

新时代成渝城市群协调发展策略研究¹

李月起

(重庆工商大学 a. 马克思主义学院; b. 党政办公室, 重庆 400067)

【摘要】: 新时代中国经济实现高质量发展, 必须坚持新发展理念; 城市群是区域协调发展的主要载体, 必须以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。改革开放以来, 随着社会主义市场经济体制的不断完善, 成渝城市群(经济区)快速发展并日趋成熟, 成为我国重点培育的城市群之一, 但其一体化发展程度还有待提升, 城市间的竞争大于合作, 在响应新发展理念、落实发展规划等方面仍大有作为。因此, 成渝城市群应通过共立决心、共建机制、共筑内涵、共赢合作实现共生发展, 以有效提升内生发展能力和发展质量。

【关键词】: 新时代; 成渝城市群; 成渝经济区; 协调发展; 新发展理念; 一体化发展

【中图分类号】: F290; F127 **【文献标志码】**: A **【文章编号】**: 1674-8131 (2018) 03-0094-06

一、引言

中国特色社会主义进入新时代, 人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为社会主要矛盾, 党的十九大报告强调要实施区域协调发展战略。城市群是我国经济发展的主体空间格局和区域协调发展的承载平台之一, 为促进区域协调发展, 我国政府在不同时期对于城市群发展的指导性意见各有侧重, 如“十一五”期间强调建设“都市圈”, “十二五”期间侧重以城市群发展战略推动城镇化, “十三五”期间重点建设世界级城市群、培育中西部地区城市群以形成更多支撑区域发展的增长极, 十九大报告则提出“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”。

然而, 在我国城市群发展进程中存在城市间竞争大于合作、协调机制不健全等问题。陈钊等(2011)认为我国城市群内部存在次区域间竞争问题, 地区间重复建设、产能过剩问题突出, 各地政府对招商、引资等“排他性”项目表现积极, 却以邻为壑, 切割市场, 实施地方保护主义等^[1]。胡艳等(2018)分析认为, 城市群内部城市间的竞争对本地经济发展具有促进作用, 而对其他城市经济发展的溢出效应为负^[2]。学界对城市群协调发展的理论研究已较为充分^[3-7], 近年来针对特定城市群协调发展的研究也不断涌现^[8-10], 但鲜见专门探讨成渝城市群协调发展问题的文献。

成渝城市群涵盖四川省 11 个城市和重庆市全域, 地处“一带一路”和长江经济带“Y”形通道联结点, 是“十三五”期间重点培育的国家级城市群之一。王佳宁(2016)通过梳理近年来重庆、四川在扩大开放合作等领域的简政放权政策认为, 成渝城市群的政府转型与效能提升应强化协同理念, 告别“以邻为壑”^[11]。因此, 剖析成渝城市群当前的发展特征和主要问题, 尤其是积极探索协调发展策略以提升城市群内生发展能力和发展质量, 对于推动西部大开发形成新格局、促进“一带一路”建设与长江经济带发展契合互动具有积极意义, 并能对我国其他城市群的协调发展提供借鉴。

¹[收稿日期]: 2018-02-04; [修回日期]: 2018-04-16

[基金项目]: 重庆市社会科学规划培育项目(2016PY03); 教育部人文社科重点研究基地重庆工商大学长江上游经济研究中心开放课题(KFJJ2017005)

[作者简介]: 李月起(1982), 男, 山东齐河人; 讲师, 博士研究生, 在重庆工商大学马克思主义学院任教, 主要从事政治经济学、文化产业研究; TEL: 13996326068, E-mail: 261616235@qq.com。

二、成渝城市群的发展历程及主要问题

1. 成渝城市群发展历程

当前国内外对城市群发展阶段的划分还未形成统一的评价标准。陈群元等（2009）将城市群发展分为雏形发育阶段、快速发育阶段、趋于成熟阶段和成熟发展阶段^[12]，国家发改委国土所课题组（2009）则划分为单核心发展阶段、城市组团发展阶段、城市圈阶段、城市群形成阶段^[13]。成渝城市群的形成和发展过程中，政府和市场在不同阶段发挥了不同的作用，在市场经济条件下，应进一步发挥市场机制的决定性作用和政府的积极作用。本文从以下几个时间段回顾改革开放以来成渝城市群发展历程：

第一阶段（1978-1990 年），行政力量主导的雏形发育阶段。在行政力量的主导下，成都和重庆在四川省的“双中心城市”地位逐渐形成，并先后成为全国经济体制综合改革试点城市、计划单列市等；但该阶段城镇体系和基础设施不完善，城镇化整体水平不高。

第二阶段（1991-2000 年），制度驱动和市场力量共同发挥作用。“撤县设区”“扩权强县”等政策不仅强化了重庆、成都的中心城市地位，万县、南充、涪陵、宜宾、广安、眉山、达州、雅安、资阳等地区等先后设市，逐渐发展成区域中心城市或重要节点城市。此期间是成渝城市群空间拓展的“再集权化”过程，成都、重庆设立国家级高新技术开发区，重庆成为直辖市。同时，市场机制逐渐完善并促进资源优化配置，四川省、重庆市的城镇化率快速提升并带动区域城镇体系发育完善。

第三阶段（2001-2011 年），在市场作用下各级城市深度合作的需求渐增，区域合作协议、发展规划等政策持续发力。2003 年，中国科学院地理科学与资源研究所在《中国西部大开发重点区域规划前期研究》中提出“成渝经济区”的概念；2004 年 2 月，四川省提出《关于加强川渝经济社会领域合作共谋长江上游经济区发展的框架协议》，强调在交通、旅游等方面加强区域合作；2006 年，《西部大开发“十一五”规划》提出加大力度建设成渝经济区；2007 年 4 月，《关于推进川渝合作共建成渝经济区的协议》明确了成渝经济区的地理边界，提出了基础设施建设、市场体系一体化建设、产业协作发展等目标与措施；2011 年 5 月，国家发展改革委员会印发《成渝经济区区域规划》，凸显成渝经济区在促进西部发展、推动全国区域协调发展中的重要作用。

第四阶段（2012 年至今），快速发展与渐趋成熟阶段。在《成渝经济区区域规划》基础上，2016 年出台的《成渝城市群发展规划》是成渝城市群实质性发展的重要纲领性文件，城市群发展目标和任务明确，成都、重庆“双中心”城市的集聚与扩散作用凸显，区域城镇体系日趋健全；县城（区）和建制镇分布密度（每万平方公里拥有城镇数）高于西部和全国平均水平，万州、绵阳等 7 个区域中心城市以及涪陵、达州等 26 个重要节点城市的功能定位逐渐清晰，城市群基础设施建设加速完善。

2. 成渝城市群协调发展面临的主要问题

一是一体化程度还有待提升。城市群发展往往是包括基础设施一体化、基本公共服务均等化、经济要素一体化等的全方位一体化的过程。目前，成渝城市群内渝蓉高速全线贯通，高铁、高速公路、机场等互联互通网络和对外大通道建设水平提升，重庆和成都“双核”之间已经实现了 1 小时通达，但《成渝城市群发展规划》中提出的“核心城市与次级中心城市 1 小时到达、城市群内所有次级中心间 2 小时到达”的目标还未实现，如重庆至黔江、宜宾，成都至宜宾、泸州都在三个小时以上；重庆主城、万州、四川宜宾等沿江港口城市未形成合理功能分工，以“五横三纵”为骨架的综合交通运输网络亟待加强。四川与重庆养老保险关系转移接续、基本医疗保险异地就医联网等已展开试点，但还未实现城市群内全域覆盖。成渝城市群内部各城市经济发展不平衡，产业发展存在趋同和恶性竞争。成都市、重庆主城产业结构已实现“三二一”转型，而 7 大区域中心城市的产业结构还多为“二三一”，产业分工、协作、互补程度不高，且经济发展水平相差较大。

二是重庆、成都两大核心城市间的竞争大于合作。《成渝城市群发展规划》指出，重庆、成都两个核心城市协调合作机制

仍需健全，空间发展战略缺乏充分对接，高端发展平台的谋划和建设竞争大于合作。重庆市与成都市区域协调发展的政策、战略指向不连贯，权益分配、责任归属不清晰，当各自利益与城市群利益一致时倾向于合作治理，而当发生利益冲突时则往往背离合作治理。竞争在具体的产业发展中尤其明显。如《重庆两江新区“十二五”经济社会发展规划》和《成都高新区推进“三次创业”支持战略性新兴产业企业加快发展的若干政策》等“立足省内发展”意图明显，重庆两江新区产业定位于轨道交通、电力装备、新能源汽车、国防军工、电子信息等领域，成都天府新区则着眼于电子信息、汽车制造、新能源、新材料、生物医药、金融等现代制造业和高端服务业，在产业布局上虽有一定程度的错位，但并未实现要素配置的最优化，且两大新区也鲜有合作与交流。重庆、成都两个核心城市的竞争大于合作，还将影响到其向次级城市的辐射效应，进而导致城市群内的中间塌陷等问题。

三是在响应新发展理念、落实规划任务方面仍大有作为。用“五大发展理念”对标《成渝城市群发展规划》提出的目标要求：一是实施生态共建环境共治，严格保护长江上游重要生态屏障，强化水资源安全保障，建设绿色城市。重庆和成都的政府部门都对此做出了部署并采取了切实可行措施，“生态优先”成为新时代成渝城市群发展的新要求和新特征，但保护三峡库区生态、筑牢长江上游生态屏障、确保空气质量等的任务仍然艰巨。二是壮大装备制造、生物医药、农林产品加工等优势产业集群，发展商贸物流、旅游、文化创意等现代服务业，有序承接产业转移。重庆和成都两大核心城市产业发展仍存在明显竞争，城市群内产业集群特征和效应不明显。三是进一步扩大开放，推动中外产业和创新合作平台建设，依托长江黄金水道和铁路、公路网络畅通对内对外开放通道。成都天府新区、重庆两江新区、中新（重庆）项目等是成渝城市群创新驱动的重要平台，但相互之间缺乏协同发展机制。四是建立成本共担利益共享协同发展机制，推动资本、劳动力、技术等市场一体化。但目前成渝城市群协同发展机制整体较欠缺^[11]。五是统筹城乡发展，以工促农，以城带乡，推动基本公共服务均等化，加快脱贫攻坚和民生改善。积极推进城乡发展一体化和均等化、加强基础设施互联互通程度、健全协同发展机制是成渝城市群协调发展的重点。

三、推动成渝城市群协调发展的重点及策略

1879年，德国真菌学家德贝里发现不同种属按照某种物质联系生活在一起，并将种属之间的相互关系称为“共生”（又称“相利共生”）^[14]。其后，“共生”概念被广泛应用于社会学领域，强调系统单元间通过协商、竞争、合作相互促进实现共生发展。共生理论倡导的协同、互惠互利、共同发展等为城市群协调发展提供了启示，即应秉持开放合作、和谐包容、市场运作、互利共赢的利益观、协调观、发展观和环境观，通过共立决心、共建机制、共筑内涵、共赢合作实现共生发展。

1. 共生发展：以新发展理念引领城市群发展

习近平总书记于2014年2月在京津冀协同发展工作座谈会上指出，要“自觉打破自家‘一亩三分地’的思维定式，抱成团朝着顶层设计的目标一起做”。党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，成渝城市群发展应切实贯彻新发展理念，将五大发展理念贯穿到“产业转型升级、统筹城乡发展、生态共建环境共治、扩大开放合作、促进共享协同发展”等五大任务中：一是以创新发展为引领，遵循城市群演进和发展的客观规律，坚持市场主导与政府引导相结合，完善成渝城市群协同创新体系，创新协调发展机制，努力建设成渝城市群创新共同体。二是以协调发展为推动，统筹兼顾，有针对性解决发展中的问题和短板，促进城市群系统的全面、均衡发展。三是以绿色发展为优先，经济发展不以牺牲环境为代价，将“绿水青山就是金山银山”的理念融入成渝城市群建设和发展中，探索实施绿色发展方式和城市运营模式，完善生态补偿机制，保障长江上游生态环境安全。四是以开放发展为突破，抓住新时代构建开放发展新格局的契机，围绕重庆市“两点”战略地位和“两地”战略目标^①、成都市“四大战略定位”，结合西部大开发、长江经济带等重大战略和“一带一路”建设，将成渝城市群打造成内陆开放高地。五是以共享发展为保障，完善城市群内政府管理体制、机制，推进城乡基本公共服务均等化，加快实施精准扶贫，持续推进教育、医疗、社会保障等公共领域的改革。

2. 共立决心：以制度化促进府际合作常态化

府际合作是城市群协调发展的重要基础，新时代城市群承载着创新引领、内涵发展、协调共享的新要务。优化地方性法规、政策及保障措施等区域制度供给对于促进城市群各城市政府间的合作、提升城市群发展效能具有重要作用。成渝城市群要坚定合作的决心和信心，深化改革，力争在长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群等之前，率先在关键领域（如区域公共物品供给等方面）实现突破，打破原有的行政区分割局面，重塑地方利益分配格局，以“弯道超车”加速一体化发展。一是对区域一体化和城市群协调发展进行立法，为区域经济发展中的府际关系改善提供科学的制度安排^[15]，使城市群协调发展的体制机制有坚实的制度基础。二是对已经成形的或正在形成中的区域合作法规、文件及协议等进行优化和确认。三是尤其应在“外部性”特征明显的领域加强府际合作，如生态保护和环境治理、公共物品供给、基础设施建设等，明确各城市的权利与义务，并可探索建立城市群一体化发展基金。国家发改委出台的《成渝地区城际铁路建设规划（2015-2020年）》是基础设施建设领域的刚性指令，其他领域可参照开展相关工作。

3. 共建机制：构建尚效的城市群协调发展机制

区域治理、利益协调需要中央和省级政府等权威管理机构推动，当前常见的城市群协调机构有国家发改委、国家综合性或专业性协调机构、城市群内部协调管理组织等。首先，可由国家发改委协调四川、重庆两地省级政府采取共同行动；或由国家发改委牵头成立具有财政权、规划权、决策权的法人机构——“成渝城市群管理办公室”，协调各城市间的利益和行为，以实现资源配置帕累托最优^②。其次，完善协商、利益表达、冲突协调机制。可参照长江三角洲城市群的“决策层（沪苏浙皖三省一市主要领导座谈会）—协调层（长三角地区合作与发展联席会议和长三角城市经济协调会）—执行层（各省市发改委专题协调、经济合作办公室主导的经济合作）”多层协商机制，基于“公共精神”构建平等互信的行动程序，完善地方政府的利益表达和联动机制。最后，基于有效协作目标构建由政府、社会组织、企业、公民等多元主体参与的冲突协调机构和机制。各个城市在区域公共事务治理过程中共同协商、决策，通过多方利益主体的广泛参与推动区域治理的规范化、科学化；鼓励企业、民间组织、媒体、行业协会等开展多维度协作，构建垂直管理与水平治理相结合的矩阵式城市群治理网络。

4. 共筑内涵：推动政绩考核和经济发展由“唯绩效”转向“重实效”

在我国传统的考核机制中，政绩考核侧重于经济增长数量及速度指标，在此驱使下各级政府片面追求任期内短期经济效益，忽视整体、长远利益。新时代对我国经济提出了从高速增长转向高质量发展的新要求，基本公共服务均等化是高质量发展的重要体现之一。成渝城市群的政绩考核不应再由“唯绩效”价值理念主导，而应“重实效”。要以《成渝城市群发展规划》总体目标任务为导向，基于各城市跨域合作治理的长远利益诉求，兼顾不同城市的定位及资源禀赋制定“重实效”的政绩考核指标；考核指标既要反映各地对城市群整体的贡献率及合作度，也要从经济、文化、社会、环境、合作等多维度展开。基础设施等公共服务水平影响着区域的交易成本，而交易成本的大小对产业的空间分布产生决定性影响，进而影响区域福利水平和社会总效率。在成渝城市群经济发展过程中，要重视地区间基本公共服务不均衡问题，着力解决城乡区域间资源配置不均衡、硬件软件不协调、服务水平差异较大等难题；要以人为本，提升广大群众享有基本公共服务的可及性和均衡性。推动成渝城市群协调发展，需要加快落后地区，尤其是贫困地区的经济发展，积极开展精准扶贫、生态扶贫，提升区域可持续发展能力和经济发展质量。

5. 共赢合作：协同培育新的增长极、增长点

中心—外围理论、增长极理论等强调区域中心城市对外围区域的辐射机制，主张通过中心城市的极化和扩散效应带动周边

^①①习近平总书记2016年视察重庆时指出，重庆是西部大开发的重要战略支点，处在“一带一路”和长江经济带的联结点上，要求重庆建设内陆开放高地，成为山清水秀美丽之地。

^②②2017年11月，重庆和四川政府联合举行了渝西川东经济社会发展协作会，泸州、内江、遂宁、资阳、荣昌、大足、铜梁等13个市区县参加，并达成了《区域协作会圆桌会议荣昌共识》，签署了《渝西川东经济社会发展协作会框架协议》《成渝中线高铁意向协议书》《环境保护合作框架协议书》等79项双边、多边合作协议^[16]。

区域的梯度发展, 最终实现区域整体的均衡发展。重庆、成都两大国家中心城市是成渝城市群的绝对中心, 对于协调与整合城市群资源、带动城市群全域协调发展起着关键引领作用。其中, 重庆两江新区、成都天府新区是重要的产业聚集区、区域经济增长极、政策先试先行平台和国家级综合改革试验区。重庆两江新区管委会、四川天府新区管委会应从整体协调、一体化发展的角度, 探索成立“成渝城市群国家级新区协调办公室”, 依据各自的资源禀赋、比较优势, 在产业发展、制度创新、管理体制等领域强化合作, 充分发挥其在推动成渝城市群发展中的重要引领作用, 并以此为典范带动其他园区建设。比如, 联合构建“政府+企业+人才+中介”的立体人才引进网络, 促进区域内人才无障碍流动, 深层次推进两大国家级新区间的资源共享、信息互通、成果互认。成渝城市群是全国少有的“双核”城市群, 成、渝作为发展共同体, 要打破城市行政壁垒, 构建统一市场, 以充分发挥各自的资源禀赋优势和比较优势, 促进产业集群; 要让市场引导各类要素在城市群内大、中、小城市间自由流动, 形成优势互补、功能各异、协调发展的城镇体系; 要充分发挥重庆、成都“双核”的集聚和扩散效应, 有效带动“成德绵乐城市带”“沿江城市带”“达万城镇密集区”“南遂广城镇密集区”和“川南城镇密集区”的协同发展。

[参考文献]:

- [1]陈钊, 徐彤. 走向“为和谐而竞争”: 晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁[J]. 世界经济, 2011 (9): 3-18.
- [2]胡艳, 唐磊, 蔡弘. 城市群内部城市间竞争和合作对城市经济发展的影响——基于空间溢出效应对长三角城市群的实证检验[J]. 西部论坛, 2018 (1): 76-83.
- [3]谢涤湘, 文吉. 新制度经济学视野下的城市群协调发展探讨[J]. 特区经济, 2005 (7): 114-116.
- [4]党兴华, 郭子彦, 赵璟. 基于区域外部性的城市群协调发展[J]. 经济地理, 2007 (3): 463-466+475.
- [5]黄家骅. 我国城市群协调发展的空间架构研究[J]. 福建论坛 (人文社会科学版), 2011 (2): 111-117.
- [6]敖丽红, 王刚, 陈群元. 基于哲学思辨的城市群协调发展研究[J]. 城市发展研究, 2013, 20 (10): 101-105.
- [7]黄寰, 郭义盟. 自然契约、生态经济系统与城市群协调发展[J]. 社会科学研究, 2017 (4): 106-112.
- [8]王玉珍. 长三角城市群协调发展机制问题新探[J]. 南京社会科学, 2009 (11): 24-29.
- [9]程玉鸿, 李克桐. “大珠三角”城市群协调发展实证测度及阶段划分[J]. 工业技术经济, 2014, 33 (4): 59-70.
- [10]谷玉辉, 吕霁航. 长江中游城市群协调发展存在的问题及对策探析[J]. 经济纵横, 2017 (12): 117-122.
- [11]王佳宁. 成渝城市群政府转型效能评估[J]. 改革, 2016 (4): 6-26.
- [12]陈群元, 宋玉祥, 喻定权. 城市群发展阶段的划分与评判——以长株潭和泛长株潭城市群为例[J]. 长江流域资源与环境, 2009 (4): 301-306.
- [13]国家发改委国土所课题组. 我国城市群的发展阶段与十大城市群的功能定位[J]. 改革, 2009 (9): 5-24.
- [14]马远军, 张小林. 城市群竞争与共生的时空机理分析[J]. 长江流域资源与环境, 2010 (1): KM5.

[15]汪阳红, 贾若祥. 我国城市群发展思路研究——基于三大关系视角[J]. 经济学动态, 2014 (2) : 74-83.

[16]周雨. 构建成渝城市群协调发展新格局[N]. 重庆日报. 2017-11-6 (002) .