

成渝地区双城经济圈区域协调发展的 理论逻辑、实践创新与优化路径

杨毅¹, 许晨杨^{1,2}

(1. 西南大学 国家治理学院, 重庆 400715;

2. 西南大学 公共事务与基层治理中心, 重庆 400715)

摘要:成渝地区双城经济圈建设是深入贯彻党的区域协调发展战略、扎实推进中国式现代化的重要实践途径。成渝地区历经从经济区建设到城市群发展、再到双城经济圈构建的区域协调发展实践进程, 基于对跨域治理需求的现实考量, 通过调整府际关系、强化地方政府间合作、构建横向行政协调机制, 以突破行政区划限制、促进区域资源优化配置、实现风险共担和利益共享, 从而推动经济社会、生态环境等层面的均衡发展。新时代十年成渝地区双城经济圈在合作领域、协调机制、利益共享、政策执行方面创新制度体系, 实践混合共力型的区域协调发展模式。但是未来在区域规划、利益格局、组织协同、资源配置上成渝地区双城经济圈建设仍面临诸多阻碍因素, 需要从理念重塑、外部支持与内部保障三个维度进行路径优化。推动成渝地区双城经济圈建设向高质量阶段迈进意义重大, 进一步从规划层面、执行层面、效能层面探索制度措施和协作策略, 为形成各具特色、优势互补的区域发展新格局提供实践经验和路径借鉴。

关键词:成渝地区双城经济圈; 区域协调发展; 跨域治理; 府际关系; 协同治理; 合作机制

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2024)03-0041-12

一、问题的提出与研究回顾

(一) 问题的提出

“实施区域协调发展战略”是党的十八大以来党中央作出的重大决策部署, 更是化解我国区域之间发展不平衡不充分的固有矛盾以实现新时代高质量发展的必由之路。成渝地区是实施区域协调发展战略的重要板块, 早在2006年国家“十一五”规划就明确提出要建设成渝经济区, 随后两地签订的《关于推进川渝合作、共建成渝经济区的协议》确立了要打造“经济增长第四极”的目标, 这不仅划定了“成渝经济区”的地理范围, 还就区域协调发展的工作机制、合作目标和主要措施等达成了初步协议, 成为成渝地区区域协调发展的开端。2020年1月习近平总书记首次提出要推动成渝地区双城经济圈建设, 在西部形成高质量发展的重要增长极^[1]。成渝地区要加强顶层设计和统筹协调, 牢固树立一体化发展理念, 唱好“双城记”, 共建经济圈, 合力打造区域协作

作者简介: 杨毅, 西南大学国家治理学院, 教授。

基金项目: 重庆市社会科学规划项目“中国共产党实施区域协调发展战略的理论创新与进路前瞻”(2021YBCS56), 项目负责人: 杨毅; 西南大学创新研究2035先导计划(SWUPilotPlan030), 项目负责人: 吴江。

的高水平样板^[2]。重庆作为成渝地区双城经济圈建设的重要一核,积极谋划区域协调发展来增强中心城区发展能级和综合竞争力,深入研究和构建成渝地区双城经济圈协调发展的战略布局,推动“双城”合作、“双核”联建走深走实。

三年来,成渝地区双城经济圈建设取得了显著成效,已经成为西部地区经济社会发展、改革创新和对外开放的重要引擎。在战略规划方面,重庆市和四川省联合发布多项制度与方案,涉及营商环境、科技创新、公共服务和生态保护等多个领域,区域协调发展领域得到拓宽;在战略选择方面,成渝地区围绕经济增长、民生服务和对外开放等重点领域,通过政策支持体系培养核心增长极,挖掘区域优势和引导多主体参与等方式加强区域间协同合作;在战略执行方面,共同建立了万达开川渝统筹发展示范区、合广长协同发展示范区和资大文旅融合发展示范区等多个毗邻地区合作平台,为推动成渝地区双城经济圈区域协调发展提供支持。

当前,成渝地区作为西部大开发的重要支点以及“一带一路”和长江经济带的联结点,在区域协调发展中的优势和潜力仍未得到充分激发。一方面,改革开放以来,重庆、成都两地对区域协调发展的贡献不足,以点带面与均衡发展亟待推进,城市内涵式发展的综合能级和竞争优势欠缺;另一方面,地处西部地区的重庆和成都两地空间格局独特,呈现出诸如特大城市和大量中小城市、县域城镇、乡村地区交织;区域经济中心极核和诸多欠发达区域并存;产业集聚区和生态功能区邻近等特点,造成区域协调发展难度大、困难多。为此,亟须立足“两中心两高地”战略目标和服务国家区域协调发展的战略大局,总结成渝地区协调发展的创新举措和实践模式,并洞察未来成渝地区双城经济圈协调发展的前瞻路径,以期助力成渝地区双城经济圈建设扎实推进。

(二)相关文献回顾

现代化、全球化与信息化的时代背景下,基于地缘关系的传统“行政区划”逐渐难以实现区域的整体性发展,亟须创新地方政府合作机制和方式,推动区域协调高质量发展。

从历时性维度来看,我国区域协调发展研究肇始于 20 世纪 90 年代,主要可分为三个阶段。第一阶段主要聚焦于宏观视角下区域经济协调发展的实践意义和路径选择,例如有学者分析了山东省区域经济差异分析与协调发展对策^[3];第二阶段研究突破了行政区划限制,对长三角区域经济一体化^[4]、京津冀协同发展的顶层设计^[5]和粤港澳大湾区协调发展的机制创新^[6]等进行深入探讨;第三阶段研究超越了区域经济合作的协同导向,逐步向更多领域扩展,例如生态环境的协同治理^[7]和科技创新的关联发展^[8],等等。成渝区域协调发展的相关探索大致沿着政策背景的演变而推进:一是成渝经济区建设时期,主要集中于成渝地区的经济协调方面,例如产业结构与就业结构的协同优化^[9];二是成渝城市群建设时期,此阶段研究集中于成渝城市群的空间结构特征^[10]和城市网络联系^[11]等空间地理要素的探索;三是成渝地区双城经济圈建设时期,此阶段研究不再局限于区域经济协调和城市空间布局,而是向高等教育^[12]、交通基础设施建设^[13]和生态环境保护^[14]等多维领域扩散。

从共时性维度来看,国内区域协调发展研究呈现出两种取向。其一,从国内经济一区域市场层面来看,由于区域经济发展水平的差异与优先发展的战略导向,区域经济如何协调发展成为学术界高度关注的问题。多数学者认为,一方面要充分利用市场机制的自发性特点,引导优势地区产业资源通过辐射效应逐步进行产业结构调整 and 转移^[15];另一方面,地方政府也需要在区域统一市场建构中发挥功能性作用。其二,从制度功能—行动策略层面来看,地方政府依靠自身资源无法实现目标时,应以彼此合作的策略进行协调^[16],有学者就梳理了地方政府区域合作中府际

治理与合作博弈等治理制度问题^[17]。为此,一方面地方政府要克服变革路径困难以实现由传统范式治理向协同治理的角色转变^[18];另一方面要建立责任清单以厘清跨域协同治理中的权力与责任^[19]。目前成渝地区双城经济圈区域协调发展的相关研究大致可划分为三个方面:一是理论问题研究,例如有学者基于功能主义理论提出了成渝地区双城经济圈建设的协同发展策略^[20],也有学者通过制度性集体行动的社会网络分析探索了成渝区域协同治理的结构特征和演进逻辑^[21];二是对成渝地区双城经济圈劳动力市场^[22]和高等教育^[23]等要素一体化的实证分析;三是以成渝地区双城经济圈建设为背景的相关探索,例如成渝地区双城经济圈高质量教育发展的逻辑与路径^[24]。

通过对区域协调发展以及成渝区域协调发展的学术研究史进行梳理,发现既有研究或是对区域协调机制的宏观叙述,或是对区域协调发展某一领域的微观深究。这些研究具有重要价值,但仍有必要从理论与实践两个层面深入分析区域协调发展的理论逻辑与实践经验:一方面探索区域协调发展的理论逻辑和内在机理;另一方面,以成渝地区为例探索区域协调发展历程中的实践创新。

二、区域协调发展的理论逻辑和内在机理

(一)中国共产党引领区域协调发展的理论逻辑

中国共产党历来重视由于自然资源禀赋及空间区位优势造成的经济社会发展不平衡问题,积极推进关于统筹区域协调发展的理论探索和创新实践,始终坚持将马克思主义区域协调发展思想与中国实际相结合。

新中国成立伊始,中国共产党面对生产力布局极度“畸形”的国情,提出平衡布局的发展方针。毛泽东在《论十大关系》中确立了“充分利用沿海工业基础”支持“优先发展内地”的战略。在改革开放后党以“两个大局”思想实践“非均衡”发展模式,既鼓励“一部分地区先发展、先富起来”,同时也重视“东西互动”带动西部、边疆及欠发达地区。1992年,党在十四大后兼顾区域发展的公平和效率问题,更加注意发挥区域比较优势和市场对资源配置的基础性作用,尤其是2003年党的十六届三中全会明确用“科学发展观”统筹纾解区域“非均衡”的现实问题,陆续实施西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起等战略举措。

党的十八大以来中国特色社会主义进入新时代,习近平总书记作出实施区域协调发展的重
要论述,强调要完善空间治理、保障民生底线等以推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局。2017年党的十九大明确提出了实施区域协调发展战略,将区域协调发展上升到国家战略的新高度。2018年习近平总书记在中央全面深化改革委员会第四次会议上强调区域协调发展应“坚决破除地区之间的利益藩篱和政策壁垒,加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域发展新机制”^[25]。2022年党的二十大继续强调要“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”,为今后区域协调发展指明了方向^[26]。

整体来看,中国共产党领导区域协调发展的生成逻辑表现为对经济层面、社会层面与生态层面诉求的现实回应,这就需要优化区域治理体系的顶层设计,通过区域“一体化规划”、流域“共抓大保护”、劳动力跨域流动、社会保障跨区统筹和公共服务均等化等举措破解制约区域协调发展的深层制因^[27]。

(二)区域协调发展的内在机理

区域协调发展必然涉及府际关系。首先,政治学理论体系着重于“多方治理模式”下的府际关系调整,通过多主体间沟通协调机制来实现区域公共产品与服务的多元化供给^[28-29]。同时,府际关系还体现了跨区域整体性治理的特征,即跨地域或跨部门的政府内部机构间的统筹协调,打破原有层级化、官僚化、碎片化的组织壁垒与运作困境,由多方来进行策略性合作。其次,从地方政府间互动实践来看,区域协调发展是地方政府合作的一项重要内容。地方政府合作这一横向行政关系的构建既符合管理的基本原则,也是回应现实问题的有效途径^[30]。随着内向型行政治理日渐阻碍经济社会发展,造成区域间发展的不均衡和恶性竞争,亟须打破行政区的界限以形成区域协调管理机制^[31],以促进区域内资金、资源、劳动力、信息等要素的流动,形成区域内统一市场。在现代社会中,传统的官僚体制已不能高效、有力地解决问题,这是由于政府面临一种新的局面——公共事务出现了诸多“模糊边界”的问题。这些问题不能完全由某一个明确的行政主体独立应对,所以地方政府在决策时应该超越传统行政规划边界,合理利用不同区域优势,扬长避短,实现资源效益最大化^[32]。最后,从行政治理角度出发,区域协调发展是跨域治理的重要实践。作为一种新型地区政府战略管理模式,跨域治理要求在不同管辖权之中跨越行政区划的阻碍,在不同区域达成资源协调、风险共担与收益共享,实现规划与执行实施上的整合与协调^[33]。

三、成渝区域协调发展的实践创新

成渝区域协调发展由来已久,从成渝经济区到成渝城市群,再到如今成渝地区双城经济圈,成渝两地始终坚持制度创新,形成了政策支持与市场探索相融合的共力型区域协调发展模式,其举措特征体现在组织空间、政策工具、治理机制三个层面。

(一)成渝区域协调发展的实践历程

20世纪60年代,党和国家出于战备考虑,提出了“三线建设”。成渝地区承接了来自东部沿海地区的工业体系,也为后来改革开放和区域协调发展战略的施行奠定了坚实的基础。自1997年重庆直辖以来,成渝两地协调发展逐渐受到关注。2000年10月,《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》就提出要推动成都和重庆两个核心城市开展更广泛、更深层次的合作^[34]。2006年,“十一五”规划明确提出建设成渝经济区。2011年5月《成渝经济区区域规划》正式发布,该规划从统筹城乡发展、构建现代产业体系、深化改革开放等六个方面对成渝经济区的未来发展进行了部署。随着我国城镇化进程深入推进,以城市群为基本单元带动地区发展,正在成为区域协调发展的主要手段。为顺应城市群发展需要,2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确提出要以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展。与此同时,在推动“一带一路”和长江经济带战略背景下,2016年4月国务院批复《成渝城市群发展规划》,成渝经济区由此向成渝城市群演化发展。2021年10月《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》发布,成为指导当前和今后一个时期成渝地区双城经济圈建设的纲领性文件,亦是制定相关规划和政策的重要依据。三年来,成渝地区双城经济圈经济总体实力、协同创新能力、生活宜居水平稳步提高,建设成效显著。

(二)成渝区域协调发展的制度创新

历史与现实表明,区域协调发展离不开政府积极有效的制度干预^[35]。在长期的区域协调发展历程中,成渝地方政府联合发布多项政策文件(见表1),积极推进制度创新,为成渝地区区域

协调发展提供支持,具体体现在合作领域广泛性、协调机制广阔性、多方利益共享性、政策执行系统性四个方面。

表 1 近年来成渝联合发布的部分政策文件

文件	时间
川渝通办事项清单(第一批)	2020
川渝毗邻地区合作共建区域发展功能平台推进方案	2020
同意设立遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区的批复	2020
成渝地区双城经济圈便捷生活行动方案	2021
协同推进成渝地区双城经济圈“放管服”改革的指导意见	2021
明月山绿色发展示范带总体方案	2021
城宣万革命老区振兴发展示范区总体方案	2022
成渝地区双城经济圈优化营商环境方案	2022
推进成渝地区双城经济圈“无废城市”共建的指导意见	2022
建设富有巴蜀特色的国际消费目的地实施方案	2022
成渝地区双城经济圈市场主体健康发展若干政策措施	2022
成渝地区双城经济圈“放管服”改革 2023 年重点工作任务清单	2023
川渝跨区域数字化场景应用清单	2023
推动成渝地区双城经济圈市场一体化建设行动方案	2023
成渝地区双城经济圈“六江”生态廊道建设规划(2022—2035 年)	2023

第一,合作领域广泛性。首先,交通是区域联系的基础与前提,加强成渝地区的交通联系是为了强化产业联系,构建相互交织、相互促进的经济产业网络,提升区域间的通达性和可达性,从而将区域内的人才、基础设施和公共服务等要素聚合为一个可延伸的整体,扩大作用领域的覆盖面。其次,成渝地区协调发展以产业经济作为主体,加强在工商业、服务业、旅游业以及相配套的科研与基础设施领域的合作与交流,形成企业家交流会和专家学者智能库。最后,除了交通运输、产业发展、社会民生三大板块之外,成渝地区还将科技研发、对外开发、环境保护、文体教育和休闲旅游等纳入合作领域。

第二,协调机制广阔性。重庆属于直辖市,而成都属于副省级市,两大核心分属于不同的行政级别,这就导致了二者在行政执行力和行政权限范围之间的显著差异。因此,成渝地方政府建立了涵括三个层面的协调机制:四川省政府协同参与推进成渝双子星的合作;成渝地方政府鼓励企业、高校等社会各界参与成渝协调发展的跨域合作,构建多元化合作主体;由中央出面协调区域重大利益问题。此外,成渝地区还出台相关制度不断完善风险共担、调查监督等机制,以全方位的合作机制来促使跨域治理成为协调发展的新常态。

第三,多方利益共享性。从合作层面来看,成渝地区协调发展不仅在内容上从经济领域向文化、教育和公共服务等方向深入推进,在合作主体上也逐渐超越了单一的政府,而由政府、市场和社会组织等多方共同参与。多方主体的参与势必需要形成有效、合理、共享的利益分配方式。在实践中,成渝地区创新协调发展利益共享制度,将合作主体数量与合作主体贡献度相结合,并严格执行贡献度评定标准,使各参与主体的建设成果和利益共享得到保障。

第四,政策执行系统性。成渝地区在接受中央领导的同时,也受到地方政府政策的影响。因此,推进成渝地区协调发展,必须构建成渝政府基于地区合作的系统化政策体系以形成推动良性治理的合力以及政策叠加效应。在政策规划方面,由相关政府牵头跨区域项目合作,形成由相关领域专家和政府人员等组成的政策评估小组,从各个视角考量政策的合理性、一致性和可操作性。在政策实施方面,侧重于考察地方政府对合作项目规划的落实情况,包括落实的广度、深度以及取得的阶段性成果。例如,2021 年川南渝西 8 地纪检监察机关联合签署合作协议,审议通

过了联席会议制度,紧扣深化监督执纪工作,保障成渝地区双城经济圈建设成势见效。

(三)成渝区域协调发展中的模式创新与举措

在长期的区域协调发展实践中,我国逐渐形成了两种具有代表性的发展模式。一是行政主导型区域协调发展模式,即以国家推动为主导,以战略驱动为导向,通过中央宏观调控和政策倾斜以达到区域协调发展目标,其中最为典型的是京津冀城市群和长江经济带;另一种是市场驱动型区域协调发展模式,即市场是区域协调发展的核心动力,长三角和珠三角就是典型代表^[36]。对于成渝地区协调发展而言,由于发展历程相对较短,因而充分借鉴了长三角、京津冀和粤港澳等地区的协调发展优势,将行政主导型的政策高位推动与市场驱动型的市场灵活驱动相结合,逐渐形成了政策支持与市场探索相融合的混合共力型区域协调发展模式。一方面,从成渝经济区到如今的成渝地区双城经济圈,国家始终高度重视成渝地区协调发展,尤其是遵循成渝协调发展规律的精准优化与科学决策,突出体现了国家对成渝地区协调发展政策支持的连贯性和精准性;另一方面,成渝地区拥有独特的双圈市场结构,重庆和成都在区域经济发展、科技创新和生态保护等方面发挥关键的市场引领作用。整体而言,成渝地区协调发展模式是基于政策推动与市场发展的优势,从组织空间、政策工具与治理机制三个层面推进。其中,组织空间创新打破了成渝地区经济合作的行政藩篱;政策工具创新指引了成渝地区府际合作的总体方向;治理机制创新确保了成渝地区跨域治理的实施效能。

1. 组织空间:行政区与经济区的适度分离

新区域主义视角下,传统行政区逐渐成为制约区域协调发展的一大障碍,亟需打破行政区藩篱^[37],消除行政区对经济区的分割与阻塞,寻求最大“公约数”^[38]。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确指出要探索经济区与行政区适度分离改革。一方面,在保持行政区相对稳定前提下推动成都、重庆两大增长极与辐射地的经济融合、联动发展;另一方面,行政区让渡出经济区部分经济管理权限,充分发挥统一大市场的自主权。当下,川渝高竹新区的建立和发展就是落实行政区与经济区适度分离改革的重要实践之一。

整体来看,成渝地区协调发展在组织空间上的模式探索主要表现为两种样态。一是基于管委会体制的府际关系优化。以重庆两江新区管委会为例,其中管委会承担着更多的经济发展权限,负责新区规划实施、项目建设和经济发展等,而辖区内社会事务主要由所在行政区负责,体现了区域协调发展的空间选择性。为避免管委会发展的科层化、行政化和刚性化趋向,两江新区以优化府际关系为导向,一方面,以简约化的方式疏通府际合作中的协作流程和组织网络;另一方面,以柔性化的方式消解府际合作的体制梗阻和制度弊端,避免了传统区域协调发展模式中直接调整行政区划和间接叠加议事协调机构引发的行政增负问题。二是飞地经济空间生产中的价值共创。以成德绵经济区为例,飞地经济的发展要求成都、德阳、绵阳三方合作突破原有行政区划的限制和属地化管理,“飞出地”将自身的资源、项目、管理等要素投入“飞入地”所提供的土地空间^[39],以此呈现出空间生产的价值共创过程。其优势表现在两方面:一是强化了飞入地与飞出地的互补互利,如成都在技术、资金和项目等方面具有绝对话语权,而飞入地为获取相关支持,通过让渡部分经济事务权限和税收权益作为交换,双方在协调发展中实现了利益价值的互补;二是在地方政府号召下,企业、高校、行业组织以及社会公众等参与飞地经济的建设,构建了网络型飞地经济参与主体形态。

2. 政策工具:类型区分与选择组合的融合推进

区域协调发展模式的创新往往是以政策工具的形式呈现,其实践成效也有赖于政策工具的

选择,故政策工具是实现成渝地区协调发展目标和发展模式创新的重要手段^[40]。根据政策工具理论,成渝协调发展的政策工具可划分为供给型、需求型和环境型。其中,供给型政策工具指政府加强对成渝区域资金、人才、设施和技术等基础性资源的供给力度,解决协调资源要素不足等难题,形成地区协调发展的“推动力”;需求型政策指政府通过政府采购、服务外包和招商引资等管制方法引导区域协调发展向高质量迈进,带来地区协调发展的“拉动力”;环境型政策工具指政府借助行政契约、金融支持和税收优惠等为成渝协调发展提供有力的环境支持,产生地区协调发展的“影响力”。

从成渝协调发展的政策工具组合来看,具有以下特征:首先,强调政策工具的精准选择,有效降低了政策的不确定性,增强了政策的规则性和保障性。为此,成渝地区针对协调发展的薄弱环节,借鉴政策试点工具,推动区域内飞地经济发展和毗邻区联动。其次,注重多元叠加的政策工具组合。成渝地区协调发展统筹考虑区域内经济增长、产业转向、公共服务和生态保护等多元问题,单一政策工具无法有效适应区域协调发展的复杂性,而成渝通过政策工具的多类组合弥补了单一工具的弊端,并激发出新的特性和功能来提高政策的适用性和实用性^[41]。例如在优化生态环境方面,成渝两地政府联合出台《推动川渝能源绿色低碳高质量发展协同行动方案》《推进成渝地区双城经济圈“无废城市”共建的指导意见》《成渝地区双城经济圈生态环境保护规划》等多项相关政策,推动区域内生态环境保护。最后,坚持动态优化的政策工具应用。在成渝协调发展的实践历程中,政策工具的组合与使用是一个动态变化的过程,其根据区域协调发展程度、发展领域和发展重心等情况及时做出调整与创新,以适应不断变化的政策环境。例如,自2020年起,为推进成渝地区政务服务“跨省通办”,成渝两地联合印发三批次川渝通办事项清单,并动态调整事项清单内容,持续推进成渝地区双城经济圈“放管服”改革,拓展区域合作的深度和广度。

3. 治理机制:整体治理与适应治理的相互支持

成渝协调发展持续推进的同时,区域协调的“棘手性”难题与跨域治理的“碎片化”现象依然存在。为此,成渝地方政府逐步探索出兼具整体性和适应性特征的混合治理机制。其中,整体性治理机制强调系统综合地处理跨域治理难题,而适应性治理机制强调弹性应对复杂变化的发展环境,二者相辅相成。

一方面,成渝地方政府高效处置跨域公共事务,维护和保障区域的整体利益^[30],这种具有整体性治理的机制特征表现在三个层面。其一,治理主体多元化。成渝协调发展中,坚持地方政府的引导性作用,充分发挥市场主体作用,鼓励科研院所、地方高校和民间组织等参与区域合作,形成多方治理合力。其二,治理技术敏捷化。随着大数据、人工智能等技术的发展与应用,新兴数字技术逐渐成为成渝地方政府的重要支撑,推动着跨域治理朝着敏捷方向发展,提高了成渝地方政府合作的协同性、快捷性和服务性。其三,治理结构系统化。传统跨域治理难以形成合力解决跨域合作难题,而整体性治理主张协调或整合现有独立机构的行动与策略,避免“公地悲剧”的发生^[42]。另一方面,为灵活应对成渝协调发展中的不确定性和复杂性难题,成渝政府在跨域合作中逐渐形成了适应性治理机制,即根据不同区域经济发展、公共服务和生态环境等实际情况,作出具有韧性的治理方式和制度安排^[43]。其一,通过消除阻碍生产要素流动和商品服务流通的地方壁垒,加快构建成渝地区统一大市场,符合“双循环”发展格局的建设要求^[44];其二,关注地方政府政策执行的具体适应过程,注重如何自上而下推动各种区域协调政策与地方经济社会发展相适应。整体而言,在治理机制层面,成渝地区融合了整体性治理与适应性治理,不断提高地方政府跨域治理成效。

四、成渝地区双城经济圈区域协调发展的优化路径

从成渝经济区到如今成渝地区双城经济圈,成渝协调发展在制度和模式方面不断创新,取得了一定成效,但仍存在各种因素阻碍着成渝协调发展。一方面,整体规划与区域分工不明确,导致成渝地区存在资源流动受阻、利益分配不均和核心城市优势发挥不够充分等问题;另一方面,成渝协调发展的内外部支持和保障不够完善,使得区域内府际合作与跨域治理缺乏相应的机制安排和制度供给。本文从理念重塑、外部支持、内部保障三个方面提出了未来成渝地区双城经济圈区域协调发展的纾解策略。

(一)成渝地区双城经济圈区域协调发展的现实制因

1. 区域规划层面:政策制定落实“偏差”

政策支持是推进成渝协调发展的动力之一。成渝地区双城经济圈建设以来,政策规划范围和支持力度均得到较大扩展和提升。但与此同时,顶层政策制定与基层执行落实之间的张力始终存在,政策制定落实之间的“偏差”构成了成渝协调发展的一大阻碍。一方面,尽管已有川渝高竹新区“一个门办两家事”、警务一体化等新型实践,但多数地区仍受传统的行政藩篱、发展差异、“本位主义”思想制约,各地方政府间的政策、规划和制度等难以统合,给毗邻区经济合作、公共服务供给和环境保护等带来梗阻。另一方面,区域合作协议、框架协议、规划纲要、指导意见以及合作意向书等文件均具有“软法”性质的规范体系作为区域协调发展的必要条件^[45],无法依托国家强制力保证实施,而只能仰赖于相关主体自愿遵从以及社会共同体约束,但目前成渝在行政立法方面尚未实现“软法”与“硬法”的有机衔接,同时由于利益驱动机制、沟通协商机制与声誉压力机制不够完善,个别政府部门仍存在“机会主义”和违反“软法”契约的倾向。

2. 利益格局层面:府际合作关系“疏离”

府际关系是以竞争和合作为主要内容的权力配置和利益分配关系。川渝地方政府的竞合行为根植于“条块结合”的行政结构,处于正式权威关系的科层制以及自愿、个体化的市场组织之间的一种综合体,呈现出由横向与纵向府际关系交叉形成的复杂形态,仍存在以下缺漏:一是成渝地区府际合作的信息共享渠道呈现分散化与碎片化,信息不对称制约着府际合作的深入推进;二是成渝地区府际合作中“搭便车”行为时有发生,而在负外部性较强的公共问题上易产生合作动力不足与合作关系逐渐“疏离”的集体行动困境;三是川渝两地的府际合作受制于区域利益碎片化,各子群之间的资源和要素流动性较弱,加之各地方资源禀赋与产业基础较为接近,导致府际竞争多于合作,各地方的比较优势难以发挥,毗邻区陷入同质化发展困境。

3. 组织协同层面:协调发展效能“悬浮”

组织协同是区域协调发展的必要途径。就成渝地区而言,各类地方性组织日益增多,然而它们相互间缺乏应有的协作,阻碍区域经济的整体性发展,导致区域协调发展效能“悬浮”,其原因可归结为以下三个方面:第一,对成渝协调发展的考核评价制度以结果为导向,忽视了区域协调发展的合作基础、过程推进和参与主体等内在要素,难以倒逼主体针对性改进合作行为。第二,对成渝协调发展效能的监督方式单一、监督流于形式以及监督制度有待完善^[46],刚性约束效果较差。第三,一些组织间合作协议的缔结缺乏明确的法律依据,多以地方领导人口头承诺等形式来督促实施,由此导致此类协议的法律效力模糊,影响着区域协调发展效能的稳定性^[47]。

4. 资源配置层面:区域要素整合“薄弱”

资源配置是区域协调发展的基础环节。长期以来,成渝地方政府深度介入生产资源配置行

动,两地以市场分割的发展策略追求经济增长,虽然一度在短期内达到了经济高速增长的目标,但不可避免地导致资源在部门、行业以及区域间产生程度不同的错配,最终面临着市场要素和公共服务要素双重薄弱的困境。从市场层面来看,成渝地区大市场要素盘活效能不足,双核的辐射作用较弱,衍生出产业链价值链缺环、地方保护主义滋长和市场分割等问题^[48],表现出产业布局同质、产业设施重复与产业发展内卷,阻碍了市场经济发展和营商环境优化。从公共服务层面来看,成渝地区公共服务资源统筹效率不高,区域内医疗卫生、社会保障和基础教育等公共服务资源分布不均衡,仍需要进一步整合区域公共服务要素。

(二)成渝地区双城经济圈区域协调发展的纾解策略

1. 理念重塑:区域协调发展的综合思维

首先,确立全局性规划与分工式协作相结合的理念。府际关系理论倡导在区域发展中要多方协商、调和与分工,立足各地方实际情况以制度形式明确区域内各城市之间的定位分工,避免毗邻区同质化发展和重复性建设,以差异化发展提升区域整体合作能力。一方面,统筹考虑成渝地区各地市的局部利益,遵循整体性原则制定区域协调发展规划与框架,提高区域协调发展的综合性和联动性;另一方面,明确成渝区域协调发展的地方分工体系,通过优化产业布局、促进技术变革、拓宽融资渠道等方式实现区位优势最大化。

其次,确立区域合作与良性竞争理念。各种区域经济理论普遍以缩小区域间经济发展水平差距(收敛目标)作为区域政策的核心目标,为此需要:一方面,以伙伴关系为架构,以民主协商为手段,建立起基于价值共识、市场公平、利益共享的协作模式;另一方面,促进市场良性竞争与合作共赢机制,加快建设有利于人才、资金和技术等要素自由流动与配置的成渝大市场,逐步探索建立区域性营商环境一体化治理体制,共创区域经济贸易合作优势。

最后,确立政府指路与市场驱动相结合的理念。从区域规划、基础设施、环境保护与市场准入等方面畅通市场资源要素流动,因地制宜培育地方特色产业,从而形成多元化错位发展,并加强经济圈现有的合作组织权威性,以消除区域规划所带来的治理阻力。例如,在财税协调方面,加大对成渝市场中微小企业的财税优惠支持力度,推动成渝地区财政和税务部门建立协同执行平台,适时统一成渝区域内税务执行标准。

2. 外部支持:区域协调发展的制度优化

首先,完善成渝地区协调发展的考核评价制度。区域协调发展是一项长期性系统工程,涉及区域内经济、社会和生态等各个方面,因而为推进成渝地区协调发展需要建立一套系统完善的评价制度。一方面,通过兼顾过程与结果的考核评价制度激励各地方政府牢固树立协调发展、团结协作与互惠共赢等理念,深入贯彻落实各项协调发展制度与政策;另一方面,在考核评价指标上,从强调“经济增长”向注重“综合发展”转变,在推动区域经济协调发展的同时,更要提升公共服务、环境保护和科技创新等方面的区域协同能力。

其次,优化成渝地区协调发展的监督制度。一方面,推进成渝区域内各地监督部门的常态化协作,根据相关标准联合开展监督工作,实现区域协调发展监督的协同化和常态化;另一方面,公众作为成渝协调发展成效最直接的感受者、参与者与享受者,理应充分发挥公众监督作用^[49],避免成渝协调发展成效悬浮。

最后,确立成渝地区协调发展的资源配置制度。推动区域协调发展资源配置应避免“一刀切”,更应注重重庆与成都两个区域增长极的外围城市资源要素分配,充分发挥两个核心的市场资源和公共服务资源的“辐射效应”和“外溢效应”,切实保障成渝地区中小城市,尤其是边缘城镇

的资源配置水平。否则,成渝区域的两大核心城市会进一步加强对毗邻地区的“虹吸效应”,这不仅不利于提高成渝地区资源要素的盘活率和配置率,还会进一步加深成渝地区的资源错配和缺位现象^[50]。

3. 内部保障:区域协调发展的机制完善

首先,在利益共享机制方面,府际合作具有浓厚的理性经济人色彩,故需针对多元主体的差异化利益诉求完善利益机制。第一,直面区域间不断增长的共同利益,促使相关主体正确认识区域协调发展的现实意义与价值。第二,应将地方政府职能部门及工作人员的奖励办法与促进区域协调发展的贡献度相结合,避免地方部门陷入集体行动的困境。同时,借用“负面清单”管理模式,重点拆除行政壁垒和藩篱,避免更多的“政府市场经济行为”,让两地摆脱单纯以经济增长为衡量标尺的竞逐模式。

其次,在信息沟通机制方面,一方面,可以专门成立成渝信息资源管理委员会,统筹负责区域协调发展中的信息搜集、收纳、沟通与调配,并对信息沟通共享过程进行监督和评估^[51],以此提高成渝地方政府间信息沟通共享的快捷性与安全性;另一方面,建立成渝一体化数字政务平台,破解各地的“信息孤岛”困境,充分整合区域市场资源与公共服务资源。

最后,在组织协调机制方面,将行政力量与社会力量相结合,建立起完善的公共服务与社会保障机制。新区域主义理论强调要打破政府隔阂,构建多元部门参与的互动网络,并在区域协调发展中引入私营部门和社会组织等第三方主体,厘清各类主体之间的利益需求与联系,促使各类主体实现多边互动,最终提升成渝各地地方的合作能效和综合竞争力。

六、结论与展望

党的十八大以来,习近平总书记提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,强调协调发展是制胜要诀,将区域协调发展作为新时代国家重大战略部署之一,推动区域协调发展逐步向高质量发展阶段迈进。其中,成渝地区双城经济圈建设既是践行区域协调发展战略的有效之举,也是实现中国式现代化的重要实践。在成渝地区区域协调发展的实践历程中,成渝地方政府创新性提出了多项制度措施,具体表现出合作领域广泛性、协调机制广阔性、多方利益共享性和政策执行系统性四个方面,与此同时,成渝地区也逐渐形成了政策支持与市场探索相融合的混合共力型区域协调发展模式,突出体现在组织空间、政策工具与治理机制三个层面。

如今,成渝地区双城经济圈在中国式现代化的宏大场景中谋划推进,具有广阔的发展前景,但尚存在诸多需要克服的现实难题。在规划层面,要进一步突破行政梗阻,纵深推进经济区与行政区适度分离,以良性的跨域竞合机制充分发掘各地的比较优势,充分发挥“双城”特色,共建现代化国际大都市;在执行层面,要形成区域联动效应,加快推进市区县贯通与部门联动,健全川渝跨省市项目联合调度制度,实现重庆、成都双核引领带动成渝中部地区高质量发展,构建出区域内协同配合的工作格局;在效能层面,要建立综合保障机制,兼顾利益整合、议题协商、协同执行与效果评价的整体架构,以多主体参与为依托,共同谋求先进制造业集群培育、优质科创资源共用共享、区域耕地保护协同和医疗资源有效整合等多方面协作以综合推进成渝地区双城经济圈区域协调发展。

参考文献:

[1] 习近平主持召开中央财经委员会第六次会议强调 抓好黄河流域生态保护和高质量发展 大力推动成渝地区双城经济圈建设

- [N]. 人民日报, 2020-01-04(1).
- [2] 中共中央国务院印发 成渝地区双城经济圈建设规划纲要[N]. 人民日报, 2021-10-21(1).
- [3] 孙希华, 张淑敏. 山东省区域经济差异分析与协调发展研究[J]. 经济地理, 2003(5): 611-614.
- [4] 侯赞慧, 刘志彪, 岳中刚. 长三角区域经济一体化进程的社会网络分析[J]. 中国软科学, 2009(12): 90-101.
- [5] 连玉明. 试论京津冀协同发展的顶层设计[J]. 中国特色社会主义研究, 2014(4): 107-112.
- [6] 毛艳华. 粤港澳大湾区协调发展的体制机制创新研究[J]. 南方经济, 2018(12): 129-139.
- [7] 乔花云, 司林波, 彭建交, 等. 京津冀生态环境协同治理模式研究——基于共生理论的视角[J]. 生态经济, 2017(6): 151-156.
- [8] 杨仁发, 沈忱. 科技创新、政府干预与长江经济带区域协调发展[J]. 统计与信息论坛, 2022(3): 24-33.
- [9] 吴江, 毕正操, 祝云. 成渝经济区产业结构与就业结构的实证分析[J]. 社会科学研究, 2007(4): 36-40.
- [10] 姚作林, 涂建军, 牛慧敏, 等. 成渝经济区城市群空间结构要素特征分析[J]. 经济地理, 2017(1): 82-89.
- [11] 赵映慧, 李佳瑶, 郭晶鹏. 基于百度指数的成渝城市群网络联系格局研究[J]. 地域研究与开发, 2017(4): 55-59.
- [12] 蔡文伯, 赵志强, 禹雪. 成渝地区双城经济圈高等教育—科技创新—经济发展动态耦合协同研究[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022(1): 130-143.
- [13] 潘林伟, 林子雄. 交通基础设施对区域发展的空间溢出效应研究——基于成渝双城经济圈的时空数据分析[J]. 资源开发与市场, 2022(1): 53-60.
- [14] 赵伟, 邹欣怡, 蒲海霞. 成渝地区双城经济圈生态安全格局构建[J]. 中国环境科学, 2021(5): 2423-2433.
- [15] 郭家堂, 刘亮. 区域协调发展、产业结构优化与全要素生产率——以长三角为例[J]. 统计与决策, 2022(24): 97-102.
- [16] 锁利铭, 杨峰, 刘俊. 跨界政策网络与区域治理: 我国地方政府合作实践分析[J]. 中国行政管理, 2013(1): 39-43.
- [17] 刘祖云. 政府间关系: 合作博弈与府际治理[J]. 学海, 2007(1): 79-87.
- [18] 姬兆亮, 戴永翔, 胡伟. 政府协同治理: 中国区域协调发展协同治理的实现路径[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2013(2): 122-126.
- [19] 党秀云, 郭钰. 跨区域生态环境合作治理: 现实困境与创新路径[J]. 人文杂志, 2020(3): 105-111.
- [20] 秦鹏, 刘焕. 成渝地区双城经济圈协同发展的理论逻辑与路径探索——基于功能主义理论的视角[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(2): 44-54.
- [21] 单学鹏, 罗哲. 成渝地区双城经济圈协同治理的结构特征与演进逻辑——基于制度性集体行动的社会网络分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(2): 55-66.
- [22] 刘昊, 祝志勇. 成渝地区双城经济圈劳动力市场一体化及其影响因素研究[J]. 软科学, 2020(10): 90-96.
- [23] 蒋华林. 推动成渝地区双城经济圈高等教育一体化发展的思考[J]. 重庆高教研究, 2020(4): 58-70.
- [24] 罗生全, 随国栋. 经济圈建设背景下高质量教育的发展逻辑与推进路径[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022(6): 153-164.
- [25] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议强调 加强领导科学统筹抓落实 把改革重点放到解决实际问题上来[N]. 人民日报, 2018-09-21(1).
- [26] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [27] 杨勇. 都市圈经济一体化理论与实践[M]. 北京: 经济科学出版社, 2013: 38-39.
- [28] 边晓慧, 张成福. 府际关系与国家治理: 功能、模型与改革思路[J]. 中国行政管理, 2016(5): 14-18.
- [29] 张紧跟. 府际治理: 当代中国府际关系研究的新趋向[J]. 学术研究, 2013(2): 38-45.
- [30] 张立荣, 陈勇. 整体性治理视角下区域地方政府合作困境分析与出路探索[J]. 宁夏社会科学, 2021(1): 137-145.
- [31] WALKER R M. Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government[J]. Public administration, 2006(2): 311-335.
- [32] SAVITCH H V, RONALD K V. Paths to new regionalism[J]. State and government review, 2000(3): 158-168.
- [33] 张成福, 李昊城, 边晓慧. 跨域治理: 模式、机制与困境[J]. 中国行政管理, 2012(3): 102-109.
- [34] 国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知[N]. 人民日报, 2000-12-28(2).
- [35] 周宝砚. 区域协调发展与地方政府制度创新[J]. 行政论坛, 2007(2): 21-23.
- [36] 刘诗琪. 我国区域协调发展模式及其纠纷解决机制论析[J]. 求实, 2018(5): 63-76.
- [37] 曾鹏. 论从行政区行政到区域合作行政及其法治保障[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2012(5): 16-23.
- [38] 蔡之兵, 张可云. 经济区与行政区适度分离改革: 实践逻辑、典型模式与取向选择[J]. 改革, 2021(11): 30-41.
- [39] 王璇, 邹艳丽. “飞地经济”空间生产的治理逻辑探析——以深汕特别合作区为例[J]. 中国行政管理, 2021(2): 76-83.

- [40] 曾军荣. 政策工具选择与我国公共管理社会化[J]. 理论与改革, 2008(2):87-89.
- [41] 何精华. 府际合作治理:生成逻辑、理论涵义与政策工具[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2011(6):41-48.
- [42] 赵美欣. 整体性治理理论下跨区域生态治理研究[J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2022(2):39-44.
- [43] 吴春来. 政策过程视域下基层党政体制适应性治理的微观机制——以 S 省 W 镇治理实践为例[J]. 中国行政管理, 2021(8):130-137.
- [44] 陈朴, 林垚, 刘凯. 全国统一大市场建设、资源配置效率与中国经济增长[J]. 经济研究, 2021(6):40-57.
- [45] 何渊. 我国区域协调发展的法制困境与解决路径[J]. 南京社会科学, 2009(11):84-90.
- [46] 杨玉梅, 杨俊生. 促进区域经济协调发展的区域行政运行机制探析[J]. 改革与战略, 2011(10):106-108.
- [47] 季晨激. 论区域行政协议的法律效力及强化对策[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2022(2):114-124.
- [48] 唐为. 要素市场一体化与城市群经济的发展——基于微观企业数据的分析[J]. 经济学(季刊), 2021(1):1-22.
- [49] 毕鸿昌. 非正式监督:公众监督基层痕迹主义的策略选择——以 C 区三城同创工作为例[J]. 内蒙古社会科学, 2023(1):31-38.
- [50] 刘瑞翔. 区域经济一体化对资源配置效率的影响研究——来自长三角 26 个城市的证据[J]. 南京社会科学, 2019(10):27-34.
- [51] 陈兰杰, 刘彦麟. 京津冀区域政府信息资源共享推进机制研究[J]. 情报科学, 2015(6):109-114.

Theoretical Logic, Practice Innovation and Optimization Path of Regional Coordinated Development of Chengdu-Chongqing Economic Circle

YANG Yi¹, XU Chenyang^{1,2}

(1. College of National Governance, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. Center for Public Affairs and Grassroots Governance, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: The construction of the Chengdu-Chongqing Economic Circle is an important practical approach to thoroughly implement the regional coordinated development strategy of the CPC and to solidly promote Chinese modernization. The Chengdu-Chongqing region has gone through a practical process of regional coordinated development, from the construction of economic zone to the development of urban agglomeration, and then to the construction of the Chengdu-Chongqing Economic Circle. Based on the realistic consideration of the demand for cross-domain governance, strategies such as adjusting intergovernmental relations, strengthening cooperation among local governments, and establishing horizontal administrative coordination mechanisms can break through administrative restrictions, facilitate optimal allocation of regional resources, achieve shared risks and benefits, and promote balanced development of economy, society, ecological environment, and other aspects. In the past decade of the new era, the Chengdu-Chongqing Economic Circle has innovated its institutional system in the areas of cooperation, coordination mechanisms, benefit sharing, and policy implementation, and practiced a model of regional coordinated development characterized by mixed and collaborative efforts. However, in the future, the construction of the Chengdu-Chongqing Economic Circle will still face many obstacles in regional planning, interest patterns, organizational coordination, and resource allocation. It is necessary to optimize the path from three dimensions: concept reshaping, external support, and internal guarantee. It is of great significance in promoting the construction of the Chengdu-Chongqing Economic Circle towards a high-quality development. Further exploration of institutional measures and collaborative strategies from the planning, implementation, and efficiency will provide practical experience and path reference for forming a new regional development pattern with distinctive characteristics and complementary advantages.

Key words: Chengdu-Chongqing Economic Circle; regional coordinated development; cross-domain governance; intergovernmental relation; collaborative governance; cooperative mechanism

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>