

川陕革命老区振兴发展规划落实情况专项监督 报告

中国人民政治协商会议巴中市委员会研究室课题组

按照《2020年度协商监督计划》安排，今年下半年，市政协组织部分政协委员，会同市委振兴办、市发改委等市级相关部门组成监督调研组，深入区县对《川陕革命老区振兴发展规划》（以下简称《规划》）落实情况进行监督调研，形成专项监督报告。

在市委、市政府坚强领导下，各区县和市级相关部门均建立了推进机制，成立了领导小组，结合实际制定了实施方案，编制了重点项目库。通过大力实施《规划》和省、市《规划实施方案》，我市基础设施瓶颈破解取得重大进展，特色产业融合发展态势初步形成，脱贫攻坚取得巨大成效，民生保障社会事业全面进步，改革创新开放合作纵深推进，生态建设绿色发展优势巩固提升，城乡一体协同发展开启新局，优惠政策效能加快释放，人民群众获得感、幸福感、安全感显著提升，巴中革命老区振兴发展示范区建设动力不断增强。

在《规划》即将收官之际，实施情况和效果与党中央、国务院要求和人民期盼还有一定差距。巴中与陕甘宁、左右江、大别山等其他革命老区核心城市相比，2019年人均GDP相当于延安市的30.84%、百色市的66.18%、信阳市的53.28%。

一、主要问题及原因

（一）规划指标完成欠进度。《规划》发展目标的主要指标中，农村贫困发生率、农村居民人均可支配收入、森林覆盖率等指标已全面完成，但城镇居民人均可支配收入、常住人口城镇化率等指标与《规划》任务还有一定差距。主要原因是我市经济发展基础差、底子薄，发展不平衡、不充分，缺乏重大产业支撑，基础设施、城乡协同、公共服务等领域短板突出，高质量实施《规划》内生能力严重不足。

（二）部分项目推进有差距。全市入库《规划》重点项目185个，计划投资4189.82亿元。截至12月10日，已开工项目163个，开工率88.11%；完成投资2905.25亿元，完成投资率69.34%；完工71个，完工率38.38%。主要原因是项目建设资金缺口大，来源主要以中央、省预算资金为主，当前受中央专项建设基金政策不再延续，进一步规范政府举债，地方财政金融支持乏力，企业投资信心不足等因素影响较大。

（三）优惠政策落实不到位。《规划》从财政、金融等8个方面给予了老区扶持政策，但多为原则性支持意见，缺少具体支撑和指标约束。老区振兴项目没有享受到特惠补助和特殊政策，重大公益性建设项目取消县级和集中连片特困地区市级配套资金未全面落实。由于《规划》晚于国家“十三五”规划出台，导致部分事项、项目未纳入“十三五”规划和其它行业规划，专项配套资金没有到位。

（四）统筹推进机制不健全。汉巴南铁路汉中至巴中段、渠江流域治理项目等跨区域重大项目协调推进难度大，实施进度不理想。《规划》作为国家重大战略，国家层面没有建立统筹协调相关部委的机制，没有建立川陕渝省际合作推进机制，省级相关部门统筹联动作用没有充分发挥，市际协同推进合力不足。

二、几点建议

《四川省“十四五”川陕革命老区振兴发展规划》即将编制出台，要总结《规划》实施的经验教训，抢抓成渝地区双城经济圈建设和全国革命老区高质量发展试点机遇，在新一轮《规划》实施中，推动省委“一干多支、五区协同”战略部署和市委“六大突破”“六个推进”战略举措有机衔接，立足市委关于“加快建设成渝地区北向重要门户枢纽、绿色产品供给地、产业协作配套基地和休闲度假后花园”的目标定位，吃透政策，系统谋划，高位推动，狠抓落实。

（一）围绕核心地区，积极争取国、省重点支持帮扶

毛泽东曾指出：“川陕苏区是扬子江南北两岸和中国南北两部间苏维埃革命发展的桥梁，川陕苏区在争取苏维埃新中国伟大战斗中具有非常巨大的作用和意义”。要大力宣传巴中为中国革命胜利作出的重要贡献和发挥的“桥梁”作用，围绕川陕革命老区核心区域和中心城市定位，积极争取国、省对巴中给予重点、特殊支持，出台更多支撑政策，布局更多重大项目。

一是争取巴中市“十四五”规划与国、省规划深度衔接。积极对接国家发展战略，科学谋划编制全市“十四五”规划纲要，争取将更多重大政策、重大项目、重大平台、重大改革纳入国家、省“十四五”规划纲要、“十四五”特殊类型地区振兴发展规划、“十四五”川陕革命老区振兴发展规划、新一轮西部大开发规划以及川东北经济区发展规划等重大专项规划。

二是争取国、省给予巴中特殊政策支持。争取出台差异化财政扶持政策，中央对革命老区一般性转移支付和专项转移支付逐年增加，预算内投资保持较快增长，全面取消市级配套资金，适度增加政府债务限额。优化省级财政投入增长机制，统筹更多资金支持老区发展。发行川陕革命老区振兴发展专项债券，设立省级川陕革命老区振兴发展引导基金。制定天然气资源地留存气源指标优惠政策，提高天然气、石墨等矿产资源开发收益地方留成比例。支持区县城乡建设用地增减挂钩项目结余指标跨省流转。建立国家层面的跨省生态、水资源补偿机制，增加对重点生态功能区县生态转移支付额度。支持巴中建立公办本科院校，加强高职院校学科建设、农村基础教育。整合省内资源，引导教育、医疗、产业各类紧缺人才向老区流动。

三是争取国、省在重大项目谋划布局上优先考虑巴中。积极争取 5G 网络、大数据中心、物联网等新型信息基础设施建设在巴中布局，新能源汽车等先进制造业落户巴中，持续争取国省加大对关系巴中长远发展的兰州—巴中—达州高铁、南江—

通江—万源高速公路、银川—巴中—重庆铁路、青峪口水库和红色文化旅游融合发展等重大项目的支持力度。

四是争取形成国、省统筹帮扶格局。建立完善国家层面常态化推进机制，协调解决跨省重大问题，建立国家部委、央企或发达地区结对帮扶老区工作机制。支持老区相关单位申报设立院士工作站和博士后科研工作站，引导国内外优秀人才到老区创业兴业。建立川陕渝3省市推进《规划》实施联席会议制度，加强各方沟通交流。健全省级部门联动机制，定期研究解决《规划》实施中的重大问题。

（二）立足协调发展，加强区域协同合作

《规划》涉及川陕渝3省9市68个县（市、区），共同承载着党中央、国务院的殷切关注，共同肩负着加快振兴发展的使命任务。老区兄弟城市地缘相近、人缘相亲，具有深厚渊源和合作基础，自《规划》实施以来，城市间合作交流不断深化，要进一步在重大问题、重点领域、重要任务上联动共推，通力合作。

一是建立区域协同合作机制。建立完善汉巴南、巴中与渝东北城市跨省联动机制，省内老区5市联席机制，川东北经济区联系机制，巴广、巴达毗邻地区联盟机制等区域合作机制，在优惠政策、重大项目、特色产业上共同争取协调，着力构建优势互补、互利共赢的区域发展新格局。

二是协同补齐区域短板。加快完善老区立体交通网络体系和互联互通，抓好重大水利和电网、天然气管网等区域联网工

程建设。探索老区各市合理分担跨区域的道路、水利、能源等基础设施建设成本，共享收益红利。巩固脱贫攻坚成果，促进老区乡村振兴。加强生态环境共建共治，建立大巴山及渠江流域生态建设和环境治理区域联动机制，推进老区教育、卫生、文化、公共安全等领域合作，促进区域公共服务资源对接共享。

三是协同推动产业振兴。发挥革命老区区位和资源优势，优化产业竞争与合作格局，编制老区“产业地图”，共同培育特色产业集群。健全产业转移承接和联合招商引资机制，承接成渝地区双城经济圈、关天经济区、万达开统筹示范区等周边劳动密集型、资源加工型产业，加快形成一批产业转移示范基地和科技成果转化基地。共建巴蜀文化旅游走廊，联合打造红色文化、蜀道三国文化、大巴山生态地质旅游等精品旅游、研学线路，营销区域旅游品牌。

（三）狠抓规划落实，高质量推进振兴发展

在新一轮《规划》编制之际，要进一步增强核心区域责任感和中心城市使命感，坚持高质量发展，由市发改委牵头，列出项目清单，建立工作台账，把“十三五”期间不能竣工和没有开工的重大项目接续实施好，把补短板、强弱项、打基础、利长远的重大支撑项目争取好、推进好。

一是加快破解基础设施瓶颈，增强发展承载力。构建立体交通网络。拓展恩阳机场航线，推进通用机场建设。建成汉巴南铁路巴中至南充段、加快巴中至汉中段建设，推进广巴达铁

路扩能改造，大力争取成都—巴中—安康高铁。加快通江—宣汉—开州、南江—苍溪—盐亭高速公路建设。建成苍溪—巴中、镇巴—巴中—广安高速公路。建成米仓大道、巴城过境环线一级公路。加快水利设施建设。建成红鱼洞、黄石盘、江家口水库，开工建设官房沟水库，加快高桥、兰草、双河等水库项目前期工作。强化能源通信保障。大力发展清洁能源，加快实施城镇输配电体系、电动汽车充电设施建设。推进智慧城市、大数据分析、应急指挥平台系统建设应用。

二是加快优势资源开发利用，提高经济社会效益。加快天然气资源开发利用。有序勘探开发通南巴气田，推进市属国企参与天然气资源勘探开发和就地转化利用。建设天然气化工产业园，争取天然气新材料等精细化工产业项目落户巴中。加快石墨资源开发利用。加大尖山、坪河石墨矿开发力度，建设经开区新能源新材料产业园，努力形成石墨上游开采、下游加工一体化发展新格局。整合发展优势资源。充分利用生态、中医药和特色保健资源，培育发展中医药大健康产业，建设集“医、药、护、养、疗、健”为一体的医养中心。

三是坚持新发展理念，加快特色产业转型升级。在特色农业方面，以现代农业园区为载体，发展现代山地高效特色农业，建设特色农业全产业链，加快把巴中建成川茶、川药、川牛羊、川猪产业重要战略基地，西部有机农产品供应基地。在新型工业方面，加快建设市食品饮料生产基地、平昌白酒产业园，发

展饮片、颗粒、保健品等中药产品，培育合同研发、委托生产等生物医药经济新业态。在现代服务业方面，加快川陕苏区王坪景区 5A 级景区创建，纵深推进文旅康养融合发展，打造红色文化名城、全国最佳森林康养目的地，争创国家全域旅游示范市。加快恩阳空港、众彩智慧物流园区建设，建成川陕渝结合部重要商贸物流枢纽。加快建设巴中文化创意产业园，研发生产文创体验产品。

四是城乡融合发展，全面推进乡村振兴。努力构建现代城镇体系。大力提升中心城市发展能级和带动作用，共建、互联、共享城乡基础设施，建设一批旅游休闲、森林康养、文化创意型特色小镇。持续推进城乡公共服务一体化。加大教育基础设施投入，扩大公益普惠性学前教育服务供给，提升发展中小学教育，高起点谋划建设巴中光正科技学院。加强城乡公共卫生治理体系建设，建立重大疫情防控、救治体系和中医药传承与创新区域中心。统筹推进公共文体设施和养老服务中心、儿童关爱服务中心建设，完善社会保障体系。全面推进乡村振兴发展。巩固提升脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困长效机制。持续深入推进乡村振兴规划试点示范工作，大力实施农村人居环境整治和数字乡村建设，打造幸福美丽宜居乡村。

五是深化改革开放，积极争取开展革命老区高质量发展试点。创新开展重大基础设施投融资建设模式，推进农林特色资源产权改革，促进优势特色产业转型升级。创新生态文明建设

模式，试点开展生态价值核算。试点建立碳排放权、排污权、林权、水权、土地使用权等市场交易机制。创新科技组织管理方式，推进项目、机构、资金、人才一体化建设。试点搭建产业转移承接基地等开放型经济发展平台，推动内陆腹地开放型经济发展。

六是完善评价考核，确保新一轮《规划》实施取得显著成效。健全工作推进机制。加强《规划》实施的组织领导，市级部门按照职责分工，加大统筹协调和政策、项目、资金、改革事项争取力度，区县完善推进机制，细化责任清单，全力抓好落地落实。加强动态考核监督。将全市革命老区发展重大事项纳入年度目标绩效考核，逐年明确目标任务，加强监测督查，根据不同资源禀赋、发展任务、工作重点，完善差别化的绩效考核评价体系，适时开展第三方评估，严格问责问效。