

成都都市圈 体制机制建设的创新实践

在新时代国家区域协调发展战略的引领下,成都都市圈以自身独特的区位优势和资源禀赋,成为推动成渝地区双城经济圈建设和省委实施“五区共兴”发展战略的先手棋和支撑性工程。2021年11月国家发展改革委批复全国第三个、中西部首个国家级都市圈发展规划——《成都都市圈发展规划》,高位引领推动成德眉资同城化发展暨成都都市圈现代化建设。成都、德阳、眉山、资阳四市锚定同城化,积极探索体制机制改革创新,推动区域协调发展迈上新台阶。

成德眉资同城化发展和成都都市圈建设的探索实践,高度契合党的二十届三中全会关于“发挥国家发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用,增强专项规划和区域规划实施支撑作用”和关于“建立都市圈同城化发展体制机制”要求,为中央决策、国家部署贡献了地方智慧和基层实践。

□尹宏



成资S3线。图据成都轨道集团

成都都市圈同城化发展,首先得益于四川省委省政府和同城化发展领导小组高位谋划和实体化运行协调办事机构的体制机制创新。2020年1月,四川专门成立同城化发展领导小组,并于同年7月设立常态化运作、实体化运行的省同城化办公室。领导小组每年召开两次会议,研究谋划同城化发展工作,细化分解目标任务,制定实施规划计划和年度要点,形成了重大项目、重大事项、重要会议活动“三张清单”管理模式,这一机制确保了

在推进同城化的过程中,成都都市圈注重纵横协调调度机制的构建。成都市为同城化工作核定人员编制,德眉资三市分别成立同城化工作机构开展部门协调工作,首创设立“省级部门指导、四市分管市领导牵头、对口部门推进”的重点领域专项合作组,畅通省

成都都市圈在同城化制度供给方面进行了大胆创新,四年多来探索形成改革创新案例102个,其中原动力原创性案例18个。成都都市圈首创并连续四年举办了全国唯一的都市圈同城化论坛——成都都市圈建设论坛,为全国都市圈同城化发展搭建了重要的交流平台,获得了国家发展改革委、自然资源部等国家部委、都市圈城市、企业行业、媒体群众的大力支持

为破解区域协同发展中的深层次问题,成都都市圈创建了同城化综合试验区,省发展改革委专门制定出台同城化综合试验区总体方案,试验区通过批量实施省级管理权限授权,实现了工业用地“标准地”100%供应,并打破了人才引进的户籍、身份、学历、人事关系制约。在利益联结机制方面,成都都市圈建立并推进落实同城化跨区域合作项目财税利益分

高位谋划与实体化运行:构建跨层级合作机制

同城化工作的系统性和连续性。截至目前,领导小组已召开九次会议,支撑成德眉资同城化圆满完成2020—2022年起首期三年任务,顺利达成2023—2025年成长期阶段性目标,都市圈同城化推进纵深度全国领先。同时,省同城化办公室的实体化运行,确保了决策层、协调层和执行层的高效衔接。

纵横协调与中心城市引领:打通区域协同“最后一公里”

市部门纵向衔接、成德眉资四市横向沟通渠道;省同城化办公室按季度开展跨区域协调,领导小组依专题开展提级调度。

这种“集中办公、常态化运作、业务独立运行、财政独立预算”的模式,为同城化工作提供了坚实的组织保障,有效降低了常态化协调调度机制的运行成本、有力强化了行政主体合作的可持续性,也推动成都都市圈构建起了“领导小组统筹、省级部门指导、省同城化办协调、成德眉资四市主体推进、专项合作组联

作为都市圈中心城市,成都市切实履行责任担当,“大手牵小手”持续加强政策供给和功能供给,有力引领了德眉资发展和都市

制度创新与资源聚合:探索同城化发展新路径

持和广泛认同。在全国率先构建起都市圈同城化发展综合评价指标体系,连续四年发布全国横向对比、四市纵向监测的《现代化成都都市圈高质量发展指数》和《成都都市圈发展报告》,为全国都市圈同城化发展提供了重要的

检视评价参考,引发了学术界的热烈研讨和积极参与。全国首创的“银政通”平台融合金融和政务服务数据,实现了都市圈不动产抵押登记跨市异地办理和公积金自动提取,累计减少群众跑腿超855万人次。

综合试验区与利益联结机制:破解区域协同难题

享框架协议、招商引项目跨市域流转协作工作规则等政策措施,积极探索“统计分算、财税分成”改革实现路径。这些合作机制及支持政策在园区共建、飞地经济、项目合作、招商引资等方面取得了积极成效,为区域协调发展提供

了可持续的动力。通过高位谋划、实体运行、制度创新、资源聚合、利益联结等多方面共同努力,成都都市圈的同城化体制机制创新实践成效明显,为区域协调发展和全国都市圈建设提供了可

在引领同城化和一体化中拓宽高质量发展空间

都市圈和经济区,已经成为集聚要素的主要空间载体。推进都市圈同城化和经济区一体化,正是当前促进城市高质量发展的任务之一。成都市作为成都都市圈和成都平原经济区的龙头,应当将自身的高质量发展,融入成都都市圈“四个功能提升”和成都平原经济区“五个一体化”的部署中,不追求全面协同推进,重点从经济高质量发展着力,将产业升级、创新策源、扩大开放的任务,放到都市圈和经济区来谋划,在着重推动产业集群、创新功能、开放枢纽、协同机制共建中,拓展高质量发展的途径。

□盛毅

当好制造业集群建设的统筹者

建设先进制造业集群,是当前成都市高质量发展的关键手段。先进制造业集群的建设,不仅能吸引更多技术含量高的企业和先进要素集聚,推动产业转型升级,而且通过上下游环节的有机衔接,形成明显协同效应,是产业转型升级的试验田。

成都都市圈三年行动计划明确,要培育形成2个万亿级优势产业集群和若干千亿级特色产业集群。成都作为都市圈和经济区的核心城市,在跨城市先进制造业集群打造中,既是当然的组织者,也是生态营造的主要承担者,形成了多元化分工体系和互动耦合的协作网络。由于跨区域建设产业链协同难度大,可以先将工信部确定的“成都软件和信息服务集群、成德高端能源装备集群、成渝电子信息先进制造业集群、成德绵自凉航空航天集群、成渝地区生物医药集群”,作为成都抓

制造业高质量发展的重点。

可以根据已有集群建设方案,针对集群建设中存在的产业链不完善、上下游衔接不足、本地配套能力弱、政策支持力度不够、同质化竞争明显、利益共享机制不完善等问题,进一步对各集群涉及的链条进行梳理,找出条件较成熟的链条,制定细化的实施方案,引导各城市合理分工。同时围绕制造业跨区域“建圈强链”需要,加强总部经济、产业链龙头企业、“产学研用金”链条培育,与各城市协商共建产业合作园区,探索“总部+基地”互动模式,完善配套服务设施和数据共享,建立更有力的协同治理机制。

当好成果研发和转化的主承担者

成都市既有高校科研院所数量众多的优势,也有企业研发中心持续增加的优势。当前,成都都市圈已经提出建设天府大道科创走廊,提高区域内研究与试验经费投入强度、高新技术产业收入占比等任务,成都平原经济区也提出要围绕核能、航空航天、信息技术和生物医药等战略领域,空天科技、生命科学、电子信息等优势领域,以及基础材料、锂电及新材料、生物育种、环境系统与控制等重点领域,加快推进重大科技基础设施和研究基地集群、实验室、工程(技术)研究中心等建设。

成都市可以从这些领域中,选择一些技术优势明显、成果转化条件成熟的项目,与周边城市协商建立“研发+转化”“研发+制造”体系。其中既有“研发在成都,转化和制造在周边城市”的模式,也有“研发在周边城市,转化和制造在成都”的模式。同时,把创新平台和共同体建设,创新资源共享和成果转化工程,高层次人才共享机制共建,促进创新资源要素的集中和高效利用等,作为推进创新策源的配套条件,争取

在一些领域有所突破。

当好西部对外交往的引领者

成都市有自由贸易试验区、综合保税区、天府新区等开放载体,还有现代化交通体系完善、口岸和会展数量多、双国际机场和中欧班列通道等优势,一直是国家内陆开放的重点城市。改革开放以来,成都市通过打造内陆开放高地,建设国际门户枢纽城市和建设国际消费中心城市等,西部对外交往中心的功能日益完善。

成都都市圈提出要围绕实施高能级开放平台共建共享工程,实施对外开放水平抱团提升工程,共建企业“走出去”综合服务体系。成都平原经济区也提出合力打造国际消费中心、拓展内陆开放门户枢纽功能、联合提升交流合作水平、打造国际一流营商环境等任务。

结合成都市扩大对外开放的任务,可以进一步完善以下方面已经进行的探索:一是利用各类开放设施和口岸优势,带动周边城市开展“空铁公水”多式联运体系共建,完善中欧班列在周边城市的集货点,共同开辟西部陆海新通道。二是将自贸区的经验和政策,向周边城市延伸,不仅深化已建立的协同试验区建设,同时完善自贸区“单一窗口”数字平台向周边城市的覆盖,争取进一步完善报关、退税一体化。三是共建区域涉外服务中心,完善外资服务联盟,强化跨境贸易数字化平台跨城市共享功能,共享开放数据。联合举行招引外资和对外合作路演,联合举办国际会议和展览,探索虚拟港口、飞地保税仓等建设。四是加强开放政策的协调,共享通关便利化政策。对涉及共同努力招引的项目,可通过分享GDP、税收分成等,来实现利益共享。

动”的跨层级合作工作机制。

坚强有力的顶层设计和良好的合作机制,省市联动推进了成都都市圈同城化发展规划布局 and 协同发展,在全国率先构建起以发展规划、国土空间规划、重点领域区域专项规划为支撑的“1+1+N”规划体系。2024年11月四川省政府批复《成都都市圈国土空间规划》,成为全国首个经省级人民政府批复的国家级都市圈国土空间规划,以成都都市圈为统一空间单元的一张蓝图完成了上图入库、定点定量。

圈建设。例如,成都在跨行政区市域(郊)铁路建设上承担了69.62公里的基建任务,占总里程的41.4%,并按里程分段承担运营补亏。又如,成都协同优化建设布局,将未来发展空间和功能平台重点布局在与德眉资毗邻区域,进一步强化了中心城市的辐射带动作用。

与此同时,制度创新成为成都都市圈同城化发展的强大助力。四市人大创新“决定先行+条例跟进”模式,为都市圈大气污染防治、水环境保护、营商环境优化提供了立法保障。四市政协建立联席会议制度,联合制定助推成都都市圈建设的实施意见。四市纪委监委联合出台协同监督推进都市圈党风廉政建设与经济社会发展良性互动的意见以及4个专项纪检监察方案。

参考可借鉴的经验做法。未来,成都都市圈将持续加强创新探索和改革实践,扭住经济区与行政区适度分离改革这个“牛鼻子”,深入推进成德眉资同城化高质量发展,支撑成渝地区双城经济圈打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。

(作者单位:四川省推进成德眉资同城化发展领导小组办公室)

当好创新治理机制的先行者

四川省在推进成德眉资同城化和成都平原经济区一体化方面,走在全国前列,目前已在协同的体制机制建设上,取得了诸多可以在全国推广的经验,建立起“领导小组统筹、同城化办公室协调、省直部门指导、专项合作组联动、成德眉资4市主体推进”的决策层、协调层、执行层多层次合作机制。在这一治理机制下,又根据重点领域合作需要,建立了重点领域专项合作组,开展了一系列有组织的行动。成都都市圈提出要强化组织协调、实施推进、政策支持、督导评估、社会参与,协同保障同城化重点项目建设用地,推动公共数据金融共享应用。成都平原经济区提出共建要素交易平台,完善新型市场监管机制、产业协作机制、新利益联结机制、投资开发基金等投融资平台,逐步推行跨区域财政协同投入和税收联合征管,合理划分跨行政区合作项目产生的财税利益。增强财税、土地、人才、科技、招商引资等政策协同性。强化成都平原经济区联席会议制度统筹职能,充分发挥四川省推进成德眉资同城化发展领导小组协调作用。这些协同机制,有的已经建立并实施,有的在实施中还需要进一步完善,有的则还在继续探索。

从各地实践看,跨城市协同机制的建立,只是基础性工作,要真正实现经济区与行政区适度分离,仍然存在很多矛盾难以理顺。目前,可以针对跨城市的重点经济类项目和建设工程,先采用部分授权的办法,强化四川省推进成德眉资同城化发展领导小组办公室的统筹能力,提高其权威性。如适当授予办公室政策制定、土地、资金、考核等权限。下一步随着条件的成熟,再进一步扩大对治理机构的授权。

(作者系四川省社会科学院研究员、成都市政府参事)

> 思政课

思政课是落实立德树人根本任务的关键课程,大中小学思政课一体化建设长期以来备受重视,是新时代深化教育改革的重要举措。习近平总书记在学校思想政治理论课教师座谈会上指出:“要把统筹推进大中小学思政课一体化建设作为一项重要工程,坚持守正与创新相统一,推动思政课建设内涵式发展。”党的二十届三中全会提出,“完善立德树人机制,推进大中小学思政课一体化改革创新”,为进一步推进大中小学思政课一体化建设和思政课内涵式发展指明了科学路径。

推进大中小学思政课一体化建设是兼具理论与实践的系统难题。理论上,关注思政课一体化建设的本质、逻辑与规律,实现大中小学思政课一体化相关要素的协同配合,既遵循思想政治教育的一般规律,又形成育人合力,体现协同与一体化的内在理论契合。实践中,针对思政课一体化建设的困境和短板,破解不同学段思政课建设“各管一段”、同一学段缺乏学科联动,以及适应信息化发展和资源整合有限的现实问题,持续在不同学段、各类课程、教学方式方法、资源整合等方面多维度、立体式协同发力,统筹形成具有针对性、层次性和递进式的思政课建设路径,持续推动大中小学思政课一体化建设改革创新。

循序渐进,注重不同学段纵向协同。坚持用新思想铸魂育人,统筹推进大中小学思政课教材编写,实现教学内容按照由浅入深的逻辑顺序、螺旋式深化。由成都市教育工委组织的跨学段、跨区域思政课创新联合研讨机制,针对同一知识模块在不同学段教授的教学内容常态研讨,既保证知识在各学段得到普遍覆盖,又要契合学生的认知需求。例如成都市金牛区建立由区委教育工委领导、8所联盟高校参与的思政课联盟联席会议制度,创建了“1+N”片区联盟教研网络单元,定期开展集体教研活动,确保教学内容的连续性与教学策略的不断革新。

思政引领,实现各类课程横向协同。不同学段内各类课程和思政课相互配合问题的突出表现不同。完善学段内的课程体系建设,要坚持把德育放在人才培养的首要地位,发挥思政课的引领作用,实现学段内思想政治教育与知识体系教育的横向协同。课程体系建设师资队伍是关键,要解决好其他课程教师和思政课教师相辅相成的问题,成都市3年内选聘1000名优秀教师、党政领导、英雄人物、劳动模范、大国工匠等优秀人才担任大中小学思政教育情景从教室到场馆,学生学习由被动接受到主动探索,使思政课程内容更加贴近实际、通过教学方式的线上线下协同推动大中小学思政课一体化建设。

优化整合,推动线上线下混合协同。成都市上线“蓉易学教育资源共享平台”,建设开发思政课虚拟仿真教学资源,精心打造《大国方略的成都实践》《公园城市·习近平生态文明思想的成都实践》等特色课程,培育思政“金课”1000余节,100节思政课入选教育部精品课。同时深入挖掘红色文化、古蜀文化等城市资源,上好“行走的思政课”,实现思政课教育情景从教室到场馆,学生学习由被动接受到主动探索,使思政课程内容更加贴近实际、通过教学方式的线上线下协同推动大中小学思政课一体化建设。

交流互通,强化校内校外联动协同。推动大中小学思政课一体化建设不能局限于校内课堂,而应用好社会资源,与地方纪念馆、博物馆、展览馆等场所强化交流合作,将地方红色文化、城市体育资源、中华优秀传统文化等作为教学内容和案例素材融入思政课,形成思政小课堂同社会大课堂的联动协同。成都的“思政课”,邀请大国工匠、奥运冠军、博物馆馆长、科幻作家以及学长学姐等30余位榜样力量,推动思政小课堂和社会大课堂协同育人,拓宽学生的视野,激发学生的爱国情怀和奋斗精神。

(作者单位:成都大学马克思主义学院)
本文系2020年度教育部高校思想政治理论课教师研究专项“高校课程思政与思政课程协同育人问题研究”(20JDSZK010)阶段性成果。

思政课一体化建设改革创新

□侯幸