

西咸研究

(第 28 期·总第 248 期)

西咸新区研究院

2021 年 12 月 2 日

关于加快西咸新区与西安产业融合发展的 几点思考

西咸新区研究院课题组

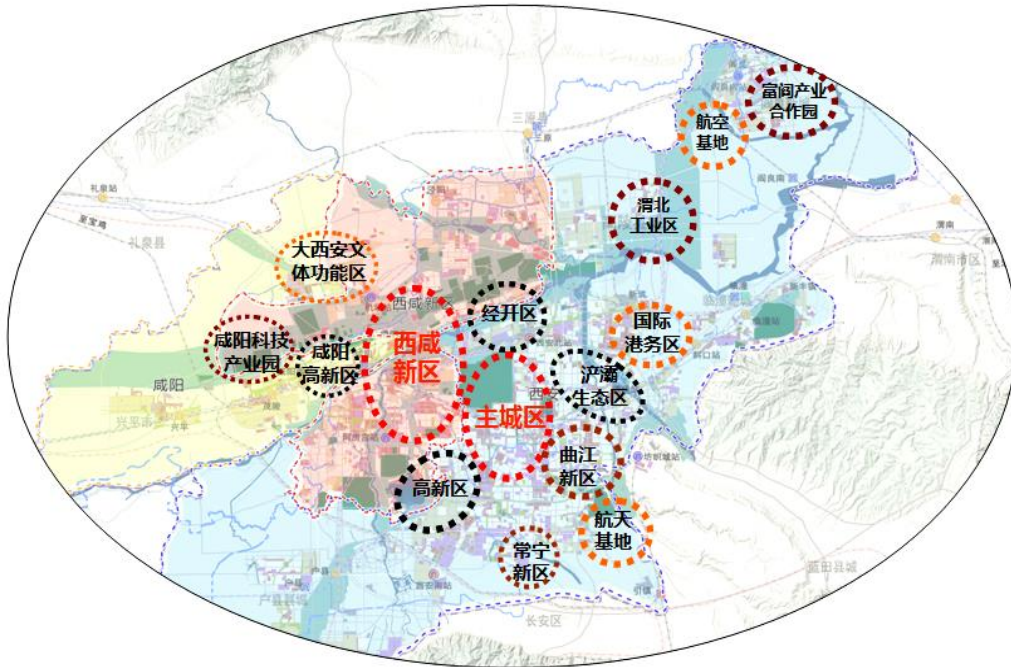
按照省委、省政府关于西咸新区管理体制调整总体部署，新区由西安市全面代管，近日，西安市委市政府出台《关于支持西咸新区创新体制机制推动高质量发展建设创新城市发展方式试验区的若干意见》，为新区谱写高质量发展新篇章提供有力保障。在新阶段新区如何加快融入西安，构建与西安资源互补、链式关联、集群式发展的现代产业体系，充分发挥西安国家中心城市和国家级新区叠加优势，推动新区产业发展再上新台阶，经过认真

调研思考，我们必须尽快谋划和启动大西安的产业融合，把推动市区“一体发展、产业协同”作为新区产业高质量发展的核心和关键。在深入剖析产业现状基础上，结合新区区位条件、资源禀赋等比较优势，我们提出新区与西安产业合作总体思路、重点合作领域，以及推进产业一体化体制机制和政策措施，供参考。

一、大西安产业发展现状

近年来，西安市大力构建 6+5+6+1 现代产业体系，以十项重点工作为抓手，着力提升产业链现代化水平，2020 年西安六大支柱产业总产值达到 4381 亿元，五大新兴产业和六大生产性服务业产业规模持续提升，产业能级和核心竞争力明显增强。目前大西安范围内共有市级产业板块（开发区）15 个，其中，西安高新区、经开区、曲江新区、航天基地、国际港务区、浐灞生态区、航空基地等 7 个；咸阳高新区（纺织工业园）、大西安（咸阳）文体功能区等 2 个；西咸新区空港、沣东、秦汉、沣西、泾河、能源金贸区等 6 个。此外周边还分布着常宁新区、西安渭北工业区、富阎产业合作区等产业板块。这些开发区已成为拉动西安经济增长的主力军，2020 年西安市完成生产总值 10020.1 亿元，开发区合计完成 5017.7 亿元，占全市 50%，规模以上工业产值占全市 72%，财政收入占到 46%以上，开发区合计固定资产投资占全市比重为 78%。

图 1 大西安开发区布局示意图



2020 年西咸新区完成生产总值 612.5 亿元、一般公共预算收入 84 亿元、固定资产投资 2468 亿元，分别占全市的 6.1%、11.6% 和 32.1%。作为新区经济主要支柱，规上工业和服务业完成 380.3 亿元和 131.6 亿元，分别占全市 5.6% 和 4.9%。2020 年底新区市场主体达到 27.7 万，同比增长 108%，占全市 11.4%。今年前三季度，新区完成生产总值 416.79 亿元、一般公共预算收入 85.07 亿元，分别占全市的 5.5%、12.8%。

图2 开发区主要指标占比情况（总计）

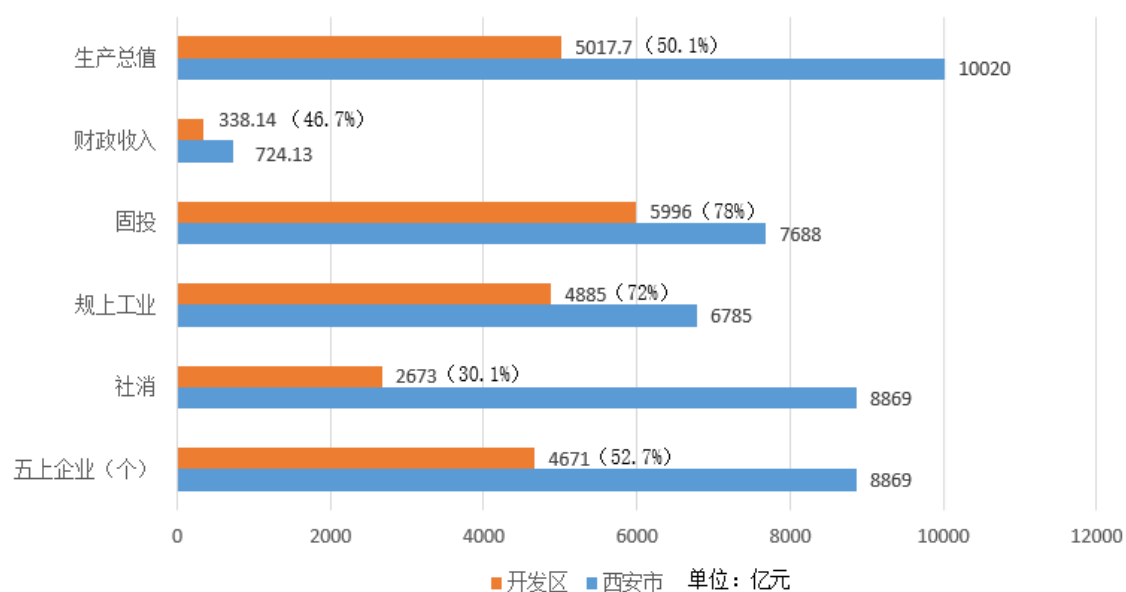
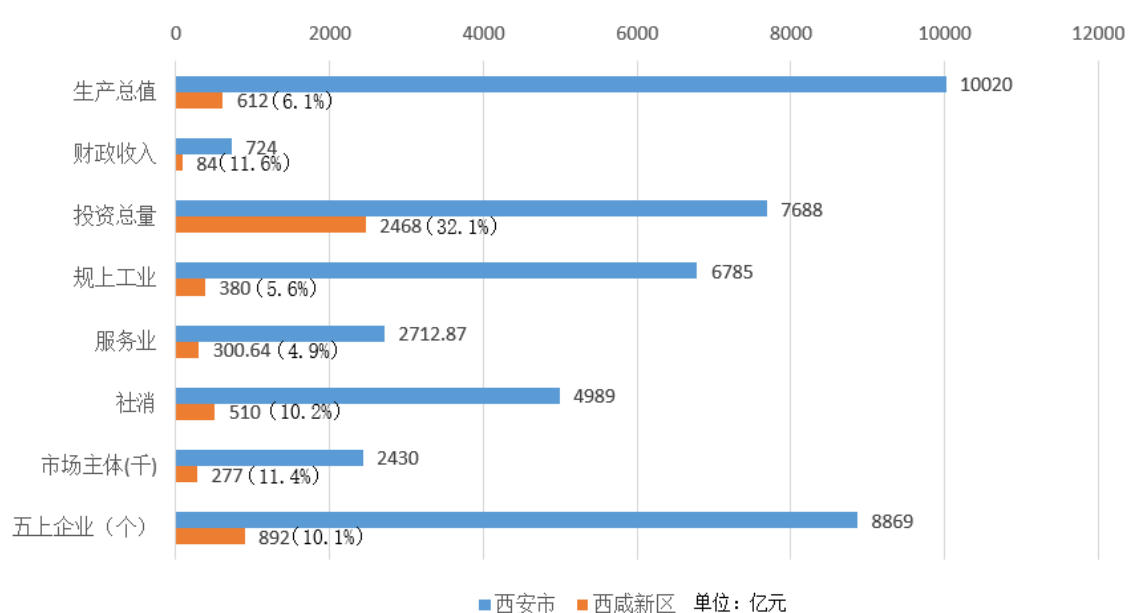
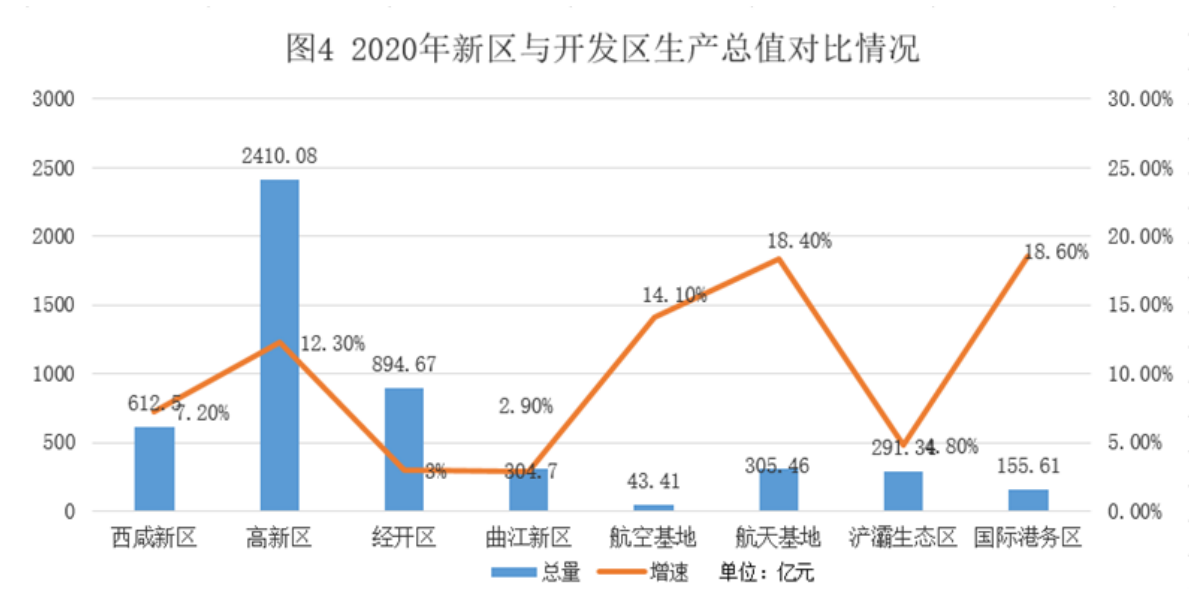


图3 西咸新区主要指标占比情况



未来一段时期，开发区仍将是西安产业发展高地和城市建设的主战场，对重点企业、重大项目、重大生产力布局吸引力更强。随着新区全面融入西安，如何在众多开发区竞争中脱颖而出，在

西安 6+5+6+1 现代产业布局下，加强与周边产业板块联动发展，发挥国家中心城市和国家级新区 1+1>2 的优势，实现战略优势互补和产业协作，成为今后需要关注的问题。



二、形势分析

从国家战略导向来看，在“双循环”发展格局下，“一带一路”、新一轮西部大开发、黄河流域高质量发展等国家战略在区域叠加，国家级新区、临空经济示范区、国家自主创新示范区、自贸试验区等带来多项利好政策，西安、西咸正处于历史发展最好时期，为新区培育经济发展新动能，加快融入西安产业版图打开了突破口和切入点。从国家中心城市需求来看，西安是国家中心城市和西安都市圈的核心，肩负着推动区域一体化的使命，亟需广阔的战略腹地发挥其辐射带动作用，新区生态环境优势明显，创新驱动资源富集，产业承载空间充足，能够极大地承接西安产业外溢，为一体化发展提供重要支撑。从全省发展重心来看，举全省之力

建设的秦创原是汇聚全省科创资源的重要平台，新区作为秦创原的总窗口，打造开放共享的科技创新大平台，为西安创新链和产业联动、融合发展提供了高端载体。从西安发展空间来看，西安“十四五”提出“南控、北跨、西融、东拓、中优”发展战略，新区处于西安“北跨和西融”核心位置，是做大做强西安的关键，西安全面代管新区后，市区两级由以前“各算各账”结成利益共同体，西安优质公共服务资源加速向新区布局，为新区协同推进产业生态圈建设提供了契机。

三、存在问题和不足

西安已代管新区四年，但市区融合发展“两张皮”现象没有明显改变，从产业融合角度看，主要有以下问题：**一是**产业互动不足。新区六大主导产业集群与西安市的6+5+6+1现代产业体系关联度不够、互补性不强，产业协同发展的分工机制尚未形成。**二是**产业同构现象突出。新区与周边开发区存在不同程度的同质竞争，如汽车产业在秦汉新城、高新区、经开区、咸阳高新区均有布局；新区内部产业定位不够精准，各新城产业定位重合度高达50%，导致有限资源分散配置、产业链条延伸不足等。**三是**产业层次整体偏低，相当部分产业仍处于价值链“微笑曲线”末端，新区规上工业以电力热力生产、非金属矿物制造、石油化工为主，产值占到35.4%，而高技术产业只占6.7%；服务业主要集中于传统交通运输仓储、批发零售和非营利性服务业，缺乏科技、金融、咨询、设计等生产性服务业。**四是**创新潜能尚未充分释放。企业

研发费用远低于全国平均水平，创新链与产业链互动不够，科技成果就地转化率不到 30%。

四、思考和建议

坚持大西安产业发展“一盘棋”，新区产业不搞大而全，全面加强和西安规划对接，强化补链强链、技术合作、招商联动、共建园区等措施，按照产业链、供应链和创新链与西协作分工，推动产业梯度转移和就业合理布局，实现功能互补、产业协同，确保与大西安产业发展同频共振，形成“1+1>2”协同发展效应。

具体来说要实现“三个转变、四个协同、五个一体”协同联动机制，**三个转变**即思路观念转变，新区要以更加开放的视野、积极踊跃的姿态接受西安市管理，主动“投怀送抱”，由过去单打独斗到借势发力，打破行政壁垒，实现资源平台共享；产业布局转变，在西安 6+5+6+1 现代产业体系下，谋划好新区未来产业布局和主导产业，形成优势特色明显的产业集群；路径模式转变，由点状突破向系统集成转变，注重延链补链，上下游协同发展。**四个协同**即产业协同、创新协同、开放协同、政策协同。**五个一体**即规划一体、设施一体、管理一体、服务一体、数据一体。为此，我们建议：

（一）优化新区产业发展重点和布局，构建新区“356”现代产业体系

一是树立产业协调发展理念。立足西安都市圈和国家中心城市建设，围绕秦创原创新驱动平台，坚持“一体规划、协同建设”，

在机制对接、政策协调、设施连通等方面加强合作，制定大西安产业发展导向目录与空间布局指引，明确各区域发展重点，打破行政壁垒，构建定位明确、链条完整、集群发展、协同高效的产业支撑体系。

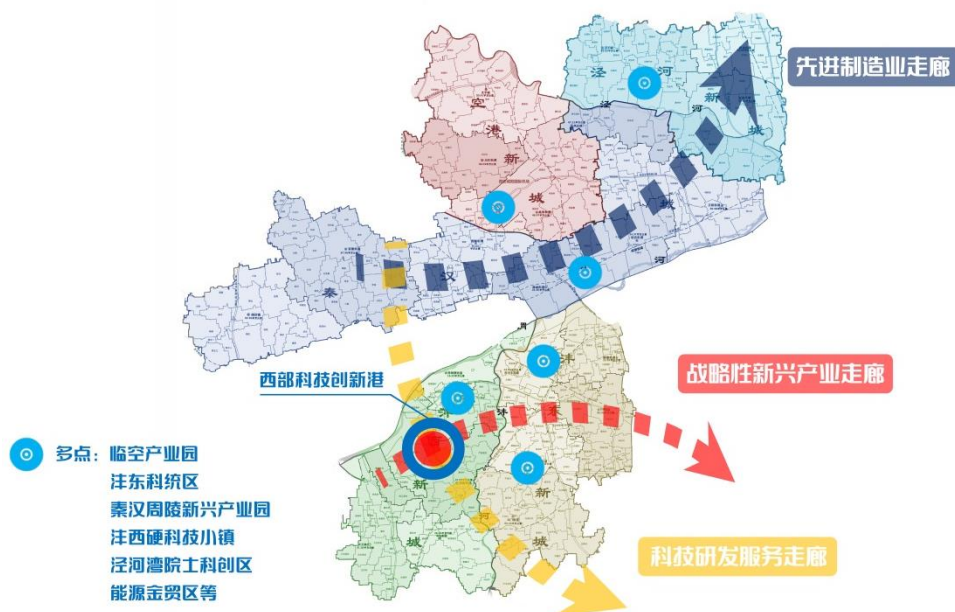
二是聚焦产业发展重点。基于西安 6+5+6+1 现代产业体系，结合新区产业基础、空间区位、科技创新、发展前景等因素，综合分析遴选出新区产业发展方向，即先进制造、电子信息、科技研发 3 大支柱产业；人工智能、数字经济、高端装备制造、生物医药、临空经济 5 大新兴产业；总部经济、现代物流、文化旅游、新能源材料、检验检测、都市农业 6 大特色产业，构建新区“356”现代产业体系。各新城在此基础上遴选 3-4 个重点产业领域，集中发力重点突破。

三是优化产业发展布局。按照产业聚焦、空间集中、功能集成的思路，协同西安高新、咸阳高新等产业板块，构建新区“一核引领、三廊联动、多点支撑”的产业空间布局。

“一核”即以秦创原为核心，依托国家重点实验室、大科学装置、国家工程（技术）研究中心等平台，发挥西部科技创新港原始创新与科技成果孵化功能，加快关键共性技术、成果攻关应用，打造源头创新、技术开发、成果转化、新兴产业发展间紧密衔接的科技创新驱动核心。**“三廊”**即依托区域内高校及科研院所，以科技成果转化为核心，聚焦重点领域关键核心技术，重大技术创新平台和转移转化、孵化机构等创新服务机构，打造科技

研发服务走廊；发挥空港、秦汉、泾河产业基础和优势，打造以航空航天、高端装备制造、新能源新材料为重点的先进制造业走廊；以沣东、沣西为依托，协同联通咸阳高新区、沣东科统区、西安高新区，打造以人工智能、大健康、电子信息技术为重点的战略性新兴产业走廊。“多点”即以临空产业园、沣东科统区、沣西硬科技小镇、泾河湾院士科创区、能源金贸区等为支撑，协同互补、多点发力，以点带面提升区域协同创新水平，充分融入西安市“一核三带一通道多板块”的产业空间布局。

“一核引领、三廊联动、多点支撑”示意图



（二）搭建产业合作平台，推动产业链联动发展

一是推动产业板块合作共赢。近年来，曲江新区在城市规划建设，特别是文化资源开发运营方面具有显著优势，激活带动临潼、周至等周边地区文旅资源，为当地产业发展注入新活力。建

议秦汉新城和曲江新区开展战略合作，借鉴“曲江经验”，积极挖掘秦汉文化，拓展创意文化、影视制作、演艺业、会展业、衍生产品运营等合作渠道，开发文博项目、打造文化精品、举办大型演艺活动等，构建“秦汉+曲江”文旅发展新模式。

二是合作共建产业园区。“十四五”期间，西安汽车产量预计达到 300 万辆，但目前整车本地配套率仅有 30%，部分核心零部件需要仍依赖外地或进口，整车与零部件的协同发展水平亟待提高。建议秦汉新城、泾河新城发挥毗邻经开区的区位优势，重点围绕陕汽、吉利、恒大、宝能等汽车龙头企业，加快秦汉、泾河汽车零部件产业园建设，重点发展新能源电池、汽车结构件、汽车电子、汽车用品及后市场产业，形成汽车研发—全车制造—核心零部件制造的汽车制造全产业链，建成大西安重要的汽车零部件产业基地。同时，完善汽车后市场产业生态，引入第三方权威机构，规划建设汽车试验基地，填补西北地区尚无大型汽车试验检测场地空白，提升整车及部件性能测试检测能力。

三是探索推动“陆空联动”发展。“空港”和“陆港”是陕西两个最重要的对外开放平台，同时是自贸区核心承载区，推动两港联动发展，有利于加快提升航空枢纽功能。建议空港新城和国际港务区加强沟通协作，从多式联运、信息平台共享、通关效率、跨境电商等方面的进行深入合作与探索，不断挖掘资源共享和优势互补，突出自身特色，充分发挥“自贸+口岸+跨境+保税+航权”的叠加优势，加快西安空港型（生产服务型）国家物流枢

纽和全球邮政快递枢纽建设，探索形成“双港联动”发展新模式。

（三）以产业创新为重点，构建区域协同创新平台

一是构建区域协同创新平台。紧抓秦创原建设机遇，统筹西部科技创新港与西安科学城科创资源，围绕产业链部署创新链，联合制定开放共享创新平台清单、重大关键共性技术联合攻关清单、工业品相互采购清单、新产品示范运营清单，构建协调创新网络。瞄准大西安具有协作基础、发展优势和未来前景的高新技术企业领域，创新合作机制，共同组建产业技术研究院或产业创新联盟，在氢能、机床、生物医药等领域联合攻关一批关键性、引领型卡脖子技术，打造大西安科技创新高地。

二是促进区域企业合作。拓展产业链供需对接平台，促进企业核心生产要素、产业链上下游环节的有效整合，通过举办专场对接合作、搭建产业联盟、建设“大西安企业项目供需对接平台”，助力企业供需对接、精准匹配、协同发展。积极推动新区工业产品入选《大西安名优工业产品目录》，鼓励西安市企业加大采购新区名优工业产品力度，提升制造业供应链本地配套率。借鉴长三角地区发行科技创新券经验，以提供“全链条”科技创新服务为目标，扩大科技创新券服务的创新载体和服务项目范围，鼓励企业使用创新券在大西安全域购买服务，满足中小企业多样性的创新需求。

三是积极盘活创新载体。创新载体是新区推动“两链融合”

主阵地，一方面，突出园区作为产业发展主阵地的支撑作用，推进园区优化升级，将长期闲置、功能单一的商务楼宇和标准厂房以及部分楼宇改造升级为孵化空间，促进各类空间载体整合协调、有效利用；另一方面，根据产业发展不同特点，企业生命周期不同阶段，实施精准化、差异化供应，强化资源链接、融资支持、市场拓展等专业服务，引导现有孵化载体向专业型孵化载体转型，为更高水平两链融合夯实根基。

（四）夯实产业联动基础，加快市区基础设施融合

一是加快交通设施互联互通。目前新区内部“五路四桥”等基础设施基本完善，但区域综合交通网络还未形成，特别是渭河南北联通、东西互联不足，一定程度上制约产业要素流动。如连接泾河新城和泾渭新城的道路常年“老破窄”，连接高新、沣东、沣西的红光大道等主干路网还未打通。建议完善新区综合交通规划，以西安市与新区确定的 33 条互联互通道路为重点，先期启动兰池三路、泾高南路、泾渭北路等连接泾渭产业园主干道建设，规划建设机场第二高速及货运专用快速通道，打通与西安渭北工业区的交通“大动脉”。加密轨道交通网络，积极推动地铁 11 号、12 号及 17 号线纳入西安新一轮交通线网规划。

二是完善新型基础设施。围绕产业需求和发展潜力，制定新区新基建三年行动方案，适度超前布局新网络、新平台、新终端等新型基础设施。聚焦新一轮信息技术，高水平建设 5G 网络、工业互联网等网络基础设施；聚焦海量城市数据资源，构建城市

要素数据资源体系，打造人工智能计算与赋能平台等一体化融合基础设施；聚焦新经济领域，规模化部署电动汽车充电桩、智慧交通、教育信息化等终端基础设施，以高水平新型基础设施体系推动产业发展方式深层变革。

（五）加强政策衔接，推进资源共享覆盖

一是加强产业政策衔接。据调研，西安市出台的部分产业政策，新区并未全部享受，如去年西安出台的新能源汽车充电设施奖补政策，补贴对象就不含新区。市委市政府《若干意见》明确支持新区享受与市属区县、开发区相同的财政支持政策，将新区纳入市级政府投资基金支持范围。建议新区相关部门积极对接西安对口部门，全面梳理西安产业政策，将新区统一纳入政策扶持范围。**二是探索利益分配机制。**联合西安相关开发区组建联合招商团队，加强招商信息共享和项目互荐，开展集群招商、配套招商、产业链互补招商，推动西安各开发区在新区建设产业园区（基地），以干部互派、“飞地经济”等方式，在协同合作上互利共赢。**三是加大基金支持力度。**充分利用大西安产业引导基金、市级财政专项资金等政府引导基金，与社会资本合作设立产业投资、创业投资、股权投资、科技创新、科技成果转化股权投资等基金，用好金融手段支持产业发展。**四是推动政务服务一体化。**加强与西安跨区域、跨部门、跨行业、跨层级业务协同，积极复制推广西安“证照联办”，“政策通”，智慧监管新模式等经验做法，全面推行“全网通办”、“异地可办”“商事集成注册”等改

革措施。**五是引入优质公共服务。**争取西安更多教育医疗等优质公共资源向新区覆盖,新区可给予土地、资金等政策支持。同时,在新区实施差异化购房政策,吸引各类人才到新区就业安家。

统筹: 雷明豪

执笔: 朱江涛、李宁、赵铮、李志和

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)。
