

西安国家中心城市建设与高质量发展研究

■ 吴正海

摘要：高质量发展是关乎长远和全局的重大战略课题。文章在分析高质量发展深刻内涵和根本要求的基础上，从发展水平、发展动力、发展潜力、发展主体和发展效益等视角分析了西安国家中心城市高质量发展面临的现实难题，并对西安国家中心城市高质量发展的路径进行了探索：做深改革创新，激发高质量发展新活力；做精园区建设，搭建高质量发展新平台；做细投资促进，打造高质量发展新引擎；做强实体经济，夯实高质量发展新根基；做优发展环境，营造高质量发展新生态；做好民生福祉，开拓高质量发展新境界。

关键词：西安 国家中心城市 高质量发展

高质量发展是关乎长远和全局的重大战略课题。推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策的根本要求。推动高质量发展，既蕴含着对新时代中国特色社会主义新发展理念的准确把握和生动践行，也彰显着尊重发展规律、关切民生愿望的情怀和担当，必将推动发展迈向新的境界。

一、高质量发展的深刻内涵和根本要求

(一) 高质量发展的深刻内涵

1. 高质量发展内涵的广义思考

发展是一个包含了经济学、政治学和社会学等多学科理论的综合性范畴。对于发展一词的理解和运用，既要有经济学的分析视角、研究方法和观点见解，也要以其他学科的理论和方法为参考，从而在更广阔的视角下做更深入的分析，以求获得有益的研究成果。所以，对高质量发展内涵的阐释不妨采用开放的研究思维。基于这样的认识，广义层

面来讲，所谓高质量发展，就是在中国共产党的正确领导下，团结和带领广大人民群众，坚持走新时代中国特色社会主义发展道路，不断解放和发展生产力，充分满足人民日益增长的美好生活需要，把我国建设成为社会主义现代化强国的发展。概括地讲，高质量发展就是让国家更富强、人民更幸福的发展。

具体分析，高质量发展包含以下基本属性：第一，高质量发展离不开对发展规律的科学把握和切实践行，离不开党和政府的正确决策和坚强领导，高质量发展应当是科学的发展、务实的发展；第二，高质量发展离不开对人民群众积极性的广泛调动和充分激发，离不开人民群众的劳动创造和创新进取，高质量发展应当是以人为本的发展、激发活力的发展；第三，高质量发展离不开生产力与生产关系之间的良好适应与层级提升，离不开安定、有序、文明、和谐的社会环境构建，高质量发展应当是改革创新的发展、提升突破的发展；第

四，高质量发展离不开对人民日益增长的美好生活需要的充分满足，离不开对人民群众合理诉求的回应和满足，高质量发展应当是公平有序、兼顾效率的发展。然而，基于广义层面对高质量发展内涵的分析，仅仅是理念层面的梳理概括，要准确把握高质量发展的核心要义，还必须聚焦于党和国家的方针政策、经济学的重要理论、经济社会的发展实践，进而对高质量发展的深刻内涵做进一步的深入剖析。

2. 高质量发展内涵的深入剖析

聚焦于党和国家的方针政策、经济学的重要理论、经济社会发展的实践，通过对高质量发展内涵相关内容的梳理剖析，我们认为，所谓高质量发展，就是坚持科学发展规律，贯彻新发展理念，以共识凝聚人心，以改革激发活力，以创新提升层级，以协调促进效率，以绿色厚植根基，以开放拓宽境界，以共享增进福祉，充分满足人民美好生活需要，不断提升国家综合竞争实力，从而使人民更幸福、国家更

基金项目：2019年度中共西安市委党校一类课题“西安国家中心城市建设研究”。

富强的发展。第一，高质量发展的中心目标是对人民美好生活需要的满足，发展必须为了人民。第二，高质量发展的根本动力是对人民积极性创造性的调动，发展必须依靠人民。第三，高质量发展的基本特征是发展理念的主动革新、发展方式的深刻转变、发展速度的适度调整、发展质量的有效提升，发展必须更多追求质量和效益。第四，高质量发展的内在要求是推动供求关系、投入产出、收入分配等经济运行各环节的深刻变革，进而实现供给体系高质量、投入产出高效率、改革创新高成效、人民生活高品质。第五，高质量发展的战略目标是在质量变革、效率变革、动力变革的基础上，建设现代化经济体系，提高全要素生产率，建设社会主义现代化强国，发展就要让国家富强、人民幸福。

（二）高质量发展的根本要求

推动高质量发展，需要始终坚持以新发展理念为指引，以满足人民日益增长的美好生活需要为使命，以建设社会主义现代化强国为目标，科学把握发展规律、始终走在时代前列，紧紧依靠人民群众、凝聚无穷发展力量，形成与高质量发展相对应的考核体系，以改革激发发展活力，以创新提升发展层级，以协调促进发展效率，以绿色厚植发展根基，以开放拓宽发展境界，以共享增进发展福祉，在质量变革、效率变革、动力变革的基础上，促进发展方式深刻转变、发展速度适度调整、发展质量有效提高、发展效率全面

跃升，社会主义现代化经济体系充满活力且不断升级，国家更富强、人民更幸福。

二、西安推进高质量发展的现实难题

（一）发展水平：经济规模、速度、结构和效益有待提升

首先，经济总量依然偏小。2018年西安生产总值8349亿元，尚未进入GDP万亿俱乐部。其次，经济增速稳定性弱。2018年西安GDP增长8.2%，成绩相对优异，但增速上扬的动力和持续性需要深入剖析。西安地方财政收入从2015年的650亿元到2018年的684亿元，总量基本原地踏步，排名从第10降到第13。地方财政收入的四平八稳与GDP的快速上升形成了鲜明对比。再次，产业内部结构不优。2018年西安产业结构为3.1:35:61.9，三产比重虚高，但实际上这是由于西安市的第二产业发展较弱显得第三产业比重较高，形成了“三产强”的表象。最后，投入产出效益性低。高质量发展的基本要求就是提高全要素生产率。生产要素中最核心的要素是人力资源，因此，较为笼统地衡量投入产出效率的简便办法就是计算人均GDP。2018年西安人均GDP6.65万元，约合1万美元，在15个副省级城市中排第14名。

（二）发展动力：消费增长乏力、投资水平波动、出口份额较小

首先是消费增长存在下行压力。横向来看，2018年西安社

会消费品零售总额4658亿元，在副省级城市中排名第8。纵向来看，从2014年至2018年，社会消费品零售总额年度增速出现了一定程度的波动，先是从2014年的12.8%将至2015年的10.0%和2016年的10.6%，然后从2017年的12.8%降至2018年的9.6%，2018年成为近5年来西安社消增速的最低点。其次是固定资产投资波动较大。近年来，西安市固定资产投资增速从2014到2018年先后经历了14.9%、-12.5%、2.0%、12.9%和8.4%的震荡，固定资产投资水平稳定性较差。从近年来西安固定资产投资的内部结构来看，工业投资比重较小，房地产投资比重较大，投资结构不尽合理。再次是进出口不足。从进出口来看，2018年西安进出口总额3303亿元，排在全国15个副省级城市的第10位。

（三）发展潜力：资源优势向发展优势转化有待提升

首先，科教优势转化有待进一步做优。从西安近年来输出和吸纳技术的情况看，吸纳技术项目数平均只占到输出技术项目数的一半，吸纳技术项目金额平均只占到输出技术项目数的五分之一。究其原因，主要还是企业太少，重视研发和创新的企业少之又少。其次，文化创新有待进一步加强。经济之强市，必有强有力的文化来引领；文化之强市，必有强有力的经济做支撑。文化，既是历史的传承，更是当下的创新，无时无刻地影响着经济社会发展。无论是经济还是文化，都有待进一步增强。再次，

旅游开发有待精细化运营。西安的旅游资源非常丰富,但对旅游资源深度挖掘不够、对旅游产品创意开发不足、对旅游服务品质提升不够,游客不少,“人却不能变成钱”,旅游业对全市经济发展贡献不够突出。

(四)发展主体:企业培育和产业升级是当务之急

企业小而弱,既是发展落后的表现,也是发展落后的原因。从工业企业发展来看,近年来西安工业增速步入较快区间、规上工业体量再上新台阶,但工业支柱企业数量体量有待扩展,千亿元产业有待增数扩体。2018年,西安仅8家工业企业产值过百亿元,数量严重不足。从产业配套看,西安的汽车产业链中,汽车整车本地配套率仅30%,完善汽车产业链仍在路上。从民营企业发展来看,尽管西安市场主体数量增长很快,总户数达到150万户,但规上民营企业只有5040户,仅占民营企业主体的0.5%,缺少“参天大树”。2018年西安非公经济增加值4459亿元,占GDP比重为53.4%,缺少“中流砥柱”。

(五)发展效益:人口增长之下民生短板更加突出

人口发展不仅包含人口增长,更强调发展提升。2018年末,西安常住人口1000.37万人,比上年末净增加38.70万人;户籍人口986.87万人,比上年增长9.0%。人口是发展的出发点和落脚点,拥有适宜规模、合理结构、较高素质且充满活力的常住人口,对于城市发展至关重要。

但人口快速增加,已经引发了上学难、高房价、交通堵、就医难、就业难、工资低等诸多重大民生现实问题。引进人才是为了利用人才和成就人才,我们既要科学评价人才利用中的实际成效是否达标,更要充分激发发现人才的积极性和创造性。西安发展驶入快车道,在吸引投资和引进人才的同时,要统筹解决教育、医疗、交通、就业等难题,让群众获得更多安全感和幸福感。

三、西安推进高质量发展的路径探索

(一)做深改革创新,激发高质量发展新活力

一要坚持深化改革。首先,构建有利于推动高质量发展的人才利用机制。以选人用人机制和激励约束机制为重点,创新机制,搭建平台,把人们干事创业的积极性调动起来,把人才优势变成发展优势。其次,构建有利于推动高质量发展的政府服务机制。要站在国家战略的高度,找准定位,理清思路,把问题摆在桌面,把推诿扯皮的事情从体制机制上彻底理顺,动真刀子改革,下真功夫推进,真正探索出高质量发展的西安模式和西安经验。最后,构建有利于推动高质量发展的人文法治环境。构建公平、合理、有序的市场竞争环境,激发人们创新进取的精神,为推动高质量发展培育适宜的文化土壤,以强有力的创新文化之魂引领西安高质量发展。二要坚持创新引领。首先,转换发展理

念,提升经济发展的质与量。经济总量小是最大的市情,加快发展是最大的任务。要科学审慎分析西安发展阶段、特征和趋势,找到高质量发展和高速增长的最佳结合点,实现“量”“质”并进。其次,提高发展效率,打造经济发展的高水平。不断提高全要素生产率,以更多硬招把招商引资、平台融资、产业引导基金、PPP、项目投资等大事继续抓下去,把擂台赛、项目观摩赛、季度点评会等有效举措常态化实施下去。最后,转换发展动能,培育经济发展的新引擎。加大对发展趋势、竞争态势、龙头企业、新兴技术的跟踪研究,选择市场前景广阔、带动系数较高、符合西安资源禀赋的产业领域,明确城市发展的主导产业和重点方向,重塑产业生态体系,提升城市竞争力。

(二)做精园区建设,搭建高质量发展新平台

破解经济总量小的难题,就要以招商为抓手、以园区为平台,不断培育企业群落和产业集群,强化产业根基。一要制定产业集群发展战略。培育若干个特色产业集群,形成支撑西安大发展、大突破、大跨越的新增长极。借鉴成都和武汉建立国际化产业园区的经验,充分发挥西安在电子和半导体领域的产业优势,加强产业集聚,打造以三星为龙头的“西安韩国产业园”;支持中兴振兴、力挺华为发展,打造以中兴和华为为龙头的“国家创新产业园”;吸引全球顶尖科技资源在西安落地开花结果,打

造“院士产业园”和“千人计划产业园”；建设好“独角兽培育基地”和“小巨人孵化基地”，培育更多“独角兽”，打造更多“小巨人”。二是要做好专业化的定向招商与扶商工作。招商要有标准，园区要有定位，行业要有龙头，服务要精准有效。三是要做好区域品牌的创建与传播。区域发展也要有品牌，大到各区县、各开发区，小到具体的产业园区，都应该有自身的定位和品牌。

（三）做细投资促进，打造高质量发展新引擎

一要统筹招商工作。坚持把招商引资作为全市经济工作的“一号工程”，形成“一把手”亲自抓、各部门共同抓的工作格局。理顺机制体制，由西安投资合作委员会来综合统筹协调全市招商引资工作，形成招商引资全市“一盘棋”的统筹格局。二要强化招商选资。注重招商质量和效益，加强城市营销，开展精准化、专业化招商，着力在招大引强、聚新培优上实现新突破。三要优化政策支持。要加强政策执行力度，细化和完善配套政策，形成政策合力，最大限度发挥政策效应。四要抓好项目建设。深化重大项目领导包抓制度，强化项目建设绩效评估，不断提高项目开工注册率、资金到位率、竣工投产率。持续开展重大项目中开工、示范观摩等活动，统筹推进重点项目建设。

（四）做强实体经济，夯实高质量发展新根基

一要推进工业经济高质量发展。创建制造业高质量发展国


家级示范区，扎实推进工业强市战略。妥善应对陕汽发展战略变化对西安汽车工业发展的影响，围绕陕汽、吉利、比亚迪等大型企业，建设好产业配套园区，以龙头骨干企业做优带动汽车产业做大做强。二要支持民营经济高质量发展。破除民营企业发展隐性障碍，推动传统民营经济向新民营经济转型，促进民营经济升级发展，打造新型民营经济示范城市。三要推动文化旅游融合发展。建设世界一流旅游目的地，不断提升西安文化影响力，以文化活动滋养文明气象。

（五）做优发展环境，营造高质量发展新生态

一要切实构建和谐平衡的生态环境。设立“西安生态日”，切实推动绿色发展，借鉴厦门和青岛的城市绿化美化经验，打造美丽街区，建设充满活力的美丽城市，创建国家生态文明建设示范区。二要持续打造优质高效的政务环境。深化“行政效能革命”，为群众和企业提供优质服务，营造出发展的好氛围和新优势。三要加快培育健康文明的人文环境。要下硬茬整顿和规范市场秩序，努力构建公平、合理、有序的市场竞争环境，激发人们创新进取的精神，为创新发展培育适宜的文化土壤，以强有力的创新文化之魂引领西安发展。

（六）做好民生福祉，开拓高质量发展新境界

一要探索新路，确保教育公平。加大对公办学校的投入，健全公办学校的激励机制，提升公办学校的教育质量，有效破

解公办学校和民办学校之间的不平衡格局。纠正扩张型的“名校+”复制模式，逐步消除一些房地产项目与名校入学指标挂钩的做法，让人民群众不再为“教育房产化”而焦虑，让努力学习的孩子都能够靠自己的实力公平地接受更好的教育。二要落实政策，实现稳健发展。落实好“房住不炒”和“稳健发展”的政策要求，深化住房制度改革，探索住房保障的有效机制和房地产稳健发展的长效机制，让每一个西安人尤其是年轻人都深爱西安，共同建设美好西安。三要扫黑除恶，建设平安西安。国以民为天，民以安为先。为使老百姓真切感受、切实享有全方位的安全感，必须聚力信息化、法治化、精细化，建设“红色物业”“幸福社区”和“平安街区”，打造“中国最安全城市”。

参考文献：

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 [DB/OL]. 新华网 : <http://www.xinhuanet>.

[2] 林兆木. 关于我国经济高质量发展的几点认识 [N]. 人民日报, 2018-01-17.

[3] 吴正海. 西部城市民营经济补短板的路径探索 [J]. 陕西行政学院学报, 2018, (4).

[4] 吴正海. 当前西安经济发展面临的主要问题及对策 [J]. 西安社会科学, 2012, (3).

（作者单位：中共西安市委党校）

责任编辑：张莉莉