

附件：

## 丹江口库区及上游地区经济社会发展规划

二〇一二年十月

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 前 言.....                | 1  |
| 第一章 发展背景.....           | 2  |
| 第一节 基础条件.....           | 2  |
| 第二节 机遇挑战.....           | 3  |
| 第二章 总体要求.....           | 4  |
| 第一节 指导思想.....           | 4  |
| 第二节 发展原则.....           | 4  |
| 第三节 发展目标.....           | 5  |
| 第三章 空间布局.....           | 6  |
| 第一节 功能分区.....           | 6  |
| 第二节 重点城镇发展.....         | 7  |
| 第四章 生态安全.....           | 8  |
| 第一节 加大污染防治力度.....       | 9  |
| 第二节 防治农村面源污染.....       | 10 |
| 第三节 加强生态保护与建设.....      | 11 |
| 第五章 产业发展.....           | 12 |
| 第一节 大力发展高效生态农业.....     | 12 |
| 第二节 加快推进工业结构调整.....     | 14 |
| 第三节 积极发展以旅游业为主的服务业..... | 17 |

|            |             |    |
|------------|-------------|----|
| <b>第六章</b> | <b>基础设施</b> | 18 |
| 第一节        | 加快交通设施建设    | 18 |
| 第二节        | 加强水利设施建设    | 19 |
| 第三节        | 推进电力设施建设    | 20 |
| 第四节        | 完善广电和通讯网络   | 20 |
| <b>第七章</b> | <b>社会事业</b> | 21 |
| 第一节        | 优先发展教育事业    | 21 |
| 第二节        | 加快发展医疗卫生事业  | 22 |
| 第三节        | 积极发展文化事业    | 23 |
| 第四节        | 大力促进就业      | 23 |
| 第五节        | 完善社会保障制度    | 24 |
| 第六节        | 加强社会管理      | 25 |
| <b>第八章</b> | <b>保障措施</b> | 26 |
| 第一节        | 创新体制机制      | 26 |
| 第二节        | 加大政策支持      | 26 |
| 第三节        | 开展对口协作      | 27 |
| 第四节        | 强化组织实施      | 27 |

## 前 言

丹江口库区及上游地区位于秦巴、伏牛山区，是南水北调中线工程的水源区，承担着保障调水水质安全和实施移民搬迁安置的历史性任务。为保障南水北调中线工程顺利实施，促进丹江口库区及上游地区经济社会可持续发展，特制定本规划。

本规划范围包括河南、湖北、陕西 3 省的 43 个县（区、市），以河南省南阳市的淅川县、西峡县、内乡县、邓州市和湖北省十堰市的张湾区、茅箭区、丹江口市、郧县、郧西县 9 个库区县（市、区）为核心区，以河南省洛阳市的栾川县、三门峡市的卢氏县，湖北省十堰市的竹山县、竹溪县、房县及神农架林区，陕西省安康市的汉滨区、镇坪县、平利县、旬阳县、白河县、汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县和汉中的市的汉台区、南郑县、城固县、洋县、西乡县、勉县、略阳县、宁强县、镇巴县、留坝县、佛坪县以及商洛市的商州区、洛南县、丹凤县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县 34 个县（市、区）为影响区。规划面积 11.13 万平方公里，其中核心区 2.26 万平方公里。规划期到 2020 年。

本规划是当前和今后一个时期指导丹江口库区及上游地区经济社会发展的行动纲领和编制相关规划的重要依据。

## 第一章 发展背景

丹江口库区及上游地区是南水北调中线工程的水源区，虽然已具备一定的發展基础，但经济社会发展水平总体较低。进一步加快这一地区经济社会发展，是改善人民群众生产生活条件、统筹城乡和区域发展的客观要求，是保障南水北调中线工程顺利实施和调水水质安全的现实需要。

### 第一节 基础条件

**自然资源较为丰富。**气候湿润，雨量丰沛，年平均降雨量 800 至 1200 毫米。矿产资源种类较多，已探明具有工业开采价值储量的有钼、钒、铅锌、金、汞、重晶石、钛等 40 多种。自然景观独特，人文底蕴深厚，拥有武当山等一批世界级和国家级旅游风景名胜区以及“两汉三国”文化遗产群等历史遗迹。

**生态系统独具特色。**地域广阔，地形复杂，山高坡陡，山地丘陵面积占 84%，拥有保存完好的亚热带森林生态系统，是我国南北植物区系的过渡带和东西植物区系的交汇区域，生物物种多样，森林覆盖率达 48%。

**特色产业基础较好。**生态农业优势突出，林果、药材、茶叶和桑蚕等发展较快。工业具有一定基础，以机械制造、矿产采选及加工、中药和特色农副产品加工为主导的产业体系基本形成。旅游业

特色鲜明，带动作用较强。

**基础设施初具规模。**交通、水利、电力、通讯等一批重大骨干工程正在建设，基础设施网络和体系初步形成，对经济发展的支撑能力逐步增强。

### 专栏 1：经济社会发展情况

2010 年末，区域内总人口 1709.1 万，人口密度 151.8 人/平方公里，略高于全国平均水平。人均地区生产总值 16525 元，相当于全国平均水平的 56%。耕地面积 99.23 万公顷，农村人口 1031.78 万人。三次产业结构为 16.8：46.3：26.7，农业比重较高，第三产业发展滞后。2010 年地方财政一般预算收入 120.25 亿元，实际财政支出 586.03 亿元，是国家财政补助的重点地区；城镇居民人均可支配收入 13135.08 元，农民人均纯收入 4151.04 元，分别为全国平均水平的 69%和 70%。43 个县（区、市）中，有国家级贫困县 26 个、省级贫困县 8 个，是扶贫工作重点县和革命老区相对集中的地区，经济社会发展总体水平较低。

## 第二节 机遇挑战

丹江口库区及上游地区经济社会发展面临着良好机遇。国家高度重视这一地区经济社会与人口资源环境协调发展，不断加大生态补偿投入力度，加强水污染防治和水土保持，着力解决因调水引起的突出矛盾和问题。随着国家区域发展战略的深入实施和政策支持力度的进一步加大，这一地区的经济社会发展条件逐步改善，自我发展能力不断增强。

同时，丹江口库区及上游地区经济社会发展也面临着严峻挑战。这一地区贫困人口和革命老区相对集中，发展底子较薄，为保障水

源区的水质，产业发展受到严格限制，部分企业关闭或转产，就业压力加大。水污染治理和生态建设任务艰巨，时间紧迫。移民搬迁数量较大而且集中，安置难度大，淹没线上未纳入移民搬迁的留置人口生产生活条件亟待改善。地方财政增支减收因素增多，发展后劲明显不足。

## **第二章 总体要求**

### **第一节 指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，统筹兼顾，突出重点，着力加强生态建设和环境保护，着力促进地方特色产业发展，着力完善基础设施，着力提高基本公共服务水平及均等化程度，增强自我发展能力，改善生产生活条件，确保库区水质安全，努力建设经济发展、社会和谐、生态良好、生活富裕的生态文明区域。

### **第二节 发展原则**

**坚持统筹兼顾，处理好整体与局部的关系。**以南水北调中线工程建设为大局，以丹江口库区为重点，妥善解决因调水引发的突出问题，统筹推进库区及上游地区经济社会发展。

**坚持生态优先，处理好经济建设与环境保护的关系。**牢固树立生态文明理念，严格落实国家对限制开发区域和禁止开发区域的开发管制原则，围绕有效保护水环境、改善生态条件，切实节约集约利用资源和严格保护耕地，优化调整产业结构，大力发展循环经济，加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式，维护库区及上游地区生态安全。

**坚持改善民生，处理好经济发展与社会进步的关系。**以提高人民生活水平为出发点和落脚点，在经济发展的同时，更加注重各项社会事业的发展，让发展成果惠及广大人民群众。

**坚持内外联动，处理好外部支持与自我发展的关系。**加大国家支持力度，加强区域经济技术合作，实施对口协作帮扶，发挥比较优势，增强自我发展能力。

### 第三节 发展目标

到 2015 年，经济社会发展水平进一步提高。优势特色产业达到一定规模，基础设施对经济社会发展的支撑能力明显增强；基本公共服务水平及均等化程度显著提高，城乡居民收入与全国平均水平的差距进一步缩小，人民生活条件进一步改善；生态建设和环境保护取得明显进展，森林覆盖率达到 55%以上，水库水质稳定达标。

到 2020 年，与全国同步实现全面建设小康社会目标。初步形成以生态农业、环境友好型工业和旅游服务业为主的产业体系，以及覆盖城乡、高效便捷的基础设施体系，基本公共服务能力进一步增



强，生态文明建设水平显著提高，调水水质得到切实保障。

### **第三章 空间布局**

科学合理确定功能分区，切实加强生态保护和水源涵养，形成核心区点状开发、影响区中心城市与重点城镇集聚发展的空间开发格局。

#### **第一节 功能分区**

按照水源区生态保护的需要和水环境保护的要求，根据经济社会发展实际和发展趋势，将规划区划分为水源保护区、生态农业区和集聚发展区三类功能区。

**——水源保护区。**主要是水源保护核心区和涵养保护区，按照禁止开发的要求进行管理。其中水源保护核心区包括南水北调中线水源一级、二级保护区范围。区内禁止开展易造成水污染的生产活动，严禁新建、改扩建易造成水污染的项目。加强生态建设与保护，逐步搬迁外移区内人口，提高水环境安全水平。水源涵养保护区包括自然保护区、风景名胜区、重要湿地、森林公园、地质公园以及坡度 25 度以上的山地。严格控制采矿、采伐等破坏水源涵养功能的相关活动。加强天然林保护、生态公益林建设、湿地保护与恢复和水土保持，不断提高水源涵养能力。加大生态移民实施力度，加强各类保护区的建设与管理。

——**生态农业区**。包括以种植、养殖业为主的区域，按照限制开发的要求进行管理。区内重点调整农业结构，发展生态农业、高效农业和设施农业，着力改进种植业、养殖业和林果业生产方式，减少农药、化肥施用量，推广测土配方施肥和病虫草害生物防治技术，集中建设畜禽养殖场污染防治和综合利用设施，减少农业面源污染。积极推进农村沼气、太阳能等清洁能源建设，改善能源消费结构。加强农村环境综合整治，建设农村垃圾收集处理系统和小型污水处理设施，减少农村生活污染。

——**集聚发展区**。包括中心城区的规划建设区以及依法设立的开发区和产业集聚区。区内实行最严格的节约用地制度，从严控制建设用地总规模。在符合土地利用总体规划的前提下，合理确定新增建设用地规模和时序。结合企业兼并重组、易地改造、淹没搬迁，在有条件的地方集中布局建设产业聚集区，重点发展二、三产业，着力促进产业改造升级，推行清洁生产，发展循环经济，减少污染排放，提升已有开发区集约发展水平和辐射带动能力。

## 第二节 区域中心城市和重点城镇发展

**发展壮大区域中心城市**。加快十堰、安康、汉中、商洛、邓州等区域中心城市发展，合理确定城市区域功能定位，采取分散与集中相结合的布局模式，建设宜居城市。根据资源环境承载能力，发展特色产业，促进人口和经济向区域中心城市集聚。完善城市功能，提升城市辐射带动能力。加大区域中心城市基础设施建设力度，加

快发展社会事业，提高城市综合承载能力。

**专栏 2：区域中心城市发展方向**

**十堰市。**建设汽车生产基地和重要的旅游目的地，建成库区和上游地区结合部中心城市。

**安康市。**建设新型材料工业基地和特色生物资源加工基地，建成上游地区交通枢纽和物流中心。

**汉中市。**建设重要的装备制造业基地、循环经济产业集聚区和重要的物流中心，建成生态宜居城市。

**商洛市。**建设优质绿色农产品、新材料工业基地，建成秦岭南麓生态旅游城市。

**邓州市。**建设新能源、装备制造、生物医药、纺织化纤、仓储物流基地，建成库区和输水干线结合部区域中心城市。

**加快发展重点城镇。**结合水污染防治、移民安置，调整优化城镇布局。重点发展区位条件较好、有一定经济基础和发展空间的城关镇，加快库区淹没城镇重建，加大基础设施建设力度，发展特色优势产业，使重点城镇成为吸纳人口、集聚经济的重要增长点。按照城镇建设与环境容量相协调的原则，严格控制城镇直接向河流和库区排污，强化污染防治设施规划建设和运行管理。

**第四章 生态安全**

围绕库区水质稳定达标，实施严格的环境保护政策，加强环境污染防治，强化生态保护与修复，增强区域可持续发展能力。

## 第一节 加大污染防治力度

**加强城镇污水垃圾处理设施建设。**全面建成县级污水垃圾收集处理设施，加快库区周边建制镇和汉江、丹江沿线重点镇生活污水处理、污水管网和垃圾处理设施建设，在新建城区和有条件的老城区建设雨污分流系统。实行污水、垃圾处理收费制度，有困难的地区可通过中央财政重点生态功能区转移支付对污水、垃圾处理设施运行费用予以补贴，确保污水和垃圾处理设施建成后正常运行。全面清理淹没区固体废物，加强水库清漂。鼓励有条件的地区建设中水回用设施，提高再生水利用率。支持建设餐厨废弃物回收利用体系，推进餐厨废弃物资源化利用。乡镇医院配备医疗垃圾储存运输装置，县级以上医院集中建设医疗垃圾处理设施。2015年前，所有县城以及库区周边乡镇、汉江和丹江沿线重点镇基本建成污水和垃圾处理设施。

**加强工业点源污染防治。**对矿物采选和冶炼、黄姜皂素生产、汽车电镀、特色中草药加工等重点水污染行业加大治理力度，坚决关闭排污限期治理不达标企业。推进工业清洁生产，强化环境监管，严格执行建设项目环境影响评价制度，从源头上控制污染排放。建设危险废物和工业固体废物集中处理设施。加强矿山生态恢复治理，继续实施尾矿库除险加固工程，按时完成病险尾矿库治理，加大矿山地质环境治理和矿区土地复垦力度，最大限度减轻矿业生产活动对环境和土地的破坏。

**加强水环境监测预警。**加快实施丹江口水库环境监测能力建设

项目，健全全方位水质监控系统，建立丹江口库区水环境信息平台，提高监测预报预警能力。建立分工合理、相互协调的库区水环境监测考核机制，根据考核结果对生态环境明显改善或恶化的地区通过增加或减少重点生态功能区转移支付资金等方式予以奖惩。建立健全水污染防治责任追究制，增强突发性水污染事故的应急处置能力。

## 第二节 防治农村面源污染

**控制农村污染。**全面推进农村环境连片综合整治，落实以奖促治政策，对群众反映强烈、环境问题突出的村庄，重点加强污水垃圾处理、工矿污染防治、土壤污染防治和水源地保护。采取集中和分散相结合的方式，建设符合当地实际的小型化农村污水处理和垃圾处理设施。加强农村垃圾收集、厕所等公共卫生设施建设。

**减少农业生产污染。**推广增施有机肥、配方施肥和化肥深施技术，提高有机肥料使用率和化肥利用率。推广高效、低残留农药和病虫害综合防治技术，加快建设一批无公害农产品生产基地，推动有机产品规模化发展。在规模化畜禽养殖场和养殖小区配套建设废弃物处理设施，鼓励污染物统一收集、集中处理。加强农业环境监测和预警体系建设，建立健全农业生态环境保护监测检测机构。

**推广利用清洁能源。**普及生态农业技术，加大生态家园富民工程实施力度，继续支持农村沼气建设，重点建设“一池三改”（沼气池与改厨、改厕、改圈相结合）工程。推广秸秆利用、小水电、风能、太阳能等可再生能源技术，积极推广使用太阳灶、节能炉灶。

### 第三节 加强生态保护与建设

**加大生态建设力度。**采取营造林、森林植被保护、水土流失治理、生态移民等措施，在库区周边建设水源保护生态隔离带，在汉江、丹江两岸构筑生态屏障。加大对水土保持、天然林资源保护、长江流域防护林、小水电代燃料等生态建设工程的支持力度，积极推进生态清洁型小流域建设。对核心区 25 度以上陡坡耕地，研究实施退耕还林。科学规划、有序建设神农架等自然保护区、武当山风景名胜区基础设施，积极推进库区水体生物净化，加快湿地生态修复。加强石漠化治理。加强库区珍稀物种迁移保护，保护生物物种基因和珍稀濒危特有林木资源，维护生物多样性。对居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱的高边坡等地区人口以及对水质安全有直接影响的库区留置人口实施生态移民。加强生态安全监测、生态功能评估和生态环境监管。

#### 专栏 3：生态移民重点工程

**河南省。**淅川县、西峡县、卢氏县、栾川县生态移民工程。

**湖北省。**十堰市生态移民工程、神农架林区生态移民工程。

**陕西省。**商洛市、安康市、汉中市生态移民工程。

**加强地质灾害防治。**开展库区地质灾害调查，制定地质灾害防治方案，提高山体滑坡、泥石流和库岸崩塌等地质灾害的监测预报能力。采取必要的工程治理和搬迁避让措施，防治人口密集区地质

灾害。加强水源保护核心区地震安全系统建设，提高地震灾害综合防御能力。

## **第五章 产业发展**

按照保护生态环境、发挥比较优势、促进就业的原则，推进产业结构调整和优化升级，逐步形成以生态农业为基础、制造业为主体、服务业为支撑的环境友好型产业体系。

### **第一节 大力发展高效生态农业**

**稳定发展粮食生产。**加强对耕地特别是基本农田的保护，严格控制非农建设占用耕地。加强农田水利设施建设，实施灌区配套改造。优化种植结构，推广地膜覆盖技术，积极发展高效生态农业和旱作节水农业。加快中低产田改造，建设稳产高产、旱涝保收、节水高效的高标准农田，提高粮食综合生产能力。实施农作物良种繁育，优化粮食品种结构，提高粮食单产和品质。加强农业科技推广，完善基层农业技术推广体系。结合库区淹没和移民搬迁，加大库区土地整理复垦力度，在淅川、丹江口、郧县、郧西、张湾等库区县（市、区）实施“移土培肥”工程，推行低丘岗地改造，提高土地集约化利用水平，着重改善库区后靠移民和留置人口的生产条件。

**大力发展特色农林产业。**加强果、药、茶、菌、菜、薯等优势农产品生产，重点发展柑橘、猕猴桃、油桃、核桃、板栗等果品和

有机茶、食用菌、蔬菜、马铃薯、红薯等绿色农产品种植，培育和打造一批具有地方特色的绿色食品、有机农产品名优品牌。建设山茱萸、丹参、连翘、绞股蓝、葛根、杜仲、金银花等特色中药材种植基地，逐步形成相对集中连片的中药材种植产业带，着力打造“秦巴药乡”和“丹江药谷”品牌。合理控制黄姜种植面积。加快黄连木、油桐、油茶等经济林建设，发展精深加工。

#### **专栏 4：特色农林产业发展重点**

**优质柑橘、猕猴桃、油桃。**十堰、淅川、邓州、安康和汉中优质柑橘种植基地及良种繁育基地，西峡、内乡优质猕猴桃、油桃基地。

**无公害蔬菜。**十堰、西峡、邓州、内乡、安康、商洛和汉中南无蔬菜基地，神农架高山无公害蔬菜基地。

**有机茶、优质彩棉、油茶。**十堰、淅川有机茶基地，十堰油茶基地，商洛、安康、汉中有有机富硒茶园和生态茶园，邓州彩色棉花种植基地。

**优质魔芋、特色小辣椒、花椒和薯类。**十堰、安康和汉中优质魔芋生产基地，十堰、淅川、邓州和内乡特色辣椒、花椒生产基地，十堰、淅川特色马铃薯和红薯生产基地。

**核桃、板栗和蚕桑。**十堰、神农架、淅川、西峡、栾川、内乡、卢氏、商洛、汉中和安康优质核桃基地，十堰、神农架、淅川、西峡、安康、商洛和汉中板栗种植基地，十堰、淅川、卢氏和陕南 14 县蚕桑种植基地。

**烤烟、食用菌和山野菜。**十堰、神农架、邓州、内乡、商洛、安康优质烤烟基地，十堰、神农架、西峡、栾川、安康草腐食用菌生产基地，十堰、神农架、淅川、商洛等山野菜基地。

**经济林。**十堰、淅川、西峡、安康、汉中油桐、油茶和生漆种植基地，丹江口、郧县、淅川、邓州、内乡黄连木种植基地，神农架用材林基地。

**油菜。**汉中盆地、安康月河流域高产优质油菜基地，低产油菜地改良。

**药材。**西峡、卢氏、内乡、栾川和汉中山茱萸种植基地，十堰、卢氏、栾川和商洛连翘种植基地，十堰、西峡、内乡和白河木瓜种植基地，十堰、商洛、汉中、安康、邓州丹参种植基地，十堰、淅川、西峡和汉中金银花种植基地，西峡苍术种植基地，汉中和商洛天麻、西洋参、厚朴种植基地以及红豆杉栽培示范基地，安康、内乡杜仲种植基地，安康绞股蓝、玄参种植基地，商洛五味子、丹皮、黄芪、黄芩、红丹参和



桔梗种植基地，邓州麦冬种植基地，内乡辛夷种植基地，淅川黄芩种植基地，十堰肚倍、北柴胡、板蓝根、黄精种植基地，神农架黄连、川地龙、天麻、红豆杉、杜仲等中药材种植基地。

**集约发展养殖业。**支持龙头企业、专业合作社和专业化养殖大户大力发展汉中猪、卢氏鸡、白羽乌鸡、马头羊等特色畜禽养殖，实现集约化生产和标准化饲养，产生的粪便和污水实行资源化利用、无害化和减量化处理。适度发展淡水养殖业，积极生产无公害、附加值高的优质水产品，定期进行人工增殖放流，重点发展以浮游生物为食的放养鱼类和不投放饵料的围网养鱼，严格控制发展投放饵料的网箱养鱼，保护水域生态环境。

## 第二节 加快推进产业结构调整

**做强优势装备制造业。**以优势企业为龙头，加大汽车及零部件企业兼并重组力度，促进产业集群发展，提高综合竞争力。加强技术研发，加快产品升级换代，积极发展节能环保型汽车。在十堰重点发展重型商用车和大中型客车，建立汽车制造业聚集区。鼓励淅川、西峡和汉中等地发展汽车零部件配套产业，提升市场竞争力。优化发展特种输变电设备、数控机床、仪器仪表、专用设备等装备制造业，扩大汉中航空机载设备等飞机零部件生产规模，加快陕南机械装备制造业发展。

**加快发展中药材和绿色食品加工业。**发挥资源优势，发展中药材深加工。依托河南西峡、淅川、邓州，湖北十堰、神农架，陕西

安康、商洛、汉中等地的重点医药企业和科研院所，开发科技含量高、附加值高的优势原料药和中药新品种，培育市场竞争力强的大型医药企业集团，形成市场、企业和基地一条龙的中药产业经营体系。根据国家产业政策，整合黄姜皂素加工企业，强化资源综合利用，改进加工工艺，发展绿色深加工产品。依托特色农产品，重点发展高附加值农副产品深加工，形成原料生产基地和食品加工相结合的绿色食品产业链，推进产业化经营。鼓励以特色农副产品为原料的果汁饮料、调料品、茶叶、特色肉食品、特色蔬菜、特色薯类等加工业的发展。着力培育一批竞争力、带动力强的绿色食品加工龙头企业和企业集群，引导和鼓励龙头企业建立标准化生产基地，发展订单农业，完善龙头企业与农民的利益共享、风险共担机制。建立农产品质量检验检测体系，加强特色有机农产品、绿色食品的产地和产品认证。

**推进传统产业升级改造。**按照控制总量、淘汰落后、企业重组、技术改造和优化布局的原则，积极引导企业向工业园区集中。鼓励发展循环经济，用“减量化、再利用、资源化”理念改造传统产业，实现企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合。推进企业实施清洁生产技术改造，提升技术工艺、装备水平。淘汰落后生产工艺和设备，依法关闭严重污染水环境的企业，妥善安置关停企业职工。严格限制化肥生产、制浆造纸，推动现有企业升级改造或转产。加快钢铁、有色、建材、轻纺等产业结构调整和优化升级，提高产业集中度和行业竞争力。依托优势资源，支持栾川钨钼业、淅川铝业延伸产业链，提高产品科技含量。提升优质石材加工水平，

提高产品档次和附加值。

**规范发展矿产采掘业。**合理开发铁、钼、富钒石煤、金红石、绿松石等主要矿产资源，严格准入制度，推行绿色开采，提高矿产资源和尾矿综合利用水平。健全矿山环境治理和生态恢复责任机制，严格执行矿山生态环境恢复治理保证金制度。严格矿产资源开发利用的土地复垦准入管理，新建、改扩建矿山项目没有土地复垦方案的不得批准采矿权申请。切实加强探矿权和采矿权管理，坚决关闭污染环境、破坏生态、不具备安全生产条件的矿山企业，严厉查处无证开采等违法行为，整顿和规范矿产资源开发秩序。

### 专栏 5：优势工业发展重点

**机械制造。**十堰商用车、中型客车和专用车生产基地。十堰、汉中、淅川、西峡、邓州、内乡汽车零部件生产线。淅川高速列车减震器生产线。十堰、汉中汽车模具、发动机曲轴淬火机床和数控机床生产线。西峡冶金机械、稀土永磁电机生产线。邓州农业机械加工制造生产线。

**农产品加工。**十堰生猪、马头羊、郧巴黄牛、禽类、有机茶加工基地，神农架山野菜、山野果等绿色食品加工基地。西峡猕猴桃绿色食品加工基地，内乡肉制品加工基地和无明矾方便粉丝生产线。城固等地生猪加工基地。

**中药材加工。**十堰基因工程药物生产线，丹江口双黄连干粉针剂和银杏、银杏叶生产线，竹山肚倍系列产品生产线，郧县袋装输液生产线、中药注射剂生产线，茅箭区金银花、中药饮品等加工生产线，竹溪、竹山、南郑、平利、栾川等地中药材加工生产线，神农架中药饮片加工基地，淅川佛波双酯注射液、盐氟桂利嗪氯化钠注射液和苯磺酸氨氯地平胶囊生产线，西峡金芪降糖丸生产线，柞水中药提取和软胶囊中药加工基地，安康绞股蓝中药生产基地。

**矿产加工业。**十堰钒钼合金、钒电池、碳素生产线，竹山、郧县、竹溪、郧西绿松石、米黄玉、硅质板石生产基地，淅川双零精铂和 PS 版（预涂感光版）生产线，栾川钨钼功能材料、钨酸铵生产线。

### 第三节 积极发展以旅游业为主的服务业

**做大做强旅游业。**充分利用秦巴自然风光、汉江和丹江风情及特色历史文化等自然景观和人文资源优势，大力发展旅游产业，增强整体竞争力，带动服务业全面发展。依托神农架国家森林公园、武当山世界文化遗产、伏牛山世界地质公园、汉中天台国家森林公园，开发系列旅游产品，打造一批旅游精品线路。加大旅游市场开发和旅游宣传促销力度，积极推进跨地区旅游合作。加快发展生态旅游和休闲度假游，促进消费结构多元化。培育旅游强县和特色旅游小镇，鼓励、支持乡村游和郊区游，规范提升休闲农业。完善旅游信息服务平台，加强重点旅游景区交通、环保、标识标牌等基础设施和游客集散、接待等服务设施建设。优先发展经济型酒店，推广连锁经营，满足大众旅游需求。加大对高档星级酒店和度假型酒店的整合力度，提高旅游档次和效益。加快发展具有地方特色的餐饮服务业，培育餐饮龙头企业和餐饮品牌。积极开发特色旅游商品，繁荣旅游购物市场。

#### 专栏 6：旅游资源开发与保护重点

**人文资源。**河南内乡县衙和宋代邓窑遗址，淅川荆紫关古镇和香严寺，渠首文化博物馆，邓州八里岗遗址，栾川抱犊寨。湖北武当山世界文化遗产，郧西古猿人遗址。陕西汉中古汉台和勉县武侯墓的“两汉三国”文化遗产群。

**地质遗迹。**河南伏牛山世界地质公园，中华白垩纪恐龙地质公园，西峡恐龙遗迹园。湖北郧县青龙山国家级地质公园、神农架国家地质公园。

**自然风光和生态旅游。**河南老界岭、伏牛山、宝天曼，湖北赛武当，陕西化龙山、佛坪、长青、牛背梁等国家级自然保护区和湖北堵河源自然保护区、武当山风景名胜

区。河南玉皇山、寺山，龙峪湾，湖北神农架，陕西汉中天台、天竺山、黎坪、五龙洞、金丝大峡谷、木王、南宫山、上坝河等国家森林公园。河南栾川倒回沟、卢氏豫西大峡谷，陕西安康岚皋南宫山、汉中长青华阳名胜区。

**优化发展商贸物流。**依托汽车制造、农产品生产优势，完善十堰汽车、汽配和农产品物流中心，建设邓州库区粮食战略储备基地，发展淅川调味品、西峡食用菌、邓州农副产品和纺织服装以及陕南中药材、特色林产品区域性交易市场。加强产品保鲜、包装、储运体系建设，优化仓储网点布局。

## **第六章 基础设施**

加强基础设施建设，形成高效便捷的交通运输、功能完善的水利设施、清洁稳定的能源供应、安全畅通的邮电通讯网络，增强区域发展的支撑能力。

### **第一节 加快交通设施建设**

**加强铁路建设。**加快建设西安至成都铁路客运专线、西安至安康铁路复线、西安至合肥铁路复线，规划建设重庆至郑州铁路，规划研究安康经恩施至张家界铁路、十堰至宜昌铁路，加快阳平关至安康铁路扩能工程前期工作。推进武汉至丹江口铁路（丹江口）与南京至西安铁路（西峡）连接线规划研究工作。

**加快公路建设。**按照畅通过境通道、完善骨架网络、增加支线

连接的原则，加快国家高速公路建设，推进地方相关公路网与国家高速公路网的对接。推进区域内国省干线公路升级改造和路网结构优化，提高区域内县域、县乡和乡村之间的公路通达水平。加强库区城镇道路和旅游公路建设，恢复重建库区公路，形成环库区公路。到 2015 年，国家高速公路相关路段基本建成通车，国道达到二级及以上公路技术标准，全部县（市、区）有二级公路连通，所有乡镇及建制村通沥青或水泥路。

**推进水运设施和机场建设。**加快汉江高等级航道建设，加强库区淹没水运设施复建和公路渡口改造，合理布局建设码头等设施。新建武当山机场，实施汉中城固机场军民合用建设工程、安康机场迁建工程，积极开辟新航线，提高通航能力。

## 第二节 加强水利设施建设

**加强城乡供水设施建设。**积极推进河南内乡北湾水库、湖北房县方家畈水库、陕西南郑云河水库等骨干水源工程建设，统筹规划建设城镇和农村供水设施，提高城乡供水保障能力。因地制宜采取集中供水、分散供水和城镇供水管网延伸等方式，加快解决农村饮水安全问题。

**加快完善农田水利工程体系。**实施淅川、邓州引丹灌区和丹江口江北、郧县滔河、郧西天河、竹溪北部平坝、安康月河等大中型灌区续建配套改造，在水土资源丰富的地区适时新建部分灌区。加大节水灌溉改造工程建设和各项政策扶持力度，大力推广普及节水

技术和产品。进一步统筹加强小型农田水利建设，完善农村小微型水利设施。

**提高水利防洪减灾能力。**加强中小河流治理和病险水库除险加固，重点建设十堰、安康、郧县库岸堤防等城镇防洪工程，优先治理洪涝灾害易发、保护区人口密集、保护对象重要的河流及河段。加强山洪地质灾害防御，抓紧完善有防治任务的县级行政区及以下基层监测预报预警体系，加快实施搬迁避让和工程治理。

### 第三节 推进电力设施建设

完善电网建设，加快十堰、安康、汉中等电网改造，形成不同电压等级协调发展的输配电网。加强电源点建设，高效清洁发展火电。在保护生态和妥善安置移民的前提下，科学制定规划，有序开发汉江、丹江水能资源，建设孤山、白河、旬阳、潘口、小漩等水电站。积极开展水电新农村电气化县建设和小水电代燃料生态保护工程，加快老旧农村水电站增效扩容改造。推进新一轮农村电网改造升级，完善城乡供电线路，提高供电可靠性和覆盖率。落实城乡同网同价政策，加快无电地区电力建设。

### 第四节 完善广电和通讯网络

**加快农村广电设施建设。**推进无线、有线数字广播电视网络建设和升级改造，实现广播电视村村通。迁建和更新乡镇广播电视站

房、设备和光纤线路，提高农村广播电视无线覆盖水平和有线电视入户率，基本消除广播电视覆盖盲区。

**完善邮政和通信服务网络。**推进下一代信息基础设施建设，以光纤宽带为重点，光纤接入网覆盖城市商务楼宇及新建小区，提升宽带接入能力。加强农村宽带网络基础设施建设，扩大光纤网络在农村地区的覆盖，延伸至有条件乡镇、行政村。统筹无线宽带网络发展，加强重要交通沿线、公共场所等重点区域移动通信网络建设，扩大网络覆盖范围。推进邮政网点和商业信函业务处理系统建设，加快库区邮政设施复建，保障区域邮政的便捷畅通。

## **第七章 社会事业**

以改善民生为重点，加快发展教育、卫生、文化、就业和社会保障等各项社会事业，提高基本公共服务水平。

### **第一节 优先发展教育事业**

**巩固提高义务教育。**结合社会主义新农村建设和库区移民安置，优化调整中小学布局，合理配置教育资源，加快农村寄宿制学校和移民子女学校建设。推进义务教育均衡发展和学校标准化建设。推进边远艰苦地区农村教师周转宿舍建设，加强农村教师队伍建设。完善农村义务教育经费保障机制，提高家庭经济困难寄宿制学生生活补贴标准。



**加快发展学前教育。**落实政府发展学前教育的责任，重点发展农村学前教育，大力发展公办幼儿园，积极扶持民办幼儿园发展，多种形式扩大学前教育资源，加快建立“广覆盖、保基本、多形式”的学前教育体系，着力加强学前教育教师队伍建设，提高学前教育保教质量。

**大力发展职业教育。**围绕发展特色产业和劳务输出，优化职业学校人才培养结构。以中等职业教育为重点加强职业教育基础能力建设，加强“双师型”教师队伍建设，提高职业学校教师素质，提升职业教育和技能培训基地办学水平。加强职业技术学院建设。实施新型农民培育、农业实用人才培训和农村实用技术培训工程。加快普及高中阶段教育。

## 第二节 加快发展医疗卫生事业

**完善公共医疗卫生服务体系。**加强农村三级卫生服务网建设，完善以社区卫生服务为基础的城市新型医疗卫生服务体系，充分发挥中医药在医疗、预防、保健中的作用，形成比较完善的疾病预防控制、卫生监督、妇幼保健等公共卫生体系。加快淹没区医疗机构迁建，加强移民安置区医疗卫生机构建设。

**健全重大疾病防控体系。**加强市、县两级疾病预防控制机构能力建设，完善农村公共卫生服务体系，提高传染病监测与预防控制能力。强化艾滋病、结核病、乙肝、麻风病等重点传染疾病防控能力建设，降低重点地方病危害。加大清库过程中卫生检疫防疫工作

力度，加强监控因水位变化引发生物迁徙而产生的疾病。

### 第三节 积极发展文化事业

**加强文化遗产保护。**加强武当山世界文化遗产、伏牛山世界地质公园和国家重点文物保护单位、国家级风景名胜区、国家历史文化名城等文化和自然遗产的保护利用，加强武当武术等非物质文化遗产保护。加快淹没区抢救性考古发掘，在丹江口库区建设以南水北调文物保护为重点的博物馆。

**加快公共文化建设。**加大基层文化设施投入力度，加强县文化馆、图书馆和乡镇综合文化站建设。继续实施农村广播电视村村通工程和农村电影放映工程，全面实现已通电自然村通广播电视。推进文化资源数字化，以农村为重点促进文化信息资源共享。积极开发特色文化资源，加快发展文化产业。完善全民健身服务体系。

### 第四节 大力促进就业

**积极扩大就业。**积极发展具有比较优势的劳动密集型产业，采取多种形式增加就业岗位。加快县（市、区）、乡镇（街道）就业和社会保障服务设施建设，加强对农村富余劳动力就业指导和服务。以企业需求为导向，采取校企合作和工学结合的方式，开展订单式培训。进一步加大农民工培训力度，使有培训需求的农民工都能得到一次以上的技能培训。实施劳动力转移培训工程，积极开展移民

培训。为城镇零就业家庭人员提供免费职业介绍，落实职业培训补贴政策。加大对中小企业、自主创业和自谋职业的信贷支持力度，采取贷款贴息、社保补贴、岗位补贴等方式对就业困难人员给予重点帮助，确保城镇零就业家庭至少有 1 人就业。中央财政重点生态功能区转移支付，可用于解决因水污染防治所关停企业造成的失业和再就业问题。积极发展家庭服务业，努力拓展就业渠道。

**促进农村劳动力转移就业。**实施农村劳动力跨地区转移就业工程，鼓励劳动力跨区域流动。建立健全政府推动、市场运作、流动有序、管理规范劳务输出管理体制，扩大劳务输出规模。支持建立劳务输出培训基地，规范发展劳务中介组织。加强劳务信息服务体系建设，指导农民工有序就业。加强农村劳动力转移就业“一条龙”服务，打造特色技能劳务输出品牌。

## 第五节 完善社会保障制度

**加强城镇社会保障体系建设。**完善企业职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险等各项社会保险制度。推进城镇居民社会养老保险试点，2012 年基本实现制度全覆盖。建立城市低保标准动态调整机制，健全临时救助制度。加快社会福利服务和养老服务设施建设，鼓励和支持社会力量兴办社会福利机构。结合移民搬迁和城镇建设，加强保障性住房建设和管理，重点解决中低收入人群住房问题，建立合理的住房供应体系，满足不同群体的住房需求。

**建立健全农村社会保障制度。**完善农村最低生活保障制度，合理确定低保对象和标准，建立信息统计系统，对农村低保对象实行动态管理，做到应保尽保。稳步推进新型农村社会养老保险试点，2012 年基本实现制度全覆盖。进一步完善新型农村合作医疗制度和医疗救助制度。继续实施“霞光计划”，加快农村五保供养服务设施建设。

## 第六节 加强社会管理

**建立健全矛盾纠纷调解处置机制。**拓宽社情民意反映渠道，完善重大信访事件领导包案制度、领导接待日制度和信访联席会议制度。健全乡镇专职信访工作机构，严格执行重大事项社会风险评估机制，积极预防和妥善处理群体性事件。完善人民调解、行政调解、司法调解相衔接的工作制度，形成多层次的矛盾排查调处机制。加强劳动人事争议调解仲裁，提高争议处理效能。妥善处理移民搬迁安置、企业关停并转、征地拆迁等引发的各种利益冲突和矛盾。

**提高政府社会管理和公共服务能力。**加强农村和城镇社区基层组织建设，健全村民自治制度，完善基层民主管理。合理匹配基层政府事权和财力，增强履行公共服务职责的财力，提高政府公共服务水平。推进社会融合组织建设，维护农民工权益。加强社会治安防控体系建设，营造安居乐业的社会氛围。

## 第八章 保障措施

切实加强规划的实施保障，完善规划实施机制，推动体制机制创新，加大政策支持力度，确保规划目标的顺利实现。

### 第一节 创新体制机制

**深化行政管理体制改革。**加快政府职能转变，减少和规范行政审批，优化政府组织体系和运行机制，完善政绩考核制度，将经济发展质量、生态建设与环境保护、人民生活改善作为政绩考核的重要内容。

**加快建立有利于生态环境保护的体制机制。**积极开展生态保护综合改革试验，鼓励在发展生态产业、开展生态补偿等方面先行先试，探索市场化的生态补偿机制。支持地方建设渠首水源地高效生态经济示范区。建立健全跨界污染联合监测预警、事故应急处理和治理机制，严格执行重大环保事故责任追究制度。

**加强市场一体化建设。**整合旅游资源，共同开发旅游市场，打造旅游整体品牌。支持企业开展对外承包和劳务合作，鼓励建立外派劳务基地，开拓国际国内劳务市场。

### 第二节 加大政策支持

加大中央财政转移支付力度，逐年增加重点生态功能区转移支

付规模，逐步完善中央财政森林生态效益补偿政策。研究将核心区的部分县补充纳入国家重点生态功能区范围。加大中央扶贫资金支持力度，对集中连片特殊困难地区开展扶贫攻坚，加快实施整村推进、以工代赈、易地扶贫搬迁、产业化扶贫、劳动力转移培训等专项扶贫工程。

国家对规划区内可纳入现有投资渠道安排的建设项目予以支持。适当减少核心区范围内集中连片特殊困难地区公益性建设项目市级配套资金。

### 第三节 开展对口协作

以促进水源区经济社会发展、确保调水水质安全、实现水源区与受水区双赢为目标，按照政府主导、社会各界积极参与的原则，制定实施丹江口库区及上游地区对口协作工作方案，鼓励受水区与水源区采取多种方式在生态环境保护、产业发展、人力资源开发、社会事业建设等领域积极开展对口协作，深化经济技术交流合作。从规划实施当年起，受水区北京市、天津市每年筹集一定数额的资金，以对口协作的方式，专项用于支持水源区生态保护和经济社会发展，资金管理办法另行制定。

### 第四节 强化组织实施

河南省、湖北省和陕西省人民政府要加强对本规划实施的组织

领导，制定实施方案，明确工作分工，完善工作机制，落实工作责任。要按照规划确定的目标任务，进一步加大支持力度，抓紧相关项目的组织实施，加强水污染治理和水土保持，切实改善库区及上游地区生态环境，大力实施可持续发展战略。

国务院有关部门要根据各自职能分工，加强对规划实施的支持和指导，提出贯彻实施本规划的具体政策措施，在政策实施、项目安排、体制创新等方面给予支持。要加强对规划实施的指导，协调解决规划实施中遇到的重大问题，为推动规划实施营造良好的政策环境。

发展改革委要加强对规划实施情况的跟踪分析与督促检查，会同地方政府适时组织开展规划实施情况的评估工作，重大问题及时报告国务院。要进一步完善公众参与和民主监督机制，做好规划及相关信息的公开工作，引导社会力量有序参与规划的实施和监督。