中共中央国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》

新华社北京10月20日电 近日，中共中央、国务院印发了《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》主要内容如下。

前言

党中央、国务院高度重视成渝地区发展。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。

成渝地区双城经济圈位于“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，在国家发展大局中具有独特而重要的战略地位。为加强顶层设计和统筹协调，加快推动成渝地区形成有实力、有特色的双城经济圈，编制本规划纲要。

规划范围包括重庆市的中心城区及万州、涪陵、綦江、大足、黔江、长寿、江津、合川、永川、南川、璧山、铜梁、潼南、荣昌、梁平、丰都、垫江、忠县等27个区（县）以及开州、云阳的部分地区，四川省的成都、自贡、泸州、德阳、绵阳（除平武县、北川县）、遂宁、内江、乐山、南充、眉山、宜宾、广安、达州（除万源市）、雅安（除天全县、宝兴县）、资阳等15个市，总面积18.5万平方公里，2019年常住人口9600万人，地区生产总值近6.3万亿元，分别占全国的1.9%、6.9%、6.3%。

本规划纲要是指导当前和今后一个时期成渝地区双城经济圈建设的纲领性文件，是制定相关规划和政策的依据。规划期至2025年，展望到2035年。

第一章 规划背景

“十三五”以来，成渝地区发展驶入快车道。中心城市辐射带动作用持续提升，中小城市加快发展，基础设施更加完备，产业体系日渐完善，科技实力显著增强，内需空间不断拓展，对外交往功能进一步强化。到2019年，地区生产总值年均增长8%以上，社会消费品零售总额年均增长10%以上，常住人口城镇化率超过60%，铁路密度达3.5公里/百平方公里，机场群旅客吞吐量超过1亿人次，常住人口规模、地区经济总量占全国比重持续上升，呈现出重庆和成都双核相向发展、联动引领区域高质量发展的良好态势，已经成为西部地区经济社会发展、生态文明建设、改革创新和对外开放的重要引擎。与此同时，成渝地区综合实力和竞争力仍与东部发达地区存在较大差距，特别是基础设施瓶颈依然明显，城镇规模结构不尽合理，产业链分工协同程度不高，科技创新支撑能力偏弱，城乡发展差距仍然较大，生态环境保护任务艰巨，民生保障还存在不少短板。

当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际分工体系面临系统性调整。我国已转向高质量发展阶段，共建“一带一路”、长江经济带发展、西部大开发等重大战略深入实施，供给侧结构性改革稳步推进，扩大内需战略深入实施，为成渝地区新一轮发展赋予了全新优势、创造了重大机遇。在这样的背景下，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。

第二章 总体要求

加强顶层设计和统筹协调，牢固树立一体化发展理念，唱好“双城记”，共建经济圈，合力打造区域协作的高水平样板，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中发挥示范作用。

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持党中央集中统一领导，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，立足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，围绕推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局，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，促进产业、人口及各类生产要素合理流动和高效集聚，加快形成改革开放新动力，加快塑造创新发展新优势，加快构建与沿海地区协作互动新局面，加快拓展参与国际合作新空间，推动成渝地区形成有实力、有特色的双城经济圈，打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。

第二节 主要原则

——双核引领，区域联动。提升重庆、成都中心城市综合能级和国际竞争力，处理好中心和区域的关系，强化协同辐射带动作用，以大带小、加快培育中小城市，以点带面、推动区域均衡发展，以城带乡、有效促进乡村振兴，形成特色鲜明、布局合理、集约高效的城市群发展格局。

——改革开放，创新驱动。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，积极推动更高层次开放。强化体制创新，面向国内外集聚创新资源，推动科技创新应用与产业转型升级深度融合，构建协同创新体系。

——生态优先，绿色发展。全面践行生态文明理念，强化长江上游生态大保护，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，优化国土空间开发格局，提高用地、用水、用能效率，构建绿色低碳的生产生活方式和建设运营模式，实现可持续发展。

——共享包容，改善民生。坚持以人民为中心的发展思想，增加优质公共产品和服务供给，持续改善民生福祉，构建多元包容的社会治理格局，让改革发展成果更多更公平惠及人民，提高人民群众获得感、幸福感、安全感。

——统筹协同，合作共建。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，加强交通、产业、科技、环保、民生政策协同对接，做到统一谋划、一体部署、相互协作、共同实施，辐射带动周边地区发展，显著提升区域整体竞争力。

第三节 战略定位

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。

具有全国影响力的重要经济中心。依托综合交通枢纽和立体开放通道，提高参与全球资源配置能力和整体经济效率，培育竞争优势突出的现代产业体系，发展富有巴蜀特色的多元消费业态，打造西部金融中心、国际消费目的地，共建全国重要的先进制造业基地和现代服务业高地。

具有全国影响力的科技创新中心。紧抓新一轮科技革命机遇，发挥科教人才和特色产业优势，推动创新环境优化，加强创新开放合作，促进创新资源集成，激发各类创新主体活力，大力推进科技和经济发展深度融合，打造全国重要的科技创新和协同创新示范区。

改革开放新高地。积极推进要素市场化配置、科研体制、跨行政区经济社会管理等重点领域改革。依托南向、西向、东向大通道，扩大全方位高水平开放，形成“一带一路”、长江经济带、西部陆海新通道联动发展的战略性枢纽，成为区域合作和对外开放典范。

高品质生活宜居地。大力推进生态文明建设，筑牢长江上游生态屏障，在西部地区生态保护中发挥示范作用，促进社会事业共建共享，大幅改善城乡人居环境，打造世界级休闲旅游胜地和城乡融合发展样板区，建设包容和谐、美丽宜居、充满魅力的高品质城市群。

第四节 发展目标

到2025年，成渝地区双城经济圈经济实力、发展活力、国际影响力大幅提升，一体化发展水平明显提高，区域特色进一步彰显，支撑全国高质量发展的作用显著增强。

——双城引领的空间格局初步形成。重庆、成都作为国家中心城市的发展能级显著提升，区域带动力和国际竞争力明显增强。都市圈同城化取得显著突破，中小城市和县城发展提速，大中小城市和小城镇优势互补、分工合理、良性互动、协调发展的城镇格局初步形成，常住人口城镇化率达到66%左右。

——基础设施联通水平大幅提升。现代化多层次轨道交通网络初步建成，出渝出川四向通道基本形成，重庆、成都间1小时可达，铁路网总规模达到9000公里以上、覆盖全部20万以上人口城市，航空枢纽地位更加凸显，长江上游航运中心和物流中心基本建成，5G网络实现城镇和重点场景全覆盖，新型基础设施水平明显提高，能源保障能力进一步增强。

——现代经济体系初步形成。区域协同创新体系基本建成，研发投入强度达到2.5%左右，科技进步贡献率达到63%，科技创新中心核心功能基本形成。优势产业区域内分工更加合理、协作效率大幅提升，初步形成相对完整的区域产业链供应链体系，呈现世界级先进制造业集群雏形，数字经济蓬勃发展，西部金融中心初步建成，现代服务业优势明显增强。

——改革开放成果更加丰硕。制度性交易成本明显降低，跨行政区利益共享和成本共担机制不断创新完善，阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍基本消除，营商环境达到国内一流水平，统一开放的市场体系基本建立。重庆、四川自由贸易试验区等重大开放平台建设取得突破，协同开放水平显著提高，内陆开放战略高地基本建成，对共建“一带一路”支撑作用显著提升。

——生态宜居水平大幅提高。生态安全格局基本形成，环境突出问题得到有效治理，生态环境协同监管和区域生态保护补偿机制更加完善，地级及以上城市空气质量优良天数比率达到88%，跨界河流断面水质达标率达到95%，河流主要断面生态流量满足程度达到90%以上，城市开发模式更加集约高效，公共服务便利共享水平明显提高，精细化治理能力显著增强。

到2035年，建成实力雄厚、特色鲜明的双城经济圈，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。

第三章 构建双城经济圈发展新格局

以发挥优势、彰显特色、协同发展为导向，突出双城引领，强化双圈互动，促进两翼协同，统筹大中小城市和小城镇发展，促进形成疏密有致、集约高效的空间格局。

第一节 提升双城发展能级

面向新发展阶段、着眼现代化，优化重庆主城和成都功能布局，全面提升发展能级和综合竞争力，引领带动双城经济圈发展。

重庆。以建成高质量发展高品质生活新范例为统领，在全面深化改革和扩大开放中先行先试，建设国际化、绿色化、智能化、人文化现代城市，打造国家重要先进制造业中心、西部金融中心、西部国际综合交通枢纽和国际门户枢纽，增强国家中心城市国际影响力和区域带动力。以长江、嘉陵江为主轴，沿三大平行槽谷组团式发展，高标准建设两江新区、西部（重庆）科学城等，重塑“两江四岸”国际化山水都市风貌。

成都。以建成践行新发展理念的公园城市示范区为统领，厚植高品质宜居优势，提升国际国内高端要素运筹能力，构建支撑高质量发展的现代产业体系、创新体系、城市治理体系，打造区域经济中心、科技中心、世界文化名城和国际门户枢纽，提升国家中心城市国际竞争力和区域辐射力。高水平建设天府新区、西部（成都）科学城等，形成“一山连两翼”城市发展新格局。

第二节 培育发展现代化都市圈

把握要素流动和产业分工规律，围绕重庆主城和成都培育现代化都市圈，带动中心城市周边市地和区县加快发展。

重庆都市圈。梯次推动重庆中心城区与渝西地区融合发展。畅通璧山、江津、长寿、南川联系中心城区通道，率先实现同城化。强化涪陵对渝东北、渝东南带动功能，支持永川建设现代制造业基地和西部职教基地，支持合川加快发展网络安全产业、推动建成区域性公共服务中心，推进綦江、万盛一体建设西部陆海新通道渝黔综合服务区和渝黔合作先行示范区，打造重庆中心城区辐射带动周边的战略支点。推进重庆向西发展，提升荣昌、铜梁、大足、潼南特色化功能，建设与成都相向发展的桥头堡。推动广安全面融入重庆都市圈，打造川渝合作示范区。

成都都市圈。充分发挥成都带动作用和德阳、眉山、资阳比较优势，加快生产力一体化布局，促进基础设施同网、公共服务资源共享、政务事项通办、开放门户共建，创建成德眉资同城化综合试验区，建设经济发达、生态优良、生活幸福的现代化都市圈。推动成都、德阳共建重大装备制造基地，打造成德临港经济产业带。加快天府新区成都片区和眉山片区融合发展，打造成眉高新技术产业带。促进成都空港新城与资阳临空经济区协同发展，打造成资临空经济产业带。推动成都东进，以促进制造业高质量发展为重点将成都东部建成与重庆联动的重要支点。

第三节 促进双圈互动两翼协同

依托资源禀赋、人员往来、产业联系等方面优势，强化区域中心城市互动和毗邻地区协同，优化成渝地区双城经济圈协同发展格局。

推动重庆、成都都市圈相向发展。依托成渝北线、中线和南线综合运输通道，夯实成渝主轴发展基础，强化重庆都市圈和成都都市圈互动。支持遂宁与潼南、资阳与大足等探索一体规划、成本共担、利益共享的建设模式。强化都市圈辐射作用，带动成都平原一体化发展，把绵阳、乐山打造为成都平原区域中心城市，支持雅安建设绿色发展示范市，支持黔江建设渝东南区域中心城市。

推动渝东北、川东北地区一体化发展。支持万州建设渝东北区域中心城市，支持南充、达州建设川东北区域中心城市，发挥垫江、梁平、丰都、忠县、云阳节点作用，带动双城经济圈北翼发展。支持万州、达州、开州共建川渝统筹发展示范区，加强规划、政策、项目统筹，在产业发展、公共服务、生态环保等领域探索建立符合高质量发展要求的利益共享机制。

推动川南、渝西地区融合发展。支持宜宾、泸州建设川南区域中心城市，推动内江、自贡同城化，带动双城经济圈南翼跨越发展。支持自贡、泸州、内江、宜宾、江津、永川、荣昌等共建川南渝西融合发展试验区，探索建立重大政策协同、重点领域协作、市场主体联动机制，协同建设承接产业转移创新发展示范区，打造西部陆海新通道和长江经济带物流枢纽。

辐射带动川渝两省市全域发展。强化双城经济圈对重庆市、四川省其他地区特色产业发展、基础设施建设的引领带动，促进基本公共服务均等化，引导秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、涉藏州县、大小凉山等周边欠发达地区人口向双城经济圈集中，强化生态环境保护，切实巩固提升脱贫成果，促进城乡区域协调发展。

第四节 分类推进大中小城市和县城发展

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，优化城市规模结构和功能布局。

推动超大特大城市中心城区瘦身健体。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，合理控制规模，优化开发格局，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变，防止城市“摊大饼”，积极破解“大城市病”，合理控制开发强度和人口密度。集聚创新要素，增强高端服务功能，率先形成以现代服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构。建设产城融合、职住平衡、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。

加快提升大中城市产业水平和功能品质。主动承接超大特大城市产业转移和功能疏解，夯实实体经济发展基础。立足特色资源和产业基础，推动制造业差异化、规模化、集群化发展，因地制宜打造先进制造业基地、商贸物流中心和区域专业服务中心。优化大中城市管辖范围和市辖区规模结构。支持三级医院和新建高校、高校新建校区在大中城市布局，增加医疗、文化、体育资源供给。优化市政设施功能，改善人居环境，营造现代时尚的消费场景，提升城市生活品质。

推进县城城镇化补短板强弱项。加快县城城镇化建设，推动农业转移人口就地就近城镇化。推动重庆市郊区和四川省县城及县级市城区公共服务设施、环境卫生基础设施、市政公用设施、县域经济培育设施提级扩能，推动公共资源适当向县城（郊区、县级市城区）倾斜，补齐短板、补强弱项，提升县域经济发展能力。引导产业项目向资源环境承载力强、发展潜力大的县城（郊区、县级市城区）布局，培育壮大特色优势产业。推动具备条件的县有序改市。

分类引导小城镇发展。切实放权赋能，支持位于都市圈范围内的重点镇加强与周边城市的规划统筹、功能配套，分担城市功能。通过规划引导、市场运作，将具有特色资源、区位优势的小城镇培育成为专业特色镇。引导一般小城镇完善基础设施和公共服务，增强服务农村、带动周边功能。

第四章 合力建设现代基础设施网络

以提升内联外通水平为导向，强化门户枢纽功能，加快完善传统和新型基础设施，构建互联互通、管理协同、安全高效的基础设施网络。

第一节 构建一体化综合交通运输体系

打造国际航空门户枢纽。高质量建成成都天府国际机场，打造国际航空枢纽，实施双流国际机场扩能改造，实现天府国际机场与双流国际机场“两场一体”运营。推进重庆江北国际机场改扩建，规划研究重庆新机场建设，提升重庆国际枢纽功能。布局建设乐山、阆中、遂宁、雅安等一批支线机场，研究广安机场建设。织密国际航线网络，提高与全球主要城市之间的通达性。推动两省市机场集团交叉持股，强化城市群机场协同运营，合力打造世界级机场群。优化空域结构，提升空域资源配置使用效率。深化低空空域管理改革，加快通用航空发展。

共建轨道上的双城经济圈。科学规划干线铁路、城际铁路、都市圈市域（郊）铁路和城市轨道交通，完善多层次轨道交通网络体系。规划建设川藏铁路，适时推动引入成都枢纽的天府－朝阳湖铁路项目实施。加快建设成都至西宁、重庆至昆明、成都至自贡至宜宾、重庆至黔江、郑州至万州铁路襄阳至万州段等铁路项目，规划建设重庆至万州、成都至达州至万州、重庆至西安、重庆至宜昌、成渝中线等铁路项目，规划研究重庆至贵阳铁路，研究论证重庆至自贡至雅安铁路，拓展出渝出川客运大通道。推进叙永至毕节等铁路及铁路专用线等货运设施建设，逐步恢复沪汉蓉铁路货运功能，完善货运通道布局。研究规划重庆都市圈环线、成都外环、绵遂内等连接重庆中心城区、成都与周边城市的城际铁路和都市圈市域（郊）铁路，优先利用铁路资源开行城际、市域（郊）列车，基本建成中心城市间、中心城市与周边城市（镇）间1小时交通圈和通勤圈。有序推进重庆、成都城市轨道交通规划建设。

完善双城经济圈公路体系。畅通对外高速公路通道，强化主要城市间快速联通，加快推进省际待贯通路段建设。提高既有路网通行能力，全面推动G318川藏公路升级改造，加快成渝、渝遂、渝泸、渝邻和成自泸赤等国家高速公路繁忙路段扩能改造，加强干线公路与城市道路有效衔接。优化城际快速路网，疏通主要节点城市进出通道，增强公路对客货运枢纽的集疏运服务能力，提升路网通达效率和安全水平。推动毗邻地区互联互通，建设重庆至合江至叙永、泸州至永川、大足至内江、铜梁至安岳、南充至潼南、大竹至垫江、开江至梁平等高速公路。

推动长江上游航运枢纽建设。健全以长江干线为主通道、重要支流为骨架的航道网络，优化干支流水库群联合调度，研究优化长江上游分段通航标准，加快长江上游航道整治和梯级渠化，全面畅通岷江、嘉陵江、乌江、渠江等。推进利泽、白马、犍为、龙溪口、风洞子等航电枢纽建设。加强港口分工协作，构建结构合理、功能完善的港口群，打造要素集聚、功能完善的港航服务体系。组建长江上游港口联盟，加强与上海国际航运中心合作，推进港口企业加强合资合作，促进区域港口码头管理运营一体化。

提升客货运输服务水平。推动多层次轨道交通网络运营管理衔接融合，研究建立一体化建设运营机制，推广交通“一卡通”服务和二维码“一码畅行”，加快实现运营公交化。加强机场与轨道交通衔接，完善机场集疏运体系，探索空铁联程联运新技术新模式。推进一体化综合客运枢纽和衔接高效的综合货运枢纽建设，提升枢纽运营智能化水平。推进铁路专用线进重要枢纽型港区、大型工矿企业和物流园区，加快发展铁水、公铁联运和“一单制”联运服务。支持高铁快运、电商快递班列、多式联运班列发展。

第二节 强化能源保障

优化区域电力供给。稳步推进金沙江、雅砻江、大渡河水电基地开发，优先建设具有调节能力的水库电站。统筹推进风光水多能互补能源基地建设，积极推广分布式能源发展，研究开展氢能运营试点示范，建设优质清洁能源基地。优化川渝电力资源配置，完善川渝电网主网架结构，优化重庆都市圈500千伏目标网架。研究论证疆电入渝工程。推进白鹤滩水电站留存部分电量在川渝电网消纳。培育发展电力现货市场和川渝一体化电力辅助服务市场。

统筹油气资源开发。发挥长宁－威远、涪陵国家级页岩气示范区引领作用，推动页岩气滚动开发，建设天然气千亿立方米产能基地，打造中国“气大庆”。完善天然气管网布局。

（下转5版）

目录

前言
第一章 规划背景
第二章 总体要求
第一节 指导思想
第二节 主要原则
第三节 战略定位
第四节 发展目标
第三章 构建双城经济圈发展新格局
第一节 提升双城发展能级
第二节 培育发展现代化都市圈
第三节 促进双圈互动两翼协同
第四节 分类推进大中小城市和县城发展
第四章 合力建设现代基础设施网络
第一节 构建一体化综合交通运输体系
第二节 强化能源保障
第三节 加强水利基础设施建设
第五章 协同建设现代产业体系
第一节 推动制造业高质量发展
第二节 大力发展数字经济
第三节 培育发展现代服务业
第四节 建设现代高效特色农业带
第六章 共建具有全国影响力的科技创新中心
第一节 建设成渝综合性科学中心
第二节 优化创新空间布局
第三节 提升协同创新能力
第四节 营造鼓励创新的政策环境
第七章 打造富有巴蜀特色的国际消费目的地
第一节 营造高品质消费空间
第二节 构建多元融合的消费业态
第三节 塑造安全友好的消费环境
第八章 共筑长江上游生态屏障
第一节 推动生态共建共保
第二节 加强污染跨界协同治理
第三节 探索绿色转型发展新路径
第九章 联手打造内陆改革开放高地
第一节 加快构建对外开放大通道
第二节 高水平推进开放平台建设
第三节 加强国内区域合作
第四节 营造一流营商环境
第五节 增强市场主体活力
第六节 探索经济区与行政区适度分离改革
第十章 共同推动城乡融合发展
第一节 推动城乡要素高效配置
第二节 推动城乡公共资源均衡配置
第三节 推动城乡产业协同发展
第十一章 强化公共服务共建共享
第一节 推进基本公共服务标准化便利化
第二节 共享教育文化体育资源
第三节 推动公共卫生和医疗养老合作
第四节 健全应急联动机制
第十二章 推进规划实施
第一节 加强党的集中统一领导
第二节 强化组织实施
第三节 完善配套政策体系
第四节 健全合作机制