

附件

# 川陕革命老区振兴发展规划

2016年7月

# 目 录

前 言 .....	1
第一章 基本情况 .....	2
第一节 区域特点 .....	2
第二节 突出困难 .....	3
第三节 发展机遇 .....	4
第四节 重大意义 .....	5
第二章 总体要求 .....	6
第一节 指导思想 .....	6
第二节 战略定位 .....	6
第三节 发展目标 .....	8
第四节 空间布局 .....	8
第三章 破解基础设施瓶颈制约 .....	9
第一节 完善综合交通运输体系 .....	9
第二节 加快水利工程建设 .....	11
第三节 强化能源保障 .....	12
第四节 加强信息基础设施建设 .....	13
第四章 促进资源开发与特色产业发展 .....	13
第一节 发展特色农林业 .....	13
第二节 推动优势资源有序开发 .....	14

第三节	促进制造业转型升级.....	15
第四节	加快商贸旅游等现代服务业发展.....	16
<b>第五章</b>	<b>推进精准扶贫精准脱贫.....</b>	<b>18</b>
第一节	健全精准扶贫工作机制.....	18
第二节	改善贫困乡村生产生活条件.....	19
第三节	促进贫困人口精准脱贫.....	19
<b>第六章</b>	<b>提升基本公共服务水平.....</b>	<b>21</b>
第一节	优先发展教育事业.....	21
第二节	提升医疗卫生服务水平.....	22
第三节	构建现代公共文化服务体系.....	23
第四节	加强就业和社会保障.....	24
第五节	加大优抚力度.....	24
<b>第七章</b>	<b>推动区域合作与改革开放.....</b>	<b>25</b>
第一节	拓展区域发展空间.....	25
第二节	加强区域协作联动.....	26
第三节	推动体制机制改革.....	27
第四节	提升对外开放水平.....	28
<b>第八章</b>	<b>加强生态建设与环境保护.....</b>	<b>28</b>
第一节	加大生态建设力度.....	28
第二节	推进环境污染防治.....	29
第三节	推动生产生活方式绿色化.....	30

第四节	加强环境影响评价 .....	30
第九章	统筹城乡协调发展 .....	31
第一节	增强中心城市辐射带动能力 .....	31
第二节	大力发展中小城市和小城镇 .....	32
第三节	推进农业人口市民化和城乡协调发展 .....	33
第四节	建设美丽乡村 .....	34
第十章	保障措施 .....	34
第一节	加大政策支持 .....	34
第二节	加强组织实施 .....	37

# 前 言

川陕革命老区（以下简称“老区”）是中国共产党领导的红四方面军在川陕边界建立的革命根据地，是土地革命战争时期第二大苏区，为中国革命胜利作出了重要贡献和巨大牺牲。新中国成立以来，老区发展面貌发生了巨大变化，但由于受历史、自然、地理等多方面因素影响，经济社会发展依然面临许多突出困难和瓶颈制约，迫切需要进一步加大扶持力度，加快发展步伐。为贯彻落实党中央、国务院关于西部大开发和支持革命老区发展的一系列重大政策措施，推动川陕革命老区加快振兴发展，特制定本规划。

本规划以原川陕苏区为核心，统筹考虑周边区域发展。范围包括 68 个县（市、区）<sup>1</sup>，总面积 15.7 万平方公里，2015 年末户籍人口 3636 万人，地区生产总值 8344 亿元，地方财政一般公共预算收入 463.5 亿元。

本规划是指导老区振兴发展的行动纲领和编制相关专项规划、布局重大建设项目的重要依据。规划期为 2016—2020 年。

---

<sup>1</sup> 本规划范围包括四川省巴中市巴州区、恩阳区、通江县、南江县、平昌县，广元市利州区、昭化区、朝天区、旺苍县、青川县、剑阁县、苍溪县，达州市通川区、达川区、宣汉县、开江县、大竹县、渠县、万源市，南充市顺庆区、高坪区、嘉陵区、南部县、营山县、蓬安县、仪陇县、西充县、阆中市，绵阳市涪城区、游仙区、三台县、盐亭县、安县、梓潼县、北川县、平武县、江油市，陕西省汉中市汉台区、南郑县、城固县、洋县、勉县、西乡县、略阳县、镇巴县、宁强县、留坝县、佛坪县，安康市汉滨区、汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县、旬阳县、白河县，商洛市商州区、洛南县、丹凤县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县，宝鸡市凤县、太白县，重庆市城口县，共 68 个县（市、区）。

# 第一章 基本情况

## 第一节 区域特点

区位优势独特。老区地处川陕渝结合部，是连接我国西南西北、沟通西部中部的重要桥梁，是联接长江经济带和丝绸之路经济带的重要通道，区域内有宝成、襄渝、西康、阳安、宁西、达成、广巴等铁路以及京昆、包茂、兰海、沪蓉、十天、沪陕高速公路等交通主干道。

资源禀赋良好。老区地处南北气候过渡区，立体气候明显，雨量充沛。土壤有机质含量高，是全国最大的天然硒资源区。生物资源丰富，有“天然基因库”、“天然药库”之称。矿产资源富集，天然气探明储量 1.9 万亿立方米，铁、铝、铅、锌、锰、钡等金属矿以及石墨、白云石、石英岩等非金属矿储量丰富。

产业特色明显。老区是重要的特色农产品生产加工基地，茶叶、蚕桑、干果等特色农产品和道地中药材在全国占有重要地位。是清洁能源、电子信息、航空航天、装备制造、油气化工基地，拥有绵阳科技城和 6 个国家级开发区，旅游、物流等服务业发展迅速。

生态地位重要。老区是长江上游重要的水源涵养区和秦巴生物多样性生态功能区的重要组成部分，汉江、嘉陵江、涪江、渠江等水系发达，天然林和湿地资源分布广泛，森林覆盖率达 57.2%，拥有 23 个国家级自然保护区、27 个国家森林公园，是长江上游重要生态保护屏障，承担着秦巴山区生物多样性保护、南水北调中线工

程水源保护等重大生态功能。

文化底蕴深厚。红色文化影响深远，苏区精神深入人心，是重要的革命传统教育基地和爱国主义教育基地。历史文化璀璨夺目，是古巴国的发祥地，拥有三国古战场、古蜀道等历史文化遗迹。

## 第二节 突出困难

基础设施建设滞后。交通瓶颈制约突出。至 2015 年底，大部分地级市尚未通高铁，高速公路尚未形成网络，国省干线公路等级低，农村公路通达深度不够，县乡断头路多，老区核心区铁路、高速公路覆盖严重不足，偏远山区行路难问题突出。水利设施薄弱，工程性缺水问题突出，有效灌溉面积仅占 36.5%，部分山区人畜饮水较为困难，饮水安全问题未得到有效解决。农村供电保障能力不足，仍有不少行政村未完成农网升级改造。

自我发展能力弱。经济发展水平低，人均地区生产总值仅为全国平均水平的 46.6%，原川陕苏区核心区巴中市的人均地区生产总值仅为全国的三分之一。地方财力薄弱，财政支出主要依靠上级转移支付。特色优势产业规模小、链条短，科技创新能力不足，资源优势未能转化为经济优势。要素集聚能力弱，对外开放水平低，金融、物流、信息等现代服务业发展严重滞后，2015 年三次产业结构为 17.6:49.7:32.7，第三产业占比比全国低 17.8 个百分点。城镇规模小、功能不完善，常住人口城镇化率仅为 43.7%，比全国低 12.4 个百分点。

公共服务水平低。人均教育、医疗卫生、文化、就业和社会保障支出仅相当于全国的 60%，城乡基本公共服务水平差距大。教育设施建设滞后，师资力量不足，农村劳动力文盲、半文盲率较高。县乡村三级医疗卫生服务体系不健全，基层卫生计生人才匮乏，每万人拥有医院数仅为全国平均水平的三分之二。

脱贫攻坚任务艰巨。大部分属于集中连片特困地区，贫困面广，贫困程度深，区域性贫困问题突出。截至 2015 年底，有建档立卡贫困人口 323.4 万人，占区域内农村总人口的 12.6%。致贫因素复杂，因病、因灾、因残致贫相互交织，稳定脱贫难度很大，还有 106.3 万贫困群众生活在“一方水土养不起一方人”的深山区，亟需实施易地扶贫搬迁。

生态环境保护压力大。属秦巴山地质灾害易发多发区、龙门山地震带，生态脆弱，水土流失严重，滑坡、泥石流、洪涝、干旱等自然灾害频发，生态建设任务繁重，环境污染治理压力大，开发建设与生态环境保护矛盾突出。

### 第三节 发展机遇

新一轮西部大开发的深入实施，成渝经济区（城市群）和关中天水经济区的快速发展，天府新区、西咸新区、两江新区等国家级新区迅速崛起，为老区加快改善发展条件，增强内生发展动力创造了环境和条件。“一带一路”建设和长江经济带发展等国家战略的强力推进，为老区发挥独特区位优势，主动融入国际国内产业分工



拓展了新空间。精准扶贫、精准脱贫基本方略的大力推进，为有力解决老区区域性贫困问题、促进老区人民尽快脱贫致富带来了强大动力。生态文明建设的进一步加强，为更好地发挥老区生态优势，形成“绿水青山就是金山银山”的新局面提供了有力支撑。各领域改革加快推进，为老区进一步创新体制机制、提高发展质量与效益提供了制度保障。创新驱动发展战略加快实施，大众创业万众创新蓬勃开展，为推动老区加快发展新经济、培育壮大新动能、改造提升传统动能营造了良好制度环境。

#### 第四节 重大意义

支持川陕革命老区加快振兴发展，有利于发挥区域比较优势，通过体制机制创新，探索出一条贫困老区全面建成小康社会的新路子，为全国革命老区加快发展提供经验示范；有利于与培育开放开发高地相辅相成，促进“一带一路”建设与长江经济带发展战略协调联动，带动扩大内需、优化调整经济结构，拓展经济发展新增长极；有利于加强生态建设和环境保护，保障长江流域生态安全，促进可持续发展；有利于进一步推进西部大开发，缩小区域发展差距，补齐扶贫开发“短板”，对于“十三五”时期打赢贫困老区脱贫攻坚战、加大国民经济回旋余地、保障国家安全具有重要意义。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议、中央城市工作会议、中央扶贫开发工作会议、中央农村工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，紧紧抓住推进“一带一路”建设与长江经济带发展的重大机遇，推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革，坚持发展第一要务，坚持区域开发与精准扶贫相结合，坚持内生发展与对外开放相结合，着力破解基础设施瓶颈制约，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化，提升基本公共服务能力，加强生态文明建设，创新体制机制，坚决打赢脱贫攻坚战，确保老区人民与全国人民同步进入全面小康社会。

### 第二节 战略定位

丝绸之路经济带和长江经济带的重要通道。充分发挥连接南北、沟通东西的区位优势，加强综合交通运输体系建设，加快推进互联互通，形成连接丝绸之路经济带和长江经济带的战略通道，打造联动成渝经济区和关中—天水经济区的新增长带。

区域开发与精准扶贫协同推进示范区。积极创新基础设施建

设、资源开发利用、区域合作开放体制机制，激发区域发展新活力，增强重大项目、重大工程的辐射带动作用，为精准扶贫提供有力保障。以脱贫攻坚统领老区开发建设全局，建立健全精准扶贫工作机制，在协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化中推动尽快实现精准脱贫，走出一条区域开发带动精准脱贫、精准扶贫促进区域开发的新路子。

清洁能源、特色农产品生产加工基地和军民融合产业示范基地。充分发挥天然气等资源优势，创新资源开发新模式，打造清洁能源综合开发利用示范区。立足生态资源和特色农林资源优势，大力发展绿色生态高效农业，打造特色有机农产品生产加工基地。以区域内军工企业、国防科研院所为依托，创新军民融合产业发展模式，大力发展电子信息、装备制造、新材料以及航空航天等产业。

红色文化传承区和生态旅游目的地。加强红色文化资源保护，建设爱国主义教育、革命传统教育和红军精神教育基地。深入挖掘丰富的旅游资源，大力发展红色、文化、生态休闲旅游，打造精品旅游景区和线路，建成全国知名的红色旅游和生态旅游目的地。

秦巴山生态文明先行先试区。严守资源环境生态红线，完善生态补偿机制，健全生态文明制度体系，巩固强化区域生态安全屏障地位，探索生态文明建设有效模式。全面促进资源节约利用，大力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，建成资源节约型、环境友好型社会。

### 第三节 发展目标

到 2020 年，实现老区农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困问题，城乡居民收入水平明显提升，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，基础设施瓶颈问题得到有效解决，特色优势产业体系加快构建，城乡协调发展水平大幅提高，人居环境明显改善，努力建成经济发展、人民幸福、社会和谐、文化繁荣、山川秀美的全面小康社会。

专栏 1：主要规划指标		
指 标	2015 年	2020 年
城镇居民人均可支配收入（元）	24923	38000
农村居民人均可支配收入（元）	9804	14400
常住人口城镇化率（%）	43.7	50
建档立卡贫困人口占农村总人口比例（%）	12.6	≤0.5
城镇年新增就业人数（万人）	34	40
森林覆盖率（%）	57.2	59

### 第四节 空间布局

按照布局合理、功能完善、分工协作要求，依托区域性中心城市和主要交通通道，构建“三带三走廊”经济发展空间结构。

#### 专栏 2：空间结构

三带：

西安—汉中—巴中—南充—重庆/成都经济带。以汉中、巴中、南充为节点，重点发展机械制造、清洁能源汽车、生物医药、特色农产品加工、食品饮料等产业，规范发展天然气和石油化工，构建贯通老区、连接成渝经济区和关中—天水经济区的经济带。

**西安—汉中—广元—绵阳—成都经济带。**以汉中、广元、绵阳为节点，重点发展航空航天、电子信息、装备制造、新材料、现代物流等产业，构建具有国际竞争力的产业集聚带，引领老区融入成都经济区和丝绸之路经济带。

**西安—安康—达州—重庆经济带。**以安康、城口、达州为节点，重点发展冶金建材、特色农产品加工、商贸物流、机械制造、清洁能源汽车、新材料等产业，规范发展天然气化工产业，促进老区融入重庆经济区和长江经济带。

### **三走廊：**

**兰州—广元—巴中—达州—万州经济走廊。**以广元、巴中、达州、城口为节点，重点发展冶金建材、电子信息、特色农产品加工、节能环保装备、红色生态旅游等产业，规范发展天然气化工产业，融入长江经济带发展。

**成都—南充—达州—万州经济走廊。**以南充、达州为节点，重点发展冶金建材、特色农产品加工、机械装备、新材料等产业，规范发展油气化工产业，形成融入成渝经济区的重要经济走廊。

**汉中—安康—商洛经济走廊。**以汉中、安康、商洛为节点，重点发展生物医药、新型材料、装备制造、绿色富硒食品、生态文化旅游等产业，积极融入丝绸之路经济带，对接关中—天水经济区。

## **第三章 破解基础设施瓶颈制约**

### **第一节 完善综合交通运输体系**

建设以普通公路为基础，以铁路、高速公路为骨干，以水路、民航为重要组成部分的综合交通运输网络，提升交通运输对老区经济社会发展的支撑作用。

**铁路。**加强对外通道建设，强化既有线路扩能改造，形成连接成都、西安、重庆、兰州的快速通道。加快推进城际铁路建设。提升区域性铁路枢纽功能，加强铁路客货站场建设。

### 专栏 3：铁路

**对外交通主通道：**加快建设兰州—重庆铁路、西安—成都高速铁路、阳平关—安康铁路复线，规划建设汉中—巴中—南充铁路、西安—武汉高速铁路、西安—重庆高速铁路，规划研究安康—张家界铁路。

**区域内通道：**实施广元—巴中铁路扩能改造，适时研究建设区域内城际铁路和若干支线铁路。

公路。完善高速公路网络，打通国家高速公路“断头路”，加快开发性高等级公路建设。实施具有对外连接功能的重要干线公路提质升级工程，加强县乡道建设，推进相邻县、相邻乡镇之间公路连通。加大农村公路养护力度，改造农村公路危桥，大力实施安全生命防护工程。

### 专栏 4：高速公路

加快建设巴中—汉中—宝鸡、巴中—广安—重庆等高速公路，开工建设开县—城口—岚皋—安康、平利—镇坪—巫溪等高速公路，规划研究 G5 成都—绵阳段扩容改造工程。

水运。全面加强嘉陵江、渠江、汉江航道建设与整治，提升航道等级，畅通与长江黄金水道的联系。加快推进广元、南充、达州、安康等内河港口建设，建设一批专业化客货运码头，完善集疏运配套基础设施。

### 专栏 5：水运

**航道：**渠江航道升级改造、嘉陵江川境段航运配套工程，洋县—安康五级航道、安康—旬阳—白河四级航道建设。

**港口码头：**建设南充港河西作业区、广元港张家坝作业区，达州港，汉江安康港、白河港等主要作业码头。

航空。积极推进支线机场新建和改扩建，增强航空客货集散能力。研究建设一批通用航空机场。

#### 专栏 6：航空

**支线机场：**新建巴中机场、阆中机场，改扩建南充机场，迁建达州机场、安康机场。

**通用航空：**研究建设绵阳北川，达州宣汉、万源，广元旺苍、青川，巴中南江、通江，汉中南郑、西乡，安康岚皋、镇坪，商洛丹凤，重庆城口等通用机场。

## 第二节 加快水利工程建设

**供水工程。**加快建设一批区域性重点水源工程和灌区工程，加强中小型水库、引提水工程、江河湖库连通工程、小型农田水利工程建设，积极实施病险水库除险加固，加快实施城乡供水工程和农村饮水安全巩固提升工程，进一步提高集中供水覆盖率。

**防洪治理工程。**大力实施汉江、嘉陵江、涪江、渠江、丹江等主要江河堤防工程及重点中小河流、山洪沟治理，加强城镇防洪排涝工程，加快山洪灾害综合防御体系建设，积极开展水土保持、生态修复工程建设。

### 专栏 7：水利

**大型水库及灌区工程：**建设红鱼洞水库、土溪口水库、固军水库、黄石盘水库、汉江干流黄金峡水利枢纽、亭子口水利枢纽、武引二期灌区工程、升钟灌区二期工程及灌区节水改造工程，规划研究江家口水库、焦岩水库、子午河三河口水利枢纽、月河补水工程、鲜家湾、泥溪、青峪口、宝明灌区等水库及灌区建设。

**中型水库工程：**建设乐园、曲河、双峡湖、九龙潭、油房沟、刘家拱桥、寨子河、石峡子、土地滩、天星桥、湾潭河、雷家河、渔洞河、大寨、金鸡沟、龙滩子、双叉河、沉水、解元、白岩滩、双河口、草溪河、开茂、龙峡、汉阴洞河等水库，规划研究斑竹沟、李家梁、白兔、大义、望京、云河、石沟、双河、营房沟、大浪溪、石泉双营、苏家湾等水库建设。

**江河治理工程：**实施汉江、嘉陵江、渠江、涪江、丹江流域等综合整治及中小河流治理工程。

### 第三节 强化能源保障

**天然气。**加强城镇燃气设施、管网及专用储气设施建设改造，建设完善工业园区输配气管网，支持发展天然气分布式能源。

**电力及新能源。**有序推进嘉陵江、汉江等流域水电开发及渠江航电开发，优化发展煤电，积极开展核电前期研究。加强城镇输配电体系建设，完成新一轮农网改造升级工程。开发利用页岩气，因地制宜开发风能、生物质能、太阳能等新能源。

### 专栏 8：能源

**天然气：**开展达州、广元、巴中、南充、镇巴、紫阳、岚皋、城口等天然气、页岩气勘探开发。建设气田至重点工业园区及县城输气管道。

**电力：**建设路口广元电厂、安康石泉火电厂、汉江白河水电站、汉江旬阳水电站、镇安 140 万千瓦抽水蓄能电站，实施一批光伏、风力和生物质能发电项目。



#### 第四节 加强信息基础设施建设

大力推进三网融合，加快实施“宽带中国”战略，加快推进宽带网络升级改造，支持农村及偏远地区宽带建设和运行维护，到 2020 年力争实现老区行政村基本通宽带。全面实施移动网络升级工程，积极推进 4G 移动通信网络建设，加快提升移动通信网络服务能力，促进网间互联互通，尽快建成基站布局科学、通信覆盖全面的移动通信系统。支持区域性中心城市开展数字城市、智慧城市建设，推进区域一体化信息服务平台建设。启动实施一批综合性网络应用工程、公益性信息服务工程，加快重大应用网络平台建设。积极推进“互联网+”行动，支持企业充分利用云计算、大数据、物联网等新一代信息技术，将互联网应用优势转化为产业优势和创新优势。

### 第四章 促进资源开发与特色产业发展

#### 第一节 发展特色农林业

加快推进农业结构调整，优化农产品区域布局，建设优质粮油和特色农林产品种植加工基地，积极发展具有地方特色的生态畜牧业、水产养殖业和特种养殖业，大力开发富硒农产品，推动优势产品进入高端市场。健全动植物防疫、基层农技推广服务、农产品质量安全检验检测体系等农业支持服务体系。建设特色经济林基地，大力发展木本油料、林下经济。加强农业科技服务及成果转化，发

展立体农业、设施农业、休闲观光农业。加快推进农业产业园区和批发市场建设，完善产业链条，形成一批农产品交易、集散、冷链物流及加工配送中心。支持开展农超对接等多种形式的产销衔接，发展农产品电子商务。积极培育新型农业生产经营主体，构建种养加、产供销一体的农业产业化经营体系。推动无公害食品、绿色食品、有机食品认证及国家地理保护标志的申请和认证。

## 第二节 推动优势资源有序开发

天然气和石油化工。加快天然气、页岩气资源勘探开发，促进天然气资源就地转化，在落实气源的前提下，按照国家天然气利用政策，科学布局以天然气为原料的精细化工及下游产业链，建成集勘探开发、综合利用、精深加工于一体的天然气产业集群。延伸石油化工产业链，重点发展石化深加工产品。

新材料。发展钒钛合金、高强铝、硅锰铝合金等有色金属新材料，延长产业链条。积极发展石墨、化工新材料、磁性材料、高性能纤维材料、新型环保复合和功能材料。积极开发建筑新材料，发展石材加工、矿渣和粉煤灰综合利用，建设川陕渝结合部重要的建材基地。

中药材。依托道地中药材药源基地，引进高新技术和现代制药企业，加快中药现代剂型、中药饮片、医药中间体创新技术开发、应用和产业化，大力发展生物制药。

健康养生。整合优势生态资源、中医药资源、特色保健资源，

积极发展养生养老、健康旅游等服务业。积极培育营养保健、时尚健身、远程医疗等新兴服务业态，大力发展社区服务业。

### 第三节 促进制造业转型升级

结合实施创新驱动发展战略和《中国制造 2025》，深化老区制造业与互联网融合发展。强化企业创新主体地位和主导作用，营造大众创业万众创新良好氛围，以创新改造提升传统产业，培育一批具有核心竞争力的创新型领军企业和产业集群。

**装备制造。**以飞机制造和大型数控机床为重点，发展中型运输机、支线飞机及机载设备制造，打造航空等装备制造产业基地。发展汽车摩托车产业，重点发展专用车和新能源商用汽车，建成一批生产和配套基地。提升和发展机械基础件、基础制造工艺及基础材料，发展高端模具等配套产业。

**电子信息。**重点发展数字家庭、北斗卫星导航、集成电路及电子元器件、汽车电子、新型显示等产业，推动新一代宽带移动通信、下一代互联网设备和智能终端的研发及产业化。

**轻纺服装。**发展缫丝、织绸、家纺、服装、制鞋等传统产业，积极引进和培育龙头企业，加快生产工艺升级改造，进一步优化调整产品结构，建设一批丝绸、纺织、服装产业基地。

**军民融合。**依托国防科研院所、军工企业，加强军地、院地、院企合作，加速军民两用技术转化，加快实施一批军民融合科研和产业化项目，提升发展现代航空装备等产业，大力开发军民两用产

品，积极培育军民融合型企业。

#### 第四节 加快商贸旅游等现代服务业发展

商贸物流业。建设一批物流园区、物流中心和配送中心，积极发展第三方物流和物流信息平台，推进物流智能化和标准化，大力发展制造业物流和其他专业领域物流。优化城乡商业网点布局，加快商贸中心和专业市场建设，发展连锁经营、电子商务等现代流通方式。将农村市场流通体系纳入城镇化规划，培育一批集零售、餐饮、文化、生活、配送等于一体的多功能乡镇商贸中心。

红色文化产业。以传承和弘扬红色文化为重点，着力培育一批具有核心竞争力和自主知识产权的文化企业，扶持创作一批反映老区优良传统、展现老区精神风貌的优秀文艺作品和文化产品，繁荣红色文学、艺术、影视、音乐创作和传播。推进红色文化资源向旅游产品转化，促进文化产业与商贸、会展、教育培训等行业深度融合。

旅游业。保护开发红色旅游资源，加大革命遗址、旧居保护修缮力度，提升纪念设施教育功能，打造红色旅游精品景区和经典线路，构建以广元—巴中—达州为核心的原川陕苏区红色旅游圈，加强旅游品牌推介，开发一批富有老区特色的红色旅游产品，支持老区群众以多种形式分享红色旅游发展成果。挖掘历史文化资源，打造两汉三国文化、古巴国文化、古蜀道文化等精品历史文化旅游景区。发展文化创意、演艺娱乐、影视制作、新闻出版等文化产业，

推动旅游与文化产业融合发展，打造一批文化旅游产业集群。发挥原生态资源优势，加强旅游基础设施建设，推出一批生态休闲旅游景区。深入推进乡村旅游扶贫工作，建设一批特色景观旅游名镇名村，促进乡村建设和农民致富。

#### 专栏 9：旅游

**红色旅游景区（点）：**巴中市通江县红四方面军总指挥部旧址纪念馆、通江川陕苏区红军烈士陵园、南江县巴山游击队纪念馆，广元市苍溪县红军渡纪念地、旺苍县红军街，达州市万源保卫战战史陈列馆，南充市仪陇县朱德故居纪念馆，汉中市川陕革命根据地纪念馆，汉中市洋县华阳红二十五军司令部旧址、西乡县红二十九军军部旧址。

**生态旅游景区（点）：**巴中市米仓山、光雾山—诺水河、空山天盆、神门，广元鼓城山-七里峡、曾家山、唐家河、天曷山、翠云廊、剑门关，绵阳市王朗、九皇山、窦圉山，南充市南部升钟湖、顺庆西山、高坪凌云山，达州市洋烈景区、八台山龙潭景区、百里峡，城口（镇坪）黄安坝—飞渡峡、城口中国亢谷、城口九重山，汉中市黎坪、华阳、紫柏山，安康市瀛湖、南官山、天书峡，商洛市金丝峡、牛背梁，凤县通天河，太白县黄柏塬。

**历史文化景区（点）：**巴中市米仓古栈道、恩阳古镇、南龛摩岩石窟，广元市剑门蜀道、昭化古城、皇泽寺、千佛崖、明月峡，达州市真佛山、渠县賸人谷、神剑园、宣汉罗家坝-渠县城坝巴人文化遗址，南充市阆中古城，绵阳市李白故里，汉中市武侯墓（祠）、张良庙、青木川古镇，安康汉阴凤堰古梯田、紫阳北五省会馆、镇坪古盐道、石泉云雾山鬼谷岭，商洛商於古道、棣花文化旅游景区、山阳漫川古镇，太白县药王谷风景区。

## 第五章 推进精准扶贫精准脱贫

### 第一节 健全精准扶贫工作机制

完善贫困村、贫困户建档立卡工作，按照“动态管理、有进有出”原则，建立建档立卡贫困人口动态调整机制，提高建档立卡数据的科学性和精准性。建立健全驻村帮扶机制，有计划地组织优秀干部参加驻村工作队，并优先实现驻村工作队对建档立卡贫困村的全覆盖。从中央和省级政府机关、企事业单位中选派优秀干部到老区基层任职，充分发挥基层党组织团结带领老区群众脱贫致富的战斗堡垒作用。创新社会扶贫参与机制，以建档立卡工作成果为基础，搭建社会扶贫信息服务平台，通过政府购买服务等方式，鼓励各类社会组织开展到村到户精准扶贫。整合各类资源，逐步对建档立卡贫困村实现对口帮扶全覆盖。鼓励各类企业通过投资兴业、吸纳就业、开发资源等方式参与扶贫开发。全面建立贫困县考核和约束机制，建立贫困县退出和后续扶持机制。在省级层面建立贫困县扶贫开发工作成效考核办法，明确领导班子任期内扶贫开发责任和目标，大幅提高减贫成效在贫困县考核指标中的比重，推动贫困县主要负责人切实把精力放到扶贫开发上来。改进财政扶贫资金使用机制，提高资金项目安排的精准度，强化扶贫资金监管。支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作。

## 第二节 改善贫困乡村生产生活条件

加大农村饮水安全工程投入力度，尽快建立健全农村水质安全监测系统，全面解决所有建档立卡贫困村、贫困户的饮水安全保障问题。继续加大农村电网升级改造力度，重点解决边远村落群众生产生活用电问题，提高电网性能和用电质量。加快实施交通扶贫“双百”工程，实现贫困老区所有具备条件的乡镇、建制村、撤并村及一定人口规模的自然村通硬化路。加强重点景区、乡村旅游点道路衔接，加快易地扶贫搬迁安置点公路建设。扩大农村危房改造任务规模，切实解决农村居民住房安全问题。加大以工代赈投入力度并向建档立卡贫困村倾斜，重点支持农田水利、乡村道路等中小型公益性基础设施建设，同步提高参与工程建设的贫困群众工资性收入水平。以整村推进为平台，加快改善贫困村生产生活条件，建设公益设施较为完善的农村社区。加快实施宽带乡村工程，用“互联网+”思维促进电子商务在贫困村发展。

## 第三节 促进贫困人口精准脱贫

大力实施精准扶贫精准脱贫，加大对建档立卡贫困村、贫困户的扶持力度，因人因地施策，提高扶贫实效。加大产业扶贫力度，以特色种养业、设施农业、特色林业、加工业等为主要内容，实施“一村一品”产业扶贫行动，促进一二三产业融合发展，完善利益连接机制，推动产业扶贫对象如期实现脱贫。深入实施乡村旅游富民工程，开展村官乡村旅游培训，带动贫困农户脱贫致富。在有条件

的地区探索资产收益扶贫，将部分财政专项扶贫资金投入设施农业、高效养殖、乡村旅游等项目，形成资产量化折股配置给建档立卡贫困户。优先支持符合条件的贫困老区开展水电、矿产资源开发资产收益扶贫改革试点，让贫困户分享资源开发收益。加大扶贫小额信贷支持力度，扶持老区有劳动能力的建档立卡贫困户发展特色产业。

积极发挥“春潮行动”、“新型职业农民培育工程”、“雨露计划”等培训工程的优势，形成培训合力，支持职业院校（技工院校）、行业组织、企业共同开展订单式职业教育和培训。建立老区与本省（市）内其他地区和发达地区劳务对接机制，重点依托贫困县公共就业服务机构开展就业扶贫和劳务输出，扶持更多贫困人口通过转移就业实现脱贫。

加大对易地扶贫搬迁的投入力度，认真编制实施规划，创新投融资模式和组织方式，适当提高搬迁安置补助标准。在群众自愿的基础上，对老区内不具备基本生存发展条件、“一方水土养不起一方人”地区的建档立卡贫困人口实施易地搬迁。严格控制搬迁对象住房建设标准，加大对特困供养人员、优抚对象等特殊群体的补助力度。扶持搬迁群众后续产业发展，完善土地调整、户口迁移、子女就学、社会保障等相关配套政策，从根本上解决搬迁群众生计问题，确保搬迁一户、脱贫一户。对禁止开发、限制开发区域等重点生态功能区内没有搬迁意愿的贫困人口，加大生态补偿支持力度，通过发展生态产业、安排生态保护公益性岗位等实现一批贫困户脱



贫。

大力实施教育扶贫工程，完善学前教育资助制度，帮助家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育，对老区贫困家庭继续升学的应届初、高中毕业学生就读中等职业教育学校予以免除学费，率先从建档立卡的家庭困难学生实施普通高中免除学杂费。国家农村贫困地区定向招生专项计划向老区贫困县考生多的省份倾斜，省级专项计划向老区贫困县倾斜。

完善农村最低生活保障、基本养老保险、新型农村合作医疗等社会政策，在贫困老区加快实行扶贫政策和低保政策衔接，为完全或部分丧失劳动能力的特困人群提供兜底性保障。实施健康扶贫工程，全面推进贫困地区儿童营养改善、新生儿疾病筛查等项目，完善大病保险政策，增加大病报销比例和救助力度，实现贫困人口大病救助政策全覆盖。大力推进科技扶贫，深入实施“三区”（边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区）人才支持计划科技人员专项计划，开展科技特派员农村科技创业行动，加大科技扶贫团对老区的支持力度。

## 第六章 提升基本公共服务水平

### 第一节 优先发展教育事业

加快发展学前教育，新建、改扩建一批城乡幼儿园，到 2020

年基本普及学前教育。推进义务教育均衡发展，巩固提高义务教育水平，深入推进农村义务教育学校标准化建设和寄宿制学校建设，逐步提高农村贫困家庭经济困难寄宿生生活费补助标准，落实农村义务教育学生营养改善计划，逐步解决城镇义务教育学校“大班额”和流动人口子女平等接受义务教育问题。支持特殊教育发展，普及残疾儿童少年义务教育。改善普通高中办学条件，加快普及高中阶段教育。大力发展现代职业教育，加强职业教育基础能力建设，支持重点中高等职业院校品牌专业和实训设施建设，在老区贫困县继续实施中等职业教育免学费和国家助学金政策。稳步发展高等教育，支持老区高等院校建设，着力打造一批特色优势学科，积极发展学历和非学历继续教育，支持普通高校、开放大学面向老区建立对口帮扶工作机制。加强教师队伍建设，为边远艰苦地区农村教师提供周转宿舍，落实贫困边远地区教师待遇政策。探索区域师资交流合作和转换机制，促进城乡教师流动和优质教育资源共建共享。

## 第二节 提升医疗卫生服务水平

加强老区医疗保障、医疗服务、公共卫生服务体系建设，加快推进公立医院改革。提高地市级综合医院、中医医院、妇幼保健院以及儿童、精神等专科医院和急救中心服务能力和水平，每个县重点办好1至2所县级医院（含县中医院）、1所急救中心。加强乡镇卫生院、社区卫生服务机构建设，支持每个乡镇办好一所卫生院，保证每个行政村都有一所村卫生室。加强基层医疗卫生队伍建设，

支持老区贫困县实施全科医生和专科医生特设岗位计划，基本实现城乡每万名居民有 2 至 3 名合格的全科医生，村卫生室不少于 1 名合格乡村医生。为老区贫困县乡医疗机构免费定向培养医学类本专科学生，支持公开招聘医学类本专科学生，鼓励川陕渝三级甲等医院（含部队）与老区贫困县建立对口帮扶关系。完善重大疾病防控、妇幼保健、计划生育等公共卫生服务网络，有效监测和预防控制重大传染病、地方病。深入实施中医药（民族医药）传承与创新人才工程和基层中医药服务能力提升工程，支持中医药事业发展。

### 第三节 构建现代公共文化服务体系

深入推进基本公共文化服务标准化、均等化，建设全面覆盖、互联互通的公共文化设施网络体系。实施文化惠民工程，加强公共图书馆、博物馆、文化馆（群艺馆）以及乡镇（街道）、村（社区）综合性文化服务中心建设，推进公益性文化设施免费开放，加强老区广播电视无线数字化覆盖和直播卫星覆盖建设。大力开展“全民阅读”活动，加快社区书屋、阅报栏（屏）建设，鼓励在基层建立多种形式的出版物发行网点或代销点。加强历史文化名城、名镇、名村、历史文化传统街区 and 传统村落保护，保护传承非物质文化遗产。以弘扬原川陕苏区精神为主题，经常性开展群众性文化教育活动，推动老区精神进课堂、进机关、进企业、进社区。在区域性中心城市加快建设大型体育设施，重点支持县级公共体育场及社区、农村体育设施建设，广泛开展全民健身运动。支持举办区域性文化

艺术活动和体育赛事活动。

#### 第四节 加强就业和社会保障

加快就业和社会保障服务设施建设，2020年前基本实现市、县、乡三级公共就业和社会保障服务平台全覆盖。大力拓宽就业渠道，支持劳动密集型产业、小微企业发展，完善鼓励企业吸纳就业的优惠政策，让更多贫困人口实现就近稳定就业。做好城镇就业困难人员就业帮扶工作，加强对困难群体的就业援助。建立贫困老区与本省（市）其他地区和发达地区劳务对接机制，在贫困老区普遍建立劳务输出站，鼓励贫困老区开展劳务输出。推动大众创业、万众创新，完善鼓励自主创业政策体系，支持创业孵化基地建设。创造有利环境和条件，鼓励老区外出农民工返乡创业。建立健全统一的城乡居民基本养老保险制度，推进机关事业单位养老保险制度改革，实现基本养老保险、基本医疗保险目标人群全覆盖，健全医疗保险稳定可持续筹资和报销比例调整机制，合理确定最低生活保障标准和补助水平。加快推进城乡居民大病保险，加强重特大疾病医疗救助。支持光荣院、儿童福利院、残疾人康复中心、精神病人社会福利机构、老年养护院、农村五保供养服务机构等服务设施建设，加强人员配备和经费保障，落实各项安全措施。

#### 第五节 加大优抚力度

继续提高“三红”人员、在乡老复员军人等优抚对象抚恤和定期

生活补助标准，保障好老无所养和伤病残优抚对象的基本生活。严格落实优抚对象医疗保障政策，逐步提高优抚对象医疗保障水平。优抚对象申请经济适用住房、公租房或农村危房改造的，同等条件下予以优先安排。老区内已实施惠民殡葬等政策的市县要加大政策倾斜力度，着力解决好重点优抚对象和特殊困难群体的基本殡葬需求问题。加大优抚对象家庭成员就业扶持政策落实力度，符合就业困难人员条件的，优先安排公益性岗位。组织机关、企事业单位面向老区定向招募辅助人员。

## 第七章 推动区域合作与改革开放

### 第一节 拓展区域发展空间

依托“一带一路”建设战略，在老区统筹研究建设特色服务出口基地，增强与沿边省（区）和丝绸之路沿线国家的经贸合作和经济联系。依托长江经济带综合交通运输体系建设，加强与沿江城市及长江中下游地区的合作，全面融入长江经济带通关一体化体系。加强与成渝经济区、关中—天水经济区的合作，打通连接重庆、成都、西安、兰州等中心城市的快速通道，发挥两江新区、天府新区、西咸新区的辐射带动作用，探索共建产业园区、科技成果转化基地，建设装备制造、电子信息、汽车制造、石油化工、生物医药等产业协作配套基地，推动特色优势资源开发。

## 第二节 加强区域协作联动

完善老区区域合作机制，加强相关方面的定期沟通交流，加强部门对口衔接协调。探索基础设施共建共享机制，统筹推进高速公路、铁路等重大交通基础设施规划建设，做好设计方案、技术标准和建设时序衔接。打通省际相邻县（市、区）“断头路”，加强电网、天然气管网等跨区域联网工程建设。发挥老区区位独特、劳动力资源丰富等优势，健全产业转移承接和联合招商引资机制，共同引进适合老区资源禀赋条件、不会造成环境污染和产能过剩的产业，加快承接沿海地区和成渝经济区、关中—天水经济区等周边区域劳动密集型产业、资源加工型产业、装备制造业，积极承接加工贸易梯度转移，形成一批产业转移示范基地和承接平台。积极发展“飞地”经济，推动产业分工协作，支持绵阳科技城、汉中航空智慧城等与老区贫困县合作建设飞地园区、发展配套加工产业，探索建设跨省（市）产业合作园区。加强跨行政区旅游合作，共同打造红色文化、两汉三国文化旅游和环秦岭大巴山、大九寨生态旅游等精品旅游线路，联合开发旅游市场，共同营销区域旅游品牌，探索共建旅游文化融合发展创新示范区。加强生态环境共建共治，建立生态修复和环境治理区域联动机制，统筹推进秦岭、大巴山及汉江、嘉陵江、渠江流域生态建设和环境保护，探索创建秦岭—大巴山国家公园。积极推进教育、医疗卫生、文化、就业与社会保障、公共安全等领域合作，促进区域公共服务资源对接共享。

### 第三节 推动体制机制改革

持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革，加快转变政府职能、提高效能，激发市场活力和社会创造力，发挥市场在资源配置中的决定性作用。赋予县级更大发展自主权，支持有条件的县开展县域经济综合改革试点，支持有条件的特大镇开展功能设置试点。支持开展经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”试点。深化财税体制改革，完善县级基本财力保障机制，因地制宜优化市辖区规模和结构，推动具备行政区划调整条件的县有序改市。深化投融资体制改革，规范并完善政府和社会资本合作（PPP）、特许经营管理，鼓励社会资本进入基础设施和公用事业领域。推进农村集体产权制度改革，探索赋予农民对集体资产股份占有、受益、有偿退出及抵押、担保、继承权。加快建设四川省全面改革创新试验区，加强区域创新资源整合，深化创新研发、集成应用、成果转化协作，增强区域协同创新能力。

在原川陕苏区核心区域设立川陕革命老区综合改革试验区，建立统一协调合作平台，在创新行政管理、基础设施投融资、资源开发、扶贫开发、生态保护补偿等方面赋予试验区改革创新和试点示范职能，鼓励试验区大胆探索、推进综合改革试验，国务院有关部门和地方政府协同放权到位，着力打破行政界线分割，培育建设区域统一大市场，营造公平竞争环境，解决特殊困难和问题，增强内生发展动力，为全国革命老区振兴发展探索路径、积累经验。

#### 第四节 提升对外开放水平

扩大向西开放，强化向东开放，支持在老区创建国家内陆开放合作示范城市，完善内陆开放新机制。以区域性中心城市为依托，以开发区和产业聚集区为平台，积极探索承接产业转移新路径，联合打造老区对外开放合作平台。推动加工贸易转型升级，提升老区出口产品质量、档次和创新要素比重，支持发展跨境电子商务、市场采购贸易等新型贸易方式，加快培育以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。支持老区做好引资、引智、引技工作。培育一批知名度高、影响力大的会展平台，积极支持举办大型经贸洽谈活动，拓展老区招商引资渠道。鼓励外资投向老区先进制造、高新技术、绿色节能环保等产业，通过合作、并购等方式参与传统产业的整合提升。支持符合条件的开发区扩区升级，加快培育外向型产业示范园区，支持具备条件的地区设立海关和综合保税区，推进电子口岸建设。鼓励老区企业到境外开展各类管理体系认证、产品认证和商标注册。

## 第八章 加强生态建设与环境保护

### 第一节 加大生态建设力度

以秦岭—大巴山和嘉陵江、渠江、汉江、涪江、丹江流域等为重点，强化维护生态安全、保护生物多样性、涵养水源等生态功能，



在重点生态功能区、生态敏感区及脆弱区划定生态保护红线，提升生态系统功能和自我修复能力。实施生态保护工程，继续推进天然林保护、水土保持、湿地恢复、防护林建设等重大生态修复工程，因地制宜开展植树造林和森林经营，巩固退耕还林成果，积极推进新一轮退耕还林还草，稳定和扩大石漠化综合治理工程实施范围。实施生态文明示范工程，建设一批生态文明和低碳发展示范区。实施城乡绿化美化工程，营造城市园林化、城郊森林化、道路林荫化、农田林网化、村庄花园化的生态环境。

## 第二节 推进污染防治

加强城乡环境保护，严格实施污染物达标排放，加快城镇、工业园区污水处理设施及配套管网建设，统筹城乡生活垃圾处理及收集转运设施建设。强化农业面源污染治理，统筹农村饮水安全、改水改厕、垃圾处理，推进种养业废弃物资源化利用、无害化处置。以大气污染、水污染、土壤污染治理为关键切入点，溯源倒逼、系统治理，带动区域生态环境质量全面改善。加强大气环境保护，加大扬尘、机动车、燃煤等大气污染源治理力度。加强水环境保护，加大南水北调中线水源地保护力度，强化江河、湖泊、水库的水环境综合治理和保护，加强水功能区限制纳污红线管理，严格控制入河排污总量。加强土壤环境保护，实施分类别、分用途、分阶段治理，严控新增污染、逐步减少存量，促进土壤资源永续利用。加强重点行业污染防治，建立更加严格的环境准入制度和重污染企业退

出制度。大力实施节能减排，淘汰落后产能，严格实行污染物排放总量控制。加强企业清洁生产技术改造，加强矿山生态修复，实施尾矿库、矿渣库除险加固工程。加强重金属、固体废物污染治理。

### 第三节 推动生产生活方式绿色化

以节能理念推进新型城镇化，大力发展绿色建筑和低碳、便捷的交通体系，推进绿色生态城区建设。支持绿色清洁生产，推进传统制造业绿色改造，推动建立绿色低碳循环发展产业体系。节约集约利用水、土地、矿产等资源，加强全过程管理，大幅降低资源消耗强度。推广高效节水技术和产品，发展节水农业，推进企业节水改造，加大生活服务业节水力度。发展绿色矿业，加快发展绿色矿山建设，促进矿产资源高效利用。推进资源综合利用和再生利用，建设一批矿产资源综合利用示范项目。推进城镇餐厨垃圾、建筑垃圾和农林废弃物资源化利用，实施垃圾秸秆焚烧发电、畜禽养殖及粪污综合利用等循环技术示范项目。建立完善再生资源回收体系，发展再生资源回收利用产业，建设再生资源产业园和“城市矿产”示范基地。提高全民生态文明意识，广泛开展绿色生活行动，倡导绿色生活和休闲模式。

### 第四节 加强环境影响评价

密切跟踪规划实施对区域生态系统和环境、人民健康产生的影响，重点对资源占用、生态影响、污染排放等方面可能产生的不良

影响进行监测评估。对纳入规划的重大基础设施建设项目依法履行环评审批程序，严格土地、环保准入，合理开展项目选址或线路走向设计。建立统一、高效的环境监测体系和跨行政区环境污染与生态破坏联合防治协调机制，实行最严格的环境保护制度。发展先进适用的节能减排技术，实行更加严格的排放标准，严格控制规划实施区域内重点污染物排放总量。把环境影响问题作为规划中期评估的重要内容，视中期评估结果对规划相关内容作相应调整完善。

## 第九章 统筹城乡协调发展

### 第一节 增强中心城市辐射带动能力

大力推进巴中、广元、达州、南充、绵阳、汉中、安康、商洛等老区区域性中心城市建设，合理确定中心城市功能定位，有序拓展发展空间，推动产城融合发展，建设和谐宜居的现代化城市。支持老区开展绿色城市、智慧城市和森林城市建设。完善城际交通网络，加强城镇道路及其配套设施、管理设施建设改造，支持在有条件的城市建设轨道交通，加快实现城际基础设施互联互通。加快推进城镇棚户区和城中村改造。加强供电、供排水、供气、垃圾污水处理等市政设施建设与改造。不断扩大森林、湿地等绿色生态空间，提高城市生态承载力。加大教育、卫生、文化体育等公共服务设施建设力度，完善便民利民服务设施。

### 专栏 10：区域性中心城市

**巴中市。**原川陕苏区中心城市，区域性交通枢纽和商贸物流中心，清洁能源和天然气精细化工、食品加工、机械制造基地，红色文化名城，现代森林公园城市。

**广元市。**川陕甘结合部区域中心城市，区域性综合交通枢纽和商贸物流中心，天然气化工、电子信息、有色金属基地，历史文化名城，旅游度假和生态园林城市。

**达州市。**川渝鄂陕结合部区域中心城市，区域性综合交通枢纽，区域性商贸物流中心，天然气能源化工基地，冶金建材、新能源汽车、节能环保装备、新材料、农产品基地。

**南充市。**川东北区域中心城市、重要交通节点和港口城市，石油天然气精细化工、食品饮料、汽车及零部件、轻纺服装基地，川东北商贸物流和科教中心。

**绵阳市。**国家科技城，西部区域性科教中心、商贸中心，军民融合科技创新示范基地，电子信息、汽车零部件、冶金机械产业基地。

**汉中市。**丹江口库区及上游地区中心城市，区域性交通枢纽和商贸物流中心，装备制造基地、循环经济产业集聚区、历史文化名城，生态宜居城市，文化旅游目的地。

**安康市。**丹江口库区及上游地区中心城市，国家主体功能区建设试点示范市，秦巴腹地综合交通枢纽、商贸物流服务中心，富硒农产品、新材料、特色生物资源加工基地。

**商洛市。**东中部地区产业转移重要接续地、现代材料重要基地、循环经济示范基地和尾矿综合利用示范基地，秦岭南麓生态旅游城市，西部现代中药基地和优质绿色食品基地，全国生态文明示范工程试点市。

## 第二节 大力发展中小城市和小城镇

积极推进县城建设，加快培育一批中小城市，以特色化为主要方向发展一批重点镇，形成协调发展的城镇体系。支持中心城市近郊县、经济强县、资源富集县发挥比较优势，积极参与区域产业分工协作，壮大主导产业，着力培育特色鲜明的县域经济。对具备行

政区划调整条件的县可按规定有序改市。通过规划引导、市场运作，支持条件较好、具有特色资源的小城镇加快发展，打造一批工业强镇、商贸特色镇、旅游名镇和美丽宜居小镇。完善偏远小城镇基础设施和公共服务，着力打造成为服务农村、带动周边的综合性小城镇。

### 第三节 推进农业人口市民化和城乡协调发展

加快户籍制度改革，有序放开城镇落户条件，全面实施居住证制度，促进劳动力自由流动。积极推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，逐步解决农业转移人口享有城镇基本公共服务问题，推动农业转移人口平等享受子女教育、公共卫生、计划生育、就业和社会保障、保障性住房、文化服务等基本权益，促进有能力在城镇合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。支持农民工返乡创业，带动农村居民实现就地城镇化。

加快城乡协调发展进程，推动基础设施城乡共建、城乡联网、城乡共享，加强城乡公路联网工程建设，推进农村客运网络化和线路公交化，推动城镇供水、供电、供气、垃圾污水处理等基础设施向周边乡村延伸。加快教育、就业和社会保障、文化、医疗等公共服务向农村覆盖，提高城乡基本公共服务均等化水平。推动建立城乡统一的人力资源、产权等要素市场，促进城乡要素合理流动。

#### 第四节 建设美丽乡村

加强县域乡村建设规划统筹，完善县域村庄布局，发展中心村，保护特色村，整治空心村。加强村庄规划设计，突出地域特色风貌，推进村庄绿化美化。结合农村危房改造、易地扶贫搬迁等，建设“巴山新居”、“秦巴新居”、“巴渝新居”、“秦岭原乡”。完善乡村生产生活、公共服务、社会管理、安全保障的综合配套，建设新型农村社区。加快改善农村人居环境，加强农村环境集中连片整治，大力推进农村生活垃圾治理，因地制宜推行“户集、村收、镇转运、县处理”等多种垃圾处理方式，加大农村污水治理和改厕力度，建设富有地域民俗特色和现代气息的美丽乡村。

## 第十章 保障措施

### 第一节 加大政策支持

**财政政策。**加大中央财政一般性转移支付力度，逐步增加老区转移支付资金规模，扩大支持范围。中央财政扶贫等专项资金分配向贫困老区倾斜。妥善处理老区县乡村公益性债务。中央财政继续支持国家级烈士纪念设施的保护修缮，加大对老区公益性地质矿产调查的支持力度。

**金融政策。**继续实施差别化存款准备金率政策，鼓励各银行业金融机构总行合理扩大老区贫困县分支机构授信审批权限，将信贷

资源向老区倾斜。加大老区支农再贷款支持力度，建立健全信贷资金投向老区的激励机制。国外优惠贷款资金安排向老区倾斜。积极鼓励老区企业通过债券市场募集资金，支持老区符合条件的企业上市融资。积极推进老区农村金融产品和服务方式创新，发展普惠金融，支持民间资本发起设立村镇银行和民营银行，规范和发展小额贷款公司，加大对中小企业信贷支持力度。对农村住房、山林、茶园、果园等不动产进行确权颁证和价值评估，具备条件的地方可按规定探索开展农村承包土地经营权、农民住房财产权抵押贷款试点。研究将老区特色优势农作物保险纳入地方财政补贴范围，加大对老区农业保险支持力度。

**投资政策。**加大中央预算内投资的投入和支持力度，在重大项目规划布局、审批核准等方面对老区给予倾斜支持。国家在老区贫困地区安排的重大公益性建设项目，取消县以下（含县）以及集中连片特困地区市地级配套资金。提高国家有关专项资金投资补助标准。鼓励中央企业和地方政府设立基础设施建设相关基金，吸引社会资本投资，创新和推广 PPP 模式。

**土地政策。**在分解下达新增建设用地指标和城乡建设用地增减挂钩指标时，重点向老区的国家扶贫开发工作重点县倾斜。在满足城镇化需要的基础上，允许老区将城乡建设用地增减挂钩节余指标在省域范围内使用，相关收益支持改善农民生产生活条件和易地扶贫搬迁；对不具备开展增减挂钩的，优先安排搬迁安置所需新增建设用地计划指标。对易地扶贫搬迁后进入城镇居住、安置住房纳入保障性住房计划的，所需建设用地指标实行专项安排、应保尽保。

在安排土地整治重大工程和项目、分配下达高标准基本农田年度计划和中央补助资金时，继续向老区国家扶贫开发工作重点县倾斜。支持有条件的地区开展工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发和低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点。

**资源开发政策。**合理调整资源开发收益分配政策，研究提高老区矿产、油气资源开发收益地方留成比例，鼓励资源就地转化和综合利用，增加资源地天然气地方留存指标，强化国家资源开发对老区当地发展的拉动效应。鼓励各类社会资本依法通过合资、合作等方式，参与勘探开发天然气等优势资源。鼓励在老区开发天然气的中央企业等非当地企业在开发地注册成立公司。

**生态补偿政策。**统筹研究将符合条件的县（市、区）优先纳入国家重点生态功能区，加大重点生态功能区转移支付补助力度。探索建立水、大气、森林、矿山生态价值核算体系。探索建立重要水源地保护、水土流失治理、蓄滞洪区运用等生态补偿机制，落实涉及生态的收费基金政策。健全国家和地方公益林补偿标准动态调整机制，探索建立湿地生态效益补偿制度。以汉江、嘉陵江、渠江等流域为重点，推动上下游开展横向生态保护补偿试点。积极推进排污权有偿使用试点工作。支持开展碳排放交易试点。

**帮扶政策。**建立省内发达市、县与贫困老区县的对口帮扶机制，在基础设施建设、资源开发和产业发展、公共服务、精准扶贫等方面加大对口扶持力度。鼓励东部对口帮扶省份组织经济强县与扶贫协作省份的老区贫困县建立结对帮扶关系。加快完善省级政府机关、企事业单位定点帮扶本省贫困老区的工作机制。中央企业定点



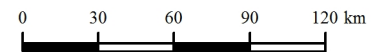
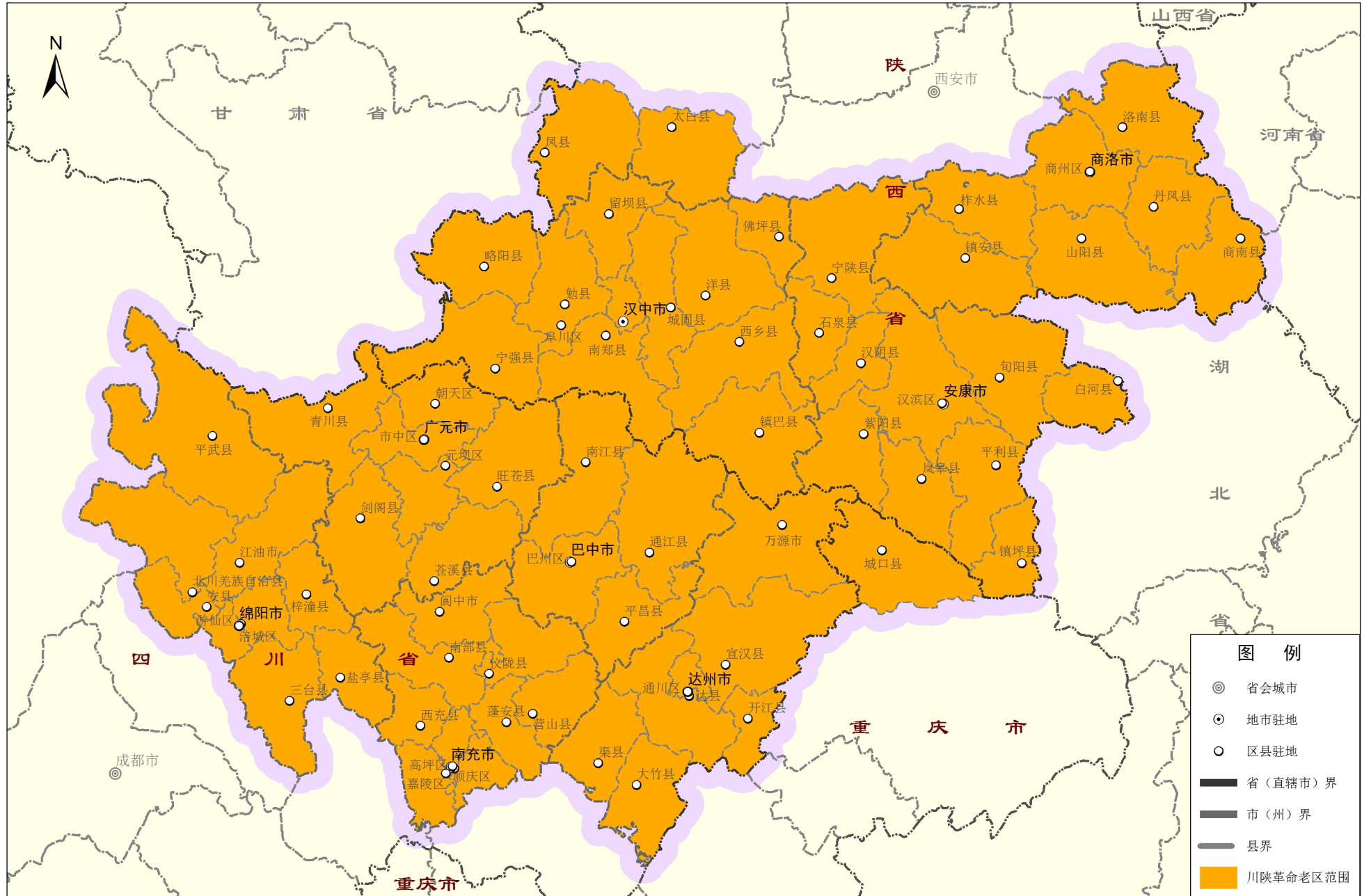
帮扶贫困老区“百县万村”专项活动以及民营企业“千企千村”帮扶示范工程等公益活动，优先在老区开展。引导大型民营企业在老区包县、包乡、包村扶贫。

干部人才政策。加大中央国家机关和企事业单位、东部发达地区与老区干部双向挂职、交流任职工作力度。选派机关优秀干部到贫困村和治理薄弱村任职，增加老区大学生志愿服务西部计划、农村义务教育教师特设岗位计划的名额。继续加大国家重点人才和引智项目向老区倾斜力度。支持和鼓励高等学校、科研院所、职业学校相关科技人员到老区创业与服务。落实老区农村基层干部、教师、技术人员待遇政策。适当增加老区征兵指标，鼓励和支持更多的优秀退伍军人留在老区工作。

## 第二节 加强组织实施

重庆市、四川省、陕西省人民政府要加强对本规划实施的组织领导，制定实施方案和年度工作计划，编制滚动项目库，确保各项目标任务和政策措施落到实处。建立健全区域合作机制，共同解决规划实施中的问题。国务院有关部门要按照职责分工，加强统筹协调，加大对老区的投入和工作指导力度，在规划编制、政策制定、资金投入、项目安排和改革创新试点等方面给予倾斜支持，在扶贫搬迁、主体功能区转移支付、生态补偿等方面逐步明确相关政策，帮助解决规划实施中的突出困难。国家发展改革委要会同有关部门加强对规划实施情况的跟踪分析和督促检查，适时组织开展规划实施评估，重大问题及时向国务院报告。

# 川陕革命老区规划范围示意图



# 川陕革命老区空间布局示意图

