

青海省国民经济和社会发展第十三个 五年规划纲要

青海省人民政府
二〇一六年一月

目 录

第一章 同步全面建成小康社会	1
第一节 发展基础和环境	1
一、发展基础	1
二、发展环境	8
第二节 指导思想和原则	12
一、指导思想	12
二、基本原则	12
第三节 发展目标	14
第二章 筑牢国家生态安全屏障	18
第一节 强化生态保护与建设	18
一、加强重点区域生态建设	18
二、推进生态修复工程	19
三、强化江河源头水生态保护	20
第二节 加强环境综合治理	21
一、推进污染防治和减排	21
二、深化城乡环境综合整治	22
三、加强环境风险防范	23
四、健全环境治理制度体系	23
第三节 深入实施资源节约和循环利用	24
一、加强资源节约利用	24
二、推动循环型产业发展	25
三、优化能源生产消费结构	26
第四节 完成三江源国家公园体制试点	26
一、突出生态保护和修复	27
二、探索人与自然和谐发展模式	27
三、创新保护管理体制机制	28
第五节 发展生态文化	28
一、提高全民生态文明意识	29
二、倡导绿色低碳生活方式	29
三、保护开发利用生态文化资源	29
第六节 健全生态文明制度体系	30
一、健全自然资源资产产权制度	30
二、建立国土空间开发保护制度	30
三、完善资源总量管理和全面节约制度	31
四、健全资源有偿使用和生态补偿制度	31
五、培育环境治理和生态保护市场体系	31
六、完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度	32

第三章 创新创业驱动发展 32

第一节 培育发展新动能.....	32
一、持续扩大有效投资.....	33
二、着力扩大消费规模.....	33
三、促进出口稳定增长.....	34
第二节 全力推动科技创新.....	34
一、提升创新基础能力.....	35
二、推进重点领域创新.....	35
三、增强科技成果转化能力.....	36
第三节 激发人才创新创造潜能.....	36
一、壮大企业家队伍.....	37
二、打造专业技能人才队伍.....	37
三、优化社会管理人才队伍.....	38
四、健全集聚人才的制度体系.....	38
第四节 推进大众创业万众创新.....	39
一、倡导创新创业精神.....	39
二、加快建设众创空间.....	40
三、促进大学生创新创业.....	40
第五节 营造创新创业良好环境.....	40
一、深化科技体制改革.....	41
二、加强创新平台建设.....	41
三、完善创新开放交流机制.....	42
四、健全创新投融资体系.....	42

第四章 深入推进区域协调发展 43

第一节 加快形成主体功能区布局.....	44
一、优化国土空间开发格局.....	44
二、强化国土空间用途管制.....	44
三、提升重要生态功能区保护能力.....	45
第二节 优化全省区域分工布局.....	45
一、实现西宁海东协调一体发展.....	46
二、推动海西加快转型发展.....	46
三、推进环湖地区特色发展.....	47
四、促进青南地区保护与发展和谐共进.....	47
五、引导县域经济多极发展.....	48
第三节 加快推进新型城镇化.....	49
一、形成城镇体系新布局.....	49
二、加强城镇基础设施建设.....	49
三、推进农牧业转移人口市民化.....	50
四、提升城镇品质.....	51
五、提高城镇规划建设管理水平.....	52
第四节 促进城乡发展一体化.....	53
一、加强城乡统筹规划.....	53

二、优化城乡公共资源配置.....	53
三、建设高原美丽乡村.....	54
第五节 推动区域互补互动发展.....	54
一、推进兰西经济区建设.....	54
二、加强与周边地区交流合作.....	55
三、积极承接产业转移.....	55

第五章 构建绿色低碳循环产业体系 56

第一节 壮大高原特色现代生态农牧业.....	56
一、提高农牧业综合生产能力.....	56
二、促进农牧业产业化.....	57
三、构建新型现代农牧业经营体系.....	58
第二节 大力推进新型工业化.....	59
一、推进传统产业转型升级.....	59
二、发展壮大战略性新兴产业.....	61
三、大力拓展工业新业态.....	63
四、优化工业生产力布局.....	64
第三节 促进服务业大发展.....	65
一、做强旅游支柱产业.....	66
二、促进生产性服务业专业化.....	68
三、提高生活性服务业品质.....	71
四、完善服务业发展政策.....	73
第四节 推动园区经济发展上水平.....	73
一、推进农牧业产业园区建设.....	73
二、提升工业园区综合功能.....	73
三、加快服务业集聚区发展.....	74
第五节 培育壮大市场主体.....	75

第六章 加快构建全方位开放新格局 76

第一节 深度融入“一带一路”建设.....	76
一、加强对外开放通道建设.....	77
二、健全长效合作机制.....	77
三、扩大对外人文交流.....	77
第二节 培育对外贸易新优势.....	78
一、提升产品出口能力.....	79
二、有效扩大进口规模.....	79
三、大力发展服务贸易.....	79
四、拓展对外营销网络.....	80
第三节 构建开放型经济新体制.....	80
一、完善政策支撑体系.....	80
二、推动贸易便利化.....	81
三、推进综合保税区建设.....	81
第四节 提高对外合作水平.....	82
一、深化与重点国家和地区的合作交流.....	82

二、实现招商引资新突破.....	82
三、提升展会平台影响力.....	83
四、加强外事服务能力建设.....	83
第五节 提升对口援青合作水平.....	84
一、开创对口援青新局面.....	84
二、深化重点领域支援合作.....	84
三、健全完善工作机制.....	85
四、加强与对口援青省市的产业合作.....	85
第七章 提升全社会信息化水平	86
第一节 提升信息化基础支撑能力.....	86
一、建设“宽带青海”.....	86
二、打造超算中心.....	87
第二节 以信息化助推产业现代化.....	87
一、提升农牧业信息化水平.....	88
二、推进信息化与工业化深度融合.....	88
三、加快服务业信息化进程.....	88
第三节 推进社会领域信息化应用.....	89
第四节 加强网络信息安全.....	90
第八章 打赢脱贫攻坚战	91
第一节 实施脱贫攻坚工程.....	91
一、发展特色产业脱贫.....	91
二、实施转移就业脱贫.....	92
三、实施易地搬迁脱贫.....	92
四、实施生态保护脱贫.....	92
五、探索资产收益脱贫.....	93
六、实施发展教育脱贫.....	93
七、开展医疗保险和救助脱贫.....	93
八、实行农村低保制度兜底脱贫.....	94
第二节 着力改善基础条件.....	94
第三节 创新扶贫机制.....	95
第九章 共享全面发展成果	96
第一节 推进基本公共服务均等化.....	96
一、健全完善服务范围和标准.....	96
二、提升基本公共服务保障能力.....	96
三、创新公共服务供给方式.....	97
第二节 全面提升教育教学质量.....	98
一、增强教育发展改革活力.....	98
二、强化基础教育的普惠性和公平性.....	99
三、加快建设现代职业教育体系.....	100
四、提升高等教育综合实力和创新能力.....	101
第三节 推动实现更高水平的就业.....	102

一、实施更加积极的就业政策.....	102
二、促进高校毕业生就业.....	103
三、统筹其他重点群体就业.....	103
四、加强职业技能培训.....	103
五、健全覆盖城乡的公共就业服务体系.....	104
第四节 增加城乡居民收入.....	104
一、多措并举促进增收.....	105
二、加大收入分配调节力度.....	105
第五节 统筹推进城乡社会保障体系建设.....	106
一、健全完善养老保险制度.....	106
二、巩固提高全民医保成果.....	106
三、加大住房建设保障力度.....	107
四、完善失业工伤和生育保险制度.....	107
五、健全社会救助体系.....	108
六、完善优抚安置保障体系.....	108
第六节 提高人民健康水平.....	109
一、深化医药卫生体制改革.....	109
二、加强医疗卫生服务体系建设.....	110
三、促进人口均衡发展.....	110
第七节 保障妇女儿童老年人残疾人基本权益.....	111
第八节 统筹其它事业发展.....	112

第十章 提高基础设施保障水平 112

第一节 构建综合交通运输体系.....	113
一、加快铁路建设.....	113
二、完善公路网络.....	114
三、促进民航加快发展.....	114
四、发展内河航运和管道运输.....	114
五、建设重大综合交通枢纽.....	115
第二节 提升资源能源保障能力.....	116
一、加快矿产资源勘探.....	116
二、提升能源保障水平.....	117
第三节 提高水资源保障能力.....	119

第十一章 打造青海精神高地 121

第一节 推动物质文明和精神文明协调发展.....	121
一、构筑各族人民群众共有的精神家园.....	121
二、开展群众性精神文明创建活动.....	122
第二节 构建现代公共文化服务体系.....	122
一、完善公共文化服务网络.....	122
二、提升广播影视公共服务能力.....	123
三、加强公共体育基础设施建设.....	123
第三节 继承和发展优秀传统文化.....	124
第四节 加快发展文化体育产业.....	125

一、提升文化产业整体实力	125
二、推进文化创意和设计发展	126
三、拓展体育产业发展空间	126
第五节 深化文化体制机制改革	127
第六节 营造良好社会文化环境	127
第十二章 推进法治青海建设	128
第一节 建设法治政府	128
一、依法全面履行政府职能	128
二、提高政府立法质量	129
三、建立健全依法决策机制	129
四、促进严格规范公正文明执法	130
五、全面推进政务公开	130
六、加强权力运行制约和监督	130
第二节 推进司法体制改革	131
第三节 增强全社会法治观念	131
第四节 健全法律服务体系	132
第十三章 开创民族团结社会和谐进步新局面	133
第一节 加强“三基”建设	133
第二节 扎实做好民族宗教工作	134
第三节 创新完善社会治理	135
一、有效排查化解矛盾纠纷	135
二、强化社会治安综合治理	135
三、加强和创新基层社会治理	136
四、全面深化平安青海建设	137
第四节 健全公共安全体系	137
一、推进防灾减灾与应急能力建设	137
二、提高安全生产水平	138
三、强化质量安全监管	138
四、加强食品药品安全监管	138
第五节 推动军民融合发展	139
第十四章 健全社会主义市场经济制度	140
第一节 坚持和完善基本经济制度	140
一、完善产权保护制度	140
二、深化国有企业改革	140
三、发展混合所有制经济	141
四、大力支持非公有制经济发展	141
第二节 加快完善现代市场体系	142
一、建立公平开放透明的市场规则	142
二、完善主要由市场决定价格机制	142
三、规范建设用地市场	143
四、完善金融市场体系	143

第三节	深化财税体制改革	144
一、	深入推进预算管理制度改革	144
二、	深化财政支出管理改革	144
三、	稳步推进税制改革	145
四、	推进省对下财政体制改革	145
第四节	提升政府服务市场能力	146
一、	健全省级层面经济调控协调机制	146
二、	深化行政审批制度改革	146
三、	推进事业单位分类改革	147
四、	优化政府组织结构	147
第十五章	强化规划执行力	148
第一节	发挥党的领导核心作用	148
第二节	强化规划实施的权威性	149
第三节	发挥省级总体规划指导作用	150
第四节	明确规划实施责任	150

“十三五”时期（2016-2020年），是我省全面建成小康社会的决胜阶段。深入贯彻落实党的十八届五中全会精神，科学制定“十三五”规划，对促进经济持续健康发展，不断改善各族人民生活，把青海建设得更加和谐美丽，具有十分重要的意义。本规划纲要，根据《中共青海省委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》编制，主要明确政府工作重点，引导市场主体行为，是未来五年我省经济社会发展的宏伟蓝图，是全省各族人民的共同的行动纲领和实践指南。

第一章 同步全面建成小康社会

第一节 发展基础和环境

一、发展基础

“十二五”以来，面对错综复杂的国内外环境和艰巨繁重的改革发展稳定任务，省委、省政府坚定不移地贯彻党中央、国务院大政方针，吃透省情，把准方向，科学谋划，开拓进取，团结带领全省各族人民奋发有为，在攻坚克难中推动经济社会发展迈上了大台阶。特别是党的十八大以来，认真贯彻落实“四个全面”战略布局要求，主动适应引领新常态，奋力打造“三区”、全面建设小康，“十二五”规划确定的主要目标和任务胜利实现，在续写中国梦青海篇章的伟大实践中取得了新的阶段性重大成果。

——**综合实力大幅提升**。全省地区生产总值由2010年的1350

亿元增加到 2015 年的 2417 亿元，年均增长 10.8%；人均生产总值由 2010 年的 24115 元增加到 2015 年的 41252 元，占全国平均水平的比重由 78.9% 提高到 83.6%，相对差距缩小了 4.7 个百分点；地方公共财政预算收入由 2010 年的 110.2 亿元增加到 2015 年的 267 亿元，年均增长 19.4%；固定资产投资五年累计完成 11934 亿元，年均增长 28.1%；全社会消费品零售总额由 2010 年的 350.8 亿元增加到 2015 年的 691 亿元，年均增长 14.3%；进出口总额由 2010 年的 7.89 亿美元增加到 2015 年的 19.3 亿美元，年均增长 19.6%。

——**基础设施建设实现跨越。**青藏铁路西格段增建二线完工，实现大提速，兰新客运专线建成投运，青海迈入高铁时代；基本实现西宁至六州州府通高速公路，县城通二级及以上公路，全省公路里程达到 7.56 万公里，其中高速化公路突破 3000 公里，西宁外环高速公路全线贯通；建成投运西宁机场二期、德令哈和花土沟机场，果洛机场成功校飞，祁连机场开工建设，形成“一主六辅”民用机场建设格局；引大济湟主体工程建成，实现跨流域调水，全面解决农村牧区人畜饮水安全问题；建成青新、青藏电网联网工程，实现玉树大电网覆盖，全面解决无电人口用电问题。基础设施向高速化、网络化、广覆盖快速推进，发展后劲全面增强。

——**调结构转方式初显成效。**基本形成了具有青海特色和比较优势的产业体系。农牧业综合生产能力明显增强，粮食 8 年稳

产丰收，生产方式向设施化、园区化、品牌化方向转变；工业在应对持续下行中稳定发展，传统产业改造升级加快，战略性新兴产业迅速崛起，循环经济园区和基地成为主要增长极，信息化带动作用日益凸显。服务业蓬勃发展，内外贸易跨上新台阶，银行存贷款余额双双突破 5000 亿元，旅游文化发展势头强劲，电子商务等新模式、新业态迅速兴起，现代服务业成为支撑全省发展与转型的生力军。

——**生态文明建设成效显著**。生态保护优先理念进一步确立，三江源头重现千湖美景，国家生态安全屏障地位日益巩固。三江源生态保护建设一期工程圆满完成、二期工程全面启动，祁连山、青海湖流域等重点区域生态环境综合治理工程扎实推进，生态敏感区、旅游景区、交通沿线和农村环境连片整治成效显著，西宁大气环境质量提升至西北地区省会城市前列，湟水河水质持续改善、达到国家控制标准，节能减排任务全面完成，人居环境明显提升。

——**人民生活有很大改善**。各项社会事业加快发展，公共服务体系基本建立，新增就业持续增加，实现国家现行标准下 75% 的贫困人口脱贫。五年间，城乡居民收入年均分别增长 11.2% 和 14.5%，与全国的相对差距缩小；民生保障水平显著提高，财政用于改善民生支出占总支出的比重达到 75%，每年承诺的“十件民生实事”全面兑现，人民群众期盼解决的上学、就医、住房、饮水、行路等难题得到有效破解，一些民生指标位居西部乃至全

国前列。

——发展的协调性显著增强。主体功能区制度初步建立，国土开发保护更加规范有序。城镇化步伐加快，常住人口城镇化率达到50.3%。城乡基础设施明显改善，已建成1428个高原美丽乡村。统筹区域发展力度加大，东部城市群和海西城乡一体化建设快速推进，藏区面貌发生显著变化。玉树灾后重建全面完成。青甘川三省交界地区、人口较少民族地区经济社会加快发展，对口支援成果丰硕。

——改革开放迈出新步伐。生态文明制度改革开启新篇章，三江源国家公园体制改革上升为国家战略，县级公立医院改革等8项医疗制度改革走在全国前列，全省司法体制改革向深度迈进。行政体制、户籍制度、财税金融、文化体制、公共资源交易和土地草场林权流转等方面改革不断深化，体制机制活力进一步释放。积极融入丝绸之路经济带建设，曹家堡保税物流中心封关运行，西宁国际航空口岸投入运营，利用外资和对外经济合作水平不断提高。

——依法治省开启新征程。党的建设全面加强。法治政府建设迈出坚实步伐，地方性法规规章逐步健全，“三基”建设全面展开，廉洁从政和反腐败工作深入推进，政府依法行政、推动科学发展、服务各族群众、促进公平正义的能力得到加强。公民法治意识不断增强，社会治理规范化、制度化水平不断提升。公共安全形势总体稳定，各类重特大事故有效遏制。民族团结进步创

建活动扎实推进，全省各族人民和睦相处、和衷共济、和谐发展。

通过五年艰辛努力，我省综合经济实力、人民生活水平、生态环境保护建设和社会管理水平都跨上了一个大台阶，“十二五”规划确定的人均经济总量、人均财政支出等指标走在了西部乃至全国的前列，各项事业都开创了工作新局面。在宏观经济环境趋紧、三期叠加影响凸显的大背景下，取得这些成绩实属不易、难能可贵。这是全省上下在省委领导下，认真贯彻党中央、国务院决策部署，抢抓机遇、奋发有为的结果，也为“十三五”的发展积累了经验，探索了路径，奠定了基础。

坚持把稳增长、促发展作为第一要务，坚定目标不动摇。面对经济发展进入新常态、结构调整任务艰巨、生态环保压力空前的发展环境和底子薄、基础差、发展不足的基本省情，始终坚持在稳增长中破难题、求突破，推动形成了经济增长稳中向好、结构调整不断深化、生态建设加快推进的良好势头。

坚持把筑牢国家生态安全屏障作为重大历史责任，以生态保护优先理念协调推进经济社会发展。深刻领会中央关于生态文明建设的新部署和习近平总书记对我省生态保护的新要求，充分认识青海生态特殊重要地位和作用，用新的视野把握生态文明新时代的历史机遇，突破传统的思维定势和路径依赖，切实把生态文明建设融入经济、政治、文化和社会建设的各方面和全过程，奋力开辟青海生态文明建设和各项事业发展的新境界。

坚持把保障和改善民生作为出发点和落脚点，形成奋发前行

的强大凝聚力和向心力。坚定小财政办大民生的理念不动摇、财政再紧保障民生的力度不减弱、每年为老百姓办十件实事的目标不懈怠，有效提升了基本公共服务能力，不断提高均等化覆盖范围和水平，切实增强了人民群众的获得感，取得了历史性进步。

坚持以改革开放为总牵引，持续增强经济社会发展的动力和活力。坚定青海发展相对滞后但改革开放不能落后的信念，坚持在国家战略布局和市场大格局中谋求发展地位，切实从制约经济社会发展最突出的问题改起，从百姓最期盼的领域抓起，以改革红利不断弥补劣势，以开放合作不断弥补发展短板，开辟了西部地区、民族地区、贫困地区科学发展的新路径。

坚持夯实民族团结进步根基，确保社会长期和谐稳定。准确把握现阶段青海社会的基本矛盾和特殊矛盾，把大力创建民族团结进步先进区、全面加强“三基”建设、实施“平安与振兴工程”等有机结合起来，有针对性地采取既管当前、又利长远的重大举措，推进法治平安青海建设，不断巩固和发展民族团结、社会和谐、宗教和顺的良好局面。

坚持开拓创新，不断丰富与发展治青理政的新思路新举措。妥善应对经济下行压力增大等风险挑战，不断深化对青海发展阶段和发展规律的认识，提出了奋力打造“三区”、全面建设小康等一系列事关青海当前和长远发展的重大战略，丰富与发展了治青理政的新思路新举措，为把中国特色社会主义在青海坚持并拓展好提供了有力指导和坚强保障。

“十二五”规划主要经济指标完成情况

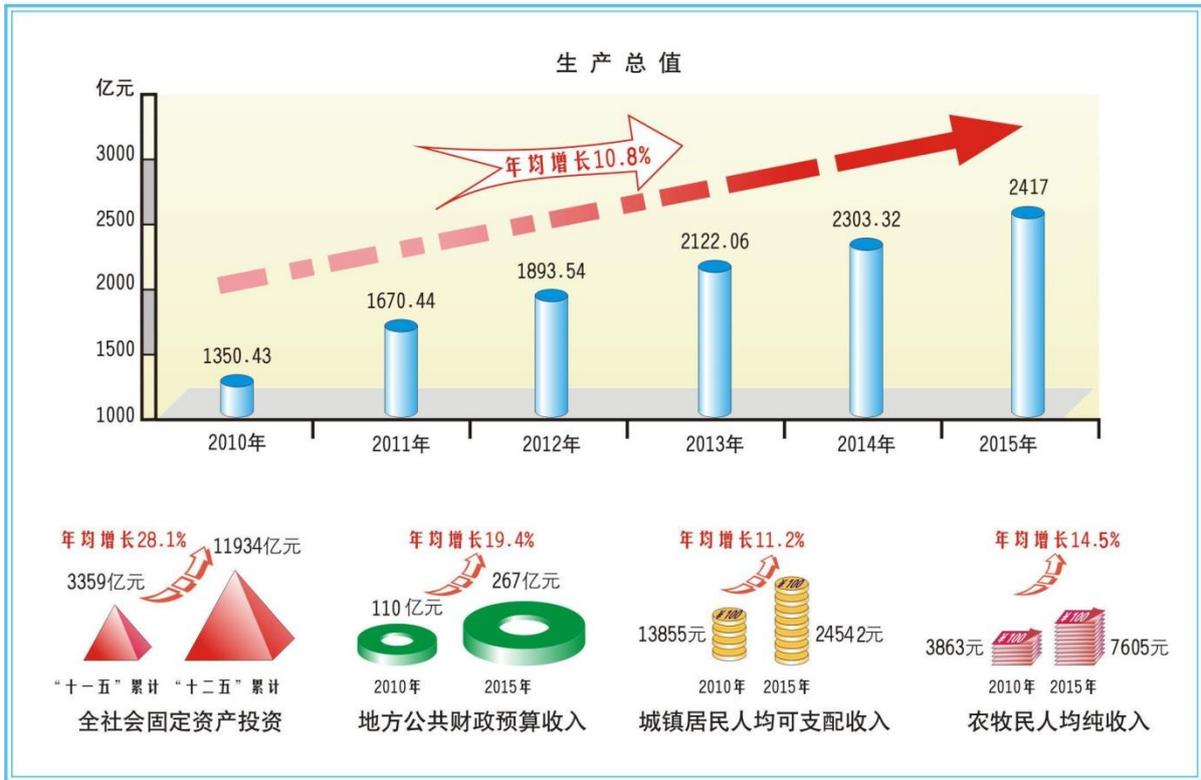


表 1 “十二五”经济社会发展主要指标完成情况表

指 标		2010年	规划目标		实现情况	
			2015年	年均增长 (%)	2015年	五年年均增长 (%)
生产总值	亿元	1350		10.5	2417	10.8
全社会固定资产投资总额	亿元	1068.7	[9000]	20	[11934]	28.1
地方公共财政预算收入	亿元	110.2		15	267	19.4
非公有制经济占生产总值的比重	%	31.6	38	提高6.4个百分点	35	
可再生能源生产比重	%	33.7	40	提高6.3个百分点	41	
服务业就业人员占总就业人员的比重	%	36	40	提高4个百分点	41	
研究与试验发展经费支出占生产总值比重	%	0.74	1.5	提高0.76个百分点	0.8	
城镇化率	%	44.7	50.5	提高5.78个百分点	50.3	
城镇居民人均可支配收入	元	13855	22300	10	24542	11.2
农牧民人均纯收入	元	3863	6800	12	7605	14.5

指 标		2010 年	规划目标		实现情况	
			2015 年	年均增长 (%)	2015 年	五年年均增长 (%)
城镇登记失业率	%	3.8	5 以内	5 以内	3.2	
五年城镇新增就业	万人	[23.6]	[25]	每年 5 万人	[29]	
五年转移农村劳动力	万人次	[500]	[500]	每年 100 万人	[563]	
新增劳动力平均受教育年限	年	10.5	12	提高 1.5 年	12	
广播电视综合覆盖率	%	92	98	提高 6 个百分点	98	
城镇职工参加基本养老保险人数	万人	74.4	80	增加 5.6 万人	100.1	
城乡三项医疗保险参保率	%	92	95	提高 3 个百分点	96	
九年义务教育巩固率	%	97.2	98	提高 0.8 个百分点	99.4	
城镇保障性住房建设	万套	8.68	[30]		[44.4]	
农牧区保障及奖励性住房建设	万套		[50]		[50.2]	
森林覆盖率	%	5.23	6.28	提高 1.05 个百分点	6.3	
人口自然增长率	‰	8.6		<9.8	8.55	
耕地保有量	万公顷	54.27	54		58.8	
农业灌溉用水有效利用系数		0.4	0.45		0.49	
单位工业增加值用水降低	%		[30]		[52]	
单位生产总值能耗下降	%		[10]		[10]	
单位生产总值二氧化碳排放下降	%		[10]		[10]	
主要污染物排放总量	万吨	38.7	45.2 万吨以内		41	

注：[]表示五年累计数；三项医疗保险指城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗；主要污染物指化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物；九年义务教育巩固率：由于 2012 年国家变更了该指标的计算方法，按新方法 2015 年我省九年义务教育巩固率达到 93.02%，完成了国家“十二五”规划纲要 93%的目标；农牧民可支配收入 2015 年为 7933 元，年均增长 14.5%。

二、发展环境

当前，世界经济在深度调整中曲折复苏，国际金融危机深层次影响在相当长时期依然存在，外部环境不稳定不确定因素增多。

国内经济面对深刻的供给侧、结构性、体制性矛盾，经济减速还没触底，下行压力仍然较大。同时，新一轮科技革命和产业变革酝酿新突破，新产业、新业态不断成长。我省发展也呈现出新的阶段性特征，将进入全面建成小康社会决胜期、生态文明建设提升期、经济发展动能转换期、新型城镇化加速推进期、全面深化改革攻坚期和全面推进依法治省关键期。

发展机遇和有利条件：

——国家坚持创新发展，不断推进理论、制度、科技、文化等各方面创新，更加注重提高发展的质量和效益，更加注重供给侧结构性改革，我们既面临全国经济保持中高速增长稳定带动机遇，更面临大力推进供需两侧结构性改革、全面调整优化结构的重大机遇，有条件通过艰苦努力，使全省经济跨上更有特色、质量更高、效益更好的发展轨道。

——国家坚持协调发展，优先推进西部大开发，加大藏区支持和对口支援力度，重点支持西部地区基础设施、特色优势产业发展，将持续改善我省发展条件，推进城乡协调发展和新型城镇化进程，培育新的增长极，不断增强自我发展的能力。

——国家坚持绿色发展，将有效推动我省全国生态文明示范区、国家循环经济发展先行区建设，加快构建生态文明新时代的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，构筑绿色低碳循环的先发优势和现代产业体系，开创生态美好、经济发展、百姓富裕的新局面。

——国家坚持开放发展，完善对外开放战略布局，推进“一带一路”建设，使我省由内陆腹地转向开放前沿，有利于我省深度融入“一带一路”发展，加快对外贸易，扩大招商引资，构建全方位、多层次、高水平的开放型经济新体制。

——国家坚持共享发展，将在增加公共服务供给、实施脱贫攻坚工程、提高教育质量、促进创业就业、缩小收入差距、健全保障制度、推进健康中国等方面采取一系列新举措，有利于我省加快补短板、惠民生、实现基本公共服务均等化，促进各项民生事业加快发展，同步全面建成小康。

——经过多年努力，我省经济总量和实力不断提升，发展方式加快转变，新的增长动能正在孕育形成，自我发展能力明显增强，特别是通过多年探索实践，逐步形成了一整套适应新常态、引领新常态的理念、思路、举措，自我发展的内生动力明显增强，为未来发展奠定了坚实基础。

面临的挑战和困难：

——发展动能转换迫在眉睫。我省在特色资源和低电价基础上发展起来的工业经济，在新常态下比较优势正在减弱，现有基础难以为快速增长做出更大贡献，产业结构层次不高、竞争力不强的问题凸显，结构不合理问题尚未得到根本扭转；省内新技术、新产业、新业态、新模式发展势头虽然较好，但体量小、占比低、牵动性弱，短期内还难以形成有效支撑，新旧动能“青黄不接”问题十分突出。

——保护与发展的深层矛盾仍需破解。近年来我省在生态保护和建设方面作了大量工作，取得了突出成就，但局部生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转，生态环境保护 and 建设任务依然繁重。同时，受发展阶段、经济布局、产业结构等因素影响，人口、资源与环境矛盾依然突出，统筹生态保护、经济发展和民生改善仍需做大量艰苦工作。

——推动协调发展面临新挑战。随着市场经济加快发展，各类要素加速向条件较好地区流动和集中，省内不同地区、不同功能区和城乡之间发展不均衡的矛盾将进一步加剧。在全面建成小康进程中，增加城乡居民收入、完成脱贫攻坚、提高公共服务质量和水平等任务也非常艰巨。

——开放发展的基础和能力不足。全省尚有部分地区仍未开放，对外开放互联互通的基础薄弱，对外合作交流的层次不高、规模偏小，参与国际产业分工的企业、产品、人才等支撑能力不强。

——保持社会和谐稳定面临新压力。经济转型期因利益调整引发的社会矛盾增多，去产能、去杠杆、去库存等过程中就业、金融风险等问题显现，对社会稳定形成新的压力。与此同时，反分裂斗争形势依然严峻，保持全省社会和谐稳定的任务依然艰巨。

综上，“十三五”时期，我省发展机遇与挑战并存，压力与动力共生。要勇于正视困难，坚定信心，善抓机遇，奋发有为，进一步“调结构、转方式、增动力”，全力推进，持久用功，力

争用 3 至 5 年时间，度过转折关口，完成一场深刻变革，推动青海发展跃上一个新水平，开辟宽广的新境界。

第二节 指导思想和原则

一、指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实“四个全面”战略布局，按照国家主体功能区规划，以生态保护优先理念协调推进经济社会发展，加快形成适应经济发展新常态的体制机制和发展方式，统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设，确保如期全面建成小康社会，把青海建设得更加和谐美丽。

二、基本原则

推进“十三五”发展，必须坚持人民主体地位、坚持科学发展、坚持深化改革、坚持依法治国、坚持统筹国内国际两个大局、坚持党的领导，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。“六个坚持”是我们必须遵循的重大原则，“五个发展”是关乎发展全局的一场深刻变革，是今后一个时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，要完整、系统、准确地贯穿于经济社会发展的各方面。

——**更加注重生态保护**。必须坚持生态保护优先，把生态文明理念贯穿到经济社会发展中，着力打造绿色发展新优势，切实履行好维护国家生态安全的历史责任，服务中华民族长远利益，实现可持续发展。

——**更加注重转变方式**。必须把握当今科技和产业变革方向，坚持走循环经济的发展路子，以创新为动力，加快推进结构调整，促进产业转型升级，全面提高质量和效益。

——**更加注重和谐稳定**。必须坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为着眼点和着力点，有效凝聚正能量，防范、化解和掌控各类社会风险，实现各民族共同团结奋斗和共同繁荣发展。

——**更加注重民生福祉**。必须坚持以人民为中心的发展思想，把改善民生、凝聚人心作为出发点和落脚点，着力解决群众的切身利益问题，使各族人民共享改革发展成果，切实增强发展的协调性。

——**更加注重改革开放**。必须坚持以改革红利弥补区位优势、以开放意识主动融入全球化发展潮流，坚持解放思想，坚持破除不合时宜的思想观念和体制机制障碍，不断增添发展动力和活力。

——**更加注重夯实基层**。必须深入推进“基层组织、基础工作、基本能力”建设，坚持实行倾斜政策，不断攻克薄弱环节，进一步打牢党在多民族地区的执政根基。

第三节 发展目标

“十三五”时期，全省经济社会发展总体要求是：**实现“一个同步”、奋力建设“三区”、打造一个“高地”**。即，把握中央提出的标准与要求，确保到 2020 年与全国同步全面建成小康社会；构筑国家生态安全屏障，建设生态文明先行区；加快转变发展方式，建设循环经济发展先行区；突出改善民生凝聚人心，建设民族团结进步先进区；弘扬党的优良作风，铸就青海精神高地。

今后五年，全面建成小康社会要在已确定目标要求的基础上，努力实现以下新的目标要求。

——**生态文明建设迈上新台阶**。全面落实全国和我省主体功能区规划要求，禁止开发区严守管制原则，限制开发区严守控制原则，重点开发区严守开发原则。生态保护与建设取得重大进展，环境质量不断改善，对维护国家生态安全的贡献更加凸显。资源循环利用体系初步建立，能源资源使用效率大幅提高，主要污染物排放得到合理控制，初步形成与生态文明新时代相适应的体制机制、空间格局、产业结构和生产生活方式，绿色发展达到全国先进水平。人们拥有天蓝、地绿、水净的美好家园。

——**经济保持中高速增长**。主动适应和引领新常态，在提高发展平衡性、包容性和可持续性的基础上，到 2020 年，实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2011 年翻一番，人均国内生产总值和城乡居民人均收入与全国平均水平的相对差距有所缩

小。财政金融支撑和引领作用不断优化，努力保持财政收入与经济增长同步，投资效率和企业效率明显上升，消费和出口对经济增长贡献率明显提高。高原现代农牧业产业体系初步形成，工业化和信息化融合发展水平大幅提升，服务业比重进一步加大。转型升级取得重大突破，新产业新业态不断培育，非公有制经济快速增长，经济发展向创新驱动发展迈出实质性步伐。

——**人民生活水平和质量明显提升。**基础设施和公共服务设施更加完善，基本公共服务均等化达到全国平均水平。教育现代化取得重要进展，劳动年龄人口受教育年限明显增加。就业比较充分，社会保障提标扩面，医药卫生体制改革、免费教育覆盖面、养老保障水平、住房改善程度等部分民生工作继续靠前。中等收入群体人口比重上升，各族群众生产生活条件不断改善。国家现行标准下农牧区贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽。

——**公民素质和社会文明程度显著提高。**中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的思想基础更加牢固。尊重自然、崇尚科学的现代文明意识和向善向上、诚信互助的社会风尚更加浓厚，人民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高。公共文化服务体系基本建成，文化名省建设迈上新台阶。以“两弹一星”精神、“五个特别”的青藏高原精神、“人一之，我十之”的实干精神、玉树抗震救灾精神为代表的青海精神不断弘扬，成为推动经济社会发展的重要力量源泉。

——**社会治理水平进一步提升**。依法治省取得积极成效，“关键少数”作用得到充分发挥，全社会法治意识和法治方式普遍树立。平安青海建设持续深化，重大决策社会稳定风险评估机制不断完善，各方面各层次利益诉求得到及时反映和协调，矛盾纠纷得到有效化解，各族群众的积极性和创造性充分发挥，正能量得到有效集聚。基层组织、基础工作、基本能力建设显著加强，寺院管理规范有序，治理体系进一步健全，社会更加和谐稳定，民族团结进步事业走在全国民族地区前列。

——**各方面制度更加成熟更加定型**。重要领域、关键环节深化改革取得决定性成果，生态文明制度、医疗卫生体制和司法体制等改革成为全国试点示范，一批改革形成特色和亮点。各领域基础性制度体系基本形成，治理体系和治理能力现代化取得积极进展。人民民主不断扩大，法治政府建设不断深入，司法公信力明显提高。开放型经济新体制初步形成，经济社会发展活力竞相迸发。

表 2 “十三五”青海经济社会发展规划主要指标

指 标	单位	2015 年 完成	“十三五”规划目标		指标属性
			2020 年	年均增 长%	
经济发展（6）					
生产总值年均增速	%	10.8*	—	7.5	预期性
全员劳动生产率	万元 /人	7.5	10.6	7.2	预期性
全社会固定资产投资年均增长	%	28.1*	—	10 左右	预期性
常住人口城镇化率	%	50.3	60	—	预期性
服务业增加值占生产总值比重	%	41.4	45	—	预期性
非公有制经济比重	%	35	40	—	预期性

生态文明（9）						
新增建设用地规模		万亩	[59]	控制在国家下达目标之内		约束性
森林覆盖率		%	6.3	7.5	—	约束性
水体水质	三大河流干流出省断面水质		Ⅱ类	Ⅱ类及以上	—	约束性
	湟水河出省断面水质达标率	%	83（Ⅳ类）	50（Ⅲ类）	—	
空气质量	主要城市细颗粒物（PM _{2.5} ）浓度下降	%	—	控制在国家下达目标之内		约束性
	主要城市空气质量优良天数比例	%	—	80	—	
非化石能源生产比重		%	41	43	—	预期性
万元 GDP 用水量		m ³	123	控制在国家下达目标之内		约束性
单位 GDP 能耗降低		%	[10]			
单位 GDP 二氧化碳排放降低		%	[10]			
主要污染物排放总量		万吨	41			
民生福祉（9）						
居民人均可支配收入		元	15813	23235	8	预期性
城镇新增就业人数		万人	[29]	[30]	—	预期性
高中阶段毛入学率		%	80	90	—	约束性
劳动年龄人口平均受教育年限		年	8.75	9.6	—	约束性
城乡居民基本养老保险参保率		%	95	98	—	约束性
城镇常住人口保障性住房建设		万套	—	[28.5]	—	约束性
农牧区危旧房改造及易地扶贫搬迁住房建设		万套	—	[25]	—	约束性
农牧区贫困人口脱贫		万人	—	[52]	—	约束性
人均期望寿命		岁	72	74	[2]	预期性
创新驱动（4）						
高技术产业增加值占工业增加值比重		%	6.2	12	—	预期性
研究与试验发展经费投入强度		%	0.8	1.5	—	预期性
科技进步贡献率		%	50	55	—	预期性
互联网普及率		%	48.5	85	—	预期性

注：贫困人口按现行标准界定；主要污染物指化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物。[]表示五年累计数；*表示五年年均增长率；主要城市指地级市、州府所在地和格尔木市；农牧区危旧房改造及易地扶贫搬迁住房建设包括危旧房改造 20 万套，易地搬迁 5 万套；三大河流出省断面水质，2020 年长江和澜沧江水质达到Ⅰ类、黄河水质达到Ⅱ类；高中阶段毛入学率含中等职业教育。

第二章 筑牢国家生态安全屏障

把生态文明建设放在突出位置，切实以生态保护优先理念协调推进经济社会发展，着力解决生态文明意识还不够强、生态保护工作还不到位、生态文明制度还不够完善等问题，进一步建设全国生态文明先行区，努力走向生态文明新时代。

第一节 强化生态保护与建设

坚持保护优先、自然恢复为主，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，加强山水草林田湖自然生态系统的保护和修复，完善“一屏两带”生态安全格局，力争到 2020 年实现重点生态治理区全覆盖。

一、加强重点区域生态建设

巩固和扩大生态安全屏障建设成果，以“五大生态板块”为重点，全面提升草原、森林、湿地、冰川、河湖、荒漠等自然生态系统稳定性和生态功能。

三江源地区。基本完成生态保护和建设二期工程，开展三江源国家公园体制试点，重点推进草原植被保护和恢复，提升水源涵养功能，处理好保护生态环境和提高人民生活水平的关系，增强基础设施支撑能力，改善农牧民生产生活条件。

祁连山水源涵养区。全面实施生态保护与建设综合治理工程，通过林草地、湿地保护和建设、水土保持、冰川环境保护等工程，

切实保护和改善黑河、疏勒河、石羊河、大通河等水源地的林草植被，加强矿区环境综合整治，遏制生态环境恶化趋势，提高水源涵养功能。

环青海湖地区。启动环湖地区生态保护与环境综合治理工程，促进流域、林地、草地、湿地生态系统和生物多样性生态系统良性循环，加强裸鲤、鸟类以及其它珍稀野生动物保护，加大沙漠化土地治理力度，有效调控流域、河流水资源利用，巩固和扩大保护治理成果。

河湟地区。深入实施生态环境综合治理工程，持续推进林草植被保护和建设，加强水土流失预防和治理，着力改善人居环境，实现区域生态环境逐步好转。

柴达木水源涵养区。启动生态环境保护和综合治理工程，努力保护原生态地表地貌，恢复沙区林草植被，保护好土壤盐壳，适度开发利用林田、草原、水土光热资源，推进柴达木盆地生态保护与建设。

二、推进生态修复工程

提高区域生态治理和植被覆盖率，维护高原生态良性循环，力争草地植被覆盖度达到 70%。进一步完善和落实草原生态保护补助奖励机制，实施高原湿地保护、沙漠化防治、高寒草原建设、东部地区水土保持等生态修复与治理工程，持续推进退牧还草、退耕还林草、天然林保护、“三北”防护林、重点公益林、水源涵养林、国家良好湖泊、湿地保护与建设等专项工程。推进黄河、

湟水河两岸南北山重点区域造林绿化，加强森林资源保护能力基础设施建设。实施国家生物多样性保护行动计划，划定优先保护区域，开展保护示范项目。

三、强化江河源头水生态保护

到 2020 年，新增水土流失综合治理面积 4500 平方公里，全省重要江河湖库水功能区水质达标率达到 88%以上。增强大江大河水源涵养功能，开展空中水资源开发利用，保护重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区和湿地的水生态，呵护好“中华水塔”。严格饮用水水源地保护，重点保护好 3 个国家级、26 个省级重要饮用水水源地，加强一般饮用水水源地保护，县城以上城镇集中式饮用水水源地水质达标率达到 95%，农村集中供水率达到 80%。大力实施水土保持工程，围绕祁连山—黑河、三江源、甘青宁—黄土丘陵等国家级以及柴达木盆地、环青海湖、黄河支流流域等省级重点区域，点面结合开展水土流失预防和治理，构建完善的综合防治体系。

专栏 1 生态保护和建设重大工程

三江源生态保护和建设工程二期工程：湿地封育 1413.6 万亩，沙化土地治理 153 万亩，封山育林 120.45 万亩，人工造林 249 万亩，退牧还草 6150 万亩，黑土滩治理 544.95 万亩，水土保持和生物多样性保护等。

祁连山生态保护与建设综合治理工程：封山育林与水源地保护 111.55 万亩，沙漠化土地治理 5.13 万亩，湿地保护与建设 446.5 万亩，沙化草地及黑土滩治理 319.5 万亩，开展水土保持工程和冰川环境保护工程及科技支撑。

柴达木地区生态环境综合治理工程：综合治理面积 22.08 万平方公里。

河湟地区生态环境治理项目：西宁城市绿芯森林公园、西宁国家级环城生态公园、中国（西宁）园林博览园，海东湟水河湿地公园，南北山绿化，水土流失预防和治理，建立人工饲草料基地 250 万亩，改良草原 921 万亩。

环青海湖地区生态保护与环境综合治理工程：实施区域水源涵养能力建设、湿地保护、退化草地治理、沙漠化土地治理、生态林建设、城镇乡村重要旅游景

点综合整治、污水垃圾处理设施建设。

沙化封禁保护区建设项目：开展大柴旦行委、格尔木市乌图美仁、共和县塔拉滩、海晏县等 8 个沙化封禁保护区建设。

水土保持建设项目：综合治理水土流失面积 4500 平方公里。

自然保护区建设工程：国家级和省级自然保护区基础设施建设，国家重点保护野生动植物典型生态系统类型及重要湿地保护，野生动物疫病监测防控体系。

天然林资源保护工程二期工程：管护森林面积 518.6 万公顷，公益林建设 37.7 万公顷，天保区森林抚育 8.4 万公顷。

“三北”防护林及长江流域防护林体系建设三期工程：营造林总规模 39.37 万公顷，退化林修复 33.35 万公顷；重点实施好湟水流域百万亩人工林基地建设、黄土高原综合治理和农田防护林更新改造等项目。

退牧还草、退耕还林工程：草地围栏、补播，建设人工饲草料基地，新建或改扩建棚圈等，退耕地造林 110 万亩。

三江源国家公园：建设国家公园生态体验、环境教育和游憩服务等必要的基础设施和公共服务设施；加大生物多样性保护力度、继续实施草原生态保护奖补，设立生态管护公益性岗位，完善生态补偿机制，加强公园所在县的县城和乡镇配套设施建设。

国家良好湖泊生态保护建设专项工程：玛多湖泊群、李家峡等列入国家《水质较好湖泊生态环境保护总体规划》的湖泊项目。

湿地保护与建设工程：开展贵德黄河清、河南洮河源等 15 处国家湿地公园建设。

水生态保护与修复：力争实施“三滩”引水生态综合治理灌溉骨干一期、环青海湖区水生态综合治理、河湟地区水生态综合治理等工程，继续实施水土保持生态建设、水源地保护等工程。

饮用水水源地保护：重点支持县级以上城镇饮用水水源地环境综合整治及水源地环境保护项目。

重点区域人工增雨工程：加强三江源、柴达木、环青海湖、祁连山等重点区域的人工增雨作业，建立人工增雨外场试验基地，购置适合高原的高性能增雨飞机。

第二节 加强环境综合治理

实行最严格的环境保护制度，坚持保护与治理相结合，整治与绿化协同推进，形成政府、市场、公众共治的环境治理体系，实现污染减排控制目标和环境质量总体改善。

一、推进污染防治和减排

抓好治气、净水、增绿、护蓝工程，深入推进大气、水、土

壤污染防治计划，严格控制化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等主要污染物排放。完善东部城市群及格尔木等工业化重点区域大气污染防治联防联控协作机制，探索建立其他区域污染防治协作机制，完善网格化管理措施。加快重点企业和园区环境治理步伐，实施工业污染源全面达标排放计划，积极推进省内火电机组超低排放改造工程、工业挥发性有机污染物控制工程，逐步淘汰或改造燃煤锅炉，对现有锅炉开展低氮燃烧、高效脱硫除尘改造。全面完成黄标车淘汰任务。加强城市扬尘治理。以还青海人民一条清澈的母亲河为目标，加大湟水河等重点流域和水域水生态综合整治力度，强化源头控制、水陆统筹兼顾，系统推进水污染防治、水生态保护和水资源管理，完善污水处理厂和外部管网，建设中水回用设施。着力控制土壤污染源，加强重金属污染防治，强化重点区域土壤污染治理，消除历史遗留环境风险。强化城市噪声、光化学和电磁污染治理。加强危险废物和医疗废物集中处置。

二、深化城乡环境综合整治

坚持城镇与乡村环境治理并重，广泛开展“家园美化行动”和城镇清洁环境行动。统筹推进城乡环境配套设施建设，集中力量建设一批污水垃圾处理项目，实现所有城镇生活污水垃圾处理设施全覆盖和稳定运行。在湟水河沿岸、黄河干流、环青海湖地区以及市州府、县城周边部分村庄建设生活污水处理设施；着力推进农牧区垃圾处理设施建设，实现所有乡镇和 90%以上村庄、

重点宗教场所垃圾得到有效集中处理。加大农牧业面源污染防治力度，统筹农牧区饮水安全巩固提升、改水改厕，推进农药、化肥、农膜减量使用，实施种养业废弃物资源化利用、无害化处理，全面提高城乡净化、美化、秩序化水平。促进矿山地质环境治理及地表生态修复，全面完成木里煤田矿区整治目标。集中开展交通干线及旅游景区环境综合治理工作，实现重点旅游景区和交通沿线垃圾收集转运设施全覆盖。加大白色污染整治力度。

三、加强环境风险防范

有效增强环境事件监测、预警及应急处置能力。加强重点区域环境风险分析排查，开展环境安全评估，建立环境风险预警体系，完善有毒有害监测因子监控，防止大规模环境污染事件发生。严格执行环境影响评价和“三同时”制度，强化基础设施建设中的环境恢复治理，减少对自然生态系统的干扰与破坏。加强地质灾害监测预警，实施地质灾害治理工程，开展直接威胁城镇、集中居民点或重要设施安全的山洪灾害防治。建立温室气体排放和节能减排统计监测体系，增强重点领域和生态脆弱地区适应气候变化能力。

四、健全环境治理制度体系

完善总量控制管理制度，建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业污染物排放许可制。完善突发环境事件应急机制，提高突发环境事件应急处置能力。建立农村环境治理长效机制，培育发展农村治污市场主体。严格实行生态环境损害赔偿制度。完善

环境保护管理制度，健全行政执法与刑事司法常态化衔接机制，建立权威统一的环境执法体系，执行环境信息公开制度。实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，强化县乡两级政府的环境保护职责，加强环境监管能力建设。

专栏 2 污染防治重大工程

重点区域大气污染治理项目：城市扬尘治理，西宁、海东等地黄标车淘汰，储油库、加油站油气回收治理，餐饮行业油烟治理，工业企业烟粉尘处理设施升级改造。

环境监测能力项目：主要污染物监管能力建设、环境物联网建设与应用、环境监测预警评估体系和应急能力建设、辐射环境监管能力建设等。

城镇污水垃圾处理设施项目：实施污水垃圾处理设施、污水再生利用设施、污泥无害化处置及配套管网项目。

农牧区污水垃圾处理设施项目：湟水河沿岸、黄河干流、环青海湖地区农村生活污水处理设施，部分县城周边农村污水收集管网和所有乡镇生活垃圾处理设施，农村垃圾收集转运设施。

重点工业污染源治理项目：工业企业废水污染治理和深度处理回用、火电机组超低排放改造、燃煤锅炉脱硫脱硝除尘改造和石化、工业涂料等行业挥发性有机污染物控制工程。

白色污染治理工程：建立废旧地膜和废旧塑料回收利用体系，推动报废汽车、家电等附带塑料配件的破碎、分选及回收。

山洪及地质灾害治理项目：治理山洪沟道 43 条，实施地质灾害治理项目 35 个，完成 16 处历史遗留矿山地质环境恢复治理项目，建设山洪灾害调查评价、预测预警平台。

交通沿线环境整治工程：重点实施铁路、公路适宜路段绿化、防风固沙工程，建设垃圾中转站，购置相关设施，设立垃圾收集、转运、处理体系。

第三节 深入实施资源节约和循环利用

树立节约集约循环利用的资源观，实施能源、水资源、建设用地总量和强度双控行动，开展能效、水效领跑者计划，促进资源高效利用。

一、加强资源节约利用

提高节水、节地、节材、节矿标准和资源利用效率。实行最

严格的水资源管理制度，严守开发利用总量、用水效率和限制纳污控制红线，积极开发利用微咸水、雨水等非常规水资源，实施再生水利用工程，统筹做好多蓄水、供好水、治污水、节约水工作，建设节水型社会。坚持最严格的节约用地制度，落实耕地占补平衡，严格执行国家各类建设用地标准，逐步建立土地流转管理办法，完善土地收储机制，推广应用节地技术和模式，推进城镇、工业园区低效用地再开发和工矿废弃地再利用。强化矿产开发准入管理，促进矿产资源高效利用。提高建筑节能标准，加快对既有建筑的节能改造，大力推行住宅供暖分户计量，推广绿色建筑和绿色建材。

二、推动循环型产业发展

深入实施《青海省建设国家循环经济发展先行区行动方案》。加快构建完整的循环型工业体系，延伸产业链条，推进循环化改造，工业固体废物综合利用率达到60%以上。加快构建农林牧渔多业共生的循环型农牧业体系，建立种养业废弃物资源化利用制度，推动农业资源利用节约化、生产过程清洁化、产业链接循环化、废物处理资源化。加快构建循环型服务业体系，推进服务主体绿色化、服务过程清洁化。健全再生资源利用体系，构建起集回收、拆解、分拣、加工、交易于一体的再生资源回收利用体系。推动生产者落实废弃产品回收处理责任。强化餐厨废弃物资源化利用和无害化处理。完善资源循环利用制度，落实促进循环经济发展的保障政策。

三、优化能源生产消费结构

优化能源生产结构，积极发展清洁能源和可再生能源，推广发展分布式能源。优化能源消费结构，提高绿色能源在用能结构中的比重。加强能源消费管理，建立完善能耗在线监测系统，进一步提高能源利用效率。实施重点产业能效提升计划，采用先进技术和工艺有效降低火电、电解铝、水泥等重点行业耗能水平。加强节能目标和碳排放强度下降目标责任及考核评价，严格执行节能审查制度。实施城镇新能源汽车推广计划、分布式光伏发电向农牧区延伸计划。

专栏 3 资源节约和循环利用重大工程

国家太阳能光伏示范城市项目：格尔木市、海南州光伏示范城市建设。

建筑节能项目：建设一批绿色生态示范城区。推进现有民用建筑节能改造工程。

园区循环化改造示范试点工程：柴达木循环经济试验区、西宁经济技术开发区等园区循环化改造工程。

再生资源回收体系建设项目：建设再生资源集散交易市场、再生资源分拣加工中心和回收站点。升级改造报废汽车拆解中心。

固体废物资源化利用工程：工业废渣、废石和尾矿综合利用工程。畜禽粪污、秸秆等农业废弃物资源化利用项目。

垃圾回收与资源化利用工程：生活垃圾分类回收和资源化利用项目，餐厨废弃物资源化利用和无害化处理项目，建筑废弃物资源化利用项目。

第四节 完成三江源国家公园体制试点

遵循生态保护内在规律和三江源生态系统特点，以生态保护管理体制机制创新为突破口，促进自然资源的持久保育和永续利用，将国家公园建成青藏高原生态保护修复示范区，三江源共建共享、人与自然和谐共生的先行区，青藏高原大自然保护展示和

生态文化传承区，实现三江源地区重要自然资源国家所有、全民共享、世代传承，为国家生态安全做出贡献。

一、突出生态保护和修复

结合行政区划和自然地理界限，构建“一园三区”的国家公园，即三江源国家公园，黄河源、长江源（可可西里）、澜沧江源三个园区。按照生态系统功能、保护目标和利用价值将各园区划分为核心保育区、生态保育修复区、传统利用区等不同功能区，实行差别化保护。核心保育区强化保护和自然修复，保护好冰川雪山、江源河流、湖泊湿地、草原草甸和森林灌丛，着力提高水源涵养和生物多样性服务功能；生态保育修复区实施必要的人工干预保护和恢复措施，加强退化草地、沙化土地治理、水土流失防治和天然林保护，实行严格的禁牧、休牧、轮牧，使湖泊湿地草地得以休养生息；传统利用区适度发展有机畜牧业，合理控制载畜量。以生态体验和环境教育促进生态保护，科学设计生态旅游线路，实行门票预约和限额制度，在县城和重要城镇集中布局公共服务和访客接待、交通运输、自驾营地、医疗救护等设施，尽可能减少人为活动对园区自然生态的干扰与影响。

二、探索人与自然和谐发展模式

处理好当地牧民群众全面发展与资源环境承载能力的关系，将保护生态与精准扶贫相结合，与牧民转岗就业、提高素质相结合，与牧民增收、改善生产生活条件相结合，合理扩大生态管护公益岗位规模，使牧民由草原利用者转变为生态保护者，兼顾草

原适度利用。建立牧民群众生态保护业绩与收入挂钩机制，健全当地牧民参与国家公园的共建机制，鼓励支持牧民从事公园生态体验、环境教育服务，从事生态保护工程劳务、生态监测等工作，设立相应社会服务公益岗位，优先安排园区内牧民群众和周边的无畜户、少畜户和贫困户，使牧民在参与生态保护、公园管理和运营中获得稳定收益。

三、创新保护管理体制机制

三江源国家公园范围内土地所有权全部为全民所有。组建三江源国家公园管理局，行使自然资源资产管理和国土空间用途管制职责。各有关部门依法行使自然资源监管权。合理划分管委会和当地政府的职责。建立以财政投入为主、社会积极参与的资金筹措保障机制。设立三江源国家级保护基金。继续实施草原生态奖补政策，适当提高奖补标准。构建保护野生动物的长效机制，支持三江源国家公园涉及的县域开展野生动物保护补偿。对园区及公园基础设施和公共服务设施建设给予支持。制定国家公园特许经营管理办法，建立牧民群众、社会公众参与特许经营的机制。建立社会广泛参与保护管理、科研监测、投资捐赠、志愿者服务、社会监督等方面的机制。开展宣传引导，形成牧民主动保护、社会广泛参与、各方积极投入建设国家公园的良好氛围。

第五节 发展生态文化

深化生态文明理念和制度创新研究，加强生态环境省情和绿

色价值观教育，积极培育生态文化和生态道德，努力挖掘、传承、保护和利用生态文化资源，动员全社会力量参与生态保护，形成勤俭节约、绿色低碳、文明健康生活方式和合理消费模式。

一、提高全民生态文明意识

大力倡导绿色价值观，加强生态环保知识普及教育。把生态文明教育纳入干部职工培训、国民教育、农牧民群众培训体系中，深入开展生态文明知识“八进”活动，积极推进“绿色细胞工程建设”。充分发挥新闻媒体宣传作用，普及生态文明法律法规、科学知识。完善公众参与制度，充分发挥群团组织、民间组织及志愿者的积极作用，组织好世界地球日、世界环境日和全国节能宣传周等主题宣传活动。维护公众环境权益，健全举报、听证、舆论和公众监督制度。积极开展高原气候变化监测与评估。加大适应气候变化战略研究和教育宣传力度。

二、倡导绿色低碳生活方式

强化政策引导，推广节能环保产品，促进绿色消费需求，推动全社会形成绿色消费自觉。崇尚简朴的生活方式，反对奢侈浪费和攀比炫耀，倡导绿色生活和休闲模式，引导绿色饮食、推广绿色服装、倡导绿色居住、鼓励绿色出行、推行绿色办公，加快形成简约适度、绿色低碳、文明健康的消费行为。积极打造生活方式绿色化的品牌活动和亮点工程。

三、保护开发利用生态文化资源

加强对自然文化遗产的保护，申报可可西里列入世界自然遗

产名录，加强昆仑山世界地质公园保护。充分挖掘特色生态文化元素创建一批生态文化教育基地，推动实施文化和自然遗产地保护工程，建设一批生态文化基础设施，创作一批生态文化作品，培育一批生态文化企业。设立青海省生态文明博物馆。

第六节 健全生态文明制度体系

全面贯彻党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署，统筹推进生态文明体制改革，探索构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。

一、健全自然资源资产产权制度

建立统一的确权登记系统，对水流、森林、山岭、草原、荒地等自然生态空间确权登记。创新自然资源全民所有权和集体所有权的实现形式，明确所有权、占有权、使用权、收益权等权责关系。全面建立自然资源资产有偿出让制度，组建统一行使所有权的机构，加强交易平台建设。

二、建立国土空间开发保护制度

完善基于主体功能区的财政、产业、投资、人口流动、建设用地、资源开发、环境保护等政策。健全国土空间用途管制制度，将用途管制扩大到所有自然生态空间，完善监测系统。建立覆盖重点生态功能区的“天地一体化”生态监测评估预警体系。实行重点生态功能区产业准入负面清单制度。建立资源环境承载能力监测预警机制。完善自然资源监管体制，将分散在

各部门的用途管制职责，逐步统一到一个部门，统一行使管制职责。

三、完善资源总量管理和全面节约制度

完善最严格的耕地保护和土地节约集约利用制度，建立节约集约用地激励和约束机制。强化用水管理，逐步建立农业灌溉、工业、城镇用水总量和定额管理制度。建立能源消费总量管理和节约制度。健全天然林、草原、湿地、沙化土地封禁保护制度。完善矿产资源开发利用水平调查制度，实施矿业权人勘查开发信息公示和“黑名单”制度。

四、健全资源有偿使用和生态补偿制度

加快自然资源及其产品价格改革，将资源所有者权益和生态环境损害等纳入价格体系。完善土地有偿使用制度。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制。完善矿产资源有偿使用和矿业权出让制度，探索矿产资源权益金制度。强化生态补偿制度，建立完善湿地、草原、林地等生态补偿政策，开展横向和流域生态补偿，逐步增加对重点生态功能区转移支付，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。健全完善生态管护公益岗位机制。建立耕地草原河湖休养生息制度。

五、培育环境治理和生态保护市场体系

培育环境治理和生态保护市场主体，加快推进污水垃圾处理设施运营管理单位向独立核算、自主经营的企业转变。培育和引进一批专业化高水平的环境污染治理企业，推行以市场化、产业

化、专业化为导向的环境污染第三方治理新模式。积极推进用能权、碳排放权、排污权和水权交易。强化以企业为单元进行总量控制、通过权益交易获得收益的机制。

六、完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度

树立绿色政绩观，坚持对三江源地区不考核 GDP，研究制定可操作、可视化的绿色发展指标体系，提高绿色发展指标权重，形成与主体功能区相适应的差异化绩效考核评价制度和奖惩机制。在市县层面开展自然资源资产负债表编制试点。对领导干部实行自然资源资产和耕地保护离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制，实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制。

第三章 创新创业驱动发展

全面贯彻落实《关于深化体制机制改革加快创新驱动发展的实施意见》，把发展的基点放在创新上，着力解决创新环境欠优、创新支撑发展能力弱、人才瓶颈制约明显、科技与经济结合不紧密等问题，形成促进创新的体制架构，塑造更多依靠创新驱动的引领型发展，使创新成为推动经济社会发展的主要驱动力。

第一节 培育发展新动能

优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，激发创新创业活力，释放新需求，加快实现发展动能转换。

一、持续扩大有效投资

继续发挥投资对增长的关键作用，注重优化投资结构，以重点项目为牵引，加大基础设施、生态保护、基本公共服务、产业升级、新型城镇化等领域的投入，带动产业供给侧结构性改革，大幅增强省内投资品的供给能力，着力解决我省投资率高、但综合投资拉动效应不够的问题，形成对经济可持续发展的有力支撑。积极争取国家支持，整合利用好地方财政资金，更好发挥政府投资的杠杆撬动作用，完善基础设施等投融资平台功能，组建旅游、扶贫等若干专业化投融资平台，继续以市场化方式筹集专项建设基金。更好发挥民间投资的作用，探索基础设施等实物资产证券化，发展各类投资公司和产业基金，鼓励股权众筹、风险投资、天使投资等发展。推进债券品种创新，扩大各类中小企业债券融资规模。推广政府和社会资本合作（PPP）模式，切实落实在财政、金融、税收等方面支持民间投资健康发展的政策，加快推进民间资本、金融资本与政府投资的有效合作。研究建立银行、证券、保险和各类社会资本的合作对接机制。

二、着力扩大消费规模

提高有效供给能力，通过创造新供给、提高供给质量，扩大消费需求。加快消费结构升级，优化消费环境，积极培育新型消费、扩大传统消费，发展新的消费模式，形成消费和供给良性互动、需求升级和产业升级协同共进的格局。着力抓好本地消费品的生产和销售，提高质量和市场占有率。认真落实鼓励消费的各

项政策，加快消费性服务业发展。增加中高端教育、医疗、文化、体育等服务供给。引导汽车等大宗消费，落实小排量汽车、新能源汽车税收优惠政策。积极培育网络购物、绿色出行、社会养老、医疗保健等新兴消费热点和消费方式，提升消费层次，引导消费向智能、绿色、健康、安全方向转变。加强市场价格监管，保持投资品和消费品价格总水平基本稳定。

三、促进出口稳定增长

实施优进优出战略，优化品种结构和市场结构，扩大新能源、新材料、特色轻工、农畜加工和文化产品出口规模，增加出口产品的科技含量和附加值，培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的对外经济新优势，提高特色优势产品竞争力和国际市场占有率，推进能源、装备制造、特色轻工等产业的国际合作。完善外贸促进政策协调机制，加强财税、金融、产业、贸易等政策之间的衔接和配合。

第二节 全力推动科技创新

发挥科技创新在全面创新中的引领作用，强化原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新，促进科技与经济深度融合，基本形成政府支持、市场主导、企业主体、科研院所积极参与、政产学研用结合的创新体系。

一、提升创新基础能力

建设和完善 100 个企业工程技术中心和重点实验室。实施科技型和高技术企业“两个倍增”工程和科技“小巨人”计划，高新技术企业数量达到 200 家，科技型企业数量达到 400 家，新培育 20 家产值过亿元高新技术企业。鼓励大型企业发挥创新骨干作用，面向全球吸引科技领军人才和高水平创新团队，组建一批产业技术创新战略联盟。立足特色优势产业发展，支持企业加强与国内外科研机构、省内外大学和大型企业集团联合攻关。加强省部（院）合作，建立 1-2 家国家级重点实验室。引导和支持高等院校、企业联合承担重大科研、企业关键技改项目。设立新兴产业创新引导资金，支持高新技术企业和科技型中小微企业快速发展，努力形成一批具有自主知识产权的知名品牌，引领相关产业发展方向。支持高校及科研院所的科技人员创办科技型企业。

二、推进重点领域创新

聚焦产业升级和链条拓展，引导组织重点领域关键技术攻关，有针对性地攻克一批亟待解决的关键核心技术和共性技术，在若干优势产业领域抢占科技制高点。重点开展盐湖锂盐高纯化、锂离子动力电池及其关键材料产业化提升、铝镁合金深加工、先进晶体材料产业化、相变储热材料研发、镁盐建筑材料和复合材料、高原生物资源开发与利用、智能制造、环保装备产业化等方面的技术攻关，推动产业向价值链的高端攀升，形成一批在全国有较大影响力的创新型特色产业集群。支持重点生态功能区生物多样

性动态变化研究，推广高原生态系统修复等技术。开展“天河工程”等可能对水资源和生态系统产生重大影响的前沿基础研究。加快对高原特色动植物资源保护和利用技术的研究，推进相关重点实验室、野外试验平台建设，解决特有濒危药材的可持续利用问题。继续实施农牧业“1020”重大科技支撑工程。加强绿色交通、清洁能源、清洁生产、环境监测等领域的技术攻关和集成应用。

三、增强科技成果转化能力

到 2020 年，全省科技服务机构超过 1000 家，每万人有效发明专利拥有量达到 2 件。加快制定促进科技成果转化的地方法规，大力促进省内外大学、科研院所和企业科技成果在青转化和转移。改造提升高新技术产业开发区、农业科技园区、科技企业孵化器、大学科技园等平台，推广新型孵化模式，提升分工合作的水平与生产效率。培育技术和股权期权市场，拓展技术和知识产权交易平台，技术合同交易额力争达到 50 亿元以上。

第三节 激发人才创新创造潜能

到 2020 年，全省科技人员总量达到 3 万人左右。启动实施“青海高端创新人才千人计划”，进一步整合衔接“昆仑英才”、“昆仑学者”、人才小高地等计划，建立一定规模、富有创新精神、敢于承担风险的创新型人才队伍，着力解决经济社会发展急需人才和智力短缺问题。

一、壮大企业家队伍

推行职业经理人制度，搭建企业高层经营管理人才培养、选拔、引进、评价、推荐公共服务平台，促进企业经营管理者职业化，提高企业家队伍整体素质。实施企业家创新培训工程，加强定期培训，搭建交流平台，培养企业家创新创业能力。鼓励企业到国内外大集团、大企业引进急需经营管理人才，形成人才竞争流动机制。鼓励行政机关、事业单位各类人才到企业发展。大力弘扬企业家精神，营造人人尊重、处处爱护企业家的氛围。

二、打造专业技能人才队伍

通过对外引进和自身培养，重点在科技创新、产业发展、企业管理等领域，汇聚 1000 名左右拔尖领军人才。继续做好博士后工作站和流动站管理，力争新增 2 个工作站、1 个流动站。在重视高端人才培养的同时，大力培养数以万计的中端和初级人才。落实国家技能人才培养创新项目，创建高技能人才培训基地、技能大师工作室、劳模创新工作室。引进国外高层次专门人才，组织实施留学人员科技项目择优资助、回国创业支持、海外赤子为国服务行动等计划。引导大型企业组织针对性强的专业技术人员赴境外相关企业进行实地培训。加强基层专业技术人才队伍建设，健全人才向基层、藏区、艰苦边远地区流动的机制和在一线创业的激励政策，实施好国家万名专家服务基层行动计划，引导各类人才深入基层一线创新创业。

三、优化社会管理人才队伍

大力加强公务员队伍建设，继续完善公务员考录政策和制度，建立健全公务员培养选拔机制和考核评价体系，开展公务员聘任制试点，逐步建立专业技术类、行政执法类公务员管理制度。加快推进事业单位人事管理法规体系建设，健全完善岗位设置和聘用制度。加强社区治理、社会工作专业人员、社会工作志愿者等其他社会工作者队伍建设，规范完善从业标准，研究建立社会工作人才薪酬制度，开发社会工作专业岗位，建立社会工作人才进入机关事业单位的接口。

四、健全集聚人才的制度体系

形成尊重知识、尊重人才、尊重创新的良好风尚和有利于出成就、出业绩的体制机制。建立教育培训和实践锻炼相配套、省内培养和省内外交流合作相衔接的开放式培养体系，支持高校、科研院所、企事业单位在产业园区设立实训基地，支持创新创业人才到国内重点院校、科研院所学习深造。完善以岗位职责要求为基础，以品德、能力和业绩为导向，科学、公平、公正的人才评价和激励机制。制定在福利待遇、职务职称、住房补助、医疗保障、子女入学等方面的优惠条件，实行以增加知识价值为导向的分配政策，提高成果转化收益分享比例，依法赋予创新领军人才更多人财物支配权、技术路线决策权。设立“青海人才工作伯乐奖”，落实领导干部联系专家制度。制定发布紧缺急需人才目录。探索建立青海省专家考察休假制度。

专栏 4 人才建设重点工程

青海高端创新人才千人计划：培养和引进 1000 名左右能够突破关键技术、带动新兴产业、建设新兴学科的人才。

人才“小高地”建设工程：在高校企事业单位扶持 50 个人才小高地建设。

党政人才能力提升工程：省州县乡公务员和事业单位人员“三基”建设通用能力提升。

专业技术人才知识更新工程：每年完成 6 万左右专业技术人员继续教育培训。

技能人才培养创新工程：未就业大中专毕业生就业培训、城乡劳动力技能培训、贫困劳动力技能扶贫行动等。

社会工作人才培养计划：培养专业社会工作者 4000 名，高级督导人才 100 名。

第四节 推进大众创业万众创新

到 2020 年，力争全省建成众创空间 50 家以上，有条件的城镇及职业学院均建成 1 家以上众创空间。增加创新资源的供给，发挥“双创”、“互联网+”集众智汇众力的乘数效应，推动工业园区、教育科技集聚区、文化创意集聚区与众创空间协同发展，孵化培育一批创新型小微企业，探索众创、众包、众扶、众筹等新模式，从中成长出能够引领未来经济发展的骨干企业，形成新的产业业态和经济增长点。

一、倡导创新创业精神

强化尊重知识、尊重创新、充分体现智力劳动价值的分配导向。支持高校学生成立创新创业协会、创业俱乐部等社团，支持举办创业大讲堂、创业沙龙、创业训练营、创新创业大赛、创新成果和创业项目展示推介等活动，搭建创业者交流平台。培育创业文化，弘扬勇于创新的社会价值取向，营造崇尚创新、宽容失败的良好社会氛围，让大众创业、万众创新蔚然成风。

二、加快建设众创空间

支持行业领军企业、创业投资机构等社会力量，充分利用各类创新创业要素，采取创新与企业、线上与线下、孵化与投资相结合的方式，引进推广创客空间、创业咖啡、创新工厂等新型众创空间，提供投资促进、培育辅导、媒体延伸、创客孵化等专业服务。鼓励各类创业机构利用现有闲置场地、厂房等改造建设众创空间。支持创新创业孵化机构应用互联网技术，突破物理空间，为创业企业或团体提供包括工作空间、网络空间、社交空间、资源共享空间在内的创业条件，开展市场化、专业化、集成化、网络化的创新创业服务。

三、促进大学生创新创业

落实高校毕业生就业促进和创业引领计划，带动青年就业创业。利用现有教育资源及大学科技园、产学研合作基地、创业孵化基地等设立公益性大学生创新创业场所。实施青海省大学生创业百千工程，遴选百名创业导师、培养千名创业大学生。对高校毕业生创办的小型微利企业给予各项优惠政策。支持高校毕业生和各类优秀人才投身现代农牧业建设，鼓励回乡创业，使广大农牧区成为大学生创业的广阔空间。

第五节 营造创新创业良好环境

到 2020 年，科技体制改革取得突破，基本建立适应创新驱动发展战略要求、符合市场经济规律和科技创新发展规律的创新

体系。加快政府职能从研发管理向创新服务转变，优化创新基地和研究力量布局，完善科技专项、引导基金管理，增加研发投入。

一、深化科技体制改革

完善政府对基础性、前沿性、战略性科学研究和共性技术研究的支持机制。深化科技计划管理改革，优化整合现有科技计划，实行分类管理、分类支持，建立科技计划管理联席会议制度，推行专业机构管理项目机制，健全监督评估机制。建立创新政策协调审查机制，清理并废止有违创新规律、阻碍新兴产业和新兴业态发展的条款。加快科研院所改革，探索去行政化，发展社会化新型研发和服务机构。建立“民办官助”的非营利性新型研发机构。激发科研机构 and 高校创新潜力，鼓励高校和科研院所设立技术转化机构，出台科研人员留职创业、职务发明等相关规定，形成鼓励创业创新的收入分配机制，激发市场转化科技成果的潜力。实行严格的知识产权保护制度，健全侵权查处机制。改革科技成果产权制度，完善股权、期权税收优惠政策和分红奖励办法。培育壮大科技中介机构，实现科技成果与市场对接的双向互动、良性循环。

二、加强创新平台建设

到 2020 年，新建 5 个国家级科技创新平台，建立起与产业发展相适应、创新资源高效集成的创新平台体系。发挥高新区对创新资源的集聚整合作用，引导创新平台形成资源叠加优势和创新集群效应。加快推进青海国家高新区、青海大学国家科技园、

国家农业科技园区、西宁中关村科技成果产业化基地、海东中关村科技园及西宁、格尔木创新型城市建设。整合利用各类创新资源，搭建专业技术平台、引入专业化科技服务机构和科技金融服务体系，建设形成若干创新基地和创新集群。

三、完善创新开放交流机制

推动建立深度融合的开放式创新合作机制，推进跨领域、跨行业协同创新，提升吸纳利用国内外创新资源的能力。推进科技计划对外开放，依托青海特色优势，加强国际科技合作，建设国际科技合作基地。坚持引需对接，健全柔性引智机制，鼓励企业、高校、医院及科研院所通过项目招标和科研合作吸纳领军人才，完善“专家+项目+基地（站）”的服务模式。健全科研设施共享机制，促进科研基础设施、仪器和专利基础信息资源向社会用户开放，扩大科技资源的有效利用，实现资源共享。

四、健全创新投融资体系

加大财政资金对基础研究、社会公益性研究、前沿高技术研究的支持。优化财政对科技创新的投入方式，加大创新创业投资支持力度，设立科技成果转化引导基金和科技援青基金，进一步扩大科技创业风险投资引导基金规模。充分利用省财政信贷风险补偿专项资金，鼓励金融机构加大对中小企业的信贷支持，鼓励科技型小额贷款公司向小微科技企业提供贷款服务。实行普惠性财税支持政策，政府采购优先选择创新产品、绿色产品、节能产品，提高研发费用加计扣除。试点省级与市州级科技经费联合支

持企业科技创新的方式。支持银行业金融机构设立科技支行或科技信贷中心、科技企业金融事业部等专营机构，建立科技金融合作平台，推动发展投贷联动、投保联动、投债联动等新模式。支持符合条件的创新创业企业利用增信集合债、小额股权众筹等工具直接融资。完善创业担保贷款政策。支持保险资金参与创新创业。支持知识产权金融发展。

专栏 5 科技创新重大工程

重点产业科技支撑工程：新材料领域科技创新基地、新能源领域科技创新基地、盐湖领域科技创新基地、特色生物领域科技创新基地、大数据“互联网+”科技创新基地等。

农牧业科技创新工程：西宁、海东等国家及省级农牧业科技园区建设，国家农村信息化示范省建设。

创新型城市创建工程：推进西宁、格尔木创建创新型城市，推进创业型市州、创业型县区建设。

创新型企业培育工程：重点实验室、工程技术研究中心等企业研发平台，青海国家高新技术产业开发区建设、科技型中小微企业孵化基地，滚动培育百户专精特新企业工程。

科技服务提升工程：科技文献和成果信息服务平台、大型科学仪器共享服务平台、公共研发平台等建设。

众创空间建设工程：西宁市 iBi 育成中心、西宁城北双创集聚区，西宁、海东、海西等地建设 50 个众创空间。

第四章 深入推进区域协调发展

坚持空间优化、区域协同、城乡统筹，从更高层次、更宽视野推进“四区两带一线”区域发展战略，重点解决区域城乡发展差距大、新型城镇化水平较低、区域互动发展程度不高等问题，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。

第一节 加快形成主体功能区布局

尊重自然规律、经济规律和社会规律，深入实施主体功能区战略，加快研究制定有利于主体功能区建设的配套政策体系，健全分类评价考核体系，推动各地区严格按照区域主体功能定位进行开发活动，构建空间有序、生产高效、生活富裕、生态良好、社会和谐的美好家园。

一、优化国土空间开发格局

树立空间均衡理念，积极构建平衡适宜的“三区一带”农牧业发展格局、“一轴两群（区）”为主体的城镇化工业化格局，促进产业集聚布局，人口集中居住，城镇集群分布，提高国土空间利用效率。适当增加生活空间、生态用地，保护好山水草林田湖天然生态，给自然留下更多修复空间。探索编制省级层面的空间布局“顶层规划”，在市县层面积极推动城乡建设、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”，将各类规划的原则内涵和底线要求，用不同“颜色”叠加在一张底图上，既保持规划的协调性、兼容性、互补性，又引导专项规划发挥各自特有作用，逐步建立从总体到局部、自上而下有机统一的空间规划体系。

二、强化国土空间用途管制

划定生产、生活、生态空间管制界线，严守生态红线和环境容量底线，统筹推进集聚开发、分类保护和综合整治，促进国土资源开发利用与经济社会发展相协调。划定“生存线”，坚持最

严格的耕地保护制度，划定永久基本农田，耕地保有量保持在 831 万亩。划定“生态线”，开展环境功能区划分，合理划定自然生态保留区、生态功能保育区、食物环境安全保障区、集居环境维护区、资源开发环境引导区，加快建立资源环境承载能力监测预警机制。划定“保障线”，保障经济社会发展所必需的能源资源、重大基础设施、工业生产及生活居住用地，科学划定城乡开发边界，合理布局工业和城镇区域，提高国土开发效率。

三、提升重要生态功能区保护能力

加强对重要湿地、风景名胜区、森林公园、沙漠公园、地质公园、水源保护地以及世界文化遗产的保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性和完整性的干扰。加强自然保护区保护能力建设，按照保护区的级别、面积、生态区位，整体推进管理机构、管护队伍、监测体系、基础设施和科研基地建设。各类保护区原则上只安排国家出资的公益性地质矿产勘查，禁止社会资本进入，探索建立保护区已探明矿产资源战略储备机制，力争自然保护区保护与管理工作走在全国前列。建立保护珍稀野生动植物长效机制，完善野生动植物抢救、保护、繁育、交易制度，支持建设野牦牛、藏羚羊、普氏原羚、雪豹等以旗舰物种保护为主题的野生动物保护区。

第二节 优化全省区域分工布局

合理优化布局，完善差别化发展政策，提升“四区”区域发

展的层次和水平，不断拓展优势互补、各具特色、充满生机、协同共进的发展空间，把“两带一线”打造成重要特色农牧业走廊、新型工业走廊、水电开发走廊、生态旅游走廊和丝绸之路开放带、城镇化发展带。

一、实现西宁海东协调一体发展

更好发挥西宁市市场体系健全、产业基础扎实、城镇体系完备、开放程度高等优势，推动其在创新驱动、结构升级等方面率先取得突破，推进老城区改造和新区建设，将其打造成我省现代化中心城市、丝绸之路经济带重要节点城市、青藏高原宜居和旅游城市。加快海东市建设，在基础设施、产业园区、城市规划建设管理和扶贫攻坚等方面取得重大突破，着力建设成为我省功能优化重要城市、兰西经济区产业基地、东部城市群的重要支撑、高原现代农业示范区和全省科学发展的新增长极，实现兰西城市群的中部崛起。

按照“规划、综合交通、水资源利用、能源供应、电信通信、生态环保、金融服务、基本公共服务”八个一体化的目标，统筹实施一批重大基础设施项目，推进形成西宁-海东1小时经济圈、物流圈、旅游圈、生活圈。进一步优化区域分工和产业布局，避免产业布局同构化、产业结构趋同化。

二、推动海西加快转型发展

建成全国重要的循环经济示范区、新型工业化基地和城乡发展一体化示范区。突出抓好盐湖化工等基础原材料产业链的延伸，

实现就地转型、提质增效和循环化发展，重塑传统产业新优势。大力培育新能源、新材料、特色生物等战略性新兴产业，形成区域发展新支撑。引导城镇建设与循环经济试验区建设相融合，加强与新疆、西藏等周边省区的联系，将格尔木建设成为区域性重要交通枢纽、电力枢纽和资源加工转换中心。进一步增强德令哈市的基础保障能力，提升可持续发展水平，打造成特色产业基地和高原绿洲城市。加快发展德令哈、诺木洪枸杞产业园，打造枸杞标准化生产加工基地。

三、推进环湖地区特色发展

建成全省生态旅游、现代生态畜牧业发展示范区。加强水源地保护，增强水源涵养功能，促进青海湖流域草地、湿地、森林生态系统良性循环。充分挖掘自然风光、民族特色和宗教文化资源，规划建设以青海湖、祁连山等为重点的环湖特色旅游景区，增强旅游接待能力，树立良好的品牌形象，进一步提升高原特色旅游业发展的层次和水平。加大农牧业基础投入，发展高水平、标准化的养殖小区和农业园区，建设环青海湖区域农业区油菜、青稞产业带，因地制宜发展农畜产品加工业。根据资源禀赋，在确保区域生态功能的前提下，适度发展水电、新能源以及矿产资源综合开发等产业。

四、促进青南地区保护与发展和谐共进

更加注重生态保护和建设，建成国家重要的绿色生态产品供给地、国家生态安全屏障、特色文化体验旅游目的地。全力推进

三江源国家生态保护综合试验区建设，统筹生态保护、后续产业发展、防灾减灾和牧业人口布局，积极发展民族手工艺品、特色旅游纪念品、生态旅游等生态型非农产业。支持优势农畜产品产业带发展，建设全国草地生态畜牧业实验区、高原现代农牧业示范区，打造县域现代农牧业精品园区。

推进我省与川甘交界地区的平安与振兴工程，全面加强基层政权建设，组织实施交界地区交通建设、教育发展、旅游发展专项规划，优先推进基础设施建设，推进交界地区互联互通提速、教育发展提质、社会治理提效，筑牢长治久安的物质基础，实现区域长期稳定发展。

五、引导县域经济多极发展

根据各区域条件和资源禀赋，优化县域产业空间布局和功能定位，积极发展县域经济，重点培育壮大特色优势产业和产业园区，促进农畜产品精深加工和农牧区服务业发展，拓展农牧民增收渠道，提高在全省经济格局中的贡献率。围绕发展具有地方特色的农畜产品，加快建设一批特色鲜明、集中连片的生产基地，扶持培育一批产业化龙头企业，打造绿色有机农畜产品供给区。依托省内重大产业基地和央企、省企，借力发展、联动发展，发展专业化配套和劳动密集型产业。支持青南地区县（市）到东部地区合作发展“飞地经济”。挖掘县域文化旅游资源，积极发展文化旅游业，统筹发展关联产业。加大对人口较少民族地区的支持力度，改善生产生存条件，促进整体均衡发展。

第三节 加快推进新型城镇化

统筹城镇规划、建设、管理三大环节，优化城镇体系和空间布局，集中打造一批基础条件较好、区位优势突出、产城融合的新兴城市和美丽城镇，健全农牧业转移人口市民化推进机制，着力提升城镇品质，走出一条以人为本、科学布局、城乡统筹、生态文明、文化传承、具有青海特色的新型城镇化道路。

一、形成城镇体系新布局

实施《青海省城镇体系规划》，着力推进东部城市群快速发展，强化西宁中心城市集聚辐射带动作用，支持打造“一芯双城七片区”城市发展新格局，加强海东副中心城市建设，基本形成多层次城镇体系。壮大格尔木、德令哈、玉树区域性城市，充分发挥其在全省城镇化格局中的重要支撑作用。积极培育8个新兴城市，着力将共和、同仁、贵德、海晏、玛沁等具有先行优势的5个县积极培育成新兴城市；稳妥推进门源、民和、互助等3个民族自治县规划、建设、管理向城市体制转变，适时撤县建市。推进海西西部三行委行政区划管理体制变革。依照《青海省新型城镇化规划》，继续在交通沿线和人口集中地区再打造48个宜居宜业的综合服务型、工业服务型、交通物流型、文化旅游型、商贸服务型和农牧业服务型美丽城镇。

二、加强城镇基础设施建设

以完善城镇功能为目标，实施一批市政道路、停车场、供水

排水、供气供热、污水垃圾处理等工程，积极推进地下管廊、“海绵城市”示范工程，有效提升城市综合承载力。完成城镇棚户区、国有工矿棚户区、城中村和旧城改造。创建公交城市，完善交通设施布局，建设公交专用道、综合换乘枢纽，建立快捷的城市公共交通体系，提高交通出行便捷性、舒适性。实施西宁畅通工程，开工建设西宁城轨一号线，加快构建“外成环、内成网”的路网体系。建设自行车道、步行道等城镇慢行系统，保障慢行路权。积极推动电动汽车充电基础设施建设。安排与周边省区交界区域的城镇加快基础设施建设，完善服务功能。

三、推进农牧业转移人口市民化

把促进有能力在城镇稳定就业和生活的农牧业人口有序实现市民化作为首要任务。加快户籍制度改革和居住证制度双落地，建立健全“人地钱”三挂钩机制。统筹解决好农牧业转移人口户籍转换问题，取消城镇、农村的户口性质区别，放开建制镇和小城市落户限制，进一步放宽西宁市落户限制。全面推行居住证制度，基本实现公共服务常住人口全覆盖。健全财政转移支付同农牧业转移人口市民化挂钩机制，完善城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩机制。建立产权确认登记制度，维护进城农牧民土地承包权、林地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。加强县城配套基础设施建设，为进入城镇打工或居住的农牧民创造必要的生活条件；提高建制镇自我发展能力，因地制宜培育壮大吸纳就业能力强的产业，

让进城农民工稳定就业。大力推进转移人口“员工融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会”的四融合工程。创新人口管理，实行在居住地注册并随居住地变动迁移的户口登记政策，加快建立以居民身份证号码为唯一标识，依法记录、查询和评估人口相关信息的制度。继续抓好新型城镇化试点。

四、提升城镇品质

推进智慧城市建设。以网络宽带化和应用智能化为核心，推动信息技术与城市发展全面深度融合，加快摄像、红外、激光等传感设备的普及应用，健全和完善城镇智能信息技术管理数据库，提高城镇信息化、智能化水平。注重人文城镇建设。把文化软实力作为推动城镇化的重要支撑，提倡城镇形态多样性，加强河湟文化发掘和历史文化名城保护，推动传统文化元素融入现代城市建设，结合老城区改造，留住城镇的人文特色和历史记忆。加强绿色宜居城镇建设。坚持生态建设与城镇建设同步推进，将环境容量和综合承载力作为确定城市规模的基本依据，以构筑城镇生态廊、带为重点，全力推进城镇公园、城镇绿地、城乡林带、荒山绿化等建设，着力扩大城镇生态空间和环境容量，形成以城镇绿肺、绿心、绿岛为主体的绿地系统，构筑起环城绿圈。在海拔较高的重点城镇建设一批科技生态园，改善人居环境，努力建设人与人、人与自然和谐相处的美丽家园。城镇建成区绿化覆盖率达到 28%。

五、提高城镇规划建设管理水平

强化城镇规划的科学性、权威性、严肃性，发挥好调控、引领和约束作用。控制城镇开发强度，划定水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线、永久基本农田和生态保护红线，防止“摊大饼”式扩张，推动形成绿色低碳的城镇建设运营模式。根据发展需求，加强城市新区规划建设，完善城市功能，促进产城融合，拓展城市发展空间。加快建设智能化交通系统，建成智能化交通管理体系。创新市政公用事业投资、管理和运营体制，积极推进市政公用事业改革，进一步提高服务水平。推进城镇管理改革创新，推行市县两级政府规划建设管理部门综合执法，推动管理重心下移，强化社区管理。合理布局公共基础设施，使养老、健身、卫生等公共基础设施服务延伸到社区。科学确定城镇开发强度，推动城镇化发展由外延扩张式向内涵提升式转变。

专栏 6 新型城镇化建设重大工程

转移人口城镇化工程：建立转移人口成本分担机制，配套建设基本公共服务设施。

东部城市群基础设施工程：西宁市外环内网及市政道路建设项目，海东市核心区道路建设项目，东部城市群公共交通一体化建设项目，公共停车场、绿色出行等项目。

新兴城市培育：共和、同仁、贵德、海晏、玛沁、门源、民和、互助等 8 个新兴城市基础设施建设。

美丽城镇：完成 48 个美丽城镇建设。

美丽乡村：完成 1500 个高原美丽乡村建设。

地下管网：以重点城市、城市新区、各类园区、成片开发区域为重点，结合旧城更新和地下空间开发，开工建设干线、支线综合管廊；实施城镇供水、燃气、供热等地下管网改造。

海绵城市建设项目：实施道路广场、公园绿地、河湖水体等雨水收集、净化和利用工程，提高城镇排水防涝、雨污分流、雨水调蓄能力。

第四节 促进城乡发展一体化

坚持工业反哺农业、城市支持农村，加快改造城乡二元结构，推动实现城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡统筹的新格局。

一、加强城乡统筹规划

推进城乡规划一体化，加强城镇规划与周边乡村规划在产业布局、基础设施和公共服务设施建设、生态空间布局等方面的衔接协调，提高城镇对乡村的辐射带动作用。科学编制村镇总体规划，按照发展中心村、保护特色村、整治空心村的要求，合理引导农村住宅和牧区居民聚居点建设，充分考虑农牧民生产合理半径、生活习俗及交通条件的改善，在农牧民自愿基础上，推动村庄和定居点布局从零星分散向适度集聚转变。

二、优化城乡公共资源配置

推进城乡公共服务一体化，强化城乡基础设施连接，推动基础设施城乡联网共享。加快城镇优质公共服务向农牧区延伸，实现城乡社保对接和合理流转。扩大公共财政覆盖农牧区范围，提高公共财政投向“三农”的比重。促进城乡要素平等交换，建立城乡统一的人力资源市场，使城乡劳动者平等就业、同工同酬。建立城乡统一的建设用地市场，提高土地配置效率和农牧民在土地增值中的收益。健全农业科技人员下乡、农业科技成果转化、

先进农业技术推广的激励和利益分享机制。创新“三农”金融服务，发挥政策性和合作性金融作用，支持社会资本参与设立新型农村金融机构。

三、建设高原美丽乡村

到2020年，再完成1500个高原美丽乡村建设。推行“耕在田、居在镇，基础设施城镇化、生活服务社区化、生活方式市民化”的新型农村牧区模式。科学规划村镇体系和布局，进一步强化《县域村庄体系规划》和《村庄建设规划》的实施，统筹安排农村牧区基础设施、公共服务设施和住房建设，强化集镇、集市管理，加强村庄环境治理，加大清洁能源使用推广力度，在条件具备的社区积极发展旅游服务、农畜产品加工、特色手工、餐饮等产业，实施村庄建设、环境综合整治、兴业富民等行动计划，建成一批田园美、村庄美、生活美的宜居乡村。

第五节 推动区域互补互动发展

坚持优势互补、共同发展，加强与周边省区的经济技术协作，加快形成区域一体化合作机制，实现与甘川新藏等周边省区联动发展。

一、推进兰西经济区建设

积极争取国家从基础设施、资源配置、生态保护、产业发展等方面加大对兰西经济区和城市群发展的支持力度。加大交通、能源等基础设施的共同规划建设，逐步形成高效、便捷、共享的基础设施网络。加强产业对接合作，有重点地围绕产业转型、特

色优势资源开发等方面规划布局一批重大项目。推进民和川口与兰州海石湾协作建设“川海新城”，使其成为联接西宁、兰州两大城市的重要节点。

二、加强与周边地区交流合作

统筹规划与成渝经济区以及甘肃、新疆、西藏的交流合作，进一步拓展区域交流合作空间。以西成铁路建设为契机，研究建立西宁—成都区域发展合作机制，从决策、协调、执行层面提前谋划合作发展的具体路径，在能源资源、产业转移、社会发展、民生改善、科技创新、生态保护等领域开展务实合作。以加快交通大通道和生态屏障建设为切入点，加强与甘肃、新疆、西藏在能源资源等领域的产业合作，共同推进资源开发和转化；丰富文化旅游合作，共同开拓旅游市场；开展生态环境保护和建设的交流合作，共同构筑好国家生态安全屏障。

三、积极承接产业转移

立足资源特点和产业基础，着力承接和引进一批精深加工、高端制造产业，建设出口商品加工基地。围绕承接产业转移，适时有序的在西宁市、海东市、格尔木市建立省级对外开放经济合作区，争取建设国家级承接产业转移示范区。

第五章 构建绿色低碳循环产业体系

深入推进国家循环经济发展先行区建设，着力加强供给侧结构性改革，提高供给体系质量和效率，以绿色低碳为主攻方向，着力解决产业结构不合理、传统产业效益不高、新兴产业规模不大等问题，促进产业迈向中高端，基本形成绿色低碳循环、创新驱动、特色鲜明、效益显著的产业新体系，不断增强产业综合竞争力。

第一节 壮大高原特色现代生态农牧业

坚持集约化、有机化、品牌化方向，加快转变农牧业发展方式，走出一条农业与牧业循环、规模经营与品牌效益兼得、一二三产业融合发展的特色之路。

一、提高农牧业综合生产能力

高度重视农牧业发展，切实保护和利用好有限耕地。到 2020 年，实现农牧民口粮自给有余，蔬菜自给率不断提高、生产水平再上新台阶，牛羊肉、奶类、马铃薯、油料人均占有量居西部乃至全国前列。以稳定粮食产量、增加畜产品有效供给、提高“菜篮子”生产水平、促进农牧民增收为主要目标，加大强农惠农富农政策力度，不断提高农牧业综合生产能力。加快农田水利、机耕道路、农田林网建设，建设高标准农田，全力推进黄河和湟水流域土地整理和低产田改造。提高农牧业物质装备水平，推广先

进适用的农牧业机械，大力发展设施农牧业，加强人工饲草基地、节能温室、畜用暖棚、贮草棚、牛羊舍饲育肥等设施建设，支持对老旧棚舍进行整合改造，鼓励规模经营，推进蔬菜水果、肉蛋奶、水产品等产品优势产区建设，有效提高农畜产品供给水平。开展净土农业行动计划。提高重大动物疫病、农作物病虫害防控能力。

二、促进农牧业产业化

统筹各区域农牧林渔优势资源和综合条件，围绕“世界牦牛之都”、“中国藏羊之府”、“中国有机枸杞之乡”、“中国冷水鱼养殖繁育之库”等高原特色生态有机品牌，重点打造畜禽养殖、粮油种植、果蔬、枸杞沙棘“四个百亿元”产业，农畜产品加工转化率达到60%以上。实施现代种业提升工程，加快特色优势作物制种业发展，建设国家级春油菜、马铃薯以及良种牧草制繁种基地，加强畜禽良种繁育。大力发展藏羊、牦牛、枸杞、沙棘、中藏药材、藜麦、果蔬花卉、饲草料等特色优势产业，注重品种改良，建成若干农畜产品产业带和示范园区。积极发展水产养殖业，打造全国最大的沿黄库区现代冷水鱼养殖基地。积极培育发展林产业，推进林业产业体系建设。强化市场和品牌建设，实施质量品牌提升计划，打响高原、有机、优质、富硒、富锗等健康牌，提高特色产品附加值和中高端市场占有率。引导农畜产品加工业向种养业优势区域和城市郊区集中，努力建设一批优质农牧业标准化示范工程。开发农牧业“生产、生活、生态、示范”多种功

能，培育都市农牧业、休闲农牧业、创意农牧业、草地生态畜牧业等新兴业态，构建和延伸“接二连三”产业链和价值链，提升综合效益。积极发展农产品流通业，加强农畜产品物流园建设，推进订单生产和“农超对接”。

三、构建新型现代农牧业经营体系

到 2020 年，培育形成农牧民专业合作社规范社 5000 家，形成 30 家年销售收入超亿元、45 家销售收入超 5000 万元的龙头企业。稳定农牧区土地、草场、林地承包关系，完善所有权、承包权、经营权分置的有效办法，依法推进土地经营权有序流转，构建培育新型农牧业经营主体的政策体系，促进多种形式适度规模经营。培育现代“种养加”生态农业新模式，推进社会化服务向产前、产中、产后延伸。加强供销合作社流通服务体系建设，加大对农牧区基层供销社、综合服务社、专业合作社等扶持力度。引导和支持龙头企业、合作社与其他新型经营主体相互入股，推进生产、加工、物流、营销等一体化发展。鼓励有条件的合作社向现代企业、混合所有制转变，探索建立由村集体控股、村民入股的股份制公司。加快培养新型职业农牧民，择优扶持一批专业大户、家庭农牧场、专业合作社和农牧业产业化企业，提升集约化种田养畜水平。

专栏 7 农牧业重点建设工程

特色农牧业建设工程：设施蔬菜生产基地，果蔬、特色农产品、中藏药材生产基地，畜禽标准化规模养殖场，水产养殖场，藏区“菜篮子”，全国草地生态畜牧业试验区建设工程。

良种工程：农作物、畜禽、水产、牧草、林木等良种繁育和推广工程。

生产能力提升工程：高标准农田、粮油生产基地、人工饲草基地、畜用暖棚、农机化综合推广项目等。

农牧业产业化提质工程：种养加一体循环农牧业示范工程、农畜产品精深加工、农畜产品品牌建设等。

农牧业服务保障工程：基层农技服务体系、农畜产品保鲜冷藏库建设项目、动物防疫体系建设。

第二节 大力推进新型工业化

贯彻落实《中国制造 2025》行动纲领，以转型升级和提质增效为核心，加快工业化和信息化深度融合，加大产业技术改造、技术创新和技术攻关力度，提升产业层次和高新产业比重，引领生产方式向绿色、柔性、智能、精细转变，形成生态文明引领、资源高效利用、产业相互融合的循环型工业体系。

一、推进传统产业转型升级

以资源精深加工和智能制造为方向，启动新一轮技术改造工程，滚动实施“百项改造提升工程”项目，支持有前景的重点企业全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等水平，降低企业成本，推动困难企业转型升级，有效化解过剩产能，实现传统产业向高端化、高质化、高新化发展。

盐湖化工。加快推进钾、镁、锂、钠、氯循环产业发展，着力构建在全国具有重要影响力的千亿元盐湖资源综合利用产业集群。适度扩大钾碱等系列钾盐产能规模，积极发展精细化产品。继续推进东碱西移，巩固提升国家重要纯碱基地。加快金属镁一体化一期达产达标，积极推进二期项目，发展镁系列产品，加快

培育精深加工产业集群。延伸发展硼、锂资源下游高端产品和无机功能材料。

有色冶金。建成国内重要的有色金属及下游加工产业集群和西部精品特钢生产基地。以降低企业能耗、物耗及排放指标为重点，持续优化生产工艺技术，继续提高铝就地加工比例和精深加工能力。提升铁、铜、铅、锌、镍、钴、钛、钼、黄金等采选冶炼技术工艺水平，重点推进副产品回收利用，延伸发展下游深加工产业。支持提高先进钢铁材料生产水平，鼓励发展高端装备、军工、核电用特种钢材、高强度建筑钢材和特种铁合金，提升高精度特钢产品档次和比重。积极开展铁合金行业余热回收利用和自动化系统技术改造。

能源化工。持续推进油气资源勘探开发，形成千万吨级油气田，改造提升炼油和油气化工，推进发展新型煤化工。积极实施格尔木炼油厂扩能改造项目。加快推进油气化工产业与盐湖化工、煤化工产业融合发展，开发下游高附加值产品。

特色轻工。加强质量品牌建设，树立青海制造品牌良好形象，构建具有鲜明地域优势和高原特色的轻工产业体系。依托三江之源自然品牌，借助千年冰川、万年雪山的资源优势，大力发展天然饮用水产业，打造一批大企业、好品牌。加快藏毯一体化发展，建成集藏毯研发、加工、展销、原辅材料交易和售后清洗、修补为一体的国际性藏毯之都。促进服装服饰产业品牌化发展，大力发展民族服饰业和民族特需品产业。扶持清真食品产业，推动农

畜产品下游精选、精装、精细化加工，保护发展地方品牌产品。依托三江源、青海湖、祁连山、柴达木四大生态品牌，将黑枸杞、牛羊肉、牦牛奶等原生态生物资源打造成高档品牌消费品。提升发展昆仑玉、唐卡、藏式饰品等民族工艺品和旅游纪念品产业集群。

建材产业。支持发展特种水泥、高标号水泥及构件产品。鼓励企业发展钢化玻璃、中空玻璃、泡沫玻璃及幕墙玻璃等高附加值产品，研发生产锂铝硅玻璃、硼硅玻璃、太阳能光伏光热玻璃等特种高端玻璃。拓展硅灰石卫浴系列产品市场。发展PVC系列铝塑型材及高强石膏粉、纸面石膏板、石膏后加工产品等新型建筑材料。加快提升氢氧化镁、电熔镁砂等高端耐火阻燃产品档次，形成百万吨级产业规模。

二、发展壮大战略性新兴产业

以抢占特色新兴产业发展制高点为目标，滚动实施“百项创新攻坚工程”项目，着力构建在全国具有重要影响力的千亿元锂电、光伏光热、新材料产业集群，使新兴产业成为带动全省工业转型升级和创新发展的的重要支撑。

新能源制造业。打造全国有影响力的锂电产业基地和重要的光伏光热制造基地。大力发展太阳能光伏光热发电系列产品、风机整机制造及零部件等配套产品。深入推进锂资源整合，实现集约开采利用，以储能电池为重点，扩大正负极、特种隔膜、电解

液等产品产能，争取突破高能量密度、高安全性单体电池、高功率密度超级电容及电池系统集成技术，并开展规模化生产应用。

新材料产业。以电子信息材料、新型化工材料、新型合金材料等为主攻方向，重点发展铝基、镁基、钛基和锂合金等新型轻金属合金材料，镍基下游高端合金及功能材料；开发先进高分子材料和特种纤维及其复合材料为主的新型化工材料；壮大发展LED光电材料、铜铝箔电子基材，电子级碳化硅、单晶及外延片等电子材料以及高纯氧化铝、蓝宝石、超级碳材料等人工晶体材料；跟进发展石墨烯等新材料。

电子信息产业。积极引进国内外电子信息制造优势企业，大力发展电子元器件、光纤等电子信息材料产品，逐步发展传感器、射频识别等数据采集设备，发展高性能低功耗存储设备。依托信息产业园，集聚一批大数据智能终端设备部件配套生产企业，实现终端产品制造与大数据应用服务互动发展。加快信息安全产业发展，大力推广应用国产工控软件系统与设备，提高关键技术自主可控能力。

生物医药产业。积极利用现代生物提取技术，以健康制品和药品两大系列为方向，构建特色生物产业链和产业集群。加强中藏医药传承和研究，扩大中藏药材GAP种植规模，运用创新技术，开发一批中藏药新产品、新剂型，推动民族药产业化。积极发展冬虫夏草、枸杞、沙棘、党参以及动物血液、脏器等特色生物资源精深加工产业，实现生物产业的规模化精深加工和综合利用。

高端装备制造业。加快高端数控机床等前沿技术和装备研发，巩固发展高速铁路专用机床、多轴联动系列加工中心等复合智能化、高速精密化高端产品及高精度零部件产品。引进培育新能源汽车，发展乘用车制造业。加快专用汽车、环卫设备、现代农业机械制造升级换代进程。支持发展石油机械、压力容器、非标设备和大型铸锻件及基础零部件等产业。培育发展应急设备制造业。支持企业利用互联网技术完善维修、保养、运行服务体系，推动装备制造业向数字化、网络化中高端迈进。

三、大力拓展工业新业态

以新一代信息技术应用和“两化”融合为突破口，激发社会创新、促进大众创业，培育发展新产业、新业态，形成新的工业增长点。

节能环保产业。加快构建涵盖技术研发、产品与装备制造、安装调试、运行维护和服务的节能产业链。加大对高效节能燃烧、余热余压利用、节电、节水和粉尘治理等技术的推广和扶持力度。探索建立电器和机械设备拆解回收产业链，加快再生资源回收分拣中心升级改造和再生资源交易市场建设，建设西宁“城市矿产”示范基地。针对工业园区及企业循环化改造，布局发展工业固废、污水、危险废物等协同无害化处置产业。鼓励采矿业应用新技术开展精采和副产品综合利用。研发牛羊粪便无害化环保处理技术装备，壮大新型水处理技术装备、生活垃圾处理成套化设备等环卫基础设施设备制造业。

信息技术应用。大数据云计算等新一代信息技术在重点领域的应用得到深化，初步形成服务创新、技术创新和管理创新协同推进的发展格局，带动相关产业快速发展。围绕大数据中心建设和“云”工程应用、产业链培育，引进大型数据服务企业和国内电子百强企业落户我省。发展基于互联网的消费需求动态感知研发、个性化定制、众包设计和制造产业组织新模式，不断催生新型服务业态。围绕智能制造、智能监测监管、工业自动化控制、机器人替代工程等物联网应用，促进“两化”深度融合发展。

四、优化工业生产力布局

调整优化区域产业分工，明确定位，形成以三大园区为主体，县域经济为补充，各具优势、错位发展的生产力布局。充分发挥西宁创新要素集聚和海东区位优势，引导新能源、新材料、特色轻工、新型建材、高端装备制造等技术和劳动密集型产业向西宁、海东两大园区布局，进一步提高东部地区环境准入门槛，严禁新上高载能高污染项目。充分发挥柴达木地区资源能源和土地优势，抓好化工、有色冶金等基础原材料产业和多元化能源产业。鼓励海西、海南、海东及其它有条件地区利用荒漠、荒滩、荒地、荒坡、荒山有序发展光伏光热风力发电、高原生物等新兴产业。支持各地以市场为纽带，因地制宜，错位发展，促进园区间产业梯度转移。根据危化企业安全管理和生态敏感性需要，加快城市危化企业搬迁改造。

专栏8 工业转型升级重点工程

传统产业

盐湖化工: 盐湖资源综合利用提升改造, 金属镁一体化及下游产品开发, 一里坪盐湖资源综合开发等项目。

有色冶金: 镍钴矿综合开发利用、黄金产业园、铝合金精深加工及铝轮毂、钛矿选冶及精深加工、镁合金及精深加工等项目。

能源化工: 格尔木炼油厂炼化升级扩建、甲醇制烯烃、油页岩综合利用技术开发等项目。

特色轻工业: 瀚度、昆仑山等矿泉水扩能, 机织毯生产基地, 牛羊绒面料、针织衫项目, 民族手工艺品、服饰、清真食品及旅游纪念品加工等项目。

建材产业: 新型建筑墙体复合材料生产线、结构板材、纸面石膏板及系列产品、优质铝塑复合板、PVC 板材管材及建筑门窗等延伸加工等项目。

战略性新兴产业

新能源制造业: 电池极碳酸锂生产、锂电池正级材料和储能及动力电池、太阳能光热发电设备制造、风电设备制造、高倍聚光光伏发电系统、光热发电储热熔盐、电池隔膜材料和六氟磷酸锂等项目。

新材料产业: 铝基及镁基轻金属合金材料、电子铜箔、碳纤维复合材料、碳化硅晶片及外延片、蓝宝石晶体生产、LED 蓝宝石基板生产、光纤预制棒及光纤拉丝、高纯镁砂及镁建材、新型化工材料等项目。

生物医药: 中藏药品精深加工、枸杞深加工、青稞资源深度开发与产业化示范、虫草深加工扩能改造及下游生化产品开发, 医用生物蛋白材料、青藏高原动物血液综合利用开发、罗布麻生物资源综合开发、胶原蛋白肠衣, 特色浆果提取及微生物工程等项目。

高端装备制造业: 新能源汽车、电动汽车零部件、多功能装卸叉车生产、化工装备制造升级改造、大压机下游异型材、合金钢铸件及其配套、镁合金铸轧件生产线等项目。

工业新业态

节能环保产业: 太阳能回收飞机碳纤维试点工程, “城市矿产”工程, 废旧汽车、废旧电器等拆解加工及回收再利用, 铬铁冶炼及烟气综合利用, 节能环保设备制造, 低温余热发电设备制造, 高耗能企业节能改造, 工业废渣综合利用等项目。

信息产业: 电子信息材料及产品生产、软件服务、专用芯片与设备制造、信息产业园、智能电子产品等项目。

第三节 促进服务业大发展

把加快服务业发展作为经济转型升级的战略支点, 高起点谋划现代服务业布局, 依据各区域的资源禀赋、产业基础和功能定位, 规划建设一批服务业集聚区, 加快高原旅游名省建设, 全力

促进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，生活性服务业向精细和高品质转变，提高服务业在国民经济中的比重和贡献率。

一、做强旅游支柱产业

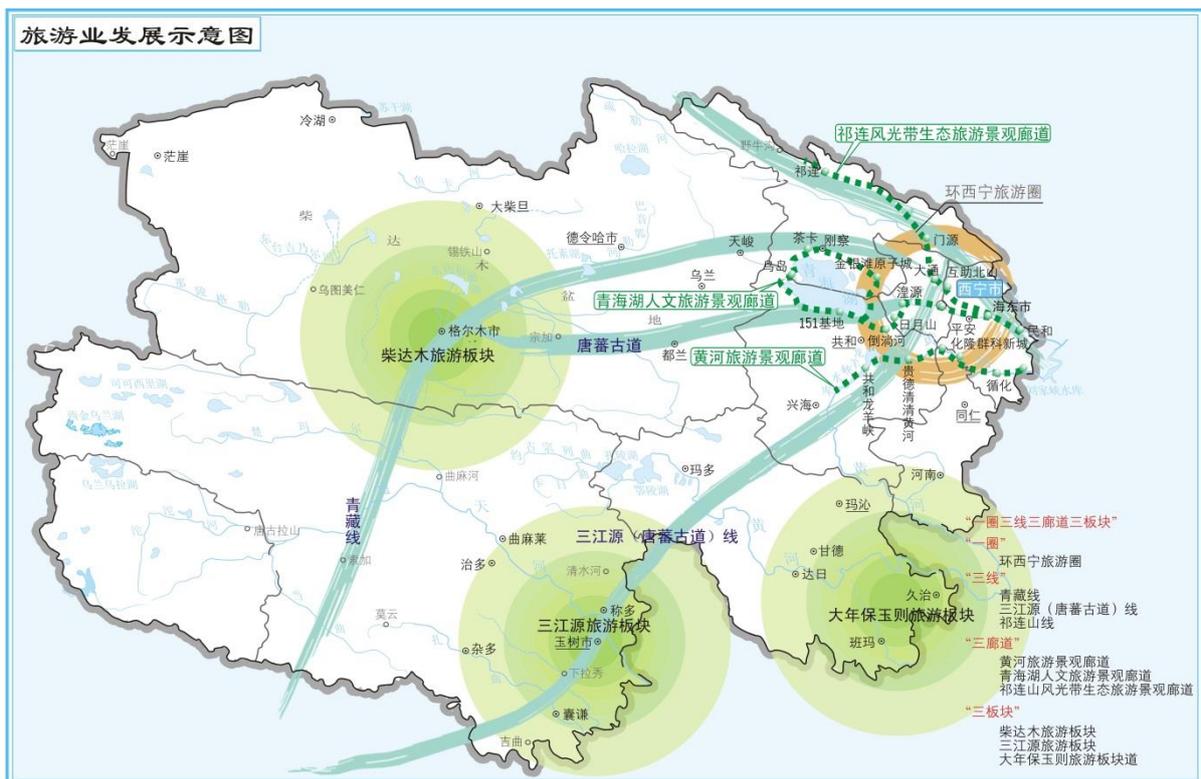
持续打造大美青海，着力构建“一圈三线三廊道三板块”旅游发展格局，把我省建设成为中华民族特色文化旅游目的地、国家生态旅游目的地、国家丝绸之路战略支点上黄金旅游目的地，努力建成旅游名省。到 2020 年，全省接待国内外游客达到 4000 万人次，实现旅游综合收入 500 亿元。

进一步增强旅游综合服务能力。优化旅游发展环境，推动旅游资源市场化改革，构建旅游投融资平台，引进战略合作者，高水平建设重点景区和配套基础设施，有效提升景区的整体品质和美誉度。提高铁路、民航与城市交通的换乘效率，实施交通干线与 3A 级以上景区衔接通达工程。加快西宁、格尔木、玉树等旅游集散地建设，完善游客咨询、服务和救援体系。规范提升青海湖、塔尔寺、坎布拉、年保玉则、互助北山、贵德、茶卡、可鲁克湖等重点景区品质和档次，打造三江源生态旅游区、祁连山风光旅游带等国际旅游目的地，力争新增 5 家国家 5A 级旅游景区。

促进旅游产品转型升级。发展全域化、全季节旅游，推进旅游与民族风情结合，丰富旅游专项活动，促进我省旅游由“旅长游短”向“快进慢游”转变、由观光向观光-休闲-度假并重转变。积极发展休闲观光、极限挑战、深度自驾、屋脊探险、影视摄影、乡村游、冬春游、老年旅游以及中藏药健康旅游等旅游产品。充

分依托独特的森林、湿地、荒漠、野生动植物等自然资源，大力发展森林旅游、湿地旅游等生态型旅游产品。打造高铁特色旅游线路，开发沿线旅游产品。大力发展红色旅游。推进旅游与农业、工业和文化体育等产业融合发展，培育独具特色和魅力的旅游业态。开发线上线下有机结合的旅游服务产品，推动旅游定制服务，满足个性化需求，深化旅游体验。

推动旅游跨区域合作发展。围绕丝绸之路经济带和青藏铁路沿线、中国长江、黄河之旅等旅游推广联盟，加快旅游外联通道建设。完善区域旅游合作机制，推进青藏旅游一体化，共建川滇甘青国际旅游目的地，促进“黄河上游大草原”、“大香格里拉”、“大九寨”、“三江源”、“大年保玉则”旅游经济圈合作开发，实现旅游资源共享、品牌共建、线路互联、节会互参、市场互动。积极发展入境游，推出面向国际市场、周边省（区）的环线旅游产品。



二、促进生产性服务业专业化

现代金融。到 2020 年，金融业增加值占生产总值的比重达到 10%左右，加快完善商业性、开发性、政策性、合作性金融分工合理的机构体系。深化地方金融机构改革，优化股权结构，完善公司治理。扩大民间资本进入银行业，发展一批民间资本控股的商业银行，降低准入门槛，实现民营银行设立常态化。创新金融服务模式及产品，提高金融服务实体经济的效率，降低企业融资成本。大力发展普惠金融，着力加强对中小微企业、农牧区特别是贫困地区的金融服务。推动发展绿色金融，设立绿色发展基金，推行绿色信贷，发展碳金融产品。支持并规范第三方支付等互联网金融业态发展。加快推动有条件的企业上市挂牌，鼓励企业利用多层次资本市场提高直接融资比重。大力发展创业投资、

风险投资等公募私募投资基金，多渠道推动股权、债权投资。大力发展现代保险业，提升商业保险在社会保障和社会治理体系中的服务管理功能。完善保险经济补偿机制，建立巨灾保险制度，在环境高风险领域建立环境污染责任强制保险制度。落实存款保险制度，完善金融机构市场化退出机制。

现代物流。加快整合与合理布局物流园区，鼓励大数据、云计算在物流领域的应用，建设智能仓储体系，优化物流运作流程，降低物流成本。把西宁市建成丝绸之路经济带上的国家级区域性物流节点、海东和海西建成区域级流通节点。建设曹家堡综合保税物流中心、朝阳现代生活资料物流园、格尔木综合物流园、恰卜恰农畜产品物流园等一批物流园区。加强重点城镇物流节点建设。促进物流业与重点产业园区有机结合，鼓励物流企业参与制造业供应链管理，大力发展第三方物流，重点发展冷链物流、应急物流、保税物流和空港物流，积极发展多式联运、甩挂运输等现代运输方式，提升物流体系综合能力。促进快递业发展，建设快递专业类物流园区。建设国家物流公共信息青海服务平台，推进信息共享和物流协作。在城市社区和村镇布局建设共同配送末端网点，鼓励供销系统、邮政系统、商贸零售系统龙头企业充分拓展既有配送业务。加快西宁共同配送试点城市建设。

商务服务。大力发展战略规划、营销策划、市场调查、管理咨询、资产管理、资产评估、认证认可等咨询服务，积极发展广告、会展、会计、审计、税务、法律、信用评估等专业服务。依

托商务服务集聚区和众创空间，大力发展高端商务咨询，积极引进国内外知名商务咨询企业设立分支机构，促进商务咨询业集群化发展。重点加快水井巷中央商务区、海湖总部经济区、南川旅游文化商务会展区、建国综合商务区建设和发展。健全商务咨询服务职业评价制度，积极培育企业化经营、规范化管理、社会化服务的商务服务机构。

科技服务。积极开展研发设计服务，加强新材料、新产品、新工艺的研发和推广应用。鼓励“外研内产”，支持省内企业在国内智力集聚地区建设技术研发中心，进行技术研发和新产品开发，借助外脑提高科技服务能力。加快发展第三方检验检测认证服务，加强计量、检测技术、检测装备、标准化实验室等基础能力建设，支持不同所有制检验检测认证机构平等参与市场竞争。大力推动节能减排服务，加快建立和完善全省再生资源回收体系。鼓励发展远程检测诊断、运营维护、技术支持等售后服务业态。

电子商务。推动电子商务向工业生产经营和生产性服务业领域延伸，加快“青海朝阳国家电子商务示范基地”建设，扶持一批骨干电子商务服务企业，发展大宗原材料网上交易、工业产品网上定制等业务，继续依托国内知名平台增设“青海特色馆”。大力发展农村电商，建立产供销一体的农畜产品专业网络批发市场。推进电子商务与物流配送协同发展。加大电子商务软件开发、网络设计、网络维护等产业链的支持力度。

三、提高生活性服务业品质

商贸服务。全社会消费品零售总额突破千亿元，年均增长 10%。增加有效服务供给，保障基本消费，扩大品质消费。发展网络化服务新业态，适应线上与线下互动、传统商贸与电子商务融和发展的新形势，改造提升传统商贸业，发展体验消费，实现多业态发展。扩大信用消费、电子卡消费，促进城乡消费增长升级。积极建设农牧区骨干商品流通体系，引导和支持商贸服务向农村牧区延伸。建设完善一批大型批发交易市场，支持州府和县城传统商业区改造，加快社区商业网点建设。

房地产业。适应新型城镇化和城乡居民生活需求，稳步发展房地产业，坚持消化存量和优化增量并进，合理控制房地产开发建设用地投放量，协调发展商业性地产和保障性住房，优化住房供应，构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，进一步改善城乡居民居住条件。健全房地产开发经营体系和物业服务体系，发展家居装潢、租赁经营，延长房地产产业链。

社区服务。完善社区便民服务体系，实现全省城镇社区服务设施、综合管理服务信息平台全覆盖，农村社区服务设施达到 70%。建立全省三维社区服务中心，加快发展物业、家政、托幼、病患陪护、社区康复、救助等业态。大力发展社区商业，引导便利店等新业态进社区，规范和拓展代收费、代收货等便民服务。鼓励发展家庭服务业，引导家庭用品配送、家庭教育等企业到社区设

立便民站点。探索建设商务休闲、夜间休闲、旅游休闲等特色街区。完善家政服务设施，健全家政服务网络，加强家政服务品牌建设。鼓励在乡村建立综合性服务网点，提高农村居民生活便利化水平。

健康养老。顺应人民群众安心养老、追求健康的愿望，积极发展“银发经济”。每千名老年人口养老床位数达到 38 张。围绕提升全民健康素质和水平，逐步建立覆盖全生命周期、业态丰富、结构合理的健康服务体系，鼓励发展健康体检、健康咨询、健康文化、健康旅游、体育健身等多样化健康服务。构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充，医养融合式健康养老服务体系。以东部城市群为重点，强化城市养老服务设施规划建设，高标准建设养老产业示范基地，鼓励农牧区发展具有当地特点和民族特色的养老服务。发展老年紧急呼叫、家政预约、健康咨询、特色中藏药健康等服务业态。大幅放宽准入，鼓励民间资本外商投资进入健康养老领域，支持兴办或托管护理院、康复医院、社区老年日间照料中心和提供临终关怀的服务机构。

信息消费。加强信息基础设施建设，提高网速、降低网费，形成线上、线下联通互促新商业模式和消费方式。推进电信普遍服务。扩大电子商务、智能家居等消费，发展使用权短期租赁等分享经济模式。支持发展基于现代网络技术支撑的综合信息服务消费平台，大力发展数字出版、互动新媒体、移动多媒体等新兴产业，促进动漫游戏、数字音乐、数字旅游、网络艺术品等消费。

推进具有民族特色的信息资源开发和应用服务，加快少数民族特色信息内容开放和网站建设。

四、完善服务业发展政策

放开市场准入，减少对服务业重点领域的前置审批和资质认定，将营改增扩展到服务业全领域，减轻企业税负。支持各类市场主体平等参与公共服务设施和服务平台建设。优先安排服务业设施建设用地。推动企业信用建设，实施失信联合惩戒，逐步形成以诚信为核心的服务业监管制度。

第四节 推动园区经济发展上水平

坚持走差异化、集群化的园区发展道路，深入推进企业集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建，培育形成新的增长动能和区域竞争新优势。

一、推进农牧业产业园区建设

到 2020 年，创建 15 个省级现代农牧业示范区，力争创建 5 个国家级示范区。依托东部特色种养高效示范区、环湖农牧交错循环发展先行区、青南生态有机畜牧业保护发展区和沿黄冷水养殖适度开发带，集中力量打造一批规模化、标准化生产基地，大力开展高效种养、良种繁育、新品种培育，发挥示范带动作用。

二、提升工业园区综合功能

到 2020 年，园区工业增加值占工业增加值比重达到 80%，引领全省产业转型升级，带动区域经济发展。强化园区规划与城市

总体规划的衔接，加大对园区闲置和低效工业用地的二次开发，提高土地利用强度。加快实施园区循环化改造，建立完善园区项目准入评审体系，形成与园区环境承载力相适应的产业规模和结构。建立煤电油气运协调机制，构建技术研发、产品设计、试验检测、成果中试、企业孵化等公共服务平台，完善产品展示、市场信息、电子商务、物流配送、金融保险等现代服务体系。支持在重点产业园区和工矿区，发展零部件维修、辅材供应、生活服务、咨询服务等配套产业园区。

三、加快服务业集聚区发展

重点发展现代物流、商务、贸易、金融、文化创意、健康养老等现代服务业集聚区。以商务楼宇、特色商业街、综合商业设施和现代专业市场建设为重点，加快商务中心区和特色商业区（街）建设，培育壮大服务业集群。突出商务中心区生产性服务功能，注重企业总部集中布局，引导商务服务业集聚发展，形成区域综合商务服务平台。突出特色商业区（街）生活性服务功能，促进商业、旅游、文化及休闲功能融合，打造城市现代商业新名片。

专栏9 重点产业园区（集聚区）

农牧业产业园区

东部特色种养高效示范区、环湖农牧交错循环发展先行区、青南生态有机畜牧业保护发展区和沿黄冷水养殖适度开发带。

工业园区

西宁（国家级）经济技术开发区：甘河工业园区、东川工业园区、南川工业园区、生物科技产业园区、大通北川工业园区。

柴达木循环经济试验区：格尔木工业园区、察尔汗工业园区、德令哈工业园区、乌兰工业园区、大柴旦工业园区、都兰工业园区。

海东工业园区：海东临空综合经济园区、乐都工业园区、互助绿色产业园、民和工业园区、化隆循化民族用品（清真食品）园。

县域工业集中区：支持有条件的县发展产业园区，推进“飞地经济”发展。

服务业集聚区

现代物流集聚区：朝阳现代生活资料物流园、曹家堡综合保税物流中心、海东青藏高原东部国际物流商贸中心、临空快递产业园、格尔木综合物流园、德令哈物流园区、饮马峡雪峰物流园、西宁多巴物流园、玉树市物流园、恰卜恰农畜产品物流园。

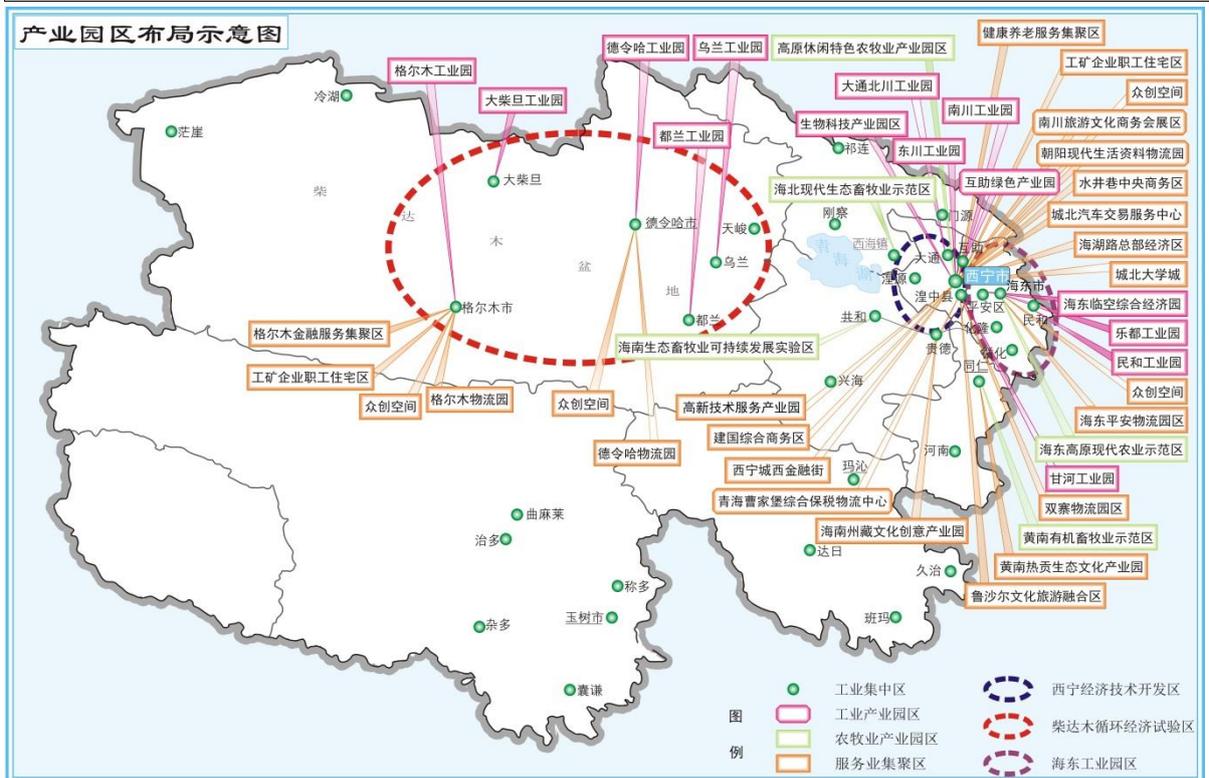
商务服务集聚区：水井巷中央商务区、海湖总部经济区、南川旅游文化商务会展区、建国综合商务区。

贸易集聚区：海湖车城车辆交易市场、国际藏毯绒纺展销交易中心、海东临空综合保税区。

金融服务集聚区：西宁区域性金融中心、海西区域性金融副中心，互联网金融创新基地、现代金融后援服务中心。

文化创意集聚区：鲁沙尔文化旅游融合区、热贡文化生态保护实验区、格萨尔文化生态保护区、海南州藏文化创意产业园、西宁现代文化创意集聚区。

健康养老集聚区：西宁、海东等健康养老服务集聚区。



第五节 培育壮大市场主体

大力促进各种所有制经济发展，实施市场主体倍增计划，各类市场主体年均增长 10% 以上，总量超过 35 万户。以提升企业规

模和综合实力为重点，滚动实施“百户领军企业打造工程”，加快形成一批主业突出、核心竞争力强的优势企业。支持行业龙头企业、优势骨干企业通过技术改造、兼并重组、合资合作等多种形式做大做强。围绕省内重点产业的关键环节，策划、引进一批具有市场开拓能力、拥有自主知识产权、自主品牌的“四新”企业。滚动实施“千户小微企业培育工程”，整合利用财政扶持资金，支持科技型、成长型企业加快发展，培育一批“专精特新”企业。

第六章 加快构建全方位开放新格局

积极顺应世界经济发展趋势，紧抓国家实施“一带一路”战略的重大历史机遇，积极参与长江经济带建设，坚持对外开放与深化改革相结合，对内开放与对外开放相结合，着力解决对外开放总体水平不高、经济外向度低、对发展拉动作用不强等问题，建设和优化对外交流平台，拓展对外合作空间，加快培育国际合作和竞争新优势，构建全方位、多层次、高水平对外开放新格局。

第一节 深度融入“一带一路”建设

立足比较优势，加强与丝绸之路经济带沿线国家及地区的交流合作，努力把我省建成丝绸之路经济带上重要的战略通道、商贸物流枢纽、产业基地、人文交流基地。

一、加强对外开放通道建设

加快铁路公路建设，提升枢纽功能，加大对国际航线的支持力度，实现与主通道间的高效畅通，构建进入中亚、西亚、南亚及欧洲地中海国家的战略通道，夯实对外开放的互联互通基础。加快构建通达全国和重要国家（地区）的航线网络，开通国际货运包机，建设区域航空货运集散中心。加强航空和陆路口岸基础建设，提升口岸综合服务功能，形成丝绸之路经济带上的贸易通道。建设数字丝绸之路。

二、健全长效合作机制

加强与国内外各类商协会、海外侨胞的沟通联系，进一步完善与沿线国家和地区的交流合作圆桌会议机制，在条件成熟的国家和地区设立对外合作联络处（窗口），在友好协商的基础上互设代表处，为合作交流提供信息和服务。积极与沿线国家和地区缔结友好关系，在已经建立友好缔约城市的基础上，加强与中亚五国、阿联酋、沙特、俄罗斯等国的沟通联系，建立友好省（市州）关系，制定务实的交流合作计划，打造西宁、海东和格尔木三个对外开放节点城市。进一步强化西部省区间参与“一带一路”建设的政策协调，建立沟通协商机制，共同打造向西、向南开放的经贸共同体。

三、扩大对外人文交流

充分发挥民族文化人文优势，广泛开展教育、文化、旅游、卫生等领域合作，形成面向周边国家和地区的人文交流基地。以

唐蕃古道、昆仑文化为重要载体，组织工艺美术大师走出国门开展人文和民间文化交流，支持文化企业赴境外商业演出和发展文化贸易，促进文化产品行销海外，打造文化展示交流平台。以循化县撒拉族与土库曼斯坦历史文化同根同源为基础，充分挖掘历史、民族文化资源，编排“古秘撒拉尔”为主题的史诗纪录片和实景体验，打造丝绸之路历史文化旅游区。利用玉树州杂多县系澜沧江—湄公河源头的独特地理优势，打造“澜沧江—湄公河源头风情文化旅游”线路，吸引湄公河流域五国民众来青旅游，开展人文、生态、商贸交流。开展教育交流合作，扩大与相关国家互派留学生规模，鼓励与有实力的高校联合办学，支持青海民族大学建立中亚学院，青海师范大学建立丝绸之路经济带研究院，广泛开展丝绸之路沿线城市青少年交流互访活动。加强医疗卫生交流合作，在高原医学、藏蒙医药、地方病防治、专业人才培养等方面建立密切协作关系，在沿线有需求国家建立高原病和藏蒙医药诊治中心。

第二节 培育对外贸易新优势

扩大贸易规模，优化贸易结构，提高开放型经济发展水平。着力提高自营进出口比重，规范推进代理贸易，全省进出口总额年均增长10%左右，实现进出口平衡发展。

一、提升产品出口能力

加强出口基地建设，稳定传统优势产品出口，提升出口产品质量、档次和创新要素比重，实现出口商品以初级产品为主向高附加值产品转变。建设特色优势产品出口加工基地和商贸物流集散基地，积极推进藏毯、穆斯林用品、生物制品、特色文化产品等 13 个国家级、省级出口基地建设。实施“千万美元潜力培育计划”和出口自主品牌培育计划，在藏毯、特色纺织、装备制造、水电、钾肥、藏文化及医药、新能源、生物制品等行业扶持一批年进出口总额超千万美元，具有国际竞争力和知名度的骨干进出口企业。

二、有效扩大进口规模

积极扩大进口，推行“保税仓储+保税展销”进口馆等模式，增加一般消费品和生活用品进口，建设 10 个国际商城和进口生活馆。优化进口商品结构，鼓励省内大型工业企业自行进口先进技术、重要设备和关键零部件，稳定资源性产品进口，扩大从中亚和南亚等国家纺织原料、中药材等商品的进口规模。提高加工贸易业务量，扩大加工贸易与原料进口。

三、大力发展服务贸易

加快服务业开放水平，引进国际性高端服务业，培育一批服务外包企业，提升承接服务外包业务能力和水平，建设服务外包基地，制定国际服务贸易促进措施，扶持龙头企业到海外承接服务贸易项目。稳定和拓展旅游等传统服务业出口，探索扩大金融、

物流、通信等服务业对外开放，培育新的服务贸易增长点，提升服务业国际化水平和在对外贸易中的比重。

四、拓展对外营销网络

积极开辟我省特色产品的新兴市场，基本形成覆盖主要贸易伙伴的销售网络。支持企业在重点国家和地区建设 15 个中国（青海）特色商品国际营销中心，鼓励有条件、有实力的企业收购国外商贸流通企业或建设自主国际营销渠道，快速拓展境外销售网络。支持企业设立境外商品展销中心、分拨中心、零售网点、售后服务中心直接参与国际市场竞争。鼓励内外贸企业兼并重组和合作，培育大型国际化流通企业。支持企业发展跨境电子商务、市场采购贸易等新型贸易方式，通过“海外仓”等模式融入境外零售体系。

第三节 构建开放型经济新体制

营造法治化、国际化、便利化的营商环境，提高外商投资服务水平，健全有利于合作共赢的体制机制。

一、完善政策支撑体系

深化外商投资管理体制改革，全面实行准入前国民待遇加负面清单的管理制度，创新对外投资合作方式，积极有效引进境外资金和先进技术。依法完善商品进出口管理和外贸促进政策体系，健全外贸政策协调机制。充分发挥财政专项资金引导作用，改革外经贸发展基金使用方式，重点支持外贸出口基地建设、品牌培

育、外贸结构调整。鼓励银行业金融机构加大对进出口企业的信贷支持，开展出口订单融资、保单融资、进口押汇融资和进口设备融资业务。扩大出口信用保险规模和覆盖面，大力推进出口信用保险保单融资业务。加大对中小微外贸企业担保服务的政策支持。

二、推动贸易便利化

加快对外贸易“单一窗口”和口岸体系建设，建立信息互换、监管互认、执法互助的通关协作机制，全面推行关检合作一次申报、一次查验、一次放行的“三个一”模式。加快电子口岸建设，建立青海省电子口岸信息服务平台。推进内陆口岸建设，加强与沿海、沿边地区口岸之间的物流合作和联动发展，提升西宁航空口岸货运能力，支持格尔木发展多式联运，承接口岸物流功能。探索推动水果、肉类等进口检验检疫指定口岸建设。加强创新海关监管，完善行邮税政策及征管措施。

三、推进综合保税区建设

推进曹家堡保税物流中心（B型）、西宁综合保税区、青海国际保税购物中心等海关特殊监管区建设。推行“保税仓储+保税展销”、进口商品直销、国际采购—进口—销售等模式进口馆，以及机场口岸免税商店建设。积极发展保税物流业务，拓展保税货物的展示、检测、期货交割等新型业务。

第四节 提高对外合作水平

一、深化与重点国家和地区的合作交流

紧密与重点国家和地区的经济联系，以国际友好城市为纽带，在政府高层互访、部门对口洽谈、企业深度对接、民间友好交流四个层面形成机制化，深化务实合作。按照“东进西出、北上南下”的思路，进一步拓展对外开放的深度和广度。着力扩大向西开放，重点与中亚、中东及东欧国家，开展能源、高端装备制造、伊斯兰金融、清真产业及农业综合开发等领域的合作。积极探索向北开放，加强与相关国家在农牧业、矿产资源等领域的合作。努力拓展向南开放，积极融入中巴、孟中印缅两个经济走廊，着力推进经贸合作和人文交流。深化向东开放，重点促进与日本、韩国及我国港澳台地区在农业、旅游、环保、文化、生物资源开发等方面的合作交流。

二、实现招商引资新突破

稳步扩大利用招商引资规模，每年推进 100 个 10 亿元以上的重点项目，力争利用外资年均增长 10%。营造更加透明便利稳定的投资环境，瞄准发达国家和国内发达地区，创新招商引资方式，积极引入一批科技含量高、综合实力强的企业集团参与我省优势资源开发、生态环境保护、传统产业技术改造和新兴产业发展。积极有效争取世界银行、亚洲开发银行等金融组织和外国政府优惠贷(赠)款，拓展贷款使用领域，优化贷款投向，丰富合作

形式。广泛参与国际国内投资合作交流，稳定外商投资规模和速度，积极引导外资投向新兴产业、高新技术、节能环保等领域。实行境外投资备案制管理，鼓励优势企业走出去到境外开展投资合作。

三、提升展会平台影响力

积极参与重要区域次区域组织开展的各类活动，利用相关国内外论坛、展览展会等平台，推动与重点国家和地区建立更加紧密的联系。提高青洽会、环湖赛、藏毯展、清食展等重要经贸文体活动水平和规模，扩大国际影响力。运用电子商务等信息化手段，构建专业、高端、高效的贸易匹配平台，打造“永不落幕”的国际展会。积极申办国家级丝绸之路经济带绿色发展论坛及绿色产业博览会。推动“一带一路”国际高峰论坛、国家政府间旅游部长会议等活动落户我省。

四、加强外事服务能力建设

提高外事工作服务经济社会发展的能力和水平，充分发挥桥梁、窗口和宣传作用，全方位推动国际交流合作。拓展务实交往与合作，促进议会外交、公共外交、民间外交等多元外交共同发展。加强对外宣传，积极开展文化周、宣传月等多种形式的活动，促进民间交流。畅通外事渠道，为我省企业在境外开设营销网络和国际市场开拓的人员持公务普通护照、签证提供便利。依托商务部驻外经商机构，为我省在沿线各国开展业务人员提供法律和政策方面的咨询和帮助。积极承担与土库曼斯坦、尼泊尔、蒙古

等国的友好交流定向包干任务。完善外籍高层次人才在青永久居留政策。在保障国家安全前提下，加快推进我省未开放地区合理有序开放，促进人文交流和旅游业发展。

第五节 提升对口援青合作水平

一、开创对口援青新局面

创新援助形式，丰富援助内涵，优化援助结构，提升援助效益，推动对口援青向全方位、多层次、宽领域纵深发展。深入实施对口援青规划，力争“十三五”期间支援省市和央企援助资金实物量达到70亿元。援青资金项目进一步向基层、农牧民、贫困地区倾斜，确保80%以上用于改善民生。继续争取中央及各部委细化落实支持藏区发展的各项措施，创造更加有利的政策环境。加快推动建立国家支持、对口支援和促进先进技术转移三位一体的新型“科技援青”模式。

二、深化重点领域支援合作

将扶贫作为对口支援的重要内容，加强受援地区基础设施规划建设，切实改善生产生活条件。积极推进智力援青，通过推动双向挂职、两地培训和支教、支医、支农等多种形式支援我省，推进各类人才的引进培训和培养。加强对学前“双语”教育的扶持，稳步扩大异地举办藏区高中班、中职班规模。建好用好远程教育、远程会诊系统。支持各州建设好1所中职学校和1所综合医院。千方百计拓宽就业渠道，促进藏区大中专毕业生就业创业。继续强化对科

技创新、文化等其他社会事业发展的支持。

三、健全完善工作机制

加强组织领导，继续实行省级领导联系 6 州及各县对口支援工作制度。推动高层互访，促进援青工作更好更快开展。充分发挥对口援青平台作用和援青干部桥梁纽带作用，密切援受双方结对帮扶关系，广泛动员社会力量参与对口援青，放大援青效应。科学编制对口援青规划，严格规划实施，确保援青项目有效落地。加强各级对口支援工作机构能力建设，提高日常服务管理水平。继续做好辽宁对口帮扶西宁、海东和省内对口帮扶工作。

四、加强与对口援青省市的产业合作

加强与援青省市及央企的产业对接和项目合作，鼓励和引导支援省市企业及援青中央企业来青对接合作项目，向我省及受援地区转移部分产业，促进我省特色优势产业发展和产业结构转型升级。制定针对援青产业园区和产业项目的优惠支持政策，资源配置方面给予援青企业更多的倾斜。发挥央企的独特优势，帮助受援地区长期扶持发展特色产业，增强受援地区自我发展能力。

专栏 10 对外开放重点工程

外贸出口基地建设：推进南川工业园区藏毯基地、海西州柴达木绿色食品保健品基地、西宁市穆斯林民族服饰及用品基地 3 个国家级外贸出口转型示范基地，培育 10 个特色产业省级出口基地。

千万美元潜力企业培育：培育 25 户年进出口额超千万美元的企业，10 户年进出口额 500-1000 万美元的企业，30 户年进出口额 100-500 万美元的企业。

人文交流：举办青海文化旅游节、丝路花儿艺术节，推介文化交流精品剧目和精品图书。

出口自主品牌培育：打造 10 个具有国际知名度的行业性国际品牌，培育 15 个中国驰名商标、30 个青海省著名商标、10 个青海省名牌产品。

国际营销网络建设：在沿线国家和地区建设中国（青海）特色商品国际营销中心。

青海精品之窗：在国内大中城市开设“青海精品之窗”。

进口商品直营直销平台：建设 10 个国际商城和进口生活馆项目。

“一带一路”国家重点投资：推进与有关国家开展地毯、酒类、亚麻油、纺纱、房地产、农业养殖等项目合作。



第七章 提升全社会信息化水平

把握互联网、大数据应用发展趋势，强化信息基础设施建设，促进互联互通，构建高速、移动、安全、泛在的信息网络，大力拓展信息技术、互联网技术与经济社会各领域融合的广度和深度，加强信息安全保障，全面提升各领域的信息化发展水平。

第一节 提升信息化基础支撑能力

一、建设“宽带青海”

到 2020 年，“宽带青海”基本建成。绝大部分城镇地区实现

光网覆盖，提供 1000 兆以上接入服务能力，主要城市家庭用户带宽实现 100 兆以上灵活选择；98%的行政村实现光纤通达，提供 100 兆以上接入服务能力，农村家庭带宽实现 50 兆以上灵活选择。加快第四代移动通信（4G）网络建设，实现乡镇及人口密集的行政村全面深度覆盖，在城镇热点公共区域推广免费无线局域网（WLAN）接入，打造以西宁为中心、辐射海东地区的东部“宽带无线城市群”，实现资费同城化、服务同城化。超前布局第五代移动通信（5G）、NGB-W 等新一代无线网络。全面推进三网融合。加快与国家骨干直连点周边省份的互联互通，优化与周边省区的链路网络，全面提高省际带宽出口能力。

二、打造超算中心

运用云计算、云存储等技术，重点在西宁、海东、海西建设大中型云计算数据中心，改造整合现有小型数据中心，引进省外龙头企业、支持省内基础电信运营企业建设全省综合性云计算公共平台。以东部城市群、信息消费试点城市和智慧城市建设等为重点，支持全国首个藏区应用级灾备中心升级扩容。积极推动和引进通信业、金融业、保险业等大型企业数据处理与灾备中心落户我省。

第二节 以信息化助推产业现代化

大力推进“活力青海产业云”向三次产业全面渗透，驱动传统产业生产组织方式重构和商业模式创新。

一、提升农牧业信息化水平

依托国家农村信息化示范省建设，构建全省统一的农牧业综合服务云平台，实现信息智能分析，为农牧民提供信息应用一站式服务。支持互联网企业与农牧业生产经营主体合作，为农民提供适用的市场、科技、培训等信息服务，实现农牧业先进实用技术到田到户。开展农情监测、科学休耕轮牧、精准施肥、病虫害监测与防治、气象灾害监测及应对等方面的信息化示范。搭建农牧业物联网应用平台，积极发展精准农业、智能农业、感知农业，推进农牧业资源高效利用。结合传统销售与电子商务拓展销售渠道，提高农畜产品市场竞争力。

二、推进信息化与工业化深度融合

到 2020 年，全省“两化”融合达到全国水平。加快推动新一代信息技术与制造业融合发展，建立“两化”融合贯标体系，把智能制造作为主攻方向，建设智能制造网络信息平台，促进工业互联网、云计算、大数据在企业研发设计、生产制造、经营管理、销售服务等全流程和全产业链的综合集成应用。引导重点企业基于工业云平台构建信息门户网站和电子商务平台，实现资源优化配置和高效利用。

三、加快服务业信息化进程

大力推进“互联网+”服务业发展。支持银行、证券、保险、基金等普惠金融与互联网的融合创新，加快以金融信息服务、数据服务为核心的金融信息平台建设，提高金融信息化水平。加快

发展基于互联网的医疗、健康、养老、教育、文化、旅游、法律等益民服务，加快建设跨行业、跨区域的物流信息服务平台。在更广泛的领域，促进“互联网+”精深化、专业化、多样化、协同化发展，开拓互联网增值服务，使“互联网+”成为功能日益丰富、效率大幅提高、成本显著节约、业态快速扩张、创业空间广阔的新引擎。

第三节 推进社会领域信息化应用

构建幸福青海民生云。加快推进“三通两平台”建设，构建数字教育资源公共服务体系，实现优质数字化教育资源融合共享。建设卫生综合管理、医政、药政、医疗保障、医疗救助、大病保险“六网合一”综合信息平台。建立全省统一规范的人力资源与社会保障信息系统。建设城市时空信息平台，推进平安城市治安监控系统建设，实现重点防控区域全覆盖。构建交通运输信息服务系统，向全社会提供智能疏导、路桥计费等出行服务。

构建和谐青海政务云。推广“互联网+政务”服务，建立人口、信用、法人、基础区情、政务服务、空间信息等基础信息资源库，推进各重点应用系统间的互联互通、资源共享和业务协同，将实体政务大厅向网上办事大厅延伸，着力推进跨部门并联审批。

构建大美青海生态云。建立污染监控、环境监测、生态保护信息应用系统，逐步实现对环境数据的统一管理。开展地理省情常态化监测，以地理信息公共服务平台为基础，建立土地资源、

矿产资源、水资源、林草资源等领域开放式的信息公共服务平台，提高资源保护和利用水平。

第四节 加强网络信息安全

建立部门间网络舆情共享机制和处置联动机制，形成较好的网络突发事件快速反应处理能力。建立信息安全预警监测体系，完善政府和金融、能源、交通等网站运行监测平台，增强对网络攻击、病毒侵入、网络失窃密的防范能力。提高容灾备份能力，确保重要信息系统数据安全以及作业连续性。加快推进金融、电力、铁路、交通、人防、监狱、地震、气象、广电等专用应急信息系统建设。加强防、侦、控一体的网络空间力量建设。落实信息安全等级保护、网络安全信息通报机制、涉密信息系统分级保护和风险评估制度。加强云计算服务网络安全防护管理、安全测评、电子认证、应急防范等信息安全基础性工作。

专栏 11 信息化重点工程

信息基础设施工程：老城区光纤入户改造、新城区光纤到户项目、光网城市示范项目、国际出口专用数据通道建设、3G 网络优化项目、4G 网络建设项目、宽带乡村项目、NGB-W 网络工程，全省物联网工程，新一代云计算数据中心建设项目等。

民生云工程：医保社保诊疗一卡通、养老服务信息平台、平安城市、省级公共就业招聘网等项目，建设全员人口信息、居民电子健康档案与电子病历等数据库；省级教育数据中心、省州县宽带网络及远程教育视频应用系统，教育管理和教育教学资源公共服务平台，校校通宽带网络设施及多媒体教室终端等建设。

政务云工程：电子政务公共基础设施提升项目、跨部门信息共享平台、政府公共服务平台、档案信息化建设项目等。

生态云工程：生态管理信息系统、三江源数字生态监测示范性项目、地理信息公共服务平台、绿色发展大数据工程等。

农牧业信息化工程：涉农信息资源整合和开发利用项目、现代农牧业物联网应用示范项目等。

两化融合工程：智慧园区工程、重点行业两化融合、两化融合公共服务平台等。

“互联网+”服务业工程：中小企业普及电子商务项目、“互联网+”现代物流项目、中小企业信息服务平台等。

空间信息资源建设工程：北斗卫星导航与位置服务基础设施建设、基础地理信息资源建设、高分辨率对地观测系统青海数据与应用中心建设等。

网络信息安全工程：应急通信保障项目、信息网络、网络视听节目监管和有线电视网络安全提升项目，省级网络与信息安全通报中心建设等。

第八章 打赢脱贫攻坚战

按照“四年集中攻坚，一年巩固提升”的总体部署，到2019年，52万贫困人口全部脱贫，1622个贫困村全部退出，42个贫困县全部摘帽，贫困人口人均可支配收入达到4000元以上，实现不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障的目标。贫困地区农村牧区居民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。到2020年，贫困地区生产生活条件明显改善，基本公共服务水平大幅度提高，农牧民自我发展能力显著增强，全面消除绝对贫困现象。

第一节 实施脱贫攻坚工程

把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，坚持扶贫开发与经济社会发展相互促进，与困难地区开发紧密结合，与生态保护并重，与社会保障有效衔接，实施脱贫攻坚行动计划。

一、发展特色产业脱贫

因地制宜制定贫困地区特色产业发展规划，将贫困户纳入现代农牧业产业发展体系，实施“一户一法”“一村一策”。对有劳动能力和生产发展愿望的贫困人口，重点扶持适宜的特色种养业。

对有劳动能力，但自身没有经营能力的贫困人口，通过扶持专业合作社和龙头企业，发展特色种养、民族手工、乡村旅游、特色文化等优势产业，强化与贫困户的利益联结机制，实现就地脱贫。支持发展农畜产品加工业，加快产业融合，让贫困户分享全产业链和价值链增值效益。积极探索跨地区兴办扶贫产业。

二、实施转移就业脱贫

实施职业技能提升和转移就业培训工程，开展订单、定岗、定向培训，推进培训、鉴定、输转一体化，支持有条件的县建立综合培训平台。将贫困户纳入创业促进就业扶持政策和创业贷款担保基金支持范围。大力开展贫困村致富带头人培训，增强带领贫困农牧民脱贫致富的示范引领能力。积极发展劳务经济，拓展贫困劳动力就业务工渠道。

三、实施易地搬迁脱贫

对“一方水土养活不起一方人”的贫困人口，坚持“政府主导、群众自愿、积极稳妥、分类实施”的原则，采取行政村内就近集中安置、建设移民新村集中安置、依托小城镇、工业园区和乡村旅游区安置、插花安置和投亲靠友等其他方式安置。

四、实施生态保护脱贫

结合生态环境保护和治理，探索生态脱贫新路子。对生态环境保护的重点地区，面向贫困农牧户适当增加生态管护岗位，力争有生态保护任务的地区每个贫困户有一名生态管护员。新一轮退耕还林还草工程项目向贫困村、贫困户倾斜。进一步完善草原

生态保护补助奖励政策。

五、探索资产收益脱贫

结合发展特色扶贫产业，在不改变用途的情况下，财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农牧业、特色养殖、乡村旅游、光伏建设等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给贫困村和贫困户，尤其是丧失劳动能力的贫困户。探索将扶贫资金通过量化折股的方式配置给贫困户，入股生产经营组织。支持农牧民合作社和其他经营主体通过土地、草场等托管、牲畜托养和吸收农牧民土地、草场经营权入股等方式带动贫困户增收。贫困地区水电、矿产资源开发，赋予土地被占用的村集体股权，让贫困人口分享资源开发收益。

六、实施发展教育脱贫

加快实施教育扶贫工程，让贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育，阻断贫困代际传递。扩大学前教育资源覆盖面，提高九年义务教育巩固率，普及高中阶段教育，大力发展职业教育。健全完善贫困家庭学生助学政策体系，落实免费教育政策。加大对异地办学的支持力度。加强贫困地区乡村教师队伍建设。努力办好贫困地区特殊教育和远程教育。加大对贫困家庭大学生的资助力度，对贫困家庭离校未就业的高校毕业生提供就业支持。

七、开展医疗保险和救助脱贫

构筑基本医疗保险、大病保险、医疗救助“三重医疗保障”，维护贫困人口健康权益，提高贫困人口健康素质，有效遏制和阻

止因病致贫、因病返贫。实施健康扶贫工程，对贫困人口实行基本医疗和大病保险制度全覆盖。完善重大疾病救助制度。加强贫困地区残疾人康复服务。建立贫困人口健康卡，对贫困人口实行特殊医疗保障和救助政策。

八、实行农村低保制度兜底脱贫

实行全省农村最低生活保障标准与扶贫标准“两线合一”。制定农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的实施方案，将所有符合条件的贫困家庭纳入低保范围，做到应保尽保。对特殊贫困人口和重度残疾人，由民政部门实行政策性保障兜底。健全完善贫困残疾人口生活和护理保障制度。

第二节 着力改善基础条件

加快贫困地区基础设施和公共设施建设，切实解决基础设施建设滞后制约，全面提升基本公共服务水平，改善贫困群众生产生活条件。实施贫困村路网通工程，加快推进贫困村通乡道路建设。加强贫困地区抗旱水源建设、中小河流治理、山洪地质灾害防治及水土流失综合治理。实施饮水安全巩固提升工程，提高自来水普及率，适度提高集中供水率。加大农网建设力度，实现国家电网全覆盖。加快推进广播电视户户通和实现数字广播电视全覆盖。有条件的贫困村优先安排环境整治和高原美丽乡村建设。

第三节 创新扶贫机制

健全投入增长机制，稳定增加财政扶贫投入，建立以专项和行业扶贫资金为主导，金融扶贫资金和对口援青资金为补充，社会扶贫资金、新的扶贫资金来源渠道相互融合的投入机制。健全金融扶贫机制，建立省级扶贫开发投资公司，全面落实金融支持精准扶贫的各项政策。完善考核激励机制，将贫困县整体脱贫纳入到县级党政领导班子绩效考核中，量化各行业部门扶贫责任考核，对未按期完成整体脱贫任务的实行一票否决。建立精准评估机制，制定整体脱贫验收办法，实行扶贫对象申报审批和扶贫资金公示制度，动态监测。健全部门合力攻坚机制，确保行业部门专项规划与扶贫规划有效衔接，落实行业部门在扶贫攻坚中承担的目标、任务和责任。创新社会力量参与机制，健全完善党政军机关定点帮扶贫困村、城乡党员干部结对帮扶贫困户工作机制。完善社会力量、各种市场主体参与扶贫开发优惠政策，鼓励社会各界参与扶贫，积极开展扶贫志愿者工作，着力构建政府、市场、社会协同推进的扶贫开发格局。

专栏 12 专项扶贫重点工程

整村推进工程：在全省 1622 个贫困村实施整村推进项目。

易地搬迁工程：搬迁安置 20 万人。

水利扶贫工程：实施浅山干旱区、青海藏区南部三州水利扶贫。

教育扶贫工程：贫困县义务教育学校和教学点达标，贫困村学前教育全覆盖，完善面向贫困人口的各级各类教育资助政策。

旅游扶贫工程：实施 190 个贫困村旅游扶贫工程。

金融扶贫工程：建档立卡贫困信用用户信用贷款全覆盖，扩大有扶贫功能的新型

农业经营主体贷款覆盖面。

电商扶贫工程：推进贫困县电商扶贫。

互助资金工程：实施贫困村互助资金项目全覆盖工程。

致富带头人培育工程：培训 4000 名致富带头人。

第九章 共享全面发展成果

按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚持底线、突出重点、完善制度、引导预期，围绕教育、就业、社保、医疗等民生关切，着力解决政府在提供基本公共服务、效率、均等化等方面存在的突出问题，力争民生水平走在西部前列，使各族人民有更多获得感。

第一节 推进基本公共服务均等化

一、健全完善服务范围 and 标准

到 2020 年，实现城乡、区域和不同社会群体间基本公共服务制度统一、标准一致和水平均衡，在覆盖全体居民的基础上逐步提高供给水平。制定符合省情实际的基本公共服务均等化标准体系，完善法律、制度保障和配套措施，使基本公共服务全面、平等地惠及全省居民。

二、提升基本公共服务保障能力

坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，从解决人民群众切身利益问题入手，增强政府公共服务职责，提高共建能力和共享水平，实现义务教育、就业服务、社会保障、基本医疗和公

共卫生、公共文化、环境保护、便捷出行等基本公共服务全覆盖。调整财政收支结构，把更多财政资金投向公共服务领域。加大对贫困和偏远地区公共服务的支持力度，加强对特定人群特殊困难的帮扶，实现共同富裕。

三、创新公共服务供给方式

推动供给方式多元化，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与，逐步缩小政府直接承办范围。制定发布购买公共服务目录清单，推行招标采购、特许经营、合同委托、服务外包、协议配建等方式，引入竞争机制。健全公共服务法人治理结构，推动从事生产经营活动的事业单位转制为企业。逐步建立政府行政承诺制度、听证制度、信息查询咨询制度，确保基本公共服务供给充分体现公众需求。

专栏 13 基本公共服务均等化范围和重点

公共教育：1、逐步实施学前三年、九年义务教育和高中阶段（普高、中职）的十五年免费教育。2、建立城乡统一的义务教育经费保障机制。3、为家庭经济困难儿童、孤儿、残疾儿童接受学前教育提供补助。

就业服务：1、为城乡劳动者免费提供就业信息、就业咨询、职业介绍、劳动关系协调、劳动保障监察、劳动人事争议仲裁和劳资纠纷执法服务。2、为就业困难人员和零就业家庭提供就业援助。3、为有创业意愿的人员免费提供创业咨询指导、创业培训、创业项目推介等服务，提供创业小额担保贷款贴息、融资服务。4、为离校未就业毕业生提供就业见习服务，为有就业需求的毕业生提供大中城市联合招聘服务。

社会保障：1、城镇职工、城乡居民享有基本养老保险、医疗保险，企事业单位参保职工享受失业保险、工伤保险、生育保险。2、为城乡特困老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费供养、护理服务，完善高龄补贴制度，加大政府向社会购买养老服务力度。3、为城乡困难群众提供最低生活保障、医疗救助、自然灾害救助、殡葬救助等服务，建立特困人员供养制度。4、为留守儿童、困境儿童、孤儿、残疾人等特殊群体提供福利服务。

卫生计生：1、免费提供居民健康档案、健康教育、预防接种、儿童健康管理、

老年人健康管理、传染病和突发公共卫生事件报告处理等服务。2、实施慢性病综合防控、重大疾病防治、健康老龄化、健康妇幼等重大公共卫生服务专项。3、实施基本药物制度，基本药物均纳入基本医疗保障药物报销目录。4、为城乡居民提供药品安全保障、药品电子追溯和执业药师药物指导服务。5、提供免费孕前优生健康检查、生殖监控技术和宣传教育等计生服务。6、免费为符合条件育龄群众提供再生育技术服务。

住房保障：1、为符合条件棚户区居民实施住房改造，为农村危旧房改造提供补助。2、为城镇低收入住房困难家庭和城镇中等偏下收入住房困难家庭提供公共租赁住房或住房租赁补贴。

公共文化体育：1、基层公共文化、体育设施免费开放。2、为全体居民免费提供基本广播电视服务和突发事件应急广播服务，为农牧区免费提供电影放映、送书送报送戏等公益性文化服务，面向特殊群体提供有线电视免费或低收费服务。3、为城乡居民参加全民健身活动提供免费指导服务。

第二节 全面提升教育教学质量

加快构建育人为本、公平普及、注重质量的现代教育体系，形成惠及全民的公平教育，提供更加丰富的优质教育，构建体系完备的终身教育，力争学前教育和高等教育普及程度走在西部地区前列，其他阶段教育主要发展指标达到全国平均水平，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，基本实现教育现代化。

一、增强教育发展改革活力

深入实施《青海省深化考试招生制度改革方案》，健全普通高校、职业院校、义务教育和高中阶段招生考试制度。建立义务教育城乡、区域均衡发展机制，制定相应政策，支持集团化办学，实行校长、教师交流轮岗制度，实现优质教育资源向薄弱学校流动。破解城市学生择校难题，完善义务教育免试就近入学制度，实现零择校。创新高等院校人才培养机制，推进高等院校创新创业教育改革，积极探索普通高等院校之间学科互补和资源共享。

深化研究生教育分类培养模式改革，建立主动适应需求的调节机制。推动民族地区教育改革，积极推进双语教育，深化高校民族预科教育教学改革，依托青海民族大学建立预科教育基地。探索学前和中职教师有效补充方式，改革中小学教师招聘方式，建立教师全员培训制度，着力培养双语兼通、“双师型”教师和学科领军人才。完善各级各类教育的财政支持政策，多渠道增加教育投入，建立和完善生均拨款制度。改进高校科研经费管理机制，开展科研项目经费管理改革探索，扩大高校科研经费的管理权限，探索通过劳务费支持高校建设科研辅助队伍的机制。支持和规范民办教育发展。大力支持党校建设和发展。

二、强化基础教育的普惠性和公平性

从 2016 年起，由藏区六州所有学生和西宁、海东两市贫困家庭学生开始实施 15 年免费教育，并逐步覆盖全省。确保到 2020 年学前三年毛入园率达到 85%，义务教育巩固率达到 95%，高中阶段毛入学率达到 90%。坚持以立德树人为根本，推进实施德智体美全面发展的素质教育。扩大学前教育资源总量，鼓励公益性、普惠性幼儿园发展。进一步优化学校布局和资源配臵，提高集中连片特困地区农村儿童教育保障水平，缩小区域间教育发展差距。改善农牧区义务教育薄弱学校基本办学条件，加强寄宿制学校建设，完善配套设施和教学设备，基本实现县域内义务教育均衡发展。抓好农牧区“控辍保学”工作，解决好未成年人入寺院和不能接受义务教育问题。坚持把“双语”教育贯穿始终，健全民族

地区从学前到中小学各阶段有效衔接的双语教学体系，使少数民族学生基本掌握和使用国家通用语言文字，提高少数民族语言文字的教学水平。实施双语特岗教师和中学理科教学质量提升计划，全面提高民族地区各级各类教育办学水平。支持西宁和海东市吸纳藏区初高中学生入校学习或举办藏区初中、高中班。实施乡村教师支持计划，推进城乡教师交流，继续实施省内东部地区教师到青南地区支教计划。努力办好特殊教育。全面推进教育信息化建设，充分利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面。

三、加快建设现代职业教育体系

完善政府主导、行业指导、企业和社会力量参与的办学机制，着力构建适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通的现代职业教育体系，实现全省高中阶段招生职普比大体相当。优化职业教育布局，以东部城市群为中心，建设全省职业教育核心区；支持六州各建设好一所中等职业学校，形成一批具有影响力的特色专业。加快推进西宁城市职业技术学院、青海高等职业技术学院、青海柴达木职业技术学院3所职业院校建设。进一步提升卫生、警官、畜牧兽医、交通、建筑等5所行业技术院校综合实力。促进职业教育与市场需求和劳动就业紧密结合，优先设置与实体经济和产业发展相适应的高等职业专业，大力发展职业教育在职培训，加大农民工职业技能培训和岗位技能培训力度，中等职业教育就业率达到93%。推动企业与职业院校联合招生、共同培养，鼓励职业院校与企业共建一批高技

术高技能人才工作站，大力推行“引厂入校”、“引校进厂”、“前店后校”、“厂校合一、人员同训、设备共享”等产教融合、校企深度合作模式。

四、提升高等教育综合实力和创新性

到 2020 年，高等教育毛入学率达到 40 %以上。建设一批重点学科、特色专业、精品课程、实验教学示范中心、重点实验室和哲学社会科学重点研究基地。以培养创新型、复合型人才为根本，以提升高等教育质量为核心，推动高等教育内涵式发展。支持省内普通本科高校转型发展，进一步调整优化学科专业结构，到 2020 年理工类等应用型本科专业占比达到 60%。青海大学以建设教学研究型综合大学为目标，做强工学、做精医学、做优农学、提升经济学和管理学等学科专业水平，深化与清华大学等高校的战略合作，使之成为全国有影响力的现代大学。青海师范大学在培养好基础教育师资、加强教师继续教育和藏汉“双语”师资培养培训的同时，加大学科专业结构调整力度，发展适应我省经济社会需求的应用型学科专业，建成青海应用型综合型大学。青海民族大学在办好民族特色学科专业的基础上，进一步拓宽学科专业方向，加强理工类特别是工学类等应用型学科专业建设，建成青海应用型综合型大学。充分发挥广播电视大学在全省继续教育中的骨干作用，建设具有青海地方特色的开放大学。畅通继续教育、终身教育通道，促进学历教育和非学历教育协调发展，职业教育和职后教育有效衔接。

专栏 14 教育发展重点工程

学前教育发展工程：新建、改扩建一批幼儿园，完善配套设施，实现人口集聚乡、村学前教育全覆盖。

义务教育达标工程：完成全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件项目，改善学校教学及辅助用房、学生宿舍等教学和生活设施，逐步实现义务教育学校标准化。

普通高中质量提升工程：新建、改扩建一批普通高中，完善配套设施。

中小学教师素质提升工程：继续建设教师周转宿舍、实施教师培训等。

职业教育发展工程：推动公办职业学校标准化建设，加大高等职业学校和学校实验室、实训设备及教师培训等内涵建设。

高等教育综合能力建设工程：实施高校重点学科、重点实验室建设项目，青海大学藏医药学院、青海师范大学藏汉双语培养培训基地、青海民族大学预科教育基地等建设项目，青海开放大学建设项目。

民族教育质量提升工程：藏区双语教学资源建设项目，双语教师培训，双语督导评估和质量检测体系建设。

第三节 推动实现更高水平的就业

继续实施就业优先战略和积极的就业政策，更好发挥市场在促进就业中的作用，引导劳动者转变就业观念，鼓励多渠道多形式就业，努力实现更加充分、更高质量的就业。城镇调查失业率不高于全国水平。

一、实施更加积极的就业政策

健全促进就业的体制机制，完善财政保障、税收优惠和金融支持等政策。发挥中小企业就业主渠道作用，巩固提高骨干产业和大中型企业促进就业的传统优势。加强就业政策与教育、劳动关系、社会保障等政策衔接，促进劳动者自主就业。加强对灵活就业、新就业形态的政策支持，重点做好就业容量大、社会需求广的家庭服务业培育工作，壮大从业人员总量。建立健全经济社

会发展政策促就业的评价机制，完善就业考核指标体系。

二、促进高校毕业生就业

坚持把高校毕业生就业摆在重中之重的位置，确保就业率达到 85%以上。实施大学生就业促进计划，开展就业服务月、校园招聘、网络招聘等专项活动，为毕业生就业搭建平台。实施大学生创业引领计划，帮扶毕业生实现创业。实施大学生就业专项培训工程，着力解决就业结构性矛盾。实施毕业生就业援助计划，帮扶就业困难毕业生实现就业。实施大学生就业创业服务定制计划，增强就业创业服务针对性、实效性。实施大学生村官、三支一扶等毕业生基层服务项目，开发基层公共管理和社会服务岗位，完善选聘制度，加大选聘力度。规范国有企业公开招聘毕业生工作，加大信息公开力度，促进就业公平。

三、统筹其他重点群体就业

加大对城镇就业困难人员帮扶力度，开发一批公益性岗位，重点录用城镇零就业家庭、城乡低保家庭成员、残疾人等就业，动态消除零就业家庭。鼓励就业困难人员到企业就业、自主创业或灵活就业。扶持自主择业军转干部、退役士兵就业创业。提高转移就业的组织化程度，促进农村富余劳动力向二三产业转移、跨区域转移。巩固提升“枸杞采摘”、“热贡艺术”等劳务品牌，培育打造一批新的劳务品牌。

四、加强职业技能培训

重视对城乡劳动力特别是对农牧民的培训力度，累计完成 35

万人次技能培训任务。创新职业培训管理体制，充分利用现有职校等教育资源，拓宽范围，提升质量，健全完善终身职业培训体系。落实对未就业大学生、农民工、失地农民、失业人员和转岗职工、退役军人、新成长劳动力培训补贴。实施藏区城乡劳动力技能培训和贫困劳动力技能扶贫等重点项目。加强新市民培训，把进入城镇居住的未就业人员全部纳入培训扶持范围，提升培训精细化水平。

五、健全覆盖城乡的公共就业服务体系

加强乡镇、社区就业创业服务平台和藏区6州创业孵化基地建设。实施“金保工程”二期项目，全面提升全省公共就业服务信息化水平，实现人力资源市场数据集中统一。建设统一规范的人力资源市场。实施就业服务专项计划，帮助结构调整中下岗失业人员再就业。实施新生代农民工职业能力提升计划，建设农民工职业技能实训基地。

专栏 15 就业促进重点工程

创业孵化基地建设：建设省、市州级创业孵化基地，为创业者、未就业大学生提供创业咨询、项目推荐、专家指导、小额贷款、风险评估、劳动保障事务代理等“一条龙”服务。

基层就业和社会保障公共服务平台建设：建设乡（镇）就业和社保服务设施，建设乡镇（街道）就业和社会保障公共服务站（窗口）。

技能实训基地建设：依托大学、职校建设技能实训基地。

家庭服务业发展：开展“千户百强”家庭服务业企业创建，建立家庭服务业公益性服务平台。

第四节 增加城乡居民收入

努力保持城乡居民收入稳步增长，到2020年与全国水平的

相对差距有所缩小，比 2011 年翻一番。深化收入分配制度改革，推动形成工资性收入、财产性收入、经营性收入、转移性收入多渠道促增收的新格局。

一、多措并举促进增收

深化机关事业单位工资制度改革，完善艰苦边远地区津贴制度，规范完善改革性、奖励性补贴，研究建立地区附加津贴制度，建立动态调整机制。研究出台市州和省直机关公务员职务与职级并行制度，完善事业单位绩效工资政策。深化企业工资制度改革，依法推进工资集体协商，形成员工工资决定和正常增长机制，完善最低工资保障和调整机制，建立国有企业负责人薪酬管理制度。健全治理拖欠农民工工资问题长效机制。通过提高城乡低保标准、特困人员补助标准等增加低收入人员收入。通过创办市场主体、鼓励投资兴业、健全住房制度、拓宽投资理财渠道等多方面增加居民经营性收入和财产性收入。坚持农牧业内部与外部增收并举，政策补贴与项目增收互动，产业发展与劳务输出增收互促，努力增加农牧民收入。

二、加大收入分配调节力度

以市场为基础完善收入初次分配机制，加快健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，形成居民收入增长和经济增长、生态优化同步，劳动报酬提高和劳动生产率提高、生态产品增加同步的收入增长长效机制，稳定增加城乡居民收入。实施缩小收入差距政策，明显增加低收入者收入水平，

扩大中等收入者的比重。建立面向藏区干部职工工资收入、津补贴、体检、取暖等方面的差别化政策。强化收入分配监管，保护合法收入、规范隐性收入、取缔非法收入。

第五节 统筹推进城乡社会保障体系建设

坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，加快建立全面覆盖城乡居民的社会保障制度体系，实现基本制度逐步定型、基本保障更加可靠、管理服务高效便捷。

一、健全完善养老保险制度

推进机关事业单位养老保险制度改革，完善企业职工和居民养老保险，建立基本养老金合理调整机制。推动形成城乡统一的养老保险制度，争取实现基本养老保险基金省级统筹。继续完善养老保险关系转移衔接办法，实现制度平等和管理资源共享。坚持精算平衡、完善筹资机制，适当降低养老保险费率。拓宽养老保险投资渠道，实现保险基金的保值增值。发展职业年金、企业年金、商业养老保险。

二、巩固提高全民医保成果

稳步提高城乡居民医保筹资标准，到 2020 年，人均筹资标准达到 800 元左右，建立起保障更加公平、管理服务更加规范、医疗资源利用更加有效的城乡居民基本医疗保险制度。完善筹资及分担机制，推进支付制度改革，合理提升城乡居民和职工大病保险标准。进一步提高城镇职工基本医疗保险、城乡居民基本医

疗保险医疗保障待遇水平，缩小城乡医疗保障差距。做好医疗保险关系转移接续和异地就医结算服务，全面实现省内异地即时结算，推进跨省即时结算。完善城镇职工基本医疗保险个人账户政策。全面统一城镇职工、城乡居民医保诊疗项目和医疗服务设施范围标准目录。支持商业保险机构参与各类医疗保险经办服务，促进基本医保与商业健康保险相互补充和衔接发展。

三、加大住房建设保障力度

到 2020 年，全面完成现有城镇棚户区、城中村和城乡危房改造，实现城镇住房困难群众应保尽保，城乡居民住房条件得到根本性改善。加快保障性安居工程建设，推进城镇棚户区改造，按需建设公共租赁住房。创新住房保障方式，实行公共租赁住房共有产权制度，实现公租房货币化，打通保障房与商品房之间的通道。引导和规范社会机构参与保障性住房建设运营。加快配套基础设施建设，实现与住房建设同步实施、同步交付使用。结合藏区发展、精准扶贫和美丽乡村建设，加快农牧区危旧房改造，建设安全舒适节能环保的农房。完善规范住房公积金制度，提升管理信息化水平。

四、完善失业工伤和生育保险制度

进一步完善失业保险功能，健全申领发放和关系转移接续办法，完善标准调整机制和失业动态监测体系。健全工伤预防、补偿、康复“三位一体”的保险制度，制定并逐步推行公务员工伤保险制度。完善城镇职工生育保险政策，合并实施生育保险和医

疗保险。

五、健全社会救助体系

坚持托底线、救急难、可持续的原则，健全社会救助体系，高度关注城市生活困难人口和农牧区困难群体，保障城乡困难群众的基本生活。进一步提高最低生活保障标准，确保年均增幅与城乡居民收入同步增长。健全各种救助标准的正常调整机制。提高医疗救助服务水平，逐步扩大覆盖贫困人口的范围，健全自然灾害救助制度。建立流浪乞讨人员救助管理体系，完善设施，实现管理规范化。增强全社会慈善意识，发展慈善事业，广泛开展社会救济和社会互助、志愿服务活动，规范捐赠管理，加大经常性社会捐助站点和慈善超市建设。

六、完善优抚安置保障体系

继续提高优抚对象抚恤补助标准，确保优抚对象生活水平不低于当地居民平均水平。适应军队体制改革的要求，加强退役士兵安置改革，做好军队退役士兵、退休退职人员安置接收工作，落实好政治、生活、就业待遇。

专栏 16 社会保障重点工程

社会保障卡建设：实施“金保工程”二期建设项目，全省持卡人基础信息库建设，持卡人数达 540 万，覆盖 90%以上人口，实现社会保障卡终端服务基本全覆盖。

养老服务体系建设：建设老年养护楼、敬老院、老年人日间照料中心、社区专业养护机构、乡镇养老服务中心及老龄工程项目，建设州县级老年活动中心。

社会福利设施建设：社会救助服务平台建设、慈善捐赠信息平台、工伤康复示范平台建设工程、孤残儿童保障服务工程、精神病人福利设施等。

社区服务体系建设：建设城乡社区综合服务设施。

残疾人服务设施建设：建设残疾人就业、托养、康复服务设施。

社会事务设施建设：公益性骨灰安放设施、流浪乞讨人员救助管理设施及未成

第六节 提高人民健康水平

全面推进健康青海建设，建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，基层医疗机构服务能力显著增强，全省整体医疗卫生水平大幅提升，不断满足群众基本医疗卫生需求和健康水平持续提升需求。

一、深化医药卫生体制改革

坚持“保基本、强基层、建机制”原则，实现医疗、医保、医药“三医联动”，推动基本医疗、大病保险、医疗救助、商业健康保险、社会慈善等制度衔接配合，构建上下联动、衔接互补、多层次的医疗保障体系。加强药物供应保障，完善药物招标采购，扩大基本药物实施范围。坚持公益属性，深入推进公立医院综合改革。在巩固基层综合改革成果的基础上，加快推进市州级、省级公立医院改革，激发活力和动力，提升医疗服务水平。健全完善分级诊疗制度，制定实施分级诊疗医保差别化支付政策，促进群众就医趋向合理。建立相互制约、多方参与的医疗质量、医疗服务等医疗卫生综合监管制度，不断提升监管水平。大力推进社会办医，规范发展民营医院，优先支持举办康复、养老、老年病、精神、儿童、中西医结合、护理院（站）、临终关怀医院等特需专科医疗机构，形成多元办医格局。

二、加强医疗卫生服务体系建设

继续加强基层医疗服务体系标准化建设，改善基础设施和基本装备、提高医疗服务水平。到 2020 年，每千人医疗机构床位数达到 6.4 张，每千人口执业（助理）医师数达到 2.5 人。改善省级医院医疗设施条件，建设一批重点学科、特色专科，发挥其在急危重症和疑难病诊疗的牵引作用。组建医疗联合体，实行省州县医疗资源互通共享。提升公共卫生服务水平，加强重大传染病、地方病、慢性病、职业病防治，改善疾病预防控制、卫生应急、妇幼保健、人口和计划生育服务、精神卫生、卫生监督等机构设施条件。提高突发公共卫生事件应急处置能力，完善急救网络。保护和發展民族医药，推广中（藏、蒙）医药适宜技术。加强全科医生培养，建立规范化培养基地，大力实施基层医疗卫生机构人才培养项目，实现每万人全科医生数达到 2 人。完善全科医生和居民契约服务关系。实行社区医生（乡村医生）与居民签订健康管理和服务合同。推行远程医疗、家庭医生等新型医疗服务。大力开展全民健康教育和健康促进活动。

三、促进人口均衡发展

开展重大经济社会政策人口影响评估，加强人口安全风险防控。全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。推进优生优育全程服务，落实孕前优生健康检查，加强出生缺陷综合防治。提高生殖健康、妇幼保健、托幼等公共服务水平。注重家庭发展，推行“康福家”行动。综合应对劳动年龄人口下降，实施渐进式延迟

退休年龄政策。增强大龄劳动力就业能力，避免过早退出劳动力市场。加强老年人力资源开发。

专栏 17 卫生计生重点工程

基层卫生服务体系建设：县、乡（街道）、村（社区）医疗卫生业务用房及附属设施建设。

中（藏、蒙）医服务体系建设：省、市州、县民族医院业务用房及附属设施建设。

公共卫生服务体系建设：省、市州、县重大疾病防控体系、采供血体系和应急体系及卫生监督执法体系业务用房及附属设施建设。

区域医疗中心建设：省、市州综合医疗、专科医疗机构业务用房及附属设施建设。

健康服务体系建设：省、市州健康体检和康复业务用房及附属设施建设。

州县医院高压氧舱建设：新建、改造县级医院、中藏医院高压氧舱及设备配备。

妇幼保健和计划生育服务体系建设：省、市州、县妇幼保健和计划生育服务设施业务用房和设备配置建设。

第七节 保障妇女儿童老年人残疾人基本权益

切实保障妇女儿童合法权益。重点关注和解决留守儿童、贫困儿童教育问题，确保身心健康发展。积极落实妇女创业就业政策，拓宽创业就业渠道，积极开发就业岗位，加大对就业困难妇女的就业援助力度。严厉打击拐卖妇女儿童、胁迫儿童乞讨等违法犯罪行为。完善收养政策法规，依法办理收养登记，建立收养家庭评估制度，保障被收养人的合法权益。健全各级未成年人保护委员会和预防青少年违法犯罪机构，推动青少年事务社工队伍建设。加强儿童福利机构建设，鼓励社会力量举办各类儿童福利机构，基本形成孤儿、弃婴和病残儿童养治教康服务体系。

积极应对全省人口老龄化加快趋势，加快养老服务设施建设，

到 2020 年标准化养老服务设施覆盖所有城市社区、90%以上乡镇和 60%以上村，护理型床位占养老服务机构总床位比例达到 20%以上。健全保障老年人权益的各项制度，改善老年人生活、健康、安全以及参与社会发展的条件。统筹城乡老龄事业发展，弘扬敬老、养老、助老社会风尚。

完善残疾人社会保障和服务体系，建设康复中心和托养机构，进一步提高社会保障水平。建立健全社会化残疾人康复、托养服务体系，加快无障碍公共设施建设和改造，为有需求的贫困残疾人家庭无障碍改造提供补助。

第八节 统筹其它事业发展

充分发挥统计导向作用，推进统计制度改革，加快健全统计评价体系。探索地方审计机关人财物实行统一管理，推进审计职业化建设。推进民防事业发展，建设战时能严密防护、急时能有效应对、平时能提供服务的现代化民防体系。加强档案基础设施、信息化建设，提升档案事业服务水平。开展地名标准化建设。统筹推进地方志事业发展，完成省、市州、县三级志书修编工作。加强殡葬服务行业监督和管理，提高服务水平，实现惠民殡葬政策覆盖低收入群众。

第十章 提高基础设施保障水平

立足于打基础、利长远、增后劲，实施一批重大基础设施和

资源能源项目，着力解决历史欠账多、支撑能力不强、保障水平不高等问题，加快构建整体提升、功能配套、持续有力的要素保障体系，切实增强对经济社会发展的综合支撑能力。

第一节 构建综合交通运输体系

统筹铁路、公路、民航协调发展，进一步完善区域内综合交通基础设施网络，加强出省通道建设，提高通畅水平和通达深度，构建与经济发展、改善民生、促进旅游业大发展相适应的现代综合交通运输体系。

一、加快铁路建设

到 2020 年，全省铁路通车里程达到 3200 公里，较“十二五”末增加 1100 公里，打造“1268”的铁路建设布局，即加强青藏铁路主轴线，形成西宁、格尔木两个铁路枢纽，规划形成青藏、兰新、格库、格敦、西成、西昌六条干线铁路和 8 个方向的出省通道，构建起与周边省区快速连接，通达丝绸之路经济带沿线国家的铁路干线网。建成格敦、格库铁路，完成青藏铁路格拉段扩能改造，开工建设西成铁路，争取格成铁路、西昌铁路纳入国家铁路“十三五”建设规划，力争开工建设。加快地方铁路发展，建成鱼卡至一里坪、塔尔丁至肯德可克等铁路，开展一里坪至老茫崖等铁路前期研究工作，有效支持区域资源开发。充分发挥铁路对旅游业的带动作用，加开旅游专列，推动铁路沿线城镇与旅游产业发展有机结合。

二、完善公路网络

到 2020 年，全省公路通车总里程突破 8.5 万公里，其中高速化公路达到 5000 公里。基本建成国家高速公路网省内路段，打通通往甘肃方向 6 条、四川西藏新疆方向各 1 条的高速公路省际通道，全面实现西宁至所有市州、各市州间及重点县高速公路全覆盖，东部城市群高速公路基本成网。加大国省干线公路升级改造力度，重点建设沿黄公路及旅游公路，提高通县公路技术标准，全部县城通二级及以上公路。实现公路与铁路、民航站场、旅游景区间的有效衔接。实施农村公路升级改造，提高通畅程度和抗灾能力，实现所有乡镇及行政村通畅。加强青甘川交界地区、集中连片特困地区、偏远藏区农村和国有农林场公路建设。

三、促进民航加快发展

到 2020 年，全面形成“一主八辅”民用机场运营格局。实施西宁机场三期和格尔木机场扩建工程，建成果洛、祁连、青海湖、久治、黄南机场。适应旅游业发展和应急救援的需要，规划布局一批通用机场，力争实现全省重点区域和重要旅游景区航空服务全覆盖。优化西宁机场航线网络结构，增辟国际新航线，强化枢纽摆渡功能，带动省内支线发展，把西宁机场打造成青藏高原区域枢纽机场。

四、发展内河航运和管道运输

继续开发和完善水路运输，实现全省主要水域基本具备运输和旅游综合开发条件。继续完善青海湖旅游航运设施，加快黄河

水域的航道工程和客运码头建设，开工建设寺沟峡至公伯峡、龙羊峡至拉西瓦航运工程，实施可鲁克湖旅游航运以及坎布拉景区南宗沟和坎群码头项目。鼓励发展油气、工业物料输送等管道运输业。

五、建设重大综合交通枢纽

建成西宁和格尔木两个综合交通中心枢纽。依托西成铁路、西宁城轨项目的实施以及西宁国家级流通节点城市建设，完善集铁路、公路、民航、公交、城轨于一体的综合交通体系，提升交通衔接水平和转换效率，将西宁打造成丝绸之路经济带上的综合交通枢纽。依托格库铁路和海西区域流通节点城市建设，建设格尔木交通枢纽工程，将格尔木打造成我国西部重要的区域交通枢纽。

专栏 18 综合交通设施重大工程

铁路

续建：格尔木至敦煌铁路、格尔木至库尔勒铁路、青藏铁路格拉段扩能改造；
新建：西宁至成都铁路；
争取开工：格尔木至成都铁路、西宁至玉树至昌都铁路。

地方铁路

建成鱼卡至一里坪、塔尔丁至肯德可克，开展一里坪至老茫崖铁路前期研究工作。

公路

续建：扎麻隆至倒淌河、花石峡至久治高速公路，大通至小沙河（甘青界）公路；
新建：扁都口（甘青界）至门源（克图）高速公路、尖扎至共和一级公路、西海至加定一级公路等，力争开工西海至察汗诺、同仁至赛尔龙高速公路。

机场

续建：果洛机场、祁连机场、格尔木机场改扩建；
新建：西宁机场三期，青海湖机场、久治机场、黄南机场，贵德、玛多等通用机场。

枢纽

西宁、格尔木综合交通枢纽。

内河航运

黄河寺沟峡航运工程、龙羊峡至拉西瓦航运工程、可鲁克湖旅游航运工程、坎布

拉景区南宗沟和坎群码头项目、青海湖旅游航运三期。



第二节 提升资源能源保障能力

加强矿产资源勘查、保护和合理开发，构建安全、清洁、高效、可持续的现代能源体系，有力支撑经济社会发展。到 2020 年电力装机突破 4200 万千瓦，其中水电 1500 万千瓦，新能源突破 2000 万千瓦，火电 710 万千瓦，可再生能源装机比重达到 80% 以上，煤炭产能达到 2300 万吨，原油、天然气产能分别达到 270 万吨、100 亿立方米。

一、加快矿产资源勘探

提高矿产资源保障支撑能力，建成国家重要资源接续地。在保护好生态环境的前提下，充分运用勘查新技术新方法，加快东

昆仑、柴北缘、柴达木盆地等重要成矿区带为重点的地勘步伐，强化昆北、英东、扎哈泉、牛东等地区油气勘探开发，优化鱼卡、困鱼山等地区煤炭资源勘探开发，加强页岩油气、可燃冰调查评价与勘查，争取新发现一批重要矿种矿产地并探明资源储量，矿产资源可供性显著提高。优化金镍铜铅锌铁等重要金属矿种开发利用，提高钾镁锂等共伴生资源综合利用水平，创建绿色矿山发展示范区，持续释放“资源红利”。

二、提升能源保障水平

加快重点水电站和新能源项目建设，打造全国最大的水、光、风互补清洁能源基地，建成国家重要的能源接续地。建成羊曲、玛尔挡等水电站，建设形成海南黄河沿岸千万千瓦级水、光、风互补发电和海西千万千瓦级光伏、光热发电基地，合理布局抽水蓄能电站和热电联产项目。加强智能电网建设，实施新能源大型并网工程，推进我省至华中、华东等地特高压电网的规划与建设，加快构建“一横二纵”特高压交流网架，实现新能源电力打捆外送。加大农网升级改造力度，实现国家电网到县、重点乡镇全覆盖，提高供电可靠性稳定性。积极推进电力体制改革，努力保持低电价竞争优势。加快能源储备设施建设，推动中哈石油管道工程延伸至格尔木，研究建设格尔木战略成品油储备基地，完善城市调峰储气设施，提升重要能源保障水平。

专栏 19 能源资源建设重大项目

水电

续建：玛尔挡水电站 装机 220 万千瓦

羊曲水电站 装机 120 万千瓦
 茨哈峡水电站 装机 260 万千瓦
 新建：尔多水电站 装机 96 万千瓦
 中川水电站 装机 10 万千瓦
 格尔木南山口抽水蓄能电站 装机 180 万千瓦
 哇让抽水蓄能电站 装机 120 万千瓦

火电

续建：神华格尔木火电厂 装机 132 万千瓦
 万象铝镁热电联产 装机 70 万千瓦
 桥头铝电“上大压小”火电项目 装机 198 万千瓦

新建：民和热电联产 装机 70 万千瓦

新能源

风力发电：累计容量 300 万千瓦以上
 光伏发电：累计容量 1500 万千瓦以上
 光热发电：累计容量 200 万千瓦以上

电网

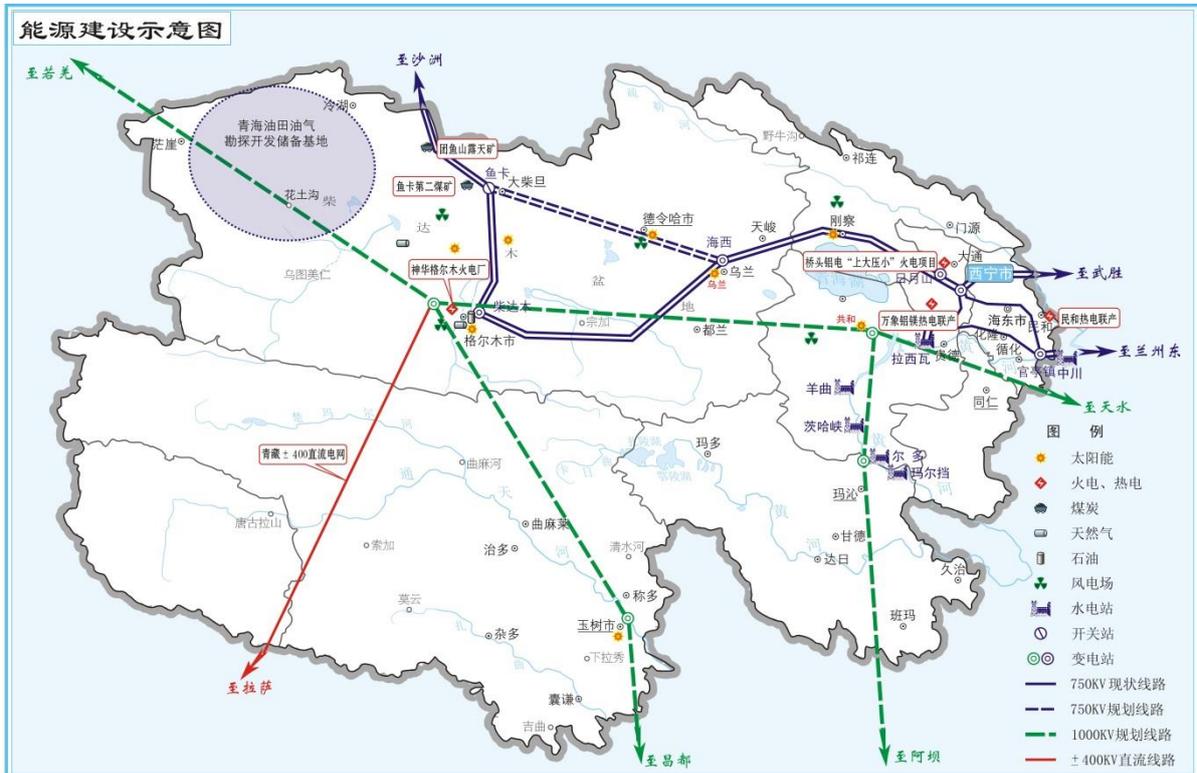
力争建设若羌-格尔木-塔拉-天水 1000 千伏特高压交流工程
 力争建设塔拉-果洛-阿坝、格尔木-玉树-昌都 1000 千伏特高压交流工程
 德令哈至西宁北 750 千伏输变电、柴达木至日月山通道加装串补、玛尔挡水电站
 750 千伏送出、海西至塔拉输变电、海南 750 千伏输变电
 实施全省农网改造工程

资源勘探开发：

鱼卡矿区、团鱼山煤矿，青海油田油气勘探开发，夏日哈木镍钴矿勘探开发

储备基地：

研究建设格尔木 500 万吨成品油储备基地



第三节 提高水资源保障能力

到 2020 年，新增供水能力 6 亿立方米。按照东西部开源节流并重、南北部保护修复并举的总体思路，着力提高区域水资源承载能力，有效解决区域分布不均、工程性缺水等突出问题，进一步增强东部城市群地区发展的水资源支撑，力争在柴达木和共和盆地供水保障能力上取得新突破。加强水利基础设施建设，统筹实施节水供水、蓄水引水、治水保水、增水洁水、通水补水等重大水利工程，努力构建和谐文明的水生态保护体系、科学高效的水资源配置体系、健全完备的防洪抗旱减灾体系、系统完善的水利管理体系。

在完成引大济湟主体工程的基础上，重点实施北干二期、西干渠、湟水干流供水等引大济湟后续工程。建设蓄集峡、那棱格勒河、香日德河、曲什安河等大型水库，统筹推进柴达木盆地水资源配置、“三滩”引水生态综合治理、湟水南岸水利扶贫等重大水利工程，加快建设各类水库、农田水利等城乡节水供水工程，开展河湟地区、环青海湖地区和三江源地区水利综合治理，积极配合国家做好南水北调西线工程前期工作。加强防洪抗旱减灾建设，大力推进黄河干流、重要支流和中小河流等防洪抗旱减灾工程，基本建立主要城镇防洪体系。

专栏 20 水利建设重大工程

水源建设

大型水库：蓄集峡、那棱格勒河、香日德河、曲什安河等 4 座大型水库。

中型水库：夕昌、哇沿、西纳川、杨家、老虎口等 13 座中型水库。

小型水库：大华、松多等 27 座小型水库。

农牧区水利

续建工程：柴达木绿洲大型灌区、云谷川等 77 处中型灌区、大堡子等 32 处小型灌区。

新建工程：湟水北干渠扶贫灌溉二期、西干渠、纳子峡水库大型灌区，拉西瓦、扎毛、马什格羊水库灌区，40 处小型灌区，农牧区饮水安全巩固提升工程。

水资源配置

引大济湟调水西干渠工程、柴达木盆地水资源配置、“三滩”引水生态综合治理工程、湟水南岸水利扶贫工程、湟水干流（东部城市群）供水工程。

黄河干流防洪

70 处防洪工程和 34 座提灌站防护，总防护长度 175.6 公里。

病险水库（水闸）除险加固

黄河源水库、格尔木市农场灌区引水枢纽水闸。

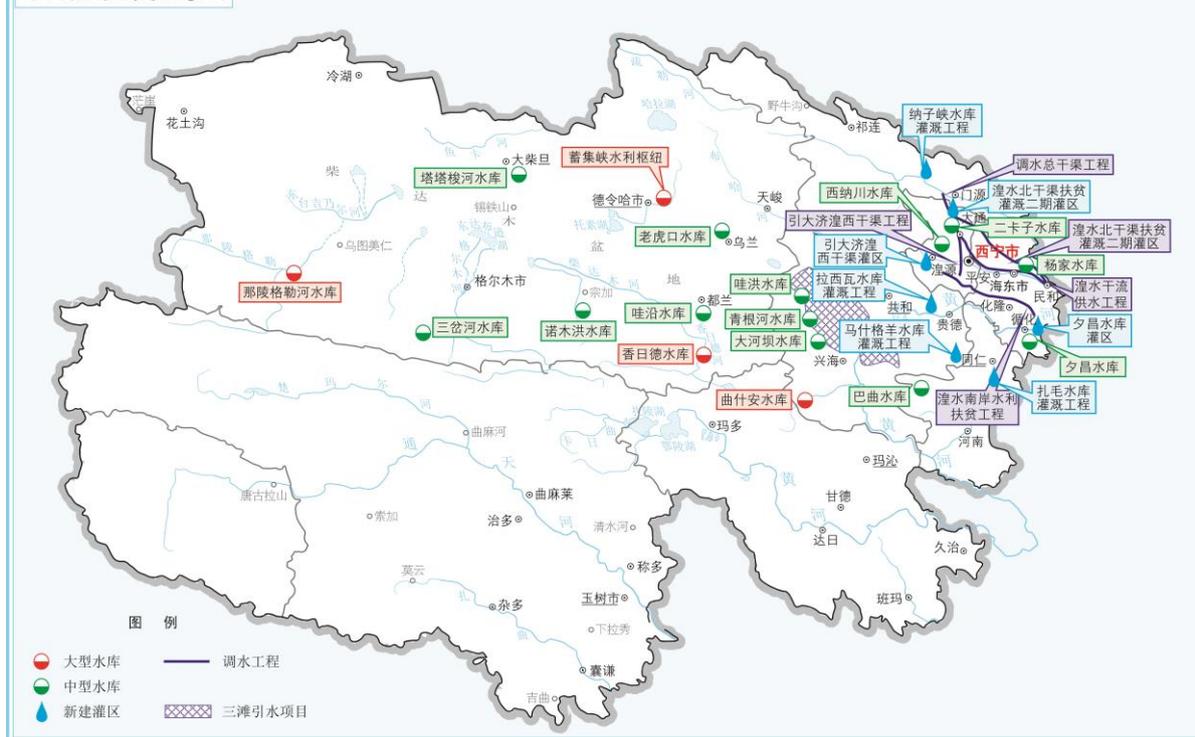
重要支流治理

湟水河、北川河、格尔木河、巴音河、大通河、澜沧江、隆务河及泽曲河、布哈河、通天河和岷江等 11 条河流。

重点区域水生态综合治理

河湟地区、环青海湖地区、三江源地区水生态综合治理工程。

水利建设示意图



第十一章 打造青海精神高地

积极培育和践行社会主义核心价值观，充分发挥文化引领社会、教育人民、推动发展的功能，大力发展文化事业和文化产业，不断满足人民群众日益增长的精神文化需求，激发全省各族人民建设青海的主人翁意识，推动文化大发展、大繁荣，显著提高国民素质和社会文明程度，着力建设“文化名省”，有效夯实全省各族人民的共同思想基础。

第一节 推动物质文明和精神文明协调发展

走中国特色社会主义文化发展道路，坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，为全面建成小康社会提供不竭动力。

一、构筑各族人民群众共有的精神家园

扎实做好意识形态领域工作，坚持用党的创新理论武装头脑，深入开展中国特色社会主义和中国梦的宣传教育。大力培育和践行社会主义核心价值观，深入开展爱国主义、集体主义、社会主义教育，大力弘扬民族精神和具有鲜明时代特征的青海精神，塑造各族人民群众团结奋斗、不畏艰难的精神品格，丰富人民群众精神世界，增强人民群众精神力量。持续深化思想舆论和反分裂斗争宣传引导，健全舆情引导机制，培育积极向上的文化氛围，牢牢把握舆论阵地主动权。

二、开展群众性精神文明创建活动

积极开展创建“五星级文明户”等活动，到2020年全省城乡家庭创建率达到40%左右。发挥群团组织在创建中的作用，传承中华传统美德，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，深入开展全民阅读活动，广泛普及科学知识，倡导文明新风尚，积极推进志愿服务活动，破除落后观念和封闭意识，树立现代生产生活方式，不断提升公民思想道德素质和社会文明程度。强化法治意识，增强道德底蕴，倡导契约精神，弘扬公序良俗和诚信文化，形成诚实守信的社会环境。深入挖掘和推广先进典型，加大对外宣传力度，充分展示青海良好形象，形成推动经济社会发展的强大正能量。

第二节 构建现代公共文化服务体系

统筹推进文化广电新闻出版惠民工程，引导文化资源向城乡基层倾斜，保障基本公共文化权益，抓好优秀作品创作生产，丰富群众精神文化生活。

一、完善公共文化服务网络

到2020年，建成覆盖省、市州、县、乡、村五级的公共文化服务体系。改造提升省博物馆，填平补齐市州级“三馆”及县级“两馆”，建设市州、县级剧场，完成一县一影院目标。统筹建设集文化、科技、教育、健身等多功能于一体的基层综合性文化服务中心。完善公共文化设施功能，提高公共文化设施标准化、

规范化水平和运营能力，逐步扩大公共文化设施免费开放范围。实施数字文化服务工程，建设省州县数字文化馆、县级数字图书馆和基层数字文化综合服务平台。实施好文化进村入户、流动文化服务车、农村小舞台、民族地区新闻出版“户户送”等系列文化惠民工程，开展流动文化服务，打通公共文化服务“最后一公里”，有效满足农村牧区群众文化需求。

二、提升广播影视公共服务能力

到 2020 年，基本建成全省广播电视光缆传输网络，完成有线电视数字化、双向化改造，广播和电视综合人口覆盖率分别达到 99%以上。推进高清数字电视工程，建设数字高清广电。继续实施全省广播电视节目无线数字化覆盖工程，加强广播影视监测监管平台建设，提高广播影视的覆盖力、影响力。推动传统媒体和新型媒体融合发展，促进网络广播电视台建设，打造新型主流媒体，依托现有资源，实现台网互动、优势互补。不断提高省、市州、县级藏语广播电视的译制、制作水平。

三、加强公共体育基础设施建设

建立覆盖全省、功能齐全的全民健身设施网络。统筹规划公共体育设施建设，加大市州体育场馆、市州县标准足球场、县级全民健身中心建设力度，建设便民利民的乡镇健身广场、行政村健身站、社区健身点。统筹省会西宁和周边城市规划，建设单项赛事中心等大型基础设施，举办全省综合性运动会、国内高水平单项赛事、大型公共活动。鼓励社会力量建设小型化、多样

化的体育活动场馆和健身设施。

第三节 继承和发展优秀传统民族文化

发扬我省农耕文化、草原文化、昆仑文化的原生态性、共生性和民族性，深度挖掘和传承特色文化。统筹文化遗产保护利用和传承发展，加大对国家级和省级文物保护单位、古遗址等历史文化遗产保护利用力度，推动实施喇家国家考古遗址公园和一批重大文物保护修缮、保护设施建设及国有可移动文物保护修复等工程，整体规划“喇家遗址、大禹故里、土族风情、黄河风光”四位一体的民和三川地区文化旅游资源开发。加大传统村落、少数民族特色村镇和传统民居、历史文化名城名镇名村整体保护力度。积极开展唐蕃古道申报世界文化遗产工作。加快推进热贡、格萨尔(果洛)国家级文化生态保护区建设，规划建设互助土族、循化撒拉族、海西德都蒙古、玉树康巴等一批省级民族文化生态保护区。加强国家级和省级非物质文化遗产名录项目保护，继续完善非遗项目展览、展示、传习等保护利用设施，建立形式多样、各具特色的展示传承基地。全面实施青海文化记忆工程，运用数字多媒体等现代信息技术手段，对文化遗产进行全面、真实、系统地记录。推动实施优秀传统文化题材创作工程，打造一批独具青海特色、地域特点的精品舞台剧目，出版一批本土特色精品图书。积极筹资建设青海民族民间文化展示园。

第四节 加快发展文化体育产业

构建现代文化体育市场体系，促进与科技、金融、旅游等产业融合，提高规模化、集约化、专业化水平，推动产业转型升级。

一、提升文化产业整体实力

组建工艺美术、出版传媒、广播影视等企业集团，着力打造一批具有市场竞争力的骨干文化企业和文化品牌。做大做强青海文化旅游节、丝路花儿艺术节、中国·西宁 FIRST 青年电影节等大型文化品牌，促进文化产业提升市场竞争力。支持成立文化产业孵化基地，大力发展广播影视、民族演艺、工艺美术、新闻出版等业态，着力提升公共文化服务的产业支撑和市场供给能力。积极融入丝绸之路文化产业带、藏羌彝文化产业走廊建设，支持三江源山水文化和民俗文化开发。实施文化产业示范区培育提升工程，推进塔尔寺民族文化产业园、城南文化产业集聚区、同仁热贡艺术文化产业园、丹葛尔古城等一批重点项目建设，提升海南州藏文化创意产业园等园区利用效能。实施藏文图书报刊“走向藏川甘滇”战略，扩大在全国藏区以及尼泊尔等国家的覆盖面和影响力。扶持数字文化产业发展，推动文化产品和服务的生产、传播、消费的数字化、网络化进程，强化文化对信息产业的内容支撑、创意和设计提升，加快培育双向深度融合的新型业态。鼓励云藏藏文搜索引擎等民族语言软件产业发展，支持昆仑文化旅游综合服务平台、民族图书数字化平台等建设。

二、推进文化创意和设计发展

坚持继承和创新相结合，着力推进文化软件、建筑艺术、广告等文化创意产业与实体产业融合发展，促进产品和服务创新，满足多样化消费需求。深入挖掘民族、地域文化资源，加快工艺美术产品、传统手工艺品与现代科技和时代元素融合，改造提升唐卡、昆仑玉、藏毯及艺术挂毯、民间刺绣、民族服饰、黄河石艺画等传统产业，研发与现代生产生活消费需求对接的文化创意产品，推出文化创意精品，提高青海本土文化创意设计整体水平。强化与规范新兴网络文化业态，创新服务模式，繁荣文学、艺术、影视、音乐创作和传播。

三、拓展体育产业发展空间

建立布局合理、功能完善、门类齐全的体育产业体系。着力培育体育旅游、健身休闲、竞赛表演等体育产业，促进与文化、旅游等产业融合发展，不断丰富体育消费内容。提高“环湖赛”等国际体育品牌赛事水平，进一步把青海打造成中国自行车运动名省。积极开发射箭、赛马、徒步、登山、攀岩等特色体育产品。鼓励发展体育服务组织，逐步扩大赛事组织、场馆运营等体育服务规模。发行重要赛事即开型体育彩票。

专栏 21 文化体育重点工程

公共文化服务体系建设：新建省档案馆，省博物馆改造提升，填平补齐市州文化馆、图书馆、博物馆，县文化馆、图书馆，州县剧场等，建设村（社区）综合文化服务中心，公共数字文化建设，基层文化志愿者服务和公益性岗位设置项目。

文化遗产及文物保护设施建设：国家、省级重点文物保护单位保护、抢救工程，世界文化遗产保护工程，非物质文化遗产保护工程，建设热贡文化生态保护区、格

萨尔（果洛）文化生态保护区、喇家国家考古遗址公园、柳湾国家彩陶遗址公园。

广播电视事业建设：广播电视节目无线数字化覆盖工程，高清电视及新媒体系统、广播电视光缆干线和有线电视数字化改造工程，建设应急广播体系、广播影视监测监管平台。

全民健身公共服务设施：城市公共体育场、足球场地、全民健身活动中心、户外多功能球场、自行车专道、健身步道等场地设施。

文化体育产业建设：省妇女儿童发展服务中心、民族民间文化展示园、西宁城南文化产业集聚区、青海文化产业孵化基地、大美青海玉文化产业园、海南藏绣文化艺术产业园、海西州昆仑文化创意产业园、玉树康巴藏文化产业园、少数民族语言影视创作基地、广播影视外景拍摄基地、高原体育训练基地、体育产业基地等。

第五节 深化文化体制改革

深化国有文化单位改革。全面推进文化事业单位人事、收入分配、社会保障制度改革，进一步完善党报党刊、电台电视台管理和运行机制。支持国有文化企业进行股份制改造。实施哲学社会科学创新工程，建立青海丝路研究中心，建设具有青海地方特色的新型智库。构建统一开放竞争有序的现代文化市场体系。加快培育产权、版权、技术、信息等要素市场，办好重点文化产权交易场所，规范文化资产和艺术品交易。理顺政府和文化企事业单位关系，完善管人管事管资产管导向相结合的国有文化资产管理体制。加强文化市场监管体系建设。

第六节 营造良好社会文化环境

深化文明城市创建活动，推进农村乡风文明建设，积极倡导企业文化建设。保护青少年身心健康，创造出更多青少年喜闻乐见、益智益德的文化作品，为青少年营造健康成长的空间。加强

青少年文化场所建设，广泛开展面向青少年的各类文化体育活动。培育和规范积极向上的自媒体网络文化，建立网络化监管平台，维护网络文化安全。深入挖掘和推广先进典型，加大宣传力度，发挥示范带动作用，在全社会形成人人学先进、赶先进、当先进的正能量。

第十二章 推进法治青海建设

坚持依法执政，运用法治思维和法治方式推动经济社会发展，全面提高依法治青理政的能力和水平，促进全省治理体系和治理能力现代化。

第一节 建设法治政府

贯彻落实《法治政府建设实施纲要（2015-2020）》，加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力、依法调控和治理经济，推行综合执法，把政府工作全部纳入法治轨道，基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

一、依法全面履行政府职能

依法规范行政职权，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。编制权力清单，公开主要职能、法律依据、实施主体、管理流程，坚决防止和纠正不作为、乱作为。编制责任清单，落实责任主体，完善监督制度。严格新设行政许可事项合法性、必

要性和合理性论证，坚决消除权力设租寻租空间。合理划分不同层级政府事权，推进各级政府事权规范化、法律化。强化省级政府统筹区域内基本公共服务均等化职责，强化市州、县政府执行职责。创新行政管理方式，完善政府绩效管理。

二、提高政府立法质量

强化党对立法工作的领导，加快经济社会领域立法步伐。推进科学立法、民主立法，严格落实立法法规定，完善行政法规、规章制定程序，健全政府立法立项、起草、论证、协调、审议机制，推进政府立法精细化。完善立法项目向社会公开征集制度。探索委托第三方起草法律法规规章草案。加强生态文明制度建设、促进民族团结进步、发展循环经济、保障改善民生、维护公平竞争市场秩序、创新社会治理等重点领域的政府立法。坚持立改废释并举，推进地方性法规规章清理工作常态化、规范化。加强规范性文件监督管理。

三、建立健全依法决策机制

认真执行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的重大行政决策法定程序。完善重大决策听证制度。做好重大决策社会稳定风险评估工作。推进行政机关重大决策内部合法性审查。建立政府法律顾问服务重大行政决策的工作机制。完善重大行政决策执行跟踪、终身责任追究及责任倒查机制。加强对行政决策执行情况的调查、评估和通报。

四、促进严格规范公正文明执法

积极推进行政执法体制改革，进一步整合内部综合执法资源，推动跨部门综合执法工作，充实加强基层综合行政执法力量。严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度。完善行政执法程序，建立行政执法全过程记录制度。健全落实行政执法裁量权基准制度，规范行政执法裁量权行使。严格执行重大行政执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制，不断加大行政执法监督检查力度。严格执行案件移送标准和程序，健全行政执法和刑事司法衔接机制。

五、全面推进政务公开

坚持以公开为常态、不公开为例外的原则，推进决策、执行、管理、服务和结果公开。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。推行行政执法公示制度。规范和发展各级行政服务中心和公共资源交易中心。

六、加强权力运行制约和监督

建设廉洁政府，科学配置政府部门及其内设机构的职权，明确职责权限。加强人大监督、行政监督、审计监督，完善社会监督、舆论监督等机制，形成科学有效的权力运行制约和监督体系。加强对权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制。完善群众举报投诉制度，畅

通群众监督渠道。实行公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况审计全覆盖，持续加强对重大措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计。全面推行行政责任追究制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

第二节 推进司法体制改革

深入推进司法体制改革试点，确保依法独立行使司法权，完善对权利的司法保障、对权力的司法监督，促进社会公平正义。严格公正司法。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。健全和落实行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判制度。建立健全司法人员履行法定职责保护机制和职业保障机制。强化司法基础性制度改革。健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制。推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。建立省以下地方法院、检察院人财物省级统一管理体制。全面深化公安改革。健全维护国家安全工作机制，改革执法权力运行机制，深化交通和消防管理制度改革，推进公安机关管理体制和人民警察管理制度改革。

第三节 增强全社会法治观念

弘扬社会主义法治精神，增强全社会法治观念，形成良好法

治氛围和法治习惯。培育国家工作人员尊法意识，完善学法用法和法律知识任职资格考试制度。健全普法宣传教育机制，深入开展以宪法为核心、基本法为主体、实体法为重点的法治宣传教育。全面建立国家机关“谁执法、谁普法”责任制，建立健全法治宣传教育考核评价指导标准和指标体系。加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设，深化“法律七进”活动，重视民族地区法治宣传教育。加强青少年法治教育，把法治教育纳入国民教育体系。建设社会主义法治文化，加强传播体系建设。增强全社会厉行法治的积极性和主动性，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

第四节 健全法律服务体系

建设覆盖城乡、优质均等的公共法律服务体系。加强专业性、行业性人民调解组织建设，壮大基层法律服务工作者队伍，完善法律援助制度，健全司法救助体系。制定《青海省法律服务业发展规划》，加快发展律师、公证、仲裁、司法鉴定等法律服务业。健全完善律师制度，积极推行法律顾问制度。推进公证业发展，规范和优化公证服务。健全统一司法鉴定管理体制，提高司法鉴定业社会公信力。发展中高端、涉外法律服务业。加强“双语”法律服务业人才队伍建设。加强对法律服务业的监督管理，规范法律服务执业行为，健全完善执业活动的规范体系、执业状况考核评价机制和奖惩机制。

第十三章 开创民族团结社会和谐进步新局面

牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展主题，深化民族团结进步先进区创建活动，深入推进民族团结进步事业，不断巩固和发展各族人民和睦相处、和衷共济、和谐发展的良好局面。到2020年，全省80%的乡镇（街道）建成市州民族团结进步先进乡镇（街道），70%的县（市、区）建成全省民族团结进步先进县（市、区），60%的市州建成全国民族团结进步先进市州。

第一节 加强“三基”建设

从巩固党的执政地位、提高执政能力的高度出发，坚持重心在基层，关键在基础，强化基层组织、做实基础工作、提升基本能力。全面加强农牧区基层党组织建设，强化组织功能，创新组织设置方式，强化基层党组织推动发展、促进和谐、反对分裂、维护稳定、服务群众、凝聚人心的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，使党的基层组织更好地带领群众奔小康。大力加强机关效能建设，积极推进精细化管理，规范基层组织职能，改进行业系统的指导和管理，持续整治作风问题，形成作风建设长效机制，切实改变粗放型思维方式和方法，把基础工作落实到位。大力加强干部职工基本能力建设，强化思想教育引导，建立准入机制，激发竞争择优内生动力，加强精准培训，注重实践锻炼，坚持固长板与补短板相统一，整体提升干部职工队伍的综合素质。

第二节 扎实做好民族宗教工作

全面正确贯彻党的民族政策，严格执行民族区域自治法，完善地方民族法规政策体系，不断提高民族事务依法治理能力。巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，进一步深入推进民族团结进步先进区建设，强化一把手责任制，坚持以基层单位为重点，实施亮点工程，打造标杆单位，建立示范基地，深化创建“八进”活动，设立民族团结进步创建奖，完善民族团结进步表彰制度，民族团结进步事业走在全国民族地区前列。广泛开展民族理论、政策和法律法规以及民族知识的宣传教育，注重强化思想引导，不断夯实团结进步的共同思想基础。继续做好城市民族工作，搞好民族之家和社区少数民族服务援助中心，建立各民族互相嵌入式的社会结构和社区环境，促进民族间交往交流交融。

全面贯彻党的宗教工作基本方针，引导宗教与社会主义相适应。落实《青海省宗教事务条例》，坚持依法管理宗教事务，保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪，依法保障信教群众正常宗教需求，稳步拓宽信教群众正确掌握宗教常识的合法渠道，确保宗教事务依法管理、宗教活动有序进行。实施寺院建设“六项工程”，进一步加强对教职人员的社会公共服务和社会保障。坚持和完善领导干部联系寺院和宗教界人士制度，加强爱国宗教团体和寺院民管会班子建设，积极创建“和谐寺观教

堂”，加强宗教界代表人士教育培训工作，确保寺院领导权牢牢掌握在爱国爱教人士手中。加快省藏语佛学院和玉树分院建设，探索设立佛学院若干在寺院的分院，建好省伊斯兰教经学院，做好社会主义学院从党校分离的各项工作。

第三节 创新完善社会治理

完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，构建全民共建共享的社会治理格局，确保国家安全和社​​会稳定。

一、有效排查化解矛盾纠纷

建立健全有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制，积极推进征地拆迁、生态保护、劳资关系等领域行业性、专业性调解组织建设，综合运用调解、仲裁、行政裁决和复议、诉讼等多种方式化解矛盾。深入推进社会稳定风险评估，完善决策程序、评估报告、等级预警、登记备案、监督制约、责任查究等制度，从源头上预防重大矛盾纠纷。坚持依法化解社会矛盾纠纷，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。健全社会心理服务和疏导机制、危机干预机制。深化信访制度改革，全面推行阳光信访，打造网上信访新渠道，推动信访问题在基层解决。

二、强化社会治安综合治理

牢固树立底线思维、法治思维，持续深化“两反一防”专项斗争，加强思想教育宣传引导，提升情报信息预警水平，依法打

击各种分裂破坏活动和违法犯罪，牢牢掌握反分裂斗争主动权。健全完善点线面结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化社会治安防控体系，织密社会治安防控网络。大力推进公共安全视频监控系统建设、联网和运用，加快公安警务信息综合应用平台建设，有效防范、化解、管控影响社会安定的各类风险，提高动态化、信息化条件下驾驭社会治安局势的能力。深化整治社会治安重点地区和突出治安问题，增强打击整治工作的针对性、实效性，不断提高群众安全感和满意度。加强流动人口和特殊人群服务管理，推进特殊人群帮扶管控工作专业化、社会化。

三、加强和创新基层社会治理

全面推进网格化管理向社区、村（牧）委会、移民小区、寺院、学校延伸，实现对社会基本单元的有序管理、有效服务。完善县乡村三级综合服务管理平台，加强基层司法所、派出所和警务室、法庭建设，健全居委会、村委会、治保会、调委会群众组织。推动警务进社区、进村庄、进寺院，固化完善“村警”和警力下沉长效机制，不断稳定和充实基层维稳专业力量，建立规范的待遇保障机制，推动形成警务工作全覆盖。加强社会组织规范化管理，深化登记管理改革，健全法制制度，推进自律与诚信建设，提升服务能力。加快社会信用体系建设，推进信用信息公开和共享，健全守信激励和失信惩戒机制，积极推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。完善基层群众自治制度，提

升社区自治服务功能。积极开展基层民主协商，推动协商民主广泛、多层、制度化发展。

四、全面深化平安青海建设

贯彻落实《关于全面深化平安青海建设的意见》，全力打造平安青海建设“升级版”。深入实施“平安细胞”工程建设，不断深化县（市区）、乡镇（街道）、村（社区）等地区平安创建，全面推进寺院、校园、交通、医院等行业平安创建及平安家庭、平安单位、平安边界创建，推动“平安细胞”建设全面覆盖，切实把平安筑牢在群众身边。持续开展平安建设基层典型培育，以点带面提高基层平安创建的整体水平。扎实推进平安与振兴工程。

第四节 健全公共安全体系

加强公共安全预防和保障能力建设，强化全社会公共安全意识，维护人民群众生命财产安全。

一、推进防灾减灾与应急能力建设

健全综合防灾减灾体系，完善救灾物资储备，推进应急避难场所建设，加强应急指挥体系和抢险救援专业队伍建设，强化应急抢险演练，促进应急救援向常态防灾转变、传统灾害预防向科技减灾转变、政府全面负责向全社会共同参与转变。增强应对自然灾害的防灾减灾能力。加强公共气象服务能力建设，提升气象预报预测精准度，建立健全气象防灾体系。推动防震减灾综合能力建设，提升地震监测预警响应能力，增强城乡建（构）筑物抗

震性能。

二、提高安全生产水平

高度重视城乡秩序和安全维护，保持供水、供电、供热、供气、交通救援线路等生命线系统畅通，加强学校、医院、商场等公共场所和公共服务部门以及生产、储存、运输危险化学品和易燃易爆物品行业的应急管理，制定完善舆情信息管理制度。落实安全生产责任和管理制度，实行党政同责、一岗双责、失职追责，加大安全监管执法力度，建立隐患排查治理体系，有效化解各类安全生产风险，坚决遏制重特大安全事故发生，亿元 GDP 和每十万工矿商贸就业人员生产安全事故死亡率分别下降到 0.159 和 2.64。加强消防安全源头管控，加大火灾隐患整治力度，推进各类场所的消防设施标准化建设。加强交通安全管理，大力整治公路安全隐患，提高道路安全水平。

三、强化质量安全监管

实施质量强省战略，强化质量发展和质量安全监管，健全质量监管体制机制，加强标准、计量、认证认可和检验检测，全面提升产品质量、工程质量、服务质量和环境质量。积极推进国家地理标志保护产品和农业标准化示范区、知名品牌示范区创建工作，培育一批能够展示青海制造和青海服务优质形象的品牌和企业。加强电梯等特种设备安全监察。

四、加强食品药品安全监管

进一步加强食品药品生产经营监管，健全食品药品质量安全

全程溯源管理体系，完善安全风险评估制度，建立质量惩罚性赔偿制度。制定实施食品生产加工小作坊和食品摊贩监管地方性法规。完善检验检测技术支撑体系，在全省大型农贸市场、商场（超市）设立食品安全快速检测站。强化对网络销售食品药品等新业态的监管。建立健全“从农田到餐桌”的农产品质量全程监管体系。提高粮食收储供应安全保障能力，放心粮油供应实现城乡全覆盖、信息全覆盖和应急全覆盖。

第五节 推动军民融合发展

实施军民融合发展战略，形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局。注重统筹经济建设和国防建设，建立健全组织管理、工作运行、政策制度体系，持续加强联建共建、拥军助军等工作，努力打造一批军民融合创新示范单位、示范项目。促进军民信息、技术、人才、装备、文化和社会化保障等双向流动。加强全民国防教育和后备力量建设，密切军政军民团结，积极支持国防建设和军队改革，有效进行反恐处突和抢险救援。深入开展创建双拥模范城（县）活动，筑牢军民团结的坚实基础。

专栏 22 公共安全重点工程

防灾减灾工程：建设和完善全省救灾物资储备库、应急避难场所。

防震减灾工程：省级防震减灾技术中心建设项目，青海省地震监测、裂度速报与预警工程，重点地区城市活断层探测和地震小区划工程，农牧区民居地震安全工程，高原地震应急救援训练基地建设。

安全生产工程：安全生产技术支撑保障中心、安全生产应急救援体系、矿山安全水平提升、危险化学品治理与防控、职业病危害防治、监管监察职业能力、安全生产标准化等工程建设。

质量安全工程：力争取得 5-8 个国家地理标志产品专用保护标志，有机产品认证

示范区建设，重点产品质量提升行动，标准、计量、认证认可和检验检测四大质量基础工程。

食品药品安全治理工程：农产品质量安全检测及追溯体系、食品（保健品）、药品（化妆品）和医疗器械检验检测体系建设，智慧食药监系统建设，审评认证体系建设等。

第十四章 健全社会主义市场经济制度

深入推进产权、市场体系、财税体制、政府职能等基础性制度改革创新，激发市场活力、释放发展潜力。

第一节 坚持和完善基本经济制度

一、完善产权保护制度

以落实产权主体权利和责任、依法保护各类产权为重点，加快健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护。深化农牧区土地制度改革，加快推进农户土地承包经营权确权、登记和颁证，依法保护农村集体土地所有权和使用权。赋予农民对土地承包经营权、宅基地使用权更完整的产权权能。深入推进国有林场、集体林权、垦区及草原承包经营改革。

二、深化国有企业改革

完善现代企业制度，健全法人治理结构，做强做优做大国有企业，增强国有经济的活力、控制力、影响力和抗风险能力。完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，使国有企业成为真正的产权主体。加强国

有资产（资本）监管，建立国有企业经营投资责任追究机制。优化国资布局，引导国有资本向重要行业、关键领域集中。准确界定不同国有企业功能，稳步推进分类改革。推进国有企业劳动、人事、分配制度改革，合理增加市场化选人用人比例，建立职业经理人制度。推进盐业体制改革。

三、发展混合所有制经济

鼓励和支持各种所有制企业创新发展，保护各种所有制企业产权和合法利益，提高企业投资信心，改善企业市场预期。通过市场途径加强资源整合，鼓励企业兼并重组，推进国有产权资本化、证券化，允许非国有资本参股国有资本投资项目，促进国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合，有序发展混合所有制经济。允许混合所有制经济实行企业员工持股，建立健全员工持股有序退出和调整机制，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

四、大力支持非公有制经济发展

提高非公有制经济比重，完善支持和鼓励非公有制经济发展的政策措施，依法保护各种所有制经济权益，营造公平竞争的市场环境和制度环境。坚持权利平等、机会平等、规则平等，开展降低实体经济企业成本行动，优化运营模式，增强盈利能力，提高企业效益。废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，引导非公有制企业进入特许经营领域。鼓励非公有制企业参与国有企业改革，支持有条件的私营企业建立现代企

业制度。积极鼓励非公有制经济参与“一带一路”建设、国际产能合作和装备制造合作，推动民营企业走出去。在基础设施、公共事业等领域继续推出一批重大项目向社会资本开放，推进民营企业参与新型城镇化建设和精准扶贫。通过创新扶持资金、融资平台、税收优惠、人才保障、知识产权保护等，激发中小微企业创新活力，促进民营经济转型升级。

第二节 加快完善现代市场体系

一、建立公平开放透明的市场规则

实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外的领域。推进工商注册便利化。改革市场监管体系，实行统一的市场监管，清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，破除部门保护和行业垄断，形成统一市场和公平竞争环境。改进公共资源配置方式，推动资源配置市场化。加快开放电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等自然垄断行业的竞争性业务。健全优胜劣汰市场化退出机制，完善企业破产制度。

二、完善主要由市场决定价格机制

加快生产要素价格市场化改革，推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革，全面放开竞争性领域商品和服务价格。修订政府定价目录，稳步放开大部分专业服务价格。大幅缩减政府定价种类和项目，政府定价范围主要限定在重要公用

事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，提高透明度，接受社会监督。完善农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用。

三、规范建设用地市场

在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。逐步完善土地租赁、转让、抵押二级市场。探索完善农民承包地流转制度、宅基地有偿退出制度。

四、完善金融市场体系

加快建设功能齐全、层次分明、运行有序的金融市场体系。吸引银行、证券、保险、期货及互联网金融等金融新业态集聚发展，促进地方金融机构改革创新和转型升级，加快发展各类金融中介服务机构，研究设立青海省金融服务中心。加快多层次资本市场建设，着力提升区域性股权交易市场综合金融服务功能。探索推进期货市场发展，与国内重要商品交易所合作，推动发展钾肥、无机盐、特色农畜产品等行业性、区域性期货现货交易。建立完善中小微企业、农牧业等担保体系，积极引导民间资本参与融资性担保机构组建和增资扩股。构建适应现代金融市场发展的金融监管机制，有效防范系统性、区域性金融风险。创新公共服务、资源环境等重点领域投融资机制，鼓励社会投资。

第三节 深化财税体制改革

加快建立统一完整、法治规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平的可持续现代财税制度。

一、深入推进预算管理制度改革

建立全面规范、公开透明的现代预算制度。完善政府全口径预算体系，加大预算统筹力度，将政府收支全部纳入预算管理。全面推进预决算公开，扩大公开范围，细化公开内容。改进预算管理与控制，建立跨年度预算平衡机制。实施中期财政规划管理，强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。规范政府债务管理，严格举措权限、主体和程序，实行政府债务余额限额控制，健全政府性债务风险管理和考核问责机制。剥离融资平台公司政府融资职能，推进政府融资平台公司市场化转型。实施全过程预算绩效管理，强化支出责任和效率意识，加快实现预算编制有目标、预算完成有评价、评价结果有应用的绩效管理机制。

二、深化财政支出管理改革

建立结构优化、导向明确的公共财政支出管理制度。进一步优化财政支出结构，在继续注重生态保护与建设和改善民生的同时，更加有效地支持转变发展方式，培育壮大新税源，逐步形成财政产业专项投入与税收贡献、带动发展和创业就业等挂钩的新机制，着力解决我省财政支出规模大、但对经济发展拉动力不够

的问题。充分发挥财政投入的激励、吸附、放大作用，引导社会资金投向经济发展的关键领域和薄弱环节。建立权责发生制政府综合财务报告制度，全面反映政府所有收支及资产、负债等情况。推进财政资金统筹使用，盘活各领域财政存量资金，提高财政资金使用效益。落实部门预算编制执行主体责任，健全完善依法理财体制机制。

三、稳步推进税制改革

加快建立与经济社会发展相适应的税收制度。认真贯彻落实国家统一部署的税收制度改革政策措施，深化国税、地税征管体制改革，逐步调整完善税收制度。在地方税权范围内，适时调整资源税、耕地占用税等税率税额标准。积极跟进消费税、房地产税、环境保护税、资源税等改革。明确地税部门对收费基金的征管职责，推进非税收入法制化建设，健全完善地方税费收入体系。全面落实国家结构性减税和普遍性降费政策。从严控制新增收费项目，实施涉企收费目录清单制度，切实减轻企业和社会负担。坚持税收法定原则，落实国家统一制定的税收优惠政策。发挥国税、地税各自优势，推动服务深度融合、执法适度整合、信息高度聚合，搭建统一规范、共享高效的涉税信息平台，不断推进税收征管体制和征管能力现代化。

四、推进省对下财政体制改革

建立权责对等、事权和支出责任相匹配的财政管理体制。根据中央与地方事权划分，合理确定省与市州事权和支出责任，进

一步理顺省与市州、县收入划分。改进和完善转移支付制度，优化转移支付结构，逐步提高一般性转移支付规模和比例，确保对贫困地区财政转移支付不减少。科学设置和调整完善均衡性转移支付因素、权重，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，促进地区间基本公共服务均等化。改进专项转移支付分配方式，逐步提高“因素法”分配资金比重，增强市州、县政府的统筹调控能力和支出责任意识。完善县级基本财力保障机制，适时适度调整保障标准，强化激励约束，提高县级财力保障水平，改善县级财力均衡度。

第四节 提升政府服务市场能力

一、健全省级层面经济调控协调机制

健全发展规划、投资管理、财政税收、金融等方面法规制度，加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施。切实转变政府投资管理职责，确立企业投资主体地位，制定并公开企业投资项目核准目录清单。围绕提高发展质量和效益，完善发展成果考核评价指标体系。建立统一的经济核算制度，编制地方资产负债表。

二、深化行政审批制度改革

改进政府服务方式，加快推进行政审批标准化建设，着力改进直接面向企业和群众的公共服务，切实解决“办证多”、“办事难”等问题。深化简政放权、放管结合，把“放、管、服”改革引向深入，加大涉及投资、创新创业、生产经营、高技术服务等

领域的行政审批清理力度，持续取消、下放、调整一批行政审批事项，全面梳理、公开公共服务事项和中介服务事项。加快政务中心、公共资源交易中心和网上办事大厅建设。实行市场准入负面清单管理制度，激发市场活力和社会创造力。规范行政审批行为，推广网上并联审批等新模式。做好已取消和下放管理层级行政审批项目的落实和衔接，加强事中事后监管。深化商事制度改革。

三、推进事业单位分类改革

牢牢把握加快转变政府职能，推进政事分开、事企分开、管办分离及政社分开的要求，以促进公益事业发展为目的，以科学分类为基础，以深化体制机制改革为核心，分步、分类推进承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务事业单位改革，进一步增强事业单位活力，不断满足人民群众和经济社会发展对公益服务的需求。

四、优化政府组织结构

完善机构职能配置，理顺部门职责关系，建立健全行政运行机制，积极稳妥实施大部门制。建立行政区与功能区融合发展的体制机制，探索开展民族自治地区行政区划体制改革试点。扩大省直管县（试点县）行政管理权限，探索建立与省直管县体制相适应的行政管理制度。推进行业协会、商会与行政机构脱钩。

专栏 23 经济体制改革重点任务

坚持和完善基本经济制度：推进国有资本运营公司和国有资本投资公司试点，积极发展混合所有制经济，健全不同所有制经济依法公平参与市场竞争的制度保障

体系，完善保护和促进非公有制经济健康发展的政策措施。

加快完善现代市场体系：加快建立全省统一的信用信息交换平台，积极推行负面清单管理模式，大力推进水、天然气、电力等领域价格改革，建立城乡统一的建设用地市场，健全多层次资本市场体系，深入推进科技体制改革。

加快转变政府职能：深化行政管理体制改革，全面推行政府部门权力清单责任清单制度，健全完善政府购买公共服务制度政策，加快推进事业单位分类改革，不断优化党政群机构设置。

深化财税体制改革：实施全面规范公开透明的预算管理制度，深化预算支出方式改革，规范政府性债务管理，健全一般性转移支付增长机制，统筹整合专项资金的使用效率，建立事权和支出责任相适应的制度。

健全城乡发展一体化体制机制：深化农牧区综合改革，建设农牧区产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开规范运行，健全农牧业支持保护体系，构建新型农牧业经营体系；深化户籍制度改革，建立财政转移支付同农牧业转移人口市民化挂钩机制，有序推进农牧业转移人口市民化。

构建开放型经济新体制：积极融入丝绸之路经济带建设，逐步放开外资准入限制，有序开放金融、教育、文化、医疗等服务业领域，加快保税区建设，制定开放型经济发展政策措施，全方位扩大对外开放。

第十五章 强化规划执行力

实现本规划纲要的目标和任务，要在省委的领导下，更好履行各级政府职责，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，最大程度地激发各类主体的活力和创造力，制定完善协调配合的政策，调控引导社会资源，合理配置公共资源，确保实现未来五年发展宏伟蓝图。

第一节 发挥党的领导核心作用

坚持省委总揽全局、协调各方，发挥各级党委（党组）在经济社会发展中的领导核心作用，以“三严三实”的要求推进各项工作，为实现“十三五”规划各项目标任务提供坚强保证。发挥基层组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，更好带领各族群众

全面建成小康社会。注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，最大限度凝聚起全社会共识和力量，推进改革发展，维护社会和谐稳定。尊重群众首创精神，以爱岗敬业奉献为主题，充分调动各行各业、社会各方面、全省人民的积极性、主动性和创造性，使规划实施成为自觉行动和自觉追求。

第二节 强化规划实施的权威性

进一步完善人民代表大会对规划实施的审议、监督机制。规划中确定的生态环境保护、资源节约和循环利用、产权制度建设、市场准入和监管、社会治理、法制政府建设、权力监督体系等方面的要求，主要通过建立健全法规、加大执法力度等法律手段，并辅之以行政手段加以落实。加强规划实施报告，每年将规划目标和主要任务的进展情况向省人民代表大会报告，并向省政协通报。规划实施的中期阶段，由省政府组织开展全面评估，并将中期评估报告提交省人民代表大会常务委员会审议。规划实施期间，如遇国内外环境发生重大变化或其他重要原因导致实际运行与规划目标发生重大偏离时，省政府将适时提出调整方案，提请省人民代表大会常务委员会审议批准。

第三节 发挥省级总体规划指导作用

省政府有关部门要根据“十三五”规划体系，抓紧编制省级重点专项规划。其他行业部门也要根据本部门本行业发展需要，按程序编制单项规划。专项规划和单项规划要以本规划纲要为指导，细化目标、强化举措、实化项目，形成落实本规划的重要支撑和抓手。城乡规划、土地利用规划、环境保护规划要加强与本规划纲要之间的衔接配合，确保在总体要求上方向一致，在空间配置上相互协调，在时序安排上科学有序，提高规划的管理水平和行政效率。各地区规划要在约束性目标、空间功能定位和重大基础设施建设等方面与本规划纲要保持一致。

第四节 明确规划实施责任

牢固树立“一分部署、九分落实”的思想，推动规划确定的各项决策部署落到实处、取得实效。完善有利于推动经济社会发展、加快转变经济发展方式的绩效评价考核体系和具体考核办法，强化对结构优化、民生改善、资源节约、环境保护和基本公共服务等目标任务完成情况的综合评价考核。本规划纲要提出的预期性指标和产业发展、结构调整等任务，主要依靠市场主体的自主行为实现。各级政府要通过完善市场机制和利益导向机制，创造良好的政策环境、体制环境和法制环境，打破市场分割和行业垄断，引导市场主体行为与政府战略意图相一致。本规划纲要确定

的约束性指标和公共服务领域的任务，是政府对全省人民的承诺，要分解落实到各地区、各部门，明确工作责任和进度，运用公共资源全力完成。加强年度计划与规划的衔接协调，年度计划的安排在按照规划提出的目标进行逐年分解的同时，需要针对宏观经济形势的发展变化，进行年度目标的调剂。加强财政预算与规划实施的衔接机制，在明确各级政府支出责任的基础上，强化各级财政对规划实施的保障作用。中期财政规划和年度预算要结合本规划提出目标任务和财力可能，合理安排支出规模和结构。加快建立与规划实施相匹配的投资规模形成机制。

实现“十三五”时期发展目标，前景光明、任务繁重。全省各族人民要更加紧密地团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，在省委的坚强有力领导下，解放思想、实事求是，与时俱进、改革创新，把中国特色社会主义在青海坚持好拓展好，共同夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利！