



关中平原城市群空间格局图

总数的80%左右，但仍然存在人才分布不够均衡、结构性矛盾相对突出、人才梯队结构不合理等问题。西安人才资源优势远远高于关中地区其他城市。近年来，西安航空产业基地、高新技术开发区、雁塔区、浐灞生态区等集聚了众多高等院校、科研院所、重点实验室、工程技术中心和企业创新中心等平台机构，吸引大批青年人才、大学生创业就业，聚集和带动就业人员数百万人，城市发展潜力巨大、动力充足。西咸新区则以“秦创原”创新驱动平台“总窗口”落地为契机，吸引业界头部科研机构及诸多人才落户发展。西安交通大学即中国西部科技创新港—智慧学镇成功落地西咸新区沣西新城后，建设投用囊括理、工、医、文四大板块的30个研究院、379个科研基地、8个大型仪器设备共享平台。<sup>[7]</sup>截至2023年底，已有约6万余名硕士以上高端人才在西安创新港聚集。相比于西安、咸阳两地，宝鸡、渭南、铜川、杨凌等地区人才流动存在壁垒、人才优势不足。同时，区域数字资源互联互通不畅，如西安市芯片、软件、大数据、人工智能、云计算、5G等核心数字技术领先优势明显；<sup>[8]</sup>但是，与宝鸡、渭南、铜川等地数据共享平台交易体量不大、地域限制性强、行业流通性差，数字资源流通不足。

#### （四）营商环境不均衡，宜商水平差异较大

持续优化营商环境是建设现代化经济体系、促进经济高质量发展、全方位释放投资活力和发展韧性的重要基础和前提保障。近年来，陕西营商环境不断优化，但是关中地区各城市间在行政审批、资质互认、监察监管、环境监督、要素流通等标准化制度建设等方面仍然存在较大差距，宜商水平和市场环境层次不齐。据《2022年296个城市宜商水平报告》显示，从产城融合吸引力、商业准入吸引力、基础设施吸引力、市场总量吸引力、要素成本吸引力五个维度来看，西安市宜商能力

指数0.408，位列全国第13名；商业准入指数0.493，位列全国第8名；基础设施吸引力指数0.258，位列全国第11名；产城融合指数0.317，位列全国第90名；市场吸引力指数0.281，位列全国第22名。咸阳市基础设施吸引力指数0.093，位列全国第78名，市场吸引力指数0.6458，位列全国第96名。宝鸡市要素成本指数0.789，位列全国第36名，市场吸引力指数0.121，位列全国第97名。<sup>[9]</sup>渭南市、铜川市、杨凌示范区均未上榜。西安市是关中平原城市群唯一入选全国宜商指数前二十名城市名单的中西部城市。陕西关中地区营商环境不均衡问题较为突出、城市宜商能力水平层次不齐、城市发展潜力差距明显、区域协同性较低。

### 推动陕西关中地区城市高质量协同发展的路径

陕西关中地区城市协同发展过程中，头部现象明显、两极分化严重，西安作为陕西关中地区核心城市，辐射带动作用未能充分发挥，咸阳、宝鸡、铜川、渭南、杨凌等次级城市间连接和支撑作用相对较弱，发展程度相对滞后。推动陕西关中地区城市间协调发展有利于消除城际间经济阻隔、优化地区资源配置、实现经济循环流转，适应生产力解放和高质量发展新需求。

#### （一）合理优化城市空间结构，推动协同分工连通

一是强化西安核心城市的引领带动作用，在关中平原城市群发展、西安都市圈建设等系列超大能级制度框架下，合理优化各城市的功能配置和空间布局、资源要素流通和配比，加强西安与铜川、宝鸡、杨凌、渭南等地的区域产业分布和职责职能协同，促进合理分工和有序协作。

二是通过空间规划和产业转移等方式降低西安作为区域核心城市的虹吸效应，推动建立多能级、多核心的城市现代化空间结构，根本上解决铜川、渭南、杨凌等次能级城市发育不足不充分问题。

三是充分发挥咸阳毗邻西安的地理位置优势，以西咸一体化建设为依托，对标国家级新区，积极壮大核心区枢纽能级、强化经济外溢效应、打造现代化产业体系，高质量推动秦创原创新驱动平台建设，促进核心区外延化网络化发展。

#### （二）依托产业发展提质增效，推动区域要素流通

一是持续提升西安技术研发和创新水平，聚焦电子信息制造、航空航天、高端装备制造、新材料新能源、生物医药、人工智能等新兴技术领域，推动建立现代化经济结构，努力向北京、上海、广州等一线核心城市靠拢，达到国内核心城市水平。