doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2024.06.003

# 国家战略引导、府际合作与区域经济增长——以成渝地区双城经济圈为例*

李东坤

（西南交通大学公共管理学院，成都 610031）

**摘　要：**战略引导是中央政府塑造府际合作，推动区域经济增长的重要方式。基于此，本文凝练了国家战略引导、府际合作与区域经济增长间的理论作用机制，并立足成渝地区双城经济圈这一国家重大战略，利用 2010~2022 年 16 个地级及以上城市的 3494 份府际合作文本和社会经济数据开展实证研究。研究发现：成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略后，国家战略引导与府际合作形成叠加影响，显著提升了区域经济增长水平；异质性分析表明，国家战略引导叠加府际合作对区域内经济规模较大的城市的促进作用更为显著，随着到双核城市最短地理距离的增加，其影响效应也逐渐衰减；机制检验表明，成渝地区双城经济圈的府际合作主要通过推动产业结构优化升级来提升区域经济增长，产业先行特征明显，要素流动传导机制在现阶段尚不成立。上述结论对充分发挥国家战略引导、有效推动成渝地区双城经济圈府际合作以协同推动区域经济增长具有重要政策含义。

**关键词：**国家战略导向；府际合作；叠加影响；成渝地区双城经济圈

**中图分类号：**D630/F127　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**2095 － 8072(2024)06 － 0035 － 15

## 一、引言

在深入建设全国统一大市场的过程中，国家战略引导越来越成为中央政府塑造地方府际合作、引导并推动区域协调和经济高质量发展的重要方式。尤其是在资源互补性较低、发展不够均衡的区域，地方政府为寻求自身利益最大化而展开激烈竞争，极大地阻碍了区域经济的良性发展。为此，中央政府如何在府际合作中发挥积极作用成为重要的研究议题。与运用权威资源直接介入府际合作相比，中央政府通过战略引导塑造府际合作环境和规则的方式，越来越成为推动区域合作发展的重要路径。在实践层面，为提升区域经济发展中城市群的竞争力及其对区域板块的带动力，我国相继将长三角区域一体化发展、京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设和成渝地区双城经济圈建设上升至国家重大区域战略层面。国家的战略规划本质上是一种沟通交流机制，通过建立区域共同愿景，明确各方定位与责任，有助于降低区域合作成本与风险(邢华，2015)。不仅如此，由于中央政府还掌握着投资项目、用地指标和总体规划等关

*基金项目：本文受国家社会科学基金青年项目“西部地区陆海新通道对产业链延伸重构的影响路径及对策研究”（项目编号：21CGL052）资助。

键要素与资源的审批权，国家战略引导下的府际合作将获得更为宽松的发展空间和制度创新权利，进而为地方发展带来切实的经济利益支持(王敬尧和郑鹏，2022)。这也意味着，国家战略引导、府际合作与区域经济增长间的关系可能会十分紧密，甚至在一些区域变得极为重要。但现有研究尚未就此形成整体性分析框架，目前的相关文献主要集中在包括国家战略引导的上级干预如何影响府际合作，以及府际合作与区域经济增长的关系层面。在当前我国区域重大战略深入推进的背景下，识别国家战略引导与府际关系融合所带来的区域经济增长效应正变得愈加重要而急迫。

成渝地区双城经济圈建设在中国区域板块中举足轻重。从2011年《成渝经济区区域规划》到2016年《成渝城市群发展规划》，再到2020年成渝地区双城经济圈跃升为国家战略，成渝地区已经成为继京津冀、长三角、粤港澳三大城市群后，国内最有发展潜力的城市群之一，位居《国家综合立体交通网规划纲要》中的“四极”行列。但与长三角城市群等相比，成渝地区双城经济圈府际合作呈现出显著的成都—重庆双核引领态势，双核的竞争与合作格局主导了区域内府际合作关系的总体趋势。2022年成渝地区双城经济圈经济总量达到7.8万亿元，其中重庆和成都的GDP总量分别为2.86万亿元和2.08万亿元，占成渝地区双城经济圈GDP总量的63.33%。由于地理与历史原因，在较长一段时期内成渝地区存在双核城市竞争激烈、产业趋同、其他支点城市能级不足、“中部塌陷”等问题。因此，这一区域的府际合作深受国家战略规划引导的影响，呈现出兼具自上而下的指导引领与自下而上的自愿协商相结合的特征，为探究国家战略引导下府际合作深化能否转化为区域经济效益等问题提供了绝佳的观测样本。2024年4月习近平总书记在重庆考察时强调，建设成渝地区双城经济圈是党中央作出的重大战略决策，同时指出重庆、四川两地要紧密合作，不断提升发展能级，共同唱好新时代西部“双城记”，为立足成渝地区双城经济圈的国家战略导向、府际合作与区域经济增长的关系探讨指明了方向。

为此，本文利用成渝地区双城经济圈16个地级及以上城市的府际合作网络数据和经济社会发展数据，借助面板数据分析方法，实证检验国家战略引导、府际合作对成渝地区双城经济圈经济增长的影响效应及内在机制。本文可能的创新点在于：一是系统梳理了国家战略引导与府际合作相叠加对区域经济增长影响的相关机制，充实了该领域的相关理论；二是基于手动收集的3494份文本资料对成渝地区双城经济圈府际合作进行较长时段的定量测度，并实证检验国家战略引导、府际合作叠加影响的经济增长效应与差异化影响路径，为进一步发挥国家战略引导作用、深化成渝地区双城经济圈府际合作和推动区域经济增长等提供理论支持、经验证据和政策启示。

## 二、文献综述与研究假设

### (一)国家战略引导下府际合作对区域经济增长的影响效应

随着区域经济一体化的深度推进和城市网络社会的崛起，府际合作成为地方政府间关系的重要内容之一，在学术界引发了广泛关注。地方政府通过政策的对接与

合作，有效地降低了要素、产业合作的制度成本，从而产生双赢的效果(杨爱平，2007)。

基于中国行政体制的考虑，府际合作并非总能有效实现。相较于同一地区相同层级的府际合作，跨越行政区的、不同层级的府际合作治理难度更高、风险更大，因此，实现多层级府际合作关系的有效协调离不开上级政府的纵向介入(邢华，2015)。纵向介入可以减少地方政府自发合作的不确定性，弥补监督与问责机制的缺失(周凌一，2020)。其中中央政府以国家战略方式嵌入地方治理的纵向介入形式，不仅将降低区域间的交易成本、规避府际合作风险，还将融入战略层面的政治任务属性(文宏和林彬，2020)，并通过一定的经济投入、资源投入和制度创新等手段促进地方政府利益协调和资源整合，增强参与者之间的相互依赖度，实现强制合作驱动或解决利益冲突(Entwistle et al.，2007)。在边界鸿沟明显、地区发展不平衡的区域，国家战略导向下府际合作形成的新结构、新机制与新制度逐渐成为城市经济增长的内生动力(锁利铭，2016)。杨斌和马亮(2023)基于西部陆海新通道建设的案例研究指出，国家引导与地方自主合作的双向互动共同推动府际合作走向深入与制度化。但不容忽视的是，由于信息不对称等因素的存在，中央政府的战略制定及其任务发包可能会超出地方政府的实际承载能力，难以提供针对性指导或挤压府际合作的自主空间(Taylor & Schweitzer，2005；Mullin，2009)，从而导致府际合作流于形式，不利于区域经济增长。由此可见，国家战略导向下，府际合作与区域经济增长的关系可能会变得更为复杂。从现实层面来看，成渝地区双城经济圈建设上升至国家战略地位后，区域内府际合作的现实动力与内在需求不断增加。尤其是在国家战略规划引导下，定位于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、高品质生活宜居地的成渝地区双城经济圈，其目标设定与政策设计有助于诱发合作需求，突破合作障碍，同时依托战略规划产生的强大执行力，确保合作持续、稳定开展。在成渝地区双城经济圈内，更多节点城市嵌入合作网络，成渝双核城市不断走向竞争性协作(锁利铭，2022)，并产生更为广泛的辐射带动作用，以提升整个经济圈的竞争力与影响力。为此，本文提出如下研究假设：

H1：国家战略引导与府际合作的叠加对成渝地区双城经济圈经济增长具有推动作用。

### (二)国家战略引导下府际合作影响区域经济增长的要素流动加快机制

区域经济合作本质上要求商品和要素能够在区域内部自由流动(豆建民，2004)。相比商品，推动要素自由流动更需要制度保障与府际密切合作。在劳动力流动方面，王小鲁和樊纲(2004)发现，劳动力要素的流动可以较大范围地提升资源配置效率，并通过学习效应逐步缩小不同地区的经济发展差距，有利于区域整体经济增长。但在现行户籍制度下，劳动力流动在求职、社会保障和子女教育等问题上面临诸多困难，从而大大增加了劳动力流动的成本与阻碍。在资本流动方面，杨志云和陈再齐(2018)的研究进一步发现，资本快速积累带来资本深化，资本深化导致人均资本量增加提高了劳动生产率，从而推动经济增长。由于城市间招商政策、补贴政策和税收政策相互竞

争与博弈，导致资本在某些区域过度聚集，并阻碍区域之间形成规模化的资本市场。而府际合作能够有效协调城市之间的关系，遏制地方保护主义和“行政区经济”现象，并通过一系列硬性的基础设施和软性的制度保障疏通区域间资本、劳动力、知识和技术等要素的流动渠道(张跃，2020)，降低资源错配，进而推动要素在市场规律下的自由流动和优化配置(袁胜超和吕翠翠，2022)。

由于要素流动往往牵涉地区间利益分配，因此在府际合作过程中常常面临较大的利益博弈、高昂的谈判与执行监督成本。此外，加快要素流动的一些关键事项往往涉及中央部门的审批、财政资源的投入和制度创新的空间，需要依托国家战略规划的宏观协调来实现。因此，国家战略引导下府际合作可以为生产要素流动提供更坚实的制度保障，从而更好推动区域经济协同发展(王敬尧和郑鹏，2022)。在实际操作中，中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，明确提出要促进人口及各类生产要素合理流动和高效集聚，推进要素市场化改革，加快消除阻碍要素自由流动的行政壁垒与体制机制障碍，为成渝地区探索形成要素加快流动的突破性措施提供制度保障。在此牵引下，人力资源和社会保障部、重庆市人民政府、四川省人民政府签署《深化人力资源社会保障战略合作协议》，合力推动人力资源和社会保障的公共政策融通、就业创业政策融通、社会保障政策融通以及人才流通政策融通。同时川渝共建联合招商机制、推进市场准入“异地同标”、企业跨省市“一键迁移”和共建跨省公平竞争审查协作机制等，推动成渝地区双城经济圈劳动力、资本等要素更为自由地流动。由此，本文提出研究假设：

H2：国家战略引导下府际合作将通过加速要素流动促进成渝地区双城经济圈经济增长。

### (三)国家战略引导下府际合作影响区域经济增长的产业结构优化机制

产业是一系列政策最为重要的实施载体，也是众多国家和地区推动经济增长的重要抓手(Lin & Chang，2009)。但地方政府的过度产业竞争将导致产业同构、产能过剩等问题，进而引发更为强烈的地方保护主义和市场分割(黄先海等，2015)。破解跨越行政区的地方政府市场分割与产业同质化竞争难题，在自发性协调机制难以达成的区域，需要中央政府的引导与推动。中央政府依托权威资源、战略规划等方面的宏观调控以及人、财、资源等支持，推动区域府际合作(王鹏，2013)，引导地方政府通过共同制定区域协调发展的政策和方案，形成分工协作的区域性产业网络，并对各地的支柱和比较优势产业达成共识，促进统一市场下的产业内分工、产业链分工和产品分工发展更加细化的产业领域，降低要素的重置成本，促进产业结构合理化(王燕武和王俊海，2009)。通过提升彼此市场的可接近性，促进要素从低端产业向高端产业转移，推进优势产业升级与高级化进而提升经济增长水平(林毅夫，2020)。在成渝地区双城经济圈，产业合作是核心内容之一。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》强调，要“优化、稳定、提升产业链供应链，加快构建高效分工、错位发展、有序竞争、相互融合的现代产业体系”，并提出要探索建立产业等专项合作机制，分领域策

划和推进具体合作事项。在国家战略规划引导下，成渝地区双城经济圈共建优势产业链、共建联合招商机制、探索经济区与行政区适度分离改革，全面启动成渝地区双城经济圈产业合作示范园区建设，成为川渝地区推进产业协同发展的重要抓手。由此，本文提出研究假设：

H3：国家战略引导下府际合作将通过推动产业结构优化升级促进成渝地区双城经济圈经济增长。

## 三、模型设定与数据说明

### （一）模型设定

从成渝经济区到成渝城市群再到成渝地区双城经济圈，区域内府际合作强度不断提升。为了捕捉区域内地方政府间不断增强的正式与非正式合作对经济增长的影响和国家战略的引导作用，建立面板数据回归模型如下：

$$\ln pgdp_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln lgc_{it} + \alpha_2 \ln lgc_stra_{it} + \alpha_3 Z_{it} + u_{it} \quad (1)$$

其中，$i$代表成渝地区双城经济圈内的第$i$个样本城市，$t$代表年份，$pgdp$为城市经济增长水平，$lgc$指代府际合作。$stra$为时间虚拟变量，以成渝地区双城经济圈提出的2020年为时间节点，2020年及之后$stra$=1，反之则$stra$=0。在此基础上构建其与经中心化处理的府际合作的交互项$lgc_stra$，以考察国家战略导向下府际合作的影响，$Z$为府际合作之外的其他可能影响城市经济增长水平的控制变量向量。$\alpha_1$、$\alpha_2$、$\alpha_3$为待估参数，$u_{it}$为随机扰动项。在基准模型的基础上，依托因果逐步回归中介效应检验法识别府际合作对区域经济增长的主要作用机制，中介效应模型如下：

$$\ln m_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln lgc_{it} + \beta_2 \ln lgc_stra_{it} + \beta_3 Z_{it} + u_{it} \quad (2)$$

$$\ln pgdp_{it} = \delta_0 + \delta_1 \ln lgc_{it} + \delta_2 \ln lgc_stra_{it} + \delta_3 \ln m_{it} + \delta_4 Z_{it} + u_{it} \quad (3)$$

其中，$m$为中介变量，主要包括要素流动和产业结构优化升级两方面的变量。其中，要素流动方面主要关注劳动力流动($LM$)和资本流动($CF$)，产业结构优化升级主要关注产业结构合理化($SR$)与产业结构高度化($SH$)两个方面。

### （二）变量说明

1.经济增长水平($pgdp$)。在指标选取方面，鉴于人均生产总值能够更好反映一个城市的经济增长成效和居民生活水平状况，参考已有研究的常用做法，本文采用人均生产总值作为成渝地区双城经济圈各城市经济增长水平的代理指标，并取对数。

2.府际合作($lgc$)。参考崔晶和汪星熹(2020)的研究，当前成渝地区双城经济圈府际合作形式多样，非正式合作仍占较高比重。基于此，本文收集区域内16个地级及以上样本城市的府际合作协议、考察交流、联合声明等3494份正式与非正式合作的文本资料，借助社会网络分析方法，计算得到个体网络密度值来衡量各样本城市与其他样本城市府际合作的紧密程度。

3.中介变量。要素流动主要包括劳动力流动(*LM*)和资本流动(*CF*)两个方面。借鉴杨建军和李勇辉(2016)的做法，以(常住人口–户籍人口)/户籍人口的百分比来测算劳动力流动，若这一数据为负则表示劳动力流出。参考李小平和陈勇(2007)的研究，以社会固定资产投资总额在全国占比的变动比率来衡量城市的资本流动水平。产业结构优化升级主要包括产业结构合理化(*SR*)和产业结构高度化(*SH*)两方面。借鉴干春晖等(2011)的计算方法，产业结构合理化以泰尔指数来衡量。该指标值越小，表明产业结构越均衡，反之则反。借鉴付凌晖(2010)的夹角余弦法测度产业结构高度化水平，首先将三大产业增加值分别占GDP的比重作为空间向量的分量，其后分别计算各分量与产业由低向高层次排列的向量的夹角$\theta_j$($j$=1，2，3)。产业结构高度化公式为$SH=\sum_{k=1}^{3}\sum_{j=1}^{3}\theta_j$，该指标值越大即产业结构越高级。

4.控制变量。基于现有文献，本文控制了其他可能影响城市经济增长的重要因素。(1)政府干预(*gov*)：参照张学良等(2017)的做法，采用地方政府财政支出占地区生产总值的比重来度量。(2)工业化发展水平(*indus*)：参考王京雷等(2023)的研究采用规上工业企业利润总额占地区生产总值比重来衡量。(3)人力资本(*hum*)：参考陈钊等(2004)的方法计算人均受教育年限来进行衡量。考虑到数据可得性，人均受教育年限$=6\times s_1+10.5\times s_2+12\times s_3+15\times s_4$，其中$s_i$($i$=1、2、3、4)分别表示普通小学、普通中学、中等职业学校、普通高等学校在校学生数占总人口的比重。(4)基础设施水平：参考张丽等(2022)的研究，以样本城市的公路路网密度(*rnd*)来衡量其经济性基础设施；参考茹玉骢(2015)的做法，采用每万人医院床位数(hos)来衡量样本城市的民生性基础设施。(5)教育科技投入(*edu*)：参考李兰冰和张云矿(2023)的研究，采用教育和科技支出之和占财政支出的比重来衡量。(6)对外开放程度(*open*)：参照周正柱和李瑶瑶(2021)的做法，以人均进出口额来衡量。对于部分年份进出口总额以万美元计价的情况，本文借助当年平均汇率将其换算为人民币计价。

### (三)数据来源与描述

#### 1.数据来源

本文样本数据为成渝地区双城经济圈16个地级及以上城市2010~2022年的面板数据。为了避免解释变量和被解释变量互为因果所产生的内生性，本文将解释变量和控制变量进行了滞后一期的处理，并将所有名义变量取对数以消除可能存在的异方差影响。文中所涉及变量的原始数据主要来源于《中国城市年鉴》《四川省统计年鉴》《重庆市统计年鉴》和国家统计局等。其中，府际合作指标中所涉及的文本资料主要来源于各城市的政府网站(主要包括人民政府官网、发改委官网等)，以及通过超链接方式在其他合作伙伴政府官网得到的文本资料进行补充完善。具体做法为：借助Python等工具对16个地级及以上城市官网进行全面搜索与整理，形成初步文本库；在此基础上，采用人工方式将无关、重复文本删减，最终得到3494份有效文本；最后，按照年份与城市排列，形成最终的合作矩阵。

**2. 成渝地区双城经济圈府际合作状况**

借助Ucinet软件分别绘制2009年、2013年和2021年的成渝地样本城市府际合作网络拓扑图以考察区域内府际合作网络演进情况(见图1)。整体上看，随着时间推进，区域内样本城市间连接线持续加密加粗，且这一趋势在成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略后(见图1的2021年)变得更为明显。与此同时，成都、重庆作为区域内两大极核城市，在区域范围内发挥着重要的联通与中介功能。成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略后，重庆、成都的跨区域府际合作大幅增加(图中直观体现为重庆、成都与其他样本城市的连接线加密加粗)，网络的均衡性增强。随着在国家战略引导下行政壁垒与体制机制障碍的不断破除，成渝地区双城经济圈府际合作正迈入新台阶。

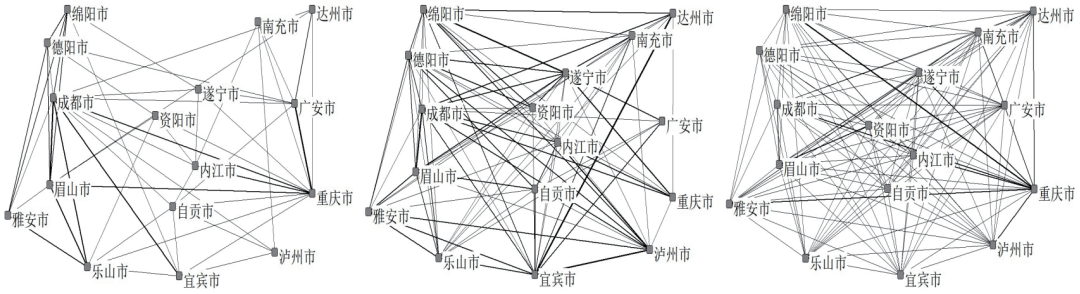


图 1　2009、2013、2021 年成渝地区双城经济圈府际合作网络拓扑图

## 四、实证结果分析

### (一)基准模型回归分析

借助Stata16.0统计软件对2010~2022年成渝地区双城经济圈16个地级及以上城市的面板数据进行回归分析，其中LM检验和Hausman检验均拒绝了原假设，因此本文选择固定效应回归结果作为分析的起点。研究结果显示(表1)，随着交互项和控制变量逐步纳入回归模型，府际合作密度(ln*lgc*)的回归系数均在1%的水平上显著为正，表明成渝地区府际合作的加强，将对城市经济增长产生显著正向推动作用。从交互项来看，捕捉国家战略引导与府际合作叠加影响的ln*lgc_stra*的回归系数显著为正，意味着成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略后，府际合作对城市经济增长的促进作用得到进一步加强，假说1得到验证。究其原因，成渝地区双城经济圈建设跃升为国家战略后，成渝地区发展定位提升，府际合作的必要性和紧迫性亦大幅提升，各城市联系与交流更为紧密，并且强制性、约束性和规范性较高的合作形式占比逐渐增多(单学鹏和罗哲，2021)，这有利于地方政府将合作愿景落实为具体行动，从而推动经济增长。

从控制变量看，基础设施水平(ln*rnd*和ln*hos*)和对外开放程度(ln*open*)变量的回归系数均显著为正，政府干预(ln*gov*)变量的回归系数为负但不显著，与既有研究基本

一致。但工业化发展水平(ln*indus*)对经济增长的影响显著为负，与预期不一致。可能的原因是，成渝地区双城经济圈不少城市存在工业发展低效问题，一些地方政府在工业发展上仍主要依托低价出让工业用地等传统模式来吸引企业与资本的工业化发展(刘守英等，2020)，其他资源配套不足，缺乏可持续性和强带动性。而且具有较大规模的工业企业往往得到了城市内较大比例的财政资源与政策注意力，从而可能对其他企业产生挤出效应，进而对经济增长产生不利影响。同时，教育与科技投入转化为经济生产力的关键在于人才培养能力与经费使用效率(贾彦东和张红星，2006)，但目前而言这在很多城市中仍属短板，从成渝地区看，教育和科技投入(ln*edutec*)、人力资本(ln*hum*)对经济增长的影响亦不显著。

**表 1　基准模型回归结果**

| 变量 | ln*pgdp* | | |
|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) |
| ln*lgc* | 1.277*** | 1.141*** | 0.430*** |
| | (0.110) | (0.109) | (0.098) |
| ln*lgc_stra* | | 0.687*** | 0.286* |
| | | (0.090) | (0.161) |
| ln*gov* | | | -0.188 |
| | | | (0.120) |
| ln*indus* | | | -0.062** |
| | | | (0.027) |
| ln*hum* | | | -0.137 |
| | | | (0.254) |
| ln*rnd* | | | 0.646*** |
| | | | (0.145) |
| ln*hos* | | | 0.583*** |
| | | | (0.094) |
| ln*edutec* | | | -0.139 |
| | | | (0.118) |
| ln*open* | | | 0.044* |
| | | | (0.021) |
| 常数项 | 10.813*** | 10.740*** | 6.178*** |
| | (0.034) | (0.036) | (0.738) |
| N | 208 | 208 | 208 |
| $R^2$ | 0.740 | 0.767 | 0.899 |

注：括号内为稳健标准误；***、** 和 * 分别表示在1%、5%和10%的显著性水平，下同。

## (二) 稳健性检验

本文通过替换被解释变量和控制变量，以及对初始变量滞后两期处理，来检验上述基本结论的可靠性，回归结果见表2。首先，替换被解释变量。鉴于人均GDP和个人年均可支配收入在一定程度上都可以测度城市发展水平和居民生活状态，且不少实证研究证实二者相关性较强。因此，本文将个人年均可支配收入(ln*per_income*)代替人均GDP作为被解释变量验证国家战略引导下府际合作与经济增长的关系。表2中(1)的回归结果显示，府际合作及其与国家战略虚拟变量交互项的回归系数均在1%的水平下显著为正，其余控制变量回归结果未发生明显变化，表明回归具有稳健性。其次，替换与增加控制变量。以进出口总额占地区生产总值的比重、人均道路面积、规上工业企业数替换人均进出口额、公路路网密度以及规上工业企业利润总额占地区生产总值比重，并增加城镇化率(ln*urban*)等可能影响经济发展的因素重新回归。表2中列(2)的回归结果表明自变量、交互项等变量的回归系数方向未发生明显变化，仅显著性和系数大小有所改变，验证了基准回归结果的稳健性。最后，改变核心变量的滞后期。由于国家战略引导下府际合作对经济增长水平的影响可能存在不止一期的时滞

**表 2　稳健性检验回归结果表**

| 变量 | (1) ln*per_income* | (2) ln*pgdp* | (3) ln*pgdp* |
|---|---|---|---|
| ln*lgc* | 0.364*** | 0.197** | 0.359*** |
| | (0.093) | (0.068) | (0.083) |
| ln*lgc_stra* | 0.459*** | 0.047 | 0.504*** |
| | (0.124) | (0.105) | (0.138) |
| 控制变量 | 控制 | 控制 | 控制 |
| 常数项 | 6.044*** | 0.982 | 6.487*** |
| | (0.690) | (1.023) | (0.840) |
| N | 208 | 208 | 192 |
| $R^2$ | 0.911 | 0.944 | 0.886 |

性，而且距离国家战略提出的时间越短，其产生的叠加影响亦可能更为明显。为此本文将核心解释变量滞后两期后重新进行稳健性检验，表2中列(3)结果显示核心变量的回归系数显著性及其方向未发生明显改变，证明结论具有稳健性。

## （三）异质性分析

### 1. 基于样本城市经济规模的异质性分析

国家战略导向下府际合作对经济增长的影响很可能存在基于城市经济规模的异质性。通过府际合作，经济基础好、人口规模大的城市更可能获得更多资源，推动结构调整和转型升级，并逐步缓解由于集聚不经济带来的效率损失等难题，从而在府际合作中获得更大经济利益。经济欠发达城市可能面临虹吸效应，导致要素向经济增长水平较高城市进一步转移，也可能通过涓滴效应吸收较发达城市的优势资源，但总体而言，经济欠发达地区在合作初期可能面临虹吸效应大于涓滴效应的局面。在国家战略引导下，成渝地区双城经济圈建设得到国家更多的资源支持，这些资源支持与分配和城市经济规模及其功能定位密切相关，从而很可能进一步强化不同经济规模城市从府际合作中所获的收益差异。为此，本文以2022年人均GDP指标为依据对成渝地区双城经济圈16个地级及以上城市进行系统聚类，将其划分为两类子样本：第一子类为经济规模相对较大的城市，包括重庆、成都、德阳、绵阳、乐山、宜宾；第二子类为经济规模相对较小的城市，包括自贡、泸州、遂宁、内江、南充、眉山、广安、达州、雅安、资阳。在此基础上构建类别虚拟变量(*area*)[①]以及其与国家战略虚拟变量和府际合作的交互项ln*lgc_stra_area*。

回归结果如表3中列(1)所示。府际合作密度(ln*lgc*)的回归系数显著为正，交互项ln*lgc_stra_area*回归系数亦为正且通过了10%水平下的显著性检验，表明在国家战略引导下，成渝地区双城经济圈府际合作对经济较发达城市的经济增长提升效应更为明显，这一研究结论与张跃(2020)、张学良等(2017)的研究结论相同。可能的原因是：中央政府在进行政策选择时，往往会优先侧重经济较发达地区的政策选择，调动其发展积极性以实现约束条件下的最大化社会总福利。此外，与经济欠发达城市相比，经济较发达城市具有资源禀赋优势，其府际合作积极性更高，带动经济增长的效果更好。与此同时，为了吸引经济较发达城市的合作，经济欠发达城市政府常常会主动让渡一定利益，但囿于自身经济基础的限制，其在合作深度与广度上亦会受到不同程度影响，进而可能削弱叠加国家战略引导的府际合作对本地经济增长的拉动作用。需要说明的是，这并非证明国家战略引导对区域内经济规模较小的城市无法带来显著正向影响，恰恰相反，国家战略的引导与介入通过战略规划设计、引导协调机制完善，为区域内更多经济规模较小的城市参与并融入合作提供了更多机会。只是由于当前国家战略规划实施的时间尚短，在本研究时期内，国家战略引导下府际合作带来的正向经

① 当*area*=1时，表示经济规模较大的样本城市类别，当*area*=0时则表示经济规模较小的样本城市类别。

济促进效应最先在经济规模较大的城市中显现。

**表 3　异质性回归结果表**

| 变量 | (1)基于经济发展规模的异质性回归 | (2)地理异质性回归——添加交叉项 | (3)地理异质性回归——分距离回归 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | ≤125公里 | >125公里 |
| ln*lgc* | 0.415***<br>(0.095) | 0.337***<br>(0.106) | 0.490**<br>(0.173) | 0.352**<br>(0.129) |
| ln*lgc_stra* | 0.164<br>(0.203) | 0.336**<br>(0.142) | 0.343*<br>(0.152) | 0.157<br>(0.175) |
| ln*lgc_stra_area* | 0.355*<br>(0.200) | | | |
| ln*lgc_stra_dist* | | -0.073**<br>(0.030) | | |
| 控制变量 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 |
| N | 208 | 208 | 104 | 104 |
| $R^2$ | 0.901 | 0.941 | 0.904 | 0.924 |

### 2. 基于不同空间距离的异质性分析

已有研究表明，中心地区向外围地区的辐射效应会随着距离的增加而衰减(陆铭等，2011)。根据新经济地理学的“中心–外围”理论，在成渝地区双城经济圈，国家战略引导下基于双核城市引领带动的府际合作对城市经济增长的影响会受到城市到双核城市空间距离因素的影响。为了验证上述基于空间距离的异质性，本文参考已有文献，测算得到各城市到成都、重庆的最短球面距离作为依据。考虑到空间距离这一变量不随时间变化，故而将其与时间趋势项相乘，同时构建空间距离与国家战略虚拟变量、府际合作的交互项(ln*lgc_stra_dist*)，并经中心化处理后纳入基准模型中，回归结果见表3中列(2)。

回归结果显示，府际合作(ln*lgc*)及其交互项ln*lgc_stra*的回归系数均显著为正，但加入空间距离交互项(ln*lgc_stra_dist*)的回归系数显著为负，这表明在国家战略引导下，空间距离变量在府际合作与经济增长的影响关系中发挥着显著的抑制作用，即在国家战略引导下，府际合作对经济增长的影响效力随着到双核城市距离的增加而削减。为了进一步直观展现空间距离所带来的异质性影响，本文选取各城市到双核城市最短球面距离的中位数(大体在125公里附近)作为分类依据，分别对中位数以下和以上的样本进行回归，估计结果见表3中列(3)。结果显示，与距离双核城市较近的城市相比，府际合作对距离较远城市的推动作用明显降低(表现为回归系数减小)，并且在考虑国家战略引导因素后，这一影响不再显著，验证了基于空间距离的异质性作用存在。可能的解释是，国家战略带来的丰富资源更多向核心城市集聚，距离其更近的城市受到更明显的辐射效应。同时，地理邻近的城市可能面临着类似性质的公共事务，它们参与府际合作的动机和需求更为强烈，府际合作的互动频率和交互强度也更高。但这一趋势并非意味着，距离成渝双核城市较远的川渝毗邻地区无法从国家战略与府际合作中获益。随着国家战略规划引导下行政区与经济区适度分离改革的深入发展，毗邻地区将得到越来越多的关注与重视，在更长的历史时期下国家战略导向与府际合

作叠加的正向经济推动作用将有望在毗邻地区得到进一步展现。但从当前研究阶段来看，国家战略引导下“双核引领，区域联动”仍主要体现在做强双核，发挥其对周边城市的引领与辐射上。

### （四）机制检验

#### 1. 要素流动中介机制检验

表4为要素流动中介机制检验结果。从中可以看出，府际合作对劳动力流动和资本流动的影响均为正，但不显著。考虑国家战略导向作用后，府际合作对劳动力流动的正向作用转向显著。但劳动力与资本流动对城市经济增长的影响并未通过显著性检验。进一步参考Bootstrap检验，劳动力流动和资本流动的中介效应均在95%的置信区间中包含0，这表明成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略后，府际合作通过加快劳动力、资本等要素流动进而提升城市经济增长水平的机制尚不成立。其原因可能是，在国家战略引导下，成渝地区双城经济圈建设将获得更大规模的要素导入和相应的政策支持，有助于推动要素在区域范围内更快流动。但由于城市间经济增长水平并不均衡，伴随府际合作的加强，在市场力量推动下，劳动力、资本很可能进一步向双核城市聚集，城市间要素流动不均衡状况加剧，虹吸效应增强不利于整体上城市经济增长水平提升。此外，要素流动及其在相应城市的附着与结合亦需要相应的经济支撑与制度保障，成渝地区双城经济圈城市发展的经济“硬”条件与“软”环境与东部地区城市相比仍有不小差距，这也使跨区域的要素吸纳与附着并不容易。因此，现阶段成渝地区双城经济圈府际合作尚未通过加速要素流动对区域内城市经济增长带来显著影响。

**表 4　要素流动中介机制检验回归结果表**

| 变量 | 基准回归 | 劳动力流动中介机制检验 | | 资本流动中介机制检验 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| | ln*pgdp* | *LM* | ln*pgdp* | *CF* | ln*pgdp* |
| ln*lgc* | 0.430*** | 2.975 | 0.440*** | 0.038 | 0.429*** |
| | (0.098) | (2.963) | (0.100) | (0.077) | (0.098) |
| ln*lgc_stra* | 0.286* | 7.982*** | 0.313* | -0.043 | 0.286* |
| | (0.161) | (2.645) | (0.163) | (0.149) | (0.162) |
| *LM* | | | -0.003 | | |
| | | | (0.005) | | |
| *CF* | | | | | 0.015 |
| | | | | | (0.014) |
| 控制变量 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 |
| N | 208 | 208 | 208 | 208 | 208 |
| $R^2$ | 0.899 | 0.382 | 0.900 | 0.010 | 0.899 |
| Bootstrap检验 | | [-0.082,0.004] | | [-0.024,0.007] | |

注：Bootstrap检验报告的是95%的置信区间(下同)。

#### 2. 产业结构优化升级中介机制检验

表5是产业结构优化升级的中介机制检验结果。从中可以看出，府际合作及其与国家战略虚拟变量的交互项对产业结构合理化的影响显著为负，对产业结构高度化的影响显著为正，这表明成渝地区双城经济圈作为国家战略提出后，府际合作能够有效

提升产业结构的合理化与高度化水平。进一步地，产业结构高度化对城市经济增长水平的影响显著为正，产业结构合理化的推动作用尚不显著。与基准回归相比，分别加入产业结构合理化与产业结构高度化的回归模型(见表5中列(3)和列(5))，府际合作的回归系数仍显著为正，但回归系数绝对值有所下降，这表明府际合作通过产业结构优化升级作用于城市经济增长的中介机制基本成立，其中产业结构高度化的中介机制表现更为突出，产业结构合理化的中介机制在当前阶段尚不完全明显。Bootstrap检验结果也进一步印证了这一点。

**表5　产业结构优化中介机制检验回归结果表**

| 变量 | 基准回归 | 产业结构合理化中介机制检验 | | 产业结构高级化中介机制检验 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| | ln*pgdp* | *SR* | ln*pgdp* | *SH* | ln*pgdp* |
| ln*lgc* | 0.430***<br>(0.098) | -0.090**<br>(0.031) | 0.389***<br>(0.095) | 0.272***<br>(0.071) | 0.164***<br>(0.051) |
| ln*lgc_stra* | 0.286*<br>(0.161) | -0.231**<br>(0.082) | 0.181<br>(0.147) | 0.524***<br>(0.088) | -0.228<br>(0.165) |
| *SR* | | | -0.454<br>(0.346) | | |
| *SH* | | | | | 0.980***<br>(0.117) |
| 控制变量 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 | 控制 |
| N | 208 | 208 | 208 | 208 | 208 |
| $R^2$ | 0.899 | 0.404 | 0.902 | 0.770 | 0.947 |
| Bootstrap检验 | | [-0.041,0.012] | | [0.052,0.252] | |

对此，本文认为可能的解释是，在国家战略引导下，成渝地区双城经济圈的城市产业合作力度进一步增强，在一定程度上缓解了区域内长期存在的产业激烈竞争、同质化发展等难题，推动了产业合理化程度的提升。但由于产业的错位合作在现阶段仍主要集中于成都都市圈和重庆都市圈，跨省级行政边界的合作较少，且往往涉及共建产业园区、基础设施联通等资产专用性较强的商品和服务，需要较长的时间达成实质性进展，从而导致区域范围内产业结构优化的程度不足。正如王永聪和何帅(2021)指出的那样，成渝地区双城经济圈仍存在比较明显的集群化发展差距与区域产业链短板，这也可能导致产业结构合理化水平还未形成推动经济增长的合力。在产业结构高度化方面，成渝地区双城经济圈上升为国家战略，赋予了整个区域更高的定位与资源支持，提升了区域竞争力，大大激发了各城市的产业结构升级需求与动力。而且相比产业结构合理化过程中城市间可能面临的“存量调整”，产业结构高度化发展下的“增量补充”更容易达成利益共识。随着府际合作的强化，尤其是以成渝双核城市为引领的资源整合携手向上争取或共同对外竞争，有助于赢得更大的产业发展主动权，提升产业结构高度化水平，进而推动区域经济增长。从实践来看，这也是当前成渝地区双城经济圈产业合作的重要经验之一。

综上所述，现阶段府际合作推动经济增长的要素流动机制尚不显著，而产业结构升级机制成立，这一结果与借助要素流动进而驱动产业结构升级的传统认知不相一致。可能的原因是，与受到更多市场化因素影响的要素流动相比，在国家相关战略规

划的定位与引导下，成渝地区双城经济圈产业发展的自上而下行政力量推动特征更加突出，从而府际合作通过产业优化升级进而推动区域经济增长的路径更为显著，即成渝地区双城经济圈建设呈现出产业先行的发展路径。

## 五、结论与政策建议

本文基于成渝地区双城经济圈2010~2022年府际合作文本和社会经济数据对国家战略引导、府际合作与区域经济增长间关系进行实证检验。研究发现，国家战略引导与府际合作会形成叠加影响，进而显著促进了区域经济增长水平的提升，这一结果在改换变量、改变滞后期数后仍稳健成立。进一步的异质性研究发现，在成渝地区双城经济圈建设跃升为国家战略后，相较于经济欠发达城市，府际合作对经济较发达城市的经济增长水平提升更为有力。同时，基于空间距离的异质性影响存在，即国家战略引导下府际合作对城市经济增长的影响随着城市到成都、重庆最短空间距离的增加而减弱。中介机制检验表明，劳动力及资本的要素流动中介机制在现阶段尚不成立，产业结构优化升级的中介机制基本成立，其中府际合作通过提升城市产业结构高度化水平进而推动城市经济增长的路径更为显著，即在国家战略引导下，成渝地区双城经济圈建设呈现出产业先行的发展路径。

本文为成渝地区双城经济圈建设等我国重大区域战略的推进与区域经济增长关系提供了参考与政策启示。第一，立足我国发展大局与区域发展实际，充分认识并发挥国家战略在推进区域治理与经济发展中的导向作用。一般来说，国家战略规划具有权威性，但又不会对地方发展形成过度干预，因此国家战略规划是促进区域协作发展的重要工具。尤其是在经济发展不平衡、城市间竞争比较激烈的区域，可依托国家战略规划引导、跨区域协调机构设置、府际协议签署等方式提升城市间的相互依赖程度，不断提升府际合作的深度与广度，推动区域良性治理与经济发展。第二，强化国家战略引导下立足自身定位与发展优势的府际合作，推进分类指导并依托核心城市逐步完善地方政府功能互补与利益共享的协同发展格局。以成渝地区双城经济圈为例，这主要体现在两个方面。一方面，更好发挥成都、重庆双核城市对区域合作与经济增长的影响力与带动力，服务国家战略大局。其中中央政府对府际合作规划应着力提升成都、重庆与其他城市功能分工的层次性与差异性，突出成都、重庆对于高端产业、要素的区域引领性，以及在中低端产业、要素上与其他城市的协同分工局面，拓展极核城市的辐射度与带动力。另一方面，对于经济欠发达城市或处于毗邻地区的城市，增强制度与政策保障，鼓励其在结合自身资源禀赋和比较优势基础上开展多层次府际合作，并依托府际合作开展更为深入的要素、产业合作，由政府联系向要素链接、产业联系提升转变，进而推动城市产业转型与结构优化升级，促进城市经济增长。第三，完善顶层设计，在引导府际合作着力推动产业优化升级的同时，进一步强化要素市场的规划与政策完善。破解制约要素自由流动的制度性难题，提升整体区域对外部要素的吸引力与容纳力，推动形成以产业集聚要素、以要素支撑产业的“产业—要素—产业”螺旋式互促提升路径，增强区域经济可持续发展的核心动力。

**参考文献**

[1] 陈钊,陆铭,金煜.中国人力资本和教育发展的区域差异:对于面板数据的估算[J].世界经济,2004(12):25–31.
[2] 崔晶,汪星熹.制度性集体行动、府际协作与经济增长——以成渝城市群为例[J].公共管理与政策评论,2020(4) :27–39.
[3] 单学鹏,罗哲.成渝地区双城经济圈协同治理的结构特征与演进逻辑——基于制度性集体行动的社会网络分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(2):55–66.
[4] 豆建民.我国区域经济合作障碍及其对策分析[J].经济问题探索,2004(11):30–33.
[5] 付凌晖.我国产业结构高级化与经济增长关系的实证研究[J].统计研究,2010(8):79–81.
[6] 干春晖,郑若谷,余典范.中国产业结构变迁对经济增长和波动的影响[J].经济研究,2011(5):4–16.
[7] 黄先海,宋学印,诸竹君.中国产业政策的最优实施空间界定——补贴效应、竞争兼容与过剩破解[J].中国工业经济,2015(4):57–69.
[8] 贾彦东,张红星.区域性教育与经济协调发展关系的实证研究[J].财经科学,2006(3):94–101.
[9] 李兰冰,张云矿.经济增长目标与资本回报率——影响效应及机制识别[J].南开经济研究,2023(8):43–62.
[10] 李小平,陈勇.劳动力流动、资本转移和生产率增长——对中国工业“结构红利假说”的实证检验[J].统计研究,2007(7):22–28.
[11] 林毅夫.经济结构转型与“十四五”期间高质量发展:基于新结构经济学视角[J].兰州大学学报(社会科学版),2020(4):1–8.
[12] 刘守英,王志锋,张维凡等.“以地谋发展”模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究[J].管理世界,2020(6):80–92.
[13] 陆铭,向宽虎,陈钊.中国的城市化和城市体系调整:基于文献的评论[J].世界经济,2011(6):3–25.
[14] 茹玉骢.基础设施供给、产业异质性与比较优势[J].国际贸易问题,2015(7):12–24.
[15] 锁利铭.面向府际协作的城市群治理:趋势、特征与未来取向[J].经济社会体制比较,2016(6):13–16.
[16] 锁利铭.区域战略升级与府际横向协作之间的长周期多重交互——面向成渝地区的三阶段纵向分析[J].理论探讨,2022(4):64–74.
[17] 王京雷,陈欣,何增华.国家高新区创新驱动战略、科技投入与高质量创新[J].东北大学学报(社会科学版),2023(3):38–47.
[18] 王敬尧,郑鹏.中央政府介入地方合作的类型、行为及其治理逻辑[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2022(4):77–91.
[19] 王鹏.跨域治理视角下地方政府间关系及其协调路径研究[J].贵州社会科学,2013(2):142–147.
[20] 王小鲁,樊纲.中国地区差距的变动趋势和影响因素[J].经济研究,2004(1):33–44.
[21] 王燕武,王俊海.地方政府行为与地区产业结构趋同的理论及实证分析[J].南开经济研究,2009(4):33–49.
[22] 王永聪,何帅.经济韧性视角下产业结构优化升级策略探索——以四川省为例[J].金融发展评论,2021(11):1–18.
[23] 文宏,林彬.国家战略嵌入地方发展:对竞争型府际合作的解释[J].公共行政评论,2020(2):7–22+193.
[24] 邢华.我国区域合作的纵向嵌入式治理机制研究:基于交易成本的视角[J].中国行政管理,2015(10):80–84.
[25] 杨爱平.论区域一体化下的区域间政府合作——动因、模式及展望[J].政治学研究,2007(3):77–86.
[26] 杨斌,马亮.国家引导与自主建构：地方政府如何发展合作关系——基于西部陆海新通道的案例追踪[J].湖北社会科学,2023(12):49–58.
[27] 杨建军,李勇辉.劳动力流动、流动方向和城乡收入差距[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2016(6):67–71.
[28] 杨志云,陈再齐.要素生产率、资本深化与经济增长——基于1979～2016年中国经济的增长核算[J].广东社会科学,2018(5):41–51.
[29] 袁胜超,吕翠翠.地方政府合作与地区资源配置效率[J].当代财经,2022(9):3–14.
[30] 张丽,何伟,潘洪义.成渝地区双城经济圈县域经济空间格局及影响因素——基于夜间灯光数据的分析[J].资源开发与市场,2022(9):1081–1090.
[31] 张学良,李培鑫,李丽霞.政府合作、市场整合与城市群经济绩效——基于长三角城市经济协调会的实证检验[J].经济学(季刊),2017(4):1563–1582.
[32] 张跃.政府合作与城市群全要素生产率——基于长三角城市经济协调会的准自然实验[J].财政研

究,2020(4):83–98.
[33] 周凌一.纵向干预何以推动地方协作治理?——以长三角区域环境协作治理为例[J].公共行政评论,2020(4):90–107.
[34] 周正柱,李瑶瑶.长三角市场一体化经济增长效应及路径——基于长三角27个城市的考察[J].华东经济管理,2021(8):29–39.
[35] Entwistle, T., G. Bristow, and F. Hines, et al.,“The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta–governance of Partnership”, *Urban Studies*,2007,44(1):63–79.
[36] Lin, J. Y., and H. J. Chang,“DPR Debate: Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?”, *Development Policy Review*, 2009, 27(5):483–502.
[37] Mullin, M., *Governing the Tap: Special District Governance and the New Local Politics of Water*, Cambridge: MIT Press, 2009.
[38] Taylor, B. D., and L. Schweitzer,“Assessing the Experience of Mandated Collaborative Inter–Jurisdictional Transport Planning in the United States”, *Transport Policy*, 2005,12(6):500–511.
[39] Xu, C.,“The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 2011,49(4):1076–1151.

**【作者简介】李东坤：**西南交通大学公共管理学院副教授，硕士生导师。研究方向：交通经济学、交通公共政策。

## National Strategic Orientation, Intergovernmental Cooperation, and Regional Economic Growth: Evidence from the Chengdu-Chongqing Economic Circle

*LI Dong-kun*

*(School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu 610031, China)*

**Abstract:** Strategic guidance is an important way for the central government to shape intergovernmental cooperation and promote regional economic growth. Therefore, based on a systematic review and induction of the theoretical mechanism of the impact of national strategic orientation and intergovernmental cooperation on regional economic growth, this article focuses on the Chengdu-Chongqing Economic Circle, and conducts empirical research using 3494 intergovernmental cooperation texts and socio-economic data from 16 prefecture level and above cities from 2010 to 2022. Research has found that, firstly, after the construction of the Chengdu-Chongqing Economic Circle has been elevated to a national strategy, the combination of national strategic orientation and intergovernmental cooperation has formed a superimposed impact, significantly promoting the improvement of regional economic growth level; Secondly, heterogeneity analysis shows that the combination of national strategic orientation and l intergovernmental cooperation has a more significant promoting effect on cities with larger economic scales in the region. At the same time, as the shortest geographical distance to dual core cities increases, its impact weakens; Thirdly, mechanism testing shows that under the guidance of relevant national strategic positioning and planning, intergovernmental cooperation in the Chengdu-Chongqing Economic Circle mainly enhances regional economic growth by promoting industrial structure optimization and upgrading. The characteristic of industry leading is obvious, and the transmission mechanism of factor flow is not yet established at the current stage. The above conclusions have important policy implications for fully leveraging national strategic guidance and effectively promoting intergovernmental cooperation in the Chengdu-Chongqing Economic Circle to synergistically promote regional economic development.

**Keywords:** national strategic orientation; intergovernmental cooperation; superimposed influence; Chengdu-Chongqing economic circle

（责任编辑：马莹）