

王磊,段学军,杨清可.长江经济带区域合作的格局与演变[J].地理科学,2017,37(12):1841-1849.[Wang Lei, Duang Xuejun, Yang Qingke. The Development Pattern and Its Evolution of Regional Cooperation in the Yangtze River Economic Belt. Scientia Geographica Sinica,2017,37(12):1841-1849.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.2017.12.007

长江经济带区域合作的格局与演变

王磊,段学军,杨清可

(中国科学院南京地理与湖泊研究所/中国科学院流域地理学重点实验室, 江苏 南京 210008)

摘要:梳理区域合作的政治经济环境演变,试图对长江经济带区域合作的主体、主题、形式和发展水平等进行综合分析。流域管治事务复杂,部门管理与行政区管理交叉,造就了区域合作模式多样与发展水平差异。经济带在长江防洪、大通关和检疫等方面的合作发展迅速,而在水资源环境、港口岸线、基础设施和生态补偿等方面的信息共享和合作平台建设仍发展缓慢。长三角已经建立了覆盖全、层次多、主题丰富的区域合作机制;由于国家长期对成渝经济区的推崇,两地在区域性项目建设上合作密切;中游四省合作发展水平相对最低,缺乏强有力的中心城市引领,地区竞争大于合作激励。

关键词:长江经济带;区域合作;政治经济环境

中图分类号:F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-0690(2017)12-1841-09

前言

随着全球化的不断深入,空间发展进行着剧烈的转型,主要体现在经济组织方式的全球化转变,生产方式从福特制的标准生产到后福特的弹性专业化生产,以及空间管治的非政府组织参与^[1-3]。经济活动的组织方式、范围和广度发生深刻变化的同时,城市和区域的内部联系也日益深入,通过劳动生产分工被全球化所塑造^[2,4]。一方面,通过人口、要素和物流的变动,使区域城市体系发生重组,促使城市之间建立密切的社会经济联系;另一方面,全球资本自由流动与地区之间,寻求最大利润的同时,也强化了国家之间、区域之间以及城市之间进行的激烈竞争^[5,6]。空间管治政策的区域破碎化与社会经济活动的空间范围扩大化之间的矛盾越来越突出,也促使区域管治方式和工具不断地演变。由此产生了新区域主义理论所倡导的经济发展范式:超越政府干预与市场调节的二分法与两难选择,建立有弹性且有约束的区域管治组织和政策,动员区域内部力量和培育对外竞争优势^[7]。

在市场经济条件下,区域合作是区域管治的一个重要工具和内容,核心表现形式是超越了单一行政区或政府机构力所能及的管治范围,形成一个基于区域共同利益的集体行动^[8]。为满足社会经济发展的客观需求,区域合作机制也需要不断地做出适应性调整,其实质是区域内部管治关系的尺度建构,以有利于资源要素市场的重新整合,进而优化空间结构。区域合作能促进集聚效应、避免管理的外部性和重复产能建设等因而备受国内外的广泛关注^[9-12]。区域合作的成效和发展水平往往受制于政府之间的权力和组织结构,交易成本和公共事物治理本身等复合性因素的影响^[12,13]。因此,国内外区域合作研究比较注重对于过程和主体的分析^[13-15]。总体来看,区域合作研究多见于案例的分析,对于对比研究区域合作的发展水平和其中影响因素的研究还比较少见。

长江经济带横跨中国东中西三大地带,区域之间资源禀赋、经济发展阶段和市场化水平差异显著。随着中国东部地区的产业转型升级,加强长江经济带的区域合作有利于推动地区之间的产业分工,促进区域协调发展。国务院颁布的《关于

收稿日期:2016-12-23;修订日期:2017-05-22

基金项目:国家自然科学基金青年项目(41601169)资助。[Foundation:National Science Foundation of China for Young Scholar (41601169).]

作者简介:王磊(1984-),男,河南信阳人,助理研究员,主要研究方向为区域发展与空间管治。E-mail: wanglei@niglas.ac.cn

依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》、《长江经济带发展规划纲要》以及颁布的长三角、长江中游和成渝城市群规划等,都十分重视区域合作机制的建立,穿插于多个流域管理事务。自上而下的推动区域合作固然重要,然而由于牵扯到地方利益,区域合作在不同主题和地区的发展并不平衡,所受到的影响机制也各有差异。相关规划的实施、机制的建立需要进一步的分析区域合作在长江经济带发展的水平、特征和主要形式,及其在地区之间的差异。为此,本文结合理论和实践对长江经济带的区域合作格局和演变特征进行系统分析,以利于扩大经济带区域合作的广度和深度。

本文通过对长江经济带合作政治经济环境的演变、主要管治结构的梳理,作为研究的理论基础。其次根据区域合作的地缘特点,探讨长江经济带区域合作的发展格局与演变特征。

1 区域合作的理论分析

1.1 中国区域合作的政治经济环境演变

区域合作是在社会经济发展过程中,政府、市场和公众等行为主体相互配合,共同处理跨行政区事务的一个集体行动,根植于地方的政治经济环境^[16]。随着经济发展水平的提高,城市之间的联系越来越紧密,相互交叉管理的事务也越来越复杂,客观需要频繁的区域合作。在学术界,过去20 a西方对于大都市区区域合作的研究显著上升,不少学者认为新自由主义导致了城市之间的过度竞争,产生社会经济极化和环境外部性,影响区域协调发展^[17]。

根据社会经济发展的需求,中西方国家在区域合作的内容上并没有很大差异,根本目的都是为了解决区域性的公共产品供给。然而,中西方的不同源自于不同的区域合作运行机制,也即两者之间显著的政治经济环境差异。中国的特征包括两个方面:一是中央-地方关系,总体权利下放与局部权利上收在不同尺度和管治事务上的交织;二是政府-市场关系,政府既是市场资源的分配者、市场活动的监管者,也是市场行为的参与者,因而有些学者强调不同层级的政府对于市场作用的异质性,是分析中国区域管治的一个重要的出发点^[18,19]。结合中国地方政府和部门管理的特点,Xu等^[20]又加入两个维度来理解中国多层次

的区域合作机制:一是地方政府之间的竞争与合作,成为地方政府在管辖范围内的策略性参与区域管治活动的手段,二是破碎化的部门关系,不同中央部门分工的交叉与重合,与地方发展事务综合性的矛盾。

此外,中国市场发展从计划经济脱胎,还遗留了两种主要的区域合作的组织和管治手段。首先是临时的,以大型项目建设为基础的区域合作^[21,22]。区域合作由中央部门计划指令下安排,资金主要来自中央部门,需要地区之间在劳动力和土地等方面的配合,但是这种集体行动既非仅仅地方自愿,也非在市场交易的原则下进行。其次是中央建立的经济区,并设立临时管理机构,直接推动区域经济合作^[23,24]。如1958年,中央将全国划分为7个大的经济协作区,建立了协作区委员会及经济计划办公厅。在1980年代市场机制不健全的情况下,国务院为了避免城市之间恶性竞争,颁布了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》(国发[1986]36号)。中央部门也主导设立了众多的城市经济协作区(如上海、南京和武汉等),实际上是采用计划经济时期的调控工具,试图驾驭不完善的市场机制。这种区域管治模式类似于欧美旧区域主义,通过成立大都市政府,以达到区域资源整合的目的。随着经济全球化和新自由主义的发展,欧美地区纷纷废除了区域政府^[25,26]。在中国随着地方分权的发展,经济协作区的区域合作模式也都大部分销声匿迹,少部分转成了区域研究机构,为国家政策制定进行服务。

分税制后的系列权利下放,进一步推动中国“块状经济”取代了“条状经济”,成为地方发展的主要组织形式,相应的中央部委以项目为载体的区域合作模式开始弱化^[27]。另一方面,随着市场化发展,经济协作的重要性被重新认识。地方政府以协商的形式重组协作区的运行结构,建立比较松散的协调组织,试图克服城市恶性竞争所带来的“零和博弈”和区域负的外部性^[28]。因此,区域合作与政治经济环境有着密切的关系:一方面区域合作是府际关系关系的表现形式,另一方面区域合作也是政府作为市场主体参与市场竞争的结果。随着市场机制的深入发展,市场需求使得企业之间的合作成为区域合作的一个形式。例如,一些大型企业通过生产与销售的布局网络化成为区域合作的微观形式,还有大型航运、港务等企业通过对流域不同城市的基础设施的收购、合并和

重组等,实现了企业经营的网络化,将区域之间基础设施合作转化为企业内部的管理和组织。

总之,计划经济时期的区域合作的动员力量是自上而下的部门行政部门,基于具体项目建设,较少对市场利益进行考量,以牺牲局部利益而实现整体利益的最大化。区域合作的驱动力比较简单,在建设项目合作上成效比较显著,也即集中力量办大事。而在市场经济条件下,区域合作的基础主要是基于共同的社会经济利益,也同时基于地方领导的行政诉求、激励机制和市场需求,其驱动力更为复杂^[12,13,29]。此外,区域合作事务本身变的更加复杂多样,也导致了区域合作成效往往具有地方性和不确定性,合作成效取决于良好机制的建立。在转型期,市场机制受到较多地域行政管理的制约,特别是政府之间的恶性竞争,造成了区域内部的“准贸易壁垒”,或者“诸侯经济”^[12,30]。

1.2 长江经济带区域管治架构

长江经济带气候温暖湿润、资源丰富、经济发达,一直是中华民族兴盛的依托之地。特别是鸦片战争爆发以后,中国开始主动引进西方科学技术和发展实业,长江经济带通过历史地理优势,成为中国近代工业的发祥地。建国后长江经济带发展受到高度重视,从局部开发到全流域的整体规划,从单项水利水资源利用到流域综合治理,从产业发展建设到可持续发展和生态环境保护,各级政府对长江经济带的开发与建设进行了持续探索。由于横跨中国东中西三大地带,长江经济带区域之间资源禀赋、经济发展阶段和市场化水平差异较大(表1),也形成了以上海、武汉和重庆为中心的长三角、中游和成渝三大城市群^[31]。这些区域内部城市之间的联系,本身就是市场化区域合作的体现形式。近年来,迫于区域性事务的倒逼作用,以及中央层面的自上而下推动,长江经济带的区域合作在一些层面也不断推进。因此,从区域管治架构来看,长江经济带区域合作形式即包含地方政府之间水平的合作,中央、省和市县一级等政府垂直的合作,可以具体体现在跨部门的多层级政府合作。

由于流域管理涉及到社会、经济和生态环境三大系统,管理事务复杂且相互交叉,相关管理权限往往分散在众多管理部门之间(表2)。因此,长江流域管理事务本身需要部门与地方的相互配合,

表1 2014年长江经济带省级市场经济发展水平
Table 1 The development levels of marketization at the provincial level in the Yangtze River Economic Belt

子流域	省市	人均GDP (万元)	市场化 指数 ^[32]	外向型 经济指数
下游	上海	9.71	11.71	1.22
	江苏	8.18	10.55	0.53
	浙江	7.29	11.39	0.54
中游	安徽	3.43	7.73	0.15
	江西	3.46	7.29	0.17
	湖北	4.71	7.40	0.10
	湖南	4.01	7.19	0.07
上游	重庆	4.77	8.10	0.41
	四川	3.51	7.66	0.15
	贵州	2.64	5.57	0.07
	云南	2.72	6.15	0.14

表2 长江经济带流域事务的部门管理
Table 2 Sectoral administration divisions in the Yangtze River Economic Belt

名称	管理权限
水利部(长江水利委员会)	水行政,水资源管理和监督
环保部(华东、华南、西南环境保护督查中心)	水污染防治
住建部	城市的供水、排水和污水治理
农业部(长江流域渔业资源管理委员会)	农业的面源污染控制、保护渔业水域环境与野生动物栖息地
国家林业局	流域生态、水源涵养保护与管理和湿地管理
国家发改委	水资源开发与生态环境建设规划,平衡农业、林业、水利等部门发展规划与政策
交通部(长江航务管理局)	内河航运、船舶排污控制
卫生部	监督管理流域饮用水水源标准

才能达成一体化区域管治的目标。总体而言,长江经济带区域管理事务集中在防洪抗旱、资源开发利用、航运、基础设施建设、产业发展和生态环境保护等方面。由于长江防涝抗洪的压力巨大,水利部门是长江流域的主要管理部门和相关总体规划的主要编制主体。长江水利委员会(直属水利部,简称长委)是长江流域最具影响力的管理机构,负责水行政和水资源的相关管理工作,但综合管理的法律地位尚不明确,与其他相关中央部委在长江流域的分支机构在涉水管理上存在一定的交叉。

2 长江经济带区域合作格局与演变

2.1 全流域的区域合作

长江经济带早期的区域合作主要以科层式的模式开展,以大型的跨地区防洪和水利等基础设施项目建设为主。例如,建国初期的荆江分洪工程对确保武汉防洪安全、洞庭湖地区的防涝起到关键作用。在长江三峡建设论证过程中,中央部门已经开始和地方政府协调大型工业和水利设施等项目在上游地区的布局。长江三峡建设涉及到移民、水利、生态环境保护等事务,本身就是一个巨大的区域合作项目,其顺利完工体现了体制的力量。在具体流域事务管理方面,长江经济带的区域合作主要以混合式的方式运作,通过中央部委和地方省区建立省部联席会议、指挥部与领导小组等,通过职能部门之间的合作来进行管理。目前,长江经济带一体化的区域合作平台在防洪、大通关和检疫已经建立完善,实现区域之间的信息互联互通,但在水资源水环境、港口岸线、基础设施和生态管控与补偿机制等管理方面的区域合作平台仍发展进程缓慢,区域合作一体化管理平台建设仍滞后社会经济发展的需要(表3、4)。一些破碎化的管理、片段化的信息导致了资源利用效率低下,也不利于流域生态环境保护。

长江经济带社会经济发展的区域合作也逐渐

展开。为了打破由于财税分灶带来地方保护主义和恶性竞争,1980年代国务院授权在长江流域建立了上海经济区、西南地区经济合作区,试图促进市场机制下的区域合作,但是成效十分有限。随后,地方开始探索跨地区的合作行动,中心城市之间的合作成为区域合作的主要骨架。1985年的“全国城市经济体制改革座谈会”中,国家体改委促成南京、武汉和重庆三市签署了联合开放利用长江的会谈纪要,成为“长江沿岸中心城市经济协调会”的雏形。随后,上海加入协调会,并且4个中心城市也分别和各周边城市协商建立了相应的经济协作区。自此,以地方政府合作为主体的长江经济带的社会经济区域合作机制开始缓慢向前推进。目前“长江沿岸中心城市经济协调会”已经发展到27个中心城市规模的联席会议组织^①,建立了江海联运、长江开发、长江旅游、信息合作交流、资金融通、科技协作、邮电通讯、商贸流通、物资协作和增加环保协作等10个专题组,推动区域合作机制的建立。特别在长江流域信息合作方面,建设了“中国长江”网站(<http://www.china-changjiang.net>)的信息交流平台,致力于推动区域信息共享。在2014年的第16届市长联席会议上,沿岸城市达成了《长江流域环境联防联控合作协议》,探索设立区域性环境资源交易平台、组建环保产业联盟、建立流域上中下游生态

表3 长江经济带部门主导下的区域合作管理

Table 3 Sectoral-led regional cooperative administration in the Yangtze River Economic Belt

一体化管理平台	成立年份	管理内容	主要成员
长江防汛抗旱总指挥部	1962	流域防汛抗旱工作	湖北(总指挥)、长委(常务副总指挥)、四川、重庆、湖南、江西、安徽、江苏、上海等省市分管领导担任副总指挥
长江上游水土保持委员会	1988	水土保持管理	发改委、水利部、农业部、林业部、云南、贵州、四川、甘肃、陕西、重庆、湖北
长江省际边界重点河段河道采砂管理联席会议	2004	采砂管理	中下游的湖北、江西、安徽、江苏省水利厅、相关市县的水上执法单位
水利部、交通运输部长江河道采砂管理领导小组联席会议	2009	采砂管理	水利部、交通运输部
长江水运发展协调领导小组会议	2006~2013	水运发展与规划	交通部和沿江7省2市
航运2+N合作模式	2014	水深规划、航运管理	交通部长航局、沿江省市级交通运输厅(委)牵头,联合该省市境内多个沿江地市政府
海关总署主导	2014	海关通关	9省2市直属海关
国家质检总局主导	2015	检验检疫	9省2市检疫局

① 协调会成员涵盖沿江地级以上中心城市包括:宜宾、攀枝花、泸州、重庆、宜昌、荆州、石首、岳阳、咸宁、武汉、鄂州、黄石、九江、安庆、铜陵、芜湖、合肥、马鞍山、泰州、扬州、镇江、南京、南通、上海、宁波、舟山。协调会最高决策机构为市长联席会议。

表4 长江经济带及其上、中、下游区域合作的对比

Table 4 Development levels of regional cooperation between different areas in the Yangtze Economic Belt

地区	主要合作范围	协调机制	合作主题	发展水平
长江经济带	沿岸重点城市	政府机制主导	基于项目的防洪、港口和航道治理等	低
下游地区	全覆盖、跨地区和多层次	政府机制+市场机制+法律	全面开展	较高
中游地区	鄂湘赣三省区,武汉、长沙、合肥、南昌等省会城市	政府机制主导	战略合作+争取国家资源和政策+部分专项协议	较低
上游地区	主要在成渝地区	政府机制主导	战略合作+基础设施	中等

补偿制度等。然而,由于地区的行政壁垒,长江中心城市协调会是个开放和松散的协调组织,也缺乏中央层面实质支持,对一些合作主题研讨的成份比较重,而难以形成有约束力的决议,最终导致众多的协议和战略无从实施。即使有交通部2005年主推下的长江经济带7省2市(不包括浙江和贵州)的《长江经济带合作协议》,最终也没有产生显著的成果。因此,整个长江经济带的区域合作协议缺乏实施监督和激励机制,大部分文件只成为空头口号,真正实施上地方政府又有各自的考量。

另一方面,在中央层面大量支撑长江经济带资源整合,也激发了流域内企业之间自下而上的合作。一些大型的航运、港口等企业通过对长江码头等民用基础设施的收购、合并和重组等,实现了企业在长江经济带的网络化和集团化,将区域之间基础设施合作转化为企业内部的管理和组织。长江港航发展为例,上海港在武汉、九江、江阴、南京、重庆、宁波、连云港等大港的部分码头都持有大量的股份。通过企业之间的股份合作,形成港口物流运输的网络化,有效的促进了长江经济带港口资源的整合和协同发展。在江苏,已有企业建立了航运交易平台整合地区之间的货运、物流配送和船舶交易等信息。此外,诸如长江经济带企业联合会等社会组织也开始兴起,成为推动区域合作的一支重要的力量。

2.2 下游地区的区域合作

长江下游地区的区域合作是目前中国区域合作水平最高的区域。区域合作从专题研究,到共同规划,再到项目建设已经全面开展,合作机制也在不同层次铺开,推动了区域市场一体化的发展,减缓城乡收入的差距^[33]。在省级层面,“沪苏浙经济合作与发展座谈会”^①从2001年开始举办,已经

连续举办多次协商。三省建立了协调办公室、专业协调小组和联络员制度,推动了长三角地区在区域大交通体系建设协调、生态环境治理、能源大平台建设、旅游合作以及人力资源合作等领域。在城市层面,长三角城市经济协调会已经发展成为区域合作的重要平台,也是中国城市合作最有影响力的发展模式。长三角区域合作可追溯到1992年由14个城市发起的长三角经协(委)办公联席会议。1997年,为了进一步加强长三角城市间的合作,更名为城市经济协调会,每两年召开1次市长会议,1次工作会议,2004年起改为年度会议制度。参与长三角城市协调会的城市不断扩大,截止2014年有上海、江苏、浙江和安徽的30个成员城市。区域合作的主题和深度也不断的加强,目前已经在旅游和交通等方面的合作有了实质性的进展,成为推动长三角地区市场一体化的重要力量。另外,在次区域的合作成果,例如南京都市圈、浙东经济合作区等也成为引领全国的发展模式。其中,以江阴和靖江两市为代表的共建工业园区,以江阴靖江工业园区为合作载体,整合两地土地资源(特别是岸线资源)、产业资源,首次真正打破行政区划分割,成为跨江联动开发的典范。在区域环境合作治理方面,受制于行政区域,跨流域污染一直是中国水污染治理的一个难点。苏浙的吴江和嘉兴两市经过多年的协商,达成了水污染治理和生态补偿的约束机制,改善了跨地区的水环境事件。新安江流域2011年启动了全国首个跨省流域生态补偿机制的试点(涉及浙皖两省),各方约定安徽出境水质若达标,下游的浙江省每年补偿安徽1亿元,若不达标则反之。根据相关水质监测结果,3 a试点期间新安江水质改善效果显著。此外,行业协会和企业之间的合作也普遍展开,多样化了长三角区域合作的形式。

① 2008年安徽加入,更名为“长江三角洲地区三省一市主要领导座谈会”。

2.3 中游地区的区域合作

比较而言,中游地区的区域合作推进相对最为缓慢。在省级层面,区域合作受到2006年《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》的推动,2012年首次举行了中游的湖北、江西和湖南三省的会商会议,签署了《加快构建长江中游城市群战略合作框架协议》,力图推进协调三省的区域发展规划、交通体系、产业分工、水利和环境保护、以及旅游等。作为框架协议的一个重要内容,“共同争取国家将构建长江中游城市群上升为国家战略,纳入国家区域发展战略体系”最终受到国家的关注,2015年《长江中游城市群规划》被国务院批准。在城市层面,区域合作主要是以武汉为中心的中部城市群经济协作区组织。该组织成立于1987年,跨越长江中游地区的湖南、湖北、江西和河南四省城市。截止2005年,扩大到武汉周边31个城市,举办11次市长联席会议。然而,由于涉及城市太多,跨省区范围太大,城市之间发展极不平衡,区域合作的实质进展很小。随着国家对中游城市群的界定,该协调平台淡出了中游地区区域合作机制的视野。受到中部地区高速铁路网络完善的推动,中游省会城市之间的人员经贸往来越来越紧密,长江中游城市群省会城市会商平台于2012年成立,致力于完善区域一体化市场机制、基础设施互联互通、建立环境保护联防联控机制、深化产业合作、社会公共服务共享等内容。在长江航运方面,在交通部长江水系航运规划办公室的牵头下,长江中游四省水运规划工作联席会议制度于2012年成立,以解决水运规划中遇到的重点、难点问题,促进中部地区水运的协同发展。然而,由于四省之间在吸引外商投资,承接长三角地区产业转移中存在着很强的竞争关系,加之本身经济实力相当,缺乏区域认同,所以区域合作的动力不足。例如,安徽省摇摆于与中游,还是与下游的合作。总体而言,中游地区四省区域合作的主题仍停留在向上争取资源和政策,在具体区域管治事务的合作还尚未有实质性的进展。

2.4 上游地区的区域合作

上游地区的区域合作发展比较注重在项目建设方面,发展水平在整个流域处于中等。区域合作的核心是成渝经济区,两地在自然条件、工业基

础、城市布局等都有合作的基础。分治7 a后,2004年川渝签署了《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》。据此,相关职能部门又签署6份合作协议,包括交通能源、旅游、广播电视、文化、农业、警务联勤等方面的合作。中央对成渝经济区的合作也有助推作用,将成渝合作纳入国家“十一五”规划课题研究之中。例如,将两地所提出的成渝公路环线纳入国家高速公路网络规划,已于2013年建成;川江航道共建也受到交通运输部的支持,将最低水深提高到2.9 m,未来计划将航道等级从3级提升到2级。2012年川渝合作示范区(广安片区)的总体规划得到国家发改委的批复,两地共同探索欠发达地区依托中心城市加快发展的区域合作模式。总体上,成渝经济区合作在中央部委的支持下发展比较务实,在基础设施共建共享上迈出了一步。在城市层面,重庆经济协作区是长江上游地区最大的合作交流平台,由渝川滇黔四地的18个市于1988年联合成立^①。作为中心城市,重庆与上游沿岸的攀枝花、宜宾和泸州开展了相对充分的合作,发挥了其在市场、技术和人才等方面的优势。2014年,该合作平台举办了第17次市长联席会,旨在抓住长江经济带战略实施机遇,深化区域合作的内容和运行机制,其中交通体系构建是重点探讨的内容。

3 结论与讨论

长江经济带由于受到部门和行政区管理交叉,结合流域复杂的区域管治事务与地区发展不平衡,造就了长江经济带区域合作模式的多样并存,在不同主题和地区之间合作的发展水平有显著差异。总体来看,全流域的区域合作水平最高主要体现在长江防洪、大通关和检疫等3个方面的部门管理。长江经济带在这3个方面的区域合作实现了区域之间信息的互联互通,建立了完善的协作管理平台。区域合作的顺利推进有赖于中央政府的大力推进,也跟合作主题所涉及地方利益关系相对简单有很大原因。然而,在水资源水环境、港口岸线、基础设施和生态管控与补偿机制等管理方面的信息共享和区域合作平台仍发展缓慢,滞后于社会经济发展的需要。一方面这些合作主题

^① 包括重庆的主城九区及万州区、涪陵区、黔江区;贵州的遵义市、毕节地区;云南的昭通市;四川的自贡市、遂宁市、泸州市、内江市、乐山市、宜宾市、攀枝花市、南充市、广安市、达州市、巴中市。

本身复杂,涉及跨空间尺度,多元利益主体,并且中央地方的管理权力分散,导致流域社会经济的综合管治能力较低。

此外,区域之间社会经济和市场发展水平差异较大,也造成了在长江经济带上中下游的区域合作水平发展差异。长三角是中国市场化水平最高的区域之一,城市经济发达,市场联系密切,已经建立了全覆盖、多层次、多主题的区域合作机制,特别在跨行政区产业园区共建和环境协同治理等方面是全国其他其它区域争相竞相模仿的对象。上游地区的区域合作主要集中在成渝地区,主要由于两者有共同的历史和文化基础,以及国家长期对于成渝经济区的推崇,激励着两地的密切合作。成渝在基础设施共建共享上已经有较好的发展,在产业转移合作方面也有所成就。相比之下,中游地区四省区域合作发展水平最低,主要与四省经济发展水平相似,区域缺乏强有力的中心城市引领,地区之间的竞争激励大于合作激励有很大关系。例如,在承接东部地区产业转移,国家共批准七个产业转移示范区^①,而中游地区的四省分别有一个。一方面说明中游地区基础条件好,发展具有很大潜力,但另一方面也说明中游地区省份在争取国家政策和产业资源上存在着激烈的竞争。

总之,中国不断深入的市场化改革、越来越成熟的经济体系与基础设施网络建设,促使了地区之间的社会经济联系日益紧密,也客观需要加强行政区之间的合作。但是,现行的行政激励机制强化了地方政府之间的竞争性和专注于短期利益,不利于长期区域合作的发展。长江经济带区域合作所面临的问题,也集中反映了中国区域合作所存在的困境,即宏观区域协调的体制激励的滞后。加之流域合作管治的事务多涉及到区域性的公共产品,如水资源管理等具有非竞争性和排他性,管治主体及结构复杂,也导致了长江经济带全流域区域合作总体发展缓慢。根据这一区域合作的政治经济环境,现阶段长江经济带区域合作在体制不但需加强对中央部门统筹协调,也需要根据地方具体管治事务,建立多层次、多样化且有核心引领力量的区域合作形式。其次,也要从制度上建立相应的区域合作激励机制,在考核体制、

财税分配和生态补偿等具体的制度创新,促进产业转型和转移的合作,以及区域多层次且分工合作的市场体系发展。

参考文献(References):

- [1] Scott A J. Regions and the world economy: The coming shape of global production, competition, and political order[M]. New York: Oxford University Press, 1998.
- [2] Dicken P. Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy[M]. 6th edition. London: SAGE ,2011.
- [3] Brenner N. State territorial restructuring and the production of spatial scale: Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960-1990[J]. Political Geography, 1997, 16 (4): 273-306.
- [4] Chen X. A tale of two regions in China rapid economic development and slow industrial upgrading in the Pearl River and the Yangtze River Deltas[J].International Journal of Comparative Sociology,2007,47(2-3): 167-201.
- [5] 卢明华,李国平,孙铁山. 东京大都市圈内各核心城市的职能分工及启示研究[J].地理科学,2003, 23(2):150-156.[Lu Ming-hua,Li Guoping,Sun Tieshan. Research on functional division among the core cities in Tokyo Megalopolis and its enlightenment. Scientia Geographica Sinica, 2003, 23(2): 150-156.]
- [6] 王聪,曹有挥,姚士谋,等. 长江三角洲地区城市全球化进程的时空差异分析——基于两省一市的实证研究[J]. 地理科学, 2013, 33(7): 779-788. [Wang Cong, Cao Youhui, Yao Shimou et al. Spatial difference of urban globalization process in Changjiang River Delta Region:A case study of two provinces and one city. Scientia Geographica Sinica, 2013, 33(7): 779-788.]
- [7] Macleod G. New regionalism reconsidered: Globalization and the remaking of political economic space[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2001, 25(4): 804-829.
- [8] Vogel R K, Savitch H V, Xu J et al. Governing global city regions in China and the West[J]. Progress in Planning, 2011, 73 (1): 1-75.
- [9] Shen J. Cross-border Urban Governance in Hong Kong: The role of state in a globalizing city-region[J]. The Professional Geographer, 2004, 56(4): 530-543.
- [10] 毛汉英.京津冀协同发展的机制创新与区域政策研究[J].地理科学进展,2017, 36(1): 2-14. [Mao Hanying. Innovation of mechanism and regional policy for promoting coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei. Progress In Geography, 2017, 36 (1):2-14]
- [11] 罗小龙. 长江三角洲的城市合作与管治[M].北京:商务印书馆, 2010. [Luo Xiaolong. Urban cooperation and governance in the Yangtze River Delta. Beijing: The Commerical Press, 2010.]
- [12] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作[J]. 经济研究,

^① 包括皖江地区(2009年)、广西桂东(2010年)、重庆沿江(2011年)、湖南地区(2011年)、湖北荆州(2011年)、黄河金三角(2012年)、江西赣南(2013年)。

- 2004, 6:33-40.[Zhou Li'an. The incentive and cooperation of government officials in the political tournaments. *Economic Studies*, 2004, 6: 33-40]
- [13] 罗小龙, 沈建法. 长江三角洲城市合作模式及其理论框架分析[J]. *地理学报*, 2007, 62(2): 115-126. [Luo Xiaolong, Shen Jianfa. Models of inter-city cooperation and its theoretical implications: An empirical study on the Yangtze River Delta. *Acta Geographica Sinica*, 2007, 62(2): 115-126.]
- [14] Lowndes V, Skelcher C. The Dynamics of Multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance[J]. *Public Administration*, 1998, 76(2): 313-333.
- [15] Yang C. Multilevel governance in the cross-boundary region of Hong Kong-Pearl River Delta, China[J]. *Environment and Planning A*, 2005, 37(12): 2147-2168.
- [16] Cheung P T Y. The politics of regional cooperation in the Greater Pearl River Delta[J]. *Asia Pacific Viewpoint*, 2012, 53(1): 21-37.
- [17] Brenner N. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe[J]. *European Urban and Regional Studies*, 2003, 10(4): 297-324.
- [18] 刘卫东. 经济地理学与空间治理[J]. *地理学报*, 2014, 69(8): 1109-1116. [Liu Weidong. Economic geography and spatial governance. *Acta Geographica Sinica*, 2014, 69(8): 1109-1116.]
- [19] Shen J. Scale, state and the city: Urban transformation in post-reform China[J]. *Habitat International*, 2007, 31: 303-316.
- [20] Xu J, Yeh A G O. Interjurisdictional cooperation through bargaining: The case of Guangzhou-Zhuhai Railway in the Pearl River Delta, China[J]. *The China Quarterly*, 2013, 213: 130-155.
- [21] 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. *中国社会科学*, 2013, (2): 64-79. [Chen Jiajian. The project system and the mobilization of grass-roots government officials: A sociological study of the project-oriented operation of social management. *Social Sciences in China*, 2013, (2): 64-79]
- [22] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. *中国社会科学*, 2012, (5): 113-130. [Qu Jingdong. Project system: A new system of state governance. *Social Sciences in China*, 2012, (5): 113-130.]
- [23] 牛欣, 陈向东. 城市创新跨边界合作与辐射距离探析——基于城市间合作申请专利数据的研究[J]. *地理科学*, 2016, 36(6): 659-667. [Niu Xin, Chen Xiangdong. The cooperation innovation across city boundary and radiation distance: Based on the cross-city cooperation-patent application data. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(6): 659-667.]
- [24] 卓凯, 殷存毅. 区域合作的制度基础: 跨界治理理论与欧盟经验[J]. *财经研究*, 2007, 33(1): 55-65. [Zhuo Kai, Yin Chunyi. The institutional infrastructure of regional cooperation: theory of transborder governance and EU experiences. *Financial Studies*, 2007, 33(1): 55-65.]
- [25] Tewdwr-Jones Mark, McNeill Donald. The politics of city-region planning and governance reconciling the national, regional and urban in the competing voices of institutional restructuring [J]. *European Urban and Regional Studies*, 2000, 7(2): 119-34.
- [26] Wong Cecilia. Is there a need for a fully integrated spatial planning framework for the United Kingdom?[J]. *Planning Theory & Practice*, 2002, 3(3): 277-300.
- [27] 王磊, 沈建法. 空间规划政策在中国五年计划/规划体系中的演变[J]. *地理科学进展*, 2013, 32(8): 1195-1206. [Wang Lei, Shen Jianfa. Evolution of spatial planning in the Five-Year Plan/Planning system of China. *Progress in Geography*, 2013, 32(8): 1195-1206.]
- [28] 邢华. 我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择[J]. *政治学研究*, 2014, (5): 37-50. [Xing Hua. Dilemmas of regional cooperative governance and embedded governance mechanisms in China. *Political Study*, 2014, (5): 37-50.]
- [29] 姚士谋, 张平宇, 余成, 等. 中国新型城镇化理论与实践问题[J]. *地理科学*, 2014, 34(6): 641-647. [Yao Shimou, Zhang Pingyu, Yu Cheng et al. The theory and practice of new urbanization in China. *Scientia Geographica Sinica*, 2014, 34(6): 641-647.]
- [30] 张京祥, 李建波, 芮富宏. 竞争型区域管治: 机制、特征与模式: 以长江三角洲地区为例[J]. *长江流域资源与环境*, 2005, 14(5): 670-674. [Zhang Jingxiang, Li Jianbo, Rui Fuhong. Competitive regional governance: mechanism, Feature and pattern: Case study of the Yangtze River Delta. *Resources and Environment in the Yangtze Basin*, 2005, 14(5): 670-674.]
- [31] 陆大道. 建设经济带是经济发展布局的最佳选择——长江经济带经济发展的巨大潜力[J]. *地理科学*, 2016, 36(7): 769-72. [Lu Dadao. Economic belt construction is the best choice of economic development layout: The enormous potential for the Changjiang River Economic Belt. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(7): 769-772.]
- [32] 樊纲, 王小鲁, 朱恒鹏. 2011. 中国市场化指数——各地区市场化相对进程 2011 年报告[M]. 北京: 经济科学出版社. [Fan Gang, Wang Xiaolu, Zhu Hengpeng. *Marketization Index of China's Provinces 2011 Report*. Beijing: Economic Science Press, 2011.]
- [33] 宋伟轩, 陈雯, 彭颖. 长三角区域一体化背景下城乡收入格局演变研究 [J]. *地理科学*, 2016, 36(9): 1037-42. [Song Weixuan, Chen Wen, Peng Ying. Spatial pattern of urban-rural income under the background of regional integration the Changjiang River Delta. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(9): 1037-1042.]

The Development Pattern and Its Evolution of Regional Cooperation in the Yangtze River Economic Belt

Wang Lei, Duang Xuejun, Yang Qingke

(Key Laboratory of Watershed Geographic Sciences, Nanjing Institute of Geography and Limnology, Chinese Academy of Sciences, Nanjing 210008, Jiangsu, China)

Abstract: In the context of economic globalization, connections between different cities and regions become much closer, which calls for intensive regional cooperation on the increasing-intersected regional affairs. Based on the framework of political-economy analysis, this article sorts out the changing context and the structure of major administrative bodies at horizontal and vertical levels in the Yangtze Economic Belt, and it evaluates the development levels of regional cooperation in the whole economic belt, lower, middle and upper reaches, respectively, in terms of cooperation structures, cooperative subjects and cooperative forms. In general, there are several regional cooperation patterns emerging in the Yangtze Economic Belt because of the huge regional differences of economic development and marketization levels, as well as the complicated Yangtze water-related governance affairs. The most developed subjects of regional cooperation among the 11 province-level units are located in the flood control, customs clearance policies, and quarantine. However the necessitated regional cooperation in the water resources and environment management, waterfront and port management, infrastructure construction and management, and ecological compensation and relevant platform of information-sharing are still under developed and lag behind the needs of integrated social and economic development in the economic belt. Comparatively, regional cooperation is at the highest level of development among Shanghai, Jiangsu and Zhejiang in the lower reaches, and multi-level coordination mechanisms have been established to fulfill their agreements on many subjects, such as tourism and transpiration building, etc. The development level of regional cooperation in the upper reaches is higher than that in the middle reaches. In the upper reaches, regional cooperation is concentrated between Chongqing and Sichuan and several regional projects have been co-built because of their rooted similarities in cultural and historical background, as well as the promotion of central government. Lastly, regional cooperation is hampered among the four provinces in the middle reaches because there is lack of a strong economic center to drive the cooperation as that in the lower reaches, and they also have more incentives to compete for attracting industrial transfer from Eastern China than to cooperate for regional governance affairs.

Key words: the Yangtze Economic Belt; regional cooperation; political-economic context