

渭政发〔2021〕11号

渭南市人民政府关于印发 渭南市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 二〇三五年远景目标纲要的通知

各县、市、区人民政府，市人民政府各工作部门、直属机构，
渭南高新区、经开区、卤阳湖、华山景区管委会：

《渭南市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》已经渭南市第五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。

渭南市人民政府

2021年3月26日

（此件公开发布）

渭南市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要

(2021年2月23日渭南市第五届人民

代表大会第七次会议批准)

“十四五”时期是我国全面建成小康社会之后、乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是渭南推动高质量发展、奋力谱写新时代追赶超越新篇章的关键五年。根据党的十九届五中全会和省委十三届八次全会、市委五届十次全会精神，按照《中共渭南市委关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，科学编制并实施好全市“十四五”发展规划，意义重大、影响深远。

习近平总书记两次来陕考察重要讲话，作出的“五个扎实”“五项要求”重要指示，是做好新时代渭南各项工作的行动指南，是全市“十四五”发展规划编制的总遵循和总依据。渭南市“十四五”规划由《渭南市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（以下简称《纲要》）、专项规划和县（市、区）发展规划组成。本《纲要》是基础性、战略性规划，是落实党的十九届五中全会精神和习近平总书记来陕考察重要讲话的具体部署安排，主要阐明“十四五”时期

全市发展的主要目标、战略方向和重点任务，明确政府工作重点，引导和规范市场主体行为，是完善全市经济治理体系、推动经济社会高质量发展的重要基础，也是政府履行经济调节、市场监管、社会治理、公共服务、生态环境保护等职能的重要依据，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

第一章 认真贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话

奋力谱写渭南新时代追赶超越新篇章

系统总结“十三五”发展成就和经验，科学审视市情特征趋势，准确把握发展阶段、发展环境变化，确定合理奋斗目标，在新的起点上加快追赶超越步伐，推动全市高质量发展再上新台阶。

第一节 发展基础

“十三五”时期是渭南发展极不平凡的五年。面对错综复杂的外部环境和艰巨繁重的发展改革任务，在市委、市政府的坚强领导下，全市上下认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，紧盯追赶超越目标和“五个扎实”要求，深入践行新发展理念，扎实开展“三优化三提升”行动，全力以赴稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，积极应对新冠肺炎疫情冲击，主动作为、攻坚克难、砥砺前行，经济社会发展

取得新的重大成就，“十三五”规划确定的主要目标大部分实现、重点任务完成良好、重大工程进展顺利，全面建成小康社会目标即将如期实现。

经济高质量发展迈上新台阶。经济总量保持全省第五位，2020年地区生产总值达到1866.27亿元，年均增长5.0%；市级重点项目累计完成投资4845.2亿元，全社会固定资产投资年均增长7.2%；社会消费品零售总额累计完成3145.7亿元，年均增长6.4%；地方财政收入结构趋优向好，累计完成392.22亿元；城镇居民人均可支配收入35304元、年均增长7.5%，农村居民人均可支配收入13741元、年均增长8.8%，收入比2.6:1，较“十二五”末收窄0.3，分配格局发生积极变化。充分发挥项目建设对高质量发展的支撑作用，实施新型工业、现代农业、文化旅游及商贸、基础设施、社会民生和生态环保等领域市级重点项目1776个，建成或基本建成793个，一批打基础、利长远和关乎群众切身利益的建设项目取得新突破。

三大攻坚战赢得新胜绩。聚焦“两不愁三保障”，扎实推进“八个一批”，5个国定贫困县全部摘帽，65.59万贫困人口全部脱贫，乡村振兴进入新阶段。镇江-渭南扶贫协作成果丰硕，落实各类资金16.41亿元，带动贫困人口12.1万人。深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，纵深开展秦岭北麓渭南段生态恢复治理和“五乱”问题整治专项行动，统筹推进黄河流域生态保护和高质量发展。聚力打好“四大保卫战”，

主要污染物减排任务顺利完成，生态环境日益改善。实行政府举债负面清单制度，深入排查涉众型经济案（事）件、“现金贷”等，加强违法违规金融活动清理整顿，金融秩序保持稳定。全面建成小康社会的基础更加坚实。

创新转型实现新突破。渭南（西安）创新创业孵化器建成运行，成功打造“西安研发、渭南制造”新模式。市级以上众创空间、星创天地分别达到 21 家和 23 家，高新技术企业达到 88 家，较“十二五”末增加 60 家。渭南高新区、经开区发展势头良好，全市战略性新兴产业增加值增速年均保持 10% 以上。化工、冶金、建材等传统产业加速升级，新能源、生物医药、增材制造、生物酵素等新兴产业初具规模。装备制造业、食品医药业占规上工业总产值比重 23.3%，较“十二五”末提高近 7 个百分点。现代服务业发展提速，旅游、文化、电商、体育等业态发展持续向好，养老、育幼、家政、夜间经济和远程诊疗、在线教育等新消费、新业态势头活跃。服务业增加值年均增长 5.7%，高于 GDP 增速 0.7 个百分点。

现代农业呈现新优势。全市粮食生产实现“十六连丰”，园林水果面积 314.6 万亩，水果产量 358.1 万吨。“白水苹果”“大荔冬枣”“蒲城酥梨”“临渭葡萄”“合阳红提”五大水果区域公用品牌总价值 185.69 亿元，影响力持续增强。设施农业发展向好，蔬菜面积 136.2 万亩、产量 316.6 万吨。畜牧业健康发展，肉蛋奶产量分别达到 15.7 万吨、14.6 万吨、48.1

万吨。新型农业主体成为农业经营的主力军，家庭农场、农民专业合作社等各类新型农业经营主体达到 1 万余家。农业机械化、信息化走在全省前列，澄城樱桃、大荔冬枣、富平奶山羊、韩城花椒成为特色优势农产品。

城乡统筹确立新格局。华县撤县设区，中心城区扩容提质，六泉路等一批“断头路”陆续打通，市政管网不断完善，黄河水引入主城区，群众生产生活用水得到保障。市人民公园、市民服务中心停车场等一批公共服务设施建成投用，老旧小区改造、生活垃圾分类稳步推进，街区绿化、美化成效明显，城市宜居宜业品质大幅提升。积极推进韩城计划单列试点，韩城黄河沿岸区域性中心城市地位凸显，富平、大荔、蒲城市域副中心城市综合承载能力持续增强，庄里镇小城市综合改革试验区、6 个省级“两镇”、20 个市级重点示范镇引领作用初步显现。富平入选国家城乡融合发展试验区，白水林皋镇、大荔范家镇、潼关秦东镇被评为省级旅游特色名镇。持续开展农村人居环境卫生综合整治，美丽乡村建设呈现新面貌。

基础保障达到新水平。韩合机场、合凤高速等一批综合交通设施项目加快推进，沿黄公路、合铜高速、榆蓝高速等渭南段全线贯通。渭南西火车站建成投用。公路总里程达到 2.1 万公里，100%建制村实现通车。港口抽黄沿河防洪工程、太里防护堤除险加固工程竣工投用，水土流失治理面积 1811.8 平方公里，277.1 万人口饮水安全得到提升。电网改造升级工程

扎实推进，天然气保供能力持续提升，市区气化率 80%以上。深入推进“智慧渭南”建设，全面实施“宽带乡村”工程，行政村光网覆盖率达到 100%。加快布局 5G 基站，建成开通 1200 个，主城区及县城室外实现广泛覆盖。

改革发展迈出新步伐。新一轮机构改革如期完成，市属农业投资集团有限公司揭牌成立、农村土地承包经营权确权登记颁证率先在全省完成、市金融综合信息服务平台上线运行。纵深推进“放管服”改革，全面推开“双随机、一公开”监管，工商登记全程电子化，投资项目实现网上并联审批，企业开办基本实现零成本。营商环境稳居全省第一方阵，“渭好办”“渭办好”优质服务成为品牌，“12345 快速响应平台”“线上政府”“掌上政府”“一网通办”投入运行，市级政务服务事项网办率达到 92.34%。全力壮大民营经济，落实减税降费政策，“一企一码”服务企业，非公经济增加值达到 890.21 亿元。

开放合作开拓新局面。积极参与“一带一路”建设，成功举办渭南友城对话会、“丝绸之路”国际马拉松赛、驻华外交官渭南行等活动，与匈牙利塞格德市、俄罗斯阿穆尔共青城市等“一带一路”沿线国家 13 个城市交流互动不断加强，与福州、镇江等友好城市合作领域与层次加深拓展。加快推进西渭融合，富阎产业合作取得新进展。加速融入关中平原城市群建设，持续深化晋陕豫黄河金三角区域合作，纵深推进交通互联、产业互动、资源开放、服务共享、生态共治，内外共融、东西

互济的开放格局基本形成。着力加强与长三角、珠三角等经济发达地区对接合作，远大住工、正威集团等一批知名企业落户渭南，招商引资到位资金逐年增长，累计达到 4177.71 亿元。

公共服务得到新改善。全力支持高校毕业生、退役军人等群体就业创业，城镇年均新增就业 5.8 万人。深入实施教育提升五大工程，新建、改扩建中小学校 734 所、幼儿园 160 所。公立医院药品零差率销售全面落地，县域内就诊率稳定在 90% 以上。城乡居民基本医疗保险实现“六统一”，养老等社会保险扩面提标。妇女、儿童、残疾人和老年人工作得到加强，全面落实二孩政策、扎实开展关爱农村留守儿童专项行动，一批社区日间照料中心、农村幸福院建成投用。大力实施文化、体育惠民工程，荣获“国家公共文化服务体系示范区”称号。人民群众获得感、幸福感持续增强。

社会治理获得新提升。坚持总体安全观，统筹抓好经济安全、生态安全、网络安全、社会安全等领域工作，社会大局和谐稳定。强势推进扫黑除恶专项斗争，持续加大对煤矿、道路交通、烟花爆竹和建筑工地等行业安全生产监管力度，食品药品监管得到加强，消防、抗灾等应急管理能力不断提升。重拳整治网络乱象，聚力打造“信用渭南”品牌，扎实开展“双拥”活动，深入推进平安渭南建设。着力加强民主法治建设，支持人大依法履职，民主协商不断完善，爱国统一战线巩固壮大，法治渭南和法治政府建设步伐加快。

2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，始终把保护人民群众生命安全和身体健康放在第一位，全市上下坚决贯彻落实中央决策部署和省委要求，有力有效切断病毒传播感染途径，统筹疫情常态化防控和经济社会发展，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，经济社会发展态势稳定转好。伟大的抗疫精神，必将鼓舞全市人民在“十四五”时期创造新的辉煌。

回顾“十三五”历程，我们积极应对各种风险挑战，取得了丰硕的发展成果，也在实践创新中积累了丰富经验：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统揽经济社会发展全局工作不动摇，实现了在高质量发展道路上稳步前行。二是坚持以发展为第一要务，深入践行新发展理念，实现了综合实力显著增强、城乡面貌持续改善、产业结构不断优化。三是坚持以全面深化改革为动力，实现了民营企业、中小微企业等市场主体活力加快释放，实体经济提升壮大。四是坚持以人民为中心，下大气力补齐不平衡不充分突出短板，实现了群众生活水平进一步提高，发展环境和谐稳定。五是坚持以生态绿色发展为主线，深入践行“两山”理论，实现了经济增长与资源环境承载的相互协调。六是坚持以重大项目为关键支撑，聚力优化投资结构，实现了发展基础更加坚实、发展空间更趋开阔。

同时，加快高质量发展仍面临着一些深层次矛盾、问题、短板。一是产业链现代化水平低。新兴产业规模小、带动弱，

主导产业不明晰，以资源性产品、高耗能为支柱的产业格局没有明显改变，传统产业链短、创新投入不足，支撑效能趋于弱化。二是城镇化水平低。全市城镇化率较全省、全国水平还有不小差距。中心城市辐射带动作用不强，县域城镇化同质化明显、产城融合度低，促进产业集聚、扩大就业、增加消费作用发挥不够。三是有效投资规模不足。现阶段投资仍是我市扩大需求、优化供给的主要着力点，但带动作用强、科技含量高、发展后劲足的投资项目较少。四是保障要素约束增强。生态保护和高质量发展持续推进，用水、建设用地、环境容量等要素指标趋紧，能源资源、生态空间制约凸显。五是民生保障还不够充分。公共财政保证能力不强，民生福祉水平、社会治理体系、安全生产和应急体系建设等还有待提升完善。

第二节 发展环境

当今世界正经历百年未有之大变局，人类命运共同体理念深入人心，时代主题仍然是和平与发展，但机遇和挑战都有新的发展变化。

从全球看，国际力量对比深刻调整，正处于大发展大变革大调整时期。以经济和科技为核心的竞争加剧，单边主义、贸易保护主义抬头，国际经贸规则面临挑战，地缘政治风险仍然较高。黑天鹅、灰犀牛事件频有发生，突如其来的新冠肺炎疫情对全球产业链供应链形成较大冲击，国际贸易投资萎缩、大

大宗商品市场动荡、世界经济严重衰退。但政治多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化向更深层次演进的态势不可逆转，和平、发展、合作、共赢仍是时代潮流。

从全国看，我国“一带一路”共建倡议获得国际社会更大范围认同，影响力不断提升。全面小康目标即将顺利实现，新动能持续增强，经济结构进一步优化，高质量发展步伐加快。同时受结构性、体制性、周期性等问题相互交织影响，经济下行压力加大。但经济体量大、市场韧性强、回旋余地大，长期向好的基本面没有改变，我国发展仍然处于战略机遇期，并随着一系列支持区域协调发展、推动资源市场化配置、全面深化改革开放等政策措施的落地见效，内生动力、创新活力、市场潜力将加速释放。

从全省看，人均生产总值超过1万美元、城镇化率超过60%，工业化正在由中期向后期跨越，城镇化正在加速向高水平阶段迈进，发展动力加快转换，发展空间不断拓展。但也面临着创新驱动潜能释放不足、城乡区域发展差距较大、城乡居民收入水平总体偏低、社会治理还有不少弱项等问题。

从全市看，经过长期积累，经济实力、设施水平、营商环境等软硬条件都有了大幅提升，内生动力和发展韧性逐步增强，为高质量发展迈出更大、更快步伐提供了良好基础。同时外部环境的不确定、不稳定因素增多，也给我市带来不小的挑战。“十四五”时期，必须善于在危机中育先机、于变局中开

新局，抢抓五个重大机遇，乘势而上、主动作为，开创新局面、谱写新篇章。

一是习近平总书记的亲切勉励和殷殷嘱托。总书记两次来陕考察，提出的“五个扎实”“五项要求”重要指示，指明了全省、全市未来发展方向，饱含着殷切的期望，给广大干部群众以巨大鼓舞，也为我市争取重大政策、项目支持提供了难得的历史机遇。

二是国家加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，为我市发掘区域比较优势，完善综合交通网络、拉伸主导产业链条、提升自主创新能力、优化县域建设布局、接轨先进地区经济、激活内生发展动力等提供了广阔空间。

三是中省更大力度推进“一带一路”建设、实施新一轮西部大开发，为我市借力中欧班列（西安）集结中心，加强与“一带一路”沿线国家、地区经贸往来、人文交流、科教合作，积极融入国际市场、提升外向经济水平、培育经济增长新支点提供了便利通道。

四是黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略，为我市加快补齐生态治理短板、构建绿色产业体系、提升要素配置效率、优化区域产业布局、传承弘扬黄河文化、推动文化旅游融合发展，探索富有地域特色的高质量发展新路子提供了政策保障。

五是国家统筹推进区域协调发展重大布局，为我市加速融入关中平原城市群建设、深化晋陕豫黄河金三角区域合作、深度参与西安都市圈分工协作、全面加强周边地区设施互联互通、产业协作配套、科技协同创新、生态共治共享等提供了坚实平台。

第三节 二〇三五年远景目标

到 2035 年，全市经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设迈上新台阶，发展中存在的不平衡不充分问题得到基本破解，在实现社会主义现代化征程中，渭南力争走在全省前列。

综合实力大幅跃升。地区生产总值和城乡居民收入较 2020 年翻一番，基本实现新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化，具有渭南特色的现代产业体系更加成熟。

区位优势更加凸显。中心城区辐射带动作用明显增强，初步建成和谐宜居的现代化城市，城乡深度融合的关中东部城市群构架基本形成，城市综合竞争力位居关中平原城市群前列，更加深度融入共建“一带一路”和新时代西部大开发新格局，在黄河流域生态保护和高质量发展及关中平原城市群建设中作用凸显。

平安渭南建设持续巩固拓展。治理体系和治理能力现代化基本实现，建成法治陕西示范区。

市民素质和社会文明程度达到新高度。文化软实力显著增强，建成文化强市、教育强市、体育强市和康养宜居渭南。

生态环境根本好转。优质生态产品供给更加充足，绿色生产生活方式成为社会广泛自觉，天蓝、水清、绿色环绕的生态格局基本形成。

人民生活更加富裕。城乡区域发展和居民生活水平差距明显缩小，基本公共服务实现均等化，中等收入群体显著扩大，人的全面发展和人民共同富裕取得更大实质性进展。

第四节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实习近平总书记来陕考察重要讲话精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，贯通落实“五项要求”和“五个扎实”，坚持新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以扩大开放为突破，以生态环境改善为前提，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，积极融入新发展格局，构建现代化经济体系，推进治理体系和治理能力现代化，实现经济行稳致远、

社会和谐稳定，开启全面建设社会主义现代化新征程，着力打造产业兴旺、生态优美、生活富足、社会文明的黄河流域生态保护和高质量发展示范市，奋力谱写渭南新时代追赶超越新篇章。

第五节 基本原则

坚持党的全面领导，加强法治思维。坚持和完善党委领导经济社会发展的体制机制，发挥党委（党组）领导作用，全面提高贯彻新发展理念、推动高质量发展的能力和水平，为新时代追赶超越提供坚强保证。把法治理念贯穿到社会治理各个环节，加强法治政府和法治社会建设，推进治理体系和治理能力现代化。

坚持以人民为中心，突出绿色生态。牢固树立以人民为中心的发展思想，把维护人民根本利益、促进社会公平、增进人民福祉、实现人民对美好生活的向往作为推动高质量发展的出发点和落脚点。把生态文明建设放在更加突出位置，进一步保护好秦岭、黄河，推动形成绿色发展方式和生活方式，加快建成资源节约型、环境友好型社会，促进人与自然和谐共生。

坚持创新驱动，注重质量优先。坚持走依靠创新驱动的内涵型增长路子，突出开放创新、全面创新，把创新嵌入产业发展各领域、各环节，积极培育新产业新业态新模式新需求。必须着力提升发展质量和效益，坚定不移加快经济发展方式转变

和产业结构调整，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

坚持深化改革，全面扩大开放。着力破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，加强改革系统集成和协同高效，促进有效市场和有为政府的有机统一，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革举措。坚持以开放促改革、促发展、促创新，深度融入共建“一带一路”，利用好国际国内两个市场、两种资源，构筑全方位高水平对外开放格局，进一步提高开放型经济水平和国际化程度。

坚持系统观念，突出安全发展。正确处理时与势、危与机、稳与进、当前与长远、发展和安全的关系，统筹各区域各领域各方面，前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，抓重点、补短板、强弱项，防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。牢固树立总体国家安全观，增强忧患意识，树立底线思维，不断提升经济竞争能力、市场监管能力、应急管理能力和防灾减灾能力、粮食和能源保障能力，有效应对各类风险隐患。

坚持真抓实干，突出务实高效。强化问题导向、目标导向、结果导向，打破僵化思维，摆脱路径依赖，树立“实干”导向、提升“会抓”本领、锤炼“真抓”作风，低调务实不张扬、埋头苦干求实效，推动各项工作落到实处，将发展成果更多更公平地惠及广大人民群众。

第六节 战略定位

以建设**黄河流域生态保护和高质量发展示范市**为总目标、总定位，发挥渭南在郑洛西高质量发展合作带、西安国家中心城市都市圈的区位优势，在优质农副产品供给、工业基础能力和山水文化旅游的区域优势，聚力打造“两区”“三地”。

——两区：

郑洛渭西合作带协同发展样板区。以增强渭南区域性重要节点城市功能为导向，深化晋陕豫黄河金三角区域经济协作，推动与洛阳、郑州协同发展，推进西渭融合纵深发展，加强生态环境共治、产业互动合作、科技资源共用、成果转化合作、金融信息互通、公共服务共享，主动承接产业转移和发展配套产业，促成区域市场一体化。

西安国家中心城市都市圈宜业宜居美好生活先行区。主动融入共建西安国家中心城市都市圈，全面提升渭南中心城区要素汇聚能力、产城融合水平、辐射带动效应，打造具有秦东特色的创新之城、活力之城、包容之城。持续推动城乡增强承载能力、健全治理体系、彰显品质魅力，建设环境优美、服务优质、秩序优良的宜业宜居生活区。

——三地：

全省现代工业集聚地。坚持“工业强市”战略、全面实施“工业倍增”计划，加快补齐产业链供应链短板，做优特色产

业、做强先进制造业、做大战略性新兴产业，推动产业基础高级化、产业链水平现代化，培育壮大产业集群，建设制造强市、质量强市，实现工业经济跨越发展，打造西部现代工业强市。

西部特色现代农业引领地。优化农业产业结构和区域布局，紧盯绿色有机和地理标志，强化农业生产、生活、生态多元功能，实现农业供给侧结构调整升级，形成商品农业大发展的新格局和新型现代农业产业的新体系，不断提高农业质量效益和竞争力，成为引领西部高质量农副产品产业链的重要标志和组成部分。

华夏山水文脉汇聚传承地。依托山水风貌、历史遗存、民俗风情、传统曲艺、红色文化等资源多元富集优势，创建以黄河、华山为代表的国际文化互鉴窗口和交流平台，唱响“山、水、城、陵、红”五大特色品牌，打造一批国家级文创、文旅基地，推动传统文化传承创新，弘扬中华优秀传统文化，持续提升国内外影响力。

第七节 “十四五”发展目标

根据全市经济社会发展实际，结合2035年基本实现社会主义现代化远景目标，综合考虑未来发展趋势和条件，坚持战略愿景与战术推动有机结合，坚持目标导向和问题导向有机统一，今后五年努力实现以下主要目标。

经济高质量发展迈出更大步伐。在质量效益明显提升基础

上实现经济持续健康较快发展，发展速度跻身全省第一方阵，全市生产总值突破 2550 亿元，先进制造业产值占工业总产值比重超过 50%；产业结构进一步优化，农业现代化取得明显进展，加快建成区域绿色有机农产品、装备制造、新能源、新材料、生物医药、文化旅游、健康养老等产业重要基地，产业链供应链现代化水平明显提高；城乡发展更加协调，中心城市辐射带动能力和区域副中心城市综合承载能力显著增强，常住人口城镇化率达到 60%，实现经济量的合理增长和质的稳步提升。

改革开放取得重大突破。体制机制创新取得重大进展，推出一批高水平的制度改革成果，市场化、法治化营商环境建设取得明显成效，要素市场化配置更加健全，市场化水平显著提升。渭南区位优势更加凸显，更加深度融入共建“一带一路”和新时代推进西部大开发新格局，在黄河流域生态保护和高质量发展及关中平原城市群建设中发挥关键作用，开放的区域不断扩展、领域不断扩大、深度和广度不断递延，经济外向度大幅提升。

文化建设取得显著进展。以党的创新理论为引领的先进文化、以渭华起义革命精神为代表的红色文化、以渭南历史文化遗产为依托的优秀传统文化、以渭南精神为底色的奋斗文化全面发展，文化自信不断增强、文化形象更加鲜明、文明程度显著提升，形成有国内影响、古今辉映、山水交融的文化渭南新

格局，“黄河华山·人文渭南”新形象享誉国内外。

生态环境质量持续改善。环境保护综合效益逐步显现，能源资源利用效率有效提升，国土空间开发保护格局得到优化，绿色、低碳的生产、生活方式水平显著提高，生态文明制度体系更加完善，渭南秦岭保护区主体功能区战略全面落地，自然保护地体系基本建成，系统保护基本实现。

人民生活水平和质量普遍提高。民生投入力度持续加大，居民收入增长速度高于经济增长速度，中等收入群体比例超过40%，就业、教育、文化、社保、医疗、住房、养老等公共服务体系更加健全，人民全生命周期需求普遍得到更高水平满足。脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴取得新进展，人民群众生活品质普遍提高。

治理效能得到大幅提升。平安渭南、法治渭南建设稳步推进，公共安全体系更加完善，防范化解重大风险体制机制不断健全，社会诚信体系更加完备，自然灾害防御水平明显提升，发展安全保障更加有力，社会治理体系和治理能力现代化取得重大进展。

表 “十四五” 经济社会发展主要指标

类别	指标名称	2020年	2025年	增速/累计	属性
经济	1.地区生产总值增长(%)	1866.27	2550	6.5	预期性
	2.全社会固定资产投资增速(%)	-4.9	—	7.5	预期性

增长	3.社会消费品零售总额（亿元）	633.58	875	6.5	预期性
	4.规模以上工业增加值增速（%）	—	—	15	预期性
创新驱动	5.企业研发经费占研发经费比重（%）	93	全省平均水平以上	—	预期性
	6.规模以上工业企业中有研发活动企业占比（%）	19.9	全省平均水平以上	—	预期性
	7.规模以上工业战略性新兴产业总产值占工业总产值比重（%）	10.23*	18	—	预期性
	8.每万人口发明专利拥有量（件）	1.376	1.926	—	预期性
	9.数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重（%）	—	2 [#]	—	预期性
	10.高新技术企业（家）	88	150	—	预期性
质量效益	11.全员劳动生产率增长（%）	—	—	≥6.5	预期性
	12.地方财政收入（亿元）	76.03	101	6	预期性
	13.单位地区生产总值建设用地使用面积（亩/亿元）	1160 [#]	970 [#]	—	预期性
	14.常住人口城镇化率（%）	50.39*	60	—	预期性
改革开放	15.进出口总额（亿元）	16.2	25	—	预期性
	16.非公经济增加值占GDP比重（%）	47.7	43	—	预期性
	17.营商环境便利度（全省位次）	4	≤4	—	预期性
生态环境	18.单位地区生产总值能耗降低（%）	—	—	[12] [#]	约束性
	19.单位地区生产总值用水量降低（%）	—	—	[10] [#]	约束性
	20.单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	—	—	[15] [#]	约束性
	21.地级及以上城市空气质量优良天数比率（%）	66.1	82	—	约束性
	22.地表水达到或好于Ⅲ类水体比例（%）	60 [#]	>73 [#]	—	约束性

	23.森林覆盖率 (%)	37.85	39.85	—	约束性
民生 福祉	24.城镇调查失业率 (%)	5.5	<5.5	—	预期性
	25.居民人均可支配收入 (元)	22288	31000	7	预期性
	26.劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	10.5*	11.5	—	约束性
	27.基本养老保险参保人数 (万人)	310	330	—	预期性
	28.每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数 (个)	—	4.6	—	预期性
	29.人均预期寿命 (岁)	77.4	78.1	—	预期性
	30.每千人口拥有执业 (助理) 医师人数 (人)	2.5#	3	—	预期性
安全 稳定	31.粮食综合生产能力 (万吨)	247.9	>210	—	约束性
	32.能源综合生产能力 (亿吨标准煤)	0.09	0.14	—	约束性

注：①[]为五年累计数；②#以省上反馈或下达指标为准。*为 2019 年数据。

第二章 坚持主体功能区战略 优化国土空间开发保护格局

牢固树立空间结构也是生产力的理念,科学编制全市国土空间总体规划,合理布局生活空间、生产空间和生态空间,优化开发方向,创新开发方式,规范开发秩序,提高开发效率,促进形成高效、集约、均衡、永续发展的空间开发模式。

第八节 总体布局

按照主体功能定位,在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等

功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，强化底线约束，为可持续发展预留空间。

空间发展分区。

——优先确定生态保护空间：明确自然保护区等生态重要和生态敏感地区，构建重要生态屏障、廊道和网格，形成连续、完整、系统的生态保护格局和开敞空间网络体系，维护生态安全和生物多样性。

——保障农业发展空间：优化农业（畜牧业）生产空间布局，引导布局都市农业，提高就近粮食保障能力和蔬菜自给率，重点保护集中连片的优质耕地、草地，明确具备整治潜力的区域，以及生态退耕、耕地补充的区域。

——融合城镇发展空间：围绕新型城镇化、乡村振兴、产城融合，明确城镇体系的规模等级和空间结构，提出村庄布局优化的原则和要求。完善城乡基础设施和公共服务设施网络体系，改善可达性，构建不同层次和类型、功能复合、安全韧性的城乡生活圈。

空间保护格局。依据区域自然环境和资源承载力，综合考虑不同区域的生态功能、开发程度和保护方式，突出重要生态功能保护、基本农田保护、自然资源及人文资源保护三大保护主题，构建黄河、渭河、洛河三大生态廊道，秦岭、黄龙山-桥山保护修复两大生态安全带，多片优质耕地集中连片区，以及自然和人文资源为主的“三廊两带多片多点”总体保护格局。

空间开发格局。依据资源禀赋、经济发展条件，结合城乡空间格局和国土开发适宜性，构建以渭南中心城区、富平-富阎合作区、韩城市为核心，以蒲城、大荔、华阴县城为副中心，以京昆高速沿线、连霍高速沿线、沿黄公路为重点发展轴，以沿洛河为发展带，以合阳、澄城、白水、潼关等县城和渭南高新、渭南经开、蒲城高新等产业园区及国家级、省级重点镇等为支撑点的“三主三副三轴一带多点”总体开发格局。

第九节 生态空间

总体格局。构建以秦岭、黄龙山-桥山保护修复两大生态安全带为依托，以黄河、渭河、洛河生态廊道为骨架，以重要湖泊湿地、自然保护区和水资源保护区为镶嵌的“两带三廊多片”生态保护格局。

——两带：秦岭、黄龙山-桥山保护修复两大生态安全带。秦岭保护修复生态安全带包括临渭、华州、华阴、潼关，以自然生产要素和矿山环境恢复治理为主；黄龙山-桥山保护修复生态安全带包括韩城、合阳、澄城、白水、蒲城、富平，以黄龙山、桥山生态恢复和水土流失综合治理为主。

——三廊：黄河、渭河、洛河生态廊道。黄河流经韩城、合阳、大荔和潼关；渭河流经渭南高新、经开、临渭、华州、大荔、华阴、潼关；洛河流经白水、澄城、蒲城、大荔，在潼关境内汇入渭河。

——多片：湖泊湿地、自然保护区、水源保护区、风景名胜
区。湖泊湿地片区范围涵盖黄河湿地、渭河湿地和洛河湿地
等，自然保护区片区包括韩城黄龙山褐马鸡保护区、黄河湿地
自然保护区、华州大鲵省级保护区和大荔沙苑保护区等，水源
保护区包括沈河水库、涧峪水库及薛峰、红旗水库等，风景名
胜区包括华山、少华山和洽川等。

生态保护红线。划定生态保护红线面积，主要包括具有重要
水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等功能的
生态功能极重要区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠
化、石漠化等区域。

渭南市“十四五”生态空间格局图



第十节 城镇空间

总体格局。按照区域自然条件、发展阶段和发展基础，划定城镇空间，包括中心城区、县城、建制镇、产业开发边界及有条件发展区，构建“三主三副三轴多点”的城镇发展格局。

——三主：渭南中心城区、富平-富阎合作区、韩城市，为市域发展的中心，辐射带动全市经济社会发展和对外区域联动互通。

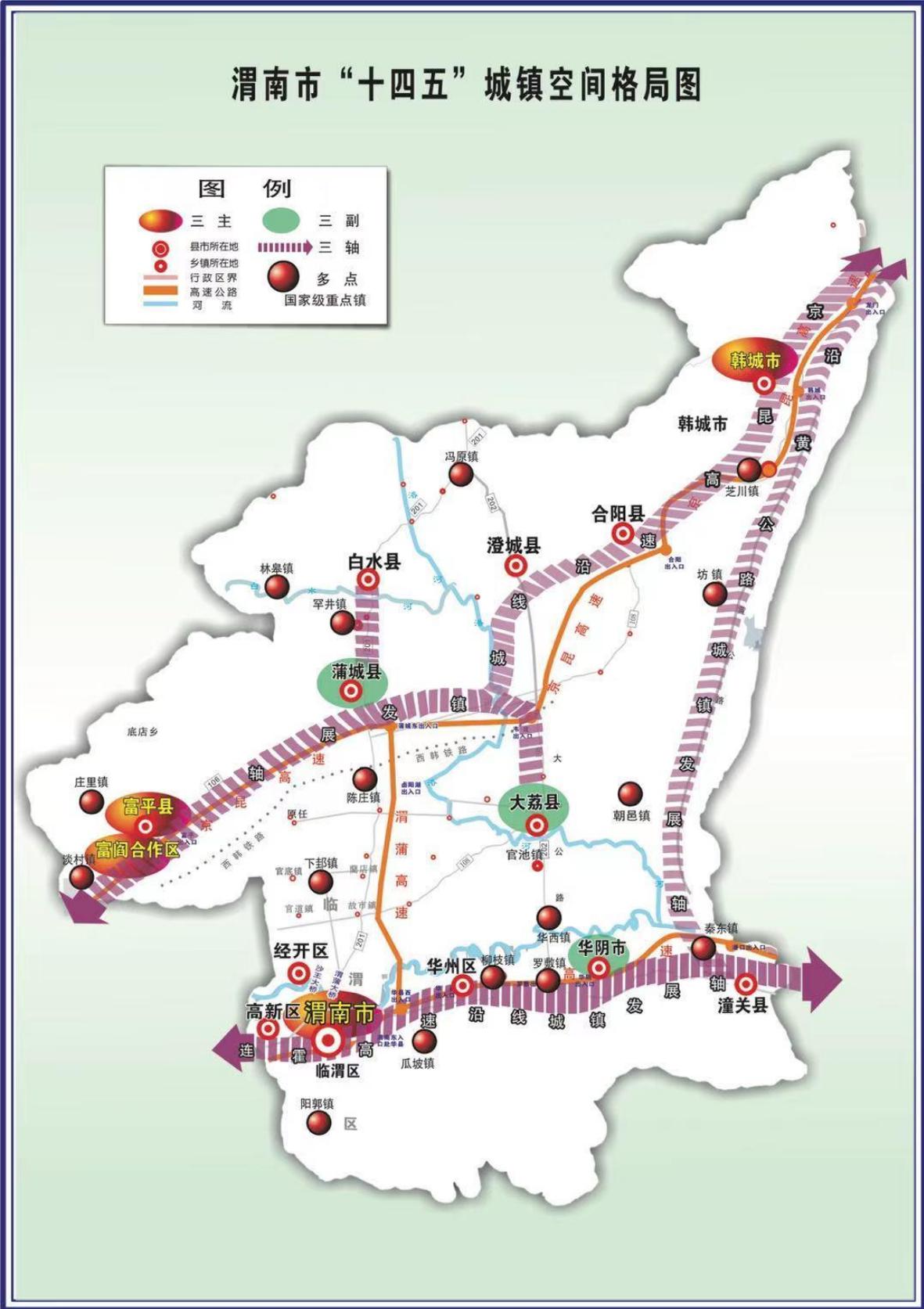
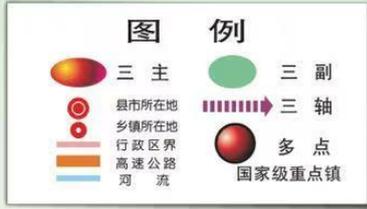
——三副：蒲城、大荔、华阴县城，为市域副中心城市，辐射带动周边县域发展。

——三轴：京昆高速沿线城镇发展轴，以韩城、合阳、澄城、大荔、蒲城、白水、富平七市县为主，依托旅游文化、农产品和煤炭资源，打造市域城镇和产业开发的集聚区。连霍高速沿线城镇发展轴，以沿线临渭、华州、华阴、潼关四区县为主，依托山水生态环境和钼及黄金资源，打造市域城镇和产业开发的集聚区。沿黄公路城镇发展轴，以韩城、合阳、大荔、潼关为主线，积极创建黄河国家文化公园，加快沿黄公路二级化，打造市域新的经济增长极和发展轴。

——多点：以国家级和省级重点镇、文化旅游名镇、风景名胜为支撑，实现服务向周边延伸、设施向区域覆盖，强化对县域城乡的支撑带动作用。

城镇开发边界。强化城镇开发边界的刚性约束，因地制宜，兼顾近期和长远发展，科学合理划定城镇开发边界。

渭南市“十四五”城镇空间格局图



第十一节 农业空间

总体格局。依托资源优势，形成以旱作农业发展区、林果及蔬菜发展区和畜禽养殖发展区为主体的农业发展格局。

——旱作农业发展区：主要种植小麦、玉米、小杂粮、油料等，保障粮食供应稳定。

——林果及蔬菜发展区：重点发展花椒、苹果、酥梨、红提、冬枣、樱桃、尖柿、有机蔬菜等特色菜果。

——畜禽养殖发展区：重点发展奶山羊、奶牛、生猪等舍饲养畜禽。

永久基本农田控制线。贯彻土地管理法、基本农田保护条例及国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知、关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见等有关规定，落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务，合理划定永久基本农田保护面积，严格规范永久基本农田从事农业生产经营活动，禁止占用永久基本农田从事林果业及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕地层的行为，禁止闲置、荒芜永久基本农田。

乡村发展空间。以满足农林牧渔等农业发展及农民集中生活和生产配套为主，合理划定乡村发展空间。

第十二节 管控措施

落实国土空间总体规划。充分发挥《渭南市国土空间总体规划》支撑引领和管控作用，围绕功能定位和发展方向，把握不同区域的资源禀赋与发展特点，推进财政、投资、人口、考核等相关政策与空间管制限制、禁止性措施相结合，并通过主体功能区监测，引导资源要素按照主体功能定位优化配置。对重点开发区域，要加快新型城镇化和工业化进程，提升产业竞争力；对重点生态功能区，要增强生态服务功能，发展特色优势产业；对禁止开发区域，要切实加强保护和监管。加快建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系，全面实施差异化考核指标体系，重点开发区域主要考核经济发展、节能减排指标，生态功能区主要考核生态建设指标，弱化经济发展指标。

强化空间用途管制。细化空间发展分区，建立并严格执行空间用途管制制度。生态空间：加大生态保护和修复力度，秦岭区域、黄河沿岸重点生态功能区全面实行产业准入负面清单，提高生态产品供给能力，保障全市乃至全省、全国生态安全。农业空间：强化耕地保护，稳定农产品生产，发展现代特色农业，控制农村集体建设用地规模。城镇空间：统筹城镇、工业发展布局，促进国土开发与承载能力相匹配。产业园区严格按照功能定位规划布局产业项目。禁止开发区依法实施强制

性保护，严禁不符合主体功能的开发活动，保障自然生态和文化自然遗产原真性、完整性。

深化“多规合一”工作。利用“多规合一”“一张图”和地理国情普查成果，全面形成统一的三类空间规划底图及其信息服务系统，加快构建以三类空间规划底图统领各类空间规划编制、衔接、审批及实施评估的新机制。深入推进“多规合一”工作，建立建设用地规模控制线、生态保护红线等各类控制线体系及其管控办法。充分利用“多规合一”成果，全面推进投资项目并联审批制度改革。有序推进“多规合一”控制线地方立法、空间规划地方立法、市县规划体制构建、行政审批制度改革等工作。

第三章 做实做强做优实体经济 构建特色现代产业体系

坚持工业强市战略，把调整优化工业结构作为主攻方向，把推动工业倍增计划实施放在更加突出位置，做实做强做优实体经济，大力培育新产业、新动能、新增长极，努力构建渭南特色现代产业体系。

第十三节 大力实施工业倍增计划

以实施工业倍增计划为主抓手，深入推进“铸链、补链、强链、优链”工程，不断提升产业链供应链现代化水平，加快构建“3+5+3”现代工业产业体系。力争到2025年工业企业

总数突破 5000 户，增加值增速年均保持 15%以上，产值突破 4000 亿元。

做优 3 个千亿级产业。以钢铁及金属制品业、食品工业、新材料三大产业为主，聚力打造 3 个千亿级产业集群。

1.钢铁及金属制品业。依托龙钢、友发钢管、上若泰基龙头企业，大力发展高性能钢材、绿色建材、优质板材、特种钢材等高端产品，打造区域钢铁企业创新中心和“绿色先进钢铁产业基地”。以金钼集团为龙头，聚焦钼化工提取提纯、冶炼锻造、化学合成、钼基合金等关联产业，大力发展钼基新材料，重点发展高性能钼合金、钼烧结版、钼靶材、钼异型材、钼丝等高附加值产品，建设国家级钼产业聚集区。依托潼关中金矿业公司，加快资源整合和中深部整装勘探，延伸黄金加工产业链，推进黄金冶炼、产品设计、3D 打印、销售、检测一体化的黄金产业基地建设。到 2025 年，钢铁及金属制品业产值达到 1000 亿元。

专栏 3.1 钢铁及金属制品业项目

（一）钢铁制造项目。重点推进龙钢年产 150 万吨 600 毫米 H 型钢生产线、年产 130 万吨中厚板生产线，上若泰基 300 万吨冷轧镀锌带钢、120 万吨精品高强度角钢，友发钢管三期等项目建设；推进韩城铝及铝合金型材加工、年产 5 万吨钒冶炼生产线，富平 120 万吨高延性冷轧螺纹钢及钢材深加工等项目建设。

（二）金钼改造升级项目。重点推进金钼集团总体采矿、选矿升级改造两个项目建设。

（三）黄金深加工项目。重点推进潼关黄金产品深加工及销售基地、100 吨级黄金深加工、西部黄金冶炼基地等项目建设。

2.食品工业。鼓励食品加工企业采用先进技术和装备，加快果蔬饮料、配方奶粉、发酵制品等产品技术升级，推动食品工业转型升级。依托丰富的农产品资源和食品加工基础，以食品工业园区为载体，以品牌建设为抓手，以龙头企业为引领，大力发展绿色生态食品产业，推动农副产品精深加工，构建乳制品、啤酒及白酒、植物蛋白饮料、天然植物提取物、花椒、面品类等精品全产业链条，重点培育酵素类功能保健品、乳制品、饮料和酒、方便休闲食品、粮油制品五大产业集群，全力打造西部现代食品加工示范基地。到 2025 年，力争食品工业产值达到 1000 亿元。

专栏 3.2 食品工业项目

（一）食品产业园项目。重点推进大荔、蒲城、临渭、经开、富平、白水、潼关食品工业园建设。

（二）农产品加工项目。重点推进蒲城日处理 3000 吨小麦深加工、日生产 1000 吨挂面，富平日处理 1000 吨小麦制粉生产线，韩城年产 70 万吨空心手工挂面，合阳雨阳富硒小米深加工技改提升项目建设。

（三）其它项目。重点推进合阳中资国业生物科技产业基地，潼关肉夹馍中央厨房，大荔果蔬产业深加工聚集区，韩城食用菌产业园，韩城大红袍花椒精深加工，蒲城食品工业园乳制品加工及果蔬深加工项目建设。

3.新材料产业。依托富阎产业合作园区，重点发展航空铝材，加大结构钢、钛合金、先进复合材料等航空材料的研发和技术应用，打造集航材研发、加工和检测的全产业链。面向航

空、汽车、生物医药、教育、文化创意等领域，加快增材制造专用材料、智能材料、生物医用复合材料及电子信息材料的研发、应用和产业化，完善产业发展支撑体系。大力发展先进高分子材料、电子化学品和医药中间体等，建成蒲城陕西新材料产业集聚示范区。加快推动正威新材料大荔纳米谷产业园项目建设，重点发展以纳米铜为主的金属纳米粉体、润滑油润滑脂、纳米重防腐涂料等产品。到 2025 年，发展形成包括合成生物、新型建筑、新型化工、纳米材料的新材料产业集群，工业产值达到 1000 亿元。

专栏 3.3 新材料产业项目

重点推进大荔新材料产业园，蒲城高分子材料产业示范园，蒲城高新区精细化工产业园，韩城电池正极材料生产线、锂离子动力电池多元正极材料二期、5 万吨/年锂电负极材料、年产 3000 吨锂电池隔膜材料，潼关聚泰年产 8 万吨镍钴综合利用项目，庄里工业园区新型建材项目建设。

做强 5 个 500 亿产业。围绕装备制造、精细化工、能源工业、工业资源综合利用、新能源五大产业，倾力做强 5 个 500 亿元产业。

1. 装备制造产业。推动工程机械、印刷机械、压延设备向智能化、服务型制造转型。加快发展以新能源动力设备、专用车辆、商用车辆为主的新能源装备产业。延伸以机械零部件、冲压件等金属制品制造为主的机械装备产业链。重点发展新能源汽车关键零部件、航空机载系统及关键部件、高端数控、工

业机器人、装配式建筑、节能环保设备，打造西部先进装备产业基地。支持渭南高新区国家筑路和养护机械智能化产业示范基地建设，大荔智能农业机械装备制造业发展。充分借智西安交大、西工大等科研院所优势，推动增材制造在汽车、航空航天、医疗器械、模具制造、工业设计、教育培训等领域的研发和产业化应用，全力打造集研发、材料、装备、服务于一体增材制造产业链。到 2025 年，力争形成 500 亿元产业集群。

专栏 3.4 装备制造业项目

（一）高端装备制造项目。重点推进渭南经开区南京金龙年产 5 万辆纯电动商用车，渭南高新区陕西达刚筑养路高端装备生产项目，渭南高新区中联重科工业园智能升级项目建设。

（二）装备制造产业园项目。重点推进渭南高新区新能源整车生产基地，大荔经开区新能源汽车整车装备制造、现代农业装备制造基地，华州装备制造园企业孵化中心，澄城装备制造产业园，卤阳湖高端装备制造示范基地，富平银石高端制造产业园，潼关物流港装配式建筑制造产业园等项目建设。

（三）关键零部件项目。推进富阎航空零部件配套加工，卤阳湖应急装备生产线、航空发动机制造，白水厨房设备及配件装配制造，渭南高新区汽车零部件生产基地，韩城新能源汽车零部件制造、光学元器件生产、智能停车机器人、年产 5 万件矿用悬浮式液压支柱和 400 台大修煤机设备的液压设备制造等项目建设。

2.精细化工产业。示范推广现代煤化工技术，推进资源深度转化利用，加快煤化工向有机化学品和化工新材料、精细化学品延伸，重点发展合成树脂、合成纤维、合成橡胶等合成材料，培育煤化工全产业链。依托渭北煤化工工业园区，以煤制

烯烃为特色，打造煤化工及下游深加工产品链，重点发展聚乙烯、DMMn（新型柴油添加剂）、MTO、聚丙烯、乙二醇等高附加值的精细化工产品。依托华州精细化工产业园区，以陕化富余装置挖潜改造、省煤研院华州中试基地及废物利用、载元派尔森等延伸精细化工产业链为特色，重点打造延伸 MDI 绿色材料丁二醇下游产品及医药中间体产品链。发挥韩城经开区龙门煤化、黑猫焦化等煤焦化工企业优势，发展合成化工、材料化工等，打造精细化工产业承载基地。到 2025 年，精细化工产值突破 500 亿元。

专栏 3.5 精细化工产业项目

（一）精细化工项目。推进蒲城渭北煤化工业园聚己二酸对苯二甲酸丁二醇生产线项目，蒲城高新区年产 1 万吨交换树脂生产线项目，蒲城渭北煤化工业园茂金属聚乙烯生产线项目，蒲城渭北煤化工业园煤化工上下游、烯烃下游产品深加工集中区项目，蒲城渭北煤化工业园年产 50 万吨乙醇生产线项目，蒲城大美科技年产 9000 吨精细化工系列产品项目（大美二期）建设，韩城中润新能源年产 15 万吨聚甲氧基二甲醚生产线项目，韩城年产 16 万吨环己酮生产线项目，黑猫年产 20 万吨电解硅，海燕利用 LNG 余气制 5000 万立方米/年氢气及焦炉气制 15000 万立方米/年氢气，金信谊公司年产 5000 吨 α -乙酰基- γ -丁内酯扩建项目，延长乙醇和氨反应生产乙基氨项目建设。

（二）精细化工产业园建设项目。重点推进蒲城渭北煤化工业园区能源化工产业园、澄城精细化工产业园项目建设。

3.能源工业。按照优煤、稳气的发展思路，坚持安全、高效、绿色、集约发展，推进能源产业结构调整。加速煤矿资源

和煤炭产能整合，加大煤矿机械化改造力度，全面提升煤矿开采装备化水平，加强煤矸石、矿井水、瓦斯资源化利用。到2025年，原煤年产量稳定在3500万吨。稳步扩大天然气产量，力争实现5亿立方米/年产能规模。实施燃煤发电企业升级改造，逐步实现由单一供电向电、气、冷、热等多元化能源供应和多元化服务转变。稳定现有焦炭产能，支持韩城310万吨焦化产能置换和提质升级，实施黑猫、海燕等重点企业绿色化改造，促进工艺优化、排放降低、品质提升，力争产能稳定在1000万吨。持续做好资源枯竭矿井退出、落后产能淘汰。到2025年，全市能源工业产值突破500亿元产业规模。

专栏3.6 能源工业项目

(一) 绿色智能煤矿。重点推进韩城王峰年产300万吨、合阳西卓子年产300万吨等煤矿开发建设。

(二) 煤层气及煤制气。重点推进韩城中石油煤层气、龙钢集团煤气亚临界发电，澄城陕西港煤制气、西安远宏煤制气综合应用项目建设。

4.工业资源综合利用产业。推动固体、液体、气体废物减量化、资源化和无害化，围绕粉煤灰、冶金渣、化工渣、工业废弃料等废弃物的综合利用，深度延伸完善工业资源综合利用产业链条，实现资源综合利用产业高质量可持续发展。加快华州固废综合治理环保工程、富平陕焦节能环保综合处理和韩城工业废弃物、废旧润滑油、机油回收利用等项目建设，打造渭南、韩城等国家级工业资源综合利用基地，实现固废产品向高

端化、高附加值迈进。到 2025 年，形成 500 亿元产业集群。

专栏3.7 工业资源综合利用项目

重点推进韩城工业资源综合利用产业园、蒲城（尧柏）循环经济产业园、蒲城工业固废综合循环利用产业园、蒲白绿色环保建材产业园、蒲城关中固废处置利用中心、潼关黄金资源综合循环利用基地、潼关达刚资源综合循环利用基地、华州派尔森废旧锂电池汽车家用电器资源化利用及废物综合处置等项目建设。

5. 新能源产业。围绕光伏、风电、地热能、生物质、氢能等五大领域，加快构建新型能源产业体系。以重大项目为牵引，建设白水、澄城光伏风电平价基地，配套建设光伏风电储能项目，推进光风储能一体化新能源项目建设。以澄城拓日新能源为龙头，大力发展光伏新工艺、新产品。精准对接行业领军企业落地，构建可再生能源产业集群。科学规划布局生活垃圾焚烧发电、农林生物质发电项目，积极发展生物质液体燃料、气体燃料、固体成型燃料，有序实施垃圾焚烧发电项目，加快生物质能规模化开发利用。科学合理开发利用地热能，推动渭河盆地“一热两气”开发。启动实施地热能伴生气先导性开发项目，努力打造地热能及水溶气综合利用开发示范城市。围绕氢能制取、储运、燃料电池及关键材料、氢燃料电池汽车与推广应用等环节，引导和培育氢能产业发展，积极创建国家氢能燃料电池示范城市。以渭南高新区新能源整车生产基地为依托，重点发展新能源动力电池储能设备，促进全产业链发展。到 2025 年，实现可再生能源与常规能源体系深度融合，可再生

能源发电装机达到 600 万千瓦，年发电量达到 65 亿千瓦时，
新能源产业产值达到 500 亿元。

专栏 3.8 新能源产业项目

(一) 清洁能源基地项目。以韩城、白水、澄城、大荔、蒲城、潼关、华州为主，大力发展光伏、风电、生物质发电产业。

集中式光伏电站项目。实施白水、澄城、大荔、蒲城等集中式光伏电站项目。

分布式能源项目。实施韩城、大荔、澄城、蒲城、潼关等分布式光伏风电项目。

生物质发电项目。推动华州日处理 600 吨、蒲城天楹日处理 500 吨生活垃圾焚烧发电项目，白水蒲白矿业公司 24MW、澄城秦尧 30MW 生物质发电项目建设。

(二) 新能源动力电池项目。推动渭南高新蓝湾进平 9GWh 高端动力电池生产线及全自动 PACK 生产线，渭南经开区年产 10GWh 圆柱锂电池项目建设。

(三) 氢能产业项目。推动韩城陕西旭强瑞年产 100 万吨液体有机储氢材料生产线、澄城陕西恒泰日产 8 万立方米制氢项目建设。

做大 3 个超百亿产业。围绕生物医药、航空航天、电子信息，聚力做强 3 个超百亿产业。

1. 生物医药产业。实施秦岭北麓中草药生态开发，扩大药材繁育种植，加快发展生物肥料、饲料、农药、兽药等，推动韩城 1200 吨/年叶酸合成精制、澄城年提取 10 万吨黄芩苷项目建设。依托华阴生物医药产业园、蒲城医药中间体产业聚集区，以中药、化学药、医疗器械为主要方向，重点发展中药饮片、阿司匹林、水杨酸和生物农药，推动医药中间体、制剂产

业发展。支持中国酵素城生物产业全产业链融合发展。到 2025 年，生物医药产业产值达到 200 亿元。

2. 航空航天产业。依托富阎、卤阳湖两个航空产业园，大力发展航空装备制造、无人机、航空航天新材料、航空零部件制造等航空高端产业，加快西飞民机新航舟 700 涡桨支线飞机研制，MRO 飞机维修、改造、拆解中心项目建设。围绕航空延伸制造业，发展航空活塞发动机和零部件配件、精密仪器、智能装备等产业门类，形成西部地区富有特色的航空装备配套制造基地。到 2025 年，形成 100 亿元产业集群。

3. 电子信息产业。聚焦大数据、物联网、工业互联网、人工智能、芯片等重点领域，积极招引电子元器件、物联设备、芯片材料、数字创意等优质企业，大力发展集电子制造及生产、研发设计和技术服务、终端销售、产品展示和体验功能为一体的电子信息全产业链。加快渭南高新电子信息产业园建设。到 2025 年，电子信息产业产值突破 100 亿元。

第十四节 繁荣壮大现代服务业

以促进工业高质量发展和增进民生福祉为目标，实施现代服务业“九大行动”，努力构建结构优化、布局合理、竞争力强的“5+6”现代服务业产业体系。到 2025 年，服务业增加值占生产总值比重达到 50%。

大力发展生产性服务业。重点围绕现代物流业、科技服务

业、商务服务业、信息服务业、现代金融业等五大产业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。

1.现代物流业。以物流产业提速增效为目的，完善航空、铁路、公路综合交通运输网络，加强物流基础设施建设，健全多式联运设施设备，建立现代物流与供应链体系。延伸织密物流服务网络，完善城乡末端物流配送设施，建设具备配送、零售和便民服务等多功能的物流配送终端，加快现代仓储业发展，打通城乡配送最后一公里。实施“互联网+物流”，强化新技术、新装备、新模式在冷链、快递、电商、大宗商品物流的创新应用，全面提升物流各环节的自动化、智能化水平。大力引进第三方物流和供应链管理企业，推进供应链创新与应用试点，促进现代供应链与农业、工业、商贸流通业等融合创新。

专栏 3.9 物流业发展重大工程

（一）示范物流园区培育工程。培育渭南经开区铁路货运物流中心，规划建设“一园三港”的渭南物流园区体系。

（二）现代物流提升工程。重点推动渭南经开区农副产品物流中心、韩城国际汽博园、韩城捷达快递物流园、临渭电商物流园、大荔汽车销代货运物流中心、富平西北农产品综合物流园、蒲城城西物流园、澄城韦庄集装箱物流园、华州蔬菜物流配送中心、合阳同富铁路综合物流园和白水苹果物流配送中心等项目建设。

（三）物流金融工程。研究设立渭南市级物流业发展专项基金，支持物流基础设施建设。积极引导银行业、金融机构，加大对物流企业信贷支持，大力推动银企合作，提供便捷的融资、结算、保险等个性化金融服务。

2.科技服务业。支持各类企业研发机构（中心）开展协同

创新，引导重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心等向社会开放服务。探索多样化服务模式，培育众包、众筹等研发服务新业态。围绕高端装备制造、新材料、新能源等重点产业领域，以满足科技创新需求和提升产业创新能力为导向，建设一批专业性强的技术转移、检验检测认证、创业孵化、知识产权服务、科技咨询、科技金融等科技服务平台，为全市产业创新发展提供科技服务支撑体系，促进服务业结构调整和经济转型升级。积极开展科技服务业试点示范，不断优化科技服务生态系统。放宽科技服务型企业的准入，为科技服务业的发展提供良好的政策环境。

3.商务服务业。根据全市主导产业和市场发展需要，以中心城区为核心区域，培育发展企业管理、知识产权、人力资源、会计、法律、税务、咨询等中介机构，引领带动全市相关服务业发展，全面提升商务服务业发展水平。大力培育一批商务服务外包骨干企业，积极承接信息管理、数据处理、财会核算、工业设计等外包业务，打造具有一流水平的服务外包产业基地。充分发挥晋陕豫黄河金三角投资合作交流大会、中国渭南农产品加工产业博览会、通用航空大会等重大展会平台作用，重点发展创意策划、广告等配套产业。鼓励传统商务服务业加快应用互联网、5G等技术，发展更多的“互联网+”商务服务企业，培育更多商务服务业新业态。

4.信息服务业。以“数字产业化、产业数字化”为主线，

实施数字赋能行动计划，创新挖掘渭南新经济潜力，积极发展数字+制造业、数字+农业、数字+服务业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合。加快基础设施数字化改造，布局一批前沿新兴数字产业，推动传统信息服务向云计算模式转型。加快数字政府建设，推动智慧城市、网络治理、5G赋能、信息惠民、数字乡村建设，构建“城市大脑”，形成覆盖城乡的智能感知和治理体系。培育壮大电子商务经营主体，大力发展电子商务人才、信息、技术、物流等要素市场服务，进一步完善电子商务支撑体系。

5.现代金融业。持续深化金融供给侧结构性改革，优化金融体系，积极招引银行、保险、证券、投资、中介机构等来渭设立相关分支机构，构建全方位、多层次的金融支持服务体系。建设“渭南金融超市”，鼓励支持民营资本发起设立中小型银行、小额贷款公司、融资担保及融资租赁法人金融机构。引导各金融机构加大对产业发展、基础设施建设的信贷投放支持力度，着力支持政府性融资担保机构做大做强，服务地方经济发展。加快保险市场发展，支持保险投资机构加大对重点项目、重点工程的投资力度。积极引导金融机构向农村延伸，强化“普惠金融”发展，提升金融服务小微企业和“三农”的能力，激发县域金融活力。大力支持金融科技创新，鼓励引导云计算、大数据、人工智能和区块链等技术在金融行业应用，提升金融服务效率。深化金融体制机制改革，提高防范和化解金融风险

能力，营造良好金融生态环境。到 2025 年，新引进 5 家左右相关金融机构在渭设立分支机构，实现金融业增加值 120 亿元，年均增长 5%。

加快提升生活性服务业。重点围绕文化旅游、商贸餐饮、健康养老、体育、家政、职教培训等六大产业，推动生活性服务业向高品质和多样化升级。

1. 文化旅游业。依托山水和历史人文资源优势，加大资源整合力度，实施“旅游+”“+旅游”行动，打响“黄河华山·人文渭南”旅游品牌，创建国家全域旅游示范区、国家文化和旅游消费试点城市。深挖周秦汉唐等历史文化资源，大力推进韩城古城、澄城尧头窑、白水仓颉庙、蒲城唐陵遗址公园等景区开发，建设历史文化基地。以渭华起义纪念馆、富平爱国主义教育基地等为依托，整合革命历史文化资源，丰富红色旅游发展内涵和产品，提升红色旅游发展水平。以绿色康养为主题，高起点打造秦岭、黄河生态旅游区，积极发展体育旅游、健康旅游、老年旅游、研学旅游等新业态。以白水苹果、大荔冬枣、澄城龙首坝、韩城龙钢等特色农业、水利遗迹、工业园区为依托，大力发展农业休闲旅游和工业旅游。统筹推进旅游基础设施建设，加快发展智慧旅游，建成省内一流市级全域旅游大数据平台，提升旅游综合服务质量和水平。深入推进友好城市文化旅游合作。到 2025 年，全市接待游客超 1 亿人次，旅游收入突破 800 亿元。

专栏 3.10 旅游业重点项目

(一) 历史文化景区。重点推进仓颉庙、司马迁祠、韩城古城、魏长城开发、刘家洼东周芮国遗址公园、桥陵国家考古遗址公园、蒲城历史文化街区、丰图义仓国家粮食博物馆、三贤故里综合开发等项目建设。

(二) 红色旅游景区。重点推进渭华起义红色旅游综合开发、富平红色旅游系列景区、韩城八路军东渡黄河纪念地、杨虎城纪念馆、渭南军事博览园等项目建设。

(三) 自然生态和休闲旅游景区。实施 A 级景区倍增计划，依托华山景区建设，推进华山古柏行景观恢复工程（南段）、北斗坪景区开发、道教宫观恢复工程、华山国际文旅康养示范区、华山游艺园等项目建设。重点推进少华山森林公园景区开发、韩城黄河文化旅游剧场、韩城黄河文化非遗基地、黄河龙门风景区、卤阳湖天骄湖景区二期、洽川 5A 级景区、林皋湖 5A 级景区、同州湖 5A 级景区、沙苑景区旅游开发、潼关小秦岭金矿国家矿山公园、岳渎公园及十里画廊、临渭南塬航天生态园、渭北葡萄产业园等生态旅游景区建设。

(四) 乡村旅游景区。依托古村古街古建等乡村文化资源，创新开发乡村旅游产品，打造一批形式多样、特色鲜明的乡村旅游示范景区。重点围绕民俗风情旅游、休闲农园旅游、农家乐旅游、景区依托旅游、特色村落旅游等模式，推进乡村旅游提档升级。

2. 商贸餐饮业。合理规划城乡流通基础设施布局，有序推进城市商贸中心和商业街区建设，全面提升流通信息化水平。围绕主导产业和群众需求，鼓励发展农产品批发市场、集贸市场及重要商品储备设施、大型物流（仓储）配送中心等，加强批发零售体系建设，发展快捷寄递服务。以城乡社区人口集中区为重点，实施居民生活服务设施改造提升工程，大力发展集便利店、中小超市、菜市场、快餐店等为一体的社区和乡镇商

贸综合服务中心。支持城市商业企业向农村延伸开设商业网点，发展农资和日用工业品配送下乡服务，引导农产品进城直销。大力提升酒店、旅馆、民宿、公寓等服务水平，鼓励老字号餐饮店实施连锁经营，积极发展具有地方特色的名牌餐饮，形成以大众化市场为主体、满足多层次多样化消费需求的住宿餐饮业发展新格局。

3.体育健康业。落实好全国体育产业联系点城市优惠政策，加快实施“体育+”工程，构建体育与旅游、文化、科技等复合经营的新格局。大力发展体育旅游，重点打造黄洛渭沿岸全民健身体育休闲长廊、沙苑内陆沙漠运动休闲度假目的地和鹳阳湖航空运动休闲度假区等。加快体育产业功能区建设，评定一批市级体育产业示范基地和星级体育健身场馆，争取国家级、省级体育产业示范项目、服务综合体和旅游精品路线等。以国家体育消费试点城市建设为契机，大力争取省级产业引导资金和赛事活动，积极提升体育消费环境，扩大体育消费市场规模。大力培育数字体育、在线健身等新业态，支持线上体育培训、网络体育赛事等新业务，加强体育消费调查统计工作。

4.健康养老业。鼓励发展健康体检、健康咨询、健康文化、康复护理、心理健康等多样化健康养老服务，推动健康保险、健康旅游等服务业发展。大力发展养老、托幼产业，开发新产品，完善日常照料、心理慰藉、康复疗养、应急救助等设施配套，切实提升健康服务水平。深入推动医养结合，建立健全医

疗机构与养老机构合作机制，增强多层次多样化养老服务和专业护理服务供给。集聚生产要素保障，支持临渭高标准建设渭南市美好生活示范区。鼓励华阴、华州依托华山和少华山独特森林氧吧和地热温泉，开发集养生保健、康复疗养等为一体的中医养生保健旅游项目，打造健康养老产业集聚区。

5.家政服务业。实施家政培训提升行动，建设一批以家政服务相关专业为特色的产教融合实训基地，提高家政从业人员素质，树立行业标杆和服务典型，建立健全家政服务体系，引导规范行业健康发展，加快提升渭南家政服务品牌知名度，充分利用“互联网+”，促进家政服务业线上线下创新发展、融合发展。

6.职教培训业。发挥渭南职教培训优势，积极发展家政培训、养老及育婴护理培训、传统曲艺培训、陕菜烹饪技能培训等，扶持一批职教培训龙头企业。以市场需求为导向，支持现有职业院校不断放大特色和作用，开设紧缺专业（工种），提高人才培养实效。支持职业院校持续开展校企合作、工学结合，大力推进产学研协同创新，叫响渭南职业教育国家品牌。

第十五节 积极培育新产业新业态

以加快新型消费发展为抓手，进一步培育壮大新业态新模式。实施“互联网+”行动，强化互联网在经济社会各领域的示范应用，推进移动互联网、云计算、物联网等新一代信息技

术与农业、工业、能源、金融、教育、医疗等深度融合，促进制造业向生产服务型转变、服务业向价值链高端延伸。实施军民融合发展战略，培育一批具有强大创新能力的新型研发机构和领军企业，大力发展航空制造、航空电子、精密仪器等产业，打造陕西军民融合创新示范区。大力发展数字经济，积极推动大数据、人工智能等与传统产业融合，加快工业、农业和服务业数字化转型，全面提升企业数字化水平，推动数字经济高质量发展。大力发展平台经济、分享经济、体验经济等新经济业态，形成经济增长新动能。

第十六节 优化产业空间布局

根据资源要素禀赋条件和产业发展基础，推动全市产业板块精准化定位、集聚化发展、园区化承载、专业化提升，加快形成优势突出、分工明确、关联协同的“一带两轴三极多中心”产业发展格局。

一带：洛河生态产业发展带，重点发展生态型特色农业和农副产品加工业。

两轴：京昆高速沿线能源化工产业发展轴，重点发展新材料、新能源、装备制造、航空航天、食品医药和节能环保产业，推动煤化工、煤电及钢铁产业改造升级，培育接续产业。连霍高速沿线高技术产业发展轴，重点发展高端装备、生物医药等产业，突出发展文化旅游、现代设施农业、健康养老产业，培

育发展电子信息、数字产业和应急产业等。

三极：突出增长极带动，以渭南中心城区、富阎产业合作区、韩城市为支撑，打造以现代服务业、先进制造业为主，产业辐射面广、带动力强的区域经济增长极。

多中心：支持渭南高新区、韩城高新区、蒲城高新区、富平高新区、白水高新区和渭南经开区、卤阳湖开发区、韩城经开区、大荔经开区、澄城经开区、合阳经开区及临渭、华州、华阴、潼关、庄里等工业集中区发展。高起点规划建设渭北工业集中区，对园区实行产业准入负面清单管理制。

渭南市“十四五”产业空间布局图



第四章 深入实施创新驱动发展 加快打造创新型城市

坚持把创新作为引领发展的第一动力，推动形成以市场为导向、企业为主体、产业为支撑、人才为引领的创新体系，优化提升区域创新生态，加快创新型城市建设。

第十七节 提高自主创新能力

发挥企业创新主体作用。实施关键核心技术攻关计划，推广“揭榜挂帅”等制度，支持市域龙头企业、品牌企业、高技术企业加大研发投入，争取普遍建立研发机构。加大激励支持力度，引导研发机构真正发挥作用、产生效益，争创国家级、省级技术中心、研发中心、工程实验室和自主创新示范基地。引导创新型企业、龙头骨干企业等整合利用创新资源要素，积极参与中省重大科技专项，牵头或参与建立产业技术创新联盟，提升行业领域关键技术攻关能力和水平，增强核心竞争力。

培育壮大高新技术企业。实施创新主体增量提质计划，全面落实研发费用加计扣除、研发设备加速折旧、高新技术企业认定政策。充分发挥市科技创新基金撬动作用，扩大科技创新资金投入规模，大力培育一批创新型领军企业、高新技术企业和瞪羚企业，招引一批科技型、创新型企业来渭落户。注重发挥中小企业在技术创新、商业模式创新和管理创新方面的生力军作用，引导支持科技型、创新型中小微企业围绕重点产业及

其链条，走专、精、特、新发展道路，健全企业全生命周期培育梯度链条。到 2025 年，全市高新技术产业达到 150 家以上。

推动创新链产业链深度融合。围绕产业链部署创新链，聚焦能源化工、新材料、生物医药、现代农业等重点产业和以印刷机械、工程机械、压延设备、新能源装备、机械装备、环保设备等为主导的智能制造业，深入实施创新链工程，提高产业链上下游企业聚集能力，形成具有粘性和吸引力的产业生态。围绕创新链部署产业链，聚力加快发展以研发设计、检验检测、数字网络、物流仓储、冷链配送为主导的现代科技型服务业，打通研发、孵化、中试、产业化环节。

加强多元化协同创新。建立完善协同创新机制，整合创新资源，推动形成政府引导、企业主导、院校协作、多元投资、成果分享的政产学研用协同创新模式。支持企业与西安交通大学、西北农林科技大学等高校院所共建集研究、孵化和产业化于一体的产学研用体系。鼓励有条件的中小企业与高校、科研机构联合建立研发机构，推进产学研投用联盟建设，提高科技成果本地转化率。支持中小微科创企业以市场需求为导向，广泛开展研发合作，联合组建行业联盟。

第十八节 加强创新载体建设

建设高水平科技产业园区。优化科技创新空间布局，着力打造以渭南国家级高新区和韩城、富平、蒲城、白水省级高新

区为核心，一批特色科技产业园为补充的产城融合、智慧高效、绿色生态、宜居宜业的科技创新集群。引导全市范围内科技创新资源整合、联动发展，努力成为产业科技创新中心和新兴产业策源地。引导支持县市区积极参与关中协同创新，建设一批高标准、高品质、高水平特色创新园区、创新基地，积极探索“创新飞地”“人才飞地”等创新模式。

大力推进科研机构建设。实施创新平台建设计划，主动对接西安丝路科创中心，吸引研发机构以技术入股等形式开展合作，重点建设产业应用型和发展实验型研究机构。加强与知名高等院校、科研机构等交流互动，共建一批示范性、带动性强的重点实验室、研究所、中试基地和博士后流动站。加快推进一批院士（专家）工作站、产学研基地、重点实验室、研发中心建设。积极争取中省重大科技研发机构落户渭南。

积极搭建“双创”平台。深入开展创新创业渭南行动，着力降低创新创业门槛，集中力量打造一批低成本、便利化、全要素、开放式的众创空间，为不同发展阶段的企业提供完备的系统集成服务。更加重视“加速器”建设，以各类产业园区为依托，启动建设一批运行模式先进、配套设施完善、影响力和带动力强的创业创新示范中心，打造“双创”升级版。鼓励民营企业参与孵化器建设，发展众创、众包、众扶、众筹空间。

第十九节 推进科技成果转化应用

加大科技成果转化支持力度。紧扣产业需求和市场导向，强化科技同经济对接、创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接。实施科技成果转化计划，建立健全科技成果转化服务体系，加大科技奖励力度，为科技成果转移转化提供更加优质的环境和高效的服务。充分发挥“西安研发、渭南制造”示范作用，主动对接高等院校、科研机构、科创企业、技术转移机构等科研成果，配套建设高水平承接平台，力促更多科技成果在渭转化。到 2025 年，全市技术合同交易额达到 10 亿元以上。

推动金融与科技紧密结合。发挥金融对技术创新的助推作用。加强财政资金对科技投入的稳定性和持续性支持，探索建立以企业投入为主体，科技信贷、科技基金、科创基金、社会资本等广泛参与的多元化创新投入体系，打造企业成长全周期金融服务链。引导金融机构加大对科技成果转化的信贷投入，推广知识产权质押、股权质押等融资产品，推进科技保险改革。健全面向科技中小企业的融资体系，推动科技企业对接多层次资本市场，拓宽直接融资渠道。

完善科技管理制度。推动政府职能从研发管理向创新服务转变，清理废除妨碍创业创新发展的制度和规定，健全技术创新的市场导向机制和政府引导机制。赋予高校、科研机构更大

自主权，探索建立突出集聚创新要素、增加科技投入、提升创新能力、发展新兴产业为导向的考核考评机制。探索财政资金引导性支持方式，加强对共性技术研究、社会公益研究、科技基础设施建设的支持力度，完善竞争性科研经费管理。

第二十章 强化人才队伍支撑

全面建设人才强市。制定实施与高质量发展紧密衔接的人才发展规划，确立人才优先发展的战略布局，优化区域人才结构，以高层次创新创业人才为重点，统筹推进党政人才、专业技术人才、高技能人才、企业经营管理人才、农村实用人才、社会工作人才等六支人才队伍建设，出台更具吸引力的政策引进人才、更实的举措培养人才、更优越的条件留住人才，加快建设人才集聚高地。到 2025 年，全市人才资源总量达到 80 万人。人才对经济转型发展的引领支撑作用显著提升。

加大科技人才、高技能人才引育力度。实施渭南英才计划，建立人才引进“绿色”通道，健全柔性引才机制，加快集聚一批高层次科技人才、“领军型人才+团队”和行业、企业紧缺急需人才、高技能人才，推动人才、项目、资本、技术一体落地。叫响“智趋华山、才聚渭南”品牌，打造“渭南智慧谷”。鼓励引导人才向基层、企业和科研一线流动，探索知识、技术、管理等要素参与分配的实现形式，激发高层次人才创新创业活力。五年累计引进培育 30 名以上具有国内、省内领先水平的

创业创新领军人才，打造 10 个以上市级重点创新团队。

激发人才创新活力。立足产业链，部署创新链，完善人才链，健全服务链，提升价值链，实施创新生态优化计划，全面提升人才创业环境、政务环境、人文环境，健全服务保障体系，在住房条件、子女就学、配偶就业、医疗服务等方面为高层次人才提供便利。健全人才投入稳定增长及多元化投入机制，支持社会、用人单位及个人有序参与人才资源开发。探索人才培养、使用新模式，完善人才分类评价机制，推行以增加知识价值为导向的人才激励机制，完善科技成果、知识产权归属和利益分享机制。

第二十一节 营造创业创新最佳环境

健全创业创新支持政策。贯彻落实国家鼓励企业主体创新投入和科研人员成果转化的税收政策。完善政府对本地创新产品采购机制，加大对企业创新成果推广应用和市场拓展扶持。建立企业研发投入与项目申报、补助挂钩的机制，保障财政科技经费重点用于支持企业牵头实施的科技创新项目。激励科技成果转移转化，推进科研项目经费、科技成果使用处置和收益管理改革，提高科研人员收益分享比例，营造有利于科技成果转化的外部环境。

完善科技服务体系。培育一批专业化、规模化的服务机构，以科技人才、知识产权、科技咨询、创业孵化、科技交易、研

究开发、检验检测等服务为主，发展一批新型科技服务业态。完善支持科技中介服务政策环境，基本形成覆盖科技创新全链条的创新服务体系，明显提升科技服务市场化水平。探索建立新型产业技术研发组织，加强产业技术创新资源的统筹整合。完善科技创新公共服务平台，建设线上线下并行交易的渭南科技大市场。

加强知识产权保护。以营造公平竞争的创新环境为抓手，完善和细化知识产权创造、运用、交易、保护制度规则，严厉打击违反知识产权市场秩序的行为。鼓励和支持基础性研究和科技研发活动，加强科技成果转化项目扶持。强化企业商业秘密保护。完善新领域新业态知识产权保护制度。建立健全知识产权纠纷多元化解机制。发展知识产权服务业，提升知识产权质量和效益。

弘扬创新创业文化。积极倡导尊重知识、崇尚创新、诚信守法，着力形成敢为人先、敢冒风险、敢于竞争及鼓励创新、宽容失败、褒奖成功的舆论导向，在全社会形成理解、支持、服务、参与创新创业的良好风尚，充分发挥创新文化在创新型城市建设中的引领作用。加强对重大科技创新成果、典型创新创业人才、创新型企业的宣传，加大对创新创业者的表彰奖励力度，进一步激发全社会创新创业活力和创造潜能，形成大众创业、万众创新的良好文化氛围和社会环境。

专栏 4.1 科技创新重点工程

（一）集成创新工程。围绕装备、新材料、能源化工、农副产品加工等先进制造技术创新需求，以企业为主体、园区为载体，发挥“西安研发、渭南制造”机制优势，推进先进实用技术向制造车间集成。

（二）农业科技工程。按照“一县一业”布局建设现代农业科技试验站，积极开展新品种、新技术、新装备的选育、引进、试验和示范，形成现代农业创新体系，支撑绿色农产品保障基地建设。

（三）文化科技工程。推进现代科技和文旅资源深度融合，推动旅游产品供给侧结构性改革，打造境内外游客旅游目的地和国际人文交往中心核心地。

（四）生态科技工程。发挥科技创新保护生态的引领支撑作用，加快黄河、渭河等河流渭南段的湿地修复、水土流失治理、污水处理、尾矿废渣综合利用等技术的研发应用，高质量供给生态服务公共产品。

（五）卫生健康科技工程。坚持科技创新面向人民生命健康，激活全市生物医药、中医药资源，建设临床医学中心，推进先进卫生健康技术、医药产品向渭南流动，建设人民幸福健康城市。

第五章 坚定实施扩大内需战略 积极融入新发展格局

加快融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的格局，促进供需在更高水平上形成良性循环。积极扩大有效投资，补短板强弱项，统筹推进传统和新型基础设施建设，发挥好投资的关键性作用。扩大实物商品消费，推动服务消费提质扩容，释放新兴消费潜力，发挥好消费的基础性作用。着力畅通产业发展、企业市场、经济社会等国民经济循环体系，促进经济社会平稳健康发展。

第二十二节 合理扩大有效投资

策划和实施一批强基础、利长远、惠民生、带动力强的重大项目，以加快项目建设扩大有效投资。对接中省战略和政策，发挥政府投资的杠杆撬动作用，推进能源交通、农业农村、生态环保、公共卫生、应急物资储备、社会民生等传统基础设施补短板，聚焦 5G、物联网、工业互联网、大数据、人工智能等新兴基础设施，全力满足人民群众日益增长的美好生活需要，提升人民群众生活品质。坚持“资金、要素跟着项目走”，积极探索市县政府投融资新模式，设计多元化的财政性资金投入保障机制，规范有序推广 PPP 模式，带动社会资本参与投入的积极性。优化新增建设用地计划指标和城乡建设用地增减挂钩指标分配，盘活存量建设用地和低效土地，组织农村集体经营性建设用地入市，保障项目的合理用地需求。“十四五”期间全市固定资产投资年均增长 7.5%左右。

第二十三节 全面释放市场消费需求

促进消费转型升级。顺应居民消费个性化、多样化发展大趋势，持续提升传统消费产品品质、创新消费模式，提升旅游、文化、健康、教育、体育、抚幼、养老、家政等服务消费产品质量。努力增加高品质商品和服务供给，满足居民对健康、绿色、信息等新兴消费的需求，优化消费场景和消费体验，扩大

健康类消费，释放以网络消费为代表的新消费潜力和动能，形成面向新产品新业态的强有力需求市场。到“十四五”末，消费对经济增长的贡献率达到50%以上。

健全消费保障体系。进一步完善商贸物流基础设施，启动改善通行条件、提升景观环境、引进品牌等相关建设工程，打造高品位步行街。推动街区招商和业态调整，建成一批夜间经济示范街区，促进夜间经济繁荣。改善农村消费软硬环境，提升农村信息消费基础设施，挖掘农村电商消费潜力，建设城乡融合、产销对接的农业大市场，促进工业品下乡和农产品进城双向流通。加快城乡配送体系建设，畅通消费品流通渠道。进一步盘活体育场馆资源，丰富体育赛事活动，激发并满足居民对体育消费的需求。完善价格信息发布制度，正确引导房地产投资和消费，保障住房价格稳定。深化信用信息归集共享，集中整治消费环境突出问题，营造安全、放心、公平、便利的市场消费环境。深化收入分配制度改革，推动形成与居民消费升级相匹配的收入可持续增长机制，提高财产性收入的稳定性，持续扩大中等收入群体，增加即期消费，为扩大居民消费夯实基础。

第二十四节 提升传统基础设施现代化水平

优化综合交通体系。统筹规划全市交通网络，形成“大交通、大枢纽、大物流、大服务”的综合交通运输发展格局。优

化提升中心城市交通路网体系，推动实施“一轴两环六桥九辐射”工程。新建合阳-临猗、富平-永济跨黄河通道，推进晋陕豫省际互联互通。加快推进西延高铁建设。有序推动华山机场建设。构筑“两纵四横”高速公路网，形成10个高速公路出市区通道，实现县县通高速。构建市域一级公路连通网络，实现重要节点二级及以上公路连通。建成通车澄城至韦庄、韦庄至罗敷、菏宝高速黄河大桥、韩黄高速、京昆高速蒲城至西安段改扩建等高速公路项目。衔接省上启动实施大风高速、华阴至洛南高速、京昆高速蒲城至韩城段改扩建项目。完成242国道大荔县城过境、342国道合阳、澄城、白水段，108国道蒲城县城过境、311省道富平至张桥、522国道陕晋界至潼关县城等国省干线公路改造项目。全面促进县乡公路升等改造、通村公路建设和桥涵配套工程，实施一批产业路、园区路、旅游路，服务乡村振兴战略。县城全部拥有二级及以上客运站，重点镇建有等级客运站，具备条件的建制村建有汽车停靠点，建制村全部通班车，基本形成统筹城乡、衔接紧密的多层次客运服务网络。

专栏 5.1 综合交通工程

(一) 铁路。加快西延高铁建设。

(二) 高速公路。重点推进菏宝高速黄河大桥连接合阳和临猗(渭南段)，澄城至韦庄高速、韦庄至罗敷高速、韩黄高速、富永高速、华阴至洛南高速、京昆高速蒲城至西安、蒲城至韩城改扩建等项目建设。

(三) 国省干线。重点实施一批国省干线公路断头路、瓶颈路改造项目。

(四) 县乡村公路及客运站。重点实施一批县乡村公路及客运站改造提升项目。

完善水利基础网络。以水资源开发保护为中心，实现全市水资源统一配置，提高水资源综合利用效率和效益。推动清峪水库开展前期工作，建成洛惠渠龙首坝水库、东涧峪水库应急水源、抽黄供水北湾调蓄池等重点水源工程。完善黄河小北干流段、渭河渭南段、北洛河下游、病险水库除险加固等防洪抗旱减灾设施，补齐薄弱环节短板。突出抓好大中型灌区续建配套和现代化改造，提高水资源利用效率。着力保障城乡供水质量安全，实施一批县城供水、农村安全饮水等工程。加快水土流失综合治理，推进秦岭北麓水土流失、北洛河流域水土流失、渭北旱腰带塬面保护等工程建设。加强地表水源和地下水源保护区规范化建设，实施酒河水库、涧峪水库等水源地保护及县城供水水源地保护工程。大力提升水利基础设施网络化、信息化监管水平，让水利改革发展成果惠及人民。

专栏 5.2 水利基础设施工程

(一) 重点水源。重点推进洛惠渠龙首坝水库、楼子河水库、东涧峪水库应急水源工程建设。

(二) 防洪抗旱减灾。重点推进韩城经开区排洪、濂水河下游排涝，合阳黄河河堤防洪能力提升工程、合阳水库抗旱水源工程建设。

(三) 城乡供水。推进华州、潼关、合阳、澄城、白水、大荔、

蒲城、富平县城供水扩建提质工程建设。

（四）重点灌区改造提升。重点推进市属 2 个灌区续建配套节水改造与现代化灌区项目建设。推进市属灌区及县级中型灌排泵站更新改造，35 个中型灌区续建配套节水改造工程建设。

（五）水资源节约保护。重点推进涇河水库、涧峪水库、石堡川水库水源地保护工程及县城供水水源地保护工程建设。

优化能源供给保障。稳步发展优质煤炭产业，优化煤炭开采布局，同步实施煤矿关闭与优质产能建设，推进煤炭安全集约、高效绿色开发。加快西卓子、王峰等煤矿建设，2025 年原煤产能达到 3500 万吨/年，大型矿井产能占 70%以上。加快电源结构和布局优化，淘汰落后煤电产能，加大存量提升改造，2025 年电力装机容量力争达到 1300 万千瓦，发电量 450 亿千瓦时。重点发展清洁电力产业，有序推进光伏、风电、地热能、生物质、氢能等新能源产业。进一步完善 330 千伏骨干网架，加快 110 千伏电网建设，加强城区电力通道建设，提高城区供电能力。协调做好西气东输三线等国家主干管道工程建设。推进铜川-白水-大荔-潼关输气管网建设，新增天然气长输管道 200 公里。推进城市输配管网、门站、应急储配站、调压站、调度中心等配套工程建设。加快城市应急储气调峰能力建设，探索储气调峰设施市场化运营模式，到 2025 年形成储气调峰能力 3000 万立方米。主城区天然气气化水平达到 95%以上，县城气化水平达到 90%以上，乡镇气化水平达到 60%以上。依托渭南热电、秦岭电厂、蒲城电厂、富平电厂、韩城第二发

电有限责任公司等热电联产项目，逐步扩大向周边城区及重点乡镇供热面积。借助“互联网+”、大数据等现代科技手段，加强电力调度交易与市场秩序、油气管网设施公平开放等重点领域监管。

专栏 5.3 能源供给保障工程

(一) 煤炭。推进韩城王峰年产 300 万吨、合阳西卓子年产 300 万吨煤矿建设。

(二) 电力。推动实施省内电网主网架建设工程、农村电网升级改造工 程，以光伏、风电为主的绿色电源建设工程。

(三) 天然气。推进渭南市应急储气调峰设施项目建设，建成铜川-白水-大荔-潼关输气管网。

第二十五节 加快新型基础设施建设

加速信息技术应用。紧抓新型基础设施建设机遇，加快推进高速宽带网络建设、下一代互联网推广普及、网络应用设施建设、移动互联服务能力提升等工程。做大做强大数据产业，着力发展新一代信息技术产业，加快发展人工智能产业，大力发展信息安全产业，提升数据资源汇聚采集分析能力，加快公共数据资源有序开放，推动大数据创新应用，强化政企数据互动，培育数字要素市场。

全力推动“城市大脑”建设。加强全市各级政务信息化工作，构建统一领导、上下衔接、统筹有力的数字政府组织体系。统一标准、一体化实施，着力破除各自为政的传统建设模式，

实现市、县两级协同联动，避免重复性建设。建设综合管控、低碳绿色的指挥交通运行体系，推进智慧停车工程建设，提高停车位综合利用率，加快雪亮工程、智慧水务、智慧旅游、智慧医疗、智慧生态环境监测等网络建设，推进基本公共服务和生活服务数字化，实现对城市各项数据的实时监测。着力推动网络空间基础设施建设、“互联网+智能制造”、电子政务优化提升、信息惠民、城市管理设施共建共用、公共信息资源开放开发等工程。

专栏 5.4 新型基础设施建设工程

（一）信息基础设施。重点推进 5G 基础设施、城市信息模型（CIM）基础平台、智能 5G 物联网西北运营基地、渭南数字经济产业园、韩城智慧园区等项目建设。

（二）大数据创新应用。重点推进雪亮工程、智慧校园、“互联网+教育”、工业互联网、智慧产业创新城等项目建设。

第二十六节 畅通国民经济循环体系

保持产业链供应链稳定。立足全市经济结构、产业分布等实际，打通堵点，焊接断点，着力畅通产业发展、企业市场、经济社会等循环体系。围绕重点产业链、龙头企业等，加强要素保障，促进上下游、产供销、大中小企业协同发展，加快布局和发展战略性新兴产业，保持产业链供应链稳定。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进资源在更大范围内优化配置，加强重点领域市场监管，健全统一市场监管规则和消费

维权机制，强化反垄断、反不正当竞争执法力度，营造公平有序的市场竞争环境。

加强质量标准品牌建设。深入贯彻质量强市战略，坚持质量、标准、品牌“三位一体”推进，全面提升“渭南制造”产品质量和品牌形象。加强标准、计量、专利、认证认可、检验检测等能力建设，开展质量基础设施“一站式”服务。继续实施质量提升专项行动，健全质量激励制度，在重点领域建立覆盖产品全生命周期的质量管理和质量追溯制度，支持企业加强质量管理体系建设。对标国内外先进水平，开展制造业标准化试点示范建设。支持企业创建具有国际影响力知名品牌，培育创建一批区域特色农业品牌。

推进实体经济健康发展。支持企业通过模式创新、研发创新、管理创新，加快向智能化、集约化、精细化管理运营转变。引导金融机构加大对各类企业的融资支持，扩大电力市场化交易规模，积极有效盘活存量和低效利用土地，合理增加土地供应，降低用地成本，推动物流减本增效。全面落实各类减税降费政策，引导企业充分挖掘降本增效潜力，激发企业活力和创造力，推动实体经济健康发展。

第六章 统筹推进区域协调发展

加快形成优势互补的区域经济布局

突破“一亩三分地”的思维定势，紧抓国家实施区域协调

发展战略机遇，以合作共赢、共同发展为目标，以合作机制创新为动力，以重大项目共建共享为抓手，整合资源优势，凝聚发展合力。

第二十七节 加强城市群及区域协作

加速融入西安国家中心城市都市圈。积极主动对接西安，以加快毗邻区域合作为重点，以区域共建合作项目为支撑，整合资源优势，深挖合作潜力，创新合作模式，推进两市全方位、深层次、宽领域合作。突出基础设施互通、公共服务共享、生态环境共治、产业发展聚集、统筹城乡规划等重点，持续推动富阎产业合作区、渭临经济协作区、西渭东区建设。加快推动临渭与蓝田深度合作。引导产业梯度转移，推动跨区域产业联动发展，形成优势互补、协作配套、共同发展的产业格局。整合山水、文化等旅游资源，积极与西安市景区管理、旅行社等合作，提升我市旅游行业市场化运作和产业化服务配套功能。加强与西安教育、医疗、科技、文化、金融等公共资源的有效衔接，引导西安高端产业向我市转移。加强生态环境共同治理，共建区域性生态屏障和生态圈。

深化晋陕豫黄河金三角区域合作。健全晋陕豫黄河金三角区域经济协作机制，推动郑洛渭西高质量发展合作带走深走实。发挥行业协会、企业联盟、商会等社会组织作用，持续推进跨地区、跨行业产业互补共融，加强产业分工协作，推动产

业集群发展，不断提升合作层次和水平。把推进“韩城-河津-万荣”“灵宝-潼关-芮城”等次区域合作作为突破口，通过以点带面、示范带动，推动产业集群发展，不断延伸产业链、价值链和创新链，促进区域重点节点城市协同发展。加大汾渭平原（黄河金三角区域）大气污染治理联防联控力度，确保区域空气质量持续改善。探索建立统一的公共就业和社会服务管理平台，加快基本公共服务一体化建设，不断提升基本公共服务保障能力。

深度参与关中平原城市群建设。优化人口、产业、交通、公共设施布局，着力提升渭南在关中平原城市群中的综合竞争力。积极转变生产方式，改善农业物质技术装备条件，增强自身生产能力、竞争能力，借助区位和交通优势，推动产业辐射中西部地区，打造西部乃至全国特色现代农业引领地。建设安全便捷、优质高效、绿色智能、一体畅联的运输服务体系，建设关中平原城市群次级交通枢纽。打造富阎产业合作区区域增长极。推动韩城-合阳-黄龙协同发展。推进蒲城、大荔、华阴副中心城市建设。加快蒲城、大荔撤县设市步伐。加大对庄里镇小城市综合改革支持力度，落实县级经济社会管理权限，逐步扩大小城市培育试点范围。

高水平承接产业转移。高标准规划建设渭北工业集中区，编制承接产业转移指导目录，明确产业承接发展重点，确保承接产业不污染环境、不破坏生态、不浪费资源、不搞低水平重

复建设。遵循市场规律，尊重各类企业在产业转移中的主体地位，持续开展与京津冀、长三角、长江经济带、粤港澳大湾区的经济合作活动，探寻适合我市发展的可承接产业，加大项目推介和招商引资力度，拓展在技术研发、生态环境保护、公共服务建设等方面的合作。梳理企业投资兴业的堵点和难点，进一步推进市场化、法治化、国际化营商环境建设。通过招才引智等措施，加强人才储备，保障承接产业的落地和实施。通过委托管理、投资合作等多种形式与东中部地区合作共建产业园区，引导转移产业和项目向园区集中集聚，培育产业集群。

第二十八节 提升新型城镇化建设水平

坚持以人的城镇化为核心，更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感。

提升中心城市能级。高起点规划建设西渭东区，加速临渭区、高新区、华州区、经开区产城融合，集聚发展装备制造、生物医药、增材制造、新一代信息技术等高新技术产业，重点发展金融服务、文化创意、电商物流、航空旅游等现代服务业，提升中心城市综合承载能力和辐射带动能力。完成新一轮空间规划、城市详细规划、建成区城市设计全覆盖，形成规范管理、有效衔接的规划体系，塑造个性鲜明、独具魅力的城市特色。实施城区断头路、城市内涝点、房地产（物业服务）乱象、违

法建筑等清零，完善路网结构，提高通行能力，全面消除城区黑臭水体，城市内涝得到根本治理，彻底拆除城区违法建筑，并建立长效管理机制。实施保障性安居工程改造、市容市貌改造、公共设施改造、垃圾分类处置、生态园林城市建设等提升工程，推进老旧小区改造、保障房建设，改造背街小巷，城市建设贴近民生，管理精细到位。形成布局合理、设施配套、功能完备、和谐文明的现代化城市体系，提升中心城市首位度。加强市民思想、文化、法律和道德建设，提高文明素质，倡导文明行为，弘扬文明新风，树立文明形象，营造文明环境。深入开展爱国卫生运动，巩固提升国家卫生城市创建成果，全面增强中心城市综合竞争力。

推动县城补短板强弱项。支持富平全国县城新型城镇化建设示范县各项重点工作。聚焦县城及县级市城区补齐基础设施短板，优化市政交通设施，完善市政管网建设，健全污水垃圾处理设施，提升消防基础设施能力，加快老旧小区改造，推进5G网络向县城延伸。优化县城各类医疗卫生设施，发展紧密型县域医疗卫生共同体，加强重要物资储备。引导社会力量建设一批综合性养老托育服务机构和设施。加大县城图书馆、体育场、足球场等文体设施建设力度。积极争取中央预算内投资、地方政府专项债券、企业债券、开发性政策性信贷等各类资金，推动以县城为载体的新型城镇化项目加快建设。

大力发展县域经济。突出中心城区的辐射带动作用，支持

县域板块联动、毗邻区域协作、产业补链配套，构建协同发展新格局。支持县市区围绕 1-2 个优势产业培育品牌，积极铸链强链补链，培育壮大县域特色产业，加快现代农业大县、工业经济强县、文化旅游名县建设，推动形成协同互补、特色鲜明的县域经济布局。提升园区专业配套和生产、生活性综合服务功能，稳步推进园区直供电、直供气等试点，支持“飞地经济”、共建园区建设，加快要素向园区集聚、企业向园区集中，实现县域园区经济体量、承载容量、发展质量大幅提升。多形式搭建供需大数据库、技术需求库、智能服务平台，形成数据驱动的县域智慧园区新模式。加快中小企业培育平台建设，提升创新工场、创客空间、联想之星等孵化器能力，支持县域创业基地建设。充分发挥富平、合阳省级县域经济和城镇建设试点县示范带动作用，推广可复制的成熟经验。加快推进资源型城市转型发展，深入推进韩城、合阳、白水、澄城、蒲城等采煤沉陷区综合治理，韩城、潼关、华州等独立工矿区改造提升，支持潼关探索资源型城市转型发展新路径。持续推动富平、临渭、华州、澄城等革命老区红色旅游资源整合，形成主题鲜明、内涵丰富红色旅游体系。

积极培育重点镇和特色小镇。完善城镇化健康发展体制机制，持续推进省市级重点示范镇和文化旅游名镇建设。加快人口相对集中、产业集聚度高的重点镇提档升级，打造县域经济社会发展副中心。积极争取国家特色小镇政策支持，实行清单

管理，动态调整，准确把握定位，突出产业聚集，促进创业带动就业，进一步发掘历史文化、产业、生态等资源，打造一批特色鲜明、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美的特色小镇。

第二十九节 加快城乡融合发展速度

扎实推进城市户籍制度改革，着力提高农业转移人口市民化质量。推动城乡一体化规划设计，统筹安排农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布、产业发展、公共设施等空间布局，推动城乡融合发展。支持富平加快国家城乡融合发展示范区建设，依法推进农村集体经营性建设用地入市，建立促进人才返乡创业机制，健全适合农业农村特点的金融体系，促进城乡要素双向自由流动。推动城乡基础设施一体化发展，加快公共服务向农村延伸，保障符合条件的未落户农民工在流入地平等享受城镇基本公共服务，确保城乡公共资源合理配置。建设农村产权交易平台，盘活农村各类资源资产，引导县域特色经济和农村一二三产业融合发展，促进城乡产业协同发展。

第七章 全面实施乡村振兴战略 促进农业强农村美农民富

坚持农业农村优先发展，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化，全力促

进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

第三十节 保障粮食安全和重要农产品供给

实施高标准农田建设工程。落实好“藏粮于地、藏粮于技”战略，严守耕地保护红线，全面落实永久性基本农田保护制度，实施耕地保护性耕作，推广深松整地、秸秆还田、绿肥种植、调酸压碱等技术，持续推进农村土地整治和中低产田改造，提升耕地质量。加强农业水利设施建设，实施一批大中型灌区节水改造和“五小”水利工程，到2025年农田有效灌溉面积达到475万亩。加快高标准农田建设，新增高标准农田100万亩。

切实保障粮食安全。筑牢粮食安全政治责任，实施粮食安全保障工程和优质粮食丰产增收工程，建设国家优质专用小麦生产基地，争创全国“优质粮食工程”示范市。制定完善粮食生产龙头企业、种植大户等经营主体和农业科技推广人员奖补措施，稳定和加强种粮补贴，坚持完善最低收购价政策，保护种粮积极性。强化农业科技和装备支撑，大力推广旱作节水、立体种植、绿色防控、配方施肥等技术，持续提升粮食单产水平。优化粮食种植结构和品种，健全农业气象灾害、农作物病虫害防治体系，推进农业气象灾害和农作物病虫害专业化精准化防治。支持新型经营主体采取土地股份合作、土地托管、代耕代种等方式发展粮食适度规模经营。全市粮食播种面积稳定在770万亩以上，粮食产量稳定在210万吨以上。

保障重要农产品供给。强化重点农产品市场监测预警，完善生产、流通、应急调控等体系和平台建设，抓好农产品产销衔接、供需平衡，确保重要农产品生产稳定、供应充足、流通有序、价格合理。完善粮食储备机制，加强分级储备体系建设，

专栏 7.1 粮食安全和重要农产品供给工程

(一) 高标准农田建设。重点推动 100 万亩高标准农田项目建设，亩均粮食综合生产能力提高 5% 以上。

(二) 现代种业提升。重点推动市级种质资源库、种质圃、专业基因库、畜禽遗传资源基因库、市级畜禽保种场，良种繁育基地建设。

(三) 仓储冷链建设。重点推动建设一批分拣包装、冷藏保鲜、仓储运输、初加工等农产品仓储保鲜冷链设施。

(四) 粮食和物资储备安全保障。重点推动粮食和物资储备基础设施、应急保障体系设施、粮食产业园区等项目建设。

(五) 畜牧业高质量发展。重点推动生猪恢复生产、奶业提质增效、肉牛肉羊扩群增量、动物及动物产品指定通道、动物防疫应急物资储备、高等级生物安全兽医实验室等项目建设。

健全粮食现代物流体系，保障粮食绝对安全。开展粮食节约行动。落实“菜篮子”市长负责制，强化紧缺、绿色优质农产品生产、调度，加快瓜果菜、畜牧养殖等结构调优，推动生猪、牛、羊、禽标准化规模养殖，确保米面油、肉菜蛋奶等重要农产品安全供应。

第三十一节 构建特色现代农业产业体系

深化农业供给侧结构性改革，加快构建特色现代农业产业

体系，提高农业创新力、竞争力和全要素生产率，推动农业大市向农业强市转变。“十四五”期间，农业产业增加值年均增速保持4%以上。

做大做强现代特色农业。深入实施“3+X”工程，优化农业产业布局结构，不断完善现代农业生产体系，提升农业规模化、现代化水平。实施果业转型升级综合示范工程，强化果品标准化、绿色化、品牌化生产，水果生产面积稳定在400万亩、优质商品水果产量稳定在400万吨以上，打造优质特色水果生产基地。做强设施农业，推进设施装备智能化、数字化改造，加快省级标准化示范园、万亩示范镇和千亩示范村建设，设施农业生产面积稳定在140万亩左右。加快畜牧业标准化养殖，强化正大、牧原、石羊等大型龙头企业全产业链培育，扎实推进现代奶业振兴和优质安全肉类保障工程，全市畜牧业产业化经营覆盖率达到80%以上，畜牧业产值占农业总产值达到30%以上，建成省级现代畜牧产业强市。培育发展苗木花卉、木本油料、食用菌、中药材等特色农产品，形成若干规模化集中产区。

全面提升农产品质量。实施农产品质量安全提升工程，完善质量安全标准、监管体系，健全农产品认证体系和安全监管追溯系统，深入推进农产品标准化创建、质量追溯、示范县创建，不断提高农产品高端有效供给。深入实施农业品牌提升行动，以创建“两品一标”为载体，扩大农产品商标和地理标志

产品认证、保护，擦亮老品牌、塑强新品牌，重点打造 20 多个中外驰名商标，形成若干规模化地理标志产业和集中产区，推动韩城大红袍花椒、白水苹果、大荔冬枣、蒲城酥梨、富平尖柿、临渭葡萄、合阳红提、澄城樱桃等区域公用品牌持续增值。

推动农村产业深度融合。坚持工业反哺农业、服务业提升农业，加快农业产业园区标准化建设，创建农村三产融合发展示范区。实施农产品加工提升行动，加快农产品加工业发展，依托渭南经开、大荔、合阳 3 个省级农产品加工产业示范园区以及白水苹果、富平奶山羊聚集区，引导产业由要素聚集向创新驱动转变，重点打造“1+4”五大农产品加工业聚集区，到 2025 年全市农产品加工业营业收入达到 2000 亿元以上。实施服务赋能农业行动，强化农业生产性服务业引领支撑作用，积极构建新型农业社会化服务体系，培育新产业新业态。统筹规划农产品流通设施布局，加快建设现代化农产品冷链仓储物流体系及销售公共服务平台，加强农超对接、农商互联，健全农产品产销稳定衔接机制。加大农村电子商务基础设施投入，持续实施电子商务进农村综合示范，加快“互联网+农业”发展。实施休闲农业和乡村旅游精品工程，大力发展智慧农业、创意农业、民俗经济，打造一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、森林人家、康养基地、乡村民宿、特色小镇，促进乡村产业发展与新型城镇化深度融合。

培育壮大新型经营主体。实施新型农业经营主体培育工程，加快构建以家庭承包经营为基础，集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的新型农业经营体系，不断提高农业集约化、专业化、组织化、社会化水平，有效带动小农户发展。支持龙头企业、专业大户、家庭农场、农民专业合作社等经营主体规范化、专业化、标准化发展。建立健全新型经营主体的政策支持体系，推动落实财政、税收、土地、信贷、保险等政策，扩大新型经营主体承担涉农项目规模。鼓励社会资本参与农业产业化、规模化经营项目。优化农业从业者结构，实施职业农民培训计划，大力培育高素质农民，提升农业产业经营能力。

强化农业科技支撑。实施农业创新发展战略，加大农业专业人才招引力度，完善农业科技创新激励机制，支持农业基础性、前瞻性、原创性科技研究。加快农业园区提档升级，支持农业龙头企业建立研发中心，推进农业科技创新平台基地建设。实施农业科技推广工程，“一县一业”布局建设现代农业科技试验站，重点围绕良种繁育、农机农艺融合，开展新品种选育、新技术引进、新装备示范，推进现代种业发展，提升农业机械化装备水平。加快农业科技成果转化，支持社会力量参与农业科技推广，建设一批现代种植业、涉农工业孵化基地。大力发展数字农业，推进物联网和遥感技术应用，提升农业数字化、信息化水平。鼓励发展分享农业、众筹农业等新型模式。

专栏 7.2 现代农业提质增效工程

(一) 主体培育。积极培育种粮大户、家庭农场、农民专业合作社、社会化服务组织、农业产业化联合体，扶持一批行业骨干龙头企业，“十四五”期间新增农业产业化龙头企业 50 家，培养高素质农民 4500 人以上。

(二) 园区承载。重点推进“特色农业原料基地+配套加工企业”的农业现代化示范区等项目建设，到 2025 年力争建成国家级现代农业产业园 1 个，省级现代农业产业园 5 个，市级现代农业产业园 50 个。

(三) 农产品加工提升行动。依托渭南经开、大荔、合阳 3 个省级农产品加工产业示范园区以及白水苹果、富平奶山羊聚集区，引导产业由要素聚集向创新驱动转变，重点打造“1+4”五大农产品加工业聚集区。

(四) 农产品质量安全体系。构建渭南市农产品质量安全检验检测体系，建设 1 个市级质检中心、10 个县级质检站。

第三十二节 建设美丽宜居乡村

优化乡村布局规划。坚持人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一，按照“生产空间设施完善、生活空间方便生活、生态空间一体整治”原则，推行“多规合一”，科学修编村庄建设规划。明确村庄整治重点和时序，制定差别性建设目标，有序推进集聚提升类、特色保护类、城郊融合类、搬迁撤并类等不同类型的村庄建设。加快宜居农房建设，规划开发彰显黄河文化、关中民居、生态产业的特色小镇。按照公共服务与城市均等、居所适应农村特点等要求，科学规划、统筹推进

农村基础设施和公共服务建设。强化规划约束管控，严格村庄规划许可管理，推进乡村有序、特色发展。加强乡土自然人文景观、历史文化名镇名村、传统村落、特色景观村落的保护传承，因地制宜发展乡村旅游。

加强农村基础设施建设。持续加大投入力度，统筹推进农村水、电、气、路、讯等设施建设，补齐基础设施短板，促进城乡基础设施互联互通，持续改善农村生产生活条件。加强农村水源保障，提升供水网络，确保饮水安全。加快乡村能源革命，实施新一轮农村电网升级改造，推动供气储气设施向农村延伸，稳妥推进散煤替代和清洁利用。编制农村公路发展规划，持续推进“四好农村路”建设，继续实施村庄内道路硬化工程，加快通村客运发展。加强乡村信息化基础设施建设，实施宽带乡村升级工程，推广远程教育、远程医疗、金融网点进村等信息服务，推进农村基层政务信息化应用。鼓励商贸、邮政、快递、供销、运输等企业加大在农村地区布局设施网络，推进农村物流基础设施网络建设。统筹提升农村防灾减灾能力。

专栏 7.3 美丽乡村建设工程

（一）农村公路。推动“四好农村路”建设，全面提升农村公路技术状况和管养水平，实施一批对农村经济发展具有重要作用的产业路、园区路、旅游路项目，有序推进乡镇通三级路。

（二）农村生活垃圾污水设施。加强农村生活垃圾处理设施项目建设，因地制宜推动农村生活污水治理，到 2025 年农村生活垃圾有效处理率达到 95%以上，农村生活污水治理率达到 35%。

（三）农村饮水安全巩固提升。稳定饮用水水源地水质，推进城乡供水一体化建设，对小型集中供水工程规范化改造，重点建设 58 处农村供水工程应急备用水源，配齐 450 处单村供水工程消毒设备，到 2025 年全市农村自来水普及率达到 99% 以上。

（四）农村改厕及畜禽粪污资源化利用。城市近郊有基础、有条件的一类县区，农村卫生厕所全面普及，有较好基础、基本具备条件的二类县区，基本完成农村户用厕所改造，地处偏远、经济欠发达的三类县区，农村卫生厕所基本普及，规模养殖场粪污处理设施配套率达到 95%。

（五）农村能源清洁化设施。加强生物质供热、规模化生物质天然气、规模化大型沼气、太阳能、地热能、风能等技术的推广应用。

（六）农村广播电视。继续加强农村广播电视建设，到 2025 年广播、电视综合覆盖率分别达到 99.7% 和 99.8%。

持续改善乡村人居环境。深入开展农村人居环境整治提升行动，建设美丽宜居村庄。加快“垃圾革命”“厕所革命”“污水革命”，推进生活垃圾就地分类和资源化利用，卫生厕所基本实现全覆盖，粪污污水、黑臭水体得到综合有效治理。突出乡土特色，完善公共照明设施，推进乡村绿化工程，开展公共空间和庭院环境整治，不断提升乡村风貌。推广大荔“美丽乡村”模式，建设一批“全国一流、全省样板”美丽宜居示范村，美丽乡村覆盖率达到 20%，全市村庄绿化率达到 30% 以上。

不断提升乡村风貌。实施“扁平化”“网格化”管理模式，全面推进新型农村社区管理体系建设。健全完善民主管理制度和管理机构，积极推动村民参与乡村建设管理，提高民主管理规范化水平。加大村务公开力度，完善民主议事机制，拓宽农

民利益诉求表达渠道，保障和维护村民合法权益。加大农村法治建设，引导村民遵纪守法，诚实守信。加大农村文化供给，广泛开展群众文化活动，丰富群众文化生活。实施乡村文明提升工程，大力开展乡村文明创建活动，积极开展农村文明家庭、好媳妇、好儿女、好公婆等评选，推进农村殡葬和婚丧礼仪改革，倡导健康生活方式，树立文明和谐新风，促进乡村移风易俗。

第三十三节 深化农村综合改革

以完善产权制度和要素市场化配置为重点，推进体制机制创新，强化乡村振兴制度性供给，深化农业农村改革，不断激发乡村发展动力活力。巩固完善农村基本经营制度，落实好第二轮土地承包政策。深化农村土地制度改革，完善农村承包地“三权分置”制度，让农民在土地改革中收益更多。探索具体用地项目公共利益认定机制，完善征地补偿标准，建立被征地农民长远生计的多元化保障机制。建立健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地管理制度，完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权。建立集体经营性建设用地增值收益分配机制，在符合规划和用途管制前提下，赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能，明确入市范围和途径。深入推进农村集体产权制度改革，建设农村集体资产管理平台，健全交易、监管、收

益分配制度。加快建立新型农业支持保护政策体系，深化农产品收储制度和价格形成机制改革，落实和完善对农民直接补贴制度。探索开展小麦、玉米粮食作物完全成本保险和收入保险等试点，加快建立多层次农业保险体系。建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度，加大公共财政向“三农”倾斜力度。积极稳妥推进农村金融改革，建立健全农村金融体系，更好满足乡村振兴多样化金融需求。开展乡村治理体系建设试点。

第三十四节 建立欠发达地区的帮扶机制

完善防止返贫监测和帮扶机制。建立脱贫人口动态管理体系，健全防止返贫致贫监测预警和动态帮扶工作机制，重点对因学、因病、因残、因灾、失业等特殊原因可能再次返贫的脱贫户实行动态监测，做好返贫致贫风险预警和后续帮扶。健全完善易地扶贫搬迁后续扶持、带贫益贫稳定增收、扶贫资产管理、基础设施和公共服务项目运营管护等机制，全面巩固脱贫成果。促进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，推动减贫战略及工作体系平稳转型，加强产业、人才、规划、组织、政策对接，建立完善长短结合、标本兼治的体制机制，持续促进脱贫成果巩固提升。

增强欠发达地区内生发展动力。有序推进秦岭区域、采煤（矿）沉陷区生态移民搬迁，持续做好就业帮扶。实施低收入

地区振兴发展行动，科学界定低收入对象及范围，加大基础设施、产业发展、生态环境、社会事业等项目资金支持力度，完善公共服务体系，增强脱贫地区“造血”功能。因地制宜发展区域特色产业，延伸产业链条，建立更加稳定的利益联结机制，提高抗风险能力，确保低收入群体持续稳定增收。坚持和完善苏陕协作，创新产业合作机制，依托富丹产业园合作模式，重点在产业链耦合、旅游双向互动、农产品产供销对接、人才交流、劳务协作等方面深化拓展。加大政策支持力度，创新体制机制，积极开展消费帮扶，引导更多社会人才、资本参与扶持开发，努力形成多渠道、多层次、广领域投入机制。

巩固完善帮扶机制。做好脱贫攻坚政策平稳过渡，落实“四个不摘”要求，延续产业扶贫、就业扶贫、消费帮扶、以工代赈等脱贫攻坚政策，保持已脱贫户帮扶政策延续性，确保脱贫人口稳定增收不返贫、低收入人群不致贫。脱贫攻坚政策过渡期内，将财政专项扶贫资金作为巩固脱贫成果专项资金，保持资金规模相对稳定。大力发展帮扶产业，增加就业人数，完善兜底保障政策，适当提高低收入标准，扩大扶持政策享受人群，提升医疗、教育等政策保障水平，不断拓展农村人口增收渠道。加强宣传引导，建立正向激励机制，加大扶志扶智力度，培育提升扶持对象能力素质，不断提升脱贫地区、脱贫人口自我发展能力和创收致富内生动力。

专栏 7.4 易地扶贫搬迁后续扶持工程

(一) 集中安置区配套工程。巩固提升集中安置区水电路气暖讯等基础设施和配套服务设施建设，着力推进安置区与城镇一体化建设发展。

(二) 安置点产业园区建设工程。依托大型安置区，新建和改扩建一批配套产业园区。推广“公司+合作社+贫困户”等方式，建立健全产业扶贫利益联结机制。

第八章 全方位深入推进改革开放 打造内陆改革开放新高地

紧扣治理体系和治理能力现代化，突出问题导向，系统集成推进基础性、根本性、全局性领域深化改革。

第三十五节 加快转变政府职能

深化政府机构改革。按照精简、统一、高效的原则，进一步梳理各级各部门职责和权力事项，厘清权力边界，优化权力配置，健全部门职责分工争议协调机制，加快形成边界清晰、分工合理、权责统一、运转高效、法治保障的政府组织体系。提升政务服务质量和水平，全面提升政府阳光热线服务效能，加大热线办理效率考核力度。健全政务公开工作机制，全面推进信息公开。强化权力运行制约和监督，加快政府守信践诺机制建设。健全完善群众评议、专家评审、专业机构测评相结合的电子政务评价体系，推进“好差评”工作。建立健全政府向社会力量购买服务机制。改革政绩考核体系，强化民生导向，

突出对发展质量和效益的考核，进一步落实容错免责机制，扎实推进改进作风常态化长效化建设，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

提高决策管理水平。加强政府对经济发展的宏观引导和统筹协调能力，健全以中长期发展战略和规划为导向，以财政、金融、产业、价格等政策为支撑的调节体系。健全制度合理、程序正当、过程公开、责任明确的重大行政依法决策机制，认真落实重大行政决策公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的法定程序，强化决策必经程序的刚性约束。加强特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。健全决策信息反馈、决策后评估和纠错纠正机制，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。全面推行政府法律顾问制度，完善政府法律顾问服务模式和工作机制，构建政府购买法律服务的工作机制。

深化“放管服”改革。加快服务型政府建设，持续精简行政许可事项，对所有涉企经营许可事项实行“证照分离”改革，推进“照后减证”。全面开展工程建设项目审批制度改革。深化投资审批制度改革，简化、整合投资项目报建手续，推进投资项目承诺制改革。完善事中事后监管能力，加快“互联网+监管”系统建设，推进“双随机一公开”监管、重点监管、信用监管等方式融合，制定文化市场、农业、市场监管、交通运输、生态环境保护综合行政执法事项通用目录，不断提高监管

规范性、精准性、有效性。深入开展“互联网+政务服务”，运用区块链等数字技术，搭建在线协同、快速响应的“12345”智慧平台，推动行政审批服务“一网通办”迈向“一网办好”，政务服务标准化、规范化、便利化，打造“渭好办”政务服务品牌。

持续优化营商环境。认真落实优化营商环境条例，深入开展优化营商环境专项行动。深化行业协会、商会和中介机构改革。加强营商环境督查检查，开展营商环境第三方评价。大力减少行政程序繁琐环节，及时清理“循环证明”“重复证明”等不合理手续，有效破除企业投资生产经营中的各类堵点难点痛点，构建企业全生命周期“五星级”店小二服务体系，营造市场化、法制化、国际化一流营商环境。推动政务服务“跨省通办”。

第三十六节 全面深化要素市场化配置改革

优化土地要素供给。建立健全城乡统一的建设用地市场，推动农村集体经营性建设用地入市，建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度。健全工业用地市场供应体系，推行长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等多方式工业用地供应制度。调整完善产业用地政策，推动不同产业用地类型合理转换。持续推进批而未供和闲置土地清理处置，积极盘活土地存量，建立健全土地“增存挂钩”机

制。探索土地利用计划管理方式改革，实施年度总量控制，以真实有效的项目落地作为配置计划的依据。完善城乡建设用地增减挂钩政策，实行“县域平衡为主，市域调剂为辅，省级统筹保障重点”耕地占补平衡机制。完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。

引导劳动力要素有序流动。试行以经常居住地登记户口制度，建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置。依法纠正身份、性别等就业歧视现象，畅通企业、社会组织人员进入党政机关、国有企事业单位渠道，促进人才在不同类型、不同所有制单位之间合理流动。完善技术技能评价制度，以职业能力为核心制定职业标准，畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道。推进社会化职称评审。探索实现职业技能等级证书和学历证书互通衔接。完善人事档案管理服务。

发展技术要素市场。改革科研项目立项和组织实施方式，坚持目标引领，强化成果导向，建立健全多元化支持机制。加强科技成果转化中试基地建设。支持有条件的企业承担中省重大科技项目。积极探索通过天使投资、创业投资、知识产权证券化、科技保险等方式推动科技成果资本化。鼓励商业银行采用知识产权质押、预期收益质押等融资方式，为促进技术转移转化提供更多金融产品服务。

培育数据要素市场。建立数据资源清单管理机制，完善数据权属界定、开放共享、交易流通等标准和措施，发挥社会数据资源价值。建立开放数据管理制度体系及标准规范，推动重点领域数据有序开放。建立数据隐私保护制度和安全审查制度。加强对政务数据、企业商业秘密和个人数据的保护。

健全要素市场运行机制。完善技术、数据等要素市场交易规则和服务，提升监管水平。发展科技成果、专利等资产评估服务，为要素市场化配置提供价格信息服务和保障，促进技术要素有序流动和价格合理形成。建设要素交易平台，健全科技成果交易平台，引导培育大数据交易市场。拓展公共资源交易平台功能，支持第三方要素交易平台与省市公共资源交易平台对接。

第三十七节 优化政策调控举措

营造公平竞争市场环境。进一步放开企业市场准入，有序推进电力、通信、铁路、天然气等重点行业和领域改革，大幅放宽基础设施、社会事业、金融服务业等领域市场准入。建立健全招投标体制机制，加快建立破除招投标隐性壁垒，营造公开透明、公平公正的招投标环境。建立面向各类市场主体的有违公平竞争问题的投诉举报和处理快速回应机制。加大普惠政策支持，推进产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变，保障不同市场主体平等获取生产要素和服务。建立清理和

防止拖欠账款长效机制。完善政策执行方式，加强政策协调性，推动政策服务网格化、精准化和窗口化，增强各类市场主体的政策获得感。

深化投融资体制改革。优化政府投资方向，政府投资主要投向公益性和基础性建设领域。对适宜市场化运作的公共服务类、基础设施类项目有序采取 PPP 模式。推进政府融资平台整合创新，规范政府平台融资渠道。积极争取投资补助、资本金注入、设立基金等办法，引导社会资本投入重大项目。推进资本要素市场化配置，健全多层次资本市场体系。增加服务小微企业和民营企业的金融服务供给。建立县域银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制。鼓励企业通过挂牌上市和发行各类直接债券融资工具，拓宽直接融资渠道。完善地方金融监管制度，积极推进金融安全示范建设，确保不发生区域性、系统性金融风险。

深化财税体制改革。完善政府预算体系，加强政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算统筹衔接。全面实施预算绩效管理，强化预算刚性约束，着力提升财政资源配置效率和资金使用效益。科学确定市以下政府收入划分，稳步推进事权和财政支出责任划分改革，健全财力和事权相匹配的财政管理体制。落实国家税收制度改革，健全地方税体系，深化税收征管体制改革。完善政府债务管理体制机制，防范化解地方政府债务风险，增强财政可持续性。进一步减轻企业税费负担，

加大对中小微企业的税收扶持，为创新创业减压减负。

深化价格改革。坚持市场决定、放管结合、改革创新、稳慎推进原则，全面深化价格改革。加强价格总水平调控，完善价格监测分析预警体系。推动政府定价机制由制定具体价格水平向制定定价规则转变，定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。深化重点领域价格改革，推进能源资源价格市场化，完善环境服务价格政策、资源有偿使用制度和生态补偿制度。理顺医疗服务价格，健全交通运输价格机制，完善农副产品价格形成机制，推进公用事业和公益性服务价格改革，加强成本监审和成本信息公开，提升价格公共服务水平。推进要素价格市场化改革，完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度，逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制。健全最低工资标准调整、工资集体协商和企业薪酬调查制度。深化国有企业工资决定机制改革，完善事业单位岗位绩效工资制度。建立公务员和企业相当人员工资水平调查比较制度，落实并完善工资正常调整机制。加强公平竞争审查，强化市场价格行为监管和反垄断执法，维护要素市场价格秩序。

完善产权管理体制。完善以管资本为主的经营性国有资产产权管理制度。全面推进自然资源统一确权登记工作，建立归属清晰、权责明确、保护严格、流程明确、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度。推动自然资源资产所有权和使用权分离，适度扩大使用权出让、转让、出租、担保和入股等权

能。推进农村集体产权制度改革试点，加快集体成员身份确认，资产折股量化，集体经济组织登记赋码颁证等工作。健全以公平为原则的产权保护制度，依法平等保护民营经济产权，严肃查处各类侵害民营企业合法权益的行为，保护企业家人身和财产安全。

第三十八节 激发市场主体活力

深化国资国企改革。毫不动摇巩固和发展公有制经济，做强做优做大国有资本和国有企业，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。完善现代企业制度，健全国有企业法人治理结构，深化劳动、人事、分配改革，探索完善长效激励约束机制。构建“大国资”平台，将市属经营性国有资产逐步纳入统一监管平台，促进国资运营规范化、规模化、透明化。完善“大监管”格局，转变国资监管方式，逐步实现从管资产向管资本为主转变，提升国有资本投资运营水平，确保国有资产增值保值，构建多层次协同监督体系。推进“大资本”运作，积极推进以国有资产证券化为重点的混合所有制改革，鼓励引进战略投资者，推进国有资本整合重组，优化国有资本布局和国有资源配置。

发展混合所有制经济。稳妥推进国有企业混合所有制改革。鼓励非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式，参与国有企业改制重组或国有

控股上市公司增资扩股及企业经营管理。在资源开发、公用事业等领域，向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目。充分发挥国有资本投资、运营公司的资本运作平台作用，通过市场化方式，以公共服务、高新技术、生态环保、战略性新兴产业为重点，对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权投资。鼓励国有企业通过多种方式，与非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合。

支持非公有制经济健康发展。坚持权利平等、机会平等、规则平等，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。强化资源、资金、土地、煤、电、油、气、运等方面要素保障。支持非公有制企业债券融资、技术创新、跨地区经营，上市发展。健全非公有制经济服务体系，认真落实和不断完善财政、金融、税收、信用担保、技术创新等方面的政策，引导更多民间资本进入实体经济。促进有条件的私营企业建立现代企业制度。建立亲清政商关系，畅通企业家意见建议通道，完善对市场主体全生命周期服务模式，引导企业家聚精会神办实业，弘扬“工匠精神”，守法合规经营，积极履行社会责任。

第三十九节 全方位深化开放合作

深度融入共建“一带一路”大格局。多措并举扩大贸易规模、创新利用外资、强化互动交流，显著提高渭南外向型、开放型经济水平，持续增强发展的动力与活力。

1.扩大对外贸易规模。持续运行好“渭西欧”中欧班列，充分发挥我市优质果品、特色农副食品品牌优势，重点打造一批跨境电子商务产业园，鼓励跨境电商发展。及时有效帮助企业应对贸易摩擦，巩固和深化现有贸易合作关系，积极开拓更多国家市场。优化贸易结构，大力发展服务贸易，逐步提高出口产品附加值，扩大有需求、有优势的技术、设备进口，强化双向贸易连接。规划建设贸易促进公共服务平台，完善境外产品展销中心等营销服务网络布局，加大外贸人才引进，开展服务境内外主体的法律培训和援助，提高贸易数字化水平。通过税费减免等多种方式，支持加工出口、商贸物流、外贸服务等外向型企业发展，扩大外贸经营队伍建设。利用好海外陕西商会（协会）作用，精心组织参加中国国际进出口博览会等，扩大渭南产品国际影响力。支持渭南高新区建设陕西自贸试验区协同创新区，积极筹建综合保税区、铁路口岸、进出口加工区等，开设电子口岸和国际贸易业务窗口。到2025年，培育新增外贸进出口企业40家以上，进出口贸易额达到25亿元。

2.提升外资利用水平。大力开展国际招商推介活动，探索建立国际投促合作机制，引进一批基地型、带动型战略性新兴产业项目及产业链延伸类、配套类项目，到2025年，力争新增落地总投资额超5000万美元项目10个以上、世界500强或国际行业龙头企业项目5个以上。优化利用外资结构，鼓励外资重点投向高端制造业、高新技术产业、现代服务业，引进地区总部、功能性机构及融资租赁、现代物流、加工贸易、服务

外包、分拨分销等项目落户。创新利用外资方式，积极引进国外银行、保险、证券等金融机构，鼓励外资以参股、并购等方式参与企业兼并重组，探索民营企业以海外上市、引入战略投资者等方式与外商合资合作，打造合作产业发展大平台。积极参与“一带一路”科技创新行动计划，加强科技人文交流，参与实施政府间科技合作交流项目，推动共建联合实验室和研发机构。坚持“引资”与“引才”“引业”并重，多元引进技术创新机制、先进业务模式、现代管理经验、国际市场渠道等要素。“十四五”期间，累计实际利用外资10亿美元。

3.拓展对外交流合作。依托丝绸之路大学联盟和“一带一路”职教联盟，瞄准当前及未来市场需求，务实与国外高等职业院校开展教育资源共享、人才订单培养，双向互动交流。加快健康、养老领域开放，引入国外优质服务资源，吸收借鉴先进理念、技术、经验、模式，开展专业技术人员培养进修。拓宽渭南丝绸之路经济带现代农业，特别是果业领域合作。继续深化与世界银行、德国复兴信贷银行等外资金融机构贷款合作，支持我市生态环境治理、基础设施领域项目建设。充分利用友好城市纽带和桥梁作用，积极开拓海外媒体宣传渠道，线上线下结合，推出黄河、华山等地域宣传片、宣传品等媒介载体，提升渭南文化旅游国际影响力。

构筑全方位高水平对外开放格局。抢抓新时代西部大开发政策机遇，加快融入共建亚欧陆海贸易大通道，着力构建向西

为主、多向并进的高水平对外开放格局。

1.向西为主：主动融入新亚欧大陆桥经济走廊、中国-中亚-西亚经济走廊、中蒙俄经济走廊，中巴经济走廊，注重与西部陆海新通道等协同协作。加快参与西安都市圈功能布局，增强我市一二三产服务配套功能建设，依托富阎产业合作区和规划建设的跨境电子商务产业园，提升外向型经济的可持续发展能力。加强与新疆丝绸之路经济带核心区及甘肃、青海等省际工业、文化旅游、生态治理全面合作，共同打造开放合作通道。依托陕西自由贸易区渭南高新技术产业开发区协同创新区，加强与经济走廊沿线国家和地区合作培养科技人才，实施海外高层次人才引进工程，建立海内外高层次人才创新创业基地、引智成果推广基地。

2.巩固中东部东联：做好承接中东部产业转移“大文章”，围绕区域定位、城市定位、产业定位，进行全产业链引进，加快产业转移示范区建设。继续深化与山西（河津、运城、临汾）、河南（三门峡、洛阳、郑州）中部省份和江苏（镇江）、浙江、上海等长三角地区互动协作，推动多领域务实合作，建立东中西经济协作长效机制。以黄河流域生态保护和高质量发展为契机，以中原城市群为纽带，借势借力加快经济发展。

3.深耕南向：持续开展与珠三角地区、粤港澳大湾区经济合作活动，加大高技术产业和高端服务业类项目推介力度，通过共建园区、产业合作、飞地经济等方式发展接续产业和替代产业。加强与西南地区合作互动，用好国家重点发展成渝双城

经济圈战略机遇，以西安至成都、西安至重庆高速铁路为载体，推动特色果品展销、务工输出输入、文化旅游协作互惠等方面取得实效。积极参与中国-中南半岛经济走廊建设，加快拓展东南亚国家市场，多领域融入国际南向陆海贸易新通道。

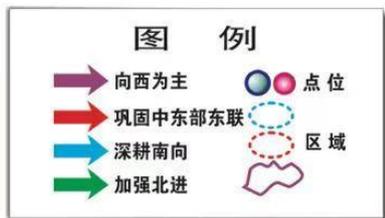
4.加强北进：扎实办好渭南北京经济合作周活动，依托津陕对口协作平台，拓展与京津冀地区在技术研发、生态环境保护、公共服务建设等方面合作。积极链接呼包鄂榆城市群，在基础设施联通、要素资源流动、产业互补、政策协同等领域进行合作，特别是加强能源化工、新能源、矿山生态治理等领域深度合作，构建向北开放的战略支撑。

加强招商引资精准性有效性。把招商引资作为“头号工程”，坚持招大引强与延链补链相结合、招商引资与招才引智相结合、差异竞争与全市协同相结合，构建“一盘棋”大招商格局。建立健全各级党政“一把手”主抓招商、带队招商工作机制，加强招商机构队伍建设，优化招商引资平台，提升招商引资有效性。制定发布市级招商引资重点产业指导目录，扎实开展“百企、千项、万人进渭南”双招双引活动，不断增强全市招商引资、招才引智的主动性精准性和有效性，推动产业链、资本链、人才链、技术链“四链合一”。加强招商项目跟踪服务，健全招商引资效果评价和投诉服务机制，切实推动招商项目落地建设。“十四五”期间，力争全市招商引资到位资金累计突破 5000 亿元。

渭南市“十四五”对外开放格局图

俄罗斯

蒙古国



第九章 统筹山水林田湖草沙系统治理

推动生态环境质量持续好转

牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持生态优先、绿色发展，统筹推进黄河流域和秦岭等重点区域生态环境大保护、大治理，坚决打好蓝天、碧水、净土、青山保卫战，持续推动生态环境质量提升，打造黄河流域生态保护和高质量发展示范市。

第四十节 全面加强黄河流域生态保护治理

突出抓好水土保持。聚焦黄河西岸和渭河沿岸生态带建设，实施沿黄防护林提质增效工程、沿黄公路生态长廊和渭河生态保护林工程，推动黄河流域从过度干预、过度利用向自然修复、休养生息转变。以关中北山、渭北黄土高原沟壑区生态保护为重点，持续开展退耕还林还草、三北防护林工程，因地制宜实施封山育林、人工造林、飞播造林等，不断提高森林和植被覆盖率，构筑黄龙山-桥山生态安全屏障。以渭北台塬和沟壑区为重点，实施固沟保塬、北洛河等中小流域综合治理、坡耕地综合整治、病险淤地坝除险加固等水土保持重点工程，快速提升水土保持能力。建设新标准新技术新工艺淤地坝 58 座，除险加固淤地坝 29 座，新增治理水土流失面积 600 平方公里。

加强生态系统保护修复。优化沿黄河、渭河、洛河等取水口和排水口布局，构建城乡全覆盖的水源地修复治理体系，提升水源涵养能力。实施山水林田湖草生态保护修复工程，提高白水林皋湖、蒲城北洛河、大荔朝邑湖等湿地保护水平，加快恢复湿地生态功能。以秦岭北麓和北部山区矿山为重点，实施矿区地貌、土壤、水体、植被等生态修复和地质灾害防治工程，加强矿区生态环境综合整治。以韩城、合阳等煤炭资源集中开采区为重点，开展矿山综合整治，加快绿色矿山建设。正确把握人与自然和谐共生的关系，降低人为活动对生态系统的破坏和影响。

全力保障黄河长治久安。紧抓水沙关系调节主要矛盾，建立黄河侵蚀产沙、水沙关系调控、暴雨洪水危害及生态环境影响研究体系，开发致洪暴雨、水沙实时监测预警预报系统平台，实现黄河水沙调控理论和技术突破。加快推进渭北黄土高原沟壑区黄河粗泥沙来源区拦沙工程，合理拦减入黄泥沙。完善干支流骨干工程，协同推进小北干流河道治理工程及渭河、洛河等河道和滩区综合提升治理工程，联防联控暴雨等引发的洪水灾害，切实提高防洪水平。加强灾害应对体系和能力建设，完善气象灾害、防汛抗旱和地质灾害应急管理响应机制，建设黄河水利工程防灾调度平台，加强减灾队伍和防洪公共设施建设，有效提升应急物资和抢险救灾保障能力。

第四十一节 持续提升秦岭生态保护治理水平

扎实推进秦岭生态环境修复治理。深刻汲取秦岭北麓违建别墅问题教训，严格落实《陕西省秦岭生态环境保护条例》和《总体规划》，持续做好秦岭区域“五乱”及其它生态环境保护突出问题整治，坚决当好秦岭生态卫士。把秦岭生态环境修复治理放在突出位置，倡导“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”模式，加快推进秦岭区域历史遗留、无主及政策性关闭退出矿山地质环境的恢复治理，确保矿山地质环境治理率达到50%。按照“能退尽退、能拆尽拆、能改尽改”的原则，分类推进秦岭范围小水电整治工作。加强尾矿库安全监督管理，确保尾矿库总量“只减不增”，鼓励尾矿综合利用，提高固体废弃物资源化利用率，减少污染物排放。

全面加强秦岭生态环境系统保护。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持人与自然和谐共生，统筹山水林田湖草系统保护，优化国土空间开发格局，不断增强秦岭生态系统稳定性，稳步提升“中央水塔”的生态系统功能。结合渭南秦岭区域空间分布实际，加快推进勘界立标工作，到2025年，完成秦岭范围核心保护区、重点保护区、一般保护区勘界立标。以植被、水资源保护恢复为核心，实施秦岭封育禁牧、天然林保护、退耕还林还草、水土保持、水源保护、湿地保护等工程，不断提升秦岭生态调节、水源涵养能力。完善秦岭自

然保护区体系，保护秦岭渭南段自然生态系统和重要物种栖息地的完整性与连通性，建立和完善生物多样性保护管理体系，全面落实生物多样性保护各项要求。依法做好秦岭区域矿产资源开发、交通设施建设、城镇村庄建设、旅游综合开发等活动的生态环境保护工作。加快推进“数字秦岭”建设，深化落实“峪长制+警长制+网格化”管理模式，以信息化手段提升秦岭生态环境保护和修复监测、评价和监管水平，实现秦岭生态环境保护常态化、长效化监管。根据秦岭发展基础和资源环境承载能力，在严格保护的前提下，落实产业准入清单制度，倡导循环经济，有序发展绿色康养、生态旅游、特色农业等绿色产业，不断构建完善秦岭绿色发展新格局。

第四十二节 纵深推进污染防治攻坚战

全面推进大气污染防治。积极应对气候变化，调整优化产业、能源、运输和用地结构，做好碳达峰、碳中和工作，有效控制温室气体排放。以持续改善大气环境质量为核心，深入开展汾渭平原及关中地区大气污染联防联控行动，加强重点行业污染治理和超低排放改造，减少污染物排放。狠抓工业污染源减排，重点开展钢铁、焦化、建材等行业超低排放改造，加强工业炉窑综合整治和煤炭清洁利用，推进挥发性有机物污染防治。全面管控移动污染源排放，加快高排放老旧机动车淘汰更新和新能源汽车推广使用，加大工业堆场、建筑施工地及渣土

车扬尘整治力度。优化路网结构，提高铁路货运比例。强化秋冬季大气污染防治，持续推进清洁取暖改造，扩大延伸热电联产富余热能覆盖半径。不断提高重污染天气应急管理能力和水平，着力提升优良天数比例。

深入推进水污染防治。严格落实黄河流域生态环境保护管理制度，推进“排污水体-入河口排污-排污管线-污染源”全链条管理。加强工业污水排放监管和治理，严格执行排污许可证制度，严厉打击偷排直排行为，加快推进工业园区污水处理设施建设和升级改造，持续控制工业水污染。完善城镇污水收集配套管网和乡村排水管网设施，提升城镇生活污水处理能力，城市和县城污水处理率分别达到 97%、88%。科学划定饮用水源保护区，依法取缔水源保护区的违规违法建设项目和排污口，提升水质监测和预警能力，切实保障饮用水水质安全。加大黑臭水体治理力度，系统推进控源截污、垃圾清理、清淤疏浚等措施，逐步消除城镇黑臭水体。建立全市用水总量控制指标体系，因地制宜推进再生水循环利用，城市再生水利用率达到 40%以上，县城再生水利用率达到 30%以上。

有序推进土壤污染防治。按照优先保护、安全利用、严格管控原则，实行用地分类管控。以有色金属矿采选冶炼、煤化工、焦化、电镀等行业为重点，开展重点污染源及周边区域土壤污染调查和风险评估，建设土壤污染风险监测管控体系，加快推进潼关、蒲白、澄合等矿区开展土壤污染治理和修复。强

化农村环境污染综合治理，深入推动化肥农药减量化行动，建立畜禽粪污、农作物秸秆等农业废弃物资源化综合利用和无害化处理体系。加强危险废弃物和医疗废物收集处置，加大开采废弃物、工业废盐渣、废催化剂、废活性炭等固体废物污染防治力度。制定垃圾分类处置管理办法，持续做好生活垃圾源头减量和垃圾分类及利用。

加快生态环境治理体系建设。健全环境治理责任体系，落实政府监管责任和企业主体责任制度。实行企业资源消耗与投资强度、质量效益等指标调控，健全秦岭区域、黄河流域水保等生态补偿制度。健全环境治理监管体系，构建以环评制度为主体的源头预防体系和以排污许可为核心的污染源监管体系，严格执行生态环境部门监测监察执法垂直管理制度。健全环境治理市场体系，鼓励创新治理模式，积极推行环境污染第三方监测和治理。健全环境治理信用体系，完善企业环保信用评价制度，制定企业环境信用评价实施方案。健全环境治理全民行动体系，加大对各类破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为曝光力度，引导具备资格的环保组织依法开展生态环境公益诉讼等活动，推进绿色家庭、绿色社区建设。

第四十三节 构建生态安全体系

严格落实国土空间总体规划，以生态安全战略格局为基础，以增强黄河流域生态系统稳定性为重点，加强森林、河湖、

湿地、荒漠等自然生态系统修复和治理。立足渭北丘陵沟壑水土保持生态功能区，以黄河、渭河、洛河流域为单元综合治理水土流失，开展多沙粗沙区为重点的水土保持和土地整治，科学实施林草植被保护和建设，加快黄洛渭三河沿岸防护林生态廊道建设。以秦岭北麓和桥山矿区为重点，加大潼关、华阴、华州、蒲城、富平、白水等开山采石区综合治理和生态修复力度，实施韩城、澄合、蒲白采煤沉陷区和非煤矿区环境综合治理，推进秦岭北麓水源涵养林保育区和黄龙山-桥山余脉水源涵养林修复区建设。围绕中部平原地区，积极开展交通干线、河流两岸、城镇村庄、厂矿景区绿化，营建以渠路堤坝为骨架的农田防护林网，打造东西贯通、南北交错、具有鲜明特色的平原田园景观林带。依托退耕还林等工程，持续实施南北台塬绿化工程，加快渭北旱塬沟壑水土保持林提升区和南部台塬特色经济林经营区项目建设。到 2025 年，森林覆盖率达到 39.85%。加强白色污染治理，禁止、限制部分塑料制品生产、销售和使用，明显减少一次性塑料制品消费量。强化化学物质环境风险管控，加快建设有毒有害化学物质环境风险管理体系，推动渭化有序搬迁。全面实行排污许可制，推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。完善环境保护、节能减排约束性指标管理。

第四十四节 加快绿色发展

深入推进节能降耗。全面落实能耗总量和强度“双控”制度，严格落实新建、扩建和改建的固定资产投资项目节能评估审查，督促重点耗能企业开展用能审计，建立重点用能企业在线检测系统，强化重点耗能企业监管。加强重点领域节能，围绕冶金、钢铁、煤化工、建材、电力等高耗能行业，实施工业节能改造行动计划，提升工业能源利用效率和清洁化水平。加快推进渭南市工业绿色制造体系建设，创建一批国家级省级绿色工厂、绿色产品、绿色园区及绿色供应链。大力发展绿色和装配式建筑，进一步丰富地热能、太阳能等可再生能源建筑应用，实施超低能耗及近零能耗建筑建设试点和应用示范，加快绿色建筑全产业链发展。大力发展公共交通，加快综合交通运输体系建设，提高多式联运比重。加快淘汰老旧汽车，积极推广新能源、天然气等清洁能源汽车。建立零售、批发、餐饮、住宿、物流等商贸流通企业能源管理体系，加快落后用能设施设备淘汰和节能改造，重点推广高效节能、低碳环保型产品。鼓励淘汰老旧农业机械，推广使用农用节能机械设备。因地制宜采用生物质能、太阳能等可再生能源解决采暖、炊事等生活用能需求，提升农村能源清洁化利用水平。加强政府机关、学校、医院等公共机构节能，开展示范创建活动，实施全面节能行动计划。

大力发展循环经济。深入实施循环发展引领行动，全面推动现有园区循环改造升级，延伸产业链，提高产业关联度和循环程度，实现企业、产业间的循环链接。加强对园区分类施策和指导，强化效果评估和工作考核。完善城市废弃物回收利用体系，有序推动餐厨废弃物、建筑垃圾、园林废弃物等城市典型废弃物集中处理和资源化利用。加强再生资源规范管理，推动太阳能光伏组件、复合材料和新能源动力电池等新品种废弃物的回收利用。统筹推进金钼等尾矿及工业副产石膏、冶炼和煤化工废渣等工业固体废弃物综合利用。大力推动农作物秸秆、规模化养殖场粪便的资源化利用。加强绿色包装研发推广，建设废弃包装物循环利用回收体系。支持再生资源企业利用大数据、云计算等技术优化逆向物流网点布局，建立线上线下融合的回收网络，鼓励构建行业性、区域性再生资源在线交易系统，推动互联网与资源循环利用融合。

加强水资源节约集约利用。坚持以水而定、量水而行，优化水资源配置，推动用水方式由粗放低效向节约集约转变。强化水资源刚性约束，严格实行水资源总量和强度控制，分区域、分行业合理安排用水配额，抑制不合理用水需求，减轻水资源开发利用压力。科学划定水资源承载能力地区分类，严格限制水资源严重短缺地区发展大规模和高耗水项目。强化水资源年度目标责任考核。优化水资源配置，加快引汉济渭、北洛河引干入支等重大水资源配置项目建设，解决部分地区工程型缺水

问题。积极开展“六大节水行动”，不断提高水资源综合利用效率。科学开发利用空中云水资源，提升人工增雨（雪）作业水平。大力推广节水工艺和技术，淘汰高耗水工艺、技术和装备，加快园区企业节水、水循环利用设施建设，加强矿区矿井水资源综合利用。倡导节水型城市 and 海绵城市建设，开展雨水和中水回用工程，提高水资源回用率。

加强土地集约节约利用。实行最严格的节约用地制度，加强土地利用规划控制、市场调节、标准控制和考核监管。建立健全耕地保护长效机制，对新增建设用地占用耕地实行总量控制，严格落实耕地占补平衡，确保全市耕地和永久基本农田面积不减少、质量有提升。严格建设用地指标管理，开展土地开发利用强度和效益考核，建立土地资源环境承载力评价体系，完善节约集约用地控制标准。大力推广节地模式和技术，加大节约集约用地技术研究，积极开展低丘缓坡土地开发利用试点，促进建设用地立体综合开发和闲置用地综合整治，拓展土地利用新空间。

第十章 加强民生保障和社会建设 提高人民幸福生活福祉

坚持以人民为中心发展思想，加快民生领域公共服务体系建设，加强和创新社会治理，有效防范化解重点领域风险，更好满足人民美好生活需要，不断提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

第四十五节 多渠道促进就业创业

落实就业优先政策。把稳定和扩大就业作为经济社会发展优先目标，统筹人力资源开发，加快构建就业优先政策体系，消除就业制度性障碍，鼓励创业带动就业，不断扩大就业容量，提升就业质量。加强就业政策与产业、投资、金融等政策配套衔接，加大减负稳岗力度，落实降低失业保险费率政策，实行更加有利于促进就业的税收优惠政策，加大对灵活就业、就业新业态支持力度，重点扶持小微企业发展，充分发挥中小企业吸纳就业的主渠道作用。加大财政投入力度，统筹用好各类就业补助资金。

扩大重点行业重点群体就业。扶持发展劳动密集型富民产业行业，提高就业承载力和容量。实施大学生就业促进计划和创业引领计划，拓宽毕业生就业渠道，鼓励高校毕业生到农村、中小企业、基层生产服务一线就业创业。制定退役军人优先就业岗位目录，完善退役军人就业创业优惠政策。加大政策支持力度，统筹做好去产能职工、农村转移劳动力、城乡就业困难人员就业。落实农民工职业技能提升计划，推进农村富余劳动力稳定转移就业，实施返乡入乡创业就业“十百千万”工程。加强对残疾人、零就业家庭等困难群体就业援助和帮扶，加大开发公益性岗位对就业困难人员托底安置。

完善公共就业创业服务体系。实施就业创业能力提升工

程，健全劳动者终身职业技能培训体系。健全人力资源市场监管体系，大力发展人力资源服务业，更好地发挥市场在人力资源配置中的决定性作用。加强公共就业服务标准化、信息化、品牌化建设，完善覆盖城乡的公共就业创业服务体系，健全常态化就业供需对接协调机制。加强就业形势分析研判，建立失业风险预警机制和应对预案，全力解决结构性就业矛盾，确保不发生规模性失业风险。规范就业中介服务，健全劳动保障监

专栏 10.1 就业创业促进工程

（一）职业能力提升工程。实施“互联网+职业技能培训计划”，推进一批县级公共职业技能实训基地项目建设。完成职业能力培训 5 万人次。

（二）重点群体就业促进工程。实施高校毕业生基层服务计划，推进“社区工厂”“扶贫车间”、农民工就业示范园、生态富民创业园等就业基地项目建设。

（三）“双创”载体建设工程。重点推动双创示范基地、双创孵化载体等项目建设。

察和争议调解仲裁机制，全面治理拖欠农民工工资问题，构建和谐劳动关系。到 2025 年，城镇累计新增就业 20 万人以上，城镇调查失业率 5.5% 以内。

第四十六节 稳步提升居民收入

促进居民收入合理增长。推动居民收入增长高于经济增长、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步。完善工资指导线和最低工资增长机制，推行企业工资集体协商制度，健全农民工

工资专用账户，完善适应机关事业单位特点的工资制度和工资动态调整机制。大力发展家庭、个体经济、小店经济、夜间经济等业态，实施现代农业园区、乡村旅游、农村电子商务、农村三产融合“四大增收”工程，多层次、多领域拓宽城乡居民收入来源，千方百计促进增收。依法加强公民财产权保护，拓宽租金、股息、红利、保险等财产性增收渠道。居民人均可支配收入年均增长7%左右。

加大收入分配调节。落实重点群体差别化收入分配激励政策，增加低收入群体收入，稳定和扩大中等收入群体比重，努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距。完善财政一般性转移支付办法，把保障和改善民生作为公共财政的优先方向，逐步增加财政对社会保障和支农惠农等方面支出，提高基本养老金、最低生活保障等各类社会保障标准，不断增加城乡居民转移性收入。

规范收入分配秩序。积极落实国家税收改革政策，推动建立健全分类征收和综合征收相结合的个人所得税制度。完善收入分配调控体制机制和政策体系，建立个人收入和财产信息系统。完善再分配机制，合理调节过高收入，取缔非法收入，保护合法收入。强化执法监督，清理规范隐性收入，遏制以权力、垄断和不正当竞争行为获取收入。发挥第三次分配作用，大力发展公益事业和慈善事业，改善收入和财富分配格局。

第四十七节 坚持教育优先发展

深化教育改革创新。坚持社会主义办学方向，落实立德树人根本任务。加强新时代教师队伍建设，深化教师管理制度改革，全面提升教师社会地位和保障水平。深化教育评价体制机制改革，强化体育、美育和劳动教育，全面加强素质教育。支持和规范民办教育发展，推进民办教育分类管理改革，培育打造具有较强竞争力和影响力的民办教育品牌。深化考试招生制度改革，推进学分银行建设，构建终身学习“立交桥”。实施特殊教育提升计划。大力发展继续教育，推进社区教育、老年教育，深化“互联网+教育”建设，推动学习资源开放共享，探索建立各类学习者终身学习账户，构建惠及全民的终身教育培训体系，建设教育强市。

推进基础教育提质攻坚。推进城乡义务教育一体化发展，创建义务教育优质均衡县占比不低于40%。推进学前教育普及普惠安全优质发展，支持新建、改扩建公办幼儿园建设，广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系基本建成。完善城乡义务教育学校布局，落实义务教育“免试就近”入学政策。扩大城区教育资源供给，坚决消除“大班额”。加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，打造“乡村温馨校园”。实施义务教育质量提升工程，新建、改扩建中小学校39所，“城挤乡弱”等问题有效缓解，解决上好学问题。鼓励高中阶

段学校多样化特色化发展，全面落实高考综合改革政策，统筹推进普通高中育人方式改革、课程改革和标准化品牌化建设。到 2025 年，全市普通高中全部实现省级标准化，省级示范高中比例不低于 20%。

加快职业教育融合发展。健全现代职业教育体系，完善产教融合、校企合作办学机制，支持龙头企业与职业院校（含技工类）开展校企合作，提升职业技术教育适应性。探索新型学徒制，注重培养学生工匠精神、职业道德、职业技能和就业创业能力。落实“职教高考”制度，完善“文化素质+职业能力”考试招生办法，落实普通高中和中等职业学校招生规模大体相当要求，实施“3+2”中高职衔接基本制度，推进中职、高职、应用型本科、专业学位研究生贯通培养。加强职业教育基础能力建设，构建以渭南职业技术学院为龙头，以渭南技师学院为核心，技工院校和县级职教中心为骨干支撑，创建一批全省高水平示范性、特色中等职业学校，打造中国职教名城。

积极发展高等教育。引导市域内高等院校加快内涵式发展、特色发展、创新发展，支持院校改善办学条件、优化办学环境、做强优势学科，不断提高人才培养质量、办学综合实力。重点支持渭南师范学院硕士点建设，打造特色鲜明的高水平地方师范大学。支持陕西铁路工程职业技术学院、渭南职业技术学院创建国内一流特色高水平高职院校。坚持自办高校与引进办学并举，支持院校内引外联，拓展可持续发展空间，积极引

进全日制理工本科高校、国内外名校设立渭南校区。建立健全校地合作共建机制，加强校地资源、技术、人才共享，鼓励支持高校科研创新、科研成果就地转化，增强高校服务社会能力。

专栏 10.2 教育事业重点工程

（一）学前教育扩容提质工程。到 2025 年，全市公办幼儿园占比达到 50%，学前三年毛入园率 90%以上。

（二）义务教育优质均衡和质量提升工程。全市规划新建中小学 31 所，改扩建 8 所左右。建设 10 个义务教育课程与教学管理示范基地，5 个义务教育综合改革试验区。

（三）普通高中育人方式能力提升工程。创建 10-15 所省级示范高中。

（四）职业技工教育提质培优工程。建成 2-3 个产教融合示范点，2-3 个省级高水平示范校。

（五）高职院校双高计划引领工程。建成 5 个左右高水平专业化实训基地。

（六）新时代教师队伍建设工程。推进实施中小学“三级三类”骨干体系教师培训计划，“名校+发展共同体建设”“名师+研修共同体建设”，累计培养市级骨干教师 2500 名。

（七）信息基础与教育融合创新发展工程。推进 5 个智慧教育示范区、10 所智慧校园示范学校、20 所信息化创新示范校建设。

第四十八节 加强多层次社保体系建设

实施全民参保计划。完善基本社会保险制度，健全覆盖全民、城乡统筹、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。重点推进灵活就业人员、农民工、新业态从业人员等人群参保，全力帮扶低收入困难群体参保，确保法定参保对象应保尽保。

稳步推进机关事业单位养老保险制度改革。完善城乡居民基本养老保险参保缴费及激励机制，健全社会保险城乡衔接和区域转移机制。坚持基本保障与补充保障相结合，建立退休人员和城乡居民基本养老金正常调整机制，稳步提高失业、工伤保险待遇水平，扩大企业年金制度覆盖面，多层次提高社会保障待遇水平。加强社保基金监督管理，确保基金安全完整和平稳运行。

加强社会服务体系建设。完善最低生活保障和基本生活救助制度，健全最低生活保障对象动态调整机制，完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，加大对困难群体的医疗、教育、就业、住房、法律等专项救助力度，健全临时救助政策措施，强化急难社会救助功能。推进婚姻管理与互联网深度融合，提升婚姻登记服务智能化、便捷化水平。完善城乡住房供给、产权置换机制，规范就业、社保、物业、家政等生活服务。加快全域化殡葬改革，加大殡葬基础设施投入，完善基本殡葬服务保障制度，推广节地生态葬。大力支持专业社会工作和慈善事业发展，健全经常性社会捐助机制，广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动。

健全退役军人工作体制和保障制度。健全党委领导、政府主导、军地协同、社会参与的工作格局，建立健全组织管理、工作运行、政策制度体系，统筹做好思想政治、就业安置、服

务保障、教育管理、权益维护等重点工作。加强服务机构建设，健全服务体系，落实“五有”要求，推进全市退役军人服务中心（站）建设，提升退役军人服务质量和水平。完善优化退役军人移交接收、退役安置工作机制，加强退役军人职业教育培训，鼓励和帮扶退役军人就业创业，落实促进退役军人就业创业的财政金融税收等政策。加强新时代双拥工作建设，深化军地共建，增强军民团结。完善落实退役军人抚恤优待政策，积极维护退役军人军属合法权益，加强褒扬激励，传承红色基因，厚植英烈精神，营造尊崇军人、敬重英雄、关心国防的良好社会氛围。

促进妇女全面发展。贯彻男女平等基本国策，坚持和完善促进男女平等、妇女全面发展的制度机制，构建以男女平等为核心的先进性别文化，完善妇女享有全生命周期健康管理、服务和保障体系，加强特殊困难妇女群体民生保障，缩小妇女发展城乡、区域、群体差别，全方位优化妇女发展环境，确保公平参与，并更多分享发展成果，高质量促进妇女成才成长。消除就业性别歧视，依法保障妇女享有产假和生育津贴，提升农村留守妇女关爱服务水平。严厉打击侵害妇女人身权利的违法行为，完善分性别统计制度。

保障儿童优先发展。建立和完善儿童优先发展的制度体系，保障儿童生存、发展、受保护和参与的权利，促进儿童早

期发展、完善早教、托育教育。完善儿童监护制度，健全基层儿童保护机制，落实困难儿童保障制度，优化儿童发展环境，创建儿童友好社区，建设覆盖城乡的儿童之家，构建普惠托育服务体系。预防和控制儿童伤害、儿童出生缺陷。严厉打击危害儿童身心健康的违法犯罪，预防未成年人违法犯罪。

支持家庭发展。加强家庭、家教、家风建设，深入实施“家家幸福安康”工程，建立完善支持家庭发展的法律政策体系，推动完善生育支持、儿童养育教育、老人赡养，促进工作家庭平衡等税收和福利政策。加强对困难家庭、失独家庭、单身特困等特殊家庭的政策支持、救助和服务。完善婚姻家庭纠纷预防化解机制，预防和制止家庭暴力。构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系，健全学校家庭社会协同育人机制。促进家庭服务多元化发展。

完善残疾人关爱服务体系和设施。加快构建以家庭为基础，机构为支撑，社会化、综合性、开放式的精神障碍社区康复服务体系，提升社区及县域残疾人综合服务能力和水平，建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准动态调整机制。健全残疾人就业服务体系，扶持残疾人自主就业创业，促进残疾人增加收入，加强无障碍建设和无障碍改造，推进信息无障碍建设，到2025年，公共服务设施无障碍建设普遍达到国家标准。

专栏 10.3 社会服务兜底重点工程

(一) 养老服务体系。新建和改造 15 个市、县（区）级养老服务机构，实施 30 个特困人员供养服务机构提升改造工程。建设 59 个社区老年人日间照料中心，新增 3000 张护理型床位。

(二) 社会救助体系。提升改造 3 个救助管理机构。

(三) 儿童福利体系。建成 9 个未成年人救助保护中心、150 个儿童之家，确保有 1 家市级专业化儿童福利机构。

(四) 精神卫生服务体系。推进精神卫生福利机构建设。新建 1 所市级精神卫生福利机构。

(五) 殡葬服务体系。新建城市公益性公墓 2 个，实现县以上殡仪馆全覆盖。农村公益性公墓覆盖率达到 50%。

(六) 退役军人服务体系。重点推进渭南市优抚医院、光荣院、军人公墓建设，提标改造县市区烈士纪念设施，推进退役军人教育培训基地、退役军人服务中心（站）建设。示范型退役军人服务中心（站）实现全覆盖，标杆型达到 50% 以上。

积极应对人口老龄化。构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，解决“养老难”问题。深化居家和社区养老服务改革试点，稳步推进公办养老机构改革和建设，规范养老服务市场。补齐农村养老服务短板，强化特殊困难老年人兜底保障和空巢留守老年人关爱服务，建立健全高龄失能老人长期照护保障体系。探索“互联网+养老”、智慧养老服务新模式，推动养老事业与养老产业协同发展。加强养老护理人才队伍建设，加强养老服务综合监管，构建养老、孝老、敬老浓厚社会氛围。推动建设一批老年人能力评估机构和评估队伍。推动基本养老服务清单内容纳入基本公共服务和基本社会

服务范畴。以空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人为重点，建立居家社区老年人探访制度。实施老年人居家和社区适老化改造工程，引导发展面向中低收入群体的养老机构、提升养老机构护理床位比例。支持嵌入式小型多功能养老服务机构建设，开展养老服务人才培养提升行动。

第四十九节 打造健康渭南

建设现代医疗卫生健康服务体系。深化医药卫生体制改革，健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。加快健全现代医院管理制度，推动公立医院高质量发展。完善分级诊疗制度，推进紧密型医联体建设，推动优质医疗资源向基层流动。加大药品改革力度，压缩降低药品耗材虚高价格。全面构建整合型医疗卫生服务体系，实施市级医院综合能力提升工程，推进市级临床重点专科及联盟建设，完善市级儿童、传染病等专科医院建设，加强康复、老年病、长期护理、慢性病管理等接续性医疗机构建设。实施县级医院标准化、规范化建设，加强全科医生队伍建设，提升县级医疗机构同质化服务能力。加大基层医疗卫生机构资源供给，加快社区卫生服务中心、乡镇卫生院、村卫生室标准化建设。加强医疗服务质量标准化建设，依法保障医务人员基本权益，营造良好安全执业、就医和公共卫生服务环境。加强采供血机构能力建设，提升血液安全保障能力。全面建设中医药强市，完善中医药管理体系和服务体系，提升

中医药服务能力，推进中医药传承创新发展。引导社会办医方向，支持优质社会办医扩容，推动健康服务与养老、旅游、休闲等跨界融合发展。

打造优质高效公共卫生服务体系。完善重大疫情防控救治体系，健全重大疫情防控体制机制，提升农村、社区等基层医疗卫生机构防控能力，推进疾病防控精细化、智能化管理。强化公共卫生应急制度建设，完善突发公共卫生事件应急管理机构、应急预案。建立统一高效的卫生应急指挥调度系统，构建多层次公共卫生监测预警体系。打造重大疫情监测平台，加强新发突发传染性、流行性疾病走势和公共卫生安全风险挑战等研判。加强各级疾控中心实验室体系建设，提高预防和应急处置能力，优化传染病医疗资源布局建设。建立健全分级分层分流的重大疫情救治体系，推进市县卫生应急队伍建设，健全卫生应急物资储备、调运系统，完善市、县、镇、村四级疾病预防控制网络，提高重大疫情和突发事件应急救治能力。加强健康教育，推动健康传播全民覆盖，加大传染病、地方病、慢性病、职业病等重大疾病防控救治，推进精神疾病防治和心理健康慰藉。完善生育和家庭发展政策，继续推进二孩政策平稳实施，健全妇幼保健服务体系，提升妇幼、儿童、老年人等健康保障服务，深入开展健康渭南行动，推进“八类健康细胞”示范建设，促进全人群全生命周期健康。

推进医疗保障体系建设。完善覆盖全民、依法参加的基本

医疗保险制度和政策体系，强化基本医疗保险、大病保险与医疗救助三重保障功能，提升医疗保障治理现代化水平。完善医保基金监管办法，加强医保基金预算管理，确保医保基金安全运行可持续。推行以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式，落实医保目录动态调整机制，强化医保协议管理，加强两定机构监管，有效遏制过度医疗、收费不规范等行为。加快推进医保信息平台建设，基本建成全面参保数据库，推进医保电子凭证应用，积极探索“互联网+医保”信息化建设及区块链技术应用。加快医保经办业务网上办理进程，完善市域内“一站式服务、一窗口办理、一单制结算”，推进医保经办服务端口下沉和向乡镇（街道）、村（社区）延伸，逐步实现经办全覆盖。完善跨省异地就医结算平台建设，畅通结算渠道，提高异地就医结算率。强化医药服务管理，健全协商谈判制度，推进药品耗材招采制度改革，建立医疗服务价格动态调整机制，理顺医疗服务比价关系。

专栏 10.4 健康渭南重点工程

（一）公共卫生防控救治能力提升。加快未达标市县疾控中心改扩建、县级综合医院（中医院）传染科建设。加快渭南市第六医院（市传染病医院）、渭南市人民医院（妇幼保健院）、渭南高新人民医院建设，以渭南市中心医院为依托，打造省级区域医疗中心。

（二）医疗卫生机构高质量发展。加强市县级医院提标扩能建设，推进未达标的乡镇卫生院、社区卫生服务中心、村卫生室建设。

（三）全方位全生命周期健康保障。推进市、县妇幼保健机构、妇女儿童医院、综合医院妇产科建设。建设一批社区医养结合中心、

普惠型康复机构。推进婴幼儿照护服务政策法规、标准规范、服务供给体系建设。

（四）中医药传承创新。建设2个中药资源监测站，实施县级中医院设施设备补短板行动。推进中医药传承项目、中医优势专科、中医药创新能力、名医传承中心建设。推进中西医重大疫情救治基地建设，支持中医协同示范旗舰项目建设，开展市县级中医特色重点医院建设。

（五）卫生健康信息化。推进统一权威、互联互通、务实应用的市、县全民健康信息平台建设。

（六）体育健身事业。持续推进“四个一”场馆建设，实现县市区全覆盖。

大力发展体育健身事业。落实“全民健身”“健康中国”战略，建立健全亲民、便民、惠民的全民健身公共服务体系。围绕打造15分钟健身圈，继续推进沿河全民健身长廊、体育公园等场地设施建设。加大公共体育设施开放力度，广泛开展全民健身活动，重点打造“丝绸之路”“我要上全运”等群众体育赛事活动。大力推广居家健身和全民健身网络赛事活动，持续关注青少年、老年人等重点人群科学健身。完善市县两级“4+X”体育组织模式，加强社会体育指导员队伍建设。探索体医融合模式，推动体育疗法和运动康复进医院、养老院等政策落实。推进健身设施、体育场馆信息化智能化建设。稳固竞技体育发展良好势头，大力扶持发展田径、游泳、皮划艇、赛艇等基础大项，全力发展武术、射击、体操等优秀项目，重点突破篮球、足球、排球等集体类项目。积极创建“全国高水平体育后备人才重点基地”“陕西省县（区）级示范性体校”。

支持“三大球”和武术等传统体育项目进校园。加强教练员、体育教师培训力度，全面提升执教能力，深化体教融合发展。严格工艺标准，高质量建设第十四届全运会承办项目场馆，全力以赴做好重要比赛承办工作。

第五十节 建立社会治理共同体

完善社会治理体系。构建党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法制保障、科技支撑的社会治理格局。健全居民自治治理机制，完善基层民主协商制度，提升基层组织力，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。健全落实政治督察、巡视巡察、执法监督、纪律作风督查巡查等制度机制，切实把党的领导优势转化为社会治理效能。

创新基层社会治理。推动社会治理重心向基层下移，积极赋权赋能，加强城乡社区治理服务体系和基础设施建设，发挥群团组织、社会组织作用和行业协会商会自律功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础，构建自治、法治、德治相结合的城乡新型基层治理体系。充分发挥村规民约、居民公约的积极作用。完善便民服务网络，探索建立社区工作与物业管理融合发展机制。

推进市域社会治理现代化。深入开展市域社会治理现代化试点，充分发挥各级党委政府的“前沿指挥部”作用，加快构建市-区（县）-乡镇（街道）权责明晰、高效联动、上下贯通、运转灵活的社会治理新体系。加强各级综治中心标准化、实体化建设，提高市域社会治理系统化、社会化、精细化、法治化、智能化水平。建立健全重大决策社会稳定风险评估机制、社会心理服务体系和危机干预机制，全面提升市域防范风险能力。

加强信用渭南建设。完善信用体系建设长效机制，加强政务诚信、商务诚信、社会诚信、公共安全诚信和司法公信等领域诚信建设，提高全社会诚信意识和信用水平。健全信用体系规范制度，全面落实公民、法人和其他社会组织统一社会信用代码制度，建立完善信用建设标准体系，构建全市信用信息共享共用一张网。健全守信激励、失信惩戒机制，完善公共信用评价和分级分类监管制度，依法依规认定奖惩对象和制定奖惩措施，完善“红黑名单”发布制度。开展信用创新、信用试点示范建设，全面提升社会信用体系建设成效。健全征信和信用服务市场监管体系，构建以信用为核心的新型市场监管机制，支持征信、信用评级机构规范发展，推动信用服务产品开发和广泛应用，培育规范信用服务市场。

专栏 10.5 社区治理现代化推进工程

（一）市域社会治理现代化试点。理顺市、县、镇三级权责关系，形成市级统筹协调、县级组织实施、乡镇（街道）强基固本的市域社

会治理链条。

(二) 政法智慧化建设。建立健全智能化建设标准规范体系，有序推进政法大数据中心、协同办案平台、雪亮工程等项目建设，加快智慧法院、智慧检务、智慧公安、智慧消防、智慧司法建设，建立项目管理、专业人才培养、项目备案后评估机制。

(三) 综治中心标准化实体化建设。按照有机构、有人员、有场所、有经费和系统化集成、项目化推进、实体化运行、精细化服务、智能化支撑、社会化格局的要求，加强各级综治中心标准化建设，推进实体化运行。

(四) 社区治理管理平台建设。建立统一的社区管理服务大数据平台，加快实现数据互通共享，有序推进社区智慧安防、智慧消防建设。

(五) 社区治理“四支队伍”建设。在不少于 50% 的社区中，建立网格长、楼长、纠纷协调员、社区巡防员四支队伍。

第十一章 繁荣发展文化事业和文化产业 建设文化强市

坚定文化自信，把文化建设放在全局工作的突出位置，围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，深入推进社会主义精神文明建设，努力建成核心价值观深入人心、文化事业和文化产业繁荣发展、传统文化与现代文明交相辉映的文化强市。

第五十一节 培育和践行社会主义核心价值观

加强理想信念教育。深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，持续深化以中国梦为主题的中国特色社会主义宣传

教育，把社会主义核心价值观融入国民教育、精神文明建设全过程，并推动内化为人民群众的自觉追求和行为规范，在全市上下形成“以‘五大发展’理念为引领、奋力追赶超越发展”的广泛共识，坚定共同奋斗理想，凝聚强大精神力量。牢牢把握正确舆论导向，推动传统媒体与新兴媒体融合发展，健全社会舆情引导机制，大力弘扬主旋律，传播正能量，唱响新时代。

强化道德实践养成。广泛开展诚信教育、勤俭教育、孝道教育和礼仪教育，加强职业道德、社会公德、家庭美德、个人品德建设，构建传承中华传统美德、符合社会主义精神文明建设要求、适应社会主义市场经济的道德和行为规范。广泛开展“渭南标杆”“最美家庭”等主题活动和道德模范、劳动模范、先进典型学习宣传活动，构建多层次标杆群体，积极培养诚信友爱、奋发向上、开放包容的社会心态。着力加强关心下一代工作，强化未成年人思想道德建设和安全教育，突出抓好活动阵地建设，完善学校、家庭、社会“三位一体”的教育网络，为未成年人的健康成长营造良好的社会文化环境。

提升社会文明水平。深入推进“一城六创”，以长效机制引领文明城市常态化建设，进入全国文明城市行列。广泛开展文明单位、文明村镇、文明社区、文明校园、文明家庭等群众性精神文明创建活动和“讲文明树新风”系列主题活动，积极打造窗口行业、窗口单位优质服务品牌，大力培育厉行节约、反对浪费的饮食习惯和文明旅游的出行习惯，形成良好文明风

尚。建设学习型城市，打造“书香渭南”品牌。加大科普宣传教育力度，有效提升市民科学素养。积极弘扬“奉献友爱互助进步”的志愿服务精神，推进志愿服务制度化。

繁荣发展哲学社会科学。加强渭南发展重大现实问题研究，以新型智库建设、高层次论坛发展等为手段，建立有效机制，鼓励引导社科工作者始终坚持以马克思主义为指导，以人民为中心的研究导向，高举旗帜、聚焦中心，立足渭南、服务渭南。以贯彻落实国家“四个全面”战略布局为前提，围绕渭南发展实践，加强应用对策研究，努力形成一批前瞻性、战略性研究成果。深入开展渭南历史文化研究，加强渭南地方文献整理，不断提升渭南文化影响力，促进全社会人文社科素养的提高。

第五十二节 提高公共文化服务水平

完善公共文化服务体系。巩固国家公共文化服务体系示范区建设成果，推动市、县、镇（街道）、村（社区）“四级”公共文化设施提档升级和县域内文化馆、图书馆总分馆制建设。实施基层综合性文化服务中心覆盖工程。加强面向农村、欠发达地区、特殊人群的文化服务供给。推进博物馆、文化馆、公共图书馆等公益性场馆设施和公益性活动项目免费开放。集成建设应急广播系统，构建新时代文明实践中心和县级融媒体中心。加快构建标准化、均等化、现代化和城乡一体化公共文

化服务体系，打造城市“15分钟文化服务圈”和农村“20分钟文化服务圈”。

提高公共文化产品质量。以中省“五个一工程”、市“杜鹏程文学奖”为龙头，深入实施文艺精品战略，全面推进戏剧、文学、影视、音乐、舞蹈、美术、书法、摄影、曲艺、杂技等各门类艺术大繁荣大发展，着力提升艺术原创能力，打造一批富有渭南特质形象、深受人民群众喜爱，在全省、全国有影响力的文化品牌和思想性、艺术性、观赏性俱佳的文艺精品。积极引导群众自主参与各种形式的文艺创作活动，建立群众文化优秀作品的创作、选拔和推广机制。加强对基层民间文化艺术的引导和扶持，加强人才队伍建设，实施文化人才成长“万人计划”，积极挖掘、培养基层文艺人才和业余文艺骨干，壮大基层文艺人才力量。

丰富公共文化服务模式。广泛开展群众乐于参与、便于参加、健康向上的文化活动，做强“四进零距离”“一元剧场”“青春之梦”等文化惠民品牌。推进社区文化、校园文化、企业文化、家庭文化建设，广泛开展教育科技文化“三下乡”、高雅艺术进校园、送书送戏送展览下基层、巡展巡讲巡演等活动。推动移动城市书房、特色图书馆及流动公共文化服务设施进旅游景区、度假区。加强公共文化服务数字化建设，支持创作适合网络媒体和移动新媒体传播的文化精品，积极采用短视频、直播等新型传播手段，打造“渭南公共文化云”，提供线上线

下相结合的公共文化服务。

专栏 11.1 公共文化服务设施提升工程

（一）县级以上图书馆、文化馆全部达到三级以上标准，其中图书馆二级馆、一级馆占比达到 45%以上，文化馆二级馆、一级馆占比达到 50%以上。

（二）积极整合乡镇（街道）村（社区）宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施，打造一批特色明显的村（社区）基层综合性文化服务中心。

第五十三节 守护好精神标识和历史文化遗存

强化民族精神标识。加强黄河文化保护与传承，开展黄河文化遗产调研和认定，建设沿黄历史文化遗产保护区和文化旅游保护带，推进黄河文化系统性保护。深入挖掘黄河文化蕴含的精神内涵和时代价值，打造一批弘扬黄河文化精神的文化旅游品牌和文艺精品，讲好新时代“黄河故事”渭南篇章。依托西岳庙、仓颉庙、党家村、司马迁祠等丰富的文化遗存遗址，提炼渭南优秀传统文化蕴含的人文精神、思想观念、道德规范和优良传统，守好中华文明精神标识，赓续中华文脉，增强文化自信。积极彰显黄河文化精神，推进秦岭、华山文化遗产保护和传承工作。

提升文物保护和利用水平。建立健全文物保护利用体制机制，统筹推进历史文化和自然遗产地、革命遗址遗迹、历史文化名城名镇名村、街区、历史建筑和文物保护单位保护工作，严厉

打击破坏文物的各类违法犯罪行为，创新文物安全群防群治模式，探索建立田野文物安全志愿者 APP 管理系统，构建文物安全大防控体系。完善博物馆、文物收藏单位的文物监测和保存环境，实施馆藏文物修复计划，抢救修复濒危珍贵文物。全面加强革命文物保护与利用，实施红色基因传承工程。推进博物馆实施“互联网+中华文明”行动计划，建立“互联网+文物教育”线下体验中心。推动黄河等国家文化公园重点项目建设，加快黄河移民文化博览园、黄河非遗博物馆、“洛神苑”文创演艺基地建设，彰显黄河风情旅游带华彩魅力。

加强非遗保护与传承。以濒危项目、代表性项目为重点，加快抢救性记录，落实非遗传承人研修研习培训计划，推动非遗项目和代表性传承人体系建设。加强华阴老腔、韩城行鼓、华州皮影、同州梆子等非遗品牌塑造。开展传统节日非遗宣传展示和非遗进社区、进景区、进校园、进乡村等活动。实施“记忆工程”，推动全市民间文艺普查资料 and 音乐集成的数字化。落实基本建设考古前置制度。开展非遗项目生产性保护工作，实现保护与传承相得益彰。发展非遗开发、工艺美术等相关产业，提升非遗工坊等载体的建设营运水平。

促进对外文化交流合作。深挖渭南汉字文化、曲艺文化、饮食文化、道教文化、红色文化等历史积淀，加快文化“走出去”步伐，对外广泛开展各类文化艺术交流展览活动，提升“文化渭南”形象和美誉度。深化与国际文化机构交流合作，实施

“文化和自然遗产日”非遗展示展演系列活动。引导支持文化项目参与“一带一路”沿线国家互办的文化年、艺术节等活动。加大华山“双遗”申报力度。

第五十四节 创新发展文化产业

发展壮大文化产业。支持白水仓颉汉字文化产业发展，积极发展红色文化、军事文化。以“十百千”工程为抓手，加大政策、资金扶持力度，推动文化旅游业、文化制造业、广电及新闻出版业、演艺娱乐业、广告会展、工艺美术业等加快发展，依托“山、水、城、陵、红”等文化资源，推动发展特色文化产业，建设形成一批布局合理、特色鲜明的文化产业示范园区（基地），提高文化产业集聚度。积极举办各类文化艺术节、文化旅游节、文化美食节等赛事，繁荣文化消费市场，壮大文化产业规模。培养和引进一批擅长市场开发、经营管理、国际交流的高层次文化创业人才。

创新文化产业发展。推动文化产业业态创新和模式创新，促进文化与旅游、创意、时尚、网络等融合发展，发掘培育“文化+”新业态，增强文化对其它产业的渗透、提升和带动能力，引导支持文化遗产资源在与产业和市场的结合中实现传承和可持续发展，重点培育文化旅游、文化体育、文化创意、文化影视业、现代传媒业、工艺美术业等业态。加快推动文化与科技深度融合，强化科技支撑作用，大力发展数字媒体、数字出版、网络游戏等为代表的新兴文化业态，延伸文化产业价值链，

招引一批文化创意、新兴媒体、软件网络等领域的文化产业项目，提升文化产业发展水平。

深化文化体制机制改革。完善现代公共文化服务体系、产业体系、市场体系和传播体系，深化文化行政部门“放管服”改革和国有文化企业、文化事业单位管理体制机制改革。加大政府购买文化服务力度，推进文化产品交易平台、文化资本市场、文化产权市场建设，发展和规范广电传媒、图书报刊、文化经纪、艺术培训、艺术品交易等专业市场。创新文化市场综合执法方式和监管模式。完善文化事业、文化产业投融资机制，鼓励和引导社会力量参与文化建设，满足人民群众多元化、多层次的精神文化需求。

专栏 11.2 历史文化保护传承弘扬工程

（一）深入挖掘字之源、诗之源、史之源、酒之源、食之源、乐之源等历史文化蕴含的精神内涵和时代价值。

（二）提升渭华起义纪念馆、富平爱国主义教育基地、西北野战军指挥部旧址等红色革命文化资源展示服务水平，规划建设渭南革命历史博物馆。

（三）推动黄河等国家文化公园重点项目建设。组建黄河流域戏曲非遗联盟。实施黄河文化遗产数字化保护工程。

（四）推进黄河（韩城）历史文化基地、潼关古城、富平塬城保护开发等项目建设。

第十二章 统筹发展和安全 建设更高水平的平安渭南

坚持总体国家安全观，统筹传统安全和非传统安全，把安全发展贯穿全市发展各领域和全过程，积极防范化解经济领

域、社会领域和环境领域风险，筑牢国家安全屏障，确保经济行稳致远、社会稳定和谐。

第五十五节 推进更高水平法治渭南建设

提高地方立法水平。建立健全党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。充分发挥人大对立法工作的组织协调和审议把关作用。加强和改进政府立法工作，注重发挥政府在地方立法工作中的重要作用。拓宽社会各方有序参与立法的途径和方式。健全立法项目立项、起草、论证、协调、审议机制，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性。扩大社会公众参与立法的覆盖面和代表性，增强立法透明度，推进科学立法、民主立法、依法立法。坚持立改废释并举，结合发展需要和实际，围绕城乡建设与管理、生态环境保护、历史文化保护等领域重点工作进行立法，突出特色和针对性、实效性。加强立法工作队伍建设，不断提高立法质量和效率。

加强民主法治建设。坚持和完善人民代表大会制度，支持和保证人大及其常委会依法行使监督、决定重大事项和任免权，进一步发挥人民代表作用，保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权。加强协商民主制度建设，拓宽民主协商渠道，支持人民政协履行政治协商、民主监督、参政议政职能。积极做好民族、宗教、对台、侨务工作，支持工会、共青团、妇联、科协等人民团体依法开展社会管理和公共服务工作。完善基础

民主制度，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，扩大公民有序政治参与，加强群众自治。

建设法治政府。推进各级政府依法全面履行职能，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，实行政府权责清单制度。完善重大行政决策程序制度，强化法定程序约束，提高决策质量和效率。深化行政执法体制改革，加快推进综合执法，完善行政执法程序，加大重点领域执法力度，推进执法重心下移，提高执法效率和规范化水平。强化对行政权力的监督制约，明确行政执法内容、标准、程序和时限等事项，全面推进政务公开标准化、规范化，打造阳光政府。强化政治监督，推动落实党委（党组）主体责任、书记第一责任人责任、纪委监委监督责任。加强党风廉政建设和反腐败斗争，坚决依规依纪依法查处“四风”和各类腐败问题。完善审计制度，加大对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况的审计全覆盖，促进各级领导干部切实依法履职尽责。

推进法治社会建设。深化法治宣传教育，健全普法机制，建立社会“大普法”工作格局，引导广大群众学法遵法、守法用法，依法履行责任、表达利益诉求。深化司法体制改革，全面落实司法责任制，保障审判权、检察权依法独立公正行使，完善司法队伍教育、管理和监督机制，着力提升司法公信力。推进公共法律服务体系建设，完善法律援助制度，健全司法救助体系。完善律师制度，创新法治人才培养机制，加强法治队

伍建设。

第五十六节 强化重点领域安全保障

防范化解经济领域重大风险。加强重要经济指标动态监测和分析研判，制定重要经济领域风险应对预案，保障经济运行稳定。强化关键领域、关键技术、关键产品保障能力，维护产业链供应链安全稳定。加强对民间融资机构监管，全力做好打击和处置非法集资工作。加强金融市场监管，坚决守住不发生系统性区域金融风险底线。防范化解政府债务风险，规范使用债券资金，加强债务预算管理，健全地方政府性债务风险评估和预警机制。

加强社会领域风险防范。突出抓好政治安全，确保不发生危害国家政治安全事件。积极践行社会主义核心价值观，大力弘扬优秀传统文化，牢牢占领思想舆论和文化阵地。加强社会安全风险防控，坚决打击各类违法犯罪活动，维护社会大局和谐稳定。持续提升网络安全风险防范能力，强化关键信息基础设施防护、信息安全等级保护和重点领域数据安全保护。加强宣传教育和舆论引导，抢占舆论主阵地，增强舆论引导力，提升网络综合治理能力。完善风险信息发布机制，依法做到公开、透明、及时、准确。

增强环境风险防范化解能力。坚持环境风险隐患常态化排查整治，建立完善以环境风险评估、隐患排查、事故预警和应

急处置为主的环境风险防控体系。严格环境风险源头防控，加强对项目设计、建设、生产全过程的环境风险防控，推进工业园区、饮用水源地、生态功能区等风险评估。遏制重点领域重大环境风险，建立有毒有害污染物、危险废物产生、贮存、利用和处置风险预警体系。强化环境应急协调联动，建立健全大气、水等突发环境事件应急预案，构建共同防范、共享信息、联合监测、协同处置的应急指挥和救援体系。

第五十七节 维护社会稳定和安全

健全社会治安综合治理体系。坚持“打防结合、预防为主，专群结合、依靠群众”方针，建设立体化、智能化社会治安防控体系。持续推动社会治安防控力量下沉，织密群防群治、联防联控的社会治安防控网。深化扫黑除恶专项斗争，严厉打击有组织犯罪、黑恶势力犯罪等严重暴力犯罪和抢劫、盗窃等多发性侵财犯罪，抓好重大经济犯罪案件查处。加快推进“雪亮工程”建设，建立以信息化为支撑的社会治安防控体系。加强政法机构基础设施和信息化建设，提高现代化水平和履职能力。规范行政执法主体，大力推进基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化建设。建立公共安全隐患排查和安全预防控制体系，健全大型群众性活动安全管理制度。完善社会心理服务体系和疏导、危机干预机制，加大公民道德、法治宣传教育，切实维护社会和谐安定。

积极防范化解社会矛盾。坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”工作体系，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，健全社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制。深入开展社会矛盾专项治理行动，落实领导干部下基层大接访和包联化解制度，切实将矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在基层。完善重大行政决策公众参与、风险评估等依法科学民主决策机制。

第五十八节 提高公共安全水平

加强安全生产建设。牢固树立安全发展理念和“全周期管理”意识，切实把好公共安全风险源头关、监测关和管控关。严格落实安全生产责任制，落实属地责任、部门责任，夯实企业安全生产主体责任，建立行业安全稳定风险评估、化解和管控制度，推进安全生产标准化建设。坚持系统治理、精准施策，持续开展道路交通、煤矿、危险化学品、建设工程、消防等领域安全攻坚行动，积极构建矿山安全监管监察体制机制，厘清国家监察、地方监管、企业负责边界，遏制重特大事故发生。

加强食品药品监管。认真贯彻“四个最严”要求，加强从“农田到餐桌”全过程食品安全监督检查，强化药品全生命周期监管。健全食品药品信息化追溯体系，加强源头、传导、转化等关键领域的风险管控。围绕食品药品安全领域社会反映突出问题，针对重点区域、重点对象、节日和旅游度假消费集中

区域、高速公路沿线服务区等，加大常态化监督检查和抽检力度。加强疫苗、血液制品等高风险产品监管，严厉打击食品药品违法犯罪行为。完善食品药品安全应急体系，健全突发事件预警信息发布机制和平台，强化快速通报和快速反应机制，提升应急处置能力。

加强防灾减灾能力建设。提升气象灾害、洪涝干旱、森林火灾、地质灾害、地震等自然灾害防御工程标准，建立健全科学高效的自然灾害防治体系。加快气象现代化建设，强化新装备、新技术的创新应用，充分发挥气象在防灾减灾第一道防线作用。支持地震事业基础设施建设，持续提升地震监测预报预警能力，加强地震科普知识宣传教育，全面提升抵御地震灾害风险防治能力。加强城乡公共消防基础设施建设，科学布局消防站点，加快推进现代化应急救援装备建设，大力提升综合应急救援能力。加强人民防空建设，提升防空能力和水平。推动应急避难场所建设。

第五十九节 构建现代应急管理体系

提高应对突发事件应急处置救援能力。加强应急管理队伍建设，加大国家综合性消防救援队伍建设投入力度，完善各领域风险评估、监测预警和应急响应机制，推进突发公共卫生事件应急体系建设。建立医疗、防疫、危化、煤矿等专业性救援队伍，加强重点行业企事业单位专业应急救援力量建设。统筹

建立应急管理、消防救援、社会救助多方位信息和指挥平台系统，提升应急管理信息化、智能化水平。有序建设区域性应急救援中心。推动应急救援社会化有偿服务、物资装备征用补偿等机制建设。

完善应急管理体制机制。健全应急管理组织指挥体系，推动市县政府健全应对自然灾害、事故灾难、公共安全等部门协调联动机制。健全事故调查追责、风险防范化解机制。加强应急预案管理，完善突发事件分级响应机制，常态化开展应急预案演练和应急疏散演练。深入推进安全风险网格化管理，积极开展全民安全科普宣教，增强安全意识。加强应急管理法律法规宣传，全面提升公民防灾避险和应急自救互救能力。推动应急管理标准化体系建设，普及应急标志标识。

加强应急物资保障能力建设。有序推进应急物资储备库建设。坚持平战结合、实物储备与商业储备相结合，建立健全政府主导、社会参与的应急物资储备机制，构建上下统一、坚强有力的应急物资储备体系。科学调整应急储备种类和数量，保障市应急物资储备库所储物资满足全市四级及以下应急响应第一时间需求。积极发展安全应急产业，加强应急装备能力建设。

加强国防动员体系能力建设。推进应急管理和国防动员一体化建设，强化军地公共安全合作，推动专业骨干人员联合培养，提升应急应战专业能力和重点区域、重点领域动员能力。

推动交通、人防、消防、经济建设等项目兼顾军地需求。

第十三章 强化规划实施保障 确保完成目标任务

本《纲要》经市五届人大七次会议审议批准，具有法律效力。实现《纲要》确定的目标任务，必须坚持和加强党的全面领导，更好地履行政府职责，充分发挥市场配置资源的决定性作用，最大程度激发各类主体的活力和创造力，万众一心，众志成城，实现美好蓝图。

第六十节 坚持和加强党的全面领导

认真贯彻党管大局、把方向、定政策、促改革的要求，把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”贯穿规划实施全过程、各领域，把习近平总书记来陕考察重要讲话和党中央、省委决策部署落实到“十四五”全市发展改革方方面面。充分发挥各级党委（党组）领导作用，提高驾驭高质量发展的领导能力和水平，为实现“十四五”规划目标提供坚强保证。全面加强干部队伍建设，提高各级领导班子和干部适应新时代新要求、抓改革促发展保稳定水平和专业化能力，以高质量发展论英雄，凭工作实绩用干部。进一步巩固和发展最广泛的爱国统一战线，充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织及民主党派、工商联和无党派人士作用，最大限度凝聚全社会共识和力量。切实推动全面从严治党向纵深发展，力戒形式

主义、官僚主义，真抓实干，攻坚克难。坚持正确选人用人导向，落实好干部标准，充分运用“三项机制”，推动形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的正确导向。

健全完善党和国家监督体系，把监督融入“十四五”建设之中，把完善权力运行和监督制约机制作为“十四五”规划实施的基础性建设，以强有力的监督确保党中央、省委重大决策部署贯彻落实到位，确保“十四五”规划目标任务落到实处。以党内监督为主导，健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度，发挥审计监督、统计监督职能作用，推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接，增强监督治理效能。把监督融入区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理，形成常态长效的监督合力。发挥监督在基层治理中的作用，推动监督落地，让群众参与到监督中来。

第六十一节 健全规划实施体系

形成统一规划体系。建立健全以发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由市县各级规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的全市规划体系。按照本《纲要》确定的主要目标和重点任务，制定实施市级空间规划，为重大战略任务落地提供空间保障。制定实施市级专项规划、区域规划，细化落实本《纲要》提出的发

展战略、主要目标、重点任务。

加强规划组织实施。切实增强规划实施的系统性、整体性、协同性。本《纲要》确定的约束性指标和公共服务、生态环保、安全保障等领域任务，要明确责任主体和进度要求，合理配置公共资源，引导调控社会资源，确保如期完成。提出的预期性指标和产业发展、结构调整等领域任务，主要依靠发挥市场主体作用实现，各级政府要创造良好的政策环境、体制环境和法治环境。健全以发展规划为战略导向，财政作保障、金融为支撑，就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策紧密配合的政策协调和工作协同机制，积极引导各类资源按照规划确定的方向高效配置。进一步强化五年发展规划与国民经济和社会发展规划年度计划、年度财政预算等统筹衔接，完善年度计划、年度预算落实发展规划的体制机制。

加强规划实施的监测评估。市政府相关部门要加强对规划实施情况的跟踪分析和监测评估，建立健全中期评估、终期评估机制，提高规划实施监测分析的精准度。要把监测评估结果作为改进政府工作和绩效考核的重要依据，并依法向市人大常委会报告规划实施情况，自觉接受人大监督。注重听取政协意见建议。密切关注形势变化和风险演化，坚持底线思维，做好应对困难复杂局面准备。需要对《纲要》目标任务调整时，由市政府提出调整方案，报市人大常委会批准。要充分运用第三方独立评估、大数据分析等评估手段，提高规划评估的科学性

和准确性。完善高质量发展指标体系，健全现代化统计体系。加强规划宣传，推进规划实施信息公开。

第六十二节 强化项目组织考核

围绕市委市政府确定的“十项重点工作”，坚持把重大项目和工程作为规划实施的重要抓手，加强组织领导，强化责任分工，明确时间表和路线图，加快推动“十四五”规划确定的重大项目和工程落地。对已纳入重大项目库的项目，市级各有关部门要在规划选址、土地供给、融资安排等方面予以优先保障，最大程度简化审批核准程序、加快推进各项前期工作，落实项目建设条件，推动项目如期开工建设。要加强重大项目建设的监测评估，建立健全“十四五”规划重大项目库动态调整机制，对不具备建设条件、建设质量不及预期的须及时清理出库；对前期工作充分、带动作用强、新谋划的优质项目应及时入库。加强跟踪服务，持续稳定做好政策供给，及时协调解决项目建设中存在的各类问题，有效推进重大项目和工程建设实施。

抄送：市委办公室，市纪检委，市人大、市政协办公室，渭南军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

部省驻渭各部门。

渭南市人民政府办公室

2021年4月2日印发