

# 西咸研究

(第7期·总第180期)

西咸研究院

2019年4月17日

---

## 关于创新城市发展方式的若干建议

——中国（西咸）创新城市发展方式研究院

学术委员会（北京）会议综述

3月20日，中国（西咸）创新城市发展方式研究院学术委员会会议在北京召开。全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任刘世锦，国家发改委中小城镇研究中心主任史育龙，中国城市规划设计研究院院长杨保军等国内城市化领域知名专家学者出席会议。康军主任代表西咸新区管委会聘请刘世锦为中国（西咸）创新城市发展方式研究院院长兼学术委员会主任，聘请创新研究院第一批学术委员会委员。会议审议通过创新研究院学术委员会章程，宣布成立学术委员会。会上，与会专家围绕创新城市发展方式，促进城市高质量发展，从城市规划、管理、产业、人才等方面，

以及创新研究院的发展规划和研究课题进行了热烈研讨，积极建言献策。现将专家发言的主要观点整理如下，供参阅。

## 一、关于创新城市发展方式

专家认为，创新城市发展方式具有综合性特征。除了经济转变方式，还包括很多其它方面的内容，例如社会管理、行政管理、文化发展等。因此，在创新城市发展方式过程中应处理好生态环境、城乡关系、创新以及要素配置（如土地、资金、人口、人才等）方式等基础性关系，特别是人才这一要素，可能是下一步影响创新城市发展方式的一个关键问题和核心问题。

创新城市发展方式，应当注意区分几个问题。一是**正确认识经济发展与城市发展的关系**。经济发展是城市发展中很重要的一个方面，和城市发展是相辅相成的。但是，城市发展内涵比经济发展丰富得多，除了财富的增长、资本效率的提高等经济发展内容，还包括环境的改善，包括社会的进步，包括人的全面发展等等。二是**厘清创新城市发展方式与创新型城市的关系**。创新城市发展方式和建设创新性城市是两个概念，但创新城市发展方式不限于创新型城市。三是**创新城市发展方式和城市的转型是有关联的**。城市的转型是由传统的转变为现代的，城市发展方式的转变，就是由过去传统的发展方式转变为现代的城市发展方式。对于西咸新区来说，不能说所有由传统的向现代的发展方式转变的过程中，都要创新，都要去研究，西咸新区需要仔细研究创新城市发展方式的重点在哪，一定要有自己的创新重点和创新特点。西咸

新区创新的模式对其它城市不都是可复制推广的，北京有北京的，上海有上海的，比如深圳早期推进运营商模式，上海陆家嘴推进金融理事会管理模式。

## 二、关于西咸新区创新城市发展方式

专家认为，西咸新区具有教育、科技、人文历史悠久、人口聚集程度高等优势，国家将西咸新区确定为创新城市发展方式试验区，对于国家整体经济发展方式转型和城市发展的转型具有双重意义。因此，创新城市发展方式是国家赋予西咸新区的一个重大使命。

专家认为，在一个国家级新区里面做一个系统性的创新工作，难度和挑战非常大，也是有意义的。创新就是要通过要素的聚集，催生出内生的创造力，不依赖要素的消耗投入，而依赖创新来支持经济，是我们未来创新发展的方向，如深圳、上海浦东。

专家对西咸新区创新城市发展方式提出了很多富有见解的建议。

在实际经验总结方面，专家建议要对西咸新区近年来创新城市发展方式实践进行及时的总结和动态的评估，特别是中期评估，是非常重要的。通过评估，可以将我们一些好的经验总结出来，形成一些可复制可推广的一些成果。同时，还要坚持问题导向，在评估的基础上，对照我们的规划和预期目标，发现和找出问题，通过分析这些问题，就战略定位和发展思路进行梳理，找出一些创新的重点和方向，集中力量做出一些有质量、有推广意义的成果。对此，有专家建议

西咸新区应以突破现有经济发展格局，以“一带一路”作为切入点，继续坚持国家级新区“承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区”的初心。

在管理体制机制方面，多位专家一致认为西咸新区近年来的管理体制变化是国家级新区发展过程的鲜活案例，新区新城两级管理体制也极具西咸新区特色。专家建议：**一是**聚焦新区的管理体制研究，为丰富创新城市发展方式作出贡献。**二是**对比分析陕西省派出机构时期和西安市代管时期新区管理体制成效，甄别哪种体制更有利新区的发展。**三是**在新区《创新城市发展方式三年行动计划》等政策文件中，为管理方式创新及其他创新型手段预留一些空间，提高创新城市发展方式的可操作性。**四是**借鉴深圳转变发展方式的经验，以制度创新，持续不断形成制度创新的优势，然后通过这个优势吸引外部的资源和要素，增强西咸的吸引力和竞争力。对西咸而言，必须找出核心优势，并且要持续不断的强化发展这个优势，让别人总是赶不上你这个优势，从而形成发展良性循环发展动力。

在政府作用方面，西咸新区可以学习借鉴深圳和上海两地的先进经验。专家认为，**一是要**以不断升级的对外开放来吸引外部的力量，借力促进城市自身的发展。**二是要**顺应全世界发展的趋势，抓住最重要的科技创新，把领先的经济，领先的要素，领先的产业作为重要抓手，提高竞争力。**三是要**坚守初心，以政府的巧作用应对外部压力，主动作为，引导市场发挥决定性的作用，实现转型升级以及发展方式的转

变。**四是**政府应该做重资产（插座）、企业才能做轻资产（电器），给企业创造成本特别低的平台，降低企业创业成本，吸引企业入驻。专家建议，西咸新区现在处于初创阶段，新区不要学深圳现在已经建成的模式，而要借鉴深圳初创时期的运营商管理模式，将一部分规划管理权让渡给运营商，为企业建设集成化服务平台，让运营商自己做规划，降低制度成本。**五是**政府应围绕人口集聚和制造业发展的核心，通过房地产市场改革、完善产业生态等制度创新，为企业提供资本、降低成本，创造良好发展条件。**六是**政府重在发挥引导作用，通过财政补贴引导企业提供公共服务、重视精神鼓励等方式鼓励企业做事，发挥企业的作用。

在产业发展方面，西咸新区作为大西安新中心，**一是要**处理好跟两个主城区，还有跟周边的其它地区之间的关系，在产业、产品、产业链上，与西安市、咸阳市和周边地区实现错位发展。比如产业链的两头，如总部研发、市场营销、品牌的运作等环节，可更多集中在西安的主城区，新区应该控制加工制造产业链的先进制造、高端制造这一部分，将中间的加工制造，零部件、物流这些环节放到周边。因为新区只有 800 多平方公里，发展空间是有限的。这个产业链应该是面向整个都市圈构建的一体化的产业链。**二是要**尽快研究，哪些产业是你的重点，哪些产业链要研究，哪些环节要控制，哪些要甩出去，这样才能以最少的资源控制产业链的某些环节，提高对产业链的控制力，通过这种控制力提高新区的产业竞争力。

在城市规划建设方面，专家建议，一是新区要保留最低比例的生态和乡村的空间，二是要制定高水准的地下设施建设标准，及时更新和完善相关标准（如暴雨强度公式），制定科学的天然水体（蓝色工程）、建筑绿化（绿色工程）、管网建设（灰色工程）建设标准。

在基础设施建设方面，专家认为，抓基础设施，要超越七通一平这种一般意义上的基础设施，把重点放在面向未来产业生态所需要的信息化、智能化的现代基础信息，比如说以5G、人工智能为基础的信息通讯，还有以可再生、分布式能源为主的智能的能源系统，甚至包括电动汽车、自动驾驶、智能道路，未来的智能交通系统。这些方式是面向下一代的，现在正在处于萌动状态，是具有引领性、革命性产业发展所需要的。因此，我们基础设施是面向未来的，这可以作为新区创新城市发展方式的一个重点来拓展。这样，新区基础设施建设就从便于生产、有利于招商引资、提供基础公共服务、满足生活需求等一般性意义上往前走了一步，为新区发展更有成长力的未来产业创造基本条件，也将新区创新城市发展方式的探索往前推进了一步。

在高质量发展方面，专家建议将高质量发展作为新区创新城市发展方式的目标，把城市建设的更适合人民生活、工作学习，这个方向一定要坚持。高质量发展跟可持续发展一脉相承，但又高于可持续发展，可持续发展注重人与自然的的关系，注重人和代际之间的关系，高质量发展既保证了这种人与自然的的关系和谐，又丰富涵盖了自然社会、经济等等，

这些系统整个运行产生出来的高质量，高质量发展的城市一定是可持续发展的城市。还有专家认为，西咸新区作为国家级新区，起点比较高，产业发展的层次比较高，新区完全有能力，筛选高质量发展的方向，这实际上也是创新城市发展方式很重要的一个点。

在城市管理方面，专家认为城市的精细化管理非常重要。新区已经有大量的土地，大量的要素，大量的投资，都投到城市建设中去了，但如没有精细化管理，就不能让现有的投资发挥更好的作用。伦敦、西雅图、北海道等著名城市虽然破旧，但因管理井井有条，而让人很舒服，增加正面积累，而国内很多城市在管理运营这一块很弱。因此，新区创新城市发展方式还需要注重管理运营，要在这方面加大一些笔墨，强调城市的精细化管理。

在生态环境建设方面，专家认为需要注意生态环境的这种环境条件，在创新城市发展过程中过程中，受到的影响和发生的变化，以及和经济社会活动之间产生的一些互动。

在城乡治理方面，专家认为西咸新区 800 多平方公里，不可能未来都是水泥地一片，还是要建设生态空间，美丽乡村。新区创新城市发展方式三年行动计划中，有乡村治理、扶贫攻坚等内容。那么，怎么创新乡村治理方式和治理方法，可以作为新区创新城市发展方式的一个突破口。

在西安都市圈建设方面，专家认为，一是要研究西咸新区在西安大都市圈甚至更大范围的作用。重点在于思考清楚西咸新区作为一个新中心，怎么和西安主城区、咸阳主城区

确定好关系，按照产业、产品、产业链进行分割和错位。建议新区控制产业链的某些环节，提高对产业链的控制力，通过这种控制力提高产业的竞争力与西安在世界上的影响力。二是要能比较准确地把握西安都市圈协同发展当中的主要问题，找到一两个有效破解的对策或者政策性建议，为全国其它都市圈发展提供启发和借鉴。

### 三、关于借鉴开发区发展模式

专家认为，天津滨海新区早年采用管委会模式，政府亲自招商，引进摩托罗拉、康师傅、夏利汽车等都是顶级的企业。摩托罗拉是中国的先头公司，天津的先头公司跨了以后，催生出一大批高科技 IT 企业，衍生全国各地。

深圳的转型成功，一是通过制度创新，率先搞特区，率先进行市场化改革和探索，持续不断形成制度创新的优势，通过这个优势吸引外部的资源和要素。二是不断升级对外开放来吸引外部的力量，借力促进城市的自身发展，深圳有三个外部力量，第一利用香港，第二利用综合经济，第三利用全球。在全国形成开放格局时，深圳提出国际化，与国际的城市标准看齐，后来又把国际科技中心作为标杆。三是开始创立的时候，把领先的经济、要素、产业作为主要的抓手，或者重要发展的关键，一开始在电子信息等先进产业进行“三来一补”，形成自己的产品，增加技术含量，形成全球优势。把战略性新兴产业和高新技术产业作为重要的产业政策的抓手，通过市场化的行为来实现创造发展，虽然一批早期企业跨了，但是又在本地催生出来一批新的。

上海陆家嘴 CBD 管理是由原来的管委会模式中的金融管理局变为陆家嘴金融城理事会，改革后保留一部分政府职能，两块牌子，一套人马，实行企业化管理，吸引了一大批非常高端、专业的人士做非常专业的事情，队伍的平均年龄是 38 岁，年富力强，这是以前用人的编制的办法是无法突破的。上海陆家嘴，这么一小点范围有六万多家企业，政府人不多，一条龙服务做不好，他们运用业界共治，成立了这样金融理事会，政府主要通过引导鼓励企业做事，发挥企业的作用，业界共治，社会多元共治，真正发挥政府“四两拨千斤”的作用。

#### 四、关于城市发展前沿问题

##### （一）技术变迁与城市发展

专家认为，技术变迁对城市形态不会产生根本性的影响。从人类的文明史来看，城市之所以这么重要，是因为它是一种组织创新，是一种制度上的创新。在城市里，大家可以最大可能的节约各种成本，一是货物运输的成本，二是人跑来跑去的成本，三是人的想法，人的思想碰撞，交流和储存的成本，这三个成本放在一起，特别第三个比较抽象，就是创意想法科技进步这些东西，也只能在城市里面发生，因为人聚在一起，可以有共同的交流，不同的角度，不同的批评，然后这些东西才能产生新的创意，这个技术和想法终究是城市进步最终的驱动力，由此可见，城市是最终的、最根本的节约成本、促进进步的方法。也就是说，城市节约的是大家的时间，时间的价值非常贵，只要节约最贵的东西，城市的

形态不变，人往一起聚，就会最大可能的节约各种成本，产生最大化效益。很多关于技术变迁使城市发生逆转的说法，在本源上都是立不住的。

## （二）城市密度问题

专家认为，从短期看，摊大饼模式是一种节约成本的办法。但是近几年这个问题变得比较严重，现在国家统计局的数据统计常住人口城镇化率是 59.58%，但是看一些微观层面的数据，比如通过百度、腾讯看到的数据，其实我们城镇化率超过这个数。

专家认为，从基本原理角度考虑，在未来的城市建设中，城市密度问题，还是需要非常关注的一个问题。城市促使人、货物、思想进行不同的、频繁的交流与碰撞，而产生新的创意，新的想法，落地成新的方案和技术，这是城市聚集和高密度的根本原理。现在城市运输成本降低了，货物运输不是大问题，但是人的时间还是不可逾越的成本。因此，从节约成本的角度来讲，建很密很便利很宜居，生态很好的高密度城市，成本会低很多。比如看国内城市密度，最好的城区都是最密的。

## 五、关于创新城市发展方式研究院

专家一致认为，创新研究院的定位是智库，其核心任务在于研究城市发展到底怎么创新，这个任务很重。因此，学术委员会委员作为智库成员，应围绕新型城镇化、创新城市发展方式的主体，以服务西咸新区管委会的决策为主要服务对象，帮助西咸新区把握发展方向，控制发展节奏，拿捏发

展当中遇到的各种关系（分寸）。

学术委员会可为西咸新区做三件事情：一是基于自身对其他地方和城市的产业调研情况，结合理论研究的最新进展，为新区提供解决这些问题的思路和实践方案；二是针对新区发展过程中出现的问题，给西咸新区解决实际问题方面提供一些思路；三是做政策研究，提出一些解决问题的管用的、特别能解决西咸新区问题的方案。

关于创新研究院的发展规划，专家认为，在3到5年内，研究院以西咸新区等国家级新区为样本，对创新城市发展方式，开展理论探索和调查研究，形成高质量的研究成果和决策参考建议，成为省内一流，国内特色的知名智库；5到10年内，联合国务院发展研究中心等高等智慧资源，形成以创新城市发展方式为主题的国家级高端智库联盟。目标很明确，要一件一件事做。针对远期规划，也有专家认为研究联盟的想法很好，但至少是全国性的，甚至国际性的，可通过网络将城市发展方式创新领域的学者和研究机构连接起来，构建国际性、网络化的城市创新发展方式研究联盟。

关于研究院的研究课题，专家提出，创新的特点就是你不知道，就是高度的不确定性，如果很清楚创新什么的话，就不叫创新。因此，专家认为首要任务是准确定义创新城市发展方式，明确研究什么，怎么研究。其次，确定课题需要新区和专家进行更多的沟通交流，做一些预先的调研，双方共同选一些有针对性、有价值的题目，然后开始研究，可能会事半功倍。第三，建议让专家自选一些相关课题题目，做

一些铺垫或者准备，不一定直接做一个政策的研究。此外，还有专家提出了具体课题设想：一是可以开展一般性创新城市发展方式研究，这样可以形成可推广、可复制的经验；二是开展新区创新城市发展方式的路径研究，重点是从高质量发展、规划建设和城乡治理等方面进行突破；三是开展西咸新区在西安都市圈甚至更大范围作用研究。

（西咸研究院整理）

---

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)。

---