡村，推动特色生态保护转向全域生态振兴。

第一节 持续改善农村人居环境

完善村庄规划设计，实现“一村一规划”。补齐环境治理短板，构建县-乡（镇）-村三级生活垃圾分类收运处理体系，100%行政村生活垃圾有效治理。持续推进“改厕”，推进厕所粪污无害化处理和资源化利用。加强农村生活污水治理，加快推进集镇污水处理设施建设，生活污水处理 100%覆盖。规范畜牧养殖行为，升级改造生猪养殖场污水处理设施，推进畜禽粪污资源化利用。建设具有乡村特色的绿化景观，完善村庄公共照明设施。依法规范农村建房，整治空心房，整治公共空间和庭院环境，消除私搭乱建、乱堆乱放。

第二节 保护和修复重要生态系统

统筹“山、水、林、田、湖、草”系统治理，增强生态安全保障。巩固退耕还林还草成果，加强有害生物防治，提升森林质量。继续实施裸露土地复绿行动。引导村民科学取材用能，防范森林火灾。保护和恢复乡村河湖、湿地生态系

统，积极开展农村水生态修复。推进受污染土壤整治修复，继续推进采煤沉陷区和库区滑坡塌岸水土流失综合治理。实施生态清洁小流域建设，推进小水电绿色改造。逐步开展林地、草地、园地等其他农用地土壤环境质量类别划定等工作。推行秸秆还田、种植绿肥、增施有机肥、农膜减量与回收利用等措施。

第六章 促进乡村组织振兴

充分发挥基层党组织带动作用，发展新兴经营主体，壮大村级集体经济，培育产业化联合体，强化乡村振兴新动能。

第一节 发挥基层党组织作用

坚持农村基层党组织领导核心地位，通过法定程序选举村党组织书记担任村民委员会主任和集体经济组织、农民合作组织带头人。大力发展年轻党员，改善基层党组织党员年龄结构。村民委员会成员、村民代表中党员比例力争达到 60%。推动农村基层党组织和党员在乡村振兴中提高威信、提升影响力。加强农村新型经济组织和社会组织的党建工作，力争全市专业合作社均设党支部，实现党员、干部带领群众共同致富。

第二节 发展新型经营主体

——**做大做强龙头企业。**重点围绕山区特色生态休闲食品加工、红薯深加工、水果加工和生物制药等支柱产业培育和引进龙头企业，进行统一生产、包装、加工、销售；鼓励农产品加工集群化发展，积极引导“龙头企业+合作社+基地+农场”发展模式，建立股份合作等利益联结机制，支持企业创名牌、出精品，加强品牌保护，建立现代企业制度和开展资本运作。

——**鼓励发展专业大户。**积极开展农民素质教育培训和新型职业农民培育。设立农业发展基金，加大产业基础设施建设投入。推进农业专业大户培育扶持力度，在科技指导、项目支持、财政帮扶、农业信贷、产业保险等政策上给予专业大户更多的优惠和扶持，构建产销信息平台，完善订单农业生产机制，最大限度地提升专业大户的种养积极性，期末全市种养大户突破 3000 家以上。

第三节 壮大村级集体经济

着力提升壮大合作组织。鼓励农民兴办专业合作和股份合作等合作社，鼓励合作社跨区域、跨产业合作，提升合作经济组织的市场影响力和竞争力，期末农村合作经济组织

1000 家以上。培育扶植家庭农场。建立家庭农场登记认定制度，引导扶持农业大户兴办家庭农场，规范土地流转，鼓励土地、技术、资本等生产要素向家庭农场集中；加强对家庭农场经营者职业技能培训，支持家庭农场应用新品种、新技术，优化种养结构，2025 年末，培育家庭农场 500 家以上。

第四节 培育产业化联合体

积极培育多主体参与、产业关联度高、辐射带动力强的产业化联合体，鼓励农产品加工企业与上下游各类市场主体组建产业联盟，与农民建立稳定的订单和契约关系，让农民合理分享全产业链增值收益。有效推进现代农业产业示范园、农旅结合示范产业园、杂交水稻制种产业园、水果产业园、农产品物流园、生猪养殖产业园、乌骨鸡养殖生产产业园、水产养殖产业园、中药材交易集散中心、农村一、二、三产业融合示范先导区等园、区建设，促进产业融合和培育产业化联合体，调整优化农民群众参与市场经济的地位和分配关系。

第六篇 坚持文旅融合，构建全域旅游格局

以构建文化旅游服务体系为支撑，以打造“山水稻城”文化旅游生态圈为主要内容，以构建全域旅游发展格局和提升完善精品旅游线路为重点，大力推进文化旅游产业协调发展，打造大湘西知名生态文化旅游目的地。

第一章 围绕“山水稻城”核心，打造 四季旅游品牌

基于洪江市交通区位、资源分布、文化特色等现状特征，综合考虑产业、生态等多维关系，推进文化旅游业的产业化、市场化、现代化进程。加强优势旅游资源的规划、开发、营销和管理，着力整合雪峰山国家森林公园、清江湖旅游度假区、安江农校杂交水稻纪念园、黔阳古城四大精品景区资源，努力打造“文化黔阳”四季旅游品牌。到2025年，全市实现旅游总收入40亿元，游客总人数达到500万人次。

第一节 雪峰山景区·红色生态文化游

立足雪峰山抗战文化，以高山避暑、户外运动、康养和生态休闲为主，抓好雪峰山大峡谷漂流、雪峰山国家森林公园、岩鹰洞大峡谷、玉龙岩电站库区、八面山水库、翁朗溪瑶寨等景区景点的开发建设，打造红色生态文化游精品旅游路线。重视红色文化的旅游根基地位，以政治功能为引领，在景区保护、开发上凸显红色元素，在周边环境建设上营造红色氛围，开发红色旅游产品，推进党政机关企事业单位的党建和团建研学旅游。

第二节 清江湖旅游度假区·生态休闲游

立足清江湖旅游度假区，打造滨湖休闲文化精品旅游路线。重点打造清江湖国家湿地公园、三里海上侗寨、清江湖旅游度假区、清江湖水上游乐、沅神湾旅游度假区等项目，配套湖滨度假酒店集群，形成强有力滨湖旅游产品竞争力。

第三节 安江农校杂交水稻纪念

园景区·稻作文化游

以稻作文明和杂交水稻发源地为依托，配套抓好关圣宫抗战遗址、盘龙梯田、岔头高庙遗址、秀州丹霞风光、龙岩

江峡谷风光、稔禾溪田园风光的保护和利用，打造稻作文化旅游精品旅游路线，推进中小學生农业科普教育特色研学旅游。

第四节 黔阳古城景区·古城文化游

挖掘发展古建筑文化、古碑刻文化、古遗址文化、古庙宇文化、古名人文化、民俗文化、饮食文化等为重点，充分开发利用好黔阳古城 4A 级景区现有景点，积极申报创建黔阳古城 5A 级景区建设，进一步开发建设黔阳古城美食城、河街客栈酒吧一条街、“三江六岸”水上旅游等亮点。发展古城传统购物作坊、民间工艺品收藏、艺术创意、文化影视、娱乐休闲等旅游产业。通过对重点优势景区的开发经营，努力使洪江市融入张家界一怀化一新宁精品旅游线路和大湘西生态文化旅游精品线路中的“古城商道”旅游线路品牌价值。

第二章 依托文化生态优势，拓展融合发展空间

着力推动文化旅游资源开发与产业转型升级，重点推进森旅、体旅、农旅融合发展，积极培育新业态、新产品。

第一节 森旅融合推动康养旅游

洪江市森林覆盖率达 68%，2019 年成功评定为“中国天

然氧吧”。依托雪峰山国家森林公园、清江湖旅游度假区等自然生态资源，开展观光游览、休闲度假、健身养生、文化教育等旅游活动，打造森林氧吧 SPA 及多样森林步道等项目，构建森林康养户外桃源。

第二节 体旅融合打造户外胜地

依托山地旅游资源、河流旅游资源，洪江市打造“体育+旅游”模式，产业联动，使体育、旅游资源共享、优势互补、协同并进，引领低碳体育旅游新时尚。

专栏 6-1：体旅融合发展行动

健康步道。建设雪峰山云端步道、安江农校至沙湾水上丹霞田园步道、黔阳古城湘黔古道步道、环清江湖海景步道 4 大健康步道。

自行车绿道。建设洪江古商城-黔阳古城-清江湖旅游度假区自行车绿道。

涉水旅游项目。加快安江下坪漂流、盘龙瀑降、雪峰山漂流、岩鹰洞溯溪、洪江大峡谷游艇、黔阳古城杨公龙舟、双龙溪天然浴场、清江湖帆船、十里窑皮划艇、龙岩江人体漂流等涉水旅游项目建设。

康体新业态项目。加速豹雾山滑翔伞运动、清江水岸水上乐园及冬泳基地、苏宝顶滑雪场、沙湾飞虎队机场热气球、雪峰山

森林公园自驾车营地与生态停车场、雪峰山国家户外运动基地、八面山民宿庄园、长坡长寿谷医养民宿、谭城岭禅修康养民宿、月亮湖休闲垂钓基地、安江中医院中药谷医养基地等康养新业态项目建设。提升群红农庄温泉、黔城房车露营公园服务接待能力。

第三节 农旅融合推动乡村旅游

积极发展民族文化村落旅游，实施特色民族村乡和古村保护与发展工程，形成一批文化内涵丰富的特色旅游村乡村。大力发展休闲农业，持续吸引游客，助力乡村经济发展。

专栏 6-2：农旅融合发展行动

古村落开发。抓好罗翁村、沅城村、洒溪村、堙上村、长坡村等交通条件好、资源优势明显的古村落的开发。

农村田园综合体。建设一批以江市蓝莓、中国柑橘博览园等为示范的农村田园综合体。

特色农产品丰收节。举办杨梅节、黄桃节、金秋梨节、中国黔阳冰糖橙节等活动，助力乡村经济发展。

第三章 立足精细管理服务，完善旅游服务体系

从文旅大格局出发，深入探讨“文化+旅游+科技”的融合发展，促进 5G 技术和智慧文旅在提升体验游、保护与传播优秀传统文化、提升服务水平方面的创新应用，助力洪江市

智慧文旅产业创新发展。

第一节 完善旅游基础设施

加强市内景点之间的交通联结、形成区域安全、快速、畅通的旅游交通线路。加强道路的旅游标识系统及安全设施建设，提高景区交通品味和安全保障能力。加快雪峰山国家森林公园、雪峰山国家户外运动基地、清江湖旅游度假区、安江农校杂交水稻纪念园、黔阳古城、全市乡村旅游景区等景点设施建设，完善到景点道路、通讯、供水供电等基础设施和垃圾、污水收集处理设施。加强安全防护设施，提高应急救援能力。加强各景点游客接待中心建设，完善配套交通、信息服务、餐饮等游客服务设施和功能，提升整体服务能力和水平，提升景点的信息化技术应用，完善景点标识系统建设。加强安江、托口、熟坪、龙船塘、湾溪等乡镇旅游服务设施建设，提升服务功能，形成一批特色旅游乡镇。支持具有地方民族文化特色的中小旅游企业发展，繁荣旅游市场。

第二节 实施旅游“智慧服务”

通过智能手机、无线网关、PC、摄像头、传感器网络、IPTV 智能设施的配套来实现智慧服务，建立洪江市旅游大数据中心，加强智慧旅游城市和智慧旅游景区平台建设，推动

旅游信息咨询与电子商务对接，逐步实现全市主要景区景点智能导游、电子讲解、在线预订、信息推送等功能全覆盖。打造包含智能停车场、智能交通指挥调度系统以及智慧路灯应用的智慧交通系统；打造通过空气质量及温度、湿度传感器采集数据的环境监测系统。构建由监控系统、人脸识别系统、旅客安全组成的安防系统，打造对于突发状况的应急指挥、应急救援、指挥大厅、移动式指挥作战点有及时反应能力的应急指挥系统。加强旅游营销推广。坚持主动“走出去”营销，借助“一带一路”“乡村振兴”战略积极开展宣传推介活动，参加各类招商会、旅行社营销会、博览会等强化营销推广。健全新信息平台营销，完善提升我市智慧旅游系统，开展信息发布、网上预订和销售业务，利用新媒体开展微营销。积极开展合作营销，主动融入大湘西旅游圈等，开展旅游合作，建立旅游联盟。加强与国内知名旅行社合作，主动融入知名旅行社的精品旅游线路。加强与知名旅游媒体合作，邀请旅游企业、旅行社、知名专家、新闻媒体人等社会各界人士来洪江考察，提升洪江市旅游知名度和影响力。

第三节 改革创新体制机制

推进市场管理运营改革，坚持“政府引导、市场主导”原则，围绕运营主体、资产归集、人员配备、管理授权、员

工绩效等方面，创新完善“文旅局+旅发中心+旅游企业”管理体系；成立旅游行业协会，建立健全行业管理标准和自律机制，强化旅游协会的行业指导、自律、维权等功能，不断完善旅游功能要素的市场主体；完善组织保障机制，完善旅游项目“领导联系人”制度，强化旅游人员绩效考核。完善旅游政策保障，优化投融资体制，完善上争资金机制、旅游发展专项资金增长机制、资金统筹使用机制、旅游投资“一事一议”制度；建立多方投入机制，推行以奖代补，激活民间资本，广泛吸纳社会资本，刺激新媒体平台投入，全面强化旅游项目和旅游运营招商；完善土地政策，推进“多规合一”，强化土地流转，优先旅游用地，加强旅游用地服务监管；强化人才保障，建立完善旅游人才培养、发展和服务标准化体系。

第七篇 坚持城乡融合，推动区域协调发展

加强国土空间用途管制，深入推进新型城镇化进程，加快城乡融合发展，不断提升新型城镇化对我市经济社会发展的带动和促进作用。

第一章 构建国土空间开发保护格局

立足洪江市未来人口、经济布局和资源环境承载能力，高标准编制国土空间规划，构建功能明确、集约高效、协调发展的城乡空间总体格局。

第一节 加强国土空间开发保护和利用

落实主体功能区战略，结合战略定位、规划目标、发展战略，统筹山水林田湖草等保护类要素和城乡、产业、交通发展类要素布局，构建城乡融合、多中心、网络化、组团式、集约型国土空间保护开发总体格局、生态格局、农业格局、城乡发展格局。统筹划定生态、农业、城镇功能空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。实

施国土规划分区管控，明确功能导向，完善用途准入原则和相关控制要求，加强耕地后期管护，推动形成国土空间开发保护新格局，为洪江市经济社会可持续发展提供有力的国土空间支撑。强化国民经济和社会发展规划的统领作用，高标准完成国土空间规划编制，到 2022 年，基本建立洪江市国土空间规划体系，完成洪江市国土空间总体规划编制。

第二节 优化城乡空间布局

依据怀化市“一体两带四区”区域经济发展格局，全面融入鹤中洪芷城镇群一体化建设，将洪江市划分为“一体两翼四分区、一廊两轴点联动”的总体格局。

——“**一体两翼四分区**”。一体：围绕中心城区形成的经济发展主体。两翼：即围绕副中心安江镇形成的城乡融合片区和围绕托口镇形成的特色旅游片区。四分区：分别为黔城、安江城镇发展区，托口、沅河生态旅游休闲区，太平、沙湾、龙船塘、铁山生态保护屏障区以及其它现代农业发展区四大区域。

——“**一廊两轴点联动**”。一廊：即链接中心城区和安江镇、托口镇的空间形态上线性廊道。两轴：即沿国道 G209 的城镇发展轴和沿国道 G320 的城镇发展轴。点联动：以一体两翼为重点，联动多个乡镇，打造洪江市整体发展的经济体

系。

第三节 推进“两城三区”融合发展

着力推进黔城、安江“两城”联动，托口、雪峰和沙湾“三区”协同，通过城乡融合、产业融合、产城融合，加快形成协调、良性、持续的三大发展格局。

1. 坚持“两城”联动

充分挖掘黔城、安江两城发展的互补性，推动两城联动发展既相向又同向，形成“1加1大于2”的系统合力。

——**两城相向发展。**推进市内交通基础设施相联相通，大幅提质改造安双公路，形成黔城-安江 20 分钟交通快干线，打造两城联动发展经济走廊。沿着经济走廊，以两城相向的城市发展，加速资源要素对接对流，盘活走廊周边土地资源，带动走廊两旁新型城镇化建设，最终实现“黔城-经济走廊-安江”一体化发展。

——**两城同向发展。**推进重要规划统编统施。统筹人口、产业、空间、土地利用等规划，进行统一编制与实施，明确两城功能分工，促使两城各类专项规划相互衔接、相互协调。推进产业发展互补互促。统筹园区建设，实行统一布局、统一开发、统一建设，打造产业链主配协同的产业集聚区；深化文旅联动，整合文旅资源、游客资源，引进有实力的市场

主体整体化运营，实现两城品牌共塑、文化互动、客源互送，加快构建统一开放大市场。推进公共服务共建共享。建立优质教育、医疗等资源双向流动机制，加强公共服务资源共享，推进公共服务均衡发展。推进城市管理一体化。推进市交警、城管、运管、市场监管等综合执法重心下移，将执法力量下沉到安江，推动两城管理力量相适、管理水平均等。

——**两城特色发展。**黔城着重发挥市治优势，加强城市经营管理，重点依托黔阳古城，打造生态宜居的文化名城。安江着重发挥名人优势，打响“袁隆平”品牌，重点依托安江农校，打造杂交水稻特色小镇。

2.坚持“三区”协同

立足比较优势，突出功能定位，统筹资源配置和产业布局，围绕黔城、安江两个中心城镇，大力推进托口片区、雪峰片区和沙湾片区等其他乡镇差异化协同发展，着力打造各具特色的片区经济板块，逐步实现片区乡镇与中心城镇同等的基础设施、均等的公共服务等。

——**托口片区。**着重立足“黔阳牌”特色水果产业基础发挥清江湖国家湿地公园资源优势，发展以清江湖、沅城红色景点为代表的休闲文化旅游，打造以柑橘、蓝莓、杨梅等特色水果为主打产业的特色小镇。

——**雪峰片区**。着重立足现有中药材产业基础，发挥雪峰山国家森林公园、苏宝顶等生态优势，推动中药材产业和文化旅游业发展，打造“雪峰山中药谷”和雪峰山康养基地。

——**沙湾片区**。着重依托花海、竹海等农业景观资源和良好的农业生产条件，发展特色农业和乡村旅游，打造以观光、户外拓展、体验农作、享受乡土情趣为主的“休闲农业”。

第二章 打造精美城镇

做大市治规模，改善人居环境，推动城区提质扩容，完善各级基础设施，培育特色小镇，着力打造精美城镇。

第一节 推动城区提质扩容

加快推动农业转移人口市民化，制定和落实促进农业转移人口和其它常住人口在城区落户实施方案，优先推进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口落户黔城，着力完善以居住证为载体的城镇基本公共服务提供机制。加快产业转型发展，以产业兴旺吸引和集聚商贸流动人口，不断做大城镇人口规模。促进产城融合，吸引和留住人口，新增万人左右农村转移人口和外来高层次人才就业，提升市治黔城人气。到 2025 年，市治黔城城市建成区面积预计将达 8.7 平方

公里，人口达到 7 万左右。

第二节 完善各级基础设施

城市生活污水处理率达到 100%，居民生活垃圾无害化处理率达到 100%。改造提升保障性安居工程的基础设施，并入市政基础设施网络。将黔城、安江两镇公共设施落后、影响居民基本生活、居民改造意愿强烈的住宅小区，争取中央预算内资金、地方政府债券支持，进行供水、排水、电力电信线路改造，改善交通和绿化条件，铺设燃气管道，安装电梯，建设医院、学校等配套基础设施。建设一批科教文卫体设施，城镇承载能力进一步提高。

第三节 培育发展特色小镇

立足特色小镇和小城镇优势条件，推动“小城镇+”，大力培育特色主导产业，加快形成分工明确、特色鲜明、优势互补的城镇产业发展新格局。坚持宜工则工，依托产业园区，打造配套补链、扩幅强基的工业小镇。坚持宜农则农，深入推进农村产业革命，积极发展农产品精深加工，打造服务农村、助农增收的特色农产品集散小镇。坚持宜游则游，结合发展全域旅游、山地旅游，依托重点旅游景区景点，丰富山地旅游业态，打造休闲度假、健康养生的旅游小镇。

专栏 7-1：洪江特色小镇发展方向

1. 黔城：影视文化科创小镇。以黔阳古城、芙蓉楼等著名旅游景点为依托，以古城丰富的历史文化、民俗文化等特色文化为内核，聚焦影视生产核心、影视数字制作和影视主题文旅三大方向，搭建与影视产业发展相适应的平台体系和城市功能，形成有行业龙头、有影视生态、有宜居环境的国内标杆影视文化科创小镇。

2. 安江：稻作文化文旅小镇。依托袁隆平院士名人效应及安江农校厚重的杂交水稻文化底蕴，创建袁隆平杂交水稻小镇。加快安江农校纪念园国家 4A 级旅游景区、安江游船码头等建设。同时，结合雪峰山国家森林公园、高庙文化遗址、纺织印染工业历史建筑等旅游资源，把安江打造成特色旅游小镇，积极融入怀化生态文化旅游线路，完善旅游功能配套，激活生态文化和乡村休闲旅游发展，促进文化和旅游融合发展。

3. 托口：杨梅小镇和马拉松健康运动小镇。依托托口清江湖得天独厚的区域小气候，壮大托口杨梅种植规模，打造托口农民增收、农业增效的“甜蜜经济”，助推乡村振兴。通过各类杨梅展销会、杨梅采摘游园体验、乡村旅游节、托口杨梅节等活动，以梅为媒，提升托口杨梅在全国的品牌影响力。通过举办永久性

的马拉松赛事，完善配套服务，带动全民健身活动，打造在湖南乃至全国具有一定知名度的运动休闲目的地和马拉松项目及相关产业发展的集聚区。建设以马拉松运动主题为核心，兼顾发展徒步、暴走、毅行、定向、拓展、露营、自行车等相关项目，形成休闲运动与旅游相结合发展的体育旅游经济。

4. 岩垅：甜橙小镇。突出岩垅冰糖橙特色，以柑橘资源为基础，以特色品种为支柱，以骨干企业为主体，拓展洪江市城郊型休闲农业。建立和发展完整的生产、加工、销售、休闲为一体的产业链，多方位导入客流，产业向消费需求多样化、消费业态复合化转型，形成稳定的产业、生产和经营体系，打造具有浓厚地域色彩的特色产业小镇。

5. 江市：蓝莓小镇。依托特色蓝莓产业种植面积不断扩大的基础上，进一步优化产业结构、提高二三产业比重。不断延伸蓝莓产业链，发展壮大特色蓝莓粗加工产业，生产绿色健康为特色卖点的“黔阳”品牌蓝莓鲜果、果脯、果酱和果酒等拳头产品。逐步形成以生态蓝莓基地为基础，发展旅游观光、休闲度假的第三产业，推动生态农业产业和自然景观资源融合发展。

6. 深渡：楠竹小镇。推动现代竹产业园建设，不断加大政策支持、资金投入，加大产品创新力度，大力发展竹业产业。组建楠竹专业合作社，扩大经营楠竹面积规模，采取“企业+ 专业合作社+ 基地+ 农户”的产业化经营模式，进一步促进了楠竹产业

规模化、标准化、集约化发展。带动周边龙船塘、熟坪等地。

7. 雪峰：中药材小镇。依托洪江市中药材产业园，力争到 2021 年引进和培育 5 家以上规模企业，引进 10 家以上大中型企业建立基地，实现中药材种植面积 15 万亩。申报国家中药材种子繁育基地县（市、区），不断扩大“雪峰山药谷”的区域品牌影响力，大力发展康养产业，打造中药材特色小镇。

8. 沙湾：花卉苗木小镇。主要以杜鹃、红桤木、红叶石楠、金森女贞等绿化色块苗木为主，从建筑设计、市场经营、牧业管理、配套服务、花卉文化推广等各方面都进行高标准的花卉林木园规划建设，并注入更广泛的文化内涵，力求成为一个集花卉展示、现代化管理的综合性花卉物流中心。

9. 沅河：红色旅游小镇。以红二、六军团过沅河历史为脉络，深入挖掘红色文化资源，着力将沅河打造成“红色旅游小镇”。

10. 大崇：金秋梨小镇。将金秋梨作为大崇乡产业发展主线，持续办好金秋梨采摘节活动，提升产品知名度，打造洪江水果产业新名片。拓宽销售渠道，培育直播带货、电商销货等新兴销售业态，建成集种销、加工、旅游为一体的现代化金秋梨产业基地。

11. 熟坪：生态康养小镇。熟坪乡森林覆盖率达 75%以上，是国家级生态乡镇，有“雪峰屋脊”之称的苏宝顶，有水域面积 1000 亩的八面山中型水库和岩鹰洞大峡谷等多个户外休闲旅游资源，即将建成生态康养项目“八面山民宿庄园”。“十四五”重点推

动旅游业与本地农家乐、民宿、农产品销售同步发展，着力打造成集旅游观光、休闲度假等功能于一体的生态康养特色小镇。

12. 铁山：生态旅游小镇。依托雪峰山丰富的森林资源和中药材资源、苏宝顶大峡谷、水杉林、茶马古商道、传统古村落铁山村沈家坡团寨里的梯田稻作景观等元素，丰富各类旅游产品，打造极具特色的生态旅游小镇。

第三章 加快城乡一体化发展

走洪江特色的城乡融合发展之路，促进基础设施建设向农村延伸，为城乡一体化发展增强后劲。

第一节 推动资源要素配置向农村延伸

建立健全城镇人才下基层激励机制，积极推进“校联体”“医联体”建设，加大农村定向大学生公费培养力度，引导鼓励高校毕业生到农村基层工作，支持乡村教师队伍、医疗卫生队伍和农业科技队伍建设。加强乡村财政保障，完善金融服务，稳妥推进农村承包土地经营权抵押制度，培育发展村镇银行，促进工商资本入乡，提升农业农村科技创新水平。推进教育医疗资源城乡共享，完善城乡公共文化服务体系。

第二节 加快城乡基础设施一体化发展

加快编制完善路、水、电、通讯、污水垃圾处理等城乡基础设施一体化专项规划，实施一体化建设，推动一体化管护。实现城乡客运一体化，加快推进城市公交线路向乡村延伸，着力实施农村客车线路公交化改造。加快城乡供水一体化提质改造。推进城乡电力服务均等化。推进“互联网+现代农业”，促进城乡信息化融合发展。加快城乡农贸市场一体化建设。

第八篇 坚持生态优先，建设 绿色低碳洪江

践行绿水青山就是金山银山的理念，推进生态文明建设，将生态文明全面融入经济、政治、文化、社会建设领域，突出生态管护、环境治理和绿色低碳发展，建设天更蓝、地更绿、水更清、土更净的生态绿色洪江。

第一章 优化城乡人居环境

全面落实《湖南省生态环境保护工作“四严四基”三年行动计划》和《洪江市生态环境保护工作责任规定》，以生态文明建设为引领，以提高环境质量为核心，营造水环境、空气环境、声环境质量优良、整洁有序的绿色洪江。

第一节 推进大气污染防治

强化重点行业企业废气、烟尘、粉尘治理设施提标改造，整治工业企业废气污染。推进城区扬尘污染综合治理，促进城区建筑施工工地落实扬尘防治，控制油烟污染，推进城区范围内餐饮油烟精细化治理。深入开展交通污染治理，实施新能源汽车推广计划，加快充电桩规划建设，加强加油站污

染排放环境监察。建立秸秆禁烧网格化监管机制，扎实推进秸秆禁烧与综合利用，实施农业氨源综合整治。推广清洁能源的使用，改善以煤为燃料形成的煤烟型污染。到 2025 年，全市环境空气质量优良率稳定在 95%以上，城区空气质量达到国家二级标准。

第二节 强化水污染防治

全面推进城乡水体污染综合治理，对排污口全方位监测，园区工业废水和生活废水分类收集分质处理，加强农村污水处理设施建设。实行水功能区限制纳污，科学核定水域纳污能力，实行排污总量控制，严禁超标、超限排污，提高污水处理率。进一步加强饮用水源环境监管，推进城市饮用水水源地二级保护区排污口的整改工作。加强监督管理建设项目水土保持、水资源论证，实行建设项目节水措施及管理制度。落实国土主体功能区管控要求，着力加强洪江市国家级重点生态功能区和清江湖水质较好湖泊的保护与管理。大力推进水质较好湖泊生态环境保护试点示范项目建设，完成清江湖小支流治理工程建设，促进清江湖生态环境持续好转，确保生态安全。

第三节 加强土壤污染防治

强化固体废物规范管理，对固废产生、运输、利用、处置实行全过程监管。加强对医疗废物、危险废物等污染源的管控与处理，全市所有医疗机构医疗废物实施集中收储转运处理，医疗废物符合环保要求处置率达到 100%。积极推进农业农村面源污染治理，加强农村生活垃圾无害化处置，推进化肥、农膜减量化、农药“零”增长及畜禽养殖废弃物资源化和无害化处理。加强土壤修复工程，逐年修复因煤矸石开采导致的生态破坏，完成双溪煤矿污染场地土壤修复，持续巩固非煤矿山“打非治违”专项整治成果。加强白色污染治理，切实减少一次性不可降解塑料制品使用。推行垃圾分类和减量化、资源化。

第二章 推进绿色低碳发展

坚定不移走绿色低碳循环发展之路，推动全社会节能减排，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展，将生态资源转化为生态产品供给，努力培育绿色经济增长点。

第一节 争创生态文明建设示范市

按照“群众因生态而富、区域因生态而强、乡镇因生态

而美”的思路，以创建国家生态文明建设示范区为目标，持续抓紧抓实生态保护各项工作，从生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态制度、生态文化六个方面建立考核机制，切实提升全市发展质量和人民幸福指数，促进绿色低碳循环发展。

第二节 大力发展绿色循环产业

鼓励农业立体种植、养殖，大力推广轮作复种、间套作等耕作方式。提高清洁能源使用比例，减少碳排放，推行清洁生产，严格落实高污染、高能耗产业的排放标准，加快淘汰生产落后产能、工艺和设备。鼓励固体废弃物排放量大的企业利用废渣生产新型建材产品、铺路和回填等。实施循环发展引领计划，推行企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，打造绿色园区和绿色工厂，提高全社会资源产出率。推进垃圾分类回收，推动智能回收、自动回收等新型回收，实现废旧金属、报废汽车、废机电设备、废电线电缆、废弃电器电子产品以及建筑垃圾、餐厨废弃物资源化利用。

第三节 积极推进节能降耗工作

推进全民节能行动计划。支持高效节能技术与产品的推

广应用，实施节能环保产品惠民工程。对标国家节能降耗标准，抓好重点行业和用能大户节能改造。推进建材行业脱硫、脱硝和余热综合利用，实施重点工业企业脱硫除尘技术改造，有效控制建材、化工等重点行业碳排放。鼓励新型建材企业中的高耗能企业利用余热、余压、余能生产电力和热力，实现能量的梯级利用。鼓励高耗水企业循环用水、串联用水，发展外排废水深度处理回用和“零排放”技术，提高水的重复利用率。严格落实区域能评制度，做好固定资产投资项目节能审查。用好重点用能单位能耗在线监测系统，重视事中事后监管。

第四节 广泛倡导绿色生活方式

提倡“减量、重复使用、回收”的“3R”理念，引导城乡居民形成简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和生活方式。落实绿色建筑设计、施工、运行管理标准，推动超低能耗建筑发展，加大力度支持发展装配式建筑。倡导绿色出行，推行公交优先，发展智能化交通系统。加大新能源和清洁能源车推广力度，加快充电桩等配套设施建设。倡导绿色清洁生活方式，深入推进城镇脏乱集中区域整治，推进生活垃圾强制分类回收处置和可再生资源回收利用。开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场、绿色

酒店等创建活动，推崇厉行节约、反对浪费的社会风尚。推广使用绿色产品，限制和禁止使用一次性产品，树立绿色消费理念。

第三章 强化生态监管机制

建立健全生态文明建设政策法规制度，实行最严格的生态环境保护制度，强化生态监管机制，倡导全民行动，全方位推进全市生态文明建设。

第一节 建立区域空间开发保护制度

严格按照全市生态控制线的保护要求，加强对区域内具有重要生态功能的山地、林地、水库、基本农田、水源保护区、湿地等的保护，保障生态安全。建立合理空间规划体系，合理利用林地等土地资源，不断完善覆盖全部土地空间的监测系统和土地空间用途管制制度、自然资源监管体制。实行能源和水资源消耗、建设用地、碳排放等总量控制和强度控制“双控”计划。建立湿地保护和自然岸线保有率控制制度。建立环境损害鉴定评估机制和建设项目环境影响、生态红线区域生态补偿制度。

第二节 健全环境治理体系

推进生态环境损害责任终身追究制与环境保护督察制度。全面推进重点领域环境整治和污染治理，加强水污染防治、土壤污染治理和大气污染防治。建立污染防治区域联动机制，健全环境信息公开制度。推行环境污染第三方治理，探索节能、碳排放权交易试点。建立健全污染事故理赔机制。建立自然资源资产离任审计制度和生态环境损害责任终身追究制，全面完成生态环境管理体制变革。

第三节 健全生态监管机制

全面提升环境监控信息化水平。用好现有涉气重点污染源在线监控数据，充分利用信息化手段加大执法监管力度。推进用电量和污染源“双在线”监控制度，对重点排污单位的用电总量和污染治理设施用电量进行监控，实现科学精准监管。推进重点污染源自动监控体系建设。完善生态环境质量自动监测网络，推进小微站、自动站等建设，提高生态环境监测的自动化和信息化水平。建立生态环境监控信息快速响应机制，实现对生态环境重大风险隐患、重大舆情迅速预警、推送、核实、处置。规范突发事件响应和处置制度，提高应急能力。提高执法信息化水平，加大执法能力建设，推

进环境执法标准化建设，提升宣传发动能力，开通生态环境部门举报窗口，强化舆情处置。明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体、损害赔偿解决途径等，形成相应的鉴定评估管理和技术体系、资金保障和运行机制，建立生态环境损害的修复和赔偿制度，坚决制止和惩处破坏生态环境行为，明确违法者修复受损生态环境的义务，强化对修复过程和结果的监督，增强受损生态环境的修复实效。

第四节 健全全民行动体系

以发展生态经济、弘扬生态文化为目标，利用电视、报刊、互联网、微博、微信、直播平台等媒体，结合重要环保宣传活动或主题活动，大力宣传生态环境保护法律法规。打造一批生态文明示范乡村，加强自然生态科普教育基地建设，打造洪江特色生态文化品牌。加强与作家协会、摄影家协会、艺术家协会等合作，组织摄影、写生等艺术爱好者深入林区活动，开展以美丽森林、美丽乡村等主题宣传活动，出版相关宣传画册、微电影和生态文化作品，提升生态文化影响力。建立健全环境公益诉讼机制、环境污染损害赔偿民事诉讼机制、公众监督和举报反馈机制，畅通环保监督渠道。

第九篇 坚持民生至上，建设健康幸福洪江

深入推进社会建设，办好洪江教育事业，实现更高质量就业，推进卫生计生事业发展，提高医疗卫生服务水平，推进社会保障体系建设，让广大群众对发展有更多的获得感，加快形成与全体人民共同发展相适应的社会进步体系。

第一章 促进城乡就业统筹发展

坚持就业优先战略，完善就业创业政策、保障农村劳动力转移就业，促进重点群体就业，加大加强就业培训力度，实现更加充分、更高质量就业，健全有利于更充分更高质量就业的促进机制。

第一节 完善就业创业政策

充分发挥政策对促进就业的导向作用，完善农村劳动力就业政策，创新农村劳动力就业方式。支持劳动者自谋职业和自主创业，鼓励企业吸纳农村转移劳动力就业。健全全市农村转移劳动力资源信息库，扩充网上人力资源市场，提高

就业服务信息化水平。促进创业带动就业，深入实施大众创业带动就业计划。重点在减税降费、小额贷款、职业技能鉴定补贴、培训补贴等政策落实上下工夫。鼓励发展劳动密集型产业、服务业和小型微型企业，千方百计扩大就业和创业规模。实施鼓励劳动者多渠道、多形式灵活就业的扶持政策。继续实施小额贷款贴息工作。

第二节 保障农村劳动力转移就业

强化管理服务，引导农村劳动力转移就业。持续推进农村劳动力转移就业，实施城乡就业统筹发展计划，推进农村劳动力家门口就业、返乡创业和转移就业。积极调整就业结构，落实各类农村建设项目，创造更多就业岗位，拓展农民内转空间。努力实现劳动力在农村内部的充分就业。完善职业技能培训和职业见习制度，健全面向农村转移劳动者的职业培训制度，建立覆盖对象广泛、培训形式多样、管理运作规范、保障措施健全的职业培训工作新机制。提升城镇公共服务保障水平，加快推进城镇义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等公共服务向全体常住人口延伸。合理扩大失业保险基金对农村劳动力转移就业的支出范围，健全失业预警信息监测制度。健全覆盖城乡的就业失业登记制度，完善失业监测预警和应对处置机制。

第三节 促进重点群体就业

深入开展对“零就业”家庭和困难群体的就业援助，构建动态管理机制。健全就业援助措施，继续抓好“再就业援助月”等活动，加大对各类困难群体的就业援助力度，对“零就业”家庭实行“出现一户、援助一户、消除一户、稳定一户”的动态管理，确保“零就业”家庭至少有一人获得就业机会。加强对高校毕业生就业服务和政策扶持。多渠道促进农村劳动力转移就业。加强就业信息引导，搭建劳务信息对接平台，加强企业用工指导和职业培训，努力缓解就业结构性矛盾，促进农业劳动力平稳有序外出务工。完善就业援助政策，多渠道开发公益性岗位，形成及时有效帮助城镇就业困难人员和零就业家庭就业的长效机制。进一步加强妇女、少数民族、退役士兵、残疾人等群体就业工作，消除就业歧视，营造公平就业的社会环境。

第四节 大力加强职业培训

健全面向全体劳动者的职业培训制度，建立覆盖对象广泛、培训形式多样、管理运作规范、保障措施健全的职业培训工作新机制。加强职业技能培训能力建设，统筹利用各类职业培训资源，建立以职业院校、企业和各类职业培训机构

为载体的职业培训体系。落实职业培训和职业技能鉴定补贴政策，大力开展就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训，加快构建劳动者终身职业培训体系。面向城乡各类有就业要求和培训愿望的劳动者开展多种形式的就业技能培训，使他们达到上岗要求或掌握初级以上职业技能，着力提高培训后的就业率。进一步健全企业职工培训制度，鼓励企业通过多种形式开展在岗职工技能提升培训。鼓励有创业要求和培训愿望、具备一定创业条件的城乡各类劳动者，以及处于创业初期的创业者参加创业培训，提高受培训者的创业能力。

第二章 推进健康洪江建设

以人民健康为中心，不断提高全市医疗卫生服务水平，持续增进人民群众的健康福祉。

第一节 创新医卫健康管理体制

坚持以“防治结合、分级诊疗、急慢分治、多元发展”为核心的管理原则，有序推动医卫健康事业发展。市疾病预防控制中心通过独立建设，强化实验室能力，积极开展健康教育和慢性病管理，着力提升居民健康素养。对公立医院、基层医疗卫生机构和社会办医院开展公共卫生服务工作指

导、培训和考核，建立信息共享与互联互通等协作机制。探索建立主动有序的转诊体系。逐步探索按病种制定全市的诊疗流程和转诊标准，建立相应的转诊机制。鼓励组建市级医疗联合体，以市人民医院、市第一中医医院为核心组建医疗联合体，吸纳周边的社会办医院和乡镇卫生院（含非建制）。建立全市康复医疗、医养结合网络，形成“市康复医院-中心卫生院”一体的全市康复医疗、医养结合技术骨干力量。鼓励社会办医院提供基本医疗服务或康复护理、医疗美容、临终关怀等新兴和急需医护服务。

第二节 推进卫健人才队伍建设

——加大卫健人才引进力度。出台引进和留住高素质卫健人才优惠政策，大力引进高水平医疗专家。公立医院根据工作需要每年引进一批本科毕业生且每年面向社会公开招聘卫健专业技术人员，充实全市卫健工作岗位。每年按比例培养或招聘医学毕业生（大专）充实村医队伍，编制纳入乡镇卫生院管理，解决村医老龄化问题。

——加强卫健人才培养力度。采取多种形式加大人才培养力度。大力培养选拔高素质、年轻敬业的卫健专业人员，建好后备干部队伍。加强全科医生和住院医师规范化培训，建立和完善全科医生制度。每年选拔乡镇卫健专业技术人员

到市级、省级医院进修学习，通过举办学习进修班、参加在职学历教育、举办专题培训班等方式，不断提升卫健人才队伍综合素质。

——**完善卫健人才管理制度。**坚持“科教兴医、人才强卫”战略，建立与社会经济体制相适应的人才管理机制。加强对临时工、村医等编外人员的管理，严格控制市、乡医疗单位新招编外临时工，逐步减少聘用临时工数量。

——**推动卫健人才合理流动。**推动建立卫健人才资源系统，加强卫健人才信息沟通和服务，促进人才合理流动。流动对象须与流入单位需求岗位相匹配。鼓励医务人员到基层、乡镇等偏远地区工作，在同等条件下，对长期在偏远山区、乡镇从事医务工作的人员，优先给予流动。在同等条件下，对具备相应技术资格条件、工作能力和成绩突出、各方面表现较好的人员，优先给予提拔。

第三节 构建医卫健康信息平台

加快建设市域医疗健康信息数据平台，以居民健康档案（电子病历）为载体，实现居民健康数据和诊疗数据的互联互通，整合、优化诊前诊后健康管理业务流程，普及应用居民健康卡。建设完成洪江市健康管理服务平台和远程医疗服务平台，实现远程会诊、远程预约、远程监护、远程影像及

病理诊断、远程教育等远程医学活动，实现省市县三级医疗健康数据互联互通。将我市人民医院、第一中医医院的远程医疗服务中心纳入到怀化市远程医疗服务体系。在洪江市基层卫健服务机构中部署、搭建云医院服务网络，并进行数字化影像设备、检验设备的更新换代，提升基层卫健服务机构信息化水平。建立政府主导、多方参与的信息化工作机制，构建相对健全的信息化组织构架，建立安全标准、运行维护等保障制度。

第四节 合理设置卫生机构

加快形成以疾病预防控制机构、卫生计生综合监督执法机构、妇幼保健计划生育服务机构、医疗急救网络建设和精神卫生防治机构为主体的医卫健康机构体系。在疾病预防控制机构方面，形成以市疾病预防控制中心为主体，以乡镇（社区）卫生健康服务单位为依托的市直-乡镇（社区）-村三级疾病防控网络；在卫生计生综合监督执法机构方面，以市卫生计生综合监督执法局为主体，积极探索建立乡镇（社区）卫生计生监督工作新模式；在妇幼保健计划生育服务机构方面，以市妇幼保健计划生育服务中心为主体，进一步完善集妇幼卫生监测与技术服务于一体的社区乡镇两级妇幼保健服务网络；在医疗急救网络建设方面，建成机构健全、设

施齐备、装备适用、信息畅通、反应快捷、运转协调、服务良好的覆盖城乡各地的急救医疗服务体系，推动急救中心-急救站-急救点三级院前急救医疗服务网络联网联动；在精神卫生防治机构方面，建立完善政府主导，各乡镇和相关部门协同配合，全社会共同参与的全市精神卫生综合防治体系，实现公立医院与民办医院人才技术等资源优势互补。提质改造乡镇卫生院，加快乡镇基础医疗设施建设。加快雪峰镇中心卫生院、沙湾乡中心卫生院、塘湾镇中心卫生院、托口镇中心卫生院、铁山乡卫生院、茅渡乡卫生院的改扩建工作进程。对荣誉军人等优抚对象开通绿色医疗通道。

第五节 加强新时代爱国卫生工作

坚持以人民健康为中心，健全政府主导、跨部门协作、全社会参与、预防为主、群防群控的爱国卫生工作机制，创新方式方法，有效防控传染病和慢性病，不断提高群众健康素养和全民健康水平，为实现健康洪江目标奠定坚实基础。

——完善公共卫生设施建设，营造干净整洁人居环境。

深入开展城乡环境卫生整洁行动，统筹治理城乡环境卫生问题；推进垃圾污水治理，全面改善环境质量；扎实开展厕所革命，建设足够数量的公厕并加强日常维护管理，加大农贸市场、医疗机构、客运站公厕环境整治力度；切实保障饮用

水安全，建立从水源地保护、自来水生产到安全供水的全程监管体系；科学预防控制病媒生物，建立健全病媒生物监测网络，定期开展监测调查，有针对性地组织开展“除四害”活动。

——开展健康知识普及教育，倡导文明健康生活方式。

加强健康教育和健康促进，促进全社会形成文明卫生习惯；推进全民健身活动；落实控烟各项措施，全面推行公共场所禁烟。

——强化社会健康管理转变，大力推进健康城镇建设。

开展卫生城镇创建，全面提升城市品位。巩固提升省级卫生城市创建成果，积极推进国家卫生市创建工作。加快健康城市建设、健康细胞建设，强化全民健康素养。

——全面深化社会动员体系建设，构筑全民参与机制。

积极发挥爱国卫生运动在疾病防控中的统筹协调作用；提高爱国卫生工作依法科学治理水平；改革创新动员群众的方式方法；加强组织领导，健全爱国卫生组织体系。

第三章 加快教育高质量发展

抢抓发展机遇，深化教育管理机制和评价机制改革，完善教育体系建设，强化师德师风建设，提升教师教书育人能

力素质，提升人民对教育的满意度。

第一节 深化教育体制改革

——**深化素质教育改革。**树立以人为本、全面发展、人人成才、多样化育才、系统培养和终身学习的观念，坚持“五育”并举。注重推进教育教学改革，促进教师教学方式和学生学习方式的转变。注重因材施教，推进分层教学、走班制、学分制、导师制等教学管理制度改革，建立学困生的帮助机制。

——**深化入学和招生制度改革。**推进义务教育学校免试就近入学全覆盖。制定出台《洪江市推进初中学业水平考试和普通高中招生录取改革实施方案》，稳步推进考试招生制度改革。健全联控联保机制，做好精准控辍保学工作。完善职业学校制度，扩大职业学校在专业设置和调整、人事管理、教师评聘、收入分配等方面的办学自主权。完善中等职业学校校长负责制。

——**深化学校管理制度改革。**探索建立“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”现代学校管理机制。完善学校内部治理结构，健全学校目标管理和绩效管理机制。大力倡导教育家办学和校长职业化，逐步取消学校实际存在的行政级别和行政化管理模式。

——**加强教育质量评价体系建设。**建立以发展素质教育为导向的科学评价体系，积极落实义务教育质量、学校办学质量和学生发展质量评价标准。坚持和完善国家义务教育质量监测制度，强化过程性和发展性评价，建立监测平台，定期发布监测报告。

——**推动教育信息化建设。**以“互联网+教育”为指引，采用大数据、AI 智能、5G、云计算等先进技术，实施教育信息化 2.0 建设，促进教育教学方式的改革。加强教育信息化基础环境建设投入，积极探索采用 PPP、BOT 等方式开展智慧校园试点建设。

第二节 完善教育体系建设

——**推动学前教育发展。**强化政府职责。将学前教育纳入经济社会发展的总体规划和整体工作部署，科学合理布局幼儿园建设。完善政府、社会、家庭成本合理分担机制。高水平普及学前教育。在全市建设省级示范性幼儿园 2 所，怀化市级示范幼儿园 5 所。继续加大学前教育基础设施建设，着力增加普惠资源，改善办园条件，在安江、黔城城区分别新增建 1 所公办幼儿园，同时建设黔城镇、双溪、红岩、江市、碛洲、龙田、太平、茅渡、群峰、塘湾、龙船塘、熟坪、深渡等托幼中心。加大对民办幼儿园的管理和监督力度，开

展幼儿园办学水平评估，全面推进规范化幼儿园建设。

——**推动义务教育发展。**巩固和发展义务教育普及成果。加快农村寄宿制学校建设，优先满足留守儿童住宿需求。建立特殊群体教育保障机制，切实保障进城务工人员随迁子女、异地搬迁户子女、农村留守儿童、特殊儿童群体平等接受义务教育。根据学位需求逐步实施实验中学、黔阳五中、安江一完小建设和黔城城区龙标小学新建工作。实施雪峰镇中心学校综合楼、学生宿舍建设工作；实施运动场达标建设工作，完成 20 所学校运动场改造，全面消除土跑道、沙石跑道，全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件。

——**推动普高教育发展。**统筹高中阶段教育发展。逐年提高高中阶段教育毛入学率，基本普及高中教育。统筹规划普通高中和中等职业学校建设，合理确定普通高中和中等职业学校招生比例。适应新高考改革方案实施，深入推进普通高中新课程实验，加强对普通高中新课程实验的评估指导。根据高中阶段生源变化趋势和职普协调发展原则，合理调整学校布局，科学确定办学规模，优化高中教育资源，消除大班额。推动普通高中特色化、精品化发展。集中精力办好省示范性高中黔阳一中，办成一所优教、优生、高质的精品学校。开展黔阳二中普通高中特色办学试验，打造成一所特色

鲜明、质量上乘的特色学校。

——**推动职业教育发展。**重点提升面向现代农业、先进制造业、现代服务业、社会管理、生态文明建设等领域的人才培养能力。完善教师资格标准，重视教师专业发展，建设“双师型”职教队伍。完善资助政策体系，逐步建立职业学校助学金覆盖面和补助标准动态调整机制。

——**推动特殊教育发展。**加大对特殊教育的投入力度。落实 5%的残疾人就业保障金用于特殊教育学校开展劳动技能教育。完善特殊教育体系，切实保障残疾儿童少年接受教育的各项权益，努力提高残疾学生的综合素质。加强特殊教育教师队伍建设，落实特教津贴政策，在优秀教师表彰中提高特殊教育教师比例。

第三节 优化教师队伍建设

——**实施“市管校聘”制度。**加强教育、编办、人社、财政等部门综合协调，认真落实“市管校聘”工作，积极完善相关配套措施，促进教育人事制度改革。

——**加强队伍建设。**加强校长、教师、班主任队伍建设，充分发挥教学名师、名校长辐射带动作用。建立完善校长后备人才库，激发校长队伍活力。采取“外引与内育”相结合方式，每年补充教师 80-100 名。对已晋升高级职称的教师加

强聘后管理，鼓励引导广大教师终生从教。

——**落实定期交流轮岗制度。**继续实施义务教育学校校长、教师定期交流轮岗制度，每年交流轮岗教师、校长人数不少于符合交流轮岗条件人数的 10%，其中骨干教师不低于交流轮岗教师总数的 20%。

——**加大本土教师培养力度。**做好教师培训工作，依托市教师发展中心，分层分类开展专项培训。根据《教师培训课程指导标准》，优化项目内容设计，严格培训管理，加强培训者内训，做到精准施培。搭建青年教师成长平台，构建培养机制，青年教师在 3-5 年内成长为骨干教师。

——**加大教师表彰宣传力度。**健全教师荣誉体系，加大对优秀教师、优秀教育工作者表彰力度，认真宣传优秀教师先进事迹，积极营造尊师重教浓厚氛围，提高教师社会地位和认可度。

——**加大对乡村教师的支持力度。**加大对乡村教师队伍建设的政策倾斜力度，培育扎根乡村教育的高素质教师队伍。每年定向培养农村教师 120 名。支持乡村教师提升学科教学能力和专业素质，完善乡村学校校本研修制度，提高校本研修效率，促进教师专业成长。

——**加强师德师风建设。**引导教师确立职业理想，树立

正确的苦乐观，发扬艰苦奋斗、埋头苦干精神。强化师资培训，提高教师职业技能，提升教师教书育人能力素质。建立健全师德师风考评监督机制。

第四章 繁荣文化体育事业发展

以实现和保障公民基本文化权益、满足广大人民群众基本文化体育需求为目标，创新文体发展思路，完善文体公共服务供给，加强文化遗产保护和传承，办好体育品牌赛事，进一步丰富人民群众精神文化生活，增强群众体魄。

第一节 创新文旅体发展思路

深入推进文旅体事业融合发展，进一步深化市文旅体融合和其他关联产业融合发展，进一步创新文旅体融合模式。

第二节 完善文体公共服务供给

积极开展丰富多彩的全民健身活动，完善全民健身活动体系，拓展健身活动的广度和深度。基本建成覆盖全社会的全民健身组织网络，逐步建立遍布城乡、规范有序、充满活力的社会化全民健身组织网络，推动全民健身组织自身建设，提高综合服务能力。

第三节 加快文体重大项目建设

从在建的洪江市全民健身体育公园（文体融合）、雪峰山国家户外运动基地（文旅体融合）、乡镇及社区标准化足球场建设项目（文体融合）以及乡镇文体广场（文体融合）四个重大项目出发，加快推进文体重大项目建设，实现文体事业融合繁荣发展。

第四节 加强文化遗产保护与传承

实施文物保护单位保护维修工程，重点推进黔阳古城修缮工作、高庙文化遗址保护利用以及其他古镇古村和特色建筑群体的保护。重视非物质文化遗产的发掘、传承和利用，建立健全保护与开发长效机制，提升洪江市文化底蕴。

第五节 办好品牌体育赛事

积极开展黔阳古城国际全程马拉松赛事，办好雪峰山苏宝顶“卧云逐日”帐篷节、安江农校“金海丹霞”徒步毅行、岩鹰洞“峡谷探幽”溯溪探险、老山草场“云端花海”越野挑战赛等重大体育活动。

第五章 促进人口均衡发展

落实国家人口长期发展战略，优化人口工作、关爱重点人群、健全养老服务，切实保障妇女儿童等群体基本权益，积极应对人口老龄化。

第一节 优化人口工作

推进婚检普及，降低出生缺陷发生率，推进市级妇儿专科医院和综合医院儿科建设，加强孕产妇和新生儿危急重症救治能力建设。鼓励婴幼儿及孕产妇护理、疾病防治、婴幼儿和青少年健康服务等行业的发展。发展普惠托育服务体系，促进3岁以下婴幼儿照护服务发展。完善流动人口服务管理机制，依法保障流动人口合法权益。加强家庭建设，完善家庭发展支持体系，健全生育支持、幼儿养育、老人赡养等家庭发展政策，减轻生养子女家庭负担，促进家庭教育，培育文明家风，支持家庭发展。

第二节 关爱重点人群

——促进男女平等和妇女全面发展。贯彻落实男女平等基本国策和儿童优先原则，深入实施妇女发展规划与儿童发展规划，促进妇女平等依法行使权利、参与经济社会发展、

共享发展成果。保障妇女享有卫生健康服务，平等享有受教育权利、经济权益、政治权利。落实妇女权益保障法，拓宽妇女就业渠道，消除就业性别歧视，依法享有产假和生育津贴，保障农村妇女土地权益。严厉打击侵害妇女和儿童人身权利的违法犯罪行为。

——**提升未成年人关爱服务水平。**优化儿童发展环境，贯彻儿童优先原则。切实保障儿童生存权、发展权、受保护权和参与权。加大对妇女儿童公共服务的投入，预防和控制儿童疾病、儿童伤害，加强困境儿童分类保障。完善落实未成年人监护制度，严厉打击侵害未成年人权益的违法犯罪行为。

——**加强家庭建设。**加强家庭、家教、家风建设。以建设文明家庭、实施科学家教、传承优良家风为重点，加大反家庭暴力法实施力度，加强婚姻家庭辅导服务，预防和化解婚姻家庭矛盾纠纷。构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系，健全学校家庭社会协同育人机制。

——**增强残疾人保障能力。**增强残疾人制度化保障服务能力，健全残疾人托养照料和康复服务体系。帮扶残疾人就业增收，完善残疾人教育体系。发展精神卫生社区康复服务，推进精神障碍社区康复机构建设。加强残疾人友好环境建设，

完善城乡无障碍设施。发展残疾人慈善事业和服务产业，培育发展残疾人社会服务组织，健全志愿助残工作机制。

第三节 健全养老服务

积极应对人口老龄化，着力构建以居家养老为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的较为完备的养老服务体系。推进养老院服务质量建设专项行动，积极引导养老服务志愿公益服务，提升养老服务质量补齐弱项短板。加大养老机构安全管理。推进居家和社区养老服务改革试点，打造一批居家和社区养老服务示范点，在功能服务、运营模式、资金筹措以及推进养老观念改变等方面积累经验，再在全市逐步推广实施。新建居住小区按标准配建养老服务设施，老城区与已建成居住小区鼓励通过购置、置换、租赁等方式建设标准化社区养老机构、日间照料中心等养老服务设施，到2025年城区社区养老服务设施覆盖率达到100%、农村社区养老服务设施覆盖率达到70%以上。积极推进医养融合发展，构建医疗卫生机构与专业养老机构合作模式。推进建设雪峰、沙湾等区域性中心敬老院，配套建设雪峰山森林公园生态健康养老中心，进一步发挥机构服务质量和辐射带动能力，完善农村老年人关爱服务体系。实施特困人员供养服务机构（敬老院）提质改造工程。通过新建、改扩建、提质升级、转型

发展等方式，基本形成市、乡两级供养服务设施相衔接、布局科学、配置均衡、服务功能基本完善的特困人员养老服务兜底保障体系，确保机构内护理床位占比 50%以上，社会化运营床位占比 50%以上，区域性中心敬老院达到 2-3 家、示范性养老机构达到 8-10 个，养老床位达到 4000 张左右，每千名老年人拥有床位达到 38 张以上，有集中供养意愿的特困人员全部实现集中供养。

第六章 完善基本民生保障体系

坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，扎实构建覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。围绕乡村振兴战略，深化城乡社区治理，持续深化基层治理，提质升级基本社会服务。

第一节 扎实构建社会保障体系

坚持全民参保登记，以养老、医疗、工伤保险为重点，基本实现法定人群社保全覆盖。完善城乡居民养老保险制度，落实和健全重大疾病医疗保险和救助制度。加快发展职业年金、企业年金、商业养老保险、商业医疗保险、长期护理保险、商业健康保险等。提高高风险企业职工工伤保险参保率

以及失业保险参保率。认真履行社会救助职责，加大最低生活保障对象、特困供养人员、城乡孤儿和事实无人抚养儿童、生活困难残疾人和重度残疾人、因病致贫人员等困难群体的救助力度，充分发挥临时救助作用，切实兜住兜牢基本民生保障底线。健全社会救助协调机制，强化各项救助制度衔接，整合政策资源，实现部门信息互联互通。完善政府购买服务机制，加强基层经办能力建设，激励社会组织、慈善力量和志愿者等参与社会救助工作。完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，科学设定救助标准，提升社会救助整体水平可持续性增长。加强各级社会救助设施平台建设，推进“一门受理、协同办理”窗口或社会救助经办服务中心建设，配齐必要的办公设施设备。加强住房保障体系建设，实施城镇保障性安居工程，推进住房公积金制度加快覆盖。推进共同富裕。

第二节 持续深化基层社会治理

围绕乡村振兴战略，深化城乡社区治理。深化乡村治理三年行动，完善村（社区）议事协商机制，开展城乡社区治理创新实验和示范创建，完善村（居）民自治章程，修订村规民约、居民公约，推进社区减负增效，加强农村综合服务平台建设，改进社区“只跑一次”办事服务，开展社区治理

创新实验区、城市和谐社区和农村幸福社区示范创建，提高社区治理能力和水平，推进基层自治、法治、德治相融合发展。促进社会组织健康发展。加强党对社会组织工作领导，推进党的组织和党的工作有效覆盖。加强社区物业管理，鼓励党员深入社区开展活动，打造红色物业。完善社会组织政府购买、税费优惠等政策措施，支持社会组织发展壮大。推进社会组织改革，健全综合监管机制，严厉打击非法活动，坚决取缔非法社会组织，不断净化社会组织发展环境。完善社会工作专业人才培养政策和制度体系，推进乡镇社会工作服务站建设，提升社会工作专业服务能力，充实基层民政力量。推进双拥工作和烈士褒扬事业发展，完善退役军人服务保障体系建设，完善烈士褒扬设施建设，建立备战后勤物资供养系统。

第三节 提质升级基本社会服务

做好边界线界桩联合检查、市治黔城城区路牌及门牌设置工作。深化清理整治不规范地名工作，加强地名文化保护和优秀地名文化宣传弘扬。全面完成界线联检任务，妥善化解边界矛盾纠纷，维护社会和谐稳定。深化殡葬事业改革。

加强公益性骨灰楼、农村公益性公墓、乡镇集中治丧场所等基础设施建设，完善殡葬公共服务体系。推进婚丧习俗改革，引导树立厚养薄葬、节地生态、移风易俗的殡葬新风尚。规范婚姻登记管理。加强婚姻登记机关标准化建设，推进 3A 以上标准婚姻登记机关建设。完善婚姻登记管理信息系统，推进婚姻登记严重失信当事人信用约束和联合惩戒。完善网上预约婚姻登记服务，进一步完善婚姻家庭辅导与矛盾调解相结合的新模式，提高婚姻登记服务水平。完善党管档案工作机制，全面贯彻落实《档案法》，深入开展档案执法检查。认真做好档案资源建设和利用服务工作，扎实推进档案信息化建设，力争档案数字化率至 2025 年达到 80%以上。着力加强档案队伍建设，认真做好档案工作人员培训工作。大力发展慈善、社会工作和志愿服务，促进福彩事业发展。加快建设“智慧民政”，发展“互联网+政务服务”，加强法治民政建设，完善民政政策法规，健全民政标准体系。

第十篇 坚持共建共享，建设和谐 平安洪江

发展民主政治，扩大公众参与；全面推进依法治市，维护社会公平正义，创新社会治理，建设和谐平安洪江，着力推进治理体系和治理能力现代化。

第一章 着力发展民主政治

大力发展民主政治制度，丰富民主形式，强化民主监督，确保人民群众权益得到充分尊重和切实保障。

第一节 健全协商民主制度

围绕经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，开展政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等会议，推进协商民主广泛多层制度化发展。加强和改进决策咨询制度建设。发挥统一战线在协商民主中的重要作用，认真听取各民主党派和无党派人士意见。

第二节 推进基层民主建设

畅通民主渠道，健全基层选举、议事、决策、公开、述职、问责等机制，完善选举程序，强化基层人大监督职能。坚持和完善以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度。巩固和完善村民（居民）自治，动员和组织人民群众开展基层民主实践，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事务中依法自治。健全村（社区）政务公开、财务和事务公开、民主评议干部、干部离任审计等制度。加强基层工会、共青团、妇联等组织建设，支持其参与社会管理和公共服务。

第三节 强化民主监督

加强党内监督、行政监督、司法监督、舆论监督和群众监督，自觉接受人大监督和政协民主监督，推进民主监督的规范化、制度化、程序化。完善党务、政务和各领域办事公开制度，对涉及人民群众切身利益的重大公共工程项目、城市建设规划、公用事业价格调整、城市拆迁和耕地占用安置补偿、教育医疗制度改革等重要事项应及时向社会公布，广泛听取各方意见，主动回应社会关切，切实保障人民群众的知情权、参与权和监督权。完善“三重一大”决策制度，完

善各级党政主要领导干部职责权限规范制度。逐步实现政府职能部门向社会公布权力清单，依法公开权力运行流程。加强行政监察和审计监督。

第二章 全面推进依法治市

围绕法治洪江建设，着力提高运用法律手段解决社会矛盾、维护社会秩序的能力，不断提高经济、政治、文化和社会生活各个领域的法治化水平。

第一节 建设法治保障体系

推动党政主要负责人切实履行推进法制建设第一责任人职责体系建设。党政主要负责人严格履职，建设和完善履职情况定期检查、专项督查、年终述职评议制度，履职情况纳入政绩考核指标体系，作为干部使用重要依据。制定法治工作队伍建设措施，建设高素质法治队伍，加强法律服务队伍建设，创新法治人才培养机制。

第二节 建设法治社会

坚持依法执政，全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平。加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法调控和

治理经济，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道。继续进行司法体制改革，尊重司法规律，促进司法公正，完善对权力的司法保障、对权力的司法监督。

第三节 推进普法工作

加强法治宣传教育，学习宣传习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略作为全民普法的首要任务；推动宪法学习宣传教育活动全覆盖；加强重点领域和重点法律法规的宣传。紧扣党委政府中心工作，围绕“一带一路”、长江经济带建设、乡村振兴、扫黑除恶等重大战略部署开展法治宣传主题活动。进一步加强卫生防疫、食品安全、禁毒、婚姻家庭、道路交通、应急消防、环境保护、农民工权益等与群众生产生活密切相关的法律法规宣传。加强新颁布的法律的宣传普及，突出做好《民法典》的宣传普及。完成市级青少年法治教育基地建设，内设宪法仪式体验区、法治长河、法治剧场、诚信馆等区域。

第三章 创新社会治理模式

加强和创新社会治理，转变基层社会治理理念，完善基层社会治理格局，在维护社会稳定的基础上进一步激发社会

活力，实现社会治理与经济发展、民生改善良性互动。

第一节 健全现代社会治理机制

加强社会治理基础制度建设。坚持多元共治理念，着力构建协同共治的治理格局。将政府治理、社会协同和公众参与结合起来，建立更有效的制度安排。健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制，建立和完善专家论证、公众参与、专业组织评测等相结合的风险评估机制。完善社会矛盾排查预警和调处化解综合机制，充分发挥制度在社会治理中的基础性作用。创新社会组织信息公开平台，建立职责明确、管理精细、渠道畅通、信息共享、服务有效的社区网格化服务管理体系，构建社区大服务一体化格局。完善公众参与机制，引导居民参加社会活动，完善党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，发挥居民在基层社会治理中的主体地位。

第二节 推进社会治理方式创新

引入市场机制，改进社会服务方式。强化政府为市场、社会主体创造平等竞争环境和公共服务职能，充分发挥市场机制作用，推动基本公共服务供给主体和方式多元化，开展

新时代的基本公共服务供给方式。推动服务管理重心下沉。深化乡镇体制改革，探索实施“互联网+社会治理”新模式。加强乡镇服务管理资源整合。完善社区治理，夯实基层工作基础。推进城乡社区规范化建设，完善社区基本公共服务项目和服务设施，切实解决好联系服务群众“最后一公里”问题，完善社区治理，推进基层民主，引导居民依法有序参与基层社会治理。培育发展社会组织。改革社会组织登记，取消社会团体的筹备审批环节，将筹备成立和正式成立合并实施。建立健全社会组织管理体制，支持社会组织实施公益创投项目。

第三节 健全社会治安防控体系

加强社会治安防控体系建设。加强社会面治安防控网建设，优化防控力量布局和巡逻防控机制，不断加强街面巡逻防控网、视频技术防控网、虚拟社会防控网和基层治安防控网等体系建设。加强基层公安派出所建设。强化居民治安防范教育。加强反恐工作。加强信息网络防控网建设。建设法律规范、行政监管、行业自律、技术保障、公众监督、社会教育相结合的信息网络管理体系。加强网络安全保护，落实相关主体的法律责任。健全信息安全等级保护制度，加强公民个人信息安全保护。

第四节 加强平安洪江科技支撑

以信息化为支撑，构建高效便捷的现代社会治理体系，系统建设平安洪江。推动“雪亮工程”建设，整合基层群防群治力量措施，建立以“雪亮工程+十户联防”为基础的“雪亮村庄”。推进智慧警务、综治信息系统、综治视联网等平台建设，加强视频监控源与人脸识别、车牌识别、智能预警等技术结合，提升治安管控、交通拥堵缓解等预防预控预警能力。

第五节 提高社会公共安全水平

建立人防、物防、技防相结合的保密综合防范体系，全面推进社会治理现代化，持续推进市域警务工作现代化。系统建设平安洪江工程，预计到2025年完成洪江安全系统网的全面部署。坚持安全生产，坚持安全标准化创建与双重预防机制建设有机融合，落实安全生产“党政同责、一岗双责”，加强安全监管，及时严堵安全生产漏洞。抓好市乡村三级综治中心建设。做好流动人口和闲散青少年的服务和管理，加强对艾滋病人、刑满释放人员等特殊人群帮教管理和服务。深入开展扫黑除恶专项斗争，严厉打击涉黑涉恶“关系网”“保护伞”，强力打击涉毒、涉黄、涉盗、涉骗等突出违法

犯罪行为，强力推进禁毒工作。加大对食品药品违法违规行为的查处力度，建立食品药品质量安全追溯系统，构建食品药品诚信体系建设。推动建立健全企业安全风险内部举报制度，落实举报奖励政策，鼓励企业职工、家属和社会公众检举重大风险隐患和企业违法行为。

第四章 科学建立应急管理体系

从守住安全生产底线、健全应急预案体系、提升应急处置能力、加强应急救援队伍建设、落实应急演练五个方面发力，科学构建应急管理体系。

第一节 守住安全生产底线

1. 维护人民生命安全。坚持人民至上、生命至上，坚决扛起促一方发展、保一方平安的政治责任，全力抓好安全生产和自然灾害防治各项工作，切实维护人民群众生命财产安全。扎实推进安全生产专项整治三年行动，加强安全生产监管执法，有效整治危险化学品、矿山、建筑工地、交通、消防等领域顽瘴痼疾，坚决遏制较大安全事故。强化生物安全风险防控和治理，加强食品、药品、重点工业产品和特种设备质量安全监管，保护消费者合法权益，加快构建食品、药品追溯体系。

2. 守住安全生产底线。严格落实安全生产责任制，强化安全监管执法，深入推进“一单四制”，全面提升安全生产工作水平。健全交通安全长效管理机制，整治各类交通违法违规行，深入开展交通安全创建活动。建设危险化学品监管信息共享平台、推进信息系统深度融合。推进高危行业“机械化换人、自动化减人”。推进消防治理体系和治理能力现代化，提高防范化解重大安全风险、应对处置各类灾害事故的能力，有效维护国家安全和人民生命财产安全。

第二节 健全应急预案体系

系统构建相关行业领域的应急预案体系，健全完善行业主管部门和重点企事业单位的应急预案。完善极端天气情况下应急预案体系，明确不同级别应急响应下指挥、排险除险、专家支撑等具体工作要求。完善高级别应急响应启动机制。建立自然灾害预警体系，成立减灾救灾综合协调机构，着手修订完善《洪江市自然灾害救助应急预案》。完善灾害威胁区域人员转移安置工作指引，建立灾害调查评估机制。完善基于水利工程险情情景构建的应急救援处置指南。提升极端天气情况下应急通信保障能力，强化抢险救灾应急物资保障能力。加快推进新一代应急指挥平台建设，建设预警及应急广播系统。

第三节 提升应急处置能力

1. 提升应急指挥能力建设

建立智慧化应急指挥平台，融合原应急、安监、森林防火、防灾减灾救灾等应急指挥平台功能，升级建设集统一指挥、快速响应、信息共享、可视化管理于一体的智慧应急指挥平台。完善安全生产信息化系统。强化应急知识培训，加强应急演练。建立全市统一的突发公共卫生事件监测、预警和报告网络体系，更加科学精准有效地做好重点人群防控管理。

2. 提升消防救援保障能力建设

逐年提升国家综合性消防救援队伍经费保障，有序改善消防救援车辆、个人防护、灾情处置器材装备，确保我市消防救援能力与社会经济同步发展。分三年为尚未配备消防车辆的 12 个乡镇配齐车辆、器材装备，建成乡镇专（兼）职消防队指挥调度网络，规范乡镇专（兼）职消防队值班值守、日常训练、装备维护，全面提升我市农村火灾自救能力。依托新昌石化建成石化产业园区企业专职消防队。

第四节 加强应急救援队伍建设

加强救护消防大队和总医院等应急救援队伍建设，引导

专业和社会救援力量发展与地方救援力量建立应急联动机制，形成“统一领导、协调有序、优势互补、保障有力”的应急救援体系。强化应急救援专业队伍与志愿队伍的训练。建立分类管理、分类负责、条块结合、属地管理为主的应急管理体制，成立安全生产应急救援中心、重大危险源监控中心。依托消防部门，成立市级综合应急大队，乡镇、重点企业也相应建立专兼职安全生产应急救援队伍。

第五节 落实应急演练

定期组织市、乡镇联合应急演练，强化企业、学校、医院、酒店、商场、敬老院等重点单位培训和演练，提高应急预案领导小组的组织协调能力，规范处置流程，提升应急处置能力。

第十一篇 强化实施保障，建设 现代化新洪江

建立健全规划推进机制是规划实施的重要保障。从完善实施机制、强化项目支撑、强化要素保障、健全考评体系等四个方面发力，使本规划纲要的目标任务和要求落到实处。

第一章 完善实施机制

以全面贯彻习近平中国特色社会主义思想和全省全市相关部署为原则，完善实施机制，充分发挥纲要的旗帜引领作用，确保纲要顺利实施。在规划实施的过程中，全面严谨完善规划实施机制。

第一节 建立分类指导机制

政府要通过维护公平竞争、依靠市场主体的自主行为实施等措施，不直接干预企业经营活动、不扰乱正常运行的市场机制，以保障本规划中提出的产业发展目标的完成。政府要通过创新体制机制和完善利益导向机制、激发市场主体的积极性、创造性营造良好的制度等措施以保障本规划中提出

的重点任务的实施。政府要通过健全法律法规、加大执法力度、运用经济手段等措施以保障本规划提出的功能分区、发展格局、生态环境保护、社会建设等目标的实现。政府要通过加强对改革的总体指导和统筹协调、将改革任务分解落实到有关部门、及时把行之有效的改革措施用法律、规章和制度的形式确立下来等措施以保障本规划确定的改革任务的完成。

第二节 形成实施推动机制

坚持市委对“十四五”规划实施的统一领导。政府须切实履行职责，主动接受市人大、市政协对规划实施的监督，确保“十四五”规划的全面落实。针对产业发展、资源环境、民生事业和改革创新等重点领域和有关重大项目，进一步制定、修改、完善相关配套政策。对列入总体规划的重大项目，实行绿色通道，确保项目建设的顺利开展。增强各部门的服务意识，提高办事效率，为规划实施和项目建设提供优质服务。坚持统筹布局、密切合作的工作原则。加强发展规划编制与实施的协调，按照专项规划服从总体规划、下位规划服从上位规划、同级规划不得相互矛盾的原则，促进规划之间的衔接与协调。

第三节 健全规划管理体制

加强统筹协调。加强制度协调、规划协调和政策协调。统筹协调政策目标和政策手段，搞好财政政策、货币政策、产业政策、区域政策、社会政策和政绩考核间的配合。统筹协调长期发展与短期发展，近期措施要有利于解决长期性发展难题，改革体制、制定政策、安排投资、确定发展速度，都要充分考虑可持续性，防止急于求成。改革规划管理体制。健全科学化、民主化的编制程序，形成以国民经济和社会发展规划为统领，各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。做深做实国土空间规划、环境保护规划和粮食、能源、交通等专项规划。

第二章 强化项目支撑

加强项目策划和储备，构建全市“十四五”规划重大项目库。围绕产业链和财源建设，发布一批重大招商项目，引进一批新兴产业项目，实施一批主导产业项目。

第一节 完善配套设施，扎实推进项目建设

按照洪江市产业结构与状况进行整体部署。建立健全组织领导机构，制定引进项目建设实施方案。坚持配套项目跟

着产业走、奖励政策跟着效益走、融资项目跟着实业走，运营机制正常有序。积极完成项目服务中心用地权属认定、征地拆迁安置补偿费和项目用地报批税费的预算等工作，在农业产业示范园较集中的地区要进行相关基础设施改造项目，落实水利、电力、通信、农田整理、环境治理等工作。

第二节 创新工作机制，形成项目建设合力

建立市级领导联系产业和重点企业制度，每个重点产业项目均明确一位市级领导带队指挥，明确一家责任单位牵头协调，明确一套班子全程服务，明确一个方案保障实施，并将责任细化分解到每个部门、每个单位、每个环节、每个工作人员。实行“市级领导统筹调度、重点办牵头部门联动、责任单位与工作组协调推进”的三级调度制，通过“一周一协调、一月一调度”，对问题交办督办，明确时间节点和完成时限，倒排工期，挂图作业，确保施工进度得以保障。

第三节 抓好项目建设，推动项目落地投产

加强项目对接，勇于争资争项争试点，推动更多优质项目快速挤进国省“项目笼子”。积极争取地方政府专项债券，更好发挥政府资金的引导撬动作用，吸引更多优质社会资金资本投资洪江。加大攻坚力度，持续开展重点项目建设“百

日攻坚战”“征拆大比武”等活动，高效推进规划设计、征地拆迁、土地报批等前期工作，做强要素保障，推动一批重点项目早日建成投产。

第四节 提升招商质量，助推打造产业集群

突出重点区域招商，立足承接产业转移的定位，放眼长三角、珠三角、粤港澳大湾区以及三个“500”强企业，加快吸引一批懂策划、善运营的好团队和质量高、效益好的大项目落户洪江。围绕产业链条招商，紧盯主导产业、优势产业、新兴产业，持续围绕产业链上下游开展精准招商，助推打造产业集群。要锁定关键人群招商，让更多的优势资源变优势项目。拓宽平台渠道招商，广搭平台聚资源，依托好商会和招商平台，加快拓宽信息收集和招商推广渠道，探索市场化、专业化、网络化招商模式，结合建立招商“秘书制”、点对点招商等举措，让更多的优势资源变优势项目。

第三章 加强要素保障

“十四五”期间，各部门要以发挥政府“有形之手”的作用，在资金、土地等要素保障方面积极作为。以加大资金整合力度，充分发挥市场作用为思路，到2025年基本形成多

元化、可持续的投入机制。

第一节 加强资金要素保障

继续深化投融资平台的改革创新，加大融资力度，扩宽融资渠道，解决融资难、融资贵问题。加快国有资产清理力度，做好相关经营性资产划归工作，做大做强融资平台。支持、鼓励银行开拓相关投融资业务，主动对接，确保资金助推项目建设。

第二节 加强土地要素保障

做好国土空间总体规划编制，加强与“三线一单”范围做好衔接，不触碰生态红线，做好基本农田保护工作，严格按环保负面清单引入产业项目。在规划重点建设区，合理规划城市用地，搞好城市基础设施建设，大力发展旅游型经济，增加城市绿化面积，改善生态环境。高新区内重点集聚工业，严格工业项目准入条件，确保节约集约用地。在限制开发区一般农田、林地和园地内，主要供应农业生产和生态环境保护及其服务设施，25度以上坡耕地要进行退耕还林，严禁毁林开荒，严禁各类建设占用水土保持林和水源涵养林。坚守“绿水青山就是金山银山”的发展理念，保护好核心景区自然资源。

第三节 加强人才要素保障

加强人才培养，促进规划实施的人才队伍建设。积极引进专业人才，不断充实壮大人才队伍，推进“引技”与“引智”的结合，完善人才吸引政策，为洪江市“十四五”发展提供强劲的后备军。强化培养机制，大力培养人才，加强技术、理论等培训，促进人才合作与交流，提高人员素质。创新管理使用人才机制，激活现有人才存量，促进人才成长，激励人才发展。

第四章 健全考评体系

健全考核评价监督机制，健全考评体系，科学考评，加强社会监督作用，凝聚规划监督合力，推动洪江规划落到实处，实现经济社会发展实现新的跨越。

第一节 建立健全考评体系

不断健全和完善对领导班子、领导干部及政府工作绩效的综合考评体系，明确考核对象、考核内容、方法步骤、结果运用等内容，使考核评价工作制度化、规范化、常态化，进一步传导压力、夯实责任，促进全市机关及其领导干部履职尽责，有力地推动全市各项工作目标的顺利实现。

第二节 科学设置考评内容

科学全面设计考核架构、考评方式、指标分值等内容，确保考核工作有效性，最大限度调动考评单位的积极性。适时调整考评内容，针对不同部门、不同对象采取差异化考评内容，以更加科学全面的设计，提升被考评单位的积极性。注重考核的分工协作和统筹推进，确保公开透明、公平公正。

第三节 重视考核结果运用

在全面科学设计考核内容的基础上，注重考核结果的实际运用。切实将考核结果作为各级政府领导班子调整和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据，增强考核的激励性，确保考核作用的发挥。

第四节 加强社会监督评估

自觉接受人大、政协和社会各界对规划实施情况的监督。完善规划实施的公众参与和民主监督机制，加强对“十四五”规划实施情况的跟踪分析，积极开展中期评估和后评估。定期通报规划执行情况，充分听取人大、政协的意见和建议。适时公布规划实施进展情况，接受全社会监督。