

常德市国民经济和社会发展 第十五个五年规划纲要

(2025年12月29日常德市第八届人民代表大会
第五次会议批准)

目 录

第一篇 立足新起点，开创社会主义现代化新常德建设新局面·····	1
第一章 发展基础·····	1
第二章 发展环境·····	8
第三章 指导方针·····	9
第四章 发展目标·····	11
第二篇 因地制宜发展新质生产力 加快建设富有常德特色的现代化 产业体系·····	15
第五章 推动传统和优势产业转型升级·····	15
第六章 培育壮大新兴产业和未来产业·····	19
第七章 加强生产性服务业支撑·····	24
第八章 加大招商引资力度·····	29
第九章 大力培育优质企业·····	32
第十章 推动园区高质量发展·····	34
第三篇 坚持创新引领 推动科技赋能高质量发展·····	37
第十一章 建设高水平创新平台·····	37
第十二章 推动科技创新和产业创新深度融合·····	40
第十三章 一体推进教育科技人才发展·····	44
第十四章 推动数字常德建设·····	48
第四篇 深入挖掘内需潜能 增强高质量发展内生动力·····	50
第十五章 大力提振消费·····	50
第十六章 积极扩大有效投资·····	55
第十七章 构建现代化基础设施体系·····	57
第十八章 加快推进国家物流枢纽承载城市建设·····	65

第五篇 推进制度创新和高水平开放 服务和融入新发展格局·····	69
第十九章 深度融入全国统一大市场·····	69
第二十章 打造一流营商环境·····	72
第二十一章 激发各类经营主体活力·····	74
第二十二章 推动外向型经济高质量发展·····	76
第六篇 坚持内涵式发展 深入推进以人为本的新型城镇化·····	80
第二十三章 打造百万人口中心城区·····	80
第二十四章 建设现代化人民城市·····	83
第二十五章 推动县域经济特色化差异化发展·····	85
第七篇 加快农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴·····	88
第二十六章 提升农业综合生产能力和质量效益·····	88
第二十七章 建设“桃花源里 和美湘村”·····	91
第二十八章 提高强农惠农富农政策效能·····	93
第八篇 积极主动融入国家重大区域战略 促进市域协调发展·····	96
第二十九章 强化与国家重大区域战略的有机衔接和整体联动·····	96
第三十章 推动“一主一副三极”联动发展·····	99
第三十一章 优化国土空间发展格局·····	101
第九篇 更好担负起新时代的文化使命 加快建设文化强市·····	103
第三十二章 弘扬和践行社会主义核心价值观·····	103
第三十三章 繁荣发展文化事业·····	103
第三十四章 全力答好“两道融合命题”·····	106
第十篇 健全人口服务体系 促进人口高质量发展·····	110
第三十五章 建设生育友好型社会·····	110
第三十六章 建设全龄友好型社会·····	111

第三十七章 加快建设健康常德·····	113
第十一篇 加大保障和改善民生力度 扎实推进全体人民共同富裕··	118
第三十八章 促进高质量充分就业·····	118
第三十九章 提高居民收入水平·····	119
第四十章 办好人民满意的教育·····	120
第四十一章 健全社会保障体系·····	124
第十二篇 推进经济社会发展全面绿色转型 加快建设美丽常德·····	127
第四十二章 全面提升生态系统功能·····	127
第四十三章 持续深入打好污染防治攻坚战·····	130
第四十四章 积极稳妥推进和实现碳达峰·····	133
第四十五章 推动生态产品价值实现·····	136
第四十六章 培育壮大循环经济·····	137
第十三篇 统筹发展和安全 建设更高水平平安常德·····	140
第四十七章 深入推进依法治市·····	140
第四十八章 加强国家安全体系和能力建设·····	143
第四十九章 提升公共安全治理水平·····	145
第五十章 加强和创新社会治理·····	149
第十四篇 凝聚各方合力 健全规划实施保障机制·····	151
第五十一章 坚持和加强党的全面领导·····	151
第五十二章 推进社会主义民主政治建设·····	152
第五十三章 构建统一协调的规划体系与实施机制·····	153

常德市国民经济和社会发展第十五个五年（2026-2030年）规划，根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》《中共湖南省委关于制定湖南省国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》《中共常德市委关于制定常德市国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》编制，主要阐明全市经济社会发展战略，明确政府工作重点，引导规范市场主体行为，是全市人民共同的行动纲领。

第一篇 立足新起点 开创社会主义现代化 新常德建设新局面

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键五年，是我省锚定“三高四新”美好蓝图、奋力谱写中国式现代化湖南篇章的关键五年，也是我市锚定“三个高地”、推进“二次创业”承上启下、全面发力的关键五年。科学谋划常德“十五五”时期经济社会发展，对推进现代化新常德建设具有重要意义。

第一章 发展基础

“十四五”时期是常德发展史上极其重要、极为不易的五年。2024年3月，习近平总书记首次亲临常德考察，作出一系列重要讲话和指示，为常德经济社会发展指明了前进方向、提供了根本遵循，全市上下备受鼓舞、感恩奋进。面对错综复杂的内外部环境 and 艰巨繁重的改革发展稳定任务，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，市委市政府团结带领全市人民，全面贯彻党中央决策部署和省委工作要求，锚定“三个高地”、推进“二次创业”，推动全市各项事业取得新的重大成就。

综合实力稳步提升。地区生产总值跨上4000亿台阶，达4770.93亿元，位居全省第3。地方一般公共预算收入累计超过千亿元，较“十三五”时期增长15.45%。全社会研发经费投入年

均增长 12.2%。居民人均可支配收入达 35565 元。常德多次上榜中国综合经济竞争力百强城市、全国先进制造业百强城市、全国外贸百强城市、全国数字经济百强市、中国科技创新竞争力百强城市、入选中国城市新质生产力发展十强市，获批国家知识产权强市建设试点城市。

产业发展提质增效。现代化产业体系初步形成，六大工业产业完成产值 3640.47 亿元，轻工纺织产业产值突破千亿，生物制造产业加速崛起，鼎城区液压油缸、津市市生物酶产业集群获批国家级中小企业特色产业集群。累计建成亿元以上产业项目 331 个，其中 10 亿元以上项目 58 个，产业投资占比较 2020 年提升 10 个百分点。实有经营主体、“四上”企业分别增加到 54.81 万户、5608 家。规模工业企业达 1963 家，国家级专精特新“小巨人”企业达 30 家，海利化工获评创建世界一流专精特新示范企业，3 家企业获评国家级制造业单项冠军企业，2 家企业获评省长质量奖，德山酒获评“中华老字号”。飞沃科技成为全市首家制造业上市企业，金天钛业成为全市首家科创板上市企业。

改革开放稳步推进。市场经济、城乡协调、对外开放、生态文明等体制机制进一步完善。零基预算、政府投资、构建汛旱并防与耕地置换协同推进机制等改革走在全省前列。鼎城区基层减负、石门县足球育人改革、汉寿县西洞庭湖保护治理改革经验获中央改革办推介。土地二轮延包整市试点等任务圆满完成。常德保税物流中心（B 型）获批成立，津市港国际集装箱码头建成运

营，常德港成为全国 36 个内河主要港口之一，常德成功获批国家物流枢纽承载城市。对非贸易年均增长 36.35%，城发贸易跻身全国对非进出口企业百强。新增 2 个国际友好合作城市。常益长高铁建成通车，渝厦高铁重庆至长沙段全线运营，常德实现快速直达长株潭和成渝地区，宜常高铁开工建设。益常高速扩容、安慈高速、炉慈高速、官新高速建成通车。新改建国省道 347 公里，位居全省第一。

城乡面貌持续改善。城市建成区路网密度较 2020 年提升 30.8%，新建改造燃气管道 2776 公里、污水收集管网 484.5 公里，市县主城区 5G 网络实现全覆盖。建设筹集保障性住房 2.8 万套，完成老旧小区改造 14.5 万户。常德再次获评全国文明城市，蝉联国家卫生城市，成为国家公交都市建设示范城市。严格落实耕地保护和粮食安全责任制，粮食播种面积、产量连续 22 年位居全省第一，脱贫攻坚成果巩固拓展，牢牢守住了不发生规模性返贫致贫的底线。常德在全省率先成功创建国家农产品质量安全市，安乡县获评“中国酱卤之乡”。建设高标准农田 273.5 万亩，续建配套与改造大中型灌区 18 座，新建改造农村公路 2043 公里，建设省级美丽乡村 61 个。生态环境持续改善，市城区 PM_{2.5} 年平均浓度下降 18.1%，国省控断面水质优良率稳步提高，城乡黑臭水体动态清零。

民生福祉不断增进。城镇累计新增就业 28.29 万人、累计新增农村劳动力转移就业 19.01 万人，新增公办学位 51855 个，新

增医疗床位 1820 张、养老床位 16313 张，新增车位 62891 个，新建改造公厕 646 座、改造农村户厕 16.5 万个，既有住房加装电梯 1074 台，一批群众急难愁盼问题得到更好解决。覆盖城乡居民的多层次社会保障体系基本形成，城镇职工基本养老保险待遇、城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准逐年提高，城乡低保、特困人员供养、残疾人两项补贴标准均衡提升。县域普通高中发展经验全国推介，常德科技职业技术学院、常德学院挂牌招生，湖南文理学院获批硕士学位授予单位。临澧县、石门县获评国家学前教育普及普惠县，桃源县入选全国学校家庭社会协同育人实验区。“三医”协同发展格局基本形成，三甲医院增加 3 家。3 部作品获省“五个一工程”奖，实现全国少数民族文学创作骏马奖“零”的突破，常德丝弦《走马楼的小秘密》荣获全国群众文化领域最高奖项群星奖。以城头山古文化遗址等为代表的农耕文化成为省全域旅游“五张名片”之一，常德河街入选国家级旅游休闲街区、国家级夜间文化和旅游消费集聚区。实施常德博物馆改扩建、市体育公园和市图书馆提质改造等项目，文化供给能力不断提升。常德籍运动员实现奥运会、残奥会奖牌历史性突破。常德全域纳入湘鄂渝黔革命老区规划范围。连续三次荣膺全国双拥模范城，退役军人服务保障得到加强，国防动员事业开创新局面。机关事务、住房公积金、地方志、档案、民族宗教、侨务、气象、地震等工作取得新进展。工会、青少年、妇女儿童、老龄、慈善、社科研究、红十字等各项事业取得新成效。

安全体系更加健全。高效统筹疫情防控和经济社会发展，最大限度保护了人民群众生命安全和身体健康，取得了疫情防控重大决定性胜利。防灾减灾稳妥有力。县级以上城市防洪堤防工程达标率 90%，洞庭湖区重点垸堤防加固一期工程基本完成。除险加固中小型病险水库 526 座、大中型病险水闸 47 座，新建改造泵站 169 座。全力迎战多轮极端洪涝灾害，未溃一堤一垸、未垮一库一坝。科学应对 1961 年以来最严重旱情，成功战胜历史罕见低温雨雪冰冻灾害挑战，最大程度减少了灾害损失。实施防范化解债务风险“十大举措”，清理盘活国有“三资”376.1 亿元，压降融资平台 36 家。保交楼项目全部清零。非法集资风险持续压降，金融生态环境持续好转。平安建设推进有力，安全事故数量稳步下降。常态化扫黑除恶、禁毒执法、突出违法犯罪打击等工作成效明显，信访积案难案有效化解，津市汪家桥街道“平安指数”促进解纷工作法获评全国新时代“枫桥经验”先进典型。

治理效能明显提升。依法行政深入推进，提请市人大常委会审议地方性法规草案 7 部，修正地方政府规章 1 部，废止和修改涉企规范性文件政策 80 件。出台规范涉企行政执法十项措施，入企行政检查频次减少 39.2%。“八五”普法圆满完成。武陵区、澧县获评全国法治政府建设示范地区。成功创建全国民主法治示范村（社区）8 个。党风廉政建设和反腐败斗争纵深推进，审计监督持续加强，中央专项资金、群众身边不正之风和腐败问题等专项整治取得扎实成效。政治生态持续优化，干事创业的氛围更

加浓厚。

这些成就的取得，根本在于以习近平同志为核心的党中央领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引。实践证明，“两个确立”是应对一切风险挑战的最大底气所在和最根本政治保证。

专栏：常德市“十四五”经济社会发展主要指标完成情况

类别	序号	指标名称	2020年	规划目标		完成情况	
				2025年	年均增速(%)	2025年	年均增速(%)
经济发展	1	地区生产总值(亿元)	3749.1	5300	7.5	4770.9	4.8
	2	全员劳动生产率增长(%)	—	—	7.5	—	4.2
	3	制造业增加值占GDP比例(%)	30	32	—	30.1	—
	4	产业投资占固定资产投资比重(%)	59	62	—	73.8	—
经济发展	5	最终消费支出对GDP的贡献率(%)	—	60	—	—	—
	6	对外贸易依存度(%)	4	4.6	—	3.2	—
	7	地方一般公共预算收入占GDP比重(%)	5.01	4.11	—	4.04	—
	8	常住人口城镇化率(%)	56.22	63	—	60	—
创新驱动	9	研发经费投入增长(%)	—	—	>17	—	12.2*
	10	每万人口高价值发明专利拥有量(件)	0.86	1.38	—	2.49	—
	11	数字经济核心产业增加值占GDP比重(%)	—	不低于全省平均水平	—	6.1	—
民生福祉	12	居民人均可支配收入(元)	26263	39000	8	35565	6.3
民生福祉	13	城镇调查失业率(%)	5.9	≤5.5	—	5.3	—
	14	劳动年龄人口平均受教育年限(年)	10.8	11.2	—	11.2	—
	15	每千人口拥有执业(助理)医师数(人)	2.88	2.95	—	3.16	—

类别	序号	指标名称	2020年	规划目标		完成情况	
				2025年	年均增速(%)	2025年	年均增速(%)
民生福祉	16	基本养老保险参保率(%)	96	—	—	—	—
	17	每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数(个)	1.06	4.5	—	4.62	—
	18	人均预期寿命(岁)	78	78.5	—	79.31*	—
绿色转型	19	单位GDP能源消耗降幅(%)	五年累计28.5	完成省定标准	—	完成省定标准	
	20	单位GDP二氧化碳排放降幅(%)	五年累计18	完成省定标准	—	完成省定标准	
	21	城市空气质量优良天数比例(%)	84.7	86.5	—	87.4	—
	22	地表水达到或优于Ⅲ类水体比例(%)	95.7	95.7	—	95.7	—
	23	森林覆盖率(%)	48	48	—	37.74	—
安全保障	24	粮食综合生产能力(万吨)	373	380	—	385.7	—
	25	能源综合生产能力(万吨标准煤)	—	完成省下达目标		—	—
	26	亿元GDP生产安全事故死亡率(人/亿元)	0.0424	0.0278	—	0.0203	—

注：1.标*为2024年数据。

2.根据国家统计局统一部署，“最终消费支出对地区生产总值贡献率”指标省级及以下层面不再公布。

3.“基本养老保险参保率(%)”因政策变化已不再统计。

4.“森林覆盖率”指标统计口径发生调整。

5.由于各市州能源资源禀赋差异，省里不对各市州分解下达“能源综合生产能力”指标考核任务。

第二章 发展环境

“十五五”时期我市经济社会发展面临新形势，战略机遇和风险挑战并存，不确定难预料因素增多。

从外部环境看，世界新一轮科技革命和产业变革加速演进，东盟、非洲、中东和拉美等新兴市场加速崛起，为我市产业转型和开拓国际市场提供新的发展机遇；国家支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群打造世界级城市群，推动成渝地区双城经济圈、长江中游城市群等成为高质量发展增长极，支持区域联动发展，我市地处两大增长极中间位置，区位优势优越，在主动承接科技成果转化、实现产业协同、拓展市场空间等方面具备区位优势；省委省政府更加关注区域发展，提出要凸显常德在全省区域经济布局中的地位，明确支持常德“十五五”期间对接联动成渝地区双城经济圈和长江中游城市群。同时，国际地缘政治博弈风险外溢影响更趋复杂，国内有效需求不足，区域竞争加剧，存在被虹吸风险和掉队危机。

从自身基础看，“十五五”期间，宜常高铁的建成、厦渝通道的贯通将结束我市高铁连接不畅的历史，常德到全国主要城市通勤时间将大幅缩短，常德保税物流中心（B型）正式封关运营，为我市主动融入国家重大区域战略提供了基础条件；2个国家级中小企业特色产业集群和4个省级产业集群形成了坚实的产业基础，抢占合成生物制造未来产业新赛道，省政府专门出台支持

常德“合成生物制造十条”政策，为我市产业发展打开了新空间；城乡美丽宜居，文化活力充沛，基础教育名列全省前茅，产教融合加速推进，医疗资源和水平全省一流，营商环境不断优化，为经济社会发展提供了有力支撑。同时，非烟工业总体规模仍然偏小，多点支撑的产业格局尚未真正形成，经济增长的内需拉动乏力，人口流失和少子化、老龄化并存，民生保障存在短板弱项，“十五五”时期高质量发展任重道远。

机遇蕴含希望，挑战激发斗志。全市上下务必以历史的眼光辩证把握发展大势，以“咬定青山不放松”的战略定力锚定前行方向，焕发“闯”的精神，鼓足“干”的劲头，在抢抓机遇中乘势而为，在应对挑战中逆势而上，为谱写中国式现代化湖南篇章作出常德贡献。

第三章 指导方针

推动“十五五”时期经济社会发展，必须牢牢把握以下指导思想和重大原则。

第一节 指导思想

坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真贯彻落实习近平总书记关于湖南工作的重要讲话和指示批示精神，锚定“三高四新”美好蓝图，统筹推进“五位一体”总体布局，

协调推进“四个全面”战略布局，完整准确全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，坚持以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，坚持锚定“三个高地”、推进“二次创业”，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、全体人民共同富裕迈出坚实步伐，奋力开创中国式现代化常德实践的新局面。

第二节 必须遵循的原则

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

——坚持人民至上。尊重人民主体地位，紧紧依靠人民，坚持共同富裕，促进社会公平正义，增进民生福祉，维护人民根本利益，用心用情办好民生实事，不断提高人民生活水平，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

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

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

——坚持有效市场和有为政府相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，构建统一、开放、竞争、有序的市场体系，进一步优化营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

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

第四章 发展目标

立足常德发展阶段和基础条件，顺应国家推动城市群高质量发展、促进区域联动发展大势，落实省委关于加强成渝地区双城经济圈和长江中游城市群联动的部署要求，“十五五”时期努力打造“联动成渝地区双城经济圈和长江中游城市群的重要节点城市”。全市经济社会发展实现以下目标：

——高质量发展取得显著成效。经济增长保持在合理区间，全要素生产率稳步提升。经济发展质效明显提升，三次产业结构明显优化，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化取得重大进展，“经济大市挑大梁”作用进一步发挥。综合实力位列全省第一方阵、长江中游城市群第一方阵、全国非省会和非副省级城市

第一方阵。

——产业多点支撑格局基本形成。现代化产业体系更加完善，产业链供应链韧性和安全水平明显提高。非烟规模工业增加值和高技术制造业增加值比重稳步提升，培育形成4个以上千亿级产业。新质生产力稳步发展，全社会研发经费投入显著提高。

——改革开放取得新突破。进一步全面深化改革重点任务圆满完成，市场经济体制更加健全，营商环境更加优化。高铁直通全国，交通通达能力进一步提升，全面融入国家开放大通道和国内国际双循环，外向型经济高质量发展迈上新台阶。

——文化软实力显著增强。文化和科技、文化和旅游深度融合，常德文化品牌知名度和影响力明显提升。特色传统文化保护传承、在创新中发展取得显著成效。公共文化服务体系更加健全，人民精神文化生活日益丰富。

——人民生活品质不断提高。人口发展与经济社会发展水平适应性增强。实现更高质量充分就业，居民收入增速与经济增长同步，教育强市建设走在全省前列，社会保障体系更加健全，优质高效的医疗服务体系基本成型，基本公共服务均等化水平明显提升。

——生态环境更加美丽。产业绿色化转型进程进一步加快，能源资源利用效率稳步提高，碳达峰目标如期实现。主要污染物排放总量持续下降，人居环境质量明显改善。生态环境治理体系和生态产品价值实现机制更加健全。

——治理效能更加显著。全面依法治市体制机制更加健全，建成全国法治政府建设示范市。重大风险防范化解能力、突发公共事件应急能力、防灾减灾救灾能力显著增强，平安常德建设迈上新台阶。共建共治共享的社会治理制度更加完善，社会治理现代化水平有效提升。

在此基础上再奋斗五年，到 2035 年实现我市经济实力、科技实力和综合影响力大幅提升，人均地区生产总值达到中等发达国家水平，人民生活更加幸福美好，与全国、全省同步基本实现社会主义现代化。

常德市“十五五”规划主要指标设置

类别	序号	指标名称		基期值 (2025)	目标 (2030)	属性
经济发展	1	地区生产总值增长(%)		5.6	年均5以上	预期性
	2	全员劳动生产率增长(%)		—	高于GDP增长	预期性
	3	常住人口城镇化率(%)		60	64.5左右	预期性
创新驱动	4	高技术制造业增加值占规模工业增加值比重(%)		7.1	9.5	预期性
	5	研发经费投入增长(%)		—	年均8以上	预期性
	6	每万人口高价值发明专利拥有量(件)		2.49	3以上	预期性
	7	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重(%)		6.1	7以上	预期性
民生福祉	8	城镇调查失业率(%)		5.3	<5.5	预期性
	9	居民人均可支配收入增长(%)		4.9	与经济增长同步	预期性
	10	劳动年龄人口平均受教育年限(年)		11.2	11.7	约束性
	11	每千人口拥有医护人员数	执业医师数(人)	3.16	3.5左右	预期性
注册护士数(人)			4.26	4.5左右	预期性	

类别	序号	指标名称	基期值 (2025)	目标 (2030)	属性
民生 福祉	12	3岁以下婴幼儿入托率提高（百分点）	—	[6]	预期性
	13	养老机构护理型床位占比（%）	71	80	预期性
	14	人均预期寿命（岁）	79.31*	80	预期性
绿色 低碳	15	单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	—	达到省定目标	预期性
	16	非化石能源占能源消费总量比重（%）	—	达到省定目标	约束性
	17	地级以上城市细微颗粒（PM2.5）浓度（微克/立方米）	37.5	以国家下达指标为准	约束性
	18	优良水体比例（%）	95.7	达到省定目标	约束性
	19	森林覆盖率（%）	37.74	保持稳定	约束性
安全 保障	20	粮食综合生产能力（万吨）	385.7	380左右	约束性
	21	能源综合生产能力（万吨标准煤）	—	达到省定目标	约束性
	22	亿元地区生产总值生产安全事故死亡率（人/亿元）	0.0203	[-35%]	约束性

注：1.“[]”为5年累计数。

2.标*为2024年数据。

第二篇 因地制宜发展新质生产力 加快建设富有常德特色的现代化产业体系

以“二次创业”的决心，推动传统和优势产业转型升级、新兴产业和未来产业加速发展。到 2030 年，多点支撑的现代化产业体系基本形成，“4+3”产业总规模突破 8000 亿元，制造业增加值占地区生产总值比重保持在合理区间，培育形成 4 个以上千亿级产业。

第五章 推动传统和优势产业转型升级

主动适应新一轮科技革命和产业变革，推动轻工纺织、装备制造、现代农业、文化旅游四大传统和优势产业向智能化、绿色化、融合化方向转型，提升产业核心竞争力。到 2030 年，现代农业、文化旅游产业规模突破 2000 亿元，轻工纺织、装备制造产业产值分别达到 1500 亿元、1100 亿元。

第一节 轻工纺织产业

烟草。强化“芙蓉王”品牌的引领地位，鼓励开发适合更多群体口味的产品，提升产品市场占有率。进一步延伸烟草产业链条，稳定烟叶种植，开展技术改造，做强复烤产业。挖掘烟叶废弃物提取利用价值，支持开展烟碱提炼加工。

酒。主动适应消费需求变化，持续开展酿造工艺攻关，建立覆盖高中低端和不同群体的多元化产品体系，支持有条件的企业

开发年份酒、文创定制酒等高端产品，创新适合年轻人的低度酒、饮料酒、果酒等产品。拓展德酒品牌影响力，提升产品市场份额。

纺织。深入实施“三品战略”，增加特色产品品种，对标国际标准提升产品品质，创建品牌名录。支持龙头企业实施智能化改造，推动产品向高端化、品牌化升级，重点开发功能性面料、智能穿戴等产品，打造一批知名常德服装服饰品牌。

运动鞋服。延伸运动鞋服产业链条，全面承接沿海地区运动鞋服产业向中部地区转移，积极引进国内知名运动品牌在常落户。以桃源为核心，安乡县、津市市、汉寿县等地为重要区域，打造中部地区重要鞋服产业集群。

第二节 装备制造产业

智能农机。立足本地农业应用场景优势，加快推进拖拉机、水稻收获机械、水稻栽植机械等产品的研制生产，研发适合丘陵地形的小型化、轻量化、多功能智能农机装备，打造全省重要的智能农机生产基地。

专用设备。巩固烟草机械、纺织机械、环卫机械等专用设备技术优势，聚焦市场需求变化，加速产品迭代升级，积极开发高端专用设备。

汽车及船舶。紧盯行业发展方向，大力引进知名汽车和船舶品牌在常布局建设生产基地，鼓励企业研发新品、拓展新业，有序扩大产能，打造零配件生产基地。

关键零部件。推动液压元器件产业向中高端迈进，支持以常

德高新区为核心承载园区，打造高能级液压油缸产业集群。大力发展风电紧固件、航空航天零部件、工程机械零部件等细分领域，引导企业由零部件供应向系统服务升级。

工程机械。进一步巩固行业优势地位，支持企业开展“卡脖子”技术攻关，鼓励企业深耕智能塔机、混凝土搅拌机等细分领域，完善产业链条，开拓国内外市场，打造具有核心竞争力的智能塔机生产基地。

第三节 现代农业

特色种养。稳定棉粮油生产能力，培育以畜禽、水产、水果、蔬菜、茶叶和中药材为主的特色产业集群。以生猪养殖为重点，兼顾发展牛羊牧业、鸡鸭禽类，进一步稳定养殖规模，优化养殖结构，提升畜禽产品加工能力。推动甲鱼、鳊鱼、虾蟹等优质水产养殖模式由“精养”向“套养+混养+生态种养”转型，提升水产品附加值。构建以柑橘、葡萄为重点，多种特色精品水果协同发展的现代化水果产业体系。充分发挥“一县一品”特色，大力推动蔬菜标准化生产，重点建设一批面向粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈和武汉都市圈的优质蔬菜直供基地。推进茶叶品种改良与品质提升，实施老茶园标准化改造，建设高标准智慧茶园。以石门县、澧县、汉寿县、桃源县为重点，稳步发展石菖蒲、何首乌、无患子等地方特色品种，推动中药材产业提质增效，打造中医药产业园。

食品加工。加快构建从优质种植养殖到品牌加工的全产业链

条，大力发展生鲜食品、预制菜。加快推动常德米粉规模化发展，积极开展技术攻关和品牌营销，打造“鲜湿米粉+浇头+门店”全产业链，推动常德米粉走向全国市场。支持常德酱板鸭、安乡酱卤等休闲食品做大做强。

第四节 文化旅游

旅游。全面提升柳叶湖旅游度假区品质，打造湖南现象级水文主题文旅标杆，丰富滨水休闲、时尚运动、会议会展、高端度假等产品，建设城市文旅会客厅，推进高质量户外运动目的地建设，提质环湖绿道、露营基地及沙滩公园等节点，增强时尚吸引力与消费活力。擦亮桃花源、城头山两张文旅名片，围绕《桃花源记》IP，开发沉浸式演艺、国学研修、主题民宿等产品，举办全国性文化旅游节，升级品牌体系。聚焦城头山农耕文化，打造中华稻作文明探源胜地，积极申办国际论坛，拓展模拟考古等互动体验，科技赋能建设研学旅行目的地。以常德河街、老西门等为核心，推动非遗活态传承与沉浸体验，推广《常德往事》等精品演艺，打造都市休闲空间。推进壶瓶山、常德野生动物园、西洞庭湖湿地、热市云顶温泉、绿岛蓝湾、彭山景区、花岩溪等提质升级。支持各县市区发展特色文旅小镇与乡村旅游重点村。

文化。以创建文化生态保护区和文科旅融合试验区为抓手，推动产业创新与业态培育，大力发展音视频、文化创意、游戏动漫三大产业。吸引头部文化企业入驻，开发符合年轻审美的微短剧，争取纳入国家与平台创作扶持计划。加强与知名文创企业合

作，拓展潮玩、IP 授权、主题展览等消费形态。依托桃花源、柳叶湖等景区载体打造“文化+生态”IP 产品。推动常德丝弦、高腔等非遗产业化，联合高校研发机构，促进非遗元素与创意设计融合，实现资源数字化与 IP 化，形成可交易数字资产。拓展网文网剧网游市场，推出具有常德元素的作品。建设柳叶湖数字文旅产业园与武陵区文化科技融合基地，发展动画美工、特效合成等标准化环节，完善“内容—平台—衍生品”产业链。

专栏：传统和优势产业发展预期表

产业名称	重点方向	2030 年预期	
		规上企业数（户）	工业产值（亿元）
轻工纺织	烟草、酒、纺织、运动鞋服等	400	1500
装备制造	智能农机、专用设备、机车及船舶、关键零部件、工程机械等	670	1100
现代农业	粮油、畜禽水产及预制菜、果蔬茶、中药材、休闲食品及常德米粉等	400	(1) 农业总产值： 1100 (2) 食品加工总产值： 1100
文化旅游	大力发展旅游+、文化+融合新业态	/	2000（总收入）

第六章 培育壮大新兴产业和未来产业

聚焦新技术新业态新场景，加快推动生物制造、新材料新能源、数字产业三大新兴和未来产业发展，培育产业发展新动能。到 2030 年，新材料新能源产业产值突破 1200 亿元，生物制造、数字产业产值均突破 500 亿元。

第一节 生物制造产业

建强合成生物制造产业“一中心三基地”，着力贯通“研发—中试—产业化”创新全链条，加速关键技术攻坚和成果转化应用，壮大生物酶产业集群，培育形成生物农业、医药原料等产业集群，加快打造生物科技和生物制造产业先导区。实施生物制造产业“三步走”计划：到 2030 年实现产值 600 亿元以上；到 2035 年实现产值 1200 亿元；到 2040 年实现产值 1800 亿元以上，经济贡献与烟草产业基本相当，真正打造端在常德人手中的又一个“金饭碗”。

酶制剂。依托津市市生物酶国家级产业集群，加强生物酶研发与制造，引入医用酶、诊断酶、科研酶等产品，加快生物酶中低端产业链转型升级。深化技术和产品迭代创新，全面拓展生物酶的应用市场。

生物农业。加快微生物农药、植物生长调节剂等绿色产品的产业化与示范应用，加强合成生物技术在生物育种等领域的应用与推广。

生物医药。支持企业联合科研院所攻克关键技术，巩固常德在甾体激素赛道的领先优势。加强神经、心脑血管等领域创新药与高端制剂的研发，开展基因及细胞治疗技术临床研究及应用，支持开展智能医疗器械研发，全面塑造产业新优势。瞄准绿色生物合成工艺，靶向招引高能级补链项目。

未来食品及保健品。积极布局微生物蛋白等基于合成生物制

造新原料的食品研发与产业化。探索开发类胡萝卜素、虾青素、叶黄素、NMN、辅酶 Q10 等高附加值的新型食品和保健品。

日化美妆。大力推动白藜芦醇、重组胶原蛋白、多肽类、神经酰胺等关键功效原料的绿色生物合成技术研发与产业化，开发功效护肤类高端产品。

生物基材料。支持建设洞庭湖芦苇木质纤维素高值化利用研发中心。深耕可再生资源，发展聚乳酸（PLA）、聚羟基烷酸酯（PHA）等生物基材料，攻克产业化瓶颈，重点开发食品包装、农用地膜、纺织纤维等领域的生物基系列产品。

第二节 新材料新能源产业

新材料。依托常德在有色金属、非金属矿产资源优势，差异化发展有色金属材料和无机非金属材料。拓展钛合金材料在民用领域应用场景。鼓励开发先进陶瓷材料、新型建材。支持石门县、临澧县等地依托自身资源，发展石膏基材料、高性能纤维材料和环保新材料。

新能源。积极对接全省绿色能源发展战略，争取纳入全省生物质制绿色氢能试点范围，因地制宜发展风电光伏产业。推动企业差异化发展动力储能电池各细分领域，拓展产品应用场景，着力打造高能级绿色储能产业集群、钙钛矿生产基地和场景应用基地。

第三节 数字产业

电子信息。建强智能终端产业链，打造有核心竞争力的人机

交互智能显示屏产业集群。大力发展电子元器件产业。

数据产业。发展数据标注、数据清洗等数据服务产业，深入实施“数据要素×”行动，拓展行业提供定制化数据解决方案。推广人工智能赋能新型工业化典型应用场景，梯度培育建设智能工厂。依托数据驱动打造优势行业工业互联网平台，促进产业链上下游数据高效融通与业务协同，重塑生产流程与管理模式，以数据要素赋能千行百业数字化转型与智能化升级。

专栏：新兴和未来产业发展预期表

产业名称	重点方向	2030年预期	
		规上企业数（户）	工业产值（亿元）
生物制造	酶制剂、生物农业、生物医药、未来食品及保健品、日化美妆、生物基材料等	270	600
新材料与新能源	有色金属材料、无机非金属材料、绿色能源、绿色储能、动力储能电池等	720	1200
数字产业	电子元器件、智能终端、数据产业等	180	500

第四节 前瞻布局产业新赛道

坚持突出特色、产业融合发展思路，以强化制造端供给、拓展应用端场景为导向，推动“4+3”产业体系向低空经济、银发经济和人工智能等领域延伸，打造新的经济增长点。

低空经济。着力构建“应用引领、制造支撑、服务配套”的低空产业生态，打造全省低空经济创新发展先行区。以低空航路航线网为骨架、低空智联网络为依托、垂直起降设施为节点，打造安全高效的低空基础设施网络。加大低空经济从业人员培

训力度，开拓低空商业飞行员培养市场，打造区域低空人才供给高地。聚焦重载无人机等细分领域，招引头部整机制造企业落地，打造“整机+配套”低空装备制造产业链。拓展智慧农业、智慧巡检、低空文旅、应急救援、物流配送等多元低空应用场景。培育市场需求，促进产业融合，为区域高质量发展注入强劲的“空天动力”。

银发经济。构建“一核引领、一圈两带联动、五基地协同”空间布局，围绕特医食品与特色保健品制造、慢性病防治药与抗衰老合成生物制造、康复辅助器具与智能养老产品制造三大银发制造业领域和医养康养服务、文化旅游服务、养老助老服务三大银发服务业领域，打造“3+3”银发经济体系。重点依托常德经开区、常德高新区及具备相关制造业基础条件的县市区，围绕银龄群体衣食住行生活场景，引导企业聚集，形成集研发、生产、销售于一体的银发经济产业园。

人工智能。聚焦先进制造、文化旅游、具身智能等领域应用场景，深入实施“人工智能+”行动。依托装备制造产业基础，聚焦伺服系统、高精度传感器、精密减速器等具身智能核心部件，支持企业与高校科研院所联合攻关关键技术及产业化，探索打造具身智能产业关键配套基地。拓展人形机器人、工业协作机器人等产品应用场景。支持企业引用工业机器人参与生产检测等环节，支持重点物流园布局物流搬运机器人。

专栏：产业发展新赛道

产业名称	重点方向	2030年预期	
		骨干企业数(户)	产业规模(亿元)
低空经济	低空装备制造、低空物流、低空农业、低空文旅、低空应急救援、低空服务等	10左右	30左右
银发经济	抗衰老食品药品、适老化产品、有机农产品、医养康复、文旅康养、健康养老等	10左右	600 (产业增加值)
人工智能	具身智能产业关键配套基地、工业机器人应用、搬运机器人应用、护理服务机器人应用	5左右	10左右

第七章 加强生产性服务业支撑

加快推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推进生产性服务业与先进制造业深度融合。到2030年，全市省级以上两业融合发展试点企业突破20家，生产性服务业占服务业比重提升至45%以上。

第一节 现代物流

培育壮大物流市场主体。鼓励物流企业通过资产重组、联盟合作等方式进行资源优化整合，打造2-3家综合型、专业型现代品牌物流企业。促进物流企业向专精特新方向发展，鼓励物流企业在多式联运、智慧物流、冷链物流、商品车物流等领域培育特色竞争优势。鼓励制造企业和物流企业合作优化物流流程，共建设施设备，对接信息系统，推广运用综合性供应链解决方案。推动大型工商企业自主构建物流供应链体系。

优化专业物流设施网络。布局建设一批专业化、定制化物流设施，推动物流服务深度嵌入产业链。引导物流与产业协同布局，

完善工业园区周围物流基础设施。合理布局农产品产地市场、骨干冷链物流基地、区域物流中心、直销配送中心、电商交易中心，提升农产品产地集散分销能力。发挥保税物流中心（B型）核心载体作用，拓展保税仓储、国际分拨、保税研发、跨境电商保税进口等多元化服务。

第二节 现代金融

高标准建设金融集聚区。以财鑫广场为核心，加快打造区域性金融产业创新中心。引进全国性股份制商业银行、保险公司、证券公司、资产管理公司等高水平金融机构在常设立分支机构、区域总部或特色专营机构，支持金融机构向县市区延伸。

提升金融服务质效。建立政银企对接常态化工作机制，持续加大洽谈签约、企业走访、产品宣传力度。推广“金融超市”品牌，支持科技型中小企业融资，“点对点”做好重大项目金融服务工作。统筹做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”。规范发展融资担保、小额贷款、典当行等地方金融组织，提升金融服务实体经济能力。

壮大资本市场规模。鼓励发展产业投资基金、创业投资基金、天使投资等多元化投资主体。结合本地资源与发展需求，加强与头部创投机构合作，促进产业集聚发展。到2030年，全市金融业增加值占地区生产总值比重达到5%以上。

第三节 检验检测

重点围绕生物制造、高性能钛合金材料、风电智能装备、优

质稻米与富硒农产品等主导产业与低空经济等新赛道，加快布局一批检验检测平台和特色实验室。支持企业共享内部实验室资源，促进技术标准共建、检测数据互认、服务能力辐射。积极引进国内知名专业检验检测机构在常设立分支机构或联合实验室，鼓励本土机构向高附加值领域拓展。深化市场化改革，探索以资本、技术、品牌为纽带，通过多种方式整合资源，积极培育区域性综合检验检测集团，提升服务能级。

强化质量基础设施一体化发展，深化检验检测与标准研制、计量支撑、认证认可的协同联动，支持参与行业标准、团体标准制修订。完善政策引导机制，将检验检测能力建设纳入重点产业园区配套体系，推动检验检测服务融入企业研发、中试、量产全过程。推动本地检测结果与国际标准对接互认，助力企业“走出去”。

第四节 人力资源

围绕产业发展需要，重点培育人才测评、薪酬绩效设计、数字化人力资源管理咨询等高附加值业态。鼓励人力资源服务机构向金融、教育、医疗等关联领域延伸服务边界，提升综合解决方案供给能力。

加快建设常德人力资源服务产业园，集聚一批专业优质的服务机构，打造集服务供给、供需对接、成果转化、监测评估于一体的综合性平台。探索组建由企业、机构、职业院校深度参与的“两业融合”创新联合体。支持共建跨企业培训中心。规划建设高

标准、多场景的无人机飞行训练基地及模拟实训中心，配套完善培训课程与认证体系。

常态化组织“智汇常德·人岗相融”系列对接活动，推动人力资源服务机构深度融入制造业企业研发、生产、供应链、售后服务等环节，提供定制化的人才寻访、技能培训、管理咨询等服务。积极争创全国“人力资源服务业与制造业融合”试点城市，为全省制造业人力资源高质量发展提供常德样本。

第五节 商务服务

推动广告服务转型升级，深度对接“4+3”产业体系，发展工业品牌、技术品牌整合传播服务。推动广告业向品牌战略咨询与数字营销转型，发展社交媒体营销、直播电商、精准投放等新模式。

优化会展服务，提质做强合成生物制造产业发展大会、“科创·柳叶湖”合成生物制造创新创业大赛等一批具有区域影响力的专业展会。积极争取行业论坛永久会址落户，将桃花源文化旅游节、德商恳谈会打造成为彰显城市魅力的金色名片。

规划建设专业服务集聚区，吸引法律、会计、咨询等专业机构集聚，鼓励企业规模化、品牌化发展。加快发展适应国际规则的法律、会计、认证检测、商事调解等专业服务，为企业拓展国际市场、应对贸易摩擦、实现内外贸一体化提供全方位护航。建设专业服务业数字化公共服务平台，实现机构展示、需求对接、信用评价、在线咨询等功能，降低企业服务采购成本。

第六节 其他生产性服务业

信息服务。依托常德大数据中心、智慧城市平台，加快 5G 网络和工业互联网标识解析节点建设，积极融入全国一体化数据市场建设，促进数据要素高效流通。推动行业大模型在研发设计、生产控制等环节应用，深化“5G+工业互联网”融合创新与规模化应用。强化数据安全与标准体系建设，营造健康有序的信息服务生态。

设计咨询。加快整合全市工程勘察设计、工业设计、创意设计等领域优质资源，搭建集需求发布、项目对接、技术转化、人才引育于一体的区域协同创新平台。鼓励已建省级工业设计中心由内部服务向外部输出拓展。常态化组织“常德制造·设计赋能”供需对接活动，加强与高校合作共建联合实验室、实习实训基地和成果转化工作站，提高专业服务能力。

节能环保。围绕工业节能降碳、污染防治、资源循环利用等领域，培育和发展第三方监测、诊断、设计、运营一体化服务企业。推广合同能源管理、环境污染第三方治理等模式，在有条件的园区鼓励开展能源托管、碳资产管理等试点，探索区域环境综合治理托管服务。结合常德发展基础，大力发展农林废弃物资源化利用、再生资源回收加工等技术服务，推动形成“服务+制造”协同发展格局。

专栏：生产性服务业预期表

产业名称	重点方向	2030年预期	
		规上企业数 (户)	营业收入 (亿元)
现代物流	现代供应链体系建设、物流主体培育、专业化物流发展	200	100
现代金融	金融集聚区建设、金融服务质效提升、资本市场规模壮大	/	金融业增加值突破 200 亿元
检验检测	检验检测平台布局、龙头企业招引培育、检验检测体系建设	20	6
人力资源	重点业态提质、平台载体建设、产业需求对接	70	60
商务服务	广告服务转型升级、会展服务品牌建设、专业服务集聚	200	120
其他服务	信息服务、设计咨询、节能环保	200	150

第八章 加大招商引资力度

坚持招商引资“第一选择”不动摇，立足“4+3”现代化产业体系，聚焦优势产业赛道，主动对接成渝地区双城经济圈、长江中游城市群、京津冀、长三角和粤港澳大湾区等国家重大区域战略，开展精准招商。力争“十五五”期间，新引进投资 5000 万元以上产业项目 1200 个以上，投资 50 亿元、100 亿元以上的重大产业项目实现突破。

第一节 明确重点招商方向

围绕成渝地区聚力打造的电子信息、汽车制造、先进材料、特色消费品等万亿级产业集群，武汉都市圈聚力打造的光电子信息、汽车及零部件、大健康等万亿级产业集群，京津冀、长三角、粤港澳大湾区聚力打造的高端制造、新能源汽车、生物医药、新一代电子信息、数字产业等万亿级产业集群，积极对接产业转移和科技成果转化。落实“投资中国”战略，千方百计吸引外资。

充分发挥园区产业招引主阵地作用，聚焦“4+3”产业细分赛道和主攻方向，开展优势产业链延链、补链、强链。以中心城区为主阵地，积极引进科技研发、信息服务、现代物流、商务咨询等生产性服务业头部企业和首店经济等生活性服务业新业态。大力引进低空经济、银发经济、循环经济等领域知名企业。

第二节 运用多元化招商方式

“科技+资本”联动招商。立足产业需求，积极对接重点高校、科研院所，加强与境内外头部创投机构市场化合作，鼓励和引导金融机构提供“耐心资本”，聚焦前沿科技和未来产业投早、投小、投长期、投“硬科技”，大力构建“异地研发、常德转化”模式，持续办好柳叶湖创投大会、创新创业大赛等创投活动。

产业链招商。围绕我市优势产业和重点发展领域，绘制产业链图谱，梳理产品供需清单，聚焦上下游关键环节和核心配套缺口，锚定目标企业。充分发挥链主企业引领作用，定向招引补链强链延链项目，构建协同高效、韧性强劲的产业生态体系。

“应用场景”招商。大力推行“市场+资源+应用场景”的招商引资新模式，盘活自然矿产、能源、闲置土地厂房等资产，梳理城市资源开发利用、要素供给、公共产品和服务等信息，挖掘和升级一批应用场景，组织开展场景对接活动，吸引相关领域龙头企业参与场景建设，以大市场吸引大企业、以大机会吸引大项目。

湘（侨）商回归。建立湘（侨）商信息库，打造德商恳谈会品牌，常态化开展请进来与走出去招商活动，大力推动校友回乡，

持续开展“迎老乡、回故乡、建家乡”活动，推动资金回流、项目回投、人才回乡。

驻外招商。发挥驻国内外联络机构“桥头堡”作用，积极运用亲情招商、以商招商等方式，主动上门对接央国企、湘（德）商、商协会、校友会等各类投资主体和行业机构，定期提供意向对接清单，推动一批常德企业和产品融入北上广深和成渝、武汉市场，着力推动一批项目签约和合作意向落地。

平台招商。积极参加沪洽周、港洽周、旅发大会等活动，积极搭建中国生物制造科技创新论坛、德商恳谈会等招商活动平台，引进一批产业化项目落地。依托中博会、进博会、中非经贸博览会等经贸活动，拓展海内外招商“朋友圈”，吸引更多企业投资常德。

第三节 健全招商项目全生命周期服务机制

坚持全市招商引资“一盘棋”，强化招商引资项目信息推送，持续发布招商引资项目清单。完善招商引资事前评估、事中决策、事后评价管理机制。严格落实“6411”工作机制，全力保障项目建设要素，积极服务解决项目堵点难点，推动项目尽早投产达效。健全投产企业运营后续服务机制，定期评价项目亩均产出、创造就业等综合效益和企业履约情况。

引进培育一批专业招商人才、专业咨询机构，定期选派学习能力强、发展潜力大的优秀年轻干部到园区和招商一线、国企产业平台锻炼。定期举办招商干部能力建设研修班，不断提升招商

服务专业能力，培养一支既懂产业又熟政策更善招商的专业招商队伍。

第九章 大力培育优质企业

常态化开展“送解优”联企服务，将优质企业梯度培育作为发展新质生产力、构建“4+3”现代化产业体系的关键支撑，推动企业向高端化、智能化、绿色化迈进。力争到 2030 年，营收过亿元的企业达到 1000 家以上、过 100 亿元的企业达到 5 家，国家级专精特新“小巨人”企业突破 40 家，制造业单项冠军企业突破 10 家，新增上市企业 5 家以上。

第一节 强化初创企业孵化培育

鼓励支持各类社会群体创业，重点引导符合条件的个体工商户转型为企业，全面落实“个转企”在税费减免、融资贷款、社保补贴、岗位补贴等方面优惠政策。为初创企业提供创业辅导、政策咨询、融资对接等全方位服务，支持金融机构创新设立小微企业信贷风险补偿基金。定期开展产业链对接会，引导国企、上市公司发布技术需求和采购清单，支持大中型企业与初创企业开展订单对接、技术合作。

第二节 推动中小企业向专精特新跃升

支持小微企业“升规入统”，建立动态培育后备库，引导中小企业向专精特新发展，健全中小企业梯度培育机制，深化“专精特新进阶工程”，支持生物制造、装备制造、新材料新能源、数字产业等优势产业链中小企业深耕细分赛道，提升产品竞争力。

鼓励有条件企业开展大规模设备更新。

建立健全政银企对接机制，鼓励金融机构对白名单企业创新“订单贷”“专利贷”“科技贷”等特色金融产品。加强企业要素服务保障，全面降低企业生产经营成本。探索在政府年度采购预算中预留一定份额面向中小企业，对非专门面向中小企业采购的项目，给予中小企业价格扣除优惠。

第三节 强化“链主”企业引领功能

实施“链主”企业领航工程，支持具备技术领先优势和市场主导地位的企业牵头组建创新联合体，承担国家及省级重大科技专项，主导或参与制修订国际、国家、行业标准。鼓励链主企业牵头构建融通创新生态，通过协同攻关、标准输出、订单绑定等方式，带动产业链上下游企业协同发展。

支持链主企业与高校科研院所共建产业学院、订单班和实习实训基地，定向培养复合型技术技能人才。探索建立重点产业链“链长+链主+专班”协同推进机制，在工程机械配套、新能源电池材料、柑橘精深加工等领域，加快形成“龙头牵引、配套跟进、集群成势”的发展格局。

第四节 支持优质企业上市发展

建强市级上市后备企业资源库，实行分层分类、动态管理，重点遴选科技含量高、成长性好、规范性强的企业纳入培育计划。联合沪深北交易所、全国股转公司及券商、律所、会所，常态化开展上市辅导、合规培训、投融资路演等活动。支持符合条件的

企业加快股份制改造，推动区域性股权市场“专精特新专板”挂牌培育。

第十章 推动园区高质量发展

将园区作为产业发展的主战场，推动园区特色化、绿色化、数智化、市场化发展，着力打造区域先进制造业集聚区标杆。到2030年，园区主特产业营收占比超50%，3个以上园区跻身全省“五好”园区30强。

第一节 优化园区产业布局

坚持园区产业发展一盘棋，依托各地资源禀赋和产业基础，引导产业园区差异化特色化发展，进一步优化产业园区主特产业布局。完善园区产业招商机制，统一发布各园区产业链招商目录，鼓励运用飞地管理模式，促进园区之间资金、技术、品牌、管理等要素资源共享，探索建立园区之间利益分享机制。

专栏：产业园区主特产业

序号	园区名称	级别	主特产业	行业大类
1	常德经开区	国家级	主导产业	烟草制品业
				电气机械和器材制造业
			特色产业	医药制造业
2	常德高新区	国家级	主导产业	通用设备制造业
				电气机械和器材制造业
			特色产业	金属制品业
3	澧县高新区	省级	主导产业	纺织业
				非金属矿物制品业
4	临澧高新区	省级	主导产业	非金属矿物制品业
				通用设备制造业

序号	园区名称	级别	主特产业	行业大类
5	石门高新区	省级	主导产业	非金属矿物制品业
			特色产业	农副食品加工业
6	汉寿高新区	省级	主导产业	专用设备制造业
			特色产业	化学原料和化学制品制造业
7	津市高新区	省级	主导产业	医药制造业
			特色产业	化学原料和化学制品制造业
8	桃源高新区	省级	主导产业	皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业
			特色产业	计算机、通信和其他电子设备制造业
9	安乡高新区	省级	主导产业	农副食品加工业
			特色产业	医药制造业

注：园区主特产业源自《湖南省省级以上产业园区主特产业指导目录》，行业大类依据统计口径门类。

第二节 建设绿色园区

开展园区绿色低碳试点示范，推广“光伏+厂房”“光伏+园区道路”“光伏+停车场”等多元化应用模式，有序布局屋顶分布式光伏、地源热泵、用户侧储能电站，提升绿电就地消纳能力；加快建设园区碳排放监测管理平台，实现重点用能企业能耗与碳排放数据实时归集、动态分析、分级预警。全面推进省级及以上工业园区循环化改造，按照“减量化、再利用、资源化”原则，引导企业实施节能降碳改造，系统构建能源梯级利用、水资源循环和固体废物协同处置体系。支持汉寿县、石门县等地申报省级化工园区，到2030年，园区可再生能源消费占比达到30%以上，力争建成3个省级低碳示范园区。

第三节 完善园区产业生态

坚持“以产兴城、以城促产、产城融合”，推动园区由单一生产功能向城市综合功能拓展。

强化产业配套服务。引导园区周边合理规划建设产业公共服务平台，降低企业创新成本。依托常德职业技术学院、湖南文理学院等高校资源，共建产业学院和实习实训基地，定向输送技能型人才。支持建设园区供应链管理服务平台，整合原材料采购、产品分销、仓储运输等环节，提升产业链上下游协同效率。

完善生活服务功能。在园区及毗邻区域合理布局人才公寓、普惠托育、社区卫生服务中心、职工文体中心、品质商业街区等设施，提升园区宜居宜业水平；支持有条件区域探索“园区+社区+校区”联动发展模式，打造15分钟品质生活圈。推动基础设施、公共服务、社会治理向园区延伸覆盖，实现规划一张图、建设一盘棋、管理一体化，增强园区对高端要素与高层次人才的吸附力。

第四节 推进园区体制机制改革

全面推行“管委会+公司”运营模式，厘清管委会行政管理职能与开发公司市场化运营边界，支持各园区整合资产资源组建专业化运营公司，承担园区投资开发、产业服务、资产运营等职能。建立与绩效挂钩的薪酬激励机制，实行岗位聘任制、绩效工资制和末位调整制，吸引懂产业、善经营、会管理的专业人才参与园区运营。深化“标准地+承诺制”改革，全面推行工业用地“带方案出让”“拿地即开工”，将环境影响、节能审查、安全评估等事项纳入区域评估范围，大幅压缩项目前期审批时限。

第三篇 坚持创新引领 推动科技赋能 高质量发展

充分发挥科技创新对高质量发展的支撑作用，以助力产业发展为目标导向，加快构建适应现代化产业体系的创新生态，打造区域性创新中心。力争“十五五”期间，全社会研发经费投入年均增长 9%以上。

第十一章 建设高水平创新平台

积极构建一体化创新平台支撑体系，支持各类创新主体建设一批高等级研发平台。力争“十五五”期间，全市累计新增国省创新平台 100 家以上。

第一节 构建梯次衔接功能互补的创新平台体系

坚持系统布局、分层推进、质效提升，着力构建覆盖应用基础研究、技术攻关、成果转化与产业服务全链条的创新平台体系。

以合成生物为战略突破口，统筹推进校地共建模式下的多维平台协同建设，支持合成生物产业学院、产业研究院、微生物改造技术全国重点实验室常德研发基地、公共技术服务平台、孵化中心及展示中心等平台建设，形成“学科—研发—中试—孵化—展示”一体化功能布局。加快省级重点实验室、省级技术创新中心和中部地区微生物菌种资源库建设，填补全省生物制造领域源头菌株储备空白，夯实产业底层支撑能力。

前瞻布局数字产业、新能源新材料等领域新型研发机构，支持建设产业研究院（所），推动高校、科研院所与龙头企业共建创新联合体。依托各高新区主特产业链，按“一区一链一平台”原则布局“四大实验室”分中心及专业公共服务平台，强化概念验证、中试熟化、检测认证、仪器共享、科技金融等配套功能，加快构建“孵化器—中试基地—加速工厂—专业园区”四级孵化加速体系。

第二节 推动多元主体协同提升创新平台能级

开展“规上工业企业研发平台全覆盖”“高企研发平台扫零”等行动，支持建设一批高能级创新平台。

聚焦国家战略科技力量延伸布局，全力支持常德合成生物创新中心向国省级技术创新中心、重点实验室迈进，适时启动国家技术创新中心或全国重点实验室申报。积极对接岳麓山种业创新中心、洞庭实验室、湘江实验室等省级重大科创平台，在津市市、常德经开区等地设立研发转化分中心，实现高端资源下沉与本地需求精准匹配。围绕智能塔机、高端液压油缸等优势领域，支持一批龙头企业建设研发平台，对标国家级标准开展能级提升。

发挥高校院所基础研究与人才培养优势，依托现有 5 家省级重点实验室，引导市内本科院校和主要科研院所围绕“4+3”主导产业开展跨学科、大协同攻关。实施校企共建市级实验室计划，通过设备共享、人员互培、平台共用等方式，促进创新要素双向流动，推动形成“高校出智、平台出力、产业见效”的良性循环。

第三节 增强各类创新平台运行效能

全面推进实验室等创新平台体制机制改革，破除行政化、碎片化管理惯性，探索建立更加灵活的人才聘用、绩效激励、成果归属与开放共享机制，增强平台对高水平人才的吸引力与凝聚力。畅通产学研市场化合作通道，推动高校、科研院所与企业和技术开发、中试熟化、标准制定、专利运营等方面深度合作，鼓励以“揭榜挂帅”“赛马制”等方式组织关键核心技术攻关。

强化平台专业化服务能力，拓展在人才引育、技术研发、资源对接、创业辅导等方面的综合服务范围，推动平台从单一研发功能向“研发+服务+赋能”复合型载体转型。加强平台绩效评估与动态管理，建立以创新质量、产业贡献、开放共享为导向的评价体系，引导平台聚焦主责主业、服务产业发展。

专栏：“十五五”高水平创新平台规划预期表

平台类别	平台层级	平台名称	建设单位	主要建设内容	行业类别
国省级技术创新中心（重点实验室）	国家级/部级	湖南合成生物制造产业创新中心	湖南文理学院、常德市人民政府	采用校地共建模式，全力推进合成生物产业学院、产业研究院、微生物改造技术全国重点实验室常德研发基地暨研发中心、公共技术服务平台、孵化中心、展示中心及辅助设施建设，加速建成省级重点实验室、省级技术创新中心、中部地区微生物菌种资源库，填补我省生物制造产业源头菌株储备空白。	合成生物制造技术研发
国家制造业创新中心	国家级	智能塔机创新中心、智能液压件创新中心等	相关企业	聚焦建筑起重、液压油缸、工程机械零部件和新型储能、新材料等产业为代表的优势产业集群，积极争创国家级制造业创新中心等科技创新平台。	工程机械、新能源新材料产业创新

平台类别	平台层级	平台名称	建设单位	主要建设内容	行业类别
重点实验室/实验室分中心	省级	省重点实验室、省四大实验室常德中心等	湖南文理学院、常德农林科学研究院、三甲医院等高校与科研机构	构建以“四大实验室”为引领、重大科技平台为骨干的创新平台体系，支持产业链重点企业自建或合作共建省级技术（新兴产业、制造业）创新中心、产业技术工程化中心、工业设计中心等创新平台。鼓励高校、科研院所依托优势学科和现有重点实验室整合优化组建一批省级重点实验室。推进岳麓山实验室、芙蓉实验室、洞庭实验室合作建设分中心、联合实验室，鼓励岳麓山种业创新中心常德分中心开展应用研究和技术攻关。支持“微生物技术国家重点实验室常德研发基地”申报省级重点实验室。支持三甲医院建设省临床医学研究中心。	“4+3”产业应用基础研究
高能级共性孵化和研发平台	省级	垂类孵化器、概念验证中心、中试基地、加速工厂、公共检测平台等	津市市人民政府、安乡县人民政府、常德经开区管委会、常德潇湘要素大市场常德分市场等	以“一中心一产业一平台”模式，积极布局垂类孵化器、概念验证、中试和公共检测平台、产业技术中心、科技要素市场、中小企业服务平台、仪器设备与科技文献共享、科技金融服务等共性平台，加强科技型企业孵化器、创业孵化基地、创业实训基地、大学生创业园等孵化创业载体建设，构建“孵化器-中试基地-加速工厂-专业园区”四级孵化加速体系，加速推进科技成果转化与产业化。	“4+3”产业成果转化与产业化
新型研发机构	省级	善德储能新材料产业研究院、常德协同创新研究院等	善德储能新材料研究院、西交大常德协同创新研究院等	以科技创新推动产业创新，整合高校、科研院所、院士和国家、省海外高层次人才（团队）、本地龙头企业、传统优势特色企业布局建设一批高能级新型研发机构。	“4+3”产业技术创新

第十二章 推动科技创新和产业创新深度融合

建立健全科技成果转化机制，努力将科技创新成果转化为经济新的增长点，到 2030 年，全市高新技术产业增加值达到 670 亿元以上。

第一节 强化企业科技创新主体地位

健全以需求为导向的创新组织机制。坚持把企业作为技术创

新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体，推动营业收入过亿元制造业企业实现研发活动全覆盖，支持中小企业成长为创新策源地、研发投入主力和成果转化主体。将政府职能转向凝练产业共性技术需求、开放典型应用场景、搭建供需对接桥梁，探索向企业发放“科技创新券”，定向用于购买高校院所科技成果、技术服务及研发人才智力支持。在科技计划管理中全面推行“企业出题、政府立题、协同解题”机制，落实企业常态化参与科技创新决策渠道；在项目实施层面强化企业牵头作用，鼓励由企业联合高校、科研院所组建创新联合体，共同联合攻关、协同育人。

立足全生命周期推动企业创新。聚焦企业不同发展阶段特征，构建覆盖初创期、成长期、成熟期的差异化培育机制。推动研发费用加计扣除、高新技术企业所得税减免、进口科研设备免税等普惠性政策直达快享。加快开放科技基础设施、数据资源与应用场景，降低中小微企业创新门槛。按照“微成长、小升高、高上市”演进路径，分类制定培育方案，形成“初创企业—科技型中小企业—高新技术企业—科技领军企业—上市公司”的梯度培育链条，推动企业从无到有、由小到大、由弱到强，全面提升区域创新主体的数量规模与质量能级。

发挥领军企业创新引领作用。发挥科技领军企业在技术创新、资源整合与生态构建中的龙头带动功能，加快培育具有核心竞争力的“链主”企业和行业龙头企业。支持科技领军企业牵头组建创新联合体、产业技术联盟或专业化研究院，围绕动力电池、

先进装备、合成生物、电子信息等重点产业方向，联合高校、科研院所及上下游企业开展协同攻关，突破关键共性技术和“卡脖子”环节。

第二节 推动科技成果转化

健全全周期成果转化制度体系。聚焦“政产学研用金”深度融合，构建以企业为主体、市场为导向、政府为引导的协同转化机制，强化政府在战略规划、政策供给、环境营造和风险分担中的统筹功能。深化职务科技成果权属改革，在高校、科研院所全面推广使用权、处置权、收益权“三权下放”，探索“先用后付”“先投后股”等灵活转化模式，提高科研人员在成果转化收益中的分配比例与决策自主权。围绕重点产业需求，系统布局产业技术创新战略联盟、概念验证中心、中试平台及新技术新产品应用场景，推动成果从实验室走向生产线、从样品走向产品、从技术走向市场，切实打通转化链条中的堵点、断点与盲点。

营造成果转化的良好生态。支持高校、科研院所和龙头企业设立技术转移部门，系统开展技术经理人培养认证，推动技术交易、科技招商、中介服务等人才一体化发展。持续开展“双高”对接行动，推动高校院所与高新区、高新技术企业建立常态化联络机制，促进科研成果与地方产业需求精准适配。依托“院士专家常德行”“智汇洞庭·科创常德”“创新创业大赛”“技术沙龙”“科技成果路演”等品牌活动，搭建高水平交流平台。组织“三尖人才”、科技专家服务团、科技特派员深入园区和企业一线，开展

技术诊断、难题攻关、成果推介等专项服务，推动创新资源向产业一线下沉。支持企业积极对接成渝地区双城经济圈、长江中游城市群以及京津冀、长三角和粤港澳科研机构，建设科创飞地。

专栏：科技成果转移转化对接预期表

所属区域	可对接的高校机构	合作方向	本地可合作的机构
成渝地区双城经济圈	中国科学院成都有机化学有限公司、中科院成都分院、四川大学、西安交通大学钱学森学院等	医药化工和材料、遗传改良、生物技术育种、生态农业、微生物、硬质合金、工业靶材、智能机器人	常德市科技局、常德经开区、常德高新区、相关企业和产业园区。
长江中游城市群	中南大学、中南大学粉末冶金研究院、湖南大学、湖南师大、长沙理工大学储能所和能源与动力工程学院、湖南农大、岳麓山实验室等	合成生物学、电池新材料、金属材料工程、高端专用装备制造、无机非金属材料制备及高值化利用、食品精深加工、微生物工程	常德合成生物制造产业“一中心三基地”、湖南文理学院、常德经开区和相关企业。
京津冀	国家蛋白质科学中心（北京）广东智慧医疗国际研究院、清华大学合成与系统生物学中心、北京航空航天大学空天飞行器技术研究所、稀土材料国家工程研究中心等	蛋白质组学与合成生物学融合、精准医疗、合成生物学、微生物代谢工程、生物材料、航空航天部件研制开发、稀土冶金与材料	常德合成生物制造产业“一中心三基地”、桃源县人民政府、安乡县人民政府、相关医院和企业。
长三角	浙江省合成生物制造创新中心、苏州引航生物科技有限公司、上海市调控生物学重点实验室、海南医科大学新药研发与转化中心等	合成生物学及产业化、细胞生物学、新型替抗饲料添加剂	市科技局、相关企业。
粤港澳	中科院深圳先进院、国家生物制造产业创新中心、深圳理工大学、广州颠覆性技术创新中心、省部共建精密电子制造技术与装备国家重点实验室、汕头大学等	合成生物学以及多学科、宽领域合作、精密电子制造技术、光电材料与器件	常德合成生物制造产业“一中心三基地”、湖南文理学院、常德市科技局、常德市教育局、相关企业。

第三节 完善科技综合服务体系

构建全链条专业化的成果转化服务体系。高标准建设“科技超市”线上线下一体化服务平台，依托“潇湘科技要素大市场常德分市场”，打造区域性科技要素配置枢纽和科技服务综合体，集成科技成果交易、科技金融、创业孵化、中试服务、检验检测、科研设备与文献共享等功能，提供一站式、全生命周期服务。深化“三张清单”动态管理机制，及时发布并精准匹配技术需求清单、成果供给清单、要素服务清单，提升供需对接效率与匹配精度。加强与中技网、上海技术交易所、湖南产权交易所等专业平台合作，拓展成果挂牌、竞价、评估、登记等市场化渠道。力争到 2030 年，全市技术合同成交额达到 480 亿元。

充分发挥科技金融的催化作用。聚焦财政资金效能提升，积极推进“拨改投”改革，探索设立市级天使投资引导基金，强化对种子期、初创期科技型企业的早期赋能；围绕企业成长不同阶段特征，统筹布局天使投资、创业投资、股权融资、银行信贷等工具，形成接续有序、梯次联动的全生命周期投融资链条。鼓励银行、保险、担保等金融机构深化产品创新，推广“科技创新积分贷”“知识价值信用贷”“知识产权质押贷”等专属信贷产品，优化知识价值信用贷款审批机制，提升服务可得性与响应效率。

第十三章 一体推进教育科技人才发展

增强系统观念，深化教育科技人才体制机制一体改革，完善科教协同育人机制，加快培养造就一支规模宏大、结构合理、素质优良的创新型人才队伍。

第一节 深入推进产教融合

构建校企之间多层次、多维度的合作体系，实现教育链与产业链的有机衔接，促进人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合。

搭建校企合作平台。推进市域产教联合体和行业产教融合共同体建设，支持常德职业技术学院、常德科技职业技术学院等院校与工业园区、行业协会、科研院所及优质龙头企业开展深度合作，联合共建产教融合实训基地和区域产教融合实践中心，打造一批集教学、科研、生产于一体的综合性平台，为学生提供真实的实践环境，为企业输送高素质技能人才。

共建共享校企资源。鼓励常德职业技术学院、湖南幼儿师范高等专科学校、常德技师学院等院校在教学场所、教学资源、系统平台和实训设备方面加强协作，推动高校场馆设施向社会开放，提升资源利用效率。强化高职院校与园区、企业的紧密联系，有序推进“引企入校、引校入企”行动，促进校企共同开发课程体系，优化人才培养方案，确保教学内容与产业发展需求高度契合。

引导校企资源流动。支持企业在院校设立订单班、冠名班，鼓励职业院校教师到企业挂职锻炼，提升实践教学能力，吸引企业技术骨干担任兼职教师，将行业前沿技术和实践经验引入课堂。定期发布技术技能人才需求报告，组织校企人才供需洽谈会，搭建精准对接平台，有效提升毕业生留常就业率。

第二节 加大人才招引力度

立足“教育大市、人才大市”底色和常德籍院士优势，坚持靶向引才与生态聚才并重，着力构建多层次、立体化、精准化的人才引进格局。

突出“高精尖缺”导向，聚焦合成生物制造、低空经济等未来产业方向，深入实施“智汇潇湘·才聚沅澧”行动和“百千万”计划，大力发展院士经济，完善院士专家常态化对接交流机制，常态化组织“院士走进来、企业走出去”技术对接活动，推动形成“引进一个院士、带来一个团队、培养一批人才、带强一个产业”的链式效应。

注重发挥乡情纽带作用，多渠道搭建常德籍优秀人才信息库和联络服务平台，鼓励高校毕业生、在外创业成功人士、专业技术骨干回常发展、返乡兴业。强化政策集成与项目牵引，市人才专项资金重点支持高层次领军人才、创新创业人才及其团队落地发展；支持人才申报“芙蓉计划”“三尖”创新人才工程等省级重大人才项目，提升本土人才承载力和影响力。

推广“科学家+企业家+投资家”协同引才模式，灵活运用“双聘制”、兼职挂职、技术咨询、候鸟教授等方式，畅通高校、科研院所与企业之间的人才流动渠道；鼓励在高校、科研院所设立一定比例流动岗位，聘请有实践经验的企业家和科技人员担任客座教授、客座研究员，推动产学研主体深度嵌合、智力资源高效配置。

第三节 营造良好的人才发展环境

坚持破立并举、系统施策，以体制机制改革为突破口，着力消除制约人才活力释放的制度性障碍，加快构建有利于教育链、科技链、人才链有机衔接的政策体系与服务生态。

优化人才管理机制。推动高校深化科技创新管理改革，健全科研人员分类评价激励制度，将科技成果转化、技术服务、技术推广等实绩作为职称评审、职务晋升、奖励评选的重要依据并合理提高权重。推进职务科技成果赋权改革，探索“零门槛费+阶段性支付+收入提成”等“先用后付”转化模式，切实激发科研人员创新动力与转化意愿。

强化人才平台支撑。充分发挥市科技创新决策咨询委员会智力优势，依托重大创新平台、行业领军企业，以任务和需求为导向主动寻才，实行清单式引才、项目化聚才，提升人才引进与产业发展的匹配度和实效性。

完善人才服务保障。强化青年科技人才战略储备，提高青年科技特派员在各级特派员队伍中的比重，支持其牵头承担重大科技项目，在科研一线“挑大梁”“当主角”。持续优化外国人才服务，支持建设外国专家工作站，健全涉外用人单位激励机制，推动国际人才交流合作走深走实。

营造尊重人才环境。注重营造尊重知识、崇尚创新、宽容失败的社会氛围，加强科学精神、工匠精神和企业家精神宣传引导，推动形成人人渴望成才、人人努力成才、人人皆可成才、人人尽

展其才的生动局面，为教育科技人才一体化发展提供坚实制度支撑、优质服务供给和浓厚文化滋养。

第十四章 推动数字常德建设

以融合创新、惠民兴业为导向，夯实新型基础设施，推动数字经济与实体经济深度融合，提升智慧治理与民生服务水平，到2030年，区域算力中心基本形成。

第一节 推进数字基础设施建设

开展5G网络深度覆盖专项行动，推进5G-A（5G增强）、千兆光网、物联网（IoT）的深度覆盖和规模化应用。前瞻布局算力基础设施，依托常德大数据中心，整合算力资源，构建城市级算力调度平台，积极融入全国一体化算力网。探索建设城市信息模型（CIM）平台。积极跟进6G应用。

完善全市一体化数据资源共享交换平台，强化数据目录管理、质量控制和分类分级。探索建立数据资产评估、登记结算、交易撮合等市场运营机制。在确保安全前提下，推进公共数据授权运营，在金融、医疗、交通等领域打造一批数据融合应用场景。

第二节 推动产业数字化转型升级

聚焦优势产业，分行业制定数字化转型路线图，建设一批智能工厂、数字化车间，打造行业级工业互联网平台。推广普惠性的“云上软件”和轻量化解决方案，降低企业转型成本。搭建常德智慧农业大数据平台。推广智能传感器、无人机、物联网技术在

精准灌溉、病虫害智能预警、畜禽水产智能化养殖中的应用。支持区域公用品牌建立数字化溯源体系。搭建“常德文旅云”平台，整合桃花源、柳叶湖、城头山等核心文旅资源，提供“一站式”智慧旅游服务。

第三节 加快数字政府和数字社会建设

数字政府。加快建设“城市大脑 2.0”。整合现有政务云、大数据平台、物联网平台等，构建集算力、数据、算法、感知能力于一体的城市智能中枢。推动城市运行“一网统管”，引入 AI 大模型技术，提升城市运行监测、预警预测、决策支持的智能化水平。推进政务服务“一网好办”，利用数据比对和 AI 算法，精准识别符合政策条件的企业和群众，主动推送政策信息。深化政务数据共享与业务协同，编制全市数据资源目录，建立“数据供需对接”机制。到 2030 年，全市部门数据共享需求满足率达到 95% 以上。

数字社会。发展智慧高效的公共服务，支持教育、医疗、养老等领域的数字化平台提质升级。统筹推进智慧社区、数字乡村建设。实施全民数字素养提升行动，开展面向老年人、农民等重点群体的数字技能培训。推动公共服务网站、移动互联网应用（APP）进行适老化、无障碍改造。保留线下传统服务渠道，为特殊群体提供便利。

第四篇 深入挖掘内需潜能 增强高质量 发展内生动力

坚定实施扩大内需战略，畅通经济循环关键节点，以有效投资优化供给结构，以消费升级引领产业转型，以开放合作拓展市场空间，筑牢稳增长的坚实支撑，推动经济实现良性循环。

第十五章 大力提振消费

把提振消费作为扩大内需的核心抓手，顺应消费变化趋势，以优质供给更好满足多元需求，打造人心向往的消费目的地。到2030年，消费供给结构明显优化，服务消费比重明显提高，全市社会消费品零售总额突破2500亿元。

第一节 推动商品消费扩容升级

生活消费品。大力发展“常德米粉”“钵子菜”“桃花源擂茶”“酱板鸭”“安小卤”等地方特色餐饮消费，支持餐饮企业研发创新菜式，提升用餐环境与服务品质，打造一批标杆性“钻级”餐厅和特色风味名店。引导住宿业向精品化、主题化发展，培育一批与自然风光与历史文化相融合的精品民宿与度假酒店集群。

大宗消费品。加快构建房地产发展新模式，实施购房补贴、提高住房公积金贷款额度、降低购房商贷利率等利好措施，适时举办楼市促销活动（线上房交会）和专场团购活动，探索现房销售模式，优化预售资金监管机制，推动常德房地产市场平稳发展。

全链条促进汽车消费，聚焦新车、二手车、报废车、汽车后市场等汽车全生命周期，加大各环节政策支持力度。落实新能源汽车购置税优惠等政策，全面清理二手车交易、车辆改装等环节存在的不合理限制性措施，组织开展汽车展销促销活动。鼓励金融机构创新汽车消费金融产品，降低购车和用车成本。鼓励汽车改装、保养、维修、文化、赛事等后市场服务规范化、品牌化发展。发展二手车经销和便利交易。

绿色消费品。拓展绿色产品服务。加大绿色产品的采购力度，鼓励商场、电商平台设立绿色产品销售专区。积极发展二手商品交易市场，规范发展“互联网+二手”模式，促进汽车、家电、电子产品等耐用消费品的循环利用。探索绿色体验消费。深入开展“光盘行动”，推广使用可降解餐具。

农村消费品。支持本土连锁企业向乡镇延伸，推动电商平台下沉农村，拓展农产品上行和工业品下行渠道，培育本地消费新业态。改造升级乡镇商贸中心、集贸市场。构建“县域购物中心—乡镇商贸中心—村级便利店”三级流通网络。鼓励乡镇结合特色产业举办丰收节、年货节等活动，培育“乡镇大集”消费IP。

第二节 拓展服务消费新场景

体育消费。争创高质量户外运动目的地。深入实施“体育赛事进景区、进街区、进商圈”行动，积极承办湘超等省级以上赛事，持续举办柳叶湖国际马拉松、柳叶湖国际龙舟赛、“舟钓世

界锦标赛”“东江村排”等品牌赛事，积极申办省级以上综合性运动会。依托柳叶湖、壶瓶山、清水湖、东山峰、毛里湖等优质资源，打造一批户外运动基地。围绕户外运动需求，完善健身步道、体育公园等设施。推动赛事活动与旅游、文化、会展、餐饮深度联动，拓展“跟着赛事去旅行”消费链。

数字消费。深入实施“人工智能+”服务消费赋能行动，支持企业利用大数据、人工智能优化服务。拓展“智慧文旅”平台功能，建设一站式生活服务数字化平台。加快发展智慧门店、无人零售、沉浸式演艺等新业态，支持在核心商圈、景区打造基于VR/AR、元宇宙技术的体验中心。规范发展直播电商、社群营销，繁荣在线文娱、在线教育等平台消费。

首店经济和夜经济。健全首发经济服务体系，提升武陵阁、万达广场、和瑞欢乐城等核心商圈能级，吸引国际国内品牌设立高能级首店、旗舰店，举办时尚首秀、新品首发活动。提质升级常德河街、老西门、安乡酱卤不夜城等夜间消费集聚区，丰富夜游、夜宴、夜演、夜购业态，争创一批国家级、省级夜间文化和旅游消费集聚区。配套完善夜间交通、治安、灯光等综合服务保障。

低空消费。充分挖掘空域资源，构建低空旅游观光网络。开发环洞庭湖低空旅游与经济走廊精品航线，推出直升机、无人机观光体验项目，实现山水田园与城市风光的空中俯瞰。发展城市低空便捷服务，探索在交通枢纽、重点商圈、景区之间开通无人机物流配送示范线路，实现30公里半径内医疗物资、生鲜食品

快速送达。适时开展电动垂直起降飞行器在商务通勤、医疗急救等领域的应用试点，布局智慧空中交通节点。

第三节 挖掘消费细分市场潜力

儿童消费。推动企业发展适龄化、益智化、绿色化产品与服务。支持企业开发创新婴童用品、户外运动装备、教育益智产品。推动公共场所母婴室提质扩容，鼓励景区、场馆拓展青少年研学实践与科普体验项目。引入潮玩手办、主题市集、健康电竞等业态，满足青少年时尚文化需求。面向学生群体推出“学子一卡通”等优惠服务。

时尚与国潮消费。依托本土文化资源，培育“传统元素+现代表达”的常德国潮消费矩阵。鼓励发展时装定制、饰品设计、美妆体验等个性化服务。推动新消费品牌与地标农产品开展IP共创，开发系列文创衍生品。差异化打造核心商圈与特色街区，营造年轻化、场景化消费氛围。积极发展品牌经济、她经济、甜蜜经济等细分领域。

银发消费。推动养老服务与医疗、文旅、教育等服务消费深度融合。支持共建医养结合新模式，建设区域性慢性病康复与疗养中心。鼓励有条件街区或商圈与医疗机构合作打造中医药市集、中医药一条街，推动常德河街中医一条街非遗产业项目建设。以柳叶湖、桃花源、花岩溪等景区为重点，创新“文旅+康养”度假产品。优化银发消费场景，在河街、老西门等街区打造康养、文创等适老性银发消费专区。支持常德老干部（老年）大学、常德开放大学开发适老生活课程，提升银发群体消费品质与生活技

能。力争“十五五”期间，将常德打造成为中部地区重要的康养新高地。

第四节 营造良好消费环境

加强市场秩序监管。全面推行“双随机、一公开”监管，加强食品、药品、重要工业产品等重点领域安全监管。严厉打击虚假宣传、价格欺诈、制售假冒伪劣商品等违法行为。建立健全重点消费品全生命周期质量安全追溯体系，实现来源可查、去向可追、责任可究。开展“诚信经营 放心消费”活动，培育一批放心消费示范单位、示范街区、示范乡村等。支持商贸、餐饮、家政、旅游等重点领域行业协会商会建立健全行业经营自律规范和公约。

加大金融支持消费力度。鼓励金融机构多渠道、多方式做好消费品以旧换新金融服务。加大对批发零售、餐饮住宿、家政服务、养老托育等服务消费重点领域信贷支持力度，为消费个体和市场主体提供个性化、差异化金融产品和服务。引导金融机构、平台商家合作开展促消费活动，为消费者适当减费让利。

优化消费维权服务。畅通“12315”热线、互联网平台、移动端等线上消费投诉举报入口，在大型商场、景区设立消费维权服务站，建立健全线上线下多元消费纠纷解决机制。全面倡导和推行线下购物无理由退货承诺制度，探索开展异地异店退换货服务，打造“满意消费在常德”金字招牌。

第十六章 积极扩大有效投资

坚持“投资于物”与“投资于人”紧密结合，深化投融资体制改革，构建政府引导、市场主导、社会参与、多元协同的投资格局，激活各类资本参与重点领域建设的活力，进一步优化投资结构、提高投资效益，推动投资从“规模扩张”向“质效提升”转变，保持投资合理增长。力争“十五五”期间，全市民间投资占比、高技术产业投资占比、绿色投资占比稳步提升。

第一节 优化政府投资结构

充分发挥政府投资的引导带动作用，坚持有所为和有所不为，着力推动政府投资从“铺摊子”向“强根基、育动能、补短板、塑优势”转变。落实好国家“两重”建设任务，用足用好“两新”政策，积极争取并规范使用中央预算内投资、地方政府专项债券等资金。围绕“两重”“两新”重点支持领域和中央预算内投资、专项债券投向领域，按照“谋划一批、储备一批、前期一批、实施一批”机制，加快推进一批打基础、利长远、增后劲的重大标志性项目。主动应对人口发展趋势性变化，在教育、医疗、养老、公共服务等领域布局一批发展所需、群众所急的“小而美”民生设施项目，稳步提升民生投资占比。

健全政府投资全生命周期管理机制，加强政府投资项目事前事中事后监管。深化投资审批制度改革，健全项目决策评估机制，建立涵盖经济效益、社会效益、生态效益的综合评估体系。加强

项目前期论证，坚决杜绝政绩工程、形象工程、面子工程、半拉子工程。持续开展项目建设年活动，完善领导干部联系重点项目制度。加快盘活存量资产，积极通过基础设施 REITs、资产证券化、特许经营转让等方式盘活高速公路、水务、停车场等优质存量资产，回收资金优先投向新质生产力、绿色低碳等重大项目，形成“存量盘活—增量投入”良性循环。

第二节 激发民间投资活力

全面落实民间资本“非禁即入”要求，开展民间投资隐性壁垒专项清理，保障民间资本在资质认定、项目审批、要素配置、政府采购等方面与国有企业同等待遇。规范实施政府和社会资本合作（PPP）新机制，定期向社会公开推介一批规模适度、有一定收益的重大项目，鼓励民间资本参与规模较小、具有盈利空间的基础设施领域项目建设运营。鼓励社会力量通过公建民营、政府购买服务等方式参与民生服务供给。

深化小微企业融资协调机制，引导金融机构建立“首贷培植+续贷无缝+信用增信+中长期适配”的全周期服务机制。支持金融机构健全适配民营企业融资需求特点的组织架构和产品服务体系，降低民营企业融资成本，更好地满足民营企业融资需求。鼓励符合条件的民营企业上市、发行债券。

鼓励民营企业建设一批具有较强行业带动力的中试平台，支持本地高校和科研院所等面向民营企业提供市场化中试服务，探索优化中试基地项目建设前置要件审批程序。支持民营龙头企业

和链主企业等建设综合性数字赋能平台，打通产业链供应链数据堵点，开展跨领域数据融合应用，带动上下游中小企业协同数字化转型。加快培育一批面向民营中小企业的数字化服务商，深入实施中小企业数字化赋能专项行动。

第十七章 构建现代化基础设施体系

以提升资源聚集和区域联动能力为目标，进一步优化基础设施布局。到 2030 年，便捷高效安全的交通网络、水利网络和能源网络基本建成。

第一节 建设交通枢纽

铁路。纵向建成呼南高铁宜常段，打通常德北上南下快速通道，强化与京津冀、长江中游城市群、粤港澳大湾区和北部湾联系。横向积极推进澧张铁路建设，打造澧水北部地区高铁快速通道。加快常岳九铁路前期工作，争取“十五五”后期具备开工条件。积极推动常益长高铁与长赣高铁联通，实现常德高铁接入全国高铁主动脉。进一步优化常德站内流线，实现普速、城际、高铁、城市公交、长途汽车的无缝换乘。加快构建多向畅通的铁路货运网，向西争取开通黔张常货运线路对接成渝，向东争取常岳九铁路对接长三角，纵向利用焦柳铁路打通怀化到钦州港的铁水联运，利用石长铁路接入京广大动脉。加快德山港区铁路专用线建设，支持有条件的工业园区、港口码头、大型企业建设铁路专用线。

专栏：常德市“十五五”铁路网规划示意图



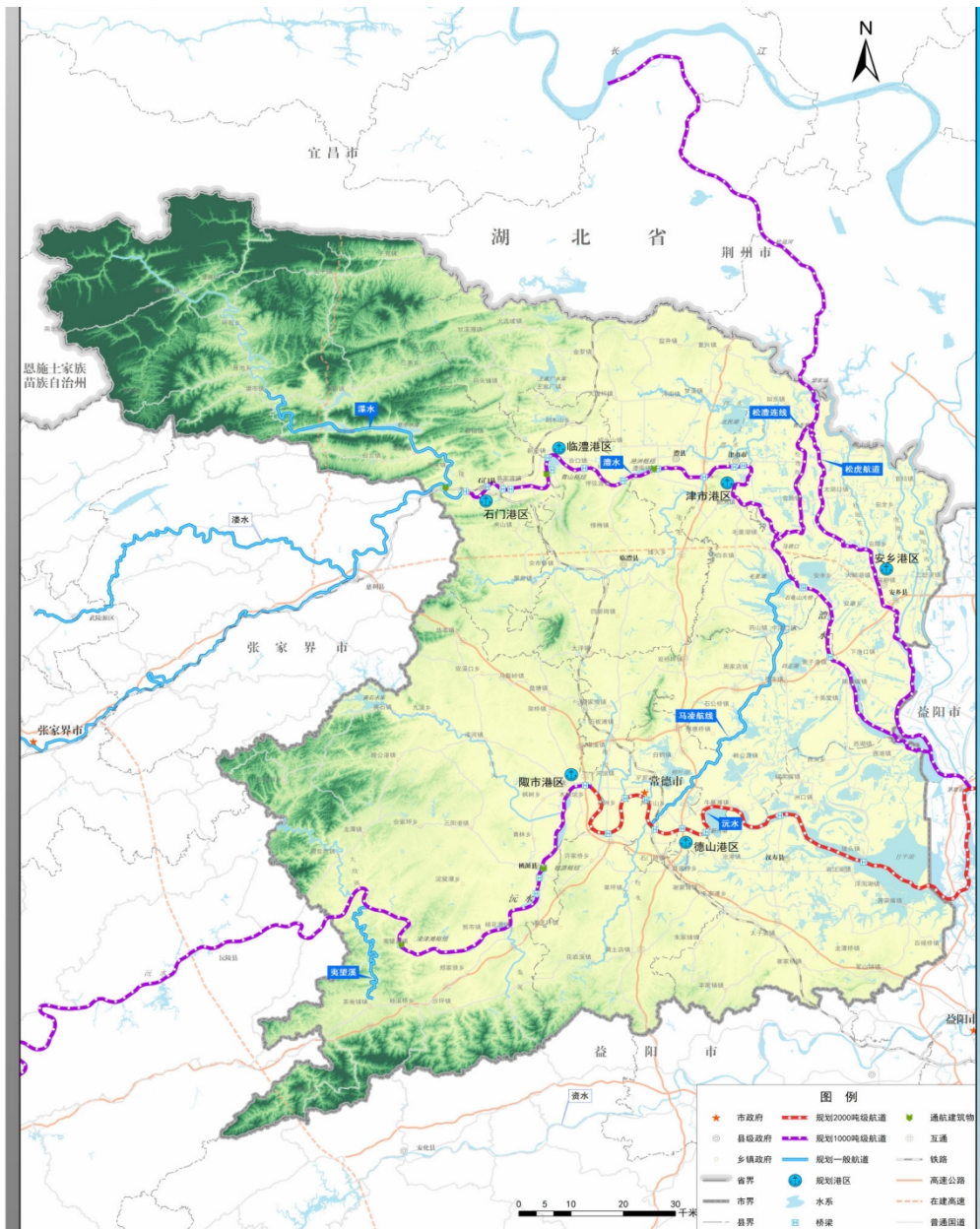
公路。着力打造“六通道三连线”高速公路格局，推动石门至桃源、沙市至安乡、松滋至石门、桃源至张家界、桃源至新化等项目开工建设，融汇贯通现有路网，提升高速公路内畅外联水平。有序推进国省干道建设，全面消除普通国道省际瓶颈路段，力争到2030年，全市乡镇通三级及以上公路比例达到100%，基本实现普通国道达到二级及以上标准。高质量连通省界通道，建设县城、乡镇便捷上高速以及综合交通“最后一公里”衔接项目，服务区域协调发展。

专栏：常德市“十五五”高速公路网规划示意图



水运。加快推动沅江、澧水、松虎三条骨干航道网建设。进一步完善港口布局，构建“一核两极三辅”六港区总体发展格局，推进常德港国际集装箱码头德山海关监管场所、德山港区二期码头、澧市港区二期码头、津市港三期等项目建设，有序推进石门新街口码头、临澧新安码头、续建安乡长岭洲码头等工程。

专栏：常德港港区总体布局图



航空。完善桃花源机场基础设施,提高旅客服务水平和容量,加密北上广深等国内主要城市航线,力争“十五五”期间直飞全部航空枢纽门户机场和部分区域航空枢纽机场,到2030年,机场年旅客吞吐量达到120万人次。增强航空货运能力,启动机场货运站建设,配备特货存储、冷链仓库,补强货运物流基础设施建

设短板，联动周边地区打造空港物流中心。优化通用机场格局，全力推动澧县通用机场建设落地，适时启动石门县、桃源县等通用机场前期工作。

第二节 构建水安全保障网

认真践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，加快建设现代水网，统筹解决水资源、水生态、水环境、水灾害问题，着力提升水旱灾害防御能力、水资源优化配置能力、水资源节约集约利用能力、江河湖泊生态保护治理能力，全面筑牢水安全保障网。

完善防洪减灾工程体系。坚持“以泄为主，蓄泄结合”，系统完善区域防洪减灾体系。依托“一湖两水三口九城”防洪格局，聚焦洞庭湖区主战场，聚焦沅水、澧水流域重点单元，强化9个县级以上城市重点防护。持续推进洞庭湖治理，加快实施洞庭湖区重点垸堤防加固二期，着力推动四口水系综合整治工程；有序推进水库水闸新建和除险加固，统筹推进沅水、澧水等主要支流系统治理，着力推进沅澧、沅南、松澧、安保安造等涝片的排涝能力建设，完善“撇洪、闸排、滞涝、电排”相结合的治涝工程体系，优化重点涝区排涝格局；实施完成鼎城区武陵防洪圈、武陵区德山防洪圈闭合达标建设，增强城市防洪韧性。到2030年，基本解决防洪突出薄弱环节。

优化区域水资源配置与节约保护体系。提升区域水资源调配保障能力，统筹当地水、外调水及再生水等非常规水源，提高循

环利用水平。加快构建骨干水网体系，积极推进环洞庭湖水资源配置工程，实施中小型引调水项目；实施灌区现代化建设与改造，完善农田灌排工程体系，分批有序推进小塘小库、小沟渠、小泵站、小溪坝、小水池等“五小”水利建设，加快小型灌区及小型农田水利建设；推动运行年限较长、效益无法发挥的灌排泵站更新改造，全面提升泵站技术装备水平和运行管理能力，提高农田灌排能力。到 2030 年，水资源节约集约利用能力进一步提升，全市用水总量控制在 40.9 亿立方米以内，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.6，骨干水网水流调配率达到 80%。

持续复苏河湖生态体系。严格水域岸线管控，深化河湖长制，常态化推进“清四乱”、划界及卫星遥感监测，构建江河绿色生态廊道。实施重点河湖生态保护修复，统筹洞庭湖盆“增蓄”、四口水系“引流”、沅澧水尾闾“扩卡”、内湖水系“活水”综合措施，推进洞庭湖生态疏浚工程；以流域为单元，有序推进冲柳水系、北民湖等河湖生态保护修复工程；坚持预防为主、防治结合，加强水土保持重点区域水土流失综合治理；着力推进柳叶湖、夷望溪、道水等 16 条河湖“幸福河湖”建设。到 2030 年，河湖生态治理能力进一步提升，全市水土保持率达到 94.62%；重点河湖控制断面生态流量满足率达到 95%。

构建数字孪生体系。坚持“需求牵引、应用至上，数智赋能、提升能力”，按照“全要素、高精度、高频率、连续性”要求，完善水文、水资源、水利工程等监测站网布局，构建“天空地水工”

一体化监测感知系统。基于气象卫星和测雨雷达系统、雨量站网、水文站网，加快构建常德市雨水情监测预报“三道防线”；聚焦防洪排涝、城乡供水、灌溉排水、河湖生态保护等核心业务，提升前端监测感知能力，推进数字孪生流域、数字孪生水网及数字孪生工程建设。到 2030 年，水利信息化能力进一步提升，雨水情监测预报和大坝安全监测感知体系进一步完善，重点水利工程的指挥调度向数字化、智慧化转型，山洪灾害等危险区识别、监测能力进一步提高。

专栏：常德市水安全保障建设工程

1.防洪减灾重点工程：加快实施洞庭湖重点垸堤防加固二期工程，包括沅南垸、安保垸 2 个重点垸 167 公里堤防加固建设；积极推进洞庭湖区推进四口水系综合整治；有序推进澧南、西官、围堤湖、九垸、六角山、安澧、安昌、安化等 8 个国家级洪垸及木塘垸、车湖垸、陂溪垸等 3 个省级蓄洪垸薄弱堤段治理。实施病险水库水闸“随病随治”；实施沅水、澧水等主要支流综合治理，推进仙阳河、朱伦溪、澧水等 39 条中小河流综合治理。实施沅澧涝区、安保安澧涝区 2 个洞庭湖区重点涝区排涝能力建设工程。

2.水资源调配工程：积极推进环洞庭湖水资源配置工程，加快推动澧县西北部引调水工程建设，适时推进“引黄入常”等工程；加快推动实施黄虎港、枫香坳、西毛里湖等水库建设，适时启动官亭、三岔湾等水库扩容升级；加快推进澧阳平原灌区、三里溪等已建大中型灌区续建配套与改造，着力推进西洞庭湖平原灌区、石澧灌区新建；有序推进黄石水厂、蒿子港水厂、汉寿县东部片区水厂等大水厂建设，做好已建大水厂提质改造和管网延伸。

3.河湖生态治理工程：有序推进北民湖、冲柳水系等河湖水生生态保护修复工程；着力推进柳叶湖、夷望溪、道水等 16 条河湖“幸福河湖”建设。

4.数字孪生水网工程：积极推进青山水轮泵站灌区、黄石水库灌区和西湖灌区等大型灌区的数字孪生水网市级试点；推动王家厂、黄石等大型水库数字孪生工程建设；推进沅澧干流及支流数字孪生流域建设；推进水旱灾害防御联合调度、河湖水库智慧监管系统互联互通。

第三节 打造绿色低碳能源基地

构建保障有力的供应体系。统筹推进集中式与分布式光伏建设，合理布局风电项目，有序发展农村分散式风电，助力乡村振兴。推广地热能在商业中心、数据中心的利用。加快推进桃源抽水蓄能电站项目建设，做好石门、临澧抽水蓄能电站项目前期选

址论证。完成石门 60 万吨煤炭储备基地建设，推动湘西北 LNG 储气基地建设。

构建坚强可靠的输配体系。加快完善电网骨干网架建设，新建石门桥 500 千伏输变电站，澧县北、桃源东等 220 千伏输变电站，朱湖—漳江线路 220 千伏线路工程，新河、尚德等 110 千伏输变电站，黄石、朱家铺、双龙等 35 千伏输变电站，加强配电网改造升级。加快城镇配套燃气设施建设和改造，在实现“县县通”的基础上，逐步推进天然气“进镇入乡”，建设重点乡镇气化工程。完善充电基础设施网络体系，建成公共充电桩 1 万根，形成“适度超前、车桩相宜、智能高效”的充电网络。

深化落实能源体制改革。围绕新型电力系统建设，在虚拟电厂、源网荷储一体化、多能互补等领域开展试点示范，着力降低企业用电成本，提升供电可靠性。把握全省天然气长输管网“一张网、一个价”改革机遇，推动相关政策在常德尽快落地，切实降低企业用气成本。持续提升“获得电力”服务水平，简化能源项目审批流程，建立健全覆盖事前、事中、事后的全过程监管体系。

专栏：常德市能源安全保障工程

1.能源供应工程：新能源：推进风电、光伏项目建设。应急调峰设施：推进桃源抽水蓄能电站建设，做好石门、临澧抽水蓄能项目前期选址论证。完成石门 60 万吨煤炭储备基地建设，实施湘西北 LNG 储气项目。

2.能源输配工程：电网：建设石门桥 500 千伏输变电站，澧县北、桃源东等 220 千伏输变电站，朱湖—漳江线路 220 千伏线路工程，新河、尚德 110 千伏输变电站、黄石 35 千伏输变电站，加强配电网改造升级。天然气管网：新建、改造城镇燃气管网 1000 公里。充电网：建成公共充电桩 1 万根。

第十八章 加快推进国家物流枢纽承载城市建设

高标准建设国家物流枢纽，加快补齐物流基础设施结构和功能短板，加强业务协同、政策协调、运行协作，强化多式联运组织能力，支持各类物流园区、物流中心、配送设施等联动发展，促进物流要素规模集聚和集成运作，社会物流总费用与地区生产总值比率降至 13%。

第一节 畅通物流通道

依托运输通道基础设施布局和物流设施空间分布，打造常德市东、南、西、北四向对外物流通道。

东向通道。依托石长铁路复线、常德港连接上海港、宁波港等，打造常德对外物流东通道，对接长三角与长江经济带，深度融入国内大循环。重点提升澧水、沅水航道等级，实现常态化江海联运，拓展通道辐射范围。依托常德港德山港区，大力发展水铁联运、水公联运；推进常岳九铁路等项目建设，形成铁水并行、通江达海的东向双通道。

南向通道。依托石长铁路复线连接广州港、盐田港等，打造常德对外物流南通道，联动粤港澳大湾区，衔接海上丝绸之路国际物流通道，承载农产品、工业品等产品运输。

西向通道。加快推进松虎航道建设，依托黔张常铁路、焦柳线、常德港等，连接成渝地区双城经济圈，打造常德对外物流西通道，承接产业转移，拓展西部市场。重点发展公铁水联运，探

索开行至重庆、成都的定点班列，服务区域电子信息、先进材料、特色农产品等产业双向流动。延伸连接霍尔果斯、阿拉山口，促进常德融入和参与“一带一路”，推动大宗商品、工业消费品走出去。

北向通道。依托石长铁路复线连接二连浩特、满洲里等，积极对接长沙、武汉的集疏运网络，衔接中原城市群及中欧班列，打造常德对外物流北通道，形成常德联动长株潭、衔接京津冀经济圈的主通道，承载大宗商品、工业消费品等产品运输。

专栏：“十五五”规划对外物流线路

东向线路：①石长线—长沙—京广线—株洲—沪昆线—上海港—东盟、南亚、西亚、北非、欧洲；②常德港—澧水—岳阳城陵矶—长江—上海港—东盟、南亚—西亚—北非、欧洲；③石长线—长沙—京广线—株洲—沪昆线—杭州—杭甬线—宁波港—东盟、南亚、西亚、北非、欧洲；④黔张常—常岳九线—九江—沪昆线—宁波港—东盟、南亚、西亚、北非、欧洲。

西向线路：①焦柳线—洛阳—陇海线—兰州—兰新线、北疆铁路—霍尔果斯、阿拉山口—中亚、西亚、欧洲；②常德港—岳阳城陵矶（或松虎航道）—重庆—兰州—霍尔果斯等中欧班列中线；③常德站—黔张常—重庆—兰州—霍尔果斯等中欧班列中线。

南向线路：石长线—长沙—京广线—广州港/盐田港—东盟、南亚、西亚、北非、欧洲线路。

北向线路：①石长线—长沙—京广线—北京—内蒙古乌兰察布—二连浩特—蒙古；②石长线—长沙—京广线—北京—京哈线—哈尔滨—满洲里、俄罗斯、欧洲等中欧班列北线。

第二节 完善现代物流网络体系

加快发展多式联运。依托常德港德山港区，打造铁公水联运核心枢纽。加快推进常德市德山站多式联运物流园、石门北站货运扩容工程建设，完善既有汉寿南站、盘塘站、新安站、澧县站等铁路货运站点功能。推动港区、园区、大型工矿企业铁路专用线建设，探索铁路专用线共享机制。推进多式联运发展，不断推动大宗物资“公转水”“公水铁”，提高水、铁运输规模占比。

推广应用标准化集装箱、托盘和周转箱，试点推行涵盖全程的“一次委托、一次结算、一单到底”多式联运单证与金融服务，探索“中途不换箱、全程不开箱”服务模式。加大新能源货车推广力度，丰富新能源货车应用场景，优化公路运输结构。

积极完善物流节点功能。加快完善枢纽功能设施建设和配套服务体系，整合水运港区、铁路货站、公路港等功能，建设集仓储、配送、报关、保税、展示、交易、供应链金融于一体的国家级物流枢纽。推动物流园区提质升级，对存量物流园区进行现代化改造，促进园区从传统仓储区向供应链价值创造平台转型。拓展保税物流中心功能，增加跨境电商、国际寄递、供应链金融等高端服务功能，打造物流核心功能区。优化县市区特色物流节点布局，结合各县市区产业特色和资源禀赋，在各主要工业园区附近布局专业化的出口监管仓库、与常德保税物流中心联动的物流基地等，为国际进出口提供高效的物流组织服务。

第三节 完善县乡村三级物流网络

健全农村物流网络体系。持续推进农村客货邮融合发展，优化县级物流集配中心、乡镇物流服务站、村级寄递物流综合服务站网点布局。加强城乡互动的双向物流体系建设，畅通农产品进城和工业品下乡渠道。依托重要交通枢纽、区域分拨集散中心规划建设集运输、仓储、配送、信息交易为一体的综合物流服务基地，加强干线运输与县乡配送的有效衔接。引导物流企业推广定时、定点、定线的农村物流“货运班线”，发展以城带乡、城乡一

体的农村物流共同配送新模式。

实现农村物流信息共建共享。整合农业、供销、邮政管理等相关部門信息资源，有效融合物流企业、快递企业、电商企业、农资农产品加工和经销企业的自有信息系统，搭建县级物流信息平台；对乡村信息服务站、农村综合服务社、超市、邮政“三农”服务站、村邮站、快递网点等基层农村物流节点的信息系统进行整合和升级改造，完善乡村农村物流信息点。

专栏：国家物流枢纽建设工程

1.国家物流枢纽核心承载区物流提质建设工程：常德市德山站多式联运物流园、常德国家物流枢纽核心承载区高标准公共物流仓储建设项目（德山站铁路货运站场更新改造）、常德港国际集装箱码头等项目。

2.多式联运提升工程：石门县北铁路物流园项目、常德港石门港区新街口作业区千吨级码头工程、澧市、石门、临澧和安乡港区进出港道路升级改造等项目。

3.物流园建设工程：津市市临港物流园、鼎城区桥南智慧物流园、湘西北现代商贸物流产业园、汉寿工业仓储物流园及智能分拣中心建设项目等。

4.农产品冷链体系建设工程：武陵区农产品优势区产地冷链集配中心建设项目、桃源县农产品冷链物流仓储配送基地建设项目、安乡酱卤特色（预制菜）产业园暨冷链体系建设项目、津市市农村农副产品冷链物流设施建设项目等。

5.县乡村三级物流体系推进工程：桃源县县乡村三级仓储物流配送体系建设项目、汉寿县客货邮联运中心建设项目、澧县寄递物流体系建设项目、高新区申通快递常德转运中心建设项目等。

第五篇 推进制度创新和高水平开放 服务和融入新发展格局

坚持把改革摆在更加突出位置，积极融入全国统一大市场，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，实现资源配置效率最优化和效益最大化，全面激发经济增长内生动力和创新活力。坚持以高水平开放推动高质量发展，积极融入国家开放大通道和国内国际双循环，加快完善内畅外联的开放网络，提升对外开放能级。

第十九章 深度融入全国统一大市场

加快破除市场壁垒，营造公平竞争环境，将本土资源禀赋转化为市场化竞争优势，为建设全国统一大市场提供常德样板。

第一节 保障市场公平竞争

健全公平竞争体制机制。强化公平竞争审查刚性约束，建立健全常态化审查机制。严格落实新出台政策措施公平竞争审查制度，严禁对经营主体设置差别化待遇。规范地方政府经济促进和招商引资行为，持续清理和废除市县妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。

深入整治“内卷式”竞争。落实国家产业政策，推进重点行业产能治理，引导相关行业向高端化、差异化转型。完善市场监管行政处罚裁量基准，减少行政裁量权，促进公平公正执法。加强

行业自律，综合运用信用监管、质量监督、价格检查、反垄断和反不正当竞争执法等手段，规范市场竞争秩序，形成优质优价、良性竞争的市场生态。加强对大型企业竞争行为监管，防止其利用市场优势地位排挤中小企业。推进线上线下一体化治理，加强对平台企业的竞争行为监管。

完善市场准入退出机制。落实市场准入负面清单制度，推行“非禁即入”。建立健全市场准入效能评估机制，严禁以备案、注册、年检等名义变相设置准入障碍。简化企业分支机构、连锁门店的信息变更流程。落实公司强制退出制度。全面推行经营主体简易注销登记改革，进一步简化注销流程。深入推进“执破融合”改革，建立多部门的信息共享和协调联动机制，加强府院联动，协调解决破产案件中的资产处置、职工安置、税费减免等难题。严格落实企业破产税收优惠政策。加强破产案件审限管理。

第二节 深化公共资源交易改革

规范政府采购行为。持续开展政府采购领域违法违规行为专项整治工作。发挥政府采购政策功能，全面落实政府采购促进中小企业发展政策。畅通投诉举报渠道，引入专业法律力量，维护当事人合法权益。加强政策宣传与培训，提高采购当事人业务水平。

优化招标投标管理。持续深入开展招标投标领域突出问题系统整治。加强项目标后履约监管，切实规范标后履约行为。加强

文件公平性审查，全面推行“机器管招投标”。健全企业正常申诉渠道，完善投诉处理机制。

加强公共资源交易管理。推动公共资源交易监管事项在行政监督平台线上办理，实现行政检查、行政许可、行政处罚线上留痕，项目交易现场音视频资料等线上查阅。实现跨省远程异地评标常态化，推进招投标全流程电子化改革。强化评标专家动态管理，完善公共资源交易项目后评估机制。

第三节 推进社会信用体系建设

夯实信用信息基础。坚持“共享为原则、不共享为例外”，健全信用信息归集共享机制，推动信息产生即归集。落实常态化统一社会信用代码重错码纠错与定期通报制度，力争到 2030 年将全市重错码率控制在万分之一以下。

开展行业信用监管。推进公共资源交易、交通运输、市场监管、税务、烟草等行业领域信用监管，通过信用核查接口实现“逢办必查、自动核查、奖惩到位”。建立健全政务失信记录和惩戒制度，深入开展清理拖欠企业账款专项行动，健全公务员录用、调任和事业单位招聘信用记录查询机制。

提升信用服务能力。优化信用修复服务，引导市场主体主动纠正失信行为。围绕民生领域实施“信用+”工程，构建广覆盖、多层次的信用惠民体系，打造“信易贷”“信易医”“信易游”等示范场景。健全守信激励机制，为诚信主体提供便利与优惠，增强社会诚信意识与获得感。

第二十章 打造一流营商环境

坚持有效市场和有为政府相结合，加快推进全领域集成改革，全方位降低市场主体综合运营成本，打响“宜商常德”品牌，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

第一节 打造高效率政务服务体系

深化数字政务改革。充分利用大数据、区块链、人工智能等数字技术优势，促进政府服务与群众需求精准匹配。开展公共数据共享攻坚行动，加快构建全市公共管理与服务一体化大数据体系。持续推进常德应用支撑平台迭代升级，进一步强化数据治理能力。规范数据安全管理工作，完善数据安全监管平台，强化数据安全保障。深化数据赋能市场、服务市民功能，加快推进“一网通办”“一网统管”等典型应用。

提升政务服务质量。完善“好差评”制度，实现政务服务事项全覆盖、评价对象全覆盖。持续推进工程建设项目“多测合一”，实行“一次委托、统一测绘、成果共享”。强化区域评估成果运用，对落户园区符合适用条件的项目直接免费应用区域评估成果。逐步扩大免审范围，定期制定和公布施工图设计文件“免审清单”。依法在税费减免、财政补贴、融资支持、招商优惠等领域，完善惠企政策“免申即享”清单及落实机制。

主动服务企业发展。大力开展分行业分层次联系“四上”企业、千名干部联千企“送政策、解难题、优服务”行动，建立完善项目审批、要素保障、人才引进、政策落实等“绿色通道”。聚焦

“4+3”产业体系，发挥 12345 政务服务便民热线及“政企通”作用，常态长效开展“企业家接待日”等行动，拓宽企业诉求渠道，助力企业纾困解难。统筹发挥中小企业公共服务平台等联动作用，及时解决企业诉求。

构建亲清政商关系。完善政商交往正面清单和负面清单，建立党政干部和企业家交往规则。健全政企沟通协商机制，搭建常态联系沟通平台，畅通企业建言资政和参与涉企政策制定、执行和评估等渠道。大力转作风、树新风，全面构建亲清统一的新型政商关系，建立健全政商交往中激励关怀机制和容错纠错机制。

第二节 打造全方位要素保障体系

深化要素市场化配置改革。探索闲置土地和低效用地使用权盘活机制，推进新型产业用地试点。完善技术要素向现实生产力转化机制。探索数据基础制度体系。健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬机制。

加大用地保障力度。落实国、省、市重点建设项目分级保障制度。优化企业用地供给流程。创新办好“土地超市”，运用信息化手段推动全市出让土地上网、上架，实现土地供应与市场需求精准对接。根据企业需求探索长期租赁、先租后让、弹性年期出让等多种供地模式。

强化水电气要素保障支撑。加快推进企业分布式光伏应用，引导企业错峰用电，降低用电综合成本。全面推广市政报装“6×3”一体化联办模式，对供水、排水、供气、通信、供电、广播电视报装和占道挖掘、占绿破绿、管网核验等市政接入工程

报装涉及的行政许可实行并联办理。鼓励用能较大的企业采取集中供热方式，替代分散小锅炉，转变用能方式，降低企业用能成本。

强化企业用工保障。构建“市—县—乡—村”四级人力资源大数据平台，动态监测重点行业、企业用工需求，及时发布预警信息。支持以县市区、产业园区为主体，根据本地主特产业用工特征，搭建一批专业型零工市场（驿站）。健全政企校“订单式”用人培养机制，支持企业与本地大中专院校开展深度合作，企业“订单式”培养产业技能人才，建立助企用工专员制度，切实保障企业用工需求。

降低融资成本。持续完善常德“金融超市”平台功能，改进授信审批和风险管理模型，优化企业融资流程。畅通资金供需对接，大力推广“潇湘财银贷”“信补贷”等政策性金融产品，将中小微企业综合融资担保费率控制在1%以下。发挥政府性融资担保体系增信作用，落实市县两级“前有补贴、后有补偿”政府性融资担保支持政策，促进小微企业、“三农”和战略性新兴产业发展。

第二十一章 激发各类经营主体活力

坚持“两个毫不动摇”，推动国企更强、民企更优、个体工商户更活，全面提升经营主体的可持续发展能力和市场竞争能力，形成在区域竞争中站得稳、立得住、行得远的强劲动能。

第一节 深化国资国企改革

推动国有企业国有资本做强做优做大。强化国资监管职能，推动国有企业战略性、专业化重组，提升核心竞争力。健全市场化经营机制，完善中国特色现代企业制度。紧扣全市产业基础和发展方向，推动市属国有企业在产业链供应链关键环节担当引领角色，确保常德临港物流园及跨境电商仓储中心、洞庭湖优质农产品加工园区等项目建设有序推进，提升国企在资源整合、资本运作、产业延伸方面的战略支撑作用。

鼓励国企加快数字化、智能化转型。围绕外贸供应链服务、文旅体场馆智慧化管理、广电数字传播体系等领域探索新模式、新应用，加快推进智慧通关、智慧文旅平台、智能调度等系统建设，增强创新驱动能力。推动国企以开放合作方式引入战略投资者，促进产业链科技链深度融通，提高国企治理体系规范化、科学化、现代化水平。完善国有企业经营业绩考核机制，健全以价值贡献和改革成效为导向的激励制度，突出战略项目、重点任务的导向性考核，提高国企整体运行品质。

第二节 发展壮大民营企业

依法保护民营企业 and 企业家权益。建立健全民营企业全生命周期服务机制，推行“全程代办专员”制度，畅通政企沟通渠道，实现诉求响应与快速协调闭环管理。强化产权执法司法保护，依法平等保护各类经营主体物权、债权、股权和知识产权等各类财产权。对涉民营企业案件审慎适用查封、扣押、冻结等强制措施，提升涉企案件审判执行效率与司法透明度，依法保护民营企业产

权和企业权益。推进文旅广体、市场监管等重点领域数字化改革，推广“首违不罚”、信用分级管理等监管模式，规范涉企执法行为，最大限度减少对企业正常生产经营的影响。

完善政策支持体系。推动构建系统化、精准化政策支持矩阵，研究出台限上商贸流通市场主体培育政策、内外贸一体化扶持措施、中小微企业融资便利化政策，建立民营企业公平参与重大战略实施、重大项目建设和重点产业培育的长效机制。引导民营企业深度融入全市“4+3”现代化产业体系建设，培育一批“专精特新”企业和行业龙头企业。

培育和弘扬企业家精神。营造尊重、关怀、支持企业家的社会氛围，依法保护企业家合法权益，激发企业家创新创业活力。建立健全企业家荣誉激励机制，树立优秀民营企业家标杆，更好发挥典型示范引领作用。加强企业家培训与交流，提升企业家把握市场、创新管理、驾驭风险的能力，打造一支具有战略眼光、专注实业、勇于创新的常德企业家队伍。

第二十二章 推动外向型经济高质量发展

抢抓 RCEP、“一带一路”建设等国家重大开放战略机遇，坚持市场化思维，以“育主体、强平台、拓市场”为主攻方向，着力构建更高水平的外向型经济。到 2030 年，全市进出口总额突破 200 亿元。

第一节 培育壮大外贸经营主体

加强外贸市场主体服务。坚持分类指导、精准培育原则，建

立外贸企业培育库。开展外贸龙头企业“一对一”服务，支持龙头企业开展技术创新、品牌建设、市场开拓等活动。加大对中小外贸企业信贷支持力度，推广“出口信保”融资模式，缓解中小企业融资问题。鼓励外贸企业之间开展合作，形成龙头企业引领、中小企业配套的产业协作体系，提高外贸企业整体竞争力。

促进外贸供应链企业发展。引导外贸供应链企业提升服务能力和市场影响力。支持外贸综合服务企业与县市区合作培训、孵化一批成长性强的外贸企业。鼓励国有企业建立海外供应链服务网络，开展“买全球，卖全球”模式，为本地主特产业产品“出海”赋能。

推动内外贸一体化发展。聚焦本地优势产业，重点打造“外贸+内销”双轮驱动的特色产业集群。坚持“品牌出海”与“品牌兴内”并重，支持龙头企业注册境内外商标，培育一批兼具国际辨识度和国内美誉度的自主工业品牌与区域公用品牌。

第二节 推动外贸平台提质增效

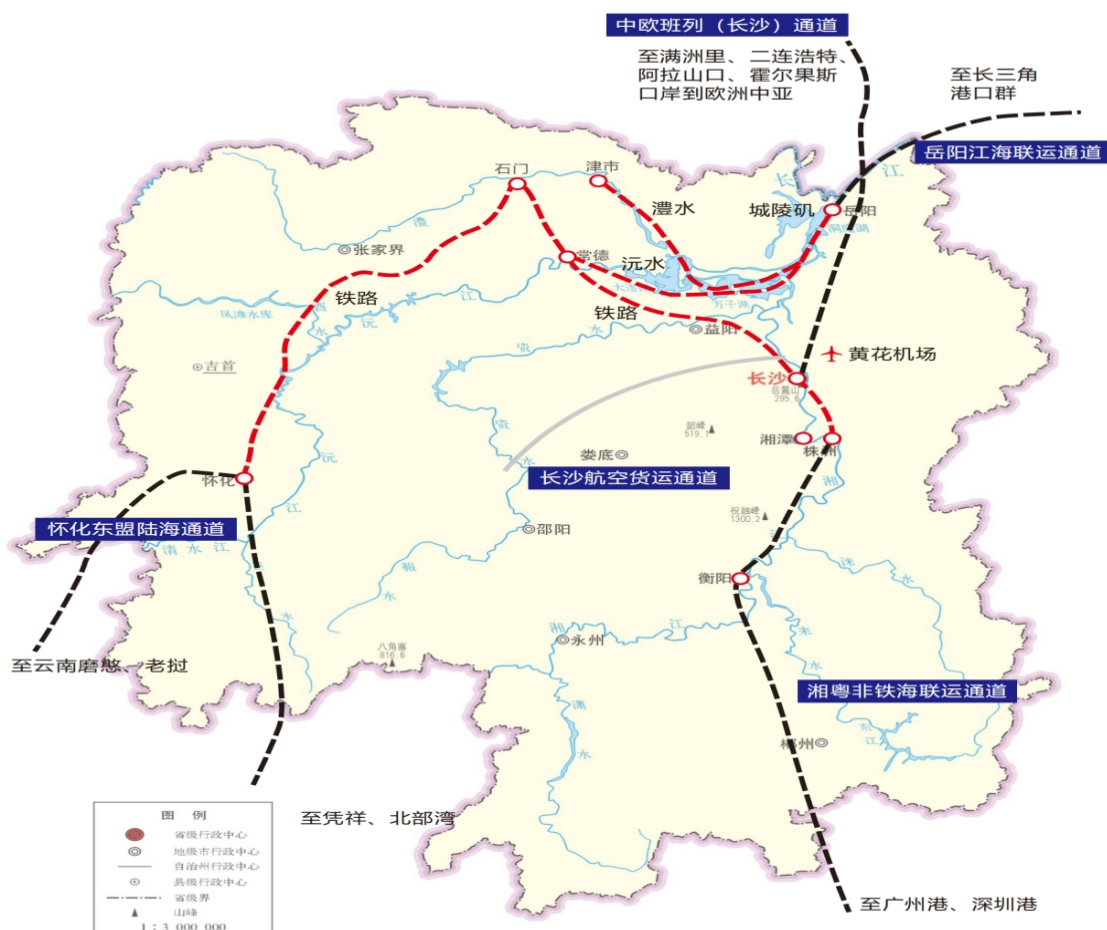
提升综合服务能力。发挥市级外贸综合服务中心作用，建立商务、海关、外汇、税务等部门联合服务外贸企业机制，简化贸易外汇结算手续，缩短出口退税周期，降低企业运营成本。做优企业服务和个性化关怀，推动外贸企业业绩回流。围绕涉外法律、税费服务等领域，提升外贸综合服务水平。

拓展平台服务功能。依托常德保税物流中心（B型）、常德经开区、常德高新区自贸区协同联动区，发展国际物流、供应链金融等业务，优化通关便利化服务，支持企业园内开展一站式报

关、报检、物流、退税、融资等服务。引导企业拓展国际市场，扩大农产品、工程机械等产品出口。

积极参与经贸对接活动。持续开展“德企德品出海”行动，每年引导支持一批企业参加境外专业展会，组织一批代表企业参加广交会、进博会、消博会、中非经贸博览会等境内知名展会，组织中亚、非洲、东南亚等重点区域的企业开展经贸对接洽谈，推动意向企业互访互洽、实地考察，推动更多常德企业抱团出海。

专栏：常德市对外贸易对接示意图



常德市与全省五大国际贸易通道对接图

第三节 拓展国际市场

开辟新兴市场。以“一带一路”沿线国家、RCEP 成员国、非洲、中东为重点，鼓励企业参加国际展会、投资贸易洽谈会等展会活动。支持常德企业与当地企业合作共建生产基地、海外仓、营销网络。依托中非经贸博览会等平台，大力发展对非新型易货贸易，扩大自非进口农矿产品规模。支持建设运营海外仓，推动更多企业和产品走向非洲市场。

深耕传统市场。支持企业应对欧美、日本、韩国等传统市场需求变化，进一步优化产品设计、质量标准和营销策略，提高产品在传统市场的竞争力。鼓励企业开展 CE 认证、FDA 认证、HACCP 认证、BRC 认证等，支持电商企业在海外注册商标、申请专利、建立自主品牌，提升品牌国际影响力和竞争力。

大力发展跨境电商。积极培育引进跨境电商企业，推动企业采取直播电商、社交电商、大数据营销等多种方式，建立线上线下融合、境内境外联动的跨境电商营销体系，利用数字化手段提升品牌价值。鼓励重点商品“走出去”，完善跨境电商和海外仓储物流设施，积极申建跨境电商综合试验区。支持本地大专院校与外贸平台联合开展跨境电商人才培养，力争将常德打造成对非跨境电商合作中心和人才培育基地。

第六篇 坚持内涵式发展 深入推进以人为本的新型城镇化

转变城市发展理念和发展方式，以推进城市更新为重要抓手，深入实施以人为本的新型城镇化战略，推动实现城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效。

第二十三章 打造百万人口中心城区

立足产业聚人，优化城市功能布局，推进协同联动发展，加快推动产城融合，提升中心城区对人口的集聚力和吸附力，努力建设“桃花源里的城市”。“十五五”期间，中心城区常住人口数年均增长 2.5% 以上。

第一节 构建板块式发展格局

江北板块。以武陵区为核心，打造集综合商贸、现代服务业和行政管理于一体的高端城市功能区。利用新型产业用地（M0）优势，推动“工业上楼”，发展“楼宇经济”，增强生产性服务业对高素质人才和外来人口的吸附力。依托公共服务供给优势，进一步优化核心区综合承载力，构建高品质人居环境和完善的公共服务体系，吸引高素质人才和外来人口定居，打造中心城区人口集聚的重要引擎。

江南板块。以鼎城区为重点，发挥江南城区生活服务优势，聚焦商业、休闲及商贸物流等功能，完善教育、医疗、养老等配

套设施，打造宜居宜业的现代化城区。加快完善区域交通网络，强化与江北板块和常德高新区联动，促进人口流动与资源互通，吸引更多人口落户。

常德经开区板块。发挥产业对吸纳就业的主阵地作用，推动制造业高质量发展创造大量就业岗位，围绕特色轻工、新材料新能源、合成生物制造等产业，加快推进产业集群发展。推动产业园区向城市功能区转型，高标准配套住房、教育、医疗等设施，满足产业工人及其家属需求，吸引技能型青年劳动力流入，打造产城融合示范区。

常德高新区板块。大力发展智能装备制造、光电信息、新材料等产业，围绕产业发展需求加强与西部职教大学城产教深度融合。完善园区生产生活配套功能，打造生态化、智慧化的产业园区，增强对技术人才的吸引力。

柳叶湖板块。发挥柳叶湖优质自然生态资源优势，利用新型产业用地（M0）发展科技服务业，打造集商务商业、文化旅游、康养休闲于一体的特色功能区。重点发展文化旅游、户外运动和银发经济，建设区域休闲旅游目的地。增强生活性服务业对人口的吸引力。

第二节 完善城市功能

优化城市交通。依托机场、铁路站、长途客运站、公交枢纽等节点，构建“区域级、市级、片区级”三级客运枢纽，提升城市客运服务效率与品质。建设以城市枢纽为核心，中运量公交为骨

干，常规公交为主体，多样化公交为补充的城市公交体系，为市民提供可靠、快速、便捷的公交服务。构建以快速路、主干道为骨架，次干道、支路网为补充，结构合理、布局完善、安全高效的城市道路网络，引导和支持城市空间有序拓展。依托城市道路系统，构建便捷、安全、舒适、连续的步行及自行车交通系统，保障慢行交通空间和设施供给，完善慢行立体过街设施布局，强化慢行交通系统与公共交通系统的无缝衔接。充分结合滨江滨河岸线、湿地公园、历史文化景点、森林公园等特色景观资源，强化慢行休闲廊道与城市步行、自行车系统的顺畅衔接。

美化城市环境。突出中心城区“山—水—湿地—田园”的生态特征，塑造“依山抱水、城野相拥”的生态景观格局。加强对太阳山、河湟山、德山三大自然山体的保护和利用，有效发挥周边自然山地都市绿肺的生态功能。保护枉水、花山河南北湿地，建设芦荻山、丹洲东西田园，形成“南北湿地、东西田园”城市近郊大型生态斑块。均衡布局各类公园，构建以“郊野公园—综合公园—社区公园”为主的三级公园体系，丰富城市绿地系统。加强社区公园和小微绿地的建设力度，实现推窗见绿、出门进园，满足市民日常休闲需求。

建设完整社区。立足长远，高标准建设市、区、街道、社区四级公共服务体系，构建15分钟和5-10分钟两级、生产和生活两类社区生活圈。聚焦“一老一小”和日常生活需求，建设老年和儿童友好型社区，统筹布局社区养老托幼、卫生服务、便民商业、

文体活动等基本公共服务设施，推动社区单元内各类设施互联互通、开放共享。鼓励居民、社会组织、驻区单位等多方参与社区治理与更新改造，推广“红色物业”、居民议事会等模式，营造环境优美、邻里和睦、富有活力的社区共同体。

第二十四章 建设现代化人民城市

大力推进城市更新，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

第一节 建设富有活力的创新城市

立足城市资源禀赋和基础条件，精心培育创新生态，强化科技创新与产业创新协同，统筹推进传统产业改造升级、新兴产业培育壮大、未来产业布局建设，因地制宜培育和发展新质生产力。推进土地混合开发利用、用途合理转换，有效推动城市低效用地再开发，推动各类产业园区改造提升，建立可持续的城市建设运营投融资体系，激发城市创新创业活力。

第二节 建设舒适便利的宜居城市

坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，逐步破除传统的产业、居住、商务等功能分隔模式。加快构建房地产发展新模式。推进老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”更新改造，实现城市有序“新陈代谢”。适应人口和需求结构变化发展生活性服务业，健全养老服务体系，加强教育资源前瞻性布局，

推动紧密型医联体建设，加强社会保障和分层分类社会救助，牢牢兜住民生底线。“十五五”期间，计划改造老旧小区 314 个、城中村 1.9 万户。

第三节 建设绿色低碳的美丽城市

加强城市环境保护，推进城市空气治理提质工程、饮用水水源地保护等重点任务，持续提升城市生态环境质量。协同推进降碳减污扩绿增长，大力发展绿色产业、绿色建筑、绿色交通、绿色消费、绿色社区。修复城市生态空间，保护城市河湖水系、湿地和水环境，促进人与自然和谐共生。

第四节 建设安全可靠的韧性城市

推进城市基础设施生命线安全工程建设，加快老旧管线改造升级，推动地下综合管廊建设改造，构建多水源保障和分布式能源系统，强化城市自然灾害防治，统筹城市防洪体系和内涝治理，增强高层建筑消防能力，加强“平急两用”公共基础设施建设，构建起全天候、系统性、现代化的城市安全保障体系。提高城市管理“软件”韧性，加强应急指挥、处置和救援体系建设，有效防范化解各领域风险。“十五五”期间，计划改造危旧房 1.6 万户。

第五节 建设崇德向善的文明城市

完善历史文化保护传承体系，加强古城古镇运营管理，重视保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观。重视城市文化软实力建设，大力弘扬社会主义核心价值观，积极发展文化事业和文化产业，进一步彰显城市文化品位和底蕴特色。依托常德河

街、常德诗墙等城市地标，将城市文化、城市精神和城市特色有机融合，打造独具特色的城市品牌。

第六节 建设便捷高效的智慧城市

坚持党建引领，推动城市治理重心和配套资源下沉，下好城市治理“绣花功夫”，提升城市治理效能。强化城市规划的管控和引导作用，做到功能复合、密度适中、高低错落、蓝绿交织。顺应数智化趋势，强化科技支撑，建设新型基础设施，深化城市数据共享，丰富智慧城市应用场景，创新城市治理理念、模式、手段，不断提升城市治理智慧化精细化水平。

第七节 科学有序推动农业转移人口市民化

推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。进一步深化户籍制度改革，逐步放开放宽落户限制，清除“隐性落户门槛”，提高户籍登记、迁移便利度，畅通农业转移人口进城落户渠道。推动相关公共服务随人走，重点解决好农业转移人口最关心的就业政策、子女教育、住房保障、社会保险等问题，稳步实现基本公共服务由常住地供给，确保进来落户人员“留得住”。保障进城落户农民合法土地权益。依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法，确保农业转移人口带权益进城、有序退出。

第二十五章 推动县域经济特色化差异化发展

注重发挥县城带动作用，不断挖掘县域经济发展潜力、释放

县域经济发展活力，加快推动县域经济高质量发展。到“十五五”末，力争地区生产总值超 500 亿元的经济强县达到 3 个以上，每年 1 个以上县市进入全省县域经济发展先进行列。

第一节 激发县域经济发展活力

坚持“一县一策”精准施策，支持各县市区立足资源禀赋和产业基础，以市场需求为导向，差异化发展主导产业，做大做强生物制造、装备制造、现代农业等县域支柱产业，同步培育智慧农业、生态旅游等就业容量大的特色优势产业，打造一批具有全国影响力的农业强县、工业大县和文旅名县，支持经济大县加快发展。加强县市区之间产业协同，建立跨区域产业链分工机制，推动园区共建、资源共享、平台共用，形成“一县一业、一业一群”的区域发展格局。深化扩权强县改革，下放用地审批、项目核准等经济社会管理权限，推行“县属市管”财政体制，破除土地、资金、人才等要素流动的体制机制障碍，为县域经济高质量发展注入新动能。

第二节 推动县域城镇化补短板

强化发展基础支撑。重点推进县域在公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效等领域建设，实施教育医疗资源扩优提质工程，提升县域医院、养老服务中心等服务能力和水平。加快城乡污水处理、垃圾收运设施升级，推进“厕所革命”和垃圾分类。优化供水、供气、供热等市政管网布局，建设智慧停车系统、5G 基站等新

型基础设施。促进公共服务功能和资源要素向县城集聚，夯实县域经济发展基础。

完善发展要素保障。推行“标准地”改革，优先保障县域重点产业项目用地，探索农村集体经营性建设用地入市。设立县域特色产业引导基金，通过股权投资、贷款贴息等方式支持主导产业和特色产业发展，引导社会资本参与县域建设。实施“返乡创业”工程，吸引高校毕业生、技能人才扎根县域。培育直播电商、社区团购等新业态，打造县域特色产品电商品牌。

第三节 统筹推进小城镇发展

强化乡镇辐射功能。强化公共交通服务和基础设施网络建设，促进乡镇资源互补、服务共享，提升乡镇在城乡融合发展中的作用和地位，打造要素资源集聚的重要空间、乡村产业发展的重要引擎、公共服务的主要平台，把乡镇建成乡村治理中心、农村服务中心、乡村经济中心。

支持重点乡镇发展。按照突出重点、彰显特色、引领示范的原则，以多样化、专业化和特色化为方向，着力培育一批产业强镇、商贸重镇、旅游名镇。提升西湖牧业特色小镇、桃花源和壶瓶山文旅特色小镇、临澧县新安钙质新材料特色小镇等特色小镇知名度，增强区域示范带动效应。支持高速公路出入口和服务区临近区域的乡镇特色小镇建设，培育热市服务区等“文旅驿站”示范标杆。

第七篇 加快农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴

坚持把解决好“三农”问题作为工作重中之重，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，打造具有新时代洞庭湖生态经济区和革命老区特色的乡村振兴新样板。

第二十六章 提升农业综合生产能力和质量效益

加快推动由农业大市向农业强市转变，推进农业产品品牌化、生产机械化、流通网络化和服务社会化，构建“高产、优质、高效、生态、安全”的现代农业体系，打造全国重要的农产品生产供应基地。

第一节 增强重要农产品供给保障能力

坚决扛牢国家粮食安全政治责任，深入落实藏粮于地、藏粮于技战略，落实国家新一轮千亿斤粮食产能提升行动，推进国家储备粮源基地建设，加快建设更高水平“洞庭粮仓”。严守耕地保护红线，严格耕地占补平衡管理，深入推进构建汛旱并防与耕地置换协同推进机制改革，高质量推进高标准农田建设，稳定耕地总量、提升耕地质量、优化耕地布局。“十五五”期间新建高标准农田 105.86 万亩，改造提升 155.19 万亩。

深入推进粮油作物大面积单产提升行动，推动粮食生产提质

增效，提升大豆扩种成果，挖掘油菜、花生扩种潜力，支持发展油茶等木本油料，推动棉花稳产提质。推动高标准农田建设扩面提质，打造鼎城港中坪、桃源枫树等一批高质高效粮食生产示范片区，力争在全市范围内建立 300 万亩国家储备粮源基地，确保粮食播种面积和产量稳定在 880 万亩、380 万吨以上；油料作物生产面积和产量稳定在 450 万亩、60 万吨左右。

第二节 加快农业现代化步伐

推动农业生产智慧化。聚焦生物育种、智能农机、绿色增产等关键领域技术攻关，提升常德农科院研发能力，建成一批农业科技创新与转化无缝对接的集成示范基地。深化智慧农业全链条建设，加快大数据、物联网等技术在农业生产、加工、经营中的运用，大力推广智慧农业数字基础设施建设和设备安装，开展精播、精施、智能灌溉等精准作业。

推动农业生产机械化。完善农机装备创新体系，加快智能化、复合型农业机械研发与应用。补齐水稻、油菜等作物全程机械化生产短板，强化农机农艺融合协同。建设一批集“全程机械化+综合农事服务”功能于一体的“一站式”服务中心，提升农机作业社会化服务水平。到 2030 年，主要农作物耕种收综合机械化率达 78% 以上。

推动农业生产品牌化。立足“洞庭粮仓”优势，打响常德香米、茶叶、油茶、果蔬、肉禽和水产等产品的区域公用品牌，支持龙头企业打造企业品牌。加强优质农产品品牌宣传营销，积极参加

中国国际农产品交易会、中国绿色食品博览会等国内外展销会，提升常德农产品品牌知名度。积极对接粤港澳大湾区“菜篮子”城际合作平台和海外市场，大力推进农产品产销直供模式，推动特色农产品与大型连锁超市、500强企业对接，搭建农产品供需“直通车”。

专栏：农产品品牌培育工程

- 1.区域公用品牌：常德香米、常德米粉、常德茶油、常德红茶、常德甲鱼等；
- 2.地理标志产品：常德米粉、常德甲鱼、津市市藟果、瓦儿岗七星椒、城头山大米、桃源鸡、桃源黑猪、太青双上绿芽茶、澧县双低油菜籽、常德红茶、汉寿甲鱼、澧县石菖蒲等；
- 3.绿色食品、有机农产品：“金健”系列大米、桃源猕猴桃、石门银峰、有机茶叶、安乡菜薹、汉寿玉臂藕、临澧香水柚等。

第三节 大力推广农业社会化服务

培育新型服务主体。培育壮大种粮大户、农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体，打造“龙头企业+农民专业合作社+农业服务专业户+农业社会化服务协会”协同发展的农业服务联合体。完善以订单为纽带的“龙头企业+合作社+农户”利益联结机制，开展代育、代耕、代插、代防、代管、代收、代烘、代储、代加、代销等“十代”社会化服务。支持供销合作社拓展服务领域，提升为农服务综合能力。

创新技术服务模式。优化“技术订单式”服务，鼓励服务主体提供精准的农艺方案、病虫害防治、水肥管理等技术服务。升级“数字赋能式”服务，发展智慧农机、精准灌溉、智能环控、农产品质量安全追溯、线上供需匹配等数字化服务场景，探索推广“滴

滴农机”“无人机植保”等平台化服务模式。到 2030 年，全市粮食主产区测土配方施肥技术全覆盖、农产品质量安全例行监测总体合格率达到 98.5%以上。

完善综合服务体系。支持服务主体在先进适用农机具、智能装备、仓储冷链、烘干加工、信息技术应用等方面加大投入。采取政府购买服务、以奖代补、贷款贴息等方式，支持服务主体为小农户提供门槛低、费用合理、便捷高效的社会化服务，提升小农户的组织化程度和议价能力。加强农业社会化服务扩面提质，通过整合服务资源、发布供需信息、提供政策咨询、打造连接服务主体与农户的枢纽和桥梁。“十五五”期间，创建 10 个以上省级农事综合服务中心。

第二十七章 建设“桃花源里 和美湘村”

以基础设施提档、人居环境整治、公共服务提升、乡村治理现代化为主线，全面构建生态优美、生活美好、乡风文明、治理有效的现代乡村新格局，加快打造“桃花源里 和美湘村”。到 2030 年，全市建成省级美丽乡村 160 个，美丽乡村整县建成比例达到 40%以上。

第一节 提高农村基础设施完备度

加快建设“四好农村路”，推进老旧道路提质、危险路段生命防护工程及机耕道路体系完善，实现村组通畅、农机通行便利。全面推行城乡供水一体化、集中供水规模化、小型供水规范化、

县域统管专业化和“3+1”标准化建设和管护模式，全面推动农村供水从“有水喝”向“喝好水”转变，确保农村自来水普及率达到96%。实施农村电网优化工程，提高供电可靠性，推进新能源设施建设与分布式光伏应用。加快光纤网络、5G网络在乡村应用，推进数字乡村建设，提升数字治理与服务水平。

第二节 提升农村公共服务便利度

优化乡村教育布局，科学规划学校布点，保障农村适龄儿童就近入学权利，确保乡村孩子有学上、上好学。加强乡村教师队伍建设，完善县域交流轮岗制度，推动城乡师资均衡配置，改善乡村教师工作生活条件，提高偏远地区教师生活补助标准，优化职称评审政策，激发教师扎根乡村的内生动力。完善基层医疗卫生体系，加快乡镇卫生院标准化建设，提升急诊急救、儿科、中医科等科室服务能力。推动乡镇敬老院改扩建为区域养老服务中心，增加护理型床位，提升失能老人照护能力，拓展社区养老服务覆盖面，创新农村互助养老模式，发展志愿养老服务，推动医疗卫生与养老服务深度融合，满足农村老年人多层次、多样化养老需求。

第三节 提升农村人居环境舒适度

加强农村生活垃圾、生活污水处理，深入推进厕所革命，不断提升村庄环境卫生。建立健全“村分类收集、乡镇集中转运、县统一处理”的垃圾治处模式，持续推广绿色存折、三类三分法、公益存折等特色垃圾分类模式，优化分类收集点（站）空间布局，

逐步淘汰露天堆放和非密闭式中转设施，完善垃圾填埋场、厨余垃圾处理设施。加大集中饮用水源地、自然保护区等环境敏感区域污水治理，加快推进城郊污水收集管网建设，大力开展农村房前屋后、河塘沟渠和黑臭水体专项整治，提升农村生活污水收集处理能力。完善农村改厕设施社会化管护服务体系，因地制宜推广活性污泥处理、三格化粪池，无管网生态厕所等手段，改善农村厕所环境，基本消除农村旱厕。到 2030 年，农村生活垃圾处理率达 92.1%，农村生活污水处理率达 75%。

打造乡村特色风貌与产业融合场景。推进“多规合一”的村庄规划实施，强化国土空间用途管制与生态保护红线刚性约束，统筹生产生活生态空间布局。加强农村风貌保护与提升，注重传统村落和地域特色建筑传承，整治“裸房”和公共空间顽疾，打造“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的美丽乡村。实施庭院美化、村庄绿化、道路亮化工程，提升人居环境品质。鼓励发展庭院经济，支持农户开展特色种植、生态养殖和手工加工，培育小而精的乡村产业新业态。挖掘农耕文化、红色文化等特色元素，打造“桃花源里”“茶禅之乡”等主题农旅线路，建设集休闲观光、研学体验、康养度假于一体的田园综合体。

第二十八章 提高强农惠农富农政策效能

坚持以政策协同增效为牵引，以农民增收为导向，从制度供给、资金投入、金融创新、要素配置等多维度统筹发力，构建立

体化、多支撑、长效性的富农政策体系。到 2030 年，农村居民人均可支配收入达到 33000 元以上。

第一节 完善乡村振兴要素保障机制

健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保乡村振兴投入力度不断增强。强化价格、补贴、保险等政策支持和协同，健全种粮农民收益保障机制，保护和调动农民务农种粮积极性。加强粮食购销和储备管理，拓宽农民直接售粮渠道，支持储备主体发展订单生产。推动城乡要素双向流动，激励各类人才下乡服务和创业就业，持续开展涉农专业人才定向培养。节约集约利用农村集体经营性建设用地，依法盘活用好闲置土地和房屋，分类保障乡村发展用地。完善承包地经营权流转服务体系和管理制度，发展农业适度规模经营。深化农业水价综合改革。完善城乡融合发展体制机制和政策体系，推动公共资源均衡配置。

第二节 促进农民稳定增收

坚持把促进农民增收作为“三农”工作的中心任务，拓宽农民增收致富渠道。完善就业服务、职业培训、权益维护一体化外出务工服务体系，依法纠治各类欠薪问题。加大以工代赈推广力度。巩固壮大乡村车间。统筹规范乡村公益性岗位设置，提高岗位开发质量。把促进农民增收与发展全域旅游、建设美丽乡村结合起来，因地制宜发展民宿经济、美丽经济。实施企业和社会组织助力乡村振兴行动，发展农业产业化联合体，壮大农业经理人队伍，

培育乡村新产业新业态，完善产业链利益联结机制。巩固提升农村集体产权制度改革成果，深化集体林权制度改革，加强农村集体“三资”管理，支持发展新型农村集体经济，建立健全农村产权流转交易市场体系。

第三节 统筹建立常态化防止返贫致贫机制

保持过渡期后帮扶政策体系和工作体系总体稳定，把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施。建立健全统一规范、精准识别、动态进出的常态化防止返贫致贫监测体系，完善防止返贫致贫对象认定办法，做到早发现、早干预、早帮扶，确保不发生规模性返贫致贫。做好原建档立卡脱贫人口分类管理，对存在返贫风险的继续实施帮扶。健全帮扶政策体系，完善兜底式保障，强化开发式帮扶，精准落实帮扶措施，全面提升帮扶效能。健全对石门县西部山区、桃源县西北地区、安乡县湖区等欠发达地区常态化帮扶机制，加强易地搬迁后续扶持。

第八篇 积极主动融入国家重大区域战略 促进市域协调发展

积极主动融入国家重大区域战略，优化重大生产力布局，着力构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，推动将区域优势转化为发展优势。

第二十九章 强化与国家重大区域战略的有机衔接和整体 联动

以对接融入国家核心城市群、都市圈为方向，用好国家老区政策，着力打造“西联成渝、东抵长三角、南通粤港澳、北接长江中游城市群和京津冀”的区域开放格局。

第一节 主动对接成渝地区双城经济圈和长江中游城市群

强化互联互通。抢抓渝湘高铁开通机遇，积极谋划黔张常高铁复线，进一步缩短常德至重庆通勤时间；加快推进宜常高铁建设和常岳九铁路前期工作，积极争取高铁联通长沙南站，深度融入长株潭城市群和武汉都市圈。大力推进四口水系综合整治、松虎航道建设，打通洞庭湖入长江的第二条黄金水道，强化与成渝地区双城经济圈和长江中游城市群水运联系。积极推进松滋至石门、沙市至安乡省际高速公路，形成湘鄂西高速公路多通道格局。

推进产业协作。积极承接成渝地区双城经济圈和长江中游城

市群产业外溢，利用常德在合成生物、工程机械、电子信息等领域产业基础优势，充分发挥驻成都联络处桥梁纽带作用，主动加强与两大高质量发展增长极产业链协作，探索与成渝、武汉、长沙等合作共建长江中上游装备制造产业联盟。

加强科创合作。主动与成渝西部科学城、武汉东湖科学城、湖南四大实验室开展产学研合作，探索与成渝、武汉和长沙高校科研院所合作共建“科创飞地”、离岸研发中心，支持本地高校、企业与成渝、武汉、长沙等高校和科研院所合作培养高层次技能型人才，努力成为成渝地区双城经济圈与长江中游城市群双向交流的中转地，形成“成渝（武汉、长株潭）研发，常德制造”合作模式。

拓展消费市场。利用常德与成渝地区双城经济圈和长江中游城市群“文化相亲、口味相近”优势，与两大高质量发展增长极相关企业联合建设农产品供应基地。借助成渝、武汉和长沙发达的流量经济模式，探索在重庆解放碑、成都宽窄巷子、长沙坡子街等网红街区设立“常德特产体验馆”，将常德酱板鸭、擂茶、米粉、钵子菜等特色食品打造成为“网红美食”。

共建文旅线路。积极整合本地文旅资源，探索与成渝地区双城经济圈和长江中游城市群建立联票互惠体系，将重庆的巴渝文化、成都的蜀文化、武汉的楚文化与常德的桃花源文化、善德文化相结合，将柳叶湖、桃花源与岳麓山、橘子洲、韶山、长江三峡、黄鹤楼等景区景点串联，打造一批集历史文化、自然风光、

民俗风情于一体的精品旅游线路，形成资源共享、客流互送的区域合作格局。

第二节 持续加大对京津冀、长三角和粤港澳大湾区力度

向北主动对接京津冀地区国资国企、国家级科研机构 and 高校资源，积极争取大型央企国企在常设立区域性总部、功能性总部或供应链基地，引导本地优质企业纳入央企供应链体系，支持有条件企业承接设立院士工作站、博士后流动站，鼓励园区打造科技成果转化中心。

向东主动融入长三角产业生态圈，利用沅水航道对接岳阳—上海江海联运通道，强化与长三角地区经济联系。与长三角创投机构合作共同设立产业投资基金，投资本地有潜力的科创企业。推动在产品质量、检验检测、行业标准等方面与长三角地区主动接轨，消除市场壁垒。

向南利用呼南通道贯通和湘桂运河规划建设机遇，深化与广州港、盐田港、钦州港等地区联系，谋划争取“常德—北部湾”铁海联运专列，打通常德出海口。加强粤港澳大湾区“菜篮子”工程生产基地建设。深入对接粤港澳大湾区资本、科技和外贸市场，引进会计、法律、管理咨询、工业设计等专业服务机构在常设立分支机构，提升本地产业发展软实力。着力打造粤港澳大湾区人工智能、低空经济等领域应用试验场、规模化生产基地和内陆产业飞地。

第三节 联合推动湘鄂渝黔革命老区振兴发展

抢抓国家推动湘鄂渝黔革命老区振兴发展机遇，主动加强区域产业协作，积极争取国省资金支持，推动在常设立革命老区产业协作示范区，通过税收共享等方式吸引周边地市共建产业园。联合张家界、湘西、黔江等地区积极申报“湘鄂渝黔革命老区中欧班列集结中心”，打通常德产品出境通道。强化与张家界、湘西州、恩施、铜仁等地区的文旅协作，共同融入“大张家界”国际旅游品牌体系，积极争取相关县市区纳入空间布局范畴。联合策划推广“大武陵山水画廊”“红色记忆·长征足迹”等跨省精品线路。

专栏：常德与重点城市群连接示意图



第三十章 推动“一主一副三极”联动发展

推动跨行政区域合作，健全区域间规划统筹、产业协作、利

益共享等机制，构建以中心城区为核心的动力系统，优化形成“一主一副三极”的区域经济格局，实现联动协调发展。

第一节 打造市域高质量发展主引擎

充分发挥中心城区核心带动作用，全面提升城市能级和核心竞争力，着力打造联动成渝地区双城经济圈和长江中游城市群的主阵地。依托两个国家级园区建设装备制造、生物制造、新能源新材料等先进制造业产业集群。发挥“公铁水空”综合立体交通优势，建设区域交通物流枢纽。全面激发湖南文理学院、职教大学城科技创新活力和产教融合优势，打造区域创新中心。进一步增强中心城区金融、商贸、文化旅游、医疗康养等服务功能，打造区域金融中心、消费中心、赛事活动中心和医疗康养中心。

第二节 打造市域高质量发展副引擎

以津澧联动临澧县、安乡县为副引擎，充分发挥宜常高铁、松虎航道、沙安高速等战略通道优势，重点对接融入武汉都市圈。做大做强生物制造、食品加工、纺织建材等主导产业，发挥国家级农产品主产区作用，打造生物科技和生物制造产业先导区、洞庭湖区优质农产品基地、文旅融合示范区。依托澧水流域水运优势，建设澧水流域多式联运物流枢纽，布局冷链物流、智慧仓储、跨境贸易等功能区，打造区域性物流集散中心。以津澧新城为核心，联动临澧县、安乡县特色商贸节点，打造区域性专业市场集群，建设湘鄂边区域的中心城镇群和商贸中心。

第三节 打造市域高质量发展增长极

充分发挥产业、枢纽、通道等比较优势，打造桃源县、石门县、汉寿县三大市域增长极。支持桃源县依托黔张常铁路对接成渝地区双城经济圈，联动市中心城区，重点发展人机交互、运动制鞋、风电与航空航天零组件产业，大力发展文化旅游和特色农产品，打造“中部鞋都、智显之城”。支持石门县依托张石澧高铁、焦柳铁路加强与武汉都市圈和怀化联动，重点发展新材料新能源产业，大力发展特色农产品和林下经济。支持汉寿县联动西湖、西洞庭，依托常益长高铁、长张高速对接长株潭城市群，重点发展装备制造、生物医药产业，大力发展现代农业、旅游观光。

第三十一章 优化国土空间发展格局

立足常德未来人口、经济布局和资源环境承载能力，推动国土空间总体规划实施，构建功能明确、集约高效、协调发展的城市空间总体格局。

第一节 深入实施主体功能区战略

落实国家和省级主体功能分区政策，按照城市化地区、农产品产区、重点生态功能区定位实施国土空间资源的差异化配置，推动形成主体功能约束有效、优势互补，高质量发展的国土空间新格局。支持国家级农产品主产区打造以精细农业为特色的优质农副产品供应基地。完善生态补偿机制，强化国家级重点生态功能区保护和建设，完善生态保护补偿机制。支持城市化地区优先布局重大基础设施、创新开发平台、产业园区和重大民生项目建

设，提升城市核心竞争力。

第二节 严格落实三条控制线

坚持底线思维，强化底线约束。落实最严格的耕地保护、生态环境保护和节约用地制度，严格落实上级分解下达的耕地保有量、永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界等约束性指标，保障粮食安全、生态安全和国土安全。强化产业发展导向与空间布局适配联动，提高土地节约集约利用水平。到 2030 年，全市耕地保有量和永久基本农田保护面积分别不低于 645.12 万亩和 583.8 万亩、生态保护红线面积不低于 3173.75 平方千米。

第九篇 更好担负起新时代的文化使命 加快 建设文化强市

推进文化保护传承与利用，推动文化与经济社会深度融合，把文化资源优势转化为文化发展优势，加快建成社会主义文化强市。

第三十二章 弘扬和践行社会主义核心价值观

坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，创新实施马克思主义理论研究和建设工程。以社会主义核心价值观引领文化建设，深化新时代公民道德建设，发挥文化养心志、育情操的作用。加强和改进思想政治工作，推动大中小学思政课一体化改革创新，实施革命文化赓续工程，研究挖掘常德红色文化，加强青少年理想信念教育。统筹推进城乡精神文明建设，提升全民文明素养和社会文明程度，充分调动全社会积极性、主动性、创造性。围绕红军长征胜利九十周年、建军一百周年、新中国成立八十周年等重要节庆活动，积极宣传爱国主义、集体主义、社会主义。推动网络空间治理体系和治理能力现代化。深化网络生态治理，实施“清朗·常德”系列专项行动，强化未成年人网络保护，筑牢网络安全屏障。

第三十三章 繁荣发展文化事业

大力繁荣文化事业，不断激发文化创新创造活力，提高公共

文化产品质量和服务水平，让人民享有更加充实、更为丰富、更高质量的精神文化生活。

第一节 加强公共文化服务

完善公共文化设施。以构建“15分钟公共文化服务圈”为目标，打造“市—县—乡—村”四级公共文化设施网络。实施公共文化设施补短板项目，分层分类推动公共文化设施提质改造。深化公共图书馆、文化馆总分馆制改革，有效盘活现有文化设施资源，提升服务效能。加大档案基础设施、信息化建设投入，推动档案馆提质扩容，发挥各级各类档案馆文化功能，推动全市档案事业高质量发展。鼓励社会资本探索建立一批规模适当、布局科学、环境优美、业态多元、特色鲜明的公共文化新空间。到2030年，每万人拥有公共文化建筑面积达680平方米。

大力实施文化惠民工程。开展公共文化服务供需对接服务，建立公共文化场馆双向反馈机制、政府主导供需匹配机制等，推广“艺术拼单”“市民夜校”等全民艺术普及模式，推动“群众点单”和“政府买单”精准对接，公共文化产品和服务精准配送。实施群众文化品牌活动矩阵打造计划，常态化开展“送戏下乡”“戏曲进校园”“群众文艺作品推广下基层”等文艺惠民活动，创新性开展“百团大赛”“常德鼓王擂台赛”“武陵欢歌”“百姓大舞台”“读城·书香常德”等各类活动，支持举办各类大型“音乐节”，推动公共文化走向基层，服务群众。

第二节 加强文化传承和保护

加强非物质文化遗产传承保护。推进常德丝弦、澧水船工号子、汉剧高腔等地域传统文化传承保护创新发展。积极创建湘楚文化（常德）生态保护实验区，推进非遗工坊、非遗村镇、非遗街区等非遗综合性传承阵地建设，打造十条非遗街区和消费聚集地。实施“青蓝培优工程”“楚韵火工程”，培养一批非遗青年传承人。

加强文物保护利用。推进文物保护和活化利用，建立全市不可移动文物电子数据库，完善文物保护单位“四有”工作，申报一批全国重点文物保护单位和省级文物保护单位。推进澧阳平原史前遗址保护工作，申报一批新的国家级和省级大遗址，配合开展“中华文明探源”重要遗址考古发掘，打造中华文明遗址群。加强文物研究和阐释，挖掘文物价值，让文物“活”起来。

第三节 擦亮常德文化名片

实施文艺精品创作工程，围绕重大主题和常德特色文化，加大对文学、戏剧、戏曲、曲艺、群众文艺作品等创作的扶持力度，创作生产一批弘扬地方特色文化的精品力作，争创全国“五个一工程”奖。加强地方戏曲、曲艺的保护与振兴，系统整理和复排常德丝弦、常德汉剧、花鼓戏、荆河戏等传统经典剧目，建立优秀剧（曲）目轮演机制，支持青年演员传承演出，推动戏曲、曲艺传统艺术活态发展。提升文物保护利用水平，完善文物数据库与管理制度。深化文物价值阐释，让文化遗产真正“活”起来。

推进地域文化传播。擦亮“桃花源里的城市”文化名片，深化“中华祖城·世界稻源”文化标识，支持城头山遗址申报世界文化遗产，积极争创国家历史文化名城。整合林伯渠故居、丁玲纪念馆、王尔琢故居等红色资源，建设红色文化传承展示高地，讲好常德红色故事。构建全媒体文化传播矩阵，巩固报刊、广电等主流平台，集中力量运营好官方媒体账号，积极拓展短视频、社交平台等新媒体渠道，培育本土正能量网络传播力量，提升内容策划与跨文化传播能力。通过品牌节会、文旅推介、跨界合作等方式，系统塑造与推广常德文化形象，不断增强城市文化软实力、吸引力和影响力。

第三十四章 全力答好“两道融合命题”

把握文化产业发展的时代机遇，以科技创新激活文化资源，以文旅融合提升产业价值，激发文化创新活力、拓展文旅消费空间，全面增强城市文化软实力与产业竞争力，支持桃花源、柳叶湖创建省级“两个融合”示范区。

第一节 推动文化和旅游深度融合

着力推动文化旅游由资源依赖型向品牌驱动型、由单点景区型向全域融合型、由传统供给型向品质体验型跃升，构建具有辨识度、承载力和可持续性的文旅融合发展新格局。

推动文化资源向高品质旅游产品转化。深入挖掘常德作为“屈原行吟地、陶渊明笔下源、城头山文明发祥地”的历史纵深与

精神意蕴，系统梳理桃花源文化、沅澧非遗、红色印记、稻作文明、诗墙文脉等核心资源谱系，以故事化表达、场景化呈现、技术化活化为路径，将静态遗产转化为可感可触的旅游体验。探索打造“穿越六千年”考古研学、“梦回桃花源”沉浸演艺、“丝弦入湖”水上非遗展演、“穿紫河夜话”城市文化漫游等主题产品，实现文化价值向旅游体验的深度转化。

培育“文化+旅游”复合型业态。立足本地产业基础与消费趋势，推动文化生产链与旅游消费链有机衔接。大力发展非遗主题民宿、文博研学旅行、酒业酿造工坊和米粉制作工坊等工业观光体验、生态康养旅居、婚庆文化产业园、数字艺术创意街区等新业态；支持文化企业与旅游运营商联合开发IP衍生产品、实景剧本杀、AR导览游、AI诗词互动装置等轻量化、年轻化、社交化产品，拓展文旅消费新场景、新空间、新群体。在空间营造中强化文化标识植入、风貌整体管控与服务功能集成，推动形成“处处有故事、步步有文化、时时可体验”的全域文旅空间格局。持续办好文旅节庆赛事活动。

提升公共文化与旅游服务一体化水平。推动图书馆、文化馆、美术馆、非遗展示馆等公共文化设施向游客开放并增设旅游咨询、多语种导览、文创展销、非遗体验等功能；在游客集散中心、交通枢纽、重点景区嵌入“文化驿站”，提供数字阅读、地方戏曲点播、非遗手作教学等便民服务；建设“文旅常德”数字平台，整合预约、导览、讲解、评价、反馈等功能，实现公共文化服务与

旅游公共服务数据互通、终端共用、标准共建，全面构建主客共享、城乡一体、便捷高效的文旅融合服务体系。探索设立文旅康养发展基金，鼓励、支持文旅产业发展。

第二节 深化文化与科技融合

以数字技术为引擎、以内容创作为核心、以产业应用为落脚点，系统推进文化生产方式、传播形态、服务模式和消费场景的迭代升级。

加强“文化+科技”成果运用，以科技赋能文化创新，推动产业升级与体验革新。深化与数字产业头部企业战略合作，围绕音视频制作、数字文创、沉浸式演艺、元宇宙文旅等方向，培育具有常德特色的文化新业态。建设涵盖内容创作、技术研发、设备制造、平台运营的音视频产业集群，打造区域性数字文化创新高地。推动人工智能、大数据、虚拟现实、物联网等前沿技术在文旅场景中的深度融合与创新应用。建设一批智慧文旅示范项目，打造婚庆产业园、桃花源、柳叶湖等数字化网红基地，推出一批具有沉浸感、互动性、年轻化的文化体验产品。拓展新媒体业务，鼓励企业开发具有湖湘文化元素的原创 IP 与动漫衍生品，推动本土文化内容向数字产品转化。

统筹推进公共文化数字化重点工程，系统实施美术馆、文化馆、博物馆、非遗馆等公共文化设施的智慧化改造与数字资源建设。构建覆盖城乡的公共数字文化服务平台，推动文化服务从线下向“云上”延伸。鼓励公共文化机构运用 VR/AR、全息投影、

数字互动等技术，打造沉浸式展览、虚拟演出、线上研学等新型文化服务，提升公众参与感与体验感。强化科技支撑与人才引育，鼓励文化单位与高校、科研院所共建文化和科技融合实验室或创新中心，开展关键共性技术攻关与应用示范。实施数字文化人才培养计划，培养一批兼具文化内涵与科技素养的复合型专业人才，为文化与科技深度融合提供可持续的智力支持。

第十篇 健全人口服务体系 促进人口 高质量发展

适应人口变化趋势，积极应对老龄化少子化等挑战，加快健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，科学优化布局公共资源，推动人口高质量发展。

第三十五章 建设生育友好型社会

完善生育政策体系和激励机制，降低生育、养育和教育成本，营造全社会尊重生育、支持生育的良好氛围。

探索将参加职工基本医疗保险的灵活就业人员、农民工、新就业形态人员纳入生育保险范畴，提升产前检查、住院分娩、产后保健等生育医疗服务水平。完善生育激励政策，落实法律规定的产假、陪产假、育儿假等生育假期和育儿补贴，探索发放教育资助、住房补助和家庭个税抵扣等举措，延续多子女家庭公积金贷款优惠政策。鼓励有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式，督促企业落实女职工特殊劳动保护。加强生育再就业女性职业技能培训。

增加普惠托育服务供给，重点建设“家门口”和“单位门口”的托育机构，加快市级托育综合服务中心建设，支持基层医疗机构、妇幼保健院、中医医院与托育机构建立合作关系，鼓励社会力量和有条件的用人单位、幼儿园建设母婴设施，开展托育服务及假

期托管，打造一批托育服务示范机构。

第三十六章 建设全龄友好型社会

做好儿童、妇女、青年和老年各项工作，全方位保障各年龄人群所需所求，让常德成为“近者悦、远者来”之地。

第一节 关爱儿童成长

建设儿童友好社会。强化儿童健康保障，政府相关部门建立并落实针对儿童健康核心指标的目标管理与责任考核机制。维护安全的儿童成长环境，通过多管齐下的方式全面提升防护水平。坚持德育领航，聚焦立德树人根本任务，着力构建德智体美劳全面育人的教育体系，深化素质教育实施。加强普惠型儿童福利制度体系建设。依法调整完善市、区（县）两级未成年人保护工作协调机制。深入开展家庭教育指导服务“向阳花”行动，提升家长育人能力。尊重儿童生存权、发展权、受保护权和知情权、参与权，重视听取并采纳儿童的合理意见。全面贯彻儿童优先原则。在政策法规中嵌入儿童视角，建立儿童优先咨询评估机制，确保城市规划、教育、医疗等政策制定时充分考虑儿童需求。

第二节 保障妇女权益

贯彻落实妇女健康相关法律法规，加强监督执法，强化政府主导、部门协同、社会参与、行业监管、科技支撑的妇女健康保障机制。坚持男女平等，将性别平等理念贯穿于教育政策和规划的制定、修订、实施和评估全过程。支持妇女在创新创业、科技

攻关、绿色转型、乡村振兴等领域展现作为、建功立业。建立健全促进妇女参与决策和管理的责任共担机制，促进妇女参政议政。深入实施“家家幸福安康工程”，鼓励妇女发挥引领作用，带领家庭成员积极参与文明家庭、五好家庭、最美家庭等精神文明评选活动，推动家庭在社会文明建设中发挥积极作用。加强各地妇联执委工作室联动保护力度，为妇女及家庭提供普法宣传、权益维护、法律咨询、矛盾调处、心理疏导等服务。

第三节 拓展青年价值空间

建设年轻人友好城市，树立“常德对年轻人真友好、年轻人在常德更有为”的城市形象。健全就业服务体系，立足常德市“4+3”产业，打造一批对年轻人高黏性的优势产业集群，为青年创造更高质量和更充分的就业机会，加强青年就业指导和职业技能培训。支持青年创新创业，鼓励引导大学生等青年群体参加“创青春”“挑战杯”“金种子”等创新大赛，促进青年创新成果转化和创业项目落地，建设更多功能复合的大学生就业创业服务驿站（青年驿站）。着力打造与青年生活相适应的消费业态和社交场景，增加优质青年文化产品供给，配套完善生活服务、文化体育、托幼托育等设施。聚焦青年婚恋交友、教育医疗、生育养育、关爱帮扶等重点领域，不断加大青年公共服务供给。鼓励青年积极参与社会实践、志愿服务、社区治理等活动。支持共青团、青联和学联组织代表青年有序参与人大、政府、政协等协商活动，丰富畅通青年社会参与的渠道和方式。

第四节 共建老年友好型社会

优化养老设施布局。将养老设施纳入国土空间规划刚性管控，严格执行新建小区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付配建要求，改造和盘活一批低效用地、闲置厂房、闲置学校等资源，补齐老旧小区短板，打造城区 15 分钟养老圈，建设老龄环境友好城市。完善老年福利保障。建立高龄津贴、基本养老服务补贴等福利制度的动态调整机制，提高老年人社会福利水平。为经济困难的失能老年人提供护理补贴，加大对符合条件的经济困难高龄、独居、失能、重点优抚对象及计划生育特殊困难家庭老年人的帮扶力度。

提升养老服务供给能力。构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。推动全市街道范围建设具备全托、日托、上门服务等功能综合养老服务中心。探索建立长期护理保险制度，开展失能老年人家庭成员照护培训。加快推进公共设施和老年家庭适老化、无障碍改造。实施普惠养老城企联动专项行动，到 2030 年，全市养老机构护理型床位占比达到 80% 以上。

第三十七章 加快建设健康常德

加快建设与经济社会发展相匹配的现代化卫生健康服务体系，实现从“以治病为中心”向“以健康为中心”的全面转型，形成公平可及、韧性智能、医防协同、全周期覆盖的卫生健康服务新格局。

第一节 构建高效医疗服务体系

优化医疗资源配置。按照控制总量、盘活存量、优化增量总体要求，整合优化医疗卫生资源，完善市、县、乡三级医疗服务网络，打造“15分钟医疗卫生服务圈”。推进紧密型城市医疗集团建设，加大专科医院建设力度，全面提升市域医疗服务能力，支持常德市第一人民医院建设区域医疗中心。加快紧密型县域医共体建设，推动形成纵向分级诊疗、横向分流疏堵长效机制。因地制宜完善基层医疗卫生机构布局，支持基层医疗机构开展重点科室和特色专科建设。

推进智慧医疗建设。配合建设智能化协同平台，集成医疗、医保、医药业务数据，实现跨部门业务联动与资源优化配置。通过监测医疗资源分布、医保基金使用及药品供应管理，构建“需求预警—资源调度—政策调整”闭环管理机制，推动三医联动改革向纵深发展。推进健康医疗大数据中心建设，推动实现医疗数据标准化和检验检查结果全域互认。探索互联网医院及智慧医院建设，推进医疗服务精准化、智能化转型，完善智能导诊、床旁结算、用药提醒等便民服务系统。

促进医疗资源高效流通。加快推进“三医联动，六医协同”集成改革，加快建设“三医一张网”，推进分级诊疗体系建设。深化以公益性为导向的公立医院改革，建立以医疗服务为主导的收费机制。健全基本医保筹资运行机制，深化医保支付方式改革，引导商业健康保险发展。深化乡村医生等级评定制度改革。

第二节 提高公共卫生安全服务能力

推进疾控体系现代化建设。构建以疾控机构和专科疾病防治机构为骨干、医疗机构为依托、基层医疗卫生机构为网底的公共卫生服务体系。建立多部门、跨地区联防联控机制，健全属地政府、医疗机构等责任体系，完善疾控机构设施设备条件。

提升传染病监测应对能力。统筹整合公共卫生信息资源，完善传染病及其所致突发公共卫生事件监测机制，建立多点触发智慧预警机制，推进前置软件部署实施，确保二级及以上医疗机构前置软件应用全覆盖。建立应对突发公共卫生事件协调、信息共享、应急响应机制，健全应急预案及物资储备体系，提高院前急救水平。支持市疾病预防控制中心能力建设和市第二人民医院传染病医院建设。

筑牢公众免疫屏障。持续做好常规免疫工作，重点开展流感、肺炎等呼吸道传染病疫苗接种，强化疫苗接种健康宣教，积极引导“一老一小”、医务人员等高风险人群接种。提升全民体重管理意识和技能，加强心理健康促进与干预，完善精神卫生服务。深化“三减三健”专项行动，推进健康城市、健康县市、健康乡镇建设，完善健康社区、健康学校等“健康细胞”建设工程，提高全民健康素质。

加强医疗人才队伍建设。加大高层次人才引进力度和公共卫生复合型等急需人才培养力度，健全高层次人才分类认定工作，完善职称晋升体系和晋升办法。强化乡村医生人才培育，实施基

层医疗卫生机构专科层次本土化人才培养、大学生村医等专项计划，到 2030 年，每个建制乡镇卫生院、社区卫生服务中心配备至少 4 名全科医生和 1 名公共卫生医师。

第三节 推进中医药传承创新

完善中医药服务体系。构建以市第一中医医院治未病中心为核心，二级中医医院治未病科室全覆盖为支撑、村（社区）卫生院中医药服务能力为基础的“三级联动”中医药服务体系，力争到 2030 年，80%村卫生室具备中医药服务能力，基层中医药服务占比达 35%。

加强中医药方研发。支持中医药研究所和医疗机构联合攻关，重点开发基于经典名方和老中医经验方的中药新药及特色制剂。推动本土中医药资源传承性研究，加强对名老中医学术经验、老药工技艺及传统制药、鉴定、炮制技术的继承应用，挖掘传统知识及民间特色诊疗技术的调查整理、研究评价及推广应用，收集、调查、整理民间中医药传统知识。

第四节 发展体育事业

提升竞技体育水平。通过申办省运会、承办全运会，推动常德竞技体育整体发展，实现全运会、省运会常德奖牌新突破。加大对重点项目和优秀人才的扶持，巩固射击、摔跤、柔道、皮划艇、赛艇等传统优势项目，优化布局与梯队建设，依托柳叶湖等基地举办帆船、赛艇等高水平赛事，引入铁人三项、环湖马拉松等户外项目，打造多层次精品赛事体系，为培养更多赛事冠军奠

定基础。

构建全民健身体系。建立健全覆盖市、县、乡镇、村的四级公共体育设施网络。推进市县体育中心、综合体育场馆提质升级，完善“15分钟城市健身圈”和“30分钟农村健身圈”，因地制宜建设多功能运动场与便民健身路径，实现城乡体育设施全覆盖。支持有条件地区新（改）建体育公园、体育运动中心、体育馆等场所，提升承办国家级、省级大型赛事的能力。深入开展“一区一品”赛事创建与评选，打造柳叶湖环湖跑、水上运动公开赛、瑜伽周等特色品牌活动，推动全民健身与城市文旅融合，形成内容丰富、参与广泛的群众体育格局。

深化体教融合改革。推动体校与普通学校深度合作，建立课程、教练、场地共享机制。实施“校园体育强基计划”，在中小学重点推广游泳、羽毛球等优势项目，普及篮足排乒等传统项目，形成课内外结合、校内外联动的青少年体育发展模式。构建市、县、校三级体育后备人才培养网络，完善业余训练体系，鼓励学校与俱乐部合作发展田径、游泳、球类、武术等多项目，探索“学校+俱乐部”培养模式。支持体育传统特色学校建设，落实“一校一特色”项目计划。

第十一篇 加大保障和改善民生力度 扎实 推进全体人民共同富裕

坚持尽力而为、量力而行，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，不断满足人民对美好生活的向往。

第三十八章 促进高质量充分就业

坚持就业优先战略，千方百计扩大和稳定就业，不断增强广大劳动者获得感幸福感安全感。

第一节 强化就业支持体系

突出做好高校毕业生等青年就业工作，推动农民工、退役军人等重点群体实现更充分、更高质量就业，抓好脱贫人口、残疾人等困难群体就业，大力发展以就业为导向的职业（技工）教育，鼓励各类经营主体稳岗扩岗，支持和规范发展灵活就业和新业态就业。充分发挥人工智能在创造新岗位和赋能传统岗位的作用，培育发展智能代理等创新型工作形态。

第二节 支持创业带动就业

引导各类群体多元创业、返乡创业，加强创业孵化基地、大学生创业就业服务驿站等载体建设，落实创业担保贷款及贴息等普惠金融政策，健全创业投资引导机制，为创业者提供资金、场地、技术等多层次支持。积极推动以创业带动就业，鼓励有能力

的人才投身创业活动。

第三节 强化技能培训

大力实施职业技能提升行动，支持引导公共实训基地和就业服务平台与本地区企业合作开展技能培训，推行“岗位需求+技能培训+技能评价+就业服务”四位一体项目化培训模式，推动培训和就业协同联动。创新推广“互联网+职业培训”等模式，鼓励优质民办培训机构参与。积极开展人工智能等领域技能培训与各类职业技能竞赛。推进技能等级评价改革，探索实施“新八级工”职业技能等级制度，完善职业技能评价体系。

第三十九章 提高居民收入水平

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，深化收入分配制度改革，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，促进经济发展、就业充分与收入增长联动。

持续拓宽居民增收渠道。完善初次分配机制，促进多劳者多得、技高者多得、创新者多得。完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，健全最低工资标准调整机制，加强企业工资分配宏观指导。重点围绕“4+3”现代化产业体系发展需求，完善高层次、高技能人才薪酬激励政策。加强产业工人队伍建设。强化农民工工资支付保障。拓宽城乡居民财产性收入渠道，依法保障居民投资性收益，丰富稳健的金融理财产品供给。

实施中等收入群体倍增行动。激发技能人才、科研人员、小

微创业者等重点群体增收潜力。健全对灵活就业、新就业形态人员的劳动权益和收入保障。多措并举促进农民持续增收，强化产业联农带农。合理调节过高收入，保护合法收入，取缔非法收入。

加强劳动权益保护。加强劳动关系协商协调机制和调解仲裁机构建设，建立健全多元化劳动争议调解机制，加大劳动保障监察执法力度，构建规范有序、公正合理、合作共赢、和谐稳定劳动关系。

第四十章 办好人民满意的教育

贯彻教育优先发展战略，坚持教育公平性和普惠性原则，推进教育治理体系现代化，加快建设教育强市。到 2030 年，学前教育普惠格局基本形成，义务教育优质均衡和普通高中教育特色多样发展基本实现，现代职业教育体系基本建成，高等教育综合实力显著增强。

第一节 健全五育融合育人体系

推进思政课一体化建设，深化历史育人、课堂育人、活动育人，用好用活本地红色资源，持续开展“沿着总书记的足迹·看常德”等研学实践活动，打造德育品牌。加强网络育人阵地建设，培育青少年网络文化精品。建立健全小学、初中、高中相衔接的“三大球”人才升学体系，积极开展“全国青少年足球人才培养改革试点”，深入实施青少年读书行动，提升学生文体素养。进一步加强中小學生心理健康工作，建立监测预警和干预机制，推进

实施全员育心制度。规范法治副校长聘任，开展防溺水、防欺凌专项行动。探索建立拔尖创新人才早期发现遴选培养机制，积极推进面向中小学生的科学素养培育“沃土计划”和面向具有创新潜质高中生的“脱颖计划”，实施地方高校研究生教育拔尖行动，提高拔尖创新人才培养能力。

第二节 优化基础教育资源配置

健全基础教育资源统筹调配机制。构建市县结合统筹机制，推动教育资源动态调整、余缺调配。加大市、区资源整合，解决市城区公办初高中学位不足问题。推动每个乡镇集中办好一所公办幼儿园和一所九年一贯制寄宿学校，引导高中学校向县城集中，因地制宜打通使用各学段教育资源。支持特殊教育标准化发展，推动每个县市办好一所特教学校。办好专门教育学校。

促进学前教育普惠安全优质发展。加快推进“国家学前教育普及普惠县”创建，确保 2028 年前全部县市区通过国家认定。巩固提升普惠园覆盖率，稳步增加公办园学位，逐步推进免费学前教育。坚持公民办幼儿园并举，逐步提高公办园生均公用经费标准，落实普惠性民办园扶持政策。支持有条件的幼儿园开设 2-3 岁托班。推动幼小科学衔接，防止“小学化”倾向。

推动义务教育优质均衡发展。加快创建“国家义务教育优质均衡发展县”，加强乡镇寄宿制学校建设，优化整合乡村小规模学校，持续改善办学条件，缩小城乡、校际差距。促进优秀校长、骨干教师区域内交流轮岗。实施教育质量提升计划，创新教学方

法和育人方式。保障随迁子女平等受教育权利，健全控辍保学机制。

巩固提升普通高中教育发展水平。稳步增加普通高中学位供给，扩大优质教育资源覆盖面。大力实施县域普通高中高质量发展行动，加强优质高中联盟和“沅澧共同体”建设，提升普通高中教育发展水平。推进市域内高中多样化、特色化发展，开展综合高中试点，建设一批科技、人文、艺体等特色高中。

大力提升“双减”成效和教育教学质量。加强校外培训机构日常监管，建设校外教育人才库，提升教育培训质量，强化校外培训行政执法，持续规范校外办学行为。建立作业监测预警制度，优化作业设计，切实减轻学生过重课业负担，规范考试次数。深化课堂教学改革，促进教研转型，加强学困生辅导，推行“以学为中心”的课堂模式。

第三节 加强高等教育内涵式发展

建设特色高校和高水平高校。加快湖南文理学院“双一流”建设步伐，重点加强合成生物制造相关学科专业建设，培育硕士学位授权点，积极筹备博士授权点建设，努力打造一所高水平大学。支持常德学院有序扩大办学规模，建成特色鲜明的高水平应用型大学；推动湖南应用技术学院“强本申硕”，提质发展；支持常德科技职业技术学院、湖南高尔夫旅游职业学院特色优质发展。促进湖南幼儿师范高等专科学校与常德职业技术学院转型发展，积极申办职业技术大学，实现“中高本”贯通培养。

建设优势学科和高水平专业。按照“优先发展农科、优化发展工科、积极发展医科”的思路，集中力量培育合成生物、新材料、新能源等新兴学科，创建一批优势学科和高水平专业集群。切实提高产学研用协同创新水平，加大湖南文理学院农学、合成生物等领域重点项目建设力度，充分发挥科研平台作用，推动成果转化。支持高校引进高水平专业人才，鼓励科研人员“揭榜挂帅”，强化技术攻关能力。

第四节 建设现代职业教育体系

办好中职教育。调整优化中等职业学校布局结构，支持各县市区集中办好1所公办中等职业学校，推进民办中等职业学校资源整合，优化提质民办职校。努力办好4所高职院校和常德技师学院，拓展汉寿县职业中专学校、湖南省湘北职业中专学校、澧县职业中专学校优质专业发展，增强桃源县职业中专学校辐射和影响能力，提升临澧县职业中专学校、津市市职业中专学校、安乡县职业中专学校育人能力和质量。

推动职业教育贯通衔接培养。逐步扩大常德职业技术学院、湖南幼儿师范高等专科学校、常德科技职业技术学院等院校在本地招生规模。鼓励汉寿县职业中专学校、湖南省湘北职业中专学校、津市市职业中专学校、安乡县职业中专学校举办五年制高等职业教育专业。持续实施“楚怡工匠计划”，积极推动本地职业院校与省内本科院校的合作交流，拓展常德职业技术学院本科试点学科专业。推动职业教育资源向社区开放，建设全民终身学习平

台，提升劳动者综合素质。

第五节 建设高素质教师队伍

提升师德师风建设水平和教师队伍素质。健全长效机制，弘扬和践行教育家精神，落实新进教职员工准入查询制度，对师德违规坚决“零容忍”。优化教师管理和资源配置，完善教职工编制动态调整机制，优化师生配比。深化“县管校聘”管理改革，促进校长教师交流轮岗。完善教师培养培训机制，大力实施“名师名校长”工程，加强班主任、思政课教师队伍建设，促进教师专业化发展。保障教师合法权益，严格落实教师工资待遇政策，逐步提高班主任津贴标准。健全教师减负工作机制，不断激发队伍活力。

第四十一章 健全社会保障体系

加快健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系，坚持应保尽保，注重普惠性、基础性、兜底性。

第一节 落实基本养老保险制度

落实企业职工基本养老保险全国统筹工作，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，健全待遇确定和调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金。稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄改革政策。提高灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参保率。完善医疗保障制度，落实城乡居民基本医保、大病保险、医疗救助三

重保障制度。规范管控医保目录外检查用药，提高群众报销比例。允许灵活就业人员、农民工在户籍地、就业地或常住地自主选择参加职工医保或居民医保，探索分档缴费模式。完善社保监管制度，优化社保经办管理服务，加快推进智能审核、智能场景监控、大数据监控“三位一体”智能监管系统建设，探索 DIP 付费制度下监管模式，确保基金安全运行。到 2030 年，全市企业职工基本养老保险参保人数达到 125 万人、城乡居民基本养老保险参保人数达到 255 万人。

第二节 健全救助体系

建立以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，以社会力量参与为补充的分层分类救助制度体系，探索“物质+服务”综合救助模式，加强灾后救助、大病救助、临时救助和教育救助。建立与人均消费支出挂钩的低保动态调整机制，适度扩大低保覆盖范围，对符合条件的城乡困难家庭应保尽保，将符合条件的城镇失业和返乡人员及时纳入低保。依法维护好残疾人合法权益，保障残疾人平等享有各项普惠政策，完善相应特惠政策，为残疾人提供多样化、多层次服务供给。

第三节 完善住房保障体系

坚持租购并举、以需定建、以需定购，优化保障性住房供给，满足城镇工薪群体和各类困难家庭基本住房需求。根据“以需定量”原则，科学确定新增公租房、保租房等保障性住房建设规模，探索发展配售型保障房。扩大对新就业无房职工、城镇稳定就业

外来务工人员等新市民住房保障覆盖范围，对城镇低保、低收入住房困难家庭实现应保尽保。探索“房票”安置制度，推进住房公积金增值收益和银行专项贷收购存量房源作为公租房、保障性租赁住房，打通商品房和保障房互换通道，满足各类群体租赁住房需求。“十五五”期间，全市计划筹集公租房 6615 套、保租房 5505 套，发放租赁补贴 3.3 万户（次），筹集配售型保障性住房 520 套。

第十二篇 推进经济社会发展全面绿色转型 加快建设美丽常德

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进绿色低碳发展，构建人与自然和谐共生的经济社会发展新模式，贯彻落实新时代洞庭湖生态经济区建设任务，打造生态宜居的美丽常德。

第四十二章 全面提升生态系统功能

坚持保护优先、自然恢复为主理念，持续推进生态功能修复，提升生态系统承载能力，着力打造洞庭湖流域“山水林田湖草沙”生命共同体治理样板。

第一节 深化生态文明体制改革

深化“精准治污、科学治污、依法治污”制度机制，完善以排污许可为核心的固定污染源监管，建立新污染物协同治理和环境风险管控体系，推进多污染物协同减排。健全区域协同治理体系，完善大气污染联防联控与河长制、林长制、田长制协同治理机制，实现跨区域跨部门规划、监测、执法联动，提升生态系统整体保护效能。持续深化生态环境监测监察执法垂直管理改革，压实各级责任，构建权威高效的监管体制。严格落实生态环境损害赔偿制度，完善线索筛查、案件办理与执法衔接机制，强化“环境有价、损害担责”的法治约束，形成制度合力，为生态环境持续改

善提供坚实保障。

第二节 筑牢生态安全屏障

守牢生态安全底线。完善生态安全工作协调机制，建立健全生态环境风险隐患常态化排查与预警机制，充分运用卫星遥感、物联网、大数据等技术，提升对生态系统的监管效能。统筹抓好核与辐射、危险化学品等重点领域监管。加强对外来物种入侵、森林火灾、有害生物爆发、突发生态环境事件等风险防范。

科学开展生态廊道建设。以增绿扩量、森林提质、生态保护修复为重点，加强原生境保护、自然保护地保护与恢复。采取自然修复与人工促进相结合的方法，综合利用廊道两侧优美景观，因地制宜构建功能完备的生态廊道，推动生态建设向整体化、系统化、生态化融合发展。对湿地等领域开展生态修复工程实施效果评估，推进评估结果运用。加强湿地保护利用，提升国际湿地城市美誉度。系统推进国土绿化，全面推进森林提质和乡村绿化。

第三节 加强重点领域综合防治

统筹自然保护地建设。建立健全以西洞庭湖国家级自然保护区、乌云界国家级自然保护区、壶瓶山国家级自然保护区等自然保护区为基础，桃花源国家级风景名胜区、湖南河洑国家森林公园、湖南毛里湖国家湿地公园、湖南临澧刻木山国家石漠公园、湖南澧县城头山地质公园等自然公园为补充的自然保护地体系。

推进水土流失治理。以国家级水土流失重点预防区、省级水

土流失重点治理区和重点预防区为重点，系统推进水土流失综合防治。采取封山育林、水土保持等生态保护措施，逐步实现生态系统自我修复。在坡耕地分布相对集中、人地矛盾较为突出的水土流失区域，开展坡耕地水土流失治理。加大湖区河流域生态修复。

推动绿色矿山建设。加强矿山生态环境保护，引导矿山开采企业采用先进的污染防治技术和设备，对废水、废气、废渣进行有效处理和达标排放。制定并实施矿山生态修复计划，加快推进因矿山开采破坏生态环境修复治理。建立健全矿山环境监管制度，严格矿山执法。强化教育宣传，提高矿山企业和从业人员环保意识和责任感。

第四节 实施生物多样性保护

加强珍稀动物保护。加强大型工程建设项目对生物多样性影响监测工作。加大珍稀、濒危和地方特色水生生物品种收集，加强水产种质资源保护区管理，严格落实保护区禁捕禁钓规定。加强林麝、中华秋沙鸭等珍稀濒危野生动植物保护和监测。做好野猪等野生动物致害防控，全面推进野生动物致害保险补偿。完善野生动物收容救护和疫源疫病监测预警体系。实施壶瓶山华南虎科研项目，强化越冬候鸟保护。

持续推进长江十年禁渔。抓好专项执法行动，加快形成权责明确、运行有力、管护有效的渔政执法管理格局，构建“十年禁渔”长效机制。加大巡查力度，确保不留死角，不留空档。持续

关注渔民就业信息，积极宣传吸纳渔民就业的补贴优惠政策。在重点水域附近设置禁捕退捕、规范垂钓的永久性标识标牌。

打击非法猎捕交易行为。严格落实野生动植物行政审批。开展野生动物栖息地巡护专项行动，加强野生动植物栖息地和跨行政区域交界重点区域的野外巡护值守，依法打击破坏野生动植物资源违法犯罪行为。开展网上违法违规行为专项治理行动，及时查处非法出售和购买野生动植物、非法出售禁用猎捕工具等违法行为。

第四十三章 持续深入打好污染防治攻坚战

坚持精准治污、科学治污、依法治污理念，切实推进空气、水、土壤等重点领域污染治理，提升人工智能驱动的监测预测、模拟推演、问题处置等能力，为人民群众创造良好的生产生活环境。

第一节 改善大气环境质量

加强联防联控。健全重污染天气应急联动机制和环境气象预报服务体系，提升污染天气预警预报能力。动态更新应急减排清单，确保涉气企业全覆盖。综合运用电力大数据、在线监测数据、视频监控网络等手段加强环境监管执法，严厉打击重污染应急减排措施未落实等违法行为。加快飞机人工影响天气作业驻停基地、人工影响天气标准化炮点改造建设，提升人工影响天气作业能力。

推进专项整治。打好“移动源污染整治、扬尘污染防治、促进秸秆综合利用和禁限烧、工业企业污染防治、餐饮油烟污染防治”五大标志性战役。加强工业涂装、包装印刷等重点行业污染治理。持续开展成品油市场“打非治违”集中整治行动，持续推进老旧柴油汽车淘汰。严格落实全市建筑施工现场扬尘防治“6个100%”要求。强化餐饮油烟监管，落实秸秆禁烧限烧管控和烟花爆竹禁限放政策，有序推进锅炉淘汰。深入推进噪声源头防控与分区治理，强化工业企业排污许可管理，优化声功能区划和宁静小区建设。

第二节 推进水污染综合治理

加强重点流域治理。严格落实国省总磷污染控制与削减相关要求。围绕“一湖两水”，强化入河（湖）排污口排查整治，加快推进沅澧水尾闾和内河内湖疏浚，深入开展西洞庭湖、北民湖等重点湖泊和穿紫河、马家吉河等重点河流综合治理工作，确保支流水质和新增国、省控断面达到Ⅲ类及以上。

加强应急水源地保护。巩固市级集中式饮用水水源全面达标成果，全面完成县级及以上第二水源或备用水源工程建设，定期开展县级及以上饮用水水源环境风险评估，构建城市供水双（多）水源配置格局，增强城市用水保障和应急能力。积极推进城乡供水一体化建设，动态调整千人以上集中式饮用水水源保护区目录，确保农村饮水安全。到2030年，市级和县级集中式饮用水水源全部达到或优于Ⅲ类。

加强生活污水收集处置。加快推进城镇污水收集管网建设，消除收集管网空白区。科学确定城镇生活污水收集处理设施规模，加强城镇污水处理厂出水深度净化与资源化利用。推进初期雨水污染控制，持续巩固常德市海绵城市建设成果。提升城市黑臭水体治理成效。到 2030 年，市城区生活污水集中收集率达到 78% 以上。

加强工业园区污水处理。加快推进工业园区污水收集管网建设，实现工业园区污水管网全覆盖。持续开展省级及以上工业集聚区专项整治行动，督促指导工业企业优化升级污水处理设施，提高污水处理能力和效率。进一步规范工业园区环境管理，全面落实省级及以上工业园区第三方治理服务制度。

第三节 加强土壤污染防治

强化农用地污染源头防控。加强农用地分类管理和土壤生态环境质量监测和保护。强化受污染农用地溯源整治，建立农用地污染源动态清单，切实管控农用地土壤污染风险。实施土壤有机质提升与酸化耕地治理工程，强化农用地周边工矿企业污染整治，推进矿区历史遗留污染专项整治。完善地下水污染预警与应急响应体系，推进化工园区等重点区域地下水污染调查整治工作。到 2030 年，基本完成全市受污染农用地污染源头整治。

加强在产企业隐患管控。严格涉重金属行业准入，持续加强土壤污染重点监管单位管理，建立土壤污染隐患排查长效机制，落实土壤污染源头防控行动计划和强化沿江一公里化工企业腾

退地块污染防治监管。探索“环境修复+开发建设”模式，鼓励社会资本参与污染地块修复和再利用。

第四节 深化固体废物和新污染物治理

提升固体废物综合处置能力。充分利用物联网大数据等信息化手段加强工业固体废物和危险废物监管，优化利用处置方式，推进“无废园区”建设试点。完善医疗废物收集处置体系和处置方式，推动建立市域医疗废物集中处置能力有保障、偏远地区集中处置与就地处置相结合、动态完善“平急两用”处置能力做备用的医疗废物收集处置体系。到 2030 年，全市危险废物填埋处置量占比控制在 10% 以内，危险废物环境风险得到有效防控。

推进新污染物防范治理。严格履行化学品环境国际公约要求。加快推进化学物质风险评估基础数据库及其信息化建设，建立风险评估工作制度，在重点地区、流域和行业评估新型 POPs、微塑料等污染物的环境与健康风险。指导开展持久性有机污染物污染防治。

第四十四章 积极稳妥推进和实现碳达峰

坚持人与自然和谐共生，深入实施可持续发展战略，以经济社会发展全面绿色低碳转型为引领，统筹发展与减排，推动单位地区生产总值能耗和二氧化碳排放持续下降，确保 2030 年前实现碳达峰目标。

第一节 推进碳排放总量和强度“双控”

建立碳排放双控制度体系。落实国家和省碳排放总量和强度双控制度，压实各县市区和重点企业减排责任。开展碳排放统计核算，稳步实施地方碳考核、行业碳管控、企业碳管理、项目碳评价、产品碳足迹等政策制度。

激活碳市场活力，推动多元化减排。积极融入国省碳市场和温室气体自愿减排交易市场，推动常德重点排放企业纳入交易体系。开发林业碳汇、湿地碳汇等区域特色碳资产，建立常德市碳汇项目库。探索“碳普惠”机制，形成“全民参与碳减排”的良好氛围。加强碳金融创新，引导金融机构为企业减排提供资金支持。推动临澧县碳达峰试点建设。

严格项目准入。严把能评、环评审批关，坚决遏制“两高一低”项目盲目上马；建立“两高”项目动态管理台账，实行拟建项目联合评估论证和能耗煤耗等量或减量替代刚性约束。完善能耗在线监测系统，加强节能监察能力建设。

第二节 推动重点领域绿色低碳发展

工业领域。加快建设零碳工厂、零碳园区和绿色供应链，培育绿色设计产品，系统提升工业资源能源利用效率。推动重点行业梯次达峰，建材行业严格执行产能置换，推动水泥、玻璃等对标改造，依法淘汰落后产能；化工行业提升智能制造水平，优化用能结构，促进副产品循环利用。培育壮大绿色低碳产业，重点发展新能源电力装备、新能源汽车及关键零部件等产业，打造具

有区域影响力的绿色制造高地。

农业领域。科学引导畜禽养殖布局，整县推进畜禽粪污资源化利用和绿色种养循环农业试点，以“养分管理、就地转化、绿色服务”为核心，指导各县开展土地承载力测算，落实“以地定畜、以种定养”。支持建设一体化生态农场，培育粪肥利用社会化服务主体，探索粪肥分解定价与信息化全过程监管机制。持续开展化肥农药减量行动，集成推广测土配方施肥、有机肥替代化肥、绿色防控、休耕轮作、间作套种等技术模式。

交通运输领域。加快车辆装备低碳转型，推动公共领域车辆电动化替代，稳步提升新增新能源交通工具比例。构建绿色高效运输体系。加快充电桩、加氢站等配套设施和智慧交通基础设施建设，推广“光储充”一体化模式。到 2030 年，新增新能源交通工具占比达 40%。

城乡建设领域。优化空间布局，推广绿色建造方式，大力发展装配式建筑和超低能耗建筑。提升建筑能效，推动既有建筑节能改造。优化建筑用能结构，推广光伏建筑一体化，提高建筑终端电气化水平。加快农房节能改造，发展节能低碳农业大棚。到 2030 年，城镇新建装配式建筑占比达 40%。

大力倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，深入开展“光盘”行动、垃圾分类、节水节电、低碳出行、绿色殡葬等文明实践，营造全社会共建共享绿色美好生活的浓厚氛围。

第四十五章 推动生态产品价值实现

发挥生态资源禀赋优势，加快生态产品价值核算体系和生态产品价值实现机制建设。到 2030 年，生态产品价值实现制度框架基本建立，生态产品价值实现路径进一步拓宽，生态产品价值转化效率显著提升。

第一节 健全生态产品调查监测和价值评价机制

推进自然资源确权登记。清晰界定各类自然资源资产产权主体、空间范围、保护管理权责，做到归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效。开展生态产品调查监测。制定生态产品基础信息调查规程，建立动态监测制度。开展市域生态产品基础信息调查，及时跟踪和滚动更新信息。强化跨部门、跨层级数据共建共享。探索建立生态产品价值评价体系和核算规范，构建市级生态产品总值（GEP）核算体系和覆盖全市各级行政区域的 GEP 统计制度。探索建立特定地域单元生态产品价值（VEP）核算体系。推动生态产品价值核算结果应用。

第二节 健全生态产品经营开发机制

提升生态产品物质供给能力、调节服务功能、文化服务水平，培育开发多元化生态产品。推进生态产品供需精准对接。统筹抓好试点示范工作，选择具备条件的县市区开展生态产品价值实现机制试点，打造一批生态产品价值实现机制示范基地。通过农村产权流转交易平台与公共资源交易平台的无缝对接，实现生态产

品的信息共享，丰富交易种类，提升交易比例。积极对接全国其它各类生态产品价值实现交易平台，推进跨区域交易。

第三节 健全生态产品保护补偿机制

完善纵向生态保护补偿制度，参照生态产品价值核算结果，完善重点生态功能区转移支付资金分配机制。建立横向生态保护补偿机制，鼓励生态产品供给地和受益地综合考虑生态产品实物量及质量等因素，采取资金支付、对口协作、产业转移、人才培养、产业园区共建等多元化方式，开展横向生态保护补偿。健全生态环境损害赔偿制度，提高破坏生态环境违法成本。完善生态环境损害鉴定评估方法和实施机制。

第四节 健全生态产品价值实现保障机制

将生态产品价值实现工作推进情况作为评价党政领导班子和领导干部的重要参考。推动将生态产品价值核算结果作为领导干部自然资源资产离任审计的重要参考。建立生态环境保护利益导向机制。增强绿色金融赋能力度。加强生态产品价值实现领域人才队伍建设。支持生态产品新产品新技术新设备新业态的研发和推广应用。

第四十六章 培育壮大循环经济

立足产业基础和资源禀赋，加快构建高效资源循环利用体系，打造具有常德特色和竞争优势的产业链条。到 2030 年，全

市新型循环产业体系基本建成，资源能源利用效率显著提升，重点领域固体废物循环利用水平位居全省前列。

第一节 打造城市矿产回收利用产业集群

构建覆盖城乡、便捷高效的再生资源回收体系，建设“互联网+回收”等智能回收模式，全面提升传统再生资源和新兴废弃物的回收能力。推动废旧机动车、家电、电子产品、金属、塑料和退役动力电池、光伏组件等高效利用，构建现代化再生资源产业园区，引入业内龙头企业与本土企业协同发展，形成技术领先、链条完整、互利协作的产业集群。

第二节 推动工农固废高值化利用

着力推动大宗工业固废、农林废弃物、建筑垃圾等从“负担”向“资源”转变。推动工业副产石膏、冶炼渣等在绿色建材、土木工程等领域的规模化消纳利用。构建高效经济的秸秆、芦苇、畜禽粪污等农林废弃物收储运体系，大力发展沼气提纯、生物质能源化、基料化、原料化及“以竹代塑”产业。建设区域性建筑垃圾资源化利用中心，推动再生骨料、透水砖等产品在建筑领域的广泛应用。

第三节 建设高端装备再制造与绿色服务链

依托本地装备制造产业优势，大力发展工程机械、农业机械及内河船舶等领域的高端再制造。支持安乡县建设区域性废

旧纺织品循环利用基地，引入行业龙头企业及先进技术实现高值化利用。引导发展二手商品跨境电商平台及交易市场；积极培育资源化产品认证、碳足迹管理等专业化服务市场，提升产品市场竞争力。

专栏：循环经济“十五五”发展预期表

重点领域	重点招商方向	2030年新增	
		规上企业数 (户)	产值 (亿元)
废旧塑料	高端改性再生塑料、再生塑料制品、包装设计、复合彩印等	15	20
废旧动力电池	动力电池梯次利用、材料提取、电池修复等	6	10
废旧光伏组件/废旧电子产品	材料提取、全彩光伏、四机一脑、涉密设备、手机、回收体系建立等	4	10
大宗固废综合利用	绿色低碳生态农业、工业固废、建筑垃圾、农林废弃物综合利用、“以竹代塑”产业等	18	25
工程机械、农业机械再制造及船舶绿色拆解	工程、农业机械再制造；船舶绿色拆解及维修、换电等	15	10
废旧纺织	废旧纺织品能源化、资源化利用等	9	20

第十三篇 统筹发展和安全 建设更高水平 平安常德

坚决贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，深入推进治理体系和治理能力现代化，推动实现高质量发展和高水平安全良性互动。

第四十七章 深入推进依法治市

以习近平法治思想为指导，围绕保障和促进社会公平正义，坚持法治常德、法治政府、法治社会一体推进，促进各方面工作法治化，护航经济社会高质量发展。

第一节 强化组织保障

完善全面依法治市工作机制，协同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。探索建立重大法治事件督察工作机制，推动实现市县两级主要执法部门法治督察全覆盖，积极推进市县法治督察体系改革。深化法治政府示范创建。紧扣常德争创“全国法治政府建设示范市”总体目标，全面贯彻落实党中央、国务院、省委省政府、市委市政府关于法治政府建设各项决策部署，对标国家法治政府建设总体要求，推动法治政府建设水平整体提升，着力打造现代化法治政府建设升级版。

第二节 完善立法工作格局

坚持科学立法、民主立法、依法立法。完善党委领导、人大

主导、政府依托、各方参与的工作格局，健全立法项目起草、论证、审议机制，提高立法质量。科学编制立法规划、年度立法计划，动态调整立法项目库，制定与中国特色社会主义法律体系相适应、体现时代特征、富有常德特色的地方性法规和市政府规章。健全政府立法过程重大争议事项协调机制，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、群团组织、社会组织在立法协商中的作用。建立区域协同立法机制，加强基层立法联系点建设，以“小切口”“小快灵”立法模式，及时回应企业、社会和人民群众的立法需求。积极运用新媒体新技术拓宽立法参与渠道，加强立法重大事项的大数据统计、人工智能分析和结果运用，着重对地方性法规、政府规章是否符合党中央和国务院的重大决策部署及国家重大改革方向、是否超越法定权限、是否违反上位法规定等进行审查评估。

第三节 全面推进依法行政

完善重大行政决策机制。健全重大行政决策目录管理制度。完善重大行政决策合法性审查机制，实现各级重大行政决策合法性审查全覆盖。加强规范性文件备案审查。全面落实法律顾问选聘、解聘备案制度。严格规范公正文明执法。深化行政执法体制改革。推动行政执法、行政复议、行政诉讼执法标准、裁判规则的统一，强化行政机关负责人出庭应诉。健全行政处罚和刑事处罚双向衔接、执法司法信息共享、案情通报、案件移送等制度，进一步完善基层综合执法体制机制，动态评估调整基层接不住、监管跟不上的事项。全面推行跨部门监管制度，动态调整行政裁

量权基准，厘清执法主体上下、左右相互之间的权力边界，加快构建市县两级综合执法上下联动协同机制。加强行政执法协调监督工作体系建设。推动出台行政执法监督配套制度，加快行政执法和行政执法监督数字化建设。

第四节 提高司法公信力

健全公正司法体制机制，规范司法权力运行，完善司法公正实现和评价机制，提高司法裁判公正性、稳定性、权威性。全面落实司法责任制，细化完善法官检察官权责清单，健全案件分配、办理、评价监督机制，完善司法责任认定和追究机制。健全人权执法司法保障，推进刑事案件律师辩护全覆盖。推进数字法院建设，全面应用全国法院“一张网”和案例库、法答网。拓宽司法民主渠道，落实人民陪审员和人民监督员制度，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

第五节 推进法治社会建设

加强全民普法工作力度，创新法治宣传教育形式，建设社会主义法治文化，推动尊法守法学法用法成为社会共识。加强社会诚信建设，健全守信联合激励和失信联合惩戒机制。整合律师、公证、调解、仲裁等法律服务资源，加快建设覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系。完善法律援助和司法救助制度，保障困难群体和特定当事人的合法权益。加强涉外法治工作，提高涉外法治服务保障水平。全面推进多层次多领域依法治理，以“法治乡村”建设为抓手，积极创建民主法治示范村（社区），健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

第四十八章 加强国家安全体系和能力建设

将安全发展贯穿经济社会各领域全过程，健全完善国家安全重点领域和重要专项协调机制，统筹资源力量，织密织牢国家安全防护网，全周期全链条防控风险，为高质量发展营造稳固安全的大环境。

第一节 夯实国家安全基础保障

加强党对国家安全生产的领导，全面落实国家安全责任制，健全完善国家安全工作制度体系，构建纵向到底、横向到边、全面覆盖的国家安全生产工作格局。坚定不移捍卫政治安全，加强意识形态各领域阵地管理，严密防范和严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动，防范遏制邪教破坏活动。建立统一领导、各负其责、协调联动、有序高效的危机管控机制，及时有效管控、处置国家安全风险。严格落实网络安全责任制，健全关键信息基础设施保护和重要信息系统安全防护，提升网络安全态势感知、监测预警、风险评估、事件处置等能力。强化数据安全和个人信息保护。加强互联网新技术新应用监管，促进生成式人工智能等健康发展。加强战略性矿产资源勘探开发和储备。

第二节 加强国防事业建设

锚定新时代备战打仗核心要求，统筹国防建设与军民融合、后备力量、全民国防、军政军民团结，筑牢国防安全屏障，巩固一体化国家战略体系和能力。推动基础设施全面贯彻国防要求，

提升国防动员能力。建立健全产业链供应链风险监测预警机制，增强产业链供应链抗风险能力，积极争取战略腹地和关键产业备份在常布局。强化国防后备力量，加快新兴领域战略能力培育，推动新质生产力与新质战斗力高效融合，升级一体化国家战略能力。筑牢国防安全人民防线，深化全民国防教育，推进国防教育进校园、社区、企业，厚植全民国防意识。完善应急应战预案，加强民兵、预备役队伍专业化训练，形成“全民参与、平战结合、高效联动”的国防动员新格局。

第三节 防范化解重大风险

坚持管发展必须管安全、管行业必须管安全稳定，在制定行业规划、推动行业发展、实施行业建设、加强行业管理过程中，统筹推进行业安全稳定工作，守牢不发生系统性风险的底线。

强化金融领域风险防范化解。探索建立区域性金融风险防范体系，加强金融领域风险预警防控机制和能力建设，健全中央金融监管部门派出机构和地方承担金融监管职能的机构联合检查机制，实现金融风险精准识别、有效管控、稳妥处置。有序推进银行不良资产处置，支持融资平台压降转型，稳步推动农商银行系统改革化险，加强非法集资等金融领域违法犯罪打击，确保不发生区域性系统性金融风险。

强化房地产领域风险防范化解。加强“保交楼”专项借款和保交房“白名单”融资监管，深入开展存量房地产项目“回头看”，分类处置存量风险和历史遗留问题，确保房地产项目存量风险出

清。强化商品房预售资金监管，逐步实现现房销售，加快构建房地产发展新模式。

强化交通领域风险防范化解。加强道路运输、水路运输、城市客运、工程建设等领域安全监管，深化“交通+”协同共治，压实企业责任，强化重点项目风险前置论证与隐患排查，构建“评估—预警—处置—复盘”风险防控机制，健全完善智慧监管平台，实现交通领域风险精准画像与动态管控。加强极端天气应对，保障路网畅通和民生出行安全。

强化政府债务风险管控。加快完善全口径地方债务监测监管体系，强化常态化监测和评估预警。树牢过“紧日子”思想，切实压减一般性支出和非刚性支出。将政府债务还本付息资金足额纳入预算安排，严格政府专项债券项目合规审核与风险把控，规范专项债券支出管理。加强基层“三保”风险防控。

第四十九章 提升公共安全治理水平

聚焦体系建设和整体防控，构建“预防—管控—处置—保障”全链条公共安全网络，推动公共安全治理模式向事前预防转型，为现代化常德建设筑牢韧性安全屏障。

第一节 强化应急管理

提升应急管理和救援能力。探索建设应急管理大数据中心，建立城市安全风险综合监测预警平台，实现对城市安全风险的实时感知、动态监测和预警处置。建立健全突发事件应急体系。构

建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急救援指挥体系，实现市、县、乡三级应急指挥平台互联互通、信息共享，应急响应时间大幅缩短。建立完善应急物资储备体系，确保应急物资储备种类满足常见灾害事故应对需求，储备量达到保障全市应急救援物资需求的标准。

第二节 强化安全生产

落实安全生产责任。常态化开展重点领域隐患排查管控。严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，建立安全生产责任清单，明确党政领导干部和行业主管部门监管职责。聚焦矿山、烟花爆竹、危险化学品、交通运输、建筑施工、城镇燃气等高危领域，制定年度隐患排查整治计划，运用“互联网+监管”手段实现隐患发现、整改、销号闭环管理。

提升安全生产水平。改善安全生产条件，加强安全生产信息化建设，推动落实“三管三必须”责任，厘清“一件事”全链条责任，健全城市公共安全风险管控和隐患排查治理双重预防机制，加强高风险场所和高风险领域综合治理，持续开展安全生产治本攻坚行动，确保全市安全生产形势持续稳定向好。

第三节 强化防灾减灾

构建“监测预警—工程防御—应急处置—恢复提升”全链条防灾体系。整合气象、水利、水文、自然资源、应急管理等部门监测资源，建设市级自然灾害综合监测预警平台，运用卫星遥感、物联网、大数据等技术，实时监测雨情、水情、地质灾害隐患点

等数据，实现多部门信息共享和协同预警。加强地震科普宣传教育，统筹推进地震监测预警、风险评估、应急救援体系建设。

加强防灾减灾能力建设。加强城市防洪排涝设施、消防、地震等防灾减灾基础设施建设，完善防汛抗旱等自然灾害防治体系，加快病险水库除险加固，提升自然灾害监测预警能力和防御工程标准。加强农村住房抗震改造。加强农村道路、桥梁、水利等基础设施的防灾减灾建设，推进农村防灾减灾示范村建设。科学做好极端天气、山洪地质灾害、洪涝干旱、森林火灾等防范应对，提高防灾减灾水平。

第四节 加强治安防控

加强社会治安防控体系建设。加强标准地址、实有人口、实有房屋、实有单位等数据采集应用，提升社会治安掌控力。加强特殊人员服务管理工作。强化政法基础设施和装备建设，升级改造农村地区防控基础设施，建强安置教育基地、强制医疗所、专门学校、专门矫治教育场所等支点。加强人防、物防、技防、制度防等措施，提升党政机关、校园医院、水电油气、国防军工、移动通信等重点单位、重要基础设施本质安全水平。加强人口密集、情况复杂等区域的小微社会治安防控体系建设，推动建成更多智慧安防小区，组建群防群治“最小应急单元”。依法管控无人驾驶航空器，建强专业处置力量，提升监管和反制能力。

提升打击防范效能。健全扫黑除恶常态化机制，依法严惩涉黑涉恶、涉枪涉爆、个人极端、非法出入境、侵害妇女儿童权益

和黄赌毒、盗抢骗、食药环等群众反映强烈的违法犯罪，加大预防和打击电信网络诈骗犯罪力度，依法查处侵犯公民个人信息行为，扎实做好禁毒工作，健全毒品治理体系和机制，强化未成年人违法犯罪预防和治理。加强食品、药品、特种设备、重点工业品生产销售使用全链条、全过程监管，严查严惩食品药品违法犯罪。深化“情指行”运行机制，深度研判社情、警情、案情、舆情，精准推动预防治理。加强安全文化培育，强化安全宣传教育，完善见义勇为依法确认、表彰奖励、关怀保障等机制。

第五节 强化应急救援

优化救援力量体系布局。建强市级综合性消防救援力量，推动市消防救援支队提质改造，提升高层建筑、地下空间火灾救援能力。融入全省区域应急救援网络，对接长沙机动支队、益阳区域救援中心，常态化开展跨区域联勤联训。建强专业与社会救援力量，组建 100 人危化品救援专业队、50 人水域救援突击队，开展社会应急力量分级测评，纳入全市统一指挥调度平台。完善救援人员保障，建立救援人员伤残快速评定通道，设立应急救援专项奖励基金。

发展新质应急救援战力。构建“基地+网络”航空救援体系，依托澧县通用机场建设市级航空救援基地，购置中型直升机、大型无人机，打造覆盖全市的“15 分钟响应圈”。融入全省应急物资储备网络，在武陵区新建市级智能储备库，在石门县、澧县、桃源县布局区域物资前置点，形成“1 主 3 辅”储备格局。升级应急

物资管理平台，对接省级系统，实现“需求—储备—调拨”全流程数字化。联合三一重工、恒安集团等企业建立应急装备、医疗物资柔性生产线，建立紧急供货绿色通道。推进应急、公安、水利等跨部门即时通信平台、无线图传装备等建设，构建“空天地”应急通信网。攻关“三断”应急装备，建强现场指挥体系，强化乡镇（街道）北斗定位终端、手摇式应急广播配备在 2027 年前实现全覆盖。健全应急预防方案，落实日常值守、紧急集合、区域联动、信息联通、舆情监测应对等制度。

第五十章 加强和创新社会治理

坚持党管社会治理，坚持社会治理为人民、社会治理靠人民，着力建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

第一节 健全社会工作体制机制

加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设，推动行业协会商会改革发展，健全和落实党建引领基层治理领导体制和工作机制，整体谋划城乡社区建设、治理和服务。全面实施乡镇（街道）履行职责事项清单制度，健全村（社区）工作事项准入机制，实现基层权责匹配、资源下沉。完善党组织领导下的村民自治机制，规范村民议事会、红白理事会等自治组织运行。构筑社会协同、公众参与的社会治理“共同体”，发展志愿服务，加强志愿服务组织管理。加强社会工作者队伍建设，提高专业化服务水平。完善凝聚服务群众工作机制，健全利益关系协调、合法

权益保障制度，关心关爱困难、弱势群体。健全社会心理服务体系和危机干预机制。

第二节 加强基层社会治理

坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理相统一，完善共建共治共享的社会治理制度。坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全矛盾纠纷多元化解机制，深化综治中心规范化实战运行，在法治轨道上推动矛盾纠纷化解。推进信访工作法治化，深化信访问题源头治理和积案化解。深入实施《常德市平安建设网格化服务管理条例》，加强人民调解组织、行业性专业性调解组织建设，深入开展司法所规范化建设，不断夯实社会治理基层基础。

第三节 推动政法工作数智发展

统筹推进政法系统电子化，推动政法系统全面实现无纸化办案和无纸化办公，实现非密刑事案件、民事案件、行政案件，全流程100%跨部门网上“单轨制”办理。提升政法工作数字化平台应用效果，配合省委政法委完成省级政法工作数字化平台建设，推进市、县两级党委政法委和政法单位实战应用，不断提升党管政法工作制度数字化、执法司法活动数字化能力水平。探索人工智能应用，重点围绕矛盾纠纷预防化解和社会治安风险预测预警，坚持需求导向、实战导向和应用牵引，深度挖掘应用场景，不断提升平安建设数智化水平。

第十四篇 凝聚各方合力，健全规划实施保障机制

发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，充分调动一切积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，凝聚推动常德高质量发展的强大合力。

第五十一章 坚持和加强党的全面领导

坚决维护党中央权威和集中统一领导，完善党中央重大决策部署落实机制，确保上下贯通、执行有力。持续用党的创新理论统一思想、统一意志、统一行动。健全和落实民主集中制。坚持正确用人导向，把政治标准放在首位，常态化推进“一树两严”教育，完善干部考核评价机制，调整不胜任现职干部，推动领导干部能上能下常态化。强化教育培训和实践锻炼，提高干部队伍现代化建设本领。引导各级干部在遵规守纪前提下敢于担当、善于作为，建立健全干部担当作为的激励和保护机制，激发干部干事创业活力动力。统筹推进各领域基层党组织建设，增强党组织政治功能和组织功能，发挥党员先锋模范作用。

锲而不舍落实中央八项规定精神，持续开展整治形式主义为基层减负赋能。坚持以严的基调强化正风肃纪，落实党政机关习惯过紧日子要求，持续深化纠治“四风”，推进作风建设常态化长效化。充分发挥“四种形态”层层设防作用，构建教育、提醒、纠

偏、重处、严惩立体防线。严格落实巡视巡察整改要求。构建廉政风险预警体系，推进监督执纪执法工作智能化。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，健全以党内监督为主、各类监督贯通协调的监督体系，前移监督关口，注重抓早抓小，持之以恒整治群众身边不正之风和腐败问题。

第五十二章 推进社会主义民主政治建设

健全全过程人民民主制度体系，丰富各层级民主形式，把人民当家作主具体、现实体现到政治生活和社会生活各方面。

坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，支持和保证人大及其常委会依法行使职权，确保政府机关依法行使权力、履行职责，确保人民群众民主权利、合法权益得到维护和实现。坚持正确监督、有效监督，推进联动监督、协同监督，健全人大对“一府一委两院”监督制度。坚持依法开展重大事项决定和选举任免工作。坚持代表主体地位，健全代表联络机制，完善人大代表更加紧密、经常性联系人民群众制度，更好发挥人大代表作用。

坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，发挥人民政协作为专门协商机构作用，加强各种协商渠道协同配合，推进协商民主广泛多层制度化发展。优化人民政协界别设置，加强委员队伍建设，提高建言资政和凝聚共识水平。广泛听取民主党派、工商联、无党派人士、人民团体和社会各界意见，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。

完善大统战工作格局，落实统战工作责任制，健全发挥统一战线凝聚人心、汇聚力量政治作用的制度机制。支持民主党派按照中国特色社会主义参政党要求加强自身建设，更好履职尽责。以铸牢中华民族共同体意识为主线，积极争创全国民族团结工作市，构建互嵌式社会结构和社区环境。坚持宗教中国化方向，加强宗教事务治理法治化。加强对党外知识分子和新的社会阶层人士的团结引领。加强工商联建设，促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长。全面贯彻党的侨务政策，发挥中国华侨国际文化交流基地作用，广泛凝聚侨心侨力。深入推进网络统战工作，构建网上网下同心圆。更好地发挥工会、共青团、妇联等群团组织作用，把各自联系的群众紧紧凝聚在党的周围。

第五十三章 构建统一协调的规划体系与实施机制

强化系统思维，着力构建统一协调的规划体系与实施机制，全面提升规划的战略性和约束性与可操作性，保障规划各项目标任务顺利完成。

第一节 健全统一规划体系

完善规划体系。坚持下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调的原则，健全以经济社会发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由市县两级规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。

强化规划衔接。加强与国省发展规划、空间规划、区域规划、专项规划的有机衔接，在重大政策、重大改革和重大项目等方面争取国省更大支持。依据发展规划同步部署、同步编制、同步实施一批重点专项规划，细化落实发展任务。依法实施和动态调整国土空间规划，为发展规划确定的重大任务落地提供空间保障。统筹市县各类规划编制，推行规划编制清单化管理，避免交叉重复，增加基层负担。报请市委、市政府批准的专项规划及县市区发展规划报批前须与本规划进行衔接，确保与本规划在主要目标、发展方向、总体布局、重大政策、重大项目、风险防控等方面协调一致。

第二节 完善规划实施机制

落实规划实施责任。本规划经市人民代表大会审查和批准，由市人民政府组织实施。市人民政府依据本规划制定实施国民经济和社会发展年度计划，贯彻本规划提出的发展目标和重点任务，将本规划确定的主要指标分解纳入年度计划指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，合理确定年度工作重点。本规划确定的约束性指标和公共服务、生态环保、安全保障等领域任务，要明确责任主体和进度要求，确保如期完成。本规划提出的预期性指标和产业发展、结构调整等领域任务，主要依靠发挥经营主体作用实现，各级政府要创造良好政策环境、体制环境和法治环境，形成全市人民群策群力的生动局面。围绕规划确定的发展战略和目标任务，集中规划实施一批重大项目，明确项目推进

责任。

加强规划监测监督。完善规划实施监测评估和监督机制，落实《中华人民共和国国家发展规划法》，维护规划严肃性和权威性。强化预期管理，开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，将监测评估结果作为加强和改进本规划实施的重要依据。本规划实施情况依法接受市人民代表大会及其常务委员会的监督。纪检监察机关和审计机关对本规划实施情况依法进行监督。加强社会监督，发挥新闻媒体、群团组织等监督作用，促进规划有效实施。强化监测评估结果应用，将规划实施情况作为衡量各县市区、各部门依法履职情况的重要参考。

强化要素协同保障。健全发展规划与宏观政策协调和工作协同机制，结合经济社会发展形势，围绕实施本规划，合理确定宏观政策取向，促进财政、产业、价格、就业、土地等政策协同发力，增强宏观政策取向一致性。各县市区、各部门制定政策应当符合本规划确定的产业发展和结构调整方向、区域发展和空间格局优化方向，合理配置公共资源、积极引导社会资源，支持实施本规划确定的重点任务和重大项目。

全市人民要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，锚定“三个高地”、推进“二次创业”，奋发进取、担当实干，为加快建设社会主义现代化新常德而团结奋斗。