



位于四川省广安市邻水县高滩镇与重庆市渝北区茨竹镇交界处的川渝高竹新区。渝北时报记者 朱云卿 摄

成渝：经济区与行政区适度分离

□《瞭望》新闻周刊记者 赵宇飞 田金文 李晓婷

在经济区与行政区适度分离改革推动下，新区的成本、交通等优势凸显，释放出强大的“磁吸效应”。截至目前，超过200家企业在新区扎根发展，85%的企业配套重庆，60%的生产原料购于重庆，90%的产品销往重庆，初步形成以汽车零部件为主的产业集群

经济区与行政区高度同构，制约着生产要素自由流动和高效配置。2020年12月，川渝两省市共同批准在重庆渝北区和四川广安市邻水县交界处，设立全国首个跨省域实体化运行的共建新区——川渝高竹新区，肩负起探索经济区与行政区适度分离改革的重任。

经济区与行政区适度分离改革，是《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》部署的引领性、支撑性重大改革任务，旨在为区域协同发展探新路。记者近日采访了解到，新区成立以来，两地合作重塑行政管理、开发建设体制，有效突破行政壁垒，生产要素的跨省域高效配置开始实现，推动新区从区域边缘跃升为投资热土。与此同时，改革向纵深推进，仍需进一步解决跨省利益共享、政策协同等难题。

创新机制突破行政壁垒

行政壁垒常常会阻碍要素的高效流通和配置，是区域协调发展的关键性障碍。川渝两省市以破除行政壁垒为目标，以高竹新区为“试验田”，探索经济区与行政区适度分离改革，为推动跨区域协调发展探新路。

重塑行政管理体制是关键一步。双方共派干部成立新区管委会，并合资成立开发公司，构建起“管理机构+开发公司”的行政管理体制。其中，新区党委书记和管委会主任分别由四川广安、重庆渝北派出，两地共同出资组建高竹开发公司，实现决策与执行的高效协同。“高竹开发公司作为新区规划、建设、开发、管理的城市综合运营商，统筹负责开发、基础设施、产业投资、招商引资、协议签订、政策兑现等工作，确保一个主体推进开发建设和运营管理。”川渝高竹新区党工委专职副书记李佳说。

在重塑管理体制基础上，新区创新“五个

一体化”的开发建设体制。新区作为独立经济单元，通过规划编制、基础设施、公共服务、开发建设、运行管理的一体化实现经济活动一体开展，将村镇管理、民生事业、基层治理“三个属地化”交由原行政辖区负责，实现社会事务分区管理。

随着行政壁垒的逐步打破，协同效应已初步显现。

基础设施方面，新区“断头路”加快打通。2021年6月，南北大道二期通车，将新区到重庆中心城区的车程首次缩短至1小时以内；2024年4月，随着南北大道三期的正式贯通，这条“断头路”彻底成为历史。

与此同时，新区内部“3纵7横”骨干路网建设如火如茶，仅2024年就有5条道路完工，10条新路开工，渝广铁路、渝广同城大道等项目已启动前期工作，广安正全面接轨重庆综合交通网络。

政策协同方面，新区内土地、财税、人才等政策可择优使用、集成共享。2021年底，川渝两省市出台《关于支持川渝高竹新区改革创新发展的若干政策措施》明确“成本就低不就高，政策就高不就低”。“企业在新区落户，重庆、四川哪边的土地、水电气等要素成本更低，就适用哪边的标准，哪边的税收优惠、创新激励等政策力度大，就按哪边执行。”李佳说。

公共服务方面，新区推进“跨省通办”，高品质“同城生活”走进现实。“我们长期异地上班，可直接进行线上办理医保，几分钟就办好了。”川渝高竹新区水务发展有限公司员工胡轶婷分享了自己的便捷体验。

胡轶婷享受的便利，背后是新区作为全国首个跨省域运行的医保服务阵地，实现川渝业务“一窗受理”“一站通办”的创新成果。无论是新区内川渝两地不同属地企业的职工，还是不同户籍地的居民，均可在此便捷办理两地医保服务事项。

截至目前，新区内川渝通办事项已达311项，税务、医保、社保、市场监管等1073项服务实现“跨省办”“就近办”“一站办”。同时，新区统一税费政策执行差异79项，两地优质教育、

医疗资源也加速向新区汇聚。

“川渝高竹新区以敢为人先的勇气，重塑行政管理体制、创新开发建设体制，推进经济区与行政区适度分离改革，有效突破行政壁垒，为全国跨省域同城化、一体化发展初步积累了宝贵经验。”重庆市综合经济研究院院长丁瑶说。

从区域边缘到投资热土

经济区与行政区适度分离改革，推动生产要素的跨省域高效配置开始实现，新区正从曾经的区域边缘跃升为投资热土。

地处川渝交界处的独特区位，一度让四川邻水县高滩园区（高竹新区的前身）尴尬和无奈。园区到重庆中心城区仅30多公里，却要在山路颠簸两个多小时，原本规划了快速通道，但因行政区划阻隔，修到川渝交界处就“断头”；重庆企业搬迁到园区就难以再享受重庆的优惠政策，园区缺水，但由于行政壁垒，毗邻的重庆渝北区水库的水源无法接到园区……不少投资者来考察后直摇头。

在经济区与行政区适度分离改革推动下，新区的成本、交通等优势凸显，释放出强大的“磁吸效应”。

“高竹新区的成立，给我们的发展带来了转机。”四川诺阳汽车部件有限公司技术总监邓勇说，入驻新区前，企业在成本控制与政策获取上常面临两难：选择政策优厚的地区，成本居高不下；选择成本较低的区域，又难以获得足够的政策支持。新区成立后，充分发挥四川广安与重庆渝北的互补优势，将广安低廉的土地、人力成本与重庆先进的技术支撑、创新政策完美融合。

“单是天然气费用，一年就能省下近700万元！”邓勇感慨地说，成本的降低直接转化为市场竞争力，2024年企业营收突破8000万元，订单数量呈逐年稳步增长的态势，在市场上站稳了脚跟。

截至目前，超过200家企业在新区扎根发展，85%的企业配套重庆，60%的生产原料购



居民在川渝高竹新区政务服务中心办理业务。（川渝高竹新区政务服务中心供图）

于重庆，90%的产品销往重庆，初步形成以汽车零部件为主的产业集群。

新区一条条“断头路”的打通，也让企业更好融入全国大市场。在南北大道三期通车前，四川穗通科技有限公司副总经理钟寿君常常为货物运输问题愁眉不展。受制于交通瓶颈，公司的货物从新区运往重庆，不仅耗时长达两个多小时，物流成本也居高不下，严重影响企业利润空间，阻碍着企业的市场拓展步伐。

2024年4月8日，南北大道三期的正式贯通，将新区到重庆中心城区的车程缩短至30分钟。“现在每吨货物物流成本至少节约60元，运输时间大幅缩短，货物能更快地抵达客户手中。”钟寿君说。

如今，依托便捷的交通，穗通科技的产品能够更快速、更经济地进入重庆及周边市场。

政务服务的便捷程度，也影响着企业的办事效率和运营成本。对于在新区从事空调维修业务的小微企业——潘强的维修公司而言，过去开具一张发票都是一件令人头疼的事。以前，潘强每次为客户提供服务后需要开票时，只能根据客户所在的不同行政区域，分别前往数十公里外的重庆渝北、四川邻水城区，耗费大量时间精力。经济区与行政区适度分离改革的推进，彻底改变了这一局面。2021年10月，重庆、四川联合批复成立川渝高竹新区税费征管服务中心，重庆市渝北区税务局、四川省广安市税务局共派驻9名税务人员联合办公，推出“进一家门，办两家事”的创新服务模式。

如今，潘强走进新区政务服务中心内的税费征管服务中心，工作人员在短短几分钟就为他开具好了一张500元的维修费发票。

“川渝高竹新区探索经济区与行政区适度分离的改革经验向全国复制推广，将有利于破除不同行政区域之间妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，从而提升资源配置效率。”中国国土经济学会理事长肖金成说。

改革攻坚仍需迈过三道坎

目前，川渝高竹新区探索经济区与行政区适度分离改革已进入“深水区”。仍需进一步破解三道难题。

一是跨省利益共享难题。尽管渝北、广安两地按照“统一编制、联合报批、共同实施”原

则，共同编制新区发展规划，但对于固定资产投资、工业总产值等经济指标由两地按比例分摊时，仍按照注册地入统。目前，新区大多数企业注册地位于四川广安，享受着重庆更优惠的政策，但税收、固定资产投资等数据都在注册地四川入统。受访基层干部建议，赋权高竹新区率先探索跨省经济统计分算办法，尝试建立科学合理的利益共享、成本分担机制。可综合考量重大项目类型、规模以及两地土地征收、要素承担、公共服务配套成本，合理设定税收、固投等在川渝两地的分配比例，制定清晰的成本共担清单。

二是跨省政策协同难题。在川渝高竹新区跨省域综合政务服务中心，尽管16个川渝两地职能部门的服务事项已进驻，但除税务服务事项外，两地群众和市场主体仍是“各跑各的窗口”。记者走访发现，当前新区区域一体化改革多是“合署办公”等物理层面整合，背后仍是“两个本子”“两份工作”。以市场监管领域为例，两地数据平台未打通，行政许可、执法标准等存在801项差异，虽已统一720项，但剩余81项涉及国家事权而难以统一。“根本原因是没有统一一划代码。”受访基层干部建议，赋予高竹新区统一行政区划代码或特殊经济区划代码，打通政策协同根本堵点，可先以要素市场化改革为抓手，建立两地政策协同常态化机制，建设“统一水电气市场”试点，再将有益经验扩大推广。

三是土地、债务额度难题。受访基层干部给记者算了一笔账：“高竹新区国土空间开发边界约16.7平方公里，减去4个场镇面积和已开发面积，只剩约7平方公里，今年项目落地后余量更少，按照目前招商引资和产业发展速度，土地开发空间预计到2028年左右就要见底。”同时，债务额度也难以满足需求。政府专项债是新区建设资金重要来源，新区发行地方专项债需要占用广安和渝北两地的发债额度，两地政府发债额度紧张，且需考虑投入产出比，更愿意将额度放在发展较为成熟的区域。

受访基层干部建议，川渝两省市充分考量新区产业布局、人口增长趋势等因素，科学划定城镇开发边界，适度增加建设用地规划规模；可考虑新区改革探索的全国意义和建设需求，对新区政府专项债额度实行单列试点，新区债务额度不纳入广安、渝北两地限额考核，赋予新区更大改革创新空间。



6月23日，高竹新区四川瑞创汽车科技有限公司，工作人员介绍设计的概念车。重庆日报记者 刘力 摄