

鹤政发〔2026〕4号

**怀化市鹤城区人民政府
关于印发《怀化市鹤城区国民经济和社会发展
第十五个五年规划纲要》的通知**

各有关单位：

《怀化市鹤城区国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》已经怀化市鹤城区第六届人民代表大会第五次会议审查通过，现印发给你们，请结合实际认真组织落实。

怀化市鹤城区人民政府

2026年9月20日

怀化市鹤城区国民经济和社会发展 第十五个五年规划纲要

(怀化市鹤城区第六届人民代表大会第五次
会议审查通过)

目 录

第一篇 奋力开启谱写现代化鹤城篇章新征程	- 11 -
第一章 “十四五”时期经济社会发展取得新成就	- 11 -
第二章 “十五五”时期发展环境	- 18 -
第三章 指导方针	- 20 -
第一节 指导思想	- 20 -
第二节 基本原则	- 20 -
第三节 总体思路	- 21 -
第四章 主要目标	- 22 -
第二篇 聚力产业转型升级，加速构建现代化产业体系	- 26 -
第五章 优化制造业产业布局	- 26 -
第六章 改造提升传统产业	- 28 -
第七章 巩固延伸优势产业	- 29 -
第一节 做大做强粮油加工贸易产业	- 29 -
第二节 做优做精中医药及大健康产业	- 29 -
第三节 做畅做活商贸物流产业	- 30 -
第八章 积极培育新兴产业	- 31 -
第一节 发展壮大新能源及其装备制造产业	- 31 -
第二节 积极培育电子信息及新材料产业	- 32 -
第三节 前瞻布局未来产业赛道	- 32 -
第九章 促进现代服务业优质高效发展	- 33 -
第一节 加快发展生产性服务业	- 33 -
第二节 促进生活性服务业多样化发展	- 34 -
第三篇 坚持创新引领发展，激发高质量发展新动能	- 36 -

第十章 加强创新能力建设	- 36 -
第一节 强化关键核心技术攻关和成果转化	- 36 -
第二节 建设高水平创新平台	- 37 -
第三节 培育壮大创新主体	- 37 -
第四节 深化区域创新协同协作	- 38 -
第五节 优化区域创新生态	- 38 -
第十一章 推进教育科技人才一体发展	- 39 -
第一节 建立精准高效的人才引进机制	- 39 -
第二节 构建产教融合的协同育人体系	- 40 -
第三节 完善价值导向的评价激励机制	- 40 -
第四节 强化系统集成服务保障支撑	- 41 -
第十二章 优化创新生态	- 42 -
第一节 健全创新体制机制	- 42 -
第二节 加强知识产权保护	- 42 -
第三节 强化科技金融支撑	- 43 -
第四篇 进一步全面深化改革，全力提升开放发展水平	- 44 -
第十三章 充分激发各类经营主体活力	- 44 -
第一节 推动国资国企改革深化提升	- 44 -
第二节 促进民营经济发展	- 45 -
第三节 打造一流营商环境	- 45 -
第十四章 深化要素市场化配置改革	- 46 -
第十五章 健全经济高质量发展体制机制	- 48 -
第一节 完善经济治理体系	- 48 -
第二节 优化财税体制机制	- 48 -
第三节 深化金融领域改革	- 49 -

第十六章 推进高水平对外开放	49 -
第一节 构建开放合作新格局	49 -
第二节 推动外贸高质量发展	50 -
第三节 提升招商引资实效	52 -
第五篇 全方位扩大内需，高水平融入全国统一大市场	53 -
第十七章 建设区域性消费中心城市核心区	53 -
第一节 激发消费意愿与潜力	53 -
第二节 提升消费品质与能级	54 -
第三节 创新消费场景与模式	55 -
第十八章 稳步扩大有效投资	57 -
第一节 拓展有效投资新空间	57 -
第二节 激发民间投资活力	58 -
第三节 完善投融资体制机制	59 -
第十九章 完善基础设施网络	60 -
第一节 完善多层次交通网络	60 -
第二节 构建新型能源体系	61 -
第三节 筑牢水安全保障网	61 -
第二十章 服务和融入全国统一大市场	62 -
第六篇 加快经济社会数智化转型，推动数字鹤城建设	64 -
第二十一章 建设数字基础设施	64 -
第一节 适度超前布局网络基础设施	64 -
第二节 优化布局算力基础设施	65 -
第三节 完善数据流通利用基础设施	65 -
第二十二章 激活数据资源要素价值	66 -
第一节 加强数据开发利用	66 -

第二节 培育数据要素市场	66 -
第三节 规范数据安全管控	66 -
第二十三章 深化数字鹤城建设	67 -
第一节 推动数字经济发展	67 -
第二节 推进数字政府建设	68 -
第三节 完善数字社会建设	68 -
第七篇 推进以人为本的新型城镇化，建设现代化人民城市	70 -
第二十四章 优化国土空间保护开发格局	70 -
第一节 完善国土空间规划体系	70 -
第二节 优化国土空间总体开发保护格局	71 -
第二十五章 提升城市品质	72 -
第一节 持续推进城市更新	72 -
第二节 建设韧性宜居智慧城市	74 -
第三节 优化城市管理运营	75 -
第二十六章 高水平推进鹤中一体化	76 -
第一节 推进产业协同互补发展	76 -
第二节 推进基础设施互联互通	76 -
第三节 推进基本公共服务同城化均等化便利化共享	77 -
第二十七章 加快农业转移人口市民化	79 -
第一节 健全农业转移人口市民化机制	79 -
第二节 推动基本公共服务均等覆盖农业转移人口	79 -
第八篇 加快农业农村现代化，推进乡村全面振兴	81 -
第二十八章 着力做优乡村产业	81 -
第一节 稳定粮食和重要农产品生产	81 -
第二节 发展农业新质生产力	82 -

第三节 壮大农业优势特色产业	84 -
第四节 促进农村产业融合发展	86 -
第二十九章 建设宜居宜业和美乡村	87 -
第一节 优化乡村规划建设	87 -
第二节 提升农村基本公共服务水平	88 -
第三节 深化乡村治理	89 -
第三十章 提高强农惠农富农政策效能	91 -
第一节 持续缩小城乡居民收入差距	91 -
第二节 建立常态化防止返贫致贫机制	91 -
第三节 深入推进城乡融合发展	92 -
第四节 完善强农惠农富农支持制度	93 -
第九篇 推进文化事业发展，提高社会文明程度	94 -
第三十一章 提高社会文明程度	94 -
第一节 夯实思想理论武装	94 -
第二节 深入推进社会主义核心价值观建设	94 -
第三节 培育公民道德与文明素养	95 -
第三十二章 繁荣文化事业	96 -
第一节 完善公共文化服务体系	96 -
第二节 保护传承历史文化	96 -
第三节 加强文艺创作与品牌传播	98 -
第三十三章 增强文化活力	98 -
第一节 培育新兴文化业态	98 -
第二节 壮大文化市场主体	99 -
第三节 深化文化体制机制改革	99 -
第三十四章 大力发展文化和旅游产业	100 -

第一节 完善旅游空间布局	100 -
第二节 强化旅游集散服务功能	101 -
第三节 丰富文旅业态与产品供给	101 -
第十篇 切实保障和改善民生，增进民生福祉	105 -
第三十五章 促进高质量充分就业	105 -
第一节 持续稳定和扩大就业	105 -
第二节 强化创业带动就业	105 -
第三节 优化就业公共服务体系	106 -
第三十六章 稳步提高居民收入水平	107 -
第一节 拓宽居民增收渠道	107 -
第二节 优化收入分配结构	108 -
第三十七章 健全多层次社会保障体系	108 -
第一节 完善社会保险体系	109 -
第二节 构建多主体住房保障体系	109 -
第三节 兜牢社会救助底线	110 -
第三十八章 保障重点群体基本权益	110 -
第一节 保障妇女儿童合法权益	110 -
第二节 完善残疾人关爱服务体系	111 -
第三节 健全退役军人保障体系	111 -
第十一篇 推动社会事业进步，促进人口高质量发展	112 -
第三十九章 办好人民满意的教育	113 -
第一节 健全德智体美劳全面培养体系	113 -
第二节 推动基础教育扩优提质	114 -
第三节 构建现代职业教育体系	116 -
第四节 优化教育服务供给	116 -

第四十章 推进卫生健康事业高质量发展	118 -
第一节 提高医疗服务能力	118 -
第二节 深化医药卫生体制改革	119 -
第三节 促进中医药传承创新发展	120 -
第四节 提升全民健康素养	120 -
第五节 推动全民健身运动	121 -
第四十一章 促进人口高质量发展	122 -
第一节 建设生育友好型社会	122 -
第二节 健全托育服务体系	123 -
第三节 完善养老服务体系	123 -
第十二篇 加快全面绿色转型发展，建设美丽鹤城	124 -
第四十二章 深化环境污染防治	125 -
第一节 深入打好蓝天保卫战	125 -
第二节 持续深化碧水保卫战	126 -
第三节 扎实推进净土保卫战	127 -
第四节 全域开展“无废城市”建设	128 -
第四十三章 加强生态环境保护与修复	129 -
第一节 筑牢生态安全屏障	129 -
第二节 推进生态系统修复治理	129 -
第三节 完善生态保护修复与监管机制	130 -
第四十四章 推进绿色低碳转型发展	131 -
第一节 加快构建碳排放双控制度体系	131 -
第二节 健全生态产品价值实现机制	132 -
第三节 推动重点领域绿色转型发展	133 -
第四节 加快形成绿色生产生活方式	134 -

第十三篇 统筹发展和安全，建设更高水平平安鹤城、法治鹤城
.....- 135 -

第四十五章 深化重点领域安全能力建设.....- 135 -

第一节 加强政治安全能力建设.....- 135 -

第二节 保障经济领域安全.....- 136 -

第四十六章 提高公共安全治理水平.....- 136 -

第一节 强化应急救援能力.....- 137 -

第二节 筑牢公共安全防线.....- 138 -

第三节 深化社会治安综合治理.....- 139 -

第四节 推进科技兴安.....- 140 -

第四十七章 提升社会治理水平.....- 141 -

第一节 健全社会治理结构体系.....- 141 -

第二节 构建矛盾预防化解体系.....- 141 -

第三节 优化社会服务参与机制.....- 142 -

第四节 强化社会治理支撑体系.....- 142 -

第四十八章 建设法治鹤城.....- 142 -

第一节 深化依法行政.....- 143 -

第二节 优化法治环境.....- 143 -

第三节 加强法治宣传教育.....- 144 -

第十四篇 全区各族人民团结起来，为实现“十五五”规划目标而奋斗
.....- 145 -

第四十九章 坚持和加强党的全面领导.....- 145 -

第五十章 推进社会主义民主政治建设.....- 147 -

第五十一章 健全规划实施保障体系.....- 148 -

第一篇 奋力开启谱写现代化鹤城篇章新征程

“十五五”时期是我区基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是深度融入湖南省“三高四新”美好蓝图、奋力当好推进“五新四城”战略的主力军排头兵、建设五省边际区域性中心城市核心区的关键时期。

第一章 “十四五”时期经济社会发展取得新成就

面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的改革发展稳定任务，在党中央和省委、市委坚强领导下，区委团结带领全区人民迎难而上、砥砺奋进，有效应对世纪疫情冲击、经济下行压力与历史罕见暴雨洪灾等多重挑战，着力破解一批群众关切的历史遗留问题，成功办好一批具有里程碑意义的大事要事，推动鹤城发展实现历史性跨越。

高质量发展迈上新台阶。全区地区生产总值由“十三五”末的 400.81 亿元跃升至“十四五”末的 500.18 亿元，持续稳居全市首位，规模以上工业增加值年均保持两位数增长，市场主体达到 93060 家，“四上”企业增加至 626 家，成功培育全市首家本土上市企业。消费市场繁荣活跃，基础性作用得到巩固。对外开放取得突破性进展，外贸进出口规模持续扩大。新质生产力稳步壮大，现代化产业体系加快构建，园区产业承载能力显著提升，制造业转型升级步伐提速，新能源及其装备、中医

药产业链产值实现较快增长。创新动能持续增强，研发经费投入强度稳步提升，高新技术企业达 65 家，专精特新企业增至 17 家。



文旅融合展现新活力。第五届湖南省旅游发展大会成功召开，“一轴三点”文旅项目成为怀化文旅新地标，新创 4A 级景区 2 家、3A 级景区 1 家，五星级旅游饭店 2 家、四星级旅游饭店 5 家，旅游总收入年均增长 9.9%，连续三年入选“全国市辖区旅游发展潜力百佳区”，入选全国县域商业“领跑县”典型案例。省级中医药康养旅游精品线路、非遗街区与工坊示范点、工业旅游示范点、旅游休闲街区及夜间消费聚集示范区等一批高质量品牌成功创建，文旅业态实现多元融合与提质升级。

区域发展呈现新气象。鹤中一体化发展取得实质性突破，“三区一县”半小时通勤圈基本建成，完成部分乡级行政区划调整，中方县五里村、新店坪村成建制划入鹤城，盈口街道挂牌成立。新型城镇化建设加快推进，城镇化率提高至 84.49%，

鹤中区域人口、建成区面积由 2020 年的 77.3 万人、78.4 平方公里增加到 2025 年的 94.3 万人、93.5 平方公里。城市更新成果显著，城区路网全面提质，改造老旧小区 263 个、背街小巷 120 条，新建城区公厕 23 座、改造 148 座，升级垃圾中转站 42 座，新建城市公园 4 个，主城区 68 个社区“一刻钟便民生活圈”全覆盖。

改革开放释放新动能。重点领域改革扎实推进，国企改革三年行动圆满完成，市级“六大领域”执法职能下放有效承接，主城区环卫市场化改革全面落地，零基预算改革有序实施，乡镇（街道）履职事项清单全面厘清。“高效办成一件事”及“一窗受理”综窗改革持续深化，政务服务效能显著提升，完成国务院和省委省政府统筹推进的“高效办成一件事”四批重点事项清单 30 项，681 项行政审批事项纳入综合窗口实行“一窗通办”。高水平对外开放不断拓展，依托怀化国际陆港战略支点，累计引进“三类 500 强”企业 16 家、“湘商回归”企业 37 家，实际利用外资 3784 万美元（不含经开区），成功开通面向东盟的铁海联运专列，实现全市首批榴莲自营直接进口和首单二手车出口。

乡村振兴谱写新篇章。现代农业稳步发展，耕种收综合机械化率达 81.1%， “两品一标”农产品达 26 个，成功获评全国休闲农业重点县、国家中药材产业集群县。农村基础设施全面改善，成功创建“四好农村路”省级示范县，农村公路路网进一步完善，改造高标准农田 2.7 万亩。创成国家级美丽休闲乡村

和省级美丽乡村各 1 个，河西街道方石坪村“唤醒老屋”模式获新华社推介。脱贫攻坚成果持续巩固拓展，脱贫人口稳定就业 7634 人，牢牢守住不发生规模性返贫底线。

绿色转型实现新突破。创新生态产品价值实现机制，成功赢得全国首笔森林生态资产融资贷款，单位 GDP 能耗降幅超额完成省市目标，能耗“双控”成效稳居全市前列。生态环境质量持续改善，成功创建国家生态文明建设示范区，空气质量优良率稳定在 95% 以上，森林覆盖率达 61.21%，地表水考核断面水质和城市集中式饮用水水质达标率持续保持 100%，灤水河鹤城区段获评省级“幸福河湖”。

民生福祉达到新水平。财政民生支出占比稳定在 80% 以上，各年度重点民生实事全面完成。居民就业更加充分，累计新增城镇就业 4 万人次，农村劳动力转移就业 0.6 万人次，持续保持零就业家庭动态清零。城乡居民收入稳步增长，城镇、农村居民人均可支配收入分别由 39910 元、19788 元提高至 47049 元、25337 元。区域性教育、医疗、消费中心建设扎实推进，新建怀熙小学、华都中学等多所学校，累计新增学位 8000 余个，新增“国字号”荣誉学校 10 所，义务教育学校全部达到省级标准、巩固率达 100%，鹤城区人民医院挂牌成立。成功创建全国未成年人保护示范区。优化保障性住房供给，新建保障性租赁住房 1158 余套。社会保障网络持续完善，养老、医疗保险覆盖面不断扩大。

社会治理取得新成效。安全能力有效提升，社会治理效能

不断增强，社会大局保持和谐稳定，道路交通安全网格化管理、应急能力建设“六个三”标准等工作经验获全省推广，迎丰、坨院等3个派出所获评全省“枫桥式公安派出所”，“三源共治”试点获省委政法委高度认可，连续多年保持“全省平安县（市、区）”称号，助力怀化连续第九次创成全国双拥模范城。党的建设开创新局面，全面从严治党向纵深推进，政治生态持续优化，干事创业氛围更加浓厚。

这些重大成就的取得，来自以习近平同志为核心的党中央掌舵领航提供的根本遵循，来自习近平新时代中国特色社会主义思想提供的科学指引，来自省委、省政府和市委、市政府的坚强领导，更来自全区干部群众胼手胝足、攻坚克难的团结奋斗，是全区上下同心同德、奋力拼搏的成果。

“十四五”期间，我区高质量发展取得显著成效，但在生产成本、产业支撑、科技创新、对外开放、生态文明、民生保障等方面，仍面临诸多问题和挑战：一是生产要素成本竞争力亟待增强。土地集约利用水平有待提高，能源、物流等基础成本优势不明显，劳动力供需结构性矛盾依然突出。二是制造业转型升级亟待突破。传统产业占比偏高，生产性服务业支撑不足，龙头企业带动效应有限，产业结构优化任务艰巨。三是科技创新支撑能力有待强化。研发投入强度不足，高新技术企业培育体系不完善，产学研协同创新和成果转化通道不够畅通，高层次人才吸引力仍需提升。四是对外开放水平需要进一步提高。开放型产业体系尚未健全，外贸企业竞争力偏弱，国际陆港枢

纽功能有待充分释放。五是生态环境治理成效尚需巩固。水污染等历史遗留问题治理仍需攻坚,绿色产业培育和生态产品价值实现机制有待完善。六是民生保障能力仍需加强。养老、医疗、教育等公共服务供给与人民群众期待还有差距,城乡基础设施和公共服务均衡发展水平有待提升。这些深层次问题需要在“十五五”时期通过深化改革和创新驱动着力破解。

专栏 1 “十四五”指标完成情况表							
指标名称			2020 年	规划目标		完成情况	
类别	序号	指标名称		2025 年	年均增速 [累计]	2025 年	年均增速 [累计]
经济发展 (8 个)	1	地区生产总值(亿元)	400.81	590	7.5	500.18	5.3
	2	全员劳动生产率(%)	—	—	7	—	6
	3	制造业增加值占 GDP 比重(%)	8.6	13.6	[5]	12.9	[4.3]
	4	产业投资占固定资产投资比重(%)	31.6	41.6	[10]	36.5	[4.9]
	5	最终消费对 GDP 贡献率(%)	62.5	67.5	[5]	不再公布	—
	6	进出口总额占 GDP 比重(%)	1	1.25	[0.25]	6.43	[5.18]
	7	地方税收占 GDP 比重(%)	1.4	1.5	[0.1]	1.6	[0.2]
	8	常住人口城镇化率(%)	—	—	[1.7]	84.49	[2.13]
创新驱动 (3 个)	9	研发经费投入占 GDP 比例(%)	—	—	[0.42]	—	[0.12]
	10	每万人口有效发明专利拥有量(件)	2.23	3.2	[0.97]	7.74	[5.51]
	11	数字经济增加值占 GDP 比重(%)	—	10	—	7	—
民	12	居民人均可支配收入增长(元)	35650	51180	7.5	45312	4.9

专栏 1 “十四五”指标完成情况表							
指标名称			2020 年	规划目标		完成情况	
类别	序号	指标名称		2025 年	年均增速 [累计]	2025 年	年均增速 [累计]
生 福 社 (7 个)	13	城镇调查失业率（%）	—	≤5.6	—	5.5 以内	—
	14	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	—	—	[1]	13.5	—
	15	每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	5.83	6.53	[0.7]	7.8	[1.47]
	16	基本养老保险参保率（%）	91	≥95	[4]	95	[4]
	17	每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数（个）	—	完成市下达任务		4.76	—
	18	人均预期寿命（岁）	—	78.5	—	78.47	—
绿 色 转 型 (5 个)	19	单位 GDP 能源消耗降幅（%）	—	完成市下达任务		完成“十四五”任务	
	20	单位 GDP 二氧化碳排放降幅（%）	—	完成市下达任务		完成“十四五”任务	
	21	城市空气质量优良天数比例（%）	—	≥95	—	94.8	—
	22	地表水达到或优于Ⅲ类水体比例（%）	100	100	—	100	—
	23	森林覆盖率（%）	66.77	≥67	—	61.21	—
安 全 保 障 (2 个)	24	粮食综合生产能力（万吨）	5.4	≥5.4	—	5.35	—
	25	亿元 GDP 生产安全事故死亡率(人/亿元)	0	市控制目标以内		0.01	—
1.根据国家统计局统一部署，不再公布省市层面的最终消费支出对地区生产总值贡献率。 2.森林覆盖率，根据自然资源部、国家林草局的相关文件，该项指标的统计口径发生调整，2025年规划目标值为原口径。							

第二章 “十五五”时期发展环境

“十五五”时期我国经济实力、科技实力、综合国力跃上新台阶，发展环境将呈现许多新趋势新特征，我区需要坚持全球视野、国之大者、省之大计、市之要务和区之实情相统筹，在众多挑战和机遇中谋求和推动发展。

从国际形势看，全球经济复苏态势更趋复杂，发达经济体增长动能减弱，国际贸易保护主义抬头，全球经贸规则面临深度调整。地缘政治冲突与单边主义升温进一步加剧全球经济的不确定性。新兴市场和发展中经济体在承接国际产业转移方面展现出比较优势，凭借成本与市场潜力积极融入全球产业链供应链重构进程。我国已进入高质量发展新阶段，正由规模速度型增长向质量效益型集约增长转变，经济结构持续优化，发展动力加快从要素驱动、投资驱动向创新驱动转换。面对新一轮科技革命和产业变革加速推进、全球能源与资源格局深刻重塑的新形势，“十五五”时期我区需进一步明晰发展思路，立足自身优势，坚持稳中求进工作总基调，在把握全球经贸格局演变中找准鹤城定位。要深度融入全球产业链体系，积极拓展与东盟、非洲等新兴市场的贸易往来，着力提升对外贸易规模与能级，不断增强经济发展韧性和国际竞争力。

从国内发展看，“十五五”时期面临多重战略机遇：一方面，新质生产力加速形成，科技创新引领现代化产业体系建设成为国家战略重点，在国际竞争聚焦创新链主导权和产业链控制力

的背景下，地方迎来传统产业转型升级与前沿领域换道超车的重大契机，有利于争取国家重大生产力布局和优质产业资源导入；另一方面，深化国内国际双循环为内需体系扩容提质提供重要突破口，通过谋划重大产业项目和新型基础设施形成投资持续拉动，依托区域性消费商圈建设和康养旅游等新业态培育有效激发消费潜力，推动消费与投资良性互动；与此同时，城市发展进入存量提质阶段，人口结构发生变化，这不仅为银发经济、康养产业的发展，还有教育资源优质均衡的推进，以及全龄友好型社会的构建，都创造了有利条件。

从鹤城实际看，多重区域战略叠加释放政策红利，发展机遇大于挑战、有利条件强于制约因素。国家《新时代推动中部地区加快崛起的若干政策措施》明确提出将中部地区建设成为现代装备制造及高技术产业基地和全国综合交通运输枢纽的战略定位。湘鄂渝黔毗邻地区正处于国家战略叠加、产业转移承接的关键机遇期。张吉怀-包茂南北通道与沪昆东西通道在我区交汇形成黄金十字，区位优势日益凸显。怀化市明确将打造五省边际区域性中心城市作为规划目标，鹤中一体化发展已获得省级层面支持。作为怀化市主城区和鹤中一体化发展的核心引领区，鹤城区肩负着推动经济发展、提升城市能级、促进人口集聚的主体责任。

“十五五”时期，我们必须牢牢把握历史机遇，充分发挥主城区区位优势，切实将政策红利转化为发展实效，加速推动经济社会高质量发展迈上新台阶。

第三章 指导方针

第一节 指导思想

坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面落实习近平总书记关于湖南工作的重要讲话和指示批示精神，锚定“三高四新”美好蓝图，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，完整准确全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，坚持以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，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，以全面从严治党为根本保障，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、全体人民共同富裕迈出坚实步伐，确保我区基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

第二节 基本原则

——坚持党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力，把党的领导贯穿经济社会发展各方面全过程，为我区社会主义现代化建设提供根本保证。

——**坚持人民至上。**尊重人民主体地位，紧紧依靠人民，维护人民根本利益，促进社会公平正义，注重在发展中保障和改善民生，在满足民生需求中拓展发展空间，推动经济和社会协调发展、物质文明和精神文明相得益彰，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

——**坚持高质量发展。**以新发展理念引领发展，因地制宜发展新质生产力，统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，加快培育新动能，促进经济结构优化升级，做优增量、盘活存量，推动经济持续健康发展和社会全面进步。

——**坚持全面深化改革。**聚焦制约高质量发展的体制机制障碍，推动进一步全面深化改革走深走实。深入推进扩大高水平开放，持续增强发展动力和社会活力。

——**坚持有效市场和有为政府相结合。**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，构建统一、开放、竞争、有序的市场体系，建设法治经济、信用经济，打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——**坚持统筹发展和安全。**在发展中固安全，在安全中谋发展，强化底线思维，健全社会治理体系，有效防范化解各类风险，增强经济和社会韧性，以新安全格局保障新发展格局。

第三节 总体思路

以“奋力当好推进‘五新四城’战略的主力军排头兵，大力建设五省边际区域性中心城市核心区”为总目标，牢牢把握城市治理和产业发展“两条主线”，聚焦全面深化改革、着力促进消费、发展新质生产力“三大任务”，瞄准科技赋能与创新驱动、构建现代化产业体系、推动绿色低碳发展、促进城乡融合发展、全面深化改革和高水平对外开放、统筹发展和安全“六个方向”。

第四章 主要目标

锚定到 2035 年与全国同步基本实现社会主义现代化的远景目标，立足鹤城区发展基础，明确到 2030 年的阶段性发展目标：推动经济发展迈上新台阶，社会全面进步，人的全面发展持续提升，居民获得感、幸福感、安全感显著增强，社会大局保持和谐稳定，鹤城区在区域发展格局中的地位更加凸显，城市形象与美誉度实现整体跃升。

——**加快经济发展，总体实力大幅提升。**经济增长保持在合理区间，力争地区生产总值达到 700 亿元，经济首位度持续提升。产业结构进一步优化，外向型经济持续壮大，规模制造业产值在工业总产值中的比重不断提高，投资综合效益全面提升，经济实现质的有效提升和量的合理增长，主城区经济引领带动作用进一步发挥。

——**推动城乡融合，城市能级不断跃升。**鹤中一体化发展

水平全面提升。区域性中心城市建设全面提速，城市吸引力和美誉度显著提高。以人为本的城市高质量发展取得新突破，乡村全面振兴取得更多成效，城乡资源要素实现优化配置，乡村治理效能与产业发展水平同步提升。

——**深化改革开放，创新活力持续激发。**重点改革任务取得突破性进展，区委六届七次全会部署的各项改革任务全面完成。科技创新投入持续加大，科技要素配置进一步优化，重点实验室平台运行高效，科技成果转化率和水平显著提高。

——**激活生态价值，绿色发展成效明显。**风光水储一体化清洁能源实现规模化开发，占比稳步提升。大气、水、土壤环境质量持续改善。绿色低碳循环经济体系进一步健全，绿色生产生活方式成为社会新风尚。

——**夯实民生基础，社会事业全面发展。**居民收入增长与经济增长基本保持同步，覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系加快构建。高质量就业更加充分。教育教学质量明显提高，优质教育资源配置更加均衡。基层医疗卫生服务网络进一步健全，基本公共服务水平显著提升，人民群众的获得感、幸福感、安全感持续增强。

——**强化安全保障，社会治理持续加强。**粮食安全和能源供应稳定全面保障，重大风险防范化解、突发公共事件应急处置及防灾减灾救灾能力显著增强。有效预防和化解社会矛盾纠纷，社会大局持续安全稳定。物业监管体制更加完善。社会主义民主法治更加健全。

在此基础上再奋斗五年，到二〇三五年实现我区经济首位度与质效齐升，城乡融合与改革开放协同并进，民生福祉与生态环境持续改善，社会治理坚实有力，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，城乡居民人均收入再迈上新的大台阶，人民生活更加幸福美好，基本实现社会主义现代化。

专栏 2 鹤城区“十五五”经济社会发展主要指标

类别	序号	指标名称		2025 年	2030 年	年均增速 [累计]	属性
经济发展	1	地区生产总值（GDP）增长（%）		5.8	-	6-7	预期性
	2	全员劳动生产率增长（%）		5.91	-	高于 GDP 增长	预期性
	3	常住人口城镇化率（%）		84.49	88.16	[3.67]	预期性
	4	对外贸易依存度（%）		6.43	7.38	[0.95]	预期性
创新驱动	5	高技术制造业增加值占规模工业增加值比重（%）		15	20	[5]	预期性
	6	全社会研发经费投入增长（%）		-	-	8	预期性
	7	每万人高价值发明专利拥有量（件）		2.78	3.5	[0.72]	预期性
	8	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重（%）		7	10	-	预期性
民生福祉	9	城镇调查失业率（%）		5.2	<5.5	-	预期性
	10	居民人均可支配收入增长（%）		4.5	-	与 GDP 增长同步	预期性
	11	劳动年龄人口平均受教育年限（年）		13.5	14	[0.5]	约束性
	12	人均预期寿命（岁）		78.47*	80	[1.53]	预期性
	13	每千人口拥有	执业医师数（人）	7.8	8.1	[0.3]	预期性
			注册护士数（人）	8.25	9.2	[0.95]	预期性
	14	3 岁以下婴幼儿入托率（%）		16.09	20	[3.91]	预期性
	15	养老机构护理型床位占比（%）		55	85	[30]	预期性

专栏 2 鹤城区“十五五”经济社会发展主要指标						
类别	序号	指标名称	2025 年	2030 年	年均增速 [累计]	属性
绿色生态	16	非化石能源占能源消费总量比重（%）	37.36	以省市下达任务为准	-	约束性
	17	单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	-	以省市下达任务为准	-	约束性
	18	城市 PM2.5 浓度(微克/立方米)	28.8	以省市下达任务为准	-	约束性
	19	地表水优良水体比例（%）	100	100	-	约束性
	20	森林覆盖率（%）	61.21	61.45	[0.24]	约束性
安全保障	21	粮食综合生产能力（万吨）	5.35	≥5.3	-	约束性
	22	能源综合生产能力（万吨标准煤）	-	以省市下达任务为准	-	约束性
	23	亿元地区生产总值生产安全事故死亡率（人/亿元）	0.01	-	[-15]	约束性
注：1.[]为 5 年累计数。2.带*的为 2024 年数据。						

第二篇 聚力产业转型升级，加速构建现代化产业体系

现代化产业体系是中国式现代化的物质技术基础。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，积极融入省市现代化产业体系布局，以科技创新为驱动，推动产业链供应链优化升级，保持制造业合理比重，着力构建智能化、绿色化、融合化的先进制造业体系，为建设现代化新鹤城奠定坚实产业基础。

第五章 优化制造业产业布局

坚持产业园区主阵地定位，以促进项目高效落地为导向，进一步优化园区空间布局与功能分区，推动产业集聚化、专业化发展。池回片区壮大医药大健康产业，阳塘片区着力推动新能源及其装备产业发展。依托怀化高新区鹤城片区南、北扩区规划，南扩区聚焦建设怀化国际粮食物流加工产业园，按照“一基地、两中心”（国家级粮油储备基地、对接东盟粮油进出口物流中心、国家级农科园鹤城粮油加工中心）总体定位，布局公铁联运、粮油加工、粮油交易服务、公路物流四大功能板块。北扩区积极培育低空经济、高端装备制造等新兴业态，延伸新能源装备和医药康养产业链，构建区域制造业高质量发展新格局。统筹推进园区基础设施提档升级，完善水电气路、污水处理等配套设施。

专栏3 园区制造业产业发展布局			
产业类别	扶持企业	引进企业	重点项目/功能平台
粮油加工贸易产业	秦湘九州、盛源油脂、佳惠百货	大型粮油精深加工、食品制造、冷链物流、国际贸易服务企业	怀化国际粮食物流加工产业园(含国家级粮油储备基地、东盟粮油进出口物流中心、农科园粮油加工中心)
中医药与大健康产业	博世康中医药、怀仁大健康	中药饮片、中成药、生物制药、医疗器械、康养旅游、健康管理服务企业	怀化市鹤城高新区银发经济产业园配套基础设施建设项目、怀化市鹤城区黄金坳黄精、铁皮石斛等中药材种植基地建设项目、怀化市鹤城区中药材专业市场建设项目
新能源及其装备产业	荷力士、东方电气、创宇储能	光伏组件、氢能装备、新型储能系统集成企业	鹤城区新能源装备制造基地项目、怀化市鹤城区新能源充电桩建设项目、鹤城区新能源装备制造基地项目、怀化市智豹新能源汽车销售项目、怀化腾电新能源汽车销售项目、怀化市鹤城区新能源充电桩建设项目、怀化市鹤城区新型独立储能设施建设项目
新材料产业	锐耀新材料、佰特再生资源	再生资源高值化利用、高性能结构材料及新能源、生物基等前沿高价值材料企业	怀化市佰特建筑垃圾资源化利用基地及基础配套建设项目
低空经济产业		无人机整机、零部件制造、飞行服务、运营调度、数据应用企业	鹤城区商贸物流无人机配送与应急救援智慧化平台建设项目、农业无人机服务站建设项目
机械装备产业	永宏钢结构、嘉晟住建、鑫鑫五金、耀岷、龙新达自动化、佳荣精密制造	高端整机制造、关键零部件、自动化生产线、智能控制系统企业	
皮具箱包产业	茂宏皮具、德尔丹包装	品牌箱包、特种箱包、智能箱包、新材料、高端五金配件企业	
电子信息产业	程鑫光电、浩祥光电	核心元器件与新型显示等关键环节研发制造、创新能力强、附加值高的电子信息企业	

专栏 3 园区制造业产业发展布局			
产业类别	扶持企业	引进企业	重点项目/功能平台
高端装备制造产业		精密仪器、智能机器人、新能源装备核心部件、医疗装备企业	

第六章 改造提升传统产业

推进装配式建筑高质量发展。培育“链主型”龙头企业和专业领军企业，引进内外墙板、楼板、整体厨卫等预制构件，以及绿色建材、建筑密封胶、专用钢筋连接件等配套企业，完善产业链，稳步提高新开工装配式建筑占新建建筑的比例。

加速优化机械装备产业。统筹推进农机装备与新型环卫装备协同发展，着力引入农机整机及关键零部件企业，构建涵盖研发设计、核心部件制造、整机组装的全产业链体系，鼓励企业面向山区丘陵地形与特色农业需求，研发推广小型化、多功能、节能型专用农机装备。

大力发展新型环卫装备制造。重点引进和培育扫路机、清洗车、垃圾收运车及智慧垃圾分类设施等整机与关键零部件制造项目，积极研发适用于山区、背街小巷的微型、智能环卫作业机器人等新产品。

培育壮大箱包皮具产业。依托怀化国际陆港箱包产业园，以箱包配件、高端成品制造为重点，着力引进箱包研发设计、智能制造、检验检测等先进技术与设备，谋划建设集展示交易、研发设计、检测认证、信息服务于一体的综合性产业平台，推

动箱包产业向数字化、智能化方向转型。

第七章 巩固延伸优势产业

第一节 做大做强粮油加工贸易产业

全力推进怀化国际粮食物流加工产业园建设,加快推动园区铁路专用线、中央储备粮怀化直属库、怀化第二粮食直属仓库等基础设施的建设。依托怀化国际陆港,发展粮油多式联运,打通“北粮南运”“外粮内运”主动脉,积极开拓与东盟国家的粮食贸易,发展粮油进出口业务。积极引进粮油精深加工项目,重点布局食品制造、饲料加工、宠物食品生产等高附加值产业链,推动产品结构优化升级。促进“物流+产业+贸易”融合发展,探索建立集现货交易、期货交割、信息发布于一体的区域性粮油交易中心,增强市场资源配置能力。围绕“一基地、两中心”建设(国家级粮油储备基地、对接东盟粮油进出口物流中心、国家级农科园鹤城粮油加工中心),打造粮油储备基地、粮油深加工产业园、贸易平台,形成集粮油储备中转、进出口贸易、精深加工、商贸物流、期货交易、配套服务于一体的现代粮油产业体系,助力怀化成为中西部地区最大的粮油生产加工基地、国家级粮油储备基地和对接东盟的粮油进出口物流中心。

第二节 做优做精中医药及大健康产业

依托博世康、怀仁医养等中医药龙头企业,构建集中药材

种植、精深加工、研发检测、商贸物流、康养服务于一体的全产业链。以黄精等武陵山片区道地特色中药材为重点，开展精深加工产品关键技术研发与产业化推广，聚焦黄精等“怀六味”核心品种攻关，加强产学研深度融合，构建企业主体、高校支撑、科研赋能、成果转化的创新生态，全面提升产品品质和资源利用率。推动产业链向高附加值终端延伸，鼓励开发药食同源产品、健康饮品、中药护肤品、中药日化品等衍生产品，培育中医药与大健康融合新业态。依托医药龙头企业，提质池回医药康养产业园，强化康养服务功能与产业联动。规划建设城东医药科创园，吸引研发机构、高层次人才团队入驻，发挥鹤城区校地合作生物医药研究中心作用，支持企业与科研院所合作，建立中药材标准化体系，提升产品质量与品牌价值。

第三节 做畅做活商贸物流产业

发挥怀化国际陆港战略支点作用，构建“通道+枢纽+网络”的现代化商贸物流体系。系统推进物流基础设施升级，重点建设园区铁路专用线、怀化国际陆港城东物流园等多式联运项目。完善快递物流服务体系，完善以物流分拨中心、区域配送中心、末端配送网点为主的都市配送网络，健全区、乡、村三级物流配送网络，加快村级寄递物流综合服务站建设，推动工业品下乡、农产品进城、电商进村、快递入户。提升冷链物流能力，围绕绿色农产品加工、医药大健康等优势产业，发展产

地预冷、加工配送等服务，完善从田间到餐桌的全链条冷链服务体系。增强产业服务能级，围绕主特产业布局，发展专业化供应链物流，推动物流业与制造业深度融合。积极引育龙头物流企业和传统外贸企业，大力发展跨境电商，探索跨境电商快递、国际邮件快件集散业务，建设海外仓和跨境服务平台，推动“鹤品出海”拓展国际市场。推进物流体系绿色化、智慧化转型，建设智能仓储系统和物流大数据平台，推广新能源物流装备，有效降低社会物流成本。通过系统施策、多维发力，将商贸物流产业打造成为区域高质量发展的重要支柱和开放型经济的关键支撑。

第八章 积极培育新兴产业

第一节 发展壮大新能源及其装备制造产业

围绕风电、储能、光伏、氢能四大方向，构建涵盖研发制造、系统应用与智慧运维的现代新能源装备制造体系，打造具有区域竞争力的产业集群。风电领域，依托现有龙头项目，持续扩大整机与核心零部件制造能力，推动风电装备高端化、智能化发展。储能领域，支持企业研发液流电池、超级电容电池等新型储能产品，攻关石墨烯正负极等关键材料，适时布局固态电池赛道；重点发展电网侧、工商业与户用储能系统集成，推动“新能源+储能”一体化发展，建设分布式储能项目，增强新型电力系统支撑能力。光伏领域，积极引进光伏组件、逆变

器及系统集成企业，增强配套能力，推动光伏发电规模化应用。氢能领域，积极布局氢能制备、储运及燃料电池等细分领域，培育绿色发展新动能。构建智能运维服务体系，覆盖装备状态监测、故障预警与全生命周期管理服务，提升新能源项目运行效率与市场竞争力。支持“链主”企业组建创新联合体开展关键技术攻关，加强本地应用，鼓励企业拓展海外市场，提升综合竞争力。

第二节 积极培育电子信息及新材料产业

聚焦电子信息与新材料两大方向，构建技术先进、链条完整、生态协同的现代产业体系。大力推进电子材料、电子元器件、智能终端等电子信息制造业发展，支持企业提升关键部件综合配套与基础材料、基础工艺的本地化协同能力，推动产业链向上游关键元器件与材料延伸、向下游模组与系统集成拓展，实现降本增效与价值链升级。依托油茶等木本油料作物资源优势，加快建设木本油料资源利用国家重点实验室怀化分支机构，推动生物基润滑油、油酸衍生物等油脂化工产品研发与产业化。推进资源循环型新材料发展，聚焦再生 PET、改性塑料、可生物降解材料等重点领域，构建“资源—产品—废弃物—再生资源”绿色循环体系。

第三节 前瞻布局未来产业赛道

推动人工智能、低空经济等未来产业超前布局，着力突破关键技术、加速成果转化、丰富应用场景，创建一批未来产业先导区。引进培育智能算法、机器视觉、自然语言处理等领域创新企业；拓展智慧医疗、智能康养、智慧城市等场景应用，打造具有区域影响力的 AI 应用项目。把握低空经济发展机遇，规划建设无人机起降场及配套空域；重点发展工业无人机研发制造，拓展其在农林植保、电力巡检、物流配送、应急救援等领域的商业化应用；积极引进 eVTOL（电动垂直起降飞行器）相关配套产业，探索“无人机+康养旅游”等新业态。

第九章 促进现代服务业优质高效发展

第一节 加快发展生产性服务业

构建优质高效的生产性服务业体系，力争到“十五五”末，生产性服务业增加值比重显著提升。

培育“两业融合”发展新业态。加快服务型制造创新发展，引导制造业企业由单一产品提供商向“产品+服务”提供商转化，推广总集成总承包、全生命周期管理、供应链管理等新模式。支持服务业企业依托制造业基础，拓展服务型制造、工业设计等服务新业态。以促进产业转型升级为导向，加快推动物流服务、金融服务、科技服务、商务服务等产业发展，培育一批诚信经营、优质服务的服务型企业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。

提升金融服务能力。创新发展科技金融、供应链金融、绿色金融等特色金融服务，加大对制造业转型升级、科技创新等领域的金融支持力度。以怀化市获批国家产融合作试点城市为契机，落实怀化市“一链一策一主办行”机制，打造产业链专属金融服务。

强化科技服务支撑。围绕生物医药、新能源、油茶等重点产业链，大力发展研发设计、技术转移、创业孵化、检验检测等科技服务业。支持企业与高校、科研院所共建研发平台，促进科技创新与产业需求精准对接。持续开展校企合作“双进双转”活动，搭建成果转化服务平台，提升概念验证、技术优化、成果熟化、二次开发、小批量生产、性能测试等服务能力。

培育高端商务服务。大力发展管理咨询、法律会计、人力资源、会展服务、广告创意等专业服务业。重点发展涉外法务、商务咨询、会计审计等高端服务，增强服务实体经济能力。积极发展楼宇经济和总部经济，规划建设专业特色楼宇，吸引区域性总部和功能性机构集聚。推进服务标准化、品牌化建设，提升专业服务供给质量。

第二节 促进生活性服务业多样化发展

为满足居民日益增长的高品质生活需求，推动生活性服务业向多样化、品牌化、数字化升级。丰富优质服务供给，重点提升养老托育、家政服务、文旅康养等领域的服务水平，着力

引进和培育一批信誉良好、特色鲜明的本土服务品牌，支持企业开展连锁化、标准化经营。依托中心城区优势，推动餐饮、购物、旅游、演艺等业态深度融合，鼓励打造一批集“吃喝玩乐购”于一体的特色商圈与文旅消费集聚区。推动服务便捷普惠，加快乡镇与社区服务网络建设，推动养老育幼、邻里助餐、体育健身、家政便民等服务下沉社区，构建“15 分钟便民生活圈”。积极探索智慧社区建设，引导社区商业数字化转型，支持平台企业为社区商户赋能，全面提升生活服务的便捷性与智能化水平。

第三篇 坚持创新引领发展，激发高质量发展新动能

深入实施创新驱动发展战略，加快发展新质生产力，以建设区域性创新中心为目标，以体制机制改革为动力，构建“基础研究—技术攻关—成果转化—产业培育”全链条创新体系，推动创新链与产业链深度融合。“十五五”期间研发经费投入年均增长达 8%，基本建成创新要素集聚、创新生态优越、创新活力迸发的创新型城区。

第十章 加强创新能力建设

第一节 强化关键核心技术攻关和成果转化

坚持企业为主体、市场为导向，采取内外结合、区域联动、跨界融合模式，发挥国省创新平台的引领作用，围绕中医药与大健康、粮油、新能源、电子信息、新材料等重点领域开展关键技术攻关，突破一批前沿技术、关键核心技术以及关键零部件、材料和工艺等技术瓶颈，提升产业基础能力和产业链现代化水平。建立健全技术需求与优势技术清单、待转化科技成果清单、支持政策清单、金融机构投资意向清单等“四张清单”，构建“1+4”科技创新成果转化体系。促进本地高校科技成果高效转化。加强技术转移中心建设，提升科技成果落地转化效率与产业化水平。依托龙头企业、链主企业和园区，布局建设中

试基地，推动产业链与创新链深度融合。

第二节 建设高水平创新平台

依托潇湘科技要素大市场鹤城工作站，打造一站式科技服务平台，提升对企业科技服务的精准性与实效性。鼓励龙头企业与科研院所合作，以共建分支机构、合作开展科研项目等形式，支持木本油料资源利用国家重点实验室怀化分支机构建设，推动怀化高新区鹤城片区省级科技企业孵化器高质量发展，促进其他区域内各高能级创新载体的发展升级，推动创新平台提质升级，打造地方科技要素汇集地、科研攻关主阵地、原始创新策源地。进一步推进“两融合”工作，深化基层科协体系建设。积极认定工程技术研究中心、科普基地、校企合作实训室、省级科普教育实验校、企业技术中心等，争取建立鹤城区专家工作站。到 2030 年，建成省级以上科创平台 35 个，市级科创平台 104 个，形成覆盖重点产业领域的创新平台体系。

第三节 培育壮大创新主体

按照“梯度化培育、差异化指导”的思路，择优选择一批科技含量高、创新能力强、发展潜力好的科技型企业，构建“科技型中小企业—高新技术企业—科技领军企业”全链条梯度培育体系。完善覆盖企业创新成长全周期的支持政策，建立高新技术企业与“专精特新”企业后备资源库。鼓励龙头企业牵头组

建创新联合体，推动大中小企业融通创新。支持中小企业走“专精特新”发展道路，引导其聚焦细分领域、掌握关键核心技术，培育一批省级以上专精特新“小巨人”企业和制造业“单项冠军”企业。到 2030 年，力争培育省级以上“专精特新”企业 27 家，科技型中小企业达到 220 家以上，高新技术企业达到 75 家以上，形成结构合理、协同高效的企业创新生态。

第四节 深化区域创新协同协作

积极对接长株潭都市圈、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等创新高地，以建设创新型城市为目标，主动承接发达区域优质创新成果转移转化落地和科创帮扶。聚焦重点产业领域，深化跨区域合作，联合共建研发平台，协同开展关键技术攻关，促进科技成果跨区域转化落地。深化科技人才交流合作，探索“人才飞地”“研发在外、生产在鹤”等柔性引才模式。加强产业链协同布局，主动承接优质产业转移，推动创新链与产业链深度融合。建立健全区域科技资源共享机制，提升协同创新体系整体效能，借助外部高端资源全面提升区域创新综合竞争力。

第五节 优化区域创新生态

推动重点领域项目、基地、人才、资金一体化配置，营造一流创新环境，推动创新资源进一步集聚。优化科技投入结构，

强化企业创新主体地位，落实研发投入激励政策与科技型企业梯度培育奖补机制，推动财政科技投入稳定增长。改进科技项目组织管理方式，推行“揭榜挂帅”等制度。发展科技金融，完善金融支持创新体系。深化科研领域放权赋能改革，赋予科研机构 and 人员更大自主权。加强知识产权保护，构建知识产权全链条保护体系。建立鹤城企业与科研院所、高校结对合作长效机制。完善科技奖励制度，加大对重大科技创新成果和优秀科技人才奖励力度。推进科技赋能乡村振兴，发挥科技专家与服务团作用，健全农业科技成果转化机制，促进农业科技产学研协同创新。

第十一章 推进教育科技人才一体发展

第一节 建立精准高效的人才引进机制

深入实施新时代人才强区战略，以服务科技创新、产业发展和重大战略需求为导向，构建主动规划、精准对接的引才体系。

动态发布人才需求目录。定期开展重点产业人才供需研判，动态更新发布《高层次及急需紧缺人才需求目录》，实现引才从“被动接收”向“主动规划”转变。

实施靶向引才集聚工程。聚焦关键核心技术领域，精准引进一批科技领军人才、创新团队与卓越工程师。对顶尖人才及团队，探索实施“一事一议、一人一策”，提供个性化服务。

做强平台载体引才功能。高标准建设运营各类科创平台、研发中心与孵化器，强化星创天地、众创空间等载体的枢纽功能，打造“产业—平台—人才”同频共振的集聚阵地。

第二节 构建产教融合的协同育人体系

以提升人才供给质量与产业适配度为核心，深化体制机制创新，构建贯穿全链条的培养新格局。

深化校企协同育人模式。推动职业院校与龙头企业共建特色产业学院，全面推行现代学徒制，共建实训基地与教学资源库，建立“企业导师资源库”并深度参与教学。

完善分层分类培养体系。统筹推进创新型、应用型、技能型人才队伍建设。实施“高素质农民”“鹤城工匠”等重点工程，加快职业体验基地、公共实训基地等普惠性载体建设，完善青年科技人才“选育管用”机制，构建梯次化人才队伍。

畅通产学研用创新链条。深化与怀化学院、湖南医药学院等高校战略合作，共建紧扣产业的联合研发中心与中试基地，打通“基础研究—中试熟化—产业化”路径，促进科研成果高效落地。

第三节 完善价值导向的评价激励机制

以激发人才创新创造活力为根本，深化评价与激励改革，营造以价值、能力、贡献为导向的发展环境。

推行科学化分类多元评价。建立以创新价值、能力、实绩为核心的评价体系。针对不同岗位类型人才实行差异化评价。优化评审机制，将成果转化收益、解决关键技术问题等市场实绩纳入核心考核指标。

构建多元化激励的保障体系。改革科技奖励制度，设立区级综合性创新奖项。深化收入分配改革，落实科技成果转化收益分配政策，完善创新平台绩效评估与稳定支持机制。

营造尊才、爱才社会氛围。大力弘扬科学家精神与工匠精神，加强优秀人才宣传，营造鼓励创新的环境，形成人人尽展其才的生动局面。

第四节 强化系统集成服务保障支撑

以营造宜居宜业的一流生态为目标，强化系统集成，构建全链条、专业化的人才服务保障体系。

加强顶层设计与组织协同。完善教育、科技、人才工作跨部门协调联动机制，确保政策协同、步调一致。

统筹优化财政资源配置。整合设立区级教育科技人才发展专项资金，实行统一预算与绩效管理。将创新人才培养、成果转化等核心指标纳入相关部门考核。

优化青年优先发展环境。聚焦青年人才“急难愁盼”问题，在创业就业、安居保障等方面提供精准支持，建设对青年更友好、更友善的城市环境。

第十二章 优化创新生态

第一节 健全创新体制机制

深化科技体制改革，建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价体系。完善科研项目管理机制，赋予科研人员更大技术路线决定权和经费使用自主权。建立健全创新尽职免责机制，营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。深化科技型企业知识价值信用贷款风险补偿改革，建立健全科技保险政策体系。推动专利开放许可制度高效运行，拓展专利转化运用的模式和渠道。推广企业创新积分制。

第二节 加强知识产权保护

鹤城区将深入实施知识产权强区战略，全面提升知识产权创造、运用和保护水平。积极对接湖南省知识产权综合服务怀化分中心，围绕新能源装备、医药大健康等产业需求，提供专业化知识产权服务。推动高校、科研院所和重点企业完善知识产权管理制度，支持服务机构面向产业链“链主”企业开展高价值专利培育等个性化服务。积极探索知识产权质押融资新模式，促进“知产”变“资产”。深化与国内外知名服务机构合作，健全行政与保护衔接机制，构建严保护、大保护、快保护的工作格局，为全区创新发展提供坚实保障。

第三节 强化科技金融支撑

构建多元化科技投融资体系，积极引进培育各级各类风投基金，发展科技信贷、科技保险等金融产品，吸引社会资本参与科技创新投资，重点投向孵化器、加速器、创业园等新型研发机构。推进科技型企业知识价值信用贷款风险补偿工作，促进科技产业金融良性循环。完善科技企业上市培育机制，支持符合条件的科技企业登陆科创板、创业板，拓宽直接融资渠道。建立技术经纪人制度，围绕企业技术创新、促进科技成果转化、助力企业转型升级，引进培养一批懂业务、知法律、会经营、善谋划，能够持续推动科技成果转化和技术转移的高级技术专业人才队伍，推动更多科技成果落地生根。

专栏 4 关键核心技术突破行动

现代工业。聚焦新能源、中医药与大健康、电子信息、生物基新材料等方向，引导荷力士新能源、尊丰机电、秦湘九州等骨干企业开展技术攻关，突破中药材有效成分提取与制剂工艺、农林废弃物高值化利用、智能化加工装备等核心技术，提升产业绿色化、智能化水平。

绿色农业。围绕中药材、特色水果、优质粮油、生态养殖等优势农业板块，支持秦湘九州、博世康等主体开展种质资源保护与创新利用，加强地方特色品种提纯复壮与新品种选育；重点突破中药材生态种植、绿色食品精深加工、林下经济高效培育等关键技术。

现代服务业。围绕科技服务、数字经济和生态环保等服务业态，重点推动中药材全程质量控制、标准化生产、资源循环利用、清洁化加工和全产业链绿色管理技术突破，构建覆盖研发、生产、销售与服务的绿色技术体系。

第四篇 进一步全面深化改革，全力提升开放发展水平

坚持市场化改革方向，聚焦体制机制障碍，以更深层次改革破解发展难题，以更高水平开放拓展发展空间，着力破除制约高质量发展的结构性、体制性矛盾，促进民营经济持续健康高质量发展，积极推动国企改革深化提升行动，进一步深化农村改革，推动要素市场化配置改革，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，为全区现代化建设注入强劲改革动力、释放开放活力。

第十三章 充分激发各类经营主体活力

第一节 推动国资国企改革深化提升

深入实施区属国有企业改革深化提升行动，健全监管体制机制，积极落实薪酬管理和绩效考核、工资总额管理等改革制度，壮大经投集团等区属国有企业核心功能、提升核心竞争力。全面梳理和剥离国有企业不具备竞争优势、缺乏发展潜力的非主业和非优势业务，加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题。推动国有资本向关系城市安全、国计民生的重要行业 and 关键领域集中，向战略性新兴产业和未来产业集中。完善国资

监管体制，加强投资监管，严禁超越财务承受能力的投资行为，严格控制非主业投资。加强债务风险监测预警，建立健全债务风险分级分类管控机制，健全违规经营投资责任追究制度。稳妥推进混合所有制改革，促进各类资本优势互补、共同发展。

第二节 促进民营经济发展

全面破除市场准入壁垒，严格执行国家市场准入负面清单制度，推动“非禁即入”普遍落实。全面清理规范负面清单之外设置的准入许可、准入环节隐性门槛以及地方制定的具有市场准入性质的负面清单。完善民营企业参与重大项目建设、民生事业、环境治理体制机制，建立清理解决拖欠民营企业账款任务清单。用好“湘信贷”平台，加大民营企业融资政策支持力度，健全“政银企”常态化对接工作机制。建立健全社会信用体系，完善事前、事中、事后信用监管体系。完善民营企业信用评价体系，建立失信约束、联合惩戒、信用修复等机制。弘扬企业家精神，加快建设更多先进企业。

第三节 打造一流营商环境

以降低经营主体综合成本为导向，持续优化营商环境。深化“一网通办”“高效办成一件事”服务改革，落实企业家日、企业家绿卡制度，打造亲商重商爱商的营商环境。推进“证照分离”改革全覆盖，深化工程建设项目审批制度改革。建立惠企

政策精准推送和“免申即享”机制。推广企业家绿卡制度，为高层次人才和企业高管提供全方位服务保障。规范涉企收费，建立收费项目清单制度。健全政企沟通机制，构建亲清统一的新政商关系。建立营商环境评价体系，定期开展营商环境评估。畅通营商环境投诉举报渠道，完善问题整改机制。加强营商环境宣传推介，提升区域营商环境的知名度和美誉度。

专栏 5 优化营商环境行动

“鹤城效率”行动。以融入全国统一大市场为目标，深化“一网通办”与“高效办成一件事”改革，构建全周期标准化政务服务体系。推进公共资源交易体制机制改革，建立统一规范、信息共享的招标投标等公共资源交易平台体系，加快实施全流程电子化招投标。持续清理审批事项，优化跨区域通办流程，最大限度压缩办理时限，着力破除市场准入壁垒，打造规范透明、高效便捷的“鹤城效率”品牌。

“鹤城服务”行动。秉持亲商重商爱商理念，完善从项目洽谈至投产运营的全流程服务保障机制。严格执行企业家接待日与绿卡制度，推行“项目专员”跟踪服务模式。强化要素保障协调，实行用地、融资等普惠性政策统一兑现，构建“无事不扰、有需必应”的新型政商关系，营造安心经营、放心发展的营商环境。

“鹤城诚信”行动。健全公平竞争审查与动态清理机制，全面废止妨碍统一市场和公平竞争的各项政策措施。规范招商引资行为，杜绝违法违规政策优惠。深化信用信息归集共享，实施信用分级分类监管，完善守信激励与失信惩戒联动机制，树立重信守诺、公平公正的“鹤城诚信”形象。

第十四章 深化要素市场化配置改革

全面推进要素市场化配置改革，着力破除制约要素自由流动的体制机制障碍，促进土地、资本、劳动力、技术、数据等

要素资源向优势领域和重点产业高效集聚。

积极推进城乡统一的建设用地市场建设。重点完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，探索推进存量建设用地盘活利用，切实提高土地资源配置效率，为国际陆港建设、产业园区扩容和城市更新提供精准用地保障。

着力构建功能完善的多元化投融资体系。积极引进各类金融机构区域总部或功能性平台，支持发展科技金融、绿色金融、供应链金融等特色业务，引导金融资源更多流向实体经济。

健全统一规范的人力资源市场体系。全面破除劳动力和人才在城乡、区域、单位之间流动的障碍，完善人才评价、激励和服务机制，深化产教融合、校企合作，打造区域性技能人才培养高地。

加快技术转移体系和市场化服务能力建设。大力培育发展技术转移机构和技术经理人队伍，支持企业与高校、科研院所共建研发平台和中试基地，完善科技成果转化激励机制，促进科技创新与产业需求精准对接。

积极融入省市数据要素市场建设布局。探索建立数据资源产权、交易流通、安全保障等基础制度，推动公共数据和社会数据有序开放共享，深化数据在政务服务、城市治理、产业发展等领域的创新应用。

盘活存量资产。编制宏观资产负债表，全面摸清存量资源资产底数，优化资产负债结构，盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施，建立行政事业单位存量国有资产盘活共享机

制，提升公共资源使用效益。

第十五章 健全经济高质量发展体制机制

第一节 完善经济治理体系

准确把握宏观政策导向，促进产业、价格、就业、消费、投资、贸易、区域、环保、监管等政策协同发力，增强宏观政策取向一致性，严格落实宏观政策一致性评估机制，加强政策实施效果评价。强化政策预研储备，针对苗头性、倾向性、潜在性问题开展前瞻研究，提升经济监测预警和风险防控能力。完善高质量发展综合绩效评价，发挥考核导向作用。深化公用事业和公共服务价格改革，落实煤电价格联动、新能源汽车充电峰谷电价等机制，加强垄断领域价格和成本监管。全面强化成本监审调查，完善价格公示和价格信息发布制度。推进统计现代化改革，健全统计监督机制，提升数据质量与服务决策能力。

第二节 优化财税体制机制

健全预算制度，深化零基预算改革。健全预算执行约束、专项资金管理、预算评审、绩效评价、政府采购等配套制度，建立全过程预算绩效管理体系。健全预算公开机制，提高财政透明度。深化税收征管改革，大力实施税收征管“强基工程”，

推进智慧税务建设，承接落实国家消费税征收环节后移并稳步下划地方、劳动性所得统一征税等重点改革任务。优化非税收入管理工作，规范非税收入征缴行为，持续强化非税收入征缴措施，积极构建税费协同精诚共治管理机制，提高行政争议处理能力。加强财源建设，积极培育生产型高质量税源主体，继续壮大产业园区税收总量。深化国有“三资”改革，完善公物仓制度。完善政府债务管理制度，建立全口径地方债务监测监管机制和防范化解隐性债务风险长效机制。

第三节 深化金融领域改革

大力实施“湘信贷”融资惠企行动，推动“流水贷”等信用融资产品增量扩面。积极对接最新供应链金融主办行及核心企业名录，深入开展“一链一策一批”中小微企业融资促进行动。创新绿色金融，争取开展环境权益抵质押融资试点工作。完善政府性融资担保体系，稳步降低担保费率、提高担保放大倍数。配合探索建立鹤中一体化国有平台运用政策性金融工具组团互赢机制，共同推进项目互荐和联动报价、融资审批优化、资信业务合作、强化风险防控等合作和政策保障工作。

第十六章 推进高水平对外开放

第一节 构建开放合作新格局

积极融入国家重大战略。充分发挥鹤城区作为西部陆海新

通道与沪昆国际贸易大通道交汇点、中部地区崛起战略与西部大开发战略衔接区的区位优势，深化与通道沿线城市在经贸、产业等领域的协同协作。坚持“港产城旅”一体化发展理念，依托怀化国际陆港，推进开放平台建设。拓展与东盟、中亚、非洲等国家经贸往来，构建面向东盟的外贸产业体系。深化湘鄂渝黔毗邻地区合作，在产业协同、现代物流、文旅融合、生态环保等领域积极探索。积极承接粤港澳大湾区产业梯度转移，深度融入长江经济带发展与长株潭都市圈建设，加快对接成渝地区双城经济圈，有效吸引发达地区的资本投入、技术资源和人才智力，为鹤城现代化产业体系构建持续注入强劲动能。

打造高能级对外开放平台。高标准推进怀化国际陆港城东物流园项目建设，积极参与怀化综合保税区申报与建设，深度融入湖南自由贸易试验区怀化协同联动区发展。积极承接自贸试验区政策外溢，引导区内研发机构与优质企业在鹤城设立中试基地、产业化基地以及面向东盟的加工制造、分拨配送基地。加快建设面向东盟的经贸合作平台，积极参与东盟班列集散中心建设，推动开通特色产品专列，增强国际物流组织能力。

第二节 推动外贸高质量发展

推动外贸扩量提质，加快实施稳外贸拓市场政策，力争“十五五”期间进出口总额年均增长 10%，培育一批具有国际竞争力的外贸龙头企业。

培育壮大多元化外贸经营主体。实施“鹤品出海”与“优品入鹤”双轮驱动战略。重点支持区内特色农产品（果蔬、中药材）、车辆出口、新材料、新能源装备等优势产业开拓国际市场。积极引进和培育一批优质进口企业，扩大优质消费品、先进技术与设备进口，满足消费升级与产业升级需求。构建“龙头企业+中小企业”协同出海的梯队格局。

创新发展数字与业态贸易新模式。大力发展跨境电商，推动外贸转型升级。积极对接怀化市跨境电商综合试验区政策，高标准建设本地跨境电商产业园，引进培育跨境电商龙头平台与专业生态服务商。鼓励传统外贸企业和制造业企业“触网上线”，直接对接全球市场。支持企业布局公共海外仓，构建“跨境电商+海外仓”的跨境供应链体系。

构建“产贸融合”的外向型产业体系。依托怀化国际陆港的临港优势，推动贸易与产业深度融合。加快培育、孵化“两头在外”的加工贸易，壮大临港产业规模。促进新能源装备、中医药、箱包皮具、汽车及零部件、电子信息、农产品等重点产业的内外贸一体化发展，引导企业建立统一的国内外产品质量管理体系，稳步推进内外贸产品“同线同标同质”。拓展以关键零部件、原材料为主的中间品贸易，配合参与东盟班列集散中心建设，适时开通特色产品国际专列，稳定国际物流通道。

优化国际化营商环境。提升贸易投资便利化水平，深化“放管服”改革，建立涉外企业服务“绿色通道”，为企业提供一站式通关、结汇、退税、法律咨询等服务。营造市场化、法治化、

国际化一流营商环境。加强国际交流与人才引进，开展与东盟等国家的城市友好交流与合作。实施开放型经济人才培育和引进计划，吸引熟悉国际规则、外贸实务的复合型人才。

第三节 提升招商引资实效

强化战略引领与靶向招商。紧密对接粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈、长三角等国家战略区域，开展常态化、专题化精准招商。聚焦中医药、新能源、新材料、电子信息等主特色产业，着力引进具有关键带动作用的产业链核心项目、高新技术企业与行业领军企业。

创新多元招商模式与机制。深化实施“链长制”招商，围绕主导产业绘制“产业链招商图谱”，系统性开展补链、延链、强链。有效发挥招商大使、商协会、专业机构的桥梁纽带作用，构建多层次、立体化招商网络。积极利用国家级、省级重大展会平台，精准对接全球 500 强、大型央企及高成长性创新企业。深入实施湘商回归和返乡创业专项行动，建立健全企业家资源库与项目储备库。

完善项目全周期服务保障。完善从签约落地到投产达效的项目全生命周期服务管理体系，强化土地、能源、人才、资金等关键要素的优先保障与协调配置，确保重大项目“早落地、早投产、早达效”。

第五篇 全方位扩大内需，高水平融入全国统一大市场

坚持扩大内需战略基点，主动融入和服务全国统一大市场建设，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，以新需求引领新供给，以新供给创造新需求，促进消费和投资、供给和需求良性互动。

第十七章 建设区域性消费中心城市核心区

第一节 激发消费意愿与潜力

激发消费意愿与潜力，提升居民消费能力，优化消费环境，让群众能消费、敢消费、愿消费。

以提升居民消费能力为核心，**夯实消费基础**。在稳定就业岗位、加强职业技能培训的基础上，着力拓宽收入来源。积极鼓励创新创业，落实融资支持等各项政策，培育夜间经济、小店经济等多元业态。深化农村改革，盘活土地、资产等资源，持续增加农民财产性收入，切实提升居民消费意愿与能力。

以优化消费环境为重点，**增强消费信心**。深入实施“放心消费在鹤城”行动，加强消费品质量安全监管，建立来源可溯、

责任可究的全流程质量监控体系。畅通消费者投诉举报渠道，完善消费纠纷多元化解机制，严厉打击制售假冒伪劣商品等违法行为。

以完善信用体系为支撑，规范市场秩序。建立健全企业和个人信用记录，强化守信激励和失信惩戒机制。加强消费者权益保护宣传教育，提升消费者维权意识和能力，营造诚实守信的市场环境。

以挖掘群体潜力为抓手，释放消费需求。精准对接重点群体消费特征，大力发展“银发经济”，拓展康养、文旅等适老服务。落实生育政策，扩大普惠托育、母婴护理供给。丰富青年文创、体验式消费，面向低收入群体开展专项补贴，激发多层次消费活力。

以强化公共服务为保障，消除消费顾虑。合理提高公共服务支出占财政支出比重，建立公共服务支出稳步增长机制。优化教育、医疗、养老、育幼等公共服务资源配置，重点补齐城乡公共服务短板，提升公共服务支出效率，增强居民消费意愿。

第二节 提升消费品质与能级

优化商业布局。提升供给质量，打造具有区域辐射力的消费地标。倾力构建特色商圈集群，重点提质老城区传统商圈，推动传统百货、购物中心向社交体验、时尚消费、文化创意中心转型。高标准建设怀化火车站商圈，依托交通枢纽优势，发

展枢纽型商业，引进高端酒店、品牌首店等业态。培育城东新区商圈，结合科创新城和人口导入，布局体验式商业综合体、社区商业中心。激活体育中心周边商圈，发展体育健身、文体表演、休闲娱乐等业态。支持黄岩旅游度假区、澧水河风光带等区域发展文旅特色商圈。

推动传统商贸转型升级。支持佳惠、怀仁等本土商贸龙头企业数字化改造，发展智慧商店、智慧商圈。鼓励大型商业综合体、百货商场向场景化、体验式、互动性、综合型消费场所转型。推动专业市场提质升级，向“市场+平台+服务”模式转变，增强展示、设计、交易、物流、金融等综合服务功能。

打造特色消费品牌。做强节会展会经济，打造消费 IP，持续办好“嗨购鹤城”消费季、美食文化节、汽车展销会、家居建材博览会等品牌促消费活动。依托怀化国际陆港，争取承办区域性、全国性乃至国际性的专业展会、论坛和赛事，以会促消，以展聚人。深度挖掘本地民族文化、生态文化、红色文化资源，打造具有鹤城特色的文旅消费 IP，如“鹤城味道”“鹤城有礼”等，推动文创产品开发和营销。

第三节 创新消费场景与模式

顺应消费数字化、绿色化、融合化趋势，不断创造新的消费增长点，打造一批带动面广、显示度高的消费新场景。

大力发展数字消费。实施“线上鹤城”提升工程，分层分类

分阶段开展“千企上云”“万店上线”行动，优先推动重点商贸流通企业、外贸企业、便民服务场所数字化转型。支持本土直播电商基地建设，针对性招引优质电商企业，百名本土带货直播网红入驻，打造区域性电商产业集聚区。发展“云逛街”“云购物”等新模式，推广小程序、社群、直播等线上引流带动实体消费。加快智慧社区建设，推广“互联网+社区”服务模式，发展无接触交易服务，拓展社区便民消费。

促进线上线下消费深度融合。鼓励实体商业利用数字技术打造沉浸式、互动式消费体验。支持电商平台与线下商业合作，发展“线上引流、线下体验”的“新零售”模式。推动文旅、体育、康养等服务业态线上线下融合发展，开发云旅游、云展览、在线健身、远程医疗等数字消费产品。

积极培育绿色消费。扩大绿色低碳产品供给和采购，推广节能家电、环保建材、新能源汽车等绿色产品。倡导简约适度的包装和生活方式，反对奢侈浪费。建立健全绿色消费激励约束机制，探索实施碳普惠制度。鼓励发展共享经济，提高资源利用效率。

推动文商旅体康养多元融合。立足城北街道独特的铁路枢纽历史和浓郁的市井生活气息，以打造“烟火城北”城市 IP 为核心，通过文化赋能、盘存增效、业态创新和治理提升，探索一条以市井文化和铁路文化为灵魂、文旅商深度融合的特色发展之路。深度开发澹水河沿岸资源，打造集文化休闲、滨水观光、特色餐饮于一体的滨水消费带。推动黄岩旅游度假区等景

区提质升级，丰富研学旅游、康养旅游、山地旅游、低空旅游等新业态，形成“以文塑旅、以旅彰文、以旅促商、以旅促农”的良性循环。

大力培育“首发经济”和“三间经济”。实施“首店、首发、首秀”引进计划，积极招引国内外知名品牌在鹤城设立区域首店、举办新品首发和时尚首秀活动，努力打造时尚消费品牌首发中心和知名品牌首店集聚地。繁荣“夜间经济”，规划建设一批夜间经济示范街区，丰富夜游、夜宴、夜购、夜娱、夜读等消费业态，点亮“夜鹤城”。激活“网间经济”，支持直播电商、社交电商、社群电商发展，培育本土网红品牌和带货达人。做优“乡间经济”，结合美丽乡村建设，发展农家乐、民宿、农事体验等乡村消费。

第十八章 稳步扩大有效投资

第一节 拓展有效投资新空间

围绕国家重大战略、安全能力建设和产业转型升级，科学谋划推进一批打基础、利长远的重大工程项目。发挥政府投资引导带动作用，统筹用好超长期特别国债、中央预算内投资、专项债等投资支持政策，集中力量办成一批急事难事要事。保持投资合理增长，提高投资效益，优化投资结构，加大民生领域投入，持续投资于城市更新、公共卫生、养老托育等普惠性民生建设。适应人口结构变化和流动趋势，完善基础设施和公

共服务设施布局，加强人力资源开发和人的全面发展投资，补齐基础设施短板，统筹推进交通、能源、水利、应急等基础设施建设，构建现代化基础设施体系。强化产业与创新投资，聚焦现代化产业体系建设，引导资金投向实体经济关键领域，重点支持新能源装备制造、中医药及康养等主特产业的延链补链强链项目。加大对企业技术改造、数字化转型的投资支持力度，瞄准人工智能、先进储能等未来产业布局先导性项目。

第二节 激发民间投资活力

民间投资是推动经济增长、优化产业结构、稳定社会就业的重要力量。完善民营企业参与重大项目建设长效机制，发挥政府投资基金引导带动作用，激发民间投资活力、提高民间投资比重，增强市场主导的有效投资增长动力。拓展民间投资领域，全面落实市场准入负面清单制度，确保“非禁即入”普遍落实，坚决清理在清单之外违规设立的准入许可和隐性壁垒。定期发布《鹤城区民间投资推介项目清单》，明确项目内容、收益预期、联系方式等，通过线上线下多种渠道向社会公开。重点聚焦重大工程和补短板领域，特别是在产业园区标准化厂房建设与运营、城市更新中的老旧小区改造和街区整体提升、新能源汽车充电桩网络、分布式光伏发电等新能源基础设施等领域，精心谋划和推出一批投资回报机制明确、盈利预期稳定的示范项目。压缩政府核准范围，持续深化“放管服”改革，严格

落实《政府核准的投资项目目录》，做到目录范围之外一律实行备案管理。优化民间投资服务，健全促进民间投资工作机制，建立民间投资项目审批绿色通道，推行并联审批、限时办结。完善政银企对接机制，创新适合民间投资特点的金融产品，降低融资成本，积极对接怀化市“行长走市县·金融送解忧”“百地千行进万企”等专项行动，扩大投贷联动规模，持续提升民间投资融资便利化水平。保护民间投资权益，加强产权保护，稳定投资预期。建立民间投资投诉处理和维权机制，营造公平竞争的市场环境。

第三节 完善投融资体制机制

深化投融资体制改革，构建市场化、多元化、可持续的投融资体系。纵深推进投资审批制度改革，打造一流营商环境。全面推行企业投资项目承诺制、区域评估等改革举措，依托“全国一体化”政务服务平台，打通数据壁垒，进一步完善投资审批“一网通办”。建立项目前期工作协同机制，对重点项目实行“一对一”精准服务，强化用地、用能、环评等关键要素的统筹保障，确保项目“谋得深、报得上、落得下”。大力创新投融资模式，拓宽项目建设资金来源。规范推广政府和社会资本合作（PPP）新模式，聚焦城市更新、智慧停车、垃圾污水处理、公共医疗卫生和养老服务等短板领域，科学谋划并推出一批收益机制明确、权责清晰的示范项目，建立区级 PPP 项目库，

吸引优质社会资本参与。挖掘标准化厂房、仓储物流、产业园区等存量优质资产，积极申报基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）项目。强化项目全过程管理，提升政府投资效益与效能。建立健全“储备一批、开工一批、建设一批、投产一批”的项目推进机制。加强投资项目全生命周期管理，完善项目后评价制度，提高投资效益。健全政府投资管理制度，强化绩效评价和审计监督，确保资金安全高效使用。构建多层次金融服务体系，精准滴灌实体经济。着力搭建常态化政银企对接平台，定期组织专题融资对接会，引导金融资源精准投向区内重点项目和产业。强化政府性融资担保作用，建立风险补偿机制，为科创企业和中小微企业提供增信服务。拓展多元化直接融资渠道，建立上市后备企业资源库，支持优质企业通过上市、发债等方式融资。探索设立区级产业引导基金，聚焦现代物流、生态环保、文化旅游等特色产业开展股权投资，以财政资金撬动社会资本，培育经济增长新引擎。

第十九章 完善基础设施网络

第一节 完善多层次交通网络

持续完善“米”字形铁路网络，协调推进怀桂高铁前期工作，加快建设产业园区铁路专用线，完善内外连通的高速运输体系。推进杨村至洪江市塘湾镇高速公路建设。推进普通国省干线待贯通路段、瓶颈路段和过城镇拥堵路段、低等级路段新

建扩容和提质改造。推进城市综合交通体系建设，积极谋划鹤中区域城际快速连接线，加快构建和完善城东新区路网体系。完善农村公路网络，继续推进“四好农村路”示范圈建设，建设资源路、旅游路、产业路。加快怀化港、溇水怀化至黔城四级航道建设。

第二节 构建新型能源体系

大力发展清洁能源，积极有序推进风电、光伏等清洁能源的规模化开发利用，加强资源评估与项目储备，进一步扩大可再生能源装机规模。系统评估并推进小水电站的现代化增效改造。以阳塘为核心，构建“源网荷储”一体化系统，对内充分挖掘厂房屋顶光伏、分散式风电等分布式能源潜力，对外积极引入绿色电力，实现园区清洁能源的高比例接入与就近高效消纳。统筹源网荷储资源，规划以园区为中心的分级微电网系统建设，进一步推进综合能源智慧管理平台建设，构建聚合虚拟电厂。积极协调推动“气化湖南工程”怀化项目建设，推动区内输配管网与国、省、市主干管网互联互通、共保互济。

第三节 筑牢水安全保障网

加快构建防洪工程网，守牢防洪安全底线。推进怀化市溇水鹤城区段防洪治理工程等项目建设，推进一批中小河流治理和生态修复工程，全面提升防洪排涝减灾能力。加强重要山洪

沟治理，统筹推进存量病险水库（水闸）除险加固。构建集约高效供水网，全面提升供水保障能力。优化水资源配置格局，积极谋划城市备用水源，实施老里碑水库扩容升级，推进鹤城区太平溪引调水工程，增强水资源战略储备与调配能力。增强城乡供水能力，加快城市供水管网向城郊村延伸覆盖，高标准实施鹤城区农村供水工程示范化改造等项目，确保城乡居民同质饮水。

专栏 6 基础设施建设重点工程

交通基础设施重点工程。推进怀桂铁路、杨村至洪江市塘湾镇高速公路前期工作。建设产业园区铁路专用线，完善国省干线及农村公路网络。加快怀化港、溁水怀化至黔城四级航道建设。

能源基础设施重点工程。全面推动工商业分布式光伏建设，规范推广户用分布式光伏（含光伏车棚），科学规划建设集中式光伏发电设施。探索建设分散式、小容量的微风电站。规划建设新型独立储能电站，鼓励分布式光伏配套储能设施。充电桩、电动自行车电池换电柜、源网荷储一体化运营指挥中心等建设。推动“气化湖南工程”怀化项目建设。

水利基础设施重点工程。实施怀化市溁水鹤城区段防洪治理工程等一批中小河流治理和防洪排涝工程。推进老里碑水库扩容升级等一批水库除险加固工程、灌区提质改造及续建配套工程。加快怀化市鹤城区太平溪水生态保护修复工程建设，推动水系连通与水生态修复，建设幸福河湖。

第二十章 服务和融入全国统一大市场

全面破除市场准入壁垒，严格执行国家市场准入负面清单制度，推动“非禁即入”普遍落实。全面清理规范负面清单之外

设置的准入许可、准入环节隐性门槛以及地方制定的具有市场准入性质的负面清单。健全公平竞争审查工作机制，清理和废除含有地方保护、市场分割、指定交易等妨碍统一市场和公平竞争的规范性文件及政策措施。推进公共资源交易领域体制机制改革，建立统一规范、信息共享的招标投标等公共资源交易平台体系。推进招商引资机制改革，规范招商引资行为，严禁违法违规给予政策优惠。健全招商引资从项目洽谈、签约落地、开工建设、投产运营的全流程服务保障机制。深化“一网通办”“高效办成一件事”服务改革，落实企业家日、企业家绿卡制度，打造亲商重商爱商的营商环境。

第六篇 加快经济社会数智化转型，推动数字鹤城市建设

推进“数字鹤城”建设，加快数字化智能化转型升级。筑牢数字设施底座，激活数据要素价值，推动数字技术与实体经济、社会治理、公共服务深度融合，营造活力充沛、协同共生的数字经济生态。

第二十一章 建设数字基础设施

第一节 适度超前布局网络基础设施

推动移动网络升级扩容，有序推进 5G-A 商用部署、规模应用和深度覆盖，前瞻布局第六代移动通信（6G）基础设施。深化固定网络改造升级，持续推进“双千兆”行动，探索在有条件的高端园区、重点楼宇开展万兆光网试点建设，加快实现光传送网与光接入终端在重点场所全覆盖。优化网络架构与承载能力，推进骨干网、城域网与接入网智能化升级，推动软件定义网络（SDN）、网络功能虚拟化（NFV）等新技术部署。全面推进互联网协议升级，加快网络基础设施 IPv6 端到端贯通与全面升级，提升 IPv6 用户普及率和网络接入覆盖率。强化

重点领域融合基础设施，面向远程医疗、在线教育、智慧养老等重点领域，推进 5G、窄带物联网（NB-IoT）多网络协同发展。支持政府和企业建设人工智能基础服务平台。

第二节 优化布局算力基础设施

深度融入全市算力一张网布局，强化市级云计算中心的核心枢纽作用，优化并加密鹤城区内的边缘计算节点布局，构建高效云边协同体系，提升面向本地政务与企业的算力服务与调度能力。深化调度应用，推动区内政务系统、重点企业平台优先接入市级调度体系。积极引进和培育人工智能企业，争取市级智能计算中心的普惠算力资源优先服务于鹤城区“人工智能+”、智能制造等场景，支持有条件的企业在鹤城建设服务于特定领域的定制化、边缘化商用数据节点。

第三节 完善数据流通利用基础设施

主动对接并服务保障省、市一体化公共数据流通利用基础设施在鹤城区的落地与互联，积极向上对接争取先行先试数场建设。积极推进企业、行业、城市、个人等可信数据空间建设。深化数据融合应用与价值释放，提升应用省市统一的政务服务大模型能力。探索流通服务新模式，依托市级平台，支持本地企业、机构作为数据商或第三方服务机构，在物流、文旅、医疗等特色领域探索数据产品开发与交易服务。

第二十二章 激活数据资源要素价值

第一节 加强数据开发利用

推进数据资源登记与管理，常态化开展公共数据资源普查与登记。深化公共数据共享与授权运营，落实改革方案，集中推进一批公共数据的联通共享，优先打通行政审批、金融征信等领域的数据梗阻。深入实施“数据要素×”行动，加快医疗健康、文化旅游、金融服务等领域公共数据资源开发利用。推进数据共享、探索数据交易规则，集中推进一批公共数据的联通共享，打通公共数据壁垒，解决行政审批、金融征信等数据梗阻，探索数据互联互通、有价交易、有偿使用。

第二节 培育数据要素市场

积极对接省数据交易平台，鼓励区内开发的合规数据产品入场交易。在商贸物流、生态文旅等重点行业，支持企业与专业机构合作开展数据资产入表与价值评估试点。鼓励企业依托怀化国际陆港物流数据、生态文旅消费数据、特色农业产业链数据等本地优势资源，开发具有区域特色的高价值数据产品与服务。培育数据服务企业与市场，积极培育一批数据经纪人、数据商和第三方专业服务机构，促进企业数据、个人数据与公共数据融合流通、提升价值。

第三节 规范数据安全管控

完善覆盖数据全生命周期的安全管理责任制度，率先在重点领域细化数据分类分级保护并推动落地。强化技术防护，积极应用隐私计算等技术保障流通安全，探索建立数据流通安全监测体系。创新治理模式，探索建立企业数据治理容错免责机制，降低数据安全合规成本。规范企业参与政府信息化建设中的政务数据安全，推动企业依法依规承担相应责任。完善数据要素市场信用体系，逐步完善数据交易失信行为认定、守信激励、失信惩戒、信用修复、异议处理等机制。

第二十三章 深化数字鹤城建设

第一节 推动数字经济发展

加快数字产业化和产业数字化，推动实体经济和数字经济深度融合。围绕主特产业，加快推进产业数字化改造、网络化协同、智能化升级。支持重点企业建设智能工厂，持续推动中小企业“上云上平台”及“两化融合”贯标。引进培育数字化转型服务机构，支持有条件的服务机构设立分支机构，拓展数字化转型服务业务。聚焦大数据、云计算、人工智能、区块链、5G等新兴领域，依托主特产业，拓展应用场景，探索行业应用，培育发展新一代信息技术产业。深入实施“人工智能+”行动，促进人工智能与各产业领域的深度融合，大力发展智能原生技术、产品和服务体系，催生智能原生新业态。壮大数字服务业，重点发展数据服务、智慧物流平台、数字生活服务。

第二节 推进数字政府建设

加快建设整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府，推动数字政务建设走在全市前列。持续优化“互联网+政务服务”平台，推进“一网通办”与“湘易办”应用，提升电子政务外网与政务云服务能力，构建数字政府支撑体系。对接“惠企通”综合服务平台，为企业提供数据、政策、政务、商务、法律等“一站式”服务。聚焦区域经济运行、城市管理、民生热点等领域，强化大数据监测分析，提高政府决策科学化水平和管理服务效率。

第三节 完善数字社会建设

深化数字服务普惠应用，推动公共服务、社会治理、数字生活等领域数字化智能化升级。拓展智慧民生应用，提升智慧养老、智慧教育服务水平，加强全民数字素养与技能培育。创新数字便民服务，大力发展数据产品和服务，加强数据赋能文化旅游、消费名品打造、数字商务、全民健身、社区商业等领域创新应用，推进智慧社区与数字家庭建设。提升城镇数字化治理能力，以构建全域智慧感知网络为基础，深化公共安全视频联网和部署智能路侧设施，汇聚城市运行数据，升级网格化社会治理模式，推动城镇治理从被动响应向数据驱动的智能预警与精准处置转变。加快数字乡村建设，扩大数字化平台应用，深化乡村治理、农产品电商等场景。

专栏 7 数字鹤城市建设重点工程

数字产业场景应用工程。支持交通运输、电力能源、工业制造、医疗健康、现代农业、金融服务等领域加快数字化转型,争取省级“100个数字化转型示范项目”。

数字社会建设工程。开展智慧教育普及行动,在区内中小学逐步推广新一代多媒体教学终端,扩大数字教育资源供给。深化健康医疗大数据应用,推动区域内医疗机构检查检验结果互通共享,提升区域医疗协同、远程诊疗服务和健康管理能力。支持养老机构配置智能安全监测与紧急呼叫设备。深化社保卡居民服务“一卡通”应用。持续发挥大数据实战中心主导作用。主动对接与融入全省一体化基层治理智治平台,推动智慧社区试点成果在全区延伸,升级“随手拍”“一键报”等民意反映与处置渠道。推广村级“一站式”综合便民服务平台。

数据流通利用工程。积极接入与利用省市数据基础平台与流通体系,开展数据资源登记,明确数据来源、权属和可利用范围。严格遵循省市在能源、自然资源等重点行业建设可信数据空间的统一部署,主动融入省市可信数据空间网络,遵守统一目录、认证与接口标准,确保数据安全高效互联互通。探索服务于基层治理与产业发展的特色数据应用场景,推动数据价值实现。

第七篇 推进以人为本的新型城镇化，建设现代化人民城市

坚决扛起怀化市主城区责任担当，全力推动鹤中一体化融合发展，进一步增强城乡区域发展的平衡性、协调性和优势互补性。深入实施怀化市鹤中一体化发展“1+1+N”规划体系，推动规划编制、基础设施、产业发展、城市管理、营商环境、公共服务、生态环保等七个一体化向纵深发展，为鹤中一体化建成区面积和人口分别达到 110 平方公里、110 万人贡献力量。

第二十四章 优化国土空间保护开发格局

第一节 完善国土空间规划体系

不断完善“多规合一”的国土空间规划治理体系，强化国土空间规划对各类开发保护建设活动的基础性指导约束作用。严格落实国家主体功能区战略，科学布局生态、农业、城镇等功能空间，严格划定并守住生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，构建“五级三类”规划体系，实现纵向贯通、横向协同的国土空间治理格局。严格执行规划刚性管控要求，通过系统构建覆盖全域、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系，打造生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间格局。

第二节 优化国土空间总体开发保护格局

着力构建“西跨、南融、东拓、中优、北提”的城市发展空间格局。“西跨”即向西跨越，主动服务怀化国际陆港建设，全力推动陆港经开区向现代化产业新城转型，打造对接陆海新通道的战略门户。“南融”即向南融合，以鹤中一体化为核心路径，通过基础设施互联互通、公共服务共建共享，协同中方县共同迈向百万人口区域中心城市目标。“东拓”即向东拓展，高标准推进城东科教智造新城建设，提质扩容现有园区，并创新探索以生态文明为导向的未来城市试验区，积极推动“大生态+大科创+大健康”融合发展。“中优”即中心城区优化，聚焦旧城与老城的存量空间，推进以提升人居环境、传承历史文脉为核心的城市有机更新，加快仙人桥片区开发，塑造富有怀化特色的精品滨水区，同步提升湖天新区的城市综合服务功能。“北提”即北部提升，重点完善迎丰区域的城市功能，强化其作为活力文化中心的综合承载能力，显著改善人居环境品质。

严格保护与修复“四山六水融城”的生态格局。坚决守护中坡山、南山寨、凉山、韭菜坡等“四山”生态屏障，构建环绕城区的近郊生态森林圈。系统性推进灏水河、太平溪、坨院溪、岩堰溪、潭口溪、大水溪等“六水”的治理与生态修复，构筑贯通城市的蓝绿生态廊道骨架，形成“山清水秀、城景交融”的独特城市风貌，为城市可持续发展提供生态保障。

构建“两轴六区八心”的城市功能结构。两轴：南北向城市创新活力轴和东西向城市综合服务轴，城市创新活力轴主要依

托湖天大道、陆港大道，串联中心城区、高铁枢纽、国际陆港经开区、高新区等关键产业与创新板块。城市综合服务轴主要依托迎丰路，联动老城商业中心、迎丰活力文化中心、城东科教中心等重要功能节点。六区：城中、迎丰、城南、城东、高铁新城、国际陆港六大功能片区，明确“城中综合服务区、迎丰活力文化区、城南商贸物流区、城东科教智造区、高铁新城商务区、国际陆港产业区”六大功能片区的定位，引导要素集聚和差异化发展。八心：老城商业休闲中心、迎丰活力文化中心、国际陆港贸易中心、仙人桥国际商贸中心、高铁新城生态科创中心、湖天商贸会展中心、城南体育娱乐中心和城东科教中心。通过八大功能核心培育与提升，形成多中心、网络化的城市功能体系，全面提升城市综合竞争力与居民生活品质。

第二十五章 提升城市品质

第一节 持续推进城市更新

加快健全完善房屋安全、重大城市基础设施等安全隐患排查治理长效机制。加快拆除改造 D 级危险住房，积极稳妥实施国有土地上 C 级危险住房和国有企事业单位非成套住房改造。治理改造城镇预制板房屋，稳妥开展预制板楼房处置工作。推进既有居住建筑和公共建筑节能改造。积极盘活存量建筑资源，重点推进低效楼宇以及传统临街商铺的功能转换与改造利用。积极推进居住空间提质和公共空间增效，打造怀化城市会客厅和活力中心区。推进老旧小区原拆原建，城中村和危旧房

改造,推动符合政策要求的老旧电梯实施更新。提质老旧街区,重点对鹤城老街进行改造。开展完整社区创建,推进城市社区嵌入式服务设施建设,完善社区公共服务设施、便民商业服务设施、公共活动场地等,打造安全健康、设施完善、管理有序的完整社区。加大全民健身中心、公共停车场、无障碍设施建设力度。提高城市绿地覆盖率,提质人民公园、迎丰公园、植物植物园等城市公园。

专栏 8 城市更新改造工程

城镇老旧小区综合改造。对老旧小区的水、电、气、信等管线进行全面改造。重点更换老化供水管道,更新燃气管道,实现“一户一表”改造,完善雨污分流系统。完善小区停车、充电、消防、通信等配套基础设施,整治小区安全隐患,支持有条件楼栋加装电梯。

城市危险住房和预制板房改造。加快危房排查,加大对 CD 级房屋、超高层建筑、城镇预制板房屋、群租房等重点对象的管控力度,大力推动老区政府大院、原区检察院等危旧房改造。实施城镇预制板房屋治理改造行动,对城镇预制板房屋可能存在的安全隐患进行排查,并根据实际情况采取加固或拆除措施。

加快推进城中村分类改造。加强对城中村改造的规划管控和引领,完善安置住房管护措施;健全房屋管护、安置区综合管理等长效机制;通过产权交换、以房养老等方式满足基本住房需求。严格控制“两违”建设,推进城区存量土地的再开发再利用;用好“土地超市”平台,实现“全景式”看地、“智能式”推地、“淘宝式”选地

老旧街区改造与新消费场景构建。商业街区提质升级,提质升级传统商圈,打造“三间”经济,创建非遗特色街区、非遗展示区和体验区。新建一批“文旅驿站”,形成一批沉浸式、互动式、体验式消费新场景、新爆点。加快专业市场改造升级,构建与东盟产业互补的外贸型产业体系。

第二节 建设韧性宜居智慧城市

系统推进城市基础设施现代化与安全韧性建设，构建功能完善、运行高效、安全可靠的城市支撑体系。动态排查城市基础设施风险隐患，推进城市基础设施生命线安全工程建设，完善长效运维管理制度。加强城市供水设施更新改造，适时推进凤坪水厂、江秀水厂扩建及老旧管网改造。聚焦老城区低洼处、江河沿岸片区等关键区域，重点提升鹤城区迎丰路、红星路等老街区低洼地段的防涝能力，推进老城区雨污分流改造与排水管网清疏养护。优化城镇燃气管网布局，推动实施“瓶改管”，逐步提升城区天然气管道入户覆盖率。到 2030 年，实现老化燃气管道动态清零。适度超前建设公共消防、人防设施等防灾工程。构建全域覆盖的监测预警体系，加强城市安全风险监测预警能力。提升交通、水利、通信、能源等关键基础设施的灾害设防标准，完善覆盖全域的公共卫生服务和疾病预防控制体系。优化应急救援力量布局，稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，强化应急物资的储备与保障能力。补齐公共服务设施短板，推进适老化、适儿化改造。完善新型城镇信息化基础设施，提高信息基础设施运行效率和服务能力，提升城镇精细化、规范化、数字化管理水平。

专栏 9 城市基础设施生命线安全工程
地下管网系统升级改造。持续推进城市排水（含污水）、供水、燃气等地下管网建设改造。完善城市防洪排涝体系，强化易涝积水点整治；大力推进城市生活污水管网建设和雨污分流改造。加快供水管

专栏9 城市基础设施生命线安全工程

网更新与漏损治理,实施公共供水老旧管网更新改造,减少供水漏损,提高供水安全性。更新改造市政燃气管道、老旧小区庭院调压设施、中低压管道、用户管道及设施,加装压力、泄漏、流量等监测设备,有序推进天然气“进镇入乡”。

生命线安全监测平台建设。汇聚燃气、排水、热力、供水、道路、桥梁等基础设施数据,建立覆盖地上地下的城市生命线安全工程数据库。以高风险、高敏感、高后果区域为重点,布设物联感知设施设备,形成城市燃气、排水、桥梁、热力、供水等各领域监测感知“一张网”。打造具有鹤城特色的城市运管服平台,完善城市运管服平台功能及应用场景;加快城市生命线安全监测数据汇聚并与省级平台完成对接。

应急响应与运维保障体系。落实政府、行业监管部门和企业三方责任,制定城市生命线安全工程应急处置预案,明确预警分级、预警发布、联动响应处置流程,形成部门协同、政企联动的应急处置机制。组建城市生命线安全运行管理专业人员队伍,加强相关人员业务培训,打造高水平的监测值守、分析评估、应急调度专业队伍。加大公共财政支持和投入力度,积极争取上级各类专项资金、专项债券资金,引导社会资本参与工程建设和运行维护,形成政府主导、市场运作的建设管理模式。

第三节 优化城市管理运营

依托城市运行管理服务平台,整合政务服务、市政设施、市容环境、交通运行、社区服务等数据资源,推动城市管理要素“一网统管”。完善城市风貌管理,持续开展市容环境治理,完善城市环境卫生设施,全面推进城区生活垃圾分类全覆盖,升级环卫信息化平台和加大智能环卫设备应用。开展违法建筑、“马路拉链”和道路修复整治。完善社区服务功能,进一步

完善物业管理制度，推进实现物业管理委员会全覆盖。推进智慧城管平台建设，促进现代信息技术与城市管理服务融合。充分运用物联网、大数据等技术，加快布设物联感知设备，因地制宜推进城市信息模型平台建设，提升城市精细化、智慧化管理水平。鼓励社会力量参与城市治理，形成共建共治共享格局。

第二十六章 高水平推进鹤中一体化

第一节 推进产业协同互补发展

围绕现代化产业体系建设，着力发挥鹤城区在先进制造业、医药大健康业、商贸物流业方面的优势，积极融入鹤中一体化西部、东部产业组团，强化基础设施共建和产业链协作，夯实鹤中一体化发展产业根基。怀化高新区鹤城片区池回园区融入鹤中一体化西部产业组团，推进与中方临港产业园协同发展，重点布局医药康养、商贸物流等产业。怀化高新区鹤城片区阳塘园区融入鹤中一体化东部产业组团，推进与中方泸阳园区协同发展，重点布局和引进粮油加工贸易、新能源装备制造、绿色建材等产业。积极推动鹤中区域产业创新和人才交流互动，营造产业协同共进发展的良好氛围，融入全市“港产城旅”发展大格局。

第二节 推进基础设施互联互通

坚持统筹优化、品质提升、适度超前原则，大力推进交通、

水利、能源、信息、市政等基础设施同城化，构建高效便捷、安全可靠、智能绿色的现代化基础设施体系。全力构建高效便捷的“两环四通道”区域性快速路网体系，加快建设以环城北路—雪峰大道、五溪大道、环城南路、环城西路构成的鹤城环线，完善 G209 改道西线、怀洪旅游干线、隆平大道、陆港大道、怀化至黄金坳快速干线、S332 黄金坳至芦坪公路等为主的通道建设，打造鹤中半小时通行圈。积极推进城际班车公交化改革，率先实现鹤中公交一体化运营。打造怀化北客运站作为北部客运枢纽，将其定位为鹤城区北部的区域客运中心、公交枢纽，承接鹤中一体化城际公交线路、客货运转运的停靠与换乘。实施“智慧绿色”赋能提升行动，建设农村公路智能化管理平台，将全区 500 余公里安防设施纳入数字化监测，实现风险预警与精准养护。在客运枢纽布局充电设施，提前规划建设充电桩，服务城乡公交电动化。推进城乡供水一体化，增强优质饮用水源配置能力，推进城市应急备用或双（多）水源工程建设，提升城乡供水安全保障能力。加强区域城乡电网建设和改造升级，完善 500kV、220kV、110kV、10kV 四级供电网络，预留中压电力管网廊道，强化鹤中一体化区域内电力能源保障，构建“网络坚强、结构合理、运行灵活、安全可靠、优秀高效、绿色低碳、智能互动”的城市智能电网。

第三节 推进基本公共服务同城化均等化便利化共享

有序推进教育、医疗、社会保障等基本公共服务同城化均等化便利化共享，着力打造高品质生活宜居地。

推动教育文化资源优质均衡。以促进教育公平为导向，率先在鹤中区域推动基础教育资源共建共享。建立区域基础教育联合体，探索实施教师跨区域交流、课程资源共建、教学研究协同等机制。科学预测学龄人口变动趋势，统筹规划布局一批中小学及幼儿园，重点补齐交界区域和薄弱地区的教育设施短板。协同推进职业教育融合发展，围绕两地主导产业需求，优化职业院校和专业布局，深化产教融合、校企合作，共同培养高素质技术技能人才。

推进医疗卫生资源优化配置和服务协同。组建专科联盟和远程医疗协作网，促进优质医疗资源下沉。统一两地急救网络体系，建立重大传染病疫情和突发公共卫生事件联防联控机制。推动同级医疗机构检查检验结果互认。统筹规划布局区域性康养设施，鼓励发展“医疗、康复、养老”一体化的健康服务新模式。

推进社会保障体系同城化均等化。着力推进政策衔接和服务协同，逐步缩小两地间社会保障待遇差距。推动社会保险关系顺畅转移接续，完善异地居住人员退休资格认证、社保待遇领取等便利服务。统筹社会救助资源，建立覆盖全域、协同响应的社会救助机制，切实保障困难群众基本生活。

第二十七章 加快农业转移人口市民化

第一节 健全农业转移人口市民化机制

坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进，开展新一轮农民工市民化质量提升行动，稳步提高市民化质量。加大户籍制度配套政策改革力度，进一步放开城镇落户限制，进一步畅通农业转移人口落户渠道，推动居住证扩面提质、户籍管理便利化。在依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权基础上，探索建立自愿有偿退出的办法，积极推动农民权益与农村户口脱钩。建立与人口流动趋势相挂钩的资金与城镇建设用地指标支持机制。完善城镇建设用地增加规模与农业转移人口落户数量挂钩实施细则，保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需求。进一步完善农村“三权”确权管理体系，重点抓好基层农村经营管理队伍建设、成员身份确认、确权颁证三项工作。深入实施农民工职业技能提升计划，开设适合大龄农民工、青年农民工的培训项目，打造一批农民工培训特色优质品牌。

第二节 推动基本公共服务均等覆盖农业转移人口

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，切实提高农业转移人口在城镇的生活水平和生活质量。推行由常

住地登记户口提供基本公共服务制度，完善农业转移人口多元化住房保障体系，加快构建以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系，结合城镇棚户区改造和城镇老旧小区改造，有效增加保障性住房供应。建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，依法保障随迁子女平等接受义务教育。完善基本医疗保险异地就医医疗费用直接结算制度。推进农业转移人口参加务工所在地社会保险。扩大基本公共卫生服务的覆盖面，将农业转移人口及其随迁家属纳入社区卫生服务体系，享有与城镇居民相同的基本医疗卫生计生服务。推进农业转移人口与城镇职工平等参加养老、医疗、失业、工伤、生育保险并享受相应待遇，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。

第八篇 加快农业农村现代化，推进乡村全面振兴

学习运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制，加快农业农村现代化。

第二十八章 着力做优乡村产业

第一节 稳定粮食和重要农产品生产

全面落实粮食安全党政同责，坚持“稳面积、提产能、提单产、提效益”，落实新一轮粮食产能提升任务。到 2030 年，确保全区粮食播种面积、产量分别稳定在 10.8 万亩、5.3 万吨以上。落实最严格的耕地保护制度，严格耕地总量管控和“以补定占”，严守 10.48 万亩耕地红线，持续加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，全面推行落实“田长制”。科学开展全域土地综合整治，系统推进农用地整理、建设用地整理和生态保护修复。优化耕地布局，推动零星耕地和永久基本农田整合调整，促进集中连片。持续推进高标准农田建设，落实高标准农田建设、验收、管护机制。健全耕地保护补偿机制，探索建立耕地“非农化”、基本农田“非粮化”和抛荒问题治理长效机制。强化农田灌溉与排水工程建设，加强对酸化、潜育化等退化耕地治理。实施耕地有机质提升行动，改良培肥土壤，提升耕地地力，确保耕地有机质只增不减。加快推广有机肥替代化

肥，推进畜禽粪肥就地就近还田利用等用地养地措施，力争耕地质量平均提升 0.1 个等级。持续做强绿色蔬菜、生态养殖特色产业，发展油茶和林下经济，推进农产品精深加工和品牌建设。积极对接粤港澳大湾区“菜篮子”工程，发展壮大九丰、鹤翔、三友等“菜篮子”基地，以蔬菜标准园、特色产业园为骨干建设优质“菜篮子”产品供应基地。升级改造标准化生猪养殖场 6 家以上，存栏生猪规模达到 5 万头以上。促进林下经济及油茶产业融合发展，扩面提质油茶基地，提升企业加工研发水平。

第二节 发展农业新质生产力

积极融入怀化“国际种业之都”建设大局，依托区内重大农业科研平台，加强特色种质资源保护与利用。加快发展智慧农业，推动智能农机装备应用，实现农业生产机械化率 70% 以上。推广智能滴灌、水肥一体化、遥控农机等精准农业技术，拓展人工智能、物联网等应用场景。推动农业综合服务能力建设，建设区级农业社会化服务中心，提供“耕、种、管、收、加、销”全链条服务，重点开展“黄精种植托管”“蔬菜病虫害统防统治”“农机租赁”等服务。鼓励企业与高校、科研院所开展产学研合作，促进科技成果转化。培育引进懂科技、善经营的新型农业劳动者，壮大社会化服务队伍，为农业新质生产力发展提供坚实的人才支撑。

专栏 10 现代农业产业提质增效行动

农业标准化发展行动。大力推进农产品标准化生产基地建设，完善标准体系，围绕蔬菜、黄精、休闲农业，制定行业标准，涵盖种植、加工、包装、储运全链条，其中黄精种植标准纳入省级道地药材标准。建设溯源体系，在重点产业基地布设物联网设备，建设“鹤城农产品溯源平台”，实现“扫码可查产地、检测报告、农事记录”。推广质量认证，推动企业开展 GAP（良好农业规范）、ISO9001、HACCP 等国际认证，支持开展粤港澳大湾区“菜篮子”认证和出口备案基地。到 2030 年，主要农产品溯源覆盖率达 90%。

农业科技化发展行动。大力发展农业新质生产力，推动农业产业科技化、智慧化发展，强化与高校、科研院所产学研合作，积极推进农业关键技术攻关和农业科技成果转化。

农业市场化发展行动。大力培育新型农业经营主体，构建“龙头企业+合作社+家庭农场+小农户”协同发展格局，提升乡村产业组织化程度。推动“鹤城特农”平台对接跨境电商渠道，扩大外贸进出口总额。建设“RCEP 农产品加工产业园”，推动企业对标国际标准，获取 FDA、欧盟 CE 等认证，重点推动冻干蔬菜、黄精制品等产品出口，形成与东盟产业互补的外贸型体系。依托怀化国际陆港“公铁联运”优势，推动鹤城农产品对接粤港澳大湾区“菜篮子”与 RCEP 市场，建立“国内集货—陆港集散—国际分拨”链路。持续办好“黄精文化节”“湘黔桂边界农产品产销对接会”等农业展销活动。

农业品牌化发展行动。构建“公用品牌+企业品牌+产品品牌”三级矩阵，强化质量管控与品牌营销。整合“鹤城蔬菜”“鹤城休闲农业”等资源，打造覆盖全域的区域公用品牌；支持九丰农博园打造“九丰蔬菜”、博世康打造“怀化黄精”、佳麓山庄打造“佳麓生态鸡”等企业品牌；实施农产品“两品一标”品质提升行动，建立《鹤城区农业品牌目录》。到 2030 年，绿色、有机和地理标志农产品（“两品一标”）总数达到 30 个。

第三节 壮大农业优势特色产业

立足鹤城“怀化主城区+生态优势区”双重属性，以“规模化筑基、标准化提质、高端化增值”为路径，重点发展蔬菜、中医药、休闲农业三大优势产业。

绿色蔬菜产业。以“保供市区、辐射周边、直供湾区”为定位，推动蔬菜产业从“传统种植”向“智慧化+冷链化”转型。推进蔬菜种植基地标准化和品牌建设，构建规模化标准化生产体系。深化“科研院所+龙头企业+基地+农户”协同机制，推动与湖南农大、省农科院等科研院校共建“鹤城蔬菜产业技术研究院”，设立专家工作站，构建“产学研用”科技支撑体系。到 2030 年，全区蔬菜种植总面积突破 5 万亩，年产量达 30 万吨，认证粤港澳大湾区“菜篮子”基地 5 个。

中医药产业。围绕建设“中国南方中药谷”核心区，以医药大健康临港产业集群建设为核心，推动中药材种植基地标准化建设和精深加工，到 2030 年中药材种植面积达 3.5 万亩，中医药加工产值突破 30 亿元。

休闲农业。围绕“全国休闲农业重点县”创建成果，深化“休闲农业+文旅+科技+非遗”融合发展，建设一批现代农庄、家庭农场示范点，打造一批集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体示范项目。到 2030 年，新增省级乡村旅游精品村 3 个，持续推进黄岩国家级旅游度假区创建。

专栏 11 特色优势农业产业布局

绿色蔬菜产业。优化“一核一带三片”布局，建设市域“菜篮子”核心保障基地与粤港澳大湾区直供基地。一核即以九丰农博园为核心，扩建 2000 亩智能温室集群（含老旧大棚改造），配套建设亩集约化育苗中心 100 亩，重点培育番茄、黄瓜等高端品种。一带即沿 G209、S312 国道打造万亩露地蔬菜示范带，推广“稻菜轮作+林下套种”模式。三片即建设黄金坳镇、黄岩管理处、垵院街道三大蔬菜特色片区，改造老旧大棚，建设智慧灌溉、水肥一体化设施，推进绿色食品、粤港澳大湾区“菜篮子”基地认证。到 2030 年，力争全区蔬菜种植总面积突破 5 万亩，其中设施蔬菜 0.3 万亩，年产量 30 万吨，认证粤港澳大湾区“菜篮子”基地 5 个。

中医药产业。打造“中国南方中药谷”核心区。①标准化基地提质扩容。凉亭坳乡、黄金坳镇、河西街道建成黄精 GAP 认证基地 2.5 万亩，配套建成良种繁育中心 1 个、种质资源库 1 座。②精深加工集群突破。推动博世康黄精深加工基地全面投产。支持秦湘九州、达咪信息科学技术攻关。依托怀仁五调康养产业园，集聚怀仁集团、老百姓医药集团、国药控股等骨干企业，构建“中药材种植—精深加工—医药流通”全链条体系。到 2030 年，力争中药材总种植面积达 3.5 万亩，中医药加工产值突破 30 亿元，建成武陵山片区道地药材标准化种植示范样板。

休闲农业。深化“休闲农业+文旅+科技+非遗”融合，打造特色节会 IP，擦亮“全国休闲农业重点县”金字招牌。九丰农博园升级 VR 数字体验馆、农耕研学馆。培育黄金坳龙窑土陶工坊等非遗载体。积极引入数字技术赋能黄岩景区提质。持续做大“国际山歌号子节”“黄精文化节”“农民丰收节”“中医药文化夜市”等节会 IP 流量经济。到 2030 年，力争新增省级乡村旅游精品村 3 个，持续推进黄岩创建国家级旅游度假区工作。

第四节 促进农村产业融合发展

以“延伸链条、增值提效”为目标，推动农产品加工、商贸物流、产业平台协同发展，促进农村一二三产业深度融合。

大力推动农产品精深加工升级。围绕蔬菜、黄精、粮油等特色产业，推动加工环节从“初加工”向“精深加工+副产物利用”转型，培育壮大加工主体。蔬菜加工领域，支持建设冻干蔬菜生产线、鹤翔蔬菜建设预制菜生产线，黄精加工领域，重点推进博世康黄精精深加工产业园建设，粮油加工领域，依托怀化国际粮食物流加工产业园，建设精米加工线、茶油深加工线。

推动现代商贸物流与农业融合。建设“铁路+冷链+电商”立体物流体系，开通鹤城－北部湾港铁海联运专线，推动黄精饮片、冻干蔬菜出口；建设农产品集散中心，配备冷链仓储、分拣包装车间，实现“集中仓储、统一配送”；深化“交邮合作”，推动城乡“客货邮”一体化。升级“鹤城特农”电商平台，拓展“直播带货+订单农业”功能；培育电商示范村、电商带头人。

强化农业产业平台载体建设。建设一批“园区+基地+服务中心”产业平台，为农村三产融合提供空间载体与服务保障，推动要素集聚。争创国家级现代农业产业园，建设“蔬菜种植+加工+研学”一体化园区；在黄金坳镇建设市级现代农业产业园，重点发展蔬菜、黄精产业。依托怀化国际陆港，在园区布局“农产品出口加工区”，重点发展黄精饮片、冻干蔬菜出口加

工，建设跨境电商服务中心，为企业提供报关、退税、物流等“一站式”服务。推动黄金坳镇（蔬菜+中药材）、凉亭坳乡（休闲农业+生态养殖+果蔬+中药材）申报国家级农业产业强镇，坨院街道（杂交水稻制种）申报省级产业强镇。

第二十九章 建设宜居宜业和美乡村

第一节 优化乡村规划建设

深化“千万工程”经验，大力实施“怀乡五百工程”，推进村庄规划编制与全生命周期管理。大力抓好农村水、电、路、气、讯、房等基础设施建设，提升农村基础设施完善度、基本公共服务便利度和城乡基础设施互联互通水平，夯实乡村全面振兴基础。

提升农村交通路网。加快鹤中区域农村路网连通，继续推进“四好农村路”示范圈建设。实施农村公路提质工程，建设资源路、旅游路、产业路，完成区乡村道双车道改造，完善乡镇客运站场建设，健全农村公路长效养护机制。实施村组道路硬化与维修工程，配套建设排水沟渠与安全防护设施。持续推进危桥改造加固，消除通行安全隐患。

升级农村水利设施。实施小型供水工程规范化改造，提升水源保障能力。建立水质动态监测网络，实现水质指标实时监测与异常预警。实施一批水库除险加固和山塘整治维修工程，积极开展山洪沟和清洁小流域治理，完善小微型农田水利设

施。

完善农村能源供给设施。实施农村电网改造工程，重点优化偏远村组供电网络，解决电压不稳、供电可靠性不足等问题。加快清洁能源供给设施建设，充分挖掘全市水能、风能、太阳能、生物质能等资源，构建“传统电网升级+新能源补充”的多元能源供给体系。

健全农村物流服务体系。完善农村冷链物流和商业网点，提升农村物流站点服务能力，解决好物流入村“最后一公里”和农产品上行“最前一公里”。

实施农村新一代信息基础设施建设行动。推进 5G 网络向自然村延伸。

加强农村建房管理。健全完善“区级统筹、乡村为主，三级联动、层层负责”的村民建房管理机制。实行村民建房管理动态巡查，规范村民建房行政审批和综合执法。加强空心村整治和闲置土地利用，有效减少布局散乱、占地过多、浪费资源的宅基地，有序引导农民向新型农村社区集中居住，促进土地资源集约利用。

第二节 提升农村基本公共服务水平

统筹推进城乡基本公共服务均等化，着力补齐农村教育、医疗、养老等服务短板。

优化农村教育服务。推进乡村学校提质改造，优化城乡教

育资源布局，改善义务教育基本办学条件，加强乡镇标准化寄宿制学校和乡村小规模学校建设，通过“城乡学校结对”促进优质教育资源下沉。

加强基层医疗卫生机构建设。推广“互联网+医疗”服务，确保常见病、多发病在村级可诊治。建立健全妇幼健康、老年人健康管理服务体系。

完善养老与社会保障服务。构建“村级互助养老+乡镇养老服务中心+区养老机构”三级养老服务体系。优化社会保障经办服务，在村级综合服务中心设立社保服务点，提供养老保险缴费、待遇领取、资格认证等“一站式”服务，确保惠民政策直达农户。

提升文化体育服务能力。推进村级文化阵地建设，升级改造乡镇综合文化站与村文化活动室，开展“送戏下乡”“文化汇演”等活动。完善农村体育设施，加强篮球场、健身路径等体育场地建设，丰富群众文体生活。

第三节 深化乡村治理

坚持党建引领，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系。

强化农村基层党组织及政府治理能力建设。以提升组织力为重点，构建坚强有力的农村基层党组织体系。优选配强村党支部书记，优化党员队伍结构，激发党员的先锋模范作用。严格

落实“三会一课”“四议两公开”等制度，推进村级事务管理制度化、规范化。深化乡镇管理体制改革，提升政策执行与公共服务能力，打造高效法治服务型基层政府。持续推进“放管服”改革向基层延伸，优化营商环境与便民服务环境，全面推行“一窗受理、综合服务”模式。做深做实片组邻“三长制”，规范优化网络管理服务，持续深化党建引领基层治理。

深化“三治融合”。强化村民自治，完善村党组织主导的议事决策机制，保障村民知情权、参与权、监督权。发挥村规民约的积极作用，提升村民自我管理、自我服务能力。推进乡村法治建设，深入开展“法律进乡村”宣传教育活动，引导干部群众尊法学法守法用法，完善“一村一辅警”“一村一法律顾问”工作机制。提升德治水平，弘扬孝义诚信、勤俭持家等传统美德，培育文明乡风。

提升农村社会治理数字化水平。把握数字乡村发展机遇，将现代信息技术深度嵌入乡村治理全过程。持续完善基层治理综合管理平台数字乡村智慧大屏和“数智鹤城”平台，推进农业农村整体智治与服务体系建设，提升乡村智治水平。

深化平安乡村与幸福乡村建设。坚持和发展新时代“枫桥经验”，打好“三源共治”治理组合拳。常态化开展扫黑除恶，打击各类违法犯罪，健全应急管理体系，强化农村道路交通、燃气、消防、自建房等领域安全风险源头管控和排查整治。推广“雪亮工程”与智能安防设施，提升突发事件响应能力。综合治理高额彩礼、大操大办、薄养厚葬等陋习，破除封建迷信。

着力提升村级公共服务水平，推动文化惠民活动常态化，持续改善人居环境，不断增强农民群众的获得感、幸福感、安全感，为乡村全面振兴提供坚实保障。

第三十章 提高强农惠农富农政策效能

第一节 持续缩小城乡居民收入差距

拓宽农民增收致富渠道，推动城乡居民收入差距持续缩小。增加农民工资性收入，完善就业服务、职业培训、权益维护一体化的外出务工服务体系，在政府投资重点工程及农业农村基础设施建设中全面推广以工代赈，巩固壮大就业帮扶车间。培育壮大经营性收入，大力发展联农带农富农产业，健全新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩机制，推进返乡创业行动。积极拓展财产性收入，深入学习运用“千万工程”经验，规范推广“唤醒老屋”等闲置农房盘活模式，巩固提升农村集体产权制度改革成果，深化集体林权制度改革，稳慎推进农村集体经营性建设用地入市，稳健发展新型农村集体经济。稳步增加转移性收入，落实各项惠农政策，推动农业保险“扩面、增品、提标”，降低农户保费。到 2030 年，力争农村居民人均可支配收入达 33000 元以上，城乡居民人均可支配收入比持续缩小。

第二节 建立常态化防止返贫致贫机制

持续巩固拓展脱贫攻坚成果，坚持精准帮扶，完善兜底式保障，守住不发生规模性返贫致贫的底线。健全防止返贫动态监测和帮扶机制，依托大数据平台实施动态监测，通过“线上筛查+线下走访”精准识别脱贫不稳定户、边缘易致贫户等群体的返贫风险，确保早发现、早干预、早帮扶。强化分层分类常态化救助帮扶，对有劳动能力者通过产业就业扶持增强内生动力，对无劳动能力者强化兜底保障。推动产业就业协同发展，持续拓宽脱贫人口增收渠道。加强财政衔接推进乡村振兴补助资金与相关涉农资金的统筹整合和协同联动，健全脱贫攻坚投入形成的公共资产长效管理机制，防止资产闲置或流失。严格落实“五级书记抓乡村振兴”工作机制，强化组织保障与风险防控，建立健全监测、帮扶、发展、保障一体化的长效治理体系。

第三节 深入推进城乡融合发展

推进城乡基础设施一体化。统筹城乡基础设施规划建设，推动城镇路网、供水、供电、燃气、通信、污水垃圾处理等设施向农村延伸，增强基础设施连通性。

推动城乡公共服务均等化。优化资源配置，建立一体化供给机制。科学配置公共教育、医疗卫生、公共文化、体育设备、养老设施、社会保障等公共服务设施，健全全民覆盖、普惠共享的基本公共服务体系。

促进城乡要素双向流动。健全人才入乡激励机制，通过柔性引才、人才下沉等方式强化乡村人才支撑。稳定乡村教师、

医务工作者队伍，提高待遇保障。深化农村承包地“三权分置”改革，有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点。

加大多元投入力度。健全政府投资与金融、社会投入联动机制，综合运用财政涉农资金“拨改投”、贴息、风险补偿、担保、“投贷联动”等政策工具，探索建立资金、用地、金融等各类要素保障机制，形成工作合力。

第四节 完善强农惠农富农支持制度

健全促进富民产业发展政策体系，巩固全国休闲农业重点县创建成果。实施农产品“两品一标”品质提升行动，擦亮“鹤城特农”等农产品品牌。健全种粮农民收益保障机制，全面落实种粮、耕地、农机购置等农业补贴政策，健全农资保供稳价应对机制和淡储制度，完善多层次农业保险服务体系。统筹推进粮食购销和储备管理体制机制改革，推进全链条节粮节损。推广“合作社+企业+农户”等现代化农业经营模式，推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩。健全农业社会化服务体系。深化供销合作社综合改革。深化农业科技管理改革，完善种业、生态农业等关键核心技术攻关机制。加强基层农技服务体系建设，建设“专群结合”的现代农技推广体系。

第九篇 推进文化事业发展，提高社会文明程度

围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象，坚持以社会主义核心价值观引领文化建设，推动公共文化服务均等化，繁荣发展文化事业，壮大文化产业，推进文旅深度融合发展，增强区域文化软实力和影响力，为鹤城现代化建设提供强大精神动力和文化支撑。

第三十一章 提高社会文明程度

第一节 夯实思想理论武装

推动学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育常态化长效化。深化马克思主义理论研究和普及，健全新时代党的创新理论体系化学理化研究阐释机制。完善党委（党组）理论学习中心组学习制度，全方位多层次开展接地气、有生气的宣传宣讲，推动新时代党的创新理论深入人心。创新哲学社会科学科研组织、人才培养和评价激励机制，建设区重点智库和专业特色智库品牌。全面构建固本铸魂的思想政治教育体系，推进中小学思政课一体化改革创新，完善思政课建设与党的创新理论武装同步推进工作机制。

第二节 深入推进社会主义核心价值观建设

推动理想信念教育常态化制度化，加强党史、新中国史、

改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史宣传教育，弘扬以伟大建党精神为源头的中国共产党人精神谱系。建好用好鹤城本地红色资源，提升红色文化、革命文化资政育人实效。将社会主义核心价值观纳入国民教育全过程，贯穿结合融入日常生活和法治建设。加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，凝聚奋进新时代的精神力量。统筹开展红色教育、诚信教育、劳动教育等主题宣传教育，深入推动群众性精神文明建设，扎实推进文明培育、文明实践、文明创建工作。

第三节 培育公民道德与文明素养

贯彻落实《怀化市文明行为促进条例》有关要求，深入实施公民道德建设工程，推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，营造崇德向善的社会风尚，加强家庭、家教、家风建设，加强未成年人思想道德建设。弘扬诚信文化和廉洁文化，健全诚信建设长效机制，选树宣传诚信典型，发挥榜样示范引领作用，营造崇德向善的社会风尚。加强青少年思想道德建设，推进校园文化建设，用好红色资源，强化青少年理想信念教育，引导青少年树立正确的历史观、民族观、国家观、文化观，扣好人生第一粒扣子。拓展文明实践载体，高标准推进新时代文明实践中心（所、站）建设，完善志愿服务体系，广泛开展道德讲堂等活动，推动社会主义核心价值观融入日常生活。统筹推进城市文明提质与文明乡风建设，推动城市文明

建设行稳致远，一体推动市民文明观念、城市文明氛围、社会文明风尚改善；深化移风易俗，倡导文明节俭、健康低碳生活方式，培育时代新风。

第三十二章 繁荣文化事业

第一节 完善公共文化服务体系

优化城乡公共文化设施网络布局，按照城乡统筹、均等普惠原则，推动区、乡镇（街道）、村（社区）三级公共文化服务设施提标扩容，促进城乡公共文化服务标准统一、互联互通。创新实施文化惠民工程，推动优质文化资源直达基层。深入实施国家文化数字化战略，加快推进图书馆、文化馆等公共文化场馆数字化改造，促进数字文化创新发展。推动新大众文化繁荣发展，打造“书香鹤城”“欢乐潇湘·美丽鹤城”等群众文化品牌升级版，推动“送戏下乡”等惠民活动与群众需求精准对接。鼓励社会力量参与公共文化服务供给。到 2030 年，建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系。

第二节 保护传承历史文化

系统保护和传承红色文化，实施红色资源保护利用工程，加强对黎原将军剿匪旧址的修缮、保护和展示，建设成为红色教育基地。深化区委党校、国防教育中心“红色学府”功能，开发红色研学旅游线路，推动红色文化创造性转化和创新性发

展。组建鹤城区红色文化宣讲团，推动红色文化进校园、进社区、进农村。提升非物质文化遗产保护水平。对全区历史文化积淀丰厚、存续状态良好、具有重要价值和鲜明特色的非遗进行整体性保护，对濒危非遗项目采取抢救措施。支持非遗工坊、传习所规范化建设，推动非遗融入现代生活。促进“上河阳戏”等特色非遗与旅游、教育、创意产业深度融合。进一步挖掘传统工艺项目，建立一批以非遗工坊为载体的实践平台。利用信息技术，为非遗调查、记录、研究、保护、保存、传承和传播等提供新渠道、新手段、新支撑。加强传统村落保护。加大对传统村落自然风貌和独特风格的保护与利用，推动古村寨文物本体修缮、风貌整治以及消防安全等基础设施配套建设。加强地方志工作，建立健全方志资源分级分类管理制度和安全保护体系，发挥档案文化功能，推进档案事业发展。

专栏 12 公共文化体育发展重点工程

城乡公共文化设施升级工程。提升鹤城区图书馆、文化馆智慧化水平，规划建设新一代智慧图书馆、智慧文化馆。完善区档案馆、区方志馆设施，提质升级怀化市生态体育公园。

乡村文化振兴工程。实施乡镇（街道）综合文化站、村（社区）综合文化服务中心提质升级工程，积极推动农家书屋与鹤城区图书馆资源通借通还、数字化阅读普及。

品牌惠民活动培育工程。持续举办“鹤城文化艺术节”“社区邻里文化周”“乡村春晚”“楼BA”等特色活动，引进高水平文艺演出和体育赛事。

历史文化保护传承创新工程。加强红色资源保护利用，建设红色教育基地，开发红色研学线路，加强“上河阳戏”等非物质文化遗产的保护传承与旅游化转化，规范建设一批非遗工坊、传习所。

第三节 加强文艺创作与品牌传播

引导扶持精品文艺创作，围绕重大时间节点和地域特色，系统规划、重点扶持，推出一批彰显时代精神、具有鹤城气韵的现实题材文艺精品。鼓励文艺工作者深入基层，创作更多人民群众喜闻乐见的文艺作品。强化知识产权保护，激发文化原创活力。积极开展对外文化交流活动，推动鹤城特色艺术走向更广舞台，提升区域文化影响力。构建全媒体传播体系，探索“短视频导览+线上预约+线下体验”模式，创新推广红色研学、非遗旅游等特色项目。健全文艺创作组织引导、扶持激励机制，分层分类引进文化创意、数字文旅等领域高素质人才。建强区级文艺人才库，实施文化名家暨“四个一批”人才工程。深化校地合作，加强本土文化创意、文旅运营、经营管理等专业人才培养。加大对农村文艺骨干和民间艺术人才的扶持力度，促进传统艺术传承与发展。

第三十三章 增强文化活力

第一节 培育新兴文化业态

坚持以文塑旅、以旅彰文，因地制宜发展文化观光游、文化体验游、文化休闲游。积极推进文化与科技深度融合，运用VR/AR、人工智能等新技术改造提升传统文化业态，建设数字文化创意平台，推动文化建设数智化赋能、信息化转型。引导

规范网络文学、网络游戏、网络视听等新业态健康发展，加强未成年人网络保护，营造清朗网络空间。积极发展小剧场等群众喜闻乐见的文化传播载体，打造特色演艺新空间，鼓励发展动漫游戏、文创产品开发、艺术品经营等新型文化业态。探索“文化+”模式，推动文化和旅游、商贸、金融、教育、现代农业等领域的跨界融合，培育新增长点，为区域文化产业高质量发展注入新动能。

第二节 壮大文化市场主体

着力构建结构合理、协同发展的文化市场主体生态，增强文化产业整体竞争力。支持新闻传媒、演艺娱乐、文化旅游等领域龙头企业做大做强，提升品牌影响力和市场竞争力。推动传统娱乐场所向体验式、场景化、数字化方向转型，积极引进和培育沉浸式演艺、主题娱乐等新业态。鼓励中小微文化企业走“专精特新”发展道路，扶持一批具有原创能力和市场活力的文化工作室、创意工坊。建设文化领域众创空间和双创服务平台，完善孵化培育机制，优化文化企业发展环境，形成大中小企业协同共进、良性发展的产业格局。

第三节 深化文化体制机制改革

深化文化体制改革，完善文化管理体制和生产经营机制。健全党委领导、政府管理、行业自律、社会监督、企事业单位

依法运营的文化管理体制，加快推动政府职能从“办文化”向“管文化”转变。分类推进文化事业单位深化内部改革，完善文艺院团建设发展机制，激发文化市场活力。健全现代文化产业体系和市场体系，实施重大文化产业项目带动战略，培育一批具有核心竞争力的优秀文化企业和特色文化品牌。实施积极的文化经济政策，探索“消费直补”等新型扶持方式，引导公共文化机构面向市场优化服务供给，激发文化消费潜力。深化区融媒体中心改革，打造具有区域影响力的主流舆论阵地、综合服务平台和社区信息枢纽。

第三十四章 大力发展文化和旅游产业

第一节 完善旅游空间布局

立足鹤城区作为怀化市主城区的区位与资源基础，强化鹤城区在“雪峰山文化旅游圈”中的综合服务枢纽。围绕建设全国一流旅游度假目的地，优化旅游空间布局，构建“一核引领、一轴串联、多区联动”发展架构，“一核”即强化中心城区综合服务核心，高标准建设集信息咨询、交通换乘、商业展销于一体的“城市旅游会客厅”，推动枢纽与商圈、文旅项目无缝衔接。“一轴”即做优澧水河生态廊道，运维好榆树湾文化街区、东盟风情窗口、天问岛微度假目的地、鹤鸣洲、油榨湾码头等，形成城市观光度假的景观轴。“多区”即推动黄岩、九丰农博园等景区差异化联动，形成避暑康养旅居、山地旅游、户外运动、

农业研学等主题互补的精品线路。

第二节 强化旅游集散服务功能

构筑内外联通功能复合、智慧高效的区域性旅游集散服务体系。完善“快进慢游”交通网络，依托张吉怀、沪昆高铁等交通优势，完善区内旅游路网和标识，滨水步道、骑行绿道等慢行系统，配套观景平台与休憩驿站，开通旅游观光巴士。系统整合鹤城区旅游资源产业路、黄金坳至尽远旅游公路，依托怀化西站、黄金坳客运站、怀化北客运站等节点，优化鹤城区至黄岩、康龙等景区的旅游运输线路，并研究开行鹤城至中方的定制公交。搭建全域智慧旅游平台，整合文旅、交通、公安等多部门数据，探索构建旅游大数据中心。进一步完善“Hi 鹤城”智慧旅游平台功能，提供从行前预订、行程规划到导航导览、智能客服的全流程服务。推动服务设施智慧化升级，在游客中心、酒店、景区普及智能设备，实现主要旅游场所 5G 与免费 Wi-Fi 全覆盖。实施高星级酒店培育计划，引进知名酒店管理品牌，大力发展精品民宿、主题酒店等多元化住宿业态。

第三节 丰富文旅业态与产品供给

立足鹤城区区位优势与资源禀赋，以业态创新和产品升级为核心，构建多元化、高品质、强吸引的文旅产品供给体系，重点做精乡村休闲、培育康养旅居、创新研学旅行、拓展户外运

动、深化文旅融合五大方向。力争到 2030 年，实现接待游客量突破 3000 万人次、旅游总收入达到 300 亿元。

做精做优乡村休闲旅游。构建“主题鲜明、优势互补、联动发展”的乡村旅游体系，深化农文旅融合发展。重点打造黄岩城郊山地休闲、城东田园研学、黄金坳—凉亭坳乡土风情体验三大片区。黄岩城郊山地休闲片区聚焦高山避暑、森林康养、山地运动与农事体验，建设综合性山地旅游目的地。城东田园研学片区依托龙口瀑布、岩添村、五里村等载体，发展农业研学、近郊休闲与特色民宿，打造农旅融合示范。黄金坳—凉亭坳乡土风情体验片区挖掘本土民俗，培育田园综合体、农耕体验与精品民宿，营造深度乡土体验场景。规划建设乡村旅游风景道、骑行绿道及一体化标识系统，串联湍水河体验轴，构建“城区—近郊—乡村”梯次延伸的全域旅游精品网络。

培育壮大康养旅居产业。依托鹤城生态资源与中医药优势，拓展康养旅居新领域，打造知名生态康养目的地。推进生态康养与中医药康养协同发展，生态康养以黄岩森林公园为依托，开发森林浴、负氧离子疗养、气候疗愈等产品；中医药康养联动本土中医药企业，建设中医药康养中心，开发中药浴、养生膳食、慢病调理等特色服务。通过整合资源建设标准化康养基地，推出“森林康养+中医药调理”“避暑旅居+健康管理”等组合产品，满足多元化康养需求。

创新发展研学旅行。对接全市“非遗点亮城市”品牌活动，整合红色资源、农业资源、生态资源与非遗资源，构建“红色

教育+农业科普+地质探索+非遗传承”四位一体研学体系。红色研学聚焦尽远古村剿匪指挥所旧址，开发“剿匪历史实景课堂”“红色故事宣讲”等课程；农业科普以九丰现代农博园为核心，设计“现代农业技术体验”“农作物种植实践”等内容；地质与非遗研学联动黄岩生态旅游区、五溪非遗园，推出“黄岩岩溶地貌考察”“五溪非遗工坊沉浸体验”“传统技艺传承课堂”等产品，推动非遗活态融入景区与研学场景，形成具有鹤城辨识度的研学实践网络。

积极拓展专项旅游市场。深挖黄岩山地资源潜力，开发登山、徒步、攀岩、滑翔伞、骑行等户外运动产品，配套建设登山步道、攀岩基地、滑翔伞起降场等设施，推出“春登山、夏攀岩、秋滑翔”季节性户外套餐。依托澣水河流域资源，发展皮划艇、桨板等水上运动，构建“山地+水上”立体户外运动体系，适度探索低空旅游，丰富高端旅游体验。

创新文旅融合新模式。以场景营造和消费升级为导向，推动文旅与城市发展、民俗文化深度融合。重点打造两大融合载体，文旅消费集聚区以榆树湾·青春广场为核心，融合城市记忆、码头文化、民族文化三大元素，引入民族特色文创店、主题美食体验店、非遗手作工坊等业态，搭配沉浸式场景演艺，打造“日间游览+夜间消费”的全时段体验空间；城市微旅游线路依托城北街道历史街区与中坡山森林公园，串联古民居、老字号、森林步道等节点，打造“漫步老街、品味烟火、森林休憩”的慢生活体验线路，提升中心城区文旅魅力。

加大文旅宣传力度。建立区域旅游融媒宣传矩阵，整合电视、报纸、微信、抖音等平台资源实现宣传全覆盖；打造高品质旅游宣传片、非遗纪录片、研学课程手册等精品宣传物料；创新推广形式，邀请网红达人、旅游博主开展实地体验直播，举办非遗文化节、户外挑战赛等节庆活动，形成“内容传播+活动引流+口碑沉淀”的宣传闭环。

专栏 13 五大主题旅游工程

乡村休闲旅游提升工程。打造三大特色片区（黄岩城郊山地休闲片区、城东田园研学片区、黄金坳—凉亭坳乡土风情片区）；建设乡村旅游风景道、骑行绿道及一体化标识系统，串联城区灞水河体验轴，形成“城区—近郊—乡村”全域精品网络。

康养旅居产业培育工程。依托黄岩森林公园建设森林康养基地，开发森林浴、气候疗愈产品；联动企业建设中医药康养中心，推出“中药浴+养生膳食”服务；打造“森林康养+中医药调理”特色套餐，建设标准化康养服务体系。

研学旅行发展工程。构建“红色教育、农业科普、地质探索、非遗传承”四位一体体系。整合尽远古村、九丰农博园、黄岩景区、五溪非遗园等资源，开发实景课堂、技术体验、地貌考察、非遗工坊等主题产品，打造特色研学实践网络。

户外运动旅游拓展工程。利用黄岩山地资源建设登山步道、攀岩基地、滑翔伞起降场；依托灞水河开发水上运动项目，形成“山地+水陆”立体户外运动格局，推出季节性户外产品。

文旅融合创新工程。以榆树湾·青春广场为核心，打造怀化记忆实景演艺、非遗工坊、特色街区，形成文旅消费集聚区；依托城北历史街区与中坡山森林公园，培育“城市记忆+慢生活”漫游线路，打造“漫步老街、品味烟火”城市微旅游产品。

第十篇 切实保障和改善民生，增进民生福祉

坚持人民至上，把改善民生福祉作为出发点和落脚点。着力加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，畅通社会流动渠道，切实解决群众急难愁盼，不断提升人民生活品质 and 安全感，共建共享民生幸福新高地。

第三十五章 促进高质量充分就业

第一节 持续稳定和扩大就业

健全高质量充分就业促进机制，强化产业就业支撑，着力拓展就业空间，增加就业容量。增强经济发展吸纳就业的能力，充分发挥企业吸纳就业的主体作用，落实税费减免、社保补贴、一次性吸纳就业补贴等政策。优化零工市场体系，推动灵活就业、新就业形态健康发展。完善终身职业技能培训制度，完善职业技能等级认定与专项职业能力考核，健全高技能人才与工程技术人才贯通培养与使用机制。健全高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持体系。对残疾人、脱贫人口、长期失业人员、零就业家庭等实行分类帮扶、分层施策，建立帮扶台账，完善公益性岗位托底安置和就业援助长效机制。到2030年，城镇累计新增就业3.4万人以上，城镇调查失业率控制在5.5%以内。

第二节 强化创业带动就业

坚持以创业带动就业，强化培训赋能、政策支撑与平台建设，扩大创业对就业的吸附效应。提升技能培训支撑能力。依托产业园区、技工院校和就业帮扶基地，开展岗位技能培训、转岗培训和订单式培训，推动劳动者技能更新与岗位转化，提高就业匹配度。落实创业扶持政策。完善创业担保贷款、补贴、税费减免等政策落实机制，鼓励大学生、农民工等群体返乡创业，支持发展小微企业和乡村创新业态，通过创业活动扩大大地就业容量。完善创业服务体系。加强创业指导、项目培育、融资服务和市场开拓，提升创业成功率，推动创业带动就业效应持续释放。支持培育乡村旅游、庭院经济、林下经济、民宿经济等新产业新业态，拓展农村劳动力增收空间。健全创业政策、创业培训、创业载体、创业服务、创业氛围“五位一体”的工作机制，激发全社会创业活力。

第三节 优化就业公共服务体系

构建“全域、全业、全时、全民共享”的公共就业服务体系，加强人力资源市场、零工劳务市场及线上就业服务平台建设，加快人社驿站标准化建设及服务功能拓展，进一步提高人社服务质效。广泛开展“人才夜市”等多样化公共就业服务专项活动，健全高校毕业生、农民工、退役军人、就业困难人员等重点群体就业精准帮扶机制，探索建立适应新就业形态发展的劳动权益保障与监管服务模式。加快就业服务数字化转型，完善

公共就业服务信息网络，强化职业介绍、就业援助、创业指导等专业化服务。健全就业信息发布、岗位供需对接和用工监测机制，提升就业服务覆盖面和精准度。完善劳动关系协同治理机制，积极推行劳动争议“一站式”就近调解服务，促进劳动关系和谐稳定。

专栏 14 就业创业提升行动计划
高质量充分就业促进行动：“十五五”期间，争创省级高质量充分就业市县试点。 就业公共服务质量提升工程：健全公共人力资源市场服务体系，优化人力资源产业发展，实现公共就业服务供给多元化、过程信息化、机会均等化。实施公共就业服务人员能力提升计划，健全就业服务信息发布机制，开展系列就业专项服务活动。 重点群体就业创业支持计划：加强重点群体就业创业服务，重点加强退役军人适应性培训、职业技能培训和终身职业教育。全面支持离校两年高校毕业生、退役军人创新创业，落实创业补贴、创业担保贷款政策。实施农村低收入人口就业帮扶计划，注重引导外出人才返乡、城市人才下乡创业，做好“以工代赈”带动就业。健全就业需求调查和失业监测预警机制。

第三十六章 稳步提高居民收入水平

第一节 拓宽居民增收渠道

健全居民收入增长与经济增长同步的长效机制。稳定工资性收入，落实薪酬调查和信息发布制度，推动劳动报酬与劳动生产率同步提高。提高经营性收入，优化创业服务，分型分类支持个体经营、小微主体及夜市经济、线上零售等新业态。拓

展财产性与转移性收入，规范发展产权、租赁等市场，探索土地、资本等要素收益权增收渠道，并稳步提高社会保障水平。强化重点群体保障，深入实施以工代赈并提高劳务报酬比例，加强高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持与技能培训。

第二节 优化收入分配结构

缩小城乡、区域、行业和社会成员之间收入分配差距，稳步扩大中等收入群体，切实提高低收入群体收入。优化初次分配结构，坚持按劳分配为主体，大幅增加劳动者特别是一线劳动者报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重，并着力提高实体经济企业分配比重。健全最低工资标准调整机制，落实工资集体协商制度，定期发布企业工资指导线，深化事业单位薪酬制度改革，强化劳动者工资支付保障，健全高层次人才薪酬激励与引进奖励机制。加大再分配调节力度，健全社会救助保障标准与物价上涨挂钩联动机制，增强税收、社保等调节力度和精准性，合理平抑收入差距。发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业。积极鼓励和引导社会力量参与公益慈善事业，发展各类社会公益组织，畅通社会资源参与帮扶救助的渠道，发挥其改善分配结构的补充作用。

第三十七章 健全多层次社会保障体系

第一节 完善社会保险体系

加快发展多层次多支柱养老保险体系，推进个人养老金制度全面铺开。落实社保关系转移接续政策，建立健全同周边地区社保关系、住房公积金等互联互通机制。推动新增参保单位和单位新增人员养老、工伤、失业、基本医疗和生育五保同参同缴。落实新业态经济、新就业形态人员参保政策。完善社保、医保基金监管机制。落实基本医疗保险省级统筹工作，探索创建医保基金综合监管服务平台，试点智能终端监控应用，建立健全医保基金智能监管体系。鼓励发展商业保险、企业年金、个人养老金等补充性保障形式，满足不同人群多样化保障的需求。

第二节 构建多主体住房保障体系

加快构建房地产发展新模式，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。持续深化“交房即交证”协调落实机制。千方百计解决“烂尾楼”遗留问题。增加改善型住房供给。加快构建以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系。通过存量商品房收购等方式，优化保障住房供给，满足工薪群体和各类困难家庭基本住房需求。扩大保障性住房覆盖范围，把长期稳定就业的农业转移人口纳入城镇住房保障和公积金制度范围。加强公租房使用、退出管理，建立失

信惩戒机制。继续推动通过收租市场闲置房源筹集公共租赁住房试点，探索公租房投资、项目建设和租赁经营管理新模式。

第三节 兜牢社会救助底线

加快健全分层分类社会救助体系，稳步提高城乡低保等保障标准，加强低收入人口常态化监测和帮扶，统筹推进扶老、助残、救孤、济困等福利事业发展。落实孤儿、困境儿童、农村留守儿童关爱保障政策，深化困境儿童助学专项救助。强化社会救助基础性、兜底性功能，提高重点困难群体兜底保障能力。健全最低生活保障标准自然增长机制，建立最低生活保障标准与上年度全体居民人均消费支出挂钩的调整机制。加强低收入人口常态化监测和帮扶，完善社会力量补充救助机制，探索和发展政府购买社会救助服务。统筹推进福利事业发展，推动福利服务范围向社会公众拓展，完善适度普惠型社会福利制度。发挥红十字会、慈善会、基金会等示范作用，发展社区慈善，开发慈善资源，形成政府救助和慈善救助综合效应。

第三十八章 保障重点群体基本权益

第一节 保障妇女儿童合法权益

建立健全妇女全面发展的机制体制，保障妇女平等享有公共卫生、教育、经济、社会管理等方面的权利，加强妇女创业就业政策支持，健全反家庭暴力联动机制，加强家庭暴力干预

和受害妇女救济力度，切实保护妇女合法权益。完善普惠型儿童福利体系，健全儿童安全保护体系，鼓励儿童参与家庭、学校和社会事务。严厉打击拐卖妇女儿童、性侵儿童等违法犯罪行为，提高妇女儿童维权工作能力。推进农村留守儿童和困境儿童服务阵地建设，完善留守儿童管理机制。

第二节 完善残疾人关爱服务体系

健全残疾人能力发展政策体系，提高残疾人受教育水平，强化残疾人职业技能培训，多渠道支持残疾人就业创业。加快建立特殊教育体系，确保全区适龄残疾儿童义务教育“一个不少”。推进无障碍环境建设，搭建“无障碍阅读”等残疾人文化活动的平台，开展残疾人群众性文化体育活动。提升残疾人“维权、服务、监督”和群体活动的参与度，促进更多残疾人更好地融入社会，平等参与社会生活。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。

第三节 健全退役军人保障体系

完善退役军人和其他优抚对象优待政策，强化双拥模范城市建设，营造爱国拥军、尊重优抚对象的良好社会氛围。健全退役军人事务治理体系，筑牢退役军人思想政治阵地，扎实推进退役军人移交安置，全力支持退役军人就业创业，构筑新型优抚保障制度，深化双拥共建军民融合。持续推进区退役军人

服务中心和退役军人服务站（点）建设和志愿服务队建设，进一步推动落实“一部一站”工作。维护退役军人合法权益。

第十一篇 推动社会事业进步，促进人口高质

量发展

树立“大人口观”，适应人口发展新常态，着力保持适度生育水平与人口规模。构建高质量教育体系与全周期健康服务体系，全面提升人口素质。完善生育支持政策与养老服务体系，优化人口结构，强化人力资源对高质量发展的支撑作用。

第三十九章 办好人民满意的教育

第一节 健全德智体美劳全面培养体系

坚持立德树人理念，构建“五育融合”育人体系。坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，强化思政教育特色品牌与思政第一课程地位，加强宪法法治教育、国家安全教育、国防教育，促进思政课堂和社会课堂有效融合。提升智育水平，着力培养认知能力，促进思维发展，激发创新意识。落实义务教育阶段每天开设一节体育课要求，保障中小学生每天综合体育活动时间不低于2小时，有效控制近视率、肥胖率，建立学生体质健康抽测机制，不断提高学生体质健康水平。深入实施学校美育浸润行动，全面提升美育课程教育教学质量，打造学校美育体系鹤城特色。实施劳动教育习惯养成计划，推动常态化开展家务劳动、校内劳动和社会实践劳动。深入实施青少年学生读书行动，推进“书香校园”建设。健全学校家庭社会协同育人机制，坚持源头治理，以防治性措施为主、矫治性

手段为辅，夯实心理健康教育基础。建立学生综合素质评价体系，将劳动实践、思政参与、体质健康等纳入评价范畴，破除“唯分数”的倾向，培育全面发展的鹤城学子。

第二节 推动基础教育扩优提质

顺应人口变化形势，优化基础教育资源布局，健全基础教育资源统筹调配机制，充分利用学生数量过峰学段闲置资源解决学生数量峰值学段问题，推动基础教育高质量发展。

推进学前教育普及普惠安全优质发展。新建、改扩建一批公办幼儿园，稳步增加公办幼儿园学位供给。支持开办普惠性民办幼儿园，巩固提升普惠性幼儿园覆盖率。建立城镇小区配套幼儿园建设移交长效机制。到 2030 年，使公办园幼儿占比提高到 60%，公办及普惠园幼儿占比提高到 95%。

推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化。加强义务教育学校标准化建设，逐步缩小城乡、区域、校际、群体差距。推进乡镇标准化寄宿制学校建设，办好一批“家门口”新优质学校。加快乡村小规模学校整合提质进程，确保保留并继续办学的小规模学校均达到办学标准。有序推进区属学校按标准班额办学，在有条件的地方推行小班化教学。促进学校优秀管理人员和骨干教师区域内统筹调配、交流轮岗。保障随迁子女在流入地受教育权利，加大对困境儿童关爱保护力度，落实“三帮一”控辍保学机制。统筹推进“双减”，提升课堂教学和课后服

务质量。

促进高中阶段教育多样化发展。扩大公办普通高中教育资源供给，实施普通高中标准化建设工程，重点推进怀化市第五中学迎丰校区、怀化市第一中学学生宿舍项目建设。系统构建特色课程、教学、评价、管理体系，推动高中学校多样化特色化发展，到 2030 年，形成综合高中、拔尖创新培养和艺体特长培养等个性化、特色化发展机制。

加快特殊教育与专门教育发展。建立鹤城区特殊教育联席会议制度，组建残疾人教育专家委员会。依托市中心特校鹤城分校、怀化市太平桥小学、城东小学特教班，开展不良行为未成年人矫治教育，建立“学校－家庭－司法”联动机制。

推进民办教育规范提质。引导民办学校特色化建设，打造“一校一品”发展格局。实施“民办校长领航工程”，推动办学质量提升。分类管理营利性和非营利性民办学校，引导营利性民办学校提供普惠性服务。规范民办学校办学行为，健全学校“年检+信用+风险等级”综合监管机制，全面推行学校资金监管，严格规范学校招生及收费行为。

推进优质教育资源共享。持续深化“长沙—鹤城”教育帮扶工作，逐步扩大集团化办学影响力和覆盖面，完善优质学校集群式发展模式，推动优质教育资源向薄弱地区延伸。以信息化手段推动优质课程资源在农村学校深度共享。

第三节 构建现代职业教育体系

推动职业教育贯通衔接培养，打通“中职－高职”升学通道，探索“中职+企业+高校”联合培养模式。创新产教融合机制，支持普通中小学开展职业启蒙教育，推动怀化市旅游学校与鹤城初中合作，至2030年以前实现初中职业启蒙教育全覆盖；推动职普融通，支持怀化五中（普高）与旅游学校合作开设“普职融通班”，至2030年推广至2所高中，打通“普职双向流动”通道。扩大中高职贯通规模，与怀化职业技术学院合作开办“3+2”贯通班；探索“中职+应用型本科”衔接模式。大力推进产教协同育人模式，以怀化市旅游学校为牵头单位，联合怀化国际陆港、湖南骏泰物流等核心企业，组建“鹤城区产教融合联合体”；深化校企合作，推行“工学交替”与“现代学徒制”，共建实训基地，实现“教学－实训－就业”的无缝衔接。健全“双师型”教师培育与认定体系，推动“校企互聘”与职普融通。

第四节 优化教育服务供给

持续高效推进优秀教师“1358”梯队培养工程，健全师德师风建设长效机制。优化各级各类学校师生配比，统筹做好寄宿制学校、公办幼儿园教职工编制配备。加快补齐高中教师和紧缺学科教师不足短板，支持教师富余的农村地区学校开展紧缺学科教师转岗培训和小班化教学改革。建立健全区域内义务教育学校书记、校长、教师交流轮岗制度。深化教师考核评价、

职称评审制度改革，健全教师激励、约束、退出机制。优化教师岗位结构比例。加强“双师型”教师队伍建设，健全职业教育教师企业实践制度。持续提高教师待遇和地位，强化乡村教师生活保障，做好教师荣休工作。实施教育数字化战略，推进数字化赋能教育教学，建设智慧校园，统筹推进全区教育大数据建设，提升教育治理数字化水平。推进学习型社会建设，完善终身学习制度，规范发展继续教育，推进终身教育体系建设。

专栏 15 教育强区行动计划

学前教育普惠优质工程。推进怀化市鹤城区幼儿园、怀化市鹤城区第二幼儿园改造，怀化市鹤城区第三幼儿园教学楼新建工程。对大型优质民办幼儿园进行收购，改造为公办幼儿园。实施学前教育办学条件提升工程，对区幼儿园总园、区幼儿园分园、区二幼、区三幼教室照明系统、教具、游乐设施等装备补充及更新。到 2030 年，完成国家学前教育普及普惠区创建工作，乡镇中心幼儿园、常住人口 4000 人以上村级幼儿园覆盖率达 100%，规范化幼儿园建设比例达到 95% 以上，全区学前教育毛入园率达 100%。

义务教育优质均衡工程。重点提升农村和偏远地区中小学办学水平，确保学生就近入学。促进中心城区与农村学校结对发展和教师交流，以信息化手段推动优质课程资源在农村学校深度共享。到 2030 年，适龄儿童净入学率达到 100%，九年义务教育巩固率达到 99%，开始全国义务教育优质均衡发展县创建工作。加强乡村小规模学校建设和乡镇寄宿制学校建设，实现全区乡镇（不含街道）建有 1 所以上义务教育寄宿制学校。到 2030 年，实现学位供给总体平衡和布局结构合理。

特色高中创建工程。探索差异化培养模式，拓宽普通高中学生发展渠道，建设 1 所综合高中，1 所体艺特色高中。完成怀化市第五中学迎丰校区项目建设，解决城区高中学位问题。

职业教育提质工程。完成怀化市旅游学校建设工程项目、实训基

专栏 15 教育强区行动计划

地建设项目、智慧校园建设项目，所有专业达到湖南省中职学校专业设置标准，所有课程符合国家职业教育教学标准，创建湖南省卓越中等职业学校。

教学能力提升工程。推进教学设备现代化，对怀化市第五中学迎丰校区、怀化市旅游学校、怀化市第五中学、怀化陆港国际实验学校、怀化市正大小学、华都中学、怀化学院实验学校、怀熙小学等新建学校配备广播、安防、厨房、教育教学设备、理化生实验室、计算机房、音体美心理咨询教室、图书馆室设备，对怀化市人民路小学、舞水小学、红星路小学、怀化市二中等老学校的广播、监控、智慧黑板、课桌椅、图书、厨房设备、功能室设备等进行更新和新增，引进中考智能测评设备。

智慧教育工程。推进校园数字基座建设、智慧教育管理系统集成建设、校园内有线网络改造铺设、无线网络全覆盖、校园智能安防系统、智能消防系统、校园防霸凌系统、AI 教师教学反馈系统、智慧教育精准教学系统、学生智慧评价系统、数字孪生校园、智慧教育服务应答系统软硬件建设。

科学教育工程。配齐配强科学教师，推动 STEM 教育，开足开齐实验课程，推动科学课程与教学改革，聘请科技副校长，举办科技节，促进校企合作，拓展科技教育资源，系统组织学生参加各类科技创新大赛。

第四十章 推进卫生健康事业高质量发展

第一节 提高医疗服务能力

推进紧密型县域医共体建设，以紧密型医共体改革为契机，组建以鹤城区人民医院为龙头、社区卫生服务中心（站）、乡镇卫生院为成员的紧密型县域医共体，实现区乡村三级卫生管理一体化，实行健康责任共担、经济利益共享。以国家公立

医院绩效考核为指挥棒，推动公立医院高质量发展。落实生育支持政策和激励机制，提升妇幼健康服务水平。大力推进妇幼保健院的标准化建设，强化妇幼健康服务体系保障。进一步完善疾病预防控制体系，促进卫生应急处置更加高效。积极应对人口老龄化，持续提升医养结合服务质量。夯实行业监管责任，紧盯医疗服务和质量安全、疫苗接种安全、消防安全等关键点，建立良好的协同联动机制。不断加强医疗人才队伍培养，注重“外引内培”，发挥湖南医药学院人才教育优势，培养更多医学人才。积极引导优质医疗资源下沉，协调湘雅附一医院、湖南医药学院总医院对口帮扶鹤城区人民医院，加大鹤城区人民医院重点专科建设力度，补齐专科资源短板，提高专科医疗服务能力，争取获批国家临床重点专科建设项目。

第二节 深化医药卫生体制改革

推进三医联动、六医协同集成改革，探索建立医保、医疗、医药统一高效的政策协同、信息联通、监管联动机制，深入推行健康“一码通”，推动“三医”联网，积极对接联入省“三医一张网”监管服务平台。推进药品和医用耗材集中带量采购提质扩面，动态调整医疗服务价格，建立健全体现医疗服务技术劳动价值的收费机制。深化医保基金监管改革，进一步健全监管体系，提升医保基金监管能力。建立自查自纠工作机制，完善大数据分析功能模块，实时动态分析全区定点医疗机构医保基

金使用情况,及时预警费用发生异常态势。试点智能终端应用,实现重点机构重点领域全面场景布控。积极探索建立综合监管服务平台,形成可借鉴、可复制、可推广的医保基金监管新模式。

第三节 促进中医药传承创新发展

进一步加强鹤城区人民医院、妇幼保健院、乡镇卫生院和社区卫生服务中心中医科建设,持续推进公立医疗卫生机构中医药服务和社会办医疗机构中医药服务融入以市级中医医院为龙头的中医药服务体系,增强全区医疗机构中医药服务能力。促进妇幼保健与中医药融合服务,积极推广应用中医适宜技术和方法,提升妇幼保健机构中医药服务能力。充分发挥中医药“治未病”优势,扩大中医药在孕育调养、产后康复、儿童保健等方面应用。支持与湖南医药学院共建侗医药研究国家重点实验室,加强民族医药理论与开发研究,促进科技成果转化。深入实施中医药人才优先发展战略,持续开展基层医生中医药适宜技术培训,推动与湖南医药学院、怀化市中医医院等机构深化“西学中”合作,培养中西医结合骨干力量。

第四节 提升全民健康素养

加快建设健康鹤城。实施健康优先发展战略,提升爱国卫生运动成效。开展健康科普与宣传教育,针对重点人群、重点

场所和重点健康问题，依托区级融媒体中心、社区卫生服务中心、乡镇卫生院及中小学校等主阵地，深度融合数字技术，构建多元化健康科普传播矩阵。开展“三减三健”专项行动，倡导“减盐减油减糖”膳食控制目标以及健康口腔、健康体重、健康骨骼全生命周期健康管理策略。积极开展社区、学校、机关、企业等“健康细胞”建设，完善城乡公共体育设施，引导群众养成合理膳食、适量运动、戒烟限酒、心理平衡的健康生活方式，营造健康支持性环境。重点关注青少年、老年人、职业人群等群体的健康需求，加强慢性病、传染病、心理健康等核心知识的科学普及，提升居民自我健康管理能力和基本医疗素养。建立健全健康素养监测评估体系，动态掌握全区居民健康素养水平变化。力争到 2030 年，居民人均预期寿命提升至 80 岁以上，居民健康素养水平达到 30%以上。

第五节 推动全民健身运动

着力构建城乡一体的“十五分钟健身圈”，新建、改建一批体育公园、健身步道、球类场地及社区健身中心，持续完善城市街头绿地、广场、沿河绿化带等嵌入式体育设施，推动公共体育场馆免费或低收费开放，进一步提升人均体育场地面积。开展丰富多彩的全民健身活动，支持举办区域性体育赛事，培育具有鹤城特色的品牌赛事活动，打造全民健身活动体系。强化科学健身指导服务，建立健全社会体育指导员常态化服务机

制。关注青少年、老年人、残疾人等群体健身需求，实施青少年体育“健康护照”计划，开发适老性健身项目，建设无障碍体育设施。深化体旅文商融合，依托鹤城山水资源打造山地越野、水上运动等特色体育旅游线路，培育体育消费新场景。

专栏 16 健康鹤城建设工程
区域医疗服务能力提升工程。实施区人民医院医养结合服务设施建设、区人民医院综合服务能力提升、区妇幼保健院病房改造、区疾病预防控制中心标准化项目。 基层医疗卫生提升工程。实施怀化市鹤城区紧密型医共体建设项目、鹤城区基层医疗机构综合服务能力提升项目、怀化市鹤城区人民医院黄金坳分院暨鹤城区区域医疗次中心建设项目。

第四十一章 促进人口高质量发展

第一节 建设生育友好型社会

构建生育友好型社会，完善生育支持政策，落实生育休假和补贴制度。大力倡导尊重生育、优生优育、责任共担的新型婚育文化，营造支持家庭发展的良好氛围。积极落实并适当延长婚假、产假，保障生育奖励假、陪产假和育儿假等假期待遇，切实降低家庭生育时间成本。着力增强生育保险保障功能，探索将灵活就业人员、新业态从业人员等更多群体纳入保障范围，并健全生育津补贴制度。优化区级妇幼健康服务体系，推进生育友好医院建设，加强出生缺陷综合防治和孕产妇心理保健服务，为适龄人群提供安全、舒适的生育医疗服务。探索建立区级辅助生殖技术服务中心，满足多元化生育需求。强化跨

部门协同，在教育、住房等领域实施配套支持措施，系统构建“想生、敢生、优生”的社会支持体系。

第二节 健全托育服务体系

推进普惠性托育服务体系建设，鼓励用人单位办托、社区托育等多模式发展。深入实施健康儿童行动提升计划，持续优化6岁以下儿童健康管理服务，全面提升儿童健康保障水平。落实完善育儿补贴等养育支持政策，切实降低家庭抚育成本。针对“入托难”问题，多渠道增加普惠托育服务供给，重点建设覆盖区、街道、社区的三级托育服务网络，积极支持社会力量兴办托育机构、用人单位自建托育中心、发展家庭托育点等多元模式，大力发展群众家门口的社区嵌入式托育服务。健全幼儿园开设托班管理机制，支持有条件的幼儿园招收2至3岁幼儿。

第三节 完善养老服务体系

积极应对人口老龄化，健全养老事业和产业协同发展政策机制。深化养老服务改革，通过政府、市场、社会三方发力，建设区、乡、村三级养老服务网络，发展居家、社区、机构养老服务。完善鹤城区智慧养老服务平台，优化基本养老服务供给，试点公办养老机构改革，完善城乡养老服务网络，建立农村互助养老机制，加强公共设施适老化和无障碍改造。发展医

育、医养结合服务。推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给。稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方面年龄限制政策。积极构建老龄工作大格局，积极开发老年人力资源。发展银发经济，促进养老服务与健康、养生、旅游、文化、体育、休闲、家政等产业跨界融合，以怀仁五调康养为依托建设旅居养老目的地。重点建设社区居家养老服务网络、凉亭坳（黄金坳）养老服务中心等项目，培育发展怀仁、华辉等养老服务机构。

专栏 17 促进人口高质量发展工程

养老服务体系建设工程。重点推进怀化市鹤城区社区居家养老服务网络建设项目、怀化市鹤城区凉亭坳养老服务中心建设项目、怀化市鹤城区街道养老服务网络建设项目、湖南信安综合养老服务中心建设项目、怀化不老松养老院建设项目。

托育服务体系建设工程。新建一批社区托育中心、幼儿园托育中心。

第十二篇 加快全面绿色转型发展，建设美丽

鹤城

坚定不移走生态优先、绿色发展之路，协同推进降碳、减污、扩绿、增长。深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，加强“四山六水”生态保护修复，严守生态保护红线。积极稳妥推进碳达峰行动，培育壮大绿色产业，探索生态产品价值实现路径，推动经济社会发展全面绿色转型。

第四十二章 深化污染防治

第一节 深入打好蓝天保卫战

以持续改善环境空气质量为核心，强化细颗粒物（PM_{2.5}）和臭氧（O₃）协同控制，系统实施氮氧化物和挥发性有机物协同减排，推动全区空气质量稳步提升。聚焦产业园区、城乡结合部等重点区域，推进新能源装备制造、中医药、包装印刷等重点行业企业开展深度治理和超低排放改造，从源头削减污染物排放。加强建筑施工、道路扬尘精细化管控，严格落实“六个百分百”抑尘措施，推动智慧喷淋、围挡喷雾等新技术应用，实现扬尘污染动态监管。强化餐饮油烟综合治理，推广高效净化设备，建立餐饮单位动态管理清单，推动建成区餐饮油烟达标排放全覆盖。持续加强秸秆禁烧管控，完善“区—乡—村”三级巡查机制，推广秸秆综合利用技术，从根本上减少露天焚烧现象。健全大气污染源解析与预警响应机制，依托“智慧环

保”平台整合气象、交通、工业排放等数据，实现污染过程精准预测、应急管控快速启动。加大机动车排放检验机构监管力度，加快推进机动车和非道路移动机械新能源化，实现源头减排。到 2030 年，PM2.5 年均浓度持续下降，臭氧浓度上升趋势得到有效遏制，让“鹤城蓝”成为常态，为人民群众提供更加清新健康的空气环境，助力建设美丽鹤城。

第二节 持续深化碧水保卫战

以提升水环境质量为核心目标，严格落实河（湖）长制，持续推进灤水、太平溪等重点流域的水环境综合治理与生态修复工程，构建“流域统筹、系统治理、标本兼治”的水环境治理新格局。针对太平溪水环境历史遗留问题，实施系统性治理工程，加快推进城区雨污分流改造体系建设，完成太平溪污水收集处理提质改造工程，彻底解决污水溢流问题，实现城乡黑臭水体动态清零。加强饮用水水源地规范化建设和保护，完善水源地隔离防护、视频监控、水质自动监测等设施，健全水源风险防控与应急响应机制，确保城市集中式饮用水水源水质 100%稳定达标。推进农业面源污染治理，实施化肥农药减量增效行动，推广生态沟渠、人工湿地等农田退水治理模式，减少氮磷入河负荷。加强工业污水排放监管，推动重点企业废水深度治理与循环利用，严控重金属等有毒有害污染物排放。开展灤水河生态缓冲带修复与湿地建设，增强水体自净能力，提

升河流生态功能。到 2030 年，全区地表水考核断面水质优良比例保持 100%，水生态系统功能稳步恢复，切实保障人民群众饮水安全，打造“河畅、水清、岸绿、景美”的幸福河湖。

第三节 扎实推进净土保卫战

以保障农产品质量和人居环境安全为出发点，坚持预防为主、保护优先、风险管控的原则，系统推进土壤污染防治工作。强化土壤污染源头防控，持续开展涉镉等重金属重点行业企业排查整治，建立重点监管单位名录并实施动态更新，督促企业落实自行监测、隐患排查等法定义务。严格建设用地土壤污染风险管控和修复，动态更新污染地块名录及其开发利用负面清单，落实准入管理要求，确保“住得安心”。深入推进农用地分类管理和安全利用，巩固提升受污染耕地安全利用水平，通过农艺调控、种植结构调整等措施，保障农产品质量安全。加强农业面源污染治理，推进化肥农药减量增效，推广测土配方施肥和绿色防控技术，建立健全农药包装废弃物、废旧农膜回收处理体系，开展畜禽养殖场污染专项排查整治行动。到 2030 年，受污染耕地安全利用率达到 95%以上，重点建设用地安全利用得到有效保障，土壤环境风险得到基本管控，为人居环境和农产品安全筑起坚实防线。

专栏 18 生态环境系统治理工程

蓝天保卫战。强化秸秆综合利用和露天禁烧管理，健全秸秆收储体系，培育市场利用主体，实现科学还田。推进新能源装备制造、中医药、包装印刷等行业深度治理。推动清洁能源和低（无）VOCs 含量原辅材料替代。开展集中式餐饮油烟治理项目建设。大力推广装配式建筑，强化工地扬尘管控和道路清扫保洁。

碧水保卫战。实施怀化市鹤城区太平河流域生态环境综合治理和产业融合发展项目、鹤城区沅水流域水环境综合治理工程等一批水环境治理、生态保护修复项目。持续开展污水收集配套管网建设。

净土保卫战。巩固已修复污染场地的治理成效，建立长期监测机制以防反弹。切实保障耕地安全，推进受污染耕地安全利用与严格管控，加强农业面源污染治理。强化重点行业污染地块的风险管控与修复，依法推动重点企业开展强制性清洁生产审核。持续强化未污染土壤的监测与保护力度，严守土壤环境安全底线。

第四节 全域开展“无废城市”建设

坚持减量化、资源化、无害化原则，系统推进固体废物源头减量、高效利用与安全处置，协同加强新污染物治理，构建覆盖全链条的现代环境治理体系。以怀化高新区鹤城片区为重点，推动新能源装备制造、中医药等主导产业实施绿色设计和清洁生产，从源头降低工业固废产生量。聚焦建筑垃圾、工业污泥等本地大宗固废，引入先进资源化利用技术，建设协同利用示范项目，打造“固废—建材—建筑”产业闭环。建立全区建筑垃圾智慧监管平台，推行“电子渣票”闭环管理，实现从产生、运输到资源化利用的全过程管控，推广建筑垃圾就地再生利

用。完善城市生活垃圾分类体系，提升焚烧处理能力，优化可回收物回收网络。强化危险废物全流程环境监管，开展新污染物调查评估与风险管控，率先在重点行业实施内分泌干扰物、抗生素等管控措施。

第四十三章 加强生态环境保护与修复

第一节 筑牢生态安全屏障

坚持系统观念，统筹山水林田湖草一体化保护与修复，严守生态保护红线，着力提升生态系统质量和稳定性。强化森林资源保护与管理，严格执行森林禁伐限伐政策，全面落实天然林保护工程，确保全区森林覆盖率稳定在较高水平。完善森林防火体系，持续推进森林防火基础设施建设，配备专业防火设备，提升森林火灾防控能力。加强生物多样性保护，健全野生动植物保护网络，完善林业有害生物预警测报体系，落实森林草原湿地荒漠调查监测工作，对松材线虫病等主要病虫害实施有效防控。强化湿地保护，落实湿地自然保护小区建设，制定并实施湿地保护方案，维护湿地生态功能。推进自然保护地建设与监管，加强对森林公园、生态旅游度假区的管理，提升生态服务价值。通过上述措施，构建连续、完整、稳定的生态安全格局，为区域生态安全提供坚实保障。

第二节 推进生态系统修复治理

针对重点生态区域和突出生态问题，实施系统性、综合性修复工程，推动生态系统功能持续恢复。持续开展国土绿化行动，加强历史遗留矿山生态修复，针对矿山乱挖乱采留下的生态“疮疤”，采取地貌重塑、土壤重构、植被恢复等综合治理措施。计划完成历史遗留矿山生态修复任务，有效改善矿区生态环境。深化水土流失与石漠化治理，增强区域水土保持能力。推进退化防护林改造工程，对低质低效防护林进行改造提质，提升森林生态系统功能。提升水生态环境质量，持续推进太平溪、灞水河等重点流域的水环境综合治理与生态修复。巩固黑臭水体整治成果，实施“回头看”机制，防止问题反弹。统筹推进河岸绿化、生态景观提升，打造水清、岸绿、景美的生态环境。

第三节 完善生态保护修复与监管机制

创新监管方式，强化科技支撑，完善政策体系，确保生态保护修复工作高效、长效推进。健全生态保护修复制度体系，全面推行林长制，完善“林长+政协委员”等协作机制，强化各级林长巡林履职和责任落实。建立健全生态保护修复成效评估与考核机制，将评估结果纳入相关部门绩效考核。强化全过程协同监管，运用现代信息技术，构建生态保护修复智慧监管平台，整合林业、环保、水利等部门数据，实现监测、评估、预警、监管的智能化与一体化。加强部门联动，形成林业、环保、

财政、规划、国土等部门协同发力、齐抓共管的监管格局。完善多元化投入与政策保障机制，积极争取国家和省级生态保护修复项目资金，加大区级财政投入力度。探索建立多元化投融资机制，鼓励社会资本参与生态保护修复。健全生态保护补偿机制，积极争取上级财政转移支付，探索建立区内跨乡镇的横向生态保护补偿机制，让保护生态的地区和群众更多获益。

第四十四章 推进绿色低碳转型发展

第一节 加快构建碳排放双控制度体系

积极稳妥推进碳达峰碳中和，全面落实国家能耗双控向碳排放双控转变的战略部署，以制度创新为引领，以精准管控为核心，加快构建覆盖全面、导向清晰、管理科学的碳排放双控制度框架。

明确管理路径。科学制定《鹤城区碳排放双控实施方案》，落实市下达的碳排放强度及总量控制目标，并推动其与能耗双控、环评、排污许可等制度的有效衔接与协同管理，将碳排放约束深度融入产业规划与项目引进决策。

夯实数据基础。构建符合国家规范的全区碳排放统计核算体系，鼓励重点企业安装在线监测系统，并整合多方数据探索建设“智慧双碳管理平台”，实现碳排放数据的精准核算、动态分析与可视化监管，为科学决策与智慧管控提供支撑。

聚焦关键领域。对能源、工业、建筑、交通等领域及重点

行业实施差异化管控策略，严控新建“两高”项目碳排放准入。以怀化高新区鹤城片区为核心，开展碳效评价与循环化改造，支持企业开展碳足迹核算，打造减排标杆。积极融入全国碳排放权交易市场，探索碳排放表现与绿色金融政策的挂钩机制，激发市场主体内生减排动力。

强化考核评估。将碳排放双控目标完成情况纳入相关部门及领导干部的综合考核评价体系，建立常态化的跟踪评估与监督检查机制，强化结果运用，形成有力激励与约束，确保各项目标任务落地见效，为全区绿色低碳高质量发展奠定坚实的制度基础。

第二节 健全生态产品价值实现机制

构建双向转化制度体系。围绕破解“度量难、抵押难、交易难、变现难”问题，加快构建“绿水青山”与“金山银山”双向转化的制度体系与实践路径。探索制定符合区域特色的生态产品价值核算标准，推进自然资源确权登记，重点开展林业碳汇、水源涵养等核心生态资产的价值量化评估，推动核算结果应用于政府决策与绩效考核。

创新市场交易机制。积极融入全省生态资源权益交易平台，推动林业碳汇、水权等资源权益市场化交易。推广森林生态资产融资贷款等创新经验，拓宽生态产品经营权抵押、预期收益质押等融资渠道，鼓励金融机构开发“生态贷”“碳汇贷”等

绿色金融产品，提升生态资源的市场化配置效率。

拓展生态产业路径。大力发展林下经济、生态旅游、中医药康养等特色业态，推动生态产业融合发展。培育“鹤字号”绿色有机农产品和生态旅游品牌，建设生态产品区域公共品牌体系，推动生态价值向高端产业链延伸，实现生态优势向产业优势转化。

完善生态补偿机制。健全纵向生态保护补偿机制，积极争取上级转移支付资金。探索建立跨乡镇横向生态补偿制度，依据生态价值核算结果进行资金调配和产业扶持。建立“保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿”的利益调节机制，激发全社会参与生态保护的内生动力。

第三节 推动重点领域绿色转型发展

围绕能源、工业、建筑、交通、农业及生态修复等重点领域，精准施策，推动绿色低碳转型取得实质性进展，构建绿色低碳循环发展的经济体系。

推动能源绿色低碳转型，大力发展风电、光伏等清洁能源，加快布局“源网荷储充”一体化项目。

加快工业领域绿色化改造，以怀化高新区鹤城片区为核心，推动园区产业实施节能降碳改造，支持绿色化生产，严格执行环保、能耗等标准，依法依规推动落后产能退出。

促进城乡建设绿色低碳发展，结合老旧小区改造，推动建

建筑节能改造、雨污分流、充电桩等绿色基础设施共建共享。推广绿色建材和装配式建筑，发展绿色低碳建筑。

构建绿色交通运输体系，扩大新能源汽车在公共交通、环卫、物流等领域的应用。加快充电基础设施建设，优化公共交通运输组织，倡导绿色出行。

推进农业农村减排固碳，推广测土配方施肥、病虫害绿色防控等绿色生产技术，加强农业废弃物资源化利用，推动农业机械装备升级，加快老旧农机淘汰报废和绿色低碳农机应用。

第四节 加快形成绿色生产生活方式

推进资源全面节约与高效利用。坚持节约优先战略，围绕工业、建筑、交通、公共机构等重点领域，实施能效提升专项行动，推广节能低碳技术和装备，强化重点用能单位节能监察。严格执行水资源总量与强度双控，推进农业高效节水灌溉、工业循环用水和城镇供水管网改造，培育节水服务产业。深化土地节约集约利用改革，推动低效用地再开发和复合利用模式创新，提升园区土地利用效率。

深入实施绿色低碳全民行动。大力倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和消费方式，扩大新能源汽车、绿色建筑、节能家电等绿色产品消费，加大节能降碳宣传力度，增强全民节能降碳意识和能力。通过多领域协同发力，为实现全区碳达峰目标奠定坚实基础。

第十三篇 统筹发展和安全，建设更高水平平安鹤城、法治鹤城

全面贯彻总体国家安全观，把安全保障贯穿全区发展各领域和全过程，统筹推进政治安全、经济安全、社会安全、法治安全等各方面工作，进一步压实安全责任，完善风险监测与防控机制，持续提升公共安全保障和应急处置能力，努力实现高质量发展和高水平安全的良性互动，为建设更高水平的平安鹤城、法治鹤城提供坚实保障。

第四十五章 深化重点领域安全能力建设

第一节 加强政治安全能力建设

坚决捍卫国家政治安全，建立健全多层次安全防护体系，严密防范和严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动。强化反间谍工作和基层人民防线建设，持续推进反邪教斗争，完善教育转化机制。加强意识形态阵地管理，规范各类讲坛、论坛及新媒体平台内容，坚决遏制政治谣言和有害信息传播。坚持党管武装根本原则，完善国防动员体制机制，健全人民防空、民兵预备役力量建设，抓好民兵应急训练和备勤任务。推动国防教育常态化，充分发挥区国防教育中心等阵地作用，组

织干部群众和青少年学生开展国防教育。深化军民融合发展，推动重点军民融合项目落地，落实拥军优属政策，巩固双拥模范城市建设成果。

第二节 保障经济领域安全

筑牢产业安全根基，聚焦新能源装备、中医药、粮油加工贸易等主特产业，实施产业链竞争力调查与评价，建立“链长制”风险防控机制，防范核心技术“卡脖子”和供应链断链风险。夯实安全基础保障，确保粮食、能源资源、重要产业链供应链、重大基础设施安全，积极争取国家战略腹地建设和关键产业备份。加强网络、数据、人工智能、生物、生态、低空等新兴领域安全能力建设。维护产业基础设施安全，保障园区铁路专用线、冷链物流基地、陆港仓储设施等关键设施安全运行，推进配套设施安全升级。守住金融安全底线，全面排查化解非法集资、政府债务、不良贷款等风险点，建立风险台账和销号管理机制。完善银企对接机制，扩大涉企信息共享，解决企业融资难题。严控地方政府债务风险，规范政府举债行为，制定差异化化债方案，压减一般性支出，确保有限财力向关键领域倾斜。统筹推进房地产、中小金融机构等风险有序化解，严防发生系统性风险。

第四十六章 提高公共安全治理水平

第一节 强化应急救援能力

构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急指挥机制，完善区级应急指挥中心功能，推动与省、市应急指挥平台互联互通，强化应急管理“一张图”应用，推进乡镇（街道）指挥站点和村（社区）应急联络点标准化建设，形成覆盖全域的指挥网络。健全应急协同机制，深化跨部门数据共享和指挥联动，建立区、乡镇（街道）、村（社区）三级协同响应体系，推动区域应急协作。强化监测预警能力，健全“631”递进式气象灾害预警机制，重点提升溧水流域水文监测、城镇燃气、地质灾害及城区老旧设施风险动态监测水平。推进应急指挥信息化，整合多源数据，构建空天地一体化监测网络。完善应急广播体系，打通预警信息“最后一公里”。健全应急联动与物资保障机制，建立专业救援、社会力量和网格队伍协同的应急救援体系，优化应急物资储备布局 and 结构，建立政府实物储备为主、企业协议储备和产能储备为辅助、社会储备为补充的应急物资储备格局，完善应急物资保障网络，优化储备点布局，强化应急物资调配和运输能力，提升应急救援响应效率和保障能力。聚焦鹤城区重点风险领域，构建覆盖全域的应急救援设施网络，加强老旧小区、农村地区和重点场所应急设施建设，加快推动综合应急物资仓储中心及综合救援基地、应急避难场所建设，完善基层应急站点布局。加强城市内涝、建筑坍塌、地质灾害、危险化学品、森林火灾等专业救援队伍建设，配强基层

应急救援力量，定期开展全流程实战演练。开展针对性应急知识宣传和技能培训，培育社会应急力量，构建全民参与的应急格局，提升基层应急能力。

专栏 19 应急救援能力提升工程
应急指挥体系智能化工程：完善区级“智慧应急”指挥平台，融合气象、水利、自然资源等部门数据，实现灾害事故监测预警、应急指挥“一图览、一键调”。建立鹤城区无人机应急救援指挥中心，配置无人机应急救援设备。 应急救援力量强化工程。升级区综合应急救援队伍装备，重点配备防汛抢险、地震地质、危化品处置等专业设备；推动乡镇（街道）基层应急队伍标准化建设。 综合应急安全保障工程。加快建设怀化市鹤城区综合应急物资仓储中心及综合救援基地、怀化市鹤城区应急避难场所等基础设施，加快完善应急能力体系、灾害风险监测体系、应急救援及物资装备体系等。 全民防灾素养提升工程。建设区级应急消防科普教育基地，开展应急演练与培训，提升公众自救互救能力。 应急基础设施重点工程。建设区域性公路交通应急装备物资储备中心。实施综合应急物资仓储中心、综合救援基地项目。推进应急避难场所建设和安全设施升级改造。完善粮食和战略物资储备基础设施。

第二节 筑牢公共安全防线

完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型。

压实安全生产责任。全面落实“党政同责、一岗双责”安全生产责任制，健全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。聚焦非煤矿山、危险化学品、道路交通、建筑施工、消防

等重点行业领域，实施专项整治行动，强化源头治理和风险监测预警。完善安全生产执法体系，推行“互联网+监管”模式，强化风险智能监测预警能力，提升安全监管效能。加强企业主体责任落实，严格安全生产准入，推进安全生产标准化建设，严防重特大事故发生。

强化食品药品安全监管。健全食品药品安全全程监管机制，完善追溯体系和风险监测网络。加大监督抽检力度，重点加强校园食堂、农村市场、网络餐饮等环节监管。实施药品医疗器械质量提升行动，强化冷链药品监管和不良反应监测。推进食品药品安全信用体系建设，建立“黑名单”制度，严厉打击制假售假、非法添加等违法行为，守护群众“舌尖上的安全”。

完善公共卫生安全体系。健全重大疫情防控救治机制，加强传染病监测预警和应急处置能力建设。优化公共卫生服务体系，推进区疾控中心标准化建设，提升基层医疗卫生机构防控能力。健全突发公共卫生事件应急指挥机制，加强医疗物资战略储备。深入开展爱国卫生运动，强化慢性病综合防控，完善精神卫生服务体系，全面提升全民健康素养水平。

第三节 深化社会治安综合治理

深化社会治安综合治理。坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善矛盾纠纷多元化解机制。深化社会治安整体防控体系和能力建设，认真落实《维护社会稳定责任制规定》，发展壮大群

防群治力量，健全扫黑除恶常态化机制，加大预防和打击电信网络诈骗、毒品犯罪等力度。推进综治中心规范化建设。

深化网络空间安全综合治理。加强个人信息保护。强化未成年人违法犯罪预防和治理。加强特殊人群服务管理，健全社会心理服务体系和危机干预机制。深化网格化服务管理，推进“雪亮工程”建设，构建立体化、信息化社会治安防控体系。

构建全域立体防控网络。以“网格化+综治中心+大数据”为核心，整合警务站、视频监控、陆港卡口等资源。强化重点区域精准防控，在陆港设立警务站加强涉外治安管理，在老旧小区加装安防设施，在农村完善警务室功能。深化科技赋能，布设智能感知设备，升级反诈平台，加强新型犯罪打击。健全群防群治机制，培育平安志愿者队伍，开展治安宣传，完善见义勇为奖励政策，常态化推进扫黑除恶。

第四节 推进科技兴安

夯实智能化风险感知基础，依托“网格化+综治中心+大数据”基层治理平台，在澧水－太平河流域、黄岩山区地质灾害点、重点仓储物流区、城区老旧设施等关键区域部署监测设备，完善安全监测网络。强化实用技术推广应用，联动本地高校及创新平台，开展地质灾害预警、重点场所安全监控等适用技术攻关。配备无人机等实用救援装备，提升灾情勘察能力。优化应急物资储备布局，建立高效的物资调配机制。组建安全技术

指导团队，为基层和企业提供技术服务，推动科技与安全工作深度融合。

第四十七章 提升社会治理水平

第一节 健全社会治理结构体系

完善共建共治共享的社会治理制度，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。完善公共安全、债务化解、生态环保等工作的人大监督闭环，深化拓展“三源”共治，推行“综治中心+网格化+大数据”基层治理模式。健全社会工作体制机制，加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设，推动行业协会商会规范发展。强化党建引领基层治理，全面落实乡镇（街道）履职事项清单，健全村（社区）工作事项准入制度。深化街道居民议事制度规范化、标准化和品牌化建设，丰富全过程人民民主在基层的实现形式。优化基层服务力量配置，完善设施和经费保障机制，发挥村规民约、市民公约作用，加强家庭家教家风建设，推进移风易俗。

第二节 构建矛盾预防化解体系

健全社会矛盾纠纷源头预防机制，围绕鹤中一体化、陆港建设、城市更新等重点领域，建立民生诉求与项目风险双维度预警体系。联动部门开展政策宣讲与风险预判，定期梳理矛盾纠纷隐患清单。完善多元化解体系，深化新时代“枫桥经验”，构建

人民调解、行政调解、司法调解与行业调解联动格局。在陆港设立涉外纠纷调解室，在乡村建乡贤调解点，在社区配专职调解员，推动矛盾就地化解。推进三级调解组织标准化建设，配强调解队伍，升级智慧调解平台，健全成效评价机制。凝聚社会各群体力量，防范社会风险，化解社会矛盾，提高社会治理效能。

第三节 优化社会服务参与机制

完善凝聚服务群众工作机制，改进各类社会群体服务管理，加强困难群体关爱帮扶。健全社会心理服务与危机干预机制，强化公共服务平台功能。发展专业化志愿服务，推进信访工作法治化。加强社会工作者队伍建设，提升专业服务水平，推动社会服务与基层治理深度融合。

第四节 强化社会治理支撑体系

深化基层“五治融合”治理，发挥党组织领导作用，完善村规民约和社区公约，运用大数据提升治理精细化水平。健全社会信用体系，建立市场主体信用档案，完善守信激励和失信惩戒机制。培育信用服务市场，开展诚信宣传活动，构建以信用为基础的新型监管机制，为优化营商环境提供支撑。

第四十八章 建设法治鹤城

第一节 深化依法行政

坚持全面依法治区，深入推进依法行政，协同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。加强宪法法律实施和监督，完善维护国家法治统一制度机制。依法全面履行政府职能，完善政府权责清单，建立权责统一、权威高效的依法行政制度机制。健全区内行政规范性文件的全流程管理机制，全面落实行政规范性文件备案审查，完善实质性化解行政争议机制。深化行政执法体制改革，完善“柔性执法”模式，推广“综合查一次”清单。推进政法工作数字化平台建设，强化跨部门执法司法协同和监督。规范司法权力运行，完善司法公正实现和评价机制，提高司法裁判公正性、稳定性、权威性。加强执法司法衔接，健全行政处罚与刑事处罚双向衔接机制，完善执法司法信息共享、案情通报和案件移送制度。完善行政复议应诉机制，推进复议体制改革落地，构建“复议+调解”纠纷化解模式。

第二节 优化法治环境

以法治保障“一主一特”产业发展，严格落实《湖南省优化营商环境条例》，加强产权保护，维护公平竞争的市场秩序。完善涉企法律服务，建立常态化“法治体检”机制，助力企业防范化解经营风险。加快建设覆盖城乡的现代公共法律服务体系，推动咨询、援助、仲裁、调解等专业服务向基层延伸，提升一站式法律服务能力。深化法律服务与社会治理融合，支持

律师、仲裁员等专业力量参与基层治理、矛盾纠纷化解和社会公共事务。强化怀化国际陆港物流、跨境电商等新业态的法治保障，完善风险防控机制，以稳定、公平、透明的法治环境激发市场活力。

第三节 加强法治宣传教育

健全普法工作机制，落实“谁执法谁普法”责任制，深化“九五”普法在鹤城实施。围绕怀化国际陆港涉外贸易、鹤中一体化协同治理、新能源装备与中医药产业发展等重点领域，开展精准普法。加强普法队伍建设，培育涉外法律、生态环保等专业普法人才。创新“法治+文化”宣传模式，将法治内容融入本土文化活动。建设陆港法治服务驿站、法治主题公园等宣传阵地，开展法治进园区、进社区、进乡村系列活动。强化领导干部和青少年等重点对象学法用法，提升全民法治素养，争创省级民主法治示范村（社区），推动鹤城法治建设迈上新台阶。

第十四篇 全区各族人民团结起来，为实现“十五五”规划目标而奋斗

坚持党的全面领导，激发各类主体活力，凝聚全区力量，建立健全实施保障机制，完善实施监督评估制度，推动规划目标任务有效实施。

第四十九章 坚持和加强党的全面领导

始终将坚持和加强党的全面领导作为最根本的政治原则和战胜一切风险挑战的定海神针。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。不断完善区委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、制定重大政策措施的工作机制，确保党中央大政方针和省委、市委决策部署在鹤城不折不扣落地生根，将党的政治优势、组织优势源源不断地转化为推动“十五五”规划顺利实施、实现高质量发展的强大治理效能。

建设一支政治过硬、具有领导现代化建设能力的干部队伍。认真落实新时代好干部标准，坚持德才兼备、以德为先，突出政治标准，健全选贤任能和人才激励机制，注重一线考察识别干部，加强“敢于担当、善于作为、实绩突出”的干部选用。树立和践行正确政绩观，引导干部贯彻新发展理念，多做打基

础、利长远、惠民生的工作。完善激励导向的绩效评价和尽职免责机制，为担当者担当、为负责者负责，激发干部积极性、主动性、创造性。坚持大抓基层导向，以提升组织力为重点，全面加强基层组织体系建设。持续为基层减负赋能，纠治形式主义、官僚主义，推动人财物和权责利对称下沉基层，让基层干部集中精力服务群众、推动发展。提升基层党组织服务能力，健全党组织领导下自治、法治、德治相结合的基层治理体系，畅通联系服务群众“最后一公里”，使每个基层党组织成为坚强战斗堡垒。

推进清廉鹤城建设。要持续推进政治监督具体化、精准化、常态化，围绕落实党中央重大决策部署和省委、市委、区委重点工作，加强监督检查，深化政治巡察并强化整改落实，确保执行不偏向、不走样。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。深化整治重点领域腐败问题，严肃查处政商勾连腐败，坚决惩治群众身边的“蝇贪蚁腐”，有效应对和防范新型腐败、隐性腐败。深化以案促改促治，加强警示教育，扎紧制度笼子，有力铲除腐败滋生的土壤和条件。要锲而不舍落实中央八项规定及其实施细则精神，坚持纠树并举，健全作风建设长效机制，对享乐主义、奢靡之风露头就打，对形式主义、官僚主义靶向纠治，坚决整治群众反映强烈的腐败和不正之风。深化“清廉鹤城”建设，加强新时代廉洁文化建设，强化家庭家教家风建设，教育引导广大党员干部修身律己、廉洁齐家，推动以清为美、以廉为荣在鹤城蔚然成风，为实现

“十五五”规划目标任务营造山清水秀的政治生态和最优发展环境。

第五十章 推进社会主义民主政治建设

坚持和完善根本政治制度，充分保证人民当家作主。坚持和完善人民代表大会制度，支持和保证区人大及其常委会依法行使职权，密切人大代表同人民群众的联系，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制。丰富人大代表联系群众的内容和形式，拓展“线上+线下”民意反映渠道，打造民生实项目人大代表票决制常态化机制品牌，使人大工作更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造。

推进协商民主广泛多层制度化发展。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，支持区政协围绕全区中心工作深入开展政治协商、民主监督、参政议政。完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，推动政协协商与基层协商有效衔接，切实提高协商实效。

巩固和发展最广泛的爱国统一战线。加强同各民主党派、工商联和无党派人士的团结合作，做好民族、宗教、新的社会阶层人士、港澳台侨和海外统战工作。充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体的桥梁纽带作用，广泛凝聚社会各界的思想共识和智慧力量，形成推动鹤城现代化建设的强大合力。

深化基层民主实践和治理创新。健全基层党组织领导的基层群众自治机制，完善村（居）民议事会、听证会、恳谈会等民主形式，拓宽群众参与基层治理渠道。全面推进政务公开，保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，激发基层活力，完善社会治理体系，提升治理效能。

第五十一章 健全规划实施保障体系

落实规划实施责任。鹤城区人民政府将严格履行主体责任，全面对接省、市“十五五”规划部署，紧扣主城区和“鹤中一体化”核心引领区定位，落实《中华人民共和国发展规划法（待出台）》，建立健全规划组织实施机制。及时制定区级实施方案与年度计划，将省级约束性指标、重大项目和公共服务、生态环保等重点任务逐级分解落实。围绕市“五新四城”战略与区“1236”基本思路，明确任务分工、时间节点与推进路径，构建横向协同、纵向贯通的责任体系。对约束性指标和重大基础设施、民生保障等刚性任务，强化公共资源统筹和专班推进；对预期性指标和产业发展任务，持续优化营商环境，激发市场主体活力。建立规划实施联席会议制度，加强跨部门协同，形成全区“一盘棋”工作格局。

专栏 20 “十五五”重点专项规划
1.怀化市鹤城区“十五五”新型工业化发展规划 2.怀化市鹤城区“十五五”现代商贸及物流发展规划 3.怀化市鹤城区“十五五”文化和旅游发展规划 4.怀化市鹤城区“十五五”水安全保障规划

专栏 20 “十五五”重点专项规划

- 5.怀化市鹤城区“十五五”教育事业发展规划
- 6.健康鹤城“十五五”发展规划
- 7.怀化市鹤城区“十五五”民政事业发展规划
- 8.怀化市鹤城区“十五五”应急体系建设规划

强化项目组织实施。坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，建立健全与规划相匹配的要素保障机制。加强财政预算与规划衔接，优先保障重大战略任务和政府投资项目，积极争取省级资金支持。优化区域金融生态，引导金融机构加大对先进制造、现代物流等重点产业及中小企业的信贷投放。围绕怀化国际陆港联动拓展区、鹤中一体化先导区等重点平台，提前制定用地、用水、能耗等专项保障方案，依法依规优先配置要素资源。动态完善重大工程项目库，全面推行审批流程再造，开辟“绿色通道”，实行并联审批、限时办结，推动项目高效落地。将规划实施纳入法治化轨道，强化制度保障，确保发展蓝图有效落实。

完善规划实施考核评估机制。构建常态化监测、中期评估与总结评估相结合的规划评估体系。中期和期末评估结果按程序报区委常委会会议审议，并向区人大常委会报告。区监察与审计部门加强对重大政策、改革任务及财政资金使用绩效的监督检查。完善覆盖重大项目与政策的督导机制，重点跟踪“鹤中一体化”等战略进程，强化结果运用，作为优化政策与资源配置的重要依据。将规划实施成效纳入各级领导班子和领导干部绩效考核，形成实绩导向的激励约束机制。完善符合鹤城实

际的高质量发展统计监测体系，提升数据质量与分析精准度。加强规划宣传解读与信息公开，主动接受社会、媒体和人大代表监督。确需调整规划内容时，由区政府组织论证并按程序报区人大常委会审批，确保规划的严肃性与连续性。

全区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、锐意进取、奋发有为，奋力当好推进“五新四城”战略的主力军排头兵，为奋力谱写中国式现代化湖南篇章作出新贡献，为基本实现社会主义现代化而团结奋斗！

抄送：区委各部门，区人武部。

区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，区人民法院，
区人民检察院。

怀化市鹤城区人民政府办公室

2026年9月20日印发

