

成都重点片区建设中的“共建”与“共享”

成经智库系列研究

区域第2期

清水河，起于都江堰两河口，止于成都市西郊龙爪堰。时光荏苒，碧水流淌千年。当古老河流迎来激荡时代，城市发展正为其源源不断注入科技的巨流，清水河自此有了新“履历”——清水河高新技术产业走廊。

它是成都市“三个做优做强”24个重点片区之一，也是重点片区中7个毗邻联建片区之一。在这条走廊上，郫都、高新、温江三区跨区协作、资源互补、组团发展，为成渝地区两万亿电子信息先进制造集群获批国家先进制造业集群，贡献了重要力量。

一条走廊繁花似锦，实际是《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确提出“探索经济区与行政区适度分离改革”的成效显现。连日来，记者走进清水河高新技术产业走廊，以其为蓝本，抵近观察成都以“三个做优做强”构建城市发展新格局，实现超特大城市高质量发展有益尝试中的共建共享“密码”。

共建

打破原有行政区划内“大包大揽、自建自用”的旧有发展模式，按照“一片区一专班”原则，建立“1+1+1+N”跨层级重点片区开发建设工作推进专班

来自成都市经信局市新经委、高新区、郫都区(管委会)、温江区以及成都产业集团的抽调干部，集中办公统筹管理清水河走廊涉及的整体规划、重大项目、基础设施、公服建设等多个层面

共享

高新区与郫都区成立合资公司按一定比例进行出资、成本分摊和利益分配

高新区与温江区初步形成了“按照一定比例进行投入，根据相应比例对重点片区产生的经济指标、税收贡献等进行分成”共识

郫都菁蓉湖片区

世界科幻公园

高新西清水河两岸产业带

温江永宁北片区

清水河高新技术产业走廊示意图

专家观点

围绕人、权、责三个关键 处理好上下关系和左右关系



杨婷婷

成都市经济发展研究院

城市发展研究所(公园城市示范区研究所)所长

研究领域
区域经济与可持续发展等

专家观点请在二维码



分离改革取得更大进展，有利于尽快形成一套可供全国借鉴的改革模式。

对于毗邻联建片区共建的关键，杨婷婷认为在于构建以人、权、责为核心的共建共享机制。从区域合作理论研究 with 杭州城西科创大走廊、深汕合作区等实践经验看，一个

好的机制能作为催化剂和润滑剂，消弭合作中由隐形壁垒、消极配合等带来的资源竞争、政策竞争、权利竞争等各种潜在矛盾，有效解决合作中产生的利益冲突。

从毗邻联建成功经验来看，区域协调发展合作机制构建的重点在于人、权、责3个层面。其中，“人”的层面，在于确立机构和人员规则，解决跨区域结对合作管理与运行问题，一般通过构建机构专职机制与多元推进机制实现；“权”的层面，在于厘清授权与启动规则，授予相关地方开展合作的权力，鼓励、支持和引导地方开展常态化合作，一般通过构建要素保障机制与利益链接机制实现；“责”的层面，在于制定考评与责任规则，以结果为导向开展奖惩，调动合作双方参与积极性，一般通过构建考核共担机制和结果反馈机制实现。

杨婷婷建议，毗邻联建片区共建应高位统筹、利益耦合、注重长效。“从目前的进展来看，各毗邻联建片区(市)县的联动意向日趋明确，成本共担利益共享机制的构建方向也相对清晰，园区共建、产业共链等亮点纷呈，毗邻联建片区正在走出一条融合发展的新路。”

为将“交界地”切实建成“共建带”，建议毗邻联建片区锚定“创造贡献更多行政区与经济区适度分离改革制度性成果”目标，围绕人、权、责3个关键，着力处理好市级统筹、毗邻联建(市)县实施的上下关系，毗邻联建片区合作各方的左右关系，探索建立利益链接、多元推进、考核共担等创新机制，合力共建资源要素库、协同项目事项清单等，打造超特大城市毗邻区融合发展的“试验田”。

从“交界地”走向“共建带” 一条清水河串联三个区

郫都区菁蓉湖公园，紧邻清水河。形似星云的成都科幻馆坐落湖畔，这里是成都又一处新地标。2023年10月18日晚，这里的夜空被璀璨霓虹装点，第81届世界科幻大会在此开幕。这一时间点，距离第31届世界大学生夏季运动会在蓉完美收官，不过才两月。这是世界科幻大会首次走进中国，成都因此成为亚洲第二个举办世界科幻大会的城市。5天时间里，世界科幻“大咖”相聚成都，以科幻之名在成都遇见未来。

纷至沓来的世界级盛会，彰显了这座城市的国际影响力。承接盛会的菁蓉湖公园，

则为清水河高新技术产业走廊，做下另一番注解。公园正位于电子信息产业功能区内，这里汇聚着华为、富士康、英特尔等国际国内重要品牌研发企业，以菁蓉湖为核心的菁蓉湖科创新城，代表着郫都区传统电子信息产业从“制造”到“智造”蝶变，朝着5G、人工智能、大数据等以数字经济为主导的产业融合发展高地进发。

菁蓉湖水光涟漪，清水河流水潺潺。天然优质生态廊道，联结起沿途区域，更串联起3个区域间的产业协同。沿清水河两岸分布的三个“邻居”——郫都、高新、温江3区，共同培

育超大城市高新技术产业连绵集聚发展带，共建规划面积40平方公里的清水河高新技术产业走廊，共推“探索经济区与行政区适度分离改革”的改革探索。

这是3个具备良好产业发展基础的区域。在成都两万亿的GDP经济版图中，高新区率全市各区(市)县之先突破3000亿元，郫都区与温江区同为“千亿俱乐部”成员。来自3个区域的郫都菁蓉湖片区、高新西清水河两岸产业带、温江永宁北片区共组清水河高新技术产业走廊。

清水河高新技术产业走廊目标明确——做强万亿级电子信息产业集群，共同做大千亿级生物医药产业集群，打造成渝地区双城经济圈电子信息、生物医药产业发展的核心引擎。

召开联席会议组建工作专班 集中办公统筹推进项目

2021年12月底，成都市委十三届十次全会提出，优化调整城市空间结构，首次提出“三个做优做强”。2022年7月底，成都市就开展“三个做优做强”重点片区项目集群攻坚大会战作出部署，各重点片区以项目集群为抓手持续攻坚。

市级层面，完善了24个重点片区推进建设的顶层设计和统筹协调机制。以清水河走廊为例，《成都市清水河高新技术产业走廊片区总体规划》《成都市清水河高新技术产业走廊片区工作方案》相继出台，打破原有行政区划内“大包大揽、自建自用”的旧有发展模式，按照“一片区一专班”原则，建立由一个牵头市领导+一个区(市)县责任主体+一个牵头市级部门+若干协同部门和国企协同推动的“1+1+1+N”跨层级重点片区开发建设工作推进专班。

来自成都市经信局市新经委、高新区、郫都区(管委会)、温江区以及成都产业集团的抽调干部，集中办公统筹管理清水河走廊涉及的整体规划、重大项目、基础设施、公服建设等多个层面。

既是共建共享，就不能“各说各话、各吃各饭”，资源共享信息互通尤显重要。清水河走廊推进建设中，联席会议承担了这一重要功能。每月召开全体会议或部分成员会议成为常态化设置，根据阶段性工作不定期召开相关会议作为灵活补充。翻开郫都区发改局的一本工作“台账”可以看到，联席会议已在郫都区、高新区、温江区召开3次，三方就交通、教育、政务服务等重点问题进行会商。累计召开项目推进专题会115次，现场调度12次。

放眼成都全域，各具特色的“三个做优做

强”重点片区毗邻联建片区联合建设管理机制已初具雏形。从区(市)县具体实践来看，7个毗邻联建片区中已有5个片区组建了工作专班，2个片区正在加快组建工作。其中，交子金融商圈和蓉北枢纽商圈均采用“领导小组+法定机构+专业公司”运营体系，成立了“职责法定化、组织企业化、运营市场化”的法定机构——交子金融商务局和蓉北商圈发展服务局，探索与专业运营公司构建“局—公司”管理体制，实行“两块牌子、交叉任职、一体运行”。

成都国际陆港建立青彭跨区域联席会议机制，明确青白江成都国际铁路港经济技术开发区管理委员会承担主港建设管理，负责自贸区、综保区等核心功能平台建设，彭州国际陆港濠阳片区建设办公室承担辅港建设管理，打造农产品专业物流、商务服务等配套；生态环境实行“一家牵头、多元共建”，由绿道文旅集团主导开发，区(市)县配合参与，引入多个社会资本共同组建专业领域公司协同运营等。

打破行政区划放大各自优势 产业要素跨区域自由流动

传统行政区划不再是难以逾越的“鸿沟”，单一项目的落地孵化不再局限于本区域的“禁锢”。入驻清水河走廊的东材科技，便是一个生动鲜活的案例。

2023年，东材科技决策进入成都，首选电子信息产业链主企业“扎堆”的高新区，遗憾的是高新区一时没有承载该项目建设的充足土地资源。把这一棘手的状况，放置在清水河高新技术产业走廊的层面考量，问题迎刃而解——清水河对岸的郫都区，与高新区同属走廊共建方，一个“高新—郫都合作共建电子信息产业园”帮助产业要素跨越清水河的地理阻隔，实现无障碍流动。最终，东材科技注册在高新区，建设在郫都区，清水河走廊为成都成功招引来这家国内绝缘、光学膜龙头企业。

新的产业承载、新的人口承载、城市功能跃升，是成都市“三个做优做强”24个重点片区的肩上重任。在这一城市新格局的构建行动

中，通过共建共享机制实现参建各方区域联动协同互补携手发展，是其鲜明特点之一。同样以清水河走廊为例，高新区拥有“产业+营商环境+政策”的高端引领，郫都区、温江区则突出表现“土地+配套”的要素承载，从“高新—郫都合作共建电子信息产业园”与“高新—温江合作产业园”的成功运转不难看到诸多新“打法”：高新区与郫都区成立合资公司，按一定比例进行出资、成本分摊和利益分配，而高新区与温江区初步形成了“按照一定比例进行投入，根据相应比例对重点片区产生的经济指标、税收贡献等进行分成”共识。

新机制下，区域各自优势放大，产业能级提升的多个“增量”，推动区域一体化发展，最终解决区域发展不充分不均衡。再看毗邻联建片区的更多有益尝试，例如蓉南新兴产业带促进天府新区与津南区、邯郸通过“总部+基地”“研发+制造”策略，分别共建天府先进智造产业基地和

天府新区半导体材料产业功能区。成都国际陆港探索构建主辅一体化信息网络，实现公铁联运及海关、商务、市场监管数据互通等。

蓉南新兴产业带通过天府新区产投集团、成都产业集团、新津新城集团合资组建公司的方式，进行开发建设运营，同时约定将公司一定年限内产生的经济效益反哺片区开发建设；蓉北枢纽商圈则调动更为广泛的力量，采用区属国企、市属国企共同参股组建公司的方式开展建设运营，并约定以具体项目为载体进行利益分享。

“1+1>2”，成为毗邻联建片区发展的共识。成都市经济发展研究院城市发展研究所日前在一次专题调研中发现，相近相连特征使合作各方具有激发区域资源流动活力的先天优势。成都“三个做优做强”毗邻联建片区的开发建设推进机制已基本建立，各区点上的联动意向日趋明确，成本共担利益共享机制的构建方向也相对清晰。各片区正着力突破“自家一亩三分地”思维定式，聚焦核心能力建设、产业建圈强链、资源要素自由流动方面加快探索。