

# 大同市建立区域联动体制机制实现 地区经济高质量发展行动计划

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。要以省委、省政府给予大同市省域副中心城市战略定位，为更好发挥中心城市作用，建立更加有效的区域协调发展新机制，推动形成我市高质量发展的区域布局，特制定此行动计划。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入践行习近平总书记“三篇光辉文献”精神以及两次视察山西的重要讲话、重要指示。按照省委“四为四高两同步”总体思路和要求，围绕我市省域副中心城市战略定位，紧扣高质量发展主题和供给侧结构性改革主线，以增进人民福祉和促进人的全面发展为根本目的，立足区域比较优势，采取超常规举措，实现区域城市整体协同，目标同向、措施一体、优势互补、互利共赢高质量发展新格局。

## 二、总体目标

到 2025 年，高质量发展、高水平崛起、高标准保护、高品质生活发展格局初见成效，基本实现转型出雏型，国家能源革命综合改革示范区、资源型城市转型发展示范区、晋北和晋冀蒙长城金三角协同发展示范区、产业创新发展高地、环首都生态屏障和文化休闲康养旅游目的地、综合交通枢纽基地，“三区三地”建设取得重大突破。全市经济社会发展主要经济指标进入全省前列，全市地区生产总值突破 3000 亿元，接近全省贡献率的 12%。高水平省域副中心城市框架基本建立，中心城市人口规模达到 180 万人，用地规模达到 180 平方公里，全市常住人口城镇化率达到 70%左右；民生福祉和生态发展目标进入全省前列。

### （一）引导人口稳定增长和集聚

进一步优化调整户籍政策，降低落户门槛，简化手续。创新远程服务、流动服务等公共服务提供方式，强化城镇公共服务设施配套，加快推动城乡基本公共服务均等化。建设生态宜居城市，推进城市绿色低碳发展，持续优化城市风貌和人居环境，加强便民利民惠民服务能力建设，加大落户人口就业、教育和医疗保障，在减缓本地人口外流的基础上，切实增强人口集聚能力。突出以点带线、以线带面，加强交通联接，发展特色产业，强化就业创业，提升基本公共服务水平，切实提高城市宜居程度，不断增强人口吸引能力和经济发展活力，提升人口总量和经济密度。

## **（二）构建以绿色生态为特色的现代产业体系**

突出高质量发展，以供给侧结构性改革为主线，以创新驱动发展为抓手，加快推动传统产业转型升级，大力发展先进智能制造、新型材料、清洁能源、节能环保、生物医药、循环农业、文化旅游、智慧物流等绿色生态产业，构建以绿色生态为特色的现代产业体系，走具有大同特色高质量发展道路，实现绿色发展崛起。

## **（三）推动基础设施互联互通**

着力补齐基础设施短板，大力推进交通和“新基建”建设，消除瓶颈制约，加快构建信息基础设施和融合基础设施等新建设施，提升对城市群发展的支撑保障能力。

## **三、推动大同区域一体化，开创协调发展新局面**

全面推进主体功能区规划区域协调发展战略，围绕建设省域副中心城市为目标定位，优化市域空间结构，提升中心城市功能，促进各类要素高效集聚，形成主体功能明显，以城带乡、城乡互补的协调发展新格局。

### **（一）拓展中心城区功能**

积极推进大同市中心城市建设，优化中心城区国土空间格局，形成“四区八组团”的中心城格局。推动平城区建设成为现代服务示范区、科技创新示范区、城市管理示范区、幸福大同示范区的核心区域；推动云冈区建设成为传统产业转型示范区、国家采煤沉陷全域整治引领示范区、生态旅游新目的地、国家综合能源基地主要承载地；推动云州区建设

成为大同市承接京津冀城市产业转移东部桥头堡、创新绿色产业示范区、高能级航空枢纽门户、区域生态休闲旅游度假节点；推动**新荣区**建设成集文化、生态、旅游、物流等一体的产城融合示范区，高科技、新材料产业集聚地；加强晋能控股煤业集团转型示范区组团、经济技术开发区组团、古城文旅融合示范区组团、文瀛湖科创文化示范区组团、高铁枢纽现代商贸区组团、高端装备制造和氢都产业城组团、塔山循环产业组团、魏都新区产城融合组团等八组团建设。

## （二）促进县域协调发展

针对各县不同资源禀赋条件，按照功能互补、特色分明、城乡一体的要求，做优做精六大县城。推动**阳高县**建设成为山西省化工新材料产业基地，优质农产品供应基地，文化旅游塞外名县；推动**浑源县**建设成为优质旅游目的地和文旅产业服务型城市，晋北地区食药加工重要基地，大同南部交通枢纽、商贸物流中心，新能源示范基地；推动**左云县**建设成为山西省对接呼包鄂城镇群西门户，航空文旅体育融合发展示范县，晋北现代煤化工循环经济产业示范区；推动**天镇县**建设成为京津冀重要生态涵养区，边塞文化特色旅游区，畜牧杂粮特色农业示范区，京津冀新兴、绿色产业的承接地；推动**广灵县**建设成为大同市东南重要门户、山水园林城镇、晋北绿色经济区和京西旅游目的地；推动**灵丘县**重点布局及发展非煤矿产资源的精深加工、高附加值产业，努力成为我市联动京津冀重点地区等。

推动我市全域建设成为山西省面向京津冀的安全食品供应基地、生态涵养保护区，进入华北腹地的桥头堡，承接京津冀、雄安新区的转移产业、服务业等，全域旅游示范区和新兴产业聚集地。

### **（三）建设功能性特色小镇**

增强小城镇服务城市、带动农村的功能，推动各县建设1-2个重点特色小镇，打造一批有潜力、有特色、有影响的小镇，形成要素集聚、高效协调、充分发展的城镇群网络；引导功能性项目、特色文化活动、品牌企业落户小城镇；改革小城镇建设模式，与城镇化紧密对接，推动周边人口向中心县城集中、优势产业向工业园区集中、各类资本向资源富集区集中，促进产业功能形成、发展与农民就业、生活方式转变的有机衔接；将小城镇建设成为本地区集就业、居住和综合服务中心，形成生态、生活、生产有机融合的田园城市空间。

### **（四）推进创建美丽乡村**

加大农村投入力度，实施乡村路网、供水管网、污水管网、垃圾清运网、电网、互联网等“六网改造提升工程”，继续全面实施农民住宅抗震节能改造工程，健全完善农村基础设施运营管护机制，促进基础设施城乡统筹和基本公共服务均等化。推动新型农村社区建设，在保留村庄特色和田园风貌的基础上，提升人居环境，创建一批美丽乡村，加快推动数字乡村建设。健全城乡融合发展体制机制，建立城乡公

共服务合作机制，加快师资队伍培训交流、优质课程资源共享、优质医疗卫生资源下乡。构建合理的收入分配格局，努力实现城乡居民收入增长同步。

### **（五）高标准建设城乡基础设施**

对标国际先进经验，持续推进煤炭清洁高效利用，推进电力供给跃升发展，推进新能源全产业链聚集发展，推进清洁能源等稳定安全的能源供应保障。高标准规划建设交通市政基础设施体系，提升交通组织智慧化水平，建设城市智慧交通云脑，完善静态交通管理，实现安全畅达、高效绿色。

### **（六）加强市区（县）协同互动**

深入推进云州区、新荣区、云冈区与平城区产业同城、交通同城、生态同城和教育、医疗、信息等资源共享，打造同城化升级版。加强市区（县）之间的项目统筹布局，差异化、特色化发展，联动布局，一体化布局。强化中心城区与县城、城镇之间分工协作，探索产学研深度融合，产业链协同互动新模式。推进市区（县）之间轨道联络线建设，实现要素资源的高效联通。按照“统规不统权、统事不统钱”原则，探索市区（县）重大项目跨区转移利益共享机制，探索建立区域之间合理的税收、产值分享机制，税收和产值按照一定比例对项目来源区进行返还补偿。

按照市县协调、区区联动，发展为先、多规合一的原则，以做大做强中心城区为基础，做强县域为支撑，优化城镇体系布局，完善城镇功能设施。通过“人-产-城”有机融合，构建

形成“一城六县多点”的城镇化新布局。

#### **四、推动跨区域协同化，开辟开放发展新格局**

围绕打造内陆地区对外开放新高地要求，提升开放平台，完善开放制度，全面加强科技、产业、人才、教育、生态环保、文化旅游等各领域合作，形成全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局，为大同市高质量发展提供强劲动力。

##### **（一）融入国内外大循环发展大局**

面向京津冀、乌大张、珠三角、长三角，在融入国家战略中寻找新的经济增长点，在强化区域合作中拓展新的发展空间，积极培育大同新的竞争优势，努力构筑晋北区域协同，融入国内大循环发展大局。

##### **1. 加快融入京津冀协同发展**

依托生物医药、康复颐养等产业基础和大数据产业优势，加强与北京市在细分产业领域合作，抓住京津地区城市功能疏解和要素外溢的有利时机，瞄准新一代信息技术、新能源、新材料、智慧物流、智能制造等领域，加强产业承接转移，联合共建一批特色产业园。打造两地政策贯通、服务一体、政府引导的聚合发展态势，实现企业总部、研发中心和生产基地两地布局、利益共享。依托京大高铁贯穿北京高技术产业带的有利优势，吸引两地人才、科技、教育、医疗、会展等各方面交流合作，推进落实一批合作项目签约。已在北京、天津取得生产经营资质、认证的企业搬迁到我市后，经审核继续享有原有资质、认证。

## **2. 强化与乌大张的长城金三角区域合作**

推进与乌大张地区在基础设施、产业合作、文化旅游、公共服务、生态环境等领域的联动与合作，探索跨区域合作新模式。完善与乌大张区域协调发展地方平台，加强全方位的交流发展、承接组织协调，形成深化长城金三角区域多领域全方位合作新机制。充分发挥产业联盟、民间商会、行业协会等社会中介组织的作用，组织企业开展各种形式、不同规模的经贸交流和洽谈，搭建区域经贸合作的市场平台。

完善区域协调发展地方平台，争取成为国家级的协同发展示范区，探索欠发达地区的区域合作新模式。以晋冀蒙区域商务经济合作为抓手，加强区域间经贸合作和商务往来。充分发挥民间商会、行业协会等社会中介组织的作用，组织企业开展各种形式、不同规模的经贸交流和洽谈，搭建区域经贸合作的市场平台。大力发展区域劳务合作，加快省际间劳动力市场信息网络的联网进度，为劳动力资源合理流动提供导向。

## **3. 与晋北城镇群实现功能联动**

加快与朔州、忻州等晋北城镇功能高效衔接，实现产业发展与要素资源有机融合，促进基础设施、产业发展、生态建设、文化旅游、营商环境建设等方面联动融合，加快重点战略协同区建设。着力推动大同都市区建设，强化在晋北城镇群带动作用，加强全方位交流发展，推动城市功能整合和产业布局优化。

#### **4. 加强与珠三角、长三角城市合作**

探索建立与上海、深圳、广州等地的长效交流合作机制，重点学习借鉴珠三角、长三角地区在产业发展、城市建设管理、投资环境营造等方面的先进经验做法，不断深化对外贸易和市场拓展、产业升级、自主创新、人才培养、基础设施建设、文化旅游等重点领域的合作。借助经贸聚集平台，以企业对接为节点，以特色产业园区为核心承载，依托大同市丰富的能源供应、产业发展空间优势，承接一批长三角、珠三角的新能源电池、大规模数据存储中心、生物医药原料药、光伏装备等能耗相对依赖性高新技术产业。

#### **（二）积极对接“一带一路”建设**

以“一带一路”为契机，积极推进与沿线国家和地区开展产能合作和能源合作。继续推动开行中欧（亚）班列，加速实现产品输出向产业输出转型。以能源装备、技术和服务为重点，加强产能国际合作，建立煤炭开采及清洁高效利用境外产能合作基地，推动生产要素“走出去”。大力培育外贸主体，引导企业开展自营出口。积极参加国际展会，常态化举办中蒙俄（大同）经济合作发展论坛暨国际商品博览会，全面提升大同外向型经济水平。

#### **（三）完善开放性平台功能**

深入推进中国（大同）跨境电子商务综合试验区建设，抢抓“互联网+”机遇，完善跨境电商发展支持政策，积极申报跨境电商零售进口试点城市和 B2B 出口监管试点城市，

全力实施跨境电商主体培育、人才建设、品牌建设、产业链拓展和物流枢纽建设等工程，推动传统外贸产业与互联网创新融合发展。加快推进大同航空口岸开放，继续扩大国际航线，全面实施海关通关一体化改革，提高外贸自由化、便利化程度。积极申报建设自贸区，确保大同国际陆港提质增效。加大国家外贸转型升级基地培育力度，建设加工贸易梯度转移重点承接地，积极承接加工贸易产业转移。

## **五、重要保障举措**

坚持党对经济社会工作的领导，建立符合经济社会发展规律、贴合大同实际的规划实施保障体系，全面加强组织建设、市场参与、政策体系、重点项目建设、规划实施管理等措施，动员社会参与，多方联动形成合力效应，要形成共同保障行动的顺利实施。

### **（一）全面加强党的领导，筑牢发展根基**

贯彻新时代党的建设总要求，坚持和加强党的全面领导，坚持党要管党、全面从严治党，大力培育党内政治文化，把党总揽全局、协调各方的根本要求贯彻到各项工作中。深刻认识发展是党执政兴国的第一要务，改进领导经济社会发展工作体制机制，完善治理体系，提升治理能力，更好推动全市经济社会发展。坚持主要领导亲自抓、负总责，各县（区）、各部门要把行动事项摆上重要的议事日程，形成党委领导、政府抓总、部门协同、市区（县）联动、合力工作创新攻坚新格局。

## **（二）争取改革先行先试，破除发展障碍**

坚持“改革为要”，聚焦目标任务，围绕环保、财税、土地等方面，以改革破解长期积累的结构性、体制性、素质性难题，配套先行先试改革措施，要为行动计划提供有力的政策保障。充分发挥转型综改试验区、能源革命综改试点的“先行先试”优势，在政策突破、机制改革等方面率先探索，形成一批可复制可推广的改革经验，打造具有示范带动作用的改革试点平台。深入开展示范性政策试点，围绕新能源发展、电力市场、能源高效利用、能源补偿、国有企业改革、政府服务、市场开放等方面，争取先行先试政策。强化政策服务，在人才、科技、金融、知识产权、工商等领域形成一站式服务模式。统筹推进人才队伍建设，科学调控土地供应，加强对能源、水资源利用的科学管理，加强环境容量控制，有效引导社会资源合理配置。

## **（三）充分调动市场力量，增强发展后劲**

充分发挥政府与市场“两只手”作用，按照“政府主导、市场参与”的方式，加强市场主体的支撑作用。积极争取国家开发银行等政策性银行信贷支持，用好基金、银行、保险等金融资金，支持企业发行债券和开展资产证券化。创新体制机制，通过联合开发等多种方式，积极吸引社会资本参与我市建设。