

淮南市国民经济和社会发展 第十二个五年规划纲要

目 录

中共淮南市委关于制定淮南市国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议.....	1
关于制定淮南市国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明.....	28
淮南市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要.....	44
第一章 规划编制背景.....	44
第二章 指导思想和发展目标.....	58
第三章 加快转变发展方式，全面建设两型城市.....	63
第四章 实施“四煤”战略，推动经济跨越发展.....	68
第五章 主推城市化，提升和优化城市空间布局.....	89
第六章 推进综合配套改革，构建城乡一体化典型.....	94
第七章 深入推进合淮同城化，继续深化对外开放.....	101
第八章 加强基础设施建设，提高发展承载能力.....	106
第九章 加强科技和人才支撑，推动淮南创新发展.....	111
第十章 加强资源节约与环境保护，推动淮南绿色发展.....	116
第十一章 保障和改善民生，构建幸福淮南.....	125
第十二章 加快体制机制改革，提供制度保障.....	142

第十三章 建立实施保障机制，保障规划有效执行.....	147
附：淮南市“十二五”期间谋划推进项目库.....	150

中共淮南市委关于制定淮南市国民经济和 社会发展第十二个五年规划的建议

(2010年11月27日中国共产党淮南市第八届
委员会第十三次全体会议通过)

淮南市国民经济和社会发展第十二个五年规划(二〇一一年至二〇一五年)，是深入贯彻落实科学发展观，加快转变发展方式，建设“两型城市”，加速崛起进程，实现富民强市，夺取全面建设小康社会新胜利的重要规划。市委按照党的十七届五中全会、省委八届十三次全会精神，结合淮南实际，对科学编制并有效实施“十二五”规划提出如下建议。

一、“十二五”是淮南发展的关键时期，加快转变发展方式 刻不容缓

1、“十一五”淮南经济社会发展取得巨大成就。“十一五”时期是淮南发展史上具有开创性意义的五年。面对资源型城市转型发展的艰巨任务，面对国际金融危机的严重冲击，全市上下以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，牢固树立和深入贯彻科学发展观，认真落实中央和省委、省政府决策部署，迎难而上，沉着应对，丰富完善发展的思路和举措，特别是适时提出并大力实施“两型城市”、合淮同城化、“一主两翼”、可持续发展战略和“9771”提升行动计划，积极探索“立足煤、延伸煤、不唯煤、超越煤”的产业发展新路，改革开放和现代化建设取得丰硕成果，资源型城市转型发展取得新的成效，提前一

年完成“十一五”规划主要目标。经济持续快速发展，预计2010年，全市生产总值580亿元，比“十五”末增长120%，年均增速13.2%，人均生产总值3708美元，比“十五”末增长170%，财政总收入105亿元，比“十五”末增长188%；工业化进程加速推进，产业结构优化升级步伐加快，工业化率明显提高；改革开放不断深化，发展活力持续增强；城乡规划成效显著，城乡建设全面提速，城市化水平明显提升，“十一五”末城市化率64.1%，比“十五”末提高5个百分点；各项社会事业全面进步，社会保障体系逐步健全，民生工程从2007年的12项增加到“十一五”末的42项，总投入达25.15亿元；城乡人民生活持续改善，社会主义民主政治建设和精神文明建设不断加强，党的执政能力和领导发展的水平进一步提高，社会安定团结。淮南经济社会发展跃上了快速升级的新平台，站在了加速崛起的新起点。

同时，也要看到，淮南经济总量还不大，粗放的经济增长方式没有根本转变，产业结构单一，自主创新能力较为薄弱，体制机制有待完善，经济外向度不高，非公有制经济发展不足，经济社会发展与资源环境的矛盾比较突出，城乡、地区发展不够平衡，社会建设和管理任务艰巨。必须保持清醒头脑，增强忧患意识，科学把握发展规律，着力解决突出矛盾和问题，努力实现更长时间、更高水平、更好质量的发展。

2、“十二五”淮南面临新的发展环境。未来五年，世界政治经济格局将加快调整、变革，全球化、多极化、信息化、区域化联动并进，综合国力竞争更趋激烈，我国面临的国际环境更加复杂；世界经济恢复好于预期，但全面复苏将缓慢复杂；全球经济格局面临调整和转型，

需求格局、产业结构正在酝酿重大变革；世界科技创新孕育新突破，产业升级步伐将加快；制度创新加速，对国际规则和世界经济将产生深远影响。

我国经济社会发展仍处于重要战略机遇期，经济发展长期向好的趋势不会改变；工业化、信息化、城市化、市场化、国际化深入发展，经济运行方式与结构层次、社会发展形态与利益格局、人们的思想观念与消费行为都将发生重大变化；传统增长模式面临严峻挑战，加快转变经济发展方式是“十二五”经济社会发展的重大战略任务；改革进入攻坚阶段，对外开放将进一步扩大；扩大内需是“十二五”发展的基本立足点和重大战略方针，一系列有利于刺激消费的政策措施将陆续出台，对社会事业、民生建设、环境保护等方面的支持力度将进一步加大，将推动国内消费需求持续扩大，消费结构加快升级。

安徽将加快科学发展、全面转型、加速崛起、兴皖富民步伐，人均生产总值将由3000美元向5000美元跨越，迈入中等收入水平行列，工业化、城镇化相互促进、加速互动，经济发展进入加速成长阶段；着力促进经济结构调整，壮大优势产业，推动产业高端化发展，培育发展战略性新兴产业，产业结构优化升级步伐将加快；全面推进合肥经济圈、皖江城市带承接产业转移示范区、合芜蚌自主创新综合试验区建设，区域竞争将更趋激烈；更加突出区域协调发展，加快皖北振兴，淮南的区位优势将进一步显现；大力实施国家技术创新工程试点省建设，对提升自主创新能力提出了更高要求；推进生态安徽建设，节能减排和绿色增长的任务更加繁重。

3、关键时期必须围绕“两型城市”建设开拓奋进。统观淮南所处

的发展阶段和国际、国内、省内环境，“十二五”转变经济发展方式刻不容缓，进入了只有加快转变发展方式才能加速崛起进程，实现经济持续增长、生态不断改善、社会全面发展的关键时期。这既是新的发展机遇期，也是新的发展考验期。机遇前所未有，挑战前所未有，把握得好，应对得当，机遇就会大于挑战。必须在复杂多变的形势中抓住机遇，牢牢把握资源节约型、环境友好型“两型城市”建设这一转变发展方式的重要着力点，统筹经济、资源、生态和社会运行过程，扎实开展资源型城市可持续发展试点工作，推动经济社会发展全面转型，由以物为主向以人为本转变，由粗放式增长向集约式发展转变，由单一产业为主向多元产业并举转变，由高碳生产生活方式向低碳生产生活方式转变，由偏重城市向城市、城镇协调发展转变，由依靠资源、资本等有形资源要素向依靠文化、科技等无形资源要素转变，在发展中调整、调整中优化、优化中升级、升级中转型，进一步突破资源有限性约束，实现全面协调和可持续发展，开创改革开放和现代化建设新局面。

二、深入贯彻落实科学发展观，推进转型、绿色、开放、和谐、安全、可持续发展

4、“十二五”时期经济社会发展的指导思想和原则

高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，以转变发展方式、加速崛起进程、实现富民强市为主线，以建设“两型城市”为着力点，以科技创新和体制机制创新为动力，深入实施新型工业化、新型城市化、城乡一体化、合淮同城化、创新推

动和可持续发展六大战略，加快转型发展、绿色发展、开放发展、和谐发展、安全发展和可持续发展，建设合肥经济圈和沿淮城市中综合实力较强、经济结构优化、集聚功能较好、创新活力迸发、人民富裕安康、生态环境良好的较大城市，为全面建成小康社会奠定具有决定性意义的基础。要切实把握以下原则：

——必须坚持又好又快发展。全面贯彻落实扩大内需方针，实施积极的消费促进政策，充分挖掘消费需求潜力；突出发展这个主基调，千方百计加快发展，做精一产、做强二产、做大三产，“立足煤、延伸煤、不唯煤、超越煤”，落实七大产业调整与振兴规划，努力实现经济总量的新跨越；更加注重经济增长的质量和效益，着力提高全要素生产率，促进传统产业新型化、新兴产业规模化。

——必须坚持“两型”引领发展。把加快转变发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，以资源节约和环境友好引导生产力布局、经济结构、体制机制、基础设施、社会结构、生态环境等方面深刻变革，促进发展方式转变，走生产发展、生活富裕、生态良好的可持续发展道路。

——必须坚持“一主两翼”互动发展。以新型工业化、新型城市化双轮驱动为主战略，以城乡一体化、合淮同城化为侧翼，实现“四化”良性互动，协调并进，优化资源配置，推动产业、城乡、区域共同繁荣发展。

——必须坚持改革开放促进发展。继续解放思想，坚定不移地推进改革开放，形成保障科学发展更为有力的体制机制，全方位汲取国内外优质资源要素，最大限度地解放和发展生产力。

——必须坚持创新创业推动发展。营造宽松有序、充满活力的创新创业环境，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源作用，着力增强自主创新能力，促进科技成果向现实生产力转化，大力发展战略性新兴产业，推进全民创业，充分释放各类市场主体的发展潜能。

——必须坚持以人为本和谐发展。以造福人民群众为根本目的，着力保障和改善民生，扩大公共服务，发展社会事业，完善社会管理，维护社会公平正义，促进社会和谐稳定，让人民群众劳动得更加体面，生活得更有尊严，使发展成果惠及全体人民群众。

5、“十二五”淮南经济社会发展目标。综合考虑未来五年的发展环境和条件，淮南经济社会发展的主要目标确定为：三个翻番、四个提高。三个翻番，即：经济总量翻番，“十二五”末地区生产总值达到1270亿元，进入千亿元城市行列；财政总收入翻番，达到200亿元；城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入翻番，分别达到30000元和10000元。四个提高，即：工业化水平明显提高，新型工业化速度加快，经济结构和产业结构进一步优化；城市化水平明显提高，城市现代化和城乡一体化进程加快，城市功能不断完善，城镇建设步伐加速，到“十二五”末城市化率达到70%，三产增加值占全市生产总值的比重达到31.5%；生态环境质量明显提高，生态体系建设取得显著成效，单位生产总值能源消耗完成调控目标，工业固体废弃物综合利用率达到95%；群众幸福感明显提高，居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，社会保障体系更加健全，居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善，城镇登记失业率控制在4.3%，人口自然增长率控制在7.6‰以内，采煤沉陷区

综合治理取得重要进展，社会治安和安全生产状况良好，民主法制建设取得新成效。

三、坚持探索创新，推动“两型城市”建设迈出实质性步伐

6、强化规划引领。对“两型城市”建设进行科学设计，明确目标，高端定位，突出重点，全面规划，出台总体实施方案和具体实施细则。设立市级“两型城市”建设领导机构。分阶段推进“两型城市”建设，“十二五”时期，全面开展各项改革，初步建立“两型城市”政策法律体系和体制机制框架，初步构建“两型”产业，建立较完善的综合基础设施体系，基本建立环境综合治理和保护模式，循环经济、低碳经济发展初见成效，初步形成“两型”特色的产业结构、增长方式和消费模式。

7、实施六大工程。一是产业支撑工程，坚持产业第一，引进大项目，发展大产业，加快产业结构调整步伐，大力培育和发展战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业等“两型”产业，切实加快传统产业的“两型”化升级改造，构建具有淮南特色的现代产业体系。二是基础设施工程，构建陆域通道畅通无阻、水能充分利用、各种交通方式协调发展的综合交通体系，建设公用事业、公共工程、城市环境等方面的重大基础设施，完善城市功能，提高城市综合承载能力。三是生态建设工程，以“三山三湖一河”和湿地开发保护为依托，构筑特色鲜明、类型丰富的城乡生态系统，创新和健全采煤沉陷区综合治理模式和机制，加大生态环境恢复治理力度。四是城矿乡统筹工程，加快城乡一体化综合配套改革试点市建设，坚持以工促农、以城带乡，以城镇为节点，统筹城市、矿区、乡镇和农村协调发展，建立同发展、共

繁荣的新型城矿乡关系。五是人才和人力资源开发工程，加快培养科技创新型人才，大力开发经济社会发展重点领域急需紧缺专门人才，切实提升劳动者素质，支持人人都做贡献、人人都能成才。六是示范区建设工程，规划设立若干示范区，以创新为核心，打造淮南发展的“经济特区”、改革创新的先行区和“两型城市”建设的展示区。

8、推进配套改革。更加重视改革顶层设计和总体规划，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，调动各方面改革的积极性，努力在重要领域和关键环节改革上取得突破。推进产业发展体制机制改革，建立产业发展导向机制，对“两型”产业予以重点支持；建立优化产业布局的促进机制，引导企业、项目向合淮工业走廊和园区集中，探索园区发展新模式；推进国有企业改革，加快产权多元化改造步伐，培育具有较强竞争力的大公司、大集团；加强国有资产监管，加强市政公用事业改革；优化非公有制经济发展的体制环境，落实鼓励和引导民间投资健康发展的政策措施。推进对外开放体制机制改革，积极构建和完善参与国内外区域合作的平台与机制，探索建立跨境经济合作区和进口资源加工区；创新招商引资机制，积极引进战略投资者，引导海内外资金、技术、人才等要素参与“两型城市”建设。推进城矿乡统筹发展体制机制改革，建立支持“三农”的体制机制，建立完善覆盖城乡的公共服务体系，建立市矿统筹机制；深化户籍制度改革，推进改革试点，逐步建立城乡统一、以具有合法固定住所为迁移条件、实行居民身份证管理的户籍管理制度，实现城乡人口合理有序流动；深化农村产权制度、土地管理制度和金融体制改革。推进行政体制改革，加快转变政府职能，深化行政审批制度改革，优化政府结构、行

政层级、职能责任，降低行政成本，提高行政效能，建设法治政府和服务型政府；健全科学、民主、依法决策机制，推进政务公开，增强公共政策制定透明度和公众参与度，加强行政问责制，建立健全政府绩效评估制度，提高政府公信度；改革基本公共服务提供方式，推进非基本公共服务市场化改革；积极稳妥推进事业单位分类改革。推进投融资体制改革，加快金融改革发展，构建地方金融体系；加快发展地方融资平台，进一步完善城市建设投资公司、产业发展投资公司运作机制，加快组建旅游投资公司、农业投资公司、教育投资公司；支持企业上市融资和发行债券，拓宽融资渠道；促进保险业健康发展；完善政府金融管理体制，优化金融生态环境。推进科技创新和人才管理体制改革，建设有淮南特色的自主创新体系，探索产学研联合开发、利益分享的新机制，形成技术创新、产业培育和产业基地协调发展模式；支持和引导科研院所、高校和企业围绕“两型城市”建设中的关键技术进行研究开发；创新人才开发与配置的体制机制。加强研究，及时跟进，积极探索，认真落实国家关于资源性产品价格和要素市场、收入分配、财税体制、资源节约、环境保护等方面的重大改革部署。

四、促进产业结构优化升级，加快新型工业化进程

9、做强、做长煤电化产业。坚持“立足煤、延伸煤”，推动煤炭资源由燃料向原料调整、由粗放发展向集约发展转变、由资源优势向经济优势转化，形成以煤电为基础、多元和可持续发展格局，加快建设新型能源强市。坚持“扬煤凸企”，依托淮南矿业集团、国投新集公

司、皖北煤电集团、淮化集团等企业，加强与大企业、大集团的战略合作，推进新一轮煤电化大建设。煤炭方面，按照装备现代化、生产自动化、管理数字化和开采集约化目标，加快建设一批大型现代化高效煤矿，到“十二五”末形成并稳定亿吨煤生产规模；电力方面，抓住“皖电东送”国家特高压电网建设机遇，加快推进煤电一体化电源点建设，打造“火电三峡”，形成1500万千瓦装机容量；化工方面，落实化工产业调整与振兴规划，加快省级煤化工（淮南）基地建设，着力引进精细化工项目，大力开发煤化工产业链，形成多个百万吨级现代化工产品生产能力。到“十二五”末，发展成为工业产值超千亿的现代煤电基地和数百亿现代煤化工基地。

10、优先发展先进制造业。坚持以信息化带动工业化，运用新技术、新装备、新工艺改造提升制造业水平，支持企业加强技术研发、产品设计和品牌服务，培育一批具有较强竞争力和知名品牌的龙头企业。做大做强装备制造业，重点围绕省级煤机装备制造基地建设，推进煤机装备制造成套化、品牌化，打造煤机产业园区，形成以煤机装备、印后装备为优势，石化装备、交运设备为新增长点的多元产业体系。促进特种车辆、船舶制造业发展。加快发展电子产业，力争在矿用电子、汽车电子、电子元器件、光纤光缆等产业上实现大发展。加快发展新型轻工业，做大高档卷烟纸和文化纸产业，提升玻璃制品、塑料制品产业，积极引进家电及其配套产业。大力振兴纺织业，发展高档产业用纺织品、精细面料、品牌化服装，构建纺纱、面料、成衣产业链；加快淮南轻纺服装鞋帽工业城建设。加快山南高新技术产业开发区建设，落实创业投资优惠政策，积极吸纳资本、技术、人才等

要素，尽快形成规模，成为淮南技术集成转化的高地、推动产业结构优化升级的新引擎。

11、积极培育战略性新兴产业。结合淮南产业基础和技术条件，瞄准国际前沿产业，科学制定战略性新兴产业发展规划，加强财税、金融、政策等方面的支持，加强组织领导和统筹协调，规划建设战略性新兴产业工业园，力争在节能环保、信息技术、生物、新能源、新材料、新能源汽车、安全等产业方面取得突破。节能环保产业方面，开发推广高效节能技术装备及产品，示范推广先进环保技术装备及产品，推进市场化节能环保服务体系建设。信息技术产业方面，加快信息网络基础设施建设，加快通讯网、互联网、广播影视网“三网融合”进程，促进云计算、物联网等新技术的应用，引进数字虚拟技术，培育软件等基础产业。生物产业方面，发展生物技术药物、新型疫苗和诊断试剂、化学药物、现代中药制品，培育生物育种产业，积极推广绿色农用生物产品。新能源产业方面，积极引进整体煤气化联合循环技术，培育清洁煤、煤制油、煤制气等产业，引进培育生物质能、太阳能光伏等产业，引进高效节电、新型储能、输变电和电力自动化等重大项目。新材料产业方面，围绕建设“省内一流、特色鲜明”的新材料基地，重点发展新型建筑材料、新型铝合金等金属材料、高纯硅等新能源材料、平板显示光电子信息材料。新能源汽车产业方面，抓好陕汽集团新型能源专用汽车项目建设，大力推进高能效、低排放节能汽车发展。安全产业方面，重点研究煤矿安全领域关键技术、智能电网电力安全技术，重点开发应急指挥与救援技术装备、煤矿生产安全预警系统、深部煤层安全高效开采保障系统、煤矿瓦斯抽采与利用装备。

12、以项目带动、园区集聚、产业集群推进产业集约化发展。围绕产业发展方向、产业链高端环节和关键技术，着力引进牵动性强的大项目，加强品牌和标准化建设，加快产业提升、园区开发。按照山南新区建成高新区和低碳区，山北至淮河以南建成加工区和服务区，淮河以北建成重化工区的功能定位，继续推进以沿淮产业带和合淮工业走廊为主线的T型空间布局的开发建设。统筹规划建设与管理，加快各类开发园区转型升级，实现开发园区项目集中、产业集群、用地集约、功能集成、特色发展，力争到“十二五”末形成装备制造、生物医药、新型材料、电子信息、轻工纺织、农产品加工等若干过十亿、百亿产业园区。大力度推进淮南经济技术开发区“二次创业”，支持其升格为国家级开发区，支持符合条件的县区工业园申报省级开发区。

13、壮大县区特色产业。支持县区依托区位条件、资源禀赋和产业基础，因地制宜走特色产业化发展路子。做足做好工业、农业和生态、人文、人力资源文章，宜工则工、宜农则农、宜游则游、宜商则商，选准和发展支柱产业，培育市场竞争力强的优势产业、优势企业和优势产品，形成特色鲜明、具有较强竞争力的产业结构。做大做强镇域经济，以扩权强镇为平台，大力招商引资，壮大民营经济、培育特色经济、发展配套经济、提升劳务经济，引导企业进园区，推进产业集聚发展。

14、加快农业现代化步伐。发展农业产业化，加快农业与二、三产业的有机融合和衔接，推进农业“接二连三”发展。创新农业经营体制，鼓励多种形式的适度规模经营，大力培育专业大户、专业合作社和龙头企业，完善农企利益联结方式，提高劳动生产率、土地产出率

和资源利用率。调整农业生产结构，做大农副食品加工业，形成以豆制品、乳制品为主的区域特色优势产业；按照现代农业园区标准，加快优质粮、特色蔬菜、特种水产、特种养殖等优质农产品基地建设，打造“淮河粮仓”。拓展农业功能，大力发展乡村旅游、观光体验、生态养生等多功能型农业。加快农产品市场和品牌化建设，发展大型农产品交易、物流市场，发展绿色、无公害、有机农产品，增强市场准入能力。加强农田水利等农业基础设施建设，健全农技推广体系，全面提高农业综合生产能力。依法严格保护耕地，确保粮食安全。

五、推进新型城市化，提升内涵式增长和城乡区域协调发展水平

15、统筹城矿乡规划和区域发展。树立“全域淮南”理念，构建复合型、立体型、统筹型的规划体系，实现城矿乡规划的有机衔接和全面覆盖，充分发挥规划的先导性、基础性和调控性作用。围绕打造“宜居宜游宜学宜业”城市，“东进南扩、西调北联”，优化城市空间功能布局，统筹山南山北、东部西部、河南河北发展，继续推进新区开发、老区提升、矿区改造、景区完善，形成“一主两副”的城市发展格局。主城区以山南新区开发为重点，建设行政办公、文化、科研教育中心和高新技术产业基地，打造国内一流、全省领先，生态和谐、最宜人居的现代化新城区；东部城区建设商业中心和装备制造业基地，打造滨淮河、滨高塘湖新城；西部城区建设矿区生活服务中心、生态旅游文化城区和传统工业基地，打造滨瓦埠湖新城。两副中心城区要壮大城区规模，提升完善城区功能，形成新的集聚优势和竞争优势。

支持毛集实验区加快发展。加大老城区改造力度，推进“城中村”、城乡结合部改造。

16、加快城镇化发展步伐。以产业集群和专业镇为载体，循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局，推进城镇化进程，构建科学合理的城镇体系，推进企业向园区集中、人口向城镇集中、土地向规模集中。坚持以点带面，优先发展城乡一体化示范镇、村，力争到“十二五”末把淮南建设成为全国资源型城市城乡一体化发展示范区。稳步推进扩权强镇改革试点，赋予其更大的发展自主权，促进城镇扩容提质，增强集聚力和辐射力。提高城镇规划建设管理水平，合理确定功能布局、产业定位，统筹安排和加快城镇基础设施、公共服务设施建设。坚持因地制宜，整合区域资源，促进产业集群化发展，建设一批各具特色的产业重镇、商贸强镇、旅游名镇。提升社会主义新农村建设水平，推进农村社区化、农民现代化，加强农村公共服务，拓宽农民增收渠道，创新农村发展体制机制。

17、加强重大基础设施和城市管理效能建设。统一规划、合理布局、适度超前，大力发展现代综合交通运输体系，构建通向沿海发达地区、周边城市和市域内更加快捷的通道。新建商杭高铁淮南客运站，加快合淮蚌高铁及淮南东站建设；完善高速公路网，完成淮蚌高速公路、206国道改线工程；加快建设淮滁、济祁、淮六高速公路；积极建设淮南至长三角大运量煤炭运输通道。加快多座淮河大桥和淮南港建设，启动淮河隧道工程项目，推进引江济淮建设；科学规划城乡交通，优化市区路网结构，加快主、次干道和支路建设，改造升级境内国省干线公路，加快农村公路建设，加快城乡公共交通基础设施和公

路客货运交通枢纽建设，积极发展城市轻轨，提高公交运营服务质量，形成覆盖城乡、安全舒适便捷的公共交通网络。加大给水、排污、供电、电信、供热、燃气等公用基础设施建设力度，加快城市大型公园建设，建立健全防洪、防震等综合防灾减灾体系。理顺城市管理体制，推动城市管理重心下移，积极探索依法、科学管理的长效机制；创新城市管理方式，综合运用行政、法律、市场、技术等手段，推进城市管理现代化、人性化。

18、实施主体功能区建设。根据主体功能区分类，优化国土空间开发格局，促进经济社会与人口资源环境协调发展。重点开发区域要加快推进工业化和城镇化，大规模集聚产业和人口。重点生态功能区域要加强生态环境修复和保护，因地制宜发展资源环境可承载的特色产业，保障生态安全。禁止开发区域要严格保护、严禁开发，确保生态平衡和自然特色。基本形成适应主体功能区要求的政策和规划体系，完善绩效考核办法和利益补偿机制，引导各地区严格按照主体功能定位推进发展。

19、努力打造“文化强市”。深化社会主义核心价值体系建设，大力培育、弘扬新时期淮南精神，深入开展群众性精神文明创建活动，着力提升全市人民文明素质，积极创建省级文明城市，努力争创全国文明城市。加快文化体制机制改革创新，推进经营性文化单位转企改制，组建广电传媒产业集团、报业发行集团。加大对文化事业的投入，高起点、高标准新建改建一批标志性文化设施，强化基层文化阵地建设，逐步形成覆盖城乡、全民共享的公共文化服务体系。大力发展会展节庆、文化演艺、文化创意等业态，建设若干具有淮南特色和良好

发展远景的文化产业板块，继续办好中国豆腐文化节和中国淮南国际少儿艺术节。积极挖掘、整合、保护历史文化遗产和自然遗产，进一步把《淮南子》、花鼓灯艺术等独特文化品牌做大做强，塑造特色文化，提升城市品位。鼓励优秀文化产品创作。坚持繁荣与规范并重，促进文化市场健康有序发展，努力把淮南建设成为淮河流域文化中心。

20、大力发展现代服务业。把加快发展服务业作为扩大内需的重点任务和结构调整的关键环节，完善功能、更新业态、提升档次。大力发展生产性服务业，壮大现代物流业，做大做强一批大型现代物流企业、园区，完善基础设施，提高物流信息化和标准化水平，打造淮南“无水港”；发展金融保险业，吸引境内外各类金融机构进驻淮南，建设华东地区最大的煤产品交易市场和煤行业金融衍生物交易中心；积极开展煤矿瓦斯治理、煤化工对外技术服务，打造技术服务品牌；发展信息、策划、研发设计、广告会展、会计审计、法律咨询、信用评估等中介服务业。大力发展生活性服务业，改造提升传统商贸流通业，发展连锁、配送、电子商务等现代流通业态，规范发展新兴购物方式，培育具有区域影响力的高档商业街区，打造中央商务区；发展旅游业，打造合肥经济圈中的旅游增长极和新皖北旅游区的旅游目的地；因地制宜发展体育健身、休闲娱乐、社区服务、家庭服务等服务业；统筹发展房地产业，建立合理的住房供给体系，保障群众多层次住房需求，促进房地产业健康发展；强化农村服务业，继续推进家电、汽车、摩托车下乡和以旧换新等活动。

六、深入推进合淮同城化，不断加大开放、创新力度

21、主动开展全方位合作，开创同城化发展新局面。坚定不移地推进合淮同城化，更加积极地融入合肥经济圈，在建设合淮“新型区域经济联合体”上迈出更大步伐。以交通基础设施一体化为突破口，开工建设一批快速干道与连接线工程，加快城际快速公交系统、城际轻轨建设，形成合淮“半小时”通勤圈。加快合淮工业走廊共建区规划建设。推进与合肥在科技人才、信息金融、商贸流通、旅游环保、招商引资、市场准入、教育医疗、质量认证和政府服务等领域的对接，构建统一开放的市场体系。加强经济圈文化交流，增进文化认同。积极争取省委、省政府更大力度支持合淮同城化建设。完善合作机制，建立深层次的城市合作伙伴关系，协调互动，向打造安徽中部大型城市群方向发展。加强与六安市在资源开发和利用、旅游开发等方面的对接与合作。

22、积极融入长三角，大力承接产业转移。加快推进全方位、多层次、宽领域开放，构建中心城区、县区、开发园区协调互动，外宣、外资、外经贸、外智、外事“五外”联动，合肥经济圈、长三角、全国、全球四个圈层全面开放的新格局，提高经济外向度。抢抓皖江城市带承接产业转移示范区建设机遇，积极融入长三角，主动迎接辐射，参与分工合作，加强基础设施、产业分工、要素市场等领域的战略合作，实现体制机制对接。加快 30 平方公里皖江城市带承接产业转移淮南集中区建设，深化与上海杨浦区、长宁区和浙江平湖市的合作，创新园区共建机制，推进组团式承接转移，发展“飞地经济”。重点打造面向长三角的能源原材料供应基地、优质农产品基地、生态文化旅游基地、高素质劳动力输出基地，鼓励市直部门、县区、开发园区、企业、

各类商会和协会等与长三角建立交流与合作机制，形成多层次产业关联、多主体市场关联。科学编制重大招商引资项目库和客商库，瞄准行业龙头、高端人才，积极开展产业链招商、集群式招商，提高招商的针对性和有效性。积极推进与央企合作对接。加强市场开拓，支持企业“走出去”。

23、激励创新创造，提升城市自主创新能力。实施国家技术创新工程试点，加快建设“四点一园”自主创新高地，力争在优势领域拥有一批核心技术和自主知识产权。探索建设高校技术市场，促进科研成果产业化。支持淮南矿业集团建设国家级煤矿瓦斯治理与利用工程研究中心、深部煤炭开采与环境保护国家重点实验室、煤矿生态环境保护国家工程实验室，组建中国煤矿工程技术研究院；积极筹建生物医药工程研究中心、淮南市科技创新公共服务中心，扶持重点科技型企业和有条件的企业建设技术研发平台。支持毛集国家可持续发展先进示范区建设，加快建设省级毛集民营科技产业园。加强知识产权的应用、保护和管理。

24、营造安商富商的良好环境，促进民营经济蓬勃发展。继续实施民营经济发展“4511”腾飞计划，营造安商助商的政务、政策和法治环境，促进民营经济蓬勃发展。完善市场公平准入机制，按照“非禁即入”的原则，鼓励民间资本进入基础产业、基础设施、金融服务、市政公用事业等领域，支持非公有制经济参与国有企业改革，兼并重组、加快发展、做大做强。保护民营企业合法权益，完善企业服务体系，加强对中小民营企业金融、财税支持。推进民营企业加强制度、管理、组织等方面创新，形成多元的产权结构、完善的法人治理结构

和科学的决策机制。坚持“专、精、特、新”发展方向，加快培育民营企业自主知识产权和自主品牌。支持有实力的民营企业上市融资。

25、开发人力资源，构建人才高地。树立“人才资源是第一资源”的战略思想，坚持党管人才，坚持服务发展、人才优先、以用为本、创新机制、高端引领、整体开发的指导方针，建设人才强市。制定实施人才发展规划和重大人才工程，以高层次、高技能人才为重点，统筹推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、社会工作人才等各类人才队伍建设。加大招才引智力度，面向国内外延揽大批领军人才、创新团队。坚持科教兴市，充分发挥高校在人才培养中的重要功能，尽快形成以高校、企业、科研院所等为主体的多元化人才集聚载体。加强人才服务体系建设和人才市场建设。努力营造开放宽松的育才、引才、聚才、用才环境，建立健全人才培养开发、评价发现、选拔任用、流动配置、激励保障等方面更加科学、更具活力的机制，激发各类人才的创造力，增强人才对淮南的认同感和归属感。

七、更加注重社会发展，建设包容共享、公平正义的和谐社会

26、推进社会管理创新。整合社会管理资源，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，合理调节社会利益关系。完善公共财政体制，积极推进基本公共服务均等化，努力把最贴近群众的基本公共服务办实办好。高水平、高质量实施民生工程，把民生工程建成民心工程。加强社会管理基层基础建设，支持和引导现代社会组织规范发展，建立健全现代社会工作制度，探索公众广泛参

与的社会治理模式，提高基层群众自治组织自我管理、自我服务、自我教育、自我监督能力。统筹抓好现实社会和虚拟社会的管理。加强流动人口服务和管理。大力推广运用信息化、网格化管理模式和技术手段，加快实现社会管理精细化、数字化、动态化。

27、加快富民步伐。把促进就业放在经济社会发展优先位置，继续实施积极的就业政策，大力发展劳动密集型产业，加快建立覆盖城乡的公共就业服务体系，完善面向所有困难群众的就业援助制度，健全统一规范灵活的人力资源市场，加强职业技能培训，重点提高高校毕业生、农民工、失地农民、就业困难群体的就业能力。以创业带动就业，大力支持全民创业，进一步降低创业门槛，完善创业指导服务体系，实施初创企业、微小企业扶持工程和中小企业成长工程，推动百姓创家业、能人创企业，提高城乡居民经营性、资产性收入比重；加快建立农民工和大学生创业园、小企业创业基地，培养创业带头人，提高创业成功率。加大对弱势群众、困难群体的帮扶力度，继续抓好农村扶贫工作。合理调整收入分配关系，逐步提高最低工资标准，保障职工工资正常增长和支付，提高低收入群体收入水平，扩大中等收入阶层比重，完善公务员工资制度，深化事业单位收入分配制度改革，形成更加合理的收入分配格局。

28、健全社会保障体系。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，建立城乡统筹的社会保障体系。全面推进新型农村社会养老保险，完善城镇职工和居民养老保险制度，探索建立采煤沉陷区失地农民养老保险制度。完善失业保险，推进失业人员管理服务社会化，发挥失业保险促进再就业的作用。不断完善城镇职工基本医疗保险、城

镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗和城乡医疗救助四项制度，努力实现人人享有基本医疗保障。完善以最低生活保障为主体、临时救济为补充、社会互助和优惠政策相配套的城乡社会救助工作体系，大力发展社会慈善、优抚安置、老年人、妇女儿童、残疾人事业，启动建立社会养老制度。加快建立外出务工人员、失地农民社会保险制度。加强社会保障投入，提高社会保险统筹层次，建立稳定、规范的资金筹措机制，规范社保资金管理。切实做好国家利用公积金贷款支持保障性住房建设试点工作，加大住房保障力度。

29、发展教育、医疗等社会事业。财政资金优先保障教育投入；提高基础教育水平，加快普及高中阶段教育；大力发展职业教育，加快推进职教园区建设；大力发展学前教育和特殊教育；加快发展高等教育，优化结构办出特色，提高人才培养质量，提升科研水平，增强社会服务能力；鼓励社会力量出资办学，推动民办教育规范发展；加快发展继续教育和远程教育，构建灵活开放的终身教育体系；优化教育结构，合理均衡配置教育资源，努力促进教育公平；加强教师队伍建设，提高教师待遇。加大医疗卫生事业投入；深化医药卫生体制改革，完善医疗卫生机构管理体制和运行机制，加快城乡医疗卫生基础设施建设，推进医疗资源均衡化、基本医疗卫生服务标准化；鼓励和引导社会资本参与医疗卫生服务；加强预防、保健、临床、康复和心理健康教育综合性卫生服务体系建设。做好人口和计划生育工作，加强出生人口性别比综合治理，稳定低生育水平。加快发展体育事业。

30、加强和谐社区、和谐村镇建设。统筹规划、协调推进和谐社区与和谐村镇建设，进一步健全组织、队伍、设施、服务体系，充分

发挥社区和村镇服务群众、便民利民、凝聚人心、促进和谐的综合功能。完善社区党建体制机制，优化社区公共服务配置，整合各类社区资源，条块结合、以块为主，共同推进社区建设，实现社区党建全覆盖、社区建设实体化、社区管理网格化。积极做好社区绿化、美化和净化工作，持续推进“清洁乡村、美化家园”活动，打造一批生态宜居、文明和谐的示范社区和示范村镇。开展各种形式的和谐企业、和谐家庭建设。

31、维护社会安全稳定。贯彻群众路线，树立群众观点，站稳群众立场，维护群众权益，扎实做好正确处理人民内部矛盾各项工作，切实从源头上减少矛盾。构建科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制，健全大调解工作体系，抓好综治信访维稳工作，积极预防和妥善处置群体性事件，妥善解决历史遗留问题和新的社会矛盾。健全公共安全管理体制，加强重大事项社会稳定风险评估工作，形成高效的城市安全预警、防控和应急管理体系。深入推进平安淮南建设，加强社会治安综合治理，完善社会治安防控体系，强力推进治安重点区域和重点问题整治，形成有效遏制犯罪的工作机制和群防群治新模式，实现社会治安持续好转。坚持生命至上，严格落实企业主体责任和政府监管责任，重点抓好煤炭企业的安全生产，坚决遏制重特大事故的发生。促进交通安全、消防安全、生产安全和食品药品安全工作长效化，努力消除城市安全隐患。开展经常性的公共安全教育。

八、加强生态文明建设，全力打造绿色淮南

32、加快采煤沉陷区综合治理。把采煤沉陷区综合治理作为重大的民生工程来抓，集中式搬迁、发展式安置、开发式治理，努力使矿山生态环境得到有效治理恢复，土地整治取得明显效果，沉陷区农民原有生活水平不降低、长远生计有保障，采煤企业生产秩序持续稳定。完善和实施采煤沉陷区综合治理各项规划。积极推广生产式、生活式和生态式综合治理模式，宜山则山、宜水则水、宜林则林，实现多元化生态修复。扎实开展采煤沉陷区村庄搬迁安置，实施先搬后采，创新搬迁安置方式，加快搬迁安置工程建设，切实保障沉陷区群众生命财产安全。建立沉陷区综合治理用地保障、资金保障和失地农民生活保障机制，加大对沉陷区农民就业、创业扶持力度。启动《淮南市采煤塌陷地治理条例》修改程序，加强沉陷区治理机构建设，进一步明确责任、创新机制、规范治理。

33、发展循环、低碳经济。制定循环经济和低碳经济推进规划，支持开展循环经济和低碳经济技术研发。争取列入国家循环经济试点市。开展低碳经济试点，建设一批循环、低碳经济示范园区和示范企业。继续提高煤炭资源回收率，减少开采过程中的资源浪费，加快煤层气、煤矸石、粉煤灰、矿井水、山石资源及煤的伴生资源的综合利用与开发，建设超临界或超超临界机组，加大对化工尾气、余热、余压、废渣等废弃物的处理利用。大力推广低耗材、环保型建筑材料，建设节能省地型住宅和绿色建筑。在全社会倡导绿色消费意识和绿色生活观念，积极发展低碳型服务业，减少过度包装和餐饮、宾馆等场所一次性用品的使用，建立社会生活与消费领域的绿色供应采购系统与保障体系。建立完善资源回收利用体系。

34、推进节能减排和环境保护。严格落实节能减排目标责任制，确保完成节能减排约束性指标任务。坚持节约和开发并举，以加强节能节水节地节材和资源综合利用为重点，加快节能重点工程建设，积极开发和推广资源节约、替代和循环利用技术，抓好工业、建筑、交通运输等重点领域节能，严控高耗能、高排放行业过快增长，扶持发展低耗能、低排放的资源节约型产业，坚决淘汰落后产能。控制不合理的资源开发，强化对煤炭、水、土地、森林等自然资源的保护和合理利用。坚持预防为主，加大环保投入，加强环保基础设施建设，加强对水污染、大气污染、噪声污染以及生活垃圾、固体废弃物等的监管与治理。实施农村清洁工程，加大面源污染防治力度。加强环保执法、监测能力和应急能力建设，建立健全重大环境事件和污染事故责任追究制度。大力发展环保产业。

35、大力开展植树造林和生态体系建设。创建全国绿化模范城市。实施生态保护优先战略，落实林业中长期发展规划，大力开展植树造林，加强湿地保护。合理布局全市林地、公共绿地，着力构建“三山鼎立”（八公山、上窑山、舜耕山）的绿色屏障体系、“三水环绕”（淮河、高塘湖、瓦埠湖）的绿色河湖体系、“三城互动”（东部城区、西部城区、山南新区）的绿色景观体系、“三矿并举”（新矿、老矿、废矿）的绿色矿区体系、“三农共建”（农田、农村、农家）的绿色乡村体系、“三路协调”（铁路、高速公路、城乡道路）的绿色长廊体系，加快“八公山国家森林公园”、“八公山国家地质公园”、“舜耕山国家森林公园”和“上窑国家森林公园”等的开发建设，提高城乡绿化覆盖率，增加森林碳汇，到“十二五”末，全市绿化覆盖率达22%，比“十

一五”末提高 2.9 个百分点，建成区绿化覆盖率达 45%以上。

九、全市人民团结起来，为实现“十二五”规划而奋斗

36、充分发挥党委领导核心作用。加快经济发展方式转变，实现“十二五”发展目标，关键在加强和改善党的领导。必须坚持党要管党、从严治党，以改革创新精神加强和改进党的建设，提高党的建设科学化、制度化、规范化水平。各级党委要按照“把握方向，谋划全局，提出战略，制定政策，推动立法，营造环境”的要求，紧密结合实际，准确把握发展趋势，科学谋划发展蓝图，努力创新发展模式，切实提高领导科学发展的能力和水平。扎实推进学习型党组织建设，加强和改进干部教育培训，注重实践锻炼，提高科学决策能力、统筹兼顾能力和应对复杂局面能力，增强推动科学发展、促进社会和谐的本领。

37、加强社会主义政治文明建设。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，发展社会主义民主政治，保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，支持人大、政协依法履行职责，充分发挥作用。巩固和壮大最广泛的爱国统一战线，切实做好民族、宗教和侨务工作。健全基层群众自治机制，进一步发展基层民主。加强和改进党的群众工作，充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体联系和服务群众作用。加快依法治市进程，推进依法行政、公正廉洁执法，认真实施“六五”普法规划，深入开展法制淮南、法制县区创建活动。加强国防教育、国防动员和后备力量建设，巩固军政军民团结和谐的生动局面。

38、坚持不懈推进政治生态建设。全面贯彻执行党的干部路线和政策，坚持德才兼备、以德为先，按照民主、公开、竞争、择优的原则，提高选人用人公信度，努力形成有利于科学发展的用人导向。大力弘扬密切联系群众、求真务实、艰苦奋斗、批评和自我批评的作风，切实以优良的党风凝聚党心民心。加强和改进新形势下党的基层组织建设和党员队伍建设，扎实开展创先争优活动，不断扩大、增强基层党组织的覆盖面和影响力。加强反腐倡廉建设，推进反腐倡廉制度创新，严格执行党风廉政建设责任制，加强领导干部廉洁自律和严格管理，严格权力运行制约和监督，加大查办违纪违法案件工作力度，营造风清气正、干事创业的良好氛围。

39、切实把规划确定的目标任务落到实处。坚持讲党性、重品行、作表率，提振精气神，强化责任心，始终保持“人人有激情、时时在状态”。要激发创新力，大力推进思想解放，发扬敢为人先的精神，敢走新路，敢破难题，敢当重任，坚持最困难的地方通过改革创新寻找出路，最关键的环节通过改革创新取得突破，为经济社会发展提供不竭动力；要强化执行力，弘扬实干作风，砥砺攻坚勇气，切实把心思用在干事业上，把功夫下到抓落实中，提高行政效能，确保各项措施落在实处、见到实效；要增强战斗力，多讲团结协作，善于凝聚力量，舒心共事、同心谋事、合力干事，形成心无旁骛抓发展、凝心聚力促崛起的生动局面。

全市共产党员和干部群众，要更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，解放思想、实事求是、开拓创新、奋发有为，为实现

国民经济和社会发展第十二个五年规划和全面建设小康社会宏伟目标
而努力奋斗！

关于制定淮南市国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明

淮南市人民政府

《中共淮南市委关于制定淮南市国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》(以下简称《建议》),是根据党的十七届五中全会和省委八届十三次全会精神,在市委常委会直接领导下研究制定的。市委高度重视《建议》起草工作,强化领导,成立专班,科学谋划,提前部署,深化对重大问题研究,组织赴外地学习考察,在此基础上形成了《建议》的基本思路,并在网上进行公布。振超书记多次召开会议,就《建议》进行讨论,对一些重大问题作出指示、提出意见。

《建议》初稿形成后,先后征求了领导小组成员单位的意见,征求了市委常委、市人大、市政府、市政协领导同志,各县区、各相关部门党委(党组),各民主党派、无党派人士、工商联和部分老干部,以及十七大和省第八次党代会部分在淮代表的意见,并根据中央和省委《建议》进行了修改完善;在提交这次全会审议前,振超书记又主持召开市委常委会会议,对《建议》进行讨论修改。《建议》形成的过程,是充分发扬民主、凝聚各方智慧的过程,是坚持科学决策、民主决策的过程,是全市上下统一认识、形成共识的过程。《建议》经这次全会审议通过后,市政府将据此编制“十二五”规划纲要(草案),提

请市第十四届人大五次会议审议批准，颁布实施。现在，我受市委常委会委托，对《建议》作几点说明。

一、关于“十一五”时期经济社会发展的主要情况

“十一五”时期是我市发展史上具有开创性意义的五年。这是重要判断，更是科学总结。五年来，坚持以科学发展观为指导，确定了“五彩淮南”的形象定位、“两型城市”的目标定位、“一主两翼”的战略定位、“四煤”发展的转型定位、“四宜”城市的功能定位，改革开放和现代化建设取得了一系列重大成就。**综合实力迈上新台阶**。预计，实现地区生产总值 580 亿元，年均增长 13.2%，人均地区生产总值突破 3700 美元；财政收入年均增长 23.6%；主要经济指标提前一年实现。**结构调整取得新进展**。现代农业加快发展，粮食连年丰收；工业结构不断优化，煤电产业加快提升，煤化工、装备制造等产业加快成长，生物医药等新兴产业加快培育；现代服务业不断壮大，城乡市场日渐繁荣。**城乡面貌展现新形象**。推进新区、老区、矿区、景区互动取得突破性进展，立体交通迈出实质性步伐，新农村建设初显阶段性成效，滨河滨湖城市、山水园林城市、宜居宜游宜学宜业城市加快建设。**改革开放呈现新局面**。重点领域和关键环节改革进程加快，科学发展的体制机制逐步建立。大力实施合淮同城化战略，构建新型区域联合体，成为合肥经济圈双核城市之一，创造性地融入了皖江城市带承接产业转移示范区。**社会事业获得新发展**。科教兴市和人才强

市战略深入推进，医药卫生和人口计生工作不断加强，文化大市和体育强市建设步伐加快，社会保障和救助体系逐步完善，民主法制和精神文明建设扎实推进。**人民生活实现新提高。**城乡居民收入大幅增长，人民生活明显改善。2007年以来，先后实施了一系列民生工程，累计投入资金超过25亿元，惠及面达94.7%。

过去五年，全市上下齐心协力，团结合作，成功举办奥运火炬传递、安徽省第十二届运动会、全国“市长杯”乒乓球赛等重大活动；全市上下众志成城，攻坚克难，努力夺取2007年特大洪涝灾害、2008年冰雪灾害、2009年国际金融危机的全面胜利。尤其是面对国际金融危机，我们不迟疑、不犹豫，及时有效地采取了一系列保增长、保民生、保稳定的措施，保持了经济社会平稳较快发展的良好势头，为“十二五”发展奠定了坚实的基础。这些成绩，是市委正确领导的结果，是全市干部群众共同努力、艰苦奋斗、辛勤劳动的结果。成绩来之不易，经验弥足珍贵，意义非凡。

《建议》还分析了“十二五”时期我市面临的发展形势。虽然国际国内面临新形势、新变化、新风险、新挑战，但仍处在大有可为的重要战略机遇期。概括起来，就是机遇与挑战并存，机遇大于挑战，总体上有利于我们进一步加快发展。**从国际环境看**，全球政治经济格局步入大发展、大变革、大调整的关键期，世界经济恢复好于预期，有利于我市提升对外开放层次和水平。**从国内环境看**，我国经济发展长期向好的趋势不会改变，在转变发展方式、扩大内需、深化改革、

科技创新等政策促进下，发展的全面性、协调性和可持续性日益增强。从省内环境看，安徽全面转型、加速崛起、兴皖富民步伐加快，合肥经济圈、皖江城市带、沿淮城市群竞相发展。国家继续促进中部崛起、加快皖江城市带承接产业转移示范区、国家技术创新工程试点省建设，为我们发展带来了难得机遇。从我市环境看，淮南已经迈入厚积薄发、加速崛起的新阶段，呈现赶超之势、崛起之势、跨越之势。全市上下思想统一、政通人和、精神振奋，好发展的劲头十足，快发展的势头迅猛，大发展的浪头高涨。只要我们抓住机遇，迎难而上，就一定能够有所作为、大有作为。

二、关于“十二五”时期的指导思想和发展目标

“十二五”时期，是我市加快发展的机遇期，也是加速转型的关键期。《建议》根据十七届五中全会和省委八届十三次全会精神，结合淮南实际，提出“十二五”规划的指导思想，即高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，以转变发展方式、加速崛起进程、实现富民强市为主线，以建设“两型城市”为着力点，以科技创新和体制机制创新为动力，深入实施新型工业化、新型城市化、城乡一体化、合淮同城化、创新推动和可持续发展六大战略，加快转型发展、绿色发展、开放发展、和谐发展、安全发展，建设合肥经济圈和沿淮城市中综合实力较强、经济结构优化、集聚功能较好、创新活力迸发、人民富裕安康、生态环境良好的较大城市。**一是突出了一大主题。**主题统领全局，指引方向。《中共中央

关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》的一个鲜明特点，就是第一次在五年规划中，明确提出科学发展这个主题。我们必须坚持科学发展的战略思想，把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题。因此，《建议》提出深入贯彻落实科学发展观，深入实施六大战略，加快转型发展、绿色发展、开放发展、和谐发展、安全发展。只有深入贯彻落实科学发展观，才能从根本上把握全面建设小康社会的要求。**二是突出了一条主线。**长期以来，淮南的发展主要依靠物质消耗、扩大投入，这种“原字号”、粗放式的发展方式，与科学发展观的要求不相适应。为此，《建议》把转变发展方式、加速崛起进程、实现富民强市作为“十二五”发展的主线，提出以科技创新和体制机制创新为动力，加快发展由以物为主向以人为本转变，由粗放式增长向集约式发展转变，由单一产业为主向多元产业并举转变，由高碳生产生活方式向低碳生产生活方式转变，由偏重城市向城市、城镇协调发展转变，由依靠资源、资本等有形资源要素向依靠文化、科技等无形资源要素转变。**三是突出了一个着力点。**建设“两型社会”，既是中央和省里的部署，又是淮南的实际需要。《建议》提出把构建“两型城市”作为我市“十二五”时期发展的着力点，完全符合党的十七届五中全会的精神，符合我市的阶段性特征。既可以加快转变发展方式，更好地实现速度和结构、质量、效益相统一；又可以加快构建“两型”社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调，更好地解决经济社会发展中突出矛盾和问题，实现全面、协调、

可持续发展。

同时，《建议》提出了六个基本原则：即必须坚持又好又快发展、“两型”引领发展、“一主两翼”互动发展、改革开放促进发展、创新创业推动发展、以人为本和谐发展。这六个基本原则，是我市“十二五”时期经济社会发展的努力方向和工作准则，是相互联系和相互促进的有机整体，必须全面深刻理解，认真贯彻落实。

在综合考虑未来发展趋势和条件的基础上，《建议》明确提出了“十二五”时期经济社会发展的主要目标：“三个翻番”，即经济总量翻番，财政总收入翻番，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入翻番；“四个提高”，即工业化水平明显提高，城镇化水平明显提高，生态环境质量明显提高，群众幸福感明显提高。提出上述发展目标，主要考虑了四个方面因素：**一是体现又好又快与又快**。既提出经济总量、财政收入、居民收入等经济指标，又提出社会、就业、生态、环保等指标，做到经济社会又好又快的有机统一。**二是体现发展与共享**。目标有利于调动人民群众的积极性和主动性，在扩大发展成果的同时，更加注重成果的共享，更加注重公平性和普惠性，更加注重人民群众幸福指数的提高。**三是体现远谋与近施**。把“十二五”规划的各项目标任务与近期阶段性发展目标紧密衔接，与全面建设小康社会的奋斗目标紧密衔接。**四是体现需要与可能**。各项指标是在深入分析全国全省发展的态势下，在广泛调研的基础上，在考虑到淮南的实际、潜力和有利条件下，经过深思熟虑、科学论证后制定的，既体现战略性

和前瞻性，又突出指导性和可行性；既体现进位赶超的迫切需要，又寄予干部群众的殷切期盼。这些指标，通过全市上下的共同努力，是完全可以实现的。“十二五”规划将据此提出各项发展指标，提交市人大审议。

三、关于“十二五”时期经济建设的主要任务

围绕确定的指导思想和发展目标，《建议》明确提出了今后五年我市经济社会发展中七个方面的主要任务。这里，重点说明以下几个问题。

第一，加快“两型城市”建设。推进资源节约型、环境友好型城市建设，是科学发展观的应有之义，是转变发展方式的必然选择，是资源型城市可持续发展的迫切需要，对淮南来说尤为重要。这里，说明三个问题。**一是强化规划引领。**“两型城市”是一项战略目标、长期任务和系统工程，不是朝夕之功，不能一蹴而就，不会立竿见影，必须科学规划，分步实施，有序推进；必须成立专门班子，创新政策体系，建立长效机制。**二是实施六大工程。**产业是经济发展的核心。没有完善的产业体系，“两型城市”将失去支撑，也不可持续。对照加快转变发展方式的要求，我们必须构建现代化的、“两型化”的、门类齐全的产业体系。基础设施是加快发展的先决条件，也是推进工业化、城市化、城乡一体化、合淮同城化的重要内容。针对城市基础设施存在“残缺症”和“虚胖症”等现象，针对农村基础设施薄弱等现状，我们对外要发展综合运输，对内要构建立体交通。生态脆弱是

资源型城市的共性特征，要以生态建设工程为抓手，构建人与自然相和谐的生态环境系统。城矿乡统筹工程在淮南具有良好的基础，未来五年的发展是城区、矿区和县区相协调的发展，城矿乡必须统筹推进。人才是第一资源，是构建“两型城市”的主力军，对于优化经济结构、提升竞争力将产生积极而深远的影响。示范区是改革和创新的试验田，是活力和效率的代名词，实施示范区建设工程有利于塑造典型，以点带面，全面推开。**三是推进配套改革。**改革是转变经济发展方式的出路，只有有效破解经济社会发展中的体制机制问题，才能为“两型城市”构建提供源源不断的动力。推进产业发展体制机制改革，对于改变非公经济“短腿”现象、加快企业市场化进程有着重要作用，我们必须一手抓顶天立地，一手抓铺天盖地。推进对外开放体制机制改革，是利用“两种资源、两个市场”的必然要求，我们要加快外向型经济发展、加速园区扩容升级，必须建立对外开放的新机制。推进城矿乡统筹发展体制机制改革，关键是破除城乡二元结构，推进城乡公共服务均等化。推进行政体制改革，核心是把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，努力为人民群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。推进投融资体制改革，目的是在经济与金融之间架起更广泛、更直接、更畅通的桥梁，为更好更快发展提供金融支撑。推进科技创新和人才管理体制改革，是政产学研结合的要求，我们必须抓紧抓好。

第二，加快新型工业化进程。新型工业化的实质是产业“两型化”。

工业化的实践证明，只有走新型工业化道路，发展才会可持续、环境才会可持续。淮南产业结构偏重，加快推进新型工业化进程，实现产业的两型化，任重道远。《建议》着重强调了做强、做长煤电化产业，优先发展先进制造业，积极培育战略性新兴产业，以项目带动、园区集聚、产业集群推进产业集约化发展，壮大县区特色产业，加快农业现代化步伐。这六个方面，都是产业“两型化”发展的重要内容。这里，我说明三点：**一是项目集中**。项目是园区建设的重要载体、经济发展的重要引擎、转变方式的重要抓手。只有通过上大项目、上好项目，才能从源头上调结构、转方式。“十二五”期间，必须通过谋大项目、谋好项目，在总量上实现新突破、在质量上实现新提升、在效率上实现新跨越，更好地推动“一主两翼”战略、加快“四煤发展”、构建“两型城市”。**二是园区集聚**。重视发挥产业园区的作用，是发达地区推动发展的成功经验，也是近年来我市的有效做法。我们要按照“T”型空间布局和产业布局，加快 163 平方公里的 11 个工业园区建设，打造产业发展的“集聚地”。一方面，要实施园区“八通一平”，加快扩容升级步伐，提升园区的承载力。另一方面，加快培育百亿工业园区、数百亿煤化工基地、千亿煤电基地，提升园区的支撑力。**三是产业集群**。当前，区域经济特色化、特色产业集群化，已成为经济发展的新趋势。淮南要朝着这个方向继续努力，首先要提升煤电化产业集群。煤炭是淮南的优势，在相当长的一段时期内，淮南还离不开、丢不开煤，还要依靠煤炭来促进经济发展，这也是国家的战略需要。

我们必须按照“两型化”的要求，立足煤、延伸煤、不唯煤、超越煤，促进煤电产业、深煤产业协调发展。其次要培育制造业产业群。制造业已逐渐成为我市的第四大产业，但制造业总量还偏低，结构还比较简单，企业规模还偏小，必须进一步优化产业结构、产品结构和企业组织结构，提升制造业水平和竞争力，促进制造业由大变强。特别是在煤机装备制造基地、新能源汽车等方面，要优先发展，形成品牌。在矿用电子、印后装备、石化装备、光纤光缆等方面，形成特色。要积极培育战略性新兴产业群。战略性新兴产业成长潜力大、技术含量高、综合效益好，是引领未来发展的主导力量，必须抢抓机遇，有所作为，尽快成为新的增长点。要加快农业现代化步伐，坚持以科学的理念、工业的理念和市场的理念，抓好“米袋子”、“菜篮子”和“水缸子”，推进农业产业化、农村社区化、农民现代化。

第三，推进新型城市化。加快新型城市化是淮南全面建设小康社会的重要任务，必须统筹兼顾、全面推进，做优存量、做大增量。着重说明六点：**一是统筹城矿乡规划和区域发展。**城矿乡统筹、区域协调发展，是全面建设小康社会的重点。《建议》提出，要牢固树立“全域淮南”理念，实现城乡规划有机衔接和全面覆盖。要按照“四规合一”的要求，坚持科学规划、统筹规划、一体规划，真正做到山南山北、东部西部、河南河北六大板块齐头并进。**二是加快城镇化步伐。**虽然 2009 年淮南的城镇化率达 64.1%，高于全省 22 个百分点，但拓展淮南未来发展空间，着力点仍是城镇化。我们必须按照新一轮城市

总体规划，以“三个集中”为抓手，以小城镇、新市镇、新农村建设为突破，构建科学合理的城镇体系。**三是加强基础设施和城市管理效能建设。**近年来，在大建设、大管理的引领下，“五彩淮南”形象大幅提升。特别是第十届全国“市长杯”乒乓球赛和安徽省第十二届运动会，受到省内外的高度赞扬。未来五年，我们将继续围绕大建设、大管理、大形象，加快规划、建设、管理“三位一体”推进，打造淮河明珠。对外，加快公路、铁路、航空、水运等建设。对内，实施硬化、绿化、亮化、净化、智能化和文化“六位一体”推进，加快农村公路、县乡道路建设，真正把淮南打造成人民的城市、开放的城市、安全的城市、生态的城市、宜居的城市。**四是实施主体功能区建设。**主体功能区建设，是落实科学发展观、转变发展方式、统筹区域发展、促进人与自然和谐的具体安排，旨在通过不平衡发展破解发展不平衡问题。要根据国家和省主体功能区规划、合肥经济圈规划，统筹好重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，促进人口、经济、资源和环境的空间均衡。**五是努力打造“文化强市”。**文化建设是现代化建设事业的重要组成部分。淮南的文化底蕴深厚，文化特点鲜明，但文化亮点不多。我们要推进文化大发展、大繁荣，关键要打好淮河文化、煤文化、楚汉文化、豆腐文化、少儿文化“五张牌”，推进文化事业和产业的融合、文化和旅游的融合、继承与创新的融合，提升文化软实力。**六是大力发展现代服务业。**2009年，我市第三产业占GDP的比重为29%。今年前三季度，仅占28.1%，不升反降。现代服务业

是淮南的“短腿”，与淮南“较大的市”的地位极不相称。我们要下决心扭转，深入挖掘城市消费，提升农村消费，扩大传统消费，培育新型消费。特别是要把商贸、物流、旅游、房地产、金融服务、信息服务、技术服务等产业放在重中之重，着力提升服务经济。

第四，深入推进合淮同城化。扩大开放是跨越发展的必由之路，促进创新是转型发展的必需之举。当前，我市经济的外向度不足 2%；高新技术产业总产值仅占全市 GDP 的 5.9%。这里我重点说明四点。

一是开创同城化新局面。“十二五”期间，要在规划、交通、产业、市场等方面，推进全方位、宽领域、多层次合作，促进人流、物流、资金流、信息流快速周转、高效流通，更好地提升合肥经济圈的辐射力、扩散力和竞争力。**二是大力承接产业转移。**宝顺书记来淮调研时强调，经济发展周期一般为十年左右，在后金融危机时期抢占高地、赢得先机，分得下一轮经济发展的红利，真正好的机遇就在这一两年，这也是招商引资、承接转移的关键时段。当前，东部沿海地区资本相对饱和，要素供给趋紧，环境约束加剧，“腾笼换鸟”势在必行。我们要抢抓这一千载难逢的机遇，发挥浓厚的园区平台、优惠的政策平台、优质的服务平台等优势，筑巢引凤，合作共赢。**三是提升自主创新能力。**建设创新型城市，必须紧紧依靠科技进步，紧紧依靠人才支撑，抢占科技制高点，赢得发展主动权；必须坚持走创新驱动发展之路，提升创新能力，激发创新活力，提高发展的质量和效益。要充分激发和调动科技人才的积极性、创造性，促进科技资源优化配置、开

放共享和高效利用。**四是促进民营经济蓬勃发展。**民营经济生于市场、长于市场，是最富生机活力的经济细胞，是天然的市场经济主体。要大力营造更加宽松的社会环境、公平竞争的市场环境、优质高效的服务环境，充分激发民营企业发展的内在活力，提升广大人民群众创新创业的积极性，积极引导和支持民营企业主动调结构、转方式、上水平，加快形成大中小企业合理分工、配套协作、互动发展的新格局。

第五，加快建设和谐社会。发展社会事业和改善民生是贯彻落实科学发展观的重要任务，是全面建设小康社会的重要内容，是转变经济发展方式的出发点和落脚点。“十二五”时期必须以更大的决心和力度，逐步实现“学有所教、老有所养、病有所医、劳有所得、住有所居”的目标，彰显社会公平正义。《建议》从六个方面进行了系统部署。**一是推进社会管理创新。**当前，淮南正处于产业转优、体制转轨、社会转型的关键时期，城乡结构和社会结构都发生深刻变化，如何加强社会建设、推动社会管理创新已成为一项重大而紧迫的任务。健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，最大限度地激发社会活力，是执政所需、为民所要。要继续加大民生资金投入，加强民生工程建设，提高民生工程的惠及面。要建立合理的分配使用机制，通过财政转移支付，向贫困地区、弱势群体倾斜，播洒公共财政的阳光。**二是加快富民步伐。**富民为先，是十七届五中全会释放出的强烈信号。要继续实施积极的就业政策，全面开展省级创业型城市试点工作，拓宽就业、择业、创业渠道，推动创业带动就

业，扩大就业规模，增强就业能力。要加强收入分配调节，探索建立居民收入分配持续增长的长效机制，努力扭转城乡、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势，让广大群众实现共同富裕。**三是健全社会保障体系。**社会保障是经济社会健康有序发展的坚强后盾。随着工业化、城镇化和老龄化加速发展，社会保障体系建设显得尤为迫切。经过多年努力，我市社会保障体系已初步建立，但总体还不完善。要按照广覆盖、保基本、多层次、可持续的基本方针，建立城乡统筹的社会保障体系和社会救助体系。同时，要加大住房保障力度，探索建立社会养老制度。**四是发展教育、医疗等社会事业。**教育公平是社会公平的起点。要按照优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量的要求，推动教育均衡发展和规范发展。针对医疗服务总量相对不足、资源配置不均衡的现状，中央已作出深化医药卫生体制改革的重大决策。我们要按照改革的要求，加快建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，实现人人享有基本医疗卫生服务。加快体育事业发展，做好人口和计划生育工作，稳定低生育水平，提高人口综合素质。**五是加强和谐社区、和谐村镇建设。**社区、村镇是社会的细胞，是社会建设和管理的重心。我们要坚持以服务群众为重点、以居民自治为方向、以维护稳定为基础、以文化活动为载体，进一步健全基层组织、队伍、设施、服务体系，开展各种形式的示范社区、示范村镇、和谐企业、和谐家庭创建活动。**六是维护社会安全稳定。**平安淮南是发展的前提、稳定的基石，必须常抓不懈。要坚持预防与应急并重、常态与非常态

结合，努力打造本质安全型城市。要增强做好新形势下群众工作的能力和水平，注重从源头上减少矛盾，健全公共安全管理体制，形成高效的预警、防控和应急工作体系，实现社会治安持续好转，提高人民群众的幸福指数。

第六，加快生态文明建设。“十一五”以来，我市生态文明建设取得了显著成就，人居环境明显改善，但资源环境、节能减排面临的压力仍然不小。当前，绿色发展成为主旋律和新引擎。《建议》围绕打造绿色淮南，着重从四个方面进行了部署。**一是加快采煤沉陷区综合治理。**采煤沉陷区是淮南发展过程中面临的突出问题，也是最大的民生工程，解决采煤沉陷区群众的生产生活问题迫在眉睫。要坚持政策上不争论、搬迁上不折腾、工作上不懈怠，推进生产式、生活式和生态式综合治理，积极探索一条具有淮南特色的治理新路子，努力把沉陷区变成开发区、生态区和希望区。**二是发展循环、低碳经济。**发展理念决定发展方式，发展方式决定发展质量。只有加快转变经济发展方式，推进集约发展，才能有效突破资源环境的瓶颈约束，在经济发展和区域竞争中争取主动，提高可持续发展能力。要通过循环发展、低碳发展，促进资源综合效益最大化，推动结构调整、技术创新和方式转变。要围绕煤电化一体化、煤电铝一体化、煤电硅光伏一体化等循环模式，推进纵向延伸；围绕瓦斯气、煤矸石、粉煤灰、矿井水等综合利用，推进横向拓展；围绕旧煤新用，推进煤气化联合循环发电技术、化学品多联产系统、合成油多联产系统、碳捕集与封存技

术的应用，争取进入国家循环经济试点市。**三是推进节能减排和环境保护。**节约资源和保护环境是我国的基本国策，是经济社会发展的内在要求。必须坚持节约和开发并举，通过节能、节地、节水、节材，通过工程减排、结构减排和管理减排，通过管住总量、削减存量、控制增量、提高质量，实现节约发展、清洁发展、绿色发展和可持续发展。**四是大力开展植树造林和生态体系建设。**生态是生存之基，绿色是生命之色，宜居是生活之需。植树造林，绿化家园，是一项功在当代、利在千秋、福泽群众的工程。围绕构建“三山鼎立、三水环绕、三城互动、三矿并举、三路协调”的绿色体系，大力开展植绿护绿爱绿活动，创建全国绿化模范城市、生态园林城市，让淮南的山更绿、水更清、天更蓝、人与自然更加和谐。

《建议》最后强调，要充分发挥党委领导核心作用，加快社会主义政治文明建设，坚持不懈推进政治生态建设，切实把规划确定的目标任务落到实处，为胜利实现“十二五”经济社会发展的目标提供根本保证。

同志们，做好“十二五”时期的各项工作，对于推进淮南又好又快发展和又快又好转型，全面建成小康社会具有十分重要的意义。我们的目标宏伟，任务艰巨，使命光荣。让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，在市委的坚强领导下，高举科学的旗帜、发展的旗帜、团结的旗帜、奋斗的旗帜，奋发图强，奋勇争先，奋力跨越，为完成时代赋予我们的神圣使命而努力奋斗！

淮南市国民经济和社会发展第十二个五年 规划纲要

“十二五”时期是深入贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的关键时期，也是淮南市经济和社会继续保持快速发展、建设资源节约型和环境友好型城市的重要时期。按照国家和省关于“十二五”规划的总体要求，《淮南市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称“十二五”规划纲要）是根据《中共淮南市委关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》制定的，“十二五”规划纲要以科学发展观为指导，主要阐述政府战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为方向，是宏观性、战略性、全局性、政策性的规划，是淮南各级政府部门依法履行职责、编制实施年度计划和制定各项政策措施的重要依据，也是全市人民共同奋斗的行动纲领。

第一章 规划编制背景

一、十一五回顾

“十一五”时期，淮南市以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，坚持抓好发展这个党执政兴国的第一要务，克服国际金融危机负面影响，以推进跨越式发展、实现奋力崛起为主题，加快实施工业强市、东向发展、创新推动、城市化带动、城乡统筹和可持续发展战略，实现经济社会较快发展，取得了显著成绩。在发展过程中，仍面临一些突出的矛盾和问题。

（一）经济社会发展主要成就

1、经济总体实力快速、显著增强。2010年，全市生产总值达到600亿元，比2005年的263.6亿元增加336.4亿元，年均增长13.2%。人均地区生产总值为24690元(按2010年底汇率基准价计算约合3705美元)。全市财政总收入106亿元，比2005年增加67.5亿元，年均增长23.5%，其中地方财政收入为51.7亿元，年均增长26.6%。全市5年累计完成全社会固定资产投资总额超过1300亿元，年均增长24.9%。社会消费品零售总额186.5亿元，比2005年81.7亿元增加104.8亿元，年均增长18%。淮南市经济总量的快速增长，为加快淮南市城市建设、实现迅速崛起奠定了坚实的基础。

2、工业化进程快速推进，传统产业优化升级。“十一五”时期是淮南市工业化率提升较快的时期，全市规模以上工业增加值由2005年的116.1亿元增加到2010年的388亿元，工业化率59%。第三产业增加值由2005年的93.9亿元增加到2010年162亿元，增长明显。全市三次产业结构由2005年的11.19:53.18:35.63调整为2010年的7.3:65.7:27，二次产业比重提高12.52个百分点。工业强市战略取得积极成效，一大批高端技术应用于煤电化等产业中，提高了效率，增强了效益。以煤矿机械为代表的其他产业在政策培育下也得到了长足发展，产业结构优化调整，取得了显著成效。国有企业稳步发展，园区工业迅速崛起，民营企业、中小企业发展迅速。

3、城市建设成绩显著，带动城乡发展作用明显。“十一五”期间，淮南市大胆探索城市建设投融资新机制，进一步强化城市基础设施建

设，山南新城建设全面启动，城市建设取得了较大成就。初步完成城市功能分区建设，城市规模迅速扩大；街区改造建设力度加大，城市特色日益显现；一批社会事业项目相继建成，城市功能不断完善；住宅建设发展迅速，人居环境得到较大改善，城市绿化、美化显著，城市环境质量和文化品位得到提升；积极推进城市管理综合执法，城市管理水平不断提高。在城市扩张建设的带动下，小城镇、乡村经济社会得到了较大发展。2010 年，淮南市总面积达 2585 平方公里，其中市区面积 1566 平方公里，建成区面积约 100 多平方公里，城镇化率达 65%，居全省前列，高于全省平均水平 20 多个百分点。

4、体制改革稳步推进，对外开放平稳发展。立足于整体搞活国有经济，盘活国有资产，不断深化以国有企业改革为中心环节的各项综合配套改革，企业活力明显增强。基层管理体制改革、农村税费改革、土地流转制度改革、林业产权体制改革、粮食流通体制改革、财税和投融资体制改革、社会保障制度、医疗保险制度改革、文化体制改革取得新进展，市场在资源配置中的基础性作用得到进一步发挥，经济发展的体制环境得到进一步优化。开放型经济平稳发展，荣获“2010 沪商重点推荐投资城市”、“2010 苏商投资中国首选城市”等称号。五年全市累计引进内资 722.7 亿元，利用外资 7.4 亿美元，实现进出口 5.6 亿美元，分别比“十五”时期增长 675%、89.7%、195%。

5、社会事业全面进步，经济社会统筹发展。教育事业有序发展。“十一五”期间，全市教育经费总投入 62.34 亿元，教育固定资产总值五年来净增加 6.05 亿元，校舍面积增长 65.4 万平方米。全市有国

家級重點學校 4 所，省級示範學校 1 所。2010 年，全市小學適齡兒童少年入學率達 99.87%，初中階段適齡少年入學率達 99.49%，高中階段毛入學率達 84.1%，各項指標均居全省前列。基礎教育、職業教育、成人教育、高等教育加快發展，教育改革取得新成效等。科技事業穩步推進，取得多項省部級以上科技成果，深部煤炭開採與環境保護國家重點實驗室、礦山生態環境保護國家工程實驗室相繼獲批，獲得“全國科技進步先進城市”，“2007-2008 年度全國科技進步考核先進市”等稱號。衛生事業加快發展。衛生投入大幅增加，基礎設施明顯改善；重大疾病預防控制工作取得明顯成效；新型農村合作醫療制度建設快速推進，農村衛生工作呈現新的面貌，2010 年全市新型農村合作醫療參合率 98.37%；婦幼衛生保健和衛生監督工作進一步加強；醫療服務管理工作取得新進展。文化事業不斷繁榮。2010 年末全市共有藝術表演團體 4 個（不含民間組織），文化館 8 個，博物館（紀念館）2 個，公共圖書館 4 個。體育事業實現新發展。成功舉辦了安徽省第十二屆運動會，並在運動會上取得了好成績，全民運動，全民健身活動開展日益廣泛、深入。

6、民生得到有效改善，社會更加和諧穩定。2010 年末全市總人口 246 萬人，人口自然增長率為 7.5‰。人民生活水平不斷提高，2010 年農民人均純收入 5400 元，城鎮居民人均可支配收入 15300 元，分別比 2005 年增長 93.8%、77.9%。城鄉人均居住面積分別由 2005 年的 20.9 平方米和 25.1 平方米提高到 24.5 平方米和 35 平方米。城鎮登記失業率控制在 4.5% 以內。五年累計社會保障支出 54.5 億元。城

镇企业职工基本养老保险、城镇职工医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险体系更加完善。资源环境保护能力进一步增强，城乡生态环境一体化、循环经济和低碳经济建设成效初步显现。获得“国家园林城市”、“全国节能减排二十佳城市”、“中国优秀旅游城市”等称号。全市万元GDP能耗五年累计下降20%以上，二氧化硫排放量和化学需氧排放量完成预期目标。工业废水排放达标率97%；固体废物综合利用率93%。社会秩序方面，加大矛盾纠纷排查调处力度，深入开展社会治安综合治理，维护了全市社会政治稳定。全市初步形成了人民安居乐业，社会和谐发展的良好局面。

专栏1 “十一五”规划主要目标预计完成情况

指标	2005年	“十一五”计划目标	2010年预计
地区生产总值（亿元）	263.6	525	600
其中：一产（亿元）	29.49	40	44
二产（亿元）	140.18	330	394
其中：工业（亿元）	125	290	354
三产（亿元）	93.93	155	162
人均生产总值（美元/人年）	1386	2590	3705
财政收入（亿元）	38.5	75	106
其中：地方财政收入（亿元）	15.45	32	51.7
五年累计全社会固定资产投资（亿元）	128.3	1000	1318.2
社会消费品零售总额（亿元）	81.21	140	186.5
城镇居民人均可支配收入（元）	8599	13000	15300
农村居民人均纯收入（元）	2786	4000	5400
万元生产总值能耗（吨）	2.41	1.2	—
城市居民恩格尔系数（%）	44.43	35	41
农村居民恩格尔系数（%）	49.03	45	—

人口自然增长率 (%)	7.5	7	7.5
人均期望寿命 (岁)	—	74	74.97
注：2010年预期人均生产总值按2010年底汇率基准价1美元=6.6636人民币换算。			

（二）存在的问题

1、经济总量和财政实力仍需增大增强。淮南经济总量仍然偏小，在安徽省各城市中排名中等偏后，抵御外部环境变化的冲击能力仍有待提高。财政实力不强，地方财政收入不高，面对经济转型、城乡建设、环境改善、民生保障、公共服务提升及其它经济社会事业的发展，资金缺口较大。

2、产业结构不合理，新兴产业有待培育与发展。近年来，三产中二次产业比重逐年提高，服务业与农业的比重逐年下降。以煤炭为主资源消耗型产业仍占主导地位，煤电行业占到工业产值的84%。非煤产业比重较低，服务业、高新技术产业等发展不充分，尤其像新能源、新材料、电子信息、生物等新兴产业整体规模小，发展缓慢。产业结构的不合理，使得淮南经济受煤炭行业景气水平影响大，造成经济平稳性不足，抗风险能力差。

3、城乡统筹发展滞后，县域经济发展不足。城市布局过于分散，不尽合理，基础设施仍需改善，中心城市的辐射带动能力还不强。县域经济发展不足，中小城镇发展缺乏活力，城镇体系结构形成比较明显的两级分化，大城市特别大，小城镇非常小，缺乏中间层次的城镇。同时乡村居民点数量众多，布局较为分散，农村居民点用地相对松散，形态上依然表现出传统的农业聚落形态。

4、环境承载压力大，经济发展方式需要继续转变。大量开采资

源，造成生态恶化，存在大气污染、水污染、土壤污染、地面沉陷等一系列问题，资源节约和环境保护难度增加，采煤沉陷区治理工作已刻不容缓。加快两型城市建设，经济发展方式需要继续加快从粗放型向集约型转变。

5、经济发展内生动力不足，非公经济不发达。影响发展的体制机制仍然存在，政府自身建设有待进一步加强，改善投资环境的任务依然繁重。淮南科技创新能力仍较为薄弱，具有自主知识产权的产业技术和产品较少，不利于企业核心竞争力的形成与产业的持续优化升级。非公经济是淮南发展最具潜力增长点，与全国、全省相比，淮南非公经济在发展环境、发展速度、规模结构、发展后劲等方面存在较大差距。

6、社会事业发展相对滞后，民生保障与改善需要进一步提高。居民生活水平不均衡，城镇就业和再就业形势较为严峻，人民收入有待进一步提高，收入差距、城乡差距有待进一步缩小，农村发展与城乡一体化建设有待进一步加快。科技、教育、卫生、文体等公共设施需要继续完善，民生保障和公共服务等社会事业发展有待进一步改善。

面对这些问题，“十二五”时期淮南将进入一个由追求速度、规模向理顺结构、提升水准，由“兴市”向“富民”，由效率优先向注重公平、缩小差距，由重生产重积累向重消费重民生转变的关键时期，这些问题的解决，必须通过发展和改革的方式来实现，也必将促进淮南市进一步的发展和改革，推动淮南市经济社会迈上一个新台阶。

二、国内外经济环境

（一）国际方面

“十二五”时期，世界经济将处于后金融危机时代，既是全球经济的复苏期，也是全球经济格局的重大调整期，经济科技竞争激烈，多极化趋势更加明朗。但和平与发展的主题不会改变，经济全球化、贸易投资自由化、区域经济一体化等基本趋势不会逆转。

1、全球经济环境总体良好，复苏后平稳增长。中长期看，全球经济仍将保持平稳增长。国际货币基金组织预测，2010年全球经济逐步复苏，2011-2015年全球经济保持4.4%的增长率。全球产业转移呈现层次高端化、产业链整体化、企业组团化的特点，从原来的原材料工业向加工工业、由制造业向服务业转移，高新技术产业、金融保险业、贸易服务业以及资本密集型的钢铁、汽车、石化等重工业日益成为国际产业转移的重点领域。全球的汽车、化工产业有一半以上的投资在中国。

2、国际政治格局发生分化，话语权博弈更加复杂。国际力量对比此消彼长，不同利益集团不断分化组合。发达国家的竞争优势明显，但新兴市场和发展中国家的话语权在逐步增强，国际政治格局继续朝着多元化方向发展。国际金融危机暴露出全球金融监管和治理结构的公平性、透明度等方面存在严重缺陷，改革国际金融体系、应对气候变化等焦点问题的博弈更加激烈，对能源安全和粮食安全更加关注，完善全球治理结构的斗争更加激烈。

3、全球增长模式面临深度调整，全球化进程更加曲折。金融危

机导致发达国家经济严重衰退，新兴市场和发展中国家经济增速大幅放缓，世界经济增长存在较大的不确定性。原有的主要由东亚生产、欧美过度消费、能源资源输出国供给原材料的全球增长格局受到巨大冲击，主要经济体需求结构和供给结构都面临较大的调整压力，世界经济增长模式将进入一个艰难的调整过程。全球资源、市场争夺呈现不断加剧的态势，投资和贸易保护主义进一步抬头，各国对市场的开放也会更加谨慎，尽管经济全球化的大趋势不会改变，但其进程将更加曲折复杂。

4、世界科技创新孕育新的突破，抢占战略制高点竞争更加激烈。为应对金融危机，并在后危机时代抢占经济发展的战略制高点，无论是发达国家还是发展中国家，都把科技创新和新兴产业作为突破口，都在积极实施新的科技和人才战略，重塑国家竞争优势。

(二) 国内方面

新中国成立 60 多年特别是改革开放 30 多年的发展，我国经济社会稳步发展，积累了坚实的物质基础。一方面，“十二五”期间，我国仍处在经济社会发展的重大战略机遇期。国际金融危机已经对我国发展产生了重大影响，但我国仍处在经济社会发展的重大战略机遇期基本面没有变。从经济社会发展阶段判断，我国从整体上看仍然处于工业化、城市化加速发展阶段，处于全面提升工业化、城市化、市场化、信息化和国际化水平的关键时期，处于经济由外向型向内需为主型转型升级、经济结构调整升级的关键时期，处于实现全面建设小康社会目标承上启下的关键时期。另一方面，各种结构性、深层次矛盾

和问题进一步显现，保持经济平稳较快发展、社会和谐稳定的任务更加繁重。

1、产业升级，结构调整加快阶段。在我国区域经济发展中，产业结构升级将会持续低、中端产业由东部沿海地区向中、西部地区梯次转移，也将出现局部反梯度现象；制造产业向资源型产业前向链接、商贸业向制造业链接，从而推进整体产业链延伸，形成产业空间聚集的产业集群发展态势更加明显。我国争取在世界产业链中的高端地位同时，各地需要发挥本地比较优势积极承接产业转移，提高区域经济发展实力。同时，改造传统产业，发展新兴产业，延伸产业链条，加快高新技术产业发展，积极发展现代服务业，进一步优化产业结构。

2、工业化、城市化加速发展阶段。这将会带来人口向城市的聚集，带来对自然资源的更多消耗，由此也带来资源环境的更大约束。因此，转变经济增长方式，走新型工业化道路，集约建设园区，建设资源节约型、环境友好型社会将更为迫切。“十二五”期间我国人均GDP将由3000美元增加到6000美元，由此将产生一系列重大经济社会发展阶段性特征，城市化建设要与之紧密结合。例如，全面小康社会的消费需求升级，旅游休闲度假将成为新的经济增长点，与之相适应是大力发展宜居型生态城市。

3、我国进入重要领域和关键环节改革攻坚时期。体制创新，需要从宏观层面改革经济社会发展重要领域、行业和部门之间的运作模式和利益格局，为保持经济增长提供强大动力与新鲜活力。“十二五”期间，我国行政体制、事业单位、资源产品价格等体制改革的难点和

热点问题日益成为经济社会发展的制约。当国有企业改革基本完成以后，事业单位改革需要加快速度。

4、实现可持续发展，构建和谐社会的重要时期。“十二五”期间，我国将继续积极承担起与我国经济实力相称的责任，进一步把应对气候变化纳入经济社会发展规划，并继续采取强有力的措施。一是加强节能、提高能效工作。二是大力发展可再生能源和核能。三是大力增加森林碳汇。四是大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济，研发和推广气候友好技术。遵循科学发展观，实现可持续发展，构建两型社会；同时，更加关注民生，进一步提高人民收入，加大完善社会保障，改善教育、医疗、就业等民生工程的力度，构建和谐社会。

三、发展机遇和挑战

当前，国内外经济形势发生深刻变化，我国已经进入工业化中后期发展阶段，经济、社会的发展方式面临根本性的转变，淮南市在“十二五”期间，发展既面临严峻挑战，也孕育着重大机遇。

（一）面临的机遇

1、经济社会发展的大背景有利于淮南市平稳较快发展。“十二五”时期，世界经济处于后金融危机时代，全球经济处于复苏期。我国经过改革开放 30 多年的快速发展，未来五年仍处于重要战略机遇期，经济社会发展长期向好的基本态势仍在延续。这为淮南下一步的跨越发展、快速崛起提供了良好的外围环境。淮南也需要充分利用自身处于快速发展通道这一优势，发展中解决问题，理顺经济结构、提升发

展质量，注重民生，构建和谐社会。

2、区位特点有利于淮南承接产业转移，融入区域经济圈。淮南位于沿海、中原和西部地区梯度发展的网络节点上，具有承东启西、贯通南北、联络沿海、发展中原的功能和区位特性。国际看，我国成为世界部分产业转移的重点，淮南市需要把握发达国家和跨国公司增加对中国战略性投资的机遇，加大引进大项目和战略投资的力度，更多引进国际资本；国内看，在区域合作方面，都市和沿海地区的产业正在加速向内陆地区转移，同时，国家中部崛起战略的深入推进，皖江城市带承接产业转移示范区建设，合淮同城化建设，为淮南市进一步融入地方经济合作体系、分享区域经济发展的集聚效益提供历史机遇。

3、丰富的煤炭资源储备为淮南未来五年发展提供坚实的资源保障。目前，国际能源资源争夺日趋加剧，资源价格仍有相当大的上涨压力。就我国而言，一方面，“贫油，少气，富煤”的能源结构决定了相当长一段时间内我国还是以煤炭为主要能源；另一方面，我国正处于工业化、城镇化加速发展和消费结构升级阶段，对能源资源尤其是煤炭的需求还会进一步增加。淮南煤炭远景储量 444 亿吨，探明储量 153 亿吨，给淮南三大基地建设和工业发展提供了坚实的原料与能源保障。

（二）面临的挑战

1、国内外增长模式的调整给淮南未来发展带来严峻挑战。全球增长模式的深度调整客观上对我国调整结构、扩大内需形成了倒逼机

制。我国低消费、高储蓄、高投资、高出口、高外汇的投资出口导向式增长模式受到严重挑战，“十二五”期间，我国经济发展的重点要扩大国内消费需求。消费需求是最终需求，也是衡量国民生活质量体现以人为本的重要指标，从长远看也必须不断培育和挖掘消费特别是居民消费对于经济增长的拉动作用。目前，淮南经济发展三驾马车中的投资占主导地位，“十二五”期间，淮南面临做大总量和调整结构的双重挑战。

2、应对气候变化，绿色环保要求给淮南产业发展带来一定挑战。
应对气候变化和实现可持续发展已经成为全球共识，我国也在积极推进绿色经济、循环经济和低碳经济发展。淮南煤炭、电力、煤化工三大产业发展基础较好，但面临政策、环保等方面的挑战。装备制造、新材料、电子信息、生物医药、轻工、纺织等产业整体发展水平还不高，绿色经济给这些产业的排放、耗能、原料需求等方面提出了更高的要求。

3、采煤沉陷区综合治理是淮南亟需解决的问题。淮南矿区是国家13个亿吨煤基地和6个煤电基地之一。随着大批现代化高产矿井相继投产和先进煤炭开采技术的快速应用，淮南市采煤沉陷区面积不断扩大。截止2009年底，全市采煤塌陷区面积约24.558万亩，占全市总面积的6.48%，已塌陷土地中耕地面积约16万亩。目前仍以每年约1.8—2.5万亩的速度塌陷，新增塌陷土地中耕地面积比重还将逐年加大。从2010到2020年，全市需搬迁约38032户（约13.7万人）。因采煤导致地面农田和住房沉陷引发的矛盾日益加剧，影响了

部分人民群众的生产、生活，也给社会平安、和谐稳定带来一定隐患，沉陷区综合治理难度日益加大。如何解决采煤沉陷区环境综合治理问题，建立健全采煤沉陷区环境综合治理的长效机制是淮南“十二五”时期面临的一项重要任务。

第二章 指导思想和发展目标

一、指导思想

高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，以转变发展方式、加速崛起进程、实现富民强市为主线，以建设“两型城市”为着力点，以四煤发展为主要路径，以扩大开放和改革创新为动力，以保障和改善民生为落脚点，大力实施新型工业化、新型城市化、城乡一体化、合淮同城化、创新推动和可持续发展“六大”战略，推进转型发展、绿色发展、开放发展、安全发展、和谐发展，打造依山傍水、滨河滨湖、宜居宜游宜学宜业的淮河流域现代化中心城市，为全面建成小康社会奠定坚实基础。

二、基本原则

“十二五”时期淮南经济社会发展要坚持以下原则：

——必须坚持又好又快发展。全面贯彻落实扩大内需方针，实施积极的消费促进政策，充分挖掘消费需求潜力；突出发展这个主基调，千方百计加快发展，做精一产、做强二产、做大三产，“立足煤、延伸煤、不唯煤、超越煤”，落实七大产业调整与振兴规划，努力实现经济总量的新跨越；更加注重经济增长的质量和效益，着力提高全要素生产率，促进传统产业新型化、新兴产业规模化。

——必须坚持“两型”引领发展。把加快转变发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，以资源节约和环境友好引导生产力布局、经济结构、体制机制、基础设施、社会结构、生态环境等方面深刻变革，

促进经济发展方式转变，走生产发展、生活富裕、生态良好的可持续发展道路。

——必须坚持“一主两翼”互动发展。以新型工业化、新型城市化双轮驱动为主战略，以城乡一体化、合淮同城化为侧翼，实现“四化”良性互动，协调并进，优化资源配置，推动产业、城乡、区域共同繁荣发展。

——必须坚持改革开放促进发展。继续解放思想，坚定不移地推进改革开放，形成保障科学发展更为有力的体制机制，全方位汲取国内外优质资源要素，最大限度地解放和发展生产力。

——必须坚持创新创业推动发展。营造宽松有序、充满活力的创新创业环境，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源作用，着力增强自主创新能力，促进科技成果向现实生产力转化，大力发展战略性新兴产业，推进全民创业，充分释放各类市场主体的发展潜能。

——必须坚持以人为本和谐发展。以造福人民群众为根本目的，着力保障和改善民生，扩大公共服务，发展社会事业，完善社会管理，维护社会公平正义，促进社会和谐稳定，让人民群众劳动得更加体面，生活得更有尊严，使发展成果惠及全体人民群众。

三、发展目标

“十二五”时期，淮南经济社会发展的主要目标为：三个翻番、四个提高。三个翻番，即：经济总量翻番，“十二五”末地区生产总值达到1270亿元，进入千亿元城市行列；财政总收入翻番，达到212亿元；城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入翻番，分别达到3

万元和 1 万元。四个提高，即：工业化水平明显提高，新型工业化速度加快，经济结构和产业结构进一步优化；城市现代化和城乡一体化进程加快，城市功能不断完善，城镇化水平明显提高，各类城镇建设步伐加速，到“十二五”末城市化率达到 70%，三产增加值占全市生产总值的比重达到 31.5%；生态环境质量明显提高，生态体系建设取得显著成效，单位生产总值能源消耗完成省政府下达的调控目标，工业固体废弃物综合利用率达到 95%；群众幸福指数明显提高，居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，社会保障体系更加健全，居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善，城镇登记失业率控制在 4.3%，人口自然增长率控制在 8.5‰ 以内，采煤沉陷区综合治理取得重要进展，安全生产综合监管进一步加强，社会治安综合治理不断提升，民主法制建设取得新进展。

专栏 2 淮南市“十二五”经济社会发展主要指标

指标名称	2010 年 (预计)	2015 年 目标	年均 增长 (%)	指标 类型
经济 发展	生产总值(亿元)	600	1270	12 预期性
	其中：第一产业增加值	44	60	6 预期性
	第二产业增加值	394	810	16 预期性
	其中：工业增加值	354	750	18 预期性
	第三产业增加值	162	400	18 预期性
	人均生产总值(元)	24690	50000	15 预期性
	全社会固定资产投资(亿元)	406	累计完成 5000	30 预期性
	财政总收入(亿元)	106	212	14.9 预期性
	其中：地方财政收入	51.7	105	15.2 预期性

	社会消费品零售总额（亿元）	186.5	400	16.5	预期性
结构调整	三次产业比例（%）	7.3: 65.7: 27	4.7: 63.8: 31.5	—	导向性
	工业化比重（%）	59	59	—	导向性
	城镇化率（%）	65.4	70	—	导向性
	居民消费率（%）	31	38	—	导向性
科技创新	R&D 占地区生产总值比重（%）	0.9	1.5	—	导向性
	高新技术产业增加值比重（%）	2	10	—	导向性
	每百名 R&D 人员 PCT 申请量（件）	0.01	0.03	—	导向性
环境保护	万元 GDP 能耗下降百分比	5	≥全省平均水平	—	约束性
	化学需氧量（COD）下降百分比	2.1	≥全省平均水平	—	约束性
	二氧化硫排放量下降百分比	完成省下达目标	≥全省平均水平	—	约束性
	氮氧化物排放量下降百分比	完成省下达目标	≥全省平均水平	—	约束性
	氨氮排放量下降百分比	完成省下达目标	≥全省平均水平	—	约束性
	城市噪声（分贝）	55 分贝	55 分贝	—	预期性
	空气质量二级以上天数（天）	346	350	—	预期性
	城镇污水综合处理率（%）	70	80	—	预期性
	工业污水处理率（%）	98	100	—	预期性
	工业固体废弃物综合利用率（%）	93	95	—	预期性
改善民生	全市林木覆盖率（%）	19	22	—	预期性
	建成区绿化覆盖率（%）	41	45	—	预期性
	城镇居民人均可支配收入（元）	15300	30600	15	导向性
	农村居民人均纯收入（元）	5400	10800	15	导向性
	城镇人口登记失业率（%）	4.5	4.3	—	导向性
	累计城镇新增就业（万人）	3.6	20	—	导向性
	学前三年入园率（%）	—	75	—	导向性
	高等教育毛入学率（%）	—	>40	—	导向性
	累计培训农民（万人）	12	15	—	导向性
	城镇职工基本保险覆盖率（%）	89	96	—	预期性

	每千人拥有医疗机构技术人员数	4.2	4.6	—	导向性
	人均期望寿命（岁）	74.97	75.87	—	预期性
	人口自然增长率（‰）	7.5	8.5	—	约束性
对外 开放	外贸进出口总额（亿美元）	1.32	4	25	导向性
	其中：出口额（亿美元）	0.4	2	38	导向性
	实际利用外资（亿美元）	1.35	3	15	导向性
	引进内资（亿元）	260	960	30	导向性

第三章 加快转变发展方式，全面建设两型城市

以建设资源节约型、环境友好型城市为基本出发点，加快转变发展方式。以争取国家资源型城市可持续发展试点工作为抓手，继续推进经济、社会、生态的可持续发展，开创全面、协调、可持续发展的新局面。加强与各类规划的协调、衔接和配合，尤其是“十二五”经济社会发展规划和城市总体规划、土地利用总体规划、矿区发展规划相衔接，实现“四规合一”。推进产业结构优化升级，推动由经济增长型向全面发展型调整、由一业为主向多业并举调整、由矿区经济向城区经济调整。全面实施科教兴淮、人才强市战略，进一步提高自主创新能力；深入实施重点区域带动战略，统筹城乡和区域发展；进一步推进园区建设，实现产业集聚化发展；加强生态环境保护和治理，加快国家环境保护模范城市创建，构建淮南市资源型城市可持续发展的生态保障体系；积极推进节能减排和资源综合利用，发展低碳、循环经济，争取列入国家低碳经济试点城市，实现经济社会环境全面协调可持续发展。

一、加快结构优化升级，增强经济发展可持续性

围绕两型城市建设，遵循“立足煤、延伸煤、不惟煤、超越煤”的发展路径，推动产业结构优化升级。继续发展提升优势产业，促进工业又好又快发展与大力发展服务业相结合，淘汰落后产能与抢占战略性新兴产业制高点相结合，推进主导产业高端化、新兴产业规模化、传统产业品牌化，不断提升经济整体素质和市场竞争力。推动煤炭、

电力、煤化工等产业向高端化、精细化方向发展。着力培育发展洁净煤、新材料、高端装备制造、电子信息等战略性新兴产业，抢占市场竞争制高点。积极发展现代农业，加快发展现代服务业。

二、推进园区建设，实现产业发展集约化

推进开发区大建设、大发展，把开发区打造成加速淮南崛起的重要增长极。抓住省政府启动省级开发区扩区的机遇，继续争取提高省级开发区的数量，改进招商引资方式，创新园区合作共建机制，以科技含量、投资强度、产业效益、生态影响作为选资标准，提高入园项目档次和质量，完善项目进入与退出机制，推动各工业园区产业集聚和转型升级，提升开发区发展水平，争取国家级开发区零的突破。优化开发区产业结构和布局，以园区建设推动全市产业结构的优化升级和产业布局的优化，实现产业的集约集聚发展。

三、营造良好创新环境，提升要素支撑能力

立足于淮南“一主两翼”战略，围绕淮南大开放、大招商、大建设、大发展的要求，大力实施人才智力引进工程，加强人才队伍建设，努力营造良好的创新环境，优化要素支撑结构，支持科技企业做强做大，积极与大专院校、科研院所联合，推进产、学、研一体化，增强技术创新能力。推动煤炭高效率开采及瓦斯综合利用、煤化工精深加工及循环利用等核心技术向核心产品和经济优势转化，实现城市发展由资源依赖型向创新驱动型转变。

四、深入实施重点区域带动战略，统筹城乡和区域发展

坚持走城（矿）乡发展一体化的路子，以土地综合整治为抓手，形成功能全、有特色、集约化的城镇体系以及市矿统筹发展体系。重点处理好生态环境、矿业生产与城市发展的关系，处理好城矿乡关系，为淮南市的经济、社会、环境可持续发展奠定坚实的基础。发挥中心城市对周边城镇和农村的辐射带动作用，加大新农村建设投入，推进城乡基础设施、产业、基本公共服务、社会保障、户籍管理等一体化发展。推进淮南市、凤台县、潘集区、毛集实验区的安徽生态建设试点市、县、区建设，加强生态功能区建设，加快创建全国绿化模范城、环保模范城，转变发展方式，增强发展的可持续性。

五、积极推进“合肥经济圈”建设，加快合淮同城化步伐

依托合肥的政治、金融、信息、文化、教育及技术研究等方面的优势，充分发挥淮南的工业和能源基础、生态环境承载力优势，共同建设“合淮工业走廊”，共同发展金融贸易、旅游服务等第三产业。推进区域内重大基础设施一体化建设，提升交通、能源、水利、信息等基础设施的共建共享和互联互通水平，形成分工合作、功能互补的基础设施体系，增强区域发展支撑能力。以产业对接合作转移为重点，实现错位发展和配套发展，形成区域产业分工协作、优势互补、错位发展的格局。

六、实施资源集约利用战略，推进资源可持续发展

一是推进能源资源的节约集约利用。大力发展洁净煤技术，促进企业产品链的延伸和清洁能源的高效利用，达到节能减排、保护环境

和培育新兴产业的目的。二是加强土地资源的管理和开发。鼓励开发利用废弃矿山土地，探索工矿废弃地与建设用地补偿平衡机制。推进集体建设用地使用权流转，探索城镇建设用地的合理流转机制。建立健全土地复垦制度，加大矿山废弃土地的复垦力度。加强土地整理和置换力度，推进各地土地整治、整理等项目。三是更加注重水资源保护。做好水资源的开发、利用和节约工作，制定推进“五水”建设的实施意见，解决水多、关注水少、改善水脏、发展水运、兴建水景。合理配置水资源，统筹协调生活、生产和生态用水，建立健全水价形成机制。四是加强旅游资源的保护和管理，制定旅游资源保护与开发规划，科学、合理地利用旅游资源，促进旅游业健康发展。

七、发展循环经济和低碳经济，大力推进节能减排

一是支持重点行业和重点企业提高资源综合利用率，积极延伸发展煤—电—硅、煤—电—硅—光伏等产业链，发展循环经济，推进节能、节水、资源综合利用等工程建设，严格淘汰落后产能，促进传统产业转型，积极发展低耗能、低排放的现代服务业。开展低碳经济试点，构建以低排放、低消耗、低污染为特征的低碳经济发展模式。

二是推广先进适用的开采技术、工艺和设备，提高矿山回采率、选矿和冶炼回收率及劳动生产率，实现污染控制从单纯治理向产业结构调整和合理布局生产力转变，从末端治理向源头与全过程控制转变。三是设立环境保护专项资金、节能减排专项资金、生态效益补偿资金，加强节能减排，提高排放标准，实施“三废”综合治理工程。四是构建产业、地域物质循环发展机制，促进区域之间、行业之间的资源综

合利用、延伸相关产业链条。五是全面实施建筑节能工作。全市新建建筑严格执行节能 50% 的标准，开展全民气候变化宣传教育，提高公众节能减排意识，倡导低碳生活方式。减少城市和农村的生活能耗，减少生活废气排放。

八、加强环境保护与治理，推进生态可持续发展

一是综合治理采煤沉陷区。制定淮南生态环境恢复治理规划，加快采煤沉陷区试点工程建设。生产和新建矿山做到边开采边治理恢复，严格按编制的矿山地质环境保护与综合治理方案实施。加强矿区开发和项目建设环境影响评价，加大矿山生态环境保护。二是创建全国环境保护模范城市。实施生态林工程，推进植被和生态修复，推进城乡环保一体化。着力构建绿色长廊体系。三是实施城乡生态保护优先战略，加速城市集中污水处理设施、生活垃圾无害化处理设施、烟尘控制区的建设力度，认真做好农村河道清淤等工作，建立健全农村环境保护的长效机制，倡导文明乡风和良好的生产生活方式。

专栏 3 “五彩淮南” 内涵

“五彩”指黑、红、蓝、白、绿五种颜色。“五彩淮南”内涵是：
黑色煤炭的富集地--代表了淮南得天独厚的资源特异；
红色火电的输出地--代表了淮南冠誉全国的产业特质；
蓝色生命的起源地--代表了淮南博大精深的文化特点；
白色豆腐的发源地--代表了淮南源远流长的历史特色；
绿色生态的宜居地--代表了淮南充满希望的未来特征。

第四章 实施“四煤”战略，推动经济跨越发展

实施立足煤、延伸煤、不唯煤、超越煤的“四煤”战略，加快结构调整，推动产业优化升级。坚持以市场需求为导向，加快产业、产品结构调整，大力发展战略性新兴产业，积极发展现代服务业和现代农业，推动三次产业协调发展。

一、主推工业化，大力实施“四煤”战略

围绕工业强市，以调整工业结构、提升工业质量、增强工业实力为主线，以新一轮产业转移和技术革命为机遇，以皖江示范区和合淮同城化为契机，以改革开放和科技创新为动力，坚持总量扩张与结构优化、质量提升相结合，依靠内力与承接转移、开放发展相结合，投资拉动与技术进步、绿色发展相结合，工业发展与城市化、城乡一体化相结合的“四个结合”，全力推进立足煤、延伸煤、不唯煤、超越煤的“四煤”战略。到“十二五”末，形成并稳定亿吨煤炭生产规模、1500万千瓦装机容量、多个百万吨级现代化工产品基地，打造千亿煤电基地、千亿企业、百亿煤化工基地、百亿煤机基地、百亿纺织基地。

通过大力实施“四煤”战略，在进一步提升煤电产业的同时，重点向深煤非煤方向发展，着重做到由煤电向煤化方向发展、由能源重化工向现代制造业与战略新兴产业多元并举发展，促进工业结构、产品结构、企业结构的合理化和高度化，构建科技驱动、效益优先、环境友好的新型工业体系，形成特色鲜明、优势突出、布局合理的现代

工业发展格局，并以新型工业化带动农业产业化、产业服务化和城市（镇）化、城乡一体化等经济社会的全面发展。

（一）立足煤，做强做大煤电产业

立足丰富的煤炭资源优势，充分发挥优越的城市区位优势和领先的人才技术优势，依托大企业、大集团，通过“建大矿、办大电”，继续推进煤、电产业的做强做大，进一步巩固和提升淮南市作为国家能源基地和华东“工业粮仓”的重要地位。

煤炭产业：在充分考虑环境承载能力前提下，依托大型煤炭企业，重点推进统筹规划、上大压小的规模化经营，积极发展高产高效矿井、提高资源回采率的集约化开采，加快装备机械化、生产自动化和管理数字化的技术装备现代化，进一步加大瓦斯治理等安全管理，促进持续长久的生产安全化。同时，以资源型城市可持续发展试点市的建设为契机，重点抓好塌陷区综合治理、资源枯竭矿区生态修复、利用和统筹搬迁建镇等工作。到2015年，原煤产量达到并基本稳定在亿吨产能，销售收入力争达到720亿元。

电力产业：以国家特高压电网建设和第二轮皖电东送规划的启动为契机，积极加大煤电一体化电源点建设，谋划一批配套项目，为“十三五”建设提供电力储备项目。同时，大力发展战略性新兴产业，积极推进典型项目建设，使淮南清洁能源比例达到国家3%的基本要求。在电网建设上，根据城市发展和电源点建设的要求，按照智能化建设的基本模式规划出合理的供电网络，确定输变电结构的形式，以两个百万伏特高压建设为龙头，新开工一批输变电工程，以适应淮南市电力建设

以及城市发展近远期的需求。到 2015 年，发电装机容量达 1500 万千瓦，年发电量达到 750 亿千瓦时，电力产业销售收入力争达到 300 亿元。

（二）延伸煤，着力拓展深煤产业

立足煤电优势，着力拓展煤化工、新材料等煤电延伸产业，通过打造煤-电-化、煤-电-铝和煤-电-硅-光伏等纵向一体化产业链，加快推进“深煤”产业由煤电向煤化工及新材料等领域发展。

化工产业：将煤化工作为延伸煤的重要突破口和重点支柱产业，通过技术创新与“外联引进”，以安徽淮南现代煤化工基地建设为核心，依托淮化集团和中石化江苏仪征合作为基础，大力发展煤制乙二醇、煤制甲醇等项目；以国投新集公司和皖能集团为基础，发展煤制天然气；支持安徽德邦化工有限公司联碱技改扩建、新建真空制盐项目；谋划及适时发展间接法合成油项目。着力打造煤基甲醇制烯烃、乙二醇、硝酸、化肥、替代燃料、精细化工、联碱等产业链，形成与华东地区其它大型石油化工、煤化工基地错位竞争、优势互补的格局，发展成为我国重要的大型煤化工产业基地和长三角化工中间体与精细化工产业转移承接基地。到 2015 年，化工产业销售收入力争达到 200 亿元。

新材料产业：以粉煤灰、煤矸石和脱硫石膏为原料，大力發展新型建筑材料；利用丰富的电力能源优势，积极推进煤-电-铝一体化，发展新型铝合金等金属材料；抓住光伏新能源发展机遇，推动煤-电-硅-光伏一体化，积极发展硅等新能源材料及其下游产品；以合淮同

城化及合淮工业走廊的建设为契机，通过与合肥电子电器工业联动与配套，积极谋划和发展电子电器配套材料，如导电玻璃等平板显示光电子材料。到 2015 年，新材料产业销售收入力争达到 50 亿元。

（三）不唯煤，加快发展非煤产业

将煤机等装备制造业作为淮南市“十二五”期间非煤产业的重要突破口，围绕安徽省煤机装备基地建设，依托现有优势企业与产业基础，大力发展装备制造业；紧紧抓住长三角地区产业转移历史机遇，加快发展壮大食品加工、纺织服装、玻璃制品、塑料制品、造纸等轻工业，缓解轻重工业比例失衡，优化工业结构、健全工业体系。

装备制造业：发挥凯盛重工、舜立机械、长壁煤机等龙头企业的带动作用，通过引进和专业配套，培育一批中小企业，形成合作密切、产业链长、关联性强的煤机装备制造产业集群；依托陕西重卡集团年产 5 万辆新能源专用车项目，将淮南打造成辐射华东地区特种工程运输车辆制造基地。“十二五”期间，将煤机装备、工程运输机械等装备制造业发展成为淮南市第四大支柱产业。形成以煤机装备、印后装备、石化机械装备为优势特色、工程运输机械加工制造为新增长点的四大产品体系，推动装备制造业跨上一个新台阶。到 2015 年，装备制造业销售收入力争达到 300 亿元。

食品轻工业：以龙头企业为依托，做大豆制品产业，扩大“八公山豆腐”的品牌影响力；支持乳制品、方便健康食品、地方白酒、农产品加工等食品加工企业发展，打造特色产品；承接合肥辐射、加快合淮产业对接，大力引进和拓展家用电器及其配套产品；在现有产业

基础上，引进、提升和拓展玻璃制品、塑料制品、造纸及纸制品，加快构建、完善和壮大轻工产业体系，开创淮南市轻工产业发展新格局。到 2015 年，食品等轻工业销售收入力争达到 50 亿元。

纺织产业：抓住长三角地区纺织服装工业向外转移的机遇，重点发展多功能蓬盖材料、汽车用纺织品、宽幅高强工艺技术材料以及高性能纤维医用纺织品等。支持淮南有优势、有特色纺织项目，通过主动承接、扩大产能、提高技术、优化升级，大力发展出口与特色服装加工业，做大产业用纺织品；引进和提升面料生产与加工技术，构建从纺纱、面料到服装成品的产业链；实现淮南市纺织工业的全面振兴与大发展。到 2015 年，纺织产业销售收入力争达到 150 亿元。

（四）超越煤，积极培育新兴产业

以淮南高新技术产业开发区及相关专业园区为载体，加大科技创新平台建设，优化创新创业发展环境，紧紧抓住新一轮技术革命和国家大力发展战略性新兴产业的政策机遇，积极培育发展电子信息、新能源和生物医药等高新技术新兴产业。

电子信息产业：加大新产品研发投入和开发力度，支持重大煤矿应用科技项目，推动矿用电子产业升级，打造成为淮南市电子信息产业的支柱和优势产业；发挥区位优势和把握长三角、珠三角及合肥的产业转移趋势，引进一批以电子材料与元配件及汽车电子等为重点的电子信息项目，发展淮南市汽车电子配套产业；发挥好项目的带动作用，拓展 LED 高效照明、蓄电池、特种电缆、光纤光缆、光伏电子等特色产品。到 2015 年，电子信息产业销售收入力争达到 50 亿元。

新能源产业：抓住国家大力促进新能源产业发展的政策机遇和长三角地区产业转移的历史机遇，依托淮南市丰富的电力能源优势，以煤-电-硅产业链为龙头，积极向下延伸硅产业链条，通过加大招商力度，培育发展集多晶硅、单晶硅、硅锭、硅片、电池组件、系统集成、发电应用等一体化的光伏新能源产业。积极发展生物质能源，力争到2015年新能源产业实现新突破。

生物医药产业：抓住国家实施新医改的市场机遇和长三角地区产业转移机遇，以园区建设推动产业聚集，建成年产值5亿的医药工业园；以安徽永安制药为龙头，建成全省最大的化学合成和抗菌素原料药生产基地；大力发展辅料生产，力争规模达到全国第一；以中药制剂生产为龙头，带动中药产业化全面发展；以现有康保安医药包装工业园为基础，建成全省最大、门类最全的医药包装工业园。到2015年，培育1家年销售收入超5亿元的龙头企业，2家年销售收入超2亿元的龙头企业，打造3个年销售收入超亿元的拳头产品；国家发明专利产品10个左右，省级技术研究中心3-5个，打造国家级技术研究中心1个；生物医药销售收入力争突破15亿元。

（五）打造“T”型产业布局，拓展发展空间

围绕淮南的工业化与城市化发展，着力打造以沿淮工业带、合淮工业走廊为主线，以七区（淮南经济技术开发区、煤化工园区、高新技术产业开发区、淮南工业园、凤台开发区、毛集经济开发区和平圩经济开发区）为重点，以多园（10个县区工业集聚区）为补充的“T”型工业布局。其中，舜耕山以南重点建设高新区和低碳区，舜耕山以

北至淮河以南重点建设加工区和服务区，淮河以北重点建设重化工区。“十二五”期间，重点做好沿淮工业带与合淮工业走廊建设，做好园区扩容与相关基础设施建设，推进园中园、“飞地”园区等建设，进一步提升产业承载能力；积极推进中心城区工业企业“退城入园”，促进布局集中、产业集聚、土地集约，加快形成产业集群。通过产业聚集和完善投资环境，提升区域产业吸引力和产业转移承接能力。

专栏 4 工业重点工程、项目

➤ 煤炭产业

依托淮南矿业集团、国投新集能源股份有限公司、皖北煤电集团新建矿井3对、安全改扩建矿井6对，新增煤炭产量3000万吨。

➤ 电力产业

重点开展平电三期、田集电厂二期、凤台电厂二期、洛电四期、田家庵电厂热电联供工程、山南新城区热电联供工程建设，新增装机容量720万千瓦，总装机容量达到1500万千瓦；积极开展平电四期等工程前期工作，与两个百万特高压线路建设相匹配。新开工一批输变电工程，完成投资60亿，新增输变电容量1000万千瓦时以上。

➤ 化工产业

大力发展战略性新兴产业，重点发展60万吨/年煤制乙二醇、170万吨/年煤制甲醇及52万吨/年丙烯以及40万吨/年甲醇制芳烃、6万吨/年聚甲醛、5万吨/年碳酸二甲酯、4万吨/年聚四氢呋喃、15万吨/年苯胺、20万吨/年硝酸铵技术改造等项目；40亿立方米/年煤制天然气；100万吨联碱技改扩建、新建100万吨/年真空制盐项目；300万吨/年间接法合成油项目。

➤ 新材料产业

煤电铝一体化项目；年产100MW单晶硅片项目；年产50万吨高速线材；钢塑复合管项目；矿用防火材料项目。

➤ 装备制造业

凯盛重工有限公司装备制造基地（退城进园）；年产5万辆新能源专用车生产基地；公路运输特种车辆生产项目；淮南矿业集团煤机项目；郑煤机集团淮南机械有限公司；淮南新集石油化工机械有限责任公司移动式公路运输储罐生产项目；矿用刮板输送机项目二期工程等。

➤ 食品轻工业

豆腐文化产业园项目；年产蔬菜深加工项目；大型主食加工配送中心；液态奶生产线续建；绿膳斋清真食品加工；潘玉粮油贸易仓储基地。白卡纸（高档生活用纸）生产线；年产5万吨茶籽油预榨生产线项目；汽车智能安全气囊项目；金德汽车汽配及装饰件生产项目；高档卷烟纸项目；年产600万平方米环保汽车内饰材料生产线项目等。

➤ 纺织产业

支持新南港汽车装饰公司“200万米汽车用面料技改项目”、南澳地毯“多组分超吸音隔热材料技改”、安徽汇通纺织“漂白高温医用纱布”、“高档粘胶及纯棉、混纺针织纱生产线更新改造”、“医用绷带生产线”、德高制衣“高端ERP信息化建设”、安徽振淮蓬帆公司“新厂房整体搬迁扩建”等项目建设。

➤ 电子信息产业

支持万泰电子煤矿安全控制数字化防爆电气产品产业化等重大煤矿应用科技项目；淮南斯迈特汽车电子有限公司汽车用废气循环控制阀，汽车用角度位置传感器及火线圈等项目；新光源特种照明器材公司LED太阳能照明灯具、启迪电子数字化矿山等项目。

➤ 新能源产业

三安光公司、美国安科公司投资80亿元的“年产1000MW高效、高倍聚光太阳能组件自动化生产线；淮南博胜新能源200兆瓦光伏电站建设；淮南市凯迪绿色能源有限公司2.5万千瓦生物质电站项目。

➤ 生物医药产业

绿十字（中国）生物制品有限公司新上项目；深圳市国际科技有限公司的医用检测设备生产项目；安徽江中高邦制药有限责任公司的注射用瑞替普酶、吉爱姆等产业化生产、达到年产20万支冻干粉针的生产线及GMP改造项目等。

二、力推农业，加快农业现代化进程

以农民增收为核心，发展特色优势产业，加大体制创新和机制创新，大力调整农业产业结构、优化产业布局，提升农业整体竞争力，加快农业现代化进程。加快农业与二三产业的有机融合和衔接，推进农业“接二连三”发展。推进淮南市现代农业产业化发展再上新台阶，使淮南市龙头企业总体实力、带领农民增收致富能力、农产品加工增值能力和龙头企业的核心竞争力得到进一步增强。

（一）发展特色农业，提高农业产业化水平

一是坚持把培育龙头企业作为推进农业产业化经营的重点来抓，积极吸引外来资金和中小企业进入农业领域。二是继续实施农业产业化“712”提升行动，培育壮大一批规模大、起点高、带动强的农产品加工贸易企业，重点发展优质稻米、小麦、畜禽、水产品、豆制品、乳制品、中草药、苗木花卉和生物质能等精深加工产业体系，形成一批在国际、国内市场具有较强竞争力的龙头企业。三是要落实各项政策，重点支持龙头企业的发展，要继续支持“企业+协会+农户”、“公司+企业（协会）+农户”等“经济共同体”生产经营模式。四是加快产业集聚，建立农产品加工园区，充分利用园区龙头企业良好的基础和带动功能，促进产业集群建设。到“十二五”末，力争建成市级以上重点龙头企业 100 个，其中销售收入 10 亿元以上的龙头企业 2 个、5 亿元以上的 5 个、1 亿元以上的 30 个。直接参与带动农业产业化经营的农户 20 万户。同时建设田家庵、大通、凤台、潘集四个农产品交易市场，使年交易量达到 20 亿元以上。发展农村经纪人 1 万人以上，带动农村农产品交易额 10 亿元以上。加快市级农产品加工园、

谢家集区豆制品物流园、八公山区豆腐文化产业园等的建设，产值达到 20 亿元以上。

（二）大力发展养殖业，优化农业结构

大力发展畜牧业。按照中央提出把畜牧业发展成大产业的要求，确立畜牧业支柱产业和大产业的地位，把畜牧业放在整个大农业的发展格局中考虑，优化大农业结构，实行种养结合，协调发展；把畜牧业单一产业发展放在畜牧业整体发展格局中考虑，实行养殖、屠宰、加工以及研究开发一体化，提高相关行业的关联度，提高技术含量，提高畜牧业整体水平，做大做强畜牧业。到 2015 年，全市畜牧业产值 28 亿元（当年价），力争达到 30 亿元以上，畜牧业在农民增收份额中占 40% 以上。深入实施畜牧业升级计划，着力提升畜牧业良种化、规模化、标准化、产业化水平和集约化程度。“十二五”期间，着力建设以生猪、家禽、奶牛标准化、规模化生产基地，全面推进畜禽标准化、规模养殖场（区）创建和认定工作，力争建成标准化养殖场（小区）40 个，家禽标准化养殖场（小区）20 个，肉牛肉羊标准化养殖场（小区）15 个，奶牛标准化养殖场（小区）10 个；生猪、肉牛羊、家禽和奶牛规模养殖比重分别达到 80%、50%、90% 和 100%。

积极发展水产业。坚持科技兴渔、保护渔业资源，调整产业结构，培育龙头企业，打造优势品牌，积极推广渔业标准化、无公害生产，全面提高渔业发展质量，实现渔业的可持续发展。到 2015 年，养殖水面达到 28.6 万亩，实现渔业产值 9.5 亿元，占农业总产值的 13%。推进标准化健康养殖，着力打造沿湖、沿淮优势水产板块。加快建设

一批池塘养殖、生态网箱养殖、观赏游钓等内容丰富的城郊型休闲渔业基地。“十二五”期间，全市改造修复精养鱼池2万亩、建设10个水产健康养殖示范场和一批现代渔业示范园区。

（三）鼓励农村土地流转，促进农业规模化经营

一是依照依法自愿有偿和“不得改变土地集体所有性质、不得改变土地用途、不得损害农民土地承包权益”原则，坚持“土地流转与绿色长廊建设相结合、与立体农业建设相结合、与产业园区建设相结合、与新农村建设相结合、与旅游景区开发相结合、与土地整理相结合”等开发模式，积极探索“公司+农户”、“基地+农户”、“合作社+农户”等土地流转路子，推进土地向农业龙头企业、农村集体经济组织、农民专业合作经济组织和种植大户集中，切实提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。二是积极推动农业规模化经营，推进农产品标准化生产，大力发展绿色农业、生态农业、外向型农业；加快优质粮、特色蔬菜、特种水产等优质农产品基地以及林木种植基地等建设，提高粮食和蔬菜生产规模和质量，到2015年，粮食总产稳定在100万吨左右，蔬菜产量100万吨，保证菜篮子、米袋子供应问题。三是开展毛集实验区整区土地流转等试点，提升基础设施，进行产业扶持，积极开展网络建设，加大流转补贴。四是通过“政府引导”，提高基层干部对土地流转工作的认识，促进他们把土地流转工作放到推进农业产业化经营、发展农村经济、增加农民收入的大局上来统筹考虑；五是通过“产业带动”，提高农民的市场意识和效益观念，不断提高农民土地流转的积极性和主动性。到2015年，全市土地流转

面积达到 40 万亩，占农村承包经营面积的 25%。大力发展农村专业合作社，带动农村土地流转，建立农村合作组织 500 个以上，其中亿元以上合作社 20 个，5000 万元以上合作社 50 个。

（四）加强体制机制创新，建立健全农业发展支撑体系

一是努力构建户籍、社保和土地三项制度之间的联动机制，通过制度安排把土地流转与户籍改革、社保完善结合起来，推动土地流转快速发展。二是积极稳妥推进农村土地使用权流转机制。在贯彻落实土地延包 30 年不变政策之后，尽快建立起与市场经济相适应的农村土地流转制度，使农户经营规模能够随着经济形势的变化而不断调整和扩张。三是建立规范的土地承包合同管理体系，建立和完善县区级土地承包纠纷仲裁机构，规范乡（镇）级土地流转服务中心建设，加强土地流转信息提供、法律政策咨询、合同签订指导，稳步推进土地适度规模经营。四是充分利用资本市场融资，解决农业发展的资金瓶颈问题。要依托农业产业化龙头企业和农产品加工企业，通过债券、股票等在资本市场筹资，把闲散资金投入农产品基地建设，直接转化为发展农业的资本。五是切实加强农村基层组织建设和法制建设。要按照党中央、国务院关于“土地承包期 70 年不变”的精神，全面落实农村土地承包政策。按照《村民委员会组织法》的要求，进一步规范村级组织建设，以充分发挥村级组织在农民增收中的积极作用。要继续搞好乡镇机构改革，精简机构和人员，简化办事程序，切实减轻农村负担。六是加强信息网络体系建设。加快建立健全面向农民服务的新型种业、新型植保服务、耕地质量长效监管、农业生产与抗灾预

警和农产品市场等信息服务体系，完善农产品网上市场，促进农产品网上交易，为农民提供高效、快捷的信息服务。七是加强农贸市场建设。推进现有市场的升级改造，提升服务功能和辐射能力。支持农村集体经济组织根据规划使用本集体土地从事农产品批发市场建设。

（五）加强质量监管，提升农产品质量安全水平

紧密围绕组织实施农产品优质化工程，加强农资市场管理，大力推进无公害农产品、绿色食品认证和农业标准化工作，扩大优质农产品种植面积，推进农产品质量安全体系，提高农产品质量安全水平，初步建立起基础支撑有力、保障措施配套、全程监管规范的农产品质量安全体系。2015 年完成建立健全农业标准体系、检验检测体系、突发事件应急体系等三大体系，提高全程监管能力，逐步推行农产品质量安全市场准入制度。切实抓好动物疫病防控和农作物病虫害统防统治，农作物病虫害统防统治面积由 20%增加到 50%以上。进一步加强无公害农产品、绿色食品和有机食品的质量安全认证管理，认证无公害农产品 50 个、绿色食品 50 个、有机农产品 5 个。继续开展饲料、农机、种子等农业投入品认证，推进种养殖 GAP 认证、加工领域 HACCP 认证，形成以无公害农产品、绿色食品认证为主体，有机农产品、农业投入品认证为补充的认证体系。

专栏 5 农业产业化重点工程、项目

➤ **十大优势农产品基地：**凤台、潘集 40 万亩糯稻生产基地；毛集、凤台、潘集 20 万亩优质粳稻生产基地；高皇湾、东风湖等沿淮 20 万亩优质高蛋白大豆生产基地；城市近郊和沿淮湾地 5 万亩一线蔬菜生产基地；潘集、山南名优瓜果生产基地；100 个生猪、肉牛羊、家禽养殖规模化标准化养殖

小区基地；大通2万头奶牛养殖基地；凤台、潘集采煤沉陷区10万亩立体综合种养基地；大通、潘集、凤台1亿袋食用菌生产基地；潘集、毛集和山南10万亩苗木花卉生产基地等十大优势农产品生产基地。

➤ **五大现代农业示范区**：凤台粮食生产国家级现代农业示范区；大通现代农业综合示范园区；潘集4万亩蔬菜现代农业示范区；谢家集豆制品加工物流园区和毛集生态观光旅游示范区五大现代农业示范区。

➤ **五大农产品交易市场**：建设田家庵、大通、凤台、潘集、谢家集五大农产品交易市场。

➤ **农产品加工园区**：在大通区建设24平方公里的淮南市科技园区，园区集农产品加工、农业科技示范、休闲旅游为一体的综合园区。建设以凤台顾桂和田家庵区为中心的小麦加工产业带，建设以毛集区的夏集、潘集区的佳益、凤台县米王为中心的稻米加工产业园，建设以八公山、谢家集为中心的豆制品加工产业园，建设以潘集区的高皇、大通区的孔店和田家庵区的曹庵为中心的蔬菜产业园区，建设以田家庵区、大通区、谢家集区为中心的中草药种植、加工产业园。

三、强推服务业，优化和提升产业层次

“十二五”期间，淮南要优先发展生产性服务业，做大做强现代物流、金融保险、信息服务和现代商务服务等行业，努力提升档次。同时，有针对性地发展生活性服务业，以一批重大建设项目为载体，推动淮南市商贸流通业，旅游业，房地产业、文化产业和社区服务业的建设。在稳定中寻求机遇快速发展，为中远期淮南经济结构的成功转型打下坚实基础。“十二五”期间，服务业增加值年均增长18%，到2015年服务业增加值达到400亿元。

（一）以优势产业为依托，发展现代物流业

“十二五”期间，淮南应依托煤电化等优势产业，大力推动现代

物流业的发展，加快构建信息通达、物畅其流、快捷准时、经济合理的社会化、专业化的现代物流服务体系，将淮南建设成皖豫鲁苏的区域性重要节点城市、辐射合肥经济圈和长三角经济圈的区域性能源物流中心城市。重点打造2个物流园区，8个物流中心，并建设以淮矿物流为龙头的一批现代化物流企业。大力发展连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通方式，完善物流服务功能，形成集产品开发、加工、展销、交易和信息服务为一体的物流供应链。加快物流节点周边道路基础设施建设，打造物流公共信息平台。加快行业协会等中介组织建设，鼓励支持物流研究与人才培养。

（二）拓宽融资渠道，大力发展金融保险业

积极吸引国内外金融机构到淮南设立分支机构，加强与国家开发银行、农业发展银行的合作，积极吸引进出口银行等金融机构来淮南开展业务，大力引导和支持异地银行在淮南开展贷款业务。理顺地方金融机构产权关系，推动农村信用联社向农村银行转制，做大做强地方金融机构，优化资源配置，鼓励有条件的地方金融机构跨区域经营，不断增强地方金融机构的竞争力。建立政策性银行、国有股份制商业银行、中小型股份制银行、地方商业银行、农村合作银行以及外资银行等构成的结构合理、竞争充分、运行高效的银行体系。健全保险市场体系，大力发展企业养老保险，开拓农村保险市场，发展中小企业保险，努力发展责任保险，加快保险业务向多元化发展。大力引进和发展证券、保险、期货、基金管理公司等金融机构，加快培育优质企业进入证券市场直接融资。力争到2015年底上市公司达4家。初步

建成以银行业和保险业为主，金融机构齐全、保险市场发达的金融体系，以及华东地区最大的煤产品交易市场和煤行业金融衍生物交易中心。

（三）发展信息服务业，提高信息化水平

加快发展数据传输、多媒体通信、固定和移动通信等基础电信服务，加强数字电视节目制播、终端生产、网络传输等环节，积极发展提供产品技术服务、系统咨询和系统开发等服务的信息系统集成服务业和计算机维护、管理、培训等增值服务业，初步建成与社会主义市场经济相适应的功能社会化、经营产业化、结构网络化、手段现代化、联系国际化，结构合理、高效、综合的信息服务体系。

（四）适应市场需求，完善现代商务服务业

引导商务服务业的健康发展。积极建设一批业绩良好的会展、会计、广告、评估、房介、职介、法律、技术、设计等专业服务机构。抓住高速铁路建设的大好时机，吸引一批长三角发达地区的品牌化商务服务机构进驻淮南。因地制宜，与淮南各煤电企业合作，制定优惠政策，吸引高素质的管理人才和咨询行业从业人员来淮南工作，打造一批有国内国际竞争力的能源行业咨询公司，重点发展矿山瓦斯治理，电力电厂建设、检修等外包服务。扶持发展为“三农”服务、为居民日常生活服务的各类便民有偿服务中介组织。

（五）完善网络体系建设，发展商贸流通业

推动传统商业经营模式向现代流通方式转变，重点发展连锁经

营，中高级批发市场，完善郊区与农村流通体系。大力打造龙湖路商贸文化广场核心现代商业中心区和一批有鲜明特色的次级地区级商业中心、批发市场、专业市场、大型商贸流通企业和小型零售、便民商业网点，完善多层次商业服务网络，推进电子商务网的发展，支持商贸企业建设物流配送网络。“十二五”末，新建2个立足淮南，辐射周边，年交易额在10亿元以上的大型农产品交易市场。

打造大型商业航母。建设大型现代商业综合体。引进一批高端商贸项目，将龙湖路培育成具有区域影响力的高档商业区。到2015年，全市社会消费品零售总额年均增长16.5%以上，达到400亿元。

培育孵化大型商业企业集群。重点选择一批发展势头好、管理机制健全的商贸流通企业，在完善和提高经营管理水平的基础上，以资产为纽带，品牌为载体，促进资产重组和同业整合，形成一批大型流通企业集团。“十二五”末，力争全市限额以上商贸流通企业达到200家，其中：年营业额超亿元的企业达到30家以上，年营业额超5亿元的达到8-10家，年营业额超10亿元的企业达到5家以上。

（六）大力提升城市品质，积极发展旅游业

“十二五”期间，以彰显城市特色，延续城市记忆，提升城市品质为导向，积极发展旅游业，把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。围绕“中国最佳旅游目的地”建设的战略目标，以项目为抓手，推荐重点建设项目10个左右，总投资200亿元以上；以创新为动力，打造淮南市旅游发展“新格局、新体系、新品质、新形象”；以景点为基础，构建以田家庵、山南新

区城市发展为“双核”驱动，淮河民俗风情游，舜耕山生态休闲游为“双轴”联动，八公山、春申君纪念园文化旅游板块，上窑生态休闲度假旅游板块，焦岗湖水乡休闲度假旅游板块，潘集等采煤沉陷区农业生态游、休闲观光旅游板块和煤、电、化等产业的工业游板块，形成国家A级以上景区20家；以产品为中心，形成观光、休闲度假、文化旅游三大主导产品，工业旅游、生态旅游、乡村旅游、红色旅游等十二类专项旅游产品谱系，统筹推进五条重点旅游线路。以企业为主体，完善旅游要素配置，增强旅游产业核心竞争力，做强“六大”核心产业，做大信息业、文化业、旅游地产业等“三大”相关产业，涉足影视业、物流业“二大”外围产业，加大市场开拓力度，不断提升旅游业发展水平，呈现出新力新势、新貌新局的“黑、白、红、蓝、绿”五彩缤纷新淮南。到2015年，全市接待游客达到1271万人次以上，旅游总收入63.5亿元。入境游客近3.59万人次，旅游外汇收入3237万美元左右。

（七）建立多层次住房供应体系，引导房地产业健康发展

坚持统一规划、有序开发，积极引导房地产开发方向，重点发展满足居民自住需求的中低价位、中小套型普通商品住房，适当发展一批大面积、大户型高档商品房，积极推动廉租房等保障性住房建设，推动房地产业向深度和广度发展。大力发展健康住宅、绿色环保住宅和节能省地型住宅。

进一步完善房地产交易、中介、物业管理服务体系，促进房地产健康有序发展。积极引导房地产开发企业建设规模适当、功能齐全、

设施配套的现代化住宅小区。鼓励房地产开发企业参与老城区改造。支持有品牌优势的开发企业和物业服务企业，通过兼并、联合、收购、重组等方式，形成规模大、实力强的大型企业，以提高产业的集中度。

按照保障供给、稳定房价的原则，加强房地产一级市场调控，培育和完善二级市场，大力推行物业管理，提升房地产市场管理水平。进一步完善房地产市场的交易、信息、服务、管理功能，建立健全房地产市场体系。

（八）坚持项目带动，发展文化产业

以完善、成熟的文化产业体系为平台，打好淮河文化、煤文化、楚汉文化、豆腐文化、少儿文化“五张牌”，推进文化产业与事业的融合、文化和旅游的融合、文化和休闲娱乐的融合、继承与创新的融合，提高文化软实力。

大力发展战略性新兴产业。通过市场引导、政府规范、企业运作、社会参与，优化文化产业结构，加快科技和文化的融合，积极推进文化产业和产品特色化、设施现代化、经营市场化、管理规范化，着力发展文化旅游业、文化创意业、演艺娱乐业、广告传媒业、影视动漫业、印刷发行业、艺术培训业、网络文化业、会展节庆业等九大文化产业，力争到 2015 年，全市文化产业增加值增幅不低于同期 GDP 增长水平，文化成为淮南国民经济支柱性产业，逐步把淮南建设成为文化强市。

培育文化市场主体。整合文化行业资源，通过共同投资，相互参股，跨媒体、跨地区、跨行业兼并和联合重组等方式，形成主业突出、

实力雄厚、具有较强核心竞争力和影响力的大型文化企业和文化产业集团。重点打造广电传媒产业、报业发行、演艺、体育产业四大文化集团。组建一批“专、精、特、新”的中小文化企业。鼓励非国有资本以多种形式进入政策许可的文化产业领域，培植一批重点民营文化企业。

完善文化要素市场。大力发展现代文化产品流通组织和流通方式，形成文化产品生产和流通网络，加快文化资本、生产、技术、人才等文化生产要素市场建设，推进文化产品和服务的市场化、社会化进程，逐步激活广大人民群众文化消费的欲望，鼓励和引导健康的文化消费，促进文化生产、消费的良性循环。支持农村特色文化产品开发和文化服务，大力发展戏曲、民间舞蹈等民族民间艺术表演项目和生态游、农家乐等民俗旅游项目。大力发展文化行业协会和中介机构，规范经营行为，提高文化产品和服务的市场化程度。建立文化产业指标统计体系。

（九）立足改善民生，发展社区服务业

大力发展与民生息息相关的社区服务业。完善社区服务设施和网络，拓展社区服务领域和功能，增加社区就业岗位。合理设置社区服务网点，提升服务水平，形成广覆盖、多层次的服务体系。建立新型社区管理机制，大力发展家政服务、养老托幼、医疗健身、文化娱乐、环境卫生等服务业，推进社区服务产业化，使社区服务业成为淮南改善民生重要途径。

专栏 6 服务业重点工程、项目

现代物流业。重点建设淮矿物流园区、曹庵工业物流园区、安徽省淮南市山南新区商贸物流城、国润物流园区、淮河国际建材物流城、连岗港口物流中心、淮南鑫海物流园、淮南医药物流园、淮南景运粮食产业园等。

商贸流通业。重点建设淮南义乌商贸城、信谊·国际购物广场（乐购）、中化国际城（苏果超市泉山店）、南京中央商场、东方国际购物广场、龙湖路地下商城、潘集区建材交易大市场、中国凤台商贸城、潘集区农产品交易大市场、淮河大市场、山南新区现代化汽车城项目、大润发洞山店、新永安商贸城等项目。

旅游业。继续建好八公山旅游综合服务区项目、上窑森林公园、焦岗湖滨湖度假村、国家级焦岗湖湿地公园开发和海顿影视天地项目等旅游项目。新建大通蔡塘湖项目、蔡城塘湿地保护及生态休闲旅游项目、淮南大剧院、孙家花园原貌恢复项目、毛集实验区旅游基础设施与自然生态修复项目、八公山风景区“淝水之战”古战场遗址文化园项目等。

文化产业。重点培育书刊批发、书画、古玩、文化用品、花卉“五大专业市场”。打造花鼓灯演艺产业基地、少儿艺术产业研发基地、焦岗湖影视基地、九龙岗影视基地、山南新区科技动漫研发基地“五大文化基地”。建设志高科技动漫园、淮河风情文化园、淮南子文化产业园、奥林匹克公园、歌华文化创意产业园“五大产业园区”。形成特色鲜明，优势互补，布局合理的淮南文化产业带。

房地产业。继续做好浙江万向生态园、大通区上窑镇旧城改造项目、香榭华都项目、西都绿洲、锦绣康城二期、熙城春天等项目建设。新建山水龙城（沃尔玛）、朝阳东路综合项目开发、金地新加坡花园城、彩云小区、城东小区、生活家居广场、四季花园二期等项目。

第五章 主推城市化，提升和优化城市空间布局

树立全域淮南的理念，统筹城乡发展新格局，推进“三个集中”即工业向园区集中、农村人口向城镇集中、土地向规模经营集中，进一步拓展城市发展空间，优化中心城区功能，重点做好山南新区的开发建设。到2015年，全市城镇化率达到70%。

一、“东进、南扩、西调、北联”，拓展城市发展空间

东进即扩大经济技术开发区规模，形成新型工业和物流产业基地。南扩即配合“合淮同城”战略，在舜耕山以南建设山南新区。西调即优化西部城区城市用地布局，疏解旧城人口；对停产、破产企业用地实施“退二进三”；改善交通条件，提升城市品质；新增城市用地主要用于疏解旧城人口，为新型产业提供发展空间。北联即加强中心城区与北部地区的交通联系，新建多座淮河大桥，提高道路等级，带动潘集区和凤台县的城镇发展。着力构建“一主、两副、四区”的城镇发展格局。

二、“三组团、多中心”，优化中心城区功能

“三组团、多中心”结构，即东部城区组团、西部城区组团和山南新区组团。三组团分工上各有侧重，在发展时序上要优先发展东部、积极跨越南部、平稳推进西部。

东部城区组团主要功能为全市的传统商业中心和装备制造业基地。结合淮河退堤工程，重点打造滨淮河、滨高塘湖新城，“十二五”

期间，建成4-5平方公里内的基础设施建设工程。加强滨河、沿山两条边界地区的环境提升，以及中心商业区更新与扩大。加强沿河、沿山地区绿化美化。继续实施老城区道路网提升工程建设，推进路网改造加密，逐步完善道路与市政管网等基础设施建设，通过搬迁工业企业，优化功能配置，营造宜商环境。

西部城区组团主要功能为矿区生活服务和旅游服务中心、传统工业基地。重点改造西部矿区和打造滨瓦埠湖城区，加强生态保护，整治沿山景观，优化生态环境，对采煤沉陷区实施生态恢复工程，积极发展农家、渔家的观光、休闲、体验旅游项目；搬迁污染厂矿，加快用地功能调整步伐；着力推进大集中安置点建设和棚户区改造。

山南新区组团主要功能为行政办公、文化、科研教育中心、体育及现代服务业中心和高新技术产业基地。

三、建设四区，提升城市形象

结合淮南当地特点，将建设四区作为城市建设的重点工作来抓，以保护生态环境，实现可持续发展为前提，处理好城市与自然环境的关系，以创建国家生态园林城市、国家绿色模范城市、国家卫生城市、全国环保模范城市、全国文明城市为抓手，推进“五城联创”，打造山水园林城市。

（一）开发新区，着力打造现代化山南新区

山南新区定位为淮南行政办公、文化教育和高新技术产业基地。新区建设要以保护生态环境，实现可持续发展为前提，以集约利用土

地为原则,处理好城市与自然环境的关系,体现以人为本的规划理念,营造宜居环境,突出城乡统筹,推进“造城靓乡”,构筑淮南市乃至安徽省城乡统筹发展的典范。重点建设政务新区、生活宜居区、商贸服务区、教育园区和轻型工业区,重点发展商贸服务业、生活居住、现代服务业、休闲产业和轻型工业。积极构建多元产业平台,吸引人口向新区集中。新区路网建设根据地形特点、水系的分布系统采用方格网布局,构建“八纵六横”路网骨架,使其水系、绿化纵贯整个南部新城区,实现城区与舜耕山及周围自然环境融为一体。继续加快水、电、气、信、网的配套建设,注重生态系统、工业区域系统、文化体育系统建设,优化配置资源。逐步把山南新区建设成生态环境建设示范区和现代化城市建设样板区。

（二）提升老区，重点提升东部城区档次

东部城区应做好现有部分建筑及一些塌陷点的拆迁整治工作,同时东部城区规划新建若干条对外的交通动脉线,结合现有资源及城乡统筹一体化的大背景,东部城区的发展战略应着重于旧城的改造与美化,旨在提升东部城区的档次和形象。西部、北部城区重点老城区也要有规划、有步骤地实施改造。应首先解决搬迁和城乡矛盾的主干问题,借城市发展与建设的快车,战略性、全局性、有机性的解决老区发展的难题,力求加速城区综合整治展示淮南城市新形象。以改善城中村综合环境,完备城市公共服务功能,构建和谐社区为目的,加快推进城中村改造。

（三）改造矿区，努力重塑西北部矿区层次

西北部是采煤矿区的主要集中地，多年来虽然不间断开采、持续开发，然而部分矿山开采规模与矿区含量规模不匹配，采富弃贫，重开采，轻加工，资源综合利用程度相对较低，存在损失浪费现象后备资源不足的问题逐渐呈现，由于矿区开发参差不齐，标准不一，管理上有条块分割的趋向，既制约了煤矿工业的集约化发展，又造成了资源浪费。

因此，改造矿区，更新矿区层次，可持续性发展开采、生态化、低碳型调整矿区发展战略势在必行。结合城市发展的主力，将矿区与城市发展统筹规划，在功能上和主导方向上进行有机协作，明确空间布局，将能源型重工业城市的矿区层次重新梳理，重塑矿区形象。

（四）完善景区，进一步全面提升景区文化品位

淮南是一个复杂的多种资源并存的城市。既有极为丰富的煤矿资源，又是一个拥有独特文化积淀的人文型旅游城市，同时还拥有省级景区如八公山风景名胜区。多种资源的并存，决定了淮南发展方向的多样性，在立足“四煤”的经济发展基础上，应重视自身景区文化的辐射力，重点开发好“八公山国家森林公园”、“八公山国家地质公园”“舜耕山国家森林公园”和“上窑国家森林公园”等，合理规划、统筹发展，立足文化背景，向经度和纬度的不同层面上做大做强淮南的景区文化，高立意、高起点的开发景区，完善景区配套设施、服务设施等。结合“合肥经济圈”的发展契机，向全国乃至全世界推广淮南

的“人文特产”，真正按照“立足当地，放眼全球”的发展战略思想来锻造淮南经济发展的另一条轨迹。

专栏 7 城镇空间结构规划

以中心城市、重点镇为节点，以高速公路和市域主干公路为依托，构建“一主两副四区”的城镇空间发展结构。

“一主”：指淮南中心城区，包括东部城区，西部城区以及山南新区三部分。是市域未来重点培育的增长极核，是吸引人口集聚的主要地区。主要承担区域性服务功能，辐射市域周边区域。

“两副”：指市域内 2 个副中心城市，即潘集区驻地，凤台县城。是区、县域的综合性服务中心，主要辐射本区、县及部分相邻县市。

“四区”：在全市形成四大城镇发展片区，即南部城市发展区、潘芦城镇发展区、凤桂城镇发展区、毛新城镇发展区。

南部城市发展区：包括中心城区三大组团，以及周边的曹庵镇、杨公镇、上窑镇、高皇镇、平圩镇。中心城区是淮南的公共服务中心、现代制造业发展基地和现代服务业发展区；中心城区周边的建制镇要调整农业产业结构，积极发展都市型农业、农副产品加工业和特色旅游业；建立中心城区到各建制镇的城郊公共交通体系，形成半小时通勤圈。

潘芦城镇发展区：以潘集区袁庄为中心，依托淮潘公路，东联古沟乡，西接芦集镇，形成煤电化与城镇协调发展区域，袁庄为煤电化产业基地的服务区。积极促进潘集区中部沿泥河两侧沉陷区居民向袁庄、芦集镇转移，加强与泥河以北地区建制镇的交通联系。

凤桂城镇发展区：以凤台县城为中心，依托 308 省道加强与桂集的联系，形成城镇发展区域。完善凤台县和桂集的矿区配套服务功能和支农功能，引导西淝河两侧采煤沉陷区居民向区内转移。

毛新城镇发展区：以毛集镇为中心，依托 102 省道和夏（夏集）张（岳张集）公路，联系新集镇、岳张集镇的城镇发展区。

第六章 推进综合配套改革，构建城乡一体化典型

“十二五”期间，准确把握淮南市发展阶段特征，实施好工业化、城镇化和城乡一体化发展战略，统筹城乡规划建设，统筹城乡人口和产业布局，统筹城乡配套改革，统筹城乡公共资源配置，统筹城乡精神文明建设，加速淮南崛起进程，力争到2015年，把淮南建设成为全国资源型城市城乡一体化发展示范区。

一、把握发展特征，推进城乡一体化综合配套改革

1、加快县区工业化进程，积极推进城镇化建设

按照“布局集中、用地集约、产业集聚”的原则，完善支持县区工业园区发展的政策措施，推动园区产业关联发展、成链发展、集约发展、合作发展。支持省级扩权强镇试点镇规划建设工业集聚区，并逐步成长为省级产业集群专业镇。紧紧围绕采煤沉陷区搬迁安置、山南新区搬迁安置、工业集聚区搬迁安置和城中村改造，把小城镇作为推进城乡统筹发展、扩大农村劳动力转移就业的重要平台，按照“突出特色、集聚人口、做大产业”的整体要求，加速构建城市副中心、中心镇、中心村等大中小并举发展、科学合理的现代城镇体系，促进产业向园区集中、人口向城镇集中、居民向社区集中、土地向规模集中，加快城市化进程。支持凤台县加快环城北湖新区建设，结合省扩权强镇试点，滨高塘湖瓦埠湖、滨河新城打造和煤化工基地建设，加快上洛一体化、舜耕、安成、平圩滨河型城镇建设，充分利用洛河洼、石姚湾退建，打造新城镇及产业发展平台。要把推进城镇化与采煤沉

陷区综合治理结合起来，科学制定采煤沉陷区搬迁安置计划，推进大集中安置。加快土地规整工作，完善土地整理政策，实行统一规划、成片治理、整村推进，全市每年整理土地不少于 10 万亩。

2、发展壮大镇域经济，带动农村经济全面发展

强化城镇发展的产业支撑，引导产业向城镇产业规划区内集中，使之成为区域创新发展的增长极，促进产业集群化发展，努力培育一批各具特色的产业重镇、商贸强镇、旅游名镇。依托小城镇加快农村建设步伐，形成长期持续的经济增长点；依托小城镇，提高乡镇企业的整体素质和经济效益，带动整个农村经济的进一步发展，为农民增收提供基础和条件；面向市场，积极开发和发展农村二、三产业，增加农民的就业门路和收入来源。政府及各相关部门要在政策和信息上给予扶持和指导，促进农村二、三产业健康持续发展。要以产业发展为依托，在加工贸易、旅游等方面形成特色主导产业，并与农业产业化、乡镇企业、专业化市场和社会化服务体系建设结合起来，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性循环。

3、强化基础设施建设，改善农村生产生活条件

坚持把城市和农村作为一个有机整体，进一步加快城乡一体的道路、交通、水利、供水、垃圾及污水收集处理、燃气、电力、通信等基础设施建设。一是加快城乡对外快速通道建设。加快县区之间道路和城区道路建设，完善乡镇与县区之间、行政村与乡镇之间的交通连接。推进村村通延伸工程，提高道路等级，抓好农村公路向学校、自然村的延伸，加快农村客运站、候车亭和公交线网布局，积极发展农

村公交客运，逐步建立健全农村道路管、养护体系。二是实施农村安全饮水工程，加强农村集中供水设施建设，2015年前解决43.65万人饮水安全问题，具备条件的地方基本通自来水，切实保障城乡用水安全便捷。二是加快以治淮工程为重点的水利骨干工程建设。全面完成洛河洼、石姚段行洪堤退建加固工程和禹王泵站更新改造工程；加快实施安徽省淮河流域重点平原洼地治理外资项目步伐；力争安徽省西淝河等重点洼地治理应急项目、朱集泵站更新改造工程、董峰湖调整与改造项目、汤渔湖行洪区调整与改造项目，上六坊行洪区废弃项目、下六坊行洪区废弃项目批复实施；实施农村饮水安全工程及小水库除险加固工程；加强农田灌溉排涝体系建设，全面提高防洪排涝标准。三是加快构建商品流通网络。制定城乡一体化的城乡网点规划，以“万村千乡市场工程”、“家电下乡”、“农超对接”为重点，加强农产品批发市场、农村商品销售市场建设，推进“消费品下乡、农产品进城”双向无障碍流通。四是切实做好农村扶贫开发。坚持开发式扶贫方针，对农村低收入人口全面实施扶贫政策，着力提高自我发展能力，确保贫困地区群众收入增幅高于全市平均水平。

4、统筹社会保障一体化，推进基本公共服务均等化

着力扩大公共财政的覆盖范围，加大农村公共服务资源配置力度，优化资源配置布局，推动基本公共服务均等化取得突破性进展。一是加快发展农村教育。优先调整农村中小学布局，加快农村标准化学校建设，改善农村学校办学条件，建立城乡教师交流机制，促进城乡教育均衡发展；加快农村教育信息化建设，加强农村教师培训，提

高农村教育质量；积极发展农村学前教育，加强农村留守儿童之家建设；大力发展职业教育，广泛培养农村实用人才。二是加快农村公共卫生建设。积极落实国家基本药物制度，建立健全城乡一体化食品药品安全监管网络；进一步整合城乡医疗卫生资源，建立健全城乡医疗卫生服务网络，加快实现人人享有基本医疗卫生服务目标；加强农村计划生育服务体系建设，推进优生优育，稳定农村低生育水平。三是加强农村公共文化建设。实施农村文体基础设施发展工程，推进文化资源共享工程建设，加快建设市、县两级特色文化信息数据库。四是建立统筹城乡的就业市场服务体系。推进统筹城乡的人力资源市场和公共就业服务能力建设，强化乡（镇）劳动保障“一站式”服务场所建设，建立覆盖城乡的就业信息网络，完善职业服务体系，加快公共就业实训基地建设步伐，做好农民工技能培训，重点抓好失地农民的培训和就业，免费为采煤沉陷区失地农民提供就业咨询、就业培训、职业介绍等服务；建立健全城乡劳动力就业、失业登记与管理制度。五是建立统筹城乡的社会保险制度。建立健全城乡居民医疗保险制度，提升城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗的管理水平；建立健全新型农村社会养老保险和农民工养老保险转移接续制度；建立农民工失业、工伤、生育保险制度。六是完善城乡社会救助制度。以最低生活保障为基础，逐步建立城乡一体的社会救助体系。

5、提高环境保护意识，积极推进农村环境整治

按照“绿色家园”的要求和山水园林城市的标准，以环境优美乡镇和生态村的创建以及“清洁乡村美化家园”示范工程为抓手，深入

推进农村环境整治。加强镇容村容管理。有计划在重点乡镇、村民集中居住点建立市容环卫管理机构和专业队伍，建立市、县（区）、乡镇、村四级市容环卫管理体系，积极推广户收、村集、乡（镇）运、县（区）处理的农村垃圾处理模式。加强农村面源污染源调查与整治，改善农村环境状况。加快实施乡镇污水生物处理工程，推广生态种养技术，积极推广农村沼气、生物质能、太阳能、风能等清洁能源技术，大力开展农作物秸秆综合利用，促进资源环境的合理利用与保护。加强农村环境监管与执法力度，避免高污染项目向农村转移。

二、创新配套改革体制机制，加快城乡一体化进程

1、推进户籍制度改革，探索农民变市民的有效途径

积极探索农民向城镇转移的办法和途径，消除体制机制障碍，引导农民向城镇和非农产业转移，促进农村居民变城镇居民。有条件的地方先行开展户籍制度改革试点，逐步推进城乡一元化户口登记制度，按实际居住地登记为“居民户口”。在市区或城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员，均可根据本人意愿申请办理市区或城镇地区常住人口登记，与当地居民享有同等待遇。进一步完善配套政策体系，对转移为市区或城镇地区登记常住户口的农民，在就业、职业培训、社会保障、子女上学等方面予以政策支持。

2、推进投融资体制改革，建立城乡一体的多元化投入机制

健全完善公共财政投入机制。市财政安排一定数量的城乡一体化建设引导资金，以后根据财政收入增长幅度逐年递增。创新“三农”投入方式。支持组建市、县（区）两级以及重点镇现代农业（林业）

发展投资公司和小城镇建设投资公司，构建“政府引导、市场化运作”的投融资平台。推进农村金融制度改革。发展村镇银行、农村小额贷款公司，引导发展农村资金互助社，多渠道解决农业生产、加工和流通环节的融资问题。建立帮扶机制。鼓励政府部门、街道、企事业单位与集体经济薄弱村结对共建，支持其发展经济和社会公益事业。

3、推进农村综合改革，建立统筹城乡“三农”管理服务体制机制

进一步深化乡镇机构改革，完善为民服务全程代理制，强化乡镇政府服务和管理职能。合理划分各级政府事权财权，提高县（区）、乡镇财政收入分成比例，逐步将部分县级经济社会管理服务权限向中心镇延伸。积极稳妥地推动行政区划调整，适时推进撤村改居工作，加快现代中心镇村建设，提升其集聚和辐射带动能力。加强规划管理，构建上下衔接、系统配套的规划管理体制。开展村级综合改革试验，完善村级事务管理服务功能，鼓励支持开展村级公益事业“一事一议”，提高村民自治水平。

专栏 8 新农村建设重点工程

◆农村综合整治工程。全面开展农村综合整治，改善村容村貌。编制新一轮村庄规划，合理安排农田保护、村落分布、乡村基础设施等空间布局；加快土地整治整村推进，努力将土地整理、建设用地置换、城乡建设用地增减挂钩和新农村建设结合起来，实施村庄合并、新居民点建设和土地流转；实施农村清洁工程，改善农村卫生条件和人居环境。力争到 2015 年，农村整体面貌有较大改观。

◆农村饮水。实施村村通自来水工程，解决农村饮水安全问题。

◆农村公路。进一步提高农村公路连接和通达水平，实现所有乡镇、

行政村通油路或水泥路；完善农村公路管理养护机制，加快发展城乡一体化的公共交通体系。

◆**农村电网**。按照新的建设标准和要求，全面改造农村电网，农业生产用电和农民生活用电保障水平进一步提高，基本建成经济、优质、安全的新型农村供电体系。

◆**农村沼气**。建设以沼气池、改圈、改厕、改厨为基本内容的农村户用沼气、养殖小区和联户沼气、乡村服务网点和养殖场大中型沼气工程。

◆**农村教育**。积极推进义务教育阶段学校办学条件标准化建设，加快农村中小学危房改造、寄宿制学校建设，支持一批农村职业学校创省级示范。

◆**农村卫生**。完善县（区）级医院、改造乡镇卫生院和卫生室，基本建立覆盖全市农村的新型合作医疗制度；加强农村卫生人才队伍建设；稳定农村低生育水平，提高出生人口素质。

◆**农村文化**。加强农村文化设施和队伍建设，力争到2015年，基本实现县、区有文化馆、图书馆，乡镇有综合文化站，行政村有文化活动室目标。加强有线电视和通讯光缆的覆盖范围，让广大农村能够收看到有线电视。

第七章 深入推进合淮同城化，继续深化对外开放

按照“政府主导、市场运作，资源共享、优势互补，互利双赢、共同发展”的原则，把合淮同城化作为合肥经济圈的强核之举，深化与合肥、六安、巢湖、桐城合作，加强体制机制、基础设施、项目谋划、招商引资、市场准入、政策体系等方面的有效衔接，形成一体化格局。全方位、宽领域、多层次加大对外开放力度，针对重点领域、重点产业、重点项目和重点国家、地区，加强专业定向招商。充分利用国际国内两个市场、两种资源，加快区域经济社会一体化进程。

一、推进合淮同城化，共建合肥经济圈

合肥经济圈包括合肥、淮南、六安、巢湖四市及桐城市等周边地区。未来一段时间，合肥经济圈将成为江三角洲的重要门户、全国重要的现代产业基地和综合交通枢纽和安徽乃至中部崛起的核心增长极，有着极大的发展潜力。空间布局上，淮南是合肥经济圈“一核四翼五带”中“四翼”之一，“五带”之一的合淮发展带。“十二五”期间，淮南要遵循区域经济社会一体化的规律，推进合淮同城化，共建合肥经济圈。以产业园区、工业走廊和城市化、城乡一体化为重点，互利双赢、共同发展，有步骤地推进淮南与合肥同城化发展，推进淮南与六安、巢湖等城市合作发展，共建合肥经济圈。做到规划统筹、交通同建、信息共享、市场同体、产业同布、科教同兴、旅游同线、环境同保，逐步实现城市、经济、文化、交通、旅游、环保一体化，将淮南打造成合肥经济圈带动沿淮、辐射皖北的门户。

重点发展合淮发展带，推进同城化、城市化、工业化进程。统筹新城区、新城镇、工业园区和公路、铁路及新站的规划建设工作。以合淮蚌高铁和规划中的商杭高铁新站规划建设为核心，构建快速交通通道、换乘中心及物流会展中心，快速带动周边区域发展，着力打造新的综合交通枢纽和东南部新城区，不断拓展城市发展空间。沿新建公路和改道国道两侧规划建设新城镇和工业园区，在合淮发展带上重点推进“一区一廊”建设。

专栏9 合肥经济圈（淮南）重点项目

- **交通设施工程。**“十二五”期间，开工建设一批道路与快速连接线工程，加快城市快速公交系统、城际轻轨、新桥机场淮南航站楼规划建设，全面加强基础设施对接。完成合淮蚌高铁暨淮南东站建设，争取商杭高铁经过淮南并设站；推进淮蚌高速公路建设；启动淮滁高速公路规划建设工作，直线拉近淮南与长三角区域的距离；建设九龙大道，与合肥市蒙城北路实现对接，构建合淮城际快速通道；规划建设淮南大道、舜耕大道；配合合肥新桥机场建设，同步规划建设淮南到新桥机场的快速连接线；推进淮南至合肥煤炭外运通道建设；实施淮河航道升级改造；完善高速公路通往4A以上景区连接线。
- **“一区一廊”建设。**“一区”指淮南的山南新区。作为淮南的新行政区、文教体育中心区，准备发展高新技术产业、先进制造业和现代物流业等，将成为合淮同城化的重点对接区域。“一廊”指以206国道、合九路（合肥—水家湖—九龙岗）、合淮大道三条主要干道为发展的主轴线，重点发展机械电子、装备制造、生物医药、高新技术和现代服务业，积极发展循环经济和低碳经济。

二、积极承接转移，主动融入长三角

增强区域经济意识，发挥生产要素相对优势，加强与周边地区、沿海发达地区的合作。积极承接长三角区域资本和产业转移。利用合

淮工业走廊的平台，加快创建利益共享和合作开发机制，共建开发区，推进优势互补和战略上的整体发展，进一步开放淮南门户，深化区域合作，推进经济发展。

进一步扩大区域合作范围，主动融入长三角，积极承接产业转移。促进与上海市长宁区、杨浦区，浙江平湖等地的合作。以战略合作协议和规划为指导，共同协商，签订正式协议，成立共建区管理机构，编制共建区建设总体规划和启动区详细规划，确定开发建设主体，多渠道筹集建设资金。按照资产和出资比例，分担权利和义务，分解GDP统计、税收等有关指标，共同承担责任，共同分享共建区收益。采用园中园、共管园、项目合作、和托管等多种方式，实践“飞地经济”，做大做强工业走廊承接产业示范区，重点支持电子信息、装备制造、节能环保、新材料等产业发展。

完善承接转移、区域合作支撑工程建设。强力推进凤台电厂二期、田集电厂二期、平电三期、平电四期项目、山南新区热电联供工程、淮沪特高压输变电工程项目规划建设。通过煤电联营、煤电一体化、皖电东送，把丰富的煤炭资源就地转化为清洁电能，打造长三角地区能源供应基地。深化与中石化江苏仪征化纤股份公司合资合作，加快安徽淮南现代煤化工产业开发区建设，重点实施淮南煤制 170 万吨甲醇及转化烯烃、60 万吨乙二醇、煤制天然气等项目，打造长三角地区重要的化工原材料基地。

三、提高对外开放水平，加快淮南起步步伐

高经济开放度、市场成熟度，实现资源城市发展由自我积累向开

放发展调整、由资源要素驱动向市场资本带动转变。统筹外宣、外资、外经贸、外智、外事“五外”工作，在更宽领域、更深层次、更大范围推进开放、促进发展。创新招商引资方式，拓展招商引资渠道，借助中国豆腐文化节、国际少儿艺术节等平台，努力实现招商引资新突破。建立健全与央企合作互动机制，积极引进央企项目投资，寻求与央企省企更大的合作。

进一步扩大对内对外开放，在更大范围内和更高层次上参与国内外经济合作与竞争，建立起符合国际惯例的市场经济运行机制。利用国际国内两种资源、两个市场，加速推进淮南崛起。第一，加大对外宣传力度。宣传淮南的优势、淮南的环境、淮南的形象。第二，外商投资做到集群化。既要抓“走出去”，又要抓“请进来”，“走出去”要在坚持政府推动与专业推进相结合、坚持境外招商与境内招商相结合、坚持引进产业资本与引进金融资本相结合、坚持招商引资与招商引智相结合。继续利用淮南能源基地优势，加强与华东沿海地区能源合作，同时要积极利用他们的优势来发展淮南高新技术产业和现代服务业。第三，外经贸做到多元化，要稳定既现有市场、开发新兴市场、扶持龙头企业、抓好服务外包。第四，外部人才做到本土化，要以企业为主体，进一步加强引智对产学研一体化建设的支持；要以人才培养为根本，加快推进自主创新研发队伍的建设；要以市场为导向，不断加大对产业技术创新和可持续发展行业的引智投入。第五，外事工作要常态化，形成一个有效沟通的机制，提高效率。“十二五”末期，全年实际利用外资达到3亿美元，全年外贸进出口总额4亿美元，其

中出口 2 亿美元。

第八章 加强基础设施建设，提高发展承载能力

基础设施在经济社会发展中处于先导地位。“十二五”期间，淮南要围绕增加城市亮点，完善城市功能，丰富城市内涵，提升城市品味和推进城乡一体化发展的要求，按照统一规划、合理布局、适当超前和政府引导、市场运作的原则，加强交通、水利、公用、信息化等重大基础设施体系建设，夯实发展基础，提高发展承载力，为淮南崛起提供强大支撑。

一、有效衔接公路、铁路、水路，完善城乡综合交通体系

建设公路、铁路、水路三位一体的城乡一体化的综合交通运输体系。公路方面，建设多条联系周边城市的高速公路，优化市域公路网，加快主干路、次干路、支路建设、整治，完成对境内国省干线公路的改造升级工作。积极发展覆盖城乡的市域公交网络，加快农村公路建设。到 2015 年，全市公路总里程达到 4323km，新增公路里程达 145km。其中高速公路里程达到 85km。新增城市公共客运专线 23 条，新增市郊、农村公共客运专线 10 条，新建四座淮河大桥及淮河隧道。铁路方面，加强规划建设铁路项目力度，推进淮蚌高速铁路及客运站、商杭高速铁路及客运站建设。水路方面，发挥岸线资源优势，做好淮河干线整治工程，提升泥河的通航能力至三级，在航道网改造的基础上，充分扩大水运能力。新增港口吞吐能力 1100 万吨。到“十二五”末，淮南市基本形成综合交通网络规模适度，布局合理，运输方式优势互补，结构协调，综合运输能力显著增强，技术装备水平不断提高的新

格局，充分发挥综合交通对经济社会发展的促进作用。

二、依托重大项目，强化水利工程体系建设

淮南市“十二五”水利建设要坚持“五水”思路：解决水多，关注水少，改善水脏，发展水运，兴建水景。以提升水利保障能力为核心，以加快水利基础设施建设为重点，抓好全市农田水利基础设施建设，改善农业生产条件。积极推动以淮河行蓄洪区调整改造、沿淮低洼地治理、淮河干流一般堤防加固为主要内容的新一轮治淮工程，将淮河支流、淮河低洼地区纳入淮河防洪除涝治理体系中。通过对龙王沟水系、八公山涧沟、谢家集排洪沟、洞化截洪沟的整治，新建曹嘴泵站、改造夏陶泵站，全面提高市区防洪、除涝能力。统筹水资源开发利用和生态环境保护，统筹城乡和区域水利发展，以淠史杭水量重新配置为契机，全面完成引大别山优质水源工程，推动引江济淮工程尽快实施，改善淮南市供水水源结构，保障供水安全。夯实“三农”发展基础，全面实施小水库除险加固，构建完整的防洪减灾工程体系。

三、加快公用设施建设，完善城镇功能

加快新建城区公用基础设施配套建设，改造并提升老城区管网输配能力，完善城镇供水、燃气、供热、污水处理厂网设施，推进城乡公用基础设施一体化进程。完善给水、排水设施，推进雨污分流管网系统建设，完成污水截流管网工程，实现污水处理厂运行负荷率达80%以上，COD消减量达250mg/L以上，“十二五”末基本实现城市污水“全集中、全覆盖”，污水处理率达到85%。同时，加强供电、电

信、供热等设施建设，着重推进山南新区公用工程的建设。燃气工程方面，按照以天然气为主，瓦斯气、液化气等为辅的原则，淮河以南地区主要采用天然气供气，部分地区由矿井瓦斯气供应，在气量不足时，可纳入天然气供气范围，淮河以北地区为瓦斯气供气范围，主要由矿区供应。做好燃气输送管网和天然气门站建设。

四、深化信息技术推广应用，构建智能化淮南

加快信息化基础设施建设，积极推进网络统筹规划和共建共享，优化网络布局，推进电信网、广播电视网和互联网“三网融合”。进一步建立和完善重点领域业务应用系统，稳步推进经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等领域的电子政务系统建设，提高行政效率，推动政府管理创新和公共服务模式创新。着力推进科技、教育、文化、卫生、旅游、公用事业和社会保障等社会公共领域的信息化应用，立足合淮同城化、合肥经济圈经济信息一体化，以“互联互通、互惠互利”为目标，搭建电子商务、物流信息、远程医疗、远程教育等公共信息平台。实施信息惠农工程，加强农村信息化基础设施建设，大力开展“数字农业”，推进社会公共服务信息化向农村有效延伸。进一步加强城市建设与管理数字化，构建城市智能交通惠民平台，提高城市管理与运营水平。加快运用信息技术改造传统产业，深化“两化”融合，促进节能降耗。加快信息安全基础设施建设，建立计算机网络安全应急处理中心，健全信息安全防范、监控体系，构建全方位、多层次的信息安全保障体系。以大量信息的集中、处理、提供解决方案为信息服务的发展方向，适时启动“云·海战略实践创新区”建设，

建设“云·海超级计算中心”，研究推动竞争力差异战略、产业“磁铁”战略、人才“虹吸”战略、产业递进“催化”战略和创新灯塔战略等五大战略，为淮南市新兴产业、服务业发展和传统产业改造升级提供战略指导和信息服务。探索物联网小镇建设，争取成为全国第一个在智慧社区、家庭层面展现以物联网技术为支撑的智慧城市“最佳实践区”。

专栏 10 基础设施建设重点工程

➤ 交通设施

公路方面。加快建设淮滁高速公路、淮蚌高速公路和济祁高速公路。优化市域公路网，建设煤炭运输公路通道，中心城区建设东环快速路、南环快速路和西部二通道等3条快速路。

铁路方面。规划建设商杭高速铁路、合蚌高速铁路，加快阜淮线和淮南线电气化改造，开展新建淮蚌铁路连接线前期工作，新建淮南高速铁路客运站和9个矿区铁路货站。

水路方面。做好淮河干线整治工程，浚深拓宽西淝河航道，达到国家Ⅲ级航道标准。提升泥河的通航能力至三级。重点建设凤台海螺码头、凤台新港、潘集架河码头、煤化工基地化学危险品码头及散货大件码头等。

另外，适时启动城市轨道交通、淮河隧道、山南新区城市候机楼、通用航空机场布点选址等前期规划准备工作。

➤ 水利设施

河道堤防加固、河道整治、行洪区改造、世行贷款淮河流域重点平原洼地治理工程，西淝河等沿淮洼地治理应急工程，董峰湖行洪区调整与改造、汤渔湖行洪区调整与改造等防洪除涝工程，脆弱河湖、湿地生态修复、县乡河道河塘疏浚等水土保持与水生态治理工程，前期工作投入、节水型社会试点建设投入等专项工程，加快农村人饮、泵站更新改造、灌区节水改造等民生工程建设。

➤ 公用设施

给水工程方面。规划中心城区水源为淮河和瓦埠湖原水，山南新区水源主要为大别山原水，新建山南新区水厂、高塘湖新区水厂、平圩镇水厂等城镇水厂，改造东西部老城区供水管网，提高供水能力。

排水工程方面。加强污水处理设施建设，中心城区的污水全部经二级处理后排放。扩建淮南第一污水处理厂、淮南经济技术开发区污水处理厂，新建山南新区污水处理厂和高塘湖污水处理厂等6个城镇污水处理厂。

供电工程方面。新建500KV孔店变，预留用地10公顷，新建220千伏泉大变、范圩变、曹庵变，新建12座110千伏变电站。将现状舜耕山南侧220KV架空输电线路改线绕行至曹庵镇以北，将现状山南新区110KV电压等级架空线路采用电力电缆沟形式改造，新建山南新区电力线路，采用电缆沟或电力排管埋地敷设。

电信工程方面。建设“云计算”数据中心，通过网络对外以服务的方式提供其虚拟化的池化资源。实施“云·海”战略，构建“云·海”公共管理信息平台。山南新区建设程控交换局2座，交换机容量40万门，新增移动交换机2台，交换机容量达100万户，全市新增TD基站520个，加快其他地区部门交换机扩容工作。山南新区新建设邮政局1处，邮政支局2处，西部城区建设邮政支局1处。

供热工程方面。田家庵电厂作为东部城区主要热源，新庄孜矿热电厂作为西部城区的主要热源，山南新区新建2座集中供热锅炉房。

第九章 加强科技和人才支撑，推动淮南创新发展

“十二五”时期，淮南市经济社会发展更加注重依靠科技进步和自主创新，要进一步完善科技创新体制机制，加强科技基础平台建设，加快以企业为主体的技术创新体系建设，支持企业大力开发具有自主知识产权的关键技术，增强企业的研究开发能力，提高产业创新能力；大力实施人才强市战略，以人才资源能力建设为核心，以高层次人才、重点领域人才和重点区域人才为重点，推进多种教育，进一步完善人才体制机制，全面优化人才环境，充分发挥人才作用，统筹推进各类人才队伍建设。

一、加强科技基础平台建设，建设高新技术产业基地

以增强自主创新能力能力建设为重点，加强区域科技基础平台建设。重点建设一批支撑淮南产业发展的高层次研究机构、高水平研发中心，构建一批面向企业技术创新的工程（技术）研究中心、企业技术中心、工程（重点）实验室、信息化平台、省级质检中心等综合性和专业性服务平台、科技成果转化服务平台。支持淮南矿业集团建设煤矿瓦斯治理国家工程研究中心、深部煤炭开采与环境保护国家重点实验室、煤矿生态环境保护国家工程实验室、组建中国煤矿工程技术研究院；建设生物医药工程研究中心、淮南市科技创新公共服务中心。建立一批产业特色鲜明、布局相对集中的高新技术产业基地，加快高新技术开发区、省级毛集民营科技产业园建设。力争到2015年，实现全市高新技术产业增加值占全市地区生产总值的比重达到10%，高

新区的规划面积达到 25-30 平方公里，形成具有淮南特色的高新产业集群和科技创新体系。

二、提高产业创新能力，培育战略性新兴产业

在农业领域，以关键技术突破现代农业产业发展瓶颈，以高新技术带动常规农业技术升级，重点研究示范推广适合区域农业生产发展的新技术、新品种和新模式。强化农业科技基础条件平台建设，加强农业科技创新和成果转化，重点研究示范推广适合区域农业生产发展的新技术、新品种和新模式。在工业领域，继续发挥比较优势，推进关键技术创新，加快推进高新技术产业化，在煤炭、电力、煤化工及相关产业领域做精做强，加强在瓦斯治理、深部开采、清洁发电和精细化工等领域的技术攻关，掌握原始创新技术，提升淮南企业的竞争力和在国内以及国际上的煤电化高新技术话语权，打造具有国际一流水平的煤电化及关联高新技术产业基地。积极培育战略性新兴产业，完善相应的服务体系和条件平台，积极引进和孵化有利于提升全市科技创新氛围和能力的高新项目和企业，争取在光纤光缆、物联网、新医药、新能源和低碳环保等若干新兴产业领域有所突破，“十二五”期末初步形成战略性新兴高新技术产业蓬勃发展的良好局面，为在资源富足阶段实现城市繁荣转型奠定基础。

三、推进多种教育，加大人才培养力度

大力发展国民教育事业。以加强农村义务教育为重点，推进义务教育均衡发展，逐步缩小全市城乡教育、区域教育发展差距。大力发

展职业技术教育，深化高等教育教学改革，积极发展民办教育。推进人才继续教育。完善在职人员继续教育制度，制定在职人员定期培训和带薪培训办法，建立健全人才继续教育体系。以加强执政能力建设为重点，有计划地选派优秀中青年党政领导干部赴市外培训。加大企业经营管理人才和专业技术人才培训力度。强化人才培养投入保障。建立健全政府、社会机构、用人单位和个人相结合的多元化人才培养投入体系。企事业单位职工教育培训经费不少于单位职工工资总额的1.5%—3%。

四、建立人才管理制度，创新人才体制机制

创新人才考核评价机制。建立健全党政干部考核评价体系，建立以群众认可为主、体现科学发展观和正确政绩观要求的党政领导干部综合考核评价办法。建立健全公务员考核制度、国有企业领导人员考核评价办法和专业技术人才职称评定办法。完善人才选拔任用机制。坚持公开、平等、竞争、择优原则，改革各类人才选拔任用方式和方法，形成有利于各类优秀人才脱颖而出、充分施展才能的选人用人机制。提高选人用人公信度，完善事业单位岗位管理制度，推行专业技术职务聘用制度、兼职制度和灵活就业制度。健全人才激励保障机制。实行高层次人才津贴和医疗优惠制度，建立重要人才安全管理制度。完善奖励制度，形成以政府奖励为导向、用人单位和社会力量奖励为主体的人才奖励体系。加大农村、非公经济组织和社会组织的社会保障覆盖面，逐步形成社会保障、单位保障和个人权益保障相结合的人才保障体系。

五、培育良好人才环境，加强人才队伍建设

完善人才引进与交流平台，加大高层次人才和紧缺人才引进力度。畅通人才引进“绿色通道”，消除人才引进中的体制性障碍，为人才引进提供高效便捷服务。加大人才省内、市内外交流力度。建立健全人才交流制度，推进人才交流制度化、经常化；建设与完善人才创新创业平台。充分利用淮南已有条件，加快重点学科、重点实验室、院士工作站、博士后工作站、博士点等的发展步伐，推进以市场为基础，以高校、企业和科研院所为主体的创新载体建设；完善人才服务平台。加快人才市场建设，促进各类人才在城乡之间、区域之间、行业之间交流发展。加强人才市场信息化建设，形成开放的人才信息共享机制，推进人才市场向信息化转变。强化人才服务功能。积极发展人事代理、社会保险代理、企业用工登记、劳动人事争议调解仲裁、人事档案管理、就业服务等业务，完善政府人才公共服务体系，增强服务功能，提高服务质量；统筹人才队伍建设。围绕中心，突出重点，统筹全市各类人才队伍建设，做好人才工作，促进经济社会快速发展。

专栏 11 淮南市科技创新七大工程

- **关键技术创新和产业化工程。**加强瓦斯治理、深部开采、清洁发电和精细化工等关键领域技术攻关，争取在光纤光缆、物联网、新医药、新能源和低碳环保等若干新兴产业领域有所突破。
- **科技园区建设工程。**要以创业中心、孵化器、科技园区等为抓手，建设淮南经济技术开发区、高新技术产业开发区等产业特色鲜明、布局相对集中的高新技术产业基地。
- **科技基础设施建设工程。**构建煤矿生态环境保护国家工程实验室、煤矿

瓦斯治理国家工程研究中心等面向企业技术创新的工程（技术）研究中心、企业技术中心、重点实验室、信息化平台等综合性和专业性服务平台、科技成果转化服务平台。

- **绿色生态农业工程。**建设奶及奶制品基地、农作物育种基地、种苗繁育基地、良种中试基地等农业科技基地30个，培育国家、省级示范性农业科技基地8个；建设区域农业科技成果转化中心1个，培育亿元以上产值的科技农业产业化龙头企业10个以上。
- **科技中介服务体系建设工程。**适应科技发展需要，在科技信息、技术转移、技术产权交易、科技评估、咨询认证等方面，重点扶持建设生产力促进中心、技术转移中心、技术产权交易所等骨干科技中介机构，培育和发展科技中介行业协会。
- **科技人才队伍建设工程。**支持企业与高校在科学的研究和成果转化等方面的合作。积极推进高校与高新技术企业合作办学、委托代培、定向培训以及共建实习基地等项目建设。
- **产品质量检验检测省级服务平台。**安徽省防爆电气产品检验中心，安徽省煤矿安全仪器设备检测中心，安徽省煤电化节能检测中心，安徽省（凤台县）矿用产品质量监督检验中心。

第十章 加强资源节约与环境保护，推动淮南绿色发展

围绕资源型城市发展转型和资源节约型、环境友好型城市建设，深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，进一步加强节能减排和资源综合利用，大力发展循环经济，争取列入国家循环经济示范城市；强力推进环境保护，加强“三废”污染排放控制，加大采煤沉陷区综合治理，构建市矿统筹发展体系，创建全国绿化模范城、环保模范城；积极应对全球气候变化，加快发展低碳经济和高碳产业低碳化，争取列入国家低碳经济试点城市，促进经济社会发展与资源环境相协调，走绿色可持续发展之路。

一、强化资源节约利用，促进资源可持续发展

提高煤炭回采率。对新建煤矿和老矿的改造提升，必须坚持“高产、高效、安全、集约化”的方向，全面规划、合理布局，科学开采，提高回采率，延长煤炭资源的服务期。对原煤的生产与加工，大力开展洁净煤技术，通过选煤、配煤、型煤、水煤浆技术，对原煤进行适当提质处理，增强煤炭品种，提升煤炭品质，提高煤炭附加值，充分利用煤炭资源，减少煤炭排污总量。积极推广煤矸石和瓦斯治理综合治理和利用。

大力推进节能减排。积极开发利用太阳能、生物质能等可再生能源，大力开展热电联产、余热利用、建筑节能、绿色照明等重点节能工程。重点抓好电力、化工、建材等重点耗能行业的节能，提高能源利用率；推动新建住宅和公共建筑节能，全市新建建筑严格执行节能

50%的标准，“十二五”末，全市30%的新建建筑力争达到节能65%的标准。申报国家级节能示范项目1-2个和省级节能示范项目5-7个。在农村大力发展户用沼气和大中型畜禽养殖场沼气工程，积极开发利用太阳能，通过开发利用可再生能源和推广节能工作，减少能源消耗量，减少废气污染物产生量。

积极推进节水工程。加快完善水权制度建设，提高水资源配置效率；加快城市供水管网改造，加强供水管网漏水检测，降低管网漏失率；推进污水处理、再生利用；全面开展农业节水工程建设，推进节水灌溉，减少农田化肥流失；通过产业结构调整，限制和禁止高水耗行业发展，做好工业企业节水工作，推广节水新工艺、新技术和节水器具，鼓励矿井水处理后综合利用，提高工业用水重复利用率，规模以上工业企业用水重复利用率达到90%，特别要加强高耗水行业节水技术改造，降低单位产量新鲜水用量和废水排放量。其中，重点推进新集一矿矿井水处理系统改造工程、安徽德邦化工公司造气循环水治理工程、潘三矿矿井水二级处理系统技术改造工程等节水工程。

加强土地资源的管理和开发。制定矿产资源勘查规划和土地开发整理专项规划，合理安排土地开发整理项目、城市地质项目。鼓励开发利用废弃矿山土地，探索工矿废弃地与建设用地补偿平衡机制。推进集体建设用地使用权流转，探索城镇建设用地的合理流转机制。建立健全土地复垦制度，加大矿山废弃土地的复垦力度。加强土地整理和置换力度，大力实施整村推进，各地土地整治、整理等项目。到2015年，整理土地50万亩。加快推进工业园区建设与相关产业“退

城入园”，促进土地集约利用。

二、大力发展循环经济，促进资源综合利用

支持重点行业和重点企业，通过资源共享、废物利用、产业链延伸等途径，大力发展循环经济，促进资源综合利用。其中，重点围绕煤炭、电力等行业，积极发展煤炭综合利用、瓦斯资源化利用、矿井水资源化利用、固体废弃物（矸石、洗矸、粉煤灰、灰渣等）资源化利用等循环经济产业链。同时，积极发展农业循环经济产业链。

煤炭综合利用：积极发展坑口电站，并利用电力资源，发展煤-电-化、煤-电-铝-新材料、煤-电-硅-光伏等产业链，提高煤炭综合利用率和产品附加值。

煤层气开发与利用：采用地面打井开采与生产矿井下抽排两种方式开发利用煤层气资源，提升储输能力，用于城镇居民用气和发电。

矿井水资源化利用：重点推广应用井下清洁分流，地面净化处理技术，处理后的矿井水达到生产、生活用水标准，进行资源化利用，满足工业广场地面及井下用水的需求，减少对地下水资源的取用。

粉煤灰综合利用：重点规划粉煤灰在建材领域综合利用，积极开发新型建材和生态建材等高附加值产品，大力开拓成品及纳米成品室内外销售市场，不断增加粉煤灰用量。

煤矸石综合利用：完成淮南矿区煤矸石综合利用及发电规划，利用生产和煤炭洗选过程中产生的煤矸石、煤泥、中煤发电。鼓励煤矸石电厂以合同方式向工矿企业直接供电，并按国家有关规定与电网经营企业签订电力支持与辅助服务合同。结合全面禁止使用实心砖，大

力推广使用煤矸石砖。同时考虑利用煤矸石填充塌陷区复土选田。

秸秆资源化循环利用：坚持“疏堵结合、以疏为主”的方针，在抓好秸秆禁烧的同时，大力开展农作物秸秆综合利用。加大农作物秸秆综合利用试点范围，大力推广秸秆还田、秸秆养畜、秸秆固化、秸秆栽培食用菌、秸秆气化、秸秆厌氧发酵产沼气、秸秆发电等综合技术。加大资金支持，提高利用效果。2015年，全市农作物秸秆利用量达到40万吨，利用率达到40%以上。

农业循环经济产业链：把发展循环农业与农业结构调整紧密结合起来，加快生态农业技术的开发和推广，全力推动农业循环经济的发展。积极探索适合淮南特点的农业循环经济模式，围绕种植业、养殖业和农副产品加工业的多层次循环利用，大力推广以凤台县丰华农业发展有限公司为代表的稻田养虾立体种养模式、以洛河镇林巷村为代表的种养加食用菌模式、以毛集实验区和谐绿源生态科技有限公司为代表的养猪-沼气-发电模式和秸秆压块技术应用模式、以洛河镇王庄村、潘集区祁圩村为代表的加工-养殖-沼气-种植模式、建设一批农业循环经济示范点和示范区。同时积极开展采煤沉陷区的农业综合开发利用，发展水产养殖和水生蔬菜，2015年，农业综合开发利用水面5万亩以上。

大力发展农村沼气：将沼气建设与新农村建设、生态建设环境保护紧密结合起来，构建“种、养、加”和沼气为链条的循环经济模式。以粮食主产区、畜禽规模养殖小区为重点，大力推进农村户用沼气建设和规模化养殖场大中型沼气工程建设，“十二五”期间，新增户用

沼气池 2 万户、大中型沼气池 100 个。

三、加大环保与生态建设，积极提高环境质量

加大环境监控能力，构建全防全控的污染防治体系。积极推进生态建设，全面改善环境质量。逐步建立企业保护环境的激励机制和约束机制，开展排污大户定期审计和信息公开。推行清洁生产与结构调整、技术改造、节能降耗、综合利用与加强管理相结合，推进重点行业、重点企业技术改造和环保设施升级改造，突出抓好煤炭、电力、化工和建材等重点行业的污染治理。落实总量控制要求，采用污染物排放总量倒逼机制使污染控制从末端逐步延伸到中端和前端，将环境管理从排污口向环保设备、环保设施延伸，建立工业行业污染治理设施建设标准、设计规范和技术管理体系，建立工业行业污染治理设施建设标准、设计规范和技术管理体系，通过建立完善的环境执法监督体系和严格有效的执法和管制措施，提高违法成本，降低守法成本，促使企业从生产源头和全过程减轻环境污染，将环境保护贯穿生产、流通、分配、消费的各个环节，实现大幅度减少工业污染物的产生和稳定的达标排放。

水环境保护：严格控制主要水污染物排放，加强饮用水源地保护，到 2015 年，集中式饮用水水源地水质达标率达到 90% 以上；加强重点流域、区域、行业和污染企业的环境整治，严格执行产业导向政策，促进工业集聚发展，基本解决区域性、结构性的污染问题。进一步加强城镇污水处理基础设施建设，加快未达标污水处理基础设施升级改造工作进程。加强工业废水排放的监管工作。开展城市中水利用示范

工程建设，大力开展实用高效节水灌溉与节水农业技术，切实保障城乡人畜饮用水卫生安全。

大气环境保护：重点控制二氧化硫和氮氧化物等大气污染物。以改善城市环境质量为中心，推进多污染物综合控制，二氧化硫排放从注重重点行业总量削减向全面减排转变。有步骤地开展氮氧化物排放控制，建立温室气体排放统计制度，力争单位 GDP 温室气体排放强度逐步降低。加强烟尘和粉尘污染控制，强化地面扬尘监管。改善城市的能源结构，发展洁净煤和天然气，提高天然气利用率，减少颗粒物排放，控制煤烟型污染。实施严格的机动车排放标准。以城市周边山地森林和农田为依托，大力建设城市公共绿地和城市道路、河道两侧绿化带，建设点、线、面相结合的城市绿地系统。

声环境保护：加强厂界噪声污染防治和城镇环境噪声达标区建设，有效控制社会生活与敏感点噪声，强化道路交通噪声污染防治与建筑施工噪声整治，确保区域环境噪声功能区达标。至 2015 年，城市区域环境噪声控制在 56dB(A)。加强厂界噪声污染防治，实施有效监督管理，确保厂界噪声达标率 100%。控制社会生活噪声，依靠社会各方面力量，进一步强化区域环境噪声管理。加强道路交通噪声污染防治。加大建筑施工噪声整治。

固体废物污染防治：加大生活垃圾无害化处置，2015 年，市区保持 80%的无害化处置率，深入推广垃圾分类收集、运输和资源化综合利用系统；县城和乡镇基本建立垃圾收集和运输体系，远离市区、县城的乡镇，“由村分散收集、集镇集中处理”，通过堆肥、无害化卫

生填埋等手段，提高乡镇、农村生活垃圾处理能力，逐步实现垃圾无害化处理。强化工业固体废物综合处置，重点抓好工业固废的处置利用和危险废物的集中处置。到 2015 年，全市工业固体废物综合利用率达到 90% 以上。危险废物处置率保持在 100%。加强医疗废物的集中处置，全市医疗废弃物，须经专门统一收集后送纳入医疗废物处置系统统一处理。

生态与农村环境保护：继续推行城乡环保一体化，进一步加强农村环境基础设施建设，确保建设中的镇村生态污水处理试点工程如期建成投运，并以点带面，逐步推广。从政策和资金上向农村倾斜，抓好畜禽养殖废物、农作物秸秆资源化无害化利用工作，大力发展生态产业链条，实现废物资源化梯级利用。

创建全国环境保护模范城市。实施生态林工程，推进植被和生态修复，推进城乡环保一体化。着力构建“三山鼎立”（八公山、上窑山、舜耕山）的绿色屏障体系，“三水环绕”（淮河、高塘湖、瓦埠湖）的绿色河湖体系、“三城互动”（东部城区、西部城区、山南新区）的绿色景观体系、“三矿并举”（新矿、老矿、废矿）的绿色矿区体系、“三农共建”（农田、农村、农家）的绿色乡村体系、“三路协调”（铁路、高速路、城乡道路）的绿色长廊体系。到 2015 年，建成区绿化覆盖率达到 45% 以上。

四、加大采煤沉陷区综合治理，推动市矿协调发展

坚持“集中式搬迁、发展式安置、开发式治理”的综合治理思路，运用市场手段，创新治理模式，完善体制机制，使搬迁工作方式由应

急向制度化、规范化转变、综合治理工作重心由村庄搬迁向安置就业和完善社会保障转变，村庄搬迁、就业安置、生态修复全面协调快速发展，逐步形成具有淮南特色的采煤沉陷区综合治理模式，努力实现“生活城市化，生产多元化，生态资源化”的采煤沉陷区综合治理目标。

落实搬迁工程任务，实现村庄搬迁标准化。全面实施“6年任务，3年开工，4年完成”工作计划，扎实推进凤台凤凰湖、潘集淮上人家、瓦谢新村、谢家集梨树园新村等大集中安置点建设，2012年全面实施“先搬后采”；着力解决历史遗留问题，特别是城市塌陷区独立私建房居民的安置问题，实现采煤沉陷搬迁安置的全覆盖。继续创新集中安置方式，提高搬迁安置标准，建设采煤沉陷区搬迁安置标准化小区，推进搬迁村庄建设规范化、标准化、城市化。

实施生态修复项目，推动生态修复科学化。建立采煤沉陷区综合治理项目库，以项目为载体，加强沉陷地整治开发、修复生态环境和旅游资源开发，推广发展“后湖”、“泉大”等综合治理模式，带动沉陷区治理工作全面展开；实施已列入省“861”项目的淮南市采煤沉陷区生态修复项目；盘活采煤沉陷区存量资源，吸纳社会资金进行采煤沉陷区综合治理；建立中国工程院彭苏萍院士采煤沉陷区综合治理工作站，推进“煤矿生态环境保护国家工程实验室”建设，实现“站、室”双驱动，以国内外先进技术为支撑，打造国家级生态修复科技综合示范基地。

完善资金支撑保障，促进综合治理规范化。一是加快建立两大机

制。即建立采煤沉陷对农业、生态、环境的破坏生态补偿机制和采煤沉陷带来的居民搬迁安置、培训、就业和社会保障等问题的资源补偿机制。根据“谁开采、谁治理，谁污染、谁治理”的原则，从资源收益中解决。二是积极争取国家、省、市财政和融资政策的支持，建立采煤沉陷区综合治理发展专项资金。三是谋划优秀治理项目，吸纳社会资金进行采煤沉陷区综合治理，形成多元化的投入机制。四是盘活采煤沉陷区存量资源，将采煤沉陷区生态治理作为一类新兴的产业进行大力扶持。

五、大力发展低碳经济，积极应对气候变化

“十二五”期间，争取列入国家低碳经济试点城市，全力打造低碳城市。其中，着力发展低碳产业，充分发挥碳汇减排功能，构建以低排放、低消耗、低污染为特征的低碳经济发展模式；积极推广先进适用的低碳技术、工艺和设备，推动现有高碳产业的低碳化发展；积极开展国际合作，引进和推广国外的先进技术和管理经验，利用清洁发展机制，争取建设若干CDM项目进入国际市场，不断提高全市应对气候变化和可持续发展的能力；同时，大力开展全民气候变化宣传教育，提高公众节能减排意识，倡导低碳生活方式。

第十一章 保障和改善民生，构建幸福淮南

积极完善社会保障体系建设，做好民生改善工作。明确现阶段社会事业发展的突出重点领域，统筹城乡发展。着力解决好教育、文化体育、医疗卫生的改革发展工作，做好就业与再就业、社会保障、人口、社区建设等保障工作，同时加强应急管理体系、安全生产、民族团结、民主法治等平安建设工作，保障和改善民生，打造幸福淮南。

一、实施积极的就业政策，努力加快富民步伐

实施更加积极的就业政策，坚持在发展中解决就业问题。发展适度技术含量的劳动密集型产业，充分挖掘中小企业和非公有制经济的就业潜力。坚持以项目扩大就业，以园区吸纳就业，以创业带动就业，以培训促进就业。完善政策扶持、培训促进、市场引导、创业带动、服务提升五项就业机制。加快建立标准化、规范化的城乡就业服务平台，建设统一规范灵活的人力资源市场，完善覆盖城乡的公共就业服务体系。加强职业技能培训，重点提高大学生、采煤沉陷区农民、农民工、失地农民、就业困难群体的就业能力。建设淮南技师学院、建立一个省级公共职业训练示范基地和一个综合性的公共实训基地。创建国家级创业型城市，加快推进农民工和大学生创业园建设，大力推进全民创业，转移农村劳动力 18 万人，创业就业培训 20 万人，加强劳动监察，保障劳动者和用人单位的合法权益，维护劳动者尊严。加强收入分配调节，探索建立居民收入分配持续增长的长效机制，扭转城乡、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势，让广大群众实现共同

富裕。

二、加大保障力度，完善社会保障体系

加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，继续扩大各项社会保险覆盖面，逐步实现人人享有社会保障的目标。完善各项社会保险政策措施，实现新型农村社会养老保险制度全覆盖，推动机关事业单位养老保险制度改革；进一步做实养老保险个人账户，实现跨省可接续；提高社会保险统筹层次，逐步提高保障标准；解决城乡之间和地区之间的制度衔接和关系转移问题，探索建立城乡一体化的社会保障管理制度；建立稳定、规范的资金筹措机制，健全社会保险基金的监督和管理体系。到 2015 年，力争实现城镇职工基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育保险参保人数分别达到 40 万人、108 万人、33 万人、32 万人和 23 万人。

建立健全社会救助体系。完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高低保补助标准，加大社会救济力度。积极发展社会福利、优抚安置和社会互助等社会保障事业，切实保障妇女儿童、未成年人、老年人、残疾人和城乡困难群众的合法权益。新建并完善 30 所农村敬老院，五保老人集中供养率提高到 48%。加快发展社会福利、建立残疾人综合服务体系，市流浪未成年人救助中心，市社会福利院、市光荣院等社会保障设施。

加强养老服务机构和网络建设。根据老龄事业发展需要，加快推进淮南养老服务体系建设，探索建立养老服务信息呼叫平台，完善居家养老指导和服务网络；积极支持老年文化娱乐活动和老龄事业发展。

展；适时建立并完善老人高龄津贴制度；规划建设一所综合性市级老年公寓，各县区分别建立 1 所居家养老服务指导中心，每个社区建立 1 所为老年人提供短暂托养或日间照料服务的福利设施。

全面加大住房保障工作力度，加强廉租房、公共租赁房、棚户区改造和老城区综合改造等建设，促进家庭安居乐业。“十二五”期间，建设廉租房 5000 套，约 25 万平方米。对人均住房面积 17 平方米以下的城市低收入家庭做到应保尽保，新增廉租房补贴 1800 户。对符合条件且住房相对困难的低保家庭、残疾人、孤寡老人及主要劳动力丧失劳动能力的廉租住房保障对象，以实物配租为主，其它低收入家庭实行租赁补贴。“十二五”期间，建设公共租赁房 10000 套，约 60 万平方米。“十二五”期间，棚户区改造规划总建筑面积约 1150 万平方米，老城区综合改造房屋面积约 430 万平方米。

三、整合社会资源，全面发展教育事业

坚持教育优先发展、均衡发展和规范发展，以办好人民满意教育为目标，发展教育事业。加强依法治教、依法治校，强化教育教学管理，进一步解决教育热点、难点问题。

一是大力发展学前教育。建立政府主导，社会参与、公办民办并举的办园体制，建立覆盖城乡，布局合理的学前教育公共服务体系。实施农村学前教育建设工程，到 2015 年每个乡镇均要建成 1—2 所标准化的中心幼儿园。积极支持社会力量举办学前教育机构。提高幼儿教师队伍整体素质，依法落实幼儿教师地位和待遇。明确“以县为主”的管理体制，落实中心校对乡镇幼儿园的管理职责。建立幼儿园准入

制度，建立保教质量评估监管体系，提高幼儿园的保教质量。

二是进一步推进义务教育均衡发展。发挥政府部门均衡配置教育资源的功能，在资金投入、教学设施和师资配置等方面向农村和薄弱学校倾斜，不断改善办学条件。积极推进义务教育阶段学校标准化建设，全面完成标准化学校建设任务。认真做好中小学布局调整，优化整合教育资源。

三是加快发展高中阶段教育。以提高普通高中教育质量和扩大中等职业学校招生规模为途径，保持高中阶段教育毛入学率逐年提高。

四是大力发展战略性新兴产业，增加职业教育投入，推进资源整合和各校之间专业调整，支持实训基地建设。做好职教园区的规划和资金的筹集工作，加快山南职教园区建设。“十二五”期间完成职教园区建设，优化整合后的职业学校进驻园区。

五是加快发展高等教育。适应经济社会发展和扩大就业需要，扩大高等教育规模，提高高等教育质量。引入民间资本办高校，鼓励与国内外著名大学合作办学，吸引国内高校在淮南设分校。全面完成安徽理工大学整体搬迁，并进入省重点院校行列，安徽工贸职业技术学院实现转制升本，淮南卫校升护理职业技术学院。

六是全面实施素质教育，切实提高教育教学质量。坚持育人为本、德育为先，把立德树人作为教育的根本任务，加强学生创新精神和实践能力的培养，提高学生综合素质。强化学校教育教学管理，完善和改进教学质量评估监测机制。

七是进一步加强教师队伍建设。首先，加强师德建设。加强教师

职业理想和职业道德教育，完善师德建设长效机制，严格考核管理。其次，提高教师业务水平。以农村教师为重点，提高中小学教师队伍整体素质；完善教师培训制度，加强教师培训机构建设；实施名师、名校长建设工程。再次，健全教师管理制度。建立完善教师补充长效机制；严格教师绩效考核，完善教师专业技术职务评聘制度；完善校长和教师交流机制。最后，切实保障和改善教师待遇。不断改善教师的工作、学习和生活条件；制定优惠政策，引进外地优秀人才来淮南从教；依法保证教师平均工资水平，完善教师绩效工资分配办法，建立健全激励保障机制等。

八是加快教育信息化建设。加大对教育信息化的投入，推进校园网络建设，提高现代远程教育工程设备使用效率。开发和整合优质教育资源，利用现代教育技术大力推广应用，不断提高教育信息化的普及水平和应用水平，实现城乡优质教育资源共享。

四、加强引导扶持，大力发展文化体育事业

一是加强公共文化设施建设。坚持政府主导，加大投入力度，把文化发展和文化特点纳入城市总体规划和建设中，高起点、高标准改建新建一批特色鲜明、功能完备的标志性城市文化设施，规划建设淮南大剧院、少儿艺术研发基地、奥林匹克公园、淮南科技馆、新广电中心、市图书馆、市文化馆、市美术馆等重点项目。加强基层文化阵地建设，“十二五”期间，实现每个县区都有文化馆、图书馆、部分地区建有博物馆建设目标。县区文化馆、图书馆全部达到国家等级馆标准。全面完成43个乡镇综合文化站建设任务，实现乡镇综合文化

站场地、人员、经费、活动四落实。完成农村行政村文化活动室，社区文化活动中心建设，形成覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化设施网络。加强档案馆设施和功能建设，市级国家综合档案馆要建成集国家档案资源安全保管基地、爱国主义教育基地、档案信息利用服务中心、现行文件利用服务中心四为一体的新型档案馆。

二是实施文化精品工程。以“十个一工程”为龙头，重点打造具有淮河流域和淮南特色的豆腐文化、花鼓灯文化、《淮南子》文化、少儿艺术、旅游文化五大品牌。精心组织好文学、电影、电视剧、动漫、歌曲、舞蹈和图书、音乐、曲艺、美术、书法等重点作品的创作生产，每年推出一批具有全国、全省影响的文艺作品，一批深受基层群众欢迎的公益性文化服务项目，一批围绕中心和大局、研究重大理论和现实问题、具有突出贡献的理论成果，重点扶持反映淮南文化底蕴和城市魅力的电影、电视剧、动漫、花鼓灯和少儿剧目，力争每年有作品入选国家级和省级奖项。

三是开展文化惠民活动。积极推进广播电视村村通、文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋建设等公共文化服务工程，广泛开展“三下乡”、广场演出、歌咏比赛、花鼓灯锣鼓大赛、社区文艺调演、少儿文艺调演、京剧票友演唱比赛、民间艺术展演等文化活动，丰富和活跃人民群众的文化生活。推进区域、城乡文化信息资源整合、共享，推动公共文化服务向社区和农村延伸，市博物馆、爱国主义教育基地等免费向社会开放，加强对历史文化资源的保护、发掘、整理

和开发利用，研究制定《淮南市文物保护条例》，建立健全全市文化遗产保护名录体系，积极申报非物质文化遗产名录项目。

四是加强文化传播。整合资源，构建全方位、多层次、宽领域的文化传播格局。进一步办好《淮南日报》、《淮河早报》，不断扩大报纸的读者群。加快发展广播电视业，提高广播电视覆盖率，推进广播电视网、互联网、电信网“三网”融合，争取到2015年全面实现广播电视数字化，有线电视用户增长1.6倍。积极参与国内外举办的文化年、文化周、艺术周等大型文化交流活动。借助各类文化博览会、文化产品交易会和徽商大会等平台，大力推介淮南文化产品和服务。不断扩大广播影视节目和频道（频率）在境外的有效落地。加强对外传播品的制作发行，通过主题论坛、交流、节庆活动等形式，深入研究、挖掘和传播淮南子文化。实施文化“走出去”战略，举办淮南文化周活动，积极推动淮南文化走向世界。

五是积极发展体育事业，注重体育产业多元化。重点开发体育竞赛表演、体育培训、体育服装等，积极开发体育广告、体育旅游等，同时抓好体育彩票发行，增加收入、增强体育自我发展能力。提高体育场馆管理水平，实现场馆利用效益最大化，推进体育设施现代化。加强体育市场管理，逐步实现体育管理的规范化、法制化。提高竞技体育水平，继续贯彻《全民健身条例》，普及全民健身路径和农民体育健身工程，大规模开展全民健身活动，引导市民加强体育锻炼，培养健康生活方式，增强市民体质。完善市、区（县）、街道、居（村）委会各级体育网络和各类学校体育设施建设，努力形成布局合理、功

能完备、全省一流、公益性与经营性设施有机分工、优势互补的体育设施网络。

专栏 12 文体事业重点工程项目

推进重点文体设施建设。规划建设淮南大剧院、少儿艺术研发基地、奥林匹克公园、淮南科技馆、新广电中心，市图书馆、市文化馆、淮南煤炭博物馆、大通万人坑教育馆等公共文化设施，完成市博物馆第三期工程。建成淮南奥林匹克公园、大通体育文化产业园、凤台县体育中心、八公山文体活动中心。

实施文化“十个一工程”。奖励在对淮南文化发展有突出贡献的作品，评选作品类别分为十项：图书，戏剧（歌舞剧、话剧、戏曲、舞蹈、相声、小品），广播影视作品（电影、电视剧、电视片、广播剧），理论文章，音乐作品，少儿节目，新闻作品，专题节目，外宣品，书画摄影作品。此工程作为弘扬社会主义先进文化的精品工程、引导示范工程，对于推动和弘扬淮南主旋律精神产品的生产、发展和提高起到了积极的促进作用，成为提升和展示淮南宣传文化战线整体素质的一个高层平台。

五、深化医药卫生体制改革，加快发展医疗卫生事业

一是完善城乡医疗卫生服务体系，进一步健全以县级医院为龙头、乡镇卫生院为枢纽、村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络；加强市、县（区）妇幼保健、卫生监督、精神卫生机构建设，加快建设以社区卫生服务中心为主体的城市社区卫生服务网络。

二是巩固发展新型农村合作医疗制度，继续扩大新农合受益面，使参合率稳定在 98% 以上，实现新农合政策范围内住院费用报销比例达到 60% 以上，新农合统筹基金最高支付限额提高到 10 万元。

三是推进基层医疗卫生体制改革，建立基本药物供应保障体系，

实施药品集中招标采购制度，政府举办的基层医疗卫生机构（不包括县级医疗机构）全部配备和使用基本药物，实行零差率销售。

四是认真做好重大疾病防治和妇幼保健工作。继续加强对重点传染病的预防控制。实施扩大免疫计划，提高对心脑血管病、肿瘤等慢性非传染性疾病和精神疾病的防治水平。加强妇幼保健工作。在开展提高儿童白血病、先天性心脏病等儿童重大疾病医疗保障水平试点基础上，进一步扩大重大疾病保障范围。

五是建立严格有效的卫生监管体制。严格医疗卫生机构准入和运营管理。加强对生活饮用水安全、职业危害防治、食品安全、医疗废弃物处置等社会公共安全的监管。

六是建立医药卫生创新体制和人才保障机制。制定和实施人才队伍建设规划。探索建立基层卫生机构吸引、稳定人才的长效机制。稳步推进医务人员的合理流动，促进不同医疗机构之间人才的纵向和横向交流。开展注册医生多点执业试点。加强全科医学教育，大力培养面向农村、社区的高等医学本专科学历人才。

七是创新监管机制，保障饮食和用药安全。加强食品药品监管设施建设，完善食品药品检验体系。深入开展食品药品安全整顿和专项检查行动，依法严厉打击各种危害群众身体健康和生命安全的违法行为。有序开展风险监测与专项评价，有效预防和减少群体性食品药品安全事故的发生。加强食品药品安全突发事件和重大事故应急体系建设，不断提高食品药品安全总体水平。

六、坚持以人为本，统筹解决人口问题

坚持以人为本，以人的全面发展为出发点，各部门出台政策要与人口计划生育基本国策相兼容，做到综合治理，统筹解决人口问题。稳定现行生育政策和低生育水平，努力提高出生人口素质。“十二五”期间，人口规模将进一步扩大，预计到2015年，人口将达到255万人，城区常住人口达178万人，人口自然增长率控制在8.5‰，人均期望寿命达到75岁以上。

继续稳定低生育水平，以控制农村人口过快增长为重点，进一步完善农村计划生育家庭的奖励制度和保障体系。加强流动人口计划生育管理服务，落实流动人口公共服务均等化，保障流动人口合法权益。提高出生人口素质，优化人口结构，遏制出生人口性别比持续升高的势头。加强计划生育县站乡所规范化建设，全面提升人口和计划生育信息化管理水平。积极推进人口和计划生育综合改革工作，建立“依法管理、居(村)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作新机制。加强人口和计划生育职业化队伍建设，提升人口和计划生育工作的整体水平。

落实男女平等基本国策，实施《淮南市妇女发展纲要(2011—2020年)》，全面开发妇女人力资源，提高妇女参与经济发展和社会管理能力，切实保障妇女就学就业、卫生保健、社会福利、法律援助等方面的合法权益，促进妇女全面发展。坚持儿童优先原则，实施《淮南市儿童发展纲要(2011—2020年)》，依法保障儿童生存权、发展权、受保护权和参与权。改善儿童成长环境，促进儿童身心健康发展。

七、推进管理创新，优化社区服务建设

促进社区服务网络化和产业化发展，拓展社区服务领域，搞好社区卫生、文化、环境、治安建设，重点发展社区的社会救助、便民利民服务，增加社区的凝聚力。

一是完善社区服务体系。发挥社区服务中心的作用。抓好社区健康和卫生服务，鼓励多种形式创办社区卫生站、康复中心、托老养老机构，提高基层医疗保健能力。做好社区绿化、美化、净化等方面的工作，建设整洁、优美、舒适的新型社区。

二是完善社区服务设施。把社区基础设施建设纳入城市发展建设总体规划之中，做到规划中有位置、建设中有项目。坚持以政府投资为主，广泛吸纳社会资金，逐步建立和完善政府与社会相结合的多元化投资机制。进行社区设施建设，注重整合、利用现有的社区设施，合理配置、盘活社区设施资源。

八、加强应急管理体系建设，提高突发事件应对能力

坚持预防为主、统筹管理、反应迅速、社会参与原则，“十二五”期间重点解决涉及全局的薄弱环节和共性问题，完善防灾减灾基础设施建设，提高政府应对突发公共事件的综合能力。

一是完善预案编制和监测网络建设。提高应急预案的完备性和可操作性，做好各级各类预案的衔接工作，形成“横向到底、纵向到底”的预案体系。健全突发事件综合预警监测网络，完善预警信息发布系统，提高监测预警能力。特别是加强地震、气象灾害的综合监测，将自动监测延伸到乡（街道），建立村（社区）入户预警信息接收系统，提高重大灾害监测预警发布的时效性，扩大覆盖面。

二是加强应急管理。应急管理工作规范化、制度化、法制化。建立市政府综合应急指挥平台，整合各部门应急信息与指挥系统，保障信息共享与交换，形成反应迅速、保障有力的应急管理体系。

三是整合资源、社会参与、反应迅速。整合人力资源，既加强专业队伍建设，又推动应急管理进社区、乡村、学校、企业，发展专家和志愿者队伍；整合物质资源，加强物资保障能力和紧急运输保障系统建设，补充更新应急技术装备。加强宣传和培训教育工作，提高公众自救、互救和应对各类突发事件的综合素质。最终形成政府主导，反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。

九、加强安全生产，有效防范安全事故

加强安全生产，有效防范安全事故。坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，进一步落实安全生产责任制。到 2015 年，亿元生产总值事故死亡率控制在 0.2 以下，工矿商贸企业从业人员 10 万人事故死亡率控制在 1.3 以下，煤炭百万吨事故死亡率控制在 0.5 以下，道路交通万车事故死亡率控制在 2.5 以下。

一是严格企业安全管理。落实企业安全生产主体责任，开展以岗位达标、专业达标和企业达标为主要内容的安全生产标准化建设，加强职业安全健康危害监管与防治，积极推行安全生产责任保险。进一步加大对矿山、危险化学品、建筑施工、道路交通、水上交通、人员密集场所等行业领域安全隐患的综合排查治理力度，落实安全隐患排查治理的责任体系，健全完善安全隐患报告制度，建立常态化排查机制。

二是强化政府安全监管。完善安全生产目标管理考核，进一步落实政府及有关部门“一岗双责”，强化安全生产监管部门对安全生产的综合监管，全面落实公安、交通、国土资源、建设、工商、质检等部门的安全生产监督管理及工业主管部门的安全生产指导职责，形成安全生产综合监管与行业监管指导相结合的工作机制，加强协作，形成合力。坚持重心下移、关口前移，进一步加强市、县（区）安全生产监督管理机构和执法队伍建设，设立乡镇安全监管专门机构。推动安全监管向基层纵深发展，形成“横向到边、纵向到底、条块结合、齐抓共管”的安全生产责任体系。

三是加大安全生产投入。建立企业、政府和社会共同参与的多元化安全生产投入机制，利用税收、信贷、保费等经济手段激励企业加大安全生产投入。各级政府建立安全生产专项资金并纳入年度财政预算，用于安全生产保障体系建设。“十二五”期间，建成市安全生产应急管理平台和安全生产宣传教育培训基地2个安全生产重点工程。各级安全监管部门的安全监管装备配备逐步达到国家安全监管总局规定的标准要求。

十、加强民族团结，促进民族地区经济社会事业发展

紧紧围绕“共同团结奋斗，共同繁荣发展”的主题，落实《关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族聚居地区经济社会发展的实施意见》的要求，进一步加大对凤台县李冲回族乡、潘集区古沟回族乡、八公山区闪冲民族村等少数民族和民族聚居地区经济社会发展投入的力度，明显改善少数民族地区的生产生活条件，继续巩固民族

团结、宗教和睦的局面。到 2015 年民族乡村超过全省平均发展水平。

十一、加强精神文明建设，创建文明城市

建设社会主义核心价值体系。坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，把社会主义核心价值体系贯穿于文化建设的各个方面，融入到国民教育、爱国主义教育、精神文明建设和思想道德建设的全过程。用中国特色社会主义理论体系武装头脑，教育群众，巩固团结奋斗的共同思想基础。着力弘扬民族精神和时代精神，大力开展青少年爱国主义读书教育活动。深化对淮南精神的研究和挖掘，不断丰富发展淮南精神的内涵。加强学习型党组织建设，深入开展科学理论进农村、进社区、进机关、进企业、进学校、进军营活动，创建学习型机关、学习型社区、学习型单位、学习型家庭，建立教育培训网络，构筑终身教育体系。办好舜耕大讲堂，举办读书月活动。繁荣发展哲学社会科学，积极开展重大课题研究和“咨政兴淮”活动。

加强思想道德建设。树立社会主义荣辱观，广泛开展社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，提高社会文明程度和劳动者文明素质。深化大学生思想政治教育，开展多种形式的社会实践活动。加强未成年人思想道德建设，建立健全学校、家庭、社会“三结合”的未成年人教育网络，全面推进素质教育，努力营造未成年人健康发展的社会氛围。开展“道德模范”、“感动淮南”评选活动，大力宣传各行各业先进典型，倡导良好社会风尚。实施全民科学素质行动计划，提高全民科学文化素质和创新发展能力，强化青少年创新意识和实践能力；加强科普设施建设，促进科普事业发展，建成淮南科技馆。深

化开展“扫黄打非”工作，抓好网络网吧、荧屏声频、校园周边环境和出版物市场专项整治活动，净化社会文化环境。

深入开展文明创建活动。以积极创建省级文明城市，努力争创全国文明城市为目标，大力开展群众性精神文明创建活动，全面提高文明城市、文明村镇、文明行业、文明单位、文明社区、文明家庭、文明景区创建水平，美化、净化、绿化、亮化“五彩淮南”。广泛开展“清洁乡村、美化家园”活动，深入开展文明村镇、文明站所创建活动，倡导科学健康、和谐文明新风。力争 2013 建成省级文明城市。到 2015 年创建全国文明村镇和全国文明村镇工作先进村镇 10 个、全省文明村镇和全省文明村镇工作先进村镇 10 个；创建市级文明村镇 50 个，创建市级文明站所 50 个。继续保持“全国双拥模范城”光荣称号。

十二、重视民主法治，构建平安淮南

进一步扩大基层民主，创新基层党组织设置形式。加强社区建设，努力建设全国社区建设示范城。不断提高科学执政、民主执政、依法执政的能力。开展“六五”普法，不断提高各级领导干部和群众的法律意识、法制观念和法律素质。积极开展法律援助工作，引导广大群众依法表达利益诉求，依法解决矛盾纠纷，全力维护社会稳定。深入开展法治城市、法治县区和民主法治示范村、民主法治示范区等创建活动广泛开展，进一步提高全社会法治化管理水平。

加强社会治安综合治理，维护社会和谐稳定。加强社会管理法规、

体制机制、组织、能力建设。完善综合治理法律法规制度体系，深入推进“打击犯罪新机制”，做好信访稳定工作，持续开展大接访活动。健全基层管理和服务体系。加强维稳综治工作中心、城乡社区警务、群防群治等基层基础建设。发挥群众组织和社会组织作用，推行城乡社区维稳综治工作网格化管理，形成社会管理和服务合力，提高城乡社区自治和服务功能。畅通规范群众利益表达、协调、保障渠道，完善重大工程项目建设和重大政策制定的社会稳定风险评估机制。完善调解工作体系，建立人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系和司法救助专项资金。加强国防动员、人民防空和民兵预备役工作，深入开展“双拥”活动。加大公共安全投入，做好流动人口服务管理和特殊人群帮教管理工作。提高社会管理薄弱环节和社会治安重点地区综合整治力度，从而形成专群结合、点线面结合、现实社会与“虚拟社会”结合，人防物防技防结合、打防管控结合的立体化、数字化社会治安防控体系。

专栏 13 公共服务重点工程

- **公共卫生** 完善疾病预防控制和医疗救治体系。规划建设江淮心脑血管病中心医院、市妇幼保健院、市精神卫生中心市中医院、市第二人民医院病房楼、市医疗废弃物处置中心等重点项目。
- **社区服务** 新建和改造社区服务中心、社区服务站，加强和完善社区卫生、社会保险服务。
- **社会福利** 建设社区福利设施、农村敬老院、儿童福利机构、残疾人综合服务设施等。
- **社会救助、法律援助** 建设救助管理设施、“慈善超市”和社会捐助接收点等。

- **社会矫治** 建设社会矫治监控体系，做好刑释解教安置帮教基地建设等。
- **治安防控** 健全实有人口管理体系、健全社会面防控体系、行业场所防控体系、枪暴危化物品防控体系、虚拟社会治安防控体系、矛盾纠纷大调解工作体系。
- **社会管理** 建立维稳综治网格化社会管理综合信息应用系统。
- **安全生产应急救援** 建设市级安全生产应急救援指挥中心和骨干专业应急救援体系。
- **应急信息和指挥系统** 统筹政府综合应急平台和专业应急信息与指挥系统建设，建设灾害应急救助指挥体系。

第十二章 加快体制机制改革，提供制度保障支撑

“十二五”时期，淮南体制改革要把保持经济增长与调整经济结构相结合，完善促进经济发展方式转变的体制机制；把完善政府调控与充分发挥市场作用相结合，激发经济发展内在动力与活力；把推进城乡改革与提升开放水平相结合，形成区域合作与竞争新优势；把提高经济效益与促进社会公平相结合，形成促进社会和谐稳定的体制机制；把推进社会建设与创新公共服务体制相结合，健全改善民生的保障机制。

一、推进行政管理体制改革，建设服务型、法治型政府

把淮南行政管理体制改革作为全面深化改革的关键来抓，按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，建立决策科学、权责对等、运转协调、监管有力的行政管理体制，建设有能力、负责任、高效率的服务型政府。

（一）转变政府职能，提高服务水平

推进行政分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，进一步减少和规范行政审批。在改进经济调节、搞好市场监管的同时，着重强化政府在社会领域、城乡发展、民生保障等领域的责任，提高社会管理和公共服务水平。

（二）深化投融资体制改革，优化融资平台

完善企业投资项目核准制和备案制，根据国家和安徽省管理办

法，最大限度地缩减核准范围，下放核准权限。健全政府投资管理机制，稳步推进非经营性政府投资项目代建制，建立和完善投资项目后评价、重大项目公示和责任追究制度。制定、完善预算内基本建设投资管理办法。要按照政企分开的原则和建立现代企业制度的要求，建立和完善政府投融资平台，进一步创新政府投融资机制，增强投融资能力。

（三）推进事业单位改革，建立行业协会体系

按照“政事分开、管办分离”的原则，逐步剥离行业管理部门直接管理事业单位的职责，从条件比较成熟的部门入手，积极稳妥地推进事业单位改革，在取得成功后推广到其他领域。加快行业协会改革和发展，逐步理顺管理体制，着力促进一批新型行业协会组建，推动一批传统行业协会改革转型，初步建立起符合市场经济要求、与淮南经济特点相适应的行业协会体系。

（四）加快政府管理创新，提高行政效率

大力推进依法行政，建设法治政府，切实提高依法履行职责的能力和水平。加强专家咨询、信息披露、社会公示和听证、决策责任追究、决策后评估等各项制度建设，提高决策的科学化、民主化水平。加强电子政务建设，促进资源整合、信息共享、业务协同和政务公开，加快政府管理模式和手段创新。加强公务员队伍建设，推进政府机关和公务员工作规范化、服务标准化，从严控制行政成本。建立科学的经济社会发展综合评价体系和政绩考核评价体系。

二、完善市场体系建设，增强内生发展动力

（一）制定相关政策，支持非公有制经济发展

落实鼓励和引导民间投资健康发展的政策措施，进一步消除制约民间投资的制度性障碍，支持民间资本投向基础产业和基础设施、公用事业、社会事业、金融服务等领域，有效激发市场投资活力；推动国有资本从一般竞争性领域适当退出，切实把国有资本投资重点放在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，拓宽非公有制经济发展的市场空间；继续完善对小企业的支持政策，健全小企业信用担保体系，开展支持小企业融资的金融产品创新试点，研究制订促进小企业发展的政府采购政策。

（二）深化国有企业改革，确保国有资产保值增值

加快推进国有经济布局和结构调整，加大政企、政资分开力度，加快国有企业调整重组步伐。推动一批符合条件的国有企业完成公司制股份制改革，未改制的规模以上企业要提出有针对性的改制方案，加快改制步伐；已改制的公司，着重健全公司法人治理结构，真正建立现代企业制度。进一步完善国有资产监督管理制度，规范国有产权交易。加快合淮工业走廊国有资源整合，更好地发挥国有资本在产业发展中的引导和带动作用。推进市政公用事业改革，扩大城市供水供气、污水和垃圾处理等特许经营范围。

（三）加快土地管理创新，保障经济社会稳定发展

按照“保增长、保红线”的要求，推进土地节约集约利用，建立

土地节约集约利用考评机制；加快推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩、城镇建设用地增加规模与吸纳农村人口定居规模相挂钩的试点工作，健全集体建设用地流转机制；规范征地程序，完善征地补偿办法，切实维护被征地农民的合法权益。

（四）配合落实国家相关政策，推进财税体制改革

推进部门预算改革，进一步扩大部门预算范围；推进基本公共服务均等化，完善公共财政体系，建立各级财政对民生和公共服务领域投入稳定增长的机制；推进政府非税收入收缴管理改革，创新政府采购制度管理体系。积极配合落实国家有关税制改革的部署，积极落实国家税收改革措施，发挥税收经济调节作用。

（五）深化金融体制改革，支撑企业发展

健全完善金融激励政策和机制，引导金融业支持地方各类企业发展；争取引进市外、境外更多金融机构，支持驻淮金融机构加快设立各地分支机构；加快发展地方性银行，做大做强淮南通商农村合作银行；积极发展地方性保险、证券、期货等种类金融业务，大力支持企业上市，着力扩大资本市场融资规模；指导和支持企业增发债券，引入各类投资基金对淮南企业进行股权投资；打造“数字金融”，加快中小企业信用试验区建设，完善中小企业信用担保体系，优化中小企业发展环境，激励金融机构创新中小企业授信工作，着力破解中小企业融资困难。

三、深化社会领域改革，推进民生保障体制改革

（一）深化社会领域改革，加快社会事业发展

完善支持企业自主创新政策，大力推进关键领域的引进消化再创新和集成创新，鼓励原始创新，加快创新成果转化；实施支柱产业重大科技攻关工程，建立科技创新风险投资机制；强化企业创新主体地位，引导创新要素向企业集聚，推进创新体系建设；整合创新资源，打造一批创新型企业。推进办学体制改革，落实办学扶持政策，促进民办教育健康发展；继续完善农村义务教育经费保障机制，落实城市和农村免费义务教育相关政策。完善扶持政策，积极发展文化产业和体育产业。推进文化信息资源共享，建立健全公共文化服务运行保障机制。围绕“保基本、强基层、建机制”，全面推进医药卫生体制改革，扎实做好推进基本医疗保障制度建设、初步建立基本药物制度、健全基层医疗卫生服务体系、促进基本公共卫生服务逐步均等化、推进公立医院改革试点等重点改革。

（二）完善城乡养老保险制度，健全保障性住房管理体制

全面实施城镇企业职工基本养老保险关系转移接续制度，研究解决城镇集体企业职工、退休人员及城市无收入老年居民养老保险问题，继续推进事业单位养老保险制度改革试点，完善新型农村社会养老保险相关配套政策并扩大试点范围。加快廉租住房、公共租赁住房和经济适用住房建设，推进城市和工矿区棚户区改造，出台关于促进房地产市场长远健康发展的综合性政策。

第十三章 建立实施保障机制，保障规划有效执行

实现“十二五”经济社会发展的预期目标，完成规划的主要任务，必须采取切实可行、保障有力的措施。要从监督机制、统筹协调机制、目标分类机制、评估修订机制四个方面着手，保障规划有效执行。

一、健全规划实施监督机制，扩大规划参与度

加强对本规划实施情况的跟踪分析，特别要加强对经济增长、就业、价格总水平等主要目标的监测预警，定期将规划目标和主要任务的进展情况向市人大常委会报告，向市政协通报。自觉接受市人民代表大会及其常务委员会的监督检查。进一步扩大政务公开，强化信息引导，面向企业和公众，积极广泛地组织好规划宣传，及时披露相关政策和信息，给市场主体以合理预期和正确导向，形成全社会关心规划、参与实施和共同监督的良好氛围。发展改革部门负责对规划实施情况进行总体跟踪分析，当宏观环境发生不可预见的重大变化，或由于其他原因导致淮南实际经济社会发展严重偏离规划目标时，市人民政府可适时提出规划调整方案，报请市人大常委会审议批准。

二、建立实施统筹协调机制，促进规划有效实施

要通过统筹协调，形成制度、规划和政策的合力，促进规划有效实施。要加强法规、行政管理、产权、财税、统计监测、干部考核等方面的制度完善和相互配合，为规划实施搭建制度平台。要完善规划体系，围绕本规划确定的发展战略和目标，主要任务和重点领域等，

编制相应的专项规划，有针对性地提出具体任务和目标，以及可操作的实施措施，形成以总体规划为统领、专项规划为支撑的方向目标一致、内容相互协调、措施彼此支撑的规划体系。坚持下级规划服从上级规划，专项规划服从总体规划，同级规划相互协调。要完善公共财政政策，确保公共财政资源的配置与淮南经济社会发展规划、产业政策、科技政策、教育政策、卫生政策、环境资源政策等重大公共政策之间的相互协调。

三、建立目标分类实施机制，保障规划目标实现

本规划是淮南全局性、综合性的规划，各项目标任务因其性质不同，实施的机制也有所不同。农业、工业、服务业等产业和利用外资、对外贸易等领域的发展目标任务，主要依靠市场配置资源，依靠市场主体行为实现。综合性指标、经济发展方式转变、优化经济结构、增强自主创新能力、城乡统筹、区域发展、建设资源节约型和环境友好型社会等目标任务，主要通过完善市场机制和政策导向机制努力实现。科教、文化、卫生、体育、社会保障、促进就业、公共安全、民生保障、精神文明等公共服务领域的目标任务，需要各级政府要切实履行职能，配置好公共资源，综合运用调控手段努力实现。生态环境保护、资源管理保护、收入分配调节、维护市场经济秩序、保障人民合法权益、加强社会建设和管理等目标任务，主要通过建立健全法规、加大执法力度等法律手段，并辅之经济调节努力实现。各项改革任务，由政府统筹协调，按职责分工，对目标进行合理分解，各个具体目标落实到具体职能部门，进一步保障目标实现。

四、建立规划评估修订机制，保障规划科学性

建立规范化的规划中期评估机制，做好规划中期评估工作，对规划确定的目标、任务及重大项目等内容，应根据淮南未来环境变化和规划实施进度情况适时修订调整，确保规划的科学性和指导性。认真组织开展中期评估，经评估需要对本规划修订时，市人民政府提出修订方案，报请市人民代表大会常务委员会批准后实施。

附：淮南市“十二五”期间谋划推进项目库

项目建设阶段	项目初步分类	项数	项目概算总投资(亿元)
合计		2064	12432.1
一、续建项目		500	1980.87
	(一)工业项目	213	528
	(二)农业、林业、水利类项目	93	179.34
	(三)商贸、流通、旅游、服务业类项目	69	497.56
	(四)城市设施建设类项目	105	740.55
	(五)社会事业及其他类项目	20	35.42
二、新开工项目		835	5506.09
	(一)工业项目	193	1533.96
	(二)农业、林业、水利类项目	120	943.45
	(三)商贸、流通、旅游、服务业类项目	74	717.61
	(四)城市设施建设类项目	404	2212.27
	(五)社会事业及其他类项目	44	98.8
三、前期工作项目		347	3008.54
	(一)工业项目	129	2486.57
	(二)农业、林业、水利类项目	51	125.12
	(三)商贸、流通、旅游、服务业类项目	45	138.75
	(四)城市设施建设类项目	51	196.77
	(五)社会事业及其他类项目	71	61.33
四、储备项目		382	1936.6
	(一)工业项目	83	1048.95
	(二)农业、林业、水利类项目	115	271.78
	(三)商贸、流通、旅游、服务业类项目	100	395.82
	(四)城市设施建设类项目	32	107.98
	(五)社会事业及其他类项目	52	112.07