

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.04.003

欢迎按以下格式引用:赵映,张鹏.新发展格局下毗邻省际协作治理的路径策略:以渝黔为例[J].重庆大学学报(社会科学版),
2026(2):27-41. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.04.003.



Citation Format: Zhao Ying, Zhang Peng. Path strategies for adjacent inter-provincial cooperative governance under the new development pattern: A case study of Chongqing and Guizhou [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2026(2): 27-41. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2024.04.003.

新发展格局下毗邻省际协作治理的路径策略:以渝黔为例

赵映^{1,2a}, 张鹏^{2a,2b}

(1. 遵义医科大学 管理学院, 贵州 遵义 563000;

2. 重庆大学 a. 公共管理学院; b. 公共经济与公共政策研究中心, 重庆 400044)

摘要: 毗邻省际协作治理是行政区划体制下消减地方保护和市场分割, 促进市场经济生产要素跨区域流动的政府治理策略, 也是省域开放治理、城乡融合发展的应有之义。然而, 长期以来受制于地方政府治理权责和政绩考核的行政区划界限, 以及竞争性发展博弈中日渐固化的地方利益, 毗邻省际协作治理成了政府治理盲区或选择性自主行为。新发展格局的提出及其坚持扩大内需、畅通经济循环、建设全国统一大市场的政策导向, 为毗邻省际协作治理提供了新的机遇, 借此探析其路径策略是构建新发展格局的内在要求和重要议题。文章借鉴协作治理理论, 结合中国治理语境, 整合性构建“共识—组织—行动”毗邻省际协作治理分析框架, 选取新时代西部大开发、成渝地区双城经济圈建设、支持贵州闯新路等多重政策机遇叠加的渝黔协作治理作为案例, 采用半结构化访谈法收集数据资料, 探析新发展格局下毗邻省际协作治理的路径策略。研究表明, 毗邻省际协作治理是毗邻省(自治区、直辖市)的利益相关主体以协作共识为基础和导向, 构建去中心化的协作组织制度, 达成多向度的系统性治理行动过程。新发展格局下毗邻省际协作治理的路径策略首先是厘清国家战略政策要求、省际协作发展需要, 以及市场主体和民众期望, 凝聚利益相关主体的协作治理共识, 明确毗邻省际协作治理是省域开放治理必须积极作为的必答题。其次, 统筹衔接国家战略政策与省域治理规划, 构建去中心化的组织结构总体布局, 下好毗邻协作先行示范区创建、自组织组团协作开发的“先手棋”。最后, 激发横向平等协调、纵向垂直管理、网络协同治理的比较优势和互补功能, 牵住“牛鼻子”工程, 着重优化开放协作机制和生态共保联治, 促进

基金项目: 贵州省高校人文社会科学研究项目“贵州乡村治理创新与乡村振兴协同机制研究”(2025RW93); 贵州省哲学社会科学规划年度重点项目“贵州管好用好扶贫资产的实践困境及对策研究”(25GZZD45); 国家社会科学基金西部项目“西部民族地区扶贫资产活化阻断规模性返贫的机制与路径研究”(25XMZ025)

作者简介: 赵映, 遵义医科大学管理学院, 重庆大学公共管理学院, Email: zhaoying@126.com; 张鹏(通信作者), 重庆大学公共管理学院, Email: zpmx@cqu.edu.cn。

基础设施和基本公共服务一体化,推动产业链整合联动升级、毗邻区域协作防止规模性返贫和城乡融合发展。这样的路径策略为新发展格局下毗邻省际协作治理提供了系统性创新蓝本和行动方案,有助于提高行政区划体制下省际协作治理效能和可持续性,亦能在省域开放治理中促进全国统一大市场建设和区域协调发展。

关键词: 省际协作治理;开放治理;行政区划;统一大市场;新发展格局

中图分类号: D035;F207 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-5831(2026)02-0027-15

一、问题的提出

2020年4月10日,中央财经委员会第七次会议提出,国内循环越顺畅越有利于构建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,由此首次明确了加快构建新发展格局的战略构想。2021年,习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上指出,构建新发展格局的关键在于经济循环的畅通无阻。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称“‘十四五’规划纲要”)将构建新发展格局明确为新阶段的战略导向,要着力畅通国内大循环,形成强大国内市场。这是立足全面建设社会主义现代化国家,统筹发展与安全,培育和健全内需体系的战略选择。2022年《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》明确要求,打破地方保护和市场分割,打通制约生产要素市场化配置和商品服务流通循环的关键堵点,促进全国统一市场建设和更大范围的资源要素流动畅通。而在“十四五”圆满收官在即、“十五五”即将开启的重要历史节点,2025年中央经济工作会议指出,继续纵深推进全国统一大市场建设,围绕做强国内大循环,加强重点城市群协调联动、深化跨行政区划协作、促进城乡融合发展;党的二十届四中全会进一步擘画指明,强大国内市场是中国式现代化的战略依托,要坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点、破除地方保护和市场分割、整治“内卷式”竞争,做强国内大循环,加快构建新发展格局。可见,消减市场经济中的毗邻省域地方保护和省际市场分割、畅通生产要素流动是构建新发展格局的内在要求,而在新发展格局下,坚持扩大内需、畅通经济循环、构建全国统一大市场的政策导向,为毗邻省际协作治理提供了新的机遇。那么,新发展格局下如何因势利导推进毗邻省际协作治理呢?探讨其路径策略,有助于提高治理效能和可持续性,亦能在省域开放治理中促进全国统一大市场建设和区域协调发展。

二、文献综述:毗邻省际协作治理的现实困境与突破路径

毗邻省际协作治理是行政区划体制下消减地方保护壁垒和市场分割藩篱,促进市场经济生产要素跨区域流动的政府治理策略,也是省域开放治理、建设全国统一大市场的应有之义。然而,要实现毗邻省际协作治理并非易事,其面临的主要现实困境:一方面是行政区划管理体制框定了地方政府的属地化管理权责和能力。中国是由34个省级行政区组成的单一制国家,行政区划体制规定了各行政区的地方政府设置及其权责定位,以此实现国家区域划分与分级管理,地方必须在中央授权范围内履行属地辖区管理权责。这就逐步塑造了以行政区划分界和统领所辖区的建设发展、以行政区经济绩效测度地方政府政绩和考察官员晋升的属地化管理策略,而地方政府治理权责和绩效考核的行政区划界限,时常导致毗邻省际协作治理的盲区。另一方面是相对固化的地方利益抑

制了毗邻省际协作治理的意愿和动力。改革开放以来,中央通过行政分权、财政包干和干部人事集权等方式赋能地方自主治理与发展,激发了地方内生发展动力,创造了经济总量长期高速增长的奇迹。与此同时,也衍生了相对固化的地方利益,各地方政府在竞争性发展的多重博弈中主要将资源用以满足属地辖区的治理需求,甚至设置“门槛”保护本地产业和项目。由此,逐步形成毗邻省际地方保护壁垒和市场分割藩篱,导致生产要素交易成本高,区域市场经济循环迟滞。

为突破毗邻省际协作治理的现实困境,学者基于不同视角引入和发展西方理论,提出区域公共管理^[1]、复合行政^[2]、复合治理^[3]、区域合作行政^[4]、跨域治理^[5]等概念和理论框架,其基本思路和主流趋势是将毗邻省际协作治理诉诸合作行政或区域治理,以多元主体的相互信任与合作,弥合行政区划管理与市场经济要素自由流动整合的张力。而更多学者致力于探索操作化的突破路径:其一,在行政管理体制上,着力提高行政效能,理顺政府与社会、市场的关系,培育合作联动的空间组织,重构地方政府绩效评价体系^[6],将协作治理绩效纳入相关官员的政绩考核,推动协作者获得更大的晋升可能性^[7]或探索行政区与经济区适度分离、建设统一市场,破除省际交界地区经济一体化困境^[8]。其二,在协作治理机制上,让渡行政管辖权,形成区域公共管理权是前提和关键^[9],基于此打造具有全局利益观和开放、合作精神的政府,签订府际协作公约,构建协商谈判、协调联动、监督约束、利益分配补偿、绩效评价等机制^[10],采用跨行政区理事会、地方政府首脑协调会、上级政府派出机构、党政联席等模式实现利益协调^[11]。抑或是构建公私合作治理机制,坚持经济区与行政区、政府牵头与企业参与、权利与责任的结合^[12],创新多元主体协商合作关系。其三,在协作制度规范上,区域法律治理的内容合法性在于平等原则,程序合法性在于公众参与,其协作治理制度及机制包括行政协议、区域性组织、协作立法、行政规划和行政指导^[13]。区域政策应着眼长远、统筹规划,重塑经济地理空间格局,提高政策的战略性质量和效益^[14]。其四,在协作基础要件上,着重从对外开放、缩小技术差距、提升居民福利水平上弱化市场分割^[15],通过交通运输、信息通讯等基础设施互联互通^[16],开发数字经济,增强流通绩效、改善营商环境、降低贸易成本^[17],借助全国统一的政务服务平台,提升资本的空间配置效率^[18],激励社会参与文化创意产业,构建跨域特色文化体系和认同机制^[19]等,促进省际要素流动和市场融合。

综上所述,既有研究从不同视角探讨中国行政区划体制下毗邻省际协作治理的现实困境与突破路径,积淀了丰硕的理论成果,但侧重学理上的协作治理制度和机制构建,对新发展格局下毗邻省际协作治理的实践应用与创新案例分析并不充分,亟须进一步聚焦探析其路径策略。进言之,一方面行政区划管理制度将长期存在,且“应当保持总体稳定”(2019年实施的《行政区划管理条例》),因此,毗邻省际协作治理仍是消减地方保护壁垒和市场分割的必然选择;另一方面,“十四五”规划纲要明确中国已转向高质量发展阶段,国际国内发展环境面临深刻复杂变化,要以改革破除制约经济循环的障碍,而探析新发展格局下毗邻省际协作治理的路径策略,正是以改革和创新破解协作治理动力羸弱、效能欠佳等问题,畅通省际经济循环、构建全国统一大市场的重要议题。为此,本文借鉴协作治理理论,整合性构建“共识—组织—行动”毗邻省际协作治理分析框架,选取新时代西部大开发、成渝地区双城经济圈建设、支持贵州闯新路(国发〔2022〕2号)等多重政策机遇叠加的渝黔协作治理为案例,通过2019年以来实地走访渝黔两地的发展和改革委员会、商务厅、交通运输厅、卫生健康委员会、农业农村局等政府部门,追踪调查渝黔毗邻市(区)县产业项目、特色资源开发、基本公共服务共享等方面实践,采用半结构化访谈法收集数据资料,探析新发展格局下毗邻省际协作治理

的路径策略。

三、共识—组织—行动：一个毗邻省际协作治理分析框架

资源分布通常跨越行政区边界,而属地化的行政管辖通常限制着资源的流动和配置,作为回应,毗邻行政区协作治理成为跨越行政区边界、共享资源的流行方法^[20]。可以说,利益相关主体共同参与互动,达成协作治理方案已是公共机构增强创造性解决问题的新常态策略^[21]。但学界对协作治理的定义尚无定论,用法也不尽相同。安塞尔(Chris Ansell)等认为,协作治理(collaborative governance)是公共和私人利益相关者参与制定、实施以共识为导向的集体决策和治理过程,其理论模型的要件包括启动条件(不同利益相关者间的权力或资源失衡、参与激励与动机、对抗或合作历史)、制度设计(参与式包容、洽谈排他性、基本规则明确、流程透明)、领导力和协作过程(面对面的对话、建立信任、承诺履行、共识构建)^[22]。艾默生(Kirk Emerson)等认为,协作治理是跨越公共机构、政府层级,或者公共、私人 and 公民领域边界的公共政策决策管理的过程和制度,其集成框架的嵌套维度是系统环境、驱动(领导、激励措施、相互依存、不确定性)和协作治理机制(以有原则的参与、共同动机、共同行动的能力为交互组件)^[23]。这两种概念定义与理论模型得到学界的普遍认可,其共同点是强调公共和私人参与者协作,以创建共同解决问题的制度和机制。然而,在各国不同的协同治理情境和应用领域,通常需进行理论模型的适应性调整或集成创新。例如,以经济独立、制度化水平、广泛支持、共享型领导为要件框架,解析维持荷兰城市花园协作治理结构持久性的主要路径^[24];以权力不平衡、资源不平衡、合作历史、上级政府参与为初始条件^[25],或者以外部环境、初始条件、协作结构、协作过程、协作结果为关键要素^[26],探讨中国大气污染防治中政府协作治理的路径选择。实际上,中国语境中的协作治理通常被认为是协同学与治理理论的交叉领域^[27],是开放系统中的利益相关主体达成共识,自组织协作处理公共事务的过程;其理论演进主要是应对治理张力,将党的领导整合嵌入治理体系,赋予复合价值属性,以回应现代性扩张^[28];单一制国家结构形式中的社会自愿参与能够显著提高协作治理绩效,国家则扮演多重角色^[29],在保持基础架构稳定性的前提下,持续吸纳现代性价值和治理元素,调整属地化治理的空间组织逻辑及其实践机制,满足多元化、流动化的复杂社会治理要求^[30],从而为协作治理提供了更多可能的路径策略。基于此,借鉴协作治理理论,结合中国治理语境,可整合性构建“共识—组织—行动”毗邻省际协作治理分析框架(图1),其过程逻辑是毗邻省(自治区、直辖市)的利益相关主体以协作共识为基础和导向,构建去中心化的协作组织结构,达成多向度的系统性治理行动。

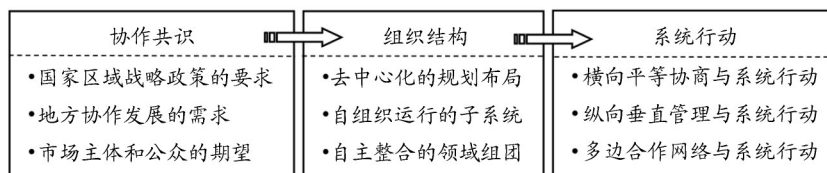


图1 “共识—组织—行动”毗邻省际协作治理分析框架

(一)利益相关主体的协作治理共识

在毗邻省际协作治理中,利益相关主体的协作共识是前提和基础,共识达成包含利益相关的公民个人或组织团体对系统环境、协作历史、启动要件等方面的综合评估和再建构。共识来源主要有三种:其一,国家区域战略政策的要求。中央政府参与已内化为区域规划布局、政策支持及其执行

过程管控,构建毗邻省际协作治理共识需精准领会国家的区域发展战略及政策导向,明确刚性治理共识,进而厘清地方政府的执行目标、任务及其路径策略,建立权责配置、考核标准、行为规制等制度规范,避免因认知偏误和主观偏好而陷入自耕“一亩三分地”、地方保护主义的窠臼。其二,地方协作发展的需要。省级地方政府是制定省际协作治理战略目标、集体行动规则、重大公共项目的领导者,承担辖区内经济社会建设与发展的公共管理职能。地方政府需通过厘清属地辖区发展需要,汲取合作历史经验、研判协作机遇等方式,明晰认同互信、优势互补、互利共赢等协作治理原则,引领和筑牢协作治理共识,顺应省际经济循环和开放治理情势,推进省域高质量发展。其三,市场主体和公众的期望。政府可能拥有作出最终决策的权力,但协作治理的首要目标是利益相关者之间达成某种程度的共识,以促进市场主体和公众参与、回应其期望。最终,治理共识需制度化为协议文本,成为省际协作治理的合法性来源,以及参与主体的权责依据和行动导向。据此,通过整合配置区域资源,共同做大“蛋糕”、共享发展红利,进一步巩固协作治理共识并推进其政策议程。

(二)去中心化的协作治理组织结构

毗邻省际协作治理是毗邻省(自治区、直辖市)的利益相关主体基于平等协商、信任共识的去中心化协作治理过程,其组织结构是国家制度体系中自上而下的政府科层组织与共识导向的参与主体扁平化网络结构的有机结合。其一,去中心化的规划布局。一方面是去中心化的协作子系统,毗邻省际协作治理的组织单元通常是各层级政府及其组成部门之间的若干子系统,它们在总系统中平等共存、有序互促,使毗邻省际协作治理呈现出多子系统竞合、去中心化的组织结构和规划布局。另一方面是去中心化的参与主体,省际协作治理中的多元参与主体是公私合作、平等协商的伙伴关系,他(它)们综合运用法律规章、公共政策、行业规范、共识承诺等工具参与治理。其二,自组织运行的子系统。在总系统框架、目标任务和协作平台上,子系统之间平等共享协作治理权威,以创新自治、先行先试等方式发挥其主体能动性。基于权责角色定位,选择其实现协作目标和任务的多元路径。子系统内以成本分摊、风险共担、收益共享等方式实现协作治理利益分配与补偿,产生单一中心无法达到的系统性治理效能。其三,自主整合的领域组团。以协作治理制度赋予参与主体权变执行的权责,促进其自组织构建或参与多领域扁平化组团。同时,实时协调、控制和调适其协作行动,使其始终服务于共识目标,以适应和优化自治共治的协作治理系统运行,确保高效达成协作治理目标。

(三)多向度的系统性协作治理行动

毗邻省际协作治理是横向协调、纵向管理、网络治理的多向度分散权威中心和混合组织制度,其关键在于发挥多元机制的比较优势和互补功能,塑造协作治理的系统行动及其整体效能。其一,横向平等协商与系统行动。横向协商合作是对地方自耕“一亩三分地”观念的革新,也是对单一权威中心、属地辖区管理的重构,意在通过构建跨行政区划边界的利益相关主体民主协商、公私协作治理共识,搭建横向水平的合作平台和议事协调制度机制,以系统行动实现协作治理目标和任务。于其中,传统“大而全”的政府要简政放权、转变职能,向社会分权赋能、给市场“松绑”,规范和服务市场运行,吸纳和激励私人部门、第三部门、公众等多方利益相关主体参与,促进多层次、多领域、多主体的横向协同行动。其二,纵向垂直管理与系统行动。充分发挥政府在协作治理中的领导作用和公共管理职能,以协作治理目标和任务的逐级分解,明确各级政府权责。毗邻省际协作治理依靠行政区域体制和科层制组织权威进行垂直管理,优化协作治理的基础要件和公共环境,促进资源、权责均衡配置,降低协作治理制度性交易成本和冲突风险。其三,多边网络治理与系统行动。毗邻

省际协作治理是一个开放系统,其运行并不局限于横向平等协调或纵向垂直管理的单一模式,其子系统或参与主体可交叉整合资源,构建治理共识导向、自组织规范、治理效率优先的扁平化网络,形塑多边协作治理关系及其系统行动,发挥跨行政区层级、跨部门或领域的协作治理效能。

四、案例分析:新发展格局下渝黔协作治理的路径策略

(一)筑牢共识:厘清渝黔协作治理需求,凝聚利益相关主体共识

1. 领会国家区域战略政策,达成渝黔协作治理共识

国家区域战略和政策的目标任务是渝黔协作治理的刚性共识。2013年中央经济工作会议指出,面对经济运行存在下行压力,要深入实施区域发展总体战略,重视城市群发展规划,提高区域政策的精准性。2014年中央经济工作会议明确指出,要通过改革创新打破地区封锁和利益藩篱,全面提高资源配置效率。继而,京津冀协同发展(2015年)、粤港澳大湾区建设(2019年)、长三角区域一体化发展(2019年)、成渝地区双城经济圈建设(2021年)等先后上升为国家战略,其规划纲要皆注重深化省际协作治理,破除制约一体化发展的地方保护壁垒和体制机制障碍,探索毗邻区域开放协作新机制,建立统一规范的市场制度体系。此外,《全国国土规划纲要(2016—2030年)》明确构建多中心网络型开发格局,破除市场壁垒,促进商品要素跨区域自由流动和区域协同合作。2020年印发的《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》要求,拓展区际互动合作,支持跨区域共建产业园区,鼓励探索“飞地经济”等模式,支持跨省毗邻地区建立协同开放发展机制。“十四五”规划纲要明确提升区域合作层次和水平,支持省际交界地区探索建立统一规划、统一管理、合作共建、利益共享的合作新机制。2022年中共中央办公厅印发的《推进领导干部能上能下规定》,将“构建新发展格局、推动高质量发展上不积极不作为”视作领导干部政绩观偏差的表现,即不适宜担任现职的情形之一。党的二十届四中全会进一步指出,优化区域经济布局、促进区域协调发展,要推动西部大开发形成新格局、提升成渝地区双城经济圈发展能级,支持经济大省挑大梁、走在前、作示范。可见,国家已明确地方政府在新发展格局下毗邻省际协作治理的目标和任务,赋予地方政府相应权责,旨在破除省际市场分割,因此,毗邻省际协作治理是地方政府的必答题,而非基于权力、利益、资源、官员偏好等博弈的选答题。

成渝地区双城经济圈建设的内在要求亦是渝黔协作治理的重要共识。新发展格局下,国家治理体系注重统筹全局性发展与安全,将发展重心回归国内大循环,形成全国统一大市场,促进区域协调发展。在此背景下,成渝地区双城经济圈建设被纳入国家战略,着力打造国家第四极城市群。但相较于京津冀、长三角、粤港澳大湾区,成渝双城在城市数量、经济体量、空间区位、人口规模、资源结构等诸多方面存在较大差距。国家中心城市的崛起定然成长于基础雄厚的区域城市群,云贵川渝藏合域西南,扎根、盘活、辐射大西南是成渝地区双城经济圈建设的必由之路。同时,遵循城市群建设区位规律,现阶段首位选择是基于渝黔“2小时交通圈”,全方位促进渝黔协作治理,整合西南经济圈体量和自主可控产业链体系,才能更快承担国家赋予的经济、政治、科技、国防安全等战略任务和使命。是故,创新渝黔协作治理路径,畅通市场循环、挖掘内需潜力,能为成渝地区双城经济圈建设加注新的活力,逐步形塑西南城市群,更好服务新时代西部大开发。这是渝黔的政治担当、职责使命和服务格局,也是其省域高质量发展的战略机遇。为此,渝黔应主动落实国家区域规划战略,梳理协作目标和任务,促进省域治理规划对接和政策互动,努力建成互补互促、共同发展的西部毗邻省际协作治理新典范。

2. 厘清渝黔协作基础与机遇,筑牢协作开放发展共识

良好的协作基础是渝黔协作治理共识的重要初始条件。重庆市地处“一带一路”和长江经济带的连结点,是中西部唯一的直辖市、新时代西部大开发的重要战略支点,也是成渝地区双城经济圈的双核之一,2022年以来地区生产总值已位居全国第四城(2024年达32 193亿元),铁公水空交通网络快速完善。贵州省是全国首个国家级大数据综合试验区、国家生态文明试验区和内陆开放型经济试验区,2011—2020年连续10年经济增速位居全国前三,2022年地区生产总值突破2万亿元大关(2024年达22 667亿元),山地“高速(公路)平原”逐步成形。渝黔同处内陆西南腹地,地缘毗邻、山水相连、人文相亲,经济互补性强,合作历史悠久、成效显著,彼此是渝货南下出海、黔货北上入江的首选通道。2020年,成渝贵高铁环线开通,渝黔省会“2小时交通圈”建成,进一步塑造了省际资源区域内循环、向外通达长三角和粤港澳大湾区、融入西部陆海新通道的发展格局,奠定了渝黔协作治理的交通基础。

把握国家政策红利和战略机遇是渝黔协作治理的关键共识。如果说改革开放以来的高速增长奇迹是县域竞争激发要素禀赋优势,改善公共治理制度场景,从而兑现人口红利的过程^[31],那么,新发展格局下应构建全国市场供需“一盘棋”的新空间发展体系,释放点(城镇)、线(沿海沿江沿边沿干线)、群(城市)、面(区域)协作联动的整体性市场效能。显然,“一带一路”共建、长江经济带发展、新时代西部大开发、成渝地区双城经济圈建设、支持贵州闯新路等政策支持叠加,给渝黔协作治理带来了新的政策红利和战略机遇。为此,一方面要充分利用国家战略政策红利,达成政策协同共识。协作逐项分解中央政策的目标和任务,拟制相应的联合实施方案,编制与中央政策、省域规划无缝衔接的协作治理总体规划、行业规划和年度计划,明确各级政府权责、目标和重点任务,引导和规范市场主体、社会组织参与,从而共建共享更高质量的省域开发治理和省际协作治理绩效。另一方面把握战略机遇,协作构建渝黔开放治理共同体。抓住新发展格局下政策叠加带来的新机遇,主动提高政治站位,增强大局意识和系统思维,优化省际协作治理制度机制,弥合同级地方政府之间无隶属管理权责的协作治理制度缺失,畅通资源要素省际流动,补齐基建、产业、公共服务、城乡统筹等领域的短板,打造内承外接的渝黔协作开发治理共同体,激活内生发展动能,这也是渝黔省域高质量发展的共同利益所在。

3. 回应市场主体和公众期望,增进社会参与治理共识

市场主体的期望是凝聚渝黔协作治理共识的重要驱动。渝黔自然资源丰富、产业特色鲜明、市场内需旺盛,但资源要素互通、产业结构布局、省际制度性交易成本缩减等方面仍需改进。例如,渝南、黔北地区主导产业单一,其中煤电能源、化工、铝建材料、农产品加工等产业趋同,尚未找准互补共赢空间和梯级错位产业结构,而且这种同质化、低水平重复建设正在从传统产业向高新产业领域扩散;渝黔基本公共服务资源整合共享不足,市场准入、行业监管、基本公共服务等方面尚存差异,制度性交易成本较高。因此,渝黔市场主体期望增进省际协作,构建资源要素自由流动、产业链无缝衔接的一体化市场,降低资源要素交易成本,寻求更高质量发展 and 良性竞争;探索共享开放公共资源交易平台,在传统产业转型升级、供给体系适配性提升中协作挖掘新兴产业、创造新的商业机遇。

公众期望是渝黔协作治理共识的重要内容。渝黔各行业领域成立的渝南黔北区域经济合作组织(2007年)、新农合医疗协作区(2007年)、区域文旅发展联盟(2018年)等组织推进了武陵山片区协作扶贫、生态康养度假旅游环线共建、乌江流域生态治理、防汛抗旱信息共享、协同开放发展论坛

等多方面合作,促进了投资消费、避暑旅游等交流。新发展格局下,渝黔深化资源互补开发、公共服务共享互认、旅游康养一体化、城乡融合体系共建、科技创新互促等领域协作是机遇当前、民心所望,众志成城、大有可为,而顺应生产要素市场化配置、增进社会参与共识、保障和改善民生是渝黔协作治理不容忽视的重要内容。

(二) 统筹规划:构建“两核四驱”布局,下好毗邻组团“先手棋”

1. 扎根渝黔毗邻现实场景,构建“两核四驱”总体布局

渝黔两地已同全国一道全面建成小康社会,但仍面临新发展格局下畅通区域内循环、寻求高质量发展、缩小城乡差距、持续改善民生等艰巨任务和挑战,寻求省际协作治理是赋能提质、互利双赢的战略选择。为此,需统筹构建以重庆两江新区、贵州贵安新区为“两核”引擎和南北中轴连接带的战略支点,以渝东北三峡库区城镇群(支点:万州区)、渝东南武陵山区城镇群(支点:黔江区)、黔西轴城镇群(支点:毕节市)、黔东轴城镇群(支点:黔东南州)作为“四驱”的渝黔协作治理去中心化总体布局,以弱化虹吸效应,规避单一中心主导,从而推进全域多中心协作共荣、百花竞放。

从渝黔共同体内循环看,“两核四驱”的去中心化总体布局既符合重庆“两点”战略定位、“两地”“两高”目标和“一区两群”协调发展空间布局,也契合贵州“四区一高地”的主定位和“一群三带”城镇空间格局规划,因此可实现渝黔协作治理与省域空间规划治理有效衔接。其次,两江新区、贵安新区同为国家级新区,以其为“两核”引擎和战略支柱,挖掘其在经济社会发展中的政策先行先试、治理体制机制创新等方面的创新牵引效能,双向奔赴搭建省域统筹、省际协作平台,促进各级政府、企业、非营利组织、公众等多元主体的去中心化参与,从产业衔接提升、社会治理创新等全方位激发协作动能。最后,“两核”“四驱”协同联动,尤其是黔中轴城市带(2024年贵阳市、遵义市、安顺市GDP之和占贵州省的比重超过50%)与渝主城都市区(2024年GDP占重庆市的比重超过78%)深度对接,畅通渝黔协作治理“主通道”,对内纵横辐射省域开放治理,对外北通江、南达海,形塑一体化市场。

从渝黔共同体外循环看,渝黔协作治理共同体以全方位开放,融入国内国际经济循环。西面以贵州的两个省域副中心城市(遵义、毕节)、重庆毗邻区县为支点融入和促进成渝地区双城经济圈建设,连接同处大西南的川藏云,服务新时代的西部大开发,打开通往南亚、中亚、欧洲通道。北面以重庆万州区为支点连接西安都市圈,加速建设中欧班列和陆上丝绸之路。东面融入和联动长江中游经济带建设,延展联通亚太的广阔经济带。南面以黔东南州为支点对接和融入粤港澳大湾区建设,畅通南下陆海新通道。基于此,重庆全面联通周边省域、融入次区域经济带,扩容市场体量、资源补给和战略发展空间,消减“主城局促、两群难援”的发展结构之困,增强其西南核心城市的首位度。而贵州以黔中城市群为中心、多面融入参与国家区域发展战略,破解“不沿江海、不临边疆”的内陆地缘之苦,内塑以黔中轴城市带、黔西轴城镇群、黔东轴城镇群的“新三轴”开放治理战略,通江达海,培育壮大黔中城市群,“三轴”并进,实现内陆型省域的高质量发展。

2. 率先打造先行示范区,建设“两带三大产业集群”

新发展格局下畅通省际经济循环、建设全国统一大市场的战略性切口是协作推进毗邻地区经济社会发展,使其产业链条、基础设施、公共服务等环节足以支撑和承接区域经济循环。因此,渝黔协作治理需率先打造涵盖渝(东)南、黔(东)北毗邻市(区/县)的先行示范区,推进基于地缘地貌、资源禀赋的“两带三大产业集群”建设,发挥其牵引和示范效用。

文旅康养带依托乌江、赤水河,梵净山、金佛山、四面山,武隆喀斯特地貌,少数民族风情,特色

中药材、生态农产品等资源,推进长江国家文化公园乌江等支流段、乌江画廊生态经济融合区、赤水河谷旅游度假区、梵净山文旅康养创新区,以及武隆、赤水全域旅游示范区的产业链协作共建,实施景区连片开发、差异化布局、连票优惠推广、服务贯通共享,打造以生态、文旅、康养为引擎的经济开发示范带,驱动渝黔毗邻地区经济社会建设,填平渝主城都市区与黔中轴城市带之间的连接“洼地”和“短板”。红色研学旅游带以长征国家文化公园贵州重点建设区为主体,协作推进黎平会议、遵义会议、突破乌江、四渡赤水、娄山关战斗和綦江石壕红军烈士墓等重点项目建设和资源开发,共建涵盖黔东南州、遵义市、铜仁市、綦江区等地区的红色革命文化研学、自驾或徒步体验旅游、乡村民宿休闲的系列路线,助推沿线城乡融合发展和新型城镇化。

渝黔协作治理先行示范区以制造业集群、服务业集群、农业集群等三大产业集群为龙头(表1),带动资源整合、生态保护,推进传统产业的数字化转型和产业转型升级,塑造相对稳定的产业链和分工合作的产业集群,筑起先行示范区的支柱产业协作体系,为渝黔协作治理“连接带”夯实根基,为成渝地区双城经济圈的沿江城市带发展注入新活力。

表1 渝黔协作治理先行示范区的主要产业集群布局

产业门类	集群属性	涵盖区(市/县)	集群优势
制造业	汽车化工产业集群	江津、綦江、万盛、桐梓	汽摩整车及零部件、化工冶金、装备制造基础成熟,铝精深加工、新型材料、电子信息、煤电等初具规模
	白酒轻工产业集群	仁怀、赤水、习水、江津	泛赤水河流域白酒轻工产业区已形成,原材料、酒品包装等产业链完整
服务业	旅游医养产业集群	南川、武隆、正安、道真、务川	金佛山、九道水、仙米洞等喀斯特地貌生态,仡佬族、苗族等文旅资源丰富,中药材、茶叶、烟草等产量高
农业	农产旅游产业集群	彭水、黔江、酉阳、秀山、沿河、松桃、印江、德江	生态环境优良,红薯、青花椒、油茶、食用菌、蔬果、山羊、水产等原生态农产品产量高;苗族、土家族文化资源丰富

资料来源:作者根据渝黔毗邻地区的主要产业分布整理制表

3. 突出协作目标导向,探索自组织的组团式联动开发

同为西部“大都市+大农村”,开放和挖掘渝黔内需市场,巩固脱贫攻坚成果,防控返贫风险,持续保障和改善民生是渝黔的共同目标。为此,在“两核四驱”总体规划布局下率先推进先行示范区建设的同时,渝黔协作治理必须寻求更多层级或领域的自组织“组团式联动开发”。

其一,地缘毗邻城镇组团。这一组团肇始于地缘、成形于发展,促进经济基础最薄弱、巩固脱贫攻坚成果任务最艰巨却未纳入成渝地区双城经济圈建设规划范围的武隆、彭水、酉阳、秀山等渝东南区县(2024年渝东南武陵山区城镇群GDP占重庆市的比重不足6.3%),与黔北“务正道”、黔东北“沿印松”等毗邻地区组团式联动开发,以开放市场壮大城镇特色支柱产业,培育乡村集体经济。挖掘渝黔毗邻区县“1小时通勤圈”、省会“2小时交通圈”的城镇组团协作治理潜力,使其分担非主城区职能、承接优势产业转移,畅通工业品下乡、农产品进城渠道,保障主城区米袋子、菜篮子等生活物资供应,助力城乡融合发展和乡村全面振兴。

其二,市区县同城化组团。重庆市在“一区两群”建设中加速推进江津、南川与中心城区同城化,万开云同城化,“武南”等毗邻区一体化;贵州省在贵阳-遵义“双城记”及其遵义都市圈规划建设中加速中心城区与绥阳、湄潭、桐梓一体化,推进仁怀建设遵义副中心、正安建设黔东北区域性中心。为此,渝黔协作治理可强化江津-仁怀-桐梓-綦江(万盛)、南川-正安-道真的区县城镇组团,打通渝主城都市区与黔中城市群之间的类均质市场连接通道,深入促进产业布局、基础设施、公共服

务等多领域同城化发展。

其三,特色资源规模化开发组团。基于资源文化禀赋、产业聚集开发,推进区县、城镇或产业、科技园区组团。重点推进江津-习水的白酒产业组团,綦江-桐梓的装备制造组团,秀山-沿河-松桃-德江的金银花、石斛、天麻等中药材产区组团,德江-沿河-酉阳-彭水-武隆乌江生态旅游组团,打好产业配套基础,挖掘资源规模化开发效能。

其四,交通运输建构型组团。在西部陆海新通道建设中开发陆路、水路、航空等复合交通运输体系,促进沿线“綦万一体化”及其创新经济走廊开发,加速贵州强省会战略及其“双城记”组团。川渝黔环线高铁带动沿线区县的文旅等多元产业联动开发,提质以黔江武陵山机场与铜仁凤凰机场、建设中的黔北(德江)机场为空运商圈的生物制药、民俗生态旅游等产业组团,优化“思德印”融合以及“沿印松”高速建构的“1.5小时畅通圈”,开发渝东南与铜仁毗邻地区的渝黔协作治理“桥头堡”功能。

其五,合作开发项目组团。深化共建桐梓(重庆)工业园、遵义(重庆)电子产业园以及重庆自贸试验区的贵州飞地,以项目促进技术、资源密集型产业集聚,挖掘跨行政区边界、层级、行业领域的能源、交通、人力、农产品等资源整合或项目开发,探索渝黔区县、城镇及其村寨资源要素互流互促、多组团串联发展。

(三)协同行动:牵住“牛鼻子”工程,激发渝黔协作治理新动能

1. 从横向协商合作入手,优化开放协作机制和生态共保联治

政府在省际协作治理中发挥领导、规制作用,加快转变政府职能、改进协作治理机制、探索公共管理改革是促进渝黔协作治理必不可少的路径,而生态保护的跨行政区划事权属性使其成为横向政府协商合作的重要内容和必然选择。

其一,同频推进政府职能转变。厘清政府角色定位和职能边界,加快政府职能转变,发挥有为政府规范和服务市场决定资源配置的作用,协作遏制不当市场竞争和市场干预行为,促进资源要素自由流通循环。构建统一的市场准入、退出基准制度和企业信用体系,保护经营主体合法权益。优化空间组团布局规划,明确区县横向协作治理权责,促进基层辖区行政管理与群众自治互动,吸纳和规范利益相关主体平等参与。探索区县协作治理绩效的联合评估,实施正向激励、负面清单制度,激发多向度的开放治理内生动力,提升协作治理效能。

其二,改进渝黔协作治理制度和机制。健全渝黔常态化沟通制度和合作框架协议,组建协作治理高层领导小组、定期党政联席会议、项目导向型不定期协作对话等统筹协调机制,完善由发展和改革委员会牵头的交通、经贸、文旅、环保等专项协作小组。编制渝黔协作治理总体规划、专项规划和年度计划,对接、分解国家区域规划政策的目标和任务,清单化推进协作项目。促进政务公共数据信息共享,增加党政机关、企事业单位、产业园区人员分批次挂职交流,搭建协作治理智库论坛、科研协作平台以及政策建言课题。完善协作治理的结构化税费激励、效能监察、绩效考核机制,以调动和增进渝黔多层次、多领域的协作治理动力。

其三,探索行政区与经济适度分离。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确将綦江-万盛建设成为西部陆海新通道的渝黔综合服务区和渝黔合作先行示范区,支持贵州闯新路的“国发〔2022〕2号”文件明确贵州要深度融入长江经济带、对接成渝地区双城经济圈。当前,江津、南川、綦江、万盛等渝南片区快速发展,遵义市是西南经济体量最大的非省会城市,遵义高新区获准升级为国家级高新区,铜仁市是国家跨境电子商务综合试验区,其文化旅游、生态经济开发成效显著。基

于此,渝黔探索行政区与经济区适度分离的突破点在于抓住国家区域战略布局的发展契机,破除地方保护、规范要素市场,找准互补需求、做好产业嵌套,打造新型西部内陆开放经济协作示范区,尤其是渝主城都市区与黔中城市群的通道经济区建设,在推进国家“第四极”城市群建设中实现渝黔协作互促共进共荣。

其四,生态环境共保联治。坚持生态优先、绿色发展,以横向协商合作筑牢长江上游生态安全屏障。在跨省河流治理上,健全乌江、綦江等长江水系支流河长制和党政联席会议制度,联动建设河流防洪减灾、污水处理设施和水体监测网络,定期开展松坎河、藻渡河、芙蓉江、洪渡河等分支沿线工业循环用水、涉磷企业的污染排查和风险预警;共建渝黔自然资源和生态环境统计监测指标,完善财政横向转移支付制度,探索财政专项、产业联动等多元生态补偿机制。在大气污染防治上,深化细颗粒物、二氧化硫、氮氧化物的联合监测执法和应急响应,共同开发水电、风能、太阳能等可再生能源,促进黔电入渝、渝气入黔,优化能源结构,减少对石油、煤电依赖。在生态环境保护上,协同推进四面山、大娄山、乌江等区域的生物多样性保护,共建水土保持大数据平台,促进毕节、三峡库区岩溶石漠化防治科技攻关和经验交流。

2. 从纵向垂直管理发力,促进基础设施和基本公共服务一体化

优化行政区划体制和公共部门科层制的垂直管理功能,推动治理重心下移,理顺省以下政府间财政关系和协作治理权责,促进基础设施“硬件”纵向一体化,政务服务、医疗教育养老等公共服务“软件”互认共享,共建经济循环基建动脉和惠企利民的公共服务场景。

其一,交通基础设施一体化。经过多年基础设施建设攻坚战,渝黔水陆空主干交通网络初步成形。在加速重庆、贵阳、遵义全国性综合交通枢纽建设和主道干线互联互通的同时,纵深推动城乡路网、水电、通讯、物流等基础设施一体化,逐步提高其整体效能,打通城乡物理空间障碍。高速公路方面,打通断头路、组网补网,加快黔(东)北、渝(东)南区县支线延展和国省干道协同升级,增加主干道网格的密度和区县及以下分支互通,构建高效接驳的公路体系。高速铁路方面,挖掘技术创新应用和空间产业联动潜能,加快建设重庆至贵阳的城际高铁,吸纳区县接入周边城市群交通网络,优化渝黔基建、物流网络通达长江航道、渝(黔)新欧、西部陆海新通道的高铁大动脉。航空机场方面,基于城市功能、产业布局、公共服务供给等需求,加快重庆“一大四小”与贵州“一千十五支”机场的运力整合和航线开发,构建毗邻协作机场群。航道水运方面,着重规范长江上游分段通航标准、乌江航道通航提级工程,建设沿江港口和内陆无水港,提升航道与陆路、航空的衔接联运和货物中转集散能效。

其二,共建省际“新基建”网络。协同推进5G网络、大数据储存、云计算、物联网、航空航天、轨道交通、汽车研产、人工智能、特高压输电、绿色能源等优势领域“新基建”,使其围绕提高渝黔省际生产要素循环效率、降低单位产值资源成本,统筹能源资源安全与发展布局,兼顾传统基建数字化转型与前沿核心技术攻关,抢占科技创新“制高点”,弱化地域空间地理隔阂,服务经济社会发展和民众生产生活而有序推进。着重对接基本技术参数标准和基建空间规划布局,推进东数西算枢纽协同建设。

其三,政务服务“跨省通办”。协同深化政务服务改革,制定营商环境共建共享方案,弱化行业市场准入、税费征缴、监管等商事的省际差异。促进“渝快办”“贵人服务”平台的公共数据安全共享互认,探索政务服务标准化前提下的特色服务模式,以数字平台嵌入促进线下政务服务中心同频延展建设。以人民需求为导向,创新先行示范区内限时承诺、容缺办理、证照分离、就近通办等政务服

务,协作创建省际无差别申办、同标准服务、惠企利民的政务服务场景^[32],提升中心城区与毗邻地区营商环境一体化的整体性服务效能。

其四,基本公共服务共享互认。整合配置渝黔医疗、教育、养老、文体等公共服务资源,建立医疗专科联盟、医联体和远程协作体系,实现远程会诊、异地就医结算、医保基金监管、流行疾病联防联控等医疗卫生协同。共建康养、避暑、文旅基地,开发系列精品线路及其一卡通套餐式服务。探索组建高校对口专业协同攻关联盟,创新科研基地共建共享、人才组配交流、成果转化应用链条化,盘活公共服务资源,增进渝黔民生福祉。

3. 从网络协同治理创新,推动产业链整合和防止返贫、融合发展

新发展格局下,扩大内需的重点从投资驱动主导转向消费驱动主导,这为西部内陆省份深度参与产业链重构、挖掘市场潜力带来了新机遇。渝黔两地应把握资源要素整合、支柱产业体系建构的“强根”机遇,完成巩固脱贫攻坚成果、城乡融合发展的“固本”任务,这也是渝黔协作治理吸纳社会主体参与、打开乡村治理创新与乡村振兴协同推进新局面、建设统一城乡市场的关键性切入点。

其一,产业链整合升级。结合渝黔毗邻区县同城化、产业集群组团布局,推进产业链垂直分工、建链强链延链,构建生产要素畅通循环的区域市场和具有核心竞争力的产业链体系。农产品及其加工方面,增加农业种植养殖科技投入,促进茶叶、辣椒、花椒、方竹、蔬果等农产品与文旅康养产业融合,创新刺梨、油茶等深加工,健全原材开发、配方包装、冷链运输等环节链条。装备制造方面,聚焦航空航天、轨道交通、汽车及配件、工业机器人、仪器仪表等核心产业提质升级,延展新能源动力电池等特色产业链。轻工业方面,推进白酒产业链的扩能技改,共享酱香与浓香白酒的包装和运输等产业链条,促进造纸及纸制品、塑料制品、玻璃制品、吉他等产业链闭环化,优化产品研发、产业融合和品牌文化体系。大数据信息产业方面,挖掘公共数据共享、降低交易成本的潜能,促进制造业数字化、智能化转型升级,以及数字经济与实体经济融合,拓展物联网产品制造与服务链条,共建数据中心产业集群和算力网络枢纽。能源矿产开发方面,协作补齐燃煤、水能、天然气等主要能源基地以及采集、储运、保供、安全等环节产业链,开发风能、页岩气、瓦斯等新型区域补给能源,促进磷化工精细化、有色冶金高端化发展。由此,推动渝黔主导产业的上下游联动、链条化集群发展。

其二,协作推进毗邻脱贫区县“阻返”帮扶。重庆市在脱贫攻坚中有190.6万贫困人口脱贫,25.2万人易地扶贫搬迁;贵州省有923万贫困人口脱贫,192万人易地扶贫搬迁。渝黔巩固拓展脱贫攻坚成果、常态化防止返贫致贫的担子异常繁重,应着重协作推进渝东南与黔东北的集中连片贫困区治理,结合土家族、苗族、仡佬族等民族风情、特色农产品和中药材集中产区的实际,创新整合区域资源和发展规划,促进乌江生态画廊的全域旅游开发和“新基建”弯道超车,延展农产品、中药材加工产业链条,引进康养、医药科研机构和产业投资,创建绿色生态食品产业园和旅游康养武陵示范区。积极推进江津、习水、綦江、桐梓等毗邻区县的旅游康养中心和医疗服务共同体建设,引导社会投资集中开发避暑、养老、游学、医护、民宿等配套设施网络,缓解中心城区老龄化的康养压力,开发毗邻区县新的产业和业态,拓展就业增收渠道。同时,把常态化帮扶纳入乡村全面振兴战略统筹实施,协同构建省、市、县、乡、村社、村民小组或物业单元五级网格返贫致贫动态监测和常态化帮扶机制,探索数字乡村、农业技术培训等多元化协作治理创新项目。

其三,统筹毗邻区县城乡融合发展。城乡融合发展是新发展格局下畅通市场要素循环的题中之义,渝黔协作治理应以毗邻区县为城乡融合发展的重要节点和枢纽,以都市圈建设牵引区县及乡村振兴,提高城市的横向辐射面和纵深联动性,加速城乡资源要素双向自由流动,以产业结构优化

带动新型城镇化,缩小贫富差距、促进共同富裕。在物资流动上,共建渝黔城乡融合的物流网点和配送网络体系,以农超对接、快递进村、电商直销、直播带货等工程引导供应链下沉,推进县镇村资源循环。对接城市群农副产品需求以及RCEP成员国之间协定规则和标准,以特色农产带、粮经作物产业园等节点融通域外市场。在人力资源流动上,破除城乡户籍门槛,统筹城乡人力资源开发,推进大中专职业院校师资数据库共享,加大农民成人教育专项计划、职业技能培训,以及订单定向全科医生培养与交叉任职、乡村规划建造师培训、农商经理人培训等协作项目投入。在资金流动上,稳定乡村振兴的财政投入,共建毗邻乡村振兴基金和兴农富农项目清单,撬动金融资本、社会力量参与,协同探索少数民族风情村寨连片规划与社区治理,创新合作项目投融资机制,发展供应链金融,激活乡村产业升级活力。

五、结论与讨论

毗邻省际协作治理是消减省际地方保护壁垒和市场分割藩篱,深化省域开放治理的重要策略。新发展格局下坚持扩大内需、畅通经济循环、构建全国统一大市场的政策导向,为毗邻省际协作治理提供了新的机遇。本文基于协作治理理论,构建“共识—组织—行动”分析框架,以多重政策机遇叠加的渝黔为案例,探讨毗邻省际协作治理的路径策略。研究表明,毗邻省际协作治理是毗邻省(自治区、直辖市)的利益相关主体以协作共识为基础和导向,构建去中心化的协作组织制度,达成多向度的系统性治理行动过程。新发展格局下,毗邻省际协作治理的路径策略在于:其一,领会国家战略政策要求、地方协作发展需要、市场主体和民众期望,凝聚利益相关主体共识,明确省际协作治理是省域开放治理担当作为的必答题;其二,衔接国家战略政策与省域治理规划,构建去中心化的协作治理总体布局,下好毗邻地区、自组织组团的协作开发“先手棋”;其三,充分发挥横向协调、纵向管理、网络治理的比较优势和互补功能,牵住“牛鼻子”工程,着重开放协作机制优化和生态共保联治,“软硬兼施”促进基础设施和基本公共服务一体化,强根固本推动产业链整合升级、毗邻区域协作防止规模性返贫和促进城乡融合发展。由此,促进政治共识、协作治理制度机制与系统性行动的协同联动,畅通区域经济循环,共享全国统一大市场红利,提高毗邻省际协作治理效能和可持续性。

渝黔协作治理的案例为新发展格局下毗邻省际协作治理提供了基于协作治理理论的系统性创新蓝本和行动方案,借此可优化省域开放治理、消减省际地方保护和市场分割、畅通经济循环,促进全国统一大市场建设和区域协调发展。但也应看到,毗邻省际协作治理是一个复杂的社会组织系统,其运行过程是高度迭代、非线性互动的,本文“共识—组织—行动”毗邻省际协作治理分析框架及渝黔协作治理案例研究对此进行了必要的学理简化。因此,对动态变化的治理情势、不同区域的毗邻省际协作治理议程,其创新思路和行动方案需举一反三、因地制宜,在“干中学、学中进”,注重协作治理路径策略的适配性。未来研究可致力于解决协作交叉评估、多方关系问责等议题,持续提高毗邻省际协作治理效能,推动国内国际双循环互促共进。

参考文献:

- [1] 陈瑞莲. 论区域公共管理研究的缘起与发展[J]. 政治学研究, 2003(4): 75-84.
- [2] 王健, 鲍静, 刘小康, 等. “复合行政”的提出: 解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路[J]. 中国行政管理, 2004(3): 44-48.

- [3] 杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理[J]. 马克思主义与现实, 2004(4):61-77.
- [4] 王川兰. 从二分到合作:区域经济发展中的公共行政结构与范式[J]. 学术月刊, 2007(5):90-95.
- [5] 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.
- [6] 陈剩勇,马斌. 区域间政府合作:区域一体化路径选择[J]. 政治学研究, 2004(1):24-34.
- [7] 徐现祥,李邝,王美今. 区域一体化、经济增长与政治晋升[J]. 经济学(季刊), 2007(4):1075-1096.
- [8] 董雪兵,崔宁. 省际交界地区的发展困境及形成机制研究:来自设立重庆直辖市的经验证据[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023(3):1-20.
- [9] 杨龙,彭彦强. 理解中国地方政府合作:行政管辖权让渡的视角[J]. 政治学研究, 2009(4):61-66.
- [10] 汪伟全. 论我国地方政府间合作存在问题及解决途径[J]. 公共管理学报, 2005(3):31-35.
- [11] 张利华,徐晓新. 区域一体化协调机制比较研究[J]. 中国软科学, 2010(5):81-87.
- [12] 丁任重. 我国区域经济合作组织的转型[J]. 区域经济评论, 2013(2):38-40.
- [13] 叶必丰. 区域一体化的法律治理[J]. 中国社会科学, 2012(8):107-130.
- [14] 赵勇,魏后凯. 政府干预、城市群空间功能分工与地区差距:兼论中国区域政策的有效性[J]. 管理世界, 2015(8):14-29.
- [15] 刘秉镰,朱俊丰. 区域市场分割的影响因素及其空间邻近效应分析:基于1989-2014年中国省际面板数据[J]. 经济地理, 2018(10):36-45.
- [16] 范欣,宋冬林,赵新宇. 基础设施建设打破了国内市场分割吗?[J]. 经济研究, 2017(2):20-34.
- [17] 俞立平,胡甲滨,赵宇轩,等. 数字经济对全国统一大市场建设的影响机制研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2025(5):18-31.
- [18] 孙伟增,张柳钦,万广华,等. 政务服务一体化对资本流动的影响研究:兼论政府在全国统一大市场建设中的作用[J]. 管理世界, 2024(7):46-68.
- [19] 李磊,柯慧敏,马韶君. 群际互动与区域文化协同发展:基于粤港澳大湾区的案例研究[J]. 公共行政评论, 2020(2):160-175.
- [20] Hui I, Ulibarri N, Cain B. Patterns of participation and representation in a regional water collaboration [J]. Policy Studies Journal, 2020(3):754-781.
- [21] Sørensen E, Torfing J. Radical and disruptive answers to downstream problems in collaborative governance? [J]. Public Management Review, 2021(11):1590-1611.
- [22] Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008(4):543-571.
- [23] Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An integrative framework for collaborative governance [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012(1):1-29.
- [24] Molenveld A, Voorberg W, Van Buuren A, et al. A qualitative comparative analysis of collaborative governance structures as applied in urban gardens [J]. Public Management Review, 2021(11):1683-1704.
- [25] Liu Y, Wu J N, Yi H T, et al. Under what conditions do governments collaborate? A qualitative comparative analysis of air pollution control in China [J]. Public Management Review, 2021(11):1664-1682.
- [26] 李肆,包晓斌. 京津冀地区大气污染协同治理的实践困境及其破解路径[J]. 改革, 2021(2):146-155.
- [27] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1):138-142.
- [28] 单学鹏. 中国语境下的“协同治理”概念有什么不同:基于概念史的考察[J]. 公共管理评论, 2021(1):5-24.
- [29] Yang L, Enerson K. Collaborative governance in strong state settings: perceived voluntariness and the role of the state in Rural China [J]. Public Management Review, 2023(6):1-35.
- [30] 汤彬,王浦劬. 属地化治理与中国社会治理现代化[J]. 中国社会科学, 2025(6):128-147.
- [31] 蔡昉. 中国改革成功经验的逻辑[J]. 中国社会科学, 2018(1):29-44.
- [32] 赵映,张鹏. 政务服务改革的价值取向:演进、型塑及实现路径[J]. 上海行政学院学报, 2023(4):41-54.

Path strategies for adjacent inter-provincial cooperative governance under the new development pattern: A case study of Chongqing and Guizhou

Zhao Ying^{1,2a}, Zhang Peng^{2a,2b}

(1. School of Management, Zunyi Medical University, Zunyi 563000, P. R. China;

2. a. School of Public Policy and Administration; b. Center for Public Economy & Public Policy, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Adjacent inter-provincial cooperative governance is a government governance strategy to reduce local protection and market segmentation under the administrative division system, and to promote the cross-regional flow of production factors. It is also an inherent part of provincial open governance and integrated urban-rural development. However, subject to the administrative boundaries of local governments' governance powers and performance assessment for a long time, as well as the increasingly solidified local interests in the competitive development game, adjacent inter-provincial cooperative governance has become a blind area of government governance or a selective autonomous behavior. In 2020, the state proposed to build a new development pattern, which aims to expand domestic demand, unblocking economic circulation, and building a unified national market. This policy provides a new opportunity for adjacent inter-provincial cooperative governance, and the exploration of specific path strategies has become an important issue under the construction of a new development pattern. Based on the theory of collaborative governance and the Chinese governance context, this paper constructs an analysis framework of consensus - organization - action for adjacent inter-provincial collaborative governance, selects Chongqing - Guizhou collaborative governance as a case, uses semi-structured interview method to collect data, and explores the path strategy of inter-provincial collaborative governance under the new development pattern. It is found that adjacent inter-provincial collaborative governance is a multi-dimensional systematic governance action process in which stakeholders of neighboring provinces (autonomous regions or municipalities) build a decentralized collaborative organization system based on and guided by collaborative consensus. Under the new development pattern, the path strategy of adjacent inter-provincial collaborative governance should first clarify the requirements of national strategic policies, the needs of inter-provincial cooperative development, the expectations of market players and the public, and gather the consensus of relevant stakeholders on collaborative governance. Second, connect national strategic policies and provincial governance plans, build a decentralized overall layout, and make a good first hand in the collaborative development of adjacent areas and self-organization. Third, give play to the relative advantages and complementary functions of horizontal coordination, longitudinal management, and network governance, hold the cattle nose project, and focus on improving mechanisms for opening up and cooperation as well as joint ecological protection and governance, promote the integration of infrastructure and basic public services, promote the integration and upgrading of industrial chains, and prevent urban and rural poverty return and promote integrated development. Such a path strategy provides a systematic innovation blueprint and action plan for adjacent inter-provincial cooperative governance in the new development pattern, helps to improve the efficiency and sustainability of inter-provincial cooperative governance under the administrative division system, and can also promote the construction of a unified national market and coordinated regional development in the open governance of provinces.

Key words: inter-provincial collaborative governance; open governance; administrative division; unified national market; new development pattern

(责任编辑 傅旭东)