附件

关中平原城市群发展规划

国家发展改革委

住房城乡建设部

2018 年 1 月

目　录

第一章 规划背景.....3

第一节 发展基础.....3

第二节 突出问题.....4

第三节 重大机遇.....5

第二章 总体要求.....5

第一节 指导思想.....6

第二节 基本原则.....6

第三节 战略定位.....7

第四节 发展目标.....9

第三章 构建与资源环境承载能力相适应的空间格局.....10

第一节 强化空间功能分区管控.....10

第二节 构建“一圈一轴三带”的空间格局.....11

第三节 优化城市规模结构.....13

第四章 建设创新引领的现代产业体系.....14

第一节 推动创新链产业链双向互动.....14

第二节 加快国防科技工业军民融合深度发展.....16

第三节 承接国际国内产业转移.....17

第四节 依托重要平台推进产业升级.....18

第五章 推动基础设施互联互通 19
第一节 构建综合交通运输网络 19
第二节 建设高速共享信息网络 22
第三节 强化水安全保障 24
第六章 推进生态共建环境共治 25
第一节 共建区域生态安全格局 25
第二节 实施环境共治 27
第三节 加强环境影响评价 29
第七章 全面提升开放合作水平 30
第一节 深度参与“一带一路”建设 30
第二节 建设高标准开放合作平台 32
第三节 加强国内区域交流合作 33
第八章 建立健全城市群协同发展机制 34
第一节 推进市场一体化建设 34
第二节 建立基本公共服务一体化发展机制 35
第三节 建立健全利益协调机制 37
第九章 规划实施 38
第一节 加强组织领导 38
第二节 推动重点工作 38
第三节 营造舆论环境 39

关中平原是华夏文明重要发祥地，是古丝绸之路的起点，承载着中华民族的历史荣耀和厚重记忆。关中平原城市群发展基础较好、发展潜力较大，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。依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《全国主体功能区规划》、《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，特制定本规划，作为关中平原城市群建设的指导性、约束性文件。

关中平原城市群规划范围包括陕西省西安、宝鸡、咸阳、铜川、渭南 5 个市、杨凌农业高新技术产业示范区及商洛市的商州区、洛南县、丹凤县、柞水县，山西省运城市（除平陆县、垣曲县）、临汾市尧都区、侯马市、襄汾县、霍州市、曲沃县、翼城县、洪洞县、浮山县，甘肃省天水市及平凉市的崆峒区、华亭县、泾川县、崇信县、灵台县和庆阳市区，国土面积 10.71 万平方公里，2016 年末常住人口 3863 万人，地区生产总值 1.59 万亿元，分别占全国的 1.12%、2.79%和 2.14%。

规划期为 2017—2035 年。

图 1 关中平原城市群规划范围图

第一章 规划背景

培育发展关中平原城市群，发挥其承东启西、联接南北的区位优势，推动全国经济增长和市场空间由东向西、由南向北拓展，有利于引领和支撑西北地区开发开放，有利于推进西部大开发，有利于纵深推进“一带一路”建设。

第一节 发展基础

区位交通优势显著。地处我国内陆中心，是亚欧大陆桥的重要支点，是西部地区面向东中部地区的重要门户。贯通西部地区的南北通道和新亚欧大陆桥在此交汇，以西安为中心的“米”字型高速铁路网、高速公路网加快完善，国际枢纽机场和互联网骨干直联点加快建设，全国综合交通物流枢纽地位更加凸显。

历史文化底蕴深厚。南依秦岭、东跨黄河，具有独特的文化和地理标识，发源和兴盛于此的始祖文化、汉唐文化是中国元素的重要组成。西安、咸阳、宝鸡、天水、平凉、运城、临汾等城市历史悠久，拥有大量珍贵的历史文化遗产和丰富的人文自然资源。城市群内各城市文化同源、人缘相亲、民俗相近、交流合作密切、区域认同感强。

现代产业体系完备。工业体系完整，产业聚集度高，是全国重要的装备制造业基地、高新技术产业基地、国防科技工业基地。航空、航天、新材料、新一代信息技术等战略性新兴产业发展迅猛，文化、旅游、物流、金融等现代服务业快速崛起，产业结构

正在迈向中高端。西北唯一的自由贸易试验区和一批国家级产业园区，为现代产业发展提供了重要平台和载体。

创新综合实力雄厚。科教资源、军工科技等位居全国前列，2016 年，研发经费投入强度超过 3%，拥有普通高校 99 所，在校大学生超过 100 万，两院院士 64 人，各类科研机构 1100 多家，国家级重点（工程）实验室 25 家，国家级“双创”示范基地 4 家，承担着全面创新改革试验、自主创新示范、军民深度融合发展等国家重大改革创新任务。

城镇体系日趋健全。西安已发展为西北地区唯一的特大城市，核心引领作用不断增强。西咸新区是全国首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区，宝鸡、临汾、天水等市城区常住人口接近百万。2016 年城镇化率达到 55.06%，各级各类城镇联系日益密切。

第二节 突出问题

中心城市辐射带动作用不强，城市数量总体不足。西安市与东部特大城市相比，经济发展水平尚有差距，城市功能不够完善。城市群城市数量总计 18 个、建制镇 687 个，大城市少，中小城市发展相对偏弱，城镇密度为每万平方公里 72 个，分布较为稀疏，分工协作不够紧密。

创新潜力有待深入发挥，成果就地转化水平不高。城市群协同创新机制不健全，各类科研机构力量未能有效整合，军民科技资源共享程度不够，创新创业服务体系不完善，科技与经济、成果与产业对接不畅，科技成果就地转化率不到 30%。

开放合作层次不高，体制机制障碍尚未完全破除。发展观念和竞争意识不强，对外开放程度不够，开放型经济体系不够健全。市场环境不优，民营经济发展滞后，市场主体不多不大不强，对高端要素吸引能力不强。

生态系统相对脆弱，资源环境约束加剧。人均水资源量不足全国平均水平的 1/3，且空间分布不均。渭河、汾河流域部分区段水质污染严重，地下水超采问题突出。大气环境污染情况严峻，重污染天气频发，环境容量接近极限。

第三节 重大机遇

党的十九大胜利召开，为关中平原城市群建设提供了全新指引。推进“一带一路”建设使关中平原城市群进入向西开放的前沿位置，为其发挥历史、人文、产业等综合比较优势，深度参与国际经贸、人文交流和国际合作提供了历史性机遇。实施区域协调发展战略和推进新型城镇化建设，为关中平原城市群发挥政策效应、促进各类城市协同发展、培育区域新增长极，提供了强大动力。大力实施创新驱动发展战略、军民融合发展战略，为关中平原城市群激活创新要素，加快协同创新，推动产业转型升级，培育经济发展新动能提供了有力支撑。

第二章 总体要求

培育建设关中平原城市群，要立足西北，着眼全国，以开放促发展，以创新求跨越，以文化塑标识，加快提升辐射带动能力，全面实现追赶超越。

第一节 指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立和贯彻落实新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，加快培育发展新动能，拓展发展新空间，以建设具有国际影响力的国家级城市群为目标，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，加快高端要素和现代产业集聚发展，提升人口和经济集聚水平，打造内陆改革开放新高地，充分发挥关中平原城市群对西北地区发展的核心引领作用和我国向西开放的战略支撑作用。

第二节 基本原则

统筹规划，协同发展。根据资源环境承载能力、现有基础及发展潜力，科学确定城市群边界和空间结构，统筹经济社会发展、生态环境保护、基础设施建设和对内对外开放。从提升城市群整体竞争力出发，发挥各城市比较优势，明确功能定位，建立健全城乡发展一体化体制机制，强化错位协同发展。

创新驱动，文化传承。挖掘利用和滋养好创新资源的核心优势，加快军民融合发展，强化科技成果就地转化，推动科技和经济紧密结合、创新成果和产业发展紧密对接。发挥深厚文化积淀的最大特色，找准历史和现实结合点，溯源寻根、传承创新，留

住文化根脉，彰显中国元素，塑造文化标识，体现城市底蕴和特色。

深化改革，扩大开放。围绕补齐发展短板，瞄准体制机制瓶颈，深入推进供给侧结构性改革，持续推进“放管服”改革，加快人才、金融、技术等要素市场改革，激发和释放市场主体活力。找准开放合作定位，主动融入“一带一路”建设大格局，构建国际合作新平台，广泛开展多领域交流合作，走出一条内陆地区改革开放新路子。

生态文明，绿色发展。树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，围绕“山青水净坡绿”目标，将生态文明理念全面融入城市群建设全过程，以山、河、江、坡综合治理为重点，系统推进自然生态保护修复、环境污染综合治理、资源节约集约利用，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，推动城市群绿色永续发展。

市场主导，政府引导。遵循城市群发展规律，充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府在空间开发管制、基础设施布局、公共服务供给、体制机制建设等方面的作用，促进资源要素充分流动和高效配置，有力有效加快城市群建设进程，全面提升发展质量。

第三节 战略定位

围绕建设具有国际影响力的国家级城市群、内陆改革开放新高地，加快在以下发展定位上实现突破：

向西开放的战略支点。立足古丝绸之路起点，发挥区位交通连接东西、经济发展承东启西、文化交流东西互鉴的独特优势，依托中国（陕西）自由贸易试验区等高层次开放平台，畅通向西开放、向东合作通道，强化交通商贸、科技教育、文化旅游和国际产能合作，构建全方位开放格局。

引领西北地区发展的重要增长极。以西安国家中心城市和区域性重要节点城市建设为载体，以沟通西北主要经济区的综合性运输通道建设为支撑，加快人口、资本、科技等发展要素集聚，加快培育发展新动能，打造全国重要的先进制造业、战略性新兴产业和现代服务业基地，辐射带动西北及周边地区发展。

以军民融合为特色的国家创新高地。以西安全面创新改革试验为牵引，围绕产业链布局创新链，围绕创新链培育产业链，统筹推进军工、科研创新机制改革，加快军工、科技资源优势向创新优势、产业优势转化，推动大众创业、万众创新，打造军民深度融合发展示范区，努力在创新驱动发展方面走在全国前列。

传承中华文化的世界级旅游目的地。依托秦岭黄河自然山水、周秦汉唐历史遗存和文化资源多元富集等优势，打造一批具有世界影响力的历史文化旅游品牌，推动中华文化传承创新，提升中华文化的魅力和国际影响力，建设自然山水和历史人文交相辉映的世界级旅游目的地。

内陆生态文明建设先行区。立足相对脆弱、要素多元的生态本底，尊重自然山水格局，遵循以水定城、以水定产，优化国土空间开发，有序构建城乡水系格局，以科学发展和合理开发促进

生态环境保护，转变产业发展方式，积极发展绿色经济，建设美丽城镇和乡村，打造显山露水、透绿见蓝、人与自然和谐共生的新型城市群。

第四节 发展目标

到 2035 年，城市群质量得到实质性提升，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。

西安国家中心城市和功能完备的城镇体系全面建成。西安综合经济实力和发展活力明显增强，参与国际竞争的功能显著提升，在全国区域发展格局和国家治理体系中的地位更加凸显。宝鸡、运城、天水等重要节点城市辐射带动能力持续增强，中小城市和特色镇加快发育，城市间联系更加密切。城市历史文化得到有效保护，城市特色风貌充分彰显。

创新型产业体系和基础设施支撑体系日趋健全。以军民融合为特色的创新型产业体系基本建成，科技成果转化能力显著增强，研发经费投入强度稳定在 3%以上，军民融合产业总收入超过 1.5 万亿元，建成国家创新高地。连通城市群内外的多层次交通运输网络全面形成，通信、水利设施保障能力明显提升。生态安全格局全面建立，生态环境质量根本好转，集约紧凑式开发模式成为主导。

对内对外开放新格局有效构建。面向中亚的立体化国际大通道更加完善，市场化、法治化、国际化的制度环境和开放合作新机制比较健全，国际竞争新优势更加突出，向西开放战略支点作

用进一步显现，东西互动、南北协同、引领西北、服务全国的开发开放格局进一步形成，开放型经济向更广领域和更高层次迈进。

一体化发展体制机制不断完善。阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍基本消除，市场一体化、公共服务共建共享、生态共建环境共保、成本共担利益共享机制基本建立。

第三章 构建与资源环境承载能力相适应的空间格局

加快主体功能区建设，优化提升核心地区，培育发展潜力地区，严格管控农业地区和生态地区，提升空间开发效率和城市群发展水平。

第一节 强化空间功能分区管控

按主体功能定位实施分类指导。重点开发区要积极推进产城融合和循环经济、低碳经济发展，适度扩大城镇空间，严格保护生态空间，强化产业和人口集聚能力。农产品主产区要加强耕地保护，优化农业结构，推动现代农业发展。重点生态功能区要把增强生态产品提供能力作为首要任务，严控各类开发活动，因地制宜发展符合主体功能定位的适宜产业。

细化落实国土空间管控单元。创新差异化协同发展机制，着力实现主体功能定位在各县（市、区）精准落地。在主体功能分区基础上，进一步缩小空间单元，坚持生态优先，划定生态保护红线和生态空间。依次确定农业、城镇空间范围，并划定永久基本农田和城市开发边界。生态空间、农业空间原则上按限制开发

区域进行用途管制，其中生态保护红线、永久基本农田范围内的空间原则上按禁止开发区域进行用途管制。城镇空间按照集约紧凑高效原则实施从严管控。

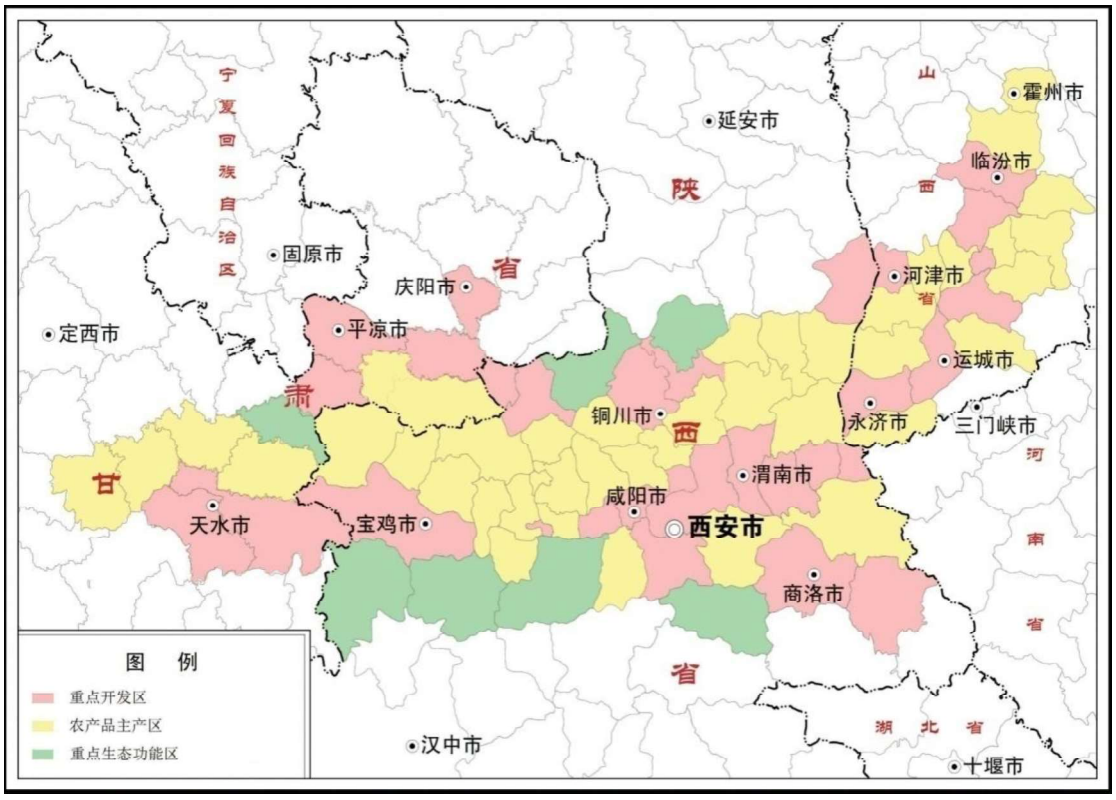

图 2 关中平原城市群主体功能区拼图

第二节 构建“一圈一轴三带”的空间格局

强化西安服务辐射功能，加快培育发展轴带和增长极点，构建“一圈一轴三带”的总体格局，提高空间发展凝聚力。

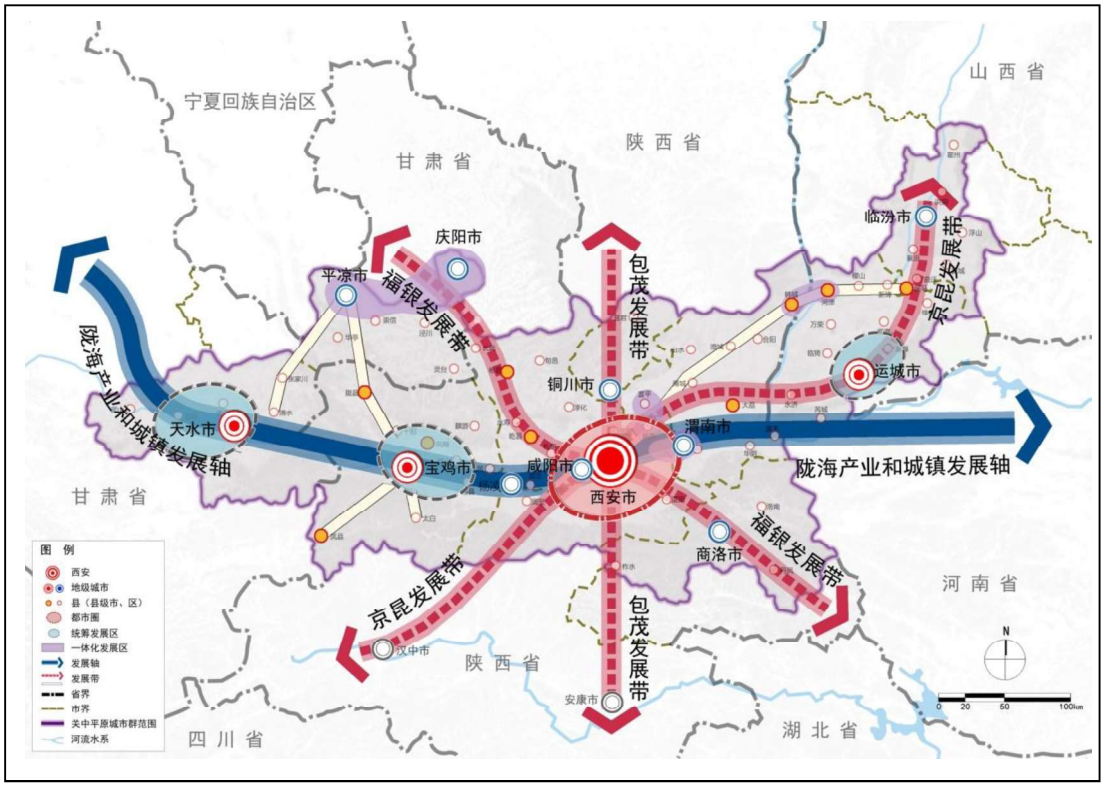

图 3 关中平原城市群空间格局图

“一圈”。指由西安、咸阳主城区及西咸新区为主组成的大西安都市圈。加快功能布局优化与疏解，增强主城区科技研发、金融服务、文化旅游、国际交往等核心功能，完善阎良、临潼、兴平等外围组团功能，推动西安—咸阳一体化发展，按程序合理调整行政区划，打造带动西北、服务国家“一带一路”建设、具有国际影响力的现代化都市圈。

“一轴”。即沿陇海铁路和连霍高速的主轴线。强化西安的综合枢纽地位和辐射带动作用，增强宝鸡、渭南、杨凌、天水等重要节点的人口和产业集聚能力，加强城市分工协作，形成现代化的产业带和城镇集聚带。深度参与“一带一路”建设，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,进一步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的战略支撑作用。

“三带”。即包茂发展带、京昆发展带、福银发展带。**包茂发展带**依托包茂高速、包海高铁等通道，促进铜川融入大西安都市圈，带动延安、榆林、汉中、安康等地发展，形成连通西南西北的城镇发展带。**京昆发展带**依托京昆高速、大西—西成高铁等通道，推动韩城—河津一体化发展，强化运城、临汾、侯马等节点城市和沿线中小城市支撑作用，形成对接京津冀地区的新发展带。**福银发展带**依托福银高速、银西—西武高铁等通道，推动平凉—庆阳、彬县—长武—旬邑一体化发展，引导商洛等节点城市绿色发展，形成对接长江经济带、连接辐射宁夏的新发展带。

第三节 优化城市规模结构

建设西安国家中心城市。加快西安中心城市建设步伐，加强西咸新区、西安高新区国家自主创新示范区、西安国家级经济技术开发区等建设，强化面向西北地区的综合服务和对外交往门户功能，提升维护西北繁荣稳定的战略功能，打造西部地区重要的经济中心、对外交往中心、丝路科创中心、丝路文化高地、内陆开放高地、国家综合交通枢纽。保护好古都风貌，统筹老城、新区发展，加快大西安都市圈立体交通体系建设，形成多轴线、多组团、多中心格局，建成具有历史文化特色的国际化大都市。

做强重要节点城市。进一步提升宝鸡、铜川、渭南、杨凌、商洛、运城、临汾、天水、平凉、庆阳等重要节点的综合承载能力，适度扩大城市人口规模，提升综合服务功能，壮大特色优势

产业，增强对城市群发展的支撑作用。推进基础设施互联互通，加强经济协作，推动富平—阎良、杨凌—武功—周至、韩城—河津—万荣、彬县—旬邑—长武—泾川等协同发展，形成新增长极。

培育发展中小城市。提升兴平、华阴、侯马、霍州、河津、永济等城市基础设施和公共服务发展水平，增强人口聚集能力，因地制宜发展特色产业。推动彬县、蒲城、三原、华亭、秦安、甘谷等具备条件的县有序设市，增加城市数量。积极推动蔡家坡等特大镇探索新型设市模式。

加快发展特色小（城）镇。根据区域要素禀赋和比较优势，聚焦特色产业，夯实产业基础，完善服务功能，优化生态环境，提升发展品质，创建一批文化旅游、广播影视、商贸物流、电子信息、先进制造、科技教育等美丽特色小（城）镇，成为产业转型升级、辐射带动农村发展的新载体。

第四章 建设创新引领的现代产业体系

发挥科教人才、国防军工和特色产业优势，实施创新驱动发展战略，推进军民融合深度发展，推动传统优势产业转型升级，大力发展战略性新兴产业和现代服务业，构建富有竞争力的现代产业体系，为关中平原城市群追赶超越夯实产业基础。

第一节 推动创新链产业链双向互动

强化优势产业关键领域创新，延长产业链条。围绕能源化工、高端装备制造、航空、航天、新一代信息技术、新材料等优势产业，依托中国西部创新港、国家工程研究中心等产业化平台，实

施重大产业创新工程，着力突破产业链缺失环节、薄弱环节、延伸环节等的技术瓶颈，促进产业关键技术研发和先进技术成果应用，推动产业由价值链低端向高端攀升。

专栏 1 优势产业关键领域创新方向

能源化工。重点突破甲醇制取低碳烯烃（DMTO）三代技术、煤制芳烃、煤炭中低温热解、煤油共炼、煤提取煤焦油与制合成气一体化、高参数低排放燃煤发电等能源化工关键核心技术，提高技术经济性、稳定性和安全性。

航空。重点突破航空动力、航空新材料等瓶颈制约，提高整体设计生产能力。

航天。重点突破新一代无毒、无污染、高性能、低成本运载动力火箭关键技术，以及卫星导航、卫星遥感、卫星测控等关键技术，大力发展卫星应用产业和高分应用产业。

数控机床和机器人。发展高精高速高效柔性高档数控机床及高档数控系统、伺服电机、轴承等主要功能部件，重点突破减速器、伺服电机和驱动器、控制器、传感器等机器人核心零部件，提升产业可靠性、精度保持性。

输变电。发展特高压交直流输变电成套装备技术，加快智能高效电能转换、管理、控制系统开发，提升输变电成套装备设计和制造水平。

新一代信息技术。重点突破通信、新型显示、集成电路、智能可穿戴设备、半导体激光、物联网等关键技术，提高集群化水平。

轨道交通。重点突破轨道交通列车车控系统、牵引传动系统、碳化硅绝缘栅极型功率管（IGBT）芯片制造能力，提高整车研制能力。

依托优势创新链，培育新兴产业链。依托国家增材制造、分子医学转化、陶瓷基复合材料、超导材料等创新平台，加快高精尖科技、新技术成果就地转化，培育 3D 打印、生物医药、新材料、集成电路、人工智能等产业集群，打造战略性新兴产业高地。

专栏 2 战略性新兴产业发展方向

3D 打印。依托国家增材制造创新中心，加快材料、数字化设计、快速成型、关键部件等技术开发应用，面向航空、航天、汽车、船舶、医疗、文化创意等重点行业，加快 3D 打印产业化。

生物医药。重点突破单克隆抗体、多肽药物、控缓释制剂、靶向制剂、良种繁育等一批重大关键技术，构建生物检测试剂、创新药物、组织工程、现代中药、航天生物育种等产业链。

新材料。推进钛、铝镁合金产业链向高端化发展，加快超导、陶瓷基产业

化步伐，攻克石墨烯、纳米材料、生物基材料等相关技术，建设全国重要的新材料基地。

集成电路。依托光电子集成电路先导技术研究院等研发平台，突破芯片设计、封装测试等关键核心技术，建设全国重要的集成电路基地。

完善区域性创新网络，优化创新生态环境。发挥西安高新区国家自主创新示范区创新引领作用，带动西咸新区及宝鸡、咸阳、渭南、杨凌、天水等开发区创新发展。支持“双创”示范基地建设，培育发展科技金融中介服务体系，支持知识产权评估、技术转移、专利代理、信用评级等科技金融中介服务组织，构建有利于大众创业、万众创新的政策环境、制度环境和服务体系。

第二节 加快国防科技工业军民融合深度发展

深化“军转民”“民参军”，发展五大产业。以大型飞机、航空发动机、载人航天、月球探测等国家重大科技专项为牵引，支持龙头企业带动、中小企业配套，搭建“军工+”平台，在确保国家安全的前提下推动军工单位跨地区跨行业跨所有制开放合作，鼓励引导民口高校、民营企业和地方科研院所参与科研生产与协作配套，做大做强航空、航天、船舶、兵器、军工电子等优势主导产业，提升军工经济对地方经济的辐射带动作用。

搭建军民深度融合新平台。发挥西安军工基地多、陇海通道沿线军工企业密集特点，集中布局一批央地、部省、省市共建军民融合产业园，打造以西安为中心、横贯关中平原的军民融合产业带。鼓励地方研究设立军民融合发展基金，加大对重大军工项目、“民参军”的扶持力度，支持有条件的民口配套企业上市融资或发行债券融资。搭建“民参军”高端人才聚集平台，建立军

事需求信息分类分级发布机制，搭建竞争性采购平台，研究设立军民深度融合发展研究机构、协同创新中心、产业联盟等功能平台，实现跨军地、跨部门、跨层级的人才、技术、信息共享和业务协同。

创新军民融合发展路径。以西安市全面创新改革试验为契机，建立多层次对接协调机制，加强军民融合发展战略规划、任务、政策统筹。支持有条件的军工集团及其二级企业系统推进混合所有制改革试点，吸引企业和地方国有资本运营公司和参股。支持军工科研人员用科技成果入股方式创办高新技术企业或参与民口企业的发展，鼓励其从事科技成果转化和产业化的指导、咨询等活动。加快军民标准通用化建设步伐，激发民营高新技术企业积极性，鼓励参与承担民用飞机重大项目、航空发动机和新材料专项。推行分等级“民参军多证合一”评价制度，建立军民融合统计考核体系。

专栏 3 军民融合重点产业
航空。以大型飞机、航空发动机、新材料重大科技专项实施为牵引，支持龙头企业带动、中小企业配套，打造整机制造及航空零部件等航空产业集群。 **航天。**以载人航天、月球探测工程等重大专项为牵引，以航天运载动力和空间有效载荷为重点，以卫星应用和航天技术应用产业为突破，建设国内最强的航天发动机和卫星地面应用产品研制生产基地。 **兵器。**发挥兵器工业优势，重点发展高科技军品及部件集群、光电信息、机电装备、汽车零部件、精细化工、新型材料等产业集群。 **船舶。**培育海洋工程装备等产业集群，建设舰船动力科研生产基地。 **军工电子。**整合产业优势资源，发展雷达、通信、导航、综合航电等系统集成产品，建设军工电子产业集群。

第三节 承接国际国内产业转移

积极承接产业转移。抓住“一带一路”建设、东部地区加工

贸易转移等机遇，依托面向西北的市场空间和较为丰富的资源优势，深度融入全球全国产业分工体系，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、合理布局的产业转移示范区。

强化承接产业转移管理服务。推动制定城市群统一的承接产业转移政策，实施行政审批清单、政府权力和责任清单管理，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。严格产业准入门槛，严禁承接高耗能、高污染和低水平重复建设项目。

第四节 依托重要平台推进产业升级

以杨凌示范区为载体推进农业供给侧结构性改革。充分发挥杨凌农业高新技术产业示范区辐射作用，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，增加绿色优质农产品供给，打造小杂粮、苹果、猕猴桃、肉牛等地理标志品牌，培育壮大龙头企业，建设粮食、果蔬、畜产品、中药材等一批特色农产品加工基地，构建特色化农产品加工产业集群。

以创建全域旅游示范区为引领推进服务业提质增效。融汇秦风唐韵等历史文脉，打造精品项目、精品线路，提升国际化旅游服务品质，共同打造“一带一路”旅游文化黄金走廊和世界一流旅游目的地。推动西安陆港、空港联动发展，构建开放型现代物流服务网络体系，建设临空经济示范区。加快多层次金融体系建设，强化金融服务和创新，加大金融支持科技文化创新和能源产业发展的力度。实施“互联网+”电子商务、高效物流、普惠金

融、智慧能源、协同制造等重点行动，加快发展数字经济、共享经济。

以创新园区发展为切入打造产业协作平台。支持园区建设运营管理与招商引资体制机制全面创新，积极推进开发区整合优化发展，支持国家级园区和发展水平高的省级园区代管托管其他开发区，组建产业联盟，完善利益共享机制，实现一体化发展。按照市场化方式推进跨国界、跨地区共建产业园区，打造一批特色鲜明、分工合理、产城融合的专业化园区。

第五章 推动基础设施互联互通

突出重点、突破瓶颈，加快推进交通、信息、水利等基础设施网络建设，推进军地资源优化配置、功能兼容、合理共享，构建平安、高效、智慧、绿色的现代基础设施体系，提升基础设施互联互通和现代化服务水平。

第一节 构建综合交通运输网络

构建城市群对外运输大通道。以高速铁路、普速铁路、国家高速公路为骨干，加快构建“四纵四横”的对外运输大通道。推进银川—西安、西安—十堰、西安—重庆等高速铁路及兰州（定西）—平凉—庆阳—黄陵铁路建设，形成覆盖广泛、辐射周边的铁路网，进一步增强连通西南西北地区的运输能力。全面建成区域内国家高速公路网，强化局部重点路段通行保障能力。

畅通城市群内快速交通网络。加快城际铁路、省级高速公路、国省干线建设，重点推进西安北—咸阳机场、西安—韩城等城际

铁路建设，加快推进单中心放射状公路网格局向多节点网络化格局转变。增强骨干通道、客运枢纽、物流中心的快速衔接和集散，实现客运零距离换乘、货运无缝化衔接。以贫困地区路网通道、景区园区连接线、县城过境路、断头路、瓶颈路为重点，加快国省干线公路、县乡公路升级改造，提升公路交通安全设施防护能力。

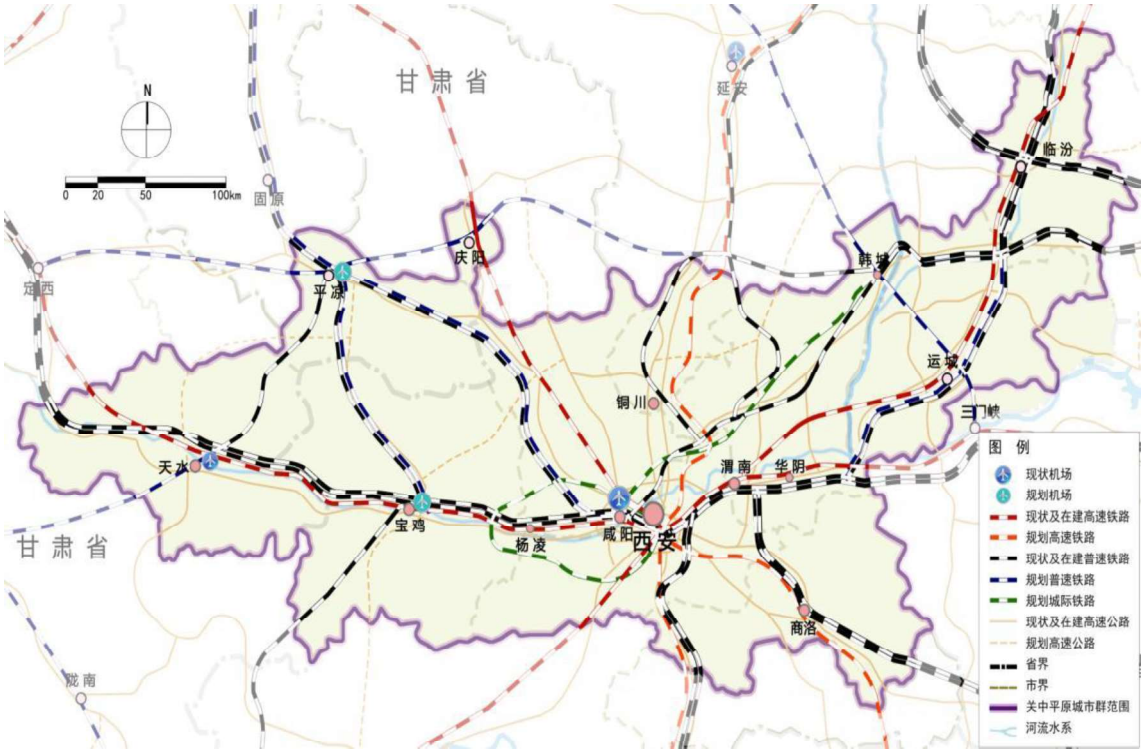

图 4 关中平原城市群交通网规划示意图

强化一体衔接的综合交通枢纽功能。以西安咸阳国际机场、西安北客站和西安国际港务区为依托，加快将西安打造成为以服务丝绸之路经济带为重点，具有更大辐射范围和集聚能力的国际性综合交通枢纽。积极建设宝鸡全国性综合交通枢纽，推进渭南、商洛、运城、临汾、天水、平凉等一批区域性交通枢纽建设。积极推进西安咸阳机场国际航空枢纽建设，启动宝鸡、天水、平凉、

华山等民用支线机场项目前期工作，推进一批通用机场建设。优化枢纽内部交通组织，打造高效便捷的换乘体系。

专栏 4 综合交通系统建设重点工程	
铁路	**高速铁路。**建设西安—银川、西安—延安—包头、西安—安康—重庆、西安—武汉等高速铁路。 **普速铁路干线。**建设蒙西至华中地区铁路煤运通道，规划宝鸡至中卫铁路扩能、西安至平凉铁路扩能、平凉—庆阳—黄陵、天水—哈达铺、西安枢纽货运第二双线等。 **城际铁路。**建设西安北—咸阳机场、阎良—咸阳机场、西安—韩城、西安—法门寺等城际铁路。 **轨道交通。**完善西安地铁线网，适时启动新一轮城市轨道交通建设规划研究。
公路	**国家高速公路。**建设坪坎—汉中、宝鸡—坪坎、湫坡头（陕甘界）—旬邑、陕甘界—陇县、旬邑—凤翔、合阳—铜川、蒲城—黄龙、青兰高速（长治—临汾），以及京昆等国家高速公路交通繁忙路段扩容改造。 **地方高速公路。**建设一批对促进区域互联互通具有重要意义的地方高速公路。
民航	**运输机场。**实施西安咸阳国际机场三期扩建工程，增建跑道，扩建航站楼和站坪，完善配套服务设施，主动引入公路、高速铁路、城铁、地铁等交通方式；推进宝鸡、天水、平凉等支线机场项目前期工作，力争形成“干支结合”的机场体系。 **通用机场。**加快建设一批通用机场和低空飞行服务站等配套设施，发展低空旅游、飞行培训等通航业务，培育 2~3 家骨干通用航空企业。
客货运枢纽	**西安综合客运枢纽。**建设西安咸阳国际机场东航站楼、西安火车站、西安文景路、西安南站（三星）等综合客运枢纽，西安城西、西安国际港务区、西安航天基地、蓝田、凤翔等一级客运枢纽，周至城东、临潼等二级客运枢纽。规划建设西安东站、新西安南站综合客运枢纽。 **西安综合货运枢纽。**建设西咸快递分拨中心、西安国际港务区公路港、西咸空港等综合货运枢纽，西安草滩、西安泾河等一级枢纽站。 **区域综合交通枢纽。**积极建设宝鸡眉县、渭南、运城、临汾、天水、平凉等一批区域性交通枢纽。
“交通+”新设施	研究启动依托太白高速连接线、沿黄公路等项目的交通旅游融合发展示范工程、秦岭和渭北旅游轨道示范工程、动货物流工程、无人机物流工程、信息智能化工程等。

提升综合运输服务能力和水平。加快交通运输与旅游、文化、产业、物流、信息多领域融合发展，依托秦岭山区高速公路、沿黄公路等发展一批“交通+旅游+文化”示范工程，推进一批旅游轨道小火车示范线路。强化陆港联动，构建现代货运物流体系，拓展多式联运、铁路快运物流、无人机物流等组织模式。推进各运输方式间智能协同调度，实现信息对接、运力匹配、时刻衔接，推动旅客客票向“一票制”、货物运单向“一单制”发展。

第二节 建设高速共享信息网络

建设城市群信息服务平台。加快建设西安国家级互联网骨干直联点、下一代互联网示范城市，积极推进中国—中亚跨境陆缆建设，为丝绸之路经济带建设提供综合信息服务。构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施，推动西安、宝鸡、渭南、咸阳、临汾、运城、天水等设区城市率先实现光纤网络全覆盖，持续提升网络接入能力。加快推进区域无线网络全覆盖，提升移动宽带速率。加快建设“云网端”新基础设施，建设一批政务数据中心和基于云计算的创新服务公共平台。

建设智慧城市群。建立城市群政务信息共享和业务协同机制，推动电子政务平台跨部门、跨城市横向对接和数据共享。全面提升移动宽带用户普及率和网络接入覆盖率，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”。建立城市群统一的地理信息公共服务平台，积极推进市县数字城市地理空间框架建设与应用，加快智慧城市时空大数据与云平台建设，推进建设信息惠

民试点城市。

提升信息安全保障水平。贯彻落实国家网络安全等级保护制度，加强智慧城市网络安全管理，完善通信网络和重要信息系统安全风险评估评测机制。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毁性。完善西安国家重要的数据灾备中心功能，建设联合异地灾备数据基地。

专栏 5 信息基础设施重点工程

“宽带中国”工程

加强基础网络建设，加快互联网骨干节点升级，重点推进宽带网络光纤化改造。到 2020 年，农村地区普遍提供 100 兆比特/秒以上接入服务能力，城镇地区提供 1000 兆比特/秒以上接入服务能力；互联网全面实现互联网协议第 6 版（IPv6）升级改造；完善无线网络，实现 4G 网络覆盖城乡，适时开展 5G 商用，鼓励和支持为公众提供免费 WiFi 网络接入服务。

中国云计算服务创新试点工程

重点建设若干互联网数据中心和云计算大数据中心，以及西咸新区大数据产业园。以沣西大数据产业园为引擎，西安高新区、西安经开区、西安航天基地等园区为支撑，积极开展西安—西咸新区云计算服务创新试点，加强海量数据采集、存储、清洗、分析挖掘、可视化技术攻关。

智慧城市群工程

推进西安、宝鸡、渭南、铜川、咸阳、天水等智慧城市建设。依托统一数据共享交换平台和已有设施资源，加快建设关中平原城市群电子政务云平台，推进电子政务信息资源共享。完善人口、空间地理信息资源数据库和城市公共基础数据库等基础数据库，推进城市群智慧城市数据接口标准制定实施。加快信息网络设施升级改造，打造关中智慧城市群，实现中心城市宽带无线网络全覆盖。

“互联网+”重点工程

——电子商务。加快建设西安、宝鸡国家电子商务示范城市。大力支持渭南、铜川、咸阳、天水等创建国家电子商务示范城市，完善移动电子商务产业链，鼓励大型商贸、信息服务企业建设特色电子商务云系统。

——网络教育。积极推动校园网络建设，鼓励运用教育服务平台，探索网络教育新模式，扩大优质教育资源覆盖面；通过与互联网企业合作等方式，对接线上线下教育资源，探索提供基础教育、职业教育等网络教育服务。

——在线医疗。建设医疗信息共享服务平台，逐步建立跨医院的医疗数据共享交换标准体系，积极利用移动互联网提供在线预约诊疗、划价缴费、诊疗

报告查询等便捷服务，方便就医及医疗报销。

物联网应用示范工程

以“智慧城市”建设为依托，发展传感器等物联网关键技术，加快推进通信网、传感网络与物联网技术融合创新。积极推进物联网在生产过程中的应用，推动生产装备智能化升级、工艺流程改造和基础数据共享。推动集智能化交通管理、智能动态信息服务和车辆智能化控制的车联网发展。支持动力装备智能服务云平台试点示范项目、支线飞机协同开发与云制造试点示范等项目。

第三节 强化水安全保障

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，深化白龙江引水、庆阳马莲河水利枢纽等工程前期工作，加强应急备用水源建设，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。以地级以上缺水城市为重点，加快推进节水型城市建设。系统整治河流湖泊，维护河道生态基流，修复湖泊、湿地生态环境，加强蓄洪利用，实现“水润关中、水美关中、水兴关中”。

完善水资源管理体制。全面实施最严格的水资源管理制度，构建合理的水价形成机制，严控用水总量。完善共同保护和开发利用水资源的协调管理机制，加快区域水资源信息平台建设，实现区域水资源基础信息共享和监控联网，提高取用水计量监督、水文测报、水量水质监测、水资源调度的现代化管理水平。划定水功能区限制纳污红线，规范入河湖排污口监督管理，深入推进水生态文明建设，全面推行河长制，在湖泊实施湖长制，实现流域污染系统治理。

第六章 推进生态共建环境共治

把生态环境保护作为城市群建设的硬任务和大前提，优化生态安全格局，强化生态保护与修复，推进气水土等污染防治，实现区域污染同治、生态同建，为城市群追赶超越增添绿色动力。

第一节 共建区域生态安全格局

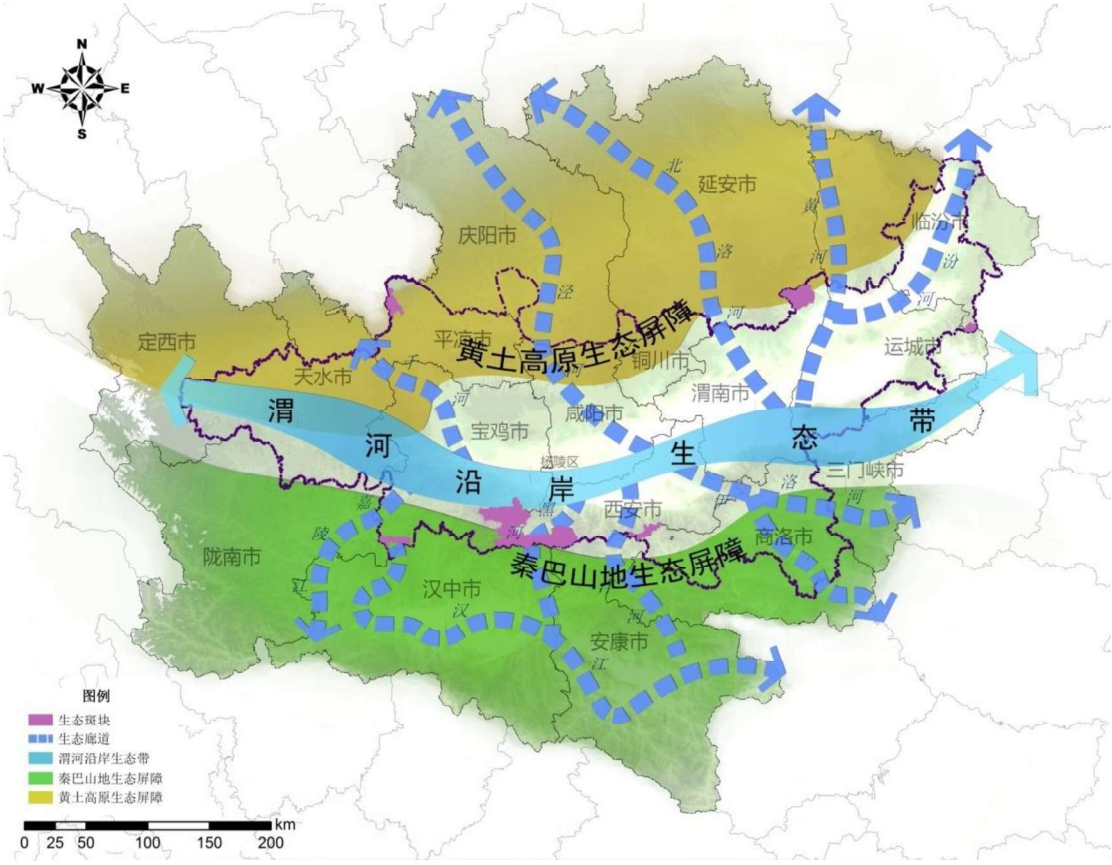

图 5 关中平原城市群生态安全格局示意图

构建“两屏、一带、多廊、多点”的生态安全格局。坚持区域生态一体化建设，推动城市群内外生态建设联动，确保城市群生态安全。加强秦岭、黄河生态环境保护治理。构建南部秦巴山地生态屏障和北部黄土高原生态屏障，贯通中部渭河沿岸生态带，建设区域生态安全格局的主骨架。以黄河及渭河、汾河、泾河、

丹江等水系为重点，自然保护区、水产种质资源保护区、湿地滩涂等重要生态斑块为补充，构建绿色生态廊道。强化各级自然保护区、地质公园、森林公园、湿地公园等管控和保护，建设好城市群生态节点。

划定并严守生态保护红线。在秦巴山地和陇东黄土高原等生态功能重要或生态环境敏感、脆弱的区域划定生态保护红线，涵盖国家级和省级禁止开发区域和有必要严格保护的其他各类保护地。生态保护红线划定后，只能增加、不能减少，确需调整的要严格履行报批程序。依托国家生态保护红线监管平台，实施综合监测、落实管控要求，做好勘界定标，保护和维护好关中平原城市群可持续发展的底线与生命线。

实施生态保护修复工程。分区分类开展受损生态系统修复，采取以封禁为主的自然恢复措施，辅以人工修复，改善和提升区域生态功能。系统整治并修复湖泊、湿地、蓄滞洪区等生态功能重要区域。以秦巴山地及渭北、天水等黄土高原丘陵沟壑区为重点，科学实施山水林田湖草生态保护修复工程。

专栏 6 山水林田湖草生态保护修复工程

护山。加强以秦岭、桥山、六盘山为重点的山体保护，严格控制开发强度，搞好植被恢复。

治水。深入推进柔性治水，实施江河库渠联通联控联调，加快构建关中水系，扎实开展黄河两岸生态整治，加强渭河、汾河、泾河等水系治理，加快引汉济渭等重大水源补给工程建设，营造科学合理、自然优美的水生态。实施黄河禹门口至潼关河段治理工程。

育林。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，推动绿化模范城市、森林城市和园林城市等创建。

养田。大力推行保护性耕作，探索耕地轮作休耕制度，建立土壤环境监测、防控和治理体系，加大农业面源污染、重金属污染治理力度，促进土地资源可持续利用。

蓄湖。加快昆明池、渼陂湖等湖库恢复，推进“百万亩湿地”建设，形成多元互补、调控自如的水系联通格局。

第二节 实施环境共治

深化大气污染联防联控。制定城市群空气质量达标规划，聚焦产业排放源治理，协同推进移动源、生活源、农业源综合治理，到 2035 年实现空气质量根本性好转。实行更严格的排放标准，加快重点行业清洁生产技术改造，坚决取缔“散、乱、污”企业，实施煤炭消费总量削减、散煤治理行动计划，推动天然气等清洁能源替代，严格控制重点污染物排放总量和强度。切实推进交通运输结构调整，提高铁路货运比例，推广使用清洁的高标准车用油品，加强车用油品质量监管。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。

加强流域水污染防治。基于流域水质改善目标，严格控制流域污染物排放总量及强度，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，提升污泥无害化处置水平。强化中小河流环境治理，加大黑臭水体整治力度，全面消除劣 V 类水体。优先开展城市建成区污水处理厂提标改造，加快完成重点湖泊水库等敏感区域城镇污水处理设施提标改造，强化工业企业和工业集聚区污水处理全收集、全处理和达标排放，推进重点行业清洁化改造。加大农业面源污染治理力度，实施化肥农药零增长行动。开展重要饮用水水源地规

范化建设，强化地下水型饮用水水源地保护及污染综合防治。

推进土壤污染防治。开展重点工矿区、污灌农田等的土壤污染治理与修复，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，加大优先保护类耕地保护力度。实施建设用地准入管理，开展关停搬迁工业企业土壤环境调查和风险评估。强化未利用地环境监管，科学有序保护和开发未利用地。

强化环境风险防控。加强应急减灾协调，完善灾害监测预警网络，强化雨洪管理，推进渭河上下游洪涝协防，减少水土流失，加快城市间地震避难救援体系建设。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。相关市县应提前规划布局生活垃圾焚烧发电厂，避免发生“邻避”问题。加大对涉重金属企业的监督检查力度，加强有毒有害水污染物排放的环境风险管控。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。

专栏 7 环境治理工程

大气污染控制工程。实施减煤计划，实施煤改气、煤改电、余热暖民工程，实施现役火电机组超低排放改造、燃煤锅炉脱硫脱硝除尘改造、老旧锅炉更新，淘汰黄标车、老旧汽车，开展汽修等行业挥发性有机气体治理，开展油气三次回收改造，开展餐饮行业油烟治理。

渭河流域综合治理工程。实施渭河干流滩面整治、河道疏浚、水污染治理、生态修复及湿地建设、水生物保护、河湖自然联通恢复等工程项目，实施渭河沿岸工业污水治理工程，实施渭河流域泾河、灞河等主要支流水污染综合治理和水生态修复工程。

汾河、涑水河、黑河等流域综合治理工程。实施节水保护、径流蓄水、水系重建、水源涵养、兴水增绿、植被修复、水土保持、污染防治等工程。

盐湖生态修复工程。实施盐湖周边治理、自然湖面恢复、水系治理、污染防治以及湿地公园、环湖绿带、景观廊道建设等工程。

董志塬固沟保塬治理工程。实施小流域综合治理、林草覆盖、沟道整治、重点城镇防洪等工程，治理沟道 100 条以上。

集中式饮用水水源地保护工程。实施金盆水库、冯家山水库、沈河水库、桃曲坡水库、关峡水库等水库环境综合整治工程，实施县级以上集中式饮用水水源地规范化建设工程，开展重点乡镇及农村集中式饮用水水源地基础调查和保护区划分与环境综合整治。

城镇排水与污水处理及黑臭水体治理工程。因地制宜开展城镇污水收集和处理设施建设与改造。按照“绿色、循环、低碳”原则建设污泥处置设施，加快完成现有不达标污泥处置设施的达标改造。开展渭河沿岸虢镇、新丰镇、蔡家坡镇、甘泉镇等重点乡镇污水收集处理及配套网管建设工程。实施皂河、新河、小苇河、沈河等整治工程及铜川漆水河、渭南沈西渠等城市黑臭水体整治工程。

重金属和土壤风险防控工程。开展重金属污染排查、治理，开展典型重金属污染场地环境风险评估，推动涉重金属企业搬迁入园。开展土壤污染状况详查，建立土壤环境基础数据库，制定土壤污染治理与修复规划，实施潼关县等重金属污染土壤综合防治试点。

农村污染防治工程。划定畜禽养殖禁养区，现有规模化畜禽养殖场配套建设粪便污水贮存、处理、利用设施，推广低毒低残农药，开展测土配方施肥，开展农村环境综合整治。

第三节 加强环境影响评价

密切跟踪规划实施对区域、流域生态系统和环境以及人民健康产生的影响，重点对资源开发、城市建设、产业发展等方面可能产生的不良生态环境影响进行监测评估。对纳入规划的重大基础设施建设项目依法履行环评程序，严格执行水土保持方案制度，严格土地、环保准入，合理开展项目选址或线路走向设计。建立统一、高效的环境监测体系以及环境污染联合防治协调机制、环境联合执法监督机制、规划环评会商机制，实行最严格的环境保护制度。把环境影响问题作为规划评估的重要内容，并将评估结果作为规划相关内容完善的重要依据。

第七章 全面提升开放合作水平

深度参与“一带一路”建设，主动融入全球经济体系，强化国际产能合作和国内产业对接，持续拓展开放合作广度和深度，构建全方位开放合作新格局。

第一节 深度参与“一带一路”建设

构建立体开放通道。依托航线联通、铁路贯通、公路畅通的综合交通网络，强化向西向北开放合作，打造新亚欧大陆桥和中蒙俄经济走廊衔接互动的重要平台。以陆桥通道为主轴，建设东西双向国际贸易大通道。密切与京津冀、长三角地区的综合交通联系，完善东向出海大通道。畅通连接成渝、珠三角、北部湾等城市群交通物流网络，形成南向国际贸易大通道。

建设人文交流高地。深化产学研结合、人才培养、科技成果转化等领域的国际交流合作，与中亚国家在能源化工、现代农业等领域联合开展技术攻关。发挥丝绸之路大学联盟的带头作用，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，发挥传统文化资源优势，搭建国际文化交流平台。制定外籍高层次人才认定标准，共建开放包容的国际性创新创业基地。与新疆、甘肃、宁夏等省（区）以及丝绸之路经济带沿线国家和地区联合打造丝绸之路经济带国际精品旅游线路。支持在西安设立外国领事机构，推动地区对外交往和各领域合作。

图 6 关中平原城市群开放格局示意图

深化经济交流合作。加强与沿线国家在航空航天、农业、电子信息、装备制造、服务外包、卫生检疫等领域的合作。引导有实力的大型企业集团走出去跨国经营，在有条件的国家（地区）布局境外经贸合作区。支持杨凌农业高新技术产业示范区与中亚国家联合建设旱作农业技术研发中心、技术推广示范基地和合作园区，开展“一带一路”现代农业国际合作。拓展跨境金融合作领域。支持中欧班列（西安）健康发展，完善“两干多支两节点”国际铁路物流网络。

专栏 8 融入“一带一路”建设四大重点工程
交通商贸重点工程。依托空港、陆港、口岸、信息四大平台，完善国际内陆港和航空港功能，提升货物中转集散辐射能级，打造丝绸之路经济带规模最大、功能最全、效率最优的国际物流枢纽。 **国际产能合作重点工程。**坚持“引进来”和“走出去”并重，鼓励支持有条件的企业“走出去”，积极承接国际高端产业转移，推进中俄丝路创新园、中韩产业园建设，实现互利互惠、共同发展。 **科技教育重点工程。**加快杨凌现代农业国际合作中心建设，为中亚等地区的国家提供设施农业、牧草繁育、节水灌溉、畜牧良繁等技术服务。搭建教育国际合作平台，研究推进中外合作办学，为对“一带一路”国家和地区提供教育培训服务。 **国际旅游重点工程。**加密重要客源国的国际航线，深化旅游业资源开放、信息共享、行业监管、公共服务、旅游安全、标准化服务等领域的国际合作，增强旅游服务信息互联互通，做好入境市场旅游宣传推广，建设黄金旅游经济带。

第二节 建设高标准开放合作平台

推进中国（陕西）自由贸易试验区建设。围绕建设全面改革开放试验田、内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作和人文交流重要支点，以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，建立与国际投资贸易通行规则相衔接的制度体系，营造和完善国际化、市场化、法治化营商环境，建成投资贸易便利、高端产业集聚、金融服务完善、人文交流深入、建管高效便捷、法治环境规范的高水平、高标准自由贸易试验区。

加快国际合作产业园建设。做实中美省州合作，深化与中东欧国家和地区经贸合作，提升与日、韩、澳等亚太国家经贸合作，密切与非洲和拉美地区的产能与经贸合作。推行“一园两地”合作模式，重点建设中俄丝路创新园、中哈人民苹果友谊园。加快中以创新示范园等境内国际合作产业园区建设，积极推动印尼陕

西钢铁产业园、非洲安哥拉农业高技术园区等境外园区建设。

持续打造国际交流平台。充分利用既有平台，继续办好中国杨凌农业高新科技成果博览会、丝绸之路国际博览会暨中国东西部合作与投资贸易洽谈会、欧亚经济论坛等具有重大国际影响力的论坛展会，建好丝绸之路国际艺术节、国际电影节等人文平台，深入实施丝绸之路影视桥、丝路书香等工程，不断推进务实合作。进一步丰富论坛、展会、会晤机制、技术联盟等形式，提高交流合作层次，构建服务“一带一路”建设的国际合作新平台。

第三节 加强国内区域交流合作

强化与东部沿海城市群对接。把向东与京津冀、长三角、粤港澳地区对接合作放在突出位置，依托陆桥通道和出海大通道，大力加强与东部地区在技术研发、生态环保、公共服务、投资、金融等领域的合作。强化与天津港、青岛港、连云港港等东部重要港口合作，推动海、陆、空港口连接，实现陆海联动，加快通关一体化进程。扩大对港澳台开放合作。

加强与周边城市群合作。大力推动向西、向南、向北交流合作，加强与西北地区城市群协调互动，探索建立与长江中游城市群、成渝城市群合作机制，推进与中原城市群、山西中部城市群、呼包鄂榆城市群联动发展，实现与丝绸之路经济带沿线省（区）在战略规划、文化旅游、基础设施、产业发展方面的互惠协作。

带动周边欠发达地区加快发展。加强与秦巴山、六盘山、吕梁山等集中连片特困地区以及陕甘宁、川陕革命老区的合作交流，加强扶贫开发、基础设施、公共服务、特色产业等对接，增

强辐射带动作用，共同加快脱贫致富步伐。

第八章 建立健全城市群协同发展机制

打破行政壁垒，强化协作协同，以基础设施互联互通和生态环境联防联治为先导，以生产要素的合理配置和自由流动为核心，逐步推进公共服务共建共享，着力建设统一开放的市场体系，大力促进一体化发展。

第一节 推进市场一体化建设

建立一体化区域市场。全面清理和废除妨碍统一市场形成和公平竞争的各种地方性法规政策，加快构建统一开放、竞争有序、充满活力的区域市场体系。加强社会信用体系建设，强化依法公开与共享行政执法信息，培育发展区域信用服务市场，建立和完善失信联合惩戒制度。健全市场监管体系和跨区域市场监管协调机制，联合打击侵权假冒行为，共同维护企业和消费者合法权益。

推进区域金融市场和公共资源交易市场发展。不断完善金融基础设施建设，完善区域金融服务网络，依法强化金融监管合作。依托现有交易场所依法开展关中知识产权、技术成果、林权等交易，统筹发展碳排放权、排污权、水权等交易平台，整合纳入统一的公共资源交易平台。依托现有合规交易场所，根据当地产业背景和设施条件，探索发展面向西部的大宗商品现货交易平台。

推动技术市场一体化。建设关中科技资源共享与服务平台。发展跨地区的知识产权交易中介服务，鼓励金融机构开展知识产权质押融资业务，鼓励联合培育技术联盟、孵化器等创新组织。

清理和消除城市间因技术标准不统一形成的各种内部障碍。

探索土地、劳动力等要素合理配置。坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，各类用地必须符合国土规划、土地利用总体规划，推进城市群一体化土地市场建设。完善城乡建设用地增减挂钩政策，条件成熟时适度扩大挂钩规模和范围。支持西安市高陵区深化农村土地三项制度改革试点。完善居住证制度，加强统一的就业服务平台建设，推行各类专业标准的城市间统一认证认可，促进城市群内劳动力自由迁徙和流动。

第二节 建立基本公共服务一体化发展机制

共同推动文化繁荣。发挥特色文化优势，塑造文化品牌，共同承办全国性乃至国际性重大文化活动。支持共建文化类产业园区，建立跨地区文化联盟。以社区和农村为重点，加强公共文化产品和服务供给，打通公共文化服务“最后一公里”。全面实施全民阅读工程。加强重大公共文化设施共建共享，实现农村数字广播电视户户通。联手开展文化遗产保护、民俗文化传承。加强跨地区体育交流合作，联合举办区域性竞技体育和群众性体育活动，共同承办国际重大体育赛事。

专栏 9 文化振兴重大工程
文化设施建设工程。加快丝绸之路国际文化艺术中心、丝绸之路国际电影城、西部国际图书城、西安国家版权中心、陕西省考古博物馆、平凉市博物馆等文化设施建设，增强公共文化服务功能。 **文化遗产保护工程。**推进秦始皇陵、汉唐帝陵、汉长安城、大地湾、陶寺等大遗址考古和保护工作，积极做好丝绸之路世界文化遗产保护和交流互鉴。 **文化品牌推进工程。**加强文化艺术精品创作，发展演艺事业，推广西部影视、陕西秦腔、伏羲祭祖、崆峒武术等文化艺术品牌。 **文化平台提升工程。**扩大丝绸之路国际艺术节、电影节等文化艺术交流平

台影响力，支持西安举办文化艺术博览会，推进西安丝绸之路文博书苑、天水丝绸之路文化旅游产业园、庆阳民俗文化产业园等建设。

全民阅读工程。统筹建设社区阅读中心、数字农家书屋、公共数字阅读终端等设施，实施儿童阅读书报发放计划、市民阅读发放计划。

加强教育合作。鼓励开展多种形式的跨地区教育合作，支持优质学校跨地区共享教育资源，支持高校跨地区共建共用院校科研实验室和实训基地。构建教育交流沟通平台，建立高校专家资源交流合作和教师培训交流合作机制。加快完善现代教育体系，全面提升教育质量，加快实现教育现代化。促进基本公共教育均衡发展，加强教师队伍特别是乡村教师队伍建设，推进城乡义务教育公办学校标准化建设。

推进医疗卫生资源共享。发挥西安医疗资源密集优势，推动医联体建设，共享优质医疗资源。鼓励医疗机构通过远程诊疗、派驻专家、交流进修等方式加大交流合作。探索建立标准统一、接口统一的医疗信息化平台。深化医疗卫生体制改革，建立健全分级诊疗制度。积极探索重大疫情信息通报与联防联控工作机制、突发公共卫生事件应急合作机制和卫生事件互通协查机制。组织实施健康城市健康村镇建设工程。

推动社会保障一体化。建立和完善社保关系跨地区转移接续机制。优化完善异地就医结算机制，健全基本医疗保险、大病保险、医疗救助等“一站式”即时结算机制。完善跨部门社会救助家庭经济状况信息核对平台。统筹推进社会保障等领域信息化建设，形成一体化的信息化应用支撑体系。

推动公共事务协同治理。加强应急管理合作，共建食品安全、灾害防治和安全生产等保障体系。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，提高应对各类灾害事故的能力。

第三节 建立健全利益协调机制

探索建立城市群一体化发展基金。根据城市群建设实际需求，鼓励地方研究筹建以社会资本为主导、市场化方式运作的关中平原城市群一体化发展基金，积极引入各类社会资本，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。

建立城市群生态保护协同机制。推进城市群生态屏障一体化建设，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、水源涵养和黄河沿岸土石山区治理投入力度，联手创建黄河生态经济带。在城市群内鼓励采取发展“飞地经济”、共享公共资源等方式，建立生态受益地区对生态保护地区的横向补偿机制。

建立成本共担和利益共享机制。建立跨地区重大基础设施、公共服务和生态环境建设项目成本分担机制。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，建立科技创新协调机制，推动科技创新政策一体化。

第九章 规划实施

陕西、山西、甘肃三省人民政府和国务院有关部门要高度重视、精心组织，深化细化配套政策措施，建立健全协同工作机制，确保规划目标和任务如期完成。

第一节 加强组织领导

陕西、山西、甘肃三省人民政府是关中平原城市群建设的责任主体，要切实加强规划实施的组织领导，建立城市群建设发展协调机制，明确推进机构，制定实施方案，落实工作责任，形成工作合力，重大建设项目按程序报批。国务院有关部门要切实履行职能，研究制定支持关中平原城市群发展的具体措施，在有关规划编制、跨区域重大项目建设、土地保障、优化行政区划设置、体制机制创新等方面给予积极指导和支持。国家发展改革委、住房城乡建设部要加强对规划实施情况的跟踪分析和督促检查，适时组织开展规划实施情况评估。

第二节 推动重点工作

依据本规划的总体部署，陕西、山西、甘肃三省要抓紧共同编制出台相关专项规划。科学确定年度工作重点，协同推进重点任务落实，尽力而为、量力而行、久久为功，有效防范地方政府债务风险。建立交通、资源环境、信息、市场、公共服务、产业等专项合作机制，分领域策划和推进具体合作事项及项目。健全财力保障机制，加强财政预算与规划实施的衔接协调。国务院有

关部门要完善激励约束机制，督促各地区采取共同行动，保障合作的持续稳定开展。

第三节 营造舆论环境

加强关中平原城市群建设发展的宣传报道，突出宣传城市群发展的重要意义、重大举措和成果，形成推动城市群协调协同发展的舆论氛围。引导社会各界关注和参与城市群建设，畅通公众意见反馈渠道，引导各类市场主体积极、主动参与城市群建设。