



# 西安市人民政府公报

XI' AN SHI RENMIN ZHENGFU GONGBAO

**2026**

第4期(总第280期)







依法行政 政务公开

## 目 录

月刊

( 2026年第4期 总第280期 )

### 文件发布

- 2 西安市人民政府关于印发《西安市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》的通知

期刊名称 西安市人民政府公报  
主管单位 西安市人民政府  
主办单位 西安市人民政府办公厅  
出版单位 《西安市人民政府公报》编辑部  
地 址 西安市凤城八路109号  
电 话 (029)67096184  
传 真 (029)67096184  
邮 编 710007  
电子信箱 xagongbao-bgt@xa.gov.cn  
刊 号  $\frac{\text{ISSN } 1672-2752}{\text{CN61-1407/D}}$   
出版日期 2026年6月4日

ISSN 1672-2752



# 西安市人民政府关于 印发《西安市国民经济和社会发展第十五个 五年规划纲要》的通知

市政发〔2026〕3号

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》已经2026年3月2日西安市第十七届人民代表大会第七次会议批准，现印发给你们，请认真贯彻执行。

西安市人民政府

2026年4月1日

## 西安市国民经济和社会发展 第十五个五年规划纲要

(2026年3月2日西安市第十七届人民代表大会第七次会议批准)

“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，是西安夯实基础、全面发力、追赶超越、先行示范的关键时期。本纲要深入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精神，认真落实省委十四届九次全会部署要求，根据《中共西安市委关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》编制，主要阐明未来五年全市发展目标、战略任务和重大举措，明确政府工作重点，引导规范社会主体行为，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

### 第一章 深入贯彻党的二十届四中全会精神， 奋力开创中国式现代化西安实践新局面

#### 第一节 基础条件

“十四五”时期是极不平凡的五年，面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的改革发展稳定任务，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全市上下深入贯彻落实党中央重大决策部署和省委、省政府、市委工作要求，全力以赴稳增长、调结构、惠民生、防风险，经受住世纪疫情严重

冲击，有效应对多重困难挑战，高质量发展扎实推进，国家中心城市建设迈出坚实步伐，中国式现代化西安实践实现良好开局，规划主要目标基本实现。

1. 经济发展进中向新。全市有效应对需求收缩、供给冲击、预期减弱三重压力，实现经济量质齐升。GDP总量达到1.39万亿元，年均增

长 4.9%，人均 GDP 达到 10.49 万元。居民人均可支配收入 47496 元，分别比全省、全国高 11706 元和 4119 元，同比增长 5.4%。“五上”单位数量增长 65.2%；全市经营主体总量从 242.98 万户增长到 331.6 万户，增长率 36.5%。获批“消费新业态新模式新场景”“国际化消费环境建设”“全国零售业创新提升”“服务业扩大开放综合试点”4 项国家级试点。

2. 创新体系加快重塑。获批建设区域科技创新中心、综合性科学中心，全社会研发投入强度由 5.17% 增长至 5.39%、位居全国第三，在西安两院院士 71 名，高精度地基授时系统、分子医学转化中心等重大科技基础设施加快建设，新建和重组全国重点实验室 40 家，技术合同成交额突破 4800 亿元。每万人发明专利拥有量从 46.8 件增加至 95.3 件。获批国家知识产权强市示范城市和国家知识产权保护示范区。“2025 自然指数—科研城市”排名提升至全球第 16 位，科技部《国家创新型城市创新能力评价报告 2025》中位居全国第 6 位。

3. 现代化产业体系加快构建。实施支柱产业倍增计划和新兴产业发展行动，规上工业总产值突破万亿元，重点产业链群实现高质量发展。过百亿工业企业有 15 家，国家级制造业单项冠军企业增至 22 家。现代服务业、现代农业健康发展，现代化基础设施体系更加完备。全市服务业占 GDP 比重达到 69.1%，其中生产性服务业占比达到 33%。建设了一批重点产业创新中心，创新科研组织方式，国家级高新技术企业和科技型中小企业总数突破 1.6 万家、2 万家，分别比“十三五”末增加 206% 和 236%。获批国家制造业新型技术改造试点城市、国家中小企业数字化转型试点城市。

4. 改革开放持续深化。首届中国—中亚峰会在西安成功举办，中国—中亚机制秘书处落地西安。中欧班列西安集结中心辐射能级持续提升，班列累计开行数量在全国率先突破 3 万列，核心

指标稳居全国前列。西安咸阳国际机场开通国际客货运航线 93 条，在全国率先实现中亚地区“五国八城”航线全覆盖。西安成为全国首个不靠海不沿江的“4 枢纽 +1 基地”综合物流枢纽城市。实施国企改革深化提升行动，完成 16 户市属国企混改。西咸新区全面划入西安代管，浐灞生态区和国际港务区整合优化，阎良区与航空基地，长安区与航天基地率先实施“区政合一”改革。自贸试验区累计形成 15 项创新成果。发起成立黄河流域公共资源交易联盟。西安连续多年获评“中国营商环境评价标杆城市”。

5. 文化实力稳步提升。持续涵养城市文化内核和精神气质，城墙、汉长安城等重点文物和大遗址得到有效保护。第十四届全运会和残特奥会精彩圆满，国家版本馆西安分馆、陕西历史博物馆秦汉馆、碑林博物馆新馆等一批文化新地标建成开放。高标准办好丝绸之路国际电影节、国际艺术节、秦腔艺术节等活动，“千年古都·常来长安”文旅品牌影响力持续扩大。现有国家级夜间文化和旅游消费集聚区 4 个、国家 5A 级旅游景区 5 家。全市年接待游客超过 3 亿人次，游客年总消费超过 3750 亿元，稳坐全国十大热门旅游目的地。

6. 城市功能日益完善。完成新一轮国土空间总体规划，科学划定七大功能区，建立四级功能传导体系，推动详细规划全覆盖。建成“地面一张图”“地下一张网”规划建设管理平台，西安入选全国第一批城市更新试点，建成投变电站 79 座，电网供电能力达到 1700 万千瓦，主城区供水能力达 270 万立方米/天。城市轨道交通运营里程达到 422 公里，圆满完成了西延高铁、城市轨道交通三期、外环高速（南段）、北辰大道快速化改造、西安火车站改扩建、西安咸阳国际机场 T5 航站楼等一批重大基础设施项目，西安东站、西十高铁、西康高铁等重大工程加速建设。

7. 城乡区域发展更趋协调。全市常住人口

超过 1300 万，城镇化率达到 80.5% 左右，城乡居民收入比由 2021 年的 2.70 缩小至 2.51。累计建成美丽村庄 860 个，90 个村入选首批省级“千万工程”示范村。形成乳制品、蔬菜、猕猴桃等 3 条百亿级和葡萄 50 亿级特色农产品产业链，粮食总产量连续五年站稳 140 万吨台阶。西安—咸阳一体化发展取得诸多标志性成果，“七个一体化”纵深推进，西安都市圈和关中平原城市群建设加快推进，都市圈 1 小时通勤圈基本成型，持续深化与延安、榆林、商洛、汉中、安康融合发展。

8. 民生福祉不断增进。下大力气解决群众急难愁盼问题，“保交楼”任务清零销号，“保回迁”项目陆续完工，新增城镇就业 86 万人，建成市图书馆、市科技馆、市规划馆、市青少年活动中心等一批文化教育服务设施和一批社区嵌入式服务设施。新建改扩建中小学幼儿园 307 所，建成运营 8 个三级医院新院区，每千人口医疗卫生机构床位数提高到现在的 7.11 张。加大力度服务“一老一小”，建成养老服务设施 2297 个，新增婴幼儿托位数 4.4 万个，获评首批全国婴幼儿照护服务示范城市。脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村全面振兴迈出坚实步伐。

9. 绿色发展走深走实。始终牢记“国之大者”，持续加强秦岭生态保护修复，秦岭常态化长效化保护机制更加健全，“空天地网”一体化监管效能不断提升，秦岭北麓生态修复 1.62 万公顷，河道岸堤治理 463 公里。空气综合指数较 2020 年同期改善 20.1%，PM<sub>2.5</sub> 浓度改善 22.5%。全市 6 个国考断面达到目标要求，4 个国考饮用水源地水质优良率 100%，土壤环境安全稳定，“无废城市”建设有序推进。分布式光伏等绿色技术产品广泛应用，建立“1+5+3”“双碳”政策体系，西安入选全国首批减污降碳协同创新试点城市，西咸新区获批全国首批气候投融资试点。

10. 社会大局安全稳定。持续巩固“全国社会治安体系建设示范城市”创建成果，社会治安满意度保持较高水平，应急管理体系持续健全，

生产安全事故起数、死亡人数连续 6 年“双下降”。有效防控政府债务、中小金融机构等重点领域风险，多措并举促进房地产市场平稳健康发展。党建引领基层治理效能显著提高，城乡建设、劳动保障、社区服务、涉法涉诉等领域一批信访积案得到化解，平安西安、法治西安建设成效显著，居民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

“十四五”时期，我市综合经济实力和人民生活都迈上了新的台阶，为“十五五”接续奋斗奠定了坚实基础。这些成绩的取得，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，是市委、市政府坚强领导、科学调度的结果，是全市人民埋头苦干、奋力拼搏的结果。

## 第二节 发展环境

“十五五”时期，从城市现代化建设发展新阶段看，西安将进入经济转型升级的攻坚期、特大城市转变发展方式的加速期和城市治理现代化的突破期，战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多。

放眼全球看西安，世界百年变局加速演进，以人工智能为代表的新一轮科技革命和产业变革加速突破，为西安充分发挥科教、文化、人才、产业、区位等优势，加快培育发展新质生产力，积极参与国际竞争与合作提供了重大机遇。

站位全国看西安，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、超大市场规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势更加彰显，为西安乘势而上加快融入全国统一大市场、服务构建新发展格局、加快产业结构优化升级提供了更加广阔的发展空间。

立足全省看西安，我省深入开展“三个年”活动，大力发展县域经济、民营经济、开放型经济、数字经济，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，奋力在中国式现代化建设中谱写陕西新篇、争做西部示范，为西安在全省发展大局中更好发挥龙头带动作用提供了良好机遇和坚实依托。

着眼未来看西安，西安肩负着建设国家中心城市的重大国家使命，科教实力雄厚、工业体系完备、历史文化厚重、开放通道畅通等比较优势明显，承担着众多“国字号”改革创新试点任务，随着高质量共建“一带一路”、新时代推动西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展、国家战略腹地建设等重大国家战略叠加实施，一系列政策红利将持续释放，继续推动高质量发展基础良好、动能充沛。

与此同时，要充分认识西安发展面临的挑战，化解矛盾和促进发展的任务异常艰巨，不平衡不充分的问题还比较突出，质的有效提升受新质动能短期内难以挑起大梁的结构性矛盾制约，量的合理增长易受现有支柱产业拉动力逐步减弱影响，主城区优化提质空间受限、远郊区县总量跃升承压、开发区同质竞争加剧等问题并存，科技创新和产业创新深度融合不够，高水平开放仍需发力，就业和居民收入增长压力较大，营商环境、民生保障、基层治理、生态环保等方面仍存在薄弱环节，重点领域还有不少风险隐患。

“十五五”时期，是西安夯实基础、全面发力、追赶超越、先行示范的关键时期。

夯实基础就是要完整准确全面贯彻新发展理念，牢固树立和践行正确政绩观，坚持问题导向和目标导向相结合、解决问题和推动发展相统一，以历史主动精神加快消化累积风险隐患，积极应对新挑战、培育新动能，进一步夯实城市治理体系和治理能力现代化基础，筑牢基本实现社会主义现代化的发展根基。

全面发力就是要坚持破立并举，强化市级统筹、整体谋划、上下联动、系统推进，在产业发展、科技创新、扩大内需、深化改革、对外开放、文化建设、城市建设、区域发展、民生保障、绿色

发展、安全发展等方面协同发力，确保在各个领域都取得新的进展。

追赶超越就是要对标落实党中央关于“十五五”期间推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破要求，着眼全国大局、立足自身优势、把握政策机遇、找准主攻方向，奋力追赶、敢于超越，推动国家中心城市综合实力实现新的跃升，提升在全国发展格局中的能级位次。

先行示范就是要锚定“在西部地区发挥示范作用”的战略定位，强化“西部作示范、西安要先行”责任担当，以勇立潮头、争当代弄潮儿的志向和气魄，只争朝夕、真抓实干，在“谱写陕西新篇、争做西部示范”中勇担使命、勇挑大梁、勇当先锋。

变局蕴含机遇，挑战激发斗志。全市上下要深刻领悟“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”，在中国式现代化的宏大场景中找准坐标，深刻把握“十五五”时期的阶段性要求，抢抓重大机遇，巩固拓展优势，破除瓶颈制约，补强短板弱项，积极应对转型中的阵痛、成长中的烦恼、发展中的挑战，奋力开创中国式现代化西安实践新局面。

### 第三节 指导思想

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，贯彻落实习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示，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，更加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，锚定“在西部地区发挥示范作用”的战略定位，加快转变特大城市发展方式，着力扬优势、育新机、补短板、增动能、守底线，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、共同富裕迈出坚实步伐，确保中国式现代化西安实践取得决定性进展。

#### 第四节 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，提高各级党委把方向、管大局、作决策、保落实能力，为高质量发展和现代化建设提供根本保证。

——坚持以人民为中心。尊重人民主体地位，维护人民根本利益，促进社会公平正义，坚持共同富裕方向，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市民群众。

——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各领域。

——坚持全面深化改革。紧紧围绕高质量发展推进现代化建设推进深层次改革、扩大高水平开放，着力破解制约高质量发展、高品质生活、高效能治理的体制机制障碍，推进城市治理体系和治理能力现代化，持续增强发展动力和社会活力。

——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，营造市场化法治化国际化一流营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——坚持问题导向系统治理。把解决问题作为一切工作的切入点和突破口，善于发现问题、勇于直面问题，精准施策、系统施治，有力有序有效解决经济社会发展中的突出问题，在解决问题中培育新动能，让城市高质量发展的底板更加

稳固。

——坚持统筹发展和安全。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，有效防范化解各类风险隐患，增强经济和社会韧性，以新安全格局保障新发展格局。

#### 第五节 发展目标

到 2030 年，西部经济中心、科技创新中心、对外交往中心、先进制造业基地和国际旅游目的地五大核心功能显著增强，城市综合能级和竞争力全面提升，对陕西、对西部发展示范带动作用更加凸显。

——在培育发展新质生产力上追赶超越、先行示范。经济增长保持在合理区间，西安区域科技创新中心、综合性科学中心建设取得重大进展，教育科技人才一体发展格局基本形成，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，实体经济根基巩固壮大，产业智能化、绿色化、融合化特征更加鲜明，现代化产业体系更加完备、更具实力，全社会研发经费投入强度保持在 5.3% 以上，规上高新技术企业数量突破 3500 家，地区生产总值达到 1.8 万亿元，力争突破 2 万亿元，西部经济中心建设迈上新台阶，创新驱动发展走在全国前列。

——在推动城市内涵式发展上追赶超越、先行示范。适应城市高质量发展的政策制度更加完善，城市空间结构更趋合理、核心功能和综合竞争力显著增强，就业更加充分更高质量，居民收入持续稳步增长，社会保障体系更加健全，基本公共服务更加普惠均衡，乡村全面振兴取得重大进展，城乡区域发展更趋协调，城市服务和治理体系更加完备，智慧化精细化法治化治理水平大幅提升，安全保障更加有力，更高水平平安西安、法治西安建设成效显著，人民生活更加幸福、更有温度。

——在打造内陆改革开放高地上追赶超越、先行示范。形成一批具有西安特色、全国影响的标志性改革成果，开发区、国资国企等重点领域

改革取得重大进展，经营主体活力充分激发，自由贸易试验区等开放平台能级大幅提升，中欧班列经济圈建设取得明显成效，以“四枢纽一基地”为核心的物流体系更加完善，国际贸易通道效率更高、成本更低、服务更优，对全球高端要素的配置能力显著增强，开放型经济发展取得新突破，对外交往中心地位更加凸显，服务国家改革开放大局能力全方位提升。

——在担当新时代的文化使命上追赶超越、先行示范。习近平新时代中国特色社会主义思想更加深入人心，社会文明程度显著提高，文化遗产保护传承和活化利用水平全面提升，高品质公共文化产品和服务供给更加丰富，文化产业实力加速壮大，文商旅体深度融合发展，文化及相关产业增加值占 GDP 比重达到 12%，国际人文交流持续深化，城市文化软实力和国际旅游目的地影响力大幅提升，中华文化和中华文明重要展示窗口作用更好彰显。

——在守牢国家生态安全屏障上追赶超越、先行示范。生态环境治理能力水平显著提高，秦岭生态环境得到全面有效保护，野生动植物保护取得更大成效，主要污染物排放总量持续减少，碳达峰目标如期实现，污染防治取得明显成效，绿色低碳循环发展体系不断完善，生态价值转化路径更加多元，生态系统多样性稳定性持续性不断提升，绿色生产生活方式基本形成。

在此基础上再奋斗五年，到二〇三五年经济实力、科技实力、治理能力迈上新的大台阶，全面建成经济充满活力、生活品质优良、生态环境优美、彰显中华文化、具有国际影响力竞争力的国家中心城市和具有历史文化特色的国际化大都市，人均地区生产总值达到中等发达国家水平，人民生活更加幸福美好，基本实现社会主义现代化。

## 第二章 切实筑牢产业强市根基， 加快构建具有西安特色的现代化产业体系

坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，实施新一轮工业倍增计划，提高制造业质量和比重，加快建设国家重要高新技术产业和制造业基地，构建以先进制造业为骨干，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。到 2030 年，百亿级工业企业达到 20 家以上，全市制造业总产值力争突破 1.5 万亿元。

### 第一节 推动先进制造业集群化发展

1. 实施重点产业链群高质量发展行动。加快推进新型工业化，实施制造业倍增计划。坚持链群结合，完善产业链“链群长制”，做强链主企业带动的重点产业链；“一链一策”发展制造业重点产业链群，做强组群发展的产业链群，着

力打造万亿级先进制造业集群，加快推动西安航空集群等国家级先进制造业集群向世界级跃升，推动半导体及光子、新能源汽车等建设国家级先进制造业集群，推动产业迈向中高端，提升产业链供应链韧性和安全水平。加快“链主”企业、骨干企业“百亿提升、千亿跨越”，鼓励中小企业在地融链、专精特新发展，形成大企业“顶天立地”、小企业“铺天盖地”的发展格局。到 2030 年，规模以上工业企业达到 2600 家以上。

2. 深入开展制造业核心竞争力提升行动。加快推进我市制造业创新中心、中试试验和共性技术平台建设，积极推广“企业法人 + 联盟”模式和“创新主体自主建设”模式，完善制造业创新体系，全面提升制造业创新能力。深入实施产

业基础再造工程和推进重大技术装备攻关工程，依托国家制造业创新中心、行业龙头企业等平台和主体，加强关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术的创新和应用。开展“人工智能+制造”，加快工业互联网规模化应用，持续培育建设国家级智能制造示范工厂、省级数字化车间和智能工厂。加快绿色科技创新和先进绿色技术推广应用，建设一批绿色工厂和绿色工业园区。

3. 固本升级传统产业。坚持高端化智能化绿色化发展方向，以国家标准、市场趋势和数智赋能提升引领我市传统产业规模化发展，着力推进传统产业技术改造、设备更新和数字化转型，加快产业模式创新与企业组织形态变革。推动商用车、能源（油气）、输配电等产业深化智能绿色转型，引导商用车电动化智能化网联化融合创新，加快新型电力系统建设，促进油气产业低碳清洁转型。聚焦机械、建材等产业推进补链强基升级，突破机械核心部件技术瓶颈，发展绿色低碳建材与新型建材。推动食品、纺织等产业品牌质量焕新，提升食品产业附加值，培育纺织时尚高端品牌。围绕都市消费市场需求，大力发展智能穿戴、消费电子、时尚潮玩、文创服饰等都市制造业。鼓励传统制造业企业与上下游服务商深度合作，推动制造业企业向“产品+服务”解决方案提供商转型。推进质量强市建设，培育一批竞争力强、附加值高、美誉度好的西安制造业知名品牌。

4. 培育壮大新兴产业。实施产业创新工程，构建链主牵引、创新驱动、要素集聚、上下游衔接的产业生态，推动智能网联新能源汽车、半导体及光子、新能源等新兴支柱产业规模跃升，促进产业集群化发展。加快壮大新材料、生物医药、航空航天、智能终端、时空信息等新兴先导产业，按照“应用牵引、创新赋能、链群协同”发展思路，搭建高能级创新平台，推动新技术新产品新场景大规模应用示范，培育壮大一批有技术主导

权的产业集群。建立企业“白名单”制度，构建“微成长—一个转企—小升规—规上市”全生命周期培育链条，区分不同发展阶段实施针对性精准化培育帮扶。到2030年，打造5—6个千亿级新兴支柱产业，全市专精特新企业达到1000家以上，培育国家级单项冠军30家、“小巨人”企业200家。

5. 前瞻布局未来产业。构建未来产业培育体系，建立未来产业技术预见、赛道筛选机制，加快创新策源、转化孵化、应用牵引、生态营造和政策协同，因地制宜、精准培育生物制造、氢能与核聚变能、具身智能、第六代移动通信等高潜能未来产业。推动构建以企业为主体的未来产业创新联合体，开展核心技术攻关，加快形成更多具有影响力的前沿性、交叉性、颠覆性原创技术成果。打造一批未来产业先导区，积极开发特色化标杆示范场景，依托场景组织高水平对接活动，加速新技术标志性新产品推广，加快产业化进程。

6. 发挥军民一体化产业优势。坚持“安全筑基、创新领航、融合共生”的理念，立足国家战略需求，坚守全域要素保障主阵地，聚焦军贸、低空经济、商业航天、国产大飞机、新能源、智能制造、新一代信息技术等重点产业领域和关键技术，抢抓国家战略腹地建设机遇，全面提升军民一体化产业发展动能和韧性，推动新质生产力同新质战斗力高效融合。健全军地联合科研攻关保障体系，完善军地两用人才共享机制，扩大军转民、民参军规模，探索全要素、多领域、高效益的现代化融合发展新路径。

7. 完善产业创新服务生态。构建产业政策新体系，保障全链条要素供给，推动产业政策从选择性政策向功能性政策转变，支持加强关键共性技术、现代工程技术、颠覆性技术创新、成果转化应用和创新生态构建，加强产业政策与科技、金融、环保等政策协同联动。推动制造业综合成本和税费负担合理降低。以科技创新孵化未来产



业，鼓励西安交通大学等高校设立前沿学科交叉中心，推动多学科深度交叉融合。高水平建设秦创原未来产业创新聚集区，聚焦智能网联汽车、具身机器人、创新药物等标志性产品应用示范，建设一批未来产业试验场景。探索建立新兴产业和未来产业种子基金、天使基金、VC、PE 基金等创投基金生态矩阵，推动全过程、多层次资本赋能未来产业。优化新业态、新领域市场准入环境，支持在一定范围内搭建创新试验环境。

## 第二节 推动实体经济和数字经济深度融合

1. 深入实施“人工智能+”行动。充分发挥西安科教资源富集、算力要素聚集、产业基础雄厚、特色应用场景多元等优势，加快西安国家新一代人工智能创新发展试验区建设，以人工智能引领全领域范式变革，大力推进“算力+高质量数据集+大模型+AI应用”协同创新。大力发展数据标注产业，分行业推动高质量数据集建设。加快建设算力调度一张网，为科技创新、应用孵化、产业集聚等领域创新主体提供丰富的算力资源。强化前瞻谋划、系统布局、分业施策、开放共享、安全可控，推动 AI 技术赋能千行百业，重点支持一批行业大模型与智能体建设，促进 AI 应用产业快速发展。加快拓展人工智能在新模式、新赛道、新业态的场景应用，力争在西部地区率先建成“技术引领、场景富集、生态完善”的数字经济发展样板，打造 100 个以上技术领先、成效显著且具备复制推广价值的标杆应用场景，布局建设一批人工智能应用中试基地。构建产业集聚、创新活跃的人工智能 OPC 创业生态，支持 OPC 发展壮大。加强大模型算法、多模态人机交互等关键核心技术攻关，加快建设西安交通大学人机混合增强智能全国重点实验室和国家人工智能产教融合平台。建设“人工智能+”公共创新服务平台，培育“人工智能+”应用示范企业 150 家，打造一批典型应用案例。

2. 大力发展智能制造。深化人工智能、云计算、物联网、大数据等新一代信息技术与制造

业融合发展，以数智技术全链条改造提升制造业效能，打造实用有效的工业互联网平台，重点支持西安工业云、航天云网等本土平台升级，引进国内顶尖工业互联网平台落户西安，推动产业链上下游企业协同数智化转型。推进重点行业大模型开发应用，支持制造业骨干企业建设一批先进级、卓越级智能工厂，全面推动中小企业“链式”数字化转型。

3. 积极推进数智赋能文旅产业。加强人工智能等新一代信息技术与文旅场景的融合应用，打造 AI+XR 终端装备矩阵，构建多元化数字文化产品体系，鼓励运用 AI 技术实现文旅资源数字化升级，支持生成式 AI 赋能影视创作、XR 体验等智慧文旅应用场景，培育电商智能选品等新业态，重构文旅体验新场景，催生沉浸式文旅消费新模式，拓展产业价值空间，形成终端装备与内容产业协同发展新生态，推动服务流程优化、消费体验提升与供给效能提升。

4. 推动民生服务、社会治理数智化应用。创新开发并有序开放一批应用场景，积极推进“鸿蒙+星闪”等自主先进技术应用，构建数字产品与应用服务开发生态，推动标杆型智慧社区、智慧政务服务中心等建设，带动软硬一体智能终端、数智服务等产业协同发展。依托本地智慧交通底座打造高质量交通数据集，开展鸿蒙技术改造交通设备试点。构建城市生命线监测体系，深化政务服务大模型在高频场景的应用，优化“一网通办”服务效能。

5. 培育壮大数字核心产业。做强数字产品制造业，提升智能车载设备、可穿戴智能设备、开源芯片（RISC-V）等数字产品竞争力，拓展智能硬件、工业机器人、新型显示等产业布局。做大数字产品服务业，强化工业软件适配应用，推动微短剧精品化发展，创新电商、直播等新型零售模式，全面完善数字产品服务生态。做优数字技术应用业，深化人工智能、AI 算法模型等数字技术应用产业在卫星传输、信息通讯、遥感信息、

测绘地理信息及交通物流等服务领域的规模化应用。激活数字要素驱动业，构建涵盖数据采集、标注、治理、交易全链条服务体系，培育平台经济、共享经济、数字媒体、区块链等新业态。支持数字企业发展壮大，培育一批数字经济领域专精特新中小企业、独角兽企业。到 2030 年，全市数字经济核心产业规模达到 5000 亿元。

### 第三节 促进服务业优质高效发展

1. 着力做大做强生产性服务业。实施服务业扩能提质行动，完善支持政策体系，培育壮大优质经营主体，加强服务标准和质量品牌建设。推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，巩固提升软件和信息技术服务业、科技服务业优势地位，加快壮大现代金融、现代物流、人力资源、专业服务等产业规模。建设一批标志性的生产性服务业聚集区，推动生产性服务业深度赋能制造，增强全产业链竞争力。做大总部经济，推动服务企业与制造企业实现产品、技术、设计、管理协同创新，打造融合产业生态。到 2030 年，培育 50 家在全国具有影响力的生产性服务业龙头企业和品牌，力争生产性服务业营业总收入超过 1 万亿元，全市生产性服务业增加值占生产总值比重由 33% 跃升到 38%。

2. 着力提高生活性服务业品质。促进生活性服务业高品质、多样化、数字化、便利化发展，推动零售住餐、文旅体娱、健康养老、教育培训、居民服务等业态向全龄友好型升级，提升公益性、基础性服务业供给能力和水平。加快行业标准制定，建立健全覆盖各细分行业的服务标准、质量评价和认证体系。深化数字化转型与智慧赋能，建立服务行业统一的信用信息平台，完善提升城市“智慧生活”平台功能。鼓励发展社区商业、体验经济、银发经济、夜间经济、绿色消费等新模式新业态，打造卓越服务品牌与口碑。

3. 推动现代服务业创新、融合、开放发展。提升服务业技术、模式和业态创新能力，支持鼓励服务业企业加强新技术研发应用。加强运用数

字技术改造提升服务业，推广“人工智能+服务”应用场景，创新服务模式和商业模式，培育产业新增长点。推动服务业细分行业跨界融合、多元联动，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合，推进服务业数智化，强化服务业集群与城市核心功能协同提升，在中心城区和综合新城打造各具特色的融合产业集群复合体。建立服务业领域平等规范、公开透明的市场准入标准，鼓励引导各类社会资本进入服务业领域。开展新一轮国家服务业扩大开放综合试点，借鉴国际先进管理理念，对接国际高标准规则体系，完善服务业企业“走出去”政策体系，推进重点领域先行先试，提升城市现代服务业国际化水平。

### 第四节 优化全域产业功能布局

1. 优化产业总体布局。结合我市 44 个产业片区布局，依托国家级新区西咸新区、国家级高新区西安高新技术产业开发区和 3 个国家级经开区（西安经济技术开发区、西安阎良国家航空高技术产业基地、西安国家级民用航天产业基地），构建全市先进制造业、新兴和未来产业、现代服务业的主要承载区；依托浐灞国际港、空港和 5 个海关特殊监管区，打造全市开放型经济发展的重要支撑区；依托曲江新区，建设文化产业创新和应用的场景集聚区；依托 9 个区县的省级工业园区，建设全市重点产业链群的关键产业配套区。推动开发区产业错位发展、互补发展、联动发展，形成分工合理、梯度发展、特色鲜明、优势互补的全域产业分工协作体系。

2. 提升产业承载力。加强工业用地保障，优化园区布局，集中连片推进土地整备，加强工业标准地储备供应，支撑重大项目快速落地。推动开发区制定“一区一产业图谱”，科学确定主导产业，聚焦招商引资、项目建设和服务企业等主责主业，培育壮大优势产业集群。支持有条件的开发区布局重大产业科技创新平台、产业中试平台和公共服务平台，培育一批创新应用场景和创新型企业。到 2030 年，全市开发区工业总产

值达到 10000 亿元。

3. 建设产业转移承载区。梯度承接东部沿海地区的电子信息、工业母机、商用航天、专用装备等重点产业转移。积极争取 C919 大型客机第二生产基地和配套产业、高端数控机床、新一代半导体制造等生产基地在西安布局，保障国家重大产业项目落地。

#### 第五节 适度超前建设新型基础设施

1. 加快建设通信网络设施。科学规划通信网络基础设施布局，持续扩大千兆光纤网络覆盖范围，支持电信营运商部署 5G-A 通感一体化基站、低空雷达等。增强绕城 OTN 环网的多业务承载能力，推进城乡网络服务均等化，夯实网络支撑基础。加大 6G 技术研发支持，加速推进 6G 网络技术试验与商用筹备。深入推进 IPv6 规模部署和应用，开展北斗规模化应用试点建设。推动量子通信基础设施落地应用。

2. 加快建设智能算力设施。用好国家超级计算西安中心、雁塔人工智能创新发展中心、陕数智算中心等算力基础设施存量资源，适度扩容增量，打造自主可控产业智算集群，构建统一算力调度平台及高带宽、低时延、确定性高速数据网络，实现算力资源高效匹配与协同调度，重点保障现代产业、科技创新领域的算力需求。开展数据标注业务，打造西部数据标注高地。建设政务智算中心，支持国产大模型本地化部署及政务、城市管理等领域智能应用开发部署。

3. 加快建设城市数字底座设施。以城市治理及民生服务需求为牵引，依托 CIM（城市信息

模型）等公共基础支撑平台，围绕交通、文旅、住建、应急、消防、水务及城市更新等场景，构建城市级物联感知网络、数字空间、智能管理中枢等数字底座，全面支撑城市“一网统管”。建成用好数字孪生底座平台，加快在智慧交通、智慧城管、城市体检、应急管理等领域市区两级协同应用。

4. 加快建设城市物联数据设施。因地制宜建设物联网等数据流通利用设施，推动物联感知设备的规模化部署，构建“算网融合 + 空天一体网络 + 韧性物联感知”体系，推进政务云扩容、智算集群布局 and 5G-A 深度覆盖。在城管、水务等领域探索布局开源鸿蒙创新应用及智能终端。建设城市级物联设施统一纳管平台，加强数据统一采集、互联共享，健全物联设施建设标准体系。加快国家数据流通利用枢纽城市建设，推进可信数据空间、隐私保护计算、数据元件等技术融合，构建数据流通全生命周期安全管理体系。

5. 加快建设智能网联应用设施。建设城市道路、建筑、公共设施融合感知体系，积极争取开展智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展试点，探索在公共交通、物流配送领域开展智能网联公交示范运营，推动无人配送加速落地。在西咸新区、高新区、经开区等区域探索建立跨区域车路云一体化数据互认、场景联动协同机制，打造国家级车联网先导区。到 2030 年，建成 100—200 公里 L3、L4 级自动驾驶开放道路。

### 第三章 加力推进西安区域科技创新中心建设， 聚力打造新质生产力重要策源地

深化央地协同、省市联动，持续强化秦创原平台牵引作用，建设国家重要科研和文教中心，提升创新体系整体效能，推进科技创新和产业创

新深度融合，打造面向“一带一路”的创新动力源。

#### 第一节 建强用好国家战略科技力量

1. 打造重大科技基础设施集群。完善重大

科技基础设施“政府+企业+社会”多元化投入机制、长周期稳定支持和新型管理体制，全面提升开放共享水平和运行效率。用好高精度地基授时系统，推动先进阿秒激光设施、分子医学转化中心、电磁驱动聚变设施国家重大科技基础设施项目建设，前瞻开展跨尺度超精密基标准及溯源研究科学装置、空天动力结构等重大科技基础设施预研，加强与国家重大科技任务、战略科技力量、重点产业集群建设有效衔接，打造支撑原始创新和产业变革的核心载体。鼓励龙头骨干企业、社会资本和国有企业参与设施运营和成果转化，推动一批科研成果“沿途下蛋”，提升创新产出和技术外溢，支撑重点产业发展。支持中科院西安科学园建设，争取在西安布局建设更多重大创新平台，建设科学特征明显、科技要素集聚、配套服务完善、创新活力迸发的一流科学园区。

2. 建设高水平实验室体系。主动融入国家实验室体系，引导空天动力、含能材料等优势科研力量参与国家实验室“核心+基地+网络”建设。推动全国重点实验室能力提升，鼓励全国重点实验室围绕全市重点产业强化应用基础研究与技术攻关，支持其与企业建立长效合作机制，促进产学研深度融合，加速科技成果转化应用。聚焦空天装备、人工智能、储能、秦岭生态安全等重点领域，争创一批陕西实验室，推动更多高能级创新平台布局西安、集聚成势。优化提升市级重点实验室，完善实验室动态管理机制，强化实验室产业支撑能力，引导市级重点实验室在产业链关键共性技术研究方面取得原创性突破。到2030年，基本形成以国家实验室为引领，全国重点实验室、陕西实验室为骨干，市级重点实验室为支撑的多层次新型实验室体系。

3. 提升基础研究和应用研究能力。加强基础研究战略性、前瞻性、体系化布局。支持驻市高校院所建设基础学科研究中心、前沿科学中心等基础科研平台，围绕人工智能、材料科学、未来能源、基因技术等领域，前瞻布局一批“从0

到1”前沿基础研究项目。鼓励高校院所与龙头骨干企业围绕全市重点产业发展需要，联合设立新学科、新专业。稳步增加基础研究财政投入，设立市级自然科学基金项目，围绕西安现代化产业体系中的引领性、基础性、前瞻性科学问题，开展基础研究、应用基础研究和前沿探索，提升原始创新能力。加强基础研究人才培养，优化资助结构，重点支持具有潜力的青年科技人才和创新团队。到2030年，全市基础研究投入占全社会研发投入比重达到8%。

4. 加强原创性引领性科技攻关。支持驻市高校院所、科技领军企业等创新主体积极牵头或参与国家科技重大专项、国家重点研发计划、国际大科学计划等重大科技任务，打好关键核心技术攻坚战。聚焦先进材料、半导体、工业母机、高端仪器、生物制造等重点领域，实施一批关键核心技术攻关项目，加快产出一批引领性、颠覆性“硬科技”成果。优化创新联合攻关机制，一体推进技术攻关、中试应用、迭代推广。

## 第二节 促进科技创新和产业创新深度融合

1. 强化企业科技创新主体地位。挖掘企业技术需求，探索推广“企业出题、产学研协同解题”模式，完善揭榜挂帅、以赛代评、以演代评等协同创新机制。支持企业牵头组建新型研发机构、技术创新中心、工程研究中心和创新联合体，联合开展关键核心技术攻关，提升企业技术话语权和产品竞争力。完善“普惠+专项+一企一策”政策体系，引导、支持企业建立研发投入刚性增长机制，支持建设有场所、有设备、有人员、有经费、有项目的研发机构，推进规上工业企业研发活动全覆盖。持续实施“登高、升规、晋位、上市”四个工程，大力培育瞪羚企业、独角兽企业和科技领军企业，培育形成大、中、小科技企业有序衔接的成长梯队。到2030年，企业研发投入经费占全社会研发投入经费比例达到50%以上，每万家规模以上企业法人中高新技术企业数达到2000家。



2. 打造高效协同创新平台。聚焦大飞机、商用车、光伏、半导体及光子、能源（油气）、输配电、乘用车与智能网联、生物医药、新材料、低空经济和无人机、空天动力、人工智能、XR 等产业方向，突出“以产定研”“研为产用”，以优势企业为核心，以产业链群为依托，建设集模式创新、技术攻关、人才集聚、成果转化、企业孵化于一体的产业创新中心，强化产业导向和市场属性，加快贯通实验室与生产线、技术研究与产品开发，推动科技成果加速转化为可量产、可推广的规模化产品，以有组织的科技创新推动产业规模化发展。优化升级秦创原“一中心一平台一公司”运行机制和服务效能，完善“产学研政金介云”创新服务体系。

3. 加速科技成果就地转化。推动“三项改革”拓面提质增效，在权益让渡、先使用后付费等方面创新探索，探索科技成果转化新路径、新模式。建设一批概念验证中心、中试验证平台，为成果转化提供原理验证、产品与场景体系验证、原型制备与技术可行性验证、商业前景验证等关联服务。培育市场化、专业化的技术转移机构，建强技术经理人队伍，完善“实验室+产业化公司”“先投后股”等科技成果转化方式，鼓励企业通过认股权、知识产权作价入股、股权托管等方式参与科技成果转化，支持民营企业在陕西股权交易中心挂牌，使更多科技成果从样品变成产品、形成产业。支持空天动力研究院、陕西光电子先导院等新型研发机构提档升级，完善长安先导产业创新中心等平台“投研发”机制，不断增强市场化服务、成果转化和企业孵化能力，形成示范带动效应。大力推广“一院一所一校一港一企”模式，支持西安交通大学、西北工业大学、西安电子科技大学等双一流高校建设国内一流大学科技园，畅通“研发—转化—孵化—培育”成果转化链条。

4. 建设布局重点产业创新带。立足西安科教资源和新兴产业布局，以“航空基地—经开区—西咸新区—高新区—航天基地”重点产业创新带

为承载，实施激发企业创新活力、释放人才创造潜能、培育多元耐心资本、完善数据要素支撑、构建包容监管体系、打造高效服务政府等创新举措，鼓励企业、高校、科研院所围绕民用航空与低空经济、商业航天、集成电路、新能源汽车、新能源等重点产业领域，开展技术攻关，突破一批关键核心技术，实施一批成果转化和产业化项目。坚持应用牵引，发挥政府创新组织者和合伙人作用，凝聚创新创业资源，培育一批敢于创新、勇于探索的人才和企业，开发一批具有国际领先地位、全球竞争力的创新产品，建设一批高品质园区，培育壮大一批新兴产业集群。

### 第三节 一体推进教育科技人才发展

1. 建设一流科技人才队伍。建立健全一体推进的协调机制，促进科技自主创新和人才自主培养良性互动。加快创建国家吸引和集聚人才平台，培养造就更多战略科学家、一流科技领军人才和高水平创新团队。聚焦航空航天、新能源、新材料等重点产业领域，优化实施西安英才计划，支持重点用人单位靶向精准引育高层次人才。探索建立青年科技人才职业生涯早期资助和长周期滚动支持机制，加大青年科技人才培养使用力度，支持青年科技人才创新创业。建立关键领域、核心技术人才需求动态调整机制，支持用人单位整建制引进高层次人才及创新团队。深化国际交流合作，依托“一带一路”节点门户优势，鼓励高校院所、企业面向共建“一带一路”国家建立国际科技合作平台，联合开展技术攻关与人才培养。

2. 推动科教产教联合育才育才。打造西部科技创新港、西工大三航科技园、西电未来信息港和西北工业集团经开智谷等教育科技人才一体化平台，塑造校区园区社区融合新空间，促进教育人才科技产业融通互动。“一校一策”支持“双一流”高校和优势学科建设，推动西安文理学院向高水平应用型城市大学转型发展，推广“校招共用”“双导师制”等模式，加强创新型、技能型、



应用型青年人才培育，培养更多卓越工程师、大国工匠等拔尖创新人才。深化职普融通、产教融合、科教融汇，建立以产业发展和社会需求为导向的职业院校专业动态调整机制，推动职业院校“双高计划”及“双示范”项目建设，打造特色职业教育品牌，建设鄠邑区“石油能源—智能制造—智慧交通”特色产教融合项目，争创国家产教融合试点城市。深化“科技副总”“产业教授”选派机制，扩容“科学家+工程师”团队。

3. 激发人才创新创业活力。健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系，推动人才分类评价改革，聚焦重点产业发展需求，动态调整人才分类认定目录，向人才密集的链主企业和高校院所授予人才认定自主权，完善以薪定才、以绩定才、以赛定才、以投定才等评价方式，建立业内同行评价、社会评价的多元评价机制。深化职称制度改革，推动用人单位自主调整岗位结构，赋予其职称自主评审权。畅通高校、科研院所、企业人才交流通道，破除人才流动职称壁垒。做优人才发展基金，探索设立“人才贷”“人才担”等多元化金融服务产品。倡导科学家精神和企业家精神，健全宽容失败的容错纠错机制。

4. 提升科技人才服务保障水平。优化人才安居、医疗健康等服务保障政策体系，建立外国高层次人才工作许可、永久居留、承担项目等绿色通道。放大西安高端人才服务基地(院士驿站)、青年人才交流活动中心引聚、服务人才效应，构建一流人才服务矩阵。做强西安人才集团，面向海内外引聚产业发展急需紧缺人才，提升人才工作市场化水平。发挥市人才协会联系凝聚人才的桥梁纽带作用，吸引、团结、凝聚更多优秀人才服务西安、奉献西安。深化人才便利服务“一件事”改革，推动申报类事项全程网办，实现优待政策“一键直享”“即申即享”。

#### 第四节 营造一流开放创新生态

1. 加强国防科技融合创新。依托西安航空、

航天、兵器基地和先进技术成果西安转化中心，在供需对接、协同创新、科技成果转化等方面深化合作机制创新，积极搭建供需对接平台，打通军地双向转化通道，加速军工科研单位成果转化和技术溢出。联合军地高校、科研院所及军工企业，围绕军民两用关键技术协同开展重大科研攻关，统筹用好各级各类专项扶持资金和投资基金，打好政策组合拳，支持民口高端技术和产品加速军事应用。

2. 完善知识产权服务体系。全面提升知识产权创造、运用、保护、管理、服务水平，高水平建设国家知识产权保护示范区，推动重点产业专利与标准协同创新。加强高价值专利布局 and 专利导航成果运用，建立以产业化前景分析为核心的专利申请前评估机制。发挥西安知识产权法庭、秦创原知识产权司法保护中心、秦创原知识产权检察保护中心作用，加大对侵权行为的打击力度，为中小微企业提供快速维权援助服务。

3. 提升科技金融服务能力。深化科技金融改革，畅通科技、产业、金融融合发展链路，加大金融产品和服务方式创新，支持五大行金融AIC开展股权投资试点和投贷联动。打造创新资本聚集区和耐心资本、大胆资本发展高地，构建“种子+天使+创投+产业+并购”的全周期金融支持体系，提升科创企业融资的可得性和便利度。积极争取国家创业投资引导基金在西安设立区域子基金，推动政府投资基金投早、投小、投长期、投硬科技，健全尽职免责机制，以政府投资有效带动更多社会投资，不断提高科技成果转化和产业化水平。支持驻市银行、保险、证券、担保机构等为中小微科技企业提供更好的融资服务。支持建设西安科技金融公共服务平台，用好西安科技金融联盟，提升科技金融服务工作站服务能力。支持产业基金并购重组资产，做大做强优势科技企业。到2030年，全市创新投资基金总规模超过2000亿元。

4. 打造开放创新应用场景。围绕工业互联网、

人工智能、零碳园区等新技术，推进以智能工厂和数字化车间为核心的智能制造应用场景建设，在工业园区、物流园区、科技产业综合体等区域建设一批应用场景试点。支持校企、市校、区校合作，发展与创新生态、产业生态融合的创业新场景。支持数字技术赋能新业态新场景，加强医疗卫生、养老助残、文化和旅游、跨界融合消费、应急管理、智慧水利等领域应用场景融合创新和资源开放。

5. 深化科技合作与协同创新。深度参与“一带一路”科技创新行动计划，推进中国—上合组织高等教育合作中心建设，共建白俄罗斯国家科

学院中国分院，发挥西安交通大学香港研究院、西北工业大学哈萨克斯坦分校等作用，打造科技合作组织集聚区，更好融入全球创新网络。加强与北京、上海、粤港澳大湾区、成渝地区、武汉等科技创新中心要素联动、功能联动、空间联动、政策联动，促进创新资源开放共享、创新要素高效流动。加强与兰州、西宁、银川、乌鲁木齐等西北地区城市科技合作，探索建立跨区域科研项目协作机制，开展联合技术攻关，共建特色产业基地。深化与西安都市圈和关中平原城市群城市创新协作，共同谋划跨区域重大科技合作项目，共建创新平台。

## 第四章 深入实施扩大内需战略， 加快建设更具活力的强大市场

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，强化需求端、供给端、金融端协同，完善增加居民收入、扩大居民消费的长效机制，优化投资结构、拓展有效投资空间、提高投资效益，深度融入国内大循环。

### 第一节 大力提振消费

1. 构建特大城市消费新格局。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“消费新业态新模式新场景”和“国际化消费环境”两个试点城市建设为牵引，深入实施提振消费专项行动，继续支持和优化实施“两新”政策，加快培育国际消费中心城市。构建贯通东西南北的都市圈消费网络体系，推动全域消费多中心、多功能、网络化发展。南北轴向依托未央路—长安路中轴线，发挥古都核心区文化科教优势，构建南北贯通的国际消费集聚带。东西轴向以临潼为起点，经解放路、康复路商圈，向西延伸至三桥现代商贸板块、天台路汽车商贸带，形成东西贯通的商贸消

费联动走廊。积极推进国际化、特色化、品质化商圈和特色街区、商业综合体建设，推进大唐不夜城、老城根 Gpark、四海唐人街、大唐西市、长安十二时辰主题街区、泾河新城茯茶镇、永兴坊等7个商旅名街建设，支持引导骡马市、老菜场、北院门等步行街改造提升，推动钟楼、南门、小寨、大雁塔、行政中心等商圈提质升级，重点加快环城城墙文旅商圈建设，打造引领潮流风尚的“时尚购物之都”。

2. 丰富新业态消费新供给。增强供需适配性，培育消费新场景新业态，以美食、购物、文化、旅游等推动复合业态融合发展，以放宽准入、业态融合为重点扩大养老、育幼、健康、文娱、家政等服务消费，持续扩大优质消费品和服务供给，加大直达消费者的普惠政策力度。强化品牌引领、标准升级、新技术应用，深化国家零售业创新提升试点，实施“零售+场景化”创新，培育“购物+观展+演艺+餐饮”一体化消费新模式，推动新能源汽车、智能家居、智能终端等商品消费扩容升级。推动数字赋能加快线下业态数字化改

革和转型升级，支持直播电商、即时零售等新业态健康发展。布局“无人值守店”，完善一刻钟便民生活圈。打造交通运输消费新场景，创新智能交通管理、车联网、智能调度等应用场景。支持优质消费资源与文创、影视、游戏、动漫等知名IP跨界合作，鼓励商业载体设立IP主题体验区，打造文化IP融合消费场景，积极开发唐诗、秦绣、皮影等IP产品，提升消费吸引力。大力发展特色美食，扩大“舌尖上的西安”全球美誉度和影响力，打造传古承今的“国际美食之都”。

3. 形成特色消费新体验。加快新技术新模式创新应用，发展“人工智能+消费”，围绕细分市场精准匹配不同人群需求，顺应情绪消费新趋势，体验消费新模式，为全龄人口提供更多情绪体验、知识付费和健康投资的消费产品供给。支持老字号企业、新消费品牌企业开发推出“老牌新品”“国货潮品”。大力发展首发经济，支持具有引领性的国内外品牌开设引进一批全国首店、亚洲首店、全球首店等高能级首店，支持举办首发首秀首展活动，“十五五”期间，新引入各类首店1000家，年均举办首发活动100场以上，全市高能级首店、旗舰店、概念店数量保持西部前列。统筹建设夜间博物馆、夜间特色演艺、24小时便民服务街区，鼓励延长夜间集市开放时间，提升“夜西安”夜间经济品牌影响力。持续发展主题演艺、文化研学、节庆赛事等传统业态，布局沉浸式商业综合体、元宇宙体验馆等跨界融合载体，加快培育文博非遗体验、低空飞行、航空运动、冰雪运动、电子竞技、潮玩经济等新兴消费领域。

4. 营造国际化消费服务新环境。常态化开展提振消费活动，持续开展以旧换新促消费活动，合理发放“西安消费券”，用好“票根经济”，不断激发市场活力。对标国际旅游目的地建设，完善消费政策制度，丰富消费金融产品和服务，打造国际化便利化消费环境。丰富市内免税店等平台业态，优化提升西安离境退税服务水平，扩大

离境退税商店覆盖范围，动员更多重点商场、特色商店加入退税商店网络。高标准推进城市国际化语言环境建设，健全城市多语种标识，完善重点商圈、旅游景区、酒店、机场等重点场所入境便利服务设施。优化现金和境外卡使用环境，完善外币兑换服务，优化现金使用环境，便利涉外支付，加快推广购物消费、休闲、交通出行等服务国际化数字化新模式。针对不同区域涉外游客特点和消费喜好，针对性地丰富涉外文旅消费产品供给。强化消费者权益保护，健全消费维权与市场监管机制。加强消费领域信用体系建设，将消费投诉处理、履约行为等纳入信用评价。

## 第二节 扩大有效投资

1. 拓宽“投资于人”的领域。适应人口结构变化和流动趋势，加强人力资源开发和人的全面发展投资，不断提高民生领域政府投资比重。科学规划教育、卫生、民政等事业投入，健全人力资本投资长效机制。聚焦“一老一小”、青年人等重点群体，加大养老、托育、就业、社保等公共服务投资力度。构建有利于“投资于人”的制度和政策环境。

2. 提高“投资于物”的效益。统筹政策性资金，引导民间资本加大科技创新、产业发展、基础设施、乡村振兴、生态环保、能源保障、安全能力提升等产业创新、公共服务领域项目投入力度。依据综合交通运输、城乡建设、城市更新等领域专项规划，明确重点领域建设目标与空间布局，聚焦有效投资方向，强化与国土空间规划的衔接协同，确保政府资金、社会资本精准投向基础设施关键领域。

3. 扩大产业投资规模。用好全市各创业类投资基金，重点支持国家重大科技基础设施、重点实验室、产业创新中心、中试基地、概念验证中心、交叉试验平台等领域项目建设，持续扩大半导体及光子、智能终端、航空航天、智能网联等新兴产业以及量子科技、氢能与新型储能、具身智能机器人等未来产业投资规模。充分发挥全

市各产业类基金撬动作用，聚焦传统产业转型升级、先进制造业重点产业链群项目，投资产业链关键环节和延链补链强链项目，支持设备更新、工艺升级、数字赋能、节能减碳、管理创新等技术改造项目，引导各类投资主体加大中长期资金投放，提升产业整体竞争力与抗风险能力。到 2030 年，全市制造业投资占固定资产投资比重力争达到 24%。

4. 提高政府投资效益。深化高质量项目推进年活动，持续优化科学规范、协同高效的政府投资决策机制，按照“项目跟着规划走、资金和要素跟着项目走、监管跟着项目和资金走”的原则，完善覆盖政府投资决策前期论证、组织实施、资金统筹、监督管理等全生命周期管理制度，开展政府投资项目后评价，探索建立政府投资效益评价体系。按照“科学决策、量力而行、效益优先”原则，考虑财政承受能力，严格政企分开，聚焦国家政策投向，科学合理谋划政府投资项目，统筹编制全口径政府投资项目年度计划，形成储备一批、开工一批、建设一批、竣工一批的良性循环。落实政府投资资金专户（专账）管理、专款专用，杜绝财政资金被截留、挤占、挪用。

5. 促进民间投资发展。更多运用市场机制谋划和实施重大项目，健全政府投资带动社会投资体制机制，理顺公共产品和服务价格的形成机制，健全稳定的投资回报机制，鼓励民间资本参与重大项目建设，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。推进基础设施竞争性领域向经营主体公平开放，规范实施政府和社会资本合作（PPP）新机制，鼓励民营企业参与基础设施和公用事业项目建设运营。稳步扩大基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）项目储备库，建立健全专项协调服务机制，实行靠前服务、主动协调、申报单列，帮助民间投资项目完善投资管理合规手续，积极支持符合条件的民间投资项目发行上市。优化现存政府投资基金运作机制，发挥政府基金的引导

和带动作用，通过参股、跟投等方式，撬动社会资本投向我市重点领域和薄弱环节。到 2030 年，全市民间投资占固定资产投资比重力争达到 42%。

### 第三节 完善扩大内需政策环境

1. 深度融入全国统一大市场建设。以制度、技术、监管“三轮驱动”，打通经济循环关键堵点，激发投资消费新活力。全面落实全国统一的市场基础制度规则，在产权保护、市场准入、社会信用等领域强化探索建立西安标准，清理并消除在要素获取、资质认定、政府采购、招标投标等环节的隐性壁垒与地方保护，吸引更多优质资本与经营主体在西安集聚发展。完善农副产品、大宗商品等流通网络，提升基础设施建设水平，搭建数字管理平台，推进商贸市场、物流市场和交通运输市场协同联动。开展市场准入和公平竞争“破壁”行动，综合整治“内卷式”竞争。

2. 推动招商引资提质增效。完善重大项目市区联动招商机制，制定完善重点产业链招商图谱，建立重点招商目标企业库。瞄准总部型、500 强企业、专精特新“小巨人”企业和隐形冠军企业，运用投行思维，深化链式招商、科技（人才）招商、资本招商、以商招商，加大优质企业引入力度，着力打造“投资西安”品牌。坚持“招商”和“稳商”并重，加强招商项目跟踪服务，健全招商引资效果评价和服务机制。落实招商项目全服务保障机制，实现引进即筹建、拿地即开工、竣工即投产。

3. 强化扩大内需政策支持。用好积极财政政策，培育涵养优质税源，加大“三资”盘活力度，增强财政可持续性。健全现代预算管理制度，深化全口径预算管理，加强财政资源和预算统筹，完善重点领域支出保障机制。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管理，构建有利于企业降成本、扩投资和提振居民消费政策体系。用好货币金融政策工



具，健全“政企银”对接机制，充分发挥政府投资基金作用，引导金融机构加大对重点领域和薄弱环节支持力度，促进政府投资基金高质量发展。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。加强政策取向一致性评价，强化各领域、长短期政策衔接联动，保持政策连续性稳定性。完善主要由市场供求关系决定价格机制，加强和改进价格治理。

## 第五章 持续深化重点领域改革， 不断增强发展内生动力

以经济体制改革为牵引，深入推进开发区、国资国企等重点领域改革，全面协调推进各方面改革，破除堵点卡点，优化资源配置，不断以改革攻坚主动赢得高质量发展先机。

### 第一节 深化要素市场化配置改革

1. 推进土地要素高效配置。加快建立城乡统一的建设用地市场。加快发展建设用地二级市场，完善“亩均论英雄”评价机制。深化“标准地+承诺制”改革，开展产业用地储备制度试点，强化对重点产业链、重点企业的政策引导。充分利用市场机制盘活存量土地和低效用地，落实“增存挂钩”机制，扎实完成批而未供和闲置土地清理处置任务。

2. 引导人才要素有序流动。深化户籍制度改革，探索推行常住地登记户口制度，实现基本公共服务常住人口全覆盖。探索建立企业、社会组织与党政机关、国有企事业单位人才双向流动机制。优化国有企事业单位面向社会选人用人机制，深入推行国有企业分级分类公开招聘。支持科研事业单位探索建立灵活的绩效工资薪酬制度。

3. 提升资本服务实体经济能力。鼓励金融机构创新适配民营经济、科技创新等领域的金融产品和服务。用好企业上市政务服务绿色通道，加强对拟上市企业的指导与支持，努力推动具备条件的企业上市融资。加快发展债券市场，参与上海证券交易所“证券市场行动计划”，加强债券融资政策指导，鼓励企业运用各类债券融资工具发债融资。建立完善企业融资服务平台。研究

设立要素协同配置试验区，探索“数据+资本”“技术+资本”等组合模式。

4. 加快发展技术和数据要素市场。探索建立硬科技技术要素市场，打造线上线下结合，市场化、专业化的科技成果挂牌交易平台。支持西北有色金属研究院、空天动力研究院等科研院所建设技术转移机构，打通产业链上下游技术转移链条。健全数据资源产权、交易、流通和安全保护规范体系，推动公共数据开放流动，出台新一批数据开放目录。建设规范高效的数据交易场所，提供数据交易、结算、交付、安全保障等综合配套服务。加快培育一批具有创新活力、专业能力、市场影响力的高质量数据商，提高数据交易效率。建立第三方服务机构评价机制。

### 第二节 深化开发区改革

1. 发挥开发区经济主战场作用。牢固树立全市“发展一盘棋”的理念，落实国土空间一体规划，加强市场统一监管，完善财政统一管理体制，突出开发区抓产业、抓项目、抓招商引资的主责主业。明确各开发区核心功能定位，制定产业发展导向目录和重点产业链培育计划，明确主导产业和负面清单，实现错位发展、优势发展。加强招商项目谋划、重大项目招引和服务。压实开发区经济增长目标牵引和任务管理，完善开发区高质量发展综合评价指标体系，突出科技创新、产业集聚、亩均效益等核心指标，加大对先进制造业、新兴产业和未来产业发展水平考核，发挥经济“主引擎”作用。



2. “一区一策”推进开发区改革。厘清开发区与行政区的权责边界，建立开发区与主责主业相匹配、与自身发展阶段相适应的管理模式和运行机制。西咸新区深化新区、新城、镇街、国企综合改革，新区加强行政管理，新城突出园区开发和产业发展，镇（街道）强化项目服务和基层社会治理，国企发挥市场化支撑作用，完善新区行政区 + 开发区的管理运行机制。高新区发挥产城融合基础优势，增强行政管理能力，优化开发区机构职能，发挥辐射带动作用，促进科技创新和产业创新深度融合，规范园区开发和国企运行机制，打造高新技术产业基地。经开区重点发展先进制造业，整合开发范围，加大园区开发力度，构建有利于开发和社会治理相协调的管理新机制，打造北部先进制造业基地。浐灞国际港聚焦提升国际陆港能力，发挥物流枢纽功能，带动产业集聚，建设开放型经济承载区，进一步理顺与行政区的权责关系，逐步将托管的街道和成熟区域移交行政区管理。曲江新区深化管理机制改革，按照责权利和资源资产相匹配的原则，逐步转型为市级文旅产业集团，社会管理事务移交行政区管理。长安区（航天基地）、阎良区（航空基地）持续深化“区政合一”改革，建立健全功能性开发区与行政区利益共享机制，促进深度融合和区域协调发展。

3. 优化完善“管委会 + 公司”运行体制。推进政企分开、政事分开，清理和规范开发区国有企业设立和运营管理，开展“主体归类、业务归类、资产归类、债务归类”，推动国有企业瘦身强体。推动政府和企业双向协同，完善开发区资产和债务协同配合管理，加强国有企业监管，促进国有企业市场化转型，主动化解经营性债务，增强核心竞争力。强化开发区企业对产业发展的培育、服务和支撑作用，提升企业管理运营效率 and 市场化经营能力。持续推进建立现代化企业管理制度，健全薪酬分配机制，完善监督监管体制。加大产业园区管理市场化转型，持续激发开发区

内生活力。

4. 深化管理机构和人事制度改革。科学设置开发区内设机构，对各开发区功能相近的内设机构、管理服务机构和园办（板块）机构进行优化整合，实行限额管理。合理配置人员，优化全员聘用和岗位管理，推行灵活高效用人激励机制，建立薪酬考核管理机制，加大监督检查力度。完善人员退出机制，破解干部交流难题。

### 第三节 深化国资国企改革

1. 健全中国特色现代企业制度。统筹推进劳动、人事、分配三项制度改革，推动经理层成员任期制和契约化管理刚性兑现，促进管理人员末位淘汰和不胜任退出在各层级企业普遍推行。完善国有资产监管体制，坚持政企分开、政资分开，健全经营性国有资产出资人制度和集中统一监管制度。进一步落实国有企业工资总额管理，实现薪酬与业绩紧密挂钩，合理拉开收入分配差距，破除平均主义。

2. 推进国有经济布局优化和结构调整。强化国有资本投资、运营和布局领域分类改革。围绕战略发展导向和产业发展要求，按照“四归类”原则，聚焦功能定位，优化资源配置，开展战略性重组和专业化整合，剥离“两非”、清退“两资”。深化国有资本运营公司和国有资本投资公司改革，搭建全市闲置、低效利用存量国有资产循环利用平台，探索采取多种路径方式，加快非主业资产横向清理整合，促进存量资产盘活和低效无效资产处置。

3. 增强国有企业核心功能、提升核心竞争力。推动国有资本向先进制造、科技创新、城市公共服务等重点领域集中。健全国有企业效能评价体系和激励考核体系，完善企业退出制度，培育发展新兴产业，激励企业加大科技研发投入力度，严格国有企业设立和投融资管理，引导国资国企向主责主业聚焦，激发企业内生动力。

4. 完善国有企业治理机制。坚持和加强党的领导，完善党领导国有企业的制度机制，探索

坚持党管干部、党管人才原则与发挥市场机制作用相结合的有效模式，更好发挥企业党委把方向、管大局、保落实的领导作用。完善公司治理结构，推动国有企业建立健全权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制，强化章程在公司治理中的基础作用。

#### 第四节 激发民营经济活力

1. 优化民营经济发展环境。坚持和落实“两个毫不动摇”，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。清理和修订对民营经济不合理限制和各类变相审批、许可，全面落实公平竞争政策制度，完善社会信用激励约束机制，健全矛盾纠纷多元化解机制。持续深化“两行动、两措施”，健全融资支持、拖欠账款防范化解、人才用工保障等长效机制。鼓励引导民营企业大胆创新、放心创业、放手创造，在全市掀起新一轮民营经济发展热潮。

2. 支持民营企业做大做强。引导民营企业融入重点产业链，支持民营企业参与重大工程项目、重大技术攻关项目建设。支持中小企业和个体工商户发展，完善优秀民营企业、企业家评选表彰机制。拓宽民营企业多元融资渠道，增强中小微企业融资信用服务。支持民营企业自主开展职称评审。支持行业领军企业、单项冠军企业和“卡脖子”重大战略产业企业，树立国际先进理念，培育国际竞争新优势，增强企业面向全球的资源配置和整合能力，打造全球知名品牌，培育建设产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代的世界一流企业。

3. 大力弘扬企业家精神。提升政务服务水平，依法平等保护民营企业产权和企业家权益。支持各类民营企业高质量发展，培育更多勇担社会责任、有核心竞争力的优秀民营企业。引导民营企业树立现代化管理理念，鼓励民营企业完善法人治理结构，提升标准化、质量管理和创新能力。加强民营企业党的建设及人才梯次培养，固培民营经济发展根基。

#### 第五节 打造一流营商环境

1. 提升政府职能转变工作质效。深化营商环境突破年活动，高效落实国家关于优化营商环境最新部署，持续推进营商环境“小切口”改革创新试点的组织实施，在推动公平竞争、高效办成一件事、跨部门综合监管、全生命周期服务保障等领域进一步加大改革力度。完善惠企政策直达快享、免申即享机制。建设智慧监管平台，规范监管执法与提升审批监管质效，加快数字政府建设，推进数据共享与业务协同，强化政务服务模式创新。

2. 系统构建营商环境良好生态。健全法规制度体系，深化府院联动，推进司法保障与法治政府体系建设，建立专利侵权纠纷联动机制，形成知识产权全链条保护体系。完善营商环境线索投诉举报调查处理机制，优化营商环境投诉举报平台功能，用好“12345”政务服务便民热线。坚持深化改革、强化创新驱动，集成政务服务、专业咨询、要素保障、场景应用等，构建覆盖产业全链条的特色产业营商环境。

3. 夯实行政效能数字底座。加力推进数字基础设施建设，夯实云、网、数基础底座，进一步打通数据壁垒，强化信息共享，建设“一网通办”政务服务公共平台和“一网统管”城市运行治理平台，建成一体化数字资源管理服务中枢平台、“i 西安”城市综合服务总门户，推进政务服务增值化改革，统筹政府涉企服务资源，推行定制化、套餐化、模块化涉企服务“一类事、一次办”，高质量推进“互联网 + 综合监管”改革，以数字赋能推动行政效能水平持续提质增效。

4. 发挥改革创新示范引领作用。坚持对标全国一流水平，做好国内先进改革举措的学习借鉴和复制推广工作，进一步调高工作标尺、勇于先行先试，以改革“小切口”为突破，深入开展具有西安特色的首创性、差异化探索创新，建立信用监管标准体系，健全规范涉企执法长效机制，争取更多改革经验在全国全省推广。

## 第六章 高效畅通经济内外良性循环， 加快发展更高水平开放型经济

发挥国家向西开放重要基地作用，加强外事外贸外资外经外宣有机联动，推动通道枢纽平台一体建设，促进港贸港产港城一体发展，不断提升在全国开放格局中的位势和能级，更加深度融入共建“一带一路”大格局。

### 第一节 建设高效对外开放通道枢纽

1. 拓展对外开放多元通道网络。深度参与新亚欧陆海联运通道和跨里海国际运输走廊建设，积极参与西部陆海新通道建设，形成面向中亚南亚西亚国家的重要对外开放通道。深化西安港与青岛港、宁波舟山港等重要港口的战略合作，主动融入全球港航体系，推动建立协作机制，做强新亚欧陆海联运通道。参与中吉乌铁路合作，构建连接西北与中亚、西亚的陆海联运新走廊。提升开放通道能级，强化铁路、公路、航空有机衔接，发展公、铁、空多式联运，带动物流、人流、资金流、信息流等汇集融通。

2. 推动中欧班列西安集结中心提级增效。深入实施中欧班列西安集结中心再提升行动，拓展西安港发展空间，推动西安国际陆港与中亚铁路网络互联，带动装备、技术和服务出口，打造港口功能区、总部经济区、中央商务区和开放型产业集聚区。统筹优化班列省内集结布局，建立以西安为中心、相关城市为分拨节点的集结分拨体系，加快构建“物流+贸易+金融+产业”的中欧班列经济圈。持续拓展中欧班列（西安）国际干线，织密“+ 西欧”线路网络，提升过境俄罗斯线路稳定性和运输时效，加密欧洲方向全程时刻表班列和海铁联运图定班列开行频次，推动西安与杜伊斯堡、莫斯科、阿拉木图等境外重要节点建立“枢纽对枢纽”合作机制。到 2030 年，集装箱吞吐量达到 70 万标箱。

3. 提升西安国际航空枢纽能级。完善西安咸阳国际机场口岸设施和海关监管场所、货物仓储等基础设施，推动航空服务保障体系升级，建设跨境货物、快邮集散枢纽，打造复合型国际航空枢纽。发挥 T5 航站楼综合效能，拓展全货运航线网络，发展国际客运航班腹舱载货，构建“内外联通、客货互补”的航空物流格局。加强货运枢纽中心能力建设，招引一批国内外知名的航空货运一体化承运人，打造国际消费进出口、进口航材等供应链平台。集成 RCEP 服务中心等综合服务平台功能，做优做强国内中转货运服务。深化与共建“一带一路”国家主要航空枢纽的战略合作，积极打造“空中丝绸之路”示范工程。到 2030 年，力争航空物流货运量达到 100 万吨。

4. 推动陆港空港融合发展。发挥陆港空港作用，推动枢纽、平台、产业协调联动，加快资源整合和功能集成，形成以机场、铁路集装箱中心站为核心的多式联运物流集散中心，积极创建港贸产融合国际物流枢纽中心。推进“数字口岸”与机场智慧物流平台数据互联，实现“一单制”跨枢纽调度。加密中欧班列干线与国际货运航线，拓展“陆空联运”专线，试点“一次申报、跨枢纽放行”。支持班列、航空共建境外一站式揽货、配送服务体系，布局海外仓、境外商品展示中心和区域性服务平台。依托中欧班列西安集结中心，加大招商引资力度，培育打造“一带一路”临港产业园、医工科技创新产业园等特色园区，引导外向度高的适合铁路运输的产业企业集聚发展。支持西安临空经济示范区建设，深度激发“临空+自贸+保税+跨境+口岸+航权”六大优势，积极培育航空枢纽保障、临空先进制造、临空高端服务等产业，壮大临空经济规模。

5. 打造国家物流枢纽。以西安国家物流枢纽为核心载体,推进现代流通战略支点城市建设,依托陆港、空港两大交通枢纽及重要交通物流通道,建强“四枢纽一基地”国家物流枢纽,提升数字供应链服务平台运行效能,健全“通道+枢纽+网络”的现代物流运行体系,强化物流业、邮政快递业、制造业、商业、金融业等多业联动和深度协同,持续推动单一物流枢纽向产业链供应链枢纽转变。依托高新、经开等区域,构建全产业链物流服务体系,建强生产服务型国家物流枢纽;以临潼、灞桥、阎良、高陵为重点,提供商贸物流集成服务,建强商贸服务型国家物流枢纽;依托西咸、经开冷链设施,健全农产品冷链服务,建强西安国家骨干冷链物流基地。推进与中亚南亚西亚国家合作共建国际物流节点和物流园区,进一步织密中亚南亚西亚沿线地区的国际商贸物流网络。

## 第二节 打造高能级开放平台

1. 推动自由贸易试验区提升发展。深入实施自贸试验区提升战略,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,稳步扩大制度型开放,加强差异化、首创性、集成式改革。鼓励陕西自贸试验区西安高新功能区和经开功能区在货物贸易转型升级、服务贸易创新发展、数字贸易改革创新、重点产业开放发展、融入共建“一带一路”大格局等方面先行先试,建设国家特色服务出口基地,促进服务贸易集聚发展,加速服务外包企业数字化转型升级。推进陕西自贸试验区西咸新区功能区建设,实施“自贸+科创”双轮驱动,形成自贸试验区与国家级新区联动发展新格局。推进陕西自贸试验区国际港务区片区持续输出陆港模式,争取更多改革赋权,建设港贸产融合的国际物流枢纽中心。

2. 推进综合保税区和口岸建设。优化全市综合保税区功能布局,加快“智慧综保”建设,大力发展保税物流、保税展示、保税研发、保税检测等“保税+”业态,深化增值税一般纳税人

资格试点。加快综合保税区创新升级,提升运行效能,主动承接共建“一带一路”国家产业转移,培育外向型产业集群,打造集“仓储、加工、展示、交易”于一体的开放型经济发展引擎。推动智慧口岸建设,推动国际贸易“单一窗口”服务功能向口岸物流、贸易服务、法律金融支持等全链条拓展,探索在口岸实施“区港一体化”监管模式,强化口岸通关保障能力,实施全时段预约通关制度,推广“远程属地查检”“批次检验”等便利化措施,持续优化口岸营商环境。加强口岸与产业联动,建设进出口商品检验检测认证公共服务平台,推动与共建“一带一路”国家认证结果互认。

3. 支持建设国际合作园区。进一步拓展对外合作发展新空间,创新“两国双园”合作模式,推动与国际和国内重要节点城市双向投资,建立国际合作园区技术、经贸等协同发展机制,推动园区间资源互通和经验共享,吸引跨国企业及其分支机构集聚。高标准共建境内外特色国际合作园区,积极拓展创新合作新模式。在中医药交流、技术成果输出、智慧农业等领域实施一批国际合作项目,提升哈萨克斯坦爱菊粮油工业园和吉尔吉斯斯坦中大工业园等境外园区发展质量。

4. 发展跨境电子商务综合试验区。深化中国(西安)跨境电子商务综合试验区建设,持续强化浐灞国际港、西咸新区空港新城等西安跨境电商创新示范先行区功能。用好全省跨境电商线上通关服务平台,发挥西安跨境电商服务中心、跨境电子商务协会作用,持续完善跨境电商产业链生态链。开展“跨境电商+产业带”培育行动,发展离岸贸易、中间品贸易、绿色贸易等新业态,引导具有适销产品的内贸企业向跨境电商转型。推动跨境电商聚集发展,培育认定一批跨境电商产业示范园区。优化“中欧班列+跨境电商”模式,支持企业布局建设海外仓,拓展资源对接渠道。依托热门商圈、商业街区、商业综合体建设跨境电商线下体验店、展示体验中心,推动跨境电商与新零售融合发展。



### 第三节 发展更高水平开放型经济

1. 培育外贸新增长极。优化升级货物贸易，持续扩大半导体、新能源汽车、光伏等优势产业外贸规模，提升高附加值产品出口，大力培育储能电池、二手车、光子芯片、人工智能、绿电装备、空天产品等新的增长点，完善海外仓、境外商品展销中心等布局，加快培育外贸综合服务平台，推动加工贸易向研发设计、营销服务、品牌经营等环节攀升，加强进出口信贷、信保支持。稳妥推进目录外和综合保税区、自贸试验区外保税维修业务试点，促进航空、半导体设备等保税维修业务聚集发展。大力发展服务贸易，全面落实跨境服务贸易负面清单，促进文化贸易、中医药、地理信息、人力资源等国家服务出口基地发展，争创国家服务贸易创新发展示范区。创新发展数字贸易，搭建丝路数字港服务平台，发挥时空信息、卫星测控、超算中心等优势，培育和引进一批云服务、数字内容、跨境数据服务等数字贸易企业，创建国家数字服务出口基地。

2. 拓展外经合作新空间。积极参与全球产业链、供应链竞争合作，支持本土优势企业扩大境外投资，拓展国际市场份额，持续扩大对“一带一路”沿线和 RCEP 国家、中亚、南亚、西亚、非洲国家的对外投资合作。优化对外投资结构，引导我市对外投资从传统产业向新兴产业转型。鼓励有条件的企业赴“一带一路”沿线投资设厂，提高企业国际化经营水平与国际竞争力。推动设立并完善“中企出海（西安）综合服务港”，加快构建信息咨询、法律支持、融资服务、人才培养于一体的“走出去”综合服务平台。

3. 提高内外资利用水平。更大力度吸引和利用外资，落实中央、省级外资企业支持政策，设立外资研发中心或研发机构，推动外资投向先进制造业和现代服务业。拓展利用外资新途径，深化合格境外有限合伙人试点，吸引合格境外有限合伙人投资我市股权投资基金项目。鼓励外资企业落地投产、增资扩股。保障外资企业平等享

受各类支持政策和市场机遇。完善用好“西商·市长面对面”协商座谈会等机制，加强司法、外事、知识产权等方面的支持和服务，提升企业诉求事项响应率、办结率和满意率。

### 第四节 加快建设对外交往中心

1. 持续推动中国—中亚峰会成果落实。加强对外交往中心建设，省市协同对接外交部、商务部等国家部委，建立成熟高效的西安服务国家总体外交协调机制，服务保障中国—中亚机制秘书处运营。发挥现有会展场馆在承载重大峰会和国家外事活动中的作用，打造承载主场外交空间功能载体，建设体育场馆、活动中心等硬件设施。丰富服务国家总体外交的地方内容，打造彰显华夏风范、凸显西安特色、富有时代特色的文艺演出、文化 IP 等展示内容。完善国际一流综合服务能力，构建高水平峰会和重大外事活动服务体系，提升服务国家主场外交的语言、商务、会展、法律等综合服务水平。加密与中亚的客货运航线，拓展与中亚的贸易规模和品类，全方位提升西安与中亚在产业、文教、商贸、旅游等方面的交流合作水平，实现共同发展。

2. 深化国际人文交流合作。拓展世界城地组织、亚太区旅游委员会、东亚文化之都等多边国际平台合作内涵，深度参与“文化丝路”计划，持续办好丝博会、丝绸之路国际电影节、丝路国际文化艺术节等常态化文化交流活动。深化国际友城交往，不断扩大西安国际“朋友圈”。依托临潼区、曲江新区等具有全球影响力文旅集聚区，围绕国际游客个性化需求，优化观光、度假、购物、研学等产品供给。发挥国际古迹遗址理事会西安保护中心的协调作用，开展联合考古、文化遗产保护修复、博物馆交流等合作。持续提升丝绸之路大学联盟、“一带一路”职教联盟和丝绸之路农业教育科技创新联盟的合作层次，实施面向中亚国家的“教育培训计划”。坚持内宣、外宣、网宣同频共振，发挥西安国际传播中心作用，增强国际传播能力，生动讲好中国故事、丝路故事、

西安故事，构建多元立体的国际传播矩阵，提升西安的国际影响力和美誉度。

3. 加强国际化环境建设。持续提升西安“一带一路”国际商事法律服务示范区、进口贸易促进创新示范区等建设水平，支持西安仲裁委员会建设中国特色的国际一流仲裁机构，依托西安知识产权法庭、知名法律服务机构，强化国际商事诉讼、调解、仲裁、域外法查明、涉外法律人才培养、法律交流合作等核心功能，促进法务与商务融合。推动与中亚五国法律机构间互设办事机

构、共建人才实训基地，加快建设“中国—中亚法律查明与研究中心”、打造中国特色的国际一流仲裁机构，积极参与司法部“国际一流律所”培育工程。完善国际化导览系统，优化交通接驳与导引，提供多语种咨询、紧急医疗、领事协助等全链条服务。用好过境免签、“第五航权”等政策，合理配置自由行预约名额。合理布局境外人员管理中心、外国人服务站，鼓励国际社区探索制定中外文社区居民公约，共同维护国际街区公共环境秩序。

## 第七章 更好担负起新时代的文化使命， 守正创新建设文化强市

深入践行“两个结合”，根植西安厚重的历史文化积淀，顺应信息技术发展潮流，大力发展具有强大思想引领力、精神凝聚力、价值感召力、国际影响力的新时代中国特色社会主义文化，扎实推进文化强市建设。

### 第一节 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。坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，严格落实意识形态工作责任制。加强网络内容建设和管理，巩固壮大主流思想舆论。用好红色文化资源，大力弘扬伟大建党精神、延安精神、西迁精神等，统筹推动文明培育、文明实践、文明创建，推进城乡精神文明建设融合发展，着力建设崇德向善的文明城市。健全志愿服务体系，建设“志愿之城”。弘扬诚信文化、廉洁文化。

### 第二节 加强文化遗产保护传承

1. 完善全域保护。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，做好重要考古发掘，加强文物价值研究阐释。守护好中华文明精神标识和文化遗存，建设中华文明根脉城市，推动博物馆高质量发展。构建分类科学、

保护有力、管理有效的城乡历史文化保护传承体系，将新发现的历史文化遗存纳入保护范围。加快创建国家级关中文化（西安）生态保护区，加强非物质文化遗产区域性整体保护。加强古人类遗址保护，推动大遗址保护规划与国土空间规划有效衔接，做好西安城墙、兴教寺等重点文物优化提升，推动文物古迹、古老建筑、古树名木、历史街区、传统村落、工业遗址系统性保护和统一监管。加强珍贵文化资源保护利用，推进全市公共图书馆古籍藏品的保护、研究与开发。

2. 坚持数字赋能。运用物联网、智能感知、数字孪生等技术，持续完善监测体系，构建潜在风险预警处置机制，精准守护文化遗产保存环境。对各类历史文化遗产开展数字化、可视化建模，建设统一权威的文化遗产数字资源库。坚持科技与文化融合、虚拟拓展与实体固本并重，依托XR、人工智能等前沿技术，打造虚拟博物馆、数字文物库等新型文化空间。强化数字工具对真实性保护的支撑作用，运用数字化测绘、红外成像等技术辅助传统修复，通过全息投影、裸眼3D等手段推进大遗址数字复原与沉浸式展示。推进秦腔、西安鼓乐等非物质文化遗产传承发展

和数字化转化。深度挖掘和弘扬关学文化。

3. 创新活化传承。推动文化遗产融入当代生活，拓展“文化遗产+”融合路径。运用市场化机制盘活文化资源，精准匹配市场需求，开发文旅新业态，将活态传承有机融入城市更新、乡村振兴和商贸节庆活动，打造一批主题鲜明、特色突出的文化遗产示范项目。加大非遗保护、数字文创、文旅运营等急需紧缺人才引进与培养力度，深化校企合作，强化非物质文化遗产传承后备力量。为与文物资源、文物保护利用任务相匹配的高素质专业从业者搭建展示平台，组织参与服务技能大赛和高水平赛事，全面提升行业综合素质。

### 第三节 优化文化产品和服务供给

1. 提升文化精品创作能力。坚持以人民为中心的创作导向，围绕历史、革命、现实题材，推出思想性、艺术性、观赏性俱佳的文艺精品，做强“文学陕军”“长安画派”“西安影视”“西安戏剧”等文化品牌。实施“名城、名家、名作”工程，推出一批反映时代新气象、讴歌人民新创造的精品力作。推动新闻出版、广播影视、档案史志事业繁荣发展。支持重大艺术项目创作和生产，力争在“五个一工程奖”“文华奖”“群星奖”等国家级奖项上取得新突破。

2. 完善多元协同服务机制。健全财政引导、社会参与、金融支持相结合的投入机制，强化政府购买服务，鼓励社会力量参与公共文化服务和遗产保护。支持金融机构完善文化企业信用风险管理体系，创新文化遗产保护相关金融服务。科学设计景区景点参观游览动线，优化预约售票管理，有序扩大接待能力，提升文化旅游公共信息发布与出行风险预警水平。紧盯热门景区、在线平台、旅行社等关键部位，严厉打击“黄牛”倒票、不合理低价游、欺诈游客等行为。完善旅游投诉先行赔付和纠纷调解机制，推广有瑕疵商品无条件退换货制度。建设广覆盖的文旅志愿者服务站，提供“就在身边”的贴心服务。

3. 推动文化设施提档升级。实施重点文化片区城市更新，推动具备条件的文物建筑、历史建筑、工业遗产转化为公共文化空间，依托大遗址区建设特色文化绿地。推进公共图书馆、文化馆（站）、基层综合文化服务中心与旅游服务中心一体化建设，分阶段、分区域出台激励政策，提升公共文化设施无障碍和适老化水平。加快长安书院图书馆、市青少年活动中心等新型空间布局，推进公共文化服务设施所有权和使用权分置改革，持续整合盘活全市各类公共文化设施和资源。加强“小而美”的公共文化“微单元”建设，形成均衡分布、特色鲜明、供需匹配的服务新阵地。

4. 优化公共文化供给方式。深入实施公共文化服务提质增效行动，建立优质文化资源直达基层机制，繁荣互联网条件下新大众文艺。加大对老年人、青少年、残障人士等重点群体的服务供给。扶持群众性文化活动和赛事，深入实施文化惠民工程，推动惠民演出、非遗展演进商圈、景区、街区、社区、乡村。支持博物馆、美术馆、图书馆策划高品质特展，鼓励将阅读、非遗、艺术表演融入旅游公共服务场所。在游客密集的文化设施中嵌入旅游导览、讲解等服务内容。提升演艺服务水平，推动大型营业性演出单位与通信企业协同保障公众通信需求。

5. 强化科技赋能文化服务。支持建设文化领域重点实验室、技术创新中心，加强共性关键技术攻关与系统集成。培育文化和科技融合型企业、园区，健全文化科技创新服务体系，加速成果转化。推动互联网思维与信息技术深度融入文化创作生产流程，加快文化建设数字化、信息化转型。推进文化数据标准化、规范化建设，鼓励企事业单位开发利用文化数据资源。建设文化领域高质量人工智能数据集，支持文化大模型研发。提升文化贸易数字化水平，加强数字内容建设和国际化传播。

### 第四节 加快培育壮大文旅产业

1. 强化政策支撑与机制创新。用好国家政

策，聚焦国家政策资金投向，组织谋划重点文旅项目，积极争取中长期特别国债支持，推动出台支持文旅产业发展的增量政策，兑现存量政策。加快文化产业基地转型升级，推动西安国家文化和科技融合示范基地、数字出版基地、印刷包装产业基地、文化出口基地等由吸引企业集聚的空间载体向促进产业裂变的创新载体转变，打造一批高等级旅游景区、高标准产业园区、高品质文化片区、高人气文旅综合体，加快构建具有西安特色现代文旅产业体系。深挖城墙内涵，丰富历史文化元素，创新顺城巷文化业态，打造城墙文商旅融合圈。深化文艺院团改革，支持国有文化企业和事业单位分类探索内部运行机制和经营管理创新，发挥好文艺发展研究院作用，激发文化单位内生动力和发展活力。

2. 壮大经营主体与产业链群。持续开展文化旅游规上企业培育、骨干企业壮大、中小微企业成长“三大行动”，培育一批有能力、有品质、善运营的优秀文化品牌企业，提升在内容生产、运营策划、市场推广、资源整合等方面市场竞争力，推动符合条件的文旅企业上市融资。完善文化领域高新技术企业认定标准，以文化旅游头部企业为“链主”，带动创意设计、影视动漫、游戏电竞、演艺传媒、出版发行、文博文创、节庆会展等产业链协同发展。推进文旅产业“双招双引”，重点引进传媒、文创、艺术及文化装备等领域优质项目，打造优势产业集群。到 2030 年，旅游及相关产业增加值占 GDP 比重超过 6%，游客总消费达到 4500 亿元。力争新增规上文旅企业 150 家。

3. 强化科技赋能文旅产业发展。以数字科技赋能文旅产业转型升级，推动 XR、AI 等新技术在文旅领域规模化应用。大力发展 XR 文旅产业链，打造西影 XR 内容生产基地，推出一批具有市场影响力的 XR 电影新作。支持《唐朝诡事录》《尘封的帝国》等本地 VR 沉浸式大空间项目持续创新 IP、拓展市场，大力发展沉浸式体验、数

字文旅等产业项目。鼓励文旅企业投资发展网络视听、数字传媒、数字藏品等数字文化消费新场景和新业态。

4. 持续优化产业空间布局。强化古都核心功能区文化承载力，形成以“古都文化轴 + 丝路发展轴”为引领、多条历史轴线交织的文化空间格局。依托汉长安城、唐城墙遗址公园及灞河等廊道，重塑“九宫格局”传统空间意象。打造浐灞滨水文化带、秦岭浅山文化带和东南川塬郊野文化区，布局特色文化功能节点。发挥国家级、省级文化产业示范园区带动作用，放大产业集聚效应。

#### 第五节 推动文商旅体深度融合

1. 打造文商旅体融合型产品体系。高水平打造演艺产品，支持引进和培育具有市场号召力的大型营业性演出，推动演艺项目与景区、街区、商圈联动布局。大力发展体育文化产业，积极承办国际级、国家级高水平赛事，培育一批具有全国影响力的品牌赛事，持续擦亮“赛事名城”城市名片，加快建设体育强市。发挥制造业基础和创新优势，鼓励企业开发工业设计、文创衍生和工业体验类产品。

2. 打造具有西安特色的融合应用场景。依托周秦汉唐历史文化资源，构建集考古体验、研学实践和传统技艺展示于一体的文旅场景。推动重点博物馆、美术馆和遗址空间实施展陈优化和夜间开放，延伸文化空间开放时段和消费链条。依托航空、轨道交通和装备制造产业基础，培育以参观体验、研学实践和品牌展示为主要内容的工业旅游新业态。结合关中乡村风貌和非遗资源，发展以节气农事和民俗体验为特色的乡村文旅产品。围绕品牌赛事，推动赛事活动与景区、街区、商圈协同组织和联动运营。依托秦岭生态资源和中医药、武术等传统文化，培育生态康养和文化旅居融合发展的体验场景。

3. 深化资源转化与品牌塑造。推动“文博 + 商业 + 景区 + 演艺 + 赛事”协同联动，构建全时段、



多业态、一站式文商旅体融合发展生态，科技化、时尚化、叙事化唱响“千年古都·常来长安”“西安年·最中国”“Go China In Xi'an”等城市IP影响力。打造“演艺之都”，办好国际音乐节、舞蹈节、戏剧节。大力发展精品微短剧，推动微短剧精品化、专业化、规范化，大力推进“精品微短剧之都”建设。挖掘唐诗文化遗产价值，推进“唐诗之都”建设，改造建设唐诗主题公园、街区、景观小品等特色文化空间，发展唐诗文化文商旅融合产业。鼓励发展唐装汉服业态，在曲

江池畔、未央宫里举办西安唐装汉服周品牌展演，汇集唐装汉服设计、发布等业态，大力推进“汉服之都”建设。推动工艺美术产业化，打造一批具有代表性和品牌价值的工艺美术品。实施“云游西安”行动计划，吸引陕籍文化学者、网络达人构建高水平营销矩阵，激发文旅传播感染力，精准推介西安产品。大力发展地名经济，系统梳理市域内具有历史传承、文化底蕴、地域特色的地名资源，活化利用知名地名IP，打造“地名+文旅”精品线路。

## 第八章 积极创新城市规划建设治理方式， 全面提升城市功能品质

认真践行人民城市理念，科学把握特大城市发展规律，以内涵式发展为主线，深化城市建设、运营、治理体制改革，全面提高科学化、精细化、智能化治理水平，加快建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

### 第一节 推动特大城市转变发展方式

1. 优化城市空间格局。贯彻落实《西安市国土空间总体规划（2021—2035年）》，深入实施“南控、北跨、西融、东拓、中优”空间发展战略，形成“一主一副、多中心多组团、枢纽型网络化”城镇发展格局，加快构建“一屏一带、八水七田、双心六片、轴线传承”的国土空间发展格局。优化提升中心城区功能，做强西咸副中心，突出专业化组团和重点镇特色职能，增强综合性新城和县城承载能力。

2. 深化国土空间规划体系。基于全市“三级三类”国土空间规划，系统强化总体规划全域统筹、功能体系分层传导、详细规划落地实施。严守空间底线、框定规模总量、聚焦城市核心功能，以七大功能区布局统筹行政区、开发区、经济功能区一体化发展，完善“功能区—功能组团—功能单元—重点功能区块”四层次传导，推进功

能空间化落定。在城镇开发边界内构建“两层四阶段”详细规划体系，形成全市454个详规单元、1541平方公里单元详细规划管控一张图。确保市、区级核心管控要素刚性落定，保障人民需求，按照“覆盖共享—集配共享—品质共享”理念，统筹市区、街道、社区三级公共服务、交通、市政等民生保障设施布局，有序完善详细规划编制，推进重点片区开发，保障城市功能精准落地与重点项目有效实施。在城镇开发边界外结合农业、生态、历史文化等资源，分类型探索单元划定，差异化制定管控指引，系统性增强生态与农业空间价值，分期推进村庄规划编制，逐步实现国土空间详细规划“一张图”全域覆盖。做好规划“一张图”动态维护，强化功能、空间、要素集成管理，全面落实国土空间规划的实施、监测、评估等全生命周期管理。

3. 增强中心城区核心功能。以“三中心两地”核心功能定位为基本遵循，统筹全市各类规划编制、政策制定、产业发展和项目布局。加快推进“中优”计划，增强中心城区科技创新、高端产业引领、历史文化传承、国际交往等核心功能，建设富有魅力、更具活力的核心承载区。有序疏解非核心

功能，优化调整过度集中的医疗、教育资源，严格控制不符合城市核心功能的产业增量。以浐灞国际港、渭河两岸为主要承载区，建设绿色为底、功能多元、宜居宜业的城市高质量发展示范区，重点聚焦双向开放和对外交往核心功能，打造开放型经济聚集区。坚持规划引领、交通先行、产业支撑、项目带动，系统推进城市北部片区发展，引导汽车、航空、新能源、新材料和高端装备制造集聚发展，打造北部先进制造业基地。

4. 优化生产生活生态空间。严守“三区三线”，分区分类实施差别化、精细化用途管制。严格落实全市 1349.84 平方公里耕地保有量和 901.89 平方公里永久基本农田保护任务，统筹划定各类农业生产功能区和农业现代化产业基地。严格管控全市 3795.65 平方公里生态保护红线，系统性推进秦岭、渭河等重要生态安全屏障修复和保护。坚持精明增长，统筹推进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，加强历史文化保护线和文物保护单位保护范围管控，促进各类历史文化遗产保护传承、永续利用。统筹城镇开发边界内存量与增量资源、地上与地下空间，细化规划分区和用地布局，严控秦岭等生态环境敏感地区新增城镇建设。合理配置生产空间，高效推进全市 44 个产业片区、35 个重点片区建设，引导增量空间精准投放，推动存量空间转型升级。

5. 推动土地集约高效利用。加强建设用地上级统筹，严控新增建设用地总量，精准供给新增建设用地，重点保障国家战略功能布局，优先保障区域重大基础设施建设和新兴产业用地需求。深入推进存量资源提质增效，完善闲置土地使用权收回机制，支持利用低效存量用地进行保障性住房、公共服务设施、产业园区等建设。对符合拆旧复垦实施条件的城镇周边零散村庄、低效农村建设用地实施建设用地增减挂钩，对搬迁撤并类农村建设用地和废弃工矿建设用地实施整治。持续完善全市土地储备机制，推动重点片区、

产业园区土地集中连片整备供应，将有限资金集中投入发展潜力大、回报率高、带动效应强的重点项目，实现土地资源利用价值最大化。

## 第二节 高质量推进城市更新

1. 健全城市更新实施机制。坚持空间提质、业态增值、文化赋能，实现城市空间模块化重塑。加强规划引领，注重保护城市特有的地域风貌、文化特色、建筑风格，编制城市更新专项规划并纳入国土空间规划“一张图”，建立城市体检和城市更新一体化推进机制。强化智慧赋能，建立基于“地面一张图”“地下一张网”、城市更新智慧耦合平台的项目谋划生成机制。优化审批管理，完善用地保障，探索城市更新多元投融资机制与多方参与的公益设施运营模式，建立健全城市更新可持续机制。创新城市更新模式，严禁大拆大建，鼓励小规模、渐进式有机更新，突出保护传承、优化提升、活化利用、盘活闲置资源，统筹地上空间和地下空间同步开发，大力发展 TOD、XOD 开发模式。

2. 打造城市更新“四好”样板。聚焦好房子、好小区、好社区、好城区建设，着力推动城市结构优化、动能转换、品质提升，打造全国城市更新示范城市。支持老旧住房自主更新、原拆原建，构建房地产发展新模式，全链条提升住房设计、建造、维护、服务水平，逐步建立房屋全生命周期安全管理制度，构建安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”。全面推进老旧小区整治改造，加快补齐基础设施和公共服务设施短板，支持有条件的楼栋加装电梯，根据居住人口密度，统筹增设停车场（位），打造功能完善“好小区”。坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，建设创新型产业社区、商务社区，完善城市社区嵌入式服务设施，打造安全健康、设施完善、管理有序的完整“好社区”。加快老旧厂区、街区、商业步行街等提升改造，增强经济活力与产业赋能，提升城市内涵品质，持续推进城市“绿化、美化、净化”。以“生态塑形+场景营造”推动生态廊道焕新升级，

构建城市“一刻钟便民生活圈”，赓续城市文脉，体现城市肌理，推动文化遗产与特色彰显，增强基础设施绿色低碳、安全韧性，打造高品质宜居“好城区”。

3. 推进城市更新重点片区建设。统筹问题需求和存量资源，强化重点片区更新改造的协同效应和规模效应，打造一批显功能、惠民生、强辐射的典型片区，全力推进城市更新可持续模式不断创新。团结片区突出“四好”品质住区，强化街道空间设计、公园与社区连通，激发片区商业活力。幸福林带片区打造融合创新智造园区、总部经济服务街区、数字经济服务街区、活力人文创新社区。西电片区打造成为科创研发、检验检测、产业孵化、工业文明展示及文物保护活化的现代服务业集聚区。未来信息港片区突出科技创新和产业创新深度融合，打造西安区域科创中心核心平台和南部科创产业带新引擎。小雁塔历史文化保护片区打造文物保护修复科研基地、保护性设施沉浸展示区和坊间集市。秦岭野生动物园项目打造国内领先、国际一流大熊猫保护研究高地及交流平台。张家堡片区提升改造项目打造政务商务功能集聚的便民空间、便民利民的政务服务空间、安全有序的交通空间、文化体育健康绿色的市民休闲空间。长安大学城片区推动长安公园生态与周边科教资源深度融合，打造环大学城创新创业生态圈、宜居生活圈。

4. 持续推进节水型城市建设。贯彻落实“四水四定”原则，构建“一张网、一盘棋、一体化”大水务格局，提高秦岭来水调蓄能力，强化水源地涵养保护，协调推进引汉济渭工程，加快推进斗门水库工程，建设西南郊水厂、主干线供水管道等重点供水项目，排水管网雨污混接整治、明城墙区域内排水设施综合整治等重点排水项目，实施第十一污水处理厂新扩建、再生水供水能力及管网建设等重点污水治理项目，着力构建“七干八水、五河多点、南北调配、东西互济”的西安水网空间布局。高标准落实再生水利用重点城

市三年行动实施方案，将非常规水源纳入水资源统一配置，加强中水回用和雨水收集利用，提升再生水用水总量及利用率。

5. 构建新型能源设施体系。统筹规划布局电力设施，加快形成 750 千伏“六站环绕”、330 千伏“一心双环”、110 千伏“双链拉手”供电格局，构建与特大城市发展相匹配的清洁低碳、安全充裕、经济高效、供需协同、灵活智能的新型电力系统。统筹布局综合能源站点，鼓励先行先试建设一批综合能源站示范项目。提升天然气热力保障能力，实现西安 LNG 项目投运。实施城市供热能源转型，鼓励发展分布式新能源供热模式，实现多能耦合清洁供暖。

6. 建设安全韧性城市。实施城市基础设施生命线安全工程，开展燃气、供热、供水、污水和再生水、排水防涝等 5 大领域城市地下管网及设施安全能力提升行动。建立城市基础设施数字化管理系统，加强城市基础设施全生命周期管理。加强老旧管线改造升级，因地制宜有序推进地下综合管廊建设。加快构建“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，因地制宜落实海绵城市理念，加强雨水管网和泵站建设改造，开展排涝通道和城市易涝点（段）系统整治。加快“平急两用”公共基础设施建设。推动地下老旧人防工程安全隐患排查整治。加强风险治理管控，完善灾害监测预警和应急预案体系，从源头上防范化解重大灾害风险。健全应急指挥体制，完善应急决策指挥、平急转换、社会动员机制，建立规模适度、布局科学、结构合理、专长突出的应急救援力量体系，健全应急物资储备体系，持续提升应急动员和处置能力。

### 第三节 建设现代化综合交通体系

1. 增强综合交通枢纽功能。持续强化西安咸阳国际机场区位门户枢纽功能，以举办 2026 年亚洲航线发展大会为契机，持续提升西安航空市场影响力，做强做优国内航空运输网络，在巩固已开通国际航线的基础上加快布局中东欧、中



西亚等方向的直飞航线，加快构建“丝路贯通、欧美直达、五洲相连”的国际航线网络。加快西十、西康等高铁建设，形成辐射全国重点城市的“米”字型高速铁路网。强化提升西安北站、西安东站、西安站等国家级综合客运枢纽，研究推进客货运场站建设，构建高能级综合交通客运枢纽体系。促进公、铁、空融合发展，构建以亚欧大陆桥和空中丝绸之路为双通道，以陆港型、空港型、生产服务型、商贸服务型国家物流枢纽和国家骨干冷链物流基地为核心，辐射全国连通全球的多级立体、多式联运物流网络体系。

2. 建设轨道上的都市圈。推动多层次、多制式轨道网络融合发展、协同服务，实现都市圈1小时通勤覆盖。加快推进《西安市城市轨道交通第四期建设规划》报批工作，谋划实施灞桥至临潼东动车线，适时推动地铁及云轨线路延伸和新线路建设，到2030年轨道交通线路总里程力争达到450公里以上。加快草堂工业区铁路货运专用线建设，打通货物铁路运输“最后一公里”，推动形成大宗货物和集装箱中长距离运输以铁路运输为主的货运格局。落实以公共交通为导向的城市开发理念（TOD），统筹推进轨道交通与土地利用、产业发展、综合交通、人居环境、公共服务配套有机衔接与优化配置，在站点周边打造“城市微中心”、社区商业服务核心，带动城市更新，改善城市形象，提升功能品质。

3. 优化完善高快路网和城市道路网。按照城内交通“棋盘+环线”、城外交通“环线+放射”的总体构架，坚持客内货外、内外衔接、高快一体，构建“四环十二辐射”加“九横九纵”的高快路网体系。加快推进西安绕城高速扩能改造、西安城市环线、高新至鄠邑高速复合通道等重大交通项目建设，发挥外环高速的分流辐射作用，构建产业组团和综合新城的快速廊道，实现城市各方向快进快出和互联互通。按照窄马路、密路网、微循环方式完善城市路网体系，坚持“微改造、精治理，小投入、大成效，动则快、动则成”原则，

系统推进城市道路标准化、规范化、智慧化改造，提升路网畅通和交通安全水平，着力构建层次分明、衔接顺畅、快捷高效的现代化城市道路交通体系。

4. 提升绿色顺畅出行水平。完善以高铁、航空为主体的对外快速客运服务，提升主要对外通道旅客运输能力。加快旅客联程运输服务发展，开展旅客联程运输“一票制”试点。构建以轨道交通为骨干、常规公交为基础、慢行交通为延伸的一体化出行体系，扩大城市公共交通服务广度和深度，稳步提高城市公共交通机动化出行分担率。提升城市绿色货运配送能力，构建“外集内配、绿色联运”的公铁、空陆联运配送体系。加大公共领域新能源车辆推广应用力度，推动氢能、电能等新能源在中重型卡车等载运装备的应用。完善公路沿线充电基础设施建设。开展违法停车综合治理。强化智慧交通调度管理，提升交通运行态势精准感知、交通拥堵“评诊治”、公交频次适度调配等能力，构建新型智慧交通管理体系。

#### 第四节 建设便捷高效的智慧城市

1. 推进数据资源开发利用。开展公共数据授权运营，优先围绕医疗、交通、气象等高价值公共数据进行开发利用。以“丝路数港”国家数据流通利用基础设施（西安节点）为核心载体，引入可信数据空间、隐私保护计算等技术，促进公共数据和社会数据融合应用。完善数据要素基础制度，推动数据要素合规流通、高效利用。培育数据产业生态，鼓励软信服企业向数据服务商转型。依托高新区争创国家级数据产业集聚区。建立城市公共数据“一本账”，完善新一代政务数据共享交换体系，健全公共数据共享与授权运营机制，畅通基层数据采集、行业数据回流、互联网数据采集多维渠道，深化数据可信流通与价值挖掘，夯实全域数字化转型的数据支撑。

2. 深化全域智慧治理与场景赋能。推动数字技术赋能特大城市高效治理，实施城市地下管廊等智能传感改造，建设城市智能物联监测系统，



在智慧政务、智慧交通、智慧生态、智慧气象、智慧水务等领域开发更多数字化应用场景，健全全域数字化转型场景供需匹配机制，聚焦推广数字孪生、AI 大模型、“开源鸿蒙 + 星闪”等技术应用落地，重点推进交通枢纽“数字孪生 + 智能调度”升级，打造全域级强大智慧的“城市大脑”，推进城市运行管理服务“一网统管”。持续完善“i 西安”服务功能，深入推进“智慧住建”“智慧社区”建设，推动城市建设、管理、运营全生命周期智能化。整合各部门管理场景，接入国家城市运行管理服务平台，争取纳入国家城市治理数

字化试点，打造国家数字政府建设标杆。

3. 强化城市数字安全与可持续建设运营。建设城市数字安全运营管理中心，构建城市物理空间与数字空间双重安全防护体系，提升应急管理、消防救援、社会治安、房屋建筑等安全管理智能化水平。加强网络安全、数据安全和关键信息基础设施保护，推进国产化替代与密码服务升级。健全智慧城市建设评价指标体系和运营标准体系，建立健全“政府主导、企业运营、社会参与”的多方协同运营机制，加快探索形成可复制、可推广的智慧城市运营模式。

## 第九章 着力推进区域协调发展， 更好发挥国家中心城市辐射带动作用

发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应，不断健全区域协同发展体制机制，进一步释放国家中心城市引领、辐射、溢出效应。

### 第一节 纵深推进西安—咸阳一体化发展

1. 推进空间规划一体化。支持西咸新区发挥创新城市发展方式试验区的综合功能，建设西安国家中心城市副中心，强化纽带作用和缝合功能。加快沣东新城—西安高新区、秦汉新城—咸阳主城区、沣西新城—咸阳高新区、空港新城—咸阳经开区、高陵—泾河新城—三原等重点板块建设，打造一体化发展先行示范区。完善毗邻区域集中连片发展重点项目土地指标保障协调机制。推进秦汉新城、空港新城、泾河新城共建先进制造集聚区；推动沣东新城、沣西新城共建国家区域科创中心、高新技术与科教集聚区引领区。完善与咸阳市共管区协同发展推进机制，推进国家级新区规划、政策等在共管区同步实施。

2. 推进创新驱动一体化。健全秦创原总窗口与咸阳秦创原科技成果转化先行区协同联动机制，建立创新资源共享、项目共推、收益共享的合作模式。推动创新主体联合牵头承担国家科技

重大专项和重点研发计划，推进大型仪器设备共享公共服务平台建设。西安、咸阳共建中国西部科技创新港、打造教育科技人才一体化改革示范区。建立西安—咸阳科技人才互认机制，实现人才绿卡、职称评定、科研立项等政策互通互认。推广“校招共用”“科技副总”等引才用才模式，促进科创人才交流。支持西咸新区组建省级概念验证中心、中试基地等科技创新转化平台。支持重点高校院所所在西咸新区建设产业园区、创新平台。力争西咸新区新注册科技成果转化企业 1000 家以上，国家高新技术企业突破 6000 家。

3. 推进产业发展一体化。实施跨区域产业链群构建行动，打造新能源、装备制造等千亿级产业集群，打造生物医药、新材料、电子信息、航空航天等百亿级产业集群。深化“西安研发制造+咸阳转化配套”协作模式，探索共建合作园区，共建一体化投资平台。支持西咸新区承接西安主城区重点产业链非核心单元转移疏解。支持西咸新区培育壮大氢能、新能源汽车、低空经济等产业创新集群。推进要素市场化改革省级试点，建设数字贸易聚集区。深化开展企业资质认定“多评合一”改革，激发经营主体活力。

4. 推进基础设施一体化。强化两市交通基础设施规划衔接融合，以交通互联互通带动西安—咸阳一体化协同联动。优化完善高铁路网，加快福银高速西安至永寿段改扩建、西安都市圈环线周至至乾县段高速公路、西安城市环线临潼经高陵至机场段等一体化发展的重大基础设施建设。加快推进西安咸阳国际机场三期扩建工程，打造国际航空枢纽，提升区域通达性。

5. 推进城市建设一体化。加强“两市一区”市政道路规划和项目谋划，布局一批辐射周边区域的骨干项目，打通断点堵点。加快兰池三路东延伸至高陵段、科源北路等建设，畅通路网循环。加强两市毗邻区域供热供气、管廊等基础设施共建共享，推进西咸新区与咸阳市城区市政基础设施有机衔接。建设跨市数据共享平台，实现两市政务数据、公共数据和部分企业数据的集中汇聚和共享。推动西安—咸阳园林绿化养护管理标准同步、城市绿化景观风貌一致。

6. 推进公共服务一体化。建立健全公共服务一体化体制机制，推进西安优质学校与咸阳市学校组建联盟、结对帮扶，扩大两市教育资源合作覆盖面。深化两市医疗资源供给和共享，推动高水平医院组建跨区域医联体、专科联盟，构建跨区域公共卫生联防联控体系。强化两市就业服务协同，联合促进跨域高质量就业，实现招聘信息、求职信息、职业培训资源实时共享。深化两市政务服务协同，扩大跨市通办政府服务事项覆盖范围。推进外卖、网约车、共享单车等第三方服务平台两市资费、数据同标共享。

7. 推进生态保护一体化。落实关中地区大气污染防治任务，健全西安—咸阳大气污染防治联防联控机制。统一两市重污染天气预警标准，建立大气监测站数据常态化共享机制，常态化推进重污染天气预报预警与应急响应，推动开展交叉执法、联合执法等工作，注重行刑衔接。推动共建渭河两岸协同保护利用区，强化渭河干流、泾河、清河上下游、左右岸联防联控，共同推进

渭河、泾河、清河、沔河入河排污口排查整治，消除水环境风险隐患。完善危险废物协同处置联动工作机制，加强两市在危险废物监管方面联动协作，强化危险废物协同处置。

## 第二节 高标准建设现代化西安都市圈

1. 优化同城化发展格局。持续优化“一核一轴、两翼三区、多组团”发展格局，依托西安国家中心城市建设，统筹优化城市空间、功能布局、产业结构和人口规模，不断提升都市圈承载力和竞争力。健全西安都市圈规划体系，建立同城化发展工作机制，完善“四市一区”联席会议制度，常态化开展交流会商，加快推进中心城市和周边城市联通共享的立体交通圈、科技创新圈、产业协作圈，生态保护圈、生活服务圈建设，推动7大功能组团空间优化、错位发展。支持西咸新区打造都市圈核心功能区和重要增长极。

2. 加强交通设施高效联通。聚焦提升都市圈综合交通运输网络效率，高质量建成运输大通道，促进多种交通方式衔接融合，优化综合交通运输服务，推动形成布局合理、功能完善、融合衔接、安全高效的现代化都市圈综合交通体系。建设都市圈市域（郊）铁路，完善以轨道交通为骨干的交通网络，形成一体化通勤圈。建设西安都市圈环线，推动G210等过境公路改造提升，谋划研究西阎路、富阎快速干道等过境公路，完善区域高速公路网。

3. 推进科技与产业协同发展。加强产业联盟建设，深化“西安研发制造、周边转化配套”产业协作模式，打造一批都市圈中心至外围梯次分布、链式配套、特色鲜明、紧密协作的产业功能单元和产业园区。谋划共建“西安高新区—西咸新区—咸阳高新区—兴平—武功—杨凌示范区”关中科创大走廊，推动西安乘用车（新能源）、太阳能光伏、氢能、新材料等重点产业链群的各环节、各领域与周边城市协作分工。建设完善西安都市圈产业大脑数据平台，围绕重点产业链群强链、补链、延链，绘制招商图谱，开展精准招商引资。

4. 共同提升开放型经济水平。建设高标准对外开放平台，拓展开放合作新空间。实施自贸试验区提升战略，支持综保区特色化发展，加快跨境电商综试区建设，推动进口贸易促进创新示范区发展。依托中欧班列西安集结中心、临空经济示范区等贸易枢纽平台优势，建设跨区域大宗商品交易中心、集散分拨中心、物流枢纽中心，引导跨境物流、外向型制造业、货物贸易、服务贸易等临港临空产业集聚发展。

5. 推进生态环境共享共治。聚焦黄河流域生态保护和高质量发展，强化统筹协作，共同推进生态文明建设。建立健全协同治理的利益协调和补偿机制，推动形成“政府协作、常态协商、多元参与、成本分担、利益共享”协同治理体系。落实秦岭地区跨区域生态保护合作机制，加强生物多样性保护。健全空气、水、土壤等重点领域污染联防联控联动机制，发展绿色低碳循环经济，实现生态价值兑现共享。

6. 推动公共服务共建共享。实施教育合作计划，推荐优质学校开展校际教育交流合作。加强医疗卫生服务合作，建立健全分级诊疗和双向转诊机制。推动异地就医结算系统升级，简化流程，扩大异地就医定点医疗机构范围。发放都市圈文旅年卡，推出更多精品旅游线路、主题活动和文创产品。构建统一政务服务平台，实现审批流程标准化和信息互联互通。

### 第三节 推动关中平原城市群协同发展

发挥关中平原城市群区域合作办公室作用，健全与临汾、运城、天水、平凉、庆阳等群内城市联合办公、高层对话、交流合作等机制。深化区域协同创新，组建创新联合体，开展关键核心技术联合攻关，共建检验检测、中试基地等跨区域平台，加速科技成果区域内转化。发挥比较优势，共建航空航天、新材料、新一代信息技术、装备制造等区域优势产业链，拓展“飞地经济”等跨区域合作模式。依托新亚欧陆海联运通道，坚持陆港、空港“双港驱动、空铁联运、港区一体”，

联合打造高能级开放平台。加强机场与高铁、城市轨道等多种交通方式的一体衔接，力争城市群主要城市间实现 2 小时通达。强化生态环境共保共治，推进污染物协同控制和区域联防联控，推动降碳、减污、扩绿、增长，加快产业、能源、交通结构绿色低碳转型。增加公共服务供给，推动优质资源共建共享，深化“实际工作 + 实际居住”为导向的户籍制度改革，持续拓展教育、医疗、社保、政务服务等领域全方位合作。激发文旅融合潜力，发挥城市群文旅联盟作用，联合推出精品旅游线路，促进文商旅体融合发展。加强城市群知识产权保护协同合作。强化数据基础设施支撑，深化与庆阳算力网合作，联合打造多类创新应用场景，推动算力供需精准对接与优势互补。

### 第四节 持续推进区域城市间联动发展

深化西安与省内城市全方位、宽领域、多层次务实合作。加强西安、榆林“双极”联动，深化西安科教和榆林、延安能源互补合作、耦合发展，打造“西安科技制造 + 陕北能源材料”新模式。持续推进西商融合和西汉、西康协同发展，推动西安与商洛、安康数字文旅等平台资源共享，加强与汉中数字产业园区、数字经济企业交流合作，打造“西安科技制造 + 陕南生态文旅”新路径。加强与京津冀、长三角、粤港澳大湾区的交流合作，积极有序承接东部沿海地区的产业转移，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局。发挥苏陕协作、津陕对口协作、陕粤港澳活动周等作用，深化与京津冀、长三角地区在产业、科技、能源、旅游、文化等领域的合作。拓展与粤港澳大湾区在科技创新和成果转化、产业延链补链强链、国内外市场开拓等方面合作，协同打造科技金融合作示范区和科技成果转移转化示范基地。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。加强与沿黄城市的交流合作。深化与港澳“一程多站”旅游合作，加强与粤港澳大湾区联动。

## 第十章 扎实推进乡村全面振兴， 着力构建城乡融合发展新格局

推进以人为核心的新型城镇化，全面提升县城综合发展能力，做优做强都市现代农业，学习运用“千万工程”经验，深入实施“千村示范、全域提升”工程，创建省级“千万工程”示范村240个以上，建设宜居宜业和美乡村。促进城乡要素自由流动、产业协同发展，构建田园风光与城市街区交相辉映、城乡共荣的现代都市新图景。

### 第一节 提升远郊区县综合发展能力

1. 优化提升县城功能定位。推进县城建设补短板扩容提质，创建以县城为重要载体的城镇化建设省级试点示范，完善县域基础设施和公共服务功能，承接中心城区功能外溢，有序承接高端产业和头部企业梯度转移。建立市级帮扶和市内对口帮扶工作机制。大力发展联农带农经济、集体经济、民营经济，做好“土特产”文章，打造县域特色IP。优化提升县城功能定位，重点推进鄠邑—丝路科学城、高陵、阎良、临潼和长安5个综合性新城建设，推进蓝田和周至更好融入中心城区，积极承接人口、功能、产业转移，强化快速交通连接，发展成为西安都市圈内通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。

2. 全面激活镇村发展潜力。构建县域“县城+重点镇+中心村+村民聚集区”多层次城乡融合生产生活圈，完善基础设施、提升公共服务设施、促进产业发展，形成以县城为载体的城镇化为总牵引、镇街建设为纽带、和美乡村为重点的城乡建设新格局。通过重点支持、梯次培育、政策普惠，分类推进县域中心镇、品质提升镇、扩容补短镇等“三类”小城镇建设。完善传统村落名录，编制传统村落保护发展规划，加强传统村落基础设施和公共环境建设。

3. 促进县域产业园区提级扩能。聚焦补齐

产业链关键环节，围绕壮大龙头企业，培育产业集群，为新一代信息技术、新能源汽车、航空航天等先进制造业和新兴产业预留配套发展空间。持续推进工业用地“标准地”供应改革，推广弹性出让、先租后让等灵活供地方式。分类制定产业园区亩均税收、亩均投资强度、最低容积率等参考标准，持续推动“亩均论英雄”综合改革。提升园区设施和服务标准化水平，鼓励引入专业化运营主体，建立投资全周期一站式服务机制。

### 第二节 做优做强都市现代农业

1. 创新发展现代农业。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，严守耕地红线，严格占补平衡管理，高质量推进高标准农田建设。推进新一轮粮食产能提升行动，扩大主粮作物高产高效项目实施规模。加强农技推广服务，推进农机农艺深度融合，推进全程全面机械化建设。严格落实“菜篮子”市长负责制，提升本地“菜篮子”产品生产能力，推进设施蔬菜、设施畜牧业提质增效，建设循环水设施渔业，保障肉蛋奶、果菜鱼等重要农副产品生产供给。实施种业振兴行动，加强种质资源保护利用，建设现代化育制种基地，到2030年，粮食综合生产能力保持在140万吨左右，蔬菜产量稳定在360万吨以上，水果产量稳定在100万吨以上，肉蛋奶产量稳定在5万吨、5万吨、6万吨。建设10个现代农业科技试验示范基地，主要农作物良种覆盖率达到95%以上。

2. 加快农业转型升级。加快发展绿色农业，因地制宜发展日光温室、植物工厂等立体高效种养模式，推进化肥控量增效、农药减施增效，提高农产品质量安全水平，促进全产业链绿色低碳转型。到2030年，主要农作物绿色防控覆盖率



达到 60% 以上。大力发展智慧农业，支持人工智能技术在农业领域的深度融合与规模化应用，聚焦农业生产主体运用遥感卫星、智能传感器、无人机和大数据分析等前沿技术，构建覆盖作物生长全周期监测及智慧农产品全链条追溯的综合数智化平台。建设农村信息基础设施，开发搭建农业数字运用“云平台”，开拓低空飞行器农业应用场景。推进与共建“一带一路”国家的农业技术交流和农业经贸合作。鼓励各类农业经营主体开拓国际市场，持续培育具有国际竞争力的外向型农业产业化龙头企业。支持扩大优势特色农产品出口，加快建设一批供港澳果蔬生产基地及外贸出口加工基地。

3. 推动乡村特色产业高质量发展。西咸新区、阎良区、临潼区、高陵区、鄠邑区、长安区、灞桥区、周至县和蓝田县，围绕茯茶、乳制品、石榴、蔬菜、葡萄、花卉、猕猴桃、樱桃等特色优势产业，推进设施提升、加工营销、数字赋能、绿色转型，培育特色产业集群。推进农产品规模化种植、标准化生产、产业化经营、品牌化营销，统筹布局农产品加工原料生产、初加工和精深加工产能。建设一批乡村冷链物流基地、电子商务集群、农产品展示交易、农资农产品分拣寄递配送、农产品检测、技术研发推广服务等农产品服务基地，推动中国（西安）国际农产品物流园项目建设。健全城乡商贸物流配送体系，加快县城物流配送中心和建制村物流服务点建设。完善现代农业经营体系，引导土地、资金、人才向专业合作社、龙头企业、家庭农场和联合社等新型经营主体聚集，健全农业专业化、社会化服务体系。到 2030 年，全市家庭农场达到 2500 家，农民专业合作社达到 9500 家，农业龙头企业达到 200 家。

4. 深入推进农文旅融合发展。依托休闲绿道、环山旅游公路、渭河休闲长廊等生态资源，利用好稻田、花海、养殖池塘等田园风光，发展生态观光、农事体验、户外拓展等新业态，建设一批研学实践、科普教育等实践基地。创新供给

乡村休闲旅游体验产品及线路，推介发布 30 条农文旅融合精品线路。保护秦岭自然生态环境、地质奇观和历史文化等资源，坚守生态红线，做到依法保护、合规利用。打造渭河沿岸生态文化体验带，依托滨水特色文化品牌，拓展滨水生态观光、休闲度假、人文体验等功能。打造一批具有农耕特质、民族特色、地域特点的乡村文化项目。鼓励通过注册乡村旅游投资开发公司、组建乡村旅游合作社等方式发展农旅产业，吸引具有国内外影响力的品牌企业运营农文旅融合项目。

### 第三节 建设宜居宜业和美乡村

1. 推进基础设施补短板强弱项。建立健全城乡基础设施统一规划、建设、管护机制，扎实推进农村水、电、气、网、路等提档升级，推动市政公用设施向乡村延伸。推进城乡供水一体化发展，加强抗旱水源和排涝骨干工程建设，全市农村自来水普及率稳定在 99% 以上。推进城乡配电网建设，农村电网供电可靠率、综合电压合格率保持在 99% 以上。引导条件适宜的农村发展分布式可再生能源，建成“光伏+”试点村 100 个以上，有序推动天然气供气设施向农村延伸，推动新能源汽车充电设施向有条件的镇村延伸。加快数字乡村建设，推进农村 5G 网络、千兆光网、新型广电网络和下一代互联网建设，全面实现 5G 基站进村和光纤入户。深入开展“四好农村路”建设，建立健全农村公路养护机制，畅通城乡交通运输微循环，实施新一轮农村公路提升行动，提升农村村内道路通行能力，持续推动“四好农村路”高质量发展。持续深入开展“乡村著名行动”，完成乡村内部道路街巷命名。

2. 提升乡村公共服务水平。加大农村教育医疗、养老托幼、助残保障等基本公共服务投入，补齐重点领域服务设施短板，实现农村居民在家门口享受优质公共服务。实施城乡学校共同体建设，落实骨干教师定期到农村学校、薄弱学校任教和任教公示制度、城乡学校对口帮扶制度，实施县城高中振兴计划，多渠道增加乡村普惠性学前教育

资源，推进乡村教育数字化转型。实施医疗卫生强基工程，推动城市医疗资源向县级医院和城乡基层下沉，实现紧密型县域医共体全覆盖，培育办好基层特色专科，加强基层多病共防、多病共管和医防融合。健全农村养老服务设施网络，完成 16 个农村乡村综合养老服务中心和 132 个社区养老服务站建设，加强农村普惠托育服务体系建设。实现市、区县（开发区）、镇（街道）未成年人救助保护机构和站点全覆盖。提升留守儿童和困境儿童关爱服务质量，加强残疾人保障和康复救助。开展文艺下乡活动，引导农村居民自办文化。

3. 全面改善农村人居环境。推动城郊各县区开展整县推进美丽乡村建设行动，加快差异化打造、特质化发展、全域化提升，解决农村改厕、垃圾围村等问题。常态化开展村庄清洁行动，健全农村改厕实施机制，完善社会化管护和服务体系，推动厕所粪污和生活污水协同治理，农村生活污水治理（管控）率达到 70%，基本消除农村较大面积黑臭水体。持续巩固农村生活垃圾收运体系建设，有效覆盖的自然村生活垃圾收运比例达到 100%。村庄绿化覆盖率稳定在 30% 以上。

#### 第四节 健全城乡融合发展机制

1. 实施新一轮农业转移人口市民化。进一步深化户籍制度改革，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，促进农业转移人口在市区稳定就业，完善农业转移人口基本公共服务和多元化住房保障体系，扩大农业转移人口社会保障覆盖面，建立健全农业转移人口市民化转移支付制度，落实城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策。到 2030 年，常住人

口城镇化率达到 83%。

2. 深化农村改革。改革完善耕地占补平衡制度。巩固和完善农村基本经营制度，有序推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，完善农业经营体系，健全便捷高效的农业社会化服务体系。深化农村集体产权制度改革，完善乡村振兴要素投入机制，推动西安城乡融合要素交易市场高质量发展。完善强农惠农富农支持制度，优化农业补贴政策体系，加快健全种粮农民收益保障机制，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。提高强农惠农富农政策效能，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。发展新型农村集体经济，严控新增村级债务。依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立“三权”依法自愿有偿转让或退出机制。

3. 统筹建立常态化防止返贫致贫机制。保持过渡期后现有帮扶政策体系总体稳定，根据常态化帮扶需要适度优化，着力提高帮扶效能。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，落实兜底式保障和开发式帮扶措施，守牢不发生规模性返贫致贫底线。按照“差异化发展、集中连片打造”的原则，分类有序、片区化推进乡村振兴。加大乡村振兴重点帮扶县和革命老区县政策支持力度，加快补齐基础设施和基本公共服务短板。健全帮扶资产长效管理机制，加强对资产形成、确权移交、管护运行、收益分配、资产处置等全链条的有效监管和动态管理，健全绩效评价机制，确保资产稳定良性运行、持续发挥作用。

## 第十一章 持续优化全生命周期服务供给， 用心书写更有温度的民生答卷

忠诚践行以人民为中心的发展思想，坚持尽力而为、量力而行，围绕人的全生命周期多元化

需求，全面加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，推动公共服务供给扩总量、调结构、强功能、优

服务，不断在发展中保障和改善民生，更好满足人民群众对美好生活的向往。

### 第一节 促进高质量充分就业

1. 构建精准高效的就业公共服务体系。构建就业友好型城市，健全就业影响评估机制，动态监测重点领域就业情况。扩大普惠性、基础性、兜底性全民就业公共服务供给，强化常住地、就业地服务责任，提升服务专业化水平。突出就业公共服务的基层导向，健全基层就业公共服务网络。优化数字赋能的就业公共服务体系，发挥好人工智能、大数据等技术对就业公共服务平台的支撑作用，推进相关部门数据共享。到 2030 年，力争城镇新增就业累计达到 80 万人。

2. 着力解决结构性就业矛盾。加强产业和就业协同，聚焦先进制造、服务消费、民生保障等重点领域，推进实施岗位开发计划。鼓励高校设立创业学院，增强创业带动就业效应。推进职业技能提升工程，实施“技能照亮前程”行动，健全终身职业技能培训制度，加强公共实训基地、高技能人才培训基地建设，筹建西安第一技师学院，形成以市场化培训为主导、行业企业自主培训为主体的职业技能培训供给体系。更加注重技能人才发展，引导企业逐步提高技能人才薪酬待遇，支持企业开展技师评聘工作，建立一批技能大师工作室、劳模工匠创新工作室，构建高水平职业技能竞赛体系。

3. 聚焦重点群体实施就业促进计划。针对高校毕业生开展校园就业和创业指导服务，强化对困难家庭未就业毕业生的专项帮扶，支持留学回国人员同等享受就业创业政策和服务。做好退役军人就业服务保障，围绕国家重点扶持领域加强创业引导。拓宽农村劳动力就业空间，注重引导外出人才返乡、城市人才下乡创业，推进转移就业服务与劳务品牌建设，完善农村低收入人口就业常态化帮扶机制。健全困难人员就业援助机制，建立和完善就业援助制度，统筹开发公益性岗位。

4. 加大稳岗扩岗支持力度。持续深化政银合作，进一步提升创业担保贷款、稳岗扩岗专项贷款等贷款便利程度。支持发展吸纳就业能力强的产业和企业，发挥国有企业就业引领作用，引导各类主体更好履行稳岗扩岗社会责任，精准落实相关政策。加大以工代赈实施力度，充分挖掘各区县城乡融合发展中各环节用工岗位。完善自主创业灵活就业保障制度，优化创业促进就业政策环境，提升创业质量，推动新就业形态健康发展，支持多渠道灵活就业。促进市域就业承载力均衡发展，统筹传统产业转型升级中的岗位挖潜、职业转换，拓展数字经济、绿色产业等就业新空间。

5. 提高劳动者就业权益保障水平。坚决破除影响劳动力、人才流动的体制机制障碍，消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视。保障妇女劳动就业合法权益，构建生育友好的就业环境。推动企业依法保障劳动者合法权益，有效治理欠薪欠保、违法裁员、求职陷阱等问题。妥善应对就业领域重大风险，完善规模性失业风险防范化解机制，积极应对人工智能等新兴技术快速发展对就业的影响。加强农民工合法权益司法保护力度，持续优化快审机制，做实多元解纷和源头治理。

### 第二节 提高居民收入水平

1. 多渠道增加城乡居民收入。实施居民收入提升攻坚行动，健全工资性收入合理增长机制，完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，推动工资集体协商制度，科学合理提高最低工资标准，强化工资性收入与企业效益协同，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬。多种渠道增加居民财产性收入，构建知识、技术、数据等创新要素参与收益分配机制。积极增加居民经营性收入，鼓励自主创业，促进中小微企业、个体工商户等健康发展，支持灵活就业人员勤劳致富。强化社会兜底保障，提高转移性收入水平。

2. 持续完善收入分配制度。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。落实税收、社保、转移支付等再分配调节机制，优化财政支出结构，缩小区域人均财政支出差距，落实个人所得税制度。规范收入分配秩序和财富积累机制，保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入。探索建立政府主导、社会参与、全民共享的“第三次分配”制度体系，规范发展慈善组织、慈善捐赠、慈善信托，支持各类主体投入公益慈善事业。

3. 稳步扩大中等收入群体规模。坚持多劳多得，促进机会公平，推动更多低收入人群迈入中等收入行列，逐渐形成以中等收入群体为主体的橄榄型收入群体结构。加大人力资本投入力度，培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠和大国工匠，促进技能就业、技能增收。实施高素质农民培育计划，统筹产业、就业、金融等帮扶举措，促进更多农村人口进入中等收入群体。

4. 创新渠道增加农村居民收入。加大农村重点工程项目和中小型农业农村基础设施建设领域以工代赈实施力度，优先吸纳带动农村居民就地就近就业增收。提升苏陕协作深度和广度，畅通农村劳动力外出务工渠道，促进工资性收入增长。积极推广农业科技，线上线下延伸拓展农产品销售渠道，促进农村居民经营性收入增长。稳步推进农村集体产权制度改革，增加农民财产性收入。完善农业补贴和价格支持政策，增加农民转移收入。

### 第三节 办好人民满意的教育

1. 实施新时代立德树人工程。坚持政治引领、育人为本，围绕新时代生动实践和伟大成就，实施“铸魂、传承、强基、淬炼、解惑”五项行动，持续推进理想信念教育、未成年人思想道德教育。深化“大思政课”建设，把思政课程与课程思政相融合，推进大中小学思政课一体化，扩展实践育人场域，打造一批思政“金课”和“行走的思政课”“场馆中的思政课”。深入实施青少年学生读书行动，建设更多“书香校园”。强化科技与人文教育协同，推动大中小学科技教育一体化发展。强

化体教融合，实施学生体质强健计划。深化美育浸润行动。建立中小学劳动清单制度。推动“五育融合”，促进学生身心健康、全面发展，健全学生心理健康工作体系，深化家校社协同育人，办好“三秦家长学校”西安分校。

2. 办强办优基础教育。实施基础教育扩优提质行动，坚持促进公平、扩优提质，健全与人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制，探索“市县结合”的基础教育管理体制，完善中小学幼儿园布局规划，扩大普通高中学位供给，因地制宜打通跨学段教育资源使用渠道，完善跨区域协作办学管理体制，加强学位与师资余缺调配。聚焦优质均衡发展义务教育，深入实施“新优质学校成长计划”，规范和优化集团化办学，推动优质教育资源更广覆盖。加快乡村教育振兴，大力发展城乡教育共同体。推动基础教育课程教学改革，加快国家义务教育教学改革试验区和实验学校建设。聚焦优质普惠发展学前教育，落实学前教育免费政策，推进托幼一体化幼儿园建设。聚焦优质特色发展高中教育，加快普通高中分类办学。深入实施县中振兴计划。实施创新人才早期培养“沃土计划”“脱颖计划”。加快特殊教育、专门教育发展步伐。巩固深化“双减”长效机制，探索实施中小学生春秋假制度。实施校外培训常态化监管，深化隐形变异学科类培训治理。

3. 推动高等教育和职业教育跃升。坚持创新驱动，聚力融合，支持高校“双一流”建设，引导区域政策、产业、资金、人才等资源向高校汇聚，支持科教产教协同育人、先行先试。持续改善市属高校办学条件，支持各院校结合自身优势推动“一校一策”分类特色化发展，支持西安文理学院深化应用型转型。加快职业院校“双高计划”建设，建立以产业发展和社会需求为导向的职业院校专业动态调整机制。推进职业学校集聚发展，办少而精的中等职业学校，引导符合条件的中职学校转设为综合高中。推动国家产教融合型试点城市建设，支持行业协会、龙头企业联



合职业院校组建市域产教联合体、行业产教融合共同体。

4. 建设高水平教师队伍。坚持以德为先、铸魂强师，弘扬新时代教育家精神，健全师德师风建设长效机制，强化教师能力素养培训，加强班主任队伍建设，引导广大教师坚守教育初心，专注潜心育人。完善教师考核评价，完善教师激励、约束、退出机制。优化学校师生配比，加强思政、科学、体育、心理健康等紧缺学科教师配备。落实岗位分级聘用制度，完善教师校长合理流动机制，强化教师待遇保障，增强教师职业获得感和幸福感。维护教师职业尊严和合法权益，减轻教师非教育教学任务负担。

5. 加快教育数字化转型。坚持数字赋能、科技引领，编制全市数字教育发展规划，构建高质量数字教育体系。建强用好西安市智慧教育大平台，稳步推进全市教育系统“云网边端”一体化新型基础设施建设，逐步实现数据互通、应用共建、资源共享。加快推进校园数字化发展。推动教育公共服务“一网通办”，不断提升教育服务管理和教育治理数字化水平。强化信息科技(技术)、科学、物理等学科教师队伍建设，推动人工智能教育普及，加快建设智慧校园，创新 AI 助教、助学等应用场景。提升师生数字素养与人工智能应用水平。优化终身学习公共服务。鼓励将数字素养纳入师生综合素质评价。

6. 深化教育综合改革。坚持顶层设计、开放多元，深化教育评价改革，健全和完善学校、教师评价机制，加强学生综合素质评价，强化评价结果运用，推动教育评价从“育分”向“育人”转变。落实基础教育“阳光招生”，探索“教考衔接、考招同改”中考多元招生途径。规范民办教育发展。加强教育督导机构建设。构建政府依法行政、学校依法办学、教师依法执教、社会依法支持和参与治理的教育发展格局。加强校园暴力、学生欺凌、食品安全、传染病防控等事故源头预防。健全教育经费多元保障机制，完善教育成本合理

分担机制，引导社会力量参与构建覆盖全学段的学生资助体系。

#### 第四节 健全多层次社会保障体系

1. 持续扩大社会保障覆盖面。深入实施全民参保计划，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，完善城乡居民养老保险保障机制，逐步提高城乡居民基础养老金，优化城乡居民基本养老保险缴费制度。健全多层次医疗保障体系，完善大病保险和医疗救助制度，落实城乡居民基本医疗保险筹资机制。完善社保关系转移接续政策，落实灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社会保险制度，扩大失业、工伤、生育保险覆盖面。全面落实取消在就业地参保户籍限制，稳妥有序提高城镇就业人员参加职工基本养老保险和医疗保险比例。稳步提高城乡居民基本医疗保险财政补助标准，推行多元复合式医保支付方式，落实药品和医用耗材集中带量采购，推动落实医疗服务价格动态调整机制，推动完成中医优势病种医保支付方式改革。稳步推进长期护理保险制度，逐步扩大保障覆盖面。加强社会保险与社会救助、社会福利制度衔接，形成“救助—就业—参保”全链条保障，增强低收入人口抗风险能力。到 2030 年，全市基本养老保险参保人数力争达到 1020 万人。

2. 提升社会保障公平性。健全完善分层分类的社会救助体系，加强动态监测预警，及时将符合条件的群众纳入社会救助范围。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。加强退役军人服务保障。优化低收入人口认定办法、低收入家庭经济状况核对办法，全面开展低保边缘家庭、刚性支出困难家庭认定。合理确定和调整最低生活保障标准，与城乡居民人均消费支出相挂钩，切实保障困难群众基本生活。

3. 促进社会保障事业可持续发展。系统设计和完善社保基金政策，确保基金安全高效运行。发挥住房公积金制度在促进住房消费、恢复市场

活力及惠民安居方面的积极作用，提高公积金扩面工作精准度，促进公积金事业可持续健康发展。稳步推进灵活就业人员参加住房公积金制度，加大保障性住房供给，引导支持社会力量运营长期租赁住房，针对性构建租购并举的住房制度。推动数字智能技术与社会保障事业深度融合，加快信息数据互通共享，持续推广电子社保卡。

#### 第五节 推动房地产高质量发展

1. 优化保障性住房供给。按照保障性住房供给规模、结构、品质，对各类保障房建设进行优化调整，做到总量合适、结构合理、管理规范、运营高效。不断完善住房保障政策，加快形成以公共租赁住房主要保障城镇住房收入困难家庭，保障性租赁住房解决新市民、青年人等群体阶段性住房问题，配售型保障性住房重点针对工薪收入群体刚性住房需求的住房保障新格局。坚持以需定建、以需定购、科学制定住房保障计划，健全保障性住房全流程管理制度，提升保障性住房管理专业化、规范化水平。

2. 推动房地产市场平稳健康发展。结合人口发展变化，合理确定住房需求、科学安排土地供应、引导配置金融资源，建立住房供需平衡机制，逐步建立“人、房、地、钱”四位一体联动长效机制，实现以人定房、以房定地、以房定钱。完善房地产开发、融资、销售制度，做实房地产开发项目公司制，有力有序推进现房销售，适度增加改善性住房供给。规范发展租赁市场，依法维护租赁双方合法权益。将个体工商户、自由职业者、新业态从业者等灵活就业群体纳入住房公积金缴存范围。发挥融资协调机制作用，一视同仁满足不同所有制房地产企业合理融资需求，推行房地产融资主办银行制，促进房地产良性循环，满足居民刚性和多样化改善性住房需求。

3. 加快建设安全舒适绿色智慧的“好房子”。实施房屋品质提升工程，全链条提升住房标准、设计、材料、建造、运维水平。实施物业服务质量提升行动，规范物业服务企业行为，扩大物业

服务覆盖面，探索“物业服务+生活服务”模式，推动“物业服务进家庭”。根据国家上位政策，逐步探索建立房屋全生命周期安全管理制度，探索建立房屋安全体检、房屋安全管理资金、房屋质量安全保险制度。

#### 第六节 建设健康西安

1. 强化政策衔接与机制创新。落实政府办医主体责任，建立稳定的卫生健康事业投入机制，加大对重点医疗卫生机构和领域的投入倾斜力度。加强县区、基层医疗机构运行保障。持续深化以公益性为导向的公立医院改革，落实公立医疗卫生机构人员编制标准，建立动态核增机制，推进人才编制周转池制度建设。优化基层医务人员招聘标准和程序，深化卫生专业技术人员职称制度改革。健全多元化医疗卫生行业综合监管体系。

2. 推进有序就医和分级诊疗。推动国家级重大医疗卫生设施建设，加快国家医学中心项目建设。深入实施医疗卫生补短强基计划。推进区县医疗机构项目建设，持续开展三级公立医院对口支援区县级医院工作，加快区县级医院重点学科建设。高标准建设国家区域医疗中心，积极争取国家级、省级临床重点专科，稳步推进市级临床重点专科建设，不断拓宽覆盖专业范围，推动能力提升和关键技术突破。加快全民健康数智化建设，建设影像云等数字化平台，推动医疗健康信息互通共享。持续开展“优质服务基层行”活动，增强社区卫生服务中心（镇卫生院）医疗服务能力，优化镇卫生院、村卫生室和社区卫生服务中心（站）设置。推进医联体（医共体）内部建立分工协作机制，推动基层检查、上级诊断、检查检验结果互认和医联体内用药衔接。鼓励市级公立医院开展专科联盟建设，推动优势专科覆盖全市、辐射全省及周边。

3. 打造全生命周期卫生健康服务体系。构建“以妇幼保健机构为核心、基层医疗卫生机构为基础、综合医院和专科医院为支撑”的妇幼健康服务体系，发挥市儿童医院国家儿童区域医疗

中心引领辐射作用，加强孕产妇、0—6 岁儿童健康管理。落实育儿补贴政策，加大普惠托育服务体系建设，有效降低群众生育养育负担。扩大康复医疗、老年护理、残疾人护理等服务供给范围，全面开展家庭病床服务。推进中医药强市建设，健全完善中医药服务体系。加强中医药人才队伍建设，提升中医药科研、医疗服务能力和信息化水平。推进家庭医生签约服务信息化建设，优化家庭医生签约服务模式，拓宽家庭医生来源渠道，完善签约服务费政策和筹资机制。

4. 持续深化公共卫生体系建设。深化疾病预防控制体制机制改革，推进公共卫生科室标准化建设。建立健全传染病疫情监测预警体系和重大疫情防控救治体系，完善公共卫生应急管理体系，推进城际卫生应急合作。探索建立公共卫生医师制度，提升各级职业卫生、放射卫生检测能力。创新医防协同、医防融合工作机制。落实医疗机构疾病预防控制监督员制度，逐步建立医疗机构与专业公共卫生机构间的合作机制。完善基层网格化疾病预防控制网络，探索推进疾控机构专业人员参与医疗联合体建设。

5. 提升健康空间与设施支撑力。倡导个人和家庭践行绿色低碳生活方式，引导公众积极参与碳普惠活动，遵守生态环境行为规范，提升个人健康防护能力。倡导文明健康生活方式，动员群众培养良好的饮食作息习惯。鼓励设立健康小屋、健康驿站，配备日常健康监测和急救设备等公共卫生设施，合理规划健身休闲场所，增配娱乐运动设施，规范吸 / 消 / 隔声设施使用。强化公共场所经营者卫生安全第一责任人意识，加强公共场所卫生监督信息公示及传染病防控，推进公共场所控烟工作。

#### 第七节 打造全龄友好型城市

1. 提高基本公共服务均衡性。依据国家基本公共服务均等化评价标准，分领域优化调整全市基本公共服务项目清单、基本质量标准、均衡评估办法。科学合理将涉及群众切身利益的增量

服务事项纳入全市基本公共服务标准清单。按照服务半径合理、规模适度、功能适用、保障有力要求，优化服务设施布局、建设和运行管理，推动基本公共服务供给与人口变化相协调。完善普惠服务价格形成机制。采取常住地直接提供、跨区域协同经办、完善转移接续等方式，逐步将基本公共服务调整为常住地提供。以县（区）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。优化地名管理服务，加强地名命名、更名监督管理，完善地名信息公共服务平台。

2. 优化公共服务供给方式。厘清政府权责边界，强化政府基本公共服务兜底保障职责，积极推动符合条件的新增基本公共服务事项优先以政府购买服务方式提供。完善民生实事清单制度，完善民生领域支持政策，科学评价实施效果。放宽市场准入，放管结合，支持社会力量参与公共服务，发挥好各类企事业单位、协会商会、公益团体等经营主体和社会组织的作用，扩大普惠性非基本公共服务供给。推进服务设施复合利用，提供一站式便民服务。推动数智技术与公共服务深度融合，加快信息数据互通共享，扩大优质数字公共服务资源覆盖面。发挥西安作为城市社区嵌入式服务设施建设国家试点的引领示范作用，支持普惠社会服务进社区，探索公建民营、民办公助等多样化建设运营模式，推动社区嵌入式服务规模化、品牌化、连锁化发展。

3. 积极应对人口老龄化。优化基本养老服务供给，按照“一社区一站点、一镇街一中心、一区县一院”的要求，持续健全覆盖城乡的三级养老服务网络，创建老年友好型城市。促进居家社区机构养老贯通融合，发展嵌入式社区养老服务，推动专业化服务向居家和社区延伸。构建政府、市场和社会三方协同机制，强化政府主导作用，鼓励多元经营主体和社会力量参与养老服务。推进医养结合发展，开展老年友善医疗机构建设。推广家庭和公共设施适老化改造，完善老年文化



体育设施。开展“银龄行动”，发展基层老年协会组织，加强规范化建设，鼓励老年人参加志愿服务。积极开发老年人力资源，出台促进老年人再就业配套政策。提升敬老爱老人文环境，开展“敬老文明号”创建工作，组织“敬老月”等主题活动，引导社会各界积极参与助老志愿服务。持续完善老年教育体系，建立帮助老年人跨越“数字鸿沟”长效机制，打造“老年友好型”金融体系，建强养老服务人才队伍，建立养老服务分级分类质量标准。

4. 守护未成年人健康成长。推进公共资源配置优先满足未成年人发展需要，探索创新涉未成年人工作方式方法。加强儿童早期发展服务，积极培育服务未成年人的社会组织、人才队伍。全面保障特殊未成年群体平等接受教育的权利。完善覆盖城乡的未成年人健康服务体系。推进城乡公共空间适儿化改造，改善未成年人安全出行体验，加强未成年人校外活动场所设施建设，建设未成年人友好社区、公园等公共空间。完善适度普惠型儿童福利体系。落实父母育儿假制度。

深化“爱心妈妈”结对关爱行动。全面提升家庭教育指导服务体系。加强对未成年人消费品及商业活动的鉴定和处置。完善未成年人伤害防控的警校联动机制和家庭、学校、社区协同合作机制。建立健全未成年人参与公共活动和公共事务机制。

5. 推动青年友好型城市建设。推动将青年优先发展理念融入城市发展战略。建立健全青年工作联席会议机制。逐步实现进城务工青年随迁子女入学待遇同城化。健全青年就业公共服务体系。积极解决新市民、青年人等群体的住房困难问题。多措并举做好未婚青年婚恋交友、婚前保健服务，实施积极的婚育政策。鼓励青年在服务社会中成为城市文化软实力的贡献者和传播者。完善青年人才“引育留用”机制。支持青年人才创新创业。培养更多高技能青年人才。畅通青年参与社会治理的途径，培育基层治理青年人才队伍。合理引导青年消费需求，发展以青年为主要生产者和消费者的青春经济。探索建立与青年发展相适应的城市公共服务空间与设施建设标准。

## 第十二章 全面推动黄河流域生态保护和高质量发展， 不断厚植绿色发展生态底色

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，健全守牢黄河流域生态保护基准线体制机制，以碳达峰碳中和为牵引，深入开展生态环境保护提质增效三年行动和减污降碳协同创新试点，加快产业、能源、交通运输、用地结构调整，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，建设天更蓝、山更绿、水更清的美丽西安。

### 第一节 坚决当好秦岭卫士

1. 加大秦岭生态保护力度。完善科学化、体系化秦岭生态管护制度办法。一体推进条例护山、规划控山、智慧管山、系统治山，实施“正负面清单”管理。对照国家生态文明建设示范区

建设要求，在生态制度、生态安全、生态空间、生态经济、生态生活、生态文化等领域补短板、强弱项，积极创建国家生态文明建设示范区。系统实施植被恢复、水土流失治理、矿山迹地修复等工程，加强沔河、灞河等秦岭支流的生态护岸建设，提升河流生态廊道功能。充分挖掘秦岭生态和文化价值，推动生态功能重要区域开展生态产品价值实现，拓宽“两山”转化路径。

2. 构建生物多样性保护格局。组织科研团队对野生动物、珍稀濒危植物进行全域性、周期性普查。完成第三次古树名木资源普查，建立数据库。整合科研机构、保护地、监测站点的观测



数据,推动林草种质资源与生态修复、产业发展的深度融合,实现信息实时更新共享,定期评估保护成效。积极参与秦岭国家公园建设。提升全市林业系统森林防火能力建设,加强林业有害生物防控。将秦岭的生态价值、文化价值与数字技术深度融合,全力打造“秦小卫”民族品牌工程数字IP,通过“权威媒体+数字技术+生态文化”模式,打造西安秦岭保护代言人、中国生态IP和习近平生态文明思想走向世界的秦岭阵地。

3. 深化秦岭跨区域生态保护合作。加强涉秦岭区域生态环境保护信息化、智慧化工程建设,拓展优化“数字秦岭”平台功能,提升“空天地网”一体化监管能力,建立统一规范、智慧高效的监管体系。提升生态环境监测预警能力和跨区域生态环境协同治理能力。常态化开展“五乱”问题排查整治。依法整治违规穿越秦岭探险等行为,开展秦岭北麓山水林田湖草沙系统治理,加强鸟类等野生动植物保护。深化与宝鸡、渭南、商洛等周边城市的生态合作,构建“信息共享、执法联动、应急协同”的跨区域保护网络,促进气象、水文、植被、野生动物等数据实时互通。加强部门协同,针对非法采矿、乱砍滥伐、违规建设等违法犯罪行为,开展跨区域联合专项整治。

## 第二节 持续深化污染防治攻坚

1. 深化大气污染防治。严格执行《西安市大气污染治理专项行动方案》,锚定西安市大气污染治理核心短板,坚持精准治污、科学治污、依法治污,强化各行业、各领域大气污染防治全过程精细化管理。建立空气质量常态化预测预报、研判会商和调度管控工作机制,加强与宝鸡、咸阳、渭南、杨凌示范区的联防联控,通过产业、能源、交通、用地结构深度优化、多污染物协同减排及面源治理,推动区域空气质量实现根本性改善。

2. 深化水污染防治。坚持“四水四定”原则,落实河湖长制,统筹水资源、水环境、水生态治理。加强水源地保护,全面筑牢饮用水水源环境安全防线。实施中心城区市政排水管网“通断、补缺、

治堵”行动,加快补齐城区污水管网短板,着力提升管网整体运行效能,确保污水收集与排放畅通无阻。持续开展地下水重点污染源排查整治,精准锁定并消除污染隐患。以更高标准、更严要求推进黑臭水体治理工作,到2030年,完成黑臭水体整治工作。

3. 加强土壤污染防治。推进土壤污染源头防治,严格执行新建项目环境影响评价制度,严防新增污染。推广科学施肥用药,减少化肥、农药的过度使用,降低农业面源污染,妥善处理农膜等农业废弃物。严格监管工业生产,督促企业对废水、废气、废渣进行达标处理,防止重金属、有机污染物等进入土壤。对于已污染的土壤,依据污染程度和类型,采用物理、化学、生物等多种修复技术,逐步恢复土壤的生态功能。

4. 加强固体废物污染防治。落实《固体废物综合治理行动计划》,推动固体废物减量化、资源化、无害化。实施非法倾倒处置固体废物、建筑垃圾分类处理等重点领域固体废物专项整治。严格控制危险废物填埋处置,推动生活垃圾焚烧飞灰综合利用。健全大宗固体废物综合利用及再生资源循环利用体系,加强再生材料推广应用。持续开展“无废城市”建设。推进新污染物治理,落实国家重点管控新污染物清单管控措施。到2030年,固体废物产生强度明显下降,资源化利用和无害化处置能力显著提升,一般工业固废综合利用率达到99.6%,建筑垃圾资源化利用率达到并稳定在75%以上。

## 第三节 提升生态系统多样性稳定性持续性

1. 增强生态系统多样性。严守生态保护红线,严禁红线内大规模开发建设。建设生态廊道,促进物种迁移交流。开展濒危物种抢救性保护,建立大熊猫等基因库、人工繁育基地,扩大其种群数量。保护本土物种与原生环境,严格管控外来入侵物种,通过生物防治、物理清除等手段遏制其扩散,避免破坏原有生态链。

2. 强化生态系统稳定性。实施重点生态系

统修复工程，推动重要湿地分级保护管控，推进江村沟等生态环境修复治理。实施湿地生态修复与治理，围绕渭河、泾河、黑河、涝河、灞河等，恢复和改善湿地生态环境质量，提升湿地生态功能。整合林业、秦保等部门数据与监测资源，运用先进监测与识别技术，构建野生鸟类保护监测管理体系。建立生态系统监测预警体系，利用卫星遥感、地面观测站等技术，实时监测生态系统结构变化，及时预警火灾、病虫害等风险。加强生态环境监测能力建设，完善生态环境监测网络，全面提升生态环境监测数智化水平。

3. 保障生态系统持续性。建立生态产品目录清单，建成可视化生态产品价值和碳汇评估平台，通过生态补偿、碳汇交易、特许经营等方式，让保护生态者获得经济收益。发展林业等生态友好型产业，限制高污染、高耗能产业发展。加强生态系统资源合理利用，制定资源科学开发计划，确保资源消耗速度低于再生能力。推动跨区域协同保护、联动治理，针对黄河流域生态系统，统一制定实施污染防治、水土保持等措施。

#### 第四节 加快推动绿色低碳发展

1. 构建绿色城市治理体系。践行绿色城市发展理念，完善绿色生态价值实现机制、绿色生活方式引导机制、绿色生产推动机制，促进生态空间与生产生活空间衔接融合。加快城市交通运输与新型能源体系融合发展，推动交通基础设施绿色低碳改造。推广节能低碳交通运输工具，实施城市公共交通优先发展战略，鼓励引导绿色出行。执行建筑节能降碳强制性标准，提升新建建筑中星级绿色建筑比例，加快既有建筑节能改造。推广使用绿色环保广告材料。健全绿色消费激励机制，积极发展绿色金融，优化政府绿色采购政策。推进机关、园区、企业、社区等单元开展美丽细胞建设。

2. 发展绿色低碳经济。积极参与全国碳市场建设，构建绿色低碳循环发展经济体系。支持一批先进制造业企业创建国家级、省级绿色工厂，

以及零碳园区、零碳工厂建设，支持减污降碳协同创新试点建设，建设一批多层次多领域减污降碳协同增效标杆项目。发展绿色低碳产业，科学规划绿色低碳产业园区，引导新能源、新一代信息技术、高端装备制造等绿色低碳产业集聚发展。开展传统产业节能降碳升级改造，推动产业向低碳化、高端化转型。城市建成区内的高耗能企业，按照“疏堵结合、分类施策”原则，有序推进搬迁改造、入园集聚或依法关闭。

3. 优化调整能源结构。扩大清洁能源使用范围，“先立后破”实施煤炭消费减量替代，推动供热结构持续优化。优化电网网架结构，提升外电输入和电力供应能力。推进清洁能源替代工程，提高清洁能源消费比例，大力发展氢能 and 新型储能，加大分布式光伏等绿色产品推广应用。到 2030 年，可再生能源发电装机占比超过 40%。

4. 加快资源循环节约利用。构建废旧物资循环利用体系，在生产环节推广源头减量、过程控制的绿色制造模式，鼓励企业开展资源综合利用技术研发，提高废渣、废水、废气和废旧动力电池的回收转化率。健全生活垃圾分类收运体系与再生资源回收体系互促融合机制，畅通居民生活废弃物回收渠道，引导公众养成绿色消费习惯。培育专业化资源循环利用企业，完善资源环境要素市场化配置体系。深入实施节水行动，推广应用节地技术和模式。开展粮食节约行动，党政机关带头厉行节约、反对浪费。

5. 积极稳妥推进和实现碳达峰。有序实施“双碳”西安行动，突出抓好工业、能源、建筑、交通、农业等重点领域绿色低碳转型，推动能耗双控逐步转向碳排放双控，加强碳排放“双控”基础能力和制度建设。建立碳排放预算管理制度，落实碳排放考核、行业碳管控、企业碳管理等政策制度和管理机制，完善碳排放统计核算体系。推动西咸新区深化国家碳达峰试点建设，探索可在全国复制推广的经验做法。

## 第十三章 更好统筹发展和安全， 努力建设更高水平平安西安

坚定不移贯彻总体国家安全观，强化源头防控，深化系统施治，不断提高社会治理现代化水平，坚决守牢安全底线红线，推动高质量发展和高水平安全良性互动。

### 第一节 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。贯彻实施涉及防范化解国家安全风险的法律、行政法规和地方性法规，完善网络安全、生物安全、数据安全等新兴领域国家安全制度建设。完善国家安全宣传矩阵建设，推进总体国家安全观宣传教育制度化常态化，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，严防各类风险向政治安全领域传导。推动中华民族共同体建设，坚持我国宗教中国化方向，扎实做好民族宗教领域工作。完善国家安全风险评估机制，推动风险监测、研判、预警、处置各环节有效衔接，提升监测预警科学化、规范化、精细化水平。提升科技赋能国家安全能力建设，统筹规划构建全市统一的国家安全基础设施体系。加强维护政治安全专门体系、专门力量、专门能力建设，深化反渗透反颠覆反恐怖反分裂反邪教斗争。

### 第二节 有效保障经济安全

1. 加强重点领域安全能力建设。建立健全常态化经济运行监测、风险防控机制，构建重点产业链供应链安全预警指标体系，建设供应链大数据监测平台，强化产业链供应链风险点分析研判与预警应对机制建设。持续优化重点产业链供应链布局，支持企业开展自主可控、安全可靠的国内生产供应体系建设。扶持民营企业积极参与产业链自主可控建设。深入实施质量强企、强链、

强县行动，推动质量基础设施赋能经济发展。加强“西安标准”建设，大力推进“西安认证”，探索建立质量基础设施、标准等资源开放共享机制。全面落实粮食安全责任制，增强粮食、水资源、能源等基础资源持续稳定供应和风险管控能力。加强战略物资、应急物资储备，完善专项储备资金保障。推行“实物储备+协议储备+产能储备”模式，鼓励企业、社会组织和家庭储备应急物资，完善储备物资配送体系，实现储备物资动态监测、智能调度和跨区域协同。

2. 强化财政金融风险防范化解能力。严控债务总量，严禁新增隐性债务，建立财政承受能力评估机制，加强全口径债务监测管理，加大债务风险监管力度，全面提升监督质效。持续精准化解债务风险，统筹财政资金和金融工具化解存量风险，优化债务结构，压降债务成本，推动实现全市隐性债务和融资平台“双清零”。健全政府债券借、用、管、还全过程管理，建立同高质量发展相适应的债务管理长效机制。运用信息技术手段对金融风险进行监测、识别、评价、预警和防范。加快推进城市房地产融资协调机制扩围增效，支持构建房地产发展新模式，稳妥处置房地产领域风险隐患。加大非法金融活动治理，发挥陕西省非法金融活动监测预警平台作用，完善防范和打击非法金融活动工作机制，提升广大民众非法金融风险防范意识。

3. 深化安全生产综合治理。落实安全生产责任制，按照“党政同责、一岗双责”要求，研究部署安全生产重点工作。加强安全生产重点领域源头治理，常态化组织重点行业领域安全生产隐患排查整治，强化行业安全监管。建立健全“执法+服务”工作机制，提升监管执法效能。推进



数字赋能安全生产，推动安全生产监管模式向事前预防数字化转型。运用先进手段，严防生产安全事故，依法从严调查处理。建设企业安全生产网络培训平台，加强从业人员安全生产教育培训，普及安全科普知识，全面提高大众安全防范意识和自救互救能力。

### 第三节 提升公共安全治理水平

1. 切实保障社会稳定。落实维护社会稳定责任制，压实属地主体责任、行业主管责任、政法机关责任，有效防范化解重大涉稳风险。加强社会心理服务体系建设。常态化开展网络安全政策宣传和警示教育，重点打击网络谣言、网络侵权等违法行为，营造健康清朗的网络空间。严打各类突出犯罪，健全扫黑除恶常态化机制，严厉打击侵害妇女儿童犯罪，加强对未成年人犯罪的预防与治理，依法打击传统侵财犯罪，坚决防范打击毒品犯罪和新型网络犯罪。严防境内外恐袭风险，守住境内不发生暴恐案事件的底线，加强全民反恐安全教育。严打社会治安顽症，持续深化整治“盗抢骗”“食药环”、非法集资、电信网络诈骗等违法犯罪问题。做优外管服务保障，严格落实重点外国人分级分类管控机制，加大涉外法律法规宣传力度，确保良好涉外治安秩序。优化城市道路和临街空间管理秩序，依法惩治危害关键基础设施安全的违法犯罪活动。

2. 优化风险预警与应急管理体系。牢固树立大应急理念，推动各领域应急管理项目建设和能力提升。提升重要基础设施和重点领域本质安全水平，推进公共安全设施建设，提升全流程监测、防御、处置公共安全风险能力。完善城区高风险点位的监测预警联动处置机制，将城市生命线工程与城市更新、老旧小区改造等工作相结合。加强应急管理机构标准化建设，完善应急救援基础设施建设，为镇街配备应急救援装备提升灾害早期应对能力。强化气象灾害监测预报预警，特别是提升应对极端天气气象预警指挥能力。加强城市地震风险感知和评估、推进房屋设施抗震加

固，合理布局应急物资储备库，健全危机干预机制，做好“人工智能 + 防震减灾”试点工作。积极推进城市消防救援站建设，实现中心城区“五分钟救援圈”基本覆盖。推广以水灭火战法，强化空地协同，增强森林草原火灾扑救能力。打造城市智慧应急新体系，建设西安智慧应急平台。依托城市智慧服务中心，加强“地面一张图”“地下一张网”与智慧应急等平台的有效衔接，推进应急管理一屏统揽、一网统管，完善“人防 + 技防”的联防机制，增强市域风险防控和综合治理能力。

3. 着力提升应急响应能力。完善城市运行管理工作机制，实现信息共享、分级监管、协同联动。修订完善《西安市突发事件总体应急预案》，优化指挥机构，规范工作流程，建立应急预案数据库。加强应急救援队伍建设，构建“综合 + 专业 + 社会”基层应急救援力量体系，支持社会组织参与应急救援管理。探索开展防汛、森林防火、地震及地质灾害等救援领域“双盲”演练，开展应急救援队伍实兵实装拉动演练，提升灾害事故应急处置组织指挥、应急资源统筹调配、现场指挥协调等方面能力。提升西安市应急指挥部运行效能，建设西安市应急救援训练教育基地。

4. 加快国防动员能力建设。优化完善国防动员体系，健全国防动员潜力统计调查工作机制，加强后备力量建设。深化全民国防教育，增强一体化国防动员能力。开展应急救援队伍和国防动员专业队伍联训联演，推动重要设施和通用装备共建共享，提升国防动员平战快速转换能力、资源精准补充能力、全域投送保障能力、平时应急处突能力，推动应急应战一体化发展。

### 第四节 健全社会治理体系

1. 创新精细化治理模式。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，构建共建共治共享的社会治理格局，用好党建引领基层治理协调机制，加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设。全面实施镇（街道）履行职责事项清单，健全村（社区）工作事项准入制度。深



化“多格合一”，持续规范优化网格布局，建强网格员队伍。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入推进信访工作法治化，发挥三级综治中心平台作用，提升综治中心效能，协同推进矛盾纠纷多元治理、排查化解和风险隐患预警防控。完善“五社联动”工作机制，鼓励居民、社区工作人员、辖区单位等共同参与社区建设。加大社区工作人员关爱力度，提升社工服务专业化水平。推进“社区合伙人”模式规范化发展，打造一批社区多元共治优质品牌。强化市民热线等公共服务平台功能，擦亮“民有所呼、我有所行”品牌。

2. 提升全域智慧治理效能。推动数字技术全面融入社会治理，探索智慧治理在社区治理、安全生产、政府办事、生态环境等领域应用场景，提升城市智能感知与决策能力。推进城市运行管理服务“一网统管”，加强对城市运行管理服务

状况的实时监测、动态分析、统筹协调、指挥监督和综合评价，实现各治理平台之间信息共享、分级监管、协同联动。实施“互联网+基层治理”行动，提高基层治理数字化智能化水平，推动基层治理数据资源共享。完善社会治理网络安全机制保障，提升基层治理分级监管、协同联动水平。

3. 激发社会组织治理动能。强化党组织在社会治理过程中的核心引领作用，优化协同治理生态。鼓励社会组织深度参与基层治理，完善协同治理过程中的服务承诺、资源对接、资金供应、质量评估、权益保障等机制。建立健全社会组织培育机制，重点支持战略性新兴产业、先进制造业、社会民生服务领域社会组织成立登记。完善社会组织综合监管体系与奖惩机制，加强日常监督，全面打击非法社会组织，加大优质社会组织品牌建设。

## 第十四章 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

持之以恒推进全面从严治党，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，充分调动全社会积极性主动性创造性，为奋力开创中国式现代化西安实践新局面凝聚磅礴力量。

### 第一节 提高党领导发展的能力和水平

完善习近平总书记重要指示批示和党中央重大决策部署闭环落实机制。充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导作用，健全党委领导经济社会发展体制机制，完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大政策措施、决策重大经济事项的工作机制，提高决策制度化、科学化、法治化水平。坚持正确用人导向，树立和践行正确政绩观，完善干部教育培训、实践锻炼、考核评价等机制，深化干部作风能力提升年活动，推进作风建设常态化长效化，锻造一支堪

当现代化建设重任的高素质专业化干部队伍。统筹抓好各领域基层党的建设，切实发挥战斗堡垒作用。锲而不舍落实中央八项规定精神，持续深化纠治“四风”，健全为基层减负长效机制。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，以风清气正的政治生态引领形成良好发展环境。

### 第二节 加强民主法治建设

发展社会主义民主政治。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。加强党对立法工作的领导，发挥立法协调统筹职能，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，统筹立改废释，健全立法立项、起草、论证、协调、审议机制，做好与国家法律法规衔接配套的实施性立法和体现地方特色的创制性立法，强化重点领域、新兴领域、涉外领域立法建设，推

进“小切口”“小快灵”立法，完善备案审查和法规清理长效机制，推动立法和改革决策相衔接。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，支持和保证各级人大及其常委会依法履行职能。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，支持人民政协发挥政治协商、民主监督、参政议政职能。充分发挥工会、共青团、妇联、残联和贸促会等群团组织桥梁纽带作用，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。更好发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，与时俱进做好民族、宗教、港澳台侨等各领域工作，进一步完善大统战工作格局，持续巩固和壮大爱国统一战线。

建设更高水平的法治西安。强化法治政府建设，加强权责清单动态管理，统一政府行为尺度，推进行政许可、行政处罚、行政检查等事项清单标准化建设。加强和完善宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等法定职责，健全职责明确、依法行政的政府治理体系。加强领导干部依法办事监督检查，严格落实重大行政决策程序规定，完善合法性审查机制，扩大法律顾问制度覆盖面。深化行政执法体制改革，健全基层综合执法机制，严格规范公正文明执法，推进“综合查一次”等联合执法方式，全面推行“亮码入企”规范涉企执法检查。推进政法工作数字化平台建设，强化跨部门执法司法协同和监督。规范司法权力运行，完善司法公正实现和评价机制，提高司法裁判公正性、稳定性、权威性。强化检察监督，加强公益诉讼。加强司法所标准化建设，建设现代公共法律服务体系，加强法治人才队伍建设。落实“谁执法谁普法”“谁主管谁普法”“谁服务谁普法”的普法责任制，壮大“法律明白人”队伍，深入实施公民法治素养提升行动，建设全民守法社会。

### 第三节 健全规划实施机制

强化《纲要》统领作用，全面落实《纲要》确定的发展战略、重点指标、主要任务、重大改

革举措、重大工程项目，按照目标指标化、落实空间化、任务清单化、措施具体化、改革项目化要求，高质量编制市各专项规划和行动方案，强化与国土空间规划衔接，统筹各级各类规划编制，精简数量、提高质量，根据本地实际建立完善全口径规划编制目录清单，避免交叉重复、增加基层负担。要做好规划目标任务分工，明确责任主体，形成工作清单，夯实工作责任。强化年度计划与本《纲要》衔接，将《纲要》确定的主要指标合理分解成年度目标，并做好年度间综合平衡，合理确定年度工作重点。完善规划监测评估制度，建立健全规划动态监测评估、中期评估和终期评估制度，跟踪分析《纲要》实施情况。加强对规划实施监督，增强监督治理效能，确保市委、市政府确定的各项决策部署落实到位，自觉接受市人民代表大会及其常委会的监督检查。

### 第四节 强化政策协调保障机制

着力构建规划与宏观政策协调联动机制，促进财政、产业、价格、就业、土地等政策协同发力，自然资源、人口、环境、社会等公共政策应当符合本《纲要》确定的产业发展和结构调整方向、区域发展和空间格局优化方向。加强政策研究和对接，力争更多重大项目进入国家和省级层面规划。加强中期财政规划和年度预算、政府投资计划与本规划实施的衔接协调，财政资金优先投向本规划确定的重点任务和重大工程项目。完善重大项目推进机制，强化项目全生命周期服务保障，坚持项目跟着规划走、资金和要素跟着项目走，依据本《纲要》制定重大工程项目清单，对清单内工程项目优先列入年度统筹推进计划，简化审批核准程序，优先保障规划选址、土地供应、用水用能和资金需求，推动规划目标任务顺利实现。

【正文中的专栏和图表请登录西安市人民政府网站 [www.xa.gov.cn](http://www.xa.gov.cn)—公开—政府公报—2026年第4期进行查阅】