

西咸研究

(第17期·总第212期)

西咸研究院

2020年7月27日

西咸新区专业化园区发展调研报告

——西咸新区重大产业系列调研报告（五）

西咸新区专业化园区专题调研组

为贯彻落实新区党工委、管委会决策部署，全面掌握新区专业化园区布局发展现状，深挖专业化园区“痛点”“难点”问题，破解发展矛盾，助推新区经济高质量发展。按照新区重大课题调研工作组统一安排，由园办、西咸研究院、新区改创局、沣东新城改创局、沣西新城改创局等有关部门组成调研组，扎实开展实地调研，形成西咸新区专业化园区发展调研报告。

一、专业化园区发展理念及建设背景

专业化园区指同类产业的相关企业及机构在一个特定区域范围内高度聚集，推动区域产业、产品分工、产业错位发展，实现产业集群化、专业化、集约化的空间载体。成熟的专业化园区是以产业链延伸与拓展为核心，以服务平台建设为抓手，在此基础上构建系统完善的产业创新发展体系，对解决产业结构趋同和提升产业发展水平具有重要意义。

新区规划范围属西安和咸阳的交汇区域，开发建设之初，两市都市圈辐射较弱、城镇化程度低、产业基础薄弱、人居环境较差等问题突出，随着新区的成立，特别是在西部大开发战略逐步纵深推进和关中平原城市群、西安国家级中心城市建设等国家战略部署和新区党工委管委会科学统筹、高效推进下，城市配套逐步完善，主导产业愈发明晰，现代产业体系构架全面形成。当下处于“十三五”收官和“十四五”开端之际，二次创业呼之欲出，产业转型、功能升级迫在眉睫。目前已初步确立了以能源金贸区为中央商务区、各新城管委会周边重大项目和产业园区为载体的“块状经济”带动模式，而作为区域经济发展、产业调整升级的重要空间聚集形式，专业化、特色化园区的建设必然成为推动块状经济向产业聚集进化的重要载体和必由之路。

二、西咸新区产业园区发展现状及特点

（一）西咸新区产业园区发展现状

目前，新区产业集群主要以产业园区为载体，较专业化园区要求还存在一定差距。按照新区先进制造、电子信息、临空经济、科技研发、文化旅游、总部经济的主导产业布局，

现已规划建设运营一批工业园区、中小企业园。其中已建成（含部分建成）运营园区 9 个，占地 21812 亩，投资 450.22 亿元，2019 年产值 74.05 亿元，主要涉及新材料、电子信息、航空、装备制造、商贸物流、生物医药、人工智能、新能源等领域；在建园区 9 个，总占地 7126.76 亩，总投资约 156.39 亿元，主要涉及临空产业、人工智能、新一代信息技术、汽车零部件、新能源等领域；拟建园区 1 个，总占地 220 亩，总投资约 25 亿元，主要涉及智能装备制造、高新技术制造产业等。

（二）主要特点

一是主导产业及细分领域明确。专业化园区作为产业集群的空间载体，明确重点发展产业尤为重要。新区印发《西咸新区产业发展规划（2019—2025 年）》，重点打造“先进制造、电子信息、临空经济、科技研发、文化旅游、总部经济、都市农业”“6+1”主导产业，并在主导产业下明确了重点发展的细分产业领域，为下一步新区发展专业化园区指明方向。新区专业化园区多在主导产业下有 2 个以上细分方向。如能源金贸区以总部经济为主导产业，重点发展能源金融、现代服务、文化创意、高端人居，打造大西安新中心中央商务区和大西安国际高端社区。

二是新兴产业多，产业集聚发展潜力巨大。新区目前专业化园区产业方向主要分布在节能环保、信息产业、生物产业、新能源、新能源汽车、高端装备制造业和新材料等新兴产业。其中，西部云谷、西工大翱翔小镇等 12 家产业园将人工智能作为产业方向；临空产业园、长信科技产业园、温

商产业园、协同创新港加速器等 8 家产业园将生物医药作为产业发展方向。伟合科技产业园、西咸科转孵化创新体等 6 家产业园将智能制造作为产业方向。这些园区已初步形成一批发展潜力大、产业方向明确的产业集聚区，为新区探索发展专业化园区提供了载体，加速创新型企业集聚。

三是“六大”主导产业吸引批量重大项目，发展迅速。项目是专业化园区产业发展牵引的载体，新区围绕主导产业现已集聚了若干重大项目，为专业化园区的高质量发展奠定了坚实基础。围绕先进制造、电子信息、临空经济、科技研发、文化旅游、总部经济六大主导产业，新区集聚了 141 个重大产业项目。其中先进制造产业类 25 个，电子信息产业类 17 个，临空经济产业类 26 个，科技研发产业类 7 个，文化旅游产业类 29 个，总部经济产业类 37 个。如能源金贸区体制机制灵活，重大项目聚集，开发建设步入快车道。2017 年-2019 年累计完成固投逾 200 亿元，每年均保持 40% 以上的增速；累计开工面积 510 万平方米（包括社会投资项目），建成市政道路 46 公里，完成重点项目投资 185 亿元，实现税收收入 4.3 亿元，均呈现高速增长态势。累计落地招商项目 36 个，招引世界 500 强企业 12 家、中国 500 强企业 5 家、总部类企业 13 家；自贸区获批三年以来，形成创新案例 20 余个（其中全国复制推广案例 2 个，全省复制推广案例 5 个，全省制度创新案例 7 个），市场主体达 3000 余家、增速 700%，注册资本 330 亿元，增速位居新区各功能区前列。起步区一期 104 万平方米办公楼宇基本建成，起步区二期开工绿地、

陕建、中天等 200 万平方米总部经济项目正在加快建设，新中心新轴线形象加速显现。

表 1 各区域建成营运或在建重大产业项目数量

	先进制造	电子信息	临空经济	科技研发	文化旅游	总部经济	总计
沣西新城	8	16	1	3	4	1	33
沣东新城	7	0	0	4	2	1	14
空港新城	3	1	20	0	6	4	34
秦汉新城	6	0	2	0	6	0	14
泾河新城	1	0	3	0	8	0	12
能源金贸区	0	0	0	0	3	31	34
总计	25	17	26	7	29	37	141

四是创新创业载体云集。丰富的创新创业载体，为新区专业化园区发展营造了良好生态环境。目前，区内共有双创载体 28 个，涉及航空、生物医药、人工智能等领域。长信科技产业园、西部云谷硬科技小镇是产业园区又是孵化器，既为专业化园区发展培育输送源源不断的创新企业，也有利于增强专业化园区的专业服务能力，推动中小企业创新创业升级。

五是园区开发运营引入多元主体。多元主体参与园区开发运营，为新区专业化园区专业化运营积累了丰富的经验。目前，新区在传统的政府开发运营园区基础之上，引入了社会资金参与园区开发运营，建设了伟合科技产业园、温商产业园等，改变了政府作为产业园区建设发展单一主体的既有格局，丰富了产业园区的治理机制。

三、国内外代表性专业化园区发展经验与借鉴

一是成都市突出产业功能区和生态圈建设。成都市“统筹布局建设 66 个产业功能区，谋划“5+5+1”的产业细分

领域，即 5 大重点产业（电子信息、装备制造、医药健康、新型材料和绿色食品）、5 大重点领域（会展经济、金融服务业、现代物流业、文旅产业和生活服务业）、1 个产业体系（发展新经济培育新动能），以产业功能区为基础构筑 14 个产业生态圈，形成主导产业鲜明、要素自动吸附、人才流入聚集、企业核心竞争力不断增强的局面。

二是合肥“三种模式”构建创业孵化生态体系。合肥高新区将科技创业孵化作为发展基石，依托高校发展大学科技园，大力支持科学家和企业家引领的硬科技创业，依托科大讯飞、华米科技等龙头企业，引进腾讯、阿里、36 氪、网易、PNP 等国内外知名创业机构，转化孵化高校科技项目，形成了独特的创业孵化生态体系。

三是中白工业园建设国际化产业园区范本。中白工业园在注重基础设施配套，加强园区金融、技术创新平台和园区文化建设的同时，持续完善园区开发公司的经营开发管理机制，2015 年入股中白工业园开发股份公司，充分发挥其丰富的园区开发和经营经验以及强大的全球网络资源和运营能力，主导工业园的开发建设与运营管理，促进园区企业发展。

四、西咸新区发展专业化园区的短板

一是专业化园区统筹布局较为欠缺。目前新区已确定“6+1”主导产业，但就重点产业未对产业园区建设进行统筹布局，导致各新城已建成、在建及规划产业园区中，产业集聚效应没有充分发挥，同时特色专业化园区数量较少，对提升新区产业竞争力作用较弱。

二是土地集约度较低。西咸新区已建成的 9 个工业园区、中小企业园占地 21812 亩，投资 450.22 亿元，2019 年产值 74.05 亿元。其中，空港新城 1 个产业园区，占地 290 亩，总投资 11.72 亿元，2019 年产值 1.9 亿元；沣东新城 2 个产业园区，占地 2655 亩，总投资 98.5 亿元，2019 年产值 21.1 亿元；秦汉新城 2 个产业园区（9000 亩待开发），占地 16000 亩，总投资 153 亿元，2019 年产值 24.5 亿元；沣西新城 2 个产业园区，占地 2408 亩，总投资 142 亿元，2019 年产值 14.05 亿元；泾河新城 2 个产业园区，占地 1359 亩，总投资 45 亿元，2019 年产值 12.5 亿元。投资最高的为 589 万/亩，产值最高的为 95 万/亩，而珠海富山工业园投资约为 3800 万/亩，产值约为 1500 万/亩，新区专业化园区在土地集约利用、投资强度和产值方面还有待提升。

三是产业园区特色还不鲜明。大部分园区的产业定位雷同，提出发展电子信息技术、生物医药、智能制造等，大都确定了 2-4 个主导产业，缺乏产业特色，规模实力不强，不利于专业化园区建设。例如沣东新城的产业园区共有 22 个产业培育方向，沣西新城有 21 个产业培育方向，两个新城在服贸、互联网、人工智能、生物医药、文化产业、信息技术、智能制造等 7 个产业培育方向重合，分别占各自产业培育方向总数的 31.8%和 33.3%。

四是专业化园区企业产业关联度较低。专业化园区的关键在于打造和培育产业经济链，如在汽车产业专业化园区中，汽车总装厂作为龙头企业，周边要有大量汽车零部件企业和

钢铁、橡胶等产业链上游企业，以及整车销售、维修等产业链下游企业。但目前新区产业园区内普遍缺少特定产业的龙头企业，且企业之间的关联性较差，尚未形成专业化产业集群及特定产业链。目前，5个新城专业化园区内共有102家科技型中小企业，仅有11家规上企业，尚无一家上市公司总部在新区落户。

五是园区配套服务较为薄弱。专业化园区主要集聚中小企业，对园区的生活配套、中介服务机构、中小企业孵化器、科技成果转化创新平台等设施依赖性较高。现阶段，新区大部分园区的配套服务相对较弱，突出表现在：生活配套不完善，大多产业园区更多关注产业层面，在人的居住和生活需求方面考虑不多，招引企业入驻以及人才就业等方面吸引力较低；园区管理机构不完善，部分产业园区的运营主体为新城集团下设子公司或园区管理办公室，在管理服务、市场竞争等方面与专业化运营机构差距较大；服务性企业和机构较少，已建成园区的入驻企业中普遍缺乏工程咨询、工业设计、法律咨询等配套的生产性服务业，还没有形成支撑园区产业发展的社会化中介服务体系；围绕特色产业的公共技术研发平台、企业创新平台等科研型功能平台较少，且园区与孵化器之间缺少协同互动，“众创空间+孵化器+加速器+产业园”的链条式企业培育模式尚未形成。

五、促进西咸新区专业化园区发展的建议

结合现阶段专业化园区发展理念及园区发展经验，新区要下大力气，着力建设特色明显、竞争能力和辐射带动作用

强、核心产业链完备的专业化园区。

（一）以主导产业为引领规划建设专业化园区

认真贯彻习近平总书记来陕考察重要指示精神，以落实《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》为契机，加大在 5G、物联网、人工智能、工业互联网、特高压等新型基础设施建设投资，同时将国家试点示范与专业化园区建设相结合，丰富专业化园区发展内涵。

按照“1+N”模式，围绕主导产业细分领域布局专业化园区。参照成都“产业生态圈+产业功能区”协同布局模式，新区可将“6+1”特色产业集群细化为小行业，裂变成若干个专业化园区。按照“主导产业+专业化园区”协同模式，围绕一个主导产业建设 N 个专业化园区的方式进行协同布局，将重点、优势细分产业落位到若干个专业化园区，凸显新区产业特色。例如，围绕“先进制造”产业，新区可在“新能源汽车、智能制造装备、新能源新材料、节能环保与资源利用”等细分产业领域项下，分别布局建设新能源汽车产业园区、高端装备制造产业园区、新材料产业园区、节能环保产业园等专业化园区。

（二）创新专业化园区开发建设运营模式

一是鼓励重点企业参与专业化园区建设。专业化园区建设，龙头企业是“主角”，拓展产业链是关键。一是支持区内重点招商企业参与专业化园区建设。发挥重大项目、龙头企业撬动作用，支持在园区开辟空间进行产业招商，并吸引上下游产业链落地，形成以龙头企业为核心的泛产业集团。二

是探索建立市场化的专业管理运营模式。借鉴合肥“自下而上”经验，在专业化园区建设运营中充分发挥市场配置资源的主导作用，积极推广“伟合”“长信”等第三方专业园区运营公司管理模式，把园区管理、招商引资、产业运营交给掌握市场与产业资源、熟知产业发展与布局、精通园区经济发展的专业企业或机构管理运营。

二是探索“专业化园区+孵化器”模式。在引进龙头企业的同时着重中小企业的孵化培育，确保每个专业化园区都有相匹配的加速器、孵化器等科创空间，同时引导现有孵化器结合产业方向向专业化、产业化发展，加速创新要素在专业化园区集聚。例如，新区可积极推广硬科技小镇“园区+孵化器”模式，鼓励同方丝路未来创新研究院、清控科创商业航天创新中心等专业特色明显且孵化场地面积较大的孵化器，在条件成熟后兴建加速器和专业化园区，为入孵科技企业提供便捷的成长路线，促进快速成长。

三是鼓励中外合作共建专业化园区。为提升新区对外开放水平，在专业化园区建设中可探索国际合作机制和模式。大力推广中俄丝路创新园模式，以“一园两地”方式建设更多专业化园区，引进国外先进的技术、人才和项目，为新区持续发展拓展外部空间，为区内企业拓展新的国际市场提供国际化平台。如可探索建设中白工业园陕西子园。借鉴中白工业园方式，采取国际合作建立专业化园区的模式，可整合新区、西安以及国内的先进技术在海外建设专业化园区，或引进国外的管理经验和先进技术，在园区集聚国际先进的生

产要素。

四是依托现有产业园区，按照新区“6+1”主导产业进行细化重组。可复制能源金贸区开发建设经验，明确产业领域聚焦领域，探索建立多个新区直属专业化园区。

五是加强开放合作，提高园区产业区域协作水平。鼓励新区与国内外专业化园区之间加强交流合作，探索建立多园互动、辐射周边的协同发展长效机制，促进园区间产业有序转移和要素高效流动，做大做强主导产业。

（三）构建专业化园区产业生态系统

一是完善生活配套。目前园区与城市发展日益融合，形成产业集聚、服务配套于一体的产城融合模式。因此新区的专业化园区要以产城一体，按照人、产、城的逻辑来综合性建设，更加注重生活配套，实现有效职住平衡，满足生活和工作需求，增强园区对企业和人才吸引力。

二是构建专业化服务体系。针对不同园区的产业特性，构建适应产业发展的行政审批、人才支撑、产权保护、创业融资、政策咨询等服务体系。建立主导产业联盟，定期开展行业性活动，充分调动行业龙头企业、领军研究机构、专业服务机构等各方积极性。

三是建立专业化服务平台。引进科技成果转化交易平台、公共研发平台、企业联合创新平台等公共技术服务平台，以及涉及行业资质申请、咨询、申报、投资等中介机构，力争全面覆盖服务专业化园内企业的成长、发展全过程。

四是成立产业引导基金。发挥产业引导基金的效应，发

挥政府主导产业基金为园区创业投资的先导力量，推动新区各类产业基金设立主导产业子基金，拓宽基金募资渠道。针对产业领域积极引入市场化产业基金，为企业提供覆盖从种子期、初创期、成长期到成熟期不同阶段的融资需求和风险特征，形成全生命周期融资服务链。

（四）加强组织领导

编制专业化园区建设的顶层设计。新区要坚持规划引领发展，按照“一个产业、一个规划、一套政策、一个专班”总要求，尽快编制专业化园区发展实施意见。同时要确定新区专业化园区名录，整体上对专业化园区的名称、定位、主导产业方向、产业细分领域及空间范围进行统筹论证，实现各专业化园区支撑主导产业的错位协同发展。

建立专业化园区工作推进机制。一是建立“新区+新城”两级协同推进机制。在新区新城成立专业化园区建设工作领导小组，加强新区与各新城产业协调互动，对专业化园区招商引资项目进行审核，增量项目要“各就各位”进入对应的专业化园区，避免产业同构，有效引导区内资源向特定专业化园区聚集。二是建立“管委会+领导小组+专业运营公司”的运营管理机制，有序推进专业化园区基础设施建设、重点项目落地和招商引资工作。

提升细分领域产业政策专业化水平。鼓励各类专业化园区在用地、财税、金融、人才等方面出台专门政策，尤其要明确招商方向和政策，避免不同园区之间在土地、税收等方面的过度竞争。同时提升政策环境和服务环境，力争获取更

多资金、政策支持，争创国家级、省级试点示范。

建立专业化园区考核机制。一方面要建立专业化园区的招商引资考核评价体系，对符合园区产业规划布局的招商引资项目，降低准入门槛，增加相应的考核评价权重；对不符合产业规划的，抬高准入门槛，降低相应考核评价权重。另一方面要建立不同发展阶段的专业化园区评价考核方式，强化考核结果应用，给予考核优秀的专业化园区财政资金、土地指标、公服配套等政策奖励，对考核不达标专业化园区进行调整。

专业化园区专题调研组：

统 筹：李应济 雷明豪

组 长：郁德强

副组长：王 斌 朱博涛

崔 巍 申 博

成 员：张鹏辉 许轩睿 赵 铮 施 云 魏海荣

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)。
