

鲁豫协同探路省际毗邻发展新范式

□ 陈 萍

省际毗邻地区因其跨行政区的典型地理特征,在促进区域协调发展中的作用日益凸显。党的二十届三中全会提出完善区域一体化发展机制,《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》也要求推动省际交界地区合作。山东与河南大跨度相邻,毗邻地区地处山东半岛城市群和中原城市群交汇地带,地域相连、水系相通、人文相亲、经济相融。2023年12月,两省联合印发《鲁豫毗邻地区合作发展实施方案》,确定2.16万平方公里核心区,为深度合作打开新局面。

鲁豫毗邻地区的协调发展,旨在通过空间重构、产业协同与制度创新,探索跨行政区协调发展新范式,既是两省高质量发展的关键抓手,也是在北方培育以山东和河南为基础的新增长极、缩小南北经济差距、落实国家区域协调发展战略的重要组成部分。

鲁豫毗邻地区协同发展的战略价值

鲁豫毗邻地区作为山东与河南深化合作的前沿阵地和关键纽带,其协调发展对推动两省深度协作、优化全国区域经济格局具有不可替代的战略价值。

首先,鲁豫毗邻地区协同发展是区域经济空间重构的内在要求。党的十八大以来,区域协调发展成为国家战略重点。鲁豫毗邻地区肩负双重使命,既是黄河流域生态保护与高质量发展的核心纽带,又是中部崛起战略的东部支点。作为黄河下游生态屏障关键段,该区域协同治污直接关系黄河安澜,是落实“共同抓好大保护,协同推进大治理”的试验田。

同时,凭借山东港口群,可打通中部地区对接日韩的开放通道。从城市群发展看,国家已形成“两横三纵”城镇化格局,山东半岛城市群与中原城市群也依托省会快速发展,但远离城市群中心的省际毗邻地区却发展滞后,加剧了区域失衡。推动鲁豫毗邻地区构建都市圈与城市群,既是培育区域发展新动力的需要,也是落实国家区域协调发展战略的必然选择。

其次,鲁豫毗邻地区协同发展是黄河流域人地系统协同治理的实践创新。黄河流域生态保护与高质量发展是国家重大战略。山东、河南作为流域经济龙头,2023年经济总量、人口规模占比超50%,外贸占比达83%,其合作对流域发展至关重要。河南

地处黄河中下游,小浪底、三门峡水利工程保障下游安澜,且作为黄河文化核心区,肩负文化传承使命。山东则是“黄河战略”龙头,凭借“河海交汇”区位优势,成为海陆统筹战略支点,制造业与服务业优势显著。打通鲁豫毗邻地区,实现“济郑引领、毗邻连接”,有助于两省发挥联动效应,成为推进“黄河战略”的主力军。

再次,鲁豫毗邻地区协同发展是省域国际空间内源式发展的范式突破。山东作为北方经济转型引擎,虽经济总量位居全国第三,但鲁西地区发展滞后,高端产业升级亟需劳动力与土地资源。河南经济总量排名全国第六位,豫东北地区是发展洼地,农业附加值低,郑州国家中心城市辐射力待向东延伸。鲁豫交界地带长期面临“两不管”困境,制约了区域合作。山东以鲁西为桥头堡对接郑州,河南通过无水港连接山东港口,双方协同可构建“豫鲁开放走廊”,打造全国增长极,实现省域国际空间内源式发展突破。

鲁豫毗邻地区协同发展的基础与深层矛盾

地缘相近与协同实践的双重特征。鲁豫毗邻地区具备“地缘相亲、人文相通、产业互补”的天然优势。地理上,4.54万平方公里的合作区域涵盖鲁豫20个县(区),黄河干支流及故道沿线形成2.16万平方公里的核心区,构成“黄河流域生态保护与高质量发展”的前沿阵地。人文上,孔子周游列国的历史渊源、平原省的行政区划沿革,塑造了“鲁豫一家亲”的文化认同,为跨区域合作奠定社会基础。产业上,山东的化工、装备制造与河南的农业科技、超硬材料形成互补,可形成产业集群效应。实践上,两省已构建“省—市—县”三级协作网络。省级层面,《鲁豫毗邻地区合作发展实施方案》明确了空间范围与重点领域;市级层面,濮阳与聊城在文旅融合、河湖管理等领域签订多项协议;县级层面,莘县与范县建立自然资源执法联动机制,兰考与曹县开展产业园区对接。这些实践,初步形成了生态补偿、交通互联、产业协作的制度框架,为深度合作奠定基础。

行政壁垒与市场失灵的叠加制约。尽管具备良好基础,鲁豫毗邻地区仍面临“规划碎片化、机制松散化、要素流动阻滞”等结构性矛盾。从规划看,现有20余项合作协议多聚焦单一领域(如交通、生态),缺乏覆

盖全域的系统性方案,导致产业分工模糊、资源配置低效。从机制看,与长三角“三级运转”的成熟协调机制相比,鲁豫尚未建立常态化的政府间沟通平台,公共服务领域的制度壁垒明显。从要素流动看,尽管郑济高铁开通缩短了时空距离,但省际公路接口仅8个,人才、资金、土地等要素跨区域配置仍面临审批差异、金融区域化管理等障碍,企业跨区域融资成本增加,人才流动量仅为长三角的1/5。从创新能力看,创新能力不足与产业结构偏重,进一步制约发展能级。毗邻地区高新技术企业数量仅占全国1.2%,研发经费投入强度1.8%,低于全国平均水平,传统制造业占比达70%,高端制造与战略性新兴产业不足30%。这种“低创新投入—低附加值产出”的循环,使得区域在全球产业链中处于中低端位置,难以形成核心竞争力。

鲁豫毗邻地区协同发展的突破路径

打造北方经济增长极的动力内核。将鲁豫毗邻地区纳入“北方经济振兴”战略框架,构建多层次发展格局。首先,以“濮阳—菏泽”为核心打造先行示范区,利用其地理中心优势与产业基础,建设专业化产业合作区,推动“研发在济南—郑州、生产在菏泽—濮阳”的跨区域协作模式。其次,依托郑济高铁、G3511高速等交通轴线,布局“开封—聊城”“商丘—济宁”等节点城市,形成“一核两轴多节点”的空间结构,引导创新要素、产业项目向轴带集聚。最终,通过全域资源整合,将毗邻地区建设成为继京津冀、长三角之后的北方重要增长极,成为拉动北方经济的新引擎。

构建黄河流域协同创新共同体。针对区域创新“塌陷”问题,强化山东半岛与郑洛新国家自创区的协同,在“濮阳—菏泽”设立省级创新节点,承接郑州大学新材料中试、济南“中国算谷”智能医药平台等项目,构建“基础研究—应用开发—产业转化”链条。同时,沿郑济高铁布局6个创新节点城市,形成“研发(济南—郑州)—中试(聊城—开封)—量产(菏泽—濮阳)”三级传导体系。

构建“流域+省际”立体交通网络。以交通一体化破解行政壁垒,打造“铁水联运、陆海联动”的开放通道。铁路方面,加快日兰高铁菏泽兰考段、安濮荷高铁建设,实现与雄商高铁、郑济高铁互联互通,形成“米”字形高铁网络;水运方面,推动京杭大运河河前段、金堤河濮阳段复航,接入国家高等级

航道网,打通黄河流域内河航运瓶颈;航空方面,强化“郑州—济南”机场协同,加密全货机航线,构建“48小时覆盖亚太”的航空物流圈。配套推进鲁豫海关一体化改革,运用区块链技术实现报关单证互认,将口岸通关时间压缩,形成“关港铁区”大协作机制,提升区域货物流转量,跨境贸易便利化水平进入全国前列。

创建跨区域产业链生态。建立装备制造、化工、现代农业等跨区域产业链联盟,制定《鲁豫产业链协同发展规划》,明确山东侧重研发设计、河南侧重生产制造的分工体系。在“菏泽—濮阳”共建化工产业合作区,形成“青岛研发—菏泽生产—濮阳深加工”链条,提升附加值。在“聊城—开封”建设智能装备产业带,推动济南量子技术与开封传感器产业融合。创新“飞地经济”模式,设立鲁豫产业合作园区,实行税收分成、指标互认等政策。

构建一体化公共服务体系。在公共服务领域,实现医保、社保跨区域即时结算,建设鲁豫人力资源市场,推动企业员工共享用工模式。在生态治理领域,深化“11+1”黄河流域关际协作,建立跨省环境执法、生态补偿联动机制,激励上下游协同治污。在社会治理领域,开通鲁豫毗邻地区城际公交,组建跨区域医疗联合体,构建“一网通办”政务服务平台,实现高频事项跨省通办。

鲁豫毗邻地区的协同发展,本质是在行政区划与市场经济的矛盾运动中,探索跨区域治理的方案。其价值不仅在于激活北方边际空间的发展动能,更在于为全国省际交界区域提供“制度创新—要素重组—产业升级”的完整范式。“濮阳—菏泽先行示范区”的产业协作、郑济创新走廊的创新、“黄河流域+省际协同”的治理模式的实践将共同构成破解南北发展失衡的“金钥匙”。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,鲁豫两省唯有以“山河相依”的战略胸怀,打破“一亩三分地”的思维定式,方能将地理毗邻优势转化为功能融合胜势,为构建优势互补、高质量发展的区域经济布局,书写浓墨重彩的北方篇章。

【作者系河南省社会科学院副研究员;本文系2025年度河南省社会科学院基本科研业务费重大项目“十五五时期河南区域协调发展研究:战略定位、实施路径与政策创新”(25E001)、2025年度河南省社会科学院基本科研业务费一般项目“鲁豫毗邻地区产业集群协同发展机制研究”(25E093)阶段性成果】

□ 李茂春

党的二十届三中全会明确指出“法治是中国式现代化的重要保障”,强调在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。

习近平总书记指出:“在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用。”习近平总书记的深刻阐述为新时代处理好改革与法治关系提供了根本遵循。法治是治国理政的基本方式,法治的实现离不开改革的推动,改革的深化也需要法治的保障。改革与法治如同“鸟之两翼、车之两轮”,面对百年变局加速演进和高质量发展要求,亟需构建更加完善的改革法治保障体系,实现改革决策与立法决策的有机统一。

以法治筑牢改革的制度基础

习近平总书记指出:“制度是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题。”宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程。习近平总书记高度重视宪法在治国理政中的重要作用,多次在不同场合阐明宪法的精髓要义,强调坚持依法治国首先要坚持依宪治国。

全面深化改革是一项复杂的系统工程,重大改革必须于法有据。在全面深化改革过程中,坚持以宪法为统帅,遵循宪法基本精神,通过维护宪法权威,确保改革的制度性基础,防止改革过程中的任意性和无序性。

以法治引领改革的正确方向

习近平总书记指出:“对不适应改革要求的现行法律法规,要及时修改或废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊马索’。”法治与改革的关系集中体现在立法与改革的关系上,我国经历了从“立法确认改革成果”到“立法服务改革大局”再到“立法引领改革发展”三个阶段的历史演变。法律具有稳定性,并非一成不变。

全面深化改革进入攻坚期和深水区,各种矛盾风险挑战之多前所未有,迫切需要更好发挥法治引导和规范作用,确保在法治的框架下持续推进全面深化改革。要使改革决策与立法决策协同与衔接,实现改革与法治的良性循环。以改革的灵活性和创新性推动法治的变革,以法治的稳定性和权威性确保改革的有序进行。

以法治凝聚改革的广泛共识

习近平总书记强调:“进一步全面深化改革必须增进共识。”改革进入深水区与攻坚期,凝聚共识对改革成功至关重要。要立足中国式现代化的实践需求和当前经济社会发展现实要求,发挥法治的保障作用。

通过程序的规范和规则的约束,使改革的决策和实施过程得以透明化,使多元价值碰撞转化为可量化的制度共识,使公众在思想层面对全面深化改革方向、目标、方式达成共识、形成价值认同。在全面深化改革的过程中,要协调各主体之间不同的利益诉求、价值取向之间的分歧矛盾,确保改革在复杂的社会环境中稳步前进,要在立法、执法、司法等各个环节发展全过程人民民主。只有充分发挥法治的引领和推动作用,才能确保在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,解决各种社会矛盾和问题。

以法治巩固改革的关键成果

全面深化改革是全方位、深层次、根本性的,总目标是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,所取得的成就也必将将是历史性、革命性、开创性的。任何一项改革,都是对制度的调整、治理的创新,最终都要以制度形式固定延续下来。

全面深化改革已催生出经济结构升级、治理体系优化、发展动能转换的丰硕成果,其核心价值在于打破了传统制度壁垒,释放了社会创新潜能,重构了国家竞争优势,这些突破性进展在缺乏制度固化时易陷入“流星效应”。只有通过制定完备的法律,及时修订法律,确认各领域各方面改革取得的成果,才能防止政策反复导致的成果损耗,降低社会治理成本。

法治兴则国兴,法治强则国强。新征程上,以习近平法治思想为指导,坚定不移推进全面依法治国,坚持改革和法治相统一,在法治下推进改革,在改革中完善法治,必将汇聚起以进一步全面深化改革推进中国式现代化的磅礴力量。

(作者单位:中共江西省委党校)

为进一步全面深化改革筑牢法治保障

坚持“两个一以贯之” 激发国企发展新动能

□ 黄玮 程 聪

国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,其治理体系与治理能力的现代化是国家经济高质量发展的关键支撑。2016年10月,习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上提出坚持“两个一以贯之”,即坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之。近期,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善中国特色现代企业制度的意见》,深入回答了新时代国有企业如何完善中国特色现代企业制度的这一重大课题,与习近平总书记重要指示精神一脉相承。要以贯彻该《意见》精神为契机,深化落实“两个一以贯之”,聚焦党建引领、治理优化、机制创新,不断将中国特色现代企业制度优势转化为国有企业的治理效能,为加快推动国有企业做强做优做大提供制度支撑。

做到“三个始终” 牢牢把握国有企业改革发展方向

始终坚持党的全面领导。当前,部分国有企业党建工作弱化淡化虚化、党组织地位作用边缘化的问题还一定程度存在,根本原因在于对国有企业定位把握不清、对国有企业党的建设的重要性认识不够。因此,要深刻认识国有企业是社会主义基本经济制度与现代企业治理理论深度融合的产物,深刻认识“国企姓党、国企为公”是国有企业发展壮大 的关键所在。以“‘党建入章程’‘双向进入、交叉任职’、重大经营管理事项前置研究讨论”三个全覆盖,持续完善党领导国资国企工作的体制机制。“因企制宜”科学确定党组织的设置方式、职责定位、管理模式,探索量化党组织在战略决策、风险管控

中的贡献值,推动实现党的领导从“形式嵌入”向“价值赋能”转变。通过强化党建引领,充分发挥企业党组织把方向、管大局、保落实的领导作用,确保企业各项工作始终沿着正确方向前进。

始终锚定增强核心功能。增强国有企业核心功能,是党中央立足中国式现代化全局作出的战略部署。当前,国际竞争实质是核心功能之争,国有企业亟需从“规模导向”转向“功能驱动”,切实把提升战略功能价值放在优先位置。因此,应大力推动传统产业转型升级,通过科技创新、工艺升级、数智赋能等多种途径,加快产品迭代升级,增加高端产品、绿色产品供给。持续优化国有企业科技创新分类考核指标体系,持续加大原创技术策源地建设,有效提升国有企业深耕基础性、紧迫性、前沿性、颠覆性技术研发意愿。构建“数智焕新联合体”,支持国有企业联合高校科研院所等共建工业大模型实验室,助力打造“城市大脑”“产业大脑”“企业大脑”等数字技术赋能平台。通过实现国有资本“三个集中”,从而推动国有企业在国家产业链安全、科技自立自强与现代化产业体系构建中发挥重大作用。

始终积极履行社会责任。履行社会责任不仅是国有企业全民所有制属性的本质要求,更是发挥制度优势、弥补市场失灵、提升人民福祉的关键路径。当前,面对共同富裕、绿色转型、风险叠加的新要求,需构建更系统、高效、可衡量的履责体系。如整合 ESG(环境、社会、治理)数据与公共服务供给效能,通过区块链技术实现碳足迹、公益投入、供应链诚信等全链条可追溯与实时披露,并接入国资监管云平台。设立专项用于绿色基建、健康养老、乡村振兴等领域的贴息社会责任债券或公益类基金项目,优先投资于具有强正外部性的项目。完善国有企业战略社会责任评价制度,量化评估

企业在关键核心技术攻关保供、跨区域应急联动效率、普惠性服务可及性等方面的贡献,评价结果与企业负责人薪酬、资本金补充及特许经营权延续直接挂钩。通过将责任内化为战略基因、外化为创新行动,持续推动国有企业在公共事业领域贡献更多力量。

推动“三个完善” 建立健全国有企业决策经营体系

以健全董事会赋权为核心完善企业决策体系。近年来,国资国企已形成较为完善的董事会建设顶层设计,建立起较为科学的合理的董事会运作机制,但董事会未实质性掌握投资决策权,外部董事因知情权不足导致监督失效等案例仍不少见。因此,要进一步明确“构建科学、决策理性、运行高效”的国有企业董事会建设目标,调整优化传统“一刀切”授权模式,因企制宜选择治理模式,分类施策建设董事会,从而匹配多元化国企需求。如创设“三维授权矩阵”,按企业功能类别、发展阶段、风险等级设计差异化授权模型。构建外部董事“数据穿透”系统,打通国资云与企业内部数据中台,向外部董事开放实时经营数据权限,配套建立“反泄密追责豁免”制度。因企制宜修订完善董事会工作规则、董事会及董事评价办法、董事会建设指引,深化董事会和董事年度履职评价机制,完善外部董事动态调整、定期沟通机制。董事会赋权本质是治理资源精准配置,通过技术赋能和制度创新,有效破解“不敢授、不会用”的循环困局。

以健全章程制度为核心完善企业治理框架。权责法定与透明是治理现代化的基石。当前,部分国企存在“治理空转”现象,股东越位干预、董事会虚置等问题频发,根源在于章程未能成为刚性约束。因此,应推行强化对公司章程的审核监督,国资监管机构可通过联合律所、会计师事务所等第三方

机构对章程合规性进行检查,重点核查“三会一层”权责条款与《中华人民共和国公司法》修订内容的匹配度,并将诊断报告纳入巡视审计范围。迭代完善股东权利负面清单,明确列明股东禁止干预事项,如经理层聘免、采购定价等,同步开发国资监管平台“股东行权追溯系统”,对超章程干预自动触发预警。合理规划企业管理层级管控工作,强化无效冗余管理层次清理,加强了企业管理、推进数字化建设,为深入实施穿透式监管提供信息支撑。通过将章程从“形式文本”升级为“治理宪法”,推动构建一个权责透明、运转规范、制衡有效的公司法人治理体系。

以健全股权结构为核心完善企业经营机制。优化国有企业股权结构是深化国企改革、提升治理效能的关键切口。当前,部分国有企业存在股权结构不科学、制衡机制弱化等问题,“所有者缺位”和“内部人控制”双重困境还未得到有效破解。为此,应以“优比例”推动混合所有制改革,按功能界定分类细化混改目标,对商业类企业侧重引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者,对公益类企业则侧重引入相关领域专业机构或基金。以“优制衡”构建协同制衡机制,明确各股东权责清单,完善国资监管机构保留特定否决权机制,建立非资本股东“负面行为清单”,依法保障中小股东知情权、参与权与监督权。以“优激励”激发员工干事创业活力,推进“阶梯式员工持股”,设置与企业中长期业绩及创新指标强绑定的动态调整与退出机制,将核心人才深度转化为“战略认同型股东”。通过股权结构的科学调整与动态优化,促进国有企业治理结构完善、经营机制转换与活力效率提升。

(作者黄玮系浙江省国资国企改革发展研究中心经济师、管理学博士,程聪系浙江工业大学经济管理学院副院长、教授、博士生导师、管理学博士)