

沿黄地区中心城市及城市群高质量发展路径研究

戴国宝

摘要：当前，沿黄地区中心城市及城市群高质量发展面临的瓶颈问题为：科技创新能力有待强化、协调发展水平亟待提升、生态治理机制亟需健全、开放运营水平有待提高以及资源共享精神有待增强。沿黄中心城市及城市群要想突破高质量发展瓶颈，可采取加快区域科技创新、提高协同发展能力、健全生态治理机制、提升开放运营水平、增强资源共享精神等有效纾解路径。

关键词：中心城市及城市群 高质量发展 瓶颈问题 纾解路径

一、引言

2020年1月，习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上强调，推动沿黄地区中心城市及城市群高质量发展。党中央的高度重视，给沿黄地区中心城市及城市群区域经济社会发展带来了重大历史发展机遇。沿黄地区中心城市及城市群包括了以兰州、西宁为中心城市的兰西城市群，以银川为中心城市的宁夏沿黄城市群，以呼和浩特为中心城市的呼包鄂榆城市群；以西安为中心城市的关中城市群，以太原为中心城市的晋中城市群，以郑州为中心城市的中原城市群，以济南、青岛为中心城市的山东半岛城市群等七大城市群。它们是我国重要的能源基地、农产品主产区及文化旅游带，在我国社会经济发展中占有十分重要的地位。但沿黄地区东中西部中心城市及城市群资源禀赋差异较大，导致地区经济发展不平衡，直接影响到沿黄地区东中西部中心城市及城市群均衡协调发展，影响到黄河流域生态保护与高质量发展。因此，采取有效路径，突破沿黄地区中心城市及城市群高质量发展瓶颈，对抢抓重大历史发展

机遇，加强黄河流域生态保护，促进黄河流域经济社会高质量发展，具有非常重要的意义。

二、沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的瓶颈问题

(一) 科技创新能力有待强化
沿黄地区中心城市与城市群基本处于我国的中西部地区，创新驱动能力与东部地区相比，依然较弱。主因一是缺乏具有影响力的技术创新中心。创新人才资源丰富、创新企业相对集中、创新成果转化率高，创新文化底蕴浓厚，在全国乃至全球具有影响力的区域技术中心几乎没有，亟待培育和打造。二是国家自主创新示范区和高新区协同创新能力不足。由于科技创新资金与专业技术人员缺乏、协同创新合作方之间信息沟通不畅、政府引导作用有限，产学研结合不紧密，科技创新成果及转化率不高，严重制约了国家自主创新示范区和高新区的发展。三是农业科技创新亟待加强。沿黄地区中心城市及城市群，特别是中西部城市群，农业人口多，农村不发达，农业高新技术企业较少，基层农业科技推广人员严重不足、活力不够、

从事农技推广工作的时间少、推广经费不足等问题长期存在，导致农业科技创新能力与动力不足、农业科技成果转化率低，农业科技不能很好地服务于“三农”。

(二) 协调发展水平亟待提升
沿黄地区中心城市及城市群涉及我国东中西部山东、河南、山西、内蒙古、陕西、甘肃、宁夏、四川、青海9个省区；西安、郑州2个国家中心城市；济南、郑州、太原、呼和浩特、西安、兰州、银川、西宁8个省会城市；济南、青岛、西安3个副省级城市以及7个城市群，人口众多，规模庞大。由于沿黄地区中心城市及城市群隶属关系与行政区划分明，各城市之间往往基于自身利益谋求本区域发展，缺乏整体统筹协调发展理念，横向联合发展严重受阻，导致地区与地区、城市与城市之间形成区域壁垒、行政壁垒、技术壁垒、市场壁垒、交通壁垒、资源利用壁垒、生态治理壁垒及人口流动壁垒等，造成了巨大的资源浪费、无序的恶性竞争，严重阻碍了沿黄地区中心城市及城市群的高质量发展。因此，在沿黄地区中心城市及城市群发展过程中，如何打破“一亩三分地”的惯性思维，真正实现

沿黄地区中心城市及城市群协调发展，从顶层设计到具体实施，还面临诸多困难，亟待解决。

（三）生态治理机制亟需健全

黄河流域生态保护和高质量发展的关键在于沿黄地区中心城市及城市群相互配合、共同治理、携手发展。沿黄地区中心城市及城市群大部分处于黄河两岸，但分属不同的行政区域。在生态治理过程中，各中心城市及城市群之间往往先从自身区域利益考虑。因此，在缺乏强有力的领导与协调的情况下，要想统筹推进沿黄地区中心城市及城市群加强生态环境建设、加快生态环境治理、保护黄河流域生态，难度很大。一方面，沿黄地区东中西部中心城市及城市群发展目标、发展阶段、污染程度不一；另一方面，沿黄地区中心城市及城市群在黄河流域的综合整治和环境保护方面，缺乏相应的生态治理机制。例如，生态治理补偿机制尚未建立健全，使得沿黄地区中心城市及城市群对黄河流域生态环境进行联防联控的积极性不高，难以推动黄河流域生态保护和高质量发展。

（四）开放运营水平有待提高

沿黄地区中心城市及城市群发展不平衡，东中西部城市群之间差距还很大。覆盖山东全省所有下辖市的山东半岛城市群除了日照市没有进入中国城市 GDP 排名 2020 年排行榜前 100 名外，其余城市全部进入，且大部分排名靠中上位置，说明山东半岛城市群发展势头向好。其他城市群进入前 100 名的相对较少，甚

至没有，说明这些城市群开放运营水平比较低。主因一是区域改革力度不大。除山东半岛城市群外，其余城市群地处我国中西部地区，经济不发达，加上思想保守，缺乏区域统筹发展理念，导致改革速度缓慢，不能很好地发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发区域社会创造力与发展活力。二是对外开放格局未能全面形成。中西部城市群大部分属于“一带一路”沿线地区，本可以通过统筹协调东部地区，加大区域协同协作，让东部产业逐渐转移至中西部发展。但由于行政分割和利益藩篱，导致很难形成对外开放新格局。三是城市运营水平有待提升。中西部城市群在运用云计算、移动互联网等新技术，提升城市管理水平，打造智慧城市，让城市生活变得更便捷、舒适、安全上还比较落后。

（五）资源共享精神有待增强

资源共享精神是衡量沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的重要指标。沿黄地区中心城市及城市群资源共享精神主要注重两个方面，一是基本公共服务、基础设施的共建共享；二是城乡收入差距的缩小。从前者看，沿黄地区东部中心城市及城市群由于经济比较发达，思维比较开阔，区域内基本公共服务与基础设施建设速度较快，居民的满意度与幸福指数比较高；而沿黄地区中西部城市群由于经济不发达，导致区域内基本公共服务与基础设施建设滞后，影响到居民的安居乐业，影响到沿黄区域高质量发展。由于隶属与行政

区划不同，资源条件较好的区域很难向资源条件差的区域倾斜，导致资源共建共享精神不足，使交通、能源、信息、生态治理未能形成一个互联互通互治的共享平台。从后者看，虽然近年来国家加大了精准扶贫力度，沿黄地区中心城市及城市群大量的农村贫困人口在政府、企业等的精准帮扶下，已经脱贫致富，城乡收入差距在逐渐缩小。但是，据国家统计局数据显示，2019 年沿黄地区居民人均可支配收入最高的山东为 31597 元，最低的甘肃省仅为 19139 元，仅占山东省的百分之六十，地区收入差距可见一斑。

三、沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的纾解路径

（一）加快区域科技创新

1. 建设区域技术创新中心

尽快完成西安、郑州、青岛、济南、太原、呼和浩特、兰州、银川、西宁等中心城市科技创新中心建设方案编制，加快西安、郑州、青岛、济南全国示范性技术创新中心建设步伐，以中心城市技术创新中心带动城市群科技创新发展。技术创新中心可以实行集团化运营，采取“集团总部 + 若干专业化创新研发分子公司”的组织架构。集团成立股东大会选举董事会成员，董事会选出董事长，董事会聘任总裁，同时设立监事会。集团总部由总裁办公室、人力资源中心、财务信息中心、联合发展中心、运营管理中心、证券法务中心、技术研发中心等部分组成。集团将打

造科技创新、股权投资、联合企业三个平台。集团股权结构以高管、骨干员工、客户为主体，其中骨干员工包括兼职的高校、科研院所、企业等高科技人才。子公司由集团控股，员工、客户参股。通过员工与客户持股，打造事业财富共同体，全面调动员工与客户的积极性，激发员工与客户的创业激情，推动区域技术创新中心高速发展，为企业与社会提供高质量的服务。

2. 推动园区联合创新发展

积极推进沿黄地区中心城市及城市群国家自主创新示范区和高新区联合创新发展。沿黄地区中心城市及城市群基本都有高新区，其中还拥有三个国家自主创新示范区：西安高新区、河南郑洛新、山东半岛。但是科技创新实力与东部地区国家自主创新示范区和高新区相比，还有很大差距。为了缩短差距，沿黄地区中心城市及城市群国家自主创新示范区和高新区一方面应加强与区域科技创新中心的紧密合作，借助区域技术创新中心的技术研发优势，加快企业产品升级换代，迅速抢占和稳定市场，提高企业效益，使企业保持可持续发展；另一方面应加强对园区内企业进行分类，大力支持园区同类企业之间进行资源整合，通过兼并、重组、联合模式快速形成集团公司，做大做强。

3. 推进农业科技创新

沿黄地区中心城市及城市群要想实现高质量发展，农业高质量发展是关键。必须通过培育农业高新技术企业，加快农业

科技创新与科技成果转化。只有科技成果转化成为生产力，科技成果才有价值。因此，政府应推动科技特派员与农业高新技术企业联合，提高科技特派员工作积极性、主动性，从而促进科技特派员加快对农业高新技术企业的高科技产品推广力度，以提高农业科技成果转化率。这样不仅能带动中西部地区大量农民增产增收、发家致富，而且能缩小城乡收入差距，推动沿黄地区中心城市及城市群高质量发展。

(二) 提高协同发展能力

1. 建立国家层面的领导组织协调机构

沿黄地区中心城市及城市群涉及多个省区、多个城市。因此，建立一个国家层面的领导组织协调机构势在必行。为了便于统一领导与协调，沿黄地区中心城市及城市群应积极建言党中央成立沿黄地区中心城市及城市群高质量发展领导小组，中央主要领导担任领导小组组长，下设领导小组办公室。领导小组办公室作为一个常设机构设在国家发展和改革委员会，办公室主任由国家发展和改革委员会主要领导兼任。领导小组办公室下设战略规划、产业对接、基础设施、生态保护、基本公共服务、城乡统筹等六个协调工作组。领导小组办公室负责牵头建立健全沿黄地区中心城市及城市群高质量发展工作机制。首先，做好顶层设计。通过详细周密的调研论证，制定出台《沿黄地区中心城市及城市群协同发展规划纲要》，在规划纲要中明确区域功能定位、产业

布局、资源共享、人口流动、交通对接、生态保护等重大问题。其次，加强政策支持。建议中央下发《支持沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的意见》，从政策上给予支持。再次，具体落实到位。沿黄地区相关省区根据意见从财政扶持政策、具体措施、政绩考评等方面制订沿黄地区中心城市及城市群高质量发展行动方案，相关地市也要制定相应的行动方案，并具体实施。

2. 建立地方政府层面的紧密协商沟通平台

为了便于沿黄地区中心城市及城市群地方政府沟通协商、加强紧密合作，国家相关部委及沿黄地区中心城市城市群及应通力协调设立“沿黄地区中心城市及城市群市长联席会”。主要目的：一是通过会议，加强沟通交流，达成抱团取暖、共同发展的共识；二是协商解决区域重点领域、重大项目建设中遇到的难点问题；三是促进各类要素在区域合理流动和高效集中，形成合力，增强创新驱动发展新动力；四是加快构建沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的耦合动力系统，增强沿黄地区中心城市和城市群在城乡统筹发展、生态治理以及粮食安全保障等方面的紧密协作，形成优势互补、高质量发展的区域协同发展新格局。

3. 建立区域发展战略研究咨询平台

为了确保沿黄地区中心城市及城市群区域内各相关利益方都能够合理表达自己的利益诉求，建议各省区依托高校、科研院所

等成立沿黄地区中心城市及城市群高质量发展研究中心，利用研究中心平台开展涉及沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的生态治理、交通互联互通、智慧城市、城乡统筹发展、人口流动及区域科技创新等方向的研究，积极申报课题、发表论文、出版专著、提供研究报告，打造省级人文社科重点研究基地，为当地政府提供政策咨询服务，为中央及相关部委提供决策参考，促进沿黄地区中心城市及城市群高质量发展。

（三）健全生态治理机制

1. 建立黄河流域污染联防联控机制

加强黄河流域污染联防联控需从国家层面进行统筹协调。国家应针对黄河上、中、下游生态情况不同，采取不同的生态修复治理措施。首先，在黄河上游，以兰州、西宁为中心城市的兰西城市群、以银川为中心城市的宁夏沿黄城市群、以呼和浩特为中心城市的呼包鄂榆城市群等黄河上游中心城市及城市群推进实施重大生态保护修复工程，湿地生态修复工程，沙化退化区域草原巩固治理工程，水源涵养林、水土保持林及生态防护林等生态林工程，从而提升黄河上游水源涵养能力。其次，在黄河中游，以西安为中心城市的关中城市群、以太原为中心城市的晋中城市群等中心城市及城市群以水土流失综合治理和与大气污染治理为主，实施连片植树造林植草工程与煤炭清洁高效利用工程，着力解决水土流失与大气污染问题。

再次，在黄河下游，以郑州为中心城市的中原城市群，以济南、青岛为中心城市的山东半岛城市群等下游中心城市及城市群，主要实施湿地保护修复工程，提升湿地生态功能及滩区行洪滞洪能力，提高黄河流域生物多样性及保持黄河流域生态系统健康。

2. 建立黄河流域生态补偿机制

黄河地区中心城市及城市群实现跨区域污染联防联控的前提是形成区域生态保护补偿机制。首先，建议在中央的统一领导协调下，成立黄河流域生态补偿专项基金。资金来源主要由三部分组成。国家财政拨付一部分；沿黄地区的省区根据经济实力，按比例财政转移支付一部分；沿黄地区中心城市及城市群分别财政支出一部分。其次，建立一套生态补偿标准评价指标体系，包括能源消耗率、“三废”排放量、土壤污染率、植树造林造草比例等指标。根据评价指标，加强对黄河流域区域城市的生态环境保护、生态修复与治理的监管与考核。根据考核结果发放相应的生态补偿资金，这样可以使生态补偿机制更科学、更具有经济性。再次，加强对参与生态环境保护的主体，包括个人、民营企业等给予相应的奖励和补偿。鼓励个人与民营企业参与到黄河流域的生态保护中来，逐步提高个人与民营企业参与黄河流域生态保护的吸引力。通过生态补偿机制，实现黄河流域绿色发展。

（四）提升开放运营水平

1. 加快区域改革力度

沿黄地区中心城市及城市群，特别是地处中西部地区的中心城市及城市群，要想摘下贫穷落后的标签，实现高质量发展，领导干部必须带头解放思想、改革创新、奋发有为。首先，要充分调研论证，做好城市发展规划，做到“一张蓝图绘到底”。要以人为本发展城市，按照规划，加快城市建设力度，特别是公共基础设施的建设力度，为市民创造一个良好的生活环境。其次，要主动融入区域发展，与周边城市建立良好关系，实现优势互补，资源共享。再次，要积极推进城乡统筹发展，大力解决农民进城难问题。让农民进得来、留得住、过得好。再次，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，大力支持民营经济发展，全面激发区域社会创业激情与热情，推动城市发展迈上新台阶。

2. 打造对外开放新格局

沿黄地区中心城市及城市群融入“一带一路”的区域优势明显。应积极同沿线国家和地区共同构建自由贸易一体化体系，通过参与新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中巴等国际经济合作走廊建设，进而促进沿黄地区中心城市及城市群之间的通力合作。沿黄地区中心城市及城市群加大区域协同发展，共同优化产业链、价值链、供应链和服务链，让东部制造产业逐渐转移至中西部发展，积极拓宽国际贸易领域，共同探索新的开放开发之路，形成沿黄地区东中西部中心城市及城市群共融共荣、多元均衡发展和安全紧密高效的开

放型沿黄地区经济体系，打造全方位对外开放新格局。

3. 积极打造智慧城市

智慧城市是城市高质量发展的重要体现。核心特征是将信息资源作为重要的生产要素，建立在运用云计算、移动互联网等新技术上，推动经济转型升级，社会管理安全便捷。为了打造智慧城市，首先，建成一个智慧城市运营中心，实时接入城市各单位业务系统和运行数据，包括市政、交通等，通过各部门数据联动，建立区域事件监测监管体系，实时监控城市动态，实现城市管理的实时调度管理，实现城市范围内事件综合态势一张图。其次，构建物联平台、数据平台和用户平台，打造智慧生活、工业、医疗、教育等，让城市居民生活变得更便捷、安全、高效。通过打造智慧城市，提高城市形象与影响力，使城市向高质量发展迈进。

(五) 增强资源共享精神

1. 加快区域基本公共服务、基础设施的共建共享

协同发展是沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的重要表现。沿黄地区中心城市及城市群协同发展是一项复杂的系统工程，只有以人民为中心、提升群众生活质量，让更多的人民群众从沿黄地区中心城市及城市群协同发展中受益才有意义。因此，沿黄地区中心城市及城市群应主动相互融入，经济发展条件较好的区域向差的区域倾斜，积极推进产业调整 and 对接协作，补齐基本公共服务、基础设施落差过

大的短板，加快基本公共服务、基础设施共建共享，使教育、就业、住房、医疗、交通、能源、信息、生态治理等形成一个互联互通互治的共享平台，提高居民的满意度与幸福指数。

2. 增加农民收入，缩小城乡收入差距

沿黄地区中心城市及城市群除部分城市外，基本还是以农业为主体。特别是西部地区，农业基础差，加上城乡二元化结构、人多地少的农村资源禀赋以及农业科技创新能力不足等问题，导致农民收入普遍较低，农村贫困人口基数大。为了让农民增加收入，摆脱贫困。首先应让小农户参股农民合作社，通过农民合作社再参股农业企业，让小农户真正深度融入农业产业链，分享产业链带来的增值收益。其次，一方面，加强对农民的农业科技培训，让农民掌握最新的农业科技知识与技能，就地发家致富；另一方面，加强对农民的职业技能培训，让农民掌握一技之长，使农民进城务工能获得更多的收益。再次，政府应加大财政支农力度。进一步完善农村地区供电、供水、交通以及水利设施等农业基础设施建设，使农业生产条件得到明显改善。最后，沿黄地区中心城市及城市群应联合出台相关政策，解决农民进城就业问题、小孩上学问题、医疗住房保障问题，使农民享受与城市居民一样的待遇。让农民能在城乡之间、地区之间自由合理流动，获得更多的收益，促进社会经济保持稳定持续发展。

四、结语

在党中央的高度重视下，沿黄地区中心城市及城市群未来成为继长江三角洲、粤港澳、京津冀、长江经济带之后的第五大经济圈的蓝图已初显。沿黄地区中心城市及城市群一定要紧紧抓住这一重大历史发展机遇，做好顶层设计，深入理解沿黄地区中心城市及城市群高质量发展内涵，采取有效纾解路径，突破发展瓶颈，缩小沿黄中西部地区与东部地区的差距，改变贫穷落后面貌，保护黄河流域生态，促进沿黄地区中心城市及城市群社会经济的协调发展，推动沿黄地区中心城市及城市群实现高质量发展。■

参考文献：

- [1] 王海江, 苗长虹. 城市群对外服务功能量化解析——以山东半岛、中原和关中三城市群为例 [J]. 人文地理, 2008, (8).
 - [2] 王志岚, 沈国琴. 续写新时代黄河治理新篇章 西北民族大学学报 (哲学社会科学版) [J], 2020, (9).
 - [3] 赵倩, 沈坤荣. 以城市群建设推动区域经济高质量发展研究 [J]. 经济纵横, 2018, (9).
 - [4] 杨兰桥. 推进我国城市群高质量发展研究 [J]. 中州学刊, 2018, (7).
 - [5] 孙久文, 张泽邦. 面向高质量发展的城市群治理 [J]. 前线, 2019, (10).
 - [6] 谌仁俊, 黄诗茜, 姬晓晨等. 推进工业高质量发展的城市环境政策选择 [J]. 亚太经济, 2019, (3).
 - [7] 任会斌, 梁晓飞, 张玉洁等. 沿黄区域协调发展遭遇交通瓶颈 [N]. 经济参考报, 2019-11-12 (第 4 版).
- (作者单位：山西能源学院经济管理系)

责任编辑：康伟