

加快成渝经济区四川部分“一极一轴一区块”发展的对策思考

袁安贵
四川省经济发展研究院 成都 610021

【摘要】推进成渝经济区发展是新形势下的重要使命,四川省委、省政府高度重视,并把加快成渝经济区四川部分“一极一轴一区块”发展作为推进成渝经济区建设的重要突破口。“一极一轴一区块”的发展概况及区情特征各异,面临加快发展的体制机制创新不足、产业分工协作不够、配套基础设施不完善等问题。需要采取强化“一极”发展提升辐射带动力,发展壮大“一轴”培育新的经济增长极,推进“区块”合作加快发展步伐等差异化发展思路,并从创新体制机制、加强政府引导、坚持分类指导、深化开放合作等方面提供措施保障。

【关键词】成渝经济区 “一极一轴一区块” 对策

一、引言

成渝经济区四川部分包括成都、德阳、绵阳、眉山、资阳、遂宁、乐山、雅安、自贡、泸州、内江、南充、宜宾、达州和广安15个市,是成渝经济区的主体部分,其国土面积、户籍人口、地区生产总值分别占成渝经济区的76.2%、72.9%和67.6%。加快推进成渝经济区四川部分的发展,对于推进成渝经济区发展、建设西部经济发展高地、全面建设小康社会具有重要战略意义。

四川省委、省政府高度重视推进成渝经济区加快发展,把成渝经济区四川部分按纵向划分为“一极”、“一轴”、“一区块”,并于2009年提出了《关于加快“一极一轴一区块”建设推进成渝经济区发展的指导意见》(川府发[2009]37号),2010年又分别召开了加快“一极一轴一区块”发展的三次座谈会,把“一极一轴一区块”战略部署作为四川推进成渝经济区建设的重要突破口。

二、“一极一轴一区块”基本概况

“一极”即成都都市圈,其国土面积、户籍人口、地区生产总值分别占成渝经济区四川部分的45.8%、41.4%、63.8%。包括国家《成渝经济区区域规划》“双核五带”总体布局中的成都发展核心和成绵乐发展带,涉及“双核五带”中的沿长江发展带、成内渝发展带和成南(遂)渝发展带。其自然地理条件优越,经济社会较为发达,2009年“一极”人均地区生产总值高于全省平均水平31%,是我国重要的高新技术产业、重大装备制造基地,是西部地区的综合交通枢纽。

“一轴”即成渝通道发展轴,涉及国家《成渝经济区区域规划》“双核五带”总体布局中的沿长江发展带、成内渝发展带和成南(遂)渝发展带,主要位于四川盆地中部丘陵地区。幅员面积占成渝经济区四川部分的34.4%,人均地区生产总值为全省的82.6%。该区域受成都和重庆都市圈双向辐射,“十一五”以来区域内经济增速达到14%以上;区内矿产资源较为丰富,化工、能源等优势特色产业突出,是四川南向出川,联系南贵昆、泛珠三角,走向东南亚的重要门户。

“一区块”即环渝腹地经济区块,涉及国家《成渝经济区区域规划》“双核五带”总体布局中的沿长江发展带、成内(江)渝发展带、成南(充)遂(宁)渝发展带和渝广(安)达(州)发展带。幅员面积占成渝经济区四川部分的19.1%,人均地区生产总值为全省的70%。该区域地处四川东部秦巴山区,以及四川盆地与云贵高原过渡带,是我国有名的革命老区和贫困地区,与重庆互为传统市场,受重庆市辐射强;人口密度较高,农村经济占比大。

三、“一极一轴一区块”发展存在问题

(一)“一极”发展存在主要问题

——城市间分工协作尚处于初级阶段。“一极”具有推进一体化的良好基础。尽管目前区域内产业分工协作正在不断展开,但总的

作者简介:袁安贵(1972.11——),男,汉族,四川德阳人,四川省经济发展研究院,经济学博士,主要研究领域经济、产业经济等。

注:本研究数据源于四川省《统计年鉴(2010)》和《重庆市统计年鉴(2010)》,下同。

注:一极包括成都、德阳、绵阳、眉山、雅安全市,以及资阳市雁江区、乐至县、简阳市、遂宁市船山区、大英县、射洪县,乐山市市中区、沙湾区、五通桥区、峨眉山市、夹江县。

注:一轴包括自贡、宜宾、南充全市,以及泸州市江阳区、纳溪区、龙马潭区、叙永县、古蔺县,内江市东兴区、资中县、威远县,乐山市犍为县、井研县、金口河区、马边县、峨边县、沐川县,遂宁市蓬溪县,广安市岳池县。

注:一区块包括达州全市,以及广安市广安区、武胜县、邻水县、华蓥市,泸州市合江县、泸县,资阳市安岳县,内江市隆昌县,遂宁市安居区。

来看,目前各个城市之间分工协作不够,特别是在经济发展水平最高的成德绵几个城市之间,没有形成专业化分工与协作网络,分散独立发展趋势明显。

——一体化发展的体制机制尚未形成。尽管“一极”在跨区税收分享等方面有所突破,但没有形成具有全局性、制度化的体制机制,在区域市场、基础设施、公共服务、产业布局、环境保护一体化体制机制创新方面明显不足。

——同城化基础设施有待提高完善。“一极”已经形成以成都为中心,呈放射状连接八个城市和部分中小城市的高速公路网,但远不能满足同城化发展的交通需求,必须加快发展,才能实现城市间大量人流、物流的快速、准时集聚和高效、及时分流。

——对全省和西部辐射带动作用不足。“一极”是西部重要的经济增长极及成渝经济区的“双核”之一,但其充辐射带动能力不是很强,地处成渝之间的川东腹地受重庆的辐射强度更高。“一极”立足成为对全川和西部发挥辐射带动作用的增长极,其辐射带动力需进一步提升。

(二)“一轴”发展存在的主要问题

——城市功能不强要素集聚能力较弱。“一轴”内城市数量虽然达到6个,但缺少特大城市,城镇化水平明显滞后于工业化发展水平,中心城市聚集功能不强,经济带动能力较低,小城市、县城和重点镇的规模都较小。

——产业整体优势不突出综合竞争力不强。“一轴”除了能源、化工、食品饮料等产业优势较为突出外,其他产业优势并不突出。区域内产业关联度不高,产业链不长,经济增长方式粗放,促进优化升级压力较大。

——分工合作不足未能形成整体优势。“一轴”的经济结构趋同现象严重,缺乏明显的产业分工,区域内产业联系不紧密,长期以来同一层次的竞争制约了整个区域的发展,实现区域内分工协作还存在一定难度。

——综合交通基础设施建设相对滞后。区域范围内现有交通运输基础设施的运输能力基本处于饱和状态,不能匹配作为成渝经济区发展轴应承担的大量经济要素流动,加之缺少区域性综合交通发展规划指导,各地区交通建设自成体系,区域内干线运输网络不完善。

(三)“一区块”发展存在的主要问题

——产业结构层次较低发展基础较差。该区域三次产业结构中农业所占比重明显高于全省和全国水平,是一个典型的以农业为主导的区域,该区域人均地区生产总值不到全省的70%,最低的遂宁安居区仅为全省的40%。

——城镇化推进较慢城镇化水平较低。该区块虽然形成了城镇群基础,但城镇化进程却较为缓慢,城镇化水平仍然较低。2009年该区域的中心城市达州市城镇化率仅为32.6%,低于全省6.1个百分点,比全国低14个百分点。

——交通、水利等基础设施较为薄弱。该区域地理环境较差,山高坡陡,水利设施建设不足,农村“靠天吃饭”的现象明显。通乡、通村公路通达能力比较差,“晴通雨阻”现象极为严重。基础设施布局合理衔接不够,重复建设突出。

——开放合作的体制和政策障碍突出。环渝经济区块与重庆毗邻县(区)没有建立定期、常态化的沟通衔接机制,与重庆仍然存在“行政壁垒”,同时由于重庆是直辖市及全国统筹城乡综合配套改革试验区,享有特殊的政策优势,环渝经济区块与重庆毗邻县(区)比较,开放合作的政策障碍明显。

四“一极一轴一区块”发展基本思路

(一)强化“一极”发展,提升辐射带动力。“一极”发展基础较好,发展水平较高,是四川省加快城镇化工业化的重点区域,要围绕建

成西部地区重要经济中心目标,实现率先发展,优化发展,提升其辐射带动能力。要加快以成都为中心的区域一体化、同城化发展步伐,优化产业结构、提升城市功能,形成区域基础设施完善、产业分工协作、城镇功能合理,辐射带动能力强的增长极核。

(二)发展壮大“一轴”,培育新的增长极。“一轴”城镇密集、人口较多、特色产业优势突出、具有较大的发展潜力,要围绕打造全省新的增长极目标,为全省区域经济协调发展提供重要支撑。该区域目前发展水平还不高,接受成都和重庆的辐射带动较少,要充分利用本地的资源禀赋和产业特色优势,与成都和重庆进行错位发展,变交通走廊为通道经济,实现成渝经济区中部崛起。

(三)推进“区块”合作,加快发展步伐。环渝腹地经济区块是我省与重庆经济活动联系最紧密、合作基础较好、合作潜力较大的区域。但该区域也是成渝经济区中发展水平最低,产业支撑最弱的区域。要推进该区域的发展,需要充分依托与重庆相邻的区位优势,通过全面融入重庆,承接重庆产业转移,借助重庆强大的辐射带动力,加快经济社会发展。

五、“一极一轴一区块”总体发展对策探讨

(一)转变发展观念,创新发展机制

在促进区域一体化发展进程中,发展观念的转变及发展机制的创新是关键。一是强化区域整体意识,推进区域经济社会一体化发展。各区域要打破行政区划界限,加强在基础设施、公共服务、社会管理、产业发展等方面共建、共享、共管、同发展,促进区域经济社会一体化,实现共同利益。二是深化开放、合作观念,促进区域协同发展。各区域要根据自身资源特征,明确各自在区域内、区域间的产业分工和定位,把自身放入区域整体经济格局中去审视、去对接、去融合,通过整合资源、合理分工,发挥优势,实现共同发展。三是加快区域市场、基础设施、公共服务、产业布局、环境保护一体化机制创新。健全统一开放、竞争有序的现代商品、要素市场体系;推动区域内交通、通讯、水利等基础设施共建共享;推进教育、医疗保险等公共服务对接,取消异地上学学生借读费、转学费,实现基本医疗保险定点医疗机构互认和就医医疗费用联网结算;根据各地资源禀赋、产业基础,加强产业集聚、集群发展引导;推进生态共建、环境共保、污染同治,建立跨区域生态建设与环境保护的长效机制。四是建立健全区域协调机制。推进区域协调机构的设立,建立由各区域主要领导组成的联席会议制度;设立由各区域相关部门负责人组成的区域协调专业委员会;成立区域协调发展督导组;设立区域专家咨询委员会及跨区域行业协会。建立和完善区域合作的相关制度和法律法规。鼓励不同利益主体,不同层级政府,不同部门开展多元化的合作模式。

(二)加强政府引导,发挥市场机制

政府引导和市场机制紧密结合,是推动区域紧密协作的充分有效机制。一是充分发挥政府引导、推动和协调作用。从区域整体发展的高度,统筹规划区域生产力布局,明确各区域的分工定位,并通过税收、土地等优惠政策引导产业集聚、集群化发展。二是构建区域协作的制度基础。完善区域合作规则,进行合作组织形式创新,创建多平台的政府合作载体;组建区域性行业协会,积极为生产要素的流动重组

打造平台。三是积极培育市场主体,优化企业发展环境。依据各区域的比较优势,培育市场主体,充分发挥价格机制、竞争机制作用,推进区域紧密分工协作,清除一切影响生产要素自由流动的行为,不断将分散、独立、封闭的市场连接成一个整体的区域市场。四是加快资源有效整合,组建跨区域企业集团。打破行政区划界限约束,充分发挥市场机制配置资源的基础性作用,延长产品价值链、产业链,组建跨区域大型企业集团,有效整合行业资源,促进区域协同发展。

(三)坚持分类指导,突出发展重点

坚持分类指导与突出发展重点相结合,是促进区域协调发展的主要原则。一是推进“一极”一体化发展,增强极核的辐射带动力。创新一体化发展的体制机制,扫除“一极”一体化发展的制度障碍,加强在基础设施、公共服务、社会管理等方面共建、共享、共管;在区域功能及区域产业分工上,推进成都中心城市功能建设,加快转变经济发展方式,同时统筹协调区域生产力布局,促进区域经济社会一体化。二是推进“一轴”错位发展,加快发展壮大。依托“一轴”自身资源特色,加快优势资源开发利用,加强与成渝的双向依托和融入,坚持与成渝产业分工、错位发展;加快川南城市群基础设施、公共服务、社会管理共建共管共享,引导川南城市群产业集聚集群化,分工协作发展,促进“一轴”的发展壮大。三是推进“一区块”加强协作配套,借力发展。依托重庆市场,强化与重庆毗邻地区产业的分工合作;创新体制机制,加快交通、水利等基础设施建设,改善发展环境,加强与重庆产业的协作配套,促进共同发展。

(四)深化开放合作,实现互利共赢

充分开放合作是加快区域发展的必由之路。一是加强“一极”开放合作。推动“一极”与川南经济区、攀西经济区、川东北经济区和川西生态经济区的统筹协调和分工合作,重点加强金融、商贸、物流、旅游、科技等服务业领域的交流合作,加快跨经济区基础设施的规划衔接,加强能源开发与合作,统筹安排跨经济区生态建设与环境保护。推进与重庆的合作,以区域竞合新思维协调成渝关系,促进良性竞争和互利合作,重点加强电子信息、生物制药、机械制造、食品加工等制造业领域和旅游、物流、金融等服务业领域的交流合作,形成成渝合理的产业互补体系。同时担负起四川参与全国、全球竞争的主体责任,加强与国内、国际其他区域间的全方位、多层次开放合作。二是加强“一轴”开放合作。推进“一轴”与成渝的双向依托和融入,依托自身产业特色,加强与成渝产业的错位发展。加强滇黔陕次区域合作,拓展发展空间。三是推进“一区块”开放合作。推动“一区块”主动融入重庆一小时经济圈,借助重庆的辐射带动力,强化与毗邻市县的协作机制,加强协作配套,积极承接产业转移,促进自身经济社会加快发展。

参考文献

- [1]《成渝经济区区域规划》,中华人民共和国国家发展和改革委员会,2011.6.
- [2]《关于加快“一极一轴一区块”建设推进成渝经济区发展的指导意见》(川府发[2009]37号),四川省人民政府.
- [3]四川省《统计年鉴(2010)》和《重庆市统计年鉴(2010)》,中国统计出版社,2010.8.

(上接第288页)

使设计单位改进管理,采用先进技术,降低工程造价,缩短工期,提高投资效益。因此,在设计招标文件中应对降低工程造价有明确要求,有相应降低工程造价的具体措施。

5、控制投资

(1)事前控制。投资事前控制的目的是进行工程风险预测,并采用相应的防范性对策,尽量减少施工单位提出索赔的可能。监理工程师主要做好下列工作:建立项目监理的组织保证体系,落实进行投资跟踪、现场监督和控制的监理人员,明确职责和任务。熟悉设计图纸、设计要求、标底标书,分析合同价构成因素,明确工程费用最易突破的部分和环节,从而明确投资控制的重点。依据施工合同有关条款、施工图,对工程项目造价目标进行风险分析。主要找出工程造价最易突破部分(如施工合同中有关条款不明确而造成的突破造价的漏洞,施工图中的问题易造成工程变更、材料和设备价格不确定等)以及最易发生费用索赔的原因和部位(如建设资金不到位,施工图纸不到位,建设单位供应材料、设备不到位等),从而制定出防范性政策,书面报告总监理工程师,经审核后向建设单位提交有关报告。

(2)事中控制。按照合同规定,及时答复施工单位提出的问题及配合要求,不要造成违约和对方索赔的条件。施工中主动搞好设计、材料、设备、土建、安装以及其他外部协调和配合,不要造成对方索赔的条件。严格工程变更。无论是设计单位、建设单位或承

包单位提出的设计变更,均应经过建设单位、设计单位、承包单位或监理单位代表签认,并通过项目总监理工程师下达变更指令后,承包单位方可进行施工。同时,承包单位应按照施工合同的有关规定,编制工程变更概算书,报送项目总监理工程师审核、确认,经建设单位、承包单位认可后,方可进入工程计和工程款支付程序。按合同规定,及时对已完工的工程计量验方,不要造成未经监理工程师验方就承认其完成数的被动局面。

(3)事后控制。审核施工单位提交的工程结算书,并按下列程序进行竣工结算:承包单位按施工合同规定填报竣工结算报表。专业监理工程师审核承包单位报送的竣工结算表。总监理工程师审定竣工结算报表,与建设单位、承包单位协商一致后,签发竣工结算文件和最终的工程款支付证明报建设单位。

6、结束语

通过以上各阶段工作的具体实施,使建设工程投资得到有效的控制。然而,建设项目实施过程中暴露的问题层出不穷、因素诸多,建设项目投资控制工作实施时间不长,也存在一些不足之处,这有待于大家本着实事求是的工作原则,严格按照国家相关法律、法规及文件精神,逐步摸索、逐步完善、逐步优化,从而逐步形成一个系统、完整、科学的管理体系,为更好的实施国见建设项目投资控制、节约国家建设资金服务。