

# 西咸新区管理体制调整， “大西安”建设提速升级

■中国城市报记者 郑新钰

时隔4年，西咸新区的“所有权”又发生变更。

近日，陕西省推进西安—咸阳一体化发展领导小组办公室发布《关于西安市全面接管西咸新区的指导意见》(以下简称《指导意见》)，在这份文件中，有三个重磅信息：

第一，西咸新区党工委、管委会作为省委、省政府派出机构保持不变，按照“全面授权、不留空白”的要求，由西安市全面管理。

第二，西咸新区822平方公里规划范围，划分为直管区和共管区，直管区由西安市全面管理，共管区则交给了咸阳市管理。

第三，西咸新区直管区国土空间规划纳入西安市国土空间规划统一编制。

消息一经公布，有民众提出疑问：“这是西咸新区‘降级’了吗？”“由陕西西咸新区变为西安西咸新区？”

对此，陕西省发改委官网回复网友咨询时表示，本次西咸新区体制机制调整不存在“降级”问题，不是对过去改革的否定，而是上轮改革的深化。长远看，这将有利于激发西咸新区发展的内在活力，回归国家级新区设置的初心和使命；有利于西安市经济、社会等资源要素向西咸新区覆盖，更好带动西咸新区高质量发展。

## “具体接管区域 由西安市、咸阳市商定”

说起西咸一体化故事的开端，还要将时间倒回到19年前。

2002年，西安、咸阳两市“抱团取暖”，签署经济一体化协议，携手共建大都市圈。

2009年，《关中—天水经济区发展规划》提出“加快推进西咸一体化建设，着力打造西安国际化大都市”。此后，西安沣渭新区、咸阳泾渭新区相继成立，西咸新区雏形出现。

作为为数不多横跨两市的新区，西咸新区自出生之初就被视为是西咸一体化的“先手棋”，其“产权归属”备受瞩目。据了解，当时按照“省市共建，以市为主”的方针由西安、咸阳分别组织建设。

2011年，《西咸新区总体规划(2010年—2020年)》发布。也是在这个时间，陕西省决定把西咸新区的管理体制调整为“省市共建，开发建设以省为主”。对于这次调整，官方给出的解释是，原来“以市为主”

的管理体制虽取得一定成效，但存在体制不顺、力量分散、重点不突出等问题，“‘以省为主’可以从资源调配、管理体制上更好地推进西咸新区的建设。”

2014年，头顶“第七座国家级新区”桂冠的西咸新区站到舞台中央，成为全国首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区。

为了破除行政壁垒限制，2017年初，西咸新区划归西安代管。当时还提到，全力推进大西安建设是今后5年西安市的战略核心之一。

从发展脉络来看，似乎每过三至四年，西安和西咸新区之间的关系就会发生变化。与2017年的“代管”相比，如今“全面管理”四个字足以视作是当年“代管”的“升级版”。

这一次，陕西省不仅将包括规划、人事、监察等在内的管辖权力下放给西安市，而且是“全面授权，不留空白”。

本次调整还有一大亮点，就是出现了直管区和共管区。

《指导意见》提到，西安(西咸新区)一咸阳共管区，由咸阳市在《西咸新区总体规划》框架下，负责辖区内的行政、经济和社会管理事务；西安(西咸新区)一咸阳共管区各级行政事业干部，按照干部管理权限由咸阳市管理。

至于直管区和共管区的具体范围，陕西省发改委官网7月2日回复网友咨询时表示：“具体接管区域由西安市、咸阳市商定。”

值得一提的是，省级部门虽然对西咸新区“松手”，但也并非完全“脱手”。省级部门的任务是：要加强对西安市的业务指导，理顺并优化西咸新区各类事项的管理模式。

## 合体还是分家？

为什么4年后西咸新区“所有权”又发生变更？

“加快推进西安—咸阳一体化发展进程，加快西安国家中心城市建设。”在《指导意见》中，开宗明义地表达了意图所在。

从社会经济规律的规律来看，一般是先有中心城市的极化发展，然后才是中心城市的辐射带动，最终实现“群星闪耀”。眼下，区域发展的阶段处在先撑起“门面”，做大做强中心城市。

如何做大做强？《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》给出了一个解题思路：完善部分中心城市市辖

区规模结构和管辖范围。换句话说，就是通过内涵式发展或外延式扩容的方式，从而解决中心城市发展空间不足的问题。

此前，成都、济南、长春等地相继进行行政区划调整。有些城市撤县(市)设区，比如成都新津县已成为成都新津区；有些地方撤县设市，比如赣州龙南县升格为县级市；有些城市则直接扩容，比如济南市合并莱芜市。

然而，在上一轮浪潮中，未曾见到西安市的动静。

作为西北地区唯一的国家中心城市，西安市是一位公认的“奋进生”。最近几年，努力谋求提升城市能级的西安市，GDP总量一年一个台阶。2020年，西安市以10020.39亿元的GDP成绩晋升万亿元GDP会员。

但在不少人眼中，西安只是“奋进生”，而非“尖子生”。

翻看近几年的西安市《政府工作报告》，它都直言自己的短板——与国家中心城市的定位相比，经济规模还不够大，产业竞争力和区域带动力不强。

这其中有一个不可忽视的原因是，扩大投资与项目带动成为西安经济在疫情过后反弹和高质量发展的关键动力，但项目来了，西安却面临着自身发展空间不足的难题。

2020年7月，有网友在人民网领导留言板提问，西安城市区划调整扩容有没有打算？当时西安市民政局回应是：“因区划调整工作是一项科学严谨缜密的工作，需要一定的程序和时间。”

值得关注的是，本次《指导意见》提到，西安市、咸阳市将加强对接力度，实现国土空间一体化规划，西咸新区直管区国土空间规划纳入西安市国土空间规划统一编制。

这就意味着，在城市规划、用地指标等一些关键事项上，西安对于直管区拥有了更大的自主权。

“这是在现有行政体制无法有效推动西咸一体化情况下不得已而为之的政策选择，是西安市管理区域和空间的扩容，对于扩大西安市国土空间资源和布局意义重大，对西咸一体化的推动将会更为有效。”经济学家宋清辉向记者表示。

不过，学界也有声音认为，这次管理主体变更是否有利于西咸一体化还有待考证。

“我的理解是这份文件好比一张‘离婚证’，西安和咸阳要彻底分家。”陕西省社科院研

西咸新区产业空间布局图



“151”产业发展空间体系

一轴：大西安新轴线  
五新城：津东、津西、空港、秦汉、泾河五个新城  
一园：能源金贸区

来源：《西咸新区产业发展规划》(2019-2025年)

究员张宝通在接受记者采访时说，“之前虽然省上参与西咸新区的管理，但整个新区都由西安市代管。现在所谓的西安全面管理，其实只是直管区，划出来了一部分给咸阳管理。这么看来，某种程度上西安不是‘大’了，而是‘小’了。”

## 新区人的“灵魂拷问”： 我究竟是哪里人？

一体化发展，两城交接处向来都是尴尬地带，时常存在要么“多头管”或者要么“都不管”的现象。西咸新区诞生的一个重要背景，就是打破行政体制藩篱。

然而，纽带也有纽带的难处。反复变更的归属问题让不少新区人发出“灵魂拷问”：我究竟是哪里人？

因为在此之前，诸如房产证归属等问题，已事关众多市民，坊间不时出现“我们在自己的土地上流浪”的调侃声音。

回答上述问题，就要谈到行政区划和城市管理两个层面。

行政区划调整往往牵一发而动全身，向来得是国家层面批复，比如撤县(市)设区等举措。

本次《指导意见》虽然提到了“国土空间一体化规划”，但从行政区划层面仍“照旧”。

不过，民间对于这次调整依旧疑问重重。在陕西省发改委官网内政民互动一栏，近几日针对西咸新区的提问占了绝大比例。

接受记者采访的专家认为，相较于行政合并，此番调整实则是折中之举。

“我认为这并不意味着西咸行政一体化或许已经无望，而是两个平等的行政主体在缺乏主导方的情况下推动一体化模式的低效与无奈的现实而已。”宋清辉表示，改变一体化体制，以更加强势的西安市为主导，以西安为经济社会发展核心和区域布局基点来统领区

域发展，才能高效和实质性推动真正的西咸一体化，才能真正促进二者的融合发展。

虽然行政一体化按下了暂停键，但记者注意到，两地在经济产业、基础设施、公共服务等方面都在被逐步打通。

“下一步，要注意避免咸阳市在西咸一体化中被边缘化和被动化。”宋清辉提醒道。

## 西安都市圈蓝图 已编制完成

西咸新区也好，西咸一体化也罢，种种动作的背后，都有一个更深层次的走向：都市圈。

早在2018年发布的《关中平原城市群发展规划》中就提出构建“一圈一轴三带”的空间格局，其中的“一圈”正是指西安、咸阳主城区及西咸新区为主组成的大西安都市圈。

2020年，在国家发改委布置的新型城镇化和城乡融合发展重点任务中，特别提到支持南京、西安、福州等都市圈编制实施发展规划。今年，国家发改委再次在“培育发展现代化都市圈”的任务点名西安都市圈。

今年2月，西安市发改委在人民网领导留言板回复网友时透露，《西安都市圈发展规划》已编制完成，省发改委拟于近期报国家发改委申请批复。

眼下，随着南京、福州都市圈规划先后获批，西安都市圈规划似乎也只差临门一脚。

“此项工作正在稳步推进之中。”6月末，陕西省发改委相关负责人表示。

“在建设西安都市圈的背景下，西安市应该以市场机制配置资源为基础，有效发挥政府主观能动性，协同宝鸡、渭南、铜川、商洛等周边城市作好空间布局与产业规划，并以这一规划为引领，有效发挥西安作为发展极的核心带动作用，最终实现区域的协调与均衡发展。”宋清辉说。