

整体性治理视角下成渝地区双城经济圈 地方政府的合作治理研究

杨 新

重庆大学，公共管理学院，重庆

收稿日期：2021年11月16日；录用日期：2022年1月7日；发布日期：2022年1月14日

摘 要

地方政府的合作治理是建设发展成渝地区双城经济圈的必要选择，然而地方政府的合作治理涉及不同的地方政府，如何将两地地方政府的治理资源进行整合，形成强大的助推力是需要重点考虑的。因此，要想实现成渝地区双城经济圈的大繁荣大发展，需要地方政府牢固树立大局意识、合作共赢意识，建立多层次协作治理的组织结构，构建地方政府有效协作的多维运行机制，创新地方政府合作治理的手段与形式，才能破解双城经济圈建设的治理“碎片化”困境，提升成渝双城经济圈的国内国际竞争力。

关键词

整体性治理理论，双城经济圈，地方政府合作治理

Research on Cooperative Governance of Local Governments in Sichuan-Chongqing Twin City from the Perspective of Holistic Governance

Xin Yang

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Nov. 16th, 2021; accepted: Jan. 7th, 2022; published: Jan. 14th, 2022

Abstract

The cooperative governance of local governments is a necessary choice for the construction and

development of the twin city economic circle in Chengdu-Chongqing region. However, the cooperative governance of local governments involves different local governments. So how to integrate the governance resources of local governments in the two places and form a strong driving force need to be taken into consideration. Therefore, to realize the big development and prosperity of twin city economic circle, local government should set up the general situation consciousness, win-win cooperation consciousness, establish a multi-level collaboration management organization structure, construct effective coordination of multidimensional operation mechanism of local government, and change the means of local governments' cooperative governance. Only in these ways can it crack the "fragmentation" dilemma of the construction and enhance the domestic and international competitiveness of the twin economic circle.

Keywords

Holistic Governance Theory, The Twin City Economic Circle, Local Governments' Cooperative Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2020年1月3日习近平总书记在中央财经委员会第六次会议指出,推动成渝地区双城经济圈建设,有利于西部形成高质量发展的重要增长极,打造内陆开放战略高地,对于推动高质量发展具有重要意义。10月16日,中共中央政治局审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,指出推动成渝地区双城经济圈建设有利于形成优势互补、高质量发展的区域经济布局,有利于拓展市场空间、优化和稳定产业链供应链,是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的一项重大举措。可见,成渝地区双城经济圈建设已经成为社会普遍关注的热点话题。坚持推进区域一体化协调发展,加强成渝两地合作互惠,以“两中心两地”的战略定位唱好“双城记”,发挥好重庆、成都在西部地区的重要带动作用,这是对成渝两地政府合作治理的机遇与挑战。

如何建立有效的成渝地区双城经济圈合作协调机制,突破地方政府行政“碎片化”的困境是实现成渝地区双城经济圈共同繁荣、共同发展的难题。当前国内学者关于成渝地区双城经济圈建设的研究主要集中在两个方面:第一,成渝地区双城经济圈建设的发展定位。蓝庆华[1]指出要找准方位定位,发挥璧山作为重庆主城都市区的地理优势,展现其“迎客厅”的多样化功能,在协同创新、交通枢纽、城乡融合等方面起到先行示范作用。黄庆华等[2]认为成渝地区经济圈建设要对标国家级城市群,找准地区战略定位,参照长三角、京津冀等城市群,结合成渝两地特色优势,唱好“双城记”。第二,成渝两地政府在某个领域的合作研究。王莹[3]从新闻舆论、新闻宣传等角度引发了对成渝两地地方媒体合作的思考;刘敏、唐晓等[4]针对成渝地区经济圈的生态环境监测一体化提出统一地方环境标准、推动联合执法监测、共同推进环境监测科技创新等发展建议。陈涛、唐教成[5]根据CP模型理论,从产业发展、人才发展、高教发展、城市发展四个方面分析了高等教育集群建设的核心目标。但在各领域建设的基础上,区域协调发展同时也面临政策“碎片化”的问题,比如治理主体模糊不清、治理结构不健全等,而整体性治理理论对区域政府的合作治理具有一定的指导价值[6]。因此,从地方政府合作治理的角度切入成渝地区双城经济圈建设,以整体性治理理论分析地方政府间的合作治理,这对成渝两地双城经济圈的建设具有重

要的理论意义和现实意义。

2. 整体性治理与成渝地区双城经济圈建设的耦合性

为破解成渝两地政府合作治理过程中的行政“碎片化”现象，需将整体性治理理论运用到双城经济圈建设的整体过程。整体性治理理论的核心主张是协调、整合、紧密化与整体主义，它强调治理理念、治理结构、治理机制、治理方式的整合，通过理念、结构、机制、方式四个维度搭建起成渝两地政府化解行政“碎片化”的治理策略体系，形成闭环式的整体性治理，不断从分散走向集中、从部门走向整体、从破碎走向整合，为公民提供无缝隙且非分离的整体性服务的政府治理模式，为双城经济圈的建设提供智慧之路[7]。

2.1. 治理理念耦合：追求以公民需求和公共利益为导向的治理理念

思想是行动的先导，成渝地区双城经济圈高质量发展的建设必须树立“一张图”、“一盘棋”的理念，以实现区域协调发展、合作共赢的一体化格局。政府间合作治理需要追求以公共利益为导向，考虑成渝两地居民的真实需求，把双城经济圈建设这一国家战略落实到西部地区的土地上，促进区域经济一体化，通过加强跨地区、跨组织间的合作，发挥政府间各职能部门协调机制的最大效能，惠及民生福祉，让成渝两地老百姓充满获得感、满足感和幸福感。整体性治理强调整合与协调，成渝两地地方政府要充分整合公共资源，完善两地教育、医疗、环保、文旅等领域的协调合作机制，积极回应公众最关切的民生问题。树立两地合作共赢的治理理念，根据两地优势共同制定民主化、科学化的公共政策，让地方政府机构在不同的活动关系中发挥宏观调控的作用，实现地方政府间合作治理过程的高效化和治理结果的最优化。因此，运用整体性治理理论能让地方政府有效的把双城经济圈建设中的各地资源整合协调起来，破解“碎片化”行政难题，以“两中心两地”的战略定位提升“双城记”的有效治理。

2.2. 治理结构耦合：打造整合式的组织结构

为提升地方政府间合作治理的行政效率和行政能力，需要打造政府各职能部门间、政府与企业、政府与社会组织之间的横向整合功能，以及纵向层级政府间协调发展的整合式组织结构，以克服地方政府出现行政“碎片化”或“各自为政”的问题。这与地方政府实现跨界合作的目标相耦合。成渝地区双城经济圈是以成都和重庆两个城市为中心的相邻区域，因其独特的地理位置和巴蜀文化而具有一定的区位优势。建立地方政府各职能部门间的协调治理结构，以定期召开联席会议等制度强化双城经济圈建设的地方政府组织结构，强调横向与纵向的双向结合，实时共享信息与资源。但构建网络式的服务结构不仅要着眼于政府内部各机构间的协调，还要注重政府与企业的合作。在建设双城经济圈重大机遇的基础上，政府应该为企业提供“保驾护航”的优惠政策，并利用双城经济圈建设的优势，激发两地民营经济活力，改善中小型企业因疫情而遭受的经济损失。同时，地方政府还要充分整合社会资源，利用成渝两地社会组织及居民的力量，发挥多元治理主体作用，创新政府间社会治理模式，以网络化的结构关系优化公共服务，打造成渝地区双城经济圈整合式的治理组织结构，为唱好“双城记”奠定坚实基础。

2.3. 治理机制耦合：强调以协调、整合、责任为核心的治理机制

整合式组织结构的有效运行需要制度加以保障。整体性治理理论强调以“协调、整合、责任”为核心，以公众需求为导向，坚持治理层级、治理功能、公私部门关系、信息系统等“碎片化”问题的有机整合与协调，实现共同治理、责任共担[8]。这与地方政府间需构建的合作治理机制相耦合。成渝地方政府间对两地公共事务的合作治理不仅需要组织结构的重组，更需要一系列配套机制为其保障，比如不同领域的责任监督机制、信任机制、考评机制等，通过一套完整的制度体系充分协调地方政府间的公共利

益，有利于成渝两地政府间在整合式组织结构的基础上建设双城经济圈，在产业发展、科技创新、城乡融合、生态保护、公共服务等多领域开展合作。通过建立地方政府跨部门协调合作机制，各职能部门相互对接联合行政，共同制定行为者规范，以解决因跨界公共事务而引发的具有外溢性、复杂性的“碎片化”难题。比如重庆与成都为解决城市交通、科学治堵、社会治安立体化防控等工作，构建了两地警务合作新机制，为成渝地区双城经济圈的建设提供了平安保障。

2.4. 治理方式耦合：运用现代化信息技术，创新服务方式

整体性治理的产生也是信息技术发展的结果，主张运用现代化信息技术，构建以整体为特征的“一站式”网络服务平台，比如政务媒体信息公开、网上办公、网络咨询服务等，极大地提升了地方政府办事的行政效率。公民可以通过政府网站、政务微信等途径获取自己需要了解的相关信息，实现政民互动，扩大了公民参与的方式与渠道。同时，不同政府间也能通过网络平台实时共享信息资源，打破“信息鸿沟”或“信息不对称”的阻碍，加强地方政府间资源整合的力度和合作治理公共事务的强度。此次因疫情而实现的家里办公正是信息技术进步的体现。这与建设成渝地区双城经济圈需运用现代化的信息技术、创新服务融合方式相耦合。成渝地区双城经济圈的新定位“两中心两地”即建设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。其中科技创新是牵动两地经济发展的重要动力。“经济圈”的建设要加强科研院所、高等院校的合作互助，共同推进中国西部科学城的建设，运用现代化信息技术打造低成本具有竞争力的细分产业，创新地方政府公共服务方式，为谱写成渝地区双城经济圈新篇章贡献智慧力量。

3. 整体性治理视角下双城经济圈建设地方政府合作治理的路径探索

3.1. 树立区域政府共治的整体性治理理念

3.1.1. 培养增强大局意识

成渝地区双城经济圈的建设发展，有利于打造内陆开放战略高地，对于推动高质量发展具有重要意义。成渝地方政府在合作治理的过程中，需要培养地方政府的大局意识，从促进经济圈建设发展的全局出发，要求站在整个经济圈发展的角度进行各方的合作治理^[9]。增强大局意识需要双方地方政府破解因行政区划导致的刚性束缚，改变惯有的地区狭隘主义与地方保护主义，不只是单纯的追求当地各自的发展利益，以经济圈的整体发展为出发点与着力点，对区域内的资源进行整合与协调，实现各个地方政府在治理过程中的优势互补，从而形成强大的政府合作推力。成渝双城经济圈的特殊战略地位，要求双方地方政府必须以经济圈整体利益为导向，用长远的眼光看待成渝双城经济圈的发展，当整个经济圈的利益实现最大化时，各地方政府的相关利益也能达到最大值。因此，只有两地地方政府不断增强大局意识，在成渝双城经济圈的建设发展过程中才能“心往一处想、劲往一处使”，实现地方政府合作治理效用的最大化。

3.1.2. 牢固树立合作共赢理念

在当前竞争激烈的全球化与市场经济时代，面对复杂多变的形势，地方政府进行合作治理时，合作共赢是最好的选择。成渝双城经济圈的建设是在整个大的时代背景下提出来的，为了最终能够使成渝双城经济圈发挥其战略作用，地方政府在合作治理过程中需要牢固树立合作共赢的意识。合作共赢的理念意识要求各地方政府摒弃一切形式的“假象合作”，成渝双城经济圈建设的提出，除了依据两地是毗邻的地理位置之外，更重要的是基于双方较高的产业同质化以及风俗文化的相似性。成渝两地地方政府在合作治理中，各地方政府应该以开放包容的精神与其他地方政府进行合作治理，接受借鉴与自身类似行政文化与风俗文化的地方政府治理理念。当各地方政府的利益发生冲突时，应将自身的合理利益诉求与

其他合作主体的共同利益进行综合,选择最优的方案以实现共赢的局面。唯有双城经济圈内的各个地方政府加强合作,各地方政府才能实现共赢,享受共赢的成果,最终落脚于实现整个经济圈的大繁荣大发展。

3.2. 建立多层次协作治理的组织结构

3.2.1. 建立健全地方政府间协调管理的组织机构

为保障国家战略“双城经济圈”的建设落地,需建立协调管理成渝两地地方政府如何开展合作治理的总机构。地方政府之间存在一定的利益冲突,因前期发展的不平衡导致经济圈的建设需破解不同领域的“碎片化”难题,构建起地方政府由竞争走向合作、分散走向集中、碎片走向整合的政府治理图式。首先,两地政府各职能部门积极开展合作。人才是城市经济发展的基础性保障。两地人社部门制定宏观政策,根据因地制宜的需求考虑如何协调人才分配。一是加强人才岗位流动。通过岗位互换熟悉两地地方政府的行政环境,了解区域一体化发展过程中应该注意的事项,根据《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》拟定不同领域的建设目标、细则等,发挥川渝人才在经济圈建设中的重要作用,在留住本地人才的同时吸引更多外地优秀人才前来就业,促进两地经济进一步发展。二是川渝两地高等院校联盟深入开展。成渝地区双城经济圈高校联盟在成都成立,联盟成员间的教师能够共引共享、互聘互用,跨学校授课、跨学校指导学生等,并推动成员学校间学生跨校交流与培养,探索学分互换认定机制。应尽快推动高校联盟间的各项措施落地落实,真正做到两地高校教师、学生等互惠互利。其次,建立市县乡(镇)社区各层级联动机制。各层级政府囿于管辖本地区的公共事务,容易导致两地下辖政府疏于经济圈建设的整体规划,因此需破除行政壁垒,改变“碎片化”行政模式,促使各治理层级的有效整合。社区作为直接接触群众的最基层组织,在“层级联动”机制中发挥了不可替代的作用。社区工作人员要及时了解社区居民需求,定期开展民情民意收集工作,切实为群众解决他们的诉求。按照“社区(村)、乡镇(街道)、县、市”四级联动机制,把群众问题解决在最基层,打通群众的“最后一公里”。应对新冠疫情时,各级各地政府积极响应,通过建立疫情联防联控联动工作机制,有效的阻断了病毒的传播。因此,在强化横向功能的整合基础上,也要加强纵向治理层级的整合,积极为双城经济圈的建设贡献力量。

3.2.2. 建立网络化的区域合作治理体系

整体性治理理论强调多元主体合作,共同治理社会公共事务。成渝地区双城经济圈的建设需要构建起地方政府、企业、社会组织等多主体参与的合作治理体系。首先,构建政府与企业的协作治理机制。成渝两地双城经济圈加快交通设施建设,链接起成渝发展主轴的“脊梁”,打造两地高速公路、高铁、轻轨、公交等便捷的出行方式,为成渝两地居民提供更为优质的公共服务和公共产品。在交通设施建设方面,两地政府部门通过拍卖、招标等方式将工程建设项目交于中建、中铁等国有企业,充分展现高速公路、高铁等在交通运输业中的重要地位和作用,为成渝经济的高速发展提供强有力的互联互通保障,使其成为“成渝双城经济圈”社会经济发展的“黄金链”。在文旅融合方面,加快推进重庆、成都两地城市文化旅游的深度融合,重庆、成都因其极具特色的川渝文化,带动了国内国外一大批游客前来旅游打卡,同时也进一步促进了两地经济的发展。成渝两地文旅委合作牵头,整合各地文旅资源,合理开发文旅项目,联合两地文旅开发、经营、管理等企业,打造成渝地区文旅一体化发展,外地游客可通过精品旅游线实现重庆、成都两地游。其次,构建政府与社会组织的合作治理机制。在养老服务方面,开展与专业社工组织的合作,积极购买社会组织进社区、进养老院等服务,招募当地志愿者定期开展活动。建设川渝养老服务体系一体化,结合重庆大足和四川攀枝花康养基地,建成“产业+文化+旅游+养老”为一体、深度融合的康养文化产业园区,将两地打造成全国康养文化产业示范基地、旅居栖居养生养心养老康养基地,同时两地居民可以在享受同等待遇的基础上自由选择,实现两地社会组织互通互惠、

互帮互助，做到让老年人在旅居中修养，提升栖居康养服务整体质量，使养老服务积极融入成渝地区双城经济圈[10] [11]。

3.3. 构建地方政府有效协作的多维运行机制

3.3.1. 提高资源整合能力，建立合理的区域资源整合机制

整体性治理以追求公民需求为导向，强调资源的有机整合。双城经济圈的建设需要整合重庆、成都及周边市区区域的资源与功能，将两地资源充分运用于经济圈建设，提高地方政府跨域治理的效率，带动毗邻城市的经济发展，发挥成渝两地在西部大开发中的重要作用。首先，完善信息公开制度，提高信息资源的整合能力，实现两地政务信息透明化、公开化、一体化。政务信息的公开透明在一定程度上反映着地方政府的行政能力，政府通过门户网站、政务微信、政务微博等途径及时发布信息，包括政府内部事务(如会议新闻、合作事项等)、政府治理公共事务(如突发应急事件、交通执法、市场监管等)，通过成渝两地功能性质相似的地方政府部门的资源整合，让公众能够及时了解政务信息，以增强公众对政府的信任程度，提升公信力。其次，强化区域技术资源的整合机制。整体性治理理论强调运用现代化的信息技术，整合区域资源。成渝地区双城经济圈科技创新联盟在重庆市璧山区正式成立[12]，该联盟由四川省和重庆市科技团体、行业学会和相关企事业单位自愿组织而成，旨在助推成渝地区双城经济圈建设具有全国影响力的科技创新中心。因此，联盟应进一步构建和完善再生资源产业技术创新链，形成产业重大关键技术的突破能力、相关技术创新资源的集成能力、成果转化的应用能力和面向行业的服务能力，为成渝地区双城经济圈的高质量发展和国家创新驱动战略的贯彻实施做出更大贡献。

3.3.2. 加强区域沟通协作，构建地方政府协调治理机制

跨区域治理公共事务需要构建各主体间畅通的沟通与协调机制。在重构网络化组织结构的基础上，构建各职能部门间共同提供成渝两地不同领域优质公共服务的制度体系，以统一的行为规范参与到行动中，实现区域经济一体化发展，落实经济圈建设的基础保障。首先，完善地方政府的沟通机制。政府间要充分表达自身的利益诉求，及时与关联部门进行沟通，为保障区域之间畅通的沟通渠道，可在区域内组建成渝地区双城经济圈建设委员会或研讨会，通过定期召开部门联席会议，讨论各领域发展现状及未来两地发展规划，就区域公共问题深入探讨研究，及时交流经济圈建设进展情况。其次，完善地方政府的协调机制。地方政府间存在明显的利益冲突，比如产业发展的不平衡、两地人才的流动等，如何合理的协调区域间的利益分配是跨域合作治理亟待解决的问题。因此需要保证社会治理主体有平等公正的参与机会，在区域公共问题的治理过程中，加强地方政府的合作，促进区域间信任制度建设，建立各种有效的沟通对话渠道，为各地方政府间搭建起互联互通的合作平台，为成渝地区双城经济圈的建设提供重要的软件设施保障。

3.4. 创新地方政府合作治理手段与形式

3.4.1. 利用大数据新技术，实现治理主体间的信息共享

大数据信息化时代，地方政府在进行合作治理的时候应该利用新技术，创新合作治理的手段与形式，传统的政府合作治理方式无法适应当前的新形势。成渝双城经济圈建设过程中，地方政府对产业、教育、医疗、交通运输等方面的合作治理，通过运用区块链技术实现各地的信息共享，打破地方政府在合作治理过程中遇到信息不畅通的壁垒，从而更好的为成渝两地的人民服务，最终也有利于促进整个经济圈的共同发展。创新地方政府合作治理的手段需要地方政府引进新技术，将新技术运用到具体的合作治理工作中来，实现“互联网 + 区域治理”的效用最大化。创新地方政府合作治理的手段不仅是对适应当前新形势做出的反应，同时也有利于提升政府治理现代化水平与能力。成渝地区双城经济圈内的地方政府在

进行合作治理时，通过大数据实现信息共享，使地方政府合作治理水平得到了提升。

3.4.2. 引进多元治理主体，激发政府合作治理活力

成渝地区双城经济圈的建设，需要政府改变固有的治理思维，形成涉及多个实体的多元治理模型，如地方政府、企业、非政府组织与公民等，而不仅仅只是包括地方政府的合作治理。多元治理主体的引进，有利于发挥各种治理主体的作用，将多元治理主体的力量汇聚于建设成渝地区双城经济圈。通过引进多元治理主体，形成多元治理格局，促使地方政府在进行合作治理时不断提升治理效率与水平，激发政府合作治理的活力。发展成渝地区双城经济圈，有利于引领中国西部地区发展，拓展全国经济增长新空间。因此，地方政府在合作治理时需要有比其他政府合作治理更大的力度与深度，通过发挥多元治理主体的刺激作用，促使成渝地方政府的合作治理更加紧密全面，从而实现成渝地区双城经济圈的战略定位目标。

4. 结语

成渝双城经济圈的建设是在我国发展面临复杂变化的国内国际环境情势下提出的，建设成渝双城经济圈有利于形成优势互补、高质量发展的区域经济布局，也是构建以国内大循环为主题、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重大举措。成渝两地的地方政府合作治理与整体性治理理论相耦合，确保实现利益共同体——成渝双城经济圈的发展是合作治理的最终目标。探索成渝双城经济圈地方政府合作治理路径，也有助于使地方政府的合作治理更好地为经济圈的发展服务。通过对地方政府合作治理的路径分析发现，转变意识是最为关键的一环，通过意识的增强来影响地方政府合作机制的构建，确保地方政府合作治理的有效运行。

参考文献

- [1] 蓝庆华. 全面融入成渝地区双城经济圈建设, 倾力打造重庆主城都市区的迎客厅[J]. 重庆行政, 2020(2): 16-19.
- [2] 黄庆华, 周密. 依托国家战略推动成渝地区双城经济圈建设[J]. 当代党员, 2020(11): 26-28.
- [3] 王莹. 成渝地区双城经济圈下地方媒体合作的思考[J]. 新闻研究导刊, 2020(18): 158-159.
- [4] 刘敏, 唐晓, 杨海蓉. “成渝经济圈”的生态环境监测一体化发展建议[J]. 资源节约与环保, 2020(9): 53-54.
- [5] 陈涛, 唐教成. 高等教育如何推动成渝地区双城经济圈发展——高等教育集群建设的基础、目标与路径[J]. 重庆高教研究, 2020, 8(4): 40-57.
- [6] 韩建华. 整体性治理视角下粤桂琼海洋经济圈地方政府间的合作研究[J]. 桂海论丛, 2019, 35(4): 93-97.
- [7] 崔萍. 地方政府实现公共事务跨域治理的有效途径研究——基于整体性治理的视角[J]. 经济研究导刊, 2013(21): 218-220.
- [8] 周伟. 优化与整合: 地方政府间区域合作治理体系重构[J]. 理论探索, 2016(4): 69-75.
- [9] 林丽玲. 整体性治理: 跨界公共事务治理的方向和路径[J]. 中国集体经济, 2020(22): 95-96.
- [10] 杜春林, 臧璐衡. 从“碎片化运作”到“整体性治理”: 智慧养老服务供给的路径创新研究[J]. 学习与实践, 2020(7): 92-101.
- [11] 吴宗辉, 吴江. 跨区域养老, 面临的挑战与机遇[J]. 人民论坛, 2020(28): 68-70.
- [12] 成渝地区双城经济圈科技创新联盟在重庆璧山成立[N]. 人民日报, 2020-11-02(10).