**乐山民族地区“十四五”提高可持续发展能力规划**

**乐山市民族宗教事务委员会**

2020年12月

可持续发展是以人为主体，以资源、环境和生态为基础，以经济发展为核心，以全体参与和科技进步为保障，以人的全面发展和社会全面进步为目标，实现代际之间和同代人之间相公平、人与自然相协调的一种发展道路。可持续发展是人类文明历史的必然选择，是人类可持续发展力进化的必然趋势，是人类生态文明进步的必由之路。所谓可持续发展能力，是指“一个地区的土地生产能力以及自然环境、社会环境对国民经济发展的保障能力”，或者是“一个地区‘社会—经济—自然’复合系统在既满足当代人及本地区的需要的同时，又不对后代人及其他地区满足其需要的能力构成损害的发展中所表现出来的综合实力”。就乐山民族地区而言，是指**乐山民族地区可持续发展系统内各要素对发展的支撑与保障能力，包括经济发展能力、社会发展能力、资源供应能力及对环境质量的控制能力**。

1994年，我国通过的《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境和发展白皮书》，强调可持续发展能力建设的重要性，并开始研究和部署各个地区的可持续发展战略。21世纪初，科学发展观的形成和发展，是马克思主义发展观中国化的最新成果。党的十八大以来，特别是十八届三中全会的召开，以习近平同志为核心的党中央领导集体，制定了系统性、整体性、协同性统筹推进经济、政治、文化、社会和生态“五位一体”的建设和全面深化改革的一系列战略目标和举措。

“十四五”对于乐山民族地区的发展有着非同寻常的意义。一方面，全面小康的目标基本实现，但如何巩固既有脱贫成果保证不返贫，同时提升临界贫困户的自我发展能力是一项严峻的现实考验；另一方面，本地区要通过实施乡村振兴契机，借力发展现代服务业、着力推进基层治理、大力发展战略支柱性产业，统筹发展文化教育、医疗卫生，实现公共服务均等化，为2035年同步实现现代化打下坚实基础。

本课题通过对乐山民族地区的实地调研，与相关部门的深入交流，深度分析十三五时期民族地区发展现状，同时立足既有资源禀赋和政策支持，综合评估小凉山地区的可持续发展能力，形成支撑乐山民族地区可持续发展能力的若干建议。课题研究方向在于，**以发展乐山民族地区经济、全面提高群众生活质量为核心；保障人与自然、人与环境的和谐共存，同时促进经济持续、快速、健康发展；通过政策宏观调控，小凉山彝区的自然与社会复合系统向更加和谐、更加互补和更加均衡的目标迈近**。

一、基本情况

乐山民族地区主要包括峨边彝族自治县、马边彝族自治县以及金口河区，属传统区域概念中的小凉山地区。从自然地理看，该地区地处四川盆地向云贵高原的过渡地带，是连接内地与大凉山的重要台地；从民族关系看，该区域是彝族与其他民族交往交流交融的历史舞台；从经济社会发展看，该地区既是生态屏障区，也是资源富集区，同时也是深度贫困区，更是乐山经济社会发展的重要增长极。

该区域共有人口42.4万，幅员面积5284平方公里，有45个乡镇288个行政村，以彝族为主体的少数民族人口17.7万人，占民族地区人口总数的41.8%；其中，彝族人口有17.3万人，占民族地区人口总数的40.7%。境内河流有大渡河及其支流水系271条。水能蕴藏量达183.7万千瓦时（不含大渡河干流），其中可开发量为54.4万千瓦时。大渡河金口河段水电资源理论蕴藏量220万千瓦，枕头坝一级电站、沙坪二级电站建成投产。矿产品种丰富，磷矿、稀土、沙金、玄武岩、工业硅、锰矿等矿产资源储量丰富，可开采量及品味在全省及全国具有潜力。药用植物据1984年国家普查，有174科,405属，1619种。野生动物主要有国家保护的珍稀动物有6目9科23种,如大熊猫，小熊猫、大鲵、云豹、白熊、飞狐、狍、羚羊鼹鼠、琴蛙、长尾雉等。林木资源境内林地面积20.13万公顷，活立木蓄积量3962万立方米。树木种类40多科、杂竹资源丰富，竹林面积3万多公顷。马边县拥有丰富而独特的自然生态景观，是“南丝绸之路”“茶马古道”的重要关隘，还有大风顶国家自然保护区，森林面积达到174.7万亩，森林覆盖率稳定在54.61%以上。峨边是国家、省级划分的生态功能区，是长江流域上游水源涵养区，同时也是大小凉山水土保持及生物多样性生态功能区，森林覆盖率全省第一。金口河大峡谷是国家地质公园，被评为“中国十大最美峡谷”，获评国家水利风景区，全国唯一的铁道兵博物馆坐落其间。金口河大瓦山，是世界第一桌状山，被誉为“自然生态博物馆”和“野生动植物基因库”。

（一）经济快速发展，实力显著增强

十三五期间，乐山民族地区经济发展呈现增长速度快，质量向好的特征。乐山民族地区生产总值从2015年的99.36 亿元增长到2019年的131.25 亿元，年均增长为6.42 %，三次产业结构比从2015年的13:60：27优化调整到2019年的16:46:38 。整体看来，工业始终是县域经济发展的支柱，但第三产业发展势头较快2019年人均GDP为11966元，年均增长率37.51%，高于GDP增速31个百分点。2019年地方财政一般公共预算收入10.26亿元，2015年地方财政一般公共预算收入6.68亿元，年均增速10.72 %，高于GDP增速4.3 个百分点。

1. 脱贫攻坚取得决定性胜利，可持续发展能力有效巩固

峨边彝族自治县获2020年全国脱贫攻坚“组织创新奖”。峨边县、金口河区111个贫困村全部退出、9434户32507名贫困人口全部达标脱贫，综合贫困发生率从15.93%下降至0 。马边县95个贫困村，10190户43686名建档立卡贫困人口全面脱贫，贫困县摘帽通过市级初审，通过省级评估检查，正在接受国家级评估检查。乐山民族地区转移输出贫困劳动力近2.23万人次、实现劳务收入35.51亿元以上。共建成彝家新寨住房17865户、易地扶贫搬迁5458户。实施290个农村安全饮水及巩固提升工程、307个村农村电网升级改造。“两不愁”全面达标、“三保障”实现全覆盖、“四个好”全面推进，为乡村振兴打下良好基础。

1. 人居环境持续改善，生态治理扎实推进

积极践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，山川修复加快推进。峨边县森林覆盖率达78.58%，居全省第一，国土绿化率达到85.79%，马边县森林覆盖率54.6%，金口河区森林覆盖率56.3% 。森林资源效益持续提升。河湖治理不断加强，全面落实河长制，积极推进河道治理集中式饮用水水源地水质达标率100%，大渡河出境断面达到II类水质标准，峨边县实施131个农村安全饮水及巩固提升工程，确保群众安全饮水全面保障到位。金口河区100%的行政村具备生活污水处理能力。空气质量持续改善，加强项目建设扬尘、工业企业无组织排放等集中治理，十三五期间，峨边县域空气质量优良天数率达91.2%，马边县域空气质量优良天数率达98.7%，金口河区域空气质量优良天数率达优良天数达标率93.7%，AQI指数全面改善。

（四）推进基层社会治理，提升彝区乡风文明

一是开展移风易俗，增强民族地区可持续发展内生动力。开展婚姻“双高”治理工作。针对彝区婚姻“双高”问题，以“法律”为准绳，以“德古”为抓手，峨边从2015年2月22日召开的第一次“德古”大会，出台《推进彝区婚俗新风的实施意见》实施“双高”治理以来，全县对彝族男女结婚，聘、礼金均控制在“红线”以内，较治理前下降52%。马边县制发《关于开展婚丧嫁娶和聘金礼金“双高”攀比问题专项整治的实施方案》将婚俗新风推进工作纳入乡镇和部门的年度考核，实行聘金总额、礼金种类社会公报制，强力推进移风易俗。金口河区成立区婚俗新风倡导委员会，出台《关于推进彝区婚俗新风工作的指导意见（试行）》等，切实加强彝区婚俗新风工作指导推进，着力解决彝区婚嫁聘金礼金“双高”问题，促进彝区和谐文明进程。立足民族地区实际，本着尊重习俗、保护传统文化的原则，针对当前“尼木措毕”活动中违法违规、违背公序良俗、扰乱公共秩序的行为和现象，马边县制定《关于规范“尼木措毕”活动“九严禁”的规定》，使“尼木措毕”活动回归本真，回归正常、健康、文明地传承。二是发挥群众自治力量，参与制定村规民约。通过村民大会、“一事一议”等方式，修订和完善村规民约，民族地区将“抵制旧俗陋习、倡导婚嫁丧葬新风”作为村规民约主要内容。金口河区依托彝学会定期到村开展文明新风宣讲，发放《金口河区移风易俗倡议书》5000余份,充分发挥其在引导少数民族群众自觉抵制旧俗陋习、倡导婚嫁新风、调解涉及少数民族矛盾纠纷等方面的积极作用，营造了法治良序、和谐文明、环境整洁、励志奋进的彝区社会新风尚。峨边县印发《移风易俗瓦吉瓦》，推动移风易俗彝汉双语广播。乐山民族地区均成立了彝学会，深度挖掘民族传统文化价值精髓，增强彝区群众民族文化自信，以优秀文化传承和发扬为动力激励彝区群众，推动家风村风民风不断向好发展，实现民族文化传承与现代发展建设的有机结合。峨边县建立“彝区婚俗新风教育课堂”，组织民间工作者、民间知名人士深入乡镇宣讲婚俗新风。金口河区举办移风易俗讲座，开展“新时代、新彝人、新精神”卫生评比活动，房前屋后干净整齐，村容村貌大大改善。乐山彝区在社会治理上围绕人民群众普遍关心的问题开展专项治理，如违法建设、无序搬迁、控辍保学、扫黑除恶等，均取得了一定成效。

（五）民族团结进步创建工作全面推进，各民族交往交流交融趋势不断加深

乐山市委市政府历来高度重视民族团结进步事业，坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线，推进民族团结进步创建工作。彝族群众通过和其他民族的交往交流交融，像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同发展、共同进步、共同繁荣。民族地区建立由主要领导任组长，由相关县级领导任副组长，落实乡（镇）党委、政府，县级部门、企事业单位“一把手”工作责任制，进一步理顺细化创建职责、任务，确保了创建工作的巩固。民族地区设立创建领导小组办公室，具体负责创建工作的组织协调工作，为有序开展创建工作提供组织保障；采用贴近基层群众和接地气的宣传方式，利用手机短信、门户网站等新媒介和宣传牌、LED屏，标语、提示、宣传橱窗、展板和文化墙等，直观展现活动带来的变化和取得的成效，进一步增强干部群众对民族政策的知晓度；以“民族团结进步宣传月”活动为契机，充分运用农民夜校、电视、网络、微信等阵地和媒体，深入开展民族团结进步宣传教育，举办各类民族政策法规、民族风情习俗知识讲座，张贴条幅标语，发放宣传资料，切实增强干部群众对党的民族政策法规和全区民族工作的认知度和认同感。发挥先进典型示范引领作用，在每年彝历新年之际召开民族团结进步表彰大会，表彰先进集体及个人，民族团结进步创建取得较好成效。2018年峨边县被命名为“全国民族团结进步创建示范县”。

（六）教育卫生巩固提升，人口素质显著提高

《四川省民族地区教育发展十年行动计划》、“一村一幼”、15年免费教育、“9+3”职业免费教育等系列教育惠民政策得到全面落实。有基础教育学校460所（含教学点79所和一村一幼291所），在校学生7.4万人，其中以彝族为主体的少数民族学生5.3万人，占在校生总人数的71.6%；有教职工4225人,其中专任教师3724人。寄宿制中小学校有75所，寄宿制学生2.2万人；二类模式彝汉双语教育学校有42所，占学校总数的53.8%，接受彝语文教育的学生达2.2万人，占彝族学生总数的41.5%，有彝语文教师76人。每年通过加试彝语文考入大学本科的学生近50人，确保了彝族学生使用本民族语言接受教育的权利，有效传承和弘扬了民族优秀传统文化。2018年，民族地区义务教育均衡发展通过了省级政府验收合格。2019年，民族地区学前三年毛入学率97.1%，义务教育净入学率100%，高中阶段毛入学率93.5%。从2014年起，开始实施彝区“9+3”免费职业教育计划，每年招收彝区800余名初中毕业生到市内4所优质中职学校接受职业教育。彝区“9+3”免费职业教育计划的实施，补齐了民族地区职业教育的“短板”，为实现彝区“一人就业，全家致富”和“人人有学历、人人有技能”的目标奠定了基础。

现有卫生健康机构426个，床位1595张。卫生人员总数1733人，有执业（助理）医师456人，注册护士821人，医技（药剂、检验、影像、康复）人员456人。 一村一卫实现全覆盖，全民医保体系基本健全，职工医保、城乡居民基本医疗保险参保率稳定在97%以上，贫困人口参保率100%。对农村“五保对象”和城市“三无”人员、孤儿、城乡居民最低生活保障对象、建档立卡贫困户、其他因患重特大疾病造成家庭生产生活困难的城乡居民等特殊困难群体进行全覆盖医疗救助。居民健康档案、电子病历和基层医疗系统、“三医监管平台”建设在乡镇卫生院和县级医院基本形成，县、乡、村三级区域卫生信息共享平台的中心机房和各机构的相关配套设备全部到位，建立了包括公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品供应保障、综合卫生信息管理内容的卫生信息系统。国家重大公共卫生项目，国家计划免疫，艾滋病和结核病等重大传染病得到有效防治，农村孕产妇住院分娩补助、适龄妇女“两癌”（宫颈癌、乳腺癌）检查等重大公共卫生服务项目全面完成，农村孕产妇住院分娩率稳定在99%以上。

二、发展机遇和优劣势分析

（一）发展机遇

**1、政策支撑为可持续发展能力提供了制度保障**

国家针对民族自治地方实施的财政扶持、信贷优惠、对口支援等政策是保障少数民族生存与发展权的重要措施。乐山市委市政府高度重视民族工作，制定《关于加强民族工作加快推进少数民族和民族地区小康社会建设的意见》（乐委发〔2014〕15号），落地落实本区域优惠政策，在加大资金投入、加强金融支持、落实土地政策、强化人才支撑等方面细化政策支持。如：充分发挥税收优惠政策的扶持作用，落实各项民族地区税收优惠政策，优化纳税服务，简化办事手续。落实国家扶持民族贸易和少数民族特需用品生产优惠政策。积极争取电量留存政策，力争民族地区已建成和批准在建电站30%的电量留存当地。认真落实国家、省关于民族地区水资源费征收、使用政策等。

**2、脱贫攻坚为可持续发展能力打下了厚实基础**

精准扶贫政策实施以来，民族地区围绕“两不愁三保障”，将扶贫与扶智相结合，通过扶贫政策的实施、扶贫资金的投入，民族地区脱贫攻坚取得显著成效，为可持续发展提供坚实基础。金口河区属于省级贫困县，于2018年脱贫摘帽；峨边县属于省级贫困县，2019年106个贫困村全部达标退出，7751户27885名贫困人口全部达标脱贫，综合贫困发生率下降至0；马边县属于国家扶贫开发工作重点县，全县95个贫困村，10190户43686名建档立卡贫困人口将于年内实现全面脱贫摘帽。

**3、重大战略的叠合为可持续发展能力构建了新的格局**

现有多个国家和省级重大战略均辐射到乐山民族地区，如长江经济带建设、成渝两地双城经济圈建设、“一干多支五区协同”战略、“4+6”现代服务业以及后疫情时代国家的经济西向战略。全省仅有的两个彝族自治县都在乐山民族地区，国家“三区三州”未将小凉山彝区纳入，但在“十四五”期间可以积极向省上争取有利的土地、金融、税收政策，优先发展乡村旅游业、康养业、民族文化产业，实现三产互动、文旅交融。

**4、区域地位的提升为可持续发展能力营造了良好环境**

四川有全国最大的彝族聚集区，乐山民族地区是成都平原经济区联系攀西经济区的重要交通节点，是距离成都最近的彝文化窗口。峨汉高速、成昆复线、仁沐新高速、屏马峨高速等强大快速交通网络的建成，民族地区融入成都“两小时经济圈”，攀西“两个半小时经济圈”，乐山“一小时交通圈”。乐山民族地区加快对外开放，发展“4+6”现代服务业将迎来重大机遇。

（二）优势和劣势分析

**1、优势**

（1）生态旅游资源丰富。乐山民族地区是长江流域上游水源涵养区，同时也是大小凉山水土保持及生物多样性生态功能区，森林覆盖率全省较高。

（2）文化元素多样。甘嫫阿妞、彝族刺绣、漆器、毕摩等彝族传统文化底蕴深厚，文化产品挖掘潜力巨大。

（3）矿产资源丰富。稀土金属、玄武岩、工业硅产等资源蕴藏量大，产量丰富。

（4）水电资源丰富。乐山民族地区境内有较为丰富的水电资源。

（5）政策优势。国家生态文明建设机遇，乡村振兴战略机遇，西部大开发规划机遇，夯实县域经济基础的政策机遇。乐山市加快建设世界重要旅游目的地发展机遇。

**2、劣势**

（1）财政收入缺乏持续增长点。随着政策导向的变化，作为长期支撑乐山民族地区主要税收来源的工业产业面临较大的转型的压力，许多原定的工业规划项目因环保问题停产整顿或停止，虽旅游等第三产业产生一定的引导和带动发展效应，但财政支撑能力尚弱。

（2）产业发展转型难。随着国家重点生态功能区产业准入负面清单的实施，环境保护和生态建设要求日趋严格。乐山民族地区长期坚持高载能电冶结合发展模式，导致工业转型阵痛期的多种负面表现尤为明显，产业结构转型的推进速度与产业实际预期间还有较大差距，短期内难以有较大改变。

（3）创新驱动人才严重不足。乐山民族地区社会事业发展人才队伍总量不足、整体素质不高、结构不合理，且流失严重，难以支撑。

（4）乐山民族地区交通承载能力尚显不足。对外交通大循环构建尚未完全建成；对内交通网络尚未全面形成。

（5）乐山民族地区文化创新能力亟待加强。文旅挖掘层次不够深入，彝族文化元素融合程度不高，文创产品匮乏，民俗产业微弱。

三、面临问题

当前乃至今后相当长一段时期，乐山民族地区**既要处理好长江上游生态屏障建设与经济社会发展存在的矛盾，也要处理好资源短缺日益严重与经济社会持续发展的矛盾；既要处理好乐山民族地区内部间的均衡和充分发展，也要处理好乐山民族地区和整个乐山的均衡和充分发展；既要解决人口出生率高、文化教育水平低的问题，也要解决就业难、求医难等问题；既要解决人口无序流动等社会问题，也要解决艾滋病传播等公共健康问题**。这些问题如若未能得到妥善解决，乐山民族地区“十四五”可持续发展能力就无从谈起。在各级党委政府各项政策大力扶持下，乐山民族地区经济社会生态协调发展取得显著成绩。然而，受历史、区位、环境、社会等因素影响，民族自治地方仍面临可持续发展动力不足，自我发展能力低下的矛盾与问题，且成为当前区域协调发展的主要制约因素。

（一）人口增长与人地关系紧张成为可持续发展能力的重要制约

从建国初期到改革开放以来，我国人口政策先后经历了上世纪50年代末“鼓励生育”到“提倡生育、有计划地节育”，再到60年代上半期的“节制生育、控制人口自然增长率”。“文革”期间的盲目增长，1971年初确定“有计划地增长人口”的计划生育政策。由于期间控制人口增长政策频频受到干扰，人口增长速度一直比较快，自然增长率一度高达33%，全国人口从1953年的5.94亿人到1982年10.08亿人，年均增加1400万人，年均增长率为18.4‰。与此同时，乐山民族地区1949年人口16.56万人，到1984年33.12万人，年均增长率为19.7‰，年均增长率比全国人口增加率高1.3‰（详见表1和图1）。

|  |
| --- |
| 表1：乐山民族地区人口统计表 |
| 年份 | 1949年 | 1952年 | 1957年 | 1976年 | 1984年 | 1994年 | 2001年 |
| 年末总人口（万人） | 16.56 | 17.74 | 19.97 | 29.93 | 33.12 | 36.01 | 37.79 |

四川省2019年户籍人口有9099.5万人，2015年常住人口有8204万人，年均增长率为20.9‰。2019年乐山民族地区（马边、峨边、金口河）户籍人口总数418953人。据统计，2015年普遍二胎政策开放以后，2016年两县一区人口增加了3424人，2017-2018年连续两年人口负增长，2019年人口较2018年增加了1310人，增长率为0.31%，年均增长率为2.2‰。近五年乐山两县一区人口增长如下表2、图2所示：

|  |
| --- |
| 表2：乐山民族地区人口统计表 |
|  | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 2018年 | 2019年 |
| 金口河 | 51302 | 50739 | 49868 | 49178 | 48694 |
| 马边 | 215449 | 218255 | 220388 | 221209 | 221868 |
| 峨边 | 147600 | 148781 | 147486 | 147256 | 148391 |
| 合计 | 414351 | 417775 | 417742 | 417643 | 418953 |

图2乐山民族地区近五年人口统计表

建国初期，乐山民族地区人口有16.56万人，2019年人口增长至41.89万人，伴随人口增加，资源和环境承载力面临挑战，经济可持续性发展承受着前所未有的压力。2016年全国人均耕地面积为1.46亩/人，四川省人均耕地面积为1.11亩/人，四川省民族自治地方人均耕地面积为1.6亩/人，乐山市人均耕地面积为11.53亩/人，乐山市民族地区人均耕地面积为1.74亩/人。乐山民族地区人均耕地面积仅为乐山人均耕地面积的15.13%（如图3、图4所示）。在一定程度上说明乐山民族地区人地关系紧张，并影响了乐山市发展。如何将资源、环境、人口和经济协调发展，在十四五期间提高乐山民族地区可持续发展能力至关重要。

（二）经济发展在区域内存在明显差距，不均衡现状亟待改变

2018年，乐山市户籍总人数350.5万人，人均地区生产总值49392元，乐山民族地区户籍总人数为41.76万人，生产总值为人均地区生产总值29397元（如图5所示）。乐山民族地区人均生产总值比乐山市人均生产总值少将近20000元。

乐山民族地区2019年全年实现地区生产总值（GDP）1312528万元，按可比价计算，比上年增长6.9%。其中，第一产业增加值205179万元，第二产业增加值606023万元，第三产业增加值501326万元（如表3所示）。乐山民族地区城镇化率截止2019年为33.29 %，全省城镇化率为53.79%，乐山民族地区城镇化率低20.5%。总的来说，乐山民族地区经济总量小，与周边市县相比缺乏明显优势和良好基础。

|  |
| --- |
| 表3：乐山民族地区产业增加值统计表 |
|  | 第一产业增加值（万元） | 第二产业增加值（万元） | 第三产业增加值（万元） |
| 2018年 | 144342 | 544800 | 388190 |
| 2019年 | 205179 | 606023 | 501326 |

（三）文化旅游业资源丰富，但开发不足

乐山民族地区旅游资源丰富，有马边大风顶国家级自然保护区，黑竹沟国家级森林公园，国家4A景区金口河大峡谷等自然旅游资源，还有彝族火把节、彝历年甘嫫阿妞、三线文化等丰富的文化旅游资源。2019年乐山民族地区实现旅游总收入31.6亿元，比上年增长23.94%，仅仅占乐山旅游总收入的3.03%，增长率比全国、全省、乐山都高（详见表4、图6），在一定程度上说明了乐山民族地区旅游发展具有很大的潜力。但受气候、区位、交通等因素影响，对省级以上龙头企业缺乏足够吸引力，缺乏知名旅游开发企业。

|  |
| --- |
| 表4：近两年旅游总收入对比表 |
| 地区 | 2018年（亿） | 2019年（亿） | 同比增长 |
| 马边 | 10.4 | 12.6 | 21.15% |
| 峨边 | 12.15 | 14.86 | 22.30% |
| 金口河 | 2.9225 | 4.1095 | 40.62 |
| 乐山民族地区 | 25.4725 | 31.5695 | 23.94% |
| 乐山市 | 892.5927 | 1041.43 | 16.67% |
| 四川省 | 10112.8 | 11594.3 | 14.65% |
| 全国 | 51278 | 57251 | 11.65% |

（四）绝对贫困全面消除，区域发展问题需扶贫政策持续加力

生存支持指标和发展支持指标是评价经济社会可持续发展状态的重要指标。乐山民族地区地理环境差，基础设施建设和公共服务相对滞后，产业结构不优、基础不牢、产业链条不长，部分群众内生动力不足等因素制约，导致脱贫后稳定增收渠道不宽，同时，部分临界贫困户存在较高返贫风险。如马边县现属于国家级贫困县，但2020年后将变为省级贫困县，导致很多政策不能享受。

（五）小凉山彝区加快发展的优惠政策支持还需进一步加强

优惠政策是民族自治地方发展的重要引擎。小凉山彝区因不属于“三州三区”，因此与大凉山彝区相比在扶贫政策支持和资金扶持力度上还有较大差距，项目资金配套困难。金口河区是享受民族地区待遇区县的全省45个深度贫困县之一，因是全省唯一不对外开放的区县，全区经济社会发展受到严重制约，地方经济总量小、财力薄弱，基础设施建设、医疗、教育、卫生、文化等相对滞后，与民族自治地方和省内其他享受民族地区待遇的县相比，相应工作经费较少，严重削弱民族工作开展成效。

（六）政策导向变化，产业绿色转型发展难，财政收入缺乏持续增长点

可持续发展能力离不开区域经济发展水平的有力支持。随着国家重点生态功能区产业准入负面清单的实施，环境保护和生态建设要求日趋严格。政策导向变化作为长期支撑民族地区主要税收来源的工业产业面临较大的转型的压力，许多原定的工业规划项目因环保问题停产整顿或停止，现代服务业发展尚不成熟，产业结构转型的推进速度与产业实际预期间还有较大差距，财政收入缺乏持续增长点，配套资金缺乏，很多立项、入库项目，因无资金来源而无法落地实施。

（七）生态修复、建设政策资金投入与可持续发展动力不匹配

马边县、峨边县、金口河区是国家生态功能区，资源开发利用方式受限突出，自我发展能力较弱，在生态环境治理与修复上，还需要更多资金的扶持力度、需要更多转移支付资金用于生态环境保护与修复和改善民生。特别是农村环境综合整治、乡镇饮用水源保护、河道综合治理工程项目资金缺乏。

（八）土地政策缺口明显，限制了民族地区经济发展

土地紧缺已成为目前城镇化和招商引资工作最大的制约因素。金口河山地面积占99%，有条件建设区0.8平方公里，仅占全区总面积的0.1%，限制了新区建设和中心城镇发展。马边县土地利用总体规划剩余规划新增建设用地指标约60 公顷，且已布局相应建设项目，造成后续招商项目建设用地指标缺口较大。

（九）金融政策吸引力不足，金融服务机构缺乏

民族地区经济发展相对缓慢，银行等金融企业盈利困难，不愿设立营业点，在一定程度上阻碍了民族地区经济发展，为人们的生活带来了不便。以马边彝族自治县为例，当前该县只有农业银行马边支行、农村信用合作社、邮政储蓄银行3家银行，金融服务机构缺乏。

（十）人才引进政策力度不大，持续带动能力建设不足

人力资源能力建设和科技创新能力建设是整个可持续发展能力系统的根本力量。民族地区受制于本区域条件，本土培养科技人才不足，规划、交通、旅游、卫生、教育等方面专业人才匮乏，需要从外地吸引优秀科技人才，但客观事实是，地区综合条件不足以吸引外地科技人才来工作。如：马边县具有大学专科以上学历的人才增加到1.96万人，占人才总量的比例由80.11%提高到85.22%；大学本科以上学历的党政人才增加到0.048万人，占党政人才总量比例由35.6%提高到40%；具有中高级专业技术资格的人才增加到0.2万人，占专业技术人才总数的比例由44%提高到62.5%。

（十一）政策实施监管力度不足，影响项目实施效果

经济政策效率离不开政策实施中的监督。目前，民族地区政策实施监管力度不足，影响了政策落地效果。如民族“两经”项目实施方面，“两经”项目前期需要设计预算，实施中需要进行项目监理，才能确保项目规范，符合要求，但项目经费中没有单独考虑设计、监理费用，区县级财力有限无法解决，导致项目落地落实存在困难。

1. 教育发展底子薄、水平低，县域内发展不平衡、不充分的问题依然存在

一是学校整体布局不够合理。由于学生人数逐年增加，但城区、乡镇学校未增建扩建造成城区义务教育阶段、学前教育学位极度紧张，公办幼儿园容量不足。急需加大投入，加快改扩建进度，增容提质。

二是教师队伍建设仍需加强。中小学教师队伍整体超编和结构性缺编的矛盾突出，人才流失严重，教师调剂困难。教职工专业结构不合理，教师专业化水平急需提升。特别是紧缺高中阶段的理科教师、音体美教师、彝语文教师， 教师招不进，优秀教师留不住，造成教师整体素质不高，队伍不稳定。

三是教育信息化技术有待提高。学校教育信息化技术设备设施还不足，教师应用信息化技术教学水平不高，影响了教育管理效率和教育教学水平。

四是民族职业教育基础待进一步夯实。民族职业教育办学基础仍显薄弱，专业建设和优化仍需加强，“产教融合、校企合作”试点仍待加强，“双师型”队伍数量不足、质量不高。

（十三）科技水平低，创新不足

一是民族地区乡村电力、电信、道路等公共基础设施还薄弱。民族地区由于所处自然环境条件以及民族地区居住分散不集中等综合因素，乡村道路、电力、通信网络设施还薄弱，从而制约了乡村科技的推广和应用程度。

二是科技人才短缺、科技人才培训培养待加强。科技具有很强的专业性、创新性和灵活性等特点，因此非科技专业人才短时期内较好掌握专业性强的科技知识难度大，导致民族地区科技人才短缺现象普遍。本土的农业、种养殖业等科技人员的培训培养力度还不够。

三是县乡村三级电商、物流等服务体系建设还待加强。民族地区县乡村三级电商服务体系，电商物流服务体系等建设刚起步，存在起步晚，基础弱等现象。

四是农产品深加工科技含量低。农业农产品生产、加工、销售中科技含量低，农业生产的科技普及推广还需加强。民族地区主要是山区农村，当地的农产品、土特产加工科技含量低，从而影响销路，制约了经济发展。

（十四）卫生事业基础差、底子薄、发展滞后，专业技术人员总量不足、质量不高

一是卫生资源总量相对不足、分布及利用不均衡卫生资源总量仍显不足，城乡医疗卫生事业发展不平衡，卫生资源配置不合理，公共卫生和农村医疗卫生工作相对比较薄弱，设备老化、每千人口床位数、医生数偏低。基层医疗卫生机构编制不足，人员结构不合理，缺少专业技术骨干，人才引进难、留住难。人才缺失、设备短缺、设备使用率低。医院信息化、远程医疗水平严重滞后。

二是医疗服务水平有待提高，服务模式有待转变。各级医疗机构管理水平不高，重点专科建设相对滞后，骨科、儿科、康复、老年护理等学科体系有待完善，缺乏有重要影响的学科带头人。基层卫生人才不足，技术力量不强，服务能力有待提升，城乡医疗卫生事业发展不均衡，卫生事业发展与广大群众的期望和健康需求仍存在一定的差距。

三是卫生技术人才严重不足。按照川委发〔2017〕36号《中共四川省委 四川省人民政府关于加快推进卫生与健康事业发展的意见》明确要求每千人口执业（助理医师）达到2.5人，每千人口注册护士达到3.2人，每千人口病床数量达到6张，每万人口拥有家庭医生数达到5人。但距离这个标准还有很大差距。尤其是基层卫生技术人才短缺，如，村医是一个较为敏感的群体，不属于体制内人员，乡镇医疗机构普遍存在想管却无力管的困境。

四是疾病预防控制体系不完善县、乡医疗机构没有规范的传染病防控设施，县级疾控中心已经不能满足突发传染病流行的防控要求。尤其是通过这次新冠肺炎疫情在全球的蔓延，对突发公共卫生事件，尤其是传染疾病疫情的防控显得极其重要。但，民族地区疾病预防控制体系还不健全，尤其是硬件设施方面亟需完善提升。

1. 大量自发移民搬迁，加大社会治理难度

良法善治是实现区域可持续发展的关键，优化治理有利于提升绿色、包容、可持续发展水平。当前，彝区无序化的自发移民规模不断增大，自发搬迁户入住后给迁入地社会治理造成了巨大压力。以峨边县为例，全县共有自发搬迁户2073户，9474人，主要来自凉山州彝族腹心地区。偏远山区群众盲目搬迁导致搬迁群众在住房建设、宅基地审批、土地流转、户籍管理、医疗教育等当面存在管理无序的现象。

四、对策建议

乐山民族地区集彝区、山区、贫困地区为一体，生态环境脆弱，要使经济发展、资源开发利用和生态环境保护保持高度的协调一致,须依靠国家差别化区域政策支持,激发民族地区内生动力,提高把“绿水青山”转变为“金山银山”的能力。

（一）立足自治县和民族待遇县定位，用好用活用足国家和省上政策

1、积极对接国家、省、市重大战略规划，承接“政策红利”。乐山民族地区作为全省“四大片区”扶贫工作重点攻坚区、大小凉山“10+3”彝区综合扶贫开发区，新一轮扶贫政策为民族地区发展创造更加宽松的环境。同时，国家“一带一路”、长江经济带战略、推进新一轮西部大开发、藏羌彝文化产业走廊规划、川南经济区规划和成渝经济区规划等政策机遇叠加，将为民族地区加快发展提供政策机遇。十四五期间适时召开“全国自治县同步现代化经验交流会”，同时申请建立省级“小凉山同步现代化示范区”。

2、制定细化措施，落实民族地区优惠政策，出台基础设施建设项目不再配套的政策。完善差别化的区域政策，优化转移支付、对口支援机制，落实财政资金进一步向民族地区倾斜。加强对民族地区可持续发展能力资金、项目支持力度，通过减免税收、加强信贷等政府扶持政策，增加一般性、专项和民族优惠政策财政转移支付补助力度。持续加大对城镇、乡村道路、电力、网路通信等公共基础设施的建设投入力度，提高民族地区公路建设项目的单位里程投资标准，由中央按项目实际建设成本全额投入。

3、将长江上游生态整治纳入国家战略规划，加强对生态保护政策资金支持力度。生态文明建设是永续发展的千年大计，发展生态经济是民族地区经济社会可持续发展的必由之路。延长民族地区退耕还林政策补助期限，时间以15年为宜，延长补助期满后无限期进行补偿，提高补偿标准并根据经济发展动态调整；从国家层面理顺区域间的生态关系，建立区域（流域）生态补偿机制，加大纵向生态转移支付，实施下游受益地区对上流地区的生态补偿；将流域污染治理和污水处理纳入国家专项规划，“十四五”期间每年增加十个亿污水治理专项资金。

4、制定积极、有效、灵活的区域投融资政策，营造良好营商环境。民族地区发展经济资金问题在很大程度上影响和制约了发展,因此在制定区域性投融资政策时要倾向于能解决特色经济发展，促进区域可持续发展的重大问题。创造有利于投资发展的政策法规和环境，建立风险投资的支持体系。通过采取税收减免、奖励措施，鼓励外国资本、民营资本、个人资本等能够参与到经济建设中,使筹集投资基金多元化、多渠道。

5、出台产业扶持政策，把民族地区建成全域旅游示范区。在技术人才、政策支撑、项目资金投入、行动实施等方面加大对民族地区“4+6”现代服务业投入力度，引导民族地区产业向优化升级、节能减排、绿色环保等方向发展。在产业结构调整方向上立足地方优势, 提高资源加工和深加工比例，延长产业链，增加附加值;加大对高新科技和信息产业投入力度,率先在民族地区推广5G商业化运营，实现5G商用全覆盖，推动智慧城市、智慧景区建设;顺应市场发展的要求，扶持中小微企业的发展;加大政府投资，拓宽民间投资领域和范围，充分发挥资本市场在民族地方产业结构转换中的作用。

6、加大边远地区人才引进和科技创新政策倾斜力度，增强可持续发展能力的引擎。制定科技人才长远规划，从科技人才培养、引进、使用、保留，科研经费与硬件设施水平的提高、科研人员的职称评审等方面出台扶持政策，营造科技创新的良好氛围。继续实施民族地区招录少数民族公务员照顾政策，引导、鼓励高校毕业生到民族地区基层工作。完善机关和事业单位人员工资待遇政策中涉及民族地区的相关政策。加大对民族地区人才的政策倾斜力度，落实民族地区津贴动态调整机制，落实职称评定、科研项目等方面的特殊政策。采取荣誉市民、荣誉村民等方式，吸引城市规划、教育医疗、民族民俗、建筑环境、生态治理、经济发展、法律政策等专技人才支援乐山民族地区，委托四川省民族研究会成立“小凉山可持续发展能力提升博士服务团”并定期召开研讨峰会。

7、强化现代服务业高质量发展政策，少数民族特色村寨打造政策向小凉山倾斜。小凉山彝区自然环境优美、彝族传统文化丰富，具备发展文旅产业提高可持续发展能力的条件。国家民委对甘孜、阿坝、凉山的命名为中国少数民族特色村寨的村每个村补助资金1000万元，而小凉山的马边、峨边、金口河不在此列。建议省级统一规划，把符合条件的少数民族特色村寨纳入项目库，在“十四五”期间该项政策资金向小凉山彝族地区予以倾斜，打造民族特色村寨5-8个。

8、实施差别化土地政策，加大民族地区建设用地保障力度。土地利用年度计划指标向民族地区适度倾斜，协调民族地区城市用地，拓宽发展空间；强化重点建设项目用地保障，以项目落地作为配置用地计划指标的依据；以建立飞地园区、民族团结进步示范区、城镇化建设为契机适当调整民族地区生态红线用地指标。

9、加大民族地区民生事业资金投入力度，设立“小凉山彝区发展专项资金”，用于民族地区文教卫生等事业发展。加快校舍、活动场地、功能辅助用房等的改扩建项目，全面配置完善设备设施，提升民族地区办学可持续发展能力，结合行政区划调整，科学规划学校布局，探索县城集中、乡镇分片集中办学模式，高效推进民族地区基础教育优质均衡发展。加大定向培养基层教师和紧缺学科教师力度，拓展教师补充渠道。制订教师援助轮换计划，健全交流学习机制。加强教师队伍集中培训、远程网络培训、挂职跟班培训和脱产培训，全面提升教师队伍素质能力。台激励措施，建立区域性终身从教从医等专业技术人才退休奖励金制度，并安排专项资金提高绩效工资水平。出台区域性在岗教师医生等专业技术人才特殊津贴政策，按照每人每月平均不低于2000元的标准发放。

10、出台政策法规，对自发无序搬迁等突出社会问题进行有效治理。加强调查研究，制定并出台解决无序搬迁问题的政策法规，从规范化、法治化的角度对无序搬迁户进行全方位管理。在无序搬迁户集中的乡镇，新设村民小组，积极吸纳搬迁户中的精英分子、积极分子参与基层管理工作，完善各项村规民约，让村民有章可循、有规可守。

（二）立足区位资源和文化生态优势，推动生态农业、文旅融合形成为培育可持续发展能力的战略支柱型产业

1、大力发展生态农业，采取项目支持、技术指导、金融免息或贴息等措施，重点支持茶叶、竹笋、青梅、猕猴桃等优势特色产业升级发展，支持地标和绿色有机食品认证；引进龙头产业和科研院所，推动马边绿茶、峨边竹笋等绿色产业转型升级，完成质量标准认证，并在3-5年内形成全生态产业链；加大产品推广与宣传，推动小凉山生态产品品牌化。

2、振兴民族特色文化，助推文化旅游。小凉山彝区在漫长的历史长河中积淀了丰富的民族传统文化资源。文化元素多样。阿莫阿妞、彝族刺绣、漆器、毕摩等彝族传统文化底蕴深厚，文化产品挖掘潜力巨大。充分发展民族文化，助推文旅融合，做强文化产业。深入挖掘民族优秀文化内涵外延，将民族文化要素以及彝文融入到商业街、步行街、旅游景区等重点位置，提升彝族文化显示度。以信息网络技术为抓手，以交通、住宿、餐饮为保障，办好甘嫫阿妞文化艺术节、毕摩文化节、火把节、彝历年、采茶节等。

把传承弘扬优秀民族民间文化融入新型城镇化和新农村建设总体规划，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇、美丽乡村。发挥少数民族传统节日的文化传承功能，广泛开展健康有益的民俗文化活动。鼓励支持少数民族地区利用自身资源弘扬少数民族民间传统文化，支持举办“彝历年”“彝族火把节”等节庆活动。全面推进甘嫫阿妞彝族美神系列文化表演体验产品进景区，促进彝族文化与旅游深入融合。

3、民族文化与自然风光结合，打造特色村寨旅游。发挥少数民族特色村寨自然风光宁静优美、民族民俗风情浓郁、建筑风格独特悠久的优势，引导民族特色旅游与特色民居保护、民族文化传承、群众就业增收融合发展。充分利用少数民族村寨的地缘优势，大力发展生态旅游、观光农业和民族风情游。以黑竹沟、大风顶为龙头景区，以大堡镇、黑竹沟镇为重点旅游中心镇，辐射周边特色村落、旅游景区、旅游度假区、康养基地、运动基地、研学基地等节点，以“三河三带”为主轴，形成“以廊串点促面”的整体空间布局体系。

打造集休闲观光、文化体验、康体养生“三位一体”的彝家新寨特色文化小镇。彝族瓦板房建筑、特色餐饮、非物质文化遗产工坊体验销售（银饰、漆器、彝绣）、彝族月琴音乐、彝族马步音乐、婚嫁歌、毕摩文化、婚嫁习俗、阿依蒙格（传统儿童节）、音乐剧表演（支格阿尔、甘嫫阿妞）、达体舞等民族文化体验元素融入其中，实现从带走一个商品到带走一段经历的转变。

4、利用融媒体，加强民族文化宣传和推介。借助成渝双城经济圈建设、长江经济带建设、四川自贸试验区川南临港片区建设优势，推动具有竞争力的少数民族文化产品进入国内、国际市场。实施民族文化“走出去”战略，充分利用“少数民族文艺会演”“少数民族传统体育运动会”“国家珍贵古籍名录”“国家记忆工程”等平台对外展示和推介少数民族文化。鼓励举办各类民族文化交流活动，以摄影、摄像、新媒体等多种形式宣传民族文化。

以彝族文化展示为窗口，深入宣传彝族地区独特生态人文环境优势，加强政策引导，引入社会资本，让企业助力民族传统文化符号化、艺术化、抽象化、大众化加工，将历史人物、民间故事形象化浸润到消费者体验中，形成保护传承开发民族文化的合力。突出线上线下，推进文创产品（彝族服饰、彝绣饰品、特色器具、银饰等大众化创新）品牌化、连锁化、智能化。用好新零售模式如：抖音、快手带货、淘宝京东等网上市场，帮助文创产品走出去。

5、保护发展民族传统工艺，加强文产融合。加强少数民族传统工艺的传承保护和开发创新，挖掘技术与文化双重价值。发挥少数民族特色文化资源优势，积极推进彝绣、彝族酿制传统泡水酒等传统工艺传承发展。推动民族传统工艺走进现代生活，促进传统工艺提高品质、形成品牌。扶持少数民族优秀民间艺人和濒危文化项目传承人，加强少数民族民间艺人的发掘、培训和管理，培养乡土文化能人和各类文化活动骨干。摸清非遗文化的再生产，构筑活态非遗文化传习基地，用好非遗文化号召力，促进文化保护传承与经济高质量交互发展。

6、完善旅游线路，提升旅游服务能力。聚焦交通基础设施建设，加快推进完成“一高一铁”建设，推进旅游功能与交通功能的有机融合，形成“快旅慢游”的旅游交通体系；聚焦酒店住宿，重点引入品牌酒店运营商，弥补高品质酒店不足问题；聚焦餐饮配套，重点扶持一批主题餐厅和特色餐饮企业。加快“互联网+旅游”等信息化建设。以“最美的风景是人”旅游服务理念，推动“吃住行游购娱”传统要素向“商养学闲情奇”现代要素转变，全面提升从业人员的服务意识和服务技能。重点以探秘探险、户外运动、康养度假、研学旅行、彝族文化深度体验等产品营销层面下深功夫，如，彝族毕摩文化体验园、彝族婚嫁风俗体验园、峨边博物馆等文化体验馆。

（三）以铸牢中华民族共同体意识为主线做好乐山民族地区各项工作，培育可持续发展能力的空间与氛围

打破行政区划界隔，创建国家级“小凉山彝区民族团结进步示范区”。通过全面深入持久开展民族团结进步创建工作，推动小凉山彝区各族群众更大范围、更广领域、更深层次的交往交流交融，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，为乐山民族地区可持续发展营造和谐健康的社会文化环境，凝聚人心、形成合力推动经济社会实现可持续发展。

1、围绕“中华民族一家亲、同心共筑中国梦”总目标，深入广泛地开展各种群众性文体活动，并不断呼应时代要求推动创新发展，积极开展民族团结进步宣传日、宣传周、宣传月活动，并与火把节、彝历年等节日节庆相结合，增强各族群众对中华文化的认同；将民族团结进步创建工作纳入乐山“十四五”经济社会发展总体规划，指导“两县一区”制定民族团结进步创建发展战略规划或实施方案（意见），五年内争取创建全国或省级民族团结进步示范区（单位）3-5个。

2、推动大小凉山彝区联系常态化、制度化，在自发移民搬迁与基层治理、区域经济社会发展与政策支持、移风易俗与新时代乡风文明提升以及毒品、艾滋病综合防治等层面，展开深层次交流、协商与合作，建立州（市）、县两级对接联动机制。通过强制性（打击吸贩毒）、规范性（生活方式、陈规陋习）、引导性（高彩礼、厚葬、无序搬迁等）等模式，分类推进相关领域的制度建设和治理结构调整。

3、民族团结进步创建工作下沉。坚持以社区、村寨、学校、机关、景区及企业等场所为重点，覆盖率达90%以上；民族团结进步教育走进中小学课堂，把民族团结进步教育纳入村民教育、干部教育、社会教育全过程；推进民族团结进步教育基地建设，在十四五期间建设一批意义大、内涵深、感染力强、代表性突出的基地；以社会主义核心价值观为引领，引导各族群众尊重民族风俗习惯，积极培育邻里团结、家庭和美、互帮互助、共同发展的良好社会氛围。

4、推进少数民族特色村寨建设进程。将民族风情浓郁、文化特色鲜明、基层治理有序、各民族团结和睦的少数民族特色村寨，申报纳入建设项目库，每年争取1-2个省级特色村寨或民族团结建设示范村建设指标。通过少数民族特色村寨建设，推动民族团结进步、助力群众增收、提升乡风文明、强化示范引领。

5、发挥好地方报刊、电视、广播等传统宣传媒体作用，在市、县（区）两级媒体开设民族团结进步专栏、专题，以群众喜闻乐见的文艺宣讲、“德古”宣讲、播放双语广播、开“坝坝会”、“互联网+民族团结”等方式传播好民族团结进步好声音，讲好民族团结进步故事，发挥民族团结进步教育宣传主阵地的地位，不断铸牢民族地区中华民族共同体意识。

6、全面加强国家通用语言文字教育，同时提倡其他民族学习和使用彝语文。在尊重和保障使用彝语言文字的同时，国家通用语言文字普及率达到100%；健全完善学前和中小学双语教育体系，做到在校少数民族学生熟练掌握和使用国家通用语言文字；把能否使用彝语与基层群众交流和对话，作为其他民族干部考核和提拔使用的重要指标，同时制订年度化考核任务。

7、充分利用东西部协作、省内对口帮扶机制，常态化组织基层干部群众、青少年、民族代表赴内地参观考察及联谊交流等活动，分批次组织支援地单位及代表赴民族地区考察调研，激发民族自豪感，增强中华民族向心力和凝聚力。

8、统筹整合各类资金向示范创建倾斜。设立民族团结进步创建工作专项经费，在机制、体制、人员配备上给予保障。

（四）通过民族自治地方立法，为可持续发展能力提供法治保障

1、充分行使民族地方立法权，加快推进区域可持续发展立法，为可持续发展提供有效的法律保障。充分行使地方立法权，将提高可持续发展能力工作中存在的突出问题，重要事项纳入法律规范之内，形成可靠的制度环境。制定可持续发展能力科学技术、人力资源、生态环境、社会保障、民族团结进步等方面单行条例，为彝区可持续发展能力提高提供有效的法制保障。

2、深入推进依法行政、加快建设法治政府，用法治思维推进可持续发展各项工作。政府综合决策能力、行为引导能力和行政组织能力是可持续发展能力建设的核心内容。严格落实干部学法用法制度，加强法律知识培训，进一步强化职责担当、权责统一意识的教育，不断增强公职人员法治素养，用法治理念引导开展可持续发展各项工作。细化各部门职责，落实行政主体责任。制定部门行政执法相关规范、责任追究办法等制度。启动有效的问责机制，制定对单位和干部的考核办法和法律责任追究办法。构建完善的政府法律顾问制度，提升政府法律顾问业务能力、完善政府法律顾问工作机制，不断提升政府依法行政能力，加快法治政府建设。

3、创新法治宣讲，增强群众法治意识，优化彝区营商环境。创新法治宣传教育方式，提升群众对可持续发展战略的认识。借助“七五”普法契机，以群众喜闻乐见的方式开展教育、环保、合法权益保障等方面法律法规的宣讲活动，不断提升法律认知水平，优化营商环境。