

## 中共陕西省委关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议

(2025年11月30日中国共产党陕西省第十四届委员会第九次全体会议通过)

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是陕西在中国式现代化建设中追赶超越、争做示范的关键五年。中国共产党陕西省第十四届委员会第九次全体会议，深入学习贯彻党的二十届四中全会精神和习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示，深入分析面临的形势任务，就制定陕西省国民经济和社会发展的第十五个五年规划提出以下建议。

### 一、深入贯彻落实党中央重大决策部署，奋力谱写中国式现代化建设的陕西新篇章

1. “十四五”时期陕西发展取得重大成就。“十四五”时期是我省发展进程中极不平凡、具有重要里程碑意义的五年。以习近平同志为核心的党中央十分关心、高度重视陕西发展，习近平总书记多次来陕考察指导并发表重要讲话，多次对陕西工作作出重要指示批示，赋予陕西新的战略定位、新的时代使命，给全省干部群众以极强的思想指引、精神鼓舞、奋斗感召。五年来，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯通落实习近平总书记关于陕西工作“五个扎实”、“五项要求”、“四个着力”等重要要求，着眼全国大局，发挥自身优势，明确主攻方向，以新的思路举措、新的精神状态推进各方面工作，经济社会发展呈现出新的气象，各项事业取得新的重大进展。经济运行稳中有进、进中向新，预计二〇二五年地区生产总值达到3.65万亿元左右，高质量发展迈出崭新步伐。创新体系实现系统重塑，西安区域科技创新中心获批建设，创新产出水平指数位居全国前列，“三项改革”和“秦创原”平台撬动研发深化、成果转化、企业孵化、产业催化实现全链条加速，入库科技型中小企业、高新技术企业数量

增长两倍多，科创板上市（过会）企业数量翻了两番。现代化产业体系加快构建，能化工业高端化多元化低碳化发展水平显著提升，新能源汽车、光伏、半导体等产业茁壮成长，新质生产力加快培育，新旧动能加快转换。重大基础设施建设取得突破性进展，西安咸阳国际机场 T5 航站楼建成投运，西延高铁即将通车，东庄水库下闸蓄水，引汉济渭工程实现先期通水。改革开放积厚成势，中国—中亚西安峰会等重大外事活动在陕举办，中欧班列（西安）核心指标稳居全国前列，交通、电网、水利、农业、外贸等领域国企实现战略性重组和专业化整合，市场化法治化国际化营商环境不断优化。城乡区域发展更趋协调，西安—咸阳一体化取得标志性成果，生产总值超过 200 亿元的县数量实现翻番，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作持续创优，城乡居民收入比明显改善。文化软实力持续增强，社会主义核心价值观深入人心，西安国家版本馆、西安碑林博物馆新馆、关中革命纪念馆、秦岭博物馆等重大文化设施建成开放，电视剧《西北岁月》、话剧《生命册》等精品力作广受好评，新大众文艺蓬勃兴起，第十四届全运会和残特奥会精彩圆满，文化服务和产品供给丰富多样。三秦百姓福祉不断增进，就业形势保持稳定，居民收入增速持续高于经济增速，教育资源配置更加均衡，紧密型医共体建设实现县域全覆盖，“一老一小”服务保障能力持续提升，多层次社会保障体系进一步健全。美丽陕西建设全面推进，秦岭、黄河流域、南水北调中线工程水源涵养区三大生态安全屏障持续筑牢，森林覆盖率大幅提升，生态环境质量持续好转，生态产品价值实现路径不断拓展，可再生能源装机占比超过 50%。社会大局保持和谐稳定，党建引领基层治理效能显著提高，信访工作法治化扎实推进，防范化解重大风险有力有效，平安陕西、法治陕西建设成效明显，安全发展根基更加牢固。党的领导全面加强，全面从严治党向纵深推进，

党内集中教育扎实开展，清廉陕西建设走深走实，政治生态更加风清气正，全过程人民民主的实践深入发展，全省上下人心思齐、人心思进、人心思干的氛围愈加浓厚。这些重大成就，是在积极应对世纪疫情冲击、克服大宗商品价格波动影响、抗击频发自然灾害、主动防范化解各类风险隐患中取得的，成之惟艰、十分不易，根本在于以习近平同志为核心的党中央领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引。全省上下要更加深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定信心、锐意进取、接续奋斗，不断把习近平总书记为陕西擘画的宏伟蓝图变成美好现实。

2. “十五五”时期陕西发展环境面临更为深刻复杂变化。“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位，谋划和推动陕西“十五五”发展，必须把思想和行动统一到党中央对外部环境和形势的科学判断上来，胸怀大局、把握大势、着眼大事，切实以历史主动精神不断打开高质量发展现代化建设新天地。要敏锐把握国际格局的战略性调整。当今世界变乱交织、动荡加剧，全球政治经济格局将继续经历大调整、大分化、大重组，不确定难预料因素增多。反观我国，两大奇迹新篇章持续书写，风景这边独好，特别是习近平总书记提出的构建人类命运共同体重大理念和四大全球倡议，必将为世界注入更多的确定性和稳定性，百年变局必将朝着于我更加有利的方向演进。我们一定要保持历史自信 and 战略定力，更加主动融入和服务构建新发展格局，更加深度融入共建“一带一路”大格局，以纵深开放拓展发展空间，以一域之光为全局添彩。要深刻把握科技产业的突破性变革。当前，全球科技创新进入密集活跃期，特别是人工智能作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，正在迅速广泛渗透经济社会各领域各方面，重塑科研范式、产业形态和经济格局。我们必须顺应这一

潮流，变革创新组织模式，加强科技和产业协同布局，更加主动地服务国家高水平科技自立自强，不断开辟新领域新赛道，因地制宜加快发展新质生产力，以勇立潮头、争当时代弄潮儿的志向和气魄抢占科技发展和产业竞争的制高点。要注重把握影响全局的拐点性变化。我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变，中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势更加彰显。同时必须看到，经济循环动力转换、能源结构调整、人口结构变化、房地产市场转型等拐点性变化对改革发展治理提出了新课题、带来了新挑战。我们必须加强前瞻研判和战略预置，更加积极主动地融入全国统一大市场建设，统筹好消费和投资、投资于物和投资于人、培育新动能和更新旧动能、做优增量和盘活存量、有效市场和有为政府等诸多重要关系，努力把拐点性变化带来的不利影响降到最低、把蕴含其中的历史性机遇用足用好。要精准把握自身发展的阶段性特征。我省“十四五”的显著成绩为未来发展奠定了坚实基础，同时发展不平衡不充分问题仍然突出，量的合理增长易受大宗商品价格周期性波动影响，质的有效提升受制于新质动能短期内难以挑起大梁的结构性矛盾，关中成长中的烦恼、陕北转型的阵痛、陕南发育的不足并存，农业农村现代化比较滞后，就业和居民收入增长压力较大，民生保障、公共服务和生态治理仍存在薄弱环节，重点领域还有风险隐患。我们必须在完整准确全面贯彻新发展理念上保持定力耐力意志力，在巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项上久久为功，以高质量发展的确定性应对各种不确定性，加速跨越结构调整阵痛期、新旧动能转换期、转型升级承压期，奋力在中国式现代化建设中谱写陕西新篇、争做西部示范。

### 3. “十五五”时期陕西经济社会发展总体要求。坚持马克思列宁主义、毛泽

东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示，围绕在西部地区推进中国式现代化建设中发挥示范作用，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，完整准确全面贯彻新发展理念，主动融入和服务构建新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，坚持以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，贯通落实“五个扎实”、“五项要求”、“四个着力”，深入开展高质量项目推进年、营商环境突破年、干部作风能力提升年“三个年”活动，加快建设教育强省、科技强省、人才强省、文化强省，大力发展县域经济、民营经济、开放型经济、数字经济，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、三秦百姓共同富裕迈出坚实步伐，确保奋力谱写中国式现代化建设的陕西新篇章取得决定性进展。

#### 4. “十五五”时期陕西经济社会发展必须把握的原则要求。

——坚持党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导，把党的领导贯穿经济社会发展各方面全过程，为高质量发展现代化建设提供根本保证。心领神会党中央决策部署，不折不扣、因地制宜抓好落实，确保最终效果符合党中央决策意图。

——坚持以人民为中心。把屁股端端地坐在老百姓的这一面，尊重人民主体地位，紧紧依靠人民，维护人民根本利益，促进社会公平正义，注重在发展中保障和改善民生，在满足民生需求中拓展发展空间，推动经济和社会协调发展、物质文明和精神文明相得益彰，让现代化建设成果更多更公平惠及三秦百姓。

——坚持新发展理念。始终以创新、协调、绿色、开放、共享的内在统一把握发展、衡量发展、推动发展，统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，持续推动质量变革、效率变革、动力变革，切实把质的有效提升和量的合理增长统一于高质量发展的全过程。

——坚持全面深化改革。紧紧围绕高质量发展现代化建设推进深层次改革、扩大高水平开放，突出经济体制改革牵引作用，更加注重系统集成，突破体制机制障碍，推动治理体系和治理能力现代化建设，进一步解放和发展生产力、激发和增强社会活力。

——坚持有效市场和有为政府相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，以项目建设和招商引资组织经济工作，积极融入全国统一大市场建设，建设法治经济、信用经济，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——坚持扬优势和补短板双向发力。注重在战略性优势领域进行战略性投入，注重以全面改革、全域开放、全链创新来集成优势、放大优势、培塑优势，发挥优势补短板、聚焦短板扬优势，奋力追赶、敢于超越，在标志性引领性领域实现纵向提占比、横向有进位、整体上台阶。

——坚持高质量发展和高水平安全良性互动。强化底线思维、极限思维、互联网思维，把统筹发展和安全从“有意识”变成“下意识”、从方法论转化为行动力，在防范风险、应对挑战上做到战略主动、战术精准，增强经济和社会韧性，以新安全格局保障新发展格局。

5. “十五五”时期陕西经济社会发展主要目标。为与全国同步基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础，着眼在西部地区发挥示范作用，坚持系统观念，

坚持目标导向和问题导向相结合，今后五年经济社会发展要努力实现以下主要目标。

——在创新驱动引领高质量发展上取得更大突破、争做西部示范。经济增速与全国基本同步，全要素生产率稳步提升，居民消费率明显提高，内需拉动经济增长主动力作用持续增强，经济增长潜力得到充分释放。教育科技人才一体发展格局基本形成，企业创新主体地位大幅提升，西安区域科技创新中心建设取得重大进展，创新策源能力、成果转化能力走在全国前列。科技创新和产业创新、实体经济和数字经济深度融合，新质生产力加快发展，产业结构调整取得突破性进展。

——在打造内陆改革开放高地上取得更大突破、争做西部示范。服务国家总体外交大局能力全方位提升，“四向拓展、全域开放”的通道和格局加快构建，国内大循环的重要支点、国内国际双循环的战略链接作用充分彰显。形成一批具有陕西特色、全国影响的标志性改革成果，高标准市场体系更加完善，营商环境持续优化。全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高，法治陕西建设达到更高水平。

——在担负新时代的文化使命上取得更大突破、争做西部示范。文化遗产保护传承和活化利用工作树立全国典范，红色文化时代价值充分释放，公共文化服务体系更加完善，高品质文化产品大量涌现，文旅融合水平持续提高，文化创新创造活力充分激发，社会文明程度明显提升，形式多样的国际人文交流广泛开展，成为世界了解中华文明和感知现代中国的重要窗口，文化强省建设迈出坚实步伐。

——在推动城乡区域协调发展、促进共同富裕上取得更大突破、争做西部

示范。关中、陕北、陕南协调发展取得更大进展，西安—咸阳一体化进程明显加快。新型城镇化和乡村全面振兴取得重大进展，脱贫攻坚成果持续巩固拓展，农业农村现代化提速增效，县域经济占比稳步提升，城乡发展差距和居民生活水平差距持续缩小。高质量充分就业取得新进展，居民收入增速高于全国平均增速、高于全省经济增速，民生短板加快补齐，社会保障制度更加优化更可持续，基本公共服务均等化水平明显提升。

——在推动发展方式绿色低碳转型上取得更大突破、争做西部示范。生态安全屏障进一步筑牢筑实，主要污染物排放总量持续减少，关中地区空气质量实现显著改善，碳达峰目标如期实现，清洁低碳安全高效的新型能源体系初步建成，“四大结构”加快调整，绿色生产生活方式基本形成，美丽陕西建设全域高质推进，努力争创美丽中国先行区。

——在提升全域本质安全水平上取得更大突破、争做西部示范。维护国家安全体制机制更加完善，公共安全体系进一步健全，重大风险防范能力、突发公共事件应急能力、防灾减灾救灾能力显著提高，社会治理水平进一步提高，安全保障更加有力，更高水平平安陕西建设扎实推进。

在此基础上再奋斗五年，与全国同步基本实现社会主义现代化，更多领域示范引领西部、走在全国前列，中国式现代化建设的陕西新篇章加快绘就。

## 二、加快建设具有陕西特色的现代化产业体系，固本兴新培育竞争新优势

现代化产业体系是谱写陕西新篇、争做西部示范的物质技术基础。必须把发展经济的着力点放在实体经济上，以实施产业链“链长制”为抓手，重点打造现代能源、先进制造、战略性新兴产业、文化旅游、现代服务业等万亿级产业集群，构建具有智能化、绿色化、融合化特征和符合完整性、先进性、安全性要求的现



代化产业体系。

6.做强做优现代能源产业集群。坚持“稳控转”，稳住能源生产基本盘，推动化石能源利用更多向化工原料转变、能源供给更多向清洁能源转变、能源资本运作更多向培育非能产业转变。协同推进煤炭优质产能释放和落后低效产能淘汰，加快油气资源勘探开发和增储上产。加快建设新型能源体系，完善以清洁高效煤电为支撑的转换利用体系，统筹推进新能源供给比重提高、就地消纳和外送。着力构建新型电力系统，大力发展新型储能，加快智能电网和微电网建设，加强陕甘青等跨省电力互济工程谋划和建设。锚定高端化多元化低碳化方向，加快延安1000万吨/年炼化一体化、国能榆林循环经济煤炭综合利用等项目建设，建设全国一流高端化工新材料产业基地。

7.大力推进制造业提质扩量增效。以先进装备制造业为骨干，打造国家先进制造业基地，提高制造业比重。实施产业基础再造工程和重大技术装备攻关工程，加快有色、冶金、食品、纺织、建筑等传统产业转型升级。实施制造业重点产业链高质量发展专项行动，持续提升乘用车（新能源）、商用车（重卡）、半导体及集成电路、太阳能光伏、输变电装备、航空、工业母机等优势产业。促进制造业数智化转型，发展智能制造、绿色制造、服务型制造。增强质量技术基础能力，强化标准引领，加强品牌建设。

8.培育壮大战略性新兴产业和未来产业。着力打造新兴支柱产业。实施产业创新工程，促进新型显示、智能终端、先进结构材料、生物医药等产业做优做强，加快商业航天、专用装备等产业深耕布局。培育低空经济产业生态，完善标准体系，建设低空装备制造产业基地，打造低空经济发展高地。实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动，加快新兴产业规模化发展。建立未来产业技术预见、

产业孵化、投入增长、风险分担机制，围绕光子、氢能、增材制造、脑机接口、具身智能、生物制造、第六代移动通信、超导技术等领域重点突破，培育新的经济增长点。

9.大力发展文化旅游业。坚持“文旅+百业”、“百业+文旅”，实施积极文化经济政策和重大项目带动战略，提升文化旅游业发展贡献度。深入挖掘文化底蕴，加强人文精神、人文价值挖掘培育，积极发展人文经济。推进文化和科技融合，促进传统文化产业转型升级，大力发展数字文化产业。推动标志性文旅资源串珠成链，打造彰显不同风韵的文旅带、特色文化旅游品牌。推动文商旅体融合发展，提高旅游服务质量，建设世界知名文化旅游目的地。构建“文学创作—舞台戏剧—影视制作—场景体验—文旅综合”全产业链体系。完善文化管理体制和生产经营机制。

10.促进服务业优质高效发展。实施服务业扩能提质行动。推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，建设面向产业的公共服务平台和专业化服务机构。支持驻陕金融机构各展所长，推动地方金融机构深化改革、完善治理、强化风控、提升质效，推进地方金融组织减量提质，做好金融“五篇大文章”。促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展，提升商贸流通业质量，深入推进县域商业体系建设，大力发展首发经济、夜间经济、演艺经济、会展经济、赛事经济、冰雪经济、假日经济，加强公益性、基础性服务业供给。提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平，推进服务业数智化。加强服务标准和质量品牌建设。健全服务业统计监测体系。

11.扎实推进特色现代农业建设。坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业。完善“省抓千亿级、

市抓百亿级、县抓十亿级”发展体系，持续做强苹果、蔬菜、茶叶、畜禽肉类、中药材、乳制品、食用菌、猕猴桃等重点产业链，培育壮大“小而精”特色产业，大力引育农业龙头企业。发展林下经济，壮大核桃、花椒等林业产业。实施农产品加工业高质量发展行动。拓展农业多种功能，促进农文旅融合发展。

12.积极发展人工智能和数字经济。加快西安国家新一代人工智能创新发展试验区建设，强化算力、算法、数据等高效供给，加强人工智能理论方法研究、核心技术自主创新、智能产品协同研发，组建陕西人工智能产业联盟，打造西部人工智能发展高地。深入实施“人工智能+”行动，以人工智能引领科研范式变革，加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合，抢占人工智能产业应用制高点，全方位赋能千行百业。推进数字陕西建设，实施可信数据空间发展行动，建设行业高质量数据集和典型应用场景，壮大数字经济核心产业。促进实体经济和数字经济深度融合，实施工业互联网创新发展工程。加强人工智能治理。推动平台经济创新 and 健康发展。

### 三、加快提升创新体系整体效能，因地制宜培育和发展新质生产力

谱写陕西新篇、争做西部示范要靠科技现代化作支撑。必须强化有组织创新和高质量科技供给，推动科技创新和产业创新深度融合，促进创新主体培壮和创新生态优化，在服务国家高水平科技自立自强上勇担重任，在培育和发展新质生产力上成势提效。

13.扎实推进西安区域科技创新中心建设。深化央地协同、省市联动，培育壮大战略科技力量，提升创新策源引领能力。推动在陕全国重点实验室、省重点实验室协同发展，提升陕西实验室体系和能力，积极融入国家实验室体系，争创国家实验室。统筹省内科技创新平台基地建设管理，支持国家科研机构在陕布局

重大创新平台，规范发展新型研发机构。推动国家重大科技基础设施加快建设，完善新型管理体制和“沿途下蛋”机制。强化科学研究、技术开发原始创新导向，加大基础研究投入力度，提高科技投入效能。健全面向产业需求的技术创新和应用研究攻关机制，支持校企共建创新联合体、协同攻关“卡脖子”技术，推动重点领域关键核心技术攻关实现新突破。

14.持续推进“三项改革”拓面提质增效。深化职务科技成果资产单列管理、技术转移人才评价和职称评定、横向科研项目结余经费出资科技成果转化改革。鼓励中央在陕单位通过“揭榜”改革任务、“打包托管”成果、合作转化等方式适用改革政策。完善“先使用后付费”等科技成果转化方式，持续创新“以演代评”、“先投后股”、“权益让渡”等举措。加强技术经理人队伍建设。推进概念验证中心、中试验证平台建设，实施大学科技园优化重塑，加大应用场景建设和开放力度。推动路演规范化、常态化、专业化、品牌化发展。培育市场化知识产权交易场所。大力推广“一院一所一校一港一企”模式。

15.优化推进“秦创原”创新驱动平台建设。优化升级“一中心一平台一公司”运行机制和服务效能，完善“政产学研金介云”创新服务体系。深化“一总多区”协同创新机制。构建同科技创新相适应的科技金融体制，改革完善技术经理人奖励激励、“以丰补欠”全链条考核评价、包容性容错纠错、多层次风险分担、试点化创新实践等科技金融“五项机制”，丰富科技型企业金融服务供给。发挥省级科技创新母基金作用，把秦创投打造为西部一流的科技金融综合性服务平台，集聚壮大私募创投机构，引导投早、投小、投长期、投硬科技。支持西安深化科技金融改革。强化企业科技创新主体地位，健全国有企业推进创新制度安排，支持有能力的民营企业牵头承担重大技术攻关任务，推动创新资源向企业集

聚。持续实施科技型企业“登高、升规、晋位、上市”四个工程，促进“专精特新”企业高质量发展，大力培育瞪羚企业、独角兽企业和科技领军企业。加大政府采购自主创新产品力度。

16.一体推进教育科技人才发展。健全一体改革工作机制，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动，促进科技自主创新和人才自主培养良性互动，助力建设具有全球影响力的教育中心、科学中心、人才中心。深化高等教育综合改革，支持有条件的“双一流”建设高校进入世界一流前列、省属优质高校进入国家“双一流”建设行列、行业应用型高校特色发展、地方高校服务区域发展。扩大优质本科教育招生规模。健全科技创新、国家战略和产业发展需求牵引的学科专业设置调整机制，助力国家交叉学科中心建设。推进科教协同育人，实施拔尖创新人才培养计划，强化科研机构、创新平台、企业科技计划人才集聚培养功能，全面推广“双导师制”、“订单式”等人才培养模式。优化实施省级人才计划，深化“校招共用”、“组团式”、“科技副总”引才等模式，着力引育战略科学家、科技领军人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才等各类人才。支持青年科技人才创新创业。畅通高校、科研院所、企业人才交流通道。以创新能力、质量、实效、贡献为评价导向，改进科技计划管理，深化人才评价和收入分配改革。打造西部科技创新港、杨凌示范区等教育科技人才一体发展示范样板。加强科学技术普及，培育创新文化，弘扬科学家精神。

#### 四、加快激发内需潜力，更加主动融入和服务构建新发展格局

内需是谱写陕西新篇、争做西部示范的基本动力。必须坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，推动投资与消费相互促进、政策与项目协同增效，为稳定经济增长、畅通经济循环、构建新发展

格局提供有力支撑。

17.大力提振消费。深入实施提振消费专项行动。统筹促就业、增收入、稳预期，合理提高公共服务支出占财政支出比重，增强居民消费能力。以业态融合为重点扩大服务消费，推动商品消费扩容升级，以西安国家试点为牵引培育打造新业态新模式新场景。实施提振消费品工业行动。支持西安打造国际化消费环境。加大直达消费者的普惠政策力度，增加政府资金用于民生保障支出。完善促进消费长效机制，落实带薪错峰休假。强化消费者权益保护。

18.扩大有效投资。深化高质量项目推进年活动。保持投资合理增长，提高投资效益。优化政府投资结构，提高民生类政府投资比重，紧扣国家重大战略实施和重点领域安全能力建设加强项目谋划推进。适应人口结构变化和流动趋势，完善基础设施和公共服务设施布局，加快人力资源开发和人的全面发展投资。完善“四个一批”项目动态管理机制。深化投资审批制度改革。加强政府投资全过程管理。完善民营企业参与重大项目长效机制，发挥政府投资基金引导带动作用，激发民间投资活力、提高民间投资比重，增强市场主导的有效投资增长动力。

19.构建现代化基础设施体系。加强基础设施规划布局，促进集成融合，提升安全韧性和运营可持续性。适度超前建设新型基础设施，推动传统基础设施更新和数智化改造。加快完善“米字型+五横两纵”综合立体交通网主骨架，推动高铁网向“多中心网络化”形态转变，实施高速公路中心强化、通道提升、加密联通、省际贯通工程，推进农村地区道路交通基础设施提质升级，加快形成“一主一辅六支”运输机场格局，稳妥有序发展轨道交通。加强交通跨区域统筹布局、跨方式一体衔接，强化薄弱地区覆盖和通达保障。推动绥德—太原高铁开工建设。优化省内能源通道布局，加力建设新型能源基础设施。持续落实与人口和产业布

局相匹配的水资源配置机制,实施陕西西线水资源配置、关中水资源再平衡工程,加快构建“五纵十横”的现代化水网主骨架大动脉,推动黄河、长江流域“两张水网”联网补网强链,提速黄河古贤水利枢纽、引汉济渭等重大水利工程建设。

20.完善扩大内需政策环境。发挥积极财政政策作用,加大“三资”盘活力度,增强财政可持续性。推进财政科学管理,加强财政资源和预算统筹,完善重点领域投入保障机制。深化零基预算改革,优化财政支出结构,建立促进高质量发展的转移支付激励约束机制。加强预算绩效管理和财会监督。落实税收征管改革政策,规范税收优惠政策和非税收入管理。加强政策取向一致性评估,强化各领域、长短期政策衔接联动。用好货币金融政策工具。健全完善重大涉企政策出台前征求企业意见机制,加强常态化政策宣介阐释。健全预期管理机制。

## 五、加快推进经济体制改革,更加积极融入全国统一大市场建设

高水平市场经济体制是谱写陕西新篇、争做西部示范的重要保障。必须落实构建高水平市场经济体制要求,坚决破除阻碍统一大市场建设和公平竞争的卡点堵点,加快实现资源配置效率最优化和效益最大化。

21.充分激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”。以增强核心功能、提升核心竞争力为导向深化国资国企改革,聚焦主责主业做强做优做大国有企业和国有资本。推进国有经济布局优化和结构调整,加快文化、金融等领域国有企业战略性重组和专业化整合。优化国有资本投资、运营公司管理架构,进一步盘活存量、优化增量、提升质量。落实民营经济促进法,保障平等使用生产要素、公平参与市场竞争、有效保护合法权益,发展壮大民营经济。支持中小企业和个体工商户发展,推动大中小企业协同融通发展。健全防范化解拖欠中小企业账款长效机制。强化产权执法司法保护。完善中国特色现代企业制度,弘扬

企业家精神，加快建设世界一流企业。

22.深度参与高标准市场体系建设。完善产权保护、市场准入、信息披露、社会信用、兼并重组、市场退出等制度，消除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒，规范政府经济促进行为，破除地方保护和市场分割。综合整治“内卷式”竞争。加强公平竞争审查刚性约束，强化反垄断和反不正当竞争执法司法，形成优质优价、良性竞争的市场秩序。高标准联通市场设施，降低物流成本。落实有利于统一大市场建设的统计、财税、考核制度。

23.深化要素市场化配置改革。建立健全城乡统一的建设用地市场、功能强大的区域资本市场、流动顺畅的劳动力市场、转化高效的技术市场、开放共享安全的数据市场，引导要素向优势区域、重点产业集聚。深入推进“亩均论英雄”综合改革和“标准地+承诺制”改革。健全陕西资本市场服务中心、陕西股权交易中心等平台功能，强化上市后备企业梯度培育，促进上市公司扩量提质，提高直接融资比重。做大做强煤炭等能源交易平台。盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施。推进行政事业单位存量国有资产盘活共享。推动司法判决执行与破产制度有机衔接，依法有效盘活被查封冻结财产。

24.完善开发区管理制度。调整优化产业园区定位和空间布局，稳妥有序推动开发区整合。建立健全开发区产业转移利益共享机制，支持开发区合作共建。健全开发区分级分类管理制度和动态管理机制，完善统计制度、综合评价等机制。推动开发区健全与主责主业相匹配、与自身发展阶段相适应的管理模式和运行机制，进一步理顺开发区与行政区关系。

25.营造市场化法治化国际化一流营商环境。深化营商环境突破年活动。健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制。健全解决企业问题联席会议制



度、政企恳谈会等制度机制，完善惠企政策直达快享、免申即享机制。“以用为本”推进数字政府建设，优化提升“秦务员”、“秦政通”、“陕企通”、“秦信融”质效。健全规范涉企执法长效机制，防止和纠正违规异地执法、趋利性执法。实施招商引资创新发展工程，以投行思维创新招商方式，支持各地聚焦优势领域开展精准招商。

## 六、加快对内对外开放步伐，更加深度融入共建“一带一路”大格局

坚持开放合作是谱写陕西新篇、争做西部示范的必然要求。必须发挥“一带一路”重要节点和向西开放重要基地作用，推进更大范围、更宽领域、更深层次、更高水平开放，拓展战略纵深、合作空间，打开发展新天地。

26.构建支撑有力的全域开放格局。以中亚地区为重点、亚欧大陆为依托积极参与丝绸之路经济带建设，以粤港澳大湾区为纽带深度对接“21世纪海上丝绸之路”，以苏陕协作为抓手全面加强东部地区合作，更好协同周边、服务全国、融入全球。发挥西安对外开放引领作用，提升各市（区）协同开放水平。全面落实中国—中亚峰会涉陕成果。加强外事外贸外资外经外宣有机联动，着眼更好服务国家开放大局，强化科技、教育、考古、传统医学、文化旅游等领域交流合作，积极参与“一带一路”科技创新行动计划，推动中外合作办学高质量发展，常态化开行中国—中亚国际人文旅游班列。

27.稳步扩大制度型开放。主动对接国际高标准经贸规则，积极推动规则、规制、管理、标准相通相容。深入实施自由贸易试验区提升战略，加强差异化、首创性、集成式改革。拓展国际贸易“单一窗口”服务功能。推进西安服务业扩大开放综合试点。推进合格境外有限合伙人试点。

28.系统升级开放通道枢纽。以陆港、空港双枢纽为牵引，建设港贸产融合

的国际物流枢纽中心，打造新亚欧陆海联运通道和西部陆海新通道战略交汇，加快形成面向中亚南亚西亚国家的重要开放通道。推动中欧班列西安集结中心提级增效，完善“枢纽对枢纽”合作机制，优化集疏运体系，科学布局海外仓，推动构建中欧班列经济圈。加快建设区位门户复合型国际航空枢纽，推动空港新城和咸阳经开区融合发展，推动临空经济示范区高质量发展。对接长江经济带，扩能南向开放通道，加快推进汉江复航，发展公、铁、水、空多式联运。加快通道网、物流网、数联网“三网融合”。

29.打造高能级开放平台。强化自贸区与开发区、综保区等各类开放平台功能整合、政策叠加、融合发展。强化上合组织农业技术交流培训示范基地作用。提升丝博会、欧亚经济论坛、杨凌农高会、秦商大会等市场化专业化国际化水平，打造综合性国际经贸平台。支持创建中国—中亚农业创新合作示范区，推动上合组织农业合作博览会提档升级，争取在陕举办更多有影响力、带动力的涉外活动。

30.提速开放型经济发展。培育引进外贸龙头企业、平台企业，推动市场多元化和内外贸一体化。实施重点产业外向度提升工程，创建国家服务贸易创新发展示范区，促进数字贸易高质量发展，因地制宜发展跨境电商、中间品贸易、绿色贸易等新业态。全面落实外资准入负面清单和国民待遇，落实好“准入又准营”，打造“投资中国·选择陕西”品牌。加强我省海外综合服务体系 and 海外利益（权益）保护服务平台建设，支持企业“借船出海”、“抱团出海”。

31.深化横向经济技术协作。发挥苏陕协作、津陕水源地对口协作、陕粤港澳活动周等作用，加强与京津冀、长三角、粤港澳大湾区的合作，积极有序承接东部沿海地区的产业转移。加强与成渝地区双城经济圈的合作，推进西汉蓉航空产业带建设，推动成渝西协同发展。加强与黄河流域省份的合作。做好援藏、援

疆工作。

## 七、加快优化区域经济布局，优势互补促进区域协调发展

区域协调发展是谱写陕西新篇、争做西部示范的内在要求。必须落实国家重大发展战略，实施“双极带动、多点支撑、三区协同”战略，强化西安、榆林两大增长极对全省发展的带动作用，持续提升其他城市支撑作用，更好实现关中陕北陕南三大板块错位发展、联动互补、协同升级。

32.高标准对接国家区域发展战略。落实新时代推进西部大开发形成新格局战略部署，完善大保护、大开放、高质量发展格局。落实黄河流域生态保护和高质量发展战略部署，坚持“四水四定”原则，协调推进减沙控沙、治水治污、节水控水、优能优产、利民惠民。

33.推动关中科技赋能创新升级。提升关中地区创新创造活力，以“西安研发制造、周边转化配套”为牵引，以建设关中高新技术产业带为重点，推动产业向“特色分工+区域一体化”升级。推进关中平原城市群和西安都市圈建设，以西咸新区为纽带加快西安—咸阳一体化发展，推进西宝、西铜、西渭、西商、西杨融合发展。提升西安国家中心城市能级，更好发挥对全省发展的龙头带动作用。支持杨凌建设旱区农业新质生产力策源地。

34.推动陕北能源革命转型升级。加快榆林能源革命创新示范区、延安现代能源经济示范区建设，打造现代化综合能源生产基地，促进“能源—材料—制造”体系更新升级，推动产业体系向多元融合、多业支撑转变。推进呼包鄂榆城市群建设，做强做大榆鄂宁现代煤化工集群。

35.推动陕南生态优先绿色升级。支持汉中、安康、商洛拓宽“两山转化”通道，探索生态产品价值实现机制，建设生态城市。商洛国家生态产品价值试点

工作要走在前。发挥安康重要节点作用，建设秦巴（汉江）生态经济走廊和休闲旅游度假康养区，壮大抽水蓄能、绿色食药、富硒食品、智慧渔业等产业链群，提高生态产业化、产业生态化水平。

36.推动区域协同联动发展。以西安科教、榆林能源互补合作引领关中、陕北耦合发展，推动陕北能源化工产业和关中先进制造业互促双强。以西安、汉中产业共兴、文旅共融、交通枢纽共建引领关中、陕南融合发展，推动关中和陕南在技术密集型、劳动密集型产业发展上互促双强。以水资源调配、碳汇交易、生态补偿等为抓手，推动陕北能源经济与陕南生态经济协同增效。推进与周边省份毗邻地区的互补合作。积极发展“飞地经济”、流域经济。

37.支持特殊类型地区振兴发展。推动陕甘宁、川陕、鄂豫陕等革命老区加快发展，加大产业扶持培育力度，补齐基础设施和社会事业短板，加强生态环境保护。加快资源型地区转型发展，支持资源枯竭地区培育发展接续替代产业，持续推进采煤沉陷区等综合治理。支持老工业城市统筹传统产业升级和新兴产业培育。

38.优化国土空间发展格局。落实主体功能区战略，保持格局总体稳定，细化明确特殊功能区，完善支持政策和考核评价机制。完善国土空间规划体系，做好“一张图”建设和管理。落实优化耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等控制线，分区分类实施差别化、精细化用途管制。优化农林土地利用结构。探索实施建设用地总量按规划期管控模式，实行统筹存量和增量综合供地。

#### 八、加快推进新型城镇化和乡村全面振兴，高效统筹促进城乡融合发展

城乡融合发展关系谱写陕西新篇、争做西部示范成色。必须加快构建新型工农关系、城乡关系，推进新型城镇化和乡村全面振兴相得益彰。

39.推动城市内涵式发展。优化现代化城市体系，加快建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。健全城市规划体系，合理配置生产生活生态空间，推动城市功能强化、产业提升、周边发展协同。实施城市基础设施生命线安全工程，推动平急两用公共基础设施建设，提升城市防洪排涝能力。大力实施城市更新。加强城市治理中的风险防控。支持西安特大城市加快转变发展方式，完善大中小城市协调发展机制，推进组团式发展。

40.构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系。坚持兴业、强县、富民一体发展，完善差异化监测评价体系，健全奖增强中等政策措施。持续推进县域城镇、产业、创新等平台建设，大力发展特色经济、联农带农经济、集体经济、民营经济，推动做强首位产业及特色产业，增强县城综合承载能力和治理能力。做优城镇节点，强化综合服务和特色产业功能。探索推进向县域赋能放权，支持有条件的中心镇发展成县域副中心或新型小城市。

41.深入推进以人为本的新型城镇化。科学有序推进农业转移人口市民化，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动转移支付、要素配置等与农业转移人口市民化挂钩。依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出办法。

42.提升耕地保护水平和粮食安全保障能力。深入推进新一轮粮食产能提升行动，推动主要粮油作物整建制单产提升，加快“吨粮镇”、“吨粮村”建设。严守耕地红线，严格占补平衡管理。稳步推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护试点工作。完善耕地、永久基本农田和高标准农田一体化管理机制，实施灌区现代化改造，高质量推进高标准农田建设，建好补充耕地储备库、永久基本农田储备区、高标准农田后备区。深入实施种业振兴行动，推广应用高性能农机装

备，完善农业灾害防控体系。加强粮食购销和储备管理。构建多元化食物供给体系。

43.扎实推进宜居宜业和美乡村建设。学习运用“千万工程”经验，因地制宜完善乡村建设实施机制，分类有序、片区化推进乡村振兴，压茬建设“千万工程”示范村。统筹优化村镇布局，推动县域基础设施一体化规划建设管护。加强农村供水保障。协同推进县域国土空间治理，稳步开展全域土地综合整治。持续整治提升农村人居环境，扎实推进农村厕所革命、生活污水治理、生活垃圾收运处置。建立健全农房安全管理长效机制。

44.提高强农惠农富农政策效能。坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保乡村振兴投入力度不断增强。保护和调动农民务农种粮积极性，完善农业政策性保险。加强产粮大县奖励激励。健全城乡融合发展体制机制，推动城乡要素双向流动，激励各类人才下乡服务和就业创业。稳定土地承包关系，稳步推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点。发展农业适度规模经营，提高新型农业经营主体发展质量，完善便捷高效的农业社会化服务体系。节约集约利用农村集体经营性建设用地，依法盘活用好闲置土地和房屋，保障乡村发展用地和农民建房合理用地。以“陕农经”平台为抓手强化农村“三资”监管。

45.统筹建立常态化防止返贫致贫机制。完善覆盖农村所有人口的常态化防止返贫致贫监测网络，加强分类精准帮扶，落实相应兜底式保障和开发式帮扶措施。分层分类帮扶欠发达地区，健全乡村振兴重点帮扶县支持政策。完善常态化帮扶体制机制，增强内生发展动力，确保不发生规模性返贫致贫。

## 九、加快推动文化繁荣发展，守正创新建设文化强省

文化繁荣兴盛是谱写陕西新篇、争做西部示范的重要标志。必须坚持以文铸魂、以文传脉、以文育人、以文润心、以文兴业、以文传声，打造“三高地、三样板”，为建设文化强国贡献陕西力量。

46.弘扬和践行社会主义核心价值观。深化党的创新理论学习和宣传教育，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂。坚持“两个结合”，创新实施马克思主义理论研究和建设工程，建强用好习近平文化思想研究中心陕西省协同研究基地，打造“理响‘陕’耀”品牌。实施哲学社会科学创新工程。深化“厚德陕西”建设，推进城乡精神文明建设融合发展。弘扬诚信文化、廉洁文化。加强和改进思想政治工作，深化全国“大思政课”综合改革试验区建设，推进校园文化建设，传承弘扬延安精神，加强青少年理想信念教育。加强网络内容建设和管理，加强未成年人网络保护。提升信息化条件下文化领域治理能力。

47.切实提升文化遗产保护传承利用水平。守护好黄帝陵、兵马俑、延安宝塔等中华文明和中国革命的精神标识，建好用好长城、长征、黄河国家文化公园（陕西段），推动文化遗产系统性保护和统一监管督察。深度参与中华文明探源工程，加强周秦汉唐盛世文明考古研究，推动中华优秀传统文化传承发展。创新国家考古遗址公园建设，推进部省合作共建汉长安城大遗址保护特区建设，深化延安革命文物国家文物保护利用示范区建设。加强历史文化名城、街区、村镇和非遗、古籍有效保护和活态传承。支持文化生态保护（实验）区建设。加强古树名木保护。建立落实基本建设考古前置制度，提升文勘、发掘工作效率。

48.持续优化文化产品和服务供给。实施新时代文艺精品创作工程，加快培育大批德才兼备的文化英才和文化新秀，造就担纲顶梁的文化领军人物，提升文化原创能力，做强文学陕军、长安画派、西部影视、陕西戏剧、陕北民歌、陕南

民歌等品牌。推动新闻出版、广播影视、档案史志事业繁荣发展。广泛开展群众性文化活动，繁荣互联网条件下新大众文艺。做大做强省级主流媒体平台，推进新闻宣传和网络舆论一体化管理，提高主流舆论引导能力。实施公共文化服务提质增效行动和文化惠民工程。深化国有文艺院团改革。推进书香陕西建设。促进群众体育和竞技体育全面发展，加快构建更高水平全民健身公共服务体系。

49.着力提升中国形象立体传播能力。发挥陕西国际传播中心作用。实施“中华文明从这里走来”传播工程，做亮“丝绸之路起点·兵马俑的故乡”、“国风·秦韵”、文物外展等名片，打造文化交流品牌矩阵，提升国际传播效能。加强区域国别研究。高质量办好丝绸之路国际艺术节、丝绸之路国际电影节。

#### 十、加快补齐民生和社会事业短板，用心用情提高三秦百姓生活品质

实现人民对美好生活的向往是谱写陕西新篇、争做西部示范的出发点和落脚点。必须坚持尽力而为、量力而行，顺应人口发展趋势，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好群众急难愁盼问题，畅通社会流动渠道，让人民生活品质的提高更加可感可及。

50.促进高质量充分就业。深入实施就业优先战略，健全就业促进机制，构建就业友好型发展方式。加强产业就业协同，因地制宜发展劳动密集型产业，积极培育新职业新岗位，支持企业稳岗扩岗。深化实施职业技能提升、劳务品牌培育、就业服务提质“三项工程”，强化择业和用人观念引导，着力解决结构性就业矛盾。完善就业支持和公共服务体系，稳定和扩大高校毕业生、农民工、退役军人、易地搬迁群众等重点群体就业，推动灵活就业、新就业形态健康发展。促进创业带动就业。完善劳动关系协商协调机制，加强劳动者权益保障。完善就业影响评估和监测预警，综合应对外部环境变化和新技术发展对就业的影响。



51.着力提高居民收入水平。实施居民收入提升攻坚行动，提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重。健全各类要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的初次分配机制。完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，推行工资集体协商制度，科学合理提高最低工资标准。多渠道增加居民财产性收入。落实税收、社保、转移支付等再分配调节机制。更好发挥第三次分配作用，促进和规范公益慈善事业发展。规范收入分配秩序和财富积累机制。

52.办好人民满意的教育。深入推进立德树人综合改革，坚持德育为先、五育并举，完善教育评价体系。健全与人口变化相适应的教育资源配置机制，加强跨学段动态调整、余缺调配、集约利用。稳步推进免费学前教育，积极探索延长义务教育年限。实施基础教育扩优提质行动，统筹义务教育优质均衡发展、学前教育优质普惠发展，扩大普通高中教育资源供给，实施县域普通高中振兴行动，办好特殊教育、专门教育。推动职业教育对接区域产业、提升办学能力，打造特色鲜明高职院校。引导规范民办教育发展。弘扬教育家精神，建设高水平教师队伍，强化教师待遇保障。健全学校家庭社会协同育人机制。探索推行智能学籍卡“一卡通”，赋能校内管理、校外育人。深入实施教育数字化战略，优化终身学习公共服务。

53.健全社会保障体系。落实基本养老保险全国统筹制度，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，健全待遇确定和调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金。健全多层次医疗保障体系，推进基本医疗保险省级统筹，优化药品集采、医保支付和结余资金使用政策。扩大失业、工伤保险覆盖面，建立健全职业伤害保障制度。落实社保关系转移接续政策，提高灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参保率。严格落实被征地农民社会保障。落实社会保险精算制度，继续划转国有

资本充实社保基金，健全社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制。发挥各类商业保险补充保障作用。健全社会救助体系，推行“融救助”。完善空巢老人、困境儿童、残疾人等群体服务保障体系。建立健全基本殡葬服务制度。坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。加强退役军人服务保障。

54.推动房地产高质量发展。加快构建房地产发展新模式，配套完善商品房开发、融资、销售等基础制度，加强房地产市场全过程监管。优化保障性住房供给，满足城镇工薪群体和各类困难家庭基本住房需求。因城施策增加改善性住房供给，规范发展住房租赁市场。建设安全舒适绿色智慧的“好房子”，实施房屋品质提升工程和物业服务质量提升行动。建立房屋全生命周期安全管理制度。

55.深入推进健康陕西建设。实施健康优先发展战略，完善健康促进政策，提升爱国卫生运动成效。强化公共卫生能力，实施疾控体系现代化建设工程，防控重大传染病。健全医疗、医保、医药协同发展和治理机制，推进紧密型县域医共体和城市医疗集团建设，促进分级诊疗。推动以公益性为导向的公立医院编制、服务价格、薪酬制度和综合监管改革，加强县区、基层医疗机构运行保障。优化医疗机构功能定位和布局，推进国家医学中心创建和国家区域医疗中心建设，实施临床专科能力培优行动。实施医疗卫生补短强基计划，推进全民健康数智化建设。发展慢性病防治康管全链条服务。全方位提升急诊急救、血液保障和应急能力。推动中医药传承创新，促进中西医结合，做大做强“秦药”品牌。实施卫生健康基层人才队伍建设和高层次人才培养行动。支持创新药和高端医疗器械发展。加强心理健康和精神卫生服务。

56.推动人口高质量发展。健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系。倡导积极婚育观，优化生育支持政策和激励措施，有效降低家庭生育养育教育成

本。完善生育保险制度，落实生育休假制度，实施早孕关爱行动、孕育和出生缺陷防治能力提升计划。发展普惠托育和托幼一体化服务。加强妇女和儿童健康服务。健全养老事业和产业协同发展政策机制。优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，加强公共设施适老化和无障碍改造。发展医养、医养结合服务。推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给。落实渐进式延迟法定退休年龄政策，发展银发经济。

57.稳步推进基本公共服务均等化。分领域优化调整全省基本公共服务项目清单、基本质量标准、均衡评估办法。推动更多基本公共服务向基层下沉、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜，健全与常住人口相匹配的公共资源配置机制。以县域为基本单元，全面推进公共服务规划布局、设施建设、资源配置、人才调配城乡一体化。积极推进城市社区嵌入式服务，加快补齐社区综合服务设施短板，建设完整社区。全面深化事业单位改革。

## 十一、加快提升生态文明建设水平，破立并举建设美丽陕西

绿色发展是谱写陕西新篇、争做西部示范的鲜明底色。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，以碳达峰碳中和为牵引，更好统筹生态本底保护与生态价值转换，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。

58.坚决守护好生态安全屏障。健全秦岭常态化长效化保护体制机制，坚持条例护山、规划管山、智慧控山、系统治山，完善秦岭保护规划体系落实机制，实施秦岭北麓“五水协同”治理，加强“五乱”问题动态排查整治，强化民宿、农家乐等规范管理，依法整治违规穿越探险、破坏野生动植物资源等行为，巩固拓展矿业权退出、小水电整治成果，高质量推进国家公园和国家植物园建设。把

牢黄河流域生态保护基准线，开展黄土高原“水美黄河”行动，推广富平治水经验和高西沟生态治理模式，提高淤地坝建设管护水平，实施黄河干流保Ⅱ类和支流水质消劣行动，推动取水行为规范和节水技术创新应用。强化南水北调中线工程水源涵养区保护，开展汉江、丹江“碧水东流”行动，加强危化品运输管控、尾矿库和涉金属矿产开发生态环境综合整治，严格实施长江十年禁渔。统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，持续实施重要生态系统保护和修复重大工程，科学开展国土绿化，强化自然保护地建设，提升生态系统多样性稳定性持续性。

59.下气力打好污染防治攻坚战和“三北”工程攻坚战。持续抓好以关中地区为重点的大气污染治理，坚持高质量治标和有序治本一体推进，加强多污染物控制协同。统筹水资源、水环境、水生态治理，加强河湖岸线和湿地保护，基本消除城乡黑臭水体。加强土壤污染源头防控，推进受污染耕地安全利用和严格管控，深化农业面源污染防治。加快落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度。实施固体废物综合治理行动。加强环境风险防控，深入推进新污染物治理。扎实推进“三北”工程建设，深化沙化土地全面治理、荒漠化土地综合治理、渭北旱塬植被恢复，坚决打赢陕西黄河“几字弯”攻坚战。

60.积极稳妥推进和实现碳达峰。落实碳排放总量和强度双控制度。坚决遏制“两高”项目盲目发展。深入实施节能降碳改造，建设一批零碳工厂和园区。加快煤炭清洁高效利用和减量替代，推动能源消费绿色化低碳化。示范推广二氧化碳捕集、封存与利用。推动煤炭和石油消费达峰。完善碳排放统计核算体系。高质量参与全国碳排放交易市场和全国温室气体自愿减排交易市场。推进国家储备林基地、“百万亩绿色碳库”试点示范基地建设。提升应对气候变化特别是极端天气能力。

61.促进形成绿色生产生活方式。深入推进生态环境分区管控，推动“北电南送”、“南化北移”。推动工业、城乡建设、交通运输、能源等重点领域绿色低碳转型。完善资源总量管理和全面节约制度，提高垃圾分类和资源化利用水平，促进循环经济发展。建设调控有效的水权交易市场。落实促进绿色低碳发展政策。健全绿色消费激励机制，推广绿色低碳生活方式。

## 十二、加快构建新安全格局，系统施治建设更高水平平安陕西

建设平安陕西是谱写陕西新篇、争做西部示范的重要内容。必须全面贯彻总体国家安全观，强化源头防控、系统施治，切实维护国家安全和社会稳定。

62.健全维护国家安全体系。落实国家安全责任制，推动维护国家安全工作协调机制高效运行，提高应急应变能力。完善国家安全法治体系、政策体系、风险监测预警体系。强化国家安全教育，筑牢人民防线。坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全。

63.有力确保经济安全。完善经济领域风险感知和协同防控机制。加强政府债务管理，稳妥化解存量隐性债务，优化债务结构，加快融资平台市场化转型。完善金融风险防范、预警、化解、问责体系，推进高风险机构、潜在高风险机构“动态清零”，全链条防范和打击非法金融活动。统筹推进房地产风险有序化解。加强粮食、能源资源、重要产业链供应链、重大基础设施安全保障。继续开展新一轮找矿突破战略行动，推动战略性矿产资源增储上产。维护网络、数据、人工智能、生物、低空等新兴领域安全。

64.提高公共安全治理水平。推动公共安全治理模式向事前预防转型，提高重大突发公共事件处置保障能力。深化完善安全生产隐患排查整治和责任倒查机制，强化人防、物防、技防、管理防相结合的预警防护，坚决防范遏制重特大事

故发生。加强食品药品安全工作。深化社会治安整体防控体系和能力现代化建设，落实维护社会稳定责任，发展壮大群防群治力量，健全扫黑除恶常态化机制，依法严厉打击群众反映强烈的违法犯罪活动。推进综治中心规范化建设。深化网络空间安全综合治理，加强个人信息保护。强化未成年人违法犯罪预防和治理。

65.完善社会治理体系。深化党建引领基层治理，完善共建共治共享的社会治理制度。健全社会工作体制机制。加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设，加强社会组织培育管理，推动行业协会商会改革发展，抓好各类群体政治引领、权益维护、服务管理。健全社会心理服务体系和危机干预机制。强化市民热线等公共服务平台功能。强化网格化治理，加强基层工作力量、服务设施和经费保障，引导各方有序参与社会治理。全面实施乡镇（街道）履行职责事项清单，健全村（社区）工作事项准入制度。坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强乡村治理，完善社区治理。发挥市民公约、村规民约等作用，加强家庭家教家风建设，推进移风易俗，有效治理婚丧嫁娶中的陋习等问题。扎实推进信访工作法治化，持续用力化解信访积案。加强矛盾纠纷源头化解、多元化解、有序化解。加强社会工作者队伍建设。健全新时代志愿服务体系。

66.强化重点区域重点领域安全保障。聚焦能化产业集中区域，严格矿山、危化品等行业领域安全准入，深化“一件事”全链条治理和矿区园区整治提升，坚决筑牢区域整体安全底盘。聚焦山洪和地质灾害多发区域，加强隐患点和风险区更新调查，强化气象、水文、地质灾害监测预报预警，长短结合推进避险转移和避灾搬迁。聚焦重点林区，加强森林防灭火工作。聚焦秦巴山区等重点区域的“头顶库”、无生产经营主体的尾矿库，推动安全运行、闭库。制定重点区域重点领域安全专项规划。

67.提升防灾减灾救灾能力。建立高效科学的自然灾害防治体系。加强重大危险源、关键基础设施、高风险领域监测网络建设。健全一体指挥调度抢险的灾害应急处理机制，深化“综合+专业+社会”应急救援体制机制改革，强化基层应急基础和力量。加强预案管理和实战演练，完善预警“叫应”机制，抓好重点岗位、关键人员安全教育培训，提升社会公众防灾避险能力。建立健全应急物资储备体系。

68.服务一体化国家战略体系和能力建设。落实跨军地改革措施，提升国防科技工业支撑能力，推进军民标准通用化。加强国防建设军事需求提报和军地对接，推动重大基础设施全面贯彻国防要求。积极服务国家战略腹地建设和关键产业备份。加快国防动员能力建设，加强后备力量建设。深化全民国防教育，大力弘扬双拥共建优良传统。

### 十三、坚持和加强党的全面领导，为实现“十五五”规划提供坚强保证

党的领导是谱写陕西新篇、争做西部示范的根本保证。必须坚持以党的自我革命引领社会革命，持之以恒推进全面从严治党，增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，提高党领导经济社会发展能力和水平，形成推动高质量发展现代化建设的强大合力。

69.坚决维护党中央权威和集中统一领导。持续学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想，健全完善以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干长效机制，始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。健全完善习近平总书记重要讲话重要指示和党中央重大决策部署闭环落实机制。坚持党领导经济社会发展体制机制，更好发挥地方党委把方向、管大局、作决策、保落实作用。

70.以高质量党建引领高质量发展。深化干部作风能力提升年活动。坚持正

确用人导向，把政治标准放在首位，树立和践行正确政绩观，完善干部考核评价体系，推进领导干部能上能下常态化，强化教育培训和实践锻炼。严管厚爱结合、激励约束并重，激发干部队伍内生动力和整体活力。统筹抓好各领域基层党组织建设提质创优，增强党组织政治功能和组织功能，发挥党员先锋模范作用。锲而不舍落实中央八项规定精神，推进作风建设常态化长效化。加强纪律建设，推进学纪知纪明纪守纪。深入开展整治形式主义为基层减负工作，健全为群众排忧解难、为企业纾困帮扶、为基层减负赋能的长效机制。完善监督体系，加强对权力配置、运行的规范和监督。加大风腐同查同治力度，持续推进清廉陕西建设，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。营造风清气正的政治生态。

71.推进社会主义民主法治建设。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，发展全过程人民民主。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，支持人大及其常委会依法行使职权，加强人大对“一府一委两院”的监督。加强人民政协专门协商机构建设，充分发挥“秦商量”协商议政平台作用，推进协商民主广泛多层制度化发展。健全基层民主制度，规范城市街道民主议事和开发区民主决策机制。健全吸纳民意、汇集民智工作机制。加快建设更高水平的法治陕西，协同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，强化法治政府、法治社会建设，加强领导干部依法办事监督检查。加强宪法法律实施和监督，提高立法质量，推进政法工作数字化平台建设，提高司法裁判公正性、稳定性、权威性，强化检察监督，有效解决“执行难”问题。加快西安“一带一路”国际商事法律服务示范区建设。

72.广泛凝聚各方面智慧力量。更好发挥工会、共青团、妇联等群团组织作用，加强产业工人队伍建设、青少年发展、妇女儿童事业发展政策保障。完善大



统战工作格局，巩固和发展最广泛的爱国统一战线。推进中华民族共同体建设，全面推进民族团结进步事业。坚持我国宗教中国化方向，加强宗教事务治理法治化。加强与港澳台经贸、科技、人文等合作。加强和改进侨务工作。

73.健全完善规划制定和落实机制。按照本次全会要求，制定省和各地区“十五五”规划纲要和专项规划，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的全省规划体系。加强政策研究和工作对接，力争更多打基础、利长远的重大项目进入国家层面规划。强化规划实施监测评估和监督，加强政策协调和工作协同，提高规划执行力。

全省上下要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，牢记嘱托、勇担使命，解放思想、改革创新，低调务实不张扬、埋头苦干，为奋力谱写中国式现代化建设的陕西新篇章而不懈奋斗。