乳源瑶族自治县人民政府文件

乳府〔2026〕16号

乳源瑶族自治县人民政府关于印发乳源瑶族自治县国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要的通知

各镇人民政府，县政府各部门、各直属机构，省、市驻乳各单位：

《乳源瑶族自治县国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》业经县第十三届人民代表大会第七次会议审查批准，现印发给你们，请认真贯彻执行。

乳源瑶族自治县人民政府

2026年8月28日

乳源瑶族自治县国民经济和社会发展
第十五个五年规划纲要

（2026 年 2 月 11 日县十三届人大七次会议审查批准）

二〇二六年八月

目　录

第一章　夯实基础、全面发力，奋力谱写中国式现代化乳源实践新篇 4

第一节　“十四五”时期乳源取得的发展成就 5

第二节　“十五五”时期乳源面临的发展环境 17

第三节　指导思想 19

第四节　基本原则 20

第五节　主要目标 22

第二章　坚持实体经济为本、制造业当家，建设具有乳源特色和优势的现代化产业体系 27

第一节　培育壮大“1+2+2+N”绿色智造产业集群 27

第二节　促进服务业优质高效发展 36

第三节　打造高能级产业平台 37

第三章　深入实施“百县千镇万村高质量发展工程”，促进城乡融合发展 40

第一节　优化县域空间发展格局 40

第二节　深入推进城市更新改造行动 47

第三节　推进以县城为重要载体的新型城镇化建设 51

第四节　推进农业现代化 53

第五节　促进乡村全面振兴 57

第六节　落实新型帮扶协作机制 59

第四章　纵深推进绿美生态建设，打造人与自然和谐共生的美丽乳源 62

第一节　深入推进绿美乳源生态建设 62

第二节　深入打好污染防治攻坚战 64

第三节　建设“世界瑶乡·疗愈圣境”文旅高地 68

第四节　拓展生态产品价值实现路径 72

第五节　推进绿色低碳全面转型 74

第五章　坚持科技引领，因地制宜发展新质生产力 77

第一节　搭建高能级创新平台 77

第二节　强化企业创新主体地位 78
第三节　建设高水平创新人才队伍 79
第四节　优化协同高效的创新生态 80
第六章　提升综合功能供给，构建现代化基础设施体系 82
第一节　打造粤北地区综合交通枢纽重要节点 82
第二节　加快能源设施建设 87
第三节　高标准建设水利基础设施 88
第四节　加快新型基础设施建设 90
第五节　建设粤北航空物流节点 92
第七章　全面深化改革，增强高质量发展动力活力 94
第一节　全面激发市场活力 94
第二节　探索实施行政效能提升改革 97
第三节　全面深化农村综合改革 98
第四节　持续优化提升营商环境 101
第八章　深挖内需市场潜力，主动融入粤港澳大湾区发展大局 103
第一节　建设县域消费中心城市 103
第二节　扩大有效投资 106
第三节　加快开放合作 108
第九章　铸牢中华民族共同体意识，推动物质文明和精神文明相协调相促进 111
第一节　持续巩固民族团结进步 111
第二节　提高社会文明程度 112
第三节　保护传承优秀传统文化 114
第十章　坚持以人民为中心的民生保障导向，提升人民群众的获得感幸福感 117
第一节　促进高质量充分就业 117
第二节　加快建设教育强县 119
第三节　加快建设健康乳源 122
第四节　推动体育事业加快发展 125
第五节　健全社会民生保障体系 127

第六节　促进人口高质量发展 129
第十一章　统筹高质量发展和高水平安全，建设更高水平的法治乳源、平安乳源 132
第一节　建设高水平法治乳源 132
第二节　加强国家安全能力建设 134
第三节　保障社会公共安全 135
第四节　加强和创新社会治理 139
第十二章　团结和凝聚各方力量，为实现“十五五”规划而奋斗 141
第一节　坚持和加强党的全面领导 141
第二节　完善规划实施机制 142
第三节　强化政策支持 143

乳源瑶族自治县国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要根据党的二十大和二十届历次全会精神，广东省委第十三届七次全会部署、市委十三届九次全会精神和《中共乳源瑶族自治县委关于制定乳源瑶族自治县国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》编制，重点明确“十五五”时期全县经济社会发展的指导思想、基本原则、发展目标、发展要求，谋划重大战略，部署重大任务，是战略性、宏观性、政策性规划，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和生态环境保护职能的重要依据，是未来五年我县经济社会发展的宏伟蓝图和全县人民共同的行动纲领。

第一章　夯实基础、全面发力，
奋力谱写中国式现代化乳源实践新篇

“十四五”时期，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在省委、省政府和市委、市政府的关心支持和有力指导下，县委、县政府团结带领全县广大党员干部群众，真抓实干、攻坚克难，经济社会发展取得显著成效。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，是我县争做民族地区中国式现代化样板、生态文明示范、城乡融合标杆、民族团结进步模范的重要机遇期，具有承前启后的重要地位，要牢牢抓住机遇，应对挑战，坚定信心，乘势而上。

第一节　“十四五”时期乳源取得的发展成就

“十四五”以来，乳源紧扣“走在全国少数民族自治县前列”的总目标，推动全县高质量发展取得新突破，生态文明建设实现新进步，基础设施建设迈上新台阶，深化改革迈出新步伐，社会文明程度得到新提高，民生福祉达到新水平，社会治理效能得到新提升，全县同全国全省全市一道如期全面建成小康社会。基本完成“十四五”规划主要指标，经济社会发展水平在全国120个民族自治县（旗）中实现稳步进位、提质跃升，为“十五五”时期的发展奠定了坚实基础。

综合实力稳步提升。“十四五”期间，全县地区生产总值年均增速8.1%，位居全市首位；人均GDP增速位于全市前列；三次产业比重持续优化；农业增长势头强劲，全县第一产业增加值年均增速7.6%；累计完成一般公共财政预算收入30.48亿元，年均增长7.42%；消费市场平稳恢复，社会消费品零售总额累计达131.71亿元，年均增长4.4%；外贸进出口总额累计达66.77亿元，年均增长13.1%；限上零售业销售额年均增速高达86%，内外需协同拉动作用明显；城乡居民收入水平不断提高，城镇和农村居民人均可支配收入分别增至38227元和24583元，收入比进一步缩小至1.56；固定资产投资完成额等主要经济指标整体呈现回升向好态势，县域经济高质量发展迈出坚实步伐。

图 1　2021—2025 年乳源瑶族自治县地区生产总值及增速

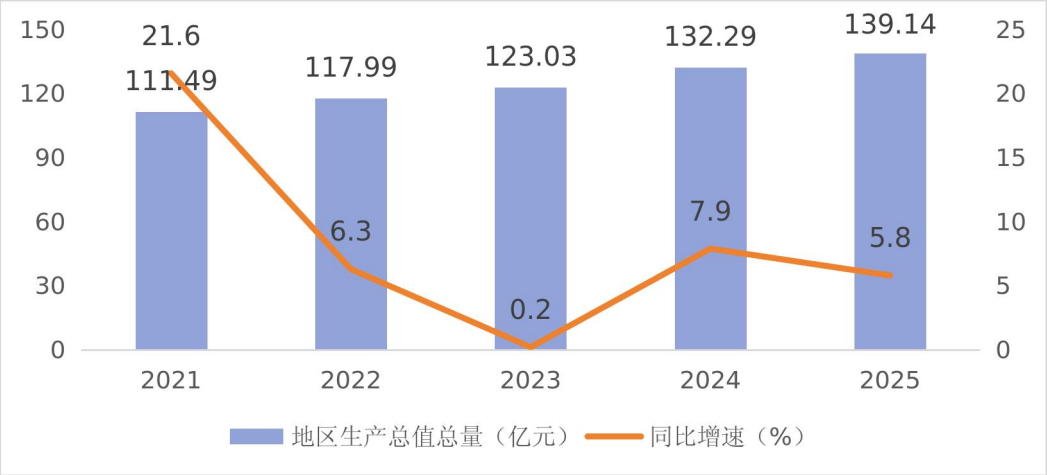


图 2　2021—2025 年乳源瑶族自治县社会消费品零售总额及增速

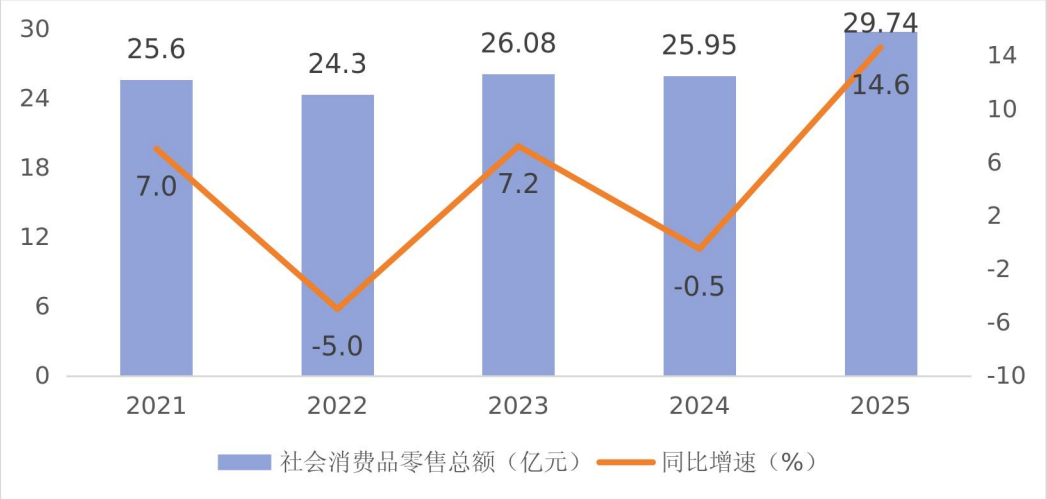
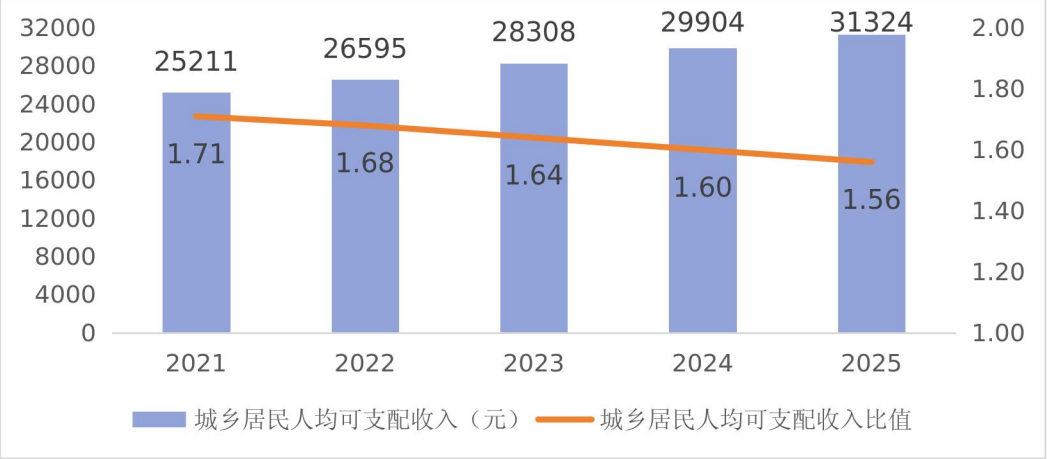
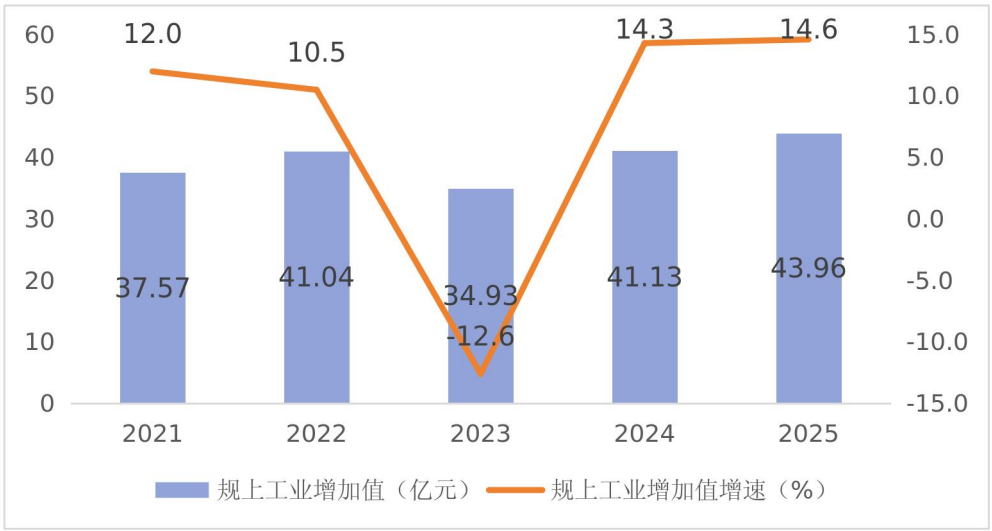


图 3　2021—2025 年乳源瑶族自治县城乡居民收入（比）



产业发展坚实有力。规上工业增加值年均增速达 7.2%，位居全市前列。培育形成了以电子信息、新材料产业链为主导的百亿级特色产业集群。科技创新动能持续增强，全县培育高新技术企业 39 家，国家级专精特新“小巨人”企业 3 家，省级 19 家，国家级、省级制造业单项冠军企业（产品）9 家，规上企业研发投入强度位居全市前列。乳源高新区成功创建全市首个县域省级高新区，广科（乳源）产业创新园获评市级科技企业孵化器。招商引资提质增效，新成立县投资促进服务中心，落实招商引资“一把手”工程，用好民族地区企业所得税优惠政策，围绕“6+1”产业链，开展全员招商，累计引进项目 329 个，合同投资额 289.28 亿元，其中超亿元项目 66 个，产业发展后劲持续夯实。

图 4　2021—2025 年乳源瑶族自治县规上工业增加值及增速



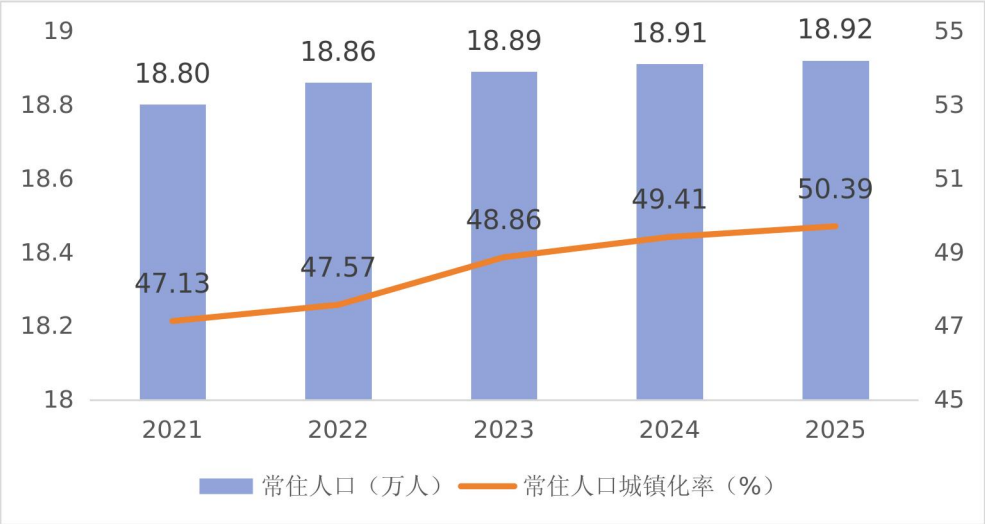
“百千万工程”初显成效。在推动“百千万工程”三年初见成效中表现较好，顺利通过省“百千万工程”三年初见成效第三批督查。新型城镇化建设迈上新台阶，按照“以产兴城，以城

聚人”发展思路，以乳桂经济走廊为主轴推动“产城人”融合，常住人口城镇化率稳步增长，到2025年底达50.39%。新型城镇化工作成效和经验做法在央视《走进县城看发展》栏目专题报道，成功入选广东省第二批以县城为重要载体的新型城镇化建设试点名单，相关经验做法获省发改委专刊推广。高质量完成“粤美县城”规划设计并谋划“粤美县城”品质提升项目85个，总投资73.99亿元，累计完成45个老旧小区改造，建成滨江大桥、洲街大桥及“口袋公园”9个、市政路5条，智慧停车投入运营，县域综合承载能力显著提高。乡村振兴全面推进，成功获评“2021年电子商务进农村综合示范县”、2025年度全省唯一的“全国农村电商领跑县”；培育打造典型镇4个、典型村26个，其中，桂头镇、一六镇、大桥镇已全面完成培育建设任务并高质量通过省级评定，桂头镇入选首批省级乡村振兴示范镇；现有全国名特优新农产品17个，“粤字号”农业品牌10个、“三品一标”27个、粤港澳大湾区“菜篮子”基地12个。新增“四好农村路”[1]147.8公里，累计完成103个行政村人居环境整治、9484栋农房风貌管控提升、949个村农村生活污水治理，83个行政村达到美丽宜居村标准，农村集中供水、卫生户厕普及率、生活垃圾处理率均达到100%。帮扶协作持续深化，横向、纵向帮扶直接投入资金2.77亿元，央企捐建资金约1145万元；国企、民企、社会各界捐资捐物近3000万元；“千企帮千镇 万企兴万村”行动投入资

[1] 指把农村公路建好、管好、护好、运营好。

金和物资约 2.3 亿元，形成多元共建的火热局面。

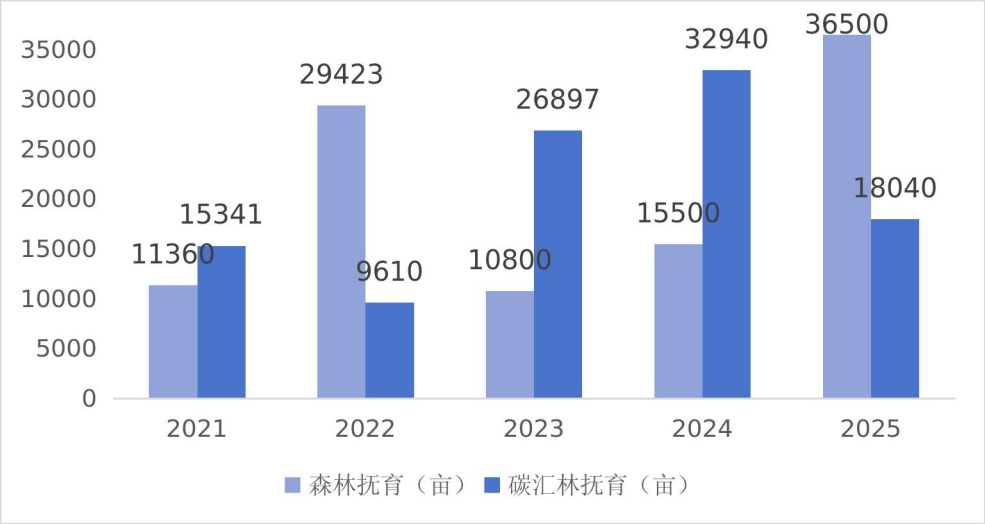
图 5　2021—2025 年乳源瑶族自治县常住人口及城镇化率



绿美乳源建设提质增效。绿美乳源生态建设“六大行动”稳步推进，生态保护屏障不断筑牢，南岭国家公园建设有序推进，大潭河自然保护区巡护步道和生物防火林带建设顺利完成，森林覆盖率排全市前列。环境质量持续领先，蓝天、碧水、净土保卫战成效显著，环境空气质量指数优良率均保持 98％以上，河流水质达标率和优良比例均达 100％，污染地块安全利用率 100％，防治成效明显。绿色转型成效显著，新增新能源并网装机容量 246MW，累计完成新能源并网装机容量 429MW，乳源高新区成功获评国家级绿色工业园区、省级节水型标杆园区，6 家企业获评“国家级绿色工厂”，韶关东阳光电容器公司荣获国家绿色设计产品称号。生态资源价值转化取得新突破，成功入选省级生态产品价值实现机制试点县，建成 7 个省级林下经济示范基地，“十四五”期间累计造林与生态修复 34.6 万亩、森林抚育 10.36 万

亩、碳汇林抚育 10.28 万亩；系统在册的 735 株古树实现 100%建档挂牌、体检投保。

图 6　2021—2025 年乳源瑶族自治县森林抚育和碳汇林抚育面积



全面深化改革走深走实。积极服务全国统一大市场建设，为各类经营主体营造公平统一的市场准入环境，新增注册企业 2871 家，注册资本超 150.48 亿元，其中超亿元以上的 32 家。民营经济稳健发展，创新推出并常态化落实“政企交流会”、服务企业“直通车”和营商环境观察员等制度，截至 2025 年底，全县共有民企 3743 家，注册资本 485 亿元，民营经济增加值占地区生产总值比重逐年上升。营商环境持续优化，率先颁发全市首张跨县区“一照多址”[2]营业执照，“最多跑一次”事项率达 99.9%，企业投资项目办理时限压减至 1 个工作日。获评首批“广东省信用示范县”，典型经验案例被省发改委推广，市场主体满意度位

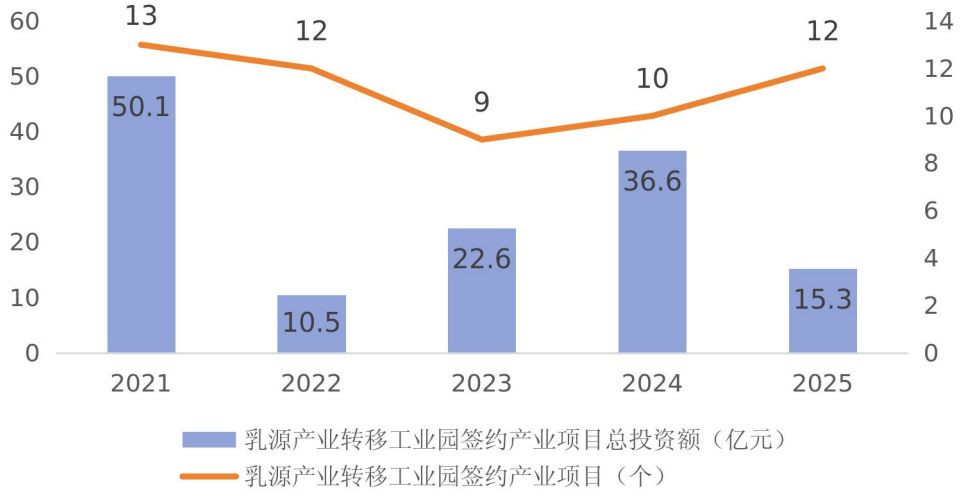
2 一个营业执照上可以登记多个经营场所地址。这种制度允许企业在本区域内因业务拓展而在多个地点经营，而无需重新登记，简化了企业注册登记的流程，进一步促进了市场准入便利化。

居全市前列。要素改革实现突破，桂头镇全域土地综合整治、农村集体经营性建设用地入市2项国家级试点获自然资源部肯定，率先在粤东西北完成农地入市交易和入市建设用地使用权抵押登记；“空心村”活化利用模式被列入省“百千万工程”集成式改革基层典型案例；“净矿”出让试点扎实推进，为全市全面推广“净矿”出让提供了成功示范。投融资体制持续创新，深化国资国企改革，完成县属国企重组整合，小微企业融资协调成效显著，累计帮助573户次企业获贷11.22亿元。

融湾入圈蹄疾步稳。园区载体能级稳步提升，新材料产业园和大健康产业园扩园加快推进，仙湖工业园、富源工业园闲置低效地块逐步盘活，累计扩园933亩，收回或盘活约1298亩。乳源产业转移工业园成功入选省级特色产业园（铝箔）；新材料产业园成功创建D级（较低安全风险级）化工园区，韶关乳源产业园区被省纳入韶关市产业转移主平台，承接能力进一步增强。依托莞韶协作机制，在东莞长安设立“飞地营销中心”和人才交流中心，推动要素双向流通，累计签约产业转移项目19个，投资总额达93.37亿元。畅联湾区“一小时生活圈”，丹霞机场5条航线常态化运营，通达7个城市，“五纵两横”[3]路网体系基本形成，韶连高速、北江航道升级、韶关港武江港区乳源作业区等工程稳步推进，“水陆空”立体交通格局加快构建。

[3] 境内3条高速公路、2条国道、5条省道、7条县道构成“五纵两横”主干路网。

图 7　2021—2025 年乳源瑶族自治县产业转移工业园签约项目情况



投资消费活力持续迸发。有效投资持续扩大，建立“十四五”重大项目库，创新推出重大项目无障碍落地服务保障机制，2023 年获评市重点项目建设“先进单位”，“十四五”期间重点项目建设完成投资金额达 148.5 亿元。向上争取资金成效显著，累计争取中央预算内、国债、少数民族地区发展、省级新型城镇化试点等政策性资金超 7 亿元，发行专项债 38.3 亿元。消费活力不断释放，打造非遗文创孵化基地、非遗生活馆和非遗工坊，推动“非遗+文旅”，瑶族刺绣－乳源非遗生活馆入选“广东省乡村旅游消费热点榜单”，获评“首批省级县域商业建设行动示范县”。农文旅体融合深入推进，成功打造雕子塘瑶族风情长廊等一批农文旅项目和南水夜市等夜间文化和旅游消费集聚区，成功培育 3 条省级乡村旅游精品线路，新增 A 级旅游景区 2 家、星级民宿 7 家。圆满承办铁人三项、自行车骑游等省级以上体育赛事，进一步释放赛事经济价值。全县累计接待游客 681.49

万人次，实现旅游收入 54.83 亿元。

图 8　2021—2025 年乳源瑶族自治县发行专项债及重点项目建设情况

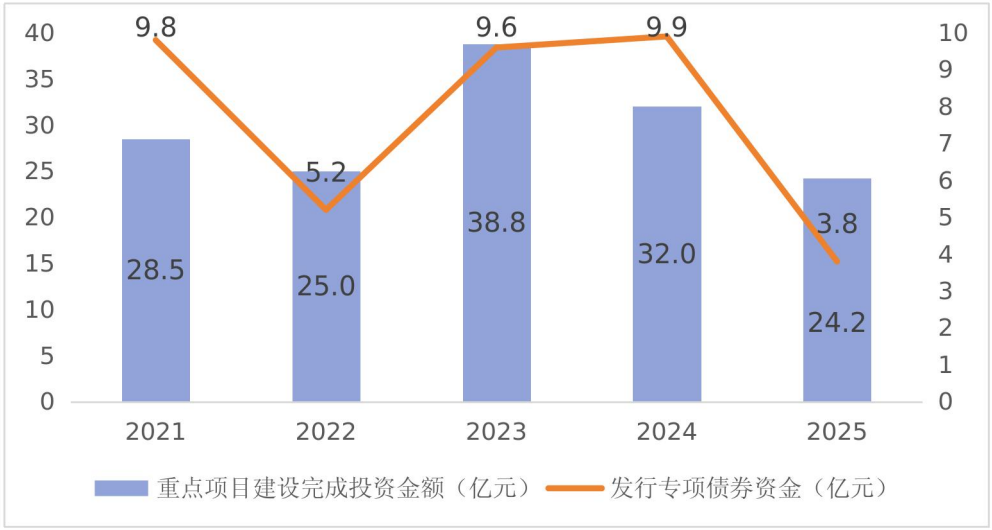
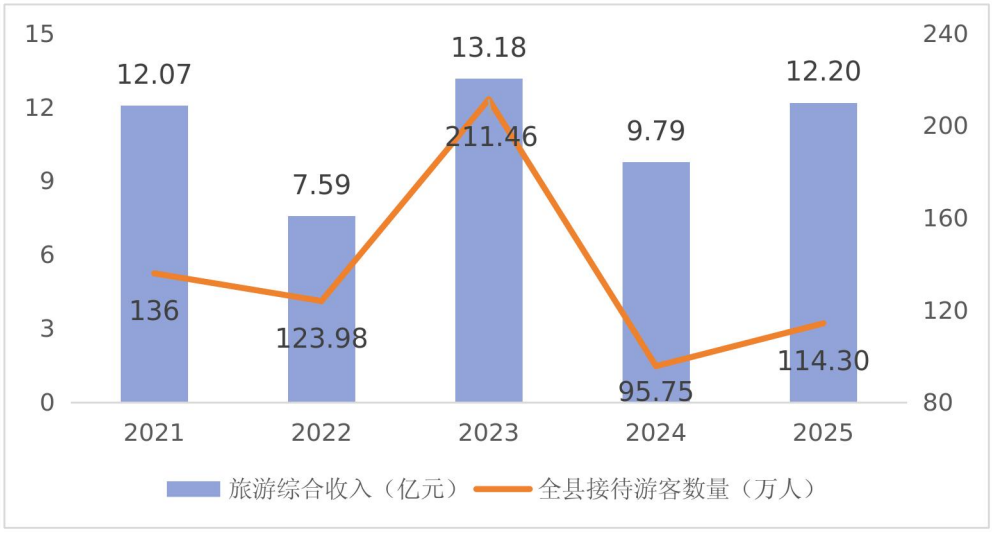


图 9　2021—2025 年乳源瑶族自治县旅游接待及收入情况



文明文化成效显著。2025 年成功获评全国文明城市，成为广东省首个获此殊荣的少数民族自治县。文明实践阵地不断巩固，全县建成新时代文明实践阵地 259 个，注册志愿者 3.5 万人，累计培育“中国好人”“广东好人”等共 8 人，新时代文明实践中心获评广东省思想政治工作先进集体。新增非遗项目 8 项、传

承人33人。公共文化服务提档升级，成功创建全市唯一的广东省公共文化服务体系示范区，县文化馆被评为国家一级馆，培育省级综合文化站特级站3个、一级站6个；打造“乳源手信·瑶山有礼”品牌，建立韶关市首家非遗文创孵化基地，孵化非遗文创产品300余种，注册本土文创品牌10余个。

民族团结绘就新篇。2023年获评“全国民族团结进步示范区示范单位”，乳源民族文化传习馆荣获“广东省民族团结进步模范集体”称号。成功举办乳源瑶族自治县成立60周年庆典大会，圆满承办2025年广东省民族地区高质量发展现场推进会、广东省民族传统体育押加项目邀请赛和广东省第七届少数民族传统体育运动会。

民生福祉持续增进。教育质效稳步提升，广东外语外贸大学托管民族实验学校和东湖小学成功开学并平稳运行，新增公办学位7160个，其中义务教育阶段学位5270个，八一小学获评全国国防教育示范学校，广外乳源民族实验学校荣获“全国文明校园”称号，高考实现清华录取“零的突破”。医疗卫生加快发展，县医共体总院与基层9家分院全部实现远程共建应用，县人民医院成功通过国家级胸痛中心（标准版）认证，并达到三级医院服务能力水平，县中医医院获评全国红十字模范单位、省老年友善医疗机构，县妇幼保健院创成二级甲等妇幼保健院。全县9家乡镇

卫生院通过“优质服务基层行”国家基本标准，其中，桂头、大桥、大布、乳城、一六卫生院通过国家推荐标准。成功创建国家级慢性病综合防控示范区培育区和广东省健康县。全民健身设施持续完善，城乡“15分钟健身圈”基本形成，推进公共体育场馆免费或低收费开放，覆盖率达100%。民生保障更加有力，实施缓解企业“用工难”专项行动，加强“三项工程”培训力度，城镇新增就业5319人。扎实做好“一老一小”服务保障，全县新增居家养老服务站25家，每千人口3岁以下婴幼儿托位数达到5.61个，托育服务供给持续扩容。脱贫攻坚成果持续巩固，全民医保参保率稳定在95%以上，低保、特困等特殊人群保障标准全面提高。

社会大局稳定有序。安全生产形势稳定，重点公共场所安防设施100%覆盖，全县生产安全事故起数、死亡人数实现“双下降”。粮食安全底线守牢，“十四五”期间全市粮食安全责任制考核四次获优。社会治理创新推进，桂头法庭入选最高人民法院首批拟命名“枫桥式人民法庭”名单，相关经验做法入选最高人民法院新时代人民法庭建设案例和省“1+6+N”基层社会治理工作体系建设先进典型；县群众诉求综合服务中心获评全省县级信访标杆，初访一次性化解率达97.53%。风险防控持续强化，金融诈骗打击、自然灾害投保、债务风险防控等工作扎实推进，社

会大局和谐稳定。

表 1 “十四五”规划主要指标完成情况表

序号	指标	2020 年基数	“十四五”规划目标值		“十四五”期末完成情况		目标属性
			2025 年	五年年均增长[累计]	2025 年	2021-2025 年均增长[累计]	
1	地区生产总值（亿元）	95	139.6	8%	139.14	8.10%	预期性
2	全员劳动生产率（万元/人）	9.82	-	5%	17.39（预计数）	12.11%	预期性
3	城镇化率						
	常住城镇化率（%）	46.36	47.41	年均提高 1 个百分点	50.39	-	预期性
	户籍人口城镇化率（%）	31.8	32.85	年均提高 1 个百分点	32.42	12.40%	预期性
4	研发经费投入占 GDP 比例（%）	1.3	2.0	10%	1.4（预计数）	-6.22%	预期性
5	数字经济核心产业增加值占 GDP 比例（%）	-	-	-	-	-	预期性
6	每万人拥有高价值发明专利书（件）	2.32	3.47	1.15%	9.53	-	预期性
7	居民人均可支配收入增长率（%）	9.2	-	与经济发展基本同步	4.7	5.86%	预期性
8	城镇登记失业率（%）	2.38	3.5 以内	-	-	-	预期性
9	人均预期寿命（岁）	-	79	-	81.27	0.38%	预期性
10	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	-	11.5	-	-	-	约束性
11	每千人口执业医生数（人）	2.16	2.8	5.3%	2.34	1.44%	预期性
12	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托育位数（位）	-	6	-	5.61	-	预期性
13	基本养老保险参保率	-	-	-	-	-	预期性
14	单位 GDP 能耗消耗降幅（%）	-6.91	完成省下达的任务	-	2.53	0.5%	约束性
15	单位 GDP 二氧化碳排放降幅（%）	-	完成省下达的任务	-	-	-	约束性

序号	指标	2020年基数	“十四五”规划目标值		“十四五”期末完成情况		目标属性
			2025年	五年年均增长[累计]	2025年	2021-2025年均增长[累计]	
16	PM2.5平均浓度降幅(%)	-8.7	完成省下达的任务	-	17	-3.8%	约束性
17	达到或好于Ⅲ类水体占地表水比例(%)	100	100	-	100	-	约束性
18	森林覆盖率(%)	73.65	74.6	0.26%	75.37	-	约束性
19	粮食综合生产能力(万吨)	4.3	4.8	2.2%	4.5	-	约束性
20	能源综合生产能力(万吨标煤)	86.73	108.2	4.5%	62.81	-1%	预期性
1.数字经济核心产业增加值因省统计局暂未明确县级统计口径，无法计算。 2.城镇登记失业率根据《关于印发广东省人力资源和社会保障统计调查制度的通知》(粤人社发〔2022〕16号)相关规定，从2022年5月起不再统计、发布该指标。 3.劳动年龄人口平均受教育年限为人口普查数据，缺乏普通年份数据，暂无法测算。 4.基本养老保险参保率经向上级部门请示反馈，人社部和省人社厅不再统计该指标，无法填报与测算。 5.单位GDP二氧化碳排放降幅经向市生态环境局沟通汇报，县级暂无统计口径，无法测算。 6.森林覆盖率指标自2025年起按照省市要求开展耕地林地布局优化及置换工作，且由于国家近年森林覆盖率统计口径不稳定，指标数据受到一定影响。 7.能源综合生产能力2020年基数与“十四五”提出的目标值为参考上级单位意见按照能源消费总量测算，经中期修正，该指标通过年度发电量折算标准煤(等价值)测算。							

第二节　“十五五”时期乳源面临的发展环境

当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，国际国内形势演变深刻影响乳源经济社会发展，“十五五”期间乳源将处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，也处于在斗争中壮筋骨、育新机、开新局的时期。

从国际和国内形势看。当前，世界百年未有之大变局加速演进，国际力量对比深刻调整，地缘冲突与动荡加剧，单边主义、保护主义抬头，全球经济贸易秩序和产业链供应链格局面临深刻

变革，新一轮科技革命和产业变革竞争日趋激烈。与此同时，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存时期，中国式现代化迈出坚实步伐，经济长期向好的基本面没有改变，制度、市场、产业和人力资源等多重优势持续显现；但国内发展不平衡不充分问题仍较突出，有效需求不足、循环存在堵点、新旧动能转换亟待加快，民生保障、农业农村发展、人口结构变化及相关风险隐患等仍需高度重视。

从省市形势看。我省作为全国经济、外贸、人口第一大省，拥有毗邻港澳、产业完备、市场活跃、人才集聚的显著优势。站在新起点，省委、省政府纵深推进粤港澳大湾区建设、“百千万工程”、绿美生态建设，且正积极谋划制定新一轮民族地区高质量发展的支持政策。但同时，我省仍面临区域发展不平衡、新旧动能转换任务艰巨、资源环境约束趋紧、社会民生和生态环保等领域存在短板等问题，需要在发展中不断破解。韶关作为粤北中心城市和老工业基地，制造业根基扎实，生态与矿产资源丰富，在国家和省级战略布局中占据重要位置；正加速建设国家数据中心集群、全国产业转型升级示范区，“一中心三极点”[4]交通枢纽北极点的区位优势不断凸显，产业转移、对口帮扶等政策红利持续释放。然而，韶关也面临经济总量偏小、发展质量不高、新旧动能转换阵痛等多重挑战，粤北中心城市能级亟需增强。

从乳源情况看。“十五五”时期，作为国家重点生态功能区

4 指加快形成以粤港澳大湾区为中心，汕头、湛江、韶关为极点，轴带支撑、多向联通的综合交通布局。

和少数民族自治县，乳源生态资源禀赋优越，人文历史底蕴深厚，新材料和电子信息等新兴产业集群发展，“文化+生态+旅游”融合潜力巨大；且乳源地处韶关对接粤港澳大湾区的重要节点，已深度融入大湾区“一小时生活圈”，受益于民族地区高质量发展、“百千万工程”、产业有序转移等国家和省战略支撑，产业外溢、政策发力、资金倾斜等利好持续汇聚，发展优势与机遇突出。同时，我们也要清醒认识到，乳源仍面临经济总量偏小，产业层次偏低的发展桎梏，要素保障供给趋紧，生态产品价值实现机制不健全，基础设施、公共服务、社会民生、生态环保、安全发展等领域存在短板。但总体来看，机遇大于挑战，乳源有基础、有条件在“十五五”期间实现更高质量发展，为走在全国民族地区中国式现代化建设前列奠定坚实基础。

综合研判，尽管外部环境与自身条件发生深刻变化，但乳源经济长期向好的基础没有改变，仍处于重要战略机遇期。在党中央的坚强领导下，在省委、省政府和市委、市政府的关心支持下，乳源将保持战略定力，坚定必胜信心，积极识变应变求变，奋力开创乳源现代化建设新局面。

第三节　指导思想

“十五五”时期，乳源继续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，认真落实习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，围绕全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，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，积极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，全面落实省委“1310”具体部署和市委“363”工作安排，锚定在全国民族地区中国式现代化建设中走在前列的总目标，以铸牢中华民族共同体意识为主线，以“百千万工程”为牵引，发挥民族地区和生态发展区两大优势，抓住产业和科技两大基石，主动对接、服务、融入粤港澳大湾区建设，更好统筹发展和安全，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，为广东在中国式现代化建设中走在前列、建设具有区域影响力的新韶关作出乳源贡献，确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

第四节　基本原则

“十五五”时期经济社会发展必须遵循以下原则。

坚持党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导，把党的领导贯穿经济社会发展各方面全过程，坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平，为中国式现代化的乳源实践提供根本保证。

坚持人民至上。尊重人民主体地位，紧紧依靠人民，维护人民根本利益，促进社会公平正义，注重在发展中保障和改善民生，在满足民生需求中拓展发展空间，推动经济和社会协调发展、物质文明和精神文明相得益彰，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，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，推进深层次改革，加强治理体系和治理能力现代化建设，坚决破除制约高质量发展的体制机制障碍，推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、城市治理和社会发展更相适应，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，积极参与构建统一、开放、竞争、有序的市场体系，建设法治经济、信用经济，打造市场化、

法治化、国际化一流营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

坚持统筹发展和安全。在发展中巩固安全，在安全中谋求发展，强化底线思维，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。

第五节　主要目标

紧扣“打民族牌、走生态路”发展战略，以“全国民族地区中国式现代化先行县、粤港澳大湾区生态文旅后花园”为总定位，综合研判未来发展趋势和乳源发展条件，紧密衔接2035年基本实现社会主义现代化远景目标和省、市“十五五”规划纲要，奋力谱写中国式现代化乳源实践新篇。“十五五”时期我县经济社会发展共有七个方面的主要目标:

高质量发展实现新突破。经济增长保持在合理区间，全要素生产率稳步提升，实现在全国民族地区中国式现代化建设中走在前列。居民消费率明显提高，内需拉动经济增长主动作用持续增强。承接粤港澳大湾区外溢产业成效明显，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化协同推进，发展新质生产力、服务和融入新发展格局、建设现代化经济体系取得重大突破。

城乡融合取得新进步。“百千万工程”取得重大进展，县域发展潜力活力充分激发、综合实力明显增强，城镇功能品质全面

提升，乡村全面振兴大步向前，特色乡镇、和美乡村出新出彩，城乡要素双向流动更顺畅，常住人口城镇化率稳步提高，城乡融合发展体制机制更加完善，形成县城带动、镇村协同的发展新格局。

绿美生态绘就新画卷。绿美乳源生态建设纵深推进，碳达峰目标如期实现，生态系统多样性稳定性持续性不断提升，绿色生产生活方式广泛普及，以国家公园为主体的自然保护地体系建设全面提速，森林覆盖率持续巩固，大气、水、土壤等环境质量持续改善，清洁能源推广应用加快，生态产品价值实现机制更加健全，绿色发展水平迈上新台阶。

改革创新培育新动能。重点领域和关键环节改革取得重大突破，教育、科技、人才一体发展，企业创新主体作用凸显，高新技术企业和专精特新企业数量持续增长，产学研合作更紧密，科技成果转化效率提升。营商环境持续优化，与粤港澳大湾区市场规则衔接更顺畅，融湾建设取得突破性进展。

社会文明程度实现新提升。文明创建成果不断巩固，文化自信更加坚定，主流思想舆论持续巩固壮大，社会主义核心价值观深入人心、广泛践行。各民族广泛交往、全面交流、深度交融，“四个自信”“五个认同”更加坚定，中华民族共同体意识和凝聚力显著增强，民族文化创新创造活力不断激发。公共文化服务体系更加健全，文化设施提质增效，文化产业规模与竞争力稳步增强，体育事业加快发展。

人民品质生活迈向新台阶。高质量充分就业取得新进展，居民收入增长与经济增长同步、劳动者薪酬提高与劳动生产率提高同步。基本公共服务均等化水平明显提升，社会保障制度更加优化更可持续，脱贫攻坚成果巩固拓展，群众精神文化生活更加丰富。

治理效能实现新跃升。总体国家安全观全面贯彻，民族团结进步局面持续巩固，治理体系和治理能力现代化深入推进，社会主义民主法治更加健全，社会治理和公共安全治理水平明显提高，重点领域风险得到有效防范化解，发展的安全基础更加牢固，社会大局持续稳定，法治乳源、平安乳源建设达到更高水平。

展望未来，从党的二十大召开到二〇三五年，用十三年时间基本实现社会主义现代化、建成一个现代化新乳源。到那时，经济总量实现倍增，人均地区生产总值达到中等发达国家水平，县域经济实力、科技实力、综合实力迈上新台阶，人民群众生活更加殷实、更加幸福美好，一个繁荣富裕、和谐美丽、充满活力的现代化新乳源将在粤北大地绽放光彩。

表 2 “十五五”时期经济社会发展主要指标

序号	指标		2025 年	2030 年	5 年年均增长[累计]	属性
一、经济发展						
1	地区生产总值增长（%）		5.8	-	5	预期性
2	全员劳动生产率增长（%）		17.39（预计数）	-	5	预期性
二、创新驱动						
3	全社会研发经费投入增长（%）		1.4（预计数）	1.67	10	预期性
4	每万人口高价值发明专利拥有量（件）		9.53	10.15	1.15	预期性
三、民生福祉						
5	城镇新增就业人数（人）		1099	-	[5000]	预期性
6	居民人均可支配收入增长（%）		4.7	-	与经济增长同步	预期性
7	每千人口拥有医护人员数	执业医师数（人）	2.4	2.5	-	预期性
		注册护士数（人）	3.14	3.4	-	预期性
8	养老机构护理型床位占比（%）		80.75	85	-	预期性
9	3 岁以下婴幼儿入托率提高（百分点）		-	-	[10.21]	预期性
10	人均预期寿命（岁）		81.27	80 以上	-	预期性
四、城乡区域						
11	常住人口城镇化率（%）		50.39	53.3	-	预期性
12	城乡居民人均可支配收入比值		1.56	1.4	-	预期性
五、绿色低碳						
13	非化石能源占能源消费总量比重（%）		68.22	完成上级下达任务	-	约束性
14	城市细颗粒物（PM2.5）浓度（微克/立方米）		17	完成上级下达任务	-	约束性

序号	指标	2025 年	2030 年	5 年年均增长 [累计]	属性
15	优良水体比例（%）	100	100	-	约束性
16	森林覆盖率（%）	75.37	完成上级 下达任务	-	约束性
六、安全保障					
17	粮食综合生产能力（万吨）	4.5	完成上级 下达任务	-	约束性
18	能源综合生产能力（万吨标准煤）	62.81	完成上级 下达任务	-	约束性
注	1.[ ]为五年累计数。 2.“—”代表暂无相关数据或数据不公开。 3.全员劳动生产率增长（%）、全社会研发经费投入增长（%）为 2025 年预计数。				

第二章　坚持实体经济为本、制造业当家，建设具有乳源特色和优势的现代化产业体系

牢固树立“无工不富”发展理念，聚焦传统产业焕新、新兴产业崛起、未来产业破局，立足省级产业平台载体优势，做大做强工业经济，同步推动服务业优质高效发展，加快构建以先进制造业为骨干、特色产业为支撑的现代化产业体系，打造承接粤港澳大湾区外溢产业的绿色智造基地。

第一节　培育壮大“1+2+2+N”绿色智造产业集群

充分用好民族地区和生态功能区双重政策红利，紧扣智能化、绿色化、融合化核心发展方向，大力发展新质生产力，推动传统产业转型升级、培育壮大新兴产业、前瞻布局未来产业。

1.全面推进传统产业转型升级

聚力优化传统产业，深入实施重点行业转型提质行动，建立并动态更新传统产业转型项目库，以转型提质激活存量动能。推动铝箔、纸制品、化工、研磨等本地传统产业加快从规模优势向质量优势、效益优势转变，重点引进和培育铜、铝等金属精深加工环节，支持现有企业向高附加值终端产品转型，拓展应用领域，推动产业链向精深加工和价值链高端延伸。支持企业引进高端数控机床、工业机器人等智能生产设备，建设

自动化生产线与智能仓储系统，全面推动技术改造与模式创新。实施“数智领航”计划，鼓励企业应用 ERP、MES 等数字化管理系统，优化生产流程，发展个性化定制、网络化协同等新模式。加快构建绿色制造体系，严格执行环保标准，推广节能节水技术和环保型产品，支持企业建设废料回收利用与再制造体系。实施企业梯度培育工程和规上企业“四个倍增”计划[5]，强化转型要素保障，鼓励金融机构推出“技改贷”“绿贷通”等产品，并依托职业院校、产业学院定向培养智能制造、工业互联网等急需技能人才，为传统产业迸发新活力提供坚实支撑。

2.巩固提升两大优势产业

做大做强新材料产业。立足乳源新材料产业基础和龙头企业优势，重点发展化工材料、新能源材料两大主导产业，积极培育半导体关键材料等前沿领域，构建超百亿级的新材料产业集群。做强化工材料产业，重点发展高端氟材料、半导体材料等，依托东阳光龙头带动，加快引进氯碱化工、氟化工、精细化工等领域上下游企业，全力推动东阳光公司第四代制冷剂和硕成科技公司保护膜及特种胶带扩建等重点项目建设，支持扩大新型制冷剂产能，重点布局氟化冷却液、半导体级高纯湿电子化学品、半导体封装关键化学材料等高端产品，不断延长新材料产业链条，建设高纯半导体材料基地，打造国内规模领先、

5 “四个倍增”计划指的是通过 5 年时间，实现规上工业企业总量倍增、百家企业质量倍增、上市企业数量倍增、高新技术企业倍增

具有全球重要影响力的氯碱材料与氟材料生产基地。做精新能源材料产业，加快发展新能源电池材料，发挥东阳光 4.7 万吨/年磷酸铁锂、2.5 万吨/年 PVDF 的产能基础与技术优势，推动正极材料向高能量密度、长循环寿命方向升级，积极布局磷酸锰铁锂等新一代产品；巩固提升 PVDF 在正极粘结剂、隔膜涂覆等关键领域的应用优势，同步开展固态电池电解质材料等前沿技术研发与产业化，培育发展钠离子电池产业。拓展新能源电池应用场景，利用现有的锂电正极材料产能基础，通过技术升级适配长循环、高安全性等储能电池需求，在电源侧、电网侧、用户侧、独立储能等方面加大市场应用，提升在多侧储能细分市场的竞争力。增强产业链协同与竞争力，联动发展电池铝箔、水冷板、结构件等本地配套产业。增强下游电池材料配套与回收能力。

发展壮大电子信息产业。重点做强电子铝箔及电容器产业，依托东阳光、胜蓝、富士达、富之光等骨干企业，纵向延伸“高纯铝-电子铝箔-腐蚀箔-化成箔-铝电解电容器”全链条，重点发展化成箔、阴极箔等电子铝箔产品，突破高纯高压电子铝箔技术，满足特高压铝电解电容器需求。支持东阳光扩大高端电极箔产能，推动胜蓝电子加快新能源汽车连接器等高端组件研发制造。培育发展新型电子材料与元器件，横向拓展半导体材料、新型电子元器件等配套环节，推动硕成集团在晶圆切割膜、UV 减粘保护膜等电子新材料领域实现技术突破。着力

引进一批高端电容、电路板、智能传感器、电子元器件、智能配套等领域的“专精特新”企业和关键补链项目，壮大覆膜材料等相关上下游产业。前瞻布局终端配套与集群载体，围绕粤港澳大湾区电子电器、汽车电子、网络通信设备、空调等终端产业需求，积极延伸电子材料、铝箔电子等相关配套产业，逐步构建配套完整、相互支撑的产业体系。

专栏 1：两大优势产业发展方向

1.新材料产业

发展目标：力争到2030年，新材料产业实现工业总产值100亿元，逐步建成百亿元级先进材料产业集群。

发展定位：建设成为国内最大的氯碱材料、氟材料生产基地、粤北新能源材料产业高地。

重点方向：氯碱化工、氟精细化学品、特种保护膜、新能源电池材料、光伏材料、储能材料、风电材料、氢能与燃料电池等。

重点项目：年产10万吨氢氟酸项目、氟有限第四代制冷剂项目、12万吨废盐综合利用离子膜烧碱项目、70000吨/年氯碱搬迁建设项目及配套50万吨流化床双氧水项目、氟树脂氟精细化学品项目、环氧氯丙烷及环氧树脂配套产业链延伸项目、年产30000吨超纯双氧水和9000吨工业级双氧水项目、高性能超导材料研发与产业化项目、广东（乳源）禾康精细化工项目（二期）、永恒年产30万吨次氯酸钠、10万吨过氧化氢（双氧水）项目（永恒三期）、东阳光氟树脂有限公司年产1.5万吨PVDF项目、电化厂40万吨次氯酸钠项目、东阳光氟树脂有限公司PVDF产能提升技改项目（三期技改项目）、氟有限扩建1.6万吨R32项目、1万吨/年 R32 装置建设项目、氟有限制冷剂回收项目、东阳光新能源2万吨扩建项目等。

2.电子信息产业

发展目标：力争到2030年，电子信息产业集群发展跨上新台阶，实现工业总产值150亿元。

发展定位：打造粤北地区具有核心竞争力的电子材料产业集群和粤港澳大湾区重要电子信息产业配套基地。

发展方向：电子铝箔及电容器、新型电子材料与元器件等。

重点项目：半导体干膜/胶粘带智能生产项目、立东电子低压高速生产线建设项目、电化厂EMC项目、恒扬科技园高性能电极箔及其创新技术研发建设项目、吉浩通锰锌铁氧体磁性元器件生产制造项目、东阳光化成箔高速高比容腐蚀箔生产线升级改造项目、东阳光磁性材料AI服务器磁芯项目等。

3.培育壮大两大特色产业

着力提升大健康产业规模。以全域大健康产业规划为引领，以重点文旅和康养项目为抓手，聚焦瑶医药、生态康养、医疗器械等，推动大健康产业品牌化、高端化、集群化发展。做强化学药优势环节，发挥东阳光药业等龙头企业引领作用，推动“高端化学原料药+化学药制剂”协调发展。支持中药和瑶药生产企业布局建设，依托东阳光生命科学、宝华农业科技等骨干企业，推动建设中药材和瑶药材规范化、规模化、产业化种植养殖基地，强化药材源头供给和全链条质量管控。大力发展中药瑶药精深加工、健康食品及功能性保健品等相关产业，重点发展瑶医特色诊疗、药食同源产品，突破发展现代中药制剂和高附加值保健饮品。延伸产业应用和服务链条，推动制订、完善瑶医瑶药服务标准体系，促进“医、养、游”深度融合，拓展康养旅游、健康管理等新兴业态，逐步构建集“种

植－研发－加工－服务－体验”于一体的产业体系。探索推进濒危稀缺动植物中药材产业规划、建设和运营，依托中国中药协会的专业技术水平与乳源的自然资源优势和产业基础，打造以“科研-繁育-种植-加工-贸易-康养”全产业链发展模式的濒危稀缺动植物中药材特色产业。发挥先进制造业优势，重点引进生物医药等关联项目，支持医疗器械产业发展。

培育发展水矿资源经济产业。严格遵循水资源保护相关规定，科学开发水资源，做活水经济文章。充分发挥南水湖优质水资源优势，系统谋划“水利＋文旅＋体育”等融合发展模式，重点发展以饮用水、茶饮料开发和生态旅游为核心的水经济产业，推动水资源价值转化。以“6+2”碧道为纽带串联沿线文旅资源，培育特色民宿、亲水营地、水上运动等文旅新业态。积极推进矿产资源勘查开发，推动多金属矿选矿区落地，重点保障饰面石材、地热（温泉）、建筑石料等优势矿产资源开发，加快推进大布绿色石材产业项目、一六万侯钨矿选矿区建设。严格执行绿色矿山标准，建立完善勘查、储量核实、方案编制、收益评估、挂牌出让全流程标准化管理体系，推动国公岩灰岩矿依法挂牌出让。加强矿产品精深加工，推动规范化、集约化开发，延伸绿色建材产业链，发展高端石材制品。积极引入社会资本设立产业基金，支持矿山技术改造和固废资源化利用。

专栏 2 ： 两大特色产业发展重点方向
1.大健康产业 **发展目标：** 力争到 2030 年，将大健康产业打造为支柱产业，实现产

业集群总规模突破 50 亿元。

发展定位：建设成为以瑶医药、生态康养、绿色食品为核心的大健康产业融合发展区。

重点方向：中药材/瑶药规范种植与精深加工、瑶医诊疗与药食同源产品、康养旅游与健康管理、濒危稀缺动植物药材全产业链开发。

重点项目：濒危稀缺药用动植物种业集群建设项目、粤北濒危稀缺动植物中药材产地加工集群建设项目、粤北 5 万亩全域中药材 GAP 基地建设项目、年产 100 吨天然冰片建设项目、濒危中药材种养殖产业化、信息化数字平台建设项目、地龙、水蛭等濒危稀缺药用动物立体化养殖基地建设项目、岭南濒危物种产业研究院与配套设施建设项目等。

2.水矿资源经济产业

发展目标：到 2030 年，基本形成以饮用水开发、生态旅游和绿色矿业为核心的循环经济产业体系。

发展定位：打造成为依托南水湖优质水源和绿色矿山，集生态产品、文旅融合与资源循环利用于一体的特色产业集群。

发展方向：高端饮用水、南水湖生态旅游、“碧道经济”文旅新业态、绿色矿山开发与高端石材加工等。

重点项目：南水湖饮用水水源地系统性保护工程项目、大布绿色石材产业项目、大布镇曹屋－鹿牯寨石材开发利用项目、益丰矿区建筑用灰岩矿生产建设项目、一六铜银铅锌多金属矿开发利用项目等。

4.前瞻布局新兴产业和未来产业新赛道

大力推进新型储能建设。抢抓能源结构转型与产业变革机遇，将新型储能作为增强能源系统韧性、提升绿色产业竞争力的战略支点。依托乳源在新能源电池产业及绿色能源体系方面的基础，重点发展以电池储能为主的储能系统集成与应用。推动储能系统与智能电网、水电灵活调节协同运行，提升电网调

峰调频能力和可再生能源消纳水平。鼓励储能企业与本地材料、电池制造环节联动，延伸产业链，支持东阳光新能源等企业加强储能系统解决方案研发。力争到2030年，建成体系完整、应用规范的新型储能产业生态，打造粤北重要的多能互补与储能基地，为乳源绿色高质量发展提供稳定可靠的能源支撑。

培育发展低空经济。把握低空经济发展战略机遇，充分利用丹霞机场等现有基础设施，推进航空物流设施建设，规划建设垂直起降场及低空飞行服务站等配套基础设施，推动低空经济基础设施及配套项目等建设。拓展“低空+”应用场景，积极发展低空文旅体产业，打造一批低空旅游飞行营地、体验型科普研学基地，设计大峡谷低空飞行、瑶族风情园低空观光等特色低空旅游线路。拓展“低空+物流配送”“低空+研学培训”“低空+应急救援”“低空+智慧农林业”“低空+城市公共服务”等应用场景，推动低空应急救援综合保障项目建设。积极引进低空飞行器所需的先进材料、零部件及中间件，维修保养等配套企业，支持本地企业研发生产低空飞行器所需的配套产品，提升低空经济产业链条完整性。推动低空经济与生态保护、民族产业协同发展。

谋划培育数字经济。立足生态资源禀赋与毗邻韶关数据中心集群起步区的区位优势，主动服务融入韶关数据中心集群建

设，培育壮大数字经济上下游产业生态。重点发展上游算力硬件制造，瞄准数据中心建设与算力扩容需求，精准承接服务器整机、AI 芯片先进封测、高端存储设备、高效制冷设备及网络交换设备等核心制造环节的产业转移。积极布局印制电路板（PCB）、精密结构件、连接器、被动元件等关键电子元器件配套，完善本地供应链，降低综合成本，打造具有竞争力的算力设备生产制造与配套基地。拓宽服务应用领域，引进和培育数据标注、数据清洗、数据治理、隐私计算及垂直行业应用开发等服务型企业，探索发展面向本地文旅、现代农业、大健康产业等特色产业的数据建模、分析与增值服务。

探索培育生物制造和未来产业。探索推动“核医疗产医融合”模式，支持医疗机构与企业合作规划建设核技术特色康养基地、疗愈中心。发展精准化、个性化的高端健康管理服务，开发“诊疗－康复－疗养”一体化的高端服务产品，推动医疗价值延伸与健康产业升级。聚焦生物制造和未来产业新赛道，抓紧研究出台精准支持各重点产业链发展的“一链一策”专项措施，在资金扶持、要素保障、人才引进、市场应用等方面形成政策合力。依托东阳光等龙头企业的创新平台与产业生态，着力招引一批合成生物、生物基材料等创新型企业和关键项目。发展未来产业，以新一代信息技术为突破口，探索 AI 技术本地应用和机器人等前沿领域。

第二节　促进服务业优质高效发展

实施服务业扩能提质行动，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展。

1.推动生产性服务业提质增效

壮大平台经济，用好用活民族地区企业所得税优惠政策，完善金融、保险、会计、法律、教育、培训等专业化服务体系，积极招引研发设计、计量标准、软件信息、检测认证等专业服务机构落地。做深做实平台公司、龙头企业招商工作，拓宽总部招商领域涵养税源。促进生产性服务业与先进制造业、现代农业深度融合，探索建设乳源数字园区，加快工业互联网创新应用，推动制造业全要素、全产业链连接，支持企业建设智能工厂，发展智能化解决方案服务，提升承接电子信息、化工新材料、大健康等制造业项目的能力。积极引导东阳光、欧莱、硕成、胜蓝等骨干企业由单一产品输出向“产品+服务”整体解决方案转型，鼓励服务型企业反向嵌入制造环节，发展服务型制造。

2.加快生活性服务业扩容提质

积极引导服务业精细化升级，围绕“百千万工程”，着力完善城乡服务体系。鼓励发展新型服务模式，围绕高品质供给创造需求，支持和规范社会力量发展服务产业，推动住宿餐饮、

养老托育、文化旅游、物业家政、家庭服务、教育培训等服务业扩量提质，补齐生活性服务类设施短板。重点支持创意经济、共享经济、体验经济发展。加快推动制造业数字化、网络化转型。鼓励实体商业通过直播电子商务、社交营销开启“云逛街”等新模式，加快推广农产品“生鲜电子商务+冷链宅配”“中央厨房+食材冷链配送”等服务新模式。

第三节　打造高能级产业平台

充分发挥国家绿色工业园区、省级节水型标杆园区等基础优势，按照“一园四区、一区一产”发展格局，推动韶关乳源产业园区成为承接粤港澳大湾区产业有序转移的核心载体和县域经济高质量发展的重要引擎，打造成为粤北生态特色产业创新高地、民族地区产业振兴示范平台。

1.优化产业空间布局

立足乳源在韶关市“1+2+8”[6]产业平台体系中打造特色产业园区的定位，以推动园区能级全面提升为核心，引导资源要素向园区集中，围绕新材料、电子信息、大健康产业等主导产业选取1—2个进行重点培育与集聚发展，加快电子信息产业区建设，推动产业科学布局与特色化转型，到2030年，力争

6 “1+2+8”产业平台：“1”指韶关高新技术开发区，“2”指2个经济技术开发区，包括乐昌和翁源经济开发区，“8”指8个产业园区，包括浈江、武江、曲江、南雄、仁化、始兴、新丰、乳源产业园区。

主导产业产值（电子信息、新材料）占园区产值比重超90%。统筹规划发展空间、功能布局与基础设施，推动“多规合一”，完善环保设施与信息基础设施，提升园区综合承载能力。将韶关乳源产业园区打造成为产业特色鲜明、集群效应显著、创新能力突出的县域产业园区，总产值年均增长率保持在5%以上，力争到2030年突破250亿元，为乳源高质量发展构建坚实平台支撑。

专栏 3：“一园四区”产业重点发展方向
1.电子信息产业区：重点发展电子信息产业，盘活300亩闲置低效用地，积极承接粤港澳大湾区产业转移，依托68家现有规上工业企业基础，延伸产业链条。 **2.新材料产业区：**依托省级化工园区和D级风险等级优势，重点发展氯碱化工、高端氟系列精细化工，巩固华南地区最大氟氯化工产业链地位。 **3.大健康产业区：**聚焦生物医药、医疗器械和濒危稀缺动植物药，加快推进园区一期基础设施建设。 **4.综合产业区：**以东升纸品为龙头，大力发展纸制品加工，重点发展轻工业和装备机械制造等，建设成为镇域工业发展核心承载区。

2.提升产业园区综合承载能力

创新园区体制机制，全面推行“管委会+平台公司”运营模式，推动管理向专业化、市场化转变。推进园区数字化智能化管控平台等项目建设，部署“5G+工业互联网”，搭建能源与环境智慧管控平台，实现能耗、污染实时监测。建立企业动态管理机制，有序推进低效企业腾挪退出与升级改造，推动产

业园扩园，争取新增建设用地指标向核心产业倾斜，力争腾退或盘活闲置低效用地300亩，新增建设用地1800亩。强化园区基础支撑能力，持续完善各园区水、电、路、气、讯等基础设施及周边配套设施建设，推进产业园基础设施及公共服务提升、新材料产业区西侧北侧扩园及园区配套公路提升改建等项目建设。强化园区保障要素，在产业空间、人才保障等方面提供系统支持，营造宜业宜居环境，推进电子信息产业区富源片职工之家公寓、化工园生产生活综合服务中心、园区综合碳中和等项目建设，全面提升园区服务功能与绿色低碳发展水平。

第三章　深入实施“百县千镇万村高质量发展工程”，促进城乡融合发展

城乡融合发展事关乳源现代化的全局和成色，锚定“五年显著变化、十年根本改变”目标，坚持以“百千万工程”为牵引，聚力“全域协同、县城引领、九镇提升、百村竞发”，一体推进兴业、强县、富民，把短板变成潜力板，加快农业农村现代化，不断开创城乡融合发展新局面。

第一节　优化县域空间发展格局

全面落实主体功能区战略布局，持续优化“一核一屏、两心一廊”空间结构，构建“一主一副一轴多点”的县域城镇空间发展格局，强化分类施策与精准引导，促进要素合理布局和区域协调发展，提升中心城区发展能级，打造创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

1.深化落实主体功能区战略制度

以全面融入全省“一核两极多支点”生产力布局及韶关市“三屏维育、两核示范、两轴融湾、三区共生”国土空间格局为引领，科学划定并严守生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，构建功能明晰、优势互补的“一核一屏、两心一廊”

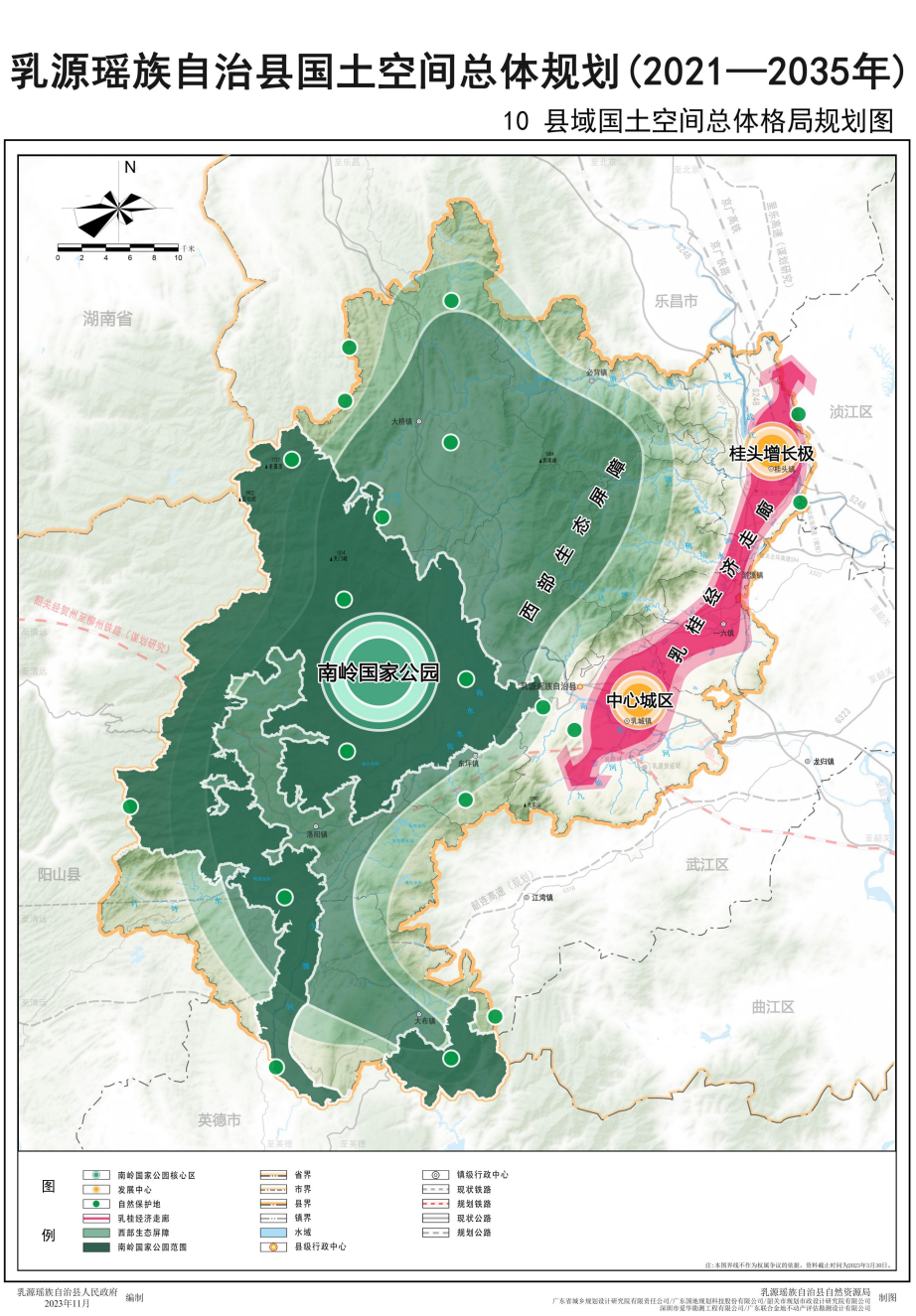
[7]开发保护格局。积极创建南岭国家公园，开展以国家公园为核心的生态保护，构建和完善动植物保护体系，切实维护国家公园生态安全和生物多样性。整合广东南水湖国家湿地公园、广东天井山国家公园、韶关乳源南方红豆杉县级自然保护区等重要生态资源，深入推进山水林田湖生态保护修复工程，筑牢粤北生态屏障。推动中心城区扩容提质，加强基础设施和公共服务设施建设，打造全县政治、文化、经济、服务中心。整合韶关丹霞机场、乳源空港国际物流园等平台，打造乳源未来新的增长极。依托省道S250线打造乳桂经济走廊，串联整合沿线工业产业区、旅游景区等重要平台，带动辐射周边乡镇。优化农业生产空间布局，规划构建“一核、三区”[8]的现代化农业发展格局，形成乳源瑶族自治县农产品服务中心核，重点打造农副产品冷链物流基地，支撑粤港澳大湾区“菜篮子”工程，建设休闲农业发展区、农林经济发展区、特色农业发展区。构建集聚高效的城镇空间，形成“一主一副一轴多点”的县域城镇空间发展格局，推动城镇建设用地向重大平台、中心城区、重点镇集中，严格落实城镇开发边界总量管控要求，助推城镇

7 “一核”是指南岭国家公园，“一屏障”是指西部生态屏，“两心”分别指中心城区和桂头镇区，“一廊”是指乳桂经济走廊。

8 “一核”乳源瑶族自治县农产品服务中心核，重点打造农副产品冷链物流基地，支撑粤港澳大湾区“菜篮子”工程，“三区”指休闲农业发展区、农林经济发展区、特色农业发展区，其中以乳城、桂头、一六、游溪等镇为主体构建休闲农业发展区，重点加快发展瓜果、花卉、园林苗木等农业，推动“旅游+休闲农业”产业深度融合发展；以大桥、必背、东坪等镇为主体构建农林经济发展区，重点加快发展特色经济林、林下经济，大力发展油茶、中药材、食用菌等生态农业；以大布、洛阳等镇为主体构建特色农业发展区，重点加快发展高山反季节蔬菜、黄烟、高山茶叶等特色农业。

发展模式从外延扩张向内涵集约式转变。

图 10　乳源国土空间开发保护格局



2.构建“一主一副一轴多点”的县域城镇空间发展格局

聚焦提升新型城镇化质量，着力构建以中心城区为核心、桂头镇区为副中心、乳桂走廊为轴带、特色镇区为节点的网络化城镇体系。坚持集聚发展、提质增效，强化人口、产业、要素吸附能力，持续完善中心城区教育、医疗、文化、商贸等公共服务设施，建设成为辐射带动全县的综合服务核心和旅游集散中心。打造桂头镇区副中心增长极，充分发挥毗邻机场的独特优势，推动镇区、机场与综合产业区块一体化规划建设，重点培育航空物流、高端制造、商务服务等产业，打造乳源对接湾区、联动韶关的副中心与门户枢纽。打造乳桂经济走廊发展轴，以交通干线为骨架，强化基础设施互联互通与产业平台协同布局，推动韶关乳源产业园区“一园四区”、文旅景区沿线集聚，形成串联东西、辐射南北的产城融合示范轴。强化多点协同的集聚效应，立足各镇生态资源、民族文化和特色产业基础，实施美丽圩镇建设攻坚行动，补齐基础设施短板，提升公共服务水平，建设成为服务“三农”、联动城乡的重要节点，形成特色鲜明、功能互补的镇域发展组团。

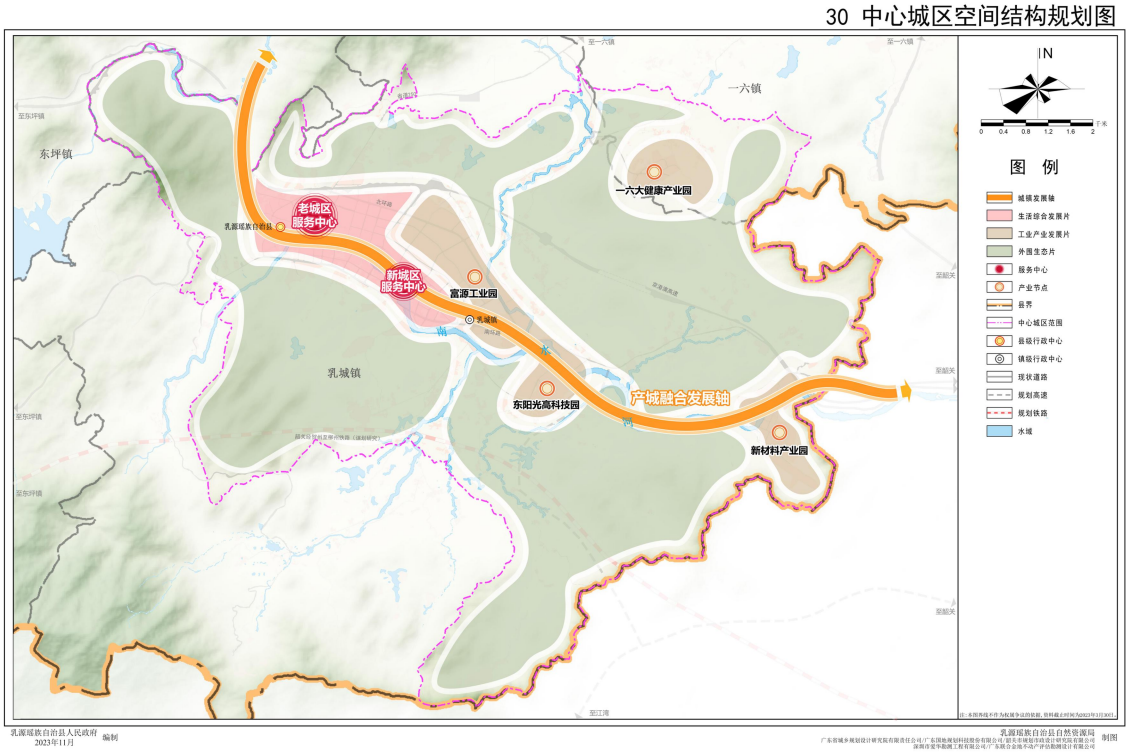
3.建设幸福宜居中心城区

坚持“人民城市”[9]理念，统筹优化中心城区空间布局、功能结构与风貌品质，实施“西优、东联、南拓、北延”发展

9 “人民城市”指的是坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。

战略，推动城市内涵式发展。重点提升西部片区老城品质，通过推进城市更新与老旧小区改造，优化居住环境与商业业态，传承历史文脉，增强社区活力。聚焦城东新区与新材料产业区、大健康产业区联动开发，完善生产生活配套，促进产业与城市功能融合。有序推进南水河南岸空间开发，承接行政、文化、休闲等公共服务功能疏解，塑造滨水生态宜居新城。强化与北部云门山文化旅游组团及桂头镇的空间联系，协同打造乳桂走廊门户形象。构建以串联老城区、新城综合服务中心及高新区形成的“产城融合发展轴”主导脉络，北部依托高新区形成“工业产业发展片”、南部以老城与新城组成“生活综合服务片”，提升老城区服务中心、新城区综合服务中心、新材料产业区、大健康产业区等多个功能节点，形成组团清晰、职住平衡、蓝绿交织的“一轴、两片、多点”的中心城区空间结构，全面塑造现代化瑶族山水名城发展格局。

图 11　乳源中心城区空间结构规划图



专栏 4：“十五五”时期各镇发展重点

1.乳城镇：以“城乡融合发展创新镇”为总定位，持续提升综合承载力和辐射带动力，建设引领全域发展的城区镇。重点推动镇域高质量发展，依托韶关乳源产业园区，聚焦新材料制造、生物医药等高新技术产业实施精准招商，着力打造粤北地区科技驱动的工业专业镇标杆。大力推进中草药、杨桃、草莓等特色农业品牌化发展，结合云门山、云门寺、丽宫酒店等资源，推进农文旅融合片区建设。统筹推进城中村改造和老旧小区改造，完善基础设施，优化公共服务，扎实推进以人为核心、城乡互补共融的新型城镇化建设。

2.桂头镇：以“县域副中心”为总定位，大力发展航空产业、现代物流、特色农业。衔接丹霞机场、乳源港、综合产业区与公路交通

网络，大力发展临空经济和港口经济，优化商业配套，紧扣航空主题文化，打造集水、陆、空于一体的综合交通枢纽和空港特色镇。推进综合产业区提质增效，培育纸制品加工、高端装备制造等产业集群。做强优质稻米、香芋等特色农业，建设农产品精深加工基地。

3. 大桥镇：以“农业专业镇”为总定位，围绕“农业产业引领、农文旅融合发展”核心思路。依托南岭国家公园候选区生态本底，打造广东省高山农业引领区，加快建设湾区绿色农产品供应地，深度融合西京古道历史文化、红色遗址与生态资源，打造粤北生态农旅特色镇。

4. 一六镇：以“山水康养特色镇、农文旅融合样板”为总定位，依托平原优势推动农业向规模化种植、景观化打造、度假化体验转型升级。以云门 5 季度假地、大健康产业区为核心载体，做强瑶药康养温泉产业，培育文农旅融合型农业庄园。推进城乡融合项目建设，打造功能城市化、管理社区化、治理数字化的和美乡村未来社区。整合乐夫村红色研学基地、白鹭湾亲水营地、西瑶彩田田园综合体及乌石岭民宿集群等资源，串联山城水都、乐夫炮楼等节点，构建“特色农业+康养度假+红色文旅+暗夜星空”融合发展体系，打造乳桂沿线最具特色的农文旅融合镇。

5. 大布镇：以“生态工业强镇、绿色能源基地”为总定位，构建“特色农业引领、绿色工业支撑、清洁能源赋能”的现代产业体系。聚力推动“乳源三宝”产业高质量发展，实现种植规模、品牌保护、产品研发、销售渠道“四个突破”。加快推进绿色石材产业项目开发建设，全力攻坚风电三期项目，推动清洁能源开发利用，谋划建设风车山旅游公路，串联沿线旅游资源，培育西部风光主题旅游新业态，建设生态优美、产业兴旺的现代化城镇。

6. 洛阳镇：以“农旅、文旅、禅旅深度融合的康养特色镇”为总定位，构建“以茶产业为基、有机农业为脉、文旅为翼、禅旅为魂、康养为核”的产业体系。加快南岭三茶融合园建设，打造“南岭茶

乡”品牌，发展“菌－菜－粮－鱼”循环种养有机农业，积极推动濒危稀缺动植物药产业发展。推进天井山、仙门奇峡景区提质升级，植入暗夜星空业态；依托正觉禅寺打造禅意康养空间，开发“禅茶一味”体验产品；整合森林资源和瑶医药特色，发展生态疗愈、药膳食疗等业态，建设服务“双区”的高品质康养目的地。

7.游溪镇：以“山水风光特色镇”为总定位，深挖瑶族文化和生态资源优势，以镇区为纽带，串联中联、江背、烈村和老游溪，打造特色农文旅产业体系。重点推进温泉民宿集群、田园风光骑行道、民族运动文化体验、瑶韵溪谷农文旅融合带、避世康养·大瑶山疗愈瑶寨等建设项目，构建“农业为基、文化为魂、康养为体”的产业体系，打造慢生活康养目的地。

8.东坪镇：以“生态产品与瑶乡文化价值融合转化风情镇”为总定位，依托南水湖国家级湿地公园生态本底和瑶族文化特色，构建“文旅引领、农旅融合”的产业体系，重点推进瑶族风情长廊建设，打造“广东大瑶山”乡村旅游品牌，建设食用菌基地、生姜三产融合项目，发展观光采摘和农事体验。

9.必背镇：以“瑶乡文旅创新镇”为总定位，以“世界过山瑶之乡”文化IP为核心，以建成“十八里瑶寨”4A级景区为目标，系统构建民族地区文旅高质量发展体系。重点打造以瑶寨景区为核心、“一村一景”为支撑的全域旅游格局，着力推动非遗活化、水经济开发、瑶药康养、古村落保护及旅游公路串联等关键工程，打造粤港澳大湾区独具魅力的生态文旅目的地。

第二节　深入推进城市更新改造行动

以“粤美县城”建设为统领，全面实施城市更新改造行动。强化顶层设计与项目实施相结合，统筹推进空间格局优化、基

础设施提档与功能环境升级，重点聚焦城市发展的结构性短板与人民群众急难愁盼问题，着力完善城市功能、改善人居环境、传承历史文脉、激发内生动力，全面增强综合承载能力、风险抵御能力和可持续发展能力，塑造具有鲜明瑶乡特色与岭南风韵的高品质山水之城。

1. 高质量建设“粤美县城”

提高城乡规划、建设、治理融合水平，加快推进“粤美县城”城市品质提升工程建设，系统构建并严格落实“山为骨、水为脉、绿为底、城为体”的县城总体空间意象，推动城市发展与南岭生态基底、南水河蓝脉网络深度融合。实施“粤美县城”五大片区差异化提升计划，推动门户片区强化综合服务与形象展示，打造县城“第一印象区”；南水河“一江两岸”片区聚焦生态康养与文体服务，塑造高品质滨水活力带；城南片区深化民族文化传承与城郊休闲体验；洲街片区以西京古道文化为核心，打造文商旅融合的历史街区典范；乳桂走廊片区突出产城融合，服务高新区发展。推动建立从规划到实施的全过程保障机制，将重点更新项目纳入国土空间规划“一张图”进行刚性管控，提前开展土地整理与指标预留。积极拓展资金渠道，争取上级专项资金，创新运用市场化融资模式，确保规划设计蓝图能够精准、有序地转化为切实的城市建设成果。

2. 补齐市政基础设施短板

聚焦城市运行的薄弱环节，实施一批关键性、网络化的基

础设施提档升级工程，构建集约高效、智能绿色、安全可靠的现代化市政体系。构建“内畅外联”的交通体系，重点推进天井山小区南侧至解放北等主干道建设，打通富华路等关键断头路，系统优化城南片区“一纵四横”路网及背街小巷“微循环”，强化县城路网与北江航道、韶连高速、机场快速路等区域性交通干线的衔接，深度融入粤港澳大湾区“1 小时交通圈”。推进滨水步道、骑行道等慢行系统建设，完善智慧停车设施。提升市政公用设施水平，实施城镇供水管网控漏节水改造与排水防涝综合改造工程，健全“源头减排、管网排放、蓄排并举”的排水体系。对存在环境污染隐患的县生活垃圾填埋场进行综合整治，利用生活垃圾焚烧厂处置县生活垃圾卫生填埋场存量垃圾，实现库容腾退，同时对地下水污染开展针对性风险管控和修复，消除填埋场污染隐患。新建大件垃圾处理中心、建筑垃圾资源化消纳场。更新改造环卫设备与燃气老旧管道，规范提升农贸市场功能布局与管理水平。推动海绵城市建设，实施武江流域（乳源段）水环境综合整治与连片化海绵改造等，提升雨水积存、渗透与净化能力，增强城市应对内涝灾害的韧性。

3. 推进县城功能品质提升

以提升居民获得感、幸福感为核心，推动城市更新从侧重物质环境改造向兼顾社会功能完善与文化活力焕发转型。大力改善基本居住条件，稳步推进涵盖老旧小区、城中村、危旧住房的系统性改造，重点完善消防、停车、充电、无障碍等配套

基础设施，同步推进保障性住房建设，切实保障居住安全、提升居住品质。全面升级公共服务能级，推进中小学、医院等核心设施的改扩建与布局优化，加强社区养老、托育、医疗等普惠性服务设施建设，构建“15 分钟便民生活圈”。精心塑造特色文化场景，重点推进洲街历史街区保护与活化利用。焕新南岭瑶族风情街与“瑶乡活力水街”，系统植入非遗、文创、特色餐饮等多元业态。盘活亿华时代广场存量资源，统筹推进城南、城东片区农贸市场建设，助推区域文化与商业服务深度融合发展。优化蓝绿生态与公共空间，高质量推进“南水河一江两岸”景观提升、万里碧道、东湖体育公园及一系列口袋公园建设，实施县城区绿地空间绿美品质提升项目，构建连续贯通、功能复合、文化浸润的公共空间网络，彰显山水瑶城的独特魅力。

专栏 5 ：“十五五”时期市政基础设施项目
1. 市政交通设施：“粤美县城”基础设施提档升级建设项目、城市运行管理平台项目、城市路灯智慧化改造项目、“粤美县城”城区绿地空间品质提升项目等。 **2. 供排水设施：**垃圾污水处理及配套设施建设项目、乳源丽华选矿厂历史遗留固体废物处置及土壤/地下水风险管控项目、双口水利沿线周边生活污水治理项目等。 **3. 环卫基础设施：**渣土消纳场建设项目等。 **4. 燃气基础设施：**燃气老旧管道更新改造及配套基础设施建设项目等。

第三节　推进以县城为重要载体的新型城镇化建设

围绕城乡融合战略，系统推进以县城为重要载体的城镇化建设，引导人口、产业、公共服务资源合理集聚，强化乡镇纽带作用，深化体制机制改革，构建城乡融合发展新格局。

1.健全农业转移人口市民化机制

深化户籍制度改革，实施新一轮农业转移人口市民化行动，全面落实取消县城落户限制政策，推动就地就近城镇化，加快农业转移人口市民化进程。建立健全社保、住房等多部门信息共享与服务协同机制，推动农业转移人口便捷落户。完善城镇基本公共服务提供机制，推进教育、医疗、养老等公共服务全覆盖、均等化，保障农业转移人口享有同迁入地户籍人口同等权利。强化职业技能培训，提升农业转移人口就业能力。完善随迁子女入学政策，保障平等接受义务教育权利。健全农民权益保障机制，明确土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权不因户口迁移而改变，探索宅基地有偿退出机制，促进城乡要素有序流动。

2.全面提升县城综合承载能力

扎实推进省级新型城镇化试点建设，坚持“以产兴城、以城聚人”，争取在产业发展、公共服务、环境提升等方面形成“产城人”融合发展示范效应。提升公共服务质量，巩固提升县人民医院服务能力，改善县域普通高中办学条件，促进基础

教育优质均衡发展。构建“30分钟城镇生活圈”，优化县域交通网络，强化县城与中心镇、重点乡村的快速联通。完善市政基础设施和公共服务配套，增强供水、供电、通信、天然气等保障能力，优化城市基础设施布局、结构、功能，加强房屋市政基础设施安全管理，系统推进“好房子”和完整社区建设。加快城市地下管线管网更新改造，优化城市水资源配置和供水保障管理体系，构建完善的城市防洪排涝系统，加强城镇生活污水收集、处理和再生利用，推动生活和建筑垃圾处理设施改造升级。推进管道天然气管网系统及配套设施建设，实施城市基础设施生命线安全工程建设，建设乳城镇龙头新村至一六镇至桂头镇主干天然气管道，提高县城中心城区、产业园区、桂头镇区管网密度，提升天然气普及率。完善城南、城东商业街区及农贸市场配套设施，增强县城商贸消费服务供给。推动公共文化体育服务提档升级，打造高品质文化体育生活。提升县城宜居宜业水平，增强人口集聚和产业承载能力。

3.强化乡镇联城带村功能

巩固提升乡镇分类建设水平，深化“一镇一策”发展路径。重点支持乳城镇、桂头镇建设产城融合新型工业强镇，培育大桥镇客家风情旅游镇、必背镇过山瑶风情旅游镇等特色镇。全面推进美丽圩镇建设，落实“七个一”[10]建设要求，完善乡镇入口通道、示范主街、圩镇客厅等设施。做优做强现代化美丽

10 “七个一”建设，包括一个美丽乡镇入口通道、一条美丽示范主街、一处房屋外立面提升样板、一个美丽圩镇客厅、一个干净整洁农贸市场、一条美丽河道、一个绿美生态小公园。

圩镇发展能级，提升产业支撑能力和公共服务水平。健全“九项”[11]公共基础设施，推动义务教育学校标准化建设，实现乡镇卫生院中医馆全覆盖，建设养老服务中心、便民服务中心等设施。完善乡镇商业服务体系，布局综合性商业超市、快递物流点和冷链设施。深化县镇事权改革，强化乡镇统筹协调能力，完善网格化管理体系，把乡镇建设成为乡村治理中心、农村服务中心和乡村经济中心。有序推动人口持续减少的镇村集约集聚发展，稳妥推动空心村撤并整合。

第四节　推进农业现代化

持续增强粮食和重要农产品供给保障能力，着力壮大富民兴村特色产业，强化科技赋能和改革创新，统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业。

1.提高保障粮食和重要农产品供给水平

坚决落实耕地保护和粮食安全党政同责，严守耕地红线，严厉打击违法占用耕地行为，全面推行田长制，持续推进撂荒地复耕复种和高标准农田建设，打造田块平整、排灌通畅、生态优良的稳产基地，确保“十五五”期间全县耕地保有量不低于23.85万亩、基本农田不低于21.86万亩，完成高标准农田

11 “九项”公共基础设施建设指的是重点完善“三所学校”（中心幼儿园、中心小学、寄宿制学校）、乡镇卫生院、养老服务中心（含长者饭堂）、文体活动场所、便民服务中心、道路（含公共停车场、充电桩）、综合性商业超市、快递物流点、冷链物流设施。

4.99 万亩，力争“十五五”期末粮食综合生产能力达到 4.43 万吨。推广畜禽绿色养殖，重点抓好蛋鸡全产业链、山蕃土猪、大桥蛋鸡等项目建设。推广设施大棚技术，强化蔬菜、肉类、蛋品稳定供给。加强粮食生产风险监测预警与应急能力建设，谋划桂头仙湖粮库扩容提质工程，切实提升区域粮食集约化、绿色化管理和安全保障水平。健全种粮农民收益保障机制，落实土地细碎化治理、种粮奖补及强农惠农政策，完善农业保险，激发农民种粮积极性。

2.发展岭南特色现代农业

优化农业产业空间布局，扎实推进油茶、蔬菜、瑶药等省级现代农业产业园建设，合力构建以优质稻、水果、蔬菜、茶叶、油茶等优势特色产业为主的现代农业体系。做好“土特产”文章，实施农业品牌精品培育计划，重点推进南岭三茶融合园项目，培育保护地理标志产品，做强大桥石鲤、油茶、桂头马蹄香芋等特色品牌，扩大“乳源三宝”原材料种植规模，推动供港澳蔬菜基地建设，力争“十五五”期间新增 4 个全国名特优新农产品认证，打响“乳源瑶乡”区域公用品牌。加快农业产业“接二连三”和一二三产业融合发展，实施农产品加工业提升行动，抓实“粮头食尾”“农头工尾”延长农业产业链，推动农产品精深加工和预制菜产业发展。加大招商引资力度，激活镇域经济，推进强镇富村公司规范化运营，培育新型农业经营主体，深入实施农业龙头企业培优工程，通过“公司+农

户”“订单农业”等模式强化联农带农，促进城乡融合与乡村振兴。

3.促进农业产业链价值提升

推进农产品品牌化发展，完善冷链物流与农村电商体系。完善县镇村三级流通骨干网络和冷链物流建设，发展农村电商，深化“12221”市场体系[12]，培育一批本土电商企业，推广“村播”直销等新模式。支持乳城镇标准化杨桃种植基地、东坪镇方武村生姜深加工车间、桂头镇乐农合作社农产品供销及食材配送、远通竹木产业、2200亩竹林种植及年处理5万吨竹加工制品等精深加工与流通项目，加快推动南岭三茶融合产业项目落地，做大做强农林产品加工企业，实现种植面积、品牌保护、产品研发、销售渠道“四个突破”。积极推动农文旅深度融合，重点支持大群农文旅综合体、大桥农文旅综合发展园区等项目建设，提升打造综合农旅文化体验基地。盘活闲置资源资产，支持桂头阳陂农文旅研学基地、东坪镇雕子塘村瑶街圩日、大布镇文旅综合体等融合发展新模式，发展电商直播、农事体验、乡村旅游、田园观光等乡村新产业新业态，构建“生产—加工—体验—营销”一体化产业链，推广“农禅祈福休闲游”精品路线，实现农业产业链延伸和价值链提升，持续增加村集体经营性收入，为乡村振兴注入新动能。

12 即建设“1”个农产品大数据，组建销区采购商和培养产区经纪人“2”支队伍，拓展销区和产区“2”大市场，策划采购商走进产区和农产品走进大市场“2”场活动，实现品牌打造、销量提升、市场引导、品种改良、农民致富等“1”揽子目标。

4.强化农业科技和装备技术支撑

强化农业科技驱动，深入实施种业振兴行动，加强本土特色种质资源的保护与创新利用。推进高端智能、适宜丘陵山区的农机装备研发与应用，落实农机购置补贴政策，着力提升主要农作物耕种收综合机械化率。促进良田、良种、良机、良法集成配套增效，加快优质高产新品种和先进适用技术在瑶药种植、高山茶叶、蔬菜等主导产业的推广步伐。推进数字技术在农业全环节的应用，支持大桥镇数字化仓储分拣配送中心、乳城镇大东村农产品集散中心改造等智能化流通设施建设，探索智能灌溉、精准施肥、病虫害智能监测等应用场景，推动农业生产智能化、集约化升级，全面赋能乳源特色现代农业高质量发展。

专栏 6：“十五五”农林牧渔重点项目
1.种植项目：省级现代农业产业园拓展提升建设项目、南岭三茶融合产业项目、山苍子产业融合发展项目、绿手指社会生态有机农业三产融合发展项目等。 **2.畜牧项目：**乳源山蕃根据地华系土猪产业项目、桂头镇200万羽现代化笼养蛋鸡养殖项目、大桥镇260万羽蛋鸡养殖产业绿色生态循环农业全产业链项目、振龙薯光生猪养殖项目等。 **3.农文旅融合项目：**游溪镇瑶韵溪谷农文旅融合建设项目、九仙河畔农文旅经济发展区开发项目、大桥石鲤一二三产业融合发展项目、乳城镇“水韵九仙”城乡融合发展基础设施配套建设项目、乳桂经济走廊乡村振兴大群农文旅综合体建设项目、大布镇粮所片区文旅综合体建设项目等。 **4.配套设施项目：**畜禽业综合提升项目、乳源冷库冷链、仓储及公

共物流配送建设项目、大桥镇数字化仓储分拣配送建设项目、仙湖粮库扩容提质（绿色智能升级改造）建设项目、2200 亩竹林种植及年处理 5 万吨竹加工制品建设项目、中椒农业集团辣椒全产业链标准化基地建设项目（一期）等。

第五节　促进乡村全面振兴

以“整县推进”方式建设宜居宜业和美乡村，逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度，持续提升人居环境整治成效和乡村基本公共服务水平，全面推进乡村振兴。

1. 完善乡村基础设施建设

围绕城乡融合与乡村振兴，推进乡村基础设施全面提档升级。构建高效通达的农村交通网络，深化推进“四好农村路”与城乡交通一体化建设，重点实施县道网提档升级“四改三”建设工程、瑶山公路提升改建工程及县、乡、村道改造提升工程，提高路网通达水平，强化对特色产业与乡村旅游的支撑能力。持续推进农村供水“三同五化”[13]、控漏节水改造综合等改造提升，全面巩固农村饮水安全。巩固提升农村电网供电可靠性、智能化水平，满足乡村发展用能需求。完善乡村物流、通信等新型基础设施，重点向偏远地区和瑶族村落倾斜，补齐物流设施等短板，开展农村寄递物流基础设施补短板工程建

13 指城乡供水同标准、同质量、同服务，以及规模化发展、标准化建设、一体化管理、专业化运作、智慧化服务。

设。稳步提升乡村基本公共服务水平，依托典型镇村培育，强化教育、医疗、养老等公共服务设施建设，推动城镇优质服务资源向乡村延伸。改善圩镇基础设施，以点带面提升全镇居民生活品质和乡村服务覆盖水平，实现“筹备一批、打造一批、巩固一批”的梯次发展格局。

2.全面提升农村人居环境和整体风貌

深入学习运用“千万工程”经验，以典型镇村培育为引领，推动第一、第二、第三批典型镇村建成一批标志性项目，启动第四批12个典型村培育工作，推进镇村片区组团建设，一体推进全县非典型镇村的规划建设、人居环境整治、风貌提升和产业发展。加快完善“2+4”美丽乡村建设规划体系，深入推进农村“十乱”整治[14]，扎实实施农村“三大革命”，统筹推进农村污水治理、垃圾处理、村道硬化等工程，力争到2030年完成全县生活污水治理改造提升目标。持续提升乳桂经济走廊、南岭画廊、环南水湖和高山峡谷4条乡村振兴示范带，深入推进韶关市“一带五环”[15]县镇村高质量发展区——沿南岭乡村振兴风貌带的品质提升，打造彰显瑶乡特色的风貌示范带。积极引导社会力量参与“匠筑瑶乡·兴业连镇”连线成片精品带建设，推动沿线农房风貌整治与产业开发。广泛推动“四

14 全面整治乡村乱堆乱放、乱搭乱建、乱拉乱挂、乱停乱放、乱摆乱卖等现象。

15 “一带”指沿南岭乡村振兴风貌带公路，“五环”指环丹霞山农文旅融合发展区公路、环车八岭乡村绿色发展先行区公路、环韶城城乡融合发展区公路、环珠玑省际边界高质量发展区公路和环云髻山—青云山生态融湾先行区公路。以典型村为节点、典型镇为枢纽，以公路为纽带，串点成线、连线成片，按照“提级保畅，路面改造，绿化美化，强化养护”总体思路，聚力打造能力充分，安全顺畅，路景相宜的韶关市“一带五环”公路。

小园”[16]建设，提升乡村绿化美化水平，实现农村人居环境的持续改善与整体风貌的蝶变。

专栏 7：“十五五”乡村建设重点项目
1.乡村基础设施项目：农村供水“三同五化”改造提升工程，环大瑶山乡村振兴公路提质工程、S246 线乳城至大东乡村振兴公路提升工程、乡村振兴农村公路改造提升工程、农村公路路面修复工程、村道公路安全生命防护工程等。 **2.乡村风貌提升项目：**“瑶乡振兴·生态赋能”全域土地综合整治工程建设项目、全域乡村建设提升项目、乳桂经济走廊产城人融合综合承载力提升建设项目、乳桂走廊连线成片精品带项目、乳桂走廊典型村片区培育项目、美丽圩镇综合提升工程等。

第六节　落实新型帮扶协作机制

统筹推进纵向支持、莞韶全方位协作与社会参与，聚焦产业升级与要素保障，全面激发县域内生动力。

1.持续深化协同协作

积极构建纵向支持、横向协作、镇村联动的新型帮扶体系。在纵向联动上，充分借力省级纵向对口帮扶单位资源与优势，聚焦城乡基础设施、公共服务与产业升级等重点领域，积极争取更多政策与资金倾斜。在横向协作上，坚持“乳源所需、长安所能”，深化与东莞长安的全方位对口协作，推动两地资源

16 利用村头巷尾、房前屋后的闲置土地以及“三清三拆三整治”后的空闲土地，见缝插绿，种植蔬菜、瓜果、花草、树木等，而形成小菜园、小果园、小花园、小公园，称之为“四小园”小生态板块。

精准对接与优势深度互补，全力共建“双向飞地”合作模式。进一步整合镇村帮扶力量，优化驻镇帮镇扶村资金使用效益，推动驻镇工作队从“单点帮扶”向“系统赋能”转变，系统提升镇村发展能力。深入开展重点建筑业央企助力“百千万工程”和“千企帮千镇 万企兴万村”行动，引导企业积极投身“百千万工程”。汇聚省法院、省红十字会、广发银行等纵向帮扶单位以及“双百行动”[17]校地合作力量，形成多层级、多渠道的帮扶合力，为乳源高质量发展持续注入外部动力。

2.用好粤港澳大湾区资源

主动融入和服务粤港澳大湾区建设，充分发挥湾区产业和人才优势，依托长安乳源产业“双向飞地”，积极对接横琴、前海、南沙、河套等重大合作平台，建立常态化沟通与项目对接机制，精准承接湾区新材料、电子信息、大健康产业等产业外溢与创新辐射。围绕乳源现代产业体系，靶向引进产业链上下游关键环节和缺失项目，强化补链、延链、强链。深化产业协同模式创新，推动形成“湾区研发+乳源制造”“湾区总部+乳源基地”“湾区市场+乳源供给”等协同模式，推动建立跨区域产业生态圈，提升区域产业协作水平。加强与粤港澳大湾区在科技人才交流、科技成果转化、绿色农产品供应、旅游市场共建等领域的深度合作，推动人才、技术、资本、信息等要素双向流动。加快融入粤港澳大湾区现代化交通物流网络，

17 指百校联百县助力“百县千镇万村高质量发展工程”的行动，旨在通过高校与地方的深度合作，推动乡村振兴和高质量发展。

完善冷链物流等基础设施，打通优质农产品“入湾”与工业品下乡的双向通道，将乳源的生态、文化资源优势与粤港澳大湾区的市场、资本优势紧密结合，在更高层次、更宽领域实现互利共赢。

第四章　纵深推进绿美生态建设，打造人与自然和谐共生的美丽乳源

以更高标准实施“走生态路”发展战略，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，实施“种好树、护好水、搞活旅游、盘活资源、低碳转型”五大行动，纵深推进绿美生态建设，持续推进扩绿增绿、添色见美、增效利民，加速生态优势向发展优势转化。

第一节　深入推进绿美乳源生态建设

深入实施绿美广东生态建设“六大行动”，协同推进南岭国家公园设立，构建以国家公园为主体的自然保护地体系。

1.统筹推进自然保护地体系建设

持续筑牢粤北生态屏障，统筹推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，明确各类自然保护地的边界范围和功能分区。以协同推进南岭国家公园设立为核心抓手，积极谋划一批符合本地实际、具有社会与经济价值的建设项目。强化南岭生态系统保护与修复，实施景观林提质改造和封山育林行动，抓好南水湖国家湿地公园管护，系统提升区域生态功能。强化生物多样性保护工作协调机制的统筹协调作用，实施生物多样性保护重大工程，确保典型生态系统、国家重点保护野生动植物

及其栖息地得到全面保护。稳步开展自然保护地勘界立标、总规修编等整合优化工作，完善日常管理机制，全面提升生态空间管护能力，构建完善的自然保护地体系。

2.推进森林质量精准提升

量质并举推进绿美广东生态建设“六大行动”，坚持“三绿”并举、“四库”联动，推动森林资源从数量扩张为主向数量质量并重、存量增量并重转变。重点实施森林质量精准提升行动，协同推进森林城镇、森林乡村和绿美点建设，聚焦“提质、兴业、利民”目标，推进南岭高质量水源涵养林建设，抓好林分优化、林相改善，集中连片打造功能多样的高质量林分和优美林相，力争“十五五”期间完成10万亩森林抚育提升和5万亩林分优化。深化“林长+”治理模式，强化网格化管理和多部门协同，压实镇村林长与护林员责任。严格执行森林防火“五清”隐患排查，高标准开展系列森林防火宣传教育活动，确保森林火灾受害率控制在0.8‰以内。强化松材线虫病防治和疫木管控，加强检疫执法，防止林业有害生物传播扩散。严格生态公益林管理，规范采伐审批，有序推进天然林与公益林并轨管理，完善政策性森林保险。通过“林长+检察长”“林长+警长”协作机制强化行政执法，依法查处涉林案件。实施古树名木保护提升行动，“一树一档”抓好古树名木保护，打造古树公园和绿美古树乡村。深化绿美生态建设综合改革。

3.建设城乡一体化绿美家园

统筹推进城乡一体化绿化美化，优化健全造林绿化机制，构建城园交融的生态格局。重点推进城区绿地空间绿美品质提升等项目建设，对建设区域内生长不良、老化的林木实施林带改造，通过人工更新种植、套种等方式营造具有特色的观花乔灌木景观。推进城市绿环绿廊绿楔绿道建设，提高乡土植物应用水平，增加群众身边的社区公园、口袋公园，推动公园绿地开放共享。整合利用各类线性开敞空间加快绿道网络优化升级，推进滨水生态空间修复及滨水绿地改造提升。“十五五”期间，力争县城公园绿化活动场地服务半径覆盖率不低于89％。持续开展绿色通道品质提升行动，统筹推进生态廊网建设，实施森林步道与碧道新建工程，系统开展道路景观、生态水系、古驿道景观三大廊网建设，重点完成高速公路、铁路、国省道、河岸两侧可视范围及南粤古驿道沿线森林质量精准提升任务，着力构筑连贯、多彩、高品质的生态景观脉络，绘就绿美乳源靓丽的风景线。建立健全园林绿化建管养一体的工作机制，加强日常管养，提升科学绿化水平。实施全民爱绿植绿护绿行动，大力开展全民义务植树，鼓励和引导公众参与城乡绿化美化活动，加强生态环境保护教育，形成全社会共同参与绿化美化的良好氛围。

专栏 8 ：“十五五”时期绿美乳源生态建设重点项目
1.自然保护地体系建设：西京古道国家石漠公园建设项目等。 **2.森林质量精准提升：**南水水库环湖路生态林及绿道建设项目等。

第二节　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，深化大气、水、土壤等重点领域污染综合治理，加强新污染物环境风险管控，推动生态环境持续改善。

1.推进大气污染治理

突出源头治理，推进强化工业源、社会面源、移动污染源治理。开展工业污染源深度治理，继续推动建材行业实施超低排放改造，推进电子信息产业区富源片企业完善废气收集处理设施，推广催化燃烧等高效治理技术，深化工业园区大气污染防治机制。推进 NOx[18]和 VOCs[19]协同减排，开展涉 NOx 和 VOCs 企业分级管控与提升整治，强化储罐、装卸等环节泄漏检测与修复，推广使用低 VOCs 含量原辅材料，因地制宜采取清洁能源、集中供热替代等措施，推进燃煤锅炉、工业炉窑提标改造，完善园区 NOx 和 VOCs 在线监测网络，实现排放动态监管。加强移动源管控，持续开展柴油车路检入户检查，严格机动车排放检测机构监管，全面推进非道路移动机械编码登记和尾气监测。深化面源污染治理，强化露天焚烧巡查管控，完善烟花爆竹禁燃禁放措施。健全大气环境监测网络，在电子信息产业区富源片布设在线监测设备，实时监控特征污染物，提升污染溯源和应急响应能力。精准防控臭氧和 $PM_{2.5}$ 污染，力争到 2030 年全县城市细颗粒物（PM2.5）浓度下降 10%，空气质量优良

18 氮氧化物，只由氮、氧两种元素组成的化合物，包括多种化合物，氮氧化物都具有不同程度的毒性。

19 挥发性有机物，是形成细颗粒物（PM2.5）、臭氧（03）等二次污染物的重要前体物，进而引发灰霾、光化学烟雾等大气环境问题。

天数比例稳步提升。

2.推进水环境综合治理

完善城镇污水处理体系，推进县城污水管网完善提升工程，进一步做好乡镇污水管网修复与功能提升，构建布局优化、绿色低碳的城镇污水收集处理体系，推进生活污水进厂处理，大力整治城乡黑臭水体，开展地下水污染防治，保持全县无劣Ⅴ类国考断面、无黑臭水体，探索污水处理厂尾水资源化利用。扎实推进水源地规范化建设和备用水源地建设，巩固入河排污口整治成效，强化重点水域系统保护，全面落实湖长制，统筹水环境治理、水生态修复，持续推进沿江岸线整治和重点流域治理，加强小水电站生态流量监控，推进电站生态流量泄放全面达标。强化山水林田湖草系统治理，推进城市水土保持和生态清洁小流域建设，加强水源涵养区和生态缓冲带保护修复，强化水资源统一调度，保障河湖生态流量。推动南水水库水源系统性保护工程，完善南水水库巡湖执法工作机制，推进智慧巡湖执法平台及水生态修复项目建设，严厉打击污染南水水库水源的违法行为，推进水库周边农村污水处理设施提质增效，妥善解决南水水库历史遗留船舶和渔民及周边村民转产转业问题。探索实施南水湖环湖生态旅游梯级开发，通过“以鱼养水、以鱼净水、以鱼调水”的方式，以大水面生态修复项目，推进南水湖高水平保护与可持续开发良性互动。

3.深化土壤污染防治

强化土壤污染源头防控，严格落实土壤污染重点监管单位规范化管理，强化涉重金属行业企业全过程环境监管，执行重点区域特别排放限值，有效阻断镉等重金属污染物迁移路径。深化农业污染治理，实施化肥农药减量增效行动，建立完善农药包装废弃物回收处理体系。扎实推进受污染耕地安全利用和风险管控，完成可持续土壤污染管理项目，分阶段推进农用地土壤重金属污染溯源和整治全覆盖，重点开展受污染耕地安全利用与修复试点。依法加强建设用地用途变更和污染地块风险管控的联动监管，有序开展污染地块调查评估和修复。强化养殖污染治理，严格把关畜禽水产养殖建设项目环评准入门槛，加强养殖企业日常环境监管，严格整治畜禽养殖异味，消除畜禽养殖行业生态环境风险隐患。积极探索新污染物治理路径，系统提升土壤和地下水环境风险管控能力，筑牢县域土壤安全防线。

4. 持续推进“无废城市”[20]建设

系统构建固体废物全过程监管体系，提升减量化、资源化、无害化处理水平。严格落实排污许可制度，强化新材料产业区、电子信息产业区富源片等重点区域的排污及固废处理监管，推进限制商品过度包装和塑料污染全链条治理。完善危险废物、一般工业固废和医疗废物的规范化管理。依托县域垃圾焚烧处理先进技术，提升固废资源化利用效能，推进循环经济园基础

20 通过推动形成绿色发展方式和生活方式，持续推进固体废物源头减量和资源化利用，最大限度减少填埋量，将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。

设施建设项目、建筑垃圾消纳场建设运营，深化城市生活垃圾分类工作，规范生活垃圾填埋场和焚烧厂管理，确保生活垃圾无害化处理与资源化利用落地见效。推进农业面源污染治理项目建设，强化农业固废污染管控，推动农业秸秆综合利用和工业园区循环化改造。健全跨部门联防联控机制，实施网格化巡查，重点加强工业、医疗、机修等行业源头管控，严厉打击非法转移、倾倒固体废物行为。深入推进新污染物治理，建立健全有毒有害化学物质环境风险管控体系，加强监测评估与绿色替代。到“十五五”期末，实现城乡垃圾无害化处理率100%，工业固废综合利用率持续提升，建成清洁低碳、安全高效的“无废乳源”。

第三节　建设“世界瑶乡·疗愈圣境”文旅高地

深挖生态旅游资源潜力，推进核心景区提质扩容，持续深化旅游与生态、文体康养、农文体、非遗等业态融合，全力塑造“世界瑶乡·疗愈圣境”品牌形象，把乳源打造成为粤港澳大湾区生态康养、文化溯源的优选地。

1.推动核心景区提质升级

紧抓南岭国家公园候选区建设战略机遇，统筹推进南岭国家公园入口社区、开放式生态体验社区等重点项目落地，以乳

桂经济走廊、南岭生态文旅走廊为两大发展主轴，串联沿线A级旅游景区、特色瑶族村镇、古道文化遗址，推动云门山、南水湖等核心景点联动发展，提升区域旅游整体性与连续性。加快岭南民族特色精品旅游廊道（乳源段）建设，推动云门山、仙门奇峡、广东大峡谷、丽宫旅游区、蓝山源旅游区等现有A级旅游景区提质扩容，丰富沉浸式、互动式游乐体验项目；盘活必背十八里瑶寨、老游溪片区、通天箩等闲置优质文旅资源，稳步推进洲街历史文化街区、侯安都历史文化园、观澜书院、正觉寺研学中心等项目建设。有序推进峡谷腹地开发，做强大峡谷品牌。深挖县域优质温泉资源价值，加快推进乳桂经济走廊温泉资源勘探与管网配套建设，推动乳桂走廊瑶禅温泉度假区、瑶医药产业发展基地等项目建设，打造集温泉度假、生态体验、瑶药养生为一体的精品旅游集群。

2.促进多元业态融合发展

大力推动多业态与旅游深度融合，构建全域旅游发展新格局，丰富旅游产业供给体系。深化“生态康养+旅游”融合发展。依托南岭原生山林、高负氧离子生态本底，开发山地观光、自然研学、森林疗愈等产品；依托县域高地暗夜资源布局观星平台、星空露营基地，发展星空科普、天文摄影等新业态，打造粤港澳大湾区特色星空文旅目的地；整合乳桂经济走廊连片

温泉资源，规模化布局温泉疗愈、候鸟式旅居康养项目，打造集约化、链条化温泉康养产业集群。深化“农文体+旅游”融合发展。高标准推进广东省瑶族文化生态保护实验区建设，打造“观澜书院—西京古道—大桥镇”历史文化研学精品廊道，培育一批“精品民宿集群+农耕体验+非遗手作”示范乡村，持续擦亮瑶族风情主题旅游线路品牌；壮大户外运动特色产业，常态化举办西京古道徒步、环南水湖骑行、山地露营、水上漂流、岩壁探险等省级、市级品牌赛事，推动云门山增设山地登山、仙门奇峡落地溯溪、洞穴探险等户外体验项目；布局一批省级、市级休闲农业与乡村旅游示范点，开发农事采摘、田园度假、乡野民宿等沉浸式乡村旅游产品。深化“非遗+旅游”融合发展。健全非遗系统性保护与活态传承机制，布局标准化非遗工坊、非遗传承人工作室，升级世界过山瑶风情园商业体验业态；打磨《过山“谣”》《铁龙信誓》等瑶族特色舞台剧目，建立景区驻场演出、外出巡回展演双线运营模式；创新“非遗+国企”合作模式，做大“乳源手信·瑶山有礼”“乳源手信·瑶乡好物”文创品牌；持续升级十月朝等瑶族节庆文旅品牌，策划非遗体验、参禅静心、瑶族风情体验等多条主题精品旅游线路，推动文化资源向旅游消费产品高效转化。

3. 完善旅游配套服务体系

织密“快进漫游”立体旅游交通与配套设施网络，实施大峡谷、仙门奇峡、天井山国家森林公园、正觉禅寺等远端核心景区景点的道路提升改造工程，打造环南岭、环南水湖生态旅游带等一批旅游风景道，沿线科学布局观景台、服务驿站、生态停车场、A 级旅游厕所及自驾车营地等配套设施。推动景区绿道、碧道、徒步道、骑行道建设，完善充电桩等设施，串联沿线乡村与景点。优化高铁、机场交通接驳，构建现代旅游交通体系。全面提升公共服务智慧化水平，实现 Wi-Fi 全覆盖，普及智能导览、线上预约预订、电子讲解、实时信息发布等便捷服务，构建全域旅游智慧管理服务平台。大力引进高端酒店及运营品牌，全面提升县域高端住宿接待承载力；推动丽宫国际温泉酒店、遇见过山瑶酒店、云栖雅舍等现有住宿业态提档升级，加快云山谷酒店、东平山乐攸养怡旅居度假区、韶州过山瑶温泉酒店、希尔顿酒店、云门 5 季文旅度假地等项目建设；重点扶持发展一批凸显地域文化的瑶族风情民宿、森林康养木屋、禅修静心精舍、温泉度假院落等特色住宿业态。深入挖掘本地特色饮食文化，打造“盘王宴”“生态养生菜”等特色餐饮品牌，满足游客高品质、特色化的消费需求。强化乳源城市形象宣传，结合瑶族文化元素设计视觉标识，积极培育本土网络达人，深化与粤港澳大湾区旅游市场联合营销，拓展境外旅游市场，讲好乳源故事。

专栏 9：“十五五”时期民族生态旅游业重点任务与项目
1.推动核心景区提质升级 **重点任务：**打造精品旅游节点与线路，推动景区提质扩容与资源盘活，构建具有区域竞争力的旅游集群。 **重点项目：**东平山乐攸养怡旅居度假区项目、仙门奇峡旅游度假区建设项目、云山谷酒店项目、蓝水湾生态旅游区项目、云门山世界过山瑶民俗度假村项目、大布风车山旅游开发项目等。 **2.多元业态融合发展** **重点任务：**深化“旅游+”融合，发展“生态康养+旅游”“农文体+旅游”“非遗+旅游”等多元业态。 **重点项目：**广东省天井山林场森林康养基地建设项目、东湖抚心岛康养旅游综合体项目、温泉康养基地及配套设施项目、白竹村农文旅康养综合体建设项目、南岭三茶融合园、西京古道文化长廊更新活化项目、大瑶山 4A级景区配套设施建设项目、世界过山瑶风情园新型文商旅空间提升项目、十八里瑶寨（沿杨溪河）4A级景区基础设施建设等。 **3.完善旅游配套服务体系** **重点任务：**构建“快进慢游”的现代化旅游交通网络，提质发展特色化、多元化住宿餐饮体系，全面推进智慧文旅服务，形成功能完善、便捷舒适、智能高效的高质量旅游服务支撑系统。 **重点项目：**乳城镇“一江两岸”乡村旅游综合体基础设施配套建设项目、乳桂线温泉管廊建设项目、环南水湖道路提升工程、瑶族自然风光横廊白竹至新G323提质工程等。

第四节　拓展生态产品价值实现路径

以省级生态产品价值实现机制试点县建设为契机，大力发

展林业经济与林下经济，推动矿业开发治理，完善绿色金融服务体系，推进生态保护补偿市场化发展，加速生态资源向发展优势转化。

1.培育壮大林业经济与林下经济

抓好林业经济，壮大中药材、茶叶、油茶、食用菌等林业产业。建设濒危稀缺动植物中药材特色产业园，打造规范化繁育养殖基地，以“种源保护－规范化繁育－精深加工－品牌营销”全产业链，构建从源头到市场的闭环发展体系。以“三茶统筹”[21]为核心理念，加速建设南岭三茶融合园。加强油茶种植基地建设与低产低效林改造，推广“公司+基地+农户”合作模式，培育一批带动力强的龙头企业，推动油茶、竹笋等产业实现集约化、规模化发展。孵化培育观鸟经济、自然教育业态，拓宽“两山”转化路径。

2.系统推进矿产资源战略性开发与治理

严格落实矿山开采与生态修复同步规划、同步实施的工作机制，强化历史遗留矿山综合治理，实施丽华选矿厂历史遗留固体废物处置及土壤/地下水风险管控项目建设，按照“一矿一策”原则推进地形整治、土壤改良与植被恢复，促进矿产资源开发与生态保护协调发展。创新“矿山修复+生态产业”模式，将修复后的土地优先用于发展林业经济、生态旅游或光伏发电等绿色产业，推动矿区生态价值转化。健全矿山环境监测

21 三茶指茶文化、茶产业、茶科技。

网络，对重点矿区实施地下水、土壤等环境指标动态监测。将矿山修复与国土绿化、生态景观建设有机结合，种植乡土树种、构建生态廊道，恢复区域生态功能，增强生态系统稳定性。积极探索利用市场化方式推进矿山生态修复，引导社会资本参与治理项目，实现生态效益与经济效益共赢。

3.建立健全绿色金融服务体系

深化产权制度改革，积极推进水权、林权确权登记，建立水权交易激励机制，着力破解生态产品价值实现中“度量难、抵押难、交易难、变现难”等问题，主动对接省、市环境权益交易平台，推动碳排放权、绿电绿证交易，探索建立基于生态产品价值的市场化补偿与交易模式。探索林业碳汇开发机制，推动林业碳汇项目的开发与交易。拓宽金融支持路径与引导社会资本，鼓励金融机构针对新材料等县域特色支柱产业，创新推出绿色信贷、绿色保险等金融产品。支持设立岭南濒危物种产业研究院，引导社会资本以多种模式参与生态保护修复与绿色产业发展。

第五节　推进绿色低碳全面转型

落实碳排放总量和强度“双控”目标，大力发展绿色循环经济，倡导绿色生活方式。

1.推动更高水平节能降碳

把握韶关入选广东省首批碳达峰碳中和试点城市的契机，继续探索碳达峰碳中和实现路径，推动从能耗双控全面转向碳排放双控，确保碳达峰碳中和工作与全国、全省、全市目标一致、步调协同。有力有效管控高耗能高排放项目，落实重点行业产能置换政策，对新（改、扩）建“两高”工业项目实施碳排放等量或减量置换，推动存量项目改造升级和依规淘汰。构建清洁低碳安全高效的能源体系，深化新能源综合利用试点村建设，探索乡村清洁能源模式，持续推进工商企业及居民屋顶光伏、储能项目建设，扩大可再生能源应用规模，积极争取抽水蓄能项目纳入国家中长期规划。推进重点领域减排工程，深化工业、公共机构等重点领域节能降碳改造，鼓励企业建设“极致能效工厂”“零碳工厂”、开发绿色产品、打造绿色供应链、绿色标准化体系。探索建设“零碳园区”，推动乳源产业园区零碳园区项目建设，完善园区天然气管网，发展绿电直连直供等模式，通过“以奖代补”和上级资金扶持企业开展清洁能源替代和减排改造，推进煤改气、生物质燃料改气等工程，降低排放强度，腾出环境容量。推广装配式建筑和装配式农房，降低全生命周期建筑碳排放。建立完善的监管体系，加强对重点排污单位的日常监管和随机抽查，利用无人机、遥感监测等先进的执法手段，提高执法效率和准确性。

2.大力发展绿色循环经济

以绿色转型为主线，构建覆盖能源、制造、消费与循环体系的绿色发展格局。加快构建“风光水储”一体化的绿色能源

产业体系，充分发挥粤水电能源、粤电南水发电、东阳光新能源等企业优势，全力打造绿色能源与节能环保产业集群。大力发展生态循环农业，引导发展庭院经济，推广绿色种养殖循环模式，加强农林废弃物资源化利用，促进农业资源闭环利用。推进绿色建材产品认证与规模化应用，加强低碳混凝土等研发使用，推动装配式建筑发展。加快完善废旧物资循环利用体系，完善废旧物资回收体系，规范贵金属及危废回收利用，推进垃圾分类与再生资源利用“两网融合”，促进生产生活系统循环链接，构建资源循环利用体系，逐步形成资源节约、环境友好、生态高效的循环型社会。

3.推动形成绿色低碳生活方式

实施全民节能行动计划，打造节约型机关、绿色学校、绿色社区，推动公共机构率先垂范。全面落实国家节水行动，推进城乡节水设施改造，建设节水型社会。完善绿色交通运输网络体系，完善县城慢行网络，推进人行道无障碍改造和风雨连廊建设，促进公交与慢行系统无缝衔接。扩大新能源汽车在公交等领域的应用，合理布局充换电设施，适当降低公共交通出行成本。倡导绿色消费理念，加大节能环保产品推广力度，减少一次性用品使用，深入开展“光盘行动”。加强生态文明宣传教育，利用新时代文明实践中心等阵地，开展形式多样的环保实践活动，引导群众养成简约适度、绿色低碳的生活习惯，共同建设人与自然和谐共生的美丽乳源。

第五章　坚持科技引领，因地制宜发展新质生产力

坚持创新驱动发展，立足乳源资源禀赋与产业基础，以“平台支撑、企业主导、人才集聚”为路径，着力构建全过程创新链，推动科技创新与绿色工业、现代农业、瑶医药等特色产业深度融合，因地制宜发展新质生产力，为高质量发展注入强大动力。

第一节　搭建高能级创新平台

聚焦新一轮科技革命和产业变革机遇，构建智慧化、协同化的创新平台体系，全面提升要素配置效率与产业承载能力。

1.推动产业园区智慧化转型

以承接产业有序转移主平台和标准化园区试点建设为契机，高标准推动产业园区转型升级。探索建设集成能耗监测、排污许可、安全生产、地块供给等管理模块的智慧园区管理系统，实现对土地、能源、环境容量等要素资源的在线监测与智能调配，推动园区运营管理向专业化、市场化、多元化转变。创新园区发展模式，探索绘制产业链信息化全景图谱，开发建设具备供需对接、技术匹配等功能的产业云图平台，实现产业链数据动态更新与智能分析，为产业布局、招商引资和强链补链提供精准决策支持。

2.布局重点领域创新平台

主动融入湾区科技创新浪潮，积极对接落实“反向飞地”共建共享机制，拓宽借智借力渠道。着力提升本地科技创新平台能级，支持东阳光氟树脂、精箔等龙头企业联合高校院所申报建设省级重点实验室，围绕高性能铝箔、氟树脂、电子新材料等优势领域布局创新链。探索建立产业链协同平台，推动上下游企业技术标准统一，建立原材料集中采购、检测设备共享等协作机制。推进中试验证和行业共性技术平台建设，为科技成果的工程化、产业化提供关键支撑，加速创新链与产业链融合。

第二节　强化企业创新主体地位

健全企业梯度培育体系，深化科技体制机制改革，强化金融支撑，推动创新资源向企业高效集聚，全面提升企业核心竞争力。

1.建立企业梯度培育体系

构建“链主企业＋单项冠军＋专精特新”企业梯度培育体系，制定完善鼓励企业创新的优惠政策，引导各类企业向高质量发展方向跃升。支持东阳光、硕成、欧莱新材等龙头企业联合高校、科研院所组建创新联合体，贯通需求、研发、转化、应用各环节，争创国家新兴产业发展示范企业，积极承担省级以上科技项目。依托韶关市省级中小企业数字化转型试点，鼓励企业聚焦产业补短板技术和重大公用技术，持续研发新技

术、新产品，破解“卡脖子”难题。鼓励企业落实以信任和绩效为核心的科研经费管理，建立企业研发准备金制度，引导企业持续稳定增加研发投入。

2.构建科技金融良性循环生态

强化金融对科技创新的血脉作用，构建“政府引导+社会参与+多层次资本市场”的科技金融生态。完善国有产投平台业绩考核、激励约束和容错机制，加强对重大科技任务和科技型中小企业的金融支持。完善投早、投小、投长期、投硬科技的支持政策，鼓励银行业金融机构加大对科技创新活动和科技型企业的信贷支持力度，同时通过“信易贷”等特色产品与知识产权质押融资等方式，拓宽科技型企业融资渠道，推动技术、资本、人才等创新要素深度融合，形成“科技—产业—金融”良性循环。

第三节　建设高水平创新人才队伍

坚持人才引领发展的战略地位，一体推进教育、科技、人才工作，引育并重打造支撑特色产业发展的实用型人才队伍。

1.健全各类人才引进机制

主动融入粤港澳大湾区高水平人才高地建设，重点引进高层次人才、领军型科技人才和创新创业团队。全面落实“百万英才汇南粤”“启航计划”等人才工程。着力推动“南岭团队”等项目培育，支持企业围绕新材料、电子信息、生物医药等领

域引进急需紧缺的高层次人才。创新柔性引才机制，针对短期技术攻关、项目合作等需求，采取“周末工程师”“候鸟专家”等模式，灵活汇聚外部智力资源。建立人才项目“一事一议”机制，为特殊人才提供个性化支持政策。深化人才发展体制机制改革，建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价体系，优化实施科技成果赋权、股权分红等中长期激励机制，充分激发科研人员创新活力。

2.深化产教融合与本土人才培养

围绕科技创新与产业发展需求协同育人，推动产学研用深度融合。积极落实科研助理岗位开发任务，引导企业吸纳应届高校毕业生参与研发，在实践中培养青年科技人才。支持企业技术骨干申报国家及省级制造业人才支持计划。深入实施“广东技工”工程，推动县中等职业技术学校围绕特色产业开展订单式培养，培育大批适应新质生产力发展要求的卓越工程师、高技能人才和“瑶乡工匠”，推动劳动者、劳动资料、劳动对象优化组合和更新跃升。

第四节　优化协同高效的创新生态

营造保护有力、转化顺畅、开放合作的创新生态环境，保障创新体系整体效能提升，让科技创新源泉充分涌流。

1.加强知识产权保护与运用

加强知识产权全链条保护，开展地理标志产品专项保护行

动。完善知识产权纠纷人民调解委员会工作制度和流程，建立调解专家库，提高调解专业性和权威性，加强维权援助服务站建设，拓宽维权援助渠道。严厉打击侵权行为，切实保护创新主体合法权益。引导企业围绕核心技术进行高价值专利布局，推动专利转化运用，支持企业申报各级科技奖项，将创新优势转化为市场优势与品牌优势。建立高效的知识产权综合管理体制，深化知识产权金融创新，通过质押融资、证券化等方式为轻资产科技企业赋能。

2.完善成果转化与开放合作网络

完善科技成果转化服务体系，探索建设专业化概念验证中心，为早期成果提供技术可行性评估。推动科技助力“百千万工程”，促进创新要素下沉。促进科技成果高效转化，优化实施科技成果赋权、股权分红等中长期激励机制，激发科研人员与创新主体的积极性。推进科技管理体制改革，提升科研组织效率和成果转化质量。强化科技创新资源统筹与力量组织，完善科教协同机制，推动技术革命性突破、生产要素创新性配置与产业深度转型升级。着力提升全社会研发投入，力争到2030年全县研发经费投入占GDP比重达到1.67%，营造勇于探索、包容失败的创新氛围，全面优化区域创新生态。

第六章　提升综合功能供给，构建现代化基础设施体系

深入推进基础设施互通互联，打造以航空、高速、国省道干线、内河航道运输等为主的现代化综合立体交通网，加快融入全省综合交通枢纽北部极点，完善能源、水利及新型基础设施建设，构建系统完善、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

第一节　打造粤北地区综合交通枢纽重要节点

以构建内联外畅、便捷高效的综合交通运输体系为目标，统筹区域交通布局，强化多种运输方式一体化衔接，重点补齐薄弱地区交通短板，全面提升通达能力和服务保障水平。

1.推进干线公路网提质升级

以增强区域联通能力、完善城乡路网结构、强化产业运输保障为重点，加快构建现代化干线公路体系。全力推进省道S250线大健康产业区至乳桂路口道路扩建、新增省道S246线提升改造、国道G240线梯厂至麦屋段公路扩容提质、国道G323线富城至上围段提质、新G323线桂头至乳城段道路扩容提质等项目建设，持续完善“五纵七横”主干路网骨架。实施新一轮农村公路提升行动，推进县道网“四改三”提档升级，开展环大瑶山公路改建工程，完成县乡村道路路面修复和安防设施

配套等。推进村道公路安全生命防护、危旧桥梁改造重建与加固工程等一批道路安全防护治理重点项目建设。全面提升农村公路服务保障水平。加快推进环南水湖公路提升改造，强化大布绿色石材产业项目对外通道建设，提升国省道与产业园区、旅游景区衔接效率。力争到2030年完成国省道改造139公里，农村公路提质235公里，显著提升路网整体通行能力和服务水平。

图 12　乳源“十五五”时期综合交通规划图

2.完善航空枢纽功能布局

积极融入韶关丹霞机场航空网络体系，强化衔接联动，助推区域交通能级提升。优化机场集疏运体系，加快推进韶关丹霞机场至乳源县城及必背、游溪等沿线镇区的快捷通道建设，完善机场与乳源港、乳源产业转移工业园等主要平台之间的交通连接线。推动构建以高速公路、国省干线为骨架的“机场+干线公路”高效联运网络，显著缩短时空距离，提升人员和物资集散效率。积极争取拓展航线资源，协同市级层面稳步优化丹霞机场航线网络布局，提升航线覆盖广度与航班频次。依托乳源生态旅游与民族风情资源，探索“航空+旅游”特色服务，增强丹霞机场对乳源客货运的辐射服务能力。

3.加快港航设施建设步伐

以构建北江上游重要内河港口节点为目标，全面推进北江航道（乳源段）扩能升级工程。重点建设韶关港武江港区乳源作业区，配套建设乳源港仓储物流中心和旅游码头，完善港口装卸、仓储等配套设施。强化干线公路与港区的衔接效率，构建“公路+水运”联运体系。布局港口作业区智能化设施，提升装卸效率和运营管理水平。积极发展内河集装箱运输和散货运输，拓展水运服务范围。力争到2030年建成功能完善、运行高效的现代化港航体系，港口年吞吐能力达到300万吨，形成通江达海的内河运输通道。

4.推动智慧交通建设

系统推进交通基础设施数字化改造，实施智慧化公交建设项目，建设智能调度中心和电子站牌系统，实现公交运行实时监控与智能调度。开展农村公路数字化地质灾害防治工程，建立边坡位移、路面沉降等风险预警系统。完善“两客一危一重”数字化监控工程，建立全过程动态监管平台，提升重点运输车辆安全管控能力。推进交通执法项目信息化非现场执法监测，建设智能取证系统和数据分析平台，实现违法行为精准识别与处置。创新发展低空交通，规划建设低空飞行停机坪，探索开展“低空+道路巡检”试点工程，探索无人机在路况巡查、应急指挥等领域的应用，实现基础设施数字化、运营管理智能化、出行服务精准化，到2030年基本建成覆盖全域的智慧交通网络，显著提升交通运输效率和安全水平。

专栏 10：“十五五”时期综合交通重点项目
1.国省干线项目： S250线乳桂文旅产业走廊（新G323线桂头至乳城段）道路扩容提质工程、S249线大桥镇至杨溪路口产业发展道路扩建工程、国道240线梯厂至麦屋段扩容提质工程、S248线县际边界道路提质扩容工程、瑶族自然风光横廊白竹至新G323新建工程、环南水湖公路提升工程（S258线石角塘至泉水坳段）、S249线（乐广高速杨溪出口至乳源作业区段）产业发展道路扩建工程、新国道323线至白竹村委旅游公路（X870线K0+000-K4+200县道网改造）改建工程、S250线大健康产业区至乳桂路口道路扩建工程、港航产业路（S249线乳源作业区至S250线桂头路口段）道路提升工程等。 **2.港航工程项目：** 韶关港武江港区乳源作业区等。 **3.旅游公路项目：** 瑶乡农文旅产业道路提档升级“四改三”建设工程、湖光山色岭南古道（G323线富城至上围段）提质工程、乳桂瑶

族文旅走廊（游溪段八一瑶族新村至云门山）文旅融合产业道路新改建工程等。

4.智慧交通项目：智慧交通监管和公路数字化工程、城区交通信息化设施改造提升改造项目、低空经济基础设施建设及配套项目等。

第二节　加快能源设施建设

统筹优化能源设施布局，构建清洁低碳、安全高效、智能灵活的现代能源体系，提升能源供应保障和绿色发展水平。

1.高水平推进电网建设

以提升供电可靠性与智能化为目标，完善主网架构，优化配网结构。重点推进110千伏乳城输变电、220千伏北江站110千伏配套、110千伏桥岗输变电等骨干电网项目建设，增强区域电网供电能力和互济能力。加快推进城乡配电网升级改造，提升农村电网供电质量。精准施策提升配电网供电能力，实施电网智能化改造升级。合理布局新能源汽车充换电设施，构建覆盖城乡的智能充电服务网络，补齐公共充电基础设施短板。探索打造以绿色能源为主力电源的多微网自治型全县域清洁零碳智能电网，提升电力系统综合运行效率与新能源消纳能力。

2.推动能源清洁高效利用

有序推进屋顶分布式光伏、存量陆上风电、新型储能发展，稳步提升非水可再生能源比重。全力争取将抽水蓄能电站项目

建设纳入国家中长期规划，发挥其电网调峰、填谷、储能与紧急备用等综合效益。推动高新技术产业开发区热电联产项目建设，提升园区能源综合利用效率。加快推进通济100MW/200MWh独立储能电站建设，增强电网调峰与应急支撑能力。完善天然气供应网络，推进全县管道天然气管网系统及配套设施建设，扩大清洁能源覆盖与利用规模。适时推进南水电站枢纽改造提升，挖掘现有设施潜能。

专栏 11 ：“十五五”时期能源重点项目
1.电力工程：韶关乳源110千伏乳城输变电工程、韶关220千伏北江站110千伏配套工程、韶关乳源110千伏桥岗输变电工程、韶关35千伏红云输变电工程、南水电站枢纽改造提升工程项目等。 **2.清洁能源工程：**乳源陆上风电项目、韶关乳源产业园区集中供热项目、乳源通济100MW/200MWh独立储能电站项目等。

第三节　高标准建设水利基础设施

全面提升水资源统筹配置、洪涝灾害防御与水生态环境治理能力，构建“协调合理、完全可靠、生态健康”的现代水网，为区域高质量发展提供坚实的水利支撑。

1.优化水资源配置体系

优化城市水资源配置和供水保障管理体系，坚持节水优先、空间平衡，构建以城乡供水一体化引水工程等输配水工程为主骨架，南水水库、横溪水库、杨梅浪水库为调蓄节点的水

资源配置网络，全面提升城乡供水保障与农业灌溉能力，增强区域调蓄能力。重点推进城乡供水一体化引水工程，促进乳桂公路沿线输水管网互联互通；推进农村供水提质增效，实施乳城镇、一六镇等规模化供水工程改造，开展洛阳镇古母水片区、大布镇坪山片区等农村供水工程提升改造，完善水质检测与智慧化管理，保障城乡饮水安全。推进大桥南北灌区扩建、引杨灌区改造等灌区建设项目，恢复和改善灌溉面积，提升农业用水效率，构建城乡一体、丰枯调剂的水资源保障体系。

2.完善保障江河安澜的防洪减灾体系

实施城市基础设施生命线安全工程建设，构建完善的城市防洪排涝系统。优化完善南水河、武江河等重点河流防洪工程体系，实施干支流堤防加固、河道治理、水库水利枢纽改造等工程，系统提升防洪排涝能力。重点对南水河东阳光铝技术中心及化工园区段、武江杨溪桥至杨溪灌区段进行堤防加固与生态化改造。加强山洪灾害防治，对八仙河、柳坑河等重点河段实施综合治理，推进病险山塘除险加固。完善城乡排涝设施，新建与改造排涝管道，治理冠德加油站、坛官陂村等内涝点。强化非工程措施，编制城镇与水库防涝风险图，推进水库及河流监测设施建设，构建“预报、预警、预演、预案”相结合的智慧防洪体系，全面提升极端天气应对与超标准洪水防控能力。

3.建设秀水长清的生态宜居水网

坚持“预防为主、系统治理”，构建以骨干河流生态廊道和重要清水通道为骨架的绿色生态网。高质量推进碧带建设，实施武江乳源段、南水河流域、杨溪水流域三大生态廊道建设工程，统筹延展截污控源、生态清淤、缓冲带建设与生态栖息地修复。强化河湖生态流量与水环境协同治理，扩建乳源污水处理厂与桂头镇污水处理厂，提升城乡污水收集处理能力。加强饮用水水源地保护，划定并规范管理饮用水水源保护区。强化河湖长制，健全河湖管理保护利用长效机制。力争“十五五”期间水土保持率达 96.97％。

专栏 12 ： “十五五”时期能源与水利重点项目
1.供水保障工程： 杨梅浪水库项目、灌区（扩建、改造）工程、小型农田水利基础设施建设项目、农田水利设施水毁恢复工程项目、城镇供水管网控漏节水改造综合提升工程、2026-2030 年度韶关市乳源瑶族自治县高标准农田建设项目等。 **2.水安全工程：** 排水防涝综合改造项目、山洪沟防洪治理工程、堤防达标加固工程、山塘除险加固工程、农田沟渠修复整治和涝区治理、小型公益性水库专项治理工程等。 **3.水生态工程：** 清退小水电站河道生态修复工程等。

第四节　加快新型基础设施建设

坚持“统筹布局、适度超前、融合赋能”原则，以信息网络为基础、技术创新为驱动，着力构建覆盖全面、技术领先、融合高效、安全可靠的新型基础设施体系，为数字乳源建设提

供坚实底座。

1.建设全域一体的信息基础设施

加快建设覆盖全域的通信网络基础设施，系统推进5G网络规模化部署与深度覆盖，到2030年实现县城、乡镇、产业园区及重点区域5G信号高质量全覆盖。全面推进千兆光网和5G网络“双千兆”建设，促进千兆光网向住宅、厂区及公共机构延伸。推动光纤宽带网、无线宽带网、移动物联网深度覆盖，提升农村及偏远地区网络水平，加大“三线”整治力度，推动高速宽带网络向自然村普及。前瞻布局卫星互联网等未来网络。积极融入韶关数据中心集群建设，布局边缘计算节点等算力基础设施，为产业数字化提供基础算力支撑，形成“边端”协同的算力服务体系。

2.发展深度应用的融合基础设施

推动新型基础设施全面赋能传统产业转型升级，支持产业园区及重点企业开展“5G+工业互联网”应用，建设智慧能源管理、环境监测与安全生产系统。围绕文旅产业发展，推进智慧景区、数字文旅平台等设施建设。有序推进能源、交通、水利、市政等领域的传统基础设施数字化、智能化改造，探索部署智能感知设备与管理平台，构建智能交通基础设施、智慧能源基础设施体系。推动城市运行管理平台建设，推动市政设施智能监管与协同调度。优化“智慧+民生”服务，推动智慧教育、远程医疗等公共服务平台向基层延伸，促进城乡基本公共

服务均等化，实现新技术在经济社会各领域的深度融合与创新应用。

第五节　建设粤北航空物流节点

积极融入韶关陆港型国家物流枢纽建设，以丹霞机场航空物流枢纽为核心载体，打造华南地区重要的航空物流集散地。

1.强化航空物流枢纽功能

深度对接韶关陆港型国家物流枢纽建设，确立以航空物流为特色的节点定位，全面融入韶关“一枢纽、四园区、九中心、多节点的”149N[22]现代物流设施节点体系布局，承担“四园区”中航空物流集散的核心功能。建设乳源空港国际物流园，补齐完善航空货站、冷链中心、标准化仓储等配套设施，集聚发展航空货物处理、货运代理、电商物流、高附加值产品物流、快递分拨、供应链管理、城市配送等业态，全力打造华南地区重要的航空物流集散地，建成韶关北部重要物流枢纽节点。加快推进韶关丹霞机场航空产业综合物流枢纽项目建设，与韶关港口物流枢纽、现代公路港、韶关高新物流园、浈江农产品冷链物流园形成功能互补、货源共享、信息互联的协同发展格局。

22 “149N”现代物流设施节点体系布局：一个物流枢纽，即韶关港口物流枢纽。四个物流园，即现代公路港、韶关高新物流园、浈江农产品冷链物流园和乳源空港国际物流园。九个物流中心，即韶关、乐昌铁路物流中心，仁化、始兴、南雄、乳源、翁源、新丰现代物流中心和曲江农产品冷链物流中心。N个城乡配送节点，以市场需求为导向，按照产业融合发展和城乡消费升级需求，以及农产品冷链物流、邮政快递物流、日用品消费品物流等专业化服务特征，积极引导区域分拨、城市配送系统布局建设。

系统性提升乳源在区域物流网络中的集聚与辐射能力，为构建高效的区域供应链提供核心支撑。

2.构建高效智慧的多式联运集疏运体系

围绕提升航空物流节点的集散效率，建设现代物流中心，着力构建以机场为核心、公铁水空无缝衔接的智慧多式联运系统。完善“最后一公里”路网，优化丹霞机场至乳源县城、乳桂经济走廊及产业园区的快速通道。依托北江航道，探索发展“水空联运”。推进智慧物流建设，搭建县级智慧物流公共信息平台，推动与市级枢纽平台、机场货运系统数据互联，推广标准化“一单制”联运服务，实现全程可追溯与高效协同，显著降低区域物流总成本，增强节点的综合服务竞争力。

3.健全城乡商贸物流服务网络

以服务民生与产业为导向，构建覆盖城乡、便捷高效的商贸物流配送体系，打通双向流通渠道。补齐农村基础设施短板，实施农村寄递物流基础设施补短板工程，建设乡镇快递综合服务站与村级网点，配套田头冷链设施。完善县域商业体系，以乳桂经济走廊为核心，升级商贸设施，合理布局商业网点，同步提升仓储、共同配送及冷链物流服务水平。拓展现代流通新业态，培育外贸综合服务，探索跨境电商，深化与大型商贸物流企业及电商平台合作，共建面向粤港澳大湾区的区域性绿色农产品供应基地与商贸物流节点，全面提升乳源对粤北地区的集散辐射与服务能力。

第七章　全面深化改革，增强高质量发展动力活力

以改革为动力促进稳增长、调结构、防风险，充分发挥经济体制改革的牵引作用，以重点突破带动全局，充分激发各类经营主体活力，建设更富活力的发展环境，为高质量发展提供动力源泉。

第一节　全面激发市场活力

坚持国资国企改革与民营经济培育双轮驱动，提升国企核心竞争力，激发民营内生动力，构建市场化、可持续、防风险的现代投融资体系。

1. 推进国资国企改革

深化国资国企改革，探索多元化经营模式，持续完善国有资产监管机制，加快健全市场化经营机制和现代化企业管理机制，建立国企投资负面清单。加快推进县域国有企业战略性改革重组与系统性资产整合，支持国有企业将新兴产业和资源开发利用作为培育主业，着力剥离非主业、非优势业务，推动资产资源向主业集中。统筹推进资源资产优化配置，重点聚焦国有企业资产、土地资源、林业资源、水资源、矿产资源等关键领域，盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施，实现资源资产协同高效利用。提升资产财政效能和融资经营能力，支

持县属国企参与城市供水及污水处理等市政设施经营，主导文旅等产业发展及园区基础设施、农房风貌管控提升等领域项目建设，鼓励探索国企参与知识产权运营管理，提升国企核心竞争力。学习先进地市国企改革做法，以提高竞争力和增强核心功能为重点，组织开展“两非”“两资”处置和亏损子企业治理专项行动，系统性优化县属国企财务结构和经营质量，确保1家县属国有企业主体信用评级达到AA等级以上。深化国企与本地民营企业协同发展，鼓励县属国企在重点项目建设、特色资源开发中优先与本地优质民营企业开展产业链配套、技术合作及市场协同。支持通过混合所有制改革、组建联合体等方式，与本地民营企业在文旅开发、园区运营、农林资源转化等领域深度合作，形成国企实力与民企活力共赢格局。

2.促进民营经济高质量发展

完善支持非公有制经济发展机制，健全民营企业权益保护机制，落实上级为民营企业减负降本举措，进一步降低物流、水、电等成本，完善民营企业培育和联系机制，拓宽惠企政策宣传、咨询渠道，推动民营企业高质量发展。完善民营企业、中小企业融资支持制度，支持金融机构对符合条件的中小企业按照市场化原则续贷、展期，让更多金融“活水”助力民营经济发展壮大。打造政银企对接服务平台，推广“信易贷”平台融资模式。规范涉企行政检查专项行动，有序化解拖欠企业账款等问题。分类开展企业股份制改革，抓好龙头企业和“四上”

企业培育，推动市场主体“个转企、小升规、规改股、股上市”。

3.深化投融资体制改革

依托县属国企平台，引导社会资本参与城市基础设施建设等项目的融资，在更多领域探索开放设立风险补偿基金等融资模式，积极谋划并择机发行企业债券、公司债等标准化融资产品，探索运用基础设施 REITs、资产证券化、PPP 与特许经营模式等多元工具盘活存量资产，发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融等多元产品和服务，健全多元化投入保障机制。积极探索“补改投”[23]模式，加快健全“补改投”保障机制，研究出台具体实施细则，持续丰富投融资路径。建立健全政府性融资担保体系，强化金融支持力度，常态化组织开展政银企信息对接，打通资金供需堵点。

4.完善社会信用体系建设

以获评广东省信用县首批示范单位为重要契机和有力抓手，全面深化社会信用体系建设，加快推进信用信息资源共享和广泛应用，着力构建以信用为基础的新型监管机制。建立健全守信激励和失信惩戒机制，规范完善信用修复机制，持续加强诚信建设，积极拓展信用应用场景，推动信用赋能惠企便民，为全县经济社会高质量发展筑牢信用基石。

5.健全价格形成机制

紧扣高质量发展导向，构建适配市场经济体制的价格机

[23] 指通过股权投资方式发挥财政资金杠杆作用，实现财政资金良性循环和保值增值。

制。严格履行定价法定程序，审慎制定和调整关系群众切身利益的商品及服务价格，确保与经济发展、居民承受力适配，保障民生福祉。发挥价格杠杆作用助推绿色低碳转型，清理规范妨碍统一大市场建设和公平竞争的价格规定与做法，持续优化营商环境，为县域发展创造有利的价格环境。

第二节　探索实施行政效能提升改革

围绕深化财税体制、乡镇体制及事业单位改革，系统性提升财政资源配置效率，激发基层治理活力。

1.深化财税体制改革

重点深化零基预算改革，落实预算监督管理制度，进一步硬化预算执行约束，着力推动预算编制规范化、支出标准化、执行约束化，提高财政治理效能和资金使用效率。加大财源税源培植力度，跟踪服务好东阳光、东鹏特饮、弘格等重点企业，抓好土地出让和矿产资源采矿权设置等工作，多渠道增加财政收入。完善政府债务管理长效机制，加强政府债务风险监测，防范化解地方债务风险，坚决遏制新增隐性债务。

2.推进乡镇体制改革

加快建立与事权相衔接的保障机制，积极争取省、市对经济总量高、人口总量多、社会事务杂的乡镇加大支持力度，给予更多编制和资金政策。有序推进县级经济社会管理职权下放

乡镇，健全完善乡镇履职清单，让乡镇有权办事、有责办事、有能办事，同步建立健全镇级权力运行监督机制，加强对下放职权的规范管理与效能评估，防范权力滥用与失范。

3.推进事业单位改革

深化事业单位改革，优化结构布局，提升服务保障水平。实施系统性整合重组，建立事业单位职能运行效能评估机制，对规模过小、功能萎缩、设置重复分散的事业单位进行撤并整合，优化重组。强化编制资源统筹，推动编制资源向基础教育、公共卫生、应急管理等民生保障领域倾斜。创新管理体制机制，探索实行事业单位“政事权限清单”，推进公益类事业单位章程管理，完善绩效考核评价体系。

第三节　全面深化农村综合改革

聚焦土地、村集体经济、农民增收等领域，以深化农村土地制度改革、推进农村集体产权制度改革为重点，稳步推进农村综合改革，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，进一步激发农业农村发展活力。

1.深化农村土地制度改革

以农村集体经营性建设用地入市改革为抓手，扎实推进农村“三块地”改革[24]。稳定完善农村土地承包关系，有序开展

[24] 农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革。

第二轮土地承包到期后再延长三十年工作，坚持“大稳定、小调整”原则，确保政策平稳过渡。深化承包地“三权分置”改革，鼓励承包农户依法流转土地经营权，因地制宜推进“小田并大田”，发展连片流转、土地托管等多元模式，发展多种形式的农业适度规模经营。稳慎探索宅基地“三权分置”有效实现形式，扎实完成房地一体宅基地确权登记颁证，在保障农民基本居住权的基础上，探索利用租赁、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和农房的有效路径。以推进全县域全域土地综合整治改革为抓手，深化农村集体经营性建设用地入市改革，总结推广成功经验，着力提高土地要素的流动性与配置效率。

2.发展新型农村集体经济

巩固农村集体产权制度改革成果，深化经营性资产股份合作制改革，清晰界定产权。强力盘活闲置宅基地、农房、校舍、林地等资源资产及集体建设用地，通过自主经营、租赁、入股、合作发展农产品加工、冷链物流、民宿文旅等业态。创新经营模式与拓展产业，推动强镇富村公司提质增效，强化市场化运营与“联镇带村”功能，鼓励探索“供销社+村集体+合作社”等合作模式，发展合作制“供销农场”。积极培育乡村旅游、休闲康养、林下经济等特色产业及光伏发电等绿色收入来源。落实以工代赈、以奖代补，建设乡村振兴帮扶车间、共富工坊吸纳就业，落实农民工稳岗就业政策及权益保障机制。培育经营主体与人才支撑，积极培育“乡村 CEO”、致富带头人等乡

村经营管理专业人才。完善城乡融合政策体系，支持各类人才返乡创业就业，发展精细种养、庭院经济等特色产业，为集体经济注入活力。深化供销社和社有企业改革，培育县级以上龙头服务企业，引领带动供销社转型和农业发展。健全服务体系与城乡联动，完善覆盖产前、产中、产后的公共型农业社会化服务网络。健全服务体系与推动城乡要素双向流动。

3.推进全域土地综合整治

坚持“全域规划、整体推进、综合整治”理念，实施建设用地、农用地、生态修复等项目，化解空间布局无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化等问题，实现良田比较集中、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美。聚焦农用地连片度，全力推进“多田套合”，探索推进“林耕置换”实施耕林空间治理，开展耕地集中整治实现“小田”变“大田”。大力推进镇村建设用地腾挪利用，以“农村未来社区”为主要抓手，实施“空心村”整治、和美乡村建设、地灾点安居迁建等，带动全县建设用地整备全面提速、整体提升。聚焦生态修复系统性，按照全要素统筹整治，推动生态治理和发展特色产业、农文旅经济有机结合，实现生态产品价值转化。重点抓好桂头镇全域土地综合整治国家级试点验收工作，稳步推进“瑶乡振兴·生态赋能”全域土地综合整治产业发展项目，加快推动桂头镇白土螺、一六镇未来社区项目建设，持续探索空心村治理模式的实践路径。

第四节　持续优化提升营商环境

深入落实全国统一大市场建设“五统一、一开放”基本要求，聚焦政务服务、行政审批、市场环境、法治建设等重点领域，依托“数字政府 2.0”建设，减少办事流程、提升办事效率，打造企业舒心、群众满意的营商环境生态。

1.推进全国统一大市场建设

维护公平市场秩序，严格执行市场准入负面清单和“全国一张清单”管理模式，持续开展市场准入效能评估，进一步破除市场准入壁垒，让“非禁即入”落地生根。全面落实公平竞争审查制度，开展妨碍统一大市场建设和公平竞争审查政策措施清理工作。规范经济促进行为，常态化抓好抓实招商引资恶性竞争、“内卷式”竞争相关问题整治，告别“拼补贴”的路径依赖，将重心转向“拼服务”，以高效政务服务降低制度性交易成本，以政府治理现代化创造更加公平、更有活力的市场环境。加强信用体系建设，深化“双随机、一公开”监管，拓展信用修复渠道，深入落实“两书同达”制度，推行“线上申请+快速审核”模式，帮助失信企业重塑信用。规范涉企行政执法，统筹推进“综合查一次”与企业信用风险分类管理，严控清单外检查，推动监管从粗放式向精准高效转变；落实企业“安静生产期”制度，实现“进一次门，查多件事”，真正做到对企业“无事不扰”。

2.提升涉企政务服务水平

优化政务服务，全力推进“数字政府”建设，推进便民服务中心“四化”建设，最大限度实现政务服务事项在办事大厅统一受理和一站式办理，让群众和企业“进一扇门，办所有事”。持续深化政务服务“一网通办2.0”“高效办成一件事”“视频办”等改革，对标先进地区，精简审批环节、压缩办理时限，加速推进政务服务向园区、乡镇延伸，全面提升企业获得感和办事满意度。提升审批质效，深入推进“拿地及开工”“并联审批”“容缺审批+承诺制”等审批服务改革，落实招商引资重点项目帮办代办制度，实现“企业不跑腿，政府全代办”，全面降低企业办事成本，推动项目早落地、早投产、早见效。推动政策直达快享，及时梳理归集最新惠企政策并同步至政策兑现窗口，落实惠企政策“免申即享”、一窗兑现等制度，打通政策落地“最后一公里”。深化政企交流，持续推进县领导联系包保服务“四上”企业、重大项目无障碍落地机制、服务企业“直通车”等联系服务企业制度，树立“全周期跟进”的服务意识，积极主动靠前对接企业需求、精准破解发展难题。

第八章 深挖内需市场潜力，主动融入粤港澳大湾区发展大局

坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，坚持需求侧、供给端协同发力，充分发挥消费“顶梁柱”、投资“压舱石”作用，扎实推进高水平对外开放，持续激发经济增长内生动力。

第一节　建设县域消费中心城市

推动消费供给优化与消费场景创新，深入实施提振消费专项行动，聚焦优化消费供给、拓展消费空间，构建传统消费与新兴消费协同发展新格局，坚持传统商圈升级与新兴商圈培育并举，打造独具瑶乡特色的县域消费中心。

1. 优化提升消费供给

聚焦消费提质扩容，增加优质服务供给。紧抓国家消费新政机遇，聚焦绿色化、智能化、适老化方向，落实“两新”促消费政策，积极培育汽车、家电家居等大宗消费，持续开展汽车、家电家居等大宗消费品以旧换新专项行动，推动埃安新能源汽车 4S 店建设，加快充电桩等新型消费基础设施布局。大力培育新型消费和改善型消费，发展数字消费、绿色消费、网络消费等新模式。扩大服务消费，支持首发经济，依托瑶医药

特色和温泉资源，发展康养旅居、生态疗愈等银发经济业态，培育瑶药瑶浴、理疗保健等健康消费新增长点。推动“文旅+”多业态融合，打造一批特色旅游品牌和精品路线，释放文化、旅游、体育等消费潜力。推动“人工智能+”消费，培育智慧零售、直播电商、情绪消费等新业态，打造一批带动面广、持续性强的消费新场景。深入挖掘“Z世代”[25]消费潜力，发展瑶族文创、户外运动、民宿度假等青年消费业态。强化品牌引领，持续打响“瑶乡美食”“乳源手信”等特色消费品牌。

2.推动传统消费提质升级

加快消费基础设施建设和消费服务功能提升。用好民族地区企业所得税优惠政策，积极推进“个转企”“小升限”，做大商贸服务业经济体量。深化省级县域商业体系建设行动县成果，优化县城消费基础设施，构建层次清晰、功能完备的县域商业体系，推动传统购物场所数字化、体验化转型，打造以县城风情街、瑶街为核心的特色商业街区，推动亿华时代广场盘活利用和“粤美县城”门户片区产业发展项目，提升商业集聚效应，打造集“吃住行游娱购”多业态融合的中心商圈和商业地标。培育地方特色餐饮连锁企业和名店名品，建设瑶族美食市集。大力培育夜间特色经济，丰富夜间餐饮购物、休闲社交、文化演艺、非遗体验等消费场景，打造具有本土特色的夜间文旅消费集聚区，构建“文化+体育+购物+夜经济”城市休闲体

25 指新时代人群，也称为“网生代”“互联网世代”或“数媒土著”，其成长深受数字信息技术、智能手机和社交媒体影响，注重体验感，偏好新消费形式，消费潜力不可限量。

验消费链。培育农村消费带头人，发展“后备箱经济”“周末经济”，促进城乡消费联动与均衡发展。

3.完善消费长效机制

实施居民就业增收和社会保障支持行动，多渠道增加居民收入，增强居民消费能力。加大普惠政策力度，常态化开展促消费活动，联动商贸企业开展主题促销，提升消费市场活力。扩大节假日消费，保障居民休息休假权益，结合中小学春秋假、带薪年休假等，策划推出季节性主题消费活动，增强居民消费意愿。开展优质消费品下乡和特色农产品进城活动，拓展县乡消费。构建“县城核心商圈－特色商业街区－乡镇商贸中心”三级商业体系，推动乳城镇镇区提升改造，建设县级综合商贸服务中心。实施县城基础设施高质量提档升级建设项目，优化商圈交通组织和停车设施。推动“华景片区一刻钟便民生活圈”试点建设，进一步优化业态布局，建设“智慧社区”“智慧商圈”。加强消费者权益保护和消费信用体系建设，营造安全放心消费环境。到2030年，全社会消费品零售总额实现稳步增长，消费对经济发展的基础性作用显著增强。

专栏13：“十五五”时期县域消费中心城市重点建设项目
1.消费融合项目：埃安新能源汽车4S店和高端酒店综合一体化项目、云山谷酒店项目、云门5季文旅度假地二期等。 **2.传统消费提质项目：**“粤美县城”门户片区产业发展项目、亿华时代广场盘活利用项目、城南农贸市场等。 **3.消费商圈建设：**瑶族风情文旅街区、南水河水岸剧场、“夜游南水河”沉浸式体验过山瑶夜游项目等。

第二节　扩大有效投资

坚持项目为王，注重投新、投缺、投基础、投长远，统筹扩大投资规模和优化投资结构，协同推进政府投资和民间投资，提高投资效率和质量，增强投资对优化供给结构的关键作用。

1.加强招商引资精准对接

用好招商引资“一把手”工程，充分发挥县投促中心统筹协调与核心枢纽作用，深化“全周期服务”机制，推动“一项目一专组”与帮办代办服务机制深度融合，加快项目洽谈进程，切实提高项目转化率和资金到位率。紧扣新材料、电子信息和大健康等县域主导产业和特色资源精准发力，布局新型储能、数字经济和低空经济等未来产业，构建“全县一盘棋”的大招商格局。创新招商对接方式，积极拓展对外招商，细化重点产业链招商图谱，建强专业化招商队伍，拓展多元化招商渠道，深化与专业机构、行业协会、商会及东莞对口帮扶单位的合作，积极探索市场化招商、委托招商、以商招商、基金招商、平台招商等，全力以赴招引具有全局带动性的龙头企业和优质项目。创新“飞地招商”模式，充分利用民族地区企业所得税优惠政策，打破区域发展空间限制，提升招商竞争力与项目吸引力。

2.精准谋划重大项目

紧密对接国家和区域重大战略，立足乳源发展定位与资源禀赋，集中精力谋划实施一批格局型、功能型、基础型的重大基础设施、重大产业和重大民生项目，为经济社会高质量发展提供坚实支撑。紧跟国家、省“6+5+5”项目谋划发展战略，结合“百千万工程”“粤美县城”建设部署，重点在水网、新型电网和城市地下管网等“六张网”，综合立体交通设施、人工智能+设施和教育医疗公共服务设施等“五个重点领域”，农业农村、新型工业化和防灾减灾等“五方面重点工作”方向上着力。聚焦“两重”“两新”政策机遇和专项债支持领域，围绕城市更新、新型城镇化、产业转移基础配套、乡村振兴、南岭国家公园候选区生态建设等重点方向精准谋划。健全实施推进保障机制，建立县级重大项目动态储备库，实行谋划、储备、开工、投产滚动管理和梯次推进格局。加强向上沟通衔接，力争更多项目纳入上级规划与资金支持范围。

3.强化项目要素保障

坚持系统观念，聚焦关键环节，构建协同高效、精准有力的全周期要素保障体系。强化土地要素保障，以全域土地综合整治为突破口，坚持规划引领，优化土地供给，健全集约利用机制，全面落实全域土地综合整治和闲置土地盘活政策，围绕项目提前储备建设用地，逐项梳理用地指标等前置要件。强化服务要素保障，持续落实重大项目无障碍落地服务保障帮办代办机制，完善重大项目前期工作协同推进机制，深化县领导挂

点重点项目和“一线工作法”集成服务，实施重大项目用地、用林、用能、环境容量等要素统筹和“点供”保障，充分利用并联审批等高效机制，加快项目落地建设进度。强化金融要素保障，全面推进债贷联动融资模式，通过“专项债资金引导+市场资金跟进”的组合方式，为重大项目提供中长期资金支持；用好新型政策性金融工具，积极争取国发行、农发行对城市更新、绿色经济等领域项目建设的融资支持力度，用好“投贷联动”等融资模式；拓宽多元化融资渠道，创新重大项目的融资担保模式，健全“政银企”风险分担机制，灵活运用专项债、政策性贷款、商业银行信贷、企业债券、产业基金等多种融资方式，形成“政-银-企-债-基”协同发力的资金保障体系，为扩大有效投资提供充足的资金“源头活水”。深化“要素跟着项目走”机制，强化评估论证与资源配置联动，围绕重点产业链与产业集群布局，推进基础设施与要素配套一体化规划、集中式保障，提升要素整体配置效率。

第三节　加快开放合作

对接国际高标准经贸规则，扩大制造业、服务业等重点领域开放，拓展外贸新业态，培育多元外贸增长点。

1.巩固双向开放新格局

用足用好民族地区企业所得税优惠政策的长期利好，将其

打造为吸引外资、鼓励企业增资扩产的核心竞争力。积极落实国家高水平开放政策，充分保障外资企业在要素获取、资质许可、行业标准制定、政府采购等方面享有平等待遇，营造稳定、公平、透明、可预期的发展环境。鼓励外资企业深度融入本地氯碱化工、氟材料、电子元器件、新能源电池等产业链。借助广东自贸试验区韶关联动发展区建设契机，积极主动对接粤港澳大湾区国际经贸规则，充分利用大湾区跨境电商、保税物流、海外仓等外贸服务资源，强化本地外贸综合服务能力。支持本地铝箔等电子材料产业集群巩固和拓展海外市场，推动特色农产品、瑶医药健康产品向精深加工和高附加值方向转型，打造更多能够进入国际国内中高端市场的“乳源品牌”。完善商贸流通体系，以乳桂经济走廊为核心承载区，提升仓储、配送、冷链等物流配套水平，加快培育外贸综合服务、跨境电商等新业态。

2.深度融入国内国际市场

主动对标全国统一大市场建设要求，着力破除制约经济要素自由流动的行政壁垒和市场分割，打通经济循环的关键堵点，促进商品与服务在更大范围内高效流通。主动对接粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区建设，紧密对接大湾区“一点两地”全新定位，积极承接高端制造、绿色能源、大健康产业等产业外溢，推动氟材料、特种保护膜、高端电极箔等优势工业品深度嵌入国内国际重点产业链供应链。强化与

湘赣等周边地区的市场互通，在服务全国统一大市场中拓展发展纵深。拓展“乳源茶油”“乳源瑶药”等特色生态产品的国内外营销渠道，创新产销对接模式。探索与国内外大型商贸物流企业、电商平台合作，建设区域性绿色农产品供应基地和商贸物流节点。深度融入国内国际双循环，将乳源的生态、资源与产业优势，转化为可持续的市场优势和竞争优势。

第九章 铸牢中华民族共同体意识，推动物质文明和精神文明相协调相促进

坚定不移铸牢中华民族共同体意识，紧扣“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的民族工作主题，扎实推进民族团结进步事业，推动各民族交往交流交融，全面提高社会文明程度，保护传承发展民族文体事业，筑牢民族发展根基。

第一节　持续巩固民族团结进步

深化民族团结进步宣传教育与示范创建，讲好各民族交往交流交融的历史故事和新故事，促进各民族在空间、文化、经济、社会、心理等方面全方位嵌入，不断巩固发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，绘就民族团结进步、城乡融合共富新图景。

1.扎实推进民族团结进步示范创建

以铸牢中华民族共同体意识为主线，将铸牢中华民族共同体意识教育全面纳入干部教育、党员教育、国民教育和社会教育体系，全面提升民族团结进步示范创建质量与覆盖面。深化民族团结宣传教育，深入持久开展民族团结教育创建“十进”活动，常态化、制度化开展“民族团结进步宣传月”等活动，并向新社会阶层、新经济组织延伸，创新利用新媒体平台讲好

乳源民族团结故事，深入开展民族政策法规宣传，持续增进各族干部群众的“五个认同”，营造自觉维护民族团结的浓厚社会风尚。以“瑶客共生”等项目为载体，建设各民族互嵌共融的社区（乡村），打造乳源特色样板。

2.推动各民族交往交流交融

积极构建各民族互嵌式的社会结构和社区环境，在城乡规划与公共服务配置中创造条件，鼓励各族群众共居共乐。完善社区综合服务设施功能，加强民族村级综合文化服务中心建设，常态化举办邻里节、联谊互助等活动，将其打造成促进交往交流交融的枢纽平台。搭建多层次交流合作平台，深化跨领域、跨区域结对共建，实施各族青少年交流计划和群众互访互助活动，在共同生产生活和工作学习中加深了解、融洽感情。夯实深度交融的社会心理与治理基础，全面推广普及国家通用语言文字，科学保护各民族语言文字，以语言相通促进心灵相通。将民族事务纳入基层社会治理格局，依法保障各族群众合法权益，引导各族群众自觉遵法守法，共同维护社会和谐稳定，使民族团结理念深度融入日常，形成各族群众共居共学、共建共享、共事共乐的良好局面。

第二节　提高社会文明程度

深化精神文明建设，持续擦亮全国文明城市品牌，完善城

乡公共文化服务体系。弘扬和践行社会主义核心价值观，加强优秀传统文化系统性保护与活态传承，打造彰显乳源特色的文化品牌。

1. 筑牢新时代精神文明建设阵地

聚焦新的文化使命，健全落实用党的创新理论武装全党、教育人民、指导实践的工作体系。以社会主义核心价值观为引领，强化理论武装与舆论引导，着力强信心、聚民心、暖人心、筑同心，全面提升意识形态的凝聚力和引领力。严格落实意识形态工作责任制，深化主流媒体系统性改革，巩固壮大主流思想舆论。持续擦亮“和美乳源”精神文明品牌，巩固提升“全国文明城市”与新时代文明实践中心建设成果，依托县、镇、村三级文明实践体系，常态化开展新时代文明实践活动，推动党的创新理论宣传贴近群众生活，阐释国家目标与地方发展的联系，讲清主流价值理念在基层的落地实践路径。打造集思想引领、文化传承、便民服务等功能于一体的综合阵地，使其成为凝聚群众、服务基层、推动资源下沉的重要载体，持续增强公共文化服务的覆盖面和实效性。

2. 全面提升公民文明素养与社会风尚

深入实施公民道德建设工程，推动社会主义核心价值观融入日常生活和制度规范。厚植以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，强化爱国主义教育。加强道德典型选树宣传，发挥榜样引领作用，多途径提升社会公德、职

业道德、家庭美德和个人品德水平。深化移风易俗，整治陈规陋习，倡导文明礼仪、勤俭节约、绿色健康的生活方式。积极弘扬中华优秀传统文化和瑶族特色文化，利用节庆、民俗活动增强文化认同与凝聚力。加强家庭家教家风建设，深入推进校园文化建设，挖掘运用红色资源，加强青少年理想信念教育。健全社会诚信体系，整治不文明行为，引导公众自觉遵守社会公序良俗。营造积极向上、理性平和、开放包容的社会氛围，推动城乡精神文明建设与公民道德建设、文明乡风建设深度融合，显著提升城乡文明程度和居民幸福感。提升信息化背景下文化领域治理效能，加强网络监管。

第三节　保护传承优秀传统文化

推动城乡文化设施提质增效与资源优化配置，加强文化资源的系统性保护与活化利用，强化非物质文化遗产的传承创新与融合发展，全面提升乳源优秀传统文化软实力与影响力。

1. 推进文化设施提质增效

紧扣高质量发展主题，积极构建现代公共文化服务体系，以精准对接群众需求为导向，推动城乡文化服务提质增效。建立健全公众文化需求反馈与评价机制，融合瑶族文化元素，突出地域特色和民族传统，科学规划县、镇、村三级文化公共服务设施布局，坚持文化惠民，升级基层综合性文化服务中心，

推进乡村文化空间提升利用，推动公共文化设施数字化升级。推进书香社会建设，加快智慧图书馆与数字文化馆建设，持续推广“风度书房”等便民服务，构建完善全民阅读体系。打造一批瑶族文化特色示范点与村史馆，鼓励文艺工作者创作一批以弘扬社会主义核心价值观为主题、富有乳源瑶族风情的文艺精品，通过“文化下乡”“百姓舞台”等渠道送到群众身边。探索公共文化设施所有权与使用权分置，鼓励社会力量参与建设运营。

2.加强文化遗产保护与传承利用

深入挖掘整理红色文化、生态文化、民族文化、客家文化、古道文化、禅宗文化等本土特色文化资源，大力推动与文化展示、乡村旅游、创意产业等有机结合，实现文化资源的可持续利用。活态保护传统村落与历史建筑，重点推进大桥村、深源村 2 个传统村落的整体风貌保护与活化提升，实施村内传统民居修缮、历史环境要素修复及公共空间整治；重点做好乳城镇肖屋迎生石拱桥、大桥镇曹氏祠堂、大桥镇步蟾书院、大桥镇邝冲窝祠堂、桂头镇温山张氏祠堂等 5 处历史建筑抢救性修缮工作，做好其他历史建筑预防性保护。深化文物价值挖掘和阐释传播，推动文物和红色文化资源活化利用，加强西京古道、洲街历史文化街区、观澜书院、镇溪祠古戏台、乐富村农民协会旧址等重要文物的保护修缮与开发利用，推进完善金狮烈士陵园基础设施建设、铁龙头村等红色文化资源的整合提升与展

示利用，打造红色教育基地和旅游线路，推动文物资源与旅游、教育等领域深度融合。有序推进第四次全国文物普查。

3.促进非遗创新发展

推进广东省瑶族文化生态保护实验区建设，持续推动优秀传统文化创造性转化和创新性发展。完善瑶医瑶药、瑶歌瑶绣、瑶族服饰等非遗保护传承机制，培育高水平文化人才队伍，建立非遗项目和代表性传承人档案数据库。深化“十月朝”系列活动品牌打造，办好“双月朝”“盘王节”等特色非遗品牌活动。建设非遗传统工艺创新基地，推动非遗元素与现代设计、市场需求相结合，打造非遗工坊和非遗传承人基地。推进“非遗+国企”融合打造文创产品，持续孵化瑶绣、瑶医药、瑶族歌舞等非遗文创产品，培育“乳源手信·瑶山有礼”品牌。推出瑶乡剧场，创作红色主题文艺精品，制作常态化演出剧目。做好第六批国家级、第十批市级非遗项目推荐申报，开展第十批县级非遗项目申报，力争“十五五”期末，全县非遗项目突破30项，推荐申报国家级非遗1项、省级2项。

专栏 14 ： “十五五”时期文化发展建设项目
公共文化服务项目：观澜书院历史文化街区项目、侯安都历史文化园、洲街片区历史文化保护与开发利用项目（一期）等。

第十章 坚持以人民为中心的民生保障导向，提升人民群众的获得感幸福感

深入践行以人民为中心的发展思想，把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点，加快构建覆盖全人群、全生命周期的民生保障制度体系，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，着力提升就业、教育、医疗、养老等公共服务供给质量，切实增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

第一节　促进高质量充分就业

实施就业优先战略，构建就业友好型发展模式，健全就业促进机制，拓宽就业渠道，优化就业服务，完善劳动关系协商协调机制，加强劳动者权益保障，努力实现更加充分更高质量就业。

1.健全就业公共服务体系

加强就业政策宣传，推广运用“直补快办”模式。深化“县镇村”三级公共就业服务体系，优化灵活就业帮扶政策。优化实施促进高校毕业生就业创业十大行动，加强高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业帮扶，落实优先服务、分类帮扶、动态管理援助机制。健全公共就业服务网络，用好全省统一的就业服务“一库一平台”。完善基层就业服务网络，建设

零工服务站点和标准化就业驿站，打造“家门口”就业服务圈。充分发挥就业驿站作用，每年举办“春风行动”“直播带岗”等线上线下招聘活动10场以上，以“线上+线下”模式打通服务群众就业“最后一公里”。落实重点企业用工服务机制，建立缺工企业精准服务清单，力争“十五五”期间每年对接重点用工企业50家次以上，促进劳动力市场供求平衡。

2.稳步增加就业岗位

深入实施大规模职业技能提升培训行动，依托就业驿站精准推送培训政策，强化培训就业联动，促进企业和求职者精准对接。统筹推进“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”三项工程高质量发展，做实做强“产教评”技能生态链，推动生态链企业开展学生学徒、技培生学徒培训。完善技能人才评价机制，支持用人单位开展先进制造、康养照护等契合乳源发展需求的职业技能等级认定，全面实施“新八级工”制度[26]，畅通技能人才职业发展通道。引导鼓励各行业、企业、中职学校等参与各级各类职业技能竞赛活动，充分发挥技能竞赛对技能人才队伍建设的引领作用。支持发展新就业形态，鼓励进城务工人员返乡创业，推动灵活就业和新形态就业健康发展。双向破解“用工难”“就业难”问题，推动产业发展与技能人才培养深度融合。完善工资制度合理增长、支付保障机制。多渠道增

26 2022年推出的职业技能等级评价体系，在原有五级工（初级工、中级工、高级工、技师、高级技师）基础上，向下增设学徒工，向上增设特级技师和首席技师，形成八级序列。

加城乡居民财产性收入，有效增加低收入群体收入，稳步扩大中等收入群体规模。

3.构建和谐劳动关系

扎实开展治理欠薪专项行动，全面排查化解欠薪风险隐患，以工程建设领域为重点，梳理欠薪问题并落实销号管理。强化欠薪投诉平台线索核处，对集中重复投诉加强实地走访调查，做到“案结事了”。加大“韶码护薪”平台推广应用力度，及时接收办理平台线索，将欠薪诉求化解在属地。加强欠薪违法行为联合惩处，依法立案查处无故拖欠案件，落实重大劳动保障违法行为社会公布、失信联合惩戒等制度。加强政策法规宣传培训，推动工资支付保障制度见行见效。持续优化劳动人事争议多元处理机制，引导当事人自愿接受调解服务，加强各级调解队伍建设，整合调解组织资源，鼓励支持社会力量提供专业性调解服务。积极配合综治中心开展矛盾纠纷预防化解，推动劳动人事争议协商调解工作，不断提升劳动关系协同治理能力。

第二节　加快建设教育强县

坚持教育优先发展战略，提升教育现代化水平，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

1.落实立德树人根本任务

坚持为党育人、为国育才，实施新时代立德树人工程，加

强新时代学校思想政治教育，构建“大思政”育人格局。健全德智体美劳全面培养体系，全面加强学校德育工作，把德育融入智育、体育、美育、劳动教育全环节，实施学生体质强健计划，加强校园足球建设，确保中小学每天综合体育活动时间不低于2小时，到2030年，中小学生体质健康标准达标优良率达到60%以上。实施劳动习惯养成计划，深化劳动教育实践。加强心理健康教育，建立健全学生心理健康监测、预警和干预体系，精准开展心理疏导和危机防范。深入实施青少年学生读书行动。加大国家通用语言文字推广力度。

2.提升基础教育发展水平

健全与人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制，采取新建、扩建、学段贯通等方式，统筹解决基础教育学段学龄人口错位达峰问题。提质乡镇中心幼儿园办学条件，增加城区公办幼儿园学位900个，确保全县公办园在园幼儿占比达60%以上，力争到2027年通过县域学前教育普及普惠督导评估。统筹义务教育城乡一体化建设，改善乡村学校办学条件，推动优质教育资源下沉，力争到2030年通过县域义务教育优质均衡督导评估。推动高中教育特色多样化发展，深入实施“县中振兴”计划，加快扩大普通高中教育资源供给，确保到2028年普通高中新增学位供给超3000个、普通高中入读率达70%以上；推进集团化办学工作，探索小初高一体化贯通培养体系。继续引入外部优质教育资源，统筹推进“双减”，全面提升基

础教育办学水平。加强专门教育工作。促进特殊教育优质融合发展。引导规范民办教育发展。积极推进中小学空调安装、游泳教学“两个全覆盖”。

3.发展现代职业教育和终身教育

深化职业教育产教融合，提升中职学校办学能力，深化校企联合培育模式，推动中职申报综合高中试点，建设综合实习实训基地，优化调整专业设置，更好地服务产业发展。构建服务全民终身学习体系，办好开放大学和老年大学，坚持学历教育和职业培训并举，建设人人皆学、处处能学、时时可学的学习型社会。

4.深化教育综合改革

着力破解教育发展难题，系统推进新时代教育评价改革，引导确立科学的育人导向。持续推进教师发展中心改革、学校质量评价机制改革。推进基础教育专网和校园网络升级改造，落实教育数字化赋能行动，促进人工智能助力教育变革。健全教育战略性投入机制，确保一般公共预算教育支出只增不减，引导规范社会力量投入和捐赠教育。健全校园安全防控体系，强化法治教育，护航未成年人身心健康发展。推进校家社协同育人，深入推进“教联体”建设，探索搭建多方参与的育人平台。探索小班化教学与分层教学模式改革。完善奖教兴学制度。探索推动中小学生参加白名单内全国性竞赛活动，配齐配强优秀指导教师，提高学生自然科学素养、人文综合素养和艺术体

育素养，推动教育教学质量大幅提升。

5.建设高素质教师队伍

坚持把师德师风作为教师评价的第一标准，健全师德师风建设长效机制，培育新时代“四有”好老师。深入实施“新强师工程”。强化教师专业素质能力，积极依托“两全一融”等支援单位，推进学校领导干部、教研员、教师等三类教师和新入职、成熟、骨干、名教师等四层次教师的专业发展。加大引才育才力度，培养和引进一批名校长、名教师。持续深化“县管校聘”管理改革，进一步完善竞聘上岗、交流轮岗机制，引导优秀教师向薄弱学校流动。进一步优化教师队伍结构，加快配备音美体小学科和思政教育、特殊教育、健康教育、心理健康教育等紧缺学科教师。加强教师职称聘后管理。完善教师考核评价与激励机制，保障教师工资福利待遇。维护教师职业尊严和合法权益，减轻教师非教育教学任务负担，落实社会公共服务教师优先政策。加大优秀教师选树表彰和宣传力度，营造尊师重教良好氛围。

第三节　加快建设健康乳源

以促进全民健康为重点，不断满足人民群众全方位、全周期的健康需求，提高人均预期寿命和人民健康水平，夯实医疗基础设施、深化医共体改革、推动中医药传承创新，构建强大

的公卫体系与优质高效服务体系。

1.加快构建优质高效医疗服务体系

深入实施医疗卫生强基工程，加快桂头镇区域医疗服务中心、一六镇卫生院提质建设、大布镇中心卫生院综合服务大楼等基层项目建设，合理配置更新医疗设备，持续改善基层硬件条件，深入推进优质服务基层行和分片区“组团式”帮扶，实现县级医院人员下沉乡镇卫生院全覆盖，推动心血管、呼吸、眼科等专科优质资源向基层延伸，力争60%乡镇卫生院达到国家推荐标准，加快镇村服务一体化，力争全县紧密型镇村一体化管理的村卫生站达到50%。深化与东莞市中医院等省市医院的战略合作，通过三甲医院托管帮扶，加强急诊急救、重症救治等重点专科建设，统筹推进县人民医院感染性疾病诊治中心“平战结合”运用，巩固县域临床服务和急诊急救“五大中心”建设，全方位提升急诊急救、血液保障和应急能力。推进县级公立医院精神卫生服务中心建设，加强心理健康和精神卫生服务。统筹推进儿童和青少年体重、视力、心理、骨骼、口腔“五健”多病同防共管，力争每千名儿童拥有床位数逐年提升。支持结核病防治机构建设，改善结核病防治设施条件。积极对接省级“大学生乡村医生专项计划”，招聘医学毕业生充实基层，推动实施“县管乡用、乡聘村用”人员管理模式，推动乡村医生向执业（助理）医师转化。持续完善家庭医生签约服务模式，加强签约团队能力建设。

2.深化医药卫生体制改革

坚持预防为主方针，加快构建系统完备、响应高效的公共卫生体系。持续健全医疗应急体系和疾病预防控制体系，压实基层公共卫生服务职责，完善应急指挥机制，提高监测预警效率。创新医防协同机制，加强县域传染病防控救治体系和应急处置能力建设，落实重点地方病防治工作。探索建立县级疾控中心向基层医疗卫生机构派驻指导机制。全面推进县域医共体建设，以县人民医院为牵头单位，统筹整合县、乡、村三级医疗卫生资源，统一医疗质量标准、技术规范和信息系统，推广“乡镇检查、县级诊断、结果互认”模式，探索用药目录衔接统一，促进医疗、医保、医药协同发展和治理。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，实施病房改造行动。落实药品和医用耗材带量采购制度，优化药品集中采购，深化医保支付方式改革。推动“互联网+医疗健康”发展。深入开展爱国卫生运动。

3.推动中（瑶）医药传承创新

健全中医药服务体系，推进县妇幼保健院中医（瑶医）能力提升。提升特色中医服务水平，健全中医药服务网络，推动中医重点专科建设，补齐中医药服务短板，打造一批中医（瑶医）名医馆。促进瑶医瑶药传承与创新，加快中医医院瑶医瑶方制剂中心建设，积极推动中医药（瑶医药）产业发展。发展中医治未病服务，健全融预防保健、疾病治疗和康复于一体的

中医药服务网络。统筹推进医养结合建设项目，探索盘活县人民医院旧址建设县域医养中心，加强多发疾病、慢性病综合防控和罕见病防治，发展“防治康”全链条服务，促进医疗与养老资源深度融合。

第四节　推动体育事业加快发展

围绕体育强县目标，统筹推动群众体育与竞技体育协同发展，优化健身设施布局，培育瑶族特色体育产业，构建专业与群众性相结合的立体化赛事体系，全面提升体育综合影响力。

1.优化全民健身设施布局

贯彻落实全民健身与体育强县工作部署，打造“活力乳源”形象，补齐体育设施短板，营造全民健身浓厚氛围。深化“15分钟健身圈”建设，加快健身路径、球场、健身中心等设施的升级改造，推动基层体育设施扩面提质。鼓励各镇整合利用闲置场馆资源，建设全民健身广场、村级文化室、篮球场等，确保公共体育场馆100％实现免费或低收费开放，有序推动学校体育设施向社会开放。加快推进体育公园二期项目，在完善篮球、羽毛球等传统运动场地的基础上，重点增设轮滑、滑板、攀岩等新兴运动设施，并配套儿童游乐区与智能健身器材。结合绿美生态建设和瑶乡风貌保护，在大峡谷、广东天井山国家森林公园及南岭国家公园候选区等区域，合理布局徒步栈道、

骑行绿道、攀岩基地与露营营地。

2.打造特色体育产业体系

创新发展“旅游+体育”模式，培育延伸本土特色的体育产业链条。积极引进和培育体育器材、户外装备制造等相关企业，鼓励企业开发融合瑶族民族文化元素的运动服饰和体育文创产品，提升产业附加值。强化与优质体育运营企业合作，提升场馆运营与赛事组织专业化水平，支持本地俱乐部发展攀岩、桨板、骑行等项目的培训业务。支持AI、大数据、5G等技术在户外运动场景中的应用，利用好APP、小程序等数字平台，发布骑行、徒步、自驾运动游等线路，合理布局低空飞行、攀岩、露营等新业态场地，构建覆盖制造、服务、消费与科技应用的体育产业生态圈。

3.培育品牌赛事与特色活动

依托少数民族传统体育资源，打造“五彩瑶乡（多彩南岭）·户外天堂”品牌。以南岭国家公园候选区原有交通、旅游设施为基础，科学谋划增设溯溪、登山和徒步第一峰等高质量户外运动项目。培优做强省级户外运动赛事，以铁人三项、环南水湖自行车赛、西京古道徒步等省级品牌赛事活动为基础，因地制宜举办不同级别、不同规模、不同类型的户外运动赛事活动，全力打造徒步、骑行、古驿道定向越野等具有国内知名度的户外运动品牌赛事，争取挂牌国家级龙舟训练基地。高标准打造水上运动基地，建设符合国际标准的皮划艇专业赛

道和智能计时系统，扩建登舟码头与安全防护设施，配套综合服务中心、体能训练区与器材租赁服务，全面提升承办高水平赛事的能力。积极争取引入国家级山地马拉松、桨板锦标赛等高端体育 IP，全方位展示乳源形象，形成“专业赛事引领、群众活动普及、民族特色彰显”的立体化赛事品牌体系。

专栏 15 ：“十五五”时期体育建设项目
品牌赛事：水源宫户外运动基地建设项目、通天箩体育旅游开发项目等。

第五节　健全社会民生保障体系

坚持在发展中保障和改善民生，按照兜底线、织密网、建机制的要求，加快构建覆盖全民、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，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

1. 完善社会保险体系

以深入实施全民参保计划为抓手，持续扩大社会保险覆盖范围，筑牢社会保障体系的核心支柱，聚焦高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体，建立精准扩面长效机制，稳步提高参保质量。全面落实企业职工基本养老保险全国统筹制度，落实好城乡居民基本养老保险基金省级管理、失业保险和工伤保

险省级统筹政策要求。巩固完善基本养老保险制度，落实基本养老保险筹资和待遇合理调整机制。加快构建多层次、多支柱养老保险体系，扩大年金制度覆盖范围，推进第三支柱养老保险扩面提质，全面实施个人养老金制度。健全多层次医疗保障体系，健全基本医疗保险、大病保险与医疗救助三重制度，发展商业健康保险，支持补充医疗保险发展。加强医保基金监管。实施康复护理扩容提升工程，推行长期护理保险制度。优化社保关系转移接续服务，提升经办服务便捷度，促进城乡、群体间保障水平合理衔接。

2. 健全社会救助体系

坚持保基本、兜底线、救急难、可持续，加快构建资源有效整合、供需精准匹配的分层分类社会救助体系，提升社会福利服务的普惠性和精准性。健全以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充的分层分类救助制度。扎实做好困难群众基本生活保障工作，统筹推进救助管理机构、救助安置场所提质升级。完善基本生活救助，建立低保标准动态调整机制。强化医疗、教育、住房、就业等专项社会救助，完善重特大疾病医疗保险和救助制度，落实好困难群体应保尽保政策。健全急难社会救助，完善临时救助制度，建立快速响应机制。加强低收入人群兜底帮扶与动态监测，坚决守住不发生规模性返贫底线。完善残疾人关爱服务体系，推进康复救助、托养照护、教育就业、权益保障等重点工作。关

心困境儿童、空巢老人等群体，定期开展探访关爱服务。强化殡葬服务公益属性，健全基本殡葬服务保障制度，完成乡镇公益性骨灰存放设施建设。加强流浪乞讨人员救助管理。加强退役军人服务保障，落实优抚安置政策，推动双拥工作高质量发展。

第六节　促进人口高质量发展

积极应对人口结构变化，把握人口老龄化、少子化趋势，健全人口服务体系，提升人口整体素质，促进人口长期均衡发展。

1.优化“一老一小”服务供给

围绕“老有所养、幼有所育”目标，构建普惠优质的“一老一小”服务体系。着力健全县、乡、村三级网络，推动乡镇敬老院转型升级为区域性养老服务中心，融合专业照护、日间照料、助餐等功能，打造“15分钟养老服务圈”。大力发展居家社区养老，探索采取政府购买服务方式培育社区养老机构，发展农村互助养老模式，推广家庭养老床位，实施适老化改造和无障碍设施建设，健全失能失智老年人照护体系，探索长者饭堂可持续运营模式。稳妥推进渐进式延迟法定退休年龄改革，高效办理“退休一件事”。积极推动医养康养融合养老模式，加快盘活县人民医院旧址房产土地资源，推进县医养结

合项目建设。培育银发经济新动能，结合本地资源发展康养产业，支持连锁化、品牌化机构发展瑶医药养生、禅修养生、森林康养等业态，加强养老护理员培训，提升服务标准化水平，吸引外地组团来乳开展旅居养老。健全普惠托育服务体系，推动示范性托育服务中心建成投用，多渠道增加普惠性服务供给，提升婴幼儿照护服务水平，确保到2030年每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达到6个。推动儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展工作，加强对托育机构的规范与质量监管。完善儿童福利保障，落实分类保障制度，强化留守儿童关爱服务。构建生育友好型社会，优化生育支持政策和激励机制，落实育儿补贴，切实降低家庭养育成本。推动公共场所母婴设施全覆盖，全力营造关爱“一老一小”的良好社会氛围。

2.促进妇女儿童事业高质量发展

强化妇女权益保障，构建“预防－干预－救助”全链条维权体系，建立妇女权益纠纷一站式调处平台。促进男女平等发展，实施就业创业赋能计划，提升女性参与基层治理比例。优化妇女健康服务，完善“两癌”筛查长效机制，加强生殖健康保障。加强未成年人保护，构建家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六位一体”保护格局，健全未成年人权益受侵害预警机制，持续完善未成年人保护体系建设。扎实推进未成年人活动场所建设。加强新时期未成年人思想道德建设工作，促进未成年人健康成长，帮助扣好“人生第一颗扣子”。深化家庭

教育指导服务，完善困境儿童分类保障。推进婚俗改革，破除高额彩礼等陋习。优化儿童公共服务设施，建设儿童友好型城市，营造关爱妇女儿童的社会氛围。

专栏 16 ： “十五五”民生保障领域重点项目
1.教育领域：乳源基础教育提升项目、乳源高级中学基础设施提升项目、乳源中小学智慧校园项目等。 **2.医疗领域：**人民医院达到三级医院服务能力提升项目、基层卫生院能力提升工程、县域医共体补短板建设项目、县级公立医院精神卫生服务中心建设等。 **3.促进人口高质量发展：**乳城镇区域性敬老院扩建项目、公益性骨灰存放设施建设项目等。

第十一章　统筹高质量发展和高水平安全，建设更高水平的法治乳源、平安乳源

全面贯彻总体国家安全观，将安全发展放到更加突出的位置，把安全发展贯穿各领域全过程，坚定不移推进平安乳源提档攻坚，有效防范化解重大风险，守住安全发展底线，以新安全格局保障新发展格局。

第一节　建设高水平法治乳源

坚持依法治县，协同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，推进法治政府建设与深化法治社会建设，构建依法行政新格局，提升基层治理效能，为乳源高质量发展营造安全稳定的社会环境和坚强有力的法治保障。

1. 推进法治政府建设

纵深推进法治政府建设，全面落实重大决策“部门 + 司法”双重合法性审查，加强重大行政决策合法性审查，全面推行法律顾问制度，将法律论证作为决策前置程序，推动法律顾问角色从“事后处理”向“事前防范”转变。规范行政执法行为，深化行政执法体制改革，全面落实行政执法公示、全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，规范行政裁量权基准，提升执法透明度和公信力。加强重点领域执法监督，规范涉企

行政检查，推进“电子亮证”“亮码入企”等创新举措，以规范执法优化营商环境。深化乡镇综合执法改革，完善行政争议化解机制，落实实质性化解行政争议机制，发挥行政复议化解行政争议主渠道作用，加强和规范行政复议应诉工作，强化行政复议对规范性文件的附带审查，用好行政复议意见书制度。探索建立府院联动机制，将行政争议从诉讼引导至复议程序，构建行政争议预防化解“共建共治”格局。全面落实重大决策、行政规范性文件合法性审查，完善动态清理机制，消除妨碍市场公平竞争的规定，为高质量发展提供制度保障。聚焦产业发展、文化保护、基层治理等重点领域，开展“小切口”立法，探索创制性、特色性单行条例制定。

2.深化法治社会建设

健全公共法律服务体系，构建沉浸式普法生态。夯实基层治理根基，深化基层民主法治实践，指导村（社区）依法制定修订村规民约，健全备案审查机制。完善党组织领导下的基层群众自治机制，保障群众知情权、参与权、表达权、监督权。推行村（社区）法律顾问与“法律明白人”双轨模式，促进自治、法治、德治相结合。完善公共法律服务体系，推动法律援助、公证服务向基层延伸，深化法律援助“一群体一品牌”建设，鼓励社会力量参与法律援助。探索建立法检司律“四方会商”机制，规范律师执业行为，拓展创新公证服务领域。创新法治宣传教育。落实“谁执法谁普法”责任制，重点宣传宪法、

民法典及与高质量发展、民族区域自治相关的法律法规。创新普法形式，分层分众实施公民法治素养提升行动。落实和完善司法责任制，规范司法权力运行，提高司法裁判公正性、稳定性、权威性。强化检察监督，加强公益诉讼。深化执行体制改革。强化跨部门执法司法协同和监督。加强人权司法保障。

第二节　加强国家安全能力建设

坚决贯彻总体国家安全观，坚定维护国家政权安全、制度安全和意识形态安全，着力保障产业链供应链、粮食、金融、房地产及地方债务等经济社会重点领域安全。

1.全力维护政治安全

把捍卫政治安全摆在首位，持续开展维护政治安全专项行动，提升维护政治安全工作协调机制运转效能。加大国家安全宣传教育力度，强化国防动员和后备力量建设，切实提高国防动员水平，提升国家安全人民防线水平。深入推进意识形态领域风险防控，加强网络意识形态管理，严密防范敌对势力渗透破坏活动。健全政治安全风险研判机制，加强对重点领域、重点群体的风险监测预警，及时有效处置各类风险隐患。强化民族宗教事务管理，促进民族团结进步，防范化解民族宗教领域风险。完善国家安全领导体制和工作机制，压实各级党委（党组）维护国家安全主体责任，构建全域联动、立体高效的国家

安全防护体系。

2.保障经济社会重点领域安全

加强经济社会重点领域国家安全风险预警和防控，建立产业链供应链安全风险评估和应对机制，提升产业链供应链韧性和安全水平。坚决扛牢粮食保供责任，强化粮食稳产保供优储，完善粮食储备调控和应急保障体系。严防经济金融风险，强化金融活动全面监管，健全风险处置机制，严厉打击非法集资。防范化解地方债务风险，完善政府债务管理和预警机制，加强专项债券全周期管理，推动化债政策落地，坚决遏制新增隐性债务。落实国家房地产政策，持续推进“保交房”和已售项目交付，促进市场平稳健康发展。提升能源综合生产能力和保障水平，强化水资源集约安全利用，夯实能源安全稳定运行基础。加强网络、数据、生物、生态、低空等新兴领域国家安全能力建设，探索建立数据管理与安全保障机制，制定政务数据共享清单和开放目录，加强数据分类分级保护与安全防护。探索数据交易模式，完善通信网络安全与应急机制，筑牢数字安全屏障。依法依规建档管档治档，加快推进档案数字化平台搭建和数字化发展。

第三节　保障社会公共安全

全面提高公共安全保障能力，坚持安全第一、预防为主，

推动公共安全治理模式向事前预防转型，提高公共安全治理水平。

1. 筑牢社会治安整体防控体系

深化社会治安整体防控体系和能力建设。落实维护社会稳定责任，加强社会稳定风险评估，持续开展化解矛盾风险维护社会稳定专项治理。建优建强群防群治队伍力量，持续完善“公安主防、部门协同、群众参与”的防控格局。推进综治中心规范化建设。健全扫黑除恶常态化机制。针对电信网络诈骗、毒品犯罪等突出问题，开展精准打击行动。强化未成年人违法犯罪预防和治理。依托“睦邻制”[27]邻长队伍构建基层反诈宣传网络，提升群众防范意识。健全网络舆情防控机制，加强网络空间安全治理，规范个人信息收集使用，加强个人信息保护，防范化解网络舆情风险。

2. 提高安全生产水平

深化安全生产专项整治工作，持续开展危化品、矿山、建筑施工、道路交通、燃气和地质灾害等重点领域隐患排查整治，落实重大事故隐患动态清零机制，坚决防范重特大事故发生。健全安全生产责任体系，压实企业主体责任，源头防范化解安全生产风险。加强安全监管执法队伍建设，落实安全生产责任倒查机制、重点检查和一般检查相结合的监管执法机制，提升

27 一种乡村治理的新模式，旨在通过构建和睦相处、友爱互助的邻里关系，强化基层自治，提升村民小组的组织能力。该制度由总邻长、片长、组长和邻长构成，村党组织书记担任总邻长，片长联系组长，组长联系邻长，邻长联系群众，形成完整的组织体系。

专业化监管能力。强化安全生产宣传教育培训，重点加强产业园区安全生产教育和监管，增强从业人员安全意识和技能。推进安全生产标准化建设，鼓励重点企业加大安全投入，推进安全生产科技创新，重点推广 AI、光纤传感等先进安全技术应用和装备，提升安全管理水平。健全安全生产应急管理体系，完善安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，完善应急预案，加强应急演练，提高事故应急处置能力。

3.保障食品药品安全

进一步推进食品安全监管，严格落实食品安全“两个责任”[28]，重点强化土榨花生油、湿粉类食品、酱腌菜、糕点、酒类等传统食品安全风险防控，持续完善、推广应用广东省特殊食品电子追溯系统、广东省食用农产品市场销售质量安全监管系统，加大餐饮单位“互联网+明厨亮灶”建设，确保学校食堂、入网餐饮服务单位 100％建设明厨亮灶。健全食品安全现代化治理体系，加强民生商品价格监测预警，提升全链条监管水平。加大药品安全监管力度，定期排查药品生产流通环节存在的潜在风险，重点针对城乡接合部及农村的药品零售企业、私人诊所和企事业单位医务室等社会医疗机构开展监督检查，强化疫苗质量安全监管，探索开展高风险药品生产企业数字化监管试点，全面加强事前风险预警、事中追溯研判、事后决策指导。深入开展食品药品安全宣传教育，增强公众安全意识和自我保

28 食品安全“两个责任”：食品安全属地管理责任和企业食品安全主体责任。

护能力。

4.完善应急管理体系

提升应急管理与防灾减灾能力，构建覆盖各类灾害事故全流程全要素全链条的应急指挥机制，完善应急救援队伍和预案体系，加强防灾减灾基础设施和基层应急救援能力建设，定期组织开展综合应急演练，提高事故应急处置和抢险救援能力。加强应急管理信息化建设，推进应急指挥平台互联互通，提升应急管理智能化水平。推动直升机起降点建设，构建低空应急救援综合保障体系。健全水利防洪应急设施，统筹流域综合治理，提升水资源优化配置和水旱灾害防御能力，建立供水管网物联网监测系统，推进智慧水利建设，构建安全韧性现代化水网，提升县域内涝防治水平。逐步推进地质灾害隐患点治理，分阶段开展高风险斜坡单元避险搬迁，强化公共建筑应急避难功能。紧盯自建房、燃气、道路交通、森林防灭火、危化品等重点领域，常态化开展隐患排查，严防重特大安全事故发生。全方位提升消防救援服务能力，按标准配齐消防救援人员个人防护装备，配强消防救援车辆，升级改造桂头、大布、大桥乡镇专职消防救援站。完善应急物资储备体系，优化储备布局和品种结构，提高应急物资保障能力。完成防灾减灾科教体验中心室内布展建设，深入开展应急知识科普宣传，增强公众防灾避险意识和自救互救能力。完善气象保险理赔体系，细化基于气象指数的巨灾保险、政策性农业保险等灾害风险转移制度。

第四节　加强和创新社会治理

坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理、共建共治共享的社会治理制度，推进社会治理现代化。

1.厚植基层社会治理根基

强化党建引领基层治理，完善基层政权建设，全面建立乡镇履行职责事项清单制度，健全村（社区）工作事项准入制度，提升基层治理效能。深化“一网统管”平台建设，打造集监测预警、指挥调度、联动处置于一体的城市运行管理中枢。坚持和发展新时代“枫桥经验”[29]，坚持预防在前、调解优先、运用法治、就地解决，健全县镇村三级矛盾纠纷化解体系，完善信访工作法治化机制，推动矛盾在基层源头化解。加强基层服务能力建设，优化村（社区）综合服务设施功能，健全社会心理服务和危机干预机制。强化市民热线等公共服务平台建设，完善“接诉即办”工作机制。深化村规民约、居民公约建设，加强家庭家教家风培育，推进移风易俗。持续推进综治中心规范化建设，织密基层社会治理防护网络。

2.创新基层社会治理模式

创新社会治理机制，深化“1+6+N”社会治安综合治理工作体系建设，推动县镇综治中心规范化建设，完善矛盾纠纷多元化解机制。推进网格化管理改革，实现多网融合、一网统筹。

[29] 20世纪60年代初浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创造的“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”的管理方式。

探索具有乳源特色的民族地区治理新模式，创新民族团结进步工作载体。加快智慧治理建设，运用大数据、人工智能等技术提升社会治理精细化水平。健全社会组织培育机制，引导社会组织参与基层治理。深化多元协同共治，加强社会工作者队伍建设，发展社会工作服务和志愿服务，健全社会心理服务体系和危机干预机制。完善基层民主协商制度，创新群众参与治理渠道，打造共建共治共享治理格局。深化多元协同共治，整合调解力量，建强社会工作者和志愿者队伍。推进社区治理创新，完善乡村治理体系，依托“睦邻制”等特色治理模式。加强社会治理创新项目培育，总结推广基层治理先进经验。

第十二章　团结和凝聚各方力量，为实现“十五五”规划而奋斗

坚持党的领导，进一步完善规划体系，健全规划实施机制，增强规划约束性，强化政策统筹协调，加强规划任务落实和评估考核，引导全社会共同参与和有效实施，确保各项目标任务落地落实，开创高质量发展新局面。

第一节　坚持和加强党的全面领导

把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”作为最高政治原则，完善党中央重大决策部署落实机制。强化政治监督，持续用党的创新理论武装头脑，严明政治纪律规矩，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。坚持民主集中制，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保科学民主依法决策。坚持党管干部原则，突出政治标准，树立和践行正确政绩观。完善“一线考察、多维辨才”的综合考核体系，推进干部能上能下常态化。加强干部专业能力培养和现代化建设本领提升，完善担当作为激励保护机制。深入实施强基工程，全面增强基层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，深化纠治“四风”，持续为基层减负。压实管党治党政治责任，强化对“一把手”和

领导班子监督，规范权力运行。坚持一体推进“三不腐”，深化整治群众身边不正之风和腐败问题，加强新时代廉洁文化建设，建设清廉乳源，营造风清气正的政治生态。

第二节　完善规划实施机制

健全规划建议执行落实机制，更好发挥发展规划战略导向作用，建立以发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划为支撑，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。坚持规划统筹管理，结合乳源实际建立完善县级全口径规划编制目录清单，统筹协调各级各类规划编制工作，确保精简数量、提高质量；强化规划间的衔接协同，坚决杜绝内容交叉重复，切实减轻基层负担。加强财政预算与规划实施的衔接协调，统筹整合各类财政资金，强化对重大战略任务和民生项目的财力保障。完善政银企对接机制，引导金融机构重点支持规划确定的重大项目建设和特色产业发展。强化年度计划与发展规划的衔接，将规划确定的发展目标、重点任务和重大项目纳入年度计划，合理设置年度目标，做好年度间综合平衡。建立规划实施责任制，县政府统一组织规划实施工作，制定实施方案，明确责任分工和进度要求。各牵头单位制定具体落实方案，确保规划目标任务有计划、按步骤推进落实，形成层层负责、有效落实的工作格局。强化规划实施监测评估和监督，开

展规划实施动态监测、中期评估和总结评估，鼓励开展第三方评估，并依法向县人民代表大会常务委员会报告规划实施情况，自觉接受人大监督。发挥县级纪检监察机关和审计机关对推进规划实施的监督作用，确保全县“十五五”经济社会发展主要目标和重要任务顺利完成。

第三节　强化政策支持

加强财政预算与规划实施的衔接协调，全方位统筹政府资金资产资源，合理安排财政支出规模和结构，优先保障发展规划确定的重大任务和重大项目投资。强化金融政策支撑，引导金融要素资源配置向发展规划明确的重点领域和发展短板倾斜，引导和鼓励各类金融机构重点支持县发展规划确定的重大战略、重大工程、重大项目和重大改革举措。强化人才政策支撑，围绕产业发展导向，完善引育用留机制，为规划实施提供坚实智力保障。强化本规划对产业政策的引导约束作用，确保产业政策与本规划确定的产业发展和结构调整方向相符合，合理引导市场预期和市场主体行为。确保重大生产力布局和土地、人口、环境、社会等公共政策服从和服务于发展规划，形成政策合力。

公开方式：主动公开

抄送：县人大常委会办公室，县政协办公室，县委各部门，县法院，县检察院，县各人民团体。

乳源瑶族自治县人民政府办公室　　2026 年 8 月 30 日印发