

# 共建成渝经济圈

成渝地区双城经济圈位于“一带一路”和长江经济带交汇处,是西部陆海新通道的起点,具有连接西南西北、沟通东亚与东南亚、南亚的独特优势,在国家发展大局中具有独特而重要的战略地位。2021年10月,中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(以下简称《规划纲要》),这是继京津冀、长三角、粤港澳大湾区之后,我国又一重要的区域发展战略,标志着成渝双城经济圈建设迈上了加快推动高质量发展的新征程。本期特邀4位专家深入探讨。

智库圆桌  
(第2期·总52期)

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长

孙世芳

## “一盘棋”“一家亲”取得新突破

主持人:备受瞩目的成渝双城经济圈建设从白纸作画到绘出蓝图已近两年时间。两年来,成渝地区在推动双城经济圈建设方面做了哪些准备工作?

彭劲松(重庆社会科学院城市与区域经济研究所所长、研究员):成渝地区是我国西部人口最密集、产业基础最雄厚、创新能力最强、市场空间最广阔、开放程度最高的区域。重庆、成都这两座国家中心城市唱好“双城记”,将加快成渝经济圈建设,有利于进一步整合两地发展优势,优化区域经济社会布局,支撑双循环新发展格局,筑牢国家战略安全屏障。

《规划纲要》的出台,为下一步成渝地区高质量建设提供了行动指南和路径遵循,使成渝地区发展机遇更加凸显、发展动能更加充足。成渝地区将聚焦重点领域协同发力,引领西部走在前列,早日建成引领全国高质量发展的增长极和新的动力源。两年来,成渝两地牢固树立“一盘棋”思维和“一家亲”理念,推动双城经济圈建设取得新突破。

一是系列政策文件出台提供了制度保障。围绕基础设施互联、产业集群共建、公共服务共享、科技创新中心共创、生态环境互保等重点领域,成渝两地政府部门先后出台了《深化四川重庆合作推动成渝地区双城经济圈建设工作方案》《成渝地区双城经济圈便捷生活行动方案》等,为高质量推进成渝地区双城经济圈建设提供了制度保障。

二是引领性标志性项目加速建设。两年来,累计开工现代基础设施项目29个,完成投资1300亿元以上。迄今,川渝省级

善,而跨行政区划还在编制之中,区域发展的战略衔接不足。因此,筑牢长江上游生态屏障,要从生态系统整体性和流域综合治理需要出发,统筹山水林田湖草沙等生态要素,注重综合保护和协同攻坚,系统谋划和统筹实施保护和建设方案。

筑牢长江上游生态屏障,需要加强机制共建。促进空间协同和任务统筹,构建规划引领、工程项目共建、责任共担、信息共享、信息共用的管理体制和推进机制。建立跨地区和跨领域的生态环境保护与综合治理,明确生态环境分区管控、流域水资源统一管理等目标任务和运行机制;围绕建立更加有效的地方政府间协商机制,建立跨境河流污染防治联控、生态空间一体化管控等体制机制;深入落实河长制、湖长制,全面推行林长制,加快建立跨区域、跨部门的联合巡查制度;争取国家对长江上游生态屏障建设的支持,川渝之间和各相关市区县之间,也要共同发起设立各种类型基金,形成各类主体参与投资的机制;建立“谁污染、谁补偿、谁保护、谁受益”的机制,出台支持城市布局优化、经济绿色发展的政策措施。

筑牢长江上游生态屏障,需要加强战略协同。长江流域生态系统的保护和修复是一个系统工程,涉及诸多领域、多类型区域和多个实施主体,推进过程中必须加强战略协同和规划衔接。目前,按行政单元推进生态环境保护和建设的规划基本完

善,而跨行政区划还在编制之中,区域发展的战略衔接不足。因此,筑牢长江上游生态屏障,要从生态系统整体性和流域综合治理需要出发,统筹山水林田湖草沙等生态要素,注重综合保护和协同攻坚,系统谋划和统筹实施保护和建设方案。

筑牢长江上游生态屏障,需要加强机制共建。促进空间协同和任务统筹,构建规划引领、工程项目共建、责任共担、信息共享、信息共用的管理体制和推进机制。建立跨地区和跨领域的生态环境保护与综合治理,明确生态环境分区管控、流域水资源统一管理等目标任务和运行机制;围绕建立更加有效的地方政府间协商机制,建立跨境河流污染防治联控、生态空间一体化管控等体制机制;深入落实河长制、湖长制,全面推行林长制,加快建立跨区域、跨部门的联合巡查制度;争取国家对长江上游生态屏障建设的支持,川渝之间和各相关市区县之间,也要共同发起设立各种类型基金,形成各类主体参与投资的机制;建立“谁污染、谁补偿、谁保护、谁受益”的机制,出台支持城市布局优化、经济绿色发展的政策措施。

## 到2025年

成渝地区双城经济圈经济实力、发展活力、国际影响力大幅提升,一体化发展水平明显提高,区域特色进一步彰显,支撑全国高质量发展的作用显著增强。

## 到2035年

建成实力雄厚、特色鲜明的双城经济圈,重庆、成都进入现代化国际都市行列,大中小城市协同发展的城镇体系更加完善,基础设施互联互通基本实现,具有全国影响力的科技创新中心基本建成,世界级先进制造业集群优势全面形成,现代产业体系趋于成熟,融入全球的开放型经济体系基本建成,人民生活品质大幅提升,对全国高质量发展的支撑带动能力显著增强,成为具有国际影响力的活跃增长极和强劲动力源。

## 目标实现

障卡签发、企业设立登记等95个与市民息息相关的高频政务服务事项。

四是提升公共服务协同共建便捷共享水平。在交通通信、户口迁移、就业社保、教育文化、医疗卫生、住房保障等6个方面实施了16项便民生活行动。近3500家定点医疗机构实现住院费用跨省直接结算,超过2.5万家医药机构实现普通门诊费用跨省直接结算。

五是推动共建长江上游重要生态屏障。成渝两地推进生态共建共保和污染跨界协同治理,优化自然保护地、生态保护红线,协同推进长江、乌江、涪江等重大跨区域山水林田湖草沙系统治理修复工程。协同推行林长制,推进“两岸青山·千里林带”生态治理,构建长江上游重要生态屏障。

主持人:成渝地区双城经济圈有一个特点,即成都和重庆两个超大城市的辐射区包含广袤的农村,城乡差距较大,二元结构矛盾突出。成渝地区应如何借助双城经济圈建设机遇推动城乡融合发展?

史育龙(国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心主任、研究员):成渝地区人口密集,物产丰饶,特别是有“天府之国”美誉的成都平原,历史上就是我国高度发达的农耕文明典范之一。上世纪80年代,成渝地区也曾是中国农村改革的重要先行者。进入新世纪以后,依托成渝两大城市的辐射带动,两地又同步启动统筹城乡发展综合配套改革试验区,进行了不少富有成效的改革探索。

2019年,中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》发布后,成都西部片区和重庆西部片区再次双双进入全国11个国家城乡融合发展试验区之列。在成渝两个城市带动下,成渝地区开始了全面推进乡村振兴、城乡同步迈向社会主义现代化的生动实践。成都市秉持“一个林盘聚落催生一个规上服务企业”理念,对川西林盘实施片区开发、整体招商、一体运营。重庆发挥国家现代农业产业园、农民工返乡创业园、精品特色小镇等城乡产业协同发展平台作用,建成44个市级农民工返乡创业园,吸纳返乡创业企业1600余家,带动2.5万人就业。成都平原成为近年来西部内陆城乡差距缩小最为显著的地区之一,预计2025年成都市城乡居民收入比将缩小至1.8:1以内。重庆基于集大城市、大农村、大山区、大库区于一体的基本市情,坚持以城带乡,推动城乡人口有序流动、公共资源有序配置、产业协同发展,共同打造城乡融合发展样板。

面向未来,成渝地区双城经济圈的建设,将为加快形成工农互促、城乡互补、全面融

## 打造城乡融合发展样板

合、共同繁荣的新型工农城乡关系创造条件,为深度推进城乡融合发展注入新动力。一是以产业融合推动城乡产业协同发展。发挥成渝中心城市的带动作用,积极引进城市工商资本入乡,发掘乡村特色资源和生态产品价值,盘活农村闲置资源资产,发展乡村旅游、休闲农业、民宿经济等新业态,支持城市专业市场和物流基地等产业向郊区疏解,探索城乡产业协同发展新模式。发挥县城对乡村的辐射带动作用,把县城作为城乡融合发展的重要切入点,赋予县级更多资源整合使用的自主权。大力提升县城公共服务和服务能力,发展连接城乡的冷链物流、配送投递、电商平台和商贸市场网络,带动农产品入城和工业品入乡,完善城乡产业协同发展和利益连接机制。

二是深化城乡土地制度改革,促进要素高效配置。建立健全城乡统一的建设用地市场,允许农村集体在农民自愿前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地,转变为集体经营性建设用地入市。鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用,以出让、租赁、作价出资(入股)等方式盘活农村存量建设用地。配合农村集体产权制度改革,在科学确认农村集体经济组织成员身份、有序推进经营性资产股份合作制改革基础上,健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策,建立农村产权流转市场体系,实现城乡要素双向流动、平等交换。

三是以都市圈建设引领城乡公共资源均衡配置。以重庆主城和成都为核心的两个都市圈总面积达6.8万平方公里,占双城经济圈总面积三分之一。建设现代化都市圈,要发挥基础设施和公共服务引领人口和产业布局优化作用,促进中心城市功能外溢和产业协作配套,构建双城引领、双圈互动、两翼协同、城乡融合发展的空间新格局。通过建设联系中心城市和外围地区的一体化基础设施体系,完善城乡路网和衔接便利的公交网络,推进城乡交通运输一体化。

四是产业融合推动城乡产业协同发展。发挥成渝中心城市的带动作用,积极引进城市工商资本入乡,发掘乡村特色资源和生态产品价值,盘活农村闲置资源资产,发展乡村旅游、休闲农业、民宿经济等新业态,支持城市专业市场和物流基地等产业向郊区疏解,探索城乡产业协同发展新模式。发挥县城对乡村的辐射带动作用,把县城作为城乡融合发展的重要切入点,赋予县级更多资源整合使用的自主权。大力提升县城公共服务和服务能力,发展连接城乡的冷链物流、配送投递、电商平台和商贸市场网络,带动农产品入城和工业品入乡,完善城乡产业协同发展和利益连接机制。

本版编辑 张静美 编高妍  
来稿邮箱 jrbjzk@163.com

(2021—2025年)》已出台,四川省要加快出台内陆改革开放高地建设的专项规划。

二是积极推动通道平台建设。通道和平台建设是成渝联手打造内陆改革开放高地的两大抓手,也是内陆改革开放高地落地生根的关键因素。构建对外开放大通道,需完成建设西部陆海新通道、统筹完善亚欧通道、优化畅通东向开放通道等任务。特别要统筹东西南北四个方向,做大做强西部陆海新通道,拓展中欧班列(成渝)号功能和网络体系,优化畅通长江黄金水道,挖掘“渝满俄”国际铁路班列潜能,推动开放通道互联互通。高水平推进开放平台建设,需完成建设川渝自由贸易试验区协同开放示范区、打造内陆开放门户、高标准实施高层次开放合作项目、共建“一带一路”对外交往中心等任务。特别要注重统筹开放平台发展,优化开放平台布局,积极争取增设综合保税区、国家级高新区等国家级开放平台,推动各类开放平台错位协同发展。

三是促进区域协同创新发展。深化西部省市协作,重庆、成都这两座国家中心城市要发挥示范、带动和引领作用。对重庆而言,要进一步优化全市开放空间布局,全面提升主城区市区开放能级,提高渝东北三峡库区城镇群和渝东南武陵山区城镇群开放水平,促进“一区两群”协调发展。对成都而言,要强化“极核引领”和主干带动,在建设现代化成都都市圈基础上,“干支联动”引领区域协同发展。此外,要推动成渝相向发展,深化成渝地区双城经济圈开放协作,不断建立完善协同开放体制机制,推动共建对外开放通道和开放平台,联动发展高水平开放型经济,协同开展国际交流合作。

## 协同共筑内陆改革开放高地

主持人:成渝地区处在“一带一路”建设、西部大开发、长江经济带战略的交汇点,是我国在新时期构建双循环新发展格局的重要承载地。基于《规划纲要》,您对成渝联手打造内陆改革开放高地有哪些建议?

莫远明(重庆工商大学成渝地区双城经济圈协同发展研究中心研究员):成渝联手打造内陆改革开放高地,是推动成渝地区双城经济圈建设的重要突破口。近两年来,成渝联手打造内陆改革开放高地,取得了较显著成效。

一方面,内陆改革开放高地成为成渝联手、协同发展提供了平台和抓手。成渝地区以共建“一带一路”为引领,继续拓展延伸西部陆海新通道,与东盟10国和RCEP自贸区衔接,共建高层级对外开放平台,加快建设内陆开放枢纽,在西部改革开放中发挥示范带动作用。如2021年全年中欧班列(成渝)共计开行超4800列,位居全国第一位,开行量占全国比例超过30%。2021年,重庆市的果园港货物吞吐量达2100万吨,同比增长47.72%。近一年来,重庆市通过西部陆海新通道去回程货运量和货值比例基本实现双向运输平衡。

另一方面,成渝地区双城经济圈高质量一体化发展,也为成渝联手打造内陆改革开放高地提供了保障。长三角在我国区域城市群或经济圈中率先高质量一体化发展,为成渝地区所镜鉴。成渝地区双城经济圈高质量一体化发展,也将成为

成渝联手打造内陆改革开放高地乃至带动西部地区高质量一体化发展的标杆。两年来,成渝联手打造内陆改革开放高地,合力打造区域协作的高水平样板,在开放平台和开放门户、自贸区建设、开放大通道、中欧班列(成渝)等方面取得了较为显著的成效。如在川渝自贸试验区协同开放示范区建设上,川渝两地围绕目标、领域、政策、产业、机制和时序六个方面,实现了“六个协同”。

下一步,成渝联手打造内陆改革开放高地,可从战略规划体系、通道平台建设和区域协同发展等方面重点发力。

一是加快构建战略规划体系。要发挥战略规划对推动成渝地区双城经济圈建设和内陆改革开放高地建设的导向作用,建议借鉴长三角、京津冀、粤港澳大湾区经验,尽快成立高规格的成渝地区双城经济圈建设领导小组,逐步上升为国家区域重大战略。同时,从国家、省市、区县(市)三个层面构建成渝地区双城经济圈建设战略规划体系。从空间规划来看,正在编制三个层面的空间规划;从区域规划来看,成渝地区双城经济圈建设规划纲要已出台,下一步要加快出台重庆市“一区两群”区域协调规划、四川省“一千多枝”区域协调发展规划;从专项规划来看,成渝地区要制定和完善关于内陆改革开放高地建设专项规划。目前《重庆市全面融入共建“一带一路”加快建设内陆开放高地“十四五”规划