

西咸研究

(第3期·总第307期)

西咸新区研究院

2024年4月2日

聚焦高质量发展 聚力一体化进程 纵深推进西安—咸阳一体化建设的思考建议

西咸研究院课题组

习近平总书记一直十分关心西安—咸阳一体化，2020年1月在中财委第六次会议上强调，“要强化西安国家中心城市的带动作用，加快西安—咸阳一体化，打造全国重要科研和文教中心、高新技术产业和先进制造业基地，带动关中平原城市群发展。”2020年4月来陕考察要求，“要加快西安国家中心城市建设，加快西安—咸阳一体化进程，提升对陕西、对西北发展的带动能力。”2023年5月听取省委和省政府汇报时指出，“西安—咸阳一

体化和成渝双城经济圈，是继京津冀、长三角、粤港澳大湾区领先示范性区域重大战略和东北振兴、中部崛起、西部大开发等重大区域协调发展战略之后的国家重要次区域发展战略。”

西安—咸阳一体化是中央经略西部、运筹丝路的战略布局，是陕西服务“双循环”、以“城市群”“都市圈”承载推动高质量发展的关键举措。省委、省政府将推进西安—咸阳一体化作为区域协调发展的重要抓手，围绕经济发展重点突破带动总体纵深推进，截至 2023 年底，“两市三地”在西北地区，以不到 1%的国土面积、1/6 的人口，贡献了超 1/5 的经济总量，成为带动关中、引领西北的重要引擎。

一、西安—咸阳一体化经济发展的亮点和成效

2017 年以来，通过一体化中的一系列创新性、探索性的实践，实现生产力布局、要素配置和城市功能重构，形成西部创新港、隆基绿能光伏产业园、地铁 1 号线等一批首创性、标志性成果项目，在一体化发展上作出了一系列探索。

（一）聚焦一体化体制机制改革，形成了“多方联动、实体运行”新模式

西安—咸阳一体化发展是一盘大棋，“两市三地”有着共同的底色、共同的基因和共同的使命，在两市双向奔赴、多向赋能之中，推动一体化从“有界”走向“无界”。**省级统筹有力**。打破区域壁垒的关键在于思维革新和制度创新。以机制体制创新和政策驱动为引领，成立省委主要领导为组长的一体化领导小组，两次调

整西咸新区体制机制，以重点任务和重点项目为抓手清单式落实、责任化推进，紧盯创新驱动、先进制造、基础设施、公共服务等“聚光点”，一体化建设实现量的提速、质的跃升。**两市协同发力。**西安、咸阳同向共进中，充分发挥领头作用和主体作用，建立党政联席会议制度，签订一体化协议书，共同出台一体化战略规划纲要，统一编制国土空间规划和“十四五”规划，25个专项规划实现无缝衔接。**西咸担当主力。**新区初心如磐，发挥在两市中间的纽带撬动作用和缝合功能，以基础设施一体化为突破口，印发《西安—咸阳交通同网实施方案》，累计开通地铁线路3条、公交线路97条，建成互联互通道路26条、368公里，以要素流通和人员流动促进一体化发展。

（二）聚焦一体化产业突破，形成了“结构优化、动力转型”发展新路径

发挥“两市三地”比较优势，推动要素资源互动耦合，产生乘数效应，交出一份“量质齐升”的优异答卷。**区域发展规模增大。**“两市三地”对内互济、对外抱团，编制共有产业链提升图谱和招商图谱，举办重点产业联合招商会，推动优势互补共赢。看总量，2023年西安、咸阳GDP达1.49万亿；看增量，2023年西安、咸阳GDP较2017年增长了5126.66亿元；看速度，两市GDP较2017年增长了52.51%，其中西咸新区GDP较2017年增长了2.4倍，一体化区域成为西北地区经济增长的强力引擎。**区域产业结构优化。**强化产业差异化布局引导、产业配套分工协作，积

极培育现代产业，推进西安电子显示、新能源乘用车等重点产业链非核心单元和配套关联企业在咸阳市、西咸新区布局，培育了隆基、源杰半导体、虹宁显示玻璃、海天制药、一方平康等为代表的一批产业一体化示范项目。2023年西安、咸阳规模以上工业增加值增速均高于产值增速，新旧动能持续转换、产业结构加快调整。区域财政收入贡献提升。2023年西安、咸阳两市一般公共预算收入为1090.52亿元，占全国比重为0.5%，较2017年提高约0.1个百分点，服务能力持续增强。

（三）聚焦一体化协同创新，形成了“平台共建、四链融合”新动能

用好秦创原创新驱动平台，全省聚焦科技成果转化孵化产业化，通过科技创新“粘合剂”释放“两市三地”科创活力，推动创新链产业链资金链人才链深度融合。区域创新布局优化。以西咸新区作为秦创原总窗口，牵引西安秦创原科技创新示范带、秦创原先进制造业示范带，形成“研发在总窗口、生产在各地市”的跨区域产业协同格局。区域创新投入加大。紧抓西安“双中心”建设战略机遇，加快制定实施方案，推动建设西安—咸阳一体化科技成果库、需求库和项目库，建立西安咸阳高校院所常态化联系机制。西安、咸阳研究与试验发展（R&D）经费投入快速增长，从2017年的375.75亿元增长到2022年的626.22亿元，增速达66.66%，占全国的比重达到2%。区域创新产出提高。“两市三地”通过加快科技要素流动、打造科技创新共同体，创新效能显著提升，企

业活力不断激发。2022年，西安、咸阳发明专利授权量超过1.7万件，是2017年的2.19倍，占全国的2.22%。2023年西安、咸阳新增“专精特新”中小企业421家、瞪羚企业432家、科创板上市企业达12家，居中西部前列。

（四）聚焦一体化对外开放，打造了“改革驱动、开放引领”新高地

“两市三地”以更大气魄、更宽视野推进高水平对内对外开放，主动融入国内国际双循环，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，打造内陆开放高地。区域进出口规模增大。积极融入“一带一路”建设，加快打造陆海互济、四向拓展、综合立体的国际大通道。2023年“两市三地”进出口总额为3743.89亿元，较2017年增长44.64%，占全国进出口总额比重为0.8%，对外出口产品主要集中于集成电路、机电产品、电子技术等电子产品（占进出口总额比重超过70%），高新技术助力内陆开放发展愈加明显。区域外资利用水平提升。发挥“两市三地”创新叠加优势，推进咸阳市创建自贸试验区协同创新区，西安临空经济示范区、咸阳临空经济带总体发展布局和产业功能布局进一步优化。2023年，西安、咸阳实际利用外资金额12.34亿美元，占西北地区的61.3%。区域对外联通顺畅。秉持开放心态、保持奋进姿态，通道平台一起建、贸易产业一起促、内外开放一起抓，在全国率先实现中亚“五国六城”客运航线全覆盖。2023年“+西欧”集结线路达到23条，长安号年度开行5351列、运送货物464.8万吨，分

别是 2017 年的 27.58 倍、20.03 倍，核心指标稳居全国第一。

（五）聚焦一体化民生共享，开创了“绿色发展、优质均衡”新气象

一体化建设的最终目标就是群众满意。发挥“1+1+1>3”工作合力，不破行政隶属，不调行政区划，“两市三地”绿色经济和民生福祉提档加速。**共谱“绿色发展协奏曲”**。坚持“绿水青山就是金山银山”发展理念，“两市三地”建立健全大气污染防治联防联控工作机制，2023 年联合开展渣土运输通道整治、散煤流通领域交叉执法、工地扬尘联合督导检查等 248 次，问题整改 143 处，协同应对臭氧污染天气 7 次，各级河湖长巡河湖 14 万余次，协同处理固体危废物 83940 吨，区域环境质量明显改善，2023 年西安、咸阳空气质量优良天数超 220 天。**联构公共服务新格局**。一体化推进既有速度、也有温度。西咸新区居民实现与西安户籍同城、社保同城和车牌同号，60.5 万原咸阳居民转为西安市户口，在社保同标，医保、生育等民生事项执行西安标准，“两市三地”实现公交卡互通、优惠同享，300 余项政务服务事项实现了跨市办理。2023 年一体化区域公共财政支出达到 2.26 万亿，较 2017 年增长 76.3%，群众幸福感、获得感持续提升。

二、西安—咸阳一体化经济发展面临的机遇和问题

当前，西安—咸阳一体化已站在新的历史起点、发展阶段和战略方位，担负着服务国家次区域发展战略、引领区域高质量发展等多重历史使命，在发展形势上面临着**三大机遇**。

一是国家次区域发展战略机遇。习近平总书记把西安—咸阳一体化提升到前所未有的高度，强调指出“西安—咸阳一体化和成渝都市圈，是继京津冀、长三角、粤港澳大湾区领先示范性区域重大战略和东北振兴、中部崛起、西部大开发等重大区域协调发展战略之后的国家重要次区域发展战略”，为推动西安—咸阳一体化提供了新的战略机遇。**二是西北地区最大市场机遇。**在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局下，西安、咸阳作为西北地区人口密度最高的城市，具有极大的需求基础。西安—咸阳一体化能更好推动资源链接，提升两市“通道—平台—环境—要素—协同机制”开放发展体系，加快国际国内优质要素资源集聚、配置、整合与重构，推动需求潜力更好地释放。**三是优化重大生产力布局新机遇。**西安—咸阳一体化建设能逐步提升产业基础、硬件设施、服务水平，产业链供应链重构和国际产能再布局，为西安、咸阳健全本土产业循环、打造完备产业链提供了新契机。特别是中央经济工作会议提出的“优化重大生产力布局，加强国家战略腹地建设”、政府工作报告提出“提升东北和中西部地区承接产业转移能力”，为高质量对接东部沿海地区产业布局，加快发展特色优势产业和战略性新兴产业打下坚实的基础。

同时，也要清醒的看到，与国内其他一体化区域发展相比，西安—咸阳一体化推进中仍然存在一些困难和问题。

一是经济辐射带动有待增强。经济规模不大，2023年西安

—咸阳 GDP 总量仅为成渝双城经济圈的 28.5%、京津冀的 14.23%、长三角的 4.88%，带动全国高质量发展的实力偏弱。经济密度不高，2022 年人均 GDP 为 7.8 万元/人，低于全国平均水平 8.57 万元/人、成渝双城经济圈的 9.44 万元/人，人均产出仍有一定的提升空间。经济增速不快，2023 年西安—咸阳一体化区域 GDP 增速为 52.51%，低于同处于西部地区的成渝双城经济圈（56.75%），经济发展效率有待进一步提升。

二是产业协同发展有待提速。产业升级上，2017 年以来西安—咸阳经济圈二产业贡献度（40.1%）分别低于珠三角（43.6%）、长三角城市群（43.7%）3.5、3.6 个百分点，三产业贡献度（51%）分别低于珠三角（54.9%）、长三角城市群（54.3%）、成渝双城经济圈（52.5%）3.9、2.3、0.5 个百分点。产业结构上，主要体现为传统制造业占比过大，同时在装备制造、电子信息等优势产业领域，核心零部件和战略性零部件对外依存度较高，呈现明显的“产业高端、环节低端”问题，供应链抗风险能力较弱。

三是交通互联互通水平有待提高。2022 年，西安、咸阳公路里程 3.02 万公里，占西北五省的 4.41%，同期成渝双城经济圈公路里程为 21.55 万公里，占西南五省的 17.64%，西安—咸阳一体化区域交通网络建设明显不足。此外，西安、咸阳两市在城市规划、空间功能布局、路网规划方面存在较大差异，尤其是咸阳快速公交、智轨、高架轻轨等中低运量方式的规划和应用还不够。

四是公共服务水平有待提质。公共服务共建共享基础不牢。

2022年西安、咸阳教育领域人均支出998元、远低于成渝双城经济圈的2289元，科学技术领域人均支出324元、低于成渝双城经济圈的468元，社会保障和就业人均支出1457元、低于成渝双城经济圈的2352元，存在较大差距。区域内公共服务发展不均衡。西安、咸阳分别拥有普通高等学校63所、13所，普通中学517所、263所；各类卫生机构7412个、4452个，床位8.11万张、3.25万张，两市教育资源在数量上相差2倍以上、医疗卫生资源在数量上相差3倍以上，公共服务水平差距较大。

三、思考建议

未来区域间的比拼不是“单兵作战”、而是综合战役，更加需要区域发展深度协同。西安—咸阳一体化正处在由点到面、纵深发展的关键时期，要从国家区域发展战略的高度推进一体化，牢记“国之大者”，树牢“一盘棋”思想，充分发挥西安的领头作用、咸阳主体作用、西咸新区纽带撬动作用，从区域发展、城市群和都市圈发展等规律逻辑出发，聚焦体制机制、创新驱动、产业发展、枢纽建设、民生服务狠下功夫，以更高水平、更高标准、更高质量全面推进一体化建设。

（一）更好发挥“先行探路”作用，当好改革试验田

一体化是一场“大合唱”，需要统筹各方资源，多点突破，重点在“三个层面”发力：一是争取国家支持。对照成渝双城经济圈，推动省级部门联合“两市三地”组建工作专班，加快对国家次区域战略进行前瞻性研究，力争纳入国家“十五五”规划预研，进而争

取国家层面出台支持西咸一体化建设专项政策。二是**加强省级统筹**。进一步强化省区域协调领导小组功能，坚持全面、联系、动态分析一体化区域，研究好根本性、战略性、前瞻性的重大问题，增强条与条、条与块、块与块的协同意识和协作水平，更好形成优势、赢得主动。研究出台一体化产业、人才、土地、投资、财政、金融等一揽子支持政策，谋划一批跨“两市三地”的重点任务和重大项目并给予资金配套支持，对各项工作进行定期化、清单化推进，确保谋一件、干一件、成一件。三是**加大“两市三地”协同**。持续完善“两市三地”推进一体化协同机制，党政主要领导定期召开协商推进会议，共同会商年度主要合作方向和重大合作事项，围绕“七个一体化”分别设立工作组，每年联合制定实施年度重点合作清单，推动干部交流、挂职、兼职，组建若干工作专班，加强重大工程、重大项目的衔接协调。

（二）更好发挥“引领示范”作用，做强经济增长极

项目落实落地是推动高质量发展的“稳定器”“强引擎”，是检验一体化战略成效的硬标准，真正实现同频共振、联动发展、共同发展，重点是要做实“三个合力”：**一是合力重塑产业版图**。“两市三地”继续创新运用投行思维、链式思维、闭环思维，联合组建招商专班，建成产业合作机会清单和产业一体化项目库，进一步明晰产业发展政策和区域版块定位，走好个性化、差异化的发展道路，形成具有可识别的独特标签。“两市三地”探索共同出资设立产业链合作、创业投资和成果转化引导基金，围绕重点产

业组团共建产业园区，提升战略性新兴产业发展水平。二是合力成立产业联盟。围绕生物医药、高端制造、集成电路等重点领域，在西北地区搭建产业创新联盟，加强产业链上下游信息、技术、人才、资金交流对接，联合开展产业链重大课题研究，形成具有影响力的产业共同体。三是合力承接产业转移。聚焦产业链短板和空白环节，完善一体化区域“制造业图谱”，争取重点地区转型发展专项、东西部产业转移专项、黄河流域生态保护和高质量发展等专项政策，争取加大各级预算内投资对产业转移合作园区基础设施建设支持力度，鼓励西咸新区建设先进制造业备份基地，精准化集群式链条化承接东部沿海地区产业转移。

（三）更好发挥“辐射带动”作用，打造全省新质生产力培育示范窗口

习近平总书记指出：“科技创新能够催生新产业、新模式、新动能，是发展新质生产力的核心要素。”要以科技创新引领现代化产业体系建设，加大培育壮大新质生产力，提升全域创新整体能级。重点是“三个层面”：一是打造顶天立地的战略科技力量。紧抓“双中心”战略契机，省级部门主动对接国家部委、国家级科研院所、重点高校和科技龙头企业合作，争取重大科技基础设施、承担国家重大科技项目，积极推动 Z 箍缩大科学装置尽快获批，携手交大争取超精密跨尺度基标准与溯源研究装置、国家级加速器质谱集群中心 2 个大科学装置落地创新港，做实“双中心”示范区。二是探索开天辟地的科技攻关。聚焦产业链关键核心技术开

展研发攻关和创新突破，西安、咸阳建立统一的联合攻关机制和管理信息平台，聚焦人工智能、高端装备、生物育种等重点领域形成一批重大技术突破和创新成果，依托创新研发优势和丰富应用场景优势，发展量子科技、脑机接口等，打造一批未来技术服务场景和标志性产品，推动传统产业提质发展、新兴产业培育壮大、未来产业抢滩布局。三是形成铺天盖地的创新主体。省级部门持续完善科技型企业梯度培育机制，实施好“登高、升规、晋位、上市”四大工程，加速推动科技型中小企业和高新技术企业规模倍增。加大推广“一港模式”，“两市三地”要积极探索“飞地园区”“多校一园”“秦创原分园”等模式，增强科技成果源头供给，引导创新主体在科技园及周边集聚发展，形成“10大特色产业园+N个科技园”的发展格局。

（四）更好发挥枢纽门户作用，打造开放新高地

没有大开放、就没有大发展。要深刻认识到，构建辐射关中城市群、覆盖大西安都市圈、连接西安—咸阳的高效、快捷对外交通运输系统是实现“同城效应”的关键，重点做好“两个方面”：**对外枢纽建设上**，持续推进西安咸阳国际机场三期扩建工程，建设临空经济示范区、增强航空与区域经济融合，提高机场货运能力。结合西安市“米”字型交通运输走廊，加快推动西安—武汉、西安—延安、西安—安康高速铁路建设，实现中西部城市的快速衔接，推动一体化区域发展。**对内互联互通上**，科学布局“西安—咸阳”建设发展框架，坚持高标准编制西安—咸阳交通一体化规划，西安、咸阳在新一轮城市轨道交通线网规划编制和项目建

设中，全面对接“两市三地”路网、管网、信息网、数据网等，深化协同监管、信息交换共享、大数据分析等合作，以要素互通实现一体化经济提速。

（五）更好发挥公共服务赋能作用，打造民生幸福圈

把公共服务作为加快一体化区域内部协同重要内容，补齐民生短板，让群众时常感到生活有新变化、未来有新盼头。重点推动“三个领域”：**一是推动教育合作发展。**推动“两市三地”研究发布统一的教育现代化指标体系，协同开展监测评估，引导各级各类学校高质量发展。依托西安优质学前教育、中小学资源，进一步深化“两市三地”校长和教师交流合作机制，实现优秀教师跨区域流动。**二是推动医疗联动共享。**统筹“两市三地”高端优质医疗卫生资源，进一步扩大优质医疗资源覆盖范围，搭建以居民健康档案为重点的全民健康信息平台 and 以数字化医院为依托的医疗协作系统，实现双向转诊、转检、会诊、联网挂号等远程医疗服务。**三是推动社会保障走深走实。**在“两市三地”探索建立户口不迁、关系不转、身份不变、双向选择、能进能出的人才柔性流动机制，共同完善人才引进政策，建立人才联动培养机制，打造西部人才智力最密集、人才活力最强劲、人才流动最频繁的一体化区域。

（执笔：西咸研究院综合处（论坛秘书处）处长赵江，干部张洁安、李宁）

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）。
