

西咸研究

(第 28 期·总第 276 期)

西咸新区研究院

2022 年 7 月 7 日

西咸新区创新城市发展方式的实践与探索

西咸研究院课题组

西咸新区管委会自 2011 年 5 月正式组建以来，按照《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》（国发〔2010〕46 号）、《国务院关于西部大开发“十二五”规划的批复》（国函〔2012〕8 号）、《关中一天水经济区发展规划》要求，以创新的工作理念和务实的工作作风，扎实推进新区规划和建设，积极探索新型城镇化道路。2014 年 1 月，西咸新区获得国务院正式批复，成为首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区，赋予新区建设“丝绸之路经济带重要支点、我国向西开放的重要枢纽、西部大开发的新引擎和中国特色新型城镇化的范例”重大战略任务，新

区步入快速发展期。

经过十年的开发建设，城市骨架基本拉开、创新驱动势头强劲、新兴产业加速聚集、城乡融合成效显著、生态环境明显改善、城市形象初步显现，创新城市发展方式取得初步成果。

一、创新城市发展理念，高标准建设创新城市发展方式试验区

城市的主体是人，城市是精神文明和物质文明的载体。坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，将“人民城市为人民”作为新区城市建设的出发点。

（一）做好顶层设计。城市作为生产空间、生活空间、生态空间的有机综合体，做好顶层设计至关重要。新区建设伊始，就按照“高点定位、高点起步”的思路，在国务院研究室、国家发改委等单位领导专家的指导下，精心制定《创新城市发展方式战略研究报告》《西咸新区总体规划（2010—2020年）》，为新区创新城市发展方式擘画出发展蓝图。为把蓝图变成地图，省政府办公厅印发《西咸新区创新城市发展方式行动计划（2018-2020年）》，统筹实施“十大创新行动”，进一步明确了顶层设计和路线图、时间表，将创新城市发展方式具体化为可操作、可执行的抓手和项目。

（二）做优空间布局。遵循城市发展规律和山水格局，将城市看做一个自然有机体，合理确定城市建设规模，划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，用好“河、塬、林”等自然元素，构建蓝绿交织、和谐自然的国土空间格局。坚持城乡统筹联动，形成了全域覆盖、城乡一体、多规合一的全区规划“一

张图”，在全省首家实现控制性详细规划全覆盖，构建“大开大合”的城市空间格局。实行“5+1”组团式发展，推动集中连片开发，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山青水秀。

（三）做精建筑品质。建筑的品质反映出一座城市的品味。新区坚持把高标准、高品质贯穿于城市规划建设的全过程，精雕细琢每一栋建筑，自2018年以来陆续出台了8部品质标准文件，构建包括住宅、办公、仓储、酒店、学校、加油站等14类城市主要建设项目、163项强制要求、A+/A/B三级管控层次的全国首部综合集成的品质标准体系，成为全国规划建设管理创新的范例。严格执行新区规划建设品质标准和建筑设计方案比选制度，落实工程质量终身负责制，重点加强建筑单体、居住小区、15分钟生活圈、新建居住小区、住宅建筑及城市公共设施三个圈层的品质标准管控，确保品质标准和工程质量经得起历史检验。

二、创新城市空间规划，推行集约节约的开发模式

充分发挥规划引领作用，严格执行并持续完善各类规划建设标准，加快重点建筑和重点区域建设，推动新区集约高效发展。

（一）规划建设新轴线。新轴线是新区构建城市格局、优化城市功能、关联城市文化的核心抓手。立足关中平原城市群核心区和大西安新中心定位，邀请新加坡规划设计大师刘太格规划了一条与西安古都文化传承轴交相辉映、体现现代风貌的创新发展轴，确立“一轴、两湖、四廊、五区、六节点”的形象格局。高起点开发建设沣渭金湾、能源金贸区起步区、西安国际足球中心、

绿地丝路国际中心、斗门水库工程等标志性节点项目，累计贯通轴线 7.4 公里、建成轴线区域 20 万平方米。

（二）实施单元综合开发。秉持“将每寸土地都规划清楚再开发”的思路，实行控制性详细规划、片区城市设计和开发单元综合规划三级管控，将新区全域划分为若干个管理单元，明确每个单元的单元边界、建设规模、内部设施等，推进重点区域、节点、路段设计全覆盖，印发了《西咸新区开发单元综合规划管理规定》《西咸新区开发单元综合规划实施细则》，累计编制完成 31 个开发单元综合规划，并先后在中国西部科技创新港、能源金贸区起步区、大秦文明园等区域付诸实践。

（三）推进城市地下空间利用。围绕提高城市空间资源利用效率和提升城市综合承载能力的发展要求，坚持地上地下一体化开发利用。建立健全新区地下空间开发利用管理制度，探索地上地下空间分层规划，推行建设用地立体综合开发，实现同步开发利用。以 TOD 建设引领片区综合开发，在能源金贸区起步区绿廊地下空间及沣东新城新轴线地下空间综合利用项目中，充分结合商业综合体、交通枢纽、地铁站点等，打造交通圈、商业圈、生活圈“多圈合一”的城市功能区。

三、创新驱动发展，激活城市发展动力

紧抓秦创原创新驱动平台建设机遇，着力汇聚全省科创资源，推动重大产业项目和科创平台落地，不断增强城市发展活力与动力。

（一）全力打造秦创原总窗口。总窗口是秦创原“两链”融

合和“三器”建设的总引擎。自2021年3月陕西省委省政府启动建设秦创原创新驱动平台以来，新区把秦创原总窗口建设作为头号工程，成立党政主要负责同志任组长的秦创原建设领导小组和招商领导小组，组建科技创新和新经济局、秦创原创新促进中心，制定新区秦创原建设年度、季度计划和任务，实行督查、考核机制，举全区之力建设秦创原总窗口。2021年，新区新增国家高新技术企业227家、增长94%，新增入库科技型中小企业901家、增长47.5%，实现技术合同交易额107亿元、增长34%，13家企业入选省级上市后备企业库，同力重工于全国首批在北交所上市，新区“科创中国”试点建设综合排名居全国65个试点城市（园区）第一。

（二）整合构建秦创原总平台。总平台是秦创原创新主体同频共振、创新资源协同联动的重要承载。坚持“企业主体、人才主力、市场主导、政府主推”，发挥总平台功能作用。为总览全局、协调服务全省，与省科技厅等省直部门建立联合办公、定期会商等制度，与陕投集团合作设立秦创原发展股份有限公司，已有16户省属工业类企业进驻秦创原国企创新中心。加强地市协同共建，与汉中、安康、铜川、宝鸡、商洛、榆林等6地市签订《秦创原创新驱动平台校地合作框架协议》，积极推进飞地孵化园共建工作。加强高校合作对接，已与9所高校建立合作，特别是与交大深度对接，建立定期沟通机制，依托交大技术转移中心，引导科研团队加快种子项目报送和科技成果转化。

（三）不断优化秦创原创新生态。良好的创新生态是催生创

新活力、释放创新潜力的肥沃土壤。持续加大政策供给，新区在总结梳理省里、市里政策包的基础上，出台支持总窗口 9 条专项政策，发布新区优化营商环境 18 条、宜居环境 10 条、支持秦创原总窗口建设 15 条，逐步形成较为完善的秦创原政策体系。持续强化金融支持，设立 14 支基金总规模近 60 亿元，与长安银行等 7 家银行联合发行 42 款科技金融产品，为 30 家企业投放贷款 1.5 亿，形成涵盖种子期到成长期的企业全链条全周期投资体系。持续壮大“三支队伍”，打造人才梯队。依托秦川高端机床研究院等组建了 8 支共 50 人的“科学家+工程师”队伍，联合交大成立了全国首家职业技术经理人培训中心，引进科技经纪人 40 人，打通科研人员与企业家的转型通道，新增新“双创”队伍 51 支，培育出一批符合产业需求、创新创业实践能力强的高层次人才。

四、创新城市产业体系，筑牢高质量发展根基

坚持实施“产业立区”战略，科学统筹谋划产业布局，大力发展战略性新兴产业，不断壮大城市发展动能。

（一）聚焦主导产业。紧扣“一体布局、错位发展”要求，新区重点打造了先进制造、电子信息、临空经济、科技研发、文化旅游和总部经济 6 大产业集群为主导，都市农业为补充的“6+1”现代产业体系，聚焦智能网联汽车、生物医药、航空航天等具备基础、具有优势的两链融合产业方向打造 12 条重点产业链，出台《西咸新区产业链“链长制”工作方案》，实现主导产业发展方向、空间载体、奖补政策的系统布局、一体推动。

（二）狠抓招大引强和项目建设。始终把招商引资作为“一

把手工程”，大力开展产业链招商，十三五期间，累计引进内资 3270 亿元、年均增长 49%，引进外资 14.81 亿美元、年均增长 26.9%，引进世界 500 强企业 73 家、中国 500 强企业 105 家。牢固树立项目为王理念，2017 年以来，实施重点项目 1636 个，隆基绿能、三一西安产业园等重大产业项目 458 个，斗门水库、机场三期等重大工程全面开工，同力重工、中俄丝路创新园等重大项目建成，主导产业聚集呈现加速态势，核心竞争力和区域吸引力全面提升。

（三）大力推进产城融合。产城融合发展是城市发展的终极目标。坚持产业园区与城市功能同规划、同建设，按照资源利用集约化、产业配套系统化、服务便利化的要求，布局新一代专业化科技园区，打造集产业孵化、学术科研、商业综合、创业公寓、休闲娱乐等多种功能于一体的产业生态体系。西部科技创新港综合划分办公、商业、居住等城市服务功能，以 15 分钟步行范围为空间尺度，形成宜居、宜业、宜游、宜学、宜养的便民生活圈，为科研人员安居、科研成果转化提供最大便利。

五、创新城市生态保护，打造靓丽宜居的生态环境

积极践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，统筹山水林田湖草综合治理，因地制宜、综合施策，不断厚植靓丽的生态底色。

（一）坚持科学治水。水是城市赖以生存的生命线，离开水的城市是难以发展和延续的。按照“柔性治水、引水入城、活力水岸”的理念，规划建设大小水系 45 条，湖泊、湿地 23 处，城

市水面率达到约 6%，重点围绕渭河、泾河、沔河进行综合治理，加大河湖污染源头管控，渭河、泾河水质稳定达到地表水Ⅱ类，沔河、太平河、新河和昆明池水质稳定达到地表水Ⅲ类。特别是按照引汉济渭工程部署，在昆明池遗址上规划建设 10.6 平方公里的斗门水库水利枢纽工程，将生态文明和历史文化交汇融合，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

（二）坚持精准治霾。优良天数是衡量城市生态环境的重要指标。对标京津冀治霾、珠三角臭氧防治，探索形成科技治污、精准调度的新区大气治理机制。建立大气污染源清单，建成智慧环保监管平台，构建覆盖新区范围的环境空气质量监测网络，深化不利气象条件下“微调度”，臭氧污染天实现四连降，大气环境质量大幅改善。2021 年，新区全年优良天数 288 天，列全市第 3 位，同比增加 19 天，综合指数同比改善 8.7%，PM2.5 浓度同比改善 17.6%。

（三）持续全域增绿。绿地是城市之肺。围绕森林城市、公园城市建设，持续推进全域建绿、见缝插绿、立体增绿，“多节点”布局区域内湿地、湖泊、公园以及楔形绿地等生态绿地板块，建成昆明池七夕公园、沔河金湾、中央公园等 12 个大型城市公园和 40 余个口袋公园，每年新增绿化面积 1000 万平方米以上，累计新增绿化面积 10012 万平方米，不断厚植城市生态底板。

六、创新城市建设技术，走低碳绿色可持续发展之路

践行城市低影响开发理念，大力探索应用城市建设的新技术、新模式，推动城市循环永续发展，早日实现“双碳”目标。

(一)推进清洁能源利用。能源是一座城市运营的必备要素，开发利用清洁能源是构建城市现代能源体系的突破口。积极践行“双碳”战略，在国内率先大面积推广中深层地热能无干扰清洁供热技术，累计推广建设供热面积1400万平方米，形成可复制可推广的“清洁采暖西咸经验”。全面建设“无废城市”、“无煤城市”，全域实施煤改气、煤改电，构建以地热能、分布式太阳能、储能技术和智能电网为核心的绿色能源互联网体系，逐步实现能源利用二氧化碳零排放。

(二)建设全域海绵城市。城市内涝严重威胁城市安全与健康发展。对照“小雨不积水、大雨不内涝、水体不黑臭、热岛有缓解”目标，搭建海绵城市标准体系，构建建筑小区、市政道路、景观绿地和中央雨洪调蓄系统四级雨水收集利用体系，实现区域性雨水汇集、净化、调蓄、溢流功能，让城市回归自然。积极开展项目自研，在编国家级标准2项、省级标准6项、新区级、企业级标准3项，累计实施海绵城市建设项目176个、1200万平方米，为西安全域推进海绵城市建设提供了样本。

(三)探索建筑垃圾再生产品应用技术。建筑垃圾已成为城市发展的沉重负担。积极践行循环经济，探索推动建筑垃圾再生利用，让城市建筑垃圾“变废为宝”。建成绿色循环建材基地，将建筑垃圾转变为各类再生产品，应用到市政道路、建筑小区、公园绿地、生态修复等项目建设中，实现了建筑垃圾“就近运输、就近生产、转化回填、循环利用”，每年消纳建筑垃圾150万吨、生产再生骨料150万吨，可节约土地375亩、砂石开采150万吨、

工程征地青苗补偿等各类支出 2 亿多元，取得良好的环境、社会和经济效益。

（四）推广绿色建筑和装配式建筑。绿色建筑和装配式建筑应用是城市建设节约资源的重要举措，是实现建筑领域碳达峰、碳中和的关键环节。新区大力推广绿色建筑和装配式建筑运用，制定了全省第一个绿色建筑管理办法，推动绿色建筑由单体项目示范向区域示范转变，累计推广新建绿色建筑 2587 万平方米，占新建城镇民用建筑比例达 60%，建成绿色生态小区 5 个，推广装配式建筑 278 万平方米，建筑能耗比国家标准降低了 70%。陕西建工（西咸新区）装配式建筑产业基地、三一筑工装配式产业基地建成投产，持续促进城市建设领域节能减排降耗。

七、创新推动城市改革开放，构建区域协同发展新格局

区域协同发展是实现要素自由流动、资源最佳匹配的重要方式。紧抓国家重大机遇，发挥国家级新区先行先试优势，积极融入国内外市场和双循环格局，全力塑造对外开放新优势。

（一）打造一流国际航空枢纽。空中枢纽是带动区域经济发展的强力引擎。全力打造国家级临空经济示范区，强化“临空+自贸+保税+跨境+口岸+航权”六大开放平台，推动首例干线飞机进境维修、保税航油、航空融资租赁等业务落地，通过建立运管委、运控中心、A-CDM 系统协同运行体系，显著提升机场整体运行品质。坚决落实第五航权，探索出以国际航线为核心的航线申请、航线时刻、落地保障、通关便利等为一体的服务保障机制，实现了航权高水平开放，累计开通货运航线 39 条、第五航权航

线 4 条。2021 年新开上海浦东、东京、叶卡捷琳堡、新西伯利亚 4 条货运航线，开通莫斯科-西安-阿拉木图第五航权货运航线。落地邮政速递物流、普洛斯航港基地项目，以全货运包机和“客改货”运输为抓手，营造高效口岸通关环境，撬动国际货量大幅增长，2021 年航空货运 37.16 万吨、增长 11%，位居全国第 9。

（二）搭建对外开放平台。对外开放是在更大范围、更宽领域和更高层次上配置资源、协同合作、参与竞争的重要手段。充分发挥自贸服贸双试联动优势，不断推进制度改革，提升产业质效和开放水平，高质量服务“一带一路”建设，累计形成改革创新成果 185 项。深入推进“一园两地”发展模式，中俄两方园区共引入 78 家企业入驻，院士工作站 3 家，引入 10 余个国际科创资源平台，推动俄罗斯 15 家知名高校与西安交通大学等 9 所高校建立科教创新合作。搭建国际高层次人才“一站式”服务平台、“全球云端”零工创客共享服务平台、“一带一路”语言服务和大数据平台等，与“一带一路”沿线国家在科技、教育、文化、旅游等方面持续交流合作，不断开拓新领域，探索新途径。

（三）打造西北最优营商环境。营商环境是一座城市软实力的晴雨表。对标世界银行营商环境评价指标，充分发挥新区“体制活、政策优、创新强”优势，聚焦审批服务效能提升、政务服务延伸基层和“互联网+政务服务”，建成一体化政务服务平台，实施“八办”“四电”改革、“一套流程管项目”改革、政务服务“好差评”改革等，“三服四化”改革作为优秀案例入选《国家营商环境报告 2020》，推出的“拿地即开工、交地即交证”、

“水电气暖讯”集成办等一批优化营商环境成果有效提升企业和群众的获得感、满意度。

（四）助推西安—咸阳一体化进程。西安—咸阳一体化发展是西安都市圈建设的重点。按照与西安、咸阳两市错位发展、协同发展的思路，新区各类规划与西安市相关规划深度对接，完成了产业、基础设施、生态环境等六项规划的全面融合。新区居民医保、工伤、生育、失业等各类民生事项全面推行西安政策，实现了与西安同城同待遇。已建成 33 条 380 公里的西安、咸阳互联互通道路，开通地铁 1 号线 2 期、5 号线，运营联通西安、咸阳公交线路 39 条，极大地方便群众出行，加快推进西安—咸阳一体化进程。

八、创新城市文物保护，传承悠久厚重的历史文脉

遗址遗迹是城市独有的宝藏，历史文化是城市的灵魂，也是最重要的软实力。新区始终把历史文化保护放在首位，坚持“整体保护、系统展现、合理开发、永续利用”的原则，探索大遗址保护、历史文化旅游和文化产业融合发展的保护方式。

（一）创新文物保护方式。文物安全是文物保护的红线和生命线。针对 46 处文物保护单位，新区编制了文化遗产保护总体规划，推行考古勘探前置制度，在全国率先实施大遗址保护紫线规划，划定核心保护区和建设控制地带，严格控制大遗址周边的建筑风貌、高度、体量。构建“新区、新城、街镇（文管所）、村组（群众文保员）”文物保护管理网络，完善各级文物保护单位、博物馆等风险单位的安全防护设施。西周丰镐遗址、秦咸阳

城遗址、汉长安城遗址入选 2021 年度中国“百年百大考古发现”，太平遗址入选第二届陕西省重要考古新发现。

（二）探索历史文化展示利用。统筹推进文物保护与经济社会发展，深入挖掘历史遗迹内涵，结合周边村落、农田等现状，精心打造汉景帝阳陵博物院、古琴博物馆等 13 座文物展示载体。利用现代数字技术和信息技术，建立文物艺术造型的信息采集、存储和管理数字档案，运用虚拟现实（VR）、增强现实（AR）等技术进行模拟还原、虚拟展示，汉阳陵数字博物馆已上线运行，开拓文物展示空间。

（三）创新文旅融合新模式。聚焦打造“看见多彩西咸”旅游专属品牌，沣东华侨城文旅融合示范区项目、丝路欢乐世界等重大项目落地建设，已建成 A 级景区 15 家，张裕瑞那城堡酒庄、乐华恒业欢乐世界、茯茶镇景区、昆明池·七夕公园先后获批国家 4A 级景区。积极拓展研学旅游、乡村旅游、工业旅游、健康旅游、体育旅游、商务旅游等旅游业态，2021 年新区共接待游客 1965.53 万人次，实现旅游收入 66.73 亿元，同比增长 22.38%、45.72%。

九、创新城市治理模式，积极推进公共服务均等共享

认真践行“人民城市为人民”理念，全面加大公共服务供给、提升社会治理水平，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（一）不断完善基本公共服务。基本公共服务关乎民生，连接民心，彰显一座城市的温度。新区把群众满意度作为工作出发点和落脚点，每年把近九成的新增财力投入到公共服务领域，努

力提高公共服务可及性和均等化水平。落实“引入名校办名校”的办学思路，引进交大附中、铁一中、交大附小等12所名校，组建新区级“名校+”教育联合体39个，城乡学校“名校+”教育联合体2个，基本实现了新建学校“名校+”全覆盖。不断优化提升多层次医疗设施和医疗机构，建设各级各类医疗卫生机构608家，其中医院21家、基层医疗卫生机构582家、医学检验实验室5家。健全养老服务体系，提升养老服务硬件设施，建成养老机构11家，设置养老床位4967张，将社区养老服务设施纳入社区综合服务用房配建范畴，累计建成社区老年日间照料中心32个、居家养老服务站55个。

（二）提升社会综合治理水平。围绕建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”目标，实施综治中心规范化建设、群防群治体系建设、矛盾风险预测防范化解、网格微治理建设、行政执法规范化建设、回迁安置社区治理体系建设六大工程，不断提升社会治理现代化水平。以网格化治理为抓手，划分基础网格729个，配备了806名专兼职网格员，建立以专群联动、部门联动、区街村联动、线上线下联动为主体的闭环工作机制。通过“平安西咸”公众号，累计上报事件110711件、办结110257件、办结率99.58%，群众满意率98%以上。

（三）加强城市安全运维。城市安全是城市发展的底线。着力建设具备承受、适应和快速恢复能力的“韧性城市”。持续开展市政设施风险排查和隐患治理，制定新区标准化路面、路灯、道沿、地砖、盲道、井盖等市政配套设施检修和抢修规范。加强

市政设施数字化管理，开展智能检测工作，全面提高运营管理效率。提升桥梁、涵洞等重点区域环境，完善监控、护栏、扶梯、绿化、灯光等设施。开展安全生产专项整治三年行动，有效遏制危险化学品、建筑施工、道路交通等领域重特大安全事故。推进综合防灾、减灾、抗灾、救灾能力和应急体系建设，创建国家安全发展示范城市。

十年来，围绕创新城市发展方式试验区，新区上下齐心协力，同舟共济，大胆试、勇敢闯，初步趟出了一条具有西咸特色的城市发展路径，形成了城市发展的西咸模式。当前，在我国转向高质量发展阶段，在“一带一路”倡议、黄河流域生态保护、新时代西部大开发和高质量发展建设深入推进的背景下，在关中平原城市群和西安都市圈建设的机遇期，以及西安大力建设国家中心城市的有利条件下，“十四五”时期，西咸新区将继续勇担国家使命，不断推进创新城市发展方式的实践探索与理论研究，全方位推进创新城市发展方式试验区成效见势，为中国特色城镇化道路提供西咸样本、贡献西咸力量。

课题负责人：康 晨

成 员：朱江涛、赵 铮、郭瑞涛、
冯 涛、潘 文

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）。
