

# 偏关县国民经济和社会发展 第十三个五年规划纲要

2016年8月

# 目 录

前言.....	1
第一篇 实施“绿色化反贫困”战略，全面建成小康社会.....	1
第一章 现实基础和面临形势.....	1
第一节 “十二五”期间国民经济和社会发展回顾.....	1
第二节 “十三五”时期经济社会发展面临的形势.....	8
第二章 转变发展理念，实施“绿色化反贫困”战略.....	11
第一节 正确认识、重新审视偏关的贫困与资源.....	11
第二节 转变传统发展思路，走“绿色化反贫困”之路.....	13
第三章 “十三五”总体发展思路.....	21
第一节 指导思想.....	21
第二节 基本原则.....	22
第三节 战略布局.....	24
第四节 主要目标.....	26
第二篇 实施贫困人口整体脱贫工程，坚决打赢脱贫攻坚战.....	31
第四章 建立健全脱贫攻坚机制.....	31
第五章 实施脱贫攻坚工程.....	34
第三篇 实施生态立县工程，全面推进生态文明建设.....	39
第六章 全面展开生态修复建设，奠定脱贫共富生态基础.....	39
第一节 生态立县，绿色发展.....	39
第二节 以水利为基础，支撑发展.....	41
第三节 推动低碳循环发展.....	42
第四节 综合利用资源，高效发展.....	43
第五节 加大污染治理，清洁发展.....	45
第六节 构筑生态屏障，永续发展.....	46
第七节 完善体制机制，保障发展.....	47
第七章 强化生态保护与环境治理，加快形成生态文明品牌.....	48
第一节 生态盈余存量显著增加.....	48
第二节 推进主要污染物减排.....	48
第三节 构筑城乡宜居生态环境.....	49
第四节 建立园区环境保护长效机制.....	50
第八章 创新完善生态文明建设体制机制.....	51
第一节 加强生态环境管理制度建设.....	51
第二节 落实绿色财政政策.....	51
第三节 完善环保投融资机制.....	51
第四节 推进资源性产品价格改革.....	52
第五节 加快实施生态补偿机制.....	52
第六节 完善绩效评价考核体系和责任追究制度.....	52
第七节 构建政府主导、全民参与环保的社会行动体系.....	53
第四篇 实施绿色产业富民工程，全力优化壮大支柱产业.....	53
第九章 大力发展现代生态农业.....	53
第一节 构建新型农业经营体系.....	53
第二节 调整优化农业结构.....	54

第三节	全面提高农民素质.....	55
第四节	促进农业安全高效可持续发展.....	56
第十章	推动传统产业优化升级.....	57
第一节	改造提升传统产业.....	57
第二节	加快开发区转型升级.....	58
第十一章	加快发展现代服务业.....	58
第一节	加快旅游文化生态融合发展.....	58
第二节	大力发展现代商贸流通业.....	60
第三节	拓展健康养老服务领域.....	60
第四节	完善金融组织体系.....	61
第五节	促进商务服务业集聚发展.....	61
第十二章	培育发展战略性新兴产业.....	62
第一节	发展特色战略性新兴产业.....	62
第二节	建设战略性新兴产业集聚发展基地.....	63
第三节	构建以企业为主体的创新体系.....	63
第四节	促进科技成果转化.....	64
第五节	加强质量品牌建设.....	64
第六节	着力培育创新人才.....	65
第十三章	积极实施“互联网+”行动计划.....	66
第一节	拓展网络经济空间.....	66
第二节	大力发展电子政务.....	67
第五篇	实施宜居城乡建设工程，建设美丽偏关.....	67
第十四章	优化县域空间开发格局.....	67
第一节	强化县级主体功能区规划.....	67
第二节	全面推进“三区”战略.....	68
第三节	大力发展镇域经济.....	69
第十五章	推进以人为核心的新型城镇化.....	69
第一节	加快产城融合.....	69
第二节	打造宜居城镇.....	70
第三节	促进城乡一体化发展.....	70
第四节	大力推进美丽乡村建设.....	71
第五节	创新城镇化资金保障机制.....	72
第十六章	持续提升基础设施承载力.....	72
第一节	建设综合交通网络.....	72
第二节	提升能源保障水平.....	73
第三节	加强公共服务设施建设.....	73
第六篇	实施内外开放工程，促进高效交流合作.....	74
第十七章	大力发展外向型经济.....	74
第一节	实施优进优出战略.....	74
第二节	扩大对外贸易规模.....	75
第三节	推进精准招商.....	75
第十八章	融入黄河沿线开发工程深化区域合作共建.....	76
第一节	加强黄河岸线开发与保护.....	76
第二节	推动区域合作共建.....	76

第七篇 实施活力社会打造工程，全面推进民生改善与社会进步.....	77
第十九章 实施就业优先战略和更加积极的就业政策.....	77
第一节 健全就业公共服务制度.....	77
第二节 构建“大众创业”新的就业增长极.....	78
第三节 加强职业技能培训.....	79
第四节 多渠道转移农民就业.....	79
第五节 完善就业援助制度.....	79
第二十章 加快推进多层次社会保障和社会福利体系建设.....	80
第一节 完善养老保险制度和养老服务体系.....	80
第二节 健全住房保障和供应体系.....	81
第三节 完善基本社会保险制度.....	82
第四节 建立多元化社会保障资金筹措渠道.....	83
第五节 构建和谐劳资关系.....	83
第六节 健全社会救助体系.....	85
第二十一章 优先发展教育加快实现教育现代化.....	85
第一节 增强基础教育综合实力.....	85
第二节 优化教育资源配置.....	86
第三节 建立财政教育投入稳定增长机制.....	86
第四节 深化教育改革.....	87
第五节 加强教师队伍建设.....	87
第六节 健全教育资助、教育补偿和救助制度.....	88
第七节 大力发展职业教育.....	89
第八节 增强新型城镇化教育保障.....	89
第九节 积极探索办学主体多元化.....	89
第十节 加强教育督导监督.....	90
第十一节 全面推进教育法制化建设.....	90
第二十二章 深入推进医疗服务体系和服务能力建设.....	91
第一节 加强医疗和人口服务体系建设.....	91
第二节 落实医疗服务能力建设.....	92
第三节 健全城乡基本医疗保障体系.....	93
第四节 推进医疗专业人才培养.....	93
第二十三章 深入推进精神文明建设.....	94
第一节 努力培植文化核心竞争力.....	94
第二节 推进人文城镇建设.....	95
第三节 推动文化产业繁荣发展.....	95
第四节 建设覆盖城乡的公共文化体育服务体系.....	96
第八篇 实施公共治理创新工程，整体优化经济社会发展推进机制.....	97
第二十四章 系统推进重点领域和关键环节改革.....	97
第一节 深化行政体制改革.....	97
第二节 深化财税体制改革.....	98
第三节 完善国有资产管理方式和管理方法.....	99
第四节 深化投融资改革.....	99
第五节 稳步推进土地管理制度改革.....	100
第六节 大力促进民营经济发展.....	101

第二十五章 加强安全发展和廉政建设.....	102
第一节 全面加强安全发展.....	102
第二节 全面推进“六权治本”.....	104
第三节 营造清正廉洁的社会风气.....	105
第四节 提升社会治理能力，优化社会环境.....	105
第二十六章 明确规划实施路径.....	108
第一节 落实规划法定批准程序.....	108
第二节 明确规划实施责任.....	109
第三节 强化规划协调性.....	109
第四节 加强监测评估.....	109
第二十七章 加强规划实施保障.....	109
第一节 充分发挥各级党委（党组）的领导核心作用，提高科学决策水平.....	109
第二节 坚持服务为本，加快政府职能转变.....	111
第三节 坚持全面从严治党，保持惩治腐败高压态势..	错误！未定义书签。
第四节 坚持从严治吏，加强干部作风和能力培训.....	112
第五节 加强基层组织建设，强化责任担当，扎实履职尽责.....	113
第六节 优化人才成长促进机制，创新人才激励政策.....	114
第七节 加强和创新社会治理，调动一切积极因素.....	115
结束语 坚定树立“四个意识”，确保实现五年目标.....	117

## 前 言

“十三五”期间（2016年—2020年），是偏关县摘贫困帽、区域整体脱贫的决胜阶段，是提高发展质量和效益、实现进位前行、富民强县的攻坚阶段，是贯彻国家政策，省委、市委部署，全面建成小康社会的决战阶段。《偏关县国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》是根据党的十八届五中全会精神与全国“十三五”规划、中共山西省委十届七次会议精神与全省“十三五”规划及《中共忻州市委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》而制定。本《规划纲要》是今后五年全县经济社会发展的宏伟蓝图和全县人民的共同行动纲领，是县政府“十三五”期间履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据，对于落实国家、省委和市委工作要求，完成“十三五”期间我县经济转型、社会进步，实现县域经济稳中求进的健康发展，实现脱贫致富目标、全面建成小康社会具有十分重要的指导意义。

### 第一篇 实施“绿色化反贫困”战略，全面建成小康社会

#### 第一章 现实基础和面临形势

##### 第一节 “十二五”期间国民经济和社会发展回顾

“十二五”期间，县委、政府在省、市的正确领导下，团结带领全县干部群众，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，坚决贯彻落实中央“四个全面”战略布局、省委“五句话”

工作要求和市委一系列工作部署，主动适应经济发展新常态，整体推进经济社会“双五”战略和党建“双五”工程，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，实现了“十二五”的圆满收官，全县经济社会发展和党的建设取得新进展、新成效。

### **(一)学讲话改作风成为新常态**

进一步健全和完善常委会专题学习、中心组学习、集体学习和深入自学各项制度。全年县委班子各类学习达到 50 多次，组织全县党员干部参加了网上理论考试，优秀率达到 95%以上。县委制定了《关于加强常委会自身建设的若干意见》，建立完善县级领导干部联系服务提升基层工作制度、县委常委工作动态和请销假报备等制度。安排部署了 20 项具体工作。

### **(二)营造风清气正的政治新生态**

先后完成“六项整治”中的 6 大类 99 项整治任务，切实解决了一批群众反映强烈的突出问题和民生问题。先后出台了《偏关县党风廉政建设“2133”工作机制(试行)》、《中共偏关县委关于落实党风廉政建设党委主体责任的意见(试行)》和《中共偏关县委关于落实党风廉政建设纪委(纪检组)监督责任的意见(试行)》3 个指导性文件。同时，还出台了《偏关县关于开展落实“两个责任”层层约谈活动的实施方案》。县委县政府班子成员共约谈 62 人，乡镇党委政府班子成员共约谈 485 人，纠正履行“两个责任”不到位、思想认识不深刻等问题 78 个。五年来，全县共立案 507 件，处分 507 人。深入开展不作为乱作为专项整治活动，查找出的 12 个问题全部整改落实到位。在

“三资”清理中，发现问题 20 个，已整改 18 个；查办基层干部不作为乱作为等损害群众利益案件 37 件，处理 37 人。组织开展重要时间节点专项检查和明察暗访。配齐了 10 个乡镇纪委班子，交流了乡镇纪委书记，确定了专职纪检干部。议事协调机构由原来的 126 个清理精简为 7 个，精简率达到 94.4%。将 9 个县直派驻纪检组划片重组，实行联组连片管理，进一步聚焦主业，聚指成拳，实现监督“无盲区”，检查“全覆盖”。

### （三）匡正选人用人新风气

结合实际，制订了“1 图 1 书 6 表”工作措施。采取“六查六建五评两审”的办法，把全县 6 大类副科级以上干部和重要岗位、关键环节的 140 名干部作为当前推进工作的重点。组建 3 个考察组，先后对全县 94 个单位、494 名县管干部进行全方位、多角度、多层次甄别。共收集问题线索 19 条，查否 3 件，给予警告以上处分 16 人。制定出台了由组织、纪检、审计、综治、计生等 10 个部门组成的干部选拔任用联席审查制度。2015 年调整干部 61 人，其中提拔 10 人，平调 37 人，免职 11 人，消化超职数干部 3 人。两年集中整顿软弱涣散党组织 43 个，选配第一书记 105 人，培训农村社区两委干部和骨干党员 1000 多人，两批次分流大学生村官 43 人。培育“双强六好”非公党组织 5 个。将每个乡镇每年 2 万元的党建经费、每个社区每年 5 万元的活动经费全部列入财政预算并足额拨付；每年为每个村拨付 5000 元的活动场所管护经费；为社区招聘人员办理了“三险”，将工作报酬提高到每月 1320 元；为村两委主干每人增加岗位报酬 1020 元。



通过调剂配置的方式解决社区管理服务用房问题，面积全部达到 200 平方米以上。

#### (四) 经济社会发展取得新成效

从 2013 年至 2015 年期间用于农业、农民、农村包括教育、医疗、水利、农机等建设资金达到 5 亿元左右。全县各类农作物种植面积达到 46.45 万亩，2015 年偏关的小米、羊肉两种农产品获得国家地理标志产品认证，在南堡子乡试验推广的藜麦种植获得成功。出台了 6 项设施农业优惠扶持政策，全县日光大棚稳扎稳打，效益明显，新增了鲜桃、葡萄、西瓜、香瓜等水果生产。畜牧业健康发展，全县养羊数量达到 84.3 万只。截至 2015 年底，全县大型运输车达到 463 辆，小型汽车拥有 4041 辆，比 2014 年同期分别增长 126.9% 和 223.80%，大胆引进以白水大杏和仁用杏为主的经济林项目，10 个乡镇 5 年发展经济林达到 4 万余亩。

先后引进同煤、博泰、大唐、龙源等大公司进驻。落地偏关的煤炭项目达到 21 个，其中 18 个有了实质性进展；签约的风电项目和光电项目总装机容量分别达到 65 万千瓦和 213.6 万千瓦。其中，国电科环 10 万千瓦风电项目和上海新锋 2 万千瓦光电项目已取得省发改委“路条”，华能 2 万千瓦光电项目已经省发改委核准。华电偏关 2×110 万千瓦火电项目的可行报告已通过审查；同煤 2×100 万千瓦火电项目正在积极跟踪推进。

县城外环路列入高速路的建设规划和资金规划并已建成通车，209 国道改线已开工建设，准朔铁路全面复工、灵河高速即将整体贯

通。护宁寺西口水路码头已建成，老牛湾客运大型码头列入省投资规划，即将开工建设。乡村道路完成 900 多公里。森林覆盖率平均以 1.1 个百分点逐年递增。

老牛湾村古村落被评为 3A 级中国传统古村落，同时老牛湾景区被省政府批准为省级风景名胜区。长城、古堡等历史防御体系，地道等近代地下防空作战体系，黄河、长城自然风景等资源，正在整合为“两条”旅游路线，即西线“黄河风情游”，东线“长城边塞游”。

“十二五”期间用于改善乡村基础设施建设的资金达到 4.3 亿元，覆盖 10 个乡镇 7.5 万人。先后完成 30 多项市政建设工程，启动了县城创卫工作。

#### **(五) 全面深化改革，增强经济社会发展的动力和活力**

县委先后召开 6 次全面深化改革领导小组会议，对 6 个方面的改革任务进行了研究部署，其中生态文明体制改革和纪律检查体制改革形成典型案例。重点领域和关键环节改革取得实效。全面完成涉煤收费清理工作，并按规定取消了煤炭可持续发展基金。启动运行政务服务中心，集中对全县 52 个涉及部门的行政审批事项进行清理和认定。县人大和县政协在深入开展调查研究的基础上积极建言献策，撰写了大量议案和提案，为县委、政府科学决策起到了很好的民意作用。

#### **(六) 坚持以加强改进宣传思想文化工作为突破口，富民强县正能量得到凝聚**

全县组织开展党的十八届四中和五中全会宣讲 70 多场次，进一步扩大理论武装的覆盖面和影响力。省委“六权治本”的重大决策、

中央和省委、市委、县委反腐倡廉的重大部署以及偏关儿女战争年代的光辉业绩等内容，在《今日偏关》、县电视台通过重要版面、黄金时段做了多层面的宣传。着力推动文艺繁荣发展。组织了廉政文化剧《洗心记》在我县的巡演。北京森林提琴有限公司与我县老干部艺术团在文化广场联合举办了公益演出。护城楼博物馆在节假日进行了免费开放。5年累计为农村安装卫星接收设备16605套。各乡镇文化站积极开展活动，在整理挖掘非遗项目、巡回演出、组建秧歌队、开展书画笔会等方面取得了良好效果。县文化局组织参加了忻州市第四届“梨花奖”舞台艺术大赛。

#### **(七)坚持以法治偏关建设为保障，深化民主政治建设**

深入推进法治建设。县委出台了《关于深入推进法治偏关建设的实施意见》，全面强化执法司法监督。全力推进涉法涉诉信访改革。广泛开展国家宪法日活动和全国法制宣传活动，深入开展法律“六进”。

加强和改进对人大和政协工作的领导。坚持和完善人民代表大会制度，积极支持和鼓励人民政协围绕县委中心工作履行职能、献计献策，高度重视政协提案工作，提升人民政协建言献策科学化水平，巩固和发展同心同德干事创业的良好政治局面。

全面加强统战、群团和党管武装工作。召开县委统战工作会议，全面落实中央、省委、市委统战工作会议精神，全面提高统战工作水平。召开县委群团工作会议，开展专项整治活动，激发群众组织的动力和活力。5年安置符合条件的复转军人33名，我县连续7次被评

为“全省双拥模范县”。

全面推进平安偏关建设。全县开展不稳定因素调查摸排 95 次，发现隐患 8 处，上报反邪教、反恐等情报信息 198 条；侦破各类侵财类案件 43 起，打掉犯罪团伙 2 个；办理行政案件共 230 起；共受理批捕案件 16 件 17 人，受理审查起诉案件 28 件 30 人；受理刑事案件 34 件，判处犯罪分子 38 人，受理民事案件 235 件。县、乡、村“三级调解中心”共调处各类纠纷 725 件。深入推进“六网覆盖”工程。目前，共完成视频监控任务建设 663 个，接入指挥中心 99 个。我县被命名为“省级平安县”。

#### **(八) 坚持保障和改善民生，坚决维护社会稳定**

推进精准扶贫。5 年累计完成 48 个村的整村推进和 56 个村的新农村建设任务，累计脱贫 25391 人。马家坡聚福苑扶贫移民小区全面建成并已累计售出楼房 447 套。完成全县 16288 人的建档立卡“回头看”工作，进一步落实“六个精准”。全面落实“五个一批”脱贫攻坚行动计划，2015 年完成就业培训 230 人，新型农民培育 500 人，移民搬迁 1000 人，资助贫困大学生 109 人、高中生 84 人，年度减贫 5400 人。

社会事业更加完善。5 年累计落实义务教育保障经费 8500 万元。全面落实“两免一补”、高中和中职困难学生助学金等政策，实行中职教育免学费全覆盖。5 年累计二本以上达线 765 人。累计投资 2355 万元对县乡村三级医疗机构进行建设完善。县人民医院住院综合楼和偏关县急救中心已投入使用，县人民医院被评为二级甲等医院。先后

完成 2 所乡镇医院改扩建和 21 个村卫生室改造建设，建成 5 个乡镇卫生院周转宿舍。全县新农合参合人数达到 71572 人，参合率达到 99.34%。

社保能力逐步提升。城乡居民基础养老金、企业退休养老金、城镇居民医保和新农合补助、低保、困难户、救灾等救助资金全部足额兑现。城镇登记失业率控制在 4.2% 以内，机关事业单位干部职工新一轮调资工作全面完成。对 33655 户低收入农户发放冬季取暖用煤货币补贴 1009.65 万元。住房公积金县财政缴存比例大幅提高达到 8%。5 年新建保障房 2048 套，建筑总面积达到 121840 平方米。

全力做好信访维稳、安全生产工作。全年接待受理来访群众 117 批次 642 人次。省、市交办的 14 件信访案件已化解 9 件，其余 5 件为涉法涉诉案件。2015 年进京非访实现“零报告”。严格落实安全生产工作“党政同责”制度，全面推进安全生产“443”工作机制，全县危险行业和领域均未发生重特大安全事故。

## 第二节 “十三五”时期经济社会发展面临的形势

从国际环境看，全球经济格局、国际产业分工、全球投资贸易规则、能源资源版图、地缘政治环境等将发生深刻变化，世界经济在深度调整中曲折复苏，机遇和挑战并存。

从国内环境看，我国发展仍处于大有作为的重要战略机遇期。经济发展进入速度变化、结构优化、动力转换的新常态，经济长期向好基本面没有改变，仍运行在合理区间，保持平稳较快发展；经济韧性

好、潜力足、回旋余地大的特征没有改变；经济持续增长的良好支撑基础和条件没有改变，新亮点、新动能正在加速孕育；经济结构调整优化的前进态势没有变，经济增长的质量、效益正稳步提升。中国制造 2025、“互联网+”、新型城镇化将释放更大发展潜力。“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、环渤海地区合作发展等区域战略孕育巨大空间发展机遇。

从省内情况看，转型综改试验区建设向纵深推进，以“六大发展”为统领的社会经济转型加速进行。从严落实“两个责任”、保持“三个高压态势”、坚持“从严治吏”、推进“六权治本”，为全省重塑发展秩序提供有效保障。实施“三个突破”，建设“三个基地”，推进煤炭产业“六型转变”，大力发展七大产业，为全省产业转型升级和产业组织结构、要素结构转变提供重要支撑。

从县内看，县城外环路列入高速路的建设规划和资金规划并已建成通车，209 国道改线已开工建设，准朔铁路全面复工、灵河高速即将整体贯通。护宁寺西口水路码头已建成，全省沿黄第二个大码头——老牛湾客运大型码头列入省投资规划，即将开工建设，乡村道路建设完成 900 多公里，这将大大改善我县的交通运输条件，为我县承接产业转移、引进项目、实现走出去战略提供了运输条件的保障，也为后续发展战略的实施奠定了相应的基础；我县长城、古堡和黄河沿岸丰富的旅游资源，为后续发展绿色旅游产业打下了基础；小米、羊肉两种农产品获得国家地理标志产品认证，为农产品创品牌奠定了基础；在发展的 21 个煤炭物流项目和华电偏关 2×110 万千瓦火电项目、

7个风电项目、17个光伏发电项目等25个电力项目将加速我县的经济发展，形成具有优势的产业集群，为经济发展奠定了较为坚实的基础；“十二五”期间，我县加强了对科、教、文、卫、广、电、艺、体等各方面建设的投入，加强了对干部队伍的培训和整治，全县上下团结一心，全力推进县域经济社会的发展。总之，全县正进入一个快速发展的良好阶段，不管是领导干部，还是企事业单位，人民群众，都在众志成城的推动着全县经济的发展，这为全县经济发展创造了一个良好的氛围，为全县经济转型发展、绿色发展、脱贫致富提供了强大的动力支撑。

同时，我们必须清醒地认识到未来发展中还存在不少问题，在思想认识、工作作风、机制规范、破解难题等方面还存在不容忽视的“短板”。作为国家级、又是全省与全市比较突出的贫困县，脱贫摘帽的任务十分艰巨。党风廉政建设和反腐败斗争任重道远，实现弊革风清还面临诸多考验。经济压力依然较大，从2015年主要经济指标的增幅看，诸多指标的增幅放缓。客观上，是受宏观经济环境和税收政策调整的影响；主观上，是我县工业发展不足、结构单一的县情特征尚未根本改变。产业项目相对滞后，煤炭“三大运行体系”、“四大电力产业”等项目签约的多、在建的多，但投产见效的少，眼前还不能起到带动引领作用。城乡统筹发展压力大，交通、水利、城镇等基础设施相对薄弱，还处于攻坚克难集聚期。城乡统筹协调发展的压力较大，教育、文化、卫生等社会事业仍不能满足人民群众需求。党员干部的引领作用有待提高，有的干部存在思想不积极，工作不务实等现象，

“四风”问题存在反弹回潮危险，思想、能力、作风与新常态不相适应等等。对这些问题，尤其是偏关县挖掉穷根、脱贫攻坚、扶贫致富，彻底改变贫困落后面貌的艰巨任务与面临着较大困难，我们要高度警醒，高度重视、积极应对，以认真担当的态度和创新的思维加以破解并有效解决，给全县人民一个满意的回答。

## 第二章 转变发展理念，实施“绿色化反贫困”战略

### 第一节 正确认识、重新审视偏关的贫困与资源

“资源”是指一国或一定地区内拥有的物力、财力、人力等各种物质要素及非物质要素的总称。分为自然资源和社会资源两大类。前者如阳光、空气、水、土地、森林、草原、动物、矿藏等资源；后者包括人力、信息、人文、历史、文化、旅游等资源以及经过劳动创造的各种非物质财富。在偏关县经济发展建设的过程中，我们必须摒弃资源就等于矿产资源的传统资源观念，重新认识偏关拥有的自然资源和社会资源，尤其是社会资源，学会运用开发这些资源来推动贫困地区经济的快速增长的本领。

科学发展理论告诉我们，我国大量贫困地区的贫困，不仅仅是矿藏资源与物质财富等外在客观环境因素的贫困，还综合表现为人文资源与资本人才等内在主观要素的贫困，即观念贫困、智慧贫困、人才贫困、能力贫困、体制贫困等，实质是一种低水平滞后型经济社会系统，正是这些贫困因素相交织形成了“贫困陷阱”即低水平循环的贫困机制。



改革开放以来,我国传统的以工业化和经济增长为核心的反贫困战略虽然对贫困地区脱贫致富做出了巨大贡献,但也确有其局限性。经济增长战略有效地解决了普遍贫困的现象,但其效力却涉及不到最贫困人群。满足不了基本需求的扶贫目标干预战略,不能为全部贫困人口输送扶贫资源,帮助他们摆脱贫困,反而导致了资源枯竭、生态恶化、土地荒芜、贫富差距等现象的发生。设计是理想的,但现实也是残酷的,与贫困做斗争的实践中出现的突出问题说明,如果专门为贫困人口设计的发展目标与项目仍然不能惠及所有贫困人口,问题可能不在于目标、项目本身而在于发展思路的设计及运作过程。只有创新与完善发展战略思路的设计,并切实开发利用贫困地区多种潜在的优势“绿色”资源,培育与激活内生动力,才能提高扶贫效果,真正解决脱贫问题。因此,从整体上解决我国大量贫困地区脱贫致富的根本路径,在于解放思想、更新观念,打破低水平循环,跳出传统发展理念,建立一种内外正向互动的良性循环的发展机制,走“绿色化反贫困”之路。

偏关县作为一个国家级贫困县,矿产资源不是很丰富,交通设施不便捷,但这并不是影响我县经济发展的关键因素,更重要的是要更新观念,建立逆向思维,变劣势为优势,变“短”为“长”,不断探索开拓适合偏关发展的新道路,不断探索完善偏关经济社会发展的常态性创新性方略。

偏关县作为中国独一无二的黄河与长城“握手”的地方,中国两种最悠久壮丽奇观与文明交汇的地方,拥有独特又丰富的区位资源、

旅游资源、水利资源、风力资源、人文历史资源、自然地理资源。正如一些有识之士指出的，“有一种荒凉叫美丽，有一种偏僻叫繁华”。重新认识这些资源，可以为我县黄河文化游、军事文化游、西北民俗风情游、休闲度假游、观光农业游、生态健康游、休闲观光农业、有机设施农业、淡水养殖业、特色小杂粮种植业、生态营养食品业、清洁能源产业等产业发展提供有效支撑。同时我县拥有一定的工业基础，只要充分结合周边便捷的交通，努力改善交通运输环境，吸收引进先进技术设施，引进和培育各方面人才，改变偏关贫困落后面貌，实现偏关脱贫攻坚任务，下决心在偏关一个战场上打好脱贫攻坚、生态治理“两个攻坚战”，实现互促双赢，把偏关的“穷根”拔出来，走出一条有偏关特色、又能辐射晋西北黄土高原与黄河沿岸贫困地区的绿色脱贫共富之路是大有希望的！

## 第二节 转变传统发展思路，走“绿色化反贫困”之路

随着现代化的快速推进，我国经济社会发展已经进入了新的转型升级阶段，即以信息化、生态化、绿色化、共享化、集约化等为主要特征的新型工业化、新型城镇化、农业现代化和新型服务业融合发展阶段。经济发展已经不再是简单的追求经济总量的增加，发展观念已经由又快又好转变为又好又快的“新常态”。在新常态下，党的十八届五中全会提出了“五大发展”新理念，即创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展，这是对以往发展理念的丰富和完善，更好地体现了科学发展观的时代性与科学性。

总体判断，传统工业化发展无法整体脱贫，该时代已经过去。在生活方式与生产方式开始了历史性升级转型的时代，传统工业化的高投入、高消耗、高污染、粗放型发展模式已经走到尽头，传统产能已经严重过剩。在新的时代，只有绿色生产、绿色经济才有广阔市场和发展空间，才有美好前途。也只有绿色发展才能创造更高效益，才能整体完成反贫困任务，只有靠创新发展、绿色发展才能有效脱贫！在绿色发展新时期，贫困地区相对缺乏传统化石矿产资源的地位大大降低，而相对富集的绿色资源包括一些区位优势资源的地位价值明显突出；国家绿色发展战略的宏观整体扶持与带动能力不断提升，也形成了追求共同富裕的补短板型协调发展政策取向，各种主客观条件都为“绿色化反贫困”战略的实施创造了条件。

偏关作为一个正在探索脱贫出路的贫困县，必须紧跟中央战略部署，要深入学习贯彻习近平总书记关于脱贫攻坚、生态文明建设的重要讲话精神，牢固树立绿色发展新理念，把脱贫攻坚与生态建设紧密结合起来，坚持精准施策，创新脱贫方式，统筹治山治水，协调增绿增收，走出生态脱贫新路，把建设绿水青山的过程变成脱贫致富的过程，变成收获金山银山的过程。要加强对全县干部、群众的宣传教育，全面提高干部、群众对于绿色发展理念的认知水平，适应、把握和引领新常态这样一个经济社会发展的大逻辑，走出一条符合我县经济健康、快速、和谐发展的“绿色化反贫困”道路。

“十三五”期间全面实施偏关县“绿色化反贫困”战略，是我县摆脱贫困走向富裕的必由之路，是我县永续发展的必要条件和人民群

众对美好生活追求的重要体现。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进“绿色偏关”、“生态偏关”、“美丽偏关”建设，从而成为我县十三五期间实现小康社会各项目标的新动力和新的增长极。

### **第三节 实施“绿色化反贫困”战略的依据、内涵及其任务**

历史已经证明，达不到持续小康水平的脱贫不是真脱贫，而且随时可能返贫。脱贫的实质是过上安全健康、快乐殷实、文明尊严、持续发展、充满希望的生活。只有实现可持续小康乃至共富，才叫真正脱贫，即实质性、时代性脱贫。因此，整体实施“绿色化反贫困”战略，是整体实现贫困地区脱贫共富的历史性绿色系统工程。

#### **一、实施“绿色化反贫困”战略的依据**

“绿色化反贫困”战略的理论与实践依据，是党的十八届五中全会首次提出走绿色发展的中国生态文明发展之路的新理念。五中全会并将之纳入“十三五”规划建议，成为关系中国未来经济社会发展的重大国策。绿色是大自然的特征颜色，是生机活力和生命健康的体现，是稳定安宁和平的心理象征，是社会文明的现代标志，也是重要的生产力。绿色蕴涵着经济与生态的良性循环，意味着人与自然的和谐平衡，寄予着人类未来的美好愿景。国际上对“绿色”的理解通常包括

生命、节能、环保三个方面。绿色发展理念以“两山”（金山银山与绿水青山）理论为指引，涵盖内容包括均衡发展、节约发展、低碳发展、清洁发展、循环发展、安全发展、可持续发展等等，涉及经济、政治、文化、社会的方方面面。如习近平总书记所说“留得住绿水青山，才会有真正的金山银山”，“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”。把绿色发展作为“十三五”乃至今后更长时期必须坚持的重要发展理念及增长极，实现“从绿掘金”，充分体现党中央对中国特色社会主义事业五位一体总布局的深刻把握，体现了我们党对人民福祉、民族未来的责任担当，具有鲜明的民族性、时代性和先进性特质。可见，“十三五”作为我国经济新旧发展动能的重要转换期，绿色发展必将成为新动力，推动经济持续增长、提质升级。在这一新的绿色发展的中国生态文明发展之路新理念基础上形成的我县“十三五”期间的“绿色化反贫困”战略，定能成为偏关县改天换地、尽快摘掉贫困落后帽子的必然选择与正确道路，全县干部群众对此应该充满信心！

## 二、实施“绿色化反贫困”战略的内涵

“绿色化反贫困”战略的基本内涵是，以生态文明和绿色发展理念为根本指导，以绿色经济发展为重点支撑，以整体推进经济社会发展模式的绿色转型为基本路径，构建经济、社会、生态协调发展的反贫困模式，创造可持续脱贫共富的综合性高效益，实现贫困型经济社会的历史性绿色变革。主要包括以下几方面的具体内容：

**一是绿色经济发展理念。**是基于可持续发展思想产生的新型经济发展理念，致力于提高人民福利和社会公平。一方面，经济要环保。任何经济行为都必须以保护环境和生态健康为基本前提，它要求任何经济活动不仅不能以牺牲环境为代价，而且要有利于环境的保护和生态的平衡。另一方面，环保要经济。即从环境保护的活动中获取经济效益，将维系生态健康作为新的经济增长点，实现“从绿掘金”。要求把培育生态文化作为重要支撑，协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针，把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径。

**二是绿色环境发展理念。**是通过合理利用自然资源，防止自然环境与人文环境的污染和破坏，保护自然环境和地球生物，改善人类社会环境的生存状态，保持和发展生态平衡，协调人类与自然环境的关系，以保证自然环境与人类社会的共同发展。

**三是绿色文化发展理念。**绿色文化作为一种文化现象，是与环保意识、生态意识、生命意识等绿色理念相关的，以绿色行为为表象的，体现了人类与自然和谐相处、共进共荣共发展的生活方式、行为规范、思维方式以及价值观念等文化现象的总和。绿色文化是绿色发展的灵魂。作为一种观念、意识和价值取向，绿色文化不是游离于其它系统之外，而是自始至终地渗透贯穿并深刻影响着绿色发展的方方面面，并在其中起到灵魂的作用。进一步弘扬绿色文化，让绿色价值观深入

人心，对于我国顺利完成经济结构调整和发展方式转变，促进绿色发展、建设美丽中国具有重要的实践指导意义。

**四是绿色消费理念。**指消费者对绿色产品的需求、购买和消费活动，是一种具有生态意识的、高层次的理性消费行为。绿色消费是从满足生态需要出发，以有益健康和保护生态环境为基本内涵，符合人的健康和环境保护标准的各种消费行为和消费方式的统称。绿色消费行为就是指以有益于身心健康、节约资源和保护环境为特征的消费行为，主要表现为崇尚勤俭节约，减少损失浪费，选择高效、环保的产品和服务，降低消费过程中的资源消耗和污染排放。绿色消费包括的内容非常宽泛，不仅包括绿色产品，还包括物资的回收利用、能源的有效使用、对生存环境和物种的保护等，可以说涵盖生产行为、消费行为的方方面面。

**五是绿色城乡发展理念。**《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》提出，要加快绿色城市建设，将生态文明理念全面融入城市发展，构建绿色生产方式、生活方式和消费模式。这意味着“十三五”期间的城镇化要着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，减少对自然的干扰和损害，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。毫无疑问，新农村建设也要据此走上绿色乡村发展道路。

### 三、实施“绿色化反贫困”战略的重点任务与措施

**一是加快传统产业的改造提升。**止住经济的出血点，降低资源的漏损率。以节能减排和环境保护为抓手，加强“高污染、高耗能、高耗水、高碳排放”企业的绿色升级改造，特别是淘汰钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝、煤炭等行业的低端、过剩产能，有效控制电力、钢铁、建材、化工等重点行业碳排放，推进企业的关停并转，鼓励工艺技术装备更新改造，提升资源能源的集约化管理和利用。

**二是大力发展绿色产业。**利用好绿色资源，积极发展小杂粮加工业、农村电子商务以及来料加工等绿色生态产业；办好办精农耕文化节，将田园风光、传统村落、沿黄美景有机结合起来，发展独具偏关特色的乡村旅游，大力开发黄河文化游、军事文化游、西北民俗风情游、休闲度假游、观光农业游等旅游景观。

**三是保护与建设田园美丽乡村。**据有关资料显示，近十年来，我国已消失了近 90 万个古村落，令人扼腕痛惜！要下大决心、大力气积极保护与开发我县的古村落，完成传统村落项目建设，以老牛湾和寺沟景区为重点的黄河沿岸村，以丫角山、长城古堡为重点的古长城脚下等节点村培育为抓手，探索建立健全美丽乡村建设推进长效机制，建成更多的田园美丽乡村，让子孙后代记得住乡愁，留得住精神家园。

**四是加快绿色技术的研发和推广使用。**科技创新是绿色发展的重要支撑。政府应当通过积极有效的引导，将科技创新能力应用到绿色



技术发展上，这不仅是实现绿色发展物质保障，也是偏关企业适应和参与绿色技术竞争的必然要求。

**五是大力倡导绿色消费。**随着人们生活水平的提高和消费能力的增强，消费需求正处于转型升级时期，有效引导居民的绿色消费对于建立绿色的生产与消费体系至关重要。国际上公认的绿色消费有三层含义：一是倡导消费者在消费时选择未被污染或有助于公众健康的绿色产品；二是在消费过程中注重对废弃物的处置，三是引导消费者转变消费观念，崇尚自然、追求健康，在追求生活舒适的同时，注重环保、节约资源和能源，实现可持续消费。

**六是建立一套完整的绿色发展指标体系。**把资源消耗、环境保护等纳入全县经济社会发展评价体系，从制度上保证绿色发展战略的顺利实施。

**七是积极构建绿色监督体系。**监督是推进社会发展的主导力量，绿色发展必然要求绿色监督体系的支撑，至少包括绿色法律监督、绿色财政监督、绿色审计监督、绿色社会监督等。

**八是培育绿色文化共建机制。**绿色文化是绿色化发展战略的灵魂，深刻影响着绿色发展的方方面面。要在全社会倡导人与自然和谐发展、共进共荣共发展的生活方式、行为规范、思维方式以及价值观念，形成“崇绿尚美”的社会风尚。

**九是筑牢偏关生态安全屏障。**黄河大北干流位于全长 725 公里的晋陕大峡谷，穿越黄土高原，是我省生态环境脆弱、水土流失严重区域，是黄河泥沙特别是粗泥沙的最大产沙区。而偏关县与保德县、河曲县是黄河流域水土流失最严重的地区之一，生态恶劣，生态脆弱，生态建设的任务很重，要加大投入、完善机制，大力实施植树造林、水土保持、生态修复等工程，坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程，构建生态廊道和生物多样性保护网络，全面提升县域森林、河湖、湿地、草场等自然生态系统稳定性和生态服务功能，构筑绿色生态安全屏障。

**十是开展大规模国土绿化行动。**加强林业重点工程建设，完善天然林保护制度，全面停止天然林商业性采伐，增加森林面积和蓄积量。发挥国有林区林场在绿化国土中的带动作用。扩大退耕还林、还草还牧，加强草场保护。严禁移植天然大树进城。创新林业产权模式，引导各方面资金投入植树造林。

**十一是加强水生态保护。**系统整治我县境内江河流域，坚定推进退耕还湿、退养还滩。推进荒漠化、水土流失综合治理。强化水源涵养区生态保护。开展美丽黄河整治行动。加强地质灾害防治。

### 第三章 “十三五” 总体发展思路

#### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神和省委十届七次全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党中央“四个全面”的战略布局和“五大发展”理念，按照省委“五句话”总要求和“六大发展”部署，全面落实市委“1661”发展战略，坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，紧紧抓住脱贫攻坚这个“头等大事”，整体实施偏关特色的“绿色化反贫困”新战略，带领全县人民坚决打赢这场硬仗。以提升“五大”战略和冲刺“五大”目标为抓手，坚持扶贫统揽、项目引领、农业支撑、城镇驱动、旅游带动、生态承载、民生统筹、安全保障、严实并举不动摇，加快推进小康建设、煤电产业、农业升级、县城创卫、景区建设、园林绿化、社会事业、平安建设和党的建设，对标前行，苦干实干，确保2020年我县全面建成小康社会，建成国家级黄土高原欠发达地带绿色发展试验（县）区。

如期实现全面建成小康社会奋斗目标，推动我县经济社会持续健康发展，实现脱贫致富新目标，必须实施“绿色化反贫困”新战略，把脱贫攻坚与生态文明建设紧密结合起来，坚持人民主体地位，坚持创新发展，坚持协调发展，坚持绿色发展，坚持开放发展，坚持共享发展，坚持安全与廉洁发展，坚持全面深化改革，坚持党的领导。

## 第二节 基本原则

（一）坚持发展速度与发展质量并举。立足规模偏小、实力较弱、

发展滞后的县情，坚定不移地把做大做强全县经济规模、提升县域综合实力作为中长期战略重点，积极适应新常态，着力在扩规模、强实力的同时加快全县产业结构、投资结构、空间结构、城乡结构优化调整，积极推动全县发展方式转变，全面提高发展的质量和效益，努力增强发展的后劲，确保稳速增势，推动速度与质量同步提升。

**（二）坚持经济发展与生态环境协调。**突出生态文明理念，严格落实主体功能区发展要求，规范各类开发行为，大力发展生态型低碳循环经济，推动清洁生产、资源节约和土地集约利用，提高资源综合利用率，保护和提高环境质量，在开发中保护、在保护中开发，实现生态效益与经济效益、社会效益兼顾，经济、社会、人口、资源、环境协调发展。

**（三）坚持乡村发展与城镇建设共进。**深化城乡一体化机制改革创新，加强统筹规划、全面部署、协调推进，统筹城乡发展布局，优化城乡资源配置，促进城乡基础对接，稳步推进城镇与乡村同步规划、有机融合、协同发展，逐步实现城乡之间基础设施、公共设施、社会保障、教育、基本医疗卫生、公共文化等要素的一体化，形成乡村发展与城镇建设协调共进的新格局。

**（四）坚持社会民生与经济发展同步。**坚持以人为本、发展为民的执政理念，坚持把保障和改善民生作为发展的根本出发点和落脚点，在发展中尊重民意、满足民需、保障民利，更加注重提高城乡居民收入水平，加大扶贫攻坚力度，不断提高社会保障水平，持续提高人民群众物质文化生活水平，把发展的目的落实到富民、为民、安民

上，推动城乡居民收入与经济增长基本同步，切实提升社会事业发展水平，增强人民地幸福感、获得感。

### 第三节 战略布局

实施“绿色化反贫困”战略的总体布局为：

（一）**生态建设奠基立县**。贯彻生态优先原则，将生态建设、绿色发展放在基础和前提位置，贯穿到经济社会发展各项工作中去，持续改善生态环境，加强污染防治，加大绿化力度，封山造林，适度退耕还草还林，提高植被覆盖率，使偏关成为风景优美、绿色资产丰饶的生态富县，为经济社会发展提供良好的生态环境，为吸引新兴绿色技术产业入驻创造条件，为绿色化脱贫致富打下坚实长远的生态基础，为子孙后代留下永续发展的绿水青山和绿色财富。

（二）**贫困人口整体脱贫攻坚**。动员并优化配置县内外一切可用资源力量，以决战决胜的意志坚决打赢整体脱贫攻坚战，确保 91 个贫困村、2.5472 万贫困人口如期整体脱贫，贫困县如期摘帽。同时，参照更高标准提升低收入群体收入水平，扩大全面小康人口比重，培植稳定脱贫的经济社会基础，巩固脱贫共富成果，防止因病因灾等返贫现象。必须明确，目前的人均纯收入 2800 元（2010 年不变价）的贫困线标准，只包含了基本生活费，不包括教育、医疗、住房、社会活动等发展性需求。而如果达不到发展性需求满足的标准，返贫就极为容易。不仅要解决绝对贫困，也要解决相对贫困，以及各种“不稳定贫困”。因此彻底反贫困就必须转换为总体小康、全面小康概念，

达到更高的标准。

**（三）绿色产业发展富民。**认清传统工业及产业的不可持续弊端局限，适应绿色发展潮流和全面小康社会的绿色消费需求，坚决果断的摒弃高污染高消耗低效益的传统产业，决不引进发展“污染项目”，全力发展符合县情和脱贫共富需要的绿色产业，重点发展清洁能源产业、现代绿色农业、绿色低碳旅游业等现代服务业和高新技术产业，培育绿色支柱产业群，加快经济发展绿色转型，为绿色化脱贫、绿色化小康、绿色化共富打牢强大产业基础。

**（四）宜居城乡建设安心。**全面确立新型城镇化思维，走绿色城镇化之路，建设宜居乐居的绿色城镇绿色乡村，打造养生养心的居住生活环境，留住人心乡愁，把偏关建成一方乐土。加大城乡建设投入，完善功能分区，抓好城乡基础设施建设，实现城乡经济的良好发展。加强公共服务设施建设，提升能源保障水平，改善城乡交通条件。按照地质条件、自然环境、历史文化、风俗习惯等特点，按照特色化、人性化、宜居化原则，加快产城融合，促进城乡一体化发展，深入推进美好乡村建设，创造宜居的城乡环境，使偏关人民能安心生活创业，共同建设发展美丽偏关。

**（五）活力社会打造固本。**针对以人才人口等经济社会资源不断流失、内生活力不足、现代化要素资源注入不够等为标志的贫困型边缘化社会结构，积极探索社会建设新路径，优化社会结构，培育以各类爱乡爱县创业者、脱贫致富带头人为代表的内生社会力量，培养能够带动当地经济发展的乡绅力量，全力推进向小康型活力社会整体转

型，形成“大众创业、万众创新”生机勃勃的社会状态，厚植偏关发展的后劲，夯实偏关和谐社会发展的根本基础。

**（六）扩大开放促进合作。**通过高层次全方位扩大开放，冲破“要素流失与发展不足”的贫困陷阱，自觉的在大市场、大产业、大区域框架下谋划偏关的整体发展，高度重视全方位引进外部优质资源要素，构建偏关与外界交流合作良性互动格局。改革必然要求开放，开放也必然要求改革。要坚定不移实施对外开放的基本国策、实行更加积极主动的开放战略，坚定不移提高开放型经济水平，坚定不移引进外资和外来技术，坚定不移完善对外开放体制机制，以扩大开放促进深化改革，以深化改革促进扩大开放，为经济发展注入新动力、增添新活力、拓展新空间。

**（七）公共治理创新推动。**以构建绿色化反贫困型现代公共治理体系为主线，统筹各项改革与管理创新，将绿色经济发展与建立完善新型体制机制相结合，使政府行政与社会、市场、企业和公众参与相结合，形成一个以绿色经济发展、生态文明建设、先进文化建设为统一体的现代绿色治理体系，全面推进“绿色化反贫困”战略的实施，实现偏关社会经济的长足发展。

#### **第四节 主要目标**

按照党的十八届五中全会提出的全面建成小康社会的目标要求，综合考虑未来发展趋势和条件特别是基本县情，在相当长的一个时期内，我县在总体上要追求三大战略目标：一是在 2020 年整体脱贫，

与全省同步实现全面小康；二是创建晋西北绿色脱贫共富先进县；三是建设黄土高原欠发达地带绿色发展试验区。围绕三大战略目标，今后五年我县经济社会发展的主要目标是：

**(一)经济中高速健康发展。**围绕绿色、健康发展思路，全县主要经济指标总量翻一番以上，进一步缩小与全省、全市经济差距，走绿色产业化发展道路，实现经济的转型发展，实现全县经济又好又快的发展，进一步提升经济增长的质量和效益，显著增强我县经济发展的市场竞争力和抵御风险能力。“十三五”期间，地区生产总值年均递增7%（15%）以上；财政总收入年均递增4.5%（9.4）以上；一般预算收入年均递增14.7%以上（9.4）；固定资产投资年均递增18%（30%）以上；社会消费品零售总额年均递增8%以上；居民消费价格指数每年涨幅控制在4%以内；城镇登记失业率控制在4.2%以内。

**(二)经济结构明显优化。**合理完善县域经济结构，巩固农业的基础地位，走绿色农业、生态农业发展道路，大力发展设施农业和特色农业，推进粮食加工和集中销售的产业链发展。增加粮食产量和农民收入，提升第一产业的产值；优化第二产业结构，完成第二产业的转型发展，实现第二产业的由粗放发展向绿色、生态、安全、高效、集约发展的跨越式转型；利用资源环境优势，大力发展第三产业，实现绿色产业革命，带动当地人民增收，促进经济的进一步发展；改变主要依靠投资来带动经济增长的传统模式，以提高人民收入，从而扩大内需增长为经济发展主要动力，“三驾马车”共同推进县域经济结构优化；自主创新成为县域经济发展的强大动力，节能减排效果凸显，



生态环境显著改善，安全生产形势稳定好转。到“十三五”末，三次产业的比例调整为 20:30:50 左右。“十三五”期间，规模以上工业增加值年均递增 7.5%；粮食年总产量稳定在 0.4 亿公斤；旅游产业年产值突破 6.5 亿元，年接待游客总量超过 100 万人次；建成各类星级酒店、宾馆 3 家以上，初步形成“特色新城，旅游名县”的格局。

**(三) 城镇化水平显著提高。**城镇化率由快向稳转变，并保持一定的速度增长；中心城区功能分区更加明确，辐射和带动功能进一步增强，城镇综合能力不断提高；小城镇建设逐渐向生态、绿色转变，实现人与自然、人与社会的和谐发展，城乡一体化更加趋向成熟，基础设施基本成型并且不断完善。到“十三五”末，县城人均公共绿地面积达到 20 平方米，县城集中供水率达到 96%，县城污水处理率、集中供热普及率和生活垃圾无公害处理率分别达到 90%、85%、100%以上；县城人口总量突破 6 万，城镇化率达到 50%。

**(四) 居民生活水平和质量普遍提高。**统筹县域经济协调发展，提高当地就业率，实现城乡居民增产增收，使全县人民都达到小康水平；教育、社会保障、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平提高，人民生活生活质量得到不断改善和提高。到“十三五”末，城镇常住居民人均可支配收入年均递增 7%（14%）以上，农村常住居民人均纯收入年均递增 8%（7%）以上；城镇居民人均住宅建筑面积达到 29 平方米，农村居民人均住宅建筑面积达到 30 平方米；人口预期寿命达到 74 岁；解决农村贫困人口温饱数 0.38 万人，低收入人口 1.75 万人，脱贫人口正常年景返贫率控制在 6%以内。

**(五) 新型社会建设全面推进。**进一步完善服务于城乡居民的基本公共服务体系，加强城乡居民知识和技能培训，提高公民的思想道德素质、科学文化素质和健康素质；加强普法教育，强化法治意识，建设法治偏关，办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会自觉普遍增强，依法执政、依法行政的法治水平明显提高。平安偏关建设的社会满意度不断提升，社会更加和谐稳定。努力提升政府部门的综合管理和公共服务水平，依法执政、依法行政，使政府公信力和行政效率进一步提高，创建文明、和谐、稳定的社会格局；加大县级财政对“科学、教育、文化、卫生、广播、电视、艺术、体育、农业”的投入，投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度。

到“十三五”末，城镇基本养老保险、基本医疗保险、失业保险覆盖率分别达到99%,99%,90%以上,农村基本养老保险覆盖率、新型农村合作医疗覆盖率分别达到97%以上；人口自然增长率年控制在6‰以内；城镇登记失业率控制在4.2%以内；每千人拥有医生数达到3名；公路密度达到72公里/百平方公里以上；每万人公共图书馆藏书量达到4.2万册。

**(六) 生态环境进一步改善。**进一步明确生态文明建设的重要性，加大生态环境治理的投入力度，努力为建成资源节约型、环境友好型、绿色安全型社会迈出新步伐。保护、开发、利用好黄河。主体功能区布局和生态安全屏障基本形成，生产方式和生活方式绿色低碳化水平显著提高。能源资源开发利用效率大幅提高，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制，主要污染物减排完成省市下达任

务，水污染治理取得明显成效，大气、土壤污染治理基本达标。生态环境持续改善，森林、草地覆盖率进一步提高，城市建成区绿化率明显提高，落实生态治理绿县工程。“十三五”期间，全县单位地区生产总值综合能耗下降15%以上；“十三五”末，单位地区生产总值耗水量控制在53立方之内；工业固体废物综合利用率达到90%以上，工业废水排放达标率100%；森林覆盖率达到36%以上，城区绿化覆盖率达到35%以上；县城占全年44%以上的天数空气质量达到一级标准，占53%的天数空气质量达到二级标准。

**(七) 改革开放不断深化。**在保持公有制经济主体地位不变的前提下，坚定不移地大力发展非公有制经济。实现国有企业的转型发展，走现代化企业发展道路。适度放开民间资本市场，在保护地方特色经济发展的同时，适度引进外部资本和企业，使经济结构更加完善，更加合理。经济体制和生态文明体制改革、文化体制改革、民主法制改革、社会体制改革、党的建设制度改革、纪律检查体制改革实现新突破。“创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展、廉洁和安全发展”的新体制基本形成，对外开放的广度和深度不断拓展，对外开放的质量和水平明显提升，开放活县达到全省中等以上水平。

**(八) 安全形势稳定好转。**继续加强以煤炭行业为重点的所有行业和领域的安全生产整治，健全安全生产制度和规定，全面落实企业安全生产主体责任和政府安全监管主体责任，创新安全生产管理体制和机制，建立起较完善的防灾减灾和城镇安全运行体系，实现安全生产状况根本好转，遏制和杜绝重特大事故发生，确保不超省、市下达的

安全生产控制指标。“十三五”期间，全县亿元地区生产总值生产安全事故死亡率年均下降 17%以上，期末下降至 0.04（全市 0.075）人/亿元以下。

**（九）脱贫攻坚决战决胜。**全面贯彻落实中央、省委、市委关于脱贫攻坚的决策部署，扎实推进精准扶贫、精准脱贫，到 2020 年，保证实现我县贫困县如期摘帽、贫困村整体脱贫、贫困人口全部脱贫的目标。稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房有保障。

## **第二篇 实施贫困人口整体脱贫工程，坚决打赢脱贫攻坚战**

### **第四章 建立健全脱贫攻坚机制**

要切实增强“十三五”期间全县脱贫攻坚的责任感、使命感、紧迫感，任何时候都不能忽视农业、忘记农民、淡漠农村，在认识的高度、重视的程度、投入的力度上保持好势头，始终把打好脱贫攻坚硬仗作为全县全部工作的重中之重。

依据“十三五”期间偏关县建成小康社会的重点难点，坚持把脱贫攻坚作为第一民生工程，统揽全县经济社会发展全局。实施精准扶贫、精准脱贫方略，坚持“三立”，按照“四个切实”要求，落实“五个一批”行动计划，推进九项脱贫攻坚工程建设。到 2020 年，确保我县如期摘帽、91 个贫困村整体脱贫，2.5472 万贫困人口实现“两不愁、三保障、两高于、一接近”，把责任牢牢扛在肩上，把任务紧

紧抓在手上，把措施条条落到实处，与全省人民同步迈入全面小康社会。

**建立健全精准扶贫脱贫工作机制。**坚持以“精准”为要义抓落实。真抓实干必须以精准为指向，务必做到扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，切实解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的问题。完善精准识别机制，细化建档立卡程序，健全扶贫信息网络管理系统，建立互联互通扶贫信息系统平台。对建档立卡贫困村、贫困户和贫困人口定期进行全面核查，建立精准扶贫台账，实行有进有出的动态管理，按照扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的要求，因人因地施策、因贫困原因和贫困类型施策，该扶持的扶持，该搬迁的搬迁，该保障的保障，提高扶贫实效。对有劳动能力的支持发展特色产业和转移就业，对“一方水土养不起一方人”的实施扶贫搬迁，对生态特别重要和脆弱的实行生态保护扶贫，对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策，对因病致贫的提供医疗救助保障。实行低保政策和扶贫政策衔接，对贫困人口应保尽保。建立贫困村、贫困户脱贫认定机制和退出办法，明确标准、程序和后续扶持政策。开展贫困地区群众扶贫满意度调查，加强对扶贫工作绩效的社会监督，建立对扶贫政策落实情况和扶贫成效的第三方评估机制。

**建立健全脱贫攻坚组织管理机制。**加强脱贫攻坚领导机构、工作机构和干部队伍建设。成立脱贫攻坚指挥部（领导小组），由县（乡、

镇)党政主要负责同志担任总指挥(领导小组组长)。强化扶贫开发中心职能,增设扶贫干部,优化充实农村基层党组织,为打赢脱贫攻坚战提供好组织保证和人力支撑。在上级统筹、县负总责、乡镇主抓落实的基础上,建立乡镇组织、村级实施、户为主体的管理体制,层层分解落实任务指标。坚持以上率下抓落实。在全县形成“不能以上率下的领导不是好领导,领导干部必须有身先士卒的勇气,向我看齐的底气和以上率下”的正气,压实作风,凝聚人心,形成上下同心的良好局面。

**建立健全脱贫攻坚责任考核机制。**坚持党的领导,强化政府主导,实行县、乡、村三级抓脱贫、抓落实的脱贫攻坚工作责任制。党委、政府逐级签订《脱贫攻坚责任书》,党委、政府主要负责同志人人签订责任书、立下军令状,履行脱贫攻坚主体责任。强化定期监督考核机制,党政干部第一责,一岗双责,失职追责,返贫重责。加强机关定点扶贫工作考核。加强干部驻村第一书记工作考核。建立年度脱贫攻坚逐级督查制度,加大对脱贫攻坚推进情况的考核、督查、问责力度。严格扶贫资金使用的审计和监督。

**健全完善脱贫攻坚资金投入机制。**在充分有效用好用足上级财政专项扶贫资金的同时,根据偏关自身财力,逐年持续增加财政配套扶贫资金。进一步增加贫困地区产业发展、就业技能和农业实用技术培训投入,加大移民搬迁配套补助资金。各类各级资金要加大向真正贫困地区、贫困人口的倾斜力度,通过整合使用提高资金的使用效应。以扶贫开发攻坚规划为引领,重大扶贫项目为平台,按照“用途不变、

渠道不乱、各负其责、各记其功”的原则，依法依规全面整合涉农资金，集中解决脱贫攻坚突出问题。

**健全完善脱贫攻坚多元参与机制。**进一步动员全社会力量参与扶贫开发，广泛调动社会各界参与扶贫开发的积极性，努力壮大社会扶贫力量，让社会资本更多参与扶贫开发。鼓励支持帮助民营企业、外资企业、社会组织、金融部门、志愿者、高收入者及大专院校、科研机构参与扶贫开发。引导各类参与主体工作重心下移，采取定乡、定村、定户的方式，完成社会力量帮扶贫困村全覆盖，真正形成行业、专项、社会扶贫三位一体的大扶贫格局。

**建立健全预防返贫长效机制。**积极建立完善返贫人口动态监测机制，加强对脱贫人口的跟踪调查和后续扶持，实时关注贫困人口现状，实施对贫困人口进退动态管理，及时更新贫困人口档案。建立贫困村退出的奖励机制，对各项主要指标已符合退出条件的贫困乡、贫困村，在办理注销登记后，根据扶贫成效给予相应数量的资金奖励，提高其退出的积极性。建立贫困乡、贫困村退出的“后扶持”机制，对部分发展尚欠稳定的原贫困乡、村，在办理注销登记后的3-5年内，扶贫办应继续对其进行跟踪观察，借鉴类似扶持科技创新型中小企业“孵化器—加速器”的做法，通过建立脱贫“加速器”机制，继续支持其稳定发展，严防数字脱贫，真正实现可持续脱贫。

## 第五章 实施脱贫攻坚工程

发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用，创新“互联网+”、

“文化+”思维，用好金融杠杆，积极争取上级扶贫资金支持，持续加大县财政扶贫投入力度，全面落实党的各项惠民政策，统筹各类项目实施和资金使用，精心实施好九项脱贫攻坚工程。

**一是实施产业和特色产业扶贫工程。**因地制宜推进贫困地区特色优势产业发展，全面实施“一村一品”“一村一景”“一村一韵”的发展战略。加大对贫困地区农产品品牌培育、推介和营销支持力度。在贫困地区巩固提升以谷子、豆类为主的小杂粮种植业，优先发展以羊产业为主的草食畜养殖业，扩大优质干果经济林种植面积，壮大农副产品加工业，提高非农劳动力就业规模。推进乡村旅游、光伏扶贫、电商扶贫等新型扶贫产业开发。

要按照今年5月由农业部、国家发改委、财政部、中国人民银行、国家林业局、国家旅游局、银监会、保监会、国务院扶贫办联合印发的《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》，紧紧围绕建档立卡贫困人口增收脱贫，发挥新型经营主体和龙头企业带动作用，整合财政涉农资金，加大金融支持力度，加快培育一批能带动贫困户长期稳定增收的特色优势产业。力争到2020年，我县扶持建设一批贫困人口参与度高的特色产业基地，建成一批对贫困户脱贫带动能力强的特色产品加工、服务基地，初步形成特色产业体系；贫困乡镇、贫困村特色产业突出，特色产业增加值显著提升；贫困户掌握1-2项实用技术，自我发展能力明显增强。

**二是实施移民搬迁工程。**坚持政策引导、群众自愿、整体搬迁、集中安置的原则，依托城镇、中心村、工业园区、重大项目，选择交通便



利、生产就业方便、环境容量许可、水土资源平衡符合生态和避险要求、有产业基础的地方建设移民新区（小区）。移民搬迁要做到与扶贫产业建设、区域生态建设、社会主义新农村建设、城乡一体化建设相结合，统一规划、分步实施、量力而行、适度超前，加快搬迁进度，提高搬迁标准。统筹生态移民、库区移民、地质灾害避让移民及农村危房改造、抗震房加固治理等项目，做到政策、项目、资金叠加，整合使用。“不断提高易地扶贫搬迁补助标准，按照国家和省市相关政策，结合我县实际，集中安置的建档立卡贫困人口，人均建房补助2.5万元，配套基础设施户均补助2.1万元、配套公共服务设施户均补助1.77万元，配套设施补助统筹集中使用，分散安置的建档立卡贫困人口，人均建房补助2万元；同步搬迁的农户，人均建房补助1.2万元，配套设施可以与搬迁贫困人口共享。根据搬迁成本、贫困程度，实行差异化补助，统筹安排到户补助，重点向特困户、贫困残疾户倾斜。同时调剂使用建房补助、基础设施和公共服务设施补助，其中建房补助与基础设施补助比例控制在10%以内；基础设施补助与公共服务设施补助调剂比例控制在20%以内。公共服务设施补助不足部分，通过统筹整合使用财政资金解决。积极探索移民拆迁金融支持政策，稳定解决移民群众生产就业困难，完善移民群众和移民新区户籍、上学、就医、就业、社保和社区管理政策。对拆迁贫困群众要做到‘挪穷窝’与‘换穷业’同步、安居与乐业并重、搬迁与脱贫并举。

**三是实施基础建设工程。**加强水利基础设施建设，重点搞好人畜饮水安全、引黄灌溉、一村一井、小流域治理和小型水利建设工程。

提高通村道路建设标准，启动田间道路硬化试点工程，建设好乡村客运站和停靠点，实现所有行政村通公交车。以就地就近入学入园为重点，优化教育资源配置和布局。提高县医院的诊断医疗水平，建设标准化村镇卫生院（所）。

**四是实施素质提升工程。**重视教育脱贫，坚持农村学前教育、义务教育和职业教育统筹发展，全面实施教育扶贫工程，彻底阻断贫困代际传递。落实国家有关贫困地区中等职业教育助学金和免费政策及贫困家庭大学生和中职高职学生救助全覆盖政策。全面推进农民职业技能培育培训，研究制定政策。加强农村致富带头人和新型职业农民培育培养，提高增收致富能力。全面提高农村劳动力素质，使每一户贫困家庭都有一人掌握一门实用技术。注重提升贫困群众自我发展能力。

**五是实施龙头企业带动工程。**以“百企千村产业扶贫”为抓手，培育建设龙头企业，充分发挥龙头产业的带动作用，特别是发展壮大农业产业化龙头企业，促进龙头企业与贫困人口结成利益共同体，促使农产品就地转化增值，增加贫困人口收入。

**六是实施生态扶贫工程。**按照“绿色化反贫困战略”的部署，加大全县生态保护修复力度，增加重点生态功能区转移支付。创新生态资金使用方式，利用生态补偿和生态保护工程资金使部分贫困人口转为护林员等生态保护人员。合理调整贫困地区基本农田保有指标，加大贫困地区新一轮退耕还林还草力度。开展全县生态综合补偿试点，健全公益林补偿标准动态调整机制。扶持发展扶贫攻坚造林专业合作

社，结合我县实际，充分发挥农民林业专业合作社在带动贫困农户参与林业生产、推进生态建设、实现精神脱贫中的重要作用。

**七是实施金融扶贫工程。**持续加大扶贫投入力度，制定年度扶贫投入增长计划，保持适度增长，发挥政府引入引导功能，积极吸引金融、保险以及社会各类资金投入。推行“三级担保”信贷、“公司+农户+基地+扶贫贴息”信贷以及“以扶贫资金作抵押”信贷等扶贫模式，在扶贫模式上予以创新以推进扶贫开发工作。改进扶贫投入管理机制，实行年度扶贫投入额度管理，变一次投入为额度控制、循环投入、周转使用，最大化扩大扶贫资金使用效应，提高扶贫投入可连续性。规范发展贫困地区资金互助合作组织，加强对资金互助合作组织的管理，明确其服务贫困地区、贫困农户的市场定位，约束其资金投向、大额资金投放规模和比例等，以提高专业化扶贫效果。探索资产收益扶贫，把财政专项扶贫资金或部分支农资金投入形成的资产股份并授予贫困户，以增加贫困人口财产性收入。实行“贫困户优先入股”政策，并在财政支农资金使用上倾斜，为贫困户兜底。

**八是实行政策兜底工程。**对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行政策性保障兜底。完善农村最低生活保障制度，逐步把低保线提高到扶贫线标准。建立农村低保和扶贫开发的数据互通、资源共享信息平台，实行农村低保与扶贫开发政策有机衔接，将所有符合条件的贫困家庭纳入农村低保范围，做到应保尽保。加快养老设施建设，对农村特困人员逐步实行集中供养，提高供养水平。加大临时救助制度在落实力度，加大医疗救助力度，完善贫困家庭医疗优惠政策。扩

大社会保险覆盖面，拓宽社会保障领域，提高社会保障标准。构建政府部门救助资源、社会组织救助项目与特困户救助需求相衔接的帮扶信息平台，鼓励、支持社会组织、企事业单位和爱心人士开展慈善救助。健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系。

**九是实施基层组织建设工程。**选好配强村级领导班子，突出抓好村级党组织带头人队伍建设。注重从优秀的农村干部中招录公务员，招聘乡镇事业单位人员。从县对口帮扶部门和乡镇选派得力干部担任贫困村第一书记，不脱贫、不脱钩。全覆盖选派驻村工作队，队长原则上由第一书记担任，驻村蹲点开展扶贫工作，做到村村有工作队、户户有责任人，不脱贫、不撤离。

### **第三篇 实施生态立县工程，全面推进生态文明建设**

#### **第六章 全面展开生态修复建设，奠定脱贫共富生态基础**

实施“绿色化反贫困”战略，必须从偏关县情出发，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚定不移实施生态治理绿县工程，加大生态环境的治理改造，将绿色发展、循环发展和低碳发展作为立县、强县、富县的第一要义。加快形成节约资源、保护环境的空间格局，使可持续发展能力全面提升，达到人与自然、人与社会、社会与自然的和谐共生，努力建成绿色偏关、生态偏关、美丽偏关。

##### **第一节 生态立县，绿色发展**

转变传统发展观念，重新认识我县绿色生态环境对发展的重要

性，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，牢固树立绿色生态资源是当今社会发展最有效自然资源的理念，深入实施生态治理立县工程，要下决心改善生态环境，推动绿色发展，让绿色成为偏关的底色，将生态特色转化为后发优势。

按照生态治理发展需要，适当调整城镇化格局、农业发展格局和生态安全格局。制定并严格执行相应的绿色规划、设计和施工标准。实施严格的绿色准入机制和生态治理机制。构建以生态农业、生态旅游、生态养殖业等产业为主体的绿色生态产业体系，加快产业转型升级，持续创造生态红利、绿色福利。开展生态治理示范工程活动，形成良好的示范带头作用。

开展绿色环保行动，大范围推广绿色能源、绿色交通、绿色建筑、土壤修复等工程，改善生态环境，提高生态修复治理能力。完善与生态治理相关制度措施，规范健全的生态治理体系，形成完善的生态治理体制机制。深入实施绿色清洁生产，加快冶金、建材、火电、化工、煤炭等高耗能、高污染行业的技术革新，淘汰落后产能产业，引进高新技术产业。加强工业园区的绿化改造，形成良好的园区环境，使园区形成绿色循环发展局面。

开展生态治理、环境保护、生态价值观的宣传教育工作，不断提高公民环保意识，使绿色发展理念和环保法制观念在全社会牢固树立。积极倡导绿色生活和低碳生活，推进以节水节电为核心的绿色家庭、绿色社区建设，推广绿色标志家电产品，形成资源节约、绿色低碳、文明健康的社会风尚。

## 专栏 1 绿色发展重点项目

◆**现代林业**。深入实施偏关县林业科技推广示范项目，支持木本油料林产业建设、石质山地造林项目，落实中央造林补贴项目、偏关县造林补贴项目、森林抚育补贴项目。

◆**生态保护**。实施偏关县黄河岸地保护项目，对沿黄河岸林地进行保护恢复、科研监测、宣传教育与生态旅游开发。充分发挥偏关生态优势，推动相关乡镇实施森林生态旅游建设项目。实施偏关河、县川河、杨家川河水环境治理工程。

◆**供水保障**。实施偏关县饮用水源保护工程，推进县城备用水厂建设工程，实施偏关县农村饮水工程增效提质项目，进一步提高水质合格率、自来水入户率，提升供水保障程度和工程运行管理水平。

### 第二节 以水利为基础，支撑发展

在沿黄地区实施黄河水利用工程，兴建调蓄和新水源工程，加大水资源开发力度，确保工业和城镇供水供给充足。加强灌区续建配套与节水改造，加快小型农田水利工程建设步伐，有条件的地方实施膜下滴灌高效节水工程，落实小型农田水利建设，改善农业生产靠天吃饭的局面。巩固改造提升农村饮水安全工程，切实保障城乡居民饮水安全。突出加强农村饮用水源地保护，巩固提升饮水安全保障水平，推进自来水全面普及。加强防洪设施建设，推进重要河道治理和河口整治，建设一批淤地坝除险加固工程、河堤岸加固工程和清淤疏浚工程。在山区农村，大力发展雨水集蓄利用工程。在主要乡镇，有效开展中水回用工程。加强抗旱应急水源建设，增强抗旱应急保障能力。

加快偏关河、县川河、杨家川河等重点流域的综合治理与生态修复。加强重点流域和泉域水污染防治，推进工业企业污水深度处理，加快城镇生活污水处理厂扩容提质和中水回用。坚持保护优先、自然恢复为主，统筹山水林田湖综合治理，改善流域生态环境。提升水利

风景区建设规模和标准。强化水资源管理和保护，实施最严格的用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”制度，限制开采地下水，确保全县水生态环境持续改善。加大重点泉域、重要水功能区的监测力度及山洪灾害预警预报体系建设，保护好境内主要河流。

### 第三节 推动低碳循环发展

实施全民节能行动计划，推行合同能源管理，大力发展风能、太阳能、生物质能等清洁能源，打造清洁能源基地。推广建筑产业现代化，提高建筑节能标准，推广绿色建筑和建材，建立低碳居住空间，到2020年全县50%的城镇新建建筑按绿色建筑标准设计建造。开展绿色低碳出行行动，大力发展公共交通系统，鼓励绿色出行，实施偏关县城乡客运一体化示范工程，推动偏关县城市换乘中心建设，建好公用汽车站，实现乡村公交全覆盖。

以生态文明为引领，发展壮大低碳旅游，建设低碳旅游景点。大力开发黄河文化游、军事文化游、西北民俗风情游、休闲度假游、观光农业游等低碳旅游景观。建设低碳化的旅游管理与服务设施。在景区建设生态停车场，配置新能源车等低碳旅游交通工具，发展低碳旅游交通设施，培育游客低碳旅游意识。

实施循环发展引领计划，大力调整工业部门内部的产业结构、产品结构和能源消费结构，深入推进节能技改工程，积极推广高效节能和清洁生产技术及装备的集成应用，构建绿色制造体系。推行企业循

环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，减少单位产出物质消耗，构建全县循环经济发展的示范模式和行业引导模式，全面建设企业建设、园区承载、区域合作逐层深化的循环经济体系。实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控，构建资源综合利用和能源梯级利用的现代循环经济产业体系。抓好重点行业 and 重点用能企业的节能降耗，单位地区生产总值能耗达到国家限定水平，碳排放量、单位工业增加值用水量等主要指标显著下降。强化资源环境等约束性指标对调结构转方式促升级的促进作用，加快淘汰落后产能企业。实施近零碳排放区示范工程，有效控制建材、电力、化工、冶金等重点行业碳排放。以产业集聚和共享基础设施为纽带，促进企业、产业间的循环链接，提升循环经济发展水平和产业园区可持续发展能力。加快建立循环型工业、农业、服务业体系，努力提高资源产出率。推广保护性耕作、轮作施肥、秸秆还田、施用有机肥等技术，减少化肥和农药施用量，降低农业生产对化石能源的依赖。推进农业废弃物资源化利用，推广“猪-沼-果”低碳生产方式，形成“养殖-沼气-种植”循环农业链条。健全生活垃圾分类收集回收体系和再生资源循环利用体系，提高大宗固体废弃物综合利用水平，推动废弃物处理方式由无害化处理为主向资源化利用为主转变。

#### **第四节 综合利用资源，高效发展**

坚持节约优先，强化全过程管理，坚决杜绝私挖乱采，运用先进技术对传统开采方法进行改造，加快再生资源回收体系建设，提高资



源回收水平。加快推动重点领域节能技术改造，强化单位产品能耗标准、绿色建筑标准等约束。实施工业能效提升计划，在重点耗能行业全面推行能效对标，促进企业节能降耗和产业转型升级。围绕工业生产源头、过程和产品三个重点，推动重点节能技术、设备和产品的应用和推广，提高工业能效利用水平。

加强水资源管理和保护，加强水资源配置规划，实施最严格用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”制度，限制开采地下水。大力推进再生水、矿井水利用。实施节水型社会建设的农业节水、工业节水、城镇节水等重点工程，逐步提高非常规水源（再生水、雨水、苦咸水、矿井水等）的利用水平，将再生水和苦咸水等非常规水源纳入水资源统一配置，提高区域水资源的利用效率。加强水资源利用设施规划和建设。提高水利设施调蓄区域性、季节性水资源的能力，加快抗旱应急备用水源工程及配套设施建设，提高水资源对气候变化的适应能力。大力发展节水产业。加大水资源配置、综合节水技术的研发与推广力度。加强节水能力建设。完善水资源管理体制，继续推进水务一体化改革。加大公共财政对水利的投入，大力推进依法治水力度。利用电视、网络、手机、社区报栏等多种方式，进行节水宣传。加强节水型社会建设，深入推进节水型乡镇、单位、企业（校园、小区）创建，提高水资源利用率。

调整建设用地结构，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地复垦，严格控制农村集体建设用地规模。探索实行耕地轮作休耕制度。

发展环保市场，推行节能量、排污权、碳排放权、水权交易制度，

建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制。推行合同能源管理和合同节水管理，推行环境污染第三方治理。发展绿色矿业，强化矿产资源节约与综合利用。通过企业自主创新、产学研联合、先进技术消化吸收和二次创新，增强节能环保重点领域科技创新能力。推广一批适应偏光县情的技术、装备和产品，鼓励采用合同能源管理等节能服务新机制。积极推广高效煤粉锅炉、节能环保锅炉，在各类园区、县城、工业企业及重要旅游景区的使用。

研究落实用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，建立预算管理制度、有偿使用和交易制度，更多用市场手段实现双控目标。实施全民节能行动计划，落实节能、节水、节地、节材、节矿标准，开展能效、水效领跑者引领行动。倡导合理消费，力戒奢侈浪费，制止奢靡之风，在生产、流通、仓储、消费各环节落实全面节约。严管公款消费，深入开展反过度包装、反食品浪费、反过度消费行动，推动形成勤俭节约的社会风尚。

## 第五节 加大污染治理，清洁发展

推动火电行业超低排放改造和化工、焦化、冶金等重点行业对标，加快落后产能淘汰、重污染企业退出和“城中村”低空排放污染治理，严控机动车排气污染，强化扬尘污染治理。实施细颗粒物监测和区域联防联控，完善重污染天气会商制度，加强预报研判和预警。

开展以垃圾无害化处理和污水处理为重点的农村环境综合整治，强化农业面源污染治理和畜禽养殖污染治理，统筹农村饮用水安全、

改水改厕、垃圾处理。狠抓商品交易市场和饮食服务摊点环境整治、垃圾和秸秆无序焚烧污染控制等工作。探索、实施城市废弃物资源化处理示范工程，推进种养业废弃物资源化利用、无害化处置。

落实土壤污染防治行动计划，推进工矿废弃地综合整治和复垦利用。工业用地用途变更需开展土壤污染评估和土地修复。严格控制各类建设用地规模，提高土地利用效益，实行土地使用标准控制制度，严格用地准入，优化用地布局，推进市场化配置土地资源，积极开展土地整治更新。对工业企业关停、搬迁及原址场地、工业废弃场地、城市改造场地建立污染防治制度和污染土壤修复制度。建立污染场地土壤档案和信息管理系统，加强重污染企业及周边地区土壤污染风险管理。加强影响土壤环境的重点污染源监管，对涉及土壤污染的生产企业实施强制性清洁生产审核，限期治理重点工业污染源。

## 第六节 构筑生态屏障，永续发展

重点抓好黄河支流偏关河、县川河、杨家川河水土流失综合治理、水污染治理和生态环境修复工程。在山区、流域源头加强水土保持生态建设，建成京津风沙源治理项目，改善流域生态环境。突出整治河流湖库，源头上游涵养水源，中游过境治理修复，下游出境恢复湿地。开展退耕还林、退养还山和水土流失综合治理。巩固退耕还林成果，构建生态廊道和生物多样性保护网络，全面提升森林、河库、湿地、草甸等自然生态系统稳定性和生态服务功能。

继续实施林业重点工程，加快偏关生态工程建设；加快偏关城区

园林绿化。全面提升森林公园、城郊公园等自然生态服务功能。在重要生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。加快推进林业“六大工程”建设，不断提高森林覆盖率和林木碳汇蓄积量。严禁非法侵占林地和移植天然大树进城。搞好国营林场改制。创新产权模式，引导各方面资金投入植树造林。继续加强京津风沙源治理和“三北防护林”等重点工程建设。有效防治地质灾害。

### 第七节 完善体制机制，保障发展

探索多元生态补偿模式。探索建立区域、县域间横向生态补偿机制，引导生态受益地区与保护地区、流域上下游之间实施多元化补偿。探索建立主要污染物排放权交易、生态产品标志等市场化生态补偿模式。探索将重点生态功能区的林业碳汇、可再生能源开发利用纳入全国或区域性碳排放权交易市场。在重要的生态功能区、生态敏感区、脆弱区等区域要科学划定生态红线，确保生态功能不退化、资源环境不超载、排放总量不突破和准入条件不降低，切实从源头上防范布局性环境风险。探索建立资源环境承载能力监测预警机制，科学配置资源和环境容量，统筹区域平衡协调发展。

继续规范污染物排放许可证管理，落实省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，提升和优化环境管理体系。健全环境信息公开制度，完善实时在线环境监控系统建设，严格环保执法。建立健全生态文明发展目标体系、考核办法、奖惩机制，把资源消耗、环境损害、

生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，提高考核权重，强化指标约束。注重系统联动，制定各有侧重、各具特色的考核评价指标，实行多方面协同评价。建立健全政府主导、公众考核、专家评议、过程透明的考评机制，自上而下与自下而上考核相结合。健全激励约束机制，建立领导干部任期生态文明建设责任制，实行生态环境损害责任终身追究制度。加大奖惩力度，科学运用考评结果，改进工作，追究责任。把考评指标完成与干部任用结合起来，与财政转移支付、生态补偿资金安排结合起来，坚决实行一票否决。

## **第七章 强化生态保护与环境治理，加快形成生态文明品牌**

### **第一节 生态盈余存量显著增加**

强化野生动植物进出口管理，严防外来有害物种入侵。实施山水林田生态保护和修复工程，加大山林的生态保护和修复力度，加强战略储备林建设，构建生态廊道和生物多样性保护网络。强化林政管理，严厉打击非法占用林地和乱砍滥伐林木行为。开展国土绿化行动，加强林业重点工程建设，完善天然林保护制度，全面停止天然林采伐，增加森林面积和蓄积量。

### **第二节 推进主要污染物减排**

加大环境监管力度，增加环保安全专项资金额度，着力加强重点地区基层环保执法监管能力，全面提升安全环保水平。健全环境监管制度建设，积极稳妥实施环保机构垂直管理改革。加强污染增量管理，

着力推进污染存量治理，深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划，加大农业面源污染防治力度，推进种养业废弃物资源化利用、无害化处置，确保环境质量不退化、不降级。完善污染物排放管理体系，实行总量控制和排污许可管理制度，将区域质量改善要求落实到企业，推进工业污染源全面达标排放，逐步形成低污染排放的生产体系，到2020年主要污染物排放总量达到国家限定要求，二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放等指标显著下降。着力解决群众身边的环境问题，贴近群众感受，以群众满意度作为治污工作的成绩标尺。

### 第三节 构筑城乡宜居生态环境

充分发挥偏关生态资源优势，促进人与自然和谐发展，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系，建成经济繁荣、环境优美、社会和谐、生活富裕的全国生态文明试点县。抓住创建全国生态文明试点县的关键机遇，把生态文明建设融入新型城镇化、美好乡村建设全过程。加强城镇环境综合整治，提升城镇亮化、绿化、美化水平。建设园林县城，加强城镇规划区内的山体、林地、水系、湿地等自然资源保护，建立和完善以风景林、防护林为主体的城镇生态保护屏障，以河流、道路及沿岸沿路绿化带为主体的生态廊道，在偏关经济开发区外围建设生态防护带。加强大气污染联防联控联治，实现城区PM<sub>2.5</sub>监测与控制全覆盖，空气质量全部达到国家二级标准。以改善农村人居环境为重点，推动实施农村环境连片整治项目，加大“四清”、“四改”、“五化”工作力度，建立“清白”行动长效机制。实施偏关县生活垃

圾收集转运系统工程，建成城乡垃圾转运系统，全面展开农村清洁工程，实现农村垃圾无害化处理。推进秸秆全面禁烧，加强秸秆综合利用能力，布点秸秆发电，推进秸秆机械化全量还田。

#### 第四节 建立园区环境保护长效机制

建立园区项目准入负面清单，严格控制“两高两低”和产能过剩项目投资，通过“四个一批”逐步实现高位发展。始终保持园区环保监管高压态势，提升安全日常管理、大气、公共水环境、排污口和雨排口监测能力及频次，强化安全环保检查力度。将第三方参与安全生产检查诊断、环境检测监管及污染治理予以制度化。启动智慧园区建设，加快园区视频监控中心、固废处理中心、和危化品停车场等公共设施建设。增强偏关经开区污水处理能力，加强污水出水与接水的衔接，优化雨污分流系统的运行管理。构建安全环境和环保事故防范与应急监控体系，提高安全环境隐患监测预警能力，加强应急救援队伍和应急保障能力建设，努力打造安全环保示范园区。落实企事业单位环境风险防范主体责任，制增强企业自身安全环保和“三废”管理能力，提升企业特种污染物治理能力。扎实开展安全生产“铸安”行动，深入推动危险化学品安全生产攻坚，坚决淘汰落后工艺技术，稳步实施偏关经济开发区封闭化管理，全力消除生产安全隐患。

## 第八章 创新完善生态文明建设体制机制

### 第一节 加强生态环境管理制度建设

完善自然资源产权和用途管制制度，加快自然生态空间统一确权登记，编制自然资源资产负债表。完善国土空间规划体系，实施分级分区管控，落实用途管制。划定资源、环境、生态保护红线，将开发活动限制在资源环境承载能力之内。贯彻新修订的《环保法》，实行最严格的环境保护制度，建立环境标准体系，完善重大规划、项目的环境影响评价制度。提高重点领域环境风险管控能力，加强预警应急机制建设。

### 第二节 落实绿色财政政策

加大生态环境的恢复性投入，加大生态保护奖励力度。逐步提升绿色采购支出占政府总体采购支出的比重，加大政府购买环境服务力度。鼓励企业进行绿色投资，对企业购置绿色环保设备给予补贴或税收抵扣，对循环经济与环保项目实行税收减免。试征收环境公害产生部门排污费与碳基能源部门碳排放费，将收入列为绿色技术开发和生态保护专项基金。

### 第三节 完善环保投融资机制

通过金融手段和利率优惠政策引导资本流向环保产业、高效节能技术领域和循环经济领域，对投资规模大、资本回收周期长、具有显著生态效益的绿色投资项目进行信贷支持。有序开放可由市场提供服



务的环境管理领域，吸引社会资本进入环保服务业，积极引进环境污染第三方治理，培育企业治污新模式。

#### **第四节 推进资源性产品价格改革**

推进资源性产品市场化价格改革，建立能够灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的资源性产品价格形成机制。深化资源税改革，完善计征方式，将重要资源产品由从量定额征收改为从价定率征收，适当提高资源税税负，促进资源合理开发利用。健全矿业权和排污权有偿使用和交易制度，促进资源环境产权有序流转和公开、公平、公正交易。

#### **第五节 加快实施生态补偿机制**

完善生态补偿机制，按照“谁污染谁治理，谁受益谁补偿”的原则，实行资源有偿使用制度。设立生态环境补偿基金，建立生态补偿标准体系，对重点水源涵养区、重要生态功能区、自然保护区、水土保持区等予以生态补偿。保障生态补偿资金来源，创新补偿方式与补偿渠道，争取偏关列入国家、省生态补偿范围。建立健全环境损害赔偿制度，强化责任追究。

#### **第六节 完善绩效评价考核体系和责任追究制度**

实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制，健全以生态文明建设为导向的环境责任考核体系，加快建立环境审计制度，开展领导干部自然资源资产离任审计。年度考核内容突出经济增长质

量和环境保护情况，增加资源、环境、生态等指标的考核权重。实行分类管理，推行差别化绩效考核机制，形成符合各区域主体功能定位的导向机制。逐步降低位于重点生态功能区乡镇的经济指标考核，将公共服务与民生改善、生态建设等内容作为考核的主要内容。

## **第七节 构建政府主导、全民参与环保的社会行动体系**

健全环境信息公开制度，保障公众在环境保护方面的知情权，尊重群众的环保诉求。建立环境保护网络举报平台等有效渠道和合理机制，充分发挥公众在环境影响评价和环境项目审批方面的监督作用，引导园区周边群众参与环保监督。激发社会环保组织活力，培育定位准确、作用显著的社会环保组织。

# **第四篇 实施绿色产业富民工程，全力优化壮大支柱产业**

## **第九章 大力发展现代生态农业**

### **第一节 构建新型农业经营体系**

深入实施《农业现代化推进工程》和农业产业化“515”转型发展计划，以绿色增效、品牌建设、科技推广、主体培育、改革创新来促进农业现代化发展，实施实现由传统农业向现代农业转变。高标准规划建设偏关省级现代农业示范区，积极争取创建国家级现代农业示

范区，同时采取招商引资、合作共建等多种方式，鼓励和引导民间资本投入。充分发挥农业示范区的探索、示范效应，着力探索现代农业经营模式并进而在全县范围内复制推广。持续发展新型农业经营主体，构建以龙头企业为核心、家庭农场为基础、专业合作社为纽带，集生产、加工和服务于一体的现代农业产业化联合体，培育现代农业产业联合体。实施绿色增效、品牌建设、科技推广、主体培育、改革创新“五大示范行动”，创建现代生态农业产业化示范县。融合三大产业，积极开发农业多种功能，创建休闲农业与乡村旅游示范县。坚持粮经饲统筹、农林牧结合、农工旅一体化的发展模式，创新种加销、牧加销一体化发展模式，拉长产业链，提高农业附加值，实现现代农业产业体系的构建，走出产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。

## 第二节 调整优化农业结构

坚持最严格的耕地保护制度，坚守耕地红线，实施藏粮于地、藏粮于技战略，密切农机农艺结合，提高粮食产能。深入实施高标准农田建设规划，改造中低产田。优化生产布局，加快农业结构调整，提升农产品附加值。利用偏关的小米、羊肉两种农产品获得国家地理标志产品认证的机遇，做好优势农产品产区布局，再有条件的地方发展小米种植，再利用秸秆养羊，羊粪肥田，形成良性的生产系统。根据其他地区的生产和自然条件，推广适合当地环境的特色有机农产品种植业，如藜麦种植、经济林种植、油料作物种植、大棚种植等。

重点发展小杂粮产业，稳定小杂粮播种面积，优先发展优质高效的杂粮；推广使用现有的小杂粮技术，提高小杂粮的科技含量，研发优种高效的新品种；发展小杂粮加工业，特别是中高端小杂粮食品（专供食品、功能食品），提高小杂粮的利用率和营养价值，形成小杂粮“高、精、特、专”的产业链和价值链。

创新农产品流通方式和流通业态，推进电商与实体流通相结合、农超对接和农产品直销相结合。鼓励和支持各类社会主体发展现代林业，切实加强林业生态建设，加快发展现代林业产业，突出抓好林产品精深加工和林下经济。实施畜牧业升级计划，支持建设标准化、规模化生猪和家禽养殖场，积极支持特种养殖业发展，发展保障优质安全畜产品供给。完成优势、特色农产品基地化、标准化、绿色化、品牌化建设，加大对外宣传，做大做强农产品品牌。

做大做强羊产业，积极扶持养猪和特色养殖业。改变传统粗放的畜牧农业发展方式，把退耕还林还草、农业生产剩余与种草养畜结合起来，加快建偏关生态畜牧区，全面推进生态畜牧业规模化、标准化、市场化水平，结合偏关羊肉已获得国家地理标志产品认证的机遇，把偏关建设成为面向周边、辐射全国的绿色有机农牧产品供应基地。加强农业污染源动态监测，防控自身污染。

### 第三节 全面提高农民素质

继续推进“金农工程”建设，扩大信息服务平台的覆盖范围，在全县形成完善的信息网络。完善基层农技推广体系的建设，充分

发挥基层农技站的功能，充实基层队伍，充分发挥基层农技站的作用。大力发展农村职业教育和成人教育，加强农民实用农业技术和定同职业技能培训，继续支持新型职业农民科技培训，提高农民职业技能，增强农民转产转岗就业的能力，大力普及开展农民文化技术、科普和法制教育，培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，全面提高农村人口的整体素质。

#### 第四节 促进农业安全高效可持续发展

加强农产品质量监管，开展国家农产品质量安全县创建活动。加快农产品质量安全检测体系建设，完善农产品质量安全标准，加强检验检测机构资质认证，健全从农田到餐桌的农产品质量安全全过程监管体系，实行严格的农产品质量安全可追溯制度、召回制度、市场准入和退出制度。强化投入品管控，实施化肥农药零增长行动，开展产地环境污染治理。倾斜支持农业科技创新，加强对企业开展农业科技研发的引导扶持，以配方施肥、农机农艺融合、病虫害统防统治和农业物联网信息化为重点，加快适应高产、优质、高效农业发展要求的技术体系建设。深入推进粮食绿色增产模式攻关、粮食产业提升行动。开展秸秆、畜禽粪便资源化利用，全面推进秸秆还田，落实畜禽规模养殖场环境影响评价制度，利用规模养殖场畜禽粪便生产沼气、有机肥，推动农业循环经济发展。

#### 专栏 2 农业发展重点

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>◆ <b>稳定粮食产量。</b>全县粮食作物种植面积稳定在 42.66 万亩以上，粮油产量稳定在 0.4 亿公斤以上。</li><li>◆ <b>搞好基础设施建设。</b>保障农业生产实灌面积达到 1.92 万亩以上，水土流失</li></ul> |
|---|

总治理面积 22 万亩以上，新建马家山小型水库 1 座，新建除险加固淤地坝 25 座，新建抗旱引水工程 12 处。玉米、谷子地膜覆盖面积达到 8 万亩以上，机耕面积达到 28 万亩以上，机播面积达到 26.5 万亩以上，机收面积到达 17 万亩以上，综合机械化水平达到 48%以上，基本耕地面积稳定在 55.73 万亩，基本农田稳定在 45.58 万亩。

◆**壮大养羊产业。**50 只以上规模养羊户达到 4500 户以上，新建的标准化养殖小区和标准化养殖场必须在 5 个以上，羊的数量稳定在 80 万只左右，发展人工草场达到 5000 亩以上，新建青贮窖 7000 立方米以上，秸秆加工粉碎率达到 60%以上，引调种羊 2000 只以上，羊的良种覆盖率达到 48%以上，建设好山西投资集团种羊场和肉羊育肥项目以及恒兴食品有限公司羊肉深加工项目。

◆**搞好种植业。**积极推广藜麦、363 葵花、万寿菊的种植，改变传统单一的种植结构；全力打造“田峰五谷杂粮”“恒堡余”杂粮品牌；大力推广老营“意丰”的“无公害”蔬菜；大力发展反季节水果，打造现代高效农业。

◆**发展农产品加工业。**搭建电商平台，大力发展以农产品保鲜、精深加工为主体的第二产业，做好白水大杏的果品加工企业，延伸产业链，实现增收。

◆**开展新型职业农民培训。**大力开展新型职业农民培训工程，预计完成新型职业农民培训 800 人以上。

## 第十章 推动传统产业优化升级

### 第一节 改造提升传统产业

实施传统产业改造提升行动计划，快速壮大工业经济总量。改造提升传统产业，围绕产业链发展要求，引进和培育一批关键环节产业配套的优势企业，促进中小企业向“专精特新”方向升级。重点引进全国 500 强企业或国内外行业龙头企业或与其合资合作的民营企业。更加注重运用市场机制、经济手段、法治办法化解过剩产能，完善以税收贡献和就业为核心的考核退出机制。大力发展智能制造，促进信息技术向市场、设计、生产等环节渗透，推动生产方式向柔性、智能、精细转变。推进传统产业绿色化改造，支持绿色清洁生产。围绕重大工程建设和重大装备需求，着力发展核心基础零部件、关键基础材料、先进基础工艺和基础服务平台。

## 第二节 加快开发区转型升级

努力建设新型产业园区，将园区打造成为偏关经济发展的增长极，推动偏关产业园区特色、错位、协调发展。加强园区的分类指导，明确开发区转型目标和产业路径。进一步提升偏关经济开发区安全环保层次，将环保作为开发区核心竞争力，做大做强偏关经济开发区的主导产业，将偏关经济开区建成绿色、安全、循环的智慧园区。加快建设和培育偏关育绿色有机食品加工业和现代服务业，努力建成产城一体的现代化新城。推进县城区工业企业“退城进园”，将园区建设成为农村人口市民化的创业就业基地。

## 第十一章 加快发展现代服务业

### 第一节 加快旅游文化生态融合发展

坚持多元开发、点面开花的原则，全面加快旅游开发步伐，通过整合开发乡镇旅游资源，发展乡村旅游，打造精品旅游线路，基本建成全国知名的北方生态休闲避暑胜地和特色文化旅游目的地。完善旅游基础设施，加强旅游线路沿线集镇环境综合整治。推进旅游与其他产业的深度融合，拓展旅游产业附加值。实施“互联网+旅游”计划，大力推进营销模式创新和业态创新，推动传统旅游向智慧旅游转型。

#### 专栏3 旅游发展重点

◆**形成精品旅游格局。**打造一心两区四点五线，即旅游集散服务中心，长城古堡、黄河风情两个特色旅游区，万家寨、老营、水泉、桦林堡四个旅游补给景点，经典观光、徒步穿越、黄河漂流、水上观光、自驾游览五条旅游线。

◆**打造精品旅游品牌。**以老牛湾和寺沟景区为重点的黄河文化旅游品牌，以丫角山、长城古堡为重点的古代军事文化旅游品牌，以晋西北风土人情为重点的

西北民俗风情旅游品牌，以民间手工艺、地方小吃、农副产品等系列开发为主的旅游商品品牌，以观光农业为主的旅游观光农业品牌。

◆**开发精品旅游项目。**抓好水泉红门口“地下长城”景区的开发建设，尽早向游客开放；深度推进寺沟护宁寺“黄河·长城边塞风情游”景区二期工程建设，做好老牛湾古堡修缮和寺沟长城修复的跟踪工作；抓紧建设老牛湾客运码头；完善老牛湾、乾坤湾、黄河水利枢纽、护宁寺、红门口地下长城“五大景区”的配套设施和景区的衔接工作；启动申报柏杨岭、青杨岭2个国家级森林公园；启动迤西村石洞洼中乳石溶岩洞和楼沟村宋代古堡开发；做好老营—丫角山—水泉—明灯山、关河口至火烧岭的旅游公路建设，实现景区完美互通；出台优惠政策，加大招商引资力度，吸引社会资本开发旅游项目。

◆**发展文化旅游产业。**以老牛湾为试点，对农家乐进行整体规划、差异打造、重组合作、集体开发，形成产业化、标准化经营；发展有地方特色的刺绣布扎、玻璃雕刻、剪纸和面塑等民间工艺，实现产业化生产、市场化运作。

◆**加强旅游宣传。**利用多种媒介、多种平台、多种渠道，加大对县里的文化旅游宣传，做好与中央、省、市主流媒体的对接，有策划的推动宣传片，打响偏关“中华长城古堡第一县、黄河风情特色县、九边重镇第一城、黄河入晋第一湾”的旅游文化品牌知名度。

加强区域协作，建立区域旅游合作机制，编制和实施区域旅游规划，鼓励企业跨区域合作，形成跨区域旅游线路和产品。充分发挥旅游区人民的智慧，依托当地风土人文，大力发展农家乐，开展星级评比工作，使其成为生态旅游业的一个重要抓手。增进与周边旅游景区的融合，加强与各大旅行社的联系，创新旅游宣传促销机制，拓展旅游客源市场，优化旅游消费结构，提高旅游消费水平。坚持政企分开，建立现代企业制度，积极推进成熟景区进入资本市场。支持鼓励旅行社兼并重组。大力发展旅游商品和纪念品生产，推动旅游演艺公司化运作，打造具有地域特色的旅游演艺节目。积极组织举办好旅游文化节庆活动，邀请国内外绘画、摄影、文学创作等各界人士来我县采风，通过他们手中的笔头和肩上的镜头，记录偏关，宣传偏关，给力偏关，让偏关旅游尽快走出山西、走向全国、走向世界。



## 第二节 大力发展现代商贸流通业

加快物流聚集区建设，发展现代物流业，加快物联网技术的推广和应用，鼓励企业搭建沟通交流平台，形成完善的营销网络，优化业务流通和交易方式。加快电子商务发展步伐，支持运营平台建设，推动电商产业集聚。合理布局县城、乡镇商业服务网点，加快专业市场培育力度。打通农村物流最后一公里，大力实施电子商务进农村工程，推进“万村千乡市场工程”、“农村商品流通服务体系建设”，构建农村日用消费品和农资乡村连锁流通网络。

### 专栏 4 物流发展重点

- ◆**现代化商贸物流园区。**以窑头乡岳家村、马梁村为中心的高速支线处建设建材、工业消费品、汽配、物流等配送。
- ◆**农资配送中心。**全面建设老营镇蔬菜批发市场和楼沟乡粮油、小杂粮农副产品批发交易市场。
- ◆**大型农贸市场。**对原有的塔梁新城、南门滨河、黄河商城等三大农贸市场进行规范改造。

## 第三节 拓展健康养老服务领域

大力拓展养老服务领域，逐步实现从基本生活照料向健康服务、辅具配置、康复护理、精神慰藉、紧急救援等发展延伸。支持发展健康服务机构，推动健康咨询、健康保险与健康服务融合发展。引导部分医疗机构转型发展，成为集“医疗、护理、康复、养老”为一体的养老护理机构。加强老年护理人员培养培训。培育老年休闲养老、生态养老等特色的养老服务产业及其他配套产业。深化体制改革，充分发挥社会力量主体作用，创新养老服务供给方式，培育养老服务市场主体，发展混合所有制养老机构，提升养老服务业运营效率。履行政

府职责，提高基本养老公共服务水平，保障困难老年人基本养老服务需求，完善社区养老公共服务设施，加强养老服务市场监管。

#### 第四节 完善金融组织体系

大力推进金融创新，加快形成多层次、多元化的金融服务格局。加强银政企对接，引导商业金融机构推进特色化经营和金融创新，提升服务实体经济能力。全面开展“税融通”业务，引导银行扩大贷款规模，降低企业融资成本。拓宽企业融资渠道，推进企业直接融资，开发金融服务新产品。大力发展股权投资、风险投资、融资租赁、金融租赁等业态，规范发展互联网金融，着力加强对实体经济、中小微企业、农村地区的金融服务。完善政策性融资担保体系，搭建保险资金与地方融资项目对接平台。引导金融机构按照风险可控、商业可持续原则，支持将岸线作为特许经营权开展新型贷款业务。进一步完善征信体系，扩大征信系统的覆盖面和采集面，推动企业征信系统公开化、透明化。加强金融风险防控，大力清收不良贷款，高度重视实体企业资金链安全问题，打击非法集资、金融传销等欺诈行为和非法证券期货活动，守住不发生系统性区域性金融风险的底线。

#### 第五节 促进商务服务业集聚发展

发展会计、法律、人力资源、检测咨询等商务服务业，构建商务服务平台，吸引知名商务企业进驻我县，培育一批著名商务服务企业和机构，建设商务服务集聚区。

## 专栏 5 现代服务业重点项目

◆**文化旅游**。以老牛湾、万家寨、寺沟为重点，依托黄河峡谷、万家寨库区、龙口库区和黄河沿岸景观，形成集体闲度假、黄河观光、民俗体验于一体的黄河风情旅游区；以丫角山内外长城交汇点为重点，依托历代长城、古堡等军事设施，形成集历史文化、军事文化、建筑文化于一体的长城古堡文化旅游观光区。锁定“乾坤湾”景点打造、古城堡修复、古兵器陈列、黄河风情展示、大峡谷水上文化、基础设施配套完善等重点旅游项目加快建设，充实景点内涵，建成老牛湾 4A 级风景区；积极推进黄河寺沟段旅游开发，开辟古战场、西溶洞旅游，发展黄河大峡谷旅游。借助护宁寺、寺沟段长城修复的有利时机，推进丫角山旅游景区建设，发展长城徒步旅游。

◆**健康养老**。推进偏关县老年养护中心、公共卫生服务大楼建设，完善各级医疗服务机构，建设偏关县全民健身活动中心体育馆和全民学习的图书馆。

◆**现代物流**。完善交通网络，争取县域内铁路建设，形成完善的物流网络，建成偏关县粮食物流中心和农产品仓储物流配送中心，推进黄河沿岸码头建设，搭建化工产品交易平台。

◆**电子商务**。创建电子商务进农村综合示范县，引进知名电商平台，建设电商产业园。

◆**商务服务**。建设山西省农药及基础化学原料质量监督检验中心，国家级自然保护区生态环境综合监测站、偏关县县级食品检验检测中心，争取建设二手车交易市场。

## 第十二章 培育发展战略性新兴产业

### 第一节 发展特色战略性新兴产业

围绕我县建材产业基础，加快兼并重组步伐，打造一批新型建材企业，大力发展生态建材、环保建材和健康建材等绿色建材，着力构建系列化、多元化的新型建材产品体系。以云峰制砖，广盛恒建材等企业为依托，以市场为导向，加大研发投入，实现产品提档升值，推进对煤矸石、粉煤灰和冶金废渣等综合利用。力争到“十三五”期末，新型建材产业实现工业总产值1亿元。

## 第二节 建设战略性新兴产业集聚发展基地

安排实施新兴产业集聚发展工程，引领带动整个产业转型升级。强化龙头带动，增强创新能力，完善产业配套，促进集群集聚发展，重点培育新能源产业、食品加工产业、煤炭精选产业等战略性新兴产业。切忌盲目上项目造成战略性新兴产业的低端产能过剩。

### 专栏 6 战略新兴产业发展重点

◆**新能源产业**。以黄万公司水电，华能、大唐、龙源风电，英利、华仪、华电光宇、穆勒四通光伏发电，山西华电偏关 2\*1100MW（级）煤电项目为依托，坚持走绿色、可持续发展道路，大胆进行技术革新，提升电力产业能力，建成全省重要的电力能源产业新基地。

◆**食品加工产业**。重点抓好宏钜大磨坊、山西益生元和恒兴食品生产线及配套设施项目建设，建成农产品发展的产业链。力争到“十三五”期末，食品加工产业实现工业总产值 2 亿元。

◆**煤炭精选产业**。以广盛恒洗煤、锦兴煤业等企业为依托，大力发展煤炭加工产业，着力打造煤炭洗选产业集聚优势，努力把偏关建成晋北地区重要的煤电新基地。力争到“十三五”期末，煤炭洗选产业年原煤入选能力达到 1500 万吨，实现工业总产值 10 亿元。

## 第三节 构建以企业为主体的创新体系

大力实施《创新驱动发展工程》，鼓励开展多类型的创新实验，提升经济内生发展动力。加大对高新技术企业和创新型企业培育力度，突出企业创新主体地位，提升企业创新意识、创新地位，增强企业自主创新能力。鼓励企业加大技术研发投入，建设研发平台，开发新产品。支持企业申请专利和核心专利产业化；支持企业采用高新技术改造升级传统产业，提高生产过程自动化、控制智能化和管理信息化水平；鼓励企业实施管理创新，引导企业建立现代企业管理制度。结合系统推进全面改革创新试验，重点培育一批带动能力强、竞争优

势明显、具有自主知识产权、引领产业高端发展的产业领军企业，力争到 2020 年，形成一批众创、众包、众扶、众筹等支撑平台，建成由创新企业、创新人才、创新金融、创新孵化平台、创新政策构成的创新生态。

#### **第四节 促进科技成果转化**

建设省、市级工程技术研究中心及重点实验室，加强“产学研”合作，支持产业链上下游企业、高校院所组建产业战略联盟，建立机制灵活、形式多样的科技合作体制。充分运用各级创新激励政策，鼓励企业建立科技成果奖励制度，促进科技成果转化。深化科技成果使用、处置和收益权改革，进一步用好利益分配杠杆，让创新人才获利。营造良好的创业环境，在全社会营造尊重、爱护、服务、成就企业家的浓厚氛围，打造崇尚创新、宽容失败、开放包容的创新文化，激发创业创新活力。

#### **第五节 加强质量品牌建设**

开展质量品牌提升行动、质量标杆和领先企业示范行动，推广先进质量管理技术和方法。完善质量监管体系，加大对质量违法和假冒品牌行为的打击和惩处力度。加强检验检测技术保障体系，建设高水平质量公共服务平台。积极发展品牌经济，着力打造地域品牌，支持企业争创驰名著名商标和国际国内名牌。加强品牌宣传保护力度，营

造全社会创牌、用牌、护牌的良好氛围。

## 第六节 着力培育创新人才

完善创新人才引进机制，大力推进“基地+项目+人才”模式建设，以基地和项目为载体重点引进高层次人才和创新团队，在创新创业、生活居留，随行家属就业就学等方面以更实的举措招引人才，引导高新技术企业和科技型中小企业实施高层次创新人才股和期权激励计划，集聚一批企业家、高层次人才、高技能人才队伍。开展省内外高层次创新创业人才招引活动，吸引更多的省内外人才来园区开展项目、技术对接，通过5年努力，计划引进各类高级工程师20人。进一步加大对孵化器的政策和资金扶持力度，加强和完善孵化器孵化能力建设，实施科技“小巨人”培育计划，培育各行业领军人才。加快发展现代职业教育，实施高技能人才培养基地，完善以企业为主体、职业院校为基础、学校教育与企业职业培训相衔接、政府推动与社会支持相结合的高技能人才终身培养培训体系，打造高素质产业工人队伍。实施百名紧缺型技能人才引进计划，大力引进园区特色产业和新兴产业所需的各类急需紧缺型高技能人才。实施千名高技能人才培养资助计划，有效指导各类企业、职业院校、高技能人才培养基地，培养园区急需的高技能人才。实施万名技能人才培训提升计划，积极组织企业在岗职工开展职业技能培训。实施本土创业“小能人”培育计划，全面发现、培育、支持各行各业的本地能工巧匠、种田养殖造林能手、小微企业创业者等人才，形成脱贫致富骨干带头人群体。创新人才评

价机制,推进职称制度和职业资格制度改革,建立健全人才激励机制,加大对优秀人才表彰和奖励力度。

## 第十三章 积极实施“互联网+”行动计划

### 第一节 拓展网络经济空间

加强现代信息基础设施建设,推动电信网、广播电视网、互联网三网融合,实现光纤到楼入户进村。大力促进互联网与三次产业深度融合,培育互联网经济,支持产业组织、商业模式、供应链、物流链创新,推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展。拓展网络民生服务模式,提升公共服务水平。加强物流快递业的管理,促进快递业快速发展。扩大移动互联网等信息消费,促进线上、线下消费融合,推广“网订店取”、“网订店送”等新型配送模式。加强农业物联网研究与运用,打造智慧农业。

#### 专栏7 “互联网+”重点领域

◆ **“互联网+”制造。**试点建设智能工厂、数字化车间,加快人机智能交互、工业机器人等技术装备在生产过程中的应用。支持企业利用互联网采集、对接个性化需求,推进设计研发、生产制造和供应链管理等关键环节的柔性化改造。鼓励企业开展故障预警、远程维护、质量诊断、远程过程优化等互联网在线增值服务。

◆ **“互联网+”农业。**鼓励互联网企业建立农业服务平台,加强产销衔接。推广成熟可复制的农业物联网应用模式,发展精准化生产方式。充分利用现有互联网资源,构建农副产品质量安全追溯公共服务平台。

◆ **“互联网+”流通。**大力发展电子商务,推动电子商务进农村,创建电子商务进农村综合示范县;引导传统流通服务企业电子商务创新,推广“网订店取”、“网订店送”等新型商业模式,推动线上线下互动。引进阿里巴巴“农村淘宝”等知名电商平台,建设偏关电子商务产业园,搭建中国特产(特色)偏关馆。

◆ **“互联网+”金融。**鼓励互联网企业依法合规提供创新金融产品和服务。规范发展网络借贷和互联网消费信贷业务。探索构建互联网金融云服务平台,开展

金融公共云服务，提供多样化、个性化、精准化的金融产品。鼓励金融机构利用互联网拓宽服务覆盖面。探索发展基于互联网和大数据的股权众筹融资平台。积极发展私募、众筹、互联网金融等新兴金融业态。

◆“互联网+”物流。支持发展交通运输物流公共信息平台、跨境电子商务配送等重大现代物流项目，鼓励大数据、云计算在物流领域的应用，建设智能仓储体系。完善中心商务区、居民区、产业园区网购商品投送公共设施和农村网络代购网点。

◆“互联网+”民生。大力发展以互联网为载体、线上线下互动的新兴消费。发展互联网医疗卫生服务，支持第三方机构构建医疗信息共享服务平台，逐步建立跨医院的医疗数据共享交换标准体系。鼓励健康服务机构利用云计算、大数据等技术搭建公共信息平台。

## 第二节 大力发展电子政务

建立公共信息资源开放共享机制，加快整合各类政府信息平台，加快建设高效政务信息系统建设，逐步形成网上服务与实体大厅服务、线上服务与线下服务相结合的一体化新型政府服务模式，到2020年，实现80%的政府权力事项网上办理，政府效能和治理能力大幅提升。

# 第五篇 实施宜居城乡建设工程，建设美丽偏关

## 第十四章 优化县域空间开发格局

### 第一节 强化县级主体功能区规划

根据资源环境承载能力、开发现状和发展潜力，将县域空间划分为重点开发区、优化开发区、限制开发区、禁止开发区等四大不同功能分区。

#### 专栏8 四大功能分区



◆**重点开发区**。以县城为中心，辐射乡镇、重点矿产资源开发区、产业基地和工业园区，推进工业化和城镇化进程，推动产业结构优化升级，加强基础设施建设，增强区域吸引投资、集聚产业、承接人口转移的能力，形成保障县域经济安全，辐射带动其它区域发展的重要增长极。特别是在煤、水和土地资源富集区，大力发展现代煤化工等资源深加工产业。

◆**优化开发区**。围绕 209 国道，准朔铁路、灵河高速过境线，平万线、沿黄路区域，加快发展新兴产业和高新技术产业，从严控制一般性传统产业项目。

◆**限制开发区**。指农业种植区、生态环境脆弱综合治理区，要限制大规模、高强度的工业化、城镇化开发，鼓励发展以小杂粮、林果业为主导的特色农业、林业。加大对该区域的农业投入力度，完善农业基础设施，加速产业结构调整，加快农业产业化进程，把该区打造成我县的“粮仓”。

◆**禁止开发区**。指自然文化资源保护区、重要水源地和其它特殊保护区，主要包括老牛湾黄河风情旅游区、丫角山长城边塞文化旅游区、万家寨工业旅游区和关河口寺沟旅游区、柏杨岭林区、火烧洼林区等。要依据法律法规和相关规划对区域实施强制性保护，控制人为因素对自然生态的破坏，启动水源保护计划，严禁不符合功能定位的开发活动，引导人口逐步有序转移。立足该区域内旅游资源丰富这一优势，通过合理规划、市场运作、综合开发，将旅游业培育成我县经济发展新的增长极，形成大旅游格局。要严格按照主体功能定位编制规划、布局项目、谋划发展。

## 第二节 全面推进“三区”战略

按照资源环境承载能力、开发现状和发展潜力，合理规划国土空间，明确区域分工，实行差异、特色化发展，优化空间布局和产业布局，将县城建成“首善之区”，将园区建成“发展高地”，将山区建成“绿色基地”。按照“布局集中、产业集聚、用地集约、特色集成”的要求，推动园区经济特色、错位、协调发展，把园区打造成为偏关经济发展的增长极。加强园区的分类指导，明确开发区转型目标和产业路径。逐步整合精减园区数量，腾笼换鸟，提升园区规模效益。着力推进山区经济发展模式创新，以经济生态化为主线，以创新完善转移支付、协调联动和政绩考核机制为关键，统筹山区发展要素，积极推动山区内源式发展、绿色发展和集约发展，将山区建成生态产品、绿色有机农产品基地。

### 专栏 9 “三区”战略

◆**首善之区**。加强县城区在行政、金融、商贸、文化、物流等领域的中心集聚功能，将县城建设成为现代服务业集聚地和农村人口市民化的首选之地。

◆**发展高地**。将老营、陈家营经济区打造成集生产养殖-大棚种植-农副产品加工-食品加工产业链于一体的绿色食品生产加工基地，积极发展特色农业和工业园区经济；大力延伸煤、电、冶、建等产业链条；发展清洁能源，建设华能风电新型工业园。

◆**绿色基地**。将万家寨、天峰坪、水泉经济区打造成全国著名长城·黄河旅

游经济区，重要的小杂粮基地、重点林果业生产及加工基地；将楼沟、尚峪、南堡子经济区打造成马铃薯、油料、小杂粮种植加工基地。

### 第三节 大力发展镇域经济

按照率先崛起、重点突破、加速发展三原则，实行动态管理、分类考核，选择重点镇重点发展。激励各乡镇争先进位。鼓励支持乡镇实施“专业化”发展战略，建设一村一品、一村一景、一村一韵的魅力村庄和宜游宜养的森林景区，培育特色强镇。建立山区乡镇与园区项目统筹落户机制，进一步健全招商引资税收财力分成机制，提升乡镇财政实力。建立县级重点生态功能区和农产品主产区专项转移支付制度，完善主体功能区县级预算内投资安排，公共服务领域投资优先向基本公共服务基础薄弱的重点生态功能区和农产品主产区倾斜。建立产业发展负面清单制度，各地根据自身主体功能定位，研究制定本地区禁止和限制发展产业目录，制定出台分区域产业准入环境标准。

## 第十五章 推进以人为核心的新型城镇化

### 第一节 加快产城融合

按照“产业主导型”的产城发展模式来实现新型城镇化，以产业为保障驱动城镇更新完善服务配套，优化开发区产业、城市、生态功能。加大县城建设力度，完善园区服务工业经济发展功能，提升产业就业吸纳能力的基础。因地制宜发展一批特色小城镇。在县城以及资源、交通等支撑条件较为优越的村镇，鼓励、吸引和支持有条件的城乡居民兴办各类经济实体和小微企业，增加就业机会。逐步推进农业

转移人口基本公共服务全覆盖，促进农业转移人口就业创业，将农业转移人口纳入以公共租赁住房为主体的住房保障体系，保障随迁子女平等接受教育，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度和养老保险制度，加快推进“劳有所得、住有所居、学有所教、病有所医、老有所养”的并轨统筹。

## 第二节 打造宜居城镇

明确城市功能定位，划定城市规划区边界，加强空间开发利用管制，推动城市集约紧凑发展。完善城镇基础设施建设，合理布局公共服务资源，引导居民点有序分布，增强城镇综合承载能力。优先发展城镇公共交通，构建安全高效便利的市政公用设施网络体系，建设“海绵城市”，推进城市地下综合管廊试点，实施城市电网、通讯网等架空线入地工程。建设智慧城市，推进智慧社区、智能交通、智慧医疗等广覆盖。建设绿色城市，加强城市环境综合整治，合理布局和建设城市污水、垃圾处理设施，实施绿色建筑行动和城镇园林绿化提升行动。理顺政府与市场的关系，放开市政设施管护、园林绿化养护等作业市场，加大政府购买公共服务力度。推动管理扁平化，面向基层下沉管理职责、落实管理任务，实施社区网格化管理。引进一流的设计团队和规划人员，提升规划管理水平，有效履行规划的执行监督职责。

## 第三节 促进城乡一体化发展

进一步加快城乡建设、基础设施、产业发展、公共服务等一体化

进程，推动形成城乡基本公共服务均等化体制机制，把社会事业发展重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇。建立以工促农、以城带乡的长效机制，以工业化和城镇化促进农村人口转移，加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。积极挖掘存量建设用地潜力，推进农村建设用地整理。健全农村基础设施投入长效机制，建立农业转移人口市民化成本分担机制，推动城镇公共服务向农村延伸，促进城乡基础设施互联互通、共建共享，县可用财力新增部分主要投入用于农村水、路、教育、医疗卫生、文化等民生公共服务领域，积极引导社会资本参与农村公益性基础设施建设。加强村庄生活垃圾收运设施和生活污水处理设施的建设和运营，着力将农业垃圾转化为工业燃料。

#### **第四节 大力推进美丽乡村建设**

全面实施美好乡镇建设，加快推进中心村建设，广泛开展自然村环境整治，提高美好乡村规划建设管理水平，实现美好乡村建设由“以点为主”向“由点带面”战略转换。完善涉农资金整合机制，加强农村道路、电网、安全饮用水等基础设施建设，深入推进环境整治，全面改善农村生产生活条件，努力打造农民幸福生活美好家园。系统保护历史文化遗产、景观风貌和人文资源，推进历史文化名村名镇建设，传承乡土文化。坚持农民主体，坚持因地制宜，坚持统筹联动，以改善农村人居环境为重点，协调推进产业发展、社会管理和精神文明建设。整合现有村级便民服务中心，引进第三方代理模式，通过“政府、

企业、社会建”形式，着力解决行政服务、市场服务、便民服务、公益服务最后“一公里”问题。

## 第五节 创新城镇化资金保障机制

加快以PPP模式推进城市基础设施建设，吸引社会资本通过多种方式参与城市基础设施投资、建设和运营。积极对接开发性、政策性金融贷款和社保基金投资等，为基础设施和公用事业建设提供资金支持。争取开发区产城一体化融资试点，通过设立多种金融工具支持新型城镇化项目建设。引导县内金融机构创新金融产品，开展新型贷款业务，为县城基建设提供长期资金支持。建立政府债务风险预警机制和政府性债务预算管理制度，加快县城投公司的转型，积极探索发行项目收益债券。

# 第十六章 持续提升基础设施承载力

## 第一节 建设综合交通网络

打造交通生命线工程，夯实对外开放基础设施。加强道路设施建设，完成国省普通国省干线公路升级改造，争取铁路道路进如偏关。完成县城外环高速路与周边高速路口的衔接，加快209国道改线工程、准朔铁路、灵河高速工程的建设进度。发展水运码头，合理开发护宁寺西口水路码头，加快老牛湾客运大型码头的建设速度，结合发展需要，充分利用好黄河沿岸的渡口，有条件的地方改建成码头。加快乡镇道路的建设 and 跨河大桥的建设。完善偏关与准格尔旗、清水河县、

平鲁、神池、五寨、河曲等地方的道路建设。加强站场、物流枢纽、渡口、码头配套建设，对接“互联网+”，加强信息化建设，加快传统运输业向现代物流业转变，提升运输服务水平。

## 第二节 提升能源保障水平

坚持走绿色、可持续发展道路，大胆进行技术革新，提升电力产业能力，建成全省重要的电力能源产业新基地。在环保严格准入的条件下，充分利用当地的资源优势，按照合理利用资源和发展循环经济的要求，深入实施水、风、光、煤资源的可持续开发利用战略，大力保障水电，扩大风电，新上光电、推进火电。加强天然气主干管网建设，建设完善支线网络，争取实现全县乡镇政府所在地全覆盖。支持园区建设热电联产项目。实施城乡配电网建设改造行动，加强输配电网建设，到 2020 年：城镇用户年均停电时间不超过 0.63 小时，综合电压合格率达 99.89%；乡村用户年均停电时间不超过 3.5 小时，综合电压合格率达 99.68%。

### 专栏 10 电网规划重点工程

<p>实施城乡配电网建设改造方面，投资 25024.82 万元。 新建及改造 10 千伏线路 571 公里，0.4 千伏线路 310 公里。 大力推进黄万公司水电，华能、大唐、龙源风电项目装机容量达到 65 万千瓦，英利、华仪、华电光宇、穆勒四通光伏发电项目总装机容量达到 312.6 万千瓦，抓好国电科环 10 万千瓦风电项目、上海新锋和华能 2 万千瓦光电项目建设，适时推进华电和同煤 2X110 万千瓦火电项目建设。 新增及改造配电变压器 239 台，净增容量 31030 千伏安。</p>
--

## 第三节 加强公共服务设施建设

进一步加大城乡教育资源整合力度，促进城乡教育均衡、协调发

展，合理调整农村中小学布局，整合教育设施投资。健全完善覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，进一步提高城乡居民的医疗保障水平。加大农村医疗设施的投资。加快县、乡、村和城市社区文化基础设施建设步伐，繁荣城乡群众文化生活。加强县、乡、村三级公共体育场地和设施建设，广泛开展群众性健身活动和各类体育竞赛，增强城乡人民身体素质。创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。

## 第六篇 实施内外开放工程，促进高效交流合作

### 第十七章 大力发展外向型经济

#### 第一节 实施优进优出战略

大力发展培植外向型产业，提高农产品、劳动密集型产品和新型化工产品科技含量和附加值，充分发挥优势特色产业带动作用。大力培育出口品牌，扩大进出口产品的质量与规模。尽快启动农产品出口基地建设工程，推动农产品精加工，以优势农产品和林特产品为主导，优化出口商品结构，提升绿色产品出口竞争力。推动县内企业“走出去”拓展产品市场，鼓励各产业重点龙头企业和县域名、优、特农产品参加国际国内各类展销会，支持企业建设境外产品展示交易中心，海外仓储、分拨和配送中心，售后服务中心等境外营销网络。扩大传统优势产业和战略性新兴产业所需先进技术设备和关键零部件进口，

支持重要资源性产口进口。

## 第二节 扩大对外贸易规模

优化出口贸易结构，多举措扩大绿色农产品、高新技术类产品出口规模，改善出口贸易低迷滞销的局面，实现多点出口均衡发展，做大出口贸易规模。提升对外贸易质量，巩固传统贸易优势，通过提升产业链和价值链进一步提升传统出口产品的国际竞争新优势，加快其他优势、特色产品、文化和服务的贸易发展，积极培育自主品牌，加快培育以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。推动对外贸易方式多样化，鼓励企业发展加工贸易，稳步发展一般贸易。创新外贸发展模式，积极推动“互联网+外贸”和“文化+外贸”模式，加快发展跨境电子商务、市场采购贸易等新型贸易方式。以市场为导向，加强营销和售后服务网络建设，提高传统优势产品竞争力，巩固出口市场份额，推动外贸向优质优价、优进优出转变。坚持“抓大不放小”的原则，积极扶持中小外贸企业成长壮大，加快培育发展一批规模效益型、科技创新型、持续成长型的“小巨人”外贸企业。

## 第三节 推进精准招商

坚持理念创新、方式创新、政策创新、服务创新，坚持引进外资与引进内资相结合，突出引资引技引智一体化，大力推进领导带头招商、精准招商、产业链招商、园区招商、驻点招商、以商招商、网上招商。把招大引优摆在突出位置，针对产业链核心环节和薄弱环节，



有重点地开展产业链招商，在引进中央企业、国内 500 强企业、总部经济和战略新兴产业、现代服务业方面有较大突破，实现引资质量优化提升，贡献比例显著提高。进一步健全招商引资税收财力分成机制，建立山区乡镇与园区项目统筹落户机制。引进更多企业家、战略投资者、技术和管理人才投资兴业。

## 第十八章 融入黄河沿线开发工程深化区域合作共建

### 第一节 加强黄河岸线开发与保护

合理开发岸线资源，落实沿黄河岸线资源开发利用情况勘查和综合评价，合理开发利用各类岸线。加快码头和码头连接线建设，实现码头与铁路、公路运输方式有机衔接。提升码头服务功能和综合运输能力。引导县内金融机构将岸线作为特许经营权开展新型贷款业务，实行岸线资源分级分类有偿有期使用制度，探索建立岸线资源使用权交易机制。

### 第二节 推动区域合作共建

把偏关做成忻州与我省、京津冀、环渤海经济圈协同发展的一个重要门户。依托区位优势、资源优势、产业优势，加强与朔州、大同、内蒙古的基础设施互联互通，自觉主动融入京津冀、环渤海经济圈，大力推动“文化+”、“生态+”产业的发展，建成京津冀区域的清洁能源供应基地、绿色农牧产品供应基地、旅游首选地、生态屏障和京津冀区域西部通道重要走廊，积极承接京津地区新材料、节能环保、高

新技术等疏解产业，形成忻州发展的外部支撑。成为山西省推动“黄河几字湾”区域集群发展的排头兵。联合晋陕蒙金三角地区等鄂尔多斯、呼和浩特、包头重要节点城市，积极参与“黄河几字湾”区域合作，加快基础设施建设和产业开发，打造清洁能源基地。依靠区位优势，加快交通建设，建成大宗商品物流集散地和商贸集散地。围绕黄河文化和沿黄风景，有效发挥沿黄区域旅游资源的开发与合作，打造国内知名旅游品牌。加强与周边地区在煤炭、电力、天然气、风电、太阳能发电等能源领域的合作。

## **第七篇 实施活力社会打造工程，全面推进民生改善与社会进步**

### **第十九章 实施就业优先战略和更加积极的就业政策**

建立全县统一的人力资源市场，高度重视高校毕业生就业，积极帮扶就业困难人员实现再就业，鼓励以创业带动就业。实施新生代农民工职业技能提升计划，完善农民工服务机制。积极开发公益性岗位，完善就业援助制度。构建和谐劳动关系，维护职工和企业合法权益。

#### **第一节 健全就业公共服务制度**

持续加大促进就业公共投入，发挥政府投资和重大项目带动就业的作用，把扩大就业规模、优化就业结构、提升就业质量作为经济社会发展的优先目标。完善充实财政税收、金融信贷、社会保险补贴等各项就业扶持政策，充分发挥岗位和社保补贴、税费减免、小额贷款等优惠政策叠加使用效应。不断提升就业服务质量，推动服务方式和

服务内容创新，建立全县统一的人力资源市场，探索建立高效便捷的招聘信息公共服务平台、就业信息监测平台和公共就业服务机构体系，更好地发挥乡镇就业服务站和各村“春风行动”服务点功能，帮助劳动者和企业及时对接。继续做好高校毕业生、农村转移劳动力、城镇困难人员、退伍军人等重点群体的就业工作。消除各类歧视性体制性障碍，促进公平就业。

## 第二节 构建“大众创业”新的就业增长极

完善创新创业孵化服务体系和政策支撑体系，以民办公助形式支持发展众创、众包、众扶、众筹支撑平台，建设一批低成本、便利化、全要素、开放式的众创空间和创新创业社区，激发大众创业、万众创新的热情与活力。强化对创业实体的扶持，推动以创业促进重点人群就业，构建青年友好型就业创业体系，鼓励科技人员和大学生创业，实施面向下岗失业人员的创业扶持工程，鼓励更多外出务工人员返乡创业，吸引更多投资者来创业发展。大力支持中小企业发展，加大对中小企业创新的政策扶持、科技投入和风险投资力度，继续出台实施小微企业、个体工商户所得税优惠等支持政策，完善小微企业政策性担保体系。进一步扩大创业融资支持，多举措引导金融机构为创业提供多元化、精细化服务。强化项目信息、技术咨询、开业指导等一系列创业服务，加快搭建创业服务信息系统，为创业创新提供低成本、便利化的综合服务。

### 第三节 加强职业技能培训

全面落实有关培训政策，扩大培训投入和培训覆盖面，严格执行培训补贴发放的方式和标准，对农业转移人口通过初次职业技能鉴定并取得职业资格证书或专项职业能力证书的，给予一次性职业技能鉴定补贴。实施新型农民培养工程和新生代农民工职业技能提升计划，将农民培训纳入公共财政投入范畴，以农村青年劳动力为培训重点，不断提高农业大户运用网络技术等现代化手段的能力。加强创业教育和创业能力培训，激发社会尤其是青年创业热情。加快县职教中心搬迁步伐，提升职教水平。

### 第四节 多渠道转移农民就业

建设城乡统一的就业市场，加大户籍制度改革力度，妥善解决融入城市农民社会保障问题，实现平等就业，将县城周边区域建设成为农村人口市民化的创业就业基地。加大财政投入以促进农村教育、卫生等公共事业发展，全面提升农村劳动力就业素质和健康素质，增强农民多渠道转移就业能力。扩大劳务输出，加强对外出务工人员的技能培训，做好农民工外出务工的组织、培训、维权等工作，完善农民工服务机制。鼓励农民就地就近转移就业，加强农民工回乡创业政策扶持，推动建立返乡创业园。

### 第五节 完善就业援助制度

建立全县统一的人力资源市场，高度重视高校毕业生就业。进一

步强化就业困难人员援助制度，积极帮助扶持就业困难人员实现再就业。完善各项就业援助政策，通过开发公益性就业岗位和实行岗位补助等措施，形成援助困难人员和零就业家庭就业的长效机制。完善失业保险制度，推进失业保险省级统筹，严格执行失业保险预防失业、促进就业政策体系，探索使用失业保险基金支付岗位补贴、社会保险补贴和培训补贴，对企业稳定岗位及吸纳失业人员发挥积极作用。探索建立创业救助机制和创业保险体系，降低创业面临的系统性风险。

## **第二十章 加快推进多层次社会保障和社会福利体系建设**

### **第一节 完善养老保险制度和养老服务体系**

落实基本养老金正常调整机制，提高城乡居民基本养老保险基础养老金水平，落实机关事业单位养老保险改革措施，扩大职工基本养老保险覆盖面。建立财政补贴和个人缴费相结合的城镇非就业居民养老保险制度，逐步实现城镇企业职工和非就业居民养老保险与新农保之间的衔接。严格落实与完善被征地农民社会保障政策，落实并轨后的城乡居民养老制度。实施全民参保计划，稳步提高社保待遇和水平。改变城乡居民养老保险待遇水平偏低状况，建立基础养老金正常调整机制，确定合理的财政投入责任分担机制，完善长缴多得、多缴多得的激励政策，发展职业年金、企业年金和商业养老保险。提升养老基金征缴力度和缴费收入，强化基金监管。完善职工养老保险个人账户制度，城乡居民可以个体身份参加城镇职工养老保险，加强职工档案管理。构建以居家养老为核心、社会服务为依托、政府推动为手段

的养老服务体系，加快推进偏关县养老产业建设项目，开展偏关县老年养护中心建设工程。建立健全养老服务财政补贴制度，引导社会力量为低收入农业转移家庭中的失能、高龄老人提供基本养老服务，引进社会资金推进养老机构建设。

## 第二节 健全住房保障和供应体系

**处理好政府与市场的关系。**在我国社会主义市场经济体制日趋完善的形势下，充分发挥市场在住房保障和供应中的决定性作用，以更好地适应复杂的住房需求结构，满足多层次、多样化的居民家庭住房需求。政府应凸显公共管理与社会保障职能，义不容辞地承担起构建住房保障体制的职责，把重点放在市场机制无法解决的中低收入居民家庭的住房保障上。推进住房公积金扩面，逐步实现住房公积金政策全覆盖，改进公积金提取、使用、监管机制，着力提高公积金使用效率。大力开展棚户区改造，将城乡结合部、城中村和建制镇纳入棚户区改造范围，加大棚户区改造货币化安置力度，引导社会资本参与棚户区改造。

**大力发展住房租赁市场。**政府在承担主体责任的同时，引导和支持学校、医院、科研机构等企事业单位适当建设公租房，作为过渡性住房，让新就业人员“住有所居”。制订出台鼓励社会资金投资建设租赁房和鼓励闲置私有住房出租的优惠政策，扩大租赁房的供给和需求。对建造租赁房的开发公司，在银行贷款期限和利率方面提供优惠，税收可适当减免。鼓励农民进城购房政策，出台通过提供公共租赁住

房或发放住房租赁补贴方式，保障符合条件的农业转移人口的基本住房需求，促进农村人口有序转移。

**继续完善住房金融体系。**建立政策性住宅金融机构，包括政策性住宅银行、住宅抵押贷款担保机构以及住宅金融证券化机构等，以利于政府有效地执行调控功能，实现政策意图。创新住宅金融政策，完善住宅金融市场结构，引导和鼓励金融机构开展住房储蓄和政策性住房抵押贷款，建立和完善贷款担保机制，降低中低收入居民申贷门槛，提高其购房能力，促进住房保障体系的顺利构建。同时大力发展基金产品、信托证券、指数化证券等金融工具，解决流动性和短存长贷等问题，建立住宅金融的风险分担与化解机制。

### **第三节 完善基本社会保险制度**

落实全民参保计划，建立城乡居民医疗保险、生育保险一体化制度，提升城乡居民医疗保障的公平性，完善基本医疗保险转移接续办法和医疗费用结算办法，建立大病保险制度。以中小企业、非公有制经济组织和灵活就业人员及进城农民工为重点，实现法定人员全覆盖。稳步提高社保待遇和水平，激发居民的参保积极性。完善筹资机制，强化征缴责任，划转部分国有资本充实社保基金。加快发展企业年金、职业年金等补充保险和各类商业保险，制定实施免税、延期征税等优惠政策，构建多层次社会保障体系。进一步完善医疗、失业保险市级统筹，将生育保险和基本医疗保险合并实施。健全预防、补偿和康复相结合工伤保险制度，探索建立农民意外伤害保障机制和覆

盖城乡居民的生育保障机制，维护参保职工的合法权益。扎实开展社保政策宣传工作，提高群众知晓度和企业的法制意识。

#### **第四节 建立多元化社会保障资金筹措渠道**

加大社会保障投入，稳步增加财政性社会保障支出占财政支出的比重，提高政府保障能力。推进基本公共服务均等化，确保财政性社会保障投入重点向农民工、被征地农民、城市无业人员和城乡残疾人等特殊困难人群倾斜。广开社保基金融资渠道，探索将土地补偿费、土地使用费及农业产业化经营所得的合理部分纳入法定的农村社会保障基金渠道。发挥财政资金引导作用，建立民生工程多元化投资体系，利用市场方式筹措民生资金，更多地采取以奖代补、贴息配套担保等形式，鼓励和吸引社会资本投入到饮水安全、农村公路、村卫生室等准公共产品项目中，形成多元化的融资体系。发动社会力量，大力发展慈善事业，鼓励社会捐赠和社会互助。

#### **第五节 构建和谐劳资关系**

**创新劳动关系协调机制。**畅通职工表达合理诉求渠道，逐步完善政府、用人单位和劳动者共同参与的劳资纠纷调处机制，维护职工和企业合法权益。加强劳动争议仲裁委员会执法主体建设，积极推进机构的实体化建设，在充实人财物和基层调解组织的基础上，推进劳动争议仲裁队伍的专业化、职业化建设，确保劳动争议案件得到及时有效处理。发挥基层工会组织作用，切实维护职工权益。进一步加强《劳



劳动合同法》宣传教育，提高劳动者自觉依法维护自己合法权益的意识和能力，督促用人单位规范用工行为。

**完善并落实工资支付规定。**健全工资支付监控、工资保证金和欠薪应急周转金制度，探索建立欠薪保障金制度，落实清偿欠薪的施工总承包企业负责制，依法惩处拒不支付劳动报酬等违法犯罪行为，保障职工特别是农民工按时足额领到工资报酬。努力实现农民工与城镇就业人员同工同酬。以非公有制企业为重点对象，依法推进工资集体协商，不断扩大覆盖面、增强实效性，形成反映人力资源市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和正常增长机制。

**完善工资指导线制度。**加快建立统一规范的企业薪酬调查和信息发布制度，为开展工资集体协商提供参考。推动企业与职工就工作条件、劳动定额、女职工特殊保护等开展集体协商，订立集体合同。加强集体协商代表能力建设，提高协商水平。加强对集体协商过程的指导，督促企业和职工认真履行集体合同。企业完善并落实带薪年休假制度。

**加强劳动安全卫生执法监督。**督促企业健全并落实劳动安全卫生责任制，严格执行国家劳动安全卫生保护标准，加大安全生产投入，强化安全生产和职业卫生教育培训，提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和劳动保护用品。

**认真贯彻实施社会保险法。**继续完善社会保险关系转移接续办法，努力实现社会保险全面覆盖，落实广大职工特别是农民工和劳务派遣工的社会保险权益。督促企业依法为职工缴纳各项社会保险费，

鼓励有条件的企业按照法律法规和有关规定为职工建立补充保险。引导职工自觉履行法定义务，积极参加社会保险。

## 第六节 健全社会救助体系

落实最低生活保障制度，提高低保保障标准，确保困难群众基本生活。实行最低生活保障对象动态管理，加大特困人员供养服务机构建设力度。落实救灾工作属地管理，完善灾害救助应急预案，提高自然灾害救助能力。完善医疗救助制度，逐步扩大救助范围，重点加大对重病、重残儿童的救助力度和对农村贫困人口的医疗保障力度，全面开展重特大疾病医疗救助工作。完善临时救助制度，建立“救急难”工作长效机制，逐步完善城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理工作，做好农村留守儿童和流浪儿童关爱服务和救助帮扶工作。完善社会救助资金、物资保障机制，建立健全权责明晰的社会救助工作协调机制。支持慈善事业发展，广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动。

## 第二十一章 优先发展教育加快实现教育现代化

教育作为一个为地方发展培育优秀人才的地方，对地区经济的后续发展起着不可替代的作用。地区经济要想实现长久发展、创新发展，必须要有充足的人才资源作为保障。为此，我们必须稳抓教育建设。

### 第一节 增强基础教育综合实力

加快城乡义务教育公办学校义务教育标准化建设和“全面改薄”

计划。进一步发展学前教育，继续提高学前三年毛入园率，提升幼儿园办园水平，制定优惠政策鼓励普惠性幼儿园发展。加强职业教育，实现高中阶段招生职普比例相当，毛入学率 100%，优化高中教育资源，改善校舍，提高生均校舍面积，提升现代教育设施的使用配备率，做强高中教育。大力推进教育信息化建设，开展中小学教育信息化建设，实施校校通、班班通、人人通，推动信息技术教学应用常态化。

## 第二节 优化教育资源配置

加强农村基层幼儿园建设，督促城镇小区补足配齐幼儿园。加快城乡义务教育公办学校标准化建设和“全面改薄”计划，大力推进教育信息化建设，缩小城乡、地区、校际之间的差距，建立覆盖城乡的基本公共教育均等化服务体系，促进教育公平。提高办学效益，合理调整学校数量，科学布局中小学校点，进行中学布局调整，推进教育园区建设。努力改善农村学校整体办学条件，在教育投资、学校建设和师资配置等方面向农村学校和城镇薄弱学校倾斜。不断提高就学保障水平，完善控辍保学长效机制，重点解决好农村留守儿童和特殊困难学生入学问题。

## 第三节 建立财政教育投入稳定增长机制

切实加大财政对教育的优先投入，使财政支出总额中教育经费占比随经济发展逐步提高，保证教育财政拨款的增长高于财政经常性收入的增长。深化义务教育经费保障机制改革，健全政府投入为主、多

渠道筹措教育经费的体制，建立学前教育、普通高中教育、中等职业教育的成本分担机制。逐步提高学生人均公用经费，保证教师工资稳步增长。加快制定学前教育、高中教育生均财政拨款基本标准和生均公用经费财政拨款标准，将高中教师经费纳入财政保障，使财政教育投入向学前教育、高中教育、职业教育等薄弱环节倾斜，并参照义务教育经费保障机制建立稳定增长机制。

#### **第四节 深化教育改革**

建立完善科学的教学考核体系，推进以德育为核心、以创新精神和实践能力为重点的素质教育，把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务贯彻到国民教育全过程。继续开展美好校园及特色校园创建工作，进一步提高学生身体素质和艺术修养。

#### **第五节 加强教师队伍建设**

优化教师职称结构，提高教师学历水平，提升教师队伍整体素质。重点培养正高级教师、省市教坛新星、市级中青年骨干教师和学科带头人，加强教师适应新课改推进需求的业务能力建设。建立招考大学毕业生补充教师队伍机制，重点加强乡村教师和职业教师队伍建设，特别是专业课教师和双师型人才的培养，建立教师电子信息管理平台。关注幼儿教师和农村义务教育教师，改善教师生活条件，解决教师吃住洗难题，使教师进得来、留得住、安居乐业。抓好教师培训，提升中小学教师队伍整体素质。搭建中小学校长、教师轮岗交流平台，

推进城乡教师轮岗交流。深化学校人事制度改革，按政策及时、足额兑现教师的各项工资福利，提高教师在薪酬、工龄计算、住房、医疗和退休等方面的地位待遇，重点减缓骨干教师外流。解决外语、艺术及信息技术等学科教师短缺问题，改善教师队伍结构性矛盾。

深化师德师风主题教育，增强广大教师教书育人的责任感和使命感，提高教师的思想政治素质和职业道德水平、树立先进师德典型，大力宣扬师德模范先进事迹，引导教师不断提高师德水平和职业素养，不断增强教师人格和学识对学生的感染教育力量

全面抓好教师继续教育的基础上，着力实施教师队伍能力提升工程。即：校长治校能力提升工程、名师教研能力提升工程、班主任育人能力提升工程、普通教师教育教学能力提升工程、全体教师信息技术能力提升工程。认真组织实施好“国培计划”、“教师信息技术应用能力提升工程”和“县级培训和校本培训”等活动，提升教师学科教学能力、专业自主发展能力和信息技术应用能力。

## **第六节 健全教育资助、教育补偿和救助制度**

扩大各类教育的资助范围，提高资助标准。继续加大对农村地区贫困、残障、留守儿童和城镇流动人口、贫困家庭子女等弱势群体的教育援助和资助力度。办好特殊教育，扩大普通学校随班就读规模。全面落实“两免一补”和农村义务教育阶段经济困难寄宿生生活补助，实施农村义务教育营养改善计划。重点提升普通高中和民办中职学校家庭困难学生资助力度，实现资助办法一体化。

## 第七节 大力发展职业教育

把职业教育放在推动经济发展、促进就业、缓解劳动力供求结构矛盾的突出位置，以县职教中心为依托，建设一所初具规模的职业训练基地和高技能人才培养基地。实施高技能人才培养工程，加强高素质技能型人才培养能力建设，着力优化职业教育的发展模式、专业设置、教育质量和布局结构，推进校企深度合作，提升中职学生基础能力和实践能力，开设护理、健康服务、民歌艺术、机电、机动车、计算机、现代特色农业、化工等特色培训教育专业。进一步扩大职业教育规模，推动集团化办学。

## 第八节 增强新型城镇化教育保障

积极适应城镇化发展对教育的要求，大力扩充县城区教育资源。消除进城务工人员随迁子女就学障碍，重点解决入园和接受义务教育后升学考试问题，实行“一样就读、一样升学、一样免费”，坚持以公办学校为主，保障就近、平等接受义务教育。将随迁子女教育纳入财政保障，对义务教育阶段随迁子女按照城镇学生同等标准拨付生均公用经费。在学前教育阶段，将随迁子女逐步纳入公办幼儿园、普惠性民办幼儿园；在职业教育阶段，将随迁子女纳入免费中等职业教育招生范围。

## 第九节 积极探索办学主体多元化

调动社会各阶层投资教育的积极性，鼓励社会力量和民间资本提

供多样化教育服务，支持和规范社会力量在学前教育、成人教育、职业教育和现代远程教育等领域办学，建立起以政府办学为主、社会各界共同办学的新型办学模式。

## **第十节 加强教育督导监督**

全面落实《教育督导条例》的规定，发挥教育督导监督指导作用。健全教育督导机构，加强督学队伍建设，完善督学队伍，提升责任督学履行职责的能力。保障教育督导经费，保障教育督导活动的全面有效开展。开展政府履行教育职责督导，就一些普遍性问题和教育重点工作开展专项检查。开展学校教育教学工作督导，建立督学工作长效机制。对教育热点难点问题开展专项督导，及时回应社会关切。全面提升督导工作效能。建立教育督导和评估监测问责机制。强化教育督导和评估监测结果的使用。

## **第十一节 全面推进教育法制化建设**

**大力推进依法行政。**按照法律规定的职责、权限与程序对学校进行管理，规范行政权力的行使。切实转变管理学校的方式、手段，从具体的行政管理转向依法监管、提供服务。通过开展校园及周边环境的治理工作，依法维护校园安全。健全教育行政执法责任制，提高行政执法能力，实现依法对学校办学与管理行为的监督和管理，依法纠正学校的违法、违规行为。

**全面推进依法治校。**按照《全面推进依法治校实施纲要》要求，

完善依法治校工作机制，大力推进依法治校，加快推进现代学校制度建设，提升学校依法治理能力和水平。全面落实法制统一原则，加强学校章程和制度建设，健全学校依法办学、自主管理的体现自身办学特色的管理体系。深入开展法制宣传教育活动，形成浓厚的学校法治文化氛围，提高全体师生遵法守法的意识与能力。深入开展依法治校示范学校创建活动，积极推广典型经验，推动各级各类学校依法治校水平的整体提升。

### 专栏 11 教育质量提升工程

◆**师资力量建设**。加大教育经费投入，大力开展教师引进工程，缓解偏关县教师资源力量不足的压力。五年内引进教师 275 名，其中初中教师 60 名，小学教师 90 名，幼儿园教师 100 名。

◆**改善教学条件**。加大财政投入，全方位完善教学设施，提升学校覆盖面。五年内新建幼儿园 5 所，完善对 31 所学校教学条件的改善工作。

◆**全面提升入学率**。全面提入学率，小学和初中毛入学率达到 100%，高中毛入学率达到 95%，高中升学达到 65%。

◆**加大贫困生资助投入**。对学生贫困资助投入 0.1 亿元。

◆**大力开展人才引进工作**。开展省内外高层次创新创业人才招引活动，吸引更多的省内外人才来园区开展项目、技术对接，通过 5 年努力，计划引进各类高级工程师 20 人，科技创新成果 10 件，转化率为 20%。

## 第二十二章 深入推进医疗服务体系和服务能力建设

### 第一节 加强医疗和人口服务体系建设

坚持计划生育的基本国策，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。推进卫生服务均等化，逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准，免费提供健康管理等公共卫生服务，将农业转移人口纳入城镇基本公共卫生服务体系。全面深化医药卫生体制综合改革，实行“三医”联



动，加快建立县域医疗共同体，形成基层首诊、双向转诊、上下联动的分级诊疗模式，构建以协同服务为导向的医疗服务模式，实现县域内 90%的病人不出县的目标。实施居民健康行动计划，完善重大疾病防控、计划生育、妇幼保健等专业公共卫生服务网络，提高传染病、慢性病、地方病、职业病等疾病的监控能力。推进医疗卫生信息化，逐步建成县域人口健康信息平台，基本实现卫生计生机构信息网络安全互联。坚持政府主导与市场机制相结合，鼓励社会资本办医，建立营利与非营利医院互动互补、充分竞争的新医疗组织体系。解决村级医疗机构门诊刷卡就医问题，继续实行个人账户资金滚存办法，维护基金的乡、村一体化管理和群众利益。

## 第二节 落实医疗服务能力建设

加强全县疾病预防控制和县办医院重点学科建设，进一步加强传染病、慢性病的防控能力，发挥特色专科优势，做强医疗卫生品牌。重点发展中心卫生院，在巩固原有服务能力基础上，推动内、外、妇、儿、中医等重点科室建设，加强疾病防控体系建设，初步建立起覆盖全县城乡的疾病预防控制体系。实现医疗机构基础设施、医疗设备和技术水平的显著提升，通过县级医院和乡镇医院改建工程，重点扩充高尖医疗设备和业务用房，改善群众就医环境。加强突发公共事件紧急医学救援能力和突发公共卫生事件监测预警、应急处理能力建设。扩充乡镇医疗资源，增强就地提供医疗服务能力。

### 第三节 健全城乡基本医疗保障体系

进一步完完善医疗保险市级统筹，巩固和完善省市即时结报成果，力争全面实现省内就医即时结算，逐步实现跨省医保费用及时结算，细化具体操作流程，合并实施生育保险和基本医疗保险。推进医疗保险信息化共享，探索实现县与市级各医保经办机构和定点医疗机构的联网，减轻县外医疗费用报销难度，加强医疗费用监管能力。加大医疗救助力度，在重点保大病基础上逐步向门诊小病延伸，不断提高保障标准和范围，切实减轻群众医药费用负担。积极发展商业健康保险，推进商业保险承办城乡居民大病保险事务。引导各类组织和个人发展社会慈善医疗救助，鼓励社会资本参与医院信息化建设、提供远程医疗服务。

### 第四节 推进医疗专业队伍建设

进一步优化人才结构，加大培养力度和保障机制建设，重点培养骨干医师、全科医师、年轻型卫生专业技术人才和高水平专业医护人员，提高中初级人才的素质和专业技术能力。加强专业技术人才的招聘和引进，加大在经费、待遇和工作环境等方面的支持力度，加大学科带头人引进力度，切实解决人才引进难、留住难问题，显著提高医院诊疗技术水平。改革医护人员管理方式，加强专业人力资源开发与合理流动和利用，解决基层医疗机构专业技术人才短缺问题，充实乡镇卫生院医疗人才队伍，加强乡镇卫生院专业技术人员医疗技术的培养和提升。

**实施基层卫生人才培养提高行动。**每年完成为乡镇卫生院培训 1 名全科医生的转岗培训任务；完成乡镇卫生院全科医师规范化培训和考核工作。继续开展乡村医生技能提升工程和县级医院骨干培训工作，大力加强基层卫生人才队伍建设。

**开展“百名专家援基层、千名主治进乡村（社区）”活动。**以求实效为目的，做好城乡医院对口支援工作，严格落实城乡医院对口支援与医院等级评审和医务人员职称晋升、医师考核挂钩政策，建立县级卫生行政部门和支援单位、受援单位各负其责、互相监督、一级抓一级、层层抓落实的工作机制，确保帮扶工作取得实效。推行医疗机构和执业医师义诊、巡诊、健康宣教制度化、规范化、常态化。组织县级医疗机构结合对口帮扶工作，选派优秀医务人员组成医疗队到受援单位所在地开展义诊、巡诊和健康宣教活动。

## 第二十三章 深入推进精神文明建设

### 第一节 努力培植文化核心竞争力

确立县域文化价值观，开展文明县城、文明村镇、文明单位创建活动，宣传“偏关好人”，巩固全县人民团结奋斗的共同思想基础。树立县域文化自信，发挥民间团体作用，深入挖掘偏关历史文化精髓。坚持地域文化、乡土文化、科普文化、生态文化与旅游融合发展，打造古城堡修复、古兵器陈列、黄河风情展示、大峡谷水上文化等特色文化符号，打响集历史文化、军事文化、建筑文化于一体的长城古堡文化旅游名片，增强偏关民俗、戏曲、饮食、诗歌等优秀传统文化的

影响力。完善非物质文化遗产保护传承机制，加大对非物质文化遗产传承人才的保护、扶持和培养力度，鼓励创建非遗传承人专场工作室和非物质文化遗产传习基地，推动形成政府出资、学校教育、传承单位参与的合建模式，逐步将重点传承单位转为全额拨款事业单位。

## 第二节 推进人文城镇建设

以宣传普及《文物保护法》为核心，开展文物保护宣传教育工作。积极申报国家级、省级历史文化名镇、名村和传统村落。对已经公布的县级以上文物保护单位进行核查建档。进一步完善长城保护单位的“四有”工程。以寺沟长城保护修缮为龙头，带动整个长城、古堡的保护工作。加强文物保护单位及其周边环境的整体保护，鼓励并支持文物保护单位单向社会开放。建设标准的文物库房，配备相应的安全防范设施。加强对民间艺术传承人的培养和保护，对具有历史、科学和文化价值且处于濒危状态的民间文化种类进行积极有效的保护。通过免税、奖励和优惠等政策支持，鼓励企业和社会力量投入特色城镇文化建设，推动地域文化传承创新。

## 第三节 推动文化产业繁荣发展

实施文化强县战略和文化产业项目带动战略，加大对文化产业的资金和政策支持，以文化旅游产业链为核心，辐射带动演艺剧目制作等其他文化产业发展。树立文化品牌，合理规划对历史文化民俗资源的发掘整理，探索科学合适的开发经营管理模式，实现特色文化资源

向现代文化产品转化。培育新型文化业态，扶持骨干文化企业，促进高新技术与传统技艺的融合，重点打造民俗文化产业链和文化创意产业链。鼓励社会资本以多种方式参与文化发展，激发文化发展创新活力。提高文化产业人力资源素质，培养引进高层次文化产业人才和创意管理类专门人才。

#### 第四节 建设覆盖城乡的公共文化体育服务体系

根据发展需要，加快推进公共图书馆、城楼博物馆、乡镇综合文化站整体功能完善，新建新型综合文化馆和全民健身中心，完善以上设施的整体功能，根据“三馆一站一中心”（图书馆、文化馆、博物馆、乡镇文化站、全民健身中心）的性质、社会职能和馆舍规模，有计划分年度的补充工作人员，制定完善的“三馆一站一中心”管理、运营的各项规章制度和免费开放制度，提高“三馆一站一中心”的整体服务水平，使“三馆一站一中心”成为广大群众娱乐、休闲、学习、健身的必备场所。加快农村网络覆盖工程建设，使信息化步伐快速向农村推进。利用大数据时代优势，全面扩大信息资源共享工程的覆盖面积。

积极推进文化艺术创新与全民健身事业的发展，筹办好每年一度的“唱响偏关”舞台艺术大赛和全民健身体育比赛活动。推动群众文化创新，激发群众文化发展活力，创作一批优秀的群众文艺作品。以活跃城市社区文化为重点，进一步推进企业文化、校园文化、广场文化、老年文化、少儿文化的全面发展。探索尝试举办文化艺术周、社

区艺术节、全民读书节等节庆活动。摸索启动文化示范街道、示范社区创建评选活动。继续开展文化、卫生、科技“三下乡”活动，精心组织文艺精品展映。开展文艺经典进社区、进校园、进厂场、下农村活动。继续实施文化惠民工程，通过政府购买文化服务项目，开展“送戏下乡”和农村公益电影放映工程，实现广播电视“村村通”、“户户通”。

巩固农家书屋全覆盖的成果，探索长效机制，确保书屋持续健康发展。建立出版物互流转机制，在明确农家书屋资产的前提下，逐步建立起以乡镇为单位、以文化站为中心的交流平台，实现农家书屋图书互换阅读的流转机制。进一步重视促进和引导全民阅读，通过各种活动来营造爱书、读书的良好社会文化风尚。做好重点出版物宣传发行、“送书下乡”及有关书市展销等活动，营造有利于出版物发行业发展的社会文化环境。开展多种形式的版权知识和法律法规的宣传教育活动，继续推动软件正版化工作。

## **第八篇 实施公共治理创新工程，**

### **整体优化经济社会发展推进机制**

#### **第二十四章 系统推进重点领域和关键环节改革**

##### **第一节 深化行政体制改革**

进一步转变政府职能，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能；完善政府权力清单、责任清单和涉企收费清单运行机

制，优化政府机构设置、职能配置和工作流程。深化商事制度改革，加快与全省投资项目在线审批监管平台的联通。积极探索县乡联动改革，规范乡镇政府的职权范围。加强事中事后监管，着力解决监管不到位问题。营造健康有序的市场环境，建立行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，健全产品质量监管机制，加强食品药品安全和农产品安全监管，加大对质量违法的惩处力度。加强社会信用体系建设，规范中介组织发展，严厉打击商业欺诈和非法传销行为。

## 第二节 深化财税体制改革

深化财税体制改革，实施全面规范、公开透明的预算制度，完善政府预算体系，强化预算公开、执行、监督和管理；建立跨年度预算平衡机制，编制滚动式中期财政预算规划，建立权责发生制的政府综合财务报告制度。建立健全有利于转变经济发展方式，形成统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度。设计县级政府事权清单，建立与事权相适应的支出制度，健全预算标准体系。改进预算管理和控制，实行中期财政规划，建立跨年度预算平衡机制。增加财政对公共服务支出，引入竞争机制，推进基本公共服务均等化。加快自然资源及其产品价格和财税制度改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。完善地方税体系，逐步提高直接税比重。健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策。完善地方税体系，加强非税收入管理。建立规范的地方政府举债融资体制。改革并完善

适应现代金融市场发展的金融监管框架，健全金融管理和风控机制，防止发生系统性、区域性金融风险。

### 第三节 完善国有资产管理方式和管理方法

遵循市场经济规律和企业发展规律，坚持激励机制和约束机制相结合，坚持增强活力和强化监管相结合，突出问题导向，坚持分类推进。完善各类国有资产管理体制，推进国有资产监管机构职能由管企业为主向管资本为主转变，加强国有资产监管，防止国有资产流失。加快国有资本授权经营体制改革，推动国有资本合理流动优化配置，推进经营性国有资产集中统一监管。优化国有资本布局结构，增强国有经济整体功能和效率。积力推进国有企业公司股份制改革，有序推进国企股权多元化改革，允许更多国有经济和其他所有制经济发展混合所有制经济。提高国有资本配置和运行效率，实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展为目标。扎实推进全县公共资源交易体制改革，推动县城投公司市场化转型，建设全县统一的公共资源交易监管平台。稳妥推进小型农村水利工程产权制度改革。探索实行混合所有制企业员工持股、健全股权流转和退出机制。鼓励、支持、引导非公有制经济发展，鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业，鼓励民营企业依法进入更多领域，参与国有企业改革。

### 第四节 深化投融资改革

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，



加快形成投资主体自主决策、政府调控有力有效、融资方式丰富多元、市场环境公平开放的投融资体制机制。积极推广政府和社会资本合作(PPP)模式,鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营,加快形成政府购买市政服务的运营方式。强化企业投资主体地位,承接好省市下放的审批事项,加强事中事后监管。调整县本级财政资金投资方式,重点投资群众急需、尽早要干而且带动力大的项目以及确需地方配套的中央预算内投资项目。

## 第五节 稳步推进土地管理制度改革

深化农村集体产权制度改革。到2020年完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证、经营性资产折股量化到本集体经济组织成员。稳定农村土地承包关系,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,完善土地“三权分置”办法,明确农村土地承包关系长久不变的具体规定。依法推进土地经营权有序流转,鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种。

加快推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证,所需工作经费纳入县财政预算。推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。完善宅基地权益保障和取得方式,探索农民住房保障新机制。

认真总结与切实推广全国全省农村集体经营性建设用地入市改革试点经验,适当提高农民集体和个人分享的增值收益,抓紧出台土地增值收益调节金征管办法。

完善集体林权制度,引导林权规范有序流转,鼓励发展家庭林场、股份合作林场。

## 第六节 大力促进民营经济发展

进一步完善落实支持民营经济发展的优惠政策,加强资金、土地、用工等要素保障,指导企业用足用好各级专项扶持,引导优质资源向民营企业集中。充分发挥产业发展引导基金作用,加大产业引导和培育提升力度,鼓励大企业做大做强,引导小微企业升级入规,鼓励引导民营企业建立现代企业制度,推动企业走“专精特新”和集约发展之路。拓展民营经济发展空间,进一步放宽行业准入,鼓励社会资本进入公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等领域,积极吸引战略投资者来偏关创业投资,鼓励和支持“凤还巢”创办民营企业。鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,鼓励民营资本通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等方式参与国有和集体企业改制重组。打造公平有序的法治市场环境,依法保护市场主体权益。实行非歧视性的市场准入和管理制度,打破行业垄断和市场分割、区域壁垒,加快形成统一开放、公平有序的现代市场体系。

### 专栏 12 民营经济发展总体目标

大力发展民营经济,促进民营经济遍地开花。  
“十三五”末,民营经济增加值占全县 GDP 的 14.6%;  
营企业户数 450 户以上,新增注册企业 110 户以上。比“十二五”增加 32% 以上。

## 第七节 深化社会体制改革

加强公众参与机制建设。完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。更好地保障人民知情权、参与权、表达权与监督权,健全利益表达与政府回应的互动机制,提高政府决策和管理的公开性、民主性和科学性。拓宽公众参与渠道,拓展公众参与社会管理的领域,提高公众参与的深度和广度,重点提升执行和监督领域的公众参与程度,充分借助现代技术搭建公众参与社会管理的网络平台,将公众参与制度化。落实重大决策社会稳定风险评估制度,完善社会矛盾排查预警和调处化解综合机制,引导群众依法行使权利、表达诉求。加强和改进信访和调解工作,有效预防和化解矛盾纠纷。

健全常住人口服务管理体制。构建居民生活全方位服务、生命周期终身服务和社会治理全程服务三大体系,拓展乡镇为民服务中心、村级代理工作站功能。加快建立网络服务平台,整合政府各职能部门所有与居民相关的审批和办理事项。深化社区网格化管理,切实增强社区自治和服务功能。大力培育社会组织,加快形成政府向社会组织购买服务机制。引进和培养社会工作专业人才,提高社会工作专业服务水平。积极落实居住证制度。

## 第二十五章 加强安全发展和廉政建设

### 第一节 全面加强安全发展

**全面加强安全生产。**强化安全红线意识,加强安全生产宣传教育培训,健全安全生产长效机制,建立完善隐患排查治理体系、安全预

防控制体系、应急处置机制和监督管理机制。进一步明确安全生产责任，要抓好安全生产，坚持党政同责、一岗双责、失职追责，认真落实“443”安全生产责任体系和工作机制，狠抓安全责任和措施的落实，全方位加强安全生产，努力实现“八个零”的工作目标。认真履行安全监管职责，坚决落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产必须管安全”要求，实行行业主管部门直接监管、安全监管部门综合监管、地方政府属地监管。强化企业安全生产主体责任，严格安全生产目标考核和责任追究，实行重大隐患治理逐级挂牌督办和整改评价制度，严格查处非法违法或违规违章生产经营建设行为。深入开展煤矿、铁路交通、非煤矿山、危险化学品、油气管道等重点行业领域专项治理，加强隐患排查，坚决杜绝重特大事故发生。加强抓好旅游安全稳定工作，坚持把消防安全、森林防火、人员密集场所安全放在突出位置，加强道路安全保障，加强社会治安管控，做到严抓严管，长抓不懈，确保和谐稳定。加强从业人员特别是高危行业从业人员安全教育，提高全社会安全意识，夯实安全生产基础。

**健全公共安全保障体系。**加强社会治安综合治理，大力推进公安安全视频监控建设联网应用，深入实施“六六创安”工程，不断创新点线面结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化社会治安防控新机制，全面深化平安偏关建设。加强危爆物品管控，加大对寄递物流、消防、道路交通等重点行业安全管理，强化对流动人口和严重精神障碍患者等特殊人群的服务管理，减少公共安全隐患。健全完善食品药品安全监管体系，建立食品原产地可追溯制度，

推进药品医疗器械审评审批制度改革，加强食品药品监管能力。

## 第二节 全面推进“六权治本”

**全面实施“六权治本”。**匡正选人用人风气，扎扎实实做好全面从严治党的各项工作，营造干事创业的浓厚氛围。扩大“六权治本”覆盖面，以“三清单、两平台、两张图、一监督”为载体，抓住关键、完善制度、健全机制，全面实施“六权治本”，从源头上把制度“笼子”织密编牢，形成不能腐的长效机制。加快县乡（镇）两级政府部门开展清理行政职权和编制权责清单工作，加强对权责两个清单的动态管理。按照“全面覆盖、全程到位、制度束权”要求，建立健全各项规章制度。加快政务服务平台和公共资源交易平台建设。加大专门机构监督，落实人大政协监督，强化人民群众监督。坚持简单明白、突出重点、注重实效，围绕农村资金资产管理，推动“六权治本”向乡、村两级延伸，有效解决群众身边的腐败问题。

**创新推动廉洁发展机制体制。**把改革作为推动廉洁发展的重要动力，厘清市场与政府权力边界，建立健全防贪腐促廉洁工作机制，畅通群众知情、参与、监督渠道，营造公平、公正经济发展环境。发挥市场资源配置的决定性作用，提高政府监管水平，形成廉洁发展的制度保障。提高领导干部推动廉洁发展主动性和自觉性，带头廉洁自律，带头廉洁用权。

### 第三节 营造清正廉洁的社会风气

充分挖掘、继承和弘扬我省、我市、我县优秀廉政文化、法治文化和红色文化，广泛宣传、学习廉洁发展典型。全面落实中央、省委要求，坚持把纪律和规矩挺在前面，坚定不移惩治腐败、狠刹“四风”。净化政治生态，加大正风肃纪力度，紧靠盯“四风”新形式、新动向，始终保持狠刹“四风”高压态势，坚决防止“四风”反弹回潮。正确看待和处理公与私、廉与贪等关系。重塑政商关系，坚决铲除权力干预市场、“官商勾结”土壤，斩断“权钱交易”利益链条，重塑商业伦理、重育商业文化，构建交往有道、相敬如宾、公私分明、清正廉洁政商关系。倡导廉洁文明新风尚，弘扬以廉立身、以廉治家、以廉教子的文化传统，革除铺张浪费、婚丧嫁娶大操大办等社会陋习，促进社会风气不断好转。

深入推进政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信，加快建设“诚信偏关”。建立覆盖全社会的信用信息系统，推进征信机构系统和信用信息共享平台建设，实现信用信息交换共享。完善社会信用体系运行机制，建立健全守信激励和失信惩戒机制。建立健全信用法律法规和信用标准体系，强化信用信息管理。加强诚信教育与诚信文化建设，加快培养信用专业人才。

### 第四节 提升社会治理能力，优化社会环境

**加强和创新社会治理。**推进社会治理精细化，创新社会治理模式，构建全市共建共享的社会治理格局。加强社区（村）等基层自治组织

建设，完善公众参与机制，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。完善网格化管理机制，加强基层综合服务管理平台建设和应用。创新社会组织培育管理机制，推进社会组织职能定位，提高社会组织承接政府转移职能、开展公益服务和中介服务能力。畅通社会组织参与社会管理渠道，合理引导、鼓励各类公益性、服务性、互助性社会组织积极参与社会治理。

**做好信访稳定工作。**健全畅通群众利益表达、利益协调、利益保护机制。加强改进信访和调解工作，积极预防和化解社会矛盾。加强法治信访建设，提高信访服务的能力和水平。进一步完善领导接访、部门接访、阳光接访、依法接访、制度接访等措施办法。深入开展群众身边腐败信访问题专项治理，强化责任，扭住难点，化解积案，及时回应群众诉求，切实做到“诉求合理的解决问题到位、诉求无理的思想教育到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理”。健全依法维权和化解纠纷机制。严格实行诉讼与信访分离，把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决。进一步建立完善县、乡、村信访服务体系，畅通接访窗口，加强网上接访，完善“五位一体”信访工作模式，优化联合接访运行方式，进一步完善群众利益表达、利益协调、利益保护机制，不断提高信访服务的工作效率。进一步健全社会力量参与信访工作体制机制，进一步完善源头预防排查，在落小、落细、落实上下功夫。加强信访队伍建设，不断充实信访工作力量。

**推进多元调解体系建设。**健全重大矛盾预警和应急处置机制，健全基层人民调解组织，完善第三方参与的矛盾调处化解机制，有效

预防和化解矛盾纠纷。建立风险和评估机制，全面推行重大决策、重大项目社会稳定风险评估制度，规范评估程序，加大评估结果应用。重视群众诉求，关心群众疾苦，切实解决好人民群众，特别是困难群众生产生活问题，严肃查处损害群众利益、群众身边的腐败问题，继续保持扫黑除恶的高压态势，严密防范、依法惩治违法犯罪活动，维护社会和谐稳定。

## 第五节 全面推进法治偏关、平安偏关建设

积极支持人大完善立法机制，制定好地方性法规，推进民主立法、科学立法。加强法治政府建设，坚持依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法调控和治理经济，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道。完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。深化司法体制改革，贯彻实施“阳光司法”工作五年规划，加强政法队伍建设，促进司法公正。加快建设法治社会，深入开展法制宣传教育，加大农村普法教育，弘扬社会主义法治精神，增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。加强诚信教育，培育诚信文化，加快建设“诚信偏关”。着力加强公共法律服务体系建设，完善法律援助制度，构建完备的法律服务体系。

加强社会治安综合治理，大力推进立体化社会治安防控体系建设，建立健全社会治安防控网，健全完善社会治安防控工作机制，夯实基层社会治安防控基础，推进打防管控一体化、网上网下一体化。全力推进社会治安视频监控系统建设，努力建成覆盖全县、横向联网、



纵向互通的视频监控网络，完成县、乡两级视频监控指挥平台建设，完成视频专网建设，2016—2020年拟新建、改造视频监控摄像机2124台，新建高清智能视频卡口46个（含城区微卡口18个）。全面实现全县视频监控网络全覆盖、道路全控制、村镇可防控，力争实现“社会治安状况控得住、查得清，监控信息调得出、用得上”的目标，全面提升动态化、信息化、现代化条件下维护社会和谐稳定、驾驭社会治安局势的能力和水平。加大维稳反恐力度，防范和处置突发事件，防止发生暴力恐怖事件，维护国家安全和政治稳定。深入开展“扫黑除恶”等专项斗争，大力打击各类违法犯罪。集中整治影响治安稳定的突出问题，消除社会隐患。全面加强各类特殊人群的服务管理，最大限度地减少社会不和谐因素。健全重大矛盾预警和应急处置机制。健全完善矛盾纠纷多元调解体系，有效预防和化解社会矛盾。完善基层社会管理体系，全面推进网格化管理、社会化服务。建立科学系统的平安创建工作体系，扎实开展基层平安系列创建活动。

## 第二十六章 明确规划实施路径

### 第一节 落实规划法定批准程序

本纲要是全县国民经济和社会发展的总纲领，是编制其他各类规划的依据。经县人民代表大会讨论通过后，将具有等同于地方性法规的法律地位，规划内容的调整和修改，同样必须经过县人民代表大会讨论通过方可进行实施。

## 第二节 明确规划实施责任

各部门及各乡镇须创造良好的政策环境、体制环境和法治环境，引导市场主体行为与全县战略意图相一致。对于规划中的主要约束性指标，要分解落实到有关部门及各乡镇；对于规划中的政策性内容，相关责任部门要研究制定具体的实施意见，确保规划分阶段的有效落实和发展目标的如期实现。

## 第三节 强化规划协调性

可以总体规划为基础，制定部门规划、乡镇及园区规划、专项规划等，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。加强年度计划与本规划的衔接，对主要指标应当设置年度目标，充分体现本规划提出的发展目标和重点任务。

## 第四节 加强监测评估

加强规划实施的监督检查和跟踪分析，年度计划报告要分析本规划的实施进展情况，特别是约束性指标的完成情况。在规划实施的中期阶段，组织开展全面评估，及时发现问题并提出修编、调整建议。

# 第二十七章 加强规划实施保障

## 第一节 充分发挥各级党委（党组）的领导核心作用，提高科学决策水平

坚持党总揽全局、协调各方，发挥各级党委（党组）领导核心作

用。加强和改善党对经济工作的领导，坚持稳中求进工作总基调，牢牢掌握经济社会发展主动权，主动适应经济发展新常态，妥善应对重大风险挑战，推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设取得重大进展。创新党委领导经济社会发展的观念、体制、方式和方法，提高党委把握方向、谋划全局、提出战略、制定政策、推进改革、促进发展、保障稳定的能力。善于把握发展新机遇，加强经济形势研判，抓好经济运行分析，完善经济决策制度，坚持宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的新要求，加强对经济发展重要规划、重要任务、重大事项、重点工程的指导，精准决策、精准施策，用好政策组合拳，推进县域供给侧结构性改革，凝聚发展新合力，开拓发展新空间。

结合偏关实际确定经济社会发展的基本思路和工作重点，加强和改进对经济社会重大事务的综合协调，精心组织实施，强化督促检查，确保中央和省委、市委方针政策和各项部署的贯彻落实。完善决策机制，提高党委领导发展的能力和水平。加强制度化建设，改进工作体制机制和方式方法。加强党委领导经济社会工作制度化建设，强化全委会决策和监督作用，完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制。深入实际、深入基层、深入群众进行调查研究，了解经济社会发展情况和突出问题。健全完善决策咨询机制，注重发挥各种智库和专业研究机构作用，完善信息发布制度。

## 第二节 坚持服务为本，加快政府职能转变

坚持持续推进简政放权、放管结合、优化服务。提高政府效能，激发市场活力和社会创造力，营造大众创业万众创新良好环境。深化行政审批制度改革，推行政府权力清单和责任清单制度，积极推进负面清单制度，落实项目责任，明确政府、项目单位、职能部门的主体责任，逐项逐条落实权力清单。强化责任担当，解决制约偏关县发展的体制机制问题。加快建设综合性政务服务平台。更好发挥政府作用，最大限度减少政府对微观事务的管理。全面推进政务公开，建立完善以电子政务外网、政务服务平台和公共资源交易平台为主的“一张网、两平台”网络服务体系。加强统计、档案信息化、数字化建设，提高决策科学化服务水平。

加快推进投资体制改革，规范政府投资行为。坚持决策公开，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。建立健全政府购买公共服务机制，加大教育、文化、卫生等领域政府购买力度。建设法治、为民、服务、效能、诚信、廉洁政府。加强绩效考核，探索建立政府绩效第三方评估机制，努力提高政府行政效能。以转变政府职能和提高行政效率为核心，努力提高行政审批服务质量。

完善县级综合性政务，提供优质公共服务。加快完成各级政府机构改革，提高政府效能。积极配合行政区划调整，稳妥推进扩权强县改革。深化政府机构改革和职责整合，加快事业单位分类改革，推进事业单位和主管部门理顺关系和去行政化，推进有条件的事业单位转

为企业或社会组织。深化其他社会组织管理制度改革。

### 第三节 全面从严治党，保持惩治腐败的高压态势

坚持全面从严治党，从严落实党风廉政建设“两个责任”。落实“三严三实”要求，坚决把纪律和规矩挺在前面。用好监督执纪“四种形态”，筑牢法律和党纪“两道防线”。始终保持惩治腐败高压态势，严肃查处损害群众利益、发生在群众身边的腐败问题。用最果断的措施遏制杜绝腐败、“四风”和违反“八项规定”精神的增量，用最坚决的态度减少消除腐败、“四风”和违反“八项规定”精神的存量，以零容忍态度惩治腐败，坚决把反腐败斗争进行到底。

严格执行《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》，健全改进作风长效机制，推动党风政风和社会风气持续好转。强化权力运行制约和监督，坚决查处懒政怠政、为官不为、为官乱为问题。巩固反腐成果，构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制，持续净化政治生态，营造良好从政环境。

### 第四节 坚持从严治吏，加强干部作风和能力培训

坚持从严治吏，要加强干部队伍思想建设。深入学习习近平同志系列讲话精神，强化对党章党规党纪和中央、省委、市委重大决策部署的学习培训。从严培养，要加强干部培训，提升干部队伍能力素质。抓好理论素养培训、专业能力培训、实地调研培训。强化党员干部基层锻炼、艰苦磨炼、矛盾锤炼，切实提高服务群众、处理实际问

题和应对复杂局面的能力。

从严监督要加强干部队伍监督管理，让干部逐渐养成好的工作作风。加强干部作风和能力培训，逐步建立从严治吏长效机制。从严管理要严明政治纪律，严格干部队伍的考核、选拔任用。认真贯彻落实新时期好干部标准，坚持“德才兼备、以德为先、以廉为基”用人导向，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，严格执行省委干部工作制度规定，完善干部选拔任用“三个一批”工作机制，把好干部选出来用起来。推进干部能上能下，探索建立干部调整退出的动态化常态化机制。强化对领导干部特别是“一把手”的监督管理，全方位加强干部监督工作，防止带病提拔。深化干部人事制度改革，探索建立政绩考核评价体系和奖惩机制，强化干部考核导向作用，保护和调动各级干部工作积极性、主动性、创造性。着力打造一支政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的干部队伍。

## **第五节 加强基层组织建设，强化责任担当，扎实履职尽责**

发挥基层党组织政治引领作用，加强各级基层党组织建设，强化基层党组织整体功能，充分发挥基层党组织服务改革、服务发展、服务民生、服务群众、服务党员的作用。坚持以自身建设为基础、以政治引领为关键、以深化服务为内容、以改革创新为动力、以促进发展为目标，不断加强基层党组织的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设，推进基层党组织建设取得新成效。

落实党建工作责任制，健全完善组织生活。加强对基层干部特别

是党组织书记的教育管理，加强基层组织带头人队伍建设。加强对党员的经常性教育和集中轮训，落实好“三会一课”制度，把“三严三实”要求贯穿到党员发展、教育、管理各个环节，积极推进学习型、服务型、创新型党组织建设。健全基层党建工作目标责任制，建立党委（党组）书记抓基层党建工作责任清单制度，加强述职评议考核工作。健全和完善对基层党建工作的述职、评议制度，加大对抓基层党建工作的考核力度，确保党建责任落实到位。加强城镇（社区）、机关、学校、企业等领域的党建工作，以党的建设引领文明和谐社区建设。壮大村集体经济，完善村级组织阵地功能，充实加强基层党务工作力量。合理调整整顿理顺不同基层党组织。加大基层党建工作投入力度。

## 第六节 优化人才成长促进机制，创新人才激励政策

把服务发展作为人才工作的根本出发点和落脚点，以人才优先发展推动经济社会发展。充分发挥人才作用，坚持科学发展，创新人才发展理念、改革完善体制机制，营造良好的制度环境。坚持实事求是、突出重点、特色发展的人才开发思路，实施重大人才工程，推动人才结构战略性调整，着力发现、培养、集聚领军人才、企业家人才、高技能人才和乡土人才。创新人才引进的政策机制，实施更加开放的柔性人才引进政策，大力度引进急需紧缺人才。加快高层次创新团队建设。对接国家“千人计划”、“万人计划”，实施柔性引才“百人计划”、“千名专家服务基层一线行动”和“十二项重点人才工程”，实施国

内高端人才引进计划，加大对创新创业人才、中介人才、复合型人才的发现、培养、引进、使用和资助力度。校企结合，大力培育高技能人才，为生产一线、产业提升提供人才保障。

创新人才管理体制机制，完善人才工作格局，创新型人才成长的政策体系。加强宏观调控和市场监管、提供优质服务、营造良好发展环境，优化人才管理职能配置，改革人才管理方式，发挥市场配置人才的基础作用。创新人才激励机制，完善人才评价激励机制和服务保障体系。发挥企业等用人主体积极性，鼓励和支持各类人才到基层建功立业，加快农村实用人才培养。在脱贫攻坚战中培养使用人才，营造有利于人人皆可成才和青年人才脱颖而出的社会环境。充分发挥政府投入引导作用和用人单位的积极性，鼓励企业、社会组织、个人等有序参与人才资源开发。

## **第七节 加强和创新社会治理，调动一切积极因素**

围绕推进社会治理体系和治理能力现代化的目标，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，从传统的社会管理转向时代发展要求的社会治理。完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。推进社会治理社会化、法治化、精细化。健全利益表达、利益协调、利益保护机制。健全利益表达机制要畅通群众利益表达渠道，健全利益协调机制要统筹好群众的现实利益和长远利益，兼顾好群众的个体利益和集体利益。健全利益保护机制要树立把改革发展成果更多惠及百姓的理念，确保群众权益受到公平对



待、利益得到有效维护。实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。创新多方参与机制，更好地组织动员企事业单位、社会组织、人民群众参与社会治理，努力实现社会事务社会治理。

充分发挥人大机关和人民代表民主监督、执法检查、立法规范的重要作用。进一步发挥人民政协参政议政、民主协商、建言辅政的积极作用，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教等政策，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用。加强与党外人士合作共事，广泛听取民主党派、无党派人士及各界人士意见，支持工会、共青团、妇联等群团组织依法开展工作。健全完善党员领导干部联系服务群众体制机制，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商，依法保障人民群众权益。建立群防群治新机制、新模式，调动群众化解社会矛盾、参与社会治理的积极性，夯实社会治理的群众根基。加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商，依法保障人民群众权益，加强思想政治工作，正确处理人民内部矛盾，充分调动各方面的积极性，最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量。

## 结束语 坚定树立“四个意识”，确保实现五年目标

五年脱贫，一诺千金。五年发展，责任重大。净化政治生态、重塑偏关形象，需要全县各级领导干部和广大党员起早贪黑、夙夜在公；治理自然生态，建设美丽偏关，需要全县各级领导干部和广大党员起早贪黑、夙夜在公；完成脱贫任务、实现全面小康目标，更需要全县各级领导干部和广大党员起早贪黑、夙夜在公。全县干部群众要紧紧团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，坚定树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，在省委、市委与县委的领导下，认识把握新常态下新形势和新机遇，全方位推动创新、协调、绿色、开放、共享、廉洁和安全“六大发展”的部署和要求。健全规划实施管理制度，加强规划实施监测、评估和考核，发挥规划的统筹引领导向作用。加强统筹协调，为发展规划顺利实施提供有效保障，充分调动全社会的积极性，把县委县政府各项决策部署落实到实处。全县干部群众要更加振奋精神，对标前行，进位争先，创新苦干，决战决胜，确保打赢偏关脱贫攻坚这场硬仗，确保实现偏关县“十三五”全面建成小康的奋斗目标，着力打造“创新偏关”、“绿色偏关”、“生态偏关”、“美丽偏关”、“活力偏关”、“和谐偏关”、“开放偏关”、“安全偏关”和“幸福偏关”，让偏关人民过上更加幸福美好的生活！