发展改革政策信息

汉中市发展改革委重大政策研究小组　2026年第1期（总第1期）

系统谋划“六张网”建设
夯实城乡高质量发展根基

自8月中旬至9月初，国家发展改革委连续组织五场“六张网”专项协调推进会，多场为跨部委联合会议，同步邀请中央企业、金融机构参与研讨，形成从顶层统筹、政策供给、资金配套、项目储备到落地保障的全链条闭环调度体系，释放出国家集中资源、集中要素、集中金融力量提速新型基础设施建设的强烈信号。

◆**“六张网”建设加快推进**。“十五五”时期“六张网”合计投资规模有望达到26万亿元左右。其中：**水网**投资规模有望超过6万亿元；**新型电网**投资规模有望超过5万亿元，规划论证新增15回特高压直流绿电外送通道；**城市地下管网**投资规模约5万亿元，计划改造管网约77万公里；**算力网**新增投资约4万亿元，机构测算智能计算总规模有望达到188万

P 左右;**新一代通信网**投资规模约 1.5 万亿元,重点推进 5G-A 建设，全国 5G 基站规模已超 500 万个；**物流网**投资规模约 2.5 万亿元,依托全国已布局的 181 个国家物流枢纽完善网络体系。

◆**会议部署重点**。**①建立全国统一专项项目库。**分类录入国家级专项项目库，同步向金融机构开放查询共享权限，对社会资本通过发布项目机会清单等方式定向推介。**②构建多层级资金供给体系。**主要涉及财政类资金、银行信贷类资金、资本市场与社会资本工具等。**③政银企常态化协作机制。**地方发展改革定期推送入库项目清单至金融机构，金融机构按月反馈项目授信审批进度，央企、平台公司同步反馈项目融资需求与堵点，多部委联合协调解决项目资本金、收益平衡、价费机制等核心难题。**④要素协调保障机制。**简化线性工程用地审批流程，县域小型水利、管网改造项目简化用地预审流程，对算力中心、物流仓储、城乡管网改造等低环境影响项目实行环评告知承诺制，对新型储能、光伏配套电网等绿色基建项目开通环评绿色通道。

◆**地方经验做法**。**襄阳**建立“谋划、储备、申报、开工”滚动机制，实行“一网一专班”。**南京**发布六张网项目机会清单，面向社会资本释放投资需求。**佛山**整合市属国企资源，设立专项产业基金，推动六网融合项目共建。**湖北**发布全省六张网规划建设典型案例库，为项目谋划提供模板参考。

◆汉中应抢抓机遇，加力扩投资、稳增长，夯实现代化建设基础。重点抓好以下工作：**①强化统筹，凝聚合力。**组建“六张网”工作专班，形成“一网一专班”工作机制，统筹做好项目谋划、储备申报、前期办理、对接争跑等，确保工作力量向项目建设聚合。**②健全机制，整合资源。**建立跨部门协调机制，推动项目要素供给、要件审批、资金保障等协调联动。建立“六张网”项目政银企对接机制，动态梳理项目融资需求台账，定期推送金融机构。**③精准布局，抢占先机。**统筹推进传统基础设施更新升级与新型基础设施投资布局，积极探索多网协同、产网融合的发展路径，系统谋划一批综合效益好、投资体量大、行业代表性强的重大项目，为推动经济高质量发展提供坚实支撑。

聚焦地下管网体系建设
守护城市地下基础设施“生命线”

——“六张网”建设之城市地下管网政策解读

8月31日，国务院常务会议专题听取城市地下管网建设情况汇报，明确将其定位为现代化基础设施网络体系的重要组成部分，也是提升城市功能品质、建设安全韧性城市的核心抓手。这标志着，地下管网建设改造已从一项常规市政工程，上升为关乎国家安全与民生福祉的战略性工程。

◆城市地下管网建设是扩大有效投资、保障城市运行和发展的重要基础设施。城市地下管网包括燃气、供水、排水、污水、热力等市政管线以及地下综合管廊，承担着供水保障、污水收集、雨水排放、燃气输送、热力供给、通信传输等城市安全稳定运行的多重功能。“十四五”时期，**全国**累计更新改造地下管网84万公里，**陕西**完成燃气、供水、供热、排水4类管道改造1.4万公里，累计争取城市地下管网及基础设施建设资金160亿元，**汉中**新增燃气、排水管网1280余公里。“十五五”规划纲要提出，全国将建设改造城市地下管网77万公里、投资5万亿，对拉动基础设施投资增长具有重要意义。

◆城市地下管网工作的总体部署。面向“十五五”，城市地下管网建设改造相关目标已纳入《城市更新“十五五”规划》主要指标，相关实施任务被列入市政基础设施提升工程，成为城市更新的重要抓手。从具体安排来看，“十五五”期间，全国将建设改造城镇燃气管网约20万公里、排水管网约17.5

万公里、供水管网约17.5万公里、污水管网约10万公里、供热管网约12万公里，同步推进智慧化改造。

◆汉中应抢抓城市地下管网建设机遇，积极主动谋项目、扩投资，构建现代化基础设施体系。①把准政策导向，加大项目谋划力度。聚焦老旧燃气、供水、排水、供热管网更新改造，用好城市体检、管网排查资料，推行片区化打包谋划模式，嵌入智能监测设备，打造智慧管网项目。**②拓宽资金渠道，调动多方力量参与。**依托国家超长期特别国债、专项债、政策性贷款等多元资金体系，搭建“无偿补助+债务融资+市场化融资”组合模式。**③注重运营维护，建立长效保障机制。**推行管网运维一体化模式，健全公用事业价格动态调整和成本分担机制，探索管廊资产价值科学评估，促进管廊可持续运营。

物流网建设全面推进
汉中应抢抓机遇推动物流基础设施“成链成网”

——“六张网”建设之物流网政策解读

8月28日，国家发展改革委、交通运输部联合印发《物流网建设实施方案》（以下简称《方案》），部署7个方面17项任务，提出到2030年，建成枢纽产业协同、通道内外联通、设施装备绿色智能的现代物流网，社会物流总费用与GDP比率降至13.1%，持续降低全社会物流成本。

◆政策核心：从“布点畅线”到“成链成网”，城乡网络首次与骨干枢纽并列

《方案》推动物流基础设施由单点布局向功能性组网发展，物流网建设部署七方面重点任务：**①推进物流枢纽建设和互联互通。**提升重要物流枢纽组网运行质效，发挥物流枢纽辐射带动作用，推动枢纽从单点布局向功能性组网发展。**②提升物流通道承载力。**完善国内骨干物流通道，健全多式联运和集疏运体系，强化铁路、公路、水运、航空等不同运输方式衔接。**③补齐城乡物流设施短板。**提升城市物流设施功能，完善农村物流设施，健全重要物资仓储设施和应急物流设施，提升城乡物流服务质效。**④织密国际物流设施网络。**筑牢国际物流境内支撑，夯实国际物流服务保障基础，提升国内国际物流融合衔接能力。**⑤推动物流设施设备数智化绿色化发展。**加快数智化转型升级，推广绿色设施设备，研制应用新型物流装备，创新引领物流领域新质生产力。**⑥提高物流信息共享利用水平。**推动物流信息标准化规范化，扩大

物流信息互联互通和共享开放，促进物流市场供需有效衔接。**⑦加大政策支持引导。**培育壮大物流企业，完善规则标准体系，优化要素供给。截至“十四五”末，全国已布局181个国家物流枢纽、105个国家骨干冷链物流基地并加快互联成网，社会物流总费用与GDP比率降至13.9%。值得关注的是，“城乡双向配送”“城乡冷链”“三级配送一体化”被摆到更加重要位置，市、县节点不再只是通道末梢，而是国家物流网组网的有机组成。

◆抢抓建议：错位入局，把“末梢优势”转化为“节点地位”

汉中应立足现有基础，积极对接国家物流枢纽布局优化调整，重点在以下方面发力：**①争入布局。**2025年2月，国家发展改革委印发《国家物流枢纽布局优化调整方案》，按照“结合实际、动态调整、有进有退”机制，新增26个国家物流枢纽。汉中应加快完善铁路、公路、航空立体化物流通道网络，构建“通道+枢纽+网络”一体化现代物流体系，争取在下一轮布局调整中纳入承载城市，落实汉中“十五五”规划“创建国家物流枢纽城市”目标。**②冷链突围。**以南郑国家农产品骨干冷链重点县为基础，串联茶叶、柑橘、中药材、食用菌主产区，建设中药材仓储物流中心，争创国家骨干冷链物流基地。**③畅通城乡“微循环”。**把三级寄递全覆盖升级为客货邮融合、农村共同配送国家试点，加快末端换电柜标准化普及，布局建设县级物流集散中心，提升县域物流集聚能力。

三份重磅文件定调
碳排放总量和强度成为硬约束

2026年以来，中央密集出台三份重磅文件，构成了“十五五”碳达峰攻坚期的政策体系框架。《关于更高水平更高质量做好节能降碳工作的意见》（以下简称《意见》）作为行动总纲领，《碳达峰碳中和综合评价考核办法》（以下简称《办法》）作为考核硬约束，《“十五五”碳达峰行动方案》（以下简称《方案》）锚定2030年前碳达峰目标。三份文件构建起“目标任务+考核约束+落地举措”三位一体的“双碳”政策体系，标志着“双碳”工作从“软倡导”全面迈入“硬治理”新阶段。

◆《意见》部署4个方面15项重点任务。**①协同推进节能降碳与绿色转型。**统筹产业优化升级与能源绿色转型，严控“两高”项目。统筹节能降碳与能源绿色转型，大力发展非化石能源，加快建设新型能源体系。**②大力推进重点领域节能降碳。**聚焦工业、建筑、交通、数字基础设施、公共机构五大领域实施深度改造，组织实施一批工业节能降碳工程，全面提升重点行业能效水平。**③进一步加强节能降碳监督管理。**严格节能降碳审查评价，加强重点用能和碳排放单位管理，强化节能降碳全流程监管。**④强化节能降碳工作支撑保障。**健全完善法律法规，完善标准标识体系，强化政策支撑，加强技术创新应用，提升基础工作能力。动员全社会参与和践行节能降碳。实施全民行动，凝聚全社会绿色转型合力。强化国际合作，深化节能降碳领域国际对话和务实合作。

◆《**办法**》**构建“5＋9”指标体系**。共 6 章 24 条，自 2026 年度起实施。**①指标体系。**5 项控制指标为碳排放总量、碳排放强度降低、煤炭消费总量、石油消费总量、非化石能源消费占比，均对实现碳达峰目标起决定性作用。9 项支撑指标包括节能、工业、城乡建设、交通运输、公共机构、碳排放权交易等领域具有代表性且对“双碳”目标具有支撑作用的指标。**②目标分解。**采用“上下结合”方式，由各地结合实际研究提出目标并编制行动方案，经国家层面衔接审核、报党中央和国务院审定后作为评价考核依据。衔接审核体现差异化，不对各地作“一刀切”要求。**③结果评定。**不再沿用“赋值打分”的传统考评模式，各项指标按照是否完成年度目标评定为达标或不达标。控制指标和支撑指标全部达标的地区评定为“优秀”，1 项及以上控制指标不达标或 3 项及以上支撑指标不达标的地区评定为“不合格”，其余为“合格”。**④实施程序。**评价考核按年度开展，遵循“地方自评、部门评价、实地核验、综合评定”的程序考核结果经党中央、国务院审定后，由中央组织部、国家发展改革委按程序向省级党委和政府反馈。**⑤监测预警。**持续完善碳排放统计核算制度建立碳达峰碳中和重要数据动态监测预警制度，着力解决数据时效问题，及时发现、靠前提醒各地工作中出现的问题和偏差。**⑥考核应用。**考核结果将作为省级地区党委和政府领导班子和有关领导干部综合考核评价、选拔任用、监督管理的重要参考。

◆《**方案**》**锚定两大核心目标，铺展碳达峰攻坚蓝图**。**①两个核心目标。**到 2030 年，我国单位国内生产总值二氧化碳排放比 2025 年降低 17%，非化石能源消费占比达到 25%。

②五方面重点任务。一是加快能源结构调整优化。包括布局三北风光大基地、源网荷储一体化。新增用电量优先供给清洁能源，加快特高压省间互济通道建设。控煤稳油，推进煤炭清洁高效替代，发展绿电直供、虚拟电厂、绿色氢氨醇等。**二是推进产业绿色化低碳化。**包括实施钢铁、电解铝、煤化工、水泥等九大行业节能降碳三年攻坚。“十五五”建设100个国家级零碳园区、500个零碳工厂。完善动力电池、光伏组件“新三样”回收体系。数据中心绿色改造，降低PUE能耗。**三是深化重点领域绿色低碳转型。**建筑：超低能耗建筑、老旧建筑节能改造。交通：打造零碳运输走廊，推广新能源重卡。生态：提升森林、湿地碳汇能力。**四是强化支撑保障。**修订节能、可再生能源相关法律法规，强化低碳科技、人才、资金保障，完善碳价市场化机制，搭建全国碳排放数据监测管理系统。**五是凝聚各方合力。**压实地方“双碳”考核责任，制定省级“十五五”碳达峰行动方案，开展全民绿色低碳行动，完善央企落实碳达峰碳中和评价考核制度，拓展绿色低碳国际合作。**③六大工程：**省间电力互济工程、煤炭消费清洁替代工程、重点行业节能降碳工程、低碳零碳供热制冷和绿色照明工程、零碳运输走廊建设工程、碳达峰碳中和基础能力提升工程。

◆汉中应紧盯“双碳”工作要求，奋力书写绿色发展答卷。①以能源结构优化为主攻方向。大力发展抽水蓄能、光伏、地热能、生物质能等新能源，深入推进乡村振兴“光伏”行动，加快陕西佛坪、陕西沙河抽水蓄能电站等重点项目建设，推动源网荷储一体化发展，构建分布式绿色供能系统。**②以产**

业绿色转型为核心路径。严控“两高”项目，推动重点行业节能降碳改造和煤炭清洁替代，有序建设零碳园区、零碳工厂，推动产业向高端化、智能化、绿色化转型升级。**③以重点领域攻坚为关键抓手。**建筑领域加快既有建筑节能改造，交通领域推广新能源汽车，加快充电桩、换电站等配套基础设施建设，公共机构领域强化党政机关、事业单位、学校医院、商业设施等示范引领。**④以循环经济发展为重要支撑。**因地制宜推动大宗固废综合利用、再生资源回收体系建设、农林废弃物资源化利用。**⑤以制度刚性约束为坚实保障。**全面落实碳排放等量或减量置换要求，强化重点用能单位监管，对标国家“5 + 9”指标体系，压实部门主管责任和县（区）属地责任。

系统谋划应急管理体系建设
筑牢秦巴山区安全发展防线

——“十五五”国家应急管理体系专项规划解读

近期，国务院印发《现代化应急体系建设“十五五”规划》，部署深化应急管理改革创新、推动治理模式向事前预防转型等重点任务，为“十五五”时期全国应急管理工作划定发展路线图。

◆**规划要点。①总体目标。**到2030年应急管理体系和能力现代化建设取得明显进展，以事前预防为主的治理模式有效建立，大安全大应急框架下应急指挥机制更加健全，重特大突发事件处置保障能力和基层应急能力显著增强；到2035年建成与基本实现现代化相适应的中国特色大国应急体系。**②主要指标。**围绕自然灾害监测预警能力、应急物资保障、基层应急力量配备、重点行业领域安全风险监测等设置量化指标，推动安全生产和防灾减灾救灾能力整体提升。**③重点任务。**深化应急管理改革创新、推动治理模式向事前预防转型、优化应急力量布局提升大灾巨灾处置能力、强化全要素支撑健全处置保障体系、夯实基层应急基础提高全社会防灾避险能力。**④重大工程项目。**国家区域应急救援中心建设、国家综合性消防救援队伍及跨区域应急力量网络、智慧应急行动、综合应急物资保障体系、安全应急装备产业培育、应急预案体系和监测预警预报能力建设等。

◆**我市机遇。①抓风险监测预警。**结合秦巴山区实际，推进气象水文地质监测站网补盲和智能预警，健全“隐患点+

风险区”双控体系。**②抓项目资金争取。**用好中央预算内“灾后恢复重建和综合防灾减灾能力建设”、中央自然灾害救灾资金和省级应急管理专项资金，谋划应急指挥平台、救灾物资储备库、基层应急站所项目。**③抓力量装备下沉。**推进市县镇三级应急队伍标准化建设，配备无人机、卫星电话、移动泵站等装备，补齐防汛防地灾专业设备。**④抓应急演练和共治。**定期组织防汛防地灾综合演练，创建综合减灾示范社区，压实工贸、矿山、危化企业主体责任，构建陕南综合防灾减灾示范。

◆下一步重点工作。①建风险隐患台账和项目库。分山洪、滑坡、泥石流等编列隐患清单，储备应急指挥、物资储备和基层站所项目。**②健全监测预警机制。**落实“隐患点+风险区”双控和群测群防，实行分级响应、闭环管理。**③组建能力建设专班。**强化市县镇三级应急力量和装备配备，常态化开展实战演练。**④压实责任创示范。**健全防汛防地灾责任链，创建综合减灾示范社区，提升全民防灾避险能力。

就业优先战略深入实施
汉中应抢抓机遇推动高质量充分就业

——“十五五”国家就业优先战略专项规划解读

近期，国务院印发《实施就业优先战略“十五五”规划》，明确了“十五五”时期深入实施就业优先战略、促进高质量充分就业的思路目标、重点任务和政策举措，为今后五年就业工作提供了根本遵循和行动指南。就业是最基本的民生，高质量充分就业是共同富裕的关键支撑。

◆**规划要点。①总体目标。**“十五五”时期就业保持总体稳定、高质量充分就业取得新进展，实现就业机会更加充分、就业环境更加公平、就业结构更加优化、人岗匹配更加高效、劳动关系更加和谐，确保零就业家庭至少一人实现就业。**②主要指标。**围绕城镇新增就业规模、调查失业率、技能人才占就业人员比重、高校毕业生等青年就业落实率等设置预期性指标，保持就业形势总体稳定。城镇就业占全部就业比重从2025年的65.6%提升至68%。技能人才占就业人员比例从30%提升至35%。失业保险参保人数从2025年的2.49亿人提升至2.55亿人。**③重点任务。**强化宏观调控就业优先导向、加强产业和就业协同、加快塑造现代化人力资源、拓展青年就业成才渠道、支持农民工退役军人等重点群体就业、推动灵活就业和新就业形态健康发展、完善就业创业服务体系、强化就业监测预警和风险应对。**④重大工程项目。**公共就业服务能力提升、职业技能提升行动、青年就业见习与专项招聘、基层就业服务站点建设、就业信息监测预警平台等。

◆**我市机遇。①抓重点群体就业。**紧盯高校毕业生、返乡农民工、脱贫劳动力和易地搬迁群众，动态清零零就业家庭，落实“一人一策”帮扶。**②抓载体项目。**抢抓中央预算内“就业领域”，推进公共实训基地、零工市场、基层就业服务站点建设，培育“汉中家政”“汉中藤编”等特色劳务品牌。**③抓产业就业协同。**围绕现代材料、装备制造、绿色食药产业链梳理岗位清单，深化苏陕劳务协作和以工代赈，推动重大项目吸纳本地劳动力。**④抓服务数字赋能。**升级“人岗匹配”信息平台，推行“直播带岗”、就业援助月，落实创业担保贷款和技能培训补贴，促进高质量充分就业。

◆**下一步重点工作。①完善就业帮扶台账和项目库。**分重点群体编列就业需求清单，储备公共实训基地和基层站点项目。**②健全监测调度机制。**强化就业形势周监测、零就业家庭动态清零。**③组建服务专班。**开展技能培训、直播带岗和创业指导，落实以工代赈和补贴政策。**④深化协作创示范。**深化苏陕劳务协作，培育特色劳务品牌，创建高质量充分就业示范。

编辑：唐宇辉、马海龙、易梦瑶、封芷薇、郭威、刘媛； 责编：杨洁； 审核：李江波。 9月28日印发