把双城经济圈建设这个“一号工程”向纵深推进

编者按 近日召开的重庆市建设成渝地区双城经济圈工作推进大会强调，要把双城经济圈建设放在中国式现代化的宏大场景中来谋划推进，作为市委“一号工程”和全市工作总抓手总牵引。把双城经济圈建设国家战略向纵深推进，既是加快建设现代化新重庆的重要抓手，也是重庆为全国发展大局作出更大贡献的“落地之作”。如何把双城经济圈建设这个“一号工程”向纵深推进？本期思想周刊约请了北京、重庆的专家学者撰写理论文章，现集中刊发，以飨读者。

在纵深推进双城经济圈建设中打造内陆开放战略高地

□王济光

重庆市建设成渝地区双城经济圈工作推进大会强调，要聚焦目标任务“勇当内陆省份改革开放探路先锋”，“扩大全方位高水平开放，在新时代改革开放中发挥更大作用、实现更大作为”，这为重庆在纵深推进双城经济圈建设中打造内陆开放战略高地指明了着力点和发展方向。三年多来，我市认真落实党中央决策部署和《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，携手四川以畅通国际贸易大通道合作和共推自贸试验区协同开放示范区为抓手，着力谋划铁路、港口、机场、物流等开放基础设施建设，着力强化目标、领域、政策、产业、机制和时序协同，着力加大产业、贸易、金融、科技、医疗和数字经济等重点领域开放，重庆在西部地区带头开放、带动开放基本成势，成渝全方位合作逐步深化、渐入佳境，内陆开放型经济发展质量不断提高。但是，对标习近平总书记对成渝地区双城经济圈建设提出的战略任务，两地在推进更高水平改革开放中仍然存在诸多短板和不足，需要在纵深推进双城经济圈建设中立足打造内陆开放战略高地和参与国际竞争新基地，充分发挥作为我国南向和西向开放门户、西部陆海新通道起点的特殊定位和优势作用，助推形成陆海内外联动、东西双向互济的对外开放新格局，在新一轮国际贸易竞争中占据主动，更好地服务和融入新发展格局。

把握好体制机制的协同关系，把形成多层次多维度联动共推格局作为推进双城经济圈高水平改革开放的制度保障。确立作为国家战略承接地、制度型开放策源地、内陆开放战略高地和参与国际竞争新基地的开放定位，坚持中央顶层设计战略引领、省级层面高位推进、工作专班具体落实的推进原则，优化川渝党政联席会议、联合办公室、专项合作工作组“三级推进机制”，形成省级党委主要领导亲自研究、政府主要领导全力部署、分管领导定期会商、相关部门逐项推进、工作专班具体落实的协同开放“五步工作流程”。牢固树立一盘棋思想和一体化发展理念，鼓励两地开发开放新区和自贸试验区率先突破，支持相关开放功能区全方位深化改革协同、开放协同、创新协同，促进双城经济圈联动推进平台共建、产业相融、规则对接。推动两地发改、经信、商务、海关、人行、市场监管、贸促等部门形成工作协作机制，强化自贸试验区、各类开放功能区、产业园区统筹发展，打造有利于适应高水平开放补链成网的国际化营商环境。加快消除各类开放型经济业务数据壁垒，推动相关主管部门的纵向横向数据共享，形成跨境服务贸易、电商市场采购、外贸综合服务等新业态企业主体的信用体系和评价结果互认，建立贯穿事前事中事后的信用全生命周期闭环管理机制。

处理好开放特色的差别化关系，把共同打造改革开放新高地作为推进双城经济圈高水平改革开放的共同目标。积极发挥改革的突破和先导作用，根据国家对双城经济圈建设的战略定位，在培育区域特色、发挥区位优势的基础上，赋予各类开放平台以更大改革自主权，深化首创性、集成化、差别化改革探索，积极向周边区域复制辐射推广制度创新成果，完善开放平台、开放口岸、物流枢纽的空间布局、结构优化和功能提升，推进贸易投资便利化改革创新。充分发挥自贸试验区联结国内国际的纽带功能，强化资源配置能力，用好国内国际两个市场两种资源，引入更多资本、人才、技术、数据等要素，增强竞争力、创新力，稳定产业链供应链，助力新发展格局。着眼于吸引全球科技资源、人才和资本等先进生产要素，共同推动各类开放平台及重大合作项目在战略性新兴产业发展中形成集聚效应，增强先进制造业与现代服务业之间的匹配度，鼓励企业直接对接技术研发、工业设计、信息服务、环境监测等专业性、创新性、定制性服务，形成两业开放融合、互动发展的良性机制。

统筹好开放领域的互补关系，把制度型开放的跨区域联动统筹作为推进双城经济圈高水平改革开放的工作抓手。坚持国家战略导向、区域目标导向、市场需求导向之间的有机衔接，对标国际高标准经贸规则，在更宽领域、更深层次先行先试。围绕贸易投资自由化便利化、金融创新开放等方面的难点痛点问题，以及国内外投资者关注度高的领域，根据双城经济圈各开放平台的区位状况和发展定位，有序放宽市场准入，持续完善外商投资准入负面清单管理制度。按照重庆“十四五”规划和《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》布局，重点聚焦智能制造、科技创新、医疗健康、数字经济、服务贸易等重点领域，把握国际物流、人才流动、投资贸易、政府治理等关键环节，主动开展对外开放压力测试和风险测试。突出自贸试验区开放创新先行先试的区域探索，加强与国际自由贸易协定相对接的开放领域统筹协调推进，认真梳理研究RCEP协议有关新金融服务、自律组织、金融信息转移和处理等规则的落实，以及在市场准入、金融监管透明度、反垄断、知识产权、环境保护、政府治理等方面提出的更高水平承诺，主动探索深化开展制度型开放的创新领域，为国家深化内陆地区南向开放作出经验探索和创新贡献。

协调好现代产业发展的合作关系，把合力推进产业链供应链创新链开放发展作为推进双城经济圈高水平改革开放的有效载体。着眼新一轮全球科技革命和产业变革，把握要素流动和产业链运行规律，两地联合对各类开放平台进行功能定位和结构优化，制定发布互补性产业协同发展实施方案，推动电子信息、智能制造、生物医药、军民融合、新能源汽车、新一代数字基础设施等高端制造业高质量发展，推进金融、科技、医疗、教育、电信、租赁和商业服务等现代服务业扩大开放，强化服务业与制造业延链补链强链融合发展，形成高效分工、错位发展、有序竞争、集聚优势的现代化产业体系。坚持以贸易通道引领外向型产业发展的协同取向，推动双城经济圈实现货物进出无障碍运转，依托重要物流枢纽节点共建市场平台和全球分销网络，共营更大范围、更为高效的商品展示和全球销售，共享海外市场和海外仓等供应链平台，为各类企业“走出去”“引进来”提供“一站式”服务。加快共建以西部陆海新通道为核心的立体化国际物流通道体系，促进基础设施无缝联通、物流通关全面对接和开放平台互动融合，整合临空、临铁、临江的区位叠加优势，建立口岸物流合作发展机制，探索构建以铁路提单、多式联运“一单制”为核心的陆上国际贸易规则体系，共同打造国际开放物流枢纽，携手拓展开放新空间。

谋划好政策设计的集成关系，把提升市场主体开放发展活力作为推进双城经济圈高水平改革开放的重要基础。坚持以政策设计的系统集成为核心，推动双城经济圈涉外开放政策同向同步、共用共享，在国内国际双循环中实现“市场相通、产业相融、创新相促、规则相联、特色相异、优势相补”。按照区域全产业链、事项全周期的政策设计理念，加强涉外部门之间协同配合，梳理形成制度创新配套清单，推动基于建构高标准、网络化理念的开放平台加强集成合作，在纵向协调与横向沟通的推动作用下，实现各项改革创新措施相互配套、整体推进。加强双城经济圈协同开放探索，携手争取国家给予更大力度政策支持，利用国家支持自贸试验区“综合性、一揽子授权”政策窗口，编制“共同争取国家赋能高水平开放政策清单”，在服务贸易大类中的金融、科技、医疗、贸易、数字经济等领域争取先行先试。

（作者系重庆市政协副秘书长）

以高质量发展统领双城经济圈建设“一号工程”

□蔡之兵

在全面贯彻落实党的二十大精神、全面推进现代化新重庆建设的开局之年，重庆将成渝地区双城经济圈建设作为“一号工程”，对重庆未来的发展方向、发展目标与发展模式提出新要求。必须充分认识“一号工程”的重要意义，坚持以高质量发展来全方位统领“一号工程”建设。

准确认识“一号工程”的战略意义

把双城经济圈建设作为重庆“一号工程”、作为全市工作总抓手总牵引不仅将引领重庆的现代化进程迈出新步伐，也会对成渝地区双城经济圈和西部大开发战略产生促进作用。

“一号工程”有助于重庆集中力量再上发展新台阶。重庆2022年的经济总量已经达到29129亿元，距3万亿元大关仅一步之遥，成为全国经济总量第四位的城市。基于重庆充足的土地要素资源、持续提升的科技创新能力、不断改善的交通区位优势，重庆在“十四五”时期经济将实现新的突破。然而，也要看到，城市之间围绕吸引先进的产业、优秀的企业与人才的竞争在加剧，想要在如此激烈的竞争格局下继续实现赶超目标面临巨大挑战。在这种背景下，通过将双城经济圈建设作为重庆“一号工程”不仅有助于明确未来的发展方向和发展目标，更有利于重庆集中各种力量与资源，再上新的发展台阶。

“一号工程”有助于双城经济圈进入高度一体化的新发展阶段。按照合作水平的不同，区域合作可以分为初级、中级以及高度一体化等不同发展阶段。一般认为，中初级的区域一体化往往体现在合作规划的制定、交通基础设施的联通、产业与生态合作机制的建立等方面。从这一角度看，成渝地区双城经济圈的建设毫无疑问已进入到中级一体化的发展阶段。然而，由于高级一体化发展阶段的要求更高、难度更大、挑战更多，需要不同的区域主体采取更加有力、更加深入、更加有效的合作举措。显然，把双城经济圈建设作为重庆“一号工程”将有利于激发圈内不同主体的合作积极性，进而顺利推动双城经济圈进入高度一体化的新发展阶段。

“一号工程”有助于加速推进西部大开发形成新格局。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，西部地区经济社会发展取得重大历史性成就，但与东部地区相比，西部地区发展不平衡不充分问题依然突出，与东部地区发展差距依然较大，仍然是实现社会主义现代化的短板和薄弱环节。在此背景下，作为西部地区唯一的直辖市，重庆把双城经济圈建设作为“一号工程”将显著增强西部地区的发展动能，从而助推西部大开发加速形成新格局。

坚持以高质量发展统领“一号工程”

加快推进“一号工程”建设、把双城经济圈建设国家战略向纵深推进，需要坚持以高质量发展为统领，强化规划、政策、项目、平台协同，努力取得更大突破性进展、真正为全国发展大局作出新的更大贡献。

要将高质量发展作为破解自身发展问题的根本指引。作为双城经济圈的主体，重庆自身综合实力和发展质量对双城经济圈的建设具有重要影响。与高质量发展要求相比，重庆的基础设施瓶颈依然明显，城镇规模结构不尽合理，产业能级还不够高，科技创新支撑能力偏弱，城乡区域发展差距仍然较大，生态环境保护任务艰巨，民生保障还存在不少短板，社会治理有待加强。面对这些问题，既要从经济发展系统层面来整体谋划构建高质量发展体制，又要结合不同领域的具体特点与难点，出台具有针对性的改革举措，全方位提高各个领域的发展质量。

要将高质量发展作为实现六大跃升与打造“七城”的根本支撑。将双城经济圈作为“一号工程”，就是要推动成渝地区双城经济圈建设走深走实，将重庆打造成为创新之城、开放之城、便捷之城、宜居之城、生态之城、智慧之城、人文之城，并在这个过程中顺利实现城市能级大幅跃升、基础设施能级大幅跃升、产业能级大幅跃升、改革开放能级大幅跃升、生态环境保护能级大幅跃升、生活品质能级大幅跃升。显然，“七城”的定位和六个领域的能级跃升既明确了城市发展方向，也要求城市发展动能作为支撑，与城市发展质量密切相关。因此，要顺利实现六大领域的能级跃升和成功打造“七城”，就必须坚持以高质量发展为统领，夯实各个领域的发展基础、增强各个领域的发展能力，实现城市发展能级的顺利跃升和城市形象的全新塑造。

要将高质量发展作为深入推进双城经济圈建设国家战略的根本路径。党的二十大报告提出，要深入实施区域协调发展战略。成渝地区双城经济圈建设同样要遵循这一方向指引。从区域合作的本质出发，深入推进双城经济圈建设就需直面区域合作的难点问题。一方面，要结合成渝地区发展实际，继续从交通基础设施互联互通、产业转移与协同、构建跨行政区域生态保护机制等重点领域推动成渝地区双城经济圈建设，不断提高合作发展水平。另一方面，要瞄准区域协调发展战略在国家层面的实践难点，将破解制约区域合作的一般性、普遍性与长期性难题作为成渝地区双城经济圈建设的重点问题，勇于担当，主动作为，为其他地区深入推进区域合作战略提供示范参考。

建设“一号工程”要重视三个落实

实践是检验各项政策和工作成效的根本标准，深入实施成渝地区双城经济圈“一号工程”建设同样要以工作的实践成效为前提。

要把方向落实。作为一项区域战略，成渝地区双城经济圈具有不同尺度空间属性，在实践过程中，准确认识并贯彻落实不同空间尺度上的发展要求对“一号工程”的顺利实施具有重要意义。在国家层面，成渝地区双城经济圈国家战略要遵循中国式现代化道路的根本指引，践行中国式现代化道路的根本要求；在区域层面，成渝地区双城经济圈要按照“实现基本公共服务均等化，基础设施通达程度比较均衡，人民生活水平大体相当”的区域协调发展目标来深入推动相关工作；在城市层面，应主动将“两中心两高地”战略定位与双城经济圈国家战略进行深度融合，形成城市发展合力。

要把规划落实。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》是引导双城经济圈发展的纲领性文件。在当前已经取得的成绩基础上，未来仍要根据《规划纲要》的要求，继续从加强交通基础设施建设、加快现代产业体系建设、增强协同创新发展能力、优化国土空间布局、加强生态环境保护、推进体制创新、强化公共服务共建共享等领域推动双城经济圈建设，为顺利实现高度一体化目标奠定坚实基础。

要把要求落实。面对深入实施“一号工程”的各项要求，一方面要强化体制机制建设，完善工作机制，建立例会交流机制，完善专班协同机制、闭环落实机制、宣传引导机制，形成市区县贯通、部门联动，构建齐抓共管、协同配合的工作格局。另一方面，要重视工作方法与工作抓手，坚持以问题为导向，以重大平台、重大改革、重大项目、重大政策为抓手，以点带面推动工作出进度，注重实干争先，努力争取发展主动权。

【作者系中央党校（国家行政学院）经济学教研部副教授、中央党校（国家行政学院）区域与城市经济创新工程首席专家】

推动双城经济圈经济区与行政区适度分离改革

□丁瑶

市委六届二次全会和重庆市建设成渝地区双城经济圈工作推进大会均把加快探索经济区与行政区适度分离改革纳入重点任务，作为深入贯彻党的二十大精神，全面建设社会主义现代化新重庆的重要抓手。经济区可以理解为一种客观意义上的包括经济中心、经济腹地和经济网络的经济集合体，它不像行政区那样拥有精确的地域空间面积和人口数量规模，也没有严格的行政等级和行政权力，但它所拥有的专业化经济特色、中心城市极化辐射能力以及产业链供应链创新链等对经济区内外生产、分配、流通等的联系协作整合融通功能，是一般行政区无法比拟的。当然行政区作为经济区组织开展经济活动的基本载体，其发展基础和资源禀赋也是经济区必须依靠和倚重的，但当经济区发展到一定阶段，会不可避免地期望超越行政区的空间限制，以追求经济生产和资源配置的更高效率。

三年多来，川渝两地在探索经济区与行政区适度分离，推动一体化发展等方面进行了不少有益的改革试验，取得了良好的效果。但相比国内发达经济圈仍存在不少短板，经济区的要素流动和生产集聚所需要的各种“软硬”环境仍然在一定程度上受到行政区各自管理上的制约，迫切需要继续加快探索经济区与行政区适度分离改革，加快推动区域一体化发展进程，以改革开放来争取更大的发展空间。下一步围绕成渝地区双城经济圈“两中心两高地”战略定位，要以区域一体化高质量发展为导向，坚持政府引导市场主导，加快试点、循序渐进，着力推进改革创新，加快构建起规划对接、财税分享、产业协作、服务共享、生态共治、设施共建、土地统一使用、科技创新合作、政务协同等九大机制，在不改变行政隶属关系的基本前提下，创新探索经济区与行政区适度分离的新模式、新空间、新路径，促进要素自主有序流动，形成点上有突破、面上可推广的多层次成本共担、利益共享的新机制，加快形成川渝地区间统一大市场，助推成渝地区双城经济圈一体化发展。

一是强化政府间多层次联动，建立规划精准对接机制。对于跨流域和跨行政区的重大基础设施、重大开放开发平台、重大战略性项目布局，要强化地方规划与国家规划的纵向对接，预留好发展和要素配置空间，同时也要强化川渝地方间的横向对接，统筹布局生产生活空间。充分发挥成渝地区双城经济圈建设联合办公室的协调作用，推动川渝两地各项发展协议落地落实。

二是推动税源共育价值共享，建立财政税收分享机制。争取国家部委的支持，加快完善GDP跨区分计，加快对可复制经验的推广。探索在经济区范围内协同城镇土地使用税、耕地占用税等地方税种征收条件和适用税额标准，协同企业所得税相关政策执行口径，营造各类企业平等准入的无差异投资环境。

三是加强产业融合补链升级，建立产业分工协作机制。借鉴京津冀合作共建产业园区的做法，构建基于产业链、供应链、价值链、创新链融合发展的产业分工协作模式。在企业登记、土地管理、环境保护、投融资、财税分享、人力资源管理、公共服务等政策领域建立川渝政府间协商机制，加强政策协同。进一步强化两地招商协作机制，实行区域统一的市场准入制度，规范招商引资和人才招引政策，消除税收返还、土地租金、工商登记等优惠政策差异。争取国家支持，共同设立双城经济圈产业发展统筹基金，支持产业结构升级，提升地区产业竞争力。

四是消除人口流动隐性壁垒，建立公共服务共享机制。加快破除人口跨区域流动的制度障碍，在养老、医疗、教育、社保等关键领域适时推进经济区内供给标准的有机衔接、逐步过渡、最终统一，实现公共服务制度供给的一体化。基本公共服务方面要尽可能统一标准，提高同城化水平；高端优质服务方面尽可能实现资源合理共享。

五是强化区域性流域性协作，建立生态共治共保机制。两地要共同保护长江、共担上游责任，深化跨流域跨区域生态保护合作和生态环境联防联控，围绕长江、嘉陵江、涪江、明月山、华蓥山等河流山脉，共同规划推进生态廊道建设和环山绿色生态经济区协作，共同探索建立政府引领、多元社会主体参与的生态环保基金，探索建立与长江中下游省市之间、成渝内部区域之间的流域补偿机制。

六是创新多元化投融资方式，建立基础设施共建机制。充分发挥地方财政对重大基础设施建设项目的支撑作用，成渝两地共建基础设施财政协同投入机制，将经济区地方税收留存部分预留一定比例，统筹用于支持经济区各项基础设施建设。灵活运用基金、债券等金融工具，发挥好金融对基础设施项目建设资金需求的杠杆作用。借鉴上海和浙江洋山港建设股份合作的成功经验，探索开展交通、能源、水利、信息等基础设施项目跨区域建设股份合作，加快提高区域基础设施互联互通水平。

七是探索指标省际流转使用，建立统一土地市场机制。优化整合成渝两地土地政策，在经济区范围内统筹跨区域土地指标资源，用好国家政策，争取适度增加建设用地指标。探索建立跨行政区域土地指标交易机制，通过土地指标调剂来统筹盘活经济区土地资源，共同推动农地统一入市，推动农村自然资源和生态产品价值实现。探索建立经济区统一的建设项目土地审批管理制度、土地储备和出让制度、年度土地供应计划等，以及基于土地价值、土地产出绩效和产业项目等因素综合考虑的跨行政区域土地收益分享机制，在减少跨区域管理制度性成本的同时，以市场化手段促进土地资源跨区域统筹集约高效利用。

八是推动“一城多园”建设，建立科技创新合作机制。结合成渝地区前沿科研力量，共同推动重大科学装置、国家重点实验室、军民协同创新平台等重大创新平台建设，共同建设“一带一路”科技创新合作区、国际技术转移中心和环大学创新生态圈，培育形成一批产学研综合体和创新联盟网络平台，促进创新资源互通共享，推动基础创新、技术创新与产业创新深度融合。加强知识产权保护、科技成果对接，共建技术转移服务平台联盟，打造一体化技术交易市场。

九是推动服务联网标准互认，建立政务一体协同机制。促进“渝快办”和“蓉易办”联网互认，加快推进成渝地区政务服务无缝衔接，对区域内企业搬迁、人口迁移等跨行政区事务，相互开设网上绿色通道。以网上政务为优先对接口，加强相关信息和数据交流共享。以建设川渝自贸试验区协同开放示范区为依托，优化涉外开放领域政务服务，一体化探索开展外国人在成渝地区工作许可、居留、出入境便利服务改革，推动成渝地区外籍人才流动资质互认和外商投资企业登记材料互认。

（作者系重庆市综合经济研究院总经济师、研究员）