

关中平原城市群建设“十四五”实施方案

“十四五”时期是推动关中平原城市群高质量发展的关键期。依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》及《中共中央、国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，为深化《关中平原城市群发展规划》实施，提升关中平原城市群建设水平，编制本实施方案。

一、发展基础

城市群发展规划实施以来，陕西、山西、甘肃三省联合建立常态化协商机制，城市群发展进程加快、动能增强，综合实力稳步提升。空间格局逐步优化，西安国家中心城市建设有序推进，西咸一体化取得实质性进展，宝鸡、运城、天水等节点城市加快发展，2020 年城市群城镇人口占比较 2016 年提高 5 个百分点以上。综合立体交通运输网基本形成，“米”字型高铁网加快构建，高速公路网总规模超过 4100 公里。产业基础不断夯实，能源产业加快转型，航空航天、装备制造、电子信息等产业稳步发展。绿色发展初见成效，黄河流域生态环境保护治理扎实推进，汾渭平原大气污染治理成效明显。向西开放战略支点作用日益凸显，对外贸易总额年均增长超 14%，中欧班列（西安）开行质量各项指标稳居全国前列。

同时，关中平原城市群发展还面临不少突出问题，主要是中心城市对周边辐射带动不足，次级城市发展相对缓慢；主导产业竞争力不强，协同发展水平不高；创新优势发挥不足，科技成果就地转化率不高；水资源利用效率有待提高，秦岭等重点区域生态系统保护任重道远；营商环境有待优化，开放程度不够仍是制约发展的突出短板。

“十四五”时期，我国全面建设社会主义现代化国家新征程开局起步，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加快构建，黄河流域生态保护和高质量发展战略全面实施，碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局，共建“一带一路”深入推进，关中平原城市群已进入发展壮大、质量提升的关键时期。要紧抓发展机遇，进一步解放思想、积极作为，推动关中平原城市群建设成为开创西部大开发新格局、助推全国高质量发展的重要支撑。

二、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，以西安都市圈建设为关键牵引，以改革创新和扩大开放为根本动力，以生态建设和文化传承为突出特色，以健全一体化发展体制机制为重要保障，提升人口和经济集聚能力，增强城市群综合实力和整体竞争力，更好发挥

对西北地区高质量发展的重要引领作用和我国向西开放的战略支撑作用。

（二）工作原则

——优势互补，协同发展。充分发挥西安辐射带动作用，明确主要城市功能定位，促进区域资源要素优化配置，激发中小城市发展动能，形成分工合理、功能互补、协调联动的城镇体系。

——创新驱动，增强动能。扎实推动科技创新，破除制约创新的体制机制障碍，促进创新链产业链深度融合，加大创新成果本地转化力度，为城市群发展提供持久动力。

——生态优先，绿色发展。坚持绿水青山就是金山银山理念，把水资源作为最大刚性约束，强化黄河流域生态保护，当好秦岭生态卫士，推动绿色低碳发展，实现人与自然和谐共生。

——开放合作，内外联动。畅通向西开放向东合作通道，加强与“一带一路”沿线国家和地区在产业商贸、科技文化等领域合作，深化与东部地区和周边区域交流，开创开放合作新局面。

（三）发展目标

到 2025 年，关中平原城市群综合实力和整体竞争力显著提升，一体化发展水平明显提高，常住人口城镇化率达到 65%。空间格局持续优化，中心城市辐射带动作用进一步发挥，西安都市圈同城化发展取得明显进展。综合立体交通运输网更加完善，基本建成“米”字型高铁网，基本实现地级城市高铁全覆盖，新增高速公路通车里程 1000 公里。创新支撑的现代产业体系初步形

成，城市间产业分工更加合理、协作效率大幅提升，研发经费投入强度稳定在 3% 以上。黄河流域生态保护取得阶段性成效，水安全保障能力明显提升，万元 GDP 用水量下降 6%，绿色低碳发展水平显著提升。内陆改革开放高地建设取得明显进展，要素市场化配置效率显著提高，中欧班列（西安）货运量稳步增长，服务和融入共建“一带一路”的水平持续提升。公共服务便利共享水平明显提高，协同治理效能和文化影响力显著增强，人民群众获得感、幸福感、安全感大幅提升。

三、优化城市群空间发展格局

落实构建“一圈一轴三带”总体格局的要求，依托西安国家中心城市加快培育现代化都市圈，增强轴带上节点城市承载能力，提升城市群空间发展凝聚力。

（四）增强西安国家中心城市竞争力。统筹划定城镇开发边界，合理确定城市规模，依托自然山水基底建设生态廊道，优化城市空间格局，控制中心城区开发强度和人口密度，推动中心城区瘦身健体。聚焦科技创新、对外开放、文化建设等重点领域，全面推进“三中心两高地一枢纽”建设。加快建设西部科技创新港，增强西安高新区高端产业集聚引领功能，打造全国重要科研和高新技术产业基地。统筹建设西安国际港务区、西安临空经济示范区，加快中欧班列西安集结中心示范工程、西安咸阳国际机场三期工程等建设，充分释放陆港、空港对外开放支点作用，打造内陆开放高地。保护好千年古都风貌，彰显世界历史文化名城

魅力。

（五）培育发展西安都市圈。发挥西安中心城区引领作用，深入推进西安和咸阳相向一体化发展，提升富平—阎良、临渭—华州、耀州、杨凌—武功—周至、乾县—礼泉等外围组团功能，优化都市圈空间格局。加快生产力一体化布局，因地制宜推动市政、能源等基础设施对接联网，促进西安优质教育医疗等公共服务资源向周边地区布局。实施都市圈发展规划，支持西安牵头建立都市圈党政联席会议制度和同城化发展办公室，完善常态化沟通协调机制。

（六）加快重要节点城市建设。立足特色资源和产业基础，提高地级市综合服务功能和宜居宜业水平，优化城市群人口经济布局。支持有条件的地级市建设国家区域医疗中心和省级区域医疗中心，加大高校支持力度。推动宝鸡加快产业结构调整，建设产业转型升级示范区和省级先进制造业示范基地。推动商洛大力发展生态产业，依托秦岭打造知名旅游目的地和康养城市。推动天水电子信息、文化旅游产业发展，壮大临汾、运城、庆阳、平凉特色优势产业，增强人口集聚能力。提高渭南—运城—临汾、宝鸡—天水—平凉、铜川—庆阳联通程度和协作水平。

（七）推进以县城为重要载体的城镇化建设。高质量推进富平、三原、岐山等县城建设示范地区发展，有序支持其他有条件的县城补短板强弱项，强化县城与地级市城区的基础设施连接，推动公共服务资源向县城下沉，增强人口经济承载能力。推动产

业配套设施提质增效，健全标准厂房等智能标准生产设施，发展专业市场和物流中心，完善冷链物流设施。推动市政公用设施提档升级，健全供水燃气管网和防洪排涝设施，加快建设停车设施和充电桩。推动公共服务设施提标扩面，推进县级医院（含中医院）和疾控中心建设，完善县级妇幼保健机构设施设备，改善县城中学办学条件。推动环境基础设施提级扩能，完善垃圾污水收集处理设施。促进彬州—旬邑—长武—泾川、韩城—河津—万荣跨区域协同发展。按照区位条件、资源禀赋和发展基础，因地制宜发展小城镇。扎实做好巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

四、提升交通基础设施互联互通水平

聚焦提升综合交通运输网络效率，高质量建成运输大通道，促进多种交通方式衔接融合，优化综合交通运输服务，提高城市群快速通达水平。

（八）协同推进轨道交通建设。加速构建城市群对外运输大通道，加快西安至延安、西安至安康、西安至十堰等高铁建设，加快西渝高铁安康至重庆段、平凉至庆阳铁路等前期工作。有序发展都市圈市域（郊）铁路，推进西安地铁三期工程实施。

（九）优化城际公路网。加快推进 G5 蒲城至涝峪、G3511 山西临猗黄河大桥及引线工程建设。启动实施 G70 西安至永寿、G22 西峰至沿川子段等交通繁忙路段扩能改造。适时启动 G342 临猗至合阳黄河大桥前期研究工作，研究 G5514 风陵渡黄河大桥及

连接线等一批国省道建设项目。

（十）完善机场网络布局。加快西安咸阳国际机场三期扩建，建设辐射“一带一路”的国际航空枢纽。推动新建宝鸡、平凉机场及迁建天水机场等项目前期工作。有序推进一批通用机场建设。优化航线网络，强化城市群机场协作。

（十一）提升综合交通物流枢纽功能。以西安咸阳国际机场、国际港务区为依托，强化西安国际性综合交通枢纽功能，建设宝鸡全国性综合交通枢纽和渭南、运城、临汾、天水等一批区域性交通枢纽。优化综合客运枢纽布局，推动换乘设施立体布局，提升公路、铁路、机场与城市交通之间的换乘效率。推动西安、宝鸡、临汾等国家物流枢纽承载城市建设，支持合作共建物流枢纽，统筹货运场站、物流中心等建设布局，推进物流设施共建共享。大力发展多式联运，提高货物换装的便捷性、兼容性和安全性。

五、推动产业和创新协同发展

聚焦推动创新优势加速转化为产业优势，加强科技创新成果应用，全力打造优势产业集群，强化产业分工协作，着力提高产业核心竞争力。

（十二）优化区域创新体系和创新生态。以高水平建设秦创原创新驱动平台为牵引，打造带动城市群发展的科技创新引擎。推动省际互动合作，共建企业技术中心和科技创新基地，搭建大型科研仪器设备共享服务平台，加强区域技术转移和知识产权保

护等合作，引导西安高新技术产业开发区、经济技术开发区等在水、平凉、临汾、运城等建设“创新飞地”“人才飞地”。发挥丝绸之路国际知识产权港、西安科技大市场带动作用，建设区域技术交易网络，开展产学研合作、科技成果转化等交流活动。

（十三）打造先进制造业集群。实施制造业补链强链工程，推动城市群制造业板块分工明晰、链条衔接互补。以西安、宝鸡等为重点，着力发展数控机床、工业机器人和油气钻采装备，打造高端装备制造集群。发挥西安阎良国家航空高技术产业基地、西安国家民用航天产业基地优势，推进大型运输机系列化研制生产，大力发展卫星应用和高分应用，壮大航空航天产业。实施西安市国家级集成电路产业集群发展工程，完善集成电路、新型显示、智能终端等产业链，建设全国重要的新一代信息技术产业基地。推进宝鸡国家级先进结构材料产业集群发展，建设西安国家增材制造创新中心，打造陶瓷基复合材料、超导材料等新材料产业集群。推动运城、临汾、彬（州）长（武）旬（邑）等能源化工产业转型升级，有序发展煤基特种燃料、煤基生物可降解材料，促进能源化工高端化、多元化、低碳化发展。提升研发设计、信息服务、金融会展等现代服务业发展水平，支撑制造业高质量发展。

（十四）强化产业平台协作支撑。加强高新技术产业开发区、经济技术开发区标准化建设，探索建立亩均效益综合评价体系，提升产业发展平台综合效益。以陕西西咸新区、晋陕豫黄河

金三角承接产业转移示范区等为载体，充分发挥东西部协作机制作用，积极承接东部地区产业转移。因地制宜开展“一区多园”

“飞地园区”等合作，探索跨区域成本共担、利益共享的管理机制。发挥杨凌农业高新技术产业示范区辐射作用，建设杨凌上海合作组织农业技术交流培训示范基地，促进干旱半干旱地区农业科技自主创新、集成创新和推广应用。提高汾渭平原粮食主产区生产能力，构建特色化农产品加工产业集群。

六、推进生态共建环境共保

聚焦黄河流域水资源集约节约利用和秦岭保护，强化省际统筹协作，共同推进生态文明建设，加快建立可持续发展的资源环境支撑体系，夯实城市群高质量发展的绿色本底。

（十五）推进黄河流域水资源高效利用。落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产要求，把水资源作为最大的刚性约束，实行用水总量和强度双控制度，强化指标管理并分解落实。严格建设项目水资源论证审查把关，在重点行业开展重点用水企业水效领跑者引领行动，严格工业用水定额管理。大力推动农业节水变革，加强农业用水精细化管理，建设一批节水灌溉骨干工程。加强节水型社会建设，实施城镇供水管网分区计量管理，推进老旧破损管网更新改造，提高再生水利用和雨水资源化利用水平，缺水城市再生水利用率达到 25%以上，严禁违规挖湖造景。加快引汉济渭、东庄水利枢纽建设，推进白龙江引水、黄河古贤水利枢纽工程前期工作，提升水资源保障能力。提升各城市防洪

排涝和防灾减灾能力。

（十六）提升黄河水生态质量和稳定性。严格落实河湖管理有关规定，开展渭河、汾河、马莲河、泾河、葫芦河、沁河、涑水河、盐湖、伍姓湖等重要支流湖泊生态保护和综合治理，保护恢复滨河湿地。建立健全干流和主要支流生态流量监测预警机制，明确管控要求，持续推进地下水超采综合治理。科学治理水土流失，实施坡耕地综合治理、淤地坝等水土保持重点工程，加大水源涵养林、护岸林建设力度。提升生态质量监测预警能力，建立生态受益地区对重点生态功能区等生态保护地区的横向补偿机制。

（十七）全面加强秦岭生态保护。健全秦岭保护长效机制，推进秦岭国家公园创建，筑牢国家生态安全屏障。开展常态化生物多样性野外监测调查，加强大熊猫、金丝猴、朱鹮、兰科植物等珍稀濒危物种栖息地保护和恢复，严格森林草原防火和林业有害生物防控，加强外来入侵物种防控。严厉打击乱搭乱建、乱砍滥伐、乱采乱挖、乱排乱放、乱捕乱猎等违法行为。协同推进黄河重点生态区（含黄土高原生态屏障）生态保护和修复重大工程。

（十八）推进环境污染联合治理。推进生态环境分区管控体系落地，建立健全跟踪评估和动态调整工作机制。强化汾渭平原大气污染协同治理，加强重污染天气应急联动，位于国家大气污染防治重点区域的城市完成国家下达的煤炭消费总量控制任务。

加大钢铁、焦化、铸造等重点行业提升改造力度，加快淘汰落后煤电机组，实现重点区域的平原地区散煤基本清零。实施秸秆焚烧管控，进一步加大细颗粒物和臭氧污染防治力度，深入推进挥发性有机物综合治理。推进货物运输方式结构调整，提高铁路运输比例，防治公路大气污染。推动城市建成区基本消除生活污水直排口，城市生活污水集中收集率达到 70%以上，县城污水处理率达到 95%以上，加强恶臭污染防治。地级及以上城市声环境功能区夜间达标率达到 85%，健全流域水污染、危险废物环境风险联防联控机制。开展跨区域联合环境执法，协同处置突发环境事件，妥善处理跨界环境污染纠纷。

（十九）加快低碳绿色转型。落实能耗双控和 2030 年前碳达峰要求，进一步细化节能降碳任务，加快产业结构、能源结构和运输结构低碳调整。坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展，实施传统产业智能化改造和转型升级专项行动，大力推广先进节能技术，有序开展节能降碳技术改造。推动可再生能源利用，不断提升能源利用效率。深化国家公交都市建设，优先发展城市公共交通，推广使用新能源车，提升绿色出行比例。推动绿色建筑发展，加强城市照明节能管理。深入推进生活垃圾分类，加快建立分类投放、收集、运输、处理系统，倡导绿色生活方式。深化低碳试点示范，支持西咸新区开展气候适应性城市试点和气候投融资试点，扩大碳捕集、利用与封存等重点减排技术应用。

七、共同打造内陆改革开放高地

聚焦提升对共建“一带一路”的支撑服务能力，建设高标准对外开放平台，拓展开放合作新空间，加快构建统一大市场。

（二十）深度融入共建“一带一路”。加快建设西安“一带一路”综合试验区，开展商事制度改革、金融体制创新、跨境专业服务等试验示范。发挥中国（陕西）自由贸易试验区改革开放试验田作用和综合保税区政策功能优势，推进西安国际港务区国家进口贸易促进创新示范区建设，发展汽车平行进口、国际航线航班（含港澳台航班）保税航油加注、“两头在外”的保税维修、委内加工等。推进西安跨境电子商务综合试验区建设。加强中欧班列境外物流设施布局组网，推动班列运输与国际贸易结算一体化发展，提升班列运营质效和市场竞争力。加快中俄丝路创新园等开放合作园区建设，吸引高水平外资企业聚集。推动高等教育和职业教育对外合作，吸引“一带一路”沿线国家青年学者培训研修，办好丝博会、欧亚经济论坛、农高会及丝绸之路国际旅游博览会、国际电影节等展会和活动，打造“一带一路”人文交流重要支点。

（二十一）深化国内区域合作。持续深化与长三角地区全方位合作，办好陕粤港澳经济合作活动周等活动，加强与成渝地区双城经济圈等合作、共同推动西部陆海新通道建设。深化与山西中部、兰州—西宁、中原等周边城市群互动，推动能源资源、文化旅游等领域互惠协作。辐射带动周边已脱贫地区和革命老区发

展，巩固拓展脱贫攻坚成果。

（二十二）推动统一市场建设。推动人力资源、就业岗位信息共享和服务政策有机衔接，联合开展就业洽谈会和招聘会，畅通城市群人才流动渠道，建立区域人才交流常态化机制。健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应等工业用地市场供应体系，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市，缩小土地征收范围。强化公共信用信息归集共享，培育发展信用服务市场，逐步形成统一的信用政策法规制度和标准体系。加快推动公共资源交易平台整合，促进市场主体信息、专家信息、监管信息等深度共享。持续优化营商环境，推动各类审批流程标准化和审批信息共享结果互认，逐步实现政务服务“跨市通办”“一网通办”，健全市场公平竞争制度体系，支持民营企业加快改革发展与转型升级。

八、推进公共服务开放共享

聚焦满足人民群众美好生活需要，逐步缩小基本公共服务差距，推动优质公共服务资源共享，切实增进民生福祉。

（二十三）稳妥推动社会保障一体化。推动城市群社会保险关系便捷转移接续、养老金领取资格核查互认、门诊费用异地就医直接结算。推动工伤认定调查结果、劳动能力鉴定意见互认。完善低保跨省核对机制，开展残疾人两项补贴跨省通办，建立跨省社会救助信息系统。逐步放开放宽居民在常住地或就业地参加社会保险的户籍限制。

（二十四）深入开展教育领域合作。支持城市群内高校联动

发展，促进交流合作，探索学分互认、联合培养等合作模式，共建优势学科专业，共建共享实验室和研究中心。支持陕西普通高校和科研院所在天水、庆阳、临汾、运城等市开展师资培训、技术交流。鼓励职业院校与企业跨地区开展合作，建立教学实践基地、实践实训基地和生源培养基地。支持三省优质中小学开展跨省域合作交流。

（二十五）加强医疗卫生领域合作。推动西安交通大学第一附属医院等部委属（管）医院、高校附属医院、省属医院与城市医疗联合体开展合作，共同打造肿瘤、心血管、呼吸、重症医学、儿科等专科品牌。鼓励城市群各级医疗机构加入“西部眼科”“西北儿科”等专科合作平台、开展合作共建。建立突发公共卫生事件应急协作机制，开展联合防控救治，强化紧急医学救援协作。

（二十六）共同推动文化传承创新。加强周秦汉唐古代都城遗址、秦汉唐帝陵、山西陶寺、甘肃大地湾等大遗址保护，推进秦岭世界文化遗产和自然遗产申报培育工作。加强非物质文化遗产保护传承，推动秦腔、剪纸、太昊伏羲祭典、崆峒武术等非物质文化遗产传播。加强城乡建设中的历史文化遗产保护，强化历史文化名城名镇名村、历史文化街区和不可移动文物、历史建筑保护利用。传承红色基因，联合开展革命文物保护利用。推出一批展现关中平原历史文化、风土人情、时代风貌的文艺作品，挖掘黄河文化宝贵价值。支持城市群文化和旅游联动发展，通过门

票互惠、线路互推、客源互送、信息互通等形式，实施全方位文化和旅游合作，共同塑造区域文化和旅游品牌。

九、实施保障

（二十七）坚持党的全面领导。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把坚持党的全面领导贯穿推动城市群建设的各方面全过程。充分发挥党的各级组织在城市群建设中的领导作用和战斗堡垒作用，积极探索城市群内跨区域党建联建，激励干部锐意进取、担当作为。

（二十八）强化组织实施。三省要切实加强对方案实施的组织领导，共同研究制定年度工作计划，把实施方案确定的目标任务落到实处。国家发展改革委依托城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议制度加强统筹指导，有关部门要研究制定推动关中平原城市群发展的具体措施，在政策制定、项目安排、要素保障、体制机制改革、试点示范等方面给予指导支持。支持各类金融机构、企业、社会组织参与城市群建设。

（二十九）健全协同机制。建立健全关中平原城市群发展省际协调推进机制，完善省级政府主要负责同志定期会商机制，协同推进重点任务落地。健全关中平原城市群市长联席会议制度，健全常态化信息沟通、项目推进合作和政策协调机制。