

全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的机制与路径研究

范 巧

摘 要: 黄河流域城市群高质量发展是黄河流域区域重大战略的支持引擎与重要增长极,全面深化改革在促进黄河流域城市群高质量发展中意义重大。古典增长理论与新古典增长理论、结构主义与新结构主义理论、区位理论与区域一体化理论、流域经济理论,为全面深化改革促进黄河流域城市群高质量发展奠定了理论基础。结合改革历史评析、改革历程回溯等,可以阐释中国推进改革的历史经验、当代历程与全面深化改革的近期要点。在总结黄河流域城市群及其高质量发展的战略定位、推进经验与现实困境的基础上,可以得出全面深化改革促进黄河流域城市群高质量发展的核心机理在于全面深化改革可以促进黄河流域城市群资源要素的优化配置、内部产业体系的现代化以及产业链协同发展、空间格局优化与绿色协调发展、城市群之间的协同治理等。以全面深化改革推进黄河流域城市群高质量发展,要加快推进支撑基础设施互联互通与资源要素自由流动的体制机制创新,积极建构促进产业链与空间链多极联动发展的体制机制,进一步推进以生态保护重塑城市群产业发展新动能的体制机制创新,以及系统建构全流域城市群协同治理新机制。

关键词: 全面深化改革;高质量发展;黄河流域;城市群

中图分类号: F124.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)08-0023-10

2024年9月12日,习近平总书记在甘肃兰州主持召开全面推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会时强调:“以进一步全面深化改革为动力,坚持生态优先、绿色发展,坚持量水而行、节水优先,坚持因地制宜、分类施策,坚持统筹谋划、协同推进,促进全流域生态保护上新台阶、绿色转型有新进展、高质量发展有新成效、人民群众生活有新改善,开创黄河流域生态保护和高质量发展新局面。”城市群是城市发展成熟阶段的高级空间组织形式,涵盖山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、呼包鄂榆城市群、兰西城市群、宁夏沿黄城市群及山西中部城市群等的黄河流域城市群,是黄河流域生态保护与高质量发展的重要支撑引擎与重大增长极。城市群高质量发展是高质量发展在城市群维度的重要体现^[1],其实现离不开全面深化改革的深入推

进^[2]。立足于黄河流域国家级城市群载体,推动其全面深化改革,将为黄河流域高质量发展指明方向。

学界对黄河流域城市群高质量发展与全面深化改革等问题进行了一定的探索,但现有研究仍然存在碎片化与孤立化倾向^[3],多数文献重点关注经济发展或生态保护的单维度评价等问题,未能将全面深化改革作为在生态—经济效率双重目标下推动城市群高质量发展的“制度黏合剂”。有鉴于此,本文拟将黄河流域城市群高质量发展与全面深化改革结合,深入解析如何通过全面深化改革破除行政壁垒,释放具有比较优势的制度红利,从而找准其赋能黄河流域城市群高质量发展的关键机制与路径。具体来说,本文将立足于古典增长理论与新古典增长理论、结构主义与新结构主义理论、区位理论与区域一体化理论、流域经济理论等经典理论,结合中国推进

收稿日期:2025-04-12

基金项目:甘肃省哲学社会科学规划项目“新发展格局下黄河上游中心城市战略性新兴产业链协同发展研究”(2023YB007)。

作者简介:范巧,男,兰州大学经济学院教授、博士生导师(甘肃兰州 730000)。

改革的历史经验、现代历程与全面深化改革近期要点,基于对黄河流域七大城市群的发展定位界定、经验总结及困境解析等,系统分析全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的内在机理,以找准全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的科学路径。

一、全面深化改革促进黄河流域城市群高质量发展的理论基础

准确解析全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的机制与路径,必须以经济学不同学科理论为指导,构建多学科视角下的分析框架。古典增长理论揭示了要素对经济增长的基础性作用,新古典增长理论强调了技术进步与资本积累在经济增长中的核心地位;结构主义与新结构主义强调在结构调整与优化的基础上,采取针对性的政策措施推动经济增长;区位理论与区域一体化理论为优化经济空间布局、促进区域协同发展提供了有力的理论支撑;流域经济理论从流域的视角入手,将生态—经济双重目标与上中下游地区纳入统一考量,形成了一个逻辑严密、内涵丰富的理论体系。这些理论为科学理解全面深化改革与黄河流域城市群高质量发展之间的关系提供了依据。

1. 古典增长理论与新古典增长理论

古典增长理论与新古典增长理论在经济学中占据基础而重要的位置,为理解经济增长的驱动力提供了不同的视角。古典增长理论着重探讨资本、劳动和土地等生产要素在经济增长中的核心作用。该理论主张,一个地区的自然资源禀赋,如黄河流域所享有的丰富水资源、广阔土地资源以及多样矿产资源,构成了其经济发展的坚实基础。然而,随着经济活动规模的持续扩张,资源的有限性问题将成为发展的阻碍^[4]。新古典增长理论强调资本积累与技术进步在促进经济增长中的关键作用,拓宽了经济增长研究的范畴。该理论指出,持续的技术创新和人力资本投资是激发经济内生增长动力的核心。此外,新古典增长理论还着重阐述了资本深化在推动经济增长中的重要作用。

古典增长理论与新古典增长理论为分析全面深化改革与黄河流域城市群高质量发展之间的复杂关系提供了基本框架。这意味着,在推动黄河流域城市群高质量发展过程中,全面深化改革的关键赋能逻辑在于,通过体制机制的变革优化资源配置和提

升生产要素的使用效率,从而达到克服资源约束和实现可持续发展的目标。这要求全面深化改革必须架构有利于科技创新、人才发展、资本投资与结构优化变迁的体制机制,从而促进科技创新与产业创新的深度融合,并以资本深化等方式推进科技成果的持续产业化与广泛应用,进而为黄河流域城市群高质量发展注入新的活力。

2. 结构主义理论与新结构主义理论

与古典增长理论和新古典增长理论强调经济增长中的要素投入有所区别,结构主义理论与新结构主义理论强调通过经济或产业结构的调整实现增长。结构主义理论指出,经济发展过程中常伴随着结构性障碍与区域发展不均衡的问题,尤其在发展中国家或地区,经济增长往往受资源分配不合理以及传统产业的束缚^[5]。新结构主义理论强调,发展中国家或地区应紧密结合本地实际,依托政府政策的引导,充分发挥地区比较优势,通过推动产业结构的优化升级与技术革新调整经济发展模式^[6]。

结构主义理论与新结构主义理论,通过区域不平衡理论、宏观政策调控理论与产业转型理论等,为解析全面深化改革与黄河流域城市群高质量发展之间的关系提供了理论支撑。作为我国经济版图中的重要环节,黄河流域城市群在资源禀赋、生态环境、产业基础等方面存在着显著差异,其在高质量发展过程中面临着资源禀赋差异大、环境约束条件不同以及发展进程不一致等多重挑战。依据结构主义理论与新结构主义理论,在全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展进程中,必须重点建构协调资源禀赋条件差距以及缓解发展差距的制度环境,并由此架构基于不同城市群特性的差异化发展策略体系。

3. 区位理论与区域一体化理论

区位理论与区域一体化理论是区域经济学与经济地理学等学科的经典理论。区位理论强调农业、工业与商业等经济活动的选址必须依据区位条件、成本费用与市场需求等进行^[7],由此形成基于不同选址策略的经济布局特征。区域一体化理论则强调区域之间的协调与协同,指出区域间需要通过要素流动、市场整合与政策协同等,实现区域整体竞争力的提升^[8]。

区位理论与区域一体化理论为找准促进黄河流域城市群高质量发展的全面深化改革关键路径提供了理论依据。黄河流域城市群横跨多个省份,其行政区划复杂、利益主体多元、区位条件差异明显。这

意味着促进黄河流域城市群高质量发展,全面深化改革在破解行政区经济问题的基础上,尤其要从建立打通阻碍要素自由流动藩篱的体制机制,建立基础设施与公共服务共建共享、协同提供的体制机制,以及架构多层级、多地区、多部门协同协作的激励约束机制等方面想办法。

4. 流域经济理论

流域经济理论强调,流域不仅是自然生态系统的重要组成部分,也是经济发展的关键驱动力。流域作为生态与经济的复合系统,不仅需要坚持生态保护与推动经济增长之间寻求动态平衡^[9],也需要在上、中、下游协同方面找到有效平衡^[10]。

流域经济理论为科学处理全面深化改革与黄河流域城市群高质量发展之间的关系,提供了一种基于全流域的新视角。从流域经济理论出发,推动黄河流域城市群高质量发展,全面深化改革需要着重处理经济发展与生态环境保护之间的关系,建构上、中、下游城市群统一规划与管理、优势互补与资源共享、合理生态补偿与政策激励等治理机制与发展范式^[11]。

二、中国推进改革的历史经验、当代历程与全面深化改革的近期要点

1. 中国推进改革的历史经验

在中国古代浩瀚的历史长卷中,改革如同一股不竭的动力,推动着社会发展的车轮滚滚向前。从先秦汉朝的初露锋芒,到隋唐的鼎盛辉煌,再到明清的变革求新,历朝历代的改革不仅塑造着当时的社会风貌,更为后世留下了宝贵的历史经验和深刻启示。

第一,强化基础设施建设。在基础设施建设方面,秦国的都江堰、郑国渠以及隋朝的大运河等水利工程,均以国家力量推动了跨区域工程治理,既能防洪灌溉,又促进了交通网络的形成。北宋时期,王安石推行的“农田水利法”鼓励地方自主开垦荒地、兴修水利,极大地提升了农业生产效率。这些举措对于全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展借鉴意义较大。可以通过财政激励和政策引导,推动黄河流域生态保护与水利基础设施建设联动发展,构建“水—城—产”协同发展的新模式,为区域经济的绿色发展提供有力支撑。

第二,推动资源与要素的科学流动与优化配置。北魏孝文帝迁都洛阳后强制鲜卑贵族南迁,带动了

中原人口与技术的流动;明初的“移民垦荒”政策调整人口布局,缓解了区域发展失衡的问题。这些历史经验启示我们,在推动黄河流域城市群高质量发展的过程中,可以探索户籍制度改革,以此促进人才跨省流动与产业协同;可以通过财税手段优化资源配置,平衡上下游生态补偿与经济利益的关系。

第三,土地制度创新。商鞅变法是中国古代改革史上的一座里程碑。通过废除井田制、允许土地自由买卖,商鞅打破了贵族对土地的垄断,激活了关中平原的农业生产潜力。这一举措不仅促进了农业经济的整合,更为区域经济一体化奠定了坚实的基础。对于黄河流域城市群而言,可以借鉴商鞅变法的经验,探索土地制度创新,推动农业规模化经营与产业深度融合,为区域经济的持续健康发展注入新的活力。北魏孝文帝通过推行均田制、租调制和三长制,重新分配土地并规范赋税制度,有效促进了北方经济的恢复与发展。同时,他的汉化政策加速了民族融合,使黄河流域成为当时的经济重心。这一历史经验告诉我们,区域协调发展需要兼顾制度统一与文化整合。在推动全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的过程中,应注重文化认同与经济协作,形成独具特色的区域发展新模式。

第四,推动治理方式优化与治理能力提升。中央集权与地方治理相结合的协调机制是古代改革的重要成果。秦朝郡县制、元朝行省制等行政架构的调整促进了中央与地方治理能力的提升。在黄河流域城市群高质量发展过程中,可以推行行政层级改革,建立跨省协调机构,如黄河治理委员会等,以破解治水困局。同时,可以构建城市群绩效评估体系,将生态保护、产业协作等纳入政绩考核范围,完善监察与考核制度。

当然,古代改革并非一帆风顺。王莽改制由于过于激进而失败,王安石变法则因用人不当、基层执行扭曲而未能达到预期的效果。这些失败的教训告诉我们,现代改革需要循序渐进、稳扎稳打,要避免“一刀切”政策对黄河流域城市群的多元发展产生冲击。

2. 中国推进改革的当代历程

从1949年至今,中国改革主要经历了如下五个重要发展阶段,每个阶段都有其侧重点并取得了相应成就,共同构成了中国现代化建设的壮丽画卷。

第一,以改革为主的社会主义建设起步阶段(1949—1978年)。在这一阶段,中国的主要任务是稳定政权、保障安全、完成社会主义改造。通过实施

五年计划,中国初步确立了以重工业为主导的计划经济模式,这为我国工业化进程的推进奠定了基础,也为后续的改革开放奠定了必要的政治、经济和社会基础。

第二,改革和开放并重的经济转轨探索阶段(1978—1991年)。1978年,党的十一届三中全会拉开了改革开放的序幕。在这一阶段,中国开始探索经济转轨道路,既注重内部改革,又积极对外开放。农村的家庭联产承包责任制和城市的国有企业改革成为改革亮点。同时,对外开放也取得了显著成效,经济开发区、沿海港口和沿边开放带的设立,促进了中国全方位开放格局的形成。这一阶段,中国从计划经济向市场经济转轨迈出了坚实的一步。

第三,以开放为主的社会主义市场经济初步建立阶段(1991—2001年)。1992年,邓小平南方谈话和党的十四大明确了构建社会主义市场经济体制的战略目标。在这一阶段,中国进一步深化经济体制改革,全面推行财政、金融、投资和对外经济体制等领域的改革,对外开放的步伐显著加快,实现了与全球市场的更深层次的融合。这一阶段,中国不仅成功抵御了亚洲金融危机的冲击,还积累了宝贵的经验,为经济发展奠定了坚实基础。

第四,以深度开放为主的全球深度融合阶段(2001—2012年)。这一阶段,中国初步建立了社会主义市场经济体系,并加入了世界贸易组织。随着对外开放程度的不断提升,中国致力于推动“引进来”与“走出去”政策的有效协同。通过完善宏观调控体系和市场经济架构,中国经济发展取得了显著成效,对外贸易额占GDP的比重大幅提升,中国跃升为全球第二大经济体。

第五,以全面深化改革为主的高质量发展阶段(2012年至今)。党的十八大以来,中国进入了全面深化改革的新时代。这一阶段,中国坚持以高质量发展为目标,构建了以国内大循环为主导、国内国际双循环相互促进的新发展格局;进一步全面深化改革,构建了高水平社会主义市场经济体制;推出了“一带一路”倡议和自由贸易试验区政策等,全面延伸了对外开放的广度与深度;通过供给侧结构性改革等措施,有效化解了产能过剩的矛盾与金融风险。

3. 中国推进全面深化改革的近期要点

改革开放以来,中国在经济社会的各个领域取得了举世瞩目的历史性成就,为中华民族的伟大复兴奠定了坚实基础。目前,中国式现代化已进入关键发展与推进阶段,全面深化改革将为这一伟大目

标的实现奠定必要的发展基础并提供制度保证。中国式现代化的持续推进,必须以高质量发展为首要任务,以经济建设为中心,以改革与开放为核心动力,这需要在政府职能转变、体制机制深度变革等方面持续努力^[12-13]。

多年来,党和国家一直在探索全面深化改革的基本框架与核心逻辑,在改革与发展中不断总结经验教训,找到了推进全面深化改革的核心要点。2024年7月18日,中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,强调全面深化改革的总体目标在于“继续完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,其前进方向主要包括十四个重要方面,如图1所示。推动黄河流域城市群高质量发展,迫切需要实施一系列系统性改革举措,以有效破解资源要素约束、协同发展与整体性治理障碍等。图1中列示的十四个方面及其核心内容展示了全面深化改革的近期要点,为全面深化改革的持续和深入推进奠定了基础,也为以全面深化改革推动黄河流域城市群高质量发展提供了战略指导和路径指引。从图1可知,与黄河流域城市群高质量发展直接相关的全面深化改革包括构建高水平社会主义市场经济体制、健全推动经济高质量发展体制机制、构建支持全面创新体制机制、健全宏观经济治理体系、完善城乡融合发展体制机制、完善高水平对外开放体制机制、深化生态文明体制改革等,这些改革从基本制度、经济发展、科技创新、宏观治理、城乡融合、对外开放与生态文明等方面,为黄河流域城市群高质量发展提供了保障。

三、黄河流域城市群高质量发展的战略定位、推进经验与现实困境

1. 黄河流域城市群的范畴界定及其高质量发展的战略定位

黄河流域作为我国至关重要的生态安全屏障与经济发展带,在国家区域协调发展战略中占据着举足轻重的位置,是推动中国经济迈向高质量发展的关键力量,在国家经济与社会全面建设、生态安全的坚实守护以及中华文明的传承与弘扬等方面,发挥着无可替代的积极作用。2021年10月8日,中共中央、国务院联合发布了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,清晰而明确地界定了黄河

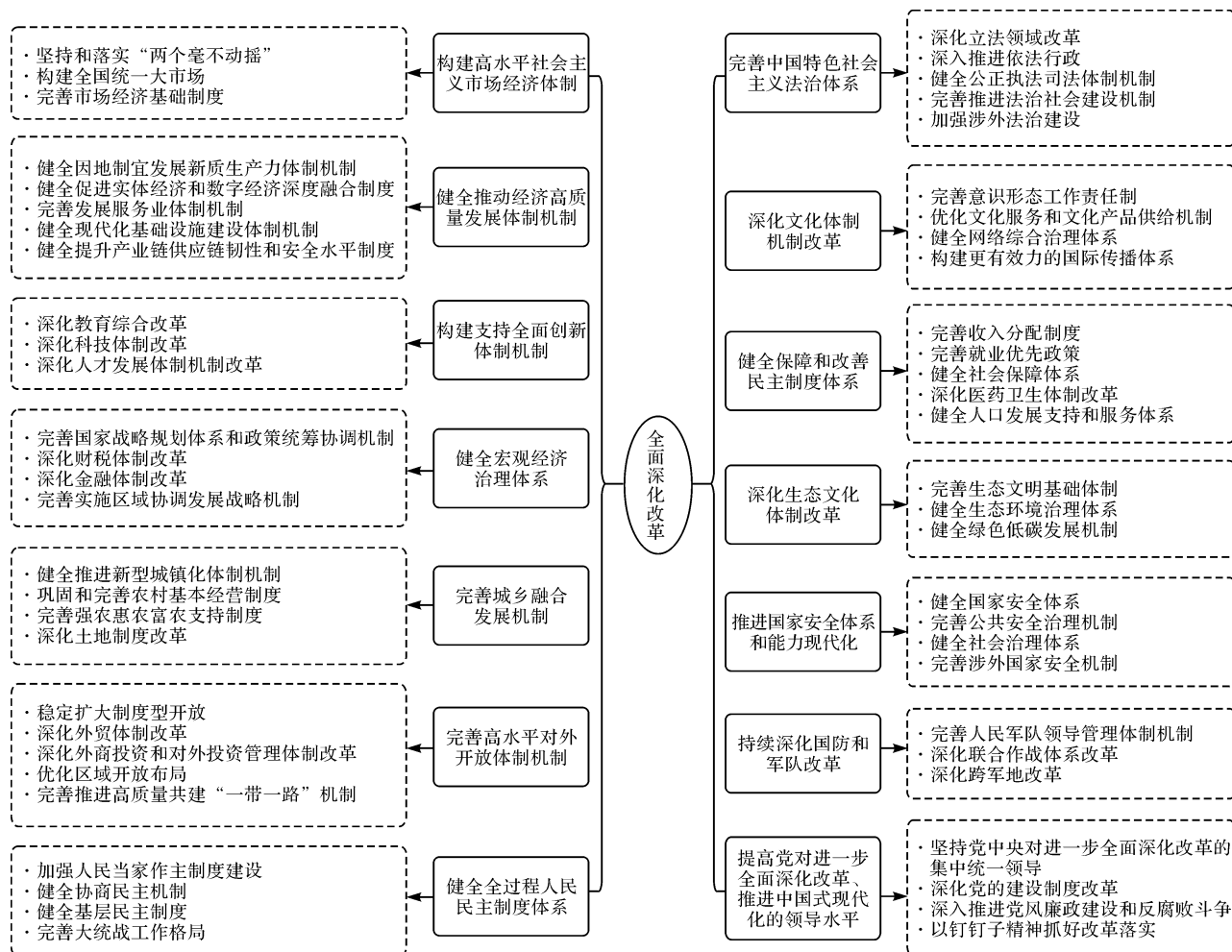


图1 全面深化改革的发展方向与核心要点

资料来源:作者依据《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》绘制。

上、中、下游的核心使命,为黄河流域未来的发展指明了方向。

同时,城市群作为区域经济协同发展的核心引擎^[14]以及推动要素市场化改革的关键突破口^[15],对于黄河流域高质量发展意义重大。《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》对黄河流域的城市群进行了界定,根据黄河流域横跨九省的独特地理区位,明确黄河流域城市群包括山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、黄河“几”字弯都市圈和兰州—西宁城市群等五大城市群。2021年3月11日,十三届全国人大四次会议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,将黄河流域国家级城市群延展至包含山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、呼包鄂榆城市群、兰西城市群、宁夏沿黄城市群及山西中部城市群等在内的七大城市群。这七大城市群均承载着独特的战略使命,有着不同的发展定位,如表1所示。它们在全面深化改革的浪潮

中乘风破浪,通过深化城市群间的合作机制,构建紧密的区域发展网络,在促进黄河流域的高质量发展中发挥着不可替代的作用。

2. 黄河流域城市群高质量发展的推进经验

城市群是黄河流域高质量发展的重要载体与平台,本文以山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群及兰州—西宁城市群为例,解析其高质量发展的经验。

山东半岛城市群东濒渤海,是我国最早开放的经济地区及重要工业基地之一。作为黄河下游重要城市群,山东半岛城市群面对资源枯竭与产业低端化问题,率先开展新旧动能转换综合试验,在济南、青岛、烟台等核心城市设立了山东新旧动能转换综合试验区。其新旧动能转换以市场机制为主导,重点推进“腾笼换鸟”式产业重构,建立了“亩均效益”评价、“差异化要素配置”等制度工具,通过改革破除资源错配,释放传统工业省份的再生潜力,形成了以新技术、新产业、新业态、新模式为核心的“四新”

表 1 黄河流域城市群及其战略定位

城市群名称	发展战略定位
山东半岛城市群	新亚欧大陆桥东方桥头堡,黄河流域龙头城市群,我国北方重要开放门户,京津冀和长三角重点联动区,具有国际竞争力的蓝色经济示范区和高效生态经济区,环渤海地区重要增长极
中原城市群	全国经济发展增长极,全国重要的先进制造业和现代服务业基地,中西部地区创新创业先行区,内陆地区双向开放新高地,绿色生态发展示范区
关中平原城市群	向西开放的战略支点,引导西北地区发展的重要增长极,以军民融合为特色的国家创新高地,传承中华文化的世界级旅游景区,内陆生态文明建设先行区
呼包鄂榆城市群	全国高端能源化工基地,向北向西开放战略支点,西北地区生态文明合作共建区,民族地区城乡融合发展先行区
兰州—西宁城市群	维护国家生态安全的战略支撑,优化国土开发格局的重要平台,促进我国向西开放的重要支点,支撑西北地区发展的重要增长极,沟通西北西南、连接欧亚大陆的重要枢纽
宁夏沿黄城市群	西部最具潜力、最有特色、最富魅力、最适宜人居和创业的精品城市带
山西中部城市群	在全国具有较强竞争力、吸引力和知名度重要城市群,内陆地区对外开放新高地,中部地区高能级增长极,全国“两横三纵”城镇化战略格局的重要节点,京津冀和雄安新区的战略腹地

资料来源:作者据各城市群批复文件、规划纲要等整理。
经济发展态势。

中原城市群位于华北平原腹地,是黄河流域重要的粮食主产区和交通枢纽中心之一。以郑州为核心的中原城市群,依托自由贸易试验区的建设展开制度创新,着力推动政府职能转变和跨境贸易便利化,形成了面向“一带一路”市场的枢纽型制度框架。其在推进高质量发展过程中聚焦于政务服务优化、国际规则对接和要素流动自由化,以制度型开放推动内陆区域深度融入全球供应链和创新网络。

关中平原城市群以西安为中心,是西北地区仅有的两个城市群之一。关中平原城市群以科创大走廊建设为契机,依托西安高新区等区域资源,推进“科技链+产业链+人才链”融合,逐步打造西部地区科技创新引擎。同时,关中平原城市群还以创新联合体建设为依托,强化人才激励机制建设,推动科技驱动和要素耦合,架构了“一廊多点”的区域协同创新空间格局,形成了技术流动、资本集聚、产业落地的生态闭环。

兰州—西宁城市群位于西北要塞,是我国生态保护的重点地区之一。兰西城市群作为黄河上游重要的生态功能区,通过建立跨省横向生态补偿机制等,深化生态文明体制改革,实现了区域生态产品价值的合理分配。以制度性创新协调生态保护与经济发展,体现了资源环境型城市群改革的独特性。

目前,在国家战略引导与实践创新的双重推动下,黄河流域城市群呈现出高质量发展的好势头。以上四个城市群在新旧动能转换、自由贸易试验区建设、科创走廊建设以及生态补偿等方面各自突围,逐步探索出了城市群高质量发展的多元路径,包括以结构重塑推动产业生态优化、以制度创新推动内

陆开放型经济发展、以科技成果转化带动区域协同创新以及以生态补偿推动跨区域生态共治机制建立等。其可复制与借鉴的经验包括:一是资源型城市群通过“以产带改”,建立激励约束机制,促进城市群的再工业化;二是内陆型城市群强化政策集成与数字治理,以自由贸易试验区等为加成,促进城市群高水平对外开放与发展;三是科创型城市群强化“成果转化+中试基地+金融支持”协同,促成城市群科技与产业的深度融合;四是生态优先型城市群强化联合治理,推动生态服务市场化,构建城市群生态保护与协同发展新范式。

3.黄河流域城市群高质量发展的现实困境

目前,黄河流域城市群在高质量发展过程中仍存在一些具体问题。

第一,黄河流域城市群协同推进高质量发展在要素配置、项目与土地支撑、金融支持等方面存在诸多问题。在要素配置方面,经济增长关键要素配置过程中存在的共性问题在黄河流域城市群中依然存在,包括城乡二元结构导致农民工难以平等地享受城镇化福利,户籍制度衍生出基本公共服务的待遇差异化问题等;由于跨省档案调动流程复杂、社保接续难,人才流动意愿不高;资本错配问题导致资本使用效率不高。在项目与土地支撑方面,黄河流域城市群跨区域项目少且存在落地难的问题。如陕晋豫交界地区规划的“黄河金三角”,因税收分成争议导致建设延迟。黄河流域城市群高质量发展过程中用地指标的跨省跨区域调剂存在制度瓶颈与现实障碍,“飞地经济”或“科创飞地”等尚处于萌芽或初期发展阶段。在金融支持方面,金融体系结构性矛盾在黄河流域城市群内仍然较为突出,资本市场发育

不足,上市公司中黄河流域城市群占比仍较低,民营企业融资成本高,且间接融资占比过高,信贷资源错配现象仍较突出。

第二,黄河流域城市群协同推进高质量发展过程中结构性矛盾突出,基础设施协同建设、产业体系协同建构与城市群间协同发展之间存在较大的壁垒和障碍。在基础设施协同建设方面,黄河上游城市群的铁路网密度约为长三角的 $1/3$,高铁里程数也仅为长三角的 28% 左右,区域间通达性相对较差且要素流动成本较高。《2024 年度中国营商环境研究报告》数据显示,黄河流域城市群物流成本占商品价格的比重约为 $15\%—20\%$,显著高于经济发达地区的 $5\%—8\%$ 。在产业体系协同建构方面,沿黄城市群产业转型升级力度有待加大,战略性新兴产业空间布局不够优化;未来产业布局滞后,沿黄城市中仅 15% 布局有氢储能等前沿产业,且这些项目中 80% 仍处于试点阶段,尚未形成规模效应。目前,黄河流域城市群产业园区的亩均税收约为 18 万元,远低于长三角城市群与珠三角城市群的水平;黄河流域城市群制造业同质化现象严重,其产业同质化指数达到 0.78,高于全国平均水平;黄河流域城市群主导产业同构严重且主导产业集群形成率仅为 12% 左右,远低于长三角地区的平均水平。在城市群间协同发展方面,黄河流域城市群协同发展的体制机制不够健全,尤其是促进协调和协同的运行机制尚未真正建立。主要表现在:黄河流域城市群间的协同发展主要依赖于黄河流域生态保护和高质量发展工作领导小组会议,但该小组会议召开频率不高且实质性的推进与落实机构尚不完备;黄河流域城市群规划协同力度不够,“多规合一”实现程度低。国家审计署的调查显示,沿黄 9 省区中仅 3 省区实现了国土空间规划与产业规划的衔接,用地指标冲突现象较为突出。

第三,黄河流域城市群高质量发展在整体性治理方面还存在结构性障碍,在资源管理、社会治理与环境治理方面存在诸多问题。在资源管理方面,黄河流域城市群与中心城市之间的水资源管理权责分割现象较为突出。目前,黄河流域城市群万元 GDP 用水量约为 65 立方米,是长三角城市群的 1.8 倍;黄河流域城市群人均水资源量约占全国平均水平的 26% ,沿黄城市群部分中心城市缺水严重。同时,黄河流域城市群间生态补偿缺失现象较为突出,这导致上中下游城市群之间的利益协调困难。目前,在黄河流域的跨区域生态补偿中,上游保护成本与下

游受益比例约为 $1:0.3$,“保护者吃亏”现象较为普遍。在社会治理方面,黄河流域城市群存在制度供给滞后的问题,劳动者社会保障覆盖率较低,城市群与中心城市应对人口老龄化的经验不足且措施欠缺;社会资本的融资成本高、难度大,城市群高质量发展的收益共享与分成机制有待完善,导致社会资本参与城市群高质量发展的积极性与主动性不高。在环境治理方面,黄河流域城市群环境保护问题比较突出,跨区域的污染联防联控机制尚未形成。目前,黄河流域城市群及其内部城市大多以经济增长作为政府考核和官员晋升的核心指标,生态指标在政绩考核体系中的权重较低;黄河流域城市群环保支出占 GDP 的比重较低,黄河上游城市群环保支出占 GDP 的比重仅约为 1.2% ,远低于全国平均水平;黄河流域城市群碳市场覆盖范围有限,截至 2024 年年底,仅有约 35% 的规模以上企业纳入了全国碳交易市场。

四、全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的核心机理解析

基于前文经典理论梳理、改革的历史经验与近期要点总结,结合黄河流域高质量发展的战略定位与现实困境剖析等,可以从优化资源与要素配置、促进产业体系现代化与产业链协同发展、优化空间布局与促进绿色协调发展、推进城市群间协同治理等四个方面入手,解析全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的核心机理,如图 2 所示。

1. 以全面深化改革促进黄河流域城市群资源要素的优化配置

全面深化改革促进黄河流域城市群高质量发展的根本方式在于制度创新以及要素禀赋的重构,通过构建统一高效的要素市场,促进资本、土地、技术、劳动力等要素在城市群内部自由流动,从而释放跨区域资源配置的潜在动力,并系统性破除行政壁垒与市场分割的束缚^[16]。具体而言,行政审批制度改革有效提升了全要素生产率^[17];绿色金融工具的创新提高了跨区域资金流动的效率,为区域协调发展提供了有力的资金支持;土地制度改革加速了城乡统一市场的形成,进一步优化了产业用地布局;劳动力市场改革促进了人才的跨区域流动与互动,降低了人口流动成本,推动了人力资本的优化配置。此外,基础设施互联互通为城市群间的深度协同奠定了坚实基础,提高了协同发展效率。

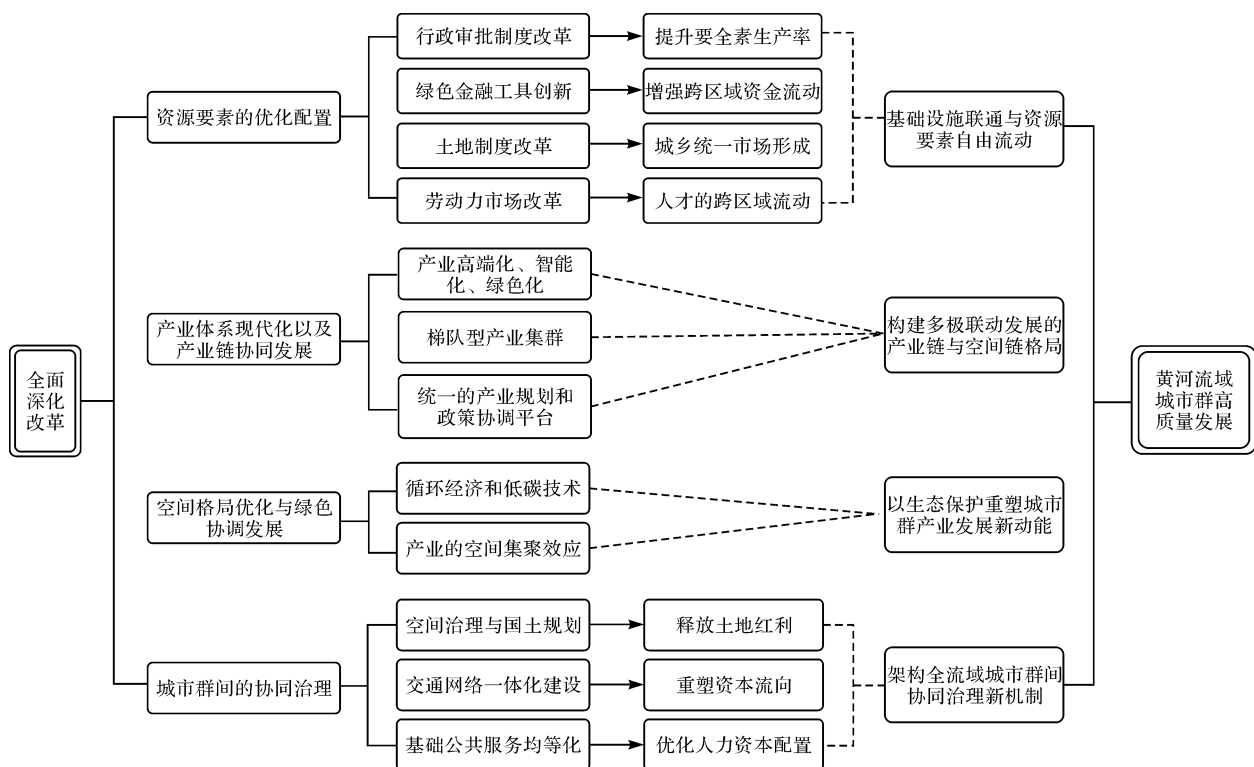


图2 全面深化改革赋能黄河流域城市群高质量发展的核心机理

2. 以全面深化改革促进黄河流域城市群内部产业体系的现代化以及产业链协同发展

全面深化改革促进黄河流域城市群高质量发展的关键在于推动城市群内部产业体系的现代化以及推动城市群间产业链的协同发展,核心方式在于以深化改革助力产业发展的高端化、智能化、绿色化以及集群化等,并强化产业发展规划的一致性与产业政策协同。全面深化改革,不仅会促进资源、要素的优化配置,还有利于打破城市群内外行政壁垒,形成鼓励创新与鼓励协同的体制机制,从而促进城市群的高质量发展。在资源和要素优化配置方面,全面深化改革将促进资源和要素流向更高端、更智能和更绿色的产业发展领域与产业链环节,从而推动黄河流域城市群产业体系的现代化升级;在打破行政区划壁垒方面,全面深化改革将进一步明确各城市群主体间的责任分工,强化上下游产业链、区域间产业集群的联动,推动梯队型产业集群快速形成;在鼓励创新与协同发展方面,全面深化改革有利于提升科研成果的转化效率,推动创新链与产业链深度融合,形成“研发—孵化—生产—应用”一体化体系,从而加速黄河流域城市群产业现代化进程。

3. 以全面深化改革促进黄河流域城市群空间格局优化与绿色协调发展

黄河流域独特的生态特征决定了其城市群高质量发展必须在生态安全与经济增长之间取得平衡。

以绿色发展为导向的改革模式为黄河流域城市群经济与生态的协同发展提供了有力支撑。一方面,生态约束被内化为产业转型的核心动力,倒逼传统资源型产业转型升级,发展循环经济,推动低碳技术迭代,形成优化能源结构的刚性牵引力^[18];另一方面,全面深化改革将持续推动绿色制造、可再生能源等产业的加速布局,促进城市群的绿色发展。全面深化改革还将持续促进城市群空间布局与结构优化,以创新要素的跨区域整合推动空间链重塑,从而强化城市群内部以及城市群之间的空间联系与空间协同,形成空间集聚效应,这将在一定程度上减少经济空间的无序扩张与资源的重复消耗。

4. 以全面深化改革推动黄河流域城市群之间的协同治理

全面深化改革将为城市群间基础设施互联互通、公共服务均等化、国土规划与空间治理一体化等提供制度保障,推动区域治理模式由分散化向一体化转变。这一机理的深层逻辑在于制度供给与区域发展需求之间的持续互动。在城市群高质量发展过程中,全面深化改革需要全力应对产业升级、生态安全等现实挑战,这不仅意味着治理模式要由中央政府主导的垂直治理向城市群之间协商横向治理转变,也意味着治理主体要由单一主体向多元主体、治理结构要由单一集中向多元协同转化。在这一过程中,制度性变革发挥着基础性与决定性作用,催生

“制度创新—要素重置—产业重构—治理协同”这一闭环的形成。全面深化改革将充分发挥政府在治理中的作用,提升其治理能力,优化其治理方式,也将充分激发市场的活力和潜力,还将充分激活非营利组织等其他治理主体的参与积极性,从而在基础设施互联互通、公共服务均等化供给以及国土规划与空间治理协同一体化等方面持续发挥作用。

五、以全面深化改革进一步推进黄河流域城市群高质量发展的路径解析

黄河流域城市群高质量发展是黄河流域区域重大战略在城市群层面的重要体现,需以全面深化改革为核心驱动力,从建构促进资源要素自由流动、产业协同、生态保护与绿色发展、协同治理等体制机制出发,破解其结构性矛盾以及协同发展不足等深层次矛盾。

1. 加快推进支撑基础设施互联互通与资源要素自由流动的体制机制创新

加速黄河流域城市群内部中心城市与非中心城市之间、黄河流域城市群之间的基础设施一体化建设,提升其基础设施网络中心性与通达性,从而加快黄河流域城市群资源与要素的自由流动,推动黄河流域城市群协同建设与高质量发展。一是进一步推进行政审批制度改革,强化城市群内部事宜的跨城市通办与跨省通办。二是推动黄河流域城市群金融改革,完善区域性股权市场的转板机制,推动发行黄河流域城市群专项信托投资基金,提升金融对城市群高质量发展的支撑能力。三是积极突破城市群内部与城市群之间土地管理制度不协调等发展瓶颈,探索建构城乡建设用地跨省域、跨地域调剂机制,促进飞地经济,尤其是科创飞地等发展。四是积极建构城市群财税分享制度,建立跨行政区 GDP 分计及税收分成机制。五是积极探索建立全国统一的劳动力技能认证体系及劳动力供需调剂体系。

2. 积极建构促进产业链与空间链多极联动发展的体制机制

建构促进产业链与空间链等多级联动发展的体制机制,是以全面深化改革促进黄河流域城市群高质量发展中的重中之重。一是着力创新城市群内部协同发展机制,针对黄河流域城市群内部不同城市的发展差异及资源禀赋特征,积极架构“核心城市创新策源+节点城市产业承接+县域载体功能支撑”的梯度型产业发展集群。二是推进黄河流域城市群

在特色化发展的基础上实现有效协同,建构起上游生态产权改革、中游要素市场化改革、下游自贸区制度创新的梯度发展格局。黄河上游地区城市群应侧重于生态产权改革,探索“碳汇+文旅”等生态产业发展模式;中游地区城市群应进一步推进要素市场化改革,通过城市群发展的跨省合作和资源共享,推动产业集聚与协同发展;下游地区城市群应依托制度创新,推动打造开放型经济新高地,深度融入国际大循环,持续推进“一带一路”共建共享。三是立足于沿黄城市群国土空间规划、经济社会发展规划、产业发展规划等的协同制定与协同推进,依托跨省产业合作示范区或飞地经济示范园区等的协同打造,促进黄河流域城市群不同地区之间的功能和优势互补,形成空间发展与产业发展的跨区域合作与协同格局。

3. 进一步推进以生态保护重塑城市群产业发展新动能的体制机制创新

以全面深化改革促进黄河流域城市群生态保护并培育发展新动能,其核心在于将绿色发展理念贯穿于黄河流域城市群高质量发展的始终。一是建立科学且针对性强的城市群发展财税制度,以转移支付、专项基金、奖补政策等,积极引导上游地区做好植被恢复与水土保持等生态修复工作,引导中游地区解决水土流失问题,推动产业现代化转型,引导下游地区强化湿地保护,加快智慧水利建设等。二是建立黄河流域城市群从“绿水青山”向“金山银山”转化的体制机制,重点推进黄河流域城市群间以及城市群内部城市之间水权交易市场化改革,强化碳汇权益资本化与市场化,架构统一的生态产业价值实现机制。三是建构促进多元主体积极参与城市群高质量发展建设的激励约束体制机制,鼓励和引导社会资本参与城市群高质量发展建设。

4. 系统建构全流域城市群协同治理新机制

推动黄河流域城市群协同治理新机制的建构,需要在治理主体、治理能力与治理方式等方面下功夫。一是深入落实《中华人民共和国黄河保护法》,推动水利部黄河水利委员会与沿黄城市群管委会间的职能整合和功能契合,统筹流域基础设施建设、公共服务提供与生态补偿落实等重大事项,架构起“中央统筹+城市群协同+市场运作+社会资本参与”的多主体协同治理范式。二是架构城市群协同治理能力提升的科学运行机制。既要重点推动政策支持从选择性扶持向功能性支持转变,在沿黄城市群重点培育和科学布局未来计算、未来生物等未来创新

链与未来产业链,也要强化数字技术赋能,依托黄河流域“数字孪生”平台建设等,实现经济社会发展与水文生态建设数据的实时共享与动态适应性决策。三是重点推动治理手段与方式变革,促进政府职能转变与政绩考核体系变革相衔接,积极探索建构财税分成机制,以负面清单制度等明确城市群高质量发展中各主体的权责利,提升城市群高质量发展中各主体的协同能力。

参考文献

- [1] 金碚.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济,2018(4):5-18.
- [2] 张占斌,毕照卿.经济高质量发展[J].经济研究,2022(4):21-32.
- [3] 李煜伟,倪鹏飞.外部性、运输网络与城市群经济增长[J].中国社会科学,2013(3):22-42.
- [4] 陆铭,郭路.环境库兹涅茨倒U型曲线和环境支出的S型曲线:一个新古典增长框架下的理论解释[J].世界经济,2008(12):82-92.
- [5] 魏守华,吴贵生,吕新雷.区域创新能力的影响因素:兼评我国创新能力的地区差距[J].中国软科学,2010(9):76-85.
- [6] 林毅夫.新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架[M].北京:北京大学出版社,2012:55-96.
- [7] 金相郁.20世纪区位理论的五个发展阶段及其评述[J].经济地理,2004(3):294-298.
- [8] 鲁晓东,李荣林.区域经济一体化、FDI与国际生产转移:一个自由资本模型[J].经济学(季刊),2009(4):1475-1496.
- [9] 任保平,杜宇翔.黄河流域经济增长—产业发展—生态环境的耦合协同关系[J].中国人口·资源与环境,2021(2):119-129.
- [10] 覃成林.黄河流域经济空间分异与开发[M].北京:科学出版社,2011:235-262.
- [11] 毛显强,钟瑜,张胜.生态补偿的理论探讨[J].中国人口·资源与环境,2002(4):40-43.
- [12] 朱光磊.全面深化改革进程中的中国新治理观[J].中国社会科学,2017(4):27-39.
- [13] 郭克莎.统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革的深层逻辑[J].中国社会科学,2024(6):4-11.
- [14] 方创琳,张国友,薛德升.中国城市群高质量发展与科技协同创新共同体建设[J].地理学报,2021(12):2898-2908.
- [15] 唐为.要素市场一体化与城市群经济的发展:基于微观企业数据的分析[J].经济学(季刊),2021(1):1-22.
- [16] 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.
- [17] 朱光顺,张莉,徐现祥.行政审批改革与经济发展质量[J].经济学(季刊),2020(3):1059-1080.
- [18] 罗知,齐博成.环境规制的产业转移升级效应与银行协同发展效应:来自长江流域水污染治理的证据[J].经济研究,2021(2):174-189.

A Study on the Mechanisms and Paths of Comprehensively Deepening Reform Empowering High-Quality Development of Urban Agglomerations in the Yellow River Basin

Fan Qiao

Abstract: The high-quality development of the urban agglomeration in the whole Yellow River Basin serves as a supporting engine and important growth pole for the major regional strategies of the Yellow River Basin. Comprehensively deepening reform is of great significance in promoting the high-quality development of urban agglomerations in the whole Yellow River Basin. Classical growth theory, neoclassical growth theory, structuralism and new structuralism theories, location theory, regional integration theory, and basin economy theory have laid the theoretical foundation for comprehensively deepening reform to boost the high-quality development of urban agglomerations in the whole Yellow River Basin. By analyzing the history of reform and reviewing its evolution, we can explain the historical experience, contemporary progress, and recent key points of China's reform drive. Based on summarizing the strategic positioning, advancement experience, and practical dilemmas of urban agglomerations in the whole Yellow River Basin and their high-quality development, the core mechanism by which comprehensively deepening reform promotes their high-quality development lies in the fact that such reform can optimize the allocation of resources and factors in the basin's urban agglomerations, modernize the internal industrial system, advance coordinated development of industrial chains, optimize spatial patterns for green and coordinated development, and enhance inter-urban agglomeration collaborative governance. To advance the high-quality development of urban agglomerations in the whole Yellow River Basin through comprehensively deepening reform, it is necessary to accelerate institutional and mechanism innovations supporting infrastructure connectivity and the free flow of resources and factors, actively construct systems and mechanisms to promote multi-polar linkage development of industrial chains and spatial chains, further advance institutional and mechanism innovations for reshaping new drivers of industrial development in urban agglomerations through ecological protection, and systematically build new mechanisms for collaborative governance among urban agglomerations across the entire basin.

Key words: comprehensive deepening of reform; high-quality development; Yellow River Basin; urban agglomerations

责任编辑:刘 一