

陕西省“十三五”建设内陆 改革开放新高地规划

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，也是陕西建设内陆改革开放新高地实现追赶超越的关键时期。根据《陕西省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，特制定本规划。

第一章 发展环境

当前，全球经济在深度调整中逐渐复苏，发达国家再工业化战略的实施，倒逼我们要加快推进改革开放。新一轮科技革命和产业变革加速推进，国家“一带一路”战略深入实施，创新型省份和自贸试验区建设加快推进，我省诸多领域发展纳入国家战略，具有多项政策叠加利好。经过多年发展，陕西已站上了新的起点，区位、科教、能源、文化、军工等比较优势日益显现，全省经济增长保持强劲势头，经济结构调整步伐加快，内生活力不断释放，全面深化改革为经济社会发展汇聚新动能，制约经济社会发展的深层次体制机制问题正在逐步破解，这些都为“十三五”

建设内陆改革开放新高地提供了有力支撑。但陕西建设内陆改革开放新高地仍面临更加激烈的市场竞争和前甩后追的严峻形势。主要是开放型经济产业基础不强，要素配置效率不高，市场主体活力不足，金融服务实体经济能力不强，资源环境约束加剧，国际化发展水平仍然偏低，脱贫攻坚任务艰巨。为此，建设内陆改革开放新高地，既是弥补发展短板最紧迫的任务，也是实施追赶超越的战略选择；既是服务国家战略的使命担当，也是落实“五个扎实”的重要路径，应该作为“十三五”和今后一个时期陕西经济社会发展的主战略。

第二章 总体思路和目标

第一节 总体思路

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，认真贯彻省第十三次党代会精神，紧扣追赶超越定位和“五个扎实”要求，围绕培育新动能、构筑新高地、激发新活力、共建新生活、彰显新形象的“五新”战略任务，坚持市场化导向完善体制、国际化视野引领开放、系统化思

维统筹谋划，深度融入“一带一路”大格局，以自贸试验区建设为核心，深化重点领域改革，构建开放型经济体制，强化产业创新发展路径，推进生态文明建设，以改革创新促进全面开放，以全面开放助推追赶超越，把陕西建成资源配置能力强、体制机制活、服务效能高的内陆改革开放新高地。

第二节 战略定位

打造“一带一路”核心区。推进与丝路沿线国家和地区全方位、多领域的互利合作和共赢发展，建设深化欧亚开放合作的重要战略合作区。建设融汇多元文化的重要平台，构筑代表中国特色的文化高地，传统文化与现代文明交相辉映。深化金融改革和开放合作，建设“一带一路”区域性金融中心，着力打造能源金融、科技金融、文化金融和离岸金融新高地。深化国际旅游合作，打造特色旅游品牌，建设国际一流文化旅游中心。

打造高水平自贸试验区。将自由贸易试验区建设作为对外开放的重要引擎，以制度创新为核心，加大西部地区门户城市开放力度，开创内陆省份与“一带一路”沿线国家经济合作和人文交流新模式，建成投资贸易便利、高端产业聚集、金融服务完善、人文交流深入、监管高效便捷、法治环境规范的自由贸易试验区，打造引领内陆地区开发开放高水平、高层次的新平台。

打造军民融合深度发展示范区。以建设军民融合创新示范区为契机，加快布局一批军民融合重点项目，搭建“军工+”平台，形成全要素、多领域高效益的军民融合新格局，着力突破制约军民融合的体制性障碍、结构性矛盾、政策性问题，增强军民一体化的基础保障和协同应急能力。

打造全面深化改革先行区。以推进供给侧结构性改革为主线，以经济体制改革为牵引全面深化各领域改革，部分领域改革走在全国前列。以建设创新型省份、西安全面创新改革试验区、西安高新区国家自主创新示范区等国家战略为引领，推动要素驱动发展为主向创新驱动为主转变，打造具有陕西特色的改革创新品牌。

打造区域特色发展引领区。以产业为支撑，坚持“强关中、稳陕北、兴陕南”，通过区域间基础设施互联互通、产业分工协作、城镇化综合体系建设，推动三大区域协调发展，区域开放格局不断优化。国际产能合作中心地位凸显，建成全国领先的高端能源化工产业基地、先进制造业基地、高新技术产业基地、国际航空枢纽和国内一流的航空服务基地，培育新一代信息技术产业高地，建设现代农业高技术产业基地，着力打造国家生态安全新屏障，做到生态环境保护、产业发展和新型城镇化同步推进。

第三节 主要目标

到 2020 年，陕西在区域发展中的辐射和带动作用进一步增强，促进内陆地区融合发展和服务全国改革开放的作用更加明显。市场配置资源的决定性作用充分发挥，供给侧结构性改革取得明显突破，行政审批事项大幅缩减，基本形成与开放型市场经济相适应的政府管理制度。市场主体活力不断增强，国企改革走在西部地区前列，非公经济增加值占 GDP 比重达到 58%，形成服务实体经济发展的金融开放创新制度。高效的开放型体制机制基本构建，外商直接投资和对外投资年均增长 10% 和 15%，进出口总额突破 600 亿美元，经济外向度达到 15% 以上，外贸依存度提高约 3 个百分点左右。将中国（陕西）自贸试验区建成全面改革开放试验田、内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作和人文交流重要支点，形成宽领域、多层次、高水平的全面开放新格局。产业转型升级迈上新台阶，创新驱动发展走在全国前列，战略性新兴产业占比达到 15%，服务业增加值占比达到 45%，科技成果转化能力进一步提升，研发经费投入强度达到 2.6%，科技进步贡献率达到 60% 以上。人民生活水平和质量进一步提升，城乡居民人均可支配收入力争赶上全国平均水平，县域经济活力持续增强，新型城市群竞争力显著提高，脱贫攻坚任务全面完成。生态环境质量总体改善，宜居环境更加美好，民主

法治建设持续加强，陕西经济社会发展的质量和效益内陆领先，走在内陆改革开放前沿，成为引领和带动内陆地区发展的新高地。

表 1 陕西建设内陆改革开放新高地主要指标体系

类别	指 标 名 称		2015 年	2020 年	年均增长 (%)
深化改革	全省市场主体数量 (万家)		196	280	—
	非公经济增加值占 GDP 比重 (%)		53.4	58	—
	混合所有制经济占比 (%)			>50	—
	上市公司数量 (家)		43	53	—
	城镇化率	常住人口城镇化率 (%)	53.9	60	—
		户籍人口城镇化率 (%)	44	50	—
创新驱动	科技进步贡献率 (%)		55	>60	—
	研发经费占 GDP 比重 (%)		2.1	2.6	—
	大中型工业企业研发经费支出占主营业务收入比重 (%)		1.0	1.5	—
	战略性新兴产业增加值占 GDP 比重 (%)		10.1	15	—
	万人发明专利拥有量 (件)		5.42	10	10 以上
社会发展	城镇居民人均可支配收入 (元)		26420	45000	9
	农村居民人均可支配收入 (元)		8689	15000	10 以上
	农业转移人口落户城镇数 (万人)		【600】	【1000】	—
扩大开放	进出口总额 (亿美元)		304.4	600	15
	旅游外汇收入 (亿美元)		16	28	11.84
	实际利用外资 (亿美元)		46	70	10
	外贸依存度 (%)		10.4	13	—
	入驻世界 500 强企业数 (个)		112	>150	—
	实际对外投资 (亿美元)		6.66	10	15

注：【】表示累计数，指标均为预期性。

第三章 深化重点领域改革

将全面深化改革贯穿于内陆改革开放新高地建设全局，围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，以经济体制改革为牵引深化重点领域和关键环节改革，以体制机制改革激发新活力。

第一节 推进供给侧结构性改革

以供给侧结构性改革为主线推进经济转型升级，重点围绕提高供给体系质量和效率优化要素配置、调整生产结构，完成好“三去一降一补”重点任务，综合运用多种方式，引导社会资本参与传统行业技术改造和企业重组，推进僵尸企业有序退出。着力化解房地产库存，建立购租并举、市场配置与政府提供基本保障相结合的住房制度。提高金融服务实体经济质量效率，支持金融机构通过债转股、不良资产证券化等方式依法持有企业股权，扩大企业直接融资规模，积极稳妥降低企业杠杆率。培育和发展信用服务市场。实施降本增效行动，降低企业在行政审批、税费、用工、融资、要素、物流等方面的成本。围绕补齐制约发展的关键短板，实施创新驱动、改革开放、民营促进、服务升级、生态文明、收入倍增、脱贫攻坚、新型城镇化、区域协同、金融创新十大战略。

第二节 加快行政体制改革

优化政府机构职能，创新政府管理方式，建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系。深化“放管服”改革，健全各级政府权力清单、责任清单，不断精简行政审批事项，强化事中事后监管，不断提高政府服务效能。加快行政垄断行业改革，进一步放宽行业准入，落实企业投资项目核准和备案管理办法，全面实行投资项目审批监管线上运行，推进行政许可目录管理制度。加快建设智慧政务云平台，健全、完善、规范市县镇特别是县镇服务大厅。深化商事制度改革，推进企业登记“五证合一、一照一码”、个体工商户登记“两证整合”，实施各类经营许可证负面清单管理。积极推进“证照分离”改革试点，营造宽松便捷的市场准入环境。加快推进政事政社分开，完善政府购买服务制度体系。开展行政区划及开发区体制机制创新，优化开发区与行政区的管理范围和事权关系，促进开发区整合优化发展，提高开发区行政管理效能。理顺“大西安”管理体制机制，加快推进西咸一体化。推动彬县、南郑等具备条件的县改市设区，实施经济发达镇行政管理体制改革和特大镇设市模式创新改革试点，深化韩城省内计划单列市等改革试点，加快神府板块建设，打造陕北地区新的增长极。

第三节 深化国资国企改革

以做强做优做大国有企业为目标，优化布局结构，加快推动

产业和产品结构调整，大力推动重组整合，聚集主业发展。以管资本为主加强国有资产监管，提升国有资本运营效率。积极稳妥引导国企从竞争性低端传统产业退出，推动僵尸企业、经营困难国企通过合理途径退出。改革国有资本授权经营体制，组建一批资本实力足、产业布局优、运营效率高、竞争能力强的国有资本投资、运营公司，探索开展政府直接授权的国有资本投资运营公司试点，搭建国有资本市场化运作和国有资产流动专业平台。稳步将省级党政机关、事业单位所属企业和转企改制国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管，建立健全国有资本形态转换机制。积极稳妥发展混合所有制经济，选择一批国有企业开展混合所有制改革试点和混合所有制企业员工持股试点。推进国有企业分类管理，建立健全公司法人治理结构，重点规范企业董事会建设，推行企业领导人任期制和契约化管理，探索建立职业经理人制度，深化企业内部三项制度改革，合理确定和规范企业负责人薪酬水平和履职待遇。剥离企业办社会职能，加快推动“三供一业”分离移交。推进国有企业改制上市，不断提高直接融资比重。“十三五”末全省混合所有制经济占比超过 50%。划转部分国有资本充实社会保障基金，提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020 年达到 30%。

第四节 加快农村综合改革

推进农业供给侧结构性改革，稳妥推进土地所有权、承包

权、经营权“三权分置”和土地经营权流转改革，统筹推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，推进资源变股权、资金变股金、农民变股东。完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，构建以县级农村产权交易中心为重点的产权流转交易市场。开展城乡统一建设用地市场改革试点，稳步推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款，鼓励农民宅基地有偿使用和退出。2019年建立健全农村集体资产管理制度和监管机制。加快培育家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，逐步扩大土地经营权入股农业产业化经营试点，推进农村一二三产业融合发展。深化种业体制改革，推动粮食、肉羊、果业等品种培育取得新突破，着力打造现代“种业硅谷”。推进供销社综合改革，加快全省农村信用社改革改制重组步伐，支持秦农银行等金融机构通过控股、参股等方式整合省内外农村金融资源，打造跨区域、现代化商业银行集团，支持陕西省农业信贷融资担保公司建立省市县农业信贷担保体系，2020年实现村镇银行县域全覆盖。加大城乡社区投入力度，加强和创新农村社会治理，健全农村基层民主制度。

第五节 推动要素市场化改革

创新政府配置资源方式，大幅度减少政府对资源的直接配置，建立自然资源、经济资源、社会事业资源科学、合理、规范配置的长效机制。放宽市场准入，实行全国统一的市场准入负面

清单管理制度。积极推进土地、电力、天然气、水等要素市场建设，深化公共资源交易体制改革，建立全省统一的公共资源交易平台。深化重点领域价格改革，将政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务和网络型自然垄断环节。加快自然资源及其产品价格改革，建立主要由市场决定自然资源及其产品价格的机制。推进电力体制改革，完善股份制的陕西省电力交易中心，建立售电侧有效竞争机制，推进售电公司参与电力市场交易。稳步推进油气体制改革，推动食盐生产批发管理体制、政府定价机制、储备体系等改革。加快推进交通运输、环境、医疗、公用事业和公共服务等领域价格改革。

第六节 推进财税投融资体制改革

实施全面规范、公开透明的预算制度，继续推进零基预算，完善项目库管理和绩效管理，推进财政专项资金管理改革，合理规划市与区县的事权和支出责任，建立事权与支出责任相适应的财政体制。加快推进资源税、环境保护税改革，深化国税地税征管体制改革，完善地方税收制度。构建边界清晰、决策科学、监管有力的政府投资体制和便利化、多样化、市场化的融资机制，建立完善企业自主决策、融资渠道畅通、职能转变到位、政府行为规范、宏观调控有效、法治保障健全的新型投融资体制，创新对外合作的投融资机制，为省内企业走出去和重点项目合作提供更多投融资支持。在国家级新区、开发区推行企业备案类投资项

目承诺制试点。整合政府引导性资金，提高财政资金以股权投资、投资基金等方式安排比例，发展众创众筹、创投基金、天使基金等，放大政府投资效应。以市场化方式加快设立丝路能源、成长性企业引导、贫困地区产业发展等一批基金。重点在环境治理、基础设施、公共服务等领域，推广政府和社会资本合作（PPP）模式，创新政府和社会资本合作项目收益和分配机制。

第七节 创新城镇化发展体制机制

以西安为核心，将关中城市群打造为具有国际竞争力的新型城市群，增强宝鸡、渭南、榆林、汉中聚集辐射功能，提升延安、安康、商洛等城市吸纳农业转移人口能力，培育沿黄生态城镇带和沿汉江城镇带。统筹开展新型城镇化综合试点、产城融合示范区及国家中小城市综合改革试点，深化榆林市、富平县“多规合一”试点，编制省域空间规划。大力发展县域经济，出台支持县域经济发展和城镇建设意见，加大扩权赋能力度，构建以县城为龙头、以中心城镇为支撑、以特色镇为节点、以农村新型社区为基础的县域新型城镇化发展格局，重点培育 15 个县城发展为市域副中心城市，形成一批特色农业大县、新型工业强县、魅力旅游名县。加快培育蔡家坡等一批镇级小城市，在公共服务均等化、城市管理方式、投融资体制创新、产城融合、土地制度改革等方面探索路径。将 35 个省级重点示范镇打造成县域副中心，到 2020 年打造 100 个运用市场化手段吸引社会资本参与建设的

特色小镇。持续推进美丽乡村建设和农村人居环境改善，完善城乡一体化发展体制机制，全面放开建制镇和小城市落户限制，允许非户籍人口在就业地落户，全面实行居住证制度，改革完善西安市市辖区落户政策，有序推进农村转移人口就近市民化，2020年农业转移人口落户城镇数累计达到 1000 万人。

第八节 深化社会民生领域改革

深化收入分配制度改革，落实城乡居民收入倍增计划，加强区域、行业收入分配调节，发挥税收、社保、转移支付等调节分配的作用。增加城乡居民财产性收入，全面推进机关事业单位养老保险制度改革，发展职业年金、企业年金、商业养老保险。逐步扩大服务业开放领域，有序推动金融、教育、文化、医疗等服务业向民企和外资开放。加快推进普惠性幼儿园和义务教育，促进优质教育资源配置均衡化，提高国际交流合作层次和水平，推进新丝绸之路大学联盟，有效提升合作机构和智库联盟的国际影响力。以健康陕西建设为统领，加大健康城市创建工程。加快推进公立医院改革，完善分级诊疗制度，推广医疗联合体、医疗集团，推行医疗服务县镇一体化，鼓励社会资本举办医疗机构。改革社会组织管理制度，开展行业协会商会与行政机关脱钩改革。加强社会治理基础制度建设，建立统一社会信用代码制度，全面推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。建立统一开放的人力资源市场体系，实施项目带动就业战略，健全就业扶

助机制，加快就业信息化建设，改革公共就业服务手段，加强就业援助与公共就业服务，做好“去产能”分流人员、农村转移劳动力、高校毕业生、退役军人等重点群体就业工作，完善劳动者终身职业培训体系。完善临时救助、医疗救助和城乡特困人员供养制度。积极支持农民工返乡就业，加快推进韩城、子长、平利、紫阳等9个国家级农民工返乡创业试点建设。

全力脱贫攻坚。按照精准扶贫、精准脱贫要求，将脱贫攻坚与新型城镇化、新农村建设、特色产业发展结合起来，因地制宜推广“企业+合作社+贫困户”等模式，实施生态扶贫，推进产业发展与扶贫开发深度融合，加快在贫困地区建设一批特色产业基地。完善就业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、兜底扶贫等措施，促进农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接。加快推进易地扶贫搬迁，以增加贫困人口收入和改善基本生活条件为目标，统筹工农业园区、重点镇建设、保障性住房、农村危房改造等工作。推动基础设施和公共服务配套工程，加快实施秦巴山、六盘山、吕梁山三个国家级特困连片地区和黄河沿岸土石山区、白于山区两个省级片区区域发展和脱贫攻坚规划，深入实施陕甘宁、川陕革命老区振兴计划，加快革命老区脱贫致富步伐。积极引导贫困地区“能人”致富带富，形成全社会共同推进脱贫攻坚的强大合力，全力完成脱贫攻坚任务。

专栏 1：重大改革工程

行政体制改革	建立各级政府权力清单和责任清单，2018 年开展市场准入负面清单管理制度改革。建好用好投资项目在线审批监管平台、信用信息共享平台、公共资源交易平台和价格举报信息平台。推进省属事业单位机构精简整合，进一步清理规范涉企事业单位行政性收费。建立完善政府购买服务体系。推进企业登记“五证合一、一照一码”、个体工商户登记“两证合一”，探索“证照分离”改革试点。
新型城镇化改革	打造黄河沿岸区域、渭北台塬区域、渭河北岸区域、陕晋蒙毗邻区域和汉江上游区域五大重点板块，争取彬县、子长、黄陵、南郑、凤翔等撤县设区（市）。抓好中省新型城镇化综合试点，渭南国家级中小城市综合改革试点。加快蔡家坡、庄里、大柳塔、恒口等镇级小城市培育试点工作。建设 100 个空间布局合理、产业特色鲜明、体制机制灵活、生态环境优美、公共服务完善的特色小镇。
国资国企改革	开展省能源集团、有色集团、金控集团等改组或组建国有资本投资、运营公司试点，推进经营性国有资产统一监管；打造 3—5 户具有国内、国际影响力的千亿级企业集团；4—5 户五百亿级国内龙头企业集团；7—8 户具有国内竞争优势的百亿级企业集团，力争 10 户企业进入全国 500 强行列，3—4 户企业进入世界 500 强。“十三五”新增上市公司 10 户，每个国有集团公司至少有一户上市公司。力争到 2020 年，国有资本收益上缴公共财政比例达到 30%。
发展混合所有制经济	开展混合所有制改革试点，力争到 2020 年全省混合所有制经济占比达到 50%。鼓励若干有条件的私营企业建立现代企业制度，在有条件的科技类企业探索员工持股。在石油、电力、资源开发等领域推出一批吸引非国有资本参与的项目，积极推广政府和社会资本合作 PPP 模式。
农村综合改革	2017 年全面完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作，全面建立县级农村土地流转服务中心和全省统一的农村产权交易信息平台。开展农民土地经营权和宅基地有偿退出试点及农民住房财产权抵押贷款试点。在西安市高陵区开展“发展农民股份合作赋予农民集体资产股份权能改革”试点。2020 年前完成全省农村信用社改制为农村商业银行。
能源价格改革	加快推进能源领域价格市场化，推进输配电价改革试点，在韩城、富平等地的经济开发园区、产业园区开展售电侧改革试点，推动竞争性业务和竞争环节向社会资本放开。加快天然气价格改革，建立天然气交易市场，推动完善油气价格机制，推进食盐定价机制改革。
生态文明体制改革	全面实施大气污染、水污染和土壤污染防治行动计划，推行排污许可制度，积极探索区域生态补偿办法。加快实施能效领跑者制度，在延安开展自然资源资产负债表编制试点工作，在榆林、富平推进国家级“多规合一”试点，开展领导干部环境保护责任离任审计试点和环境污染第三方治理试点。建设大熊猫、秦岭、黄河、桥山国家公园。

第四章 构建开放型经济新体制

抓住全球产业布局新机遇，坚持东西并重、内外并举，以建设高水平自贸试验区为抓手全面拓展开放的广度和深度，加快“引进来”与“走出去”步伐，建立开放型经济新体制，培育全面开放竞争新优势。

第一节 优化全面开放新格局

抓住开放型内陆省份建设的契机，以能源开采加工业、高端制造业、商贸旅游和现代农业等优势产业为依托，加强与“一带一路”沿线国家互补发展和相互合作。对接海上丝绸之路，融入中国—中南半岛、中巴、孟中印缅等经济走廊，深化与港澳台、东盟地区合作。依托比较优势，加快向北开放，扩大与蒙古、俄罗斯等国家经贸合作。深化省际交流合作，积极参与全国区域合作大格局，建立政府部门间的定期协商机制，完善区域间交通、能源、产业、信息、科技等重点专题合作机制。推动呼包银榆能源经济区、汉江生态经济带，共建晋陕豫黄河金三角，打造内陆新型增长极。加强与京津冀、长江经济带、泛珠三角、成渝等经济区的经济技术交流，拓展合作领域和层次，承接产业转移，实现合作共赢。

打造区域特色发展引领区。以大西安为核心引领开放，加快西安国家中心城市建设，多轴线、多中心、多组团完善大西安规划，优化产业布局，拉大城市骨架，拓展发展空间，创建开放型城市。进一步提高西安区域板块和产业布局的国际化水平，推进城市功能和发展环境的国际化，建立与国际市场对接的外事、金融、咨询、公共设施等服务体系，推进在丝绸之路沿线重要节点城市设立办事机构。引导西咸新区、西安高新区、西安经开区、国际港务区等板块错位发展、集成优势，积极承接国际高端产业转移。利用西安综合保税区、西安高新综合保税区等政策优势，引进加工贸易龙头企业。增强宝鸡、渭南开放辐射带动作用，推动关中地区产业布局、城乡规划、基础设施、公共服务一体化。陕北加快高端能源化工产业基地建设，促进第三产业高速增长，全面提升产业竞争力和区域辐射力，打造“一带一路”能源开发合作高地，统筹资源开发、环境保护和水源建设，支持榆林打造陕甘宁蒙晋接壤区四化同步、开放创新、充满活力的区域中心城市。陕南突出绿色循环发展，呼应长江经济带战略，探索生态环境保护与经济社会融合发展模式，建设“秦巴明珠”生态旅游城市。

进一步发挥好开发区开放的重要载体和改革创新试验基地的作用。统筹规划各类开发区产业布局、交流合作、机制创新等，引导各级各类开发区推进科技创新、模式创新、制度创新，加快

开发区产业结构优化，促进开发区开放型经济发展。以西安高新区、西安经开区、阎良航空产业基地和宝鸡高新区等省内开发区为依托，承接技术密集型产业，提升省级以上开发区国际化合作水平。引导宝鸡、咸阳、渭南、榆林、汉中、安康等国家级开发区打造现代产业基地，加速培育产业、区位、营商环境和规则标准等综合竞争优势，形成一批开放型经济新体制的先行区。科学有效促进县域工业园区稳步、健康、持续发展。

第二节 加强国际产能合作

重点围绕“一带一路”国家战略，推进能源化工、装备制造、有色冶金、基础设施、现代农业等优势领域国际产能合作，建设融入全球产业链、供应链、价值链的国际产能合作中心。发挥我省勘探开发和加工转化优势，进一步提高海外能源权益储量，积极参与欧美、新兴市场国家和地区水电、风电、光伏等新能源项目的投资建设。支持陕汽、法士特、陕鼓等优势装备制造企业在“一带一路”沿线国家布局设点，促进省内优势技术和产能输出。鼓励更多有实力的企业开展境外基础设施投资和能源资源等合作，在中亚、非洲、拉美等基础设施建设滞后的国家和地区，采取绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等多种方式参与输变电工程、火电等基础设施项目建设。支持省内建材、水泥、钢铁等行业到沿线国家开展投资合作，带动省内设备、材料

和服务“走出去”。支持西安高新区与美国硅谷、德国海德堡、中国台湾新竹等地建立稳定合作关系。加强境外经贸合作区、产业集聚区、农业合作区、跨境经济合作区等园区建设，开启“两国双园”国际产能合作新模式，推动与周边国家共建能源化工、电子信息、先进制造、航空航天、有色冶金等一批特色产业园区，争取将中韩产业合作园区、中俄丝绸之路创新园、中意航空谷、中吉空港经济产业园等建成具有重大示范意义的国际合作产业园区。打造国际产能合作绿色产业园区，鼓励龙头绿色低碳企业“走出去”。

紧扣国家产业发展方向和陕西结构调整需求，积极引进处于全球价值链高端的龙头企业，吸引一批世界 500 强企业、行业领军企业入陕投资。引进西欧、中欧为主的丝路沿线掌握核心技术和人才、掌控较大市场空间的企业来陕参与企业合作经营、投资入股。加强新一代通信网络技术研发合作，提升企业技术水平和创新能力，大力发展软件及服务外包、服务企业境外投资与合作、会展、物流、旅游、文化、中医药服务等重点领域的服务贸易，不断提高服务贸易比重。依托杨凌现代农业国际合作中心建设，深化与丝路沿线国家的农业合作交流，积极争取在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国建设现代农业合作园区和基地，加强干旱半干旱地区农业国际合作，积极参与国际农业规则 and 标准制定，在深化与“一带一路”沿线国家农业合作方面走在前列。

第三节 扩大金融开放合作

建设“一带一路”区域性金融中心，大力发展现代金融，积极优化金融环境，加强多层次金融体系建设，推进能源、科技、文化产业与金融的融合，鼓励金融机构创新产品和服务。积极向国家申请设立丝绸之路经济带能源交易所，争取上合组织能源俱乐部、上海合作组织融资机构、丝绸之路经济带离岸金融结算中心落户西安。加大自贸试验区金融创新，支持符合条件的法人依法设立金融租赁公司、财务公司、汽车金融公司、消费金融公司和民营银行等金融机构，拓展跨境金融合作领域，加大外资金融机构引进力度，支持设立外资银行和中外合资银行。推进融资租赁业聚集发展，到2020年力争形成千亿级的融资租赁产业板块，融资租赁市场渗透率达到5%以上。优化金融业发展布局，推进西安高新金融聚集区、西安金融商务区、西咸新区能源金融贸易区、曲江新区文化产业金融功能区等板块错位发展。支持杨凌农村金融改革试验示范区和神木、韩城等金融改革试点。加快金融资源整合，支持陕西金融控股集团打造综合性投融资平台，加快把陕西金融资产管理公司建成不良资产处置综合金融服务平台。做大做强陕西股权交易中心和西部产权交易所，发挥股权融资和产权交易功能，有效服务非公有制中小企业发展。积极探索本地法人金融机构跨区域经营，推动长安银行、西安银行、陕国投、

西部证券、永安保险等机构“走出去”。

第四节 培育文化旅游开放新优势

发展壮大文化旅游产业。深入挖掘历史文化、红色旅游、人文生态旅游等自然资源潜力，以体制机制创新激发市场主体投资、创新和外向发展的活力。加快经营性文化事业单位转企改制，通过股份制改造、引进战略投资、跨地区跨行业跨所有制兼并重组等，打造一批陕西文化的“航空母舰”企业，到2020年文化产业增加值占GDP比重达到6%。创新文化产业投融资体制机制，运用PPP模式、产业引导基金、创业投资、众筹等新工具，多渠道多层次引进社会资本参与文化项目建设，支持大唐西市、关中民俗博物院、陕西广播电视民族乐团等文化主体做大做强。大力培育文化经纪、评估鉴定、推介咨询、担保拍卖等文化中介服务机构，为各类文化企业提供全方位服务。依托西安高新区动漫产业基地、曲江文化产业示范基地等，建设数字出版、动漫创意等十大文化产业聚集区。以“全域旅游”和“旅游+”为切入点，促进多层次、多领域、多样化的旅游新业态发展。打造丝绸之路起点风情体验旅游走廊、大秦岭人文生态旅游度假圈、黄河旅游带“三大旅游高地”。旅游市场向社会资本全面开放，国际旅游中心地位基本确立。

塑造知名文化旅游品牌。推动文化、观光、休闲、度假与人

文旅游产品协同发展，按照历史文化脉络和自然山水布局，丰富国际旅游合作层次，打造世界一流特色旅游目的地。加快碑林文化街区和黄帝陵文化园区建设，推进黄帝陵和公祭活动申报世界遗产工作，提升法门寺佛教文化影响力，充分发掘宗教文化品牌，挖掘展示道教圣地楼观台和佛教六大祖庭的文化底蕴。做强红色文化品牌，运用现代化手段，增强红色文化的震撼力。提升丝路文化品牌，建设中亚教育培训基地。切实保护好文物和文化遗产，增强国风·秦韵地方文化品牌影响力，打造以“汉风古韵”为主题的历史文化旅游区，到2020年全省5A级景区达到10个以上，旅游业增加值占比达到8.8%，旅游业对全省GDP综合贡献达到15.8%。建设一批体现时代精神、具有陕西特色、在全国有影响的标志性文化工程，重点建好陕西大剧院、陕西新图书馆、陕西广电传媒中心等省级重大文化工程。

加快推进现代公共文化服务体系建设。继续推进基层公共数字文化建设，深入实施文化惠民工程，丰富公共文化产品供给。加强公共文化服务效能建设，继续推进公共图书馆、文化馆总分馆制，强化科技馆、图书馆、博物馆等基础文化设施的国际化服务能力。加大政府购买公共文化服务力度，推动公共文化服务更好向基层延伸。加大文化科技创新力度，支持科研机构 and 科技企业文化科技成果应用于公共文化服务领域。

加强文化国际交流与合作。推进文化保税园区、丝绸之路电

影城建设，争取文化保税试点。积极与西亚、中亚、欧洲各国开展文学、艺术、影视、广播电视、出版印刷等现代文化领域的交流合作，组建陕西省丝绸之路国际文化贸易中心。依托丝路风情园、欧亚经济论坛综合园区、丝绸之路国际艺术节和国际电影节等平台，加强与世界各国文艺机构和团体文化交流，建设汇集民俗风情和优秀特色文化的国际文化交流活动基地。引进世界一流创意设计和运营管理团队，加快西安中央文化商务区、欧亚文化博物馆群等项目建设，推进秦兵马俑文化景区、欢乐东方文化城等建设。发挥高校独特资源优势，利用“汉语语言测试平台”和“丝路沿线国家侨团领袖研习班”等独特优势，助推陕西文化对外交流。

第五节 提高国际化互联互通水平

推进“陆、空、信息、管道”立体丝绸之路，加快多种方式无缝衔接的综合立体交通网络建设，形成承东启西、连接南北、高效便捷的立体大通道，建设辐射周边、服务全国、联通“一带一路”的交通商贸中心。优化提升陆上丝绸之路，加快西安咸阳国际机场、西安北客站、东客站、南客站和西安国际港务区等综合交通枢纽的互联互通建设，到2020年高速公路通车里程突破6000公里。全面提升铁路运输能力，推进“米”字型高铁建设，基本建成“三纵五横八辐射一城际”骨架网，实现“关中通城

际、市市通高铁、快速通全国”的目标，建成以西安为中心 2—3 小时到达周边省会城市，4—6 小时到达京津冀环渤海、长三角和珠三角的快速交通圈。全面拓展空中丝绸之路，启动西安咸阳国际机场三期扩建，建成延安、安康新机场，启动宝鸡、府谷、定边支线机场建设，加快丹凤、横山、壶口、韩城等一批通用机场和低空飞行服务站等配套设施建设。拓展加密西安直达亚洲、欧洲及美国、澳大利亚等国际航线，加强与中亚国家的直联航空通道建设，构建高效的国际—国内中转航线网络，开通与发达经济体、国际枢纽机场全货运航线，到 2020 年西安咸阳国际机场旅客吞吐量超过 5000 万人，国际航线达到 80 条以上，争取每年开通 10 条。依托西咸新区空港新城，以航空制造、航空物流、航空维修、通用航空、航空租赁、航空培训为重点，打造国家临空经济示范区。加快建设信息丝绸之路，提高国际通信互联互通水平，扩大信息交流与合作，以沣西新城为依托，加快推动移动互联网、物联网、大数据等产业发展，构建以西安为中心的丝路经济带城市信息交换枢纽，提升关中信息化水平，努力打造“一带一路”数据中心，支持“一带一路”语言服务平台建设，推进“宽带陕西”，打造“西部云谷”，建设“泛在陕西”。

完善国际物流通道，着力优化运输组织及集疏运系统，提高中欧班列（西安—华沙）、中亚班列（西安—阿拉木图）运行效率和效益，建设西安新筑铁路综合物流中心，拓展提升国际港务区功能，强化航空物流建设，打造“中国孟菲斯”，系统发展物

联网和现代综合交通物流体系，建设“一带一路”核心物流枢纽。强化宝鸡、延安、榆林、安康等重要物流枢纽作用，推动供应链管理、物流金融、电商物流、高端物流贸易等新型物流业态发展，建设一批国家级、省级示范园区，到2020年物流业增加值占GDP比重超过8%。

第六节 构建对外开放新平台

推进中国（陕西）自由贸易试验区建设。抓住中国（陕西）自由贸易试验区建设的机遇，以制度创新为核心，突出自由贸易试验区体制机制创新、服务全省发展、辐射带动周边建设开放高地的功能，加快构建开放型经济新体制。中心片区重点发展战略性新兴产业和高新技术产业，着力发展高端制造、航空物流、贸易金融等产业，推进服务贸易促进体系建设，拓展科技、教育、文化、旅游、健康医疗等人文交流的深度和广度，打造面向“一带一路”的高端产业高地和人文交流高地。西安国际港务区片区重点发展国际贸易、现代物流、金融服务、旅游会展、电子商务等产业，建设“一带一路”国际内陆中转枢纽港、开放型金融产业创新高地及欧亚贸易和人文交流合作新平台。杨凌示范区片区以农业科技创新、示范推广为重点，通过全面扩大国际农业领域合作交流，打造“一带一路”现代农业国际合作中心。加快上海等自由贸易区成熟经验在投资、贸易、金融、监管等重点领域的复制和推广，扩大金融、商贸、文化、物流、结算、社会服务、

先进制造等领域的开放水平，创造法治化、国际化、便利化的营商环境。

做实产业合作平台。以开发区和产业聚集区为平台，积极探索承接产业转移新路径。建立丝绸之路商务理事会，推进国际经贸交流，服务我省企业国际项目合作。依托浐灞生态区建设欧亚经济论坛综合园区，打造上合金融、国际商贸、总部经济等高端产业集群。统筹抓好中俄、中哈、中韩等系列产业合作园区建设，加强与香港在产业、金融等领域合作。

完善国际交流平台。用好“一带一路”国际合作高峰论坛、欧亚经济论坛、丝博会暨西洽会、杨凌农高会等平台，办好省政府国际高级经济顾问会议、丝绸之路系列国际艺术节、电影节、旅游节等重大活动。做好陕粤港澳经济合作周、西部跨国采购洽谈会、陕西特色产品境外展览会。加快西安领事馆及配套设施建设，积极争取更多国家在陕设立领事机构及其它办事联络机构。利用侨务资源在重点国家和地区建立海外侨务机构联络点，争取海外侨团侨社在陕设立办事联络机构。借助友城、境外友好团体资源，拓展民间交流渠道。鼓励高校与上合组织国家和丝路沿线国家的合作办学，统筹推进人文交流和全方位合作。

第七节 完善体制促进开放

以自由贸易试验区制度创新为引领，放宽外商投资市场准入条件，以备案制为主进一步降低外商投资市场准入门槛和行政成

本，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。扩大服务业、制造业和现代农业开放水平，大力培育开放主体，强化企业对外开放主体地位，鼓励外资积极参与国有企业改造、转型升级和创新发展，打造一批具有国际竞争力的外向型龙头企业。抓好西咸新区构建开放型经济新体制综合试点试验，加快推进服务贸易创新发展试点，在开放型经济运行管理新模式、国际合作竞争新优势等方面积极探索，打造服务贸易制度创新高地。加快对外贸易优化升级，延长加工贸易产业链，由一般贸易、加工贸易向总部贸易、服务贸易、转口贸易拓展。创新通关监管服务模式，建设国际贸易“单一窗口”，推动实现口岸部门之间的数据互联、信息互通、监管互认。强化跨部门、跨地区通关协作，探索适应跨境电子商务等新兴贸易方式的海关和检验检疫监管模式，完善检验检疫机构布局。积极推动实施海关特殊监管区域整合优化改革措施，扩大海关 AEO 认证工作影响力，帮助外贸企业开拓国际市场。鼓励跨国公司在自贸试验区设立地区性总部、研发中心、销售中心、物流中心和结算中心，积极培育外贸综合服务企业，开展保税加工和保税物流等业务，形成以技术、品牌、标准、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。建立便利跨境电子商务等新型贸易方式的体制，支持西安国际港务区建设国家电子商务示范基地。建立对外贸易摩擦、海外投资合作风险预警和防范机制，提升企业风险防控能力。建立外经贸综合服务平台，支持和引导企业更好地“走出去”。

专栏 2：开放型经济体系构建工程

自贸试验区建设	板块建设。中心片区重点发展战略性新兴产业和高新技术产业，着力发展高端制造、航空物流、贸易金融等产业。西安国际港务区片区重点发展国际贸易、现代物流、金融服务、旅游会展、电子商务等产业。杨凌示范区片区以农业科技创新、示范推广为重点，通过全面扩大农业领域国际交流合作，打造“一带一路”现代农业国际合作中心。 口岸基础设施建设。建设和完善陕西电子口岸、西安海关“区港联动”信息化项目、西安综合保税区多式联运监管中心、西安铁路一类对外开放口岸、国家进出口粮食检验检疫信息平台、西安咸阳机场国际快件监管中心等项目。 大通关建设。推进“单一窗口”建设，推进口岸部门之间数据互联、信息互通、监管互认。建立健全信息共享共用机制，整合监管设施资源。推动一体化通关管理，打造更加高效的口岸通关模式。建立口岸安全联合防控机制。改革税收征管方式，试行企业“自主申报、自行缴税”，推广汇总征税模式。
开放主体塑造	打造外贸龙头企业。支持外贸企业提质增效、加工贸易领域延伸、服务贸易培育、技术服务外包。优化进口结构，鼓励发展进口融资租赁，扩大消费品进口，打造一批具有国际竞争力的外贸龙头企业。 企业国际化培育。推动有实力的企业战略并购国外企业、专利、品牌、研发机构和营销网络。吸引跨国公司及全球行业领先企业战略投资，引导外资投向高端制造业、高新技术产业、战略性新兴产业和现代服务业。世界 500 强企业引进。策划推出一批针对世界 500 强企业发展需求的项目，促进其投资陕西主导产业和重点项目，积极推进总部经济。 抓好西咸新区构建开放型经济新体制综合试点试验。在市场配置资源新机制、开放型经济运行管理新模式、全方位开放新格局、国际合作竞争新优势等方面积极探索。
国际合作平台建设	建设一批重点平台。推动丝绸之路经济带能源金融贸易中心、西安跨境贸易电子商务服务试点平台、陕西文化综合保税区、浐灞领事馆区、欧亚产业园区等项目建设。建设丝绸之路能源装备产业园、陕韩中小企业园、杨凌现代农业国际合作中心、陕西出口哈萨克斯坦果品深加工基地等项目，大力推动国际合作产业园区建设。
空港陆港联动发展	完善和提升“西安港”港口功能。继续实施“港口内移、就地办单、海铁联运、无缝对接”的内陆港发展战略，将“西安港”纳入国家一类口岸规划建设体系，完善保税加工、产品研发、交易展示、国际中转、国际分拨、国际转口贸易等服务功能，打造内陆国际中转枢纽港。以“长安号”国际货运班列、陆路开放口岸、跨境电商平台等为依托，完善提升西安港功能。 发展临空经济。依托空港新城大力发展临空经济，重点发展航空物流、民航科技、综合保税等产业。 加强陆空两港互动对接。在区域连接、通关机制、物流组织、多式联运等各方面实现有效互动和无缝对接，打造“一带一路”主要的综合交通枢纽和国际多式联运中心。

第五章 培育产业发展新动能

坚持以创新驱动引领改革开放新高地建设，提升产业支撑，最大限度用好各类创新资源，以科技创新和体制机制创新带动全面创新，加快构建富有竞争力的现代产业体系。

第一节 完善创新体制机制

落实《陕西省实施创新驱动发展战略纲要》，以突出企业创新主体、完善科技服务体系、优化创新创业环境为重点，统筹推进科技体制改革，建立健全政产学研用统筹协调机制，引导各类创新资源高效配置，促进创新成果产权化、知识产权产业化。推动政府职能从研发管理向创新服务转变，推动科技资金管理体制改，整合各类技术创新基金，逐步形成由市场决定技术创新项目和经费分配、成果评价的机制。加大财政投入力度、土地供应、金融信贷、跟踪服务等支持力度，优先将国有科技风险投资用于中试，鼓励企业增加投入比重。以产业链协同、异地孵化、飞地经济、园区联盟等方式构建关中区域创新示范带。系统推进西安市全面改革创新试验区、西安高新区国家自主创新示范区建设，加快推进“双自联动”，发挥自贸区与自创区叠加效应，加快推动制度创新与科技创新联动。开展知识产权、人才流动、国际合作、金融创新等改革试点。推进知识产权综合管理改革，创新知识产权行政管理体制和执法体制，建立以知识产权为重要内

容的创新驱动发展评价制度，实行严格的知识产权保护。完善创新人才培养、引进、流动和激励机制，构建体现智力劳动价值的薪酬体系和收入增长机制，完善股权激励、分红奖励、销售收入提成、成果处置收益等制度，最大限度激发创新创造创业活力。培育一批有国际竞争力的创新型领军企业，支持科技型中小企业健康发展。

第二节 加快科技创新

加强经济社会发展中战略性、基础性和前瞻性科学研究，结合国家重大技术创新工程，实施省级重大科技专项，推进重大科技基础设施、重点实验室、协同创新中心建设。加大微电子、通信、重大装备、航空航天、石油开采等领域科技攻关，瞄准新材料、新能源、量子技术、人工智能、第五代移动通信等产业发展前沿，前瞻部署、集中突破，形成更多面向市场的原创性成果。发挥科技门类齐全、技术领先优势，促进技术交叉，加强系统集成，突破重大颠覆性技术，努力形成新产业新业态。支持龙头企业以技术和资本为纽带，联合高校、科研院所组建产业技术创新战略联盟，支持两院院士与企业、高校共建实验室，促进科技与产业、技术与服务有机融合。建设工程（技术）研究中心、工程实验室和企业技术中心，完善工业技术研究院运行体制，创新性推广西安光机所、西北有色院等成功模式，促进各类创新主体协同创新、融合发展，探索科研院所、高校与企业结合新模式，推

进各类创新平台开放共享。促进高校开放办校，重点抓好中国西部科技创新港建设。吸引世界知名跨国公司和创新型企业来陕设立研发机构，促进国际科技合作交流，搭建集科技与教育、成果转化、企业孵化为一体的世界一流开放性创新平台。

第三节 强化产业创新

培育发展壮大新动能，围绕产业链布局创新链，围绕创新链培育产业链，加快构建富有竞争力的现代产业体系。推动优势产业高端化，全面提升煤油气盐资源深度转化水平，大力实施煤炭清洁高效利用和绿色低碳能源替代工程。推进陕北神府、榆横、延安和关中彬长“西电东送”煤电基地建设，加快榆横—潍坊等三条电力外送通道建设。提高资源综合利用水平，提升煤制油气、煤制烯烃、煤制芳烃、煤油气综合利用、煤制醋酸等产业规模，加快煤油共炼、煤炭分质利用等关键技术创新示范和高端精细化工产品研发。推进陕北光伏和风电、关中分布式光伏、陕南水电三大新能源基地规模化、集约化、特色化发展。全面落实中国制造 2025 陕西行动计划，加快氢动力电池、无干扰地热供热、轨道交通和机器人等技术攻关和产业化进程，重点在新能源汽车、电力装备、智能制造、基础制造装备四大领域推动陕西由产业链中低端向中高端发展，由生产型制造向生产服务型制造转变，由陕西制造向陕西智造转变。探索地方与央企、跨国公司合作新模式。依托国家航空航天动力研究院发展航空航天产业，推

进富平—阎良一体化，加快西安航空产业基地、西咸新区国家航空城实验区和汉中航空智慧城、卤阳湖通航基地、沔西翱翔小镇等建设，促进航空及航空服务业跨越发展。加速推进西安航天基地建设，打造国内最强的航天发动机和卫星地面应用产品研制生产基地。

壮大战略性新兴产业。打造新一代信息技术、新材料、生物技术、绿色环保等产业，发挥世界先进的三星闪存芯片项目达产和上百家配套企业落户的优势，打造集成电路、智能终端、软件与信息服务三个具有全球影响力的千亿级新一代信息技术产业集群。培育增材制造全产业链，以渭南高新区和西安高新区为核心，建设国家级增材制造示范基地。聚焦高端制造发展需求，建设全国重要的新材料产业基地。改造传统产业，加快运用新技术、新材料、新工艺、新装备，促进有色冶金、建筑建材、食品加工、纺织轻工等产业创新发展，全面提升产品附加值。

紧贴市场需求创新产业模式。深入推进“互联网+”行动，实施新经济新业态壮大计划，发展数字经济、分享经济、平台经济、体验经济，推动模式创新、业态创新、服务创新和跨界融合。实施信息化助推计划，推动社会生活数字化、网络化、智能化。实施特色现代农业建设计划，发展绿色农业、智慧农业、订单农业等新型生产模式。实施现代服务业提升行动计划，做大做强电子商务、现代物流、文化旅游、健康养老等产业，促进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细化和

高品质转变。促进关中地区医疗健康产业高端化发展，重点研发生物监测、创新药物、现代中药技术，建设完善陕南原料药种植加工基地和西安、杨凌生物医药、生物育种研发生产基地。依托国家分子医学转化科学中心发展精准医疗产业，完善诊断试剂、诊查设备、数据分析等产业链，培育个体化药物体系，带动和提升生物医药产业发展。

第四节 推进大众创业万众创新

构建有利于大众创业、万众创新的政策、制度环境和公共服务体系，采取企业主导、院校协作、多元投资、成果分享新模式，形成若干产业协同创新中心。复制推广中关村国家自主创新示范区优惠政策，落实扶持小微企业发展的各项税收减免政策。抓好西咸新区国家“双创”示范基地建设，支持省内各级各类开发区（基地）、高校、科研院所和有条件的企业建立“双创”孵化平台，大力扶持一批瞪羚企业，依托众创空间营造创新创业良好环境，到2020年各类创新创业孵化平台达到500家。促进创新要素与市场对接，培育壮大咨询、中介、交易等服务机构。完善企业技术创新的财税金融政策，支持省市高新区、经开区设立专项基金，到2020年各类创业投资机构超过100家，全省创业投资基金规模超过1000亿元。探索科技贷款风险补偿和知识产权质押融资模式，加快陕西省科技成果转化引导基金子基金组建步伐，引导社会资本投入产业技术创新，推进金融与文化、科技

深度融合创新。积极争取组建科技银行，建立知识产权质押融资市场化风险补偿机制。

第五节 打造军民深度融合发展示范区

以国家军民融合发展战略为统领，健全体制机制，完善政策法规，创新发展模式，提升融合水平。强化产业牵引，组建军民融合产业联盟，加快发展航空航天、电子信息、装备制造等产业。强化平台支撑，依托产业基地和园区，积极争取国家重大军民融合项目布局，建设国家军民深度融合创新示范区，重点抓好西安国家民用航天产业基地、西安阎良国家航空高技术产业基地、汉中航空智慧新城、西安兵器工业产业基地和西安高新区军民融合产业园等园区建设，发展一批“民参军”骨干企业。强化技术创新，围绕新技术、新工艺、新装备创建国家重点实验室，实施一批重大产业专项。完善军工科技成果转化体系，推进军民融合协同创新平台建设，发挥好国家知识产权运营军民融合特色试点平台的作用，2020年前建设100个军民兼容技术支撑平台。强化机制建设，深化军地企业和科研机构分类改革，开展军工企业引进社会资本进行股份制改造和混合所有制改革试点，有序推进军民融合标准化改革试点。加强共建共享，完善军民融合交通运输网络，强化信息基础设施合建共用，加强军民共用基础设施建设，构建基础领域资源共享体系，增强对经济建设和国防建设的整体支撑能力。强化人才引领，完善人才培养体系，打破军地

人才流动、使用的机制障碍。加大项目审批、要素保障等方面的政策支持力度，鼓励军工项目优先在本地发展，吸引更多企业和重大项目聚集，形成具有国际影响力的军民融合产业集群。

第六节 加快非公经济发展

落实《关于促进民营经济加快发展的若干意见》，完善政府守信践诺机制，严格规范财产处置和产权处理案件，激发和保护企业家精神，营造“亲”、“清”的新型政商关系和权利平等、机会平等、规则平等的投资营商环境。用好国家减税降费、住房、社保、引进人才等政策，打造协调服务、综合服务、金融服务、企业孵化、服务支撑五大平台。进一步放宽民间资本投资的行业和领域，鼓励非公有制企业进入特许经营领域，加大市政公用事业和公共服务领域民间资本参与力度，鼓励民间资本以出资入股、股权转让等多种方式参与国有企业改革。积极实施民营企业创新发展工程、民营经济转型升级示范工程，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度，培养造就一批具有国际视野、熟悉资本运作的企业领军人才。深化神木、府谷民营经济转型升级试验区建设，积极引导民营企业与丝路沿线国家开展合作和组团境外发展。

第六章 加快推进生态文明建设

坚持绿水青山就是金山银山的理念，以系统化思维统筹推进生态文明建设，推进山水林田湖一体化治理，强力推进治污降霾、水环境质量提升、土壤环境保护，确保全省生态环境质量总体改善，努力让城乡居民的生活环境更加美好。

第一节 创新生态文明制度体系

深化生态文明制度体系创新，为生态文明建设注入强大动力。健全自然资源资产产权制度，推进对土地、矿产、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、湿地、水流等所有自然生态空间统一确权登记工作。推动自然资源所有权和使用权相分离，完善市场配置规则，构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权和管理制度。完善土地、矿产资源有偿使用制度，减少非公益性用地划拨，完善渭河、汉江、丹江等省内主要河流水环境污染补偿机制，建立健全上下游横向生态补偿机制。完善主体功能区制度，加强生态空间用途管制，构建以空间规划为基础，以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，支持安康开展国家主体功能区试点示范，支持延安、西咸新区、浐灞生态区和神木开展国家生态文明先行示范区建设，推进陕西再生资源产业园建设。积极稳妥推进国有林场改革，建立符合现代生态文明建设需要的国有林场管理体制和资源监管机制，建设大熊猫等珍稀濒危

野生动植物类型和秦岭、黄河、桥山等国家公园。

第二节 加大生态环境治理力度

培育环境治理和生态保护市场主体，加大对环境污染第三方治理的支持力度，支持社会资本采用 PPP 模式参与环境治理和生态保护事务。发挥省环保产业集团带动引领作用，做大做强省内环保产业。以关中地区为重点完善区域联防联控机制，推进大气污染防治示范项目，共建西安高新区环保产业园。完善污染物排放许可和排污权交易制度，推行用能权、水权和碳排放权交易制度。以关中地区为重点，完善区域环境污染联防联控机制，健全环境信息公开制度和环境损害赔偿制度，实行领导干部自然资源资产离任审计和生态损害责任终身追究制。坚持“减煤、控车、抑尘、治源、禁燃、增绿”六策并举，深入推进雾霾治理“1+9”行动方案。全面推行河长制，以加强水管理、保护水资源、防治水污染、修复水生态为突破口，维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用。坚持预防为主、保护优先、风险管控，推进土壤污染防治。

第三节 构筑国家生态安全新屏障

坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径，加快培育形成科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构，积极开展循环经济试点示范，系统化推进生态环境治理。按照山水

林田湖一体化思路推进环境整治，统筹实施秦岭保护、渭河治理、汉丹江综合整治等生态建设和环境保护工程。遵循关中留水、陕南防水、陕北引水和“系统治水、柔性治水”的方针推进水治理和渭河生态区建设，加强关中水系构建和黄河西岸生态整治。全面推进陕北大绿化、关中园林化、陕南森林化战略，系统修复森林、湿地、荒漠生态系统，建设“百万亩森林”和“百万亩湿地”，不断强化陕西在国家生态安全格局中的屏障地位。积极推动生活方式的绿色化，提高全民生态文明意识，推动向绿色低碳的方式转变。

第七章 保障措施

第一节 完善举省开放体制

建设内陆改革开放新高地是陕西发展的难得机遇和重要任务，各地各部门要把思想统一到实现追赶超越的目标上，以“三项机制”为保障，按照系统化思维做好改革开放各项工作。要营造开放的社会氛围，培育创新的思维模式，增强改革的忧患意识，服务于我省内陆改革开放新高地建设，不断完善政府投资、产业发展、社会事业、区域发展和改革创新等领域的政策措施。强化与国家部委对口汇报衔接机制，力争国家更多支持，用足用好国家赋予的系列开放政策。强化和完善省市县、部门间的联动协作推进机制，加强政策衔接、力量整合、信息沟通和资源

共享。强化社会力量协同机制，充分调动协会、商会、企业和其他社会组织的积极性，形成自身开放、支持开放、协力开放的强大合力。

第二节 优化对外开放环境

构建多层次合作机制，更加注重“筑巢创优请进来”，积极塑造动态比较优势。提高政务服务水平，搞好政策配套，强化市场主体权益，加强各种所有制产权的保护。注重信誉，守信践诺，把落地项目服务好，把承诺事情兑现好，以实际行动树立亲商、安商、富商的良好形象。建立健全舆论引导机制，形成一批手段多样、技术先进和有影响力、传播力、竞争力的传播平台，为推进“一带一路”建设提供强大舆论支持与精神支撑。引导省内主要媒体“走出去”，加强与国外主流媒体和华文媒体的战略合作，夯实与各国合作的舆论基础。创新宣传方式，利用广播、电视、报刊和网络等媒体，围绕陕西“一带一路”建设的历史渊源、文化背景、现实基础、未来蓝图、重大项目和重要成效，开展全方位、多渠道的宣传，营造全社会关心、支持、参与“一带一路”建设的良好氛围。

第三节 强化要素支撑保障

充分发挥财政、金融对经济社会发展的引导支持作用，优先安排涉及民生、公共服务均等化等领域的财政支出。强化土地节

约集约利用，统筹安排地上地下空间，做好各项基础设施建设用地与土地利用总体规划的衔接。强化项目支撑，以我为主策划包装项目，强化推进措施，力争上升为国家战略层面。对重大项目、优强项目、科技创新型项目，要优先配置土地、水、电、气等生产要素。鼓励和吸引在外陕商回乡投资创业，引导资本、资源、技术等要素的回流。

坚持党管人才，深入推进人才强省战略。深化人才管理体制改革的，破除束缚陕西人才发展的思想观念和体制机制障碍，加快国际化人才培养和引进，建设中国西安丝绸之路经济带人力资源服务产业园，对高端人才在户籍管理、子女教育和社保医疗服务等方面给予政策倾斜，完善国际社区、国际学校、国际医院等涉外服务设施，营造吸引海外高层次人才的良好工作、生活环境。给予敢改革、善改革干部更多关心支持，造就一批通晓国际规则、熟悉国情省情、有理论功底、有实践经验、改革意识强的专业队伍。推动形成正确的人才导向，最大限度激发创新创造活力，搭建人尽其才的舞台，努力打造西部地区人才高地。

第四节 加强法治政府建设

以推进依法行政为重点，按照“法无授权不可为”“法无禁止即可为”的原则，进一步转变政府职能，完善依法决策机制，深化行政执法体制改革，推进严格规范公正文明执法，以深化司法体制改革为重点推进公正司法，支持审判机关、检察机关依法独

立公正行使审判权、检察权。深化平安陕西建设，推进社会治理法治化，健全矛盾纠纷化解的多元机制，完善立体化社会治安防控体系，严厉打击各类违法犯罪和恐怖活动，确保群众生命财产安全，促进政府治理、社会调节、居民自治良性互动。加强各种所有制经济产权保护力度，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任。