

【区域协调发展】

蒙晋陕豫合作推进黄河中游沿线地区高质量发展研究*

冉淑青 曹林 刘晓惠

摘要:区域合作是破解黄河中游沿线区域落后发展难题,实现高质量发展的重要突破口,现阶段是黄河中游沿线区域促进战略合作的重要机遇窗口期。在文献综述基础上,建立欠发达跨省地区基于资源与利益基础的合作一体化共生机制:以文化认同为纽带的共荣合作、以经济合作为动力的共赢合作、以生态合作为压力分配合作、以交通设施合作为拉力共建合作机制意义重大。黄河中游沿线地区合作的内生动力有地缘关系密切、资源禀赋相似、经济结构同质等,当前该区域发展中存在产业发展能力不足、交通基础设施落后、对外开放水平落后、生态保护形势严峻等问题。黄河中游沿线地区合作推进高质量发展的具体路径应包括加强产业合作、共建交通设施、合作扩大开放、联合保护生态、共同弘扬黄河文化。

关键词:蒙晋陕豫合作;黄河中游;高质量发展

中图分类号:F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0055-08 **收稿日期:**2020-09-12

***基金项目:**2019年国家社会科学基金项目“新亚欧大陆桥经济走廊区域协同发展新机制研究”(19XJL009);2019年陕西省社会科学基金项目“新中国成立70年陕西城镇化演进及高质量转型研究”(2019D034);2020年陕西省社会科学院重大课题“陕西黄河流域生态环境质量提升研究”(20SXZD08)。

作者简介:冉淑青,女,陕西省社会科学院经济研究所副研究员(西安 710065)。

曹林,男,陕西省社会科学院经济研究所副研究员(西安 710065)。

刘晓惠,女,陕西省社会科学院经济研究所助理研究员(西安 710065)。

区域合作是全球经济发展的一种必然趋势,也是世界发达国家提升经济实力和综合国力的重要路径之一。当前,中国已经进入高质量发展的关键阶段,各级地方政府也逐渐意识到,要实现本地经济的持续繁荣,必须摒弃粗放式发展和狭隘的地方保护主义,加强区域合作,发挥自身优势,组团作战才能在区域竞争日趋激烈的时代背景下打造新经济增长点和增长极。在新时代“以点带面、从线到片”区域大合作的总体思路引领下,“一带一路”建设与粤港澳大湾区、京津冀、长江经济带、汉江经济带等具有全国影响力的区域战略合作正在推进,并逐渐成为推动中国高质量发展的重要动力源。现阶段,跨省区宏观经济振兴与区

域合作已经成为新常态条件下不可回避的时代命题。2019年9月,黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的提出,为黄河流域加强区域合作提供了绝佳的政策机遇。黄河中游涉及蒙晋陕豫四省区,多为经济欠发达地区,经济发展以农业生产和能源资源开发为主,相似的经济发展模式、脆弱的生态环境、一衣带水的地缘关系以及黄河文化的共同滋养,使得蒙晋陕豫区域合作具有重要的发展基础。在此背景下,抓住历史机遇、顺应时代要求,通过发挥地方政府间督导和协调作用,推进蒙晋陕豫合作,探索黄河中游地区高质量发展的路径措施意义重大。

一、研究综述

区域合作是指通过促进各区域功能分工与合作获得区域共同繁荣的制度安排,按照尺度划分,区域合作包括国际间合作、一国之内多行政区域合作和城市内部合作等层次。复杂系统理论认为,区域是一个具有非线性、动态性、自组织性和适应性的开放巨系统,在一定的外力作用下,区域系统能够自发演化,区域间各子系统通过彼此合作,达到彼此依赖、协同共进的有序结构状态,从而使区域经济演化为更高级的发展状态。政府多为地方发展的“代理人”,是推动区域合作的突破力量。两个或多个独立区域政府在经济、社会、环保等领域,调整区域间交流互动关系,搭建统一的发展平台,建立内部互动规则和权益义务分配机制,可以降低共同发展的交易成本,最终实现双赢。国外学者对区域合作促进区域经济发展过程及机理的解释较为多元化,Agranoff Robert (1988)提出了州际管理(intergovernmental management)的合作方向,认为不同层次的地方政府可以就具体问题展开横向交流,而合作活动展开的效果取决于政府的协调能力。Lowndes V (1998)提出了多组织伙伴关系(Multi-organizational partnership)面临的主要挑战是不同治理模式下可能会产生竞争或协作两种截然不同的结果。Richard C. Feiock (2004)等学者分别研究了集权性区域政府和分权性区域政府在地域范围内治理战略所能发挥的作用,并详细探讨了合作以及在某些问题上展开竞争的可能性。国内研究方面,政府合作和区域一体化研究多集中于公共管理学和区域经济学。早期学者多关注对区域经济与政府合作关系的论证以及政府合作基本理论的构建。陈剩勇(2004)提出区域政府合作是现有体制下实现区域经济一体化的理性选择。叶必丰(2005)、臧乃康(2006)、陈瑞莲(2007)以珠三角、长三角为例分别探讨了政府合作的法制协调、合作机制、机制创新。龙朝双(2007)、金太军(2007)、张明军(2007)从理论视角讨论了中国地方政府合作的动力机制、形态演变以及合作过程中和谐政府关系的构建。郭寻(2006)、杨妍(2009)则从旅游发展、环境治理视角探讨了区域合作的机制及制度障碍。近年来,该领域研究理论深度和广度不断扩

大,研究方法从静态的、单一学科研究向动态的、跨学科研究转换。蒋永穆等(2019)以全国范围为尺度从理论上总结了新中国成立70年以来中国区域经济合作的演进动力。白晔(2018)良性合作环境对于破解“合作悖论”、推动区域协调发展起着重要作用。牟娟(2019)通过定量分析论证了地方政府有效合作能够带来更快的经济增长率,进而实现整个市场范围内固定资产投资总额和财政收入的增长。程皓(2019)采用空间计量模型论证了基础设施、产业结构、科技创新与区域协同之间的互动关系。满舰远(2019)从演化博弈论的角度构建了区域合作机制的分析框架。综合来看,国内关于宏观尺度区域合作与宏观经济发展的研究多集中于理论层面的构建,区域尺度研究多以华北、华东以及华南地区为主,重点关注京津冀、长三角、泛珠三角的具体区域合作实践,对于欠发达地区区域合作理论与实践的研究相对较少。

黄河流域生态保护和高质量发展战略自提出以来,国内学者对黄河流域高质量发展进行了相关研究与探讨。刘昌明院士提出了黄河流域生态保护与高质量发展矛盾的对立统一性。陆大道院士提出了实现黄河流域全面深刻转型发展的方向,并否认了“黄河经济带”在全国经济层面上的存在。任保平、郭晗、高煜、师博等学者分别从总体战略设计、生态保护、现代产业体系构建、中心城市、体制机制等视角探讨了黄河流域高质量发展问题。黄河流域蜿蜒漫长,正如陆大道院士所讲,黄河所经过的九个省区经济发展差异化显著,在全国层面难以形成如长江流域般的带状经济区。总的来看,当前国内对黄河流域高质量发展的研究过于宏观,难以对具体省区经济发展实践提供可操作的路径参考。因此,该文选取经济发展特征具有一定相关性的蒙晋陕豫黄河中游沿线地区为研究对象,意在通过构建蒙晋陕豫区域合作机制与框架,提出黄河中游沿线地区生态保护与经济协同发展的一体化战略布局,为实现黄河中游地区的高质量发展提供具有现实意义的理论参考。

二、欠发达跨省地区合作一体化共生机制的建立

资源与利益是区域合作的基础,也是区域互动合作的第一动力,对于欠发达跨省地区而言亦是如

此。在重视差别化发展的同时重组区域内部结构,强调利益共享和义务共担,将区域发展的对立变为更广空间的共存,对于欠发达跨省地区走出落后困境,实现高质量发展具有重要意义。因此,建立跨省地区合作一体化共生机制,在区域发展中形成竞争和合作的互动与耦合是成功实现跨省地区合作的核心,即跨省交界地带自愿打破行政区域界线,在区域背景下整合发展要素,通过建立联合机制,开展资源开发、产业发展、公共事业领域等全方位的合作,形成稳定的共生关系,使区域发展达到任何单方面都无法达到的最高水平,实现区域整体利益的最大化。

1. 以文化认同为纽带的共荣合作

文化认同是统一边界地带合作意识形态的润滑剂,建立跨省地区的文化认同感则是促成边界地带合作的精神纽带。建立跨省地区地理属性、文化属性认同感,树立区域整体意识,才能摒除行政区观念障碍,克服地方保护主义及对周边地区带来的外部性影响。建立和加强跨省交界地区的文化认同感,一方面要发掘区域历史文化资源,在政府引导下进行区域价值认同与地域文化构建,建立区域文化意识共同体,形成地域文化精神凝聚力,夯实区域协作的文化基础。另一方面,要加强地域文化的弘扬与宣传,使其在更大地域范围内提升文化影响力,增强人民对区域文化的自豪感和荣誉感。

2. 以经济合作为动力的共赢合作

复杂系统理论认为,区域间经济系统是一个具有非线性、开放性、自组织性与适应性的复杂巨系统。国内发达地区经济发展的历史经验表明,市场是区域合作的重要推动力量,打破两省间的行政壁垒,在规范的市场环境下市场力量会自发推动区域合作共赢。在区域经济内部各子系统相互作用、外部环境交互联系基础上,建立基于特定关联关系的耦合系统,形成相互作用、彼此依赖、协同发展的有序结构状态,推动区域经济系统向更高级状态演化,实现整体功能大于各区域经济系统的线性叠加之和。欠发达跨省地区基于自身经济发展普遍落后的现实情况,需着力于优化资源在各区域的配置,加快资本、信息、技术等生产要素的流动,以经济合作为动力推动区域合作发展。

3. 以生态合作为压力的分配合作

大量研究表明,区域合作在解决公共池塘资源的治理困境上具有绝对优势。污染治理的制度性集体行动具有报酬递增特征,并能够将治理成本内生化,从而实现大范围区域生态保护的共赢。因此,建设生态利益共同体的结盟是促进跨省地区合作的重要作用力之一。党的十九大以来,中国生态文明建设已进入全面治理新时代,筑牢生态文明之基,走好绿色发展之路已经成为各级地方政府的共识,各地区生态保护工作面临着“不得不为”的压力与迫切感。为了实现生态治理效益的最大化,跨省地区加强地方政府之间的合作,通过建立完善的协作体制机制,构建一体化治理框架,以较低的行政成本保障治理成果的最大化。

4. 以交通设施合作为拉力的共建合作

交通是一种准公共物品,其建设及运营均能对经济发展产生积极影响,如减少交通运输成本、改善物流效率、促进物流业发展,以及通过改善经济发展环境增强发展要素的吸引力。欠发达跨省区为改变交通闭塞的现状,通过政府之间的沟通协商促成跨界交通路段的有效连接,提高区域对外交通的通达性,并为实现区域经济一体化合作奠定硬件基础。由于联通诉求及付出土地建设等成本差异,导致合作双方收益多寡不同。因此,合作双方需要通过上级政府及第三方力量加以调和,并建立利益补偿机制来抵消合作初期初始收益的非均等化,合作后期双方利益将逐渐达到均衡状态,潜在的外部收益一定程度上确保了这种合作关系的持续。

三、黄河中游沿线地区合作的内生动力分析

区域发展的内生特质是促成黄河中游沿线地区合作的重要驱动力,黄河中游沿线地区有着密切的地缘关系、相似的资源禀赋以及同质化的经济结构。由于长期游离于省域发展的主轴之外,长期存在产业发展能力不足、交通联系闭塞、生态保护问题严峻、对外开放迟滞的问题。从内生特质来看,黄河中游沿线地区具备了促成区域合作发展的内在动力。

1. 地缘关系密切

四省交界的黄河中游沿线地区一衣带水,地缘关系十分密切。黄河从内蒙古托克托县河口镇由

南向北急转而下,流经晋陕大峡谷并在陕西潼关县急转东去,流至郑州桃花峪段,此为黄河干流的中游,包括47个县(区、旗、市)。根据黄河两岸的地理形态,黄河中游从地理上分为北、中、东三段。北段即从河口镇至韩城市龙门镇,这一段河流将黄土高原一切两段,东侧为晋西北黄土高原,西侧为陕北黄土高原,两侧千沟万壑的黄土地貌则成为黄河中游地区的独特景观。河谷两侧岩石壁立,险峻的峡

谷景观故名“晋陕大峡谷”。中段为龙门镇至潼关,黄河经过龙门峡口之后进入开阔的汾渭平原缓缓流动,并接纳了两条重要的支流渭河和汾河,该段河床十分宽阔,古人有诗云“欲穷千里目,更上一层楼”。东段为潼关以下,黄河谷地陡变狭窄,水流湍急,三门峡水库建成之前,两个岩石岛并排立于河中,把河水分为鬼门、神门和人门,可见水流之险恶。

表1 黄河干流中游段落划分及所涉及的县(区、旗、市)

段落	地理范围	包含县(区、旗、市)
北端	河口镇至龙门镇	内蒙古:托克托、准格尔、清水河 山西:偏关、河曲、保德、兴县、临县、柳林、石楼、永和、大宁、吉县、乡宁、河津、万荣 陕西:府谷、神木、佳县、绥德、清涧、延川、延长、宜川、韩城
中段	龙门镇以南至潼关县	山西:临猗、永济、芮城 陕西:合阳、大荔、潼关
东段	潼关以东至桃花峪	山西:平陆、夏县、垣曲 河南:灵宝、陕州、渑池、义马、新安、孟津、济源、吉利、孟州、温县、武陟、荥阳、巩义

2.资源禀赋相似

黄河中游绵延1206千米,依托相同的地质结构、地理环境和自然条件,跨省相邻的沿线地区资源禀赋十分相似。晋陕蒙三省交界区地处中国内陆第二大盆地鄂尔多斯盆地,能源资源富集,也是中国石油产品增储的主力油气区,包括神木、吴堡、准格尔旗、清水河、托克托、河曲、保德、偏关、兴县、柳林等地区,文化资源以北方游牧少数民族文化、边防城池文化为主。黄河晋陕大峡谷两侧的陕西佳县、绥德、清涧、吴堡、延长、延川、宜川与山西兴县、柳林、临县、石楼、永和、大宁、吉县等地区属于黄土高原沟壑区,杂粮、林果等农业资源丰富,文化资源以红色革命文化、黄土高原民俗文化为主。地处晋陕豫黄河金三角的合阳、大荔、潼关、临猗、永济、芮城、平陆、灵宝等县域拥有优越的地理环境和气候条件,水土资源丰富,农业发展条件得天独厚,悠久的历史孕育了丰富多彩的民俗文化。渑池、义马、温县、济源等县区位于河南中原平原西部地区,是中国粮食主产区之一,都城文化、平原民俗文化尤为丰富,受郑州国家中心城市和中原城市群辐射带动,县域经济发展条件十分优越。

3.经济结构同质

蒙晋陕豫黄河中游沿线地区处于同一地理片区的县(区、旗)有着相似的产业结构,如图1所示。位于最北端的毛乌素沙漠地区包括蒙晋陕交界的托克托、神木、府谷、柳林等地区,绝大部分县区二

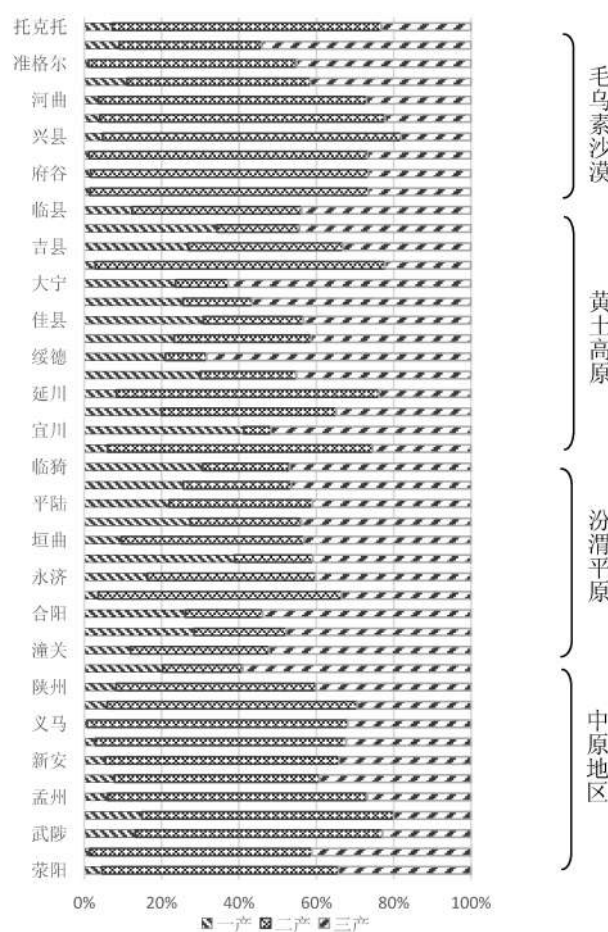


图1 黄河中游沿线县域产业结构比较图

资料来源:各县(区、市、旗)2019年国民经济和社会发展统计公报、政府工作报告以及内蒙古、山西、陕西、河南等省区统计局官方网站。

产占比高于60%,其中神木、府谷、柳林、兴县、保德的二产占比达到70%以上,煤炭开采及煤化工产业在县域经济发展中发挥着主导作用。该区域县域经济总体规模与效益均处于蒙晋陕豫黄河中游沿线地区前列,其中,神木、府谷、准格尔人均地区生产总值均在20万元以上。佳县、吴堡、绥德、吉县、乡宁、大宁等县区位于黄土高原区,受资源条件限制县域经济总体规模偏小,人均地区生产总值均在5万元以下。从产业结构来看,二产占比普遍较低,其中绥德县低至10.7%,除乡宁、延川、韩城外的其他县域工业基础十分薄弱,农业生产以杂粮、林果产业以及农产品初加工为主,旅游产业仍处于初始发展阶段。位于汾渭平原的临猗、万荣、平陆、合阳、大荔、潼关等县区农业发展条件较好,生态养殖、设施农业较为发达,但工业整体较为落后,绝大部分县区二产占比低于40%,由于人口较多,人均地区生产总值普遍低于3万元。地处中原地区的渑池、义马、温县、济源等县区依托中原城市群发展,具备良好的工业基础,多数县区二产占比60%以上,人均地区生产总值为5—10万元,县域经济较为发达。

四、黄河中游沿线地区跨省合作存在的问题

现阶段,黄河中游沿线地区在区域发展中存在产业发展能力不足、交通基础设施落后、对外开放水平落后、生态保护形势严峻等问题。

1. 产业发展能力不足

尽管黄河中游干流沿线区域有着相似的资源禀赋,但产业发展尚未形成发展合力,县域产业发展仍以“单兵作战”为主,甚至存在以邻为壑、恶性竞争的现象。农业方面,黄河中游沿线地区农业开发历史悠久,北段旱作农业区小米、红枣、莜面、羊肉等农产品品质优良,具有良好的市场口碑,中段和东段水产养殖业较为发达。长期以来,由于缺乏政府主导和顶层设计,农业品牌建设不足,农业产业链短小,农产品附加值始终维持在较低水平,严重制约农民收入水平的提升和县域经济的高质量发展。工业方面,晋陕蒙交界的神木、吴堡、准格尔旗、清水河、托克托、保德、偏关等县域均属于能源经济大县,但由于分属不同省份,能源产业发展战略方向各有不同。陕西致力于陕北能源化工基地

的建设,山西着力打造国家综合能源基地“升级版”,内蒙古要建设国家现代能源经济示范区,在不同战略的牵引之下,难以形成能源资源开发合力,实现更高质量的经济的发展。旅游产业方面,黄河中游干流沿线旅游资源丰富多彩,但“大景观”“大产业”联合开发格局尚未形成。晋陕两省对立黄河两岸分别开发了毛泽东东渡遗址、黄河二碛、黄河瀑布、乾坤湾等景区,多个相邻县域提出发展黄河漂流项目,气势恢宏的自然景观晋陕大峡谷因跨省合作缺位而“藏于闺中”不为人知,旅游产业发展实力与丰富的旅游资源严重不匹配,在旅游资源开发利用方面黄河中游干流沿线区域的合力尚未形成。

2. 交通基础设施落后

黄河中游干流沿线地区为省域交界之处,多数地区偏离省域经济发展主轴,各省域高速公路、铁路的布局除跨省需要,绝大多数县域的对外交通建设不足,加之受黄河天险的影响,历史上长期交通闭塞,与跨省相邻县域的交通联系基础更为薄弱,发展至今仍然存在两县隔河相望而不相往来的现实情况。2017年,陕西沿黄公路贯通了陕西沿线范围内的13县市,建立了陕西境内黄河沿线县域交通联系的大通道,在一定程度上提高了县域对外交通联系水平,但陕西沿黄公路的等级仅为二级观光公路,难以满足物流交通发展的需求。截至2020年7月,山西沿黄公路都尚未贯通,部分路段建设处于停滞状态,沿黄县域之间交通联系依然不便。黄河中游沿线地区跨省交通联系更为有限,在长达1206千米的黄河中游干流之上,跨省黄河大桥仅有10座,落后的交通联系水平严重制约了两岸县域之间的经济、文化交流。

3. 生态保护形势严峻

黄河中游是黄河流域生态保护与经济发展矛盾最突出、生态保护形势最严峻的区域。黄河中游干线北段流经毛乌素沙漠,尽管毛乌素沙漠治沙成效显著,但从生态属性上该区域仍属于土地沙化敏感地区。该段北部多为能源县,神木、吴堡、准格尔旗、清水河、托克托、保德、偏关以及中部的韩城等县市以煤炭开采为主,大量煤矸石堆积、污水排放、采空区隐患等严重破坏了该区域的生态环境,能源化工产业的高耗能、高污染特征使得这一区域环境保护压力巨大。该段南部的晋陕大峡谷两侧属于黄土高原地区,县域经济以旱作农业、畜牧业为主,

经过多年退耕还林生态治理,水土流失得到一定程度的遏制,但目前仍是黄河泥沙的主要来源区,未来水土保持生态治理仍然面临较大压力。黄河中游干线中段与东段区域人口密集,农业发达,存在着生产生活污水排放、农业面源污染等环境问题,个别城镇紧邻黄河岸边,城市大型基础设施如韩合机场的布局与建设对黄河生态平衡的影响尚未得到合理论证,人类生产生活对黄河生态的影响依然广泛存在。

4. 对外开放水平较低

对外开放不足是制约蒙晋陕豫内陆省份发展的重要短板,也是四省区跨省区地区社会经济总体落后的重要原因。在“一带一路”建设背景下,内蒙古、陕西、山西、河南均在积极开展战略合作、打造对外贸易通道等方面取得了重要成果。在世界经济低迷,保护主义、单边主义盛行的背景下,2019年内蒙古、山西、陕西、河南对外贸易依存度分别达到6.37%、8.5%、13.63%、10.53%。然而,由于黄河中游沿线地区经济发展普遍落后,对外产生经济联系的基础条件薄弱,外向型经济发展整体不足,经济发展对外贸易依存度普遍较低。受数据获取的限制,本文选取了黄河中游沿线市域对外贸易依存度指标,以省域为单位进行比较。结果显示,黄河中游沿线内蒙古段、山西段、陕西段对外贸易依存度分别仅为2.84%、2.74%、0.63%,远低于全省平均水平。河中游沿线市域河南段对外贸易依存度相对较高,为6.14%,但与河南平均水平相比仍有一定的差距。

五、黄河中游沿线地区合作推动高质量发展的路径探讨

以“高质量发展”作为黄河流域国家战略的总目标和总要求是解决黄河流域生态保护和经济发展两者关系的科学抉择。未来要保持历史耐心和战略定力,通过加大黄河中游沿线地区在产业发展、交通设施、对外开放、生态保护、文化繁荣等方面的合作,构建全方位、多领域的跨省合作体系,推动黄河中游沿线地区实现增长的稳定性、发展的均衡性、环境的可持续性、社会的公平性,进一步实现黄河中游地区的高质量发展。

1. 深化区域产业合作

基于蒙晋陕豫跨省地区经济发展普遍落后的

现实情况,未来要加快资本、信息、技术等生产要素的流动,通过优化资源配置推动产业合作,推动经济系统向更高级状态发展。首先,合力打造农业品牌。基于蒙晋陕豫跨省地区农业发展整体落后的现实情况,未来要提升农业现代化水平,促进农产品生产向优势产区集中,实现专业化、规模化和基地化,构建区域共享的农业服务体系,培育红枣、小米等优势品种,打造农业知名品牌,通过延长农业价值链带动农业现代发展及农民增收。其次,积极开展能源产业合作。通过推动晋陕蒙交界县域能源合作,优化能源产业链条,提升能源资源产业价值。神木、府谷能源化工产业已经具备一定的发展实力,构建了较为完整的煤化工产业体系,建议整合蒙晋陕三省煤化工产业链条,并通过构建合理的产业利益分配机制促成能源产业合作。再者,促进旅游资源合作开发。以政府为主导整合黄河中游沿线旅游资源,制定省际旅游市场整体营销方案,通过推出新型复合旅游产品,加强蒙晋陕豫地区联合编制旅游线路,打造一体化“无障碍旅游圈”,合作开展市场推广,共同做大区域外旅游市场,进而提升区域旅游形象和地位,促进旅游产业转型升级与高质量发展。

2. 完善内外交通体系

便捷的交通环境是保障经济快速发展的重要支撑。蒙晋陕豫四省区要加快合作共建黄河中游干流沿线内外交通体系,建议蒙晋陕豫四省区通盘考虑交通发展规划,为加快构建内需生产消费循环体系,为经济高质量发展提供坚实的基础保障。重点推进四省区中心城市间快速路和黄河大桥建设,打通省际断头路,加快与全国骨干路网的对接,提升主要城市之间的通达性,打造以高速公路为骨架、高等级干线公路为支撑、农村公路为基础的公路框架网络体系。加快推进各省区沿黄公路的升级改造,打通县域主要城镇与沿黄公路之间的交通联系,织密农村公路交通网络,提高沿黄县域公路设施水平。推进四省区之间干线铁路建设和既有铁路扩能改造,完善对外连接快速铁路网络,在更广区域范围内统筹建设城际铁路交通线,促进晋陕蒙能源金三角、晋陕豫黄河金三角与关中平原城市群、中原城市群、成渝经济区、京津冀城市群城际铁路线对接。加强客货运站点建设,重点改扩建和新增一批市县级客货站,建设若干区域交通枢纽。加

强交通运输智能化建设,搭建统一的交通运输信息平台,促进区域物流运输信息共享。

3. 加大开放合作力度

扩大对外开放水平是推动经济高质量发展的重要动力。促进蒙晋陕豫跨省地区开放合作,构建全方位立体化开放格局是驱动黄河中游沿线地区经济实现高质量发展的战略方向。随着“一带一路”建设的深入推进,蒙晋陕豫四省区均从融入“一带一路”大格局、构建外贸通道、建设枢纽城市、打造内陆开放高地等视角提出了相应的发展战略,尤其是河南、陕西自由贸易试验区的建设为扩大对外开放水平、构建对外开放新格局提供了重要的支撑平台。蒙晋陕豫跨省地区要打破行政区划分割,作为一个区域单元充分发挥四省区对外开放战略综合优势,充分利用中欧班列、空中丝绸之路、自由贸易试验区、国际港务区等对外开放平台,结合各省区对外开放的重点方向扩大对外开放水平,如依托郑州国际农产品交易中心,助推该区域优势农产品走向全国乃至世界,提升四省跨省地区农业开放水平;鼓励依托西安丝绸之路文化高地目标建设,加强黄河文化的输出与交流,扩大黄河文化的国际影响力;鼓励蒙晋陕能源三角区依托阳煤集团、中煤能源等大型能源企业加强国际能源合作,在更大范围、更高水平、更深层次扩大能源产业开放水平。

4. 跨省联合优化生态保护体系

基于跨区域合作在应对具有外部性、蔓延性、溢出性等特性的生态环境问题方面具有的独特优势,蒙晋陕豫建立跨省联合生态保护体系是保障黄河中游高质量发展的重要路径之一。但同时,跨区域合作生态保护也极易引发利益协调不顺畅、利益分配不均衡、利益补偿不到位等弊病。因此,通过搭建区域信任与利益分配协商桥梁,健全各地区利益诉求和利益表达体系,统一利益目标,增强利益分配的规范性,建立利益共享和利益补偿格局,对构建蒙晋陕豫生态保护合作利益整合机制具有重要意义。在具体措施中,还要探索建立黄河中游生态环境管理机构,统一制定黄河生态环境立法、环境准入标准和污染治理要求,建立一体化环境监测平台,在蒙晋陕豫四省范围内适时通报共享黄河流域生态环境信息,统一负责重大基础设施和产业项目环评、环境污染监管和生态治理修复。在流域性水域上游、城市上风向、滨河或生态保护区等生态

敏感区,对可能带来生态环境影响的项目,严格落实环境管理机构评审制度。建立黄河中游生态建设与环境保护专项基金,重点支持跨省区环境污染防治、环境治理和生态补偿等。完善黄河中游生态补偿机制,对在生态保护与环境治理中承担生态功能而影响经济发展的县域,予以合理的经济补偿。

5. 共同弘扬黄河文化

黄河文化犹如黄河水系源远流长,浩瀚渊深,在历史发展长河中萌芽、成长、壮大,并以之为主体形成了光辉灿烂的中华文化。发源于黄河中游的周、秦、汉、唐文化是黄河文化基本传统体制的基础,黄河文化最精彩的部分便集中在黄河中游地区。蒙晋陕豫四省交界地区是黄河中游的地理核心区域,该地区黄河文化元素种类繁多、灿若星河,如以吴堡、佳县为代表的红色革命文化,以吴堡石城、府谷古城、碛口古镇、潼关古城为代表的古代城池文化,以佳县赤牛疃为代表的陕北民俗文化,以三门峡陕州区为代表的中原民俗文化,以《诗经》发源地合阳洽川湿地为代表的文学艺术文化等。为讲好黄河故事,蒙晋陕豫四省区要强化文化资源整合,一方面从挖掘黄河故事的文化渊源入手,加强黄河文化相关文学作品、影视剧的创作,采用现场演艺、广播电视、网络、书籍、报刊等展现方式,拓宽黄河文化的传播渠道,延续历史文脉。另一方面,深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值,弘扬自强不息的民族奋斗精神,彰显黄河文化在中华文明发展史中的重要地位和意义,坚定民族文化自信。

参考文献

- [1]汪伟全,郑容坤.地方政府合作研究的特征述评与未来展望——基于CSSCI(2003–2017)文献计量分析.上海行政学院学报[J].2019(7).
- [2]陈雯,王珏,孙伟.基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析[J].地理学报.2019(2).
- [3]Agranoff R, Mc Guire M. Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments [M]. Washington DC: Georgetown University Press, 2004.
- [4]Lowndes V, Skelcher C. The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. Public Administration[J], 1998(2).
- [5]Richard C. Feiock Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation [M]. Washington DC: Georgetown University Press, 2004.
- [6]陈利勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径

- 选择[J].政治学研究.2004(1).
- [7]叶必丰.长三角经济一体化背景下的法制协调[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2005(2).
- [8]臧乃康.多中心理论与长三角区域公共治理合作机制[J].中国行政管理,2006(5).
- [9]陈瑞莲,刘亚平.泛珠三角区域政府的合作与创新[J].学术研究,2007(1).
- [10]龙朝双,王小增.我国地方政府间合作动力机制研究[J].中国行政管理.2007(6).
- [11]金太军.从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J].中国社会科学,2007(6).
- [12]张明军,汪伟全.论和谐地方政府间关系的构建:基于府际治理的新视角[J].中国行政管理,2007(11).
- [13]郭宇,吴忠军.区域旅游发展中政府合作的制度障碍及对策思考[J].人文地理,2006(1).
- [14]杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理.2009(1).
- [15]蒋永穆,周宇晗,鲜阳红.国内区域经济合作演进70年:历史进程、演进动力与基本经验.福建师范大学学报(哲学社会科学版)[J].2019(5).
- [16]白晔,黄涛,鲜龙.区域协调发展的“合作悖论”与有效性增进路径[J].经济学家.2018(12).
- [17]牟娟,齐英.政府协调合作与宏观经济振兴的内在关系分析[J].贵州财经大学学报,2019(4).
- [18]程皓,阳国亮.区域一体化与区域协同发展的互动关系研究——基于粤港澳大湾区及其腹地的PVAR模型和中介效应分析[J].经济问题探索.2019(10).
- [19]满舰远,张可云.演化博弈视角下的区域合作机制研究[J].区域经济评论.2019(2).
- [20]刘昌明.对黄河流域生态保护和高质量发展的几点认识[J].人民黄河.2019(10).
- [21]陆大道,孙东琪.黄河流域的综合治理与可持续发展[J].地理学报.2019(12).
- [22]任保平.黄河流域高质量发展的战略设计及其支撑体系构建[J].改革.2019(1).
- [23]郭晗.黄河流域高质量发展中的可持续发展与生态环境保护[J].人文杂志.2020(1).
- [24]高煜.黄河流域高质量发展中现代产业体系构建研究[J].人文杂志.2020(1).
- [25]师博.黄河流域中心城市高质量发展路径研究[J].人文杂志.2020(1).
- [26]陈雯,王珏,孙伟.基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析.地理学报[J].2019(2).
- [27]郭钰.跨区域生态环境合作治理中利益整合机制研究.生态经济[J].2019(12).

Research on the Cooperation of Inner Mongolia, Shanxi, Shaanxi and Henan to Promote the High Quality Development of the Areas along the Middle Reaches of the Yellow River

Ran Shuqing Cao Lin Liu Xiaohui

Abstract: Regional cooperation was an important breakthrough to solve the problem of backward development along the middle reaches of the Yellow River and realize high-quality development. The current era was an important window of opportunity for promoting strategic cooperation in the regions along the middle reaches of the Yellow River. On the basis of literature review, the cooperation and integration symbiosis mechanism based on resources and interests had been first established in underdeveloped and trans provincial regions: establishing cultural identity as a link, win-win cooperation driven by economic cooperation, cooperation with ecological cooperation as pressure distribution cooperation, and cooperation with transportation facilities as pulling force to build a cooperation mechanism. The endogenous power of cooperation along the middle reaches of the Yellow River was discussed, including close geographical relationship, similar resource endowment and homogeneous economic structure. The problems existing in the regional development was also analyzed, such as insufficient industrial development capacity, backward transportation infrastructure, backward opening-up level, and severe ecological protection situation. The specific regional cooperation paths of promoting high-quality development along the middle reaches of the Yellow River should include strengthening industrial cooperation, co-building transportation facilities, cooperation in opening up, and jointly carrying forward the Yellow River culture.

Key Words: Cooperation of Shanxi, Shaanxi, Inner Mongolia and Henan; The Middle Reaches of the Yellow River; High Quality Development

(责任编辑:齐 双)