



当前位置： 首页 / 发改工作 / 城乡区域发展 / 城镇化处

四川省发展和改革委员会关于印发《成德眉资同城化综合试验区总体方案》的通知（川发改城镇〔2022〕134号）

发布日期：2022-03-24

信息来源：城镇化发展处

成都市、德阳市、眉山市、资阳市人民政府，省推进成德眉资同城化发展领导小组办公室：

《成德眉资同城化综合试验区总体方案》已经省政府同意，现印发你们。请按照《四川省人民政府关于成德眉资同城化综合试验区总体方案的批复》（川府函〔2022〕67号）要求，认真抓好贯彻落实。

四川省发展和改革委员会

2022年3月22日

成德眉资同城化综合试验区总体方案

创建成德眉资同城化综合试验区（以下简称综合试验区），是《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确的重点任务，有利于创新同城化发展体制机制，率先探索经济区与行政区适度分离改革的有效路径，更好引领成都都市圈高质量发展。综合试验区范围包括：成都东部新区（含托管天府新区简阳片区）和德阳凯州新城、金堂淮州新城、简阳城区、资阳临空经济区、眉山眉东新城（以下简称“1+5”区域），面积2997平方公里，2020年末常住人口148万人、地区生产总值824亿元。为高起点规划、高水平建设综合试验区，特制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，把握新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极融入和服务新发展格局，以成渝地区双城经济圈建设和“一干多支”发展战略为引领，坚持改革创新、系统集成、绿色发展、共建共享，着力推动基础设施互联互通、现代产业协作共兴、对外开放协同共进、生态环境共保共治、公共服务共建共享，创新突破行政区划限制，集中落实、高效集成重大改革举措，加快打造都市圈同城化发展试验田、经济区与行政区适度分离改革制度创新平台、新型城镇化高质量发展示范地。

（二）主要目标。

“十四五”期间，综合试验区经济总量年均增长10%以上，常住人口城镇化率年均增长2%以上。

到2025年，同城化发展水平明显提高，综合经济实力显著增强，城乡居民收入和生活水平差距持续缩小，一批基础设施、创新产业、生态环保、公共服务等重大项目建成运行，综合试验区建设取得阶段性成效，主要功能布局进一步优化，重大改革系统集成释放红利，形成一批可复制可推广的重大成果，示范引领成德眉资同城化发展的作用初步发挥。

到2035年，全面完成重点领域各项任务，关键环节改革创新取得标志性成果，形成更加成熟、更加有效的同城化发展制度体系，综合试验区建设成效显著，全面建设成为示范引领成德眉资同城化发展标杆。

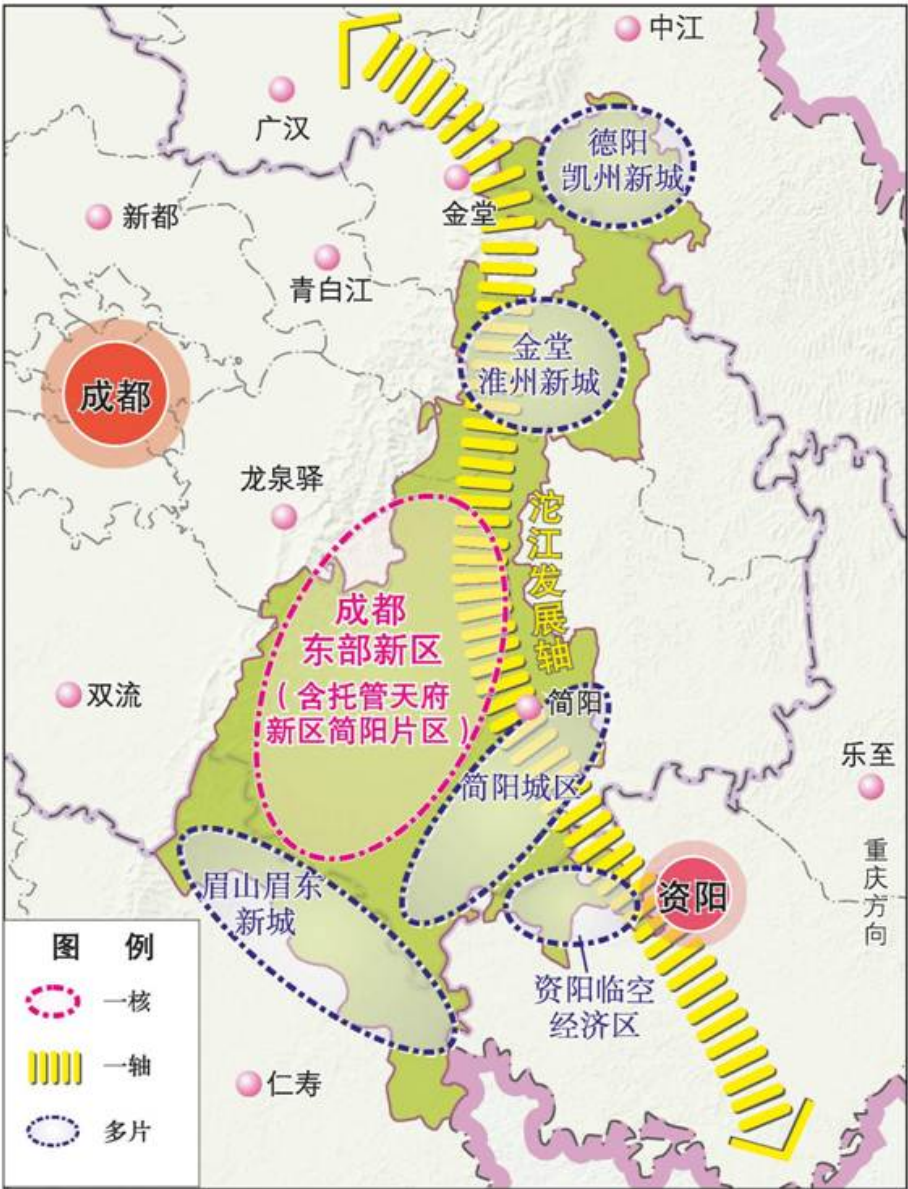
（三）功能布局。

统筹生态、生产、生活三大空间，打造多中心、组团式、网络化空间格局，构建“一核、一轴、多片”功能布局。

“一核”即成都东部新区。坚持公园城市发展理念，加快塑造美丽宜居城市形态，突出国际门户枢纽、国际交往中心、国际消费中心前沿产业基地功能，打造成联动德阳、眉山、资阳发展的重要平台，形成成德眉资同城化发展新支撑。

“一轴”即龙泉山东侧沱江发展轴。沿龙泉山东侧沱江两岸，突出生态、景观、文化、水源等功能，集聚发展航空产业、节能环保、智能制造、检验检测、新材料和现代农业，打造龙泉山东侧现代化产业带。

“多片”即德阳凯州新城、金堂淮州新城、简阳城区、资阳临空经济区、眉山眉东新城。德阳凯州新城积极融入成德临港经济产业带，建设装备制造、电子信息、先进材料生产基地。金堂淮州新城聚焦节能环保、安全应急、通用航空和职业教育产业，建设先进制造业基地和现代职教高地。简阳城区重点发展智能装备制造、航天装备、航空物流等产业，建设智能制造高地。资阳临空经济区重点发展智能装备制造、医药健康及临空综合服务产业，打造临空经济高地。眉山眉东新城重点发展智能制造、现代物流、数字经济、科教文旅等产业，建设临空智造城和临湖科创城。



综合试验区功能布局图

二、推动同城化重点领域率先突破

（四）推进基础设施互联互通。完善区域综合交通网络，规划建设成都外环铁路简州至空港段、资阳西至眉山北段和市域（郊）铁路龙泉至天府机场线等，加快建设成渝中线高铁、成都至资阳市域（郊）铁路，打造简州站等枢纽。适时启动建设德阳绕城南高速，加快建设金简黄快速路、仁简快速路、成资临空大道、天府大道眉山段，推进金简仁快速路北延线和东西城市轴线成都东段等项目前期。加快建设梓州大道南延线成都段、三岔湖旅游环线、龙泉山城市森林公园旅游环线、万罗路，全面消除“断头路”。强化交通网络“毛细血管”连接，加强城镇组团间公交线路跨界串联。布局成都天府国际机场城市候机楼。共建共享信息基础设施，加快5G和光纤超宽带“双千兆”网络建设，推进互联网协议第六版（IPv6）规模部署和应用。建设全国一体化算力网络成渝国家枢纽节点，统筹布局建设行业数据中心和高性能、边缘数据中心。统筹区域骨干电网建设，加快布局一批跨市域供电的变电站，高标准建设新能源充电站（桩）、加氢站等设施，鼓励建设分布式能源、储能、天然气调峰等设施。推进城市电力、通信、供水、燃气、污水收集等市政管网升级改造和向乡村延伸。加快引大济岷、长征渠引水、毗河供水二期、久隆水库、眉东新城东风渠引水工程等水利工程前期工作，开展沱江团结、通江水库等项目研究论证，加快建设张老引水管道工程。加强老鹰水库等重点水源地保护。强化水资源统一调度管理，探索建立防洪抗旱、蓄水保供、饮水、灌溉、水生态等联合调度的“大水调”协调机制。

（五）推动现代产业协作共生。聚焦主导产业定位，共同编制重点产业链全景图，明确各区域主导产业细分领域，差异化互补性发展特色优势产业。共建招商联盟，聚焦行业龙头和产业链关键环节重点企业，联合实施产业集群配套型和关联企业集聚型招商，推动产业转型升级、集群成链，打造承接成都非中心城市功能产业疏解转移示范基地。加强产业链和创新链跨区域协同，拓展区域产业联盟，加快培育装备制造、新能源、生物医药等千亿级产业集群和航空航天、电子信息、现代物流、文旅体育等百亿级产业集群。依托工业互联网供需对接平台，促进行业供需对接，提升产业链本地化配套率，推动产业协同发展。支持四川大学华西医院创建综合类国家医学中心，争取建设项目落地成都未来医学城。高标准筹建天府绛溪实验室、天府锦城实验室，协同争取高能级创新平台布局。支持建设跨区域合作的产业创新研究院等新型研发机构，共建集成创新平台、专业研发机构，组织项目路演，促进重大项目落地。推动布局一批众创空间、孵化器、加速器，积极创建国家和省级双创示范基地，协同打造科技成果转化示范区。推进科技创新券互认互通。建设区域知识产权公共服务平台，深化城市知识产权试点示范，组建产业知识产权联盟，加强知识产权协同保护。

（六）聚力对外开放协同共进。推动成都天府国际空港新城与资阳临空经济区协同发展，争取以“一区两片”模式共建国家临空经济示范区。强化成都天府国际机场国际航空枢纽功能，提高综合保障能力和服务水平，促进“两场一体”运营。推动成都空港二级铁路物流基地建设，加强综合试验区与成都国际铁路港、德阳国际铁路物流港、眉山国际铁路港和资阳一站式多式联运港联动，积极融入以成都为主枢纽的国际班列网络，构建多式联运物流体系。积极申报中国（四川）自由贸易试验区成都东部新区片区，申建成都天府国际空港综合保税区，系统集成服务贸易创新试点、跨境电子商务综合试验等改革举措。加快推动数字经济开放合作，为共建成渝数字双城经济圈探索有效路径。加快建设天府奥体公园核心区、环湖马拉松赛道等国际赛事场馆和国际会都岛等高端会议场馆，积极承接申办国际性赛事、音乐演出、展会论坛等，打造国际化交往平台。共建统一的市场规则、互联互通的市场基础设施，推动要素市场一体化，加快建立公共资源交易平台市场主体信息共享与互认机制。探索建立“市场准入异地同标”机制，推进综合试验区内同一事项无差别受理、同标准办理。

（七）加强生态环境共保共治。推动生态环境标准、环境监测监控体系、环境监管执法“三统一”。严格执行林长制，编制龙泉山城市森林公园保护发展规划，推动龙泉山城市森林公园向德阳、眉山拓展，联合开展森林防灭火、林业有害生物防治、野生动物保护，提升“城市绿心”功能，共筑龙泉山脉生态屏障。强化河湖长制，持续改善区域内河湖面貌，落实长江十年禁渔计划，巩固提升沱江水质，完善生态保护补偿机制，推进跨流域协同管理、环保执法，促进沱江沿线区域生产体系、生活方式、生态环境绿色转型，联动打造沱江绿色发展经济带。优化城镇空间布局、风貌形态、生态系统和环境品质，统筹布局城市公园、社区公园，建设慢行绿道、亲水蓝网，营造蓝绿交织生态空间。合作共建兼具苗景功能的特色花卉、苗木（竹）现代产业园区，探索实施生态环境导向的开发（EOD）模式试点项目。

（八）强化公共服务共建共享。加强区域协作联动，促进基本公共服务均等化、普惠化、便利化，确保覆盖全体常住人口。大力开展合作办学，统筹义务教育学位供给，积极推动各学段学校结对共建，实现中考考试科目、时间、内容、形式“四同步”。组建职业教育联盟和跨市职业教育培训集团，联合培养高素质技术技能人才，发展“互联网+教育”。完善各片区全民健康信息平台功能，率先实现各级各类医疗机构互联互通，推动区域内病历互通共享、检验检查结果互认。以成都未来医学城为核心，联动资阳牙谷特色小镇，引入优质医疗资源，共建国际医疗中心。促进区域养老服务共建共享，建设一批嵌入式、分布式、连锁化、专业化的社区养老和托育设施，建成一批示范性养老托育服务机构，开展应对人口老龄化综合创新试点。加快公共法律服务同城化建设，实现服务体系和服务标准统一。

三、推动同城化综合改革先行先试

（九）探索规划统一管理机制。共同编制、联合报批、协同实施综合试验区各领域专项规划，加快推进“多规合一”。加强与《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》《成都都市圈发展规划》《成都都市圈（成德眉资同城化）国土空间规划》和成德眉资4市“十四五”规划等衔接，确保同向一致。建立统一的规划管理信息平台，实现各类规划成果统筹衔接、管理信息互通共享，共同制定行动计划和专项推进方案，把综合试验区相关规划明确的各项任务落到实处。

（十）探索项目协同管理机制。统一项目准入标准，按照《企业投资项目核准和备案管理条例》《企业投资项目核准和备案管理办法》《四川省企业投资项目核准和备案管理办法》等有关规定，制定统一的企业投资项目核准目录，对目录以外的企业投资项目实行告知性备案。探索跨区域项目统一管理，对综合试验区内非跨区域企业投资项目，除明确要求保留在市级不得下放的核准事项外，全部下沉至综合试验区各片区所在地项目核准机关。对政府投资项目，按照“谁出资、谁负责”的原则加强管理。支持国、省重大项目优先向综合试验区布局，组织实施一批具有全局性、基础性、战略性、功能性的重大项目。建立统一项目库，制定重点项目建设三年实施计划，清单化推进实施，形成“储备一批、开工一批、建设一批、竣工一批”的项目推进机制。

（十一）探索平台合作共赢机制。共建“飞地园区”等功能平台，成德探索共建成都东部新区（凯州）飞地园区，打造凯（州）淮（州）融合发展示范区。厚植“临空+临港”优势，建设区域性物流分拨中心，发展“通道+物流+产业”，推动通道经济加快向枢纽经济转型。成眉加强眉山临湖科创城与成都天府奥体公园、成都未来医学城、成都未来科技城的科创协同，共建环三岔湖科技创新高地。成资强化成都空港新城与资阳临空经济区协同发展，错位布局航空临空制造、综合服务、会展商务、文体旅游等，不断提升产业承载能力，共建成都天府国际机场保障基地。探索海峡两岸产业合作区成都、德阳、眉山产业园“三园联动”，承接沿海地区台资企业转移。共建政务服务平台，深化“放管服”改革，最大限度精简行政审批事项和环节，推行政务服务“最多跑一次”改革，发布“零跑腿”事项清单，加快实现区域内“一网通办”。

（十二）探索利益联结机制。建立合作共建园区的股权分享机制，制定跨区域项目和共建园区的产值统计政策，合理划分飞地园区等跨区域合作平台的财税利益，实现“统计分算，财税分成”。对新设企业形成的税收增量属地方收入的部分在项目主动流转地和项目受让地之间进行分享。对企业迁建、总部迁移等属于存量项目迁建类型的实行基数返还、增量分成的财税利益共享模式，对园区共建、飞地经济、项目合作、招商引资异地流转等新建的跨区域合作项目通过一事一议确定财税利益分享比例。推进电子税务局同城化建设，实现办税服务平台数据交互，探索异地办税、区域通办。

四、推动同城化支持政策集成创新

（十三）土地政策。以成德眉资4市政府为主体，建立综合试验区建设用地指标协同管理机制，统筹推进耕地占补平衡指标跨市域有偿流转，推动区域内城乡建设用地增减挂钩节余指标在市域内流转。鼓励综合试验区推行工业用地“标准地”改革，深化土地用途转用模式探索，鼓励运用市场化机制盘活存量土地和低效用地，因地制宜制定土地盘活处置方案，推进城镇低效用地再开发。探索混合产业用地供给。支持开展农村土地综合整治，有序推进集体经营性建设用地入市改革，鼓励社会资本参与生态保护修复。全面实现农村产权交易市场建设模式和标准同城化，拓展综合试验区农村产权交易平台。

（十四）人才政策。以成德眉资4市政府为主体，搭建综合试验区人才创新发展平台，构建创新创业服务体系，支持优秀人才在综合试验区创业，推动制定统一的人才招引政策，鼓励院士和纳入国家、省重点人才计划的高层次人才带技术、带项目、带团队到综合试验区发展。打造人力资源服务业发展联盟，支持建设人力资源服务产业园和专业性、行业性、区域性市场，共建共享公共实训基地等优质人力资源服务资源，联合举办各类招聘活动，完善综合试验区从业人员劳动权益保障机制。探索外国高端人才工作许可跨区域互认、人力资源服务从业人员职业资格互认等互认互准制度。推动综合试验区内实现居住证互通互认，完善居民户籍迁移便利化政策措施。打破户籍、身份、学历、人事关系等制约，探索综合试验区外来就业人员在区域内购买首套住房不受户籍限制，其子女义务教育阶段可跨区域入学，促进人才合理流动。鼓励综合试验区统筹使用编制资源，实行编制分类管理、人员统筹使用，支持聘任制公务员等多元化人才引进机制。

（十五）财政政策。以成德眉资4市政府为主体，建立财政协同投入机制，探索发展投资基金，支撑综合试验区建设，引导社会资本参与综合试验区跨区域重大基础设施、公共服务设施建设。通过发行地方政府专项债券等，支持符合条件的同城化项目建设。成德眉资4市新增地方政府债券额度向综合试验区倾斜。省级主管部门在分配相关专项资金时，对符合条件的项目给予支持。

（十六）金融政策。鼓励金融机构跨区域合作，鼓励符合条件的金融机构在区域内布局，创新开发适应同城化发展需求的金融产品，加大对区域内重大项目和重点、薄弱领域的金融支持。健全区域金融组织体系，探索建立统一的银政担风险分担机制，省级、成德眉资4市共同出资做强国有融资担保、再担保公司。推动农村金融、科创金融、绿色金融改革创新，促进区域内“农贷通”平台、“银政通”平台和基于区块链技术的知识产权融资服务平台等金融基础设施互联互通，共同打造基础金融服务标准化产品。加强信用体系建设，建立成德眉资一体化的信用激励和约束机制，优化金融营商环境。鼓励龙头企业联合金融机构等投资主体，发起设立综合试验区产业发展、基础设施建设等基金。建立金融风险防控和打击金融犯罪联防联控机制。

（十七）扩权赋能。推动成德眉资4市人大协同立法，为总体方案的实施提供法治保障。因综合试验区制度创新、重大改革集成等举措，需要暂时调整或暂停实施本市地方性法规部分规定的，相关片区可向市人大常委会提出建议，由市人大常委会依法决定。复制推广成德眉资改革创新试点经验，集成落实中国（四川）自由贸易试验区、全面创新改革试验区、国家新型城镇化综合改革试点、国家城乡融合发展试验区等制度创新成果。

五、保障措施

（十八）强化组织领导。在省推进成德眉资同城化发展领导小组制度框架下，充分发挥省同城化办公室作用，协调解决方案实施中的突出问题，适时开展方案实施情况评估，及时总结经验做法。成德眉资4市建立健全综合试验区发展协调推进机制，在基础设施、产业发展、社会事业、生态环保等重点领域率先突破。加强综合试验区与周边区域协同联动，引领成德眉资同城化发展。重大规划、重大政策、重大项目按程序报批，重大问题及时向省委、省政府请示报告。

（十九）鼓励各方参与。省直有关部门（单位）要加强对综合试验区建设的工作指导，及时协调解决困难问题，在项目布局、资金安排、资源配置、试点示范、改革创新、要素保障等方面给予全力支持。推动省属国有企业与4市共同组建同城化项目或合资公司，开展跨区域重大项目建设。本着平等、自愿、互利、共赢的原则，由成都都市圈龙头企业和全国乃至全球企业等市场主体、高校科研院所、国家省市智库、社会专业机构等自愿发起共同成立综合试验区开发者联盟，汇聚有意愿、有能力参与综合试验区建设的强大合力，形成市场与政府对话新平台。完善综合试验区建设公众参与机制，广泛听取社会各界意见建议，营造全社会共同推动综合试验区发展的良好氛围。

（二十）加强激励考核。完善工作推进机制，省同城化办公室将综合试验区建设相关工作纳入成德眉资同城化发展暨成都都市圈建设年度任务，以“责任制+清单制”方式项目化推动落实。完善督查考核机制，成德眉资4市将综合试验区建设相关工作纳入本市目标绩效考核。建立容错纠错机制，支持综合试验区在重点领域、关键环节试点先行，建立保护改革者、支持担当者的鲜明导向，营造鼓励创新、宽容失误的良好氛围。