

中共张家界市委关于制定张家界市国民经济和社会发展第四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议

(上接4版)

七、推进新型城镇化，促进区域协调发展

主动对接融入国家区域战略布局，落实主体功能区战略，完善新型城镇化战略，推动城区、景区、园区融合发展，形成区域协调发展新格局。

26.构建国土空间开发保护新格局。健全三级三类国土空间规划体系，持续推进主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等规划多规合一，形成全市国土空间规划一张图。科学划定生态保护、永久基本农田、城镇开发三条空间管控底线。以国土空间规划为依据，对全市所有国土空间分区分类实施用途管制。立足资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价，发挥张家界世界自然遗产和生态价值优势，推动形成城镇化发展区、农产品生产区、重点生态功能区三大空间格局，支持城镇化发展区高效集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间，支持农产品生产区提高农产品供给水平和质量，支持重点生态功能区把发展重点放在保护和修复生态环境、提供生态产品和维护生态系统功能上，推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

27.推进以人为核心的新型城镇化。实施市中心城市承载功能升级行动，强化区域统筹，积极依规有序推进行政区划调整，提高资源统筹配置、产业协同发展和重大基础设施统筹建设能力，增强市场要素、产业发展、城市功能、人口承载和辐射带动能力。加快智慧城市建設，推进城市大脑全覆盖。实施城市更新行动，推进城市精明增长和生态修复、功能完善，强化历史文化保护、塑造城市特色风貌，提升城市规划建设管理的科学化、精细化、智能化水平，加快推进生态、畅达、休闲、智慧、文明五城一体的国际精品旅游城市建设。加快推进空铁新城建设。增强城市防洪排涝能力，建设海绵城市、韧性城市、宜居城市。全面完成体育馆、图书馆、美术馆、档案馆等民生项目建设，完善城市公共文化体育设施。加快城镇老旧小区改造，配套完善社区、小区功能，提高居民自治和管理水平。坚持租购并举，有效增加保障性住房供给，加大低收入住房困难家庭保障力度，促进房地产市场平稳健康发展。落实户籍制度改革，强化基本公共服务保障，完善人地钱挂钩配套政策，推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口，提高农业转移人口市民化质量。

28.推动区域协调发展。以中心城区（永定城区和武陵源城区）为核、两个县城（慈利县城、桑植县城）为市域副中心城市，沿黔张常铁路城镇发展轴和澧水生态经济带、溇水生态经济带叠加的城镇发展带，构建一主两副、一轴两带的区域发展格局，推进区域协调联动发展。推进扩权强县改革，支持慈利撤县设市。支持桑植加快发展，依托红色沃土、绿水青山，建好贺龙元帅家乡。开展扩权强镇改革试点，赋予乡镇更多发展自主权，增强发展能力和服务能力。积极争取革命老区、民族地区等国家特殊类型地区振兴发展项目和支持政策，推动革命老区振兴、民族地区加快发展。

29.促进城乡融合发展。以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。完善土地、资金、人才、技术、信息等要素在城乡间自由平等流动的体制机制，协同推进城乡产业培育、基础设施建设、社会事业发展。加快推进城乡统筹、景区一体、产城融合、旅城融合，实现人口就地城镇化。加快推进城乡要素合理配置、缩小城乡基本公共服务差距、提高城乡基础设施建设能力，促进乡村经济多元化发展。加强城乡生态环境保护基础设施建设，以城促乡，以乡护城，协同提升城乡生态环境保护能力。

八、繁荣发展文化事业和文化产业，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，围绕举旗帜、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大发展大繁荣，提升社会主义先进文化的传播力与影响力，加强社会主义精神文明建设，加快建设文化强市。

30.提高社会文明程度。始终把学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为重大政治任务，加强“四史”宣传教育，推动理想信念教育常态化制度化，以社会主义核心价值

观引领新时代公民道德建设，突出抓好未成年人思想道德建设。实施文明创建工程，拓展新时代文明实践中心（所、站）建设。巩固创建国家卫生城市成果，积极创建国家文明城市。健全志愿服务体系，广泛开展志愿服务关爱行动。加强社会信用体系建设，弘扬社会诚信文化。扎实开展以劳动创造幸福为主题的宣传教育活动。加强家庭家教家风建设。坚持正确舆论导向，健全社会舆情引导机制，发展积极健康的网络文化，营造清朗网络空间。

31.发展公共文化事业。全面推进新闻出版、广播影视、文学艺术、哲学社会科学事业健康发展。实施文艺作品质量提升工程，加强现实题材创作生产，不断推出反映新时代新气象、讴歌人民新创造的文艺精品。推进媒体深度融合，实施全媒体传播工程，做大做强新型主流媒体，建强用好县级融媒体中心，稳健推进市级融媒体中心建设。完善城乡公共文化服务体系，优化城乡文化资源配置，推动文化惠民工程扩大覆盖面、增强实效性。健全支持开展群众性文化活动机制，鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设。推进高雅艺术与民族文化有机结合。

32.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，完善文化产业发展规划和支持政策，扩大优质文化产品供给。大力发展战略性文化旅游产业，高标准建设文化旅游产业园区，打造一批文化旅游项目和文化创意产品。加快发展以旅游演艺为主要特征的新型文化企业、文化业态、文化消费模式，改造提质现有旅游演艺节目，培育新型旅游演艺产品，打造中国演艺之都。培育壮大一批文化创意龙头企业，培育数字创意、动漫游戏、影视剧创作拍摄等新兴业态，开展国际文化创意交流活动。积极打造影视基地、节庆基地、文创基地、写生基地等，延长产业链条。按规模积极创建国家文化和旅游消费试点城市，打造夜间文旅消费集聚区。建设张家界对外传播中心，加强对外文化交流，讲好张家界故事，提升张家界文化影响力。

33.弘扬和传承红色文化、民族文化、历史文化。依托贺龙故居及纪念馆、红二方面军长征出发地纪念馆、湘鄂川黔革命根据地纪念馆等丰富资源，规划建设长征国家文化公园（张家界段），创建全国红色文化传承、红色旅游体验、党性教育培训示范基地，培养党性教育师资队伍，推出一批高质量的红色精品课程，打造红色文化旅游品牌。注重挖掘红色资源，加强红色纪念地、纪念馆、纪念碑、纪念室的保护修缮和开发利用。编排制作一批红色题材的文艺节目，做精做强张家界民俗文化活动月等民族文化活动品牌，推进张家界阳戏、慈利汉剧、桑植民歌等传统艺术创新发展；加强文物古籍保护、研究、利用，深入挖掘民族、历史和地域文化内涵，加大对民族文化风貌区、古村落、古建筑等文化遗产和非物质文化遗产保护。加强民族优秀传统手工艺保护和传承。加大人才培养力度，造就一批文化领军人物和高素质文化人才。

九、坚持生态优先绿色发展，实现人与自然和谐共生

建设外贸综合服务平台，积极发展市场采购贸易试点、跨境电商等外贸新业态。完善口岸基础设施，建设口岸物流平台，推动国际航空物流园建设，筹建B型保税物流中心、国际快件监管中心、跨境电商通关中心、保税展示交易中心，充分发挥水果、食用水生动物、冰鲜水产品等进境指定监管场地作用，打造一站式国际口岸综合通关服务平台和产业园区。构建海陆空联运网络，稳定现有越南全货机航线，开拓韩国、日本、泰国、印度尼西亚等全货机运输，对接西部陆海新通道，完善铁路物流集疏运设施，加强机场、铁路、公路有效衔接，推动公路卡班、铁路集装箱标准化运输，推进空铁联运、公机联运和国际多式联运发展。强化口岸通道合作，加强与省内口岸、长江沿线口岸、北部湾等港口口岸合作，推动我市口岸与开放港口无缝直通，港港联动，功能延伸。依托国际航空物流园，强化国际陆港口岸功能，打造区域国际旅游航空枢纽。

36.加强生态系统保护与修复。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，统筹山水林田湖草系统治理，有序针对矿山、河流、土地开展生态修复，增强环境资源再生能力。严守生态环保红线，建立最严格的生活保护监管制度和监测预警管控体系，推动生态系统功能整体提升。理顺自然保护地管理体制机制，推进自然保护地绿盾行动，强化对自然保护地生态系统的完整性监管。加强松材线虫等森林病虫害防治，严控林业有害生物危害。推进生物多样性保护工程，加强特有珍稀濒危野生动物及其栖息地保护，完善生物多样性保护网络。开展大规模国土绿化行动，加强水土流失和矿山、石漠化综合治理。巩固张家界大鲵国家级自然保护区水电项目整治成果。

37.完善生态环境保护制度体系。严格落实领导干部生态文明建设责任制。完善市人大常委会听取生态环境保护报告制度。完善生态环境信用评价、信息强制性披露、严惩重罚制度，构建全过程生态环境监管执法制度体系。落实生态环境监测和评价制度、生态环境损害赔偿制度、生态环境损害责任终身追究制度。严格落实企业主体责任，全面实行排污许可制度。全面落实河长制，加强澧水、溇水等流域和重要湿地生态保护与系统治理，实施好十年禁渔行动。完善流域生态补偿制度。严格执行森林资源保护利用规划，全面推行林长制。

38.持续提升生态环境质量。持续打好污染防治攻坚战，全面完成中央、省环保督察及回头看交办的问题整改工作。巩固国家环境空气质量达标城市成果，中心城市空气质量优良天数比例保持在全省前列。全面推进三水统筹，加强水环境治理、水资源保障、水生态修复，国控地表水断面水质优良率保持100%、中心城区建成区黑臭水体消除比例达到100%、县级以上城市集中式饮用水水质达标率达到100%。严格控制入河污染物排放，推进城镇污水管网全覆盖，全面完成县级及以上污水处理厂提标改造。全面推进水源地规范化建设和环境整治。推进畜禽养殖污染防治和粪污资源化利用。推进化肥、农药减量化和土壤污染治理，加强白色污染防治。强化危险废物和医疗废物监管，有效防范环境风险。加强噪声污染防治，提升城乡声环境质量。加强农业面源污染和农村水系综合整治，持续改善农村人居环境。

十、推进开放崛起，打造武陵山片区对外开放新高地

深入实施五大开放行动，在更大范围、更宽领域、更深层次扩大对外开放，构建开放发展新格局。

39.深度融入国家开放发展战略。发挥一带一路沿线国家丝绸之路驿站作用，加强务实合作。坚持共抓大保护、不搞大开发，深度融入长江经济带建设。主动对接粤港澳大湾区、成渝城市群等地区发展。强化区域旅游协作，构筑高铁经济走廊，打造中西部地区旅游黄金带。积极参与国家自然保护地整合优化试点建设。推进武陵源核心景区生态环境综合整治和生态移民搬迁工程。建立健全水土保持、森林防火、森林病虫害防治、生物多样性保护、地质遗迹保护等体系。加强自然资源调查评价监测和确权登记，推进自然资源统一确权登记法治化、规范化、标准化、信息化。健全森林资源保护利用制度，严格林地用途管制，筑牢生态安全屏障。坚持节水优先，加强水资源保护和利用，建立水资源刚性约束制度，推进用水权市场化交易。健全自然资源产权制度，完善落实资源有偿使用制度，实行资源总量管理和全面节约制度。

40.建设开放型经济新体制。积极对接融入中国（湖南）自由贸易试验区建设，争取把张家界申报成为中国（湖南）自由贸易试验区扩区建设范围，推进贸易创新发展。健全服务贸易促进机制，构建外贸公共服务体系，拓展对外贸易多元化，按规定创建国家全面深化服务贸易创新发展试点城市。落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，实行备案为主、核实用于的管理模式。建立外事、外资、外贸、外宣深度融合机制。完善海外风险评估和安全预警体系。推进国际贸易单一窗口建设，提高口岸跨境贸易便利化水平。建立区城旅游联盟，加强与周边地区交流合作，完善联合工作机制。

41.完善对外开放支撑体系。拓展

积极发展居家养老服务。深入推进基本医疗保险和生育保险市级统筹，健全重大疾病医疗保险和医疗救助制度，落实异地就医结算。建立规范的商业健康保险制度。加强医疗保险基金监管。充分发挥失业保险稳定就业、预防失业功能，扩大失业保险金保障范围。落实工伤保险基金省级调剂、市级统收统支管理制度，严格执行上级制定的工伤保险待遇结构和标准。健全灵活就业人员社保制度。健全退役军人工作体系和保障制度。完善最低生活保障、特困人员救助供养及低收入家庭基本生活保障制度，健全分层分类的社会救助体系。坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。健全老年人、残疾人关爱服务体系和设施，完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度。落实社会保险基金预算管理制度，提高社会保险基金使用效率和抵御风险能力，实现社会保险基金的安全可持续运行。

42.积极引进来走出去。深入推动产业发展和对外贸易转型升级，加强产业对外合作，实行精准招商，提升产业开放发展水平。坚持引资、引技、引智相结合，大力引进企业总部、区域总部和功能性总部，引进科研院所和研发中心。用好国际交流合作平台，积极组团参加世博会及其他国际性展览（博）览会。凭借丝绸之路友城合作契机，加强与国外商协会合作，推进贸易往来。发展一批重点产业、重点企业，培育跨境电商、市场采购贸易、外贸综合服务等贸易新业态新模式，推动更多企业开展进出口业务。联合湘企出海，支持张家界优秀本土企业开展走出去线上线下业务深耕培训，增强企业对外贸易能力。

十一、坚持保障和改善民生，提高社会建设水平

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，着力实施一批重点民生工程，扎实推动共同富裕，改善人民生活品质，提高社会建设水平，促进人的全面发展和社会全面进步。

43.提高居民收入水平。以按劳分配为主体、多种分配方式并存，提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全工资合理增长机制，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体。落实按要素分配政策制度，探索通过要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入。多渠道增加城乡居民财产性收入。落实再分配机制，发挥第三次分配作用，保障知识密集型创造性劳动获得合理报酬，改善收入和财富分配格局。落实促进农民收入持续较快增长的长效政策机制，完善农民工工资支付保障长效机制。

44.强化就业优先政策。落实更加积极的就业政策，扩大就业容量，提升就业质量，促进充分就业。落实重点群体就业支持体系，统筹城乡就业政策体系。依法扩大公益性岗位安置，帮扶残疾人、零就业家庭成员就业。完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的保障制度，支持和规范发展新就业形态，健全就业需求调查和失业监测预警机制。加强创新创业新载体、创业孵化基地、众创空间等新型创业平台建设，形成创业培训、创业政策、创业孵化、创业服务四位一体的工作新格局。落实就业公共服务体系、劳动关系协调机制和终身职业技能培训制度，开展职业技能提升行动。做好农民工服务和困难群体就业工作，推进农村劳动力就近就地转移就业。

45.推动教育高质量发展。坚持立德树人，健全学校、家庭、社会协同育人机制，培养德、智、体、美、劳全面发展社会主义建设者和接班人。推动教师队伍蓬勃发展，加强师德师风建设，完善教师培养体系。推动义务教育均衡发展和城乡一体化，全面加强乡村小规模学校和寄宿制学校建设。完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制，鼓励高中阶段学校多样化发展。完善现代职业教育体系，促进职业教育创新发展，深化职普融通、产教融合、校企合作。大力支持吉首大学张家界学院转设后的建设发展，支持张家界航空工业职业技术学院升本，积极兴办张家界旅游高等专科学校。支持和规范民办教育发展，规范校外培训机构。发挥在线教育优势，推行全民素质提升计划，加强市民终身学习开放平台建设，完善终身学习体系。

46.完善社会保障体系。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续多层次社会保障体系。落实基本养老保险制度，健全基本养老金合理调整机制，积极发展补充养老保险，鼓励符合条件的非公有制经济组织建立企业年金，构建多层次、多支柱养老保险体系。推行公助民营模式，

监管，坚决遏制重特大安全事故发生。加强自然灾害防御工程建设，健全应急综合指挥平台和应急处突队伍，强化应急物资保障，提升防灾减灾抗灾救灾能力。

十三、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努力奋斗

加强党对经济社会发展的全面领导，充分调动一切积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，为实现十四五规划和二〇三五年远景目标提供坚强保证，凝聚强大合力。

52.坚持和加强党的全面领导。贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记考察湖南重要讲话精神，增强四个意识、坚定四个自信、做到两个维护，完善上下贯通、执行有力的组织体系，确保党中央和省委决策部署落地落实。完善党委研究经济发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制。全面贯彻落实新时代党的组织路线，充分运用本土红色教育资源加强党员干部理想信念教育，拓展深化政治建设考察，弘扬斗争精神，落实好干部标准，树牢三个起来，用人导向，激励干部担当作为，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。

47.推进健康张家界建设。深入实施健康张家界行动，完善健康促进政策，普及健康知识，织牢公共卫生防护网，强化全方位全周期健康服务。坚持基本医疗卫生事业公益性、服务性，持续深化医疗卫生体制改革，推进疾病预防控制体系改革。医疗卫生（县）乡一体化改革，加快健全分级诊疗制度，加强以城带乡的医联体建设。巩固提升基本医疗和基本公共卫生服务体系，完善医疗救治和传染病防控体系，大力推进区域卫生大健康九大工程，加快建设武陵山片区医疗服务中心。加强医疗卫生人才队伍建设，加大全科医生培养力度，推进全科医生制度。加快发展互联网+医疗健康，提高医疗技术水平和服务质量。促进中医药传承创新发展，完善中医药服务体系，打造特色优势医疗专科。支持社会办医，完善全民健身公共服务体系，促进健康产业发。深入开展爱国卫生运动，弘扬文明健康生活方式。

48.积极应对人口老龄化。落实国家生育政策，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，提高人口素质。落实基本养老服务制度，完善市县乡布局合理的养老服务机构，发展普惠型养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能。培育养老新业态，完善居家养老、社区养老等养老服务体系。积极开发老龄人力资源，发展银发经济。构建养老、孝老、敬老的社会环境，建设老年友好型社会。

十二、统筹发展和安全，建设更高水平的平安张家界

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，确保社会大局和平安。

49.推进法治张家界建设。深入学习贯彻习近平法治思想，持续开展全民普法，重点加强《宪法》《民法典》等普及工作，弘扬宪法精神，增强公众法治观念。完善立法工作格局，推动重点领域立法。加快建设法治政府，提高依法行政水平。深入推进司法规范化建设，规范司法行为，完善司法权运行监督机制，确保司法公正高效权威。加强社会主义法治文化建设。

50.创新社会治理。坚持共商共建共治共享，完善社会治理体系，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，推动社会治理重心向基层下移，强化网格化管理和服务，发挥村规民约、居民公约作用，夯实基层社会治理基础。健全重大决策社会稳定风险评估机制、社会心理服务体系和危机干预机制，从源头上预防和化解社会矛盾。完善信访制度和社会矛盾纠纷多元化预防调解处置综合治理机制，努力将矛盾化解在基层。积极创新社会治理新机制，健全就业促进机制，支持和规范发展新就业形态，健全就业需求调查和失业监测预警机制。加强创新创业新载体、创业孵化基地、众创空间等新型创业平台建设，形成创业培训、创业政策、创业孵化、创业服务四位一体的工作新格局。落实就业公共服务体系、劳动关系协调机制和终身职业技能培训制度，开展职业技能提升行动。做好农民工服务和困难群体就业工作，推进农村劳动力就近就地转移就业。

51.切实维护安全稳定。坚决捍卫国家政治安全，严格防范和严厉打击对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动。加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设，确保产业安全、生态安全、资源安全、金融安全、债务安全。加强平安建设，构建立体化网格化信息化社会治安防控体系，推进雪亮工程、雪亮乡村建设，巩固扫黑除恶专项斗争成果，持续整治黄赌毒，坚决防范和打击暴力恐怖、黑恶势力、新型网络犯罪和跨国犯罪，织密筑牢社会安全网。坚持人民至上、生命至上，全面提高公共安全保能力。提高食品药品安全保障水平，加快创建国家食品安全示范市。落实安全生产责任制，强化安全生产

55.健全规划制定和落实机制。深入贯彻党中央大政方针政策，按照省委决策部署、市委工作要求，落实本建议要求，科学制定十四五规划纲要和专项规划，以项目为支撑，根据规划确定的约束性指标和重要任务，明确责任主体和实施进度。加强规划统筹管理，以总体规划统领其他各类型规划。健全政策协调和工作协同机制，完善规划实施监测评估机制，强化重点目标任务责任分解、跟踪督办、信息反馈、情况通报、考核奖惩、责任追究等制度机制，发挥督查、巡察等利剑作用，提升执行力和落实力，确保十四五发展各项目标任务落到实处。蓝图美好需实干，勇扛使命显担当。全市上下要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，万众一心，开拓进取，奋发有为，为实现十四五规划和二〇三五年远景目标、谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义的张家界新篇章而不懈奋斗！