

# 常德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

(市七届人大六次会议审查通过)

二〇二一年

# 目 录

前 言	1
第一篇 立足全面建成小康社会新起点	2
第一章 发展回顾	2
第二章 发展形势	8
第二篇 描绘新时期发展总蓝图	10
第三章 二〇三五年远景目标	10
第四章 “十四五”指导思想和目标	11
第一节 指导思想	11
第二节 基本原则	12
第三节 总体要求	13
第四节 发展目标	14
第三篇 迈入现代化建设新征程	18
第五章 拓展双向开放新空间	18
第一节 建设立体开放大通道	18
第二节 建设现代物流大枢纽	20
第三节 营造开放包容大环境	22
第六章 构建现代产业新体系	24
第一节 建设具有特色优势的先进制造业基地	25
第二节 建设具有区域辐射优势的现代服务业体系	27
第三节 推进数字化融合发展	30
第七章 培育改革创新新动能	32
第一节 建设区域领先的国家创新型城市	32
第二节 释放新一轮改革红利	36
第八章 激发消费市场新活力	38
第一节 大力拓展国内消费市场	38
第二节 挖掘本地消费潜力	40
第三节 营造放心消费环境	41
第九章 厚植区域发展新优势	42
第一节 提升中心城区首位度	42
第二节 加速津澧融合	44
第三节 发展壮大县域经济	45
第四节 加强区域交流和对口支援	46
第十章 闯出乡村振兴新路子	47
第一节 推动农村组织起来	47

第二节	建设全国生态农产品基地·····	49
第三节	强化乡镇服务功能·····	52
第四节	大力推进乡村建设·····	52
第五节	推动脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接·····	54
<b>第十一章</b>	<b>描绘生态绿色新画卷·····</b>	<b>55</b>
第一节	构建生态治理新体系·····	55
第二节	解决突出环境问题·····	56
第三节	统筹山水林田湖草系统保护修复·····	58
第四节	促进资源集约高效利用·····	60
<b>第十二章</b>	<b>开创社会建设新局面·····</b>	<b>61</b>
第一节	促进人口长期均衡发展·····	61
第二节	增强城市文化软实力·····	63
<b>第十三章</b>	<b>谱写民生幸福新篇章·····</b>	<b>65</b>
第一节	保持就业形势持续稳定·····	65
第二节	建设现代化教育强市·····	67
第三节	推进健康常德建设·····	70
第四节	健全社会保障体系·····	72
<b>第十四章</b>	<b>筑牢安全发展新防线·····</b>	<b>74</b>
第一节	全力维护安全稳定·····	74
第二节	推进市域社会治理现代化·····	78
第三节	筑牢水安全网·····	80
第四节	建设法治常德·····	83
<b>第四篇</b>	<b>规划实施保障·····</b>	<b>84</b>
<b>第十五章</b>	<b>形成推动发展强大合力·····</b>	<b>84</b>
第一节	坚持党的全面领导·····	84
第二节	推进社会主义政治建设·····	85
第三节	推进清廉常德建设·····	85
<b>第十六章</b>	<b>提升资源动员和配置能力·····</b>	<b>86</b>
第一节	多渠道筹措资金·····	86
第二节	加强土地供应保障·····	87
第三节	提升能源保障水平·····	87
第四节	健全政策工具体系·····	88
<b>第十七章</b>	<b>组织规划实施·····</b>	<b>88</b>
第一节	构建完整统一的规划体系·····	88
第二节	强化重大项目支撑·····	89
第三节	加强组织实施和监测评估考核·····	89

# 前 言

常德市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要，根据党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神编制，主要阐明全市战略意图，明确经济社会发展目标、主要任务和重大举措，是指导我市未来五年发展的宏伟蓝图，是政府履行职责的重要依据，是引导市场主体行为的重要参考，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

# 第一篇 立足全面建成小康社会新起点

“十四五”时期是我国经济社会发展的重要历史性节点，既是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标后乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，又是推动经济新旧动能转换、迈向高质量发展的关键五年。推动常德“十四五”的发展，实现规划宏伟蓝图，需要凝聚各方的智慧力量和全市人民的俯身耕耘。

## 第一章 发展回顾

“十三五”时期是我市发展极不平凡、极为重要的五年。面对严峻复杂的国际形势、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和省委省政府坚强领导下，市委市政府团结带领全市人民，不忘初心、牢记使命，攻坚克难、砥砺前行，大力实施开放强市产业立市战略，着力打好三大攻坚战，全市经济社会发展取得巨大成就，决胜全面建成小康社会和“十三五”规划圆满收官，为开启全面建设社会主义现代化新征程奠定了坚实基础。

**综合实力实现大跨越。**全面小康实现程度位居全省第一方阵，市县两级全部达标。地区生产总值达到 3749.1 亿元、比 2015 年增加 1000 亿元以上，地方一般公共预算收入达 187.86 亿元、进入全省前三，固定资产投资累计突破 1 万亿元，社会消费品零

售总额接近 1500 亿元，经济结构不断优化，城市综合经济竞争力进入全国百强。

图 1：2011-2020 年常德市地区生产总值（GDP）增长图



**产业发展实现大迈进。**农业稳定发展，粮食产量稳居全省第一，成为粤港澳大湾区“菜篮子”重要生产基地，建成 5 个国家级农业产业园。装备制造与军民融合、生物医药与健康食品产业迈上千亿台阶，常德经开区成为千亿园区，常德高新区晋升国家级园区，中国中车、中国中药、华为、上海复星等战略投资者落户常德。成功创建国家 5A 级旅游景区 1 家、国家级旅游度假区 1 家，新落户一批金融机构和大型商业综合体，服务业成为拉动经济发展重要力量。

**改革开放实现大突破。**开放型经济迈出新步伐，“五定班轮”常态化运营，桃花源机场跻身全国机场百强并实现航空口岸临时

开放，进出口总额达到“十二五”末的 2.9 倍。重大改革取得显著成效，供给侧结构性改革、机构改革、“放管服”改革等走在全省前列，城市“双修”、社会信用体系建设、“营改增”、农宅合作社改革等创造常德经验，城市管理体制改革、园区管理体制改革形成常德特色。新旧动能有序接续，高新技术企业数量达到 360 家，高新技术产业增加值达到 450 亿元，成功创建国家级科技企业孵化器 2 家。

**城乡面貌实现大蝶变。**城市提质加快推进，北部新城、城东新区、江南城区、西部城区等片区开发深入推进，沅江隧道建成通车，县城承载和集聚能力明显提升，培育形成了一批工业强镇、商贸重镇、旅游名镇。乡村振兴深入实施，“4+9”示范片区建设成效明显，美丽乡村建设深入推进，乡村面貌焕然一新。基础条件不断夯实，黔张常铁路建成通车，石长铁路实现动车运营公交化，常安高速、安慈高速石门至慈利段建成通车，沅澧快速干线基本形成，完成沅水桃源至常德、澧水澧县安乡至茅草街千吨级航道整治，德山新港区千吨级码头投入使用，津市港开港运营，水利、能源、信息等基础设施进一步完善。

**生态环境实现大改善。**全力打好污染防治攻坚战，蓝天保卫战、碧水保卫战和净土保卫战取得明显成效，中央、省交办的突出生态环境问题整改达到时序进度，土壤污染综合防治先行区建设经验全国推介。生态创建成效显著，获评国际湿地城市、国家森林城市、中国美丽山水城市，桃源县、石门县获评国家生态文

明建设示范县。节能减排推进有力，常德经开区获评国家级绿色园区，安乡县获评国家循环经济示范县。

**民生福祉实现大提升。**脱贫攻坚目标任务如期完成，44.3万农村贫困人口全部脱贫，396个贫困村全部退出，易地扶贫搬迁3.6万人。社会保障不断加强，城镇新增就业29.4万人，新增农村劳动力转移就业20万人，城乡居民收入较快增长。社会事业全面进步，常德大学城初具规模，湖南文理学院升为了一本，湘雅常德医院开业运营，6家医院升格为三级医院，新冠肺炎疫情防控取得重大成果。社会大局保持稳定，安全生产形势持续向好，扫黑除恶纵深推进，社会治理能力不断提升，重大风险管控有力有效，常德成为中国最安全城市之一。

经过五年努力，全市经济社会取得了全方位历史性成就，发生了深层次结构性转变。这些都是在国际环境不确定性明显增加和我市交通区位条件不利的逆境下取得的，成绩来之不易，经验弥足珍贵：一是坚持旗帜鲜明讲政治。增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，以习近平新时代中国特色社会主义思想指导常德发展实践，推动党中央国务院和省委省政府决策部署在常德落地生根。二是坚持凝心聚力抓发展。坚持新发展理念，大力推进开放强市产业立市，最大限度发挥优势、补齐短板、突破瓶颈，推动经济社会高质量发展。三是坚持真抓实干强担当。以踏石留印、抓铁有痕的作风和钉钉子的精神，一张蓝图干到底，一以贯之抓落实，推动各项工作干在实处、走在前列。



四是坚持以人民为中心的发展思想。把增进民生福祉、促进人的全面发展作为一切工作的出发点和落脚点，以干部的辛苦指数换取群众的幸福指数，不断实现人民对美好生活的向往。这些经验，在“十四五”及今后相当长一个时期，都将发挥重要作用，值得长期坚持。

在看到成绩的同时，也应当清醒认识到，我市经济社会发展仍存在一些问题和不足。发展质效有待提升，创新能力有待增强，产业链生态系统有待优化完善；实体经济特别是小微企业困难较多；开放型经济总量不大，开放平台建设需要进一步加强；城市集聚效应还不强，人口结构性问题相对突出；财政平衡困难，政府债务化解压力较大；安全生产、防灾减灾存在薄弱环节；民生改善仍有不足，群众“急难愁盼”的一些问题还没有得到很好解决；少数干部改革创新、服务群众、狠抓落实的本领有待增强；个别领域不正之风和腐败问题仍然存在。对于这些问题，需要采取有力措施，切实加以解决。

专栏 1：常德市“十三五”经济社会发展主要指标完成情况

类别	序号	指标名称	2015 年	规划目标		完成情况		
				2020 年	年均增速	2020 年	年均增速	
经济 发展	1	地区生产总值（亿元）	2709	4300 左右	9%左右	3749.1	7.2%	
	2	规模工业增加值(亿元)	1060	1500 左右	8.5%左右	1100	6.7%	
	3	一般公共预算收入（亿元）	210.8	330 左右	10%左右	281.6	5.99%	
	4	固定资产投资（亿元）	1857.9 (五年累计 6348)	五年累计 ≥15000	17%左右	五年累计 10201.5	11.7%	
	5	社会消费品零售总额（亿元）	945.5	1600 左右	12%左右	1429	8.1%	
	6	进出口总额（亿美元）	7.8	17	15%左右	22.8	23.93%	
	7	城镇化率	常住人口城镇化率（%）	48	≥57	—	57	—
			户籍人口城镇化率（%）	25.8	—	2个百分点左右	35.91	2.02个百分点
8	服务业增加值占 GDP 比重（%）	41.2	46	—	48	—		

## 专栏 1：常德市“十三五”经济社会发展主要指标完成情况

类别	序号	指标名称	2015 年	规划目标		完成情况		
				2020 年	年均增速	2020 年	年均增速	
创新驱动	9	研究与试验发展(R&D)经费投入强度(%)	1.05	≥2.3	—	1.5	—	
	10	每万人口发明专利拥有量(件)	1.2	3.3	—	3.59	—	
	11	高新技术产业产值(亿元)	788.3	1500	15%左右	1700	18%	
	12	互联网普及率指数(%)	52.4	固宽 70 移宽 85	—	固宽 84.2 移宽 91.4	—	
民生福祉	13	居民人均可支配收入(元)	城镇 24513 农村 11744	—	9%左右	26263	8.7%	
	14	劳动年龄人口平均受教育年限(年)	9.53	10.5	—	10.8	—	
	15	城镇新增就业人数(万人)	五年累计 34.2	五年累计 25	—	29.4	—	
	16	农村贫困人口脱贫(万人)	五年累计 31.8	五年累计 35.9	—	44.3	—	
	17	基本养老保险参保率(%)	92	96	—	96	—	
	18	基本医疗保险参保率(%)	98	100	—	95	—	
	19	城镇棚户区住房改造(万户)	3.56	五年累计 26.6	—	五年累计 16.37	—	
	20	人均预期寿命	76.6	78	—	78	—	
资源环境	21	新增建设用地规模(万亩)	五年累计 8.64	五年累计 ≥10	—	五年累计 10.79	—	
	22	万元 GDP 用水量下降(%)	五年累计 35	—	五年累计 25	—	五年累计 25	
	23	单位 GDP 能源消耗降低(%)	五年累计 55	—	五年累计 15	—	五年累计 28.5	
	24	单位 GDP 二氧化碳排放降低(%)	五年累计 50	—	五年累计 18	—	五年累计 18	
	25	生活污水处理率(%)	85	≥90	—	98.25	—	
	26	森林 增长	森林覆盖率(%)	47.98	≥48	—	48	—
森林蓄积量(亿立方米)			0.3563	0.4163	—	0.4356	—	
资源环境	27	城市空气质量优良天数比例(%)	76.7	≥80	—	84.7	—	
	28	江河水系 III 类以上水质达标率(%)	—	≥95	—	95.7	—	
	29	主要污染物 排放总量减 少(%)	化学需氧量	五年累计 7	五年累计 11	—	五年累计 11.19	—
			氨氮	五年累计 3.89	五年累计 12	—	五年累计 14.75	—
			二氧化硫	五年累计 23.16	五年累计 21	—	五年累计 24.1	—
氮氧化物			五年累计 32.12	五年累计 15	—	五年累计 18.3	—	

注：1. 因政策变动，2017 年“互联网普及率”指标被“互联网普及率指数”取代，到 2020 年的目标值为：固定宽带家庭普及率≥70%，移动宽带用户普及率≥85%；  
 2. 城镇棚户区改造计划任务 26.6 万户，结合项目推进情况并报省政府同意，实际批复我市 16.37 万户；  
 3. 到 2020 年完成农村贫困人口脱贫 44.3 万人系建档立卡以来累计数，含“十三五”时期累计完成的 35.9 万人。

## 第二章 发展形势

当前和今后一个时期，世情、国情、省情、市情发生深刻变化，经济社会发展呈现新的阶段性特征，我市面临的机遇与挑战出现了新的变化。

**处于世界动荡变革期。**当今世界正经历百年未有之大变局，国内外形势正在发生深刻复杂变化。特别是新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，进一步增加“十四五”时期经济增长的不确定性。常德开放型经济总量小、增速慢、结构不优，进一步扩大对外开放、利用外资将面临新的挑战。

**处于重大战略机遇期。**时代大变局、经济大循环、区域和城市发展版图的大洗牌，为常德“十四五”时期实现高质量发展提供了机遇和条件。从中央布局来看，“一带一路”、长江经济带、中部崛起、成渝地区双城经济圈、洞庭湖生态经济区等重大战略红利，将在未来五年进一步释放。常德作为长江经济带、长江中游城市群、洞庭湖生态经济区的重要节点城市，作为湖南对接成渝地区双城经济圈的桥头堡，打造现代化区域中心城市和区域交通、物流枢纽，将迎来新的重大机遇和利好政策。

**处于发展优势叠加期。**近年来，常德深入推进开放强市产业立市，为“十四五”时期发展厚植了诸多比较优势。就产业基础而言，工程机械、烟草、生物医药等支柱产业发展壮大，为先进制造业加快发展提供了有力支撑。就交通区位而言，随着黔张常铁路的建成通车，常益长高铁、安慈高速、炉慈高速的加快建设，

呼南高铁、常岳九高铁、武贵高铁、益常高速复线的有序推进，打造区域性现代综合交通枢纽和现代物流枢纽指日可待。就发展格局而言，中央提出加快形成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，常德农业农村基础好、外贸依存度低、扩大内需潜力大，积极融入新发展格局还有广阔空间。

**处于转型升级攻关期。**“十四五”期间，科技创新、结构性改革将成为推动发展的主要动能。中央强调要坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，湖南着力打造具有核心竞争力的科技创新高地，必将为推动创新发展和转型升级增添强劲动能。常德物质基础厚实、人力资源丰富，认真贯彻国、省战略部署，紧盯科技创新和产业变革的前沿，加强高新技术研究开发，加快高新技术产业发展，不仅能培育新的经济增长点，更能推动实现更高质量、更有效率、更可持续的发展。

**处于民生需求提质期。**当前，随着社会主要矛盾的变化，人民群众需求将加快从温饱型、一般型向改善型、提质型升级，需要更加积极回应人民关切，更好解决人民群众普遍关心的就业、就学、就医、养老、住房、生态、社会治安、食品安全等方面问题，切实增强常德人民的获得感、幸福感和安全感。

综合判断，“十四五”期间，我市发展机遇与挑战并存，但机遇大于挑战，仍处于发展的战略机遇期。需要辩证认识和把握发展大势，增强机遇意识和风险意识，在危机中育先机、于变局中开新局。

## 第二篇 描绘新时期发展总蓝图

“十四五”时期，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，必须在应对新形势中开创新局面，在构建新格局中增创新优势，在落实新要求中实现新作为。

### 第三章 二〇三五年远景目标

到二〇三五年，经济和科技实力、城市影响力大幅提升，地区生产总值和城乡居民收入迈上新台阶，GDP 迈入万亿俱乐部，全面建设成为现代化区域中心城市，基本实现社会主义现代化。经济比较优势进一步增强，三次产业形态发生巨大变化，建成现代化经济体系。思想和制度开放程度达到新高度，交通组织形式发生重大改变，营商环境位居中部地区前列，成为中部地区开放型经济战略支点。全市城镇化率达到 70%，中心城区人口达到 160 万人，生产生活生态三大空间相生相融；城市管理更加精明，万物互联的信息化技术广泛应用，建成新型智慧城市。美丽乡村普遍建成，成为休闲度假重要目的地。社会文明程度达到新的高度，城市文化软实力显著增强。城乡居民收入水平和生活质量大幅提高，中等收入群体比例逐步提升，橄榄型社会结构形成雏形。法治城市、法治政府、法治社会加快构建，各方面制度更加完善，市域治理体系和治理能力现代化加快推进。人民平等参与、平等

发展权利得到充分保障，人们更加注重自身价值实现，全体人民共同富裕取得明显的实质性进展。

## 第四章 “十四五” 指导思想和目标

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入落实习近平总书记对湖南工作系列重要讲话指示精神，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设总体布局，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、全面从严治党战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，推进治理体系和治理能力现代化，全面贯彻落实“三高四新”战略，深入推进开放强市产业立市，加快建设现代化区域中心城市，在推动高质量发展上闯出新路子，在建设秀美富饶大湖经济区上走在前列，为谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义的湖南新篇章作出常德贡献。

## 第二节 基本原则

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

坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，激发全体人民积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

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

坚持深化改革开放。坚定不移推进改革开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，推动更大范围更宽领域更深层次对外开放，持续增强发展动力和活力。

坚持系统观念和底线思维。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，办好发展安全两件大事，更好发挥各

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

### 第三节 总体要求

深入推进开放强市产业立市，把握发展脉络和战略重点，依靠开放汇聚生产要素，依靠产业打牢发展根基，推动经济社会发展更具活力、更有效率、更可持续，探索走出一条大湖地区高质量发展的新路子。重点把握以下要求：

**明确“一个中心”发展目标。**大力提升城市资源集聚力、城市辐射力，积极承担全省对接成渝地区双城经济圈桥头堡、泛湘西北地区核心增长极职能，围绕区域产业中心、消费中心、科技创新中心、教育中心、医疗中心和金融中心，致力建设现代化区域中心城市。

**构建“两个枢纽”发展优势。**强化铁路、公路、水运、航空交通体系支撑，着力建设高铁“一枢纽四通道”、高速“五通道四连线”、水运“一港两区三航道”。强化物流设施支撑，打造标志性平台，畅通内畅外联网络。建设区域性现代综合交通枢纽和现代物流枢纽，全力提升区域竞争力。

**打造“三个基地”发展平台。**落实湖南打造国家重要先进制造业高地战略要求，立足常德制造业基础和优势，全力打造全国重要先进制造业基地；围绕保障国家粮食安全、推进乡村振兴，



立足常德传统优势，大力发展农产品精深加工，提升“洞庭鱼米之乡”美誉，全力打造全国生态农产品基地；顺应人民群众健康生活新期待，发挥常德区位、生态、文化优势，布局发展以医疗、康养、文旅、度假为主体的大健康产业，全力打造全国大健康产业基地。

#### 第四节 发展目标

对标国、省要求，结合常德发展实际，在未来五年内，抢抓机遇，乘势而上，努力实现以下目标。

发展质效持续提升。高质量发展体系全面建立，创新成为产业转型升级的主要动力，开放成为产业发展的必由之路，品牌成为产业发展的价值追求，营商环境成为城市的亮丽名片，高质量发展水平位居全省第一方阵，领跑洞庭湖生态经济区发展。经济结构更加优化，自主创新能力明显提升。产业迈向中高端，支柱产业加快壮大，培育形成一批新兴优势产业链，全国重要先进制造业基地建设取得重大进展。农业基础更加稳固，农产品加工百亿企业实现“零突破”，“常德品牌”生态农产品供给能力明显提升。城乡区域发展协调性显著增强，加快形成市城区“一城三区”发展格局，积极稳妥推进津澧融合，县域经济加速壮大。

改革开放持续深化。社会主义市场经济体制更加完善，高标准市场体系基本形成，市场主体更加充满活力，各项改革任务稳步推进。高铁形成区域枢纽，常德水运加快振兴，航空客货运能

力明显提升，高速路网更加完善，对外开放通道全面贯通。全面融入国内重大区域战略布局和全球经贸体系，建成一批标志性开放平台，引进重大战略投资者取得更大成效，开放型经济实现高质量发展，成为全省开放经济的重要一极。

**文明程度持续提高。**社会主义核心价值观深入人心，人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高。公共文化投入持续增加，文化惠民工程深入实施，公共文化服务体系和文化产业体系更加健全，基本公共文化服务标准化全面实现，培育形成一批骨干文化企业和产业园区。人民精神文化生活日益丰富，优秀常德文化得到传承弘扬，文化软实力和影响力明显提升。

**人居环境持续改善。**统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，国土空间开发格局得到优化。以人为核心的新型城镇化深入推进，城市更加健康、安全、宜居。农业农民有效组织起来，乡村建设行动富有成效。生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源利用效率大幅提高，重点环境问题得到有效整治，生态环境持续改善，生态安全屏障更加牢固，城乡人居环境质量明显提升。

**民生福祉持续增进。**实现更加充分更高质量就业，居民收入增长和经济增长基本同步，分配结构明显改善，基本公共服务均等化水平明显提高，全民受教育程度不断提升，多层次社会保障体系更加健全，卫生健康体系更加完善，脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进，形态最美、环境最美、文明最美、生活最美成为普遍共识。

治理效能持续增强。社会主义民主法治更加健全，社会信用体系更加完善，社会公平正义进一步彰显。政府作用更好发挥，行政效率和公信力显著提升。平安常德建设迈上新台阶。防范化解重大风险体制机制不断健全，突发公共事件应急能力显著增强，自然灾害防御水平明显提升，发展安全保障更加有力。社会治理特别是基层治理水平明显提高，形成具有常德特色的社会治理新模式。

专栏 2：常德市“十四五”经济社会发展主要指标

指标类别	序号	指标名称	2020年 完成情况	“十四五”目标		指标属性
				到 2025 年	年均增速	
经济发展	1	地区生产总值（亿元）	3749.1	5300	7.5%	预期性
	2	全员劳动生产率增长（%）	—	—	7.5%	预期性
	3	制造业增加值占 GDP 比例（%）	30	32	—	预期性
	4	产业投资占固定资产投资比重（%）	59	62	—	预期性
	5	最终消费支出对 GDP 的贡献率（%）	—	60	—	预期性
	6	对外贸易依存度（%）	4	4.6	—	预期性
	7	地方一般公共预算收入占 GDP 比重（%）	5.01	4.11	—	预期性
	8	常住人口城镇化率（%）	57	63	—	预期性
创新驱动	9	研发经费投入增长（%）	—	—	>17%	预期性
	10	每万人口高价值发明专利拥有量（件）	0.86	1.38	—	预期性
	11	数字经济核心产业增加值占 GDP 比重（%）	—	不低于全省平均水平	—	预期性
民生福祉	12	居民人均可支配收入（元）	26263	39000	8%	预期性
	13	城镇调查失业率（%）	以省反馈为准	≤5.5	—	约束性
	14	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	10.8	11.2	—	约束性

## 专栏 2：常德市“十四五”经济社会发展主要指标

民生福祉	15	每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	2.88	2.95	—	预期性
	16	基本养老保险参保率（%）	96	97	—	预期性
	17	每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数（个）	1.06	4.5	—	预期性
	18	人均预期寿命（岁）	78	78.5	—	预期性
绿色转型	19	单位 GDP 能源消耗降幅（%）	五年累计 28.5	完成省定 标准	—	约束性
	20	单位 GDP 二氧化碳排放降幅（%）	五年累计 18	完成省定 标准	—	约束性
	21	城市空气质量优良天数比例（%）	84.7	90	—	约束性
	22	地表水达到或优于Ⅲ类水体比例（%）	95.7	95.7	—	约束性
	23	森林覆盖率（%）	48	48	—	约束性
安全保障	24	粮食综合生产能力（万吨）	373	375	—	约束性
	25	能源综合生产能力（万吨标准煤）	—	完成省下达目标任务		约束性
	26	亿元 GDP 生产安全事故死亡率（%）	0.0424	0.0278	—	约束性

## 第三篇 迈入现代化建设新征程

### 第五章 拓展双向开放新空间

实施更加积极主动的开放战略，有效管控外部风险，深度融入国家重大区域发展战略和国际经贸体系，在参与国内国际双循环体系中发展壮大自身实力，在打造内陆地区改革开放高地中作出常德贡献。

#### 第一节 建设立体开放大通道

坚持交通先行，优化综合交通功能布局，构建内畅外联的多层次、大容量交通运输体系，建成区域性现代综合交通枢纽，全面提升常德的枢纽辐射力、资源吸纳力、开放影响力。

构建“一枢纽四通道”高铁格局。（1）高标准建成常德高铁枢纽站，形成厦渝通道、呼南通道、长江南岸通道、武贵通道多条高铁交汇枢纽。（2）建成厦渝通道常益长段，缩小融入长株潭时空距离，加强与东部沿海和成渝地区双城经济圈的联系。（3）布局呼南通道襄常双通道，优先推进襄荆荆常段建设，打通常德北上南下的快速通道，强化与京津冀、中原城市群、粤港澳大湾区和北部湾联系。（4）启动长江南岸高铁通道常岳九段前期工作，力争“十四五”中后期实质性开工，东接九景衢铁路融入长三角。（5）规划布局武汉经常德铁路至贵阳通道，并延伸至昆明，形成连接武汉经济圈与大西南的大通道。（6）规

划布局襄常高铁与张吉怀高铁连接线，增强与湘中湘西地区联系。

**复兴水运大通道。**（1）实施松虎航道（望家垸-安乡、马颈口-青龙窖）整治工程，实现与已疏通的南县茅草街至安乡段无缝对接，打通洞庭湖入长江第二黄金水道，形成西联成渝地区双城经济圈、北接江汉运河和汉江至陕豫鄂对接“一带一路”的水运通道。（2）实施澧水1000吨级航道（石门-澧县）整治工程，充分挖掘澧水水运潜能，促进沿线资源开发和澧水工业带发展。（3）实施沅水2000吨级航道（澧市港-鲇鱼口）整治工程，进一步提升航道通行能力，促进沅水经济带一体化发展。

**畅通公路交通大循环。**（1）全面建成常益高速复线（常德-益阳）、安慈高速（安乡-慈利）、炉慈高速（炉红山-慈利）、官新高速（官庄-新化），推进安汉高速（安乡-汉寿）、石盘高速（石门-盘塘）、沙安高速（沙市-安乡）、张桃高速（张家界-桃花源）、石松高速（石门-松滋）建设进程，在现有路网基础上形成“五通道四连线”高速路网格局，解决西部山区、东部湖区交通“孤岛”问题。（2）统筹推进国省干线提质升级，实现三级以上普通国道贯通，有序推进普通国道严重拥堵路段改造，逐步完善普通省道骨架网，建设便捷畅通的省际通道，有效衔接重要经济节点和旅游景点，不断提升运送通达能力。（3）推进危桥改造和渡改桥工程建设，增强综合客货运枢纽及站场服务能力，提升路网运输效率，畅通市域微循环。

建设区域性航空枢纽。（1）加密桃花源机场航班，优化区域航线布局，全力申建国家一类航空口岸，开辟多条国际（跨境）航线，到 2025 年通航航点增加到 35 个以上，桃花源机场年旅客吞吐量达到 150 万人次以上，基本覆盖全国主要省会城市。（2）抢抓通航产业发展机遇，规划布局一批通用机场，完善空中游览、短途运输、航空培训、公务飞行、防火救灾、应急救援、空中巡查等功能。（3）加强与大湘西旅游“金三角”联动，扩大正班旅游团队占比。

## 第二节 建设现代物流大枢纽

以物流核心区为引领，以重要通道为依托，健全物流设施、开放平台、城乡配送、供应链信息网络，建成以“三区四网”为支撑的现代物流枢纽，争取纳入国家物流枢纽承载城市规划布局。

布局三大物流核心区。（1）德山及斗姆湖片区：发挥常德经开区产业优势和区位优势，增强多式联运、国际物流、智慧物流、供应链金融服务能力，打造泛湘西北区域以货运服务和口岸服务为特征的物流核心区。顺应高铁客运分流趋势，强化桃花源机场货运功能，布局空港物流园，建成泛湘西北区域空港物流中心。（2）津澧新城片区：依托津澧港口优势和商贸物流优势，布局连通港-产-城的疏港铁路，形成公铁水联运格局，建成澧水流域物流枢纽。（3）西部新城片区：布局连通盘塘货运站、

鄱市港、常德高新区的疏港铁路，形成公铁水联运格局，建成集工业物流、大型市场、仓储于一体的综合性物流枢纽。

构建物流设施网。（1）高标准规划建设德山港区、津市港区和鄱市港区、深柳港区，加快推进新安、岩汪湖、易家渡等千吨级码头及配套建设。加强港区资源整合，形成“一城一港一主体”格局。（2）新建德山铁路货场，建成国家二级铁路货运枢纽。（3）在主要港口、大型企业、重点园区布局一批铁路专用线。（4）整合二广、杭瑞高速沿线物流园区、物流中心等存量物流资源，提高物流供需匹配能力，提升物流设施运营效率。（5）加强国际物流、冷链物流、应急物流、城乡物流体系建设。

打造开放平台网。（1）建设保税物流中心（B型），远期建设综合保税区。（2）加快德山新港国际集装箱码头建设，提质水运口岸。（3）积极申建铁路海关监管作业场所，对接湘欧班列、怀化海铁联运班列，拓展“一带一路”沿线国家外贸业务。（4）搭建国资背景的外贸供应链金融平台。（5）鼓励企业建设海外仓、跨境云仓，为开展全球业务提供支撑。

完善城乡配送网。（1）建设常德电商快递区域分拨中心和石门桥配送中心、斗姆湖配送中心、鄱市配送中心，提高市城区网点密度，推广智能终端柜。（2）构建县乡村三级物流配送网络，建设一批县级配送中心、乡镇（街道）配送站、村级（社区）配送网点，到2025年城区配送网点覆盖率达到95%以上、村级



配送网点覆盖率达到 80%以上。（3）在优质果蔬、水产主产区和肉禽生产基地，建设一批设施先进的农产品产地仓储保鲜冷链物流中心。

**搭建物流供应链信息网。**（1）充分运用托盘化运输、条码、冷链、传感器、电子标签等现代物流技术，升级改造现有物流园区、货运场站、仓储、批发市场、信息平台、运输车辆等物流设施，整合优化交通、邮政、快递、商贸、供销等物流信息资源，推动公路、铁路、水运、航空运输信息衔接，打造互联、畅通、高效的物流信息服务平台。（2）推动感知技术在供应链关键节点的应用，促进全链条信息共享，实现供应链可视化。（3）以社会物流资源、物流运营企业等为服务对象，以基础设施网络、诚信体系、资源整合与物流标准化为支撑，构建“物流+互联网+金融+征信”的物流服务生态圈。

### **第三节 营造开放包容大环境**

坚持营商环境就是生产力，树立“做好政府的事，让市场选择”理念，聚焦市场主体关切，为投资兴业、创新创业创造更好环境。

**营造一流营商环境。**（1）清理简并多部门、多层级重复审批，推动下放区县（市）和园区经济社会管理权限落地。（2）持续推进“一件事一次办”和“证照分离”全覆盖试点，进一步融合线上线下服务，推进“一网通办”“一次办好”“掌上可办”。

(3) 加快清理妨碍市场公平的政策规定，全面落实减税降费政策，精准实施“暖企行动”，完善领导干部联系重点企业制度，持续降低企业用地、用工、用气、物流成本，有针对性破解企业资金、人才、技术要素瓶颈。(4) 完善常德智慧信用平台，建立权威、统一、可查询市场主体信用信息库，强化跨行业、跨领域、跨部门守信联合激励和失信联合惩戒，探索建立信用修复机制，退出常德个人信用积分，拓展信易+惠民便企应用，积极创建全国社会信用体系建设示范城市。(5) 积极创建区块链示范城市，发挥区块链在优化业务流程、降低运营成本、提升协同效率、建设诚信体系中的作用。(6) 实施“双随机一公开”监管，健全跨部门随机抽查事项清单，除特殊行业和重点领域外，所有涉企行政检查应做到“双随机一公开”。(7) 深入开展专项整治，查处影响发展环境突出问题，“十四五”期间营商环境评价持续保持全省前列。(8) 健全支持民营企业发展的法治环境、政策环境和市场环境。

构建产业生态系统。(1) 牢固树立集群式发展理念，推动产业空间布局向优势区域、高能级平台、创新创业新空间集中，提高规模经济效益和范围经济效益。(2) 构建产业集群和产业链平台体系，围绕产业链龙头企业搭建产业链招商平台、公共服务平台，形成“一企业+两平台”格局。(3) 强化产业功能要素同城配套，聚焦头部企业本地化配套需求，面向全国吸纳配套要素，整合区域资源和生产能力，构建适配超前的人力资源体系、

教育体系、金融体系，提升本地化配套率和配套水平。（4）提升招商引资能力，建立动态管理的客商信息库、项目信息库、产业布局图、跟踪服务图，与重点城市、园区、商会、行业协会建立战略性结对关系，加强产业链招商、委托招商、基金招商、技改扩规招商、专业园区招商、亲情招商，勇于探索具有开创性的招商模式，旗帜鲜明树立招大引强导向，力争五年新引进 50 亿元以上项目 25 个、10 亿元以上项目 150 个。（5）做优做强产业投资基金，提升市场化投资运作水平，打造常德基金管理品牌。（6）优化产业发展承载空间，坚持高起点规划、高标准建设，全力提升筑巢引凤能力。

### 专栏 3：“一带一路”国际合作工程

- 1. “借船出海”工程：**对接“国际陆海贸易新通道”，发挥省级外贸投资服务平台和市场化国际贸易中介机构作用，探索成立市级外贸代理公司，拓展常德制造、常德品牌、常德服务的国际市场。
- 2. 友城布局工程：**优化国际友城布局，建立定期联系机制，促进信息共享、资源互补、项目合作。
- 3. 窗口增设工程：**积极加入具有国际影响力经贸组织和承办高层级国际展会，在重点国家和地区建立常德商务代表处。
- 4. 跨境产业园建设工程：**新建一批境外产业合作园，支持泰中东盟经贸合作园打造全省“一带一路”示范经贸园。
- 5. 开放型企业扶持工程：**新培育一批外向型实体企业、外贸服务企业和国际化设计咨询、资产评估、信用评级、法律服务机构，支持企业“走出去”开展工程服务、环境服务、健康服务等服务贸易。
- 6. “破零倍增”工程：**到 2025 年进出口总额达到 35 亿美元，外贸实绩企业达到 300 家，企业跨境电商平台应用比例达到 30%以上。

## 第六章 构建现代产业新体系

正视常德产业发展的根基所在、优势所在和潜能所在，创新培育和引进途径，推动向智能化、品牌化、绿色化、服务化转型，加快实现产业基础高级化、产业链现代化，在打造国家重要先进

制造业高地中作出常德贡献。

## 第一节 建设具有特色优势的先进制造业基地

抢抓新一轮科技革命和产业变革机遇，以智能制造为统领、实体经济为根基、赋能要素为支撑，强化产业链锻造力度、园区特色化程度、融合发展深度，全力提升我市工业核心竞争力。

壮大特色优势产业链。（1）以工程机械、烟草、生物医药、大健康四大支柱产业为重点，统筹推进新材料、新能源与新能源汽车、电子信息与人工智能、航空航天与军民融合四大新兴产业，围绕 21 条优势产业链，分链做好方案设计，到 2025 年培育形成四大千亿产业集群。（2）合理搭配政策组合，精准支持主体企业，在产品集成度和生产协作度较高领域培育一批处于价值链顶部、具有全产业链号召力的龙头企业，到 2025 年力争过百亿元企业 10 家、过 50 亿元企业 15 家。（3）打造产业链名品名牌，提升产品质量档次，拓展产业链内外市场，扩大产品市场份额。（4）鼓励链内企业关联采购和链内金融联动。（5）实施历史经典品牌复兴计划，创新营销模式和盈利模式，激活蛰伏潜能，推动传统优势产业再焕新机。（6）支持企业参与标准制定与修订，提升企业标准化生产水平。（7）实施产业基础再造工程，提升核心基础零部件、关键基础材料、先进基础工艺供给能力。

## 专栏 4：四大千亿产业集群和四条新兴产业链发展目标

### 一、四大千亿产业集群

1. 工程机械：总产值达到 1000 亿元，打造世界工程机械配套基地。
2. 烟草：总产值达到 1000 亿元，打造全国烟草产业产城融合示范基地。
3. 生物医药：总产值达到 1000 亿元，打造生物医药国家示范园区。
4. 大健康：总产值达到 1000 亿元，打造全国生态食品精深加工基地、“银龄”经济和康养示范区。

### 二、四条新兴产业链

1. 新材料：总产值达到 500 亿元，打造国内一流储能材料产业集聚区。
2. 电子信息与人工智能：总产值达到 300 亿元，打造全国一流显示功能品产业集群。
3. 航空航天与军民融合：总产值达到 300 亿元，打造全国军民融合产业示范基地。
4. 新能源与新能源汽车：总产值达到 300 亿元，打造区域性新能源汽车产业集群。

建设现代特色园区。（1）明晰园区功能定位，推动产业布局进一步向“专精特新”聚焦，力争每个园区培育 1-2 个产值过 50 亿元的“镇园之宝”，到 2025 年力争 1 家园区进入全国前 50 强。（2）完善园区道路、供水、排水、电力、天然气、热力等基础设施，实施园区智能化、自动化、数字化改造，力争五年完成 500 万平方米标准化厂房建设。（3）支持园区整合现有公共服务、科技创新平台，建设一批产业服务综合体和知识产权综合服务分中心。（4）设立企业、产业、园区三级高质量评价体系，探索亩均效益评价制度，实施低效用地退出机制。

提升融合创新水平。（1）推进产城融合。坚持产城融合、园城合一，按照“六有”标准推进园区城市综合体建设，搭建便利舒适的工作空间、生活空间、娱乐空间和社交空间。统筹园区与城市功能布局，按照一体化建设、分层次布局原则推进园区“多规合一”。合理确定产业用地与城市其他用地比例，推动公共设施共建共享。抓好园区调规扩容，合理开发园区工业地产、公共资源。（2）推进军民融合。明晰军民融合发展方向，加快推动

装备制造向航空航天领域拓展、光电设备制造向民用领域转化、新材料制造与军工产成品嫁接、生物医药制造“参军”、纺织制造定向服务。搭建融合服务平台，建好中关村联创军民融合装备产业联盟南方科技园、军民融合创投基金、军工资质认证平台、交易和数据平台、科技孵化平台。支持常德经开区、常德高新区创建省级军民融合创新示范区。

## **第二节 建设具有区域辐射优势的现代服务业体系**

坚持把做强服务业作为调结构促转型重点，提升生产性服务业与实体经济融合水平，增强生活性服务业体验品质，形成具备较强辐射优势的现代服务业新体系。

推动生产性服务业向专业化延伸。（1）金融业：以财鑫广场、清科基金小镇为依托，集聚各类金融机构，到 2025 年全市银行业机构达到 32 家、保险机构达到 45 家、上市企业达到 10 家、挂牌企业达到 100 家。建设常德“金融超市”，打造集政银企信息沟通、交易撮合、企业个人信用评估、线上放贷、信贷风险补偿等多功能于一体的 24 小时服务平台。创新发展供应链金融，提升供应链金融服务实体经济水平。优化银行机构结构，支持培育或引进利税能力较强的区域性银行。培育多层次资本市场，组建专家团队和企业上市服务中心，支持企业进入主板、中小板、创业板、科创板、新三板等全国性证券交易市场和区域性股权市场融资，探索建立市级区域股权市场，鼓励有条件的企业

进入国外资本市场融资。（2）电子商业：支持现有电商示范基地、电商示范企业高质量发展，推动线上服务、线下体验和现代物流深度融合。建好韵达湘北（常德）快递电商产业园，打造辐射湘鄂川黔的区域性电商中心。科学运营河街“常德品牌·中国品质”生活馆暨乡村产业电商孵化基地，加强与国内知名电商平台战略合作，建成高质量的常德优品馆和全市“农字号”电商孵化器。支持发展直播电商、社区电商、社交电商等电商新模式。对接亚马逊、eBay、京东海外、阿里巴巴“出口通”等跨境平台，建设线上综合服务平台和线下跨境电商产业园，创建跨境电商综合试验区。（3）数据服务业：充分利用大数据、云计算、物联网、虚拟现实（VR）、增强现实（AR）、全息投影等新一代信息网络基础设施和新兴技术，加速向现实生产力转化，最大限度释放数据价值，打造全省公共数据开放试点城市。（4）加快工业设计、研发服务、咨询评估、财务管理、检验检测、广告等服务业发展。（5）推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合。

推动生活性服务业向高品质升级。（1）现代旅游业：以打造区域旅游目的地为目标，按照“大全域·微旅游”总体思路，加强文化旅游资源整合集成，创新运营管理模式、营销策略和利益联结机制，构建跨境、跨省、跨区域的对外合作联盟体系，打造市域内部城市旅游、乡村旅游、红色旅游、工业旅游精品线路闭环体系，到2025年力争全市旅游总人次突破1亿人次，

城头山等国家 5A 级旅游景区创建顺利获批，成功创建全省全域旅游示范市、国家级文化旅游休闲示范城市。（2）“银龄”产业：顺应人口老龄化趋势，积极开发老龄人口资源，大力开拓“银龄经济”蓝海市场。围绕老年群体基本需求，引导开发老龄日用品、食品、服饰、保健品和康复辅具产品，探索“康养+社区”

“康养+医疗”“康养+旅游”新模式，扩大老年产品和服务供给，到 2025 年建成 2 个以上康养产业集聚区，培育 3 个以上规模化养老服务集团和连锁服务机构。（3）美食业：打响“常德美食”品牌，提升客源引流能力，努力打造区域性美食之城。

（4）加快家政、陪护、育幼、健康、体育、物业、培训等服务业发展。

## 专栏 5：区域性旅游目的地建设工程

**1.品牌景区创建工程：**力争城头山景区创建国家 5A 级旅游景区，卡乐星球、龙王洞景区、毛里湖景区、西湖牧业小镇创建国家 4A 级旅游景区，清水湖旅游度假区、热市温泉旅游度假区、花岩溪旅游景区创建省级旅游度假区。

**2.城市旅游发展工程：**以打造国家级全域旅游示范区为目标，积极创建国家文化和旅游消费示范城市、国家文旅夜间经济集聚区，大力开发主题文化休闲区、购物消费中心圈、特色美食餐饮街、乡村旅游卫星镇、康体娱乐集聚带、本土旅游访问点等全域旅游要素，重点建设沅江风光带和穿紫河游憩带，提升柳叶湖国家级旅游度假区发展水平。

**3.乡村旅游建设工程：**以柳叶湖太阳谷美丽乡村、鼎城区五朵金花为核心，打造城郊乡村休闲游憩环。加快推进仙桃村、青苗社区、枫树维回新村等全国乡村旅游重点村，薛家村、梅家洲村、高桥村等湖南省乡村旅游重点村，大关山旅游区、白云山茶园等湖南省五星级乡村旅游点，西凤山村、赛阳村、黄泥湖村、裕民村、蒋家村等田园综合体建设。

**4.红色旅游开发工程：**加大红色旅游项目投资和资金支持力度，深入挖掘湘鄂西、湘鄂川（渝）黔革命老区红色文化资源，推进林伯渠故居全国经典红色景区和帅孟奇故居、丁玲故居等省重点红色景区建设，推进赵必振研究基地、王新法党性教育基地等重点红色项目建设。

**5.工业旅游培育工程：**结合常德卷烟厂厂址迁建，打造芙蓉王工业旅游核心品牌；加快培育西湖德人牧业奶文化主题休闲、经开区酒文化主题观光、西洞庭农副产品加工体验、高新区高新技术参观学习四大工业旅游园区；统筹推进南方新材矿山修复参观等一批主题工业旅游项目。



### 第三节 推进数字化融合发展

将大数据作为重要的战略性资源，推动数据跨地域、跨层级、跨系统整合开发和共享利用，形成富有活力的大数据应用生态，以大数据赋能产业发展。

布局新一代信息基础设施。（1）推进信息通信网升级改造。加快 5G 网络布局建设、行业企业设备 IPV6 升级改造，建成 5G 基站 6000 座以上，逐步实现 5G 网络规模化部署。构建高速骨干光纤网络，实现千兆进城市、百兆进农村，建成全省千兆光网城市。（2）构建城市大脑中枢系统。建成统一的应用支撑数据中台和业务中台，实现各类前沿技术在中枢系统的融合应用。建成“1+N+M”三级运行体系。（3）构建全市一体化物联感知体系。推进公共安全、地形地质、水环境监控、交通运输、气象监测、环境监测、公共设施和建筑物、应急等物联感知设备部署，持续优化 NB-IoT 网络建设，打造城市互联互通神经网络。（4）构建统一政务云管理平台。建设常德信创政务云计算中心，促进政务资源统一管理、汇聚、共享、开发。（5）构建智慧城市数字孪生大数据基座。运用 5G 技术建设智慧广电，重点推进常德广电云媒质库、北斗+广播基合系统、移动物联网建设。

推动数据全域互通和开放共享。（1）加强公共数据资源汇聚与共享，打破部门数据壁垒和垄断，在保障安全和隐私前提下分权限分层级推进公共数据资源开放共享和社会化开发应用。

(2) 激活非公共数据价值，引导和鼓励具备条件的重点企业、行业协会依法开放自有数据，构建数据与实体经济深度融合的大数据生态体系。(3) 探索开展数据交易，支持引进第三方数据采集交易机构，满足定制化、个性化数据交易服务，形成繁荣有序的数据资产交易市场。

全面推进“一数通产”。(1) 推进工业“两化”融合。加快推进产业数字化，推广传感设备、射频识别、智能化生产线等智能设备应用，以数字化赋能制造业转型升级，到2025年建成智能制造示范企业10家，国家级园区整体达到工业4.0水平，省级园区整体达到工业3.0水平。大力推进数字产业化，加快电子元器件、智能硬件、软件服务等产业发展，建成具有区域影响力的数字经济集聚区。(2) 推进农业生产数字化转型。加快推广大数据、物联网、人工智能、区块链、北斗导航在农业生产、加工、经营中的运用，积极创建省级智慧农业产业园、数字乡村试点。(3) 推动“互联网+旅游”深度融合，建立全市文旅主题数据库，打造一站式、个性化的旅游服务平台，推出5G+VR景区直播实景、5G+AR慧眼、5G+AI游记分享应用，在桃花源、柳叶湖等景区开展试点。

## 专栏6：智慧常德“城市大脑”建设工程

**1.五大筑基工程：**主要包括5G通信网络建设、城市感知体系、信创政务云计算中心、城市应用支撑平台、城市网络与数据安全态势感知体系。

**2.城市大脑中枢工程：**实现城市状态全局监控、城市数据统一展示、城市管理科学决策、城市资源统一调度。

**3.场景应用工程：**包括一网通办、一图通管、一码通城、一数通产场景建设工程。

**4.运营能力提升工程：**按照政府主导、共建共享、开放创新、产服融合原则，组建城市大脑运营公司，建成全市大数据能力中心、数字经济发展驱动引擎。

## 第七章 培育改革创新新动能

将新旧动能转换作为推动经济高质量发展的根本途径，充分发挥科技创新和改革的催化作用，实现经济发展从规模、要素驱动向创新、效益驱动转变，在打造具有核心竞争力的科技创新高地中作出常德贡献。

### 第一节 建设区域领先的国家创新型城市

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，面向科技前沿、经济主战场、国家需求和人民生命健康，推动创新平台、主体、项目、人才、服务“五创”联动，促进产业链、创新链、资金链、服务链“四链”融合，建成国家创新型城市和区域科技创新中心、科技金融中心、科技服务中心、科技人才中心。

强化企业创新主体地位。（1）发挥产业链龙头企业创新骨干作用，支持建设行业研究院和牵头组建产业技术创新联盟，重点聚焦工程机械、新能源汽车、军民融合等领域实施一批重大科技攻关和成果转化与产业化项目。（2）加强小微科创企业孵化，大力支持具有创新精神的“小人物”、具有市场前景的“小项目”，到 2025 年力争科技型中小企业当年入库达到 800 家。（3）引导区县市、科技园区、孵化器制定高新技术企业培育计划，建立高新技术企业储备库，到 2025 年力争高新技术企业达到 550 家以上。（4）支持企业自建研发机构，支持龙头企业创建国家级研

发机构和海外研发机构，鼓励大中型企业申报省级以上工程技术研究中心、重点实验室，到 2025 年高新技术企业研发机构基本覆盖，规上工业企业自建研发机构达到 50% 以上。

**加强重大科技平台建设。**（1）着力培育国家级研发平台。依托重点龙头企业，加强高校和科研院所合作，重点支持甬体生物医药国家重点实验室（筹）、省部共建水产生物与环境国家重点实验室（筹）建设，力争实现国家级研发平台零的突破。

（2）构建“4+4+N”产业链创新平台体系。以四大千亿产业、四条新兴产业链为重点，数字经济、物联网、人工智能、共享经济、平台经济、海绵城市治理等 N 个新兴业态为突破，形成“一链一平台”格局。（3）建设高层次科研创新平台。支持中科多源电力融合技术研究院、湖南新合新生物医药—华东理工大学协同创新研究院、湖南文理学院人工智能与生物医药和农业生物大分子研究中心建成综合性集成性创新中心。（4）加强与市内重点企业总部对接，力争布局一批细分领域的重点实验室、鉴定中心。（5）大力发展研究院经济，吸引集聚专家院士、科创团队来常开展科创活动。（6）积极争取国家桃花种质资源库落户常德。

**提升科技创新服务能力。**（1）建设科技创新服务中心，依托常德创新孵化基地，建设潇湘（常德）科技要素（技术交易）市场。（2）支持企业、科研院所在岳麓山国家大学科技城、广深港澳科技创新走廊、北京中关村等创新资源集聚地设立离岸科

创平台。引导园区、企业对接知名高校、科研院所，培育一批省级技术转移机构，建立一批高校、科研院所技术转移基地和科技成果转化平台。（3）实施“双创”载体倍增计划，支持中国科技开发院创新孵化园及优质省级科技企业孵化器升级为国家孵化器，支持“德创工坊”升级为国家级产业发展专业化众创空间，新增省级、市级“双创”载体100家以上。（4）支持津澧两地联合申建国家级高新区、石门经开区转型省级高新区、安乡县创建省级农业科技园区。（5）发展和引进一批民营科技服务机构，提供全链条全方位科技服务。（6）探索设立常德科创天使基金、科技成果转化基金，以股权、债权投资促进一批技术成果转化、产业化，走“基金+园区”路子。支持符合条件的创新企业上市、挂牌交易以及发行企业债、公司债和票据，争取发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。（7）加大企业研发投入奖补。（8）加强“高、专、尖、缺”人才引育，培育常德企业科技特派员团队，评选200名以上市级科技创新人才。（9）创新科普工作思路，大力开展科普宣传活动，提升全民科学素养。

推动科技成果转化与应用。（1）推进“政产学研金用”深度融合。创新“智汇洞庭·科创常德”活动形式，推动“教授博士沅澧行”活动纵深发展，持续推进“三名”工程，积极争取省科创金融服务分中心试点，建立完善科技贷款风险补偿、贴息贴费、科技保险政策体系，到2025年全市技术合同成交额达到60亿元。（2）实施企业专利提质增量行动，大力培育高价值专利，

推进专利导航产业发展，开展专利微导航试点。（3）加强知识产权运用、转化和保护，加快知识产权转化加速器建设。（4）推进知识产权投融资试点、专利保险试点，整合建设知识产权质押融资服务平台，强化知识产权全链条保护。（5）引进具备贯标服务、专利信息分析运用和知识产权运营服务机构，推动知识产权交易、孵化和产业化，建成区域性产权交易枢纽。

### 专栏 7：常德市“十四五”十大科技工程

- 1. 科技园区创新引领工程：**推动各科技园区成为科技成果转化主阵地、创新创业主战场、经济发展主引擎，大力实施“品牌园区推进计划”。
- 2. 创新型产业链构筑工程：**通过构建完善产业创新链，合理布局创新项目等方式，建立形成“4+4+N”创新型产业链体系，实现创新链与产业链、服务链、资金链的深度融合。
- 3. 创新平台建设工程：**鼓励企业与高校、科研院所共建创新平台，支持企业牵头组建创新联合体，打造一批以市场为导向的新型研发机构，规上企业建立研发机构比例达到 50% 以上，增加省级研发平台 30 家以上，力争实现国家创新平台零的突破，新增国家级科技企业孵化器 2 家。
- 4. 创新型企业培育工程：**力争“十四五”末比“十三五”末新增科技在孵企业 500 家以上，科创板上市企业 3 家以上。
- 5. 产学研深度融合工程：**加快构建顺畅高效的技术创新和转移转化体系，开展全方位多层次产学研合作，探索建立产学研用深度融合的新机制新模式，实现年均新增 100 个以上科技合作和攻关项目，到 2025 年全市技术合同成交额达到 60 亿元，高新技术产品出口占总出口额达到 15% 以上。
- 6. 民生科技保障工程：**提升公共卫生事件应急能力，实施科技助力乡村振兴，增强生态环境、节能减排、“两型”产品科技供给，推进数字化城市管理。
- 7. 科技金融支撑工程：**围绕建设省科技金融服务分中心，健全科技信用贷款、贷款担保、风险补偿等业务，突破高新技术企业和科技型中小微企业融资瓶颈，完善科技贷款和创业投融资体系。
- 8. 科技服务提升工程：**建设潇湘（常德）科技要素交易大市场，打造科技创新服务中心。加强双创载体培育，建立一批高校、科研院所技术转移基地和科技成果转化平台，新增国家双创示范基地 2 家以上。加大民营科技服务机构培育支持力度，构建较完备的科技服务链。
- 9. 创新人才引育工程：**加大产业型创新人才的培育和引进力度，启动企业科技特派员选派工作，形成实力雄厚的创新人才队伍。
- 10. 创新生态优化工程：**加快实施创新改革试验，整合优化科技资源配置，优化科技领域多元投入方式，依法坚持和完善科研人员职务发明成果权益分享机制，强化对创新人才、创新团队的分配激励，弘扬科学精神和工匠精神，形成更加开放包容、更具吸引力竞争力的创新创业生态。

## 第二节 释放新一轮改革红利

将改革贯穿于经济社会发展各个领域各个环节，围绕构建新发展格局、完善要素市场化配置等重点领域和关键环节，推进一批牵引性带动性强的重大改革，以改革促发展、助转型、增效益。

深化经济体制改革。（1）落实“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，持续巩固“三去一降一补”成果，坚决淘汰落后产能。（2）建设高标准市场体系。健全公平竞争审查机制，落实市场准入负面清单制度，推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革。（3）推进国资国企改革。做强做优做大国有资本和国有企业，加快国有经济布局优化和结构调整，围绕服务区域和产业发展战略，聚焦主责主业，推动高质量发展。加快完善公司法人治理结构，形成科学有效的公司治理机制，增强国有企业核心竞争力。加快形成以管资本为主的国有资产监管体制，构建“1+N”制度体系，推动构建国资监管大格局。推动党建工作与企业生产经营深度融合。（4）推进金融改革创新。深化农村商业银行改革，完善地方金融监管体系，推动全省农村金融改革试点，合理配置金融资源，防范化解金融风险。（5）深化财税体制改革。优化市县事权和财权划分，深化税收征管体制和政府采购制度、国库集中支付制度改革，强化财政资金支出规范性和合理性。（6）深入推进投资体制改革。规范政府性投资决策、项目审批、概预算、招投标、资金管理，建立引资项目流程化评

估评审机制。（7）深化农村集体产权制度改革、农村土地三项制度改革，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，深化供销合作社综合改革和农垦制度改革。（8）改革土地计划管理方式，推动工业用地、商服用地和居住用地合理转化、高效利用。

**推进行政管理体制改革的改革。**（1）加快转变政府职能，进一步厘清政府和市场关系，强化政府在公共服务、市场监管、社会管理、环境保护领域职责，最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预，提升政府经济治理能力。（2）探索新时代园区治理体系，赋予园区更加自主灵活高效的选人用人、绩效考评、薪酬管理权限，稳妥剥离社会事务管理职责，鼓励园区复制自贸区、自主创新区试点经验，支持引入社会资本运管园区，提升园区企业发展质量，增强园区财税贡献能力。抓好常德经开区、桃源高新区、临澧高新区改革试点。（3）推进乡镇扩权赋能改革，选取一批重点镇开展市级扩权强镇试点，充分释放基层改革创新活力。（4）深化事业单位人事制度改革，建立权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力的事业单位人事管理制度。（5）支持桃花源旅游管理区设立文旅融合发展试验区，争创国家文化产业和旅游产业融合发展示范区。（6）进一步理顺常德高新区、常德国家农业科技园区、“两西”地区管理体制机制。

**深化社会领域改革。**（1）建立“定向评价、定向使用、定



期服务”基层职称制度，实施“未来教育体”教育创新试点行动。

(2) 健全现代医院管理制度，探索公立医院运行新机制，扩大人事薪酬制度改革试点范围，建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制，建立健全规范有序、可持续发展的医联体模式，推动分级诊疗取得更大进展。(3) 深化科技成果使用权、处置权和收费权改革，创新科技创新专项投入机制。加快推进湖南文理学院科研经费横向整合。(4) 建立优先保障生态基流的跨市界流域上下游生态补偿机制，开展生态产品价值实现机制试点。(5) 深入推进水价综合改革，加强水价形成机制研究，探索开展水权流转和水权交易，培育发展水市场。(6) 深化殡葬改革，推进移风易俗。

## **第八章 激发消费市场新活力**

扭住扩大内需战略基点，顺应消费税制改革方向，提升高质量消费品供给能力，拓展新兴消费市场空间，着力建成区域性消费中心。

### **第一节 大力拓展国内消费市场**

依托强大国内市场，坚持以高质量供给牵引新需求，着力改善消费产品服务质量，提升消费供给对需求的适配性，实现常德消费品大跨步走出去、外地客源大规模引进来。

扩大优质消费品供给。(1) 顺应新一轮消费升级趋势，积

极应用新技术、新工艺，改善消费产品和服务体验，创新商业模式，提升常德消费品市场竞争力。（2）实施消费品牌振兴工程，打造一批常德“老字号”，开发一批“新品牌”。（3）大力推进质量强市，建立首席质量官制度，组织实施产品、工程、环境、服务四大领域质量提升行动。（4）积极实施国家基本公共服务标准化试点，完善消费产品和服务标准体系，优化养老、家政、托育、文旅、体育、健康等领域服务标准。

**拓宽国内市场渠道。**（1）深化互联网平台与我市重点制造业集群、名特优新品对接，推广平台联合企业品牌运作和协同制造模式。（2）以农业品牌、工业品牌、旅游品牌和城市品牌为重点，以城市群和省会城市为主要目标市场，构建线上线下营销平台，设立常德品牌异地展示馆，推动优秀企业、优质产品走出去。（3）发挥企业主体作用，积极参与国际商品展、贸易交流、会展等多形式交流活动。（4）依托异地常德商会、行业协会、大型连锁商超，扩大终端消费品的市外市场。

**畅通市场流通链条。**（1）支持重点企业在全国重要流通节点城市建立物流基地、分拨中心等仓储配送网络。（2）加强大数据、电子商务、消费金融推广和应用，推动物流、商流、信息流与资金流深度融合。（3）构建开放有序的运输市场，优化调整运输结构，创新运输组织形式。（4）加强适应新消费和新业态发展的基础设施和公共平台建设。

## 第二节 挖掘本地消费潜力

顺应消费升级趋势，提升传统消费，培育新型消费，稳住本地消费，逐步引导外部消费回流。

推动城乡消费提档升级。（1）提升城市消费引力。推进名品名店名街联动，布局一批国内外优质品牌专区和“常德品牌购”街区，鼓励发展旗舰店、概念店、5G消费体验中心。（2）发展社区一站式综合消费。支持市城区和县城布局一批集餐宿购物、家政保洁、医药保健、网络服务、消防保安、微金融等功能于一体的社区消费服务中心，构建标准化、模块化社区消费服务体系。

（3）挖掘农村消费潜力。丰富适合农村消费商品供给，健全县乡村三级物流体系，畅通城乡双向联动销售渠道，支持“农改超”“智慧农贸市场”建设，建成一批公共配送中心、仓储库房、货物堆场、智能快件箱。

构建“智能+”消费生态。（1）建设新型智慧商圈。支持传统百货店、连锁超市、步行街提升线下消费体验和拓展线上业务，建成一批“智慧商店”“智慧街区”“智慧商圈”和智能化、无人化的便利店。（2）发展“互联网+社会服务”消费。适应平台型消费、共享经济发展趋势，促进教育、医疗健康、养老、托育、家政、文化和旅游、体育等服务消费线上线下融合发展，重点在建立在线教育课程认证、家庭医生电子化签约、发展社区居家“虚拟养老院”领域取得突破。（3）培育网络消费、定制

消费、体验消费、智能消费、时尚消费等消费新热点，鼓励与消费者体验、个性化设计、柔性制造相关产业发展。

大力活跃本地消费。（1）动态更新和推介常德本土名优产品名录，提升常德名优产品知名度。（2）加大产销对接、供需互动力度，降低本地销售企业市场营销和物流成本。（3）支持举办常德购物狂欢节、商圈超级折扣季、好景免费游、美食黄金周、龙虾啤酒音乐节、安居嘉年华等特色消费节会展会活动。

### **第三节 营造放心消费环境**

建立健全广覆盖、强约束的消费评价体系、市场秩序监管体系、消费者维权体系，全面提升消费体验。

建立消费评价制度。（1）探索建立消费跟踪反馈评估制度，加强监测结果反馈和改进跟踪机制建设。（2）建设一批消费品质量安全风险信息监测点，完善消费品质量监督管理制度。

（3）建立顾客满意度测评体系，健全服务质量问题协同处理机制。（4）建立社会第三方认证认可制度。

强化市场秩序监管。（1）加强反垄断和反不正当竞争执法，维护公平竞争市场环境。（2）严厉打击各类制售伪劣商品等违法犯罪活动和经济领域诈骗事件，开展全链条打击，有效净化消费环境。（3）加强消费产品安全追溯体系建设，提高产品及渠道透明度。（4）推进市县两级监管平台、电商平台、第三方追溯平台信息互通。（5）加强强制性产品认证监管，引导企业开

展自愿性认证。（6）提升检验检测能力，完成检测机构市场化改革。

**健全消费者维权机制。**（1）发挥 12315 互联网平台功能，开展消费投诉信息公示，利用网络、广播电视、维权服务点电子公示牌等多种形式公开投诉产品和服务信息，建立常态化的消费者满意度调查评估机制，畅通消费者诉求渠道。（2）探索建立纠纷多元化解机制，完善诉讼、仲裁与调解对接机制，探索建立集体诉讼制度。（3）聚焦信息消费、预付式消费、网络购物、群体消费纠纷，加大网络消费者维权力度。

## **第九章 厚植区域发展新优势**

推进以人为核心的新型城镇化，科学处理中心城区与县域发展关系，合理组织生产力和人口聚集扩散，重构城镇发展格局，重塑市域经济版图。

### **第一节 提升中心城区首位度**

坚持市中心城区率先发展战略，重点提升国家级园区和国家级旅游度假区产业经济能级、城区消费供给能级、空铁水通道通达能级、科研创新能级、人口集聚能级。

**优化市城区格局。**（1）按照产城一体、产城融合总体思路，积极稳妥推进市城区行政区划调整，扩大城市统一规划建设管理

范围，形成“一城三区”格局，切实破除市城区体制机制障碍。

（2）按照北拓、西进、南融、东提质总体思路，培育高铁新城、城东新区、西部新城、阳明湖新城、智慧新城、空港新城等新兴板块，高质量推进产城融合发展，实现城市价值再提升。

**推动城市有机更新。**（1）加快推进高铁枢纽站、高铁南北广场、城东片区、桃花源大桥北端片区、德山工矿棚户区提质改造，推进老旧小区、小街小巷和棚户区改造力度，启动精致小区建设试点，打造15分钟生活圈。（2）加快城市路网更新，推进沅江六桥、红庙街、滨江大道、政德路、太阳大道、柳叶湖旅游环线等市政道路建设，畅通城市微循环。（3）统筹规划建设停车场库、智慧管廊、商业街区、人防设施，提高地下地上空间叠加功能和综合效益。（4）推进城市设计和风貌管控，加强新建高层建筑管控。

**加强城市精细化管理。**（1）发挥常德“城市大脑”功能，以“一图通管”为统领，建设常德城市运行中心，推进基层治理、公共安全、应急管理、城市管理、住房建设、综合交通、生态环境、自然资源和规划、市场监管等业务管理统筹联动，实现城市运行全域感知、全时响应、全程协同、全息智研，打造智慧城市、韧性城市。（2）加强城市管理，构建“大城管”体制，完善网格化工作机制，探索“街巷长制”“小巷管家制”新模式，提升社区物业、农贸市场管理水平，创造新时期城市管理新样

本。（3）加强城市污水系统治理，普遍实行垃圾分类和资源化利用制度，建立垃圾分类投放、收集、运输和处置的长效机制。

（4）加强城市停车管理，增加停车资源有效供给，有效解决学校、医院等重点路段停车问题。推进公交都市创建。（5）盘活城市低效存量资产，全力挖掘潜在价值。

### 专栏 8：市城区新兴板块发展定位

**1.高铁新城：**按照“站城一体”理念，规划一轴一心三节点多圈层，建成全市的交通枢纽、商业商务新中心、水系休闲重要目的地。

**2.城东新区：**以改善城东片区人居环境、提升区域价值为目标，建设集生态、生活、生产于一体的时尚魅力新城。

**3.西部新城：**推动常德高新区“产业向西、生活向东”总体布局，强化综合配套功能，建成承载产业人口、集聚高端人才的区域新中心。

**4.智慧新城：**按照“两个中心、三个园区、四个基地”总体设想，聚焦互联网经济，大力发展电子商务、互联网文创广告、互联网金融、区域总部经济等，构建区域智慧经济高地和新经济示范区。

**5.阳明湖新城：**以阳明水城为主题，建设九大功能分区，建成区域金融中心的重要片区、城市体育健身首选地、城市文化旅游的重要目的地。

**6.空港新城：**以桃花源机场为载体，推进临空产业园建设，建成湘西北航空服务中心区、航空货运枢纽、产城一体新城。

## 第二节 加速津澧融合

以两地行政管理体制改革为先导，加快促成地理空间对接、产业差异共生、基础设施互通、公共服务统筹，实现资源要素统筹配置与高效运作，努力打造市域副中心、澧水中心城。

推进津澧行政合并。（1）积极稳妥推进津（市）澧（县）行政合并设市、融合发展，有效打破行政壁垒、地区封锁和市场分割，促进生产要素自由流动和资源的优化配置，提升区域发展整体实力，建成面积超 60 平方公里、人口超 60 万人的极具活力

的中等城市。（2）优化津澧发展布局，按照资源共享、优势互补、功能明晰的原则，统筹做好城市功能布局、产业布局、交通布局。

**强化市域副中心功能。**（1）充分发挥跨省交界的地缘优势，以及高速公路、高铁通道优势和航运优势，加强产业、市场、政策对接，打造常（德）-荆（州）-宜（昌）跨省经济协作的桥头堡。（2）优化和整合资源，强化对周边重点镇、一般镇和中心村的辐射带动作用，建成洞庭湖地区城乡融合发展和乡村振兴示范区。（3）强化与澧水流域重点城镇对接，建成泛澧水流域商贸物流中心。

### **第三节 发展壮大县域经济**

把县域经济作为富民强市的重要支撑，充分激发县域活力，加快补短板强弱项，提升承载能力，推动县域经济特色化、集群化、品牌化。

**激发县域发展活力。**（1）坚持把深化改革作为激发县域发展活力的首要因素，以审批管理、选人用人、薪酬改革、容错机制改革和激发市场主体活力为重点，破除阻滞县域发展的体制机制性障碍。（2）加强发达地区创新性成果借鉴运用，强化前沿性产业研究，探索招商引资模式，前瞻布局一批产业、科技平台和重大基础设施。（3）以高质量发展监测评价指标体系为导向，



优化县域考核评价体系，根据各地主体功能、资源禀赋、产业特色、发展程度、比较优势，建立更为精细的区域差异化评价机制。

**推进产业优势转化。**（1）将打好“特色牌”和走出“优势路”作为县域经济发展的基本遵循，根据县域资源禀赋和产业基础，科学确定主导产业、特色产业。（2）坚持县域经济和园区经济双轮驱动，全力提升县城管理水平和园区集聚度。（3）大力发展“拳头级”产业，推动优势资源向核心产业聚焦，精心布局产业链、创新链、供应链、资金链，逐步形成“一县一特”产业格局。（4）大力培育产业品牌，打造细分市场“单打冠军”。（5）有效发挥县域地缘优势，建立跨区域合作机制和利益共享机制，强化跨县、跨市、跨省横向合作以及市、县、乡（镇）、村（居）纵向联系。

**提升县城承载能力。**加快推进县城补短板强弱项工程，重点推进公共服务设施提标扩面、环境设施提级扩能、市政设施提档升级、产业平台设施提质增效四大领域建设任务，将县城建成农业转移人口就近就业的主载体。

#### **第四节 加强区域交流和对口支援**

坚持交通互联、平台共建、资源共享、发展共赢，加快推进湘鄂西、湘鄂川（渝）黔革命老区建设，建成全国跨区域合作示范区。加强与湘南湘西承接产业转移示范区、洞庭湖生态经济区等重点城市合作，促进互利共赢发展。推进常（德）荆（州）宜

（昌）经济协作，利用跨江高速公路和高铁通道，构建长江中游城市群全方位、多层次、宽领域的协作格局。扎实做好西藏隆子县、湘西古丈县、三峡库区和怀化托口库区援建工作。

## 第十章 闯出乡村振兴新路子

坚持农业农村优先发展，以全面实施乡村振兴战略为总抓手，加大探索创新力度，全力打造城乡格局新、生产方式新、产业模式新、农村面貌新的全国大湖地区乡村振兴的新样板。

### 第一节 推动农村组织起来

坚持农村的根本出路在于有效组织起来，立足区域发展实际，推动农业生产关系由小农生产为主向高度组织化转变，加快实现农村产业与广阔大市场有效对接。

**加强村级党组织建设。**（1）将组织振兴作为乡村振兴的“牛鼻子”工程，选优配强“两委”班子，提高基层组织服务能力。从经济能人、新乡贤、复原退伍军人、本土大学毕业生中推选一批年富力强、情系农村的村组织带头人，在产业谋划、要素导入、劳务组织、秩序重构等方面发挥核心作用。（2）健全以党组织为核心的组织体系，推进村党组织书记通过法定程序兼任村委会主任和集体经济、农业合作社负责人，推进“两委”班子交叉任职，加大农村合作社、农业企业、农业社会化组织建立党支部力度。（3）探索村级干部“基本工资+任期补贴+绩效奖励+养老

保险”的薪酬保障机制和离任村干部补贴常态机制。

提升产业组织化程度。（1）稳步推进农村土地利用方式变革，激活农村土地资源资产潜力，为实现高度组织化农村生产关系提供基本要素保障。（2）进一步优化城乡资源要素配置，促成城市资本下乡，培养一批以农业农村为资源的市场主体。

（3）推进农村生产经营组织化，突出乡村标杆型龙头企业引领作用，培育各类专业大户、家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，支持发展跨区域农村专业合作组织，鼓励工商资本发展企业化经营的种养业、加工流通和社会化服务，到2025年力争建成150家以上省级农民专业合作示范社、8个省级区域性农业社会化综合服务中心、800家以上省级家庭农场示范场。

（4）创新农业社会化服务机制，遴选200个农业社会化服务组织开展试点。（5）探索发展“乡村产业园”，建成农村产业的主载体，积极探索农村电商、农事体验、渔事体验、农艺创意、户外探险、精品民宿等农村经济新业态。（6）支持村集体领办创办服务实体，鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金，采取入股新型经营主体、村企共建等形式发展集体经济组织，基本消除集体经济空壳村。

提升农民组织化程度。（1）按照依法自愿有偿原则，支持农户采取转包、转让、出租、互换、入股等形式流转土地经营权。

（2）建立契约型、股权型利益联结机制，大力推广“订单收购+分红”“土地流转+优先雇佣+社会保障”“农民入股+保底收

益+按股分红”等多种利益联结方式，让农户更多分享产业链增值收益。

## 第二节 建设全国生态农产品基地

全面落实国家粮食安全战略，加强农业初级要素积累和高级要素供给，大力延伸产业链、品牌链、价值链，重振“洞庭鱼米之乡”品牌，举全力打造享誉全国的生态农产品基地。

提升粮食安全保障能力。进一步巩固国家粮食主产区地位，加强耕地资源合理利用，扩大粮食生产能力，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，划定粮食生产功能区面积 542 万亩。大规模改造中低产田，建成集中连片、旱涝保收的高标准农田 250 万亩，确保全市粮食生产面积稳定在 885 万亩，粮食产量达到 375 万吨。新建一批粮食储备物流中心，全市粮食仓储能力达到 450 万吨规模。推动受污染耕地安全利用，在严格管控区实施农作物种植结构调整，保障粮食质量安全。

构建现代精细农业体系。（1）大力发展特色效益农业。按照“一县一特、多县一特、一片一特”总体思路，培育壮大蔬菜、茶叶、柑橘、油菜、葡萄、水产养殖等特色效益农业发展，建成一批现代农业产业园区。（2）加快品种改良。实施优良品种引进与繁育、品种改良和基地改造、地方农业种质资源保护与利用、种子种业监管能力提升、野生动植物资源保护与可持续开

发利用五大工程，力争全市农业主导产业良种率达到 98%以上。

(3) 强化农产品质量安全。坚持绿色导向、标准引领，抓好土地质量改善与稳定达标，减少有毒有害和高残留农药使用，健全监管、检测、执法、追溯体系，推进智慧监管，加强农业标准化建设，严厉打击农产品质量安全违法行为，确保“舌尖上的安全”，力争创建国家农产品质量安全市。(4) 加强农业技术配套组装和农业科研应用推广，强化常德农科院功能，建成一批农业科技创新与转化无缝对接的集成示范基地，到 2025 年农业科技贡献率贡献率达 65%以上。(5) 大力推进水稻油菜生产全程全面机械化，到 2025 年主要农作物综合机械化水平达到 60%以上。(6) 提升农产品加工转化能力。统筹推进初加工、精深加工、综合利用加工和主食加工协调发展，重点发展粮食、畜禽、油料、果蔬、水产品和茶叶等加工产业，到 2025 年全市农产品加工转化率达到 60%以上。(7) 延伸农业产业链。支持农产品保鲜、贮藏、烘干、分级、包装等加工设施建设，探索开展农副产品综合利用试点，推广“生产基地+中央厨房+餐饮门店”“生产基地+加工企业+商超销售”“作坊置换+联合发展”等新模式。(8) 抓好国家现代农业示范区、国家农业科技园区建设，引领带动全市现代农业发展。(9) 依托柳叶湖有机农业谷，建好深圳国际食品谷常德产业园。(10) 打造“农业+”融合发展范例。抓好西洞庭管理区、安乡县、汉寿县国家农村产业融合发展示范园探索实践。(11) 健全动物防疫和农作物病虫害防治体系。(12)

建立永久烟田保护制度。

## 专栏 9：“十四五”农业转型升级工程

**1. 千亿产业工程：**重点打造粮食、畜禽、果蔬、油菜、茶叶、水产六大优势产业，建成一批“百亿”产值、“百万亩”面积的现代农业产业园区，力争健康食品产业建成千亿产业。

**2. 优势特色农业壮大工程：**主要包括“常德香米”国家级示范产业园、蔬菜标准化示范基地、茶树良种繁育基地、“石-澧百里柑橘标准走廊”、富硒农产品基地、标准化油菜生产基地、甲鱼和小龙虾产值双“百亿”创建工程、葡萄特色小镇、中药材基地、常德米粉产业园、蜂业产业园等。

**3. 农产品精深加工工程：**发展适合农产品初加工的家庭农场和农民合作社 100 个以上、农产品精深加工企业 50 个以上，力争粮食产品精深加工达到 30% 以上、油菜产品精深加工达到 20% 以上。

推动品牌农业“走出去”。（1）全力推进“常德香米”“常德红茶”“常德茶油”“常德米粉”“常德甲鱼”“常德蔬菜”六大区域公用品牌整合与营销，支持各区县市创建县域特色公用品牌。推进“二品一标”认证，培育 30 个具有较强市场竞争力的“二品一标”品牌。（2）持续开展“常德十大农产品品牌评选”活动，积极参选参评国、省级农业品牌。创新“常德品牌·中国品质”系列推介活动形式，创造条件支持企业参与农产品会展、展销、节会等活动。支持企业建立农产品营销联盟。（3）积极对接粤港澳大湾区“菜篮子”城际合作平台和海外市场，力争培育一批农产品出口示范基地，鼓励有基础的企业办理自营出口权拓展国际市场。（4）积极参加“香港美食博览会暨国际茶展”“莫斯科食品展”“东盟农业合作展”“中非农业合作论坛”等国际农贸产品展示展览、贸易洽谈活动。（5）大力推进农产品产销直供模式，推动地方特色农产品与大型连锁超市、500 强企

业、重点高校对接，搭建农产品供需“直通车”。

### **第三节 强化乡镇服务功能**

提升乡镇在城乡融合发展中的作用和地位，建成要素集聚的重要空间、乡村产业发展的重要引擎、公共服务的主要平台，把乡镇建成服务农民的区域中心。培育发展市级特色小镇，打破传统行政建制镇发展理念，立足乡镇优势特色，突出业态模式创新，培育一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”的发展新载体。抓好省级特色产业小镇试点，提升西湖牧业小镇、桃花源文旅小镇、石门壶瓶山文旅小镇、临澧新安钙质新材料小镇等在全省的示范效应。在高速公路出入口和服务区临近区域，探索沿线特色小镇建设，支持重点镇、卫星镇、边界口子镇发展。

### **第四节 大力推进乡村建设**

以片区示范、百村创建行动为引领，持续改善乡村人居环境，打造“青山绿水人家绕”的乡村花园。

**强化规划执行管理。**（1）按照“三村一面向”总原则，完成村庄规划编制扫尾工作，依规依程序向社会公示。（2）强化村庄规划对乡村的整体管控，严格按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四种类型，因地制宜布局乡村产业、基础设施、公共服务、生态环境保护区域。（3）强化村庄规划实施监管，

健全违法用地和违法建筑查处机制，建成富有地域特色、承载田园乡愁、体现现代文明的升级版乡村。

大力提升村容村貌。（1）强化乡村建设的整体管控，合理确定村庄规模、功能分区和整体风格，建成具有乡风乡韵田园居所。（2）加强农村房屋风貌管控，注重农房单体个性设计，形成具有常德地域特点和时代特征的农村建筑，建设一批美丽庭院、幸福屋场、绿色村庄，力争建成省级村庄风貌管控示范乡镇8个、示范县（市区）3个、省级乡村特色民居风貌示范点3-5个。（3）加强农村公共空间建设，突出“一村一景”“一村一韵”主题建设。（4）推进美丽乡村示范创建和乡村振兴示范片建设，提升示范片带动能力，力争示范片重点村达到省级美丽乡村标准，建成40个左右省级美丽乡村精品示范村。（5）开展“空心房”整治，探索农户闲置房屋多元化利用。（6）开展特色小镇村标志标识统一行动。（7）加强历史文化名镇名村申报和保护。（8）加强村规民约建设，培育文明乡风、淳朴民风。

全面改善农村生活环境。（1）加强生活垃圾分类和资源化利用，完善垃圾收运处置体系和运行维护管理机制。开展垃圾堆放点排查整治，清理河湖沿岸垃圾，到2025年全市农村垃圾无害化处理率达到95%以上，自觉开展垃圾分类减量的行政村比例达到90%以上。（2）推广农村生活污水县域统筹治理，推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖，加强生活污水源头减量和尾水回收利用。（3）继续推进农村厕所革命。



推动乡村基础设施提档升级。（1）统筹推进资源路、产业路、旅游通景公路、乡镇三级公路建设，继续建好“四好农村路”，提高通村、通组和入户道路标准，加大农村公路养护投入，完成农村公路建设4000公里以上。（2）健全农村物流服务中心和村级网点体系，到2025年电商网点覆盖率达到100%。（3）推进农村饮水提质并网，实施城乡供水一体化、农村供水规模化和标准化建设工程，建设万吨以上规模水厂34处。（4）实施数字乡村战略，全市自然村光纤通达率、4G网络覆盖率达到100%、5G网络覆盖率明显提升。（5）全面提升农村供电能力，到2025年农村电网可靠率达到99.95%。（6）健全农村金融服务体系，加快推进移动支付便民工程建设，全面打通金融服务“最后一公里”。

### **第五节 推动脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接**

推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略。落实“四个不摘”要求，保持现有帮扶政策总体稳定，健全防止返贫动态监测和精准帮扶机制，继续实施扶业增收、政策保障、扶志扶智、基础设施、基础工作、党建促脱贫等“六大提升工程”，做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作。健全农村社会保障和救助制度，积极推进“稳定脱贫责任保险”工作，保障农村低收入人口基本生活。因地制宜研究制定支持产业发展、就业创业、村庄基础设施和农村公共服务建设政策，增强脱贫

地区内生发展能力。

## 第十一章 描绘生态绿色新画卷

牢固树立绿水青山就是金山银山理念，以“一湖两水”为主战场，筑牢绿色生态屏障，解决突出环境问题，加强生态产品供给，探索大湖流域生态文明引领经济社会发展新模式，加快建成国家生态文明建设示范市。

### 第一节 构建生态治理新体系

强化生态空间管控。（1）严守生态保护红线。编制和实施《常德市生态红线区划定方案》，实施最严格分级分类管控。（2）推进生态环境空间管治。以三线一单为绿色标尺，加强生态环境空间管控、生态环境承载力调控、环境质量底线控制、战略环评与规划环评刚性约束等环境引导和管控。（3）强化政府空间管控能力，按照“多规合一”原则建立统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系。

形成多元共治格局。（1）按照“谁主管、谁负责”的原则，严格落实党政领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任终身追究制度。（2）提升政府监管能力，建设天地一体、信息共享的环境监测网络，提升环境应急机构、队伍、装备及物资储备能力，建立市级环境应急与事故调查中心、环境应急处理专家库，深入推进生态环境保护督查。（3）强化企业治理责任，

建立健全生态环境损害赔偿制度，严格落实“谁污染、谁治理”要求。（4）探索开展第三方治理，在污水和垃圾处理领域推进“环保管家”模式，推动环保产业优质资产证券化。（5）构建公众参与环境管理决策的有效渠道和合理机制，搭建反映公众诉求、多方利益博弈的互动平台。

## 第二节 解决突出环境问题

坚持全局和局部相统筹、治标和治本相结合、渐进和突破相衔接，强力推进突出环境问题治理，切实让人民享有新鲜的空气、安全洁净的水源、无污染的食品。

**推进水环境综合治理。**（1）科学处理水环境保护与修复关系，以保护促进修复，以修复实现保护。（2）坚持流域统筹、系统治理，创新江河湖库治理模式，构建布局合理、生态良好、引排自如、循环通畅、蓄泄兼筹、丰枯调剂、多源互补、调控自如的江河湖库生态水网，到2025年重要江河湖泊水功能区水质达标率达到95%。（3）因地制宜、集中连片实施江河湖库水系连通工程和农村水系综合整治工程，逐步恢复水域间生态联系。（4）加强水环境质量评价管理，开展长江生态环境大普查，建立流域-控制区-控制单元三级流域水质目标管理体系，将国控断面水质控制目标、饮用水水源保护纳入河（湖）长制考核体系。（5）抓好工业污染、城镇生活污染、畜禽养殖污染、农村面源污染、渔业养殖污染、船舶港口码头污染防治，强化“一湖两水”

流域和中小河流治理，有效解决市城区重度污染企业搬迁问题，到 2025 年重点行业清洁化改造任务全部完成，基本消除黑臭水体。（6）抓好长江“十年禁渔”，推动长江水生生物多样性恢复。（7）加强洞庭湖生态系统研究，扩大生态容量。

**改善大气环境质量。**（1）综合治理工业大气污染，逐步淘汰分散燃煤设施，鼓励使用天然气和其他清洁能源，到 2025 年完成锅炉特别排放标准升级改造和砖瓦企业自动监测设备安装。（2）加强机动车排气污染控制，加快推进油品升级，全市加油站普通柴油全部达到国六标准。（3）推进扬尘污染整治，力争市城区、县城道路机械化清扫率分别达到 90%、80%以上。（4）强化餐饮油烟治理，市城区规上餐饮服务单位油烟废气在线监控实现全覆盖。（5）加强秸秆禁烧监管，严格控制烟花爆竹燃放。（6）严控挥发性有机物及臭氧排放，建立挥发性有机物排放重点企业清单，推进重点行业表面涂装工艺挥发性有机物污染控制。（7）积极应对气候变化，推进消耗臭氧层物质（ODS）备案登记管理。

**加强土壤污染修复。**（1）开展全市土壤污染状况调查，建立常德市国土空间规划与污染地块、疑似污染地块“一张图”。（2）加大开展重金属污染综合防治力度，加强污染源头管控，开展土地污染场地修复，提升农用地土壤达标率和污染土壤管控率。（3）建立土壤环境质量检测网络和预警机制，完善市级土壤污染信息平台。（4）在全市范围开展区域土壤污染治理与修

复成效评估。

### 第三节 统筹山水林田湖草系统保护修复

顺应自然生态整体性、系统性及其内在规律，加强系统保护和管控，增强生态系统循环能力，筑牢绿色生态屏障。

构建自然保护地体系。（1）探索建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的常德特色自然保护地体系。加强自然保护地整合优化，构建形成两大类 32 处、总面积 20 万公顷的总体格局。（2）理顺现有各类自然保护地管理体制和职能，建立健全自然保护地政策制度。（3）全覆盖开展生态修复、勘界立标、标识标牌、旗舰物种保护、生态监测系统建设和科学考察工程。

加强森林、湿地与草地资源保护修复。（1）建立最严格的林业生态红线制度和分级负责的林长制体系，完善公益林和天然林保护制度，严格落实限额采伐制度，建立健全古树名木认定、公布和挂牌保护机制，建设一批古树名木公园，到 2025 年森林覆盖率保持 48% 以上。（2）推进国土绿化提质增效，开展大规模国土绿化行动，完成营造林 411 万亩，严格落实公益林禁伐限伐措施。（3）推进重点防护林和生态廊道建设，构建以“一湖两水”、主要交通干道为骨架的省级生态安全屏障。（4）实施退耕还湿、退田还湿、小微湿地建设和湿地保护修复工程，重点推进西洞庭湖国家自然保护区和道水河口、沅水流域、鸟儿洲、

仙阳湖、息风湖、涇槐、书院洲、毛里湖湿地修复。建设常德湿地宣教馆，开展自然学校建设试点，力争湿地保护面积不减少。

(5) 合理开发草地资源，加强草地灾害防控，五年草地面积稳定在 4.8 万亩。

加强生物多样性保护。(1) 组织开展野生动植物资源调查、监测，建立野生动植物资源数据库，着力构建以壶瓶山国家级自然保护区为核心区域的华南虎国家公园。(2) 加强野生动植物保护和救护能力建设，建设湘西北野生动物收容救护中心和山区、湖区分站，确保国家重点保护野生动植物保护率稳定在 85% 以上。(3) 加强野生动物疫源疫病监测体系建设，强化 5 个国家级、2 个省级陆生野生动物疫源疫病监测站监测能力。

(4) 推进石门剩头国有林场华南虎野化放归试验基地建设。

推进敏感脆弱区生态修复。协同推进以桃源县、石门县、临澧县、澧县、安乡县为重点的石漠化防治、矿区修复和水土流失治理，建好石漠公园，逐步恢复生态敏感区域生态系统功能。

### 专栏 10：常德山水林田湖草系统保护修复工程

**1. 国土绿化建设工程：**实施古树名木保护工程、退耕还林工程、重点防护林建设工程、石漠化综合治理工程、生态廊道建设工程、难造林地绿化攻坚工程、封山育林工程、森林抚育工程、国家储备林建设工程、市植物园建设工程。

**2. 森林资源管理工程：**实施天然林保护工程、公益林管护工程。

**3. 森林资源保护工程：**实施野生动植物资源调查工程、生物多样性监测工程、野生动物救护站建设工程、野生动物疫源疫病监测体系建设工程、野生动物人工驯养养殖户转型转产补偿工程、林业有害生物预防和治理体系建设工程、森林防火预警监测系统建设工程、森林防火装备建设工程、林火阻隔系统建设工程。

**4. 湿地资源保护管理工程：**实施西洞庭湖国际重要湿地及周边区域湿地保护与恢复工程、重要湿地保护工程、湿地合理利用工程、科普宣教体系建设工程、西洞庭湖流域生态系统综合管理能力提升工程。

**5.草原资源保护管理工程：**实施草地资源现状调查工程、森林草原灾害防控工程、草地生态环境保护工程。

**6.自然保护地保护管理工程：**实施自然保护地整合优化工程、自然保护区建设工程。

**7.国有林场建设工程：**实施国有林场基础设施建设工程。

**8.林业产业发展工程：**实施油茶产业发展工程、竹木产业发展工程、林下经济产业发展工程、森林旅游与康养产业发展工程、花卉苗木产业发展工程。

**9.生态文化建设工程：**实施森林乡村建设工程、森林城市建设工程、生态文明教育基地建设工程。

**10.林业科技支撑工程：**实施良种油茶标准化示范区建设工程、中央财政推广示范工程、林业科技队伍建设工程、林业基层单位设施建设工程、草品区域试验站建设工程。

## 第四节 促进资源集约高效利用

坚持可持续发展理念，突出节约优先，推进节能减排，以资源节约高效利用推动经济绿色发展。

提升资源节约集约水平。（1）积极践行“光盘行动”，坚决杜绝“舌尖浪费”。（2）推动能源革命，强化结构性减排、技术性减排、制度性减排，到2025年全社会能源消费增量控制在100万吨以内，年增长控制在1.8%以内。（3）落实国家节水行动，完善节水制度体系，实施总量强度双控，开展全行业节水，加快节水载体建设，健全节水激励机制，培育全社会节水意识，建设节水型社会。（4）加强土地矿产集约节约利用。（5）开展节能环保产业城、国家低碳生态城试点，推广装配式绿色建筑。（6）加快构建绿色出行体系。

大力发展循环经济。（1）建立和完善资源回收体系，推进秸秆等农林废弃物、矿渣等大宗固体废弃物、建筑垃圾、餐厨废弃物资源化利用，到2025年再生资源回收利用率达到80%以上，秸秆综合利用率达到95%以上。（2）大力发展再制造产业，支

持建设再制造产业园。（3）锚定“碳达峰”“碳中和”目标，培育发展碳汇产业，探索建立碳排放控制和交易机制，开展主要污染物排放权交易、企业环境污染责任保险和绿色信贷试点，努力创建国、省“碳达峰”“碳中和”示范区。（4）探索市域生态环境功能区转移支付试点。

## 第十二章 开创社会建设新局面

科学处理发展中的重大关系，重点促进经济与人口、物质文明与精神文明协调发展，实现在协调发展中拓宽发展空间，在强弱项中增强发展后劲，不断增强发展的整体性。

### 第一节 促进人口长期均衡发展

坚持人口问题的基础性、全局性和战略性地位，稳定人口存量，扩大人口增量，调优人口结构，促进人口与经济协调发展。

促进人口稳定增长。（1）落实国家人口长期发展战略，优化生育政策，增强生育政策包容性，稳定人口出生水平。（2）将大力发展产业和引进组建高等院校作为扩大人口基数的优先选项，进一步优化招商引资结构，增强入驻企业与本地转移劳动力供需的匹配性。（3）建立高铁“虹吸效应”“过道效应”应对机制，放大与周边城市群“同城化”效应。（4）创造条件提升居民实际可支配收入，降低住房、教育、医疗等大宗支出，打造“高收入”“低成本”城市，提升迁居意愿。（5）创新人才



引、育、用、留机制，致力提升人口稳定性。

**大力提升人口质量。**（1）建立出生缺陷防治工作机制和覆盖城乡的出生缺陷防治网络，不断提高出生人口素质。（2）引进培育一批青年人才，创造条件吸引一批博士研究生、硕士研究生、“双一流”高校大学本科生落户常德。（3）培育专业技术人才，以产业紧缺实用人才为重点，引进和培育一批高技能人才和职业经理人，到 2025 年全市专业技术人才总量达到 19 万人、技能人才总量达到 105 万人。（4）加强柔性引才用才，灵活运用双向兼职、联合聘用、技术入股、退休返聘的方式和在线办公、远程指导的形式，引进一批科技型、技术型人才。（5）打破学历、资历、职称、身份限制，建立兼顾结构、科学合理、更加开放的人才认定标准体系，客观反映人才的市场价值和社会价值。

**积极应对人口老龄化。**（1）推进机构养老服务创新，支持以公建民营、公办民营、民办公助、政府购买服务等方式管理和运营公办养老机构，到 2025 年提质改造敬老院 100 所以上，新增养老机构床位数 1.5 万张，护理型养老床位达到 2.8 万张，公办养老机构民营化率达到 50% 以上。（2）提升社区居家养老服务能力，打造一批智能化养老示范社区，到 2025 年新建住宅小区养老服务设施配套率达到 100%，所有村（社区）建设 1 所以上养老服务机构（日间照料中心），形成城市社区养老 15 分钟服务圈和农村养老 20 分钟服务圈。（3）深入推进医养结合，支持医疗机构与养老机构建立稳定合作关系，鼓励医疗机构兴办医

养护一体的养老机构，到 2025 年所有养老机构与医疗机构签约率达到 100%，60 岁以上人群健康管理率达到 100%。（4）加强养老服务人才队伍建设，到 2025 年养老护理专业人才达到 2000 人、养老服务组织 100 个以上、志愿者 2 万名以上。（5）探索成立具有全省影响力的老龄化研究机构，培育农村老年协会、农村社区为老服务组织。（6）提升老龄人口健康服务能力，构建涵盖健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护于一体的老年健康服务体系。规范发展适老食品、药品、保健品行业。（7）普及老龄保健知识，有效解决老龄人群数字鸿沟和适老化难题，加快推进高龄老年人无障碍设施建设，构建养老、孝老、敬老社会环境、政策体系和服务体系，建设老年友好型城市。

## 第二节 增强城市文化软实力

坚定文化自信，围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象使命任务，提升社会主义先进文化传播力和影响力，强化常德地域文化保护传承和守正创新，加快建设文化强市。

提高社会文明程度。（1）深化习近平新时代中国特色社会主义思想学习宣传贯彻，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公民道德建设，突出抓好未成年人和大学生思想道德建设。弘扬中华民族传统家庭美德，树立良好家风，用良好家教家风涵育道德品行。（2）以全国文明城市复查为抓

手，深化新时代群众性精神文明创建活动。（3）推进新时代文明实践中心试点、县级融媒体中心 and “学习强国”平台建设，打造常德品牌。（4）开展以劳动创造幸福为主题的宣传教育，聚焦身边的基层典型讲好常德故事。（5）加强网络管理和舆论引导，充分利用新媒体发好常德声音。（6）繁荣发展哲学社会科学事业，发展新型智库。（7）深入贯彻男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益，加强家庭、家教、家风建设。

**塑造常德文化品牌。**（1）塑造特色文化品牌。系统挖掘梳理地域文化资源，明晰片区文化定位，确立文化符号和主打品牌。

（2）优化文化创意产业布局。培育 1-2 个具有较强影响力的文化产业园。（3）开发创意文化产品。坚持把社会效益放在首位，加强常德丝弦、石门山歌、澧水船工号子、荆河戏、桃源木雕和刺绣等非遗资源挖掘整理，推动传统元素与时尚元素、地方特色与世界潮流相结合，满足新时期市场需求。加强数字文化创意内容创作与供给，运用好国内流量媒体平台，推动文化创作群体化。

（4）创新文化品牌传播方式。与知名 MCN（多频道网络机构）和 KOL（关键意见领袖、头部网红）对接，提升引流能力。加大在央媒、省媒营销与宣传力度，全方位推介常德文化整体形象和文化品牌。

**完善文化服务体系。**（1）完善公共文化设施。推进市图书馆、市大剧院、市美术馆等一批市级标志性文化工程建设，加快实现以县级文化馆和图书馆为总馆、乡镇（街道）综合文化中心

为分馆、村（社区）基层文化服务中心为馆外服务点的总分馆制全覆盖。（2）扩大文化产品市场化供给。鼓励发展一批小而精、广覆盖、具有较强盈利能力的融合类主题文化书屋。（3）加强文化惠民活动供给。开展“新时代文明实践志愿服务”“戏曲进乡村”“百团大赛”等活动，健全跟踪反馈机制，实现公共文化供给和百姓需求有效对接。（4）加强文艺精品创作。突出抓好文艺精品工程、地方戏曲振兴工程，努力打造一批艺术精湛、制作精良、风格独特的优秀作品。（5）建设数字化文化平台，引导重点场馆展陈方式数字化改造，推进文化信息资源共享。（6）建立健全基层文化队伍，提升基层文化艺术人员的业务技能。（7）加大档案基础设施、信息化建设投入，发挥各级各类档案馆文化功能，推动全市档案事业高质量发展。（8）全面繁荣新闻出版、广播影视事业。

## **第十三章 谱写民生幸福新篇章**

牢固树立以人民为中心的发展思想，增强感知群众需求变化能力，着力解决群众各项“急难愁盼”问题，不断实现人民群众对美好生活的向往。

### **第一节 保持就业形势持续稳定**

深入实施就业优先战略，优化就业创业环境，不断提升实际收入水平，使劳动者生活更加体面、更有尊严。

坚持以创业带动就业。（1）推进创业孵化基地建设，完善服务及孵化功能，提升创业孵化整体层次，力争五年新增5家省级孵化基地、5000家创业孵化企业。（2）开展大型创业服务活动，提升创业帮扶精细化水平，探索创业大赛多样化形式，打造创业赛事品牌。（3）积极引导外出务工群体返乡创业，持续推进“迎老乡回故乡建家乡”活动。五年全市城镇新增就业25万人、农村劳动力转移就业12万人，城镇调查失业率、登记失业率分别控制在5.5%左右、4.5%以内。

完善公共就业服务体系。（1）完善公共就业和人才服务信息化系统，推进公益性、开放性实训基地建设。（2）实施职业技能提升行动，推广“互联网+职业培训”模式，推行企业新型学徒制。（3）加大重点群体就业扶持，健全面向困难群体的就业援助制度，加大公益性岗位开发和就业困难群体安置力度，突出抓好高校毕业生、返乡农民工和“零就业”家庭、残疾人、退役军人、上岸渔民、芦苇场职工、退养主体等困难群体就业帮扶。（4）维护劳动者合法权益，巩固劳动关系三方协调机制，落实农民工工资治欠保支长效机制，完善劳动保障监察执法体系，推进劳动人事争议仲裁效能建设，有效解决群众合理信访诉求。

提升居民收入水平。（1）将提升城乡居民收入作为形成强大区域消费市场、强大人才集聚能力、强大城市竞争优势的重要推动因素，加快形成与经济规模和财政体量相匹配的收入增长格

局。（2）推动工资性收入持续增长，稳妥推进机关事业单位工资制度改革，深化国有企业薪酬改革，适时调整最低工资标准。

（3）加大对自主创业扶持，增加城乡个体工商户收入。（4）拓展农民增收渠道，通过入股分红、土地流转、外出务工等形式，增加农民租金、薪金、股金。（5）拓展投资理财渠道，丰富和规范居民投资理财产品，稳定和增加居民财产性收入。

## 第二节 建设现代化教育强市

坚持教育的公益性和普惠性，优化教育资源布局，提升教育品牌影响力，加快建成区域教育中心，率先全省建成教育强市，率先全省实现教育现代化。

扩大学前教育资源供给。（1）推进学前教育资源均衡布局，建设一批老百姓身边的幼儿园。（2）新建、改扩建、盘活一批公办学前教育资源，五年增加公办幼儿园学位 2.5 万个以上，公办幼儿园在园幼儿人数占比稳定在 50% 以上。（3）多渠道扩大普惠性学前教育资源供给，全市普惠性幼儿园覆盖率稳定在 85% 以上。（4）布局一批专业托育和社区托育场所。（5）健全学前教育保障机制，落实公办园和普惠性民办园生均公用经费拨款标准。（6）争创全国儿童友好城市。

打造湘西北职教中心。（1）加快湘西北（常德）职教大学城建设，新引进一批教育机构和大中专院校，形成涵盖中职、高职、应用型本科的完整职业教育体系，建成湘西北职教中心、就

业培训中心、创业孵化中心和技能鉴定中心。（2）实施中职教育标准化学校建设工程，建好 30 所中职学校、20 个特色专业。

（3）实施高等职业教育高质量发展工程，开展卓越高职学院和一流特色专业群绩效评价。（4）深化产教融合、校企合作，建成 10 个以上市级产教融合特色专业。（5）优化职业学校专业设置，增强职业技术教育适应性，引导毕业生本市就业，力争毕业生（不含升学）本市就业率达到 50% 以上。

提升高等教育规模层次。（1）推进湖南文理学院“双升工程”建设（升硕士单位、升大学）、常德财经机电职业技术学院（筹）去筹升专、湖南幼儿师范高等专科学校升本，支持湖南应用技术学院通过国家教育部本科教学合格评估和湖南高尔夫旅游职业学院“十大工程”建设。（2）完成芙蓉学院转设，推动引进 1 所省内（市外）独立学院来转设办学，探索组建常德医学院，形成 10 所左右规模的高校集群，在校学生和从业人员达到 20 万人。（3）推进一流本科专业和课程建设“双万计划”，实现本科教育质量整体提升。（4）大力发展开放性大学，积极拓展终身教育、社区教育。（5）建设国内重点高校常德籍教授工作站。

优化义务教育和高中教育资源布局。（1）优化全市优质教育资源区域布局，统筹提升办学水平。（2）实施义务教育薄弱环节改善与能力提升工程，科学布局“两类学校”（乡镇寄宿制学校、乡村小规模学校）和芙蓉学校，有效解决基层中小学便利

就学问题。（3）推进普通高中改善办学条件，加快消除普通高中大班额，落实普通高中生均公用经费拨款标准。

**加强校长和教师两支队伍建设。**（1）加强中小学校长队伍建设，造就一支政治过硬、品德高尚、业务精湛、治校有方的校长队伍。（2）加强新时代师德师风建设，建立教师宣誓和荣退制度，设立教师师德考核负面清单。（3）推进教师工作坊研修，建立市级教师工作坊 50 个、县级教师工作坊 450 个左右。（4）加强职业院校“双师型”教师、专业（群）带头人、名师（大师）工作室评选，开展新一轮中小学教师的信息技术 2.0 工程培训。每年培养公费定向师范生不少于 1200 名，其中市级不低于 400 名。（5）实行城乡统一的中小学教职工编制标准，完善市级调剂、以县为主、动态调剂机制。（6）引进一批海外高层次人才，开展大中小学校长和骨干教师海外研修培训。

### 专栏 11：常德市教育能力提升工程

**1.基础教育：**新建和改扩建公办幼儿园 103 所、小学 66 所、初级中学 52 所、九年一贯制学校 2 所、普通高中学校 12 所、芙蓉学校 4 所，维修改造农村学校 150 所。

**2.职业教育：**新建和改扩建中职学校 30 所，建设职业教育特色专业群 30 个。

**3.普通高等教育：**新建湖南文理学院芙蓉学院（独立学院）转设工程、常德财经机电职业技术学院（筹）去筹升专、湖南幼儿师范高等专科学校新校区建设、桃花源旅游职业技术学院建设、湖南高尔夫旅游职业学院建设、省内独立学院合并转设、推动组建常德医学院及民办高校 1 所等。

**4.特殊教育：**改扩建特殊学校 3 所。

**5.劳动实践基地：**加快推进农村学校劳动实践基地建设，逐步推开城区学校劳动实践场所建设。

**6.教育信息化：**实施“教育信息化 2.0 行动”，建设“互联网+教育”大平台，实施“网络校联体”乡村教育振兴行动，建立中小学教育装备信息化管理平台，推进数字校园建设，实现教育信息化农村教学点、小规模学校全覆盖。



### 第三节 推进健康常德建设

依托良好的医疗服务水平和产业发展基础，全力提升医疗服务、健康服务、赛事服务水平和品牌影响力，努力打造成为全省一流的省级区域医疗中心、健康管理中心、体育赛事中心。

提升公共卫生和医疗服务能力。（1）补齐公共卫生短板，建立健全应急管理、疾病预防控制、检验检测、医疗救治、物资保障“五大体系”，建成集应急指挥、疾病防控、检验检测、紧急救援等于一体的市公共卫生中心，统筹建设县级疾病预防控制中心、医疗机构、第三方检验检测机构，提升基层公共卫生和监测预警能力，力争突发公共卫生事件处置能力达到全省领先水平。（2）按照控制总量、盘活存量、优化增量总体要求，整合优化市城区医疗卫生资源，完善以城市社区和农村基层、县级医院和中医院为重点的城乡三级医疗服务网络，加强区域医疗中心基地建设，推进优质医疗资源扩容和区域均衡布局，形成“农村 15 分钟、城市 10 分钟”医疗卫生服务圈。（3）加强医卫人员队伍建设，强化政策激励，加强乡村医生人才培育，建立充满活力的全科医生制度，到 2025 年建制乡镇卫生院配备 2 名全科医生以上，行政村卫生室配备 1 名乡村医生或执业（助理）医师以上。（4）促进中医药传承创新发展，深入实施中医治未病健康工程，支持中医医院和有条件综合医院、妇幼保健院设立治未病科，提升基层医疗卫生机构中医预防保健服务能

力，支持社会办中医养生保健机构，到 2025 年乡镇卫生院（社区卫生服务中心）、卫生室提供中医非药物治疗比例分别达到 100%、75%。（5）加强三级甲等医院与重点高校合作，重点建设临床医疗技术示范基地。支持湘雅常德医院升级为医学教学医院、中南大学研究生分院。（6）提升“互联网+医疗健康”服务能力，加强医院信息化基础设施建设，普及应用电子健康卡，开展远程会诊，建设智慧医院，优化就诊流程，到 2025 年建成疾病防控、医疗服务、卫健管理三张“智慧网”。（7）深入实施健康常德行动，持续开展爱国卫生运动，实施十六项健康促进行动。

建立全生命周期健康服务体系。（1）以健康体检、健康教育与培训、健康咨询、精神康复为重点，培育一批专业化、规范化健康管理机构，打造辐射湘西北的健康管理中心。（2）积极发展新型健康管理服务业态，支持社会资本运用健康信息技术提供合法的移动医疗、动态健康监测、网络诊疗咨询等新型健康管理服务。（3）支持引进专业康复护理机构，加快康复社区建设。（4）建立健全心理健康服务体系和服务平台，促进人的全面发展。（5）加快食品工业升级，发展具有免疫调节、营养素补充、抗疲劳等功能的保健食品。

大力发展全民健身。（1）完善全民健身公共服务体系，建设一批便民利民的体育公园、全民健身中心、健身步道，构建城市社区 15 分钟健身圈。（2）创新体育赛事开发和推广模式，组

织好“常德柳叶湖国际马拉松赛”等品牌赛事活动，积极承办国际国内大型体育赛事。（3）加强健身活动服务管理，加大社会体育指导员培养力度，推广“体检报告+体质监测报告”“医疗处方+健康处方+运动处方”模式。（4）加快体育产业发展，丰富体育产品和服务供给。引导市民培育体育健身观念，养成体育消费习惯。（5）积极争创全国健康城市试点。

#### **第四节 健全社会保障体系**

坚持统筹兼顾、公益普惠原则，建立更加公平更可持续的社会保障制度，形成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度的多层次社会保障体系。

**完善社会保障制度。**（1）完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，探索建立城乡居民养老保险丧葬补助金制度，稳步推进企业职工基本养老保险全国统筹。（2）发展补充养老保险制度，全面推进国有（控股）企业年金制度。

（3）探索构建以属地政府为主导、多部门参与的被征地农民养老保险补贴保障机制。（4）推进医疗保险和生育保险市级统筹，实现医疗保障基金管理、政策体系、经办流程、信息系统“四统一”。（5）建立医保待遇清单制度，执行医保药品目录动态调整机制，完善医保准入谈判制度。（6）完善统一的城乡居民大病保险政策、门诊医疗保障制度、医疗救助政策。（7）完善医

保筹资缴费制度，按国家统一规定确定政府与个人筹资标准，将困难群众全部纳入城乡居民基本医疗保险和大病保险覆盖范围，到 2025 年职工医保和居民医保政策范围内住院医疗费用支付比例分别达到 80%、70%。（8）推进工伤保险市级统收统支，深入实施工伤预防“普思”工程。（9）完善社保基金监管体系，深入推进内控稽核体系建设，探索第三方审计审查机制，守牢社保基金防线。

扩大社会保障覆盖范围。（1）大力推进全民参保计划，到 2025 年全市城镇职工养老保险参保人数达到 120 万人、工伤保险参保人数达到 55 万人、失业保险参保人数达到 34.5 万人。（2）加强重点群体参加基本养老保险登记，引导城乡居民按照灵活就业人员政策参加城镇职工基本养老保险。（3）全面开展失业保险“参保扩面行动”。

保障特殊群体权益。（1）充分发挥妇联组织作用，切实保障妇女平等获得人身安全、就学、就业、婚姻财产、社会保障和参与社会事务等各项权益。（2）支持共青团、关心下一代工作委员会等群团组织和协会组织加强对失足、失管、失学、失业、失亲青少年的关爱教育。（3）实施儿童福利保障工程，加大福彩公益金投入儿童福利事业比重，加快推进“三留人员之家”建设。（4）统筹抓好空巢老人、精神病患者、流浪人员等特殊群体的救助关爱工作。（5）健全残疾人救助补贴、基本公共服务、

权益保障机制，优化财政投入机制和公共服务定价机制，鼓励民营企业、民间资本参与残疾人事业发展。（6）完善低保救助体系，建立与经济发展水平、物价水平相适应的低保标准动态调整机制。（7）切实抓好特困供养工作，提高乡镇、社区（村）基础养老服务设施标准。（8）加强灾后救助、大病救助、临时救助和对困难学生等特殊群体的救助。

健全住房保障体系。（1）坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”，完善房地产市场监管体系、住房保障体系和预售资金监管制度，有效解决城镇中低收入居民和新市民住房问题。（2）平衡房地产市场供应，确保全市商品住房库存去化周期保持在12个月以内。（3）加快推进城镇棚户区、危房和老旧小区改造，保障拆迁安置房和公共租赁住房供应，五年改造老旧小区14.09万户、棚户区8.08万户，新建公租房3.33万套。（4）做好城市困难群众住房保障工作。（5）推进住宅产业现代化。

## 第十四章 筑牢安全发展新防线

坚持总体国家安全观，始终坚持底线思维，统筹传统安全和非传统安全，将安全发展贯穿各领域和全过程，进一步增强防范化解重大风险的能力。

### 第一节 全力维护安全稳定

维护社会政治大局安全稳定。（1）全面贯彻落实党委（党

组) 国家安全责任制，建立健全国家安全工作制度体系，加强国家安全责任制，加强国家安全宣传教育，提升全民国家安全意识，加强国家安全人民防线建设，统筹抓好各领域国家安全工作。(2) 坚持把维护政治安全作为首要政治任务，持续深化反渗透反颠覆反分裂反破坏专项斗争，坚持维护以政权安全、制度安全为核心的政治安全。(3) 深入推进重大决策社会稳定风险评估，对事关群众切身利益的重大政策调整、重大工程项目建设、重大活动举办、重大敏感案件办理等“四重”事项应评尽评，从源头上减少不稳定因素；建立健全涉稳重大风险防范化解和涉稳重点人员严格管控机制，全面提升预测预警预防能力，有效防范化解和妥善处置群体性事件，切实维护社会面安全稳定。

防范和化解重大风险。(1) 进一步树牢过“紧日子”思想，坚持尽力而为、量力而行，切实压减一般性支出和非刚性支出。强化政府性债务风险防控，坚决遏制隐性债务增量，妥善化解隐性债务存量。通过资产重组、股权融资等市场化方式，合规转化隐性债务。处理好空间和时间关系，充分运用风险缓释政策平滑政府性债务风险。统筹防范债务风险和经济社会发展，推动国有企业市场化转型，在发展中化解债务风险。(2) 加强金融领域风险防范，完善“7+4”类金融机构监管模式，建立较为完备的地方金融监管体系和非法金融活动预防和打击联动机制，确保不发生区域性系统性金融风险。(3) 落实外防输入、内防反弹总基调，按照“三嵌入一纳入”的工作要求，抓好疫情常态化防控。

（4）建立和完善失业动态监测、预测预警和调控应急机制，加强形势研判和有效应对，有效防控结构性失业风险。（5）加强情报信息预警，进一步压实风险防控主体责任、属地责任，落实“管行业必管稳定”。

强化公共安全建设。（1）提升安全生产水平。开展“安全生产专项整治三年行动”，实施企业“黑名单”联合惩戒和“红名单”联合激励机制，开展安全发展示范单位、示范县、示范乡镇创建，力争省级安全生产示范县达到20%、市级示范乡镇达到70%。（2）实施“食品安全放心工程”，构建“从农田到餐桌”全过程、全链条监管体系，积极创建国家食品安全示范城市，到2025年食品抽检合格率保持在98%以上。（3）深入推进药品安全治理行动，加强药物警戒和检验检测体系建设，强化药品安全生命周期监管和新生业态监管，到2025年药品监督抽样合格率保持在95%以上。（4）提升应急管理和救援能力，建好全市应急救援指挥平台，健全灾害风险监测和综合减灾体系，完善和加强应急装备和物资储备体系，加快推动应急广播系统建设，组建第二届安全生产应急专家组和专家库，力争五年创建10个国家级、20个省级综合减灾示范社区。（5）强化消防安全源头、系统精准治理，健全根除火灾风险隐患消防管理责任链条、火灾防控体系、监测预警机制，提升消防信息化管理能力和全民消防安全素质，防范化解重大消防安全风险。（6）构建网络安全体系，建立网络意识形态领域情况定期分析研判机制和风险评估机制，

建立网络平台巡视巡查制度，建设功能集成的网络综合治理平台，构建安全可控的网络安全防护体系。（7）加强危化品、烟花爆竹、矿山、消防、交通运输、危废物、特种设备、旅游等重点领域安全监管。（8）加强安全文化建设，持续加强安全生产、应急救援、防灾减灾科普知识的宣传教育培训。

**加强国防事业建设。**（1）适应深化国防动员体制改革要求，完善军民深度融合体制，理顺高校和功能区武装工作体制机制。推进国防动员、兵役征集和民兵调整改革，常态化抓好军地应急力量统建共用，健全军地应急指挥手段，推进国防动员和后备力量建设转型发展。（2）创新丰富国防教育内容和形式，完善国防教育场所，建设市级国防主题公园，浓厚国防教育社会氛围。（3）推进双拥工作创新发展，保障军人依法优先，提升军人军属优待水平，探索建立民兵荣誉体系，拓展社会化拥军路子，营造关心支持国防和军队建设、尊崇和优待军人军属良好风尚，力争再创全国双拥模范城。（4）健全退役军人事务工作体系，推进服务机构设置统一化、工作人员专业化、阵地建设规范化、工作制度体系化、服务管理精准化、标准化建设。（5）加强烈士纪念设施建设修缮管理维护和军人公墓、优抚医院、光荣院、军休服务机构、信息系统建设。（6）推动人防事业创新发展，提高防空防灾快速反应能力。



## 专栏 12：常德市智慧应急管理体系

**1.安全生产监管体系：**包括全市自然灾害和安全生产风险监测预警系统及灾害风险调查和重点隐患排查工程。

**2.应急管理救援体系：**包括全市应急指挥系统信息化工程、乡镇（街道）基层应急能力建设工程、安全生产监管执法能力建设工程、常德应急救援中心基地建设工程、黄山头防汛抢险应急救援中心建设工程、常德危险化学品事故应急救援队、应急避难场所建设。

**3.综合防灾减灾体系：**包括矿山采空区地质灾害综合治理及避险移民搬迁工程、尾矿库地质灾害综合治理工程、地质灾害应急管理示范县建设工程、地质灾害应急救援中心建设工程、重要集中和人口密集区地质灾害风险隐患排查、应急物资及装备设施储备工程、森林防灭火装备和设施建设工程。

**4.防震减灾体系：**包括地震预警台网以及应急装备能力建设工程、地震易发区房屋设施加固工程、城市地震活断层探测、地震灾害风险调查和重点隐患排查工程。

## 第二节 推进市域社会治理现代化

以实施“六化”工程为重点，健全和完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法制保障、科技支撑的社会治理体系，争创全国市域社会治理现代化示范城市。

**强化综合治理能力。**（1）建设社会治理指挥平台，加强市县乡村综治中心规范化建设，有效发挥社会治理实战化平台作用。（2）深化网格化服务管理，推进乡村干部进网络，整合力量资源，规范网格微信群，健全网格化职责清单、权利清单、效能清单制度。（3）加强部门协同配合，建立“三联四大”工作机制，健全风险联动处置机制，组建统一的综合行政执法机构。（4）推进社会治理向网络空间覆盖，营造清朗的网络空间。

**提升源头治理水平。**（1）促进社会组织健康发展，提升社

会组织服务水平。（2）以创建无上访村（社区）、“三无”区县（市）为主抓手，推进新时代“枫桥经验”常德化，加快信访终点站建设，提升信访终结的有效性。（3）健全社会矛盾排查预警机制，落实重大决策社会稳定风险评估制度，完善网格排查制度。（4）完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，强化司法所规范化建设，完善村（社区）人民调解委员会功能，健全婚姻家庭、医患纠纷、物业纠纷、交通纠纷等行业性专业性调解组织，建立个人调解工作室和人民调解员专家库，落实人民调解“以奖代补”制度。（5）健全社会心理服务体系和危机干预机制，建立市县两级“心理人才库”，建设心理咨询室、心理援助公益服务平台。

**加强风险系统防控。**（1）加强社会治安风险防控，健全社会治安防控体系，落实重点场所人防、物防、技防、制度防措施，建立扫黑除恶长效机制，巩固扫黑除恶成果。（2）加强特殊人群风险防控，分级分类建立动态档案，健全三位一体帮教管控体系，开展“青少年零犯罪零受害社区（村）”建设活动、重点人员“情暖家庭”关爱活动。

**增强基层治理活力。**（1）发挥自治基础作用，健全基层党组织领导的群众自治机制，加强群众自治组织规范化建设，推广“红管家”“和事佬”“五老理事会”等自治组织模式。（2）发挥德治教化作用，开展“最美人物”“星级平安家庭”等创建活动，创新“信用社区”“诚信居民”“道德银行”载体，建立居

民公约红黑榜制度。（3）打造众创平安服务品牌，完善政府购买服务机制，健全“19 众创平安志愿日”制度，开展众创平安之星评选，分地区、行业、单位开展平安创建工作。（4）深入开展国省两级“城乡社区治理和服务创新试验区”、全省“城市和谐社区”“农村幸福社区”创建，构建协同型社会治理体系。

**提升智能治理效能。**（1）高标准推进雪亮工程建设，完善市级雪亮工程联网应用平台功能，实现城乡视频监控全覆盖。建立在线监测、运维管理、视频巡查、研判预警、实战指挥等应用制度。（2）深化智慧平安平台智能应用，完善社会治理指数系统和社会风险监测预警系统，健全信息收集、问题发现、流转交办、协调联动、研判预警、督办考核的运行机制，加强对社会治理领域信息化产品开发与应用的全流程监管。（3）加强“智惠于民”建设，完善平安常德 580APP 服务功能，推进社会治理要素数据化、治理数据标准化，建成“政法网”和政法机关跨部门大数据办案平台，推进社会治理多网融合。

### **第三节 筑牢水安全网**

以水资源保障和供水安全为核心，以确保城乡防洪安全为基础，加快补齐水利基础设施短板，构建与经济社会发展相适应的水安全保障体系。

**筑牢防洪安全屏障。**（1）以洞庭湖区防洪为主战场、沅澧二水流域防洪为重点单元、9 个县级以上城市为重点保护对象，

形成“两水三口九城”的防洪格局。（2）实施松滋口、藕池西支上下游、南闸三地建闸和垸内水系连通工程，统筹解决三口地区缺水和防洪安全问题。（3）实施重点垸堤防加固一期工程，对沅澧垸、安造垸、松澧大垸 300 多公里堤防进行系统加固，对 6 个区县市的 14 个万亩以上重要一般垸进行堤防加固，推进围堤湖、澧南、西官垸等 8 个国家级重要蓄洪垸安全建设，全面提升防洪保安能力。（4）实施沅水、澧水及溇水流域一线堤防达标建设，对全市 18 条中小河流开展系统治理。（5）重点推进 9 个县级城市防洪工程建设，着力解决城市积水内涝问题，有效管控城市洪水风险。（6）以石门与桃源地区为重点，加快实施重要江河源头区、重要水源地和山洪灾害易发区等水土流失治理。

保障城乡供水安全。（1）按照引江济湖、蓄引提调方针，加快构建“两轴一纵多横”用水格局，全力保障市城区、沅澧流域和环洞庭湖生态经济圈城乡供水安全。（2）优化水资源配置，推进澧县西北部引调水工程和洞庭湖北部地区分片补水二期工程建设，改善区域性水资源短缺问题，保障津澧新城发展用水需求。（3）推进农村饮水提质改造，实施城乡供水一体化、区域供水规模化和经营管理专业化，建设万吨以上规模水厂 34 处。

（4）加快启动沅澧灌区、松澧灌区、沅南灌区等大型灌区以及全市 80 座中型灌区等骨干灌溉排水工程，开展黄石灌区、青山灌区、西湖灌区等一批现代化灌区试点创建，规划建设皂市灌区等一批大中型灌区。（5）合理确定城市第二水源或应急备用水

源方案，完成 9 个县城第二水源或备用水源工程建设，构建城市供水双（多）水源配置格局，增强城市用水保障和应急能力。

构建水利安全信息网。（1）整合水文水资源、水土保持监测系统数据资源，开发建立全市水利大数据中心和水利信息数据字典，整合共享信息资源，构建覆盖全市的水利信息智慧网络。

（2）完善水旱灾害防御决策与应急管理系统，建设水库大坝安全监测系统，完善山洪灾害预警、水雨情测报和数据传输系统，建立和完善数据采集传输、预报预警、分析决策于一体的防汛抗旱信息平台。（3）完善水文水资源及水土保持监测体系，全面提升水旱灾害、水资源与水环境监测、预报和预警能力。（4）建成市级和 9 个区县（市）的水库大坝安全监测平台，基本实现市县平台对辖区内大中型水库大坝安全监测信息的全面掌控。

### 专栏 13：常德市水安全网建设工程

**1.防洪安全保障工程。**实施沅澧、松澧、安造垸堤防加固工程，推进沅南、安保垸堤防加固工程和善卷垸等 15 个重要一般垸堤防加固工程。实施澧县王家厂等 14 座大中型水库除险加固，完成 118 座小型水库除险加固，启动津市市新民闸等 45 座大中型水闸除险加固。实施沅澧水及溇水流域重要河段治理工程，治理渐河等 18 条中小河流 168km。

**2.饮水安全保障工程。**实施“两西”水厂建设工程，推进城乡供水一体化建设和 34 处万吨以上规模水厂建设。

**3.用水安全保障工程。**实施汉唐等水库新建工程，启动杨花桥等水库新建工程；启动黄石、西湖大型灌区现代化改造，实施官亭等 20 座中型灌区节水改造。

**4.河湖生态安全保障工程。**实施津市市等农村水系综合整治和 171 处样板河湖达标建设，推进沅澧垸河湖水系连通工程、洞庭湖四口水系综合整治工程。

#### 第四节 建设法治常德

深入贯彻落实习近平法治思想，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，切实推进全面依法治市，推动新时代法治建设迈上新台阶。完善立法工作格局，推动重点领域立法。围绕网格化服务管理、矛盾纠纷多元化解等社会治理难点问题，适时制订地方性法规和地方政府规章。全面提升政府各项工作法治化水平，加强建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。保障行政执法中当事人合法权益，全面推进行政执法四项制度，完善行政执法体制机制，落实执法责任制，建立人民群众监督评价机制，建立产权统筹协调工作机制，严格遵守执法程序，提高执法效率和规范化水平。完善监察权、审判权、检察权运行和监督机制，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。加强以人民为中心的法治政府建设，有效发挥法治在决策、执行中的引领、规范和保障作用，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定和应对风险，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，推动行政机制更加成熟、更加定型，逐步实现政府治理体系和治理能力现代化。深入开展法治宣传教育，推进法治文化建设，推广“一村（社区）一法律顾问”制度，开展“以案说法”活动，营造全社会共同参与法治建设的浓厚氛围。全面推进公共法律服务体系建设。

## 第四篇 规划实施保障

### 第十五章 形成推动发展强大合力

#### 第一节 坚持党的全面领导

坚持各级党委（党组）在经济社会发展中的领导核心作用，贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，完善上下贯通、执行有力的组织体系，始终同以习近平同志为核心的党中央在思想上、政治上、行动上保持高度一致，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，确保党中央决策部署有效落实。提高决策科学化水平，完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制。全面贯彻新时代党的组织路线，加强党员干部理想信念教育，落实好干部标准，提高各级领导班子和干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力。深入落实“三个区分开来”要求，实现严管与厚爱结合、激励与约束并重，加强对敢担当善作为干部的激励保护，激励各级干部甩开膀子大胆干事创业。以组织体系建设为重点，大力加强基层党组织和基层政权建设，加大基层基础保障力度，进一步减轻基层负担，推动基层党组织和基层政权建设全面进步、全面过硬。

## 第二节 推进社会主义政治建设

坚持和完善人民代表大会制度，加强人大对“一府一委两院”的监督，保障人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事业、社会事务。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强人民政协专门协商机构建设，发挥社会主义协商民主独特优势，提高建言资政和凝聚共识水平。巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士、新的社会阶层人士作用，巩固全市各族人民大团结。健全基层群众自治制度，推进基层民主制度化、规范化、程序化，增强群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督实效。加强思想政治工作，注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织和社会组织作用，最大限度凝聚起推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量。

## 第三节 推进清廉常德建设

以更大决心和力度推动全面从严治党向纵深发展，压实全面从严治党主体责任和监督责任，严明党的政治纪律和政治规矩，推动“两个维护”落地落实。坚定不移推进中央八项规定精神落实，驰而不息整治“四风”特别是形式主义、官僚主义突出问题，为基层进一步减负赋能，形成求真务实、清正廉洁的新



风正气。完善党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，深化纪检监察体制改革，突出政治监督，严格日常监督，推动纪律监督、监察监督、派驻监督、巡察监督贯穿融合，加强党内监督与人大、政协、审计、群众、舆论等监督统筹衔接，强化对公权力运行的制约和监督。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚决查处重点领域和群众身边腐败问题，坚持不懈一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，持续巩固发展反腐败斗争压倒性胜利，营造干部清正、政府清廉、政治清明、社会清朗的政治生态和发展环境。

## **第十六章 提升资源动员和配置能力**

科学测算未来五年可动员资源总量，创新政策工具手段，提升资源汇聚能力和配置效率，为规划落地提供支撑保障。

### **第一节 多渠道筹措资金**

全面提升资金空间测算能力，加强政策资金、市场资金梳理评估，明确筹资方向。准确把握国省政策资金投向、重点和范围，对标对表推进项目策划、储备、筛选和申报，灵活运用多种途径最大限度争取一般性转移支付、专项转移支付及一般债券、专项债券。综合运用政策工具，提升市场化资金整合能力，重点探索激活民间投资新途径，引导社会投资投向规划重点领域和重大项目。加强银行、保险、证券、期货、小贷、融资担保、典当等金

融资源运用，支持实体经济发展和重大项目建设。规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITS）健康发展。按照目标任务清单化、责任分工明晰化、工作实施项目化、台账管理动态化原则，提升资金筹措抓落实能力。

## **第二节 加强土地供应保障**

积极向上争取用地计划指标，进一步盘活存量土地，持续开展闲置土地清理处置行动，盘活闲置、低效利用、半拉子工程项目土地。加强市域内补充耕地指标调剂，减轻重大项目耕地占补平衡压力。适时合规调整重大产业项目、基础设施项目、民生项目土地利用总体规划，提升土地资源对经济社会发展的承载能力。加强园区发展与新一轮国土空间规划衔接，统筹解决重点园区调区扩区问题，合理预留园区拓展用地，加强战略性土地储备。

## **第三节 提升能源保障水平**

构建安全、高效、绿色、低碳的能源体系，实施石门电厂升级替代、湘西北 LNG 储备基地、充电基础设施、垃圾焚烧发电、常德-湘西成品油管道、湘北煤炭储备基地、中车氢能源等项目，打造湘西北地区能源储备中心。到 2025 年，全市光伏发电新增装机规模 130 万千瓦，风力发电新增装机容量 100 万千瓦，新增

充电基础设施 20100 根，新增浅层地热能供暖制冷面积 700 万平方米，新增火力发电装机容量 160 万千瓦，确保拥有全市范围内 3 天以上天然气消费量的储气能力。

#### **第四节 健全政策工具体系**

加强国内外发展环境变化研究和政策设计，围绕提升科技创新能力、构建产业链体系、壮大开放型经济、促进消费升级、提升招商引资实效、支持功能平台试点示范、释放制度活力、优化城乡资源配置、打造教育强市等，分领域提出一揽子政策工具和制度安排，更好地发挥政府在动员资源、优化资源配置中的作用。完善政策制定、实施、监督、绩效评价机制，提升政策精准性和有效性。

### **第十七章 组织规划实施**

#### **第一节 构建完整统一的规划体系**

充分发挥规划纲要的统领作用，构建以纲要为核心，重大专项为支撑，各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。认真组织重点领域专项规划和重点行业规划实施，发挥好专项规划对总体规划的细化、分解和落实作用。强化市级专项规划、区县市规划纲要与市级规划纲要之间的衔接，确保空间配置和时序安排协调有序。加强专项规划编制管理，参照执行中共中央国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意

见》（中发〔2018〕44号）专项规划编制实行报批和备案制度。

## **第二节 强化重大项目支撑**

强化重大项目对规划的支撑作用，围绕规划确定的发展战略、重点布局、目标任务，集中规划实施“7712”重大项目投资计划（即7大工程，700多个项目，总投资1.2万亿元）。对纳入“十四五”规划的重大项目，强化全过程管理、滚动管理、精细化管理，重点强化项目前期研究论证、前期要素保障、前期工作联动，强化项目建设协调服务，加强事中事后监管，提升政府投资管理水平 and 投资效益。

## **第三节 加强组织实施和监测评估考核**

市人民政府统一组织本规划实施工作，制定规划实施方案，落实牵头单位和工作责任，明确实施进度和推进举措，逐项落实目标任务。按照本规划纲要的总体安排部署，编制国民经济和社会发展年度计划和年度重点项目建设责任制表，分年度落实规划提出的目标任务、分析实施进展情况。建立年度跟踪、中期评估与末期评估相衔接、定量评估与定性评估相配套相结合的规划评估体系，视评估情况报市人大同意后修订调整。建立“十四五”规划编制和实施的考核体系，重点考核资源动员能力、政策工具供给能力、规划执行情况。多方式、多渠道组织好规划宣传，广泛凝聚社会各界智慧和力量，形成推动规划实施的强大力量。

# 名词解释

**1.高铁“一枢纽四通道”：**“一枢纽”即建设国家高速铁路网区域性枢纽；“四通道”即形成渝厦通道（常益长）、呼南通道（襄荆荆常、襄荆宜常“双通道”）、长江南岸通道（常岳九）、武贵通道（武汉-仙桃-华容-安乡-常德）在常德交汇的格局。

**2.高速“五通道四连线”：**G55 二广高速（东常高速、常安高速）、G56 杭瑞高速（常岳高速、常吉高速）、G59 呼北高速（炉慈高速、官新高速）、G5513 长张高速、G5517 长益常复线；沙安汉高速、张桃高速、松石盘高速、安慈高速。

**3.水运“一港两区三航道”：**“一港”即常德港；“两区”即德山港区和津市港区，同时兼顾澧市港区、深柳港区；“三航道”即松虎、澧水、沅水航道综合整治。

**4.国际陆海贸易新通道：**原名中新互联互通南向通道，是在“一带一路”框架下，以广西、云南、贵州、四川、重庆、甘肃、青海、新疆、陕西等中国西部相关省区市为关键节点，利用铁路、海运、公路等运输方式，向南通达新加坡等东盟主要国家，进而辐射澳、新、中东及欧洲等区域，向东连接东北亚、北美等区域，向北与重庆、兰州、新疆等地的中欧班列连接，是西部地区实现与东盟及其他国家区域联动和国际合作、有机衔接“一带一路”复合型对外开放通道。

**5.园区“六有”标准：**即有生活小区、大型超市、影院、宾

馆、医院、健身娱乐中心。

**6.IPv6:** “Internet Protocol Version 6”（互联网协议第6版），是互联网工程任务组（IETF）设计的用于替代IPv4的下一代IP协议。IPv6的使用不仅能解决网络地址资源数量的问题，而且能解决多种接入设备连入互联网的障碍。

**7.“1+N+M”三级运行体系:** 即1个市级运行中心、N个区县运行分中心、M个乡镇街道运行分中心。

**8.NB-IoT:** 即窄带物联网（Narrow Band Internet of Things），其构建于蜂窝网络，也称低功耗广域网，支持待机时间长、对网络连接要求较高设备的高效连接。

**9.国资国企“1+N”制度体系:** 修订《常德市市属企业国有资产监督管理暂行办法》，制定出台《常德市市属国有企业违规经营投资责任追究实施办法》《常德市国资委国有资本经营预算支出管理与监督检查办法》等。

**10.三村一面向:** 村庄规划是村庄的规划、是村民广泛参与的规划、是村民自治与依法规范的规划、是面向城市需求城乡融合的规划。

**11.“4+9”乡村振兴示范片:** 即市县共建桃花源、柳叶湖、西湖和西洞庭4大示范片区，9个区县市各自主创建1个示范片区，全市示范片共涉及148个村（社区），其中重点村50个，总人口30余万人。

**12.自然保护地:** 是由各级政府依法划定或确认，对重要的

自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区、自然公园 3 类。

**13.新时代文明实践中心：**是指整合现有基层公共服务阵地资源，以县、乡镇、村三级为单元，通过志愿服务的形式，学习宣传习近平新时代中国特色社会主义思想、宣讲党的方针政策、培育主流价值、活跃文化生活、推动移风易俗、践行生态文明理念的农村基层宣传思想文化活动和精神文明建设中心。

**14.“十六项健康促进行动”：**健康知识普及、合理膳食、全民健身、控烟、心理健康促进、健康环境促进、中医药健康促进、妇幼健康促进、中小学健康促进、职业健康保护、老年健康促进、心脑血管疾病防治、癌症防治、慢性呼吸系统疾病防治、糖尿病防治、传染病及血吸虫病防控。

**15.“三联四大”：**即领导联乡镇、骨干联网格、干警联住户；大走访、大沟通、大排查、大化解。

**16.“枫桥经验”：**20 世纪 60 年代初，浙江省绍兴市诸暨县（现诸暨市）枫桥镇干部群众创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交、就地解决，实现捕人少、治安好”的“枫桥经验”。

**17.“三无”创建：**无进京越级上访、无大规模集体上访、无因信访问题引发的极端恶性事件。

**18.EPC+O 模式：**即设计、采购、施工及运营（或运营维护）

一体化的总承包模式，是在 EPC 总承包模式基础上向后端运营环节的延伸，即总承包商除承担建设期内传统的设计、采购、施工任务外，还要承担运营期内的运营维护职责，通过该种整合方式提高项目的运营效率，降低全生命周期内的成本。

**19.19 众创平安志愿日：**为充分发动党员干部和广大人民群众参加平安创建活动，提高人民群众对社会治安的满意度，全市每月 19 日开展“众创平安志愿者行动”活动。

**20. “7+4”：**小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司，投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易所。



