

陕西省人民政府文件

陕政发〔2014〕40号

陕西省人民政府关于 印发全省国民经济和社会发展 第十三个五年规划编制工作总体方案的通知

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：
现将《陕西省国民经济和社会发展第十三个五年规划编制工作总体方案》印发给你们，请认真贯彻执行。



(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2014年12月22日印发

共印950份



陕西省国民经济和社会发展的第十三个五年规划编制工作总体方案

“十三五”（2016—2020 年）是全面建成小康社会的决战时期，是全面深化改革的攻坚时期，是全面推进依法治国的关键时期，也是建设富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西的重要时期。科学编制好全省国民经济和社会发展的第十三个五年规划（以下简称“十三五”规划），对于建设内陆改革开放新高地、推动经济转型升级、与全国同步建成小康社会等都具有十分重要的意义。为切实做好“十三五”规划编制工作，提出以下方案。

一、编制意义

（一）做好“十三五”规划编制工作，是落实党的十八大和十八届三中、四中全会战略部署的重要举措。党的十八大报告提出“两个百年”目标，即到建党一百年时全面建成小康社会，到建国一百年时实现现代化。十八届三中全会提出到 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，十八届四中全会提出全面推进依法治国方略。实现党的十八大，十八届三中、四中全会提出的战略目标和重大决策部署，需要在“十三五”规划中有效衔接、具体安排、全面落实，统筹推进小康社会建设、“四化同步”、“五位一体”、全面深化改革、“一带一路”、法治建设等

序号	名 称	牵头单位	参与单位
29	陕西省“十三五”扶贫开发规划	省扶贫办	省发展改革委、省国土资源厅、省财政厅等
30	陕西省“十三五”食品药品安全建设规划	省食品药品监管局	省卫生计生委、省农业厅、省工商局、省质监局等
31	陕西省“十三五”安全生产发展规划	省安全监管局	省住房城乡建设厅、省工业和信息化厅、省煤炭生产安全监管局、省能源局等
32	陕西省“十三五”质量发展规划	省质监局	省工业和信息化厅等
33	陕西省“十三五”新闻出版广电事业发展规划	省新闻出版广电局	省发展改革委、省文化厅等
34	陕西省“十三五”文物事业发展规划	省文物局	省发展改革委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省文化厅、省旅游局等
35	陕西省“十三五”防震减灾规划	省地震局	省应急办、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委等
36	陕西省“十三五”基础测绘规划	省测绘局	省发展改革委、省林业厅、省水利厅、省国土资源厅、省农业厅等

序号	名 称	牵头单位	参与单位
21	陕西省“十三五”应对气候变化与气象事业发展规划	省发展改革委 省气象局	省农业厅、省林业厅、省水利厅、省民政厅、省环境保护厅等
22	陕西省“十三五”人力资源和社会保障事业发展规划	省人力资源社会保障厅	省发展改革委等
23	陕西省“十三五”教育事业发展规划	省教育厅	省发展改革委、省科技厅、省人力资源社会保障厅等
24	陕西省“十三五”卫生和计划生育事业发展规划	省卫生计生委	省发展改革委等
25	陕西省“十三五”民政事业发展规划	省民政厅	省发展改革委等
26	陕西省“十三五”体育事业发展规划	省体育局	省发展改革委等
27	陕西省“十三五”突发公共事件应急体系建设规划	省应急办	省发展改革委、省民政厅、省卫生计生委、省交通运输厅、省环境保护厅、省气象局、省地震局等
28	陕西省“十三五”社会信用体系建设规划	省发展改革委	省工业和信息化厅、省公安厅、省国资委、省金融办、省工商局、省国税局、省地税局、人民银行西安分行、西安海关等

各项工作。

(二) 做好“十三五”规划编制工作，是全面推进“三个陕西”建设的现实需要。建设“三个陕西”，是贯彻落实党的十八大精神的具体行动，是实现中华民族伟大复兴中国梦的陕西实践。“十三五”是实现“三个陕西”战略目标的重要时期。汇集各方智慧，确定合理发展速度，明确发展目标任务，完善区域发展战略，细化改革具体路径，谋划重大工程项目，对于夯实基础，实现“三个陕西”奋斗目标具有十分重要的现实意义和历史意义。

(三) 做好“十三五”规划编制工作，是保持中高速、迈向中高端的重要保障。新常态下我省经济进入速度变化、结构优化、动力转换新时期，稳增长、调结构、促改革、惠民生任务艰巨繁重。认真研判“十三五”发展阶段性特征及面临的机遇和挑战，科学谋划新的增长点，加快培育新动力，对于切实发挥西部大开发战略支撑作用、当好西部科学发展新引擎、建设内陆改革开放新高地和丝绸之路经济带新起点，促进发展保持中高速、迈向中高端具有重要意义。

(四) 做好“十三五”规划编制工作，是优化空间战略布局、促进协调发展的有力抓手。强化国土空间管制，推动经济与社会协调发展、经济与生态良性互动、经济与文化和谐共荣是中央着眼可持续发展、均衡发展、协调发展，优化空间战略布局作出的重要决策部署。系统谋划“十三五”，认真落实主体功能区、新

型城镇化等战略规划，对于优化生产力布局、推动要素合理流动、促进区域协调发展意义重大。

二、指导思想

以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，科学研判全球经济深刻变化，我国经济“三期叠加”、“新常态”现实基础，我省迈入发展新阶段特征，准确把握国家“一带一路”、新型城镇化、创新驱动等重大机遇，以“三个陕西”建设为核心，以科学发展和改革创新为主题，以转变发展方式为主线，实施创新驱动、均衡发展、生态文明、民生兜底、开放带动基本战略，遵循经济规律实现科学发展，遵循自然规律实现可持续发展，遵循社会规律实现包容性发展，确保转变经济发展方式取得实质性进展，确保全面深化改革在重要领域和关键环节取得决定性成果，确保全面建成小康社会的宏伟目标顺利实现，确保全面推进依法治国的各项任务取得明显成效。

三、基本原则

立足当前，着眼长远。一方面，要针对当前突出矛盾和问题，提出切实可行的解决办法，推动经济稳定增长；另一方面，要更加注重以解决长远问题的办法来应对当前挑战，围绕保持中高速、迈向中高端等重大问题，作出制度安排，明确战略举措，使“十三五”规划成为中长期规划的升级版。

深化改革，突出重点。要认真贯彻落实十八届三中全会关于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的重要部

序号	名 称	牵头单位	参与单位
13	陕西省“十三五”金融业发展规划	省金融办	省发展改革委、人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局、国家开发银行陕西分行等
14	“十三五”关中一体化发展规划	省发展改革委	关中各市（区），省级有关部门
15	“十三五”陕北转型升级发展规划	省发展改革委	延安、榆林市，省级有关部门
16	“十三五”陕南循环绿色发展规划	省发展改革委	汉中、安康、商洛市，省级有关部门
17	陕西省“十三五”综合交通运输发展规划	省交通运输厅	省发展改革委、省住房城乡建设厅、民航西北地区管理局、西安铁路局、省邮政管理局、西部机场集团等
18	陕西省“十三五”水利发展规划	省水利厅	省发展改革委、省环境保护厅、省农业厅、省住房城乡建设厅等
19	陕西省“十三五”林业生态建设规划	省林业厅	省发展改革委、省环境保护厅、省水利厅、省农业厅等
20	陕西省“十三五”环境保护规划	省环境保护厅	省发展改革委、省工业和信息化厅、省住房城乡建设厅、省国土资源厅、省林业厅、省农业厅、省水利厅、省公安厅、省气象局等

序号	名 称	牵头单位	参与单位
6	陕西省“十三五”战略性新兴产业发展规划	省发展改革委	省工业和信息化厅、省财政厅、省环境保护厅、省国防科工办等
7	陕西省“十三五”科学技术发展规划	省科技厅	省发展改革委、省工业和信息化厅、省教育厅、省知识产权局等
8	陕西省“十三五”能源产业发展与节能规划	省发展改革委	省工业和信息化厅、省环境保护厅、省住房城乡建设厅、省科技厅、省交通运输厅、省国土资源厅、省统计局、省机关事务管理局、省物价局、省天然气公司、省电力公司、陕西延长石油集团、陕西煤业化工集团等
9	陕西省“十三五”军民融合产业发展规划	省发展改革委 省工业和信息化厅	省科技厅、省安全厅、省国防科工办、省国资委等
10	陕西省“十三五”旅游业发展规划	省旅游局	省发展改革委、省文化厅、省文物局等
11	陕西省“十三五”物流业发展规划	省发展改革委	省商务厅、省交通运输厅、民航西北地区管理局、西安铁路局、西安海关等
12	陕西省“十三五”文化产业发展规划	省文化厅	省发展改革委、省科技厅、省旅游局、省新闻出版广电局、省体育局、省文物局等

署，主要针对事关全省发展全局且存在市场失灵的重要领域编制规划，明确战略意图、重点任务、重大布局 and 重大政策。凡是市场机制能够充分发挥作用的领域，要少编或者不编规划，减少不必要的行政干预。

系统谋划，项目支撑。要把发展和改革贯穿规划全过程，把主体功能区战略作为规划基础，系统谋划经济社会发展和改革创新的目标任务，最大程度释放改革红利、创新动力、要素活力。坚持弥补短板、壮大优势，在产业发展、社会建设、生态环保、民生改善等领域，谋划一批重大工程和重大项目，为增后劲、促均衡、上水平提供支撑。

立足省情，合理引导。要科学设定规划目标指标，既要提气鼓劲、尽力而为，更要立足省情、量力而行，切实把各项目标指标的确定建立在科学分析基础上，使规划经得起时间检验。规划目标既要以5年为主，衔接2020年全面建成小康社会各项指标，又要考虑更长时期的远景发展，引导社会合理预期。

体制创新，强化约束。要加快推进市县规划体制改革，确定部分市县探索开展经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规合一”，设立统一的规划编制标准，编制全域一体的空间统筹规划，强化规划的约束性，推进规划科学化、精准化、规范化，确保一张蓝图干到底。

四、编制分工

(一) 总体规划。

总体规划是国民经济和社会发展的战略性、纲领性、综合性规划，是编制专项规划、区域规划以及制定有关政策和年度计划的重要依据。总体规划草案由县级以上人民政府组织编制，经本级人民代表大会审议通过后实施，并报上一级人民政府备案。全省“十三五”总体规划纲要草案由省发展改革委组织起草。具体程序：

1. 编制准备阶段（2014年10月底前）。开展全省“十三五”规划前期重大问题研究，成立“十三五”规划编制领导小组和“十三五”规划专家委员会，组织开展调研、学习培训等活动。

2. 思路研究阶段（2014年12月底前）。在完成“十三五”重大问题研究的基础上，广泛征求并听取社会各界意见，充分吸收行业主管部门提出的行业发展思路，并在规划专家委员会论证的基础上，研究提出“十三五”规划基本思路。

3. 纲要编制阶段（2014年12月—2015年10月）。按照省委关于制订我省“十三五”规划的建议，2015年7月底前完成规划纲要草案框架，与国家“十三五”规划及有关专项规划进行衔接。2015年10月底前，编制完成“十三五”规划纲要草案。

4. 纲要审批阶段（2015年11月—2016年1月）。纲要草案经省政府研究通过后，提请省人民代表大会审议批准。

（二）专项规划。

专项规划是指以国民经济和社会发展的特定领域为对象编制的规划，是指导该领域发展改革以及审批、核准、备案重大项目

序号	名 称	牵头单位	参与单位
8	陕西省“十三五”社会治理能力建设规划	省发展改革委 省综治办	省公安厅、省安全厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅等
9	陕西省“十三五”文化旅游融合发展规划	省发展改革委	省文化厅、省旅游局、省文物局等
10	陕西省“十三五”城乡一体化发展规划	省住房城乡建设厅	省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅等
11	陕西省“十三五”人口发展规划	省发展改革委	省卫生计生委、省公安厅、省人力资源社会保障厅、省民政厅等
二、一般专项规划（36个）			
1	陕西省“十三五”现代农业发展规划	省农业厅	省发展改革委、省林业厅、省水利厅、省气象局等
2	陕西省“十三五”固定资产投资和重点项目建设规划	省发展改革委	省级有关部门、各设区市等
3	陕西省“十三五”土地资源保护与开发利用规划	省国土资源厅	省发展改革委、省住房城乡建设厅、省环境保护厅等
4	陕西省“十三五”工业经济发展规划	省工业和信息化厅	省发展改革委、省科技厅、省国资委等
5	陕西省“十三五”服务业发展规划	省发展改革委	省科技厅、省工业和信息化厅、省商务厅、省文化厅、省金融办、省旅游局、省体育局等

陕西省“十三五”专项规划分工表

序号	名 称	牵头单位	参与单位
一、重点专项规划（11个）			
1	陕西省“十三五”建设内陆改革开放新高地规划	省发展改革委	省商务厅、省外事办、西安海关、陕西出入境检验检疫局、省贸促会等
2	陕西省“十三五”农村经济发展规划	省发展改革委	省农业厅、省林业厅、省水利厅、省气象局等
3	陕西省“十三五”产业结构调整规划	省发展改革委	省工业和信息化厅、省科技厅、省商务厅、省文化厅、省环境保护厅、省旅游局、省知识产权局等
4	陕西省“十三五”创新驱动战略规划	省发展改革委 省科技厅	省工业和信息化厅、省教育厅、省国资委、省知识产权局等
5	陕西省“十三五”国民经济和社会信息化规划	省工业和信息化厅	省发展改革委、省通信管理局等
6	陕西省“十三五”生态环境保护规划	省发展改革委	省环境保护厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅等
7	陕西省“十三五”基本公共服务体系建设规划	省发展改革委	省教育厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省文化厅、省卫生计生委、省体育局等

和安排政府投资、引导社会资本投向的重要依据。专项规划由县级以上人民政府有关部门组织编制。需要由县级以上人民政府审批的专项规划，须与本级发展改革部门衔接后联合报批。

1. 按照市场竞争领域尽量少编或者不编规划的原则，省级拟订重点专项规划 11 个、一般专项规划 36 个（详见附件）。重点专项规划由省政府印发，一般专项规划由省发展改革委同省级有关部门印发。

2. 2015 年 6 月底前，省级有关部门将专项规划草案送省发展改革委与总体规划进行衔接，同时与上级专项规划相衔接。2015 年 10 月底前编制完成专项规划。

专项规划编制部门要组织有关方面的专家，对专项规划草案深入评审论证，并征求相关部门意见。衔接、报送专项规划草案时，需附上评审论证报告和征求意见情况。

（三）市县规划。

市县规划是指市县人民政府行政区域国民经济和社会发展规划。市县“十三五”规划纲要的编制，要符合全省“十三五”规划纲要的总体要求，从全局出发，因地制宜、发挥优势，突出重点、体现特色，合理确定本地区发展战略和目标。各市县可根据实际，探索开展经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规合一”。涉及省内跨区域规划，由省发展改革委牵头，会同有关市和省级有关部门联合编制，报省政府审批。“十三五”期间，省上选择部分县（市、区）开展“多

规合一”试点，具体程序：

1. 省发展改革委牵头，会同省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省环境保护厅等部门，提出“多规合一”指导意见，经省政府同意后印发实施。

2. 各试点县（市、区）人民政府按照指导意见编制“多规合一”规划，经上一级人民政府同意后，于2015年6月底前报省发展改革委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省环境保护厅审查。

3. 省发展改革委会同省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省环境保护厅审查后出具意见。试点县（市、区）根据审查意见对规划修改完善，提请同级人民代表大会审议后实施。

五、工作要求

（一）加强领导。省政府成立由分管领导任组长的省“十三五”规划编制工作领导小组。各地各部门要高度重视，精心组织，主要领导要亲自研究部署，及时协调解决工作中遇到的问题；要选配知识结构好、工作能力强的业务骨干，组建得力的规划编制队伍。编制规划所需经费，由财政部门列入本级财政预算解决。

（二）搞好衔接。各地各部门要按照下级规划服从上级规划、专项规划服从总体规划、同级规划相互协调的原则，协调衔接好各类规划，发挥规划的引领作用。发展改革部门作为“十三五”规划编制的牵头部门，要切实发挥组织协调职能，加强与上级发

展改革部门沟通衔接，做好对本级专项规划编制的指导协调。

（三）集聚民智。要提高规划编制过程的透明度和社会参与度，畅通公众参与渠道，广泛听取社会各界的真知灼见；建立健全规划专家咨询论证制度，充分发挥规划专家委员会的作用；充分发挥科研院所、大专院校、行业协会等智库作用，把各方面研究成果作为制订发展目标、重点任务和政策措施的重要参考。

（四）严格程序。要进一步规范编制程序，严格遵守前期研究、文本起草、衔接协调、征求意见、规划论证、审批发布等各个环节的要求，不断提高规划编制工作的规范化和科学化水平。

附件：陕西省“十三五”专项规划分工表