

# 西咸研究

(第15期·总第299期)

西咸新区研究院

2023年10月9日

---

按：5月17日，习近平总书记在听取省委和省政府工作汇报时的重要讲话，把西咸一体化提升到了与成渝双城经济圈同等重要的次区域发展战略位置。西咸新区作为西咸一体化核心承载，在着力打造桥梁纽带、核心地带、示范地带过程中，研究院课题组以深化改革为切入点，对标国内先进地区建设经验，结合近几年新区的实践探索，在加快西咸一体化建设方面进行了深入的研究思考，形成《加快体制机制创新 赋能发展提档升级——纵深推进西咸一体化建设的调研与思考》，9月30日刊登在省委《调研与决策》2023年第9期。现将报告全文刊发，供学习参考。

# 加快体制机制创新 赋能发展提档升级

——纵深推进西咸一体化建设的调研与思考

赵江 李宁

5月17日，习近平总书记在听取省委和省政府工作汇报时的重要讲话，把西咸一体化提升到了与成渝双城经济圈同等重要的次区域发展战略位置，为推进西咸一体化指明了前进方向。西咸一体化是当前全省、“两市一区”重大改革任务之一，是区域创新提效、开放提级、产业提质的重大战略举措。西咸新区研究院课题组紧盯新形势、新要求，对标国内先进地区建设经验，并结合近几年的实践探索，在推进深化改革、加快西咸一体化建设方面进行了深入的调研与思考。

## 一、提高站位，加快体制机制创新

加快推进西咸一体化的关键环节是要加强省级统筹协调和指挥调度，通盘考虑，分工协作，优势互补，强化“西部作示范、西安要先行、西咸要探路”的担当，更好发挥西安领头作用、咸阳主体作用、西咸新区纽带作用，格局要大、胸怀要宽、节奏要快；强化“敢为天下先”的改革精神，拿出“敢闯敢为”的改革举措，取得“敢突破敢首创”的改革成果，形成发展共同体、命运共同体。

（一）贯彻国家战略是前提。习近平总书记十分关心西咸一体化，多次强调“加快西安与咸阳一体化”。一体化建设是融入新发展格局的战略自觉、提升自身发展能级的关键一招、发挥西部示范作用的破题之举，在中国式现代化建设历史进程和全方位开放大局中具有举足轻重的战略地位，为一体化纵深推进提供了指引。

（二）履行初心使命是关键。推动一体化建设是西咸新区设立的初衷，没有一体化就没有西咸新区，西咸新区建不好、一体化就是空中楼阁。作为一体化的缝合剂和润滑剂，建设西咸新区有利于构建交通圈、科技圈、产业圈、生活圈、生态圈于一体的西安都市圈，打造桥梁纽带、核心地带、示范地带，为关中平原城市群建设提供有力支撑。

（三）推进深化改革是方法。改革是推动一体化战略的源动力，只有不断深化改革、完善顶层设计，创新城市发展方式和治理方式，才能在一体化推进过程中形成更多创新性、突破性、先行性、系统性、引领性、集成性的改革成果，满足“两市一区”企业和群众高质、高效、多元的发展需求，为区域高质量发展注入强大动力。

## **二、紧盯发展，走稳走实厚积势能**

西咸一体化建设作为立足陕西、面向西部、连接“一带一路”的重大战略性平台，高标准设计方案、高标准推动实施、高标准检验成果，建设实力雄厚、特色鲜明的西安都市圈重要承载，发挥在西部示范带动力，强化对全国高质量发展的支撑力，打造具有国际影响力的活跃增长极和强劲动力源。

（一）抢抓机遇谋发展强化支撑。一是**试验田综合功能**。西咸新区作为国家创新城市发展方式试验区，经过10年的艰辛探索、大胆实践和不懈努力，进一步提升了城市能级、城市安全、城市品牌的带动功能，强化了产业发展、经济发展、社会发展的支撑功能，激发了创新驱动、文化驱动、民生驱动的内生功能，

为一体化纵深推进奠定了改革基础。二是**国家级试点支撑**。通过新区获批的20个国家级试点先行先试，多点开花、多面突破，逐步拿出了在国家层面推进区域一体化的陕西方案，走出了在区域协调发展的陕西路径，体现了西咸一体化纵深推进的陕西智慧，为一体化建设提供了改革依据。三是**改革创新的基因**。西咸新区大力弘扬国家级新区敢试敢闯的改革创新精神，抢抓党和国家跨行政区的试点试验，省级推进一体化的创新举措，跨省级层面、都市圈范围、关中平原城市群范围的一体化平台承载等机遇，落实西咸两市跨市域空间规划、创新驱动、产业发展、生态环保、基础设施、城市建设、公共服务等“七个一体化”的突破举措，为一体化建设提供了创新契机和改革土壤。

(二)瞄准定位强举措再创新功。一是**担当一体化重要承载**。以加速西咸一体化进程为目标，以做大总量规模、加快发展速度、提高发展质量和提升发展水平为核心，用足用活国家赋予新区创新城市发展方式的“金字招牌”，建好用好秦创原总窗口，全面疏解西安非核心功能，推动区域能级和品质持续提升。二是**引领一体化先行试验**。破除观念、行政、机制的约束与藩篱，把一体化改革难点当“铺路石”、痛点当“磨刀石”、堵点当“试金石”，探索产业发展、空间布局、设施建设等一体化新路径，率先试验和创新要素市场一体化、利益共享一体化、开放融合一体化、公共服务一体化等合作机制，着力强化政策突破、政策集成、政策传导，形成更多的首创性改革、引领性改革、开拓性改革，实现“两市一区”跨越式发展。三是**强化一体化功能示范**。聚焦打造内陆改

革开放高地，推动创造型引领型改革，稳步推进制度型开放，加快打造一批实体性和功能性强的支撑平台，优化重塑新区城市空间、动能、产业、功能，全力助推西安拉开都市区大框架、提升城市首位度，勇当具有时代特征、陕西特点、国家级新区内涵的高质量发展排头兵。**四是彰显一体化建设成果。**聚焦提升科技产业双策源能力，整合西咸各类优质资源，立足自身有基础、有优势、能突破的领域，狠抓大平台、大项目，与西安主城区互为一体，与咸阳目标共推、空间共构、产业共兴、项目共谋、生态共治，加快突破一批引领性原创性重大成果和创新型产业，为服务全省高质量发展赋能。

### **三、创新举措，赋能发展提档升级**

西咸新区是承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区，是西咸一体化的核心承载，要时刻牢记“国之大者”，围绕国家赋予的重大任务、重点工作，进一步优化目标体系、工作体系、政策体系、评价体系，谋战略前沿、谋战略纵深、谋战略支撑，推进西咸一体化进入高质量发展的新阶段。

（一）以解放思想引领一体化突围。思路决定出路，格局决定结局。解放思想就是要破除等的慢性、靠的惰性、要的惯性，坚定“敢领风气之先”的改革意识、“敢啃硬骨头”的改革担当、“敢一抓到底”的改革韧劲，把一体化大旗举起来、势头喊出去，对标学习沿海先进地区发展理念、建设思路和创新精神，统筹规律、区位、阶段、受众、需求、渠道和产品等，高位谋划、高标定位、高点起步、高效推进，学会思考大局、大势和大事，以只争朝夕、

争当时代弄潮儿的志向和气魄补短板、增动力、抓落实。比如，抢抓“西咸一体化国家重要次区域发展战略”，联络中央、国家层面（或省部）建立西咸一体化常态化工作机制并出台相关政策文件、发展规划。再比如，聚焦跨区域、跨领域重点事项，聚焦重点园区，协同创新和产业协作等形成正负面的资源清单、任务清单、工作清单，进一步优化省级推进西咸一体化发展的工作机制，组建联合办公室，在前沿阵地抓落实。还比如，在西咸新区管委会作为省政府的派出机构，委托西安市政府全面代管的基础上，进一步优化西咸新区直报省级“绿色通道”，助推中央和省上各类支持区域发展和东西部合作的资金、项目、技术、人才、信息等要素和资源更好向一体化核心承载区域先行集聚等。

（二）以开放理念推进一体化突围。要从国家区域发展战略的高度推进西咸一体化，本着“从谋划看气韵、从成效看心力、从目标看结果”，举全省之力构建“陕北区域中心+西安都市圈核心承载（西咸一体化）+陕南区域中心”格局，深入融入“双循环”，贯通融入“一带一路”，打造我国向西开发开放一体化新高地、新门户、新样板。比如，借助西咸一体化推进历史机遇，一方面建立健全和国家部委的常态化、项目化沟通机制、工作机制，另一方面积极争取国家布局面向“一带一路”的央企、金融机构、国家级智库及论坛等在陕落地，面向中亚南亚西亚国家的国家机构、国际组织等在陕发起设立。再比如，打破市域行政壁垒，带动“两市一区”产业链高水平协作，链链同构、链链相通，形成一体化区域产业链上下游良性循环。还比如，主动融入全国统一大市场，

更好发挥秦创原创新驱动平台作用和“三项改革”点火器作用，有序承接沿海东部地区产业转移，探索建立新一轮国家向西开放的重要创新中心、产业中心、开放中心，落实好“对内开放”要求，建设好新时代“改革窗口”。

（三）以经济合作助力一体化突围。打破发展的“条条块块”，统筹推进“两市一区”产业布局、招商引资、基础设施、对外交流、品牌建设等工作，做到思路强、措施强、力度强、项目强、企业强、团队强，把节奏带起来、把标准立起来，这样才能做大盘子、做大市场，才能实现同频共振、联动发展、共同发展。比如，可重点围绕推进一体化和高质量发展，省级层面统一建立重大招商引资项目池、重大招才引智人才池、重大资金和社会治理调度池、重大对外交流和品牌建设资源池“四个池”，统筹布局、协同推进。还比如，省级层面以立法引导、推动、规范、保障秦创原发展和国家级新区建设，纵深推进西咸一体化，探索制定《秦创原创新驱动平台建设条例》《陕西西咸新区条例》等文件。

（四）以干部流动支撑一体化突围。发挥人才制度改革的牵引力，激活全面改革“一池春水”，厚植一体化“发展沃土”。要围绕一体化构建灵活高效的用人制度，以“共识、共创、共享”为理念，推行省级及“两市一区”常态化干部人才交流任职机制，畅通领导干部交流渠道，加强互学互鉴，打通西安、咸阳和新区的“多向交流”渠道，打通行业系统内外的“协同互动”渠道，打通政府、事业单位和国企“互联互通”渠道，激发想干事的热情、能干事的本领、干成事的环境。比如，探索“两市一区”领导干部交叉任职，

要任实职、任到位且要分管具体工作，建立区域人才资源共同开发、共同培养、共同使用的一体化发展机制。

（五）以考核体系保障一体化突围。干事情、谋发展，考核是指挥棒、竞赛场、成绩单。要探索运用新的理念、新的思维、新的技术和新的组织体系，围绕一体化中心工作和阶段性重要任务，制定西咸一体化专项考核体系、指标体系，依据“两市一区”的发展情况，特别是对西咸一体化的贡献程度进行分类差异化考核，“精准+精细+精效”设置考核指标，明确经济发展、科技创新等“显绩指标”和生态建设、社会治理等“潜绩指标”。比如，可将一体化建设成效列为“两市一区”领导班子年度考核“特色指标”并加大赋分权重，确保责任一贯到底、措施一抓到底。

（作者单位：西咸新区研究院）

---

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）。

---