

西咸研究

(第9期·总第229期)

西咸新区研究院

2021年5月11日

关于西咸新区推进西安都市圈建设的思考建议

西咸新区研究院课题组

近期，国家发改委《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》中明确提出，支持福州、成都、西安等都市圈编制实施发展规划。都市圈是城市和区域经济演进发展的必然形式，也是群体竞争时代的客观要求，更是重塑城际分工协作的重要手段。今年的陕西省政府工作报告指出：以推进西安-咸阳一体化为重点加快建设西安都市圈，促进西安与宝鸡、铜川、渭南、商洛等城市联动发展。在“十四五”开局起步之年，西咸新区作为西安都市圈的重要区域，如何贯彻落实省委、省政府战略部署，推动西安都市圈做优做强，经调研思考，提出以下参考建议。

一、我国都市圈现状

在区域一体化发展趋势下，城市间的交流合作日益紧密，逐渐出现城市群，城市群核心区的城市吸引着大量资源，带动周边中小城市一体化发展，演化形成都市圈。为加速推进都市圈有序建设，国家发改委出台了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（发改规划〔2019〕328号），《意见》给出了都市圈的定义，即城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态，明确了推进基础设施一体化、强化城市间产业分工协作、加快建设统一开放市场、推进公共服务共建共享、强化生态环境共保共治、率先实现城乡融合发展、构建都市圈一体化发展机制等7个方面的重点任务。

近年来，全国各省市都在紧抓都市圈建设“风口”，积极建圈组群、踊跃抱团作战，加速中心城市与周边地区的融合、协调、互促。经初步梳理，目前我国已有28个都市圈，集中了我国三分之一以上的人口和一半以上的GDP，世界、中国500强企业大多数分布在都市圈中心城市及其紧邻区域，高铁车次、航班起降架次占全国七成以上，高速公路里程、货运总量占全国一半左右。

国内发达地区和起步较早的都市圈主要从以下5个方面发力。一是**基础设施建设**。以增强基础设施连接性贯通性为重点，构建公路和轨道交通网。上海都市圈构建“干线+城际+市域+城轨”多层次轨道交通，干线和城际高铁满足城市之间远距离快速

往来，市域铁路满足中心城市与周边城镇之间中距离快速通勤，城市轨道交通满足核心区域内部通勤。二是**产业协同布局**。强化产业专业化分工协作，城市间产业特色化发展。上海都市圈形成“研发在沪，生产在外”的产业梯度分工格局，宁波聚焦智能制造、生物医药等高端制造业，与上海在产业链不同环节错位发展，南通利用开发区、沪通合作园区等载体承接上海产业转移。三是**共建统一市场**。以打破地域分割和行业垄断为重点，推动人力资源、技术市场、金融服务一体化。南京都市圈成立物流标准化区域产业联盟，60多家龙头企业和行业协会加入，实现都市圈物流成本降低、收益分享。四是**公共服务共享**。以均衡普惠、整体提升为导向，推进基本公共服务一体化发展。成都都市圈印发三年实施方案，推进医疗教育、文体旅游、社会治理等方面共建共享。五是**事务共商共议**。构建协商合作、规划协调、政策协同、社会参与等机制，推进都市圈重点任务落地。合肥都市圈构建多层次协调推进机制，建立党政领导高层会商和互访制度（已举办9次）、常务副市长协调会机制（已召开7次）、部门联席会议制度和民间交流机制，统筹解决遇到的问题。

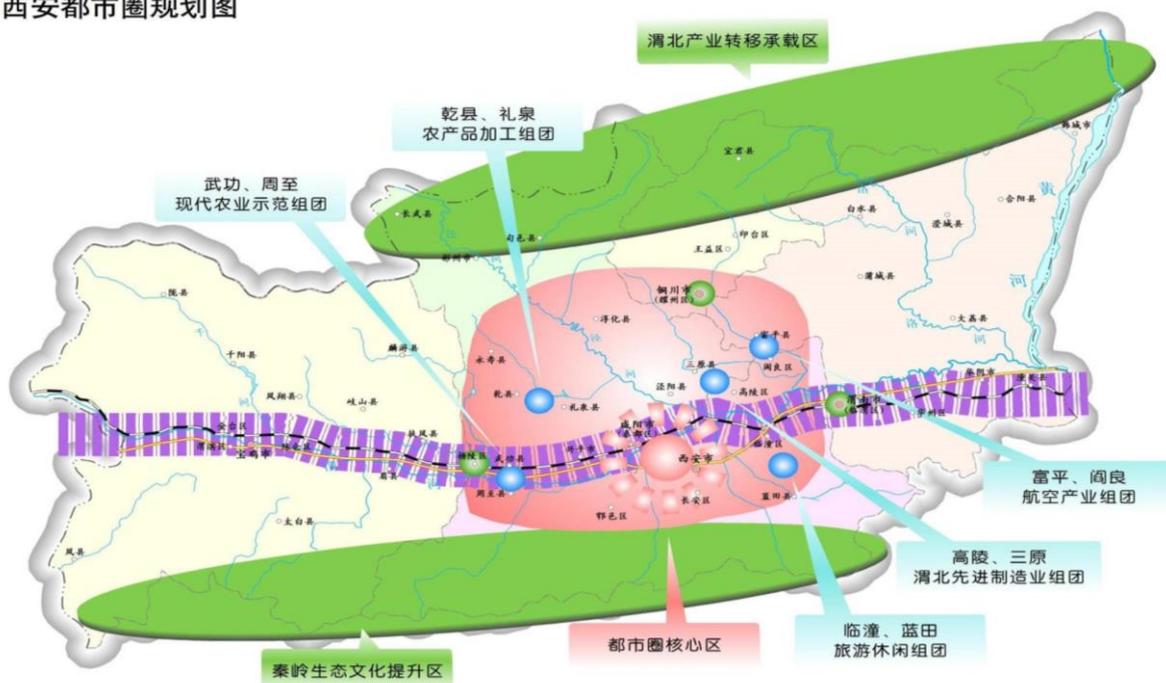
今年2月8日，国家发改委发布《关于同意南京都市圈发展规划的复函》（发改规划〔2021〕174号），这是全国首个由国家发改委正式批复的、跨省的都市圈规划，涉及苏皖两省9市33个市辖区、11个县级市和16个县，以南京为中心打造区域经济带，带动周边城市城镇发展。

二、西安都市圈基本情况

（一）基本情况

陕西省“十四五”规划《纲要》划定了西安都市圈“一核一轴、两翼三区、多组团”的发展格局。在**空间格局**上，涉及4市（西安、咸阳、渭南、铜川）5区（西咸新区、杨凌、临潼、高陵、阎良）7县（富平、武功、三原、礼泉、乾县、周至、蓝田），在**经济体量**上，GDP总量达1.46万亿（占全省56%），在**人口规模**上，达到了2089万（占全省54%）。其中，“一核”是指由西安主城区、咸阳主城区和西咸新区组成的都市圈核心区，核心区是关中区域人口、资源、资本、科技等发展要素最为集中的区域。依托区位优势、产业体系、科技创新等多重优势，西安都市圈进展明显。“米”字型高铁与全国各大城市基本实现高铁直联，西安—咸阳国际机场吞吐量全国排名第七，15条中欧班列覆盖中亚、南亚、西亚及欧洲地区主要货源地，核心区城际铁路、公交线路、轨道交通等各种网线不断加密。都市圈初步形成一批产业集群，部分产业跨区域交互协同，渭北产业承载区初具规模，落户了一批高质量加工贸易企业，西安与渭南签署了《西渭融合重点项目合作框架协议》，合力推进富阎产业合作园等15个重点项目。综合科技创新水平、研发经费投入强度等指标持续增长，规划建设秦创原，获批国家新一代人工智能创新发展试验区，杨凌农高会构建起国际农业合作契机。

西安都市圈规划图



(二) 发展机遇

一是“双循环”新发展格局为西安都市圈带来产业集聚新机遇。以扩大内需为战略基点的国内大循环，资源、市场两头都在国内的新兴产业将拥有更大优势，是西安等内陆中心城市重构产业逻辑和布局的重要契机，为促进区域间产业合作，发挥规模化效应，带动相关服务业发展带来战略机遇。

二是中国城镇化 2.0 为西安都市圈带来城乡融合发展新机遇。国家发展改革委《2021 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》支持西安都市圈编制发展实施规划，并为农业转移人口市民化、优化城镇规模结构、农村土地制度改革、建设新型智慧城市、基本公共服务均等化等工作提供了政策支撑。

三是现代化国家综合立体交通网为西安都市圈带来互联互通新机遇。《国家综合立体交通网规划纲要》将西安作为国际性

综合交通枢纽城市和国际航空(货运)枢纽,布局在京津冀主轴、大陆桥走廊、福银通道等交通网骨架之中,极大提升区域通达性,为都市圈交通建设按下“快进键”。

四是建设统一开放、竞争有序市场体系为西安都市圈带来要素汇聚新机遇。国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》推进要素市场制度建设,特别是土地要素市场化配置,将极大促进土地、劳动力、资本等要素跨地区有序合理流动,弱化行政界限,为西安都市圈提供新的动力源。

(三) 发展瓶颈

经过多年探索和积累,西安都市圈发展渐入佳境。但与珠三角、长三角的都市圈相比,还存在一体化水平不高、经济外溢效应不明显、产业联动不足等问题。究其原因,一是缺乏强有力的协调和执行机构。西安都市圈各市(区)相互之间缺乏制度化的协作框架,各算经济账。二是城市间产业结构趋同。都市圈各地自然禀赋相似,且都注重发展税大利高产业,分工不明确,投资生产较分散,无法形成规模效应。三是人口流动不自由。受限于户籍等政策壁垒,西安都市圈人口过度集中在核心区,外圈层人口数量和城镇化水平不高,核心区带动效应不强。四是公共服务供给落差大。教育文化、医疗卫生、生活服务等公共服务资源向核心区集聚,外围城市公共服务供给数量和质量不高。

三、几点建议

作为国家级新区而言,应牢牢把握一体化的核心内涵和一盘

棋的实践要求，争当西安都市圈创新动能的倡导引领者、区域联动的主动合作者、开放联通的先行探索者、资源配置的首席协调者、体制机制的创新突破者，把西咸新区打造成为西安都市圈核心区新的增长极。

（一）推动科技创新一体化，建设都市圈创新驱动引领区。聚焦“孵化器”、“加速器”、“促进器”三项目标，努力把秦创原建设成为具有鲜明特色和竞争力的高水平创新驱动平台。一是**构筑资源汇聚“强磁场”**。主动对接全球创新资源，集中圈内高校、科研院所等优势创新资源，在秦创原布局一批研发平台、中试基地和孵化示范基地，建立充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制和创新成果发明者权益分享机制，建设集转让、融资、孵化等为一体的技术要素交易市场，构建全覆盖的知识产权运营、服务和保护体系，打造开放型、网络型、融合型的科创共同体。二是**掌握核心技术“杀手锏”**。积极融入国家创新战略布局，争取超精密跨尺度基标准与溯源研究装置等重大设施落户秦创原，谋划建设一批国家重点实验室、国家工程技术研究中心，设立新区科技创新奖，实施自主创新登峰行动，推行“揭榜制”+“里程碑”立项和管理模式，开发服务科技型企业的专项融资产品，组织科研院所、高等院校和企业共建产学研创新联盟，开展关键技术攻关，突破一批核心部件核心产品。三是**打造科技成果“变现区”**。构建“创业苗圃+孵化器+加速器+产业园”全产业链培育体系，实施创新百强企业培育工程和高新技术企业、科技

型中小企业倍增计划，依托综保区探索开展研发保税业务，推广装备首台套、材料首批次、软件首版次示范应用，推行首购首用风险补偿制度，建立“核心区研发+都市圈转化”“核心区孵化+都市圈产业化”无障碍联动模式，挖掘好科技成果这座“富矿”。

（二）推动产业发展一体化，建设都市圈产业协同新高地。用“圈”“链”思维在产业链条、产业集群、产业版图中找准结合点，推动形成错位分工、跨界融合的产业生态系统。一是**协作打通产业链条**。坚持新区“6+1”主导产业不动摇，重点推动都市圈内电子信息、先进制造、临空经济等领域上下游企业间精准匹配和资源嫁接，建立“一产业、一平台、一基金、一团队、一中心”工作机制，把不同产业链和产业链不同环节上的比较优势由“点”串“链”集成起来，构建嵌存整合、供需适配的经济有机体。二是**合力打造产业集群**。在都市圈探索推行产业集群“群链长制”，梳理区域优势产业集群发展清单和路线图，开展产业集群协同招商，编制都市圈招商引资推介项目库，搭建联动招商网络和综合管理平台，发布都市圈一体化发展机会清单，整合释放跨区域发展需求。三是**重塑产业空间版图**。与都市圈先进制造业、航空产业等组团共建产业合作示范园区，**探索建立跨区域产业转移、重大基础设施建设、园区合作的成本分担和利益共享机制**，合力打造都市圈先进制造业版块、战略性新兴产业发展带和科技研发服务走廊。

（三）推动交通网络一体化，建设都市圈区域性综合枢纽。

建设空港、轨道交通和高快速路无缝衔接的区域综合枢纽，促进生产要素快速流通、城市不断向外拓展。一是**畅通国际开放大通道**。依托西安咸阳国际机场，建设现代航运集疏运体系，打造“智慧机场”，推进驻机场单位流程再造，建立泛欧泛亚国际大通道和覆盖世界中心城市的国际供应链体系，打造空港陆港联动的“通道+枢纽+网络”现代物流体系，实现国际航空枢纽资源在都市圈快速聚集扩散。二是**实施“全域 TOD”**。编制轨道交通 TOD 综合开发战略规划，设计商务办公、社区服务、教育文体等消费场景，打造功能聚焦、空间复合、体验丰富的城市生长点，优化城市空间格局和人口分布，实现由“站”到“城”的迭代升级。三是**织密高快速路网**。完善“井字+环形”的高速公路和快速干线路网体系，滚动实施打通城际“断头路”、拓宽“瓶颈路”专项行动，建设细密的城市支线路网，畅通区域毛细血管，建设外快内畅的交通圈。

（四）推动人才资源一体化，建设都市圈高端人才聚集地。做实求才、引才、用才“三篇文章”，真正得其心、汇其智、尽其才。一是**让人才“想进来”**。人才需要优惠政策，更需要能够施展抱负的平台。实施“西咸英才计划”，协同都市圈“人才新政升级版”，引进更多优质项目和优秀企业，通过项目引才、平台育才、活动聚才，构建起产业人才双向磁场效应。同时，提供安居、教育、医疗等连锁化供给，建立与人才全方位自由流动相匹配的公共服务体系。二是**让人才“进得来”**。实施都市圈“同

城待遇”，开展“百个领域、百份协议”合作计划，在户籍便捷衔接、社保关系无障碍转移、拓展异地就医结算覆盖面等方面有序衔接，建设都市圈智慧大脑，推进政务数据共享开放，实现高频服务事项“都市圈通办”。三是让人才“动起来”。统筹都市圈人才发展规划，编制高端紧缺人才目录，出台专项人才培养计划，建立人才共同招引和柔性使用机制，依托中国西安人力资源服务产业园（西咸园区）构建统一共享、自由开放的都市圈人力资源市场体系，探索跨区域转移就业协作机制与人才流动协商补偿机制，实现人才的自由流动和高效聚集。

（五）推动协同创新一体化，建设都市圈制度创新先行区。以体制机制创新为突破口，推动实现多元主体、统一市场和改革协同“三个转变”。一是由政府主导向多元互动转变。都市圈发展需要高层级协调指导和横向交流对话，同时，也需要多元主体积极参与。鼓励行业领军企业牵头组建都市圈行业协会、商会、产业联盟等行业组织，建立求同存异、互惠互利的开放发展新体制和常态化信息、资金、人才对接机制，依托行业组织开展招商引资等活动，搭建跨部门、跨地区合作平台。二是由行政区经济向都市圈大市场转变。探索建立统一的市场规则体系和营商环境指标体系，推进区域市场准入政策共享和简政放权改革协同，建立市场准入“异地同标”服务机制和营业执照异地“办、发、领”一体化服务体系，建立公平竞争抽查、考核、公示制度，以及第三方审查和评估机制。三是由单独摸索向协同创新转变。探索开

展都市圈改革协同先行区，推动自贸试验区、城乡融合发展试验区等改革试点区域联动、制度对接，适时开展实施情况评估，形成可复制推广的经验做法，把改革试点蕴含的政策红利在更大范围释放出来。

（执笔：赵江 赵铮）

- 附件：1. 我国 28 个都市圈及主要涵盖城市
2. 我国都市圈分类清单

附件 1

我国 28 个都市圈及主要涵盖城市

序号	都市圈	中心城市	外围主要城市
1	北京都市圈	北京市	张家口市、廊坊市、保定市
2	上海都市圈	上海市	常州市、无锡市、苏州市、 湖州市、嘉兴市、南通市
3	广州都市圈	广州市	佛山市、中山市、江门市
4	深圳都市圈	深圳市	惠州市、东莞市
5	武汉都市圈	武汉市	孝感市、黄冈市、咸宁市、 鄂州市
6	成都都市圈	成都市	眉山市、资阳市、德阳市
7	郑州都市圈	郑州市	焦作市、新乡市、许昌市、 开封市
8	南京都市圈	南京市	马鞍山市、镇江市、扬州市、 滁州市、淮安市、芜湖市、 宣城市、常州市
9	天津都市圈	天津市	廊坊市、沧州市
10	西安都市圈	西安市	咸阳市、渭南市、铜川市
11	厦门都市圈	厦门市	泉州市、漳州市
12	长沙都市圈	长沙市	株洲市、湘潭市
13	杭州都市圈	杭州市	湖州市、绍兴市、嘉兴市、 衢州市、黄山市
14	合肥都市圈	合肥市	淮南市、六安市、滁州市、 芜湖市、马鞍山市、蚌埠市

序号	都市圈	中心城市	外围主要城市
15	沈阳都市圈	沈阳市	鞍山市、抚顺市、本溪市、 辽阳市
16	石家庄都市圈	石家庄市	邯郸市、邢台市、保定市
17	青岛都市圈	青岛市	烟台市、潍坊市、日照市
18	宁波都市圈	宁波市	舟山市、台州市
19	济南都市圈	济南市	淄博市、泰安市、莱芜市
20	福州都市圈	福州市	宁德市、莆田市
21	南昌都市圈	南昌市	九江市、抚州市
22	昆明都市圈	昆明市	玉溪市
23	哈尔滨都市圈	哈尔滨市	绥化市、大庆市
24	长春都市圈	长春市	吉林市、四平市、辽源市
25	太原都市圈	太原市	晋中市、忻州市、阳泉市
26	贵阳都市圈	贵阳市	安顺市
27	南宁都市圈	南宁市	钦州市
28	乌鲁木齐都市圈	乌鲁木齐市	昌吉回族自治区

附件 2

我国都市圈分类清单

类型	特 点	都市圈
发达型 4 个	中心城市规模等级高、辐射范围广；外围中小城市发展较好，城市体系相对完善；圈域经济体量规模大，土地面积大；人口密度高、公共服务能力强，位于国家重点区域发展战略。	北京都市圈、上海都市圈、广州都市圈、深圳都市圈
崛起型 15 个	中心城市规模等级较高、以特大型城市为主；外围中小城与中心城市存在一定差距；圈域经济体量规模大，人口聚集效应较强、公共服务能力较强，主要位于东中部地区省会城市或副省级城市，基本位于国家重点区域发展战略。	天津都市圈、济南都市圈、武汉都市圈、青岛都市圈、成都都市圈、长沙都市圈、西安都市圈、南京都市圈、合肥都市圈、郑州都市圈、南京都市圈、杭州都市圈、厦门都市圈、宁波都市圈、石家庄都市圈
起步型 9 个	中小城市规模等级较低，经济体量规模偏弱，公共支出和投资规模总体较小，区域发展战略地位相对较弱。	太原都市圈、沈阳都市圈、昆明都市圈、长春都市圈、南昌都市圈、贵阳都市圈、福州都市圈、乌鲁木齐都市圈、哈尔滨都市圈

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
