

吉首市“十四五”规划纲要实施情况 中期评估报告

吉首市发展和改革局

湖南省社科院（省政府发展研究中心）课题组

2023年7月30日

吉首市“十四五”规划纲要实施情况 中期评估报告

《吉首市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五远景目标纲要》（以下简称《纲要》），是深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局新要求的关键时期发布实施的纲领性文件，也是全市经济社会发展的战略性、纲领性和综合性规划。为推动《纲要》的有效实施，跟踪了解规划执行进展情况、及时发现存在问题并采取相应对策措施，以进一步提高《纲要》实施的科学性和有效性，实现“十四五”各项目标任务，促进全市经济社会平稳健康可持续发展，特进行此次中期评估。

一、《纲要》实施中期执行情况总体评价

“十四五”规划实施以来，面对国内外发展环境和条件变化影响以及持续加大的经济下行压力，吉首市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，对标党的二十大明确的新目标、新部署、新要求，全面落实习近平总书记对湖南工作系列重要讲话指示精神，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，积极贯彻新发展理念，全面融入新发展格局，全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，着力打造“三区两地”、建设“五个湘西”瞄准打造武陵山区生态文化旅游中心城市、建设州域经济核心增长极的目标，大力实施“强州府”战略，总体考察，《纲要》确定的一部分目标指标和主要任务进展顺利，

达到或超过了规划预期目标，但部分目标任务在“十四五”期内难以完成，需本着尊重经济规律和实事求是原则，适度调整预期规划目标，促进吉首经济社会持续健康协调发展。

（一）规划指标进展情况

《纲要》确定的国民经济与社会发展主要指标分为经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色转型、安全保障5个方面25项指标，含预期性指标16项，约束性指标9项。25项指标中有3项指标缺乏相关统计数据（最终消费对GDP贡献率、数字经济增加值占GDP比重、单位GDP二氧化碳排放降幅指标省里未下达目标任务），其他22项指标中有15项超前或将如期完成，7项指标完成有一定难度。对标2025年“十四五”预期目标值或目标增速，其中制造业增加值占GDP比重、进出口总额占GDP比重、每万人口有效发明专利拥有量、城镇登记失业率、每千人口拥有执业（助理）医师数、基本养老保险参保率、人均预期寿命、地级及以上城市空气质量优良天数比例、地表水达到或优于Ⅲ类水体比例、粮食综合生产能力10项指标提前达到或超过目标值或目标增速；产业投资占固定资产投资比重、居民人均可支配收入、劳动年龄人口平均受教育年限、单位GDP能源消耗降幅、亿元GDP生产安全事故死亡率5项指标按现有增速能实现2025年的目标值；地区生产总值、全员劳动生产率、研发经费投入占GDP比例、地方税收占GDP比重、常住人口城镇化率、每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数、森林覆盖率7项指标进度滞后或完成难度较大。按指标属性划分，22项可评估指标中，7项约束性指标6项能达到预期目标，1项完成较为困

难；15项预期性指标中9项达到预期进展，6项指标进度滞后或完成有难度。

1. 经济发展指标进度不均

(1) 地区生产总值：2020年、2021年、2022年地区生产总值分别为196.08亿元、220.24亿元、229.11亿元，2021年、2022年增速分别为12.32%、4.03%，按可比价年均增速为5%，2023年上半年增速为0.1%。与规划目标年均增长大于12%相比，还有不少的差距，主要因为工业产值下降幅度较大，旅游业受新冠疫情冲击严重，预计2023年GDP仍达不到预期增速，难以实现2025年大于12%预期目标。

(2) 全员劳动生产率（万元/人）：2020年为9.95，2022年为10.47，实际年均增速为2.58%，与2025年13.7和年均增速6.6%的规划目标差距较大，难以实现2025年预期目标。

(3) 制造业增加值占GDP比重（%）：2020年、2021年、2022年制造业增加值占GDP比重分别为20.2%、23.3%、24%。年均增速9.18%，从2021-2022年的指标实现情况以及发展增速来看，已超过2025年21%的调控目标，提前完成指标任务。

(4) 产业投资占固定资产投资比重（%）：产业投资占固定资产投资比重2020年、2021年、2022年分别为31.7%、30.6%、28.6%，2023年一季度产业投资占固定资产投资比重22.87%；从目前的发展趋势来看，该目标基本能完成。

(5) 最终消费对GDP贡献率（%）：因核算制度改革，目前无法测算，故无法评估。

(6) 进出口总额占 GDP 比重 (%)：进出口总额占 GDP 比重 2020 年、2021 年、2022 年分别为 3.5%、5.3%、6.6%，年均增速 37.98%，2022 年已提前完成 2025 年 6.4% 预期目标。从 2021-2022 年的指标实现情况以及发展增速来看，该目标已提前完成。

(7) 地方税收占 GDP 比重 (%)：地方税收占 GDP 比重 2020 年、2021 年、2022 年分别为 3.69%、3.32%、2.84%。年均下降 12.24%。离 2025 年 5.5% 的预期目标差距较大，难以实现 2025 年预期目标。

(8) 常住人口城镇化率 (%)：常住人口城镇化率 2020 年、2021 年、2022 年分别为 74.35%、74.64%、74.69%，年均增速为 0.41%，实现 2025 年 80% 的预期目标有一定困难。

2. 创新驱动指标成效明显

(9) 研发经费投入占 GDP 比重 (%) 分别为：研发经费投入占 GDP 比重 2020 年、2021 年、2022 年分别为 1.1%、1.7%。离 2025 年 2.5% 的预期目标差距较大，从 2021 年的指标实现情况以及发展增速来看，难以完成 2025 年预期目标。

(10) 每万人口有效发明专利拥有量 (件) 指标分别为：每万人口有效发明专利拥有量 (件) 2020 年、2021 年、2022 年分别为 6.15 件、5.75 件、5.99 件。从 2021-2022 年的指标实现情况来看，大大超过 2025 年 3.1 件的预期目标，提前完成指标任务。

(11) 数字经济增加值占 GDP 比重，缺相关数据，无法评估。

3. 民生福祉指标整体向好

(12) 居民人均可支配收入（元）：居民人均可支配收入 2020 年、2021 年、2022 年分别为 28677 元、30724 元、32621 元，分别增长 7.14%、6.17%；2021-2022 年均增速 6.65%。从 2021-2022 年的指标实现情况以及发展增速来看，难以完成 2025 年 7.3%预期目标。

(13) 城镇调查失业率：全市城镇登记失业率 2020 年、2021 年、2022 年分别为 6.2%、5.4%、5.6%。从 2020-2022 年的指标实现情况以及发展情况来看，基本能实现 2025 年控制在 5%以内的预期目标。。

(14) 劳动年龄人口平均受教育年限，全市劳动年龄人口平均受教育年限 2020 年 10.55 年，2021 年 11.13 年，2022 年 11.74 岁，2021-2022 年均增速 5.49%，从 2021-2022 年的指标实现情况以及发展增速来看，基本能实现 2025 年 13.5 年预期目标。

(15) 每千人口拥有执业（助理）医师数（人）。每千人口拥有执业（助理）医师数 2020 年、2021 年、2022 年分别为 5.4 人、5.48 人、5.45 人，2023 年 1-5 月 5.32 人，大大超过 2025 年 3.5 人的预期目标，提前实现目标任务。

(16) 基本养老保险参保率，2021 年全市参加基本养老保险参保人数 129261 人，其中企业 28866 人，机关事业单位 964 人，城乡居民 92431 人；2022 年全市参加基本养老保险参保人数 147423 人，其中企业 46995 人，机关事业单位 7880 人，城乡居民 92548 人，基本养老保险参保率达到 99.2%，提前实现 2025 年 99%预期目标。

(17) 每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数（个）：每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数 2020 年、2021 年、2022

年分别为 0.73 个、1.85 个、3.12 个，2023 年 5 月底达到 3.41 个。离 2025 年 6 个的预期目标差距较大，从 2021-2022 年的指标实现情况以及发展趋势来看，难以完成 2025 年预期目标。

(18) 人均预期寿命（岁）：人均预期寿命（岁）2020 年、2021 年、2022 年分别为 77.88 岁、78.2 岁、78 岁，2021-2022 年已达到 2025 年 78 岁预期目标，从 2021-2022 年的指标实现情况以及发展增速来看，提前实现 2025 年预期目标。。

4. 绿色转型指标平稳提升

(19) 单位 GDP 能源消耗降幅。单位 GDP 能源消耗降幅 2020 年、2021 年分别 0.08、1.8。从 2021 年的指标实现情况以及发展增速来看，基本能实现 2025 年降幅 12%的预期目标。

(20) 单位地区生产总值二氧化碳排放降幅“十四五”目标目前省未下达具体数据指标任务，无法评估。

(21) 地级及以上城市空气质量优良天数比例（%）。地级及以上城市空气质量优良天数比例 2020 年、2021 年、2022 年分别为 99.5%、98.9%、98.1%。从 2021-2022 年的指标实现情况来看，已提前完成 2025 年 96%预期目标。

(22) 地表水达到或优于Ⅲ类水体比例（%）。2020—2022 年全市地表水达到或优于Ⅲ类水体比例均为 100%，已提前完成 2025 年 100%预期目标。

(23) 森林覆盖率：森林覆盖率 2020 年、2021 年、2022 年分别为 74%、74%、57.1%，由于经济增长较快，导致林地占用过多，2022 年全市森林覆盖率降低为 57.1%，从

2021-2022 年的指标实现情况以及经济发展增速来看，难以完成 2025 年大于 74%的预期目标。

5. 安全保障指标完成良好

(24) 粮食综合生产能力（万吨）：粮食综合生产能力 2020 年、2021 年、2022 年分别为 5.1 万吨、5.41 万吨、5.25 万吨，从 2021-2022 年的指标实现情况以及经济发展增速来看，粮食综合生产能力超额完成大于 4.8 万吨的预期目标。

(25) 亿元 GDP 生产安全事故死亡率（%）：2020 年生产安全事故 9 起，死亡 9 人；2021 年生产安全事故 16 起，死亡 16 人；2022 年生产安全事故起数 12 起，死亡 12 人。亿元 GDP 生产安全事故死亡率 2020 年、2021 年、2022 年分别为 4.59%、7.26%、5.24%，通过加强安全生产管控，牢牢守住安全生产底线，坚决杜绝重特大事故，坚决遏制较大事故，坚决防范自然灾害导致重大人员伤亡，确保安全生产事故总量持续下降，基本能实现 2025 年 3%预期目标。

表 1 “十四五”吉首市经济社会发展主要指标中期执行情况表

类别	序号	指标名称	单位	“十四五”预期目标		属性	现状情况			是否达标
				2025 年目标值	年均增速（累计）%		2020 年	2021 年	2022 年	
经济发展	1	地区生产总值	亿元	400	>12	预期性	196.08	220.24	229.11	否
	2	全员劳动生产率	万元	13.7	6.6	预期性	9.95	10.21	10.47	否
	3	制造业增加值占 GDP 比重	%	21	—	预期性	20.2	23.3	24	是
	4	产业投资占固定资产投资比重	%	>30	—	预期性	31.7	30.6	28.6	是
	5	最终消费对 GDP	%	>65	—	预期性	63	—	—	—

类别	序号	指标名称	单位	“十四五”预期目标		属性	现状情况			是否达标
				2025年目标值	年均增速(累计)%		2020年	2021年	2022年	
		贡献率								
	6	进出口总额占GDP比重	%	6.4	—	预期性	3.5	5.3	6.6	是
	7	地方税收占GDP比重	%	5.5	—	预期性	3.69	3.32	2.84	否
	8	常住人口城镇化率	%	80	—	预期性	74.35	74.64	74.96	否
创新驱动	9	研发经费投入占GDP比重	%	2.5	—	预期性	1.1	1.7		否
	10	每万人口有效发明专利拥有量	件	3.1	—	预期性	6.15	5.75	5.99	是
	11	数字经济增加值占GDP比重	%	—	—	预期性	—	—	—	—
民生福祉	12	居民人均可支配收入	元		7.3	预期性	28677	30724	32621	否
	13	城镇调查失业率	%	控制在5%以内	—	约束性	6.2	5.4	5.6	否
	14	劳动年龄人口平均受教育年限	年	13.5	—	约束性	10.55	11.13	11.74	否
	15	每千人口拥有执业(助理)医师数	个	3.5	—	预期性	5.4	5.48	5.45	是
	16	基本养老保险参保率	%	99	1.1	预期性	99		99.2	是

类别	序号	指标名称	单位	“十四五”预期目标		属性	现状情况			是否达标
				2025年目标值	年均增速(累计)%		2020年	2021年	2022年	
	17	每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数	张	6	—	预期性	0.73	1.85	3.12	否
	18	人均预期寿命	岁	78	—	预期性	77.88	78.2	78	是
绿色 转型	19	单位GDP能耗降幅	%	12%	—	约束性	0.08	1.8	—	否
	20	单位GDP二氧化碳排放降幅	%	完成省下达任务	—	约束性	—	—	—	—
	21	地级及以上城市空气质量优良天数比例	%	95	—	约束性	99.5	98.9	98.1	是
	22	地表水达到或优于III类水体比例	%	100	—	约束性	100	100	100	是
	23	森林覆盖率	%	≥74	—	约束性	74	74	57.1	否
安全 保障	24	粮食综合生产能力	万吨	≥4.8	—	约束性	5.10	5.41	5.25	是
	25	亿元GDP生产安全事故死亡率	%	3%	—	约束性	4.59	7.26	5.24	—

(二) 主要任务完成情况

1. 产业体系转型升级加快发展

(1) 全域旅游示范区建设积极推进。创建工作全力开展。2020年，吉首市成功创建了省首批全域旅游示范县。目

前，全市认真对照国家全域旅游示范区验收标准，对创建整改提升工作任务进行细化分解，针对问题和不足，采取切实有效措施，全力推进国家全域旅游示范区创建。**旅游集散中心建设有力。**健全游客集散服务体系，构建了由1个主游客中心、2个二级游客中心和4个游客服务点组成的旅游集散服务网络体系，游客中心总面积达3785平方米。**文旅融合提档升级。**文旅复苏势头强劲，2021年吉首市共接待旅游人次1295.09万人次，实现旅游收入122.91亿元；2022年吉首市共接待旅游人次1532.98万人次，实现旅游收入141.55亿元，同比增长分别为18.37%、15.17%。旅游品牌享誉全国。连续举办9届的“吉首鼓文化节”成为湖南省三大民族民俗文化节庆品牌的精品。“神秘苗乡”列入“张吉怀”旅游精品线路，吉首获批“省精品旅游线路建设重点县”，成功创建首批省级全域旅游示范市。矮寨大桥入选“建党百年红色旅游百条精品线路”“全国爱国主义教育示范基地”。矮寨·十八洞·德夯大峡谷景区获评国家5A级旅游景区，实现湘西州5A景区“零”的突破。乾州古城获评第二批国家级旅游休闲街区。**旅游宣传营销不断创新。**强化旅游节会宣传，承办全国文化和旅游赋能乡村振兴工作现场经验交流会、湖南省（夏季）乡村文化旅游节、湘西州首届旅游发展大会，先后举办矮寨马拉松赛、自行车赛、吉首鼓文化节、吉首春晚、乾州春会、钢火烧龙、清明歌会、“四月八”、苗族百狮会、湘西首届苗族民歌大赛、“高铁站放飞歌，非遗竞艳过大年”非遗展示展演等活动，增强游客沉浸式体验感，极大提升吉首旅游美誉度和影响力。推进品牌形象宣传，拍摄制作完成吉首文旅宣传片，文旅产业融合发展的“吉首模式”在

《湖南日报》刊发推介；人民日报、新华社等多家媒体聚焦报道旅发大会，省州市融媒等新媒体直播联盟同步直播转载；邀请网红打卡矮寨奇观旅游区、乾州古城，宣传推广旅游品牌和文旅产品，利用抖音、快手、小红书等新媒体加大乡村旅游宣传推广。

(2) 区域性新型制造中心强势打造。“五好园区”建设增量提质。围绕“五好园区”创建要求，加快园区国土空间规划编制和调区扩区步伐，促进园区提档升级。严格对照“亩均税收达到全省平均值”，完成三类用地处置，力争完成数字地图任务，僵尸企业处理率达到100%。用好用活政府赋予的160项权限，全面推行“二号公章”，基本实现“一个大厅办事、一枚印章审批”。“帮代办”服务实现从“最多跑一次”到“一次都不跑”。创新创业示范园建设全面加快，2022年孵化引进企业20家，40余个转换科技成果达成落地意向。**传统特色产业链持续延伸。**截至2022年，全市9条优势产业链落地项目38个，总投资79.44亿元，完成产值338.05亿元，其中酒业、绿色食品、新能源（新材料）、电子信息、商贸物流等5条链产值达到年度目标。9条优势产业链共培育企业19家，其中商贸物流链11家，绿色食品链5家，新能源、新材料链1家、酒业链1家、文旅产业链1家。**新兴产业集群发展强劲。**充分利用湘西州府区位、交通、信息、科技人才优势，大力推动传统产业改造升级，重点招引科技含量高、环境污染少、资源消耗低的新型工业化项目。2022年，全市工业投入资金32亿元，鹤盛原烟异地技改、吉首市烟材公司生产线技改、长潭泵业生产线技改，加快推进吉首经济开发区创新创业示范园标准厂房及配套

工程、智慧吉首 PPP 项目、城市供水等一批企业投产。以酒、饮料和精制茶制造业，电力、热力生产和供应业，黑色金属冶炼和压延加工业，非金属矿物制品业，电气机械和器材制造业，烟草制品业为主的六大产业集群，其增加值占全部规模工业增加值的比重达 89.1%。

(3) 加快推进现代服务业升级。生活性服务业优化升级。有效整合基层敬老院和乡镇卫生院的养护和医疗保障资源，针对失能、半失能人员开展“医养结合”模式的集中供养积极创新，为特困人员打造安享晚年养老场所，实现了养老和医疗服务的双提升，创建石家冲街道康养中心，在湘西自治州率先探索实施“医养结合”集中供养城乡失能群众的工作模式。**生产性服务业持续推进。**目前已建设完成湘鄂渝黔现代农业产业园、友阿吉首现代商贸物流园、经开区物流中心、快递集散中心等项目，完善城市物流仓储配送体系；星兴现代冷链物流园、武陵山区食品仓储冷链配送中心、阳成冷链物流基地正在有序推进建设中；依托电子商务示范县项目，打造全市三级物流体系，建设精准、安全、高效的现代物流体系；华申武陵国际商贸城、湘鄂渝黔农批市场等商贸集散中心已建设完毕，目前正在积极推进建设二期工程；引进天虹购物广场入驻吉首，强化了吉首在武陵山区的商贸物流中心地位。**电子商务新模式蓬勃发展。**已改造建设 1200 m²的电子商务公共服务中心，吸纳 14 家企业在此开展电商业务；搭建了 3 个专业直播间，为本地电商直播团队进行服务；联合湘西秀宝改造建设了公服中心农特产品 O2O 展销馆，经营状态良好；已建设 46 个乡镇、村级电商服务站点，基本开通快递配送、社区团购等便民服务；打造了 2 个电商示

范村（阿娜、茶群），带动其他乡镇村相竞发展；已改造建设完成“吉首市农村电商三级物流配送（仓储）中心”，整合韵达、极兔等快递企业，多多买菜等商贸企业，制定了四条市乡村快递物流配送线路，针对电商站点进行共同配送。

2. “四宜”城市建设精彩纷呈

（1）新老城区特色倍增。吉首老城区实施基本住房保障、人才安家服务、棚户区 and 老旧小区改造等项目，划分地下空间开发功能区，实施四线管控。推进城市功能有机更新，划分整治型、调整型、重构型区域，主要对大田湾现状工业、丹桂路以北现状工业等城市更新重构区域开展低效用地盘活。社会层面以新区建设带动旧区人口疏解，经济层面将文创、旅游、商贸、研发等产业元素注入城市更新区域，重振区域经济活力。**乾州新区**以古城新韵，人文特色为特点，注重对乾州古城的山水形胜、城垣形制、传统格局和历史风貌等的保护，重点加强了对乾州古城历史文化街区、向阳街—正东街历史地段以及已公布的历史建筑和历史建筑潜在对象、文化相关的遗产要素的保护。发展了旅游服务、商贸物流、科教创新、康体休闲等多种职能，正在打造滨水湿地生态绿地系统，构建城市景观道路骨架，对吉首市人民政府、世纪广场、风雨桥、文峰塔和画桥实行风貌管控。**高铁新城**是具有民族特色的产城融合门户形象区，拥有旅游集散、商贸物流、科教创新、休闲娱乐、健康医药等多种职能。正规规划塑造城市高铁广场站前轴线、强化建筑风貌管控，凸显民族特色和地域特色，对高铁东站、国际会展中心等实行风貌管控。**州府吉凤新区**明确了制造和服务两大功能，坚持走新型工业化和新型城镇化道路，逐步形成西部新型工业产业

园、东部大健康产业园、北部酒鬼酒产业园三大园区，将其打造成为“武陵山片区协同创新发展样板区”和湘西州经济加速发展的重要增长极。**矮寨旅游景区**（矮寨-十八洞-德夯大峡谷景区）获评国家5A级旅游景区，实现湘西州5A景区零的突破。以矮寨奇观旅游区为龙头，串联好寨垅、中黄、坪朗、家庭、隘口等乡村旅游示范点，串联好乾州古城文化展示游、峒河乡风民俗游、红枫谷医疗康养游、酒鬼酒工业文化游等旅游板块，进一步打响吉首旅游品牌。围绕德夯风景名胜区打造德夯、矮寨大桥、峒河、洽比河四大景区，建设生态旅游重点城镇。

（2）名特小镇潜能释放。矮寨镇结合新农村建设，重点建设矮寨景区生态旅游圈，加强文旅特色小镇打造。围绕高山生态休闲和特色农业产业，正大力发展乡村旅游度假社区与农家客栈。加快发展矮寨·十八洞·德夯大峡谷景区休闲度假游，争创国家级旅游度假区。加快发展洽比河流域神秘苗乡游，重点将家庭、坪年、坪朗打造成民族民俗文化研学基地。以矮寨镇坡头片的幸福村、阳孟村、排兄村和金叶村为重点，结合享有美誉的矮寨大桥、德夯风景名胜区等旅游资源，着力打造万亩高山金秋梨农旅融合示范园。**马颈坳镇**依托规划的黔吉高铁北站、通用机场、茶旅公路和东方红装配式建筑产业园，大力发展商贸物流业、新材料和茶叶产业园，发展新型建材、现代农业、农副产品加工业、商贸服务业和城镇休闲旅游业。加快马颈坳茶旅小镇、阿婆山休闲度假区、湘西黄金茶博园建设，做好茶旅融合文章，打造中国最美茶路；重点建设隘口茶旅小镇、榔木茶博园，大力发展黄金茶种植，在隘口村建立“湘西黄金茶鲜叶交易市场”，

辐射带动马颈坳镇及周边乡镇湘西黄金茶鲜叶的生产和交易。利用“旅游+生态+文化+农业”等模式打造茶旅乡村游。**太平镇**以现代农业、农副产品加工业和生态旅游业发展为主，以太平村司马河流域为依托，正着力沿河打造司马河道观光带，结合太平独特的苗寨风光，打造太平苗寨文旅小镇。发挥太平镇自然资源和文化资源优势，实现产业、文化、旅游、扶贫“四位一体”，将小镇打造成为集苗族风情体验、休闲度假、生态观光、健康养生、休闲体验等功能于一体的旅游小镇。**丹青镇**以现代农业、农副产品加工业和生态旅游业发展为主，按照“一乡一业，一村一品”进行优化布局，大力发展白云贡米、丹青泡椒、黄金茶等特色产业，推行“党支部+合作社+农户”模式，实现产业强村。以红土片区内原产的优质长线椒为原料，通过线上线下的销售方式打开泡椒市场，并发展成为该镇一大特色产业。**河溪镇**以工业发展为主、辅以发展现代农业、商贸服务等环保工贸型产业。大力发展农旅产业，探索出了葡萄产业+“月亮岛”“太阳岛”农庄的乡村振兴之路，形成了张排葡萄、白云贡米、边城香醋、果醋及酵素饮料等知名品牌产品，打造集采摘、体验、游玩为一体的乡村休闲旅游综合体。建设以河溪库区为核心辐射边城醋业、张排种植园的生态产业区，建设以马鞍产业园，河溪新材料产业园为主的工业产业区，实现了经济快速发展。**社塘坡**是以山地峡谷观光为基础，开发生态疗养、休闲体育运动、养生度假等系列休闲产品，正建设湘西红枫谷生态休闲养老基地，将养生与商务会议、乡村休闲、山地运动、中医药养生等产品相结合，发展各类主题特色的避暑养生旅游产品。

(3) 新型城镇化全面推展。城市治理方式日益精细化。主次干道和背街小巷环境整治提升，严格管控人民路、保险街、光明、大田湾等重点路段，强化了出城口（北口、东口、西口）沿线乱停乱放现象治理。在峒河街道鱼塘巷、当面街、太平街等背街小巷实行街长制，深入开展专项整治并落实长效管理机制，打造了整洁有序的“城市之窗”。道路亮化建设得到进一步完善，主次干道装灯率达到 100%，亮灯率大于 99%，背街小巷道路装灯率为 97%，亮灯率提高到 98%左右。自 2020 年以来已完成吉首老城区的团结路、武陵路、文艺路等道路共计 1200 余盏老旧路灯设施改造工作，已完成乾州片区背街小巷路灯的智能控制系统建设。全市积极开展户外通信管线整治，2022 年完成 11 条主次干道约 16.9 公里和乡镇街道 23 处约 10.149 公里（其中广电牵头整治 19 处约 9.149 公里，非广电整治 4 处约 1 公里）的下地整治，共计 27.049 公里。完成 15 公里左右的空中绑扎方式整治，超额完成州定任务数。**农业转移人口市民化质量逐步提高。**经开区、水畔铭城、回头湾 3 个 500 人以上大中型易地搬迁集中安置点实现以党群服务中心为基本阵地的综合服务设施全覆盖，有网格化服务管理、便民服务中心、卫生室、义务制学校、文体活动场所、就业服务站、环卫设施等公共服务配套设施，提供户籍管理、就业、就学、就医和法律咨询等“一站式”便民服务，开展安置点精神文明建设、文化体育和科学普及等活动，持续落实易地扶贫搬迁群众义务教育、住房安全、健康帮扶、饮水安全、兜底保障等方面政策，促进易地搬迁农业转移人口加快融入城镇，享受城镇公共服务供给，搬迁群众稳定脱贫成效持续全面得到保障。**住房市场体**

系和住房保障体系不断完善。建成光明、金坪、桐油坪、燕子岩等棚改安置房 3147 套，4856 个家庭入住公租房，完成荣昌坪、马坡岭等 16 个老旧小区 6697 户改造。2022 年全面完成老旧小区改造，接续做好 2023 年 13 个老旧小区改造，强化公租房分配管理运营，切实惠及住房难人群。从严做好自建房安全专项整治。

3. 基础设施建设全面提速

(1) 现代交通体系建设进展顺利。“十四五”前阶段，在高铁交通枢纽建设、市域干线路网，农村资源、产业、旅游公路建设及城乡客运等方面取得阶段性成效。全市已启动建设项目 19 个（其中已完成建设并运营的项目 4 个：吉首德夯—保靖夯沙公路、农村客运村村通、吉首市创建城乡客运一体化示范市、吉首市乾州汽车总站改建），已启动开工等前期工作项目 6 个，完成投资约 10.42 亿元。完成湖南省“四好农村路”和湖南省城乡客运一体化示范县创建，“X077”恰比河公路被评为湖南省最具人气路。完成全国四好农村路示范县创建申报，2023 年底接收交通部创建验收，正在申报创建全国交通运输一体化示范县和湖南省客货邮一体化示范县创建。

(2) 水利建设基础更实。重点实施大中型水库工程，大兴寨水库综合开发目前已完成投资 10.18 亿元，水资源配置工程重点推进峡洞河水库建设。中小河流治理项目调整为武水重要支流（吉首段）、武水重要支流（矮寨镇段）、恰比河山洪沟治理、万溶江二期中小河流治理、酉河溪河二期治理工程，目前已完成投资 0.73 亿元；全面提升城乡供水安全保障能力，农村饮水安全巩固提升工程（城乡供水一体

化工程)保留农村供水保障及饮用水源地保护,水资源节约与保护工程(县域节水型社会达标建设)保留节水型社会达标建设。加强防洪防涝和病险水库的建设,宗南重工至车检中心峒河城区段防洪堤已全面竣工。病险水库除险加固工程项目于2021年开工,总投资1.88亿元,目前完成0.3亿元。

(3) 能源供应保障不断强化。强化全市电力基础设施建设,2022年11月,湘西边城500千伏输变电工程正式投运,吉首双塘110千伏输变电工程已于2023年上半年完工送电投运,可为高铁站、经开区区域提供充足、可靠的供电保障。吉首城区现有500kV变电站1座、220kV变电站2座、110kV变电站8座、110kV以上输电线路305公里。现有LNG气化站2座,储气能力共计42万立方米,建成天然气长输管道12.56公里,市政管线约135公里,已安装居民用户7万余户,通气居民用户4万余户,工商用户380户,燃气普及率87.2%。建成垃圾焚烧发电项目一期,年发电量1亿万度。

(4) 智慧城市建设成效凸显。5G建设加速推进,2022年全市通信三大运营商完成5G基站建设227个,基本实现5G网络全覆盖,重点产业运用场景及公共设施深度覆盖,市内千兆光网覆盖率62%;工业互联网建设进程显著加快,现成功创建省级工业互联网平台一个,省两化融合贯标试点企业一家,省“上云上平台”标杆企业一家,数字湖南十大应用场景建设典型案例一个,一家制造业企业纳入工业互联网网络分级分类,多个细分领域加速向数字化、智能化转型发展;积极推进智慧吉首建设,内容涵盖基础建设一、二期,四个平台(公共信息平台、地理信息共享平台、城市基础数据库、

大数据分析平台），九个智慧应用，在运营中心机房和警务机房部署两个数据中心，实现社会治理精准化、公共服务高效化。

4. 乡村振兴走向深化

（1）脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。制度政策有效衔接。全面开展“乡村振兴突破年”行动，出台了防返贫监测、乡村振兴示范村“五个示范”、乡村振兴重点帮扶村“六个一”等系列文件，确保了帮扶政策的精准性、连续性。教育、医疗、住房、饮水等普惠性保障政策全面落实，产业、金融、就业帮扶全面到位。**脱贫攻坚成果有力巩固。**农民人均可支配收入从2021年的14334元增长到15223元。义务教育控辍保学保持“动态清零”，脱贫不稳定户等“三类对象”基本医疗保险参保率达100%，完成农村饮水安全工程22处，卫生厕所改建3149个，全面完成省定任务。开展免费返岗直通车、职业技能培训、大型招聘等就业服务，脱贫人口和监测人口转移就业18813人，同比增长7.5%。全市纳入跟踪监测的1549户4612人全部落实帮扶措施。设立防返贫致贫专项救助保障基金，累计消除风险470户1351人，筑牢了防返贫“隔离墙”。集体经济收入10万元以上村达100%。

（2）现代特色农业发展进程加快。农业产业布局优化。依托农业产业化龙头企业边城醋业，已经形成了特色休闲农业体验基地。以坪朗村、张排村、寨垌村、小溪村为点，依托城区已初步形成了都市农业休闲圈。马颈坳隘口和矮寨坪年村黄金茶谷产业带和景观带已成为湘西重要的特色茶旅融合标志性项目。以茶叶、柑橘、蔬菜为主的“一特两辅”特色农业产业格局基本成型。**乡村特色产业集聚。**坚持以湘西黄金茶、白

云贡米、柑橘、油茶、生猪、蔬菜、特色水果、中药材等八大农业产业为重点，全面推进优势特色农业发展，目前全市农业产业开发总面积稳定在 49 万亩以上，其中：湘西黄金茶总面积达 15.5 万亩、产值超 10 亿元，直接和间接带动脱贫人口 2.3 万人增收。大力推进现代高效农业和示范点创建，建成湘西黄金茶博览园和吉首市九丰智慧农业博览园，矮寨镇、马颈坳镇三产融合示范区创建加速推进，打造了 5 个万亩以上产业强镇和 30 个千亩以上产业强村，农产品加工企业发展到 140 家。**品牌强农深入推进。**已形成具有一定规模及品牌影响力的公共品牌，湘西黄金茶及白云贡米均为国家地理标志产品，湘西黄金茶为地理标志证明商标，白云贡米为农产品地理标志。农产品“身份证”管理不断加强，全市有 2 家省级龙头企业、13 家州级龙头企业、25 家“二品一标”企业、28 家商标注册企业、14 家地标授权使用企业共 37 家企业 137 个产品已全部入驻湖南省农产品“身份证”管理平台。

(3) 特色乡村加快发展。美丽乡村创建持续推进。坚持以全域文明创建为引领，深入推进美丽湘西建设。加快推进水、电、路、气、通讯等基础设施城乡一体化建设，着力打造美丽乡村升级版。完成矮寨镇垃圾中转站建设，进一步完善城乡一体化垃圾收运体系。以“治厕所、治垃圾、治污水、治容貌”为重点，农户改厕 3154 户，创建最美农家 1277 户。德夯、大兴等村荣获“省美丽乡村示范村”。**乡村经济发展不断壮大。**大力发展新型农村集体经济，强化经营性项目带动、基础设施项目推动、集体资产联动、金融资本项目撬动，2020 年、2021 年、2022 年村集体经济年收入分别为 721.7 万元、1288.3 万元和 3384.11 万元。村集体经济收入稳步增长，2022

年村集体经济收入 10 万元以上村达 100%。**乡村人居环境条件改善**。农村厕所革命推进，2022 年全市完成农村户用卫生厕所改(新)建 3154 个，为省分任务的 100.16%，全市 108 个问题厕所已全部完成整改。全市农村卫生厕所普及率由 2020 年 71.43% 上升至 2022 年 84.43%。全面加强危房改造质量安全管控，对危房改造施工现场开展质量安全巡查与监督指导，严格做到“六到场”。推进乡镇污水处理设施及配套管网建设，矮寨镇、河溪镇、丹青镇、太平镇、马颈坳镇等 5 个建制镇污水处理设施基本覆盖，“户分、村收、镇运、市处理”的生活垃圾收运处置体系进一步健全，目前全市共建有 9 座乡镇垃圾中转站，进一步完善了城乡垃圾收运体系建设。

(4) 农村基础设施提质扩容。强化乡镇综合服务能力。规范村级综合服务平台和配套服务设施管理，支持党务服务、基本公共服务和公共事业服务就近或线上办理。制定《吉首市公共文化服务体系建设奖励约束机制实施方案》，建立健全乡镇综合文化站、村级综合文化服务中心的激励约束机制。巩固提升城乡广播电视建设成果，依托乡村文化大舞台开展了形式多样的农民群众性文化活动和文艺下乡惠民活动。建设农村养老服务设施 34 个，投入 300 多万元提质改造乡镇敬老院。加大教育、体育资金向乡镇倾斜力度，截止 2022 年，每个乡镇至少建成 1 所标准化寄宿制学校、1 所公办幼儿园，每个村（社区）至少 1 个篮球场及居民健身场地。**推进基础设施互联互通。**完成 20 个村(社区)安全饮水巩固提升工程,新铺农村供水管网 81.87 公里;投入资金 6750.34 万元,建设 10 千伏及以下行政村配电网改造项目 121 个;扎实推进“四好农村路”建设，荣获“四好农村路全国示范创

建县”称号，完成旅游资源产业路等 59.1 公里，全面启动乡镇通三级公路建设（太平、丹青、己略），完成投资约 7000 万元，项目建成后，将实现所有乡镇联通三级及以上公路，完成农村公路安防工程 160 公里。**实施乡村建设行动。**研究出台《吉首市乡村振兴示范村“五个示范”实施方案》，高标准高质量建设隘口村、雅沙村、河坪村、持久村、筒合村、家庭村、排杉村等 7 个省级乡村振兴示范村，着力在基层党建引领、产业提质增效、建设美丽乡村、树立文明新风、高效便捷服务等“五个方面”作好示范。目前，隘口村形成了“以茶兴旅、以旅促茶”茶旅融合的乡村振兴模式，村集体经济年收入近 100 万元；雅沙村、持久村、河坪村分别建成百亩白云贡米、百亩葡萄、百亩柑橘等特色种植基地；家庭村在全市率先实现农户卫生厕所全覆盖；升级打造筒合村、排杉村农旅融合模式。

5. 区域市场活力有效激发

(1) 市场主体活力持续增强。市场主体数量不断壮大。扎实推进市场主体倍增工程，目前全市共有市场主体 43128 户。新增市场主体 3047 户，其中企业设立 670 户（含农民专业合作社），个体工商户设立 2377 户；注销市场主体 1869 户，其中企业注销 337 户（含农民专业合作社），个体工商户注销 1532 户。市场主体净增 1178 户，其中企业净增 333 户。成功认定省级“专精特新”中小企业 5 家，创新型中小企业 24 家。**国企整合转型加快发展。**以国有企业改革三年行动计划为指引，制定了《平台公司清理监管工作方案》及新兴城乡、富华搬迁、谷韵水务 3 家子公司“关停并转”工作实施方案并稳步推进。制定《国有企业（含平台公司）清

理整合方案》，对全市 75 家国有企业（含平台公司）进行重组整合、关闭注销，合计净减少 27 家。推动华泰、腾达、天行健、富华、保居投等主要企业完成“十四五”发展规划和三年转型计划，研究制定“一企一策”整合方案，做大做强主营业务。截止 2022 年底，已注销 7 家空壳公司，其他企业整合转型工作正稳步推进中。**市场发展环境不断优化。**进一步规范“红黑名单”管理和联合奖惩机制，重点针对失信被执行人、严重偷税漏税、严重超载、安全生产、拖欠农民工工资等“黑名单”主体跨行业领域联合监管，公示黑名单 190 例，红名单 505 例。目前全市信用 7 类行政执法综合数据超过 72000 条，“双公示”合规率 100%，及时率 97%。积极营造重商、近商、亲商、安商、富商的经济发展软环境。

（2）新型消费强劲增长。促进多功能现代商圈建设，老城片区、雅溪片区、乾州新区、州府新城“四大核心商圈”繁荣发展。吉首正在以乾州古城至湘西不夜城板块积极申报“湖南省夜间消费聚集示范区”，努力打造好夜经济商圈。**完善城乡消费供给，**依托电子商务示范县项目，积极打造三级物流体系，研究制定《关于做好 2022 年开放型经济和商贸物流产业发展专项资金申报的通知》，用于降低物流成本及冷链建设成本。**培育市场新消费，**四省市边区最大墟场乾州新农贸市场建成投用，天虹商场、友阿五金机电城及现代物流园、武陵缘现代农产品大市场正式开业，为吉首打造“武陵山区商贸物流中心”提供了强有力支撑。全市电商主体达 400 余家。成功举办湘西大车展、农特产品展销会、“乐享消费·幸福湘西”消费购物节、“味道湘西”美食节和房交会等系列活动。

(3) 开放型经济持续发展。开放合作更加深入。大力推进产业链招商、园区招商、专场招商、以商招商，获评“全省发展开放型经济优秀县市”“浙商（省外）最佳投资城市”。伟光汇通、友阿集团、华申国际等一批产业强军扎根吉首，成功引进碧桂园、天虹等8个“三类500强”企业。**营商环境更加优化。**始终把优化营商环境作为“生命线工程”来抓，持续推进“放管服”改革向纵深发展，全面开展“优化营商环境持久仗”行动，持续擦亮“一件事一次办”品牌，坚持做到“只看一张表”“只进一个厅”“只登一个网”，让“数据跑”代替“群众企业跑”。“走解优”典型经验在全省重点推介，在全州率先实现“一照通”商事登记改革和“互联网+政务服务”平台市、乡、村三级全覆盖。

6. 改革开放创新成效突出

(1) 改革全面推进。建立现代财税金融体制。存量资金按规定盘活，2021年盘活存量12838.61万元，2022年盘活存量47215.63万元。积极做好预算绩效目标管理，对绩效目标申报内容、质量等提出具体要求。实行政府债务绩效全生命周期管理，严控新增债务，稳步推进隐性债务化解，稳妥防范化解政府债务风险。大力发展普惠金融，构建金融有效支持实体经济体制机制，提高金融服务实体经济能力。**政府职能加速转变。**深化“放管服”改革，为经营主体准入推行了为市场主体实施“六大服务”、“1+N”套餐集成并联办理及提供二维码办事指南，实行市场主体住所(经营场所)申报承诺制，为“个转企”开辟“绿色通道”，推行食品、小餐饮经营许可证“告知承诺制”等服务。加快“互联网+政务服务”一体化平台建设。截至目前，市电子政务外

网支撑市直部门 1498 项审批服务事项实现网上办，其中 723 项实现一网通办，网上可办率和一网通办率分别达到 99.86% 和 48.2%；支撑共 1163 项审批服务事项实现网上办，其中 583 项实现一网通办，网上可办率和一网通办率分别达到 99.82% 和 50.04%。

(2) 创新驱动助力增强。创新型城市建设加快推进。

成立了创建省级创新型县(市、区)工作领导小组等协调机构，把科技创新与经济工作、招商引资、项目建设协同部署推进。将科技创新纳入了全市综合考核指标内容，完成了创建省级创新型县市培育建设方案的编写，实施知识产权提质增量工程，制定知识产权强县建设三年规划实施方案，被授予“湖南省知识产权建设强县”称号。**科技投入体系稳步健全。**2020 年-2022 年，共争取科技方面上级专项资金 1731.96 万元，2023 年 1-5 月第一批创新型省份专项资金 200 万元，切实帮助企业加大科技研发投入、减负增效。2020 年-2022 年，累计完成科学技术支出 15412 万元（2020 年 4567 万元，2021 年 4614 万元，2022 年 6231 万元），支出稳步增长。积极培育创新型中小企业、高新技术企业创新成长链，推动科技企业群体快速壮大，通过实施市场主体培育计划，高新技术企业增长到 68 家，专精特新中小企业从 2021 年的 2 家，增加到 6 家。**社会化科技服务覆盖更广。**2022 年，选派省州市三级科技特派员 112 名，技术服务覆盖全市所有行政村，组织专家服务团指导春种。其中，安排 82 名科技特派员对全市 89 个茶叶行政村实现了专业技术培训全覆盖。选派“三区科技人才”12 名服务企业及合作社，全年引进三尖科技人才 1 名。邀请湖南农业大学、湖南省茶叶研究所、湘西州农

科院、市级专家、学者开展专业技术培训 10 余期，培训技术骨干 800 人次。

(3) 要素保障显现实效。 夯实项目用地保障。加快用地报批进度，落实省州供地优惠政策，加大用地清理，抓好闲置土地和低效土地盘活工作。严格控制用电用气成本要素，加快燃气、光伏、水电、抽水蓄能等项目推进。加大产业园区用水用电工作保障，切实降低用水用能成本，切实减轻入园企业负担。强化财政保障，大力培植财源，狠抓收入征管，优化支出结构，深化体制改革，切实化解风险。优化人才服务保障。制定了 2023 年农村教师定向培养计划；2023 年事业单位拟引进急需紧缺各类人才 20 名。

7. 民生福祉大幅改善

(1) “教育强市”战略深入实施。普惠性学前教育日益完善。 截止 2022 年，全市公办园占比达到 53.5%、普惠率达 85%，可提供公办学位 1.2 万个，全市幼儿园学位达到 2 万多个，基本实现适龄幼儿就近入园。**义务教育更加优质均衡发展。** 乾雅和芙蓉学校已建成开学，提质改造吉首市第一小学等中小学校 22 所，建成使用矮寨中学等乡镇寄宿制学校 7 所，撤并乡村小规模学校 40 所，新建了吉首市第七初级中学等学校，腾达九年一贯制学校正在加快建设，提升了城乡义务教育学校基本办学条件和教学质量。**高中教育学校提质改造。** 湘郡礼德高中建成开学，市民族中学运动场、校大门、停车场已完成提质改造，特立体艺馆、学生宿舍和教师周转房正在进行方案设计；北大方舟高级中学正在加快推进。**职业教育资源不断增多。** 吉首市幼儿师范学校迁建一期工程已建成开学，为民中职学校正在加快推进，新起航中职

学校和中医药学校已启动实施。**高等教育质量持续提升。**吉首大学扩建工程正在加快推进，我市已与吉首大学初步达成协议，引进吉大资源重点推进医学院建设。

(2) 卫生健康服务体系更加完善。健康吉首行动大力推进。市医院已完成提质改造，市专科医疗中心、湘西大健康产业园、市妇幼保健计生服务中心搬迁、市疾病防控提质改造、中医体系建设等重点项目进展顺利。城区现有医疗机构 441 家，其中湘西州医院、州民族中医院三甲医院 2 座，吉首市人民医院、吉首市妇幼保健计划生育服务中心 2 个二级医疗机构，吉首市民族中医院等 6 个一级医疗机构，民办医疗机构 431 个，总医疗床位 6690 张。所有乡镇卫生院均配备彩超、DR、全自动生化仪，全面消除卫生室“空白村”，稳步实施国家基本药物制度等改革，改革红利不断释放，群众看病难、看病贵问题加快解决，吉首市人民医院新院建设项目加快推进，医疗卫生服务能力不断增强。

(3) 社会保障体系日益健全。基本养老保险基本实现全覆盖。截止到 2022 年底，城乡居民养老保险参保 9.16 万人，企业、机关、城乡居民基本养老综合达到参保率 99%。困难群体应保尽保。对符合条件的缴费困难群体，市人民政府按每人 100 元缴费档次代缴养老保险费，代缴完成率 100%。落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，吉首市城乡居民基础养老金标准从 2021 年的每人每月 113 元提高到每人每月 122 元。继续落实工伤保险待遇调整机制，2021 年、2022 年工伤保险抚恤金分别较上年人均提高 52 元/月、46 元/月，伤残津贴分别较上年提高 130 元/月、116 元/月。**社会保险制度改革继续推进。**以重点企

业、重大工程和新增就业项目为重点，以农民工、个体灵活就业人员、电商、新业态从业人员等为扩面对象，促进和引导各类单位和符合条件的人员长期持续参保，基本实现法定人员全覆盖。**社会保障托底功能不断加强。**城市低保保障标准从2020年540元/月提高到2023年650元/月；农村低保保障标准从2020年4200元/年提高到2023年5040元/年，社会救助体系不断完善，民生保障进一步加强。**社会保障管理水平明显提升。**线上充分依托自助终端、吉首人社网上办事大厅、工商银行“社保e缴费”等平台，办理参保登记、申报变动、查询明细等业务，努力实现“让数据多跑路，让群众少跑腿”的总体目标。线下深化综合柜员制，优化办事流程，提升经办效率，实现“一窗口受理、一站式服务、一柜台办结”，提高了群众满意度。

（4）其他社会事业全面发展。实施积极应对人口老龄化战略。社区养老工程纳入了“市四大工程”重点项目，完成了23个社区日间照料中心建设，建成农村互助养老服务设施34个，与湖南省中康长华医养健康管理有限公司签订吉首市智慧社区医养项目合作协议，桐油平社区医养中心一期已投入使用。湘西红枫谷康养中心基本建成，预计今年底投入使用。**殡葬改革取得成效。**2022年5月吉首成为殡葬改革综合试点县，殡葬改革工作群众支持率达99.7%，火葬区火化率100%，集中治丧率100%，集中安葬率100%。殡葬基础设施建设不断完善，新建陵园上山道路一条，新增环保火化设备3套。笔夹山公墓及配套设施建设有效推进。**大力发展慈善事业和志愿服务。**成立志愿者协会，组建志愿服务队，积极开展慈善活动，发展慈善事业，充分利用慈善筹措平台

筹集资金，推动慈善救助项目化，开展了“爱心拼百分”、“99”公益日活动，为开展救灾救济、养老、救孤、助残提供资助。**人民体质全面增强。**大力开展全民健身工程设施建设，目前吉首市拥有体育场地 1126 个，总面积 853470 平方米。加快体教融合，全市城区中小学继续开展体育“一校一品、一校多品”，每周参训学生达 1.3 万人次以上。推动竞技体育和校园体育有机融合，2021 年攀岩项目已纳入全市中小小学生运动会，2022 年，吉首市籍运动员在省第十四届运动会上取得 5.5 枚金牌的优异成绩，5 人达国家一级运动员标准、15 人达国家二级运动员标准。

8. 平安和谐州府建设水平整体提升

(1) 社会治理短板补齐。加强法治吉首建设。2021 年至 2022 年底，先后开展春节送法下乡、“4.15”全民国家安全教育日等法治宣传活动 600 余次，培育“法律明白人”380 余人，农村学法示范户 50 余名。成功创建乾州街道古城社区“国家级民主法治示范村”、己略乡红坪村“省级民主法治示范村”，11 个州级第一批民主法治示范村。建立 1 个市级公共法律服务中心、11 个公共法律服务站、146 个公共法律服务工作点，市乡（街道）两级公共法律服务实体平台建成率达 100%，146 个村（居）委会法律顾问制度基本形成。**提升基层社会治理能力。**深入推行“州市共建、五进小区”城市基层治理模式，30 名州市级领导、100 个州市直单位组团服务 29 个城市社区，汇集成“党建+网格+小区+业主+物业”的微综合体。加速“互助五兴”基层治理模式推广运用，深化“党建引领、互助五兴”农村基层治理模式，全市 112 个村、5 个农村社区、1 个城市社区覆盖到位，共建立互助

小组 6201 个，覆盖 37220 户农村党员群众，覆盖率达 97.28%。全面落实省、州基层群众性自治组织“三个清单”文件精神，不断提升村（社区）依法自治能力和协助党委、政府工作水平。

(2) 社会信用建设强化。编制了《吉首市公共信用信息目录》，规范了 7 类行政数据的归集，信用信息归集质量得到明显提升，接近 100%。实行信用全部流程监管。根据《加快推进重点领域信用建设构建以信用为基础的新型监管机制的通知》，在劳动保障、生态环境、工程建设、市场监管等多个领域实行分级分类监管。依托全省“双随机、一公开”监管工作平台，按照信用风险分类结果合理确定抽查比例和频次，实施差异化、精准化监管，确保监管力量“好钢用在刀刃上”，真正做到对守信者无事不扰、对失信者利剑高悬，提高监管及时性、精准性、有效性。建立健全信用惩戒缓冲机制和公示信息抽查容错机制。深化企业信用修复服务，推行行政处罚信息信用修复“三书送达”机制，帮助企业重焕市场活力。持续开展“屡禁不止、屡罚不改”严重违法失信行为专项治理挂牌督办工作，督促相关市场主体及时纠正失信行为并有效维护市场主体合法权益。深入开展“雷锋家乡学雷锋”“信用记录关爱日”等主题宣传，大力推广“湘信贷”，诚信理念进一步深入人心。

(3) 公共安全体系有效构筑。平安州府建设不断加强。深入开展安全生产和“打非治违”专项整治行动，生产安全事故起数、死亡人数实现“双下降”。常态化开展扫黑除恶专项斗争，从严推进打击跨境赌博、养老诈骗、“利剑护蕾”

等专项行动，打击电信网络诈骗工作获公安部、公安厅贺电表扬，刑事案件 2022 年比 2021 年下降 12.25%。全面深化禁毒人民战争，获评“全省禁毒工作先进县市区”。探索推进警务制度改革，提高见警率，织密安全防线，加快市域社会治理现代化建设，矛盾纠纷实现多元化化解。**应急管理工作有序推进**。全市各乡镇、街道挂牌成立应急管理机构（社会治安和应急管理办公室）；正在或已修编全市突发事件总体应急预案，森林草原火灾、防汛抗旱、地震、自然灾害救助、低温雨雪冰冻、突发地质灾害、生产安全等应急预案。**食品药品安全监管体系不断完善**。制定了药品领域安全风险预案，构建了药品重点领域风险预警处理机制，开展了疫苗、中药饮片、特殊药品和专管药品等系列专项整治行动，进一步优化药品行政审批的办理流程、时限，审批环节由原来的受理、评审、决定、核准变为“审核合一”；率先在全州打造数字化市场监管综合应用平台，完善全链条“食品追溯”体系，完成全市城区内 25 所学校食堂“互联网+明厨亮灶”建设，提前实现省、州下达的建设任务。对全市食品生产经营主体进行风险分级管理，对 385 家重点领域高风险经营主体全覆盖监管，对中低风险市场主体按照 5%比例随机监管，确保对高风险市场主体覆盖率 100%、监管台账 100%、问题整改 100%。

9. 文化软实力不断提升

（1）守护文化传承根脉。文化格局有效激活。以需求为导向，加快文化对旅游的赋能效应，湘西花灯、巫傩绝技、苗族百狮会等非遗项目成为景区常驻表演项目，苗族四月八、苗族调年舞、乾州春会、钢火烧龙、清明歌会等民俗文

文化节会活动继续开展和传承。非遗传承培训有序开展。以《武陵山区（湘西）土家族苗族文化生态保护区建设规划（2021-2035）》为指导，推进非遗保护和文化生态保护区管理制度化、规范化；举办乾州春会、湘西苗族民歌、湘西苗族接龙舞、苗族调年舞等专项培训，参训学员300余名。文物保护执法不断强化。加强文化行政执法队伍的建设，设立吉首市考古研究和文物保护中心，开展文物执法检查，做好文物保护、不可移动文物智能导览及馆藏文物安全相关工作；积极开展“5.18”国际博物馆日、文化遗产日、文物法宣传周等宣传活动。文物保护项目推进有力。完成乾州文庙安防、罗荣光纪念陵园修缮，启动齐心村碉楼及民居维修、杨岳斌墓重建及杨氏三坟修缮等项目建设；已完成湘西边墙（喜鹊营段）修缮、罗荣光故居文物保护修缮、乾州文庙消防、乾州文庙（屋面）修缮、中黄村古建筑群等项目申报。

（2）文化产业提质增效。旅游项目助推文化产业进一步升级。通过线下和线上云签约完成湘西不夜城、淘野·勤丰研学小镇、刘慈欣科幻漫画宇宙沉浸展、低空飞行、湘西苗绣、乾城人家建设运营、纱厂文旅、高端集装箱民宿·天空之境等项目招商签约。**文化载体建设进一步加快。**加快湘西黄金茶科技博览园、神农研学农旅小镇、九丰现代智慧农业博览园、峒河园林艺术文旅谷、红枫谷康养中心、湘西苗绣、湘西不夜城、百合花产业园等文化重点项目建设。**乡村旅游业态进一步丰富。**幸福峡谷星空、新湾水上乐园、红坪聆水阁度假休闲基地、寨阳峒河花岸、寨阳生态农庄、十八湾天空一号、张排月亮湾、天桥仙居、司马茶居、云溪山谷等农旅休闲民宿度假产品成为全市乡村旅游发展中坚力量；

建成矮寨滑翔伞营地等户外运动休闲产品、坪朗苗绣基地等非遗传承体验产品、酒鬼工业园等工业旅游产品。

(3) 发展公共文化事业成效显著。公共文化服务体系不断完善。扎实推进城乡公共文化服务体系一体建设，完成了全市 11 个乡镇街道 152 个村（社区）的基层文化活动阵地建设，全市文化馆、图书馆及 11 个乡镇（街道）全面建立了公共文化免费开放服务，完成“送戏曲进乡村惠民送戏下乡”。石家冲街道、矮寨镇排兄村完成 2022 年“最美潇湘文化阵地”创建，完成矮寨镇坪朗村、排兄村村史馆建设。**加快文化设施建设**，实现了农村广播“村村响”全覆盖，完成直播卫星“户户通”工程，基层公共文化服务体系不断夯实。**丰富城乡文化生活**，以各级非物质文化遗产项目为主要载体，通过以奖代补方式加大资金支持力度，实施乡村文化振兴“四个一”工程，引导乡镇街道明确一个重点非遗项目、举办一个民族民俗文化节庆活动、打造一个民俗文化示范村或社区、组建一支乡村文艺人才队伍，重点打造了矮寨镇苗族鼓舞、马颈坳镇钢火烧龙、太平镇东歌文化节、丹青镇清明歌会、乾州街道春会、双塘街道阳戏等民族民俗文化节会品牌丰富城乡文化生活。

10. 绿色低碳发展“州府样板”脱颖而出

(1) 生态文明示范区建设初见成效。国土空间开发不断优化。引导空间有序开发，优化资源空间配置。明确全市国土空间开发方向和主导用途，将全市划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区 6 个一级分区，制定相关管控规则。**生态安全屏障不断筑牢。**全面建立市、乡、村三级林长体制，着力提升

林业治理体系和治理能力现代化水平；通过“虎威”、“洞庭清波”专项行动加强林地管理，加强森林灾害防控，集中“一长三员”开展森林防灭火的宣传、巡查、值班值守等，全市未发生森林火灾；积极开展义务植树活动，栽植有棚竹、紫薇、山樱花、枫香、油茶等树苗，绿化面积 600 余亩，推动州府生态文明建设；开展“清风行动”，对农贸市场、花鸟市场、餐馆等重点场所非法经营活动进行了清理整顿。同时，向重点区域、重点行业 and 重点人群开展政策宣讲和法制教育，增强群众保护野生动植物意识。**构建绿色产业体系。**健全绿色产业发展促进机制，制定了全市绿色产业制造体系工作方案，加大在开发绿色产品和服务方面的投入，完成新能源锂离子动力电池组建设项目，鼓励和支持骨干、龙头企业进行绿色供应链管理，带动整个产业绿色化。目前湘泉药业、宏佳达分获国家级、州级绿色工厂认证，武陵江山、汇锋高新能源两企业产品分获国家、省级绿色产品。

（2）污染防治攻坚战持续发力。生态环境质量不断优化。2021 年空气优良率 98.9%；2022 年空气优良率 98.1%；2023 年 1-5 月，吉首市环境空气平均优良天数比例 96.0%，无重污染天气；PM2.5 浓度为 37 微克/立方米，PM10 浓度 53 微克/立方米，环境空气质量综合指数 3.15，代表湘西州在全省 14 个市州中排名第 1，同时在州内 8 县市中排名第 1。**水污染防治深入开展**，2021—2022 年，2 个国控断面（河溪水文站、张排汇合口万溶江段）、2 个省控断面（大兴寨、张排汇合口峒河段）地表水、2 个地级市集中式饮用水源地（跃进水库、吉首二水厂）水质达标率均为 100%。污染地块安全利用率达到 100%；2023 年 1-5 月，全市共 6 个国、省

控地表水断面，除张排汇合口万溶江段断面，其余断面水质均达到或优于Ⅲ类标准。2个市级集中式饮用水水源地水质达标率保持100%。**土壤污染管控持续加强**，污染地块安全利用率达到100%。

(3) 生态系统质量和稳定性提升。守住守好生态红线。综合划定吉首市农业空间、生态空间和城镇空间，三者占比分别为17.97%、66.05%和15.98%；划定永久基本农田5525.63公顷，生态保护红线24287.71公顷，城镇开发边界6842.11公顷。结合“三区三线”，建立严格的监督管护机制。**抓好生态环境修复。**从森林生态修复、水体生态修复、矿山生态修复、土壤污染治理四个方面开展国土空间生态修复，开展森林物种、水生种群修复工作，基本划定矮寨森林片区生态修复、12条河湖整治、8条水生态修复、19处矿山重点修复区域、7处农用地污染修复治理、8处建设用地污染修复防治地块等项目区域，要求所有投放矿山达到绿色矿山建设标准。全面提升生态系统质量、优化生态安全格局、形成生态保护屏障。**建立生态补偿机制。**财政加大资金实施生态环境保护项目，2021年实施项目8个、投入资金2715万元，2022年实施项目7个、投入资金744万元；完善各类自然资源有偿使用制度，加大土地出让金的征收，2021年征收土地出让金111159万元，2022年征收土地出让金80807万元；财政加大资金投入实施地质灾害防治项目，2021年实施地灾项目3个，投入资金282.8万元，2022年实施地灾项目6个，投入资金495.6万元；投入资金实施土整及复垦项目，2021年实施项目6个，投入资金415.25万元，2022年实施项目2个，投入资金240万元。

（三）重大项目实施情况

《纲要》中纳入规划建设重大项目 5 大类 341 个，项目总投资 3211.87 亿元，“十四五”计划投资 1880.49 亿元。截至 2023 年 5 月，累计完成投资 190.88 亿元，完成投资计划 10.58%。其中科技创新项目 3 个，项目未实施，全部退出；产业发展 130 个，完成投资 58.74 亿元，其中竣工投产项目 12 个，在建项目 32 个，新开工项目 3 个，尚未启动项目 6 个，前期项目 5 个，退出项目 72 个；基础设施项目 119 个，完成投资 90.03 亿元，其中竣工投产项目 12 个，在建项目 32 个，新开工项目 3 个，尚未启动项目 15 个，前期项目 20 个，退出项目 37 个；生态环保 31 个，完成投资 3.74 亿元，其中竣工投产项目 1 个，在建项目 13 个，尚未启动项目 4 个，退出项目 13 个；社会民生项目 58 个，完成投资 38.37 亿元，其中竣工投产项目 3 个，在建项目 21 个，新开工项目 1 个，尚未启动项目 4 个，退出项目 29 个项目；341 个项目中竣工投产项目 28 个，竣工率 8.2%，在建项目 98 个，占比 28.74%，新开工项目 7 个，占比 2.1%，尚未启动项目 29 个，占比 8.5%，前期项目 25 个，占比 7.33%，退出项目 154 个，退出率 45.16%。重大项目实施进展情况，具体详见《吉首市“十四五”规划重大项目进展调整情况表》。

（四）落实省、州“十四五”规划《纲要》情况

1. 落实省《纲要》情况

（1）落实省规划情况

——专栏 19 综合交通大通道布局：推动张吉怀高铁“北上南下”形成系统能力、谋划建设渝湘高铁黔江至吉首段

张吉怀高铁已完成建设并投入运营；渝湘高铁吉首段已完成设计招标，正在开展前期选线。

——专栏 20 “十四五”重大能源工程：新建自治州—娄底西 500 千伏线路

湖南自治州—娄底西 500kV 线路工程，该线路工程起于湘西自治州 500 千伏变电站，止于娄底西 500 千伏变电站，线路全长 219.6 千米，是近十年来湖南省内投资最大、单条线路长度最长、跨越区县最多、重冰区占比最高的 500 千伏线路工程。吉首市是该项目建设地点之一，中国能建湖南院设计的该项目目前已建成投运。

——专栏 21 “十四五”重大水安全工程：研究论证并适时建设大兴寨水库等防洪控制性工程

大兴寨水库综合开发项目：该项目总投资 51 亿元，于 2022 年开工，目前已完成投资 10.18 亿元。

（2）落实省规划重点项目情况

全市纳入省规划项目 9 个，项目总投资 170 亿元，计划投资 134 亿元，目前累计完成投资 20.41 亿元，完成投资计划 15.23%，开工项目 4 个，开工率 44.45%，退出项目 5 个，退出率 55.55%。

2. 落实州《纲要》情况

（1）落实州规划情况

——“一核一圈三廊”城镇发展总体格局

落实州规划“一核一圈三廊”城镇发展总体格局，其中吉首作为“一核”的主要空间承载主体，同时也是环州府半小时通勤同城圈这“一圈”的城镇群核心。吉首的空间发展策略上重点拓展州府发展战略空间，重视与南部园区和周边

县市的交通联系，发挥高速公路、国道、省道等交通干线的叠加连通优势，构建州域发展核心。

——“三园六区多点”农业发展格局

落实州规划“三园六区多点”农业发展格局，吉首属于中部名优茶旅发展区和南部休闲农业区。规划发挥吉首自身农产品资源优势，同时立足山地农业的特点，形成“两轴五区多园”的空间发展格局，促进农业发展。

——“两水两脉多节点”生态保护格局

落实州规划“两水两脉多节点”生态保护格局，以武陵山脉南支支羊峰山-吕洞山-腊尔山两条自然山脉为屏，以武水及其支流为骨架，结合森林、湿地、溪渠等重要地理要素，构建“一屏四区六廊”的生态保护格局。

——以吉首为集散中心，充分发挥区位优势，依托湘西机场、吉首高铁站，加快旅游产业要素聚集、产品结构优化、公共服务提质，做好“吸引游客眼球、留住游客脚步”文章，推动游客集散、商品集散、文化集散、消费集散，打造湘西州全域旅游综合服务平台，建设武陵山片区旅游集散中心

全市规划以吉首高铁站（高铁新城）为基础，近期主要依托乾州主要旅游接待设施解决基础接待功能服务，中远期通过高度度假和商务酒店等接待设施的补充，打造覆盖大湘西地区的吉首旅游一级集散中心；在矮寨奇观旅游区、乾州古城及周边区域建立吉首旅游二级集散中心；以其他各主要景区游客服务中心作为全域重要的文化旅游集散服务点，形成吉首市全域文化旅游咨询集散网络，同时加快推进咨询网络的信息化水平提升。

——建成以吉首为中心辐射全州各个主要景区景点方便快捷通道，形成内联外畅的旅游交通网络、高质高效的旅游服务网络

全市正以打造国内一流旅游目的地为目标，以矮寨奇观旅游区、乾州古城为核心，加快建设沿峒河马拉松休闲体育线、百里茶旅融合产业线、环吉首全域旅游线，确立九大旅游板块布局，串联中黄、河坪、司马、隘口、小溪等 19 个特色村寨、传统村落，全力推进吉首市全域旅游发展。

——支持吉首打造高品质地标性夜间经济集聚区

全市抢抓夜间经济崛起的风口，以文旅行业为着力点之一，着力提升夜间项目的层次和水平，让更多的游客驻留在吉首。作为发展夜经济战略部署的重要举措之一，为激活消费潜力，点亮夜间经济，促进文旅模式升级，带动区域发展，重磅打造的特色文旅 IP 项目湘西不夜城特色文旅街区，于 2022 年 7 月初开街运营。它将湘西秘境文化、非遗手工艺、百年老字号、当地美食、古楚元素与巫傩文化充分融合，构建不夜城独一无二的文化特色，凸显吉首市城市的文化基因，促进文化输出与发扬传承，成功点燃吉首市与湘西州的夜经济，一跃而成湘西创新文旅新标杆。

——生物科技及生物医药产业：吉首产业园区加快发展壮大以现代中药、民族医药为主的生物医药产业和生物高新技术产业；支持吉首规划建设生物科技、生物医药产业园

吉首经开区紧紧围绕“电子信息、新材料新能源、装配式建筑、医药大健康、现代商贸物流”五大产业发展方向谋项目、上项目和抓项目。目前医药大健康产业园完成主体工程。

——建成投用吉首垃圾焚烧发电项目

吉首市河溪镇河溪社区的生活垃圾焚烧发电项目已于2022年9月建成投用。该项目总投资5.65亿元，年处理垃圾量为36.5万吨，年发电量1.28亿度，有效解决了吉首市及周边县的垃圾治理问题，改善了城乡居住环境。

——常吉高速泸溪县潭溪互通、吉怀高速吉首市金坪互通

永吉高速团结互通、吉长高速潭溪互通及其接线工程正在开展项目前期工作选址论证；金坪互通已完成接线土石方开挖130万方，正在进行桥梁下部结构建设，完成投资1.1亿元。

——优化能源保障网：吉首双塘110千伏输变电工程建设

本项目于2022年5月10日开工建设，工程建设1×50MVA主变1台（户内布置），110千伏出线2回；10千伏出线14回，中国能建华中电力试研院湘西吉首双塘110kV变电站于2023年4月顺利送电。变电站的建成投运，为吉首双塘镇建设“近郊型经济强镇”、“工业园区”的发展建设，以及满足高铁新城片区负荷快速增长，完善电网结构，促进湘西经济社会的发展提供了有力保障。

——筑牢水安全网，重点加强吉首大兴寨等水库项目建设

省、州《纲要》都有涉及大兴寨水库项目的建设。该项目总投资51亿元，于2022年开工，目前已完成投资10.18亿元。

——加快推进吉首友阿现代商贸物流园等重点商贸物

流项目建设。支持发展吉首铁路物流园等公铁水航多式联运和集疏运体系

吉首友阿现代商贸物流园已建成投运，吉首市铁路物流园至武溪港铁路货运专线完成项目预工可编制，正在选址论证。

——强化州府吉首核心地位

围绕湘西州“三区两地”发展定位和“五个湘西”的主攻方向，统筹推进“五区”联动发展，突出作为州府所在地城市的核心职能，保障州级重大民生工程和基础设施建设，强化五个中心方面；坚持以项目兴市、改革兴市、实干兴市强化州府发展战略，围绕州高新区、市经开区、北部片区等重要园区建设州级经济发展引擎，落实承接产业转移的重任，推进产业转型，加速经济发展；全面加强城乡统筹与全域设施共享共建，夯实脱贫成果，打造乡村振兴和美乡村建设新典范，引领全州新型城镇化进程；充分发挥自身交通区位优势，结合丰富旅游生态文化旅游资源与周边县市构建区域旅游目的地。

——力争吉首市成功创建省级创新型县市

2023年6月，湖南省科技厅公布了湖南省第二批创新型县(市、区)建设名单，吉首以“科技支撑乡村振兴”主题成功入选。全市形成了“科技+特色产业+扶贫扶志”的精准扶贫与乡村振兴吉首经验，通过建设一批乡村创业就业车间、村集体经济示范点，农业科技应用率达85%，打造了“科技引擎+山水基石+人文底色”的科技与文旅融合吉首样板。

——新建吉首市攀岩基地

吉首市民族中学攀岩训练基地已建成使用，乾雅小学体

育馆攀岩训练基地正在建设，对进一步促进学生全面发展，推动吉首市体育事业发展，有着十分重大而积极的意义。

——提高民族文化和红色文化软实力。加强传统文化保护传承，继续办好乾州春会、苗族四月八、苗族赶秋节、苗族百狮会、吉首鼓文化节、茶文化节等节庆活动，提升民族文化传播力和影响力。

武陵山区（湘西）土家族苗族文化生态保护区是全省唯一的国家级文化生态保护区。苗族赶秋节、吉首鼓文化节、茶文化节等传统节庆活动丰富多彩、独具特色，苗族赶秋节被列入世界非物质文化遗产，吉首鼓文化节是湖南省三大文化旅游节庆品牌之一，近年品牌效应持续增强，大大提升了民族文化传播力和影响力。

（2）落实州规划重点项目情况

全市纳入州规划项目 199 个，项目总投资 1358.64 亿元，计划投资 774.89 亿元，目前累计完成投资 107.61 亿元，完成投资计划 13.88%，其中竣工项目 11 个，竣工率 5.5%；在建项目 106 个，开工率 53.26%，前期项目 23 个，占比 11.56%，退出项目 58 个，退出率 29.15%。

二、规划实施存在的问题和面临的形势

“十四五”以来国内外经济社会发展形势的变化和调整远超预期，大国博弈进一步加剧，地缘政治紧张局势难以缓解，全球经济增长有所放缓，全球治理体系面临挑战。吉首要圆满完成十四五规划的各项任务，既要正视更为复杂动荡的国内外形势给经济社会发展带来的挑战，也要用全面、辩证、长远的眼光看问题，在危机中寻找发展的机遇，积极拓展发展新空间。

（一）规划实施过程中出现的问题

产业带动能力不强，转型升级压力较大。全市经济规模总量偏小、调整产业结构、转变发展方式的任务十分艰巨，人口首位度和经济首位度低，产业支撑乏力，产业发展不平衡、产业层次不高、效益偏低的问题仍然存在。第七次全国人口普查数据显示，城区常住人口占全州人口总体比重仅有 16.43%，低于永顺和龙山的 16.62%和 19.15%，作为州府的人口吸引力仍显不足。“十四五”以来，全市 GDP 从 196.08 亿元增加到 229.1 亿元，占全省 GDP 的比重从 0.48%下降为 0.47%，年均增长率为 4.04%，低于全省平均水平。创新引领不充分，先进制造业和高端绿色科技产业体量偏小，2022 年第一、二、三次产业对 GDP 增长的贡献率分别为 3.5%、33.2%、63.3%，其中工业对经济增长的贡献率为 29.1%，全市高新技术产业增加值 375992 万元，占地区生产总值的比重为 16.4%，低于全省平均水平 8 个百分点。2022 年全市第二产业投资下降 7.0%。按投资方向分，工业投资下降 7.0%。其中，工业技改投资下降 29.9%，高新技术产业投资下降 33.7%。吉首经开区经济总量占全市 GDP 的比重不足 30%，不符合其作为全市经济发展前沿阵地的定位；重大产业项目支撑缺乏，难以发挥集聚和辐射效应，导致就业机会减少、人才流失、税收不稳定等问题。

新旧动能转换速度较慢，要素支撑不足。吉首市推动传统产业改造升级、培育壮大新兴产业、探索创新业态等方面所需的技术、人才、平台、大数据、资本等高端要素支撑仍显不足，已成为制约全市新旧动能转换的重大瓶颈。一是产业人才支撑不足。高端人才供给短缺，吉首高校院所少，高

技能人才引育困难，供需矛盾突出，特别是文化旅游、现代服务业和先进制造业的高技能人才严重短缺，难以适应新技术革命对经济社会发展的需要。乡村人才相对缺乏，存在总量不足、结构不优、青黄不接等问题。二是技术创新与转换支撑不足，产业利润不高。技术创新对传统产业转型升级的支撑能力不高，新兴产业以及新业态的培育发展，产业高端化、制造智能化等方面发展动力不足。生物制药、绿色食品等新兴产业产出比重较低，科技含量较高的新材料产业目前尚处于起步发育阶段。高端创新要素集聚能量不足，研发型企业稀少，科学研究与开发强度不到 1%，科技成果产业化水平亟待提升，产业技术水平总体偏低，创新发展后劲乏力。2022 年全市规模以上工业大类行业中，利润总额居前五位的是酒、饮料和精制茶制造业，黑色金属冶炼和压延加工业，医药制造业，燃气生产和供应业，计算机、通信和其他电子设备制造业，利润总额分别为 14.04 亿元，0.58 亿元，0.33 亿元，0.18 亿元和 0.16 亿元。

市政基础设施建设不足，综合承载力有待增强。城区市政基础设施不成体系，水电气路信等基础设施和配套设施建设有待升级。城区饮用水水源不足，难以满足乾州新区、州府新城和高铁新城供水需求。能源保供能力存在明显短板，城区天然气管道覆盖率和燃气用户覆盖率不足，部分城区燃气管道老化；城区电网不能满足用电需求，用电自供力较低。交通道路微循环不畅通，高速互通与城区道路之间无快速路衔接，高铁新城、湘西州高新区等片区路网建设不足，老城区桥梁和道路破损严重，新城区次干路和断头路较多，严重影响通勤高峰期交通效率。公共停车场和新能源充电设施严

重不足，医院、学校、大中型商场等人流密集区普遍存在“停车难”等问题。智慧县城建设进展有限，湘西州大数据中心、吉首市智慧城管智慧调度中心，以及吉首政务大数据信息管理平台等尚未建成，以“智慧吉首”项目为载体的电子政务、智慧城管、智慧社区、智慧医疗、教育信息化、智慧旅游、智慧园区等项目的智慧化应用系统建设还需完善。城镇老旧小区改造任务重，老旧小区改造中的水电气路信等基础设施和养老、托育、停车、便民市场等配套设施建设难度大。

公共服务短板多，资源配置有待优化。市本级尚未建成三级医院和妇幼保健服务中心，市人民医院新型医疗设备不足，市民族中医院的医疗设备和医护力量离建成二甲医院还有较大差距，市疾控中心尚需要解决设备短缺和配套设施不完善问题，社区卫生服务中心普遍存在医疗设备老旧，技术力量薄弱等问题。城区教育资源分布不均，大多学校集中在老城区，乾州片区、高铁新城、湘西高新区等城市新区的教育设施较为缺乏，中小学学位区域结构性矛盾较为突出，部分学校信息化建设还存在短板。养老托育设施严重不足，区域养老服务中心和专业医养结合服务机构较少，与全省 2025 年建设目标相比，部分指标存在较大差距，新建城区、居住区配套建设养老服务设施达标率严重不足，公共设施适老化改造任务较重。社会福利设施不足，公墓园区配套设施不足，市失能照护和特困人员供养服务中心尚未建成，市未成年人救助服务中心床位数量不足。全民健身场馆设施建设不足，新建社区体育设施建设覆盖率较低，县级公共图书馆、文化馆建设尚未达到国家标准。

项目论证不够充分，工程延期问题普遍存在。全市财政

基础薄弱，多个项目出现短缺问题。如全市地质灾害全面综合治理工程缺乏资金，只能按照险情轻重缓急来进行分布治理，全市矿山修复所需资金量大，只能是由政府先行垫资开展生态修复工作，造成财政资金压力大。农村垃圾治理投入资金不足，运营投资偿还机制尚未建立，环境卫生基础设施完全靠政府财政拨款建设，投入不足，环卫基础设施建设和运营经费不足。扶贫搬迁资金需求缺口大。另一方面，部分项目立项决策前的必要性分析不够，项目需求与国民经济和社会发展规划、相关领域专项规划、产业政策等结合不够紧密，重大项目“上马”前缺乏必要的专家评议、公众参与、风险评估等基础工作，建设单位对施工单位在建设工期上的约束和把控不严，出现项目不能按期完工、建设过程中调整工期问题，如“十四五”规划的交通项目34个，因受资金、用地、红线等多方面因素，开工项目为19个，占55%；各业主公司均缺乏强有力的项目管理团队，已完成项目为4个，仅占11%，其余项目均低于计划进度。

（二）规划实施国内外形势研判

疫情防控平稳转段后，我国经济逐步向常态化运行轨道回归，综合优势仍然突出，经济运行持续好转、内生动力持续增强、社会预期持续改善、风险隐患持续化解，经济实现质的有效提升和量的合理增长，长期向好的基本面没有改变。我国千方百计稳就业、稳经营主体，从一揽子措施助企纾困、扎实稳住经济，到加快建设全国统一大市场，阶段性措施与制度性安排结合，加大宏观政策调节力度，靠前发力、适当加力，粮食、能源供应稳定，产业链供应链安全能力不断增强，创新驱动活力奔涌，开放发展空间广阔，经济发展

得以积蓄力量，抗冲击能力明显提升，我国经济具有巨大的发展韧性和潜力。

经济社会发展面临多方压力，总体复苏动能更依赖于国际国内双循环。“十四五”时期，当前经济社会发展面临三方面的压力：一是需求收缩。服务业的消费和投资复苏缓慢，稳定出口变得愈加困难，社会消费品零售总额和固定资产投资的增速均出现了显著下滑，城市居民的文化休闲、文体娱乐、保健养老、儿童教育等最活跃的服务消费领域升级态势并不显著。二是供给受到冲击。产业链遭到严重打击，对电子芯片等行业发展和升级造成了一定的阻碍；能源成本不断攀升，对生产经营造成影响，一些原料供应出现物流不畅、局部短缺、物价上涨过快等问题，影响区域间以及上下游产业链之间的相互流通。三是市场对未来的预期变弱。楼市不景气的影响已从地产企业扩散到其它关联行业；银行等金融服务企业的业务发展更为保守；资本市场在当前确定性减少的大环境中也日趋审慎。为了应对经济发展的新形势，双循环战略已成为十四五期间指导发展的核心思路，一方面要“形成强大国内市场”以应对潜在的外部冲击，另一方面，通过高水平对外开放，在国内国际两个市场配置资源，形成商品和资本的高效流动。

数字经济发展迅速，对产业的溢出带动作用更加凸显。新一轮科技革命进入以数字技术广泛赋能、产业互联升级重构、智能驱动加速显现的新阶段，为区域产业转型升级释放了更多的增长潜力和动能。随着信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施等“新基建”投资的日益攀升，区域数字经济加速朝行业发展和渗透。服装、家居等领域的大规模个

性化定制，汽车等领域的网络化协同设计模式，工程机械等领域的远程运维模式等形成一批可复制、可推广的新模式，正推动行业生产和服务模式转型；原有的行业边界、产业链边界、专业化分工边界被打破，跨界融合成为数字经济时代重要趋势；电商领域、出行领域等通过建立主体间紧密联系的生态，拥有了对产业链、价值链的高度掌控力；工业互联网发展推动未来供应链转向多元化、全流程数字化、网络化、智能化发展；“互联网+”促进农村生产、生活、生态深度融合，助推乡村实现全面振兴。

满足人民美好生活需要，补足民生短板是重要任务。2022年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，湖南省委办公厅、省政府办公厅下发了《关于落实“一县一策”加快推进以县城为重要载体的城镇化建设的通知》，要求对全省86个县市编制的县城城镇化实施方案，要求摸清基础设施、医疗卫生、文化体育、教育、社会保障、生态环境等领域的底数，未来抓好城镇化建设，补齐民生领域的短板、强弱项，重点做好就业、收入、教育、医疗、养老等多个百姓关注领域的民生工作将是十四五中后期的重要任务，具体目标包括降低城镇调查失业率，实现居民收入增长和经济增长基本同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高基本同步，居民财产性收入稳定增加，以及提升教育质量和公平、完善医疗卫生体系、积极应对人口老龄化等。

绿色低碳发展理念更加深入，成为经济社会发展的主基调。国家“十四五”规划共50次提到“绿色”一词，且“绿色生态”部分的5个发展目标全为约束性指标，绿色发展的

重要性达到了前所未有的战略高度。同时，2030年前实现碳排放达峰、2060年前实现碳中和是我国发展绿色经济的标志性目标，成为推动区域各部门出台相应政策措施，带动各领域有序开展产业绿色升级和低碳技术创新的重要指引，加快推进区域绿色低碳发展，促进能源、产业、交通、基建、经济、技术等十个领域的转型创新，已成为区域适应绿色低碳发展新趋势的内在要求。

三、《纲要》主要指标调整方案

受国内外政治、经济、社会发展不确定性的复杂影响，“十四五”规划的主要发展目标预期和重大项目实际落地存在较大偏差，有必要适当调整，以利于继续引导市场的资源配置作用，优化宏观调控，推进经济社会的科学统筹发展。

（一）主要指标调整

1. 地区生产总值增速指标调整

建议GDP预期目标由400亿元调整为300亿元，GDP增速由 >12 调整为9。调整理由：一是2020-2022年GDP数据和年均增速低。受三年疫情影响，2020-2022年地区生产总值增速分别为1.2%、9.5%、4.4%，按可比价计算年均增长率为5%左右，均未达到预期12%的年均增速目标。二是稳增长压力大。疫情后经济恢复较慢，受工业生产大幅回落影响，全市稳增长压力持续加大。2023年我市上半年GDP增长0.1%，比去年同期回落3.9个百分点，预计2023年GDP增速会出现回落。

2. 全员劳动生产率增速指标调整

建议全员劳动生产率预期目标由13.7%修改为12%，年均增速由6.6%修改为5%。主要理由：一是全员劳动生产率

年均增速低。2021-2022 年均增长 2.58%，与 2025 年预期目标 6.6%差距较大，难以完成预期目标。二是经济下行稳增长压力大。GDP 年均增速由 12%降低为 9%，而年平均从业人员数变化不大，影响全员劳动生产率增速。

3. 地方税收占 GDP 比重指标调整

建议地方税收占 GDP 比重指标由 5.5%调整为 3.7%。调整理由：一是经济下行税收缩减。2021 年、2022 年我市地方税收占 GDP 比重分别为 3.32%、2.84%，低于规划基准年 2020 年的 3.69%，据市税务局测算，预计 2023-2025 年地方税收占 GDP 比重将继续低于 2020 年的基准值。二是减税降费政策拉低税收增长。2019 年以来，新增减税降费减免税收平均每年拉低税收增长 10 个多百分点。三是房地产市场供求关系发生重大变化税收减少。房地产市场由居民刚性需求向改善性住房需求、保障性住房建设和供给、城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设、盘活改造各类闲置房产方面转变。目前新建住房和土地交易量大幅减少，导致地方税种税收和占全市税收 53%以上的房地产建安税严重下滑，房地产业税收增长缺乏动力，且我市无新增税源。

4. 常住人口城镇化率指标调整

建议常住人口城镇化率预期目标由 80%调整为 78%。调整理由：一是城镇化率进入缓慢增长周期。我市城镇化率 2010 年达到 70.27%，2020 年、2021 年、2022 年城镇化率分别为 74.35%、74.64%、74.69%，2010 年至 2020 年十年城镇化率增加 4.08 个百分点，2022 年比 2020 年城镇化率增加 0.34 个百分点，城镇化率已进入缓慢增长周期，符合城镇化率达到 70%以后出现低速增长的国际惯例。二是多规合一指

标一致要求。常住人口城镇化率与国土空间规划和城镇化实施方案 2025 年预期目标为 78%，建议“十四五”常住人口城镇化率与国土空间规划和城镇化实施方案目标保持一致。

5. 研发经费投入占 GDP 比例指标调整

建议研发经费投入占 GDP 比例由 2.5%调整为 2%。调整理由：一是科技型规模企业数量少。我市传统加工型企业比重大，高新技术和科技研究开发型企业比重低；二是企业研发经费投入少。研发经费投入占 GDP 比例 2020 年、2021 年分别为 1.1%、1.7%，远低于 2025 年规划目标，预计难以实现 2.5%的预期目标。

6. 每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数指标调整

建议每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数指标由 6 个调整为 4.5 个。调整理由：一是托育事业发展缓慢。每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数 2020-2022 年分别为 0.73 个、1.85 个、3.12 个，与 2025 年 6 个的预期目标差距较大，难以完成 2025 年 6 个的预期目标。二是该指标是湖南省约束性指标。我市城区城镇化实施方案（2023-2025 年）中该项指标规划目标为 4.5 个，通过补短板强弱项，2025 年有可能完成预期目标。

7. 森林覆盖率指标调整

建议森林覆盖率指标由 $\geq 74\%$ 以上调整为 $\geq 57\%$ 。调整理由：一是空间规划调整，森林覆盖率降低。2022 年空间规划调整对土地地类的划分标准进行调整，自然资源部门将原来的园地从林业用地调整为农业用地，造成全省森林覆盖率大幅降低，2022 年我市森林覆盖率为 57.1%，远低于 2020 年规划年和 2025 年预期目标 74%。二是经济发展森林覆盖率逐

年降低。经济发展林地征占用较多，因没有适合的荒山荒地进行补植补造，森林覆盖率有逐年减少趋势。

8. 每万人口有效发明专利拥有量指标调整

建议每万人口有效发明专利拥有量由 3.1 件调整为 6 件。调整理由：一是基准年数据预计数据小。2020 年数据未经省统计审核，预计数据较小，2020 年预计数为 2.1 件，省统计审定数为 6.15 件，2021 年、2022 年分别为 5.75 件、5.99 件，均高出 2025 年目标数 3.1 件。二是知识产权综合实力显著提升。“十四五”规划实施以来，我市按照知识产权强县建设三年规划实施方案，积极引导企业深入挖掘核心技术点，加强知识产权申请、保护和运用，知识产权提质增量工程成效显著，2022 年 4 月我市被授予“湖南省知识产权建设强县”称号，知识产权综合实力已跻身全省二类方阵。

9. 每千人口拥有执业（助理）医师数（人）指标调整

建议每千人口拥有执业（助理）医师数由 3.5 人调整为 5.5 人。调整理由：一是目标年预期数据小。2020 年数据未经省统计审核，数据未填写，2025 年预期目标较小，2020-2022 年分别为 5.4 人、5.48 人、5.45 人，均高出 2025 年预期目标 3.5 人，二是新建医院增加医师数较多。我市正在建设专科医院，启动实施腾达医院，预计 2025 年竣工投用将新增医师数，从 2020-2022 年实现的数据和发展趋势，可实现 2025 年 5.5 人预期目标。

10. 其他指标修改

2020 年数据未经省统计审核，部分预计数据不准确，部分数据未填写，建议予以更正和补充：

(1)2020 年地区生产总值由 197.62 亿元更正为 196.08

亿元；

(2) 2020 年制造业增加值占 GDP 比重由 13%更正为 20.2%；

(3) 全员劳动生产率年均增速由 9%更正为 6.6%；

(4) 2020 年产业投资占固定资产投资比重由 25%更正为 31.7%；

(5) 进出口总额占 GDP 比重由 4.5%更正为 3.5%；

(6) 2020 年地方税收占 GDP 比重由 3.8%更正为 3.69%；

(7) 2020 年常住人口城镇化率由 77%更正为 74.35%；

(8) 2020 年每万人口有效发明专利拥有量由 2.1 件更正为 6.15 件；

(9) 2020 年居民人均可支配收入由 28998 元更正为 28677 元；

(10) 城镇调查失业率由 4.8%更正为 6.2%；

(11) 2020 年劳动年龄人口平均受教育年限由 13.4 年更正为 10.55 年；

(12) 2020 年每千人口拥有执业（助理）医师数未填写补充为 5.4 人；

(13) 2020 年每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数未填写补充为 0.73 个；

(14) 2020 年人均预期寿命数据由 76.8 岁更正为 77.88 岁；

(15) 2020 年单位 GDP 能源消耗降幅未填写补充为 0.08%；

(16) 2020 年地级及以上城市空气质量优良天数比例由 94.5%更正为 99.5%；

(17) 2020 年粮食综合生产能力由 4.8 万吨更正为 5.1 万吨。

(18) 2020 年亿元 GDP 生产安全事故死亡率未填写补充为 4.59%，2025 年预期目标 3%。

(二) 重点项目调整

结合我市项目建设实际，本次中期项目由 341 个调整为 245 个，项目总投资 2100 亿元，计划投资 565 亿元，其中产业项目 100 个，项目投资 660.76 亿元，计划投资 204.26 亿元；基础设施项目 90 个，项目投资 1178.87 亿元，计划投资 245.16 亿元；生态环保项目 21 个，项目投资 57.43 亿元，计划投资 18.03 亿元；社会民生项目 34 个，项目投资 202.95 亿元，计划投资 97.55 亿元。245 个项目中计划实施项目 220 个（规划内实施项目 162 个，新增实施项目 58 个），重大前期项目 25 个。具体新增项目和调出项目情况如下：

1. 新增项目 58 个，项目总投资 120.38 亿元，计划投资 95.01 亿元，其中产业项目 42 个，项目投资 99.1 亿元，计划投资 76.57 亿元；基础设施项目 8 个，项目投资 13.04 亿元，计划投资 10.5 亿元；生态环保项目 3 个，项目投资 2.8 亿元，计划投资 2.5 亿元；社会民生项目 5 个，项目投资 5.44 亿元，计划投资 5.44 亿元（详见吉首市“十四五”规划重大项目进展调整情况表）。

2. 调整退出项目 154 个，其中科技创新项目 3 个，产业项目 72 个，基础设施项目 37 个，生态环保 13 个，社会民生 29 个（详见吉首市“十四五”规划调整退出重大项目表）。

项目调整退出理由：一是市直相关部门调整退出意见；二是企业投资意愿不强，导致招商企业退出，放弃项目建设；

三是项目资金未落实，“十四五”期间项目难以开工建设。**投资计划调整理由：**一是征地拆迁、手续报建等项目前期滞后，影响项目启动实施和建设进度；二是市场政策影响，企业投资谨慎，核减投资规模；三是项目资金短缺，项目单位压减建设规模和投资计划。

四、全面完成“十四五”规划主要措施

据中期评估情况和新的发展形势要求，“十四五”后半期推进《纲要》实施的总体思路是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神，全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，着力打造“三区两地”、建设“五个湘西”，聚焦打造“州域经济核心增长极”目标，大力实施“强州府”战略，突出目标导向、问题导向和效果导向，奋力稳增长、促创新、增就业，切实推动全市经济社会高质量发展，以更加昂扬的奋斗精神做好下半程各项工作，确保如期全面完成“十四五”各项规划目标任务。

（一）坚持优结构提质效，不断壮大经济实力

优化产业构造。着力扩大工业有效投资，推动产业结构优化，不断提升制造业比重。加快创新创业园、智能快递分拨中心、电子信息产业园等标准厂房项目建设进度，加强园区综合配套设施建设。全力推进“八大产业链”建设，推动钒资源绿色开发，加快电子信息、白酒等优势产业集群发展。促进各类要素合理流动和高效集聚，优化区域产业布局，大力发展优势主导产业，壮大优质企业群体，建设现代化产业体系。

加快转型升级。统筹推进传统产业改造升级和新兴产业

培育，加快技术创新和转化应用，推动产业高端化、智能化、绿色化转型。切实转变工业发展方式，不断巩固提升传统产业优势，积极培育壮大战略性新兴产业，超前布局发展未来产业，加快新旧动能接续转换。促进工业化与信息化、先进制造业与现代服务业深度融合，提升产业链供应链现代化水平，加快产业迈向中高端。

突出创新驱动。以创建全省创新型县市、打好科技创新攻坚仗为抓手，深入实施创新驱动发展战略和科技强市行动，围绕产业链部署创新链，打好重要产业关键核心技术攻坚战，大力推动以科技创新为核心的全面创新，突出企业创新主体作用，加快提升自主创新能力，以创新支撑工业高质量发展。夯实数字经济基础，依托“智慧湘西、智慧吉首”技术共享平台，加快5G建设，加快实施武陵山科技创新中心、工业互联网区域性总部基地、武陵信创区块链软件园、颐高数字经济智慧城等项目建设。

注重项目支撑。坚持“以项目论英雄”工作导向，形成齐心协力抓项目的工作局面。抢抓发展机遇挖掘政策潜力，努力提升项目前期工作水平，争取更多的项目进入中央、省、州规划，获得更多政策与资金支持。加快推进项目建设，狠抓重大项目协调服务和责任倒逼，进一步完善落实领导联系重点项目工作机制，加大督查力度。加强项目资金监督，抓实项目质量管理，打造精品工程、廉洁工程。

（二）坚持扩业态创品牌，全面增强文旅活力

持续丰富旅游业态产品。围绕矮寨奇观旅游区、乾州古城两大核心景区和主要线路布局，推进中高端民宿、高星级酒店等项目规划和建设。大力实施“建好一间房”、“做好

一桌菜”、“开好一个店”、“演好一场戏”文旅“四个一工程”。持续开发夜景夜游、户外探险、特色民宿、特色文创等一批具有市场引领性的旅游核心吸引物；建好排兄旅游小镇、隘口茶旅小镇、神农研学农旅小镇等一批特色小镇；推出红色旅游、研学旅游、亲子游乐、美食休闲、民俗文创等一批旅游精品线路。

大力推进旅游品牌建设。不断创新营销方式，强化激励机制，积极开展网络平台宣传，组织省内外知名网红打卡采风，在抖音、快手、小红书等新媒体平台不间断宣传推介。在贵阳、武汉、广州、长沙等中心城市人员比较密集区域投放广告，以高铁沿线城市、湘西边城机场航班通达城市为重点，组织开展旅游专场宣传营销活动，邀请省内外重要客源市场的大型旅行社来吉首踩线，建立战略合作伙伴关系。继续办好鼓文化节、马拉松赛等品牌节庆活动。

推进乡村振兴全域旅游。重点打造由榔木茶博园为起点、经夯（夯沙）吉（吉首北）、X007 洽比河旅游公路、矮寨盘山公路至大桥景区的旅游精品线路，推出“中国南方的独库公路”宣传策划，对接省“四个一百”工程，建设全省“乡村旅游精品廊道”。依托中心城区，加快发展周边村寨近郊游，打造省级休闲农庄、示范农庄、休闲聚集发展示范区，创建科普教育基地和中小学劳动教育基地。依托传统村落、特色村寨，以十八湾、齐心、家庭、河坪、深坳等为重点，建设一批瞄准小众人群的乡村旅游精品营地，按照“一村一品”要求，促进差异化、互补性乡村旅游发展。

（三）坚持重提质优管服，建设现代宜居城市

提升城市建设品质。开展城市发展战略规划研究，加快

推进高铁新城建设，根据“一心一轴四板块”规划，将高铁新城打造成为城市功能完善、主导产业鲜明、生产生活融合、高度智慧智能的现代化新城。加速产城融合，构建“以电子信息为支柱产业，以大数据及科技服务为前瞻产业，以商贸物流、新材料新能源、装配式建筑为重要产业，以总部经济、教育培训、会议会展、生物医药为支撑产业”的高铁新城大产业体系。坚持“一镇一策”，推动重点乡镇和特色小镇发展，加快推进高铁新城滨水风情小镇、梦巢小镇、专科医疗中心、教育医疗小镇建设。

构建现代交通体系。大力推进航空、高铁线路规划工作，完善公路、铁路等各种交通运输基础设施，努力打造区域性交通枢纽城市。积极推动秀山-吉首-益阳高铁、通用机场等重大项目前期工作，加快实现州府立体交通“百年大计”。建设完善市域干线公路网络，积极推进客货邮一体化、吉首市充电桩及换电站项目、北部片区路网、S253小溪至吉首北以及北二环建设。持续开展交通拥堵治理**行动**，营造畅捷交通环境。

强化科学运营管理。力争在城市管理精细化、公共服务普惠化、政务运行高效化等应用上取得新突破。以争创“全国文明城市”、“国家卫生城市”为总抓手，常态化开展经营秩序、户外广告、乱停乱靠、乱搭乱建、渣土扬尘等市容问题整治，提档升级城区风貌。加快智慧城市建设，推进智慧吉首和新一代信息基础设施建设，实现5G网络全覆盖。把严格管理与文明服务统一起来，持续推进“首违不罚”“柔性执法”，引导市民养成良好文明习惯，推动志愿服务再上台阶，打造更有温度的州府城市。

（四）坚持兴产业美村貌，加速乡村发展振兴

巩固脱贫成果。抓好巩固脱贫成果与乡村振兴有效衔接，完善防止返贫致贫动态监测和帮扶机制，保持帮扶政策总体稳定，继续做好“四个不摘”和“三个落实”，巩固好“两不愁三保障”和饮水安全成果。做好扶贫资产后续管理和收益分配，做好易地扶贫搬迁后续扶持，确保“稳得住、有就业、逐步能致富”。加大劳务输出组织力度，确保外出脱贫劳动力稳定就业。积极鼓励引导创新创业，统筹用好乡村公益岗位，坚决守住防贫和返贫底线。

发展现代农业。加强农村产业基地建设，完善蓄水、排灌、生产道等产业基础设施，促进产业融合发展。深入实施“六大强农行动”，着力建设“茶、稻、蔬、果、林、养”六大特色产业，延伸农旅产业链条，开发特色化、多样化农旅产品，切实走好精细化特色化现代农业发展之路。

优化政策环境。将休闲农业纳入重点工作，支持休闲农庄发展壮大上规模。坚持推进农业与旅游、文化等产业深度融合，持续做响吉首特色农旅品牌，打造成为湘西农业新兴产业发展高地，促进农业增效、农民增收。完善基层综合性服务平台，把乡镇建成服务农民的区域中心。

建设美丽乡村。统筹做好农村人居环境整治提升和美丽乡村创建，持续推进“一拆二改三清四化”，加快推进省、州级美丽乡村示范村、特色精品乡村建设，创建一批秀美屋场、五美庭院。大力推进“四治三种一创”，坚持同步推进改厕、供水和污水处理，建立乡村垃圾处理机制，深入开展农村生活垃圾专项治理，加快建立健全长效运行管护机制，建制镇生活污水处理设施实现全覆盖。大力推进农网改造升

级，完成行政村光纤入户全覆盖。

（五）坚持控污染护生态，营造山水美丽州府

深入开展污染防治。严格督查，切实将突出生态环境问题整改压力传导到相关职能部门，把生态环境保护责任落实情况纳入市委、市政府重大事项督查督办内容，压紧压实生态环境保护“党政同责、一岗双责”。市两办督查室及市生环委办适时开展突出生态环境问题督查，实行一月一通报制度，责成生态环境、住建、水利、农业农村、公用等部门完善长效监管机制，不等不拖、立行立改，坚决做到问题整改到位、不反弹。落实“河长制”“林长制”，巩固“禁捕退捕”成果，守护好一江碧水、一片蓝天、一方净土。

壮大绿色低碳产业。积极创建国家生态文明建设示范市，助力全州打造“全国绿色低碳发展样板区”。全方位推动绿色建筑发展，大力支持东方红住工、金海钢构、园方木业发展，打造装配式建筑十亿级龙头产业园区，确保装配式建筑占新建建筑比例达35%以上。推动产业绿色转型，完成循环经济产业园建设。积极推进地热能、风能、光伏发电、抽水蓄能等清洁能源开发利用，加速推进城乡管道天然气覆盖，不断提升清洁能源比重，确保单位GDP二氧化碳排放比持续下降。

严格生态资源管理。抓好新造林地抚育管理，确保植树造林成果。加强森林防火，确保森林火灾受灾率控制在指标以内，无重大森林火灾、无人员伤亡目标。严格执行商品材零采伐制度、民用材限额采伐制度，认真开展征占用林地审核审批，加强林地林木资源保护管理。积极开展森林督查，依法严厉打击非法占用林地等涉林违法犯罪行为。推进生态

惠民，抓好生态护林员选聘续聘工作，积极兑现劳务补助。全面落实好生态补偿政策，增加林农收入。加快发展油茶、梨、桃等果树产业。

（六）坚持强供给优服务，着力改善社会民生

持续扩大创业就业。坚持就业优先，用好创业平台，抓好重点群体就业创业帮扶，强化市场主体培育，积极支持企业招用工。扩大创业扶持对象范围，将创业扶持群体扩大至全体劳动者，将劳动年龄内有劳动能力和劳动意愿的劳动者全部纳入政策扶持范围，在政策允许的范围内，最大限度地支持劳动者就业创业。进一步加大财政投入力度，将人力资源和社会保障作为公共财政的支出重点，加大创业扶持资金、就业专项资金、小额担保贴息贷款财政贴息资金本级配套力度。财政安排的工业、农业、商贸、科技、扶贫、农业、民族等专项资金，确保10%以上用于支持全民创业工作。

兴办人民满意教育。坚持立德树人、五育并举，持续抓好师德师风教育、“双减”政策落实，促进学生全面发展和健康成长。扩大普惠性学前教育资源，确保普惠性幼儿园比例达到90%。巩固提高义务教育均衡发展，优化城乡中小学校教育布局调整，争创建国家义务教育优质均衡县。大力发展职业教育，加强学生心理健康教育，强化校园及周边环境安全综合治理，打造“平安校园”。适当调整教育项目建设，吉首市推进素质发展项目和吉首市教育智能化升级项目融入中小学校建设和提质改造项目之中，用项目推进“十四五”规划，打造武陵山区教育服务中心。

推进“健康吉首”行动。加快医疗健康大数据应用体系建设，提升公立医院信息化建设水平。推进市三甲医院、市

中医院等项目建设，加速公立医院提标升级。深化市域内紧密型医共体建设，到2025年，基本实现市乡村三级全覆盖。推进市疾病防控提质项目建设，增强突发公共卫生事件处置和保障能力。加强妇幼健康服务机构能力建设，提升妇幼健康服务水平，促进妇女儿童全面健康发展。加大引导社会力量参与婴幼儿照护服务的力度，促进社会力量积极参与普惠性托育机构的申请创建。积极开展群众爱国卫生运动，预防和减少疾病，保护人民健康水平；发扬博爱、人道、奉献的红十字精神，保护人民生命和健康，促进人类和平事业进步。

加强基本民生保障。健全完善养老保险、失业保险、工伤保险制度，着力构建更加公平、可持续的社会保障体系，到“十四五”末，城乡居民养老保险基本实现法定人员全覆盖。加强对残疾人、老年人、困境儿童等群体的关爱，不断完善服务保障体系。提升养老服务水平，加快红枫谷康养中心建设运营，建好社区养老服务机构和日间照料中心。加快城乡居民基本养老保险丧葬补助金制度落地，落实基础养老金正常调整机制，提高城乡居民养老保险待遇水平。做好农民工工资支付，保障劳动者合法权益。

建设良善平安吉首。建成立体化治安防控体系，有效遏制“毒黄赌”，构建共建共治的毒品治理格局。加强社会治理、应急处突体系和能力建设。加快食品药品安全治理体系和能力现代化，建设质量强市。全力推动安全生产专项整治三年行动和安全生产领域“打非治违”三年行动，坚决杜绝较大以上安全事故。加大安全生产风险防控、自然灾害防治、应急救援队伍建设、应急产业发展、应急物资保障、智慧应急建设等方面的资金投入。建立健全政府、企业、社会相结

合的应急管理体系投入机制，发挥财政引领带动作用，动员全社会广泛参与应急管理事业发展。

（七）坚持深改革促共享，创造一流营商环境

构筑区域发展高地。坚持创新引领开放崛起战略，构筑武陵山区域大流通、大开放、大发展的新高地。围绕构建“园区支撑、文旅先导、多点发力、优势优先”的特色产业体系，紧盯智能制造、健康医药、生态文旅、农产品精深加工等领域，推进以商招商、中介招商、行业招商、产业链招商和园区招商，着力招引一批龙头型、总部型、专业配套型企业。积极构建对外开放平台，加快推进湘西海关、公路口岸平台建设；建好开放型经济的主阵地、主战场，加快州府新城、产业新区建设，争创国家级经济开发区。

持续优化营商环境服务。扎实推进简政便企举措，做好服务企业项目文章。凝聚部门合力，推动更多的部门事项入驻政务中心，夯实“一扇门”，健全一窗受理、集成审批的办事模式，不断提升网上办、掌上办水平；主动对接企业和项目，加大服务企业和项目力度。持续推进便民化审批制度改革，做好增强实效文章，始终坚持便民化改革方向，力戒形式主义，将已经铺开的“一件事一次办”改革、商事制度改革等改革逐项落到实处，以改革的红利带来办事的便利。扩大跨省通办合作范围。

强化依法行政。整合优化行政执法队伍，提高行政执法能力水平。健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定的渠道，提高决策科学化、民主化、法治化水平。推进政务服务标准化、规范化、便利化，加快“互联网+政务服务”一体化平台建设，持续推进政务公开，提高政府公

信力。探索向基层下放经济社会管理权限，建立乡镇政务服务机构。深化事业单位分类改革和行业协会、商会、中介机构改革。