

西安市人民政府
咸阳市人民政府
铜川市人民政府
渭南市人民政府
杨凌示范区管委会

文件

市政发〔2023〕11号

西安市人民政府 咸阳市人民政府
铜川市人民政府 渭南市人民政府
杨凌示范区管委会
关于印发西安都市圈建设三年行动计划
(2023—2025年)的通知

西安市、咸阳市、铜川市、渭南市和杨凌示范区有关区县、开发区及市（区）级有关部门：

现将《西安都市圈建设三年行动计划（2023—2025年）》

印发给你们，请认真抓好贯彻落实。



西安市人民政府



咸阳市人民政府



铜川市人民政府



渭南市人民政府



杨凌示范区管委会

2023年11月7日

（此件公开发布）

西安都市圈建设三年行动计划

（2023—2025 年）

西安都市圈是关中平原城市群的核心区域，是西部地区发展条件最好、经济人口承载能力最强的区域之一，是西北地区的经济中心、文化中心、科技中心和对外交往中心，在社会主义现代化国家建设大局和构建新发展格局中具有重要地位。2022 年 3 月，经国家发展改革委同意，陕西省人民政府正式印发《西安都市圈发展规划》（陕政发〔2022〕7 号）。为全面贯彻习近平总书记在听取陕西省委和省政府工作汇报时的重要讲话和历次来陕考察重要讲话重要指示精神，落实《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（发改规划〔2019〕328 号），加快推进《西安都市圈发展规划》实施，促进西安都市圈高质量一体化发展，西安市、咸阳市、铜川市、渭南市和杨凌示范区共同制定了本行动计划。

一、深入贯彻新发展理念，着力推动都市圈高质量一体化发展

（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，深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示精神，贯通落实“五项要求”“五个扎实”，坚持“五位一体”

总体布局和“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持以深化供给侧结构性改革为主线，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，建立更加有效的协调发展新机制，发挥西安国家中心城市辐射作用，加快西安—咸阳一体化发展和西安—渭南融合发展，带动周边城镇协同发展。以基础设施互联互通、科技创新协同高效、产业发展分工协作、文化旅游传承创新、对外开放拓展空间、生态环境共治联保、公共服务共建共享、城乡融合互补发展为重点，提升区域一体化发展水平和整体竞争力，加快建设具有全国影响力和历史文化魅力的现代化都市圈，增强对关中平原城市群的支撑能力和对西北地区发展的辐射带动能力。

（二）发展目标

到 2025 年，西安国家中心城市核心功能和竞争力显著增强，辐射带动能力进一步提升，非省会功能有序疏解，西安—咸阳一体化发展取得实质性进展，周边城镇发展水平和承载能力明显提升，城市间同城化一体化融合发展机制更加健全，大中小城市和小城镇发展更加协调。

基础设施互联互通水平大幅提升。初步建成网络化、多层次、综合立体交通网，实现都市圈 1 小时通勤，区域交通运输服务和管理能力明显增强，粮食、能源安全供应和互保互济能力显著提高，新一代信息基础设施在都市圈范围布局成网，支撑能力大幅

提升。

都市圈协同创新体系更具活力。综合性国家科学中心和科技创新中心全面推进，国家重大科技基础设施加快建设，秦创原创新驱动总平台全面建成，承担实施一批国家科技创新重大项目，区域创新能力显著提升，联手突破一批“卡脖子”关键核心技术，研发经费支出占 GDP 比重达到 4.2%以上。

创新型现代产业体系更加完善。基本形成以先进制造业为基础、现代服务业为重点、现代都市农业为特色的都市圈现代产业体系，富平阎良、高陵泾河新城三原、西咸新区空港新城咸阳经开区、临渭华州、耀州、杨凌武功周至、乾县礼泉七大功能组团建设取得显著成效，有效支撑产业高质量发展和新型城镇化水平提升。

多元共治的生态保护格局基本确立。多层次区域生态网络不断健全，大气污染联防联控取得明显进展，设区的市级以上城市空气质量优良天数比率保持在 74%以上、声环境功能区夜间达标率达到 85%，绿色低碳生产生活方式基本形成，万元生产总值用水量降至 34 立方米。

城乡居民生活品质持续提升。教育、医疗、社保、养老、文化、体育等公共服务供给更加均衡化、现代化、便捷化，居民人均可支配收入再上新台阶，共同富裕迈出坚实步伐。区域城乡协同治理能力显著增强，城市公共卫生体系和重大疫情防控救治体系不断完善，应急防控能力显著提高，城市安全发展水平整体

提升。

二、强化核心区引领，推动重点功能组团发展

（一）强化都市圈核心区引领作用

聚焦“六个打造”奋斗目标，围绕建设“三中心两高地一枢纽”，建强国家中心城市功能体系，加快建设综合性国家科学中心和科技创新中心，打造国家重要科研和文教中心、高新技术产业和制造业基地，建设国际门户枢纽城市和彰显中华文明的世界人文之都，全面增强核心区吸引力、创造力、竞争力。大力发展以先进制造业为支撑的实体经济，推动先进制造业和现代服务业深度融合，增强金融、研发等高端服务功能，培育壮大总部经济、数字经济、创意经济、平台经济等，提升产业现代化发展水平。着力增强西咸新区创新效能，高水平建设秦创原总窗口和创新驱动总平台，加快建设高新区丝路科学城和全国硬科技创新示范区，优化创新创业生态，构建富有活力的创新体系。建设西安领事馆区、商事法律服务示范区，打造“一带一路”对外交流中心、国际会展名城和国际产能合作高地。优化消费空间布局，营造现代时尚的消费场景，创建西安国际消费中心城市。推动交通物流基础设施高质量发展，打造国际性综合交通枢纽、国际航空（货运）枢纽和全球性国际邮政快递枢纽。

加快转变特大城市发展方式，优化都市圈核心区功能布局，统筹行政区和经济功能区，制定实施功能分区规划。合理控制中心城区开发强度、人口密度，引导人口合理分布。有序疏解中心

城区一般性制造业、区域性专业市场和物流基地等功能与设施，以及过度集中的省市级医疗、教育、文化、体育等公共服务资源，推动中心城区瘦身健体，为强化核心区功能释放发展空间。实施西安“中优”计划，优化核心功能，强化配套服务设施和基础设施建设，做强国家中心城市极核支撑。提高生活性服务业品质，加快建成 15 分钟社区生活圈。

从国家区域发展战略的高度推进西安—咸阳一体化，更好发挥西安领头作用、咸阳主体作用、西咸新区纽带作用，加快打造一批实体性和功能性强的支撑平台，努力在空间规划、创新驱动、产业发展、生态环保、基础设施、城市建设、公共服务等“七个一体化”上取得新突破。加快推进北跨发展，将渭北区域和渭河两岸打造成为交通高效便捷、生态宜居宜业、功能配套齐全、充满创新活力的产城融合现代新城和新型城镇化的西安典范。打造一批协作配套、联系紧密、特点鲜明的产业功能单元，推动构建交通圈、科技圈、产业圈、生活圈、生态圈于一体的都市圈功能体系，推进都市圈核心区与周边区域高速铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”，高速公路、国省干线、市政公路有机衔接，多种交通运输方式无缝衔接、便捷换乘，大力提升服务能力、质量、效益和品质，为建设现代化都市圈提供重要基础支撑。

（二）建设都市圈七大功能组团

富平阎良组团：加快推进富阎产业合作园区建设，重点承接

航空制造与维修、高端装备制造、新能源汽车、新材料、大数据和云计算产业，建设国际一流的航空产业新城，打造西安—渭南融合发展的重要支点。

高陵泾河新城三原组团：加快基础设施互联互通，加强城市功能建设，重点发展汽车制造、光伏新能源等战略性新兴产业，推动西安经开区与西咸新区泾河新城、三原高新区协同发展、一体布局，培育形成以先进制造业为支撑的千亿级产业发展功能组团。

西咸新区空港新城咸阳经开区组团：推动西安国家临空经济示范区和咸阳临空经济带建设，构建“航空枢纽保障业+临空先进制造业+临空高端服务业”航空全产业链，共同建设现代化航空新城。

临渭华州组团：建设集文化创意、绿色康养、休闲度假、文化旅游为一体的功能完备、环境优美、服务设施一流的高新技术与文化旅游融合发展城市新区；以大健康产业为重点，打造全国首个“银发友好型”城市组团；以新能源、新材料、电子信息和文旅融合为特色产业，着力建设现代品质新城、绿色化工和新材料产业高地；以蔬菜产业为重点，强化一二三产业融合发展，打造西安“菜篮子”；加快推动西渭东区建设，创建跨行政区域产业融合发展试验区、城乡统筹发展样板区、文化旅游品质提升区。

耀州组团：以西部产业转型示范城市为引领，创建铜川国家高新区，发展新型建材、汽车配套、食品医药、铝深加工、新能

源新材料、光电子集成电路等新兴产业，加快建设全省先进制造高地和科创转化高地。持续提升铜川新区城市功能水平，推动耀州老城区有机更新和老旧小区改造，推进重点区域一体化发展。

杨凌武功周至组团：优化西安主城区与杨凌武功周至组团交通网络连接。推动杨凌示范区深度参与国家种业自主创新，加快建设国家旱区种业科研创新基地和种质资源引进中转基地，参与“科技创新 2030—农业生物育种”重大项目，带动武功和周至种业、现代农业、食品加工业发展。

乾县礼泉组团：发展食品加工、文化旅游、新型建材、先进制造等产业，持续强化产业载体平台建设，培育产业生态主导型企业，推进以文旅、农旅为主的农业全产业链示范基地建设。加快推进礼泉融入咸阳主城区发展，主动承接西安、咸阳产业转移和功能疏解。

推动鄠邑、蓝田、临潼等秦岭北麓县区在严格保护好秦岭生态环境的条件下，积极发展文化旅游、绿色康养、休闲农业等特色产业，吸引创新要素和生产性服务业集聚，完善城区综合服务功能，提升城镇建设生态化水平，建设生态宜居功能板块。

三、加快推动交通能源等设施互联互通，建设通畅便捷都市圈

（一）建设轨道上的都市圈

研究编制西安都市圈综合交通体系规划，启动编制西安都市圈市域（郊）铁路发展规划。加快西延、西十、西康等高速铁路

建设，启动研究西渭城际铁路建设项目。推动西银高铁礼泉南站、西十高铁蓝田站、西延高铁富平南站和铜川站、高铁西安东站等铁路枢纽建设。加快西安城市轨道交通三期建设，建成西安地铁8号线、10号线一期、15号线一期。推进西安城市轨道交通四期建设规划研究，加快西安与咸阳市、渭南市、铜川市、西咸新区轨道交通互联互通，促进多层次轨道网络融合。将西户铁路提升改造项目打造成陕西省首条市域（郊）铁路改造示范项目。建立省市联动机制和资金分担方案，继续推行“市区共建”模式，并在市域线、城际线规划建设中依照“市区共建”模式，积极探索推行“省市共建”新模式，推动轨道交通向都市圈各组团延伸。

（二）加强都市圈公路网络高效连接

加快实施鄠邑经周至至眉县、马家堡至泾阳、S05高新至鄠邑高速复合通道等高速公路项目建设，着力推动G65包茂线曲江至太乙宫段、G3023西兴线西安至兴平、G6522延西线铜川至西安、兵马俑专用线、G70福银线西安至永寿等高速公路改扩建项目，启动G9908西安都市圈环线高速公路规划建设，研究兴平西、阜寨等新增高速出入口工程方案。建设G210西安和铜川过境公路、东临路、西户路等国省道及快速路项目，加快省道310铜川至玉皇阁二号桥项目建设，推进省道312渭南经开区至西安市高陵区公路、省道108渭河特大桥及引线工程、桃花源至铁炉西渭公路、西铜快速路渭北段改造等项目落地实施，开展西阎快速路、G312陈家岩至磨子段、G310周至县城至青化段、

G211 东江渡至沔峪口公路等都市圈快速路及过境干线公路改造提升项目前期工作，推动形成都市圈高效公路网。

（三）提升都市圈航空机场服务效能

加快西安咸阳国际机场三期扩建，高标准建设综合换乘中心，加强与多层次轨道交通、公路连接，完善机场集疏运网络和货运通道建设，推行异地候机等服务，加大城际机场大巴开行力度，提升都市圈航空服务效能。推动通用机场多点布局，高标准建设蓝田通用机场，加快推进富平通用机场、华山机场前期工作与规划建设，建设彬州新民通用机场，打造以西安都市圈为核心的国家区域性通航服务网络。

（四）推进交通同城化运营管理

加密优化城际班线交通连接，建立毗邻地区公共交通跨市运营管理机制。推动都市圈停车设施一体化布局，做好停车规划与国土空间规划和综合交通规划有效衔接。联合制定西安都市圈交通运输信息共享管理办法，开通都市圈高速连接路段 ETC 包年业务，优化增设西安咸阳公交线路。全面推行都市圈联网售票一网通和交通一卡通。推行各种运输方式换乘区、候车区、售票区、停车场等功能合并布设，加快推进 5G、人工智能、大数据等信息技术与交通运输深度融合。强化交通运输联合执法，建立常态化联动监管机制。

（五）完善都市圈物流体系

加快西安陆港型、空港型国家物流枢纽建设，积极申报建设

西安生产服务型、商贸服务型国家物流枢纽，推动陆港、空港平台对接、资源共享。推动“四市一区”城市间合作共建物流枢纽，统筹货运场站、物流园区等建设布局，推进物流设施共建共享。启动编制西安都市圈货运体系规划，推动都市圈物流节点、产业园区、配送中心及物流企业协同联动、结链成网，建设大容量、低成本、高效率物流骨干通道，实施多式联运，实现一体化发展。

（六）建设智慧化都市圈

推进建设西安国家下一代互联网示范城市和国家级云计算服务创新发展试点示范区，加快 5G 通信基站和无线互联网热点部署，推动西安国家级互联网骨干直联点扩容，加快物联网、工业互联网建设，构建都市圈智能感知网络。推动交通、能源、电网、水利、市政等传统基础设施智慧化升级。建设先进制造、文创旅游、商贸物流、智慧体育等人工智能应用示范场景，加快北斗系统在自然资源利用、勘察测绘、交通运输、应急管理等领域应用。

（七）推动能源设施建设

强化电力调峰能力建设，推进西安东、西安西 750 千伏变电站以及浐灞、曲江、万达等 330 千伏输变电工程建设，构建都市圈坚强骨干网架。推进咸阳长庆石化氢能源项目、渭南和铜川等热电厂长距离供热工程项目建设、加快大唐渭南热电厂运煤铁路专线前期工作。推进西安液化天然气（LNG）应急储备调峰、天然气高压外环工程建设，启动都市圈高压管道、关中环线第三门

站建设，提升天然气保障能力。鼓励西安、咸阳、渭南、铜川、西咸新区等都市圈空间资源丰富地区开展氢能利用试点，开展氢能产业技术攻关、工程研究和产品开发，建立氢能技术应用场景试点，形成以西安为核心的氢能消费中心。

（八）推进供水设施一体化建设

配合加快引汉济渭二期工程建设，推进引汉济渭三期开工建设，优化黑河供水、引汉济渭南北干线等输水管线，启动并推进引汉济渭北塬城乡供水工程及引汉济渭各支线工程建设；配合推进东庄水库枢纽工程建设，配合做好东庄水库供水工程前期及项目建设；统筹区域水资源利用，加速推进区域内城市供水管网改造和大中型灌区节水改造，提升都市圈水资源供给及保障能力。

四、做强创新驱动发展引擎，建设协同创新都市圈

（一）推进都市圈科技创新合作

抢抓西安综合性国家科学中心和科技创新中心建设机遇，共同参与国家重大科技基础设施建设，承担科技重大专项、国家科技创新 2030 重大项目。推动都市圈各市（区）共同谋划一批跨区域合作重大科技项目，共建企业技术中心、工程技术研究中心、“四主体一联合”校企联合研发中心、共性技术研发平台、创新联合体等。都市圈内各市（区）通过创新飞地、人才飞地、离岸孵化、研发总部等有效途径，加强创新协作，建立跨区域、多模式产业技术创新联合机制，打造创新共同体。落实“揭榜挂帅”等创新机制，建立都市圈统一的需求征集、论证发榜、揭榜定帅、

绩效评价工作机制。搭建“四市一区”大型科研仪器设备共享服务平台，推动仪器设备在高校、企业、科研院所流动共享。组建都市圈技术创新联盟，鼓励高校、科研院所、龙头企业等主体加强合作。

（二）共同建设秦创原创新驱动平台

加快西咸新区秦创原创新驱动平台总窗口建设，支持咸阳等地建设秦创原科技成果转化承载区，支持铜川建设秦创原“三项改革”成果转化试验区、渭南建设秦创原战略性新兴产业培育先行区、杨凌建设秦创原农业板块，吸引都市圈大院大所大企业设立孵化器、产业园，开展常态化项目路演、产业技术论坛、创新创业大赛等活动。鼓励“四市一区”各科研机构、高等院校和企业加强合作，在总窗口建设交叉研究平台、科技创新基地、产业创新中心、工程研究中心等创新平台和综合性检验检测平台，建设西部（咸阳）科技创业湾、沣东立体联动孵化器总基地、沣西成果转化加速器总基地、泾河两链融合促进器示范区、秦创原科技企业孵化中心、西部智谷三期、秦创原临空智港、秦创原（兴平）航空航海科技创业园、秦都智汇园、渭城大学科技城、秦创原渭南科创示范园、秦创原渭南农业创新谷、渭南（西安）创新创业孵化器。鼓励区县、开发区参与秦创原创新驱动平台和创新网络建设，支持泾阳等地建设秦创原创新实践示范基地，为提高区域创新能力提供示范经验。

（三）推进科技成果在都市圈内转移转化

鼓励都市圈内企业、科研院所和高等院校参与全国重点实验室重组，加快建设成果转化平台（基地）。鼓励省内高校院所在秦创原总窗口实现科技成果转化。建立技术需求联合发布机制和科技成果共享利用机制，共享待转化科技成果信息和企业技术需求信息，畅通科技成果转化信息渠道。搭建西安都市圈科技成果转化平台，深入推动科技成果转化“三项改革”。发挥好西安技术经理人协会作用，提升技术要素市场专业化服务效能，壮大西安都市圈技术转移人才队伍。统筹科技成果会展、学术研讨会等活动，协同举办全球硬科技创新大会、中国国际通用航空大会、全球创投峰会、全球程序员节、杨凌农高会等品牌活动，促进科技成果转移转化。

（四）营造良好的创新生态环境

联合开展都市圈内双创活动周、创新创业大赛等创业服务活动，公开遴选创业新秀、创优项目，共同打造西安都市圈创业服务品牌。建立都市圈高端人才信息库与服务平台，鼓励各类人才在都市圈内自主流动、择业创业。制定都市圈知识产权保护协作协议，推进都市圈知识产权行政联合执法，健全行政执法和刑事司法衔接机制。推进知识产权信息开放共享，共建产业知识产权信息服务平台和数据库。

五、强化产业分工协作，推动产业链深度融合

（一）促进都市圈产业协作共兴

以产业协作为重点，强化“西安创新大脑+都市圈转化中心”

格局，通过推动产业对接、共商重大问题、协调重大项目、优化产业布局等举措，将咸阳、铜川、渭南打造成为西安都市圈工业高质量转移的承接区，推动形成密切关联的产业分工体系，实现差异化发展。鼓励都市圈龙头企业开放产业链和供应链，采用“总部+基地”“研发+转化”“终端产品+协作配套”等模式，带动形成专业化分工协作体系，构建高水平产业发展生态圈。围绕重点优势产业，建设跨区域的都市圈产业发展联盟，鼓励行业协会交流合作。

（二）共同推进制造业高质量发展

推动西安乘用车（新能源）、太阳能光伏、氢能等 19 条重点产业链的各环节、各领域向各市延伸，共同推动制造业补链、强链。发挥西安、咸阳军工资源优势，推进军工技术、产品向周边民用领域转化。合理布局产业链，推动汽车、装备制造等产业基础零部件生产加工向西安周边布局。西安、渭南等市区加快实施工业倍增计划，着力推动各开发区、产业基地利用“一区多园”“飞地经济”等方式，合作共建产业园区。深入实施制造业重大技术改造升级工程，积极布局建设制造业创新中心，推动传统产业升级改造，提升制造业竞争力。

（三）合力发展现代服务业

围绕提升都市圈制造业服务化水平和全产业链价值，加快开展先进制造业与现代服务业融合发展试点。建设渭南国家供应链创新与应用试点城市。推动西安申报设计之都，建设咸阳、渭南、

铜川和杨凌示范区都市圈创意设计协同区。推动西安、杨凌等加强与国际知名会展企业合作，引进一批优质品牌展会和国际知名展会。依托西安软件和信息服务业优势，辐射带动周边区域发展。加快创建西安国际消费中心城市，辐射带动周边多区域多热点消费提档升级。

（四）积极发展现代都市农业

建立都市圈产销合作体系，发展一批农业产业化龙头企业、园区、合作社，探索推行农产品生产、加工、销售一体化新模式。打造渭南、咸阳食用菌产业聚集区，发展都市特色渔业，做大做强咸阳、西咸新区茯茶产业，扩大耀州中药材产业规模。提升临潼石榴、临潼火晶柿子、周至猕猴桃、鄠邑葡萄、灞桥和蓝田樱桃、阎良甜瓜、蓝田大杏、富平尖柿、华州蔬菜、临渭葡萄、旬邑马栏红苹果、泾阳西红柿、礼泉小河酥梨、礼泉御果系列、武功小子猕猴桃、铜川大樱桃、兴平辣椒等农产品品牌。做优做强临潼奶山羊、番茄制种等特色产业，加强乳制品产业链建设，推进番茄制种产业融合发展。建设渭南“1+4”农产品加工聚集区。建设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。推动杨凌在都市圈内建设农业科技飞地园区，与其他地区共建一批全国领先的农产品加工联合体和农产品加工区，合理布局生产基地、产业链条、科技研发、加工园区、综合服务等功能板块，带动都市圈农业协同发展。

（五）协同推动数字经济发展

以推进数字产业化、产业数字化为主线，强化数字基建、数据要素、数字技术项目建设，全面推动数字经济与实体经济深度融合。建设国家超算西安中心，加快在咸阳、渭南、铜川、杨凌示范区布局建设数据分中心，建立“一主四副”大数据平台共建共享机制。建设具有区域特色的数字经济重点园区和应用场景，打造西咸新区沣西数字经济产业园、航天基地先进计算产业园、浐灞数字经济示范区、国家地理信息服务出口基地、咸阳数字经济产业园、铜川数字经济产业园等应用园区和平台。

六、实施更高水平开放，积极融入新发展格局

（一）扩大陕西自贸试验区溢出效应

推动自贸区积极探索具有实质性突破的跨境金融创新，扩大银税互联互认共享信息范围，争取实现更多全国性、区域性的“首单效应”。鼓励都市圈内符合条件的开发区及其他经济类功能区申报自贸试验区协同创新区，推动建立自贸试验区与协同创新区联动发展工作机制，探索“飞地经济”发展模式。有序推进自贸试验区渭南、铜川协同创新区建设，在平台、产业、项目、人才等方面实现深度合作，放大自贸试验区辐射和溢出效应。

（二）共建“一带一路”综合试验区

全面推进西安跨境电子商务综合试验区建设，推动西安国际港务区打造中欧班列全国跨境电商集结中心，辐射带动都市圈各市（区）跨境贸易发展。支持西安申报国家市场采购贸易方式试

点，打造区域内外贸一体化交易平台。建设中欧班列（西安）集结中心和西安临空经济示范区，推动西安国际港务区国家进口贸易促进创新示范区建设。

（三）建设对外开放平台

加快欧亚经济综合园、中俄丝路创新园、中以创新园、中欧合作产业园、中韩产业园等开放合作园区建设，建设杨凌国际陆港、上合组织农业基地及自贸区农产品加工贸易及物流园、上合组织畜牧产业创新园、杨凌自贸区国际食品创意产业园、中乌农业科技创新园等开放平台。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。积极配合国家整体外交，进一步吸引更多涉外机构、国际组织分支机构、签证中心入驻西安。推进“一带一路”国际商事法律服务示范区建设，打造国际仲裁中心，构建全产业链、生态链的国际商事法律服务保障体系。

（四）打造便捷高效政务环境

实施都市圈政务联通互认工程，梳理公布都市圈通办事项清单，推动政务服务事项无差别受理、同标准办理。依托一体化在线政务服务平台，拓展电子证照应用和服务领域，推动实现都市圈电子证照互通互认，推进政务服务事项“免证办”，实现更多都市圈通办事项网上办、掌上办、一次办。

（五）营造统一的市场化环境

落实全国统一的市场准入负面清单制度，探索建立都市圈公

平竞争审查协作制度。完善都市圈“双随机、一公开”监管制度和工作机制，推进“互联网+监管”。强化都市圈市场监管联动，建立执法协作及信息共享机制，加强跨地区综合执法联动。推动签署一批重点领域跨区域信用联合奖惩合作备忘录，推动实现监管标准互通、监管信息共享、违法线索互联、处理结果互认。推进完善都市圈食品安全监管协作机制，制定公布都市圈食品安全检验机构清单，实现检测结果互认共用。

（六）深化区域人力资源协作

推动都市圈内优质高职院校加强合作，与中职学校开展“3+2”联合办学，组建都市圈职业教育合作平台和联盟，推动企业和社会力量共办高质量职业教育。推动职业院校与重点企业签订“校企合作协议”，建立教学实践基地、实训基地和生源培养基地。组织都市圈内用人单位联合进高校开展专场招聘，推进高校毕业生就业去向信息共享。

七、推动生态持续向好，合力建设绿色都市圈

（一）筑牢都市圈生态安全屏障

严格落实《陕西省秦岭生态环境保护条例》，配合省级部门推进秦岭国家公园创建，共筑秦岭生态屏障。全面加强黄河流域生态保护，渭河沿线城市、县区协同推进堤防水利设施建设，建设渭河流域绿色生态带，建立一体化监管治理机制，协同推进两岸生态整治、上下游洪涝联防。推进引汉济渭、渭河堤防险工段加固、泾河干流综合整治、渭南市南塬北坡生态治理修复(西区)、

渭北排碱沟综合整治等项目建设，加强石川河、冶峪河、清河、温泉河等河流协同治理和生态保护。加大重点河流入河排污口排查整治，建立完善黑臭水体污染防治长效机制，确保河流断面水质稳定达标。

（二）深入推进大气固废危废污染协同防治

建立机动车定期排放检验和道路排放抽检相结合的检测监管体系，加强都市圈内机动车排放检测。“四市一区”统一柴油运营货车准入管理、淘汰等要求。合力推进 PM_{2.5} 与 O₃ 协同控制，开展挥发性有机物和氮氧化物综合治理，加强重点污染源监管，提升联防联控和重污染天气应对能力。落实国家固废危废防治标准，建立跨区域联防联控机制，加强危险废物等处理处置设施共建共享，探索建立跨区域固废危废处置补偿机制。

（三）共同推进绿色低碳循环发展

联合编制实施西安都市圈碳达峰行动计划，落实能耗双控制度，协同严控“两高”项目发展，强化能源消费强度和总量双控。推进西安资源循环利用“三基地一中心”等项目建设，支持铜川董家河循环经济产业园建设。深入推进国家级高新区绿色发展专项行动，加快西咸新区开展气候适应型城市试点和气候投融资试点建设，扩大碳捕集、利用与封存等重点减排技术应用。推动居民生活方式加快向绿色低碳转变，推进节水型城市和节水型县城达标建设，构建城市绿色慢行交通体系，加快新增和更新节能与新能源车辆，提升城市绿色出行水平。

（四）强化区域环境协同监管

对现有各级空气质量监测站点、超级站、重点源在线监测、污染源清单等环保大数据进行归集，完善数据共享机制。建立区域互查执法工作机制，以跨界水源地保护、大气和水污染防治为重点开展专项检查。建立健全共同防范、互通信息、联合监测、协同处置的应急指挥体系。完善跨区域环境应急联动体系，开展跨界突发环境事件应急演练。联合制定专项环境保障方案，加强预测预报联合会商，为重大活动提供保障。

（五）进一步完善区域环保合作机制

加快区域、流域层面科研合作，建立开放合作的水环境科研协作体系和专家队伍。围绕光化学污染、臭氧形成机理、VOCs源解析和防治措施等重点专题联合开展研究。开展重点行业VOCs治理示范工程，推广治理实用技术。研究秦岭生态补偿机制。研究区域排污权交易机制，探索开展地区之间水资源交易。加强碳市场能力建设，积极推进和参与全国碳排放交易市场建设。

八、共建共享公共服务，建设幸福和谐都市圈

（一）推进公共服务标准化便利化

开展基本公共服务保障区域协作联动，实施基本公共服务标准化管理，推动基本公共服务互认共享。进一步便利户口迁移网上审批。强化教育、卫生、社会保障、社会服务等重点领域数据信息交换，加快实现民生保障事项“一地受理、一次办理”。加

强部门间信息共享和证明互认，实施证明事项清单管理制度，推动减少不必要的证明事项。

（二）创新跨区域教育合作方式

推动建立都市圈内教育集团、学校联盟，引导有条件的学校在都市圈内开办分校，推进校长、骨干教师跨市交流。推动铜川建设公办大学或引进省属本科院校分校区落地建设。推动都市圈内高等学校开展联合办学，深化课程互选、学分互认、教师互聘等方面的合作，共建共用院校科研实验室、职业技能等级认定机构和实训基地。

（三）推进文体服务共建共享

鼓励都市圈内图书馆、文化馆、有条件的博物馆等开展跨区域合作，鼓励向都市圈居民免费开放。加强影视、出版、舞台艺术协同发展，共同打造富有关中特色的文化品牌。共建体育产业项目库、赛事库、设施资源库，实现西安、渭南两地体育融合发展。建设体育人才培养基地，强化赛事质量和运作效益，放大区域示范引领效应。组织举办区域性大型体育赛事活动，探索创建区域运动项目联赛。充分利用十四运会场馆资源，共同推进十四运会场馆赛后科学利用工作。

（四）加强都市圈医疗卫生服务合作

以建立国家和省级临床医学研究中心为重点，在都市圈布局建设临床医学中心或分中心，支持铜川建设省级中医特色医院项目。鼓励二级以上医疗机构在都市圈内开展双向转诊合作，支持

三甲医院异地设置医疗机构，谋划建设西安交通大学第二附属医院杨凌医院、西京医院或交大一附院华州分院等项目。依托陕西省人口健康信息平台，实现转诊、会诊、预约等远程医疗服务。探索建立都市圈统一急救医疗网络体系，实现急救信息共享和急救网络连通。建立疑难重症会诊和转诊绿色通道。“四市一区”联合组建重大疫情处置队伍，建立重大突发公共卫生事件快速响应、协同处置和应急救援机制。

（五）推动都市圈养老服务加快发展

强化制度、政策和模式创新，促进人力资源、技术、资金等要素合理流动，推动优质公共养老服务资源共享。加大养老服务机构综合监管力度，打造具备综合功能的养老服务信息平台，加快铜川、西安医养结合试点城市建设。统筹规划区域养老产业布局，制定区域内产业资本和品牌机构进入当地养老市场指引，建设渭南银发经济产业园、秦汉大健康产业园、临渭区智慧健康养老产业园，共同推进养老产业发展。

（六）提升跨区域社会保障服务水平

加强异地居住退休人员养老保险信息交换，推广居住退休人员通过公安信息比对进行社会保险待遇资格认证的模式，精减认证流程。探索养老金领取资格核查互认。做好失业保险关系转移接续工作。建立都市圈工伤认定和劳动能力鉴定市级工作联系协调机制；推进都市圈工伤认定标准和工伤保险待遇政策统一，加强工伤康复机构资源共享。完善低保跨市核对机制，开展残疾人

两项补贴通办，建立跨市社会救助信息系统。落实劳动保障监察委托协查制度、劳动者工资支付异地救济制度，推进拖欠农民工工资“黑名单”共享，建立健全欠薪失信行为联动惩戒机制。探索以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”，在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现“同城待遇”。

（七）健全都市圈应急防控体系

建设都市圈公共卫生应急管理信息平台，建立疾控机构和医疗机构协同监测机制。推动都市圈城市排水防涝工程一体化规划建设，完善“源头减排、管网排放、蓄滞削峰、超标应急”的城市排水防涝体系。健全重大灾害事件预防处理和紧急救援联动机制，加快西安国家中心城市安全风险综合监测预警平台建设试点工作，逐步应用扩展到都市圈范围，建立健全都市圈安全生产责任体系和联动长效机制。

九、统筹文化资源保护利用，打造世界级文化发展示范区

（一）共同推进文化资源保护利用

积极推进世界文化遗产和自然遗产申报培育工作。推动太平遗址、秦东陵一号陵园、汉文帝霸陵等重要考古发掘项目有序开展，持续提升乾陵、秦始皇陵、汉长安城遗址保护展示水平。普查认定和编制历史建筑名录，加强古城整体保护，保护好名镇名村、历史文化街区、特色建筑、老字号等历史文化标识。梳理都市圈非物质文化遗产目录，加大秦腔、西安鼓乐、集贤古乐、咸阳茯茶、华州皮影、华阴老腔、临渭碗碗腔、富平石刻、韩城行

鼓、耀州瓷等品牌传播力度。加强照金革命旧址、安吴青训班革命旧址、马栏革命遗址、渭华起义革命旧址、蓝田葛牌镇旧址等红色资源保护利用。联合建设关中文化生态保护区、黄河文化保护区、黄河文化研究中心等，实施黄河文化研究工程。在深入挖掘历史文化资源的基础上，共同探索历史文化活化利用新路径。

（二）强化秦汉大遗址协同保护利用

加强五陵塬帝陵、汉长安城遗址、富平蒲城唐帝陵遗址、阿房宫、沣镐遗址等历史文化遗产保护，推动秦咸阳城阿房宫、乾陵等考古遗址公园建设，彰显中华优秀传统文化。强化空间布局，将大遗址保护利用纳入各级国土空间规划，加强规划衔接。统筹出台遗址区保护管控规则、展示利用模式引导等，推动遗址区域及周边重要文化遗产的展示利用，推动大遗址保护与生态、旅游等业态融合发展，实现历史文化与现代城市和谐共生。

（三）打造世界级文化旅游目的地

持续提升“兵马俑”“西安城墙”“西岳华山”“世界古都”“丝路起点”等文化标识影响力，打造“丝路文化游”“古都体验游”“秦岭生态游”等品牌。以西安为核心，在周边 100 公里范围内结合乡村振兴，发展一批以关中文化为底蕴特色的文旅项目，打造一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，建设一批文旅新区、文旅小镇、特色街区。按照“交通+旅游”的理念，推进跨市旅游交通线路串联地标性旅游景点，培育一批深度旅游路线。整合重点景区及周边现有的资源和产业，培育成立一批区

域性文化旅游发展集团，促进文化旅游产业抱团发展。支持荆山塬片区文旅产业要素聚集，率先推进杨凌示范区与周至农业景点、农庄、民宿、康养等资源串联，规划都市圈农业旅游特色线路。共同举办文化旅游节会、论坛等活动，共同塑造都市圈文化和旅游品牌。

（四）共建统一的文化旅游市场

联合探索推出畅游西安都市圈惠民“一卡通”等产品，提升游客旅游体验感。开展都市圈旅游咨询服务中心联盟建设，共同开拓国内外客源市场。推进高铁站点旅游咨询和服务设施建设，推出“高铁+景区门票”“高铁+酒店”等快捷旅游套餐。建立联合执法、综合监管机制，建立旅游诚信和失信登记制度。加强文化旅游综合执法机构和市场监管部门的执法信息共享，推动都市圈旅游联动监管。建立跨市旅游突发事件投诉通报和处理渠道，建立游客投诉即收即处的快速处理和投诉信息交换机制。构建旅游应急突发事件联动协调机制，建立跨市旅游重大事件和旅游安全事件应急预案。

（五）提升都市圈文化产业竞争力

大力发展印刷设备、广播电视电影设备、摄录设备、演艺设备、游乐游艺设备等文化装备制造业，增强文化产业发展基础能力。推动数字赋能文化产业，发展数字会展、数字传媒、数字文旅等业态。加强文化产业基地和集群建设，提升曲江新区国家级文化产业示范园区发展水平和辐射带动作用。加快西安文化科技

创业城产业园、西安国家数字出版基地等国家级文化和科技融合示范基地建设，打造一批公共文化众创空间、创新工场等新型创新创业平台。推动文化内容、形式、技术与商业模式创新。加快西安高新区等国家文化出口基地建设，大力发展对外文化贸易。

十、坚持以人为本，深化城乡融合发展

（一）深化户籍制度改革

实行城乡统一的户口迁移政策，探索实施西安都市圈内城乡居民户口通迁政策。完善西安市落户政策，其他城市和建制镇全面放宽落户限制。西咸新区探索实施差别化落户政策，吸引中心城区人口向西咸新区转移。落实支持农业转移人口市民化的财政政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，完善随迁子女就学、住房保障等公共服务政策，有序推进农业转移人口市民化进程。

（二）搭建城乡融合发展平台

培育共建一批联结城乡的科技、商贸流通、生活服务等功能性平台，完善科技助农服务、科普服务、农业项目对接等功能，解决优质农产品进入城市“最后一公里”问题。健全农产品市场流通体系，统筹布局都市圈产地初级市场、交易批发市场和零售市场，建设都市圈生鲜冷链集配中心等农产品配送项目，建设流通市场。搭建乡村振兴金融服务平台，引导社会资本投入，鼓励企业通过出资捐赠、实物援助、结对帮扶等方式参与都市圈乡村振兴计划。

（三）加快建设国家城乡融合试验区

高陵区、阎良区、兴平市、武功县、三原县、富平县、西咸新区和杨凌示范区认真落实陕西省《推进国家城乡融合试验区西咸接合片区建设的实施方案》，围绕各自推进城乡融合发展的重要任务开展先行先试。其他区县加强沟通学习，共同探索实践，及时总结提炼可复制的典型经验并加以推广，形成引领和带动全省城乡融合发展的强大合力。

（四）建立统一的土地要素市场

积极实行全生命周期管理机制，调整完善产业用地政策，推动都市圈城镇低效用地再开发，推动不同产业用地类型合理转换。按照国家统一部署，积极有序推进都市圈农村集体经营性建设用地入市改革，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

（五）努力缩小城乡收入差距

落实收入分配基础性制度，发挥税收、社保、转移支付等政策调节作用，多措并举扩大中等收入群体比重，夯实城乡居民增收基础。健全工资性收入合理增长机制，积极发展家庭经济、个体经济、夜间经济等新业态，稳步提高居民经营性收入。

（六）激励人才助力乡村振兴

建立城市间城乡人才合作交流机制，探索以多种方式推进城市科教文卫体等工作人员定期服务乡村。鼓励企业家、专家学者、科技人员、技能人才等，到乡村投资兴业、行医办学和提供顾问

服务。加强西北农林科技大学等涉农学校与地方政府合作，结合区域农业产业特色和文化特色，开发一批特色专业和技能培训课程，定向委托培养一批实用专业人才。

十一、做好协调配合，凝心聚力落实行动计划

（一）探索建立西安都市圈多层次组织机构

成立推进机构。建立推进西安都市圈发展党政联席会议制度，成立“四市一区”一体化发展办公室，统筹协调都市圈建设相关工作。围绕都市圈国土空间规划、基础设施联通、产业协作、创新发展、公共服务共享、生态环境保护、文化发展等领域，设立工作协调组，明确工作分工，提高执行力和工作合力，确保都市圈各项工作有序推进。成立推动都市圈七大功能组团建设领导小组，制定建设方案和产业规划，推动重大项目实施，统筹协调组团建设具体事项。

发挥各方合力。立足地方人大职能，发挥地方立法对都市圈一体化发展的推动作用。签订“四市一区”地方立法工作协议，完善工作机制，推进都市圈立法工作协同。探索地方人大执法检查工作协作，为西安都市圈高质量一体化发展提供有力的法治保障。发挥“四市一区”政协人才荟萃、联系广泛的优势，建立政协主席联席会议、政协秘书长工作会议、联合调研和联动监督等机制，组织开展跨区域调研和民主监督，共同推动都市圈一体化发展。

（二）研究制定西安都市圈同城化发展的政策工具

研究设立西安都市圈一体化发展投资基金。建立基金管理办法，健全基金项目投资的决策机制和监督机制，充分发挥基金对重点领域、重点地区和重点项目的支持作用。以政府基金为引导，积极吸引各类资金参与都市圈基础设施建设、生态治理与保护、科技创新、产业协同发展及民生工程，实现共建共用共享。

探索建立成本共担利益共享机制。探索建立都市圈互利共赢的税收利益分享机制和征管协调机制，加强区域内税收优惠政策的协调，促进公平竞争；探索建立都市圈投资、税收等利益争端处理机制，形成有利于生产要素自由流动和高效配置的良好环境。

完善统计合作与交流机制。更好地整合都市圈各城市统计资源，在经济普查、在地统计、统计服务、统计制度、统计方法、统计基础建设等方面强化合作，更好服务都市圈经济社会发展。

建立与上级部门对接沟通机制。“四市一区”要加强与国家、省级有关部门对接，在发展规划衔接、跨市重大基础设施建设、环保联防联控、产业结构布局调整、改革创新等方面积极争取支持和政策指导。

建立信息一体化机制平台。加快建设西安都市圈地理信息系统，以互联网思维、大数据技术为基础，“四市一区”逐步实现都市圈数据共享共用，为都市圈规划、决策、协调提供数据支撑。以协同应用为导向，实施信息资源规划和标准化体系建设，推动政府信息、市场信息融合互动，形成以业务应用为核心的共享数

据库。加快实现一体化政务监管、便利化公共服务、网络化宣传发布等功能。

（三）强化行动计划落实、责任分工、考核督导

落实行动计划。“四市一区”要以国家战略和西安都市圈规划为指导，以行动计划为载体，以钉钉子精神担当尽责，凝心聚力抓好落实，不折不扣把行动计划每一项任务落实落细落到位。

明确责任分工。明确跨市域协调重点事项和责任分工，对有共识、有条件实施的重大事项和项目，落实相关责任主体和保障措施，协调推进重点任务的落实。梳理摸排突出问题清单，明确阶段性主攻方向和突破口，细化目标任务，形成重点工作项目化推进机制。结合都市圈合作发展需要，聚焦重点领域，适时优化调整重点合作专题设置，提高专业化能力和协调工作能力。

加强考核督导。“四市一区”一体化发展办公室会同各协调组制定年度工作要点。各地区、各部门、各单位按照职责分工，研究制定具体的实施细则和配套措施，将行动计划任务落实情况纳入各地党委和政府的考核体系，确保各项任务有效落实。“四市一区”党委和督导协调组要加大监督检查力度，通过检查、督查、评估等多种方式，推动各项工作落实到位。

完善参与机制。发挥行业和企业家协会、专业合作组织等社会团体作用，促进都市圈区域人才、资金、信息、技术、项目的交流合作。依托国内高等院校、科研院所等优质科研和智库资源，深入开展都市圈发展研究，为政府决策提供智力支撑。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2023年11月23日印发
