

西咸研究

(第22期·总第242期)

西咸新区研究院

2021年10月22日

按：近日，党中央、国务院印发了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，10月20日-22日，习近平总书记考察黄河入海口，并主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会。作为地处黄河流域的国家级新区，理应自觉站位全局、融入大局。西咸新区研究院围绕新区如何融入服务这一国家战略，主动思考，深入分析新区面临机遇，结合发展实际，提出新区融入发展的总体思路、战略定位和措施建议。新区党工委书记杨仁华对建议报告作出批示：“有思考、有建议，可以考虑纳入‘十四五’规划”，现将全文刊发，供参考。

关于新区融入黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的思考建议

西咸新区研究院课题组

近日，党中央、国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》（以下简称《纲要》）。作为地处黄河流域的国家级新区，如何从这一新国家战略的顶层设计中，主动寻找站位、深挖发展机遇、作出应有贡献，我们作了一些思考，并立足新区实际，提出几点建议，供决策参考。

一、面临机遇

1. 黄河流域大保护大治理促使生态优先日益重要。《纲要》在关于生态保护“一带五区多点”的空间布局中，将渭河作为重点河湖水污染防治区。新区虽然不沿黄，但是区内流经渭河、泾河、沔河 3 条主干河流（泾河是渭河最大支流，沔河是渭河右岸一级支流），既是水系治理的重点，也是绿色西咸的名片。黄河国家战略的实施，必将加大对渭河干支流的“保护”和“治理”投入力度，为新区争取更多国家支持、增加生态环境价值和生态产品供给带来重要机遇。同时，作为以创新城市发展方式为主题的国家级新区，这几年我们积累的海绵城市等技术已经走在前列，为水资源十分短缺的黄河流域集约用水开辟了新路径，推广应用前景广阔。

2. 黄河流域因地制宜发展带来区域经济和生产力布局优

化调整。中央提出在保护的前提下谋求发展，这意味着黄河流域不仅仅是一个单纯的生态保护带。“因地制宜、分类施策”的原则，将引导各地在资源刚性约束下，“有多少汤泡多少馍”，宜农则农、宜工则工、宜商则商。为此，《纲要》提出构建“一轴两区五极”的发展动力格局，“关中平原城市群”成为五极之一，是区域经济发展增长极和黄河流域人口、生产力布局的主要载体。《纲要》还两次提到新区，**要求做精做强主导产业，复制推广国家级新区经验政策。**这为我们承接特大城市“瘦身健体”产业转移、融入城市群串联发展、承担生态脆弱区域功能疏解都带来红利和机遇。

3. 黄河流域高质量发展对科技创新提出更迫切需求。无论是黄河上中下游生态保护、全流域水资源节约集约利用、环境污染系统治理，还是流域经济高质量发展、传统产业转型升级、战略性新兴产业发展，《纲要》通篇贯穿科技创新，处处强调科技引领。**中央特别指出**“在黄河流域加快布局若干重大科技基础设施，统筹布局建设一批国家重点实验室、产业创新中心、工程研究中心等科技创新平台，加大科技、工程类专业人才培养和引进力度，支持社会资本建立黄河流域科技成果转化基金。”作为秦创原创新驱动平台总窗口，这为我们加快推动秦创原建设提供了难得机遇，也赋予我们为黄河陕西流域乃至全域高质量发展提供强大科技支撑的新使命和新担当。

二、总体思路

立足国家发展全局，牢牢把握黄河国家战略和“双循环”新发展格局、共建“一带一路”、西部大开发新格局、关中平

原城市群、国家中心城市、西咸一体化、秦创原创新驱动平台等重大战略交汇叠加的机遇期、加快跨越发展的黄金期，以底线意识、系统思维、立体举措构建“1个核心”、“2项动能”、“3大关系”、“4项定位”的“1234”工作体系，奋力谱写新区高质量发展新篇章。

1个核心，即把**生态建设**摆在首要位置，作为绿色发展的最大“本钱”。**2项动能**，即以**支柱产业和硬核科技**两轮驱动，为新区高质量发展升级赋能。**3个关系**，即辩证把握好**生态保护和经济发展、自身发展和协同发展、总体谋划和滚动实施**之间的内在联系。**4个定位**，即努力把新区打造成**黄河流域生态治理新标杆、高质量发展先行者、科技创新排头兵和开放合作新高地**。

三、战略定位

1.生态治理新标杆，就是要牢固践行“两山理念”，着力打造**水城共融、林园相嵌、绿植环绕**的景观体系，大力推广**清洁供热、海绵城市、绿色建筑**等节能技术，把新区建设成为**生态环境优美、人人向往居住的绿色之城**。

2.高质量发展先行者，就是要坚持**产业立区**不动摇，构建**主导产业齐全、产业链条完备**的发展体系，形成**大项目顶天立地、小项目铺天盖地**的招商格局，把新区打造成**产业特色突出、发展动能强劲**的**现代之城**。

3.科技创新排头兵，就是要举全区之力建设秦创原，让科技元素在这里竞相涌动，让创新意识在这里蔚然成风，让尖端成果在这里层出不穷，把新区建设成为**创新能力领先、两链深度融合**、

体制机制高效的科技之城。

4. 开放合作新高地，就是要深度融入双循环新发展格局，充分发挥新区体制机制活的优势，用足用好国家和省市的支持政策，深化拓展开放合作的深度广度，把新区打造成为资源配置强、要素流动快的活力之城。

四、思考建议

（一）坚持系统治理，强化生态修复和水资源高效利用，夯实高质量发展基础

1. 加大河湖水系保护治理。持续提升区内河流水系质量，细排严查黄河流域入河排污口，巩固碧水保卫战成果，积极创建中省典型示范河湖。与上下游地市深化联防联控协作，共同加强生态保护修复。

2. 推进水资源节约集约利用。大力发展节水产业和技术，加快海绵城市、中水回用、污水处理再生利用等创新成果集成和推广，全力创建水资源节约集约利用先行示范区。

3. 打造双碳先行引领区。深入推进重点领域减排降碳，探索建立政府、企业、个人碳账户，积极申报国家气候投融资试点，探索试点低碳城市，支持有条件的重点行业、重点企业率先达峰。培育生态资源产权交易平台，率先建立碳排放权、用能权、排污权等分配与交易制度。

4. 争创国家生态文明建设示范区。优化大气污染防治精准调度模式，推广臭氧防控经验。发展壮大光伏、氢能、储能等能源产业，加大中深层地热供热、装配式建筑、绿色建筑等推广应用，打造关中平原城市群低碳产业绿色新城。

(二) 发挥国家级新区功能优势，提高产业承载与引领带动作用，增强高质量发展动力

5. **做精做强主导产业。**串联黄河上中下游和新型城市群比较优势，聚焦先进制造、科技研发、电子信息、临空经济等方向，打造特色主导产业支柱和战略性新兴产业集群，推动流域优势产业绿色化转型、智能化升级、数字化赋能。通过共建园区、产业合作、飞地经济等形式，支持资源输出地区发展接续产业和替代产业。

6. **打好招商引资牌。**树牢“投行思维”和“亩均论英雄”理念，高标准精细化开展产业链招商、创新链招商，放大以商招商、以才聚商、以企引企。尤其应改变传统“土地+财政”招商模式，打好“资本招商牌”，发挥资本催化杠杆作用和专业团队敏锐判断，在瞬息万变的市场竞争中抢占先机。

7. **抢抓产业转移新机遇。**准确把握黄河流域特大城市“瘦身健体”、功能疏解、东部产业转移等叠加政策利好，高标准强链补链延链，争取高端产业链条整体转移和关联产业协同转移。搭建跨区域合作园区，与产业转移地共建合作基地和资源深加工基地。加快建设世界一流产业园区，为承接转移产业拓展新载体、新空间。

(三) 聚力秦创原总窗口建设，推动产业链和创新链深度融合，提升高质量发展特色

8. **着力建设创新平台。**坚持秦创原开放共享理念，把与高校、院所、企业的合作扩大到黄河流域，把研发平台、孵化基地、创新飞地的共建扩大到黄河流域，推进创新链、产业链、政策链向

黄河流域延伸扩散，让创新成果源源不断走出陕西、辐射黄河、服务全国。争取黄河流域重大科技基础设施、国家级科技创新平台在新区布局。

9. 着力培育创新主体。实施科技企业倍增计划和先进制造业倍增计划，做大科技企业总量。运用财税、金融等政策手段，鼓励企业增加研发投入，运用技术标准、环境保护等手段，倒逼企业加快技术改造升级。创新选才用才机制，畅通人才流动渠道，优化人才服务保障，打造一流创新人才“引用留育”最优沃土。

10. 着力优化创新生态。大力引进专业孵化器、知识产权保护、技术成果交易等服务机构，构建“众创空间+孵化器+加速器+产业园”全链条、雨林型服务体系，打造黄河流域区域协同、功能完备、优质高效的创新生态高地。

（四）深化区域开放合作，加快要素自由流动与资源高效配置，突出高质量发展活力

11. 建立区域合作新机制。探索建立发展模式共推、治理方式一致、区域市场联动的一体化发展新机制。以市场逻辑、资本力量，与关中平原城市群、郑洛西高质量发展合作带、兄弟新区等共建高效交通圈、互补产业圈、国际朋友圈、幸福生活圈、绿色生态圈。

12. 畅通区域循环大通道。加快西安国际航空枢纽建设，织密航空运输网络，全面提升航空枢纽能级。完善集疏运网络和货运通道建设，高效链接新区与长江经济带、成渝双城经济圈、长江中游城市群的物流通道和线路节点。依托陇海铁路和连霍高速两轴驱动，加密城际交通网络，贯通关中地区公铁双驱经济大走廊。

13. 打造区域开放新高地。探索推动与黄河流域山东、河南、四川等省市建设自贸试验区联盟，联合打造制度型开放新标杆。在更高层次深化新区服务贸易试点，加强区域、次区域合作，建设面向全球“西咸服务”品牌。提升中俄丝路创新园、空港综保区、中德国际科创中心要素吸附能力，强化辐射黄河流域功能。

（执笔：新区研究院综合处（论坛秘书处）处长赵江，副处长朱博涛）

附件：1. 26 项创新举措

2. 《纲要》出台背景和意义

附件 1

26 项创新举措

序号	创新举措	建议牵头单位
一	创新思路（6 项）	
1	承接黄河流域特大城市“瘦身健体”、功能疏解等产业转移	新区发改局
2	推进秦创原创新链、产业链、政策链向黄河流域延伸扩散	秦创原创促中心
3	探索建立发展模式共推、治理方式一致、区域市场联动的区域一体化发展新机制	新区发改局
4	与上下游地市深化联防联控协作，共同加强生态保护修复	新区生态环境局
5	探索与山东、河南、四川等省市建设自贸试验区联盟	新区自贸办
二	改革路径（8 项）	
6	共建高效交通圈、互补产业圈、国际朋友圈、幸福生活圈、绿色生态圈	新区发改局
7	培育生态资源产权交易平台，率先建立碳排放权、用能权、排污权等分配与交易制度	新区生态环境局
8	以“投行思维”和“亩均效益”，打好“资本招商牌”	新区招商局
9	实施双倍增计划，做大科技企业总量	新区工信局
10	综合运用政策、法律手段引导企业加大研发投入	秦创原创促中心
11	构建全链条、雨林型创新生态	秦创原创促中心
12	高效链接与长江经济带、成渝双城经济圈、长江中游城市群的物流通道和线路节点	新区发改局
13	依托陇海铁路和连霍高速，贯通关中地区公铁双驱经济大走廊	新区发改局

三	示范平台（5项）	
14	创建中省典型示范河湖	新区生态环境局
15	创建水资源集约节约利用先行示范区	新区生态环境局
16	打造双碳先行引领区	新区生态环境局
17	争创国家生态文明建设示范区	新区生态环境局
18	加强服贸区域、次区域合作，建设“西咸服务”全球品牌	新区自贸办
四	项目载体（7项）	
19	打造特色主导产业支柱和战略性新兴产业集群	新区发改局
20	支持资源输出地区发展接续产业和替代产业	新区发改局
21	建设世界一流产业园区，为承接转移产业拓展新载体、新空间	新区工信局
22	搭建跨区域合作园区，共建合作基地和资源深加工基地	新区发改局
23	争取布局黄河流域重大科技基础设施、国家级科技创新平台	秦创原创促中心
24	加快机场三期建设，全面提升航空枢纽能级	空港新城
25	强化中俄丝路园等国际开放平台辐射黄河流域功能	沣东新城、 新区招商局

备注：创新举措需要上级部门支持的，由新区各牵头单位对接中央和省级、市级相关部门争取落实。

附件 2

《纲要》出台背景和意义

2019年9月18日，习近平总书记在河南郑州主持召开座谈会，从中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计着眼，正式把“黄河流域生态保护和高质量发展”上升为重大国家战略。2020年8月31日，中央政治局会议审议了《纲要》，成为新时代指导黄河流域生态保护和高质量发展的纲领性文件，具有深远的历史意义和战略意义。

1. 深入推进生态文明建设的重大实践。党的十八大以来，我国全面推进生态文明建设，绿水青山理念深入人心。黄河流经东中西部9省区，全长5464公里，是我国重要的生态安全屏障。经过长期探索和不懈努力，黄河生态治理取得巨大成就，但是黄河流域生态环境依然脆弱，集水资源短缺、水土流失严重、资源开发强度大等问题于一体。加强黄河流域生态保护是保障黄河安澜的迫切需要，是我国生态文明建设的又一重大实践，更是关系中华民族长远利益和可持续发展的战略之举。

2. 培育经济高质量发展新动能的重要举措。黄河流域是人口活动和经济发展的重要区域。9省区2019年总人口4.2亿人，占全国近1/3；国土面积356.84万平方公里，占全国36.91%。虽然煤油气和有色金属资源丰富，但是产业倚能倚重、低质低效问题突出，人才资金外流严重，新兴产业集群缺乏竞争力。推动黄河流域高质量发展，不仅有利于加快产业转型升级、培

育经济增长新动能，而且通过释放发展潜力，有利于生态保护目标充分实现。

3. 完善新时代区域协调发展的战略布局。黄河流域生态保护和高质量发展上升为新的国家战略，将使国家区域协调发展战略更加完善，推动形成优势互补、引领高质量发展的“四区三群两带”新战略格局（四区—西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展；三群—京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设；两带—长江经济带和黄河生态带），对于逐步扭转东西部之间、南北方之间发展差距拉大趋势，维护黄河流域各民族团结和繁荣稳定，具有十分重要的战略意义。

送：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）。
