

# 吉首市人民政府文件

吉政发〔2022〕6号

## 吉首市人民政府 关于印发《吉首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》的 通知

各乡镇人民政府、街道办事处，吉首经开区管委会，市德夯管理处，市直各单位：

现将《吉首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》印发给你们，请认真遵照执行。



# 吉首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6日吉首市第十届  
人民代表大会第七次会议批准)

# 目 录

第一章 把握历史交汇新起点 .....	7
一、“十三五”取得的巨大成绩 .....	7
二、“十三五”发展存在的问题 .....	16
三、“十四五”发展面临的新机遇 .....	17
四、“十四五”发展面临的新挑战 .....	20
第二章 新要求、新定位、新目标.....	22
一、指导思想.....	22
二、基本原则.....	23
三、发展定位.....	24
四、发展目标.....	27
五、二〇三五年发展愿景 .....	30
第三章 努力彰显特色优势，加快产业体系转型升级 .....	32
一、推进全域旅游示范区建设 .....	32
二、打造区域性新型制造中心 .....	36
三、加快推进现代服务业升级 .....	41
第四章 坚持推进新型城镇化，建设“四宜”魅力城市 ..	45
一、强化城市职能定位.....	36
二、持续塑造城市“三特”风貌 .....	46
三、做优做强特色小镇.....	50
四、以人为核心推进新型城镇化 .....	52

第五章 加快完善基础设施体系，全面提升高质量发展基础	53
一、建立现代交通体系	54
二、保障民生水利安全	53
三、强化能源供应保障	57
四、实现智慧城市支撑	58
第六章 坚持农业农村优先，全面推进乡村振兴战略	59
一、促进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接	59
二、推进现代特色农业发展	62
三、全面振兴特色乡村	66
四、加强农村基础设施完善	67
第七章 推动形成强大内需市场，增强区域市场活力	59
一、激发市场主体活力	67
二、推动市场消费升级	67
三、促进开放型经济发展	67
第八章 坚持改革开放创新，加快提升核心竞争力	76
一、推进全面改革	77
二、加大对外开放	79
三、加强创新驱动	80
四、强化要素保障	82
第九章 坚持保障和改善民生，提升社会公共服务能效	76
一、着力推进教育强市	83

二、推进健康吉首行动 .....	88
三、健全多层次社会保障体系 .....	92
四、发展其他社会事业 .....	94
<b>第十章 推进社会治理现代化，加快建设平安和谐州府 ..</b>	<b>83</b>
一、补齐社会治理短板 .....	98
二、强化社会信用建设 .....	99
三、构筑公共安全体系 .....	100
四、提升应对风险能力 .....	103
<b>第十一章 繁荣民族地域优秀文化，加快提升文化软实力</b>	<b>104</b>
一、加强文化资源开发 .....	104
二、助力文化产业提质 .....	106
三、发展公共文化事业 .....	107
<b>第十二章 坚持绿色发展，促进人与自然和谐共生 .....</b>	<b>109</b>
一、强化生态文明示范区建设 .....	109
二、深入打好污染防治攻坚战 .....	110
三、提升生态系统质量和稳定性 .....	112
四、加快推动绿色低碳发展 .....	113
<b>第十三章 团结带领全市人民，为实现“十四五”规划和二</b>	
<b>〇三五年远景目标而奋斗 .....</b>	<b>115</b>
一、全面加强党的领导 .....	115
二、强化制度机制保障 .....	116
三、始终坚持项目支撑 .....	117

四、守住安全发展底线 ..... 118

# 吉首市经济社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的初始期和“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，同时是吉首转变发展方式、优化经济结构、转化增长动力的攻关期，也是吉首迈入高收入阶段的重要窗口期。《吉首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》全面评估“十三五”规划实施成效，把握吉首市“十四五”经济社会发展基本特征、趋势机遇、风险挑战，明确发展战略、目标取向、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，是全市各族人民共同奋斗的行动纲领。

## 第一章 把握历史交汇新起点

### 一、“十三五”取得的巨大成绩

“十三五”时期是吉首发展极不平凡的五年。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，按照中央、省委、州委部署，市委团结带领全市人民，攻坚克难、开拓创新、奋勇前行，推动全市经济社会发展取得巨大成就。

#### 1. 经济发展实现大跨越

经济保持较快增长。吉首地区生产总值从全市地区生产

总值（GDP）由 2015 年的 131 亿元增至 2020 年的 197.6 亿元，十三五期间年均增长 7.8%。工业经济平稳发展。2020 年实现规模工业增加值 35.3 亿元，“十三五”期间年均增长 9.7%。投资持续增长。2020 年完成固定资产投资 146 亿元，“十三五”期间累计投资 722.5 亿元，年均增长 8.0%。财政水平持续提升。财政总收入由 2015 年的 10.45 亿元，增加至 2020 年 17 亿元，年均增长 10.3%。消费保持稳步增长。2020 年实现社会消费品零售总额 102.7 亿元，“十三五”期间年均增长 5.5%。旅游业发展强劲。2020 年旅游收入达 125 亿元，十三五期间年均增长 10.9%。金融市场发展壮大。金融机构存款余额年均增长 9.8%；贷款余额年均增长 21.1%。

## 2.城乡面貌呈现大变化

**交通区位优势凸显。**大力实施“交通突围”工程，建设大通道，打通断头路，畅通微循环，累计投资交通项目建设 60 亿元，全市公路通车里程 1228 公里，基本形成“对外大开放、对内大循环”的综合交通运输体系，将遏制吉首发展的劣势一举转化为区位优势。建成常吉、吉茶、吉怀、永吉等多条高速公路，拥有多达 6 个高速出口，与城市道路多点互通，形成“一环四射九互通”的高速路网格局。新增城区道路里程 27.2 公里，新建桥梁 13 座，提质改造以 209、319 国道及 229 省道为主干的国省干道，市辖乡镇 100%通水泥路，建制村农村客班车或城乡公交通达率 100%，成功列入全国城乡客运一体化示范县创建，荣获湖南省“四好农村路”省级



示范县称号。通过大力发展交通，以吉首为核心的“半小时生态城镇群”和“一小时旅游经济圈”基本实现，“峡谷之城”局面彻底破解。**新型城镇化建设稳步推进。**立足省新型城镇化试点市定位，全力推进“城市提质”工程，着力建设具有时代特征的现代化城市，建成区面积从 29.1 平方公里扩展到 44 平方公里，常住人口从 31.26 万人增长到 40.9 万人，城镇化率超过 78.2%，燃气普及率 86.9%，污水处理率 96.8%，城区自来水普及率 100%，垃圾无害化处理率 100%，步履坚实迈进“大城时代”。投资 9.1 亿元完成新老城区 13 条道路的改建提质工程，有效解决城市内涝、雨水资源化利用等。实施管线进廊入地，建成地下综合管廊 22 公里、综合管沟 65 公里，铺设供水管网 186 公里、污水管网 60 公里，有效消除城市“蜘蛛网”和理清城市脉络；投资 4 亿元完成智慧吉首一期项目建设，智慧吉首运营中心、云计算数据中心投入运营，智慧路边停车、电子公交站牌等智慧成果成功亮相，城市管理现代化和智慧化效果明显。完成光明新村、雅溪、峒河等 8 个老旧小区改造和保障性住房面积 76.5 万平方米，投资 38 亿元实现装配式建筑面积从零到 60 余万平方米的重大跨越，形成了东方红 PC 构件、金海钢构钢结构等完整产业链，率先在全国运用到精准扶贫中，被评为国家级、省级装配式建筑范例城市。**美丽吉首建设有力推进。**大力改造提质新老城区，美化城乡人居环境，一座宜居、宜业、宜游、宜养的“四宜”城市正在加速形成。“五化”基础设

施建设成绩明显，完成提质改造沥青道路 56.6 万平方米，人行道提质改造 30.6 万平方米；完成 37 条 74.38 公里城市主次干道新建和提质改造，城市道路绿地达标率为 84.4%；完成城市照明集中智能监控系统建设，新增各式景观灯近 12 万套，城市主次干道亮灯率达 98%以上；新建和提质改造公园广场 14 处和沿河风光带 2 条，充分融入土家族、苗族文化元素，彰显民族特色和传统文化特色；新建慢行步道 27 公里，新增城区公共绿地 1300 亩，城区绿化覆盖率达 38.5%，全市森林覆盖率达 74.1%，被评为全国森林旅游示范县市、省园林城市。大力推行垃圾分类治理，城乡生活垃圾治理见成效，基本形成“户集村收市转运处理”的城乡一体的生活垃圾无害化处置体系，农村生活垃圾处理覆盖率达到 100%。完成农户改厕 15379 户及 45 座城镇和旅游厕所改建任务，矮寨镇、河溪镇等重点镇污水处理设施即将建成使用，城乡环境得到显著提升。大力开展“四美创建”，完成创建最美农家 1200 户，打造美丽乡村 67 个、精品村 20 个，全市 70% 的村已达到美丽乡村基本标准，成功创建省级美丽乡村示范村 4 个，被评为湖南省美丽乡村示范建设先进县市。生态文明创建工作扎实推进。有 33 个村获得省级生态村命名，63 个村获得州级生态村命名，有 10 个乡镇获得省级生态乡镇命名，4 个乡镇通过了国家级生态乡镇验收。加快推进综合文化站、农家书屋等文化惠民工程建设，累计建成 110 个村级综合服务平台，实行一站式服务，被评为省级文明城市。

### 3. “三大攻坚战”取得大成效

**脱贫攻坚赢得全面胜利。**围绕“一超过两不愁三保障”目标，选派 139 支驻村工作队 451 名驻村扶贫干部以及 6261 名干部实现结对帮扶全覆盖，2017 年率先在全州实现脱贫摘帽，连续 3 年获全省脱贫攻坚先进县市，贫困发生率由 25.7% 下降至 2019 年的 0.259%，建档立卡户人均可支配收入由 2057 元增加到 12643 元。建档立卡户家庭学生全部享受教育资助，累计投入教育扶贫资金 2.1 亿元；建档立卡户新型城乡居民医疗保险参保率 100%、市域内住院报销比例均在 85% 以上；四类重点对象农村危房改造完成 4012 户、易地扶贫搬迁 1961 户 7900 人，教育医疗住房保障有力。建成扶贫车间 20 个，开发农村公益性岗位 1163 个，带动就业 4000 人，稳定转移农村贫困劳动力 1.7 万人以上，有效助推稳岗就业。探索出马颈坳镇隘口“三三模式”、矮寨镇坪朗“双带双加模式”等产业扶贫典型，发放自主产业到户奖补专项资金 2.4 亿元，建成农业特色产业基地面积 49.1 万亩，其中湘西黄金茶种植面积达 12.5 万亩，柑橘种植面积达 4.7 万亩，油茶种植面积达 2100 亩，有效助推脱贫攻坚与乡村振兴衔接。当前，全市所有建档立卡户 11195 户 43396 人全部脱贫，74 个贫困村全部出列，让吉首彻底摆脱千年贫困、奔向全面小康。

**污染防治攻坚战取得扎实成效。**深入贯彻习近平生态文明思想，积极践行“绿水青山就是金山银山”理念，全市森林覆盖率 74.06%、生活垃圾无害化处理率 100%、主要污染

物排放量超额完成州下达减排任务。中央、省环保督察交办及反馈问题整改取得一定成效，122 件交办件以及 28 个反馈问题全部办结销号。清洁能源替代利用步伐快，全面完成公交车、巡游出租汽车新能源更换以及国家 II 级以下柴油机淘汰工作。道路扬尘治理初显成效，实现施工场地“六个 100%”比例 100%、城市道路机械化清扫率达到 58% 以上。餐饮服务业油烟和环境噪音污染治理不断深入，PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub> 浓度值均同比下降 30% 以上，空气质量平均优良天数比例达 99.5%，长期排名全省前列。加强饮用水源安全保障力度，完成马颈坳、太平、双塘水厂三处千人以上饮用水水源保护区划分，集中式饮用水水质达标率 100%。完成乾州污水处理厂提质改造以及完善吉首经开区园区雨污分流管网配套建设，城市污水处理率达 96.8%，污泥处置率达 100%。全面落实河长制，各级“河长”329 名实现对全市河流、水库全覆盖，完成水库网箱拆除、河库清“四乱”、小水电清理及部分黑臭水体整治等工作，水生态系统修复效果明显。对德邦、耀华等 7 个尾矿库和 11 个疑似重金属污染地块、15 家固体危险废物生产经营单位进行风险管控，关闭涉重金属企业 11 家，注销矿山企业 13 家，完成受污染耕地安全利用面积 9347 亩、测土配方施肥推广面积 224.35 万亩，有效减轻土壤环境污染。通过加强对空气、水、土的综合治理，吉首的天变得更蓝、山变得更绿、水变得更清、生态环境变得更优美。防范化解重大风险战获得阶段性成果。牢固树立过紧

日子和“一盘棋”思想，出台《吉首市隐性债务化解实施方案》等文件，积极向上争资，成功申报财政部化解隐性债务建制县试点，累计获得各类专项债券 37.4 亿元，有效消化隐性债务任务的 51.48%，债务风险等级从一类地区下降至二类预警地区。

#### **4.社会事业实现大繁荣**

**大力实施教育强市战略。**出台《中共吉首市委市人民政府〈关于进一步加快教育事业发展的意见〉》《中共吉首市委市人民政府〈关于加快教育高质量发展推进教育强市建设的实施意见〉》，举全市之力落实教育优先发展战略，基本实现从重点发展向均衡发展的转变。在全州率先标准化、高水平完成中小学招生改革，实行城区小学学位联盟、初中师资集团内部调配，区域优质教育资源加速均衡。5年累计投入 27.41 亿元，新增教育用地 2 千亩、校舍 81.5 万平方米、学位 2.6 万个，高标准建成吉首一中、乾元小学、乾雅小学，改扩建学校 15 所，22 所学校正加快建设，全面消除义务教育大班额。优化职业教育资源，实施市幼师迁建。全面开展与吉首大学合作对接，开创校地合作新模式。顺利通过国家“义教均衡”验收，湖南省教育“两项督导”评估为优秀，进入湖南省“教育强市”行列。**卫生健康事业全面发展。**累计投入 20.2 亿元发展卫生健康事业。实施医药卫生体制改革，加快基层医疗卫生机构提质升级，建设 47 个村卫生室、5 个卫生院，实现基本医疗服务全覆盖。扎实推进医疗救助帮扶工

程，家庭医生签约服务率100%，贫困人口4类慢病累计服务65084人次。实施城乡居民大病医疗保险，实现基本医疗保险全覆盖。全面落实“三个一批”和“六重保障”医疗综合保障惠民措施，通过先诊疗后付费“一站式”结算总补偿3.16亿元，补偿比例87.02%。落实常态化疫情防控，建成核酸检测实验室2个并投入使用，持续提升疾病检测和救助能力，疫情防控取得阶段性胜利，成为武陵山片区唯一零病例的中心城市、全省唯一零病例的地州府城市。创新医养结合养老模式，积极推进湘西红枫谷康养中心项目。全面优化人口和计生管理服务。被评为全国计划生育优质服务先进单位、全国健康促进县、全省健康扶贫工作先进县市区。**文化事业蓬勃发展**。坚持以社会主义核心价值观为引领，群众性精神文明创建活动深入开展。完成农村广播“村村响”和直播卫星“户户通”，基层公共文化配套设施更加完善。加强非遗文化保护传承，拥有非遗项目国家级3个、省级10个，组建基层文化演出队伍近200支，“非遗过大年文化进万家”“苗族四月八”“清明歌会”“钢火烧龙”等文化活动广泛开展。连续成功举办三届矮寨大桥马拉松赛，矮寨奇观公路自行车赛品牌效应不断扩大，鼓文化节成为湖南省三大民族品牌节庆之一，少数民族文化节庆和体育活动成绩显著，城市活力和知名度大幅提升。

## **5.人民生活得到大改善**

城乡居民收入水平不断提高。全市人均GDP从2015年

的 39364 元预计增加到 2020 年的 51291 元，增长 11927 元，“十三五”期间年均增长 3.2%。人均收入增长较快，全市城镇居民人均可支配收入从 2015 年的 23510 元增加到 2020 年的 34073 元，“十三五”期间年均增长 7.7%。农村居民人均可支配收入从 2015 年的 7875 元增加到 2020 年的 13102 元，“十三五”期间年均增长 10.7%。城乡居民收入比由 2015 年的 2.99:1 缩小为 2.6:1。

**民生保障全面加强。**累计投入 112.68 亿元，全力推进民生升温工程，全面落实省、州民生实项目，保基本、兜底线、建机制。实施灵活就业政策，城镇登记失业率控制 4.5% 以内。持续提高城乡低保、养老金、残疾人两项补贴标准，全面落实孤儿、困境儿童各项保障政策，实现应保尽保。构建农民工工资清欠工作长效机制，劳动者合法权益得到切实保护。全面加强食品药品安全监管，质量强市建设成效显著。破除丧葬陋习，殡葬改革稳步推进，实现火化率、集中治丧率、集中安葬率三个 100%。认真抓好“双拥”和优抚安置工作，退役军人服务保障切实提升。深入开展民族团结进步工作，获得湖南省民族团结进步模范集体荣誉称号。

**平安吉首建设不断增强。**紧扣扫黑除恶专项斗争三年工作目标，重点整治十大行业专项领域，“六清”行动有效有力，收到各级问题线索 790 条，办结率 99.4%，位列全州第一，抢夺案件零发案，群众满意度、安全感分别达 91.36% 和 93.6%。牢固树立安全发展理念，全市无较大以上生产经营性安全事故发生，被评为“全省安全生产工作优秀”

市”，安全生产形势总体可控。信访维稳扎实推进，实现“五个不发生”目标，排查各类信访矛盾纠纷 5805 件，化解成功率 75%，2018 年省委第五巡视组交办的 162 件信访件，息访息诉率位居全州第一，2020 年更是实现了进京非正常上访“零”登记，有效维护了社会稳定。同时，食品安全监管、防汛抗旱、应急消防等工作推进有力。

## 二、“十三五”发展存在的问题

一是州府带动作用不强。市内骨干企业少、规模企业弱、制造业的产出贡献率与财政贡献率偏低；社会就业吸纳能力较小，对农业产业化和城镇化的带动作用有限，难以支撑全市加速跨越发展的社会目标需求。2019 年吉首地区生产总值占全州生产总值的比重为 27%，辐射带动力与州府核心地位有差距。

二是城镇化发展质量不高。目前吉首市城镇化率已达到了 77% 的较高值，这与吉首市特殊地形导致人口集聚在河谷地区有关。但是吉首市的城镇化发展质量与高城镇化率数字不匹配。市政交通设施方面，医院、学校、大中型商场、办公区等人流密集区还存在“停车难”等问题，公共停车场还需新建与扩建。市政公用设施方面，以“智慧吉首”项目为载体的智慧服务等项目的应用系统建设还需完善。住房方面，老旧小区改造、公租房建设等还要继续进行，包括小区水电气路信等基础设施和养老、托育、停车、便民市场等配套设施建设还需完善。



**三是中心城区文旅功能薄弱。**吉首作为武陵山片区文旅接待的重要集散地，没有大型旅游集散中心，没有配套的旅游购物、文化娱乐、特色餐饮的文旅综合体，城市旅游配套服务设施建设落后，旅游吸引力、聚集力、承载力与旅游集散中心地位有差距。

**四是园区规模效益不足。**“十三五”期间，吉首经开区各项事业虽然有长足发展，但与周边县市开发区发展水准相比，经济总量还存在明显差距。从重点产业发展看，规模优势并不明显；从企业规模看，吉首经开区内的产业以中小企业群体为主，缺少过亿元的大企业。

### **三、“十四五”发展面临的新机遇**

#### **1. 政策叠加创造新优势**

近年来，党中央国务院对中西部地区、贫困地区的政策支持力度越来越大。党的十九大报告强调，要“实施乡村振兴战略”“实施区域协调发展战略”，“加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展”。“十四五”期间，国家将围绕国内国际双循环这一中长期发展的战略部署，逐步释放更多政策红利，继续做好实施积极的财政政策 and 稳健的货币政策、落实做细减税降费政策、支持建设湘南湘西承接产业转移示范区等工作，引领国民经济与社会进入新发展阶段。湖南省将实施“三高四新”战略，不断出台更多利好政策，支持湘西地区承接产业转移，不断激发经济的活力和动力。吉首要精准研究政策，用好这些政策叠加

创造的新优势，进一步加快产业转型升级，继续当好湘西创新驱动发展的排头兵，推进高质量发展。

## **2. 基础完善拓展新空间**

“十四五”期间，张吉怀高铁、湘西机场等重大交通基础设施即将建成，“高铁”“航空”时代已经到来，加上既有高速网络体系的不断完善，铁路、航空、公路三种运输方式构成的立体交通运输基本形成，城市区位优势明显。一批重大基础设施实现突破，为吉首群众出行带来更大便利，为文化旅游发展注入新动能，为经济社会发展注入强大新引擎。

## **3. 建市 40 周年注入新活力**

2022 年将迎来市庆四十周年，要聚焦重要时间节点，加快在建项目推进，形成实体投资，看见项目形象；强化招商项目对接，加速项目落地，激活民间投资；强化重大项目前期，完善建设要素，取得实质进展。坚持民生优先、产业优先谋划市庆重点项目清单，全力督导推进，为助推吉首经济社会持续高质量发展注入新的活力。

## **4. 产业升级滋长新动能**

当前，以高新技术迅速发展和广泛运用为基本特征的新经济，为吉首市转变发展方式、加快传统产业转型升级提供了新的契机，孕育了新的推动力，同时也为全市旅游经济注入更多动能。吉首市要积极应对宏观环境变化和经济下行压力，充分利用在武陵山片区的产业优势和人才优势，加速产业转型升级，培育新产业、新动能、新增长极，加快“新基

建”发展步伐，点燃产业“助推器”。十四五期间，吉首发展势头将更加强劲、增长基础将更加坚实，是转型升级、创新跨越的重大机遇期。

## 5. 城乡融合创造新需求

“十三五”期间，脱贫攻坚打下的坚实基础为“十四五”实现内循环发展提供了更大可能，贫困地区产业基础更加牢固，为乡村振兴提供了保障。贫困群众收入水平提高，有利于更好地拉动贫困群体的消费，进而带动相关产业发展，实现良性循环。在城乡融合发展背景下，可加快激励城市资本、人才有序下乡，助推乡村新业态、新产业崛起；以产业发展、公共服务、要素配置等为着力点，有效“激活”农村资源，有序“聚合”城乡要素，不断补齐城乡发展差距的“短板”，助推农业农村全面发展。

## 6. 区域战略催生新契机

“一带一路”、长江经济带、粤港澳大湾区、西部大开发、湘南湘西承接产业转移示范区等战略的提出和实施，将促进区域协调发展，重构湖南发展的战略坐标；在省内长株潭、湘南、洞庭湖、大湘西四大经济区的战略框架内，吉首应主动融入国省发展战略，充分发挥武陵山区中心城市的融聚作用，积极彰显州府中心城市地位，抢抓机遇，更加注重统筹城乡和区域协调发展，突出民族特色、人文特色和产业特色，让制度创新、技术创新、市场主体创新成为经济发展的内生动力，激活发展动能，创新创业升级，加大新兴经

济转移承接力度，将为吉首经济社会高质量发展注入强大活力。

#### **四、“十四五”发展面临的新挑战**

##### **1. 国内外环境复杂多变**

当今世界正面临“百年未有之大变局”，国际关系中的不确定性与不稳定性明显增大。新冠疫情影响仍未消除，全球贸易环境趋紧，局部金融风险增大，未来大国军备竞争乃至局部地区发生直接军事摩擦的风险明显上升。中美战略博弈或持续加剧。未来一段时期两国围绕经贸争端、台湾问题、南海问题、网络安全等热点博弈还会持续。受国外环境影响，国内要素成本的不断上升，国内经济下行态势依然存在，制约着经济持续发展。国内外环境的复杂化将会给吉首经济增长带来较大压力和挑战。

##### **2. 发展竞争形势日趋激烈**

新形势下，周边地区围绕承接产业转移展开了激烈竞争。吉首城市首位度与州府核心地位有差距，GDP 占全州总量不足 30%，带动区域发展显得动力不足。各门类产业整体规模不大，规模以上工业企业、资质等级建筑企业、限额以上批零住餐企业、限额以上服务业企业等“四上”企业规模小、数量少，产业核心竞争力不强，旅游产业实力不强，商贸物流业亟待升级，农业及农产品加工业散、小、弱。近些年来，吉首发展区位有边缘化趋势，长江经济带、粤港澳大湾区、成渝经济圈、长株潭都市圈难以辐射带动吉首，同时，

随着交通条件改善，一定程度上还会产生“虹吸效应”，造成经济要素流失，将对吉首经济社会发展带来挑战。

### 3. 经济要素保障不足

吉首地处边远山区，经济发展内生动力不足，在土地、资金、人才、科技等要素保障上，优势不明显。土地方面，受山区地形因素制约，可供开发的土地资源少，城乡建设用地节约集约水平不高，配置效率不高，利用效益较低。资金方面，经济核心竞争力不足，吸引资金要素的能力不强，招大引强难以突破；易受政策变动影响，稳投资任务艰巨，中小企业融资难问题仍然突出。人才方面，年轻干部储备存量不足，专技人才队伍有待扩量提质，村基层组织后备干部培养有待加强，经济工作一线高端人才短缺，自身吸引人才能力不强。科技方面，规模以上企业较少，科技意识和创新观念淡薄，科研基础薄弱，科技投入不足，科技服务水平整体较低。

### 4. 社会公共服务存在短板

吉首市社会公共服务仍然存在供给不足、质量不高、发展不均衡等问题，托幼、上学、就医、住房、养老等方面的服务质量和水平与群众期待还有不小差距，入学难、看病贵、房价高现象较普遍，养老服务的社会组织、机构发展和服务标准化建设滞后，不仅公共财政压力剧增，而且抑制居民消费支出，不利于吸引外来资本和人才。城市精细化、智能化管理水平与群众期盼有差距，经济社会转型升级任务艰巨。

## 第二章 新要求、新定位、新目标

### 一、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、六中全会精神，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关于湖南、湘西州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，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，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，加快建设现代化经济体系，全面融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推进国家治理体系和治理能力现代化，全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，着力打造“三区两地”、建设“五个湘西”瞄准打造武陵山区生态文化旅游中心城市、建设州域经济核心增长极的目标，大力实施“强州府”战略，突出民族民俗文化展示中心、商贸物流中心、旅游集散中心、教育医疗服务中心、区域经济中心“五个中心”建设，推进

吉首老城区、乾州新区、高铁新城、州府吉凤新区、矮寨旅游区“五区”联动发展，坚持项目兴市、改革兴市、实干兴市“三个兴市”，加快创新提质、特色赶超，实现在武陵山区率先振兴、率先崛起。

## 二、基本原则

1. **坚持党的全面领导。**坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，进一步夯实中国特色社会主义制度基层基础，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、构建新发展格局的能力水平，为吉首实现高质量发展提供根本保证。

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

3. **坚持新发展理念。**把新发展理念贯穿推进吉首发展的全过程、各领域，积极融入双循环发展新格局，切实转变发展方式，推动供给侧结构性改革，实现质量变革、效率变革、动力变革，加快培育形成数字经济时代的新型供给能力，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

4. **坚持深化改革开放。**坚定不移推进改革开放，加快创新提质、特色赶超，加强治理体系和治理能力现代化建设，

破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。

**5. 坚持系统观念。**加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹好改革发展稳定各项任务，办好发展安全两件大事，坚持城乡融合、区域协调，更好发挥各方面积极性，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

**6. 坚持目标引领。**强化加快高质量发展的目标意识，清单式、表格化分解责任明确措施推进工作，坚持对表明责、对标落实，善于识变求变应变，紧紧扭住关键环节，统筹推进、精准施策、务求实效，努力完成“十四五”时期经济社会发展目标任务。

### **三、发展定位**

聚焦打造武陵山区生态文化旅游中心城市、建设州域经济核心增长极的目标，全面对接高铁、航空时代，实施“强州府”战略，突出山区特点、民族特色、时代特征“三特”风貌，彰显宜居宜业宜游宜养“四宜”形象，加快夯实发展基础条件，努力推进新型城镇化，加快产业转型升级，着力打造“五个中心”，全力提升州府城市首位度。

#### **1. 民族民俗文化展示中心**

进一步整合武陵山地域民族民俗文化资源，强化土家摆



手舞、苗族“四月八”、苗鼓文化等特色民族民俗文化品牌效应,集中展现“神秘湘西”独特魅力。推动文化产业创新升级,在乾州古城片区集中打造复合文旅项目,创新文化艺术展演平台载体,让民族文化走向更宽广的舞台,产生更大的社会影响。依托各种节会、政府重大活动及旅游市场,打造演艺节目精品。推进民间传统文化静态展示和民俗文化动态表演相结合,把吉首建成武陵山区民族民俗文化展示中心。

## **2. 商贸物流中心**

围绕畅通“国内国际双循环”,充分发挥吉首在武陵山区腹地的居中区位优势 and 全国高速公路枢纽城市优势,推进财信·步步高·商业城、雅溪·团结广场、乾州世纪广场、州府新城、高铁新城“五大商圈”和城北农批物流区、大田湾汽车贸易区、雅溪仓储物流区、城西农贸交易区、高铁新城电商冷链物流区、河溪再生资源交易区“六大商贸区”打造,加快完善物流平台和商贸体系建设。引进推动一批强基础、增功能、利长远的重大项目,激发市场主体活力,加快现代服务业优化升级,大力发展电子商务和跨境电商,推动形成强大内需市场,全面推进开放型经济发展,协同畅通“双循环”,将吉首建成武陵山区商贸物流中心。

## **3. 旅游集散中心**

充分发挥航空、高铁、高速交通叠加优势,依托湘西州域丰富优质旅游资源,构建全域旅游发展新格局。加紧谋划

渝湘高铁、焦柳铁路城区段迁建等项目，实现州府“十字型”高铁枢纽的“百年大计”。对接凤凰等周边地区旅游资源，建设吉首-凤凰一级公路，开通跨县市公交。加快建成高铁新城路网、金坪高速互通等重点项目，启动 G319、G209 提质改造，实施景区、乡村游重点村道路升级拓宽工程，打通景区断头路，建成高铁新城-市内核心景区的“半小时”快速通道，高铁新城-州域核心景点“一小时”快速通道，提升在武陵山区腹地的旅游服务集散功能，将吉首市建设成为武陵山区旅游集散中心、世界级生态文化旅游目的地。

#### **4. 教育医疗服务中心**

持续放大优质教育医疗资源的优势，进一步提高高等学校办学水平和影响力，积极发展职业教育，推进城乡基础教育均衡发展，进一步提升高中教学质量，打造名校名师品牌，加快市人民医院“三甲”医院项目建设，加快提升医疗服务水平，充分发挥优质教育、医疗资源的聚集辐射作用和承载力。

#### **5. 区域经济中心**

大力发挥民族政策优势和州府所在区位优势，营造良好营商环境。充分发挥吉首经开区以及高铁新城的平台载体作用，赋能“内循环”，加快承接产业转移，积极推进科技创新，将吉首经开区打造成智慧吉首的引领区、智慧产业和创新人才的集聚区、新型城市化的标杆区。作为数字产业化的主阵地，从智慧社区、智慧园区建设切入，智慧新城将重

点发展数字经济智慧产业，聚焦聚力核心圈层和高铁新城开发，着力构建产城智慧融合发展的大平台。基本形成电子信息、农产品精深加工、生物医药、白酒、烟叶复烤等优势工业产业集群，园区基础配套日渐完善，不断推出新产业新业态新模式，经济综合实力和产业竞争力不断提升，不断提高吉首市经济总量占全州的比重，不断提升吉首在武陵山区的经济引擎地位。

#### **四、发展目标**

聚焦“十四五”新征程、新要求、新定位，坚持创新引领、开放崛起、项目支撑，大力实施产业升级工程、乡村振兴工程、城市提质工程、民生保障工程“四大工程”，促进全市增长潜力充分发挥、城乡环境明显改善、人民生活水平全面提升，推动创新提质、跨越发展，努力在乡村振兴、产业发展、园区建设及共同富裕等方面发挥示范带动作用，续写“矮寨不矮、时代标高”的精彩篇章。

##### **1. 经济发展取得新成效**

不断推进经济高质量发展，经济综合竞争力全面提高。企业创新能力不断增强，产品档次和技术含量不断提高，战略性新兴产业不断提速增效、做精做大。传统产业逐渐实现高端化、智能化、信息化。现代化经济体系建设取得重大进展。“十四五”期末，力争经济比重达到全州的40%，未来达到50%左右；吉首经开区“百亿园区”基本实现，文化旅游、

特色农产品加工 2 个百亿元产业持续提质，装配式建筑、电子信息、生物医药、商贸物流、新能源新材料等 5 个十亿元优势产业发展架构搭建完成。

## 2. 中心城市增添新赋能

武陵山片区中心城市和州府城市地位充分彰显，州市共建共管州府城市深化推进，州府城市建管水平和城市首位度明显提高。依托交通枢纽优势，“对外大开放、对内大循环”的综合交通运输体系全面形成，“五个中心”基本实现，城市实力、活力、魅力、竞争力和辐射带动力进一步提升，建成宜居宜业宜游宜养“四宜”城市。到“十四五”末，城市人口达到 50 万人以上，城区面积达到 70 平方公里，城镇化率达到 80%左右。

## 3. 改革开放展现新活力

社会主义市场经济体制配置资源要素的能效进一步彰显，建成武陵山区开放发展高地。营商环境优化提质，政策创新纵深推进，资金、技术、人力资源高效聚集。市场主体更加充满活力，现代企业制度加速覆盖，自主创新能力显著提升。市场法治秩序进一步优化，公平竞争制度、信用体系建设更加健全，更高水平的创新型开放型经济体制基本形成。

## 4. 生态建设实现新进步

“绿水青山就是金山银山”理念深入人心，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，资

源配置利用效率显著提高，生态安全屏障更加牢固，生态环境保护长效机制基本建立，大环保格局基本形成，主要污染物排放总量持续减少，土壤污染防治、农村人居环境整治取得实效，工业废物处理处置规范，农业面源污染降低，城乡人居环境明显改善，建成“舒适舒心、精致精美、宜居宜游”的生态康养城市。到“十四五”末，全市环境空气质量优良率保持在95%以上，森林覆盖率达74%以上，地表水质量达到相应考核标准比例、集中式饮用水源地水质达标率、工业危险废物安全处置率实现100%。

## 5. 社会民生增进新福祉

实现更加充分更高质量就业，居民收入不断增长，基本公共服务实现城乡均衡发展，全民受教育程度不断提升，社会保障不断健全，卫生健康体系更加完善，脱贫攻坚成果巩固拓展，易地搬迁后续扶持持续推进，乡村振兴战略全面铺开。人民群众需求得到更好回应，生活更加舒适，过上现代化生活。公共通信网、有线电视网、公共数据网等向更高水平发展，城镇加速迈向信息化、智能化、智慧化，建成“智慧吉首”。

## 6. 文明程度迈上新高度

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，民族民俗文化和红色文化传承弘扬，文化软实力和影响力明显提

升。

## **7. 治理能效得到新提升**

社会主义民主法治更加健全，社会公平正义进一步彰显，政府行政体系更加完善，行政效率和公信力显著提升，基层治理水平明显提高，公共安全、重大风险防范、社会治安、应急响应、社会心理服务和社区治理体系不断健全，社会共建共治共享，社会经济发展环境更加和谐稳定优化，社会文明程度得到新提高。

## **五、二〇三五年发展愿景**

到 2035 年，基本建成经济强市、旅游强市、开放强市、教育强市、人才强市和绿色吉首、健康吉首、平安吉首、智慧吉首、文明吉首，州府首位度全面跃升，基本实现社会主义现代化。经济实力大幅提升，人均生产总值超过全国全省平均水平，经济总量和城乡居民人均可支配收入迈上大台阶，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，形成对外开放新格局，参与区域经济合作竞争的新优势明显增强，建成现代化经济体系；城乡基本公共服务实现均等化，城乡区域发展差距和城乡居民生活水平差距显著缩小；文化特色更加鲜明，文化影响力显著增强；绿色生产生活方式广泛形成，生态环境更加美好，人与自然和谐共生；基本实现治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，基本建成法治政府、法治社会，平安吉首建设达到更高水平；国民素质和社会文明程度达到新高度，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。

表 2 吉首“十四五”国民经济与社会发展主要指标目标表

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（亿元）	197.6	400	>12	预期性
	2	全员劳动生产率（万元）	9.95	13.7	9	预期性
	3	制造业增加值占 GDP 比重（%）	13	21	-	预期性
	4	产业投资占固定资产投资比重（%）	25	>30	-	预期性
	5	最终消费对 GDP 贡献率（%）	63	>65	-	预期性
	6	进出口总额占 GDP 比重（%）	4.5	6.4	-	预期性
	7	地方税收占 GDP 比重（%）	3.8	5.5	-	预期性
	8	常住人口城镇化率（%）	77	80	-	预期性
创新驱动	9	研发经费投入占 GDP 比例（%）	1.1	2.5	-	预期性
	10	每万人口有效发明专利拥有量（件）	2.1	3.1	-	预期性
	11	数字经济增加值占 GDP 比例（%）	-	-	-	预期性
民生福祉	12	居民人均可支配收入（元）	28998		7.3	预期性
	13	城镇调查失业率（%）	4.8	控制在 5%以内	-	约束性
	14	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	13.4	13.5	-	约束性
	15	每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	-	3.5	-	预期性
	16	基本养老保险参保率（%）	99	99	-	预期性
	17	每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数（个）		6	-	预期性
	18	人均预期寿命（岁）	76.8	78	-	预期性
绿色转型	19	单位 GDP 能源消耗降幅（%）		完成省下达任务		约束性
	20	单位 GDP 二氧化碳排放降幅（%）		完成省下达任务		约束性
	21	地级及以上城市空气质量优良天数比例（%）	94.5	95	-	约束性
	22	地表水达到或优于Ⅲ类水体比例（%）	100	100	-	约束性

类别	序号	指标名称	2020年	2025年	年均增速 [累计]	属性
	23	森林覆盖率（%）	74	≥74	-	约束性
安全保障	24	粮食综合生产能力（万吨）	4.8	≥4.8	-	约束性
	25	亿元GDP生产安全事故死亡率（%）	-	-	-	约束性

### 第三章 努力彰显特色优势，加快产业体系转型升级

坚持把经济的着力点放在实体经济上，实施产业基础再造工程，推进产业基础高级化、产业链现代化，持续巩固制造强市，做大做强以“旅游+”为中心的产业集群，提升发展特色产业和战略性新兴产业，加快发展服务型经济和创新性现代农业，提高经济质量效益和核心竞争力。

#### 一、推进全域旅游示范区建设

聚焦“全域生态、全域文化、全域旅游、全域康养”，深入挖掘吉首资源特色和文化内涵，纵深推行旅游供给侧结构性改革，完善旅游规划，优化产业布局，创新产品业态，进一步补短板、强弱项，加快核心景区提质增效，实施乡村旅游提质升级，优化旅游基础配套和服务能力，建成国家全域旅游示范区，打造武陵山区旅游集散中心。在十四五期间，文化旅游业保持10%以上的平均增长速度，力争到2025年，接待游客人数达到3500万人次以上，实现旅游业总收入400亿元以上；成功创建国家新时代红色旅游基地1个、国家5A级旅游景区1个、国家4A级旅游景区2个、国家3A级旅游景区3个；旅游直接就业人数达到5万人以上，带动就业人



数达到 10 万人以上。

**突出旅游集散中心建设。**加快旅游产业要素聚集、产品结构优化、公共服务提质，推动游客集散、商品集散、文化集散、消费集散，建设武陵山片区旅游集散中心。重点发展旅游交通，对外构建大通道，对内畅通内循环，实施 G319 洗溪至吉首、G319 改线排碧至社塘坡等旅游公路建设。完善咨询服务体系，在高铁新城规划建设吉首城市旅游综合体，作为吉首市一级游客咨询服务中心，形成以一级游客咨询服务中心为核心，以各交通枢纽、高速公路服务区及重点景区为节点的文化旅游咨询网络，推进智慧旅游发展，建设网络基础设施，提升网络供给能力，最终打造成为湘西州全域旅游综合服务平台。组织移动、电信、联通、广电运营商实施 5G 网络深化工程，加深人口密集区域网络覆盖厚度，完成管理平台、电商平台、门户网站、APP 子模块等建设，基本实现“一部手机游吉首”。

**优化全域旅游产业布局。**围绕矮寨等 A 级景区打造湘西州全域旅游示范城市，充分挖掘生态和文化旅游资源特点，加大旅游资源整合力度，完善景区景点规划，推进全市生态文化旅游一体化开发。重点布局“九大板块”，加快形成矮寨奇观旅游区生态休闲游等九大旅游板块协调推进、相互融通、闭环运行的旅游经济圈，构建吉首市全域旅游发展新格局。九大板块包括：矮寨奇观旅游区生态休闲游、乾城文化展示游、峒河乡风民俗游、红枫生态康养游、西门口农旅科

普游、西郊北郊茶旅休闲游、东郊南郊生态文化休闲游、酒鬼工业文化游、湘西文化广场历史文化游。

**强化文旅融合发展。**深度开发吉首民族文化资源，依托乾州古城、矮寨奇观旅游区等重点景区，融合湘西州民族民俗文化旅游资源，全方位对接跨区域旅游市场，推进文化与旅游的有机对接。坚持以游客需求为导向，加大文化旅游业跨界融合力度，推动旅游与文化、科技、教育、卫生、体育、养老、健康等民生事业深度融合发展，充分挖掘和释放民生需求的文化旅游消费潜力。推动文化旅游业与新型城镇化、信息化、农业现代化紧密结合，加速融合发展步伐。

**创新旅游宣传营销。**以全局视野、全域思维推广和打造吉首旅游产业品牌，带动和串联湘西州乃至武陵山片区各个节点品牌，整合形成大湘西文化旅游品牌矩阵，彼此关联又各放异彩，形成丰富多彩的多元化文旅品牌文化，进一步扩大营销推广深度和广度，不断强化吉首旅游主题形象。继续办好中国吉首国际鼓文化节，组织各乡镇联合开展有特色的旅游主题营销活动。抓住高铁开通运营机遇，加强与长株潭城市群、长三角、粤港澳大湾区等目标客源市场的宣传营销，积极开展张吉怀、黔常张和沪昆高铁沿线市场拓展和宣传促销。整合各种力量形成整合营销机制，建立政府部门、行业、企业、媒体、公众等参与的营销机制，特别注意文化旅游管理部门的主导作用的充分发挥。充分发挥文化旅游企业在推广营销中的作用，特别是有实力的文化旅游骨干企业在推广

营销中的作用，结合“抖音”“快手”、政府网络平台的作用，利用各类其他宣传营销资源和方式，建立推广联盟合作平台，形成上下结合、横向联动、多方参与的文化旅游营销格局。

### 专栏1 全域旅游示范工程

**文化旅游项目建设：**加快高铁新城片区旅游开发。加快城区文化旅游载体建设，推进武陵山“彩雨云境”旅游集散服务综合体、万溶江茶旅融合商业街、“乾州古城·湘西秘境”文旅综合体、矮寨奇观国际文旅休闲综合体等项目建设。统筹全域旅游，推进全域慢行体系建设，加快八仙湖旅游度假区、阿婆山旅游风景区、湘西红枫谷康养中心、洽比河旅游度假区等项目开发。推进研学基地、精品民宿、特色村寨、乡村驿站等旅游节点打造，提升旅游品质。

**民族文化品牌建设：**重点培育土家摆手舞、苗族“四月八”、鼓文化节、傩戏、烧龙、百狮会等特色民族民俗文化优势品牌。在坪年、洽比、岩科、中黄、补点、栗溪、曙光等村建设苗文化传承实训基地、写生基地、苗族非物质文化遗产园、非遗项目活态展示中心、苗文化产业创意园、田园综合体等。加速“峡谷星空”幸福综合休闲基地、精品民宿、乡村旅游重点村等项目建设，高品质完成德夯苗寨提质改造。继续办好鼓文化节等节会活动，用好新媒体、户外广告等宣传模式，提升吉首旅游品牌影响力。

**生态休闲旅游布局：**重点发展以八仙湖和天星湖景区为主的生态休闲旅游，形成以德夯国家级风景名胜区、八仙山国家自然保护区、峒河国家湿地公园、矮寨国家森林公园、红枫森林公园、花果山森林公园、新桥森林公园、小溪森林公园、洒鬼酒生态文化公园等为中心和以峒河、洽比河、万溶江、沱江、司马河、丹青河等为主线的多个生态休闲旅游基地圈带。在主要河流、水域及旅游道路规划建设乡村游道、自行车道等旅游交通慢行系统，在重点景区布局房车营地、露营基地、精品民宿等业态。

## **二、打造区域性新型制造中心**

坚持把实体经济作为实现高质量发展的根基，抢抓湘西承接产业转移示范区建设机遇，对接打造国家重要先进制造业高地规划，加快构建具有吉首特色的现代化工业体系，着力培育壮大新型工业链条和特色产业集群，推动工业经济高质量跨越式发展。

**全力推进“五好园区”建设。**加强园区发展与新一轮国土空间规划衔接，合理预留园区拓展用地，对标“规划定位好、创新平台好、产业项目好、体制机制好、发展形象好”要求，加快推进园区调规扩区和体制机制改革，以产业园区作为推动形成优势互补、高质量发展区域经济布局的重要支撑，重点抓住湘西产业承接转移示范区建设的重要机遇，盯紧粤港澳大湾区、长三角等重点地区，围绕补链、强链开展

精准招商、靶向招商，着力引进一批投资规模大、带动能力强、产业附加值高的好项目。按照“集聚、升级、引领”的产业发展思路，紧紧围绕特色食品、装配式建筑、新材料、新能源、电子信息、生物医药、现代商贸物流等产业发展方向，引进能形成产业集聚、产出效益好的大项目，打造中高端项目产业链，做大工业规模，形成新的集聚效应和增长动力；积极孵化智慧产业，大力培育现代服务产业，统筹发展轻纺服饰、酶工程等产业。力争使园区在区域空间重构、基础设施联通、产业布局优化等方面取得突破，营造良好营商环境，使之成为集聚城市现代产业的新空间、承载产城融合发展的新区域，打造现代化工业高质量发展新格局，形成富有活力的新经济增长极。

**着力提升传统特色产业链。**持以白酒、醋业、茶叶果汁加工等为重点，进一步做大做优特色食品加工业，着力打造传统特色产业链，形成国家级特色食品产业集群。围绕北部片区综合开发，以酒鬼酒产业园为龙头，发挥白酒产区优势，将白酒产业作为吉首支柱产业加以培育，全面提升白酒品质，推动白酒产业转型升级和提质扩容。强力推进酒鬼酒公司全国馥郁香型白酒之都核心产业建设，推动白酒产业原产地化、科技化、品牌化、生态化和国际化，在“增品种，提品质，创品牌”方面做好文章，形成成熟的白酒产业链。以湖南边城生物科技、湘西弘湘醋业等系列龙头企业为引领，打造湖南“醋城”，形成完善的生物发酵业产业链。打造绿

色有机食品产业链，做大做强优质粮油加工、蔬菜和时鲜水果精深加工产业，培育引进一批猕猴桃等食品深加工龙头企业，争创国家级、省部级名优产品，围绕米粉、腊制品、坪朗豆腐、丹青泡椒等民族传统食品，扩大生产规模，突出地理品牌优势，打造武陵山区最大的特色食品生产销售基地。依托东方红住宅有限公司，开展混凝土高强度材料、混凝土再生材料等高性能材料与结构的研发。

**强力推动新兴产业集群发展。**加快壮大新材料、生物医药、机械制造等产业向集群链式发展，推动互联网、大数据、人工智能等同各产业深度融合，推动产业发展数字化升级。依托国家锰、锌深加工高新技术，以氮化锰、钷体材料、纳米锂离子电池材料新产品为突破口，按照“终端产品+协同配套”模式，推动锂电池、电子信息向产业链上下游延伸，形成新材料新能源产业集群。与吉首大学等高校和科研机构合作，提高山区机械制造企业自主创新能力，推进产品研发、工业设计、分析检测等公共服务平台体系建设，实现由生产型制造向服务型制造转变，形成一批主业突出、技术领先、管理先进的龙头企业。深化供给侧结构性改革，加快落后过剩产能出清，提升产业活力与质量。加强品牌质量建设，大力实施“互联网+、大数据+、机器人+、标准化+”，引进一批工业互联网平台，用大数据为制造业转型赋能，推动企业智能化、绿色化改造，推动中小企业“专精特新”发展。以产业链为抓手，依托产业园区和重点企业，推动优势制造业

向高端化、数字化、网络化、智能化方向转型升级。

## 专栏2 区域性制造中心提升工程

**“五好园区”建设工程：**加快高端装备制造产业园、电子信息产业园、东方红湘西住宅产业化园区、现代智能建造产业链、大湘西医药健康产业园、创新创业示范园、武陵山民族特色食品产业园、金海装配式智能建筑产业园、伟光汇通湘西秘境、湘西黄金茶博览园、湘鄂渝黔现代农业产业园等重点项目建设，尽快启动国药控股大健康产业园、武陵智慧物流园等重大项目，推进新材料、新能源等项目尽快投产达产。

**特色传统产业提升工程：**打造白酒文化品牌，依托中国国家地理标志产品“酒鬼酒”品牌，整合湘霸酒、水田河等周边知名白酒企业，挖掘白酒文化的市场培育，拓展酒文化产品，提升酒文化附加值；促进酒文化与民族文化、地域文化相结合的特色旅游开发，极力争取将酒鬼酒列入国家物质文化遗产。打造醋文化品牌，依托湘西生物发酵产业园，着力推进中高档酵素类产品研发，推动醋品类多元化探索，关注 BTB，BTC 的发展，并与盒马鲜生等电商平台紧密对接，实现渠道销售新增长。精深开发健康、营养、安全的原生态绿色有机食品，扩大酒鬼、果王素、河溪香醋等民族特色品牌知名度，推动猕猴桃选果包装线和

气调库建设，有效利用残次果、非标果，提升加工产品档次，增加加工品种。出台促进装配式建筑发展的支持政策，加快石材、水泥、新型墙体材料的开发与推广应用，加强PC、墙板、叠合板、空调板、柱等产品的标准化生产，多方面全方位推动装配式建筑的发展。拟建设年产20万吨建筑用砂石的生产基地。年产80万吨砂浆综合搅拌项目。

**新兴产业集群推进工程：**以氮化锰、钷体材料、纳米锂离子电池材料等高新产品为突破口，发展锰、钷、钾及石材等地方矿产资源精深加工业；生物医药产业重点发展中药饮片、虎杖、苦参、土茯苓、野灵果等湘西特色中药材提取物、中药滴丸、心脑血管滴丸和脑心清滴丸等产品，加强中药材GAP关键技术研究，推进中药现代化、标准化建设，研发化妆品等生物健康产品，支持“湘西山区地产中药材种植基地建设与产业化示范”工程；机械制造业以长潭泵业设备制造为核心，引进高端装备制造，机器人制造、数控机床、高端零配件生产制造，发展农用机械设备、山区农用机械、山区农用载货车等实用产品。

**科技创新与产业融合工程：**重点推进智能光电传感及控制关键技术，工业互联网、大数据等新一代信息技术，山地深耕作业农业机械开发，动力电池及其关键配套材料关键技术、直接太阳能光催化制氢相关技术，大尺寸低压驱动触控芯片技术、高安全高功率电池及关键材料、北斗



高精度变形监测系统等技术的研究与应用。新建武陵山科技创新中心、高性能材料与结构研究中心、吉首经开区创新创业服务中心、吉首市科技孵化基地等重大创新平台，新建吉首市人民防空疏散基地及军民融合发展中心。

**龙头产业培育工程：**在吉首经开区重点发展电子信息、健康医药、装配式制造、现代商贸物流、新材料新能源五大产业，并提供税收、基金扶持、用工用电、搬迁、免租、融资等优惠政策。

### **三、加快推进现代服务业升级**

围绕构建产业结构调整优化、适应人民群众消费需求升级、构建新发展格局的内在需求，着力发展服务新经济，推动生产性服务业高端化、生活性服务业精细化，促进服务业向数字化、标准化、品牌化建设，大力促进电子商务与现代服务业深度融合发展，实现服务业发展提速、比重提升、水平提高，构建错位发展、优势互补、协作配套的现代服务业体系。

**优化生活性服务业升级。**推动健康、养老、体育、休闲、育幼、家政、物业、旅游、餐饮等生活性服务业向高品质和多样化升级，加强公益性、基础性服务业供给，以满足人群多样化的消费需求。积极推进健康养老服务升级，整合优质中医药资源、生态资源与医疗服务资源，围绕红枫康养板块，大力发展老年护理、母婴护理、中医药保健、康复护理等服

务，建设功能完备的康复医疗中心、自助养老中心、养老示范中心。积极推动家庭服务升级。依托 58 同城、58 家政等优质企业和行业协会，开展“家政服务网络”建设，加大从业人员素质培训力度，提高服务技能，扩展服务内容，规范服务行为，加强服务监督，力促传统家庭服务行业转型发展。积极发展特色餐饮业。培育、认定一批具有深厚文化底蕴、鲜明文化特色的美食名街、名镇（乡）、名企、名店及名宴、名菜、名点、名小吃，打造出一批享誉全省乃至全国的土家、苗家美食的知名品牌。

**加快生产性服务业发展。**做强商贸物流产业。加快建设现代商贸物流园区，抢抓“高铁时代”和“航空时代”机遇，对接空港、高铁站、高速公路连接线、产业园区，推进电商快递物流、现代化处理、区域性分拨、仓配一体化集散、高端冷链物流、多功能会展中心建设，建好州府商业核心区。完善城市物流仓储配送体系，加快实施大湘西物流园、湘鄂渝黔现代农业产业园、友阿吉首现代商贸物流园、经开区仓储物流中心、铁路物流园、快递集散中心等项目；建设武陵山区食品仓储冷链配送中心、吉首经开区冷链物流中心等一批现代冷链物流基地、仓储冷链配送中心，构建生鲜产品从田间到餐桌的完整冷链系统；实施武陵智慧物流园、吉首市农产品物联网体系等项目，加快完善快递物流分拨中心、专业配送中心、末端配送网点三级城市配送网络，建设精准、

安全、高效的现代物流体系；充分利用公路口岸和保税物流仓库，建设公路港项目，提升产业开放水平；加快华申武陵国际商贸城、武陵山区茶叶交易中心等商贸集散中心建设，积极培育一批特色鲜明、销售收入过亿元的大型专业市场；推进五里牌、关厢门、民营小区等批发市场提质改造，积极引进大型专业商业体入驻，强化吉首在武陵山区的商贸物流中心地位。大力促进科技金融服务业。以高铁新城湘西金融中心为依托，引进银行、证券、保险、风投、法律、会计、咨询等服务公司及区域总部，发展多种形式的科技金融服务组织。加强“58”众创、“颐高”平台成果运用，提升平台经济实力。

**大力发展电子商务新模式。**加大电子商务示范引导，出台扶持奖励政策，鼓励金融、旅游、文化、教育、医疗等领域积极开展电子商务应用，同时促进电子商务与商贸服务、冷链仓储、快递物流等上下游产业的深度融合，通过引进、合作等方式，打造一批交易规模大、商品类别全、市场覆盖面广、特色鲜明的大型综合性电子商务平台。建设上规模、高标准、现代化的电商产业园区，实现电子商务企业入驻、孵化、培训、仓储物流配送、产品加工包装等一条龙服务，建设武陵山片区直播电商基地。积极开展“全国电子商务进农村示范县”创建活动，逐步建立完善镇级电子商务服务中心、村级服务站点，打造“电商示范镇”“电商示范村”。积

极拓展跨境电商新业态，加快跨境电商产业园建设，逐步完善跨境电商供应链服务平台，为国际贸易合作提供广阔空间。到“十四五”时期末，全市培育电子商务主体 5000 家以上，实现电商年交易额 35 亿元以上。

**推动服务业数字化。**推动研发设计、商务咨询等服务业同先进制造业、现代农业深度融合，同时推进信息、科技、文旅、物流、家政等服务业之间的深度融合，运用人工智能、大数据、物联网、云计算、区块链、虚拟现实、移动互联网等新一代信息技术，推进吉首服务业智慧化，不断催生新产品新业态新模式新产业，加快建设武陵山国际数字商务产业园、武陵山特产智慧营销中心，推进云仓储、云旅游、云娱乐、智慧物流等建设。

### 专栏 3 现代服务业升级工程

**优化生活性服务业升级工程：**围绕红枫康养板块，建设功能完备的康复医疗中心、自助养老中心、养老示范中心。积极推动家庭服务升级，开展“家政服务网络”建设。积极发展特色餐饮业，打造出一批享誉全省乃至全国的土家、苗家美食的知名品牌。

**优化生产性服务业升级工程：**加快实施湘鄂渝黔现代农业产业园、友阿吉首现代商贸物流园、经开区仓储物流中心、铁路物流园、快递集散中心等项目；建设星兴现代

冷链物流园、武陵山区食品仓储冷链配送中心、吉首经开区冷链物流中心、阳成冷链物流基地；实施武陵智慧物流园、吉首市农产品物联网体系等项目；建设公路港项目；完成友阿武陵国际商业新城、华申武陵国际商贸城、中国南方活牛交易市场、乾州千年墟场建设；推进五里牌、关厢门、民营小区等批发市场提质改造；加快大田湾汽车产业园建设，建设吉首大田汽车城暨二手车交易项目，支持永通等知名企业园区发展，引进一批高品质汽车4S店。以高铁新城湘西金融中心为依托，引进银行、证券、保险、风投、法律、会计、咨询等服务公司及区域总部，发展多种形式的科技金融服务组织。加强“58”众创、“颐高”平台成果运用，提升平台经济实力。

**发展电子商务新模式工程：**打造一批交易规模大、商品类别全、市场覆盖面广、特色鲜明的大型综合性电子商务平台。建设上规模、高标准、现代化的电商产业园区，建设武陵山片区直播电商基地。积极开展“全国电子商务进农村示范县”创建活动。积极拓展跨境电商新业态，加快跨境电商产业园建设。

**推动服务业数字化工程：**加快建设武陵山国际数字商务产业园、武陵山特产智慧营销中心，建设云仓储、跨境电商、吉首市产研孵化基地、吉首市智慧系统。

#### **第四章 坚持推进新型城镇化，建设“四宜”魅力城市**

加快推进以人为核心的新型城镇化进程，实施强州府战略，不断增强经济实力和综合竞争力，着力提高吸纳州域转移人口的能力，构建协调发展的新型城镇体系，建设宜居、宜业、宜游、宜养城市，打造武陵山区新型城镇化高质量发展引领区。

### **一、强化城市职能定位**

大力实施“强州府”战略，按照“三特”“四宜”定位要求，注重集约集成，注重突出特色，注重整体协调，推进“五区”联动发展，推动产业、文化、旅游“三位一体”融合发展，提升城市综合承载功能，提高州府吉首首位度、带动力和区域综合竞争力。

**吉首老城区。**突出优化提质，通过实施老旧小区改造，优化老城区服务功能，提升服务质量。升级老城区商圈，创新和丰富商业业态，大力发展商业综合体、特色街道、网红店铺、特色餐饮等业态，培育消费新高地，让老城区迸发新生机的同时，彰显浓郁历史文化记忆。

**乾州新区。**聚焦“三特”风貌，依托世纪广场周边综合体，促进古城传统文化与现代城市文明共荣共生，通过实施一批乾州文化旅游片区综合开发项目，完善“吃住行游购娱”要素，建设一批夜间经济示范门店，打造乾州夜经济新商圈；提质一批民生项目，提升乾州新区市政设施配套，优化新区城市功能，建设功能齐全、配套完善、管理科学的品质新区。

**高铁新城。**高质量高标准推动高铁新城建设，按照城

市新中心、新型工业化先导区、新型城镇化示范区、现代服务业聚集区“三区一中心”定位，加快新区综合路网建设，加速高铁站场交通枢纽、吉怀高速金坪（联合）互通工程等基础项目建设；推进高铁新城吉首市全域旅游集散中心、旅游交通换乘中心、散客旅游业态平台、现代商务酒店群等项目建设；加大高铁新城市场、学校、医院等功能配套项目建设，优化功能布局和业态组合，促进产城融合发展，努力把高铁新城打造成湘西新门户、城市新中心、产业新高地。

**州府吉凤新区。**加强与州府新城规划、产业、项目政策等方面的对接，实现州府“一盘棋”发展。加强规划对接，立足于各自资源优势和发展需求，科学布局教育、医院、商贸物流、会展等项目。加强政策互商，努力实现同城同策，避免区、市政策各自为阵。加快基建互通，完善提质基础设施配套，打通高铁新城与州府新城路网，全面对接高铁、航空时代，提升州府城市综合竞争力。

**矮寨旅游景区。**坚持规划与建设同步，功能与业态互补，加快实施一批业态创新、基础提质的好项目，不断加强景区基础设施配套建设，不断增强旅游综合服务保障能力，不断丰富旅游产品和旅游业态，加快实现矮寨奇观旅游区国家5A级景区创建目标，围绕奇观景区和坪年、中黄、坪朗、家庭、隘口、寨垅等乡村旅游重点村，加快打造矮寨奇观旅游区自然观光游、乾州古城文化展示游、峒河乡风民俗游、红枫谷医疗康养游、酒鬼酒工业文化游、西门口农旅科普游、马颈

坳茶旅乡村游、湘西文化广场历史文化游、河溪生态水上游等九大旅游板块，推进文旅、农旅、茶旅深度融合发展，进一步打响“神秘湘西，吉祥首府，天下鼓乡”旅游品牌。

## 二、持续塑造城市“三特”风貌

坚持“三特”融合，精心规划、精致建设、精细管理，充分利用优良的生态本底和丰厚的历史底蕴，循山借势、逐水营城、上山入谷、融山为园，彰显山水颜值和文化气质，让城市更加聪明、更有温度、更有品质。

**建设“四宜”魅力城市。**加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，注重城市色彩管理、建筑形态管控和空间艺术化塑造，加强金坪路、金星路等重要城市轴线的景观建设，构建有机统一、独具特色的吉首城市形象和品牌。严守生态底线，保留重要大型山体水系，循山借势、筑台分层，建设在空间形态上具有独特美学效应的梯级城市。推进城市“双修”，引蓝绿入城，串联成网，疏密有致布局城市功能，合理保护城市天际线和自然生态肌理，沿水库、溪河、山体等绿廊构建城市慢行系统，打造山在城中、绿在城中、景在城中和富有民族特色、时代气息的城市景观。传承城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”，加强城市公共艺术空间建设，形成民族风格特色的集中展示区。

**推进旧城有机更新。**强化历史文化保护，按照“增加公共绿地、公共空间、公共设施，控制改造开发强度、建筑密



度、人口密度”原则，以打造 15 分钟城镇社区生活圈为目标，深入实施城镇老旧小区改造工程，引导老城区有机更新，重点改善排水、供水、燃气、强弱电入地、路灯、垃圾收集站、消防等基础配套设施，兴建社区幼儿园、便民市场、体育健身场所、党建活动中心、便民服务中心等公共服务设施，合理配置医院、图书馆、学校等满足居民基本生活的设施类型，因地制宜建设社区公园绿地及慢行绿道，大力推进老旧住房适老性设施建设、抗震设防改造，持续改善老旧居住社区的住房条件、服务设施和居住环境。推进智慧化社区建设，建设一批具有复合功能的邻里中心，完善步行尺度的多样化社区服务，营造多元融合的社区氛围，着力提升城市宜居环境。

**拓展公共空间网络。**充分利用城市山水条件和人文条件，以慢行道、滨水空间、街巷与公共通道等为主，串联湘西民族文化及近现代人文景点，构建高品质的公共空间网络。强化新老城区公共绿地建设和峒河、万溶江风光带建设，沿水库、溪河、山体等绿廊构建城市慢行系统和绿道网络系统，形成连续性、网络化的绿化系统。推动广场与公园等公共开放空间建设，建好五指峰公园、文心公园、楠木坪公园、文峰公园、乾东公园、酒鬼酒生态文化公园等 11 处公园和文峰广场、乾城广场、民族广场等 5 处广场。利用吉首城区或周边山地、河流等生态资源，建设武陵山区首家集全民健身与旅游于一体的民族体育文化公园。完善激励机制，推动

学校、园区、行政办公区等的附属开放空间对外开放。

### 三、做优做强特色小镇

坚持错位发展，发挥乡镇比较优势，突出特色，走差异化发展之路，推动县域经济提质量、创品牌、增效益，促进全州统筹协调发展。

**矮寨镇。**依托“百年路桥奇观，千年苗寨风情，万年峡谷风光”等旅游品牌，大力发展矮寨镇的观光旅游业，全力打造以矮寨大桥和德夯苗寨为核心景点的矮寨景区。推动矮寨景区与乾州古城、凤凰古城、花垣边城茶峒及古苗河、保靖吕洞山等周边景区协同共生发展。培育观光旅游、休闲度假、民俗科考等功能，将景区打造成为以矮寨镇为中心的旅游度假区，提升城镇人气，加速人口城镇化进程。

**马颈坳镇。**依托国道 G352 线、焦柳铁路、龙吉高速过境马颈坳镇的区位优势，坚持“以茶促旅、以旅兴茶”的发展思路，建设马颈坳茶旅小镇。通过走绿色生态有机茶发展之路，实现茶叶产业提质增效和转型升级，将湘西黄金茶打造成优势产业、富民产业。通过延伸茶叶产业链，扩大茶叶生产加工就业岗位，吸纳人口就地城镇化，推进新型城镇化进程。

**太平镇。**统筹规划司马河流域综合开发，在尊重乡村特色的基础上，着眼乡村生态保护、文化传承、产业发展、人居改善，彰显特色与融合发展。搞好以司马河流域辐射周边村庄的乡村休闲旅游发展，争取建成司马河流域旅游观光

带、特色苗寨，传统古村落等一批旅游产业要素齐全、设施完善的旅游基地。

**丹青镇。**加大镇区提质改造，通过清明河流域整治、公路绿化、人居环境改造等工程，推进河坪村精品村落建设，打造一批生态宜养、特色宜游的民族风情村寨，以农村旅游发展带动乡村经济增长，建成产业兴旺、生态宜人的宜居宜游新型乡镇。

**河溪镇。**依托位于 G319 沿线的区位优势，打造河溪镇为市域东南部经贸中心和工业基地，产业发展将以工业发展为主、辅以发展现代农业、商贸服务等环保工贸型产业。推动河溪镇三产融合，发展以葡萄、茶叶、迷迭香为特色种植产业，以蛋鸡、黑山羊、中华蜜蜂为特色养殖产业，以辰河高腔、钢火烧龙为特色文化产业，以太阳岛、八仙湖等旅游产业为重点，结合百年酿醋工艺，以 319 国道、常吉高速、张社大道等交通网络为支撑，融合旅游产业、醋饮产品的研发、生产和制造，继续放大河溪镇的优势产业，形成区域重大的增长极点。

**社塘坡。**充分利用片区农业及生态资源优势，促进生物医药与康养融合，依托湘西红枫谷康养中心项目建成运营，加快市民族中医院项目落地，综合开发森林自然疗养、亚健康理疗、职业病康复、特定病种康养、养生养老等服务项目，规划建设一批集医药、医养、药疗、药材种植、休闲等功能于一体的健康养生养老基地，探索医养结合的康复、护理、

养老服务模式，把理疗康养打造成大湘西地区的精品产业和高端业态。

#### 四、以人为核心推进新型城镇化

坚持新发展理念，完善新型城镇化战略，大力推进以人为核心的新型城镇化，提升城镇公共设施和服务能力，增强城市综合承载力。到 2025 年，全市常住人口达到 50 万人，城镇化达到 80%。

**提高城市治理水平。**推动城市治理方式精细化转型，推进“美好环境与幸福生活共同缔造”活动，建设宜居城市、智慧城市。加强城市交通综合管理，加大对主次干道、慢车道、桥梁以及老城区内支路、小街巷等综合整治改造，科学、有序开展占道经营、违章停车、非法运营等专项整治行动。全面清理出店经营、乱堆乱放、乱搭乱建等问题，加大违法建设治理力度，严控新增违法建筑。加强路灯、井盖、道桥等市政设施的管控养护。大力改善市容市貌，着力提升环卫保洁水平，严格执行环卫作业标准。加强新建小区、道路两侧等绿化建设，增加公园数量，提高城市绿化率。加强主次干道沿线、背街小巷等重点区域的环境整治，提高美化亮化水平。加快推进“智慧吉首”标准化建设，打造运行高效的智慧城市，全面提高城市管理效率和质量。

**提高农业转移人口市民化质量。**坚持把农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务，按照尊重意愿、因地制宜、分步推进、分类施策的原则，加快推进户籍制度改革，促进

城镇基本公共服务常住人口全覆盖，使全体居民共享城镇化成果。加强对农业转移人口的公共服务供给，按照先存量、后增量的原则加快推进城镇基本公共服务向全体常住人口延伸，促进农业转移人口加快融入城镇，提高农业转移人口在城镇的生活水平和生活质量，有效释放农业转移人口市民化在促公平、扩消费、增投资等方面的积极作用。强化各级政府责任，充分调动社会力量，构建政府主导、成本共担、协同推进的农业转移人口市民化机制。

**完善住房市场体系和住房保障体系。**坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，着力建立和完善房地产市场平稳健康发展的长效机制，坚决防范化解房地产市场风险。加大房地产市场监管力度，继续深入开展打击侵害群众利益违法违规行为治理房地产乱象专项行动。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。发展住房租赁市场特别是长期租赁，保护租赁利益相关方合法权益，支持专业化、机构化住房租赁企业发展。加强保障性住房管理，实现保障房全面、规范和动态监管，提高住房保障资源利用效率。

## **第五章 加快完善基础设施体系，全面提升高质量发展基础**

坚持规划先行，统筹推进交通、水利、能源、信息网络建设，大力推进新型基础设施建设工程，构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，全面提升服务保障水平。

## 一、建立现代交通体系

谋划布局“一横两纵”铁路路网和高速公路互通等交通基础设施，积极融入国家大通道。全力推进高速铁路建设，加快吉首高铁站综合交通枢纽建设；推进渝湘高铁、铜吉高铁对接协调。加快开展通用航空机场建设前期，包括机场选址、建设型式标准明确、通航航线设计等前期工作。加快推进城乡基础设施互联互通，加快资源路、产业路、旅游路项目建设，围绕农村四好公路建设，加快乡村站场建设，实现农村客运服务全覆盖。对现有交通基础设施进行提质改造，对县乡公路、危桥和安全设施进行升级改造。加强城区道路建设，打通断头路、畅通连接路。继续完成或开工建设“十三五”期间未完成或未开工的一批省道。

### 专栏4 交通设施重点工程

**航空。**规划建设吉首市通用机场、航空小镇配套路网。

**铁路。**新建吉首高铁北站配套基础设施；规划建设渝湘高铁、铜吉高铁吉首段；改建焦柳铁路吉首段；规划建设吉首市铁路物流园至武溪港铁路货运专线。

**公路、高速公路：**续建吉怀高速金坪（联合）互通、团结互通、杭瑞高速潭溪互通；规划建设吉首至松桃高速公路。

**国省道建设：**规划建设吉首至凤凰快速通道；改扩建G352 凤凰腊尔山至吉首乾州公路；改扩建G319 吉首至洗溪公路；续建G209、G319 吉首绕城西线公路，按二级公路标准建设。**乡村公路：**对全市乡村公路、危桥和安全设施进行升级改造，新建、改扩建全市农村公路若干公里；续建大兴寨-米良公路、续建中百-烟竹公路。

**城区道路。**规划建设吉首高铁东站到高铁北站快速通

道；新建吉首通用机场道路；提质改造吉首市政法街、仓储路、仁和路等；提质改造文艺路人行道、北吉新路人行道等；实施吉首市城区桥梁全面检测、改造工程。

## 二、保障民生水利安全

加强城市防洪建设，城区防洪标准达到 50 年一遇，进一步完善防洪体系，重点实施大兴寨水库、峡洞河水库、黄土同水库等大中型水库工程，围绕“一城四片多点”饮水格局，加强水源网点建设，推进“城乡供水一体化、区域供水规模化、工程建管专业化”，优水优用，城乡统筹，全面提升城乡供水安全保障能力。实施吉首老城区污水处理厂提标改造工程，深入推进万溶江、峒河沿线等主要流域污水综合改造工程，处理能力由 4 万吨/日提高到 5 万吨/日。实施吉首市排水管道工程，完善雨污分流，污水处理率稳步提高至 95.5%以上。“十四五”期间，实现全市建制镇污水处理设施全覆盖。加强山洪沟治理工程建设，加强小型农田水利建设。加强水利管理能力建设，完善山洪灾害监测预警系统及基层水利建设。

### 专栏 5 水利设施重点工程

**防洪安全保障体系工程。**实施大兴寨水库、峡洞河水库、黄土同水库等大中型水库工程，40 座中小型水库及 244 口山塘除险加固工程建设；推进城区 7 个防洪保护圈的建设；城区易涝区通过工程措施提高排涝标准。武水重要支流、司马河等 4 条中小河流，洽比河等 8 条重点山洪沟，

冲卧云等 22 条一般山洪沟治理工程，完善山洪灾害监测预警系统。

**饮水安全保障体系。**主要以大兴寨水库供水为龙头，以黄石洞、峡洞河、楠木溪、岩板潭、鲫鱼、里溪等水库为骨干，新建乾州水厂（西门口）等 5 个水厂，以原有水厂为关键节点，建设大兴寨水库至西门口（乾州水厂）引调水工程等 9 处引调水工程联库成网，覆盖城乡。

**用水安全保障体系工程。**实施黄土同水库、九龙沟水库、龙潭冲水库等水源点的建设，积极推进新建黄土同水库-麻溪水库等引调水工程，加大对武水灌区马颈坳片、干田片、黄跃片节水灌溉现代化改造，新建峡洞河水库灌区、楠木溪水库灌区、鲫鱼水库灌区建设。

**主要河湖及区域生态环境治理保护修复工程。**加强河湖生态空间管控，结合吉首市文化旅游规划项目，对武水、万溶江、沱江岸线水生态修复，对洽比河、湾溪河、司马河、龙舞河、丹青河等 5 条农村水系综合整治，打造水文景观及水生态文化长廊。实施吉首市海绵城市，新建跃进水库-冲木林水库、磨沟滩水库-高铁新区等 8 处连通工程，调水进入城区水体联结点及周边区域。开展九龙沟、干溪河等 21 条小流域保护、25 条小流域水土流失综合治理工程。河溪、狮子庵等 16 座水电站绿色电站创建达标建设等。

**污水处理工程。**吉首市经开区工业园污水处理厂及配



套管网工程；吉首污水处理厂提标改造及排水管道工程建设项目；建设矮寨镇污水处理厂；建设河溪镇污水处理厂。

**城市防洪工程。**包括吉首城区改造排水管道，新建调蓄池，建设下凹式绿地，铺设透水砖，新建排渍泵站，植草沟，疏通管网，改造截洪渠等。

### 三、强化能源供应保障

优化能源结构，发展清洁能源，构建稳定、经济、低碳、高效、安全的能源产供储销体系和服务体系，建设智慧能源系统。加强骨干网架建设，优化地区电网结构，升级改造城乡配电网，大力发展高压配电网建设，提高电网智能化水平，增强供电可靠性及抗恶劣天气能力，提升向边远山区输配电能力。加快建设河溪 500 千伏、双塘 110 千伏变电站等基础项目。推进城镇燃气管网、门站建设，合理布局站点，完善燃气输配系统与燃气价格调整机制，提高管道燃气用户数量，加快 LNG 调峰站建设，重点建设西气东输吉首天然气长输管道项目，续建天然气长输管线 12 公里，接线 10 公里，建设天然气接收站 1 座和加油加气站 3 座。加快乡镇天然气门站、供气管道、GNS 储配站建设，提升能源供给的覆盖面和效率。积极发展可再生能源项目，发展建筑节能产业，减少建筑能源消耗总量，逐步推进太阳能光热利用，浅地层岩土冷热资源利用，空气冷热资源利用等。加强农村能源建设。新建沼气用户、养殖小区和联户沼气工程、大中型沼气工程；加快农村新型能源建设，改善农村能源结构。积极发展太阳

能光伏发电等新能源，安装太阳能路灯，形成以太阳光、生物质能等为主的清洁、安全、高效能源供应体系。至 2025 年，全市城镇燃气普及率达到 95%以上，新能源汽车在传统公交车辆中占比在 80%以上，可再生能源建筑应用面积在 90 万平方米以上。

### 专栏 6 能源保障重点工程

**供电工程。**建设河溪 500 千伏变电站；建设双塘 110 千伏变电站；续建 110 千伏主变 1 台/50 兆伏安，继续完成 96 个行政村农网改造。

**清洁能源工程。输气管网建设建设：**建设西气东输吉首天然气长输管道项目，续建天然气长输管线 12 公里，接线 10 公里，建设天然气接收站 1 座和加油加气站 3 座

**乡镇天然气建设：**门站、供气管道、GNS 储配站建设。

**农村能源建设：**建设农村新能源推广体系、服务体系；安装太阳能路灯。新建高铁片区加油站项目。

### 四、实现智慧城市支撑

加强信息服务能力建设，系统布局新型基础设施，积极推广“5G”网络，努力实现市域全覆盖，加快建设工业互联网、云计算、大数据中心等基础设施。综合利用大数据、云计算、物联网、移动通信、区块链等信息技术，感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，对吉首市城市管理、公共服务、基础设施、应用创新、产业发展等即时需求

实现智能响应、精准管理。加快智慧城管、智慧旅游等项目建设，进一步完善公交车、供水缴费、城区停车场等领域移动支付系统，以“智能化”实现公共服务行业提质发展。继续实施光纤入户工程，实现所有行政村光纤到户，建设无线基站配套设施。开展各乡镇政法系统能力提升工程。

### 专栏7 智慧服务重点工程

**“天网工程”提质扩容。**新增视频监控系统集成、视频专网线路租赁和标清改高清工程。

**应急指挥中心工程。**建设公安、应急等综合指挥中心，完善监管监控系统，配备应急设备等。

**智慧城市建设工程。**建设云数据中心和城市公共基础数据库；建设地理信息共享平台、公共信息平台、公共呼叫服务平台、大数据分析平台、信息安全平台；在智慧交通、智慧政务、智慧城管、智慧管网、城市网格化管理整合、智慧旅游、市民一卡通、智慧教育、智慧医疗、平安城市、安全生产综合监控系统、应急联动平台、智慧社区、智慧园区、智慧城建、智慧水务、智慧环保、智慧物流方面应用建设。

## 第六章 坚持农业农村优先，全面推进乡村振兴战略

立足高质量发展目标，坚持农业农村优先，深化脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接改革，乘势而上全面推进乡村振兴，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，打

造宜业、宜游、宜养的乡村振兴先行区。

## **一、促进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接**

充分认识巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要性、紧迫性和必要性，采取更有力举措，汇聚更强大力量，扎实做好巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接工作，确保脱贫基础更加稳固、成效更加持续、群众更加有获得感。

### **1. 推动制度政策有效衔接**

对脱贫攻坚政策进行全面梳理，保持脱贫攻坚政策稳定性和连续性，促进各项制度政策与乡村振兴政策的有效衔接。继续坚持和完善教育、医疗、住房、饮水、社会保障等涉及民生领域、实践证明行之有效的扶贫政策，确保巩固脱贫成果。加大乡村基础设施建设、农村人居环境治理、生态建设保护等方面支持政策的实行力度，及时满足农村地区人民群众的需要。根据形势的变化适时调整产业扶贫等变量政策，因地制宜探索适合乡村振兴推进区、脱贫攻坚巩固区的乡村振兴政策，增强政策的科学性、可操作性、可落地性。

### **2. 完善脱贫保障工作机制**

严格落实“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”要求，保持现有帮扶工作体制机制不变，保证脱贫攻坚的重视程度、推进力度不减，并在工作力量、组织保障、规划实施、项目建设、要素保障方面及时做好巩固拓展脱贫攻坚成果同全面推进乡村振兴的有机结合，做到

一盘棋、一体化推进。继续延续第一书记制度，完善农村低收入人口和发展薄弱村帮扶机制，健全常态化驻村工作机制，持续发挥好驻村工作队和结对帮扶责任人作用。加强扶贫项目资金资产管理和监督，构建“产权清晰、权责明确、管理科学、经营高效、监督到位”的扶贫项目资产管理体制，促进扶贫产业可持续发展。健全市、乡、村三级返贫风险监控体系与长效防治机制，实行建档立卡户低保、社保、医保、住房、就业信息共建共享，建立返贫致贫动态预警体系，科学判断返贫致贫风险，精准追踪、有效管控因疫因灾返贫、因产业失败而返贫等风险，守住不发生规模性返贫底线。建立精准扶贫后评价体系，开展巩固脱贫成果后评估，形成中央督查与群众监督治理合力，补齐脱贫质量短板，提升边缘贫困村户发展能力。

### **3. 压茬推进发展振兴致富**

紧扣“四个要跟上”“三个全覆盖”要求，强化后续扶持，推进共同富裕。按照供给侧结构性改革要求，明确扶持有市场前景的企业和专业大户发展生产、加工和营销，培育贫困地区迈向乡村振兴的主导产业和特色产业，形成产业扶贫的长效机制。建立规范乡村产业发展的正面清单与负面清单，激活乡村产业振兴的内生动力，以推动全域乡村振兴。实施易地搬迁集中安置区农副产品加工、扶贫车间、物流配送服务等二、三产业全覆盖工程，确保每户搬迁户有一个以

上稳定的就近就业岗位。加快易地搬迁安置户市民化身份转变，不断优化易地搬迁安置区宜居环境，确保实现搬得出、稳得住、融得进、能致富。

## **二、推进现代特色农业发展**

以保障国家粮食安全为底线，夯实农业提质增效基础，突出“绿色生产、观光休闲、多业融合、科技示范”的发展理念，以“6+2”农业产业布局为重点，加快推进农业现代化进程，全面提高农业质量效益和竞争力，

**优化农业产业布局。**围绕现代农业的发展目标和发展定位，遵循凸显特色和优势原则，根据吉首市地理位置、自然禀赋、气候特点、资源优势、发展现状和发展潜力，重点发展“茶、稻、蔬、果、林、养”六大特色种养产业与“休闲农业、农产品精深加工物流贸易”二大高值产业，重点打造湘西黄金茶产业示范园、白云贡米种植产业示范园、高品质柑桔产业示范园、高山金秋梨产业示范园、高效蔬菜种植产业示范园、特色时鲜水果产业示范园、智慧农业产业园、双低油菜示范园、油茶种植示范园、健康养殖产业示范园“十大产业示范园”和武陵山综合农产品精深加工区。依托优势产业分布情况，科学合理布局精深加工物流贸易等现代农业产业示范区。

**推进农业产业集聚。**高效推进现代特色农业产业，实施“一乡一业”“一村一品”产业推进行动，推进现代农业产业园、农业特色小镇建设，形成特色农产品优势区建设。以

矮寨镇为重点，塑造农旅强镇；以马颈坳镇为重点，培植茶旅强镇；以丹青镇、太平镇、己略乡为重点，建设生态农业强镇；以河溪镇为重点，打造农产品加工强镇。建设千亩食用菌、千亩黄金李、千亩黄桃、千亩葡萄、千亩迷迭香、千亩葛根、10万羽鸡、千头羊、百头牛等特色产业村，全力打造“湘西黄金茶第一村——隘口”“湘西食用菌第一村——大兴”、“湘西优质稻米第一村——白云”等10个产业强村。

**提升农业产业品质。**根据特定自然生态环境、历史人文因素，明确生产地域范围，强化品种品质管理，保护地理标志农产品，开发地域特色突出、功能属性独特的区域公用品牌。规范品牌授权管理，加大品牌营销推介，提高区域公用品牌影响力和带动力。创建湘西黄金茶、白云贡米、神秘湘西醋等农产品品牌，加快“两品一标”认证进度，打响湘西品牌；重点抓好湘西黄金茶博览园、九丰智慧农业博览园、矮寨金秋梨三产融合示范园、河溪生态产业园、吉首现代农业观光园等园区建设，积极建设茶叶、蔬菜、稻油鱼、果树、休闲观光等产业基地，充分发挥典型示范和辐射带动作用。

**推进农业+深度融合。**抢抓融合发展机遇，培育新型农业经营主体，因地制宜发展生态农业、休闲农业、园艺农业、体验农业等新型业态，推动和规范休闲农业集聚发展的村镇、示范点、农庄建设。以全域旅游建设为核心，积极打造特色鲜明的农事景观，着力建设一批生态农庄、生态农业观光园、生态农业休闲体验园，大力推进“旅游+生态+文化+

农业”等融合发展模式，促进农业、林业与休闲度假、旅游观光、健康养老、文化创意等产业深度融合。

## 专栏8 现代特色农业优化工程

**现代农业品牌孵化工程：**重点发展湘西黄金茶、优质粮油、商品蔬菜、时鲜水果、林下种养、健康养殖、休闲农业、加工物流贸易等特色产业，扶持酒、醋、茶叶、白云贡米、双低油菜、优质蔬菜、柑橘、猕猴桃、畜牧水产等系列产品发展。以矮寨镇为重点，塑造农旅强镇；以马颈坳镇为重点，培植茶旅强镇；以丹青镇、太平镇、已略乡为重点，建设生态农业强镇；以河溪镇为重点，打造农产品加工强镇。

**生态农业基地建设工程。**加快以湘西黄金茶为代表的茶叶产业基地，以白云贡米、双低油菜为特色的优质稻油生产基地，以绿色优质蔬菜、山地蔬菜、富硒蔬菜为特色的商品蔬菜基地，以柑橘、猕猴桃、金秋梨为代表的时鲜水果生产基地，以生猪、家禽为特色的健康养殖基地，以林下中药材、林下食用菌、林下畜禽、油茶等为代表的林下经济特色种养基地等六大产业基地建设。建设千亩食用菌、千亩黄金李、千亩黄桃、千亩葡萄、千亩迷迭香、千亩葛根、10万羽鸡、千头羊、百头牛等特色产业村，全力打造“湘西黄金茶第一村——隘口”“湘西食用菌第一村——大兴”“湘西优质稻米第一村——白云”等10个产业强村。推动吉首市现代种业



提升工程基地建设，提升湘西黄金茶等种苗繁育、产品研发能力。

**农产品加工仓储冷链物流建设工程：**依托武陵山区茶业交易中心、湘鄂渝黔现代农业产业园、中国南方活牛交易市场等重点工程项目，打造湘西黄金茶和活牛等特色农产品贸易区。推动农产品冷藏保鲜项目建设，科学布局果树基地、蔬菜基地果蔬冷藏保鲜库。支持发展农产品精深加工与冷链物流，支持农产品运销企业加快改造升级，推动其向专业化、规模化方向发展。

**一二三产业融合工程：**推进武陵山区茶叶交易中心、西门口复合型农产品科技园、吉首现代农业观光示范园、河溪生态农业休闲观光园、九丰现代智慧农业博览园、金秋梨产业观光园等园区建设，推动柑桔观光产业带、湘西黄金茶旅观光带建设，打造隘口、寨垅等农旅融合、茶旅融合示范基地。围绕吉首西门口现代农业科技园打造农旅科普游，围绕马颈坳湘西黄金茶基地打造茶旅乡村游，依托矮寨德夯景区打造自然风光游，沿峒河湿地公园绿道一线打造乡风民俗游，依托三岔坪红枫康养中心打造生态康养游，围绕乾州古城景区打造文化展示游，围绕 G319 国道、河溪库区、太平丹青红土片打造农情体验游，围绕乡村农事活动打造农俗节庆游，从而推进农业与旅游、教育文化、康养等产业深度融合。

### 三、全面振兴特色乡村

坚持农业农村优先发展、城乡融合发展战略导向，积极探索切合吉首实际的乡村振兴新路子，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。

**营建特色乡村风貌。**遵循乡村传统聚落格局和自然生态本底，明确乡村建设用地规模和管控要求，统筹市域城镇和村庄规划建设，引导生活空间尺度适宜、布局协调、功能完善。充分挖掘乡土风情、田园气息和原生态村容村貌，保护自然和人文环境，推动建设具有地域特点、民族特色和时代特征的农村建筑，推进现代化的生活设施与传统的生活习俗有机结合，促进人文环境与自然景观相得益彰。规划建设农村社区综合服务平台、文体活动中心、停车场等村落公共生活空间，配套完善乡村菜市场、餐饮店、配送站、电子商务等大众化服务网点，因地制宜增加旅游、休闲等服务设施，构建便捷的生活圈、完善的服务圈、繁荣的商业圈。提升农房建设质量，持续推进农村危房改造和空心村治理，推进乡村亮化、绿化、美化工程。

**发展壮大乡村经济。**结合美丽乡村、风情小镇、历史文化古镇等项目建设，深入发掘农业农村的多种功能和多重价值，促进农业与旅游、教育、文化、体育、健康、养老等产业深度融合，加快发展休闲农业、乡村旅游业和森林康养产

业，构建滨河生态休闲、古镇村文化休闲、农业观光体验、体育休闲、自驾露营、健康养老等各具特色的乡村旅游目的地，形成覆盖全域的乡村旅游格局。深入推进“互联网+”现代农业，加快农村电商提档升级，构建“农户+新型农业经营主体+电商平台”新模式，深入推进“快递下乡”，鼓励农产品跨境电子交易。

**改善乡村人居环境。**划定生态保护红线、永久基本农田控制线、城镇开发边界线，深入实施河湖水系综合整治和乡村山水林田湖草生态保护和修复工程，完善生态系统保护制度，提升水土保持、水源涵养、防灾减灾等生态功能，推进沿河、沿路、沿渠、沿边绿化建设，促进乡村自然生态系统功能和稳定性全面提升。统筹推进农村人居环境整治和美丽乡村建设行动，大力实施“千村美丽、万村整治”工程，因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理，开展饮用水源地保护、农村黑臭水体治理、村庄清洁绿化行动，加强农业面源污染治理，推进农业清洁生产，深入开展化肥、农药零增长行动，加快推进农作物秸秆、畜禽粪污资源化利用设施建设。到2025年行政村垃圾治理覆盖率达到100%以上，农村污水治理率达到90%以上，农村环境卫生状况得到明显改善。

#### 四、加强农村基础设施完善

树立城乡一盘棋理念，着力推进规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等城乡融合发展，

强化以工补农、以城带乡，扎实推进共同富裕。

**强化乡镇综合服务能力。**瞄准公共卫生、人居环境、公共服务、市政设施、产业配套等方面短板弱项，大力提升乡镇综合服务能力，促进公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效，把乡镇建成服务农民的区域中心。采取分类施策方式，按需配置特色小镇的医疗卫生设施、教育设施、养老托育设施、文旅体育设施、社会福利设施和社区综合服务设施。推动公共财政向农村倾斜、公共服务向农村覆盖、公共设施向农村延伸，逐步实现城乡基本公共服务制度并轨、标准统一。

**推进基础设施互联互通。**统筹城乡基础设施布局和建设，按照规划同步、建设同质、投入同量、管护同标的要求，全面提升农村道路、水利、电力、燃气、自来水、通信、广播电视、物流、网络等基础设施建设标准，推进城乡基础设施互联互通。补齐非贫困村基础设施短板，重点做好“四好”公路建设，农村饮水安全巩固提升工程、城乡燃气工程建设、数字乡村工程等，确保村级公路、农村饮水安全、农村电网改造、农村宽带、农村光伏扶贫、农村危房改造、农村广播电视、农村综合服务平台、人居环境等主要指标接近全国平均水平。

**实施乡村建设行动。**统筹推进美丽乡村、农村人居环境整治、乡村振兴试点示范。深入推进“五美”乡村创建，建成一批主导产业优势明显、生活环境整洁优美、生态系统稳

定健康、人与自然和谐共生的精品村示范村。进一步完善矮寨、马颈坳等旅游小镇的基础设施，全面启动传统村落集中连片保护利用示范项目，重点保护、修缮、开发坪年村、中黄村、德夯村、补点村、坪朗村、小溪村、齐心村、河坪村、红坪村古者寨、隘口村林农寨、锦坪村、家庭村、联团村等国家级传统村落，抓好司马村、洽比村、岩科村、小兴村等特色村寨建设，推进“一村一品”“一村一景”特色乡村建设。推进连线成片创建，以景观带为轴线，沿线精品村为节点，加快美丽乡村连线成片创建，实现美丽乡村建设全覆盖。

### 专栏9 城乡融合发展重点

**农村人居环境综合治理。**做好峒河、万溶江河道综合治理和农村河道治理。加快中心集镇污水处理设施建设，完成矮寨镇、河溪镇污水处理厂及配套管网建设，确保建制镇生活污水处理率达70%。实施农村道路通畅提质工程。推进生活垃圾分类处理示范村创建、环境整治样板村建设。

**乡村基础设施建设与联通提升。**实施农村饮水安全巩固提升工程，公路提质增效、通达通畅、平安公路工程、农村电网改造升级工程和电信网络覆盖工程，推进城乡基础设施互联互通。

**传统村落集中连片保护利用。**保护、修缮、开发中黄村、德夯村等13个国家级传统村落，加大交通、电信、卫

生等基础设施投入，完善消防设施、停车场、旅游公厕、游客服务中心、村民活动场所、街巷、桥梁、绿化景观等公服设施，修复有保护或开发价值的历史文化遗迹，整治不协调建筑，因地制宜发展旅游、文化、康养等特色产业，增强传统村落自我造血能力。

## **第七章 推动形成强大内需市场，增强区域市场活力**

推动有效市场和有为政府更好结合，积极融入国内国际“双循环”相互促进的新发展格局，贯通生产、分配、流通、消费各环节，激发市场主体活力、推动市场消费升级、促进开放型经济发展，形成区域经济良性循环。

### **一、激发市场主体活力**

强化市场机制、发展环境、政策保障，正确而可持续地激发各类市场主体活力，鼓励企业成为新时代构建新发展格局、建设现代化经济体系、推动高质量发展的生力军。

**改革完善市场机制。**推进国企改革，加强和完善国有资产监管，促进国有资产保值增值。支持非公有制经济健康发展，促进民营企业公平公正参与市场竞争。建立面向民间资本的重大项目发布推介制度，吸引民间资本进入，让各类市场主体自由进入更多行业、领域、业务。激发社会组织活力，壮大市场建设专业人才队伍，加强现代市场体系领域人才队

伍建设。

**优化市场发展环境。**全面深化“放管服”等商事制度改革，进一步完善“权力清单”“责任清单”“负面清单”和“清单动态调整机制”，实现各方面行政许可事项应减尽减、应放尽放，营造统一开放、竞争有序的市场环境。加快构建社会信用体系，推动全市行业信用信息系统建设及互联互通，实现信用信息“一站式”查询。建立健全信用监管体制、各行业失信黑名单公开曝光和市场退出机制。

**培育市场新动能。**加大新兴产业发展、基础设施建设、政府数据资源开放、标准制定、教育和人才培养、跨域合作等方面的投资力度，加快商务服务业发展，通过完善基础环境，强化平台保障，提升产业发展能力。强化科技创新，持续开展双创和互联网+，提升新动能对经济的支撑力，加快发展新型制造和服务型制造新模式，带动产业高质量发展。鼓励民间资本参与重点领域项目建设，拓宽民间融资渠道，激发民间投资活力。

## 二、推动市场消费升级

坚定实施扩大内需和稳定外需战略，以新业态新模式为引领，推动传统消费升级、加快培育新型消费扩容提质，大力拓展消费市场，加快推进夜间经济、新型消费蓬勃发展，促进产业和消费“双升级”。

**完善消费体制机制。**建立扩大消费需求的长效机制。构建良好的消费环境、保持流通渠道的畅通、建立安全消费监

督机制与维护消费者权益，构建以深化供给侧结构性改革和发展新消费为重要引擎的综合配套改革，提高居民整体消费能力，破除制约居民实际和潜在消费能力释放的体制机制障碍，提升居民消费能力。

**促进多功能现代商圈建设。**以老城改造为契机，加快现代商贸业发展，积极发展“智慧街区”“智慧商圈”，推进数字经济与实体经济深度融合。以特色商业街、大型购物中心、高端城市综合体为重点，大力引进中高端零售、精品专卖、特色餐饮，推动商圈数字化建设，提供全方位数字生活新服务，打造精品时尚消费中心。加快乾州新区发展，瞄准消费结构升级方向，推动商贸、高科技工业园和仓储等新兴产业发展，落实“产城一体”理念。推进乾州古城文旅产业综合开发，加快“吃住行游购娱”项目的植入，提升古城人气。加快高铁新城建设，对接工业园、物流园、商贸商住综合体，打造湘西金融服务中心，推动教育新城、创新产业园区建设，推进产城融合发展。依托乾州古城、商业城财信步行街、雅溪民营小区、老爹广场等节点，完善食、游、购、娱、体、展、演等旅游要素配套，打造夜经济商圈，建设一批夜经济示范门店，提升城市旅游热度。

**完善城乡消费供给。**加快发展社区商业服务体系，加快商务中心区和特色商业区建设。加快城市商业街改造提升，发展连锁便利店、改造菜市场等便民商业网点。提高农民消费能力，释放农村消费潜力，把扩大农村消费与实施乡村振



兴战略结合起来，加快布局数字化消费网络，降低物流综合成本。提升电商、快递进农村综合水平，推动农村商贸流通转型升级。鼓励企业加大研发投入，增加消费品市场多样化的有效、高质量供给。

**培育市场新消费。**加力推动线上线下消费有机融合，进一步培育壮大各类消费新业态新模式，有序发展在线教育、互联网健康医疗、智慧旅游、智能体育、无接触式消费、直播电商、跨境电商、远程办公等模式，推动新型消费增长，促进形成新兴消费领域和消费热点。加大新型服务消费供给，精准定位细分市场，拓展功能定位，提升多元化服务功能，加大服务商品多样化、差异化程度，提供多层次商品和服务，满足不同群体需求，拓展消费空间，提升消费质量。

### **三、促进开放型经济发展**

坚持对内对外开放并举，积极融入“一带一路”“一带一部”，坚持创新引领开放崛起战略，构筑武陵山区域大流通、大开放、大发展的新高地。

**完善开放型经济新体制。**积极学习借鉴上海、广东、湖北等省市在建设自贸区方面的经验，深度融入湖南自贸试验区建设，积极探索关贸、税贸、信贸、汇贸、金贸协作机制。积极探索以市场为导向，以企业为主体，政府、行业协会、贸易促进机构相结合的开拓国际市场新机制。大力推动线上线下融合，探索内外贸一体化发展模式，形成内贸带外贸，

外贸促内贸的工作机制。

**强化对外开放支撑体系。**构建对外开放平台，加快推进湘西海关、公路口岸平台建设，加强吉首市对外贸易发展。加快园区平台建设，完善基础设施和配套设施，增强承载能力。建好开放型经济的主阵地、主战场，加快州府新城、产业新区建设，争创国家级经济开发区。加快市场平台建设，努力打造武陵山区商贸物流中心。加快交通平台建设，将区位优势转化为开放优势、发展优势。加快社会化公共服务平台建设，充分发挥其桥梁纽带作用。

**高水平引进来走出去。**扩大有效投资，加大招商引资力度，立足吉首，面向长株潭、长三角、粤港澳及京津冀等地区，积极承接高新技术产业和现代服务业转移，大力引进世界 500 强和国内 100 强企业到吉首投资兴业。大力发展总部经济，重点引进即将上市或正处于上市辅导期的企业总部及企业的营销中心、采购中心、结算中心等二级机构，进一步创新优惠政策，打造政策洼地，支持设立区域总部、研发中心、会展联盟、产业基地或商事代理服务机构。

**贸易转型升级。**坚持培育与引进相结合、自营与外贸并重，引导更多企业开展对外贸易，持续推进“破零倍增”，突出抓好骨干企业跟踪服务、成长企业主体培育和出口企业孵化扶持，强化对“双外”企业的引进支持。积极推动出口品牌创建。坚持科技兴贸、以质取胜战略，加大对企业品牌

创建、产品技术更新的支持力度，推进茶叶出口、食品出口等产业品牌创建，以品牌带动出口结构优化与效益提升。鼓励企业创新外贸营销方式，开拓海外营销渠道；支持企业发展境外电子商务。加强对新增出口企业的业务培训，对企业出国参展、考察、宣传等方面提供帮助；鼓励企业到境外投资建设批发中心、营销中心、展示中心等；支持出口企业积极应对国际贸易壁垒，争取正当合法权益，减少涉讼风险。

### 专栏 10 构建新发展格局行动

**打造夜间经济主商圈。**重点打造“财信商业街”夜娱商圈、“乾州古城”夜游商圈、“老爹广场”夜食商圈 3 大夜间经济商圈。“财信商业街”夜娱商圈包含财信商业街、商业城步行街、湘泉步行街、和盛堂百货、步步高商业广场、关厢门市场区域；“乾州古城”夜游商圈包含乾州古城、乾城步行街、世纪广场、湘泉世纪广场、世纪广场商业城区域；“老爹广场”夜食商圈包含老爹建材广场、民营小区、吉首大学周边区域。

**增添夜间活动新魅力。**举办富有地方特色的旅游演艺、文化艺术、休闲运动、群众体育等节会活动，每年在试点商圈内完成百场文体展演、百场电影展播。支持公园、广场、商业综合体等，在安全、有序的前提下，利用夜间举办民俗文化、主题音乐、电竞游艺、休闲养身等活动。支

持社会资本参与，推进深夜影院、晚间健身会所等业态发展，搭建夜间消费平台，增加夜间聚客元素，树立夜间消费新标签。

**打造古城夜游新地标。**打造乾州古城夜游品牌，推出乾州古城水上夜游项目，打造沿河休闲廊道，鼓励清吧、茶吧、书吧等业态进驻古城。将古城北城门广场交由古城旅游公司管理，利用广场开展夜间文旅活动。进一步提质乾州古城景区设施，包装推出一批夜景网红打卡地。创建乾州古城创新创业示范基地，出台创业扶持政策，引导发展文化创意、旅游商品、特色小吃、品牌餐饮、特色民宿等业态。打造古城文旅融合示范景区，对古城内符合业态布局要求的公共文化展演活动进行扶持补贴。建设乾州古城文创特色街区项目，提升古城文化氛围。

**总部经济平台创建工程：**加快楼宇平台的建设，搭建权威部门认可的、官方支持的民间性经济发展论坛，为总部经济发展营造氛围；加快财富大楼、财富大厦、总部经济园区的建设进度，增强吸引力。推动湘西金融服务中心建设，引进银行、证券公司、保险公司、风投机构，配套写字楼和相关商业。

## **第八章 坚持改革开放创新，加快提升核心竞争力**

认真落实省打造内陆区改革开放高地、具有核心竞争力的科技创新高地规划，全面深化改革，全面扩大高水平开放，

深入实施创新驱动发展战略，推动改革开放创新实现更大突破。

## **一、推进全面改革**

坚持把深化改革作为推动发展的根本动力，加快破除深层次体制机制障碍，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。

**建设高标准市场体系。**全面完善产权制度，健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，加强产权激励。健全自然资源资产产权制度。深化农村集体产权制度改革，完善农村基本经营制度和产权权能，创新集体经济有效组织形式和运行机制。全面实施市场准入负面清单制度，改革生产许可制度，落实公平审查制度。实施深化要素市场配置改革行动，促进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素自主有序流动。建立健全城乡统一的建设用地市场，深化产业用地市场化配置改革，鼓励盘活存量建设用地。引导劳动力要素合理畅通有序流动，畅通劳动力和人才社会性流动渠道。增加有效金融服务供给，健全多层次资本市场体系，主动有序扩大金融业对外开放。加快发展技术要素市场，完善科技创新资源配置方式。加快培育数据要素市场，推进政府数据开放共享，提升社会数据资源价值。加快要素价格市场化改革，健全要素市场运行机制。

**建立现代财税金融体制。**深化税收制度改革，完善直接税制度并逐步提高其比重。完善标准科学、规范透明、约束

有力的预算制度，全面实施预算绩效管理，大力盘活存量资金，提高财政资金使用效率。实行政府债务绩效全生命周期管理，稳妥防范化解政府债务风险。明确州与县市财政事权和支出责任，完善激励性转移支付制度。加强和改进审计工作，推进内部审计工作规范化、制度化建设。深化投融资体制改革行动，充分激发各类投资动力与活力。大力发展普惠金融，构建金融有效支持实体经济体制机制，提高金融服务实体经济能力。完善现代金融监管体系，加强薄弱环节金融监管制度建设，提高金融监管透明度和法治化水平，有效防范和化解金融风险。

**加快转变政府职能。**实行政府权责清单制度，厘清政府和市场、政府和社会关系，持续优化市场化法治化国际化营商环境。深化“放管服”改革，健全“证照分离”制度，强化事中事后监管，对新产业新业态实行包容审慎监管，全面落实“双随机、一公开”“互联网+监管”制度，全面推行“一件事一次办”。整合优化行政执法队伍，提高行政执法能力水平。健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定的渠道，提高决策科学化、民主化、法治化水平。推进政务服务标准化、规范化、便利化，加快“互联网+政务服务”一体化平台建设，持续推进政务公开，提高政府公信力。探索向基层下放经济社会管理权限，建立乡镇政务服务机构。深化事业单位分类改革和行业协会、商会、中介机构改革。

## 二、加大对外开放

坚持对内对外开放并举，积极融入“一带一路”，构筑武陵山区域大流通、大开放、大发展的新高地。到2025年，基本建成充满活力、内外并举、协调互动、互利共赢的开放型经济新体系。

**构建对外开放平台。**加快推进湘西海关、公路口岸平台建设，加强吉首市对外贸易发展。加快园区平台建设，完善基础设施和配套设施，增强承载能力。建好开放型经济的主阵地、主战场，加快州府新城、产业新区建设，争创国家级经济开发区。加快市场平台建设，努力打造武陵山区商贸物流中心。加快交通平台建设，将区位优势转化为开放优势、发展优势。加快社会化公共服务平台建设，充分发挥其桥梁纽带作用。

**深化区域协同发展。**加强吉首与成渝城市群、长株潭城市群、长三角、珠三角等重点区域，以及大型央企、省企的交流与合作，大力拓展开放空间，从单纯的经济开放向科技教育、城镇功能、社会管理等全方位开放转变，从开发区为主体的局部开放向城市全面开放转变。进一步前瞻谋划和系统设计新常态下跨区域合作的目标取向、重点领域、主要任务与具体步骤，更好地推展跨区域合作。推进吉首与武陵山周边区域的经济一体化发展，深化与武陵山区域各县市区的横向协作，对接周边县加快构建半小时旅游核心经济圈和生态城镇群，注重加强与凤凰对接合作，在资源共享、客源互送、

线路互推、政策互惠上大胆探索，规划建设吉首至凤凰一级公路，开通跨县市公交，加快融城步伐，拉近时空距离；对接泸溪、古文、花垣、保靖等县，推动共融共通，形成互促共进、协同发展格局。不断拓展文化旅游、新型工业、现代农业、商贸物流市场，促进合作互动、优势互补、互利互惠、共同发展。

### **三、加强创新驱动**

**推进创新型城市建设。**坚持创新驱动发展，全面塑造发展新优势。依托吉首大学科技创新基地，围绕特色生物资源、装配式建筑示范基地，重点引进有关院士、博士工作站，建设科技中心、科技馆、孵化中试基地等，购置实验和中试设备，建好武陵山科技创新中心和高性能材料与结构研究中心等重大创新平台，打造武陵山区技术创新中心和科技人才交易中心，完善区域创新体系，加快建设创新型城市。

**建立健全科技投入体系。**加大财政资金投入强度，发挥高校和龙头骨干企业作用，推动生物医药、机械制造、新材料新能源等优势特色产业及人口与健康、教育、资源与环境、社会安全、农业农村、乡村振兴等社会领域重点技术研究开发、成果转化及推广应用研究。建立以财政科技投入和上级科技项目投入为引导、企业投入为主体、银行信贷为支撑、社会融资和上级支助为补充的多元化科技投融资体系，鼓励支持企业加大研发投入。

**强化社会化科技服务。**完善科技特派员制度，开展专业



乡（村）科技示范工作，扶助乡村专业技术协会（合作社）的成长和发展。实施科学普及和创新培训计划，组织开展好“科技活动周”、“科普宣传日”、青少年科技创新活动，提高全民科技素质和创新能力。

### 专栏 11 武陵山区科技中心建设重点

**加大科技投入。**规划期内市科技三项经费增长适当高于财政总收入的增长，确保市本级科技三项经费占本级财政总支出的比例达到 1.2%；全社会研究与开发（R&D）经费占全市国民生产总值（GDP）的比重力争提高到 2.5%以上；企业研究与开发（R&D）经费投入占年销售收入的 6%以上。

**提升科技能力。**规划期内高新技术企业达到 50 家以上，高新技术产品达到 60 个以上，高新技术产业增加值占全市工业增加值的比例达到 40%以上；全市年专利申请量达到 300 件，其中发明专利申请量 80 件。

**完善科技服务。**以乾州经济技术开发区科技产业园为重点，建设好高新技术产业孵化平台，建成武陵山区域综合检测中心。建设农业科技示范园区 20 个，发展大学生村官、科技特派员示范基地 20 个，培育科技型农业龙头企业 15 家。争取培养和引进 100 名高层次人才和学科带头人。

**加强农业科技转化。**组织实施“良种良法”、“农产品加工”、“农业标准技术”、“农业资源与环境保护”和“农业综合技术示范”等六项农业创新工程。实现中药材规范化和标

准化（GAP）种植。力争在猕猴桃产品深度开发、水果气调鲜贮、菁蒿、黄姜制药等方面取得新的突破。

#### 四、强化要素保障

**强化土地保障。**重点抓好存量土地盘活、新增指标争取，做好土地调整规划。进一步完善建设用地审批制度、优化用地审批管理流程，实现“多审合一”“多证合一”，提高审批效能和监管服务水平，保障重大建设项目及时落地。健全限制低效用地清理退出机制，实施建设用地全生命周期监管，加强土地供应管理。强化土地资源集约节约利用，加大闲置土地和批而未供土地处置力度，优先保证重点工业项目和重大基础设施的用地。有序推进城镇低效用地再开发，建立现代土地市场体系。

**强化财政保障。**加强政企银对接，增加有效金融供给，用好各项债券。优先安排涉及重大产业项目、基础设施建设、公共服务体系建设、社会民生福利等领域的财政支出。积极

扩宽重大项目融资渠道，加强政府投融资平台建设，积极引进民间投资，建立健全多元化投融资机制，保障重大项目建设资金需求。抓住国家增加财政赤字、各类债券机遇，高效使用债券资金，规范举债行为和 PPP 项目运作，形成有效投资。进一步统筹、规范、透明使用财政资金，提高资金使用效益。

**强化服务保障。**坚持把稳定投资预期、提高服务效率、维护公平竞争、减轻经营负担放在突出位置，推出更多服务事项一网通办，依法整治企业周边、项目建设环境，落实扶持和减税降费政策。营造优质廉洁高效的政务环境，强化各级各部门服务意识，简化办事流程，以靠前、主动的服务为项目建设提供良好的环境。加强作风建设，提高干部队伍素质，增强解决问题和推动项目建设的能力。

## **第九章 坚持保障和改善民生，提升社会公共服务能效**

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为发展的出发点和落脚点，着力办好群众各项“急难愁盼”问题，全面提升优质公共服务产品供给能力、覆盖水平和使用效率，建立健全城乡一体的公共服务体系，打造城乡居民普惠便捷优质生活圈。

### **一、着力推进教育强市**

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，面向经济主战场、面向发展重大需求、面向人民生命健康，落实国家科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，深入推进

高质量教育体系和科技创新体系建设，打造武陵山区教育服务中心。

**完善普惠性学前教育。**合理布局学前教育资源，通过盘活、整改、改建、配建等多种方式大力发展公办幼儿园。开展学前教育普惠发展计划，扩大普惠性幼儿园规模及覆盖面，通过政府购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式引导普惠性民办幼儿园科学规范发展。到 2025 年，全市幼儿园学位达到 2.4 万个，普惠性幼儿园比例达到 85% 以上，全面实现适龄幼儿就近入园。构建幼儿园保教质量评估体系，加强幼儿园质量监管，规范办园行为。

**促进义务教育均衡发展。**深入开展城乡学校标准化建设和薄弱学校改造工程，加强乡镇寄宿制学校和乡村小规模学校建设，巩固提升城乡义务教育学校基本办学条件和教学质量，重点抓好文心东路等新建学校项目，新建乾雅、芙蓉、高铁小学、五里牌小学、高铁中学、三岔坪中学，改扩建阿娜小学、三小、雅溪中学、第一小学、第一初中，努力扩大优质教育资源覆盖面，创建全省义务教育优质均衡发展市（县）。加快推进特殊学校迁建。

**鼓励高中多样化发展。**优化高中教育阶段结构，实现普通高中和中等职业学校招生规模大体相当；全面普及高中阶段教育，构建高质量、多样化的高中教育发展格局，力争高中教育整体水平和综合实力进入全省先进行列。加大省级示范性高中、州级示范性高中支持力度，支持高中特色办学和

民办高中发展，建好高铁高中，扩大高中办学规模，有效缓解高中学位紧张问题，全面提质高中教育。抓好市民中体育场等改扩建工程，加快吉首中驰·湘郡礼德学校项目建设。鼓励教育体制机制改革，积极探索高中合作办学模式，改革人才引育模式，深化教育考核评价体系创新，增加自主办学权。

**增强职业技术教育适应性。**优化职业教育资源，在现代农业、先进装备制造业、现代服务业、战略性新兴产业、民族工艺和公共服务等领域培育一批紧缺专业和新兴专业，建设一批品牌特色专业点及实训基地和公共实训基地，不断提高职业学校教育质量。深化职普融通、产教融合、校企合作，推动职业院校与企业 and 产业园合作，共建一批创新创业基地和产学研合作联盟，促进新技术、新工艺、新材料的应用，加快技术转化和产业转型升级，增强职业教育服务经济社会发展能力和水平。支持高铁新城教育园区职业教育发展，不断增强职业教育与产业结构的契合性。

**提升高等教育质量。**坚持引进与提升并举、规模与质量并重，构建适应吉首市高质量发展要求的高等教育体系。支持一流大学、一流学科、一流专业和高水平创新载体建设，新建民族教育高等学院、吉首大学医学院，引进特色专业学校，打造吉首市教育城项目。加大力度支持吉首大学建设世界一流学科、国家一流本科专业和特色鲜明的高水平应用型大学。支持职业专科学校质量提升工程建设，支持探索合作办学新模式、创业创新新基地、产学研新联盟，争创省级示

范（骨干）高职专科院校和省级高技能人才培训基地。

## 专栏 12 武陵山区教育服务高地建设行动

优化教育资源布局。构建与五大功能区域发展相匹配的教育格局，新建托育 25 所、幼儿园 25 所。在乾州片区、高铁新城、湘西经开区等地新建乾雅、芙蓉、高铁小学、五里牌小学等 8 所小学、高铁中学、三岔坪中学等 4 所初级中学。对阿娜小学、第一小学、第二小学、第三小学、三岔坪小学、雅溪小学、雅溪中学、雅溪中学、马颈坳中学、第一初中等学校进行提质改造。建好高铁高中，抓好市民中运动场等改扩建工程，加快吉首中驰·湘郡礼德学校项目项目建设。支持高铁新城教育园区职业教育发展。加快吉首大学石家冲校区及配套工程建设和吉首市幼儿师范学校迁建，新建民族教育高等学院、吉首大学医学院、为民职业学院等院校，建好吉首市学院城。

全面推进素质教育。健全学校家庭社会协同育人机制，提升教师教书育人能力素质，增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领，重视青少年身体素质和心理健康教育，加强美育教育、国防教育、安全教育、劳动教育、心理健康教育，鼓励学生全面和个性发展。建设中小學生综合实践基地、民族教育基地、劳动实践基地等场所、与吉大合作产业研发基地。在办学体制、教学内容、教育方法、招生考试、

评价方式等方面进行大胆探索和改革，落实义务教育免试就近入学制度，改革高中招生录取方式，实施初中学业水平考试、综合素质评价相结合的招生录取模式。

建立区域教育教学质量综合评价制度。完善教育保障体系。保证教育财政拨款增长明显高于财政经常性收入增长，并按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。推进教师队伍建设，重点推进教师交流轮岗等工作。实现区域内教师、校长交流轮岗制度化、常态化，实施名师名校长建设工程和中小学“千名骨干教师素质提高工程”。建设集教师培训、旅游、体育竞训、社会技能培训于一体的武陵山区教育综合培训中心。推进义务教育学校标准化建设，全面提高校舍建设水平，加强设备、图书更新配备，均衡师资、设备、图书、校舍等资源。

推进互联网+教育发展。深入推进教育部教育信息化2.0行动计划，基本建成城乡网络、资源和服务全覆盖的基础教育信息化公共服务平台，打造教育智慧平台，实现学校间、家校间的动态管理、实现教学资源等大数据实时共享。建设全市中小学图书管理系统，实现跨校借阅、网络阅读，2025年全部学校达到省智慧校园建设标准。

创建产教融合示范区。依托吉首大学、湘西民族职业技术学院、吉首中职等教育资源，结合现有优势学科、品牌

专业和创新培养计划，与省内外高等院校、企业合作办学，与大中型企业、产业园区合作，共建创新创业基地、产学研合作联盟和人才培养基地，加快培养和引进一批学科领军人物和创新团队，实施校企协同创新中心、联合实验室建设计划。

## 二、推进健康吉首行动

把保障人民健康放在优先发展的战略位置，深入实施“健康吉首”行动，大力推进吉首市医疗健康城市建设，推进基本公共卫生服务均等化一体化，提升人民群众优享乐活水平，力争五年内每千常住人口执业（助理）医师数达到 3.5 名、每千常住人口医疗卫生床位数达到 9 张、每千常住人口注册护士数 4 人、每万常住人口全科医生 3.93 名以上、每千常住人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 4.5 个，打造武陵山区医疗健康中心。

**健全基本医疗服务体系。**深入实施国家基本或重大公共卫生服务项目，完善基本公共卫生服务项目补助政策，增强提供基础性全方位全周期健康管理服务能力。以常住人口为主要服务对象，按照服务半径适宜、交通便利原则，加强农村三级卫生服务网络和城市社区卫生机构建设，加强乡镇卫生院、街道社区卫生服务中心、村卫生室医疗设备设施和医护人员配置，全面完成市乡村三级卫生服务机构标准化建设和一体化管理，实现市、乡镇、村三级医联体建设全覆盖，推进城乡优质医疗卫生资源配置均衡化。构筑以“三区四院五中心”（高铁新城区一市人民医院新院、双塘街道卫生服



务中心，吉首老城区一市人民医院分院、镇溪街道卫生服务中心、峒河街道卫生服务中心、石家冲街道卫生服务中心，乾州新区一市民族中医院、市妇保院、乾州街道卫生服务中心）为网底的城区 15 分钟就医圈，和以乡镇（中心）卫生院、村卫生室为网络的农村 30 分钟就医圈，全面建成整合型区域医疗卫生服务体系。全面建立分级诊疗制度和家庭医生签约制度，完善服务网络运行和激励机制，重点提升基层医疗特别是村卫生室的服务能力。完善政府购买基本公共卫生服务机制，推进基本医疗卫生公共服务广泛惠及流动人口。加强基层医疗队伍建设，持续开展培训学习考核，提供个性化指导，找准短板，切实提高基层医疗机构服务能力

**增强健康医疗服务能级。**依托吉首大学附属医院、市人民医院、市民族中医院等主要医院，整合建立综合性医疗集团或医疗中心、临床医学检验中心、医学产业生产和仓储中心、医学教育信息化及学术研讨服务中心，全面打造武陵山区医疗健康中心。重点抓好吉首市人民医院迁建项目（三甲）、吉首市人民医院乾州分院扩建、吉大附属医院医疗急救中心和传染病防治中心、市民族中医院慢病防治中心和残废疾病康复护理中心、市妇幼保健服务中心建设等项目，支持吉首大学附属医院、市人民医院、市民族中医院等主要医院做强做优，提高配置标准，改善医护比、床护比等指标，到 2025 年，吉首市人民医院达到三级综合医院标准，市民族中医院、市妇幼保健服务中心达到二级甲等医院标准。在

全市加速智慧医院建设，提高医疗信息系统、人工智能辅助诊断设施等共建共享水平。打造“互联网+医院”，成立市远程医学会诊中心、医学影像诊断中心、检验检查中心、互联网开展线上诊疗，方便群众就医。鼓励根据疾病谱调整和居民就医需求变化，创建一批省级临床重点专科，带动医疗服务的城乡均衡发展和整体水平提升。加强康复、老年病、长期护理、慢性病管理、临终关怀等接续性医疗机构建设，建成武陵山区最大的老年人健康护理中心。支持社会资本办医，灵活采用管理输出、医疗机构托管、紧密医联体等方式，吸引国内外高水平医院与本地医疗机构开展多层次多模式合作，建设口腔专科医院、耳鼻喉专科医院、精神病专科医院等全国连锁专科医院为主体的高端专科疾病特色治疗中心。

**提升健康服务普惠能力。**坚持预防为主方针和大卫生大健康理念，广泛开展健康教育和科普活动，倡导科学文明健康生活方式，完善全民健身服务体系，广泛开展全民健身活动，促进居民身心健康。鼓励应用大数据等手段，强化对城乡居民健康服务需求的动态监测和预警反应机制，为居民提供全方位全周期健康服务。大力推进慢性病综合防治。到2025年，全市老年人健康管理率达到70%以上，高血压患者规范化管理率达到60%以上，糖尿病患者规范化管理率达到60%以上；30-70岁人群因慢性疾病导致的过早死亡率不高于15%。做优做强市中医医院，完善县乡村三级中医药服务网

络，延伸发展中医药保健、健康养生产业链，发挥中医药在加强慢性病、地方病、职业病、精神卫生疾病防控中的独特作用。

**织牢公共卫生防护网。**改革疾病预防控制体系，强化监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置等职能。加强各类传染病防治，到 2025 年全市数字化预防接种门诊覆盖率达到 100%，适龄儿童免疫规划疫苗接种率达到 95%以上。加强公共卫生信息化和人才队伍建设，加强疾控机构和传染病救治基地建设，兴建吉首市疾控中心，不断完善公共医疗事件应急处置设施建设，建立以市疾控中心为核心，以基层卫生院、卫生室为网底，市级综合医院和传染病专科机构为疫情监测哨点和重大疫情救治基地“三位一体”的公共卫生服务体系。完善突发公共卫生事件监测预警处置机制，健全医疗救治、科技支撑、物资保障体系，提高应对突发公共卫生事件能力。到 2025 年前完成湖南省“县级甲等”疾控中心验收，突发公共卫生事件预警信息响应率达到 95%以上。

**促进民族医药事业发展。**立足本地独特的珍稀生物资源，引进一批生物医药公司，大力发展以天麻、黄柏、杜仲、虎杖、土茯苓、何首乌、湘西野灵果等重要药材为资源基础支撑的生物医药产业，支持“土药”“苗药”等特色民族药品生产，加快形成生物医药产业集群和现代中药产业链体系。推进中医医防融合服务，提升医疗卫生机构中医药服务

能力，完善综合医院中医药科室建设，加快乡镇卫生院和社区卫生服务中心“中医馆”建设。推进区域中医药、民族医药临床研究基地和传承创新工程建设，加强中医药、民族医药传承、科研创新和研发。加强中医药、民族医药人才队伍建设。

### 专栏 13 武陵山医疗服务中心建设行动

**区域医疗中心建设：**加快吉首大学附属医院、吉首市人民医院改扩建工程、吉首市民族中医院、吉首市妇幼保健服务中心等建设。支持首大附属医院、市人民医院创建三甲医院，市民族中医院、市妇幼保健服务中心创建二甲医院。

**基本医疗服务能力建设：**加强基层医疗卫生机构标准化建设，70%的中心乡镇卫生院医疗服务能力达到二级综合医院水平，基本形成城乡 15 分钟、农村 30 分钟基本医疗卫生服务圈。所有市、县级公立医院和政府办乡村医疗卫生机构全部参与医联体，形成分级诊疗格局。开展和规范家庭医生签约服务，逐步实现每个家庭拥有 1 名合格家庭医生、每个居民拥有 1 份动态管理的电子健康档案和 1 张服务功能完善的健康卡。

**卫生应急核心能力建设：**加强市人民医院急救中心建设，装备若干支市级卫生应急队伍，建设县级突发急性传染病救治病区，装备院前急救救治设备；完善卫生应急指挥决策系统，提高应急检测能力，实施基层卫生应急规范化建设。

**重大疾病防治工程：**加强重大传染病监测，完善市级艾滋病治疗点体系建设，支持精神疾病防治和心理健康服务中心建设，提升尘肺病、职业中毒等重点职业病防治服务能力。全面推进癌症、心血管疾病、慢性呼吸系统疾病等慢性病综合防控。加强市疾病预防控制中心实验室建设，完善疾病预防控制中心常规设备配置。

## 三、健全多层次社会保障体系

完善基本社会保险制度，加强社会保障兜底功能，努力形成覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，为全市人民织就更安全可靠的生活保障网。

**完善基本社会保险制度体系。**继续推进社会保险制度改革，抓好全民参保和五险统征工作，稳妥推进失地农民、农民工参加社会保障。顺应“互联网经济时代”劳动力市场结构性变化和就业形式多样化的发展趋势，积极创新和完善社会保险参保和缴费政策，尽可能将各类就业群体都纳入社保安全网。推进社保转移接续，健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，推行城乡居民基本养老保险丧葬补助金制度。完善工伤保险浮动费率制度，健全失业保险标准调整机制。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，做好农民重特大疾病救助工作，完善农业产业风险防控保险机制。

**加快建立多支柱社会保险体系。**扩大企业年金覆盖面，完善职业年金制度。开展个人税延型养老保险、住房反向抵押养老保险等试点。全面建立长期护理保险制度。完善城乡居民大病保险，加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助的协同互补。探索扩大个人医保账户资金使用范围，鼓励发展多种类型的商业健康保险。

**加强社会保障托底功能。**规范城乡低保分类施保措施，推进最低生活保障动态化、精细化管理，逐步提高低保和特困供养人员救助水平，落实为贫困人员代缴城乡居民养老保

险费和发放待遇政策，确保困难群众应保尽保、应兜尽兜。面向城乡特困供养对象、经济困难的高龄、失能老人和农村留守儿童、老人、妇女，加强关爱服务体系，加强特困人员供养服务机构建设，做好流浪乞讨救助安置，扎实推进城镇贫困群众脱贫解困工作。

**提升社会保障管理水平。**以“最多跑一次”改革和政府数字化转型为契机，加快推进社会保障信息系统建设，完成省社会保险经办服务平台的接续进入，积极推进社保业务“网上办”和“掌上办”，提高服务的便捷性和可及性。巩固城乡居民全国异地就医联网结算，探索门诊医疗费用异地结算。积极防范化解社保风险，严格执行基金内控制度，加强联动、合力防控，严厉打击社保基金违法行为。

#### 四、发展其他社会事业

围绕人民群众最关心的问题，切实履行政府职责，全面推进各项社会事业健康发展，提升与经济发展水平相适应的社会建设水平。

**实施积极应对人口老龄化战略。**积极应对人口深度老龄化，健全基本养老服务体系，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，努力完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。落实“五化民政”示范县市要求，全面推进全市城乡敬老院提质改造，建成镇溪街道、峒河街道、乾州街道、双塘街道、石家冲街道、吉凤街道、马颈坳镇、河溪镇、丹青镇等9个

具备综合功能的社区养老服务机构和 36 个城乡社区日间照料中心，建立以社区服务为依托，专业化服务为依靠，提供生活照料、医疗保健、精神慰藉、文化娱乐等服务的社区养老服务体系，建立健全老年人居家养老服务保障机制。建好吉首市社会福利院。提高卫生服务机构为老年人提供医疗保健服务的能力，推进医养结合发展，建好湘西红枫谷康养中心。推动养老事业和养老产业协同发展，支持社会力量依托敬老院、居家养老服务中心、老年人活动中心等开展各类养老服务，引导扩展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉等配套服务。大力培育养老新业态，发展适合老年人的养生、服饰、旅游等产业。积极开发老龄人力资源，鼓励社会力量兴办老年教育，加强基层老年协会和各类兴趣协会建设，发展老龄事业和银发经济。

**促进人口长期均衡发展。**构建以增强家庭发展能力为重点的人口政策体系，增强生育政策包容性，提高婚孕产检比例，提升优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，促进人口长期均衡发展，提高人口素质。依托市妇幼保健服务中心，建设妇女围产期健康管理中心、儿童健康管理中心、生殖医学管理中心，系统提供生殖健康、妇幼保健等公共服务。配套完善计划生育利益导向政策体系，帮扶失独家庭等计划生育困难家庭，进一步提高家庭福利。扎实推进殡葬改革工作，继续完善殡葬基础设施建设，抓好笔夹山公墓及配套设施建设，推进农村公益性墓

地建设，推行“两集中一统一”。实行以居民身份证号码为唯一标识、依法记录、查询和评估人口相关信息制度，建设完善人口基础信息数据库，建立人口综合信息应用系统。以构建和谐社会主义民族关系为主线，促进民族团结进步。

**大力发展慈善事业和志愿服务。**弘扬公益文化，鼓励社会各界参与慈善事业，搭建政府、企业、社会多方合作的公益活动平台，鼓励发展社会投资机构、社会企业等新兴公益力量。健全志愿服务体系，完善志愿者招募、管理、培训、激励、评估等制度，广泛开展志愿服务关爱行动，促进志愿服务活动常态化、社会化、项目化。发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局；发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。

**全面增强人民体质。**深入实施全民健身计划，夯实学校体育基础，积极发展青少年体育，提高竞技体育水平，开展形式多样的群众性体育活动。充分发挥教体结合的优势，开展好学校体育活动。实施“青少年体质强健工程”，建设好各级各类学校体育活动场地，全面开展足球进校园工作，大力开展体育特色学校争创活动。继续推进阳光体育活动，鼓励实施学生课外体育活动，加强青少年技能培训，使青少年掌握体育技能，形成终身体育健身的习惯。建立健全公共体育服务体系，推动公共体育场馆低收费或免费开放。鼓励社会力量发展体育产业，培育一批群众喜爱的健身消费产品和



项目活动品牌。加大投入新建公共体育设施，完成公共体育场馆、体育公园、慢行系统、户外训练营的建设，到 2025 年，人均体育场地面积达到 2 平方米以上。

## 专栏 14 社会事业提升计划

**银发计划。**依托社区综合服务中心（站）、综合性文化服务中心、村卫生室、农家书屋，为留守、孤寡、独居、贫困、残疾等老年人提供丰富多彩的关爱服务。推进老年宜居环境建设，到 2025 年，80%的乡镇建有一所具有综合服务功能、医养相结合、服务失能老年人的养老机构，90%以上的社区均建立日间照料机构。

**儿童福利。**抓实抓细农村留守儿童关爱保护工作，健全儿童督导员和村（居）儿童主任队伍，推进儿童之家建设，落实儿童主任岗位津贴。建立未成年保护中心，着力抓好未成年保护工作。

**殡葬事业。**全面推进城乡居民基本殡葬服务均等化、殡葬服务优质化、殡葬管理规范化、殡葬改革有序化、骨灰处理生态化、殡葬习俗文明化和殡葬设施现代化。

**公益慈善事业。**推动慈善救助项目化，开展“爱心拼百分”、“99”公益日活动，重点加大安老、助孤、扶残、济困、赈灾、助医等项目的资助力度。健全彩票公益金支持慈善事业发展机制。建立志愿者服务储备制度，广泛开

展社会互助和志愿者活动。

## **第十章 推进社会治理现代化，加快建设平安和谐州府**

统筹发展和安全，完善共建共治共享的社会治理制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，建设更高水平的平安吉首。

### **一、补齐社会治理短板**

强化社会公共服务职能，着力推进社会治理社会化、法治化、智能化、专业化。

**建设法治吉首。**加强市委对全面依法治市工作的领导。深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，确保司法公正高效权威。提高依法行政水平，严格规范公正文明执法，深化行政复议体制改革，落实行政执法“三项制度”、落实法律顾问，推进基层民主法治建设，推进多层次多领域依法治理，完善政府社会治理考核问责机制，全面建设法治政府。增强全社会法治信仰，加强全民守法意识，深入开展法治宣传教育，弘扬宪法精神，推动领导干部带头尊法学法守法用法，增强全民法治观念，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。健全媒体公益普法制度，引导报社、电台、电视台、网站、融媒体中心等媒体自觉履行普法责任。加强社会主义法治建设，推进法治乡村建设，完善社会治理，健全人民调解、行政调解、司法调解衔接联动工作体系，建设更高水平的法治吉首。

**提升基层社会治理能力。**加快推进“五进小区”治理模式，完善群众参与基层社会治理的制度化渠道。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，健全社区管理和服务机制，加速“互助五兴”基层治理模式推广运用，对依法自治事项、协助政府工作事项等实施清单化管理，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础。以社会服务管理信息化建设和大数据应用为引领，以基层基础建设为支撑，推进基层治理智能化、精细化，实现城市社区综合服务设施全覆盖，推进农村社区综合服务设施建设，形成全民共建共享的社会治理格局。

**健全权益保障和矛盾化解机制。**健全利益表达、协调机制，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。健全利益保护机制，保障群众权利得到公平对待、有效维护。健全社会心理服务体系，加强对特殊人群的心理疏导和矫治。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入推进信访依法分类处理，落实风险预警评估机制，完善调解、仲裁、复议、诉讼等社会矛盾纠纷多元预防调处化解机制。提高领导干部运用法治思维与法治方式化解社会矛盾的能力。

## 二、强化社会信用建设

全面推进政务诚信、商务诚信、社会诚信等社会信用体系建设，提高全社会诚信意识和信用水平。

**强化信用主体诚信。**推进政务诚信，完善行政决策机制，健全决策纠错和责任追究制度，落实政务承诺兑现制度，完

善信用评估和绩效考评机制，确保政务履约和服务守诺，进一步提高政府公信力。引导企事业单位健全内部信用管理和信息披露机制，加大重点环节的信用监管和风险防控力度。强化社会组织和个人诚信建设。完善社会组织法人治理结构，推动信用信息有效整合、依法公开，增强个人诚信自律和文明守法意识。

**严格信用服务市场监管。**建立公共和社会信用服务机构互为补充、信用信息基础服务和增值服务相辅相成的多层次信用服务组织体系。推动信用服务产品开发创新和广泛运用。支持征信、信用评级机构规范发展，提高服务质量和竞争力。在全市全面推进中小企业信用体系和农村信用体系建设。大力开展重点行业领域诚信问题专项治理。营造诚实、自律、守信、互信的社会信用环境。健全信用主体奖惩机制，对诚实守信者实行提供便利化服务等激励政策。

**推进信用信息共建共享。**建立信息披露和诚信档案制度，加快完善各类市场主体和社会成员信用记录。加强部门、行业和地方信用信息整合，建立企业信用信息归集机制。促进重点领域实名制落实，加快从业经历、信贷消费、不良记录等个人信用征集，加强公民信用道德建设，建立社会约束管理机制，依法推进全社会信用信息资源开放共享。

### 三、构筑公共安全体系

牢固树立安全发展理念，坚持把保护人民生命财产安全摆在首位，加强国民安全宣传教育，全面加强安全生产管理

与安全体系建设，全面提升公共安全保障能力，确保人民安居乐业、社会安定和谐。

**完善社会治安防控体系。**加强平安吉首建设，加大公共安全基础设施投入，推进“雪亮工程”和“智慧警务”建设，健全社会治安防控网络。做实县域警务，全面推进治安防控信息化，充分运用区块链、大数据、云计算等手段，创新社会治安防控机制，提高预测预警预防各类风险能力，提高社会治安立体化、法治化、专业化、智能化水平，增强社会防控的整体性、协同性、精准性。加强吉首市市域治理现代化工作，完善基层综治工作站建设，推进重点单位、场所综治组织建设，实现综治工作向社会领域延伸，实现综治工作向社区、小区延伸，全面建成立体化社会治安防控体系。把社会治安防控体系建设纳入综治工作考核评价指标体系，加大责任制考核和问责力度，形成正确的激励导向，推进社会治安防控体系建设工作落到实处，形成齐抓共管的社会治安防控体系建设格局。

**健全安全生产管理体系。**完善“党政同责、一岗双责、失职追责”工作机制，强化重点行业领域的安全监管，建立隐患排查治理体系和安全防控制度体系，落实“不断完善安全生产责任体系”“健全安全生产双重预防体系”“深化重点行业领域专项整治”“推动企业安全管理能力建设”四项任务，针对人员密集场所和重点行业领域建立事故风险隐患数据库和事故风险隐患“一张图”，不断提升安全生产监管执

法能力，有效遏制各类重特大安全事故。加强旅游市场监管和旅游安全，推行旅游综合执法，加强旅游交通、餐饮食品、特种设备等安全监督检查，健全旅游景区突发事件应对处置机制和旅游安全预警信息发布制度。加强安全监管监察执法能力建设，开展安全生产教育与专业培训，深化企业安全生产标准化建设，推动企业安全诚信体系建设。

**完善公共安全应急管理体系。**科学设计应急预案体系，构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，全面提高应急管理的专业化、精细化、智能化和现代化水平。优化全市应急管理能力建设，提高防灾减灾救灾能力。建立公共危机处理预案及管理体系，全面落实应急管理体制建设、应急管理法治建设、灾害事故防控能力建设、应急救援力量建设、应急保障能力建设、应急文化阵地建设和应急科技支撑建设七大工作任务，推进自然灾害防治“九大工程”，加强城乡消防应急能力建设，开展以“六有”为主要内容的应急能力建设，发展巨灾保险。提升救灾物资和装备统筹保障能力，建设集监测监控、预测预警、报警、接警、处置、结束、善后和灾后重建等环节于一体的吉首市应急管理大数据平台。

**完善食品药品安全监管体系。**推进食品药品安全治理体系和治理能力现代化，坚持依法监管、科学监管、审慎监管，着力深化食品药品行政审批制度改革，建立完善食品医药产业发展服务平台，落实食品药品安全责任制，严格执行食品

和药品质量安全标准及技术规范，持续提升检测及监测能力。推进食品安全诚信体系、监管体系、检验体系、应急管理体系和追溯体系建设。

#### 四、提升应对风险能力

坚持底线思维，强化忧患意识，着力防范化解重大风险。

**强化风险意识。**坚决贯彻总体国家安全观，增强忧患意识，始终保持高度警惕，居安思危，未雨绸缪，做好防范风险的防控，思考应对和化解风险挑战的应急之策。强化防范和抵御风险的思想准备，不断强化危机意识，主动应对新时代的各种考验，团结和带领人民打好化险为夷、转危为机的战略主动战。

**突出责任担当。**坚持守土有责、守土尽责。全面厘清风险应对的主体责任与关联责任，压实发现风险、认识风险、化解风险的应急决策与科学处置责任。落实防范化解重大风险的领导责任，筑牢各级、各层面、各行业自觉抵御精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败危险的精神堤防。确保大局稳定。

**提升防控能力。**切实提升防范、化解各类风险挑战的高效组织力、社会联动力、科技创新力、舆论引导力与整体战斗力。严格把控住重大风险隐患的关键环节，坚守住不发生系统性风险的重要关口，把风险化解在源头。平衡好稳增长和防风险的关系，妥善应对经济领域可能出现的重大风险，打赢重大病疫应急防控战。

## 专栏 15 社会治理工程

**基础设施。**建设吉首市拘留所，派出所业务用房，吉首市公安局民警集训中心。

**应急管理。**新建吉首市应急物资储备体系建设项目，吉首市综合应急防灾指挥平台，吉首市山洪地质灾害防御气象保障工程、吉首市山地防震示范基地、大湘西物流园锰渣库回采转运及德邦尾矿库闭库工程项目。

**公共安全：**新建吉首市地质灾害防控工程，湘西综合特勤消防站建设项目，吉首市政法基础设施建设项目。

## 第十一章 繁荣民族地域优秀文化，加快提升文化软实力

以铸牢中华民族共同体意识为主线，开展民族地域优秀文化挖掘。通过“文化+”行动，促进民族交往交流交融，引导各族群众树立正确的祖国观、民族观、文化观、历史观。进一步建立健全现代公共文化服务体系，营造有利于文化发展的市场环境，努力把吉首市建设成为历史底蕴厚重、民族文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市。

### 一、加强文化资源开发

加快推进吉首文化特色区域化发展，不断彰显文化底蕴，推动文化魅力提升，强化文化发展动力。

**激活文化格局。**贯彻落实《湘西州民族民间文化遗产保护条例(草案)》，做好统筹规划，在对全市民族地域文化资



源充分调查的基础上，编制科学、权威、可行的区域文化资源保护规划，明确开发重点。加强乾州古城的保护，打响其4A级旅游景区的品牌，鼓励苗家蜡染等各类市级非物质文化遗产申报为国家、省、市保护项目。提升民族文化传播力和影响力，继续办好吉首鼓文化节、茶文化节等节庆活动，积极举办钢火烧龙、苗族四月八、清明歌会、“吉周吉年”春节群众文化活动等一批民俗活动，引导当地居民珍视本民族传统民俗文化，营造全社会关注文化遗产保护的良好氛围。

**挖潜特色文化。**进一步保护、利用、开发和弘扬湘西优秀民族特色文化以及吉首传统的“东歌、西鼓、南戏、北狮、中春”等特色民间演艺文化，提取土家族、苗族等独特文化元素，融合形成城市风貌主基调。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，加强文化市场体系建设，扩大优质文化产品供给。规范发展文化产业园区，推动文化和旅游融合发展，建设一批富有文化底蕴的知名旅游景区和度假区。加强对外文化交流，讲好吉首故事、湘西故事。

**活化文化遗产。**强化重要文化和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护。依托吉首大学的研究资源，规划建设一座规模较大、特色明显、功能多样的民族民俗博物馆，使之成为大湘西地区民族民俗文化的资料中心、研究中心和发展基地。做好古籍整理、戏曲振兴、非遗和书院保护传承、考古研究等工作，为大湘西民俗旅游的发展提供智力支持。重点

保护和发展德夯及周围苗族村寨，维护民族文化生态环境的平衡，建成湘西州的苗族文化保护区和原生态的民族民俗旅游村寨，将其打造成大湘西民俗旅游的品牌和示范基地。

## 二、助力文化产业提质

立足吉首区域特色、文化资源，发展富有地域性、多样性、创新性的文化产业。

**助推文化产业升级。**充分发挥吉首独特的民族文化资源和产业基础优势，引入、培育一批市场前景好、科技含量高、辐射带动强的文化企业，设立原创作品孵化基金，发展高知识性、高附加值、高融合性的文化创意产业。

**加强文化载体建设。**通过优化布局、壮大产业、打造名牌、集聚发展，打造特色鲜明的文化创意产业示范区。强化文化创意产业园、影视基地、文化广场、演艺中心等载体和平台功能，加快推进休闲创意文化博览园建设，支持乾州古城、德夯苗寨、吉斗寨等文化景区做大做强，打造具有特色优势的文化产业集群。

**创新文化产业业态。**重点发展苗族文化、土家族文化、民歌、戏曲、演艺、广告策划、文化展览、资讯传播等业态。大力扶持具有浓郁民族风情和地方民俗文化特色手工艺品、特色旅游纪念品产业，支持具有非物质文化遗产认证的手工艺品制作业发展。打造文化宣传交流平台，深入发展在线文娱，鼓励传统具有民族特色的线下文化娱乐业态线上化，通过文学、动漫、影视、游戏、综艺协同合作，支持互联网企

业打造数字精品内容创作和新兴数字资源传播平台，推动文化产业宣传营销多元发展。

### 三、发展公共文化事业

进一步完善全市公共文化服务体系，实施重大文化工程，进一步丰富人民群众精神文化生活，建设文化繁荣的魅力之城。

**健全公共文化服务体系。**坚持政府主导、社会参与、公民共享的原则，逐步构建覆盖城乡、结构合理、发展均衡、服务优质的公共文化服务体系，切实保障公民基本文化权益。深化拓展“欢乐潇湘”“书香湖南”等群众文化活动，创新实施文化惠民工程，广泛开展群众性文化活动，推动公共文化数字化建设。

**推进公共文化设施建设。**健全城区、乡镇、村三级文化网络，加强市公共图书馆、文化馆、博物馆、美术馆等文化设施的建设，优化乡镇（街道）综合文化站、村（社区）文化活动室及文体广场等公共文化设施布局，抓好合格文化站创建工作，构建和完善基础公共文化服务设施。

**丰富城乡文化生活。**聚焦决胜全面小康、决战脱贫攻坚、建党 100 周年等重要时间节点，以“五个一工程”为龙头，推出一批富有浓郁“吉首味”、反映时代新气象、讴歌人民新创造的文艺精品。积极推进社区文化、企业文化、广场文化、校园文化、村落文化建设。广泛组织和开展各类公益性文化活动，推进城镇数字影院建设，完善农村电影放映服务

网络。加大文化信息资源共享，推进机关、学校、企事业单位等文化体育设施向社会开放。

## 专栏 16 民族文化繁荣发展工程

**非遗文化保护工程。**加强保护全市 56 项非物质文化遗产项目，包括国家级 3 项、省级项目 8 项、州级项目 14 项、（县）市级项目 31 项，非遗传承人 58 人。加强非物质文化遗产传承人保护，对非物质文化遗产传承人兴办的传统手工艺品制作企业，给予优惠政策和优先支持。重视对非物质文化遗产继承人的培养，定期组织民间艺人到中、小学进行言传身教，鼓励民间艺术家和民间艺人带徒授艺。

**文化内涵挖掘与创新工程。**深入挖掘土家族、苗族等独特文化元素，加强与新一代信息技术融合，推动文化创新，采用影像、语音、3D、VR 等新技术，完整保留民族文化的本貌，同时生动展示其艺术特征、制作过程及表现手法，让游客更加生动、立体、全面的认识和了解吉首民族文化。加大新媒体营销手段的运用，通过微信、微博、抖音、斗鱼等网络交流平台推动吉首民族文化走出去。支持“湘西坊”发展浓郁民族风情和地方民俗文化特色手工艺品、特色旅游纪念品发展，重点支持“非遗”认证的手工艺发展，推进民族手工艺传承和创新。

**文化惠民工程。**建设包含《记忆湘西》剧院、图书馆、

文化馆、群众文化中心、影像中心、动漫孵化中心的武陵山区文化艺术中心。在高铁新城建设融媒体中心。利用村级文化活动和“农家书屋”的娱乐、宣传和教育功能，缩小城乡文化差距。积极建设“网上博物院”、“网上剧场”、“群众文化活动远程指导网”等覆盖全区的数字文化服务网络。

## **第十二章 坚持绿色发展，促进人与自然和谐共生**

坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，构建生态文明体系，推进“绿色湘西”建设，促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化。

### **一、强化生态文明示范区建设**

构建经济发展与生态改善同步提升的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，探索具有时代特征和吉首特色的生态文明发展模式。

**优化国土空间开发。**协调国土空间规划、生态环境保护规划严守“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线”相关管制要求，深化各类空间用途管制，建立“多规合一”的空间管制体系，引导空间有序开发，优化资源空间配置。提高空间利用效率，合理控制开发强度，促进生产空间集约

高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

**筑牢生态安全屏障。**着力完善山林治理体系，推进生态林业建设，推行林长制，提升林业治理体系和治理能力现代化水平。充分发挥绿道网格、湿地等生态综合功能，实施吉首市峒河谷生态经济园，文心公园、清风公园景观项目建设，加大矮寨国家森林公园、吉首峒河湿地公园、八仙湖自然保护区和齐心金雕自然保护区的保护力度；以打造“武陵山区旅游中心城市”为思路，结合峒河、万溶江风光带建设，形成连续性、网络化的绿化系统，打造风景优美、亲水宜人的滨江居住带。基本形成“三园两河”生态网络结构，构建多层次、多功能、立体化、河络式生态安全格局。

**构建绿色产业体系。**健全绿色产业发展促进机制，支持食品加工、机械制造、汽车电子、新材料、现代服务等产业绿色发展，促进一二三产业融合发展。培育绿色市场，加大在开发绿色产品和服务方面的投入，完成新能源锂离子动力电池组建设项目，天然气加气站建设。鼓励和支持骨干、龙头企业进行绿色供应链管理，带动整个产业绿色化。

## 二、深入打好污染防治攻坚战

增强全社会生态环保意识，持续改善环境质量，着力解决群众身边的突出环境问题，确保问题整改长久长效，让州府吉首天更蓝、水更清、山更绿、气更净、景更美。

**完善环境治理体系。**建立健全职责明晰、分工合理的环境保护责任体系，持续开展环境保护督察，严格执行生态环

境损害责任终身追究制，落实环境保护“党政同责”“一岗双责”。加强环境治理制度保障，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。坚持全民共治、源头防治，补齐城乡环保、环卫基础设施短板，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。

**打赢蓝天保卫战。**严格对大气环境优先保护区及重点管控区的空间管控，持续强化工业气型污染源治理。调整优化能源结构，大幅提高清洁能源比重。强化能耗总量和能耗强度“双控”机制。到2025年，实现单位GDP二氧化碳排放比2020年下降10%。大力削减煤炭消费总量。推进“以气代煤”“以电代煤”工程，降低区域内燃煤使用量，到2025年，全市煤炭占能源消费总量比重降低到60%以下。加强重污染天气预警预报专业队伍和能力建设，强化与湘西州和临近市大气污染联防联控。实施大气污染防治行动，建设大气污染防治监控平台，推动“散乱污”企业整治、重点行业污染源治理，深化城市扬尘、夜市油烟直排、娱乐场所噪音等重点大气污染联防联控，有效应对重污染天气，全年平均空气质量优良率95%以上，让群众享有更多蓝天白云。

**加快水污染防治。**全面强化“河长制”管理责任，持续开展峒河、万溶江环境治理，加强峒河、万溶江治污保洁工作，做好水功能区和入河排污口监督管理。重点抓好武水流域水污染防治、加快农村黑臭水体治理，全面建好、管好、用好污水处理设施，完善城市基础设施框架，逐步实现生活

和工业污水全收集、全处理。加强吉首市饮用水源保护及流域治理，全面推进饮用水水源地规范化建设，确保饮用水源地水质达标率 100%，地表水断面III类以上达标率 100%。着力开展实施水生生态修复工程。加快推进区域城镇污水处理系统建设与提标改造，加快中心集镇污水处理设施建设，完成吉首市 6 个乡镇污水处理工程、高铁新城截污干管及收集管网工程建设、马颈坳隘口村、双塘大兴村生活污水治理工程系统建设工程。

**强化土壤污染治理。**加快实施垃圾焚烧发电和土壤污染源普查，健全土壤污染防治项目库。加强土壤污染源头管控，严防工业企业污染，防范建设用地新增污染，严格控制农业污染，加强农药、化肥、饲料、污水灌溉使用管理。实施土壤分类分级管理，严格管控重度污染耕地，推进中轻度污染耕地安全利用，加强污染地块风险管控、矿山和尾矿库环境监管以及工业园区土壤环境监管，推进生活垃圾处理设施环境整治。有序开展污染土壤的治理与修复，构建土壤污染治理体系。实现土壤环境质量监测点位的全覆盖和土壤环境信息化管理。遏制土壤污染扩大趋势，降低生活污染源对土壤环境的影响，建设覆盖城乡的垃圾收运体系和垃圾分类收集系统。强化土壤污染治理与修复过程管理，严格控制二次污染。

### 三、提升生态系统质量和稳定性

遵循生态系统内在的机理和规律，坚持山水林田湖草系



统治理，因地制宜、分类施策，增强生态保护的针对性、系统性、长效性。

**守住守好生态红线。**建立科学空间规划体系，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，明确生态空间、农业空间、城镇空间，因地制宜建立严格的生态环境保护制度和监管制度。着力构建与生态文明相适应的空间布局体系、“两型”引领的生态产业体系、山川秀美的生态安全体系、改善环境的节能减排体系。

**抓好生态环境修复。**实施生态系统保护和修复工程，优化生态安全屏障体系，提升生态系统质量和稳定性。要坚持保护优先、自然恢复为主，充分发挥自然系统的自我调节和自我修复能力，通过封禁保护、自然修复，让生态休养生息。推进矿山生态环境保护与治理，实施土壤污染防治工程，到2025年，受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率达到92.5%以上。

**建立生态补偿机制。**完善各类自然资源有偿使用制度。积极发展绿色信贷、绿色债券、绿色发展基金等绿色金融，设立市场化运作的各类绿色发展基金。探索环境治理项目与经营开发项目组合开发模式，健全社会资本投资环境治理回报机制。

#### 四、加快推动绿色低碳发展

加强生活方式绿色化的顶层设计，加快“低碳城市”创建，着力构建政府引导、市场响应、公众参与的绿色低碳发

展保障长效机制。

**推动形成绿色生产方式。**全面推行工业企业清洁生产和超低排放改造，推进政府绿色采购，培育壮大节能环保和清洁生产产业。加强农业面源污染综合治理，实施化肥农药零增长行动，加强畜禽养殖污染物和农业废弃物资源化利用。全面推行城市生活垃圾分类，构建垃圾循环利用体系，推进农村人居环境整治，扎实开展农村“厕所革命”、生活垃圾和污水治理。

**推行绿色低碳生活模式。**广泛开展创建绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场、绿色餐馆等行动，倡导鼓励绿色消费、绿色居住、绿色出行。动员全社会力量参与绿色保护建设，倡导养成勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生产生活方式和消费模式。

**倡行绿色环保理念。**深入开展生态文明宣传教育，有序开展各类生态志愿活动，让保护生态环境、建设生态文明、建设美丽中国的理念深入人心，切实强化全民节约意识、环保意识、生态意识与法律意识，培育全社会共同参与环境保护的新风尚。

## 专栏 17 生态文明建设工程

**水污染防治。**新建吉首市饮用水源保护及流域治理项目，完成吉首市经开区工业园污水处理厂及配套管网工程，吉首市污水处理提质增效综合整治工程，吉首市峒河集中式

饮用水保护区截污工程，吉首市建成区黑臭水体整治项目，吉首市城区排水防涝工程。

**生态保护。**新建大气污染防治监控平台建设项目，新建吉首市土壤（地块）管控治理项目，新建吉首市矿山地质环境恢复综合治理工程，新建吉首市台儿冲垃圾填埋场防渗透改造项目，污染地块生态环境修复项目，吉首市大兴寨生态移民工程，吉首市生态廊道建设，吉首市国家储备林建设，吉首市防护林修复及公益林保护工程，完成吉首市台儿冲垃圾处理二期工程，吉首市建筑垃圾资源化再生利用项目。

**环境治理。**吉首市峒河谷生态经济园，吉首市文心公园、清风公园景观项目，吉首市岩寨园林绿化科研基地，吉首市城区公共厕所及垃圾收运系统建设项目，吉首市城乡供水一体化项目，吉首市改善农村人居环境建设项目。

**绿色产业。**完成新能源锂离子动力电池组建设项目，天然气加气站建设，建设武陵山静脉产业园。

## **第十三章 团结带领全市人民，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标而奋斗**

实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，必须坚持党的全面领导，推进社会主义政治建设，充分调动一切积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，形成推动发展的强大合力。

### **一、全面加强党的领导**

事业成败，关键在党、关键在人。要坚定不移把党的领导贯穿“十四五”发展全过程各领域，以高质量党建引领高质量发展。要坚持以政治建设为统领，纵深推进全面从严治党，落实党委主体责任和纪委监督责任。“关键少数”要严于律己勤政廉政，以上率下，营造风清气正的政治生态和优良发展环境。要充分发挥市委总揽全局、协调各方的领导作用，完善上下贯通、执行有力的组织体系，确保中央、省委、州委决策部署在吉首有效落实。要坚持民主集中制，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，充分发挥人民团体作用，完善大统战工作格局，做好宣传思想工作，唱响主旋律，凝聚正能量，扎实推进民族团结，尊重人民群众主体地位，把一切有利于高质量发展的动力活力激发出来。

## 二、强化制度机制保障

要树立系统思维，增强工作系统性、预见性和创造性，坚持以制度机制破局亮剑、管人管事，多用制度机制创新的办法解难题，坚决纠正改革创新有风险、多做多错等思想偏差。要坚持以发展实绩为考核评价的重要标尺，以正确用人导向引领干事创业导向，旗帜鲜明为担当者担当、为负责者负责。要牢固树立大抓落实的工作导向，完善抓落实的制度机制，推进工作要及时建立健全责任分解、跟踪督办、信息反馈、情况通报、考核奖惩、重大责任追究等制度机制，形成一级抓一级、层层抓落实的局面。要加大对基层的关心关

爱力度，聚焦督检考事项过多、会议文件过多等问题，扎实整治形式主义官僚主义，把为基层减负工作一抓到底。要创建完善增强“八大本领”的机制，把调查研究作为做好工作的基本功，加强党员干部实践锻炼和专业训练，不断提高干部政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力和抓落实能力。建立完善推进规划落实的机制。形成以国民经济和社会发展规划为统领，专项规划、年度计划等为支撑的发展规划体系，坚持开展规划实施情况动态监测和评估。

### 三、始终坚持项目支撑

项目是加快发展的载体，是推进工作的抓手；项目思维是工作抓落实的方法引领。要牢固树立项目支撑理念，旗帜鲜明地坚持“以项目论英雄”工作导向，形成齐心协力抓项目的工作局面。要以项目思维引领工作，把项目建设中的效率意识、责任意识、任务倒逼机制在各方面各领域推而广之，形成求真务实、大干快上的浓厚氛围。要千方百计开布局项目，抢抓发展机遇挖掘政策潜力，努力提升项目前期工作水平，全力争取更多的项目进入中央、省、州规划，争取获得更多政策与资金支持。要加快推进项目建设。狠抓重大项目协调服务和责任倒逼，进一步完善落实市级领导联系重点项目工作机制，加大督查力度，确保项目建设顺利推进。要严格监督精细管理项目，有效规范项目实施行为，严格执行项目建设招投标制度，加强项目资金监督，抓实项目质量管

理，确保项目建设资金安全、生产安全，打造精品工程、廉洁工程。

#### 四、守住安全发展底线

“十四五”时期，既是经济转型升级、爬坡过坎期，也是各类矛盾风险易发期。要牢固树立总体国家安全观，坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，在发展中更多考虑安全因素，时刻保持如履薄冰的谨慎，抓好传统安全和非传统安全，尤其是要提高风险预见、预判能力，下好先手棋、打好主动仗，力争把可能带来重大风险的隐患发现和处置于萌芽状态，高度警惕和防范“黑天鹅”“灰犀牛”事件。要增强法治思维，善于运用法治思维和法治方式推动发展、化解矛盾、维护稳定，在法治之下想问题、作决策、办事情，在法治轨道上推进基层治理体系和治理能力现代化，提高依法执政、依法行政水平。要把保护人民安全摆在首位，统筹抓好疫情防控、安全生产、自然灾害、信访维稳、政府债务、网络舆情等各领域风险防范化解，全面提高公共安全保障能力，推动实现高质量发展和高水平安全的良性互动，为实现“十四五”美好蓝图提供坚强的安全保障。

全市上下要高举中国特色社会主义伟大旗帜，始终坚持习近平新时代中国特色社会主义思想，不忘初心、牢记使命，接续奋斗、砥砺前行，奋力谱写吉首高质量发展新篇章！