

成渝地区双城经济圈科学高效治理： 现实透视与体制机制创新

马燕坤 王喆¹

【摘要】成渝地区双城经济圈建设是中央高度重视的区域发展战略。推动成渝地区双城经济圈建设，面临着多方面的瓶颈制约及其体制障碍。推进成渝地区双城经济圈治理更加科学高效，政府、市场和社会都应作为区域治理主体参与其中，交通、产业、环保、民生和公共安全是区域治理的重点领域，应形成涵盖政府、市场、社会三个治理主体和交通、产业、环保、民生、公共安全五个重点领域的区域治理体系。从三个治理主体和五个重点领域入手创新体制机制，打通“堵点”，解决“难点”和消除“痛点”，从而实现政府更有为、市场更有效、社会更有序。

【关键词】成渝地区双城经济圈 区域治理 体制机制创新

【中图分类号】F127 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-012X(2021)-04-0050(08)

成渝地区双城经济圈建设是中央高度重视的区域发展战略，对于推进新时代西部大开发形成新格局、长江经济带发展、“一带一路”建设和构建双循环新发展格局都具有重要的支撑作用。加强成渝地区双城经济圈治理是推动成渝地区双城经济圈建设的应有之义。以往对区域治理的研究，多关注政府这一治理主体和交通、产业、环保三个重点领域，对市场、社会作为治理主体和民生、公共安全两个领域较少关注。推进成渝地区双城经济圈治理更加科学高效，市场和社会都应作为区域治理主体参与其中，民生和公共安全均应作为区域治理的重点领域，形成涵盖政府、市场、社会三个治理主体和交通、产业、环保、民生、公共安全五个重点领域的区域治理体系，从三个治理主体和五个重点领域入手创新体制机制，切实打通“堵点”，解决“难点”和消除“痛点”，从而实现政府更有为、市场更有效、社会更有序。

一、成渝地区双城经济圈发展现状

成渝地区在我国经济格局中具有重要地位，国家历来重视成渝地区一体化发展。当前，成渝地区一体化发展取得了一些成绩，但仍面临着诸多方面的瓶颈制约。

1. 成渝地区一体化发展进展

从重庆经济协作区建设，到成渝经济区建设，再到成渝城市群建设，都为成渝地区双城经济圈建设提供了较好的基础条件。

(1) 国家高度重视成渝地区一体化发展

国家历来重视成渝地区一体化发展，川渝两地也积极谋划发展。^[1]1988年3月，作为长江流域四个中心城市之一，重庆牵

¹作者简介：马燕坤，副研究员，博士，中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所，北京 100035

王喆，副研究员，中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所，北京 100035

基金项目：国家发展和改革委员会体制改革综合司 2020 年度重点课题“成渝地区双城经济圈一体化综合改革举措研究”；国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所 2020 年度改革专项课题“构建更加科学、更加高效的城市群治理体系研究”；重庆市“十四五”前期研究重大课题“成渝地区双城经济圈建设体制机制创新研究”

头成立重庆经济协作区，并签署了《重庆经济协作区深化合作巴中宣言》。2005年10月，国家“十一五”规划把成渝地区列为国家“十一五”重点发展区域之一。2007年12月，重庆市荣昌区牵头成立渝西川东八区县经济社会发展协作区。2011年4月，成渝直线经济联盟成立。2011年5月和2016年4月，国务院先后批复同意《成渝经济区区域规划》和《成渝城市群发展规划》。2020年3月，川渝党政联席会议召开，通报了《深化四川重庆合作推动成渝地区双城经济圈建设工作方案》《推动成渝地区双城经济圈建设工作机制》《深化四川重庆合作推动成渝地区双城经济圈建设2020年重点任务》等。

(2) 跨省市基础设施不断完善

成渝地区基础设施互联互通建设不断巩固，通道骨架基本成型。成渝地区作为“四极”之一，国家综合立体交通网规划的“6轴7廊8通道”骨干网，有“3轴2廊2通道”在此交汇。川渝间已建成高速公路13条。成渝高铁、兰渝铁路等铁路建成运营，成渝中线、渝万、成南达万、渝西、渝昆等高铁项目加快建设。能源建设方面，为防止“电荒”，川渝两地增强电网联系，实现了“水火互补”。长江、嘉陵江、渠江航道整治顺利推进。

(3) 毗邻地区合作示范区建设持续开展

支持毗邻地区合作发展是推进区域一体化发展的重要手段。2007年，川渝毗邻的31个县(市、区)签署《川渝毗邻地区合作互动框架协议》。2011年，四川省遂宁市安居区磨溪镇和重庆市潼南区双江镇、花岩镇签约，共同探索建立成渝经济区边界乡镇合作先行示范带。2019年7月，重庆市党政代表团赴川考察，在成都举行推进川渝经济社会发展全面合作座谈会，并签署了“2+16”个协议(方案)。2020年7月，重庆市渝北区与四川省邻水县合作共建高竹新区。

(4) 民生环保合作积极谋划推进

民生环保是川渝合作的重要领域。2006年，为保护三峡库区水环境和长江上游生态环境及重庆市民饮水安全，川渝两地签订《川渝地区环境保护合作协议》。2013年3月，川渝两地人社部门签订《重庆市和四川省医疗保险异地就医框架协议》。在此基础上，川渝两地医保部门签订《重庆市和四川省医疗保险异地就医即时结算合作协议》。2019年底，川渝两地实现医保异地就医即时结算，启动了居民身份证异地受理。为加强生态环境联防联控，川渝两地生态环境部门于2018年签订了《共同推进长江上游生态环境保护合作协议》，于2020年4月签署《深化川渝两地大气污染联合防治协议》《危险废物跨省市转移“白名单”合作机制》《联合执法工作机制》等。2020年12月，川渝两地签署了《长江流域川渝横向生态保护补偿实施方案》，共同建立长江干流全国首例跨省横向生态补偿机制。

2. 成渝地区双城经济圈高质量发展的瓶颈制约

川渝同属省级行政区，主要在以下五个方面对成渝地区双城经济圈科学高效治理形成瓶颈制约。

(1) 产业发展竞争大于合作

川渝两地资源禀赋相似，比较优势不突出，发展水平相当，产业结构相似，产业发展和招商引资各自为战，产业定位趋同、项目重复建设、同质化竞争问题突出。如，重庆、成都两大都市发展水平相当，在产业发展布局、高端平台建设等方面的竞争大于合作。^[2]四川省泸州市、内江市和重庆市荣昌区、永川区的主导产业都有装备制造、生物医药等。

(2) 基础设施互联互通仍存在不少短板

成渝地区在基础设施互联互通方面仍存在不少短板。川渝两地毗邻区县间还有许多“断头路”。川渝两地间目前只有一条

高铁线路，区域高铁网络尚未建成。成渝高铁规划标准较低，最快的高铁班列通行时间仍超过 1 小时。成渝地区多式联运体系尚未形成，制约区域交通运输体系建设。交通物流信息化平台建设滞后，制约着成渝地区交通物流信息的互通和共享。

(3) 科技创新协同联动不足

成渝地区打造全国性科技创新中心存在不少瓶颈。一是科技创新平台较少。成渝地区拥有国家重点实验室 22 家、国家工程技术中心 26 家，均仅为长三角城市群的 1/3、京津冀城市群的 1/4。^[8]二是科技创新协同不够。川渝两地科技创新活动联系少、资源共享不足、要素流动不畅、合作交流不够，缺少高质量的科技协同创新规划和促进政策，有效的科技成果转化扩散机制和利益协调机制尚未形成。三是科技创新资源配置浪费与严重缺乏并存，科技创新资源行政化配置导致的分散、重复、封闭、低效等问题突出，科技创新成果向现实生产力转化的难度较大。此外，成渝地区还存在知识产权资源与产业资源的空间匹配度低、知识产权创造和运用环节的空间整合度不高、知识产权资源向现实生产力转化面临行政壁垒等问题。

(4) 公共服务对接转续亟待加快推进

成渝地区城市间教育、医疗等公共服务供给水平差异较大，各类资源分布明显不均，明显向大城市集中，公共服务供给呈现出总体供给不足、分布不均衡等特征。成都和重庆主城区集中了成渝地区大部分的优质教育、医疗等资源。如，重庆主城区集中了全市大部分的三甲医院，很多区县甚至没有三甲医院。各地各类公共服务支出标准不完全一致，各类社会保险统筹层次不一致，各种基金管理分散，没有形成统一的基本公共服务体系。

(5) 生态环境共保共治任务仍然艰巨

保护三峡库区生态环境、筑牢长江上游生态屏障等任务仍然艰巨。一是存在资源环境超载现象。城镇建设挤占生态空间、工业园区建设连片、污染物排放监管不到位等现象较为普遍，大气污染、水污染、生态失衡等区域性环境问题仍然突出，逼近资源环境承载底线。二是规划布局缺乏全局理念。部分园区和项目的布局和建设缺乏城市绿道、生态走廊等方面的认知与管理。三是缺乏生态文明共建长效机制。成渝地区生态环境共建共治长效机制尚未形成，短期的联合行动只可解一时之急，但无法预防和根治区域性污染问题。^[4]

二、成渝地区双城经济圈科学高效治理的体制障碍剖析

除受到我国财政分税制和政绩考核体制的影响外，成渝地区双城经济圈科学高效治理面临着以下五个方面的体制障碍。

1. 地方保护和市场分割现象依然存在

成渝地区显性市场壁垒正在削弱，但隐形的地区市场封锁、地方保护现象依然存在。个别地方仍然对外地商品设定与本地商品不同的准入标准，对外地商品进入本地市场形成障碍。一些地方通过制定技术、卫生等方面的标准来保护本地企业，甚至通过多重检验、超严执法等方式阻碍外地企业和产品进入。在人才住房、社会保险、子女上学等方面的规定不一致，形成人才市场条块分割和不同所有制流动的政策壁垒，存在人才浪费和人才缺乏并存的矛盾。数据“山头主义”问题仍普遍存在。

2. 市场规则和准入标准尚未统一

川渝两地在市场规则、市场标准、产业规划等方面存在差异。一是标准制定各有侧重。如，在战略性新兴产业标准体系方面，四川现行标准重点在新材料、生物医药、页岩气等领域，重庆现行标准重点在生物医药、新能源汽车及智能汽车、节能环保、页岩气等领域。二是部分行业市场主体许可标准存在差异。如，药品批发零售企业准入标准，成都标准明显高于重庆。三

是部分行业界定归属不一致。如，成都将化妆品纳入药品管理，政策优惠力度较大；而重庆将化妆品纳入化学化工品管理，环保政策要求较高。四是市场准入标准尚未统一。川渝两地市场主体注册许可服务标准、流程设计等不统一。

3. 产业发展分工和协作机制不健全

成渝城市群产业发展的分工与协作机制落实缓慢。一是产业发展规划协调机制缺失。多数城市还没有明确的产业分工和协作发展规划，少数城市即使已编制相关专项规划，也未能与相邻地区实现对接。二是产业合作以政府推动为主。成渝地区城市间的合作仍是政府主导，主要是政府间的合作，市场机制未充分发挥作用，区域合作的自组织能力较弱。在区域合作的初期阶段，政府的组织协调作用非常必要且十分重要，但如果没有后续企业的自主参与以及区域自组织机制的不断增强，区域合作很难持续。

4. 成本分担和收益共享机制仍需完善

成渝地区至今没有建立起成规模、影响大、多元化的成本分担和利益共享合作平台，包括利益共享和成本分担机制在内的区域协同发展机制整体缺乏。^[5]区域合作中产值分享、利益分配、成本分担等缺乏长效机制。各城市各自规划、各自发展，政策缺乏整合，社会事业和生态环境共建共治机制仍需改进，也未形成完整的环境保护体系，缺乏区域生态文明共建机制。

5. “放管服”改革亟待加快深化

成渝地区存在市场准入、质量检验、工商登记、投资优惠等方面的非市场化管理行为。市场准入中还存在全国共性的问题：不同所有制的市场主体往往不能获得同等的市场准入标准，民营企业进入面临诸多限制。有些领域竞争规则和程序透明度不高。部分市场监管标准设置不清晰，执法者拥有过多的自由裁量权，选择执法、重复执法、错位执法、无人执法等现象时有发生。川渝两地企业信用信息和服务功能未能联通，对市场信用互认、联合监管执法等形成制约。企业开办存在手续多、时间长、费用高等问题。

三、成渝地区双城经济圈科学高效治理的体制机制创新路径

1. 构建新型高效的府际协调机制

(1) 建立央地多层面的议事协调机构

建立国家层面和地方层面的议事协调机构，统筹推动区域规划编制、产业发展布局、财政资金投入和重大政策协调，探索建立行政运行新机制，实现项目共建共享。在国务院西部开发办、推动长江经济带建设办设置推动成渝双城圈建设特别工作组，协调川渝两地及周边地区，把成渝地区双城经济圈建设作为新时代西部大开发形成新格局蓝本纳入优先发展范畴；^[6]建立由国家发改委和川渝两地政府牵头的部省合作机制，组建建设领导小组，统筹指导和综合协调成渝地区双城经济圈建设，研究审议重大规划、重大政策、重大项目和年度工作计划，协调解决重大问题，督促落实重大事项。构建推进机制，由川渝两地主要领导作为组长，主要部门及地区的负责人作为成员，成立推进小组，下设合作争端调解委员会，由各市(区)业务部门负责人和相关专家组成。

(2) 建立多层次多元化的协商对话机制

建立多层次、多元化的利益主体平等协商对话机制，通过对话、磋商、谈判等形式，鼓励开展多层次合作和多领域合作。在省级层面建立三级区域合作机制，突出综合协调性。决策层：建立省市高层领导互访互动协作机制。协调层：建立省市府

秘书长联席会议制度。执行层：联席会下设“1+6”工作组，“1”即办公室，“6”即交通、产业、信息、公共服务、资源环境、市场等对口部门共同组建专门领域合作工作组。充分发挥社会组织的作用，鼓励设立区域性行业协会。

(3) 构建多领域的成本分担和收益共享机制

构建多领域的共建共享长效机制，避免恶性竞争，实现优势互补、共赢发展。认真梳理各地区地方性政策法规，降低政策差异，统一招商引资政策。构建政策制定过程的地区间协调机制，某一地区制定政策过程中必须征求相关范围内其他地区的意见。探索建立地区间利益共享机制，主要解决市场失灵产生的外部性问题。为了增进区域整体利益，如果以牺牲局部利益为代价，应坚持受益方对受损方的利益补偿原则，协商建立各种形式的利益补偿机制，对在市场机制运行中受损的一方进行经济补偿。共同出资成立成渝地区双城经济圈建设基金，制定《成渝地区双城经济圈建设基金管理办法》，将资金规范用于成渝双城圈基础设施建设、产业转型、环境治理、生态建设等领域，主要解决难以协调的重大问题。

(4) 搭建多类型的政府合作平台

搭建政府合作平台，作为政府间合作的重要依托。建立成渝地区双城经济圈基础设施建设投资有限公司，统筹推进重大基础设施建设。建立融资平台，为各领域建设提供融资保障。建立联合招商平台，统一开展招商引资活动。搭建政务信息共享网络平台，整合资源，共建电子政务网络，建立协同办公、资源共享、科学管理的运行机制。组织举办官方或民间的城市间互动、交流活动，促进产业发展、项目建设、卫生医疗、文化教育等领域的交流和合作。

(5) 制定统一的市场准入规则

探索建立统一的“负面清单”市场准入规则，明确制定负面清单的基本原则和价值取向。同步推进行政审批、投融资、市场监管、机构调整等方面配套改革，为实现由事前审批向事中、事后监管过渡做好准备。推进企业登记和许可在政策条件、程序方式、服务措施等方面的统一，推动市场主体信息互通互认，实现两地市场主体准入同标准、无差异、无障碍。建立统一的行政审批制度，创新利益相关者参与评价机制。

2. 构建统一开放的市场经济体制

(1) 优化产业协调发展机制

构建产业发展规划协调机制，联合编制成渝地区双城经济圈产业发展总体规划，明确区域整体发展方向、产业空间布局及各城市功能地位、发展方向等内容。各地区根据自身优势和现有产业基础编制本地区产业发展规划，加强与区域产业发展总体规划和其他地区产业发展规划的协调对接。

构建产业发展联合培育机制，发挥中心城市的引领辐射作用，共建招商引资平台，联合推介跨地区特色产业项目。以重庆两江新区和成都天府新区为载体，实施重大科技成果产业化工程，共建中国西部产学研一体化功能区。加强科研机构交流和合作，共建国家级产业共性关键技术创新平台。以研发设计、检验检测、服务外包等为重点，共同建设一批区域性产业公共服务平台。

探索建立产业转出地与承接地的利益协调机制。按照“谁开发谁受益谁补偿”的原则，探索建立产业合作补偿机制。实施负面清单管理模式，鼓励企业跨地区合作。鼓励重庆、成都与周边城市共建产业园区，发展“飞地经济”，探索共建园区管理运营机制、成本分担和利益共享机制。创新川渝统筹发展示范区发展管理运营模式，在川渝交界地区合作共建新区、特别试验区、自贸试验区片区等产业功能区，两省市共同给予项目和政策支持，探索建立经济区与行政区适度分离的新机制。

(2) 完善基础设施共建共享机制

在成渝地区双城经济圈建设领导小组下，设立基础设施建设统筹协调工作组，负责基础设施建设的协调推进，定期召开工作会议，协调决策重大事务。建立通报机制，定期通报基础设施建设的进展信息并对外公布。引入咨询机制，设立基础设施建设专家咨询委员会。

统筹规划各类基础设施建设，增强基础设施布局建设的综合性和协调性。在有条件的地区统筹构建综合性基础设施通道，加强各类基础设施建设的集成布局。加强综合交通规划、水资源开发利用规划、信息通道规划、电网规划、油气管网规划等基础设施建设规划与土地利用规划、城乡规划、环保规划等空间性规划之间的衔接与协调。

统一基础设施标准体系。在交通基础设施方面，规范统一交通基础设施和信息平台的技术标准及多式联运服务标准。在能源基础设施方面，推进油气主干管网标准化建设，规范统一城市燃气管网标准，制定统一的天然气气质标准。在水利基础设施方面，严格实行用水总量控制、入河排污总量控制、用水效率控制“三条红线”水资源管理制度，对成渝地区水资源的节约保护、开发利用实行统一的区域政策和标准。在信息基础设施方面，重点推进信息资源目录体系与交换体系、信息资源开发利用、平台和接口等方面的标准化建设和规范统一实施。

深化投融资体制改革，逐步建立多元化、可持续的城镇建设投融资新机制。加大市、县(区、市)政基础设施建设的财政投入，提高土地出让收益对市政基础设施建设的支出占比。充分发挥金融信贷的主渠道作用，积极拓展市政基础设施建设融资新渠道。设立市政基础设施股权投资基金，探索市政基础设施资产证券化方式，稳妥推进公私合作建设市政基础设施模式(PPP)融资。推进市政基础设施建设的市场化，加快完善与投资主体多元化、经营方式市场化相适应的特许经营制度、价格形成机制、财政补贴机制和风险防控机制。加强政府性债务风险管控，探索建立合理合法的政府偿债机制，完善城镇建设资金与政府性债务的有机平衡机制。

(3) 构建统一开放的要素市场

按照国家统一部署，结合成渝地区实际，在国务院制定出台要素市场准入负面清单的基础上，加快探索建立成渝地区双城经济圈要素市场负面清单制度，研究制定统一的市场准入负面清单。联合清理和废除妨碍要素市场统一开放和公平竞争的各种规定和做法，共同申请国家支持成渝地区要素市场准入负面清单制度改革试点。共同推进商事制度改革，加快实现成渝地区“市场准入异地同标”，杜绝一切自设门槛现象。统一要素市场工商登记的准入条件和服务标准，建立统一的市场监管体系。

探索实施统一的建设用地指标“人地挂钩”调配方式，探索构建建设用地节余指标跨省交易机制，争取跨省市建设用地指标交易试点。依托重庆农村土地交易所，推动地票制度向相邻的四川地区扩展，构建统一的重庆都市圈农村土地交易所。拓展重庆地票的生态功能，制定林票交易规则。依托成都农村产权交易所，率先构建统一开放的成都都市圈农村产权交易市场。推进农村集体资产股份权能改革，规范和引导农村集体产权改革量化股权，扩大农民集体资产股权的权能。建立统一的土地要素市场调控和监管机制，强化土地利用全程监管，强化土地使用权出让合同监管，实行土地使用权出让合同验收制度。

统筹制定资本要素市场一体化战略，明确川渝两地资本要素市场定位和中长期发展目标。加强川渝两地农村土地产权交易所的交流合作，共同推动形成区域农村土地产权统一大市场。以川渝两地农村产权交易所为依托，重点推动公共资源交易平台和资源要素市场业务合作与协同发展，加快构建产权要素交易共同市场。建立产权交易、土地出让、环境权交易等要素市场业务协同机制，促进资本要素在更大范围流动配置。积极参与和推动能源价格属地改革，联合争创全国能源价格属地改革试验示范区。推广创新中新互联互通示范项目的模式，通过内保外贷、境外直贷、国际商业转贷款等方式为航空、外经贸、文化体育、地质勘探、生态环境保护等领域的项目建设提供低成本贷款。联合申请更多的外债指标，建设外债指标共享平台。

建立统一的人力资源服务许可互认制度、从业人员职业资格证互认制度、人力资源服务业发展联席会议制度和职业培训信息互通共享机制，合作共建人力资源信息库。加强人力资源市场的行业自律和行业服务标准化建设，研究建立统一的人才评价体系，完善社保个人账户跨省市转移接续和互认互贷机制。进一步简化各城市城镇落户条件，全面取消不合理的落户限制，优化常住人口子女同等享受本地义务教育的条件，探索构建无落户地个人户籍保管服务机制。^[7]

联合引入国内外优质的教育资源，共创西部地区国家级教育综合改革试验区。共建川渝高校联盟组织、创新人才培养基地，整合川渝两地高校科研和人才优势，以学科为单位，优化同类学科的人才梯队建设。建立统一的科技人才数据库，试点“机构多点执业、专家互聘”等政策。

建设数据要素共享平台，成立负责数据开放共享平台建设和运营管理的专门机构，建立工作机制，推动数据跨部门、跨省市共享应用。加强跨境电子商务合作，实现订单、支付单、物流单“三单匹配”的单一窗口平台跨省市对接和直连。共建西部数据交易中心，搭建全流程数据要素流动平台和全社会数据授权存证、数据溯源和数据完整性检测平台，建立数据登记、评估、定价、交易跟踪和安全审计机制，建立全社会数据资源质量评估和信用评级体系。

(4) 完善科技创新协同机制

协同完善科技创新支持政策，联合推动产学研深度衔接融合，形成攻克关键核心技术和推进高新技术产业发展的合力。^[8]以高等院校“双一流”建设为统揽，共同推进新兴学科建设、产学研协同创新，联合打造一批交叉研究中心。依托国际智能产业博览会等平台，构建科技创新成果常态化对接机制。积极引进世界一流大学、国内“双一流”大学(学科)、知名科研院所来川渝共建高水平研究型大学、特色学院和新型研发机构、创新型企业。联合争取国家允许符合条件的企业叠加享受西部大开发税收优惠政策和高新技术企业税收优惠政策。

依托高水平大学和科研院所，整合川渝两地科技创新优质资源，筹划共建国家实验室。依托高等学校优势特色学科，聚焦基础前沿领域，谋划共建共享一批大科学装置。加强重庆科学城与成都科学城、绵阳科技城之间的交流合作，共建共享科技创新成果转移转化平台，共创科技创新成果转移转化示范区，对标上海、北京、深圳等城市，共建西部综合性国家科学中心。^[9]探索设立科研保税区。

支持金融机构联合开展科技金融创新试点，拓展科技创新投融资渠道。探索推广知识价值信用贷款改革，扩大风险补偿基金规模和合作银行范围。鼓励银行科技创新信贷产品互惠互享，允许区域内企业同等享受相关科技信贷服务。联合争取国家支持，共建新型科技金融机构。完善支持科技创新的财政金融服务体系，构建覆盖科技创新全过程的财政资金引导机制。

联合打造“人才特区”，参照粤港澳大湾区个人所得税优惠政策，共同争取国家支持，对境外(含港澳台)高科技人才和紧缺人才补贴并免征个人所得税。协同深化新一轮全面创新改革试验，强化市场导向的科技成果转化，开展职务科技成果所有权和长期使用权改革，培育专业技术经纪人队伍，健全科技人员绩效工资分配机制，争取研发保税试验区、技术移民试点，探索建立“保税+科技创新”联动运行模式。

(5) 构建全方位立体化的开放合作机制

创新内陆自贸区管理体制，加强川渝两地自贸试验区合作，联合拓展保税贸易、服务贸易、自由贸易等方面的功能。利用现代信息技术，推动现代服务业和服务贸易的发展，大力发展对物流距离不敏感的大数据、软件外包、跨境电子商务、保税维修测试等新型服务业态。^[10]联合推进全领域、全区域的通关一体化建设，推行“属地申报、口岸验放”模式。共同谋划和推动内陆自贸区先行先试，引领中西部地区自贸区发展。

改革外资管理模式，试行外资准入前国民待遇，除川渝两地自贸试验区外，实现统一的外资准入负面清单管理。实施以负面清单为基础的外资准入管理体制，扩大航运服务、金融服务、商务服务等生产性服务业以及商贸商业、文化教育、医疗卫生、社会服务等生活性服务业的对外开放。根据国家扩大开放试点需要，率先放开育幼养老、商贸流通、电子商务、建筑设计等服务领域的外资准入限制。完善外商投资安全审查、反垄断审查机制及相关工作机制。

共建跨国铁路国际合作和协调机制，合作开通定站点、定线路、定车次、定时间、定价格“五定班列”，实施优先装车、优先挂运、优先放行、全程监控，编制统一的运行时刻表，实现统一运单、统一调度。协同构建海关国际协作机制，实行中欧“安智贸”试点和多国海关“一卡通”。合作建立大通道国际联席制度，明确协商程序和利益调剂方式。积极探索推动重庆、成都两大核心城市成为构建新发展格局的战略链接。

整合川渝两地口岸管理职能，推动口岸大部制改革。加强海关、质检、工商、税务、外汇等部门协作，加强一体化监管，及早实行“单一窗口”管理模式，联合组建统一高效的口岸监管机构。与沿海沿边地区加强通关协作，全面推行海关、质检联合一次申报、一次查验、一次放行“三个一”模式。

3. 构建多元主体参与的社会治理体制

(1) 构建公共服务一体化新机制

统一各项基本公共服务的最低标准，全面推进基本公共服务均等化。建立统一的基本社会保障和有差异的辅助性社会保障，创新城市间基本公共服务资源对接转续机制。探索以常住人口为对象的基本公共服务均等化新方式，依据常住人口和服务半径配置基本公共服务资源，制定人口市民化的激励相容政策。

建立就业信息共享协作机制，实现就业信息系统互联，共享各类用工信息、求职信息、就业监测数据、重点就业群体信息等。建立就业服务共享协作机制，同步收集、发布企业用工信息和求职信息，共享企业用工监测信息，联合举办各类招聘活动。

健全社会保障互通转接机制，创建医保目录、报销标准、结算体系等方面互联接口。探索设立异地就医结算窗口，共建医疗卫生信息服务共享平台。实现川渝两地病历互认、医疗机构互相定点，加快推进异地居住参保人员医疗费用在院结算。加快推广“金保工程”，实行统一的社会保障卡制度。

共同探索医疗保险互认制度，建立城市间参保人员异地就医医疗费用委托报销协作机制。整合现行制度，缩小地区间医疗保险制度的发展差距。研究制定城市间城镇职工养老保险关系无障碍转移接续和领取养老金人员生存状况互认具体实施方案，逐步建立统一的退休人员社会保险与领取核查机制。

支持有条件的地区开展合作办学、人才培养和联合科研，建立优质教育资源互通共享、课程互选、学分互认及教育发展规划互通协商机制。整合公共医疗卫生资源，建立医疗卫生资源交流共享机制。构建医疗对口援助机制，共建医疗联合体。建立健全统一的职业病卫生服务标准，实现职业卫生服务资源和信息共享。积极探索医师团体化、跨省市多点执业的办法。

建立具有综合协调功能的公共事务管理机构。建立健全公众参与、专家咨询、政府决策相结合的公共事务决策机制和监督机制。坚持政务信息公开、政策透明的原则，逐步建立公共事务行政承诺制度、听证制度、信息查询咨询制度。

(2) 构建生态环境共保共治新机制

构建流域治理合作机制，优化全域水环境监测布点，形成完整的流域监测网络。共同实施最严格的水资源管理制度，逐步

建立以水功能区管理为核心的水资源保护制度体系。探索跨界河流生态环境保护合作框架，建立定期会商制度和协作应急处置机制。建立跨界河流水质监测制度和水环境商会及水污染事故应急联动机制。构建统一的水资源利用体系。

推进大气污染联防联控，优先推进油品、机动车污染物和重点污染源排放的标准对接。全面落实排污许可证制度，推行清洁生产，严格按照重点控制区、重点监控区和一般监控区进行分类，实施环境污染分区控制。建立统一的空气质量检测体系，加强监测数据质量控制。完善大气污染防治工作联席会议制度。

推动多元主体参与环境治理和生态建设。共建生态资源有偿使用机制，形成统一、开放、有序的生态资源初始产权配置机制和二级市场交易体系，探索环境容量有偿使用、水权交易、初始排污权有偿使用和排污权交易机制试点。推行统一的排污许可证制度，形成统一的资源税等税收调节方式。推行生态产品供给与建设用地指标增减挂钩、生态资产账户异地增减平衡。探索构建生态资源市场化运营机制，创新生态系统价值核算体系，建立城市生态资产统计评估交易系统。

在成渝地区双城经济圈建设领导小组内设生态文明建设小组，负责生态文明建设整体规划、标准制定、监测评估、绩效考核等事宜。完善跨界河流污水联防联控机制、水源地环境保护和管理制度及环境污染事故追究制度，建立生态保护红线区监管和考核制度。共建生态环境信息共享与公开制度，构建统一的生态文明建设信息发布机制。

(3) 构建社会突发事件协同应对新机制

建立一体化、常态化的应急救援体系，构建统一高效的应急救援指挥体系。探索公共信息共享新模式，完善重大传染病疫情和公共卫生突发事件防控联动机制，建立统一的公共卫生突发事件应急处置与指挥系统。探索建立跨界生态环境突发事件应急处置机制，积极推动跨地区大气污染突发事件的双边多边协调机制与应急处理能力建设。依托重庆、成都等地大数据中心，共建应急防控指挥中心。依托重庆两江新区、四川天府新区，共建应急物质储备中心。构建统一的医疗卫生人才培养机制，加强医卫卫生人才培养和储备。

参考文献:

- [1]徐承红.成渝经济区的因由及其面临的现实问题[J].改革, 2010, (03):60-66.
- [2]李月起.新时代成渝城市群协调发展策略研究[J].西部论坛, 2018, (03):94-99.
- [3][9]彭劲松.成渝地区具有全国影响力的科技创新中心建设及协同发展研究[J].城市, 2020, (04):20-27.
- [4]杨波, 吴世玲, 杨洪燕.成渝地区双城经济圈生态治理跨界合作研究[J].中国经贸导刊(中), 2020, (09):119-120.
- [5]王佳宁, 罗重谱, 何培育.成渝城市群政府转型效能评估[J].改革, 2016, (04):6-26.
- [6]莫远明.加强顶层设计唱好成渝“双城记”[N].经济日报, 2020-03-16(12).
- [7]韩磊.改革开放以来要素市场化改革政策演进、制度阻力及未来走向[J].经济体制改革, 2020, (02):17-23.
- [8]范恒山.成渝地区双城经济圈建设的价值与使命[J].宏观经济管理, 2021, (01):12-14.
- [10]程健, 韦寅蕾, 邢琨.内陆地区扩大开放的问题与对策[J].经济纵横, 2014, (04):16-19.