

陕甘宁革命老区振兴规划

(2012-2020 年)

国家发展改革委

二〇一二年三月

目 录

前 言.....	1
第一章 发展基础.....	2
第一节 区域特点.....	2
第二节 发展机遇.....	4
第三节 战略意义.....	5
第二章 总体要求.....	6
第一节 指导思想.....	6
第二节 基本原则.....	6
第三节 战略定位.....	8
第四节 发展目标.....	9
第三章 空间布局.....	9
第一节 功能分区.....	10
第二节 组团发展.....	12
第三节 城镇体系.....	13
第四章 交通建设.....	15
第一节 公路.....	15
第二节 铁路.....	16
第三节 民航.....	17
第五章 水资源利用.....	17

第一节	水资源节约	17
第二节	水资源保护	18
第三节	水资源开发利用	18
第六章	生态建设和环境保护	19
第一节	生态建设	19
第二节	环境保护	20
第三节	节能减排	21
第七章	能源化工基地建设	22
第一节	煤炭基地	22
第二节	煤炭综合利用	22
第三节	石油天然气	23
第四节	新能源	23
第五节	电网和管道	24
第八章	特色产业发展	25
第一节	农产品加工	25
第二节	矿产资源开发利用	26
第三节	加工制造	26
第四节	商贸物流	27
第五节	旅游业	27
第六节	文化产业	28
第九章	新农村建设	29

第一节	特色农业.....	29
第二节	服务体系.....	30
第三节	农村建设.....	31
第四节	扶贫开发.....	32
第十章	公共服务.....	33
第一节	教育.....	33
第二节	医疗卫生.....	34
第三节	文化事业.....	34
第四节	就业.....	35
第五节	社会保障.....	35
第六节	社会管理.....	36
第十一章	改革开放.....	37
第一节	深化改革.....	37
第二节	区域合作.....	37
第三节	对内对外开放.....	38
第十二章	保障措施.....	38
第一节	支持政策.....	39
第二节	人才开发.....	40
第三节	组织实施.....	41

前 言

陕甘宁革命老区（以下简称“老区”）的前身是中国共产党在土地革命战争时期创建的红色革命根据地，既是党中央和中国工农红军长征的落脚点，又是八路军奔赴抗日前线的出发点。这里曾是老一辈无产阶级革命家战斗和生活的地方，是爱国主义、革命传统和延安精神教育基地。老区人民为中华民族解放和新中国的建立做出了巨大牺牲和不可磨灭的贡献。为在新形势下加快老区振兴，推进经济社会又好又快发展，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发〔2010〕11号）有关精神，编制《陕甘宁革命老区振兴规划》。

本规划以原西北革命根据地为核心，综合考虑区域经济社会联系和协调发展要求，规划范围（见附图）包括：陕西省延安、榆林、铜川，甘肃省庆阳、平凉，宁夏回族自治区吴忠、固原、中卫等8个地级市，以及陕西省富平、旬邑、淳化、长武、彬县、三原、泾阳，甘肃省会宁，宁夏回族自治区灵武等9个县（市）¹，总面积19.2万平方公里，2010年末总人口1762

¹ 西北革命根据地由陕甘边和陕北革命根据地发展合并而成，本规划范围包括67个县（市/区）：府谷、神木、佳县、米脂、横山、子洲、绥德、吴堡、清涧、靖边、定边、榆阳区；子长、延川、延长、安塞、志丹、吴起、甘泉、宜川、黄龙、富县、洛川、黄陵、宝塔区；宜君、耀州、王益区、新区、印台区；富平；旬邑、淳化、长武、彬县、三原、泾阳；华池、合水、环县、庆城、宁县、正宁、镇原、西峰区；泾川、灵台、崇信、华亭、庄浪、静宁、崆峒区；会宁；盐池、同心、青铜峡、红寺堡区、利通区；灵武；中宁、海原、沙坡头区；彭阳、西吉、隆德、泾源、原州区。

万人。规划期为 2012-2020 年。

第一章 发展基础

改革开放特别是实施西部大开发战略以来，老区经济社会发展取得了很大成绩，但仍然存在许多特殊困难和问题。随着新一轮西部大开发的深入推进和全面建设小康社会进程加快，老区正处在发挥优势、加快发展的关键时期，需要采取更加有力的政策措施，推动老区经济社会跨越式发展。

第一节 区域特点

经济实力增强，人民生活改善，但总体水平偏低，与全国发展差距较大。2009 年与 2000 年相比，地区生产总值实际增长了 4.2 倍，城乡居民收入分别增长了 2.6 倍和 2.4 倍。特别是近 5 年来，工业化、城镇化加快推进，经济实力明显增强，社会事业取得重大进展。但由于底子薄、条件差，总体发展依然滞后，贫困问题突出。人均地区生产总值和人均财政支出分别为全国平均水平的 76%和 69%，城乡居民收入仅为全国平均水平的 77%和 68%，55%的县是国家扶贫工作重点县，城镇化率比全国平均水平低 11.9 个百分点。

区位优势独特，通道作用突出，但基础设施建设滞后，瓶颈制约十分严重。老区位于陕甘宁三省交界处，包头至兰州和包头至西安铁路、北京至西藏高速（G6）及国道 110、210、

312 线纵贯南北，青岛至银川高速（G20）、青岛至兰州高速（G22）及国道 109、307、309 线横穿东西，是西煤东运、西气东输和西电东送的重要通道。但交通等基础设施建设落后，铁路和公路网密度均低于西部地区平均水平，快速通道较少，仍有部分行政村至今未通公路，交通运输能力不足，物流成本高，严重制约着经济社会发展。

生态地位重要，土地资源丰富，但水资源匮乏，生态环境整体脆弱。大部分地区属于典型的黄土高原丘陵沟壑区，山川、塬兼有，沟、峁、梁相间，地貌类型多样，拥有子午岭、玉华山等大片原始次生林，是国家重要的生态屏障。土地、荒滩、沙地面积大，发展空间广阔。但干旱少雨，年均降雨量只有 200-500 毫米，人均水资源总量仅为全国平均水平的 15%，水资源不足是制约地方经济发展的重要因素。生态环境整体脆弱，水土流失严重，环境保护和生态建设任务繁重。

能源资源富集，优势产业初具规模，但发展粗放，集聚度低，结构单一。老区位于鄂尔多斯盆地能源资源富集区，煤炭、石油、天然气以及岩盐、石灰岩等矿产资源十分丰富，品位高，埋藏浅，开发条件好，煤炭产量已达 3 亿多吨，长庆油田原油产量年均增速多年保持全国第一。风能、太阳能等新能源资源丰富，具有发展百万千瓦级风电和光伏发电的有利条件。依托资源禀赋，能源、化工等优势产业正在逐渐形成。但老区的发展对能源资源依赖性强，重工业比重高，能源资源优

势就地转化率低，高附加值产品少，关联产业发展滞后，节能减排压力大。

人文历史悠久，文化底蕴深厚，但体制机制制约明显，对内对外开放程度不高。老区是中华文明特别是我国早期农耕文化的重要发祥地之一，黄河文明与黄土文明、农耕文化与游牧文化在这里交汇交融。延安、榆林、南梁等地孕育了光照千秋的红色文化，是全国革命传统教育和爱国主义教育基地。区域内国家级风景名胜区、自然保护区、森林公园和历史文化名城众多，特色民俗文化内涵丰富。但受体制机制制约，文化资源挖掘开发不足，文化产业发展尚未形成规模；市场体系不健全，要素市场发育滞后；开拓创新活力不足，对内对外开放程度不高。

第二节 发展机遇

新一轮西部大开发全面推进。在新的历史起点上，国家坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略的优先位置，给予特殊政策支持，将为老区经济社会实现又好又快发展，再上一个新台阶提供强大的政策支撑。

工业化城镇化加速发展。我国经济保持平稳较快增长，对能源资源需求不断增加，有利于老区充分发挥比较优势，推动能源生产和利用方式变革，构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系。同时，老区正处于工业化和城镇化初期向中

期过渡阶段，经济社会在相当长时期内具有较大发展潜力。

扩大内需战略深入实施。随着国家进一步实施扩大内需战略，投资结构不断调整优化，更多资金和其他要素正在投向中西部地区，有利于加强老区基础设施和生态环境建设，加快推进基本公共服务均等化，更好地发挥人口多、市场潜力大的优势，开拓发展空间，培育新的增长点。

全面建设小康社会进程加快。到2020年我国实现全面建成小康社会目标，客观上要求老区尽快改变贫穷落后面貌，走共同富裕的道路。中央明确了加大对特殊地区的扶持力度，有利于老区加快发展、科学发展，推进全面建设小康社会进程。

延安精神影响深远。老区政治地位特殊，有着光荣的革命传统。大力弘扬以“坚定正确的政治方向，解放思想、实事求是的思想路线，全心全意为人民服务的根本宗旨，自力更生、艰苦奋斗的创业精神”为主要内容的延安精神，不断开创具有中国特色社会主义事业新局面，对于进一步激励西部地区加快发展，建设美好家园，都将产生巨大的推动力量。

第三节 战略意义

加快推进老区发展，有利于发挥区域比较优势，建设国家重要能源基地，增强老区自我发展能力；有利于深入实施黄土高原和黄河中上游生态综合治理，加快建设生态文明，构建国家生态安全屏障；有利于加强区域经济联系，促进产业合理分

工，提升经济发展质量和国家整体竞争优势；有利于发扬革命传统，弘扬延安精神，为经济社会发展提供强大精神动力；有利于缩小区域发展差距，促进区域协调发展，实现全面建设小康社会目标。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，牢牢把握科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，进一步加大政策支持和资金投入，加强基础设施建设，提升发展保障能力；加强生态建设和环境保护，切实加大综合治理力度，构建国家生态安全屏障；加快实施优势资源转化战略，建设国家重要能源基地；着力夯实农业发展基础，推进社会主义新农村建设；大力保障和改善民生，促进基本公共服务均等化；继续深化改革扩大开放，为老区全面振兴注入活力，努力使老区走出一条生态环境良好、能源资源集约开发、人民生活富裕的科学发展之路。

第二节 基本原则

坚持解决当前问题与着眼长远发展相结合。针对现实存在的问题，从缓解基础设施薄弱、社会事业发展滞后、生态脆弱、

贫困人口多等主要矛盾入手，解决好人民群众当前最紧迫、最突出的问题。同时着眼长远发展，把资源开发与生态环境保护结合起来，调整优化产业结构，大力发展循环经济，增强可持续发展能力。

坚持资源开发与利民富民相结合。充分发挥资源优势，积极发展特色优势产业，提升地区整体经济实力。同时在资源开发中坚持富民优先，通过资源开发带动当地经济社会发展和农民增收，让人民群众实实在在得到实惠、共享发展成果。

坚持加快经济发展与推动社会进步相结合。夯实发展基础，加快资源就地转化加工，增强科技创新能力，努力实现跨越式发展。同时着力保障和改善民生，加强社会事业建设，推进基本公共服务均等化，促进经济和社会协调发展。

坚持发挥比较优势与促进区域合作相结合。在充分发挥各地比较优势的同时，切实加强区内合作，扬长避短，优势互补。在此基础上，积极参与国内外分工，提高开放合作水平和质量，形成整体优势，实现互利共赢。

坚持自力更生、艰苦奋斗与国家支持相结合。在地方充分发挥主动性、积极性和创造性，深化体制机制改革，鼓励和引导民间投资，提高经济活力和市场竞争力的同时，国家要加大资金、项目和政策支持力度，推动老区经济社会全面发展。

第三节 战略定位

黄土高原生态文明示范区。树立绿色、低碳发展理念，加强生态建设和环境保护，大力发展循环经济，加大节能减排力度，着力建设资源节约型、环境友好型社会，努力建设生态环境与经济社会发展协调统一、人与自然和谐相处的生态文明示范区。

国家重要能源化工基地。立足能源资源优势，按照科学开发、高效循环利用的原则，突出工业强区，着力打造大型能源化工基地和重要的西煤东运、西电东送、西气东输基地，培育西部地区新的经济增长极。

国家重点红色旅游区。发挥红色文化、历史文化、民族文化独具魅力的优势，进一步加强全国爱国主义教育、革命传统教育和延安精神教育基地建设，探索建立以红色文化为主体并充分发挥自然、历史、民俗等资源作用的文化改革创新区域，促进文化繁荣、经济发展、人民富裕。

现代旱作农业示范区。按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，构建集农业新品种培育、新技术引进、产业化经营、休闲观光以及生态家园于一体的特色农业综合示范区，探索西北地区旱作农业高效发展的新路子。

基本公共服务均等化试点区。加强社会事业建设，加快建立健全覆盖城乡居民的基本公共服务体系，不断提高基本公共服务能力和水平，力争早日达到全国平均水平，使老区广大群

众更好地共享改革发展成果。

第四节 发展目标

——到 2015 年，国家能源化工基地初步建成，农产品加工业、红色文化产业、旅游业等特色产业初具规模，经济发展能力明显增强。基础设施建设、生态建设和环境保护取得重大进展，节能减排和资源综合利用水平不断提高，节水型社会建设迈出实质性步伐。城市化进程显著加快，城镇化率达到 43% 以上。“普九”巩固率达到 93% 以上。就业持续增加，城乡居民收入和人均基本公共服务能力超过西部地区平均水平。

——到 2020 年，经济实力显著增强，现代能源产业体系基本完备，单位产值能耗及污染物排放量进一步降低。城乡居民收入大幅增加，人民生活水平和质量不断提高，民生和社会建设明显加强，基本公共服务达到全国平均水平，实现全面建设小康社会目标。

第三章 空间布局

根据资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，科学确定功能分区，突出生态建设与环境保护，推进组团式发展，完善城镇体系，优化人口分布和生产力布局。

第一节 功能分区

高效集约发展区。包括城市建成区与规划建成区、资源开采区和产业集聚区，是人口和产业高度集中的点状区域。这些地区经济基础较好、产业发展潜力较大、资源环境承载能力较强，承担着推进工业化、城镇化的主要功能和带动整个老区经济社会协调发展的重要任务。引导产业向园区集聚发展，重点推进平凉工业园区、华亭工业园区、庆阳西峰工业园区、盐池工业园区、中卫工业园区、宁东化工产业园区、灵武羊绒产业园区及榆林、延安、铜川、吴忠、固原等地的产业集聚区建设，支持老区内产业园区适当扩区调位和符合条件的省级开发区升级为国家级开发区。

旱作农业发展区。包括农业作业区和农村居民区，是从事粮食和其他农产品生产的面状区域。农业作业区生产条件较好，以提供农产品为主体功能，并承担特色农牧业发展及初加工、劳动力输出和生态维护等其他功能。农村居民区要在科学规划的前提下适度集中发展，优化空间布局，提高土地利用效率。

专栏 1 农业产业带

优质小麦、小杂粮产业带。主要集中在黄土塬及河川地区。积极推广小麦及谷类、杂豆等小杂粮优良品种，围绕提高单产和经济效益，建设优质高产小麦基地和绿色有机小杂粮基地。

玉米、马铃薯产业带。主要集中在土石山区。广泛普及节水高效旱作农业等实用技术，大力改良品种，进一步提升产量和品质。

优质水稻产业带。主要集中在宁夏沿黄地区。建设节水型优质水稻基地。

特色果品和中药材产业带。主要集中在山地及丘陵地区。推进苹果、枣、梨、杏、枸杞、沙棘、柿子、核桃、酿酒葡萄、中药材等良种苗木繁育和产业化发展，建设一批标准化生产基地，促进果业提质增效。

设施农业产业带。主要集中在中心城市周边。围绕加强区域内外“菜篮子”产品供应，建设一批无公害蔬菜生产基地，实施蔬菜标准化生产。

畜产品生产基地。积极推进滩羊、白绒山羊、秦川牛、平凉红牛、泾源黄牛等畜产品良种繁育工程，建设一批标准化养殖示范小区。

生态环境修复区。包括黄土丘陵沟壑区、风沙区、土石山区以及采掘塌陷治理区，对这类区域坚持以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务。通过植树种草、封山育林育草、水土保持、沙漠化防治等综合治理措施，有效增加林草植被覆盖度，保护生物多样性，恢复生态功能。加快历史遗留矿山地质环境恢复治理进程。

专栏 2 生态环境修复区

黄土丘陵沟壑区。以水土流失治理为主要内容，切实加强水土保持，开展淤地坝建设和小流域综合治理，加强董志塬及其他 12 条塬面固沟保塬。

风沙区。以防风固沙为主要内容，推进防护林、人工草场、封山育林育草建设，加强封禁保护。

土石山区。以水源涵养为主要内容，加大植树种草、封山育林育草力度。

塌陷修复区。以自然植被恢复为主，把封育与人工植树种草结合起来，恢复植被，美化、净化作业区环境。

生态环境保护区。包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园和地质公园等有代表性的自然生态系统和有特殊价值的自然遗迹，主要承担着保护自然资源和动植物基因资源

的重要功能。要实行强制性保护，依法严格禁止任何破坏性开发活动，控制人为因素对自然生态干扰，引导人口逐步有序转移，努力实现污染物零排放，提高环境质量。

专栏 3 生态环境保护区

自然保护区。子午岭、太统-崆峒山、沙坡头、六盘山、白茆滩、哈巴湖、黄龙山褐马鸡、太安、罗山、香山、柴松、桥山、劳山、无定河、石门山、榆林市榆林区臭柏、神木臭柏、府谷杜松、铁木林、南华山等自然保护区。

风景名胜区。黄河壶口瀑布、黄帝陵、崆峒山等风景名胜区。

国家森林公园。延安榆林沙漠、玉华宫、蟒头山、云崖寺、周祖陵、六盘山、花马寺、火石寨、劳山、石门山旬邑等森林公园。

国家地质公园。洛川黄土、延川黄河蛇曲、平凉崆峒山、宁夏灵武、黄河壶口瀑布、耀州照金丹霞等地质公园。

国家湿地公园。陕西三原清峪河、淳化冶峪河、铜川赵氏河、旬邑马栏河，宁夏吴忠黄河、青铜峡鸟岛、天湖等湿地公园。

第二节 组团发展

陕北组团。包括榆林、延安、铜川市及富平、三原、泾阳县，总面积 8.7 万平方公里，人口 801 万人。依托包头-榆林-延安-西安铁路、包头至茂名高速（G65）、国道 210 线，以榆林、延安为龙头，加快建设陕北能源化工基地、西电东送基地、循环经济示范区和资源型城市可持续发展示范区，培育区域中心城市。加强与关中-天水、呼包银经济区的联系，增强对环渤海经济圈煤炭、电力等保障能力。

陇东组团。包括庆阳、平凉市及会宁、长武、彬县、旬邑、

淳化县，总面积 4.9 万平方公里，人口 577 万人。依托福州至银川高速（G70）、国道 211 线，以庆阳、平凉为龙头，加快建设陇东煤电化工基地、西电东送基地和现代旱作农业示范基地。强化与关中-天水经济区及省会城市的联系，统筹区域内煤电一体化、兰州石化深加工布局，培育成为新的经济增长点。

宁东南组团。包括吴忠、固原、中卫及灵武市，总面积 5.6 万平方公里，人口 384 万人。依托包头-西安、包头-兰州-西安、银川-西安铁路、北京至西藏高速（G6）、青岛至银川高速（G20）及国道 307、211、109 线，以吴忠、灵武为龙头，打造宁东能源化工基地，加快建设“西电东送”火电基地、煤炭深加工基地和循环经济示范区。加强与呼包银和沿黄经济区的联系，培育和建设沿黄城市群，带动固原等地发展。

第三节 城镇体系

按照统筹规划、科学布局、节约用地、完善功能、以大带小、突出特色的原则，提升中心城市功能，优化城市形态，培育中小城市，加快小城镇建设，形成具有区域特色的城镇体系。

发展壮大中心城市。完善城市功能布局，规范新城新区发展，促进人口集中和产业向园区集聚，增强辐射带动能力。中心城市建成区要加快建设安全便捷的公共交通系统，支持给排水、集中供气、热电联产建设，加大管网改造力度。加强污水和废弃物处理设施建设，实现市政公共设施基本配套。科学实

施城市绿化。

专栏 4 中心城市功能

榆林。建设能源化工基地、区域性中心城市、历史文化名城和宜居生态示范城市，主要发展能源、化工、建材、特色农产品加工、旅游等产业。

延安。加强革命圣地、历史文化名城建设，主要发展石油、煤炭、化工、机械、红色文化与黄土风情旅游、农副产品加工等产业。

铜川。建设区域建材中心、交通枢纽和果品及农副产品加工基地，主要发展煤炭、建材、有色金属、新材料、旅游等产业。

庆阳。建设能源化工基地和区域性中心城市、人文魅力城市、生态示范城市，建设西部油城，重点发展煤电、化工、商贸、特色农产品加工、文化等产业。

平凉。建设现代商贸物流中心和生态文化名城，主要发展煤电、特色农产品生产与加工、装备制造、新型建材和旅游等产业。

吴忠。打造宁东能源基地，建设循环经济和可持续发展示范城市，重点发展能源、化工、新材料、装备制造、清真食品及穆斯林用品等产业。

固原。建设宁南生态城市，重点发展盐化工、建材、特色农产品生产与加工、中药材、红色旅游等产业。

中卫。建设新能源基地、生态旅游城市和交通枢纽，主要发展光伏发电、风电、建筑陶瓷、铝镁合金、纸制品加工、特色农产品生产与加工、黄河风情和治沙工程旅游等产业。

积极培育小城市。县级城市要重点实施城市给排水、污水、垃圾收运与处理、燃气、集中供热、公厕改造、城区绿地等建设项目，吸引人口集中和产业集聚。加强城镇防灾减灾、预警应急处理系统建设，形成各具特色、功能配套的一批中小城市，提高综合承载能力。

加快重点建制镇发展步伐。促进农村人口向小城镇集聚，加强给排水、道路、集贸市场、公厕、路灯等市政公共设施和

垃圾及医疗废物收集处理系统建设。提升小城镇公共服务和市场服务能力，努力营造和谐平安的人居环境。支持特色小城镇基础设施建设，培育一批红色文化、旅游度假、民俗风情、商贸流通、特色手工等具有浓郁地方特色的小城镇。

第四章 交通建设

加快交通基础设施建设，扩大路网规模，完善路网结构，提升保障能力，形成综合交通运输体系。

第一节 公路

加快构建连通区域内的公路通道，完善高速公路网络，打通进出省境高速公路断头路，提高道路通行效率。加强国省干线公路改造，建设经济干线和红色旅游公路，提升公路网络水平。加快农村公路建设，重点实施建制村通沥青（水泥）路工程，提高农村公路通达深度和技术标准。

专栏 5 重点公路项目

高速公路。延安-黄陵-铜川，东山坡-毛家沟（宁甘界），徽县（陕甘界）-天水，临洮-渭源-武都。

普通干线公路。长官路口-宁县-正宁-政平（陕西界）-长庆桥，彭阳-镇原-肖金，西峰-合水，环县二十里沟口-沙井子-车路岷岷，正宁-调令关，国道 309 线驿马-王洼-原州区段，店塔-红碱淖，华亭-崇信-灵台公路。西安至禹门口高速与西安至铜川高速连接线，省道 305 线海原新区至海原老县城，吴忠至太阳山，国道 309 线西吉-郭家沟段，国道 210 线铜川老市区-新市区过境路改线，省道 101 线固原过境段，省道 203 线高台经王洼至高寨塬、静

宁-西吉-会宁-榆中段。华池-南梁-太白-新堡，富平-耀州-照金-旬邑，泾源-六盘山-西吉-须弥山公路。

第二节 铁路

重点建设连接西安、银川、兰州、包头及区域内中心城市铁路通道，开工建设一批区际干线、煤运通道。强化既有线路扩能改造，加快推进复线建设，提高电气化水平。改造和建设一批铁路运输枢纽。加强陕甘宁至华中地区通道项目研究，加快推进贯通老区内外的铁路建设项目前期工作。到2020年，实现区域内铁路干支线合理布局，基本满足铁路交通运输需求。

专栏6 铁路建设重点项目

干线铁路：

新建。西安-宝鸡-兰州客运专线，银川-西安铁路。

改扩建。包头-西安通道扩能改造建设，包头-呼和浩特-集宁复线电气化改造，西安-信阳、西安-安康-重庆、西安-安康-武汉、包兰铁路银川-兰州段、宝中铁路增建二线。

支线铁路：

新建。西安-平凉、天水-平凉、神木北-大保当、神木-瓦塘东、准格尔-朔州、准格尔-神木等资源通道。

改扩建。干塘-武威南铁路增建二线。

前期研究项目：

平凉-庆阳、庆阳-黄陵、天水-哈达铺、长庆桥-庆阳（西峰）、平凉-会宁-白银等铁路，西安-阎良-富平-铜川等城际铁路。

第三节 民航

优化民用机场布局，提升航空运输及应急能力。迁建延安机场，改扩建银川、榆林、庆阳等机场，新建府谷机场，研究论证壶口、定边、平凉等支线机场项目，构建开放衔接、协调发展的航空网络，提升支线航空的通达通畅能力。鼓励发展通用航空。

第五章 水资源利用

节流与开源并重，优化水资源配置，统筹协调生活、生产和生态用水，努力提高水资源利用效率和效益。严格实行水资源论证与取水许可管理制度，加强水资源保护，建设节水型社会。

第一节 水资源节约

实行最严格的水资源管理制度，建立用水总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污控制制度。建立水权制度，运用市场机制优化配置水资源。按规划加强现有灌区节水改造，大力推行节水灌溉，推广渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等技术，扩大节水、抗旱设备补贴范围，实施农业节水增效示范工程。全面加强企业节水管理，严格限制建设高耗水型工业项目，尽快淘汰不符合节水标准的用水工艺、设备和产品，落实建设项目节水设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产制度。

提高节水器具普及率，降低城镇供水管网漏损率。

第二节 水资源保护

加强黄河、渭河、泾河、清水河、葫芦河等重点流域水源地和湿地保护，有效改善水环境，努力实现区域河流水功能区水质达标。加大地下水保护力度，合理开发、节约利用地下水，加强城乡集中式饮用水水源地保护，保障饮水安全。开展水生生态系统保护与修复。实施中小河流治理工程，加大堤防建设和河道整治力度。全面完成病险水库、水闸除险加固。加强水土保持、小流域综合治理和淤地坝建设。进一步优化黄河水资源配置，建立健全中小河流水资源分配制度，严格控制区域用水总量。

第三节 水资源开发利用

加强水利工程建设，提高供水保障能力。加快灌溉排水泵站配套改造，因地制宜兴建中小型水利设施，支持山丘区小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”蓄水工程建设。实行水资源统一调配，提高区域水资源承载能力。加快推进农村饮水安全建设，全面解决农村饮水不安全人口的饮水问题。积极推进集中供水工程建设，提高农村自来水普及率，发展城乡一体化供水。大力推进污水处理回用，积极开展再生水、雨洪水、矿井水和苦咸水的利用。加强人工增雨（雪）和

防雹能力建设，科学开发利用空中云水资源。大力推进水价改革和农业用水综合改革，促进水资源的节约保护和合理开发利用。

专栏 7 水资源开发工程

饮水工程。宁夏固原市、灵武市城乡饮水安全工程，固海人畜饮水工程，甘肃环县农村饮水安全工程。

水库工程。延安北洛河南沟门水库、咸阳亭口水库。

调水工程。建设甘肃引洮、会宁北部供水、宁夏盐环定扬黄续建、兴仁扬水等工程。有序推进陕北能源化工基地黄河大泉引水以及陇东能源基地庆阳、平凉基地供水等工程的前期工作，充分做好科学论证。

人工增雨防雹工程。建设苹果主产区人工防雹预警作业体系，榆林飞机人工增雨基地，铜川跨区域防雹增雨作业指挥中心，银川、固原人工影响天气作业基地。

第六章 生态建设和环境保护

加强生态建设与环境保护，强化综合治理，加大环境污染防治力度，节约资源减少排放，推进生态文明建设，着力构建生态安全屏障。

第一节 生态建设

着力推进黄土丘陵沟壑区、干旱风沙区、土石山区水土流失综合治理，加大坡耕地综合整治及淤地坝建设力度，促进工矿区生态恢复。巩固退耕还林、退牧还草、防沙治沙等重点生态工程建设和国家水土保持重点工程成果，加强基本农田（草

场)和农村能源等建设,积极发展后续产业,切实解决好农牧民吃饭、烧柴、增收等长远生计问题。进一步扩大生态治理范围和规模,在重点生态脆弱区和重要生态功能区,结合编制实施全国退耕还林规划适当增加退耕还林任务。加快退牧还草建设步伐,继续实施三北防护林、天然林保护、湿地保护等生态工程,适时启动实施黄土高原地区综合治理规划,加强沙化土地封禁保护工作。加强三河(清水河、葫芦河、泾河)源头地区生态保护与建设。加强公路、铁路、河流等通道绿化,强化自然保护区、森林公园建设和监管,加大生物物种资源保护和管理力度。有计划、有步骤地引导重点生态区人口易地搬迁。

第二节 环境保护

树立生态文明意识,积极推进生态文明建设,着力引导绿色生产消费。按照人与自然和谐发展的要求,统筹生态建设、环境保护和经济社会发展,推进建设黄土高原生态文明示范区。着力创建生态城镇,营造优美、宜居环境。加快城镇污水处理厂和配套管网建设进度,加强运营管理,推动污水资源化综合利用,不断提高污水处理率和回用率。积极开展矿井水、工业污水处理和综合利用,加强水源地环境保护,确保饮用水环境安全。加大重点城镇大气污染防治力度,加强对重点能源、矿产、化工企业污染排放监管,对新建企业严格执行环境保护标准和污染物排放总量控制,严格淘汰落后产能。完善环境风

险防范、预警、应对处置体系，健全重大环境事件和污染事故责任追究制度。强化工业点源污染治理，推进重点企业二氧化硫、氮氧化物、烟尘和粉尘污染的协同防治。积极推进危险废物规范化管理，提高危险废物和生活垃圾无害化处理率。加大农村面源污染防治力度，积极推进农村环境综合整治，着力建设绿色乡村。

第三节 节能减排

牢固树立绿色、低碳发展意识，建立健全激励和约束机制，加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式。以制度建设为核心，以监控管理为保障，加强清洁生产与末端治理，大力发展循环经济。支持资源循环利用产业发展，加强矿产资源循环利用，鼓励产业废物循环利用。加快建设宁夏灵武市再生资源循环经济产业园-国家“城市矿产”示范基地，推动资源再生利用产业化，推进餐厨废弃物资源化利用。进一步扩大高耗能、高排放行业落后产能和工艺设备淘汰范围，加大落后产能淘汰力度。强化节能约束指标，新建项目要实行与先进技术水平相适应的能耗、物耗、水耗等标准，降低单位产出的能源资源消耗，依法严格开展节能评估审查。严格控制排污总量，积极支持燃煤电厂脱硫脱硝、热电联产、城市集中供热、企业碱回收、废水治理等重点工程建设。支持产业园区循环化改造，实现土地集约利用、废物交换利用、能量梯级利用、废水循环

利用和污染物集中处理。依托现有工业集聚区，加强资源有效整合。积极发展农业循环经济，支持生物质能源项目建设，探索发展生物柴油等新能源产业。

第七章 能源化工基地建设

按照“合理布局、环保优先、输转并举、循环发展”的原则，统筹能源资源开发，推动生产和利用方式变革，提高能源利用效率，建设国家重要的能源化工基地。

第一节 煤炭基地

优化生产布局，加强资源整合，不断提高煤炭生产集约化程度以及安全生产和科技水平，鼓励发展大型煤炭企业和高效安全矿井，提高煤炭供应保障水平。壮大陕北煤炭基地，重点建设神府、榆神、榆横等煤炭矿区，提高开采集中度和煤炭资源回采率，加大矿区塌陷治理。加快陇东煤炭基地建设，加大煤炭资源勘查力度，抓好彬长、宁正、沙井子等大型矿区建设，稳定渭北等老矿区煤炭产量。加强宁东煤炭基地建设，加快马家滩、积家井、萌城、韦州、王洼矿区煤炭资源的普查、详查和勘探工作，全面建成鸳鸯湖矿区。

第二节 煤炭综合利用

科学规划建设燃煤电厂，提高能源就地加工转化水平和外

输比例。在主要煤炭矿区布局大型坑口电站，建设大容量燃煤机组。鼓励发展煤矸石发电和热电联产。在水资源、煤炭资源、环境容量以及交通条件结合较好的地区，依托优势大型企业，适度、有序发展煤制天然气、烯烃、乙二醇、甲醇和煤炭间接液化及其衍生物下游产品等现代煤化工，积极推进二氧化碳捕集、利用和封存的研究和示范，构建清洁高效综合利用产业体系。

第三节 石油天然气

加快科技创新和新技术运用，提升改造既有油气田，稳步提高产能。加强陕北、陇东、固原等地区的油气勘查力度。积极开发榆林、延安、庆阳和平凉的石油资源，加强企业整合重组，在延安、庆阳适度发展石油炼化深加工项目。积极开发天然气资源，满足当地合理用气需求，增加西气东输规模。

第四节 新能源

优化能源结构。积极发展风电，加快吴忠、灵武、中卫、固原、庆阳、榆林等风电场建设。大力发展太阳能，推动光伏产业规模化发展，培育完整产业链条，支持榆林靖边，延安安塞、黄龙，咸阳彬县，庆阳环县，吴忠太阳山光伏发电项目建设，积极推进太阳能与建筑物一体化利用，建设以太阳光能利用为特色的新能源城市和绿色能源县。加大煤层气资源开发利用，引进优势企业，采用先进技术抽采煤层气，在庆阳、铜川、

平凉等地建设煤层气开发示范项目。促进油页岩、致密砂岩气等非常规油气资源的经济高效开发。积极开发利用生物质能。

第五节 电网和管道

根据国家能源、电力、电网发展规划，发挥资源富集优势，合理布局电源，加强电网建设，优化电网结构，提高电网技术装备水平，提升电力外送及区域消纳能力。坚持油气资源开采与输出能力协调发展，加强油气管网建设，增建西气东输线路，加快陕京四线规划建设，适时建设原油成品油支线、天然气支线管道。

专栏 8 电网和油气管道重点工程

电网建设：

跨区输电工程。宁东-东部沿海地区±800千伏直流输电工程，陕北-华北输电工程，大型煤电基地配套送出工程。

750千伏电网项目。榆横-延安-信义、平凉-陇东双回输变电工程，陕甘宁革命老区电源送出工程等项目。

330千伏电网项目。富平、洛川、定边、锦界、西塬、灵台、环县、宣和、牛首山、镇罗、临河、同心、志丹、甘塘输变电工程。

管道建设：

增建西气东输线路、中卫-贵阳和陕京四线等天然气管道。建设渭南-富平支线、平凉支线、中宁支线、灵武-吴忠支线，平凉分输站-庆阳支线管道，长庆油田榆林南地下储气库。

建设长庆油田-呼和浩特石化原油管道，宁夏、庆阳石化成品油外输管道。

第八章 特色产业发展

根据资源特点和自身优势，做大做强特色产业，大力发展农产品加工业，改造提升制造业，有序开发优势矿产资源，加快发展服务业，培育多元化的产业结构，增强综合发展能力。

第一节 农产品加工

着力推进区域优质粮、果、蔬、畜等特色农产品的产业化经营，扩大加工规模，延长产业链。积极引进和培育大型农产品加工龙头企业，大力发展中小企业，打造具有市场竞争力的知名品牌，培育马铃薯、玉米、小杂粮、果品、羊绒、皮毛、牛羊肉、中药材等特色农产品加工产业集群，建设一批农产品加工基地。

专栏 9 特色农产品加工

优质粮食和小杂粮加工。支持平凉、延安、榆林、铜川、固原、富平、会宁等地发展玉米及小杂粮加工，庆阳发展优质小麦及小杂粮加工，中卫、吴忠、灵武发展优质水稻加工和优质小麦加工。

马铃薯加工。引进和培育大型农产品加工企业，扶持固原、会宁、榆林、延安子长等地建立大型贮藏库，建设马铃薯产品加工生产线及其配套设施。

果蔬加工。扶持延安、铜川、平凉、庆阳、富平等地建立大型苹果贮藏库，发展果汁果醋加工，支持延安、榆林、中卫、灵武发展红枣、沙棘加工，扶持中卫、固原、吴忠等地发展特色西瓜、枸杞、葡萄加工。

畜产品加工。支持吴忠、固原、庆阳、灵武、富平等地发展滩羊、羊绒、羊毛加工和牛羊奶加工，支持吴忠、灵武、榆林发展牛羊肉精深加工，支持平凉、庆阳、延安、铜川、会宁、富平等地发展生猪及牛羊屠宰加工。

第二节 矿产资源开发利用

全面实施矿产资源规划，加大煤炭、油气、岩盐等勘查力度，培育一批重要矿产战略接续基地。坚持保护与开发并重，规范开发秩序，全面推行资源有偿使用制度。积极发展绿色矿业，重点开发比较优势明显、市场前景好的矿产资源，提高产品加工深度和利用水平，大力推进绿色矿山建设。实施一批矿产资源综合利用示范工程，加快推进共伴生、难选冶矿的合理利用，显著提高资源开发利用效率和水平。积极推进建材工业结构调整和产业升级，大力发展新型节能环保建材，提高水泥行业生产集中度，鼓励开展粉煤灰、煤矸石、脱硫石膏、矿渣等大宗固体废弃物综合利用。支持重点企业发展铝镁合金深加工项目。适度发展制盐及盐化工产业，重点发展离子膜（固、液态）烧碱、优质重质纯碱、聚氯乙烯等产品。加快凹凸棒等资源勘查。

第三节 加工制造

积极应用高新技术和信息技术改造提升传统加工产业，引进大企业、大集团，推动发展煤炭、石油和天然气采掘设备，煤化工和石油化工辅助设备，风电、光伏发电、输变电设备，石油机械和矿用机械配件，以及特种运输工具制造，形成与地方主导产业相配套的加工制造业。重点抓好铸造中心、高参数疏水阀、超高频电真空器件、智能调节阀、高低压电瓷等一批

重点项目建设。稳步推进太阳能光伏材料产业发展，逐步形成硅材料产业链。推动建立特色产业集群，引导中小企业集聚发展，提升专业化协作水平，增强配套能力。

第四节 商贸物流

加快现代贸易和物流体系建设，积极发展低成本、高效率、多样化、专业化的物流服务业。加快建设灵武空港综合物流中心、延安农产品物流中心、榆林能源化工物流中心、铜川建材物流中心、庆阳长庆桥综合物流中心，加强专业化物流园区建设。围绕能源基地发展，加强煤炭、石油及相关产品物流设施建设。围绕特色农业发展和农产品流通，在重要节点地区加强农副产品交易中心、批发市场等建设。完善城乡商业网点。促进企业内部物流社会化，大力发展第三方物流，积极培育新型物流主体。

第五节 旅游业

按照政府引导、社会参与、市场运作的原则，加强旅游要素配套建设和服务平台建设，打造以红色旅游为特色的旅游目的地，进一步做大做强红色旅游品牌。加强旅游基础设施建设，推动旅游线路衔接与整合，形成一批精品线路，深入开发红色革命游、历史人文游、自然生态游、乡村民俗游、体育运动游等丰富多彩的特色和复合型旅游产品，重点打造一批红色旅游

经典景区，加强重要革命文物、历史文献等红色资源的保护和利用，创新运行机制。培育延安、庆阳红色文化旅游产品研发基地，开发特色旅游商品，加强人力资源开发和科技支撑。强化旅游服务管理，全面提升旅游产业竞争力。

专栏 10 精品旅游线路和旅游景区

精品旅游线路：

红色文化游。会宁-静宁-固原-西吉-隆德-环县-吴起长征会师线，延安-延川-安塞-清涧-绥德-米脂-佳县-吴堡转战陕北线，延安-庆阳-固原-吴忠-榆林边区体验线，泾阳-淳化-旬邑-铜川-富平革命遗迹线。

历史人文游。西安（秦始皇陵）-铜川（玉华宫）-延安（黄帝陵）-榆林（统万城），宝鸡（炎帝陵）-平凉（崆峒山）-天水（麦积山），庆阳（北、南石窟）-固原（须弥山）-中卫（大麦地岩画）。

自然生态游。庆阳（子午岭周祖陵森林公园）-平凉（荆山、庄浪梯田、云崖寺）-固原（六盘山），灵武（长流水景区、恐龙博物馆）-吴忠（黄河大峡谷）-中卫（沙坡头）-白银（黄河石林），延安（黄河壶口瀑布）-榆林（红碱淖）。

精品人文自然景区：

延安。黄帝陵、黄河壶口瀑布、延川乾坤湾旅游景区。

榆林。镇北台、红石峡、红碱淖景区。

铜川。照金-香山、玉华宫、耀州博物馆、药王山景区。

庆阳。岐黄文化、农耕文化、陇东民俗文化景区。

平凉。崆峒山、大云寺-王母宫、龙泉寺景区。

吴忠。青铜峡黄河大峡谷景区。

中卫。沙坡头自然风光和治沙成果景区。

固原。六盘山、火石寨、须弥山石窟景区。

第六节 文化产业

大力弘扬红色革命文化，深入挖掘悠久历史文化，积极开

发农耕文化、黄土文化、游牧文化、民俗文化、岐黄文化等特色文化资源，培育一批文化产业品牌，塑造一批标志性文化产品。大力发展文化创意产业，重点发展凸显老区特色的影视制作、民间工艺、书画陶瓷、演艺娱乐等文化产业，形成独具地域特色的文化产业集群。依托重大文化产业项目建设，科学规划发展文化产业园区。推动文化和旅游产业相互融合。创新文化产业投融资体制，扶植名牌文化企业发展，加强人才队伍建设，提升文化产业整体实力。积极发展体育产业。

第九章 新农村建设

坚持以工补农、以城带乡，把能源资源开发与富民增收结合起来，加大强农惠农富农政策力度，夯实农业发展基础，拓宽农民增收渠道，大力推进扶贫开发，加快社会主义新农村建设。

第一节 特色农业

实行最严格的耕地保护制度，积极推进农村土地整治，增加有效耕地面积，稳步提高耕地产能。稳定粮食播种面积，优化品种结构，提高单产和品质。加强农田水利建设，完善骨干引排工程，加大干旱地区的田头水柜、集雨水窖等小型微型水利设施建设力度，增强农业综合生产能力。积极开展中低产田改造，大力发展保护性耕作、旱作节水农业和高效农业，建设

一批现代农业示范区。支持养殖规模化、标准化建设和畜禽品种改良，促进牧区畜牧业发展方式转型。因地制宜培育木本粮油作物，大力发展林下经济。调整农业结构，加快特色农牧产品生产基地建设，加强出口食品农产品质量安全示范区建设，推进形成西北地区优质小杂粮、特色果蔬和高端畜产品等生产加工基地，支持有条件的地方发展设施农业。

第二节 服务体系

积极推进新型农业社会化服务体系建设，把公益性服务和经营性服务结合起来，促进专项服务和综合服务协调发展。加快农业科技推广和服务，深入开展科技特派员农村科技创业行动，促进先进实用技术转化应用。加强有机无公害、绿色等认证及地理标识推广应用，建立健全区域性节水农业科技推广、优良品种繁育、动植物疫病防控和农产品质量监管等公共服务机构。健全农产品市场体系，发展农产品现代流通方式。培育发展农村专业经济协会，支持农民专业合作社、中介组织、农民经纪人等提供多种形式的生产经营服务。强化农民职业培训，扩大培训覆盖面，着力培育一大批农村能人和科技带头人。完善农村气象防灾减灾、人工影响天气、农业遥感等服务体系和灾害防御体系。

第三节 农村建设

按照推进城乡一体化的要求，搞好新农村建设规划，加快改善农村生产生活条件。在具备条件的地区实施农村水、路、电、气、房和优美环境“六到农家”试点工程，建设新型农村社区。加强村内道路硬化建设，实现与通村通乡公路有效连接。实施农村河道综合整治，大力开展生态清洁型小流域治理。提高农网供电可靠性和质量，实现行政村和农户全部通电。加强农村能源建设，继续实施水电新农村电气化及小水电代燃料工程，开展新一轮农村电网升级改造，大力发展农村沼气和太阳能灶，带动改厨、改圈、改厕，在油气开采地支持农户规范使用伴生气、天然气。加快推进农村危房及国有林场、农场危房改造，改善群众居住条件。实施农村清洁工程建设，加强人居环境整治，绿化美化村庄环境，改变村容村貌。深化农村综合改革，推进农村征地、水价、集体林权等制度改革，健全农村金融服务和农业保险制度。全面推行村务公开，完善村民自治和民主管理各项制度，建设充满活力的农村基层自治组织。积极开展“五好文明家庭”创建活动，促进农村的社会文明进步与和谐团结。

专栏 11 农业农村重点工程

农业综合开发。保护性开发有增产潜力的坡耕地资源，开展梯田、水利、道路建设，新建节水灌溉及集雨节灌设施，建设旱涝保收高标准农田。

旱作节水农业综合技术示范。集成推广使用良种（种子及苗木）、双垄沟播、

地膜覆盖和回收、节水灌溉设施、测土配方施肥、生物农药、沼渣利用等先进农业技术及成果，推进规模化经营、标准化生产、标识化流通。

中药材基地建设。选取适宜地区建立甘草、黄芪、党参、枸杞等特色中药材生产基地，加强人工培育改良技术研究，扩大生产规模，培育建设中药材集散地。

科技人才定点下乡。组织引导实用科技人员、专业技术人员、市场经营能手下乡进村，建立长期联系，提供市场信息，指导新技术、新品种、新农机推广应用，培训新一代农民。

“六到农家”。选取一批重点乡村，开展水、路、电、气、房和优美环境“六到农家”示范工程。

农村社区建设。以中心村为重点，对农村村级社区（主要是村委会所在地）商业经营、公共管理、公共服务、文化教育等场所进行改造，建立农村社区服务中心（站），配套相关生产、生活服务设施和活动场地。

务工技能培训。根据农村人口转移需求，通过定向、定点、订单等培训形式，组织开展针对性强的技能培训，建立和完善务工人员跟踪管理和服务系统。

千村百乡干部对口支援。组织省（区）内县以上政府机关干部、优秀党团员与比较困难的乡镇、村庄和农户进行结对，开展对口支援和帮扶、挂职服务等。

农村清洁工程。以自然村为单位，建设农村生活垃圾、污水、农作物秸秆和人畜粪便等农村废弃物处理设施。

第四节 扶贫开发

坚持开发式扶贫方针，创新扶贫工作机制，以集中连片特殊困难地区为主战场，加大整村推进、连片开发、以工代赈、易地扶贫搬迁、产业扶贫、教育扶贫、就业促进等扶贫开发力度。增加中央财政扶贫资金投入，加大中央和省级财政一般性转移支付力度，切实改善困难群众生产生活条件。支持龙头企业带动贫困人口稳定增收致富。推进扶贫开发与农村最低生活

保障制度及社会保险、救助、福利制度有效衔接。中央集中彩票公益金用于扶贫开发事业的部分向老区倾斜。开展农民收入倍增计划试点工作，提高农民经营性、工资性、转移性和财产性收入。

第十章 公共服务

要把保障和改善民生摆在更加突出的位置，加快推进社会事业进步，提高基本公共服务水平，维护社会公平正义，实现经济社会协调发展。

第一节 教育

按规定落实各级财政教育投入。坚持教育优先发展，深化教育体制改革，全面推进素质教育。积极发展农村学前教育。结合村镇学校布局调整，改扩建乡镇、村级幼儿园，鼓励儿童特别是留守儿童就近入园。巩固提高义务教育质量和水平，加强县城、中心乡镇学校特别是寄宿制学校建设，实施义务教育学校标准化建设，切实解决“大通铺”、“大班额”问题，建立城乡一体化义务教育发展机制，推进县域义务教育均衡发展。提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活费补助标准，推进实施农村中小學生营养改善计划。加快普及高中阶段教育，推进普通高中多样化发展，改善办学条件。大力发展职业教育，促进职业教育与产业发展紧密结合。加强职业院校和实训基地

建设，逐步实行中等职业教育免费制度。推进农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划。落实国家对中小学教师工资倾斜政策，逐步提高教师工资待遇，并向艰苦边远地区倾斜。

第二节 医疗卫生

加快医药卫生体制改革，完善基本医疗卫生制度。健全县、乡、村三级和城市社区医疗卫生服务网络，重点加强县级医院建设，支持基层医疗卫生机构提升服务能力，改善乡镇卫生院、村卫生室医疗装备水平。大力扶持中医药和民族医药发展。提高基本公共卫生服务人均经费标准，扩大国家基本公共卫生服务项目。整合县域医疗卫生资源，推行乡村一体化卫生管理机制。加强卫生人才队伍建设，调动医务人员积极性。积极引导社会力量发展医疗卫生事业，形成多元化办医格局。稳定低生育水平，完善利益导向政策，继续实施少生快富工程。

第三节 文化事业

积极发展文化事业，满足人民群众不断增长的精神文化需求。以乡村、城镇社区为重点，继续实施文化惠民工程，推进建成公共文化服务体系。推进市县文化馆、公共图书馆以及乡镇综合文化站建设。完善城市社区和农村文化设施，广泛开展群众性文化活动。加强农村互联网接入能力、有线数字电视网络和面向“三农”的信息平台建设，推进乡乡通光缆、村村通

电话、户户通广播电视，实现广播电视信号全覆盖和县级（含县级）以上城市地面数字电视信号覆盖，启动实施县级数字影院建设。加强文物、历史文化名城名镇名村和民族特色村寨、非物质文化遗产和自然文化遗产保护，做好文化典籍整理工作。进一步支持爱国主义教育、革命传统教育和延安精神教育基地建设，传承中华传统美德，提高公益文化传播能力和影响力。完善城市社区和农村文化体育设施，广泛开展群众性文化体育活动。建立健全公共文化服务体系经费保障机制。

第四节 就业

实施更加积极的就业政策，重点做好高校毕业生、农村富余劳动力和城镇就业困难人员就业工作。千方百计增加就业岗位和机会，注重以非农产业和小型微型企业发展带动就业，以创业促进就业。加强职业培训，提高劳动者就业能力。建立健全老区统一规范灵活的人力资源市场，完善公共就业服务体系，为劳动者提供优质高效的就业服务。规范发展中介服务，加大劳务输出培训，有序组织劳动力输出。完善最低工资制度，维护劳动者合法权益。

第五节 社会保障

加快社会保障事业发展，完善覆盖城乡、制度健全、管理规范的社会保障体系。完善社会救助和保障标准与物价上涨挂

钩的联动机制，逐步提高低保对象补助水平。完善医疗救助制度，逐步扩大医疗救助范围，做好医疗救助与基本医疗保险的衔接互补。加快推广新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险，尽快实现全覆盖。提高城镇职工失业、工伤等保险覆盖面。健全覆盖城乡居民的基本医疗保障体系，逐步提高医疗保障水平。加大抚恤补助资金支持力度，妥善解决老红军、老党员和军人、烈士遗属的生活困难问题。逐步完善城乡困难群众、特殊群体、优抚对象的社会保障机制，逐步完善面向老年人、孤儿、残疾人、流浪未成年人、精神健康问题人群的福利机构设施。大力培育基层慈善组织，完善慈善公益政策，推动慈善公益事业健康发展。加大城镇保障性安居工程实施力度，加快城市棚户区 and 工矿棚户区改造，推进农村学校教师和医务人员周转宿舍建设。

第六节 社会管理

加强社会管理能力建设，创新社会服务体制。进一步完善社会管理格局。转变社会管理理念，加强源头治理，化解消极因素，激发社会活力，实现由防范、控制型管理向人性化、服务型管理的转变，创新公共服务供给方式。强化城乡社区自治和服务功能，完善社会治理结构，构建社区综合管理和服务平台，推动管理重心下移，延伸基本公共服务职能。加强公共安全体系建设。做好地名服务等社会事务管理工作。积极推进相

关产业的公共检验检测服务平台建设。

第十一章 改革开放

进一步解放思想，转变观念，开拓创新，在一些重大机制体制改革方面取得突破，提高对内对外开放水平。

第一节 深化改革

大力推进行政体制改革。进一步转变政府职能，提高行政管理效率，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，加快服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府建设。加快要素市场建设，大力发展非公有制经济和中小企业，积极支持民间资本进入资源开发、基础设施、公用事业和金融服务等领域。积极探索落实主体功能区政策和利益补偿机制。推进省以下财政体制改革，强化省级财政平衡职责，对老区予以倾斜。完善矿产资源开发管理体制机制，推进资源性产品价格和环保收费改革，建立开采前的生态环境评估、开采过程中的即时修复、开采后的矿区生态恢复制度。健全资源开发的生态补偿机制，积极推进资源税费改革。全面推进水权体制改革，建立水权交易市场和节约用水机制。

第二节 区域合作

加强老区内部的协作，形成稳定长效的区域合作协调机

制。打破行政区划界限，加快生产要素自由流动，推进产业分工一体化进程。加强区域内地方特色产业与原产地等知识产权保护的协调，统筹基础设施规划与建设时序衔接，加强区域性现代物流中心的规划和建设。建立统一的劳务培训和人才市场，实现劳务信息资源共享，扩大有组织劳动力输出转移规模。大力开展电子政务、电子商务建设，加强区域内相关部门间的信息资源共享。

第三节 对内对外开放

加强老区与周边中心城市、东中部地区的协调互动，实施全方位对内对外开放。加强与关中-天水、呼包银、兰西格经济区的融合发展，在基础设施建设、产业发展等方面主动对接。着力加强与东部、中部经济较发达地区的经贸联系，吸引国内外优秀企业参与老区企业的改组改制，共建产业园区，投资发展优势产业项目。支持老区加快改善发展环境，吸引海内外投资。支持内陆物流中心建设，加强与中东、中亚、欧洲等地区的经济贸易合作，拓展对外开放的广度和深度。

第十二章 保障措施

老区地位特殊、贡献卓著，国家将继续给予政策支持。同时，老区地方各级人民政府要充分发挥主动性、积极性和创造性，扎实工作，努力实现本规划确定的各项目标。

第一节 支持政策

财税金融政策。中央财政继续完善转移支付制度，不断加大对老区的转移支付力度。通过财政贴息、费用补贴等方式，鼓励和引导金融机构加大对老区重点工程和建设项目的信贷支持。在科学规划、有效防范风险的前提下，支持设立村镇银行等新型农村金融机构以及小额贷款公司、担保机构和典当公司，农村金融机构按国家统一规定享受税费优惠。鼓励民营金融机构发展。稳步推进林权抵押贷款和森林保险工作。

投资政策。加大政府投入力度，中央和地方财政性投资优先向老区民生工程、基础设施和生态环境等领域倾斜。中央安排的病险水库除险加固、生态建设、农村饮水安全、大中型灌区配套改造等公益性建设项目，取消县及县以下资金配套。提高中央公路建设资金对国省干线公路改造的补助标准。支持老区农业产业化发展，加强产业化基地建设，扶持龙头企业，提高产业化水平。加大中央地质勘查资金、国土资源调查评价资金对老区的投入。对符合国家产业政策的项目，在规划布局和项目核准等方面予以优先考虑。支持宁夏中南部地区生态搬迁。

国土资源政策。实施差别化的土地政策，在土地利用年度计划指标上适度向老区倾斜。在严格保护林地的前提下，鼓励合理开发利用荒山、荒坡、沙地等未利用土地。调整优化城乡用地结构和布局，加大土地开发复垦力度。

生态环境政策。中央财政加大一般性转移支付力度，提高国家重点生态功能区转移支付系数。研究设立国家生态补偿专项资金，加大对六盘山区生态补偿力度。建立资源型企业可持续发展准备金制度。推行排污权市场化交易机制，推动煤炭、石油及矿业开采等企业大幅降低单位产能排放。

社会支持。建立中央企业支持老区发展的长效机制，鼓励当地分支机构支持老区经济社会发展和民生事业改善。鼓励东部地区和省（区）内发达县市开展自愿帮扶，在产业发展、人口转移、劳动力培训等方面对老区给予支持。发挥人民军队的优势和积极作用，建立军队医院与老区医院对口援助机制，在技术支持、服务帮带、设备更新、医务人员培训等方面提供直接帮助。完善慈善公益政策，支持老区建设发展。

第二节 人才开发

优化人才开发体制环境，鼓励有关地方和部门积极探索，建立健全吸引、留住、用好人才的机制。依托延安大学、榆林学院、陇东学院、宁夏师范学院等高等院校和中石油、神华、华能等大型企业，以重大项目和基地建设为载体，积极培养高层次专业技术人才、高技能人才，创新型、实用型技能人才，农业技能人才和农村实用人才。创新人才引进机制，实行引进资金、项目与引进技术、人才相结合，充分利用外部人才资源。对引进的各类急需人才，在工作条件、生活待遇方面给予必要

支持。在实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划时，适当向陕甘宁革命老区倾斜。组织开展从中央、国家机关选派优秀干部和人才到陕甘宁革命老区交流任职或挂职锻炼。鼓励东中部地区和陕甘宁革命老区互派干部、人才挂职锻炼。

第三节 组织实施

国务院西部地区开发领导小组成员单位、有关部门和陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区人民政府要切实加强领导和协调，完善政策措施，推动本规划实施，研究解决实施过程中遇到的新情况和新问题。陕西省、甘肃省和宁夏回族自治区人民政府要制定规划分解落实方案，各市县要按照本规划确定的功能定位、空间布局和发展重点，切实把规划目标任务落到实处。发展改革委要加强对本规划实施情况的跟踪分析和督促检查，会同陕西省、甘肃省和宁夏回族自治区人民政府适时开展规划实施情况的评估工作，重大问题及时向国务院报告。

附图 陕甘宁革命老区振兴规划范围

