

# 山西省人民政府文件

晋政发〔2019〕6号

## 山西省人民政府 关于促进区域协调发展的指导意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

为深入贯彻党中央、国务院关于实施区域协调发展战略的总要求，认真落实省委全面深化改革、统筹推进区域协调发展的工作部署，进一步优化发展格局，创新协调机制，促进我省区域协调发展，提出以下指导意见。

### 一、总体要求

#### (一) 指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实

实党的十九大精神和习近平总书记视察山西重要讲话精神，坚持党的领导，坚持新发展理念，按照高质量发展要求，围绕我省“三大目标”定位，着力实施中心带动、轴带牵引、乡村振兴、融合发展“四大战略”，加快推进区域协同、产业联动、精准脱贫、生态共建和基础设施互联互通“五大任务”，建立健全区域合作、区域互助、利益补偿、要素流动、公共服务均等化“五大机制”，实现“两山”与平川、城市与乡村、经济与生态“三个协调”，推动区域空间互融互促、产业发展共进共赢、生态环境联防联控、基础设施互联互通、公共服务共建共享，实现区域协调可持续发展。

## （二）基本原则。

市场主导，政府引导。充分发挥市场在区域协调发展中的主导作用，积极发挥政府在区域协调发展方面的引导作用，促进各类生产要素有序自由流动、优化配置。

统筹协调，分类指导。加强对区域协调发展的顶层设计，充分调动各地区的主动性和积极性，从各地实际出发，因地制宜、分类指导，实施差别化的区域政策。

改革创新，开放合作。支持重点地区先行先试，探索促进区域协调发展的新路径新模式，推进各层次、各领域开展有组织的分级分类对接，构建区域联动发展新格局。

问题导向，目标引领。瞄准实施区域协调发展战略的目标要求，破解区域协调发展机制中存在的突出问题，增强区域发展的协同性、联动性、整体性。

### (三)发展目标。

到 2022 年,全省区域协调发展新格局初步形成,“两山”与平川、城市与乡村、经济与生态协调发展取得重大进展,区域合作发展机制基本建立,产业联动发展水平稳步提升,区域性整体贫困问题得到解决,绿色循环低碳发展水平明显提高,区域基础设施互联互通,基本公共服务均等化水平显著提升,广大人民群众获得感、幸福感、安全感显著增强。

到 2035 年,全省区域协调发展取得决定性进展,经济发展水平、综合竞争力和可持续发展能力全面提升,区域发展不平衡不充分的矛盾得到有效解决,人民生活更为宽裕,基本公共服务均等化基本实现。

到 2050 年,全省区域协调发展格局全面形成,与全国同步实现社会主义现代化,基本实现全体人民共同富裕。

### (四)重大战略。

1. 中心带动战略。突出太原都市区在全省城镇化格局中的龙头作用,全力提升省会太原的集聚辐射功能和核心引领作用,按照全国区域性中心城市的定位,坚持“内”“外”互动,提升城市首位度,走以质取胜的路子,强化区域中心城市影响力,打造区域经济助推器。积极推进我省中部盆地城市群一体化建设,强化三大城镇群的辐射带动能力,以城市集群辐射全省,促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。

2. 轴带牵引战略。加快发展经济廊带等通道经济,培育新的

经济增长极,以点带线、连接成轴,以轴带发展牵引板块崛起,围绕和依托大西线、太焦线,充分利用沿线区位优势、产业优势、要素优势,推进交通一体化、生态环保、产业转型升级三大领域率先突破,构建高质量综合立体经济走廊,推动全省北中南协同发展、东中西互动合作,形成省内省外经济发展互联互通的新局面。

3. 乡村振兴战略。抓重点、补短板,着力破解制约我省“三农”发展中存在的问题,加快实施乡村振兴战略。按照主体功能区规划要求,统筹城乡空间开发保护,通盘考虑城市和乡村发展,优化乡村生产、生活、生态“三生空间”。对于不同地区、不同发展阶段的村庄,因地制宜、分类有序推进乡村振兴,实现农业转型升级、农村繁荣进步、农民富裕发展的目标。

4. 融合发展战略。积极对接国家重要区域发展战略,充分利用我省地缘生态、资源特色、历史文化、人才资源、红色革命等优势,主动参与“一带一路”建设,深度融入京津冀协同发展,积极对接长江经济带战略、粤港澳大湾区建设和长江三角洲区域一体化发展,加强与环渤海经济圈、中原城市群、关中平原城市群、呼包鄂榆城市群、晋陕豫黄河金三角、蒙晋冀(乌大张)长城金三角等的交流合作,不断拓展我省发展新空间。

## **二、打造区域协同发展格局**

### **(五)推动“两山”与平川地区协调发展。**

以国土空间规划统筹各类规划,扩大“多规合一”改革试点,有效统筹人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,构建“两山”

与平川地区协调发展新格局。创新引领平川地区率先发展,以山西转型综改示范区建设为引领,实施创新驱动发展战略,培植产业集群,构筑大交通网络,强化城市功能,进一步扩大对外开放合作,率先实现高质量发展,更好发挥在全省经济增长中的重要引擎和辐射带动作用。发挥优势加快东部山区振兴,以生态优先、绿色发展为引领,厚植生态优势,加强生态修复保护,开发生态资源,大力发展“生态+”特色产业,围绕太行板块旅游,发展乡村旅游、森林康养等产业,打造山岳旅游胜地和避暑康养胜地。强化举措推动西部山区崛起,加快区域性中心城市建设,着力补齐基础设施、公共服务、生态环境、产业发展等短板,集中攻坚深度贫困,坚决打赢脱贫攻坚战,支持资源型产业转型升级,加快黄河板块旅游发展,积极参与沿黄区域合作,着力培育区域经济增长新优势。

#### (六)加快城市组群协同发展。

建立以中心城市引领城镇群发展、城镇群带动区域发展新模式,推动区域板块之间融合互动发展。实施中部盆地城市群一体化发展战略,支持太原都市区率先发展,建设国家可持续发展议程创新示范区,建设具有全国影响力的区域性城市群。做强晋北城镇群,建设大同、朔州区域中心城市,推进蒙晋冀(乌大张)长城金三角发展,打造能源革命尖兵,形成错位发展、协同联动的格局。优化晋东南城镇群,以长治、晋城为核心,推动长治“一核双圈”和晋城“一城两翼”城镇群协同发展,深化中原城市群城际合作,提升城镇群整体实力。壮大晋南城镇群,强化临汾、运城、侯马等中心

城市的作用,大力推进临汾“三个百里”(百里汾河生态经济带、百里黄河绿色发展示范区、百里太岳可持续发展示范区)、侯马—曲沃—新绛同城化、盐临夏城镇组群互促共进,促进晋陕豫黄河金三角区域合作发展,做强节点城市,进一步增强区域竞争力。

### (七)支持特殊类型地区共同发展。

引导资源枯竭城市、采煤沉陷区、环境极度脆弱区等特殊类型地区积极探索特色转型发展之路,推动形成绿色发展方式和生活方式。促进资源枯竭城市转型发展,积极培育发展新动能,壮大接续替代产业,全面解决制约城市发展的历史遗留问题,不断增强自身可持续发展能力。加快采煤沉陷区综合治理,全面实施采煤沉陷区搬迁安置、土地复垦、地灾治理、生态恢复等综合治理,恢复和改善采煤沉陷区生态环境,改善居民的生产生活条件。加强环境极度脆弱区持续发展,坚持生态优先,以保护促发展,大力推进造林绿化工程建设,有选择地发展与当地资源环境承载力相适应的特色、绿色产业,促进脆弱区资源环境与经济社会协调发展。

## 三、加快区域产业联动共赢

### (八)联手打造优势产业集群。

立足区位、资源、产业优势,优化区域分工,按照“一核两带四板块”的战略新兴产业空间布局,打造优势产业集群。以太原、晋中、阳泉为中心,打造高端装备制造、新一代信息技术、节能环保、新材料、新能源产业集群;依托大西线、太焦线,打造“大西沿线战略性新兴产业发展带”和“太焦沿线战略性新兴产业发展带”;依

托大同、朔州、忻州等市风能、太阳能等新能源资源优势 and 现代煤化工项目,打造晋北新能源、现代煤化工、医药产业集群;依托长治、晋城生物医药、煤层气、现代煤化工、半导体产业发展优势,打造晋东南现代煤化工、半导体、煤层气和生物产业集群;依托太原、吕梁、忻州、朔州等市节能环保研发基础,打造节能环保产业集群;依托临汾、运城新材料研发与制造优势,打造晋南新材料产业集群。深化集群间的互补对接和互相协作,加强上下游产业的经济联系,形成区域优势互补、互利共赢的产业协作体系。

#### (九)有序承接产业转移。

差异化承接长三角、珠三角、京津冀地区产业梯度转移,有序承接北京非首都功能疏解。推进国家级承接产业转移示范区建设,重点依托省级以上开发区、产业集聚区、海关特殊监管区域等载体,打造产业转移的重点承接地。发挥已有重点产业和骨干企业的带动作用,吸引产业链条的整体转移和关联配套产业的协同转移,提升产业配套能力。建立跨地区跨部门的对接协调机制和服务促进体系,推进组团式承接产业转移。

#### (十)整合优化园区资源。

按照“一市一国家级开发区,一县一省级开发区”总体布局,推进开发区整合扩区升级。鼓励区位相邻、相近的开发区(产业园区)整合发展,实行统一管理、统一规划、统一政策。支持山西转型综改示范区率先发展,推进设区的市管理的开发区加快发展,为升级为国家级开发区创造条件,引导各县(市、区)整合所属各工业园

区、工业集聚区等设立省级开发区。鼓励有条件的市、县突破行政区划界限,通过委托管理、联合出资、项目合作、资源互补、技术支持等方式合作共建跨区域产业园区,发展“飞地经济”。

#### **四、促进贫困地区加快发展**

##### **(十一)分类实施精准脱贫。**

结合实施乡村振兴战略,加大精准脱贫力度,特别要加强对深度贫困地区脱贫的支持。集中攻坚深度贫困县,加大资金、项目、政策举措倾斜支持力度,支持深度贫困县发展特色主导产业,补齐基础设施、公共服务短板。打造脱贫特色县,对标脱贫退出标准,在培育带贫增收产业、壮大村集体经济、改善基础设施公共服务方面筑牢硬支撑,在提高当地群众经济收入与生活水平的同时,推动县域经济走上品牌化的可持续发展道路。巩固提升“摘帽”县,按照摘帽不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管“四不摘”政策,制定巩固提升的工作方案,持续加强产业扶贫、易地扶贫搬迁后续帮扶等方面举措,全面提升“摘帽”县发展能力。

##### **(十二)支持革命老区振兴发展。**

加大对革命老区的扶持力度,推动大型项目、重点工程、新兴产业在符合条件的前提下优先向老区安排。加大省财政的扶持力度,将老区作为分配扶贫专项资金的重要因素予以重点倾斜。引导各类金融机构加大对老区开发建设的金融支持,建立健全信贷资金投向老区的激励机制,支持具备条件的民间资本在老区依法设立村镇银行等金融机构。年度新增建设用地计划指标重点向老



区倾斜。支持将符合条件的贫困老区纳入重点生态功能区补偿范围。积极打造国家级红色旅游精品线路,协调推进老区振兴与产业融合发展。

### (十三)促进基本公共服务共享。

从解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手,推进贫困地区基本公共服务均等化。全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件,确保贫困地区所有义务教育学校全部达到省定基本办学标准。完善社会保障体系,构筑贫困地区基本医疗保险、大病保险、医疗救助以及商业补充保险等医疗保障体系,加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度,以及对农村“三留守”人员的关爱力度。大力改善贫困地区医疗卫生条件,加快推进县、乡、村三级医疗卫生服务网络标准化建设,加大贫困地区传染病、地方病、慢性病防控力度,保证基本医疗卫生服务全覆盖。

## 五、共筑区域生态绿色屏障

### (十四)共促生态修复保护。

坚持区域生态一体化建设,推动区域内外生态建设联动,构建以“一带三屏”为主体的生态安全绿色屏障,实现生态建设的互利互惠。统筹推进山水林田湖草系统治理,加强重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等保护和管理,合理划定生态保护红线,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。实施太行山、吕梁山生态保护修复重大工程,统筹推进国土绿化、水源保护、退耕还林、水土保持、湿地修复、草食畜牧等项目建设。推进以汾河为重点的

“七河”生态修复治理工程,以河湖长制为抓手,以流域为单元,“一河一湖一策”推进全流域生态修复保护,实现水生态环境的整体改善。着力推进与大水网配套的县域小水网工程建设,优化水资源的全域化配置,发挥大小水网的协同效应。

#### (十五)合力整治环境污染。

推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式,开展环境污染跨区域联合执法。全面加强重点区域和重点行业的大气污染防治,加强大气污染物排放的协同控制,打好大气污染防治攻坚战。协同开展区域内河流、水库等水环境治理,加快构建水污染联防联控物联网。全面开展土壤污染防治,加强涉重金属行业污染防控。强化农业面源污染治理,实施化肥农药零增长行动。推进区域环境监测网络一体化建设,实现区域环境信息共享。

#### (十六)推动绿色循环发展。

坚持绿色、低碳、循环发展基本路径,加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,全面增强区域可持续发展能力。统筹土地资源的开发利用和保护,优化水资源全域化配置,发展绿色矿业,推进煤炭等化石能源清洁高效利用,提高资源和能源集约高效利用水平。大力发展循环经济,推动建立循环型工业、农业、服务业体系,推动产业之间、产业与城市之间、城市与乡村之间、生产与生活系统之间的循环发展。倡导绿色循环低碳生活方式和消费模式,形成资源节约、环境友好、绿色高效的区域协调发展新格局。

## 六、推进基础设施互联互通

### (十七)完善综合交通运输体系。

完善综合运输通道、市际交通、对外交通骨干网络,建设城市群综合交通枢纽,着力打造铁路、公路、机场、轨道交通综合交通网络构架。推进太原城市轨道交通项目和省内地方铁路、城际铁路建设。完善“三纵十二横十二环”高速公路网建设,推进普通干线公路升级改造及重要县乡公路改造和旅游公路建设,深入实施通村公路完善提质工程。推进通用航空业发展示范省建设,扩大民用航空网络,布局发展短途航空、通勤航空和通用航空作业网络,形成高效便捷、互联互通的区域交通立体网络体系。

### (十八)强化信息基础设施支撑。

综合考虑城乡平衡、用户需求,结合城市、农村未来整体发展规划,建设高速畅通、覆盖城乡、质优价廉、服务便捷的信息网络基础设施和服务体系,为推动大数据深度应用和“互联网+”发展提供有力支撑。适度超前建设高速大容量光通信传输系统,大力推进全光纤网络城市建设,加快实现全省城市、各类开发区(园区)光纤全覆盖。加快推进城市、郊区、旅游景点、铁路和高速公路沿线等区域的网络优化覆盖,推动无线宽带向周边非核心区域人流密度较高的道路、未通宽带的村庄延伸,着力缩小城乡、区域“数字鸿沟”。推进网络数据共享、利用的安全管理和技术体系建设,加强数据安全保障。

### (十九)搭建多类型能源互补网络。

构建横向多源互补、纵向“源—网—荷—储”协调、整个社会与能源系统以智慧的方式高效耦合运行的多类型能源互通网络。加大配电网建设和改造力度,提高电网智能水平,全面提升城乡电网供电能力和可靠性。提高煤层气规模化开发水平,大幅增储扩产,推进煤层气外输通道工程建设,实现与京津冀、雄安新区等周边区域的输气管网对接。以吕梁、太行两大连片特困扶贫地区光照资源较好的地区为重点,稳步推进光伏扶贫,鼓励利用闲置的荒山荒坡和综合开发的土地资源开发太阳能发电项目,鼓励工业企业、大型公共建筑和城市农村屋顶安装分布式光伏系统。统筹推进晋北风电基地建设和中南部低风速资源开发,逐步扩大风电外送能力。

## **七、创新区域协调体制机制**

### **(二十)深化区域合作机制。**

加强各地区交流合作,建立健全区域内政府联席会议制度。积极发展各类社会中介组织,有序发展区域性行业协会商会,鼓励企业组建跨地区跨行业产业、技术、创新、人才等合作平台。加强区域内部城市间的紧密合作,推动城市间产业分工、基础设施、公共服务、环境治理、对外开放、改革创新等协调联动,鼓励成立多种形式的城市联盟。联手共办峰会、展会、智库协同交流平台等,深度开展区域产业合作交流专题论坛、园区主题会展等系列活动,推动构建互利共赢的区域合作新机制。加强与京津冀、晋陕豫黄河金三角等地区的交流合作,充分发挥省政府驻外办事处和商协会的作用,推动行业商会(协会)建立跨区域联盟,形成全社会参与共

同促进区域合作的良好局面。

#### (二十一)完善省内区域互助机制。

开展区域帮扶互助,加强发展基础好、发展速度快的地区对发展困难地区的对口帮扶,尤其是对太行山区和吕梁山区集中连片特困地区的帮扶,提高特殊困难地区的自我发展能力和公共服务水平。组织开展对口协作(合作),构建政府、企业和相关研究机构等社会力量广泛参与的对口协作(合作)体系。积极引导社会力量广泛参与深度贫困地区脱贫攻坚,帮助深度贫困群众解决生产生活困难。以承接产业转移、跨区域产业合作等为手段,支持发展较快地区与发展困难地区共建产业合作基地和资源深加工基地,推进产业有序转移和优化升级,共同推进资源型经济转型发展。

#### (二十二)探索区域利益补偿机制。

完善区域均衡性财政转移支付与生态补偿制度,科学评估区域生态价值,加快建立横向生态补偿机制,对限制开发区域与生态红线区域给予合理的生态补偿。鼓励生态受益地区与生态保护地区、流域下游与流域上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式建立横向补偿关系。在省域内重点河流探索开展横向生态保护补试试点,探索建立流域上游地区与下游地区有效的协商平台和补偿机制。

#### (二十三)构建要素自由流动机制。

清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,进一步优化营商环境,激发市场活力。建立区域人才相互挂职交流

的常态化机制,允许人才在区域内不同城市、不同部门自由有序流动,实行区域内人才流动专业技术职称互认、医疗保险关系互通。规范发展多功能、多层次的综合性产权交易市场。建设科技资源共享与服务平台,进一步发挥山西科技成果转化与知识产权交易服务平台作用,实现科技资源的有效配置和供需信息的共建共享。鼓励联合培育技术联盟、孵化器等。完善城乡建设用地增减挂钩制度和低效闲置土地退出机制,探索实行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机制。

#### (二十四)完善基本公共服务均等化机制。

调整完善转移支付体系,基本公共服务投入向贫困地区、薄弱环节、重点人群倾斜,增强市县财政特别是县级财政基本公共服务保障能力。通过完善省以下财政事权和支出责任划分、规范转移支付等措施,逐步缩小县域间、市地间基本公共服务差距。建立公共服务合作机制,加快教育合作发展,以师资队伍培训交流、优质课程资源共享、实验实训基地共建等方式开展合作,提高教育共享水平。加强医疗卫生联动协作,鼓励医疗水平较高地区医院跨行政区划开办分院、合作办医。推进医疗联合体建设,扩大互联网远程医疗合作平台联结服务的城市和医疗机构范围。建立跨地区双向转诊和同级医疗机构检查结果互认制度。建立区域互联互通的全民健康信息平台。通过合作共建、对口支援、远程医疗等措施,提升基层、贫困地区医疗卫生服务能力和水平。加快建立和完善医疗卫生、劳动就业等基本公共服务跨城乡跨区域流转衔接制度,

强化跨区域基本公共服务统筹合作。发挥我省历史文化、红色文化资源优势,统筹文化事业和文化旅游产业发展,全面提升文化软实力。

## 八、保障措施

### (二十五)统筹协调指导。

切实加强对全省区域协调发展的战略规划和政策统筹,坚持“多规合一”,积极推动国土空间规划的编制。加快推进重点领域、关键环节改革创新,建立健全有利于区域协调发展的长效机制和跨地区跨部门重点项目、重大工程、重要事项协调推进机制。成立地市间联合工作组,实行紧密协作,为落实区域协调发展提供组织保障。

### (二十六)强化政策支撑。

完善差别化的区域发展政策,提高区域政策协同性、精准性、可操作性和有效性。区域政策应更加注重促进区域间基本公共服务均等化,特别要加大对特殊类型地区的扶持力度。建立区域协调发展评价指标体系,科学客观评价区域发展的协调性,强化对区域经济形势的监测预测和跟踪分析,建立与之联动的区域政策动态调整机制。

### (二十七)加强上下联动。

省级层面指导并鼓励各地开展有利于促进区域协调发展的试点试验,着力帮助解决试点中的突出问题。各设区市政府要按照全省决策部署,落实各项工作任务,着力解决本地区发展不平衡、

不协调问题。加强与国家有关部门和毗邻地区的沟通衔接,积极探索跨区域利益协调机制,形成区域协调发展合力,实现互利共赢。

(二十八)严格督查落实。

做好对区域规划与区域政策实施情况的督查,强化重点项目、重大事项的落实。按照区域协调发展的要求,将任务层层分解,明确责任人和时序进度,按照时间节点对各市政府和部门进行考核。完善社会监督机制,鼓励社会传媒和公众有序参与区域规划与区域政策的实施和监督。

山西省人民政府

2019年3月22日

(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,省高法院,省检察院,各人民团体,各新闻单位。  
各民主党派山西省委。

---

山西省人民政府办公厅

2019年3月27日印发

---

