

附件

## 国家发展改革委 国家民委

### 关于支持四川省凉山彝族自治州云南省怒江

### 傈僳族自治州甘肃省临夏回族自治州加快

### 建设小康社会进程的若干意见

(公开版)

党中央、国务院历来高度重视民族地区发展。2014 年中央民族工作会议要求，要实事求是、因地制宜，确保民族地区如期全面建成小康社会。四川省凉山彝族自治州、云南省怒江傈僳族自治州、甘肃省临夏回族自治州（以下称三州）是少数民族聚居地区，也是连接内陆与青藏高原的重要通道和维护民族团结、社会和谐的重要纽带。长期以来，受制于地理位置、自然条件等多方面不利因素，三州经济社会发展相对滞后，贫困问题突出，是我国全面建成小康社会的“短板”。为支持三州加快建设小康社会进程，探索集中连片特殊困难地区扶贫攻坚的有效途径，实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，现提出以下意见。

## 一、总体要求

(一) 基本思路。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院的决策部署，把推动全面健康可持续发展作为解决问题的关键，以加强基础设施建设和促进基本公共服务均等化为突破口，以区域开发带动民族地区发展，以改革开放释放内生动力，以国家政策支持 and 地方对口帮扶增强外部推力，自力更生、艰苦奋斗，集中攻坚，精准扶贫、精准脱贫，努力实现全面建成小康社会奋斗目标。

(二) 发展目标。到 2020 年，三州发展水平上一个大台阶。优势能源资源得到合理开发利用，特色农业和旅游商贸业加快发展，城乡居民收入增速超过全国平均水平，城镇化率稳步提高，消除绝对贫困现象，稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿。基本公共服务领域主要指标接近全国平均水平，义务教育、基本医疗、社会保障条件显著改善，人均预期寿命和人均受教育年限明显提高，青壮年文盲率、初生婴儿死亡率、孕产妇死亡率显著降低。基本完成现有农村危房改造任务，全面消除断头路，农村公路通畅率达到全国平均水平，人畜饮水问题得到有效解决，生态环境质量有效改善。

## 二、开展基础设施建设攻坚，突破瓶颈制约

进一步加大对三州基础设施建设的支持力度，发挥地方

积极性，创新投融资方式，吸引社会力量参与，集中规划建设一批重点项目，有效解决三州境内铁路里程少、空白多，公路断头路、等外路比例高，水利、电力、信息和城市管网等设施薄弱等问题。

（三）构建交通基础设施网络。进一步完善铁路和公路网络，提升国省干线公路等级，消除断头路，畅通乡村公路，提升区域内路网密度和通达性。规划研究宜宾—西昌等铁路，规划大理（丽江）—攀枝花（凉山段）铁路，临夏—合作、都匀—昭通—西昌（凉山段）、西昌—泸沽湖等国家高速公路，六库—片马、永靖—兰州、沿洮河公路等高等级公路。抓紧开展保山—泸水高速公路等前期工作。加快推进兰州—合作铁路（临夏段）、成昆铁路峨眉—米易段扩能工程（凉山段）、泸沽—黄联关高速公路改造等项目建设。实施农村公路硬化工程，实现具备条件的乡镇通沥青（水泥）路、建制村通硬化公路。推进怒江（泸水段）、澜沧江（怒江段）、金沙江（凉山段）等重要水系干流航道建设研究论证。做好道路养护和航道疏浚，确保交通运输通畅。积极发展通用航空，支持低空空域改革试点，研究在怒江等地建设通用机场。

（四）建设完善水利基础设施体系。加快推进引黄济临、龙塘水库及灌区、横山水库、大桥水库灌区二期等大中型水利工程项目前期工作，支持尽早开工建设，优化提升水资源配置效率。增加农田水利基础设施建设投入，做好大中型灌

区续建配套节水改造，重点支持旱涝保收高标准基本农田建设项目。新建一批小型水库、堰塘、蓄水池、水窖等微型水利工程，加快推进农村安全饮水工程和集中式饮用水水源地保护项目建设。

（五）升级改造电力和信息网络设施。加快农村电网升级改造、电力外送通道和无电地区通电与微电网项目建设，全面解决无电人口用电问题。加强城乡信息基础设施建设，推动实现行政村宽带网络全覆盖，自然村和交通沿线通信信号基本覆盖。全面实施乡村通邮工程，加快空白乡镇邮政局所补建。加强广播电视传输覆盖能力建设，实施中央广播电视节目无线数字化覆盖工程。

（六）加强城镇市政基础设施建设。加强州府所在地、县城和重点镇基础设施、市政等公共服务设施建设。研究提高补助标准，加强城镇污水垃圾处理和地下管网设施建设和管理，因地制宜发展综合管廊。积极推进棚户区改造及配套基础设施建设，改善居民居住条件。选择一批基础较好的县城和集镇纳入国家第二批小城镇建设试点。推动市政设施向农村延伸，加强农村基础设施建设，强化村级垃圾、污水处理，改善人居环境。

### **三、推动基本公共服务均等化，使各族群众共享发展成果**

大力推动基本公共服务均等化，加快建设一批重点民生

工程，推进公共服务供给方式多样化，提升基本公共服务水平。

（七）优先发展教育事业。多种方式发展学前教育，第二期学前教育三年行动计划向三州倾斜，通过政府购买服务、奖励等途径支持普惠性民办幼儿园发展，解决适龄儿童“入园难”问题。加强双语教育，支持建设学前双语幼儿园，提高国家通用语言文字普及率和应用水平。优先推进学校标准化建设，改善薄弱学校基本办学条件，因地制宜扩大寄宿规模。加大中小学教育装备投入，按标准配备教学仪器设备。落实国家各项扶持村小学和教学点发展的政策措施，办好现有村小学或教学点。加快推进教育信息化，完善相关基础设施，提升国家教育资源公共服务平台对三州的支持力度。对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师，在工资、职称等方面实行倾斜政策。逐步提高中小学家庭经济困难寄宿生生活费补助标准，加大省级统筹力度。加快发展普通高中教育，民族地区教育基础薄弱县普通高中建设项目向三州倾斜。探索建立学前教育和高中教育经费保障机制。优化整合职业教育资源，科学布局职业院校，加强中等职业教育基础能力建设，规划建设一批专业培训和实习基地。落实好中等职业教育免学费政策。加强与东中部和省内其他地区职业教育区域合作。

（八）改善医疗卫生条件。稳步增加基本公共卫生服务

经费投入，省级政府要适当降低三州地方分担比例。继续实施国家基本公共卫生服务项目和重大公共卫生项目，加强各级卫生计生机构基础设施建设和基层医疗卫生队伍建设。提高医务人员待遇，加强医务人员培训进修和与省内外双向交流，吸引和留住医疗卫生专业技术人才。全科医生规范化培养、全科医生转岗培训、农村订单定向医学生免费培养等项目向三州倾斜，协调安排东部地区医学院校积极为三州定向培养医学本科生。对三州报名参加医师资格考试的毕业生，全部安排东部地区医院进行住院医师规范化培训。探索建立区域性行医资格认证制度。推广应用中医药适宜技术，支持民族医药事业发展。进一步加强艾滋病、结核病、血吸虫病、大骨节病、麻风病等疾病防治工作。提升突发公共卫生事件应急处置能力。加快人口健康信息平台建设，普及应用居民健康卡，提高卫生计生服务和管理水平。积极开展远程医疗等能力建设，推动优质医疗资源共享。

（九）构建公共文化服务体系。建立健全基本公共文化服务财政保障机制，推动三州落实国家基本公共文化服务指导标准，提升公共文化服务水平。鼓励和引导社会力量积极参与三州公共文化建设，大力推进文化志愿服务。实施重点文化惠民工程，推动“三馆一站”免费开放。加快三州公共文化服务数字化建设，构建标准统一、互联互通的公共数字文化服务网络。加强傈僳族阔时节、临夏花儿、彝族火把节

等特色民俗文化资源保护与开发，促进非物质文化遗产传承。

（十）增强就业服务能力。支持三州建设劳动力转移就业培训基地，建立健全跨省市两级转移就业合作机制。提高职业技能培训补助标准，逐步实现初高中未就业毕业生职业技能培训全覆盖。根据当地实际情况，开发一批公益性岗位和见习岗位，合理确定岗位补贴标准。加强各类就业再就业人员特别是城镇就业困难人员、农村转移劳动者职业技能培训。鼓励和支持外出人员返乡创业，实施农民创业促进工程，探索建立创业孵化园。

（十一）提升社会保障水平。健全各项社会保障制度，巩固扩大覆盖范围。积极引导符合条件的城乡居民参加基本养老保险，逐步提高保障水平，地方人民政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准。加大财政投入力度，提高城乡居民基本医疗保险政府补助、个人缴费标准和政策范围内待遇水平，全面实施城乡居民大病保险。积极探索整合新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险制度。提高失业保险基金统筹层次。建立健全工伤保险体系。加强公共就业与社会保障服务中心和信息网络建设，实现州、县、乡镇、社区全覆盖。加快建设标准化的县级中心敬老院和区域性养老服务中心。全面落实被征地农民社会保障政策。完善边民补贴机制，稳步提高边民社会保障水平。

（十二）加强禁毒防艾工作。加大对三州禁毒防艾工作支持力度。加强“和谐家园”、强制隔离戒毒场所等设施建设和戒毒康复人员就业扶持、救治服务工作，完善健全戒毒治疗、康复指导、救助服务兼备的工作体系。切实开展禁毒防艾教育。加强禁毒执法力量建设，充实各级禁毒专业队伍，保障正常经费开支，不断改善禁毒工作条件。建立艾滋病防治医疗救助中心，探索建设综合诊疗服务体系，将艾滋病综合防治工作纳入国家疾病预防控制重点项目予以支持。

（十三）大力实施精准扶贫。充分利用建档立卡成果，对识别出的贫困对象进行有效扶持。创新扶贫开发机制，积极开展区域和群体扶贫试点。逐步提高农村最低生活保障和五保供养水平。加强定点扶贫和东西扶贫协作。继续加大以工代赈、易地扶贫搬迁等工程专项资金支持力度，探索对三州人口较少民族开展整体帮扶。增加中央财政对少数民族地区补助资金。

#### **四、着力保护和恢复生态环境，有效维护生态安全**

牢固树立生态文明理念，创新激励机制，留住绿水青山，促进人与自然和谐发展。

（十四）加强生态保护。落实主体功能区制度，逐步加大对重点生态功能区财政转移支付力度。保护好森林、草原植被，严格控制开发强度，形成点状开发、面上保护的空间结构。加强高黎贡山等自然保护区综合保护。

（十五）继续实施重点生态工程。加大新一轮退耕还林还草工作力度，对三州坡度 25 度以上非基本农田耕地实行应退尽退。加大对防护林建设、森林抚育、草原生态保护、生物多样性保护、岩溶地区石漠化综合治理等生态项目的扶持力度。

（十六）推动开展生态补偿试点。省级政府可探索率先在三州开展流域补偿、资源开发补偿、资源开发权入股参与投资等试点。全面落实草原生态保护补助奖励机制。研究建立森林生态服务价值转化机制，推动森林碳汇参与温室气体自愿减排交易。支持三州及所辖县（市）创建国家生态文明建设示范区，开展生态保护红线划定工作。

（十七）加强环境保护和地质灾害防治。加强怒江、澜沧江、沱江、通甸河、洮河、安宁河等流域污染防治，加强泸沽湖等高原湖泊生态环境保护，加大渔业资源和水域生态养护力度。加强重点区域和园区（工矿区）大气污染、重金属污染综合防治。加大水土流失综合治理力度。加强山洪灾害防治，有序推进重大地质灾害综合治理。加大农村危房抗震改造、库区移民后期扶持等专项资金支持力度。

## **五、加快产业培育，提升内生发展能力**

着力推动优势资源合理开发利用，探索资源开发促进当地居民增收机制，培育形成特色产业链和地域品牌，促进中小微企业成长，提升经济活力，带动城乡居民增收。

（十八）优化提升资源能源产业。加大中央地质勘查基金、国土资源调查评价资金投入力度，鼓励和引导多元化资金投入。在清洁能源富集地区合理布局高载能产业，在符合相关环境保护政策和行业技术标准前提下，适度发展矿电结合的资源开发产业。推进攀西战略资源创新开发。支持怒江州、凉山州建设有色金属和钒钛、稀土加工基地。支持三州境内资源型城市、独立工矿区转型发展。

创新水电开发和运营模式。完善水电价格形成机制，合理反映水电市场价值。在具备条件的地区积极发展分布式能源项目，鼓励引导社会资金参与风电、光伏和生物质能源项目建设。

（十九）加快特色农业发展。将怒江州泸水县、兰坪县、福贡县、贡山县，凉山州木里县、金阳县、美姑县、甘洛县、布拖县逐步列入国家农业综合开发县，享受国家农业综合开发相关政策。因地制宜发展设施农业、道地中药材、农区牛羊养殖、高山畜牧业、木本油料、花卉和观赏苗木培育以及清真食品民族用品加工等特色优势产业。探索建立“协会—公司（合作社）—生产基地—农户”等互助发展模式，积极培育优势品牌。采取“政府补一点、银行贷一点、自己筹一点”等办法，培养一批种养大户，发挥示范带动效应。

（二十）促进旅游商贸业繁荣发展。有序开发旅游资源，以保护引领开发，以开发促进保护。加强旅游基础设施建设，

打造一批精品旅游线路、产品和品牌，重点开发怒江大峡谷、丙中洛、独龙江，临夏黄河三峡、丙灵寺石窟、和政古动物化石地质公园，凉山泸沽湖摩梭家园、螺髻山、会理古城等项目。加大对少数民族特色村镇保护与发展的支持力度，规划建设一批具有民族风情的特色村镇。推动特色工艺品和文化体验项目设计与开发，促进文化保护和旅游产业融合发展。推动物流基础设施和电子商务平台建设，发展商贸物流产业，在有条件的地方建设区域商贸流通中心。

（二十一）支持产业园区建设。按照集中布局原则，鼓励各类企业入园集中发展。支持在具备条件的地区建设小微企业创业基地（微型企业孵化园、商贸企业集聚区等），鼓励园区创新服务模式，为入园小微企业提供集中式财务、信贷、法律等服务，以及租金减免等优惠政策。大力推进小微企业公共服务平台建设，加大政府购买服务力度，为企业免费提供管理指导、技能培训、标准咨询、检验检测认证服务。

## **六、积极改革创新，激发区域经济活力**

要以改革开放推动发展，以制度创新增添动力，积极破除束缚发展的思想和体制机制障碍，不断激发区域经济活力。

（二十二）行政体制方面。大力推进服务型政府建设，优化行政机构设置，切实简政放权，减少行政审批事项，简化办事流程。推进商事制度改革，切实简化企业注册登记程

序。研究开展自治州辖区改革。探索调整对三州国家扶贫工作重点县考核机制。地方党政领导班子的工作重心要进一步转移到改善民生和保护生态环境上来。

（二十三）财政金融方面。省级财政要统筹中央转移支付及自有财力，加大对三州的支持力度。省级政府在国务院批准的地方政府债务限额内对三州给予适当倾斜。对符合条件的新办企业贷款和农户贷款酌情给予贴息补助。健全金融组织体系，鼓励符合条件的金融机构在三州设立分支机构，有序发展村镇银行。加大对三州境内符合条件的法人金融机构支农、支小再贷款和再贴现支持力度。充分发挥开发性金融和政策性金融作用，鼓励贷款资金向三州倾斜。

（二十四）投资体制方面。实行差别化的投资政策，加大中央财政和有关部门专项建设资金对三州投入力度，支持重点工程建设。对中央安排的公益性建设项目，取消县以下（含县）以及集中连片特殊困难地区州级配套资金。对属于中央和地方共同事权的基础设施、生态环境、农业、旅游、扶贫、民生等项目，国务院有关部门按一定比例安排补助投资，四川、云南、甘肃三省人民政府也要切实承担起相应配套责任。优先将三州符合条件的项目纳入国家和省级有关专项规划。支持三州利用西部大开发重点项目前期工作专项补助资金开展项目创新研究。鼓励民间资本通过政府和社会资本合作（PPP）等模式参与地方基础设施建设。

（二十五）用地制度方面。严格保护耕地，适当增加荒山、河滩等未利用地建设用地指标，土地年度计划和省级分成的新增建设用地土地有偿使用费向三州倾斜。使用土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内的国有未利用地，可按不低于所在地土地等别相对应工业用地出让最低价标准的 50% 执行；城镇建设用地范围外的国有未利用地，且土地前期开发由使用者自行完成的工业用地，可按不低于最低价标准的 15% 执行。

（二十六）人才体制方面。加强基层党政领导干部、企业经营管理人员和专业技术人员教育培训，每年由所在省举办 1—2 期三州公务员培训班。加大对三州引进高层次人才支持力度，探索开展订单式人才培养。西部开发人才培养指标适当向三州倾斜。优先推荐三州有突出贡献的中青年专家和高技能人才享受政府特殊津贴。根据国家规定逐步提高基层教师和医务人员待遇。

## 七、积极扩大对内对外开放，以合作促发展

（二十七）积极扩大对内对外开放。推动三州加强与周边地区互动合作，强化沟通与产业协作，促进要素流动和集聚。鼓励与发达地区按照市场化原则合作共建产业园区。支持三州以“一带一路”建设、长江经济带发展、孟中印缅经济走廊建设为契机，加快与周边地区基础设施互联互通，重大项目可列入相关专项规划。加快片马口岸和泸水（片马）

边境经济合作区建设，支持怒江州稳妥发展边境贸易。

（二十八）创新完善对口帮扶机制。充分发挥中央层面、发达地区、民族地区三个积极性，创新组织形式，完善工作机制，建立考核制度，加大经济、教育、科技、卫生、干部人才等领域的全面对口帮扶力度，重点向基层特别是农牧区倾斜。省直有关部门要组织好省内对口帮扶，东部对口帮扶市要继续加大工作力度。鼓励资源开发企业加大对当地的帮扶工作力度。

#### **八、强化组织实施，确保取得实效**

（二十九）建立协调机制。按照“国家引导、省级负责、州级实施”的原则推动本意见实施。国家发展改革委会同国家民委等有关部门，不定期召开三州发展问题协调会，推动解决发展中的重大问题和重要事项。

（三十）强化组织实施。四川、云南、甘肃三省人民政府要切实担负起主体责任，发挥好现有省级政府支持资金的作用，加大投入力度，督促落实本意见要求，每年将执行情况报国家发展改革委和国家民委。有关部门要加强指导，切实加大对三州发展的支持力度。国家发展改革委和国家民委要加强对意见实施的跟踪协调，发现重大问题及时报告国务院。

（对外公开有删改）