

# 长江上游城市群高质量发展： 现实困境与策略选择

刘鸿渊 蒲萧亦 刘菁儿

(西南石油大学经济管理学院,四川成都 610500)

**摘要:**长江上游城市群高质量发展是长江经济带高质量发展的重要组成部分。长江上游城市群高质量发展面临着整体创新发展能力弱、环境污染治理压力大、四大中心城市发展差距大和城市内部发展不平衡、不充分的现实困境。长江上游城市群高质量发展应立足于五大发展理念,进一步从整体上明确其发展指导思想,在区域层面建立健全协同发展机制,在四大中心城市层面着力产业体系、市场体系和信用体系的建立,在城市群内部应着力解决城乡发展差距。

**关键词:**长江上游城市群;高质量发展;发展策略

**基金项目:**四川省哲学社会科学基金项目“新发展理念下成渝城市群经济高质量协同发展模式研究”(SC19A005)。

[中图分类号] F299.2

[文章编号] 1673-0186(2020)009-0056-012

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2020.009.006

## 一、问题的提出

党的十九大报告明确指出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,把握高质量发展新态势,形成高质量发展新格局是中国特色社会主义道路建设的核心和关键。更高质量、更有效率、更加公平、更可持续是高质量发展的基本内涵,质量第一、效益优先是高质量发展的基本原则,质量变革、效率变革和动力变革是高质量发展目标实现的手段。应对高质量发展阶段所面临的新矛盾和新问题需要持续深化体制改革,营造良好的市场环境<sup>[1]</sup>。立足于新时代人民对美好生活需要与发展不平衡不充分的社会主要矛盾,高质量发展具有重要的现实意义。一方面,高质量发展是满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是以人为本的发展<sup>[2]</sup>。另一方面,高质量发展是资源配置效率高、资源环境成本低、经济社会效益好的可持续发展,这客观上要求在追求经济增长的同时,必须重视资源的合理配置、生态环境保护,降低社会风险的过度积聚等问题<sup>[3-6]</sup>。基于高质量发展的内在要

**作者简介:**刘鸿渊(1965—),男,汉族,四川广安人,西南石油大学经济管理学院教授,博士研究生导师,研究方向:区域经济;蒲萧亦(1997—),女,汉族,四川南充人,西南石油大学经济管理学院硕士研究生,研究方向:区域经济发展;刘菁儿(1996—),女,汉族,四川绵阳人,西南石油大学经济管理学院硕士研究生,研究方向:区域可持续发展。

求,首先,高质量发展需要采取供给侧结构性改革、打好三大攻坚战、构建国家治理体系等措施来推动,最终实现人的全面发展<sup>[7]</sup>;其次,高质量发展需要采取不断深化“放、管、服”改革、优化地方政府管理、加大产权保护力度等方式<sup>[8-9]</sup>;再次,高质量发展需要不断完善深化社会保障制度、建立健全利益共享机制、推动社会事业协调发展<sup>[10]</sup>。总的来看,高质量发展涉及经济、政治、文化、社会、生态等多个领域的改革和创新,具有系统性,系统内各要素之间的相互作用将直接影响到其发展水平和实施结果。

推动长江经济带高质量发展是党在新的历史条件下的重大战略部署。长江经济带高质量发展具有内容多样性、空间差异性的典型特征,其目标的实现离不开区域内城市群的高质量发展。“建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式,推动区域板块之间融合互动发展”既是城市群高质量发展的具体要求,也是区域协调发展的重要任务和基本发展方式。总体上,城市群是城市聚集发展和扩散发展在区域层面所呈现出的一种空间发展形态。法国地理学家戈特曼将城市群的形成和演化划分为孤立分散、城市弱联系、城市群雏形、城市群成熟四个渐次递进阶段,城市群内各城市之间联系紧密、分工明确、优势互补的关系格局是城市群成熟阶段的主要特征。城市群协同发展和高质量发展是城市群发展的历史必然要求,基于不同的理论视角,广大学者赋予了城市群协同发展不同的内涵。在协同学理论框架内,城市群是一个高度开放的复杂系统,城市是城市群的活动主体,城市群协同发展依赖于不同城市之间的相互链接关系和相关要素流动,依赖于系统整体协同和交互作用,经过无序到有序、低级有序向高级有序的系统演化,实现城市协同发展的增值效应<sup>[11]</sup>;基于“网络结构”理论,城市群的形成是一个动态过程,在市场机制和政府政策干预下,具有一定地缘关系的大、中、小城市通过中心城市的引导和带动,城市之间形成协同合作、共生演化的系统结构,城市群协同发展最终将形成以城市之间的紧密互动、产业的相互关联为主要特征的网络结构<sup>[12-13]</sup>。总的来说,城市群协同发展是具有地缘关系的各大、中、小城市之间的生态协同、市场协同、城乡协同、体制机制协同,是以一定区域为空间尺度,内部外部等多个层面的均衡发展为最终目标的一个经济发展模式,其最终发展结果必然表现为区域层面的高质量发展。

长江经济带的高质量发展必须解决上、中、下游之间的协调发展问题,必须重视长江上游城市群的高质量发展问题。长江上游城市群由成渝城市群、滇中城市群、黔中城市群三大城市群组成,涵盖了重庆、成都、贵阳、昆明四大区域性省会城市。以国家区域协调发展和长江经济带高质量发展战略为时代背景,长江上游城市群高质量发展不仅关系到长江经济带高质量发展目标的实现,而且关系到整个国家的经济发展和社会稳定的大局,推进其高质量发展具有重要的时代价值和长远历史意义。长江上游城市群高质量发展既需要站在全面建成小康社会的历史高度,立足于整个长江经济带高质量发展战略目标,也需要立足于其自身发展的客观现实,实事求是地选择具有自身特色的高质量发展道路<sup>[14]</sup>。因此,认识清楚现阶段其高质量发展的客观现实是长江上游城市群高质量发展道路选择的基础和基本前提,涉及问题认识的角度和标准等问题,是整个问题研究的逻辑起点。本文以五大发展理念为思想指导,以区域整体、四大中心城市和城市内部三个维度构建起长江上游城市群高质量发展所面对的现实困境的整体分析框架,在进一步明确其发展整体指导思想的前提下,着

力于其自身发展过程中的不平衡、不充分现实矛盾的化解,提出具体的高质量发展策略。

## 二、长江上游城市群高质量发展现实困境认识

我国区域协调发展呈现出由多个增长极带动、区域内部和区域之间合作、内部一体化协调发展的新趋势,多极化、扩散辐射的区域协调发展模式正在形成,高质量均衡发展目标正在变成客观现实<sup>[15]</sup>。城市群是实施区域协调发展战略的重要空间载体,是区域高质量发展的动力源泉。进入新的发展阶段,我国区域高质量发展必须以“创新、协调、绿色、开放、共享”为指导,通过技术创新、产业优化、资源合理配置等措施提高全要素生产效率,促进经济社会的协调发展。受国家梯度发展的区域经济性改革和自身发展基础的影响,长江上游城市群正处于区域生命周期的现代化前期阶段,区域竞争力明显不足不仅制约着其高质量发展,而且也影响着整个国家的高质量发展<sup>[16]</sup>。以城市群的高质量发展的内在要求去审视长江上游城市群高质量发展现状,我们不难发现其所面临的现实困境。

### 1. 长江上游城市群整体创新发展能力弱

长江上游城市群所处的自然地理位置决定了其发展需要依赖于长江水系、依赖于沿江港口城市航运系统、依赖于配套的综合交通体系。受长江主航道通航条件的限制,原有的长江上游产业体系以航运产业为支撑,沿江形成了以重庆钢铁、攀枝花钢铁为主要代表的钢铁冶炼产业集群<sup>[17]</sup>。随着西部大开发等一系列发展战略的实施,依托于航运产业体系和综合交通体系而衍生的生物医药、装备制造、电子通信、计算机开发等高新技术产业和物流商贸、服装纺织、轻工食品等新兴产业得到了快速发展,长江上游城市群多元化的现代产业体系已经基本形成。然而,经济新常态对发展方式转变、经济结构优化、经济发展动力转换提出了新要求,不仅需要经济体制改革和机制创新,而且也需要改变原有的要素驱动的经济发展模式<sup>[18]</sup>。也就是说,在新的时代背景下,创新驱动发展不仅是我国高质量发展的必然选择,而且也是区域、城市群高质量发展必须回答的问题。如果将区域创新能力作为区域层面的城市群高质量发展水平的衡量指标,那么我们不难发现长江上游城市群高质量发展的不足。

理论上,区域创新是一项复杂的投入产出系统,涉及创新要素投入到创新产品产出,是多阶段、多要素的价值链增长传递过程,包括创新总投入、中间产出与最终成果<sup>[19]</sup>。其中,创新投入是一种创新资源的流动形态,创新产出是一种创新知识的凝结形态,创新的最终成果是创新成果的实现形态,受经济发展、政府扶持、教育等多个要素的影响。总体上,区域创新能力主要体现在区域创新投入水平、区域创新产出水平和区域创新环境水平 3 个层面上,如果选取 R&D 经费支出代表区域创新投入水平,技术市场合同交易额代表区域创新产出水平,人均 GDP 代表区域创新环境水平,那么与京津冀城市群、长三角城市群相比,长江上游城市群创新产出大幅度落后于京津冀城市群和长三角城市群,区域整体创新能力明显不足<sup>①</sup>(图 1)。

①数据来源于 2018 年全国科技经费投入统计公报、2018 年全国技术市场统计年度报告、2019 年中国统计年鉴。

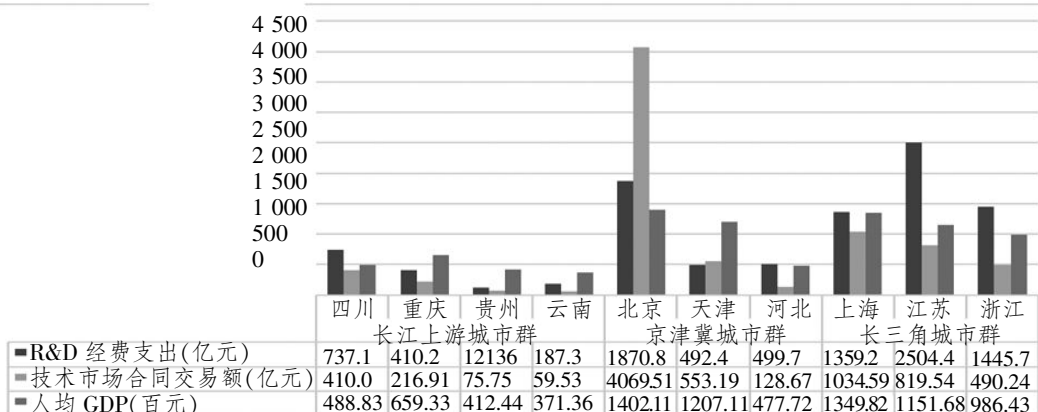


图 1 2018 年三大城市群的创新能力指数

## 2. 长江上游城市群生态环境污染治理压力大

长期以来,受粗放式经济发展模式的影响,长江上游的生态环境破坏严重,其总体生态环境十分脆弱,综合生态环境质量差,沿江地区水环境污染、城市大气污染和土壤重金属污染形势严峻<sup>[20]</sup>。据 2015 年公布的《中国环境统计年鉴》中全国重点城市工业“三废”排放的数据显示<sup>①</sup>,虽然长江上游城市群工业废气中污染物排放量占总产生量的比例与全国平均水平相差不大,但就一般工业固体废物利用率而言,京津冀城市群和长三角城市群的主要城市一般工业固体废物利用率均在 80%以上,而长江上游城市群中昆明、贵阳的利用率仅有 36.4%和 48.1%,是全国利用率较低的城市。长江上游城市群主要城市工业废水直接排入环境的比例均在 50%以上,贵阳市的城市工业废水直接排放比例为 100%,直接导致沿江流域水质安全度降低和水质达标率下降(图 2)。由于环境污染治理的外部性和区域间协作治理机制的缺乏,环境污染事件应急行动与跨区域的污染纠纷处理难以协调和落实,严重的生态破坏和环境违法事件频繁发生,进一步加剧了长江上游城市群的生态环境治理的难度。目前,滇池水污染治理和沱江流域治理仍然是长江上游城市群的环境治理面临的两大难题。

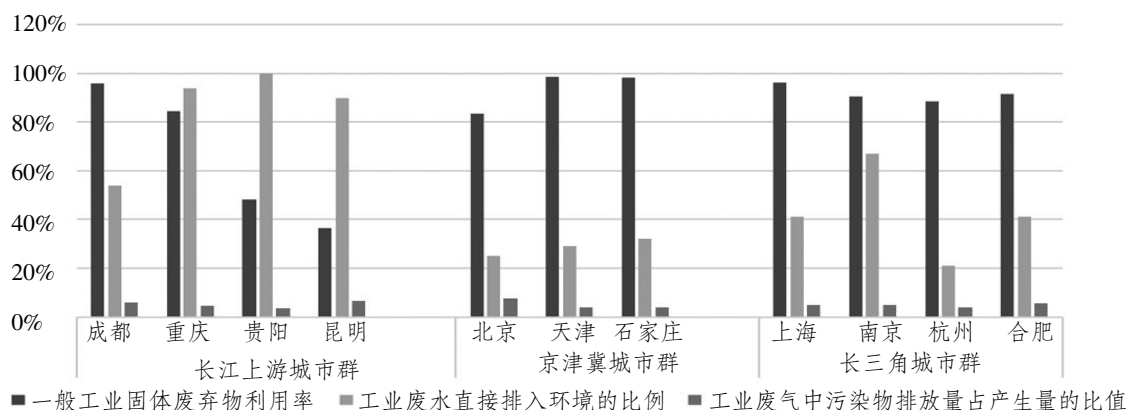


图 2 2015 年我国主要城市群工业“三废”排放情况

①《中国环境统计年鉴》于 2015 年后不再统计全国重点城市的环境数据,故选取 2015 年的数据进行研究。

### 3. 四大中心城市之间发展差距明显

长江上游城市群主要以成都、重庆、昆明、贵阳三省一市的省会城市为中心,四大中心城市之间发展不均衡现象十分明显。中心城市之间的发展差距不仅体现在经济上,而且也体现在民生福利上。一般地,人均 GDP 反映了一个地区创造社会总财富的平均水平;进出口总值反映了一个地区的对外贸易情况和经济外向程度;高新技术产业开发区总值反映了一个地区的创新发展水平,三者的结合可以充分反映一个城市的经济发展水平。教育支出、医疗卫生与计划生育支出、社会保障与就业支出占一般公共预算支出的比值是重要的民生指标。以三大城市群的成都、重庆、昆明、贵阳四大中心城市为比较对象,我们不难看出四大中心城市之间在经济发展和民生福利均有一定的差距<sup>①</sup>(图 3、图 4)。从整体来看,成都和重庆为长江上游城市群的“双核”城市,是长江上游的经济增长极,其经济、社会发展水平高于昆明和贵阳;从经济指标来看,重庆由于农村人口基数过大,人均 GDP 较低,且其高新技术产业开发区总产值与成都相差较大,其 GDP 总值和进出口总值与其区位明显不相称,充分表明了重庆在经济发展方面存在的不足,充分反映了其内在的发展不均衡问题;从民生指标来看,公共财政支出主要集中在社会保障、就业、教育三个方面,而医疗卫生与计划生育支出却相对不足,虽然重庆在医疗卫生及社会保障与就业支出方面排名前列,但教育支出方面却显不足,且与贵阳相差 5 个百分点,类似情况也反映在成都的教育支出上。

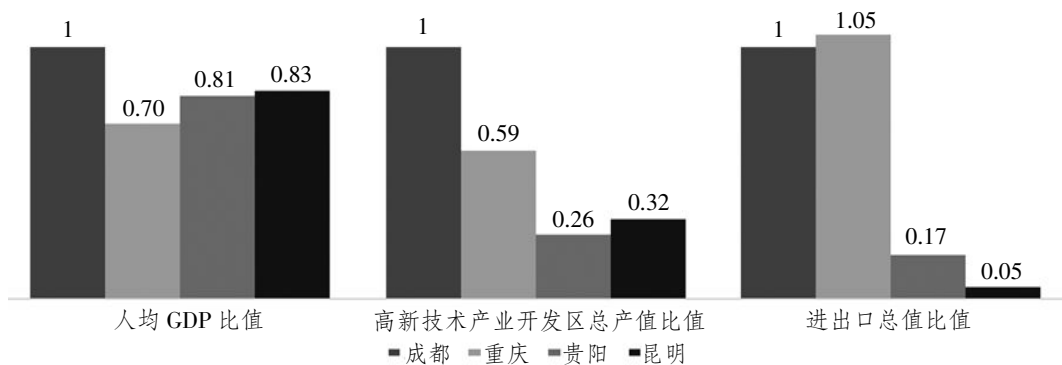


图 3 2018 年四大中心城市部分经济指标比(以成都为 1)

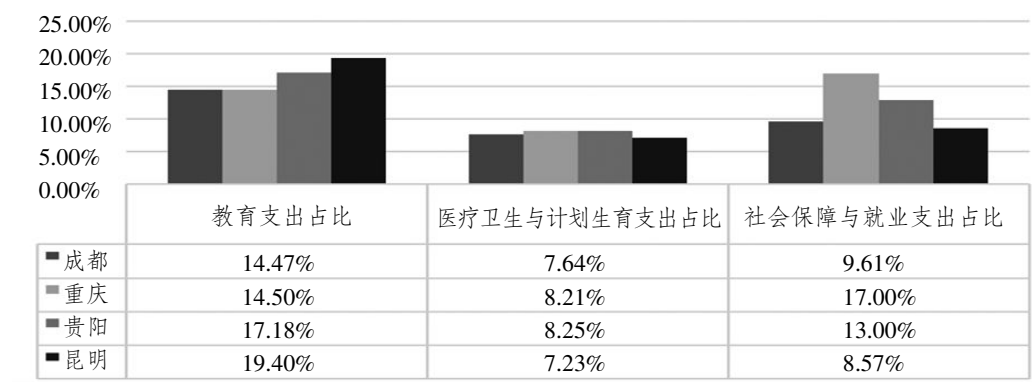


图 4 2018 年四大中心城市部分民生支出比

<sup>①</sup>数据来源于 2019 年成都、重庆、昆明、贵阳统计年鉴及 2019 年中国科技统计年鉴。

#### 4. 中心城市内部发展不平衡不充分矛盾明显

以中心城市的城乡关系为基本尺度,城市和乡村共同构成了中心城市的空间形态。纵观中心城市内部的经济社会发展,我们不难发现,长江上游城市群四大中心城市内部的城乡发展不平衡现象仍然较为严重,发展不平衡不充分的矛盾十分明显,集中体现在城乡居民收入、基础设施和基本公共服务三方面。首先,城乡居民收入差距大。以成都、重庆、昆明、贵阳四大中心城市为例,从2012—2018年城乡居民人均可支配收入的数据来看<sup>①</sup>,虽然各市的城乡居民收入比均有平缓下降的趋势,但城乡居民收入比的差距仍很明显,昆明的城乡收入差距保持在2.9的高位,四大城市之间的城乡居民收入绝对值总体上呈增长趋势(图5、图6)。其次,城乡基础设施建设投资不均衡。近年来,在国家的大力支持下,长江上游城市群的基础设施建设投资大幅度增加,城乡之间的基础设施建设取得了巨大的进步,但广大农村地区的基础设施受制度安排和供给能力的制约,设施陈旧、老化、落后等问题仍然存在,这种现象在一些老少边穷的农村地区尤为明显。从2017年城乡固定资产投资总额可以看出<sup>②</sup>,长江上游城市群各省市城镇的投资高出乡村40倍以上,重庆甚至达到100倍以上,与重庆的城乡统筹试点极为不相称(图7)。再次,城乡基本公共服务供给不均等。长期以来我国实行城乡差别化的基本公共服务政策,城市居民的基本公共服务完全由政府投入,而农村居民则基本上采取自我筹资的办法供给,使得城市居民享受基本公共服务供给的水平明显高于农村居民<sup>[21]</sup>。

### 三、长江上游城市群高质量发展策略选择

长江上游城市群高质量发展应坚持五大发展理念,从区域、中心城市、城市内部等层面进一步优化发展策略,破解其高质量发展困境。

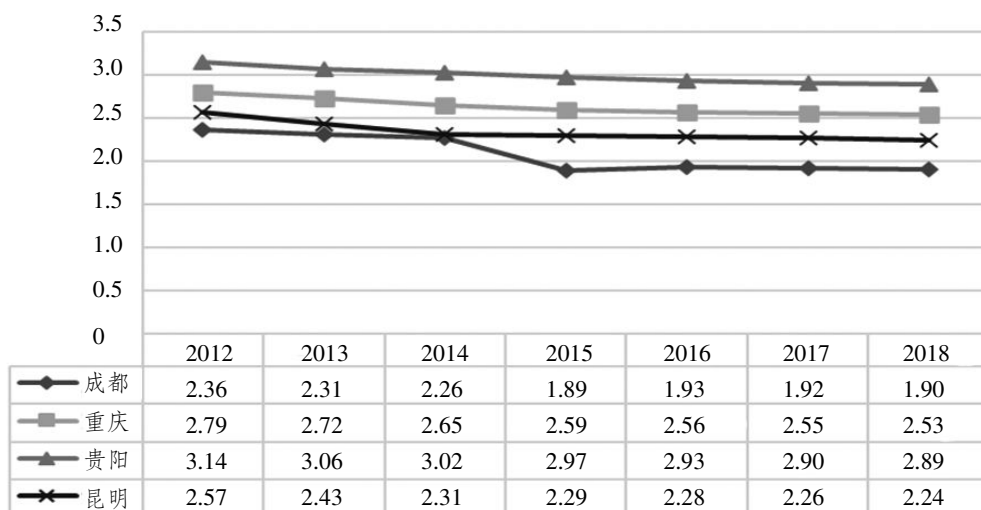


图5 城乡居民收入比变化情况(2012—2018年)

①数据来源于2013—2019年成都、重庆、昆明、贵阳统计年鉴。

②数据来源于国家统计局,截止收稿日,国家统计局暂未发布2018年各省市城乡固定资产投资总额数据。

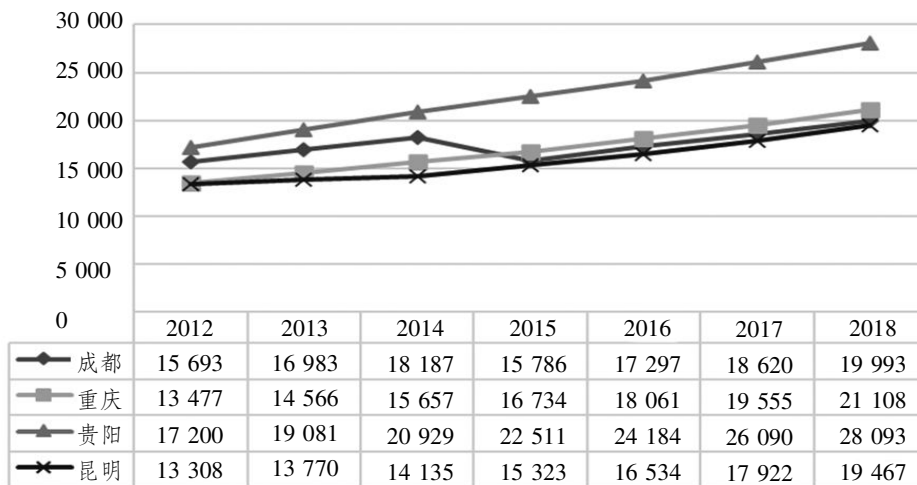


图 6 城乡居民收入绝对值差距变化情况(2012—2018 年) 单位:元

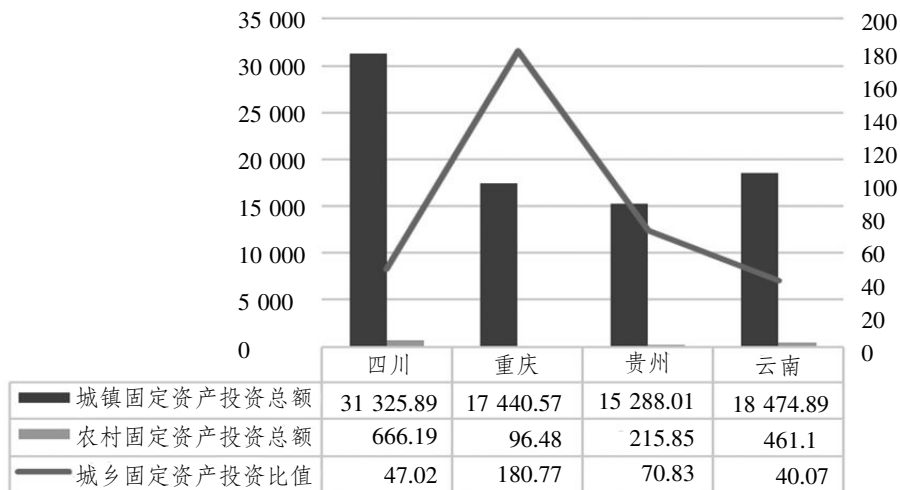


图 7 2017 年城乡固定资产投资总额 单位:亿元

(一)进一步明确长江上游城市群高质量发展的总体指导思想

2016 年 1 月,习近平总书记在重庆主持召开的推动长江经济带发展座谈会上强调,推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发,努力把长江经济带建设成生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带,探索出一条生态优先、绿色发展的新路子<sup>①</sup>。2018 年 4 月,习近平总书记在武汉主持召开的深入推动长江经济带发展座谈会上再次强调,在新形势下,推动长江经济带发展,关键是要正确把握整体推进和重点突破、生态环境保护和经济发展、总体谋划和久久为功、破除旧动能和培育新动能、自我发展和协同发展的关系,坚持新发展理念,坚持稳中求进工作总基调,加强改革创新、战略统筹、规划引导,使长江经济带成为引领我国经济高质量发展的主力军<sup>②</sup>。习近平总书记的讲话不仅为长江

①资料来源于习近平:走生态优先绿色发展之路 让中华民族母亲河永葆生机活力[EB/OL].(2016-01-07)[2019-07-11].<http://jhsjk.people.cn/article/28026284>.

②资料来源于习近平在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[EB/OL].(2018-06-14)[2019-07-11].<http://jhsjk.people.cn/article/30056137>.

经济带高质量发展指明了方向,而且也为长江上游城市群的高质量发展提供了实践指导。

立足于新时代新发展的总体要求,摆在长江上游城市群高质量发展的首要任务是进一步明确其指导思想。长江上游城市群高质量发展应坚持五大发展理念,以五大发展理念去统筹其高质量发展,指导其高质量发展实践。一是以创新发展为动力,培育长江上游城市群高质量发展的重要动力源泉。将创新作为引领长江上游城市群经济社会发展的第一动力,集合创新人才、创新基地和创新成果。面对新一轮的区域要素竞争,长江上游城市群在人才竞争上优势不明显。以创新驱动长江上游城市群的高质量发展,必须将创新人才的“引育用留”作为首要任务,统筹创新人才培养、创新基地的建设和创新成果的产生。二是以协调发展为手段,打破城市群不平衡不充分发展瓶颈。长江上游城市群高质量发展是一个整体,既包括了经济、社会、文化、生态的协调发展,质量与速度的辩证关系处理,也包括了空间层面的协调。空间层面的协调不仅要积极发挥区域中心城市的引导与示范作用,带动周边城市协同发展,而且也要处理好城市发展与乡村振兴的关系。三是以绿色发展为导向,正确处理好环境保护和经济发展之间的关系。长江上游城市群的空间位置决定了其绿色发展的重要经济社会价值,长江上游城市群绿色发展必须转变发展理念,必须贯彻“绿水青山就是金山银山”的理念,必须建立统一、高效的环境监测体系和跨区域污染联防联控机制,严格水环境监控,保证大气环境和土壤环境各项指标符合国家标准,在控制污染物排放量的同时,加强污染源的综合治理,营造良好的长江上游生态安全环境。四是以开放发展为突破,推动长江上游城市群开放新格局。开放长江上游城市群的新格局体现在整体和相互之间两个层面上,整体层面的开放新格局必须立足于“一带一路”发展战略,形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局,相互之间的开放格局必须立足于西部大开发、长江经济带建设、区域协调发展等重大发展战略,努力将长江上游城市群打造成互联互通、分工明确、要素流动顺畅的内陆开放高地。五是以共享发展为保障,缩小城市之间、城乡之间发展差距。一方面,通过体制、机制创新,建立起城市之间的利益共享机制,形成建立在比较优势基础上的现代产业体系,促进城市间的协同发展,另一方面,要不断提高农民收入水平,缩小城乡收入差距,应重点关注农民经营性收入和财产性收入的提高,积极推进城镇化和城乡基本公共服务均等化,打好扶贫攻坚战,加快实施精准扶贫,持续推进教育、医疗、社会保障等公共领域的改革,夯实城乡基本公共服务均等化发展的制度基础。

## (二)进一步优化长江上游城市群高质量发展策略

长江上游城市群高质量发展进程中所面临的区域整体创新发展能力弱、环境污染治理压力大、四大城市发展差距明显和城乡差距大的现实困境,客观上要求其高质量发展策略选择必须实事求是,必须点面结合,必须坚持整体推进和重点突破相结合。长江上游城市群高质量发展层级体系包括了区域整体、四大中心城市和城市内部之间三个层面,区域层面高质量发展的内容体系包括了创新发展和绿色发展理念指导下的整体规划;四大中心城市的高质量发展应以开放、协调理念为指导,培育新动能、做好一体化市场体系和信用体系的建设;城市内部应以共享理念为指导,重点抓好基础设施和公共服务。三个层面的内容包括了体制改革、机制创新和协调利益等内容,涉及区域的整体规划、地方政府行为的协同、企业和社会公众的积极参与,多主体的良性互动。



### 1. 进一步优化区域层面的长江上游城市群高质量发展策略

一是建立健全区域协同发展体制。长江上游城市群高质量发展离不开政府的科学规范和引导,建立健全组织架构是长江上游城市群高质量发展的首要任务。联合川、滇、黔三省和重庆市政府设立长江上游城市群专业性协同发展领导小组,主要做好长江上游城市群总体规划的编制,引导城市群功能空间布局优化,以破解长江上游城市群高质量发展关键问题为着力点,积极推动跨区域的基础设施建设,为长江上游城市群之间一体化要素市场的建立奠定互联互通条件。

二是加快区域协同发展的平台建设。弥补整体创新能力不足是转变长江上游城市群发展方式的关键。成都天府新区、重庆两江新区、贵州贵安新区等是长江上游城市群创新驱动发展的重要平台,其健康发展将有利于长江上游城市群的高质量发展。为此,首先应完善相关政策、制度体系,加强对创新平台建设的投资力度,集聚和利用高端创新资源,推动其实施重大科技项目,开展基础性、前沿性创新研究;其次应加强创新平台与科研院所及重点大学的合作与交流,以激发创新活力,促进创新成果的产生;再次,注重创新人才的“引育用留”,加大优惠政策倾斜力度和科研资金的支持力度,完善人才政策保障体系,构建良好的人才生态系统与管理机制,以充分发挥科技创新人才的知识溢出、创新创造等集聚效应,促进产业发展与经济增长。

三是建立健全长江上游城市群生态环境保护体制。长江上游城市群的空间位置决定了生态环境建设和保护是其高质量发展不可或缺的内容,具有重要的战略地位。一方面,应设立长江上游城市群的生态环境管理机构,统一制定长江上游环境评估标准及环境治理要求,并严格评审环境项目的立项与已建项目污染排放的监管,完善生态补偿机制和环境污染赔偿机制。另一方面,应加强区域间环境协作治理,建立联合执法、应急联动机制,及时处理跨界重大环境污染事件和污染纠纷,努力将长江上游城市群建设成为生态环境保护的示范性区域。

### 2. 进一步优化四大中心城市层面的长江上游城市群高质量发展策略

长江上游四大中心城市具有各自不同的比较优势,其产业分工体系的选择应立足于其自身的产业基础和资源禀赋条件。为此,进一步深化四大中心城市之间的分工协作,促进其现代产业体系、市场体系、信用体系的建设是推进其高质量发展的必备条件。

一是形成分工合理的产业体系。成都、重庆作为长江上游城市群的核心城市应构建以现代服务业为主导、以先进科技为推动、以高端制造为支撑的现代产业体系,其余城市则立足于自身发展基础和发展能力,选择适合自身发展条件的产业,通过合理分工与协作,发挥各自比较优势,逐步形成长江上游城市群完整的产业链,实现城市群间功能互补、紧密协作和协调发展。二是形成开放的市场体系。城市各级政府应着力推进政府职能改革,减少行政干预,保证市场秩序正常化;各城市应努力提高开放水平,面对国内和国外两个市场,坚持“走出去”和“引进来”的结合,实现对外、对内开放并高质量发展。一方面,建设对外开放平台,推进长江上游自由贸易试验区的建设,打造内陆开放新高地。另一方面,拓宽区域内资本、要素流通渠道,进一步完善投融资体制机制,驱动资本、生产要素的跨区域流动。三是形成良好的信用体系。城市信用水平的提高将极大促进经济的发展。长江上游

城市群四大中心城市信用体系的建设应注重整体性和系统性原则,且需要充分发挥政府和企业的积极性和作用。政府部门要注重提升其公信力,加强社会对其权力运行的监督,努力做好诚信建设示范工作,从而提高社会民众诚信意识。加强企业信用体系建设,保证企业在生产、流通、经营等环节的诚信,同时,构建社会信用奖惩机制,推进政府诚信和企业诚信建设,营造良好的社会诚信环境,形成区域性社会资本优势。

### 3.进一步优化城市内部层面的长江上游城市群高质量发展策略

长江上游城市群地处我国内陆,集老少边穷等多种不利发展因素于一体,城镇化水平低于全国平均水平。城乡二元经济特征十分明显,城乡发展差距大是其高质量发展必须正视的客观事实,城乡之间的显著差距严重影响城市群高质量发展,破解城乡之间经济发展不平衡、不充分问题既是城乡融合发展的重点,也是城市群高质量发展不可或缺的内容。

一是着力民营经济的发展,拓宽农民增收渠道。增加农民收入是缩小长江上游城市群城乡差距的关键,与其非农就业关系密切。加快培养一批实力较强、技术水平高、市场适应能力强的民营企业,拉动农业产业化发展,解决农民富余劳动力问题,促进农民收入来源的多途径和收入的快速增长。二是着力加大对农村基础设施的投资力度,鼓励社会各界对农村基础设施建设的支持。中央在统筹公共基础设施投资时,应加大长江上游城市群的投资力度,应增加长江上游城市群的交通运输、通信设施、水利设施、能源设施等基础设施的投资总量,提升其在总投资中所占的比例,以缓解长江上游城市群的公共财政支出压力。应充分发挥地方政府的作用,加强地方政府的预算监督,从制度上保证农业、农村道路、通讯、水利、生态环境保护等基础设施的财政投入,将长江上游城市群的广大农村建设成为真正意义上的美丽乡村。坚持谁投资谁受益原则,充分调动社会各界对投资农村基础设施的积极性,努力拓宽农村基础设施资金筹集渠道,形成农村基础设施多元投资的新格局。三是着力推动城乡基本公共服务均等化,满足农民对基本公共服务的诉求。建立基本公共服务绩效评估机制,进一步规范地方政府和公共部门的行为,加强对农村公共服务项目运行过程的监控,切实保障农民能够享受到更好和更高水平的公共服务,以提高农民的幸福感和获得感。

## 四、结语

城市群的产生是经济社会发展的必然结果。城市群的高质量发展是创新、协调、绿色、开放和共享发展的逻辑延伸,从属于国家的创新驱动、区域协调和对外开放发展战略。长江上游城市群高质量发展是长江经济带高质量发展的重要组成部分。受经济发展水平、资源禀赋和国家区域发展战略政策多重因素的作用和影响,无论是从整体还是从局部,长江上游城市群高质量发展都处于相对滞后和发展不平衡的状态,面临着经济发展创新动力不足、生态环境保护任务重压力大、四大中心城市发展不平衡、城市内部城乡差距大、二元经济特征明显等现实困境,以创新、协调、绿色、开放和共享的五大发展理念为思想指导,破解其高质量发展困境,必须做好以下工作:一是做好顶层制度设计,建立

健全长江上游城市群协同发展的体制,创新其利益协调机制,打破既有的条块分割和政策碎片化在整体上对其产生的结构性约束和制度约束,以释放成渝、滇中和黔中城市群的高质量协同发展的活力,通过经济发展理念重塑、发展方式的转变和经济发展动能转换去破解其总体经济发展水平滞后、环境保护压力大的现实矛盾;二是将长江上游四大中心城市的高质量发展作为一个区域整体,以比较优势为基础,做好产业分工和市场体系建设,以形成科学的分工体系,通过四大中心城市合理的产业体系构建和一体化的市场建设去促进要素的合理配置,以发挥市场在资源配置的基础性作用,去破解四大中心城市发展不平衡不充分的现实困境;三是以乡村振兴为契机,促进城乡融合发展,以改善其城乡差距大的不利局面。长江上游城市群地处西部,是我国欠发达地区,城市内部的城乡差距制约着其高质量发展,而这一问题的解决既需要完善城乡融合发展的体制和机制,也需要政府加大对农村的财政投资,充分体现农村和农业优化发展的政策导向,以吸引更多的社会资本参与到乡村振兴战略的实施过程之中,促进农业农村的发展,提高农民收入,以缩小城乡之间的发展差距。

#### 参考文献

- [1] 史丹,赵剑波,邓洲.推动高质量发展的变革机制与政策措施[J].财经问题研究,2018(9):19-27.
- [2] 杨伟民.贯彻中央经济工作会议精神 推动高质量发展[J].宏观经济管理,2018(2):13-17.
- [3] 赵昌文.推动我国经济实现高质量发展[N].学习时报,2017.12.25(01).
- [4] 任保平,文丰安.新时代中国高质量发展的判断标准、决定因素与实现途径[J].改革,2018(4):5-16.
- [5] 肖周燕.中国高质量发展的动因分析——基于经济和社会发展视角[J].软科学,2019(4):1-5.
- [6] 王永昌,尹江燕.论经济高质量发展的基本内涵及趋向[J].浙江学刊,2019(1):91-95.
- [7] 邓子纲,贺培育.论习近平高质量发展观的三个维度[J].湖湘论坛,2019(1):13-23.
- [8] 冯俏彬.我国经济高质量发展的五大特征与五大途径[J].中国党政干部论坛,2018(1):59-61.
- [9] 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.
- [10] 安淑新.促进经济高质量发展的路径研究:一个文献综述[J].当代经济管理,2018(9):11-17.
- [11] 柴攀峰,黄中伟.基于协同发展的长三角城市群空间格局研究[J].经济地理,2014(6):75-79.
- [12] 王浩,李新春,沈正平.城市群协同发展影响因素与动力机制研究——以淮海城市群为例[J].南京社会科学,2017(5):17-25.
- [13] 高春花.城市区域正义与城市群协同发展——以当代西方城市理论为视角[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2016(4):36-40.
- [14] 杨文举,文欢.长江经济带高质量发展的理论探索和现实思考——“2018·长江经济带高质量发展研讨会”综述[J].西部论坛,2019(1):116-119+124.
- [15] 丁任重,陈妹兴.大区域协调:新时期我国区域经济政策的趋向分析——兼论区域经济政策“碎片化”现象[J].经济学动态,2015(5):4-10.
- [16] 张可云.新时代的中国区域经济新常态与区域协调发展[J].国家行政学院学报,2018(3):102-108+156.
- [17] 方创琳,周成虎,王振波.长江经济带城市群可持续发展战略问题与分级梯度发展重点[J].地理科学进展,2015

- (11):1398-1408.
- [18] 刘志彪.理解高质量发展:基本特征、支撑要素与当前重点问题[J].学术月刊,2018(7):39-45+59.
- [19] 齐亚伟.我国区域创新能力的评价及空间分布特征分析[J].工业技术经济,2015(4):84-90.
- [20] 黄磊,吴传清.长江经济带生态环境绩效评估及其提升方略[J].改革,2018(7):116-126.
- [21] 李燕凌,杨日映,陈麒羽.城乡基本公共服务均等化的功能、困境与路径选择[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2016(6):11-15.

## High-quality Development of Urban Agglomeration in the Upper Reaches of Yangtze River: Practical Difficulties and Strategies

Liu Hongyuan Pu Xiaoyi Liu Jinger

(School of Economics and Management, Southwest Petroleum University, Chengdu, Sichuan, 610500)

**Abstract:** The high-quality development of urban agglomeration in the upper reaches of the Yangtze river is an important part of the high-quality development of the Yangtze river economic belt. The development of the urban agglomerations in the upper reaches of the Yangtze river are faced with several practical difficulties, which include weak innovation, great pressure of environmental pollution control, obvious development gap of the four central cities, and unbalanced and insufficient internal development of urban agglomerations. To solve these problems, we should regard five development concepts "innovation, coordination, green, open, sharing" as high-quality development guiding ideology. And we should establish and improve the coordinated development mechanism at the regional level, focus on the establishment of the industrial system, market system and credit system at the level of the four central cities, and make efforts to solve the urban-rural development gap within the urban agglomeration.

**Key Words:** Urban agglomeration in the upper reaches of the Yangtze River; High-quality development; Development strategies

(责任编辑:文丰安)