

000506

中共陕西省委文件

陕发〔2017〕10号

中共陕西省委 陕西省人民政府 印发《关于加快县域经济发展和城镇 建设的若干意见》的通知

各市、县委，各市、县政府，省委和省级国家机关各部门，
各人民团体：

现将《关于加快县域经济发展和城镇建设的若干意见》
印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

中共陕西省委

陕西省人民政府

(此件全文公开) 2017年8月20日

关于加快县域经济发展和城镇建设的若干意见

近年来，省委、省政府高度重视县域经济发展和城镇建设，县域综合实力显著增强，城镇体系不断完善，有力促进了全省经济社会发展。同时，也存在着县域经济实力不强、产业结构不优、城镇建设不均衡等问题，县域经济发展相对滞后已成为全省经济发展的“短板”。为进一步加快我省县域经济发展和城镇建设，助推实现追赶超越，现提出以下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以习近平总书记系列重要讲话特别是来陕视察重要讲话精神为指引，牢固树立新发展理念，围绕落实“五新”战略任务，坚持以供给侧结构性改革为主线，聚力追赶超越和“五个扎实”，用好“三项机制”，把产业培育发展作为强县兴县的根本之策，把县域城镇建设作为强县兴县的重要基础，着力强化产业支撑、园区承载、城镇带动；着力深化改革、激发活力、优化环境；着力绿色发展、改善民生、提高收入；着力组织保障、政策支持、严

明奖惩，在新的起点上协同推进县域经济社会实现“四化同步”发展，为实现追赶超越目标任务、全面建成小康社会发挥重要支撑保障作用。

(二) 发展目标。经过5年努力，全省县域经济发展速度明显加快，力争县域GDP占全省比重提高3—5个百分点；县域经济结构明显优化，农产品加工业与农业产值之比达到2:1，工业增加值增长速度高于全省工业增速，服务业增加值增速10%以上；县域经济发展质量明显提高，壮大一批经济强县，在关中、陕北、陕南分别形成先进装备制造、生物制药和高端能源化工及绿色食品、生态旅游等一批实力强、人气旺、环境美的特色农业大县、新型工业强县、魅力旅游名县；县域整体竞争力明显增强，新增2个以上非能源县进入西部百强县，力争有1—2个非能源县进入全国百强县；城乡居民收入明显增加，年均增长10%；城乡面貌明显改变，推动县城和重点镇成为农业人口就近转移转化的主阵地，构建特色鲜明、布局合理、相得益彰的城镇体系，县域城镇化率年均提高1.5个百分点。

二、培育壮大县域主导产业

(三) 大力发展现代农业。以提高农业综合效益为核心，以现代农业园区为承载，推动农业标准化生产和经营一体化发展。加强高标准农田建设，推进果业提质增效，适度开展规模标准化养殖，打造一批优质农副产品生产基地。扶持培

育一批自主创新能力强、加工水平高的龙头企业，提高农产品精深加工水平，促进农产品加工增值。加强农业科技自主创新、集成创新与推广应用，大力发展农业高新技术产业，提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。加快发展农业信息化，推动商业模式创新。抓住农产品质量认证、商标注册和建立追溯体系等关键环节，培育地理标志农产品，发展壮大关中西果、猕猴桃、奶山羊等知名品牌，做强陕南特色食药、茶叶和生猪，打造陕北小杂粮、马铃薯、红枣、山羊等区域品牌，培育20个特色现代农业示范县。

（四）做大做强县域工业。围绕区域发展战略，以调结构、育品牌、强链条、促集聚为主要路径，促进县域工业转型升级。紧盯县域主导产业，培育扶持带动力强的龙头企业，推动产业链条从前端向后端、低端向中高端延伸，不断拉长和完善产业链条。加强企业间配套协作，提升各环节专业化、精细化水平，打造一批特色鲜明、配套完善、成长性好的重点产业集群。实施品牌倍增计划，扶持县域名牌产品，提高产品影响力。关中要围绕航空航天、电子信息、装备制造、新能源汽车、生物医药、农产品深加工等领域，发展原材料供应、零部件生产、分段产业链等协作关系。陕北要立足煤、油、气、盐等资源，推进高效开发和深度转化。陕南重点发展现代中药、绿色食品、生态旅游等，尽快形成集聚优势。着力培育扶持20个工业强县，为区域经济社会

发展提供有力支撑。

(五) 培育壮大服务业。顺应消费需求结构变化，加快推进供给侧改革，为第三产业发展创造空间。改造提升生产性服务业，统筹推进城乡商贸物流业发展，积极发展现代物流、连锁经营、大型超市，推进物流园区和物流基地建设。积极发展生活性服务业，加快完善社会福利、社会保障和经营性服务相结合的居民服务网络体系，培育社区、家政、养老、文化娱乐等服务业态。加快发展新兴服务业，鼓励有条件的县（市）建设城市综合体，加快发展金融保险、科技服务、信息服务等新兴服务业。推进文化旅游融合发展，打造特色节庆会展品牌，进一步提升现有油菜花节、红枣节、樱桃文化艺术节和特色文化旅游节等活动的影响力，叫响做大20个特色服务业示范县，加快国家全域旅游示范市县和省级旅游示范县创建步伐，使旅游业成为县域经济发展的重要增长点。

(六) 抓好县域产业园区建设。坚持把园区作为产业发展的载体、工业发展的平台和引资引智的窗口。合理确定县域产业园区定位，进一步完善园区总体规划、产业规划和投融资规划，引导相关产业、相关企业跨区域向既有重点产业集聚区聚集。探索市场化、社会化、企业化办园区模式，鼓励依托骨干企业建设特色鲜明、专业性强、产业链长的特色专业园区，促进园区提高投资强度，加强对闲置土地、厂房

的盘活使用。将建设现代农业示范区作为加快推进现代农业建设的一项重要举措，大力推进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化、信息化，建立一批具有较强带动与示范作用的农业产业园区。制定完善企业退出机制，逐步将能耗高、污染大、产出率低、不符合国家产业方向的企业清退出园。支持依托国家级、省级园区、开发区或大型企业集团对县域产业园区实施托管运营。着力培育工业总产值3个过1000亿、10个过500亿元、20个过300亿元的产业园区。

（七）提升创新服务能力。重视技术引领与创新驱动，着重推进县域平台创新、技术创新、体制创新和服务创新。支持县域打造创业苗圃、加速器、孵化器、众创空间、星创天地等创业创新体系。深化科技体制改革创新，大力推动企业、高校、科研院所通过资金、人才、股权等方式深化产学研合作。建立县域创新发展技术需求库，鼓励县（市）与高校、科研院所对接合作，共建技术创新和成果转化平台。以创新促发展，推进县域三次产业融合发展，提升县域整体竞争力。强化企业创新主体地位，引导和支持企业开展关键核心技术的攻关。积极打造大众创业、万众创新的创新环境，鼓励有条件的县（市）采取科技创新券等科技经费后补助措施，支持小微企业应用新技术、新工艺、新材料，发展新服务、新模式、新业态，培育一批掌握行业“专精特新”技术的科技“小巨人”企业。

三、加快现代城镇体系建设

(八) 加快县城扩容提质步伐。坚持规划引领，总结推广“多规合一”试点经验，构建以产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为内涵的规划体系。优化等级规模，重点培育15个县城发展为市域副中心城市，鼓励47个县城强化县域主中心地位，控制疏解15个生态县城。提升承载能力，突出智慧城市、海绵城市、田园都市等发展理念，加强县城城镇道路、电力、通信等基础设施建设，市政公用基础设施主要指标超过全国平均水平。改善居住条件，建立较为完善的住房保障体系，加快城中村和危旧小区改造步伐，新建一批方便、舒适、优美的现代社区。整治环境容貌，完成主街路、小街巷、城乡结合部、河道水系等部位改造提升，建成一批特色景观节点，构建起完善的公园绿地系统。完善公共服务体系，合理调整教育、卫生、文化等规划布局，加快文化、医疗、教育、体育、养老、商业服务等大型公共服务设施建设。

(九) 推进重点镇建设。不断增强重点镇的辐射带动能力，着力打造若干各具特色的省级重点示范镇、文化旅游名镇和市级重点镇，逐步将有条件的乡镇发展为重点镇。深化4个镇级小城市综合改革试验区试点，扩大小城市培育试点范围，条件成熟的有序设置为市。加强特色塑造，充分挖掘重点镇的自然环境、历史文脉、民俗民风特点，科学确定重

点镇的主体功能、主导产业、特色风貌等，着力打造一批工贸型、商贸型、农贸型、旅游型和综合型强镇，培育 100 个省级特色小镇，建设沿黄河、沿汉江生态城镇带，力争 30 个以上的镇进入中国特色小镇。优先支持重点镇城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。加大重点镇基础设施、公共服务设施建设的市场化改革力度，大力推广 PPP 模式，不断探索完善社会资本参与重点镇建设的机制。

(十) 推进产城融合。坚持“基础设施城镇化、生活服务社区化、生活方式市民化”的原则，围绕县域产业园区发展定位，统筹做好主体产业园区与住宅、消费、学校等配套区域规划衔接，打造宜居宜业的产城融合综合体。推动人口向城镇集中、产业向园区集中、园区向城镇集中；促进产业发展和城镇要素互动共赢、良性循环。强化产业园区与市域大交通、国省道路衔接，形成多网络、小环线、内畅外达的交通体系。加快产业园区电力、通讯、免费 WIFI、供排水、垃圾处理及照明、公园绿地等基础设施建设。坚持绿色发展，加强对工业污染、生活污染的管理和治理，确保工业污染物达标排放。探索建立省属大型国有企业、大专院校、科研机构对口支持县域城镇建设长效机制，为县（市）产业发展、项目建设、人才培养提供支持。力争实现城镇吸收同期全省农村转移人口 70 万。

四、进一步激发市场活力

(十一) 持续推进“放管服”改革。切实加快政府职能转变，着力为促进就业创业降门槛，为各类市场主体减负担，为激发有效投资拓空间，为公平营商创条件，为群众办事生活增便利。进一步下放管理权限，赋予省直管县与设区市同等的经济社会管理权限。继续深化行政审批制度改革，按照能放则放的原则，向市县政府、自贸试验区、开发区等下放行政许可权限。争取符合条件的县撤县设市设区。以扩大社会管理权限、完善基层政府功能为重点，在全省选择10—15个镇深入推进经济发达镇行政管理体制改革。全面推动“双随机一公开”监管全覆盖。加快推进“互联网+政务服务”体系建设，积极探索推广相对集中行政许可权改革试点经验，实现“一枚印章管审批”。进一步削减工商登记前置审批事项，探索登记注册全程电子化，推进“减证便民”行动，精简群众办事创业的各类证明和盖章环节，形成有利于创新创业的体制机制。

(十二) 着力优化营商环境。秉持“营商环境就是生产力”的理念，保证各种所有制企业依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。借鉴世界银行经验，结合实际建立我省县域营商环境评价指标体系，落实好《关于深化“放管服”改革全面优化提升营商环境的意见》，将营商环境纳入县域经济考核指标体系和目标责任考核体系。积极构建“亲”“清”新型政商关系，创造良好投资营

商发展环境。建立健全失信企业联合惩戒机制，全面推行行业“黑名单”管理制度，常态公布失信企业名单，让失信企业“一处失信，处处受制”。

(十三) 发展壮大民营经济。把民营经济作为发展县域经济的切入点，着力促进民间投资健康发展，着力促进民营经济加快发展。坚持“非禁即准、公平待遇”原则，抓紧建立市场准入负面清单制度，促进民间资本在更宽领域更深层次融入经济社会发展。支持民间资本通过产业协作配套进入特色优势产业，鼓励民营企业参与基础设施、社会事业投资及国企改革运营，大力发展混合所有制经济，着力培育县域龙头民营企业。

(十四) 有效降低企业成本。探索建立产业园区直供电试点，以现有县域产业园区企业打捆与周边发电企业开展直供电合作，电厂以优惠电价直供园区，园区内统一调配用电额度。探索以园区为主体，按照直供大用户模式与供气主体签订用气协议，降低企业生产用气价格。落实《陕西省供给侧结构性改革降成本行动计划》，控制企业用工成本，允许困难企业暂缓缴纳社会保险费，降低住房公积金缴存比例，落实稳岗补贴政策。优先保证产业园区重大项目建设用地计划指标，鼓励建设使用多层标准厂房。

(十五) 培育壮大市场主体。处理好“育苗”和“造林”的关系，大力倡导发展个体工商户，鼓励高校毕业生、复员

退伍军人、返乡农民工自主创业，支持个体工商户依法申请商标注册和商标保护。发挥省级中小企业、科技、金融等专项资金作用，对“个转企、小升规、规上市”分类施策，建立中小企业培育动态监测数据库，鼓励中小企业发展为规上企业，建立上市企业梯次培育机制。对初创期的科技型中小企业给予20—40万元的无偿支持。鼓励成长期的中小企业发展为规上企业，对每户新增规上工业企业奖励10万元。对确认的“瞪羚企业”按本年认定的研发费用总额的20%给予奖励，最高不超过50万元。继续对新进入“新三板”挂牌企业给予50万元一次性补助。对在陕西股权交易中心交易板挂牌的企业给予20万元奖励，在陕西股权交易中心挂牌后定向增发，按融资规模给予最高不超过20万元奖励。支持各类开发区、县域工业集中区和各类投资人创办创新创业基地，加快培育创新工场、创客空间、联想之星等各类创新孵化器，打造一批支撑中小企业加快发展的平台和载体。推动2500家左右企业在陕西股权交易中心挂牌，200家企业在“新三板”挂牌。

五、提升民生保障水平

(十六) 着力推进脱贫攻坚。用好用活省产业扶贫基金，扶持贫困县特色产业发展以及基础设施和公共服务项目建设。完善利益联结机制，充分发挥致富带头人、龙头企业、农业专业合作社的示范带动作用，加快在贫困地区建设一批

特色产业基地，促进特色富民产业集约化发展、规模化经营。加快推动贫困地区土地确权颁证，推进集体资产折股量化到户，增加贫困户财产性收入。建立一批特色农产品原产地保护基地，培育一批知名的特色农产品优势产区，形成一批具有竞争力的特色品牌。紧盯“两不愁三保障”总体目标，统筹运用“五个一批”举措，加快实施秦巴山、六盘山、吕梁山三个国家级连片特困地区和黄河沿岸土石山区、白于山区两个省级片区区域发展和扶贫攻坚规划，集中实施一批教育文化、医疗卫生、就业社保等民生工程，扎实推进交通、水利、电力等扶贫行动，不断缩小区域、城乡、群体发展差距。

(十七) 提高城乡居民收入。进一步深化收入分配体制改革，优化收入分配结构，拓展居民增收渠道。强化政策激励导向，激发重点群体活力，带动城乡居民持续增收。积极发展吸纳就业能力强的产业，扩大就业规模，实现充分就业，通过增加就业促进居民增收。健全工资决定和正常增长机制，适时适度提高最低工资标准，保障劳动报酬合理增长。深化科技成果转化改革，完善资本、知识、技术、管理等要素参与分配机制。挖掘现代农业增收潜力，赋予农民更多财产性权利，落实和完善农业补贴、保险及其他支持保护政策，促进农民增收。

(十八) 完善公共服务体系。持续抓好已出台各项民生

政策落实，全面提高就业、社保、文化、教育、卫生等公共服务水平和质量。完善公共就业服务体系，推进农民工返乡创业示范县建设。实施全民参保计划，稳步提高社保待遇，适时调整最低生活保障标准。推进医养结合，统筹建设县级老年养护院、敬老院、儿童福利院等社会服务设施，加强特困人员救助。健全公共文化服务体系，加强县级图书馆、博物馆、文化馆、体育场、剧院建设，实现公共文化资源共建共享。新建、改扩建500所县城以上城区中小学校，落实贫困县乡村教师生活补助政策，启动实施第三期学前教育行动计划，支持普通高中改善基本办学条件，加强职业教育。加强县级医院建设，不断完善疾病预防控制、妇幼保健、急救救治、卫生监督体系，进一步加强重特大疾病医疗救助工作。

六、推进绿色发展

(十九) 切实加强资源节约利用。加快调整城镇能源结构，大力发展新能源和可再生能源，扩大天然气利用规模，增加清洁能源供应。鼓励各地结合自然气候特点，推广城镇建筑节能、节水、节地、节材和保护环境的适宜技术。加强城镇生态建设与修复，积极治理黑臭水体，鼓励建设节约型园林、湿地公园、下沉式绿地等基础设施。优先发展公共交通，倡导步行、自行车等绿色出行方式，优化路权分配。倡导文明、节约、绿色的消费方式和生活习惯，引导全社会积

极参与改善环境质量。

(二十) 大力发展节能环保产业。积极构建县域生态环保产业体系，推进技术创新，加快实施节能环保重点工程。积极推进城镇生活建筑垃圾综合处理，示范建设垃圾焚烧发电、水泥窑协同处置城市生活垃圾以及建筑垃圾再利用项目，推进废弃物回收利用的产业化进程，培育建设再生资源集散加工基地。推进工业废水循环利用，扩大再生水和矿井水资源化利用。发展城镇生活垃圾分选设备制造，支持研发适合中小城镇和农村生活污水处理的分散式污水处理技术。推广应用成型燃烧、气化、工业利用等秸秆综合利用技术，逐步提高秸秆综合利用效益。

(二十一) 不断加强生态环境保护。强化规划环评，加强县域发展总体规划和土地利用总体规划以及生态环保规划的衔接，统筹开展城镇开发边界、生态红线和永久基本农田划定工作。优化城镇建设绿地布局，加强城镇绿道、风道建设，将生态要素引入城镇建设，形成有利于大气污染物扩散的空间布局。强化城镇环保基础设施建设，加快污水处理设施建设与改造，全面加强配套管网建设，推进污水处理厂污泥处理设施建设，完善再生水利用设施。建立政府、社区、企业和居民协调机制，通过垃圾分类投放收集、综合循环利用，促进垃圾减量化、资源化、无害化和再利用。加快推进农业面源污染防治，推广新型植保机械和实用技术，提高化

肥农药利用率，防治流失污染。加强废旧农膜回收处理利用，有效降低环境污染。

七、不断深化改革开放

(二十二) 加强农村综合配套改革。加快农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革，2018年底前完成归属行政村和村民小组集体土地确权登记颁证工作，加快建设农村产权流转交易平台，规范引导工商资本流转土地经营权，加快探索土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营等试点，带动“三权分置”在全省有序推开。逐步全面推开农村集体产权制度改革，2018年基本完成清产核资，2019年建立健全农村集体资产管理制度和监管机制，2021年前全面完成。切实保障进城农民的农村宅基地使用权、土地承包经营权及集体收益分配权等。

(二十三) 抓好抓实招商引资。深入实施项目带动战略，坚持把推进项目建设作为县域经济发展的主要抓手，完善主要领导包抓负责推进项目建设机制。集聚智慧谋划储备一批、集合资源实施一批、集中力量推进一批对县域发展支撑效果明显的项目，提升可持续发展实力。完善绿色审批通道和项目推进、跟踪服务机制，着力解决项目建设面临的融资、土地、环评等问题，营造良好投资环境。各县（市）要把招商引资工作作为头号工程，创新招商思路，改进招商方

式，突出重点招商、定向招商，鼓励本地优势企业“二次创业”。建立常态化联动招商机制，探索设立县域产业招商平台，实施“链式招商”，推进招商队伍向专业化转变、招商分工向产业化转变、招商方式向多样化转变。

八、强化财税金融支持

(二十四) 加大专项资金支持。创新资金投入方式，建立多渠道筹措机制，设立省级县域经济发展和城镇建设专项资金20亿元，采取贷款贴息、风险补偿、以奖代补、政府与社会合作等多种方式，统筹支持县域产业聚集发展和城镇化建设。设立200亿元的全省新型城镇化发展基金，对县级平台增资增信、提供项目资本金支持，有效提升县域平台投融资能力，率先在7个国家级和11个省级新型城镇化试点地区先行先试。

(二十五) 落实税收优惠政策。认真落实国务院进一步减税措施，落实并完善“营改增”试点政策，扩大享受企业所得税优惠的小型微利企业范围，提高科技型中小企业研发费用税前加计扣除比例，扩大并延长对创投企业投资种子期、初创期科技型企业享受优惠政策的投资主体到期的部分税收优惠政策。符合相关条件的中小企业，经省政府批准，可减征房产税、城镇土地使用税，或延期缴纳税款。在旧城改造中，因城镇建设实施房屋征收的，对被征收人按照国家有关标准取得的补偿款免征个人所得税。居民因房屋征收重

新购置住房的，对购房成交价格中相当于征收补偿款的部分免征契税。

(二十六) 强化金融服务保障。支持大中型商业银行设立服务小微企业、“三农”、脱贫攻坚及大众创业、万众创新的普惠金融事业部。加快推动农信社改制为农商行，支持金融机构出资组建村镇银行。鼓励民间资本参股村镇银行、参与农信社改革改制。支持符合条件的民营企业发起成立民营银行、集团财务公司、小额贷款公司、融资租赁公司等金融机构。整合壮大市级融资性担保公司，推进财政性融资担保体系和风险代偿体系县域全覆盖，支持全省政策性农业信贷担保体系建设。政府出资的政策性担保公司担保费率不得高于1.5%，各类政府性投融资平台“过桥费”不得高于1%。支持符合条件的小微企业通过中小企业集合票据、短期融资券等融资，促进小微企业抱团增信融资。稳步推广农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款。

九、加强人才保障

(二十七) 强化县级领导班子配备。落实省委“三项机制”，强化县级领导班子配备；选拔知识层次优、发展潜力大的专业型年轻干部担任县（市）主要领导。加强县（市）相关领导及县域工业集中区负责人轮训，每年分3期，每期学制一周、40人左右，省委组织部负责抽调相关人员参加。

(二十八) 加大人才交流任用力度。每年接收50名中央

部委、外省（市）优秀干部和专家人才到县（市）挂职。选派县（市）优秀干部到东部省份进行挂职交流，在名额分配中各县（市）要优先选派分管工业的副县长参加。其中，在苏陕对口扶贫协作项目中，每年选派 25 名干部赴江苏挂职。选派省市优秀青年干部、专家人才到县（市）挂职，表现优异者可依照相关规定优先提拔任用。

（二十九）创新县域产业园区管理体制。鼓励园区管委会内部实行全员聘任、竞争上岗和职员制，建立与工作绩效挂钩的工资制度。加强企业家队伍建设，支持创新型人才团队引进，鼓励能人回乡创业。建立省级县域经济发展和城镇建设专家智库，为县（市）重大决策部署提供咨询论证服务。

十、强化完善组织保障

（三十）加强县域经济发展和城镇建设指导。建立县域经济发展和城镇建设联席会议制度，适时召开会议，研究分析、协调解决县域经济发展和城镇建设过程中出现的问题和困难，重大事项提请省委、省政府研究决定。

（三十一）健全监测考评体系。进一步健全县域经济社会监测考评体系，将监测考评体系与目标责任考核、季度考核督查通报与追赶超越点评制度有效对接，适时修改完善监测考评指标。引导各设区市依据县（市）实际合理设置考核指标，客观公正考核评价。

(三十二) 强化监测考评结果运用。进一步加强县域经济监测考评结果运用，把考核结果作为加强领导班子建设、科学评价干部、选拔任用干部及实施奖惩的重要依据。按照“三项机制”细化配套措施相关规定，对县域经济发展和城镇建设优秀县（市）党政主要领导优先提拔使用，对发展综合排位靠后的县（市）主要负责人及时调整。对县域经济发展和城镇建设优异的县（市）予以一定表彰奖励。

中共陕西省委办公厅

2017年8月28日印发

