

中共衡阳市委关于制定衡阳市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议

(2020 年 12 月 22 日中国共产党衡阳市第十一届委员会第十次全体会议通过)

(上接第二版)

26. 深化农村改革。深化农村集体产权制度改革，发展新型农村集体经济。落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策，加快培育新型农业经营主体，健全农业专业化社会化服务体系，发展多种形式适度规模经营，实现小农户和现代农业有机衔接。继续深化农村土地制度三项改革，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，建立土地征收公共利益用地认定机制，探索宅基地“三权”分置实现形式，有效盘活利用闲置宅基地和闲置农房。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，鼓励依法自愿有偿转让。深化供销社合作社综合改革。健全农村金融服务体系，发展农业保险。

27. 促进城乡融合发展。健全城乡融合发展机制和政策体系，推进城乡要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置。推进以县城为整体的城乡基础设施统一规划、建设和管护，推进乡村基础设施提档升级。加快城乡基本公共服务标准统一、制度并轨、普惠共享。健全人才下乡返乡留乡激励保障机制，发挥新乡贤积极作用，推进乡村人才振兴。

28. 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。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。建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，保持财政投入力度总体稳定，接续推进贫困地区发展。健全防止返贫监测和帮扶机制，做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作，加强扶贫项目资金资产管理和监督，推动特色产业可持续发展。继续选派驻村第一书记，坚持和完善对口支援、社会力量参与帮扶等机制。

八、推进新型城镇化，促进区域协调发展

着眼于发挥省域副中心的辐射带动效应，主动对接融入国省区域战略格局，引领区域协调发展。

29. 对接融入区域重大发展战略。强化省域副中心城市的历史担当，承接粤港澳、衔接粤湘桂、对接长三角、协作长株潭、辐射大湘南，主动融入长江中游城市群建设，大力承接粤港澳大湾区产业转移，密切与西部陆海大通道的经济联系，推动实现跨区域资源配置、跨区域产业协作、跨区域经贸互动、跨区域市场构建、跨区域投资贸易便利化。着力建设中部地区开放大通道互联互通、战略性能源输送储备、大数据储存接入的关键节点，打造综合物流、生产组织、现代消费等区域性功能枢纽，加速汇聚湘南、粤北、赣西、桂东北等区域要素资源，加快形成工业品“大湾区研发、衡阳生产分拨”和农产品“衡阳加工集散、大湾区消费”的产业协同格局。

30. 构建国土空间开发保护新格局。充分发挥规划的战略引领作用，提升城市国际化水平。建立国土空间规划体系，科学划定并强化生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控，严控战略留白空间，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间，实现主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划有机融合，形成全市国土空间开发保护“一张图”。以国土空间规划为依据，对全市所有国土空间分区分类实施用途管制，坚定依法有序推进农村乱占耕地建房、违法建设、违建别墅等专项整治，创建基本无违法建设区。有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，推动发挥各自比较优势。支持生态功能区的人口逐步有序转移。

31. 推动市域协调发展。构建“一核一圈一带”区域发展新格局，以衡阳市中心城区为主，建设省域副中心城市核心区；以“西南云大”城镇群为中心，打造辐射衡南县、衡阳县、衡东县、衡山县、南岳区的“大衡阳都市经济圈”；支持耒阳市、常宁市、祁东县协调联动发展，组团构建“对接粤港澳大湾区前沿经济带”，形成一批新的增长极。深化扩权强县改革，坚持县（市）区“两主一特”功能定位，推动县域经济高质量发展。完成新一轮行政区划调整，大幅拓展中心城区发展空间，全面提升城市能级。

32. 推进以人为核心的新型城镇化。树立全新的城市发展思维，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，发挥中心城区辐射带动作用，推进以县城为重要载体、中心镇为有益补充的城镇化建设，促进市区、县城和小城镇协调发展。加快城市片区开发，优化城市功能布局，推行城市更新行动和城市生态修复，统筹城市地上地下空间开发利用，引导市政设施隐形化、地下化、一体化建设，大幅增强城市防洪排涝能力，推进城镇供水管网全覆盖，加强城镇老旧小区改造，开展背街小巷“三清三建”提升行动计划，建设完整社区、绿色社区，建设海绵城市、韧性城市、智能城市、宜居城市。推动城市治理方式精细化、精明性转型，加强建筑高度、城市天际线、城市色彩等管控，塑造特色鲜明的城市风貌。持续治理交通拥堵，加强停车综合治理，改善出行环境。加强人防设施和城市基础设施相结合，实现军民兼用。加快农业转移人口市民化，强化基本公共服务保障，实现农业转移人口按意愿在城市便捷落户。完善住房市场体系和住房保障体系，促进房地产市场平稳健康发展。鼓励用市场化手段破解老旧小区、失管弃管小区物管难题。

九、推动绿色发展，建设最美地级市

坚决落实“共抓大保护、不搞大开发”要求，更大力度推动生态环境治理和生态保护修复，深入实施可持续发展战略，促进经济社会发展全面绿色转型，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。

33. 全面推动绿色低碳发展。推动形成绿色发展方式，积极引导低投入、低消耗、低排放和高效率的现代产业发展，抓好落后产能淘汰，全面推动重点行业 and 重点领域清洁生产、绿色化改造，发展绿色建筑。发展绿

色金融，推进绿色技术创新，培育壮大环保产业。大力发展生态工业、生态旅游、生态农业。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费，倡导“光盘行动”，坚决制止餐饮浪费行为。大力建设节约型机关。降低碳排放强度，落实国家碳排放达峰行动方案。全面建立资源高效利用制度，健全自然资源资产产权制度，实行能源和水资源消耗、建设用地总量与强度双控，健全资源节约集约循环利用政策体系。推行垃圾分类和减量化、资源化，把垃圾分类纳入社区治理，加快构建废旧物资循环利用体系。推进能源革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。

34. 持续改善环境质量。坚决打好污染防治攻坚战。持续改善大气环境质量，继续加强工业企业大气污染治理，强化扬尘管控，实现大气主要污染物的协同减排和控制。统筹水环境、水资源、水生态，强力推进长江经济带污染治理先行先试示范城市建设，强化流域系统治理，持续推动“一江四水”生态环境治理，巩固黑臭水体治理成果，确保水环境质量持续稳定向好。保障土壤环境质量，开展重点行业土壤污染整治，加强农用地土壤污染源管控和受污染地块安全利用，加强白色污染治理。加强危险废物医疗废物集中处理。加强固体废物处理处置及磷污染、重金属污染治理。重视新污染物治理。

35. 加强生态系统保护与修复。统筹实施山水林田湖草系统治理工程，整体性提升生态系统功能。全面落实河湖长制，优化拦河水利工程管控和整治，加强水土流失综合治理，巩固拓展流域退耕还林还湿成果，改善河湖连通性。全面落实长江禁渔退捕。开展大规模国土绿化行动，推行林长制。全面推动矿业转型发展和绿色矿山建设，加快重点区域矿山生态修复。推动城市绿道和森林步道建设。推进生物多样性保护重大工程，加强特有珍稀濒危野生动物及其栖息地保护，完善生物多样性保护网络。加强自然保护区监管。开展生态系统保护成效监测评估。

36. 完善生态环境治理体系。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追究制度，扎实推进生态环境保护督察。严格落实企业主体责任。全面实行排污许可制，拓宽“绿水青山就是金山银山”的效益转化通道，完善资源价格形成机制，加快建立用能权、用水权、排污权和碳排放权交易市场体系。加强社会监督，培育和提升公民生态环保素养，推动形成全民生态自觉。建立生态产品价值实现机制，完善市场化、多元化生态补偿。加快“三线一单”与国土空间规划体系的衔接。加强统一规范的生态环境综合执法体系建设，强化生态环境治理能力建设。

十、推动文化大发展大繁荣，提升城市文化软实力

牢牢把握社会主义先进文化前进方向，推动文化事业和文化产业发展，全面提升城市文化软实力，积极申报国家历史文化名城，建设文化强市，努力创成全国文明城市。

37. 全面提高社会文明程度。深化习近平新时代中国特色社会主义思想学习宣传贯彻，推动党的创新理论“飞入寻常百姓家”。推进马克思主义理论研究和建设工程。推动理想信念教育常态化制度化，提升爱国主义教育基地建设水平，建设红色文化传承示范区。深化拓展新时代文明实践文明创建活动，推进公民道德建设，大力弘扬劳模精神、劳动精神，开展以劳动创造幸福为主题的宣传教育。加强家庭家教家风建设。推进婚丧习俗改革，大力移风易俗。完善志愿服务体系，高标准打造“衡阳群众”志愿服务品牌。全域推进新时代文明实践中心建设。坚持正确舆论导向，健全社会舆情引导机制，加强社会舆情应急管理。落实意识形态工作责任制，确保意识形态和文化领域绝对安全。发展积极向上的网络文化，营造清朗网络空间。

38. 繁荣公共文化事业。促进基本公共文化服务均等化，基本实现公共文化设施网络全面覆盖、互联互通，全面繁荣新闻出版、广播影视、文学艺术、哲学社会科学事业。弘扬中华优秀传统文化，塑造城市精神，深入挖掘、发展壮大衡阳的红色文化、船山文化、大雁文化、书院文化、工业遗产文化等特色文化资源，增强全市人民的价值认同，擦亮衡阳文化名片。推动媒体融合向纵深发展，建强用好县级融媒体中心，建设新媒体传播矩阵，打造新型主流媒体。推进文化精品工程，提升文艺原创能力，推出一批具有衡阳特色、彰显衡阳文化的文艺精品力作，完成《援军明日到达》拍摄。创新实施文化惠民工程，更好发挥档案馆、图书馆、博物馆、文化馆等作用，提档升级基本公共文化服务标准。加强档案征集管理。加强老字号传承创新。推动衡阳优秀传统文化走出去。稳步实施文物保护利用改革，完善非遗区域性整体保护制度，统筹做好文物保护、腾退开放和综合利用。加大文化人才培养和引进力度，造就一批文艺领军人物和高素质文艺人才。

39. 建设区域性文旅康养中心。坚持守正创新，把社会效益放在首位，努力实现社会效益和经济效益有机统一，健全现代文旅产业体系。加快文化创新体系建设，培育发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式，推进文化产业数字化发展。继续实施“文化+”融合工程，顺应数字产业化、产业数字化发展趋势，采用新兴技术改造提升传统文化行业，做强文化市场主体，建设一批文化科技产业园区和基地。充分挖掘衡阳文化资源，突出“寿岳”品牌，高标准建设南岳全域旅游示范区，积极发展旅游休闲、健康医养产业，加快建设以南岳为龙头的文旅康养中心，打造南岳衡山“健康谷”。整合华侨城、石鼓书院、湘南书院、东洲岛等沿湘江文化旅游资源，打造湘江城市中心休闲区。积极争创一批 4A 级以上旅游景区，加强品牌宣传和市场营销，推进衡阳

跻身全国一线休闲度假城市。深化人事分配、社会保障等文化内部管理体制和生产经营体制改革，增强文化发展活力。

十一、改善人民生活品质，提高社会建设水平

完善为民办实事长效机制，完善人的全生命周期民生服务，着力解决好群众各项“急难愁盼”问题，扎实推动共同富裕，改善人民生活品质，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

40. 提高人民收入水平。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全工资合理增长机制，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体。完善按要素分配政策制度，探索通过要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入。多渠道增加城乡居民财产性收入。完善再分配机制，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。构建促进农民持续较快增收的长效政策机制，完善农民工工资支付保障长效机制。

41. 强化就业创业政策。坚持经济发展就业导向，强化就业优先政策，着力解决结构性就业矛盾，实现更高质量和更充分就业，保障劳动者待遇和权益。完善重点群体就业支持体系，统筹城乡就业政策体系，积极开发公益性就业岗位，帮扶残疾人、零就业家庭成员就业，突出抓好退捕渔民转产安置。打造“双创”升级版，促进创业带就业、多渠道灵活就业，支持和规范发展新就业形态，健全就业需求调查和失业监测预警机制。健全就业公共服务体系、劳动关系协调机制和终身职业技能培训制度，加强人力资源市场培育和监管。

42. 加快建设区域性教育中心。全面落实立德树人根本任务，健全学校家庭社会协同育人机制，重视青少年身体素质和心理健康，加强中华优秀传统文化教育，实现学生德智体美劳全面发展。优化教育资源布局配置和教育结构、学科专业结构，锤炼师德师风，建设高质量师资队伍。大力支持南华大学“双一流”建设，全力支持在衡高校特色、专业 and 上水平发展，持续支持高职院校“双高”建设，加强师范生培养。坚持教育公益性原则，深化新时代教育评价改革和考试招生制度改革，促进教育公平。推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，多途径扩大义务教育学位供给，优先补足重点区域和结构性缺口，完善普惠性学前教育 and 特殊教育、专门教育保障机制，鼓励高中阶段学校多样化发展。完善现代职业教育体系，深化职普融通、产教融合、校企合作，推进职业教育提质培优，大力培养技术技能人才，打造一批专业化、特色化职业院校。完善全民终身学习推进机制，建设学习型城市。支持和规范民办教育发展，规范校外培训机构。

43. 全面推进区域性医疗中心建设。倡导全民健康理念，深入实施健康衡阳行动，普及急救救护知识技能，全方位全周期保障人民健康。坚持基本医疗卫生事业公益属性，推进以治病为中心向以健康为中心转变。全面深化医疗卫生体制改革，加快健全分级诊疗制度，深化公立医院综合改革，全市域推进药品和耗材集中采购改革。强化公共卫生服务体系建 设，健全疾病预防控制中心、重大疫情救治、应急物资保障体系，完善突发公共卫生事件监测预警处置机制，加强公立医疗机构传染病救治能力建设。加快优质医疗资源扩容和区域均衡布局，加强县级医院综合能力和乡镇（街道）、村（社区）卫生机构建设。加强医院安全风险管理。加强医务人员队伍建设，建立公共卫生首席专家制，努力提高医疗技术水平和服务质量。坚持中西医并重，促进中医药传承创新发展，加强中医药服务体系建 设。提高家庭医生签约覆盖率。支持社会办医，推广远程医疗。广泛开展爱国卫生运动，推动爱国卫生工作从环境卫生治理向全面社会健康管理转变。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，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，提高人口素质。加快体育事业和产业发展，促进体育新消费。加强全民健身场地设施建设，推动体育设施向社会开放，打造老百姓身边的“一刻钟健身圈”，加快建设体育强市。

44. 完善社会保障体系。完善基本养老保险制度，基本实现法定人群全覆盖，健全基本养老金合理调整机制，完善灵活就业人员社保制度，发展多层次、多支柱养老保险体系。落实基本医疗、失业、工伤保险省级统筹，健全重大疾病医疗保险和救助制度，落实异地就医结算，加强医疗保险基金监管。健全退役军人工作体系和保障制度。健全分层分类的社会救助体系。保障妇女儿童合法权益，完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度，健全留守儿童、妇女和老年人关爱服务体系。构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，推动养老事业和养老产业协同发展。发展普惠型养老服务和互助性养老，建设老年友好型社会。

十二、统筹发展和安全，建设更高水平的平安衡阳

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

45. 建设法治衡阳。推动重点领域立法，提高立法质量。加快建设法治政府，提高依法行政水平。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，严格规范文明执法，确保司法公正高效权威。深入开展法治宣传教育，弘扬宪法精神，贯彻实施民法典，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，形成全社会尊法守法、信仰法治、坚守法治的良好风气。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，健全法律援助和司法救助体系。

46. 加强和改进社会治理。健全“政治、自治、法治、德治、智治”相结合的城乡基层治理体系，强化县乡

村三级社会治理创新，推进市域、县域社会治理现代化，成功创建全国市域社会治理现代化试点合格城市。完善区域化党建工作机制，推动“双报到”常态化。发挥群团组织、社会组织和衡阳群众志愿者在社会治理中的作用，推动社会治理和服务重心向基层下移，强化网格化管理和服 务，充分发挥村规民约、居民公约作用，夯实基层社会治理基础，实现共建共治共享。坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善信访制度，加强诉源治理，完善社会矛盾纠纷多元化预防调处综合治理机制，努力将矛盾化解在基层。建立健全重大决策社会稳定风险评估机制、社会心理服务体系和危机干预机制，从源头上预防和化解社会矛盾。推进现代科技与社会治理深度融合，整合提升基层治理数字化平台。

47. 维护社会稳定和安全。加强国家安全宣传教育，增强全民国家安全意识，巩固国家安全人民防线。坚决捍卫国家政治安全，严密防范和严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动，坚决制止非法宗教活动。全面加强网络安全保障体系和能力建设，强化网络空间综合治理。加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设，强化涉众型经济犯罪防范打击，确保产业安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、基础设施安全及新型领域安全。加强平安衡阳建设，完善立体化智能化社会治安防控体系，全面提高公共安全保障能力。坚决防范和打击突出违法犯罪、新型犯罪，坚决打好禁毒攻坚战，巩固扫黑除恶成果，织密牢牢社会安全网。加强食品药品监管，确保粮食安全。严格落实安全生产责任制，强化安全生产监管执法，坚决遏制重特大安全事故。加强自然灾害防御工程建设，健全应急管理体系，培育和发展社会救援力量，发展巨灾保险，提升防灾减灾抗灾救灾能力。

十三、全市人民团结起来，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标而奋斗

全市各级党委要加强对经济社会发展的领导，充分调动一切可以调动的积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，最大限度凝聚推进改革发展稳定的共识和力量，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标提供坚强保证。

48. 坚持和加强党的全面领导。坚持各级党委会在经济社会发展中的领导核心作用，提高党的建设质量，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，构建市县乡一体、部门间协作、政银企联动的协同高效运转机制，完善争先创优工作机制，确保中央、省委各项决策部署有效落实。完善党委研究经济发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制。深入践行新时代党的组织路线，持续深入用习近平新时代中国特色社会主义思想武装党员干部头脑，加强理想信念教育，深化拓展政治建 设考察，落实好干部标准，提高各级领导班子和领导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，加强对敢担当善作为干部的激励保护，以正确用人导向引领干事创业导向。完善人才工作体系，培养造就大批德才兼备的高素质人才。全面落实新时代党的组织路线，以推进党支部“五化”提质工程为抓手，加强基层党组织建设和基层政权建设，加大基层基础保障力度，减轻基层特别是村级组织负担，增强基层党组织政治功能和组织功能。

49. 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、管理经济社会事业、管理社会事务。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强人民政协专门协商机构建设，发挥社会主义协商民主独特优势，提高建言资政和凝聚共识水平。坚持和完善大统战工作格局，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，认真做好港澳台及海外统战工作，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐安定。推进基层民主制度化、规范化、程序化，提高群众自治能力和水平。推动工会、共青团、妇联等人民团体增强政治性、先进性、群众性，把各自联系的群众紧紧团结在党的周围。完善爱国统一战线，深化全民国防教育，做好“双拥”工作，深化军地资源共享和双向支撑联动，促进军民融合深度发展，巩固军政军民团结。

50. 建设风清气正的清廉衡阳。深入推进全面从严治 党，落实党委主体责任和纪委监督责任，营造干部清正、政府清廉、政治清明、社会清朗的政治生态和发展环境。充分激发干部干事创业的精气神，用好评价考核“指挥棒”，激励鞭策广大干部干事创业、建功立业。锲而不舍落实中央八项规定精神，全面整肃干部作风，持续整治形式主义、官僚主义，持之以恒加强作风建设。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，加强党内监督与人大、政协、审计、群众、舆论等监督统筹衔接，强化权力运行制约和监督，让接受监督成为政治自觉。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，构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利。

51. 健全规划制定和落实机制。各级各部门制定“十四五”规划纲要和专项规划，要坚决贯彻党中央、省委和市委决策部署，落实本建议要求，以项目为支撑，明确约束性指标、责任主体和实施进度，形成定位准确、边界清晰、功能互补、有机衔接的规划体系。健全政策协调和工作协同机制，完善规划实施监测评估机制、调整修订机制，突出对重点目标任务完成情况的考核评价，推动工作落到实处。

全市上下要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚定信心、同心同德，锐意进取、担当作为，奋力实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，在全面建设社会主义现代化国家新征程中谱写衡阳新篇章！