

成渝地区双城经济圈 建设难点与推进策略

刘治彦 邓兰燕

摘要 国家实施“推动成渝地区双城经济圈建设”发展战略，标志着我国经济纵深由沿海向内陆拓展，成渝地区合作共赢的聚集效应将会出现，有望成为我国第四增长极和西部发展核心。目前成渝地区双城经济圈发展能级整体不强、发展转型任务较重、开放水平和质量不高，究其根源除深居内陆的“先天不足”因素外，成渝之间的“拔河效应”也是重要原因。从中央赋予的“一极两中心两地”定位内在逻辑来看，其目标是要抓好经济中心建设，动力是要依靠科技创新和改革开放，基础是做好宜居城市建设，效果是要发挥“1+1>2”的聚集效应。为此，应抓好新通道、新枢纽、新基建、新载体、新产业、新机制，把战略定位中“两地”建设带动“两中心”发展作为成渝地区双城经济圈建设的基本策略。

关键词 成渝地区双城经济圈 两中心两地 第四增长极

[中图分类号] F299.2 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2021) 03-0024-12

一、引言

世界面临百年未有之大变局，我国已开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。一方面，我国要在世界经济低迷、全球市场萎缩、单边主义和保护主义盛行、新冠肺炎疫情防控常态化背景下保持经济持续较快增长；另一方面，我国要不断缩小区

【基金项目】 国家社会科学基金社科学术社团主题学术活动资助项目“迈向现代化的城乡高质量发展研究”（批准号：21STA017）；中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目“‘十四五’时期推进新型城镇化建设研究”（批准号：2022XYZD04）；中国社会科学院创新工程项目“新时代中国城市群发展理论创新与实证研究”（批准号：2020STSB01）。

【作者简介】 刘治彦（1967-），中国社会科学院生态文明研究所研究员、博士生导师，邮政编码：100710；邓兰燕（1982-），重庆市综合经济研究院研究员，邮政编码：401147。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

域差距，在发展中促进区域协调和相对平衡，均需要在全国形成新的增长极和动力源。自2000年以来，我国西部地区进入了发展快车道，经济社会发展取得了重大历史性成就，也扩展了国家发展的战略回旋空间，经济总量由2000年的1.7万亿元提升到2019年的20.5万亿元，增长超10倍，形成了以成渝城市群为引领，以关中平原、兰西、滇中、黔中等八大城市群为支撑的城镇开发格局。进入新发展阶段，贯彻新发展理念，参与构建新发展格局，突破自身发展不足和区域合作不力的短板已成为成渝地区实现高质量发展进而在西部地区形成新的增长极和动力源的关键所在。

成渝地区在全国区域发展战略中一直被赋予重要使命，发挥着重要作用。西部大开发战略实施20多年来，成渝两地合作不断深化，并逐步上升为国家战略。早在“十五”中期，国家发改委就开始启动成渝经济区研究。2011年5月国家发改委印发了《成渝经济区区域规划》。2016年4月，国务院批复同意《成渝城市群发展规划》。2019年3月，中央深改委第七次会议讨论审定了《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》。2020年1月，习近平总书记在中央财经委员会第六次会议中明确提出“推动成渝地区双城经济圈建设”。2020年10月，习近平总书记主持中共中央政治局会议，审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，明确提出“使成渝地区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”的战略定位要求。成渝地区双城经济圈是两省市的核心地区，辐射范围可达川、渝、黔、滇乃至整个西部地区。成渝地区双城经济圈山水相连、人文同脉、经济同源，这一新的国家区域发展战略的提出，标志着我国经济纵深由沿海向内陆拓展，成渝合作共赢的聚集效应将会出现，成渝地区有望成为我国继京津冀、长三角和粤港澳大湾区之后的第四增长极和西部发展核心。

城市群建设已成为区域高质量发展的重要推动力，以功能区划分为主取代行政管辖边界（赵倩、沈坤荣，2018）。都市圈是城市地域空间形态演化的高级形式，也是城镇化进程中大城市区域化发展到一定阶段所出现的空间现象（孙久文、宋淮，2021）。资源汇聚、交通串联、人力集聚、资本流通、产业分工和创新传递等城市活动构成中心市区→都市圈→城市群发展过程的基本要素（李佳洺等，2010）。而都市圈的范围延展、次中心城市的形成以及网络化城镇体系的建立是都市圈所在城市群提质发展的关键阶段（魏国恩等，2021）。在城市群发展过程中，本质问题是要处理好中心城市周边形成的都市圈和城市群内部其他中小城市之间的关系，如果不同规模的城市之间功能是互补的，那么核心城市经济越强大，对外围中小城市的经济带动作用越强，如果人口等生产要素实现自由流动，城市群内部不同规模城市之间将不断缩小人均水平差异进而走向平衡（陆铭，2021）。目前，国内学界以长三角、粤港澳、京津冀、成渝等城市群为例，围绕城市群空间识别、空间结构、发育程度、形成机制、成长壮大等开展了大量研究（陈伟、修春亮，2021），但城市群的发育和形成机理具有显著的地域差异，很难有普适性的机理（王曼曼等，2019），尤其是成渝地区双城经济圈地处西部内陆和长江上游生态屏障地区，统筹协调发展和绿色可持续发展的任

务较重,需要有针对性地研究建设难点与推进策略。目前,成渝地区已经突破了单纯的行政经济界线,正经历由行政经济向区域经济逐步过渡的阶段,区域一体化进程不断加快(姚作林等,2017)。要推动成渝地区双城经济圈实现内部一体化,努力提升其在全国区域经济发展格局中的综合能级,必须充分认识自身发展定位要求,明确需要突破的体制机制和政策障碍,在城市群内部探索差异化的发展道路。

二、成渝地区双城经济圈定位的内涵特征和基本逻辑

从区域规划演进历程来看,无论是成渝经济区、成渝城市群还是成渝地区双城经济圈,均被赋予了建设区域增长极的发展要求,强调其带动西部地区发展和促进全国区域协调发展的作用。

(一) 成渝地区双城经济圈定位的内涵特征

党的十九大作出了中国特色社会主义进入了新时代等重大政治论断,确定了开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》中明确了成渝地区双城经济圈建设要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,目的是打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源,“内陆开放”“增长极”“高质量”是成渝地区双城经济圈定位的重要特征(见表1)。

表1 成渝地区双城经济圈定位的内涵特征

内涵特征	党的十九大之前	党的十九大之后
内陆开放	商品和要素流动型开放	规则制度型开放
	以出口导向、加工贸易为主的贸易结构	进口与出口并重,加工贸易、一般贸易、服务贸易协同发展的贸易结构
	国际招商引资	国际双向投资、产能合作、国内国际双循环
增长极	经济集聚为主	集聚与经济辐射扩散并重
	经济规模性扩张	综合竞争力提升
	产业优先	以人民为中心、生态优先
高质量	关注经济增长速度	关注经济增长效益和效率
	关注需求结构	关注供给结构
	资源要素驱动	创新驱动、改革驱动

资料来源:作者整理。

一是对外开放的主题不会变。习近平总书记多次强调,中国将“坚定不移推动经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展”^①,“中国开放的大门不

^① 《习近平给“全球首席执行官委员会”成员代表回信》,《人民日报》2020年7月17日,第1版。

会关闭，只会越开越大”^①。成渝地区双城经济圈作为西部地区对外开放的排头兵，要深刻领会新时期“内陆开放”内涵已由商品和要素流动型开放逐步向规则制度型开放转变；已由以出口导向、加工贸易为主的贸易结构逐步向进口与出口并重，加工贸易、一般贸易、服务贸易协同发展的贸易结构转变；已由国际招商引资逐步向国际双向投资、产能合作、国内国际双循环转变。

二是增长极的目标是关键。新中国成立尤其是改革开放以来，东部地区实现了“率先发展”，“东西差距”“南北差距”明显（牛凤瑞等，2009）。长期以来，东西差距没有缩小，反而有扩大的趋势，西部整体仍属于欠发达地区。成渝地区双城经济圈是西南、西北地区的交汇区，也是连接东中部地区的传递带，要深刻领会新时期“增长极”内涵已由经济集聚为主逐步向集聚与经济辐射扩散并重转变；已由经济规模性扩张逐步向综合竞争力提升转变；已由产业优先逐步向以人民为中心、生态优先转变。

三是高质量的路径是根本。党的十九大明确提出推动高质量发展就是要推动转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力，实现质量变革、效率变革、动力变革。伴随日趋复杂的国际国内形势，西部地区很难直接复制沿海地区传统的增长模式，成渝地区双城经济圈是西部地区高质量发展转型的示范和样板，要深刻领会新时期“高质量”内涵已由关注经济增长速度逐步向关注经济增长效益和效率转变；已由关注需求结构为主逐步向关注供给结构为主转变；已由资源要素驱动为主逐步向创新驱动、改革驱动为主转变。

（二）成渝地区双城经济圈定位的基本逻辑

要实现建设“全国高质量发展的重要增长极和新的动力源”这一总体目标要求，必须建设好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、高品质生活宜居地四个战略定位，落实抓好七大战略任务。从“两中心两地”战略定位内在逻辑来看，其目标是要抓好经济中心建设，动力是要依靠科技创新和改革开放，基础是要做好宜居城市建设，效果是要发挥“1+1>2”的聚集效应。通过优化国土空间布局、加强生态环境保护、强化公共服务共建共享推动作为新型城市建设典范的公园城市建设，改善宜居宜业环境，吸引创新人才集聚，增强协同创新发展能力，建立国家科技创新中心；同时通过加强交通基础设施建设、加快现代产业体系建设、推进体制创新，形成内陆开放战略高地和西部高质量发展重要增长极，在全国新一轮改革开放中成为前沿阵地和战略支撑基地。

一是以科技创新支撑经济高质量发展。成渝地区双城经济圈建设首要任务是经济发展，以科技创新助推经济发展是其必然选择。经济发展的关键在产业，在于提高劳动生产效率（刘治彦，2006）。当前，在全球后金融危机、新科技革命变革和新冠肺炎疫情防控常态化的背景下，由于传统产能过剩、新兴产业发展滞后，以及

^① 习近平（2020）：《在企业家协会上的讲话》，北京：人民出版社，第10页。

人口老龄化制约第二、第三产业劳动生产率的提升,加之逆全球化倾向和疫情冲击下全球产业链、供应链、价值链、创新链面临重大调整,未来产业发展将重点依靠全要素生产率的提高,即以科技创新为重点,特别是产学研相结合的本土产业链、创新链的构建,聚焦发展具有科创优势的现代产业体系,推动成渝地区双城经济圈实现高质量发展。

二是以“深化改革”和“内陆开放”驱动经济高质量发展。成渝地区双城经济圈建设是在新一轮的改革开放中展开的,要兼用好“深化改革”和“内陆开放”两大动力。随着“一带一路”和西部陆海新通道建设的深入推进,以成渝为代表的广大西部地区从开放末梢逐步走向开放前沿,既发挥着我国改革开放战略大后方作用,也是畅通国内国际两个经济循环的重要枢纽。要充分借鉴沿海发达地区改革开放40年来的经验,努力形成持续有效的发展动力,一方面要继续深化改革,改善营商环境,激发劳动和创新潜能,提高政府和企业效率,降低社会成本;另一方面要继续扩大开放,创新开放制度,开拓新市场,获取规模收益递增,优化专业分工,产生比较利益,为转型升级赢得时间,进而迈向产业价值链的中高端。

三是以宜居环境建设保障经济高质量发展。成渝地区双城经济圈地处长江经济带上游,是全国重要的生态屏障,境内有大量的自然景观和历史文化遗迹,生态宜居既是其比较优势也是后发优势。成渝地区双城经济圈尚处于工业化、城市化快速推进阶段,近年来外出人口呈现回流趋势,依托这些自然人文本底资源,通过公园城市、智慧城市建设吸引人才,特别是中高端人才,形成创新氛围,保障创新发展,促进全要素生产率的提高,实现高质量发展(刘治彦,2017,2018)。

三、成渝地区双城经济圈建设的主要难点及其成因

西部大开发战略实施20多年来,成渝地区发展不断加快,但与目标定位相比仍存在较大差距,究其原因,主要受其自身的发展阶段、发展条件和原有的国家发展战略的制约。

(一) 成渝地区双城经济圈建设的主要难点

一是都市圈发展能级整体不强。成渝地区双城经济圈是成渝城市群的进一步拓展和发育,担负着建设经济中心、形成西部增长极的重要使命。目前成渝地区双城经济圈经济中心功能初步显现,2019年地区生产总值达到6.8万亿元,占西部地区的33%,占全国的6.8%。但与京津冀、长三角、粤港澳大湾区相比,无论是经济总量还是人均GDP水平,仍有较大差距。2019年重庆、成都人均GDP分别为7.58万元、10.4万元,而同期上海、北京、深圳、广州分别达15.73万元、16.4万元、20.35万元、15.64万元。除成渝两大城市外,成渝地区双城经济圈其他城市实力整体较弱。2019年重庆主城区和成都市经济规模的占比达50.2%,而其他区域的面积、人口占比分别达89.6%、68.7%。其中,排名第一位的绵阳市经济规模占比仅为4%,

其他次级中心城市占比更低，可见成渝地区双城经济圈内部发展不平衡。

二是高质量发展转型任务较重。成渝地区双城经济圈是我国制造业的重要集聚区，产业门类齐全，2019年工业总量约为6万亿元，占全国的6.6%左右，但低于长三角22.4万亿元、粤港澳大湾区9万亿元的水平。规模上千亿元的产业集群主要集中在电子信息、汽车、食品和消费品、装备制造、材料、能源化工等领域。但整体上成渝地区双城经济圈现有产业大而不优，传统产业占比高，战略性新兴产业规模小，产业链、价值链处于中低端，转型任务重。两地汽车总产量超过350万辆，占全国的13%，但新能源、智能网联汽车产量仅7万辆，占全国的5%。集成电路仅占电子信息产业规模的1/10左右，关键基础装备、基础元器件、基础原材料对外依存度高。民营经济发育和成长不足，特大型龙头企业、高成长性企业较少，2019年重庆有9家企业纳税10亿元以上，四川有25家，而北京有105家，上海有71家，广东有75家。成渝地区双城经济圈独角兽企业仅5家，主营业务收入过千亿元的企业仅5家，且其中仅有1家民营企业。^①

三是内陆开放水平和质量不高。成渝地区双城经济圈位于“一带一路”和长江经济带交汇处，长期发挥着引领周边地区对外贸易和投资的功能，依托“公铁水空”立体综合交通枢纽在集聚区域性人流、物流、资金流、信息流方面具备一定优势。但总体上，成渝地区双城经济圈外向型产业结构较为单一，产业配套体系不健全，物流综合成本偏高，无论是面向欧美市场的中高端产品，还是面向亚非拉市场的中低端产品，国际竞争力还不够强、外向度还不高。与此同时，在中美贸易摩擦背景下，尚处于起步阶段的智能制造、生物医药等战略性新兴产业提高外向度的难度也较大。2019年成渝地区双城经济圈进出口贸易总额超过1.2万亿元，占全国的4%，但与广东7.1万亿元、上海3.4万亿元的单体体量相比，差距仍较大；成渝地区双城经济圈的外贸依存度为17.6%，比全国低14.2个百分点。^②

（二）成渝地区双城经济圈建设难点的主要成因

成渝地形地貌较为复杂，区位条件“先天不足”，加之成渝地区所处的发展阶段仍面临较强的“拔河效应”，需要克服的困难较多。

第一，区域经济尚处于首位城市集聚发展阶段。从都市圈形成与发展的阶段来看，成渝地区首位城市尚处于集聚阶段，向外辐射带动能力还不足。一是成渝双城首位城市之间的成员城市发育不足。2019年，两省市中重庆主城九区、成都市的首位度分别达5.36、2.58^③，过百万人口的其他大城市仅5个，成渝主轴和周边的次级城市发育不足，经济腹地有待拓展。二是成渝两地竞争大于合作的“拔河效应”明显。成渝经济同质化严重，汽摩、笔记本电脑、冶金、机电等主导产业趋同，价值链所处

① 作者根据调研数据整理得到。

② 作者根据2020年《中国统计年鉴》《四川统计年鉴》《重庆统计年鉴》数据计算得到。

③ 作者根据2020年《四川统计年鉴》《重庆统计年鉴》数据计算得到。

环节趋同,产品类型趋同,加之在科创、物流、金融、开放等领域分工不明确,无论是在招商引资、产业分工还是在功能布局上都存在“拔河效应”,未形成“抱团效应”和发展合力。三是缺乏区域合作的利益分享机制。两地行政体制分割,形成了本区域利益优先和最大化的发展惯性,加之重庆直辖市体制和四川省级架构的差异,重庆区(县)与四川地级市、区(县)无论是经济体量还是谈判话语权均存在较大差异,区域统筹协调机制、增值税收分享机制、试点试验政策共享机制、要素流动机制尚未建立健全。如在开放口岸功能统筹方面,四川成都国际客流、国际交往优势明显,但离水港较远,重庆在水港物流、国际货运、国际投融资多元化方面有一定优势,但两地在聚集人流、物流、信息流、资金流等方面竞合双赢还不够。

第二,创新驱动经济增长动力不足。依托创新型人才开展科技创新应是成渝地区经济增长的主要动力来源,但创新投入不足、人才集聚平台和环境缺乏吸引力均对成渝经济增长和高质量发展转型形成制约。一是创新投入和创新能力不足。2019年成渝地区全社会研发投入强度为1.8%,京津冀、长三角、粤港澳三大城市群则均高于2.6%;万人发明专利拥有量为5.3件,三大城市群则均高于17件。二是人才集聚平台发展不足。上市企业、500强企业、高新技术企业和国家级创新平台、大院大所相对较少,目前重庆拥有“985”和“211”重点高校2所、中央部门所属的院所3家、国家重点实验室8个、国家工程技术中心10个,而四川分别有5所、27家、13个、16个。成渝地区两院院士仅76位,远少于京津冀(789位)、长三角(384位)。^①三是尚未形成吸引创新型人才扎根的优越生活环境。成渝地区人均收入远低于东部发达地区,以绿色、智慧、人文为标志的新型城市建设刚刚起步,城市品质和价值对人才,特别是中高端人才尚未形成强大的吸引力。

第三,深居内陆的交通区位条件不利于沿海开放。成渝深居我国内陆四川盆地,相对缺乏连接全球主要市场的贸易大通道和开放平台,在沿海开放背景下处于劣势。尽管成渝地区在共建“一带一路”、国家向西开放中的地位 and 作用不断提升,但受物流成本高、多式联运制约大等因素影响,成渝国际铁路吞吐量仅占两地国际集装箱量的20%左右^②,大量国际物流仍经沿海,以公路、水运为主。一是地形地貌和生态条件制约大。重庆是以山地为主、喀斯特地貌广泛分布的地区,境内低山、中高山面积占76%(易小光等,2019)。成都市地处龙门山断裂带、龙泉山断裂带中间的盆地,受到地震带、盆地封闭等地形地貌和生态条件制约。二是战略大后方交通枢纽功能不强。尽管以中欧班列为代表的“丝绸之路经济带”建设逐步打破了近百年来内陆地区货物主要经沿海地区、太平洋、印度洋再到欧美、大西洋的国际贸易格局,但成渝地区在总结前期开放经验,带动中西部地区在探索国际陆上贸易规则、标准、制度等方面的突破还不够,中西部地区无序竞争问题仍较突出,未能形成开放合力,加之成

① 作者根据2020年《中国科技统计年鉴》数据计算得到。

② 作者根据重庆市政府口岸物流办调查数据整理得到。

渝地区受南向通道建设、东向三峡过坝通航能力、空中航空资源要素制约较大，两地仅有 3 条高铁通道和 8 条普铁通道（见表 2），仅重庆寸滩港、果园港、涪陵龙头港、万州新田港年吞吐量在 3000 万吨以上，多式联运功能、物流运营组织功能提振和释放不足，营商环境改善和新市场开拓不够，难以获取规模收益递增，产生比较利益。

表 2 成渝地区双城经济圈交通网络体系

类型	交通网络
高速铁路	西成高铁、成渝高铁、成贵高铁
普速铁路	成渝铁路、襄渝铁路、兰渝铁路、成遂渝铁路、成达万铁路、成昆铁路、宝成铁路、达成铁路
高速公路	成渝高速、渝蓉高速、渝遂高速、渝昆高速、渝广高速、渝邻高速、南渝高速、邻垫高速、南大梁高速、达万高速、成资潼高速、渝泸高速
水运港口	重庆寸滩港、果园港、涪陵龙头港、万州新田港、长寿港、丰都水天坪港、忠县新生港、云阳复兴港、奉节夔门港、江津珞璜港、宜宾港、泸州港、广安港、达州港、南充港、乐山港

资料来源：作者整理。

四、成渝地区双城经济圈建设的推进策略

推动成渝地区双城经济圈建设，有利于在西部形成高质量发展的重要增长极，打造内陆开放战略高地。为此，有必要抓好新通道、新枢纽、新基建、新载体、新产业、新机制，把战略定位中“两地”建设带动“两中心”发展作为成渝地区双城经济圈建设基本策略。

第一，打通陆海新通道，建改革开放新高地。与沿海地区相比，成渝地区双城经济圈对外开放的基础设施（如交通运输条件）相对不足是货物贸易成本相对较高的主要原因。在全球新冠肺炎疫情暴发以及贸易保护主义加剧的国际背景下，成渝地区双城经济圈作为我国战略大后方，既是促进我国形成陆海内外联动、东西双向互济开放格局的重要纽带，也是构建国内国际双循环相互促进新发展格局的重要枢纽。成渝地区双城经济圈是我国紧邻亚欧大陆的经济实力最强的都市圈、城市群，周边除了世界最大经济体欧盟之外，还有占世界近 1/2 人口的发展中国家、新兴市场、自贸伙伴，要抢抓 RCEP 机遇“窗口期”，按照深耕东南亚、东盟、南亚的策略，同时联合西北地区加快对中亚的布局，将其先天区位优势变为优势，成为新一轮改革开放的前沿阵地。成渝地区双城经济圈建设的首要工程是对外通道建设，尤其是面向发展中国家大市场的对外通道建设。一是打通南北通道，南连北部湾，北连“陆上丝绸之路”，打通连接东南亚地区和欧洲的大通道。随着新兴市场消费能力不断提升，尽快打通成渝到贵州、北部湾、粤港澳大湾区、滇中的南下东南亚、南亚的战略通道，打通成渝联动西安、兰州通向欧洲与中东地区的交通动脉。二是打通东西通道，实现长江经济走廊向西横向延伸，向东解决“卡脖子”问题。长江干线煤炭、金属矿石、

矿建材料货运量占60%，三峡船闸过闸货运量已提前20年达到2030年设计能力1亿吨，针对长江三峡日趋严重的过船闸问题，尽快启动三峡新通道建设。三是向西通过川藏铁路打通连接南亚、中东和非洲的通道，形成横贯亚非国际大通道，使成渝地区双城经济圈成为真正的改革开放新高地。

第二，谋划立体新枢纽，助力成渝双城同城化。成渝地区双城经济圈是“一带一路”建设与国内区域、流域、城市群发展战略等的集中交汇区，要按照相向发展的思路，促进成渝双核经济外溢，尤其是强化成渝两地主轴线城市密集带的建设，带动成渝地区双城经济圈整体发展。一是在长江大动脉—川藏铁路与西部陆海新通道的十字交汇点，即宜宾、泸州、荣昌，规划建设集江港、陆港、空港于一体的“成渝江陆空港”综合枢纽，形成成渝地区双城经济圈建设的重要结合部。同时，加强成渝双向轨道交通建设，强化干线铁路、市域铁路、城市轨道交通等“轨网融合”，通过提高运行时速和新增轨道线路，加密“毛细血管”，更好更快地推进成渝同城化。二是着力构建成渝主轴次区域合作城镇密集带。在提升重庆主城都市区和成都国家中心城市核心功能的同时，以大足—荣昌—永川—泸州、遂宁—潼南—合川—铜梁、资阳—内江—自贡三大城镇密集带为重点，加强毗邻地区产业、科创、要素、基础设施、公共服务等深度合作，构建双城相向发展格局。

第三，抓好配给新基建，推进经济转型升级。随着成渝地区双城经济圈经济水平不断提升，城镇化建设进程加速推进，交通拥堵、环境污染、能源紧缺等大城市问题将日益凸显，要从根本上改变传统的经济和社会发展方式，挖掘后发优势，实现社会生产和消费从工业化向自动化、智能化转变，满足人们对更加宜居、更加智能、更加便捷、更加安全的城市美好生活的向往。其中一个很重要的途径是借助新基建机遇，重点抓好5G基站建设、工业互联网、大数据中心、人工智能、特高压电网改造、新能源汽车充电桩、城际高速铁路和城市轨道交通建设，基于信息、能源、交通等技术创新，促进经济转型升级。一是通过5G网络等信息基础设施建设，推进千兆固网接入网络建设，提升千兆光纤覆盖质量和范围，推进IPv6规模化部署，强化物联网多源数据采集和共享交换体系建设，构建“万物互联”新型信息基础设施体系，促进成渝地区由传统工业社会向智能经济社会转型，实现变道超车。二是通过特高压电网改造，提升水电、风能、光能等新能源的远距离输送和使用比例，强化稳定可靠的清洁能源保障，降低成渝地区双城经济圈部分区域对以化石能源为主的高碳、高排放能源体系的依赖，在西部实现碳达峰、碳中和战略目标中发挥示范、带动作用。三是通过城际高铁、城内轨道交通建设和新能源汽车充电桩建设，推广使用新能源汽车和绿色交通，实现低碳绿色发展。四是强化产业互联网研发和应用，加快公路、铁路、轨道交通、航空等传统交通基础设施数字化改造和智慧化升级，挖掘经济结构潜能，提高城市现代化综合治理能力和水平。

第四，打造城市新载体，建设高品质宜居地。发挥成渝地区双城经济圈亲山近水的生态优势，在推进经济发展转型过程中同步推进城市建设转型，牢牢把握人民美好

生活向往，借力公园城市建设，深入贯彻“绿水青山就是金山银山”理念，把生态价值考虑进去，率先形成美丽中国建设示范。一是科学规划高品质城市形态，集聚高端生产要素。科学规划合理避开地震带及自然灾害多发地，把田野植入城市，把城市回归田野，塑造人与自然和谐共生的空间形态，以大尺度生态廊道和网络化绿色空间引导生产、生活、生态功能优化布局。建设智慧、绿色、人文的新型城市，深入推进国家低碳城市建设，构建资源绿色循环利用体系，建设以公园城市为特征的高品质宜居地，聚集人才等高端生产要素。二是探索生态价值实现机制，积极构建绿色发展动力机制。推动产业生态化、生态产业化，创新生态资源市场化运营模式，布局建设碳排放交易中心，鼓励引导社会资本参与公园建设，深化公园绿地管理体制改革，完善生态建设成本定向提取等制度，探索以土地增值收益平衡前期投入、以市场运营收益平衡后期维护的可持续投入方式，完善环境资源权益交易、环境信用评价、跨区域生态补偿等机制。三是完善公园城市发展治理体系，健全公园城市法规，深化《公园城市建设条例》等地方立法实践，探索形成公园城市规划、标准和评价体系，全面提升国土空间治理能力。

第五，创新发展新产业，构建现代产业体系。随着城市群、都市圈的发展，成渝地区产业分工将逐步由产品专业化向产业链、价值链细分的功能专业化转变，要把产业体系的构建作为成渝地区双城经济圈建设的核心工程，以支柱工业、高新技术、军民融合、特色产业等为主体构建现代产业体系，以产业链的合理分工避免双城产业趋同。在细分产业链上，依托成渝不同的人才优势、创新优势，形成各自的产业优势，进而形成相对完整互补的产业链、产业体系。一是深化产业创新和优化产业空间布局，重点支持重庆主城都市区和成都在原始创新、核心技术方面发力，二级、三级城市则作为制造业基地、物流基地、销售基地，进而促进都市圈内产业分工和城市体系建设有机结合，形成发展合力。二是以创新链促进成渝地区双城经济圈产业合理分工。成都高校、科研院所资源丰富，拥有电子科技大学、川大华西医学院、中科院成都分院等重要科研院校。重庆拥有工科实力较强的重庆大学，以及众多军工类、工程类、电子类企业研发机构。要通过建立基于科教优势的“产学研”融合平台，支持民办非企类科研机构的发展，优化重大科技基础设施、大科学装置群等布局，围绕人工智能、生物医药、新能源、新材料、航天航空、高端装备、轨道交通等领域在两地布局创新链，进而通过成果转化、应用推广延伸，优化产业链、价值链分工。三是围绕主导产业强化错位互补的供应链配套布局。成都在集成电路和软件方面具有比较优势和人才优势，可以为重庆以笔电、平板电脑、手机为代表的智能终端等电子信息产业发展提供支撑；重庆的汽车、摩托车，成都的重型装备、航空航天等装备制造实力雄厚且具备比较优势，成渝地区双城经济圈可以相互提供关键的上游零部件，提高装备制造业的制造水平；四川基础化工原料以及钒钛磁铁矿、稀土、石墨等战略资源储量具备优势，重庆下游合成材料技术水平较高，并在铝加工、复合材料等细分领域具有相对优势，成渝地区双城经济圈有条件共建更高水平和更高质量的能源化工、先进材料

等支柱产业集群。

第六,建立协调新机制,助推区域联动发展。成渝地区双城经济圈建设作为国家战略,建议中央层面、国家发改委形成工作制度安排,其建设不仅局限在两个城市之间,还包括与长江上游的云贵藏三省区合作,以及与广西、海南、陕西、甘肃等地的合作,形成区域协调机制、利益分享机制、试点试验政策共享机制,真正使资源要素在区域合理流动、优化配置,包括环境共同整治、基础设施共建、公共服务共享、市场规则制定、产业功能协调及重大项目布局等,使成渝地区双城经济圈建设真正成为辐射西部的核心增长极。一是逐步消除成渝地区双城经济圈乃至与其他周边区域的行政壁垒,不断降低制度性交易成本,促进土地、劳动力、资本、技术、数据等资源要素有序自由流动,通过规划先行、要素确权以及构建协调统一的定价规则、交易规则、收益分配规则、监管规则等,建设统一开放的市场体系。二是深化“放管服”改革,以工商、税收、外事、海关、金融、人才、交通、公共服务等政策,尤其是试点示范政策为重点,建立政策互认共享机制,营造高水平营商环境。三是以GDP分计、税收分成为重点建立区域合作利益分享机制。积极探索经济区与行政区适度分离改革,深化统计制度改革,建立完善跨地增加值分享统计办法。探索地方政府考核改革,允许产业、技术跨地合作城市之间按一定比例分享GDP以及新增增值税、所得税等地方留成部分。创新设立成渝地区双城经济圈协同发展基金,强化股权合作和利益分享。

参考文献

陈伟、修春亮(2021):《新时期城市群理论内涵的再认知》,《地理科学进展》第5期,第848—857页。

李佳洺、孙铁山、李国平(2010):《中国三大都市圈核心城市职能分工及互补性的比较研究》,《地理科学》第4期,第503—509页。

刘治彦(2006):《城市区域经济运行分析》,北京:航空工业出版社。

刘治彦(2017):《智慧城市建设进展与策略》,《企业经济》第10期,第5—8页。

刘治彦(2018):《新时代中国可持续发展战略论纲》,《改革》第8期,第25—34页。

陆铭(2021):《新发展格局下城市群与都市圈的关系》,《产城》第2期,第83页。

牛凤瑞、潘家华、刘治彦(2009):《中国城市发展30年(1978~2008)》,北京:社会科学文献出版社。

孙久文、宋淮(2021):《双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索》,《中山大学学报(社会科学版)》第3期,第179—188页。

王曼曼、焦新颖、张璐璐等(2019):《中国城市群研究进展与热点的可视化分析》,《世界地理研究》第3期,第63—74页。

魏国恩、孙平军、张振克(2021):《都市圈内核体系的综合比较研究——以长江中游城市群三大都市圈为例》,《长江流域资源与环境》第3期,第554—564页。

姚作林、涂建军、牛慧敏等(2017):《成渝经济区城市群空间结构要素特征分析》,《经济地

理》第1期，第82—89页。

易小光、丁瑶、余贵玲等（2019）：《新时期重庆区域发展战略与路径研究》，北京：中国经济出版社。

赵倩、沈坤荣（2018）：《以城市群建设推动区域经济高质量发展研究》，《经济纵横》第9期，第92—98页。

The Difficulties and Promotion Strategies in the Construction of Chengdu-Chongqing Economic Circle

LIU Zhi-yan¹ DENG Lan-yan²

(1. Research Institute for Eco-Civilization, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China;

2. Chongqing Academy of Economics Research, Chongqing 401147, China)

Abstract: The country implements the development strategy of “promoting the construction of Chengdu-Chongqing Economic Circle”, which indicates that the economic depth of Our country expands from the coastal to the inland, and the gathering effect of Chengdu-Chongqing win-win cooperation will appear, which is expected to become the fourth growth pole and the core of western development in China. At present, the overall development level of Chengdu-Chongqing Economic Circle is not strong, the task of economic transformation is heavy, and the level of openness and quality are not high. In addition to the “congenital deficiency” in the inland, the tug-of-war effect between Chengdu-Chongqing is also an important reason. From the internal logic of the positioning of “two centers and two places” given by the central government, its goal is to build the economic center well, the driving force is to rely on scientific and technological innovation and reform and opening up, the foundation is to build a livable city well, and the effect is to give play to the aggregation effect of “1 + 1 > 2”. Therefore, new channels, new hubs, new infrastructure, new carriers, new industries and new mechanisms should be emphasized, and the construction of “two places” in strategic positioning to drive the development of “two centers” should be regarded as the basic strategy for the construction of Chengdu-Chongqing Economic Circle.

Key Words: Chengdu-Chongqing economic circle; two centers and two places; fourth growth pole

责任编辑：庄立