

西安浐灞生态区国民经济和社会发展 第十四个五年规划纲要

“十四五”时期（2021-2025），是生态区贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，抢抓“一带一路”倡议，加快产业集聚和城市建设的關鍵阶段，是持续推进体制机制改革和创新，不断扩大对外开放合作的加速发展阶段，也是加快推进生态文明建设，促进社会和谐实现可持续发展的重要阶段。

《西安浐灞生态区国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》依据国家、我省、我市“十四五”规划的总体部署和要求，结合生态区“十三五”发展实际，重点阐明了“十四五”时期生态区经济社会发展的主要目标、战略导向和重点任务，是科学制定实施各类专项规划的重要依据，是生态区未来五年经济社会发展的战略蓝图和行动纲领。

第一章 全面完成发展目标，开启新时代新征程

第一节 发展基础

“十三五”时期，是国家全面建成小康社会的关键时期，面对错综复杂的国际国内环境，浐灞生态区以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记来陕考察重要讲话精神，紧扣新时代追赶超越及“五个扎实”“五项要求”总体目标，立足国家战略和发展实际，在市委、市政府的正确领导下，抢抓“一带一路”倡议，深入贯彻创新、协调、绿色、开放和共享的新发展理念，始终坚持“生态化、国际化、产业化、城市化”的发展导向，着力推进生态文明建设、着力提升产业发展品质、着力促进对外交流合作、着力完善城市服务功能、着力保障和改善民生、着力推动改革创新。这五年是生态区经济实力快速增强、产业发展不断壮大的五年，是生态文明持续深化、城市环境改善明显的五年，是对外交流纵深推进、合作成果不断扩大的五年，是民生保障不断完善、区域生活幸福指数较快提升的五年，开创了生态区各项事业发展的新局面。浐灞生态区“十三五”规划确定的主要目标任务进展顺利，全面建成小康社会的总体目标如期完成。一是经济综合实力大幅提升。二是产业格局初步形成。三是生态优势更加凸显。四是开放水平不断提高。五是创新能力逐渐增强。六是城市功能不断完善。七是民生保障大幅改善。八是聚焦服务提效，营商环境不断优化。

第二节 发展环境

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个

百年奋斗目标之后，开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。当前和今后一个时期，我国发展的外部环境和内部条件发生复杂而深刻的重大变化，即将面对“百年未有之大变局”，需要做好长时间应对外部环境变化的各项准备。需要牢固树立底线思维，善于在危机中育先机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战。“十四五”时期也是生态区厚积薄发，加快实现区域高质量发展和加速经济社会建设新征程的关键时期。

错综复杂的国际环境。新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。

稳中向好的国内环境。我国已转向高质量发展阶段，制度优势显著，治理效能提升，经济长期向好，物质基础雄厚，人力资源丰富，市场空间广阔，发展韧性强劲，社会大局稳定。在国际环境越发复杂，中美贸易关系降到冰点的背景下，实施“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”战略，将助力我国经济平稳向好运行。

长期有利的省市环境。 国家战略赋能将陕西打造成我国“一带一路”倡议的核心区，将西安建设成为促进欧亚合作交流的国际化大都市。西安拥有新时代推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展、建设国家中心城市、举办“十四运”等战略机遇。生态区将积极响应国家战略与政策，助力西安加速建成国际化大都市和国家中心城市。

日新月异的生态区内部环境。 生态区生态环境不断改善，城市功能日趋完善，创新创业势头更加强劲，产业发展动力逐渐增强，对外交流合作越发频繁，民生福祉不断增进。同时，生态区面临发展质量、发展速度与定位目标仍有差距的问题，在西安市各开发区之中，仍处于前有标兵、后有追兵的发展阶段，需要进一步加速发展。

综合研判，“十四五”期间，生态区将处于提升城市建设，加速产城一体化的融合期；促进产业优化，实现高质量发展的关键期；深入对外开放，加大交流合作的机遇期；塑造国际影响力，建设国际会展名城的攻坚期，强化生态示范，打造美丽中国“产霸样板”的决胜期。

第三节 二〇三五年远景目标

党的十九大对实现第二个百年奋斗目标做出分两个阶段推进的战略安排，即到二〇三五年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。二〇三五年，我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升，是我国基本实现现代化的关键时间节点。

展望二〇三五年，生态区经济实力、科技实力、生态环境将大幅跃升，常住人口将超过100万人，地区生产总值将突破1000亿元。构建形成在西安市乃至全国有较大影响力的城市新区和特色产城融合区，对西安城市东部及周边地区的带动引领能力进一步提升；区域生态环境更加优美，生态文明示范区基本建成；参与国际间经济合作和贸易往来愈加深入，形成对外开放的新格局；基本实现区域治理体系和治理能力现代化，建成法治政府和法治社会；区域社会文明程度达到新高度，文化软实力显著增强，居民幸福生活指数进一步提高；形成完全体系的绿色生产生活方式，资源节约集约利用水平达到国内一流水平，宜居宜业宜游的现代化大西安城市东部新中心将基本建成。

第二章 十四五时期经济社会发展指导方针和主要目标

第一节 指导思想

“十四五”时期，生态区经济社会发展指导思想是：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两次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”“五个扎实”，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，确保经济行稳致远、社会和谐稳定，开启全面建设社会主义现代化新征程。

第二节 基本原则

坚持党的全面领导。坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，激发全体人民积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，不断满足人民对美好生活的向往。

坚持新发展理念。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，构建新发展格局，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，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。

坚持深化改革开放。坚定不移推进改革和扩大开放，加强区域治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。

坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，办好发展安全两件大事，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重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。

坚持真抓实干。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，推动各项工作落到实处、见到实效。

坚持国家中心城市定位。紧紧围绕“三中心二高地一枢纽”六维支撑体系发展目标，按照世界眼光、国际标准、西安特色的要求，大力提升国家中心城市发展能级，提升对陕西、对西安发展的带动能力。

坚持产城融合发展路径。坚定不移的实施生态立区，产业强区的发展路径，实现“产业发展融合化、城市品质国际化、对外开放深度化、生态治理现代化”的发展要求，不断提升区域综合竞争力和国家级生态文明示范效应。

第三节 总体思路

“十四五”时期，是沪灞生态区全面贯彻新发展理念、积极服务新发展格局、加快转变发展方式，实现更高质量发展的关键时期。将始终坚持新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以高质量发展为主题，抢抓“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的“双循环”机遇，围绕绿色经济、数字经济、高附加值产业，加快构建创新引领的现代产业体系；以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，以优化营商环境为路径，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，做大做强自贸平台，深度融入向西开放大格局。不断加强党风廉政建设，建设高效法治政府，统筹发展和安全，大力引进高素质人才队伍，实现区域治理体系和治理能力现代化。具体将重点围绕“5583”的总体发展思路，奋力谱写沪灞生态区新时代追赶超越新篇章。

“5”大发展战略——坚定不移的实施**“生态立区、产业兴区、创新强区、开放活区、幸福满区”**五大发展战略。

“5”个主要抓手——“聚焦以产业园区建设、重大项目招商、基础设施提质、生态示范突破、民生全力保障为主要抓手。”

“8”类新发展要求——推动区域经济实力再上新台阶，产业发展实现新突破，生态文明建设实现新进步，对外开放迈出新步伐，文化建设迈上新台阶，治理效能得到新提升，城市品质进入新高度，民生福祉达到新水平。

“3”项新奋斗目标——将生态区建设成“国家黄河流域及西部大开发生态文明新示范，陕西现代生产性服务业高质量发展新高地，西安国际化大都市对外开放新区域”。

第四节 发展目标

“十四五”时期，生态区将深入贯彻习近平总书记来陕考察提出的新时代追赶超越“五个扎实和五项要求”总体目标，实施区域发展“五大战略”，聚焦以产业扶持建设、重大项目招商、基础设施提升为主要抓手，实施“生态治理现代化、产业发展融合化、城市品质国际化、对外开放深度化”路径，推动区域经济实力再上新台阶，产业发展实现新突破，生态文明建设实现新进步，对外开放迈出新步伐，文化建设迈上新台阶，治理效能得到新提升，城市品质进入新高度，民生福祉达到新水平。

经济实力再上新台阶。地区生产总值年均增长 10%左右，力争到“十四五”末翻一番，达到 557 亿元；全社会固定资产投资保持有序增长，累计超过 2000 亿元；社会消费品零售总额达到 304 亿元；地方财政一般预算收入实现 50 亿元；服务业增加值达到 412 亿元。

产业发展实现新突破。会议会展产业的支柱地位形成，现代金融产业支柱地位稳固，文化旅游产业蓬勃发展，数字经济异军突起，产业融合效益显现，形成布局合理、结构优化、业态丰富、特色鲜明的现代生产性服务业体系。

生态文明建设实现新进步。生态宜居建设稳步推进，空气质量优良天数 ≥ 220 ，城镇供水水源地水质达标率达 100%，城镇污水集中处理率达100%。新建绿色公共建筑比例100%。人均年碳排放量 ≤ 8.0 t/c，万元GDP 能耗 ≤ 0.4 吨标准煤。

对外开放迈出新步伐。全面拓展对外开放的广度和深度，承办国际交流活动次数达到 10 次/年，累计引进世界 500 强企业达到 25 家，累计引进涉外机构达到 25 个，新建领事馆（签证中心）国别达 20 家，培育走出去企业 30 家，陕西自贸区沪灞功能区新注册企业数超过 2000 家以上。

文化建设迈上新台阶。社会主义核心价值观深入人心，社会文明程度显著提高，建设中华文明根脉城市取得重要进展，文化遗产保护取得新成效，公共文化产品和服务供给更加丰富，丝路文化高地建设取得新突破，国际人文交流不断深化，文化和旅游实现更好融合发展，文化旅游增加值达到100 亿元。

治理效能得到大幅提升。平安灞灞、法治政府建设卓有成效，政府行政效能和公信力显著提升，社会公平正义进一步彰显，公共安全体系更加完善，重大风险防范化解的体制机制日益健全，应急保障能力显著增强，社会诚信体系建设持续深化，基层治理水平进一步提高，共建共治共享社会治理新格局基本形成，治理体系和治理能力现代化水平明显提稿。

城市品质得到新提升。新建城市综合体 10 个，建成高品质酒店 15 家。公共文化设施、健康体育设施覆盖率达 100%，民众的物质与精神文化需求得到较大程度满足。新建道路35条，新增公交线路 15 条，公众出行更加便捷。

民生福祉达到新水平。生态区常住人口达到 75 万人，城乡基本社保覆盖率 100%。新建幼儿园 36 所，新建/扩建学校 36 所，引进医疗机构 5 家，改造老旧小区 50 个，进一步增强教育、医疗和社会服务供给能力，提高社会保障水平。

第五节 空间发展格局

依托生态区地理空间特点和“十三五”城市发展及产业项目布局基础，合理规划空间结构。按照“**一张蓝图绘到底**”的基本原则，继续强化“**中部兴业、南北秀美**”的发展格局。

“构建以灞河为生态景观和城市功能轴线，沿灞河、浐河布局产业功能带，区域中部以“城市化、产业化、国际化”为发展方向，南北部依托河流、湿地、滩涂等生态空间，坚持以“生态化”发展方向构建大水大绿的生态风貌，强化“一轴、两带、三片、四区、多板块”的空间发展格局。”

一 轴：灞河生态景观功能轴

两 带：灞河生产性服务业产业带、浐河数字金贸产业带

三 片：中部片区、南部片区、北部片区

北部片区：北至渭河，南至北绕城，西至西铜公路，东至灞河

中部片区：北至北绕城，南至华清东路（东城大道），东至东绕城，西至东二环

南部片区：北至华清东路（东城大道），南至雁长交界，东至东三环，西至长鸣路（田马路）

四 区：（1）展旅功能区；（2）金贸功能区；（3）体居功能区；（4）休养功能区；

多板块：会展、旅游、文化、自贸、健康、物流、金融、数字、体育、休闲、保育



第三章 加快发展现代产业体系，推动经济转型升级

以国家、陕西省产业发展建议及西安市“6561”产业规划结构为指导，聚焦高端产业与产业高端，围绕产业链部署创新链，围绕创新链布局产业链，聚集资源，强支柱，促融合。构建形成以大会议会展为核心，文化（生态）旅游与现代

（绿色）金融为重点，以数字经济为融合加速器的生产性服务业发展体系。**到 2025 年，以大会议会展、文化旅游、现代金融三大百亿级产业为主导，数字经济为先导的“1+2+1”的现代绿色生产性服务业产业体系结构基本形成。**

加快新技术产业化、规模化，培育壮大人工智能、增材制造（3D 打印）、大数据等新兴产业。聚焦产业链对接、价值链提升和服务模式创新，推动现代金融、研发设计、信息服务、会议会展等生产性服务业向专业化和价值链高端延伸

。进一步发挥欧亚创意设计产业园、丝路会展产业园、世博文旅产业园、西安金融商务区、西安数字经济园区等产业园区的首发优势，集中发力、集群发展。充分发挥华夏文旅、数字出版基地、冰峰饮料、亚马逊AWS、深圳腾讯、砂之船奥莱、中国银行、浐灞集团、世园集团等龙头企业的平台引领作用，不断进行产业升级和提质增效，大力延伸产业链条，促进产业集群式发展。

第一节 做大做强会展产业，建设国际一流会展名城

以建成“**一带一路国际会展城**”为目标，以创新全域发展的会展体制

机制为抓手，坚持“专业化、国际化、品牌化、信息化、生态化”的发展方向，坚持“企业主体、市场运作、政府推动”的运作模式，坚持“大会展、大服务”发展理念，推进会展产业和城市建设同步发展，推动“会展+”融合发展。国际会展名城将按照“**合作区、示范区、承载区、引领区、展示区**”五大战略定位，全面落实中央、我省、我市战略部署和发展要求。

- 落实“一带一路”倡议指导下国际交流**合作区**；
- 落实新时代推进西部大开发形成新格局先行**示范区**；
- 落实建设国家中心城市的核心功能**承载区**；
- 落实全面改革创新试验区创新**引领区**；
- 落实黄河流域生态保护和高质量发展集中**展示区**；
- 一是建服并重，协同发展。二是政府引导，市场主体。

三是特色优先，融合发展。四是改革驱动，创新发展。五是注重差异，错位发展。六是扩大开放，国际发展。

第二节 做精做细金融产业，切实服务实体经济

紧抓“一带一路”倡议，遵循“双循环”新发展格局，围绕“**服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革**”三项任务部署，完善金融市场体系，加快金融发展方式转变。围绕西安丝绸之路金融中心功能定位，着力发挥市场配置金融资源的决定性作用，激发市场活力，夯实金融安全保障，为加快西安国家中心城市建设和提供强大的金融支持。依托西安金融商务区的环境、区位、政策优势，“西部大开发建设、关天经济区建设和西安国际化大都市建设三大机遇，聚集金融商务资源，完善金融管理体制机制，将生态区建设成为拥有服务能力强、内部结构优、辐射范围广、业务观念新、配置功能全、产业发展协调可持续的西部离岸金融功能区、新兴金融业聚集区、绿色金融产业发展示范区、区域化要素交易中心

和金融产业配套中心，助力西安加快建成丝绸之路国际金融中心。

一是推动金融市场多层次、多元化发展，打造富有特色的金融业发展体系。二是着力发展绿色金融产业，争创全国绿色金融创新示范区。三是积极把握人民币国际化机遇，强化离岸金融市场建设。四是推进特色化建设，提高现代金融产业发展聚集度。五是强化科技金融应用，助推科技创新发展。

第三节 做深做透文旅产业，促进文旅融合发展

坚持“**宜融则融、能融尽融，以文促旅、以旅彰文**”的发展思路。坚持生态保护与文旅发展并重，以项目带动、空间优化、产品创新、产业赋能、品牌升级联合提升为抓手，深化文化旅游供给侧改革，加快推动文化和旅游产业结构优化升级，培育新型文旅消费业态，构建文化和旅游融合的高质量产业发展体系，全力打造“生态+文旅”新高地。

统筹并充分利用浐灞生态区文化和旅游资源优势，坚持以“**生态文旅立足、全域文旅强体、丝路文旅铸魂、会展文旅赋能、数字文旅提质、质量文旅增效、共享文旅惠民、时尚文旅造势、创意文旅突破**”的发展策略，坚持产业联动发展，谋划优质项目，强化产业支撑，激活市场主体，优化旅游环境，推动文化输出，塑造强势文旅品牌，统筹体制机制，完善战略保障举措，促进文化产业的繁荣与创新、旅游产业的提质与升级、文化和旅游产业融合新业态的协调发展，打造大西安东部文化旅游新IP与新中心。坚持生态保护与文旅发展相结合。坚持政府引导和市场运作相结合。坚持国际视野与城市发展相结合。坚持文化传承与创新发展相结合。

第四节 做新做特数字经济，打造数字产业集群

以西安市赋予的产业定位为指导，加快“数字浐灞”建设，推进人工智能、云计算、大数据、5G等前沿数字经济发展，加强产业间互联互通与融合发展，逐步打造大西安数字经济创新试验区、陕西省数字化应用示范区、丝路数字经济合作交流基地。一是打造数字经济发展的设施基础。二是构建数字经济产业生态。三是创新商业模式，全力培育新模式新业态。四是加强数字化治理与数字场景应用。五是夯实数字产业金融支持。

第四章 坚持创新驱动发展，全面塑造发展新优势

稳步推进创新项目，创新服务体系初步完善，吸引创新型企业的力量日趋增强，形成“大众创业、万众创新”良好态势。积极引进科技创新企业，加强关键技术攻关，推动科技成果转化，加强科学技术应用。坚持把人才引进培养作为创新发展第一要素，创新引才工作措施，实施引育结合，确保人才引得进、育得优、用得好、留得住。

第一节 建设创新创业培育高地

（一）坚持创新在区域建设和发展中的核心地位，全面围绕城市创新能力建设，积极构建多层次多元化众创空间。

（二）加快创新创业服务平台建设，积极推动大众创业、万众创新。（三）完善以市场为导向、企业为主体、产学研相结合的技术创新体系，促进各类创新资源高效配置。（四）完善创新创业金融支持机制，提升创新创业活力。（五）谋划、组织一批有影响力的创新文化活动，培育“重视创新、敢于创新、勇于创新”的创新精神。

第二节 建设创新创业人才高地

坚持把人才引进培养作为创新发展的第一要素，加大人才队伍建设力度，创新引才工作措施，实施引育结合，确保人才引得进、育得优、用得好、留得住，力争建设造就一支重点

突出、素质优良、梯队衔接，引领生态区追赶超越发展需求的人才队伍，打造西安东部人才高地。

一是以产业需求为基础，创新引才机制。二是加强人才交流合作，强化创新人力资源保障。三是实施引育结合，完善人才培养激励机制。四是优化人才服务体系，助力人才成长。

第三节 建设创新创业应用高地

“十四五”末，生态区科技实力得到全面提高，积极引进科技创新企业，推动科技成果转化，加强科学技术应用。一是全方位搭建科技转化路径，促进科技成果转化。二是提高产业高科技应用，推动产业基础高级化。

第五章 形成强大国内市场，构建新发展格局

紧抓“一带一路”和新时代推进西部大开发形成新格局的难得机遇，统筹生产、分配、流通、消费各环节，抢抓构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的战略机遇期，进一步扩大高水平开放，优化供给结构，助力经济发展新旧动能转换，打造投资热土、兴业福地。立足沪灞自贸区“**金融创新、人文交流、会议会展、对外贸易**”四项功能，着力体现对外开放、创新发展、资源禀赋、量能提升、辐射带动**五个导向**，凸显会展、生态、开放三大优势。

第一节 有效促进国际国内双循环

抢抓构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的战略机遇期，进一步扩大高水平开放，深度融入共建“一带一路”，以国内大循环吸引全球资源要素，充分利用国内国际两个市场两种资源，积极引进外资和对外投资协调发展，做优开放通道、做好开放平台、做大开放载体，建设更高水平开放型经济体系，打造链接国内国际双循环的国际枢纽区域。

一是持续完善招商引资政策。二是系统推进招商空间布局。三是以产业聚集为导向加速各类企业入驻。四是构建招商引资项目库。五是切实开展招大引强工作。六是创新和完善招商工作机制。

第二节 促进陕西自贸区浐灞功能区快速发展

按照《中国（陕西）自由贸易试验区总体方案》建设“**内陆型改革开放新高地、‘一带一路’经济合作和丝路人文交流重要支点**”的战略定位。“十四五”期间，浐灞自贸区的功能定位着力体现对外开放、创新发展、资源禀赋、量能提升、辐射带动**五个导向**，凸显会展、生态、开放三大优势，实现和全省其他自贸片区的错位发展、联动发展。（1）构建自贸引领的创新发展高地。（2）搭建开放带动的人文交流平台。（3）打造创新驱动为产业发展引擎。

第六章 全面深化改革，释放经济发展新动力

深化行政体制改革，充分运用“互联网+政务服务”和大数据技术，积极营造“审批最少、流程最短、成本最低、诚信最优、服务最好”的便利化、法治化、国际化营商环境。持续优化财政支出结构，加大对新兴产业的资金支持力度，加大民生保障领域的投入，完善现代财政制度，不断提高财政绩效管理水平和进一步降低财政运行风险。

第一节 深化行政体制改革

进一步深化“放管服”改革，加快推进政府职能改革，优化行政审批流程，深入开展“行政效能革命”，以群众、企业满意为标准，充分运用“互联网+政务服务”和大数据技术，切实解决企业、群众反映集中的突出问题，积极营造“审批最少、流程最短、成本最低、诚信最优、服务最好”的便利化、法治化、国际化营商环境。

一是加快推进政府职能转变。二是强力简化行政审批事项三是着力打造“线上为主、线下为辅”的多元服务模式。四是大力改善群众和企业办事体验。五是从严监督执纪问责并督促改作风提效能。六是有效落实政务服务“好差评”制度。

第二节 建立现代财政体制

牢固树立“政府过紧日子，让人民过好日子”思想，立足

于实际区情，按照量入而出原则，坚持稳中求进，培植新财源，保持财政收入持续增长，持续优化财政支出结构，加大对新兴产业的资金支持力度，加大民生保障领域投入，加快完善基础设施建设，完善现代财政制度，不断提高财政绩效管理水平，进一步降低财政运行风险，为生态区可持续绿色发展、人民安居乐业提供有力的财政保障体系。

一是全面推进政府预算管理改革，强化预算约束和绩效管理。二是继续优化财政支出结构，优先保障民生支出。三是优化政府投融资管理机制，提高政府投资效率。四是完善政府采购管理制度，规范财政支出管理。

第三节 激发各类市场主体活力

毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。在社会、经济、产业等方面谋好篇，布好局，让国有经济和国有企业成为社会进步、经济发展的主要推动力量；促进国有经济和民营经济携手并进，共同发展。

一是深化国有企业改革，做强做优做大国有企业。二是深化国有企业混合所有制改革，深化国有运营公司改革。三是优化民营经济发展环境，促进非公有制经济健康发展。四是弘扬企业家精神，为高质量发展赋能。

第七章 推进新型城镇化建设，实现区域协调发展

加快建设以人为核心新型城镇化步伐，构建结构合理、产业突出、生态优良、设施完善、服务均等、特色互补、持续发展的一体化城镇体系。

第一节 推进新型城镇化建设

进一步健全城乡发展体制机制，推进城乡要素合理配置和基本公共服务均等化，加快建设以人为核心的新型城镇化步伐，推动城乡协调发展，构建结构合理、产业突出、生态优良、设施完善、服务均等、特色互补、持续发展的一体化城镇体系。

一是优化城镇空间布局。二是改善区域交通体系。三是完善公用设施系统。四是建设新型智慧城区。五是稳步推进城市更新工作。

第二节 实现区域协调发展

以系统性思维，立足于“一带一路”倡议、“关中平原城市群”全局化视野和协同作战的智慧与能力，统一思想，凝聚共识，加强顶层设计、注重整体谋划，多轴线、多组团、多中心、多层次推进生态区建设。

一是推进区域协调发展新机制。二是实现公共服务均等化。三是改进生态区公共资源配置。四是有序推进人口承载力建设。

第八章 加快生态文明建设，推动绿色发展

坚持绿水青山就是金山银山理念，实施可持续发展战略，深入推动黄河流域生态保护和高质量发展，促进生态区经济社会全面绿色发展。坚持国土空间开发与生态环境协调发展，形成科学合理的国土开发和区域发展格局。坚持绿色拉动，形成符合生态文明理念的经济结构、增长方式和消费模式。强化生态文明理念的贯彻宣传，生态文化意识明显提高。完善制度建设，生态文明建设各项长效机制基本建立。

第一节 筑牢生态安全屏障

全面落实生态空间用途管制，实施源头保护，提升生态红线区管控和保护水平，优化生态空间布局，加强生态保护与修复，筑牢生态安全屏障。

一是强化生态用地保护。二是构建生态廊道。三是突出生态绿核。四是推进碧水兴城。

第二节 推进资源集约利用

以提高资源利用效率，加强废弃物循环利用为核心，着力推进生产、流通、消费各环节循环经济发展，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系，促进生态区经济社会与资源环境协调发展。

一是大力推动绿色采购。二是强化集约高效基础设施建

设。三是快速推动绿色建筑普及。四是倡导绿色生活方式。

第三节 全面提升生态环境质量

坚持以提高环境质量为核心，深入实施对大气、水、土壤等污染治理，全面改善生态区环境质量。

一是提升大气环境质量。二是持续改善水环境质量。三是开展土壤环境质量综合治理。四是实施固体废物综合管理。五是开展声环境管理。

第四节 强化生态文明制度建设

开展生态环境保护制度综合改革，健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究机制，整合政策资源，因地制宜，构建符合区域生态文明建设发展需要的制度体系，推动形成人与自然和谐共生、协调发展的区域新格局。

一是健全环境协同决策机制，提高科学决策质量。二是建立生态有价评估制度，实现资产动态评估。三是创新生态文明管理制度，深化生态过程监管。四是完善生态绩效考核制度，强化损害责任追究。

第九章 扩大高水平对外开放，构建合作共赢新局面

全面提高对外开放水平，推动贸易和投资自由化、便利化，推进贸易创新发展，增强对外贸易综合竞争力。完善外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，有序扩大服务业对外开放，依法保护外资企业合法权益，健全促进和保障境外投资法律、政策和服务体系，构筑互利共赢的产业链供应链合作体系。

第一节 拓展对外交流合作平台

积极融入“一带一路”倡议，推行深化改革，扩大开放，实施“迎进来”与“走出去”相结合的对外交流方式，探索与“一带一路”沿线国家和地区交流合作新模式，拓展全方位、多层次、宽领域的交流合作新途径，将生态区打造成为内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作与丝路人文交流重要支点。

一是加快推进欧亚经济综合园区核心区建设。二是高水准推进自贸功能区建设。三是拓展集贸易与金融服务为一体的综合性平台。四是完善会展展示平台建设。五是推动文化艺术交流平台建设。六是加强区域互动与一体化发展。

第二节 提升国际化发展水平

围绕国家“一带一路”倡议，建立与国际投资贸易规则体系相适应的行政管理体系，拓展开放发展领域，建立具有国际水准的

现代服务业体系，以更加开放包容的姿态，迎接国外资本、企业前来投资，国外友人前来游览、交流，鼓励生态区企业“走出去”，打造西安东部对外合作交流的重要窗口。

一是建立与国际投资贸易规则相适应的政策制度体系。二是扩大开放发展领域。三是探索建立与国际接轨的服务业规则。四是推进卫生健康国际化发展。五是鼓励企业开展对外投资合作。

第十章 改善人民生活品质，提高社会建设水平

大力发展社会事业，构建具有沪灞特色的“1+2+3+4”现代教育发展模式，实施保障惠民工程，构建公共文化服务体系 and 现代文化传播体系，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的社会基层治理体系。让区域居民事有所做、病有所医、学有所上、老有所养，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，开启生态区建设新征程，为基本实现社会主义现代化奠定坚实基础。

第一节 建设高质量教育体系

十四五期间，沪灞生态区将继续围绕“办好人民满意教育”根本任务，坚持“高位均衡、全面优质”两个发展理念，全力打造“国际化、智慧化、生态化”三大新标杆，形成“公平、优质、创新、开放”四大发展格局，构建具有沪灞特色的“1+2+3+4”现代教育发展模式，即1个根本任务、2个发展理念、3大新标杆与4大发展格局。一是大力推进学校建设。二是持续推进“名校+”工程。三是加大教育人事制度改革力度。四是推进智慧教育发展工程。五是探索教育国际化发展路径。

第二节 提高医疗卫生服务能力

以促进人民健康为宗旨，加大医疗卫生服务设施建设投入，医疗卫生资源配置更趋合理，建成区域疾控中心1家，建成三甲

医院 2 家，新建社区卫生服务中心4家，新建社区卫生服务站 3家，每千人执业医师数量不少于4.3个，居民社区卫生服务覆盖率达到 100%。生态区医疗卫生水平得到大幅度提升，居民健康素质 明显改善，健康公平与保障能力不断增强。一是加快医疗卫生服务 设施建设。二是建立健全疾病预防控制体系。三是强化公共卫生服务 保障。四是推动发展多业态健康服务。五是发挥中医药特 色优势。六是深入开展爱国卫生运动。

第三节 健全社会保障体系

坚持把人民满意作为根本标准，实施保障惠民工程，完善公 平、可持续的社会保障制度，提升基本公共服务能力和水平，健全 多层次社会保障体系。一是完善多层次广覆盖的社会保障服务体 系。二是健全养老服务体系。三是搭建社会救助体系。四是改善 住房保障条件。

第四节 推动文化繁荣发展

坚持以社会主义核心价值观为引领，通过深化改革和加大 投入，加快构建生态区公共文化服务体系、文化品牌体系、现代 文化产业体系和现代文化传播体系，积极传承优秀传统文化，提 高文化开放水平，不断激发全社会文化创造活力，增强区域文 化综合实力，打造悠久的历史文化、繁荣的丝路文化、现代的 生态文化交相辉映的西安东部文化高地，为建设国家中心城市 东部对外开放新轴线提供坚强有力的精神动力和文化支撑。一 是推进文化体制改革。二是大力倡导文明新风尚。三是弘扬 优秀历史文化。四是强化公共文化体育服务。

第五节 加强和创新社会治理

完善社会治理体系，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系，完善基层民主协商制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。一是加强党对社会治理的领导。二是健全优化网格化管理体系。三是构建基层管理服务平台。

第十一章 统筹发展和安全，建设更高水平的平安沪灞

全面落实总体国家安全观，强化“大安全”“大治理”“大平安”理念，以市域社会治理现代化为切入点，着力解决生态区防震减灾风险防治方面存在的突出问题，构建信息化体系，稳步提高全民防震减灾科学素质。

第一节 坚决维护国家安全

完善党委统一领导下的国家安全工作体系，建立健全国家安全风险研判，防控协同，防范化解等机制。推动把国家安全责任落到实处，坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全。严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。加强网络安全空间建设与管理，强化网络舆论引导。加强国家安全教育，增强人民群众国家安全意识，巩固国家安全人民防线，推动形成国家安全的强大合力。

第二节 确保区域经济安全

坚持底线思维，坚持问题导向，加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设，不断提高经济竞争能力、抗风险能力、可持续发展能力，坚决守住不发生系统性风险底线。

开展金融风险专项整治，防范化解金融风险。推进地方金融领域债务和政府债务治理化解工作，加强部门协同联动，扩大防范和打击非法集资范围，以行政整治和刑事打击为手段，对非法集资等违法金融活动进行严厉打击。加大防范化解金融风险宣传教育，开展“靶向宣传”

并加大案例宣传。

加强债务管理，积极防范和化解债务风险。强化制度约束，严控隐性债务增量，建立健全政府性全口径债务统计体系，对历史隐性债务进行全面清理，严把政府举债融资关口，防止利用生态区政府性投资基金、PPP项目和政府采购等方式盲目变相举债，严控国有资本和企事业单位违法违规担保，遏制各种不合理过度举债情况的发生；全面围绕强化财政监督职能，完善债务管理制度及应急保障措施，做好“债前审核”、“债中监管”、“债后处置”三方面，着力防范财政风险；按照加大支持和强化监管原则，完善专项债务限额规模、全额管理，加强规范专项债券发行和使用，健全专项债券风险防控机制，坚决制止变相举债行为发生；综合利用债务率、偿债率等指标，推进债务风险评估和预警机制动态管理改革进程，建立政府债务限额及收支情况向社会公开的工作机制。

第三节 保障人民生命安全

坚持人民至上，生命至上，把保护人民安全摆在首位，完善安全生产管理工作，不断提高科学防灾减灾救灾综合能力，促进生态区经济社会全面协调可持续发展。

完善安全生产管理工作。落实安全生产责任制；积极推进城市安全风险点危险源分级管控，实施安全生产信息化建设工程。

打造地质灾害防治体系。开展地质灾害详细调查、地质灾害危险性评估，并加强地质灾害“三查”和应急调查；完善群测群防网络体系，优化提升地质灾害信息管理网络，完善现有突发性地质灾害预报预警系统，进一步提升地质灾害防治科技水平，切实保障受人民群众的生命财产安全；实施地质灾害综合防治措施，通过搬迁避让方式完成地质灾害点的消除工作，对区内稳定性差、威胁人数多、地质灾害危险性大的地质灾害点采取工程治理措施。

全面提升防震减灾能力。完善应急避难场所基础设施功能，为民众地震应急提供安全保障，结合生态区“十四五”重点公共项目，规划建设功能设施齐全的抗震防灾应急避难场所；对一般新建建设工程，全面实施抗震设防承诺制，对超高、大跨等重大建设项目，严格监管抗震设防工作，不断提高重大工程和重要基础设施的抗震能力；开展房屋设施地震风险调查，全面掌握房屋建筑地震风险基础信息，查明重点隐患和能力短板，组织实施民居建筑地震安全示范工程，对民居建筑采取必要抗震措施，努力消除基本不设防、基本不设计、基本不抗震的民居建筑；推动防震减灾科普教育进学校、进机关、进企业、进社区、进农村、进家庭、进公共场所，构建防震减灾“学校教育体系”和“社会教育体系”。

第三节 维护社会稳定

健全重大决策社会风险评估机制，增强公共安全和社会治安保障能力，完善立体化、智能化、网络化社会治安防控体制。

正确处理人民内部矛盾。坚持和发展新时代“枫桥经验”，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度，完善各类调解联动工作体系，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。

健全社会心理服务体系和危机干预机制。加强宣传教育，普及心理知识，提高人们心理健康意识；构建心理咨询志愿者队伍，积极开展群众心理问题排解工作；建立起各级心理干预机构，配备专职心理咨询师，设立心理急救热线电话，开通网络咨询平台，免费为群众提供心理咨询和心理救助服务。

健全治安防控体系。完善治安建设基层基础体系，坚持专群结合、群防群治，着力构建立体化、网格化、现代化的社会治安防控体系，加强治安防控力量，创新公共安全监管机制，强化网格社会管理，着力保障群众安全。坚决防范和打击暴力恐怖、黑恶势力、新型网络犯罪，保持社会和谐稳定。

第十二章 强化规划实施保障，谱写沪灞发展新篇章

第一节 组织保障

充分发挥党工委总揽全局、协调各方的领导核心作用，加强党风廉政建设，打造忠诚干净担当的高素质干部队伍，进一步提高党员干部的科学决策与管理水平，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标提供坚强保证。强化党的核心领导作用，健全党工委对重大工作的领导体制，增强党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。完善党工委研究经济社会发展战略和重大方针政策制度，健全决策咨询机制，提高决策制度化、科学化、法治化水平。落实全面从严治党的主体责任、监督责任，扎实推进党风廉政建设和反腐败斗争，不断推动全面从严治党向纵深发展。

第二节 纪监保障

把严的主基调长期坚持下去，严格执行中央八项规定及其实施细则精神，坚决反对特权行为和特权现象，持续纠治形式主义、官僚主义。深化政治巡视，巩固拓展赵正永严重违纪违法案例以促改成果，坚决肃清其流毒和恶劣影响，深入开展警示教育，营造风清气正的良好政治生态，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。完善党和国家监督体系，把监督贯穿于党领导经济社会发展全过程，把完善权力运行和监督制约机制作为实施规划的基础性建设，为“十四五”规划实施构建全覆盖的责任制度和监督制度。

第三节 法治保障

持续推进法治政府建设，深入开展法治宣传教育，强化重大行政决策程序约束，推进行政决策科学化、民主化、法治化，提高依法行政水平，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。进行合规性审查，强化规划的统筹领导和刚性约束能力。对于“十四五”期间涉及的城市建设、土地征迁、招商投资、民生建设及其它相关领域，在进行前期策划阶段，必须经过国民经济发展规划纲要编制部门进行合规性审查。强化专项规划管理,根据政府职能分工，确定各专项规划归口责任部门，明确责任部门相关职责，加强各专项规划之间统筹协调，做到每项建设任务都有责任主体，确保每项建设任务得到有效推进。

第四节 政策保障

完善生态区建设与发展政策的顶层设计，将政策保障措施落实到“最后一公里”，把握政策的联动性和整体效应，发挥好政策的组合拳效应。在积极争取国家、我省及我市对生态区建设发展的更大政策支持力度的基础上，从财政、税收、科技创新、土地配套、融资等多方面出台加速生态区建设与发展的有力政策措施并加以贯彻落实。

第五节 资金保障

加大资金保障力度，进一步强谋划、强执行，千方百计为生态区建设和发展提供财力保障。在继续加大对上级资金和项目争

取力度的基础上，采取多元化、多渠道资金筹措方式，引入社会资本参与生态区建设。科学测算项目资金需求，提速资金的拨付，同时加强资金运用的监管，突出专款专用，确保资金使用效益最大化。

第六节 宣传保障

加大宣传保障力度，充分利用电视、广播、报刊、微信等传统媒体与新媒体，加强对生态区建设与发展的宣传推广，制定群众耳熟能详，易于理解，易于传播的宣传口号，充分调动全社会的积极性，形成民众普遍认同、积极参与、推动落实的整体格局。实施规划信息公开，进一步完善规划实施的公众参与和民主监督机制，多渠道、多方式征集公众对于促进规划实施的意见和建议，有效发挥新闻媒体、群众团体的桥梁和监督作用。

第七节 技术保障

全面统筹规划生态区“十四五”期间经济社会发展的各项任务，严格树立一盘棋思想，充分协调规划纲要和各专项规划的关系，加强规划组织协调，强化规划纲要的指导性和可操作性，各专项规划应以规划纲要确定的建设思路、发展部署为依据，细化发展目标与落实措施。强调“多规合一”，推动各专项规划无缝衔接，实现“一张蓝图干到底”，确保生态区建设发展顺利推进。

第八节 执行保障

坚决贯彻中央、省委、市委、生态区党工委各项决策部署，

依据规划纲要和专项规划制定项目建设计划、财政预算计划、土地出让计划、招商引资计划、人才引进计划等各年度计划。扩大公众和社会参与率，完善规划执行评估与动态调整制度，落实各项规划建设任务的责任主体，系统推进规划落地，确保各项任务得到有效执行，顺利完成各项目标任务，确保规划得到有效实施。

第九节 考核保障

加强规划实施过程监督考核，建立健全规划完成情况定期报告制度、中期和后期评估制度、规划调整制度，积极探索形成规范完善的规划评价体系，提高规划评估的科学性和客观公正性。健全规划考核机制。切实增强规划的权威性、严肃性和约束力，将规划实施情况纳入领导干部考核和离任审计机制，保障规划严格实施。