

直辖体制演进与现实作为：重庆例证*¹

杨庆育

【内容提要】设立重庆直辖市对于探索国家重大战略落地、中心城市发挥辐射带动作用、省直管县皆具有重要的现实意义。重庆直辖后，不断优化行政体制，最终形成稳定的市直管区县的直辖市体制。重庆直辖以来主要政策的最重要特性是保持与党中央的高度一致，同时又符合重庆经济社会发展的实际要求。相当部分政策具有创新性和超前性；政策的覆盖面广，体系相对严谨完整；政策的针对性强，部分政策的阶段性特征明显；政策的重点突出。重庆直辖体制及其系列政策措施，产生了明显的经济社会效应。

【关键词】体制创新；重庆直辖；行政体制改革

作者单位：重庆市人大常委会，重庆，401147

直辖市是我国重要的省级行政区，是直接由中央所管辖的建制城市。直辖市有较多的居住人口，通常在国家的政治、经济和文化等方面具有重要地位。新中国成立后，先后多次在直辖市设立上进行调整。新中国成立初，除北京外，另有包括重庆在内的11个直辖市^①，后来又设立了旅大、哈尔滨、长春3个直辖市，1954年6月将包括重庆在内的11个直辖市降格为省辖市，1958年天津亦降为省辖市，1967年恢复天津直辖市，1997年恢复重庆直辖市。行政辖区设立的一个基本要求是有利于区域的发展或应对阶段性的特殊事宜。新中国成立初的五年中，直辖市设立达到峰值，其主要考量是按区域选择一批工业和人口相对集聚的城市，为新中国的工业化奠定基础，并探索大中城市管理的经验。新中国成立以来重庆的行政地位经历多次变迁，在国内大城市中较为罕见。认真研究重庆直辖的体制创新及其效应，有利于我国行政区划改革的深化和地方治理体系及能力现代化。

一、重庆直辖市设立的体制创新与改革实践

设立重庆直辖市对于探索国家重大战略落地、中心城市发挥辐射带动作用、省直管县皆具有重要的现实意义。重庆直辖后，不断优化行政体制，最终形成稳定的市直管区县的直辖市体制。重庆市分阶段突出重点开展工作，充分发挥出直辖体制的优势。

（一）重庆直辖市设立的多重体制创新

1. 积极探索行政层级提升对确保国家重大战略的价值

我国设立直辖市的体制历史悠久，但从未有过以重大国家工程建设需要为主要理由设立的情况。1997年3月9日，《国务院关于提请审议设立重庆直辖市的议案》指出：“设立重庆直辖市有利于三峡工程的建设 and 库区移民的统一规划、安排、管理。现在的重庆市和万县市、涪陵市的移民任务，占三峡库区的2/3以上。设立重庆直辖市，将移民工作统一管起来，有利于国家对三峡库区开发性移民政策的落实、资金的统筹安排和管理，有利于把移民工作做得更好，促进三峡工程建设。”^①赋予承东启西的重庆在三峡工程建设中担负起城市带动农村加快发展和三峡库区百万大移民的特殊历史使命，在国务院的议案中占了极大的分量。三峡工程尽管在全国大局是个局部，但在推进我国“五位一体”总体布局全面落实中的战略价值不容低估。三峡

¹ *该文系《重庆社会科学》服务重庆市委决策的系列研究成果之一。

①11个直辖市分别为天津、上海、南京、西安、重庆、广州、武汉、沈阳、鞍山、抚顺、本溪。

工程的胜利竣工对我国实现一个“中国梦”、两个“百年目标”、坚定“四个自信”、落实“四个全面”也有着极其重大的战略价值。

三峡工程成败的关键在移民，百万移民跨世纪迁徙是古今最宏伟的工程，从1992年10月到2008年8月，四期移民工程通过验收结束，累计搬迁安置移民近138万人，其中重庆市近122万人，迁建城市2座、县城10座、集镇114座、工矿企业1632家，复建各类房屋5056万^m²、公路830km、港口7座、码头270处、实施文物保护1093处。如此庞大的工程，作为主要移民区域的川东地区，最大的城市就是重庆，尽管1983年重庆实行了经济计划单列，但是，时至移民工作准备之时，这种经济与行政层次错位的弊端已经显现，提升重庆行政层级，将川东地区移民区县和部分区县划入重庆，设立重庆直辖市，成为利用行政层级对确保国家重大战略工程的制度探索的价值体现。百万移民的成功实施，充分证明中央决策的正确性，也同时为这个特殊的直辖市体制创新奠定了良好的制度性基础。

2. 积极探索特大中心城市的辐射带动作用

在区域经济发展中，要考虑区域协调发展的目标，一个重要的途径就是充分发挥中心城市对周边的辐射带动作用。当时比较成型的长三角、珠三角地区，一批特大中心城市的带动使周边迅速发展。重庆在新中国经济恢复时期是中央直辖市，后经“三线”建设一大批重化工业迁入，1983年计划单列有了相对独立的资源配置权力和中央政府的支持，到1997年，老工业基地的基础较为雄厚，一直是西南地区的特大经济中心城市。在1983年计划单列时，重庆的国土面积扩展到近20000km²，人口1420万人，经过15年的发展，已经成为西部地区最大的城市经济体。按直辖前的重庆市人均指标计算，已经超过中部的平均水平，设立重庆直辖市，将划入原四川省相当于原重庆市2.5倍的国土面积，人口净增加一倍，而增加的原万县、涪陵和黔江地区总体上是经济水平较差区域，城镇化水平低。如果充分发挥直辖体制优势，以大城市带动大农村发展，从而为我国区域、城乡和个人收入差距及发展不平衡等问题的解决积累经验，是设置直辖市体制创新的价值之一。这种做法在发达国家已经成为普通现象，如美国设立特区、日本设立特别区、加拿大设立城区，日本学者矶村英一所编《城市问题百科全书》指出：“大城市，无论在特点上，还是行政需要方面，都具有与一般城市不同的特殊性，而且其能力与府县是同等的，或者超过府县，为了消除府县与国家的双重监督，或者府县与大城市并存的双重行政弊端，应该建立统一的大城市制度。”^[2]很显然，发挥大城市的作用，就应该提升大城市在国家行政管理系统中的层级。

3. 积极探索省直管县的经验

新成立的重庆直辖市面积与人口相当于我国的中等省份，在直辖市与省的建制上，其最大区别就是行政层级。如果我们理解设立重庆省级行政层次有利于百万移民以及充分发挥大经济中心城市的辐射带动作用，那么，设立重庆省是完全可以的，而就其直辖市的面积和人口看，当时的重庆市与京津沪不相称，面积是三个市总和的2.5倍，人口也几乎是3市户籍人口的总和，而经济实力大大低于三大直辖市。很明显设立重庆直辖市，不在市内设立地区行政层级，由市直管区县，可以为我国在适当时候取消地级行政层次，实现省直管县积累经验，可以说是一个较大的行政体制创新。与此同时，也是中央直辖市在设立理念上的一个大胆突破，从历史上看，直辖市都是以中心城市为主体，从没有过在面积人口相当于中等省份的区域设立直辖市，而重庆市的设立，显然对直辖市设计理念进行了创新，也就是说，直辖市不应该仅仅只是个特大城市的概念，它也可以是一个省的概念，但是必须在直辖市的框架下进行管理。

（二）重庆直辖以来体制改革的实践

1. 行政体制平滑演变，最终形成稳定的市直管区县的直辖市体制

重庆直辖市刚成立时，除原重庆市的19个区县外，还辖有万县市、涪陵市和黔江地区。其中，万县市辖龙宝区、天城区和五桥区，管辖忠县、开县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、梁平县和城口县；涪陵市辖枳城区和李渡区，管辖南川区、

丰都县、垫江县和武隆县，黔江地区管辖石柱县、秀山县、酉阳县、黔江县和彭水县。这种体制显然不符合我国直辖市的体制要求，重庆市在1998年2月进行了第一次过渡性的体制改革，撤销万县市及所辖的三区，设立重庆万州区，同时设立万州移民开发区，开发区代管忠县、开县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县，将没有移民的梁平县和城口县由市直管；撤销涪陵市及所辖两区，设立重庆涪陵区，南川市、垫江县、丰都县、武隆县由市直管；撤销黔江地区，设立黔江开发区，代管石柱县、秀山县、酉阳县和彭水县。这次改革，没有简单地按照直辖市体制要求，全部实现市直管县，而是充分考虑到移民和少数民族地区的特殊性，以设立开发区的方式进行代管，这对体制的平滑过渡、移民和少数民族地区的工作以及干部调整的渐进式推进，有着积极现实的意义，更具可操作性。2000年7月底，重庆市委、市政府及市级有关部门对万州、黔江两个开发区代管的区县已经全面了解，各级干部配置基本到位，市直管县的经验充分积累，实现全面市辖区县的条件基本成熟。在此背景下，重庆市委、市政府决定对行政管理体制再作调整，撤销万州、黔江两个开发区，设立黔江区，并将两大开发区代管的10个县和民族自治县由市直管，重庆直辖市直管区县的格局完整形成。为有利于渝西大经济区功能得到更好发挥，先后完成整个渝西地区两个行政区改开发区，所有县改区的调整。目前，重庆直辖市形成了都市功能核心区、都市功能拓展区和城市发展新区21个建制区、2个经济开发区，渝东北生态涵养发展区2个建制区、9个建制县，渝东南生态保护发展区1个建制区、5个建制县的格局，为我国直辖市体制创新出了一条新路。

2. 分阶段突出重点开展工作，充分发挥直辖体制优势

直辖时，中央交给重庆市移民、扶贫、老工业基地和生态环境保护四大任务，其中第一位的移民显然是重中之重的任务。在完成一系列机构调整后，1998年1月3~5日，三峡工程移民工作会议召开，传达贯彻国务院三峡工程移民暨对口支援工作会议精神，认真总结重庆库区5年来移民工作经验，研究部署二期移民工作，落实1998年目标任务，在随后召开的一系列重庆市委、市政府重要会议中，移民始终是重庆阶段性的重要工作，重庆市人民代表大会专门听取移民工作报告并进行审议，成立重庆市移民局，成立中共重庆市移民工作委员会及其纪律检查工作委员会。2000年8月，重庆市政府与14个移民重点区县和5个安置外迁移民的区县签订移民工作目标责任书，标志着第二期移民攻坚战进入倒计时。2004年4月，全市三峡移民工作会议召开，启动第三期移民，到2005年底，全市累计搬迁移民超过90万人，到2008年第四期移民通过验收结束，前后用了16年的时间。重庆市在中央的坚强领导下，累计搬迁安置移民138万人。在此期间党和国家领导人十次亲临库区视察，关心检查和指导库区移民工作，使直辖市体制的优势得到了充分的发挥。1992年国务院办公厅向全国发出了《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》。到2012年底，对口支援引进资金1320亿元，移民劳务输入近10万人，对口支援体现了社会主义制度的优越性。

在推动移民工作的同时，重庆市委、市政府紧紧抓住中央交办的“四件大事”强力推进。在扶贫工作上，1997年10月，全市召开对口贫困工作会议，动员全社会力量打好扶贫攻坚战，并组织对贫困县进行对口帮扶；重庆市政府印发《“五三六”扶贫攻坚计划》，决定用5年时间，集中力量解决全市366万贫困人口的温饱问题。1998年全市经济工作会议将移民、扶贫和再就业工程一起列为重庆市的三大攻坚任务。1999年7月，全市扶贫工作会议提出两年7个县的整体越温达标，基本解决近百万贫困人口的温饱问题。进入21世纪，党中央提出关于全面实现小康社会的目标，特别是党的十八大以后，以习近平同志为总书记的党中央提出到2020年实现第一个中国百年梦，重庆市委全面分析了重庆贫困县的状况，提出到2017年基本实现全面小康、2018年收尾的工作目标，并制定了精准脱贫、精准扶贫的具体行动方案。

重庆是我国六大老工业基地城市之一，直辖之初，李鹏同志在考察了重庆部分大型企业后，强调指出，重庆要以设立直辖市为契机，正确处理好“四大关系”，其中重要的一条就是“新建与扩建改造老企业的关系”。重化工的特征十分明显，改造提升的任务十分繁重，重庆市委、市政府抓住就业这个根本，在1997年8月召开全市再就业工程动员大会，确立了结合产业结构调整和小企业下放，创造就业岗位，实施“抓大放小”战略，四小企业成为增加就业岗位、安置下岗失业职工的基本场所和主要渠道。稳定了就业问题，随即转向以国企改革为核心的老工业基地改造工程，重庆市委一届六次全会拉开了重庆国企改革的大幕。2000年，重庆市抓住国家西部大开发的重大历史机遇，利用直辖优势，在中央各部委的大力支持下，在年初一举敲定了107个西部大开发重大基础设施项目，总投资2400亿元，这为老工业基地焕发青春奠定了最坚实的基础。同年，全

市工业实现减亏50%，国有及国有控股大中型企业整体减亏为盈。短短2年时间，年轻的直辖市以其行政体制的优势和锐意改革的精神，一举摘掉了亏损帽子，为其轻装上阵、实现结构跃升创造了坚实的条件。针对重庆工业布局分散、配套半径长、支柱产业不强等特色，重庆市委、市政府先后设立了北部新区、特色工业园区，以及八大投资集团，这表明重庆在老工业基地改造中加快经济结构战略性调整、增强科技进步和体制创新活力、扩大对外开放等方面迈出了实质性步伐。2004年6月，重庆市委二届五次全会批准了《中共重庆市委关于加快推进新型工业化的决定》，决定了新世纪前十年新型工业化的五大发展目标、四大重点产业、四大战略任务、四大保障措施的“5444”总体思路。温家宝同志在十届全国人大四次会议期间亲临重庆代表团，指出“加快老工业基地的改革、改组和改造，带动整个区域发展”是重庆首要而紧迫的工作，重庆工业从此步入一个崭新的发展阶段，第二产业增加值比重从直辖之初的39%提升到2010年的44.6%。进入“十二五”，重庆市直辖市的工业发展进入了提速提质增效的全面跃升阶段，工业集群化发展成效显著，做强做大“6+1”支撑体系，重点打造七大千亿级产业集群，战略性新兴产业蓬勃发展，高技术产业快速增长，直辖体制使老工业基地焕发了青春。

生态环境保护是年轻直辖市不能不直面的一件大事。重庆地处长江上游，又是三峡库区的核心地带，其生态环境保护在战略战术层面都非常重要。直辖之初，结合移民工作的进度，在长江嘉陵江和乌江两岸开展了大规模的污水处理厂和垃圾集中处理厂的建设，迅速提高了沿江各城镇的污水垃圾的集中处理率，结合西部大开发，又开展了大规模的退耕还林活动。2000年5月，重庆市委、市政府出台了《关于加强生态环境保护和建设的决定》，2002年生态环保列入全市“八大民心工程”，设立三峡库区生态经济区实施重点保护战略，主城区实施“返二进三”战略，短期内全部实施煤改气工程，使主城区空气质量迅速好转，库区生态得到很好保护。为了巩固生态环境保护的成果，从2003年开始，实施重庆市党政一把手环保考核，市委、市政府重点考核各区县党政主要领导对公用水源保护、次级河流整治、三峡库区水污染防治项目、主城区“五管齐下”净空工程、环境保护设计的重视程度和完成情况。进入21世纪，重庆环境保护工作全面跃升，实施“蓝天、碧水、宁静、绿地、田园”行动，坚守“五个绝不能”底线，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力加强绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，扎实推进生态文明建设。在“十二五”期间，重庆成功创建国家园林城市、森林城市，启动碳排放交易市场，长江、嘉陵江、乌江重庆段水质总体保持II类以上，空气环境质量明显改善。

在完成中央交办的“四件大事”的同时，年轻的直辖市充分发挥直辖效应，争取中央支持和全国对口支援，吸引外资，推动经济社会发展。全市在经济结构调整上不断迈出新步伐，在产业结构上逐渐优化升级，在就业结构上逐渐实现由第三产业占主导，在所有制结构上非公有制经济成为带动全市经济快速发展的重要力量，在城乡结构上城镇化水平不断提升。

二、重庆直辖市体制创新探索

在中等省份的背景下采用直辖市体制运行，在新中国成立以来从未有过，排除三峡移民这个特殊的背景，重庆直辖市与其他直辖市相比有以下不同点：一是面积大、人口多；二是处于欠发达阶段，属于欠发达地区；三是有着极为广阔的农村区域。重庆充分发挥直辖体制优势，争取各方面的大力支持，在促进区域协调发展方面不断探索，取得了显著成效。

（一）我国前所未有的特殊直辖市体制探索

在分层级管理上，重庆市采用渐进方式形成市直管38个区县和两大开发区的模式。第一步取消地区级行政单元，以大开发区代管方式，同时对部分县进行直管，这有利于库区移民保持整体的连续性和处理好少数民族地区的特殊性。同时，为了加强对百万移民的统筹协调，安排市委常委兼任万州区委书记，这有利于将其建设成为库区的区域中心城市。第二步，经过几年的探索，取消代管制，实现市直管区县的格局。第三步为了有利于形成尽可能高效的开发模式，全面探索了不改变行政区设立开发区和取消行政区设立开发区的两种管理方式。2001年，重庆市委决定在开发条件较好的主城区北部划出130km²成立北部新区，集中开展大规模的开发开放，在管理方式上采用管委会形式进行统一协调、统一规划，由国家经济技术开发区和国家高新技术开发区分片开发，形成了独特的管理开发模式，使北部新区得到了较快的开发。到2015年开发基本成型后，撤销北部

新区并入两江新区。2010年经国务院批准成立的两江新区1200km²，可开发面积约600km²，是我国典型生态绿色开发区，仍然采用了不改变行政区划，由管委会统一规划、统一协调，并负责相对集中的230km²的开发，其余均由所在的三个行政区负责开发。体制上的探索，丰富了直辖市的管理方式，提升了管理效率。

（二）发挥直辖体制优势，争取各方面的大力支持

重庆直辖后，首先就直接面对百万移民的严峻考验，在党中央、国务院的直接关心下，形成了全国16个省市和国务院部委、大型企业对口支援三峡库区各区县的格局，十几年来，这些省市主要领导人不仅带队到对口支援的库区区县，还给予了大量资金、物资、人力、科技、医疗卫生、教育等专业人员的支持。同时库区还有16.5万移民外迁到11个省市，得到当地政府的妥善安置。国务院有关部委设立专项发展基金支持库区产业发展，库区各级政府抓住千年难逢的发展机遇，充分运用移民补偿资金帮助移民新建住宅和城市基础设施；运用产业发展基金发展库区经济，破解产业空心化；运用地质灾害、水环境治理两个专项资金修复库区生态环境，运用企业特殊政策资金、库区产业发展资金、后期扶持项目资金发展产业、促进社会进步。直辖体制的优势，使贫困县连片、经济发展落后的库区社会结束了长期停滞不前、发展缓慢的状况。

2007年重庆直辖十年，中央交办的“四件大事”成果已经整体显现，重庆站在新的历史起点上，时任重庆市委书记汪洋提出要深度挖掘直辖体制的新优势，在市委领导下，市发改委等部门着手“打直辖牌”的研究，并主动争取中央财经领导小组办公室、国家发展改革委和国务院研究室领导和专家的帮助。经过不到半年的调查研究，问题的焦点集聚到大城市和大农村上，研究组分析了城市与农村的发展，测算了城乡居民收入的差距，深刻地认识到统筹城乡是解决重庆区域差距、实现区域协调发展的重大课题，提出了在重庆开展统筹城乡改革的工作方案，“打直辖牌”的研究成果引起中央主要领导的高度重视，2007年在全国“两会”上，胡锦涛同志莅临重庆代表团，为重庆的发展作出“314”总体部署，在三大定位中明确“统筹城乡发展的直辖市”。同年6月7日，国家批准重庆作为全国统筹城乡综合配套改革试验区，重庆市委全会作出决议，人大通过决定，综合配套改革迈开大步。2008年初，国务院批准了《重庆市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》，方案提出了“以农民工为突破口推进统筹城乡综合配套改革”。2008年6月，国家发展改革委、国务院研究室领导率国务院调研组到重庆，分赴区县进行广泛深入的调研，形成了上报国务院的关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的建议。2009年1月，《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》明确了推进改革试验、建立统筹城乡发展体制的五大基本任务：一是建立以城带乡、以工促农的长效机制；二是建立统筹城乡的土地利用制度；三是建立统筹城乡的金融体制；四是建立城乡统一的劳动就业制度；五是建立统筹城乡统一的社会管理体制。重庆努力实践探索，通过户籍制度改革，创设“地票制度”，大力发展农村新型股份合作社，开展农村“三权”抵押融资，推进城乡公共服务和社会保障制度全覆盖等系列改革活动，初步探索出了一条大城市带大农村的城乡统筹发展之路。党的十八大以后，重庆努力争取中央的支持，加快内陆开放高地建设，习近平总书记2016年初视察重庆，指出：“重庆发展潜力巨大、前景光明”，希望“重庆发挥西部大开发重要战略支点作用，建设内陆开放高地”^[3]。在中央部委的大力支持帮助下，重庆建设形成了我国内陆城市独一无二的“三个三合一”的大开放平台，经济社会发展在面临极为复杂的国内外下行压力下，始终保持稳中有升、结构优化、质量提升的良好局面。

（三）推动区域协调发展的新实践和新经验

重庆有8.24万平方公里，既有工商、金融、科研及交通网络十分发达的主城，也有处于贫困、土地贫瘠、人烟稀少的广大山区；既有承担着国家最大淡水储备库的渝东北大库区，又有基础设施落后、产业发展条件较差、少数民族集聚的渝东南地区。如何实现区域协调发展？作为特殊直辖市的市情，没有经验可循，全靠自己的努力探索。直辖前期，重庆市委遵循移民、环境保护十分繁重的市情，将重庆区域整体划分为都市发达经济圈、渝西经济走廊、三峡库区生态经济区三大各具特色的板块，突出了经济和库区生态两大特征。两年的实践中，库区移民工作全面展开，而划入三峡库区生态经济区的渝东南少数民族地区面临着发展经济、脱贫致富的严峻任务，从政策扶持上，渝东北库区享受着国家的移民优惠政策，渝东南则主要是少数民族的优惠政策和市财政的转移支付等政策。根据这一特点，重庆市委、市政府于2003年5月在黔江区召开渝东南少数民族地区经济社会发展现场办公会，提出努力把渝东南地区建设成为特色经济走廊和武陵山区的经济高地，“三大板块”的区域管理方式调

整为“四大区块”，对渝东北和渝东南实行差别化管理。

到2007年，经过十年的直辖市建设，重庆已经站在一个新的发展起点上，党中央对重庆发展寄予厚望，要求将重庆加快建设成为西部地区的重要增长级、长江上游地区经济中心和统筹城乡发展的直辖市，在西部地区率先实现全面建设小康社会的目标。肩负新使命、谋划新发展，在总结“三大经济板块、四大工作区块”丰富实践的基础上，重庆市委、市政府于2007年相继作出《关于建设“一小时经济圈”的决定》《关于渝东北地区提速提档加快发展的决定》《关于加快渝东南民族地区经济社会发展的决定》，形成“一圈两翼”发展新格局。这种格局有利于全市区位条件最好、资源环境承载能力最强、城市化和工业化水平最高、最适宜人口和产业集聚的渝西一小时车程覆盖的区域加快发展、率先发展、集约发展的巨大潜力和优势。充分考虑经济流向、发展水平、主要交通干线走向以及地理区位等因素，以重庆三峡库区为主体，将毗邻的11个区县纳入渝东北地区，成为“一圈两翼”总体布局的重要支撑，是全市实现“加快”和“率先”的助推器，是三峡库区的主体区域和长江流域的重要生态屏障，在全市乃至全国发展大局中占有重要地位；科学谋划这个区域，对于渝东北地区发挥比较优势，承接“一小时经济圈”辐射带动、适应主体功能要求、实现提速提档发展、百万移民安稳致富和长江流域生态安全，具有十分重要的意义。渝东南是重庆市唯一集中连片的少数民族集聚地，包括6个区县，该区域地处武陵山区腹地，紧邻黔北、湘西和鄂西，扼守重庆至东南沿海通道，是实施“一圈两翼”发展新格局中特殊而重要的“一翼”，是实现全市统筹城乡发展、步入科学发展轨道的重要助推器。必须解放思想、创新理念，着眼发展新格局，抢抓发展新机遇，借助“一小时经济圈”的带动，充分发挥特色优势，努力“做特做优”，助推全市“加快”和“率先”发展。“一圈两翼”发展格局，意味着重庆区域发展战略进入了一个新水平，特别是“一小时圈”的确定，奠定了重庆大城市群的雏形，“两翼”则更加明确了其特色发展的基本定位。

党的十八大以后，重庆经济社会发展水平已经跃入一个新的台阶，产业结构、对外开放、生态文明、社会发展、人民生活等方面成就斐然。重庆市委、市政府紧紧围绕“科学发展、富民兴渝”总任务，坚持发展第一要务、民生第一目标、稳定第一责任，统筹推进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化，经济总量迈上万亿新台阶，经济增速多年领跑全国。按照党的十八大要求，按照实现“两个中国百年梦”的宏伟目标，重庆已经进入实现全面小康社会的冲刺决胜阶段。在这样的特殊背景下，更需要重庆按照科学发展观的要求，遵循五大发展理念，更好更快地发展。2013年，重庆市委书记孙政才提出了在坚持“一圈两翼”区域发展格局的前提下，结合新情况，研究新问题，按照“四个全面”的战略布局，细化全市的区域发展战略。2013年9月，中共重庆市委四届三次全会通过了《关于科学划分功能区域、加快建设五大功能区的意见》（以下简称《意见》），科学划分功能区域，明确区县功能定位，是立足重庆“直辖体制、省域面积、城乡区域差距大”的特殊市情，在坚持深化、细化“一圈两翼”区域发展战略基础上，针对重庆存在的突出矛盾和问题，根据新的形势和要求，作出的事关长远和全局的重大决策。根据区域的资源禀赋、现实开发状况以及综合发展潜力，将重庆全域划分为五大功能区域（见表1）。

表 1 五大功能区域发展概况

功能区名	面积 (万平方公里)	常住人口 (万人)	功能目标定位	
			主要功能	其他功能
都市功能核心区	0.03	368	高端要素集聚、辐射作用强大、具有全国性影响的大都市中心区	保护江体水质，加大城市绿化，增加城市绿化
都市功能拓展区	0.52	452	全市科教中心、物流中心、综合枢纽和对外开放的重要门户，先进制造业集聚区，新增城市人口宜居区	主城生态屏障区，保护江河及次级河流不受污染，保护山脉，逐步提高水质，增加绿地
城市发展新区	2.32	1079	全市重要的制造业基地，工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展示范区和川渝、渝黔区域合作共赢先行区	加大山脉，河流保护力度，强化生态屏障功能
渝东北生态涵养发展区	3.39	816	国家和重庆重点生态功能区、长江流域重要生态屏障	长江上游特色经济走廊、长江三峡国际黄金旅游带和特色资源加工基地、农产品主产区
渝东南生态保护发展区	1.98	276	国家重点生态功能区和重要生物多样性保护区，重要生态屏障	武陵山绿色经济发展高地、生态民俗文化旅游带和扶贫开发示范区

五大功能区域发展战略是重庆落实“四个全面”战略布局、推进“五位一体”现代化建设的载体和平台，是贯彻落实五大发展理念的路径和科学决策。^[4]《意见》出台近三年，功能分区战略取得了明显成绩，都市功能核心区和都市功能拓展区的现代服务业及先进制造业加快发展，资本集聚度强化；城市发展新区工业投资大幅度上升，工业化、城镇化主战场拉开大幕；两大生态区在“面上保护、点上开发”的原则下，加大了生态环境保护力度，同时经济的特色分工等特性更加突出，重点区县的经济也得到较快发展。2016年5月，重庆市委、市政府发布《关于深化拓展五大功能区域发展战略的实施意见》，对深化拓展五大功能区域发展战略作出进一步部署。

三、重庆直辖市体制创新的主要特性及其效应评估

重庆直辖后，经济社会快速发展，近几年来经济增速在全国领先，发展势头强劲。归纳总结直辖体制创新的主要特性，对直辖的经济社会效应进行评估，具有重要的现实价值。

（一）重庆直辖以来重大政策的主要特性

1. 直辖体制本身体现了政策的综合效益

重庆1997年前是四川省辖市、计划单列市，虽然在经济上拥有相对独立的权限，但在行政及非经济的很多领域的要求仍然需要先通过省级层次才能抵达中央。行政与经济的错位搭配，是国家对大经济中心城市发挥辐射功能所进行的管理体制探索，在实践中又同时出现了一些明显的错位弊端，尤其在行政、决策和人才集聚等问题上，计划单列市会受到所属省级机关的直接制衡。而直辖是重庆行政权力和政策制定权力及立法权力提升的基础。首先是重庆行政管理层位的提高，我国地方政府的权力来自中央政府的授权，直辖市在我国行政层位中与省级平行，这就使重庆在直辖以后能够直接与中央形成上下关系，实现信息无障碍直通。管理层位的提高会带来管理效率的提升，更容易得到中央政府更多的支持，这使得重庆能以更快的步伐从区

域中心城市走向国家中心城市并最终迈向国际化的大都市行列。

2. 直辖市体制能迅速集合中央政府所可能给予的各种优惠政策

中央政府在资源配置上有较大的权力，特别是直接涉及经济社会民生等领域，既可以通过中央财政转移支付直接予以财力的支持，也可以通过项目布局、改革试点赋予发展的优先权。重庆直辖后，在较短的时期内，集聚了中央多方面的支持和帮助，归纳起来有以下几大方面：一是中央主要领导的关心转化为各类优惠政策。2008年3月，胡锦涛同志对重庆发展作出了“314”总体部署，其中定位“统筹城乡发展的直辖市”，直接促成国家将重庆设立为全国统筹城乡综合配套改革试验区，并在2009年国务院发布了全面支撑重庆推进统筹城乡综合配套改革和发展的意见，一系列的重大项目落户重庆，中央各部委的支持促进重庆大踏步的发展。2016年初，习近平总书记亲临重庆，站在新的历史高度，从“一带一路”的国际区域战略及长江经济带国内战略角度为重庆把脉定向。他指出：“一带一路建设为重庆提供了走出去的更大平台，推动长江经济带发展为重庆提供了更好融入中部和东部的重要载体，重庆要发挥西部大开发重要战略交点的作用。重庆发展潜力巨大，前景光明”，要求“重庆完善各个开放平台，建设内陆国际物流枢纽和口岸高地，建设内陆开放高地”。二是国务院和中央各部委对重庆的支持。国务院在批准《重庆市城市总体规划》中，对重庆作出了较高的定位：“我国重要的中心城市之一、国家历史文化名城、长江上游地区经济中心、国家重要的现代制造业基地、西南地区综合交通枢纽。”国家发展改革委、工信部、水利部、交通部、铁道部等先后批准重庆重大项目总投资达到1.3万亿元，财政部每年给重庆的转移支付及专项补助也近2000亿元，海关总署、商务部、交通部等支持重庆最早开设了由中国内陆开往欧洲的渝新欧班列，多部门联手支持重庆打造内陆开放高地平台，形成了三个水陆空的国际枢纽港、三个国家口岸、三个国家级的保税区。

三是一系列具体事项的支持。重庆直辖以后，开辟了与中央各部门、各省区市的直通车，得到多角度多方面的支持。在人才方面，重庆长期作为省辖市，又不处于省会位置，干部的调配权受到所在省的制衡。直辖后，中央先后派出多批博士团赴重庆，与沿海发达省份进行干部交流挂职，与中央部委干部进行相互交换挂职，人才交流交换和招聘渠道迅速敞开。更为重要的是，党中央始终非常关注重庆党政班子成员的配备，先后派出20多名省部级及以上的领导在重庆任职，干部与人才的交流，为重庆发展注入了新鲜血液和活力，保证了重庆直辖以后的加快发展。在支持重庆库区和少数民族地区，移民的综合扶持及后期工作的开展，少数民族县始终享受着优惠的政策，退耕还林、地灾治理、石漠化改造、水利设施、电力建设、污水和垃圾处理工程建设以及一大批产业化项目先后入驻重庆，既使主城老工业基地焕发了青春，也破解了“库区产业空心化”问题，少数民族地区的特色产业和民俗文化旅游产业都得到了长足发展。

四是在中央的支持下，重庆不等不靠，立足自力更生，奋发图强，创造性地出台了一系列的优惠政策保证重庆改革开放发展始终处于全国前列。2000年国家实施西部大开发战略，这几乎与重庆直辖同期进行，是重庆推动改革发展的绝佳机会。^[5]重庆市委、市政府根据中央关于西部大开发的有关政策，从重庆的实际情况出发，及时出台了《重庆市实施西部大开发若干政策措施》，内容涵盖财政与税收、信贷与融资、土地和资源、对内和对外开放、人才和科技创新等方面。2001年，在国务院西部地区开发领导小组办公室的支持下，重庆市第一次规划了2000多亿元的西部大开发项目。西部大开发十年，重庆从“打基础、建平台”迈进“求发展、促跨越”阶段，这十年是发展最好最快的十年，是城乡发展变化最大的十年，是人民群众受实惠最多、改革开放成效最显著的十年。

年轻的直辖市按照中央的要求和重大决策部署，紧密结合重庆的实际情况，把握时代的脉搏，与时俱进地在政策设计层面去获取最大的红利。在推进城镇化方面，先后出台了城镇基础设施建设、城镇化与工业化融合、城镇户籍管理、城镇土地管理、完善城镇体系、完善城镇配套服务、推进城镇现代化发展等政策性文件。在推动新型工业化方面，建构了重庆直辖以来出台密度最高、内容最广的政策体系，涉及结构调整、质量提升、放活国有中小企业、股份制改革、兼并重组收购、发展十大战略性新兴产业、发展先进制造业、支持工业园区、“退二进三”、环保搬迁、淘汰落后产能、加大有效供应等。在发展非公经济方面，几乎年年出政策、年年有新招，核心是放宽准入、放开经营、设专项支持基金、支持参与国企改组、提供良好的服务等。在解决“三农”问题方面，按照中央“一号文件”的要求，重点是如何加快土地流转推进农业产业化，如何加大投资配套力度

建设农村基础设施，如何加大各种扶持直补的财政政策以增加农民收入。在扩大全方位对外开放方面，着重从扩大投资领域、提供优质服务上下功夫。在基础设施建设方面，首先是全面规划，确保基础先行，紧随其后的就是畅通融资渠道，培育几大关键领域的政府投资平台，利用直辖体制优势争取中央部委支持，在此方面表现尤为突出。在生态文明建设方面，从环保搬迁、环保监控、污水垃圾处理到环保意识的培育、排放权交易、实施“五大工程”等，对象和问题层次越来越高，生态文明建设的系统思维越来越强。

3. 政策特性分析

重庆直辖以来主要政策的最重要特性是保持与党中央的高度一致，同时又符合重庆经济社会发展的实际要求。

一是始终注意结合重庆经济社会发展的动态特征。体制的变化，使重庆的发展迎来了前所未有的发展机遇，带来了经济社会各方面的快速变化。方针政策的制定必须为生产建设服务，这是生产力决定生产关系所决定的，如果方针政策制定能够符合经济社会发展的实际情况，就会推动生产力发展，反之则成为负能量。以区域发展政策的制定为例，“三大区块”是基于移民扶贫和发展的双重需要。“四大板块”是在把握了移民工作的基本规律后，将渝东南单列出来，按照差别化的方式管理。“一圈两翼”是基于重庆直辖十年，“四大任务”完成的把握水平已经较高，而发展则上升为矛盾的主要方面。提出“一圈”加快率先发展，“两翼”助推顺势发展，有利于全市一盘棋统筹。“五大功能区域发展战略”则是从中央“四个全面”战略布局、“五大发展”理念出发，结合重庆新时期面临的新任务、新挑战而提出来的中长期战略。

二是不少政策具有明显的创新性和超前性。创新是时代进步的动力，政策的创新有助于推动生产力的发展，重庆在统筹城乡综合配套改革实践中所摸索的“地票”制度以及户籍制度的设计，都具有较强的创新性和超前性。2016年重庆市委在设计精准扶贫和精准脱贫的过程中，也是通过极为细致的基础性工作，形成了可操作性的具体措施体系，进而提出重庆在2017年基本实现脱贫、2018年扫尾的工作目标。

三是政策的覆盖面广，体系相对严谨完整。2015年重庆市人大和市政府分别委托西南政法大学就直辖以来的地方性法规和政府性规章进行了一次彻底清理，在此过程中发现，地方性法规尤其是政府规章的覆盖面极为广泛，很多政策措施的配套性非常强，如统筹城乡综合配套改革的系列文件有90多个，户籍制度改革的相关文件40多个，五大功能区域发展战略的配套文件80多个，这些文件相互呼应，形成了比较明显的政策综合效应。

四是政策的针对性强，部分政策的阶段性特征明确。重庆直辖以来，其特殊的位置和任务，使全市的工作显现出阶段性特征，部分政策也是如此。直辖前十年，重庆处于“爬坡上坎”的艰难发展阶段，任务重、头绪多，且时效性强，比如移民和部分环境保护项目是按照库区蓄水高位来定目标的，相应新城建设与搬迁、库区文物保护等工作也是如此。直辖之初有366万贫困人口，按照中央要求也必须在一定时期越温达标，所以针对这些问题所出台的政策靶向极为明确，时间要求极为严格。“移得出、稳得住，逐步能致富”，这是中央对移民工作的总体要求，当移民工作进入常规性操作阶段，必须考虑建立与库区人口相适应的产业体系，所以产业化培育和职业教育、招商引资对口支援的政策又相继出台。渝西地区建设同样存在类似问题，从企业改造抓大放小、环保搬迁、“退二进三”，再到产业园区的集中化以及产业链的培育，最后到产业体系的科学化，创新驱动培育战略性新兴产业，实现产业能级的跃升，都需要不同的政策体系支撑。

五是政策的重点突出，集中力量解决重庆经济社会发展中的重大瓶颈问题。要实现从计划单列市到直辖市的真正跃升，需要中央的支持和重庆自身的努力，在这个过程中，政策体系将会起到极大的推动作用。回顾重庆直辖以来的发展历程，难以非常清晰地得出某个阶段的瓶颈问题，可以说在整个过程中都有新的瓶颈显现出来，但从大的方面看，大致显现出以下重大瓶颈问题：直辖之初可以说是各种矛盾集聚，瓶颈问题骤现，但重庆市委、市政府的工作重点和政策措施集中在理顺行政管理体制、配好各级领导班子、集中精力抓好“四件大事”。到第二次党代会开始着重从基础设施和产业发展的瓶颈发力，为直辖市的实力增强奠定基础。第三次党代会紧紧抓住重庆发展中的城乡区域发展不平衡问题，以统筹城乡综合配套改革试验区为抓手，考

虑年轻直辖市的长远发展动力问题。进入21世纪，世界经济开始分化，工业化、信息化及互联网等新兴技术产业在急剧地变化和发展，重庆市紧紧抓住这个大趋势，在工业信息化、产业集群、对外开放、打造开放综合平台、全面提升城市综合实力上开始发力。党的十八大以后，重庆市委、市政府按照“四个全面”战略布局、“五大发展理念”的全新思维，牢牢把握住经济社会发展中的一系列重大问题进行政策设计，如全面深化改革，打造内陆开放高地，融入“一带一路”和长江经济带，推进五大功能区域发展战略。到这个阶段，重庆的发展已经全面跃升到国家战略，按照中央的统一部署，结合重庆的实际情况，抓主要矛盾和矛盾的主要方面，始终是这一阶段政策设计打破瓶颈的基本出发点。

（二）重庆直辖体制及政策措施的效应

1. 直辖市效应基本显现，直辖体制构架形成

行政管理体制是政治体制的核心。重庆直辖市设立这一行政管理体制的改革，被实践证明是正确的。首先是直辖市的行政效应基本显现。作为我国四大直辖市之一，又有着最年轻的特殊直辖市情，肩负着所有直辖市从未有过的繁重任务，中央政府给予了特殊的支持帮助。行政层级提高，形成与中央各部门的直通车，得到来自前所未有的各方面支持。横向省级层面，特别是形成与京津沪三个处于东部沿海地区的发达市结成了直接往来交流机制，使重庆市能够发挥出年轻直辖市的“后发优势”，在一些方面克服其他直辖市走过的弯路，从而形成“弯道追赶”的态势。比如在行政人员的配置及编制的控制上，重庆目前就走在全国的前例，从一开始就严控机构和编制，在职能调整、简政放权上做文章，使财政供给人口占全部常住人口的比例始终处于全国的先进水平，减轻了财政的压力，也优化了财政的支出结构。其次是与重庆特殊市情相适应的崭新的直辖市体制构成，市直管区县经过“涉足”，目前已经完全成熟，同时成功探索了行政区合并或改为开发区的经验，在国家级新区和省级经济开发区上积累了丰富的经验。在统筹区域发展上，从相对单纯的经济行政区管理的划分理念到大城市带大农村，再到落实“四个全面”布局、推进“五大发展理念”的高起点、超前性、综合性、科学性的全方位思考，为我国省域经济内的区域协调发展积累了宝贵经验。在统筹城乡上，用改革开放的理念，一方面在中央和各省市的支持帮助下，另一方面又立足自身，坚持自力更生、奋发图强，充分发挥了直辖体制的效应，为我国行政层次中特殊直辖市体制作出了贡献。

2. 经济结构调整优化，经济活力不断增强

重庆作为我国的老工业基地城市之一，重化结构的特征明显，直辖后划入的三峡库区和少数民族地区，从产业结构上看基本没有改变直辖前的结构。直辖之初的重化结构本身也处于相对落后水平。从大行业上看，除西南铝的有色金属加工在亚洲具有一定领先水平外，部分军品加工水平较高，其余多处于中低端水平。经过经济结构不断调整优化，从三次产业结构看，由1997年的22.6：39.7：37.7优化到2015年的7.3：45.0：47.7；从就业结构看，直辖之初是“一三二”的形式，到2012年，第一产业比重最高的情况发生扭转，2014年的就业结构比为32.7：27.4：39.9；从所有制结构看，直辖之初，“一公独大”的特点明显，到2015年，重庆非公经济完成增加值9637亿元，增长速度高于公有制经济，占GDP的比重达到61.4%；从城乡结构看，直辖之初的1997年城镇化率仅为31%，2008年突破50%后，到2015年，全市城镇人口达到1837万，城镇化率为60.94%。所有产业的转型升级得到极大提升，农业新型经营体系逐步完善，特色效益农业全面推进，到2015年全市家庭农场发展到1.29万家，农民专业合作社2.38万家，县级以上农业产业化龙头企业3086家；统筹推进都市现代农业、城郊特色效益农业和生态特色效益农业已有雏形，乡村旅游收入达到220亿元。工业集群化发展成效显著，产业核心竞争力全面提升，作为传统工业城市，直辖之初主要以传统的机械、冶金、化工、纺织和食品五大产业为主，在全国几乎没有竞争优势，直辖以来，老工业基地改造一直是重庆工业发展的一条主线，在传统产业上，坚定不移走产业链式工业集群发展之路，到2012年，提出振兴电子信息、汽车、装备、化工、材料、能源和消费品7个行业，以集群发展、环境配套、开放引进、创新驱动、统筹兼顾、绿色发展，做大做强“6+1”支柱体系，重点打造七大千亿级产业集群；到2015年全市汽车产量304.5万台，成为全国最大的汽车生产基地，电子信息建成了“5+6+800”的全球最大电脑产业集群，笔记本电脑产量达到5575万台。在新兴产业上，2013年确立了以集成电路、液晶面板、物联网、机器人、石墨烯和纳米新材料、新能源及智能汽车为代表的十大战略性新兴产业发展规划，组建了800亿元的战略性新兴产业股权投资基金，2015年高技术产业工业增加值高于全市平均水平8.6个百分点，一批创新性企业

正在逐渐成为支撑工业平稳健康发展的中坚力量，工业发展的动力和后劲进一步增强。“互联网+”服务业驱动经济创新发展，新型服务业步入加速发展通道，深入推进“1+5”专项行动，全市国家级互联网骨干直联点开通，云计算大数据产业步伐加快，互联网和相关服务业在市场和政策的双重因素驱动下进入快车道，近两年全市规上互联网和相关服务业企业营业收入连续两年保持超高速增长态势。

3. 基础设施网络基本成型，对外开放平台形成体系

基础设施是人民生活和生产发展的前提条件，重庆直辖初，以铁路、公路、航运、航空和管道为代表的基础设施较为落后，直辖以来，不仅实现了量的跃升，而且实现了立体化、网络化的升级，高速铁路和城市轨道交通实现了零的突破，综合水平位于西部前列。在铁路方面，2015年总里程达到1929公里，1000公里在建项目加快推进，西南地区最大的货运编组站和集装箱中心站先后建成，开通“渝新欧”国际货运专列和重庆至广州、深圳等港口的货运班列，实现国际直达、海铁联运；在高速公路方面，2015年总里程达到2525公里，对外出口通道达13个，“4小时重庆”全面实现，面积密度3.1公里/百平方公里，位列西部第一。在城市轨道交通方面，从无到有，逐渐成为城市居民出行的主要方式，2015年，轨道营运里程达到202公里，日均载客量达到180万人次，位居全国第四、中西部第一；在民用航空方面，建设第二航站楼并扩建，第三航站楼即将投入使用，机场建设不断提速，区域性航空枢纽基本形成，万州、黔江机场稳步发展，巫山机场顺利开工，武隆机场前期工作取得重要进展，10个通用机场前期研究顺利开展，万盛、永川通用机场完成选址。民航空港吞吐量2015年达到3309万人，仅在“十二五”期间就翻了一番。

在水运航道和枢纽建设方面，随着库区的形成，长江黄金水道的功能在上游凸显，重庆抓住机遇，进行了嘉陵江、乌江等航道整治，建成我国内河最大的铁公水联运枢纽港果园港，主城东港和万州神华等一批5000吨级的专业化、规模化港口建成投用；2015年底，全市内河航道里程达4451公里，其中四级及以上高等级航道里程1400公里，港口通过能力1.8亿吨，集装箱通过能力400万标箱；水路货运量和港口吞吐量双双突破亿吨大关，集装箱突破100万标箱，周边省市货物中转占重庆港口吞吐量的43%，重庆水运已成为外贸运输和周边省市货物中转的重要渠道，以航运交易所为载体的现代航运服务体系初步形成。

直辖以来的高速发展，还得益于开放型经济的有力推动。对外贸易总量大幅跃升，直辖初的1997年全市进出口总额仅为16.78亿美元，到2015年猛增到749.4亿美元。随着全市经济提质增效，产业转型升级进程加快，形成了以技术知识密集、带动性大、附加价值高产品为主的出口结构，机电产品出口主导地位逐年上升，占全市出口比重2015年达到75.9%；一般贸易让位于加工贸易，外贸市场覆盖率2015年已经达到97.3%，覆盖218个国家和地区；利用外资由直辖初的零起点稳定增长到“十二五”后半期的百亿美元。内陆开放高地建设形成了“三个三合一”的开放体系，借助位于“一带一路”与长江经济带的连接点、国家向西开放口岸的便利，先后创建了水陆空三个交通枢纽、三个国家一类口岸、三个国家级保税区的综合型开放大平台，2015年随着中新（重庆）战略性互联互通示范项目正式启动，又将重庆的开放推上了一个新的高度。

4. 生态环境进一步优化，社会治理水平提升

重庆地处长江上游，又是三峡库区腹地，其生态环境的改善优化是一项极其重要的战略任务。直辖之初，重庆城区的生活污水处理率和生活垃圾无害化处理率分别为6.81%（1999年）和7.68%（2002年）。在中央的支持下，结合库区蓄水位上升，从2003年开始大规模建设污水处理厂和垃圾处理场，到2015年两个指标分别达到91%和100%；工业废水达标排放水平达到98%，固体废物综合利用率从直辖初的61%提高到97.9%，SO₂排放量从93万吨下降到51.6万吨，万元GDP能耗从直辖初的1.82吨标准煤下降到0.616吨标准煤，长江、嘉陵江和乌江水质保持在II类以上，空气优良天数从2001年开始统计的209天（旧标准）提高到2012年的340天，新标准从2013年的206天提高到2015年的292天。渝东北和渝东南两大生态区实行“面上保护、点上开发”，为周边地区提供了大量的优质生态产品，为全市森林覆盖率提高作出了巨大贡献。

直辖以来，重庆市委、市政府紧紧抓住社会治理体系这个基本保障，特别是党的十八大以来，着力推进地方治理体系和治理能力现代化建设，全面加强平安建设，法治化水平不断提高。创新建立了平安建设和安全稳定季度形势分析会制度，完善了一体化社会治安形势分析研判机制，平安建设在创新中不断突破。2014年社会安全指数为77.65%，民主法制实现程度为90.5%。政府职能转变加速，着力打造高效、公正、廉洁、透明的人民政府，仅2015年，取消市级行政权力63项，下放市级行政权力670项，取消下放市级行政审批16项，力求科学界定政府与市场的边界，把该管的事管好、管到位，该放的权放足、放到位，让政府和市场“两只手”都充分发挥作用，促进经济社会发展效率最优化。教育文化事业蓬勃发展，2014年全市小学毕业升学率达100%，初中升高中的比例达到97%，高等教育入学率达到37.4%，全市卫生机构床位数从2002年的61875张增长到2014年的160446张，卫生技术人员从79850人增加到154091人，新生儿死亡率下降至3.4%，孕产妇死亡率下降至18.3/10万人。全市文化产业紧紧围绕“健全政策体系、优化发展环境、创新扶持手段、深化融合发展”的思想，保持平稳较快发展，文化产业增加值2014年达到475亿元，占GDP比重由直辖初的1.02%上升到3.33%，科技事业成果丰硕，2015年全市研究与试验发展经费支出240亿元，专利申请量82791件，专利授权量38915件，有效发明专利达到12810件，基础研究和前沿技术研究的重大成果，为全市产业转型升级提供了强力支撑。

5. 人民生活水平显著提高，综合经济实力大幅跃升

直辖体制使重庆城乡居民生活水平进入一个增长速度最快的时期。从收入看，1997年城镇居民收入仅为5302元，2015年达到27239元，增长5.1倍，农村居民纯收入1997年为1692元，2015年达到10505元，增长5.2倍。就业形势在移民高峰区库区较高以外，全市城镇登记失业率始终保持在3.5%~4%的范围。社会保障体系不断健全，直辖以来，全市通过持续不断推动城乡医疗保险扩面提标、城乡养老保险转接续和缴费激励机制逐步完善，通过实施城乡居民大病保险、扩大城镇职工医保个人账户使用范围，通过社会援助和保障标准与物价上涨挂钩联动，困难群众基本生活得到有效保障，到2014年末，全市参加城乡居民基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险的人数分别达到1112.5万人、575.8万人和439万人。

重庆直辖以来，综合经济实力不断增强，数量、质量、结构效益全面跃升。国内生产总值持续稳定增长，1997年重庆GDP总量仅为1360亿元，2015年达到15719亿元，增长11.5倍；人均GDP从4733元增加到52120元，增长11倍；固定资产投资从371亿元增加到15480亿元，增长41.7倍；社会消费品零售总额从568亿元增加到6424亿元，增长11.3倍；进出口总额从16.8亿美元增加到749亿美元，增长44.5倍。投资对经济的关键作用支撑稳定，消费对经济的基础作用保持平稳，进出口对经济的贡献开始发力，“三驾马车”拉动经济增长稳定格局已经形成。面对供给侧结构性改革，重庆将从供给方面寻求新的发展动力，形成传统与新型相融合的“混合动力”。

公共财力持续提升体现了结构质量的优化，直辖之初的公共财政核算收入仅为59亿元，支出为79亿元，而到了2015年分别达到2155亿元和3793亿元，增长36.5倍和48倍。财力的增长，为直辖市的基本支出、民生工作以及基础设施建设、基本公共服务水平的提升创造了极为坚实的基础。金融是经济的血脉，重庆直辖后，重庆市委、市政府高度重现打造“金融安全区”，吸引中外金融机构落户，完善金融功能配套，大力发展基金、信托、股份投资、担保、财务公司、交易所等新品种和新平台。直辖以来，重庆金融业快速发展，作为西部地区的金融功能中心框架已经形成。金融机构本外币存款余额从1997年的1148亿元增加到2015年的28778亿元，贷款余额从1224亿元增加到22955亿元，分别增长25倍和18.7倍，为基础设施建设、产业发展、“三农”发展提供了坚实的保障，金融业增加值占全市GDP比重已经达到9%，成为重庆的重要支柱产业。

直辖以来，重庆抓住了历史的机遇，在中央的关怀下茁壮成长。重庆被中央明确定位为国家中心城市，在中国认同感城市排名、中国旅游城市吸引力排名上位居前列。直辖体制创新已经转换为重庆这个年轻直辖市又好又快发展的持续动力。

参考文献

[1]马述林张海荣：《重庆发展和布局研究》，西南师范大学出版社，2013年

[2] (日) 矶村英一:《城市问题百科全书》,王君健等译,黑龙江人民出版社,1988年

[3]《深入学习贯彻习近平总书记视察重庆重要讲话精神求真务实积极作为确保如期全面建成小康社会》,《重庆日报》2016年1月25日

[4]杨庆育:《新型城镇化要通过科学的功能区域划分来实现》,《重庆日报》2015年1月5日

[5]杨庆育:《我国西部开发政策轨迹及其效应》,《改革》2016年第5期,第6~24页