

# 西安市“十二五”规划重大问题研究

## （上册）

西安市发展和改革委员会 编

陕西人民出版社

图书在版编目 ( CIP ) 数据

西安市“十二五”规划重大问题研究(上册) / 西安市发展和改革委员会编. — 西安: 陕西人民出版社, 2010

ISBN 978 - 7 - 224 - 09584 - 5

I. ①西… II. ①西… III. ①地区经济—经济发展战略—研究—西安—2011 ~ 2015 ②社会发展—发展战略—研究—西安市—2011 ~ 2015 IV. ①F127.411

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 257110 号

西安市“十二五”规划重大问题研究 (上册)

---

编 者 西安市发展和改革委员会  
出版发行 陕西出版集团 陕西人民出版社  
(西安北大街 147 号 邮编: 710003)

---

印 刷 陕西海兰印务有限公司  
开 本 880mm × 1230mm 16 开 51.375 印张  
字 数 1300 千字  
版 次 2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 09584 - 5  
定 价 120.00 元

---

# 《西安市“十二五”规划重大课题研究》 编辑委员会

主 编: 王学东

副 主 编: 王新法 刘 秦 杜素珍 任晓今 惠应吉

张尚忠 张效武 郭民权

编辑人员: 匡少家 鲁伟林 王雄飞 任 科 李虎祥

李忠民 高华强 张新尚 马梅芳 赵国庆

陈 侃 冉红斌 张万善 杨宁香 李文亚

雷振祥 巩晓艳 程知逊 王治友 郭晓辉

代正利 孙 福 张晓辉 秦 剑 程 默

王 凯 霍 然

责任编辑: 鲁伟林 匡少家 程 默 王 凯 霍 然

# 序 言

“十二五”时期是我市建设国际化大都市的起步阶段。西安市“十二五”规划是贯彻落实《关中—天水经济区发展规划》的阶段性规划。科学编制和有效实施“十二五”规划，对于贯彻落实十七大精神，全面建设小康社会，加快建设国际化大都市步伐，努力建设人民满意城市，具有重大意义。为提高规划编制的透明度、民主参与度，增强规划的前瞻性、科学性和实效性，2009年5月，西安市发展和改革委员会围绕“十二五”发展思路、发展环境、产业发展、城乡一体、和谐共享、区域发展、改革创新、绿色发展等八个领域，遴选了一批重大研究课题，面向陕西省内外大专院校、科研院所、咨询机构公开选聘研究单位开展研究。目前课题研究已顺利完成，形成近140万字的研究报告。

为了使研究成果更好地服务于规划编制工作，现将研究成果汇编成册，予以出版，以期引起社会各界的重视，为“十二五”规划提供理论支撑。在此，对参加我市“十二五”规划前期研究的单位和为本书出版提供帮助的有关人员表示衷心感谢。

由于编辑量大，时间仓促，书中难免有错漏之处，敬请斧正。

王学东

2010年5月

# 目 录 >>>

## CONTENTS

### ■ 发展思路 .....

- 西安市“十二五”国民经济和社会发展总体思路研究（一） 2
- 西安市“十二五”国民经济和社会发展总体思路研究（二） 19
- 西安市“十一五”固定资产投资效果评价及“十二五”思路研究 36
- 西安市“十二五”重大项目规划研究 44
- 加快转变西安经济发展方式的思路和重点研究 65

### ■ 发展环境 .....

- 西安市“十二五”经济社会发展环境及阶段性特征研究 75
- 西安市“十一五”规划执行后评估研究 91
- 城市价值兑现期的西安发展战略研究 113

### ■ 产业发展 .....

- 西安市现代产业体系研究 125
- 西安市“十二五”工业发展思路研究 140
- 西安市服务业发展思路研究 174
- 做大做强西安市旅游业对策研究 190
- 西安市“十二五”时期金融业发展思路 216
- “十二五”时期西安文化产业发展研究 238

### ■ 城乡一体 .....

- 西安市“十二五”农村经济发展研究 257
- 推进西安城市化进程对策研究 290
- 西安市“十二五”规划统筹城乡发展对策研究 323



# 发展思路

FAZHANSILU



## 西安市“十二五”国民经济和社会发展的 总体思路研究（一）

课题承担单位：西北大学经济管理学院

课题负责人：白永秀 西北大学经济管理学院

课题组成员：任宝平 西北大学经济管理学院

严汉平 西北大学经济管理学院

惠 宁 西北大学经济管理学院

安树伟 西北大学经济管理学院

马晓强 西北大学经济管理学院

郝心华 西北大学经济管理学院

邵金萍 西北大学经济管理学院

赵 勇 西北大学经济管理学院

吴振磊 西北大学经济管理学院

## 一、西安市“十二五”国民经济和社会发展环境分析

西安市制定国民经济与社会发展第十二个五年规划，有其特殊背景，即金融危机后世界经济触底复苏，国内经济企稳向好，关中一天水经济区获准建设，这要求西安重新定位和重新规划时，既要突出继承性和持续性，又要突出创新性和开拓性。

### （一）西安市“十一五”经济社会发展取得的成就与存在的问题

#### 1. 西安市“十一五”经济社会发展取得的成就

五年来，全市以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观，紧紧围绕“建设具有历史文化特色的国际性现代化大都市”的目标，创新体制、调整结构、优化环境、全面发展，圆满完成了“十一五”规划确定的主要目标和任务。

（1）国民经济持续快速增长，综合经济实力明显增强。西安市“十一五”规划预期的主要发展目标提前实现。全市生产总值由2006年的1473.35亿元增加到2009年的2719.1亿元，首次突破2000亿元大关。“十一五”前四年，生产总值平均增长速度达到14.5%，高于规划目标1.5个百分点，分别高于“九五”和“十五”时期的1.0和1.2个百分点。生产总值在副省级城市中排位大幅靠前。2009年面对金融危机的严峻挑战和复杂的国际国内形势，全年实现生产总值2719.10亿元，提前完成“十一五”规划原定的2580亿元的目标。2009年全市财政总收入400.29亿元，同比增长23.4%。由此表明，西安经济继续在高位平台上平稳较快发展。

（2）特色优势产业逐步形成，产业竞争力明显提升。“十一五”确立的高新技术产业、装备制造、旅游业、现代服务业和文化产业五大主导产业的特色得到进一步突出，产业优势开始发挥。全市工业增加值由2006年的474.31亿元增加到2009年的1148.77亿元，年均增长28.3%，大大快于“十五”期间全市工业增加值年均14.7%的增长速度。“十一五”前四年西安“五大主导产业”对全市国民经济发展的支撑带动作用进一步显现。以航空航天、通信设备与元器件、生物医药、光机电一体化为支柱的高新技术产业正在快速壮大；以飞机、汽车、电器以及通用、专用设备为核心的装备制造业投资力度加大，发展加快；旅游业开辟了生态旅游、乡村旅游、文化旅游和红色旅游等新亮点；以物流、会展、金融、服务外包为重点的现代服务业发展迅速；以创意、影视、文博、文艺演出、新闻出版、健身娱乐为主体的文化产业异军突起。

（3）城市建设管理成效显著，综合服务功能明显提升。“十一五”期间，各项城市基础设施项目建设加快，前三年完成城市基础设施投资611.12亿元，年均增长率超过20%。仅2009年就有235个市级重点建设项目，完成投资803亿元，完成年计划的139.4%。地铁二号线加快施工，一号线全面开工，三号线提前开工，三环路全线建成通车。城中村和棚户区改造得以顺利推进，2009年完成45个村整村拆迁和18处棚户区拆迁扫尾工作，新启动6个棚户区改造项目，全年安置房累计开工面积978万平方米，竣工面积87万平方米，安置回迁5038户、16889人。完成大绿二期工程，三年植绿大行动成效明显，工程造林19.77万亩，新建、改造绿地广场66个，新增城市园林绿化面积486万平方米，全长6.2公里汉城湖蓄水运行，新增水面850亩。城市环保功能得到切实增强，荣获“国家卫生城市”，“国家园林城市”已通过住房和城乡建设部公示。全面加强社会管理，2009年获第三届“全国社会治安综合治理优秀城市”、全国治安环境最高奖项“长安杯”。和谐社区建设成效明显，新城、碑林被评为全国和谐社区建设示范区。

（4）新农村建设扎实推进，城乡协调新格局初步呈现。一是整体态势良好。如果“十一五”

初的2006年新农村建设发展水平指数为100,2008年这一指数达到120,表明西安新农村建设呈现良好态势。二是农村基础设施建设步伐加快。农业生产设施、农村生活条件不断改善。截至2008年底,全市实现了村村通公路,通车里程达9672公里,等级公路7281公里,全市146个乡镇、2862个行政村、2813个自然村通了油(水泥)路,通油路率分别达到98.6%、92.7%、68.8%。2008年底,全市自来水通村率达到61.5%。农村卫生工作得到长足发展,小病不出村、大病有准备的良好就医局面基本形成。2008年,全市2749个行政村设立卫生室3546个,覆盖率达87.4%。三是农村社会事业加快发展。全面实施农村义务教育经费保障机制,全市义务教育阶段共为122.46万人次免除杂费及补助公用经费1.61亿元。截至2008年底,全市已有1505个行政村接入有线电视信号,入村率为47.9%,全市广播电视覆盖率为99.82%,基本完成规划目标。新型农村合作医疗制度全面展开。2009年,全市新型农村合作医疗参合率为96.77%。四是现代农业取得新成就。全市特色农业经济类种植品种增多,规模扩大。2008年,粮经产值比为38.4:61.6,提前完成规划5:5的要求。农产品加工业得到进一步发展。2008年,规模以上农产品加工企业120家,其中市级以上农业产业化重点龙头企业为83家,省级以上龙头企业为24家,超过规划目标12家。旅游观光农业成为西安农业经济新的增长点。到2008年,全市形成多种形式与一定规模的旅游观光农业园区84家,其中万亩以上10家,全市无公害农产品基地124个,无公害产品80个,绿色企业23家,绿色产品80个。农业生产组织化程度大幅提高。截至2008年,发展农民专业合作社经济组织303个,平均每年100个。

(5) 体制改革不断深化,对外开放取得新进展。一是国有企业改革改制进展顺利。“十一五”前四年累计完成178户国有企业改制,改制面达到98.5%;组建了市投资控股公司、市建工集团、市水务集团,整合市机电化工和市轻纺建材国有资产管理公司;陕鼓集团重组上海鼓风机公司、纺织产业整合等10大资产重组项目进展顺利。二是非公有经济健康发展。2009年非公有经济增加值实现1325.03亿元,占全市生产总值48.73%,提高1.13个百分点。三是城市投融资体制改革不断深化,多渠道融资和多平台运作的格局基本形成。全国首家国家级航空产业基金管理公司和开元城市发展基金获批设立,市商业银行财务重组全面完成,11家小额贷款公司和高陵阳光村镇银行获准成立,顺利发行中期票据11亿元、城投债15亿元,首发上市企业1家,上市再融资3家。四是文化体制改革全面推进,基本完成了文化单位的“事转企”改制,建立和完善了现代企业运行机制。五是在对外开放上,积极承接国际国内产业转移,西安保税物流中心得到国家批准。2009年,实际利用外商直接投资12.19亿美元,增长6.2%,实际引进内资676.5亿元,增长13.15%。实现服务外包合同金额2.2亿美元,增长51%。目前,已有60个国家和地区在西安设立了2654家三资企业,世界500强企业中已有96家在西安投资。

(6) 民生事业全面发展,人民生活质量显著提高。2009年,全市民生八大工程投入资金13.2亿元,完成项目577个。西安城乡居民社会保障体系逐步建立,保障范围不断扩大,政策措施不断完善,参保人数逐年增加。2009年,西安养老保险社区管理服务率达79.7%,失业保险社会化发放率达98%,农村新型合作医疗参合率达96.2%。到2009年底,全市参加养老保险的达170.12万人,新增扩面14.51万人;失业保险达127.78万人,新增扩面2.23万人;医疗保险达352.42万人,新增扩面88.8万人;工伤保险达104.11万人,新增扩面8.21万人;生育保险达81.95万人,新增扩面7.49万人。“十一五”前四年,全市城镇居民人均可支配收入年均增速18.5%,高于规划目标9.2个百分点,2009年城镇居民人均可支配收入18963元,提前两年实现“十一五”规划目标。农村居民人均纯收入在2009年达到6275元,增长20.4%。农村居民人均纯收入由2005年的3460元增加到2009年的6275元,提前一年超额完成原定5500

元的目标。

(7) 节能减排取得一定成效。“十一五”期间，全市资源利用效率有较大提高，深入推进节水型社会建设。“十一五”前四年全市万元生产总值综合能耗年均下降 5.42%。2009 年化学需氧量和二氧化硫分别减排 1.99 万吨和 2.15 万吨，超额完成省上下达的年度减排任务。市内主要河流水质普遍开始好转，7 条入渭一级支流，有 2 条达到地表水环境功能区标准，2 条河流水质基本达到Ⅳ类水体，其余 3 条河流污染负荷也大幅度下降。

总之，西安“十一五”期间经济社会的持续发展为“十二五”健康快速发展奠定了坚实基础，推动西安经济社会进入最佳发展期和城市价值最佳兑现期。

## 2. 西安市“十一五”经济社会发展存在的问题

(1) 经济发展方式仍需进一步转变。一是“十一五”期间节能减排虽然取得较大进展，但是仍面临较大压力，与又好又快发展的要求存在相当距离，低碳产业和绿色产业发展压力较大。“十一五”前三年，全市万元生产总值综合能耗累计下降 15.2%，与“十一五”规划累计下降 25% 的目标有较大差距。二是高新技术产业增加值在 GDP 中占比提高有压力，2009 年，全市高新技术产业增加值达 296.38 亿元，占当年 GDP 比重为 10.9%，与“十一五”规划的 13% 还有距离，“十一五”末要实现这一目标还有较大难度。三是经济发展的外贸贡献不足，外贸出口总额太小，2009 年出口为 33.3 亿美元。

(2) 机制障碍依然存在。西安经济社会发展的体制机制性障碍仍然存在。一是统筹科技资源的路径不明确，推进“知识创新、技术创新、产业创新”的渠道不畅通，很大程度上制约着科技资源大市向经济强市的转化；二是推进城乡经济社会一体化的机制不完善，城乡之间良性互动水平有待进一步提升。

(3) 中小企业与民营企业发展相对滞后。中小企业与民营企业融资难的问题没有得到根本解决，在很大程度上制约了它们的发展。西安规模工业增加值在工业增加值中占到 78%，充分说明小企业和民营企业不发达。

(4) 社会发展存在薄弱环节。城市管理仍需加强，城市交通秩序、治安环境有待改善；就业形势依然严峻，住房、医疗、保障等问题仍较突出；区域发展不平衡，农村公共服务和基础设施还比较薄弱，农民增收还比较困难；政府工作人员服务意识、办事效率有待进一步提高。

## (二) 西安市“十二五”国民经济和社会发展所面临的机遇与挑战

### 1. 机遇

(1) “十二五”期间，国家发展的大思路为西安经济发展提供了机遇。在“十二五”期间，国家将会重视转型，“由大国转向强国”，“由富国向富民政策转型、注重战略性新兴产业发展”，通过一些重大措施或途径来解决长期存在的问题，比如扩大内需，注重自主创新、城乡协调、改善民生、节能环保，以及提升经济开放水平，国家千方百计寻找新的增长动力与区域，而西安正是国家新的增长区域。

(2) 后危机时代经济结构的调整为西安经济社会发展带来机遇。一是后危机时代国家突出强调结构调整，将发展一些战略性产业，比如装备制造业、能源产业，而这些产业是西安的优势所在；二是金融危机对发达地区的影响，为欠发达地区承接产业转移提供了机遇，各级政府出台新的经济刺激计划为西安产业快速发展提供了新机遇；三是伴随着宏观经济的企稳向好，“危”更多的转化为“机”。

(3) 《关中—天水经济区发展规划》的实施为西安发展提供了机遇。《关中—天水经济区发展规划》，提出了“建设大西安、带动大关中、引领大西北”、“基本建成以西安为中心的全国内

陆型经济开发开放战略高地、统筹科技资源改革示范基地、全国先进制造业重要基地、全国现代农业高技术产业基地和彰显华夏文明的历史文化基地”、“着力打造西安国际化大都市”、“把西安市建设成国家重要的科技研发中心、区域性商贸物流会展中心、区域性金融中心、国际一流旅游目的地”，这些新提法和新定位为西安发展提供了机遇。同时，《西咸新区规划建设方案》的推出与实施，将有助于从空间延展和产业提升等多方面发挥协同效应、共享效应和品牌效应，这些都为西安进一步发展提供了机遇。

(4) 陕北能源化工基地建设带来的物流南移和产业链延伸为西安产业结构的调整提供了新的机遇。一是承接陕北能源化工基地物流南移给西安物流业以及相关配套服务业发展带来新机遇。二是为利用陕北能源产业链的延伸，进行协作，在西安郊区建设重化工项目，重点是对陕北能源化工上游产品的精加工、深加工，这也为西安产业结构调整提供了重要机遇。

(5) 生态意识的增强与生态产业的发展为西安优势产业的发展提供了机遇。一是生态意识的增强和对生态产业的关注，为开发秦岭、打造国家中央公园提供了机遇；二是为利用西安优势发展绿色产品，增加绿化面积，提高城市绿化率和植被覆盖率，改善人居环境，提供了机遇；三是生态旅游的兴起，为调整西安旅游产业结构、培育新的旅游经济增长点提供了新的机遇。

## 2. 挑战

(1) 周边省市经济发展带来的挑战。一是周边区域中心城市快速发展为西安发展带来了压力。重庆升格为直辖市，成都加快发展，郑汴经济一体化的快速发展，呼包鄂以及兰州、银川经济的高速增长都给西安的发展造成了压力，形成了众多竞争对手。二是国家出台的一系列区域规划带来的压力。虽然国家出台了《关中一天水经济区发展规划》，但最近国务院通过了《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》和《海南国际旅游岛发展规划》，同这些地区的经济总量与实力相比，西安自身经济总量小，以它为中心形成的关中一天水经济区整体实力弱，至今没有引起中央的足够重视，而长三角、珠三角、京津冀地区在快速发展。此外，区域发展的战略制高点正在快速被其他区域所控制，西安在经济发展中的协调力、控制力、渗透力相对减弱。

(2) 省内各地区发展带来的挑战。一是新兴能源化工基地带来的压力。近年来，伴随着资源性产业的发展，榆林、延安等地的经济增长速度、财政收入增长速度等指标均高于西安，从发展速度和集聚资源等方面对西安发展造成了巨大的压力。二是由于榆林、延安、咸阳等市工业的快速发展，造成西安在城市建设用地需求与国家核准的占地配额的极大矛盾中处于越来越不利的地位。三是陕南生态发展，尤其是新型特色产业的蓬勃发展也给西安带来压力。西安在陕西经济整体中的地位相对下降了，也给西安未来发展造成较大挑战。

(3) 国家强力实施的节能减排政策某种意义上给西安发展带来的挑战。“十二五”期间，国家提出进一步推进经济发展方式转变，重点发展低碳经济、绿色经济，进一步强化节能减排，这给西安发展提出了更高的要求，在很大程度上是严峻挑战。生态环境质量根本改善任重道远。受北方城市自然生态条件和经济快速发展的影响，根本改善空气质量、治理环境等任务十分艰巨。

(4) 环境的复杂性和不确定性对西安发展带来挑战。后危机时代，繁荣和下行并存，国内由于物价问题和房地产市场、就业状况等均存在诸多不确定性因素，这会造成国家政策波动。政治经济层面上诸多复杂性因素给西安经济社会发展、结构调整以及小康社会的全面建设均带来难以确知的挑战。国内经济社会发展所赖以实施环境的多变性与复杂性，干旱、雪灾等自然灾害的不确定性，对西安也构成诸多负面影响。

## 二、西安市“十二五”国民经济和社会发展的指导思想、基本原则、总体思路与发展目标

### （一）指导思想

“十二五”期间，西安市国民经济和社会发展的指导思想是：坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，以关中一天水经济区建设为契机，坚持国际化、市场化、人文化、生态化发展理念，以改革开放和自主创新为动力，以优势特色资源整合为抓手，加快转变经济发展方式，以优化产业结构，推进城市化建设为重点，提高广大人民群众的生活水平，做大做强西安的经济总量，全面提升城市的服务功能，不断提高政府的社会管理水平，促进城乡经济社会一体化新格局的实现，建设经济发展、社会和谐、开放包容、人民满意的国际化新西安。

### （二）基本原则

#### 1. 以人为本的原则

以人的全面发展为目标，更加关注民生，加快发展社会事业，提高市民素质和城市文明程度；以解决人民群众面临的问题为工作重点，解决好涉及群众切身利益的实际问题，协调好各种利益关系，坚持富民强市，稳步提高城乡居民收入，使全市人民共享改革发展成果；同时，为人民群众创造安全稳定的社会环境。

#### 2. 可持续发展原则

以经济社会协调、城乡协调、区域协调等为目标，以转变经济发展方式为主线，不断优化产业结构，大力发展绿色经济、低碳经济等新型产业，解决发展中的失衡问题，加快发展进程，实现科学、可持续发展。

#### 3. 发挥优势原则

发挥科技教育资源优势，不断增强自主创新能力，突破体制机制障碍，推动“知识创新→技术创新→产业创新”的转变，实现科技优势向经济优势的转变；发挥已有产业优势，做大做强优势产业，为优势产业发展创造良好的发展环境，并以此为基础，进一步做大做强；发挥文化资源优势，充分挖掘和利用千年古都的文化资源，保护好历史文化名城的独特风貌，探索建立文化资源开发利用的新方式、新方法，促进文化资源转化为现实生产力，彰显西安人文之都、现代新城的魅力。

### （三）总体思路

西安市“十二五”发展的基本思路是：围绕“一个目标”，提高“五个能力”，实施“六大战略”，抓好“七项任务”。

“一个目标”：建设经济发展、社会和谐、人民满意、开放包容的国际化新西安。

“五个能力”：经济成长能力，自主创新能力，政府管理与服务能力，国际合作与区域主导能力，市民的向心力、凝聚力。

“六大战略”：总量扩张战略、产业集群带动战略、技术引领与产业创新战略、基础设施提升战略、城乡经济社会一体化战略、低碳战略。

“七项任务”：做大做强经济、做新做优产业、统筹城乡发展、转变发展方式、深化体制改革、完善公共服务、拓展合作开放。

#### (四) 发展目标

西安市“十二五”经济社会发展的总体目标是：在国际上，打造展示华夏文明的基地、中西方文化交流平台 and 世界著名旅游之都；在国内打造重要的科技创新基地、先进制造业基地和国内一流的宜居城市；在西部，成为物流、金融、商贸、会展、总部经济、创业中心以及首选的宜居之城，成为西部的领军城市，综合实力再上一个新台阶，区域中心地位明显提升。

具体来讲，在“十二五”期间，西安经济社会平稳发展，综合实力和竞争力明显提升，自主创新能力显著增强，支柱产业的贡献率提高，主导产业的带动效应显著，新兴产业成为经济发展的重要推动力，初步建成全国重要科技研发中心、区域性商贸物流会展中心、区域性金融中心以及国际一流旅游目的地；城市基础设施进一步完善，人文特色更加突出，生态化建设成效明显，山水园林城市建设全面推进，国际化大都市的特色初步形成；市场化程度进一步提高，国际化进程明显加快，全国内陆型经济开发开放战略高地建设初见成效；社会主义新农村建设取得更大成效，城乡经济社会一体化迈出新步伐；社会保障体系进一步健全，就业岗位不断增加；居住、交通、教育、文化、卫生和生态环境进一步改善，城乡人民收入水平和生活质量普遍提高；社会更加安全、稳定、民主、和谐。

### 三、西安市“十二五”国民经济和社会发展的重大战略

#### (一) 总量扩张战略

总量扩张包括经济总量扩张、城市规模和空间的扩大两个层面。

##### 1. 经济总量扩张

目前西安经济总量虽然有较大提高，2009年GDP达到2719.1亿元，但与发达城市相比还有很大的差距。例如，同期广州、重庆和成都分别为8215亿元、5096亿元、3901亿元。经济总量的差距影响西安城市形象和城市地位，严重制约着西安经济社会的全面发展和城市作用的发挥，经济的弱势已经成为西安进一步发展的瓶颈。西安只有实现经济总量的快速扩张，才能发挥西安市的渗透辐射能力，带动大关中，引领大西北，推动大中国，实现跨越式发展，建成国际化大都市。因此，持之以恒地扩张总量，将是西安市未来5年乃至更长期发展的首要战略，“十二五”期间继续以扩大经济总量为目标，全面提升西安市的总体经济实力，力争到2015年西安市GDP突破万亿元、财政收入突破千亿元。

##### 2. 城市规模和空间

总量扩张战略的另一层含义是扩大西安城市的规模和扩宽城市发展空间。西安现辖9区4县，总面积10108平方公里，常住人口830.54万人，户籍人口764.25万人（2008年），与同样的西部超大城市成都在人口和地域面积上无法相比。（成都市辖10区4市6县，总面积12390平方公里，2008年常住人口1270.6万人，户籍人口1125.0万人）。西安是新亚欧大陆桥中国段陇海兰新线上最大的中心城市，是中国地理位置上东南西北最中心的国际大都市，也是国家规划中关中一天水经济区城市群的核心发动机，而目前西安的城市规模和城市功能都无法与其应有的和潜在的地位相适应。因此，“十二五”期间西安应加快城市规模和空间扩张的步伐，为西安实现跨越式大发展提供条件。具体思路是向北以市政府北迁和西安经济技术开发区为依托，沿渭河两岸发展，推动西铜经济一体化，将渭河逐步建设成为西安市的城中河；向南通过长安区的建设及秦岭旅游的发展，拉近西安与秦岭的距离，使秦岭成为西安市的城市公园；向西配合西咸新区的建设，逐步实现西咸经济社会一体化；向东依托泾渭生态区和国家港务区发展，推动西临经济社会一体化发展，将临潼兵马俑

真正囊入西安市的怀中。力争“十二五”末实现西安市城区北触铜川，南抵秦岭，西接咸阳（杨凌），东达临潼。同时，在现有人口规模的基础上，利用西咸一体化、西铜一体化的发展和四大新区的建设，吸纳常住人口，力争在“十二五”末，使西安市常住人口突破1000万人。

在拓展城市发展空间上，一方面进一步建设地铁、公路、铁路、航空四位一体的城市立体交通网络，另一方面加快信息网络和“数字化城市”的建设，完善功能，提高层次，使西安成为真正具有影响力的国际大都市。具体来讲，“十二五”期间：在地铁方面，加快城区地铁网络的建设，并向城郊拓展，力争东抵纺织城、西达西咸新区、北至草滩、南接大学城。在公路方面，尽快建成西安连接关中一天水经济区城市群的高速公路交通网络；将秦岭纳入西安公路交通网络的重要节点；提升城市公路的档次和级别，改善城市交通状况。在铁路方面，进一步建设陕北—西安—东部的“L”形铁路支架，以配合陕北能源化工产品 and 物流的转移；加快高速铁路的建设，不断提升铁路吞吐能力，缩短西安与其他城市的空间距离，提升西安一日交通圈的覆盖率。在航空方面，要将西安建成中国中西部最大的内陆国际航空港，拓展西安国际空港的功能，力争新增30条国内航线及20条至南亚、中亚、西欧和北美等城市的国际航线，新增旅客吞吐量800万人次。在信息网络方面，利用科技资源，构建城市宽带多媒体信息网络，加快西安“数字化城市”建设，使西安与世界的交流更便捷、通达。

## （二）集群发展战略

“产品—企业—产业”是一个地区经济发展“三位一体”的载体，而由此形成的产业集群对一座城市的经济发展和影响力的提升具有巨大的推动作用。因此，西安在“十二五”期间要重视产品、企业和产业“三位一体”的载体建设，并在此基础上积极培育优势产业集群，发挥产业集群效应对经济发展的拉动力。

名牌产品是提升一座城市知名度和美誉度的重要手段。西安市名牌产品少，特别是在全国具有影响力的名牌产品严重缺乏，制约和影响西安现代城市形象。“十二五”期间要重视名牌产品的培育问题，应着力围绕西安市的优势产业，在航空航天、石油化工、装备制造业、农副产品加工、文化旅游产业等领域培育一批中国名牌和陕西名牌产品。力争在“十二五”期间，新培育中国名牌5个，新培育陕西省名牌15个。（参见表3—1）

西安大企业数量有限，尽管已经有96家世界500强企业落户西安，但相对于东部发达城市和成都等西部城市仍有一定差距，西安本土化的大企业数量有限，发展相对滞后。因此，“十二五”期间，引进与培育大企业，提升西安企业的层次，是提升西安城市竞争力的重要抓手。通过大企业提高西安的经济总量，扩大西安在世界的知名度。在“十二五”期间应力争引进30—40家世界500强企业落户西安，重点是引进500强中的装备制造业、能源化工产业及新材料等行业的企业；新增销售收入超过100亿的3—5家、50亿元的8—10家、10亿的10—20家的市属龙头企业，力争3—5家本土企业入围中国企业500强。

西安已经具备产业集群发展的基础和条件，在“十二五”期间，西安市应以产业园区为依托，培育企业集群和重点企业，以重点企业为龙头，重点打造十大优势产业集群，使其成为西安乃至全国最具影响力的产业集群。

表3—1 “十二五”重点发展的产业集群

产业集群带名称	依托的龙头企业
航天科技产业集群带	以中航四院、五院、六院、九院为依托，加快发展以卫星应用产业为主导的民用航天产业集群
航空科技产业集群带	以西飞公司、西航公司等企业为骨干，进一步完善航空产业链，扩大产能和市场份额
石油化工产业集群	以中石化西安分公司、西化厂、惠安化工公司等企业为骨干，形成石油化工产业集聚地

续表

产业集群带名称	依托的龙头企业
轻工用品加工产业集群	以可口可乐、青啤汉斯、银桥乳业、纺织集团、伟志公司等企业为骨干,发展食品饮料、纺织和服装加工等产业,创建名牌产品,提高市场占有率
通用和专用制造业产业集群	以中交西安筑路机械公司、中钢西安重机公司、陕鼓集团、标准股份等企业为骨干,实现专用通用设备制造业的有效整合和规模扩张
输变电成套设备研发制造集群	以西电集团为主,建成全国重要的输变电成套设备研发制造集聚地
太阳能光伏和半导体照明产业集群	以美国应用材料公司、陕西电子信息集团、西安隆基硅材料有限公司、BP 太阳能等企业为骨干,抓紧建设西安半导体产业园,发展太阳能光伏和半导体照明产业
电子信息产业集群	以中兴、华为、海天天线等企业为骨干,重点发展现代通信设备、软件产业、集成电路及新型电子元器件,力争达到电子信息产业领先地位
汽车及零部件产业集群	以陕重汽、比亚迪、法士特等企业为骨干,延长产业链,提高零部件地方配套率,促进汽车产业聚集和壮大
文化、旅游及会展产业集群	以西安曲江文化投资产业集团有限公司、陕旅集团、西旅集团等企业为骨干,培育广播影视、新闻出版、文化旅游、广告会展等一批文化产业重点行业。

### (三) 技术引领与产业创新战略

产业是经济发展的载体,技术是产业腾飞的翅膀。创新型国家的建立和创新型城市建设,要求推进产业创新,建立低能耗、低污染(或无污染)、低排放、高附加值的现代新型产业。因此,西安应发挥科技资源的优势,加快科技资源统筹利用的步伐,推动科技资源优势向科技产业优势和经济优势转变;以技术引领带动西安传统产业的创新与发展,进一步调整产业结构,培育发展以太阳能光伏材料为代表的新兴产业,建立健全现代产业体系。“十二五”期间,在“十一五”五大特色产业以及“四区两基地”的基础上,采取不同的产业政策,重点创新和发展三类产业(参见表3—2),即支柱产业(产值大、贡献率高的产业)、主导产业(关联度大的产业)和新兴产业(发展潜力大的产业)。围绕三类产业,积极扶持“九区两基地”建设(参见表3—3),增强其经济实力,实现产业发展的延续性与创新性。以11个重点产业园区(参见表3—4)为载体,促进科技生产力转化和产业升级与创新。

表3—2 西安市“十二五”产业发展一览表

支柱产业	航空航天、汽车产业、输变电成套设备研发制造、石油化工、电子信息
主导产业	文化、旅游、房地产、纺织食品、生物医药
新兴产业	太阳能光伏和半导体照明、现代物流、会展

表3—3 西安市“十二五”建设“九区两基地”一览表

九区	高新区、经开区、曲江新区、浐灞生态区、渭北产业聚集区、国际港务区、皇城发展区、秦岭北麓生态休闲旅游区、沣渭新区
两基地	阎良航空高技术产业基地、西安民用航天产业基地

表3—4 西安市“十二五”重点产业园区定位

产业园区	目标定位
西安高新技术产业开发区	打造中国科技创新中心、创建世界一流高科技园区
西安经济技术开发区	西部最大的制造业基地和西安城市新中心



续表

产业园区	目标定位
西安曲江新区	国内具有核心竞争力的文化产业基地和“中国文化复兴之地”
西安浐灞生态区	打造西部第一水城和蕴涵自然、人文、历史、山水的城市生态区
渭北产业聚集区	打造西部最大的新材料、现代化工产业基地和现代装备制造产业集群
西安国际港务区	打造国际化、现代化的大型商贸物流园区,建设宜居宜商的东部新城
皇城发展区	逐步恢复古代都市风貌,打造世界一流的,最具古城文化特色、最具人气和商业价值的历史文化中心和商业区
秦岭北麓生态休闲旅游区	以保护为重点,打造人文、自然生态旅游区
沣渭新区	形成城市特色功能区、生物和环保产业聚集区
西安阎良航空高技术基地	中国最具实力的航空产业发展基地和亚洲最大的航空旅游、会展中心
西安航天科技产业基地	西部最大的以航天民用产业为主、军民结合的航天科技产业基地和产业聚集区

#### (四) 基础设施提升战略

基础设施是城市功能完善的重要标志。西安要建立国际化的大都市,必须大幅提升基础设施的档次,提高基础设施服务水平。经过多年发展,虽然西安已经形成了比较完善的基础设施体系,但与国际化大都市的要求和西安城市规模扩张的速度相比仍有较大的差距,某种程度上基础设施的落后,已经成为西安城市发展的瓶颈。“十二五”期间,西安基础设施建设主要是提升设施的层次,完善服务功能,建立多层次、立体化、高效率、服务优质的现代城市交通、通信、水电气网络。在城市规划设计和建筑方面,要有战略眼光,打造品质一流、规模宏大、具有长安特色的标志性的建筑物,使其成为西安的象征和名片;将交通设施、城市建筑、管道网络、城市绿化统筹考虑,形成3—5条宽百米、两侧附有绿化带、绿化带外具有特色建筑群的主干道,修护、提升和完善城市管道网络,提高通信设施水平。

#### (五) 城乡经济社会一体化战略

建立城乡经济社会一体化新格局是国家规划的重大战略,是实现全面小康社会,建立完善的社会主义市场经济体制的重要内容。西安作为关中一天水经济区的核心城市要对周边地区发挥辐射带动作用,缩小城乡区域差距,必然要求城乡经济社会统筹发展,实施工业反哺农业,城市支持农村,实现城乡公共服务均等化,提高农村生活水平,建立和谐城乡关系。“十二五”期间,一是通过拉大西安城市框架,将周边农村人口纳入西安市,增加西安市区人口,提高西安城市化水平;二是通过“九区二基地”和八大产业集群的建设,通过产业配套和服务,以产业为载体,将城乡发展联系起来,实现产业发展互动;三是通过“县城—中心镇—大村”三位一体的城镇体系建设,推进户县、蓝田、周至等几个县区的发展,提高县区的城镇化水平;四是依托关中一天水经济区和以西安为中心的关中城市群建设,进一步提升西安市的基础设施水平,提高西安城乡互动的便利度,促进城乡经济社会良性互动,逐步实现城乡建设规划一体化、城乡市场体系一体化、城乡产业发展一体化、城乡经济主体一体化、城乡公共服务一体化、城乡基础设施一体化、城乡社会管理一体化,以及农民市民化为代表的城乡生活方式一体化等“八个一体化”的目标。

#### (六) 低碳战略

低碳经济是社会发展的必然趋势,并已成为国家“十二五”发展的重要战略之一。西安总体发展目标是要建立国际化大都市、世界著名旅游之都、国内一流的宜居城市,这些都要求西安必须顺潮流而动,走节能减排、低碳经济的发展之路。因此,低碳战略无疑应当成为西安“十二五”发展的重要发展战略。西安市“十二五”期间,低碳战略的重点包括三个方面:一是进一步调整产业结构,减少高耗能、高排放企业,同时提倡企业的低碳生产。二是与国际低碳城市、低碳企业建立合作联盟,学习国外城市和技术企业的技术和经验。三是进一步宣传低碳经济,让低碳思想融入企业和市民生活的方方面面。

### 四、西安市“十二五”国民经济和社会发展的重点任务

“十二五”是西安经济社会快速发展的重要阶段,也是落实《关中—天水经济区发展规划》的重要时期,继续以扩大城市规模、提高经济总量、优化产业结构、促进城乡一体化为重点,以发展低碳经济、完善公共服务、体制改革和创新及扩大对外开放水平为突破,加快人文西安、活力西安、和谐西安建设,推动经济社会又好又快发展。

#### (一) 扩大城市规模和经济总量,加快经济平稳较快发展(做大做强经济)

“十二五”期间,西安应进一步拓展城市空间,优化城市空间结构和功能结构,扩大经济总量,实现经济的平稳较快发展。

##### 1. 拓展城市空间,优化“一城多心”架构

向东,进一步推动临潼—新筑—未央湖—草滩—六村堡—咸阳为一线的渭河休闲旅游经济带开发力度,拓展新的城市发展空间,实现西(安)—(临)潼一体化。向西,大力发展沣渭新区,推进西咸一体化。向南,推动长安新区的建设,合理开发利用秦岭北麓旅游资源和空间。向北,加快泾渭新区与主城区的衔接及整体发展,同时进一步扩展泾渭新区以北区域发展空间,实现西(安)—铜(川)一体化。此外,改变中心城区作为城市单一中心的格局,强化东南西北已有城市次中心发展,形成东部以浐灞开发区为中心、南部以大学城为中心、西部以沣渭新区为中心、北部以泾渭新区为中心的多城市中心格局,使城市空间结构体系更加优化。

##### 2. 进一步完善城市功能分区和城镇体系

明确城市区域重点和发展特色,进一步调整城市功能分区。在古城墙以内,恢复历史文化古城风貌,彰显古城特色。在主城区,形成以人文旅游、文化服务、商业零售业为主的格局。东部依托浐灞、纺织城新区,建设会展、金融、旅游和高尚住区。西部以三桥为中心,加快与咸阳联结综合开发。南部文教科研区,与长安中心区衔接,发展大学园区、高尚住区和旅游休闲度假区。北部发展以经济技术开发区为中心的制造业区和围绕交通枢纽的综合发展区,以铁路北客站为依托,带动周边区域的发展,增强区域性中心城市的集散辐射功能。按照统筹区域发展的原则,综合配置各类资源,节约土地、集约发展、合理布局,形成中心市区、中心城镇和镇的三级城镇体系。在中心市区以外,进一步发挥高陵、周至、户县、蓝田县城四大中心城镇,加强城镇公共设施建设,完善服务功能,提高承载能力。

##### 3. 加大固定资产投资

一是加大城乡基础设施建设力度,在铁路、地铁和轨道交通、水利、环保、生态建设等方面加大投资。二是围绕支柱产业、主导产业和新兴产业,以结构调整为主线,加大产业投入,推动产业结构优化升级,着重培育发展节能环保、新能源、新材料等战略性新兴产业,提升工