

# “十四五”关中平原城市群建设蓝图明确

## 2025年常住人口城镇化率达65%

■中国城市报记者 邢 灿

关中平原城市群建设迎来重要发展节点!

近日,国家发展改革委印发《关中平原城市群建设“十四五”实施方案》(以下简称《实施方案》),擘画了“十四五”时期关中平原城市群高质量发展蓝图。

### 成绩:

城市群发展取得多项突破

时间回到2018年1月,国务院批复并原则同意《关中平原城市群发展规划》。关中平原城市群发展上升为国家战略。

同年2月,国家发展改革委、住房和城乡建设部联合印发《关中平原城市群发展规划》,提出到2035年,关中平原城市群质量得到实质性提升,建成经济充满活力、生活品质优良、生态环境优美、彰显中华文化、具有国际影响力的国家级城市群。

时至今日,关中平原城市群建设情况如何?通过几组镜头或可找到答案。

看空间格局。西安有序推进国家中心城市建设,西咸一体化取得实质性进展,宝鸡、运城、天水等节点城市加快发展,2020年城市群城镇人口占比较2016年提高5个百分点以上。

看基础设施。综合立体交通运输网基本形成,“米”字型高铁网加快构建,高速公路网总规模超过4100公里。

看生态环境。绿色发展初见成效,黄河流域生态环境保护治理扎实推进,汾渭平原大气污染防治成效显著。

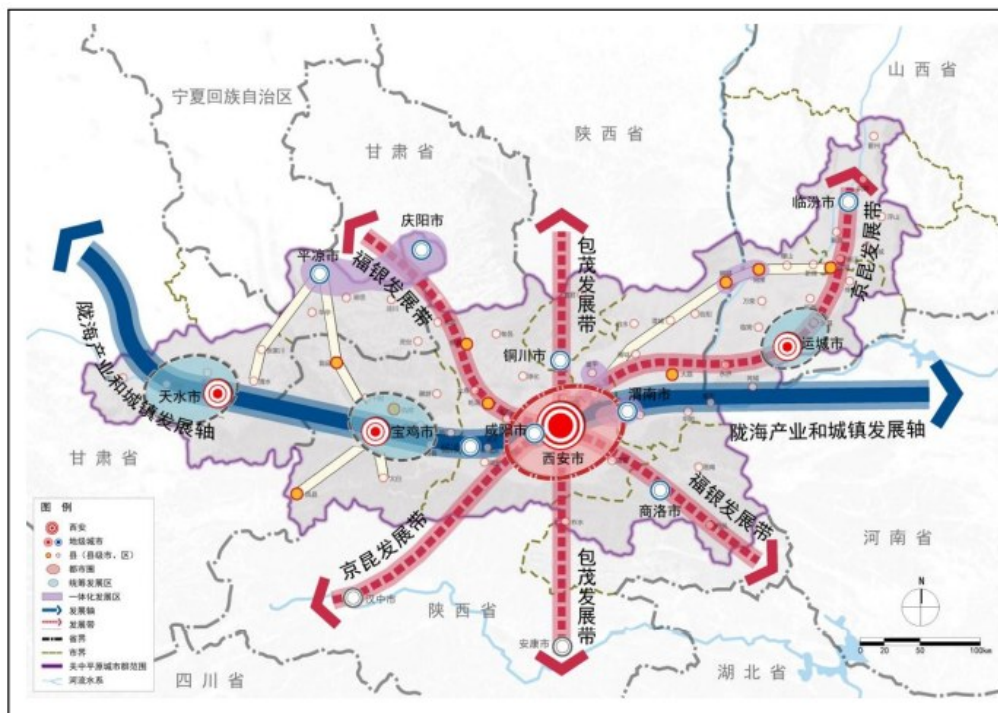
看对外开放。向西开放战略支点作用日益凸显,对外贸易总额年均增长超14%,中欧班列(西安)开行质量各项指标稳居全国前列。

……

如此优异成绩的背后,关中平原城市群做对了什么?

2021年12月,由国家发展改革委发布的《新型城镇化试点示范等地区典型做法第三期:促进城市群一体化发展》将其概括为四方面,分别是制定总体实施方案、加强组织领导和跨省协调、坚持年度重点推进、狠抓重大项目建设。

以加强组织领导和跨省



关中平原城市群空间格局图。图片来源:《关中平原城市群发展规划》

协调为例,文章提到,2018年关中平原城市群三省12市2区共同发布了《关中宣言》,2020年三省协商制定《推动关中平原城市群发展规划实施联席会议制度》《2020年关中平原城市群跨省合作重点推进事项》,建立关中平原城市群跨省协作机制,提出共同推动交通基础设施互联互通等13个方面具体工作。西安市牵头成立的城市群区域合作办公室正式进入实体化运营阶段。

放眼全国,关中平原城市群建设成绩亮眼,但距离“佼佼者”仍有距离。

中国区域经济学会副会长兼秘书长陈耀在接受中国城市报记者采访时表示,“十四五”时期,我国重点建设19个城市群。其中,包括京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝地区、长江中游、中原、关中平原城市群在内的7个城市群通过强有力的中心城市牵引,实现区域大发展。在这7个城市群中,关中平原城市群无论是从规模体量看,还是从发展速度看,都有相对较大的发展空间。

陈耀进一步分析,关中平原城市群主要任务之一是引领带动西部地区,特别是西北地区发展,但相比西部地区的成渝,关中平原城市群还存在

一定差距。又如在中部地区,相比长江中游城市群和中原城市群,关中平原城市群同样有较大的发展空间。

### 目标:

2025年常住人口城镇化率达65%

未来,关中平原城市群发展前景如何?《实施方案》明确,到2025年,关中平原城市群综合实力和整体竞争力显著提升,一体化发展水平明显提高,常住人口城镇化率达到65%。

看未来空间格局。空间格局持续优化,中心城市辐射带动作用进一步发挥,西安都市圈同城化发展取得明显进展。

看未来基础设施。综合立体交通运输网更加完善,基本建成“米”字型高铁网,基本实现地级城市高铁全覆盖,新增高速公路通车里程1000公里。

看未来产业体系。创新支撑的现代产业体系初步形成,城市间产业分工更加合理、协作效率大幅提升,研发经费投入强度稳定在3%以上。

看未来生态保护。黄河流域生态保护取得阶段性成效,水安全保障能力明显提升,万元GDP用水量下降6%,绿色低碳发展水平显著提升。

平原城市群可以产生较强的要素资源集聚效应,是重要的增长引擎。

### 挑战:

如何实现一体化发展

尽管如此,未来关中平原城市群建设仍需爬坡过坎。

《实施方案》提到,关中平原城市群发展还面临不少突出问题,主要是中心城市对周边辐射带动不足,次级城市发展相对缓慢;主导产业竞争力不强,协同发展水平不高;创新优势发挥不足,科技成果就地转化率不高;水资源利用效率有待提高,秦岭等重点区域生态系统保护任重道远;营商环境有待优化,开放程度不够仍是制约发展的突出短板。

在陈耀看来,关中平原城市群当下最紧迫的任务是如何实现一体化发展。实现一体化发展,意味着各类要素资源要形成紧密的经济联系。但从目前来看,关中平原城市群经济联系相对松散。尽管经济首位度高,但西安对周边城市的辐射带动作用有限,与城市群中的其他城市发展落差较大,难以形成协同效应。

据《关中平原城市群发展规划》,关中平原城市群规划范围包括陕西省西安、宝鸡、咸阳、铜川、渭南5个市、杨凌农业高新技术产业示范区及商洛市的商州区、洛南县、丹凤县、柞水县,山西省运城市(除平陆县、垣曲县)、临汾市尧都区、侯马市、襄汾县、霍州市、曲沃县、翼城县、洪洞县、浮山县,甘肃省天水市及平凉市的崆峒区、华亭县、泾川县、崇信县、灵台县和庆阳市区。

记者注意到,若以关中平原城市群所涉及11个市(区)整体计算,2021年西安之外的其他10市(区)的经济总量为12237.97亿元,西安的经济体量是其他城市总量的87.3%,占11个市(区)经济总量的46.6%。

此外,陈耀提到,虽然科创实力是关中平原城市群发展一大显著优势,但科研成果的转化率有待提升,这也是关中平原城市群长期存在的问题。尤其是军工科技领域的发展,同地方经济的融合度有待进一步提高,城市群内各地难以共享军工领域的研发力量、研发条件、研发平台,从而容易形成“科技孤岛”现象。

蓝图已出,关中群雄绘就发展新篇靠什么?

在陈耀看来,科创实力雄厚是关中平原城市群突出的发展优势之一。关中平原城市群有着众多高校和军工相关科研单位,聚集有丰富的科研人才和科技资源。

相关数据也佐证了上述观点。以西安市为例,全市科创重器平台加速布局,形成以国家重点实验室、工程(技术)研究中心、企业技术中心为主体的科技创新平台体系,其中省级以上重点实验室164家、工程(技术)研究中心154家、企业技术中心237家;参与国家战略科技力量布局,推进高精度地基授时系统、国家分子医学转化科学中心等重大科技基础设施建设,筹建国家超算(西安)中心,建设西部科技创新港;高层次人才吸引力增强,拥有各类人才344万人、两院院士60人、享受国务院特殊津贴专家226人。

此外,陈耀也提到,关中平原城市群区位优势明显,地处我国内陆中心,是亚欧大陆桥的重要支点,是西部地区面向东中部地区的重要门户。其中,西安更是古丝绸之路的起点和“一带一路”的重要节点城市。就西部地区而言,特别是西北地区,关中