

怀化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14日怀化市第五届人民代表大会第五次会议批准)

怀化市人民政府

2021年5月

目 录

第一篇 全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化新征程 ·····2	
第一章 决胜全面小康社会取得决定性成就 ·····2	
第二章 “十四五”时期发展环境 ·····8	
第三章 二〇三五年远景目标 ·····10	
第四章 “十四五”时期发展指导方针与主要目标 ·····10	
第一节 指导思想 ·····10	
第二节 基本原则 ·····11	
第三节 发展定位 ·····12	
第四节 主要目标和指标体系 ·····13	
第二篇 加快构建现代化产业体系，着力壮大实体经济 ·····17	
第一章 推动制造业高质量发展 ·····17	
第一节 优化制造业产业布局 ·····17	
第二节 加快建设先进制造业基地 ·····20	
第三节 推动传统产业转型升级 ·····27	
第四节 推进产业基础高级化和产业链现代化 ·····31	
第二章 加快发展现代服务业 ·····32	
第一节 大力发展现代商贸物流 ·····32	
第二节 大力发展医养健康产业 ·····33	
第三节 推动现代服务业与先进制造业深度融合 ·····34	
第四节 加快新兴服务业发展 ·····35	

第三章	推动经济建设与国防现代化建设协同发展	36
第一节	推动军民资源互动共享	36
第二节	建设一流后勤保障基地	36
第四章	推动数字化发展	37
第一节	加快“数字怀化”建设	37
第二节	推动数字经济发展	38
第三篇	坚持创新引领，建设国家创新型城市	40
第一章	加强创新能力建设	40
第一节	加强关键技术攻关和成果转化	40
第二节	提升企业创新能力	43
第三节	加快创新平台建设	44
第二章	激发人才创新活力	46
第一节	打造“五溪人才行动计划”升级版	46
第二节	优化人才发展环境	47
第三章	实施创新生态优化计划	48
第一节	健全创新体制机制	48
第二节	加强知识产权创新运用保护	49
第三节	推动科技融合发展	50
第四篇	坚持改革开放，着力打造五省边区改革开放新高地	52
第一章	推动更深层次改革	52
第一节	激发市场主体活力	52
第二节	完善经济治理体系	54
第三节	建立高标准市场体系	56
第四节	建设一流的营商环境	57

第二章	推动更高水平开放	59
第一节	强化对外开放支撑体系	59
第二节	高水平引进来走出去	60
第五篇	着力扩大内需，在构建新发展格局中展现新作为	62
第一章	全面融入新发展格局	62
第一节	主动融入西部陆海新通道建设	62
第二节	发展“六向拓展”的主通道经济	63
第三节	加快物流枢纽城市建设	66
第四节	建设国家骨干冷链物流基地	68
第五节	建设国家承接产业转移示范区	70
第二章	强化投资消费“双轮驱动”	71
第一节	扩大有效投资	71
第二节	推动消费提档升级	73
第三章	统筹推进传统和新型基础设施建设	74
第一节	建设全国性综合交通枢纽城市	74
第二节	打造湘西地区能源高地	76
第三节	筑牢水安全网	77
第四节	加快新型基础设施建设	80
第六篇	坚持农业农村优先发展，全面推进乡村振兴	82
第一章	大力发展山地精细农业	82
第一节	培育壮大农业优势特色百亿产业	82
第二节	以“六化”推动农业现代化	84
第三节	促进农村一二三产业融合	85
第四节	扛稳粮食安全重任	86

第二章	全面推进乡村建设与治理·····	87
第一节	加强村庄规划管理·····	88
第二节	加强农村生态文明建设·····	89
第三节	加强和改进乡村治理·····	89
第三章	增强乡村振兴内生动力·····	90
第一节	推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接·····	90
第二节	深化农村改革·····	91
第三节	加快培育现代农业经营体系·····	93
第四节	推动城乡融合发展·····	94
第七篇	推进新型城镇化，促进区域协调发展·····	95
第一章	构建国土空间开发保护新格局·····	95
第一节	建立国土空间规划体系·····	95
第二节	统筹推进国土空间开发保护和利用·····	96
第二章	推动区域协调发展·····	97
第一节	推进鹤中洪芷城镇群一体化取得实质性进展·····	99
第二节	打造“十”字轴经济发展带·····	99
第三节	推动“四区”协同发展·····	100
第四节	推动县域经济高质量发展·····	101
第三章	推进以人为核心的新型城镇化·····	103
第一节	推进城镇全生命周期管理·····	103
第二节	提升怀化中心城区的功能和品位·····	104
第三节	推进县乡村一体的新型城镇化建设·····	105
第八篇	繁荣发展社会主义文化，提高文化软实力·····	107
第一章	提高社会文明程度·····	107
第一节	推动理想信念教育常态化制度化·····	107

第二节	创建全国文明城市·····	108
第三节	拓展新时代文明实践中心建设·····	108
第四节	发展积极健康的网络文化·····	109
第二章	繁荣公共文化事业·····	110
第一节	推动基本公共文化服务标准化均等化·····	110
第二节	擦亮五溪文化名片·····	111
第三节	激发文化事业创新创造·····	113
第三章	建设文旅融合的全域旅游示范市·····	114
第一节	优化生态文化旅游产业布局·····	114
第二节	突出全域旅游发展主线·····	115
第三节	擦亮“锦绣潇湘·甜甜怀化”文旅品牌·····	116
第四章	发展壮大现代文化产业·····	117
第一节	推进国家文化和科技融合示范基地建设·····	117
第二节	增强文化产业发展活力·····	118
第九篇	坚持绿色发展，建设五省边区生态文明中心城市·····	120
第一章	筑牢长江经济带和湖南西部生态屏障·····	120
第一节	加强生态系统保护和修复·····	120
第二节	持续改善环境质量·····	123
第二章	加快推动绿色低碳发展·····	124
第一节	推动形成绿色发展方式·····	125
第二节	推动形成绿色生活方式·····	126
第三节	推动资源高效利用·····	127
第三章	完善生态环境治理体系·····	128
第一节	推动生态产品价值实现·····	128

第二节	健全生态环境治理制度体系·····	129
第三节	推进生态文化建设·····	130
第十篇	改善人民生活品质，提高社会建设水平·····	132
第一章	持续强化民生保障·····	132
第一节	提高人民收入水平·····	132
第二节	落实就业优先政策·····	133
第三节	构建可靠的社会保障体系·····	134
第四节	积极应对人口老龄化·····	135
第二章	推动教育高质量发展·····	137
第一节	落实教育立德树人根本任务·····	137
第二节	建设区域性教育中心城市·····	138
第三节	推进义务教育城乡一体化·····	138
第四节	完善全民终身学习体系·····	139
第三章	推进健康怀化建设·····	140
第一节	加快建设大湘西区域医疗卫生中心·····	140
第二节	健全医疗服务体系·····	141
第三节	推动中医药传承创新发展·····	142
第四节	推动全民健身运动·····	143
第十一篇	统筹发展和安全，建设更高水平的平安怀化·····	145
第一章	建设法治怀化·····	145
第一节	推进地方立法科学化民主化·····	145
第二节	加快建设法治政府·····	146
第三节	全面提升司法公信力·····	147
第四节	大力推进法治社会建设·····	148

第二章	加强和创新社会治理·····	149
第一节	构建社会治理新格局·····	149
第二节	完善社会矛盾调解机制·····	150
第三章	维护安全稳定·····	151
第一节	树立总体国家安全观·····	151
第二节	牢牢守住安全底线·····	151
第三节	构建立体化公共安全保障体系·····	152
第十二篇	全市各族人民团结起来，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标而奋斗·····	154
第一章	坚持和加强党的全面领导·····	154
第二章	推进社会主义政治建设·····	155
第三章	建立健全规划实施和落实机制·····	156
第一节	强化规划衔接协调·····	156
第二节	强化规划落地实施·····	156
第三节	强化规划考核评估·····	157

怀化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14日怀化市第五届人民代表大会第五次会议批准)

怀化市国民经济和社会发展第十四个五年(2021—2025年)规划和二〇三五年远景目标纲要,根据《中共怀化市委关于制定怀化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,主要阐明全市战略意图,明确经济社会发展宏伟目标、主要任务和重大举措,是市场主体的行为导向,是政府履职的重要依据,是全市人民共同奋斗的行动纲领。

第一篇 全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化新征程

“十四五”时期是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。

第一章 决胜全面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、艰巨繁重的改革发展稳定任务，特别是面对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、省委决策部署，不忘初心、牢记使命，深入落实创新引领开放崛起战略，攻坚克难、砥砺前行，全市经济社会发展取得巨大成就，“西南明珠”建设取得明显成效，“十三五”规划目标任务完成，全面建成小康社会取得决定性成就。

——经济实力迈上新台阶。“十三五”期间，全市地区生产总值年均增长 7.1%，2020 年达到 1671.87 亿元；固定资产投资年均增长 11.9%；规模工业增加值年均增长 7.02%；一般公共预算收入年均增长 6.79%；社会消费品零售总额年均增长 7.5%；进出口总额以年均 36.3% 的增速快速提升，2020 年突破 2 亿美元。



——产业和产业园区异军突起。高质量完成产业园区三年倍增计划、产业和产业园区三年提升行动，“4+1+13”产业园区竞相发展，园区规模工业增加值占比超过60%，规模以上制造业企业由460家增加到634家，三次产业结构由2015年底的14.5:41.8:43.7调整为2020年的15.6:28.6:55.8。现代商贸物流、生态文化旅游等特色优势产业规模不断壮大，电子信息、绿色食品加工、中药材加工、新材料、装配式建筑、桥隧装备制造等新兴优势产业保持较快增长态势，怀化九丰现代农博园、奇力新电子元器件项目、怀化义乌小商品城等一批重大产业项目建成投产，获批国家广告创意产业园、国家骨干冷链物流基地、国家火炬中医药特色产业基地和国家火炬精细化工新材料特色产业基地，纳入湘南湘西承接产业转移示范区。

——三大攻坚战取得重大成就。脱贫攻坚目标任务高质量完成，13个贫困县市区全部摘帽，1024个贫困村全部出列，87.07万贫困人口全部脱贫；实施易地扶贫搬迁10.39万人，提前两年完成“十三五”搬迁安置任务，被评为“全省脱贫攻坚先进市州”。污染防治成效显著，实施蓝天、碧水、净土保卫战，森林覆盖率达到71%，13个县市区城市空气质量达标率98.5%，40个地表水考核断面、15个城市集中式饮用水源地水质全部达到

II类以上，土壤污染得到有效治理，成功创建环境空气质量达标城市，获全国生态建设突出贡献奖，获评省级卫生城市、文明城市、园林城市。风险防控有力有效，累计减少隐性债务 142.35 亿元，融资平台由 73 家减少至 17 家，银行不良贷款率下降至 1.3%。

——科技创新实现重大突破。国家创新型城市创建工作全面启动，成功创建怀化国家高新区、怀化国家农业科技园、怀化国家文化和科技融合示范基地。高新技术企业数量增至 368 家，总量处全省二类地区领先，高新技术产业增加值占地区生产总值比重提升至 17%，增幅排名全省前列；怀化高新区升格为武陵山片区首个国家高新区；创建各类科技创新平台 459 个，其中国家级 13 个、省级 82 个，总量居全省前列；全社会研发经费投入占 GDP 比重提升至 1.8%；全市发明专利申请量逐年跃升，总量比“十二五”期间增长 6.63 倍。



——改革开放迈出坚实步伐。扎实推进供给侧结构性改革，依法关闭烟花爆竹生产企业 41 家、煤矿 13 家、非煤矿山 116 家，房地产去库存 1600 多万平方米，为实体经济降低成本约 36 亿元。率先在全省推行乡镇权力清单和责任清单制度，向街道（社区）简政放权、减负赋权。“四跟四走”精

准扶贫改革、“三级一体”警务模式改革、“互联网+监督”改革等获评湖南省首届管理创新奖。集体林业综合改革经验在全国推广。开通怀化至明斯克中欧班列、怀化至德黑兰中亚班列，怀化海关、国家工商总局商标注册业务怀化受理中心、广州港怀化内陆港、公用保税仓、舞水出口监管仓、跨境商品展示交易中心等一批新的开放平台建成运营；2016年以来全市共引进项目928个、总投资2637亿元，500强企业增至72家。

——基础设施不断完善。交通、能源、水利、信息、物流网络逐步健全，城乡基础设施不断完善，成功入列全国性综合交通枢纽城市、商贸服务型国家物流枢纽承载城市。怀邵衡铁路建成通车，“两线一站”（渝怀铁路增建二线、焦柳铁路怀柳段电气化改造、怀化西编组站）开通运营，张吉怀高铁完成铺轨。武靖、怀芷高速建成通车，靖黎、官新高速顺利推进，芷铜、沅辰、张官高速开工建设，全市高速公路通车里程达717公里，居全省第一；国省干线全面升级，“四好农村路”全面铺开；芷江机场航站楼改扩建主体工程完工，芷江机场通航城市达15个，直达北上广深等一线城市。应急水源建设扎实推进，主城区供水管网建设项目主体完工。全国性多式联运示范工程项目落户怀化。

——民生保障进一步加强。城镇、农村居民人均可支配收入分别由2015年的20693元、7203元增加到2020年的30329元、11990元，分别年均增长7.9%、10.7%。财政民生支出占比达78%。累计新增城镇就业19.22万人，新增农村劳动力转移就业21.7万人，城镇登记失业率为2.4%，控制在4.5%以内。在全省率先制定实施《关于加快县乡村教育均衡优质发展助推脱贫攻坚乡村振兴的若干意见》“1+7”文件，九年义务教育全面普及，学前教育、高中阶段教育基本普及，新建学校34所，改扩建913所，新增学位13.27万个，9个县市区被认定为省级教育强县（市、区）；怀化医专升格为湖南医药学院，芷江师范升格为怀化师范高等专科学校，在怀高

校达 5 所。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立并逐步完善，城镇企业职工基本养老保险实现省级统筹。新冠肺炎疫情防控取得重大战略成果，在全省率先 24 天实现确诊病例零新增，在全省重点地区率先 36 天实现 40 例确诊病例全部清零，治愈率 100%。



——全面从严治党成效显著。坚决整治形式主义官僚主义，纵深推进党风廉政建设和反腐败斗争，出台 9 条措施落细落实省委全面加强基层建设“1+5”文件，制定实施关于加强网上舆论宣传做好互联网工作“1+6”文件，中央第八巡视组、省委第六巡视组移交的信访件办结率 100%。怀化基层党建考核连续多年排名全省前列，2017 年以来连续 3 年被评为“好”等次。社会治理持续加强，扫黑除恶取得重大战果，2020 年 9 月率先在全省提交“六清”行动成绩单。《人民日报》评论新晃“操场埋尸案”告破：“为处理类似案件树立标杆。”

经过五年努力，全市经济社会发展取得了全方位历史性成就、发生了深层次结构性转变，为开启全面建设社会主义现代化新征程奠定了坚实基础。

专栏1 “十三五”规划主要指标完成情况表

类别	序号	指标名称	2015年	规划目标		实现情况		
				2020年	年均增速 [累计]	2020年	年均增速 [累计]	
经济发展	1	地区生产总值（亿元）	1256.28	2200	9以上	1671.87	7.1	
	2	规模工业增加值（亿元）			8以上		7.02	
	3	一般公共预算收入（亿元）	110.79	180	11以上	153.83	6.79	
	4	固定资产投资（亿元）	946.5	[8000]	16以上		11.9	
	5	社会消费品零售总额（亿元）	425.55	880.0	12以上	606.99	7.5	
	6	进出口总额（亿美元）	0.44		20以上	2.09	36.3	
	7	服务业增加值比重（%）	56.02	47	[4.2]	55.8		
	8	高新技术产业增加值占地区生产总值比重（%）	4.9	9以上	[3]	17.0	[12.1]	
	9	常住人口城镇化率（%）	42.75	55	[12]	47.18	[4.43]	
	10	互联网普及率（%）	38	45	[7]	85	[47]	
资源环境	11	耕地保有量（万公顷）	26.9	>26.9	总体平衡	32		
	12	单位GDP能耗（吨标准煤/万元）			[16]		[18.32]	
	13	单位GDP水耗（立方米/万元）	168.1	≤110	[32]	—	—	
	14	单位GDP建设用地占用面积（公顷/亿元）	93	≤62	[32]	70.1	[22.9]	
	15	单位GDP二氧化碳排放降低（%）		[17]		[22]		
	16	主要污染物排放总量减少（吨）	化学需氧量	64863	63648	[5]	55430	[14.54]
			氨氮	7657	7287	[2]	6617	[13.58]
			二氧化硫	43774	38640	[5]	32957	[24.7]
			氮氧化物	22357	22126	[2]	17133	[23.4]
	17	森林绿化	森林覆盖率（%）	70.83	≥70.83		71	
森林蓄积量（万立方米）			8027	9000	[983]	9789	[1762]	
18	县级以上城镇污水处理率（%）	89	95	[6]	95.2	[6.2]		
19	县级以上城市空气质量达标率（%）	75	80	[5]	98.5	[23.5]		
社会民生	20	新增劳动力平均受教育年限	9	10.5	[1.5]	—	—	
	21	R&D经费支出占GDP比重（%）	0.5	2.3	[1.75]	1.8	[1.3]	
	22	每万人口发明专利拥有量（件）	0.41	3.2	[2.2]	1.49	[1.08]	
	23	城镇新增就业人数（万人）	[17.9]	[15]		[19.22]		
	24	人均拥有文体设施场地活动面积（平方米）		2以上		2.03		

专栏1 “十三五”规划主要指标完成情况表

类别	序号	指标名称	2015年	规划目标		实现情况	
				2020年	年均增速 [累计]	2020年	年均增速 [累计]
社会民生	25	每千人拥有病床床位数（张）	5.3	6	[0.7]	8.44	[3.14]
	26	每千人拥有执业医师（人）	1.8	2.5	[0.7]	2.83	[1.03]
	27	每千名老年人口养老床位数（张）	19	35	[14]	37.06	[18.06]
	28	城镇保障性安居工程建设（万套）	[13.16]		[10]		[12.84]
	29	城镇居民人均可支配收入（元）	20693	31500	8.5以上	30329	7.9
	30	农村居民人均可支配收入（元）	7203	11200	9.5以上	11990	10.7
民主法治	31	基层民主参选率（%）	96.7	95以上		98	
	32	廉政指数（人/万人）		≤8		—	—
	33	社会安全指数（%）		100		—	—
	34	每万人口拥有律师数（人）	0.84	≥2.3		—	—

注：1. []表示累计数；

2.表中第13项“单位GDP水耗”、第20项“新增劳动力平均受教育年限”、第32项“廉政指数”、第33项“社会安全指数”、第34项“每万人口拥有律师数”等5项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4项“固定资产投资”、第12项“单位GDP能耗（吨标准煤/万元）”等2项指标，近年不对外公布绝对数值。

第二章 “十四五”时期发展环境

从全球看，当今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，和平与发展仍然是时代主题，同时新冠肺炎疫情加剧了大变局的演变，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期。一方面，必然催生新技术、新产业、新业态、新模式、新消费、新基建，带来投资和消费结构的升级，倒逼经济发展转向高质量阶段。另一方面，国际贸易规则面临重构，全球产业链受到冲击，国际政治经济格局呈现加速调整的变化趋势，进出口贸易压力增大。

从国内看，我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，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、韧性大、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。

从省内及周边区域看，成渝城市群、北部湾城市群、长株潭城市群等区域融合发展、一体化发展趋势明显，虹吸效应不断放大，怀化发展空间受到一定程度挤压。省内毗邻市州和贵州铜仁、黔东南等地区竞相发展态势明显，特别是在产业发展、招商引资、人才引进等方面的竞争已经白热化。

从怀化看，一是习近平总书记赋予湖南“三高四新”的新定位新使命，为我市“十四五”发展指明了战略方向，为高质量发展提供强劲动力。二是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。特别是“两线一站”的开通运营，打开了怀化西联成渝城市群、南达华南出海口的主要货运通道，对怀化深度融入国家西部陆海新通道插上腾飞的翅膀。三是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。四是一系列国省政策布局集中落地怀化，如国家骨干冷链物流基地、大湘西区域医疗卫生中心等，有利于怀化项目资金的争取，助推基础设施完善、产业发展和民生改善。五是随着“一带一路”、长江经济带、西部大开发、中部崛起、“一带一部”、湖南自贸区等国省战略的深入推进，我市发展将迎来新的政策红利。同时也要清醒地看到，我市发展不平衡不充分问题仍然突出，经济结构质量不优、农业农村发展不足、科技创新支撑高质量发展的动能不强，生态环保、民生保障、风险防控等方面依然存在较大压力，高质量发展能力有待进一步提升。

综合判断，“十四五”期间，我市发展仍然处于重要战略机遇期，机遇和挑战都有新的发展变化。我们要辩证认识和把握发展大势，增强机遇

意识和风险意识，善于在危机中育先机、于变局中开新局，为全面建设社会主义现代化开好局、起好步。

第三章 二〇三五年远景目标

到二〇三五年，基本建成经济强市、科教强市、文化强市、生态强市、开放强市、健康怀化，基本实现社会主义现代化。经济、科技实力大幅跃升，经济总量和城乡居民人均收入再迈上新的大台阶，人均地区生产总值达到中等发达国家水平，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系，形成对外开放新格局，进入国家创新型城市行列。人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，基本建成法治怀化、法治政府、法治社会，基本实现治理体系和治理能力现代化。国民素质和社会文明程度达到新高度，文化软实力、影响力显著增强。生态环境根本好转，绿色生产生活方式广泛形成，人与自然和谐共生。中等收入群体显著扩大，基本公共服务实现均等化，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小，平安怀化建设达到更高水平，人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

第四章 “十四五”时期发展指导方针与主要目标

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，大力实施“三高四新”战略，坚持创新引领开放崛起，着力打造服务新发展格局的战略节点和重要枢纽，全面培塑竞争和发展新优势，为奋力建设富饶美丽幸福新湖南、谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义湖南新篇章贡献怀化力量。

第二节 基本原则

——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。

——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，让人民群众获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

——坚持新发展理念。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，融入新发展格局，转变发展方式，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。

——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，推动更大范围更宽领域更深层次对外开放，持续增强发展动力和活力。

——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，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，有效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。

——坚持目标引领。牢记习近平总书记嘱托，大力实施“三高四新”战略，着力建设对接西部陆海新通道战略门户城市、五省边区生态文明中心城市、武陵山片区高质量发展示范区，实现高质量发展、高品质生活相互促进，奋力建设现代化新怀化。

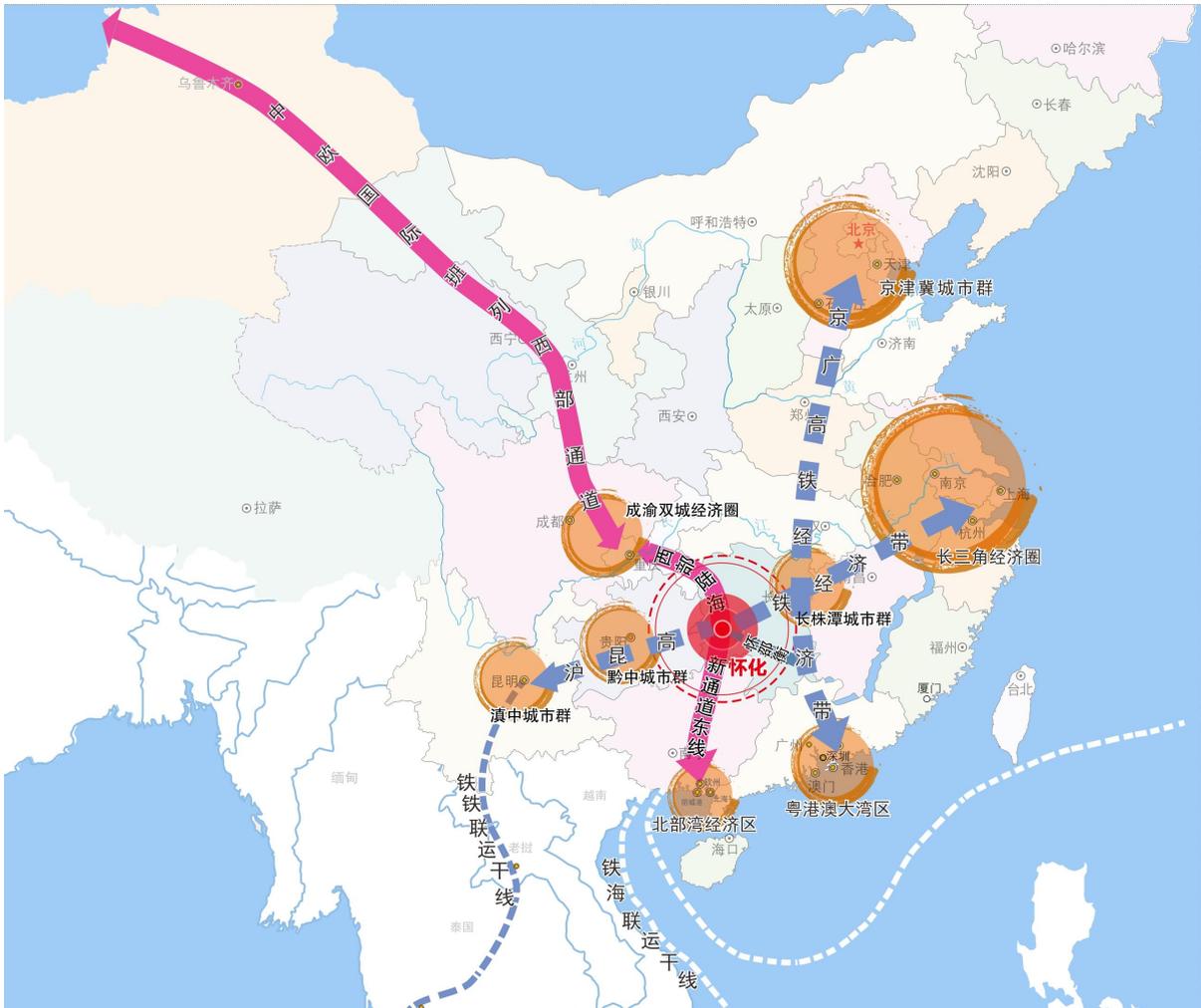
第三节 发展定位

——建设对接西部陆海新通道战略门户城市。立足国内国际双循环新发展格局，按照“通道+枢纽+平台+产业”模式，畅通“六向拓展”国内国际大通道，建设与五省通衢相匹配的全国性综合交通枢纽，建设连接成渝双城经济圈、北部湾经济区、粤港澳大湾区、长三角地区和东盟国家的重要物流枢纽，打造多元化国际化开放平台，构建现代化产业支撑体系，加强与通道沿线地区及东盟国家的经贸合作，推动通道经济与枢纽经济融合发展。

——建设五省边区生态文明中心城市。在“十三五”规划的“一个中心”基础上，进一步丰富内涵。筑牢长江经济带和湖南西部生态屏障，创建国家生态文明建设示范市、国家森林城市、全国文明城市，坚持保护优先、绿色发展，把怀化建成水清山绿、市强民富、文明和谐的五省边区生态文明中心城市。

——建设武陵山片区高质量发展示范区。着力建设“五个示范区”：建设创新链、产业链、人才链、金融链、价值链五链融合示范区；建设湘南湘西承接产业转移示范区；建设脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接示范区；建设生态产品价值实现示范区；建设红色教育与全域旅游示范区。

图 4 怀化市区位示意图



第四节 主要目标和指标体系

——经济发展取得新成效。保持经济平稳增长，全市 GDP 年均增长 7.5%。实体经济不断壮大，经济结构更加优化，产业迈向中高端水平，农业基础更加稳固，城乡区域发展协调性明显增强，现代化经济体系建设取得重大进展。

——创新能力实现新突破。研发投入不断增加，创新制度不断健全，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。科技成果转化及新技术新产业规模化应用取得明显成效，成功创建国家创新型城市。

——改革开放迈出新步伐。社会主义市场经济体制更加完善，高标准市场体系基本建成，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，更高水平开放型经济新体制基本形成。

——社会文明程度得到新提高。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，成功创建全国文明城市。

——生态文明建设实现新进步。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，单位 GDP 能源消耗持续降低。主要污染物排放总量持续减少，重点环境问题得到有效整治，生态环境持续改善，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，森林覆盖率保持在 71%以上。成功创建国家生态文明建设示范市、国家森林城市。

——民生福祉达到新水平。实现更加充分更高质量就业，居民收入增长和经济增长基本同步，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，脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进。

——治理效能得到新提升。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。

专栏2 “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 [累计]	属性
经济发展	1	地区生产总值增长(%)	3.9	—	7.5	预期性
	2	全员劳动生产率增长(%)	—	—	7	预期性
	3	制造业增加值占地区生产总值比重(%)	16	19	—	预期性
	4	产业投资占固定资产投资比重(%)	50	60	—	预期性
	5	最终消费支出对地区生产总值贡献率(%)	—	60	—	预期性
	6	对外贸易依存度(%)	0.73	0.98	—	预期性
	7	地方一般公共预算收入占地区生产总值比重(%)	5.96	5.96	—	预期性
	8	常住人口城镇化率(%)	47.18	57	—	预期性
创新驱动	9	研发经费投入增长(%)	—	—	≥9	预期性
	10	每万人口高价值发明专利拥有量(件)	0.47	>1	—	预期性
	11	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重(%)	3	5	—	预期性
民生福祉	12	居民人均可支配收入增长(%)	6.7	—	7.5	预期性
	13	城镇调查失业率(%)	5.7	<5.6	—	预期性
	14	劳动年龄人口平均受教育年限(年)	10	12	—	约束性
	15	每千人口拥有执业(助理)医师数(人)	2.83	3.2	—	预期性
	16	基本养老保险参保率(%)	90	92	—	预期性
	17	每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数(个)	0.9	4	—	预期性
	18	人均预期寿命(岁)	77.4	78.5	—	预期性
绿色转型	19	单位地区生产总值能源消耗降幅(%)	—	完成省下达任务	—	约束性
	20	单位地区生产总值二氧化碳排放降幅(%)	—	完成省下达任务	—	约束性

专栏2 “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 [累计]	属性
绿色转型	21	县级及以上城市空气质量优良天数比例（%）	—	≥95	—	约束性
	22	地表水达到或优于Ⅲ类水体比例（%）	100	100	—	约束性
	23	森林覆盖率（%）	71	≥71	—	约束性
安全保障	24	粮食综合生产能力（万吨）	194	≥195	—	约束性
	25	能源综合生产能力（万吨标准煤）	302.9	345.2	—	约束性
	26	亿元GDP生产安全事故死亡率（%）	—	—	[-25%]	约束性

注：1. [] 表示累计数；
2. 人均预期寿命2020年数据为预计数。

第二篇 加快构建现代化产业体系，着力 壮大实体经济

旗帜鲜明地大力度、超常规发展先进制造业。集中力量加快发展电子信息、生物医药、先进桥隧装备制造、新材料（精细化工）、装配式建筑制造等产业，提高产业链供应链自主可控能力，构建以数字经济为引领、先进制造业为重点、先进制造业与现代服务业融合发展的现代产业体系，建设武陵山片区高质量发展示范区。

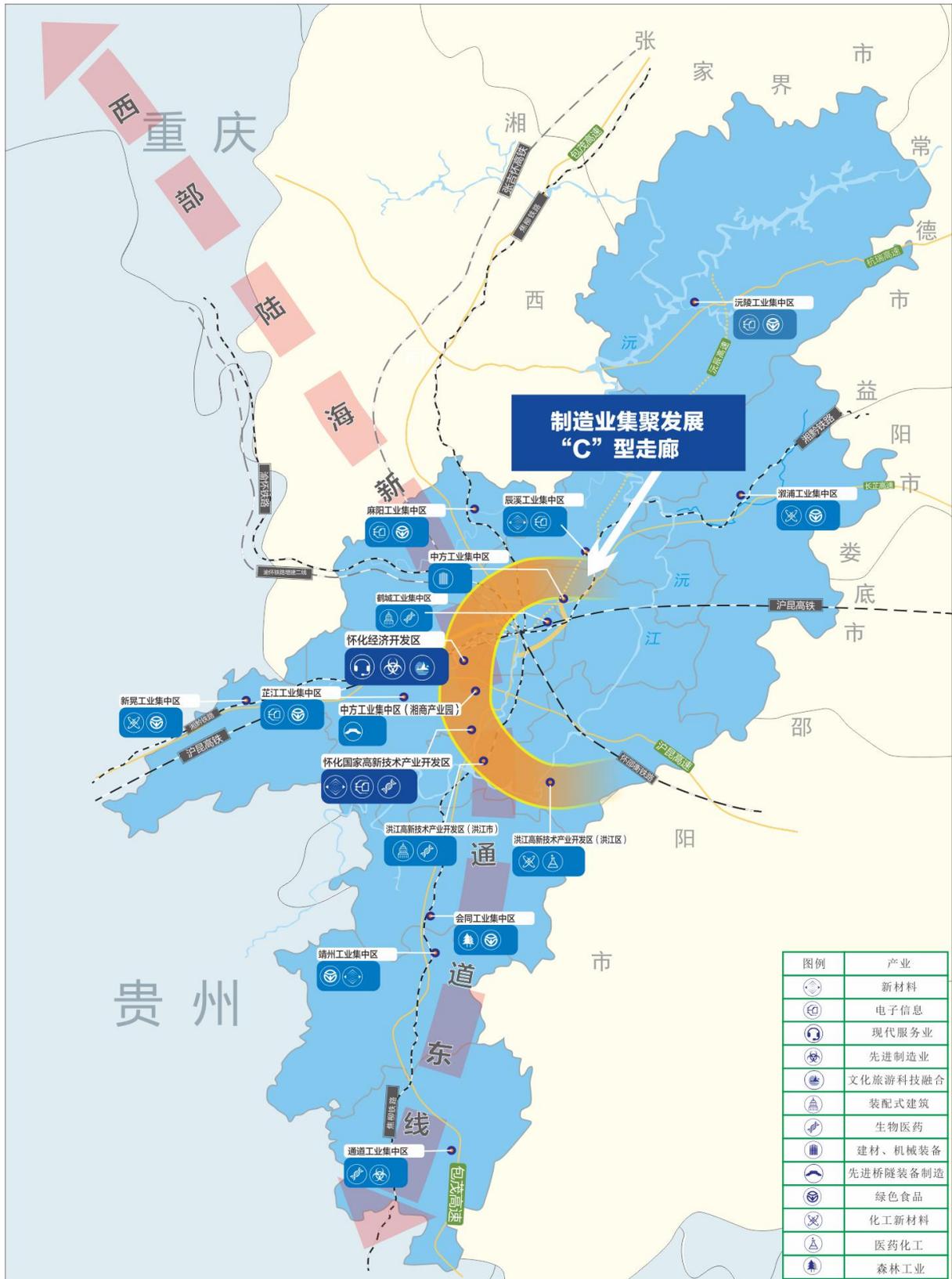
第一章 推动制造业高质量发展

把制造业作为发展实体经济的主战场，加快建设先进制造业基地，提质改造传统产业，稳步提升制造业比重，着力推进产业基础高级化、产业链现代化，巩固壮大实体经济根基。到 2025 年，制造业增加值占 GDP 比重达到 19%。

第一节 优化制造业产业布局

1. 构建制造业集聚发展“C”型走廊。在怀黔工业走廊的基础上，以怀化高新区、怀化经开区、中方工业集中区（含湘商产业园）、鹤城工业集中区、洪江高新区、芷江工业集中区、辰溪工业集中区为重要支撑，以先进制造业为重点，形成辰溪县—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，引领怀化制造业发展。到 2025 年，“C”型走廊制造业总产值突破 1000 亿元，成为我市经济增长的新引擎和大湘西地区制造业高地、承接产业转移基地和劳动力转移的主阵地。

图5 制造业产业布局图



2. 推动产业园区专业化发展。以促进产业转移项目落地为重点，进一步优化园区规划布局，合理划分专业园，明确园区主特产业，实现用地集约、产业集聚，实现产业园区间分工明确、差异发展、协同互补的新型关系。怀化高新区重点打造形成以新材料和电子信息为主导产业、以生物医药为特色产业的“两主一特”格局；怀化经开区重点打造形成以现代服务业和先进制造业为主导产业、以文化旅游科技融合为特色产业的“两主一特”格局；其他各县市区工业集中区（高新区）要结合自身特色和优势，因地制宜，选准 1—2 个主特产业进行重点培育，引导同类企业向园区集中，努力打造“一主一特”产业园区格局。

专栏 3 怀化市域工业集中区（高新区、经开区）产业发展指导目录

园区名称	产业类型	产业类别
怀化国家高新技术产业开发区	主导产业	新材料
		电子信息
	特色产业	生物医药
怀化经济开发区	主导产业	现代服务业
		先进制造业
	特色产业	文化旅游科技融合
鹤城工业集中区	主导产业	装配式建筑
	特色产业	生物医药
中方工业集中区	主导产业	建材、机械装备
	特色产业	先进桥隧装备制造
沅陵工业集中区	主导产业	电子信息
	特色产业	绿色食品
辰溪工业集中区	主导产业	新材料
	特色产业	电子信息

专栏3 怀化市域工业集中区（高新区、经开区）产业发展指导目录

园区名称	产业类型	产业类别
溆浦工业集中区	主导产业	化工新材料
	特色产业	绿色食品
麻阳工业集中区	主导产业	电子信息
	特色产业	绿色食品
芷江工业集中区	主导产业	电子信息
	特色产业	绿色食品
新晃工业集中区	主导产业	化工新材料
	特色产业	绿色食品
洪江高新技术产业开发区 (洪江区)	主导产业	化工新材料
	特色产业	医药化工
洪江高新技术产业开发区 (洪江市)	主导产业	装配式建筑
	特色产业	生物医药
会同工业集中区	主导产业	森林工业
	特色产业	绿色食品
靖州工业集中区	主导产业	绿色食品
	特色产业	新材料
通道工业集中区	主导产业	生物医药
	特色产业	先进制造业

第二节 加快建设先进制造业基地

1. 建设湖南重要电子信息产业基地。重点培育电子信息产业链和电子信息材料及元器件、光电子、智能终端等产业集群，建设湖南重要电子信息产业基地。到2025年，力争电子信息产业规模达500亿元，规模以上企业超过100家。

专栏4 电子信息产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
电子元器件及材料	元器件及材料等	奇力新电子、向华电子、华晨电子、飞磁电子、金升阳科技、华峰新宇电子、亚信电子、启航半导体、航宇半导体等	中稼半导体、天龙光电、长沙海容、星源材质、杭州士兰、惠亚集团、宁波康宁、广东风华高科、中航光电科技等	怀化高新区电子信息产业园建设项目、湖南奇力新电子科技有限公司电子元器件生产三期建设项目、华晨电子高端被动元器件项目、飞磁电子磁性材料生产项目、会同工业集中区“飞地经济”电子信息专业化产业园建设项目、湖南旺诠电子科技有限公司电子元器件生产项目、芷江工业集中区无线充电模组和功率器件生产项目、靖州工业集中区电子产业园、芷江工业集中区高端被动元器件项目等	怀化高新区、沅陵工业集中区、芷江工业集中区、中方工业集中区
	电线电缆、电力仪器仪表等	湘鹤电缆、达时精密塑胶模具等	亨通集团、上海胜华、远东电缆、中诚电力、国宏电力、德宏电力等	湖南达时精密塑胶模具有限公司产能改扩建、麻阳工业集中区智能电表生产线自动化改造及现代化信息管理系统引进、芷江工业集中区无线充电模组和功率器件生产项目、怀化高新区环保型矿物质防火电线电缆等	怀化高新区、麻阳工业集中区
光电显示	LED灯具、背光、显示屏、触摸屏等	合利来、明城科技、鑫创电子、程鑫光电、瑞鑫智等	木林森、三安光电、欧普照明、兆驰股份、武汉锐科、大族元亨、华工高理、群创光电、TCL、信达电通、三安光电、利亚德、上海三思电子、深圳联建光电、蓝思科技等	怀化经开区车载显示屏项目、合利来LED显示屏及其配件项目等	怀化高新区、洪江高新区（洪江市）、芷江工业集中区

专栏4 电子信息产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
智能终端	智能手环、手表、防丢设备、眼镜等智能可穿戴设备、智能信息家电、新型智能手机等	湖南沃世达智能云谷、湖南泰达讯科技、鑫德正科技通信电子及智能终端设备制造产业基地、华大科技等	TCL集团、康佳集团、联想、富士康、小米科技、酷派、广达、英华达、志达、360科技、创维、深圳科泰利、科明鑫金属、盛大果壳、成都乐动、中卫莱康、宏智力、时云医疗等	怀化高新区手机研发实验室及生产线建设项目、怀化经开区智能终端全产业链建设项目等	洪江高新区（洪江市）、怀化经开区、辰溪工业集中区
软件及信息服务业	云计算、大数据、移动互联网等新兴领域关键软件产品和解决方案等	优美兴科技集团、京东云创新空间等	中国电子科技集团、中兴通讯、浪潮、金蝶、航天信息、数码大方、鼎捷软件、超图软件、大唐微电子、字节跳动、阿里巴巴、美团、京东等	怀化经开区京东数字经济产业园建设项目、怀化经开区智谷产业园建设项目等	怀化经开区、鹤城工业集中区

2. 建设五省边区生物医药产业基地。推进中药材精深加工，加快中医药先进制造业和现代服务业融合发展，支持伺苗医药研究和开发，引入知名医药企业，建设五省边区生物医药产业基地。到2025年，全市生物医药产业总产值达100亿元。

专栏 5 生物医药产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
现代中药	特色中成药、新型中药饮片、中药制剂、功能保健品和药食同源食品等	正清集团、补天药业、正好制药、林泉药业、博世康、翱康生物、北大未名等	中国医药集团、天士力、以岭药业、哈药股份、未名医药、片仔癀等	怀仁大健康产业集团中药材深加工项目、博世康黄精等中药材精深加工及信息化项目、林泉药业黄精全产业链项目、靖州工业集中区茯苓特色小镇建设项目、北大未名生物科技园项目、正好制药搬迁工程、鹤城区中药材深加工项目、溆浦工业集中区悦新龙成现代中药生物科技产业园项目等	怀化高新区、怀化经开区、鹤城工业集中区、靖州工业集中区、通道工业集中区、洪江高新区（洪江市）
原料药、制剂制造	高端特色原料药、专利药原料药、小品种原料药、高端制剂等	正清集团、旺达生物等	美诺华、华海药业、东北制药、华北制药等	正清风痛宁（青风藤）全产业链关键技术研究项目等	怀化高新区、怀化经开区
植物提取	龙脑（冰片）、甜茶等中药材提取加工，开发具有抗炎抗氧化、护肝、抗菌、代谢和免疫调节、改善骨质疏松、改善胃肠功能、延缓衰老、抗疲劳、改善记忆等功能的下游高端产品等	正清集团、汉清生物、洪江德惠发展、湖南倍雅生物等	浙江康恩贝制药、晨光生物科技集团、浙江海正药业等	——	辰溪工业集中区、洪江高新区（洪江区）、新晃工业集中区
医疗器械制造	医疗器械、医用耗材、家庭理疗保健器械、便携式医疗电子设备、医用口罩、医用防护服、医用眼罩、面罩、红外线测温仪等	云箭集团、天骑医学、正兴医疗、寰宇新材料、圆梦医疗、怀康医疗、威喀尔供应链、佳士杰电子等		怀化高新区过敏原检测试剂盒生产项目、怀化高新区医用高分子材料研究中心暨医疗器械生产项目、怀化高新区智能医疗设备生产项目、怀化高新区生物医药及医疗器械研发生产基地项目等	怀化高新区、怀化经开区、洪江高新区（洪江市）、通道工业集中区

专栏5 生物医药产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
生产配套及服务	药品包材、辅材生产、医药仓储、物流、交易等	怀仁药业(连锁)有限公司、国药控股等	深圳博纳精密给药系统、江苏申凯包装高新技术等	会同工业集中区中药材专业化产业园建设项目、怀化市医药健康产业园恒瑞医疗建设项目、怀化经开区武陵山片区中药材交易集散中心暨道地药材推广服务平台等	怀化高新区、怀化经开区、鹤城工业集中区

3. 建设湖南先进桥隧装备制造产业基地。发展桥梁及隧道挖掘成套装备、铁路养护设备、特大型桥梁设备、混凝土机械、轨道交通等装备产业，建设湖南先进桥隧装备制造产业基地。到2025年，力争桥隧装备产业总产值达到100亿元，相关企业聚集超过50家。

专栏6 桥隧装备制造业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
桥隧工程装备	重点发展千斤顶与缆索起重机、混凝土机械、架桥机、吊机、桥梁及隧道挖掘成套装备、铁路养护设备等装备，以及桥梁、隧道、高架等工程安装施工及养护服务等	中铁五新钢模、中南桥梁、恒裕实业等	上海市隧道工程公司、中国中车、广东华铁通达高铁装备、南京康尼机电股份、晋西车轴、天铁股份、株洲西门子牵引设备、南方阀门、通达电机厂、湘依铁路机车电器、联诚集团等	中南桥梁起重设备制造研发及生产线项目、高铁专用工程机械制造生产线项目等	鹤城区工业集中区、中方县工业集中区
轨道交通设备	重点发展电力机车、铁路货车、城轨车辆、动车组等领域关联度高的基础元器件、核心零部件制造、关键系统集成等	恒裕实业、珠华制造、创佳数控机床、中方县华建工贸、新晃远大机械铸造、麻阳金湘钢铁、怀化斯立特工贸、洪江市安达等		——	溆浦工业集中区

4. 建设新材料（精细化工）产业基地。加快发展 3D 打印材料、生态板材、高精度超平铝板、镁合金、电极材料、钙基材料等新材料产业，建设新材料（精细化工）产业基地。到 2025 年，全市新材料工业总产值达 100 亿元，规模企业超过 100 家。

专栏 7 新材料产业“十四五”发展重点					
主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
化工新材料	光引发剂、光敏树脂、涂料、油墨、胶黏剂等光固化新材料，以及医药中间体和原料药，抗感染、抗肿瘤、心脑血管及精神类疾病用药等	恒光科技、双阳高科、久日新材料、泰通新材料、金鑫新材料、炯诚新材料、恒渝新材料等	巴斯夫、杜邦、三棵树、汉高、3M、道化学、苏州瑞红、博洋化学品、深圳市彩虹精细化工、金发科技、浙江医药股份等	恒光科技年产 13.3 万吨精细化工新材料及配套产品建设项目、久日新材年产 15000 吨光引发剂和光刻胶原材料建设项目、泰通新材年产 5000 吨医药中间体建设项目、炯诚新材年产 5000 吨金属镍盐系列产品及 1 万吨新能源废旧动力电池拆解利用建设项目等	洪江高新区(洪江区)
生物基新材料	溶解浆、生物质材料、新型溶剂法纤维素纤维、聚对苯二甲酸丙二醇酯纤维、生物基聚酰胺纤维、节能环保、新能源汽车、航空航天、国防军工相配套的纤维复合材料等	骏泰新材料等	彩虹精化、丰原集团、中科恒联等	骏泰新材料林浆纤纱布服全产业链项目、怀化高新区林浆纤纱布一体化产业集群项目、怀化高新区新材料产业园建设项目等	怀化高新区
金属新材料	高强度、高性能铝合金、高精铝板带箔材、工业铝材、新型建筑铝材、大型高性能铝合金预拉伸板、大断面复杂截面铝合金型材等铝制品，汽车用钢、高速工具钢、电工钢、轴承齿轮模具钢、高级管线钢等特钢产品等	千源铝业、科捷铝业、金湘钢铁等	方大集团、栋梁新材、丰华股份、鲁丰环保、南山铝业等	长沙新材料产业研究院有限公司镁合金材料及制品产业园项目、麻阳工业集中区 70 万吨普特钢结构优化技改项目等	怀化高新区

专栏7 新材料产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
矿物功能材料	活性碳酸钙、轻质碳酸钙、纳米级轻质碳酸钙、绿色耐火材料、高效隔热材料、特种耐火材料、轻质合成耐火原料、结构功能一体化耐火材料、优质镁钙系耐火材料、电子级、陶瓷级碳酸钡、钛酸钡、纳米级沉淀硫酸钡、“辰州牌”中国驰名商标金、锑、钨等	华中新材料、华鑫莫来石、三鑫钡业等	金磊股份、濮耐股份、兰花纳米、贡嘎雪、五峰材料等	辰溪工业集中区日产8000吨氧化钙和年产20万吨氢氧化钙项目、靖州工业集中区新材料开发项目、辰溪工业集中区年产30万吨纳米碳酸钙生产线改造项目、辰溪工业集中区蓝伯集团产业链延伸扩建项目、辰溪工业集中区年产10万吨再生铝合金锭项目等	辰溪工业集中区、溆浦工业集中区、新晃工业集中区、靖州工业集中区、沅陵工业集中区

5. 建设装配式建筑制造产业基地。发展混凝土结构、钢结构等装配式建筑，拓展装配式建筑应用范围，培育集研发、生产、施工为一体的产业集群，建设装配式建筑制造产业基地。到2025年，力争全市装配式建筑基地产能达到200万平方米/年，年均增长20%以上，全市装配式建筑占新建建筑比例超过30%，打造国家级装配式建筑产业基地2家以上、省级装配式建筑产业基地3家以上。

专栏8 装配式建筑产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
装配式结构系统	装配式混凝土结构预制构件、水平预制构件和竖向预制构件、预制混凝土部件、集成式厨卫、重钢结构部件和组合轻型钢结构部件、T型钢、槽钢、钢梁、钢柱等装配式住宅构件等	四维住工、远大住工、长江精工、嘉晟住建、晟力精工、大鼎钢构等	华构筑工等	鹤城区长江精工怀化市装配式建筑科技产业园、怀化市鹤城区省级工业集中区钢构技改扩建项目、中方工业集中区装配式建筑产业基地项目、中方工业集中区绿色环保型建筑材料综合体项目、溆浦县石材产业升级改造项目、年产300万吨绿色环保骨料生产基地项目、溆浦工业集中区湖南省湘维有限公司重组项目、辰溪工业集中区日产8000吨水泥熟料生产线及相关配套设施项目等	洪江高新区（洪江市）、鹤城工业集中区、中方工业集中区

专栏 8 装配式建筑产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
装配式内装修系统	整体式客厅、整体式卧室、整体式厨房、整体式卫生间、集成管线、集成吊顶、集成墙面等内装部品部件、内装设计体系、内装部品体系、厨卫部品体系、管线部品体系、智能化部品体系等	乔伟生态板材、纳纳、寰宇新材料、鑫鹤管业、美森科技等	欧派家居、索菲亚、尚品宅配、志邦股份、好莱客、金牌厨柜、皮阿诺、我乐家居、顶固集创等	溱浦工业集中区纳纳厨房收纳用品生产线（一期）项目、洪江高新区（洪江区）年产 50 万平方米户外重竹环保型板材生产线建设项目等	鹤城工业集中区、中方工业集中区、洪江高新区（洪江市）
装配式外围护系统	配套装配式内外墙体系统、高性能门窗系统和屋面遮阳系统等	千源铝业、金星特种玻璃、安亿玻璃等、吉骊玻璃、惠泰玻璃、东星环保材料、金丰源新型墙体材料等	浙江雅德居节能环保门窗、华尔润集团、安徽锦龙、浙江长建、江苏东鼎、上海良浦、深圳沃尔仑科技、北京方源丰科贸、江苏凯伦建材、济南固信、湖北聚奥铭等	洪江高新区（洪江区）年产 50 万平方米户外重竹环保型板材生产线建设项目等	鹤城工业集中区、中方工业集中区、洪江高新区（洪江市）

第三节 推动传统产业转型升级

1. 加快发展绿色食品加工产业。突出发展粮油精深加工、畜禽肉类加工、果蔬加工、饮料制造、精制茶加工等产业，加快推进食品加工产业基地、绿色食品原料标准化生产基地建设，大力支持优势农副食品企业创建国家级品牌。到 2025 年，全市绿色食品加工制造产业总产值达 400 亿元，规模以上企业达到 200 家，培育销售收入超亿元企业 35 家以上。

专栏9 绿色食品加工产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
粮油精深加工	优质米、有机生态米、富硒米、侗藏红米、发芽糙米、免淘米、营养强化米、免抛光大米及各类米制主食品，挂面、方便面、婴幼儿面、杂粮面等面条、米粉、红薯粉，山茶油、双低菜籽油、核桃油等	洪盛源油茶、湖南奥普隆、芷江杨家将、湖南金珠米业、芷江凯丰米业、靖州四通粮油、溆浦绿之然农业、麻阳米米生态、芷江华兴油业、怀化天天食品、洪江市安全薯业、通道春绿农业、新晃侗都米业、沅陵辰州荞韵等	江西青龙高科油脂、中粮集团、金浩茶油、苏仙茶油、桃李面包等	怀化高新区山茶油精炼及附属产品深加工项目、洪江市植物油精深加工产业链建设项目、会同县新有爱生态大米精深加工项目等	芷江工业集中区、靖州工业集中区、溆浦工业集中区、新晃工业集中区、会同工业集中区
畜禽肉类加工	鲜冷藏肉、分割肉、方便即食肉制品和发酵肉等，猪肉、牛羊肉、禽肉、兔肉制品等，高档休闲熟食产品、干蛋品和专用蛋液、蛋粉等	新晃老蔡食品、芷江和翔鸭业、沅陵五溪食品土家王、彭家姐妹、明友食品、洪江区嵩云禽业、怀化高新区小蛮牛、会同木叶山兔业、芷民丰农牧等	良品铺子、双汇、有友食品、正邦集团等	会同县肉兔精深加工项目、溆浦县正邦屠宰加工项目等	麻阳工业集中区、芷江工业集中区、新晃工业集中区、沅陵工业集中区、会同工业集中区
果蔬加工	低温脱水蔬菜、冷冻或速冻菜、保鲜菜、多维蔬菜汁、天然蔬菜粉、微波净菜、浓缩果汁及果汁饮料、天然果肉原汁、罐头等	海联食品、雪峰食品、百禾农业、博嘉魔力农业科技、新有爱农业、绿地高新等	林家铺子、古龙食品、欢家乐、真心罐头等	靖州工业集中区杨梅特色小镇建设项目、会同县绿地高新食用笋精深加工项目等	会同工业集中区、靖州工业集中区、通道工业集中区
饮料制造	非浓缩还原（NFC）果汁、高含量果汁饮料、茶饮料、蛋白饮料、发酵饮料、功能性饮料、营养素补充饮料、天然矿泉水、山泉水、气泡水、苏打水、功能性饮用水、新生代白酒、配制酒、预调酒、酒饮料、杨梅果酒、蓝莓果酒、刺葡萄酒、葛根酒等	娃哈哈、雪峰公司、文水井、麻阳锦江泉酒业、沅陵大曲酒业、辰溪香源酒庄、湖南佰诺酒业、湖南唯楚酒业、君旗酒业、南方葡萄沟酒庄等	统一、海联、优丰乳业、百果园、佳农等	会同县葛根酒生产项目等	怀化高新区、麻阳工业集中区、靖州工业集中区、芷江工业集中区

专栏 9 绿色食品加工产业“十四五”发展重点

主攻方向	重点突破领域	重点扶持企业	重点引进企业	重点建设项目	重点支持园区
精制茶加工	无公害精制绿茶、红茶，袋泡茶、速溶茶等新型茶饮料和功能性茶产品，类黄酮化合物、茶多糖、茶氨酸、茶色素等天然产物提取与应用等	辰州碣滩有机茶叶、湖南官庄干发茶叶、会同宝田茶业、怀化华汉茶叶、翱康生物科技等	湖南省茶业集团、湖南中茶茶业、华莱生物科技等	会同有机茶精深加工项目等	沅陵工业集中区

2. 推动传统制造业智能化改造。推进先进技术在生产过程控制、供应链管理、运营管理等方面智能化生产改造应用，支持重点企业开展智能制造应用示范，启动 5 个试点示范项目，培育 5 家以上示范企业。加强产品全生命周期质量管理，到 2025 年，创建产业集群区域品牌 3 个以上，培育湖南省工业品牌示范企业 6 家以上，创建中国驰名商标品牌 5 个以上。

3. 推动传统制造业生态化转型。着力构建以绿色制造、绿色工厂、绿色园区、绿色产品、绿色供应链为主要内容的绿色制造体系建设，把更多传统制造企业纳入绿色发展轨道。加大执法监督力度，帮助企业制定整改措施和技改方案，每年实施 15 项技术改造提升项目，对达不到环保、能耗等强制性标准的落后产能依法依规关停退出。到 2025 年，创建省级绿色工厂 5 家以上、绿色产业园区 2 家以上、绿色产品 10 项以上，认证两型工业企业 5 家以上。

专栏 10 传统产业转型升级重点

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，因地制宜开发利用生物质能和天然气分布式能源，推动建设一批大项目和应用示范工程。稳定五强溪、托口、风滩、铜湾等电站电力生产，推动五强溪电站、风滩电厂等水电灵活性改造、机组深度调峰，提升现有的输电通道利用率。继续推动安全可靠、绿色高效的智能电网建设，提高供电可靠性和电能质量。

矿冶。以产业结构调整、改造升级、联合重组为方向，以金、铜、钒等金属加工为重点，采用节能降耗和资源综合利用的新技术、新工艺，提高精深加工能力，延伸产业链条。以辰州矿业国家级绿色矿山试点单位等重点加快推动锑、锌、铁合金等领域淘汰落后产能。在矿产采选、冶炼分离、深加工等环节，推广智能化、绿色化生产设备和工艺。支持企业同高校、科研院所开展产学研合作，建立联合研发平台，研发一批新工艺、新技术。关停达不到标准要求的产能。

森工。按照“强二产、拓三产、带一产”和“培育主体、业态融合、品牌打造”的发展思路，加快构建森工产业产品生产、销售和服务的现代产业体系，重点建设速生丰产用材林、珍稀树种用材林和优质高效楠竹林三大产业基地，做强林纸、林板、家具及制品三大传统加工，积极开拓全竹开发、生物质能源（材料）、森林食品三大产业新业态，促进产业由初级加工向精深加工延伸，丰富林产加工品尤其是中高端产品的数量和种类。着力培育科技含量高、带动能力强、产品附加值高的龙头企业，加强引导企业实施技术创新，加速企业向数字化、网络化、智能化发展。加强品牌建设，鼓励企业申报湖南省著名商标、湖南省名牌产品，打造“怀化茶油”“会同竹笋”“通道黑老虎”“芷江虫白蜡”等林产加工特色区域品牌，不断提高企业的市场核心竞争力。

建材。积极发展钢结构等装配式建筑配套的节能环保和绿色建筑材料，加快开拓周边市场。引导传统建材企业向新型建材企业转型，支持中方县绿色新型建材产业园建设。严格控制水泥产能总量，加快淘汰落后产能，有序推进水泥布局调整优化，提高产业集中度，支持协同处置城市垃圾。积极发展新型墙材。加快花岗岩、板岩、青岩、石膏等石材开发，发展多品种、多规格、多档次装饰石材料，丰富产品结构，做优做强石材加工业，形成石材产业集群。积极发展建筑陶瓷、卫生洁具、高档瓷器，支持辰溪、溆浦加快陶瓷相关配套产业发展，推动陶瓷产业规模化、特色化发展。

化工。支持世鼎投资、恒光科技实施氯乙烯悬浮聚合用分散剂 PVA 研发、3 万吨土壤离子固化剂、氯碱系列产品开发等项目，积极引进太阳能薄膜电池、纳米氧化锌、5 万吨 PVA 高性能纤维等项目，推动新型化工与传统化工有序接替。依托恒光科技、蓝伯化工、中金化工等核心企业，规划启动一批重点项目，全力推进湖南省有机化工（电石）基地、湖南省最大聚乙烯醇生产基地建设。

第四节 推进产业基础高级化和产业链现代化

1. 加快构建助推产业基础能力提升的基础设施和平台载体。推动大数据、云计算、物联网、人工智能、5G 和工业互联网等新兴技术在产业领域的快速融合应用，以重点企业、重点行业、重点园区为核心加快培育建立一批行业技术研发平台、公共技术服务平台、产业转型促进中心等，筑牢产业高水平发展的底层支撑。到 2025 年，启动 5 个工业互联网应用标杆示范项目，打造 1 个国家级工业互联网产业示范基地。

2. 打造一批专注基础能力提升的企业群体。围绕基础材料、基础装备、基础技术、基础工艺和关键零部件等基础能力的提升，制定重点产业链企业梯次培育计划，促进产业链大中小企业融通发展。到 2025 年，每个重点产业链培育 3 家以上自主创新能力强、主业突出、掌握关键技术、拥有自主知识产权、市场占有率高的“链主”企业，培育 50 家产业链细分领域专精特新“小巨人”和一批制造业单项冠军企业。

3. 实施产业链“建链补链延链强链”工程。实施工业新兴优势产业链培育计划，分行业做好产业链供应链战略设计和精准施策，围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链，安排资金链、吸引人才链、提升价值链，大力建链补链延链强链，建设自主可控、安全高效的产业链供应链。优化区域产业链布局，提升主导产业本地配套率。实施战略性新兴产业培育工程，加快培育和壮大高端装备、新能源、新能源汽车、绿色环保等产业，积极推进新一代信息技术等产业布局。推进产业链战略联盟建设，优化产业链供应链发展环境，强化要素支撑，提升产业链质量。制定实施园区产业发展规划和基础设施、公共服务设施扩能增效计划，推动产业园区专业化发展。

第二章 加快发展现代服务业

推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向高品质和多样化升级，实现服务业高质量发展，着力打造辐射大西南的现代服务业集聚中心。

第一节 大力发展现代商贸物流

1. 推动商贸物流业提质增效。以怀化经开区为依托，以武陵山现代商贸物流城、怀化市国际汽车城和怀化国际会展中心、怀化国际商贸城、怀化义乌小商品城、金口岸物流量贩城、隆平国际商贸广场、红星美凯龙商业广场、天凯综合大市场等项目为支撑，加快形成以商品贸易、商业会展和批发零售等为主要业态的现代商贸集聚区；以铁路集装箱中转站、怀化公路港、怡亚通供应链服务平台、怀化云物流特色小镇、华润医药物流、星河物流等项目为支撑，加快形成以现代物流、仓储配送、货运站场和公铁联运为主要业态的现代物流集聚区。提质升级中央商务区，促进商贸服务品牌化升级。加快发展电子商务。积极发展第三方、第四方物流。到 2025 年，力争全市商贸物流业总收入突破 800 亿元。

2. 培育壮大物流龙头企业。加大对物流企业的财税、金融、人才和项目建设的支持力度，积极引进国内外知名商贸物流企业入怀设立区域总部、采购中心、财务管理中心、物流配送中心和销售管理中心。重点在多式联运、集装箱运输、甩挂运输、航运物流、跨境电商物流、冷链物流、快递物流、农村物流等领域培育一批省级物流龙头企业。支持以佳惠集团为龙头的物流企业联盟建设。鼓励企业向湘物联、中物联申报星级物流企业。到 2025 年，力争全市培育 3A 级以上物流企业 12 家以上，其中 4A 级物流企业 4 家以上、5A 级物流企业 1 家以上。

3. 积极发展智慧物流。依托大数据、云计算技术，完善怀化物流信息网络系统，实现信息应用系统联网运行、区域物流信息资源共享，推动物流行业降本增效。建立跨区域、跨行业、跨企业的物流信息共享平台，加快推进与全省乃至全国物流公共信息平台的对接，建立武陵山片区商贸物流一体化配送体系。加快智慧物流园区建设，完善保税、口岸、多式联运、网络金融、跨境电商等功能，推动传统物流园区向物流信息中心和物流功能集成中心转型。力争到 2025 年，实现城市配送车辆利用效率提高 25%以上，城市配送成本降低 25%以上。

第二节 大力发展医养健康产业

1. 发展健康养老产业。积极发展医养结合式养老，鼓励有条件的医疗机构建设老年人护理院、康复院，鼓励兴办护理型养老服务机构，支持社区医疗卫生机构面向老人开展签约上门服务。拓展适合老年人多样化需求的特色护理、家庭服务、健身体养、文化娱乐、金融、理财、保险等服务项目，积极发展养老护理、康复保健、社区服务和老年特殊用品等产业。支持健康养老综合服务基地、度假村、老年公寓及配套基础设施建设，为老年人提供养生、保健、医疗、旅游、度假休闲于一体的健康养老服务。

2. 发展森林康养产业。在怀化中心城区周边的森林公园以及排牙山、穿岩山、雪峰山、嵩云山、鹰嘴界、西晃山、借母溪、齐眉界、洪山界、九龙山、万佛山、黄家垅、三道坑等地布局建设一批森林康养基地，重点抓好中坡公园森林康养示范基地和嵩云胜境·嵩云山文化康养体验综合体开发项目建设，加强森林康养基地服务公共设施和配套基础设施建设，支持发展森林小镇和森林人家，打造一批集养生养老、医疗保健、康复疗养、旅游教育、体育运动、休闲度假等功能于一体的森林康养示范性项目。到 2025 年，全市新建森林小镇 1 个、森林康养基地 3 个、森林体验基地 23 个、森林人家 1000 户，新增森林游步道 200 公里，把怀化建成全省乃至全国具有一定知名度的森林旅游目的地。

3. 发展体育健身休闲运动产业。促进体育与健康生活方式融合，加强运动场馆建设及运营模式创新，支持建设一批健身休闲运动项目，发展全民健身活动，创建一批具有区域特色的健身休闲运动示范基地。支持雪峰山国家山地旅游度假区、雪峰山首个国际标准徒步线路、凉山登山步道建设、黄岩户外运动健身步道、雪峰山运动健身步道建设与升级。打造重走长征路、自驾雪峰山生态文化旅游节、中国·沅陵传统龙舟赛等户外徒步、自驾游等品牌体育休闲活动，推进新晃省级水上运动基地建设，打造具有怀化特色的品牌赛事，以体育带动乡村旅游发展。

4. 发展智慧健康产业。促进互联网与医疗健康融合，积极推进“互联网+医疗健康”模式，加快医疗健康信息服务平台建设，拓展延伸以“健康怀化”为核心，涵盖数字化健康产品设计、研发、应用等关键环节的智慧健康产业链。

第三节 推动现代服务业与先进制造业深度融合

1. 推进生产性服务业专业化发展。围绕制造企业共性需求，支持发展产品研发设计、技术转移、检验检测认证服务、供应链管理、工业互联网、服务外包等新兴服务业，建设一批技术推广、检验检测、产权交易、数据处理、人才培养等生产性服务平台，为园区企业尤其是中小企业提供公共服务。支持大中型制造业企业分离出非核心但具有比较优势的研究开发、工业设计、检验检测认证、第三方物流等服务功能，设立独立法人企业。围绕中医中药、医疗产品、保健用品、营养食品、医疗器械、保健器具、休闲健身、健康管理、健康咨询等多个与健康紧密相关的生产和服务领域，着力发展大健康产业。

2. 推动生活性服务业品质升级。推动传统百货、专业市场加快向购物中心、商业综合体升级。推动餐饮住宿业提档升级，建设一批高星级酒

店。推动文化旅游业提档升级、健康服务业加速壮大、商贸服务业转型增效、社区服务业扩容提质。积极发展居民和家庭服务业，重点培育 30 家左右大型家政示范企业，带动农村富余劳动力从事家政等居民生活服务。

第四节 加快新兴服务业发展

1. 发展总部经济。建立总部经济重点招录名录，引导国内外大企业集团在怀化市设立地区总部或职能性总部机构，鼓励生产环节在我市的企业将行政、销售、核算、研发等职能机构迁入我市并实行财税独立核算，鼓励我市辖区内的国内外大企业集团分支机构设立具有独立核算性质的销售总部、采购总部等，大力扶持本土总部企业，壮大总部经济。到 2025 年，力争全市引进域外总部企业或区域性总部机构 10 家以上，培育本土总部企业 5 家以上。

2. 发展平台经济。积极培育商业模式新、创新能力强、发展潜力大的电子商务企业、平台和项目，积极创建国家电子商务示范城市、示范基地和示范企业，到 2025 年，创建 5 个以上电子商务示范园区，培育 10 家以上电子商务示范企业，全市电子商务年交易额超过 400 亿元、年均增长 15% 以上。

3. 发展会展经济。培育健康产业博览会、汽车博览会、住宅产业博览会、农产品博览会等展会品牌，鼓励举办其他特色产业博览会，将怀化打造成为武陵山片区会展中心。成立怀化市商务会展联盟，发展 3—4 个怀化文旅广体产业商务会展品牌活动，评选 10—15 个商务旅游会议接待示范酒店，打造 2—3 个大型商务会展场所（中心），强化城市品牌营销。

4. 发展创意经济。以怀化国家广告产业园区为依托，整合怀化经开区科技孵化园等一批优质科技项目，聚焦发展以非遗文创、文化装备为核心的创意设计产业，着力打造五省边区文化创意产业基地。到 2025 年，力争全市文化（广告）创意产业主营业务收入达 200 亿元。

第三章 推动经济建设与国防现代化建设协同发展

把经济建设与国防现代化建设协调发展、平衡发展、兼容发展摆在突出位置，推动军民资源互动共享。推进驻军后勤保障本地化，把怀化建设成为一流的驻军后勤保障基地。

第一节 推动军民资源互动共享

充分发挥军工央企龙头带动作用，加快国防科技先进成果向民用领域转化。积极引导优势民营企业参与军品科研生产。重点推进电子信息、装备制造、新材料、生物医药、绿色食品等领域加快实现军地科研成果双向转化应用和重点产业发展。健全军民科技协同创新机制，抓好军民科技协同创新重大项目建设，推动相关科研单位、高校及企业，在重点实验室、检验检测平台、科研设施上实现双向开放、资源共享，争取一批国家实验室、重大科技基础设施、重大技术服务平台落户怀化。开展军民两用技术联合攻关和转化应用，鼓励军用知识产权向民用领域转移转化。

第二节 建设一流后勤保障基地

1. 健全军地沟通协调机制。建立常态化军地协调联席会议机制，加强军地之间在基础设施建设、后勤保障等方面的需求对接和沟通协调，探索军地合作新模式。鼓励高校、企业、产业园区发挥自身优势，服务军队后勤保障。深入开展双拥创建，完善军转干部和军属安置机制，加强军地人才联合培养，健全军地人才交流使用、资格认证等制度。

2. 推动驻军后勤保障本地化。探索饮食保障、商业服务、物业管理、油料保障、衣服被装等后勤保障需求本地化路径。建立驻军后勤保障供应企

业目录，与驻军需求进行有效对接，力争更多订单落户本地企业。培育一批具有国防服务功能的优势企业，提升军队保障本地化的质量效益。

第四章 推动数字化发展

运用新一代信息技术，加快建设数字社会和数字政府，大力推进数字产业化、产业数字化，构建数字经济生态体系。

第一节 加快“数字怀化”建设

1. 推动数字网络基础设施升级。聚焦“云、网、数”，进一步加快5G、宽带、智慧城市建设，完善通信基础设施，推进网络基础设施IPv6升级改造，提升IPv6用户普及率和网络接入覆盖率；进一步加强光纤宽带的入村、到户普及工作，满足社会和人民日益增长的信息化服务需求。优化智慧怀化平台，推进怀化云计算中心二期建设，有序推进各部门政务系统的迁移上云工作，升级“城市大脑”。开展信创云试点工作，面向公共领域、重点行业和企业提供服务。提升智慧城市基础设施，推广智慧建筑、市政物联、交通物流等应用场景的感知设施部署，加快实现公共服务和管理基础设施数字化。

2. 加快数字政府建设。促进政务服务数据共享、业务协同、流程再造，实现线上线下功能互补，推动政府治理模式创新。整合面向社会服务的政务信息系统，推进一体化在线政务服务平台建设，实现“不见面审批”，初步形成全市统一的政务服务支撑体系。推动协同办公数字化转型，加强电子公文、视频会议、即时通讯和信息公开系统等通用业务系统建设，实现协调联动，提升运转效率。依托全市基础信息资源库和市大数据管理平台，加强经济动态监测及研判，提高经济运行分析质量和水平。

3. 加快数字社会建设。统筹规划建设一批行业信息化应用系统，建立民生保障、城市管理、社会治理等重点领域的智慧化融合应用系统，提高公共服务数字化智能化水平。加快推进“智慧怀化”建设，推进全面感知的视联网建设，继续深化“智慧应急”体系建设，加强城市运行自动感知能力，推动城市资源管理的共享联动。推动智慧城市、数字乡村、数字园区建设。

第二节 推动数字经济发展

1. 推动产业数字化。加快推动制造业数字化转型，在研发设计、生产制造、运营管理、市场服务等环节积极推动工业互联网、工业云、工业大数据、工业物联网、工业电子商务的创新融合应用，支持重点企业建设智能工厂或数字化车间。加快推动服务业数字化转型，推动互联网、大数据等技术和服务业的融合，大力培育数字化服务业态。加快农业数字化转型，推动数字技术和智能装备在农业生产经营全过程的广泛应用，加快推进精准农业、设施农业建设。

2. 推动数字产业化。培育壮大数字产业，推进大数据、云计算、工业互联网、区块链、物联网等产业发展。发展数据服务、数据分析、大数据交易治理等新业态。加快数字创意产业发展。加快发展数字创意产业，推动数字创意在文化旅游、制造业、现代农业等领域的融合应用发展。大力发展远程办公、在线展览展示、生鲜电商零售、“无接触”配送、新型移动出行、在线教育、在线医疗、在线研发设计等具有“在线、智能、交互”特征的新业态新模式。支持京东数字经济产业园建设。

3. 加强数字经济信息安全。加强数据治理，完善数据采集、审核管理、合规交易等各项制度标准，提升数据资源规范化管理。搭建云防护

平台、云监测平台、城市安全态势感知和应急指挥平台等防护体系，构建全市网络安全监测、预警、应急响应联动机制。积极推动自主可控的安全技术产品应用，加强数据防窃密、防泄漏、审计备份、加密认证等安全技术产品应用部署，完善信息监控、容灾备份等网络安全基础设施建设。强化安全责任意识，落实国家信息安全有关要求，建立信息安全责任制和追究机制。

第三篇 坚持创新引领，建设国家 创新型城市

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，深入实施创新驱动发展战略，推进以科技创新为核心的全面创新，着力推进关键技术攻关和成果转化、创新主体增量提质、创新平台建设、五溪人才行动、创新生态优化“五大计划”，加快科技创新体系建设。

第一章 加强创新能力建设

聚焦关键技术攻关、成果转化、主体培育、平台建设、协同创新等重点任务，不断提升科技创新能力，着力塑造发展新优势。

第一节 加强关键技术攻关和成果转化

1. 加强关键技术攻关。坚持需求导向和问题导向，实施重点领域关键技术研发工程，支持企业与中南大学、湖南大学、国防科技大学、湖南医药学院、怀化学院等高校及科研院所开展联合攻关。聚焦生物医药、种子种苗、绿色食品、电子信息、桥隧装备制造、新能源、新材料（精细化工）、智能制造等领域，加强基础与应用基础研究，形成一批拥有自主知识产权的技术成果，努力解决制约怀化产业发展的关键共性技术难题。到2025年，每万人高价值发明专利拥有量大于1件，初步形成较为完善共性基础技术供给体系，科技创新整体效能大幅提升。

生物医药。依托正清集团、补天药业、清源药业等企业及高校院所，围绕怀化“湘九味”道地中药材资源，开展道地中药材资源种质精准评价与可持续利用研究，中药材生态种植、野生抚育和仿野生栽培技术研究；推动中医药基础与应用基础及临床研究、经典名方与大品种二次研发及新型中成药研发。

种子种苗。依托奥谱隆科技、怀化农科所等企业及高校院所，围绕怀化“杂交水稻发源地”的学科优势，重点开展高档优质稻新品种与特色功能稻选育创新技术、冰糖橙果苗科学高效繁育技术、猕猴桃育苗栽培技术以及其他本地优势农业动植物新品种繁育技术攻关；依托湖南省“溆浦山银花”产业技术创新战略联盟，开展山银花品种选育、低产业园改造及绿源酸提取。

绿色食品。依托海联食品、唯楚酒业等企业及高校院所，突出“甜甜的怀化”主题，开展柑桔、杨梅、黄桃、猕猴桃等本地特色水果的绿色栽培及精深加工，有效降低本地果蔬农残，突出怀化农产品综合利用。

电子信息。依托奇力新电子、向华电子等企业及高校院所，立足沅陵、芷江等电子元件产业突出的工业园区，面向区块链、大数据、云计算、物联网等未来信息技术发展趋势及需求，重点开展新型敏感元件、新型电声元件、柔性电路板等新型电子元器件技术研发。

桥隧装备制造。依托五新钢模、中南桥梁等企业及高校院所，面向省内外桥隧装备市场需求，开展智能化成套桥隧建筑重型装备、桥隧智能检测新技术及装备、复杂桥梁建造特种装备的新材料、新装备研发。

新能源。依托银龙新能源、怀化学院等企业及高校院所，面向未来国家新能源产业布局和市场需求，积极开展动力电池与管理系统、多能源动力系统集成及纯电动汽车智能能量管理控制等关键技术研发。

新材料（精细化工）。依托恒光科技、久日新材料等企业及高校院所，立足洪江省级工业园区，围绕产业链积极部署创新链，重点开展化工反应稀释物、低聚物、光引发剂等光固化原材料以及涂料、油墨、胶粘剂等光固化配方产品研发。

智能制造。依托云箭集团、远大住工等企业及高校院所，以 3D 打印技术为保障，重点开展增材制造等技术研究、装配式建筑自动装置和智能装配线等智能化装配模式研发。

2. 加强科技成果转化及产业化。突出各区域产业创新优势，围绕关键技术攻关重点领域，实施重大科技创新与成果转化专项。强化“政产学研金用”一体化，支持创办科技成果转化基地和产业孵化基地，重点提升创蚁众创、麻阳农创科技、芷江民丰农牧等国家级成果转化、创业孵化载体服务能力，加快科技企业孵化器、众创空间、农业“星创天地”等创新创业孵化基地提质升级。建好潇湘科技要素大市场怀化分市场，积极引进第三方科技服务机构，构建市场化、专业化、集成化的科技成果转化服务体系，探索线上线下成果对接、技术转移服务新模式。出台科技成果转化激励政策，积极探索科技成果“三权”改革、投贷联动及知识产权质押融资、科研仪器设备开放共享、科技创新容错免责等改革试点，提高本地转化率。发挥大企业引领作用，设立成果转化基金，引导更多科技成果实现产业化、资本化、效益化。到2025年，力争创建国家级成果转化及创业孵化载体5家左右，建设有影响力的新型研发机构5家左右。

专栏 12 创新创业孵化基地建设工程

科技企业孵化器。将怀化高新区科技企业孵化器、怀化经开区科技企业孵化器、麻阳楠木桥大学生创业园等建设成为省内一流的国家级科技企业孵化器，支持洪江高新区、靖州工业集中区、沅陵工业集中区、新晃工业集中区等省级园区建设省级科技企业孵化器，到2025年，孵化场地面积达到120万平方米。

众创空间。全面优化提升怀化市创蚁国家级众创空间发展水平，推进怀化职院众创空间、怀化武陵山大学生创客社区众创空间、溆浦兴龙食品众创空间等创建国家级众创空间，新建5家以上具有怀化特色的省级众创空间，在生物医药、种子种苗、绿色食品、电子信息、桥隧装备制造、新能源、新材料（精细化工）、智能制造等领域建成一批专业化众创空间，鼓励社会力量投资建设众创社区、创业咖啡、创新工场、创客公寓等。

农业“星创天地”。支持通道侗锦传承创新、会同博嘉魔力、麻阳农创科技、溆浦翱康生物、芷江民丰农牧等国家级农业“星创天地”提升创业孵化服务能力，加快辰河农特、溆浦恒森、佰诺酒业、龙潭天然食品等创建国家级农业“星创天地”，鼓励市内农业科技园区、农业科技型企业新建一批省级农业“星创天地”。

第二节 提升企业创新能力

1. 实施创新主体增量提质计划。强化企业创新主体地位，发挥企业家在技术创新中的重要作用。坚持分类指导、精准扶持，加大科技型领军企业、高新技术企业、高成长性企业、创新型中小微企业培育力度，落实科技型中小企业财税优惠政策，促进创新要素向企业集聚。鼓励企业加大研发投入，加大财税金融政策支持力度，推动规模以上工业企业研发机构、科技活动全覆盖。

专栏 13 创新主体增量提质计划

实施科技型领军企业培育工程。完善科技型领军企业认定遴选机制，重点在怀仁大健康、正清制药、恒光科技、五新钢模、奇力新电子等现有龙头企业中选精选优，培育 5 家左右有影响力的科技型领军企业；支持科技型领军企业牵头组建创新联合体，在人才引进、产学研合作、平台建设、科研项目等方面向领军企业倾斜，鼓励支持领军企业在科创板挂牌上市。

实施“双高”企业培育工程。建设高新技术企业和高成长性企业“双高”企业培育库，加快选育一批优质企业入库；组织企业开展高新技术企业申报认定、研发经费税前加计扣除等政策培训，提高高新技术企业认定通过率；结合国家湘南湘西承接产业示范区建设，通过整体搬迁、部分搬迁从沿海地区直接引进一批优质高新技术企业；引导高新技术企业加大研发投入，组建技术研发平台，加强产学研合作，发展一批瞪羚、牛羚和科技小巨人企业。到 2025 年，全市高新技术企业力争突破 500 家，新增高成长性企业 50 家，高新技术产业增加值占 GDP 的比重达到 20%以上。

实施科技型小微企业培育工程。鼓励大中型企业通过“主辅分离”“产业裂变”“产业衍生”等方式，发展创新型中小微企业；支持科技人员离岗创业、大学生创业、回乡创业等方式创办创新型中小微企业；利用“创新券”“首台套”、政府购买服务等措施支持创新型中小微企业发展。到 2025 年，着力培育创新型中小微企业 600 家。

2. 推动区域协同创新。强化市域内协同创新，支持市内各园区有条件的企业组建面向行业共性基础技术、前沿引领技术开发的研究院，联合行业上下游组建创新联合体，扶持和培育 5 个产业技术创新战略联盟，加快科技开放和技术开源，推动产业链上中下游、大中小企业融通创新。推动

跨区域协同创新，积极对接长株潭、深圳“科创飞地”建设，通过设立怀化技术转移中心、国家大学科技园怀化分园、怀化研究院等方式，深化与高等院校的产学研协同，助力本土企业攻克关键技术；依托湘南湘西承接产业转移示范区建设，促进与粤港澳大湾区企业、高校、院所的科技协同攻关，加强国内科技人才、科技成果和科技金融等创新要素的汇集。

第三节 加快创新平台建设

1. 实施创新平台建设计划。以国家高新区为龙头，以院士工作站、工程技术研究中心等各类创新平台为重要支点，构建层次分明、布局合理、功能齐全的全域科技创新平台体系。推动市级重点实验室、工程技术研究中心、企业技术中心等创新平台提档升级。进一步引进市外创新平台，争取国家级重点实验室、工程技术研究中心、企业技术中心在怀化设立分中心或者科技成果转化中试基地，提高产业高质量发展的技术支撑能力。到2025年，新建省级以上各类创新平台40个。

专栏 14 科技创新研发平台建设工程

院士专家工作站。重点支持刘良院士工作站、辰州矿业博士后科研流动站协作研发中心、晟力精工博士工作站等建设。

重点实验室。重点建设亚热带森林生态系统结构与服务功能湖南省重点实验室、武陵山片区生态农业智能控制技术湖南省重点实验室、侗医药研究湖南省重点实验室、中药合成生物学研究湖南省重点实验室等。

工程（技术）研究中心。重点建设湖南省中药谱效工程技术研究中心、湖南省新型片式电感及先进制造装备工程技术研究中心、湖南省快速模具增材制造装备工程技术研究中心、湖南省大跨径桥梁施工技术及装备工程技术研究中心、湖南省新一代移动通讯射频电感元器件工程技术研究中心、湖南省碣滩茶工程技术中心、湖南省瑶茶工程技术研究中心等。

临床（医学中心）医疗示范基地。依托湖南医药学院和我市三甲医院的学科、人力、硬件等优势，重点建设呼吸、心血管、骨科等优势医疗学科的省级临床医疗示范基地，力争建设省级以上临床医学中心1个。

2. 推动“国”字号创新平台提质增效。以国家高新区、国家广告产业园、国家农业科技园区、国家火炬特色产业基地、国家文化和科技融合示范基地为重点，实施“国”字号产业园区提质增效工程。鼓励龙头企业与高校院所建立产业研究院，推动市级研究机构、技术平台等提质升级。加快培育建设创新型县市区。

专栏 15 “国”字号产业园区提质增效工程

怀化国家高新区。发展壮大生物医药、新材料、电子信息等主导和特色产业，谋划先进前沿材料、先进功能设备、5G 通信、金融科技和区块链应用、生命健康等一批未来产业，打造辐射五省周边、引领整个武陵山片区科技创新的高地，到 2025 年，高新技术产业增加值占工业总产值的比重实现翻番。

怀化国家农业科技园区。以发展智能精细农业为主题，围绕中药材、水稻、水果等优势主导产业，建设创新育种基地、精致农业研究院、智能生态农业研究院等一批农业产业研究院，强化农业高新技术应用和农业高新技术企业培育，将怀化国家农业科技园区建成武陵山片区农业创新驱动发展先行区、农业供给侧结构性改革试验区，并全力升级创建国家农业高新技术产业示范区。

怀化国家广告产业园区（怀化国家文化和科技融合示范基地）。依托国家现代服务业数字媒体产业化基地怀化中心、中意（怀化）设计创新中心等国家级开放创新平台，深化与国防科技大学、湖南大学等合作，推动实现以数字文旅、生态科技、创意设计为重点的文化科技融合。到 2025 年，引入或培育不少于 50 家科技型文化企业，基本建成全国知名的文化和科技融合示范基地。

怀化国家火炬特色产业基地。

——怀化高新区中医药特色产业基地。依托正清集团、正好制药、博世康、青风藤研究院等，推动形成从中药材种植栽培、药物提取、中间体生产，到中药饮片生产、药品产业化，再到医疗器械、医药商业物流、健康服务的全产业链发展格局。

——洪江精细化工新材料特色产业基地。依托久日新材、恒光科技等，推进与南开大学、中南大学等高校的产学研合作，形成以光固化新材料、新型化工中间体和新型功能涂层材料为重点的精细化工新材料产业体系。

第二章 激发人才创新活力

坚持不求所有但求所用，健全完善柔性引才机制，编制全市中长期人才发展规划，提档升级“五溪人才行动计划”。

第一节 打造“五溪人才行动计划”升级版

1. 加快高端人才引进。建立关键技术人才需求清单和靶向引才、专家荐才等机制。推动人才链与产业链、创新链、资金链、价值链良性互动，打造以“头雁”为引领的人才链、以企业为主体的创新链、以金融为支撑的资金链、以品牌为核心的价值链，培养引进一批科技领军人才、产业技术创新人才、青年科技人才和创新团队。持续开展高层次及急需紧缺人才引进和“五溪智汇”柔性引才专项行动。加强科技专家服务团建设，加大科技特派员、“三区”科技人才工作力度，建立以需求为导向的“揭榜挂帅”项目引才模式，打造武陵山区高端人才创新创业示范基地。

2. 加强创新型、应用型、技能型人才培养。依托怀化学院、湖南医药学院等本科类院校，培养一批从事科学研究或承担专门技术开发的青年人才。依托怀化职业技术学院，建设专业性和技能型人才培养基地，深化“订单式培养”“工学交替”等多种人才培养机制，培养一批创新意识较强、专业技术精湛、实践经验丰富、职业道德优良的技能型人才和实用技术人才。弘扬科学精神和工匠精神，培育“五溪工匠”型人才。加强新型职业农民培训，培养一批“土专家”“田秀才”等实用人才。加强医疗卫生人才队伍建设，为建设大湘西区域医疗卫生中心提供人才支撑。广泛开展科学普及活动，加强青少年科学兴趣引导和培养，形成热爱科学、崇尚创新的社会氛围，提高全民科学素质。

第二节 优化人才发展环境

1. 强化高层次人才管理。探索建立年薪制度和竞争性人才使用机制，建立完善高端创新人才资源信息库和人才供需动态数据库。加大人才培养使用力度，探索建立多方协同的人才管理模式。完善高层次人才管理体系，深入实施乡村人才振兴行动计划，全面推广乡村柔性引才用才九种模式，大力引进培养乡镇农业综合服务中心、乡村学校、乡镇卫生院等专业技术人才队伍。

2. 创新人才评价制度。建立健全以创新能力、质量、贡献为导向的科技人才评价体系，形成有利于科技人才潜心研究和创新的评价制度。创新专业技术人才评价机制，建立健全利益分配机制，加大专利发明运用、成果转化推广、创办领办企业、服务基层一线、承担急难险重任务等评价指标权重。注重个人评价和团队评价相结合，尊重和认可团队所有参与者的实际贡献。以实绩实效论英雄，不以论文、专利、职称、学历、奖项作为人才评价的单一标准，加大科技成果转化评估权重。推行人才分类评价、动态评价。

3. 健全人才激励机制。鼓励企业、高校、科研院所加大人才投入和研发投入，完善科研人员职务发明成果权益分享机制，探索推广股权、期权、分红等激励政策，支持事业单位专业技术人员在职创办企业或离岗创新创业，构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制。建立优秀科技人才库，制定针对优秀人才的学术交流、配偶就业、子女就学等系列支持政策，设立事业单位特设岗位，提供“拎包入住”的人才公寓和“拎包创新”“拎包创业”的创新创业平台，打造人才磁场效应。

4. 形成尊才、爱才、惜才的浓厚氛围。着力创造机会公平、程序公开、评价公正的社会环境，营造人尽其才的工作环境，积极搭建平台、创造机

会，让人才有施展才华的舞台。落实领导干部联系服务专家工作制度，注重在符合条件的人才中发展党员，推荐担任“两代表一委员”。做好优秀人才专题报道，讲好怀化人才故事，发挥优秀人才的典型引领示范作用。

第三章 实施创新生态优化计划

以营造一流创新生态为目标，推动创新资源进一步集聚，全面增强怀化科技创新软实力。

第一节 健全创新体制机制

1. 完善多元的投入机制。调整和优化科研投入结构，健全政府投入为引导、企业投入为主体、社会多渠道投入的机制。实施新一轮“加大全社会研发经费投入三年行动计划”，建立财政科技创新投入刚性增长机制，发挥财政资金的杠杆作用，引导企业加大研发投入，吸引社会资本投入研发。到2025年，研发经费投入年均增速达9%以上。

2. 改进科技项目组织管理方式。探索建立“揭榜挂帅”制度，深化科技项目资金支持形式改革，由“前资助”调整为“前资助”和“后补助”相结合，优化科研项目经费管理机制。深化科研放权赋能改革，赋予高校科研机构、科技工作者更大的经费自主权和技术路线选择权。建立健全科技项目监管制度，完善科技项目监管责任、科技计划项目网上申报管理、重大科技专项财务助理等制度。

3. 完善科技奖励制度。坚持公开公正、诚实守信的原则，进一步增强学术性、突出导向性、提升权威性、提高公信力、彰显荣誉性。围绕原创性、首创性、先进性、应用效益和经济社会价值等，形成完善的科技奖励

评价机制。鼓励学术团体、行业协会、企业、基金会及个人等各种社会力量设立科学技术奖，鼓励民间资金支持科技奖励活动。加强科研诚信建设，严惩学术不端，对造假、剽窃、侵占他人成果等行为“零容忍”。

第二节 加强知识产权创新运用保护

1. 推动知识产权高质量创造。鼓励企业创新创造，形成自主知识产权。实施“发明专利倍增计划”，深入推进实施专利质量提升、品牌提升工程，以优势新兴产业为重点，加强关键领域自主知识产权创造和储备，多措并举保持专利申请和授权数量持续增长。开展高价值专利培育，完善质量优先的知识产权创造激励机制，建立具有高价值专利评价指标体系，打造引领产业发展的高价值专利和专利组合。推进知识产权产业化，开展知识产权优势培育工作，支持企业强化品牌运作，培育一批拥有高知名度商标的示范企业。加强国家地理标志产品保护示范区建设，重视地理标志申请工作，将农产品商标品牌培育指导与乡村振兴相结合，着力打造农产品拳头品牌。

2. 推动知识产权高标准保护。推动企业实施《企业知识产权管理规范》，强化知识产权全链条保护，进一步完善知识产权保护体系。开展知识产权保护试点示范工作，在知识产权综合服务中心提供知识产权业务代办、诉讼维权等事务一站式服务。严厉打击假冒侵权行为，加大侵权行为查办力度，持续开展知识产权执法专项行动，健全市县两级知识产权行政执法维权队伍，完善维权援助机制，打造多元化的专利纠纷解决途径。

3. 推动知识产权高价值运用。构建符合创新规律和市场规律的知识产权运营体系，深入挖掘知识产权价值，推动创新成果高效转化利用。推进科技创新活动中知识产权管理全程化、常态化，推行重大项目知识产权跟

踪评估机制。持续推进专利权质押融资工作，引导金融机构创新知识产权质押融资业务模式，不断做大知识产权质押融资规模。

第三节 推动科技融合发展

1. 推动科技产业深度融合。围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链，在装备制造、电子信息、绿色食品、文旅创意、医药健康、智慧物流等领域打造应用场景，统筹做好研发平台布局—技术研发—成果转化—创新创业服务的布局，提升创新资源的集聚度，构建良好的创新生态，推动重大科技成果转化示范，带动全市科技创新实力的整体提升。

专栏 16 科技创新应用示范工程

装备制造。以智能制造为统领，重点开发极端环境下工程机械或工程机器人，开展工业机器人、服务机器人多机协作技术及智能工业机器人技术研究，加强装配式建筑自动装置和智能装配线等智能化装配模式研发，推动北斗卫星导航和大数据在地质灾害预报预警、交通运输、智慧旅游等领域的应用示范。

绿色食品。突破生物育种、产地净化、绿色防控、农业装备、生态种养、冷链贮运、精深加工等全产业链技术，推动传统农业向专业化、品牌化和全链条增值转变。

电子信息。针对新一代信息技术发展趋势，形成 5G、物联网、人工智能、数字孪生、边缘计算等智能技术群，打造 5G 智能终端、智能网联汽车、智能工厂、智慧金融等“智能+”技术的应用，推动万物互联迈向万物智能。

文旅创意。发挥怀化文化特色，研发智能虚拟环境、智能感知、数字内容生成方向等关键技术，加强非物质文化遗产数字化保护，在芷江抗战胜利纪念地、通道转兵纪念地、粟裕同志纪念馆、洪江古商城、沅陵借母溪、通道皇都侗文化村等重点旅游项目上打造文化和科技融合应用场景。

医药健康。重点开展中药创新药物研发及中药现代化、通用名化学药重大品种仿制与再创新、康复护理及养老服务创新，加快打造人工智能+医疗、区块链+大健康等应用场景，开展康复护理和养老科技服务示范。

智慧物流。重点加强大数据、云计算等技术集成与应用，打造跨行业、跨区域物流信息服务平台，支持深度感知智能仓储系统和智能物流配送调配体系等应用场景建设。

2. 推动科技金融深度融合。发挥金融对科技创新的重要助推作用，完善科技和金融结合机制。深化与长沙银行等商业银行的科技金融合作，开发“科技贷”“创业贷”“人才贷”等信贷服务，发展股权质押、知识产权质押等科技金融产品，探索投贷联动、投保联动等新模式，激发企业把“知本”变成“资本”。开展人才创业险、首台（套）重大技术装备保险等科技保险，建立科技保险的风险共担机制。设立天使投资基金、成果转化基金，引导创业投资、私募股权、并购基金等支持企业科技创新。建立企业上市资源库，加强企业上市辅导培育，分类对接多层次资本市场，推动科技型企业主板上市、“新三板”上市。

第四篇 坚持改革开放，着力打造五省边区 改革开放新高地

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，重点推进深化国资国企、投融资体制、要素市场化配置、“放管服”“四大改革行动”，深入推进“五大开放行动”，推动更深层次改革和更高水平开放。

第一章 推动更深层次改革

坚持问题导向，以供给侧结构性改革为主线，提高改革的战略性、前瞻性、针对性，使改革更好地与发展融合、高效联动。

第一节 激发市场主体活力

1. 落实深化国资国企改革行动。推进市县平台公司市场化转型，加快重组建筑、交通、旅游、水务、电力等行业市属国有企业。健全管资本为主的国有资产监管体制，适时引导国企在子公司引进民营资本进行混合所有制改革。完善国有企业现代法人治理结构，建立权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制。深化国企内部劳动、人事、分配“三项制度”改革，真正实现管理人员能上能下、员工能进能出和收入能增能减。

2. 大力扶持中小微企业发展。建立健全支持中小微企业和个体工商户发展的长效机制，建立领导、特派员、单位联系企业制度，完善帮扶机制。针对中小微企业融资难、融资贵问题，完善政银企对接沟通协商机

制，推进融资担保体系建设。为中小微企业减轻税费负担、完善环保治理、提高科技创新能力、加强区域合作等方面出台具体政策，助推中小微企业高质量发展。分行业建立企业联盟和技术创新联盟，提升产业集聚效应，增强中小微企业整体市场竞争力。促进商业协会、区域行业协会良性发展。

3. 加强商标管理制度改革。规范商标监管，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，增强全社会商标品牌意识，提高企业商标运用保护和品牌经营管理能力，促进农产品商标品牌化，鼓励企业申报注册马德里商标。

4. 营造尊重企业家的社会氛围。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，开展企业权益“七个保障”专项行动。完善促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长的制度机制。

专栏 17 开展企业权益“七个保障”专项行动

保障公平竞争。落实公平竞争审查制度。清理废除妨碍统一市场和公平竞争的政策规定与做法，保障民营企业在资质许可、市场准入、政府采购与工程招投标、政策扶持、政府投资项目、国家产权交易等方面享受与国有企业平等地位。

保障公正监管。对执法部门入园区检查实行报备制。积极推行“双随机一公开”监管、协同监管、信用监管、大数据监管等新型监管方式，坚决治理多头检查、重复检查，严肃查处选择性执法、任性执法、“吃拿卡要”、刁难企业等行为。

保障企业家人身与财产安全。严格区分企业家个人财产与企业财产，合法所得与违法所得。

保障企业及周边治安环境。纵深推进扫黑除恶专项斗争，对扰乱企业秩序、寻衅滋事、非法阻工、敲诈勒索、欺行霸市、强买强卖、强揽工程等损害企业合法权益的行为，依法从快查处。

保障政务诚信。集中时间对政府部门合同协议、涉企优惠政策、拖欠企业款项、城建领域历史遗留问题等“四项清单”进行全面梳理，形成任务清单，实行销号管理，高效兑现政府承诺的政策红利，增强企业发展信心。

保障企业诉求畅通。设立市营商环境投诉举报中心，向社会公布投诉举报联系方式。对企业反映的损害营商环境的问题必查、必答、必有回应。

保障政策措施落地落实。将各县市区及市直有关单位主要负责人研究部署本地区本领域优化营商环境工作、制定配套措施，作为年度述职述廉报告的重要内容予以考核。

第二节 完善经济治理体系

1. 健全经济社会发展规划制度。健全重大发展战略和中长期经济社会发展规划制度，完善财政、金融、就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策协同发力的经济治理体系。完善经济政策制定和执行机制，加强经济治理数据库建设。推进统计现代化改革。

2. 实施深化投融资体制改革行动。健全投资项目权力清单、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。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；规范发展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，支持有真实经济活动支撑的资产证券化，盘活存量资产，充分发挥政策性、开发性金融机构以及保险机构融资功能，构建更加开放的投融资体制。

3. 深化财税综合治理改革。深化预算管理体制改革，推进全口径预算，盘活存量资金资产，加大财政资源统筹力度。推进预算支出标准化，强化预算约束和绩效管理。优化财税收入结构，提高财政收入质量。用好财税

综合信息平台，形成以信息技术为支撑，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 万元以上的企业，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、纪检监督”的税收治理机制，织密织牢税收共治网。

4. 实施政府债务绩效全生命周期管理。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，确保只减不增、责任明晰。严格规范举债融资行为，守住三个“10%”政策红线，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。

5. 提高金融服务实体经济能力。增强金融普惠性，多渠道提高直接融资比重，围绕全市特色优势产业提升金融供给水平和质量，保持贷款余额持续增长，提高新增信贷投向实体经济占比。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增信增贷作用。创新政银保合作机制，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+”延伸，推广乡村“振兴贷”等信用贷款。加强金融业的监管和风险管控，提高金融风险的识别、度量、判断、预警、控制、处置能力。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增信。定期收集重点产业、重大项目融资需求，构建“千家重点企业”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”。

第三节 建立高标准市场体系

1. 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；严格按照规章和程序办理非上市市属企业国有产权（股权）转让。深化农村集体土地使用权确权登记发证、农村土地所有权承包权经营权“三权分置”改革；探索农村集体资金股份制改革，完善产权交易体系，促进农村产权有序流转。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、经营权。健全产权执法司法保护制度。

2. 实施推动要素市场化配置改革行动。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；推广“标准地”供地模式，推动县市区工业集中区开展区域评估；强化属地责任，构建市区联动的征拆安置机制。支持恒光科技、怀仁集团、正清集团等企业上市融资；加快推进怀化市综合金融服务平台建设，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怀化特色产业发展；充分发挥融资担保公司作用，健全市、县两级全覆盖的政策性融资担保体系；加快武陵山金融改革试验区建设，着力打造五省边区金融中心。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。加强数据支撑产业发展路径探索。

3. 加快社会信用体系建设。加快“一网一库一平台”（信用中国（湖南怀化）网站、信用信息数据库、信用信息共享交换平台）建设，完善更新平台功能，实现全市行政区域全覆盖。完善联合奖惩机制，健全信用信息归集、管理、公示、应用、异议修复、联合奖惩，以及信用信息安全与保护等基本制度；完善信用信息归集目录、联合奖惩措施清单、信用修复

的一般标准，平台运行与系统建设等地方标准与技术规范。创新和加强事前、事中、事后环节监管，完善信用承诺、跨地区跨行业跨领域失信联合惩戒等监管机制。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信息应用试点示范，把信易贷、信易批等“信用+”惠民便企场景应用向社会逐步推广。

第四节 建设一流的营商环境

1. 加快转变政府职能。进一步厘清政府和市场、政府和社会的关系，完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，全面实行政府权责清单制度，提高政府效能。实施深化“放管服”改革行动，深入推进“证照分离”“多证合一”等商事制度改革，大力实施“一业一证”“一企一证”“证照联办”等创新举措，催生更多新市场主体；全面落实“双随机、一公开”，建立市县两级政府权力清单动态管理机制，建成覆盖全市的“互联网+监督”平台。深入实施“一件事一次办”改革，清理规范行政审批中介服务事项，推进“标准地+承诺制+代办制”改革，深化工程建设项目审批制度改革。建立政务服务“好差评”制度。深化事业单位分类改革，深化行业协会、商会和中介机构改革。推进产业园区市场化改革，鼓励跨区域重组整合、集团化联动发展，完善管理运营机制，提升园区发展质量和效益。

2. 切实降低营商成本。开展企业减负“七个降低”专项行动。推行“一站式、全程式、跟踪式、保姆式”的免费代办服务；全面推进政务服务“一网、一门、一次”办理，全面落实“四减”，持续开展“减证便民”行动，全面推行“六个一律”，全面清理烦扰企业的各类无谓证明；落实好涉企收费目录清单制度，加强涉企收费监督检查，清理规范涉企收费，建设富有吸引力、创造力、竞争力的产业发展环境。

专栏 18 企业减负“七个降低”专项行动

降低企业税费负担。严格执行减税降费政策，持续推进税费申报、缴纳等涉税事项网上办理，完善涉企收费清单。

降低企业用工引才成本。用足用好国家、省、市有关降低企业社保费、发放稳岗补贴和职业技能提升补贴等稳就业扶持政策，多措并举广开企业招工引才渠道。

降低企业融资成本。加大贴现贴息支持力度，加快政府性融资担保机构建设，小微企业担保费率按最低标准收取。加快中小微企业综合融资服务平台建设，实现政银企无缝对接。

降低企业用地成本。对符合投资标准要求的项目，鼓励以“弹性年期出让”“长期租赁”“先租后让”“租让结合”等方式供地。

降低企业用能成本。水、电、气、通信、有线、排水等市政公用事业报装业务全部进驻政务大厅，实行综合窗口“一站受理”、业务申报“一张表单”、并联审批“一套材料”，切实降低企业（项目）用能业务办理人力及时间成本。

降低企业出口退税成本。优化出口退税企业无纸化管理，推进出口退税全程网办，对符合法定条件的在 5 个工作日内完成出口退税审批。

降低重点招商项目落地成本。对市招商引资领导小组认定的重大产业招商项目，建立可行性会审制，强化项目规划用地、环保安全、投资强度、资金来源、财税强度等方面的审查。

3. 构建亲清新型政商关系。规范政商交往行为，促进政商关系在依法依规、界限分明、公开透明轨道上良性互动。畅通政商双向沟通渠道，搭建党政部门与企业沟通的桥梁，定期了解企业诉求，研究解决企业发展中的重大问题；制定涉企规范性文件、作出涉企重大决策，充分听取有关商（协）会和企业的意见。明确服务企业“负面清单”，依法依规参与企业活动，严格规范党政机关工作人员特别是领导干部的商务行为。倡导企业家诚信廉洁理念，增强遵纪守法意识，将不廉洁企业负责人列入社会诚信体系“黑名单”。

4. 持续开展营商环境评价。按照“科学性、系统性、可量化、可比较”原则，建立一套公开透明的营商环境评价体系，每年对市本级和 13 个县市区及怀化高新区、怀化经开区开展营商环境评价，以评促优，以评

促改，倒逼部门改进作风，提高服务水平。积极参加国、省营商环境评价，对标北上广深补短板强弱项，营造怀化一流营商环境。

第二章 推动更高水平开放

实施更加积极主动的开放战略，坚持以开放促发展，以开放促创新，注重在“双循环”新发展格局下拓展对外开放广度和深度，提升开放型经济发展质量和水平。

第一节 强化对外开放支撑体系

1. 积极融入中国（湖南）自由贸易试验区建设。组建高规格的工作专班，密切跟踪自贸区建设进展情况，定期进行会商分析、形势研判、对策研究，制定怀化对接自贸区具体举措。抢抓自贸区“溢出效应”机遇，建立与自贸区对接融合机制，推动怀化与自贸区在产业、园区、平台、技术等方面资源共享、优势互补、错位发展。全面复制推广自贸区投资领域改革、贸易便利化改革、金融改革创新等制度创新成果，实现怀化政策体系与自贸区衔接贯通，全面融入自贸区建设。

2. 拓展国际物流大通道。畅通怀化至东盟国际物流通道，加快推进“怀化—北部湾—东盟”铁海联运物流大通道建设，争取尽快开通怀化至东盟国际铁路货运班列。拓展怀化至欧洲、至中亚国际物流通道，争取“十四五”期间实现怀化中欧国际铁路货运班列、中亚国际铁路货运班列和铁海联运班列常态化开行。

3. 完善对外开放平台。加快升级进口保税仓、出口监管仓，创建保税物流中心（B型）、综合保税区，做好保税物流中心规划建设，到2025年进口保税仓、出口监管仓利用率达90%。重点推动怀化综合性口岸枢纽建

设，积极加强与满洲里、阿拉山口、霍尔果斯等边境口岸合作，积极申报和建设整车、木材、粮食等指定进口口岸，为拓展国际物流大通道提供平台支撑。加快建立跨境电商平台、直购平台、跨境商品展示体验中心、进口商品集散分拨中心，打造完整的跨境电商产业链，争创“跨境电商+市场采购+外综服”新业态综合试验区。规范政府驻外机构建设，提升驻外机构在促进经济发展、科技协作、人文交流等方面的综合服务职能。

4. 推动贸易和投资便利化。推广“国际贸易单一窗口”应用，运用“单一窗口”功能，向金融、跨境电子商务、港口、服务贸易等方面延伸。创新“市场采购+国际班列”模式，全面推行“一站式作业”，实现口岸管理部门“三互”合作，提高办事效率。建立以备案制为主的境外投资管理方式，全面推行转入前“国民待遇+负面清单”的外商投资管理制度。

第二节 高水平引进来走出去

1. 超常规推进招商引资机制创新。创新招商引资机制，构建“党委领导、政府主导、部门协同、社会参与、市县联动”的大招商格局，深入开展全民大招商活动，全面造浓招商氛围。落实《怀化市招商引资三年（2020—2022）行动计划》，完善重点招商引资引智指南，瞄准“三类500强”企业和细分领域龙头企业，开展精准招商、以商招商、产业链招商、产业集群招商，引进企业总部、区域总部及功能性总部，引进科研院所、研发中心、创新团队。开展展会招商，抓好“沪洽周”“港洽周”“怀商大会”等重大招商活动。建立重大项目全程跟踪、督办、服务制度，全面提高招商项目履约率、开工率、资金到位率。建立健全以人才引人才、以企业引人才、以项目引人才机制，打造国内外经济领域优秀人才集聚“洼地”。建立健全投资者投诉与反馈机制，制定招商引资环境建设与评价制度。

2. 积极开展“迎老乡回故乡建家乡”活动。建立怀化籍企业家信息库，畅通联络渠道。搭建政府与商会、商会与老乡之间的交流沟通平台，建立常态化互动机制。在各县市区工业集中区、中方湘商产业园、怀化高新区、怀化经开区设立老乡回乡创业服务中心，为怀商企业返乡创业提供接待、咨询、指导、协调等服务。积极引导异地怀商将企业总部整体搬迁回怀，或在怀设立研发中心、采购中心、结算中心等功能性机构或区域总部。力争每年引进“老乡”企业项目 20 个以上，到位资金 10 亿元以上。

3. 着力扩大外贸规模。积极申报创建跨境电子商务综合试验区，大力引进培育跨境电子商务和国际物流龙头企业，支持有条件企业自建或并购海外仓储、分拨和配送中心，构建境外营销网络，力争 2025 年我市跨境电商项下进出口额达到 2000 万美元。积极组织企业参加中国国际进口博览会、东盟博览会等产品推介、展览展销、协作配套、供需对接的市场开拓活动；实施“怀品出怀”工程，推动我市碣滩茶、茯苓、黄牛肉等特色农产品开拓欧盟、韩国、俄罗斯等国际市场。大力发展园区加工贸易，支持怀化经开区皮革箱包、智能终端加工贸易产业园建设，实现加工贸易年均增长 20%。到 2025 年，力争全市进出口规模超 1 亿美元企业 1 家，超 5000 万美元企业 5 家，有进出口实绩企业超 100 家。

4. 积极开展对外经济合作。加强与“一带一路”沿线国家交往，选择 1—2 个规模相当、经济互补的城市，开启友好城市交流。推动高等院校积极参与国家援外培训项目，重点开展非洲农业项目合作。引导我市工程承包企业利用“湘企出海”平台，参与“一带一路”项目建设，重点支持云箭集团等企业开拓东盟、中亚和南亚水电设备市场，参与电站项目建设。鼓励资金、管理、技术、人才实力强并具有市场竞争力和抗风险能力的实力型企业，积极申报国际承包工程经营权。积极引导城乡劳务输出，有效开拓城乡劳动力境外就业市场。到 2025 年，年均新增外派劳务 1000 人，对外承包工程和劳务合作营业额年均增长 10%。

第五篇 着力扩大内需，在构建新发展格局中展现新作为

坚持扩大内需这个战略基点，把扩大内需同深化供给侧结构性改革有机结合起来，构建畅通高效的市场体系、流通体系，建设湖南对接西部陆海新通道战略的门户城市，打造服务新发展格局的战略节点和重要枢纽。

第一章 全面融入新发展格局

以融入西部陆海新通道建设和加快承接产业转移为主攻方向，加强与市外沟通衔接，推动产业链供应链参与国内产业分工合作，主动服务国省开放战略，更加有效地利用两个市场、两种资源。

第一节 主动融入西部陆海新通道建设

1. 深度对接成渝双城经济圈和北部湾经济区。以西部陆海新通道为纽带，向北对接成渝双城经济圈，向南对接北部湾经济区，全面融入重庆经怀化、柳州至北部湾出海口的东向通道建设。重点在国际物流通道建设、国家自贸区、国家高新区、先进制造业、总部经济、产业转移等方面与成渝双城经济圈展开合作。加强与防城港、钦州、北海等北部湾经济区核心城市在东盟国家物流产业园、多式联运、国际中转运输等方面深入合作，深入推动与广西北部湾国际港务集团的“怀化—北部湾港”铁海联运班列战略合作，共同建设“怀化—北部湾—东盟”铁海联运物流大通道。

2. 发展枢纽经济。强化怀化作为西部陆海新通道建设重要节点城市地位，建设物流集散、冷链仓储、分拨分销等枢纽中心。统筹推进现代流通体系硬软件建设，发展流通新技术新业态新模式，积极参与流通领域制度规范和标准制定，推动武陵山片区一体化配送建设，提升流通体系运行效率，全面构建“西部陆海新通道+西南商贸物流枢纽+五省周边协同发展网络”的区域和产业新发展格局。

3. 加强与通道沿线地区合作共建。巩固扩大与西部陆海新通道沿线地区在跨省生态联治、跨区域重大项目联申联建以及精品旅游线路共建等方面的合作，在基础设施互联互通、产业链供应链分工合作、科技成果转移转化等方面建立长效合作机制。密切与贵阳、南宁、昆明、遵义和柳州等主要节点城市经贸联系，重点在陆海贸易通道、综合运输网络、商贸物流、生态文化旅游、跨区域产业园区和科技创新平台共建等方面开展合作。

4. 加强与东盟国家的经贸合作。加快怀化国际（东盟）物流产业园建设，依托怀化西编组站，打造面向东盟的国际贸易产业集聚区，按国家二类口岸标准推进怀化铁路口岸建设。重点打造怀化东盟国际铁路集装箱铁海联运货运班列、怀化东盟国际铁路集装箱铁铁联运货运班列、怀化东盟高铁动车旅游班列、怀化东盟国际航班等物流人流通道。加强与东盟国家产业互补，重点吸引新加坡的电子信息、人工智能、精密仪器、生物医药制造，马来西亚的高端装备制造业等企业来怀投资。引导怀企参与西部陆海新通道项目建设。积极引导城乡劳务输出，有效开拓城乡劳动力境外就业市场。

第二节 发展“六向拓展”的主通道经济

立足国内国际双循环新发展格局，构建畅通国内、连通国际的六条主通道，加强与通道沿线枢纽城市的经贸协作和产业互补。依托渝

怀铁路、渝怀增建二线，对接成渝双城经济圈和丝绸之路经济带，构建“怀化—重庆—乌鲁木齐—欧洲”国际铁铁联运大通道。依托焦柳铁路、怀桂高铁，对接北部湾经济区和 21 世纪海上丝绸之路，构建“怀化—柳州—钦州港—东盟国家—非洲”国际铁海联运大通道。依托沪昆铁路、沪昆高铁、中老铁路，对接东盟国家，构建“怀化—贵阳—昆明—磨憨—万象（老挝）”国际铁铁联运大通道。依托沪昆铁路、沪昆高铁，对接中国（湖南）自由贸易试验区、中国（上海）自由贸易试验区，构建“怀化—长沙—上海”铁路和航空运输大通道。依托怀邵衡铁路、京广铁路和沪昆高速、二广高速、许广高速，对接粤港澳大湾区，构建“怀化—衡阳—广州”铁路和公路运输大通道。依托沅水连通洞庭湖—长江黄金水道，对接长江经济带，构建“怀化—岳阳—上海”公铁水联运大通道。到 2025 年，“六向拓展”的通道经济总量占全市经济总量达 30%以上。

第三节 加快物流枢纽城市建设

1. 加快商贸服务型国家物流枢纽承载城市建设。优化全市物流设施布局，构建“一枢纽七园区多节点”物流基础设施体系。以怀化主城区物流设施集群为基础，举全市之力打造商贸服务型国家物流枢纽，建设集中实现货物集散、存储、分拨、转运等多种功能的综合物流枢纽和物流活动组织中心。重点推进骨干物流园区和物流节点建设，统筹推进公路、铁路、水运、民航等基础设施无缝衔接。

专栏 19 “一枢纽七园区多节点” 物流基础设施体系

打造一个商贸服务型国家物流枢纽。整合提升怀西铁路货场、传化公路港、公共保税仓、铁路口岸海关监管场所、怀化义乌小商品城、跨境商品交易中心、怡亚通供应链服务中心、农产品冷链物流园等功能，建设布局怀化国际（东盟）物流产业园、中医药冷链物流中心，叠加多式联运、保税物流、智慧公路港、跨境电商云服务、市场采购云服务、供应链金融服务、外贸综合服务、大数据与物联网应用等功能，构建国家物流枢纽核心区；依托阳塘粮食物流区、阳塘铁路货场等现有功能区，布局国家物流枢纽功能互补区。

建设七大枢纽物流园区。重点支持佳惠农产品（冷链）物流产业园、怀化国际（东盟）物流产业园、怀化国际大宗物资物流园、怀化高新区综合物流园、中方县公铁联运物流园、辰溪县公铁水多式联运物流园、沅陵县增辉物流园等七大重点物流园区建设。

建设若干重点物流节点。怀化智慧公路港、武陵山片区中医药物流城、怀仁医药物流中心、国药控股医药物流中心、金口岸国际粮油物流中心、麻阳电商产业物流中心、靖州铁路物流中心、洪江区物流园等。

2. 建设以铁路为主的多式联运示范工程。以“两线一站”为骨干，强化怀化西编组站枢纽功能，发挥县市区和企业铁路专用线作用，完善市域内铁路运输网络；完成怀化东货场和辰溪货运港建设，夯实公铁水联运基础。按照《武陵山片区四省联动共推“一带一路”、长江经济带战略集装箱公铁水联运示范工程实施方案》要求，组建武陵山片区多式联运示范项

目经营实体，建设覆盖武陵山片区和新通道沿线辐射区域的物流中心，提升多式联运效率和质量，推动物流降本增效。

3. 建设怀化国际（东盟）物流产业园。依托怀化西编组站等，构建面向东盟的国际贸易产业集聚区。把怀化国际（东盟）物流产业园作为整合怀化物流业的国际性、综合性、举旗项目来打造，叠加多式联运示范工程、商贸服务型国家物流枢纽、铁路冷链物流示范工程、大宗货物集散基地、城市绿色货运配送工程、物流加工示范基地等多种功能，作为落实西部陆海新通道战略的主要载体。加强与广铁集团、渝新欧（重庆）物流有限公司、中国外运华南有限公司、广西北部湾港务集团公司等合作，提高怀化国际（东盟）物流产业园的运营效率和辐射效能。

4. 建设大宗货物集散基地。围绕木材、矿产品、粮食、汽车、水果、水泥、电石、钙基新材料等资源，大力发展集装箱运输，着力打造集在线交易、实物交割、物流服务、金融服务于一体、辐射武陵山片区的湖南西部大宗商品交易平台。依托辰溪县建筑骨料生产基地，加快湖南华中水泥有限公司铁路专用线等交通运输设施建设，打通建筑骨料外运通道“最后一公里”，推动建筑骨料等大宗货物通过便捷的运输通道快速发往全国各地。建设中药材、名优茶、油茶、蔬菜等为主导的出口示范基地，打造大湘西农产品出口加工集散中心。面向东盟国家和粤港澳大湾区等重点区域，点对点开通冷链物流班列，促进温带水果和热带水果对流贸易，建设大西南地区水果集散基地和商贸物流中心。

5. 建设区域性快递分拨中心。加快建设专业性快递物流产业园，积极争取京东、唯品会等主要自营电商平台和邮政、顺丰、中通、韵达、申通、德邦等全国主要物流快递公司，在怀化设立区域仓储物流中心和快递物流分拨中心，努力把怀化建设成为西南快递物流集散中心，推动快递企业集聚、功能集成、发展集群。

6. 建设大湘西智慧物流总部基地。搭建大湘西智慧物流信息平台，将枢纽内分散的物流业务资源向枢纽平台整合，培育协同高效的运营主体，提高大湘西乃至武陵山片区区域物流组织效率。实施物流智能化改造行动，大力发展数字物流，加强数字物流基础设施建设，推进货、车（船、飞机）、站场、口岸、物流园区等物流要素数字化，推动公路、铁路、水运、航空等各类交通方式之间的信息衔接。支持主要园区和县市区骨干物流信息平台建设，实施中小物流企业数字化、智能化改造工程，引导企业在重要物流节点和物流集散地规划建设或改造一批智能化仓储物流示范基地（园区）。鼓励发展网络货运平台经济，支持高新区畅乘科技等企业做大做强，创新物流企业经营和服务模式，全面提升社会物流效率。

第四节 建设国家骨干冷链物流基地

推进佳惠农产品（冷链）物流核心基地建设，加快5万平方米全自动化立体冷库、2.5万平方米肉类交易市场及肉类加工中心、园区智能化改造等项目建设，支持县市区和重点园区建设冷链物流仓储配送中心。推进怀化市智慧冷链物流平台、怀化冷链物流企业联盟建设，加快培育5A和4A级冷链物流企业。推进县乡村三级冷链物流配送体系建设，整合、改扩建、新建标准化田间预冷库、集中仓储加工冷库区、配送站（店）冷藏设施，形成三级冷库网络。推进区域冷链物流配送中心建设，依托佳惠集团生鲜超市及原有物流网络节点，采取“冷链配送+连锁零售”“网络化冷库+生鲜加工配送”模式，建设冷链智慧物流平台，构筑覆盖武陵山片区乃至大西南地区的冷链物流服务网络。到2025年，全市冷库容量达到160万吨，产地预冷设施库容达到100万吨，特色农产品冷藏运输率提高到50%左右，建成湖南省冷链物流中心城市、大西南地区冷链物流集散基地、国际化优质农产品交易中心和质量认证中心。

专栏 20 国家骨干冷链物流基地建设重点

近期（2020—2021 年）建设重点。重点推动冷链物流中心全自动化立体冷库、肉类交易市场及肉类加工中心、佳惠核心园区标准化、智能化升级改造、冷链物流大数据监控平台、怀化—海南内陆港、怀化武陵山中药材及生态农林产品博览城、怀化农科园农副产品冷链物流园、怀化蓝色快运冷链物流运输、鹤城区工业集中区冷链物流分拨配送中心、中方县雪峰山冷链物流仓储中心基地、芷江侗族自治县果蔬冷链仓储物流配送、怀化轩琪进出口贸易冷链物流、通道县冷链物流（仓储）园建设、沅陵县冷链物流仓储中心、怀化市溆浦红花园工业园仓储中心（一期）、溆浦县福香柑桔农民专业合作社福香柑桔产业科技创新中心等项目建设。预计全市冷库容量达到 60 万吨，产地预冷设施库容达到 20 万吨以上，冷藏运输车达到 350 辆；果蔬、肉类、水产品等的综合冷链流通率达到 15% 以上，流通环节损腐率降至 18% 以下。

中期（2022—2023 年）建设重点。重点推动城东冷链物流园、怀化市仓储物流、种植基地预冷库、鹤城工业集中区阳塘冷链物流园、沅陵县增辉物流三级配送中心、溆浦县农产品交易及冷链物流仓储建设、湖南青青园西南冷链物流配送中心、通道县县乡村三级物流配送体系建设（一期）、中国西部中药材集散地——“溆浦山银花”等道地药材深加工及集散中心、会同县县乡村三级物流配送体系、怀化西编组站周边物流基础配套设施、湖南省怀化市辰溪县湘西南铁路联运物流园、靖州县茯苓加工贸易中心冷链仓储中心、沅陵工业园城乡仓储冷链配送中心、沅陵县农产品产地仓储冷链物流仓库配送中心、辰溪县城东冷链物流园、麻阳苗族自治县大湘西农产品生鲜冷链仓储物流园、湘黔边界冷链物流配送中心、洪江市高新区中央厨房及食材冷链配送中心、武陵山片区（安江）柑桔集散中心、洪江区物流园及城市停车场配套设施等项目建设。预计全市冷库容量达到 100 万吨，产地预冷设施库容达到 50 万吨以上，冷藏运输车达到 450 辆；果蔬、肉类、水产品等的综合冷链流通率达到 22% 以上，流通环节损腐率降至 15% 以下。

远期（2024—2025 年）建设重点。重点推动智慧冷链物流平台、怀化冷链物流企业联盟建设，加快培育 5A 和 4A 级冷链物流企业。预计实现区域冷链物流全链条打造，全市冷库容量达到 160 万吨，产地预冷设施库容达到 100 万吨以上，冷藏运输车达到 550 辆；果蔬、肉类、水产品等的综合冷链流通率达到 25% 以上，流通环节损腐率降至 13% 以下。

第五节 建设国家承接产业转移示范区

1. 大力承接东部沿海地区产业转移。围绕电子信息、生物医药、新材料、先进桥隧装备制造、装配式建筑、绿色食品等优势产业，按照引链补链延链强链的原则，有针对性地谋划包装高质量的产业链招商项目，重点瞄准长三角、粤港澳大湾区、京津冀等东部沿海地区，依托怀化高新区、经开区、湖南（沅陵）台湾工业园等载体，创新招商方式，集中力量对接引进一批产业链细分领域中的龙头企业及其配套商、供应商、服务商，实现专业化、链条化、组团化承接产业转移。到2025年，全市承接东部沿海地区重大产业转移项目400个以上，重点打造八条要素集聚、配套完善、支撑有力的示范产业链。

2. 全面提升产业承接平台。制定园区产业发展规划和基础设施及公共服务设施扩能增效计划，加快园区扩容转型和提质增效，切实推动园区高质量发展。大力建设特色化、差别化、协同化专业园区（园中园）、积极探索跨区域合作模式，依托国家级园区创建一个飞地经济示范园（托管园或共建园）。实施园区集约节约用地，加快园区标准化厂房及配套设施建设，鼓励标准化厂房建设采用“先租后让、租让结合”的供给方式。将园区公租房建设纳入保障性住房建设规划，同步推进生活配套设施建设。积极融入区域产业技术创新战略联盟，加快园区公共服务平台建设，建立和完善公共技术服务、研发试验协作、产业协作服务、工业设计、质量控制、新兴产业孵化培育等公共服务平台，规范发展技术评估、检测认证、产权交易、成果转化等生产性服务平台。

3. 积极推动区域产业分工协作。依托怀化国家高新区、怀化经开区、怀化国家农业科技园区、怀化国家文化和科技融合示范基地（国家广告产业园区）和13个省级工业集中区，根据全市产业发展规划和园区定位，积极引导承接产业在区域内有序合作布局和重点产业链环节的优化完善，促

进产业链上中下游企业有效协作配套和区域分工协同发展，避免同质化竞争，形成“一县一主导”“一园一特色”的承接产业发展格局。依托湖南—长三角产业转移综合服务中心和湖南—粤港澳大湾区综合服务中心，与主要产业转移地城市政府、产业园区、行业协会、商会建立紧密的对接合作机制。加强与省内长株潭地区和示范区其他城市的协同协作发展。

第二章 强化投资消费“双轮驱动”

着力扩大有效投资，畅通流通渠道，拓宽消费空间，统筹推进传统和新型基础设施建设，增强内需市场在“双循环”新发展格局中的战略支撑作用。

第一节 扩大有效投资

1. 优化投资结构。发挥投资对优化供给结构的作用，突出“两新一重”领域投资，扩大社会民生领域投资，加大产业投资力度，保持有效投资合理持续稳步增长。优化制造业投资结构，推动关联企业投入专项资金进行设备更新和技术改造。大力引进科技含量高、投资强度高、产出效益高、带动力强的产业投资项目。加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板。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和短板提升的项目优先实施。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。

2. 实施大项目带动战略。围绕产业升级与科技创新、新一代信息基础设施、社会民生、生态文明、综合交通和市政基础设施、安全保障和能源供应等领域，制订全市重大建设项目清单，分类、分级、分时精准实施，“十四五”期间每年实施的重点项目不少于300个、投资不少于600亿元。紧紧围绕西部陆海新通道建设和湘南湘西承接产业转移示范区、全国综合性交通枢纽、商贸服务型国家物流枢纽承载城市、区域医疗卫生中心等国省战略部署落地，加大项目谋划力度，建立重大项目滚动储备库，加快推进项目前期工作，促进重大项目尽快落地开工建设。加大招商引资力度，突出对带动性强的重大项目的招引。加大重大项目支持服务力度，强化资金、土地等要素保障，实施领导包联大项目制度，提升行政服务效能。

3. 鼓励民间投资。完善和落实鼓励民间投资的政策措施，切实缓解民企在用工、资金等方面的压力，赋予民营企业平等市场主体地位，加强政府诚信建设，通过降成本来拓宽企业盈利空间，提振民间投资信心。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，提高传统金融对民营经济的支持力度，拓宽民间融资渠道。

4. 提高政府投资效益。加强对项目实施的管理，依法依规开展项目建设，规范对资金的筹措使用，加强投资概算管理，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。

第二节 推动消费提档升级

1. 推动传统消费提质扩容。稳定和扩大汽车消费，开展“汽车下乡”促销活动，落实新能源汽车推广应用调整升级、推动汽车等消费品由购买管理向使用管理转变。提升文旅消费，在怀化城区沿舞水河或太平溪高起点规划、高标准新建一条集中展示怀化民俗文化美食的民俗风情步行街，加快文化休闲街区、特色书店、文化娱乐场所建设和商业步行街改造升级，建设九丰、佳惠、盛世华都等一批五星级酒店项目，鼓励开展都市旅游、乡村旅游等，鼓励旅游景区门票实行减免优惠。大力发展夜间经济，支持岳麓青城“聚悦里”风情街、锦绣五溪美食街等一批夜间经济示范街区建设，激发购物、餐饮、旅游、体育健身、文化娱乐等夜间消费，重点打造1—2个夜间经济品牌商圈。

2. 培育消费新增长点。推动线上线下消费双向提速，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、工业互联、远程办公、医疗线上超市、智慧超市、智慧餐厅等新业态，通过平台直播、“旅游+带货”、“互联网+生活性服务”、线上销售、线下体验等多种形式推动消费线上与线下的融合。扩大农村消费，推动工业品下乡和农产品进城，加快新型消费向农村拓展。支持首店经济和首发经济落户怀化。落实带薪休假制度，扩大节假日消费。鼓励和引导绿色智能健康消费，拓展教育、体育等消费新领域。适当增加公共消费。

3. 营造和优化放心消费环境。加强消费环境建设，推动消费领域智慧监管，促进消费维权工作治理能力现代化。加快推进12315投诉举报中心项目建设，建立统一、权威、高效的12315消费维权体系，实现“一号对外、集中管理、便民利企、高效执法”工作机制。加快发展ODR企业，为消费者提供便捷高效的服务。加强消费领域共建共治，建立联席会议

制度，形成政府主导、部门协作、企业自律、行业自治、社会监督、消费者参与为一体的共治格局。开展放心消费环境创建活动，打造放心消费集贸市场、放心消费超市、放心消费门店。加强消费领域市场监管执法，推进消费领域信用监管，严守质量和安全底线。加大对与生活消费密切相关、涉及人身财产安全的日常消费品质量监督抽查力度，强化网售产品质量安全监管。加强消费新业态监管，对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管。开展消费维权典型案例和最美消费维权人物、“十佳”消费维权好新闻评选，形成崇尚诚信的良好消费氛围。

第三章 统筹推进传统和新型基础设施建设

围绕怀化通道经济和枢纽经济建设，深入推进交通运输与产业融合发展，强化交通与能源设施联动发展，统筹交通与水利设施协同发展，努力构建与全国性综合交通枢纽相适应的基础设施体系。

第一节 建设全国性综合交通枢纽城市

1. 畅通综合交通网。加快铁路、公路、航运、机场、城际交通等重大交通项目建设，畅通“五位一体”的综合交通网，提升怀化交通枢纽功能。完善怀化“米”字形铁路网络。构建“五纵六横一环”高速公路网络，打造以怀化市区为中心的全市域和周边市州2小时高速圈。全力推进“四好农村路”建设，完善农村公路布局，实现城乡公交一体化。提升内河航运能级，加快水运航道和码头建设，重点推进沅水四级航道提质改造，形成以沅水为主，舞水、酉水、溆水、辰水、渠水等为辅的水运通道。提升航空机场枢纽功能，加快国际航线的培育和开发，把芷江机场及通航基地建设成为全省地区性枢纽综合机场，加快推进通航机场建设。

专栏 21 综合交通网络建设重点

铁路。加快建设张吉怀高铁怀化段，加快推进怀桂高铁前期工作，协同推进靖永郴铁路、秀益铁路、张永广铁路建设，积极推动怀常铁路开展前期工作，加快推进连山火车站至工业园区铁路专用线、湖南华中水泥有限公司铁路专用线等铁路专用线建设。

公路。加快芷铜高速、靖黎高速、张官高速怀化段及沅辰高速公路建设，推动安化—溆浦、溆浦—洞口、溆浦—凤凰、大龙—天柱、溆浦大江口—绥宁高速公路及松从高速（新晃段）建设，启动贵州锦屏—会同一安江高速公路建设前期工作；加快建设怀洪旅游快速干线，推进 G209 通道县绕城、G209 坪村—林城、G241 沅陵县凉水井—溆浦县低庄、S320 辰溪县谭家场—伍家湾、S320 溆浦县三江—油洋、S318 沅陵县北溶—深溪口等公路建设。

航空。重点建设芷江通航基地和沅陵、辰溪、溆浦、麻阳、新晃等一批通航机场，推动通用航空产业园的发展。

水运。推进沅水洪江—辰溪航道建设工程、沅水鱼潭航电枢纽工程、溆水溆浦县城—银珍电站航运工程等建设，推动沅陵港、辰溪港、洪江港和怀化港整合为怀化港，建成 2 个 500 吨级泊位。

2. 提升交通枢纽功能。围绕“两线一站”，着力提升铁路枢纽功能，重点推进怀化铁路西货场、怀化东货场改扩建、怀化南动车所、怀化铁路口岸等项目建设，注重高速铁路和普通铁路协同发展，提升铁路交通设施网络效应和规模效益。完善高效率干线交通网，使国省干线公路连接铁路枢纽站、大型港口码头、机场、高速公路出口等之间均通二级及以上公路。优化城市客运枢纽布局，实现便捷换乘和城际绿色通道无缝衔接。

3. 加快智慧交通建设。积极推进移动互联网、物联网、大数据等现代信息技术与交通运输深度融合，对交通领域进行全方位、全过程管控支撑，建立不同运输方式之间的信息共享机制；推进与相关信息平台间的数据交换，促进信息资源共享共用，构建综合运输公共信息平台，使“互联网+交通运输”更加融合。推动车路协同发展，分阶段、分区域推进交通基础设施的智能化升级。实现交通基础设施、应急管理和运营服务的一体化，促进交通行业转型升级。

第二节 打造湘西地区能源高地

1. 优化能源供给。优化能源产业结构，形成多元化能源供给体系。支持五强溪电站、托口电站、凤滩电站提质扩容，不断提升水电站装机规模。积极推进风能、太阳能、生物质能、地热能等新能源的高效开发和利用，挖掘能源清洁生产和就近消纳能力，建设湖南清洁能源基地。开展全市大中型水库、水电站虹吸发电资源普查，充分挖掘我市水能资源，鼓励多元化的社会资本投资虹吸发电建设，力争“十四五”期间启动、建成一批具有一定规模的抽水蓄能虹吸发电站示范项目，填补全省高峰用电缺口，提高电网错峰供电能力。

2. 提高能源保障能力。深化“黔电入怀”“西气入怀”合作，发挥“西煤入湘”通道优势，打通西部腹地通向怀化的“煤、电、油、气”运输通道。深入推进“气化怀化”，完善天然气管网设施建设，实现天然气利用县市区、产业园区、重点镇全覆盖。建设输配衔接、坚强可靠的城乡电网，以电网智能化、数字化转型为手段，逐步打造具有怀化地方特色的能源互联网，适应能源电力清洁低碳转型、能源综合利用效率优化和多元主体灵活便捷接入。

3. 加快充电储能设施建设。完善新能源汽车充电基础设施建设，加快推动居民小区、公共停车场（站）、高等级公路服务区、旅游景点等重点场所充电储能设施建设，建成满足市场需求、车桩相随、智能高效的充电基础设施体系，至2025年全市集中式充换电站不少于10座，分散式充电桩13300个以上，满足16300辆电动汽车充电的需求，城区公共充电服务半径小于1公里。推动储能技术应用，鼓励电源侧、电网侧和用户侧储能应用，鼓励多元化的社会资源投资储能建设，提升电网削峰填谷及新能源消纳能力。

专栏 22 能源供应和保障重点工程

水力发电工程。推进五强溪电站、凤滩电站、托口电站等大中型水电站的水电扩能工作，巩固小水电整顿治理成果，新建辰溪渔潭电站（航电枢纽工程）。

风力发电工程。重点推进溆浦让家溪，沅陵圣人山二期，通道三省坡、彭莫山、画笔山、太平山、锅冲、马龙、桃子坪，洪江市湾溪、龙船塘、岔头、托口，芷江大树坳，中方宝山、吉都、新庄等风电场项目建设。

光伏发电工程。重点推进麻阳 500MW 农光互补光伏发电、芷江三大水库渔光互补光伏发电等项目建设。

生物质能利用工程。加快怀化高新区 20MW 生物质热电联产背压式汽轮发电机组、中方农林生物质热电联产、怀化高新区生物质热电联产扩建、怀化市生活垃圾焚烧发电厂等项目建设。

城乡配电网提升工程。重点建设飞山一会同一牌楼 220 千伏输送通道、湘西南网架补强工程，新建怀化北 500 千伏输变电工程，新建 220 千伏变电站 4 座、110 千伏变电站 17 座、35 千伏变电站 20 座，扩建 220 千伏变电站 3 座、110 千伏变电站 8 座、35 千伏变电站 4 座，改造 110 千伏变电站 11 座、35 千伏变电站 9 座，新建 220 千伏输电线路 9 条 513km、110 千伏输电线路 49 条 320km，新建、改造 35 千伏输电线路 40 条 309 km、10 千伏输电线路 13545 km，全面提升怀化地区供电保障及西电东送能力。

油气管网及储能设施建设工程。开工建设麻阳—辰溪—溆浦天然气支线管网项目，推动怀化—芷江—洪江、芷江—新晃、洪江—会同一靖州、靖州—通道、泸溪—沅陵 5 条天然气支线管网工程项目前期工作，规划新建邵阳—怀化管径 DN350、规模 200 万吨/年输送能力的成品油管道工程。重点支持 800 万立方米规模的天然气储气及配套设施、5×100000 立方米中石油怀化油库、1×100000 立方米怀化芷江机场航煤油库、通道县新能源储能电站等项目建设。

第三节 筑牢水安全网

1. 推动全面节水。坚持节水优先，将强化水资源管理贯穿治水全过程。严格实行区域流域用水总量和强度控制，严格用水全过程管理，强化节水监督考核。开展重点领域节水，强化农业节水增效，推进工业节水减排，加强城镇节水降损，全面开展节水型社会达标建设。健全节水体制机制，推进水权水市场改革，创新节水服务模式，加强用水计量统计，强化节水监督管理，提高水资源利用效率。

2. 构建防洪安全网。以“一江六水”流域防洪和市本级、13个县区城市防洪为重点，实施江河防洪治理、防洪控制性枢纽建设、中小河流治理、主要支流治理、山洪灾害防治、病险水库（水闸）除险加固、重点涝区排涝能力建设、城市防洪治涝工程建设等工程，提升防洪排涝能力，保障防洪安全。到2025年，全市江河堤防达标率达到50%，其中县级以上城市防洪堤防工程达标率达到100%，五级以上乡村防洪堤防工程达标率达到40%。

3. 构建饮水安全网。以人民群众喝上放心水、优质水为目标，按照统一规划、统一建设、统一管护的发展方向，狠抓水源地保护、水源工程功能调整，加快推进城乡供水一体化、区域供水规模化、工程管理专业化，增强优质饮用水源配置能力，提升城乡供水安全保障能力，保障饮水安全。到2025年，全市新增及恢复供水能力8000万立方米，农村自来水普及率达到85%，农村规模化供水工程服务人口比例达到50%。

4. 构建用水安全网。以坚持适水发展、强化过程节水、保障粮食安全为重点，抓紧推进重大引调水怀化市水资源配置工程前期工作，全力推动深子湖、小阳水库升型扩建，新建罗家坪、后坪、黄蜡溪、黄二等重点骨干水源工程建设，加快已建溆水大型灌区和29座中型灌区现代化升级改造、实施新建舞水大型灌区及金麦中型灌区等工程，全面提升水资源配置能力和农业灌溉供水保障水平，保障用水安全。到2025年，全市用水总量控制在19亿立方米内，万元GDP用水量下降10%，万元工业增加值用水量降低至55立方米，农田灌溉水有效利用系数达到0.566。

5. 构建河湖生态安全网。以推进生态文明建设、加强河湖生态空间管控、建设“一江六水”生态廊道为重点，把深入推进河长制与河湖保护治理结合起来，深入开展流域岸线保护与治理，推进水生态环境修复，守护好一江碧水，维护好河湖健康。到2025年，全市水土保持率达到88%以上，河湖重要断面生态流量满足程度达到90%，重要河湖水域岸线监管率达到80%。

6. 构建智慧水利网。加快推进智慧水利建设，以水工程防洪抗旱调度为核心，以水文水资源、水土保持与水库大坝安全监测、水利综合服务管理等为重点，通过信息化手段补齐在采集能力、基础平台、数据库、基础设施等方面的短板，形成动态监测、评估、预警、处置的全闭合管控体系，构建智慧水利一体化平台。到 2025 年，建成覆盖全市的感知透彻、安全高效、决策智能、服务主动的“智慧水网”，全面提高水利智能化、信息化和现代化水平。

专栏 23 水利基础设施重点建设工程

怀化市水资源配置工程（重大水利工程）。按照“西水东引、润南滋北”的总体布局，自芷江蟒塘溪水库取水，建设以隧洞、暗涵、渡槽为主的输水工程线路 200 公里，新建栗木桥水库（中型）、兰家山水库（中型）、潮泥溪水库（中型），扩建老堰塘水库（小型扩建中型），形成以农业灌溉、城市供水为主的区域性、综合性水资源配置新格局。

防洪安全保障工程。加快推进沅水干流及其主要支流重要河段治理工程，继续实施一批 200—3000 平方公里中小河流治理项目、重点山洪沟防洪治理项目，加快推进金厂坪、两江口、杉木塘、红岩、三角岩等 9 座大中型水库（水闸）和 372 座小型水库除险加固工程，开展易涝地区排涝设施建设，重点推进市本级及 13 个县区城市防洪排涝工程。

饮水安全保障工程。重点实施全市饮用水源地保护工程、怀化市主城区和 13 个县区第二水源和应急备用水源工程、各县市区城乡供水一体化工程，推进城乡供水一体化、区域供水规模化、工程管理专业化。

用水安全保障工程。加快推进溆浦千工坝、洪江区区域内引调水工程，溆浦深子湖水库升型扩建（中型升大型）、洪江市小阳水库升级改造（小型升中型）、新建中方罗家坪、沅陵后坪、黄蜡溪等中型水库和辰溪王家洞、通道黄二等小型水库工程，加快已建溆水大型灌区和 29 座中型灌区续建配套与现代化升级改造工程、实施新建舞水大型灌区及金麦中型灌区等工程。

水生态安全保障工程。加快实施水源涵养区保护与修复工程，开展生态小流域、坡耕地等水土流失综合治理工程，推进重点河湖生态保护和综合治理工程、农村水系综合整治工程。

监管服务体系建设工程。重点推进怀化市智慧水利建设工程，建设水文水资源、水土保持空天地一体化监测体系、怀化市智慧水利云中心、怀化市水利数据中心等水利新型基础设施，完善水利智慧应用和安全保障体系。

第四节 加快新型基础设施建设

1. 推进 5G 等新一代信息基础设施建设。加快 5G 基站及配套设施建设，形成连续覆盖城区及室内环境的 5G 网络。到 2025 年，实现主城区和县城普遍覆盖、重点乡镇深度覆盖，在网终端设备达 50 万台。加快窄带物联网（NB-IoT）布局，推进 NB-IoT 基站、管线、边缘智能设备等设施部署，推动工业制造、交通、商贸物流等典型应用场景的深度覆盖。实施工业互联网内网、工业企业外网建设升级，推动工业互联网二级解析节点建设，利用标识促进信息资源集成共享。

2. 加快建设数字应用新平台。推进各类场景的智能化应用，建设市级智能制造示范基地和“云游怀化”大数据平台。设立工业互联网公共基础支撑平台，承载设备连接，汇聚数据资源，支撑应用开发，到 2025 年，建成 5 个行业工业互联网平台。加快建设重要产品溯源、金融服务、税务、物流、医疗等重点领域的区块链行业应用平台，到 2025 年，全面建成怀化区块链基础服务平台，打造 8 个区块链应用。建设怀化大数据中心，打造一体化数据中心体系，重点支持旅游大数据中心、政务大数据中心、工业互联网大数据中心、林业大数据中心、应急备份中心等建设，到 2025 年，建成 2 个行业级数据中心。

3. 推进传统基础设施转型升级。统筹部署“智慧+”基础设施，积极推动产业园区、电网改造、新能源充电桩、公共服务管理、城市治理等领域重大基础设施智慧化改造工程。应用区块链、云计算、大数据和人工智能等技术，搭建相关的信息平台，提供基础设施信息化运维服务，落地智慧交通、智慧能源、智慧教育、智慧医疗、智慧消防、数字城管等应用场景。将“补短板”与“新型智慧城市”相结合，协同推进传统基础设施的智慧化改造。

专栏 24 新型基础设施建设重点工程

5G 等新网络建设。重点推进怀化市鹤城区 5G 新建及改造、沅陵县 5G 建设、会同县 5G 建设、洪江区 5G 信息化网络建设、洪江市 5G 信息化网络建设、辰溪县智慧城市建设、麻阳县智慧城市建设、溆浦县县城智慧化改造、会同智慧城市建设、通道智慧城市建设、洪江市城市智慧化管理建设、洪江区智慧城市建设、芷江智慧城市建设等项目。实现 5G 网络主城区和县城普遍覆盖、重点乡镇深度覆盖，在网络终端设备达 50 万台。

数字应用平台建设。重点推进“云游怀化”大数据平台、怀化市鹤城区省级工业集中区智能制造产业园、湖南怀化经济开发区智慧园区信息化、洪江市智慧园区、中方县智慧园区、洪江市“综治中心+网格化+信息化”、洪江高新区智慧园区、芷江县智慧园区等项目建设。

传统基建升级。重点推进怀化市智慧水利建设、智慧消防、溆浦县智慧县域城乡治理新型基础设施示范建设、洪江市城区充电桩建设、靖州县新能源汽车充电桩建设、靖州“智慧交通”建设、麻阳县城及乡镇充电桩建设、芷江县城充电桩建设、怀化高新区新能源智能生态停车场等项目。到 2025 年，重点区域智能充电桩普及，在仓储、运输、配送领域建成 3 个智能化、无人化智慧物流试点。

第六篇 坚持农业农村优先发展，全面推进乡村振兴

坚持把解决好“三农”问题作为全市工作重中之重，巩固和拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，构建新型工农城乡关系，加快农业农村现代化，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

第一章 大力发展山地精细农业

坚定不移走园区化、标准化、规模化、科技化、市场化、品牌化道路，加快推进农业由增产导向转向提质导向，构建“园区+产业+龙头企业+规模化标准化基地+农户”发展格局，建设以山地精细农业、品质农业为特色的全国知名绿色优质农产品供应基地。

第一节 培育壮大农业优势特色百亿产业

立足“一县一特、一特一片”，推进农业现代化示范区、标准化特色农产品基地建设，集中力量把水果、中药材、茶叶、粮油、畜禽水产、蔬菜、竹木等7个农业优势特色产业培育成百亿产业。到2025年，力争创建1个国家级特色农产品优势区、2个省级特色农产品优势区；2个“中国好粮油”示范县、3个现代粮油产业省级重点县。

专栏 25 7 个农业优势特色百亿产业布局

水果产业。加速形成以麻阳、洪江市、溆浦、辰溪、芷江等县市为主体的优质柑桔产业带，以麻阳、辰溪、洪江市等县市为主体的名优桃产业带，以靖州、洪江市、洪江区、中方等县市区为主体的杨梅产业带，以中方、芷江、麻阳等县为主体的高山刺葡萄产业带。重点支持麻阳县柑桔产业集聚区、溆浦县和洪江市柑桔产业优质农副产品基地、靖州县杨梅国家现代农业产业园、中方县刺葡萄优质农副产品示范基地等标准化特色化基地建设。

中药材产业。大力推进全域种植中药材，突出青风藤、天麻、茯苓、黄精、山银花、龙脑樟等 6 类中药材品种，制定完善中药材种植技术规范和标准，在鹤城、靖州、新晃、洪江、溆浦、会同等重点产区推进一批稀缺中药材种苗繁育、中药材种植标准化基地建设。

茶叶产业。重点打造以沅陵县为起点，向南经溆浦、中方、会同到通道的 500 里茶叶产业走廊。推进沅陵县茶叶产业集聚区建设，支持会同、中方等县建设名优茶产业园。

粮油产业。以溆浦、洪江市、靖州、芷江等四个国家级杂交水稻制种基地县市和会同县省级杂交水稻制种基地县为主体，加快建设标准化杂交水稻种子生产基地；以麻阳和芷江西晃山区、溆浦和靖州丘陵平坝区、沅陵酉水流域、辰溪罗子山区、洪江市和会同雪峰山区等 5 个集中连片高标准高中档优质稻基地为主体，不断壮大优质粮食产业；以通道、中方、辰溪、溆浦、沅陵、鹤城等县区为主体，打造百里油茶示范基地产业带；以雪峰山脉和武陵山区腹地生态良好地为油菜主要发展区域，巩固沅陵、辰溪、溆浦、麻阳、芷江、中方、洪江市等油菜优势主产区产业带建设。

畜牧水产产业。围绕生猪、肉牛、家禽、水产等特色养殖，以沅陵、辰溪、溆浦、洪江市、靖州、会同、通道等县市为主体，建设湘西黑猪、黔邵花猪等优势生猪养殖区；以新晃、芷江、会同、麻阳等县为主体建设优质肉牛养殖区；以芷江、洪江市、洪江区、中方、溆浦、麻阳、辰溪等县市区为主体，建设芷江鸭、乌骨鸡等特色家禽养殖区；以沅陵、洪江市、辰溪、芷江等县市为主体建设特色水产养殖区。重点支持芷江鸭养殖加工基地及主题文化产业园、溆浦鹅养殖加工基地和主题文化体验园、辰溪 37 万亩稻渔综合种养基地、黔邵花猪养殖基地、沅陵县湘西黑猪养殖基地、雪峰乌骨鸡产业园等特色化基地建设。

蔬菜产业。以鹤城、新晃、通道、辰溪等县为重点，建设一批高标准蔬菜生产基地。以对接粤港澳大湾区“菜篮子”工程为主线，以蔬菜标准园、特色产业园为骨干建设优质“菜篮子”产品供应基地，着力创建鹤城区蔬菜产业优质农副产品示范基地。

竹木产业。把全市未纳入森林生态体系建设范围的森林作为商品林经营区，在保障森林生态安全的前提下，合理配置资源，优化区域布局，着力构建“五带一廊”产业发展格局，即以沅陵、溆浦、芷江、中方、洪江市、会同、靖州、通道等县市为重点，建

设以乡土珍贵树种用材林和杉松大径材为主的木材储备林产业带；以洪江市、洪江区、会同县集中连片的楠竹林为核心，建设以低产林改造为主，向靖州、通道、中方、芷江甚至全市延伸的楠竹基地产业带；以自然保护区、自然公园和秀美林场、美丽乡村为依托，建设南北互补的全域性森林旅游产业带；以怀化国家级高新技术开发区、洪江（洪江市、洪江区）省级高新技术开发区和鹤城林木产品产业园为载体，以推动林浆、家具、木竹地板、林果食品、林药等林产品加工园区发展为重点，建设鹤城至洪江市、洪江区沿怀黔公路林产品精深加工走廊，打造优质林产品供应基地，统筹推动林下经济及竹木、油茶等林业特色产业发展。

第二节 以“六化”推动农业现代化

创新农业经营方式，完善“园区+产业+龙头企业+规模化标准化基地+农户”利益联结机制，充分发挥现代农业园区集聚作用和龙头企业带动作用，推进农业全程全面标准化和质量控制，强化农业科技和装备支撑，积极推广良种良法，做强“怀”字号农业品牌，不断提升农业组织化程度和现代化水平。到2025年，水果、中药材、茶叶、粮油、畜禽水产、蔬菜、竹木等优势特色产业园区化、标准化、规模化、科技化、市场化、品牌化综合水平达到60%以上。

专栏 26 优势特色农业“六化”建设行动

农业规模化发展行动。到2025年，优势特色产业规模不断壮大，全市中药材种植面积发展到200万亩，粮食播种面积稳定在465万亩以上，油菜种植面积发展到200万亩，优质油茶面积发展到150万亩，以柑桔、杨梅、刺葡萄、黄桃等为主的优质水果种植面积稳定在220万亩以上，名优茶面积发展到25万亩，年出栏生猪520万头、出栏肉牛22万头、出笼家禽6250万羽，有林地面积稳定在2777万亩以上、活立木蓄积量稳定在10840万立方米以上、森林覆盖率稳定在71.03%以上。

农业园区化发展行动。争创一批特色农业示范区，创建30个现代特色农业示范区，其中省级2个、市级8个、县级20个；创建一批特色农产品优势区，重点支持麻阳县、洪江市创建全国柑桔特色农产品优势区，沅陵县创建全国茶叶特色农产品优势区，靖州县创建全国中药材特色农产品优势区；建设一批现代农业产业园，严格按照现代农业特色产业园和农业省级示范园认定标准，建成120个现代农业产业

园，其中国家级 2 个、省级 60 个；建设一批田园综合体，按照专业化、产业化、景区化要求，推动建设一批集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体，力争到 2025 年创建国家级田园综合体 2 个、省级田园综合体 10 个。

农业标准化发展行动。加快农产品标准化生产基地建设，推进“两品一标”认证、良好农业规范（GAP）认证和精深加工企业（GMP）认证，推广测土配方施肥和病虫害绿色综合防控技术，加快推动国家农产品质量安全追溯管理平台应用，实现绿色食品、有机农产品和地理标志农产品基本实现追溯管理全覆盖。到 2025 年，全市标准化生产基地达到 100 万亩，“两品一标”产品达到 1 个，通过 GMP 认证的精深加工企业 2 家，创建农产品质量安全监管示范县 5 个，有机肥使用率实现全覆盖。

农业科技化发展行动。实施优质种业工程，打好种业翻身仗，到 2025 年，优势特色农业良种覆盖率达 95% 以上。积极推进农业关键技术攻关和农业科技成果转化，2025 年，建成现代农业科技展示推广中心 13 个、成果转化中心 15 个、科技示范基地 50 个、科技示范户 10000 户。提高优势特色农业科技服务效率，组建优势特色农业科技专家服务团 100 个，带动培养“土专家”“田秀才”1000 名。

农业市场化发展行动。大力培育新型市场主体，培育壮大流通型市场主体 500 家；深入实施“怀品出怀”扶持计划，对畅销全省、全国的品牌农产品和农业企业给予一定奖励；创新农业营销平台，鼓励怀化农业走出去参加国内外大型会展活动，支持各县市区举办农业会展活动。

农业品牌化发展行动。大力推进“怀化冰糖橙”“怀 5 味”中药材、“怀化碣滩茶”“怀化茶油”等区域公用品牌建设。到 2025 年，全市新增中国驰名商标 2 件、国家农产品地理标志保护产品 10 件，力争把怀化建成“区域性知名农业品牌示范区”。

第三节 促进农村一二三产业融合

1. 提高农产品精深加工水平。实施农产品加工业扩容提质行动，统筹发展农产品初加工、精深加工和综合利用加工，提升加工转化增值率和副产物综合利用水平，实现农产品多层次、多环节转化增值。实施水果、中药材、茶叶、粮油、畜禽水产、蔬菜、竹木等优势产业建链补链强链行动，加强与国内外行业巨头对接，加大农副产品加工龙头企业的培养力度，建设一批农产品加工示范基地。着力构建覆盖城乡、快捷智慧的冷链物流体系，支持农产品保鲜、储藏、烘干、分级、包装等初加工设施

建设。到 2025 年，全市农产品加工转化率达到 50%以上，新增规模以上农产品加工企业 50 家，销售收入突破 500 亿元。

2. 加强农产品产销对接。支持大型零售企业、批发市场直接参与生产基地建设，开展农超对接、产品配送，支持在综合性超市、商贸中心开设生鲜农产品直销区，建设合作社农产品社区直供点。积极探索“生产基地+中央厨房+餐饮门店”“生产基地+加工企业+销售商超”等新模式。积极参加粤港澳大湾区“菜篮子”建设，不断拓展怀化名优特新农产品参与省际区域合作的领域，着力提升对外开放水平。积极组织参与国家级、省级农产品品牌评选和各种农产品专业会展活动，精心组织“麻阳柑桔节”“靖州杨梅节”“中方葡萄节”“沅陵采茶节”等特色农业节会，加大品牌建设、推介和营销力度，推动怀化农产品走出去。大力发展农村电商，实施电子商务进农村综合示范，支持“网红农业”。完善国际贸易服务体系，建设中药材、名优茶、油茶、蔬菜等为主导的出口示范基地，打造大湘西农产品出口加工集散中心。

3. 积极发展农业新型业态。推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等相关产业深度融合，加快发展庄园经济、乡村旅游、特色观光、生活体验、创意农业等新型业态。到 2025 年，推出 10 个乡村旅游集群片区和 30 个乡村旅游园区，全市乡村旅游收入突破 50 亿元；创建 100 个高标准现代农庄、家庭农场项目，每个县市区创建 5 星级休闲农庄 3 家以上，争创 5 个国家级休闲农业示范县。

第四节 扛稳粮食安全重任

1. 稳定粮食播种面积。落实最严格的耕地保护制度，坚决守住 34 万公顷耕地红线。充分发挥专业化服务组织、种粮大户、农民专业合作社、家庭农场等新型主体的主导作用，稳步扩大粮食规模经营。坚决遏制耕地“非

农化”、防止“非粮化”，制止耕地抛荒，确保水稻生产功能区至少种上一季水稻，示范推广再生稻，稳住水稻生产。充分利用旱土、高岸田、天水田、渗漏田等资源发展旱杂粮生产，积极发展玉米、红薯、大豆、花生等旱地作物间作套种，稳步扩大旱粮面积。到 2025 年，确保粮食播种面积稳定在 465 万亩以上。

2. 提高粮食生产能力。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，加强高标准农田和水利设施建设，实施优质粮油工程。积极推广良种良法，确保粮食主推技术到位率达到 95%。围绕增加农民种粮收入，调动农民种粮积极性，精准落实扶持粮食生产发展的政策措施。推广一批绿色高效、农艺农机结合、全程机械化生产等水稻、旱杂粮新技术新模式，着力提高粮食生产效率。科学制定防灾减灾应急预案，强化减灾补损技术指导服务。到 2025 年，产量稳定在 195 万吨以上。

3. 加强粮食储备安全管理。落实国家粮食安全战略，以服务宏观调控、调节稳定市场、应对突发事件和提升粮食安全能力为目标，改革完善粮食储备体制机制，加快建立布局合理、规模适度、功能完备、权责清晰、管理科学、保障有力的粮食储备安全体系。强化政府储备职能，科学制定企业和社会储备标准，支持藏粮于企，倡导藏粮于民。建立健全粮食储备轮换、吞吐协调机制，加强现代仓储设施建设，着力建设智慧粮仓，提升绿色储备和应急保障能力，全力保障粮食储备数量真实、质量良好、储存安全。

第二章 全面推进乡村建设与治理

实施乡村建设行动，统筹美丽乡村规划建设，加强农村生态文明建设，完善农村基础设施和基本公共服务，全面改善乡村人居环境，打造望得见青山、看得见绿水、记得住乡愁的五溪山乡风貌。

第一节 加强村庄规划管理

1. 推动村庄规划管理全覆盖。推动村庄建设与土地利用、产业发展及交通、水利、电力、林业等“多规合一”。加强规划引导，合理确定村庄布点和建设规模，因地制宜布局建设基础设施和公共服务网络，形成适度集聚、生产便捷、生活舒适的村庄分布格局。科学规划村庄建筑布局，彰显乡土特色和地域民族特点，提升农房设计水平。

2. 加强农村建房管理。落实《怀化市村庄规划和村民建房管理条例》，建立健全市县统筹、乡（镇）村为主，四级联动、层层负责的村民建房管理机制。规范村民建房行政审批和综合执法，实行村民建房管理动态巡查。创新管理方式，鼓励成立村民建房理事会，通过制定村规民约、签订建房管理协议等强化监管。加强空心村整治和闲置土地利用，有效减少布局散乱、占地过多、浪费严重的宅基地，有序引导农民向新型农村社区集中居住，促进土地资源集约利用。

3. 加大传统村落保护力度。落实《怀化市传统村落保护条例》，加强历史文化名村、少数民族特色村寨、特色景观旅游村寨保护，合理利用地形地貌、丘陵植被、河湖水系等自然条件，延续和保护生态环境、自然景观、传统民居、历史建筑、古树名木等人文景观，融农村居住、生产、生态、文化等多种功能于一体，因地制宜推进村庄特色化发展。

4. 完善农村基础设施配套。持续加大投入力度，加快补齐农村基础设施短板，推动农村基础设施提档升级。改造提升村容村貌，加大农村人居环境整治力度，加快形成路、水、电、气、通信“五网”完备、基础完备、功能完备的农村基础设施体系。重点推进“四好农村路”建设，抓好农村安全饮水巩固提升工程和农村配电网提升工程，推动农村燃气微管网建设，升级改造农村通信网络。

第二节 加强农村生态文明建设

1. 推行绿色高效生产方式。完善农业资源环境管控制度，明确各地种养业发展方向和开发强度。实施化肥农药施用量零增长行动，全面推广测土配方施肥、农药精准高效施用。实施种养结合循环农业示范工程，推动种养业废弃物资源化利用、无害化处理。推进农业面源污染防治，加强对受污染耕地、水土流失等治理和修复。在重点灌区开展规模化高效节水灌溉行动。

2. 推进农村人居环境整治提升。落实主体责任，按照“庭院净化、村庄绿化、道路亮化、环境美化”的基本要求，以美丽乡村县乡整体推进为抓手，重点改善农民生活设施条件，美化村庄环境。实施道路通村（组）入户工程和“点亮乡村”工程，大力推进农村“厕所革命”，全面彻底解决农村人口的饮水安全问题，提高生活垃圾、生活污水的处理水平以及水体引排和自净能力，营造和谐自然的田园风光，提升村庄环境管理水平，实现管理工作规范化、制度化、长效化，建设农民幸福生活的美好家园。到2025年，推进农村生活垃圾治理的行政村比例达到90%以上。

3. 广泛开展美丽乡村示范村创建。按照布局美、产业美、环境美、生活美、风尚美要求，选择一批有基础、有特色的村庄，分类打造成为山乡风味浓厚、充满发展活力的田园风光型、文化特色型、旅游休闲型、产业发展型美丽乡村示范典型，在五溪大地上勾勒出美丽乡村的多彩画卷。到2025年，建设40个省级以上少数民族特色村镇、200个市级以上美丽乡村示范村。

第三节 加强和改进乡村治理

1. 加快构建党组织领导的乡村治理体系。强化农村基层党组织领导核心地位，建立健全党组织领导下农村自治组织、集体经济组织、合作社组织、群团组织、社会组织等分工负责、有序运行的乡村组织体系。加强农

村党员队伍建设，优化农村党员队伍结构，提高农村发展党员质量。完善农村党组织制度建设与保障机制，推行村级事务阳光工程，深化和推动党务公开工作制度化、规范化、程序化。

2. 创新乡村治理方式。促进自治法治德治有机结合，提高乡村善治水平。坚持党的领导与村民自治相统一，完善“四位一体”村级治理模式，健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制，深化村民自治实践。加强农村社会主义精神文明建设，弘扬和践行社会主义核心价值观，加强思想道德建设，提升乡村德治水平。树立依法治理理念，引导农民学法用法守法，完善乡村法律服务体系，充分发挥法律在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面的作用，建设法治乡村和平安乡村。

第三章 增强乡村振兴内生动力

推动巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，深化农村综合改革，加快发展农业农村新型经营主体，加速城乡融合发展。

第一节 推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接

1. 推动脱贫攻坚向乡村振兴平稳过渡。深入贯彻落实习近平总书记关于脱贫攻坚工作的系列重要讲话指示精神和党的十九届五中全会精神，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，严格落实5年过渡期要求，过渡期内保持主要帮扶政策总体稳定，积极争取国省层面更多政策支持。推动减贫战略和工作体系平稳转型，突出抓好产业衔接、政策衔接、服务衔接，延续、拓展、提升“五级书记一起抓”“四支队伍集村部”等脱贫攻坚中行之有效的责任体系、动员体系、考核体系、治理体系，接续推进乡村振兴。

2. 建立健全解决相对贫困的长效机制。健全防止返贫监测帮扶机制，继续对脱贫县、脱贫村、脱贫人口开展监测，持续跟踪收入变化和“两不愁三保障”巩固情况，定期核查，及时发现，及时帮扶，动态清零。巩固提升“四跟四走”产业扶贫机制，进一步推进小额信贷、股份制合作、“互联网+”等生产新方式，继续加强脱贫地区产业发展基础设施建设，持续发展壮大扶贫产业。强化易地扶贫搬迁后续扶持，完善集中安置区公共服务和配套基础设施，因地制宜在搬迁地发展产业，确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。做好脱贫人口稳岗就业，加大对脱贫人口职业技能培训力度，加强东西部劳务协作。兜住民生底线，规范管理公益岗位，以现有社会保障体系为依托，促进弱劳力、半劳力等家庭就近就地解决就业，保障这些群众基本生活。

3. 加强乡村振兴人才队伍建设。全面落实“五溪人才行动计划”，实施乡村人才引进、培养和聚集工程，扩大“三支一扶”计划、“教师特岗计划”等基层项目招募规模，加大农村定向大学生公费培养力度，激励各类人才在农村广阔天地大显身手、大有所为。着力培育新时代职业农民，探索建立职业农民制度，大力培育爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民。按照“领军人才+创新团队+优质项目（优势学科）”模式，面向国内外引进一批农业类高端人才，扶持一批农业职业经理人、经纪人，培育一批乡村工匠、文化能人、非遗传承人。建强基层党组织，选好农村带头人，继续选派驻村第一书记。发展新乡贤队伍，引导村内老党员、老干部、人大代表、政协委员、退伍军人、经济文化能人等群体扎根本土，鼓励离退休党员干部、知识分子和工商界人士“告老还乡”，实现乡村人才资源的良性循环。

第二节 深化农村改革

1. 巩固和完善农村基本经营制度。落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策，让农民

吃上长效“定心丸”。全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作，完善农村承包地、宅基地“三权分置”制度，在依法保护集体所有权和农户承包权前提下，平等保护土地经营权。积极探索农民专业合作社、农村供销合作社、农村信用社“三社合一”实现方式，加快构建农村新型合作体系，促进小农户与现代农业紧密结合。完善集体林权制度，鼓励发展家庭林场、股份合作林场。

2. 深化农村集体产权制度改革。全面开展农村集体资产清产核资，把农村集体资产所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体。科学确认集体经济组织成员身份，确保县域范围内相关政策基本一致。加快推进集体经营性资产股份合作制改革，健全资产运营管理、监督和收益分配机制。积极推进集体资源性资产股份合作，增加农民财产性收入。开展发展壮大农村集体经济五年行动，彻底消灭村级集体经济“空壳村”。

3. 推进农村土地制度改革。推进和规范农村承包地所有权、承包权、经营权“三权分置”，鼓励农民采取转包、转让、出租、互换、入股等形式流转承包土地权，探索土地信托、托管、股田制等新模式，引导有稳定非农就业收入、长期在城市居住生活的农户自愿退出土地承包经营权。积极探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，支持农民以宅基地使用权及农房财产权入股发展农村合作社，在符合“一户一宅”规定和相关规划前提下，鼓励返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房，严禁违法违规买卖农村宅基地和利用农村宅基地建设别墅大院和私人会所。

4. 深化城乡综合配套改革。树立城乡一体、融合发展的理念，加快构建城乡统一的户籍登记制度、土地管理制度、就业管理制度、社会保障制度以及公共服务体系和社会治理体系，实现城乡居民生活质量的等值化。着力深化农村产权制度改革，尽快打通“资源变资产、资产变资本”的渠道，实现农村资源的资产化、资本化、财富化。

第三节 加快培育现代农业经营体系

1. 壮大新型农业经营主体。有效衔接湖南省“百企千社万户”农业升级工程。加大龙头企业培育力度，支持工商资本组建混合所有制农业产业化龙头企业，培育一批国内知名、省内著名的全产业链龙头企业和上市公司。鼓励农村能人、专业大户、龙头企业牵头发展合作社，引导大中专毕业生、新型职业农民、务工经商返乡人员领办农民专业合作社、兴办家庭农场，加快示范合作社、示范性家庭农场建设。引导农民参与规模化、标准化生产以及农产品品牌创建，发展多种形式的联合与合作，提升小农户组织化程度。引导小农户与农业现代化有效衔接，引领小农户对接市场。到 2025 年，全市土地经营规模化率达 60%以上；市级以上农业产业化龙头企业达 300 家；家庭农场达 1 万家；省级农民合作示范社 150 家、市级农民合作示范社 600 家。

2. 发展新型农村集体经济组织。鼓励村集体领办创办各类服务实体，支持村集体与供销社合作开展惠农综合服务。鼓励村集体以入股或参股、租赁和流转等形式，发展现代设施农业、林下经济，建设特色农产品种养基地和乡村旅游休闲农业。整合利用集体积累资金、政府帮扶资金，采取入股或参股新型经营主体、村与村合作、村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济组织。

3. 强化现代农业发展支持。完善社会化服务体系，大力培育新型农业服务主体。优化金融支农服务，加强农村金融服务和产品创新，推进农村金融服务网络建设。培育壮大科研推广人才队伍，加快科技成果转化和实用技术推广应用。深化农业科技体制改革，完善成果转化激励机制，探索建立促进协同创新的人才流动机制。加强农业知识产权保护，严厉打击侵权行为。加强农机化公共服务和农机应用基础设施建设，发展壮大农业装备产业，提升农业生产机械化水平。大力推进农业信息化，加强农业与信息技术融合，发展智慧农业，推进农业大数据应用，加快推进物联网示范应用，提升农业综合信息服务能力。

第四节 推动城乡融合发展

1. 健全城乡融合发展体制机制。积极引导人口、资本、技术、数据等生产要素在城乡之间合理流动，促进城市公共资源和公共服务向农村延伸，加快推动城市资本、技术、人才下乡的进程，实现城乡要素双向融合互动和资源优化配置。落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免等扶持政策，引导工商资本积极投身乡村振兴事业，鼓励工商资本投资适合产业化、规模化、集约化经营的农业领域。鼓励各类投资主体参与现代农业、产业融合、生态修复、人居环境整治和农村基础设施建设。

2. 促进农业转移人口市民化。加快推进户籍制度改革，优先解决农村升学、参军、在城镇就业居住、举家迁徙以及新生代农民工落户问题。加快户籍变动与农村“三权”脱钩，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益，不以退出“三权”作为农民进城落户的条件。落实农业转移人口市民化财政政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，健全政府、企业、个人共同分担市民化成本机制。推进居住证全面覆盖未落户城镇常住人口，健全城镇社会保障、教育和医疗卫生服务体系、城镇住房保障体系等公共服务体系。

第七篇 推进新型城镇化，促进区域协调发展

主动融入国家、省区域战略布局，落实主体功能区战略，深入推进新型城镇化，形成区域协调发展新格局。

第一章 构建国土空间开发保护新格局

建立国土空间规划体系，实现主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划有机融合，形成全市国土空间开发保护“一张图”。

第一节 建立国土空间规划体系

1. 构建“三级三类”国土空间规划体系。健全规划体系，将全市国土空间规划分为市、县市区、乡镇三级，总体规划、相关专项规划、详细规划三类。科学编制市、县以及乡镇国土空间总体规划，落实全国、全省以及区域国土空间规划要求，贯彻市委、市政府战略部署，结合所辖区域经济社会发展、土地利用、城乡建设、生态环境保护、基础设施建设和公共服务设施建设等发展目标，为全市经济社会发展规划落地实施提供国土空间保障。在国土空间总体规划的总体安排和部署下同步开展特定区域（流域）、特定领域、特定功能的相关专项规划的编制，以细化对国土空间总体规划指标的传导。统筹开展城镇开发边界内控制性详细规划、城镇开发边界外的村庄规划等控制性详细规划的编制。到2022年，基本建立国土空间规划体系，基本完成全市国土空间总体规划编制。

2. 推动“多规合一”。把各级各类规划纳入国土空间总体规划中，重点将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，统筹优化城乡、区域国土空间，科学规划产业、学校、医院、商业网点、道路、水利设施、农业、市政等布局，形成“一本规划一张蓝图”。

第二节 统筹推进国土空间开发保护和利用

1. 优化国土空间开发格局。坚持底线思维，以国土空间规划为依据，综合考虑人口集聚、产业布局、经济社会发展等因素，在开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，依法依规科学划定生态空间、农业空间、城镇空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。绘制全市国土空间总体规划底图，将其作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。全面落实生态文明建设要求，坚持保护优先、节约集约、严控增量、盘活存量，引导城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，促进国土空间利用质量和效益，提高土地等自然资源节约集约利用水平。

2. 加强国土空间用途管制。将用途管制制度扩展到所有自然生态空间，研究全域全类型、不同层级尺度的国土空间转用审批制度，从严控制各类建设占用自然生态空间。明确用途分区指引，制定分区差异化用途转换规则，探索分区转入机制，推动管制手段向刚性和柔性有机结合转变。建立健全“三线”的刚性管控规则，“三区”空间的融合尺度和具体地块的土地用途转用管控手段，利用大数据、智慧化等技术手段对全市国土空间用途变化情况进行实时监测。

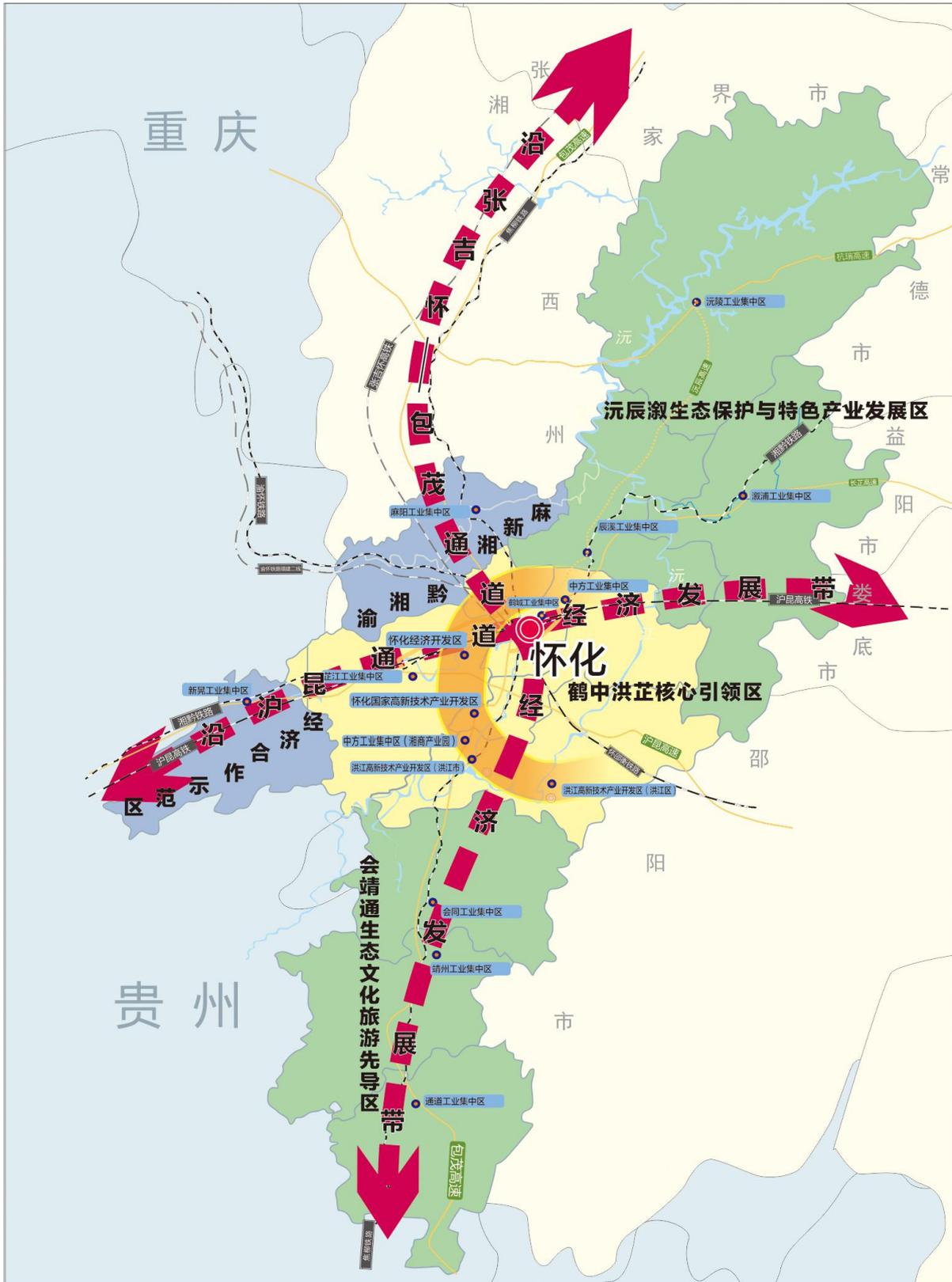
3. 落实主体功能区战略。严格落实全国和湖南省主体功能区规划，按照规划明确的主体功能定位和开发管控要求，根据不同区域的资源环境承

载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用、城镇化和生态保护，对重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区制定差别化政策，形成“少数区域高强度开发、大多数区域严格保护”的国土空间开发格局，推动国家和省主体功能区布局在各县市区精准落地。落实《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》（财预〔2017〕126号），强化重点生态功能区转移支付的引导作用，加强对生态环境治理的考核和资金的绩效管理。

第二章 推动区域协调发展

构建“一体两带四区”区域经济格局，推动市域经济协同联动发展。因地制宜推动革命老区、民族地区等特殊类型地区振兴发展，推动县域经济高质量发展。

图7 “一体两带四区”区域经济格局示意图



第一节 推进鹤中洪芷城镇群一体化取得实质性进展

1. 优化“双城三轴一环”的交通布局。将鹤城区主城区、中方县城“双城”打造为鹤中洪芷城镇群发展的核心引擎。以城际快速干线连通怀化至芷江、怀化至洪江、怀化至泸阳“三轴”。打造怀化—安江—洪江区—洪江市—托口—芷江—罗旧—怀化外“一环”通道。近期规划建设芷江至碧涌、安江经新路河至怀化二级公路、怀洪旅游快速干线。远期以包茂高速、怀芷高速公路为基础，规划建设芷江西—洪江市高速公路，形成鹤中洪芷城镇群环状快速大通道和经济圈。

2. 优化提升鹤中洪芷城镇群空间格局。以鹤城区主城区和中方县城为核心，以芷江、洪江市、洪江区为副中心，以泸阳、黄金坳、罗旧、桐木、安江、托口等为卫星镇，以鹤中洪芷高速闭环为纽带，推动生态城镇群联动发展，着力改变单一中心集聚、圈层式扩展的发展模式，构建网络化、多中心、生态型的城镇群发展新格局。

3. 加快推进一体化建设。加快推进城乡建设一体化、基础设施一体化、公共服务一体化，推动实现区域内产业协调发展、城镇规划有效对接、市政基础设施互联互通、城镇人口自由流动。到2025年，鹤中洪芷一体化推进模式基本形成，鹤中洪芷城镇群区域内占全市经济总量的50%以上，常住人口城镇化率超过65%。

第二节 打造“十”字轴经济发展带

1. 打造沿沪昆通道经济发展带。依托沪昆高铁、沪昆高速、湘黔铁路等主要通道形成的东西发展轴，将沿线的溆浦县、辰溪县、新晃县与鹤中洪芷城镇群连接成为一个整体，往东对接长三角、长株潭，往西对接黔中城市群、成渝双城经济圈地区，推动人流、物流、资金、技术、人才等发展要素向怀化聚集，推动怀化建设成为沪昆高铁经济带的重要节点城市。

2. 打造沿张吉怀—包茂通道经济发展带。依托张吉怀高铁、焦柳铁路、包茂高速等主要通道形成的南北发展轴，串联渝怀铁路、怀邵衡铁

路、沅辰高速等通道，将沿线的麻阳县、沅陵县、辰溪县、会同县、靖州县、通道县与鹤中洪芷城镇群连接成为一个整体，向北对接重庆、张家界、凤凰等地，向南对接桂林、粤港澳大湾区、海南自由贸易区、东盟地区，畅通物流，吸引人流，推动怀化建设成为西部陆海新通道重要节点城市和张家界—凤凰—桂林—海南旅游黄金走廊上的重要集散地。

第三节 推动“四区”协同发展

1. 鹤中洪芷核心引领区。以鹤城、中方和怀化高新区、怀化经开区为核心，以舞水河为纽带，以洪江市、洪江区、芷江为拓展，打通城际交通，优化产业布局，重点发展现代商贸物流、电子信息、生物医药、新材料（精细化工）、先进桥隧装备制造、装配式建筑、文化创意、会展服务、总部经济、现代金融、都市文旅等产业，积极发展战略性新兴产业，着力推进制造业集聚发展“C”型走廊建设，打造承接产业转移核心示范区，发挥城镇群龙头带动作用，加快推进鹤中洪芷城镇群建设。

2. 沅辰溆生态保护与特色产业发展区。以沅陵、辰溪、溆浦为主体，以沅水干支流为纽带，突出生态保护和水土保持功能，重点发展生态文化旅游、绿色食品、电子信息、新能源、新材料等产业，做大做强特色产业园区，形成全市工业经济发展洼地。

3. 会靖通生态文化旅游先导区。以会同、靖州、通道为主体，以包茂高速为纽带，依托地处湘黔桂、张桂黄金旅游走廊、生态优势和民族文化基础，深化农产品精深加工，重点发展生态文化旅游、医养健康（中药材）、绿色食品等产业，着力打造贯通湘黔桂的旅游目的地，带动全市生态文化旅游业加快发展。

4. 麻新湘黔湘渝经济合作示范区。以新晃、麻阳为主体，依托地处湘黔两省交界、紧邻成渝双城经济圈的区位优势，以高铁、高速为纽带，推动产业园区建设、基础设施建设、环境保护协作，重点发展生态文化旅游、医养健康（中药材）、现代商贸物流、绿色食品、新能源等产业，为省际接边地区合作提供示范。

第四节 推动县域经济高质量发展

1. 优化县域经济产业布局。结合各县市区的产业基础和相关规划，分类指导怀化各县市区产业发展。充分发挥县域优势，补齐县域短板，激发县域活力，以各具特色的县域产业发展新格局努力创造出比较优势，不断壮大县域经济实力。

专栏 27 县域经济重点产业布局

沅陵县。作为怀化资源大县、“湘西门户”，优先发展电子信息和绿色食品加工两大新兴产业，打造成为省级电子信息产业制造基地和全国重要的绿色食品生产基地。积极改造提升水电、风电和矿产两大传统优势产业，打造全省能源基地和黄金生产中心。

辰溪县。依托丰富的自然资源及完善的电子信息产业配套，重点发展电子信息、新材料等产业。依托云箭集团，积极发展以孝坪兵工小镇建设为重点的特色产业基地。

溆浦县。立足农产品主产区的主体功能定位，以及良好的信息产业基础，重点发展绿色食品加工、电子信息、新材料、新能源等产业。

麻阳县。作为农业大县，依托麻阳富硒农产品资源和矿产资源优势，重点发展电子信息、绿色食品加工产业，积极发展新材料等产业。

新晃县。依托自然资源优势及现有工业基础，重点突出发展精细化工、新能源装备制造、特色农产品加工产业。

芷江县。依托芷江鸭、冰糖橙等资源优势和华晨电子信息产业园产业基础，重点发展电子信息、绿色食品加工等产业。

鹤城区。作为怀化市主城区，充分发挥交通便利、人口集中、城市消费市场的优势，重点发展现代商贸物流、医药健康、装配式建筑、工业互联网、人工智能、大数据、数字经济等产业。

中方县。依托丰富的农林、矿产、水能等自然资源以及中铁五新铁路专用装备产业园等载体，重点发展轨道基建及配套、装配式建筑、绿色食品等产业，培育龙头企业，延伸产业链条，实现集群发展，进一步做大做强支柱产业。

洪江市。依托杂交水稻、特色水果、中药材等资源优势和优势，重点发展绿色食品加工、生物医药、电子信息、装配式建筑等产业。

洪江区。充分发挥洪江高新区（洪江区）作为全省三个专业化工园之一的平台优势，重点发展化工新材料、生物医药等产业。

会同县。发挥会同县作为全省最大的竹木生产加工基地的优势，重点发展特色农林产业及产品精深加工、新能源、汽车配件、电子信息、商贸物流等产业。

靖州县。依托靖州国家级现代农业产业园，发挥靖州茯苓、靖州杨梅等品牌优势，重点发展以茯苓精深加工为代表的生物医药、以杨梅、山核桃精深加工为代表的绿色食品加工、以耐火材料为代表的新材料产业以及以竹木加工为代表的森工产业。

通道县。依托北大未名生物科技园、风能发电、汽车零配件产业园等产业基础，重点发展生物医药、装备制造、新能源、工业智能制造等产业。

2. 推进特色产业小镇建设。立足我市产业发展基础，依托各县市区资源禀赋，到2025年，在全市范围内构建形成定位清晰、功能突出、梯次发展的特色小镇发展格局，科学布局和打造培育一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“精而美”、机制“活而新”的特色小镇，为县域经济注入新活力、提供新动力。

专栏 28 特色产业小镇培育计划

打造“示范引领”型特色产业小镇。大力建设已纳入国、省特色小镇（培育）名单的中方桐木葡萄沟特色小镇、靖州坳上杨梅小镇、靖州渠阳茯苓小镇、洪江区古商城文旅小镇、通道皇都侗歌文旅小镇，将其打造成为产业转型升级、文化保护传承、产镇融合发展等方面经验可推广、可借鉴的示范典型。

建设“重点培育”型特色产业小镇。重点培育怀化市文化科技融合创意小镇、溆浦北斗溪民族风情特色文旅小镇、溆浦思蒙湖湘风情文旅小镇、“通道转兵”红色文旅小镇、沅陵官庄茶旅特色小镇、芷江县芷江镇侗情和平小镇、芷江三道坑镇飞虎森林康养小镇、靖州锹里苗族风情小镇、辰溪孝坪文化旅游特色小镇、鹤城黄岩生态旅游小镇、洪江市岩垅柑桔小镇、会同高椅古民居特色文旅小镇、会同坪村红色军旅特色小镇、新晃波洲康养小镇等基础较好的特色小镇。

发展“潜力挖掘”型特色产业小镇。着眼中长期发展，聚焦我市现代商贸物流、生态文化旅游、中医药健康、电子信息、绿色食品加工、新材料（化工）、装配式建筑、先进桥隧装备制造等重点产业，深入挖掘我市独特的区位交通条件、丰富的自然资源、深厚的文化底蕴、多彩的民族风情和优良的生态环境，谋划若干个工业、农业、文旅、商贸物流、康养等类别特色小镇。

3. 大力发展庄园经济。按照“有主体、有基地、有加工、有品牌、有展示、有文化”的运行模式，高起点规划建设一批现代农业庄园、家庭农

场；支持有条件的县乡建设一批集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体，着力抓好鹤城九丰、新晃绿丰、山下花海等一批田园综合体开发建设，加快建设一批农业公园。大力发展“农业+文教、旅游、休闲、健康”新模式，建设具有浓郁特色的休闲农业旅游品牌。加快统筹现代农业产业园、科技园、创业园和田园综合体“三园一体”建设，打造以农事采摘、农家乐民宿为主题的乡村旅游，推进乡村旅游+传统文化传承和创新，建立适合新媒体消费时代的美丽经济产业带，促进一二三产融合发展。制订出台发展现代庄园经济的实施意见，支持现代农业庄园享受农业产业化、现代农业示范区、休闲农业、农村土地承包经营权流转、县域经济发展等有关政策，加强对庄园经济发展的资金扶持。到2025年，以千里沅江、百里画廊为依托，创建100个高标准现代农庄、家庭农场项目，每个县市区创建5星级休闲农庄3家以上，争创5个国家级休闲农业示范县。

第三章 推进以人为核心的新型城镇化

优化新型城镇化格局，发挥中心城市龙头带动作用，推进以县城为重要载体的城镇化建设，合理确定城镇规模、人口密度、空间结构，促进中心城区、县城和小城镇协调发展。把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节，实现城市有序建设、适度开发、高效运行。

第一节 推进城镇全生命周期管理

1. 加强城市规划设计。把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳等理念融入城市规划全过程，统筹好各类空间资源、整合好生态人文要素、延续好历史文脉、协调好景观风貌，针对新冠肺炎疫情暴露出的短板与不足，将生物安全、公共卫生等因素纳入城市设计进行综合考虑，从

整体平面和立体空间上统筹城市建筑布局，协调城市景观风貌，体现城市地域特征、民族特色和时代风貌。

2. 整体推进城镇建设。按照“统筹谋划、整体推进”的思路，集中资金、集中力量、整合资源、示范推进，以“城乡融合高质量发展”为目标，统筹城乡建设管理，以新型城市基础设施建设为契机，提升城市建设水平和运行效率，加快补齐正常有序生活保障服务设施建设，逐步构建“优势互补、以城带乡、一体化发展”的新格局。围绕高铁建新城、围绕普铁建产业园、围绕高速兴集镇，做到以产兴城、以城促产、产城融合。

3. 推进精细化智慧化城市治理。坚持问题导向和目标导向，聚焦影响城市正常发展运转的“城市病”，找准服务群众的切入点和着力点，精准对接群众需求，实施服务管理的供给侧结构性改革，推进服务管理精细化。强化科技支撑，促进大数据、物联网、云计算等现代信息技术与城市管理服务融合，加强市政设施运行管理、交通管理、环境管理、应急管理等城市管理数字化平台建设和功能整合，实现城市治理从数字化到智能化再到智慧化。

第二节 提升怀化中心城区的功能和品位

1. 优化怀化中心城区空间及功能布局。有序推进中心城区扩容提质，到2025年将怀化中心城区建设成为70万以上人口的区域性中心城市。立足中心城区现状基础和功能布局，推动形成“四心辉映、七片交融、四山环绕、两水穿城”的生态型山水城市功能布局。“四心”是指中心城区四个城市级的公共活动中心，即位于怀化经开区的商贸物流中心、位于城中区的商业零售中心、位于迎丰区的文化行政服务中心、位于湖天区的商务中心。“七片”是指中心城区城中、城北、经济开发区、迎丰、湖天、城东新区、城南七个组团片区。“四山”是指凉山、南山寨、钟坡山、韭菜

坡，形成中心城区外围生态绿环。“两水”是指贯穿城市的舞水和太平溪。规划依托这两条河建设绿化风光带，促进山水与城市融为一体。

2. 改善怀化中心城区人居环境。深入推进国家生态文明建设示范市、国家卫生城市、国家园林城市、“双拥模范城”创建活动。深化城区网格化、精细化管理和渣土、扬尘、污水治理，深入开展怀化城区市容环境秩序整治。加强城市公园、生态走廊和环城区可视范围内生态环境建设，加快推进岩门公园、湖天公园建设。加快推进怀化市水资源配置工程，优化城区水资源配置。推动棚户区改造、老旧小区改造及城区路网、城市地下管网等市政基础设施建设。强化太平溪及其支流的综合治理和整体提质。进一步完善城区主次雨污管网建设。

3. 打造中心城区高品质生活圈。以提高人民幸福感为标准，加快规划建设高品质生活社区，在 15 分钟步行可达范围内，配备生活所需的基本服务功能与公共活动空间，形成安全、友好、舒适的社会基本生活平台。逐步完善智慧交通、智慧环保等智能化的市政基础设施和智慧教育、智慧医疗、智慧文体等高品质的公共服务网络，至 2025 年建成覆盖中心城区全域，兼具环境友好、设施充沛、活力多元等特色的高品质生活圈。

第三节 推进县乡村一体的新型城镇化建设

1. 建设一批 10 万人以上人口规模的县城。支持沅陵、溆浦发展成为城市人口超过 20 万的中小城市，建设一批人口规模达到 10 万人左右的小城市，支撑全市城镇化发展布局。坚持扩容提质和凸显特色并重，促进县城转型升级，引导和促进各类要素和优势资源向县城集中，加强板块规划建设，每个县市区建成 1 个以上城市综合体，推动一批县城发展成为现代中小城市。因地制宜推进县城智慧化改造，夯实公共基础设施和产业平台数字化。加快改造老旧小区和水电气管网、垃圾无害化、污水集中处理设

施建设，增加公园、微景观和绿地占有率。加大县城公共文化投入，促进民族文化、民俗文化、历史文化遗产和发展。

2. 统筹推进重点镇建设。重点扶持官庄、七甲坪、清浪、低庄、龙潭、黄溪口、泸阳、安江、县溪、罗旧等卫星镇、示范镇建设，积极扩大城镇居住和生活容量，推进深山区、库区、地质灾害区和生态保护区移民整体搬迁至集镇，引导地处偏远、规模较小村庄的农民向城镇集中，努力构建以城带乡、以乡促城、城乡互动的新型城镇化发展格局。到 2025 年，培育一批重点镇和中心镇，每个镇容纳 5—10 万左右人口，打造成为城乡融合的重要载体。

3. 加快新型农村社区建设。坚持分类指导、合理规划，形成一批以特色田园乡村、集中安置社区、撤并村（社区）、自然村等为代表的新型农村社区。特色田园乡村着重加强内涵建设，发挥特色优势，辐射带动周边；集中安置社区重在推动基本公共服务社区化，发挥功能优势；撤并村（社区）着力推动人合、事合、财合；自然村着力补齐短板、务实推进。到 2025 年，在全市培育 150 个人口规模 3000 人以上的农村新型社区，成为农业转移人口就地就近市民化的重要载体。

第八篇 繁荣发展社会主义文化，提高文化软实力

坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，坚定文化自信，落实举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，推动文化事业和文化产业发展，提升社会主义先进文化的传播力与影响力。

第一章 提高社会文明程度

持续加强社会主义核心价值观的引领，推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚、行为规范。

第一节 推动理想信念教育常态化制度化

1. 深化党的创新理论学习教育。深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，深化马克思主义理论研究和普及，特别是把“不忘初心、牢记使命”作为加强党的建设的永恒课题，作为全体党员、干部的终身课题。

2. 深入开展党史国史学习教育。加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，引导人们坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，弘扬党和人民在各个历史时期奋斗中形成的伟大精神，特别是教育引导广大党员干部从党的光辉历史中汲取砥砺奋进的精神力量，坚定理想信念，站稳人民立场，勇于攻坚克难。

第二节 创建全国文明城市

1. 创建全国文明城市（县城）。对照《全国文明城市指数测评体系标准》，认真开展“八大环境”整治行动，健全部门联动机制，形成创建整体合力。进一步健全完善公共文化馆、博物馆、纪念馆、科技馆、图书馆、美术馆等各类场馆建设，持续开展市容秩序、环境卫生、渣土扬尘、广告招牌、占道洗车、违规饲养家禽、违规养犬、违规种菜、交通秩序等“十大整治行动”，不断提升城市管理水平。“十四五”期间，努力争创全国文明城市，争取1—2个县成功创建全国文明城市（县城）。

2. 深化群众性精神文明活动创建。出台《怀化市文明行为促进条例》，拓展文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭创建。建成50个左右省级文明村镇，20个左右全国文明城市，文明单位创建覆盖面达50%。

3. 广泛开展文明主题实践活动。广泛开展时代楷模、道德模范、最美人物、身边好人等先进典型选树和学习宣传，开展文明交通、文明旅游、文明上网等各类主题实践活动。弘扬诚信文化，推进诚信建设，制定褒扬诚信、惩戒失信的制度措施，组织“文明诚信企业”“文明诚信市场”“文明诚信商户”创建评比活动。提倡艰苦奋斗、勤俭节约，开展以劳动创造幸福为主题的宣传教育。

第三节 拓展新时代文明实践中心建设

1. 全覆盖推进新时代文明实践中心建设。坚持用中国特色社会主义文化、社会主义思想道德牢牢占领农村思想文化阵地，让党的创新理论“飞入寻常百姓家”，打通宣传群众、教育群众、服务群众的“最后一公里”。将党群服务中心、文化大院、文体小广场、志愿服务工作站、道德

讲堂等面向群众的场所全部纳入实践场所建设，把乡土文化人才、科技能人、科技特派员、律师、“五老”人员、退休文化工作者、先进人物、文艺志愿者、大学生志愿者、创业返乡人员纳入新时代文明实践队伍，推动文明实践活动常态化开展。

2. 推进公民道德建设。加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，突出抓好未成年人和大学生思想道德建设，举办“道德讲堂”和“文化讲堂”，传播“平民英雄”和“凡人善举”。推动村规民约、居民公约的完善和落实工作，全市所有村（居）普遍修订形成群众认可、管用有效的村规民约或居民公约，不断健全自治、法治、德治相结合的现代基层社会治理体系。通过征集提炼、宣传展示、传承弘扬家风家训，积极推进家风家训建设，大力弘扬中华民族传统家庭美德，在全社会推动形成注重家庭、注重家教、注重家风的共识，以好家风好家训促进好乡风好民风。

3. 倡导树立文明乡风。加强环保和卫生常识宣传教育，鼓励村（社区）深入开展环境卫生评比活动，引导农民群众树立良好环保和卫生意识，普遍形成良好的环保和卫生行为习惯，共同维护宜居美丽家园。大力开展移风易俗、弘扬时代新风行动，发挥村民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌协会等群众组织的作用，倡导科学文明健康的生活方式，宣传普及文明礼仪规范，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。

第四节 发展积极健康的网络文化

1. 健全重大舆情和突发事件舆论引导机制。坚持正确舆论导向，落实意识形态工作责任制和网络意识形态工作责任制、网络安全工作责任制，完善舆情发现报告、分析研判、防范预警、引导处置的机制，对各类重大突发事件，确保第一时间畅通舆情、第一时间作出判断、第一时间正面回应、第一时间引导舆情，做到快速反应、有效引导、精准防控。

2. 健全网络综合治理体系。严格落实市委《关于加强网上舆论宣传做好互联网工作的意见》“1+6”文件，建立多层次、全方位、全屏全网全时段全天候的网络舆情信息监测、采集和报告机制，形成党委领导、宣传网信主责、部门协同、网民参与、市县乡村四级联动的横向到边、纵向到底的网络综合治理体系。加强网络问政工作，走好网上群众路线，切实解民忧、消舆源。加强和创新互联网内容建设，落实互联网企业信息管理主体责任，加强技术支撑能力建设，加大对各种网络乱象整治力度，不断提升网络综合治理能力。

第二章 繁荣公共文化事业

把全面繁荣文化事业放在推动怀化现代化建设、满足人民美好生活需求的突出地位。到2025年，怀化地域特色文化影响力大幅提升，公共文化服务水平显著提升，群众精神文化生活获得感幸福感显著增强。

第一节 推动基本公共文化服务标准化均等化

1. 推动城乡基本公共文化服务一体化。按照城乡人口分布的发展，合理规划和建设一批具有较强示范效应和拉动作用的重点文化建设项目，推进怀化市博物馆新馆、规划馆、演艺中心（含市艺术馆）建设，健全县市区“五馆一院一中心一广场”，即博物馆、体育馆、文化馆、科技馆、图书馆、数码影院、演艺中心（剧院）、群众文化广场。加快城乡群众性文化基础设施的建设，健全村（社区）综合文化服务中心管好用活长效机制，推进公共文化服务体系标准化建设，推动公共文化数字化建设，形成结构优化、布局合理的市县乡村四级的文化设施和文化服务网络。

2. 提升文化惠民工程的覆盖面和实效性。构建政府主导、市场共建、以人为本、多元供给公共文化服务供给体系，持续推进文化馆、图书馆和博

物馆免费开放，深入组织开展群众喜闻乐见的文体活动，开展文化科技卫生“三下乡”“文化进万家”“送戏下乡·演艺惠民”等文化活动，开展城市广场文化活动，办好“书香怀化·全民阅读”“公共大戏台”等群众性文化活动。加强市级专业剧团建设，打造怀化地域文化特色鲜明的文化、旅游大型文艺剧目，着力形成“一县一品”文化展示品牌。推动全市国有文化馆、科技馆、图书馆、博物馆、纪念馆的智慧体系建设。

专栏 29 文化惠民工程行动

城市公共文化设施建设工程。推进怀化市博物馆新馆、规划馆、演艺中心（含市艺术馆）建设，健全县市区“五馆一院一中心一广场”，即博物馆、体育馆、文化馆、科技馆、图书馆、数码影院、演艺中心（剧院）、群众文化广场。

民族特色文化品牌建设工程。持续推进通道“大戊梁歌会”“新晃暨铈民族文化艺术节”两个省级特色民族文化品牌建设，打造更多侗族、苗族、土家族、瑶族等民族特色文化品牌活动，丰富群众文化生活。

文化与经济融合节会惠民工程。重点打造“国际和平文化节”“国际稻作文化节”“农民丰收节”“自驾雪峰山生态文化旅游节”“杨梅文化节”“柑桔文化节”“端午龙舟文化节”“碣滩茶文化旅游节”“春节龙灯龙狮文化节”等文化与经济、旅游融合发展的节会活动。

第二节 擦亮五溪文化名片

1. 传承红色文化。以“长征之路”“革命足迹”“抗战文化”为主题，建好管好用好通道转兵纪念馆、向警予纪念馆、粟裕纪念馆、滕代远纪念馆、芷江抗战胜利受降纪念馆、抗日战争湘西会战纪念园、安江农校纪念园、县溪红色旅游小镇、湘西剿匪胜利纪念园、红军长征在芷江陈列馆等重点场馆，开展革命传统教育和爱国主义教育。加大革命历史事件、革命历史人物史料的收集整理和红色故事的挖掘，组织红色题材精品创作，开办红色课堂，开展专题宣讲，讲好怀化的红色精品故事。将红色资源作为加强党员干部党性修养的生动教材，办好通道转兵党性教育基地。

2. 发掘历史文化。进一步挖掘历史人文资源，深度发掘和平文化、农耕文化、商道文化等历史资源的文化内涵和特质，放大屈原、王昌龄、王阳明、沈从文等历代文人在怀化行吟咏唱的影响效应。统筹推进历史文物资源普查、研究和开发，加快文物保护单位保护工程的实施，推动高庙文化遗址开发利用，按照国家文物局批准的保护规划，启动文物保护展示、环境整治等项目建设。加大申报力度，加快通道侗族村寨“申遗”步伐，力争新晋一批国家级和省级文物保护单位、中国传统村落、国家级和省级历史文化名城名镇名村。

3. 保护民族文化。依托特有的侗族苗族等少数民族资源，争创国家级侗族苗族文化生态保护（试验）区。加大民族村寨团寨自然风貌和独特风格的保护与传承，建设一批少数民族特色村寨。加强对非物质文化遗产保护与开发的政策扶持，建立健全抢救、保护、开发长效机制，到2025年，力争新增国家级非物质文化遗产保护名录6项、省级非物质文化遗产保护名录20项。重点打造鹤城上河阳戏，强化新晃侗族傩戏、沅陵辰州傩戏、溆浦辰河目连戏、麻阳花灯戏、辰溪辰河高腔、通道侗戏、会同高椅傩戏等保护与开发力度，着力提升“怀化有戏”非遗传统戏剧综合品牌效应。

专栏 30 文化遗产保护与利用工程

文物保护与利用工程。实施各级文物保护单位保护维修工程，重点推进历史文化名街、古城古镇古村以及成片特色民居建筑群保护与利用。完成湖南省侗族博物馆的陈列布展工作，继续推动侗族村寨申遗工作。加强革命文物保护利用，重点推进革命类博物馆基本陈列提质改造工程、长征文化线路整体保护工程、重点革命文物集中连片保护利用工程。实施好高庙遗址保护规划，展示怀化远古文化与历史的独特名片。

少数民族村寨保护工程。加大少数民族传统村落、特色村寨自然风貌和独特风格的保护与传承，推动少数民族村寨文物本体修缮、风貌整治以及消防安全等基础设施配套建设，持续做好通道联合绥宁、贵州、广西等侗族聚居市县共同推进侗族村寨申遗工作，着力建设10个“中国少数民族特色村寨”。

文化遗产区域性整体保护工程。对侗族苗族文化生态保护（实验）区进行区域整体性保护，争创国家级侗族苗族文化生态保护（试验）区，完善《怀化市非物质文化遗产保护名录》，对濒危非遗项目采取措施进行抢救保护，启动“数字非遗”建设工作。

第三节 激发文化事业创新创造

1. 推动精品文艺创作。实施文艺作品数量、质量提升工程，加强重大革命历史事件题材和现实题材创作，不断推出讴歌党、讴歌祖国、讴歌人民、讴歌英雄的精品力作，特别是坚持与时代同步、以人民为中心、以精品奉献人民、用明德引领风尚。鼓励文艺工作者深入生活、扎根人民，创作人民群众最喜欢、最需要、最欢迎的文艺作品。鼓励文化原创，加大对自主知识产权保护力度。积极开展对外文化交流活动，让怀化市具有代表性的艺术门类走出怀化，提升五溪文化的辐射力和影响力。

2. 推动广电出版事业发展。推动广播电视惠民工程建设、应急广播市级平台建设、公益电影放映工程提升、广电公共服务体系建设、广电智慧化建设、监听监看中心建设、市县有线电视网络整合和 5G 一体化建设，打造集发布与监管为一体的智慧媒体。探索高级媒体融合发展，推动县市区融媒体中心深度融合发展。

3. 加大文化人才培养力度。建立全市重点文学艺术创作人员电子信息档案，纳入全市文艺人才数据库进行动态管理，努力培养在全省乃至全国有较高知名度的怀化文艺家群体。在群众文化艺术、文化旅游创意、文旅产业发展、文旅推广营销等方面与怀化本地高校开展校地人才培养全方位合作，全面提升从业人员素质。加大对农村基层文艺人才的培训教育力度，抓好对民间艺术人才的扶持和传承。

专栏 31 文化人才建设行动

文化领军人才培养。重点培养在全省有影响力的新闻、文艺等拔尖人才，力争 3 名以上入选全省宣传文化系统“五个一批”人才。

文艺创作人才培养。壮大文艺创作优秀人才队伍，力争每年发展 10 名国家级、100 名省级文艺家协会会员。

乡土文化人才培养。力求每个村培养 1 名以上有一定组织能力的乡土文化人才，组织日常性群众文化活动。结合新时代文明实践站所建设，组建乡村文化志愿服务队伍，保证每个村有 3 名以上文化志愿者联系指导。

第三章 建设文旅融合的全域旅游示范市

推动文化旅游深度融合发展，努力将我市建设成为国家全域旅游示范区，建设成为张吉怀文化生态精品旅游线上旅游目的地。到 2025 年，力争全市旅游收入突破 1000 亿元、规模以上文化旅游企业达到 200 家。

第一节 优化生态文化旅游产业布局

1. 打造千里沅江生态文化旅游产业黄金走廊。以市域内沅水及五大支流为脉，通过水系将散落的珍珠串成链条，形成自然风光与多种文旅产品有机融合的文旅集聚带，打造成为中国西部第二条旅游黄金水道和湖南省绿色经济文旅走廊示范带。

2. 打造百里侗苗风情长廊。依托皇都侗寨、地笋苗寨、岩脚侗寨、芋头古侗寨等景区，通过 G209、G242、G60 等国道省道串联通道、靖州、会同、芷江、新晃等侗族聚居区，将沿线的少数民族文化遗产、非物质文化遗产转化形成的文化旅游产品融合于自然风光带中，成为湘西地区一条重要的文化旅游发展廊道。

3. 打造大雪峰山文旅体复合产业带。依托雪峰山山地生态资源、民俗文化和红色文化资源，建设大型户外运动营地、自驾景观廊道、登山健身步道、生态休闲项目、特色民宿等设施，打造成为全国知名养生度假及户外体育山地旅游目的地。

4. 打造都市休闲文旅核心区。依托怀化主城区交通枢纽地位和旅游集散功能，整合已有生态观光、都市休闲、商务会展、文化创意、养生度假等产品基础，全面提升各类旅游服务配套设施，打造集旅游观光、都市休闲、文化创意、文化教育、娱乐体验、会议会展、养生度假等多功能于一体的都市休闲文旅核心区，辐射带动全市文旅产业整体发展。

第二节 突出全域旅游发展主线

1. 发展以通道转兵为代表的红色旅游。推进以通道转兵纪念地、靖州新厂战斗旧址群为主体的长征国家文化公园（怀化段）建设，丰富红色旅游产品和旅游生态。推动红色旅游景区提质升级，支持通道转兵会议旧址和纪念馆、中国人民抗日战争胜利受降旧址和纪念馆争创为5A级景区，会同粟裕纪念馆、向警予同志纪念馆等争创为4A级景区。推出重走长征路之旅、缅怀先辈足迹之旅、抗战胜利之旅等红色旅游精品线路，打造怀化红色文化旅游品牌。筹办好红军长征胜利90周年、中国人民抗日战争胜利80周年纪念活动及芷江国际和平文化节等重点节会。

2. 发展以侗苗风情为代表的民俗文化旅游。以侗寨申遗为契机，以通道侗寨群为核心，以侗族大歌、苗族歌鼗、合拢盛宴、侗苗歌会等非物质文化遗产为特色，整合通道皇都侗寨、坪坦侗寨、芋头侗寨、靖州地笋苗寨、岩脚侗寨、黄沙侗寨等景点，开发建设集观光、休闲、度假、娱乐为一体的百里侗苗风情长廊，推出原生态侗苗民俗之旅、长寿之旅等精品线路，使怀化成为湖南侗苗文化旅游核心品牌。

3. 发展以洪江古商城为代表的历史文化旅游。以洪江古商城为引擎，以黔阳古城、荆坪古村、高椅古村为支撑，重点推进历史文化名城、名镇、名村旅游综合建设，使怀化成为湖南继凤凰古城之后古城古镇古村旅游的新品牌和新选择。

4. 发展以神韵雪峰·千里沅江为代表的生态文化休闲旅游。以雪峰山为主体，以沅水为纽带，以沅陵借母溪生态自然保护区为起点，连接溆浦思蒙山水和山背花瑶梯田、北斗溪特色文旅小镇、溆浦穿岩山国家森林公园、洪江市雪峰山森林公园、鹤城黄岩生态旅游区、凉山国家森林公园、麻阳西晃山省级森林公园等，突出生态文化主题，开发以雪峰山自驾游、户外运动、徒步旅行等为主题的沅水生态文化休闲旅游黄金走廊，推出沅水画廊之旅、雪峰生态之旅等精品线路，将怀化打造成大湘西户外运动、休闲康养的天堂。

第三节 擦亮“锦绣潇湘·甜甜怀化”文旅品牌

1. 树立怀化旅游品牌形象。加快景区提质升级，新增国家 5A 级景区 1 个，4A 级景区 4 个；新增国家级旅游度假区 1 个，省级旅游度假区 1 个；新增五星级乡村旅游示范区（点）7 个，四星级乡村旅游示范区（点）10 个。推进旅游公路、游客服务中心、旅游厕所、旅游住宿等配套建设和提质升级。

2. 打造一批精品旅游线路。持续推广雪峰画廊、古城商道、侗苗风情、沅舞山水、红色记忆等 5 条怀化旅游精品线路，围绕业态融合推出雪峰自驾徒步之旅、怀化非物质文化遗产之旅、雪峰人家民宿之旅、怀化夜游之旅等新业态旅游线路产品，联动全市各大旅行社，推出怀化二日游、三日游精品旅游线路产品，引爆旅游市场，促进旅游消费。

3. 加大怀化旅游宣传推广力度。创新举办品牌旅游节会，将旅游宣传、旅游招商纳入市级重大经贸活动内容。以高铁、高速、航线为纽带，加强对沿线客源市场及长三角、京津冀、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈、长江中游城市群等重点客源市场的营销。

专栏 32 旅游发展重点工程

旅游交通提升工程。全面提升旅游公路等级，通往国家 3A 级以上景区的公路畅通旅游大巴，推进怀洪旅游快线建设；以千里沅江、百里侗文化长廊和雪峰山旅游板块为重点，设计一批旅游专线、乡村绿道、自行车慢道、健身步道、亲水步道，完善“快行慢游”路网体系。

旅游厕所建设工程。持续推进“厕所革命”，新建、改建旅游厕所 200 座，重点加大旅游景区、度假休闲街区、历史文化名村、乡村旅游点、交通集散点、加油站、超市商场等节点的厕所建设力度，达到“数量充足、干净无味、实用免费、管理有效”的要求。

游客服务中心建设工程。推动构建完善的旅游集散咨询服务体系。推进怀化高铁南站以及芷江、洪江区、通道、洪江市等重点旅游县市区游客中心建设；所有 3A 以上景区设立游客咨询服务中心。

旅游住宿提标工程。着力提升旅游饭店接待水平，新增五星级旅游饭店 2 家，四星级旅游饭店 3 家；加大精品民宿、乡村客栈等培育。

智慧旅游工程。建设怀化旅游大数据平台，推动文旅广体综合网络服务平台“怀化文旅广体云、一机游怀化”手机综合应用平台升级和推广，完成全市4A景区智慧景区系统开发建设，建立怀化市旅游大数据和旅游应急管理智慧系统和中心，实现全市旅游基础数据的共建共享，完善游客行为分析平台，实时掌握游客流量等重点数据，合理引导游客消费，提升旅游舒适度。

重点项目建设工程。推进洪江古商城文化旅游区、雪峰山大花瑶景区、通道县百里侗文化长廊旅游开发、辰龙关旅游度假区、辰溪兵工特色小镇、麻阳长寿温泉旅游度假区、沅岩古屯生态休闲乡村、怀化九丰现代农博园园区及基础配套建设、南方葡萄沟现代生态农业产业园（田园综合体）、黔阳古城、粟裕故里红色文化旅游开发、靖州国家森林公园开发、鹤城区舞水河生态旅游综合体、鹤城区黄岩画壁温泉、芷江一园三馆5A级景区、芷江国际和平城、芷江三道坑景区、辰溪县大酉山文化公园等项目建设。

第四章 发展壮大现代文化产业

坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，深化文化体制改革，完善文化产业规划和政策，健全现代文化产业体系，着力提升优质文化产品供给能力。

第一节 推进国家文化和科技融合示范基地建设

1. 打造五省边区文化创意产业高地。以怀化国家广告产业园区为依托，以国家文化和科技融合示范基地为引擎，以“文化科技+”驱动转型升级，重点推进全域文化旅游小镇、地域文化数字博物馆、智慧旅游大数据平台、融媒体国际传媒基地建设，建立文化科技融合创新体系，着力建设武陵山片区文化科技融合发展核心区、地域少数民族文化国际传播先导区、文化科技产业助力脱贫致富示范区。

2. 建设科技+文旅资源融合全国数据基地。依托万卷文旅等企业，实施怀化市数字科技+文旅融合样板工程，打造“数字导览+人文故事+文旅场景+应用终端”产品，建设全国性文旅资源大数据中心。引进3—5家规

模化数字文化龙头企业，扶持一批具有竞争力的数字文化企业，构建数字视频全产业链。

第二节 增强文化产业发展活力

1. 培育发展新兴文化业态。大力实施“文化+”战略，推进文化与科技、旅游、体育、工业、现代农业、教育、商贸、金融以及互联网等行业高水平、深层次、宽领域融合发展。推动传统文化产业转型升级，培育一批创意设计、动漫游戏、网络文化、文创产品开发、艺术品经营等领域新兴文化业态，为产业发展注入文化新动力。

专栏 33 文化融合发展行动

融合工业发展。推动湘西金矿工业旅游、沅陵凤滩水力发电厂科普旅游、辰溪兵工特色小镇等项目做大做强，推动新晃汞矿工业遗产旧址群等一些工业遗产的保护与开发，探索工业文化遗产保护、工业旅游开发、工业遗产体育场馆改造、工业遗产文创园改造等方向的新产业形态。

融合农业发展。培育“碣滩茶”“黔阳冰糖橙”“靖州杨梅”“新晃黄牛”“溆浦瑶茶”“溆浦鹅”“黔邵花猪”“溆浦山银花”“会同魔芋”“通道金丝皇菊”等品牌农产品，形成乡村旅游核心价值，同时与现代旅游业相融合，农旅结合，以旅促农，延伸产业链，以互联网营销平台推广，形成农业品牌形象，提升农业附加值的同时，提升乡村旅游吸引力。

融合生态产业发展。围绕大雪峰山生态文化旅游圈及其辐射区域，推进借母溪国家级自然保护区、鹰嘴界国家级自然保护区、万佛山世界地质公园、五强溪国家湿地公园、清江湖国家湿地公园、大酉山生态文化公园、罗子山国家级生态旅游区、雪峰山国家森林公园、嵩云山国家森林公园、靖州国家森林公园、湖南穿岩山国家森林公园、康龙自然保护区、舞水河生态旅游综合体、西晃山户外健身步道、运动营地、高山自行车赛道等项目建设与升级，支持雪峰山国家山地旅游度假区、雪峰山首个国际标准徒步线路、运动健身步道 20 条的建设与升级。

融合教育和研学发展。依托怀化丰富的自然和文化遗产资源、红色教育资源、生态资源、山地运动资源和综合实践基地，大型公共设施、院校、基地、科研机构等研学教育资源，大力开展与教育行业的产业融合化、市场化发展，积极探索市场对综合素质教育的延展补充。

2. 加快培植文化市场主体。推动全市出版发行、广电影视、新闻传媒、演艺娱乐、文化旅游等大型文化企业加快形成竞争优势，建设一批体现原创风格、开展特色经营、快速响应需求的小微文化企业，扶持一批文化领域的众创空间和双创服务平台。支持怀化日报传媒集团、怀化广电传媒集团进一步做大做强。

3. 深化文化管理体制和生产经营体制改革。建立健全党委领导、政府管理、行业自律、社会监督、企事业单位依法运营的文化管理体制。明确不同文化事业单位功能定位，深化公益性文化事业单位内部改革，完善绩效考核机制，突出公益属性、强化服务功能、增强发展活力。推动各级政府部门由办文化向管文化转变，为各类文化主体发展创造良好的生产和经营环境、竞争环境、创新环境和消费环境。

第九篇 坚持绿色发展，建设五省边区 生态文明中心城市

牢固树立绿水青山就是金山银山理念，坚持生态优先绿色发展，坚持共抓大保护、不搞大开发，坚持生态创新融合发展，推动生态产业化、产业生态化，建设美丽怀化。

第一章 筑牢长江经济带和湖南西部生态屏障

坚持目标导向、问题导向和底线思维相统一，强化精准治污，做好生态修复，保护生态环境，探索保护机制，筑牢生态安全保障。

第一节 加强生态系统保护和修复

1. 开展大规模国土绿化行动。坚持“山水田林草湖”综合整治，实施国家森林城市创建、生态廊道建设、乡村绿化美化、封山育林、草原生态修复 5 大工程，推进造林绿化由山川绿化向城乡统筹协调发展，造林功效由增加森林面积和蓄积向美化环境、提升生活质量延伸，巩固和扩大生态空间，使城市更宜居、乡村更美丽、景色更宜人。

专栏 34 大规模国土绿化行动 5 大工程

森林城市创建工程。“十四五”期间，怀化中心城区实现国家森林城市创建，12 个县市区实现省级森林城市创建；全市城区绿化覆盖率稳定在 40% 以上，主城区树冠覆盖率稳定在 25% 以上，新建城区地面停车场绿化乔木树冠覆盖率达 30%，乡镇道路绿化率稳定在 70% 以上，村庄林木绿化率稳定在 30% 以上。

生态廊道建设工程。以“增绿、添色、造景”为目标，对武陵—雪峰山脉、沅江干流及其各支流两侧水岸线至第一层山脊线或平地 2 千米之内可建区域，国省县乡道、高速公路、高速铁路、普通铁路两侧至第一层山脊线或平地 1 千米范围等，通过增绿扩量、森林质量精准提升、受损弃置地和小微湿地生态修复、城镇村庄绿化美化等建设，构建以武陵山—雪峰山、一江六水、骨干路网、机场为骨架的生态安全屏障，建设纵横成网、连续完整、景观优美、结构稳定、功能完备的生态廊道和生物多样性保护网络体系。“十四五”期间，完成生态廊道增绿扩量 7.23 万亩、森林精准提升 17.78 万亩、受损弃置地生态修复 1.05 万亩、城镇村庄绿化美化 6 处、国家森林公园步道建设 42 公里、小微湿地生态修复 20 处、栖息地保护与恢复 2 处。

乡村绿化美化工程。以高速铁路、高速公路、国省干道沿线，以及集镇所在地、重要景区和城乡结合部等区域为重点，采取保护优先、统筹规划、注重特色、样板带动、政府引导、多方参与、整体推进的方式，加强护村林、古树名木、景观林保护，开展环村林、护路林、风景林、游憩林、康养林、森林人家、庭院立体绿化、乡镇休闲公园、村庄公共休闲绿化、小微湿地建设，发展珍贵树种用材林、干鲜果、中药材、木本油料等特色经济林和森林观光、林果采摘、森林康养、森林人家、乡村民宿等乡村旅游项目，助推乡村振兴战略实施。“十四五”期间，全市 80% 以上的行政村达到湖南省绿色村庄建设标准。

封山育林工程。以国家级、省级重点公益林和高速公路、高速铁路、国省道沿线第一层山脊或缓坡地带 200 米范围内的天然林为主体，落实封山育林的各项管理措施，利用森林的自然修复，提升森林生态系统的经营质量和稳定性。“十四五”期间，每年实施封山育林 1000 万亩。

草原生态修复工程。落实草原资源用途管制制度，在全市草地退化区域、重要水源保护地、中重度石漠化区域实施退化草原生态修复，通过草地改良、人工种草、草原封禁、围栏等手段，增加草地植被覆盖度，减少放牧对植被破坏的影响。“十四五”期间，每年实施草原生态修复面积 1 万亩。

2. 强化森林湿地和生物多样性保护。完善森林防火、林业有害生物防治体系，依法依规开展森林督查、林地监管和山林纠纷调处，实施野生植物本底调查，加强公益林、天然林管护建设，加强外来物种管控和候鸟、珍稀濒危物种及其生境保护，加强湿地、古树名木保护管理，严格落实野生动物疫源疫病防控措施，严厉打击各类破坏森林湿地资源和非法扑

杀、交易及滥食野生动物行为，全面铺开森林资源综合监测“一体化”建设，巩固扩大小微湿地和退耕还林还湿建设试点，推动森林湿地资源和生物多样性保护沿着制度化、规范化、科学化轨道健康发展，打造人与自然和谐共生现代化的“怀化样本”。到2025年，全市有林地面积达到2770万亩以上，活立木蓄积突破1亿立方米，森林覆盖率保持在71%以上。

3. 加强自然保护地建设和保护。抓好省委省政府《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施方案》的贯彻落实，积极创建雪峰山国家公园，积极构建以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地建设体系。推动通道玉带河、中方舞水、麻阳锦江3个湿地公园建设试点通过国家验收，推动黄岩省级森林公园晋升为凉山国家森林公园，中方仙人谷申报为国家石漠自然公园，新晃余岩申报为国家地质自然公园，溆浦米粮洞、圣人山，靖州靛山，通道麒麟山，中方帽子坡、白沙申报为省级森林自然公园，中方黄溪、沅水申报为省级风景自然公园；对18个还未建立专门管理机构自然公园，落实人员编制和管理机构级别；完成保护地勘界立标、标识标牌、天地空监测系统等建设和总规、详规的重新编制，完善管理站房、巡护路网等基础设施。到2025年，全市保护地总面积提高到410万亩以上。

4. 全面推动绿色矿山建设。持续推进供给侧改革，制定实施《怀化市绿色矿山建设五年行动方案（2021—2025）》，遵循“减量化、再利用、再循环、再发展”的原则，强化矿业权设置出让源头管控，加大“布局合理、集约高效、环境优良、矿地和谐、区域经济良性发展”的绿色矿业发展示范区建设力度，不断提高矿产资源的利用率。实施矿山生态修复工程，对鹤城城东采石场区域、辰溪煤矿区、溆浦龙潭花岗岩采矿区等历史矿山环境突出问题实施专项整治，消除环境污染和安全隐患。

第二节 持续改善环境质量

1. 改善水环境质量。严格落实《中华人民共和国水污染防治法》《湖南省饮用水水源保护条例》等法律法规，完善以河（湖）长制为统领的水治理体系。深入开展“清河、护岸、净水、保水”四大行动，全面推进水污染防治、水生态修复、水资源管理、水安全保障。落实好长江“十年禁渔”，持续推进“一江六水”沿线治污治岸治渔。加强城乡水体污染综合治理，对排污口进行全方位监测，对工业废水和生活污水分类收集，分质处理。以沿河重要城镇（集镇）为节点向上下游延伸，加快对非法采砂、非法餐饮船只、船舶安全、黑臭水体、饮用水水源地突出环境问题的整治。持续推进河岸“绿带”、特色乡村码头、水土保持、河湖连通等工程建设。编制怀化市重点流域水生态环境保护规划和河湖岸线利用规划，加强水环境质量及水域岸线保护。完善沅水流域横向生态保护补偿制度，加大下游对上游的补偿力度，确保到2025年全市沅水干流及主要支流考核断面达到或优于Ⅲ类水体比例达100%。

2. 改善大气环境质量。严格落实《怀化市扬尘污染防治条例》，围绕重点污染物（PM_{2.5}、PM₁₀和臭氧）、重点时段（秋冬季节），加强工业、燃煤、机动车和建筑施工“四大”污染源治理，提升重污染天气应对水平。持续巩固环境空气质量达标城市建设成果，持续推进环境空气质量监测微站、颗粒物及光化学组分站及监控预报预警平台建设，建立社区街道网格长网格员制度，推动形成多部门协作的大气污染防治工作机制。加强细颗粒物和臭氧协同控制，持续降低细颗粒物浓度，有效控制臭氧污染，持续减少氮氧化物和挥发性有机物排放，铁腕整治扬尘污染，确保到2025年县级及以上城市空气质量优良天数比例保持在95%以上。

3. 改善土壤环境质量。加强工矿企业污染治理，强化固体废物、危险废物管控，强化重金属污染管控修复治理。推进农业农村面源污染治理，加快推进化肥、农药、农膜减量化以及畜禽养殖废弃物资源化和无害化，实

施农用地分类管理。持续开展“绿盾”行动，严厉打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒行为。加强危险废物及医疗废物收集处理、白色污染治理、固体废物和磷污染治理、地下水污染防治，重视新污染物治理。

专栏 35 2025 年蓝天、碧水、净土保卫战指标		
项目	考核指标	2025 年目标
“蓝天”保卫战	县级及以上城市空气质量优良天数比例（%）	95%以上
	PM2.5 浓度	下降到 30 微克/立方米
	PM10 浓度	下降到 60 微克/立方米
	二氧化硫	较 2020 年下降 10%以上
	氮氧化物	
	挥发性有机物	
“碧水”保卫战	全市沅水干流及主要支流考核断面达到或优于Ⅲ类水体	100%
	县级以上集中式饮用水源地水质达标率	100%
	市、县城市建成区黑臭水体消除比例	95%以上
	乡镇黑臭水体消除比例	85%以上
	化学需氧量	较 2020 年下降 10%以上
	氨氮排放量	
“净土”保卫战	全市重点行业重金属排放量	较 2020 年下降 10%以上
	污染地块安全利用率	90%以上
	受污染耕地安全利用率	90%以上

第二章 加快推动绿色低碳发展

坚持优势优先发展、特色特殊发展、区域互补发展，集中精力加快产业绿色发展，把生态资源转化为生态产品供给，全力培育一批绿色经济增长点，充分释放生态潜能。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。

第一节 推动形成绿色发展方式

1. 开展生态文明建设示范创建。坚持“绿水青山就是金山银山”理念，以创建生态文明建设示范市为引领，提升市域发展质量和人民幸福指数，促进绿色循环低碳发展。到2025年，怀化市通过国家生态文明建设示范市验收，13个县（市、区）全部建成国家生态文明建设示范县（市、区）。

2. 推进清洁生产。鼓励企业加大对先进清洁生产技术推广应用力度，推动建材、矿冶、化工、森工等重点行业企业实施清洁生产改造，在钢铁、装配式建筑等行业实施超低排放改造，从源头削减废气、废水及固体废物产生。鼓励成立怀化市清洁生产协会，依托行业协会，建立涵盖化工、电子、建材、纺织等行业领域的清洁生产专家库，组织开展企业能源管理研讨培训，强化对清洁生产政策的解读与宣传。加强考核，将清洁生产工作纳入对各市区节能考核、环境保护责任及污染防治攻坚战考核的重要内容。

3. 培育壮大环保产业。依据资源承载力和环境容量，推动产业结构调整，防止污染产业的梯度转移，不断推动产业布局、发展结构、生产方式的绿色化升级。严格落实高污染、高能耗产业的能耗与排放标准，加大淘汰落后产能、工艺和设备的力度。鼓励发展节能环保技术咨询、系统设计、设备制造、工程施工、运营管理等专业化节能环保企业，形成可与国内外同类先进企业竞争的主导技术和产品，培育形成节能环保龙头企业。引导企业加强绿色化升级改造，通过不断采取改进设计、使用清洁原料、采用先进工艺设备、改善管理等措施，减少或避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放。加强“散乱污”企业综合整治，推进环保技术装备进企业，实现由末端治理向全程控制的转变。加快对高环境风险企业推行环境污染强制责任保险。

第二节 推动形成绿色生活方式

1. 发展绿色建筑。根据《绿色建筑评价标准》要求，按照“提量、提质、提效”基本思路，落实绿色建筑设计、施工、运行管理标准，推动超低能耗建筑规模化发展，拓展已有建筑绿色化改造范围，基本完成既有公共建筑节能绿色化改造。加大综合支持力度，发展装配式建筑，推广绿色先进适用技术，分阶段实现绿色建筑全覆盖，为人们提供健康、适用、高效的使用空间，最大限度地实现人与自然和谐共生的高质量建筑。

2. 倡导绿色出行。加强绿色出行配套基础设施的建设，科学布局规划公共交通线网，推进“互联网+城市公交”发展，实现公交线路、到站信息查询全覆盖，完善多元化公交服务网络，提升公交出行的快捷性、便利性、舒适性和安全性。强化人行道、自行车车道的统筹设计、同步管理、及时养护。分步骤推广应用新能源和清洁能源车，加快充电桩、加气站、共享单车定点停摆场等设施建设。开展全民环境保护宣传教育，推广绿色生活行为准则，开展形式多样的生活方式绿色化体验教育，提高全社会生态环境保护意识。

3. 鼓励绿色消费。积极出台绿色消费鼓励引导政策，探索设置“以旧换新”汽车购置奖励、“绿色和智能消费”家电和智能产品购置补贴等，引导消费者购买更环保、更节能的绿色产品。制定和完善绿色消费指南，创建一批绿色家庭、绿色社区、绿色学校、绿色酒店、绿色商场等，营造浪费可耻、节约光荣的社会氛围。推广绿色产品，限制和禁止使用一次性产品，引导形成正确的消费理念。加大政府绿色采购及购买环保服务的力度，带头采购更多节能、节水、环保、再生等绿色产品，推行使用循环再生办公用品和无纸化办公等绿色办公方式。

第三节 推动资源高效利用

1. 加强资源综合利用。以冶炼、化工、建材等行业为重点，推进粉煤灰、电石渣、冶炼渣、尘泥、化工废渣等工业固体废物、余热余压及废气的综合利用；推进大宗工业固体废弃物、废旧金属、废弃电器电子产品等综合利用；推进汽车零部件、工程机械、机电产品等工业产品再制造。加强生活垃圾分类和资源化利用，建立可回收物资源化再利用体系，畅通前端收运网络，强化中端现代化分拣技术，提升末端资源化再利用水平。

2. 推动产业园区发展循环经济。着力推进现有产业园区向生态型、循环型、低碳型、可持续型生态园区转化，用循环经济理念指导园区规划、建设和改造，对进入园区的企业明确土地、资源、能源利用及污染物排放综合控制要求，形成资源高效循环利用的产业链，实现资源在企业内部及企业间的循环利用。严格生态经济把关，在园区建设、区域经济发展中，从源头严格控制新建高耗能项目，严把土地、信贷两个闸门，提高节能环保市场准入门槛。

3. 建立资源高效利用制度。实行土地有偿使用制度，扩大国有土地有偿使用范围，扩大招拍挂出让比例，减少非公益性用地划拨，国有土地出让收支纳入预算管理。改革完善工业用地供应方式，降低工业用地比例，促进农用地有偿使用。实行矿产资源有偿使用制度。严格落实矿业权出让制度，国有矿产资源出让收支纳入预算管理；推进实现全市统一的矿业权交易平台建设，加大矿业权出让转让信息公开力度。建立水资源价格调节机制，推进农业水价综合改革，全面实行非居民用水超计划、超定额累进加价制度，全面推行城镇居民用水阶梯价格制度。推进能源革命，促进能源清洁低碳、安全高效。

第三章 完善生态环境治理体系

第一节 推动生态产品价值实现

1. 构建生态产品价值核算体系。建立生态产品价值实现的统筹管理机构，明确生态产品价值核算标准，完善生态资产和生态产品目录清单库、动态数据库。与国内外高等院校、科研院所和公益组织等开展合作，深入研究生态产品价值核算技术方法，制定生态资产与生态产品核算指标体系、标准、规范。建立生态产品价值核算评估机制与发布制度，每两年核算一次生态产品价值量，掌握全市生态产品价值、供给状况及动态变化趋势。探索将生态产品价值总量及其变化、生态产品价值实现率等纳入目标考核指标体系。探索建立生态产品价值核算结果的市场应用机制，将核算结果作为市场交易、市场融资、生态补偿等重要依据。

2. 探索多元生态产品价值实现路径。发挥怀化农林牧副渔“五业”优势，推进一二三产业深度融合，充分延长价值链，持续推动区域公共品牌建设，增强怀化生态产品美誉度、竞争力和市场占有率。推动山地生态向乡村旅游转化、河流生态向绿色水电转化、农业生态向产品加工转化。依托森林资源、清洁空气、宜人气候，引进龙头企业，发展工业气体和高端饮料制造、生物医药、文艺创作、大数据、健康养老业等；依托浓郁的少数民族特色资源，发展生态文化创意产业，带动文化体验消费，推动民族文化的价值转化，形成产销经营一体化网络，提高生态产品市场价值。

3. 建立健全生态产品价值实现机制。围绕生态产品生产与供给的全流程，灵活运用有机产品、良好农业规范等质量认证工具开展定级评估，并将评估结果纳入生态资产确权体系中。探索生态资产与生态产品交易机制，形成生态资产确权、第三方核算、交易市场、转移登记与监管制度等完整的交易体系。建立各类生态资产产权和生态产品的市场交易制度、产权转移登记与监管制度，完善交易行为与资金管理等配套政策，规范生态资产与产品交易市场。积极推进碳汇交易，探索建立森林生态补偿机制。创新

绿色金融服务与生态产品深度融合，以生态资产确权与资本化、生态产品核算以及市场交易为基础，建立“一站式”绿色金融服务平台，构建由普惠金融、绿色债券、生态基金、生态保险组成的绿色金融服务体系。

第二节 健全生态环境治理制度体系

1. 建立健全落实“源头严防”的制度体系。建立健全党政领导责任体系，全面落实河长制、林长制，按照山水林田湖草系统治理的要求，明晰系统治理责任链条。严格执行“三线一单”制度，推进生态环境保护精细化管理，强化国土空间环境管控，切实落实矿山生态环境修复备用金制度，推动绿色发展。实行最严格的耕地保护制度和土地节约集约利用制度。严格落实基本农田保护制度，划定基本农田红线，实行永久保护。实行耕地占补平衡制度，对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制。实行建设用地总量控制和减量化管理，合理安排土地利用年度计划。实行最严格的水资源管理制度，严格落实用水总量控制制度，建立健全节约集约用水机制；实行规划和建设项目水资源论证，农业灌溉用水量控制和定额管理、高耗水工业企业计划用水和定额管理制度；加强水产品产地保护和环境修复，完善水功能区监督管理。实行能源消费总量管理和节约制度，合理确定全市能源消费总量目标，并分解落实到各县市区和重点用能单位，建立节能目标责任制和奖励制。逐步建立全市碳排放总量控制制度和分解落实机制，有效增加森林、湿地碳汇。

2. 建立健全落实“过程严管”的制度体系。健全生态环保专项巡察机制，以环保督察推动形成政府各部门分工协作、全社会积极参与的大环保格局。加强生态环境保护基础能力建设，建设怀化城区环境监测站，运用物联网、云计算、“互联网+”等先进技术手段，完善大气、水环境质量的常态化监测，建立土壤环境质量常态化监测体系，实现环境监测、环境质量评估、环境风险预警和环保执法的综合集成，提高环保常态监管的成效。实行生态补偿资金使用监管制度，对国家重点生态功能区转移支付补

偿资金使用情况进行监督检查。加强危险废物、辐射环境管理，严格落实国家污染物排放许可制，禁止无证排污或不按许可证规定排污。建立污染防治区域联动机制，与周边地区建立生态建设、污染防治区域联动机制，建立市域内重点区域大气污染、水污染防治联防联控协作机制。完善全市环境应急救援体系建设，提高与环境风险程度、污染物种类等相匹配的突发环境事件应急处置能力。建立农村环境治理体制机制，统筹推进城镇和乡村污水、固废处理，推动城镇固废、污水处理、农业面源污染治理设施和管网建设向人口相对集中的乡村地区延伸。

3. 建立健全落实“后果严惩”的制度体系。建立生态环境损害责任追究制，严格落实党政领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任终身追究制度。实行生态环境信息公开、举报和权益保障制度，全面推进大气和水等生态环境信息公开、排污单位环境信息公开、监管部门生态环境信息公开，完善建设项目环境影响评价信息公开制度，提升生态环境保护公众参与度。建立生态环境保护网络举报平台和举报制度，保障人民群众依法有序行使生态环境监督权。实行生态环境损害赔偿制度，按照“谁污染、谁治理，谁损害、谁赔偿，谁破坏、谁修复”的原则，强化生产者环境保护法律责任。建立生态环境行政执法与刑事司法有效衔接制度，按照“快办、严惩、速结”的原则，强化行政机关对涉嫌生态环境违法犯罪线索的移送责任，建立健全生态环保案件移送、信息共享、案情通报等制度，推动生态环保案件专业化审理，对生态环境造成严重后果的破坏行为，坚决依法追究刑事责任。

第三节 推进生态文化建设

1. 建设一批生态文明示范基地。以全市 34 个国家森林乡村和 1422 个湖南绿色村庄为依托，以保护森林资源、发展生态经济、弘扬生态文化为目标，加强城镇村庄绿化美化建设，打造一批森林资源丰富、生态保护良好、生态经济发达、文化特色鲜明、生态制度先进的生态文明示范

乡村。组织整合优化后的 49 个自然保护地和 21 个国有林场，加强自然生态科普教育基地建设，打造一批森林生态文化博物馆、科技馆。支持有条件的县市区建设一批以收集、展示和保存植物资源为主，集科学研究、文化普及、游览休憩、植物种质资源保护和新优植物开发等功能为一体的植物园、树木园。重点推进中坡怀化植物园建设，新建 VR 科普展示及体验馆，改扩建大花红山茶、樱花、世界名花、药用植物等特色专类园。

2. 做好生态文化挖掘与宣传。加强与作家协会、摄影家协会等合作，组织新闻媒体、摄影爱好者和生态文学作家经常深入林区采风，多形式开展以美丽乡村、美丽森林、美丽湿地、美丽公园等为主要内容的宣传活动，编辑出版生态画册、生态微电影等各类生态文化作品，扩大生态文化影响力。支持有关单位继续抓好樱花节、杜鹃花节、油茶开园节、户外登山运动等活动，并结合植树节、森林日、湿地日、爱鸟周、生态日、野生动植物保护日等重要节日，开展“最美森林”宣传，弘扬和传播生态文化。创新形式内容，深入开展以生态文明为主题的全民义务植树活动，推动古树名木和城市绿化树木社会认养认捐，形成“植绿护绿就是树文明”的新风尚。

3. 构建生态公共服务网络。加强花卉、兰花、油茶等协会建设，完善全市生态文化协会体系。在保护自然环境原生态前提下，加大自然保护地、国有林场等生态体验地的公共服务设施建设力度，开发和提供优质的生态科普、游憩休闲、健康养生等生态服务产品。加快发展生态体验（馆）中心、生态标识系统、森林绿道（古道）网络、森林课堂（剧场）、自然生态学校基地等服务设施，营造高品质的生态体验场所。打造多条生态体验精品线路，集中建立一批公共营地、生态驿站，让群众充分享受景观优美的生态环境。发展竹文化、花文化、茶文化等生态文化特色产业，打造更多蕴含生态文化主题创意的产业品牌。推动森林休闲、健康养生、生态体验与弘扬人与自然和谐相处的核心价值观相融合，形成尊重自然、顺应自然、保护自然的社会风气。

第十篇 改善人民生活品质，提高 社会建设水平

加快推进以改善民生为重点的社会建设，实施一批重点民生工程，着力解决好群众各项“急难愁盼”问题，建立覆盖城乡、体系完整、水平适度、可持续的基本公共服务体系，实现“劳有应得”“学有优教”“病有良医”“老有颐养”“居有所安”，推动共同富裕，增进百姓福祉。

第一章 持续强化民生保障

坚持量力而行、尽力而为，突出重点、完善制度、引导预期，持之以恒办好民生实事，持续提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第一节 提高人民收入水平

千方百计促进居民尤其是中低收入人群收入普遍较快增长，缩小收入差距，扩大中等收入群体，让全体居民共享发展成果。“十四五”期间，城乡居民收入年均增长8%以上，城乡收入差距缩小至1.5:1。

1. 坚持和完善收入分配制度。更加兼顾效率与公平相统一，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，在保持经济稳定增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。

2. 稳步提高工资性收入。着力健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制和支付保障机制，完善行业平均工资信息发布制度、企业工资集体协商制度和最低工资标准调整机制，推动企业职工、机关事业单位人员工资水平合理较快增长。完善农民工工资支付保障长效机制，加强劳动保障监察执法能力建设，持续推进根治拖欠农民工工资工作。

3. 提高财产性和经营性收入。推动农村承包土地经营权、林权抵押和财产流转服务体系建设，拓展投资和租赁服务等途径，鼓励城乡居民资产变资本，创造条件增加经营性收入和财产性收入。健全规范产权、房屋租赁等各类交易市场，丰富拓展租金、股息、红利等有效投资渠道。合理引导居民参股创办企业或投资经营项目，鼓励员工持股、岗位分红权激励，提高股权红利收入。

4. 健全收入再分配调节机制。强化政府主导作用，持续推进公共财政支出向教育、医疗、住房等方面倾斜，提高财政在社会保障、社会救助和支农惠农等方面的支出比重。充分发挥第三次分配作用，倡导积极健康的社会财富观，大力弘扬仁爱互助精神，推动慈善公益事业规范化、法治化、专业化发展。

第二节 落实就业优先政策

1. 创造充分的就业机会。健全“最佳雇主”评价体系，创造更多就业岗位，促进劳动者自主就业、灵活就业。加强就业困难人员帮扶，确保城镇零就业家庭动态清零。“十四五”期间，开发就业岗位40万个，城镇调查失业率控制在5.6%以下。

2. 不断优化就业结构。以产业结构升级带动就业结构升级，完善公共就业服务体系，依托怀化职业技术学院建成怀化市公共实训基地。加大职业技能培训力度，提高劳动者素质，促进“好就业”和“就好业”。加强基层公共就业服务平台建设，促进农村劳动力有序转移。到2025年，培训城乡各类劳动者30万人，新增转移农村劳动力15万人。

3. 完善创业服务机制。健全创业政策、创业载体、创业服务新机制，推动全民创业。构建一批低成本、便利化、全要素、开放式的国家级、省级创业园区和创业孵化基地。以政府资金池撬动、培育、引进一批股权投资和 risk 投资。到“十四五”末，组织创业培训4万人，实现成功创业1万人。

第三节 构建可靠的社会保障体系

1. 提高社会保障水平。坚持全民参保登记，以养老、医疗、工伤、失业保险为重点，基本实现法定人群社保全覆盖。按照多标准、可选择、能衔接的要求，加快推进各类养老保险制度并轨。拓宽社保基金保值增值渠道，健全基本养老金合理调整机制，提高社保基金统筹层次。发展职业年金、企业年金、商业养老保险。全面实行基本医疗保险和生育保障市级统筹，健全重大疾病医疗保险和救助制度，逐步提高大病保险统筹层次和最高补偿限额、支付比例，到 2025 年，职工医保和城乡居民医保政策内门诊医疗费用在基层医疗机构的报销比例稳定在 70% 左右。积极发展补充医疗保险和商业健康保险，健全以医疗救助为重点的社会救助体系。大力发展建筑业等高风险企业职工参加工伤保险，增强失业保险保生活、防失业、促就业功能。以保障性租赁住房为着力点，加强住房保障体系建设。实施城镇保障性安居工程 5.4 万套。推进住房公积金制度广泛覆盖，全市新增缴存职工 15 万人，净增正常缴存职工 5 万人。

2. 健全社会救助优抚体系。建立健全“救急难”工作机制，全面实施临时救助制度，统筹推进扶老、助残、救孤、济困、优抚等福利事业发展。深化困境儿童助学专项救助，拓展救助内容和标准。推进构建民生系列保险体系，到 2025 年，养老机构综合责任保险覆盖率达 100%。促进慈善事业与社会救助功能互补，发挥红十字会、慈善会、基金会等示范作用，鼓励开展形式多样的社会捐赠和志愿活动。推进殡葬制度改革，加快殡葬基础设施建设，实现基本殡葬服务全覆盖。推进生活无着流浪乞讨人员救助管理机构建设，提升救助管理服务水平。

3. 建立健全社会关爱制度。切实加强妇女、儿童、青少年、残疾人等社会群体权益保护。坚持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和儿童发展规划，保障妇女享有卫生健康服务，平等享有受教

育权利、经济权利、政治权利。严厉打击侵害妇女和女童人身权利的违法犯罪行为。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，推进残疾儿童融合教育深入发展。实施家家幸福安康工程，加强家庭、家教、家风建设。提升青少年身心健康水平，建立预防和减少青少年违法犯罪体制，引导青少年有序参与社会实践。建立健全比较完善的政府购买残疾人服务机制，形成高效合理的残疾人公共服务资源配置体系和供给体系。加快推进精神卫生福利设施建设。

第四节 积极应对人口老龄化

1. 加强养老服务供给。全面推进居家和社区养老服务改革，基本建成以家庭为基础、社区为依托、社会需求为导向，以政府提供兜底服务、企业和社会组织提供专业化服务、基层群众性组织和志愿者提供公益服务结合、医养结合、康养结合、居家、社区和机构有机结合、覆盖城乡的养老服务体系，努力把我市建设成为“颐养之城”。建立新建居住（小）区养老服务设施配套建设长效机制，按照人均不少于0.1平方米的标准建设养老服务设施。推动老城区和已建成居住（小）区通过购置、置换、租赁等方式，建设标准化社区小型养老机构、老年中央厨房、社区日间照料中心等养老服务设施。到2025年，城市社区养老服务设施覆盖率和实现社会化运营均达到100%，农村社区养老服务设施覆盖率达70%以上，公建民营养老服务机构数占养老机构总数比例达70%以上。

2. 建立完善老年健康服务体系。完善老年健康相关制度、标准、规范，增加老年健康服务机构数量，丰富服务内容，提升服务质量，壮大服务队伍，基本建立综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系，基本满足老年人的健康服务需求。支持二级及以上综合性医院设立老年医学科，支持基层医疗卫生机构提供更多的老年护理服务，鼓励发展互联网护理服

务，加大老年医院及老年专科建设力度，到 2025 年，全市二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到 80%，基层医疗卫生机构护理床位占比达到 30%以上，综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构全部成为老年友善卫生机构。

3. 深度推进医养融合发展。中央预算资金和福彩公益金重点支持医养结合服务设施建设和医养结合服务提质改革项目。支持推进智慧医养结合服务平台和网络建设，到 2025 年，力争基本覆盖全部县市区。基本建立医养结合机构和运营补贴制度。鼓励社会力量举办医养结合机构，政府对社会办医养结合机构区域总量不做规划限制。医养结合机构纳入养老机构等级评审范围，同等享受养老服务相关补贴政策。推进农村医养结合发展，新建区域性中心敬老院、农村幸福院要与乡镇卫生院、村卫生室统筹规划，同址建设或毗邻建设。支持将医养结合机构（含养老机构内设医疗机构）按规定纳入城乡居民基本医疗保险定点范围。市级重点支持市一医院以老年医学教研和干部保健为重点的学科建设，支持市中医医院、市四医院、市五医院、怀仁健康产业有限公司建设医养结合示范机构。到 2025 年，每个县市区建成一所以以上示范性医养结合服务中心，全市医养融合性养老床位占养老机构总床位数的 50%以上，全市养老机构全部与医养机构签订医养合作协议。推进示范性老年友好型社区建设。开设安宁疗护病区或床位，加快安宁疗护机构标准化、规范化建设，通过互联网医疗服务将安宁疗护融入社区管理。

4. 积极鼓励优生优育。优化生育政策，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平。加大优生优育知识宣传力度，落实涵盖婚前、孕前、产前、产后的出生缺陷三级预防措施，降低出生缺陷发生，提升出生人口素质。大力发展幼儿教育、高级护理、康复保健、休闲服务等职业教育专业。加快优生健康服务设施建设，推进市、县两级妇幼保健院和综合医院产科、儿科建设。加快建立市场化、专业化、社会化的优生优育服务体系，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

业发展。大力推进普惠托育机构建设，到 2025 年，全市基本形成“覆盖城乡、主体多元、设施完善、管理规范、保障有力”的婴幼儿照护服务体系，婴幼儿照护服务水平明显提高。

第二章 推动教育高质量发展

坚持教育优先发展，落实立德树人根本任务，认真落实市委、市政府关于教育“1+7”文件，推动基础教育、职业教育和高等教育协调发展，努力把我市建设成为区域性教育中心城市。

第一节 落实教育立德树人根本任务

1. 坚持“五育”并举。全面贯彻党的教育方针政策，遵循教育规律，发展素质教育，增强学生文明素养、社会责任意识、创新精神、实践本领，重视青少年身体素质和心理健康教育，改进和加强大中小学思政课建设，加强校园文化建设，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

2. 深化改革创新。深入推进新时代教育评价改革，加快构建科学的教育评价体系。强化家校共育，健全学校家庭社会协同育人机制。完善高考改革配套政策，推进考试招生制度改革。推进教育资源配置方式改革，支持和规范民办教育发展，规范校外培训机构。创新教育公共服务提供方式，探索建立政府购买教育公共服务制度。深化基础教育改革，推广泸溪经验、沅陵陈家滩九校经验。

3. 加强师德师风建设。优化师资结构，拓宽教育人才引进、流动渠道，夯实教师专业发展体系，健全教师职称、岗位和考评制度。完善教师培养、配备、培训制度。健全师德建设长效机制，提升教师教书育人能力。完善教师待遇保障制度，建立健全义务教育学校教师工资随当地公务员待遇调整的联动机制。

第二节 建设区域性教育中心城市

1. 高标准普及基础教育。积极发展公益性普惠性学前教育，改善各类幼儿园办学条件，公益性普惠性幼儿园占比达80%以上。统筹城乡教育资源规划布局，同步推进城区中小学校（含特殊教育学校）和乡镇寄宿制学校、村级小规模学校（教学点）建设。实施普通高中质量提升、特色建设和“攻尖”行动计划，稳定提升高中整体办学水平。实施全市普通高中建设攻坚计划，增加普通高中阶段学位。

2. 大力发展职业教育。遴选优质中职学校开展五年制高职试点。推进机电技术应用、数字媒体技术应用、服装设计与工艺、旅游烹饪、电子技术应用、幼儿保育、老年人服务与管理等一批特色专业共建共享，建成一批标准化中职学校和县级职教中心。深化职普融通、产教融合、校企合作，大力培养技术技能人才。

3. 做大做强高等教育。全力支持驻怀高校“双一流”建设，积极推动怀化学院加速发展和湖南医药学院完成整体搬迁。加快推进怀化职业技术学院提质扩容，积极支持其升格为应用型本科高校。延展、完善和提升怀化职教城，加快推进怀化师专异地迁建二期工程，大力推动怀化工业中专和怀化商业学校联合申办怀化工商职业技术学院。大力支持芷江民族职业中专学校升格为高职院校。着力引进一批高等院校和社会实用人才教育培训机构来怀办学或兴办研究生院、研发机构和实训基地。鼓励挖掘和利用本地中华优秀传统文化教育资源，开设专题的地方课程和校本课程。

第三节 推进义务教育城乡一体化

1. 实现教育投入机制城乡一体化。完善以政府投入为主，多渠道筹措教育经费的教育投入保障机制，向农村教育适度倾斜。提高农村中小

学公用经费标准。确保在校生均公用经费逐步增长。加快学校标准化建设，大力缩小城乡办学条件差距。加强农村寄宿制学校建设和远程教育工程建设。

2. 健全城乡教育管理体制一体化。统筹规划城乡教育发展的规模、结构、布局。统筹城乡教育投资的规模、结构、布局，建立公共财政投入体制。统筹城乡教育资产存量的配置结构与布局。统筹城乡教育人事资源的配置结构与布局。

3. 加强教师队伍建设城乡一体化。统筹城乡教师资源，培养高素质的教师队伍，建设一支规模适度、结构合理、素质精良、业务精湛、相对稳定的教师队伍。确保农村教师收入不低于甚至高于城镇教师，评优、晋升过程中，要优先考虑热爱农村教育的教师。深入开展教师全员素质提升工程、名师发展工程、助跑新人工程、干部培养工程。

第四节 完善全民终身学习体系

1. 推进教育资源共享。推进终身教育公共服务体系及基础设施建设，扩大公益性文化体育设施免费开放范围。依托图书馆、博物馆等平台建设公益性教育基地，推动各类学校有计划地向社会开放学习场所和教育设施，支持高等院校面向高校毕业生、退役军人、企业管理人员、农村能人等举办不同层次的培训实践活动，推动教育服务能力向社会延伸。

2. 加快教育资源数字化网络化。大力发展数字化远程教育，灵活运用新兴技术、采用先进信息网络，传输学习信息和经验，充分发挥高等院校、职业院校、科研院所、各级党校、各类教育基地的资源供给优势，重点开发建设一批产业关联度高、系统性强、适应面广、规模大的远程继续教育培训项目，将其有效转化为网络教育优质资源。重视发展老年教育，加强市、县老年大学建设，推动老年人学习网点延伸至乡镇（街道）、村（社区）。

学前教育拓展升级工程。充分考虑人口政策变化等因素，确保每个乡镇至少办好1所公办中心园、每个街道至少建有1所公办幼儿园。重新认定一批符合质量要求的普惠性民办幼儿园。

中小学布局联动调整工程。按照“先建设、后撤销、稳过渡”的原则，怀化中心城区新建公办小学5所、初中3所，各县市区县城至少新建小学1所，每个乡镇至少建设软硬条件达标、教育质量较好的标准化寄宿制学校1所。

高中教育质量提升工程。以内涵发展为导向，加强创新人才培养，促进普通高中办学多样化，支持民办普通高中发展。到2025年，高中阶段教育毛入学率达到95%以上，全面化解高中“大班额”。

中职教育攻坚工程。每个县市区建好1所标准化公办中职学校和1个县级职教中心，全市创建2—3所卓越民办中职学校，推动怀化工业中专和怀化商业学校联合申办怀化工商职业技术学院。

高等教育振兴工程。支持驻怀高校“双一流”建设；支持湖南医药学院完成整体搬迁；推进怀化职业技术学院提质扩容，支持其升格为应用型本科高校；完成怀化师专异地迁建二期工程建设；支持芷江民族职业中专学校升格为高职院校。

教育信息化工程。实施教育信息化2.0行动计划，继续深入推进“三通两平台”，基本实现教学应用覆盖全体教师、学习应用覆盖全体适龄学生、数字校园建设覆盖全体学校，信息化应用水平和师生信息素养普遍提高，建成“互联网+教育”大平台。

第三章 推进健康怀化建设

加快构建健康管理与促进体系，让人民群众享有更高水平的医疗卫生服务和更可靠的医疗保障，进一步提升城乡居民健康水平，打造健康湖南的怀化样本。

第一节 加快建设大湘西区域医疗卫生中心

1. 加强重点专科建设。加强感染、重症、呼吸、创伤、中医、病理与医学影像、医学检验检测等专科建设。引进国际国内优质医疗资源，加快提升心血管、神经、肿瘤、儿科、妇科、精神心理科、民族医药等专科诊

疗水平。到 2025 年，建成大湘西地区重大疫情救治基地，争创 2—3 个国家级临床重点专科或国家级重点平台。

2. 加强重大平台建设。依托湖南医药学院和在我市的省、市属医疗卫生机构，建设湘西片区公共实验技术平台、医学实验动物公共平台、新型药物研发和应用平台以及生物样本库、疾病样本库、遗传资源库、新药创制和科学研究实验动物中心。强化肿瘤的生物样本库建设。

3. 加强救治能力建设。改革完善疾病预防控制、重大疫情救治、应急物资保障体系，全面提升专科救治能力、临床科研和检验检测能力、急救救治拓展能力、疑难病症诊治能力。到 2025 年，区域医疗卫生中心重症监护病区床位达到 500 张以上、传染病床位达到 1100 张以上，综合、感染、重症、呼吸等专科区域性救治能力显著提升。依托省、市属医疗机构建设移动救援救治中心、怀化空中救援中心。

第二节 健全医疗服务体系

1. 深化公立医院改革。联动推进医疗、医药、医保改革优化医疗资源配置，完善药品供应保障体系，创新医疗服务价格形成机制，建立现代医院管理制度。全力推进基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗模式，基层医疗卫生机构就诊人次比例达到 65%。加快推进城市医疗集团和县域医共体网格化布局建设。按照“县级强、乡级活、村级稳、上下联、信息通、模式新”的思路，围绕优化资源配置、提升基层服务能力，全面推进县域综合医改。全面落实政府办基层医疗卫生机构“公益一类财政供给、公益二类绩效管理”政策，激发基层运行活力。

2. 加强医疗卫生机构建设。加快建设怀化市第一人民医院儿童医疗保健中心、内科住院楼、实验综合楼、医疗应急综合大楼，怀化市第二人民医院（怀化市肿瘤医院）靖州院区住院大楼、大湘西区域肿瘤防治中心、传染病大楼，怀化市中医医院门诊综合楼、康养中心、中药制剂研发创新中

心、中西医结合救治中心，湖南医药学院第一附属医院创伤救治综合楼、大湘西地区公共卫生指挥中心楼、门急诊医技综合大楼，怀化市第四人民医院精神心理障碍合并躯体疾病治疗中心，怀化市第五人民医院门急诊医技康复综合大楼等项目，加快怀化市疾病预防控制中心整体搬迁。加快基层医疗卫生机构提档升级，推动县级医院争创三级医院，提升县级医院综合服务能力和水平，推动乡镇卫生院和社区医院开展二级医院创建工作。

3. 创新医疗服务模式。积极发展基层契约式医疗服务，鼓励二级以上医院医师通过多点执业作为家庭医生与城乡居民建立契约服务关系。到2025年，所有基层医疗机构全部开展签约服务，稳步扩大城乡家庭医生签约服务覆盖范围，重点人群签约服务率达90%以上。推进医疗卫生信息化建设，构建和完善智慧健康信息化服务体系，探索发展“互联网+医疗服务”，提供预约挂号、远程医疗、医保支付、线上线下医药配送等在内的全流程互联网医疗服务。

4. 健全公共卫生和疾病预防控制体系。推进疾病预防控制体系改革，优化疾控机构职能设置，加强人才队伍建设，提高疾病预防处置能力。加强监测预警，健全多渠道、多点触发监测预警和风险评估机制。推进市县两级疾控中心标准化建设，强化实验室检测网络建设，提升检验检测和综合服务能力。建设区域性应急医疗物资储备基地，建立市县两级应急物资储备保障机制，科学确定应急救治物资储备规模和设备种类。建立县级医疗固体废物收集转运体系，推进医疗固废处置中心扩大产能，不断增强医疗固体废物处理能力。

第三节 推动中医药传承创新发展

1. 健全中医药服务体系。全面建成以中医类医院为主体，综合医院等其他类别医院中医药科室为骨干，基层医疗卫生机构为基础，中医门诊部和诊所为补充，覆盖城乡的中医医疗服务网络。到2025年，争创一个区

域中医医疗中心，所有县市区中医医院达到二级甲等医院水平，3—4 所县级中医医院达到三级中医医院水平，二级以上综合医院、妇幼保健机构全部设置中医药科室，社区卫生服务中心和建制乡镇卫生院中医馆全覆盖。实施名医堂工程，大力发展中医诊所、门诊部以及中医特色专科医院，鼓励民营中医医疗机构连锁经营。支持侗族、苗族等少数民族医药的发展。建立健全现代中医医院管理制度。

2. 挖掘和传承中医药精华。加强中医药（含民族医药）验方、秘方和技法的挖掘整理与研究。加强对传统制药、鉴定、炮制技术及老药工经验的继承应用。改革完善中药注册管理，促进中药饮片和中成药质量提升与使用，优化和规范医疗机构中药制剂备案管理。加强名老中医药专家传承工作室建设，每个县建立 2—3 个名老中医药专家传承工作室。加强中医药文化教育，支持怀化市中医医院创建全市中医药文化传承宣传教育基地，使中医药成为促进群众健康的文化自觉。

3. 推动中医药研发创新。支持湖南医药学院侗药研发中心建设，建设怀化市中医医院中医药制剂研发创新平台，着力构建高水平区域中医诊疗和中药研发中心。加强中医药重点实验室、临床医学研究中心、工程技术研究中心、院士工作站等平台建设，完善科技创新平台布局，积极引进知名企业、科研院所等社会力量在我市建立药用动植物园和药材科技园，完善中医药产学研一体化创新模式。

第四节 推动全民健身运动

全面普及全民健身运动，完善居民体质监测制度，提高广大群众特别是青少年的健康素质。到 2025 年，居民体质监测合格率达 90%以上。

1. 加快公共体育设施建设。以国家、省、市重大体育赛事为契机，大力推进全市体育设施建设。完善优化全市综合性体育场馆布局，规划建设

一批综合性全民健身中心，逐级推进市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）、住宅小区居民健身设施建设和维护，完善城市街头绿地、广场、沿河绿化带嵌入式体育设施，加大农村集中居住区、乡镇文体广场体育设施建设力度。到2025年，人均体育场地面积达2平方米，体育人口比例达到40%以上。

2. 提升体育综合竞争力。积极备战国家、省各类体育赛事，推进体教深度融合、竞技体育社会化。办好市内体育赛事，推进体育竞赛的市场化、社会化，与城市形象、城市文化、生态文明、旅游休闲及全民健身相结合，提升洪江市黔阳古城半程马拉松赛的品质和内涵。

专栏 37 健康怀化建设重点工程

大湘西区域医疗卫生中心建设工程。湖南医药学院侗药研究中心、大湘西区域医疗卫生中心建设工程P3实验室建设；怀化市第一人民医院儿童医疗保健中心、内科住院楼、实验综合楼、医疗应急综合大楼建设；怀化市第二人民医院（怀化市肿瘤医院）靖州院区住院大楼、大湘西区域肿瘤防治中心、传染病大楼建设；湖南医药学院第一附属医院创伤救治综合楼、大湘西地区公共卫生指挥中心楼、门急诊医技综合大楼建设；怀化市中医医院门诊综合大楼、康养中心、中药制剂研发创新中心、平战结合救治中心建设；怀化市第四人民医院精神心理障碍躯体疾病治疗中心建设；怀化市第五人民医院门急诊医技康复综合大楼建设；怀化市疾病预防控制中心整体搬迁；怀化高新区特色专科医院建设；各县市区医疗救治能力提升项目建设。

医疗救治能力提升工程。全面加强市、县两级综合性医院救治能力建设，到2025年，重症监护病区床位达到500张以上、传染病床位达到1100张以上，综合、感染、重症、呼吸等专科区域性救治能力显著提升，实现大湘西重点病种患者区域内诊疗比例达到95%以上。

中医传承创新发展工程。到2025年，建成怀化市中医医院中医药制剂研发创新中心，在怀化市中医医院建成中医药文化传承宣传教育基地，全市二级以上中医医院治未病科室实现全覆盖，新增基层医疗机构中医馆30家。

全民体育健身工程。到2025年，进一步完善覆盖城乡的公共体育基础设施，人均体育场地面积达2平方米。持续参与和举办黔阳古城半程马拉松等一系列体育赛事，促进竞技体育和健身运动协同发展，居民体质监测合格率达90%以上，人均预期寿命达到78.5岁。

第十一篇 统筹发展和安全，建设更高水平的平安怀化

坚持总体国家安全观，统筹传统安全和非传统安全，把安全发展贯穿全市发展各领域和全过程，有效防范和化解各种风险，更好维护社会和谐稳定。

第一章 建设法治怀化

扎实推进法治怀化建设，更加健全人民民主，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护社会安全稳定，大力提高社会治理科学化现代化水平，全面提升社会治理效能。

第一节 推进地方立法科学化民主化

1. 坚持党对地方立法工作统一领导。完善党委对地方立法工作中重大问题的决策程序，健全人大主导立法工作的体制机制，建立健全多元化起草制度，一般性法规草案由政府牵头组织起草，综合性、全局性、基础性等重要法规草案由人大专门委员会组织有关部门参与起草，专业性较强的法规草案委托第三方起草。建立健全政府规章制定制度，强化政府法制机构在政府立法中的主导和协调作用。完善地方立法项目的征集、调研和论证机制，建立立法项目库。

2. 坚持问题导向和改革取向。按照“有需求、不抵触、有特色、可操作”的原则，将立法工作放在全市改革发展大局中谋划，突出城市规划建

设管理、文化保护利用、生态环境保护等重点，在法定权限内制定经济社会发展所需要的地方性法规和规章。

3. 积极推进民主立法。建立向下级人大征询立法意见和基层立法联系点制度，落实地方性法规起草征求人大代表意见制度。充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。健全法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制。

第二节 加快建设法治政府

健全重大行政决策程序，加强行政执法监督，推进严格公正文明执法，深入推进政务信息公开，不断提高依法行政水平。

1. 依法履行政府职能。推进行政机构、职能、权限、程序、责任法定化，推行政府权力清单制度，建立权责统一、权威高效的依法行政体制。深化行政审批制度改革，加强行政审批事项目录清单管理，建立统一审查、动态调整和公开机制。认真开展“治慵懒、提质效”活动，坚决惩处失职、渎职行为。

2. 健全依法决策机制。认真落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制和重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，推行重大行政决策实施后评估制度，推行政府法律顾问制度。

3. 推进公正文明执法。全面落实行政执法责任制，加大关系群众切身利益的重点领域行政执法力度，依法惩处各类违法行为，确保有法必依、执法必严、违法必究。完善行政执法程序和具体操作流程，强化行

行政执法网上实时运行，建立执法全过程记录制度，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。建立健全行政裁量权基准制度，细化量化固化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。加强对行政权力和政府内部权力的制约和监督，形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

4. 深入推进政务公开。坚持以公开为常态，积极推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。深入推进行政权力网上公开透明运行。加大重点领域和关键环节的政府信息公开力度，重点推进财政预决算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。

第三节 全面提升司法公信力

1. 依法独立公正行使审判权、检察权。全力支持法院、检察院依法独立公正行使职权，严格落实领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报、责任追究制度。健全行政机关负责人依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。落实司法人员履行法定职责保护机制。

2. 积极推进司法体制改革。全面落实各项司法改革措施，健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。改革完善法院案件受理制度，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。落实量刑规范化改革措施，统一法律适用标准，规范自由裁量权行使。构建预防职务犯罪体系，加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，完善保护、奖励职务犯罪举报人制度。

3. 加强司法活动监督。落实检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督，探索建立重大、疑难案件侦查机关听取检察机关意见和建议的制度。完善人民监督员制度，拓展监督范围，规范监督程序。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。加强司法人员职业道德建设，坚决惩治司法掮客行为，防止利益输送。

第四节 大力推进法治社会建设

1. 推动全社会树立法治意识。全面落实“八五”普法规划，将法治教育纳入国民教育体系，加强普法讲师团、志愿者队伍建设，注重运用新媒体新技术提高普法实效。强化公民意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗，发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用。健全公民和组织守法信用记录，完善守法褒奖机制和违法惩戒机制，使遵法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。

2. 建立完备的法律服务体系。将公共法律服务纳入地方经济社会发展规划和政府公共服务范围，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益。加强法律服务队伍建设，构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍，发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设。健全司法救助体系，扩大法律援助范围，提高援助质量。

3. 加强法治文化建设。充分发挥法治文化在法治怀化建设中的教育、熏陶、示范、引导作用，着力建设与全面推进依法治市进程相适应的法治文化体系。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动。加强法治主题公园、法治教育展馆、法治活动街区等法治文化设施建设，组织开展法治人物和事件评选等活动，挖掘我市传统文化中的法治资源，着力打造一批法治文化精品力作。

第二章 加强和创新社会治理

调动社会力量参与社会治理的积极性、主动性和创造性，实现政府治理、社会自我调节和居民自治有效衔接、良性互动，全面推进社会治理体系和治理能力现代化。

第一节 构建社会治理新格局

1. 创新社会治理模式。全面落实《中共怀化市委关于推行乡镇权力清单和责任清单制度的实施意见》，进一步推动社会治理重心下移，健全县（市、区）、乡镇（街道）和村（社区）三级综合服务网络，推进村（社区）居民自治制度化、程序化、规范化建设，强化村（社区）、社会组织和社会工作专业人才联动效应。深入推进乡镇（街道）、村（社区）减负，推进全社会精细化、网格化管理。

2. 创新社会治理体制机制。全面落实《关于加快推进社会治理现代化开创平安怀化建设新局面的实施方案》，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，深入开展市域社会治理现代化试点，抓好县乡村三级社会治理创新。加强基层群众自治机制建设，充分发挥好村规民约、居民公约的积极作用，夯实基层社会治理基础。推进现代科技与社会治理深度融合，建立社会治理创新开放平台，打造智能化治理新模式。加快一体化政务服务平台和城乡社区公共服务综合信息平台建设，实现数据资源共享。

3. 建立社会治理协同机制。健全开放多元、互利共赢、市场主体、社会力量广泛参与的网状治理模式。把社会治理触角延伸到每栋楼宇、每户家庭，让“微治理”释放出大能量。支持鼓励社会组织开展志愿服务、救助帮扶、化解矛盾、预防违法犯罪等公益事务。

4. 推动全民共建共治。创新组织群众、发动群众工作机制，畅通群众参与社会治理的制度化渠道，打造推进社会治理新的“增长点”。搭建网络问政等平台，拓宽公民参与工作渠道，调动社会治理基层力量的积极性，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

第二节 完善社会矛盾调解机制

1. 完善基层矛盾纠纷化解体系。推进社会治安综合治理中心、专业调解组织和个人调解工作室“三个全覆盖”。严格执行矛盾纠纷“零报告”、领导包案、分析研判、应急处置等工作制度，加强调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼有机衔接，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，制定矛盾多发领域纠纷预防和处置办法。健全仲裁机制，提高仲裁公信力。

2. 加大信访案件化解力度。深化涉法涉诉信访改革，大力化解信访积案，推动信访纳入法治化轨道。做实做强村社会治安综合治理中心、法治办、民调会、治保会等基层综治维稳组织，建立健全覆盖全村的矛盾纠纷排查调解网络，坚持首问负责、公平公正、依法合理化解各类矛盾的经验做法，促进基层矛盾纠纷依法化解。

3. 推进多层次多领域依法治理。深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体依法自我约束、自我管理。依法推进村（居）民自治，构建“多元共治、源头防治、依法善治”社区治理模式。落实企业职工代表大会、工资集体协商、厂务公开等民主管理制度，保障职工各项民主权利。完善守法诚信、见义勇为褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。使尚德尊法成为全体人民共同追求和自觉行动。

第三章 维护安全稳定

适应安全形势变化新特点，建立健全主动防控与应急处置相结合、传统方法与现代手段相结合的公共安全保障体系。

第一节 树立总体国家安全观

1. 维护国家政治安全。落实集中统一、高效权威的国家安全领导体制，加强国家安全执法，深入开展反渗透、反分裂、反恐怖、反邪教、反间谍斗争，坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全。加强国家安全宣传教育，增强全民国家安全意识，巩固国家安全人民防线。

2. 维护经济安全。加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设。保障能源和战略性矿产资源安全。维护水利、电力、供水、油气、交通、通信、网络等重要基础设施安全。维护金融安全。确保生态安全。

3. 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。

第二节 牢牢守住安全底线

1. 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为，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。推进非煤矿山等高危行业“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。

2. 守住公共卫生安全底线。围绕“早发现、早报告、早处置”目标，提升各级疾控机构的信息收集、分析、利用能力，健全网络直报、舆情监测、医卫人员报告等多渠道疫情监测和快速反应体系，提高重大公共卫生风险发现、报告、预警、响应、处置能力。建成市、县、乡三级公共卫生应急指挥系统，实现扁平指挥、一抓到底。依托市县医院、乡镇卫生院等医疗卫生资源，建立公共卫生应急救援体系。

3. 守住食品药品安全底线。落实食品药品安全“四个最严”要求，坚持源头控制，实施产管并重，把好生产、运输等每一道关口，构筑相互协调、资源共享、统一高效的共管合力。强化信息化监管，完善跨县区、跨部门、覆盖城乡的食品药品安全信息平台，形成线上线下一体化监管格局。

第三节 构建立体化公共安全保障体系

1. 健全社会治安防控体系。加快完善立体化社会治安防控体系，增强社会治安防控体系的系统性、整体性、协同性，以技防镇街、技防小区、技防单位、技防入户为基础，充分运用新一代互联网、物联网、大数据、云计算和智能传感、遥感、卫星定位、地理信息系统等技术，提高治安防范科技化、智能化水平。严格重点要害部位和特种行业、公共复杂场所监管，强化对城郊结合部、城中村、车站、码头等重点地区的治安整顿，发展壮大群防群治队伍，加强基层派出所建设，加快推进市公安强制隔离戒毒所改扩建、反恐训练基地和市特殊人群收治中心建设，强化特殊人员的服务管理。“十四五”期间，公众安全感保持在95%以上。

2. 严厉打击各类违法犯罪。建立健全常态化扫黑除恶工作机制，实时发现预警涉黑涉恶违法犯罪，严厉打击人民群众最深恶痛绝的黑恶势力。依法严厉打击群众反映突出的食药环犯罪、新型网络犯罪、涉众型经济犯罪、黄赌毒犯罪、地域性外流犯罪和跨国犯罪。全力整治我市突出毒品问题，积极构建全覆盖预防教育、全环节管控、全链条打击、全要素监管、全方位检测的毒品治理体系。完善对网上影响国家和社会稳定问题的监测、预警、处置机制，打击整治网络违法犯罪。

3. 提升防灾减灾能力。加强气象、地质、地震、农业病虫害、空气污染等灾害监测预警体系，完善灾害风险隐患调查摸底、分析评估、预警发布等机制，确保灾害发生后 12 小时内灾民得到初步救助。充分利用人民防空等资源，合理规划布局和建设应急避难场所，强化公共建筑物和设施应急避难功能。完善社会动员机制，加强平灾结合的减灾专业队伍建设。推进防灾减灾知识宣传和普及教育，增强人民群众的防灾减灾意识，提高紧急避险和自救互救能力。鼓励发展多种形式的灾害保险，完善社会救灾重建体系。扎实开展自然灾害综合风险普查。推进重点区域森林防火应急道路和林火阻隔系统建设，降低较大以上森林火灾发生概率。

4. 提升公共安全应急处置能力。重点推进湖南省自然灾害应急救援怀化中心建设，建成辐射大湘西地区专业性指挥协调中心和物资储备、调运基地。制定和完善全方位、多层次的应急预案，注重运用大数据、物联网等信息化手段，健全监测预警、风险评估、处置救援、社会动员、舆论引导、恢复重建等机制，着力加强应急演练，提高应急反应和处置能力。全力推进消防治理体系和治理能力现代化，加强公共安全基础设施、消防救援装备、消防救援队伍和其他专业应急队伍建设。健全反恐应急响应等级制度。严格落实大型活动、群众自发性节庆聚集活动安全防范措施，防止发生群死群伤治安灾害事故。完善国民经济动员体系，加强战略物资储备基地建设，增强国民经济动员能力。

第十二篇 全市各族人民团结起来，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标而奋斗

全市各级党组织要加强对经济社会发展的领导，充分调动一切积极因素，最大限度凝聚全社会推进改革发展稳定的共识和力量，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标提供坚强保证。

第一章 坚持和加强党的全面领导

1. 提高把握新发展阶段、落实新发展理念、构建新发展格局的能力和水平。贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，完善上下贯通、执行有力的组织体系，确保党中央、省委决策部署有效落实。完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大经济社会政策的工作机制。提高党的建设质量，以党的政治建设为统领，贯彻落实新时代党的组织路线，持续深入用习近平新时代中国特色社会主义思想武装党员干部头脑，加强理想信念教育，深化拓展政治建设考察，全面落实好干部标准，提高各级领导班子和干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力，大力建设讲政治、守纪律、负责任、有效率的模范机关。

2. 建设一支政治过硬、具有领导现代化建设能力的干部队伍。落实“三个区分开来”要求，加强对敢担当善作为干部的激励保护。完善人才工作体系，培养造就大批德才兼备的高素质人才。以组织体系建设为重点，以推

进党支部“五化”提质工程为抓手，落实省委全面加强基层建设“1+5”文件和市委“九条措施”，加强基层党组织和基层政权建设，加大基层基础保障力度，减轻基层负担，不断增强基层党组织政治功能和组织力。

3. 推进清廉怀化建设。深入推进全面从严治党，落实党委主体责任和纪委监督责任，营造干部清正、政府清廉、政治清明、社会清朗的政治生态和社会生态。锲而不舍落实中央八项规定精神，持续整治形式主义、官僚主义。完善党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，深化纪检监察体制改革，强化权力运行制约和监督。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，紧盯不收敛不收手，坚决查处重点领域和群众身边腐败问题，构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利。

第二章 推进社会主义政治建设

坚持和完善人民代表大会制度，支持人大对“一府一委两院”的监督，保障人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强人民政协专门协商机构建设，发挥社会主义协商民主独特优势，提高建言资政和凝聚共识水平。深入实施“凝心聚力新时代”行动，坚持和完善大统战工作格局，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐。推动创建全国民族团结进步示范市（县）。推进基层民主制度化、规范化、程序化，提高基层群众自治能力和水平。推动工会、共青团、妇联等人民团体增强政治性、先进性、群众性，把各自联系的群众紧紧团结在党的周围。完善国防动员体系，加强后备力量建设，深化全民国防教育，深入推进“双拥共建”工作，巩固军政军民团结。

第三章 建立健全规划实施和落实机制

第一节 强化规划衔接协调

建立以发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划为支撑，由市、县规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。发展规划居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循。全市 21 个重点专项规划要细化落实特定领域的战略任务。空间规划要细化落实国土空间开发保护要求，明确专项规划的空间性指导和约束。各县市区规划要加强与本规划的衔接，特别是加强重大战略、重大布局和约束性指标的衔接。

第二节 强化规划落地实施

1. 落实主体责任。市人民政府要加强规划实施的组织、协调和督导，将本规划确定的主要目标、重点任务和重大项目分解落实到各县市区及市各有关部门。各县市区及市各有关部门要及时制定实施方案，采取有力措施加以落实。国民经济和社会发展年度计划、财政预算计划按照本规划明确的目标和任务，制定年度目标、工作任务和推进措施。

2. 强化政策和要素保障。大力争取国、省在转移支付、试验试点等方面的支持政策，研究制定规划实施的配套政策，加强各项政策协调配合，推动规划有效实施。不断拓宽财政收入来源，统筹优化财政支出结构和政府投资结构，加强重要领域和薄弱环节的保障。创新重点领域投融资机制，优化民间投资服务，鼓励社会资本向规划明确的关键领域集聚。加强用地指标的衔接协调，确保重点项目建设的用地需要。

3. 强化项目支撑。建立“十四五”重点项目储备库，实行动态管理、滚动开发机制。集中力量实施一批事关全局和长远发展的重大项

目，充分发挥其对经济社会发展的支撑和带动作用。建立健全重点项目建设工作责任制度，完善考核奖惩制度，确保项目建设进度。

第三节 强化规划考核评估

完善规划中期评估和总结评估制度，加强统计分析和监测报告，及时提出对策措施。规划实施期间，如遇国家、省和市发展战略、发展布局重大调整，或经济社会发展出现重大变化等因素需要调整或修订规划，应由市人民政府提出调整和修订方案，按有关程序报请市人大常委会审议批准。组织开展规划实施的总结评估，分析总体执行情况及存在的问题，为编制下一个五年规划奠定基础。创新评估方式方法，完善评估工具体系，提升评估的专业性、科学性和严肃性。

全市上下要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚定信心、万众一心，锐意进取、奋发有为，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标、奋力谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义湖南新篇章贡献怀化力量而奋斗！