

成都都市圈进入高质量发展轨道

□ 童 晶

都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以一小时通勤圈为基本范围的城镇化空间新形态。随着我国经济发展特征由“高速度”转向“高质量”，区域协调发展和区域一体化发展的态势更加明显，超大特大城市转型升级与创新发展的需求更加迫切，都市圈建设开始驶入“快车道”。2019年2月，国家发展与改革委员会《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（发改规划〔2019〕328号）印发颁布，提出了都市圈建设的总体要求与重点培育措施，成为各地现代化都市圈建设的顶层设计与方向指引。2021年11月，国家发展改革委员会正式复函印发《成都都市圈发展规划》，这是继南京都市圈、福州都市圈以后，国家层面批复的第三个都市圈规划，也是西部第一个现代化都市圈规划。在构建新发展格局背景下，高质量培育成都都市圈是推动成渝地区双城经济圈建设的关键支撑，是推进西部大开发形成新格局的必然要求，更是建设统一大市场、畅通国内大循环的重要举措。

成都都市圈的基本情况与发展目标

成都都市圈规划范围与建设基础。成都都市圈以成都市为中心，与联系紧密的德阳市、眉山市、资阳市共同组成。总面积3.31万平方公里，2020年末常住人口约2966万人。成都都市圈位于成渝地区双城经济圈，是西部经济发展较为活跃、创新能力较强、开放程度最高的区域之一，成都、德阳、眉山与资阳4市具备共建现代化都市圈的良好基础。第一，都市圈的经济实力属于中西部领先，区域内电子信息、装备制造、军民融合、航空航天、汽车及新能源、生物医药、绿色食品等先进制造业发展壮大，数字经济快速增长，科技创新、文体旅游、电商物流、金融服务及商贸商务等现代服务业集聚发展，特色农业不断做大做强，城乡融合发展形成国内示范。2021年，成都都市圈经济总量超过2.5万亿人民币，占成渝地区双城经济圈经济总量的33.8%，占四川省经济总量的46.4%，成为经济圈发展的“先手棋”和“排头兵”。第二，都市圈国际门户枢纽地位日益凸显，是“一带一路”、长江经济带与西部陆海新通道的重要交汇点，成都双流国际机场和成都天府国际机场实现“两场一体”运营、航空旅客吞吐量居全国前列，拥有亚洲最大的铁路集装箱中心站，中欧班列（成都）开行量居全国前列，国际空港、铁路港的“双枢纽”格局加速形成。第三，都市圈区域创新优势日渐明显，科研机构、科技人员规模名列中西部前茅，四市拥

有普通高等学校超80所，国家重点（工程）实验室等国家级创新平台超过120个，集聚高新技术企业超过7000家。第四，都市圈内最显著特征是生态宜居优势突出，其资源禀赋优越、人文底蕴厚重，沿龙门山、龙泉山、岷江和沱江等生态屏障进一步筑牢，“天府之国·安逸生活”吸引力不断提升。

成都都市圈发展目标。成都都市圈总体上还处于起步阶段，与世界发达都市圈相比有一定差距。到2025年，成都都市圈经济总量预计突破3.3万亿元，基本建成空间结构清晰、城市功能互补、要素流动有序、产业分工协作、交通往来顺畅、公共服务均衡、环境和谐宜居的现代化都市圈。展望2035年，成德眉资同城化体制机制改革创新走在全国前列，将形成一批世界级产业集群、全球型企业、国际知名品牌，在支撑国家重大战略实施、参与全球竞争合作中将发挥更大作用，基本建成面向未来、面向世界、具有国际竞争力和区域带动力的现代化都市圈。

现代化成都都市圈的创新发 展路径

建立全国首个“1+1+N”都市圈规划协同工作机制。“1+1+N”规划体系的第一个“1”是指成都都市圈发展规划；第二个“1”指国土空间规划，“N”指各领域专项规划和重点区域规划。一是率先建立成德眉资4市的规划研究和编制协同机制；二是注重圈域规划上下传导和横向衔接，强化都市圈与国家“十四五”规划和国土空间规划、成渝地区双城经济圈建设规划纲要、成都平原经济区相关规划等上位规划的衔接，确保国土空间管制、重大基础设施对接、生态保护治理、加大公共服务设施配套、邻接地区协调与管控等强制性内容相互衔接、保持一致。三是建立严格的跨市规划联合审查和审议机制、规划实施评估和监督机制以及都市圈规划管理的信息平台。

优化完善都市圈空间发展布局。以四座城市同城化发展为导向，强化成都作为中心城市的辐射带动作用，发挥德阳、眉山、资阳三市比较优势，增强小城市、县城及重点镇支撑作用，构建极核引领、轴带串联、多点支撑的网络化都市圈空间发展格局，实现大中小城市和小城镇协调发展。例如，为推动都市圈内产业经济地理重塑，规划建设了协作共兴又错位发展的“三区三带”：成德临港经济产业带、成眉高新技术产业带及成资临空经济产业带。积极推进都市圈交界地带融合发展，探索支持彭州—

什邡、青白江—广汉、金堂—中江、四川天府新区成都直管区和眉山片区、蒲江—丹棱、新津—彭山、简阳—雁江—乐至等区域开展交界地带融合发展试点。

大力推进都市圈基础设施同城同网。按照“外建大通道、内建大网络、共建大枢纽”的发展思路，都市圈着力推动交通基础设施互联互通、运输服务共建共享。一是轨道上的都市圈建设实现重大突破，干线铁路、城际铁路、市域铁路、城市轨道交通“四网融合”的轨道交通网络骨架加快形成，新建（在建）轨道交通里程约1250公里，构建起“圈内”半小时轨道通勤圈。二是形成以成都超大城市为核心的“3绕17射”高速公路主骨架网，提升都市圈内高速公路互联互通水平，同时强化与京津冀、长三角、粤港澳大湾区的高快速路交通联系。三是全面推进综合交通枢纽建设，高标准建成投运成都天府国际机场，形成“两场一体”运营成都模式；大力推进成都国际性铁路枢纽功能不断提升，建设成都“一带一路”国际多式联运综合试验区，基本形成辐射欧亚联通世界的国际多式联运体系及机制；物流基础设施和集疏运体系不断完善，基本实现物流体系同城化。四是显著提升运输服务同城化水平，聚焦都市圈通勤、多式联运、公交“一卡通”、信息共享等关键领域，着力推进都市圈运输服务共建共享，让人民群众增强同城化服务的获得感、幸福感、安全感。比如，成德眉资4市在交通一体化建设上启动“天府通”交通出行同城项目，在都市圈4市已经实现“一卡通刷、一码通乘、优惠共享”。

共建现代高端产业集聚区。成都都市圈在产业同城化发展过程中围绕“共建产业集群”、“构建跨区域协同创新链”、“推进‘三区三带’（指成德眉资四市共建成德临港经济产业带、成眉高新技术产业带、成资临空经济产业带，作为成渝地区双城经济圈高质量发展先行区和成都都市圈建设示范区）协作先行”、“建立产业协作转移体系”、“建设国际产业开放合作平台”、“推动资源要素集成共享”等重点任务，不断创新政策实施工具，持续强化都市圈三次产业协同发展导向，制定若干金融支持重点产业发展的措施，探索培育“都市圈产业链和产业生态圈”，初步形成了“总部+基地”“研发+转化”“终端产品+协作配套”有效协作模式，为内陆城市区域产业一体化制度创新做出了有益示范。当前，成都都市圈正着力打

造以电子信息和装备制造两大万亿级产业集群为引领、若干千亿级集群为支撑，新经济为新动能的产业梯度发展格局，先进制造业占工业比重提升了15%，区域新经济企业数量年增长率突破15%。

构建都市圈立体开放合作新格局。近年，成德眉资4市联手探索内陆都市圈协同开放新模式。一是全面实施深度融入长江经济带发展、推进南向开放战略通道建设、拓展提升西向联动开放能力及共同推动北向出川开放合作的开放发展战略。当前，都市圈内国际铁路港已打造7条国际铁路通道和5条国际铁海联运通道，连接境外64个城市、境内20个城市。二是创新打造成德眉资开放合作新平台，高质量建设四川自由贸易试验区、高标准打造西部国际贸易投资平台以及举办各类高水平重大展会活动等。目前，都市圈已经建成了成都高新、成都国际铁路港等综合保税区及保税物流中心（B型），成都中法生态园、中德（蒲江）中小企业合作区、中意文化创新产业园、中韩创新创业园、新川创新科技园等国际合作园区，海峡两岸产业合作区、川港合作示范园等港澳台合作园区。三是加快建设协同改革先行区，提升开放发展协同带动作用。省级管理部门积极推动省级管理权限146项、市级管理权限16项下放成都温江区、德阳市等协同改革先行区；迄今为止，自贸试验区探索形成430余个改革实践案例，其中13项制度创新成果被国家层面采纳面向全国复制推广，33项制度创新成果推广到四川省。例如，成都青白江国际铁路港深入推动“中欧班列集拼集运模式”“中欧班列运费分段结算估价管理改革”等创新模式，探索推进“铁路+”多式联运“一单制”，创新应用陆路运输单证“物权化”，持续优化提升国际出口通道能力，提高贸易通关便利化水平。

促进公共服务便利共享。一是建立都市圈公共服务标准化、均等化、普惠化机制，促进4市公共服务质量整体提升。二是搭建一批公共服务重大功能性平台，包括完善的教育共享平台、优质医疗服务平台、高效共享的政务服务平台以及安全的公共信息平台。三是以“谋划一批、成熟一批、建设一批”为时序原则，实施一批公共服务的重大项目，将资金、土地等优先聚焦于条件成熟项目，确保迅速产生民生改善、服务提升及投资拉动效应。例如，在医疗共建领域，推进异地就医“一单式”直接结算，全面覆盖普通门诊、慢性病

门诊、特殊病门诊、住院等异地就医类型，全面覆盖都市圈内主要医疗机构。在教育合作共享领域，积极发展“互联网+教育”，推动成都七中网校、石室祥云等优质数字教育资源在德阳、眉山、资阳推广应用。在养老服务领域，开展都市圈内政策协同、资质互认、监管协同等多方位协作，推动养老机构床位运营补贴、医养结合、养老服务业标准统一，鼓励德阳、眉山、资阳社会化养老机构收住成都市中心城区户籍老年人，并对社会化养老机构给予服务性床位补贴。在人力资源管理同城化领域，建立就业公共服务同城化体系，共建都市圈人力资源服务平台，开放人力资源市场信息，协同开展就业培训服务、联动开展人才招聘活动，逐步实现区域人才评价互认，共同营造良好人才引育环境，推动都市圈人力资源有序流动。

推进都市圈生态环境共保共治。成都都市圈已经建立了生态环境协同治理体系和污染联防联控联治机制，基本实现区域生态环境保护在规划、标准、监察执法、监测预警、减排措施和保障机制等方面“六统一”。当前，都市圈内生态环境质量持续改善，区域PM2.5浓度稳步下降，空气质量优良天数比例达到80%以上；县级及以上集中式饮用水水源地达标率100%，国家考核断面水质优良率（Ⅲ类及以上）达到90%以上；固体废物资源化利用、无害化处置率显著提高。

持续深化都市圈体制机制改革。紧紧围绕“经济区与行政区适度分离”的重点改革任务，成都都市圈全力推进综合试验区建设，在管理体制、要素联动、项目实施等方面率先突破，探索建立跨区域统筹管理、多元主体联动、利益连接共享的新机制；加快探索跨行政区划财税、经济指标核算分配机制，按照“存量留存、增量分配”的原则抓紧研究制定“统计分算、税收分成”利益分享机制，促进要素资源跨行政区划更大范围畅通流动。目前，成都都市圈已经在8项改革创新领域取得了重点突破，经验在国内复制推广：建立“1+1+N”规划协同机制，4市共同发布《成都都市圈稳定公平可及营商环境宣言》并联合实施专项行动，建立健全都市圈农村产权有形交易市场，跨市实施国有建设用地使用权拍卖，出台同城化区域公积金异地购房本地贷款支持政策，建成成德眉资河长制E平台，市域铁路成资S3线资阳段税款实现异地申缴以及成德眉资4市人大常委会表决通过并正式出台《关于加强区域协同立法推动成德眉资同城化更高质量发展的决定》。

（作者系成都市委党校经济学教研部副主任、副教授）

