

附件 2

**巴中市哲学社会科学规划项目  
结项申请书**

立 项 编 号 BZ25YB087

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 巴中加快建设开放合作典范地实施路径研究

项 目 负 责 人 李良彬

所 在 单 位 四川省巴中市人民检察院

填 表 日 期 2025 年 6 月 17 日

巴中市社会科学界联合会 制

2025 年 3 月

## 声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是  否

成果是否涉密： 是  否

项目负责人（签字）

年 月 日

## 填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

## 一、项目变更情况数据表

立项项目名称								
结项成果名称								
是否变更	A、是      B、否		变更的内容					
原计划成果形式			现成果形式					
原计划完成时间	年 月 日		实际完成时间		年 月 日			
项目负责人及参与人员变更情况								
原负责人	姓      名		性别		民族		出生日期	年    月
	所在单位			行政职务			专业职务	
	通讯地址					联系电话		
现负责人	姓      名		性别		民族		出生日期	年    月
	所在单位			行政职务			专业职务	
	通讯地址					联系电话		
原参与人员	姓      名	单      位			职      称	联系 电话		

现 参 与 人 员	姓    名	单    位	职    称	联系  电话

## 二、申请人所在单位审核意见

1.成果无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容；2.最终结果的内容质量符合预期研究目标。

签 章  
年 月 日

## 三、县（区）社科联意见

（审核事项:1.成果有无意识形态问题；2.是否同意结项。）

单位（公章）：

负责人签字：

年 月 日

#### 四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有  否

2.是否同意结项： 是  否

3.鉴定等级： 优秀  良好  合格

主审专家签字：

年 月 日

#### 五、市社科联审核意见

单位（公章）：

年 月 日

## 巴中加快建设开放合作典范地实施路径研究

李良彬 徐涛\*

**摘要：**在新发展格局战略下，内陆城市开放合作新模式有待创新突破，本研究以川陕渝结合部中心城市——巴中为研究对象，从全市层面对巴中如何建好开放合作典范地进行了系统研究。发现巴中有地理区位优势而产业能级不足的结构矛盾、有制度创新的需求但制度供给能力较弱的适配性问题、有加快要素集聚的愿望但资源溢出效率偏低等现实困境。围绕制度型开放、枢纽经济发展、区域协同治理三个维度，提出构建“陆港型枢纽+特色产业带+数字贸易网”的立体开放体系，采取“政策适配性评估+风险压力测试+创新成果外溢”的改革制度方式等加快建设

---

\* 李良彬，四川省巴中市人民检察院党组成员、副检察长。徐涛，四川省巴中市人民检察院民事行政检察部副主任。

设开放合作典范地实施路径。

**关键词：**秦巴山区；内陆开放型经济；制度型开放；枢纽经济；区域协同治理

全球经济格局深度调整与国内国际双循环推进并重为新时代下重构中国区域经济发展版图提供了基础框架<sup>1</sup>，作为成渝地区双城经济圈北翼重要支点的巴中位于川陕渝三省市几何中心、“一带一路”和长江经济带交汇地带，由于开放合作，使巴中拥有了独特而特殊的区位优势和发展潜能。根据《四川省国土空间规划（2021-2035年）》，国务院于2024年1月正式批复了该国土空间规划，并且在其文件中明确提出要“支持巴中建设全国革命老区振兴发展示范市”，这也意味着巴中的发展即将从过去的通道经济进入到新时期高水平开放发展的新阶段。现阶段内陆城市发展面临着“地理约束强化”和“制度创新不足”的双重困扰：一方面，基于中间品等商品要素内部化驱动下，国际贸易规则不断发生变动，内陆地区处于明显的边缘化状态。另一方面，在国内区域竞争的格局下，成渝作为我国西部重要的两极，势能强大导致要素虹吸，造成部分高新技术企业外流的问题，该背景下传统的“通道经济”已经不再符合内陆城市的高质量发展目标，必须对内陆开放型经济创新发展进行积极探索。目前，有关内陆城市发展研究的已有研究多集中于沿海开放城市或省会城市的开放发展研究，而针对秦巴山区

---

<sup>1</sup> 刘奇，李蕾蕾，李静：《城市间联系：区域一体化与城市协调发展》，科学出版社，2019年。

这种特殊类型的区域进行开放机制方面的研究较为缺乏，因此没有现成的经验可供参考，缺乏现成可操作的实践途径，这也是本研究的意义所在。

巴中开放合作是具有一定代表性的一个典型样本：从地理来看，巴中处于中国的地理版图的几何中心附近，其 500 公里半径圈内覆盖了我国 5 个省、32 个城市和 1.2 亿人，有利于打造区域性的市场中心；从经济来看，巴中的外贸依存度不高，开放发展动能较大，巨大的潜能有待释放；从制度来看，2016 年国务院批复同意的《川陕革命老区振兴发展规划》，明确原川陕苏区核心区域新设为川陕革命老区综合改革试验区。但现实中仍存在不少问题，如：已建成较为完善立体交通网，但枢纽经济还未形成；特色农产品出口规模不大，特别是精深加工产品还不多；跨省战略合作框架协议年签数量不少，但实质性推进的并不多。所以体现出“优势与短板并存”的特点。基于新发展格局理论和经济地理学前沿成果建立“战略定位-动力机制-实施路径”的三维分析框架，开展巴中开放合作格局专项调研，在全面搜集开放要素经济面板数据的基础上，重点关注开放要素空间集聚过程；运用制度经济学的相关理论，重点刻画创新性政策的影响，并通过比较分析苏州工业园区和成都青白江铁路港等典型，探索借鉴经验，提出启示。得出：一是需要转换三类范式，即从“被动承接”转变为“主动嵌入”，从“要素驱动”转变为“制度驱动”发展模式，从“行政区经济”转变为“区域共同

体经济”；二是随着 RCEP（区域全面经济伙伴关系协定，由中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟十国共 15 方成员制定的协定）全面实施、西部陆海新通道加快建设，巴中开放合作典范地建设既是区域振兴的抓手，也是中西部地区推进新发展格局下的开放路径的生动样本，其时代价值与战略意义都很突出。下面具体阐述。

## 一、巴中开放合作的历史脉络

位于川东北地区的巴中是连接川陕渝的一个重要节点城市，在开放合作的过程中有着别具特色的地域特征以及明显的时代特点。从历史上米仓古道的商业交流及不断完善的开放合作模式到改革开放以后形成立体的多层次对外开放格局，巴中一直在寻找最适合自己的城市发展的开放路径，在统筹区域协作及开展对外合作工作中，使自己走出独特的时代印记。

### （一）古代商贸通道时期的开放雏形

自先秦时期起，巴中就是中原文明与巴蜀文化交融的一个重要地域。米仓古道作为连接关中平原和成都平原的三条古蜀道之一，秦汉时期就已经是一条稳定存在的商贸通道。而考古发现证明巴中境内汉代铜器同关中地区类似，由此可见当时巴中南北之间的物资交流就相当频繁。进入唐宋时期后，中国经济社会中心开始南移，与此同时巴中也已经成为川东北重要的物资集散地，这里茶叶、生漆、药材等山货便利用水陆联运的方式，销往汉中、襄阳等地，“巴山背二哥”便是这种特殊的运

输方式造就的一个独特现象。

明清时期，巴中的开放形态表现为官方化，明朝设置水驿建立起了连接嘉陵江水系和陆路运输网，物资运输沟通南北。据清乾隆年间《巴州志》记载，州内设官办榷场，民间自主建立的“场镇”，“三日一集、五日一市”。此时的开放合作具有非常强的地域局限性，基本上是与其他地方进行物资交流，但已经开始“以路兴商、以商促产”的初步开放合作模式。

## （二）近代历史时期的开放合作（1840-1949）

鸦片战争后，随着长江航运的兴起，巴中传统的陆路商贸地位相对弱化。但特殊的地理位置使其在抗战时期成为战略物资运输的重要通道，相关公路建设及投用，保障军需物资运输，带动沿线兴起临时物资转运站，此时期的开放合作具有鲜明的战时经济特征，当时地方政府设立的川陕鄂边区物资统制局，构建起跨省域的物资调配体系。

更为有历史意义的是川陕革命根据地时期的开放合作实践。红四方面军在此建立赤北县、赤江县、红江县等县级苏维埃政权，并创造了跨区协作的方式，建立川陕省工农银行发行货币，建立跨县物资调剂委员会，创办了共有的合作社。虽然因为战争环境的影响这些探索未能，但是作为历史性的创举仍然给后人留下了一个宝贵的经验借鉴。

## （三）社会主义革命和建设时期的开放合作（1949-1978）

新中国成立初期，巴中因地处建设腹地，开放合作受制于

地理区位影响。襄渝铁路、宝成铁路均不直接经过巴中，使巴中交通枢纽地位进一步弱化。这一时期的发展主要依托省内计划调配，巴中输出粮食、木材等支援国家建设，同时输入工业品等满足巴中生产生活需要，输入工业品价值大大高于输出农副产品价值，形成典型的差异型区域协作关系。

基层实践中也出现了不少突破性的探索尝试。如：成立巴中县对外贸易公司，出口银耳、核桃等土特产以及纺织品等初级工业品创汇；1958年始建的化成水库灌区实现了“跨县建设、共同受益”，周边3县（区）共利。类似这样的尝试和探索为我们改革开放以后的开放合作积累了经验。

#### （四）1978-2012年期间的渐进式开放合作

这一时期，巴中逐步加强与达州、广元等临近城市的协作配合，并于1993年正式建地设市，逐步建立跨市域的合作机制。2000年西部大开发战略实施后，巴中抓住机遇构建“南下东进”通道：2005年广元至巴中高速公路开工建设，2009年巴达铁路开建，基础设施的改善使开放空间显著拓展。

开放的起步阶段也是“打工经济”：一方面，2003年成立的巴中经济开发区引入了不少外来企业，集聚形成生物医药、电子信息、食品饮料、新能源新材料等产业；另一方面，也是在这一阶段，劳务输出成为一种特殊的开放形式，这在一定程度上带来了“打工经济”，为巴中带回了大量收入，这批走出去的人才中也蕴含着一批拥有开放思维的人才，是巴中发展一笔

宝贵的无形资本，对于巴中经济发展作出了重要贡献，但同时也造成了一部分人口外流的压力。

### （五）新时代高水平开放格局的构建（2013年至今）

“一带一路”的深入开展，使巴中由原来的内陆腹地成为新时代对外开放的新前沿。**2016**年，被纳入《川陕革命老区振兴发展规划》，继而建立盘兴物流园区等多家多类别的物流产业园区；凭借“西部陆海新通道”等一系列平台资源，加大开放合作力度。特别是成渝地区双城经济圈建设战略实施以来，巴中加快与重庆市两江新区、成都市天府新区等先行区域的产业协作，建立“飞地”合作新模式，共建产业园区，吸引先行地区的产业转移项目入驻。目前开放合作一派多元创新气象，既有接待外国友人，也有迎接近邻来客的蓬勃发展生态：一是国际层面。**2024**年巴中与意大利、德国等国家开展经贸交流活动，《翻山饺子》亮相韩国首尔世界城市文化节；国际友好城市覆盖意大利、德国、澳大利亚等**6**个国家，开展特色产业、技术合作等；**2024**年巴中实现外贸进出口总值**10.9**亿元，吸引外商直接投资**700**万美元，签定跨境经贸和战略合作协议**8**项，贸易伙伴数量持续增长。二是省际层面。持续加大与省外合作力度，**2024**年省外引进产业项目实际到位资金完成**172**亿元以上。三是省内市外层面。实施川东北**5A**级景区旅游联盟等联动协作，进一步提升区域协作创新水平。四是数字经济层面。建成投用巴中市智算中心，积极融入川东北城市群区域

数据中心建设。基本建成以市域为基础，协同省内市外、贯通国内省外、通联国际的一体化开放型经济体系。

### （六）巴中开放合作历史演进的内在逻辑与经验启示

从汉代永元三年设立汉昌县算起，巴中独立行政区划至今已有两千年时间，开放合作一直是巴中进步发展的主旋律、强动力。米仓古道盛极而衰、川陕革命根据地协同作战、新时代开放跨越发展都说明了“交通先导-制度创新-要素聚合”的重要性。历史上，巴中开放合作是从自身的区位特点出发，化不利为有利，变劣势为优势。因此巴中开放合作要抓住机会、迎接挑战，要创新思路、破解困局。

## 二、巴中开放合作的现状分析

巴中作为川陕渝结合部重要节点城市，正处于新时代国家战略布局的重大转型发展阶段，随着成渝地区双城经济圈建设纵深推进以及“一带一路”倡议持续深入实施，过去一度封闭保守甚至发展滞后的巴中已经成为实现高水平对外开放合作的新兴区域。

巴中开放型经济基础更加牢固，经济发展量质齐升奠定了开放合作的物质基础。**2024**年巴中市地区生产总值达**870.51**亿元，是**2013**年的**2**倍；第三产业增加值占地区生产总值比重达**57.7%**，经济社会发展由农业主导向服务化、开放化转型趋势明显；积极构建特色农业、绿色工业双轮驱动发展新格局，银耳、黄羊等地理标志产品借道中欧班列(成都)远销世界各地，

机械制造、能源化工等战略新兴产业发展热潮吸引大批投资。大力实施市场主体培植工程，全市外贸备案企业和跨境电商经营主体数量不断增加，市场主体培育取得实效。全力推动交通物流枢纽建设，汉巴南高铁巴中至南充段建成通车，巴中与成渝两大城市群三小时生活圈无缝对接；镇广高速公路全线贯通，北上西安、南下重庆立体通道顺利贯通，航空客运和航空货运迈出新步伐，截止 2025 年 3 月底，巴中恩阳机场已开通通航至国内 18 个大中城市航线，巴中基本构建起以铁路、公路、民航、水运为主的“铁公机水”多式联运体系，进一步增强了各类生产要素在巴中的集聚能力。人才引育体系不断健全。先后出台实施“巴山优才计划”，设立人才发展基金，建成各类创新创业载体，引进高层次人才团队；进一步强化职业培训体系建设，切实加强电商、物流等各类专业人才培训以及“对口”培训，劳务输出向“技能型”转变。科技创新支撑不断加强，数字经济基础设施加速建设，5G 基站累计超过 4000 个，筑牢数据跑起来的基础。而今的巴中处于新的开放合作的历史起点，这座古而新的城市，定会将自身数千年的奋斗历程和一贯以来的改革探索总结凝练成经验财富，并以此为基，厚积薄发，在创新开放方式的实践中，探索出一条内陆地区对外交流开放的新道路。

然而，应该看到巴中开放合作还有一定短板和不足，还存在着一些结构性矛盾和深层次的问题，主要表现在以下几个方

面：

作为新时代的开放型经济体系重要节点城市，巴中的开放合作实践受制于一定的历史惯性和特定地域社会条件，处于先发优势逐渐消失和新发展阶段系列难题的冲突过程中。

一是交通枢纽功能和产业承载能力的结构性矛盾较为明显。虽然巴中已基本形成了以空港为点、水港为轴、陆港为基、城乡大市场为面的立体式交通发展格局，但是枢纽经济还没有转化到位，全市社会物流总费用占 **GDP** 比重依然不高，多式联运衔接不畅是短板之一；铁路运输相对于公路运输和航空运输，具有较高的运输量和较低的运输价格比较优势，但汉巴南高铁及货运专线均未建成，致使铁路货运量占综合运输总量比重不大，存在汉巴南高铁至重庆果园港及成都青白江铁路港的“通道经济”向“口岸经济”转换的“最后一公里”梗阻、“通道经济”向“口岸经济”转换内生动能不足等现实问题。其深层次矛盾是交通优势和产业基础匹配度不够，存在“过路经济”现象，呈现“大通道、小产业”的局面，交通枢纽功能难以转化为经济效益。同时巴中水域通航条件不足，水运的行业优势难以充分发挥。航空口岸通航地区总体仍然较少等。

二是制度型开放需求和治理能力内在张力较弱。对接国际经贸规则的制度创新不足、创新性政策转化不足。跨境数据流动管理滞后、本地数字基础设施滞后等现象一定程度存在；涉外法律服务体系建设有待完善。区域协作机制存在“形式化”问

题，跨省、跨市的协作合作协议签署部署，但真正做到常态化推进的数量难以准确把握，存在一定的决策执行效能逐级衰减的情况。生态补偿机制创新受制于制度瓶颈，大巴山区域横向生态补偿标准较低，没有形成市场化交易平台，可能一定程度存在“重签约、轻落实”的合作方式。

三是要素供给质量和开放型经济需要不相适应。客观上存在一定的人力资源结构短缺的问题，面临涉外商务人才短缺的现象。职业教育体系供给与产业发展需求错位，跨境电商和国际物流等领域缺乏专家型、高层次人才。有一定程度的人口人才外流现象，一定程度上影响了巴中产业的发展进程。科技创新支撑能力较弱，**2024** 年巴中全市全社会研发投入总量为**2.8** 亿元，与先进地区相比仍存在明显差距。巴中本地高校的技术转移转化效率仍有待大力提升，服务本地经济社会发展的作用发挥还不够明显。巴中市数字化基础设施建设中存在“硬件超前、应用滞后”，已经建好的巴中市智算中心综合应用尤其是市场化应用程度不够，政务数据与社会数据融合运用有待加强，一定程度制约了巴中数字贸易新业态培育。

四是开放空间拓展和风险防控能力动态博弈存在不足。当今世界地缘政治风险加剧导致市场不确定性增强，加上新一届美国政府对华的贸易攻击不断，相关国家的技术封锁等，对巴中拓展国际市场带来了一定程度的新型贸易壁垒挑战，在一定程度上加大了我国国内消费市场的“红海”竞争，一定程度会造

成巴中本地企业“走出去”更加艰难。同时成渝双核聚集带来的要素“虹吸”效应和产业承接的“低端锁定”风险依然存在，本土完整产业链培育仍然不足。此外，巴中与周边的达州、广元等市在物流枢纽、康养旅游、食品加工等方面的发展定位相近，面临同质化竞争问题严重，以及没有合理地划分各自的分工范围而导致资源浪费的情况等。

五是存在历史惯性与创新突破的路径依赖困境。传统的开放方式存有一定“锁定”效应。尽管巴中城市化率不断提升且已处于高位，但本地工业化率不足，大量人口以外出“打工”作为重要甚至主要经济收入来源。单纯劳务输出形成的乡土社会资本尚未完全转变为创业创新动能，返乡创业的人不多且多集中于传统的商贸等领域，缺少二次创业创新；农产品出口主要以初级产品为主，深加工产品较少，创新突破的速度低于市场的升级需求。政企之间也存在“路径依赖”，招商引资相关政策多停留在给予企业优惠政策（如土地优惠等）的传统方式上，实质性注入融圈建链等新兴因子尚处于起步阶段。此外，在制度创新上也遇到一些障碍，不是跨境电商综合试验区、陆港型物流枢纽等建设试点城市，还没有综合保税区、保税物流中心等海关特殊监管区域，所以开放合作的优越性和良好的客观条件还依靠上级政策的支持改变。

六是生态环境保护的强制性要求使巴中需要有更可持续的发展。巴中是相对后发地区，难以完全照搬部分先发地区发展

历史路径，需要在发展的同时注重生态环境保护，对巴中发展提出新的更高要求。一是作为秦巴生物多样性生态功能区，全市有 **16.51%** 的国土纳入了生态保护红线范围之内，产业发展、经济增长受到生态环境保护的刚性约束；二是环保标准不断提升倒逼相关产业转型升级，可能会出现一些相对落后产能的企业停止生产或者整改等情形，以及一些先发地区转移的产业也无法在本地落地，这会对当地的经济社会发展以及开放合作发展带来一定的挑战；三是碳减排的压力与日俱增，高耗能产业的转型升级可能会经历一段阵痛，对巴中未来布局化石能源等产业可能造成一定影响；四是清洁能源的优势难以有效转化为地方的发展优势，发展权在绿色发展中的博弈日趋激烈，生态补偿标准偏低还不能够覆盖机会成本。

破除深层矛盾障碍，要建构好以历史逻辑与现实要求同向推进、比较优势与创新活力同步发力的发展新模式。既要遵循内陆地区开放经济发展的一般规律，又要立足秦巴山区区域特点，充分吸纳和借鉴国内外先进地区开放发展和对外交流合作的成功经验。

### 三、国内外开放合作的有益经验借鉴

基于全球经济深刻调整和区域竞合新格局的形成，需要在开放合作典范地建设中充分吸收借鉴国外和国内有益经验做法。从苏州市工业园区制度创新到新加坡裕廊模式的产城融合、从成都市青白江陆港枢纽模式到德国鲁尔区生态化转型等典型

代表均可作为部分学习榜样，为巴中市创新发展内陆开放新模式提供镜鉴。把握各类经验背后的逻辑规律及其适用条件，用以启发、破解秦巴山区开放合作难的困局。

### （一）国内先进地区的实践启示

对于苏州经验来说，更值得关注的是，在长三角一体化背景下如何合理借鉴，创新发展。苏州工业园区“规划先行、制度突破、产城融合”三位一体模式，从传统开发区走向开放创新高地；“中新合作”制度移植和创新平台的搭建，建设全国首个海关特殊监管区域综合服务平台，提高通关效率；推行外商投资“负面清单+事中事后监管”的办法，使得外国企业办理注册更快捷。正是由于坚持改革创新，在全国所有的园区中苏州工业园区每平方公里 **GDP** 产出达 **12** 亿元人民币，在投资环境领域取得了极大的成就。政府规划引导，争取政策支持，逐步实现产城融合，吸引外地人口及本地人口回流，这是内陆园区值得学习的重要范例。

成渝地区双城经济圈建设中青白江的具体实践对周边地区提供了一个较好的示范样本。成都国际铁路港构建起了“枢纽+通道+网络”的立体化开放体系，实现了由内陆腹地向开放枢纽转变的目标。首先是该港区在发展中创新形式并先试先行。首创“一单制”铁海联运新模式，使得单证费用大大降低；首创中欧班列集拼集运智能调度系统，极大提升了集装箱的周转效率；“自贸试验区+综合保税区+国家物流枢纽”的政策叠加机制试

点促使许多制度创新产生聚变反应。即“通道带物流、物流促贸易、贸易引产业”的发展逻辑，这对我们学习借鉴并提升巴中的枢纽经济发展水平也有所裨益。

相对后发地区突围的贵阳模式是对各地差异化发展的一种启发。地处西部内陆的贵阳通过大数据产业打破发展瓶颈实现弯道超越，秘诀就在于建立“政策供给-要素集聚-场景应用”创新生态链，在全国率先出台《大数据发展应用促进条例》，成立产业引导基金，在全国率先创建大数据交易所，成功探索了“数据资产化”的破冰之路，在培育壮大电子信息制造、高端设备制造两大千亿级产业集群基础上启动了“千企改造”工程，大力扶持和鼓励大中小企业发展特色产品。这是最具体的一个实施环节，对此，可学习借鉴的重点是细分领域实行重点突破，有助于巴中在发展特色农业、生态康养等方面打造开放新优势进行借鉴。

## （二）国际典型模式的转型智慧

新加坡裕廊工业区也值得重视，这里坚持了“产业集群化、服务专业化、空间集约化”理念，探索了土地高强度开发的立体发展模式；主要经验有：成立产业发展局全权负责招商引资工作，打造企业的“全生命周期”服务体系；开创“白地”规划制度，留出弹性用地以解决产业升级的需求；打造产业邻里中心模式，做到生产性服务业、生活服务设施均在 500 米半径范围之内。这也是产城融合发展的一种重要思路。

德国鲁尔区通过生态转型获得绿色开放型发展的启迪。该传统产业带走过了从生态修复—产业更新—文化再生的三个阶段，把煤炭钢铁中心变为欧洲文化之都，在具体的路径上，开展国际建筑展活动，以工业遗产改建创造空间，并引入文化企业；制定建立 **ERDF**（欧盟区域发展基金）协调机制、推动跨区域生态补偿；打造绿色技术集群，形成如蒂森克虏伯这样的环保技术巨头。这些都是把生态变为经济效益的具体操作方式，是巴中在生态功能区约束下可能学习的开放发展样态，关键是形成区域联动。

### （三）共性经验与差异化适配

基础设施的互联互通是开放合作的物理基础。荷兰鹿特丹港拥有世界领先的无人集装箱码头以及先进的区块链货运系统，在此基础之上其提升了港口吞吐量，并且极大的提升了效率。加快建设智能物流基础设施，是布局未来产业赛道的重要基础。越南隆安工业园推出的两小时通关承诺、海关—税务—工商一站式数据共享平台，通关时间缩小到沿海港口水平的经验值得学习。韩国釜山港推行“监管沙盒”制，可以给予跨境电商企业试错的空间。对巴中数字贸易而言风险可控的制度试验同样值得采取。

区域协同机制创新决定开放深度。莱茵河流域治水的“国际保护委员会”模式建立了水质标准、航运规则、生态补偿等协同机制，实现了四国九方的有效协作。在法治化、机制化的协作

中取得了良好成果。欧盟“地平线计划”设立了跨区域创新基金，推动成员国间科研设施共用。在区域协作发展中可以加强创新要素的统筹调配。

#### （四）经验移植的本土化重构

注意避免“简单移植”。在具体工作中，要充分考虑巴中本土实际，在完善规则规范体系基础上，着重就本地区域实际需要，构建有关规则选择性的判断条件，并重点考量三个匹配关系：一是政策供给与产业基础的匹配关系，如苏州工业园区海关政策创新取决于其原有的外贸规模结构基础；二是改革力度与现实条件的匹配关系；三是战略定位与区域禀赋的匹配关系，德国鲁尔区以原有技术为前提的模式无法直接照搬在秦巴山区发展。

要考虑好差异化发展道路的选择，如以银耳、核桃等地理标志产品打造特色农产品供应链，延伸布局产业链条，并细化明确特定产品优势，融入大产业圈；用好秦巴山区的物种资源禀赋打造生物样本库；用足当地的红色文化资源，打造川陕革命老区跨省域文旅融合发展示范区，这样充分发挥自身的比较优势进行定位发展，更有机会形成错位发展的比较竞争力。

培育创新要素要树立长期主义思维。以色列特拉维夫花费了 30 年时间培育“创新社区”，造就了强大的网络安全产业集群，给我们带来了非常好的启示。我们要在体制机制上保持定力，在人才培育、创新文化方面保持定力，坚持从长远角度来

考虑问题，坚持用基础教育和职业教育和终身教育共同打造人才生态链；坚持打造以政府+企业+院所为载体的创新联合体；培养培育与开放型经济发展相适应的社会资本。

### （五）系统集成的创新突破路径

参考国内国际上的案例，我们认为巴中需要建立“三维赋能”体系，在物理空间上以鹿特丹港的智能物流、裕廊工业区的产城融合为基础，打造“通道-枢纽-网络”的立体开放体系；在制度规则上，以新加坡法治化营商环境以及迪拜自贸区政策创新为参照，积极争取上级支持，打造更高水平的制度型开放体系；在要素配置上，借鉴鲁尔区转型的经验，创造性的打造符合秦巴特色的要素协同机制。特别是依赖数字化，三位一体的开放体系可以很好的打破内陆地区固有的封闭系统以及制约内陆发展的地理障碍与惯性思维。我们认为在具体开放合作产业选择上，应当特别注重比较优势发挥，战略上大胆开拓创新，巴中完全有条件有底气积极探索差异化特色化路径，创新内陆开放型经济“秦巴模式”。

## 四、巴中加快建设开放合作典范地的实施路径建议

在进入新发展格局战略机遇期时，巴中建设开放合作典范地不能墨守成规，需要跳出传统的路子，形成具有内陆特点、符合时代潮流特色的思路。这个新的路径选择要在制度创新、要素配置、空间重构等方面实现全方位的转型升级，形成一套能够长期延续下去的开放合作新模式。

## （一）战略定位的重构与空间格局的优化

在区域空间布局上，应完善“一核三极、四向拓展”的开放新布局。“一核”，即中心城区开放引领极，重点打造恩阳临空经济区、巴州商贸服务集聚区两大开放核心承载区。“三极”分别是平昌县临港经济极、通江县生态经济极和南江县文旅经济极，三大开放功能组团特色明显。“空间拓展”是向东融入长江经济带，建设通江至万源开放走廊；向西融圈同城，打造巴中—南充产业协作带；向北衔接关中平原城市群，共同推进汉巴南开放合作试验区建设；向南融入粤港澳大湾区，拓展特色农产品南下通道。这样既考虑了自身发展条件的地理便利性，又充分体现了各自的比较优势，以通道+枢纽+网络为骨架，促进发展，由点向网过渡。要想打造立体化的通道体系就需要破解“通而不畅”的难题。航空通道要加快建设巴中恩阳机场口岸配套建设，争取新增东盟国家货运包机航线，构建“72 小时全球达”的航空物流网；铁路通道要加快推进汉巴南高铁与中欧班列（成渝）融合运行，开通“巴中造”系列产品班列，探索实行“一单制”多式联运；水运通道要探索推动航道整治工程建设，充分发挥水运低成本优势，打通嘉陵江—长江黄金水道连接线，建设临江物流码头。数字通道要依托巴中市智算中心建设跨境数据流动试验区、建设“数字丝绸之路”的重要节点。

锚定“一带一路”陆海联动枢纽的战略支点，构建“三向拓展、五维协同”的开放空间体系：西向以汉巴南高铁已经建成的

部分路段和未来改造升级后的广巴铁路为基础，加强中欧班列联接，建立秦巴山区国际铁路港，大力发展装备制造业、生物医药等适铁型产业；南向深化与北部湾港的合作，开通“巴中—钦州”冷链专列，开辟特色农产品出海通道；东向链接长江经济带，与重庆市共建巴山渝水生态经济走廊。“极核引领—轴线拓展—组团联动”的空间开发路径：一是巴中经开区作为巴中城市发展的主核，是巴中经济转型升级的重要引擎，积极建设对外开放新高地；二是围绕汉巴南（已建和规划建设段）、镇广高速路，建立 2 条产业创新走廊；三是分别在通江县、南江县、平昌县布局 3 个跨境产业合作园区，按照由低到高发展梯次的顺序，实现对外开放水平的不断提升。

破解地理空间的自然局限需要创新“虚拟枢纽+实体网络”复合模式。重视和开发数字技术，探索培育电竞、直播等网络新型产业，借助本土网红打造 IP 经济，借此形成开放合作新模式，有望成为山区城市巴中降低物流成本、拓展产业发展的路径之一，甚至弯道超车的优势，可以举世闻名的荷兰“数字孪生港”建设经验为鉴，设计建造川东北数字物流枢纽，在更大范围上与重庆、成都、西安等几个超级大都市协同联动。同步加快构建实体网络，全力推进 3 个重点工程，即：实施巴中恩阳机场货运功能提升工程，积极申请第五航权开放；加快推进巴中东出、北上铁路网络建设；县县通高速公路加密工程，不断提升和完善高速公路网。努力把社会物流总费用占 GDP 比重控

制在合理区间，增加枢纽经济发展贡献率。

## （二）制度型开放的突破与政策红利的释放

紧紧依托我国加入的 **WTO**（世界贸易组织）、**RCEP** 等国际经贸体系，积极争取上级支持，打造秦巴山区制度型开放试验区，重点推进投资贸易便利化改革。推行“极简审批”改革，外资准入负面清单之外的对外投资备案，压减办理时限；建立跨境服务贸易“负面清单”，以中医药、生态康养等产业为重点开展先行先试；推行“离岸注册+本地运营”模式，引进建立国际公司注册园区和区域性总部基地，引进更多跨国公司功能性总部入驻。监管创新改革试验方面，争取在全省率先建设西部地区首个跨境数据流动安全港，推动试行数据分类分级管理等模式，并积极争创国家数据跨境传输安全管理工作试点；充分激活自贸试验区协同改革红利，探索形成“政策适配-压力测试-经验推广”的创新链，重点在三个方面实现新突破：在巴中经开区挂牌组建自贸试验区协同改革先行区，开展“保税研发+离岸制造”试点业务；在特色产业领域打造 **RCEP** 原产地规则创新应用中心，建立完善银耳、青峪猪等特色农产品地理标志产品区域自主关税减让利用率工作机制；建好用活跨境金融创新实验室，稳步推进本外币一体化资金池等业务试点，争取获得 **QFLP**（合格境外有限合伙人）试点资格。同时，建立健全容错纠错机制，对改革试验过程中因无意过失产生的失误予以宽恕豁免。

### （三）产业链升级与开放生态的培育

实行“链主企业+国际认证”双轮驱动策略，打造产业国内国际竞争新优势。对机械制造业而言，支持泰美克科技等龙头企业建设研发中心，力争实现半导体晶圆设备市场份额的突破；对于生物医药业而言，要集中力量突破相关专业认证，建设川东北医药 CMO 基地(合同加工外包，也就是一个制药公司委外给另外一家公司，提供产品生产上所需要的工艺研发、配方开发、临床试用用药、化学或生物合成原料药生产、中间体生产、制剂生产、包装等外包服务)，进而将中药配方颗粒争取列入相关国际药典目录。特色农业方面实施“标准化+”工程，建成覆盖从种源保护到终端销售的全产业链标准体系，建成国际有机农产品认证基地，提升深加产品出口比例。

建立“跨境电商+海外仓+数字营销”的国际贸易新模式，利用巴中市智算中心，打造秦巴山区跨境电商综合服务平台，整合通关、结汇、退税等业务，分别在东盟、中东欧等国际市场布局海外智慧仓，运用“前展后仓”模式实现全球 72 小时速达，不断培育数字贸易新业态，“直播电商+产业带”，做大银耳、茶叶等跨境直播基地，推动跨境电商交易量持续扩大；同步打造数字服务出口基地，积极拓展工业软件外包、动漫渲染等数字服务贸易。

### （四）区域协同机制的重塑与生态价值的转化

逐步建设大巴山区域发展共同体创新机制。联合达州、广

元、汉中、安康等相邻城市，实行“小巨人”联动治理机制，尝试组建跨省域联合管委会，并制定大巴山区域发展的统一条例。成立生态保护、产业发展等专业委员会，在文旅融合、应急、产业发展等领域组建专项协作平台。重点实施三大工程：大巴山生物多样性联合保护工程，共建国家公园协同管理体系；跨省产业飞地共建工程，试行 **GDP** 分计、税收分成方式；基础设施互联互通工程，共同争取成为国家区域性综合交通枢纽。特别要注重发挥产业链和创新链的耦合作用，建立秦巴山区技术创新联盟，加速传统产业转型升级步伐，培育一批“小巨人”企业。这对规避同质化竞争风险、构建差异化竞争优势有着十分重要的意义。将区域协作向制度协同“治理变革”深化，推动大巴山区域协同发展共同体形成。同时，特别注重逐步向北向东拓展，跨小区域文化形态交融更易形成新型文化开放合作形态及吸引差异资源，对巴中发展有利。

创建秦巴山区生态产品价值实现示范区，构建“生态+”“文旅+”产业体系，健全生态产品价值实现机制，建设全链条“确权-评估-交易-补偿”机制。秦巴山区的生态、自然资源禀赋在全国都堪称优异，可以整合扩大生态价值实现。完成森林、湿地等生态资源确权登记，探索创新颁发“生态地票”（是一种创新的土地管理制度，旨在通过生态修复和土地复垦，实现生态、经济和社会的综合效益）；联合中科院等机构制订大巴山 **GEP**（生态产品总值，是指生态系统为人类福祉和经济社会可持续

发展提供的各种最终物质产品与服务价值的总和）核算标准；组建西部生态产品交易中心，推进碳汇、水权、排污权等交易，完善横向生态补偿制度，争取纳入国家生态综合补偿试点。探索实行“生态银行”，归集分散零碎的生态资源，集中连片进行规模化开发利用，不断加大生态产品交易量。

打造川陕渝开放合作的战略支点、绿色产业和数字经济融合发展的创新高地，构建的定位体系不仅契合国家“一带一路”战略，同时围绕破解发展瓶颈和重塑竞争新优势的需求而设置。对于区域协同定位而言，必须发挥好巴中连接成渝双城经济圈、对接关中平原城市群的战略支点作用。加快汉巴南铁路的建设，依托西成高铁，构建“两小时经济圈”辐射网，重点联系对接西安、重庆、成都 3 个国家中心城市。加快园区产业协作“飞地园区”建设、共建科技创新走廊等，大力引进资本、技术、人才等各种生产要素，助推形成“东向出川、北向入陕”的开放通道格局。上述区域定位符合国家主体功能区规划对秦巴山区区域发展的定位要求，有利于实现秦巴山区东西部协作合力。

## （五）要素配置的重造与创新生态的构建

实施“人才飞地”计划破解高端要素瓶颈。结合已经建立的巴中企业成都幸福中心等，逐步在成都、重庆、西安设立异地创新中心，构建异地研发+本地转化机制，对入驻项目给予研发投入。探索建设秦巴山区职业教育联盟，推行“专业共建+课程共担+师资共享”模式，重点培育跨境电商、国际物流等专业

人才，提升技能人才数量。创新“候鸟型”专家制度，建立开放合作著名专家顾问智库，实施开放合作重大课题“揭榜挂帅”。促进科技开放合作的，探索与毗邻地区共同设立开放创新基金，重点支持适合秦巴山区的联合研发项目，建设秦巴山区技术转移中心，共建联合实验室，促进高新技术企业数、质双升。在对外开放方面，可依托中欧班列（成渝）通道优势，建设特色产品出口加工区，创新“跨境电商+中欧班列”联动模式。

### （六）开放文化的浸润与治理能力的跃升

培育“内陆敢为天下先”的开放精神。实施企业家全球化素养提升工程，每年遴选一批优秀企业家到国内国际先进地区培训学习；联合周边地区探索创办秦巴山区开放合作论坛，打造区域性开放合作思想策源地；在城市公共空间植入开放元素，打造一批国际友好城市主题公园、跨境跨区域商贸历史博物馆等文化地标，“开放巴中”城市 IP 加速提升；构建现代化开放治理体系，在大数据管理局挂牌成立开放式经济大数据监测平台，实时采集开放合作各项数据；实施政务流程革命性再造，推行“无感审批+有感服务”，做到无事不扰、有事即办，打造法治化健康营商环境。

### （七）打造开放合作典范地的具体政策建议

一是深化制度型开放。争取国家层面政策赋权，在秦巴山区申报设立“秦巴山区制度型开放试验区”。投资贸易便利化方面，推动 RCEP 规则全域落地，创建特色农产品原产地证书“自

主声明”制度，将地理标志产品关税减让利用率提高到 60% 以上；争取跨境电商等新业态创新监管试点，建立跨境数据分类监管“白名单”企业数据出境安全评估快速通道。外商投资管理方面，推行“极简负面清单”管理制度，在负面清单以外实行“注册制+承诺制”改革，并探索建立国际商事纠纷“调解-仲裁-司法”衔接机制；探索在巴中经开区设立生物医药跨境研发特殊监管区，允许研发用物品进口“白名单”管理；开展新型离岸国际贸易试点，对符合要求的企业给予“外汇收付便利化+税收优惠”双重组合政策支持。

二是构建枢纽经济政策支撑体系。建议把汉巴南高铁经济带纳入国家重大区域战略规划，配套出台《秦巴山区陆港型物流枢纽建设方案》。实施多式联运“一单制”改革，推进铁路运单物权凭证化，并推动实现与海运提单衔接互认。加大财政支持力度，通过专项资金形式支持建设枢纽经济，给予标箱补贴国际货运班列、对入驻北部湾港的“飞地港”企业实行仓储费用优惠等政策。创新枢纽开发模式，采用“TOD（以公共交通为导向的开发）+产业”的综合开发模式，在 500 米范围以内试点园区内土地用途混合使用，开放用地空间资源。开展数字物流基础设施建设，由省级统筹建设“川东北物流大数据中心”。打造智能调度系统，整合成渝西三大枢纽的货源、运力、仓储信息资源，促进车货匹配；鼓励企业加快开展物流领域智能化改造，对购买智能化改造设备投入金额达到规定标准以上的投资

予以抵税。建立健全物流与制造业联动发展激励机制，对通过实施供应链协同管理降低企业成本和提高企业效益的，按降本增效额给予一定奖励。

三是进行开放型产业政策创新，建议出台《秦巴山区特色产业国际化跃升行动计划》，支持农业领域开展“地理标志产品振兴工程”，构建从品种保护—品牌运营—国际贸易—推广销售的全链条支持体系，对企业建立国内国际营销网络给予宣传推广补助；对优势龙头企业鼓励跨区域整合上下游产业链。探索数字贸易发展新路径，在争取认定为国家数字服务出口基地基础上，加大在跨境电商企业数字化营销投入、数字内容出海方面的支持力度，对开展跨境电商企业数字化营销投入给予补助；对通过国际主流流媒体渠道传播文旅产品的，根据传播数量给予相应奖励。为实现境外 **FDA**（美国食品药品管理局对药品、食品、生物制品等产品进行的认证）、**CE**（产品进入欧盟境内销售的通行证）等体系认证的企业提供认证补助，对建立研发机构的企业按其实际投资额给予补助。

四是加强区域协同的制度建设。可参照其他毗邻省市做法，由省政府适时出台《大巴山区域协同发展促进条例》，在省级层面进一步建立健全“规划共绘、设施共建、产业共兴、生态共保”的区域协同发展法治化保障体系；探索建立创新性的跨省合作财税分享机制，对“飞地经济”项目的增值税、企业所得税等由输出地和承接地按比例分成；健全生态补偿的动态调整机制，

按照 GEP 核算金额，实施补偿标准递增；争取共同设立 100 亿元区域发展基金，重点用于各方合作重大基础设施及产业协作项目建设。在文旅融合方面，联合向国家申报“大巴山世界自然与文化双遗产”，合力推进山水林田湖草等各类单元价值实现最大化；联合制定《跨省旅游服务标准体系》，实现导游资格、投诉处理、应急救援“三互认”；联手文旅营销，每年统筹不少于当年度旅游专项资金总额 30% 的资金安排，用于联合品牌推广；奖励对开通跨省旅游直通车的企业，按座位给予运营补贴 3 万元 / 车·年。

五是配置优化要素的政策设计，设立“秦巴英才全球汇聚计划”，实施差异化的人才政策。对跨境电商等行业急需的技术人才，实施个人所得税超额累进返还（年薪在 50 万元以下的部分返还 50%、50~100 万元之间的部分按 70%），创新“候鸟专家”柔性引才机制，对每年在巴中工作 3 个月以上且来巴时间每年累计达 3 个月以上的专家、学者、企业家等高端人才，给予相应薪酬待遇。

六是筑牢风险控制政策防火墙，构建开放合作型经济安全预警体系，开发供应链受阻指数等定量观测指标；健全重点领域产业供应链“红黄蓝”分级预警机制，并根据红黄蓝预警等级，分别制订出台产能备份、产业发展替代来源的专项培育方案。

七是建立健全创新政策实施的保障机制，建议由主要领导牵头成立开放合作型经济领导小组，建立“月度调度 + 季度评估

“+年度考核”推进机制；编制政策实施路线图，把重点任务分解为可量化指标，健全创新政策效果评估制度，以第三方开展政策执行后评估、建立动态优化调整机制等方式来检验政策效果；强化法治保障，建议市人大尽快制定出台《巴中市促进开放合作典范地建设实施条例》，将一些重大改革举措上升为地方性法规，确保政策稳定性，对新出台的重大政策明确其有效时限，确需调整的要设定一定的过渡期；建议实行政策创新容错机制，对于符合改革方向、但由于缺乏充分的法律依据而产生的探索性措施，实行“备案管理+过程监管”的容错机制，形成内陆地区开放发展的政策创新样本。

综上所述，巴中正在由“通道驱动”走向“制度引领”，成渝地区双城经济圈建设与“一带一路”交汇赋能的大背景下，“枢纽+产业+制度”的开放框架已经基本成型，深层次的结构矛盾问题仍然存在。要破除结构矛盾，必须要立足于秦巴山区资源禀赋，打造“战略定位—制度供给—要素配置—风险防控”四位一体发展的新模式，探寻有内陆特色的新路子。巴中可以探索出一套跨行政区域的协同共治路径，既打破传统的行政区经济壁垒，也是国家区域协调发展战略具体到基层，进一步推动要素资源高效配置的关键举措。要注重建设风险防控体系，提高开放型经济发展质量，在应对技术性贸易壁垒升级、数据安全风险上升等因素下，推进开放型经济发展模式向开放——防御并重转变，健全开放发展风险预测预警、响应、防范体系。通过

研究发现，内陆地区同样可以培育形成高水平开放新高地，为打通国际国内双循环注入“巴中智慧”。当战略定位明细化、制度创新体系化、实践路径具体化、比较优势显著化之后，巴中一定能在新时代开放合作潮流中，用更多的底气、更大的格局、更高的站位，建成开放合作典范地。