重要成果专报

第1期（总第55期）

达州市社会科学界联合会

中共达州市委讲师团 2022年5月6日

**领导批示：**

达州建设川东北中心城市研究

【专报要点】达州是万达开川渝统筹发展示范区的核心城市之一，也是发展腹地最大、发展潜力最大的城市，有条件发展成为川东北区域中心城市。以市发改委刘琴为组长的达州市社会科学研究“十四五”规划2021年度课题组，对此进行了比较深入的探讨，阐述和剖析达州市发展基础现状及存在的问题，综合分析了达州的优势与劣势、机遇与挑战，并围绕打造成渝地区双城经济圈北翼振兴战略支点目标，提出了达州建设川东北中心城市的思路与对策，有一定的参考价值。

一、达州市经济发展现状与问题

（一）发展现状

### 1．经济发展水平在四川省排名靠前。达州市经济发展水平不断提高，2020年，达州市地区生产总值达到2117.8亿元，按可比价格计算比上年增长3.7%，增速高达4.1%，比全国同期平均水平高2.2个百分点，比四川省同期平均水平略高0.3个百分点。经济总量和经济增速在四川省21个市（州）中均排名第7位。

2．城镇发展在四川省位居中上水平。达州是人口大市，2020年常住人口为538万人，在四川省21个市（州）中位列第三，仅次于成都市和南充市。2010～2020年，达州市城镇化水平稳步提升，城镇化率由32.7%提高到48.2%，年均提高1.5个百分点，比四川省同期高0.1个百分点，较四川省平均水平（54.9%）低6.7个百分点。

### 3．产业发展处于工业化中期阶段。2020年，达州市人均地区生产总值达到36899元，按当年平均汇率计算为5777美元，处于工业化中期水平；三次产业结构比为18.6:34:47.4，第一产业增加值占比在10%至20%区间，第三产业增加值占比大于第二产业增加值，占比达47.4%，大致处于工业化中后期水平；天然气、煤炭、钢铁、能源化工等能源原材料重化工业在工业中的比重较大，处于工业化中期水平。

（二）存在的突出问题

1．经济发展纵向比差距较大。达州市发展整体向好，经济增速保持在较高合理区间，但发展水平与四川省和全国平均水平仍存在较大差距。2020年，达州市人均地区生产总值为36898元，在四川省21个市（州）中排名处于中下水平，低于四川省55076元（8500美元）的平均水平，仅为全国平均水平的51.2%。

### 2．产业发展质量不高。达州市产业结构偏重，高新技术制造业所占比重较小，创新资源不足。产业发展仍以高耗能的工业结构为主，支柱产业为煤炭、钢铁、天然气、水泥、化工等资源能源型产业。产业发展仍以高耗能的工业结构为主，支柱产业为煤炭、钢铁、天然气、水泥、化工等资源能源型产业为主，工业产品结构单一，产业链条较短，产品附加值较低。农业经济结构较单一，农村经济活力仍显不足。现代服务业提档升级，高质量发展仍需破局。

### 3．城乡发展不平衡问题较为突出。城乡发展不平衡、不充分的问题依然比较严重，城乡居民收入差距较大，城乡基本公共服务不均等，对满足居民对美好生活的需要还有一定差距。同时，农业基础设施建设相对滞后，农业现代化水平较低，特别是以山地为主的地形地貌一定程度上限制了现代农业机械化作业。

### 4．经济集聚度相对不高。目前，达州市共有8个产业园区，囿于县级财力制约，投入产业配套基础设施建设能力有限。同时，县级政务服务水平不高及区县之间的竞争发展，辖区内各产业园区很难快速形成产业集聚规模和产生经济集聚效应，从而造成经济规模效应和集聚度相对不高。

二、SWOT分析

达州区位条件优越，优势资源丰富，但也存在各种影响城市发展的不利条件。达州的发展在享有若干重大发展机遇的叠加时，也面临着诸多挑战。

（一）优势(S)分析

### 1．川渝陕三省市交界区域中心位置。达州区位优势突出。一是达州地处川渝陕三省市交界地区的几何中心，具备衔接引领川东北区域的独特区位，对于促进西部开放发展具有重要作用。二是达州位于丝绸之路和长江经济带腹心区域，全国“两横三纵”城镇战略格局中长江通道横轴和包昆通道纵轴的覆盖区域，是四川东向融入长三角和长江中游城市群、北向连通丝绸之路经济带和京津冀协同发展的战略支点，具备在西部地区承东启西、连接南北的区位条件。三是达州与成都和重庆空间距离较远，有较大的经济腹地，能与周边地区实现要素流通、资源共享、产业互动，形成优势互补、合作共赢的空间格局。

### 2．国家重大交通干线的交汇点。达州运输方式齐全、发展基础较好，是全国179个公路运输主枢纽之一和四川省12个区域性次级枢纽之一，是国家“八纵八横”高铁网包（银）海通道、沿江通道的交汇点。

### 3．全国重要的资源能源基地。达州是全国重要的资源能源基地，是国家西气东输工程的起点，拥有全国第一大海相气田和全国第一大天然气化工产业园，获批创建全国唯一的“国家天然气综合开发利用示范区”，享有“中国气都”之美誉。达州矿产资源种类较多，以能源、非金属矿产为主，已发现各类矿产资源42种，可开发利用矿产资源28种。

### 4．丰富的自然文化旅游资源。达州自然景色与人文风光秀美，拥有包括八台山、龙潭河、賨人谷、巴山大峡谷、罗家坝巴人文化遗址、宕渠古城等自然山水和人文文化等旅游资源，正在建设全国生态文化旅游目的地。红色文化旅游资源丰富。达州作为全国巴文化的核心区，正在构建以中心城区巴文化创意交流中心、巴文化历史博物馆和宣汉罗家坝遗址、渠县城坝遗址的“一轴两翼”支撑格局，加快建设全国巴文化高地。

（二）劣势（W）分析

### 1．接受成渝两大都市辐射带动力不足。达州与成都直线距离约330公里，与重庆渝中区直线距离约210公里，远离四川省行政与经济中心成都，很难接受成都的经济辐射，尽管与重庆距离较近，但与重庆存在行政区划壁垒，并且重庆正处于要素加速集聚的阶段，集聚效应大于扩散效应，导致达州在接受成渝两大都市辐射作用时不具区位优势。

### 2．经济发展相对滞后。达州市经济总量不大，在全省国民经济占比偏低，在川东北五市中也不具比较优势。从人均经济发展水平来看，达州市与南充、广安等地区存在明显差距。从工业化进程看，达州正处于工业化中期阶段，工业化进程落后于全国。从产业结构看，达州市第一产业比重较高，第三产业发展不足，以能源化工、原材料、农产品加工等为主的产业占比偏重，产品附加值较低，科技创新能力不足，培育新动能的任务比较艰巨。

（三）机遇（O）分析

### 1．成渝地区双城经济圈国家发展战略。2020年1月3日，习近平总书记在中央财经委员会第六次会议指出，推动“成渝地区双城经济圈”建设，创建万达开川渝统筹发展示范区，推动渝东北、川东北一体化发展。

2．长江经济带和西部陆海大通道建设机遇。达州位于川渝交界地区，又地处长江经济带和西部陆海新通道的交汇中心，资源条件优越，发展空间广阔，东西向面临长江经济带的发展机遇，南北向面临丝绸之路经济带和西部陆海新通道建设机遇，是四川省东出北上、通江达海的核心地区。

### 3．国家推动西部大开发形成新格局战略。党的十九大报告明确提出要实施区域协调发展战略，提出“加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，强化举措推进西部大开发形成新格局”，并提出“建立更加有效的区域协调发展新机制”。

（四）挑战（T）分析

### 1．面临周边地市激烈竞争。根据四川省委、省政府发布的《关于实施“一干多支”发展战略推动全省区域协同发展的指导意见》，“推动川东北经济区发展”，“培育壮大区域中心城市”是重要环节。川东北经济区5个城市地缘相接，自然资源相似，经济实力和城市发展水平相当，均有条件建设东向北向出川综合交通枢纽和川渝陕甘结合部区域经济中心，特别是南充市，是达州建设川东北中心城市的有力竞争者。

### 2．生态环境容量和资源承载力趋紧。达州为典型的资源型重工业城市，煤炭、钢铁、天然气、水泥、化工等资源能源型产业是达州的支柱行业，在国家“双碳”政策背景下，面临经济发展与生态环境保护双重压力，高耗能企业发展空间受限，面临的更多是压产限产。特别是达州市位于长江经济带上游，对生态环境保护的要求更加严格，如何平衡好经济发展与生态优先、绿色发展的关系，将生态优势转化为经济优势，是达州在提高经济发展水平、争创区域性中心城市中面临的重要挑战。

三、达州建设川东北中心城市的发展思路

达州建设川东北中心城市，要把握新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，突出共同富裕这个新的时代课题，放大“中心”优势，充分发挥自身资源能源、人口、空间、产业等方面的优势，做大做强主导产业，完善产业链体系，提升城市功能品质，加快发展、壮大经济实力和城市规模的合力。

（一）集聚产业，增强实力。增强经济综合实力，必须加快推进工业化进程，大力推动非农产业尤其是制造业发展，做大做强天然气能源化工、装备制造、电子信息、农产品精深加工、新材料、生物医药等主导产业，延长主导产业链，围绕主导产业促进制造业与金融、商务、科技、信息、物流等生产性服务业协同发展。重点依托达州高新区和通川经开区，引导主导产业向产业园区集聚发展，做大做强中心城区经济体量和经济综合实力。整合达州高新区和通川经济开发区的产业资源，联合申报国家级经济技术开发区。

（二）集中人口，壮大规模。深化户籍制度改革，全面放宽城区落户条件限制，促进人才和劳动力资源有序流入。推行就业引导、人才调动等政策和措施，鼓励和引导全市人口向市区集聚。强化产城融合发展，达州中心城区要依托产业园区发展集聚人口，加快产业园区的居住、生活、医疗、教育等配套基础设施建设，形成更大的城市组团。持续拓展中心城区发展空间，加快新区开发建设，开展符合条件的县撤县设区探索。大幅度提升中心城区与宣汉县城之间的交通基础设施连通性，强化中心城区与宣汉县城之间的公共服务对接，把宣汉县部分区域纳入达州城市发展框架，加快壮大城市人口规模。

（三）完善功能，提升品位。推进对外交通基础设施建设，完善对外交通网络体系，提升城市交通功能。加大对市政基础设施建设的投入力度，集聚一批具有区域影响力的金融科研、教育、商贸等机构和企业，承载和发挥教育、医疗、卫生、文化等服务中心功能和作用。深化“放管服”改革，打造便利化、法治化、国际化营商环境，合理引导企业和社会组织参与到城市功能建设中来。创新城市管理理念，建立健全符合市场经济和现代化建设规律的城市管理体制，创建精干、懂法、高效的城市管理队伍，着力提高城市管理水平。

（四）生态优先，绿色发展。坚持贯彻落实新发展理念，统筹好经济发展与生态环境保护之间的关系，走生态优先、绿色发展的高质量发展新路子。拓展城市发展空间，统筹考虑工商用地、居住用地和生态用地的空间布局，合理增加生态建设用地面积，强化城市绿色发展。强化生态红线管控，加强资源环境保护，集约利用土地资源，加快推进土地综合整治。加强生活垃圾、污水、废气排放治理，提升资源集约高效利用和循环利用水平。开展生态修复工程和水土保持工程，统筹推进山水林田湖草沙系统治理。

四、达州建设川东北中心城市的路径

以打造成渝地区双城经济圈北翼振兴战略支点为总体目标，加快建设“五个中心”，实施“七大振兴行动”，在交通物流、能源化工等领域加强功能建设，为建设川东北中心城市提供强大支撑。

（一）建设川东北交通运输和商贸物流中心。坚持通道建设与枢纽建设并重，以东向连通长三角、北向连通京津冀的高速大通道和东向通江达海货运新通道为重点，以达州为中心建设五向综合运输大通道，构建“陆水空”立体综合枢纽体系，重点面向川渝陕交界区域市场，打造川渝陕交界区域交通运输和商贸物流中心。

（二）建设西部天然气能源化工基地和先进制造业中心。加快构建“3＋3＋N”现代产业体系，充分发挥天然气、锂钾等资源优势，拓展和培育天然气能源化工产业链，兼顾钠、溴、硼等副产资源综合利用的长产业链，建设西部地区天然气能源绿色化工产业基地、全国锂钾综合开发利用示范区。大力发展汽车零部件产业，引进和做强汽车零部件生产龙头企业，推进汽车产业链向上下游延伸，做大做强汽车配套零部件产业集群。构建特色优势突出、综合竞争力强的先进制造业体系，打造川渝陕交界区域先进制造业中心。

（三）建设川东北教育医疗中心。以“学在达州”“医在达州”为导向，推动共建共治共享共同富裕，倾力打造区域职业教育高地、医疗卫生高地，构建“基础全覆盖、高端有亮点”的教育体系和优质高效的医疗服务体系。大力发展教育事业，加大学前教育投入力度，推动义务教育优质均衡发展，落实“双减”任务；推进普通高中特色发展，积极争创一批川渝名校；大力发展职业教育，推进产教融合发展，建好建强西南职教园区；引领高等教育内涵式高质量发展，促进各阶段教育需求得到更好满足。优化医疗资源布局，系统推进医院高质量发展，健全公共卫生防控救治体系，完善疫情防控常态化机制，全力建设健康达州和区域医疗卫生高地。

（四）建设川渝陕交界区域旅游集散中心。积极顺应大众旅游新时代，凸显巴人故里历史脉络，拓展巴山渠水生态格局，弘扬川陕苏区红色基因，推进文旅深度融合发展，丰富旅游载体，锻造完整链条，强化宣传推介，让游客享受“快旅慢游、养心随心、巴适安逸”新体验，不断提升文化旅游品牌的传播力、影响力和美誉度，在积极应变主动求变中开创文旅发展新局面，加快建成川渝陕交界区域旅游集散中心。

（五）建设川渝陕交界区域大数据和应急防控中心。顺应网络强国、数字中国发展大势，抢占信息枢纽建设先机，加快发展现代金融和数字经济，以建设马踏洞金融城、达州高新区数字经济产业园为依托，加快建设网络强市、数字达州、智慧城乡，打造川渝陕交界区域大数据中心。强化区域大数据中心的应急调度功能，统筹优化医疗资源布局，系统推进医院高质量发展，健全公共卫生防控救治体系，完善疫情防控常态化机制，全力打造川渝陕交界区域应急防控中心。

五、达州建设川东北中心城市的对策

围绕达州推进川东北区域中心城市建设，在行政管理体制改革、促进产业集聚发展、投融资体制机制创新、人才培养和引进、强化土地要素保障、加强区域合作、改善营商环境等方面提出相应的对策建议。

（一）推进政府治理体系和治理能力现代化。按照“精简、统一、高效”的要求，优化、精简行政管理机构设置。围绕规范化、法治化、民主化、效率化和协调化的目标，不断完善政治治理、经济治理、社会治理、文化治理、生态治理和党的建设六大体系，建立特色高效的政府治理体系，提升政府治理能力。建立健全决策、执行、监督相互协调又适度分离的行政运行机制，用机制再造流程、简事降费、强化监督、提高效能，实现科学决策、有力执行和有效监督。

（二）构筑产业发展平台。鼓励和支持各类产业园区加大资金投入，加快补齐基础设施建设的短板，不断完善各类产业园区的基础设施建设，加快实现水通、电通、路通、气通、热通、信通、网络通和土地平整的“七通一平”，满足企业和项目入驻的基本需求。进一步优化各类产业园区的生活条件和环境，加强就医、子女入学、住房、健身、购物、娱乐等方面的配套设施建设，打造优质人才生活圈，增强各类产业园区对人才的吸引力，促进产城融合发展。鼓励和支持达州高新区、通川经开区等产业园区试点建设信息通、市场通、法规通、配套通、物流通、资金通、人才通、技术通、服务通和双创平台的“新九通一平”，打造产业园区投资环境升级版，进一步增强产业承载能力。

（三）创新投融资体制机制。落实公共财政对市政基础设施和产业配套基础设施建设的投入责任。调整财政资金扶持政策，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，通过贴息贷款、股权投资、信用担保等方式，重点支持战略性新兴产业项目建设、城镇建设、生态环保和民生项目建设。致力破解城区建设、产业发展的资金瓶颈，积极组建基础设施建设类和产业发展类引导基金，发挥政府引导金融资本、社会资金共同参与城市建设的功能。

（四）创新人才培养和引进机制。实施新时代人才强市战略，开展应用技能型人才培育行动，瞄准人才紧缺领域重点开展人才培育与引进。围绕教育、文化、医疗、卫生、科技等社会事业领域，着力培养一支满足城市能级提升发展需要的多层次专业技术人才队伍。围绕推进产业和经济高质量发展，着力培养一批具有创新开拓精神、市场管理能力和社会责任感的优秀企业家、高水平企业经营管理人才和专业化现代服务人才。

（五）深化土地制度改革。综合考虑区域发展实际，搭建建设用地指标流转平台，提高增减挂钩节余指标收益。推进土地出让制度改革，探索以租赁方式供应土地制度，探索实施基于不同租期的土地出让金制度。探索采用BT、土地补偿、PPP等模式，积极引入社会资本，推动城区国有建设用地滚动开发。借鉴华夏幸福基业开发模式，积极引进战略投资者，承担市政基础设施建设、产业园区开发运营、公共事务管理等工作，强化土地一二级市场联动开发。创建集体资产管理公司，创新集体建设用地流转方式，鼓励集体建设用地集中、集约利用，推动集体建设用地保值增值。

（六）营造良好发展环境。落实优化营商环境，降低市场运行成本，提高运行效率，提升竞争力。聚焦“建链”“强链”“补链”，构建招商网络，推进全产业链招商。强化交流合作，鼓励企业拓展市场，建立生产基地、研发中心及展示中心。切实增强服务意识，打造“指尖上的政务服务中心”，提高行政效能。构建亲清政商关系，着力营造亲商、重商的良好氛围。

报：市委书记、副书记、常委，市人大主任、副主任，市政府市长、副市长，市政协主席、副主席。

送：市委办公室，市人大办公室，市政府办公室，市政协办公室，市委宣传部，市委政研室，市人大研究室，市政府研究室，市政协研究室及有关部门领导。

发：县（市、区）社科联，市级社科学会（协会、研究会）。

如有领导批示或需调阅成果原文稿，请直接与市社科联联系，我们即时送达。电话：2536629、2536139，联系人，邓良智。