**益阳市国民经济和社会发展**

**第十二个五年规划纲要**

（2011年1月15日益阳市第四届人民代表大会

第三次会议审议通过）

“十二五”时期（2011—2015年）是深入贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的重要时期，是我市实现全面建设小康社会奋斗目标的关键时期，也是在新的历史起点上深入推进“坚持科学发展、奋力后发赶超、建设绿色益阳”取得实质性进展的攻坚时期。本规划根据《中共益阳市委关于制定益阳市国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》精神编制，描绘了今后五年我市经济社会发展的宏伟蓝图，是指导全市人民共同奋斗的行动纲领。

一、发展基础

“十一五”期间，在市委、市政府的正确领导下，全市上下坚持以科学发展观为统领，全力实施“工业强市、项目立市、开放活市、科教兴市、依法治市”五大战略，突出抓好招商引资和项目建设，努力推进“三化”进程，协调发展各项社会事业，有效应对国际金融危机的冲击，成功战胜雨雪冰冻等自然灾害，经济社会发展取得了较大成就，为“十二五”经济社会发展打下了良好基础。

**一是综合实力明显增强。**到2010年末，全市实现生产总值712亿元，年均增长13.5%，超过规划目标1.5个百分点；财政总收入达到45亿元，年均增长24.2%，超过规划目标9.2个百分点；社会消费品零售总额260亿元，年均增长18.1%；全社会固定资产投资五年累计完成1404亿元，年均增长39.2%，超过规划目标19.2个百分点。科技进步贡献率达50.2%。**二是产业结构不断优化。**三次产业结构由2005年的25:31.2:43.8调整为22.8:40.5:36.7。第二产业比重提高近10个百分点，工业保持了快速发展，年均增长21%。**三是基础设施建设取得重大进展。**茅草街大桥、银城大道建成通车；建成一批污水处理厂、垃圾处理场和城镇休闲广场；**四是可持续发展能力逐步提升。**五年累计单位生产总值能耗下降20%，二氧化硫和化学需氧量分别削减10.76%、20.58%，超额完成了规划目标任务。**五是改革开放取得突破。**顺利实施了土地承包经营权流转、医药卫生体制改革等重大改革。五年累计招商引资到位资金864.7亿元，直接利用外资3.7亿美元。**六是社会事业协调发展。**城镇居民人均可支配收入15398元，农民人均纯收入5617元，年均分别增长13.3%和13.6%。五年累计新增城镇就业20.3万人，农村劳动力转移就业37万人，解决了64.7万农村人口饮水安全问题。

益阳市“十一五”规划主要指标完成情况

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 指标名称 | 2005年 | 规划目标 | | 实际完成情况 | |
| 2010年 | 年均增长（%） | 2010年 | 年均增  长（%） |
| GDP（亿元） | 329.2 | 578 | 12 | 712 | 13.5 |
| 人均GDP | 8169 | 14400 | 12 | 16839 | 13 |
| 三次产业结构 | 25:31.2:43.8 | 19:40:41 |  | 22.8:40.5:36.7 |  |
| 工业增加值（亿元） | 74.8 | 185 | 20 | 260 | 28.3 |
| 高新技术产业增加值（亿元） | 8.1 | 30 | 30 | 51 | 44.5 |
| 研发经费占生产总值（%） | 0.6 | 2 |  | 1.4 | 39.2 |
| 全社会固定资产投资（亿元） | 100 | 249 | 20 | 460 | 39.2 |
| 社会消费品零售总额（亿元） | 116 | 204 | 12 | 260.7 | 18.1 |
| 进出口总额（亿美元） | 0.8 | 2 | 20.1 | 3.76 | 34.3 |
| 其中：出口（亿美元） | 0.6 | 1.3 | 16.7 | 3.26 | 349.8 |
| 财政总收入（亿元） | 15.2 | 30 | 15 | 45 | 24.2 |
| 城镇化率（%） | 35 | 43 |  | 39.86 |  |
| 城镇企业基本养老保险人数（万人） | 21 | 26 | 4.4 | 39.1 | 13.2 |
| 城镇失业保险参保人数（万人） | 12.2 |  |  | 19 |  |
| 城镇登记失业率（%） | 4.3 | 5 |  | 4.3 |  |
| 新型农村合作医疗覆盖率 | 10 | 100 |  | 100 |  |
| 五年新增城镇就业（万人） | 11.12 | 16 |  | 20.8 |  |
| 城镇登记失业率（%） | 4.3 | 5 |  | 4.3 |  |
| 等级公路网密度 | 24.49 | 34.59 | 7.15 | 34.4 | 7.1 |
| 城镇居民家庭人均可支配收入 | 8250 | 12300 | 8.3 | 15398 | 13.3 |
| 农村居民人均纯收入（元） | 2975 | 4370 | 8 | 5617 | 13.6 |
| 五年人口自然增长率（%） | 4.3 | 5 |  | 4.12 |  |
| 高中教育毛入学率（%） | 60.95 | 85 |  | 85 |  |
| 高等教育毛入学率（%） | 31.37 | 35 |  | 35 |  |
| 城市人均公共绿地面积(平方米／人） | 3.67 | 8 | [4以上] | 8.06 | [4.38] |
| 城市生活污水集中处理率（%） | 10 | 60 | [50] | 80 | [70] |
| 城市生活垃圾无害化处理率（%） | 85 | 100 | [15] | 100 | [15] |

注：[ ] 表示五年累计数；

二、发展背景

“十二五”时期，对作为内陆欠发达城市的益阳来说，是加快后发赶超的关键期，既面临着一系列新的历史机遇，也面临着后金融危机时代诸多不确定、不稳定因素和严峻挑战。

**（一）“十二五”时期益阳面临的发展机遇**

宏观环境总体有利、国家政策支撑有力、产业转移蔚然成势、区域合作加速推进。

**（二）“十二五”时期益阳面临的制约因素**

区域竞争压力加大、经济结构不优、体制机制变革相对滞后、社会矛盾凸显。

**（三）“十二五”时期益阳的阶段性特征**

2010年我市人均GDP达到16839元，预计到“十二五”期末，人均GDP将接近30000元，初步判断有以下几个特征：一是处于新型工业化和新型城镇化发展加速期。二是处于经济发展方式转型期。三是处于社会管理转轨期。四是处于基础保障能力快速提升期。五是处于全面建设小康社会关键期。

三、指导思想、发展战略和发展目标

**（一）指导思想**

“十二五”期间，全市国民经济和社会发展的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，按照省委“四化两型”总体战略，紧紧围绕“坚持科学发展、奋力后发赶超、建设绿色益阳”的总体思路，把新型工业化作为后发赶超的第一推动力，把招商引资作为富民强市的第一选择，把人民群众满意作为检验发展成效的第一标准，全面实施工业强市、绿色发展、开放带动和城乡统筹发展战略，加速推进新型工业化、新型城镇化、农业现代化，着力扩总量、转方式、调结构、惠民生，为建设经济繁荣、社会进步、生态优美、人民幸福的新益阳而奋斗。

**（二）发展战略**

把握新的形势，结合益阳实际，“十二五”时期要全面实施“四大战略”，即工业强市、绿色发展、开放带动、城乡统筹发展。

**（三）发展目标**

按照“坚持科学发展、奋力后发赶超、建设绿色益阳”的总体要求，根据全市经济社会发展运行情况，“十二五”发展目标是：

——经济发展实现新跨越。“十二五”期间，生产总值年均增长13%，财政总收入年均增长20%，固定资产投资年均增长25%，社会消费品零售总额年均增长17%。结构调整更趋合理，三次产业结构调整为15：48：37。全市城镇化率达到50%。

——绿色益阳建设取得新成效。单位GDP能耗五年累计下降16%；主要污染物排放削减8%以上,基本建成宜居山水生态旅游城市。

——改革开放取得新突破。全市招商引资总量目标年均增长15%以上，进出口贸易年均增长15%以上。

——人民生活水平得到新提升。城乡居民收入与经济发展同步增长，年均增长均达到12%，民生得到极大改善;社会治安和安全生产进一步加强，人民群众的幸福感普遍提高。

益阳市“十二五”经济社会发展主要指标

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 类别 | 序号 | 指标名称 | | | 2010年 | 2015年 | 年均增长（%） | 属性 |
| 经济发展 | 1 | 地区生产总值（亿元） | | | 712 | 1312 | 13 | 预期性 |
| 2 | 固定资产投资（亿元） | | | 341 | 1041 | 25 | 预期性 |
| 3 | 社会消费品零售总额（亿元） | | | 260 | 570 | 17 | 预期性 |
| 4 | 财政总收入（亿元） | | | 45 | 110以上 | 20 | 预期性 |
| 5 | 规模工业增加值（亿元） | | | 227 | 520 | 18 | 预期性 |
| 6 | 三次产业结构 | | | 22.8 : 40.5 : 36.7 | 15：48：37 | | 预期性 |
| 7 | 招商引资实际到位资金（亿元） | | | 200 | 400 | 15 | 预期性 |
| 8 | 进出口总额（亿美元） | | | 3.5 | 7 | 15 | 预期性 |
| 9 | 城镇化率（%） | | | 39.86 | 50 | [10.14] | 预期性 |
| 教育科技 | 10 | 九年义务教育巩固率（%） | | | 95 | 98 | [3] | 约束性 |
| 11 | 高中阶段教育毛入学率 | | | 85 | 90 | [5] | 预期性 |
| 12 | 研发经费占GDP比重（%） | | | 1.4 | 2 | [0.6] | 预期性 |
| 13 | 科技进步贡献率（%） | | | 50.2 | 52 | [1.8] | 预期性 |
| 资源环境 | 14 | 耕地保有量（万亩） | | | 416.9 | 416.9 |  | 约束性 |
| 15 | 森林  增长 | 森林覆盖率（%） | | 54.3 | 54.8 | [0.5] | 约束性 |
| 16 | 森林蓄积量（万立方米） | | 2335 | 3000 | 5 | 约束性 |
| 17 | 单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%） | | |  |  | [17] | 约束性 |
| 18 | 主要污染物排放累计减少（%） | | 化学需氧量（吨） | 99373 | 91200 | [8.22] | 约束性 |
| 二氧化硫（吨） | 63451 | 58100 | [8.43] |
| 氨氮（吨） | 10314 | 9450 | [8.38] |
| 氮氧化物（吨） | 38182 | 30900 | [19.07] |
| 19 | 单位GDP能源消耗降低（%） | | | 20 |  | [16] | 约束性 |
| 20 | 单位工业增加值用水量降低（%） | | | 30 |  | [30] | 约束性 |
| 民生改善 | 21 | 人口总数（万人） | | | 476 | 492 | ＜7‰ | 约束性 |
| 22 | 城镇登记失业率（%） | | | 4.3 | 4.5 |  | 预期性 |
| 23 | 五年城镇新增就业人数（万人） | | | 20.3 | 15 |  | 预期性 |
| 24 | 城镇参加基本养老保险人数（万人） | | | 49 | 59 | [20] | 约束性 |
| 25 | 城乡三项医疗保险参保率（%） | | | 95 | 95以上 |  | 约束性 |
| 26 | 城镇保障性安居工程建设（万套） | | |  | [10] |  | 约束性 |
| 27 | 城镇居民人均可支配收入（元） | | | 15398 | 27136 | 12 | 预期性 |
| 28 | 农民人均纯收入（元） | | | 5617 | 9899 | 12 | 预期性 |

注：表中经济发展和收入指标绝对数按2010年价格计算；[ ]表示五年累计数；因统计口径的调整，固定资产投资和规模工业增加值为同口径增速；城乡三项医疗保险是指城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗。

四、发展任务

**（一）以新型工业化为第一推动力，加快后发赶超步伐**

基本方向：继续实施“工业强市”战略，以园区为主载体，以技术进步和科技创新为引领，做大做强重点产业，推动产业结构调整，促进经济结构的优化升级、财政收入的快速增长、经济实力的显著增强。

工作目标：到2015年，工业总量进入全省第二方阵，全部工业增加值年均增长17%以上，占GDP的比重达到45%左右；工业投资年均增长30%；积极实施“四个一”产业工程。

|  |
| --- |
| 专栏1：产业发展“四个一工程”  “四个一工程”，即通过3至5年的努力，壮大一批百亿级产业、发展一批百亿级集群、培育一批百亿级企业、打造一批百千亿级园区。  壮大一批百亿级产业（10个）：壮大装备制造、食品加工、电子信息、电力、纺织、建材、有色冶炼、造纸、化学工业、新材料等10个工业产值50亿至100亿元产业。  发展一批百亿级集群（12个）：发展湖区的制浆造纸、棉麻纺织，山区的有色金属、建筑材料，高新区的新材料，中心城区的机械制造、电子元件软件、特色纺织，沅江的工程机械，南县的面业，赫山区兰溪的米业，安化的黑茶这12个工业产值50亿至100亿元集群。  培育一批百亿级企业（7家）：重点培育沅江中联重科、科力远、纳爱斯、沅江纸业、晶鑫新能源、汇盛科技、桃花江核电7家工业产值50亿至100亿元企业。  打造一批百千亿级园区（5个）：把益阳高新区打造成产值1000亿元园区，把龙岭工业园（200亿元）、长春工业园（100亿元）、沅江经济开发区（150亿元）、桃花江创业园（100亿元）打造成工业产值100亿元级园区。 |

重点任务：

1、加快构建益阳新型工业体系。必须坚持以总量扩张为主攻方向，以优化结构为主线，以提高宏观效益为中心，优化工业布局，加快构建具有益阳特色的新型工业体系。

——快速发展优势产业。能源产业。支持桃花江核电站建设，到“十二五”末核电站二台机组并网发电。加快资水水能资源开发及综合利用。开发风力发电资源。支持生物质能热电建设。大力发展光伏产业。到2015年，全市电力总装机达到500万千瓦以上，建成湖南省核电、水电、火电、风电、生物质能发电等综合电力资源产业基地。装备制造业。大力发展汽车零部件产业。争取发展整车制造项目，做大做强沅江工程机械产业园，加快建设三一重工益阳工业园，发展壮大东部新区汽车零部件产业园。对接产业发展，继续推进校企合作，加强汽车维修实训基地建设，组建汽车工程职教集团。加快发展船舶制造产业。围绕打造国家高技术产业基地益阳船舶产业园，以沅江、南县、资阳、赫山、桃江为重点区域，重点发展玻璃钢及复合材料游艇制造业和工程船舶及钢制船舶制造业。鼓励发展机械制造产业。壮大精密机械制造产业，做大做强橡塑机械、齿轮与特种锅炉、数控机床、输配电设备、新兴铸管等制造业。鼓励发展新兴装备制造业和高端装备制造业，以及与战略性新兴产业相关联的装备制造业。支持农机制造企业发展，提升农业机械发展水平。

——积极培育新兴产业。把招商引资与推动产业结构升级、提升自主创新能力结合起来，优先发展科技含量高、经济效益好、资源消耗低、带动系数大、就业机会多、对经济发展支撑作用大的新兴产业。重点加快电子信息、新材料、生物产业的发展，使益阳成为全省重要的高新技术产业基地。电子信息产业。依托工业园区项目建设，加快电子信息产业集聚，打造电子信息产业基地。重点扩张会龙电子信息产业园、龙岭电子工业园和长春电子工业园等专业园区。拓展太阳能多晶硅、新型电阻电容器、智能手机和电脑等生产基地，壮大光伏产业、新型电子元器件业和消费类电子整机业等电子产业集群。新材料产业。以益阳高新区为载体，支持重点企业加快发展，建设先进复合材料和金属新材料产业基地。生物技术产业。积极推动生物技术的研发、基础建设、人才培养及企业孵化，大力发展现代医药生物技术产业，重点抓好龙岭医药工业园、长春生物医药产业基地建设。积极发展新型制剂、现代中药、天然药物和医疗器械产业，优化发展生物农（兽）药、化学原料药和新型药用辅料。加快粮食增产、现代育种和生物农业等生物技术的推广和应用。

|  |
| --- |
| 专栏2：益阳市战略性新兴产业发展重点  先进装备制造：工程机械、橡塑机械、新型船舶、汽车零部件、核电装备、风电装备、高档数控装备、高端电力牵引轨道交通装备关键部件。  电子信息：数字化整机和新型元器件，软件、集成电路和新型元器件，新一代网络和“三网融合”装备，物联网和物流信息服务，移动电子商务等项目。  新兴食品和生物医药：现代中药、生物制药、化学药、生物制品、现代绿色农产品深加工、黑茶产业、纺织新材料、新技术产业。  新能源：核电产业、太阳能光伏产业、风电产业和生物质能。  新材料：新型稀土材料、先进隔热材料、先进储能材料、先进复合材料、高性能合金材料、先进硬质材料、新兴纺织材料、基础原材料。  节能环保：节能电机、LED节能照明，有色冶金废物利用、包装材料循环利用，废水、废气、废渣处理回收利用先进技术。  文化创意：创意设计、绿色包装、广电网络、文化旅游、文化体育、文艺创作。 |

——巩固提升传统产业。坚持利用高新技术、先进适用技术和先进工艺改造提升传统产业，调整优化以建材、矿冶为代表的原材料工业，改造提升以轻工、纺织为代表的消费品工业，切实提高产业技术装备水平和产品科技含量，促进传统产业现代化、高端化。棉麻纺织业。利用棉花资源优势，突出苎麻特色，开发竹纤维原料与产品，加强技术改造，延伸产业链条，以沅江、赫山纺织工业园为重点，构建益阳特色的纺织产业集群。造纸业。依托湖洲芦苇和速生杨资源，建设林纸一体化制浆、造纸基地。扶持骨干企业扩大规模、加快发展。建材业。重点加大水泥生产工艺的改造，扶持新型墙材、防水建材和竹木建材的发展。整合优势资源，加快技术升级，着力打造水泥工业基地、石煤发电提矾建材产业基地。矿冶产业。按照有序开发、科学发展矿业经济的要求，严格准入条件，积极开展新一轮找矿探矿，增加重点矿种的储备。综合利用矿产资源，深度开发锑、钨、钒、石煤、锰、硅等矿产资源。加快安化县高明、赫山区沧水铺等工业小区产业升级。引导有色金属冶炼等传统产业向深加工、精加工及产业中高端伸展，促进产业从低端集群向中高端集群转化。

——做优做精特色产业。做精做细蔬菜、大米、面条、茶叶、水产、楠竹等特色产品，建成环洞庭湖特色工业区。食品加工业。以提高技术水平和经济效益为目标，突出抓好绿色食品、特色食品、功能食品和放心食品四大工程。重点发展面条、粮油、水产品、畜禽加工、果品、葛品、蔬菜加工、酿酒、茶叶、饮料加工等十大子产业。到2015年，全市食品加工能力有较大提升，建成全省最大的挂面、水产品、茶叶、大米等四大加工基地。竹产业。加强竹类资源培育，以打造百亿级产业为目标，大力扶持瑞亚高科、拓普竹麻、桃花江竹业等企业发展，增强市场竞争实力，全面振兴竹产业。

2、积极支持企业加快发展。

——扶持壮大龙头企业。到2015年，力争培育产值过10亿元的企业30家以上，产值过100亿元企业实现零突破。

——加快发展中小企业。“十二五”期间，全市规模工业企业个数年均递增7%以上，产值过亿元企业超过200家。

——积极培育上市企业。到“十二五”末，全市上市企业达到10家以上。

3、推动产业向园区集聚。重点推进益阳高新区东部新区建设，建成为长益常工业走廊绿色发展先导示范区、产业转移重点承接地、城乡统筹综合改革试验区和益阳对接长沙的桥头堡。加快益阳港及临港经济园开发建设。提升各类园区的承载功能。到2015年，工业园区工业增加值占全部工业增加值的比重达到80%以上，其中益阳高新区要努力成为产值过1000亿元级园区，并争取升格为国家高新区，将龙岭工业园、长春工业园、沅江经开区和桃花江经开区等4个园区打造成100亿元级园区，五年累计新增工业项目入园率达到80%以上。

4、增强科技创新能力。充分发挥科技的支撑引领作用，以产业科技创新为主线，以集成创新为主要路径，推进产学研结合。支持企业成为技术创新主体，引导企业增加研发投入，建立研发机构，成立企业研发中心和技术中心，加大对核心技术、关键技术的研发力度，提高产品的高新技术含量。加快科技创业服务中心和孵化器建设，加强高科技成果应用示范，推进科技成果产业化。建立高新技术产业培育机制，大力发展高新技术企业。实施专利、品牌和标准化战略，培育一批国、省名牌产品和驰（著）名商标，努力形成支撑益阳工业发展的品牌体系。

5、加速推进信息化与工业化的深度融合。到2015年，规模以上工业企业设计研发信息化率提高到75%，生产装备数字化率提高到50%。

**（二）加快推进新型城镇化，统筹城乡区域协调发展**

基本方向：破解城乡二元结构矛盾，在遵循城乡发展建设差别性和互补性的基础上，统筹城乡规划、产业布局、基础设施、社会保障、社会事业和生态环境建设，促进城乡要素的优化配置。

工作目标：城乡经济实力明显增强，公共服务实现基本均等，城乡差距明显缩小，进一步提升城镇承载能力，全市城镇化率提高8个百分点，两个市级试验区建设取得明显成效，加快“中心城区—县城—重点乡镇—中心村”城乡一体化建设步伐。

重点任务：

1、构建科学合理的城镇体系。加速推进具有益阳特色的新型城镇化，以中心城区为核心，以县城和重点镇为支撑，形成以大带小、布局合理、功能互补、特色鲜明的现代城镇体系。

——全面推进县城建设。根据县城的区位、资源、人文、产业等实际情况，科学合理地确定发展方向和发展定位；坚持高起点、高标准、高规格推进县城规划建设，精心塑造具有地域特色、现代内涵和人文品位的城镇空间。

——加快小城镇建设步伐。围绕打造特色城镇、提升城镇品位，突出抓好乡镇、村规划编制工作，五年内完成所有建制镇总体规划和重点村庄规划编制，以规划引领小城镇发展；进一步加快小城镇基础设施建设，开辟城镇新区，拓宽发展空间，提升小城镇建设管理水平。大力扶持区域性中心重镇和沿边乡镇发展。顺应全市交通格局的新变化，扶持马迹塘、梅城、茅草街等交通枢纽重点镇的发展，使之成为区域性的中心重镇。注重发展市际边界城镇，着力支持平口、奎溪、高明、灰山港、南洲等沿边城镇发展，增强集散辐射功能。

2、做大做强中心城区。合理划分城市功能区，拓展城市发展空间，拉大城市框架，增强产业带动能力和综合承载能力，努力做大做强中心城区。全面实施“东接东进”，在体制机制、基础设施、产业发展、生产要素等方面加强与长沙的对接，推进东部新区“一带两区”建设，加快建成两型社会建设示范区。加强资水两岸规划建设，加快启动资江四桥、五桥建设，以及资江一桥改造、益阳大道延伸工程，进一步完善城区桥梁、路网布局。抓好中心城区第二水源工程建设。突出旧城区改造和预防“城市病”，高标准推进城中村治理、棚户区改造，加强古城保护和市政基础设施建设。适时启动迎风桥地区开发，打造绿色产业区、宜居生态城、职业教育基地和城乡统筹示范区。深入推进城市创建活动，完善配套设施，强化城市管理，提升城市形象和品位，增强城市整体竞争力和影响力。注重城市产业支撑，特别是大力发展第三产业，进一步增强发展活力。

3、完善城镇功能配套。围绕提升城镇资源、环境、经济和社会承载力，进一步完善路网规划，提升城市道路建设标准。加强供电、供气、供水设施建设；加强污水垃圾处理设施建设，继续抓好城市绿化、亮化、美化工程建设。加强城市治安防控体系、应急处置等平台建设。进一步提高城市经营水平，充分发挥城建投资公司的作用，注重吸引民间资本参与城镇建设。到2015年，完成给排水管网改造配套、污水处理、城市道路拓建改造、生活垃圾无害化处理等“五大工程”，中心城区城市绿化覆盖率达到39%以上，人均绿地面积达11平方米以上。

4、统筹城乡和区域发展。加快转变城乡二元结构，以新型城镇化带动城乡协调发展，形成以城带乡、城乡一体的发展新格局。

——大力推进城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务一体化。形成比较完善的城乡规划编制和城乡一体的空间规划管制体系；统筹城乡产业发展，引导城镇资金、技术、人才、管理等生产要素向农村合理流动；统筹城乡基础设施建设，推进城镇道路、供水、污水垃圾处理、绿化等基础设施向农村延伸；统筹城乡公共服务体系建设，逐步使城乡居民均等享有医疗、教育、文化、卫生等基本公共服务。

——加快构建“一体两翼”区域经济布局。“一体”，即中心城区经济体，包括赫山、资阳、高新区；“两翼”，即：桃江、安化组成的山区经济翼，沅江、南县、大通湖组成的湖区经济翼。要围绕“一体两翼”科学谋划产业布局、生态环境治理、城镇建设和基础设施，以组团发展为主要模式，以经济带建设为纽带，打破行政区域限制，促进区域之间协同发展、良性互动，打造新的经济增长点，不断壮大市域经济，增强统筹城乡发展的能力。

——加快形成主体功能区。严格按照湖南省主体功能区规划的要求，统筹谋划区域人口分布、经济布局、城镇化格局和国土利用，确定重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域的主要任务、基本目标，逐步形成合理有序、持续高效的主体功能区。到2015年，全市耕地保有量不低于416.9万亩。

|  |
| --- |
| 专栏3：主体功能区发展建设重点  重点开发区域：主要指市州中心城市和开发强度相对较高、工业化城镇化较发达的县市，其他县城城关镇以及点状分布的国家级、省级开发园区等适宜大规模工业化、城镇化开发的区域。重点是按照集中开发与均衡布局相结合的空间开发模式，加强产业和要素集聚能力建设，加大交通、能源等基础实施建设力度，优先布局重大制造业项目，统筹工业和城镇发展布局，在保障农业和生态空间基础上适度扩大建设用地规模，促进经济集聚与人口集聚同步。  限制开发区域（农产品主产区）：主要指耕地面积较多、发展农业生产的条件较好、对全国或全省粮食安全具有较大影响的粮食产能大县，需要限制大规模高强度工业化、城镇化开发的农业地区。重点是加强耕地保护，加大农业综合生产能力建设投入，培育集中连片农业主产区，引导农产品加工、流通、储运企业集聚，推动农业规模化、产业化和现代化。以县城为重点集中在较小区域内推动工业化和城镇化，加强公共服务设施建设。  限制开发区域（重点生态功能区）：主要指关系到国家或省内较大范围的生态安全，资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域。重点是加大生态环境保护和修复投入力度，增强水资源涵养、水土保持、洪水调蓄和生物多样性维护等功能，提高生态产品供给能力。按照点状开发、面上保护的原则，鼓励发展资源环境可承载和适宜产业。  禁止开发区域：禁止进行工业化、城镇化开发的各类自然保护区、重点风景区、森林公园、基本农田等区域。依法实施强制性保护，严格控制各类与主体功能不符的开发活动，减少人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰。在清理规范的基础上，加大投入力度，探索建立统一的省级垂直监管体系。 |

**（三）加快推进农业现代化，全面加强新农村建设**

基本方向：以规模经营和提质增效作为基本要求，把加快土地流转作为现代农业建设的“牛鼻子”来抓，加快转变农业发展方式，调整结构、优化布局、强化基础，大力提高农业产业化水平，进一步巩固农业基础地位。

工作目标：产业化经营水平不断增强，整体效益明显上升，新一轮“菜篮子”工程稳步推进，粮食、油料、蔬菜、畜禽、水产等主要农产品供给明显增多，农林牧渔业增加值年均增长4.5%以上，农民收入持续增长，农民人均纯收入年均增长12%。

重点任务：

1、加快推进农村土地流转。区县（市）要建立和完善县级耕地、林地承包经营权流转服务信息中心，有条件的乡镇要建立土地流转交易中心和土地信托投资公司，进一步完善土地流转中介服务体制、价格形成机制和纠纷调处机制。大力推广农村土地信托流转。“十二五”期间，全市耕地流转每年新增5%以上，到2015年全市耕地流转率达到60%。

2、建设优质农产品基地。重点抓好粮、棉、油、茶、蔬、果、花卉、中药材、苎麻、生猪、家禽、牛羊、水产等13大优势产业区域布局，建成一批生产规模大、市场相对稳定、标准化程度高的优势农产品基地，做响具有益阳特色的“淡水鱼都”、“中国黑茶之乡”等品牌。到2015年，全市建设种植业标准化生产示范区100个，示范面积250万亩；扶持年出栏生猪1000头以上的标准化规模养殖场1000个，出栏生猪250万头以上。加快推进现代农业示范园区建设。建设一批绿色农业、有机农业和生态农业、创汇农业基地。

3、大力发展农产品加工业。提升农业产业化经营水平。全面落实税收优惠、金融、人才、用地、信息等扶持政策，引导龙头企业通过加快技术改造、资源重组、资本聚集、品牌整合等途径做大做强。加大招商引资力度，引进战略投资者发展农产品精深加工业，积极组建企业集团，打造一批生产规模大、工业化程度高、带动能力强、产业链条长的农产品加工“航母”。

4、建立健全农村服务体系。加快农产品专业市场体系、农产品物流体系、市场信息平台和农业科技推广体系建设。培育一批服务水平高、竞争能力强的第三方农产品物流企业。积极推进供销合作社经营创新、组织创新和服务创新。到2015年，农民专业合作组织发展到800个，覆盖60%以上的农户。抓好优良品种、先进适用技术的推广，提高农业科技含量。实施农业机械化推进工程，推广先进适用农机化技术装备，提高农机化整体水平。加强农产品质量安全监管，推行农产品市场准入和基地准出制度，确保农产品质量安全。建设新一代天气雷达系统，加快农村气象灾害防御体系和农业气象服务体系建设，农村气象预警信息覆盖面达90%以上。

5、着力培育农业新型业态。鼓励多种形式的农业业态创新。大力推动农业专业合作组织、特色农业园区发展壮大，促进农民与企业、科研院所的有效合作，加快建设“农产学研”联合的新型农业业态。大力发展生态农业、循环农业，扩大无公害、有机和绿色农产品生产规模，全市“三品”认证总数达500个以上；推广测土配方施肥和病虫害专业化统防统治等农业清洁生产技术，创建一批农业面源污染防治示范区。大力发展特色农业，重点打造蔬菜、油料、生猪、茶叶、苎麻、花卉苗木、水产、中药材等特色农业生产区。加快建设景观农业、休闲观光农业、农家乐、乡村旅游等农业新型产业园区，形成各具特色的农业产业“块状经济”发展格局。

6、加快推进新农村建设。切实加大投入，加强农村道路、水利、电网、信息、清洁能源等基础设施建设，改善农村生产生活条件。引导乡村工业合理布局、规模发展、集中处污，建设一批农村生活污水、垃圾处理设施，实施农村清洁工程，推进以改水改厕为重点的城乡环境卫生整治，开展卫生城镇创建活动，改善城乡卫生面貌。到2015年，建设农村公路里程5500公里；新增沼气用户5万户以上；提高农村集中供水普及率，基本解决全市农村人口饮水安全问题。

**（四）加快发展现代服务业，不断扩大消费需求、促进消费升级**

基本方向：以第一、二产业发展为基础，以优化服务业内部结构、拓展新领域为重点，调整改造传统行业，大力发展新兴行业，鼓励和促进民间资本在更广泛的领域参与服务业的发展，全面提升服务业的规模和发展水平，促进服务业与工农业融合发展。

工作目标：到2015年，服务业增加值年均增长12%以上，社会消费品零售总额年均增长17%以上，服务业吸纳就业能力进一步增强，从业人员占全社会从业人员的38%以上。

重点任务：

1、加快发展旅游业。围绕打造黑茶文化旅游、生态旅游、宗教旅游、健身康体旅游、乡村旅游、红色旅游、工业旅游和梅山文化旅游等旅游“名片”，建设一批重点旅游项目，开发一批旅游产品，办好一批旅游节会，打造一批旅游路线，并加强与周边地区的景点对接，争取将我市纳入省内精品旅游路线。同时，加强与周边地区政府和行业组织的合作，将益阳打造成为旅游观光地、休闲地和中转地。到2015年，益阳旅游区域布局合理、产业体系完善、旅游产品丰富、客源市场活跃、基础设施完备、旅游管理高效、具有一定竞争力，基本建成集观光、休闲、度假为一体旅游城市，国内外旅游总人数和旅游总收入有较大提升。

2、大力发展生产性服务业。紧紧围绕促进产业转型升级，突出发展一批重点产业，并引导生产性服务业向产业带聚集，向中心城区聚集，推动形成多种类型的生产性服务业功能区。

——服务外包业。出台鼓励发展服务外包产业政策，争取益阳市列入湖南省服务外包示范基地。启动高新区服务外包产业园规划建设，加强对现有服务外包企业的培育和支持，形成示范效应，加快全市服务外包业的发展。引进一批呼叫中心、流程外包和软件外包项目。有效利用本地教育资源，引进服务外包培训学校，加强服务外包人才储备和培训。

——现代物流业。建设一批物流园区和物流中心。引进和培育一批大型现代物流企业，建成大型综合物流园区1个以上和专业物流（配送）中心20个左右。大力发展第三方物流。重点鼓励扶持为工业和大型商业组织提供货物供应及其它相关服务的第三方物流企业。到2015年，第三方物流市场占有率达到50%以上；物流费用占GDP的比率比“十一五”下降1.5-2%。

——中介服务业。大力发展写字楼经济，以提高专业化服务水平为导向，积极发展市场中介组织和各类综合性、专业性信息咨询企业， 形成工程咨询、评估拍卖、法律服务等各类咨询及中介服务体系，建立中介咨询执业制度， 规范中介行为。特别是要加强工业园区商务服务配套设施建设，鼓励知名企业在我市设立分支机构，大力发展为产业集群提供服务的产业。

3、全面提升生活性服务业。适应生活方式转型和居民消费需求升级的需要，以培育行业龙头企业为抓手，继续做大做强商品零售、餐饮、住宿和商贸等传统服务业，加快养老、育婴、生活保健、休闲娱乐和社区服务等新兴服务业，引导房地产业健康发展。

——餐饮住宿业。实施品牌餐饮战略，强化现代湘菜原料基地建设，开发具有益阳特色的湘菜产品系列，打造益阳湘菜产业强市。推动餐饮业聚集发展，打造规范化、规模化、特色化酒店集群，积极引进知名餐饮连锁机构和规模中西餐厅，完善酒店餐饮、特色餐饮和社会餐饮服务体系。

——商贸零售业。在城市社区发展具有多种功能的便民店，在城市中心发展大型购物中心、专卖店，在城乡结合部发展综合超市及大卖场。改造一批中心城区和区县（市）大型农贸市场，并在新建社区抓紧建设一批生鲜超市。大力发展专业市场。稳步推进汽车、茶叶、废旧物资、农产品等专业市场建设，打造区域性重要商品集散中心。

——社区服务业。完善社区服务项目体系，做好社区福利与公益、教育、文化、法律、退休人员和外来人员管理等服务工作。建立和完善功能齐全、配套完善的群众艺术馆、文化馆、科技馆、青少年宫和妇女儿童活动中心。建设健身娱乐、竞赛表演等体育馆场。大力发展保健养老、保洁保安、家政服务等社区服务。

——房地产业。形成以普通商品住房为主体、以廉租住房、公共租赁房为保障、以高档商品住房为补充的住房供应体系，打造具有益阳山水特色的旅游休闲地产。采取鼓励农民进城购房、举办房交会等措施，激活房地产市场。加强社区物业管理，对原有和新建小区实现物业管理市场化，逐步推行社区物业管理。

**（五）加强基础设施建设，进一步夯实发展基础**

基本方向：坚持“统筹规划、适度超前”的原则，进一步加强交通、水利、能源和城镇等基础设施建设，以及相应的功能配套建设，增强对益阳长远发展的支撑保障能力。

工作目标：全面打通对外通道，内部交通更加畅通，基本建成益阳城区交通主枢纽，安化东坪镇、桃江马迹塘镇、南县南洲镇交通次枢纽。电网设施更加完善。防洪抗旱减灾能力不断增强，水资源保护进一步加强。

重点任务：

1、交通基础设施。到2015年，全市铁路正线里程达到188公里；公路通车总里程达到17600公里以上，其中高速公路433公里；航道总里程1429公里。

——高速公路。基本形成“一环六射”、“二纵一横”高速公路骨架。全面完成319国道益阳南线高速、二广高速益阳段、杭瑞高速益阳段、益娄高速益阳段、益马高速、马迹塘至溆浦高速公路益阳段、益南高速等高速公路建设，实现以益阳城区为中心，高速公路直接连接各区县（市），打通至娄底、怀化、岳阳等周边城市的出口，使益阳城区高速公路出口达到5个。同时，抓好益阳至平江龙门高速公路益阳段、张家界至桂林高速公路益阳段、常德至汨罗（大荆）高速公路益阳段的前期工作，力争动工建设。

——铁路。加快建成石长铁路复线电气化工程和长益常城际铁路。积极争取安张衡铁路、常岳九铁路和益阳至娄底铁路增建二线等3条铁路开工建设。推进常德至桂林铁路、秀山至益阳铁路、荆益铁路华容至益阳段、重庆长沙厦门客运专线、汩罗益阳娄底衡阳城际铁路等5条铁路加快线路研究，积极推动合作建设。

——国省干线。加快完成二广高速桃马连接线、G207益阳段公路、S225安化段公路、沙头资江大桥、黄茅洲大桥、S205桃江良荆界至沙渭公路等项目建设。新开工建设G319资江一桥—牛鼻铺一级公路、益阳港泥湾港区进港二级公路、S308桃江绕城公路、资北干线、东坪至梅城二级公路等一批干线公路。实施渡口改桥工程，重点建设安化小淹大桥、南县下柴市大桥、大通湖三吉河坝大桥等桥梁。

——航道、码头。实施洞庭湖区航道整治，抓好南茅运河生态走廊建设，打通洞庭湖东西岸交通线。加快推进资水益阳至桃江航道、资水桃江至柘溪干线航道整治，同时加快实施益芦航运工程、安化坪口客运码头、沅江黄茅洲大桥等建设，建成桃江港桃花江核电站专用码头等1000吨级码头，南县港南洲港区等500吨级码头。

2、水利基础设施。继续推进洞庭湖综合治理、重点堤垸堤防加固工程、行蓄洪区建设，加快控制性枢纽工程、病险水库（闸）加固、城市防洪、山洪地质灾害防御、水利血防、防汛物资储备等基础设施建设。加强农田水利设施建设。抓好大型灌区续建配套和节水改造、重点中小河流治理、大中型灌排泵站更新改造，加强粮食主产区平原水库及末级渠系建设，骨干工程配套率达80%。加强水资源保护和开发利用。实施重要水源工程、城镇供水工程、高标准节水示范工程、重点饮用水源地保护和农村排水河渠沟综合整治工程。“十二五”期间，全市新增供水能力5亿立方米，新增城市供水能力1亿立方米。

3、能源基础设施。围绕核电、水电、风电和太阳能发电等，高标准建设配套电网建设。支持核电设备、风力发电机组及风光互补产业化项目等能源配套设备项目建设。完善城乡电网，加快农网升级改造，特别是偏远地区电力设施建设和小水电自供电网的改造力度，对排灌线路进行分年度、分期改造，积极开展农电标准化建设、优质化服务和安全性评价工作，不断提高农村供用电水平。加快实施一批主变增容工程项目，到2015年，益阳220KV电网将形成“三环一纵”的骨干网架。

4、信息基础设施。加快人口、法人单位、地理空间等国家基础信息库建设。加快推进“呼叫中心”、“数据中心”、“灾备中心”和“政府档案信息服务中心”等信息服务中心建设，完善服务平台。加快社会管理信息网络和社区信息化网络服务平台建设。加快推进数字电视整体转换，建设区县（市）光缆传输工程，积极开发数字多媒体移动电视系统。继续抓好广电“村村通”工程，加快服务“三农”的综合信息平台建设，重点建好10个信息化示范乡镇、300个信息化示范村。支持企业建立各类信息服务平台，特别是物联网络建设，逐步实施财务、采购、生产、营销等各个流程的信息化管理，提升我市信息管理水平。力争通过五年时间，完成我市移动电子商务综合服务平台、运营中心与信用服务平台基本建设。

**（六）促进发展方式转变，着力建设绿色益阳**

基本方向：节约、综合利用能源和资源，促进工业生产清洁化，减少污染物排放；坚持生态保护与污染防治并重，加强生态环境建设，使人口增长与社会生产力的发展相适应，经济建设与资源、环境相协调，加快两型社会建设。

工作目标：单位地区生产总值能耗、水耗和主要污染物排放总量均达到国家和省定标准，森林覆盖率稳定在54%以上。

重点任务：

1、大力发展“两型产业”。加强全市“两型产业”建设规划编制。加大科技投入，提升产品科技含量，引导食品加工、棉麻纺织、服装鞋帽、有色金属、建材、竹木加工等具有比较优势的传统产业向深加工、精加工及产业高端伸展，促进产业优化升级。积极培育战略性新兴产业，重点发展新能源、新材料、电子信息、先进装备制造、节能环保、生物工程等高新技术产业，特别是要大力扶持船舶制造和汽车零部件产业的发展，尽快形成支柱产业。大力发展循环经济和低碳技术，重点实施沧水浦再生资源回收利用产业工程和黄泥湖建材产业工程，加快推进桃花江核电工业园和资水梯级开发，打造低碳核电工业园和水电工业走廊。

2、加大节能减排力度。严格节能环保准入门槛，坚决杜绝高耗能、高污染、低效益项目。大力推进建筑节能、交通节能和公共机构节能等。科学制定年度减排计划，继续抓好造纸、苎麻、化工、水泥建材、火力发电、有色金属冶炼等重点行业的污染整治，加强机动车尾气治理和规模化畜禽养殖集中整治。深化资源环境价格改革，促进资源节约和环境保护。继续完善全市现有六座城镇污水处理厂配套管网建设，逐步推进重点建制镇污水处理厂的建设。强制推行清洁生产审核，加强节能减排新技术、装备的研发、引进和应用。加大淘汰落后产能的力度，逐步淘汰、关闭污染严重和落后的生产工艺、设备。继续抓好污染物减排指标、监测、考核三大体系的建设与运行。“十二五”期间，全市万元GDP综合能耗下降数、全市主要污染物排放量削减数均要完成国、省下达目标任务。

|  |
| --- |
| 专栏4：八大重点节能工程  燃煤工业锅炉（窑炉）改造工程：以燃用优质煤、筛选块煤、固硫型煤和采用循环流化床、粉煤燃烧等先进技术改造或替代现有中小燃煤锅炉（窑炉）。  余热余压利用工程：在钢铁、有色、煤炭、化工、建材等重点行业，推广应用干法熄焦、高炉炉顶压差发电、全高炉煤气发电改造、烟气废热发电、瓦斯抽采利用、密闭式电石炉等先进技术。  电机系统节能工程：推广使用高效节能、稀土永磁等先进电机，变频调速、永磁调速等先进调速技术，以及软启动装置、无功补偿装置、计算机自动控制系统等。  建筑节能工程：新建建筑全面执行50%节能标准，完善建筑设计规范，推广新技术、节能建材、节能设施和再生能源技术应用，推进房屋建设的工厂化、产业化生产和室内装修的标准化设计、施工。  交通运输节能工程：合理规划交通运输模式，大力发展水上运输、轨道运输，降低空载率，鼓励发展节能环保型交通工具。  公共机构节能工程：推进既有建筑节能改造和综合电效改造，开展新技术、新能源和可再生能源应用试点，推行节能产品政府采购，完善政府机构公务车辆管理，建立政府机构能耗统计体系。  节能产业扶持工程：支持新能源与节能环保产业发展，构建节能型产业体系，积极发展核能、可再生能源，提升太阳能光伏产业、风电等能源设备制造水平，推广高效节能产品应用。  节能监测技术服务体系建设工程：完善节能标准体系和监管机制，强化主要耗能行业节能监测中心能力建设，推行合同能源管理等市场化节能服务。 |

3、加强生态建设。在全社会培育和弘扬生态文明理念，建设绿色生态、发展绿色生产、倡导绿色消费、创建绿色文明。着力抓好国家现代林业示范市建设，加快创建“国家森林城市”，积极实施退耕还林、林业血防等八大林业生态工程，大力开展植树造林、封山育林、全民护林，维护林业生态安全。强化重金属污染治理、航道整治，综合利用水资源，加强湿地生态保护，加快资江流域益阳段和洞庭湖综合治理。建立生态补偿标准体系和生态环境共建共享的长效机制。以环保、生态、绿色为主题，积极开展绿色企业、绿色学校、绿色社区、绿色家庭等主题创建活动。注重对山体、水体资源的保护，加强农村生态环境建设，建设一批自然保护区、风景名胜区、森林公园、优美乡镇和生态示范村。五年累计人工造林150万亩，低产林改造200万亩，森林蓄积量达到3000万立方米，生态环境进一步改善。

**（七）实施民生工程“六大行动计划”，着力改善民生民利**

基本方向：大力实施增收富民、促进就业、社保救助、教育均衡、人口和健康、文化普惠等六大行动计划，扩大公共服务供给能力，构建和完善公共服务体系，着力改善民生民利，全面推进社会事业发展。

工作目标：到2015年，教育、医疗卫生、科技创新、文化和体育现代化水平全面提升，努力构建公平高效的社会服务体系和社会保障体系。

重点任务：

1、实施增收富民行动计划。调整收入分配结构，提高最低工资标准和低收入群体收入，实施以中低收入者为重点的增收计划。依法推进企业开展工资集体协商，建立健全企业职工工资正常增长机制和支付保障机制，促进企业职工特别是一线职工工资合理增长。积极落实国家农业补贴和价格支持政策，继续加大“三农”投入，搭建农民创业增收新平台，提高农民职业技能和创收能力。着力推进全民创业，落实鼓励全民创业的政策措施，加大个人创业扶持力度，拓展富民增收空间。继续推进扶贫工作，完善扶贫机制，抓好新形势下的扶贫开发，大力改善贫困地区和贫困家庭的生产生活条件，增加其自身“造血”功能。加大加强库区建设投入力度，重点解决库区水、电、路等突出问题，改善库区群众生产生活条件。

2、实施促进就业行动计划。通过承接产业转移，提供大量就业岗位，扩大就业率。开展多种形式的职业技能培训，为产业发展提供各种技能型人才，促进劳动力就地就近转移就业。大力开辟就业岗位，加快发展就业容量大的产业和适应社区公共需求的服务业，促进城乡充分就业。积极开发公益性岗位，大力援助就业困难群体。充分发挥各类中介组织的桥梁作用，多渠道促进农村劳动力转移。到2015年，全市实现城镇新增就业15万人，登记失业率控制在4.5%以内，农业劳动力转移就业保持在100万人的规模。

3、实施社保救助行动计划。大力推进社会保障制度建设，五年累计新增城镇企业职工基本养老参保人数10万人，新型农村养老保险覆盖率达到100%。城镇职工基本医疗保险新增参保3万人；着力完善新型农村合作医疗制度，建立和完善被征地农民生活保障机制，不断扩大农民工工伤保险覆盖面。全面建立城乡低保标准、农村五保供养标准、重点优抚对象补助标准自然增长机制和价格临时补贴机制。进一步发展社会慈善事业，积极组织实施助医、助学、助困、助残等慈善救助活动。

4、实施教育均衡行动计划。深入实施教育强市战略，坚持优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量的工作方针，切实加大对教育的投入，提高教育保障水平，为经济社会发展提供智力支持和人才保障。

——基础教育。巩固义务教育普及成果，提高义务教育质量，大力推行素质教育，深入推进学校办学条件、师资水平、管理水平和教育质量的高位均衡。加大财政投入力度，着力推进义务教育合格学校建设，均衡配置教学资源，切实解决城镇学校“大班额”问题和城乡教育结构性矛盾。基本普及高中阶段教育，实施学前教育推进工程，关心和支持特殊教育。到2015年，九年义务教育巩固率提高到98%，高中阶段教育毛入学率达到90%。

——职业教育。提高劳动者整体素质和实用技能。健全职业教育培训网络，重点办好2所高职学院、6所中职学校和6个职教中心，建好9个职业教育实训基地。促进工学结合、校企合作，大力培养实用技能型人才。到2015年，中等职业教育在校生达3.6万人，高等职业教育在校生达1.2万人。

——高等教育。支持高等院校调整优化学科结构和专业结构，促进专业与企业、课堂与社会的有机结合，建设一批有特色、高水平的优势学科，鼓励高校建立联合研发基地。到2015年，高等教育毛入学率达到40%以上，高等教育培养能力达到3万人左右。

5、实施人口和健康行动计划。

——切实办好医疗卫生事业。继续深化医药卫生体制改革，确保基本医疗保障制度、国家基本药物制度和公立医院改革等各项既定目标顺利实现。完善疫情信息报告系统，建立健全突发公共卫生事件应急机制建设，改善专业公共卫生机构的设施条件。加快中医药事业发展，建成一批市级以上重点专科，鼓励中医、中西医结合课题研究，积极推进中医现代化建设。加强医疗服务体系建设，全面提升县域医疗救治能力，完善社区卫生服务中心、乡镇卫生院、村卫生室等基层卫生机构功能。集中开展食品、药品安全专项整治。深入持久地开展爱国卫生运动。到2015年，基本建成覆盖城乡的基本医疗和公共卫生服务体系，小区（村）卫生服务站（室）覆盖率达到100%，主要卫生和健康指标达到全省平均水平。

——全面提高人口服务水平。坚持计划生育基本国策，逐步完善市、县两级有自身特色的计划生育优惠政策，严格控制人口数量，稳定低生育水平。进一步加强计划生育协会工作，扎实推进计划生育村（居）民自治，加强人口和计划生育优质服务网络体系建设，加大出生缺陷预防干预力度，推行优生优育，提高人口素质。全市人口自然增长率控制在7‰以内。切实保障妇女儿童合法权利，加强妇女就业创业帮助，关注和解决农村留守儿童教育、未成年人沉迷网络、人口老龄化等问题，加快完善残疾人社会保障和就业服务系统建设，促进妇女儿童、老龄、残疾人事业发展。

——稳步发展体育事业。进一步做强益阳羽毛球运动品牌，争创国家优秀后备人才基地，巩固益阳羽毛球在全国乃至世界的地位。加大对摔柔跆、举重等项目的扶持，促使其发展成为湖南的优势重点项目。到2015年，全民体育健身意识普遍提高，经常参与体育活动的人口超过25%，中心城区人均公共健身场地面积达到1平方米以上。

6、实施文化普惠行动计划。逐步完善公益性文化设施，加强乡镇综合文化站、农家书屋等基层文化阵地建设。加强图书馆、群艺馆（文化馆）等公益性文化单位的功能建设，实施市群众艺术馆、益阳文化产业园等重大文化建设项目。全市公共图书馆、农家书屋、乡村和社区文化室逐步免费向辖区群众开放。进一步挖掘历史文化、红色文化和民间文化，丰富益阳文化底蕴。加大文化信息资源共享力度，广泛开展演艺惠民、送戏下乡等群众性文艺活动，满足农村文化需求。

|  |
| --- |
| 专栏5：“十二五”基本公共服务范围和重点  公共教育：1、九年义务教育免费，农村义务教育阶段寄宿制学校免住宿费，并为家庭经济困难寄宿生提供生活补助；2、农村中等职业教育免费；3、适龄儿童特殊教育免费；4、为家庭经济困难幼儿园提供补助。  就业服务：1、为城乡劳动者提供就业信息、就业咨询、职业介绍、劳动仲裁；2、为失业人员、农民工、新成长劳动力免费提供基本职业技能培训和技能鉴定；3、为就业困难人员和零就业家庭提供就业援助。  社会保障：1、城镇基础养老金实现全省统筹，新型农村社会养老保险实现制度全覆盖；2、提供城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗等基本医疗保障；3、为城镇职工提供失业保险、工伤保险、生育保险；4、为城乡困难群体提供最低生活保障、医疗救助等社会救助服务；5、为孤残、五保户、高龄老人等特殊群体提供福利服务。  医疗卫生：1、提供居民健康档案、预防接种、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、健康教育、高血压等慢性病管理、重性精神病管理等基本公共卫生服务；2、实施15岁以下人群补种乙肝疫苗、农村妇女孕前和孕早期补服叶酸、农村妇女住院分娩补助、农村适龄妇女宫颈癌乳腺癌检查、贫困人群白内障复明等重大公共卫生专项服务；3、实施国家基本药物制度，把基本药物全部纳入基本医疗保障药物报销目录；4、提供免费孕前优生健康检查、免费生殖健康技术服务等计划生育服务。  公共文化：1、公共博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆、图书馆、青少年宫、科技馆、群众艺术馆和基层公共体育设施免费开放；2、农村广播电视全覆盖，为农村提供电影放映、送书送戏等公益性文化服务。  住房保障：1、为城市低收入住房困难家庭提供廉租房；2、为城市中等偏下收入住房困难家庭提供公共租赁住房；3、改造城市棚户区和农村危房。  环境保护：1、县县具备污水、垃圾无害化处理能力和基本环境监测评估能力；2、保障城乡饮用水水源安全。  基础设施：1、行政村全部实现通公路，城市建成区公共交通全覆盖；2、行政村全部通电，无电地区人口全部用上电；3、邮政服务做到乡乡设所，村村通邮。 |

**（八）深化改革和扩大开放，增强经济社会发展活力**

基本方向：顺应科学发展形势要求，坚持以人为本、循序渐进推进经济、行政、社会等方面的体制机制改革，实施更加积极的对外开放战略，进一步提高开放水平，为经济社会发展增添新的活力。

工作目标：初步建成服务型政府，社会公共服务效率和水平显著提升。开放型经济水平进一步提高，主要指标规模扩大、结构优化、质量提高，开放领域拓宽，开放型经济对全市经济的拉动作用更加突出。

重点任务：

1、深化体制机制改革。要按照中央和省里的统一部署，结合益阳实际，围绕解决影响发展全局的深层次矛盾和问题，积极推进、稳步实施各项改革。

——推进市辖区、乡（镇）管理体制改革。顺应省管县体制改革，按照“市区一体、强市活镇、权责对等”的思路，推进市辖区、乡（镇）管理体制改革。重点加大中心城区资源整合力度，完善优化市区财政体制，强化市级统筹和公共服务功能。

——深化国有企业和国有资产管理改革。积极推进现代企业制度建设，完善国有企业法人治理结构，进一步健全国有资产监管体系，使国有资产管理科学化、精细化，增强国有企业核心竞争力。按照“人员安置与资产处置相分离”的思路，妥善安置改制企业职工，全面完成全市国企改革任务。进一步完善国有行政资产管理制度，规范资产增量、激活资产存量、监管资产流量、优化资产总量，使国有行政资产管理逐步走向科学化、精细化。

——实施文化体制改革。全面推动国有经营性文化事业单位转企改制、公益性文化事业单位内部“三项制度”改革，推进投资主体多元化，培育骨干文化企业，加快发展文化创意、文化旅游等重点文化产业。科学规划，引导社会投资，建设一批具有地域特色、高品位的文化教育基地或功能区。支持文化单位创新经营管理机制，创新文化产品和服务，扩大文化消费，繁荣城乡文化市场。

——加快统筹城乡发展改革。着力破解城乡二元结构的政策制度瓶颈。坚持把益阳东部新区建设作为全市新型工业化、新型城镇化和城乡统筹发展的示范工程来抓，为全市、全省两型社会建设探索经验。加快大通湖统筹城乡发展示范区建设，积极总结试点经验，努力探索符合益阳实际的城乡一体化发展道路。探索建立分类有序的农民市民化推进机制，建立健全与之相应的户籍制度，宅基地和承包地有偿流转或退出机制，就业和社会保障机制，稳步推进农民市民化。加大乡（镇）村消赤减债力度，将控债消债成果纳入政绩考核范畴，依托乡财县管和村账乡（镇）代理，进一步规范化财务管理，并根据财力情况建立定期定额偿债制。

——推进社会管理体制改革。完善公共治理结构，积极培育和发展各类社会组织，加快构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局，建立政府行政功能和社会自治功能互补、政府管理力量和社会调节力量互动的社会管理网络。积极探索社区管理体制改革，增强社区公共服务功能，建立社区公共服务、有偿服务、志愿服务相结合的社区服务体系，满足社区居民的物质、文化、生活需要。围绕新农村建设，积极推进农村社区化管理。

2、继续扩大对内对外开放。打破行政壁垒，整合市域资源，切实推动市域内生产要素自由流动和优化配置，同时利用国际国内“两种资源”、“两个市场”，积极参与国际经济合作和竞争，拓宽对外开放的广度和深度，进一步释放发展潜能。

——大力发展对外贸易。鼓励和支持出口企业提升管理水平和产品技术含量，扶持一批有发展潜力的中小出口企业做大做强，全面提升对外贸易的质量和效益，着力提高外向型经济能级。稳步推进外贸代理制，积极开展网上贸易，多渠道、多形式扩大出口，形成以机电产品和高新技术产品为先导，服装、纺织产品和农产品稳步增长的对外贸易格局。加强海关、商检基础设施建设，继续做好检验检疫机构申报，进一步改善通关条件。积极支持商（协）会建设，提高行业对外交流合作能力。 “十二五”期间，全市对外贸易进出口总额年均递增15%。

——继续坚持招商引资。以高新区和龙岭、长春工业园为主要载体，高起点承接国际和沿海产业转移，积极发展加工贸易。到2015年，力争加工贸易进出口额占全市外贸总量的25%。强化科学招商理念，坚持内资与外资、引资与引智、数量与质量并重。突出引进战略投资者。着力引进世界500强、国内500强、央企、上市公司、各行业领军企业和行业带头人。重点抓好产业招商，立足我市资源优势，大力推进装备制造及汽车零配件、电子信息、食品加工、棉麻纺织、现代服务业、新能源、新材料等产业的招商，使资源优势转化为经济优势。“十二五”期间，全市招商引资总量目标年均增长15%以上，其中实际利用外资年均增长10%以上，招商引资到位资金中形成固定资产投资的比例要达到80%以上。

**（九）加强和创新社会管理，努力构建和谐益阳**

基本方向：切实加强政府自身建设和反腐倡廉工作，不断提高拒腐防变和抵御风险的能力；坚持科学行政、民主行政、依法行政，不断完善领导方式、行政方式和社会管理方式。

工作目标：推进“三个文明”协调发展，增强全市各级政府领导科学发展、完善民主政治、提升先进文化、建设和谐益阳等各方面的能力。

重点任务：

1、切实加强作风建设。加强对机关和干部作风状况的监督检查，加强对不作为、乱作为干部的责任追究。建立健全作风建设长效机制。强化群众观念，重视网络媒体等反映民声的平台建设，积极推进政务公开，做好群众工作，提高人民群众满意度和社会舆论支持度。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。坚决查处大案要案，严肃纠正损害群众利益的不正之风，认真解决涉及领导干部廉洁自律的突出问题，建立健全干部作风和党风廉政建设长效机制。

2、推进民主政治建设。坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。巩固和发展最广泛的爱国统一战线。认真执行人大及常委会的决议、决定，主动接受人大及其常委会的法律监督和工作监督。积极支持政协履行职责，加强与政协、民主党派的联系与协商，自觉接受民主监督。进一步发挥工商联和工、青、妇等人民团体的作用，提高社会各阶层参与民主政治生活的积极性。认真执行党的民族、宗教政策，依法管理宗教事务。切实做好外事、侨务、对台工作。加强基层组织组织建设、民主管理和民主自治，积极探索完善大通湖区、高新区政权建设。强化民主监督和行政管理等，完善社区管理体制，坚持和完善以“两推一选”为主要内容的基层组织民主选举制度，在村级组织大力推广“四议两公开”工作法，完善村级民主自治机制。加强国防后备力量建设和全民国防教育，深入开展“双拥”工作，进一步加强人民防空的基础建设和适应性演习，促进经济建设与国防建设协调发展。

3、加强精神文明建设。深入推进社会主义核心价值体系建设，提倡“崇文尚义、通达超越”的城市精神。进一步改进和加强青少年的思想道德教育，建设好一批青少年活动场所、爱国主义教育基地，为青少年的健康成长创造良好社会环境。深入开展群众性精神文明创建活动，巩固省级文明城市创建成果，提高社会的文明程度。支持《益阳日报》、益阳广播电视台等主流媒体加快发展。

4、全面推进依法治市。严格依照法定权限和程序行使权力。落实维稳工作责任，建立健全维稳长效机制。强化信访工作责任制，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。继续实施平安益阳工程，深入推进社会矛盾化解、创新社会管理、廉洁公正执法，强化社会治安综合治理，进一步健全社会治安防控体系。坚决打击黑恶势力犯罪、暴力犯罪，有效遏制盗窃、抢劫等侵财性犯罪，严厉打击经济领域各类犯罪，突出抓好禁毒、禁赌、扫黄等工作，加大对企业、学校周边治安环境和重点项目工程建设环境的整治力度，依法创建优良的社会秩序和市场经济秩序。

5、着力提高突发事件处置能力。加强防灾减灾能力建设。完善各类自然灾害监测预警网络系统，加强监测预警基础设施规划建设和综合利用，畅通灾害信息收集、处理和发布渠道，增强灾害监测预警预报能力。完善防灾减灾专项规划，实施防灾减灾骨干工程建设，增强灾害防御能力。建立健全应急救援指挥系统，修订完善应急预案，完善救灾物资储备和救援装备，增强应急保障能力。

6、切实加强安全生产。实施安全生产应急救援基地、安全生产监管网络、安全监管装备等工程；继续深化安全生产专项整治，强化隐患排查治理，严厉打击非法违规生产经营行为，坚决防止重特大安全事故发生。到2015年，全市亿元GDP生产安全事故死亡率比2010年下降37%以上。

|  |
| --- |
| 专栏6：公共安全建设重点  安全生产保障能力：建设生产安全应急救援体系，安全与职业卫生监管装备体系、技术支撑体系。  突发事件应急体系：建设全市地震、农业灾害、环境污染等应急监测体系，公共安全事件预警信息发布平台和气象应急响应工程，生产安全应急救援指挥中心、专业应急救援基地、骨干救援队等生产安全应急救援系统，提供突发公共卫生事件应急处置能力。  人防体系建设：建设人防疏散基地及人防指挥中心、人防工程。  食品药品安全监管能力建设：建设药用辅料检验检测中心等项目，建设市县食品药品检验基础设施。  质检监测检验能力建设：建立食品质量检验体系，完善市县节能环保计量标准体系。 |

五、发展措施

**（一）进一步推进思想大解放。**把解放思想贯穿于“十二五”发展全过程，创新发展思路。倡导各级干部和企业家“走出去”，注重学习新知识、接受新事物，打破束缚科学跨越的条条框框。创新破解难题的办法。采取务实的举措破解土地供应、金融信贷、转方式、调结构等方面的难题，以难题的创新突破来带动经济工作发展全局。创新招商引资方式。坚持科学招商，突出以产业招商、企业招商、项目招商和园区招商为重点，引进战略投资者，增强经济发展活力。创新项目建设推进机制。认真执行投资项目全程代理服务制度，开辟重大投资项目绿色通道，采取有效措施，分类推进续建项目、新开工项目、前期项目和招商项目，加强项目建设调度、督促、考核力度，力争在项目数量、投资规模上实现新的突破。

**（二）全面优化投资和创业环境。**要进一步优化行政审批，继续精简和调整行政审批事项，继续加强各级政务中心建设，推进网上审批和政务公开；继续开展行风评议和机关作风评议，促进机关作风进一步转变；严格控制对企业的检查，加强对企业的服务；清理整顿行业中介组织，加强和规范行业商（协）会管理；加快推进社会信用体系建设；加大纠风专项治理和惩治腐败力度，依法严肃查处顶风违纪案件。完善扶持中小企业发展、鼓励全民创业的政策措施，加大个人创业扶持力度，进一步激发全社会创业活力。大力支持有一定经济基础的企业家、个体经营者实现二次创业；认真落实以创业促就业的政策，鼓励支持下岗职工和城乡居民大胆创业、高校毕业生自主创业、外出务工经商人员返乡创业；健全个人创业服务体系，完善创业综合服务链，建成益阳创业园，开辟3—5个创业基地，打造创业平台，为投资创业创造良好条件。

**（三）着力构筑区域人才高地。**加大开发人力资源和培养、吸引人才的力度。优化人力资源配置，全面提升人力资源素质。深化人事制度改革，健全完善人才评价、选拔任用和激励机制，加大人才资源开发力度。重点培养引进一批技能型、实用型和紧缺型人才。创新引才措施，积极引进国内外高层次人才。构建区域性人才市场，健全人才信息网络，发展人才中介机构，加快建立人才公共服务体系。到2015年，全市人才总量达到50万人，其中技能型人才22.5万人。

**（四）积极培育新的经济增长点。**积极创造条件，统筹谋划服务外包、现代金融和总部经济。整合优势资源，促进产业升级，促进产学研结合，发展新兴产业、“两型产业”和高精尖产业，积极引进和培育新的经济增长点。顺应交通格局的新变化，关注区域经济发展的新动向，打破行政区划限制，着力打造新的产业带，形成区域发展新格局。

**（五）大力推进金融创新。**做大做强城建投、交发投、高新投等政府投融资平台。支持各金融机构的发展，积极发展村镇银行和小额贷款公司，着力引进股份制商业银行。支持保险业、证券业的发展。支持企业上市融资，鼓励发展创业投资基金和股权投资，支持企业发行债券，不断拓宽融资渠道，提升我市直接融资的水平。建立鼓励民间投资引导机制，坚持打击非法集资和高息借贷行为。加强社会诚信体系建设，完善信用担保体系，提高金融安全水平。鼓励金融机构创新金融工具和产品，加强金融生态建设，加快建立信用担保体系，提高金融服务水平。

六、规划实施

按照完善社会主义市场经济体制要求和国家宏观调控政策基本取向，明确政府职责，创新实施机制，采取经济、法律和必要的行政手段，调控引导社会资源，合理配置公共资源，保障本规划顺利实施。

**（一）加强分类指导。**规划提出的产业发展重点，主要依靠市场配置资源，通过激发市场主体的活力和动力实现。政府要强化市场监管，维护公平竞争。规划确定的区域发展和资源节约型社会等重点任务，主要通过完善市场机制和政策导向机制努力实现。政府要通过制度创新和政策调整等措施，建立利益导向机制，为激发市场主体积极性创造良好环境。规划确定的基础设施、社会事业等公共服务领域的任务，是政府向全市人民作出的承诺，政府要切实履行职责，运用公共资源尽力完成。规划确定的环境保护、生态建设、资源管理等社会建设和管理方面的任务，主要依靠建立健全法律法规、加大执法力度等法治手段，并辅之以相应的经济手段加以实施。规划确定的体制改革任务，是政府的重要职责，各级政府要加强对改革工作的领导，确保改革任务如期完成。

**（二）加强行政调控。**合理界定政府支出范围，优化财政支出结构，提高财政资金使用效率。加大财政性资金对产业引导的投入力度，力争重点新兴产业都有专门资金和政策扶持，以促进我市经济结构的调整、经济方式的转变。按照加快“四化两型”建设进程的要求，研究制定促进产业结构优化升级、引导产业集群发展、提高自主创新能力、促进增长方式转变、促进循环经济发展、鼓励节能及建立节约型社会的政策，研究制定完善促进就业和再就业、深化体制改革的政策，增强对经济发展、社会管理、改革开放的统筹协调。在突出总体规划的统领作用的同时，要强化专项规划、区域规划等的细化功能，加强规划内容衔接，促进专项规划和区域规划与总体规划、上下级规划、年度计划与总体规划的相互协调。

**（三）加强组织管理。**加强法律法规、行政管理、产权、财税、金融、统计监测、干部考核等方面的制度完善和相互配合，搭建规划实施制度平台。健全以规划《纲要》为统领，专项规划和区域规划为支撑，各级地方规划和年度计划具体落实的方向目标一致、内容相互协调、措施彼此支撑的规划体系。坚持下级规划服从上级规划，专项规划和区域规划服从总体规划，同级规划相互协调，规划任务逐年分解到年度计划。进一步加强统计基层基础工作，不断完善统计方法制度。健全规划实施监督评估机制，市政府规划主管部门负责对本规划实施情况进行跟踪分析和中期评估，评估报告按程序由市政府提交市人大常委会审定。规划实施外部条件发生重大变化，需要修订或废止时，市政府适时提出建议，报市人大常委会批准执行。

­­