重庆大学学报(社会科学版)　　2021 年第 27 卷第 2 期
JOURNAL OF CHONGQING UNIVERSITY(Social Science Edition) Vol. 27 No. 2 2021

Doi:10. 11835/j. issn. 1008-5831. jg. 2020. 10. 005

欢迎按以下格式引用: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. Doi:10. 11835/j. issn. 1008-5831. jg. 2020. 10. 005.

Citation Format: QIN Peng, LIU Huan. The theoretical logic and path exploration of the coordinated development of Chengdu-Chongqing Economic Circle: Based on the perspective of the functional series theory [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(2):44-54. Doi:10. 11835/j. issn. 1008-5831. jg. 2020. 10. 005.

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

秦　鹏,刘　焕
(重庆大学 法学院,重庆　400044)

摘要:成渝地区双城经济圈建设是党和国家的重大区域发展战略,是推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重要举措。双城经济圈建设的关键在于推动成渝地区协同发展,优化区域经济布局,形成高质量增长极。基于充实区域协同发展理论支撑的初衷,文章通过文献梳理引入功能主义系列理论,并运用其中的经典学说阐释成渝经济圈协同发展的内在逻辑和路径策略。研究表明:成渝经济圈建设应当以经济协同和社会协同为目标,依托扩展原理启动原始动力,充分发挥功能性、诱发性和养成性外溢的持续动能,注重调动政府、关键人士、大型公司和协同发展机构的参与积极性,构建结构化系统化的区域协同发展组织架构。结合实际建议:成渝经济圈全方位高标准协同发展,需要经历拆除壁垒、畅通联系、形成联盟、区域认同、协同深化五个演进阶段,充分发掘协同发展动力,尽量维持区域利益均衡,统筹推动政策、经济、社会、法治四大领域协调联动。文章借助功能主义系列理论对成渝经济圈协同发展问题展开研究,对于丰富国内区域协同发展理论、指导成渝地区双城经济圈建设具有参考意义。

关键词:成渝经济圈;协同发展;经济协同;社会协同;一体化发展;功能主义

中图分类号:F127;F061. 5;F727　　**文献标志码**:A　　**文章编号**:1008-5831(2021)02-0044-11

修回日期:2020-10-26

基金项目:国家社会科学基金项目"环境健康风险权衡规制的法律构造研究"(20XFX018);中央高校基本科研业务费项目"环境治理的多元共治制度体系研究"(2017CDJSK08XK04)

作者简介:秦鹏,重庆大学法学院教授,博士研究生导师,Email:qp6909@126. com;刘焕,重庆大学法学院博士研究生,Email:313391799@qq. com。

当今世界有两种主流发展趋势,一种是经济全球化,另一种是区域一体化。但近年来两种发展趋势均受到不同程度挑战。特朗普上台以来提出“美国优先”政策,积极推动逆全球化;英国开启脱欧进程,欧洲一体化也面临危机。实质上,美英两国并非寻求孤立,而是意图打破现有的国际贸易体系和产业链布局,构建更加符合自身利益的区域性多边贸易体系和产业分工格局。因此,经济全球化将面临趋势性拐点,而以个别国家为核心的区域性协同发展将在未来世界扮演愈发重要的角色。面对世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局,党和国家统筹推进国内国际双循环,把加强区域经济布局、促进区域协调发展作为重大战略。2020 年 1 月,习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上研究成渝地区双城经济圈建设问题。同年 10 月,中共中央政治局审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,指出成渝经济圈要坚持一体化发展理念,完善区域合作机制,打造协同发展的高水平样板。本文从成渝经济圈的研究现状入手,通过引入功能主义系列理论,探析成渝经济圈协同发展的理论逻辑,提出协同发展的路径和策略,以期对成渝地区双城经济圈建设有所启示。

一、文献综述

当前,成渝经济圈已经成为我国区域发展的重要增长极,关于成渝经济圈的研究也由区域性发展研究上升为国家战略研究。通过文献检索发现,关于成渝经济圈的研究涉及范围较广,依据研究对象和研究方法不同可以进行适当分类。

其一,根据研究对象不同,可以分为宏观研究和微观研究。宏观研究是关于成渝经济圈发展历程、总体战略、空间结构等方面的研究,这部分研究综合性较强,一般不涉及特定领域。康钰、何丹从历史角度梳理成渝地区 2 000 多年的发展脉络[1];钟海燕、冷玉婷基于知识图谱对成渝经济圈的现有研究进行了综述[2];国家发改委课题组从区位分析角度探讨了成渝城市群的战略定位和规划方向[3];姚作林等运用成渝地区 147 个区县级行政单位的数据分三个层级刻画了成渝城市群的空间结构[4]。微观研究是关于成渝经济圈不同产业和不同领域的研究,这部分研究相对比较具体,一般是针对特定领域的特定问题提出解决办法。王崇举对成渝经济圈的产业协同问题进行了系统分析[5];蒋华林对成渝经济圈的高等教育一体化展开研究[6];刘世庆以川渝毗邻地区为考察对象指出存在的发展差距及其合作策略[7];王佳宁等以行政审批制度改革为视角评估了成渝城市群政府转型的效能[8]。

其二,根据研究方法不同,又可以分为实证研究、比较研究和理论研究。实证研究主要基于占有的数据通过建模展开分析,或者针对现实问题进行剖析提出对策。杨占峰、段小梅运用扩展 MRW 模型,对成渝地区经济增长、人力资本、产业结构之间的关系进行模拟[9];张学良等利用第五次和第六次人口普查数据,描述了成渝城市群收缩的空间格局与形成机制[10];李启宇、张文秀根据成渝地区的农地经营权流转情况,借助 Logistic 模型对农户流转意愿的影响因素进行分析[11]。比较研究主要通过对比国内外发达经济圈的成功经验给出发展建议。李凯等通过将成渝城市群与武汉城市群、长三角城市群比较,得出城市群空间集聚和扩散的特征[12];张建升、冉建宇对成渝地区与长三角、珠三角、环渤海湾地区的区域差距进行测度[13];曹清尧借鉴东京城市群和伦敦城市群经验,提出成渝城市群的发展战略[14]。理论研究主要通过引入国内外区域发展理论,分析成渝经济圈发展中的现象和问题。杨晓波、孙继琼基于共生理论阐述成渝双城的空间共生关系并提出一体化发展战略[15];王钰兰、魏景赋基于空间交互理论对成渝经济圈的空间范围进行定量分析[16]。

区域协同发展是城市群发展的客观规律和世界潮流,也是近年来国内区域经济学和区域治理研究

的热点,呈现出许多有价值的成果。魏丽华比较了京津冀与长三角城市群协同发展的内在因素[17];孙久文、原倩划分出京津冀协同发展的三大时空演化阶段,提出打造扁平化的城市体系和多元化的动力机制[18];李国平、罗心然借助地理集中度、重心分析等方法,探究了京津冀地区人口与经济协调发展的关系[19];杨开忠提出地方品质驱动型的区域协同发展新逻辑[20];曹小曙指出粤港澳大湾区应当以追求均质化来推动区域一体化[21]。

当前,虽然针对成渝经济圈的研究有一定基础,但与成渝经济圈作为国家第四增长极的战略定位还不匹配,可以从三个方面努力改进:一是在研究方法上应避免重实证、轻理论。现有研究主要集中在实证方面,一般按照现状分析、找出问题、提出建议的规律来谋篇布局。实证研究虽然可以描述成渝经济圈协同发展现状如何、存在什么问题,但却不能解释成渝经济圈为什么会产生协同发展、协同发展的动力来源于哪里。二是在理论选择上应避免重经济学理论、轻一体化理论。现有研究往往将区域协同发展问题等同于经济学问题,习惯于“不假思索”地套用经济学模型,而对专注于区域发展问题的一体化理论却鲜有涉猎。三是在学术视野上应避免重两端、轻中间。关于成渝经济圈协同发展的现有研究要么是对总体战略的宏观思考,要么是对特定领域的微观认识,但却缺乏从中观角度对成渝经济圈协同发展提出具有适应性和可行性的实操框架和可行路径。基于此,本文将一体化理论中的功能主义系列理论引入区域协同发展研究中,希望为成渝地区双城经济圈协同发展研究提供一种新的思路。

二、区域协同发展的理论新路:功能主义系列理论

(一)功能主义系列理论

第二次世界大战后,欧洲开始以一体化为目标推进区域协同发展,迄今为止欧洲已经成为国际上开始最早、历时最长、程度最高的区域合作发展典范。为了给欧洲协同发展提供理论支撑,功能主义、联邦主义、政府间主义、新制度主义等理论流派纷纷出现,其中功能主义、新功能主义、后功能主义等系列理论是影响最大、解释力最强、最具生命力的理论,为欧洲一体化进程作出了重要贡献,也为我国区域协同发展打开了一扇视窗。

1. 功能主义

功能主义是在继承和延续英国自由主义思想的基础上,为谋求世界和平而作出的理论探索。戴维·米特兰尼是功能主义的创始人,被尊称为“功能主义之父”[22]。他在出版的《有效的和平体制》(1943 年)一书中阐述了世界共同体思想,认为可以根据社会的功能性需要构建跨区域的合作机构,从而实现“永久和平”[23]。

功能主义有两个基本主张:一是对“低级政治”和“高级政治”的划分。功能主义认为可以对国家事务进行分类,工业、农业、教育、卫生等具有技术性和非争议性的经济或社会事务可以称为“低级政治”;外交、国防、安全等具有政治性和争议性的政治或军事事务可以称为“高级政治”。其中,“低级政治”被视为功能性合作要素,其目标是在不影响自身利益的前提下找到最优实现路径,可以根据具体功能和需要,通过跨区域合作组建专业技能团队解决问题。二是扩展(Ramification)原理。扩展是功能主义的核心概念,它指一个领域内的成功合作将刺激其他领域内的合作需求。具体来说,就是一个领域内认识到合作的必要而开始进行合作,将会推动合作态度的转变,激发其他领域的合作意愿,从而使合作在更大范围和更深层次上展开。米特兰尼强调扩展是自动生成的,即一个领域内的合作会自动扩展到其他领域,也就是说扩展是一体化的动力而非结果[24]。欧洲一体化历程是扩展原理的最好例证,

正如罗伯特·舒曼在《舒曼宣言》(1950 年)中所说:“欧洲建立不会立刻实现或按照单一计划完成,它将通过首先创立一种事实上的团结的具体成就来建设”[25]。

2. 新功能主义

20 世纪 80 年代,新功能主义在批判性继承功能主义思想的基础上开始兴起。新功能主义的主要理论家有:厄恩斯特·哈斯、列昂·林德伯格、约瑟夫·奈、卡尔·多伊奇等。新功能主义对功能主义的修正主要体现在三个方面:第一,认为大众对国家的效忠是可以发生转移的,这是超国家机构产生的前提。第二,认为政党与大型公司在一体化进程中的作用不亚于技术专家。第三,认为一体化不是不受限制或者全球推行的,而是应当聚焦于区域一体化范畴。

新功能主义包含三个核心观点:一是外溢(Spillover)。哈斯在《欧洲的统一》(1958 年)中指出,外溢是一个地区组织的任务将随着该组织从已经完成和正在执行的各种任务中获得的经验而不断扩展的过程[26]。新功能主义强调将一体化看作一种过程[27],随着一体化机构的建立,外溢效应将得到发挥,并逐渐外溢到尽可能多的领域,从而使一体化成为无意为之的必然结果。二是超国家机构。新功能主义认为一部分国家主权可以拿出来与其他国家“共享”,这些“共享”出来的主权可以放置在一个“凌驾”于主权国家之上的超国家机构进行“托管”,必要时主权国家可以“回收”主权。林德伯格指出一体化需要建立一个解决冲突的合法系统,为整个团体制定权威性决策[26]。三是过程机制和一体化潜力。奈在《分散的和平》(1971 年)等著作中指出,一体化进程包含任务联系、交往增多、联盟形成、精英社会化、地区性集团形成、区域认同和外部参与等七个过程机制,并用一体化潜力描述了一体化发生所需具备的必要条件。

3. 后功能主义

后功能主义由莉丝柏特·霍克和加里·马科斯两位学者于 2009 年提出。后功能主义对新功能主义作出三个方面的改进:第一,认为一体化问题在国内已经被“政治化”。新功能主义者曾经以为超国家机构的出现可以不断满足大众的功能性需求,从而换取大众对一体化的支持。但是,近年来的欧洲全民公决显示,一旦一体化问题被“政治化”,大众的意见可能是消极的,并且成为一体化推进的制约因素。第二,认为大众在一体化进程中扮演着不可忽视的角色。新功能主义者是精英决定论,认为一体化的钥匙掌握在政府和大型集团的精英手中,大众只是盲目的跟随者。然而,后功能主义认为大众的选票决定执政党的产生,大众的意见也将影响执政党的决策。第三,提出“认同”是一体化的重要变量[28]。后功能主义认为若想持续推进一体化进程,必须在一体化的同时增进大众对一体化的“认同”,否则一体化进程将面临越来越大的阻力。后功能主义的核心观点主要有三个方面:一是认为一体化议题在国内日趋“政治化”;二是认为大众意见是影响一体化进程的重要因素,且大众意见由利益和“认同”决定;三是认为如果大众意见相对温和,那么利益集团将发挥重大影响。

(二)功能主义系列理论与区域协同发展

功能主义系列理论深刻影响了欧洲的一体化进程,有一体化的官方理论之称。但是,能否将其引入国内的区域协同发展研究,还需要回答三个问题,即:为什么引入?能不能引入?如何引入?

首先,理论上有需求。当前区域发展研究中广泛使用的“协同发展”一词更多地是作为一个概念或理念,并不具备系统性的理论基础。大部分学者借助博弈理论、增长极理论、产业联动理论等经济学理论或模型展开研究,但是区域协同发展问题不是单纯的经济学问题,而是涉及政治、经济、社会、文化等多个方面的复合性问题,仅使用经济学理论很难对区域协同发展的全貌进行准确描述。还有一些研

究将协同理论作为协同发展的基础理论,但是协同理论要求研究对象(如电子、原子、光子乃至人类等)必须具备复杂性、开放性、非线性、非平衡态、随机涨落等条件[29],而协同发展的研究对象并不总能满足这些条件。因此,国内区域协同发展理论的稀缺性决定了引入功能主义系列理论的必要性。

其次,功能上能适契。区域协同发展作为我国的特有概念,对标国际上的区域发展理论较为契合的就是一体化理论。区域协同与一体化的本质都是区域发展问题,两者的目标都是打破阻隔、共同发展,两者的手段都是协调不同主体的关系,前者强调过程,后者强调结果。因此,很多学者将一体化作为区域协同发展的最高阶段或最终形态。与此同时,随着一体化理论的发展,对一体化的界定也不局限于国与国之间。如,美国经济学家弗里茨指出一体化研究不应只限于各国之间,一国内部各地区之间的一体化同样值得关注[30]。功能主义系列理论是一体化的主流理论,自创立以来既经受了激烈的理论论战,又经历了丰富的实践检验,对国内区域协同发展研究具有重要的借鉴意义。近年来,一些学者已经进行相关探索。如,丁启玉将新功能主义应用于发展中国家区域合作研究[31];李红、张平宇认为新功能主义对辽中城市群一体化有指导作用等[32]。

最后,运用上需扬弃。功能主义系列理论作为研究欧洲协同发展的一体化理论,其研究对象是国与国之间,而成渝地区双城经济圈建设是一国内部的跨区域协同发展问题。因此,将功能主义系列理论运用于国内区域协同发展研究并不能“拿来即用”,需要在吸收中扬弃。一是要在运用中摒弃有关“国家性”的内容,比如功能主义对国家事务的划分中有关“高级政治”的内容显然不适用于国内区域发展研究。二是要在运用中摒弃“政党政治”的内容,比如新功能主义强调政党在一体化发展中的作用,后功能主义也认为大众可以通过选举或全民公决影响一体化进程,这些内容显然不适合我国国情。三是要在运用中选择性吸收有价值的观点,比如“超国家机构”在我国并不存在,但类似性质的跨区域协调机构却普遍存在,这就需要在借鉴时有所选择和变通。

三、成渝地区双城经济圈协同发展的理论逻辑:目标、动力与结构

(一)成渝经济圈协同发展的目标

目标决定方向。多伊奇认为一体化的目标是在地区或全球层面上建立一体化功能性的体系[33]。一体化肩负着四个方面的任务:维持和平、获得更大收益、促进社会进步、实现新的自我印象,其主要形式是政治一体化和经济一体化[34]。成渝两地属于同一个主权国家,成渝经济圈协同发展问题,既不会涉及维持和平的目标任务,也不会寻求政治一体化。除此之外,多伊奇提出的获得更大收益、促进社会进步、实现新的自我印象三大目标对成渝经济圈协同发展的目标设定具有较强的参考价值。

习近平总书记指出成渝地区双城经济圈建设的目标定位是:具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心,改革开放新高地、高品质生活宜居地,在西部形成高质量发展的重要增长极。从习近平总书记对成渝经济圈的目标定位中也可以看出,成渝经济圈协同发展不涉及政治问题。其中,重要经济中心意味着获得更大收益,科技创新中心意味着促进社会进步,改革开放新高地和高品质生活宜居地意味着新的自我印象。因为经济发展与扩大开放紧密相联,所以重要经济中心和改革开放新高地两项目标可以概括为经济协同;而科技创新与居民生活同属于社会治理范畴,所以科技创新中心和高品质生活宜居地两项目标又可以概括为社会协同。因此,成渝经济圈协同发展的主要目标是通过在成渝地区层面搭建功能性的机制体系,实现成渝经济圈的更大经济利益、更优社会进步、更新地区形象,其主要形式是经济协同和社会协同。

(二)成渝经济圈协同发展的动力

动力问题是协同发展的根本性问题,主要回答为什么会产生协同,以及是什么力量在推动协同。功能主义系列理论中的扩展学说解释了动力的来源问题,外溢原理描述了动力的传导机制。

根据扩展学说,解决问题的功能性需要和“迫于形势”的结构性压力构成了推动协同发展的原始动力。对于成渝经济圈来说,基础设施需要进一步互联互通,产业同质化竞争需要有效规避,科技创新需要联袂攻关,区域环境治理需要联防联治,等等,合力破解这些问题的强烈诉求构成了两地协同发展的功能性需要。同时,成渝经济圈发展已经上升为国家战略,京津冀、长三角、粤港澳三大城市群协同发展深入推进,周边的武汉、关中、长株潭、中原、滇中等城市群也在加速建设,对成渝地区双城经济圈建设的国家要求和国内城市群迅猛发展的竞争压力形成了成渝经济圈“抱团”发展的结构性压力。由此形成的原始动力将推动成渝两地在基础设施建设、产业协作发展、科学技术创新、城市综合治理、深入开发开放、生态环境保护、社会公共服务等领域深度合作。

根据外溢原理,由于生成机理不同,可以从三个方面描述动力传导。一是功能性外溢,指最初的目标只有通过采取进一步的行动才能实现,从而创造了一种新的条件和对更多行动的需要[35],即一个领域内的协同只有在其他领域也同样实施协同策略时才会起作用。如,为了实现成渝经济圈生态环境协同保护,也需要在产业环保政策、环境执法力度、公益诉讼标准等领域同步协同。二是诱发性外溢,指一旦一体化进程开始,参与者无论自愿与否都将被迫采取相对于非参与第三方的共同政策,即协同发展的参与者必须调整自身的政策取向以适应共同政策。如,成渝两地企业如果形成长江上游地区内河航运联盟,那么联盟内的任何企业在面对联盟外企业的挑战时,无论愿意与否都必须采取与其他联盟成员一致的行动。三是养成性外溢,指高级权威机构为提高处于新制度背景下的各方共同利益而采取的行动[36],即协同发展机构建立后会通过制定制度来维系和加强自身的权力和作用。如,各层级各领域相继成立的成渝经济圈协调领导小组将出于对自身权力和利益的考虑,推动形成更有利于协同发展的制度机制,从而成为协同发展的策动者和带动者。

此外,功能主义系列理论还认为个人精英、大型公司、政府和超国家机构是协同发展动力的主要来源。在协同发展初期,政府的推动作用具有决定意义,而政府中的关键人士则是主引擎,因此政府及其关键人士是成渝地区协同发展初期的核心动力。在协同发展中期,各级各类协调领导小组是区域协同发展的方案制定者、实质推动者、统筹部署者,具有推动协同发展的强烈欲望,但是从长期来看可能因授权不够充分而作用有限。在协同发展远期,基于对更广阔的市场空间、更便利的投资准入和更丰厚的经济收益的渴求,大型公司及其关键人士将成为最重要和最持久的动力。由此可见,从协同发展的初期和长远来看,政府和企业的关键人士至关重要,正如哈斯所说,“一体化得以推进与有关精英在政府部门和民间部门所作的努力密切相关”[37]。但问题的关键是,如何在成渝经济圈协同发展初期,在政府及其关键人士的推动下,成功唤起大型企业及其关键人士的协同发展动力。

(三)成渝经济圈协同发展的结构

结构问题用于说明从动力输出到目标达至所需要的架构,协同发展的结构主要是指区域协同发展组织的内部架构。功能主义预设的结构更类似于“政府间合作”模式,是基于功能性需求以协调组织为形式,通过制定一系列制度和机制形成的一种组织架构;而新功能主义更加强调对权威和效忠的转移,涉及建立一个新的集体决策中心。成渝经济圈协同发展属于主权国家内部的区域发展问题,在其协同发展结构的建构中既要发挥功能主义“政府间合作”的自主性和相对独立性,又要运用好新功能

主义“超国家机构”的推动作用。

根据我国行政体制特点和国内发达经济圈的协同发展架构,成渝经济圈协同发展的结构可以划分为三个层级。首先是顶层架构,主要包含国家层面上由国务院各部门和四川省、重庆市组成的成渝地区双城经济圈建设领导小组,以及省级层面上由四川省和重庆市组成的四川重庆党政联席会议制度。结合我国实际,这种顶层架构应该更倾向于功能主义的政府间或部际间合作,主要起指导、沟通、协调和规划的作用。其次是中层架构,主要由四川省和重庆市各部门、各行业、各领域建立的协调领导小组组成。中层架构一种可能的模式是建立一种介于功能主义与新功能主义之间的结构。在政府部门间可能相对偏重于功能主义,更多地采用部际间合作,在政策层面采取协同策略;在行业间可能相对偏重新功能主义,成立跨区域的行业或领域决策机构,对行业领域内的协同发展问题实施统一领导;在成渝两地毗邻地区,可以推动当地政府或行业成立“悬浮”于行政区划之上的综合议事机构,探索适当打破行政区划限制,统筹推进局部区域同城化。最后是底层架构,由各类企事业单位成立的协作组织或合资公司组成。底层架构拥有数量庞大的参与者,是整个地区协同发展的基石,应更倾向于新功能主义,采取成立新决策机构、公司合并或相互参股等方式达到共享市场、共同决策、共担风险的目的。

构建区域协同发展的结构并不困难,难点在于实现结构与动力的科学匹配。区域协同发展的结构一般是金字塔型,越向上越倾向于功能主义,协同发展组织机构越少、被授予的权力越少;越向下越倾向于新功能主义,协同发展组织机构越多、被授予的权力越多。而区域协同发展在初期往往是自上而下的推动过程,其动力结构一般是倒金字塔型,即越向上推动力越强,越向下推动力越弱。这种授权少而动力强、授权多却动力弱的情况,就是协同发展中结构与动力的悖论。当前,成渝经济圈协同发展中也出现了中央高度重视,四川和重庆省级层面走在前列,各部门各地区积极响应,而最底层实操层面的社会、企业和个人行动并不那么迅速的情况。因此,在成渝经济圈协同发展的结构设计中,要通过构建动力传导和反馈机制打破这种悖论,使上层协同发展的引导动力能够充分传达到下层并唤起下层的基础动力,同时通过下层协同发展的广泛深入开展,将成效向上反馈并巩固加强上层的协同发展意志。而打造这种协同发展结构的关键在于授权和获利,越是上层的协同发展组织机构越要充分授权,使其最大限度发挥推动作用;越是下层的社会、企业和群众越要使其获利,让协同发展的每一步真正惠及他们的利益。唯有如此,成渝地区的协同发展之路才能越走越宽阔、越走越坚实。

四、成渝地区双城经济圈协同发展的路径探索:路径推演与实施策略

(一)成渝经济圈协同发展的路径推演

路径问题主要研究成渝经济圈协同发展将经历哪些过程,在相应的过程中应当采取什么样的策略和行动。功能主义通常将一体化进程划分为三个阶段,而新功能主义则将一体化进程描述为七个过程,以此为基础可以将成渝经济圈的协同发展路径划分为五个步骤。

一是拆除壁垒。成渝地区协同发展首先应从清除壁垒开始,这类似于功能主义的取消关税阶段,但涉及范围更广,既包括清除统一市场的壁垒,也包括清除社会生活的壁垒,如地方保护政策、差异化技术标准、地域隐性惯例、不平等待遇、歧视性措施等。成渝经济圈内各地应当在自查和交叉检查的基础上,拟定各自区域内妨碍市场一体化和居民生活一体化的障碍清单,然后召开联席会议在协商一致的前提下制定清除方案,限时完成拆除壁垒任务,为协同发展奠定基础。

二是畅通联系。交往联系量是可量化的一体化程度衡量指标。成渝地区在协同发展初期应当构

建以畅通联系为导向的协同发展实施策略,全面提升区域内人员、物资、资本、技术、信息、思想等交往交流的畅通性、便利性和廉价性。探索提供不受行政区划和户籍身份限制的公共服务,实施部分公共服务跨区域财政平衡机制,方便群众在区域内宜居宜业宜学;提高区域内交通基础设施通达性,畅通“卡脖子”和“肠梗阻”路段,增加路网密度,增开高铁班列,降低通行成本;协调区域内水、电、气、邮、信息等基础设施建设和服务,取消跨省通讯漫游费,促使居民日常生活提质降费。

三是形成联盟。这是成渝经济圈协同发展的标志性阶段,联盟的建立将推动协同发展产生自发动力。成渝两地政府应当选择可行性较大的领域优先建立联盟,进而推动整个地区的协同发展进程。比如,借鉴欧洲经验建立能源领域共同体,解决四川能源就近销售和重庆能源价格较高的问题。探索毗邻区域协同发展新机制,推动永川—荣昌—泸州—内江共建川渝合作示范区、合川—潼南—遂宁—广安实施一体化发展、万州—达州—开州协同建设川渝统筹发展示范区等。提高产业经济融合度,推动共建共享合作园区,实施西部科学城“一城多园”模式建设,打造具有全国影响力的环成渝高校创新生态圈。成立成渝地区生态环境保护协调领导小组,加大区域内空气污染联防联控,开展重点流域联合执法行动,提升区域环境污染综合防治能力。

四是区域认同。区域认同是协同发展的重要变量。成渝两地本属一家,而且同是西南地区的经济中心,因此两地民意既有团结合作的一面,也有竞争博弈的一面。成渝经济圈在发展过程中需要高度重视培养区域内关键人士和群众对协同发展的认同感,形成协同发展的长久推动力。在政府层面,增强协调领导小组的统筹能力和沟通频次,推动成渝两地官员交流任职、交叉任职、互派挂职,全面提升政府人士的区域认同性和行动协同性。在专家层面,鼓励人员双向自由流动,资格资质互通互认,跨区域多点执业执教,实现区域内无差别工作生活,提高专家学者的区域认同感。在群众层面,促进区域内产业发展,拓宽就业渠道,增加居民收入,加强正面宣传,引导社会舆情,为成渝经济圈协同发展营造良好氛围。

五是协同深化。这是协同发展向不同领域、不同区域、不同层级的拓展。成渝经济圈协同深化的重点在于向下层拓展,使协同全面深入到各类市场主体和社会成员,使协同进程真正惠及企业发展和群众生活。注重用市场规律调动资源配置,用法治方式保障市场公平,用国际标准衡量政务服务,让企业敢于“法无禁止即可为”,让政府严守“法无授权不可为”,让群众实现“办事最多跑一趟”。打造成渝经济圈政务服务一体化,促进“渝快办”“蓉易办”联网互认。加大对民营企业的政策支持和金融扶持,鼓励其参与国有企业混改。助推区域内医疗机构融合发展,推动医师跨区多点执业,畅通医保异地结算。支持老年人区域内异地养老,实现居民服务一卡通通用通办。

(二)成渝经济圈协同发展的实施策略

一是充分发掘协同发展动力。动力问题是促使成渝地区协同发展的决定性因素。首先,要准确找到并顺利启动初始动力。在成渝地区协同发展初期,需要找到通过两地单独行动无法获得的共同利益,而且双方合作带来的利益要超过单独行动的利益,同时这种利益是看得见的低代价或者可转嫁,这样才能顺利启动初始动力。其次,要充分发挥跨区域协同发展机构的内生动力。跨区域协同发展机构具有推动区域协同发展的强大冲动和外溢效应,但作用发挥的前提是获得相对充分的政府授权。这对任何政府来说都是难以“割舍”的事情,即便在省市级层面获得相应授权并不容易,但在基础层面仍有可操作空间。比如,可以考虑统筹“渝新欧”和“蓉新欧”货运班列,成立统一运营的中欧班列合资公司,避免竞相压价、内部竞争。最后,要深入挖掘持续动力。哈斯曾经指出,如果仅仅是基于利益考虑,

那么协同动力可能并不长久。因此,成渝地区协同发展不能只是建立在现实利益之上,必须在意识形态和哲学信念层面得到广大群众的充分认同,以此维持协同发展稳定而持续的动力。

二是尽量维持区域利益均衡。协同发展将改变参与者在区域中的地位、权力和利益,再分配的发生将使某些区域比其他区域获益更多,由此可能产生虹吸效应和排斥效应。在协同发展初期,由于区域内的城市在中低端功能方面有重叠现象[38],而成渝双城基础条件较好,成渝双城的虹吸效应可能进一步加大,推动各类资源要素进一步向成渝双核集聚。在极端情况下,成渝双核中具有优势的一方在虹吸效应下可能将优势持续扩大,甚至出现由双核向单核发展的可能。与此同时,在协同发展尚未达到各城市之间势力均衡的情况下,城市之间的竞争关系可能大于合作关系,相互排斥作用甚至可能相对明显。因此,成渝经济圈协同发展进程中要把握好因利益分配而产生的裂度,在协同发展初期尽可能保持相对较快的经济增长速度,使协同发展给各城市带来的收益大于因虹吸效应和排斥效应产生的损失;要注意营造成渝双核的发展均势,以及成渝双核与周边城市、周边城市相互之间的相对均势,避免造成成渝经济圈中部塌陷或者中心城市沙文主义。

三是大力推动区域全面协同。成渝经济圈协同发展是一项系统性工程,需要在政策、经济、社会、法治四个领域同步实施。第一,政策协同。完善政策协同制定机制,尽早建立健全政策制定前会商、制定中沟通、制定后统一颁布执行的体制机制,严格政策执行,确保“一把尺子量到底”。实施标准互采互信,探索建立区域内标准联合组织。推动检验检测结果互通互认,加快区域内检验检测机构整合。第二,经济协同。发挥传统优势,打造现代制造业产业集群,聚焦“芯屏器核网”,打造电子信息产业集群。推动汽车产业向高端化、电动化、智能化方向转型,提升能源化工、装备制造、生物医药等产业的聚集度和竞争力。着力培养大数据、云计算、物联网、5G 通讯和集成电路等新业态新经济,建设若干具有全国影响力的产业体系。第三,社会协同。加强人力资源协作,开放劳动力要素市场,推动就业信息共享、劳动保障互通、政务服务互联,确保人力资源高效便捷流动。创新人才协同管理模式,搭建统一的高层次人才信息库,创建人才异地交流便捷通道。推动公共服务均等化同城化,探索城乡居民社会保障体系有机衔接,分步推动基本医疗保险政策和基本医疗服务目录统一,实施公共文化服务体系均衡发展。第四,法治协同。加强区域内立法、执法、司法、普法协调联动,尝试人大协同立法,探索区域内交叉执法,完善司法合作机制,统筹普法宣传教育,构建公正高效权威的区域法治环境。

五、结语

成渝地区联结“一带一路”和长江经济带,是西部陆海新通道的战略起点,是国家统筹区域协调发展的重要增长极,是国家维护安全稳定的战略后方。推动成渝经济圈协同发展、高标准启动成渝地区双城经济圈建设是党中央国务院赋予川渝两地的重大使命,是新时代推进西部大开发形成新格局的重大战略举措,也是成渝地区开创合作发展新局面的客观现实需要。成渝经济圈协同发展既需要对现实问题的思考,也需要科学理论的指导。通过引入功能主义系列理论,结合成渝地区实际展开剖析,从目标、动力和结构三个维度阐释成渝经济圈协同发展的理论逻辑,并据此预设演进路径、提出实施策略。如此分析的目的,不在于提出宏大的战略构想,亦不想对具体问题给出答案,而是希望能够从中观层面为成渝经济圈协同发展提供一种理论解读和架构支持,并借以回答成渝经济圈协同发展为什么会产生、动力来自哪里、需要何种结构、经历哪些过程、贮备什么策略等基本问题。功能主义系列理论博大精深,成渝经济圈发展也是瞬息万变,基于此的分析不能不说是管中窥豹,还需要进一步挖掘功能主义

系列理论的思想观点以期为“我”所用,也尤须建立适合我国国情的协同发展理论并用于指导我国的区域协同发展实践。

参考文献:

[1]康钰,何丹.分与合:历史视角下的成渝地区发展演变[J].现代城市研究,2015,30(7):45-51.

[2]钟海燕,冷玉婷.基于知识图谱的成渝地区双城经济圈研究综述[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,26(4):13-26.

[3]国家发改委国土地区所课题组.成渝城市群的战略定位与规划目标[J].中国发展观察,2016(13):53-56.

[4]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,2017,37(1):82-89.

[5]王崇举.对成渝经济区产业协同的思考[J].重庆工商大学学报(西部论坛),2008,18(2):1-5.

[6]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/OL].(2020-04-15)[2020-10-22].http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1028.G4.20200414.1832.008.html.

[7]刘世庆.成渝经济区建设研究:川渝毗邻地区的发展差距与合作策略[J].经济体制改革,2008(1):137-141.

[8]王佳宁,罗重谱,何培育.成渝城市群政府转型效能评估[J].改革,2016(4):6-26.

[9]杨占锋,段小梅.成渝城市群经济增长的结构分析:基于扩展 MRW 模型的实证研究[J].西部论坛,2018,28(5): 81-90.

[10]张学良,张明斗,肖航.成渝城市群城市收缩的空间格局与形成机制研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2018,24(6): 1-14.

[11]李启宇,张文秀.城乡统筹背景下农户农地经营权流转意愿及其影响因素分析:基于成渝地区 428 户农户的调查数据[J].农业技术经济,2010(5):47-54.

[12]李凯,刘涛,曹广忠.城市群空间集聚和扩散的特征与机制:以长三角城市群、武汉城市群和成渝城市群为例[J].城市规划,2016,40(2):18-26,60.

[13]张建升,冉建宇.成渝经济区与三大经济区区域差距比较[J].经济体制改革,2011(4):56-59.

[14]曹清尧.成渝城市群一体化发展的战略思考[J].经济,2018(14):74-81.

[15]杨晓波,孙继琼.成渝经济区次级中心双城一体化构建:基于共生理论的视角[J].财经科学,2014(4):91-99.

[16]王钰兰,魏景赋.基于空间交互理论的成渝经济区范围界定的研究[J].特区经济,2008(12):194-195.

[17]魏丽华.城市群协同发展的内在因素比较:京津冀与长三角[J].改革,2017(7):86-96.

[18]孙久文,原倩.京津冀协同发展战略的比较和演进重点[J].经济社会体制比较,2014(5):1-11.

[19]李国平,罗心然.京津冀地区人口与经济协调发展关系研究[J].地理科学进展,2017,36(1):25-33.

[20]杨开忠.京津冀协同发展的新逻辑:地方品质驱动型发展[J].经济与管理,2019,33(1):1-3.

[21]曹小曙.粤港澳大湾区区域经济一体化的理论与实践进展[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2019,27(5): 120-130.

[22]郭海峰,崔文奎.功能主义与永久和平:试析戴维·米特兰尼的世界共同体思想[J].国际论坛,2017,19(2):53-57,81.

[23]MITRANY D. The making of the functional theory:A memoir[J]. The functional theory of politics,1975(2):89-90.

[24]詹姆斯·多尔蒂,小罗伯特·普法尔茨格拉夫.争论中的国际关系理论[M].阎学通,陈寒溪,等译.北京:世界知识出版社,2018:540-543.

[25]WEIGALL D,STIRK P. The origins and development of the European Community[J]. London Pinter,1992,4:58-59.

[26]房乐宪.新功能主义理论与欧洲一体化[J].欧洲,2001,19(1):13-20,107.

[27]郭志俊.走向欧盟共同能源政策:新功能主义理论的视角[M].济南:山东人民出版社,2016.

[28]李明明.后功能主义理论与欧洲一体化[J].欧洲研究,2009,27(4):33-45,3,2.

[29]张立荣,冷向明.协同治理与我国公共危机管理模式创新:基于协同理论的视角[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2008,47(2):11-19.

[30]MACHLUP F. A history of thought on economic integration[M]. London:Palgrave Macmillan UK,1977.

[31]丁启玉.新功能主义对发展中国家区域一体化的适用性[J].河南社会科学,2004,12(4):42-46.

[32]李红,张平宇.辽中城市群一体化发展构想:基于新功能主义的视角[J].城市问题,2009(12):23-26.
[33]倪世雄.当代西方国际关系理论[M].上海:复旦大学出版社,2004.
[34]DEUTSCH K. The analysis of international relations[M]. Upper Saddle River:Prentice Hall Inc,1978:198.
[35]LINDBERG L. The political dynamics of European Integration[M]. Princeton:Princeton University Press,1963:10.
[36]ROSAMOND B. Theories of European Integration[M]. London:Macmillam Press Ltd,2000:61.
[37]刘颖.论一体化进程研究中的"奈模型"[J].新疆社科论坛,2005(3):11-17.
[38]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.

The theoretical logic and path exploration of the coordinated development of Chengdu-Chongqing Economic Circle: Based on the perspective of the functional series theory

QIN Peng, LIU Huan

(*School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China*)

Abstract: The construction of Chengdu-Chongqing Economic Circle is an important regional development strategy of China. It promotes the formation of domestic circulation, and the formation of domestic and international double circulation of the new pattern of development. The key to the construction of twin city economic circle is to promote the coordinated development of Chengdu-Chongqing region, optimize the regional economic layout, and form high-quality growth poles. In order to enrich the theory of regional coordinated development, this paper introduces the functionalism theory and uses the classical theory to explain the internal logic and path strategy of the coordinated development of Chengdu-Chongqing Economic Circle. The research shows that the Chengdu-Chongqing Economic Circle should take the economic and social coordination as the goal, use the ramification to start the original power, give full play to the spillover power, mobilize the initiative of the government, elites, enterprises and institutions, and build a systematic regional cooperative development organizational structure. The paper points out that the construction of Chengdu-Chongqing Economic Circle needs to go through five stages: dismantling barriers, unblocking connections, forming alliances, regional identity and deepening coordination. At the same time, Chengdu-Chongqing region needs to explore the driving force of coordinated development, maintain the balance of interests, and promote the coordinated linkage of policies, economy, society and the rule of law. With the help of functionalism theory, this paper studies the coordinated development of Chengdu-Chongqing Economic Circle, which is of reference significance to enrich the theory of regional coordinated development in China and guide the construction of Chengdu-Chongqing Economic Circle.

Key words: the Chengdu-Chongqing Economic Circle; collaborative development; economic coordination; social coordination; integration development; the functionalism

(责任编辑 傅旭东)