

# 陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2018〕68号

---

## 陕西省人民政府办公厅关于印发 省关中平原城市群发展规划实施方案的通知

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

《陕西省〈关中平原城市群发展规划〉实施方案》已经省政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

陕西省人民政府办公厅

2018年12月3日

(此件公开发布)

# 陕西省《关中平原城市群发展规划》 实施方案

关中平原城市群以西安为核心，横跨陕西、山西、甘肃三省，是华夏文明的重要发祥地和古丝绸之路起点，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有独特战略地位。经国务院批复同意，《国家发展改革委住房城乡建设部关于印发〈关中平原城市群发展规划〉的通知》（发改规划〔2018〕220号）（以下简称《规划》）的发布，标志着关中平原城市群发展上升为国家战略。这是我省加快新时代追赶超越、落实“五新”战略、推动高质量发展的重大机遇。为贯彻落实《规划》，加快建设具有国际影响力的国家级城市群，特制定本方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，牢固树立和贯彻落实新发展理念，推进“五新”战略实施，以深度融入“一带一路”建设为统领，以创新驱动发展、军民融合发展为动力，以延续中华文脉、体现中国元素的风貌塑造为特色，以发展枢纽经济、门户经济、流动经济为引领，着力打造内陆改革开放新高地，推动关中平原城市群高质量发展，辐射

带动陕北、陕南发展，提升对西北地区发展的核心引领作用和向西开放的战略支撑作用，建设具有世界影响力的国家级城市群。

## （二）主要目标。

到 2035 年，城市群质量得到实质性提升，西安国家中心城市和功能完备的城镇体系全面建成，宝鸡、咸阳、铜川、渭南、商洛、杨凌、韩城等城市辐射带动能力持续增强，中小城市和特色镇加快发育；创新型产业体系和基础设施支撑体系日趋健全，科技成果转化能力显著增强，连通城市群内外的多层次交通运输网络全面形成，生态安全格局全面建立；对内对外开放新格局有效构建，向西开放战略支点作用进一步显现；一体化发展体制机制不断完善，建成经济充满活力、生活品质优良、生态环境优美、彰显中华文化、具有国际影响力的国家级城市群。

## （三）基本原则。

——**坚持目标导向**。紧紧围绕《规划》提出的总体定位和目标，以基础设施建设为先导，以重大产业项目为支撑，分阶段落实各项任务，多措并举，确保《规划》落到实处。

——**坚持改革创新**。把改革创新贯穿于关中平原城市群建设的全过程，充分释放改革红利、激活创新动力，加快新旧动能转换，增强区域经济社会可持续发展能力。

——**坚持区域联动**。健全协同发展机制，加强与山西、甘肃两省城市间合作，建立各类资源开放和共享平台，完善利益共享机制，推进关中平原城市群 12 市 2 区优势互补、联动发展。

——**坚持统筹协调**。全面加强省级层面在基础设施互联互通、产业分工协作、生态环保联防联控、体制机制协同创新等重要领域的统筹协调，大力推进城市群一体化建设。

## 二、主要任务

### (一) 建设西安国家中心城市。

强化大西安龙头引领作用，全面提升综合服务、产业集聚、文化高地、科技创新、国际交往等功能，“多轴线、多中心、多组团”推进城市建设，加快西咸、富阎一体化进程，培育发展大西安都市圈，建设代表国家形象、带动大关中、引领大西北、具有国际竞争力的国家中心城市。

1. 建设西部地区重要的经济中心。以硬科技为主攻方向，重点推动新能源汽车、电子信息、航空航天、高端装备、新材料、生物医药等重点领域的智能化改造，设立硬科技产业发展基金和风险投资基金。建设国家增材制造、分子医学转化、陶瓷基复合材料、光电子超导材料、铝镁合金材料等创新平台。积极开展西安—西咸新区云计算服务创新试点示范，加快推进落地的知名电商区域总部建设。支持国家级开发区和发展水平较高的省级开发区代管托管其他开发区，实现一体化发展。充分利用国内外两个市场、两种资源，推广“两国双园”国际产业合作新模式。(西安市政府、咸阳市政府、西咸新区管委会等负责)

2. 打造对外交往中心。加快西安浐灞领事馆区建设，争取“一带一路”沿线国家在西安设立领事馆、签证中心。强化丝绸

之路工商领导人峰会、丝绸之路经济带城市合作圆桌会、全球硬科技创新大会、世界西商大会等载体功能，全方位、深层次推动国际国内交流交往。对标杭州 G20 峰会，高标准、高起点加快推进西安丝绸之路国际会展中心等大型场馆建设，积极申办 2021 年“一带一路”国际合作高峰论坛。持续优化软环境，积极引进世界 500 强企业，吸引各类国际组织地区总部和分支机构落户西安。积极用好外交外事资源，深化国际友城合作。充分发挥丝绸之路农商银行联盟作用，着力打造“丝绸之路金融品牌”。支持陕汽集团等骨干企业和长安银行、秦农银行、西安银行等地方性金融机构向丝绸之路沿线布局。（西安市政府、省发展改革委、省委外事办、省商务厅、省地方金融监管局、人民银行西安分行、陕西银保监局等负责）

3. 形成丝绸之路科创中心。对标北京怀柔综合性国家科学中心等，吸引海内外顶尖实验室、研究所入驻西安。进一步完善“户籍新政”，出台海外高层次人才医疗、住房、子女就学等一揽子解决方案，吸引高层次人才定居西安。引导产业链骨干企业与高校院所开展联合攻关，突破产业发展核心关键技术和共性技术。支持中国科学院西安科学园、中国西部科技创新港、陕西空天动力研究院、陕西半导体先导技术中心等一批创新平台建设。制定西安市军工大型设备设施开放共享目录和管理办法，利用西安科技资源大市场进行开放共享试点。〔西安市政府、省科技厅、省委军民融合办（省国防科工办）、省发展改革委等负责〕

4. 建设丝绸之路文化高地。推进文化遗产保护与传承，加强遗产保护利用的国际间交流合作，打造历史文化和特色文化街区，讲好西安故事，建设东亚文化之都。借鉴国际一流博物馆建设标准，改造提升现有博物馆，建设“丝绸之路之光”联合博物馆等，打造“博物馆之城”。全面有序开放公共图书馆资源，建立便捷的流通借阅平台，打造书香之城。开展系列名家文化讲坛，复兴一批知名度高的西安老牌文化品牌，营造城市现代文化氛围。建设西安文化产业创投中心、文创产业智库，探索文化金融市场的西安模式，健全要素支撑体系，形成以影视传媒、创意设计、动漫游戏等为支撑的文化创意产业体系。深化与热点地区合作，推动成立“一带一路”国际旅游联盟，共同制定行动准则，建设陕西（西安）国际旅游枢纽。利用大数据、云计算等先进技术，建立“一带一路”旅游资源信息数据库。（西安市政府、省文化和旅游厅、省发展改革委、省住房城乡建设厅、省文物局等负责）

5. 打造内陆开放新高地。以制度创新为核心，把自贸试验区建设成为新时代改革开放的新高地。探索国际铁路联运和海铁联运“一单制”，争取将中欧班列（西安）纳入“安智贸”计划。建设运营好中国（西安）跨境贸易电子商务综合试验区、综合保税区，探索飞机租赁保税试点，积极申报综合口岸试验区。深化与美、欧、日、韩等国在高新技术领域、与新加坡及港澳台地区在现代服务业领域的合作。进一步扩大外商投资市场准入和对外

开放范围，全面实施准入前国民待遇加负面清单外资管理制度，开展提升企业跨境贸易和投资便利化行动。推进陕西电子口岸和国际贸易“单一窗口”建设，推动口岸通关一体化建设。逐步提升西安陆港、空港、海关特殊监管区、口岸等四大平台功能，加快形成“三港三网”联动发展格局。依托航空枢纽和现代综合交通运输体系，集聚发展航空运输业、高端制造业和现代服务业，建设西安临空经济示范区。（西安市政府、省发展改革委、省商务厅、省委外事办、西安海关等负责）

6. 建设国家综合交通枢纽。加快发展“枢纽联通、洲际覆盖、特色鲜明、量质并举”的国际航线网络，尽快开通西安至马德里、洛杉矶等世界主要城市的直航航线，到2020年国际航线数量达到100条，打造面向“一带一路”的西安国际航空枢纽。在西安咸阳国际机场探索实行部分国家人员144小时过境免签政策。推进西安火车站改扩建工程，加快建设西安城际南环线等，规划建设西安东站、新西安南站等综合客运枢纽。加快西安地铁5号、6号、9号和1号线二期建设，启动大西安城市轨道交通新一轮建设规划报批工作，尽快开工西安地铁8号、14号和1号线三期等。推进西安外环高速公路（南段）、京昆高速涝峪口至蒲城段等高速公路建设。加快与西咸新区交通融合发展，加强富平和阎良的交通联系与路网布局，强化与周边城市互联互通。完善公铁联运功能，建设运营新筑铁路综合物流中心，推动中欧班列加密频次和扩展区域，向西加强国际班列干线网络建设，向东

常态化开行联通青岛港等港口的“五定”班列，向南主动融入中新互联互通南向通道，形成面向欧亚的国际陆路物流枢纽。加快开展中国—中亚跨境路缆建设，搭建丝绸之路经济带综合信息服务平台，建设畅通全球的信息枢纽。（西安市政府、省交通运输厅、省发展改革委、省委网信办、省通信管理局、省公安厅、中铁西安局集团等负责）

## （二）优化城市群空间格局和规模结构。

进一步优化关中平原城市群规模等级和结构，促进大中小城市优势互补与协同发展，加快培育发展轴带和增长极点，形成“单核带多极”的发展格局，提高各类空间发展效能。

7. 构建“一圈一轴三带”的空间格局。“一圈”即大西安都市圈，合理调整行政区划，理顺开发区职能，完善阎良、临潼、兴平等外围组团功能，推动西咸一体化发展，支持西铜、西渭、西商融合互补发展，打造带动西北、服务国家、具有国际影响力的现代化都市圈。充分发挥西咸新区作为国家创新城市发展方式试验区的综合功能，深化代管托管，实施城市发展理念、城市规划布局等“十大创新行动”，推进新型城镇化、开放型经济等国家试点任务深入开展，建设“大西安新中心”。“一轴”即陇海—连霍主轴，强化西安枢纽地位和宝鸡、渭南、杨凌等聚集吸附能力，加强各沿线城市分工协作，形成现代化产业和城镇带，向西连接甘肃、青海、新疆等省区和丝绸之路经济带沿线国家（地区），向东加强与中原地区和沿海地区联系，提升陆海双向开

放水平，强化对新亚欧大陆桥国际经济走廊战略支撑作用。“三带”即包茂、京昆、福银三大发展带，促进铜川融入大西安都市圈，带动延安、汉中、榆林、安康等地发展，引导商洛等节点城市绿色发展，形成包茂联通西南西北、京昆对接京津冀、福银对接长江经济带和宁夏等省区的发展格局。（各有关市政府、杨凌示范区管委会、西咸新区管委会、省发展改革委、省住房城乡建设厅、省民政厅等负责）

8. 做大做强重要节点城市。深化“一市一策”，编制好新一轮省域城镇体系规划，进一步增强铜川、渭南、商洛、韩城、杨凌等城市综合承载能力，扩大人口规模，提升综合服务功能和管理水平，增加对城市群发展的支撑作用。支持宝鸡建成关中平原城市群副中心城市，推进各市依托各自资源禀赋、产业基础和科教人才优势，优化先进装备制造、高新技术、现代农业、现代服务业等产业布局。加强基础设施互联互通，强化经济协作，推动杨凌—武功—周至、韩城—合阳—黄龙一体化发展，加强彬州—旬邑—长武—泾川、韩城—河津—万荣跨区域协同发展，打造次区域增长极。（各有关市政府、杨凌示范区管委会、省住房城乡建设厅、省发展改革委等负责）

9. 培育发展新增长极。落实好关于加快县域经济发展和城镇建设的若干意见，结合县域资源禀赋，发展特色主导产业，加快县域工业集中区和产业园区建设，大幅提升县域工业化水平。支持依托国家（省）级园（开发）区或大型企业集团对县域产业

园区实施托管运营。提升兴平、华阴、彬州等城市基础设施和公共服务发展水平，增强人口聚集能力。积极推进行政区划调整，加快具备条件的县有序设市改区，增加中小城市数量。持续推进沿黄生态城镇带规划建设，统筹移民搬迁、产业园区、风景名胜区等项目建设，带动区域脱贫攻坚。用好省县域经济发展和城镇建设专项资金，发挥省新型城镇化发展基金作用，创新县域城镇化投融资机制。（各有关市政府，省发展改革委、省住房城乡建设厅、省财政厅、省民政厅、省工业和信息化厅等负责）

10. 加快发展特色小（城）镇。加大对蔡家坡、庄里等小城市培育试点支持力度，深入推进经济发达镇行政管理体制改革，推动特大镇扩权赋能和设市工作。持续推进省级重点示范镇和文化旅游名镇建设，打造县域副中心和宜居宜游特色镇。积极稳妥推进特色小镇建设，按照“产业支撑、企业主体、政府引导”的思路，重点在科技创新、文化旅游、新兴产业、现代农业等方面打造一批富有地域特色和创新力强的特色小镇。（省住房城乡建设厅、省发展改革委、省科技厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省民政厅、省委编办、省文化和旅游厅等负责）

11. 促进乡村振兴与城乡融合。贯彻落实关于乡村振兴战略的实施意见，抓好特色产业设施化推进、现代农业要素聚集、产业扶贫精准脱贫攻坚等“七大行动”，编制好陕西省乡村振兴战略实施规划。依托杨凌示范区农业科教优势，推进特色现代农业建设，促进农村一二三产业融合发展，支持大荔县、蓝田县开展

国家试点。推动农村基础设施提档升级，推进新一轮农村电网改造升级，加快“气化农村”“宽带乡村”等工程，推进产业路、旅游路等道路建设，提升道路桥梁安全防护能力和服务保障水平。持续改善农村人居环境，推进“厕所革命”，完善污水治理设施及运行机制，加强生活垃圾分类收集，大力提升农村建筑风貌，促进乡村旅游发展提质升级，建设绿色生态村庄。促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源均衡配置，积极探索构建城乡统一的土地管理制度、就业管理制度、社会保障制度和公共服务体系、社会治理体系。推进农村综合改革，完善承包地“三权”分置制度，加快推进农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记发证工作，开展农村集体资产清产核资、集体成员身份认证，实施“三变”改革千村试点行动。根据国家农村三项土地制度改革要求，系统总结推广西安市高陵区农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验。（省农业农村厅、省发展改革委、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省自然资源厅、省人力资源社会保障厅、省民政厅、省电力公司、省地电公司等负责）

### （三）强化创新驱动建设现代化产业体系。

深入推进关中协同创新发展，依托重大工程、重大专项培育新支柱产业，有效推动产业结构调整 and 转型升级，构建富有竞争力的现代化产业体系，支撑城市群高质量发展。

#### 12. 深化关中协同创新。整合关中地区企业、高校、院所创

新资源，围绕能源化工、高端装备制造、航空航天、新一代信息技术等产业，集聚科技资源，加强技术攻关，在重点产业创新和关键技术创新上形成突破。扎实推进西安市全面改革创新试验、西安高新区国家自主创新示范区、西咸新区和杨凌“双创”示范基地等国家创新试点示范建设。推广高新区“托管”“飞地”和离岸孵化模式，推进共建产业园区、公共技术服务平台、检测检验平台等，促进各地高新区之间形成链条互补、协作配套、集群发展格局。精准推广“一院一所”模式，加大科技金融结合和创新力度，鼓励构建“众创空间—孵化器—加速器”创业孵化链条。推动西安科技资源共享，支持关中更多市县区加快科技资源统筹分中心建设。进一步加强创新人才队伍建设，构建有效的引才用才机制，厚植关中地区人才优势。（省科技厅、省发展改革委、省工业和信息化厅、省人力资源社会保障厅、关中各市及商洛市政府、杨凌示范区管委会、西咸新区管委会等负责）

13. 推进军民融合深度发展。支持西安创建国家军民融合创新示范区，推进航空产业基地、航天产业基地、兵器工业基地、富阎新区、电子信息产业园、临空经济示范区等军民融合产业园区建设，打造以大西安为中心、横贯关中平原的军民融合产业带。围绕大型飞机、航空发动机、载人航天、月球探测等国家重大科技专项，做大做强航空航天、兵器工业、军工电子、汽车制造等优势产业。加快军品配套体系建设，搭建“军工+”平台，进一步吸引扶持高校、企业和地方科研院所参与科研生产与协作

配套。推动中央驻陕科研院所、大中型企业的创新资源与我省重大产业需求有效对接，争取隶属国防军工企业在陕设立区域总部、布局总体设计系统、建设总装生产线。完善军民协同创新体系，依托陕西军民融合公共服务平台、中国军工人才网、军民融合创新研究院、空天动力创新联盟、西安科技大市场等，加快搭建军地需求及技术信息互通、高端人才引进、科研设备共享等平台。推动军民资源共享共建，选择一批国防科技重点实验室、军工重大实验设施等，在做好保密工作前提下开放共用，推进共建军民两用中试基地和研究中心。加快军工科研院所事转企改革，鼓励军工企业引进社会资本进行股份制改造。建立军民融合属地化统计体系，推进军民标准体系融合，鼓励军工单位和民口单位联合制定军民通用标准。用好陕西军民融合产业投资基金，支持有条件的民企配套企业上市融资或发行债券。〔省委军民融合办（省国防科工办）、西安市政府、省教育厅、省科技厅、省统计局、省地方金融监管局、陕西证监局等负责〕

14. 加快产业结构调整优化。深化供给侧结构性改革，落实“中国制造2025”陕西实施意见，加快打造新一代信息技术、高端装备制造、新材料、新能源、生物医药等一批先进产业集群。以工业强基、增强制造业核心竞争力等重大专项为牵引，推进工业转型升级。实施大型精密高速数控机床、先进轨道交通装备、高温合金材料等重大产业化工程，加快20个产业链协作配套。推进比亚迪、吉利、开沃、宝能、雷丁等汽车项目，打造300万

辆汽车工程，形成以西安为中心，宝鸡、咸阳为两翼汽车及零部件配套产业布局。加快推进三星闪存芯片二期、中兴研发生产基地二期、爱生无人机产业化基地、8.6代液晶面板等项目建设，培育新的增长点。引导省内骨干企业提升优化制造服务平台，大力建设智能工厂和数字化车间，推行众包生产、网络化制造等方式。加快运用新技术、新材料、新工艺、新装备，改造传统产业，促进有色冶金、建筑建材、食品加工、纺织轻工等产业创新发展，全面提升产品附加值。（省工业和信息化厅、省发展改革委等负责）

15. 提高现代服务业发展水平。实施现代服务业创新发展三年行动计划，积极培育新兴服务业平台，广泛开展放心消费创建活动，加快发展健康养老、文化休闲等消费服务。支持西安、宝鸡建设国家电子商务示范城市，铜川建设中医药发展示范区。大力发展生产性服务业，积极推广陕鼓模式，支持工业企业从单一产品制造商向系统解决方案提供商和系统服务商转变。发挥关中地区金融资源富集优势，抓好直接融资、区域性股权市场和金融综合服务三大平台建设，加快发展普惠金融，不断提高金融服务实体经济的效率和水平。培育壮大数字经济，实施信息惠民、数字内容、服务外包等数字工程。推进文化旅游资源整合、项目结合、产业融合，增加优质文化旅游产品和服务供给。推动服务业跨界融合和业态创新，发展分享经济、体验经济等。（省发展改革委、省商务厅、省工业和信息化厅、省文化和旅游厅、省民政

厅、省地方金融监管局等负责)

16. 积极承接国际国内产业转移。抓住“一带一路”建设、东部地区产业梯度转移等机遇，依托西北市场空间和资源要素优势，深度融入全国产业分工体系，加快融入全球分工体系。积极承接汽车、装备制造、电子信息、生物医药、食品加工、纺织等产业转移，打造以西安为核心，其他城市分工协作的产业转移示范区。强化承接产业转移管理服务，推动制定统一的承接产业转移政策，建立以“一站式服务”为核心的政府公共服务平台，引导产业有序转移。积极探索“总部+基地”、“研发+生产”、税收分成等“飞地”经济模式，深化与京津冀、长三角、成渝等地区的互动协作发展，推进共建产业合作示范区，引导龙头企业入园发展，通过委托管理、投资合作等，探索产业转移和区域合作新路径。(省发展改革委、省商务厅、省工业和信息化厅等负责)

17. 推动农业供给侧结构性改革。制定支持杨凌示范区进一步加快发展的意见，发挥杨凌在农业科技创新、技术研发推广等方面的辐射带动作用，加强干旱半干旱地区农业科技自主创新、集成创新与推广应用。聚力发展以千亿级苹果为代表的果业、以千亿级奶山羊为代表的畜牧业、以千亿级棚室栽培为代表的设施农业，因地制宜做优做强区域特色产业，形成“3+X”农业特色产业体系，不断增加绿色优质农产品供给。推进“三品一标”认证和标准化生产，加强农产品质量安全全程监管，支持商洛巩固国家农产品质量安全市创建成果。实施农产品地理标识和品牌计

划，打造苹果、猕猴桃、肉牛、食用菌、花椒等地理标志品牌。完善农村电子商务和物流配送体系，加快发展观光农业、体验农业、休闲农业，拓展农业多种功能，促进农民增收。（省农业农村厅、省自然资源厅、省发展改革委等负责）

#### （四）加快基础设施互联互通建设。

统筹协调推进城市群交通、信息、水利、能源等重大基础设施网络建设，构建智能、绿色、高效的现代基础设施体系，进一步提升发展支撑能力。

18. 构建综合交通运输网络。积极优化调整交通运输结构，加快打造陆空一体、多式联运的立体综合交通运输体系。加快构建城市群“四纵四横”对外运输大通道，推进西安—银川、西安—延安—榆林、西安—武汉、西安—安康—重庆等高速铁路建设，形成以西安为中心，网络发达、快速便捷的“米”字型高速铁路网，实现3小时到达周边省会、4—6小时到达长三角、珠三角、京津冀的目标。推进西平二线、宝汉巴铁路、西安货运枢纽第二双线、宝鸡至中卫铁路扩能、庆阳至黄陵铁路等项目规划建设，进一步增强连接西南西北地区的运输能力。加快西安北—机场、西安—法门寺等城际铁路项目建设，尽快启动关中城市群城际铁路网第二轮规划建设，争取将韩城—临汾、西安—潼关等城际铁路项目纳入。继续完善全省高速公路网络，增强骨干通道、客运枢纽、物流中心的快速衔接和集散。（省发展改革委、省交通运输厅、中铁西安局集团等负责）

19. 强化综合交通枢纽功能。以西安咸阳国际机场、北客站和国际港务区为依托，加快将西安打造为服务丝绸之路经济带的国际性综合交通枢纽。建立机场用地规划保护机制，加快启动西安咸阳国际机场三期扩建工程，推进西安国际航空枢纽建设，与全球主要国际枢纽机场和中东欧地区枢纽机场互通互联，形成五大洲航线网络主骨架和中东欧特色航空中转体系，通达五大洲主要政治经济区域，“一带一路”沿线国家覆盖率达到30%以上。启动宝鸡、华山等支线机场建设，加密布局通用机场，形成“干支结合、运通互补”的机场体系。建设宝鸡全国性综合交通枢纽，推进渭南、铜川、商洛区域性交通枢纽建设。推进西安港、西咸空港等综合货运枢纽建设，加快西咸快递分拨中心、宝鸡阳平等一批物流园区项目实施。积极引导运输组织模式创新，促进枢纽场站一体化建设、运输装备标准化改造、多式联运一体化组织，推动将更多公路货运尤其是中长距离公路货运转向铁路运输。〔省发展改革委、省交通运输厅、中铁西安局集团、西部机场集团和各相关市（区）政府（管委会）等负责〕

20. 打造高速共享安全的信息网络。开展5G规模组网建设，加快实施“一网一池”大数据公共基础设施，依托秦云工程，实现省内各类数据资源的互联互通。加快推进电子政务内外网建设，搭建基于云计算的政务数据中心和创新服务公共平台，完善人口、空间地理信息资源和城市公共数据等基础数据库，推进政务信息资源共享和公共信息资源开放。加大物联网技术在城市基

础设施、国土资源、江河湖泊管理等领域的推广应用力度，建设“泛在关中”“智慧关中”。加快建设西安国际互联网数据专用通道，推动西安、宝鸡、咸阳、渭南等智慧城市建设，率先实现光纤网络、无线网络全覆盖，建设信息惠民试点城市。健全城际协同应急通信预案体系和通报预警机制，提升信息基础设施的可靠性和抗灾性。完善西安国家重要数据灾备中心功能，建设联合异地灾备数据基地。〔省委网信办、省发展改革委、省工业和信息化厅、省电子政务办、省通信管理局和各相关市（区）政府（管委会）等负责〕

21. 提升水资源保障能力。加强饮用水水源地保护，加快推进引汉济渭、泾河东庄水库等骨干水源工程。加强应急备用水库建设，构建互联互通、多水源互济的供水保障体系。加快实施宝鸡峡、泾惠渠等大中型灌溉区节水改造。提高工业用水循环利用率，普遍推行生活节水，促进水资源可持续利用。划定水功能区限制纳污红线，全面推行河长制、湖长制。强化渭河生态区建设，系统整治泾河、灞河等河流湖泊，维护河道生态基流，修复湖泊、湿地生态环境，加强蓄洪利用，努力实现“水润三秦、水美三秦、水富三秦”。（省水利厅、省生态环境厅等负责）

22. 提高能源保障水平。大力推进骨干电源、西电东送基地、坚强电网工程、可再生能源等建设，加快渭南热电、渭南和铜川光伏领跑者基地等项目实施，尽快建成 750KV 陕北—关中第二输电通道、关中环网二回路，完善天然气应急储备调峰设

施，全面提高城市群能源保障水平。实施骨干网架升级换代，提高城乡配电网的智能化和可靠性，建设灵活可靠的关中城市群智能电网。加快推进煤炭产业结构调整 and 优质煤炭产能建设。继续推进“气化关中”，完善关中区域供气管网体系。推进天然气分布式能源和电能替代等项目建设。（省发展改革委、省工业和信息化厅、省燃气集团、省电力公司等负责）

#### （五）加强生态环境保护联防联控。

认真汲取教训，巩固专项整治成果，举一反三建立长效机制，持之以恒有效地加强秦岭生态环境保护。优化生态功能区建设，强力推进大气污染治理，系统推进生态保护与修复，不断提升关中地区发展的空间承载能力。

23. 强化重要生态功能区建设。认真贯彻落实习近平总书记历次重要批示指示精神，巩固秦岭北麓西安境内违规建别墅问题专项整治成果，完善法律法规和政策体系，健全网格化管理和常态化联合执法机制，用最严格制度保护秦岭生态环境，实现动态监管全覆盖、违规行为零容忍，筑牢秦岭这一国家重要生态安全屏障。建设渭河生态防护景观林带、关中田园生态景观区、百万亩湿地等，贯通中部渭河沿岸生态带，构建以渭北台塬、渭河和泾河沿岸为主体的生态廊道。持续推进天然林保护，退耕还林还草、三北防护林等重大生态工程。深入推进大熊猫国家公园秦岭区体制改革试点，启动秦岭、黄河国家公园创建工作。2020年底前，完成生态保护红线勘界定标工作，基本建立红线管控制

度，依托国家监管平台严格落实管控要求。（省发展改革委、省林业局、省生态环境厅、省水利厅、省自然资源厅等负责）

24. 系统推进生态保护修复。以秦巴山地及渭北等区域为重点，科学实施山水林田湖草生态保护。实施秦岭北麓水生态修复规划，系统整治并修复湖泊、湿地、蓄滞洪区等生态功能重要区域，加快昆明池、漾陂湖、卤阳湖等湖库恢复。编制实施关中水系规划，加强渭河、泾河等水系治理，开展渭河等重要河流水流产权确权工作，恢复“八水绕长安”盛景，形成多源互补、调控自如的水系联通格局。加强饮用水水源地土壤环境保护，实施农用地土壤环境分级分类管理，探索耕地轮作休耕制度，加大农业面源污染、重金属污染治理力度，实施化肥农药零增长行动，促进土地资源可持续利用。（省水利厅、省林业局、省生态环境厅、省农业农村厅等负责）

25. 强力推进铁腕治霾。扎实推进汾渭平原大气污染综合治理，发挥协作小组作用，加强区域联防联控，增强省际协调联动。健全城市群各市联动一体的应急响应体系，加强重污染天气预报预警能力建设，提升重污染天气应对水平。认真落实“铁腕治霾”打赢蓝天保卫战三年行动方案（2018—2020年），推进“减煤、控车、抑尘、治源、禁燃、增绿”六策并举。加快调整能源结构，构建清洁高效能源体系。切实减少煤炭消费，积极深入推进散煤治理，统筹“煤改气”、“煤改电”、生物质能和地热能利用等清洁能源替代措施。加大对“散乱污”企业的治理力

度，大力淘汰关停环保、能耗、安全不达标的 30 万千瓦以下燃煤机组，推动实施钢铁等行业超低排放改造，推进工业污染源全面达标排放。加强高排放机动车污染治理，继续加大黄标车和老旧车淘汰力度，严格执行冬防期间“禁土令”，加强对重点行业挥发性有机物、城市夜市、露天烧烤、农村秸秆焚烧以及低速载货柴油汽车治理力度。（省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省公安厅、省工业和信息化厅、省发展改革委等负责）

26. 推动城市绿色发展。全面实施园林城市和森林城市建设，支持西咸新区、西安浐灞生态区建设国家生态文明先行示范区。推行绿色、循环、低碳的生产生活方式，积极开展能源和水资源、建设用地总量和强度双控行动。实施工业能效赶超行动，加强高耗能行业能耗管控，在重点耗能行业全面推行能效对标，推动煤炭、电力、水泥、煤化工等行业的能源利用效率和资源消耗指标达到国内先进水平。继续推进商洛等国家循环经济示范城市建设，推动铜川董家河等循环经济园区改造升级，依托咸阳城市矿产示范基地、韩城资源循环利用基地等，促进资源再生利用企业集聚。大力推广城市绿色建筑，积极发展绿色交通，实施新能源汽车推广计划。采用科技创新城市垃圾处理方式，推进生活垃圾分类配套项目建设。完善城镇污水、污泥、再生水管网建设，推进雨污分流和老旧管网改造，促进污水处理提质增效。建设好城市群生态节点，大幅度增加城市立体绿化空间。支持铜川资源型城市转型升级示范城市建设，推进彬长旬、蒲白、澄合等

资源型地区转型发展。（省住房城乡建设厅、省生态环境厅、省自然资源厅、省发展改革委、省工业和信息化厅、省交通运输厅等负责）

27. 建立跨区域环保联防联控机制。建立健全环境监管网格体系，推进区域统一规划、统一标准、统一监测、统一防治，加强环境污染跨区域联合执法。落实环境保护党政同责、一岗双责，实施属地监管、行业监管，落实企业主体责任，对各类生态环境违法行为严肃查处。建立重大危险源早期预控机制，强化危险废物环境风险防控，严厉打击涉危险废物环境违法行为。规划布局生活垃圾焚烧发电厂，加大对涉重金属企业监督检查力度。严格控制流域污染物排放总量及强度，加强有毒有害水污染物排放环境风险管控。加强环境噪声管理，划分城市声环境功能区，提升声环境质量。（省生态环境厅等负责）

#### （六）深化开放合作。

深度参与“一带一路”建设，主动融入全球经济体系，大力发展枢纽经济、门户经济、流动经济，促进人流、物流、能量流、信息流、资金流在陕西汇聚融合，着力打造陆空内外联动、东西双向互济的对外开放新格局。

28. 建设高水平中国（陕西）自由贸易试验区。积极争取国家赋予我省自贸试验区更大的改革自主权，制定支持自贸试验区深化改革创新和扩大开放的政策措施。全面推行“证照分离”和政务服务平台建设，再梳理下放一批行政审批事项，推动全面取

消省级涉企行政性收费，建立自贸试验区营商环境评价监测体系。大力推进跨境投资、贸易人民币计价结算，加快融资租赁、商业保理改革创新步伐。大力推进口岸配套设施建设，加快国际贸易“单一窗口”推广应用，推进区域通关一体化，促进国际换装和多式联运有机衔接。加大自贸试验区对外宣传力度，加强与西北地区务实合作，举办“中国（陕西）自由贸易试验区发展论坛”。〔省商务厅（省自贸办）、省发展改革委、省财政厅、省交通运输厅、人民银行西安分行、西安海关等负责〕

29. 构建“一带一路”五大中心。进一步完善西安空港综合交通中心、新筑铁路综合物流中心等通道设施，建设无缝衔接的现代化交通体系，着力打造交通商贸物流中心。加快建设中韩、中俄、中哈等国际合作产业园区，支持省内优势企业创新合作方式，重点在建筑、铁路、公路和电力等领域开拓境外市场，鼓励开展绿地投资、跨国并购、联合投资，支持企业建设境外研发中心、生产基地和销售网络，着力打造国际产能合作中心。持续推进国际科技合作平台建设，加快国际技术成果转移转化，深化国际培训教育合作，加快建设国际汉唐学院、中国书法学院等，提升丝绸之路大学联盟、“一带一路”职教联盟影响力，着力打造科技教育中心。深入挖掘陕西世界级、国家级文化遗产内涵，加强与丝绸之路沿线国家合作交流，打造“丝绸之路起点”旅游品牌，加快建设丝绸之路起点旅游走廊、秦岭人文生态旅游度假圈、黄河旅游带和红色旅游系列景区“四大旅游高地”，着力打

造国际文化旅游中心。引进金砖开发银行、国际复兴银行、亚洲开发银行等国际开发机构来陕西设立分支机构或代表处，着力打造丝绸之路经济带能源交易和结算平台，推动开展离岸金融业务，搭建“一带一路”国际金融网络信息服务平台，着力打造丝绸之路金融中心。（省发展改革委、省商务厅、省国资委、省委外事办、省交通运输厅、省教育厅、省科技厅、省文物局、省文化和旅游厅、中铁西安局集团、省地方金融监管局、西安市政府、人民银行西安分行、陕西银保监局、陕西证监局等负责）

30. 深化区域交流合作。推动各城市间资源整合、产业耦合，促进生产要素在关中平原城市群有序流动和优化配置。积极对接中原城市群、成渝城市群、长江中游城市群、呼包鄂榆城市群、山西中部城市群等，建立联动发展机制。加强与东部地区在技术研发、公共服务、投资等领域合作，强化与天津港、青岛港、连云港等东部重要港口合作，辐射带动秦巴山、六盘山等集中连片特困地区以及陕甘宁、川陕革命老区脱贫致富。大力推动晋陕豫黄河金三角一体化，承接长三角、珠三角地区产业转移，形成协同发展、互利共赢的新局面。（省工业和信息化厅、省发展改革委、省商务厅、省扶贫办等负责）

31. 进一步提升国际合作水平。支持省内大型企业建设境外经贸合作区，推动建设中哈爱菊农产品加工园、吉尔吉斯斯坦中大工业园等园区，打造“一带一路”示范项目，支持建筑企业积极参与沿线国家建设。支持省内重点优势企业建设境外研发中

心、生产基地和销售网络，提高企业在全球配置资源能力。积极培育外贸综合服务企业，支持在哈萨克斯坦、保加利亚、德国、匈牙利等设立“海外仓”和国际营销服务网点，在重点边境口岸设立陕西品牌展示中心。探索在航空公司、机场等民航领域开展国际合作，积极申办世界航线大会。争取国家“南南合作”基金援外项目，带动我省机械设备出口和劳务输出。充分利用丝绸之路国际博览会、欧亚经济论坛、杨凌农高会、丝绸之路国际艺术节、丝绸之路国际旅游博览会等具有重大国际影响力的论坛展会，提升陕西影响力。加快杨凌现代农业国际合作中心建设，挖掘旱作农业国际培训基地和民间组织潜力，扩大援外培训规模。（省发展改革委、省委外事办、省商务厅、省国资委、省文化和旅游厅、省农业农村厅、杨凌示范区管委会等负责）

#### （七）积极推动文化繁荣。

挖掘秦岭黄河、周秦汉唐等具有中国元素的自然历史资源，推动优秀传统文化传承创新，提升中华文化的魅力和国际影响力。

32. 推动文化传承创新。注重运用现代理念、现代手段、现代方式，推介好“文学陕军”“西部影视”“陕西戏剧”“宗教文化”“长安画派”等陕西对外文化交流的“名片”。深入挖掘历史、生态、红色、宗教、民俗等文化资源内涵，采用多元手段进行“资源活化”，打造我省具有世界影响力的文化标识。搜集整理关中地区历史名人资源，复制推广华清池《长恨歌》实景演绎

模式，讲好“陕西故事”。加强城市设计工作，体现历史记忆、文化传承和地域元素，塑造城市风貌，创新历史文化名城名镇名村保护方式，更好地延续中华文脉。积极与西亚、中亚、欧洲各国开展文学、艺术、影视、广播电视、出版印刷等现代文化领域的交流合作，策划组建省丝绸之路国际文化贸易中心，建设中亚教育培训基地。积极推进文化和旅游资源属地化管理。（省文化和旅游厅、省文物局、省委宣传部、省广电局、省商务厅、省住房城乡建设厅等负责）

33. 打造世界级旅游目的地。实施国际一流文化旅游中心建设、国家全域旅游示范省创建、旅游改革创新、品质立游强旅、旅游形象提升“五大工程”。加大法门寺、华山、太白山乾陵等景区综合开发力度，支持大荔县、铜川耀州区等全域旅游示范区创建工作。创新发展休闲游、度假游、乡村游、自驾游、研学游等丰富多彩的旅游产品。推动体育旅游发展，支持西安、咸阳、渭南、铜川等市建设“全运会”场馆，打造知名赛事。大力发展“互联网+旅游”，推广省智慧旅游综合平台、黄河流域大数据中心等智慧旅游相关技术应用，抓好游客集散咨询等服务平台建设。推动与甘肃、宁夏、新疆等省（区）以及丝绸之路经济带沿线国家和地区联合打造国际精品旅游线路。扩大“了解中国从陕西开始”“丝绸之路起点、兵马俑的故乡”旅游品牌知名度，创新周秦汉唐、宗教文化、秦岭山水等文化、自然遗产的展现形式，全力打造国际范、中国风、陕西味的著名国际旅游目的地。

(省文化和旅游厅、省文物局、省体育局等负责)

34. 实施文化重大工程。持续推进省图书馆新馆、西安碑林博物馆、陕西历史博物馆、秦始皇帝陵博物院、陕西考古博物馆等重大文化工程建设，统筹建设文化活动室、书香三秦、社区博物馆等设施，打通公共文化服务“最后一公里”。推进秦始皇陵、汉唐帝陵等大遗址考古和保护工作，与丝绸之路沿线国家联合开展世界文化遗产保护和交流互鉴。推广陕西秦腔、国风·秦韵等文化艺术品牌。加快西安中央文化商务区、欧亚文化博物馆群、丝绸之路国际文化艺术中心、西部国际图书城等项目进度，推进秦兵马俑文化景区等建设。加快文化保税区建设，促进文化产品和服务出口。发挥陕西文化产业投资基金和陕西旅游产业基金的撬动作用，拓宽文化旅游产业投融资渠道，鼓励建立“全产业链”金融服务体系。(省文化和旅游厅、省文物局、省地方金融监管局、省广电局、省发展改革委、西安海关等负责)

#### (八) 强化公共服务共享。

加强地区间教育、科技资源共享，逐步扩大城乡医保异地结算范围，以公共服务资源的合理配置和自由流动为核心，逐步实现公共服务共建共享。

35. 深化教育科技交流合作。推进高校“四个一流”建设，强化办学特色和内涵提升，支持西安交通大学、西北大学、西北农林科技大学等省内高校与山西、甘肃高校开展联合共建，建立更广泛的大学联盟，推进优质教育资源区域共享。推动学分互

认、师资互聘，共建重点学科、专业、实训基地和实验室，开展重大课题联合攻关、技术联合开发。搭建城市群数字教育资源服务体系，形成线上线下有机结合的网络化泛在学习新模式。加强教育国际合作交流，推进面向丝绸之路沿线国家的教育培训基地建设，共建开放包容的国际性创新创业基地，吸引外籍高层次人才、优秀来华留学生来陕工作。深化科技交流合作，发展跨地区的知识产权交易中介服务，鼓励联合培育技术联盟、孵化器 etc 等创新组织，探索联合建设技术研发中心、成果推广示范基地和合作园区。（省教育厅、省科技厅、省人力资源社会保障厅等负责）

36. 加强医疗卫生合作。完善医疗服务体系建设，推进区域优质医疗资源、医疗科研资源共享。加强城市群医疗机构间的交流合作，促进人员培训交流，鼓励高水平医学专家跨区域执业。推动医疗卫生信息化建设，完善城市群区域人口健康信息平台建设，实现公共卫生、计划生育、医疗服务、医疗保障、药品供应、综合管理等业务应用系统互联互通和业务协同。深化医疗卫生体制改革，全面落实分级诊疗制度，通过建立多种形式的医疗联合体，提高优质医疗资源的可及性和医疗服务整体效率。（省卫生健康委、省民政厅、省医保局、省市场监管局等负责）

37. 推动社会保障一体化。推动“互联网+”社保模式，建立覆盖城乡的社会保障信息网络，逐步实现社会保障“一卡通”。建立完善城镇职工、城乡居民社会保险参保缴费、关系转移、待遇核发、档案管理等跨地区转移接续机制。完善区域内基本医疗

保险制度，扩大基本医保异地就医结算覆盖面，建立跨省域社会救助信息系统。建设统一的基础信息数据库，整合各类社保数据，实现人员、单位、管理机构及参保业务信息集中共享，形成一体化信息化应用支撑体系。（省人力资源社会保障厅、省医保局、省民政厅等负责）

38. 创新公共事务协同治理体制。共建食品安全、灾害防治和安全生产等保障体系。建立多层次、多维度、跨区域、跨部门的应急联动与协作机制，进一步强化各专项应急指挥部、各有关部门之间的信息沟通与应急协作。重点完善现场处置机制，特别是应对巨灾的现场指挥与协调机制。建立重大传染病疫情和突发公共卫生事件防控联动机制。建立社会综合治理联动机制，有效打击跨省市犯罪活动。加强城乡公共消防等防灾减灾基础设施及装备建设，加快发展专业灭火救援队伍，提高各类灾害事故应对处置能力。（省公安厅、省应急厅、省市场监管局、省卫生健康委、省民政厅等负责）

### 三、组织实施

39. 加强组织领导。省政府成立省推动落实《关中平原城市群发展规划》领导小组，组长由常务副省长担任，副组长由分管副省长和西安市市长担任，成员由省级相关部门以及关中相关市（区）政府（管委会）主要负责同志组成，定期研究《规划》实施过程中的重大战略、重大问题、重大改革和重大项目。省级部门围绕《方案》确定的目标任务和实施情况，研究细化具体工作

内容，明确工作时间、责任和阶段性目标，积极开展督促检查和跟踪分析，协调城市群建设中遇到的困难和问题，推动各项任务有效落地。关中平原各有关市政府和杨凌示范区、西咸新区管委会作为《规划》的实施主体，要切实加强组织领导，落实责任分工，将各项目标任务作为推进区域协调发展的重大事项，分解落实到年度计划和各项具体发展政策措施中。加强与山西、甘肃两省对接，建立省际会商机制。争取由国家发展改革委、住房城乡建设部牵头，陕西、山西、甘肃省参加，成立国家层面的《规划》实施联席会议制度。（省发展改革委、省住房城乡建设厅、关中各市及商洛市政府、杨凌示范区管委会、西咸新区管委会等负责）

40. 健全协同发展机制。围绕区域合作、产业发展、科教融合、基础设施联通、生态环境共治、文化旅游合作、“一带一路”共建等领域，共同推进《西安宣言》实施。支持西安市发挥国家中心城市龙头引领作用，通过城市联盟、市长圆桌会议、市长论坛、战略协议等形式，畅通城市群内部协作机制，实现互利共赢。探索筹建以社会资本为主导、市场化运作的关中平原城市群一体化发展基金，重点支持跨地区基础设施建设、生态联防联治、重大公共服务平台建设等。依托高等院校、社会智库、科研院所等，建立关中平原城市群空间规划实验室等专项科研平台，为城市群协同一体发展提供理论和技术支撑。建立城市群生态保护协同机制，重点推进秦岭、黄河及渭河一体保护治理，加大生

物多样性保护、水源涵养投入力度，推动生态受益地区对生态保护地区的横向补偿。建立成本共担和利益共享机制，推动跨地区重大基础设施、公共服务和生态环境建设项目成本共担。推动交通、通讯、水利等基础设施共建共享，实行公共交通智能“一卡通”。建立统一的科技资源开放共享平台，推动科技创新政策一体化。（省发展改革委、省财政厅、省交通运输厅、省水利厅、省生态环境厅、省科技厅、关中各市及商洛市政府、杨凌示范区管委会、西咸新区管委会等负责）

41. 落实重点工作。根据职责分别制定相关专项实施方案，形成1+N实施方案体系：西安市负责制定西安建设国家中心城市实施方案；西安市、咸阳市、西咸新区负责制定临空经济示范区实施方案；省委军民融合办负责制定军民融合创新高地实施方案；省文化和旅游厅负责制定建设国际一流文化旅游中心实施方案；国家开发银行陕西省分行负责制定城市群发展系统性融资方案；省发展改革委负责收集整理并督促实施城市群发展近期重点建设项目。（西安市政府、咸阳市政府、西咸新区管委会、省委军民融合办、省文化和旅游厅、国家开发银行陕西省分行、省发展改革委等负责）

42. 实施重大项目。联合山西、甘肃两省，围绕交通、资源环境、信息、市场、公共服务、产业等重点合作领域，择优筛选建立城市群重大项目库。加强建设资金落实与项目的衔接协调，对入库项目实行分级管理，进行跟踪调度，实时沟通协调，加强

监督指导，确保项目分阶段推进实施，争取一批重大项目纳入国家规划，保障合作的持续稳定开展。（省发展改革委、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省生态环境厅、省自然资源厅、省工业和信息化厅、省财政厅等负责）

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省监委，省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

---

陕西省人民政府办公厅

2018年12月6日印发

共印1000份