

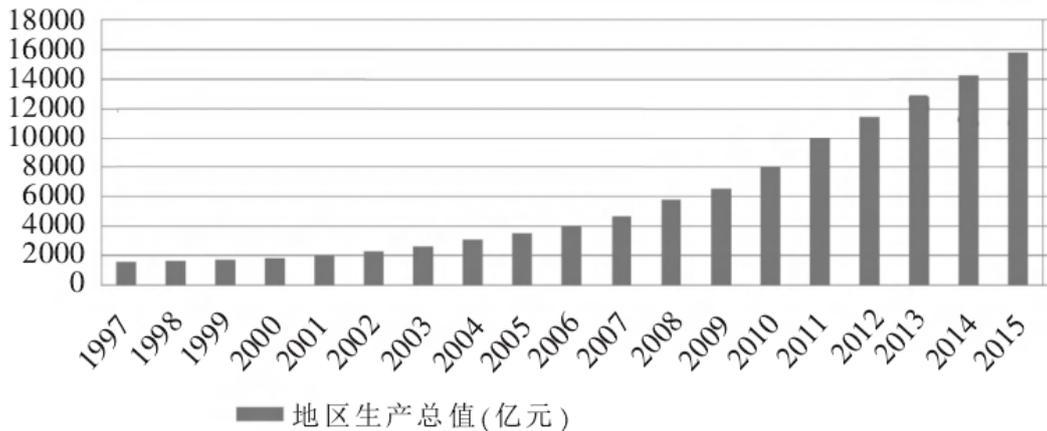
# 重庆直辖体制与效应：近 20 年的观察

纪念改革开放 40 周年系列选题研究中心

**【摘要】**重庆于 1997 年成为中央直辖市以来，不断优化行政区划、建制和区域联动发展体制。重庆直辖体制效应创新可归纳为“点”与“面”的配合、“上”与“下”的联动、“破”与“立”的融汇、“管”与“放”的互补、“先”与“后”的贯通、“竞”与“合”的角逐、“变”与“稳”的协调。甄别并研判前述要素，将有助于在重庆直辖 20 周年前夕理性把握重庆发展的未来。

**【关键词】**重庆直辖；重庆直辖体制实践；重庆直辖体制创新

2017 年 6 月，重庆将迎来直辖 20 周年。直辖以来，在党中央、国务院为重庆发展导航定向下，重庆上下奋力作为，经济持续快速发展，地区生产总值从 1997 年的 1509.75 亿元增长到 2015 年的 15719.72 亿元（见图一，），增长了 10.4 倍。在经济新常态下，重庆经济仍然保持了较高的增速，在全国 31 个省（区、市）中位居第一（见图二，），高于全国经济增速。重庆经济社会发生的巨变，与直辖体制实践和创新密切相关。



图一 重庆直辖以来地区生产总值变化(1997~2015 年)

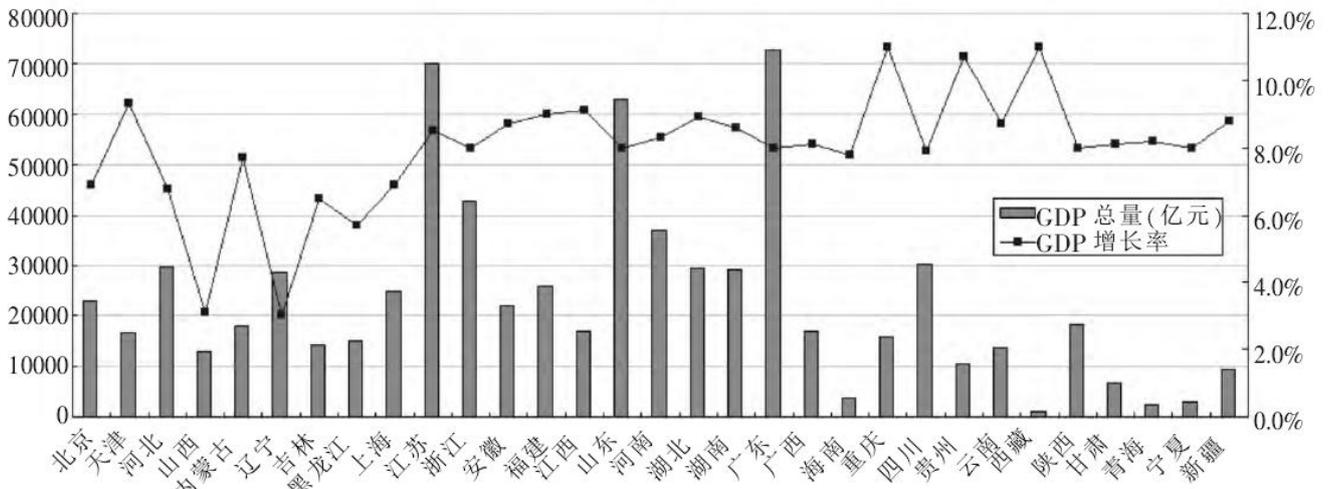
数据来源：1997~2014 年的数据来源于《重庆统计年鉴·2015》，2015 年的数据来源于《2015 年重庆市国民经济和社会发展统计公报》。

体制意指组织的职能定位、组织结构、权力运行机制、制度规范及其与其他机构或组织的关系模式。其中，职能定位是核心，组织结构是载体，运行机制是关键，制度规范是保障，关系模式是延展。体制意涵丰富，涉及经济领域、政治领域、社会领域、文化领域、生态领域等，文中主要指行政体制，兼及行政体制所关联的其他体制变革。将重点聚焦于行政体制，主要基于如下考量：行政体制与经济体制、社会体制、文化体制都有密切的联系，若行政体制僵化，必然会影响到其他体制的运转。行政体制直接影响到管理的效率和效能，决定着区域发展方向和发展效益。<sup>[1]</sup>行政体制是否科学，在一定程度上决定着某一区域的发展速度快慢和发展质量高低。在重庆即将迎来直辖 20 周年的关键节点，剖析重庆直辖体制的实践与创新，对于推动重庆全

\* 该文系重庆市 2015 年度社会科学规划重大项目“重庆直辖体制实践与创新研究”的主要成果。

\* 2015 年 12 月，“纪念改革开放 40 周年系列选题研究中心”于我国各类传媒中率先成立。总协调人：王佳宁，负责选题创意策划、提出和审定提纲；协调助理：罗重谱，协助进程把控、作者衔接。中心滚动设置若干研究小组，透过《改革》释出最新选题。执笔：王佳宁、罗重谱，图表制作：白静。

面建成小康社会、建设城乡统筹发展的国家中心城市具有重要的现实意义。



图二 31个省(区、市)2015年GDP总量及其增长率

数据来源:GDP总量及其增长率数据来自31个省(区、市)的2016年《政府工作报告》。

## 一、重庆直辖体制的实践探索

新中国成立以来,重庆的行政地位经历了多次变化。在直辖之前,国家三次对重庆实行计划单列<sup>[2]</sup>:第一次为1954~1958年。为减少管理层次和管理幅度,1954年6月,中央人民政府第32次会议通过《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市的决定》,重庆市由中央直辖市改为四川省省辖市,但鉴于重庆在经济和政治上的重要地位,7月,国家决定对重庆实行计划单列。1958年9月,中共中央、国务院发布《关于改进计划管理体制的规定》,决定实行“专业部门和地区相结合”,以地区为主的计划管理体制,取消了各计划单列市在国家计划中单列的户头。这一时期,奠定了重庆成为国家工业基地的基础。第二次为1963~1967年。1963年10月,中共中央和国务院召开的第二次城市工作会议决定,从1964年开始对重庆等七个城市实行计划单列体制,1967年终止。这一时期,重庆成为“三线”建设重点地区,大批国防工业及相关产业项目布局重庆。第三次为1983~1997年。1983年2月,中共中央、国务院批准重庆市进行经济体制综合改革试点,并实行计划单列,赋予重庆省级经济管理权限。1996年9月,根据中央决定,重庆市对涪陵市、万县市、黔江地区实行代管,扩大计划单列范围。1997年3月,全国人大批准设立重庆直辖市,结束计划单列体制。这一时期,重庆的改革开放进程加快。

这里以1997年3月全国人大批准设立重庆直辖市为研究起点,将重庆直辖体制变革分为内部主动性体制变革和外部联动性体制变革两个方面。其中,内部主动性体制变革是重庆市为落实中央重大部署或政策安排,推动经济社会持续健康发展而主动对体制进行的调整,具有较强的可控性,是基于对经济社会发展全局冷静判断后的主动作为;外部联动性体制变革是重庆市为在区域乃至全国承担好相应的角色,寻求与其他省份或区域的联动发展而在体制上进行的变革,相对较为松散,需要多个省份的协同合作。

### (一) 重庆直辖以来内部主动性体制变革

直辖以来,重庆行政体制经历了几次大的变迁,每一次变迁都有其自身的特征。在每个阶段,发生了一些影响深远的事件,这些事件产生了较大的社会效应,推动了重庆的经济社会发展。

#### 1. 取消地区级行政单元,实行大开发区代管和部分区县直管并行体制

---

1997年3月14日，八届全国人大五次会议通过《关于批准设立重庆直辖市的决定》，批准设立重庆直辖市，撤销原重庆市。重庆直辖市初成立时，辖原重庆市、万县市、涪陵市和黔江地区，共43个区市县。其中，万县市辖龙宝区、天城区和五桥区，管辖忠县、开县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、梁平县和城口县；涪陵市辖枳城区和李渡区，管辖南川区、丰都县、垫江县和武隆县，黔江地区管辖石柱县、秀山县、酉阳县、黔江县和彭水县。这种体制显然不符合直辖市的体制要求。基于此，1998年2月，重庆市进行了第一次过渡性的体制改革，撤销万县市及所辖的龙宝区、天城区、五桥区，设立重庆万县区，同时设立万县移民开发区，万县移民开发区受重庆市委、市政府的委托，代管开县、忠县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县，没有移民的梁平县和城口县由市直管；撤销涪陵市及所辖两区，设立重庆涪陵区，南川市、垫江县、丰都县、武隆县由市直管；撤销黔江地区，设立黔江开发区，代管石柱县、秀山县、酉阳县和彭水县。1998年5月，国务院批复同意万县区更名为万州区，万县移民开发区更名为万州移民开发区。

此次行政体制改革有如下特征：一是取消地区级行政单元，撤销万县市、涪陵市和黔江地区；二是考虑到移民和少数民族地区的特殊性，未完全按照直辖市体制要求，全部实现市直管县，对移民区和少数民族地区以设立开发区的方式进行代管。这种体制适应了当时经济社会发展的需要，有助于实现体制变革的平稳过渡。

这一阶段，“四件大事”成为重庆经济社会发展的主轴。1998年3月，江泽民同志在参加九届全国人大一次会议重庆代表团审议时，对重庆工作提出了四项任务，即按期完成三峡工程重庆库区的移民任务；搞好国有企业改革，振兴老工业基地；加快农村经济发展，到2008年末基本解决农村贫困人口温饱问题；加强生态环境保护和建设，实现可持续发展。重庆市充分发挥直辖体制优势，加强体制机制创新，推动落实“四件大事”。

## 2. 撤销大开发区，全面形成直辖市直管区县体制

2000年7月底，重庆行政管理体制再作调整，万州移民开发区、黔江开发区被撤销，黔江土家族苗族自治县撤销，设立重庆市黔江区。两大开发区代管的10个县和民族自治县由市直管，重庆直辖市直管区县的格局形成。直辖市直管区县，实行“扁平化”管理，减少了行政层次，有助于提升行政效率。其后，部分县、市改为区，如2001年12月，撤销长寿县，设立长寿区；2006年10月，撤销江津市、合川市、永川市、南川市，分别设立江津区、合川区、永川区、南川区。值得提出的是，2001年4月，北部新区正式挂牌成立，实行管委会体制，由管委会进行统一协调、统一开发。在两江新区成立后，其体制有所变化，由两江新区代管。

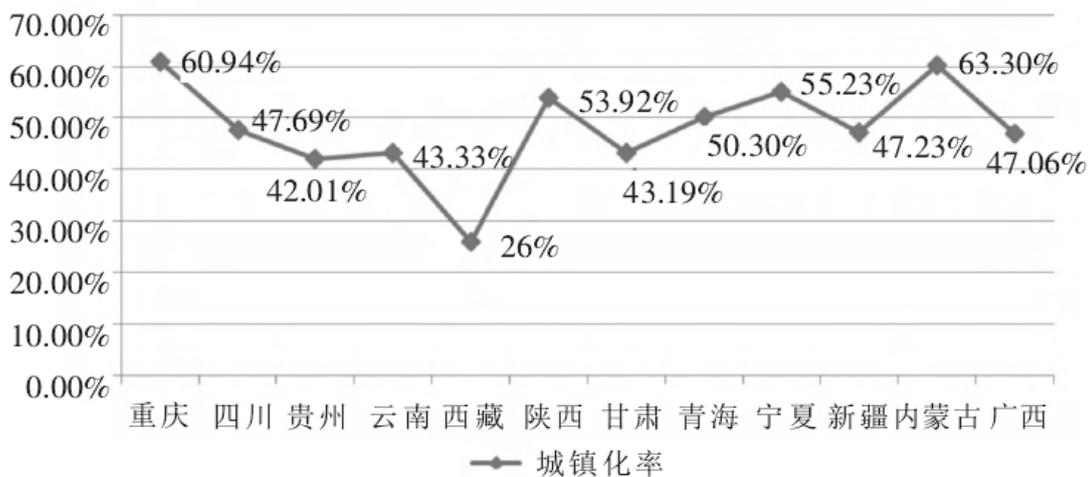
这一阶段行政体制改革具有如下特点：一是大开发区在完成过渡性使命后被撤销，形成直辖市直管区县的格局；二是因应西部大开发战略的需要对管理体制进行优化调整；三是统筹城乡发展体制创新卓有成效；四是在区域发展上，经历了从“三大板块”到“四大区块”，再到“一圈两翼”的变化。

在此阶段，胡锦涛同志为重庆作出“314”总体部署，为重庆发展定向导航。2007年3月，胡锦涛同志在“两会”期间，提出要“把重庆加快建成西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市，在西部地区率先实现全面建设小康社会目标”，要求重庆做好四方面的工作：加大以工促农、以城带乡力度，扎实推进社会主义新农村建设；切实转变经济增长方式，加快老工业基地调整改革步伐；着力解决好民生问题，积极构建社会主义和谐社会；全面加强城市建设，提高城市管理水平。在“314”总体部署的指引下，重庆直辖体制又有了新的变革。

第一，对接西部大开发战略加快体制创新。为做好西部大开发工作，重庆市成立了西部开发领导小组，2000年1月，重庆市西部大开发领导小组首次会议召开，标志着重庆市正式启动西部大开发工作。2001年9月，重庆市委、市政府根据中央关于西部大开发的有关政策，从重庆的实际情况出发，及时出台了《重庆市实施西部大开发若干政策措施》，涉及财政与税收、信贷与融资、土地和资源、对内和对外开放、人才和科技创新等方面。西部大开发十年，重庆从“打基础、建平台”迈向“求发展、促跨越”阶段。<sup>[3]</sup>

第二，构建统筹城乡发展新体制。2007年6月，国家批准重庆市为全国统筹城乡综合配套改革试验区。2009年1月，《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》发布。2009年4月，《重庆市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》获国务院批复同意。为加强对重庆统筹城乡综合配套改革试验工作的领导，重庆市于2007年成立了重庆市统筹城乡综合配套改革领导小组。领导小组负责对全市的改革试验工作进行统一领导、统一指挥、统一协调。领导小组下设办公室，设在重庆市发展和改革委员会。改革试验领导小组办公室主要发挥牵头作用，定期组织召开部门联席会议，以集中处理改革试验中涉及面广、单个部门难以解决或无法处理的重大问题。按照重庆市委、市政府的要求，各区县也相继成立了相应的领导和工作机构。如2007年5月，重庆市政府批准九龙坡区为首个统筹城乡综合配套改革先行示范区。

在推进统筹城乡综合配套改革试验中，重庆市在户籍制度改革、农村土地流转制度改革、社会保障制度改革、城乡公共服务均等化等方面都作出了积极的尝试，并取得了显著的成效，初步形成了推动城乡统筹发展的体制机制。在户籍制度改革方面，2010年，《重庆市人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见》发布。重庆市成立了户籍制度改革领导小组，领导小组下设办公室。其后，各区县相继成立了户籍制度改革领导小组，小组办公室下又设几个工作组，确保了重庆市户籍制度改革的顺利推进。与户籍制度改革配套的土地、住房、社保、就业、教育、卫生等支撑保障机制逐步建立健全，户籍制度改革的深入推进，释放了人口红利，使城镇化率稳步上升（见图三）。重庆的“地票”制度是对农村土地流转模式的一次重大创新，吸引了社会各界的广泛关注。地票制度针对农村建设用地比较模糊的产权状况，进行确权分置：土地所有权归集体，将土地使用权视为一种用益物权归农民，所有权与使用权按比例获得各自收益；并将耕地复垦验收合格票据化形成的地票，交由政府设立的土地交易所组织市场交易。这种方式把农村闲置的、利用不充分且价值较低的建设用地，通过指标化形式跨界转移到利用水平较高的城市区域，从而用市场之手把城乡连接起来，实现了农村、城市、企业等多方共赢。<sup>[4]</sup>



图三 2015年西部12省(区、市)城镇化率

数据来源：西部12省(区、市)2016年《政府工作报告》。

第三，创新区域发展体制。直辖初期，重庆市划分为都市发达经济圈、渝西经济走廊、三峡库区生态经济区三大各具特色的板块。后来为推动渝东南地区的发展，重庆市委、市政府召开渝东南少数民族地区经济社会发展现场办公会，提出努力把渝东南地区建设成为特色经济走廊和武陵山区的经济高地，“三大板块”的区域管理方式调整为“四大区块”，开始对渝东北和渝东南实行差别化管理。2007年，重庆市委、市政府相继作出《关于建设“一小时经济圈”的决定》《关于渝东北地区提速提档加快发展的决定》《关于加快渝东南民族地区经济社会发展的决定》，形成“一圈两翼”发展新格局。

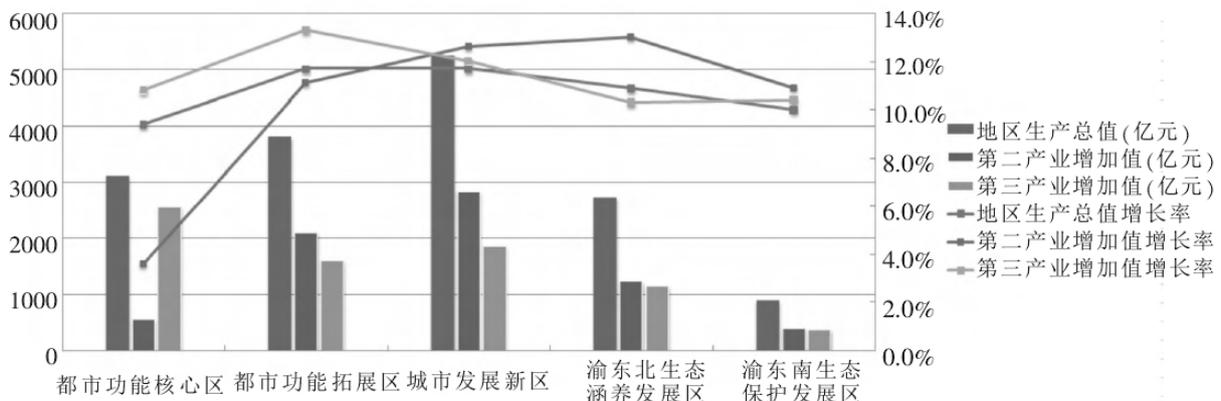
### 3. 设立两江新区，形成直辖市直管区县和国家级新区管委会并行体制

2010年6月，两江新区成立，成为继上海浦东新区、天津滨海新区之后的第三个国家级新区。两江新区在管理体制上实行的是管委会模式。两江新区党工委、管委会为重庆市委、市人民政府的派出机构，主要负责两江新区经济发展和开发建设的统一规划、统筹协调和组织实施。2016年2月前，两江新区党工委、管委会代管北部新区党工委、管委会和两路寸滩保税港区管委会，直管区内两江工业开发区管理机构。两江新区内各区人民政府、经济功能区管理机构根据各自职责，负责各自辖区的行政管理和社会事务工作，接受两江新区党工委、管委会对经济建设和开发开放工作的指导、协调。两江新区开发投资集团有限公司属两江新区管委会直接领导，负责两江工业园区的开发建设工作。2016年2月，为构建完善重庆内陆开放型体制，进一步释放改革红利，优化资源配置、提高行政效率，重庆市委、市政府出台了《关于调整优化两江新区管理体制的决定》，决定调整优化两江新区管理体制，撤销北部新区党工委、北部新区管委会，其职能职责划归两江新区党工委、两江新区管委会，原北部新区和两江新区的32个部门整合为16个内设机构和3个直属机构，减少了13个部门。与此同时，部分县改成区，如2014年5月，撤销铜梁县和璧山县，设立铜梁区和璧山区；2015年4月，撤销荣昌县和潼南县，设立荣昌区和潼南区；2016年6月，撤销开县，设立开州区。值得一提的是，2011年10月，国务院正式批复《重庆市城乡总体规划（2007~2020年）》，明确重庆作为国家中心城市的重要定位。

这一阶段行政体制改革具有如下特点：一是直辖市直管区县和国家级新区管委会并行，两江新区党工委、管委会为重庆市委、市人民政府的派出机构，其管理体制经历了多次动态调整；二是提出并深化拓展五大功能区域发展战略，加快推动全市一体化科学发展；三是积极推进大部门体制改革；四是以行政审批制度改革为切入点加快政府转型。

2016年1月，习近平总书记视察重庆，充分肯定了党的十八大以来重庆各项工作取得的成绩，站在全局和战略的高度为重庆把脉定向<sup>[5]</sup>，明确提出了“四个扎实”的要求，为推动重庆实现新的更大发展、加快体制机制创新指明了方向。

第一，创新区域协同发展体制，提出并深化拓展五大功能区域发展战略。为推动区域发展差异化、资源利用最优化和整体功能最大化，增强全市的经济聚合、辐射能力，重庆市立足市情，根据区域的资源禀赋、现实开发状况以及综合发展潜力，将重庆全域划分为五大功能区域，即都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区。2013年9月，重庆市委四届三次全会通过了《关于科学划分功能区域、加快建设五大功能区的意见》。五大功能区域发展战略的实施取得了显著成效（见图四），核心区和拓展区的现代服务业及先进制造业加快发展，资本集聚度强化；城市发展新区工业投资大幅度上升，工业化、城镇化主战场拉开大幕；两大生态区在“面上保护、点上开发”的原则下，加大了生态环境保护力度，同时经济的特色分工等特性更加突出，重点区县的经济也得到较快发展。2016年5月，重庆市委、市政府发布《关于深化拓展五大功能区域发展战略的实施意见》，对深化拓展五大功能区域发展战略作出进一步部署。为确保五大功能区域发展战略的实施，重庆市还围绕产业、财政、考核等制定出台了一系列配套政策措施。五大功能区域发展战略是重庆全面落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的载体和平台，是贯彻落实五大发展理念的路径和科学决策。



图四 重庆市五大功能区域 2015 年经济运行状况

数据来源：参见重庆市统计局 2016 年 1 月 19 日发布的《2015 年重庆市五大功能区域经济运行情况》。

第二，积极推进大部门体制改革，主要体现在文化、市场监管等领域。重庆市按照大部门体制改革的思路，加强对职能相似或相近的部门的整合，主要体现在文化、市场监管等领域。在文化领域，重庆市在全国率先探索文化大部门制改革，撤销原市文化广电局、市新闻出版局，合并组建市文化委员会。2013年12月，重庆市文化委员会正式挂牌，为市政府组成部门，加挂重庆市版权局牌子。市文化委员会整合了原市文化广电局和新闻出版局的职责，有利于推进政府职能转变，进一步简政放权，更有效地优化文化资源配置，加强业态整合，推进文化艺术、新闻出版、广播影视、文物博物馆领域公共服务工作，为满足人民群众日益增长的文化需求，提供更优质更有效的服务。在市场监管领域，针对市场监管体制存在的问题，2014年6月，重庆市将两江新区工商管理、质量技术监督管理和食品药品监督管理部门的职能进行整合，成立两江新区市场和质量技术监督局，承担两江新区范围内涉及生产、流通、消费环节的市场和质量监管职能，有助于实现行政审批一体化、市场监管一体化、质量监督一体化、综合执法权一体化、消费维权一体化。

第三，深化行政审批体制改革。“十二五”以来，重庆市共公布十一批行政审批事项改革目录，取消、调整相关审批事项（见表1）。<sup>[6]</sup>2012年4月5日，两江新区政务中心成立，集中履行行政审批权限，汇集了多个市级部门的分支机构，大大缩短了审批时间。政务中心采取四大运行方式：一是一站式审批服务，实行“集中办公、窗口受理、一口对外、承诺服务、限时办结、统一收费”的服务办事制度；二是开展并联审批，即一个窗口统一受理、统一发照；三是建立电子监察系统和监标系统，为审批工作的考核提供依据；四是建立网上审批平台。两江新区管理体制优化调整后，两江新区政务中心和原北部新区行政服务中心审批服务职能未发生变化。

表1 重庆市印发的行政审批改革主要文件(2011~2016年)

发布日期	文件名称
2011年3月15日	《重庆市人民政府关于进一步深化行政审批制度改革的决定》(渝府令[2011]251号)
2013年6月28日	《重庆市人民政府关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》(渝府令[2013]50号)
2013年7月25日	《重庆市人民政府关于发布2013年行政审批制度改革事项目录(第二批)的决定》 (渝府发[2013]60号)
2013年12月3日	《重庆市人民政府关于公布2013年行政审批制度改革事项目录(第三批)的决定》 (渝府发[2013]81号)
2013年12月8日	《重庆市人民政府关于向两江新区下放市级行政审批等管理事项和权限的决定》 (渝府发[2013]82号)
2014年7月24日	《重庆市人民政府关于公布重庆市2014年行政审批制度改革事项目录(第一批)的决定》 (渝府发[2014]32号)
2014年11月25日	《重庆市人民政府关于公布重庆市2014年行政审批制度改革事项目录(第二批)的决定》 (渝府发[2014]62号)
2015年6月9日	《重庆市人民政府关于公布重庆市2015年行政审批制度改革事项目录(第一批)的决定》 (渝府发[2015]34号)
2015年8月21日	《重庆市人民政府关于取消和下放一批市级行政权力事项的决定》(渝府令[2015]291号)
2016年2月29日	《重庆市人民政府关于取消非行政许可审批事项的决定》(渝府令[2016]7号)
2016年5月17日	《重庆市人民政府关于公布重庆市2016年行政审批制度改革事项目录(第二批)的决定》 (渝府发[2016]17号)

## (二) 重庆直辖以来外部联动性体制变革

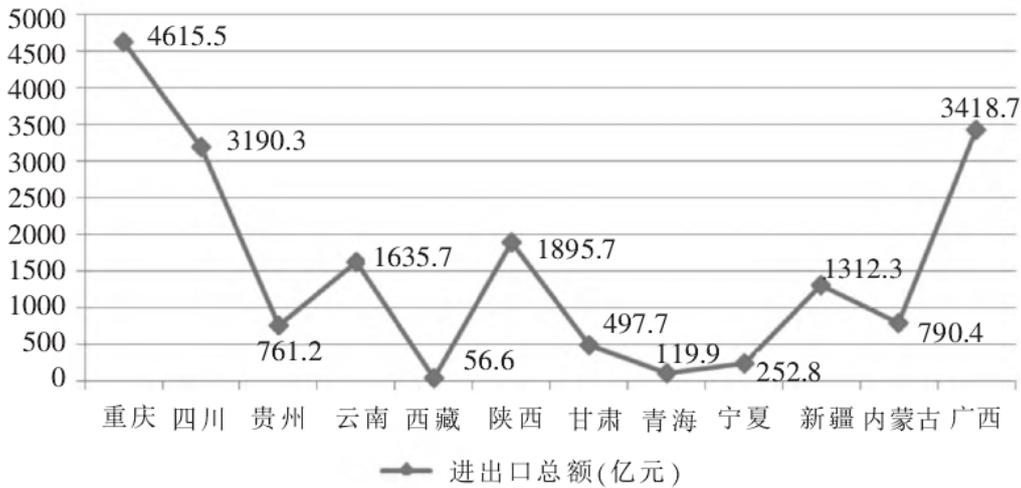
重庆作为直辖市和国家中心城市，不仅要加快自身发展，而且要发挥辐射和扩散效应，带动西部地区和长江上游地区经济社会发展。这既是中央赋予重庆的重要使命，也是重庆因应自身定位应有的担当与作为。习近平总书记在视察重庆时指出，重庆作为我国中西部地区唯一的直辖市，区位优势突出，战略地位重要，是西部大开发的重要战略支点，处在“一带一路”和长江经济带的联接点上，在国家区域发展和对外开放格局中具有独特而重要的作用。国家在批复设立重庆统筹城乡综合配套改革试验区和两江新区时，亦要求其先行先试，探索可以复制的成功经验，发挥示范带动作用。2016年批复的《成渝城市群发展规划

划》亦明确提出要“提升重庆核心功能”，“全面增强集聚力、辐射力和竞争力”。重庆要在西部地区和长江上游发挥示范带动作用，必须构建联动发展的体制机制，确保相关战略和措施落地。近年来，重庆市在外部联动性体制改革方面也作出了一些有益的尝试和探索，主要体现在三个方面。

1. 建立与国家重大战略在中西部落地关联的体制，超前谋划成渝城市群战略

“一带一路”战略和长江经济带战略是新时期我国两项重要国家战略，而重庆处于“一带一路”和长江经济带“Y”字形大通道的联结点上，具有承东启西、牵引南北、通达江海的独特优势，可以而且应当在落实这两项战略上有所作为。成渝城市群涵括了重庆的 27 个区县和开州、云阳的部分地区，因而在推动成渝城市群发展方面，重庆也应主动创新体制机制，确保战略落地。

为更好地贯彻落实“一带一路”战略和建设长江经济带战略，2014 年 11 月 18 日，重庆市委常委会会议审议通过《关于贯彻落实国家“一带一路”战略和建设长江经济带的实施意见》，提出要着力推动五大功能区域发展战略与“一带一路”战略和长江经济带建设深度融合，对内打牢基础、完善机制，对外加强互联互通，抓紧完善、规划、实施一批重大项目和重大工程，突出抓好重点工作。在体制机制创新上，强调要全面深化改革，破除体制机制障碍，为重庆融入“一带一路”战略和长江经济带建设提供强劲动力。为对接和融入两大战略，重庆市构建以铁路、水运为骨干，公路为基础，“铁、公、水、空”多种运输方式无缝衔接的综合立体交通网络；以铁、水、空三大枢纽三大口岸和保税区为载体，联动各级开发区（园区），构建覆盖全市的对外开放平台体系，实现“渝新欧”国际班列常态化稳定开行，着力构建便捷高效的一体化大通关系，全面推行“一次申报、一次查验、一次放行”的关检合作，实现“信息互换、监管互认、执法互助”；大力提升长江上游航运中心、科教和金融中心、物流中心、信息中心功能。重庆市积极打造内陆开放高地，2015 年进出口总额为 4615.49 亿元，在西部 12 省（区、市）中列第一位（见图五）。



图五 2015 年西部 12 省(区、市)进出口总额比较

数据来源：西部地区 12 省(区、市)2015 年《国民经济和社会发展统计公报》。

在贯彻落实成渝城市群发展战略上，重庆市积极加强政府间的协作，通过政府引导，运用市场的办法、改革的思路、创新的精神推动渝川交流合作，促进人流、物流、资金流、信息流在区域内的自由流动和优化配置，加快成渝城市群经济一体化，不断增强成渝城市群的聚集效应和扩散效应，增强对周边的辐射和带动作用。重庆市以主动的姿态，从战略、规划、政策、项目，到交通、信息、产业、市场、公共服务、生态文明的一体化建设，加强与四川的协同合作，在合作中谋求互利和双赢。

## 2. 融入国家参与全球经济治理新格局，推动中新（重庆）示范项目合作体制优化

参与全球经济治理，增强在全球经济治理中的制度性话语权，是我国坚持开放发展的必然要求。党的十八届五中全会提出，要“发展更高层次的开放型经济，参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权”。金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行的建立，以及提出“一带一路”的倡议，举办 G20 领导人峰会，都是中国意欲增强在全球经济治理中的制度性话语权的的具体行为表征。

在此情境下，重庆积极融入国家参与全球经济治理的格局，以渝新欧为通道，加快内陆开放高地建设，深入探索内陆开放新路径，抓住全球和沿海产业大转移契机，通过“整机+零部件+研发+结算”的垂直整合，颠覆了沿海加工贸易只有加工环节利润的方式，占领了“微笑曲线”的两端，并依托向西开放的出项物流优化，为内陆地区产业参与国际分工、融入全球市场作出了新探索。<sup>[7]</sup>2015年11月，中新（重庆）战略性互联互通示范项目落地重庆，成为中国与新加坡第三个政府间合作项目，项目主要围绕金融服务、航空运输、交通物流、信息通信四个方面展开。在管理体制上，建立了三级合作机制，以推进项目实施：最高层次是由两国领导人参加的协调理事会；第二层次为联合工作委员会，由中国商务部牵头，成员包括中国的19个部委的领导和新加坡8个部委的领导；第三层次为联合实施委员会，由重庆市政府和新加坡政府部级代表担任主席，成员为相关部门领导。项目管理委员会为协调机构，下设四个专委会。<sup>[8]</sup>2016年1月8日，中新示范项目管理局正式揭牌，作为管委会办公室，负责项目实施过程中的具体事务，下设综合办公室、金融部、物流部、通信部和航空部。由于成立时间不长，目前每个领域合作的体制机制在动态调整优化中。新加坡是全球第四大国际金融中心，也是全球新的物流枢纽，中新示范项目的合作深化，将更好地助推重庆融入全球市场。

## 3. 因应长江上游地区经济中心建设，推动长江上游地区联动发展

重庆位于长江上游地区，其“十三五”时期经济社会发展的目标之一就是“基本建成长江上游地区经济中心”。围绕这一目标定位，首先应在行政体制上主动作为，推动长江上游地区联动发展，建立合作机制和平台，在此基础上推动基础设施互联互通，在对外开放、产业发展、市场一体化建设、资源环境保护、扶贫开发、基本公共服务供给、旅游等方面深化合作。

重庆以高层互访为引领，推动长江上游地区联动发展，已经作出较好的表率，凸显包容大度的特质和宽广的胸怀。2015年5月20~21日，重庆市党政代表团赴川考察，签署了《关于加强两省市合作共筑成渝城市群工作备忘录》，确定两省市将共同推动交通、信息、市场一体化，共同加强公共服务互助、资源环境保护与利用联动、产业发展合作，并建立双边合作工作机制，加强规划引导和政策互动。截至2016年6月，两省市政府办公厅印发实施了18项重大合作事项，交通、信息、市场、公共服务、资源环境保护与利用和产业发展等六个领域合作有序推进，取得明显成效。2016年6月13日，四川省党政代表团来渝考察，双方签署《重庆市人民政府、四川省人民政府深化川渝务实合作2016年重点工作方案》，提出进一步加强在基础设施互联互通、市场一体化建设、产业发展、公共服务对接共享、生态环境保护、规划对接等领域的合作。双方有关部门和市、区（县）签署了应急管理、工业和信息化、人力资源和社会保障、川剧发展及石窟保护、区域食品药品安全稽查执法、信息通信行业监管、共建产业园区等10个专项合作协议。2016年6月21~22日，重庆市党政代表团赴贵州考察。重庆市委书记孙政才提出要深化发展战略、规划等协作，强化互联互通，推动产业协作，携手扶贫开发，共建生态文明，以深化渝黔合作。通过高层互访加深沟通和理解，推进多方位合作，破除地方利益保护的藩篱和人为设置的壁垒，不失为推进长江上游地区经济一体化的有效举措。

## 二、重庆直辖体制效应的创新

重庆直辖以来的经济社会发展实践证明，体制改革是经济社会发展的重要助推器，体制改革的进度和质量，直接关系到发展速度和效应。伫立重庆直辖20年的门槛回望，持续创新行政体制，实乃经济社会发展肯綮。建设城乡统筹的国家中心城市、基本建成长江上游地区经济中心、如期实现全面建成小康社会目标，还需进一步推进体制创新。直辖以来，重庆直辖体制效应的创新可以归纳为如下方面。

（一）“点”与“面”的配合：坚持体制改革整体推进与重点突破相结合，重庆定位与发展理念愿景清晰

“点”即构成事物的关键环节、局部，“面”即事物的整体、全局。整体和局部不可分割，整体由部分构成，部分是整体的部分，整体统帅局部，局部制约整体。<sup>[9]</sup>重庆在推进体制改革中，坚持整体推进与重点突破相结合，增强体制改革的系统性、配套性、协调性，注重面上的整体推进。重庆市委全面深化改革领导小组负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。2014年重庆市将年度改革重点任务细化分解为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、党的建设6个领域的133项年度改革任务、485件可跟踪考核的具体工作，再通过对133项改革事项再聚焦，进一步确定了25项牵引性、带动性强的重点改革专项；2015年在持续推进25项重点改革专项和133项重点改革任务基础上，着力实施24项重点改革专项和81项重要改革任务。<sup>[10]</sup>

没有改革的整体推进，就难有各行业各领域的重点突破。整体推进改革，一要熟稔改革形势，即重庆市经济社会发展面临和将来可能面临的市内外环境，在对形势作出准确评判的基础上制定整体改革方略；二要契合改革规律；三要植入改革方法。<sup>[11]</sup>整体推进不是平行站位、平均用力，而应以改革的关键环节为抓手，突出改革重点难点。重庆市委全面深化改革领导小组在负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实中，处理好了整体推进与重点突破的关系，准确把握了全市全面深化改革的总体布局，在此前提下依据改革实际确定重点改革专项，以重点改革专项为抓手，将整体改革引向深入。

（二）“上”与“下”的联动：促进体制改革顶层设计与局地试点有机互动，重庆上下施政作风同步刷新

“上”与“下”在此意指“顶层”与“基层”，“上”与“下”的联动，既包括从上至下的筹划部署，又包括自下而上的摸索反馈。加快重庆市体制改革，既要强调顶层设计，又要强调局地试点。顶层设计是一个相对的概念，不同领域与不同部门具有不同的顶层设计，不同层级的政府具有不同的顶层设计，不同单位与不同组织具有不同的顶层设计。因此，不只是中央政府面临改革的顶层设计问题，各个层次的政府都有改革的顶层设计问题。<sup>[12]</sup>顶层设计与“摸着石头过河”的渐进式改革和局地试点并不是对立的，而是辩证统一的。

重庆市在进行体制改革顶层设计时，既注重加强与中央层面相关战略和政策的对接，如出台《关于贯彻落实国家“一带一路”战略和建设长江经济带的实施意见》，又深入实际、深入基层、深入群众，从局地试点中总结经验，对局地试点的一些成功实践进行提炼、评估，考察其在某个功能区域乃至全市推广和复制的可能性。局地在试点时，以顶层设计为前提，将其与地方实际紧密结合，防止体制改革的碎片化，通过创新体制机制，发挥示范引领作用，为顶层设计探索新路径、积累新经验。

（三）“破”与“立”的结合：破除体制改革中不利于闯将干事的阻碍，建立合理容错机制，群众工作机制与执行能力提升平行站位

“破”与“立”是对立统一的关系。“破”就是要突破陈规，破除制约发展的各种阻碍；“立”就是创立新思想或新实践。体制改革的过程，就是“破”与“立”的过程。深化体制改革，既要敢于“破”，又要敢于“立”。

重庆市在推进体制改革中，一方面破除不利于闯将干事的各种阻碍，出台差异化的政绩考核体系。如出台《关于改进完善区县（自治县）党政领导班子和领导干部综合考核的意见》和《区县（自治县）经济社会发展实绩考核指标体系》，按功能区域划分考核组别，突出首要任务，差异化设置考核指标及权重。另一方面，重庆市积极探索建立改革的合理容错机制，确立“容错边界”，明晰哪些错误可以免于追责，如因在改革中缺乏经验、先行先试出现的失误或错误，又如顶层设计尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误；哪些错误必须追责，如明知故犯的违纪违法行为、明令禁止后的违纪违法行为和谋取私利的违纪违法行为。如《重庆市促进开放条例》第四十七条规定：开放工作发生失误，未达到预期效果，或者造成一定损失，但符合以下条件的，可以减轻或者免除有关人员的行政责任：工作措施的制定和实施程序符合有关规定；个人和所在单位没有牟取私利；未与其他单位或者个人恶意串通，损害公共利益。

#### （四）“管”与“放”的互补：厘清政府与市场边界，凸显有限政府有所为有所不为，凝聚力与战斗力历久弥坚

“管”与“放”的问题，是政府与市场的关系问题。“管”得过多，市场就缺乏活力；放任不管，市场也会出现失灵。<sup>[13]</sup>因此，体制改革要把握好“管”与“放”的张力，拿捏好“管”与“放”的度，管要管到位，放要放到位，坚持有进有退，缺位的要补上，越位的要退出。划清政府与市场的边界，政府应有为“定位”，而非被动的“守夜人”。

在体制改革中，重庆市谨防在强调转变政府职能时，就推卸责任、放手不管；说到履行政府职能时，就伸手扩权的可能倾向。遇市场失灵时，政府及时补位，及时、高效、快捷地为各类市场主体和公众提供公共服务，扮演好市场“守夜人”角色。政府重点履行规则的制定、市场监管、提供公共产品和服务的职能。在提供公共产品和服务时，重庆市在不同的公共服务供给上选择不同的供给方式，以实现公共服务供给质量和效率的统一。积极推广政府购买服务，完善相关制度规范，明确政府购买服务的对象、方式、程序、具体项目、考核指标和方法，等等，将政府购买服务纳入制度化的管理。如 2014 年 12 月，重庆市人民政府办公厅发布《关于印发重庆市政府购买服务暂行办法的通知》。

#### （五）“先”与“后”的贯通：发挥重庆统筹城乡综合配套改革试验区和两江新区的示范带动效应，制度体系和全面深改相互激荡

“先”与“后”的问题是一个次序、节奏的问题，改革是一项系统工程，要讲究章法、注重节奏、张弛有度。<sup>[14]</sup>在近 40 年的改革历程中，渐进式改革已成为改革的大体模式，即先在局地进行试点，待取得成功经验后再扩大试点，逐步在全国层面展开。基于这一改革逻辑，数量众多、不同类型的试验区得以设立，每一个试验区都承担着某方面改革先行先试的任务。由此可见，试验区往往成为了改革的先行者，而其他地区的改革则相对要晚一些。

国家先后批准了重庆统筹城乡综合配套改革试验区和两江新区，前者承担的主要是“加快建立统筹城乡发展的体制机制”的改革试验任务，要在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破，为全面深化体制改革提供经验和借鉴；后者发挥在引领改革和创新体制机制等方面的试验示范和引领带动作用，推动形成可复制可推广的经验。2016 年 5 月，《国家发展改革委关于印发 2016 年国家级新区体制机制创新工作要点的通知》提出重庆两江新区要“深化内陆通关和口岸监管模式等重点领域探索创新”。在体制改革中，重庆充分发挥试验区的先行先试优势，及时总结经验，在其他地区加以推广，构建统筹城乡发展的体制机制，建设城乡统筹发展的国家中心城市，打造内陆开放高地，提高对外开放水平和质量。

#### （六）“竞”与“合”的角逐：引领长江上游地区和西部地区省际联动，率先破除以邻为壑，治理体系和治理能力集中体现

“竞”与“合”是地方政府关系的两个重要方面。由于区位、资源和相关要素的趋同性，邻近区域之间往往表现出竞争关系，各地为发展经济一般利用行政区隔阻止其他地区的资源和要素流入，以保护本地厂商和居民的利益。这是一种短视行为，与开放发展的理念相悖。长江上游地区和西部地区的省份之间既存在竞争关系，又存在合作关系。长江上游地区和西部地区各省市不应单一看中一时一地的发展得失，而应着眼长远，将友邻省（区、市）视为“兄弟”，先将自身的发展定好位，找准自己的发展坐标，继而在既定的发展坐标上发散，将友邻“兄弟”纳入坐标系。<sup>[15]</sup>

重庆市作为中西部地区唯一的直辖市和长江上游地区的经济中心，在省际联动上发挥了带头作用（见表 2），重庆市党政代表团对四川、贵州的考察可视为重庆发挥引领作用、破除以邻为壑的有力注脚。重庆市在推动省际联动上主要采取了如下举措：一是加强长江上游地区和西部地区各省（区、市）发展战略、规划、政策、项目的协同配合；二是建立跨区域合作的利益共享机制和补偿机制，建立信息共享机制；三是加快铁路、公路、水运、航空、通信等基础设施互联互通；四是在对外开放方面深化合作，依托各方已有开放平台、口岸和载体，更好发挥对外交通运输大通道作用；五是加强各方产业发展深度合作，实现错位发展、优势互补；六是加快市场一体化建设，推动要素市场跨区域共建共享；七是加强资源环境保护、旅游、公共服务等方面的合作。

表 2 渝川高层互访及其效应

渝川高层互访	互访效应
<p>2015 年 5 月 20~21 日,重庆市党政代表团赴四川考察,渝川两省市签署《重庆市人民政府 四川省人民政府关于加强两省市合作共筑成渝城市群工作备忘录》。</p> <p>2016 年 6 月 13 日,四川省党政代表团赴重庆考察,双方签署《深化川渝务实合作 2016 年重点工作方案》,签署了应急管理、工业和信息化、人力资源和社会保障、川剧发展及石窟保护、区域食品药品安全稽查执法、信息通信行业监管、共建产业园区等 10 个专项合作协议。</p>	2015 年 6 月,渝川两地实现医保异地就医即时结算,首批结算医院各 10 家。
	2015 年 7 月,渝川两地同步纳入全国高速公路 ETC 联网系统。
	2015 年 12 月,渝川两地居民身份证异地受理正式启动,两地居民身份证可异地换证、补证。
	2015 年 12 月,连接重庆和成都的首条高速铁路——成渝客专建成通车,兰渝铁路重庆至四川广元段建成通车。
	2016 年 5 月,兰渝铁路重庆至四川广元段开行动车组。

(七)“变”与“稳”的协调:完善风险评估机制,引导公众对改革好处的预期,价值体系和制度体系相得益彰

“变”即“变革”,“稳”即稳定,“变”的目的在于通过变革化解原有的矛盾和潜在的风险,为经济社会发展提供动力,然而,“变”也可能带来不稳定。因此,体制改革中要正确处理“变”与“稳”的关系,其核心就是要做好风险预估和防控工作。

改革步入深水区和攻坚期后,涉及的是深层次的利益调整,一些原来处于隐蔽状态的风险可能会暴露出来,一个小的风险点也可能会演变成大的风险。重庆市在深化体制改革中,注重加强对改革风险的监控和评估工作,制定周密的应急预案,确保改革积极而有序、蹄疾而步稳。在协调“变”与“稳”的关系中,一方面,重庆市注重引导公众对改革好处的预期,使“改革红利”真正惠及群众。改革举措推出前,全面实施社会风险评估,充分考虑群众的切身利益和社会的承受能力,切实维护群众的合法权益,最大程度地增进和谐、减少不和谐。另一方面,重庆市把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度有机统一起来。正确处理发展中的矛盾问题,善于寻找改革发展稳定的最佳结合点和有效平衡点,把握稳增长、调结构、治污染、惠民生、防风险的平衡。在改革的方式上,循序渐进,从易到难、从小到大、从外围到核心、从增量到存量不断推进,使改革既有力促进经济又好又快发展,又能得到社会普遍理解和支持。

### 三、结语

重庆直辖以来体制的创新优化,为重庆经济持续快速发展注入了强劲动力。重庆直辖体制经历了多次变迁,每一次变迁都有中央的定向导航,伴随行政区划的调整和区域联动发展体制的创新。与此同时,为推动国家重大战略的落地,重庆主动作为,体现了作为直辖市和国家中心城市的担当,在体制创新上发挥了较好的引领作用。重庆直辖体制效应创新可归纳为七个方面,即“点”与“面”的配合、“上”与“下”的联动、“破”与“立”的融汇、“管”与“放”的互补、“先”与“后”的贯通、“竞”与“合”的角逐、“变”与“稳”的协调。

可以预料,重庆直辖体制的效应还将持续释放,亦将引起更广泛的关注,未来其体制仍将持续动态调整与变化。鉴于重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体的基本市情有别于其他 30 个省(区、市),其促进经济社会发展的战略和愿景将长时间依靠体制创新,课题组也将持续观察。

参考文献:

- 
- [1]王佳宁罗重谱：《我国综合配套改革试验区的现实定位与管理体制创新》，《马克思主义与现实》2012年第6期，第128~138页
- [2]马述林张海荣：《重庆发展和布局研究》，西南师范大学出版社，2013年，第97~98页
- [3]杨庆育：《我国西部开发政策轨迹及其效应》，《改革》2016年第5期，第6~24页
- [4][5][7]纪念改革开放40周年系列选题研究中心：《重庆经济持续快速发展探因、理论阐释及其基本判断》，《改革》2016年第2期，第6~19页
- [6]纪念改革开放40周年系列选题研究中心：《成渝城市群政府转型效能评估》，《改革》2016年第4期，第6~26页
- [8]《改革》服务中央决策系列选题研究小组：《中新政府间合作项目比较：苏州、天津及至重庆》，《改革》2016年第1期，第52~63页
- [9][13][14]陈曙光：《论习近平全面深化改革的辩证法》，《湖南社会科学》2016年第3期，第9~13页
- [10]《我市今年全面深化改革推出24项专项和81项重要任务》，《重庆日报》2016年1月12日
- [11][12][15]王佳宁：《大国论衡：中国经济社会转型的若干节点》，重庆出版社，2015年，第24~25、92、272页