



西咸新区

“探路”城市发展

策划语：

1月6日，国务院正式批复设立西咸新区。这标志着西咸新区开发建设上升为国家战略，成为首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区。

1月20日，省委常委会在学习研究国务院批复后指出，要紧紧围绕“重要枢纽”“新引擎”“新型城镇化范例”三个定位，统一思想、提高认识，齐心协力推进新区建设，以新区建设的新进展不断开创全省发展新局面。

从省政府发布《西咸新区总体规划》至国务院正式批复，三年间，新区从无到有，从规划到实施，从图纸构想到5组团雏形初现，这是我省“探路”以人为核心的中国特色新型城镇化道路的过程。

当下，国家实施向西开放，并提出丝绸之路经济带战略。此时批复，让处在丝绸之路起点的西咸新区的地位愈发明显，寄托了中央对新区成为“枢纽”、“支点”和“范例”的特殊期望。

“本期策划”执行：张金菊 王慕科 王化欣 张 军 梁生树

西咸新区的“范例”使命

第一个以创新城市发展方式为主题的新区，首次提出“中国特色新型城镇化的范例”要求，西咸新区肩负着为全国探索新路等特殊使命。

文/本刊报道组

随着西咸新区的“升格”，全国目前共有8个国家级新区，分别是：上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广东南沙

新区、陕西西咸新区和贵州贵安新区。

在这8大新区中，西咸新区略显独特。首先，国务院对西咸新区提出的“探索和实践以人为核心的中国特色新型城镇化道路”的要求，是第一次出现在国家文件里的提

法。第二，西咸新区是第一个以创新城市发展方式为主题的新区。第三，西咸新区也是全国第一个“省管、省办”而且跨市的新区。

国务院赋予西咸新区“创新城市发展

方式”“探索和实践以人为核心的中国特色新型城镇化道路”以及成为“中国特色新型城镇化的范例”等任务，明显带有探索新路、示范全国的特殊期许。

据透露，省委、省政府近期将采取一连串动作推动西咸新区建设，包括省级领导带队外出学习其他新区建设经验、召开全省性的专门会议等，其中创新体制、完善规划是考察和研究的重点。

探索开发新路

新区不同开发区，实际是建新城市

以城市发展为主题，这是西咸新区有别于开发区、产业园区以及其他经济区的最明显特征。

一般而言，开发区主要在区域内开发相关技术、产业，而新区除承担区域经济发展功能外，还承担着更多综合性功能。

西咸新区党工委、管委会常务副主任王军向《当代陕西》解释了这一概念：西安高新区、咸阳高新区、宝鸡高新区以及西安经开区都是国家级开发区，但它是技术经济开发区，是产业园区。而国家级新区是一个综合概念，它不仅仅是一个产业园区的概念，还是一个综合的城市发展模式的概念，它包括产业的、行政的、体制的重大创新，是城市发展方式的创新，跟过去单纯的技术经济开发区有很大不同。

更为重要的区别，是国家级新区的成立乃至开发、建设都上升到国家战略，而开发区不具备国家战略特征。

因此，未来的西咸新区将是一座新型城市，不是单纯地承担着区域经济发展的职能，还全面承担区域社会建设、民生建设等完整的城市发展职能。

西咸是第一家以城市建设为核心的新区，一定意义上说，国家对西咸新区的“范例”定位，带有“探路”要求。

实际上，西咸新区建设伊始，省委、省政府就把新区的城市功能摆在第一位。省领导在指导新区建设时一直强调，要坚守现代田园城市的规划理念，注重生态环境保护，以大开大合的现代田园和大水大绿的基调来建设新区；要坚持产城一体、城乡一体，将产业发展和城市建设统筹考虑，在构建高附加值现代产业体系的同

时，不断完善城市功能。

获得国家批复后，西咸新区更加叫响“城乡一体”“产城一体”。新区管委会领导层认为，建设西咸新区，城乡一体是核心，产城一体是新型城镇化的必然选择。

规划中的新区既有城市又有农村、既有工业又有现代农业，“城乡一体”格外突出。在发展机制上，西咸新区主抓“两转化”，即在城镇化过程中解决“农民转化为市民、农业转化为城市产业”的问题，着力营造享受现代服务和田园生态兼备之的新型都市生活。

而产城一体，是把产业功能、城市功能、生态功能融为一体，实现多元功能，尤其是产业与生活服务功能。新区城市建设将优先考虑就业导向，将城市生活半径与就业半径相结合。从资源环境、区位特点和解决就业出发，在城市规划中将产业与就业统筹考虑，合理布局与“集约、集群、集成”发展产业。

省政协委员、省城市经济文化研究会副会长张涛表示，早在设立西咸新区管委会时，省上就提出，要把西咸新区打造成一个现代田园城市，这样能够很好地消除产业、园区、农业之间的矛盾，使城市“看得见山，望得见水，记得住乡愁”。

探索开发方式

防止“摊大饼”，避免“城市病”

肩负“探索和实践”新型城镇化道路的使命，西咸新区坚持不走老路，另辟蹊径。

传统城镇化总结为两种模式：企业带动模式和产业园区带动模式。比如，西安纺织城、军工城，典型的先生产、后生活；先发展、后配套。改革开放以后，城市建设更多采用园区化模式。如在西安东南西北建设了高新技术产业开发区、经济技术开发区、浐灞金融商务区、国际港务区和曲江文化产业示范区等四区一港两基地。

专家分析，传统城镇化模式，好处是基础设施建设多快好省，城市建设大干快上，生产力快速形成，但突出的问题是多快好省省下的主要是生态环境建设和社会配套，造成城市基础设施薄弱，环境污染。再如，城市扩张，拉大了城乡差距，阻碍了农业现代化，因而形成“城市像欧洲，农村像非洲”现象。

更为突出的问题是，传统城镇化方式大多沿着城市边缘无限扩张，可以节约管网、

路网等基本建设投资，降低开发成本。但这造成城市建设“摊大饼”，城市渐大，人口膨胀快，交通拥堵加剧。

西安从百十来平方公里，发展到现在近500平方公里，“城市病”带来雾霾、堵车。

这种透支环境、透支土地、透支人口的传统城镇化已难以为继。转变城市发展方式，走新型城镇化道路是根本出路。

西咸新区确立的理念，是构建“一河、两带、四轴、五组团”的城市发展格局，发展“核心城区板块、小城镇、村落小镇”的现代田园城市体系。即通过两条帝陵遗址带，渭河、泾河、沔河三条生态景观廊道，以及组团间楔形绿地为分隔，形成“廊道贯穿、组团布局”的田园城市空间形态。在城市组团间的开敞空间发展复合型田园农业，形成特色鲜明的优美小镇。

特别是西咸新区在城市形态上大开大合，强化了城市的边界概念，通过城市组团防止摊大饼。

“应该说，这种发展思路在全国领先，有望为中国新型城镇化提供一种新的样本。”张涛指出，西咸新区的现代田园都市思路，较好地解决了很多城市存在的问题，发展速度与老百姓的生活愿望之间矛盾，发展规模与城市管理水平与机制之间的矛盾。

“这些创新，充分体现以人为核心，必定会给老百姓带来好处。”王军说。

以沣西新城数据产业园为例，这是中国第一个大数据专业园区，将会在新兴互联网产业孵化大量的创业者、互联网巨人。更重要的是它符合西安的人才结构和特点。西安每年有大量的应届毕业生，信息产业园不仅能为他们提供更多的就业机会，同时也是年轻人生活的良好社区。

探索开发体制

打破行政壁垒，破解跨市之“痒”

跨市建设新区，西咸新区是全国首家；实行省管省办，也是全国首例。

随着新区升格，近来在开发区内外发出一些声音，管委会有关人士呼吁，加紧建立“部省联席会”，细化“西咸十条”政策，理顺管理机制，等等。其中，理顺管理机制议论最多。

西咸新区最初的开发格局是“省市共建、以市为主”，运行一年多后，省上设立派出机构——西咸新区管委会，建设格局调整为“省市共建、以省为主”。

“以省为主”的意图是两市办不了的事，省上来解决。包括规划布局、跨区域的基础设施建设、重大项目选址以及相关政策问题。考虑到西咸新区分属西安、咸阳，实行“三不变”，即：行政区划不变、利益格局不变、统计口径不变。也就是说，无论产能、GDP还是收益分配，都跟着行政区划走。

这种机制运行以来，体现出运行顺畅、简便快捷等优点，特别是去年，省税务、工商、质检等部门先后在西咸新区成立分支机构，使新区管委会拥有了一定行政权力。同时，“省市共建”优势也得到体现，新区获批不久，西安、咸阳两市党政领导纷纷表态：“在服务于西咸新区建设当中，与其融为一体、成为一家，共同发展。”

但是，在西咸新区现行管理架构下，多少还有些“不顺、不畅”。因为一省、两市、五城、多区县同时管辖，这让各个新城都与所在区县之间、区域组团“兄弟”之间发生关系，存在各自利益之争，也偶有摩擦。另外，有的新城管委会也怨言“婆婆太多”。

去年，一个楼盘的销售许可问题曾引发一场“市区之争”：某新城规划建设环保局对一个楼盘发放项目预售证，而市住建局以国家规定“一个地区只有一个办证部门”为由，质疑新区发放预售证的权力。

类似争端，实际是西咸新区不得不面对的行政、法律、政策等障碍。因西咸新区是一个城市概念，要承担城市建设、社会管理方面的政府职能，却没有相应的支撑系统，所以常有“力不从心”“无可奈何”之感。

沣西新城管委会主任刘宇斌接受采访时列举了一些例子。管委会不是一级政府，一些职权行使需要市、区委托，大多数审批权仍在市、区，对开发形成掣肘。再如，管委会没有公检法机关，开发建设需要司法机关出面时协调难，处理规划违法等案件时主要靠“吓”。同时，因管委会与所在区县、乡镇不是上下级，只是友好关系，征地拆迁等需要基层政府配合时，往往协调乏力。

刘宇斌诉苦：新城没有土地储备中心，就不能拿土地指标上市融资，这对“以土地换资本”的开发来说是真正的硬伤。

另一新城管委会领导表示：实现新型城镇化，必然完成民政、土地、环保、科技、教育、医疗等事业发展，这是一个政府的职能，而开发区没有相应机构、职权，要完成答案，可以说是“无解”。

对此苦衷，感同身受。前不久，王军向媒体坦言：一个跨行政区的城市新区在体制机制方面一定会存在问题。目前有许多不顺，这是开发建设工作的重要制约，有些问题是客观的，有些是主观的，需要突破与创新。

近来，在西咸新区内部，当前实行行政区+经济区的呼声颇高。例证是：沣东新城托管了区内5个乡镇街办，行政权力接近区级政府，所以“政通人和”，在5个新城中发展最快。

沣东新城管委会主任康军说，这样以开发区的体制管理行政区的体制，全省唯一、全国不多。好处是执行有力、协调直接，同时能够实现开发与民生并重，开发成果与民共享。另外，这一体制精干高效，只用了行政区1/10的干部就服务了辖区30万群众。

这种管理体制，也就是西咸新区内部讨论较多的“政区合一”。

实际上，国内关于开发区的管理模式有两种不同声音：开发区与行政区合一的管理体制便于协调；政府派出的管委会体制较为灵活高效。

国家商务部一项调查显示，国内很多开发区由单一的经济功能区向多功能新城发展，其管理体制也相应从派出机构代行职能向一级准政府行政区的新型体制转型。研究人员表示，这一转变，不是新体制向旧体制的复归，而是新旧体制的并轨。

而升格后的西咸新区管理体制、运行机制到底要不要调整？这还在探讨当中。《当代陕西》注意到，国务院1月6日的批复对西咸新区建设提出“六个着力”要求中专门有一条是“着力创新体制机制”。1月20日，省委常委在学习讨论时要求，西咸新区近期“要做好创新体制、制定规划等工作，进一步完善思路、强化措施”。

据了解，省政府目前正在加紧研究解决西咸新区跨市行政问题，致力探索强有力的管理模式。

（执笔：王化欣）



文/本刊报道组

西咸新区地位“升格”，促动开发“升级”。国务院对西咸新区“重要枢纽”“新引擎”“新型城镇化范例”的定位，从国家战略层面对西咸新区提出新的期待、更高要求。最近，西咸新区正在加紧调适思路，完善规划，贯彻对接。前不久，西咸新区管委会党组书记王军在接受《当代陕西》专访时对中央定位进行解读，并提出新区实现中央要求的着力点。

王军表示，三个定位中“中国特色新型城镇化的范例”具有更加特殊的意义，是核心内容，具有很强的现实针对性与操作性。

“在这个批复中，有两个提法是首次出现在国务院正式文件中，一个是‘中国特色新型城镇化’，一个是‘创新城市发展方式’。”据王军介绍，2013年5月3日，省委书记赵正永在发表的《推进三个陕西建设实现中国梦》文章中，曾专门就“创新城市发展方式”这个概念进行阐述。

在城市形态上创造范例

陕西在确立新型城镇化方面的理念较早，2011年4月在研究西咸总体规划时，原省委书记赵乐际就提出了“三新三保”的概念，即建设新城市、发展新产业、形成新业态，保护历史文化、保护耕地、保护农民利益。

赵正永先后提出几个关于城镇化建设的重要观点，他提出在西咸新区建设现代田园城市，在全国首先提出了“城市要有明确边界”的观点，并且精炼地概括为四句话“核心板块支撑、快捷交通连接、优美小镇点缀、都市农业衬托”。常务副省长江泽林提出了西咸新区建设的“六大理念”。

西咸新区的“范例”使命

作者: [《当代陕西》报道组](#)
作者单位:
刊名: [当代陕西](#)
英文刊名: [DangDai ShanXI](#)
年, 卷(期): 2014(2)

引用本文格式: [《当代陕西》报道组](#) [西咸新区的“范例”使命](#) [期刊论文] - [当代陕西](#) 2014(2)