

【经济理论与实践】

黄河流域城市群高质量发展的基本逻辑与推进策略*

盛广耀

摘要:沿黄地区城市群是黄河流域生态保护和高质量发展的关键区域。黄河流域各城市群具有较高的人口和经济集中度,但发展差异明显,城市之间网络联系不够紧密,尚未形成有效的区域协调机制,同时高质量发展的动力机制尚不健全。推进黄河流域城市群的高质量发展,应从绿色发展、创新驱动、空间协同、集约高效和开放共享等五个方面进行。应根据各城市群的发展特点实施各有侧重的发展策略,重点完善城市群协同发展机制,强化生态环境协同治理,合力打造优势产业集群。

关键词:黄河流域;城市群;高质量发展;基本逻辑

中图分类号:F292

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)07-0021-07

2019年9月习近平总书记明确提出要将黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略,2020年1月中央财经委员会第六次会议对此进行了研究部署,并将沿黄地区中心城市及城市群的高质量发展列为黄河流域生态保护和高质量发展要高度重视解决的重大问题。按照国家“十三五”规划纲要对全国城市群的划分,黄河流域地区共有7个城市群,从上游到下游地区依次为兰州—西宁城市群、宁夏沿黄城市群、呼包鄂榆城市群、关中平原城市群、山西中部城市群、中原城市群、山东半岛城市群。其中,兰州—西宁城市群、呼包鄂榆城市群、关中平原城市群、中原城市群为跨省区城市群。2016年后,这7个城市群的规划相继经国务院或省级人民政府批复发布。^①本文按已公布的各城市群规划所确定的地域范围进行分析。^②

已有文献对以上城市群各自的发展分别进行了很多相关研究,但从流域整体发展的角度专门对黄河流域城市群进行的研究尚有所欠缺。苗长虹曾对黄河流域的关中、中原和山东半岛三个城市群的形成发展机制进行过研究^③,闫二旺对黄河流域省会

城市竞争力及城市群的建设构想进行过探讨。^④自2019年黄河流域生态保护和高质量发展战略提出以来,学者们对如何推进黄河流域高质量发展的研究日趋增多。任保平、金凤君、安树伟等学者论述了黄河流域高质量发展的内涵、战略设计和推进策略^⑤,姜长云、高煜对推进黄河流域产业转型、构建现代产业体系进行了研究^⑥,钞小静提出了通过体制机制创新推进黄河流域高质量发展的思路^⑦,徐辉等对黄河流域九省区的高质量发展水平进行了测度^⑧,郭晗则探讨了黄河流域高质量发展的空间治理体系^⑨。目前此类研究尚缺少对沿黄地区城市群的专项研究。本文将从资源和环境约束的角度探讨城市群对黄河流域高质量发展的关键作用,分析黄河流域城市群的现状特征与问题,并提出推进其高质量发展的思路和重点。

一、黄河流域城市群高质量发展的基本逻辑

黄河流域生态环境脆弱,水资源约束性强,保护与发展的矛盾尤为突出。黄河流域的高质量发展,从主要矛盾上讲,是如何在资源和环境约束下实现

收稿日期:2020-04-15

*基金项目:中国社会科学院创新工程项目“新时代中国城市群发展理论创新与实证研究”(2020STS01)。

作者简介:盛广耀,男,中国社会科学院生态文明研究所研究员,中国社会科学院生态文明研究智库研究员(北京 100732)。

高质量发展的问题。

黄河流域推进生态保护和高质量发展,关键在资源环境的保护与利用。但黄河流域总体发展水平较低、发展质量不高,主要不是自然资源缺乏的问题,而是在于人才、技术、资本和市场距离等因素。对于水资源的限制因素,也主要不是水资源总量的问题,而是水资源利用结构不合理、利用效率不高的问题。2018年,黄河流域八省区(除四川)工农业用水总量为802.6亿立方米,其中农业用水占82.1%,高于全国74.5%的平均水平;而工业用水仅占17.9%。同时,水资源利用效率不高,特别是上中游地区无论是单位地区生产总值,还是单位农业产值耗水量,青海、甘肃、宁夏、内蒙古均高于全国平均水平。以黄河流域人均水资源最低的宁夏回族自治区为例,宁夏人均水资源量为214.6立方米,仅高于北京、上海和天津三个直辖市;但人均用水量却高达966.4立方米,高居全国第二位;每万元地区生产总值耗水量(除生态用水)为171.7立方米,每万元农业产值耗水量高达985立方米,分别为全国平均的2.7倍、3倍。^⑩黄河水资源利用总量已经达到极限,但这并不是限制黄河流域发展的核心问题,关键还是在于水资源的利用结构和效率。提高包括水资源在内的资源利用效率,是推进黄河流域生态保护和高质量发展的基本切入点。提高资源利用效率有三种途径,而这三种途径都有赖于城市群的发展。

其一,依靠技术进步减少对资源环境的依赖。提高产业的科技含量和产品附加值、延伸产业链以及发展高技术产业,通过产业技术改造和转型升级提高推动资源利用效率。但产业升级能否成功的关键在于人才、技术等创新性要素的投入,黄河流域特别是上中游地区不具备整体发展的条件,产业转型升级不可能整体均衡推进,还应该在产业基础较好、投资环境相对优越的沿黄地区城市群(都市圈)重点推进。沿黄地区城市群(都市圈)是黄河流域产业发展的核心区域,对整个流域起着重要的支撑作用。在资源环境约束和国内外经济竞争加剧的多重压力下,着力推动沿黄地区城市群(都市圈)产业转型升级,有助于引领和带动整个流域的高质量发展。

其二,提高资源要素的空间配置效率。在更大的空间优化配置各类资源要素,把有限的资源要素集中配置到能更好地发挥其价值的区域。通过科学实施国土空间规划,合理划分和优化区域分工,推动

黄河流域的国土空间治理。生态脆弱地区,发挥资源的生态价值,疏解人口以减轻生态环境和经济发展的压力;生态条件较好、产业要素存在短板的地区,资源利用以优质农产品生产为主,兼顾生态效益;发展条件好、要素较为齐全的地区,应重点开发,吸纳和承载更多的人口和产业。其中,沿黄地区城市群(都市圈)在黄河流域国土空间治理中起着关键节点的作用。以城市群(都市圈)为重点的地域发展模式,就是要通过提高资源要素的空间配置效率,减轻生态脆弱地区资源环境的压力,为整个流域的生态保护留出空间。

其三,提高资源要素的产业配置效率。把有限的资源要素集中配置到优势产业中,利用产业集聚的要素配置效应,促进资源的集约、高效利用。通过优势产业的集聚和规模化生产,产生“1+1>2”的要素配置效应,进而推动产业的集约化发展,减少单位产出的资源消耗。相对而言,沿黄地区城市群(都市圈)具有较好的产业基础和较高的人口容纳能力,是黄河流域产业要素配置最好、要素集聚能力最强的区域,有利于形成优势产业集聚、集群、集约发展的态势。同时城市群产业的聚集发展,可以为劳动力的转移、人口空间分布的调整创造条件,以局部地区产业的高效发展,减轻黄河流域其他地区的发展压力。

综上所述,如何在资源和环境约束下提高要素配置和利用效率,是黄河流域生态保护和高质量发展首先要面对的问题。只有通过多种途径提高资源要素的配置和利用效率,才可能解决传统发展路径下人与自然、经济发展与环境保护的矛盾,而这有赖于黄河流域城市群(都市圈)的发展。沿黄地区城市群是黄河流域生态保护和高质量发展的关键区域。推进黄河流域城市群(都市圈)的发展,有助于依靠技术进步高效利用资源,减少经济增长对资源环境的依赖,引领和带动整个流域的转型升级;有助于提高资源要素的空间配置效率,形成更加合理的功能分区,推动黄河流域的国土空间治理;有助于提高资源要素的产业配置效率,促进产业集聚、集约发展,提升城市群的经济和人口承载能力。

二、黄河流域城市群的发展现状与问题

1. 黄河流域各城市群具有明显的发展差异
从地域分布看,黄河流域城市群在上游地区有

兰州—西宁、宁夏沿黄和呼包鄂榆城市群,中游地区有关关平原和山西中部城市群,下游地区有中原和山东半岛城市群。从表 1 可以看出,与自然地理条件相适应,上中下游城市群发展差异很大,具有明显的地带性差异。

从城镇、人口和经济规模分析,下游地区城市群的总体发展水平明显高于中游地区城市群,中游地区又明显高于上游地区。黄河上中游地区城市群的规划面积虽然普遍较大,但是城镇、人口和经济规模

却相对较小。上游三个、中游两个、下游两个城市群总体规划面积(分别为 30.5 万、17.7 万和 17.1 万平方公里)依次缩小,城镇、人口和经济规模则完全相反。设市城市数量依次为 17 个、29 个和 54 个,建制镇数量依次为 575 个、952 个和 1182 个,人口依次为 2600 万、5300 万和 1.1 亿人,地区生产总值依次为 2.04 万亿、2.46 万亿和 8.06 万亿元,上下游城市群的差异明显。

表 1 黄河流域各城市群发展的基本状况

城市群名	上游城市群			中游城市群		下游城市群	
	兰州—西宁	宁夏沿黄	呼包鄂榆	关中平原	山西中部	中原	山东半岛
规划面积(万 km ²)	10.1	2.8	17.6	10.8	6.9	9.4	7.7
设市城市(个)	6	6	5	20	9	30	22
建制镇(个)	251	64	260	730	222	753	429
户籍人口(万人)	1164	410	1010	3889	1419	7229	3815
地区生产总值(亿元)	5006	2999	12407	17769	6845	33663	46890
人口密度(人/km ²)	115	144	57	361	204	772	495
人均 GDP(万元/人)	4.3	7.3	12.3	4.6	4.8	4.7	12.3
设市密度(个/万 km ²)	0.6	2.1	0.3	1.9	1.3	3.2	2.9
城镇密度(个/万 km ²)	25.5	24.7	15.0	69.7	33.3	83.6	58.5

注:①中原城市群剔除不属于黄河流域的安徽省亳州市;山东半岛城市群仍采用《山东半岛城市群总体规划(2006—2020 年)》的规划范围。②以上指标统一采用 2017 年数据,数据来源于《中国县域统计年鉴 2018》《中国城市统计年鉴 2018》等。

2. 黄河流域城市群具有较高的人口和经济集中度

沿黄地区城市群是黄河流域经济活动和人口聚集的核心区域。除去非黄河流域省区部分,7 个城市群总面积为 65.2 万平方公里,占黄河流域八省区面积的 1/5(21.2%);2017 年总人口为 1.9 亿人,比黄河流域省区总人口的一半还多(56.5%);地区生产总值为 12.5 万亿元,超过各省区总和的 2/3(68.2%)。

同样,沿黄各城市群在所在省区也有着很高的人口和经济集中度。将各城市群与所在省区指标相比较,其中跨省区城市群仅统计主体地域部分,如关中平原城市群(规划范围包括陕西、甘肃和山西等市县)仅比较主体的陕西部分在陕西省的比重。从图 1 可见,各城市群人口、GDP 均在各省区占有很高的比重,特别是在西部省区尤为明显。如兰州—西宁城市群的青海部分,面积仅占青海省的 8.0%,但集聚了全省 71.7%的人口,产生了全省 72.3%的 GDP。相对全国而言,由于自然条件的限制,城市群对于黄河中上游地区的发展更为重要。

从经济实力和辐射能力来看,山东半岛、中原和

关中平原城市群经济影响力较高,山东半岛城市群是黄河流域经济发展的龙头,中原城市群、关中城市群拥有国家级中心城市。这三个城市群分别在东、中、西部地区具有相当重要的地位和影响力,属于具有大区级影响的城市群。而其他城市群对于各自所在省区的发展有着绝对的影响力,为具有区域性影响的城市群。

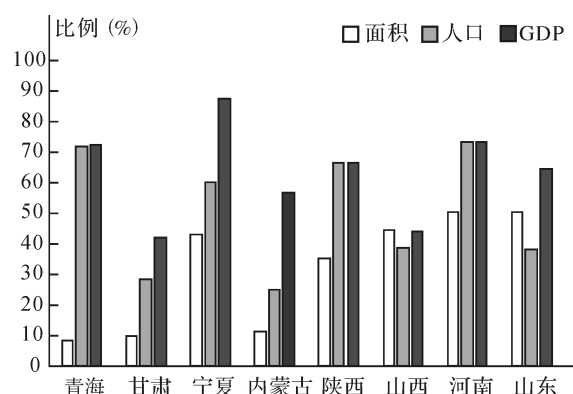


图 1 各城市群基本指标占所在省区的比重

3. 黄河流域城市群城市之间网络联系不够紧密

从空间结构形态来看,黄河流域城市群的发育程度各不相同,具有阶段性差异(见表 1)。山东半

岛、中原和关中平原城市群发展水平相对较高,人口密度较大(大于 360 人/km²);区内设市城市和建制镇数量多,城镇较为密集(大于 50 个/万 km²),城市之间的联系相对紧密,城镇群体空间形态的发育程度较高,处于中期快速成长的发展阶段。其他城市群人口密度较低(小于 200 人/km²),设市城市和建制镇数量少,城镇分布较为稀疏(小于 30 个/万 km²),城镇群体空间形态的发育程度较低,多处于城市群初期形成的都市圈发展阶段。

黄河流域中上游城市群尚未形成具有网络联系的整体效应。兰州—西宁、宁夏沿黄、呼包鄂榆、山西中部等城市群,区内城市数量少,城镇密度低,规模等级体系不完整;核心城市在区内地位较为突出但辐射功能较弱,小城市(镇)规模小、布局散、发展水平低。整体上看,城市群结构相当松散,城市间联系强度较弱。严格来说,这些地区具备了城市群的基本雏形,但仍处在核心城市集聚、扩张的发展阶段,尚未形成城市发展联动的整体态势。

山东半岛、中原和关中平原城市群已呈现出城市群的基本特征,产业发展水平较高,产业结构相对合理,城镇体系相对完整,区域一体化发展的要求强烈。但与国内外成熟城市群相比,城镇发展、经济水平的差距很大,城市间分工协作和经济联系的紧密度不够,区域一体化发展的能力和机制建设还需进一步加强。

4. 黄河流域城市群欠缺高质量发展的动力机制

黄河流域城市群高质量发展的动力机制尚不健全。相较于发达地区城市群,科技创新、对外开放、市场化程度等均较为落后,对科技、人才、资金等关键要素的吸引力偏弱,不能满足黄河流域转型发展的迫切要求。

在科技创新方面,科技研发投入较低,高素质、高层次人才短缺,创新能力总体不强。在全国 36 个直辖市、省会城市和计划单列市中,2017 年黄河流域城市群的核心城市平均 R&D 经费支出为 144.81 亿元,仅为其他城市平均 R&D 经费支出的 45%;专利授权数为 1.27 万件,仅为其他城市平均专利授权数的 44%。同时,黄河流域城市群核心城市科技投入强度低,R&D 经费支出占 GDP 的比重仅有西安市高于全国直辖市、省会城市和计划单列市的平均水平。^⑩

在对外开放方面,开放型经济体系尚未形成。

2017 年黄河流域城市群 9 个核心城市,外商直接投资实际使用金额为 196.03 亿美元,城市平均为 21.78 亿美元,仅为其他城市平均水平的 46%;特别是西宁、兰州、银川、呼和浩特、太原等上中游城市群核心城市,当年外商直接投资实际使用金额均不足 4 亿美元。黄河流域城市群核心城市进出口总额为 2042 亿美元,仅为全部直辖市、省会城市和计划单列市的 8.6%;对外贸易依存度为 29.6%,远低于 48.2% 的全部平均值。

在市场化程度方面,政府与市场关系尚未完全理顺,市场化的法治环境有待提升,产品和要素市场以及中介组织发育不足,非公有制经济发展滞后。按《中国分省份市场化指数报告(2018)》,黄河流域八省区的平均市场化进程指数仅为全国其他省份平均的 79%,5 个分项市场化指数均落后于全国省份的平均水平;除下游的河南和山东外,上中游六省区各项指数均位于全国各省份排名的后半区,且多处在后十位的位置。^⑪

5. 黄河流域城市群尚未形成有效的区域协调机制

黄河流域各城市群相继制定了城市群发展规划,提出了区域一体化发展的思路 and 方向,区域整合发展的趋势逐步形成。但是,目前地区间、城市间协同发展的体制机制建设刚刚开始,各城市群区域发展的整体性还有待加强。特别是兰州—西宁、呼包鄂榆、关中平原、中原等城市群,跨省区协调的难度大。在区域资源的开发利用、生态环境的保护与治理、要素市场的培育、产业的分工协作等诸多方面依赖于省区统筹,城市群多数还缺乏统一的发展政策和具体措施,地区间、城市间利益协调、统筹联动的难度大,导致各城市群区域发展的协同效应不强。同时,城市之间还未形成面向未来产业发展趋势的产业分工体系,城市群区域一体化发展的规划实施效果尚不明显。

三、推进黄河流域城市群高质量发展的思路

按照学者们对“高质量发展”的理论阐释,高质量发展是一种新的发展理念:就其目标而言,高质量发展是以满足人民日益增长的美好生活需要为目标的高效率、公平和绿色可持续发展^⑫;就其内容而言,可以从不同的角度进行概括,具有多维性特征,表现在战略方向上就是政策目标多元性^⑬。而对于

城市群这一特殊的地域发展形态,其高质量发展除应包括经济、社会、环境维度外,还应包括空间维度的目标和内容。同时,黄河流域城市群的发展还承担着两方面的任务。一方面,城市群要以高质量发展的目标要求和方式,系统性地创造区域协调的整体发展优势;另一方面,要以各城市群的高质量发展,带动整个黄河流域的生态保护和高质量发展。按照高质量发展的理念、目标和要求,黄河流域城市群的高质量发展应从绿色发展、创新驱动、空间协同、集约高效和开放共享等五个方面进行推进。

1. 坚持低环境冲击、低资源消耗的绿色发展模式

绿色发展是城市群高质量发展的基础。城市群由于人口、产业和城镇相对密集,区域性环境污染问题突出,对流域生态安全影响大。这就要求黄河流域各城市群必须将生态文明的发展理念贯穿于城市群发展建设的全过程,探索符合地域发展特点的绿色发展模式和路径。包括在规划建设中构建人与自然和谐共生的生产、生活和生态空间,在经济发展中建立环境友好、资源循环、集约高效的生产方式和产业体系,在社会发展中形成资源节约的生活方式。

2. 探索以创新驱动为核心动能的转型发展路径

创新驱动是城市群高质量发展的核心动能。黄河流域特别是中上游地区能源、矿产资源丰富,长期以来经济增长方式粗放,产业发展质量不高,在新时期的发展形势下,存在新旧动能转换乏力的问题。黄河流域各城市群必须加快新旧动能转化的步伐,在黄河流域率先实现由依赖资源要素向依靠创新驱动的经济发展方式的转变。发挥城市群和中心城市的科技、人才优势,围绕具有竞争力的传统优势产业和具有发展潜力的新兴优势产业,以体制机制创新为支撑,集聚和整合各类创新要素;以科技创新为核心,持续推动经济发展动能的转换,建立符合当地产业发展优势和高质量发展要求的现代产业集群。

3. 构建城市群优势互补、分工协同的空间格局

空间协同是城市群高质量发展的地域特征,城市群的高质量发展非常强调区域发展的系统性、整体性和协同性,实现区域间、城市间的协调联动。因此要充分发挥城市群内不同区域、不同城市各自的优势条件,通过规划、政策等调控手段对城市群的国土空间发展予以积极引导,明确各自的功能定位,科学确定不同区域的发展方向和要求以及资源开发利

用的强度。按照平等互利、优势互补的原则,建立市场化的经济合作机制,增强城市群区域发展的空间协同。

4. 推动资源要素的优化配置和集约高效利用

集约高效是城市群高质量发展的基本要求。推进黄河流域城市群的高质量发展,必须改变过去高投入、高消耗的资源利用方式,引导资源要素在城市群进行高效配置、集约利用,提高资源利用效率。一是引导资源要素在空间上的高效配置,使资源要素配置到能更好地发展其效益的区域。以都市圈、区域中心城市、高新技术产业园区为重点,吸引高端要素和创新资源集聚。二是引导资源要素在产业上的高效配置,推动传统优势产业和新兴潜力产业集聚、集群发展。

5. 完善以人民为中心、开放共享的社会发展机制

提高人民生活质量是高质量发展的根本目的。以城市群为重点的黄河流域开发,从空间上看是一种非均衡的地域开发模式,但城市群的发展并非封闭系统的自我发展,它存在和发展于更大的生态系统、经济系统和社会系统中。城市群的高质量发展必须走开放发展、共享发展的道路,这就要不断提高社会整体的开放水平,完善公平发展的社会政策,完善共享发展的体制机制,使城市群的发展不仅能够实现自身的繁荣,而且能够引领和带动其他地区共同发展,使整个流域共享经济增长、社会服务、生态保护、城镇与基础设施建设等的发展成果。

四、黄河流域城市群高质量发展的推进重点

1. 按地域发展条件特点差别施策

黄河流域上中下游各城市群的基础条件和制约因素不同,发展所面临的关键问题也有所差异,其发展策略也应各有侧重。在高质量发展的目标要求下,根据各城市群的发育程度和各自的发展条件,对上中下游不同地区、不同发展阶段的城市群实施与之相适应的发展策略。

山东半岛城市群应以提升综合竞争力为重点,更好地发挥其在黄河流域发展中的龙头作用。山东半岛兼具陆海发展的优势条件,城镇空间布局相对均衡,但核心城市的科技水平和竞争力不够突出,水资源的约束明显,发展方式不够集约。今后应重点强化城市之间的产业协作关系,以济南都市圈和青

岛都市圈为核心构筑网络化发展的空间格局;以提升产业高技术化水平为重点,推动区域产业结构高度化,不断提升城市群科技创新能力及在全国的综合竞争力。

中原城市群和关中城市群应以加快区域整体发展为重点,强化各级中心城市的功能建设及对区域发展的带动作用。这两个城市群拥有郑州、西安两个国家中心城市,是中西部发展的重要战略高地,但缺乏发展水平较高的次级中心城市,中小城市发展相对偏弱;水资源短缺问题较为突出,资源环境的约束性较强。这两个城市群要进一步发挥西安都市圈、郑州都市圈对区域发展的带动作用,推动次级中心城市和中小城市成长壮大;重点围绕在未来发展中具有竞争力的优势产业,发展壮大若干带动力强的区域性产业集群,提升城市群的整体发展水平。

兰州—西宁、宁夏沿黄、呼包鄂榆、山西中部等上中游城市群,应以都市圈的发展为重点,强化核心城市的功能及都市圈协同发展。这些地区尚处于城市群发展的初期状态,空间结构松散,但起主导作用的空间单元——都市圈正在发育形成,如兰州—白银都市圈、西宁—海东都市圈、银川都市圈、呼和浩特都市圈、太原都市圈等。同时,这些地区发展短板和瓶颈制约较多,资源环境约束日趋加剧。因此,这些地区要着重加强可持续发展能力的建设,扶持对城市群有重要支撑作用的基础设施建设和优势产业发展,为城市群成长创造基础优势;增强核心地区和发展轴带的集聚效应,促进重点开发区域集约发展,提高各城市群资源环境的承载能力。

2. 完善城市群区域协同发展机制

城市群的高质量发展强调区域发展的协同性,应按照区域一体化的发展要求,完善区域协同发展机制,包括空间管控机制、生态共建机制、产业协作机制和科技合作机制等。

建立空间管控机制。编制城市群、都市圈等区域性国土空间规划,明确分区发展指引和管控要求,强化城市群协同发展的空间引导。完善城市群国土空间开发保护的统筹协调机制,协调解决空间矛盾冲突,做好城市群内不同区域在生态保护、环境治理、产业布局、基础设施建设等方面的空间协同。

强化生态共建机制。在管理体制上形成区域生态环境共同保护、联合治理的协同机制,加强区域生态环境的统一管理。完善生态保护的区域协同与补

偿机制,除进行统一的规划与建设外,探索建立对重点生态保护地区的多元化补偿机制;健全环境污染防治的协调机制,建立城市群环境质量预警和应急响应联动机制,强化对区域性环境污染的联防联控。

完善产业协作机制。完善要素市场化配置机制,畅通要素流动渠道,引导劳动力、人才、技术、资本和土地等各类要素协同向先进生产力集聚。完善市场化的区域产业合作机制,建立多种形式的产业分工协作关系。围绕区域性特色优势产业,构建产业链上下游协作的区域联动机制,共同提升产业整体发展水平。

3. 强化城市群生态环境协同治理

黄河流域城市群生态环境的协同保护与治理问题,不仅关系到本区域的生态环境质量,而且影响到整个流域的生态安全特别是水环境的安全。因此城市群必须统筹自然资源利用与管理,加强区域生态环境的共建共治。

推进区域生态一体化建设。城市群的发展要加强区域重要生态系统保护的协同,推动区域内外生态建设联动。做好跨区域生态建设与保护的协调与衔接,加强城市群重要生态系统的统一管理,构建以山地生态屏障、水系生态廊道为主骨架的生态安全格局,统筹推进重点生态功能区的国土治理与生态修复工程建设,共同防治黄河流域水土流失。

联合防治区域性环境问题。健全共同维护区域环境质量的管理体制,对城市群内水、大气和土壤污染实施联防联控,以协调一致的政策和行动防治区域性环境污染。特别是要加强区域内黄河及其支流的水质保护工作,共同推动流域水环境系统的综合保护和治理,持续推进工业废水污染治理和城乡污水处理设施建设,不断提高污水处理率和处理质量以及水循环利用率,保护母亲河水环境安全。

提高资源配置利用效率。进一步优化城市群能源、矿产、土地和水资源的利用结构与空间配置,特别是要建立水资源高效利用体系。优化水资源利用结构,保障优势产业在加强节水技术应用和改造的基础上获得更大的发展潜力。根据各功能分区定位要求,优化水资源空间配置方案,使有限的资源配置到利用效率更高的地区,保障城市群重点发展区域的资源需求。

4. 合力打造城市群优势产业集群

黄河流域各城市群应按照绿色转型、创新驱动、

高效集约的产业发展要求,围绕新技术革命下的产业发展趋势,吸引全国范围的高端要素和创新要素向其集聚;强化区域在产业间和产业链中的分工协作,推动特色优势产业集聚、集群、集约发展。

加快传统优势产业的绿色转型。黄河流域特别是中上游各城市群传统产业比重高,资源消耗大、环境污染重,必须要以绿色发展为指引,依靠技术进步,促进产业发展的绿色化、高端化。努力拓展延伸能源化工、钢铁有色、基础制造的中下游产业链,提高高端和高附加值产品的比重。发挥农业特色资源优势,着力推动优质农产品生产加工的规模化、品牌化。

推动新兴优势产业的创新发展。发挥城市群在创新要素集聚方面的相对优势,依靠技术创新培育壮大新兴支柱产业。围绕黄河流域城市群各自在新能源及新能源装备制造业、新材料、航空航天、高端装备制造、电子信息、国防军工等领域的产业基础与潜力,找准产业未来发展定位,与东部沿海地区新兴战略性产业形成高水平的分工协作与错位发展,培育产业发展新优势,壮大新兴优势产业集群。

高水平承接国际国内产业转移。除山东半岛城市群外,黄河流域其他城市群均位于中西部地区,应积极推进和深化黄河流域城市群与东部地区,特别是京津冀、长江三角洲、粤港澳大湾区等发达城市群的科技合作,积极探索高水平承接产业转移的路径和方式,共同推动技术转移转化中心、科技成果产业化基地、高新技术产业合作园区等高水平产业合作

项目建设。

注释

- ①宁夏回族自治区制定颁布的为《宁夏沿黄生态经济带发展规划(2019—2035年)》。②山东省已制定两轮城市群规划,本文仍采用《山东半岛城市群总体规划(2006—2020年)》的规划范围,包括济南、青岛2个副省级城市和烟台、威海、潍坊、淄博、日照、东营6个设区市;《山东半岛城市群发展规划(2016—2030年)》规划范围包括山东所有设区市。③苗长虹:《沿黄三城市群发展机制研究》,科学出版社,2012年。④闫二旺、张婧:《黄河流域省会城市竞争力分析与城市群建设》,《青海民族大学学报》(社会科学版)2014年第1期。⑤任保平、张倩:《黄河流域高质量发展的战略设计及其支撑体系构建》,《改革》2019年第10期;金凤君:《黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略》,《改革》2019年第11期;安树伟、李瑞鹏:《黄河流域高质量发展的内涵与推进方略》,《改革》2020年第1期。⑥姜长云、盛朝迅、张义博:《黄河流域产业转型升级与绿色发展研究》,《学术界》2019年第11期;高煜:《黄河流域高质量发展中现代产业体系构建研究》,《人文杂志》2020年第1期。⑦钞小静:《推进黄河流域高质量发展的机制创新研究》,《人文杂志》2020年第1期。⑧徐辉等:《黄河流域高质量发展水平测度及其时空演变》,《资源科学》2020年第1期。⑨郭晗、任保平:《黄河流域高质量发展的空间治理:机理诠释与现实策略》,《改革》2020年第4期。⑩此处数据根据《中国统计年鉴2019》水资源数据计算。⑪R&D经费支出数据不包括数据缺失的武汉市和西宁市。文中科技创新、对外开放数据均来自《中国城市统计年鉴2018》。⑫王小鲁、樊纲、胡李鹏:《中国分省份市场化指数报告(2018)》,社会科学文献出版社,2019年。⑬张军扩等:《高质量发展的目标要求和战略路径》,《管理世界》2019年第7期。⑭金碚:《关于“高质量发展”的经济学研究》,《中国工业经济》2018年第4期。

责任编辑:澍文

Basic Logic and Promotion Strategy of High-Quality Development of Urban Agglomerations Along the Yellow River Basin

Sheng Guangyao

Abstract: The urban agglomerations along the Yellow River Basin are critical for the ecological protection and high-quality development in the Yellow River Basin. The urban agglomerations in the Yellow River Basin have high population and economic concentration, but the development differences are obvious; the network connection between cities is not close enough, the effective regional coordination mechanism has not been formed, and the dynamic mechanism of high-quality development is not perfect. To promote the high-quality development of urban agglomeration in the Yellow River Basin, we should carry out the following five aspects: green development, innovation driven, spatial coordination, intensive and high efficiency, as well as opening and sharing. According to the development characteristics of urban agglomerations, we should implement the development strategies with different emphases, focus on improving the coordinated development mechanism of urban agglomerations, strengthen the collaborative governance of ecological environment, and work together to create advantageous industrial clusters.

Key words: the Yellow River Basin; urban agglomeration; high-quality development; basic logic