



理性·求真·论衡·求是

实践与探索

本期关注 成渝地区双城经济圈建设

2025年是“十五五”良好开局打牢基础的关键之年,也是成渝地区双城经济圈建设第二个五年新征程的开局之年。站位新阶段,成渝地区如何进一步找准切入点和突破口,合力谱写中国式现代化成渝新篇章?日前,在成都市经济发展研究院举办的题为“智汇成渝 共谋发展——展望‘十五五’时期成渝地区双城经济圈建设”的研讨会上,中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟、成都市经济发展研究院区域经济研究所所长刘军伟等专家学者,就如何纵深推进成渝地区双城经济圈建设展开了深入讨论。本期《理论周刊》约请两位专家就“十五五”时期进一步推动成渝地区双城经济圈建设分享各自的思考和观点。

“十五五”时期如何推动成渝地区资源的优化配置

王伟

数说

成渝地区双城经济圈五周年“成绩单”

2020年1月3日,中央财经委员会第六次会议明确,要推动成渝地区双城经济圈建设。这个新支点,撑起西部发展之脊。国务院新闻办公室1月9日发布数据显示,从开局起步到整体成势,5年来,成渝地区双城经济圈建设交出亮眼“成绩单”。我们一起来看看。

8.6万亿元

►GDP由不足6.3万亿元,到2024年预计8.6万亿元
►五年迈上了两个万亿元级的台阶,占全国的比重提高到6.5%以上

占比超30%

►成渝地区双城经济圈GDP总量占西部地区比重超30%
►引领西部、服务全国的显示度和贡献度正持续提升

共806个 建重大项目

►31个、67个、160个、248个、300个……
►5年来,共建重大项目数量共806个
►一条上扬曲线彰显澎湃动能

建成通道22条

►建成铁路和高速公路通道22条
►每天两地间人员往来超过100万人次

“川渝通办” 355项

►四批次355项“川渝通办”事项
►让社保、就医、公积金等群众“身边事”异地办理

文字来源:新华社

2025年1月,成渝地区双城经济圈建设迎来5周年。五年来,成渝地区双城经济圈深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,突出在跨区域产业集群打造上精准发力,在科技创新和科技成果转化上同时发力,在通道平台共建和区域一体化市场打造上集中发力,在便捷生活和通办事项上共同发力,建设具有全国影响力的重要经济中心、具有全国影响力的科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地实现“四个新”显著成效。2024年预计实现地区生产总值8.6万亿元,占全国的比重提升至6.5%,国家区域发展“第四极”地位进一步夯实。面向“十五五”,需要在以下四个方面集中突破,推进成渝地区双城经济圈建设走深走实。

“四个突破”推进成渝地区双城经济圈建设

刘军伟

“都市区经济”

以“都市区经济”思维谋划成渝地区双城经济圈内县域经济发展,帮助其嵌入国际产业分工体系、接入现代化建设轨道,突破传统县域发展“上限”

当前,成渝地区双城经济圈内县域经济发展水平相对不高,与长株潭都市圈、青岛都市圈、深圳都市圈内县域经济发展水平相比,成都都市圈18个县市、重庆都市圈4个县市的县域经济发展相对处于落后状态。

从先发城市群发展经验来看,城市群与县域经济发展关系密切,2024年全国59个“千亿县”分布以经济发展水平较高的长三角城市群(28个)最为集中,粤闽浙沿海城市群(6个)、山东半岛城市群(5个)、长江中游城市群(4个)也较多。这些城市群内的县域发展具体路径虽然有所差异,但共同点在于融入邻近超大或特大城市功能发展体系,联动周边区域整合资源、拓展发展空间,共同打造功能布局合理、产业关联度较高、要素流动自由、具有较强一体化倾向的“都市区经济”。

展望未来,从区域发展规律看,随着极核城市加快发展、能级跃升,其扩散效应必然推动城市功能、产业等向周边县域拓展延伸。从成渝地区双城经济圈县域发展需要看,传统县域发展模式面临劳动力供给、低成本要素供给、高生态环境代价、低价值产业增长“四个难以为继”,需要“跳出县域看县域”,加快破局发展。为此,站在城市群发展视角,以“都市区经济”思维谋划成渝地区双城经济圈内县域经济发展,帮助其嵌入国际产业分工体系、接入现代化建设轨道,突破传统县域发展“上限”,在分工协同中提升县域发展竞争力和影响力,实现经济圈与县域发展“共成长”。

“利益共享”

成渝应在产业合作的具体化、载体化和平台化上谋求突破,形成共同做大产业发展增量的“利益共享”

近年来,成渝地区持续深化产业合作,产业协同效应初步彰显,但对标沿海地区城市群,整体竞争力还有待提升。截至目前,成渝地区拥有软件和信息服务集群、高端能源装备集群等3个国家先进制造业集群,与长三角(17个)有较大差距。另外,从内部产业错位协同看,成渝地区双城经济圈内产业结构相似度高,多个产业存在横向同质竞争激烈、纵向合作不足现象。

由于成渝地区工业发展根基源自“三线建设”和代工外企转移等,重庆、成都两地垂直配套、自成体系的特征较为突出,这是成渝地区产业结构的历史原因,需要在长期竞争中逐步整合。当前,成渝地区最关键的问题应在产业合作的具体化、载体化和平台化上谋求突破,形成共同做大产业发展增量的“利益共享”。长三角地区就十分重视统筹推动产业载体跨区域建设,在全国首次实现跨省级行政区统一产业发展指导目录和产业项目准入标准。粤港澳大湾区也在打造深汕特别合作区上形成产业跨区域协同的典型。

展望未来,成渝地区产业合作应主动探索创新“飞地园区”“共建园”等模式,共建跨区域合作园区,联合成立园区管委会,共同出资成立合资股份公司,实行市场化运作;深化“基金+园区”投资模式,以基金共建、园区托管等方式推动产业合作园区建设运营、产业化项目梯度布局;运用市场化方式设立产业园区共建基金,重点投向跨区域合作园区;搭建产业协作配套企业供需对接平台,以及联通成渝地区、对接全球市场的制造业供应链公共服务平台,增强成渝地区制造业供应链韧性。

“多方合力”

成渝地区应作为整体,要统一面向国际合作,统一争取高能级开放平台落地或开放改革赋能,构建与高水平制度型开放相衔接的制度体系和监管模式

近年来,成渝地区改革开放高地共建深入开展,取得显著成效,但对标沿海地区城市群,对外贸易规模偏小。2023年,成渝地区货物进出口总额为1.66万亿元,分别相当于京津冀、长三角、粤港澳大湾区的33.0%、11.0%、21.6%;外贸依存度为20.2%,差异也较大;拥有高能级开放平台20个,与京津冀(23个)、长三角(73个)相比仍较少,对外开放合作平台建设还有待加强。

展望未来,成渝地区应作为整体,统一面向国际合作。主动融入中国—东盟、中国—中东欧合作机制,以中欧班列作为纽带,加强产业及科技创新合作、高层次人才互认;加快“中吉乌”国际多式联运通道建设,参与中巴经济走廊能源、交通等项目建设,拓展冶炼、加工等环节产业链合作;全面对接中国—中南半岛、孟中印缅经济走廊,主动参与中国—东盟框架合作,依托中老、中越、中缅等南向班列,重点开展纺织服装、家电家居等领域合作。

统一争取高能级开放平台落地或开放改革赋能。联合争取国家支持创建内陆开放型经济试验区,争创商贸服务型、生产服务型国家物流枢纽;共同争取海关特殊监管区开展在岸服务外包和离岸服务外包,推动“两头在外”的研发、检测、维修等服务贯通国内国际市场;争取将四川、重庆自贸区纳入全国第二批对接国际高标准推进制度型开放的试点范围,试点对接国际高标准经贸规则,统筹开放和安全,构建与高水平制度型开放相衔接的制度体系和监管模式。

“自上而下”

随着成渝地区双城经济圈建设发展进入“深水区”,要“自上而下”深化区域体制机制改革,探索构建更具约束性的利益共同体

随着成渝地区双城经济圈建设发展进入“深水区”,一些体制性障碍或问题逐渐凸显。一方面,更高级别的统筹不够。相较于中央层面针对京津冀、长三角、粤港澳大湾区建立了权威协调机构高位推动各项政策落地落实,成渝地区在国家部委层面协调统筹推进相对较少。另一方面,行政区划制度和政绩考核体系的制约。在合作项目的经济指标统计、税收分成等利益关系方面,还缺乏一套各方认可、行之有效的制度性安排;要素有序自由流动的行政壁垒尚未完全破除,人才、技术等创新要素跨区域流动不畅。

展望未来,建议借鉴沿海地区城市群推进经济区与行政区适度分离改革经验,一方面,“自上而下”深化区域体制机制改革,完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制,编制成渝地区双城经济圈空间协同规划,完善支持成渝合作区域的政策和法规体系;另一方面,“自下而上”探索构建更具约束性的利益共同体,以股份合作、成立跨区域专项资金等方式,建立跨区域产业合作、科技创新联合攻关等合作项目的财政协同投入机制,协商确定创新成果跨区域转化、招商引资项目异地流转等合作项目财税利益分配方式。

(作者:成都市经济发展研究院区域经济研究所所长)

党的二十届三中全会在《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中,明确提出“完善区域一体化发展机制,构建跨行政区合作发展新机制”,为区域协同发展指明了方向。当今世界,百年未有之大变局加速演进,在充满易变性、不确定性、复杂性和模糊性的发展环境之中,在迈向中国式现代化的新征程中,成渝地区双城经济圈作为我国区域发展格局中的重要一环,面临着重要的机遇与挑战。

与京津冀、长三角、粤港澳大湾区相比,成渝地区双城经济圈肩负着一项独特而重要的任务——探索经济区与行政区适度分离改革。这一改革的重要性不言而喻,它旨在打破长期以来行政区划分割带来的资源流动障碍,让经济发展能够遵循自身规律,实现资源的优化配置和高效利用,为成渝地区双城经济圈的发展释放新的活力。

推动“三向”协同

面对即将启动的“十五五”规划编制,把握“三向”的协同关系是推动成渝地区双城经济圈发展的关键所在:一是落实战略目标导向,二是布局结构优化方向,三是调控资源要素配置流向

通过相关数据分析发现,成渝地区双城经济圈建设目前面临三大挑战。第一,缺少小、特、精、强的“动力源”和“能量场”。在区域发展的版图中,这些微小却充满活力的增长极至关重要,它们如同星星之火,能够形成燎原之势,带动区域经济的整体发展。目前,成渝地区这样的关键力量还相对稀缺,使得区域发展的动力略显不足。第二,这一现状制约了区域多中心—网络式韧性结构的形成。在复杂多变的发展环境中,多中心—网络式结构能够增强区域的抗风险能力和适应能力,就像一张紧密的大网,一处受损,其他部分仍能相互支撑。然而,当前的发展困境使得这一理想结构难以构建,区域发展韧性大打折扣。第三,这一现状直接影响了区域发展各类资源的精准配置与投放。资源如同发展的“血液”,只有精准输送到需要的地方,才能发挥最大效益。但由于缺乏有效的“动力源”和合理的结构,资源在配置过程中出现了低效和错配现象,无法充分发挥其对区域经济社会发展的支撑作用。

面对这些挑战,深入认知三个关键问题显得尤为重要。首先,从什么尺度理解成都都市圈和成渝地区双城经济圈?这不仅仅是一个地理范围的界定问题,更是关乎如何准确把握区域发展特点和规律的核心所在。不同的尺度会带来不同的发展策略和重点,只有找准合适的尺度,才能为后续的规划和发展提供坚实的基础。其次,怎样构建多中心—网络式结构?这需要我們深入研究区域内的城市、产业、人口等要素,明确哪些可以成为多中心的“中心”,哪些能够在网络中发挥关键连接作用,从而构建起

实施“微核”计划

“微核”计划的核心在于打造一种股权型微核单元,这是一种超越行政区思维的新型经济单元和功能单元整体性治理模式,让区域内各座城市真正建立起一种“你中有我,我中有你”的融合共生关系

成渝地区双城经济圈的发展承载着国家的战略期望和人民的美好愿景。“微核”计划的核心在于打造一种股权型微核单元,这是一种超越行政区思维的新型经济单元和功能单元整体性治理模式。未来,在实施“微核”计划过程中,要结合成渝地区的实际情况,不断探索和创新,将“微核”计划与区域发展各项工作紧密结合起来,形成协同发展的强大合力,推动区域共创共享持久繁荣。具体而言,所有城市共同参与商议,按照一定的出资比例共同建立成渝地区双城经济圈微核股权基金,并随之成立成渝地区双城经济圈微核股权基金投资委员会,并建立相关运作规则和流程。这一基金就像是一个“能量汇聚池”,为后续的发展提供资金支持和撬动杠杆,进而依次开展以下三方面工作:

首先,立足区域整体寻找微核单元是“微核”计划的重要开端。这些微核单元具有丰富多样的形式,可以是一条充满烟火气的街道,它承载着本地的特色文化和商业活动,通过合理的规划和培育,能够成为独具魅力的消费和文化聚集区;可以是一个充满创新活力的园区,汇聚了各类高新技术企业和创新人才,是推动产业升级和创新发展的重要阵地;可以是一座高楼大厦,其中入驻的企业涵盖了不同的行业领域,形成了一个小型的产业生态系统;甚至可以是一个具有创新精神和创业能力的人,他凭借着独特的创意和才华,能够成为带动区域发展的新引擎。立足区域整体深入挖掘和发现这些潜在的微核单元,为区域发展注入新的活力。

其次,学习风投思维投资微核单元是培育

微型增长极和新型动力源的关键步骤。利用微核股权基金,对区域内具有潜力的微核单元进行有针对性地投资,包括资金注入、技术支持、人才培养等方面。例如,对于一个有创意但缺乏资金的创业团队所在的楼宇微核单元,可以提供启动资金和创业指导,帮助其发展壮大;对于一个产业基础较好但技术相对落后的园区微核单元,可以引入先进的技术和管理经验,推动其产业升级。通过这样的投资,不仅让微核单元成长为具有强大竞争力的微型增长极,成为带动区域经济发展的新型动力源,也让区域内各座城市真正建立起一种“你中有我,我中有你”的融合共生关系。

最后,联网微核单元则是实现多链分工协同的重要手段。在当今全球化和数字化的时代背景下,“微核”并非孤立存在,而是通过价值链、供应链、创新链等与周边区域的协同发展,形成强大的网络协同效应。一方面,“微核”与周边地域在产业、人才、技术等方面进行交流与合作,实现资源的优化配置。例如,科技创新“微核”可以将研发成果向周边城市的制造业企业进行转化,带动周边城市产业的升级;特色产业“微核”可以与周边区域的配套企业形成产业集群,提升整体竞争力。另一方面,“微核”的发展成果会通过扩散机制向周边区域扩散。随着“微核”的发展壮大,其对周边区域的辐射带动能力不断增强,吸引人口、资金、技术等要素向周边区域流动,促进周边区域的发展。这种由点到面的发展模式,将有力推动成渝地区双城经济圈的整体繁荣。

(作者:中央财经大学城市管理系主任)