

“精准打通”与“渐进差异”：区域一体化视角下制度距离的调节机制、经验启示与治理应对*

"Targeted Integration" and "Incremental Differentiation": Regulatory Mechanisms, Reflective experience, and Governance Responses of Institutional Distance in the Context of Regional Integration

韩碧君 胡航军 张京祥

HAN Bijun, HU Hangjun, ZHANG Jingxiang

关键词 区域一体化；制度距离；调节机制；经验启示；治理应对

Keywords: regional integration; institutional distance; regulatory mechanism; experience; governance response

提 要 第二次世界大战以来，经济全球化和区域一体化并行不悖，打破传统“行政区划”的藩篱、消除区域发展制度壁垒、推进区域合作实践成为世界各国新时期区域一体化研究的重要方向。将“制度距离”概念引入区域一体化研究，解析其在区域一体化中的具体内涵和调节机制，认为制度距离对区域一体化潜在效益的影响并非单一的线性关系，而表现为阻碍和促进并进的双重调节机制；提出区域一体化中制度距离调节的重点在于实现关键制度距离的缩减、区域制度的整合调整、制度距离的适度增减和构建动态稳定的制度布局等四个方面；认为我国区域一体化进程中的制度距离调节需要从“精准打通关键制度壁垒”“渐进构建差异化的制度分布格局”“完善配套的政策协同和传导机制”等三个方面入手，为区域一体化中的制度调整 and 安排提供可能之策。

Abstract: Since World War II, economic globalization and regional integration have advanced in tandem. Breaking the barriers of traditional administrative boundaries, eliminating institutional barriers to regional development, and promoting regional cooperation have become key directions in regional integration research in the new era. This paper introduces the concept of "institutional distance" into the study of regional integration, analyzes its specific connotation and regulatory mechanism. It argues that the impact of institutional distance on the potential benefits of regional integration is not a simple linear relationship, but rather a dual regulatory mechanism that can both impede and promotes integration. Building on this perspective, the paper proposes that adjusting institutional distance in regional integration should focus on: reducing key institutional distances, integrating and harmonizing regional institutions, moderately adjusting institutional distance, and establishing a dynamic yet stable institutional framework. Finally, it suggests that in the context of China's regional integration, institutional distance should proceed in three aspects: targeted removal of key institutional barriers, gradual development of a differentiated institutional distribution pattern, and strengthening policy coordination and transmission mechanisms. These strategies aim to provide potential solutions for institutional reconfiguration in regional integration.

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202504014

文章编号 1000-3363(2025)04-0103-09

作者简介

韩碧君，南京大学建筑与城市规划学院博士研究生，hbj1912782168@163.com

胡航军，南京大学建筑与城市规划学院博士研究生

张京祥，南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师，通信作者，3593786@163.com

* 国家自然科学基金项目“区域协同发展中制度距离的效应测度、作用机制与消减路径研究——基于长三角地区的实证”（项目编号：52478059）；国家社会科学基金重大项目“中国城市转型发展的动力与机制研究”（项目编号：24&ZD148）；根据第7届“金经昌城乡规划研究生优秀论文遴选”入选论文改写

第二次世界大战以来,经济全球化和区域一体化 (regional integration) 的发展趋势并行不悖^[1]。随着全球城市—区域格局的重塑以及区域时空距离的压缩,城市发展既需要从宏观的全球视野出发,评估、调整和明确自身在世界城市网络、全球产业体系中的职能和定位,又需要从中微观的区域视角出发,借由大型城市区域(都市圈或城市群)推动实现空间近域化组织及协同治理。与此同时,因城市发展转型、跨域要素流通和行政区扩容等带来的区域跨界合作问题日益严峻,引发了世界范围内不同区域的制度改革、连接和适应过程^[2-3],学界和社会普遍认识到制度壁垒及其背后复杂的协调过程是阻碍区域深度一体化的关键障碍^[6-7]。

就我国而言,党的十八大以来随着“全国统一大市场”建设的推进,中国区域一体化发展明显向好,省际地区生产总值的泰尔指数^①由2011年的0.099下降至2021年的0.080^[8],区域现代基础设施可及性、便利性持续提升,中西部地区新型城市区域快速崛起^[9],区域一体化发展体制机制逐渐完善^[10-11]。然而,由于长期以来行政区与经济区并行的特殊背景^[12]、城市治理向企业家精神转型的价值取向^[13],中国区域一体化仍存在“行政区经济”“地方恶性竞争”“地方保护主义”等分割现象^[14-15],制度因素的制约作用仍十分显著^[16-17]。因此,有必要分析和把握制度差异对区域一体化的具体调节机制,总结国内外区域一体化实践中制度调节的相关经验,助力我国打破传统“行政区经济”藩篱、消除区域发展制度壁垒。本文从新制度经济学“制度距离”(institutional distance)的概念出发,尝试剖析制度距离在区域一体化中的具体内涵和调节机制,并基于世界典型区域一体化实践解析和总结制度

距离调节的经验与启示,进而提出区域一体化语境下制度距离的调适策略和治理应对,以期从制度距离的视角对我国实现区域深度一体化提供借鉴和思考。

1 制度距离及其在区域一体化中的作用机制

1.1 世界区域一体化发展的总体进程及其制度转向

区域一体化发展源于第二次世界大战后各国对物质空间重建、经济社会重组和民族利益维护等的客观需要,旨在实现在更大范围内资源配置的优化、提高区域内社会福利、增强区域全面合作与协调^[18-19]。总的来看,区域一体化可以被定义为通过要素统筹配置、产业布局优化与结构升级、区域协调发展等政策手段,削减区域范围内的多维边界和壁垒,从而降低区域内部的交易成本,提升区域总体发展质量及参与更大范围乃至全球性竞争的能力。虽然区域一体化研究肇始于经济全球化背景下的跨国经贸组织和合作实践,但随着区域一体化不断推进,政治、社会和文化等领域的一体化合作也在同步展开(图

1),由此导致了相关学界对空间制度的再思考,即区域一体化发展出现了所谓的“制度转向”^[20-22]。综合来看,世界区域一体化实践主要经历了三个阶段(表1)。

1.2 制度距离及其在区域一体化中的体现

在城市发展转型、经济全球化、技术革新等趋势进一步深化的背景下,新古典经济理论的“最优条件”假设难以适用于更加广泛的现实实践。在新古典理论和旧制度学派的基础上,新制度经济学家和组织社会学家都意识到了制度的重要性^②,并对制度及其影响进行了深入的研究。此后,随着制度对跨国企业战略、管理实践和组织成果的影响愈发深入^[23],越来越多的研究将国家制度背景纳入跨国投资、并购实践的分析中^[24]。正是在这样的背景下,科斯托娃(Kostova)^[25]在其对跨国公司内部组织转移的影响因素分析中正式提出了“制度距离”(institutional distance)的概念,用于描述两个或多个制度环境之间的异同,并将其划分为监管制度、认知制度和规范制度之间的差异性/相似性^③。随后,制

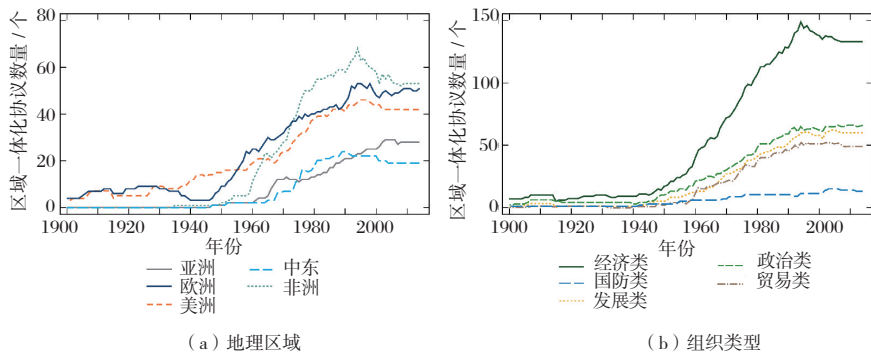


图1 1900—2014年世界区域一体化协定(RIAs)的变化趋势

Fig.1 Changes in regional integration agreements (RIAs), 1900–2014
资料来源:根据文献[18]修改绘制

表1 世界区域一体化的总体发展阶段

Tab.1 The overall development stages of global regional integration

阶段划分	具体时期	发展背景	发展重点
区域主义影响下的项目驱动型经济合作	1940年代末—1970年代末	第二次世界大战后物质空间重建;国际政治竞争激烈;国际贸易推动	通过跨国项目合作及组织探索国家之间在经济领域的深度合作
新区域主义影响下的规划主导型多领域协作	1980年代初—1990年代末	滞胀危机影响;全球化及政治、经济竞争加剧;经济社会调节方式向新自由主义转变	突破狭义地理、制度相邻概念,探索跨洲、跨洋区域在政治、经济、社会、文化等方面的多维深度一体化
城市区域主义影响下的中微观区域一体化构建	2000年代初以来	全球城市—区域竞争格局重塑;信息化、网络化、去中心化趋势持续深化;逆全球化势头渐强	跨国多边合作与一国之内跨行政区边界的协作并行,并对区域管理模式和制度安排提出了新的要求

度距离的概念被广泛应用于国际贸易、跨国投资等领域，衡量国家之间由于政治、经济和法律等制度异同所导致的经贸交流障碍或阻滞。

总体而言，“制度距离”这一概念滥觞于国际商贸领域，主要用于表征国家之间的制度异同，尚鲜少用于研究一国内部地方之间的制度异质性。在跨国经济社会交往的过程中，国家被简单视为制度（涵盖政治、经济、社会等方面的全面安排）分布均等的面积空间，但在中微观视角下的区域一体化分析中，一国之内各地区之间的制度差异不可忽视（图2）。因此，从制度理论出发，区域一体化中的制度距离可被定义为地方之间在制度要素及其布局、安排和执行等方面的差异^④，包括正式制度距离和非正式制度距离（图2）^⑤。需要指出的是，区域一体化合作成功与否取决于成本和效益的综合衡量，理想的制度“零距离”和极端的制度“无限距离”均无法实现区域综合发展效益的最大化，只有当地区之间制度距离处于适当水平时，才能更有效地促进资源要素合理流动和产业合理分工，并提升区域一体化的综合发展效益。

1.3 制度距离在区域一体化中的双重调节机制

现有研究表明，由制度确定的相对稳定的预期结构，既是一种约束，又是一种激励和保护^[26]。一方面，地区之间的制度距离往往意味着额外的交易、管理和适应成本，阻碍各地在核心能力、经验技术和组织管理等方面的高效共享；另一方面，地区之间适当的制度距离也可以带来一定的互补性资源和知识技能，推动实现关键资源的获取以及知识技术的双向溢出。可见，制度距离并非越大越好，较大的制度距离往往会导致制度冲突或缺位下的高昂合作成本，但这也在一定程度上提升了区域整体面对外部挑战和冲击时的韧性；同时，制度距离也并非越小越好，较小的制度距离虽然有效降低了地区之间达成合作共识和进行统一经营管理所付出的成本代价，但往往难以充分发挥各地的比较优势，并在一定程度上削弱了区域整体应对风险的稳健性。因此，制度距离对区域一

体化的影响并非呈现单纯的线性关系，而是表现为更复杂的双重调节机制（图3）。

鉴于制度距离通过促进和阻碍两种

效应交互相影响区域一体化的综合效益，制度距离（ D ）与区域一体化的潜在效益（ R ）之间理论上存在着倒U形的关系（图4）。其原因在于：①当制度距离极小

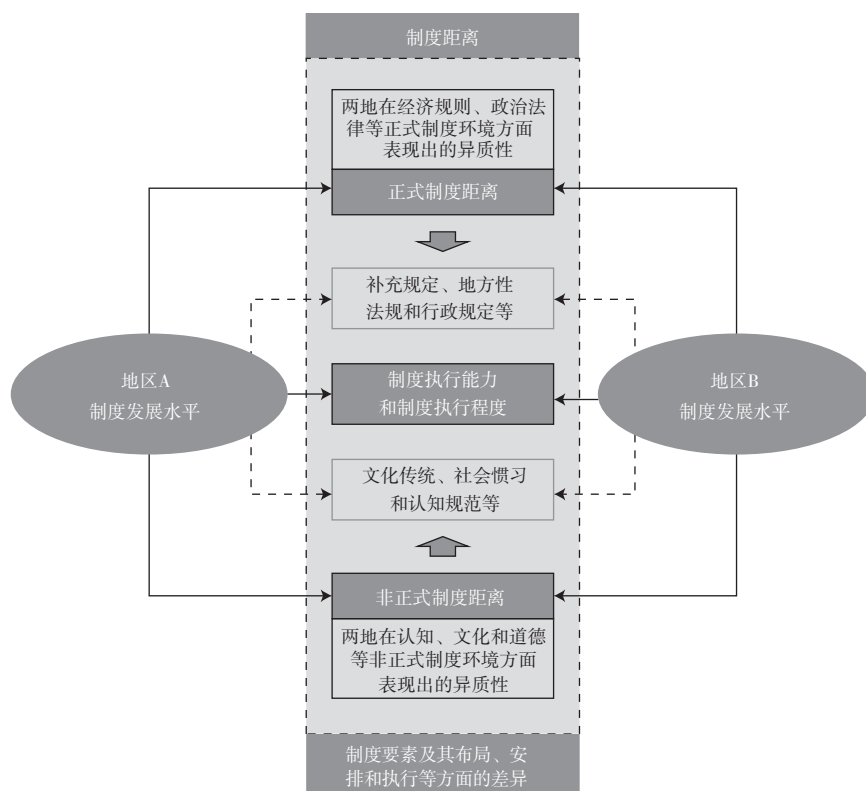


图2 区域一体化中制度距离的产生及其具体内涵

Fig.2 The emergence and aspects of institutional distance in regional integration

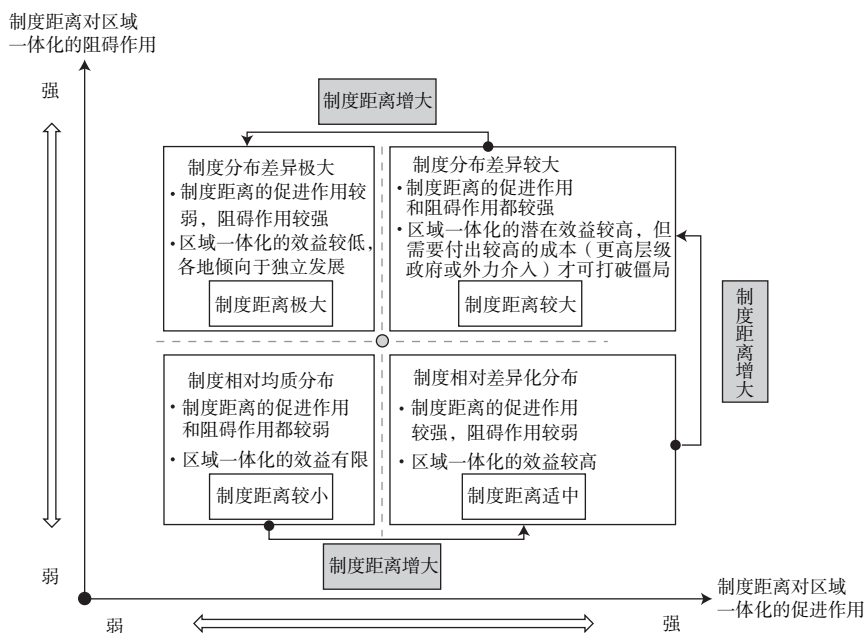


图3 制度距离双重调节机制下的区域制度分布特征

Fig.3 Characteristics of regional institutions under the dual regulation mechanism of institutional distance

时,地区A与地区B拥有大致相同的制度安排,内部主体能够较为熟练地运用本地区及相邻地区的制度环境发展相应的技能和知识。此时,两地进行区域合作的意愿较高,且面对的制度阻碍较小,其合作效益将逐渐接近此类制度安排下的最大潜在效益。②随着制度距离的增大,地区A与地区B之间的制度差异逐渐拉大,推进区域一体化实践的组织管理成本出现一定程度的提升,同时也带来了更丰富的异质性资源、更广阔的市场范围和更高的区域发展韧性。面对显著提升的区域一体化潜在综合效益,两地进行区域合作的意愿也在增强。③当制度距离处于适当水平时,地区A与地区B进行区域合作的意愿和可获得的潜在一体化效益最高。此时,区域一体化合作的综合效益远远大于区域重新组织、管理和适应等带来的额外成本。④随着制度距离的继续增大,地区A和地区B之间的制度差异处在较高水平,两地内部主体在对方地区运用已掌握的和

技能的难度较大,由制度差异引起的组织管理和合法性问题也越来越严重。此时,跨越制度壁垒、实现区域一体化往往需要付出高昂的成本,从而导致两地进行区域合作的意愿和潜在效益逐步降低。⑤当制度距离较大时,地区A与地区B之间的制度差异极大,区域一体化合作的综合效益已无法负担额外的组织管理、交易监管和合法性风险等成本,两地进行区域一体化的意愿和可获得的潜在效益都极低。因此,若无更高层级政府介入或其他外力打破僵局,地区A和地区B可能更倾向于各自独立发展。

2 区域一体化中制度距离增减的经验与启示

一般而言,区域一体化进程源于不同地区之间为实现某些特定目标而达成的广泛共识,区域一体化中制度距离调节的重点在于实现关键制度距离的缩减、区域制度的整合调整、制度距离的适度

增减和构建动态稳定的制度布局等四个方面(图5)。

2.1 关键制度距离的缩减

作为对制度非均衡状态的反应,制度变迁的实质是在外部和内部结构性因素发生变化的情形下^[27-28],对制度构成要素的重新组合和部分修正^[29],而这往往是在无意识外部冲击和有意识集体行动的共同推动下完成的^[30]。同时,区域一体化并非在一个“无摩擦”“零阻力”的制度“真空”环境中实现,其建设必然会受到既有制度安排的牵制和阻碍。这是因为,经历长时间的发展实践,区域范围内制度牵涉广泛、内容繁杂,且易陷入以“再生产”和“自我强化”为核心的路径依赖^[31]。概言之,制度的自我强化机制和高转换成本使得区域制度安排呈现出显著的“黏性”特征,导致政治制度市场往往不如经济金融市场有效率^⑥。

正因如此,在区域一体化的最初阶

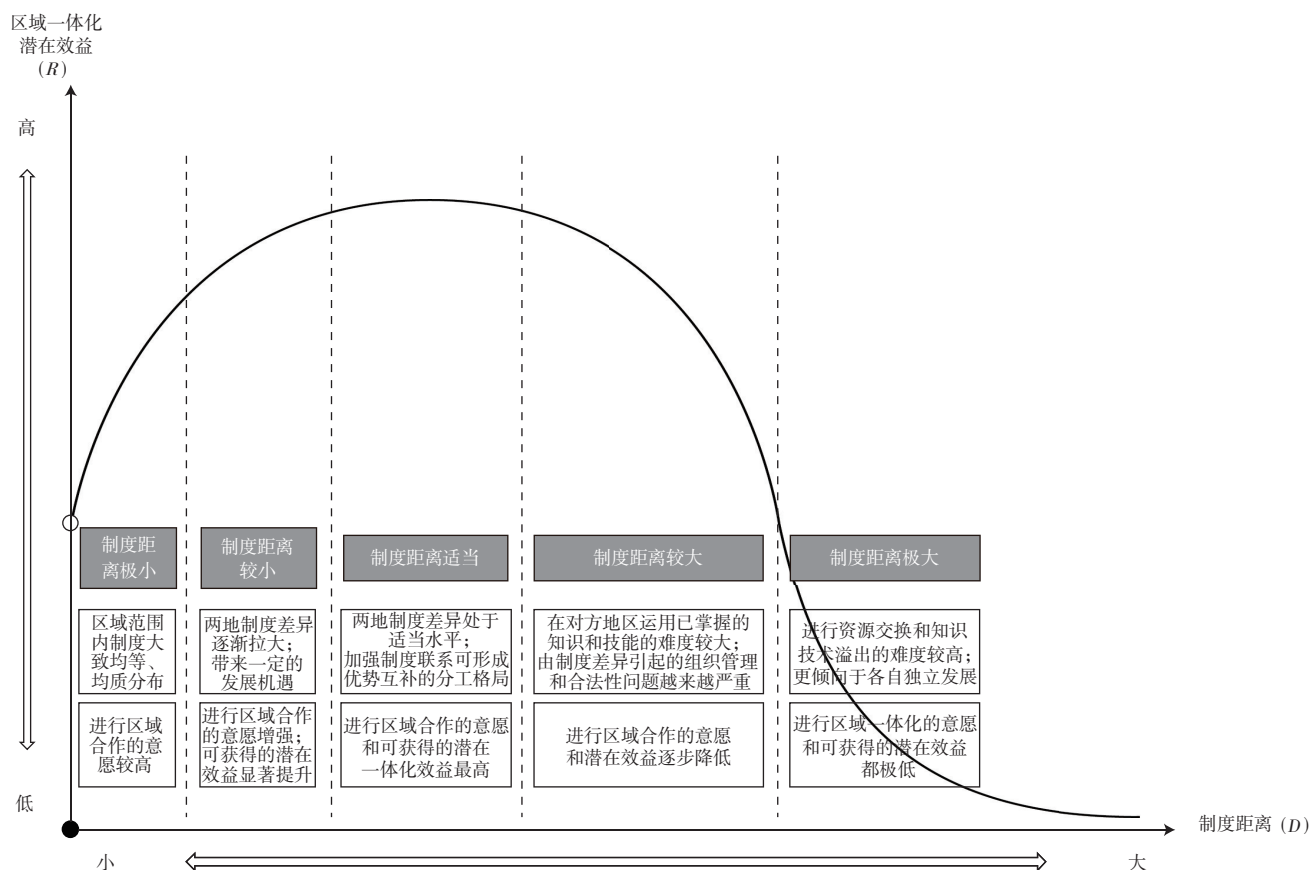


图4 制度距离与区域一体化潜在效益的关系演变

Fig.4 Evolving relationships between institutional distance and potential benefits of regional integration

段，推动区域制度整体性变革和重塑的难度较大，不仅容易引发激烈的社会动荡，而且难以持续应对不断变化的外部环境。此时，中微观视角下具体领域的关键制度距离缩减反而更具现实可行性，成为开启区域一体化进程的重要着力点。具体来看，此时的区域一体化实践更加关注那些影响区域发展的关键问题，并针对这些问题展开具体的项目合作，旨在缩小地区之间在具体项目合作方面存在的差距（表2）。总的来看，处于前期发展阶段的区域一体化合作大多选择从交通基础设施建设、经济市场扩张、流

域问题治理等具体区域性事务的协同优化进行切入^[32-33]，在实际项目中研判、分析和缩小地区之间在基础设施共享、经济贸易合作和跨境组织管理等方面的具体制度差距，区域一体化随着这些关键制度距离的消弭而加快推进。

2.2 区域制度的整合调整

在制度经济学看来，国家和政府始终是推进实现区域一体化的核心力量^[34]，其中具有地方管辖权力的地方政府已经成为地区之间利益协调的关键主体^[35-36]。虽然在以项目制为主导的合作实践下，

区域一体化积累了广泛且丰富的经验，但聚焦有限维度和尺度的具体项目显然无法满足地区之间深层合作的需要。对于以管辖权分散为特征的地方政府来说^[37]，宏观制度缺失、综合政策滞后、组织管理低效成为阻碍区域一体化持续推进的堵点，亟须从更加综合的视角出发，重新协调和组织区域制度设计^[38]与整体利益格局^[39]。

具体来看，面对区域制度安排与一体化诉求之间的错配现象，各地政府倾向于建立一定的合作组织或机构将各种外部性问题内部化^[40-41]，基于联席会议、

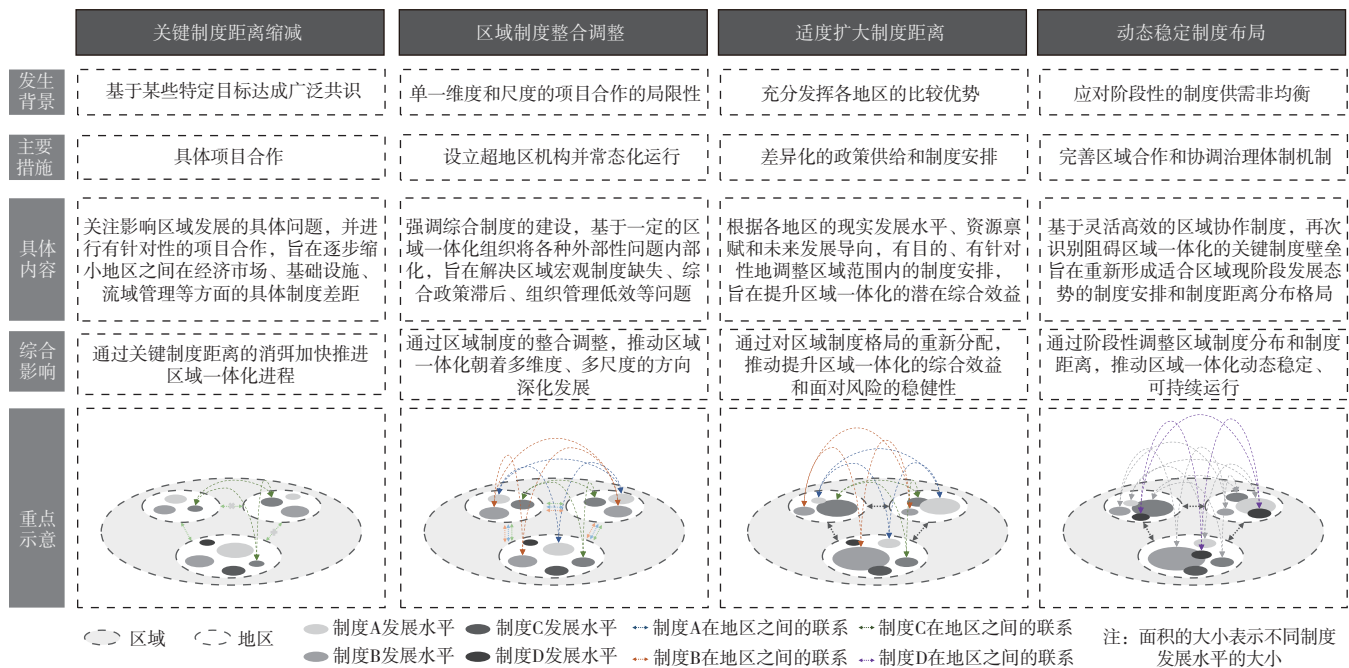


图5 区域一体化中制度距离调节的重点
Fig.5 Key aspects of institutional distance adjustment in regional integration

表2 世界典型区域一体化实践中的关键制度距离缩减及其具体举措
Tab.2 Key institutional distance reduction and their specific measures in typical regional integration practices worldwide

典型区域	时间	主要领域	具体项目和政策举措
美国纽约大都市区	1920年代	流域组织管理和跨城交通运输	哈德孙河驳运费用协调和纽约港治理；建立跨州合作机构——纽约—新泽西港务局；推出跨州交通基础设施建设、运营和管理的统一方针
英国伦敦大都市区	1950年代	公共工程建设和维护	下水道、道路和桥梁等公共设施等的修建和维护；成立覆盖伦敦全城的管理机构——大都市公共事务委员会
日本东京大都市区	1960年代	交通基础设施联通和新城开发	交通基础设施支持下的新城镇建设项目；以轨道交通引导的模式进行土地开发，平衡基础设施高额投资与土地开发收益
德国莱茵—内卡大都市区	1950年代、1960年代	流域污废管理、跨城交通运输	成立“莱茵—内卡市政工作小组有限公司”开展相关探索；签订“州际协定”促进跨区域合作
中国粤港澳大湾区	1980年代、1990年代	经济贸易合作和基础设施建设	自下而上、民间自发，构建以功能性整合为主的产业空间；设置国务院港澳事务办公室；地方政府层面开始积极探索互动机制
中国长三角示范区	1990年代	经济贸易、旅游合作	启动长三角政府协商机制；以专题专项推动区域合作

发展联盟、对话平台等超地区机构对区域制度进行整合和调整,以期打破地方政府之间的制度集体行动困境^⑦(图6)。例如:德国莱茵—内卡大都市区在第二轮欧洲大都市区认定和第二项国际协定签署后,逐步形成了公私合营、联合决策的治理联盟,将区域规划、地区营销和战略制定的任务分别交由三个机构负责^[42-43],推动区域合作进入制度有序建设的新阶段;粤港澳大湾区在港澳回归后,分别建立和完善了粤港、粤澳联席会议制度^[44],由以市场为主的“非制度性合作”逐步转向市场、民间和政府协调推动下的“制度性合作”^[45],大湾区合作逐步向教育、文化、环保和科技等领域拓展^[46]。总体来看,基于局部领域或重点地区的具体项目,地方政府向区域交付部分发展权力以获取更大市场、更深层合作的意愿愈发强烈,区域一体化转向经济、社会、文化等多领域协调共进的复合发展状态。同时,通过超地区机构和组织的设立,地方政府开始强调对区域一体化综合制度的建设,多主体参与、多维度拓展、多尺度重组的区域制度不断完善,并由此引发区域治理机构职权的垂直与水平转移^[47]。

2.3 制度距离的适度增减

对于区域制度来说,同质化、“一刀切”的制度安排及资源要素分配机制难以适应区域高质量发展的现实需求^⑧。区域一体化主体众多、过程反复,基于各地比较优势的制度协调与分工,不仅可以促进生产要素的科学流动和优化配置,而且可以促进区域产业结构转型升级和规模效益稳健提升,为核心城市实现新质生产力发展跃迁和竞争力提升提供坚实的腹地支撑^[48]。

具体来看,在对各地发展水平、资源禀赋和战略导向等因素进行综合考量的基础上,区域一体化实践普遍通过差异化的制度安排对区域制度距离进行适当增减,构建面向不同地区发展基础和资源禀赋的差异化、层次化的制度分配机制,旨在以更为高效、安全且可持续的区域制度格局最大限度地释放和培育新的增长潜力。例如:英国在大都市区内设立了诸如企业特区、商业改进区、投资区、免税港等各类享受特定政策的园区,还提供了诸如地方增长基金、城市转型基金、水平提升基金等的各种财政资助^[49],试图在都市区范围内形成差异化的发展格局;而中国的粤港澳大湾区则由于“一个国家、两种制度、三个关税区”的特殊制度环境以及区域特点,其协同发展能更多地享受到制度叠加、国际环境与陆港协同带来的优势,因而在应对外部冲击时能够保持较强的稳健性^[10,50],通过有目的、有规划的制度安排和分布,区域范围内的制度距离得到适度调节,并由此推动区域产业格局、空间组织和治理结构等的重新组合^[51]。值得一提的是,在全新的制度分配格局下,大型城市区域(都市圈或城市群)逐渐成为国家集中优势资源、优化治理结构、完善经济布局并强化全球资源配置功能的重要载体^[52]。

2.4 兼顾动态与稳定的制度布局

纵观全球,在地方主义/国家主义与全球化浪潮的影响下,构建相对均衡的区域一体化制度既需要国家和中央政府层面的合作与协调,又需要地方政府及其内部各类行为主体的参与和配合。一方面,作为落实国家宏观发展战略、提升国际竞争话语权和建设国内统一大

市场的重要抓手,区域一体化的主要方针、政策和路径必须在国家和中央政府的宏观把控和引领下制定和推行;另一方面,作为扩大地方市场、优化区域产业结构和提升协商治理水平的重要方式,区域一体化也需要地方政府在具体项目推进、合作机构运行和制度创新中吸纳更多非政府组织、社会公众参与。此外,作为联系国家和地方的重要平台,超越地方政府权威之上的超地区性组织机构在区域一体化合作中更是发挥着关键的中介支持作用。

在此过程中,最为关键的就是建立起跨行政区划的区域合作和协调治理制度,通过研判、识别和分析关键制度障碍,发现区域一体化合作所需的关键资源和潜在机会^[53];进而建立相对统一的制度协调平台,基于区域制度的整合调整,推动区域一体化从具体领域、具体维度和具体尺度的单一合作转向多领域、多维度、多尺度综合合作;此后,结合区域发展现状,以相对合理、高效、稳定的制度距离分布充分发挥区域内各组成主体的比较优势。因此,区域一体化发展的成果往往是阶段性的,区域合作的关键应当是形成适合区域现阶段发展态势的制度安排机制,从而加快区域整体范围内的资源流通、知识转移、品牌拓展以及协商治理能力提升(表3)。

3 区域一体化进程中制度距离的调适策略与治理应对

纵观世界区域一体化实践,制度距离之于区域一体化并非完全的阻碍作用,在很多情况下,适当的制度距离反而有助于构建优势互补、联系紧密、灵活高效的区域分工和治理格局。然而,理想化的区域一体化进程总会因为各种客观因素的阻碍而出现偏差,现阶段我们谈促进区域“制度化合作”,更多地应当是强调在恰当的时空范围内,通过制度距离的增减调适,促使相互依赖的制度之间形成一种稳固且连贯的整体性安排。综合来看,区域一体化中制度距离调适的关键在于以下三个方面。

3.1 精准打通:突破关键制度壁垒

首先,辨析阻碍区域一体化进程的

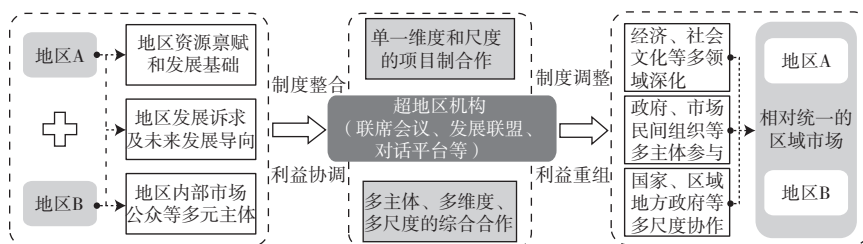


图6 基于超地区组织机构的区域综合制度调整

Fig.6 Comprehensive adjustment of regional institutions based on supra-regional organizations

表3 典型国家区域一体化中的制度调节机制

Tab.3 Institutional adjustment mechanisms in regional integration of typical countries

典型区域	具体机制
美国纽约 大都市区	依法设立特区,组织专业化管理机构; 私人为主、社会广泛参与的民间性区域规划模式;区域规划协会、大都市区规划组织等
英国伦敦 大都市区	以区域空间战略为引领;强调《伦敦规划》的目标引导作用; 创新地方协作模式:合作责任、告知和协商责任、地方企业团体等机制; 拓展公众参与渠道;指定“检查专员小组”组织“公众审查”、举办主题研讨会等
德国柏林— 勃兰登堡 大都市区	联邦层级:空间规划部长级会议机制、都市区示范项目机制等; 联邦州层级:区域性治理机构、联合规划机制与战略引导等; 地方政府及其他非政府组织:目的性联盟、邻里论坛、区域对话机制等
日本东京 大都市区	强调整体规划与中央决策;中央政府依据“首都圈整備计划”进行顶层管控,通过立法将特定权力下放至地方城市; 设立常态化跨区域协议会:全国知事会议、九都县市首脑会议等; 明确咨询式管理制度:专家咨询会、恳谈会等

关键问题。区域一体化发展具有显著的地区特性,不同的发展阶段、本地资源禀赋和未来发展导向都会对区域一体化的具体路径造成影响。从我国国家层面来看,“一带一路”倡议和长江经济带建设、京津冀协同发展、粤港澳创新合作以及长三角一体化发展等都反映了区域一体化建设不同的特点、协调方式和关注重点^[54]。在区域一体化发展的最初阶段,阻碍区域合作的关键问题集中于基础设施、经济贸易、社会福利等方面,应当集中力量解决这些切实而基本的具体问题,为后续区域深度一体化积蓄充足的前置力量。

其次,精准缩减区域合作中的关键制度距离。基于广泛的项目实践经验,我国区域一体化应当充分运用税收、财政和政策性金融手段,加快完善与项目相关的区域关键制度。例如:通过推动区域基础设施共建、提升交通运输服务标准、加强自然生态资源保护力度等,降低知识转移和技术溢出的门槛;通过签订双边或多边经贸协定,给予特定区域、特定领域、特定人员更加畅通优惠的交往环境,推动区域传统资源要素配置方式、发展格局的调整和优化;在政府间协议、交通专区、生态示范保护区等特殊制度的基础上,尝试进行综合制度创新,推进区域范围内基础设施和公共服务设施、产业协作和科技创新共享平台的建设;等等。

3.2 渐进差异:构建高效制度格局

首先,适度增减制度距离。我国长

期的城市与区域发展实践表明,“大而全”或“小而全”的要素分布格局无法充分发挥各地区的比较优势,容易造成资源的巨大浪费。因而,在突破关键制度壁垒的基础上,适度增减制度距离将有助于调整和优化区域发展格局,形成区域范围内门类、布局、经营模式、利益主体协同的专业化生态圈。一方面,应当强调确立比较优势原则和优先目标原则,从区域视角出发积极对接各地发展的现实困境和实际需求;另一方面,通过建立跨区域经济一体化协调治理的体制机制和共享平台,分类引导区域资源配置及发展权利转移。同时,积极拓展多元化主体投融资渠道和利益共享机制,鼓励各类社会资本参与。

其次,动态引导制度布局。面对全球化、科技变革、气候变化以及国际形势更迭带来的发展不确定性,应当在重新审视区域内部各组成部分价值体系的基础上,动态重塑区域范围内由行政、经济、政策等发展因素构成的一致性空间。一方面,促进“区域一体化”这一共识的普遍化,降低治理结构优化与制度变迁的成本;另一方面,强调跨地区综合组织的管理和协调作用,重视对现有制度的补充性调整,同时充分发挥都市圈和城市群对实现区域一体化的关键载体作用。此外,在全球气候变化不断加剧和城市快速扩张的双重压力下,必须加强对区域生态保护制度的关注,强化区域抵御自然灾害、事故灾难等冲击的韧性。

3.3 配套保障:完善政策协同和传导机制

近年来,我国的区域规划和相关制度设计在国家、区域和跨行政区层面上都出现了一定的转变,以京津冀、长三角和粤港澳大湾区为代表的区域一体化建设实践显示出政府既是规则的制定者又是游戏的参与者。进入区域一体化“制度化”建设的新时期,我国区域一体化建设应当着力完善匹配制度距离演化趋势的国土空间规划体系,构建面向动态稳定制度布局的国土空间全域、上下衔接的规划传导和管控机制,为区域空间高效利用、多主体联动合作提供保障,以高水平对外开放和包容性城市规划建设保障资源要素在区域范围内的高效流通与合理配置。首先,应当强化底线约束思维,创新顶层政策制度设计,形成纵向多层次、横向多元的区域协调机构和组织,突出公共部门、私营机构与第三部门的“合力”作用。其次,着力提高区域一体化治理和管控水平,积极对接区域发展的现实困境和实际需求,建立规范、合理且密切的“区域—地方政府”利益联结机制,破解公共事务跨界与协同治理的矛盾。最后,注重提升区域基础设施和公共服务供给方面的综合性价比,探索更具兼容性和灵活性的区域基础设施开放、共享和利用方式,依托完备的基础设施、便利的生活环境、良好的创业生态以及独具特色的品牌营销,营造面向全社会各类人群的高品质生产生活环境。

4 结论与思考

对于区域发展而言,制度距离一方面意味着额外的交易、管理和适应成本,但同时其上也附着一定的互补性资源和知识技能,是资源知识双向溢出和增强区域发展韧性的重要载体。制度距离对区域一体化潜在效益的影响并非单一的线性关系,而表现为阻碍和促进并存的双重调节机制。综合来看,区域一体化合作源于地区之间针对某些特定目标而达成的广泛共识,主要通过具体项目切入缩小特定目标下的关键制度距离;此后在制度整合和调整的基础上,通过合理调适区域范围内的制度距离,依托空

间邻近性实现区域经济、社会、文化等多方面的紧密交互。在此过程中,基于外部环境变化和各地战略导向需求,区域一体化将形成动态稳定的制度分布格局。

为应对国际国内形势变化、实现经济高质量发展,我国提出了逐步形成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,长三角、粤港澳、京津冀等重要区域的一体化协同发展率先构建并不断深化,并在创新区域治理体制和柔性合作引导模式等方面取得了一定的成果。然而,现有地方激励体制下的“行政区经济”模式及其导致的“以邻为壑”“同质竞争”“重复建设”等分割现象,反映出制度距离对区域一体化的制约和阻碍作用仍然存在。当前,进入重塑国家空间发展格局和调整区域制度体系安排的关键时期,我国区域一体化进程中的制度距离调适,一方面需要识别阻碍区域合作的关键问题,精准打通关键制度壁垒,缩减关键制度距离;另一方面则需要在循序渐进的过程中适度调整区域制度距离,以构建梯度差异的制度分布格局;此外,还需要逐步完善与之相配套的政策协同和传导机制。总之,制度距离作为影响区域一体化的关键因素,往往决定着区域乃至国家范围内的资源配置、要素生产和治理协调。制度影响下的区域一体化过程,既需要自上而下的战略性谋划,又需要自下而上的战术性创新,制度距离的有效调适并非一蹴而就,未来仍需在广泛的在地化实践中不断探索和创新。

注释

- ① 一种衡量个人之间或地区之间收入差距(或称不平等度)的指标,因泰尔(Theil)利用信息理论中的熵概念来计算收入不平等而得名。
- ② 以道格拉斯·C.诺斯(Douglass C. North)、奥利弗·威廉姆森(Oliver Eaton Williamson)为代表的新制度经济学家和以W.理查德·斯科特(W. Richard Scott)为代表的组织社会学家意识到了制度的重要性,前者主张从经济学的视角研究制度对经济绩效、资源配置等的作用,后者则重点从组织社会学的视角研究组织与制度环境之间的关系,二者都

为转型国家的转型过程提供了较为有效的分析方法。

- ③ 目前,学界普遍采用诺斯的二分法或斯科特的三分法对制度进行分类。其中:二分法将制度距离划分为正式制度距离(政治规则、经济规则和契约)和非正式制度距离(行事准则、行为规范和惯例);三分法将制度距离划分为管制制度距离、认知制度距离和规范制度距离。虽然诺斯和斯科特对制度划分的出发点不同,但二者不乏共通之处,在更为广泛和实际的研究中,一般认为正式制度距离即为管制制度距离,而非正式制度距离包含了规范和认知维度的制度距离。
- ④ 一般而言,地区之间势必会存在一定的制度距离。制度距离越大意味着地区之间的制度差异较大,资源要素自由流动和跨域共享的阻碍越大,区域一体化合作所付出的成本越高;制度距离越小意味着地区之间的制度差异越小,资源要素自由流动和跨域共享的阻碍越小,区域一体化合作所付出的成本越低。
- ⑤ 正式制度距离是指地方之间在经济规则、政治法律等正式制度环境方面表现出来的异质性;非正式制度距离是指地方之间在社会认知、文化和道德等非正式制度环境方面表现出来的异质性。
- ⑥ 一方面,区域制度安排涉及方方面面,政治制度、经济制度等正式制度以及文化偏向、习俗喜好等非正式制度共同构成了复杂、有机的区域制度系统,往往已经取得了较为坚实的社会基础和广泛的公众认可;另一方面,由于区域制度构建过程中已付出的固定投入和沉没成本,制度矩阵会在相互依赖中保持一定的运行轨迹,从而决定区域发展的长远路径。
- ⑦ 指制度复合行动者(如地方政府)之间的集体行动问题,在降低制度变迁成本的同时,减少或抑制集体行动中的“搭便车”现象。
- ⑧ 一方面,就组成主体而言,各地发展基础、资源禀赋和未来战略导向各有差别,这种异质性使得不同地区对制度资源的需求存在显著区别;另一方面,就一体化进程而言,区域一体化并非一蹴而就,均质化的制度安排显然无法对地区之间的集体行动产生强大的现实激励。此外,随着地缘政治冲突加剧、经济发展动能趋弱,区域范围内缺乏梯度和差异的产业链、供应链布局 and 治理结构难以提升国家与地区的协商治理水平,以及抵御外部冲击的发展韧性。

参考文献

- [1] 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.
- [2] MELO J D, TSIKATA Y. Regional integration in Africa: challenges and prospects [J/OL]. Helsinki: The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2014, 37: 24[2024-11-01]. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2014-037.pdf>.
- [3] HAAS E B. The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957[M]. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020.
- [4] 张京祥,李薇,张峰瑞.新时代中国区域协同治理解析与关键议题探讨[J].城市规划,2024,48(2):4-11.
- [5] 高慧智,张京祥,胡嘉佩.网络化空间组织:日本首都圈的功能疏散经验及其对北京的启示[J].国际城市规划,2015,30(5):75-82.
- [6] 张京祥,王雨.“制度距离”对区域一体化的作用机制及其治理应对:来自全球大都市区治理的经验与启示[J].国际城市规划,2023,38(5):56-65.
- [7] 王雨,张京祥.区域经济一体化的机制与效应:基于制度距离的空间发展解释[J].经济地理,2022,42(1):28-36.
- [8] 叶振宇.新时代我国区域协调发展的阶段成效与难题应对[J].江西社会科学,2024,44(7):30-38.
- [9] 河南省社会科学院课题组,王建国.中西部地区都市圈发展阶段的研判与推进[J].区域经济评论,2021(4):116-126.
- [10] 刘云刚,张吉星,王丰龙.粤港澳大湾区协同发展中的尺度陷阱[J].地理科学进展,2022,41(9):1677-1687.
- [11] 唐子来,段进,王凯,等.“长三角高质量一体化:规划能做什么?”学术笔谈[J].城市规划学刊,2024(2):1-11.
- [12] 周克瑜.论行政区与经济区的关系及其协调[J].经济地理,1994(1):1-6.
- [13] 甄廷临,瞿嗣澄,张街春,等.PPP模式驱动的区域一体化经验与启示:浙江嘉善产业园的政企合作与协同发展[J].热带地理,2024,44(8):1449-1459.
- [14] 冯润东,王开泳.区域经济一体化视角下“行政区经济”约束强度的定量测度及时空演化分析:以德绵地区为例[J].地理科学进展,2020,39(9):1447-1459.

- [15] 马草原, 朱玉飞, 李廷瑞. 地方政府竞争下的区域产业布局[J]. 经济研究, 2021, 56(2): 141-156.
- [16] 邵晖. 我国区域协调发展的制度障碍[J]. 经济体制改革, 2011(6): 43-47.
- [17] 张京祥, 胡航军. 新发展环境下的都市圈发展、规划与治理创新[J]. 经济地理, 2023, 43(1): 17-25.
- [18] SCHNEIDER C J. The political economy of regional integration[J]. *Annual Review of Political Science*, 2017, 20(1): 229-248.
- [19] 陈航航, 贺灿飞, 毛照彦. 区域一体化研究综述: 尺度、联系与边界[J]. 热带地理, 2018, 38(1): 1-12.
- [20] 傅沂, 赵子奇. 经济地理学制度理论的发展与建构的重要方向[J]. 热带地理, 2019, 39(5): 711-720.
- [21] 耿慧, 焦华富, 叶雷. 都市圈一体化研究进展与展望[J]. 人文地理, 2022, 37(4): 1-9, 86.
- [22] TAYLOR Z. Regionalism from above: intergovernmental relations in Canadian metropolitan governance[J]. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 2022(26): 139-159.
- [23] KOGUT B, SINGH H. The effect of national culture on the choice of entry mode[J]. *Journal of International Business Studies*, 1988, 19(3): 411-432.
- [24] WESTNEY D E. Institutionalization theory and the multinational corporation[M]// GHOSHAL S, WESTNEY D E. *Organization Theory and the Multinational Corporation*. London: Palgrave Macmillan UK, 1993: 53-76.
- [25] KOSTOVA T. Success of the transnational transfer of organizational practices within multinational companies[J]. *Academy of Management Review*, 1996, 21(2): 308-324.
- [26] 张岳然, 费瑾. 双边投资协定、东道国制度环境与中国对外直接投资区位选择[J]. 世界经济与政治论坛, 2020(6): 116-141.
- [27] 杨伟国, 韩轶之, 王静宜. 制度变迁动因研究: 一个基于新制度主义的整合性分析框架[J]. 北京行政学院学报, 2023(3): 26-36.
- [28] 陈伟光. 全球经济治理制度变迁的动力机制与策略选择[J]. 社会科学, 2024(8): 128-141.
- [29] STARK D. Recombinant property in East European capitalism[J]. *American Journal of Sociology*, 1996, 101(4): 993-1027.
- [30] MICELOTTA E, LOUNSBURY M, GREENWOOD R. Pathways of institutional change: an integrative review and research agenda[J]. *Journal of Management*, 2017, 43(6): 1885-1910.
- [31] PRADO M, TREBILCOCK M. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform[J]. *University of Toronto Law Journal*, 2009, 59(3): 341-380.
- [32] 兰文龙, 段进, 张翀, 等. 跨界一体、协同治理: 长三角示范区跨区域规划标准化探索[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 19-25.
- [33] 张尚武, 潘鑫. 新时期我国跨区域重大基础设施规划建设战略思考[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 38-44.
- [34] RATTANASEVEE P. Towards institutionalised regionalism: the role of institutions and prospects for institutionalisation in ASEAN[J]. *SpringerPlus*, 2014, 3: 1-10.
- [35] HARRISON J. Stating the production of scales: centrally orchestrated regionalism, regionally orchestrated centralism[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, 32(4): 922-941.
- [36] 许焰妮, 唐娜. 基于府际关系视角的区域一体化模式分析[J]. 北京行政学院学报, 2013(4): 19-24.
- [37] KWON S W, PARK S C. Metropolitan governance: how regional organizations influence interlocal land use coordination[J]. *Journal of Urban Affairs*, 2014, 36(5): 925-940.
- [38] 张玉. 区域协调发展与政府体制变迁的制度分析[J]. 学术研究, 2005(9): 75-80.
- [39] 屠启宇, 余全明. 区域高质量一体化发展: 从地理空间到多维联系[J]. 南京社会科学, 2022(6): 43-58.
- [40] LEFÈVRE C. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998, 22(1): 9-25.
- [41] FEIOCK R C, LEE I W, PARK H J, et al. Collaboration networks among local elected officials: information, commitment, and risk aversion[J]. *Urban Affairs Review*, 2010, 46(2): 241-262.
- [42] SCHMITZ G. Metropolregion rhein-neckar—modell region für einen kooperativen föderalismus[J]. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 2005, 63(5): 360-366.
- [43] 颜思敏, 王启轩, 格罗韦. 尺度重组视角下的德国跨区域治理实践及启示: 基于莱茵-内卡大都市区的经验[J]. 国际城市规划, 2024, 39(2): 20-31.
- [44] 叶玉瑶, 王翔宇, 许吉黎, 等. 新时期粤港澳大湾区协同发展的内涵与机制变化[J]. 热带地理, 2022, 42(2): 161-170.
- [45] 钟韵, 胡晓华. 粤港澳大湾区的构建与制度创新: 理论基础与实施机制[J]. 经济学家, 2017(12): 50-57.
- [46] 刘云刚, 侯璐璐, 许志桦. 粤港澳大湾区跨境区域协调: 现状、问题与展望[J]. 城市观察, 2018(1): 7-25.
- [47] 胡剑双, 孙经纬. 国家-区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析[J]. 城市规划学刊, 2020(5): 55-61.
- [48] 陈雯, 孙伟. 长江三角洲区域一体化空间分工[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 37-40.
- [49] 张棚晨, SHAW D, 赵民, 等. 尺度重组视角下英国大都市治理实践及启示: 基于英格兰6个大都市区研究[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 41-50.
- [50] 李云, 沈凤钱, 申霄媛, 等. 跨界治理网络视角下深港跨界区域协同发展研究[J]. 热带地理, 2023, 43(12): 2249-2262.
- [51] ZHOU Y J, XU H, WANG Y, LI C F, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas[J]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(1): 24.
- [52] XIONG J, SUN J, TU Q Y, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas: insights from planning of Greater Shanghai metropolitan area[J]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(1): 19.
- [53] SUN J, MA X, ZHANG Z G. Innovative exploration of spatial collaborative governance in the Shanghai Metropolitan Area[J]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(1): 11.
- [54] 崔功豪, 樊杰, 王凯, 等. “区域协同发展的规划新态势、新方法和新机制”学术笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 1-11.