

西咸研究

(增刊·第12期)

西咸新区研究院

2021年11月29日

本期导读:

1. 成渝地区双城经济圈建设何以成发展新动力源
2. 林毅夫：中国第四极成渝地区双城经济圈建设路线图
3. 史育龙：聚焦重点唱好“双城记” 落实任务共建经济圈

成渝地区双城经济圈建设何以成发展新动力源

近日，中共中央、国务院印发的《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》（以下简称《纲要》）提出，强化重庆和成都中心城市带动作用，引领带动成渝地区统筹协同发展，打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。

加快成渝地区双城经济圈建设意义重大

西南财经大学成渝经济区发展研究院院长、四川区域协调发展研究智库主席兼首席专家杨继瑞在接受记者采访时表示，推动成渝地区双城经济圈建设是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重大举措，对推动高质量发展具有重要意义。其主要体现在以下方面：增强成渝地区人口和经济承载力，形成对外开放新格局，保护长江上游和西部地区生态环境，加快培育参与国内国际合作和竞争新优势，加快培育完整内需体系，形成优势互补、高质量发展区域经济布局等方面。

国家发展改革委国土开发与地区经济研究所区域政策室副主任张燕对记者说，加快成渝地区双城经济圈建设，不仅有利于提升成渝地区自身发展的整体实力，也有利于辐射带动西部地区新一轮开发开放、促进全国区域协调发展，还有利于为我国加快构建新发展格局提供重要支撑。

“《纲要》是新形势下对我国经济区域协调发展的重要布局；是我国应对当前国际复杂局势、产业变革和实现我国高质量发展

的客观要求；是增强国家经济安全的战略部署；是践行人与自然和谐共生理念的切实举措。”重庆工商大学成渝地区双城经济圈协同发展中心常务副主任周兵在接受记者采访时指出。

成渝双城经济圈发展面临多重挑战

“现阶段，成渝地区双城经济圈发展存在一些短板与不足，特别是与京津冀、长三角、粤港澳大湾区等东部沿海发达区域相比，综合实力和竞争力还有差距。”张燕指出，要想加快培育成为全国高质量发展的新动力源，需要积极主动顺应当今世界百年未有之大变局的大势，精准把握和用好新一轮科技革命、产业变革、全球经济秩序革新等新的影响变量，在提升科技创新能力、壮大实体经济和提高对外开放水平等方面再发力、再提升。此外，增强内部发展的协同性与协调性，破除制约资源要素优化高效配置的体制机制障碍，优化提升成渝地区双城经济圈的区域合作。

杨继瑞指出，成渝地区没有国家级的本土高新技术产业支撑，经济增长仍依赖于传统制造业特别是资源密集型产业，其整体产业结构相对单一，“圈能”还需要通过“经济圈”建设提档升级。从空间结构来看，成渝地区双城经济圈虽然有成渝两座超大城市，但是缺乏“特大城市”和“I型大城市”两个城市类别，周边中小城市普遍发展速度缓慢，呈现“中部塌陷”现象。此外，城镇化水平有待进一步提升。

周兵认为，建设现代产业体系、打造全国重要的科技创新中心和协同创新示范区、建设成为改革开放新高地、打造世界级体

闲旅游胜地和城乡融合发展样板区、全面加快生态文明建设等将是未来成渝双城经济圈发展面临的重大挑战。

成渝地区双城经济圈建设须抓住关键环节

杨继瑞表示，未来在落实《纲要》、实际建设时，须抓住五大关键环节：强化双核引领，着力提升重庆、成都中心城市综合能级和国际竞争力，强化协同辐射带动作用。深化改革开放，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，强化改革的先导和突破作用，强化体制创新。坚持生态优先，全面践行生态文明理念，强化长江上游生态大保护，实现可持续发展。坚持共享包容和以人民为中心的发展思想，增加优质公共产品和服务供给。注重统筹协调，坚持“川渝一盘棋”思维，发挥优势、错位发展，优化整合区域资源，辐射带动周边地区发展，显著提升区域整体竞争力。

“重点是要围绕打造具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地和高品质生活宜居地的四个战略定位，进一步强化凸显相关战略功能及其地位作用。”张燕指出，在空间发展格局上，要进一步提升重庆、成都双城的发展能级，引导人口和经济要素有序有效集聚，提升高质量发展的空间组织效应。在此基础上，围绕《纲要》所明确的在现代产业体系构建等重点领域实施一批重大任务举措，切实稳步提升成渝地区的整体实力及其影响力、竞争力。

周兵说，未来在有效落实《纲要》时需要坚持以下原则：双

核引领，区域联动；改革开放，创新驱动；生态优先，绿色发展；共享包容，改善民生；统筹协调，合作共建等。

推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变

《纲要》提出，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。杨继瑞认为，这意味着成都和重庆在发展思路上要作出重要调整，比如注重在高端产业和产业高端、创新研发、国际化等方面形成“新极化”，同时，在超大城市治理体系和治理能力现代化上提档升级；注重将超大城市非核心功能疏解到周边城市，引领“圈内”大中城市发展；注重与京津冀、长三角、粤港澳城市群的协调发展。

张燕指出，重庆和成都要进一步在推动高质量发展、促进现代化、提升国际影响力等方面系统提升形象、完善功能，全面提高城市治理水平和能力，不仅要提高经济发展的能级，更要在人居发展环境品质上不断升级，切实在促进新型城镇化、新型工业化和信息化等方面走融合发展、集约内涵发展的路子，为人的全面发展打造优越的就业生活环境，在现代城市建设方面发挥引领示范作用。

周兵认为，要坚持分类指导、科学施策，推动公共资源在双城经济圈各级各类城市间合理配置；统筹兼顾经济、生态、安全、健康等多元需求，推动重庆和成都中心城区功能升级；集聚创新要素，增强高端服务功能；建设产城融合、生态宜居、交通便利的郊区新城，实现多中心、串联式、组团化发展。

值得关注的是，成渝地区双城经济圈是长江经济带的上游地区。杨继瑞表示，成渝地区双城经济圈要以黄金水道和沿江高铁为纽带，加强与长三角和中部地区的协同，以唱好“双城记”建优“经济圈”行动，共同促进长江经济带可持续发展。此外，要积极承载长三角、粤港澳的产业转移，以“上游担当”筑牢长江上游生态屏障。

张燕说，要从更高视野和层面来推动成渝地区双城经济圈建设，发挥长江经济带、成渝地区双城经济圈等重大战略部署在地理关联、经济关联、政策关联、改革创新关联等方面的协同效应。

（来源：中国经济时报）

林毅夫：中国第四极成渝地区双城经济圈建设路线图

中共中央、国务院近日印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》（简称《纲要》），标志着将通过三个五年计划建成实力雄厚、特色鲜明的双城经济圈的国家战略正式拉开序幕。《纲要》在具体内容上既是对2011年出台的《成渝经济区区域规划》和2016年出台的《成渝城市群发展规划》的不断深化，在战略意义上更是新时代的“新三线建设”。20世纪60—70年代的三线建设也历经三个五年计划，西南地区特别是成渝地区的“两基一线”（“两基”是以重庆为中心的常规兵器工业基地、以攀枝花为

中心的钢铁工业基地，“一线”就是修建成昆铁路干线）是三线建设的重中之重，到改革开放初期成渝地区的地区生产总值就超过了全国的 7%，高于现在的比重。

按《纲要》设定的目标，到 2035 年，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。

习近平总书记多次强调，要胸怀两个大局，一个是中华民族伟大复兴的战略全局，一个是世界百年未有之大变局，这是我们谋划工作的基本出发点。去年 8 月 24 日，习近平总书记主持召开经济社会领域专家座谈会，会上总书记强调，我们要以辩证思维看待新发展阶段的新机遇新挑战。要统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，深刻认识我国社会主要矛盾发展变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，增强机遇意识和风险意识，准确识变、科学应变、主动求变，勇于开顶风船，善于转危为机，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

推动成渝地区双城经济圈建设，符合我国经济高质量发展的客观要求，是新形势下促进区域协调发展，形成优势互补、高质

量发展区域经济布局的重大战略支撑，也是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的一项重大举措，有利于在西部形成高质量发展的重要增长极，增强人口和经济承载力；有助于打造内陆开放战略高地和参与国际竞争的新基地，助推形成陆海内外联动、东西双向互济的对外开放新格局；有利于吸收生态功能区人口向城市群集中，使西部形成优势区域重点发展、生态功能区重点保护的新格局，保护长江上游和西部地区生态环境，增强空间治理和保护能力。成渝地区双城经济圈将在推进新时代西部大开发中发挥支撑作用，在共建“一带一路”中发挥带动作用，在推进长江经济带绿色发展发挥示范作用，还将在全面建设社会主义现代化国家新征程中肩负更重要的使命。

中央站在历史新的更高起点上提出，从 2020 年到本世纪中叶分两步走全面建成社会主义现代化强国，到 2035 年基本实现社会主义现代化。习近平总书记在谈“十四五”规划和 2035 年远景目标的时候提出，到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番，是完全有可能的。“两个翻一番”的目标相当于再造一个 100 万亿的中国经济，这要求未来 15 年年均增长率要达到 4.73%。2020 年，以长三角、大湾区和京津冀三极引领的 7 个发展水平最高的沿海省份合计的经济体量已占到全国的 40.58%，沿海地区目前的整体水平事实上已经达到了中等发达国家的水平，后来者优势的空间在发达国家“卡脖子”的压制下愈发缩小，单靠自主创新来实现未来 15 年较高的年均增速压力较大，如果达不到

全国平均增速则会大幅度拖累“两个翻一番”目标的实现，影响两步走的第一步大局。

因此，要确保分两步走实现社会主义现代化强国建设的第一步目标，就必须在沿海以外的区域寻求具有较强支撑能力和发展潜力的区域作为具有全局带动作用的新的增长极。成渝地区位于“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；区域内生态禀赋优良、能源矿产丰富、城镇密布、风物多样，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。2020年1月3日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议，作出推动成渝地区双城经济圈建设、打造高质量发展重要增长极的重大决策部署，为未来一段时期成渝地区发展提供了根本遵循和重要指引。

中共中央、国务院今年2月24日印发的《国家综合立体交通网规划纲要》已经将成渝地区双城经济圈与京津冀、长三角、粤港澳大湾区作为中国的四极予以确认。《纲要》明确了成渝地区双城经济圈的三大战略任务：

第一大战略任务：在推进新时代西部大开发中发挥支撑作用。2020年5月17日出台的《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》明确要求，到2035年，西部地区基本实现社会主义现代化，基本公共服务、基础设施通达程度、人民生活水平与东部地区大体相当。西部地区占全国总面积的

71%、占全国总人口的 27%，发展不平衡不充分问题依然突出，巩固脱贫攻坚任务依然艰巨，与东部地区发展差距依然较大，维护民族团结、社会稳定、国家安全任务依然繁重，仍然是实现社会主义现代化的短板和薄弱环节。除了西南地区之外，西部地区主要位于“胡焕庸线”以西，自然本底较差，生态环境承载能力薄弱，而主要位于“胡焕庸线”以东的成渝地区承载能力极强，2020 年底成渝城市群常住人口接近 9800 万人，相当于西部地区其他城市群人口总和。以成渝地区双城经济圈居中，统领人口合计约 9000 万人的黔中城市群、滇中城市群、关中城市群和兰西城市群四大西南西北城市群，就能够以不到西部十分之一的面积承载超过西部一半以上的人口，依托渝昆、成昆、成贵、渝贵、渝西、西成、兰渝、成兰、成西、川藏等动脉，可形成西部大开发新格局。这就是为何《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》将成渝地区双城经济圈建设列入第九篇第三十二章第一节“推动西部大开发形成新格局”之中的原因。

第二大战略任务：在推进长江经济带绿色发展发挥示范作用。长江流域面积达 180 万平方公里，承载了约全国一半的人口和经济，是中华民族休养生息的主要国土空间。长江经济带高质量发展首先是做好长江生态保护，长江大保护首要是位于上游的成渝地区。《纲要》把修复长江生态环境摆在压倒性位置，深入践行绿水青山就是金山银山理念，坚持山水林田湖草是一个生命

共同体，深入实施主体功能区战略，全面加快生态文明建设。位于长江上游的成渝地区，是长江主要水源涵养地，对维护国家生态安全至关重要，而成渝周边地区不但生态相对脆弱而且经济发展落后，面临巩固脱贫攻坚和生态保护双重压力。增强成渝地区双城经济圈的承载能力，引导周边的秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、涉藏州县、大小凉山等周边生态功能区和欠发达地区人口流入，有利于生态环境保护和巩固提升脱贫成果，促进城乡区域协调发展。成渝城市群已经显示出强大的人口吸引力，2020年较之2014年底的常住人口增加了近700万。然而，仅三峡库区水土保持生态功能区、川滇森林及生物多样性生态功能区、秦巴生物多样性生态功能区、武陵山区生物多样性及水土保持生态功能区这四大国家级重点生态功能区的人口合计就超过3000万人，仅毗邻成渝地区双城经济圈的凉山州、昭通市、毕节市三个欠发达市州的人口合计也近1700万人。把成渝地区双城经济圈建设成为中国第四极不但可以吸收生态功能区的大量人口，减少生态脆弱地区承载人口的压力，进一步筑牢长江上游和西部地区生态屏障，还可以带动周边区域全局发展，增强绿色发展内生动力，特别是创造生态产品转化的消费市场。

第三大战略任务：在共建“一带一路”中发挥带动作用。我国目前的外循环主要依赖于发展水平最高的7个沿海省份，例如2020年按照境内目的地和货源地进出口总额计算，7个沿海省份占比近七成，除了长三角的三省一市合计占36.63%之外，长江

经济带中游三省和上游四省的7省份合计占比不到8.67%。显然，长江经济带中上游地区还有着巨大的开放潜力挖潜。与此同时，“一带一路”的外循环潜力也有待挖潜，例如2020年我国全年货物进出口总额32.16万亿元，出口17.93万亿元，进口14.23万亿元；对“一带一路”沿线国家进出口总额9.37万亿元，虽然比上年增长1.0%，但占全国的比重不足30%，而其中的出口仅为5.43万亿元，仅占全国的30%，进口仅为3.94万亿元，仅占全国的27.7%。因此，习近平总书记2020年11月在全面推动长江经济带发展座谈会上强调，要推进上中下游协同联动发展，引导下游地区资金、技术、劳动密集型产业向中上游地区有序转移，留住产业链关键环节；要统筹沿海沿江沿边和内陆开放，加快培育更多内陆开放高地，提升沿边开放水平，加快长江经济带上的“一带一路”倡议支点建设。成渝地区位于“一带一路”和长江经济带交汇处，既是西部陆海新通道的起点，也是中欧班列的主力，更是通过大西南一体化直接毗邻东南亚和南亚直达非洲。中欧班列（成渝）号累计开行超过3800班，西部陆海新通道通达106个国家（地区）的311个港口，中缅新通道与中老通道也开始试运行。将成渝地区双城经济圈建设为“一带一路”和长江经济带的战略联结点，打造国家南向西向的开放门户，有利于加快形成双循环新发展格局。

《纲要》作为中国第四极建设的施工图，要牢牢把握好四大要点：成渝合体、整体推进、重点突破、引领全局。

首先，《纲要》按“圈”绘制了成渝新发展格局将加快成渝合体。成渝地区双城经济圈要建成中国第四极，要在新时代西部大开发、长江经济带与“一带一路”建设中发挥更大战略作用，要在国家社会主义现代化新征程中肩负更大使命，成渝必须合体才具备担此重任的实力。目前成渝地区双城经济圈的人口规模和经济体量均不足全国的7%，尚不及改革开放初期在全国的地位，人均地区生产总值也不及全国平均水平，而且重庆主城、成都的经济总量占到整个区域的50%以上，合计超过3万亿元，合体均可以比肩北上广深，如果成渝独立发展背向发展就不能撑起国家战略，构不成中国第四极。因此，《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》的核心任务就是要彻底抑制成渝独立发展背向发展的问題，全方位推动成渝合体，全面辐射带动区域，建成中国第四极。所以，《纲要》的基本思路就是我们在去年的报告中提出的，按照“圈”来规划融合发展变“隔空唱戏”为“二龙戏珠”，构建起双城经济圈发展新格局：首先要全面提升双城两条龙的发展能级，其次围绕重庆主城和成都两条龙培育现代化都市圈，然后推动重庆、成都都市圈相向发展，渝东北、川东北地区一体化发展，川南、渝西地区融合发展，辐射带动川渝两省市全域发展。中央提出推动成渝地区双城经济圈建设一年多来，川渝已经建立了多级合作机制，累计签署252份合作协议，实施67个重大合作项目，已有206项事项实现川渝通办，办件总量超391万件，上线以来平均每天办理1.5万件，成渝一体化的发展理念、机制与内

容逐步走深走实。

其次，《纲要》明确了八大重点合作建设内容将整体推进经济圈。建设中国第四极，要尊重客观规律，发挥比较优势，把成渝地区双城经济圈建设成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地。《纲要》从合力建设现代基础设施网络、协同建设现代产业体系、共建具有全国影响力的科技创新中心、打造富有巴蜀特色的国际消费目的地、共筑长江上游生态屏障、联手打造内陆改革开放高地、共同推动城乡融合发展、强化公共服务共建共享等 8 个方面明确了重点合作建设的具体内容。成渝地区深处西部内陆，由于薄弱的基础设施使得经济活动的交易费用过高，市场半径较短，导致大量有潜在比较优势的产业和技术无法形成竞争优势，也是阻碍内陆开放的关键瓶颈。因此，《纲要》把合力建设现代基础设施网络摆在了首位，特别是坚持交通先行，如打造国际航空门户枢纽、共建轨道上的双城经济圈、完善双城经济圈公路体系与推动长江上游航运枢纽建设。“十四五”时期，成渝地区双城经济圈建设要加快推动城乡融合发展与强化公共服务共建共享，整体提升成渝城市群的城市化水平和能级。目前成渝地区的城市化率不及全国平均水平，尚有近 4000 万农村常住人口，特别是四川，除了成都之外经济圈中的 14 个市的城市化率均只有 50%左右。这也是《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》将成渝地区双城经济圈放置在第八

部分第 31 条“推进以人为核心的新型城镇化”的现实考量，以及由国家发展改革委依托城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议而不是中央成立领导小组来推动的原因。

再者，中国第四极建设成功的关键在于重点突破实体经济。成渝地区双城经济圈作为中国第四极的实际地位最终需要由经济实力而非政策文件来决定。成渝地区双城经济圈有着巨大的发展潜力，其人口规模 2020 年是德国的 1.2 倍，但地区生产总值仅为德国的四分之一，这意味着成渝地区的人均地区生产总值仅为德国的五分之一。德国作为世界第四大经济体、欧洲第一大经济体，看上去遥不可及，但事实上到 2035 年，如果地区生产总值年均增速达到 8%，成渝地区双城经济圈就能够比肩德国现在的水平，考虑到还可以吸收周边地区大量人口流入，这一目标就不难实现，在此基础上到本世纪中叶实现第二个百年目标之时就能够超过同期的德国。我们在去年的报告中也提出，如按照“因势利导”和“倒弹琵琶”的两条自下而上和自上而下的发展思路，政府与市场、中央与地方、内部与外部协同发力，一定能够实现中央赋予的历史使命，把成渝地区双城经济圈建设成我国的第四个发展极绝对是一个可以实现的理想。产业和科技是充实双城经济圈实力的关键，《纲要》既根据成渝地区的比较优势从柠檬、榨菜、生猪到川菜、火锅、白酒、盖碗茶再到汽车、装备、材料、新能源以及大力发展数字经济和更大力度承接产业转移等产业方面做了全面的因势利导，要加快形成世界级的产业集群，也根

据创新链产业链协同需要“倒弹琵琶”布局建设成渝综合性科学中心和实施成渝科技创新综合计划，要加快形成全国性的科技创新中心。作为第四极，要加强与其他三极的衔接，借鸡生蛋、借梯上楼、借船出海，形成双循环的强大合力。《纲要》对对接京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等重大战略也做出明确部署，特别是科技与产业以及要素与港口的对接。

最后，中国第四极要时不我待、只争朝夕地增强支撑带动能力引领全局。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》的规划范围虽然与《成渝城市群发展规划》一样，甚至比《成渝经济区区域规划》的规划范围还小，可能会使得各界混淆成渝地区双城经济圈与成渝城市群的内涵与外延。成渝地区双城经济圈建设虽然在空间上依托于成渝城市群但不是成渝城市群发展规划的翻版，也不是京津冀协同发展和粤港澳大湾区建设以及长三角一体化发展那样的国家区域重大战略，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》只是将其放置在第八部分第 31 条“推进以人为核心的新型城镇化”之中而没纳入第 30 条“推动区域协调发展”，而《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》也只将其列入第九篇第三十二章第一节“推动西部大开发形成新格局”之中而没纳入第三十一章“深入实施区域重大战略”。这并不是弱化成渝地区双城经济圈在国家发展大局中的战略地位，而是要时不我待地加快推动建设步伐，迅速提升发展能级，才能

在全面建设社会主义现代化国家新征程中肩负更重要的使命。成渝地区双城经济圈经过一到两个五年计划的建设之后，下一步更重要的历史使命是引领大西南三省一市（重庆市、四川省、贵州省、云南省）一体化发展。如果到 2035 年，在成渝地区双城经济圈的引领带动下，大西南三省一市一体化发展能够达到现在长三角三省一市一体化发展的水平，即便人口规模保持不变，仅新增的经济体量就将超过 10 万亿元，其他条件不变就能对“两个翻一番”的目标贡献十分之一的力量，这对 2035 年全国基本实现现代化有着举足轻重的作用。唯有如此，才能不辜负中央和全国人民对中国第四极的期望，成为名副其实具有国际影响力的活跃增长极和强劲动力源。

（作者系北京大学新结构经济学研究院院长）

史育龙：聚焦重点唱好“双城记” 落实任务共建经济圈

近日印发的《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》（以下简称《纲要》）紧紧围绕完整准确全面理解和贯彻新发展理念，立足优化区域经济布局、促进区域协调发展，积极服务和融入新发展格局，面向成渝地区在国家发展大局中独特而重要的战略地位，确定了到“十四五”期末和 2035 年的发展目标和重点任务，为成渝地区制订了高质量发展的“任务书”和“施工图”。

体现高质量发展的导向要求

发展目标是战略定位的具体体现，也是行动指南。围绕战略定位确定发展目标，是引导双城经济圈建设的关键。《纲要》对标全面建设社会主义现代化国家的总体安排，既立足发展实际，又突出定位要求，确定的发展目标体现了对成渝地区的前瞻性思考、全局性谋划和战略性布局，体现了高质量发展的导向要求。

聚焦增强实力。《纲要》围绕“具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心”战略定位，以建设现代化经济体系为重点，确定了区域协同的创新体系等发展目标，并立足成渝地区发展实际，确定了以现代化交通体系和新型基础设施建设为重点，提升基础设施联通水平的“补短板”目标，牢固确立了通过高质量发展增强综合实力的目标导向。

聚焦激发活力。《纲要》围绕“改革开放新高地”战略定位，聚焦成渝地区高质量发展面临的体制机制制约，以营商环境、市场体系建设和制度型高水平开放为重点，确定了降低制度性交易成本等方面的发展目标，体现了以改革开放激发内生动力、增强发展活力的目标导向。

聚焦提升影响力。《纲要》突出成渝“双核”和中小城市密集的特点，围绕“高品质生活宜居地”战略定位，提出到 2035 年，重庆、成都进入现代化国际都市行列、成为具有国际影响力的活跃增长极和强劲动力源的发展目标，并在生态环境质量、公共服务品质和城市治理水平等方面提出了目标要求，在彰显区域

特色、满足人民群众美好生活需要基础上，以融入全球的开放型经济体系引领国际影响力大幅提升。

扎实有序推进双城经济圈建设

任务是落实目标的重要实践。《纲要》着眼于最大限度壮大动力、激发活力、发挥潜力，从空间格局、基础设施、产业体系、科技创新、消费提升、生态保护、改革开放、城乡融合以及公共服务等方面进行全面系统安排。

突出高质量空间。一是构建“双核引领”的城镇格局。“双核”是成渝地区最重要的特点，也是双城经济圈建设的重要依托。第七次全国人口普查数据显示，作为超大城市的重庆主城和成都常住人口十年间大幅增长，同时经济首位度也有所提高，但县城短板弱项明显等问题仍然存在。为此，《纲要》提出了增强高端要素集聚集成能力、提升重庆成都发展能级和综合竞争力等重点任务，以发挥双核引领作用，增强辐射带动、促进协同发展，加快形成疏密有致、功能完善、集约高效的空间格局。二是合力建设现代基础设施网络。《纲要》以提升内外联通水平为导向，以构建一体化综合交通运输体系为重点，提出了打造航空门户枢纽、共建轨道上的双城经济圈等任务，加快完善传统和新型基础设施，协同强化门户枢纽功能。

突出高水平供给。一是共建具有全国影响力的科技创新中心。成渝地区拥有西部最好的科教资源，高校、科研院所的创新能力强。《纲要》围绕实施创新驱动战略，提出了建设成渝综合性科

学中心等重点任务，使创新成为双城经济圈建设的第一动力，把成渝地区双城经济圈建设成为国家战略科技力量的重要组成部分、突破共性关键技术尤其是“卡脖子”技术的重要创新源。二是协同建设现代产业体系。成渝地区是我国西部产业基础最雄厚的区域，已经形成电子信息、汽车两大万亿级产业集群，以及装备制造等具有全国竞争力的特色产业。与此同时，成渝地区存在产业链分工协同程度不高、产业开发开放平台合作不足等问题。为此，《纲要》提出以全球新一轮科技革命和产业链重塑为契机，推动制造业高质量发展，大力发展数字经济等重点任务，以高效分工、错位发展、有序竞争、相互融合的现代产业体系塑造强劲有力的双城经济圈。三是打造富有巴蜀特色的国际消费目的地。成渝地区拥有大量有吸引力的特色消费资源，重庆入选首批国际消费中心城市培育建设名单，成都进驻的全球品牌首店数量居全国城市前列。《纲要》提出营造高品质消费空间等重点任务，旨在推动消费供给持续升级，把双城经济圈打造成为发挥强大国内市场优势、培育和激发国内市场潜力的重要“试验田”。

突出高品质生活。一是构筑长江上游生态屏障。生态建设和环境保护是成渝地区双城经济圈“两中心两地”战略定位的基础和重要前提。《纲要》把修复长江生态环境摆在压倒性位置，提出了推动生态共建共保、加强污染跨界协同治理等重点任务。二是强化公共服务共建共享。针对民生保障能力薄弱的短板，《纲要》以更好满足人民群众美好生活需要为目标，确定了推进基本

公共服务标准化便利化协同化、共享教育文化体育资源等重点任务。近来，成渝地区在户籍迁移便利化和居住证互认互通、社会保险协同认证、养老保险关系无障碍转移、跨省异地就医直接结算等方面有了实质性进展。

突出深层次改革。一是打造内陆地区体制机制改革和对外开放的重要试验田。改革开放 40 多年来特别是党的十八大以来成渝地区快速发展的重要经验，也是双城经济圈建设的“关键一招”。为此，《纲要》提出了加快构建对外开放大通道，高水平推进开放平台建设等重点任务，进一步发挥改革开放在双城经济圈建设中的强大力量。二是共同推动城乡融合发展。重庆、成都两地在统筹城乡发展方面起步较早，有着良好的基础。《纲要》以缩小城乡区域发展差距为目标，提出了推动要素市场化配置和城乡公共资源均衡配置，推动城乡产业协同发展等重点任务，努力在双城经济圈建设中加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

《纲要》确定的目标和任务是“十四五”期间和到 2035 年成渝地区高质量发展的指引，将这些目标任务落到实处，是扎实有序推进双城经济圈建设的基本保障，也是促进全国区域协调发展，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局的重要实践。

（作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心主任）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
