

附件

## 陕西西咸新区总体方案

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）和国务院批准的《关中一天水经济区发展规划》有关要求，为积极稳妥扎实推进西咸新区规划建设，探索以人为核心的中国特色新型城镇化道路，特制订本方案。

### 一、设立西咸新区的重要意义

西咸新区位于陕西省西安市和咸阳市建成区之间，包括两市7个区县的部分地区，是关中一天水经济区的核心区域，区位优势明显、经济基础良好、教育科技人才汇集、历史文化底蕴深厚，具有较好的自然生态资源，在深入实施西部大开发战略、推进西（安）咸（阳）一体化、引领大西北发展，建设丝绸之路经济带重要支点、打造向西开放重要枢纽等方面具有重要作用，在探索中国特色新型城镇化道路、健全城乡发展一体化体制机制等方面具有示范和引领作用。

（一）建设西咸新区有利于加快推进西安、咸阳一体化。西安市是我国西部地区重要的中心城市，是世界著名的古都，具备了建设成为经济繁荣、社会和谐、设施完善、生态良好，富有历史文化特色的现代化城市的基础条件。设立西咸新区，主动顺应西咸一体

化发展趋势，是打造大西安的重要举措和必由之路。

（二）建设西咸新区有利于创新城市发展理念，探索中国特色新型城镇化道路。设立西咸新区，将在吸收借鉴国内外城市发展经验的基础上，坚持以人为核心，遵循城市发展规律，通过创新城市发展理念和科学规划建设，改善功能布局，实现中心城区与新区联动发展，走集约高效、生态良好、可持续的城市发展道路。

（三）建设西咸新区有利于增强区域经济核心带动作用，带动大关中、大西北地区协调发展。西安（咸阳）大都市是关中一天水经济区的核心和重要引擎。设立西咸新区，有利于增强西部地区重要经济增长极的辐射功能，进一步发挥其引领和带动大西北的核心带动作用，促进区域经济协调发展。

（四）建设西咸新区有利于构建西安内陆开放型经济战略高地，推动我国向西开放。设立西咸新区，有利于进一步发挥欧亚经济论坛、中国东西部合作与投资贸易洽谈会等平台作用，创新体制机制，全面推进对内对外经贸技术交流合作，扩大向西开放，建设丝绸之路经济带的重要支点，不断为西部大开发注入新的活力和动力。

## 二、建设西咸新区的总体思路

### （一）指导思想。

高举中国特色社会主义理论伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕创新城市发展方式，走资源集约、产业集聚、人才集中、生态文明的发展道路，促进工

业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，着力建设丝绸之路经济带重要支点，推进我国向西开放；着力统筹科技资源，提升科技创新能力；着力发展高新技术产业，提升区域综合经济能力；着力健全城乡一体化体制机制，完善公共服务和社会管理；着力保护生态环境和历史文化，提升区域可持续发展能力；着力创新体制机制，提升国际综合竞争能力和地位。努力把西咸新区建设成为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。

## （二）基本原则。

——科学规划，集约用地。按照国家区域发展总体战略、土地利用总体规划、城市和镇总体规划的要求，发挥环境保护规划、水资源供求中长期规划的基础性、指导性作用，合理布局、分步实施、有序推进，切实保护耕地、林地，严格控制新增建设用地，提高土地利用效率。

——以人为本，统筹城乡。切实保护农民利益，以社会建设统领城市建设，在城乡发展形态、基础设施、产业发展、生态保护、公共服务、社会管理等方面系统设计、全面实施，实现城乡统筹协调发展。

——政府推动，市场运作。着力构建服务型政府，进一步完善市场体系，充分调动企业的积极性，吸引和聚集国内外要素资源开发建设西咸新区。

——盘活存量，优化增量。充分发挥西安、咸阳两市科技、教

育、文化、人才等优势，加大整合力度，盘活存量资源。同时，提高增量资源的配置效率，力求资源配置效果最优化。

——传承文化，保护环境。继承和发扬优秀传统文化，增强文化软实力。严把环境保护关，强化污染防治设施建设、运行和监管，防止落后产能向西咸新区转移，实现可持续发展。

——开放创新，先行先试。充分利用西安中心城市地位，加快对内对外开放步伐。坚持解放思想、与时俱进、先行先试，在创新城市发展方式的体制机制和政策措施等关键环节上取得突破。

### （三）战略定位。

——创新城市发展方式试验区。充分借鉴国内外城市建设的成功经验，立足自身实际，将西咸新区建设成为土地节约集约利用、城市空间组团式紧凑布局、生态空间和农业空间环绕周边、城乡有机融合、人居环境优美的现代田园城市，优化城市发展空间，提升城市承载能力，健全城乡发展一体化体制机制，为我国城市发展起到引领示范作用。

——丝绸之路经济带重要支点。发挥区位优势，加快建设丝绸之路经济带重要支点。围绕把西安建设成为富有历史文化特色的现代化城市目标，着力增强综合服务功能，提高我国向西开放的层次和水平，使西咸新区成为具有核心竞争力的新的增长极。

——科技创新示范区。发挥西安科研资源优势，统筹科技综合配套政策，完善科技创新体制机制，将西咸新区建设成为全国一流的高新技术研发基地、科技成果转化基地、创新型产业生产基地。

——历史文化传承保护示范区。依托丰富历史文化和人文资源，探索大遗址保护、文化旅游、生态环保融合发展的新路。加强历史遗址保护和非物质文化遗产传承，形成独具魅力的城市文化，塑造具有特色的城市形象。

——西北地区能源金融中心和物流中心。发挥西咸新区周边能源资源富集和交通便捷的优势，构建以能源交易为主体的金融体系，建设大西北重要的能源金融中心。发挥国际航空港功能和陆地交通枢纽功能，提升物流集散能力，建设全国重要的物流中心。

#### （四）发展目标。

到 2015 年，西咸新区主要基础设施基本建成，产业发展框架基本确立，土地集约利用水平明显提高，生态环境进一步改善，城乡一体的基本公共服务建设取得新进展。

到 2020 年，西咸新区创新城市发展方式取得明显成效，经济综合实力、创新发展能力和人民生活水平大幅提升；西咸一体化建设取得重要进展，为引领大西北发展、推进西部大开发、建设丝绸之路经济带发挥重要作用。

### 三、西咸新区的总体布局

#### （一）规划理念。

以生态文明理念引领新区规划，建设集约紧凑、生态低碳、和谐宜居、富有特色的现代化城市，形成“核心板块支撑、快速交通连接、优美小镇点缀、都市农业衬托”的空间格局。城市发展严格限定边界，禁止无序扩张，实现既满足城市发展，又严格保护耕地、

林地，节约高效用地、用水和保护生态环境的目标。

## （二）规划范围。

西咸新区西起茂陵及涝河入渭口，东至包茂高速，北至泾阳县高泾大道，南至京昆高速，涉及西安、咸阳两市7县（区）23个乡镇和街道办事处，规划控制面积882平方公里，现有人口90万人。规划建设用地具体规模、范围和布局，依据土地利用总体规划和城市（镇）总体规划确定。

## （三）功能分区。

根据资源环境承载能力、开发现状和发展需要，西咸新区在空间上分为生态保护区、都市农业区、历史文化区和城市建设区。

——生态保护区。加强水土保持生态建设，重点对河流、湿地、林地进行生态保护与修复，保持生态多样性，打造绿色生态屏障。

——都市农业区。应用先进技术和现代经营方式，重点发展现代农业、特色农业、休闲农业和农产品加工业，增强农副产品供给能力，促进农业资源永续利用。

——历史文化区。在历史文物保护范围之内，全面保护西咸新区内周秦汉唐历史文化及新发现的遗址、遗存，进行文物和非物质文化遗产展示，促进文化遗产保护与传承。

——城市建设区。重点推动城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，主要集聚产业和人口，建设综合服务设施，适度开展景观建设。

## （四）组团发展格局。

根据区内地理地貌和资源分布情况，新区规划布局空港、沣东、秦汉、沣西、泾河等五个组团。

——空港组团。位于以西安国际空港为核心的渭河以北地带，主要依托西安咸阳国际机场，重点发展临空物流、国际商贸、飞机维修等产业，带动临空制造业集聚发展。

——沣东组团。位于渭河以南、沣河以东地带，紧邻西安高新技术产业开发区，重点发展科技研发、高新技术、会展等产业，建设科技创新中心和国际会展中心。

——秦汉组团。位于咸阳市主城区以北，拥有丰富的秦汉历史文化遗存，重点发展历史文化旅游、生态休闲、创意文化等产业，建设成为具有世界影响力的秦汉历史文化聚集展示区。

——沣西组团。位于咸阳市主城区以南、沣河以西地带，主要承接转化高新技术成果，重点发展新材料、生物医药、新一代信息技术等战略性新兴产业和国际化教育产业，促进战略性新兴产业集聚发展。

——泾河组团。位于咸阳市泾阳县东南部、跨越泾河两岸，重点发展都市农业、节能环保、高端装备制造等产业，率先开展统筹城乡发展示范。

#### **四、西咸新区的重点建设任务**

##### **（一）创新城市发展方式。**

坚持集约节约利用土地，依法依规确定规划建设用地规模和范围，合理划分功能分区，限定城镇发展边界，严禁在建设区外侵占

耕地、林地和无序蔓延发展。通过村镇适当合并、土地复垦、农业现代化等途径，提高农业生产能力，稳定耕地面积和粮食产量。严格按照功能分区，布局层次分明、功能清晰、紧凑集约的城市群落，建设高度集中、立体发展、具有综合功能和人口承载力的核心城区，以历史文化遗址保护带、河流生态廊道、森林博览园、都市农业园区营造绿色田园景观。

## （二）健全城乡发展一体化体制机制。

积极探索农村集体建设用地流转制度改革，有序推进符合条件农业转移人口落户城镇。建立城乡统筹的户口登记、就业服务、社会保障以及教育、医疗卫生等制度。以社会建设引领城市发展，创新公共服务和社会管理，积极培育和引导社会组织、中介机构和社区更多的参与城区事务性管理。

## （三）加快基础设施建设。

加大政府投入力度，创新投融资方式，积极鼓励社会资本参与基础设施建设。加大金融工具创新，引导金融资本支持新区发展。加快新区航空、快速铁路、高速公路等综合交通体系建设。建设区内骨干路网，尽快实现与西安、咸阳交通体系的有效对接。以快速路、城市轨道、大运量公交等多种交通方式，构建区内便捷通畅的交通体系，实现零距离换乘。加强给排水、供电、供气、供热、污水处理等市政设施建设，推行综合管沟模式。建立健全减灾防灾系统，全方位提升城市综合服务能力。推进数字化建设，实现高速宽带无线网络全覆盖，积极推进“三网融合”，全面提升西咸新区信

息化水平。

#### （四）加强生态环境保护。

加大生态保护和污染治理力度，努力提升生态文明建设水平。严格环境准入门槛，切实抓好农业面源污染治理、土壤环境保护及综合治理等工作。加强城乡环境基础设施建设和环境监管能力建设，提升区域可持续发展能力。

#### （五）培育现代产业体系。

按照“资源整合、错位布局、集群发展”的思路，依托西安、咸阳产业资源，注重自主创新，构建创新型产业体系。大力发展现代都市农业，提高农副产品附加值，增加农民收入。重点发展高端装备制造、新一代信息技术、生物医药、节能环保等产业，建成国家重要的战略性新兴产业基地。积极发展电子商务、信息服务等高技术服务业，以及文化旅游、商贸会展、能源金融等现代服务业。发挥西安作为中国服务外包示范城市的优势，打造面向京津沪的数据服务、金融后台服务和软件研发中心。加快发展现代职业教育，培养产业转型升级急需的技术技能人才，实现现代职业教育体系与现代产业体系有机融合、协调发展。

#### （六）建设全国科技创新中心。

坚持“自主创新、统筹资源、提升产业、支撑发展”的方针，增强创新驱动发展新动力，加大高新技术研发投入，创新体制机制，提升科技创新能力。打破中央、军队、地方三类科研院校之间藩篱，推动军民科技融合发展，建设军民两用技术创新和转化平台。不断

提高原始创新，集成创新和引进消化吸收再创新能力，注重协同创新，在重点领域和核心技术实现突破性进展。支持发展技术联盟，搭建公共服务、技术转移和知识产权交易平台，促进科技成果转化成为现实生产力和区域核心竞争力，在重点领域掌握一批核心技术、拥有一批知识产权，造就一批具有国际竞争力的企业。深化科技体制改革，着力破除制约科技创新的体制机制障碍。加强科技创新政策法规的制定和落实，实施科技成果转化的股权激励政策，根据不同类型科技活动特点，建立以科技创新质量和实际贡献为导向的科技评价体系。

#### （七）建设西北地区能源金融和物流中心。

促进能源开发和金融创新有机融合，大力发展能源金融市场，把西咸新区建设成为西北地区能源金融中心。依托西安咸阳国际机场，推进机场口岸大通关建设，发挥西安欧亚大陆桥铁路枢纽优势，大力发展贸易物流，对接全省高速公路网络，形成1小时经济圈。推动航空、铁路、公路联合运输、互联互通和内陆直通式服务，把西咸新区打造成为西北综合交通和物流中心。

#### （八）创新历史文化保护方式。

把历史文化保护放在突出重要地位，坚持“连片保护、系统展现、审慎开发、合理利用”的原则，开展专题研究，科学论证，依法依规合理划定西咸新区的建设用地增长边界，正确处理保护和发展的关系，探索大遗址保护与历史文化旅游、文化产业互动发展模式，提升文化内涵。推动历史文化资源和文化产业、旅游业融合发展

展，加强文化科技创新，推进文化和科技融合，打造具有世界影响力的历史文化品牌，建设国际旅游目的地，在提升国家文化软实力和扩大中华文化世界影响力方面发挥重要作用。

## 五、政策支持

西咸新区开发建设，要以改革创新精神，破解制约城市科学发展的深层次矛盾，走中国特色的新型城镇化道路。

### （一）赋予西咸新区创新城市发展方式先行先试权。

支持西咸新区在城乡社会管理、行政管理体制、科技资源统筹、文化资源保护与开发等方面先行先试。国家有关财税、土地、生态、服务业等政策试点优先考虑放在新区。

### （二）优先布局重大产业项目。

国家在统筹规划重大产业化项目时，对西咸新区给予重点支持，支持高端装备制造、新一代信息技术、生物医药、节能环保等战略性新兴产业重大项目落户西咸新区。对承接鼓励类产业转移项目优先支持。

### （三）加大政策支持力度。

中央财政加大一般性转移支付力度，支持陕西省逐步提高西咸新区基本公共服务水平。国家有关专项资金加大对符合条件项目的支持力度，促进西咸新区相关社会事业加快发展。中央基建投资支持新区符合条件的市政等基础设施、城乡社会事业和生态环保建设。鼓励和支持金融机构进一步加大对新区的信贷支持力度。支持符合条件的企业发行企业债券。鼓励发展各类投资基金，不断拓宽

投融资渠道。

## 六、组织实施

建立西咸新区建设部省际联席会议制度，定期研究解决有关问题。国家有关部门加强对西咸新区开发建设的指导、协调和支持，根据各自职能研究制定相关支持政策措施。陕西省要把西咸新区开发建设放在重要地位，加强组织领导，制定扶持政策，组建强有力的机构做好实施工作，并做好与国家有关部门衔接，保证西咸新区开发建设顺利推进。要协调处理好西咸新区开发与西安、咸阳两市发展的关系，建立统一规划、责权明晰、共建共享的合作机制。