

# 商洛市国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要

(2016年2月20日商洛市第三届人民  
代表大会第六次会议批准)



# 目 录

第一篇 聚焦全面小康 建设美丽幸福新商洛.....	1
第一章 发展基础.....	1
第二章 面临环境.....	7
第三章 总体要求.....	8
第四章 发展目标.....	9
第二篇 坚持创新发展 构建现代产业新体系.....	15
第五章 着力推进工业转型升级.....	15
第六章 加快发展特色现代农业.....	17
第七章 积极培育新型服务业态.....	19
第八章 全力打造商洛全域旅游.....	21
第九章 推动大众创业万众创新.....	23
第三篇 坚持协调发展 推动城镇建设新跨越.....	26
第十章 优化区域发展空间布局.....	26
第十一章 构建新型特色城镇体系.....	28
第十二章 提升现代城市管理水平.....	29
第十三章 加快城乡一体发展进程.....	31
第四篇 坚持绿色发展 建设生态文明新家园.....	33
第十四章 推进生态文明建设.....	33
第十五章 建设循环产业体系.....	35
第十六章 加快美丽乡村建设.....	37
第五篇 坚持开放发展 增强竞争发展源动力.....	38

第十七章 提升开放协作水平.....	38
第十八章 加快非公经济发展.....	40
第十九章 深化重点领域改革.....	41
<b>第六篇 坚持共享发展 促进发展成果惠民生.....</b>	<b>45</b>
第二十章 优先发展教育事业.....	45
第二十一章 全力打造“健康商洛” .....	47
第二十二章 着力构筑“文化商洛” .....	50
第二十三章 增强民生保障能力.....	52
<b>第七篇 实施精准扶贫 打赢脱贫摘帽攻坚战.....</b>	<b>54</b>
第二十四章 深入开展“双包双促” .....	54
第二十五章 大力实施精准脱贫工程.....	56
第二十六章 坚定不移实施移民搬迁.....	58
<b>第八篇 推进互联互通 优化基础设施硬环境.....</b>	<b>60</b>
第二十七章 构建现代交通网络.....	60
第二十八章 加强水利设施建设.....	61
第二十九章 提升能源保障能力.....	63
第三十章 加快智慧商洛建设.....	64
<b>第九篇 强化组织保障 铸就商洛发展新辉煌.....</b>	<b>66</b>
第三十一章 加强党的领导.....	66
第三十二章 推进法治建设.....	67
第三十三章 创新社会治理.....	69
第三十四章 强化规划实施.....	70

“十三五”时期(2016—2020年)，是全面建成小康社会的决胜阶段，是全市加快向更高发展阶段迈进的关键时期。按照习近平总书记视察陕西时提出的“追赶超越”和“五个扎实”新要求，根据中央和省委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议精神，立足商洛实际，编制本规划纲要。

## **第一篇 聚焦全面小康 建设美丽幸福新商洛**

准确把握经济新常态，客观研判环境变化，坚持稳中求进，站在新起点，谋划新发展，努力实现新跨越。

### **第一章 发展基础**

“十二五”时期，在省委、省政府的坚强领导下，全市上下抢抓新一轮西部大开发、秦巴山片区扶贫攻坚、陕南循环发展等战略机遇，坚持以科学发展和富民强市为主题，以发展循环经济为主线，积极应对经济持续下行压力，着力调结构促投资稳增长，加快产业转型升级，强力推进关乎商洛长远发展的“五件大事”和提升城市品位的“十大工程”，不断深化重点领域改革，有力促进了经济社会持续快速健康发展，规划确定的目标基本实现。

**综合实力进一步提升。**“十二五”末，生产总值达到621.83亿元，年均增长12.9%；财政总收入和地方财政收入分别达到45.02亿元和31.79亿元，年均增长16.2%和21.5%；城乡

居民收入分别达到 26896 元和 7732 元，年均增长 12.7%和 16.5%；全社会固定资产投资五年累计达到 2588.97 亿元，年均增长 26.7%。

**发展方式进一步转变。**循环经济快速发展，10 条循环产业链、16 个标志性工程基本建成，我市成为国家尾矿资源综合利用示范基地和国家循环经济示范创建城市。实施省部级科技专项 150 项，科技创新在经济社会发展中的引领作用明显增强。社会消费品零售总额年均增长 14.3%，消费对经济拉动作用不断增强。

**产业结构进一步优化。**现代材料、绿色食品、现代中药等优势特色产业和太阳能光伏、新能源汽车、纳米新材料等战略性新兴产业创新发展，生态旅游、现代物流、电子商务等服务业快速发展，金丝峡成功创建为陕南首家 5A 级景区，全市 4A 级以上景区达到 6 家。三次产业结构调整为 14.76: 52.01: 33.23，一产占比下降 5.54 个百分点，工业增加值占比达到 34.7%，提高 12.14 个百分点。

**基础设施进一步完善。**西商高速二线和榆商高速岔口铺至洛南段建成通车，在全省率先实现县县通高速。干线公路城区过境二级化、县镇公路等级化、通村公路水泥化目标顺利实现。西康、西合铁路复线建成投运。山柞高速、商洛电厂动工建设，镇安抽水蓄能电站获得突破性进展。一批输变电工程竣工投运。4G 网络重点区域实现全覆盖。“气化商洛”加快推进。

**城镇建设进一步加快。**以商州城区为主体、丹凤洛南县城为两翼的“一体两翼”中心城市格局初具雏形，中心城市、县城、重点镇、美丽乡村一批重点工程全面实施，城镇体系初步建立，城市架构不断拉大，城市功能日趋完善，城市形象明显提升。全市城镇化率达到 49.5%，较“十一五”末提高 13.5 个百分点。

**生态建设进一步加强。**节能减排任务超额完成，淘汰落后产能 90 万吨。治理水土流失面积 3731 平方公里，完成造林面积 161 万亩，森林覆盖率达到 66.5%。县级污水垃圾处理设施建成运营，丹江出境断面水质稳定达标。生态环境质量显著提高，空气优良天数位居全省第一。我市被确定为全省首个国家生态文明示范工程试点市。

**社会民生进一步改善。**实施民生工程基本建设类项目 6577 个，完成投资 388.87 亿元。建设保障性住房 6.97 万套、棚改 2.93 万户，实施陕南移民搬迁 9.2 万户 33.6 万人。实施扶贫开发整村推进村 184 个，46.9 万贫困人口稳定脱贫。教育发展整体水平大幅提升，高考二本上线率连续保持全省第一。卫计、文化、体育事业全面发展，公共服务水平不断提高。城镇新增就业 8.15 万人，城镇登记失业率控制在 4% 之内。城乡居民养老保险实现全覆盖，民生保障力度不断加大，群众幸福感明显增强。

**改革开放进一步深化。**以简政放权为核心的行政体制改革加快推进，清理取消行政审批事项 151 项，精简幅度达

41.1%。镇村综合改革走在全省前列，公车制度改革全面完成，商事制度改革扎实推进，城投、交投、商丹园区建设开发公司、中小企业担保公司等投融资平台建成运营。丰源氮化钒主导的有色金属交易中心挂牌运行。必康、炼石等公司成功上市。长安银行在商设立分支机构，5家农村信用联社改制为农商银行。对外开放不断扩大，五年招商引资到位资金累计达到1470亿元。

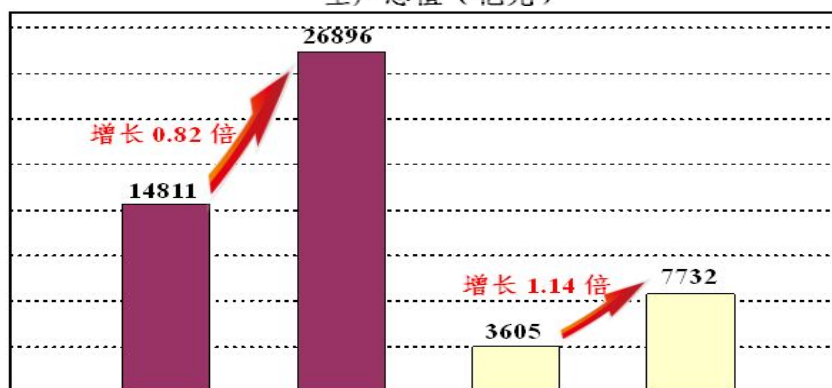
实践证明，“十二五”时期是我市综合实力大幅提升、发展方式加快转变的五年，是基础设施不断完善、城乡面貌变化巨大的五年，是发展质量更好、民生实惠更多的五年。但必须清醒的认识到，我市发展仍面临一些突出问题和困难，主要是：产业发展水平不高，结构不优；城镇化水平不高，基础设施建设缺项较多；贫困人口量大面宽，城乡居民收入与全国差距较大；公共服务均等化水平较低，财政保民生保运转压力持续加大；社会建设有待进一步加强，改革开放仍需加力等等。这些问题，必须高度重视，切实加以解决。



十二五“四个翻一番”示意图



2010 年 2015 年  
生产总值 (亿元)



2010 年 2015 年      2010 年 2015 年  
城镇居民收入 (元)      农村居民收入 (元)



2010 年 2015 年      2010 年 2015 年  
财政总收入 (亿元)      地方财政收入 (亿元)



固定资产投资 (亿元)

表1 商洛市“十二五”经济社会发展主要指标完成情况

类别	指 标	十二五规划	2015 年实际	规划增长 (%)	实际增长 (%)	属性
经济发展	生产总值 (亿元)	650	621.83	14 以上	12.9	预期性
	人均生产总值 (元)	26100	24774	14	—	预期性
	财政总收入 (亿元)	50	45.02	19	16.2	预期性
	其中: 地方财政收入 (亿元)	25	31.79	16	21.5	预期性
	全社会固定资产投资 (亿元)	(2000)	(2589)	20 左右	26.7	预期性
	社会消费品零售总额 (亿元)	180	154.66	18	14.3	预期性
	高速公路总里程 (公里)	378	409	—	—	预期性
经济结构	研究与实验发展经费占 GDP 比重 (%)	1.5	0.46	—	—	预期性
	工业增加值比重 (%)	40	34.7	—	—	预期性
	服务业增加值比重 (%)	40	33.23	—	—	预期性
	城镇化率 (%)	48	49.5	—	—	预期性
资源环境	耕地保有面积 (万亩)	298.5	298.7*	—	—	约束性
	单位生产总值能耗降低 (%)	(15)	(15.24)	—	—	约束性
	主要污染物排放减少 (%)	省定目标	完成	—	—	约束性
	单位工业增加值用水量降低 (%)	(8)	(40)	—	—	约束性
	工业固体废弃物综合利用率 (%)	50	76.5	—	—	约束性
	城市污水集中处理率 (%)	80	88	—	—	约束性
	城市生活垃圾无害化处理率 (%)	80	96	—	—	约束性
	主要河流水质达标率 (%)	100	100	—	—	约束性
	森林覆盖率 (%)	66	66.5	—	—	预期性
	治理水土流失面积 (km <sup>2</sup> )	(4000)	(3731)	—	—	预期性
人民生活	总人口 (万人)	249	251	<0.58	0.567	约束性
	解决贫困人口 (万人)	(40)	(46.9)	—	—	预期性
	城镇新增就业 (万人)	(6)	(8.15)	—	—	预期性
	劳务输出 (万人次)	(200)	(258)	—	—	预期性
	转移农村人口 (万人)	(32)	(35.24)	—	—	预期性
	城镇登记失业率 (%)	4.5	3.34	—	—	预期性
	城镇人均住房面积 (平方米)	40	40	—	—	预期性
	城市绿化覆盖率 (%)	42	42	—	—	预期性
	城镇居民人均可支配收入 (元)	30000	26896	15	12.7	预期性
	农村居民人均纯收入 (元)	8000	7732	17	16.5	预期性
注: 主要污染物指二氧化硫、化学需氧量、氨氮、氮氧化物。 ( ) 表示五年累计数。*为 2014 年数据。						

## 第二章 面临环境

纵观我市未来五年发展面临的环境，既拥有诸多宝贵机遇和有利条件，也面临许多难以预见的困难与挑战，需要我们善加利用、科学应对，切实把握好发展的主动权。

**从机遇看：**“十三五”期间，国家继续深入实施西部大开发战略，大力推进“一带一路”战略和新型城镇化建设，加快革命老区振兴发展和秦巴山区扶贫开发，支持和推进丹江口库区及上游地区经济社会发展，省委、省政府加快陕南循环绿色发展，把陕南建成国家生态文明综合改革示范区，支持西商一体化建设，必将为我市加快发展创造良好的宏观政策环境。随着重点领域改革的不断深化，将进一步释放民间资本活力，激发企业转型发展，为我市大力发展生产性服务业和以休闲旅游、健康养老为重点的生活性服务业创造更为广阔的空间。同时，山柞高速动工建设，西武（西合）、西渝高铁前期工作有力推进，将进一步突显我市的交通区位优势。商洛电厂、镇安抽水蓄能电站、跃迪电动客车、必康新医药综合体、商南硅科技产业园等重大项目的强力推进，将会催生一批新的经济增长点。商州、洛南、山阳、镇安等县区整装矿产资源勘查业已取得令人振奋的成果，将会进一步增强我市发展后劲。这些都将为我市保持中高速发展、迈向中高端水平提供强劲支撑，“十三五”时期将是我市大有作为的重要战略机遇期。

**从挑战看：**未来经济发展环境依然复杂多变，经济下行压力依然存在。尤其是我市资源环境约束加剧，传统优势不

断削弱，经济发展制约因素增多，而实现脱贫、全面建成小康社会任务十分繁重；传统产业转型升级艰难，新兴产业处于起步阶段，产业竞争力和抗压能力不强，而新旧动能转换进展缓慢；科技人才短缺，科技创新能力较弱，消费增长持续乏力，而加快提升内生动力缺乏有效手段；财政增收空间收窄，民生保障任务艰巨，刚性支出逐年加大，而骨干财源项目发展不足。这些将会对我市加快发展构成严峻挑战。各级政府和广大干部群众必须以新的思维、新的作风，勇于担当，主动作为，应对挑战，在新常态下实现新的更大的发展。

### **第三章 总体要求**

#### **一、指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局为统领，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持追赶超越、绿色循环发展主线，扎实推进供给侧结构性改革，全力打好现代工业、现代特色农业、新型城镇化、精准脱贫四个攻坚战，依托大西安、建设大商洛、打造大品牌，倾力建设秦岭休闲之都、丝路产业新城，确保如期全面建成小康社会，开创美丽幸福商洛建设新局面。

#### **二、发展理念**

一是坚持创新发展。把创新作为引领发展的第一动力，

积极推动大众创业、万众创新，通过人才、技术、体制机制创新，优化要素配置，激发创业创新创造活力，推进产业融合创新发展。

**二是坚持统筹协调。**把协调作为健康发展的内在要求，突出系统思维，统筹推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化同步发展，推动城乡一体化发展，不断增强发展整体性。

**三是坚持绿色循环。**把绿色作为永续发展的必要条件，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，节约集约利用资源，科学布局生产、生活和生态空间，加快绿色低碳循环发展，让良好生态环境成为展示商洛形象的发力点。

**四是坚持改革开放。**把开放作为繁荣发展的必由之路，加快对外开放步伐，主动融入“一带一路”建设，努力提高对外开放水平。全面深化改革，加快供给侧结构性改革，深挖改革红利，培育发展新动能。

**五是坚持共享共建。**把共享作为和谐发展的本质要求，努力解决好教育、就业、收入、社保、医疗卫生、食品安全等民生问题，大力实施精准脱贫，让发展成果更多、更公平、更实在地惠及广大人民群众。

## **第四章 发展目标**

立足“打造秀美山水，建设精美城镇，培育美丽乡村，创造美好生活”，发挥区位、生态、资源、文化四大优势，全力打好“四个攻坚战”，努力实现“四个翻两番”、“五

个再提升”，推进全市经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平，与全国全省同步够格全面建成小康社会。

### **一、四个攻坚战：**

**打好现代工业攻坚战。**坚持把工业放在优先发展的战略地位，依托资源优势，加快改造传统工业，大力发展战略性新兴产业，努力培育一批产值过百亿元的优势产业集群，着力推动工业转型升级和跨越发展。

**打好现代特色农业攻坚战。**加快发展商洛现代特色农业，重点建设一批特色农业标准化生产示范基地和产业开发示范园区，培育壮大龙头企业，实施农产品名牌战略，做大特色农业“八大件”，推动农业增效、农民增收。

**打好新型城镇化攻坚战。**统筹城市空间、规模、产业三大结构和规划、建设、管理三大环节，做强“一体两翼”中心城市、做精县城、做美城镇、做好社区，着力提高城镇发展的持续性、宜居性和承载能力，努力实现山水美、城镇美、乡村美、生活美目标。

**打好精准脱贫攻坚战。**坚持把脱贫攻坚作为最大的政治任务 and “第一民生工程”，紧盯目标，突出重点，精准发力，精准扶贫，确保现行标准下农村贫困人口全部脱贫，七县区全部摘帽，解决区域性整体贫困。

### **二、四个翻两番：**

**生产总值**比 2010 年翻两番，突破千亿元大关，力争达到 1150 亿元，年均增长 10%左右。

**城镇居民收入**比 2010 年接近翻两番，达到 45000 元，年

均增长 11%左右;农村居民收入比 2010 年翻两番,达到 14500 元,年均增长 13.5%左右。

**财政收入**比 2010 年翻两番,财政总收入达到 85 亿元,地方财政收入达到 55 亿元,年均分别增长 13.5%和 12%左右。

**固定资产投资**比“十一五”翻两番,五年累计达到 6000 亿元左右,年均增长 16%以上。

### **三、五个再提升:**

**产业结构再提升。**三次产业比例调整到 10:50:40,其中工业增加值达到 460 亿元左右,占 GDP 比重提高到 40%,战略性新兴产业增加值占比达到 15%。

**内生动力再提升。**研究与实验发展经费支出占 GDP 比重不断提高,科技进步贡献率提高到 57%,非公经济增加值占 GDP 比重达到 58%,城镇化率达到 60%。

**公共服务再提升。**全面实施 13 年免费教育,每千人医疗床位达到 6 张,社会保障体系更加完善,城乡居民充分就业,五年城镇新增就业 7.5 万人。

**生态质量再提升。**万元 GDP 能耗、主要污染物排放总量、单位二氧化碳排放量逐步下降,森林覆盖率达到 69.5%,出境水质稳定达标,空气质量处于全省前列。

**开放水平再提升。**利用外资水平显著提高,招商引资五年累计达到 2500 亿元,建成陆路货运口岸,进出口贸易总额五年累计力争达到 15 亿美元,经济外向度进一步提升。

十三五“四个翻两番”示意图

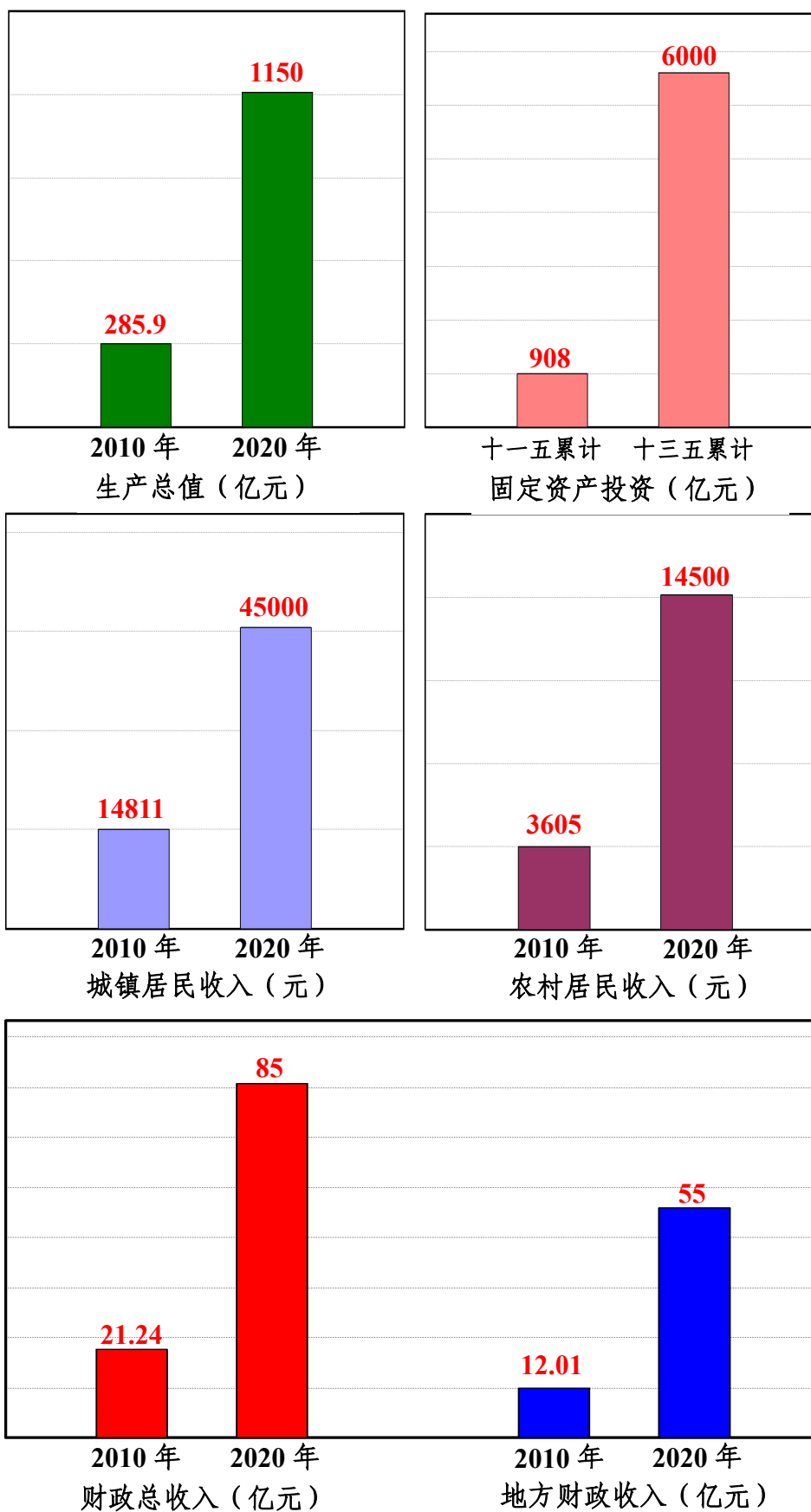




表2 商洛市“十三五”经济社会发展主要指标

类别	指标名称		2015年 实际	2020年	年均增 长(%)	属 性
经济发展	生产总值(亿元)		621.83	1150	10	预期性
	财政总收入(亿元)		45.02	85	13.5	预期性
	其中:地方财政收入(亿元)		31.79	55	12	预期性
	全社会固定资产投资(亿元)		(2589)	(6000)	16	预期性
	社会消费品零售总额(亿元)		154.66	285	13	预期性
	进出口贸易总额(亿美元)		2.93	(15)	—	预期性
创新驱动	科技进步贡献率(%)		53	57	—	预期性
	研究与实验发展经费支出占GDP比重(%)		0.46	1	—	预期性
	万人发明专利拥有量(件)		1.2	3	—	预期性
结构升级	工业增加值占GDP比重(%)		34.7	40	—	预期性
	服务业增加值占GDP比重(%)		33.23	40	—	预期性
	战略性新兴产业增加值占GDP比重(%)		9.5	15	—	预期性
	非公经济增加值占GDP比重(%)		53.1	58	—	预期性
	城镇化率(%)		49.5	60	—	预期性
民生福祉	城镇居民人均可支配收入(元)		26896	45000	11	预期性
	农村居民人均可支配收入(元)		7732	14500	13.5	预期性
	城乡居民收入比		3.48	3.1	—	预期性
	城镇新增就业人数(万人)		(8.15)	(7.5)	—	预期性
	城镇棚户区改造住房套数(万套)		1.06	(4.4)	—	约束性
	建档立卡农村贫困人口脱贫(万人)		(46.9)	(48.9)	—	约束性
	13年免费教育达标率(%)		—	95	—	约束性
	社会 保险	城镇职工养老保险人数(万人)	12.79	20	—	约束性
		城乡居民养老保险人数(万人)	136.49	136	—	
		城镇基本医疗保险人数(万人)	36.36	37	—	
		新型农村合作医疗参保率(%)	100	100	—	
生态文明	万元GDP能耗累计降低(%)		(15.24)	按省下达 任务确定	—	约束性
	万元GDP CO <sub>2</sub> 排放强度累计降低(%)		(18)		—	约束性
	单位生产总值用水量降低(%)		—	(8)	—	约束性
	新增建设用地规模(万亩)		(5.32)	(1.05)	—	约束性
	城市环境空气质量优良天数(天)		306	>300	—	约束性
	主要河流水质达标率(%)		100	100	—	约束性

	主要污染物排放降低（%）	化学需氧量	完成	按省下 达任务 确定	—	约束性
		氨氮				
		氮氧化物				
		二氧化硫				
	森林覆盖率（%）		66.5	69.5	—	约束性
	城市县城污水集中处理率（%）		88	89	—	预期性
	城市县城生活垃圾无害化处理率（%）		96	98	—	预期性
	工业固体废弃物综合利用率（%）		76.5	80	—	预期性
注：生产总值速度为可比价，〔〕为五年累计数。						

## 第二篇 坚持创新发展 构建现代产业新体系

始终把创新摆在发展全局核心位置，不断推进科技创新、管理创新、制度创新，加快改造提升现代材料、现代中药、绿色食品三大传统优势产业，着力培育壮大新材料、新能源、先进制造、电子信息四大战略性新兴产业，加快发展生态旅游、现代物流、电子商务、健康养老四大现代服务业，进一步调整优化产业结构，构建现代产业新体系，着力打造商洛经济升级版。

### 第五章 着力推进工业转型升级

积极实施工业强基工程，突出企业做强、产业聚集、园区提质三大重点，加快建设西部知名新材料基地、现代中药基地、绿色食品基地、装备制造配套基地、节能及新能源产业基地，构建现代新型工业体系。到 2020 年，规模以上工业总产值、增加值分别达到 1500 亿元和 420 亿元，新兴产业产值占全部工业产值的 30%以上。

**一、改造提升传统优势工业。**加快改造传统产业，延长产业链条，促进转型升级。限制矿产建材初级产品规模，支持传统产业向新兴产业转型发展，推动金属、非金属采选等低端产业向“绿色矿业+新材料”方向转型。推动绿色食品向特色农产品、有机食品、功能性食品、高端饮用水等绿色生态食品方向发展。推动现代中药、生物医药、化学原料药及医药辅料产业向复方、配方、特效、高端定制方向转型发展。支持传统产业、传统企业由初级产品、初级加工、粗放经营

向高端产品、高端制造、精细管理转变，由资源消耗型向科技支撑型发展转变。

**二、培育壮大新兴支柱产业。**抓住国家实施《中国制造2025》、“网络强国”和“国家大数据”战略机遇，以关键技术创新为突破口，以新兴产业项目为抓手，培育壮大新兴产业集群。重点发展新兴合金材料、新型基础材料、化工新材料（含能材料）、前沿新材料、包装新材料为主的新材料产业。培育发展新能源汽车及零部件、智能设备制造、医疗仪器设备、应急装备、增材制造（3D 打印）为主的先进制造业。支持发展集成电路及元器件、通信设备为主的电子信息产业。

#### 专栏 1 新型工业重点项目

**新材料：**总投资 230 亿元，重点建设商丹园区锌合金、钨钼合金、钒铝合金，商州氟硅园区二期，洛南西部陶瓷基地、含能材料、钾长石综合开发、丹凤石墨产业园、钾长石综合开发、商南硅科技产业园、金红石开发、微晶玻璃，山阳奥科纳米新材料、水电镁一体化、钒系列产品，镇安钨钼产业园，柞水大西沟矿钢一体化、钒钛磁铁矿等项目。开展铀、铷、钨、铜等矿产业前期工作。

**新能源汽车：**总投资 180 亿元，重点建设 2 万辆电动大巴和山阳汽车产业园液压缸两大支柱项目，配套建设超级电容、空调、安全气囊、LED 灯具、充电桩、车载电子产品、车用玻璃、汽车座椅、坐垫、内部装饰等项目。

**新能源：**总投资 350 亿元，重点建设商洛发电厂、镇安抽水蓄能电站，开发丹江、金钱河、旬河、洛河梯级电站；建设太阳能光伏电站及分布式发电、太阳能电池组件扩建、逆变器、光伏压延玻璃；建设锂电池、钒电池、薄膜电池、动力电池材料、电池隔膜；建设镇安北阳山及各县区风力电场。

**现代医药：**总投资 300 亿，加快培育山阳必康、柞水盘龙、商丹园区香菊、商州森弗四个医药产业园，重点建设必康国家中药材战略储备库、国家级中药信息交易平台、现代医药加工基地、保健化妆品生产基地、医用材料制造基地及电子商务、天士力中药产业园二期、欧珂健康产业园、金川封幸生物医药、天之润养生保健胶囊、恒瑞生化制药等项目。

**绿色食品：**总投资 70 亿元，围绕特色农产品深加工、有机食品、功能性食品、高端饮用水等产业，实施核桃、板栗精深加工系列产品、森弗功能性保健营养食品、葡萄及山茱萸果酒产业、牡丹系列产品加工、高端木本油、茶叶茶多酚系列产品开发等 20 个重点项目。

**电子信息：**总投资 60 亿元，建设洛南、丹凤、商南和镇安四大电子产业园和商丹园区智能机器人产业园等项目。

## 第六章 加快发展特色现代农业

树立大农业、大食物观念，以推进农村改革和建设秦岭生态农业示范市为抓手，加快转变农业发展方式，调整优化产业结构，高度重视粮食安全，着力培育林下经济，推动粮经饲统筹，构建特色现代农业产业体系、生产体系、经营体系，走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的特色现代农业发展道路。

**一、大力发展特色产业。**大力发展核桃、板栗、茶叶、生猪、土鸡、蔬菜、香菇、木耳等特色农业“八大件”，建设生态茶果、生态种植、生态养殖、道地中药材四大产业基地。实施果业高产增效工程，推进林果产品精深加工，做大做强核桃产业，唱响中国核桃之都品牌。实施绿色无公害防控工程，发展山地蔬菜等生态农产品，建设服务西安的生态菜园子。实施畜牧业效益倍增工程，大力发展林下养殖和鳊鱼、大鲵等特色水产养殖，努力打造全省环境最优的生态养殖基地。围绕建设全省食用菌生产大市，推广珍稀菌类品种，开发食用菌休闲食品、保健品、调味品。改造低产茶园，建设生态茶园，培育优质生态茶区。围绕建成西北中药现代化产业基地和西部药都，重点推进黄姜、连翘、五味子、丹参、金银花、山茱萸、桔梗、黄芩、牡丹、猪苓十大商药规模化、标准化、园区化种植。

**二、建好现代特色农业园区。**加快现代农业园区提质增效，推进资本、技术、人才等要素向园区集聚，着力建设一

批集产品生产、休闲观光、采摘体验、市场营销等为一体的特色现代农业园区，争创国家级特色农业科技示范园，每县（区）建成1个农业科技示范园和1个农产品加工园区。大力拓展农业功能，发展立体农业，延长农业产业链和价值链，提高产业附加值。支持龙头企业晋档升级，重点扶持一批骨干龙头企业做大做强，积极推行公司+基地+农户模式。大力发展生态休闲观光农业，促进一二三产业融合发展。

**三、稳步提升农业生产能力。**坚持藏粮于地、藏粮于技，推进农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设，加强耕地保护，开展粮食高产创建活动，推广绿色增产模式，提高粮食单产水平。强化现代种业、智慧农业、农机装备等关键性技术引进应用，大力发展节水农业，减少化肥农药不合理使用，控制农兽药残留，净化产地环境。推行农业标准化、品牌化建设，加强农产品质量安全监管，建立农产品“三品一标”可追溯体系，提升农产品质量安全水平。

**四、构建新型农业经营体系。**积极发展农民合作社、家庭农场和种养大户，加快培育职业农民，探索建立专业生产合作社、供销社、信用社融合发展的新型农业生产经营服务体系。依法有序推进土地流转，发展适度规模经营。实施果蔬贮藏百库建设工程，完善农产品仓储保鲜设施和一体化冷链物流体系，加大农副产品对外销售推介，探索建立农产品产地市场+电商服务+消费终端配送等营销模式，推动农产品配送与电商全面对接，实现产销运高效无缝对接。

## 专栏2 特色现代农业重点项目

### 生态茶果业基地：

1. **核桃**。建设核桃标准化生态示范园 35 万亩、标准化示范基地 100 万亩，核桃发展到 340 万亩，总产量达到 20 万吨。

2. **茶叶**。茶园面积达到 50 万亩，其中生态茶园面积 40 万亩，茶叶产量 8000 吨。

3. **板栗**。板栗总面积发展到 270 万亩，产量 3 万吨以上。

4. **水果**。以 312 国道沿线为重点建设优质大樱桃产业带，以商南和洛、山、镇、柞 5 县洛河、金钱河、乾佑河及丹江支流两岸缓坡地带建设优质猕猴桃产业带，全市水果种植面积达到 40 万亩，产量 40 万吨以上。

### 生态种植业基地：

1. **马铃薯**。建设生态马铃薯面积 80 万亩，带动全市马铃薯种植面积 100 万亩。

2. **山地蔬菜**。建成山地蔬菜 20 万亩，产量 40 万吨。

3. **食用菌**。建成生态食用菌基地 80 个，食用菌规模达到 2 亿袋，产量 50 万吨。

4. **烤烟**。建成 15 万亩优质生态烤烟生产基地，实现秸秆综合回收利用。

5. **油用牡丹**。发展油用牡丹 20 万亩。

### 生态养殖业基地：

1. **生态猪**。建设年出栏 500 头以上生态猪规模养殖场 180 个，生态猪发展到 200 万头。

2. **生态鸡**。建设 1 万只以上生态鸡规模养殖示范场 150 个，生态鸡发展到 1500 万只。

3. **生态羊**。建设年出栏 100 只以上生态肉羊规模养殖场 100 个，生态肉羊发展到 20 万只。

4. **冷水鱼**。建设以冷水鱼养殖为重点的水产养殖基地 20 个，发展鳟鱼、大鲵等特色水产养殖水面 10 万平方米，水产品产量达到 3500 吨。

**中药材基地**：中药材基地面积达到 200 万亩，其中规范化种植基地面积 100 万亩，中药材产量 50 万吨。

**特色农业园区**：建设功能多样的特色现代农业园区 100 个，其中创建市级现代农业园区 75 个，省级园区 25 个。

**农业龙头企业晋档升级工程**：全市培育国家级龙头企业 3 个、省级龙头企业 36 个。

**家庭农场培育工程**：全市培育家庭农场 100 个、种养专业大户 800 个。

## 第七章 积极培育新型服务业态

顺应工业化、城镇化加快推进和个性化、多样化消费的需求，大力发展现代服务业，突出发展生产性服务业，提升产业发展空间，形成新的经济增长点。

**一、建设一带一路物流节点城市。**实施大交通大物流战略，加强物流基础设施建设，大力发展现代物流业，建成商洛陆路货运口岸。引进一批国内外知名物流企业，做大商山

物流园，打造区域物流产业集群。加快物流信息化、标准化、智能化建设，强化多式联运，促进网购、快递协同发展，培育新型物流业态，把商洛建成“一带一路”物流节点城市。改造提升商贸服务业，完善商贸网点布局，形成层次合理、功能互补的区域商业网络。

**二、提升信息服务业发展水平。**积极适应以大数据、云计算、物联网、智能制造为代表的第三次产业革命潮流，大力发展信息产业新业态，不断强化信息技术在政府服务、城市管理、交通物流、民生服务、企业管理、教育科研等领域的应用。实施电子商务入镇（村）工程，培育壮大逛集网、大秦岭特产网、众品网等电子商务平台。顺应科技、信息发展和市场变化，推进制造业定制产品、定制生产、定制服务，推动生产与服务深度融合。

**三、培育发展大健康产业基地。**依托生态、区位、资源优势，大力发展以医疗服务机构为主体的医疗产业，以药品、医疗器械以及其他医疗耗材为主体的医药产业，以保健食品、健康产品为主体的保健品产业，以个性化健康检测评估、咨询服务、调理康复等为主体的健康管理服务产业，建成一批集理疗康复、康体健身、医疗旅游、智慧养生、养老保健及休闲度假为一体的生态智慧健康养老产业园区，积极推进医养结合，把商洛建成中医药养生康体示范城市。

**四、创新金融服务业发展模式。**加强银行、证券、债券、保险、融资租赁等多层次金融市场体系建设，搞活资本市场，下功夫突破发展资金不足的瓶颈，发挥金融对经济发展的推



动作用。适应供给侧改革要求，推动更多企业上市融资，促进直接融资发展。扩大债券发行规模，多渠道募集发展资金。积极吸引国内外大型银行和非银行金融机构在商洛设立分支机构。

### 专栏3 现代服务业重点项目

**现代物流：**总投资 20 亿元，以商山物流园、商洛农特产品物流中心二期及各县区特色农产品物流、冷链物流等项目建设为重点，围绕商洛陆路货运口岸建设，构建大交通、大通关、大物流发展格局。

**电子商务：**总投资 30 亿元，重点建设必康中医药电子商务平台、商丹秦岭电商谷、“逛集网”、“众品网”电子商务物流园及服务站点、众品网现代物流平台及各县区电子商务特色馆、孵化园，打造全国中药材及特色产品 B2B 电子商务交易平台和特色产品 O2O 联展中心。

**商贸服务：**总投资 60 亿元，重点在中心城区及 6 县城打造集大型商场、酒店公寓、数字影院、健身会所、游乐场、商住小区及地下停车场于一体的城市商业综合体；加快建设亿联商贸城、秦南商贸物流中心、南秦汽贸城及大明宫建材家居交易市场等城市服务配套项目。

**大健康产业：**投资 300 亿元，重点建设杨峪河全国智慧养老示范基地、缤纷养老社区、秦王山运动公园、紫荆遗址公园健康养老、唐隆庄园、国际医学中心、商州龙凤山、大溪谷、洛南洛河源、老君山，丹凤金山，商南天鹿，山阳博爱、金太阳，镇安云镇，柞水营盘、终南山等健康养老项目；推进商丹园区发展医疗器械、设备、新型保健品、健身器材等制造业。

## 第八章 全力打造商洛全域旅游

加快建设精美城镇、精品景区、美丽乡村三大“会客厅”，进一步唱响“秦岭最美是商洛”品牌，丰富“秦岭最美是商洛”品牌内涵，创建全国全域旅游示范城市和秦岭休闲之都。到 2020 年，接待旅游人数突破 6000 万人次，旅游综合收入达到 300 亿元。

**一、提升改造精品景区。**进一步完善景区道路、游步道、停车场、通讯等基础设施，大力推进牛背梁、天竺山、塔云山景区 5A 级创建，着力建设金丝峡、牛背梁、天竺山、木王山和商於古道文化景区五大旅游园区。挖掘优质资源，开发建设丹江莲池景区、蟒岭绿道生态景区、江山风景区、洛河

源景区、上运石景区、文碧峰景区、海螺宫•黑龙谷景区、北阳山景区、古蓝关文化景区、金台山文化景区、秦岭飞行小镇等旅游景点。到2020年，全市5A级景区达到2家，4A级景区达到10家，3A级景区超过30家。

**二、创新旅游发展新业态。**积极推进旅游与文化、体育、农业、林业、水利、中医药等产业融合，大力发展文化体验、医药养生、体育休闲、农业观光、康体养老、红色旅游等新业态，开发自驾游、房车游、研学游、冰雪游、老年游、中医药健康游、体验游等新产品，举办好秦岭生态旅游节、秦岭美食节等活动，丰富旅游产品结构，提升旅游综合品质。

**三、提升旅游服务水平。**加快旅游服务标准化建设，建设市县两级旅游咨询服务中心，建立旅游联盟，推行旅游一卡通，推进智能导航、导游、导览、导购，打造智慧旅游。建设城市绿道、休闲街区、骑行公园、自行车道、自驾车营地、生态停车场等服务设施，建设一批知名的旅游商业街、美食街，开发“商洛八大件”等旅游系列商品，适度发展高星级酒店、连锁酒店、青年旅馆，推进“吃、住、行、游、购、娱”各种旅游要素融合发展。加大旅游综合环境整治，严厉打击各类违法违规行为，着力提升旅游服务质量和游客满意度。

**四、探索旅游商业模式。**按照大旅游发展理念，积极推进旅游管理体制和投融资体制改革，建立政府整合资源、投资引领，企业投资主体、市场运作的投资模式，推动组建商洛市文化旅游投资公司，逐步建立权责统一的旅游管理体制，

培育壮大龙头企业，建设旅游产业投融资平台。

#### 专栏4 文化休闲旅游产业重点项目

**精品景区和产业园区建设：**投资180亿元，建设商於古道、金丝峡、牛背梁、天竺山、木王山等文化旅游景区提升和产业园区建设。开发建设丹江莲池、蟒岭绿道、江山、洛河源、上运石、文碧峰、海螺宫·黑龙谷、北阳山等生态景区，古蓝关、金台山、黑龙观等文化景区，秦岭飞行小镇、秦岭山地运动公园、商洛印象等项目。

**文化旅游名镇：**投资15亿元，实施凤凰、云镇、漫川关、牧护关、棣花、巡检、富水、竹林关等8个文化旅游名镇建设。

**绿道慢行系统建设：**投资10亿元，依托现有道路打造中心城区、县域之间绿道网络，配套建设绿道营地、自行车租赁点、旅游标识、生态停车场、旅游厕所等服务设施，改造提升乡村旅游道路，建设联通三大会客厅的绿道慢行系统。

**智慧旅游：**投资5亿元，建设全市智慧旅游网络体系及市级智慧旅游平台，实现全域智慧旅游互联互通。

## 第九章 推动大众创业万众创新

抓住我省打造区域性创新高地机遇，加快构建适应创新驱动的科技管理体制、人才评价机制、协同创新机制，激发创新创造活力，基本建成具有商洛特色的区域创新体系。

**一、加快构建集成创新体系。**探索政府支持企业创新的新机制，健全技术创新激励机制，发挥规模以上企业创新骨干作用，激发中小企业创新活力。大力扶持建设市级以上重点实验室、工程（技术）研究中心、企业技术中心、技能大师工作室和创新孵化基地，形成一批创新驱动发展的企业群体。围绕产业转型升级、关键技术攻关，积极实施“走出去”与“请进来”联合攻关、科技成果引进等集成创新措施，加快科技与经济对接、创新成果与产业发展对接，在新材料、新能源汽车、清洁能源、电子信息、现代医药、绿色食品、文化休闲旅游、大健康、现代物流、立体生态农业等领域实

现创新发展，打造十大优势产业集群。

#### 专栏5 十大优势产业集群

**打造3个300亿元级产业集群**，即：1. 以必康智能医药全产业链为龙头，以盘龙、欧珂、香菊、森弗、金川封幸等为重点，打造现代医药产业集群。2. 以商南硅科技产业园为龙头，以钒、钼、铁、铅、锌、镁、钛、钨、铷等金属和石墨、氟、硅等非金属材料、含能材料、纳米材料为重点的新材料产业集群。3. 以电动客车制造为龙头，以液压缸及制造配套为支撑的新能源汽车产业集群。

**打造3个200亿元级产业集群**，即：1. 以比亚迪太阳能光伏全产业链为龙头，以太阳能组件、锂电池、钒电池、动力电池、隔膜纸和蓄能电站、水电、风电等为重点的清洁能源产业集群。2. 以核桃、板栗、生猪、肉鸡、食用菌等系列产品精深加工为重点的绿色食品加工产业集群。3. 以高A级景区和旅游产品开发及美丽乡村建设为重点的文化休闲旅游产业集群。

**打造4个100亿元级产业集群**，即：1. 以洛南、丹凤、商南、镇安四县电子产业园和商丹园区智能制造为重点的电子信息产业集群。2. 以生态智慧养生为特色，以生命信息、高端医疗、健康管理、照护康复、养生保健、健身休闲及医疗保健器械、产品制造等重点的大健康产业。3. 以商山物流园为龙头，以各县区特色物流园及电子商务为重点的现代物流产业集群。4. 以特色农业园区为重点的秦岭立体生态农业产业集群。

**二、加大双创四众扶持力度。**创建省级创业型城市，优化创业创新生态圈，构建有利于大众创业、万众创新蓬勃发展的政策环境、制度环境和公共服务体系，加大众创、众扶、众包、众筹扶持力度，推进创业创新便利化。在工业园区建立创业创新中心、创业联盟、创业网络、众创空间等创业平台，实现创业平台县域全覆盖，搭建全过程孵化服务链条，增强创业孵化服务功能，鼓励和支持大学生回乡创业、农民工返乡创业。大力发展普惠金融，支持符合条件的企业通过多种形式募集资金。加快落实高校、科研院所等专业技术人员离岗创业政策，鼓励符合条件的企业按照规定，通过股权、期权、分红等激励方式调动科研人员的积极性。加强创业创新知识普及教育，保护创业知识产权。大力开展科技研发、技术交易、信息咨询、知识产权认证，培育壮大科技服务业。

**三、建设创新型人才队伍。**实施人才强市战略，创新人才培养模式，优化人力资本配置，清除人才流动障碍。进一步完善人才培养引进和激励保障机制，加快培养创新型人才、高层次创业人才和技能型人才。积极推进技术人才对口支援和振兴计划等人才支持项目，健全有利于人才向基层流动的政策体系。配合做好陕西省“三五人才工程”、政府特殊津贴、国家“百千万人才工程”等项目的实施工作。积极推进与西安高校、科研院所合作，共建产学研基地，借脑、借智推进商洛发展。全市人才资源总量达到 26.7 万人，其中：专业技术人才总量 6.5 万人，高技能人才总量 3 万人。

**四、实施质量和品牌强市战略。**树立质量优先理念，实施质量强市战略，强化企业主体地位，培育品牌产品、品牌企业，打造商洛著名品牌，实现产品溢价效应。加快实施与国内先进水平接轨的制造业质量、安全、卫生、环保及节能标准，提高应对全球技术标准竞争能力。完善检验检测技术保障体系，建设一批高标准的工业产品质量控制和技术评价实验室、产品质量监督检验中心。到 2020 年，商洛产品进入中省著名品牌数量达到 30 个。

#### 专栏 6 “双创”重点项目

**技术创新和产业创新：**投资 10 亿元，建设商洛市金属及非金属材料检测中心、无机材料小试中心、矿产及尾矿资源综合利用工程研究中心；建立矿产及尾矿资源综合利用数据系统，开展无机材料、矿产及尾矿资源综合利用技术研究及应用；创建 20 家省级重点实验室、工程（技术）研究中心、企业技术中心，研发和推广 40 个产业创新项目。

**“双创”孵化园：**投资 10 亿元，在 7 县区和商丹园区各建设 1 个创业创新孵化园。

### 第三篇 坚持协调发展 推动城镇建设新跨越

优化区域发展格局，促进城乡协调发展，积极推进新型城镇化，逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化。

#### 第十章 优化区域发展空间布局

全面落实中省主体功能区规划，强化商州—丹凤国家层面重点开发区和镇安—柞水国家层面重点限制开发生态区功能定位，按照资源禀赋相同、区域位置相近原则，优化人口、产业、交通、公共设施布局，着力打造两大发展板块，做强市县产业园区。

**一、培育全省区域发展新增长极。**以“一体两翼”为核心，辐射山阳、商南川道地带，重点发展新型工业和现代农业，推进城镇化，实施核心引领、重点突破，着力打造全省区域发展新增长极。积极推进丹凤、洛南撤县设区，创造条件推动山阳、商南撤县设市，促进区域经济协调发展。

**二、建设秦岭国家公园核心板块。**以镇安、柞水重点生态区为核心，融合山阳、商南生态保护区，重点发展秦岭自然风光生态旅游，积极推进智慧旅游城市建设，高起点打造生态观光、文旅体验、休闲度假、健康养生示范区。

**三、做大做强商丹循环工业园区。**优化“一区五园”空间布局和产业结构，大力引进投资强度大、科技含量高、创新能力强的项目，重点培育和发展新材料、新能源、装备制造、生物医药、绿色食品、现代物流及电子商务六大产业，

着力打造特色鲜明、产业聚集、配套完善、带动强劲的工业核心区。到 2020 年，商丹循环工业园区工业总产值达到 500 亿元，商丹园区核心区力争建成国家级高新技术产业开发区。

**四、加快建设洛河工业园区。**依托洛河区域土地和产业基础，加快洛河工业园区重大基础设施建设力度，推动重大产业招商项目落地，培育和发展新材料、新能源、环保产业、农产品深加工等新型工业，形成与商丹循环工业园区产业互动、优势互补的发展格局。到 2020 年，洛河工业园区工业总产值超过 200 亿元，建成省级工业园区。

**五、发展壮大县域工业集中区。**按照“布局科学、功能完善、产业集聚、晋档升级”的要求，创新县域工业集中区建设发展模式，引导企业和项目向园区聚集，支持主导产业跨越转型。创新园区招商模式，搭建科技、融资、电子商务等众扶平台，建立创业孵化、创新转型体系，实施中小企业成长梯队工程，争创国家级和省级创业示范基地，形成多个引领县域经济发展的支撑极。到 2020 年，县域工业集中区实现产值占全市工业产值 50%以上。

#### 专栏 7 重点园区建设工程

**商丹循环工业园区:**投资 150 亿元，建设刘湾生态工业园、沙河子现代材料园、清洁载能产业工业园、商棣工业园，加快发展新材料、新能源、智能制造（装备制造）、生物医药、绿色食品、现代物流、电子商务、人文旅游等产业，实施一批补链、强链项目，加快循环化改造，将商丹园区核心区建成国家级高新技术产业开发区。

**洛河工业园区:**投资 30 亿元，大力发展新材料、新能源、新型建材、电子元器件、节能环保、绿色食品、含能材料等产业，加快基础设施建设及服务配套升级。

**县域工业集中区:**投资 150 亿元，建设商州中小企业园和荆河生态工业园、丹凤县域工业集中区、商南工业集中区、山阳工业集中区和中村钒产业集群区、陕西金川生物医药循环产业园、山阳优源生态产业园、镇安绿色食品工业集中区和石材产业园、柞水盘龙生态产业园和小岭工业区基础设施及服务配套升级。

## 第十一章 构建新型特色城镇体系

顺应城市发展新形势、人民群众新期待，加快推进新型城镇化，高水平规划，高标准建设，高效能管理，精心打造中心城市，全面提升县城发展水平，大力培育大镇名镇，同步建好城乡社区，构建新型特色城镇群，努力把商洛建设成为“山水园林、休闲宜居”城市，城镇化率达到 60%。

**一、做强中心城市。**以商州城区为主体，以丹凤和洛南两县县城为两翼打造中心城市，突出抓好基础设施和公共服务设施建设，拓展中心城市发展空间，提升产业承载能力，增强辐射带动功能，把中心城市建成人口密集区、产业聚集区、商业商务区、文化资源聚集区、统筹城乡发展示范区、生态建设和环境保护示范区。力争到 2020 年，“一体两翼”中心城市建成区面积达到 80 平方公里，人口发展到 80 万人。

**二、做精县城。**在科学规划的基础上，坚持以人为本、四化同步、产城融合、保护生态、文化传承，加快商南、山阳、镇安、柞水四县市政基础设施和公共服务设施建设，完善城市功能，促进县城扩容提质，把县城建成宜业宜游宜居的文明城市。

**三、做美城镇。**按照“规模适度、布局合理、功能健全、环境优美、产业聚集”的思路，持续推进全市 12 个国家级重点镇和沙河子省级重点示范镇建设，加快 8 个省级文化旅游名镇和 17 个市级重点镇建设，打造一批国省市级旅游文化名镇、循环产业强镇、边贸物流重镇、生态宜居新镇，形成沿



川沿路特色城镇群。

**四、做好社区。**积极推进农村新型社区建设，完善社区基础设施和服务体系，大力发展社区商业、家政、物业等服务业，培育一批社区服务龙头企业和知名品牌，提升公共服务保障能力。开展示范社区创建活动，每个县区每年创建 2-3 个全国农村社区建设示范单位和全省和谐社区建设示范单位，到 2020 年农村社区化达到 30%。

#### 专栏 8 城镇建设重点工程

**商丹城市干线：**投资 14 亿元，全长 53.9 公里，二级路改建为一级路。

**商洛城市干线：**投资 6.3 亿元，全长 30 公里，一期路基、桥涵工程 24.43 公里，二期黄沙岭隧道工程 5.57 公里。

**中心城市环城南路：**投资 11 亿元，全长 13.12 公里，双向四车道，设计时速 60 公里。

**城市集中供热工程：**投资 40 亿元，建设商洛电厂余热利用中心城市供热工程和六县城集中供热工程，集中供热覆盖面积 6000 万平方米。

**综合管廊及城市排涝工程：**投资 80 亿元，在中心城区及六县城建设综合管廊 210 公里、地下排水设施 110 公里。

**城市门户区建设：**投资 60 亿元，开发建设中心城市东、西、南、北 4 大门户区。

**城市公园建设：**投资 11 亿元，改造提升龟山风景区、金凤山公园、商鞅广场、丹江公园，新建滨江银杏公园、植物园。

**市政环卫基础设施建设：**投资 11 亿元，在中心城市及六县城建设地下停车场 18 个，其中市区 6 个，六县城各 2 个。

**南秦新区建设：**投资 30 亿元，在龟山以南、南秦河以北规划面积 8.5 平方公里，建设新社区、商贸物流、综合居住、综合服务、老镇提升、北秦湾六大片区及湿地公园、南秦水街、水厂、医疗康复中心、水上乐园等项目。

**重点镇基础设施建设：**投资 80 亿元，建设 12 个国家级重点镇、17 个市级重点镇基础设施及公共服务设施。

**新型城乡社区：**建设城镇社区服务站和活动广场各 70 个，农村社区服务中心 500 个。

**人防工程：**建设人防组织指挥体系、疏散基地等工程，结合城镇建设、棚户区改造、移民搬迁，建设地下商业街、地下车库等人防增量提质工程，人防工程建筑面积达到中省要求。

## 第十二章 提升现代城市管理水平

坚持以人为本、尊重自然、顺应自然、保护自然，认识

发展规律，完善城市功能，强化城市管理，提升城市品位。

**一、创新城市规划理念。**科学确定城市功能，合理控制城镇规模、开发边界、开发强度和保护性空间，合理划定城市“三区四线”。加强城市设计，提倡城市修补，加强控制性详细规划的公开性和强制性。加快推进县城经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划“三规合一”，镇村建设规划、土地利用规划、产业发展规划、环境保护规划、旅游规划“五规合一”，科学合理编制城市地下空间开发利用总体规划。以城市公共交通体系和公共设施为导向，加强城市空间开发利用管控，优先发展公共交通，积极推进绿道建设，逐步完善慢行交通系统。

**二、建设绿色智慧人文城市。**将生态文明理念融入城市发展全过程，大力发展绿色建筑，实施城市增绿扩绿工程。推进省级文明城市建设，积极申报国家“智慧城市”试点，建设智慧城市信息化公共平台，构建智慧城市支撑服务体系，推进各县智慧城市建设和完善市县数字城市地理空间框架。充分利用城市不同的历史脉络、文化特色和遗址资源，营造历史底蕴深厚、时代特色明显的城市空间。加强历史文化名城名镇、民俗风情小镇文化资源挖掘和文化生态的整体保护，保存城市文化记忆，培育城市文化。突出风貌特色，提高城市可识别度。

**三、推进城市精细化管理。**坚持建管并重，加大城市综合执法力度，实现城市管理法治化、集约化、精细化、网络化，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。加

大城市社区公园、湖池湿地、绿道绿廊等规划建设力度，推进“海绵城市”和地下综合管廊建设，“海绵城市”建设比例达到中心城市及各县县城建成区面积的 20%以上。

#### 专栏 9 智慧城市重点工程

**智慧城市管理平台：**投资 2041 万元，建设智慧城管、智慧气象、基础数据库、运行环境等服务信息应用系统。

**海绵城市：**结合棚户区 and 城乡危房改造、老旧小区有机更新等，加快城市建筑、小区、道路、绿地与广场等载体建设改造，全市建成区 20%以上的面积将 70%的降雨就地消纳利用。

**绿廊绿道：**投资 2.25 亿元，建设南秦河南岸景观带、丹江南岸绿化长廊、丹江城区段滨河绿道、龟山片区绿道。

### 第十三章 加快城乡一体发展进程

坚持工业反哺农业、城市支持农村，健全城乡管理体制机制，加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系，促进城乡均衡发展。

**一、加快农业转移人口市民化。**放开城镇落户限制，统一实行“居住证”制度，鼓励引导有条件农民优先向中心城市、县城和重点镇落户，推动城镇常住人口基本公共服务均等化。健全农业转移人口市民化机制，实现城乡居民自由迁徙和城乡公共服务福利政策无缝对接。加大县城和小城镇财政、金融、用地等支持力度，为小城镇产业发展和农民进城就业定居创造条件。

**二、扩大基本公共服务覆盖面。**调整优化城镇产业布局 and 结构，强化产城融合。持续完善教育、医疗、文化、体育、供销合作社和农村综合服务社等城乡公共服务配套设施，调整优化学校和医院布局，增强城镇人口集聚能力和公共服务保障能力。

**三、加强农村公共服务设施建设。**推动城镇公共服务向农村延伸，增加基本公共服务供给，促进城乡公共资源均衡配置。推进农村饮水安全、电网改造升级、信息化建设和村庄道路硬化、亮化、绿化工程，发展通村客运事业，完善流通服务网络，实现村村通班车、村村通邮。加快农村小学和幼儿园建设，加强村级卫生室规范化建设。

**四、推进棚户区 and 城乡危房改造。**深化城镇住房制度改革，继续完善住房保障体系，加快城镇棚户区、老旧小区、农村危房改造。稳步推进保障性安居工程建设，实施棚改项目 76 个、44126 户，总投资 291 亿元。城乡危房改造 3.5 万户。城镇住房保障达到应保尽保。

#### 专栏 10 棚户区改造重点工程

**中心城区及商州区：**投资 89.78 亿元，建设黄沙桥片区（一二期）、十号信箱片区（一期）、商运区域、行政中心北侧、通江路东侧（一二期）、北新街东片区、杨峪河（一二期）、西新社区、柳家沟口、贺咀城中村、侯塬片区、西背街北片区、工农路南段东侧、构峪口、贾屹崂城中村、市体育场南侧等棚改项目，总计 12868 户。

**洛南县：**投资 15.57 亿元，建设印刷厂家属区、东街片区、柏槐片区、华西小区、西寺二期、西门口西片区、月亮湾片区、禹门巷、柳林片区、巡检镇老街、洛源镇老街等棚改项目，总计 1834 户。

**丹凤县：**投资 31.37 亿元，建设商镇老君、洞底片区、迎宾大道、西关片区、竹林关片区、棣花片区、商山片区、丹江片区、武关片区、凤麓片区等棚改项目，总计 6541 户。

**商南县：**投资 58.9 亿元，建设环城北路片区、鹦鹉沟片区、文明南路、东门、吴家泉、挡马店、西关、南街路等棚改项目，总计 9414 户。

**山阳县：**投资 55.74 亿元，建设卜吉河、户塬镇、中村镇、五里桥、北大街供销商贸系统、矿业公司、十里街道办、老街、城关街道办甘沟口、城关卜吉沟、城关街道办高家沟、城关街道办乔蔡村等棚户区改造项目，总计 7406 户。

**镇安县：**投资 29.48 亿元，建设九寺街二期、文卫路北段二期、镇云新区象鼻子片区、西关教场坝片区、城东片区一期、西关食品公司片区、河路中段、宏华街及周边片区、新城四组等棚改项目，总计 4125 户。

**柞水县：**投资 10 亿元，建设凤凰镇、营盘街及大山岔、桃园小区、土产公司及周边、石镇、体育场及周边二期、平安小区等棚改项目，总计 1938 户。

## 第四篇 坚持绿色发展 建设生态文明新家园

按照“山水林田湖”生命共同体理念，系统推进生态建设、环境保护、污染治理和美丽乡村建设，加快建设资源节约型和环境友好型社会，保卫“商洛蓝”，让商洛天更蓝、山更绿、水更清。

### 第十四章 推进生态文明建设

实施最严格的环境、耕地、林地、水资源保护制度，加强秦岭生物多样性生态功能区保护，划定生态保护红线，推进“六大工程”，把商洛建成国家生态文明示范市。

**一、实施治污碧水工程。**围绕“一江清水供京津”政治任务，坚持防治结合和“谁污染、谁治理”的原则，加强工业企业污染治理，加大重金属污染治理力度，加强餐厨废弃物治理。加大丹江、金钱河等五大河流源头治理，推进沿江、沿河镇村垃圾污水处理设施建设，积极实施小流域污染治理、河道清洁工程，市区污水集中处理率达到90%以上，县城污水集中处理率达到88%以上，排水水质达到一级A标准要求，主要河流水质达到功能区划标准，确保南水北调水源安全。

**二、实施降尘护蓝工程。**抓好重点非电行业脱硫脱硝，强力推进烟煤禁烧，大力推广清洁能源，着力实施建筑扬尘、道路扬尘、餐厨油烟、机动车尾气污染治理，确保空气质量持续稳定向好。

**三、实施生态修复工程。**坚持保护优先、自然修复为主，

实施山水林田湖生态保护修复，推进“陕南山地森林化”、天然林资源保护和新一轮退耕还林等工程，加快铁路、公路、河流沿线及城区景区绿化，加强工矿区生态治理，强化野生动植物保护和自然湿地保护。扎实推进国有林场改革，推动森林抚育试点，做好古树名木普查建档、养护复壮工作。森林覆盖率达到 69.5%。

**四、实施农村清洁工程。**围绕“清洁水源、清洁田园、清洁能源、清洁家园”目标，建立农村环境综合整治长效机制，加强农村和农业面源污染防控，推进农村生活污水垃圾、畜禽粪便等废弃物资源化利用。城镇生活垃圾无害化处理率达到 90%以上，完成所有建制村（社区）环境综合整治，垃圾污水处理设施覆盖率达到 80%以上。

**五、实施节能减碳工程。**全面落实能耗强度和能源消费总量控制制度，严格节能评估审查，抓好重点领域节能，推广高效节能低碳技术和产品，强化重点耗能企业监管，铁腕淘汰落后产能。积极发展多种形式的大容量公共交通，鼓励自行车等绿色出行，实施新能源汽车推广计划，打造绿色、低碳、多元的交通模式。

**六、实施节地节水工程。**加强土地利用规划管控，严格耕地保护红线，对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制，落实耕地占补平衡。盘活存量建设用地，清理闲置土地，开展工业区、废弃矿区用地综合整治和再利用，提高用地效率。做好工矿区生态植被恢复和移民搬迁之后土地复垦，鼓励和

规范城镇地上地下空间开发利用。加强用水需求管理，完善水资源总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污等制度，促进人口、经济社会与水资源协调发展。推广农业高效节水灌溉技术，推进高耗水工业节水改造和中水利用，节约城市生活用水，建设节水型社会。

专栏 11 生态文明重点工程

**治污碧水工程：**投资 46 亿元，在丹江沿线重点镇建污水处理厂 99 座，实施工业点源治理 28 个、入河排污口整治 23 个、河道综合整治 14 处、尾矿库治理 25 座、小流域治理 32 个。投资 2 亿元，实施餐厨垃圾收集、运输、处理工程。

**林业生态工程：**投资 15 亿元，实施退耕还林、天保二期、防护林等林业重点工程造林及重点区域绿化工程造林 120 万亩，建设 3 个国家级湿地公园，建设全市森林防火监测体系。

**降尘护蓝工程：**投资 3 亿元，实施市县建成区燃煤锅炉拆改 86 台 196.4 蒸吨，改用清洁能源；加大人力、财力投入，确保城市道路清扫保洁质量，机械化清扫率≥20%。

**农村清洁工程：**投资 25 亿元，在丹江等流域重点村（社区）、移民搬迁点建设人工湿地或一体化污水处理设施 926 套，其中村（社区）621 套，移民搬迁点 305 套；建垃圾处理站 82 个，设施农村面源污染治理 67 个。

**节能减碳工程：**投资 20 亿元，实施炉窑改造、地辐热、余热利用、石油替代、系统优化、绿色照明、建筑节能、电机节能、机构节能、交通节能、淘汰落后产能、节能服务体系建设等节能减碳项目 60 个，建成 1 个国家级低碳试点单位、4 个省级低碳试点单位。

**节地节水工程：**投资 5 亿元，实施空心村整治及土地复垦 350 处，灌区节水改造 11 个，规模化节水增效项目 1 个，恢复新增灌溉面积 10 万亩，节水农田 5 万亩。

**丹治“三期”：**投资 6 亿元，实施“丹治”三期治理小流域 60 条，治理流失面积 1200 平方公里。

第十五章 建设循环产业体系

加快建立循环经济发展平台，实施循环经济重点工程，推进“四大循环体系”建设，积极创建国家循环经济示范市。

**一、建设循环型现代农业体系。**以现代农业园区为龙头，加快推动资源利用节约化、生产过程清洁化、产业链接循环化、废物处理资源化，形成农、林、牧、渔相结合，种养加、畜沼菜相融合为主要特色的循环型现代农业生产模式，促进

农业发展方式转变。

**二、建设循环型新型工业体系。**充分发挥市内外产学研平台作用，实施清洁生产，促进源头减量，推进企业和园区循环化改造，加快产业链条延伸，实现能源梯级利用、水资源循环利用、废物交换利用、土地节约集约利用，形成企业之间、产业之间、行业之间相互耦合的循环产业链。加强重要矿产资源勘查、开发利用与保护，着力提升全国尾矿资源综合利用示范基地建设水平。

**三、建设循环型现代服务业体系。**发挥服务业在引导树立绿色循环低碳发展理念的积极作用，推行绿色建筑、绿色办公、绿色交通、绿色餐饮等绿色消费，推进服务主体绿色化、服务过程清洁化，促进服务业与其他产业融合发展。

**四、建设社会层面循环发展体系。**实施大循环战略，完善再生资源回收网络，推动再生资源利用产业化，餐厨废弃物资源化利用，建设循环性社会。

#### 专栏 12 循环经济重点项目

**循环型农业产业体系：**投资 85 亿元，建设农（薯）果茶畜（禽）沼菜循环发展产业链、农产品深加工循环产业链、农村庭院循环产业链、农林业资源综合利用循环产业链、农业示范基地、生态环境保护体系等为主的循环型农业重点项目 40 个，建成较为完善的循环型农业产业体系。

**循环型工业产业体系：**投资 320 亿元，围绕现代材料、绿色食品、生物医药 3 大支柱产业及新材料、新能源、高端制造、电子信息 4 大战略性新兴产业，建成国家循环化改造示范试点园区 3 个，循环型工业园区 13 个、循环型工业企业 50 户，太阳能光伏制造、电子信息、新材料等循重点项目 102 个，年利用尾矿及废弃物综合利用能力达到 2300 万吨，构建具有商洛特色的循环型工业产业体系。

**循环型服务业产业体系：**投资 35 亿元，建设循环型旅游、循环型批零售业、循环型餐饮住宿业、循环型生产性服务业等领域重点项目 28 个，建立功能完善的循环型服务业体系。

**社会层面循环发展体系：**投资 56 亿元，实施社会层面循环发展重点项目 25 个，建成循环型示范社区 50 个、循环型示范村 200 个。



## 第十六章 加快美丽乡村建设

围绕“环境美、经济强、民风好”要求，坚持靠近景区、靠近公路沿线，突出特色，科学规划，重点突破，以点带面，建成 10 个“全国美丽乡村”、100 个“秦岭美丽乡村”。

**一、立足环境美，着力打造秀美乡村。**编制完成村庄建设规划和以旅游为主导的环境提升规划，建设精致个性村庄，协调村容村貌格调，全面提升村庄整体品位。完善基础设施，农村安全饮水普及率达到 100%，村内车行道路硬化达到 100%，有线电视或户户通入户率、人口集中区光纤网络、移动通信信号覆盖率达到 100%，公共区域免费 WiFi 全覆盖，人口集中区域亮化率达到 100%。分类推行垃圾集中收集处理和污水处理，改水、改圈、改厕、改灶完成率达到 90%。

**二、聚焦经济强，着力打造富裕乡村。**培育宜业、宜游的“一村一品”主导产业，发挥特色农业产业辐射带动作用，做强“八大件”及中药材、烤烟等山地特色农业和农产品加工业。做精乡村旅游休闲业，开发体现乡村特色的观光、休闲、娱乐旅游产品和旅游项目，从事农家乐等乡村旅游业经营户数占总户数 10%以上。

**三、突出民风好，着力打造幸福乡村。**大力倡导社会主义核心价值观，培育农村文明新风，建设文明和谐家园。积极挖掘、保护、开发当地传统文化，传承优良的乡风、家风，保护乡土特色。

### 专栏 13 “美丽乡村”重点工程

**美丽乡村建设项目：**投资 100 亿元，建成“全国美丽乡村”10 个、“秦岭美丽乡村”100 个，推进农家乐和乡村旅游提档升级；投资 20 亿元，打造特色村落 20 个、少数民族特色村寨 3 个；投资 30 亿元，新建、改造四星级以上农家乐 3000 家。

## 第五篇 坚持开放发展 增强竞争发展源动力

扩大对外开放，加快西商一体化进程，跟进西安，服务西安，融入西安，打造内陆开放开发新区域，推进重点领域改革，释放改革红利，增强经济发展活力。

### 第十七章 提升开放协作水平

加强对外宣传推介，丰富对外开放内涵，积极推进经贸合作交流，发展更高层次的开放型经济，不断提升对外开放水平。

**一、全面融入“一带一路”。**加快基础设施融入，推进向西向东的大通道建设。推进陆路货运口岸建成营运，实现出口货物直接“出关”，努力把商洛建成丝绸之路经济带上重要的物流集疏节点。加快产业发展融入，推进与丝绸之路沿线国家及新疆、甘肃及沿海省市建立产业协作关系，推动支柱产业向产业链末端和价值链高端延伸，促进经济转型升级，力争在开拓国际市场方面实现新突破。加快经贸文化融入，推动外贸、外资、外经融合发展，提高外向型经济发展水平。充分利用秦楚文化、河洛文化等历史文化品牌和优质生态旅游资源，扩大商於古道、金丝峡等旅游景区的影响力，建设丝绸之路特色精品旅游线路。

**二、不断创新招商方式。**坚持节会招商，积极参加西洽会暨丝博会、中国西部跨国采购洽谈会、陕粤港澳经济合作周等招商活动。充分利用网络招商平台，加大产业推介和产

品展销力度，确保招大引强。强化主题招商，突出特色农产、休闲旅游、健康养老等重大项目，提高市场竞争力。完善驻地招商，在长三角、珠三角、京津冀等发达地区建立常态化招商机制，提高招商引资靶向性和成功率。突出资本招商，深化“小巨人企业孵化”计划。探索境外招商，提升吸引外资的能力和水平。“十三五”期间，新引进世界和国内 500 强等优势企业 20 家以上，招商引资到位资金累计达到 2500 亿元以上。

**三、加强区域经贸合作。**加强与关天经济区城市合作，加快融入大关中城市群。强化与汉中、安康战略合作关系，共同推进陕南绿色循环发展。加强与十堰、南阳等毗邻地区协作，共同推进西武（西合）客专、南水北调人工增雨基地等重大项目，积极打造陕鄂豫经济带、汉丹江经济带。深化宁商协作，加大产业转移和科技、经贸、人才交流。推进与天津南水北调对口协作，拓展与京津冀经济合作，积极承接产业转移。深化与国际友好城市交往，增强商洛国际影响力。

**四、着力优化投资环境。**不断增强服务意识，提升服务效能，合力推进项目落地。深入推进行政审批标准化建设，完善信息网络平台，建立一窗式受理、同步审批、限时办结和“绿色审批通道”等“一站式”服务。强化契约精神、法制观念和商业信用意识，积极改善投资环境，营造公平的市场环境、公正的执法环境、良好的诚信环境、舒适的人居环境，形成重商、亲商、富商、安商的社会氛围。

## 第十八章 加快非公经济发展

围绕小微企业创业和创新转型发展，培育市场主体，拓展发展领域，搭建公共服务平台，完善配套政策，鼓励、支持、引导非公有制经济健康快速发展。到 2020 年，非公有制经济增加值占 GDP 比重达到 58%，非公有制经济市场主体达到 14 万余户，从业人数达到 53 万余人。

**一、健全非公经济体制机制。**认真贯彻和细化落实中省支持中小企业、非公有制经济发展政策措施，破除体制机制障碍，在放宽市场准入条件、证照办理、税收征管、资金信贷、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇，加快中小企业信用担保体系建设，完善适合非公经济特点的信用信息征集、评价体系和失信惩罚机制，大力发挥行业协会、商会等中介组织行业自律和服务功能，促进个体、私营经济和中小企业发展。

**二、壮大非公经济总量。**实施中小企业成长梯队培育工程，壮大市场主体。大力推进创业创新引领，加快中小企业技术改造、兼并重组和技术创新，建好非公领域创业项目库，推动符合条件的非公企业到创业板、新三板市场上市。鼓励民间资本通过兼并重组等方式进入垄断行业的竞争业务领域，发展一批混合所有制企业，为非公经济持续快速发展注入新活力。加强与关天经济区城市、对口友好城市、国内外产业配套协作城市的区域合作，提升非公有制经济规模化、

高端化、开放化水平。到 2020 年，培育市级行业之星 30 户、成长之星 100 户、创业之星 170 户，市县梯队企业总数达到 1000 户。

**三、搭建非公经济服务平台。**建设市县两级综合性非公经济综合服务中心，开展创业指导、融资辅导、人才培养、技术支持、信息咨询、市场开拓等各种服务。加强金融机构与小微企业协作对接，推广设立以“助保贷”为主的中小企业融资服务公司，支持市信用担保公司扩大规模和融资服务领域，解决企业担保难、贷款难等问题。规划建设中小企业孵化园、民营经济创业园、返乡科技园及公共研发机构、科技孵化器、科技资源统筹中心等创业创新服务平台，不断提高非公企业技术创新能力。

## **第十九章 深化重点领域改革**

围绕制约经济社会发展的突出问题，坚持整体推进与重点突破相结合、问题导向与试点示范相结合，统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明等领域改革，提高改革精准发力和精准落地能力，走出一条具有时代特征、商洛特色的改革之路。

**一、推进供给侧结构性改革。**在适度扩大总需求的同时，着力推动“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，全面提高供给体系质量和效益。清理和规范涉企行政事业收费，降低企业成本，减轻企业负担，限制政府对企业经营决

策的干预，切实提高企业盈利能力。处置淘汰僵尸企业，加快企业重组整合，推进有序退出，妥善做好企业人员安置和债务处置，有效化解过剩产能。提升全要素生产率，鼓励企业采用新技术、新工艺，推动管理和组织创新，加速生产要素自由流动。适应个性化、多样化、安全性、高品质消费需求，发展精制生产，提升工业品质量，推动农产品绿色健康，努力增加网络信息、文化旅游、健康休闲等服务产品有效供给。加快行政垄断行业改革，放宽行业准入，支持中小微企业发展壮大。

**二、深化行政体制改革。**推进行政审批制度改革，加快体制机制创新，大力精简行政审批项目，全面取消非行政许可审批事项，坚持放管结合，进一步转变政府职能。加快政务服务体系建设和市县（区）政务服务中心和镇（办）、村（社区）便民服务中心，落实“一个窗口”受理、限时办结、跨部门并联审批等制度。依托信息化，构建网上统一监控和查询平台，推进部门间、政府各层级间信息资源共享，加快实现网上受理、审批、公示、查询、投诉等，提高行政审批服务效率。加快推进事业单位分类改革，强化公益属性。

**三、完善现代产权制度。**充分发挥经济体制改革牵引作用，完善国有资本统一监管体系，提高国有资本效益。分类推进国企改革，加快建立现代企业制度，鼓励多种方式发展混合所有制经济，增强企业活力。加快推进民营经济转型升级，全面落实各项扶持措施，降低市场准入，提高民营经济

发展质量和水平。深化农村综合改革，稳妥开展宅基地制度改革试点，深入推进林权制度改革，分类推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，建立符合实际需求的农村产权流转交易平台。加快农村金融制度创新，深化农村信用社改革，建立现代农村金融体系，稳妥开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。

**四、建立健全要素市场体系。**建立健全土地、资本、技术等要素市场体系，推进资源配置市场化。继续深化市场监管体制改革和商事制度改革，规范“三证合一、一照一码”登记制度，推进市场准入和前置审批便利化，激发市场活力。稳妥推进土地征收制度和农村集体经营性建设用地入市改革，建立城乡统一的建设用地市场。加快股权市场建设，培育推动企业新三板、创业板上市，扩大本地企业资本市场直接融资比例，构建现代金融市场体系。发展技术交易市场，推进技术开发、技术转让、集成化服务等技术交易。推进水、电、气、医疗、公共事业和公共服务等领域价格改革，健全污水、垃圾处理和排污收费制度。

**五、深化财税体制改革。**建立全面规范、公开透明的预决算制度，推进零基预算改革。规范地方政府债务管理，将政府债务纳入预算，防范化解政府债务风险。合理划分事权和支出责任，完善一般性转移支付制度。积极推进专项资金管理改革，加大资金整合力度，执行三年政府项目滚动计划，规范专项转移支付分配和使用。依法加强税收和非税收入征

管，全面实施“营改增”，建立规范的消费型增值税制度。

**六、推进投融资体制改革。**创新投融资模式，以市政设施、交通水利、公共服务、生态环保等领域为重点，全面推进政府和社会资本合作（PPP）模式。创新财政资金投入方式，通过股权投资、基金投资、资本金注入等方式，积极吸引社会资本，提高政府投资的放大效应。加快建设投资项目在线审批监管平台，全面推行网上并联审批核准制度，精简投资项目前置审批事项，实行中介服务事项清单管理。



## **第六篇 坚持共享发展 促进发展成果惠民生**

按照“人人参与、人人尽力、人人享有”的要求，抓重点、兜底线，注重机会公平，保障基本民生，使发展成果更多、更公平惠及人民群众，提高人民福祉。

### **第二十章 优先发展教育事业**

深化教育改革，创新教育管理，推进素质教育，提高教育质量，建成教育强市，基本实现教育现代化，国民素质和社会文明程度显著提高。

**一、促进学前教育加快发展。**完成第二期学前教育三年行动计划和学前教育推进工程，加快公办幼儿园建设，扶持普惠性民办幼儿园发展，全面普及学前三年教育。

**二、推进义务教育均衡发展。**继续推进县城以上城区中小学建设，大力实施全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件工程，推进义务教育学校标准化建设，全面完成国家义务教育发展基本均衡县区和省级“双高双普”县区创建任务。基本解决中心城区及各县城区优质教育资源严重短缺和“大班额”等突出问题。落实教学精细化，推进教育信息化，发展远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。

**三、促进普通高中优质发展。**实施高中教育质量提升工程，普通高中全部达到省、市标准化学校标准，普及高中阶段教育。逐步提高普通高中公用经费补助标准，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费。

**四、推进职业教育融合发展。**进一步整合职教资源，做实市县职教中心，组建商洛职教集团。促进职业教育和普通教育互通融合，逐步分类实施中等职业教育免除学杂费。调整优化专业设置，推进中高职一体化、专本科合作化办学，打通职业教育升学通道，抓好职业教育实训基地和“双师型”教师队伍建设。支持商洛职业技术学院扩大办学规模，加快内涵式发展，在校生达到 1.2 万人。

**五、支持商洛学院创新发展。**大力支持商洛学院向应用技术型大学转型发展，积极促进校地、校企与产教融合，推进产学研结合。充分发挥商洛学院人才高地优势，优化高校服务地方经济社会机制，促进学院对外交流合作，加快培育“一带一路”实用人才。

#### 专栏 14 教育重点项目

<p><b>学前教育建设：</b>投资 6 亿元，新建及改扩建城镇、移民集中安置点、村级公办幼儿园 80 所。</p> <p><b>义务教育学校标准化建设：</b>投资 16 亿元，实施“全面改薄”工程，新建及改扩建学校 888 所。</p> <p><b>城区中小学建设：</b>投资 12 亿元，新建及改扩建城区公办初中及小学 60 所。</p> <p><b>普通高中建设：</b>投资 20 亿元，以新建商洛市高级中学、商州区高级中学、洛南县第二高级中学、镇安县第三中学等学校为龙头，新建及改扩建普通高中学校 17 所。</p> <p><b>中高职教育一体化办学：</b>投资 5 亿元，加强实训基地建设，重点加强旅游服务与管理、汽车维修、光伏发电、电气工程与电子技术应用等专业建设，争创国省重点示范院校和示范精品专业。</p> <p><b>商洛职业技术学院扩建：</b>投资 5.2 亿元，建设教学楼、科研楼、实验实训楼、培训楼、体育场、学生公寓、附属幼儿园等设施。</p> <p><b>商洛学院扩建：</b>投资 5 亿元，建设教学楼、实验楼、运动场馆、公寓楼等设施。</p> <p><b>教育信息化建设：</b>投资 6 亿元，实现学校信息化教学终端和宽带网络全覆盖。</p>
---

## 第二十一章 全力打造“健康商洛”

坚持把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，系统推进涵盖医疗卫生、食品药品、体育健身在内的大健康产业制度和服务体系建设，鼓励发展模式和服务模式创新，满足人民群众多层次、多样化的健康服务需求。

**一、全面提升卫生计生服务能力和保障水平。**以“保基本、强基层、建机制”为重心，实行医疗、医保、医药“三医联动”，实现基本公共卫生服务均等化，基本医疗服务全覆盖，确保到 2020 年人人享有基本医疗卫生服务。

**深化医药卫生体制改革。**统筹推进县级公立医院、城市公立医院、县镇村一体化、分级诊疗等综合改革，实行基层首诊、双向转诊等措施，形成较为完善的诊疗体系。加大城乡医疗卫生机构对口支援力度，促进优质医疗资源纵向流动。加快推进社会资本办医步伐，形成多元办医新格局。到 2020 年，每县区建成 3-5 所康复医院、疗养医院、老年病医院、护理院等医疗机构。

**完善医疗卫生服务体系。**加快完善疾病预防控制、妇幼健康、医疗急救、卫生计生综合监管四大体系，开展重点传染病防控、母婴健康安全、慢性非传染性疾病防治、健康教育和健康促进四大行动，规范实施基本和重大公共卫生项目。加强市县综合医院、中医医院、妇保院建设，建立一批区域性医疗中心。

**提升医疗卫生综合服务能力。**探索建立城乡一体的医疗保险制度，实现城镇职工、城镇居民、农村居民基本医疗保险“三保合一”，提高新农合筹资标准，参合率巩固在 99% 以上。坚持药品“三统一”，完善网上采购、统一配送办法，加强临床用药监测，发挥网络监管作用，促进药品采购使用规范运行。加快市县区卫生应急管理机构建设，加强重大疾病防治，提高慢性病防治能力。加强爱国卫生工作，中心城市建成国家卫生城市，国家卫生县城实现全覆盖，积极创建健康城市和卫生镇村。

**推动人口均衡发展。**科学制定人口发展战略，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，强化出生人口性别比治理。推进人口发展信息化建设，全面提高人口服务管理精细化水平。整合妇幼保健与计划生育技术服务资源，做好生命周期优质服务，加强出生缺陷三级综合防控，提高妇女儿童健康水平。开展流动人口关怀关爱活动，保护妇女儿童合法权益，加强未成年人保护，改善儿童成长环境，严厉打击暴力侵害、拐卖妇女儿童等违法犯罪。

#### 专栏 15 “健康商洛”重点项目

**综合医院建设：**投资 27 亿元，新建商洛国际医学中心、县级综合医院业务用房 26 万平方米，增加床位 3200 张；市中心医院扩建并创建三甲。

**中医医院建设：**投资 4 亿元，新建迁建县级中医医院 3 所。

**重大疾病防治体系：**投资 6 亿元，新建市县区妇幼保健院、疾病预防控制中心业务用房 8 万平方米。

**乡镇卫生院、村级卫生室建设：**投资 1 亿元，新建及改扩建乡镇卫生院业务用房和 800 个村卫生室。

## 二、建成统一权威的食品药品安全监管体系。加强食品

药品监管体系建设，配足市、县（区）、镇（办）三级监管力量，落实属地监管责任。建立健全以市级“高精尖”、县区“最基本”、第三方“为补充”的食品药品检验检测机构，着力构建科学的检验检测、监测评价技术支撑体系。严厉打击食品药品违法犯罪行为，实现食品药品安全质量系统联动、全过程监管、全品种覆盖、全链条追溯，提升人民群众饮食用药安全满意度。

专栏 16 食品药品安全重点项目

<b>基础设施：</b> 投资 2000 万元，更新配备办公设备。
<b>检验机构：</b> 投资 5000 万元，建成 7 县区食品检验检测中心。
<b>检测设备：</b> 投资 1000 万元，为 98 个镇办食品药品监管机构配备快检设备。
<b>执法装备：</b> 投资 5000 万元，配备执法车辆、移动执法装备等。
<b>信息平台：</b> 投资 2000 万元，建成覆盖市、县区、镇办三级业务信息系统。
<b>监督抽检：</b> 投资 1000 万元，开展食品、保健品、化妆品、药品、医疗器械、保健用品等日常性监督抽检。
<b>人才培养：</b> 投资 1000 万元，开展学术交流、人才引进、干部培训等。
<b>示范工程：</b> 投资 2000 万元，开展食品药品安全城市、食品安全示范县区、基层标准化监管所创建活动。

**三、大力发展体育事业。**完善城乡公共体育服务体系，健全市县镇村四级体育服务网络，大力实施全民健身示范长廊和社区健身器材配送等惠民工程，加快市县公共体育场馆设施建设。培养发展优势特色竞技体育项目，推进体育产业快速发展。大力举办各类山地户外活动，把环秦岭公路自行车赛打造成为国内驰名品牌赛事。

专栏 17 体育建设项目

<b>体育场馆建设：</b> 投资 14 亿元，建成市体育中心游泳馆、球类训练馆，实施市老体育场改造提升，每个县区建成 1 个标准田径场、1 个标准足球场、1 个多功能体育馆、1 座综合培训楼、1 片全民健身活动场地、1 条塑胶步道。
---

## 第二十二章 着力构筑“文化商洛”

加快建立现代化的公共文化设施网络和服务供给体系，促进基本公共文化服务均等化。

**一、提升国民文明素质。**把培育和践行社会主义核心价值观贯穿于国民教育、精神文明建设全过程，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量，唱响主旋律，传播正能量。继续弘扬以改革创新为核心的时代精神和自力更生、艰苦奋斗的老区精神，深入开展“弘扬传统美德、践行当代价值”主题活动，培育全市人民爱国情怀、敬业精神、诚信意识、友善品格。深入开展文明城市、文明村镇、文明单位等群众性精神文明创建活动，提高社会文明程度。大力加强公民道德和社会信用体系建设，支持公益慈善活动，推进科学普及，倡导科学精神，提高国民科学素质。健全社会舆情引导机制，深入开展“扫黄打非”工作。

**二、建设公共文化设施网络。**合理规划建设各类公共文化设施，构建完备的市、县（区）、镇（办）、村（社区）四级公共文化服务网络体系，重点推进市县城市影院、电视演播厅、工人文化宫、县区剧院、文化广场、“三馆一站”及镇村文化示范点建设，优先为移民搬迁集中安置点提供基本公共文化服务。

**三、丰富公共文化供给。**实施公共文化服务数字化工程，加快农村书屋、公共电子阅览室、数字档案馆和数字图书馆

建设。实施文化信息资源共享工程，推进公共文化机构互联互通。拓宽公共文化资源传输渠道，推进全民数字阅读进入学校、社区等公共区域。建立政府购买公共文化服务机制，开展文艺演出、电影下乡、文化服务“一卡通”、公共文化巡展巡讲巡演等服务，实现区域文化共建共享。

**四、加强文化遗产保护和传承。**完善物质文化遗产和非物质文化遗产名录体系，加强文物保护，做好商洛花鼓、商洛道情、洛南静板书、漫川大调、镇柞渔鼓等国家级非物质文化遗产的传承和保护工作，抓好6个国保单位和27个省保单位文化保护工程建设。

**五、大力发展文化产业。**加快推进文化体制改革，积极培育文化企业，发展文化中介机构，实施一批文化产业项目，重点打造秦楚文化、河洛文化、仓颉文化、商鞅文化、四皓文化、商於古道文化品牌。推动文化娱乐、文化创意、动漫制作、传媒广告、出版印刷业以及诗歌、小说、声乐、戏剧等艺术精品融合创新发展，不断拓展和丰富文化产业发展领域，推动文化市场繁荣发展，活跃城乡文化生活。

#### 专栏 18 “文化商洛”重点项目

**市文化艺术中心：**投资4亿元，建成集图书馆、群艺馆、城市展示馆、妇女儿童活动中心及青少年活动中心于一体文化艺术中心，建筑面积8万平方米。

**博物馆建设：**投资36亿元，建设商洛市博物馆、革命纪念馆、洛南县旧石器博物馆、商邑遗址文化产业园、花石浪龙牙洞洞穴遗址及县级博物馆。

**数字档案馆建设：**投资6.8亿元，建成市级数字档案馆1个、县区数字档案馆7个，市级综合档案馆1个、县区综合档案馆3个。

**县级“三馆”建设：**投资45亿元，改造升级县区群艺馆、图书馆、美术馆各7个。

**市县（区）工人文化宫建设：**投资3.28亿元，新建工人文化宫（俱乐部）8个。

**数字电影院建设：**投资2亿元，建设7县区数字电影院。

**广播电视事业：**投资 3.5 亿元，建成市县（区）广播电视演播大厅，完善高山发射台站机房、电路及发射设备改造工程，新增数字化机器设备，解决 20 万户偏远山区群众数字电视覆盖工程。

**文化遗产保护与开发利用：**投资 5 亿元，实施洛南盆地旧石器地点群、紫荆遗址、商洛崖墓群、骡帮会馆、武关秦楚分界墙、商州汉墓群、丹凤青瓷帮会馆等国省级文物保护单位开发利用工程。

**村级文化室：**投资 5 亿元，建设村级文化室 1000 个。

## 第二十三章 增强民生保障能力

按照全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加快形成人人享有基本保障、待遇水平稳步提高、制度衔接顺畅有序、管理服务高效便捷的社会保障体系。

**一、保持就业稳定增长。**坚持就业优先战略，实施更加积极的就业政策和创业扶持政策，加强对灵活就业、新就业形态的支持，统筹做好高校毕业生、城镇就业困难人员、农村转移劳动力等各类群体就业工作。坚持市场运作与政府引导相结合，引导社会力量提供多样化、多层次的家庭服务。加强就业创业服务和职业技能培训，健全覆盖城乡的公共就业服务体系。

**二、努力增加居民收入。**落实收入分配制度，建立城乡居民收入与经济同步增长机制，提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重。深化企业工资分配制度改革和机关事业单位工资制度改革，适时提高最低工资标准，加大对城乡低收入群体的补贴力度。努力增加城乡居民经营性收入、财产性收入和工资性收入，不断缩小与全省收入水平的差距。



**三、提升社会保障水平。**完善城镇职工、城乡居民基本养老保险制度，全面实施机关事业单位养老保险制度，落实基本养老保险关系转移衔接政策。探索推进城乡居民基本医疗保险制度整合，实施城乡居民大病保险制度。积极推进省内异地就医费用即时结算、跨省就医即时结算工作。完善生育保险制度和失业保险关系转移接续办法，配合做好生育保险、失业保险省级统筹工作。

**四、完善社会救助体系。**规范和完善最低生活保障制度，健全临时救助、医疗救助、社会救助统筹协调机制，推动城乡低保统筹发展。适应人口老龄化趋势，建立以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的多层次养老服务体系。五保集中供养能力达到 55%以上，每千名老人拥有养老床位达到 40 张以上。

**五、加快福利事业发展。**促进扶老、助残、救孤、济困等福利服务由补缺型向适度普惠型转变，提高流浪乞讨人员救助水平。推进全市殡葬制度改革，加快殡仪馆、公益性公墓建设。支持慈善事业发展。

#### 专栏 19 民生保障重点项目

**就业和社会保障服务设施：**投资 1 亿元，新建 1 个市级就业和社会保障服务中心及 35 个镇级基层就业和社会保障服务中心。

**五保集中供养机构：**投资 2 亿元，新建及改扩建区域（乡镇）敬老院 21 所。

**养老服务体系建设：**投资 6 亿元，建设市级示范性老年福利服务中心 1 个、县级老年福利中心 7 个、城市社区日间照料中心 50 个、农村互助幸福院 650 个。

**公益性公墓：**投资 3 亿元，新建市区火化殡仪馆 2 个、公益性公墓 2 个，建设县级公益性公墓 6 个，农村公益性公墓 150 个。

**残疾人康复托养设施：**投资 1 亿元，新建市县两级残疾人康复中心 8 个、残疾人托养中心 8 个。

## 第七篇 实施精准扶贫 打赢脱贫摘帽攻坚战

把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程，坚持党委总揽、政府主导、社会帮扶与发挥农民主体作用相结合的脱贫攻坚工作机制，坚持精准帮扶与区域发展相互促进、扶贫开发与社会保障有效衔接，深入开展“双包双促”，大力实施精准脱贫工程，加快推进陕南移民搬迁，把握时间节点，努力补齐短板，到2020年，确保现行标准下48.9万贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽。

### 第二十四章 深入开展“双包双促”

按照对象、项目、资金、措施、帮扶人员、脱贫成效“六个精准”要求，以“双包双促”扶贫攻坚行动为主要抓手，突出重点、狠抓关键，精准发力、精准扶贫、精准脱贫，全力加快贫困区域和贫困群众脱贫致富步伐。

**一、精准识别贫困对象。**开展镇、村、组、户摸底核查，全面摸清贫困户底子，做到贫困户住地、人口情况、致贫原因、脱贫项目、帮扶资金、脱贫时限、包扶责任人、脱贫资金渠道“八个清楚”。重点掌握贫困残疾人、贫困老年人、家庭经济困难高中生、家庭经济困难大学生和中高职在校生、贫困家庭大病患者等五类特殊贫困人口的数量和分布，制定精准“兜底”扶持政策。建立市县区脱贫统计监测中心、镇办脱贫统计监测站，确定贫困村信息员，做好贫困人口精准识别，分户建档立卡，建立脱贫台账，实行动态管理，脱贫

一个销号一个。

**二、创新包村包户模式。**突出政策扶贫、产业扶贫、技能扶贫、信心扶贫、信息扶贫“五大重点”，搭建资源整合平台，拓宽资金投入渠道，创新包村包户模式。深入开展第二轮“双包双促”精准扶贫行动，按照“市、县（区）党政部门、企事业单位各包扶一个贫困村，厅级领导包5户贫困户、县级领导包3户贫困户、科级领导包2户贫困户、一般干部包1户贫困户”的要求，夯实部门干部责任，落实到村到户帮扶措施，一包到底，不脱贫不脱钩。做到因户施策、因人施策，实现部门包扶贫困村、干部包扶贫困户两个全覆盖。

**三、大力推进片区扶贫。**坚持把到村到户精准扶贫与区域发展整体推进有机结合起来，全面落实秦巴山片区发展支持政策，继续加大对贫困地区扶持力度，加快贫困村道路畅通、饮水安全、电力保障、宽带覆盖、危房改造等基础设施建设，实施贫困村特色农业、生态旅游、文化扶贫等“一村一品”产业推进行动，突破基础设施和产业发展瓶颈制约，全面提升贫困地区整体承载功能和持续发展能力。

#### 专栏 20 全市脱贫摘帽进度表

**贫困县脱贫摘帽进度：**2018年商南县、柞水县脱贫摘帽；2019年商州区、洛南县、镇安县脱贫摘帽；2020年丹凤县、山阳县脱贫摘帽。

**贫困人口脱贫进度：**

2016年脱贫13.3万人，其中商州区2.82万人，洛南县2.34万人，丹凤县1.78万人，商南县1.24万人，山阳县2.56万人，镇安县1.67万人，柞水县0.89万人。

2017年脱贫13.9万人，其中商州区3.69万人，洛南县2.1万人，丹凤县1.77万人，商南县1.2万人，山阳县2.5万人，镇安县1.77万人，柞水县0.87万人。

2018年脱贫12.9万人，其中商州区3.52万人，洛南县1.76万人，丹凤县1.34万人，商南县1.16万人，山阳县2.5万人，镇安县1.78万人，柞水县0.84万人。

2019 年脱贫 6.3 万人，其中商州区 1.39 万人，洛南县 1.34 万人，丹凤县 0.66 万人，商南县 0.5 万人，山阳县 1.56 万人，镇安县 0.33 万人，柞水县 0.52 万人。

2020 年脱贫 2.6 万人，其中洛南县 1.1 万人，丹凤县 0.56 万人，商南县 0.26 万人，山阳县 0.46 万人，镇安县 0.22 万人。

## **第二十五章 大力实施精准脱贫工程**

抢抓国家启动实施精准扶贫重点工程机遇，大力实施发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底“五个一批”脱贫工程，稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房和养老得到保障，基本公共服务主要领域指标接近全省平均水平。

**一、发展生产脱贫一批。**立足贫困村资源禀赋，科学制定产业发展规划，积极开展特色种养加、乡村旅游、光伏发电、农村电商、金融等扶贫项目试点，拓宽产业增收途径，推动贫困户增加收入。大力培育扶贫龙头企业和扶贫示范合作社，积极推广“企业+基地+贫困户”、“农民合作社+专业大户+贫困户”等产业扶贫模式，引导企业、合作社与贫困户通过订单收购、入社经营、参股分红、土地流转、安置就业等方式，形成利益联结，实现共同发展。

**二、易地搬迁脱贫一批。**把扶贫移民搬迁纳入陕南移民搬迁工程优先启动实施，做到扶贫移民建房、基础设施建设、后续产业培植、社区化管理等项目同步规划、同步实施、同步推进，彻底解决贫困群众生存发展的后顾之忧。把贫困户和特困户作为移民搬迁重点，逐户签订搬迁协议，确保应搬尽搬。加大特困户移民搬迁扶持力度，全面实施交钥匙工程，

减轻特困户搬迁负担。

**三、生态补偿脱贫一批。**加大对贫困地区生态补偿支持力度，提高重点生态功能区转移支付。扩大政策实施范围，开展生态补偿试点，让生活在国家森林公园、林场等重点生态功能区的部分有劳动能力贫困人口就地转成护林员。加大对贫困地区退耕还林支持力度，对 25 度以上坡耕地全部纳入退耕还林范围。健全公益林补偿标准动态调整机制。

**四、发展教育脱贫一批。**加强贫困人口素质教育，加大贫困家庭子女教育助学力度，建立从幼儿教育到高中阶段教育和中高等教育学费免除和资助制度，不断扩大农村贫困大学生助学规模，减轻贫困户家庭负担，阻断贫困代际传递。统筹实施雨露计划、阳光工程、就业培训、人人技能工程，支持各类职业院校和培训机构开展订单、定向、定岗技能培训，着力提高贫困劳动力转移就业和自主创业能力。

**五、社会保障兜底一批。**加大贫困人口保障力度，推进农村低保标准与扶贫标准“两线合一”。完善农村社会保障政策体系，推进基本公共服务向贫困村、贫困户延伸和覆盖，逐步提高医疗、养老、扶残等农村社会保障水平。对五类特殊贫困人口实行精准“兜底”，分类实施五保供养、农村低保、生活补贴、助学补助、养老保险、新农合、大病保险、医疗救助等社保政策，做到应保尽保、应扶尽扶。

## 专栏 21 精准扶贫重点工程

**“双包双促”精准扶贫工程：**全市 986 个部门单位、3.21 万名干部结对帮扶 924 个贫困村、7 万户贫困户。

**能力建设工程：**开展农民实用技术培训 50 万人次，培训转移就业贫困户子女 2.5 万人，资助农村贫困家庭大学生 8000 名。

**金融扶贫工程：**发放贴息贷款 30 亿，扶持企业 50 家、农民专业合作社 100 家，带动贫困户 10 万户。

**扶贫移民搬迁工程：**完成扶贫移民搬迁 6.9 万户 26.1 万人。

**扶贫开发整村推进工程：**实施扶贫开发整村推进村 185 个。

**旅游扶贫工程：**结合“秦岭美丽乡村”创建，依托旅游景区建设，打造旅游扶贫示范村 35 个，带动 5000 贫困户、2 万人发展旅游产业。

**电商扶贫工程：**发展电商扶贫示范户 1000 户，带动农产品销售累计达到 50 亿元。

**光伏扶贫工程：**扶持 1 万贫困户发展 50 兆瓦分布式光伏发电。

## 第二十六章 坚定不移实施移民搬迁

按照“搬得出、稳得住、能致富”总要求，坚持靠城靠镇靠园区“三靠近”思路和以集中安置、城镇安置、上楼安置为主的“三为主”模式，把移民搬迁与现代工业园区、特色农业园区、新型城乡社区、精品旅游景区建设紧密结合，加快建设规划科学、设施到位、功能完善、保障有力、宜居宜业的移民集中安置点。“十三五”期间，全市计划建设集中安置点 293 个，完成移民搬迁 9.69 万户 36.43 万人任务，集中安置率、城镇安置率、上楼安置率分别达到 95%、80%、95%以上。

**一、切实抓好集中安置区住房建设。**坚持五制管理，落实五方责任，超前谋划，全力推进，完成移民搬迁安置房建设 9.29 万套，建筑面积 993.15 万平方米，确保移民群众有安全、经济、实用的住房。

**二、不断完善集中安置区配套设施。**按照“小型保基本、中型保功能、大型全覆盖”原则，不断完善集中安置点水电路视讯及教育、卫生、社区管理服务基础和公共服务配套设施，大型安置区要同步规划建设殡葬、集贸市场等配套设施，使搬迁群众享受到便利均等的公共服务。

**三、大力扶持集中安置区产业发展。**依托地方资源优势，立足现代工业园区、特色农业园区、精品旅游景区和新型农村社区建设，按照“山上建园区、山下建社区”模式，着力发展吸纳就业能力强的设施农业、循环工业和生态旅游业，着力把移民安置区建设成现代化新城镇和社会主义新社区，逐安置点规划增收致富计划，因户施策、逐点帮扶，不断拓宽搬迁群众就业渠道，实现搬迁群众户均1人以上稳定就业，收入和生活水平显著提高。

**四、持续做好集中安置区后续管理。**全面推行社区化、物业化管理模式，建设社区服务中心89个，进一步理顺户籍迁转、土地山林流转等政策要求，建立健全安置区物业有偿服务管理机制和社会化服务体系，为搬迁户提供全方位服务。

#### 专栏 22 陕南移民搬迁安置项目

**移民搬迁安置：**投资211亿元，建设293个移民搬迁点。移民搬迁96901户364360人：其中地质灾害移民6944户26627人；洪灾移民3505户13576人；扶贫移民69293户261249人；生态移民17008户62342人；工程移民151户566人。

**基础设施建设：**投资15亿元，实施人饮工程294处，道路169条196公里，桥梁63座3540延米，排水管网500公里，变压器415座，线路500公里，通信基站433处，综合防灾减灾工程34个。

**公共服务设施建设：**投资20亿元，在移民搬迁点建设幼儿园75所、小学36所、初中6所，卫生室86所，污水处理站76处、垃圾处理站169处，社区办公服务场所89处、健身广场113处、农家书屋18处，集贸市场57处。

## 第八篇 推进互联互通 优化基础设施硬环境

加大交通、能源等基础设施建设，构建安全、高效、智慧、绿色、现代基础设施体系，提高支撑发展的保障能力。

### 第二十七章 构建现代交通网络

坚持通道和站点建设并重，基础设施和运输服务并重，统筹公路、铁路、轨道、航空等交通设施建设，打造陕东南交通枢纽。

**一、完善高速路网。**建成山柞高速公路，加快推进榆商高速公路华阴界至洛南段前期工作，争取开工建设，启动丹宁高速公路丹凤至山阳、镇安至宁陕界连接线前期工作，争取将洛卢高速（洛南至卢氏界段）纳入省级高速公路规划网，形成互联互通的高速路网。

**二、加快高铁建设。**重点推进西安至商洛城际铁路，加快推进西安至武汉、西安至合肥、西安至重庆客运专线项目商洛段建设，实现商洛与周边省会城市高铁连通，推动商洛进入高铁时代。

**三、提升城乡公路。**依托调整后的国省道路网规划，加快商州至商南二改一、商州至洛南三改二工程及新增国省干线断头路、白皮路、等外路建设，改造完善干线公路网。结合县域经济和产业发展需求，加快县乡公路改建及迂回路、产业路、旅游路、园区路建设，提升农村公路服务地方经济发展能力。加强公路养护，确保已有公路全部列养，实现干



线公路标准化、县乡公路黑色化、村村通沥青（水泥）路。

**四、发展空中交通。**加快丹凤等通用机场建设，积极推进西安商洛支线机场项目前期工作。

#### 专栏 23 现代交通体系重点工程

**高速公路：**投资 82 亿元，建成山阳—柞水高速公路 79.09 公里；开展榆商高速、丹宁高速、洛卢高速前期工作。

**高铁建设：****西安—武汉客运专线：**由西安引出，经商洛、十堰、襄阳—武汉，全长 753 公里，其中商洛境内 173 公里，投资 230 亿元；**西安—合肥客运专线：**由西安引出，经商洛、南阳、信阳—合肥，全长 910 公里，商洛境内 192 公里；**西安—重庆高铁：**由西安引出，经镇安、安康—重庆，全长 600 公里，其中商洛境内 74 公里，投资 100 亿元。

**干线路网：**建成 G312 商州至丹凤二改一、G242 商州至洛南三改二，G242 商洛城区过境、山阳马滩板岩宽坪过境，G345 山阳县城过境、山阳界河至表功铺、镇安金钟至木王林场至宁陕界国道路网；升等改造 S101 洛南县城至保安、S102 镇安段、S315 柞水凤镇过境、S205 洛南潼峪岭至巡检、石坡至柏峪寺至景村、景村至丹凤等省道路网；实施 S202 石门至洛南县城、商南县城至魏家台二级公路，S101 洛南洛源至灞源公路，S307 柞水小岭隧道工程，G242 商州至洛南三改二二期黄沙岭隧道工程；积极开展 G312 丹凤至商南二改一、G242 商州至山阳二级公路前期工作，争取开工建设。

**农村公路：**改建县乡公路 500 公里，实施建制村通畅工程 1000 公里、通村公路完善工程 3000 公里，建设产业路（景区、园区路）500 公里，实施国防公路、集中安置点对外道路 200 公里，实施桥涵配套和危桥改造 4000 延米，实施公路安全生命防护工程 8619.5 公里。

**站点（场）建设：**建成商洛一级客运站，新建商南县一级客运站，商州城东、丹凤、柞水、洛南 4 个二级客运站，建设商州城东货运站（物流中心）。

**通用航空：**建设丹凤等通用机场，推进西安商洛支线机场项目前期工作。

## 第二十八章 加强水利设施建设

以供水水源、民生水利和水生态工程建设为重点，着力构建水资源保障体系、防洪抗旱减灾体系、农田灌溉体系、城乡供水保障体系和水生态保护体系，实行最严格的水资源管理制度，提高水资源开发利用和保障水平。

**一、推进水源水系工程建设。**加快实施洛南张坪、镇安云镇、山阳磨沟、商州桃庄、丹凤石槽沟、商南清油河等 9

座水库及商州南秦水库增效扩容项目，积极推进洛南张坪-辛岳-鼓楼河-李村四座水库、丹凤龙潭-青峰水库等水系连通项目及洛南天平山等水库前期工作，因地制宜建设小型蓄水、引水和提水工程。合理配置水资源，提高水资源供给能力，年新增供水能力 1.9 亿 m<sup>3</sup>。

**二、强化防洪抗旱保障能力。**实施丹江、洛河等重要河流及 35 个中小支流、7 个山洪沟治理项目和移民搬迁集中安置点防洪工程，建设堤防 400 公里。完成 8 座小型水库除险加固工程和 27 处抗旱引调提水工程。完善山洪灾害易发区预警预报系统、移动工情监测、应急抢险指挥调度系统及防汛抗旱非工程措施建设。建立健全城乡重点区域防洪体系和抗旱应急应对体系，确保在发生严重水旱灾害时，城乡生活用水基本保障，工农业生产损失降到最低程度。

**三、优化农业高效灌溉体系。**实施洛南洛惠渠灌区等 11 个重点灌区节水改造工程，开展小型农田水利重点县建设和面上小型水利工程项目建设。新修改造基本农田 25 万亩，发展节水灌溉面积 5 万亩，农业生产条件得到明显改善。

**四、完善城乡供水保障网络。**实施中心城市和县城供水改扩建工程 14 项，新增日供水能力 3.3 万吨。着力解决 45 万农村人口饮水安全，农村自来水普及率达到 85%以上。进一步完善水质检验和质量安全监督能力建设，有效提高城乡一体同质同效的供水保障能力。

**五、加快水生态文明工程建设。**突出中心城市、县城、

重要集镇周边和国省县道、河流沿线水土流失治理，大力实施河道蓄水、绿化工程，积极建设国省级水利风景区、水生动物自然保护区和水产种质资源保护区。

专栏 24 水利重点工程

**水资源开发利用与配置:**总投资 14 亿元。建成洛南张坪、镇安云镇、山阳磨沟三座水库，开工建设商州区桃庄、洛南县台峪、丹凤县石槽沟、青峰、商南县清油河、柞水县马耳峡等 6 座水库及商州区南秦水库增效扩容项目，加快推进洛南天平山、瓮沟等水库前期工作。建设 2 个河库水系连通项目。

**防洪抗旱减灾:**总投资 29.5 亿元。实施丹江等重要河流防洪工程 3 个，中小河流治理工程 35 个，治理山洪沟 7 条，实施移民搬迁集中安置点防洪工程，建设堤防 400 公里，实施抗旱应急调水项目 27 处。

**农田水利:**总投资 6 亿元。完成洛南洛惠渠等 11 个灌区的节水改造。恢复新增灌溉面积 15 万亩。实施省级小型农田水利基本建设补助资金项目和 5 个小型农田水利项目县建设，加快小型农田水利工程续建配套改造，新修改造基本农田 10 万亩。

**城乡供水:**总投资 12.6 亿元。完成市区及 6 个县城的供水设施改造，新建、改扩建供水水厂及延伸改造供水管网项目 14 个，实施含移民搬迁集中安置点在内的 45 万农村人口饮水安全巩固提升工程。

**水生态保护与建设:**总投资 11.8 亿元。治理水土流失面积 3000 平方公里、小流域 50 条，绿化河堤 2389 公里，建设一批蓄水低坝。建成 2 个国家级水利风景区和 2 个省级水利风景区，建设水生动物自然保护区和水产种质资源保护区各 3 个。

第二十九章 提升能源保障能力

突出抓好电力、清洁能源等重大项目建设，加快实施电网升级换代，提升完善城乡配网，着力构建安全可靠、布局合理、保障有力的能源网络。

**一、加快骨干电源建设。**加快推进商洛电厂项目建设，进一步优化区域电源布局，保障用电安全。支持企业争取直供电政策，加快发展载能产业，促进经济社会健康发展。

**二、推进清洁能源发展。**积极落实支持清洁能源发展的政策措施，大力发展太阳能、风能、水能、地热能、生物质

能等清洁能源，加快推进镇安抽水蓄能电站建设。加快实施西气东输三线和“气化商洛”工程，着力提高清洁能源消费比重，积极创建新能源示范城市。

**三、改造提升城乡配网。**加强商洛中东部电网与陕西主网联系，建设现代智能电网，满足分布式光伏发电、风力发电接入以及电动汽车充电等需求，提高电力保障能力。

#### 专栏 25 能源重点工程

**商洛电厂：**总投资 100 亿元，分期建设总装机 4×66 万千瓦火力发电厂，其中一期投资 48 亿元，建设 2×66 万千瓦空冷超超临界燃煤机组及烟气脱硫脱硝设施，年发电 66 亿千瓦时。

**清洁能源：“气化商洛”工程，**投资 30 亿元，铺设商州—洛南、商州—山阳、丹凤—商南、镇安—柞水天然气长输管线 200 公里。**西气东输三线工程，**投资 30 亿元，在商州、丹凤、商南铺设天然气长输管线 184 公里。**水电建设工程，**投资 13 亿元，规划水电站 16 座 18 万千瓦，建成山阳猛柱山、月亮湾等 6 座重点电站，完成装机 8 万千瓦。

**特高压直流输电工程：**总投资 10 亿元，配合建设新疆准东—皖南±1100 千伏特高压直流输电工程商洛段 136 公里。

**城乡配网工程：**投资 7.2 亿元，改造及新建 110 千伏变电站 26 座，线路 371.85 公里；投资 3.7 亿元，改造及新建 35 千伏变电站 34 座，线路 415 公里；投资 11 亿元，改造及新建 10 千伏线路 1905.18 公里、低压线路 2586.22 公里；投资 9.1 亿元，配合实施过境 750 千伏线路工程，铺设线路 160.2 公里，建设 330 千伏变电站 2 座，线路 247.4 公里。

### 第三十章 加快智慧商洛建设

加快建设高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施，大力发展物联网技术，着力构建信息商洛和智慧商洛。

**一、推进“宽带商洛”建设。**加强网络设施建设，全面推进光纤到户，实现城区宽带网络优化提速和村村通光缆，加快无线宽带网络建设，提高新一代移动通信网络和重要公共区域无线局域网热点覆盖，全面推进电信网、广播电视网、互联网“三网融合”发展，努力建设“信息商洛”。

**二、建设“大数据”平台。**以促进信息化与工业化、城镇化、农业现代化融合发展为目标，整合政务和民生服务、社会管理、产业发展等领域信息资源，完善云计算公共服务平台，推动大数据产业加快发展。

**三、推进“互联网+”行动计划。**充分发挥互联网在生产要素中的聚集优化和协同共享作用，大力实施“互联网+产业”、“互联网+企业”行动计划，促进互联网技术、互联网思维、互联网模式与经济社会融合发展。创造新型业态，推进产业组织、商业模式、供应链、物流链创新，鼓励企业运用新一代信息技术，发展工业互联网，提升实体经济创新力和竞争力。

#### 专栏 26 信息化重点工程

**宽带商洛工程：**总投资 5 亿元，实现村村通光缆、80%的居民用户光纤接入。

**“大数据”平台：**总投资 10 亿元，以打造秦岭云谷为重点，建设政府政务和民生服务、社会管理、产业发展等领域的云计算服务平台，使商洛成为陕西区域性重要大数据和云服务基地。

**“互联网+”：**互联网+工业、互联网+农业、互联网+旅游、互联网+文化、互联网+健康养老、互联网+普惠金融、互联网+创业孵化。

## 第九篇 强化组织保障 铸就商洛发展新辉煌

加强党的领导，发挥各级党委（党组）领导核心作用，提高领导发展的能力和水平，推进治理体系和治理能力现代化，更好地推动经济社会发展。

### 第三十一章 加强党的领导

坚持党委总揽全局、协调各方，完善党领导经济社会发展工作体制机制，加强党风廉政建设，为实现“十三五”规划蓝图提供坚强保证。

**一、完善党领导经济社会发展的体制机制。**完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，健全决策咨询机制，提高决策科学化水平。深化干部人事制度改革，坚持正确用人导向，注重在基层、在一线考察识别干部，注重培养选拔政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的干部。完善绩效考核评价体系和奖惩机制，调动各级干部工作积极性、主动性、创造性。强化基层组织整体功能，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，激励广大干部开拓进取、攻坚克难，更好的带领群众全面建成小康社会。

**二、充分调动全社会积极性。**充分发扬民主，贯彻党的群众路线，提高宣传和组织群众能力，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商，依法保障人民各项权益，激发全市人民的主人翁意识。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职权。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，推动协商民主广泛多层制度化发展。加强基层民主建设，完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督程序，引导公民依法行使权力和履行义务。巩固和发展爱国统一战线，充分发挥工会、共青团、妇联、科协等人民团体的桥梁纽带作用。加强全民国防教育，巩固和发展军政军民团结。

**三、切实加强党风廉政建设。**坚持全面从严治党，把纪律和规矩挺在前面，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。严格落实党风廉政建设主体责任和监督责任，持之以恒贯彻落实中央八项规定精神，驰而不息纠正“四风”。加大纪律审查力度，坚持抓早抓小，严肃查处发生在基层和群众身边的腐败问题，着力解决部门和行业不正之风及干部不作为、乱作为问题。探索建立不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，健全完善改进作风的长效机制。巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果，扎实践行“三严三实”，以优良党风凝聚党心民心，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明，为建设廉洁商洛、幸福商洛营造良好的政治生态。

## **第三十二章 推进法治建设**

坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加快法治商洛建设，为经济社会发展营造良好的法治环境。

**一、做好地方立法工作。**推进科学民主依法立法，完善立法项目征集、起草、论证、协调、审议、报批机制，健全党委领导、人大主导、政府协同、社会各方有序参与立法的途径和方式。坚持立改废释并举，加强城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等重点领域立法，完善地方法规规章。

**二、加强法治政府建设。**依法全面履行政府职能，完善行政组织和行政程序法律制度，推行政府权力清单、责任清单、负面清单管理新模式，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。完善依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大行政决策法定程序。深化行政执法体制改革，合理配置执法力量，推进执法重心下移。严格规范公正文明执法，加大重点领域执法力度，提高执法效率和规范化水平。坚持用制度管权管事管人，加快构建科学有效的权力运行制约和监督体系，确保有权必有责、用权受监督、违法必追究。全面推进政务公开，强化对行政权力的制约和监督，明确服务内容、标准、程序和时限等事项，加快服务政府和诚信政府建设。推进行政执法和刑事司法衔接工作，构建两法衔接长效机制。

**三、促进司法公平公正。**深化司法体制改革，规范司法行为，加强司法监督，促进司法公正，维护最广大人民群众根本利益。依托司法信息公开平台，全面向社会公布司法办案的各类信息，自觉接受广大群众的查询和监督，确保司法权力在阳光下运行。深入开展司法救助、法律援助和法律服



务，加大对困难弱势群体的司法保护力度。

**四、强化法治宣传教育。**健全普法工作机制，实施“七五”普法，引导广大群众自觉遵法、学法、守法、用法，履行法定义务，依法表达利益诉求。完善领导干部带头学法、模范守法制度，持续开展法治宣传教育主题活动和群众性法治文化活动。

### **第三十三章 创新社会治理**

建设平安商洛，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。

**一、创新社会综合治理。**培育各类社会组织健康发展，引导社会组织广泛参与社会事务，推进政府向社会组织购买公共服务和转移职能。依法加强社会组织登记管理，强化社会组织监管。创新城乡群众基层自治和社区管理，进一步理清镇（办）与村（社区）的权责边界。健全社区管理、服务体制和城乡居民自治制度，提高自我管理能力和水平。支持社会组织参与协商民主建设，推进城乡社区网格化管理。深化信访制度改革，健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权力、表达诉求、解决纠纷，推动涉法涉诉信访工作纳入法治化轨道。

**二、健全公共安全体系。**加强社会治安综合治理，完善立体化社会治安防控体系，构建社会面治安、城乡社区治安、

危险物品和重点行业、信息网络安全等防控网络，健全消防安全体系，强化公共安全管理，使人民群众安全感和满意度明显提升。健全安全生产长效机制，推进安全生产法治化进程，落实企业安全生产主体责任，强化科技支撑，实施非煤矿山安全水平提升、危险化学品安全监控、公共聚集场所消防、公路安全生命防护等工程，有效遏制重特大事故，从根本上提高安全监管能力和水平。

**三、加强应急能力建设。**加强饮用水、食品药品、卫生、自然灾害、网络、群体性事件、校园安全及安全生产等应急处置能力和队伍建设，健全分级负责、属地为主、相互协同的体制机制。完善综合防灾减灾体系，优化整合各类减灾救灾资源，健全联动机制和社会力量参与机制。加强救灾物资储备库建设和管理，提升基层救灾物资储备能力。加强防灾减灾宣传、演练及培训，积极创建综合减灾防灾社区，提高全民防灾减灾意识和避灾自救技能。

## **第三十四章 强化规划实施**

本规划是今后五年全市经济社会发展的纲领性文件，经市人民代表大会审议批准具有法律效力，要加强规划宣传，强化规划意识，推进规划有效实施，确保实现“十三五”发展宏伟蓝图。

**一、加强责任落实。**围绕发展重点领域，紧跟中省投资导向和宏观环境变化，加快重大项目库建设，加强重大项目

储备，为实现规划目标提供有力支撑。建立和完善规划实施政策体系，协调落实财政支持政策、税收和价格调节政策、产业发展促进政策以及科技、教育、人才保障政策，切实加强人才、土地、能源、重要商品物资等战略资源管理，为实现经济社会持续健康发展奠定基础。

完善公共财政体制，编制实施好年度财政预算，为规划实施和目标任务完成提供有力的财政资金。优化财政支出结构和政府投资结构，逐步增加政府投资规模，重点投向民生和社会事业、农业农村、科技创新、生态环保、资源节约等领域，更多投向贫困村和发展薄弱地区。充分发挥政府组织和协调作用，整合资源，有效推进重大项目和重大工程建设。

**二、加强考核评估。**总体规划提出的预期性指标和产业发展、结构调整等任务，主要依靠市场主体的自主行为来实现。各级政府要通过完善市场机制和利益导向机制，创造良好的政策环境、体制环境和法制环境，激发市场主体的积极性和创造性。总体规划确定的约束性指标和改革创新、公共服务领域的任务，要纳入各县区、各部门经济社会发展综合评价和目标责任考核体系，相关指标和重点任务要分解落实到各部门、各县区和相关重点企业，明确工作责任。

完善监测评估制度，引入第三方评估机制，加强对规划实施情况的监测评估。市发展改革部门要加强对规划实施情况的跟踪分析，尤其要对约束性指标和主要预期性指标进行重点评估，对重点领域的突出问题适时开展专项评估。在规

划实施的中期阶段，由市政府组织开展全面评估，并将中期评估报告提交市人大常委会审议。经中期评估需要对规划纲要进行修订时，要报市人大常委会批准。

**三、加强协调管理。**坚持专项规划服从总体规划、下位规划服从上位规划，组织编制并实施好各专项规划、县区规划和年度计划，以国民经济和社会发展规划为统领，以专项规划、县区规划和年度计划为支撑，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。

各县区政府要依据上位规划精神组织编制和实施本行政区的经济社会发展规划，全面落实市级规划明确的发展战略、主要目标和重点任务，加强对约束性指标的衔接，确保市级规划在本行政区的有效实施。同时要结合自身实际，积极开展“多规合一”试点，形成地方特色。年度计划要逐年落实总体规划提出的目标任务，对约束性指标设置年度目标。

实现追赶超越发展、全面建成小康社会是时代赋予我们的光荣使命，是“十三五”时期的艰巨任务，全市上下要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，继往开来、锐意进取，低调务实、埋头苦干，为顺利完成“十三五”规划目标任务而努力奋斗！