

● 魏后凯 成艾华

加快推动长江中游城市群 多极协同、一体发展



当前，我国的区域竞争正在由个体竞争走向群体竞争。在这种群体竞争的新时代，城市群正日益成为我国参与国际竞争和全球化的重要载体，成为提升国家竞争能力和自主创新能力的主体地区，成为引领和支撑全国经济持续快速增长的核心增长极。目前我国长江中游地区已初步形成了武汉城市圈、长株潭城市群和鄱阳湖生态经济区，并有进一步连接形成长江中游城市群之势。从国家层面看，以现有三圈（群）为主体，整合资源和产业链，推动三圈（群）融合，强化分工合作和一体化发展，加快推进长江中游城市群建设，对提升国家竞争力和自主创新能力，推动全国现代化和全面小康社会建设，进一步扩大内需和繁荣中西部

市场，促进我国东中西区域协调发展和加快中部地区崛起，保障国家粮食安全和生态安全，都具有极其重要的战略意义。

一、推进长江中游城市群建设面临的主要障碍

长江中游地区地域相连，文化相近、人缘相亲，经济联系密切，发展基础良好，目前已经具备建设长江中游城市群的坚实基础。若按所涉及的29个地级及以上城市计算（武汉城市圈加上长江中游沿岸或邻近的宜昌、荆门、荆州，长株潭城市群加上岳阳、益阳、常德、娄底、衡阳，并把联系密切的江西萍乡纳入，鄱阳湖生态经济区加上邻近的宜春、

新余两市),总面积为30.44万平方公里,分别占中部和全国的29.6%和3.2%;2010年总人口为11528.5万人,分别占中部和全国的38.2和8.6%;实现地区生产总值占到中部六省的40%左右。然而,由于长江中游城市群地跨三省,地域面积大,涉及城市数量多,受传统体制的束缚,当前加快“三圈(群)融合”步伐,在更大范围、更高层次、更广领域推进城市群一体化发展,仍面临诸多障碍和问题,亟待研究解决。

1、行政分割现象比较突出。目前,长江中游城市群基本上还处于分割状态,圈(群)际联系和交流较少,一体化程度低。即使在各城市圈(群)之内,除长株潭城市群外,各城市受行政区划的制约严重,尤其是鄱阳湖生态经济区,目前还处于松散状态。一些地方对外地产品进入本地市场,竞相抬高准入门槛,实行市场封闭和地方保护,人为阻碍各种商品和生产要素的自由流动,造成集群内市场的严重分割。各城市之间仍不同程度地存在市场准入、质量标准、行政事业性收费、户籍制度等形式的地方保护,严重阻碍了生产要素的合理流动。

2、基础设施建设相对滞后。长江中游城市群现有交通设施大多以武汉、长沙、南昌为中心在各自省域范围内展开布局,目前还缺乏一个面向整个城市群的一体化快速交通网络体系。在各城市群内部,部分交通设施也不对接、功能不完善,基础设施的共建共享受到很大制约;一些公路设施等级水平较低,尚存在不少断头路和瓶颈路,难以适应新形势发展的需要;城际高等级公路纵通横不通,一体化的公路网络尚未形成;内河航道和港口建设滞后,长江“黄金水道”的作用没有得到充分发挥;运输管理手段落后,保障系统不完善,公共运输信息传输慢;信息网络尚未完全互联互通,信息资源的开发、共享不够,缺乏平台支撑。

3、低水平同质化竞争激烈。长江中游城市群产业层次较低,链条较短,配套能力不足,现代物流和服务业发展滞后,产品技术含量和增值率不高,企业自主创新能力不强,缺少在国际市场上有影响力的自主品牌,严重制约了其综合竞争力的提升。同时,各城市功能定位大体相近,尚未形成合理的

分工协作和互补关系,低水平重复建设仍较严重,城市间产业结构雷同,竞争大于合作。一些核心城市定位和发展层次较低,与周边中小城市在较低层次上展开同质化竞争,相互争夺资源、资金、人才和市场。作为长江中游城市群的核心城市和国际大都市,武汉的中心功能严重不足,高端化和服务化水平偏低,其对武汉城市圈其他城市的吸纳要远远大于互补性,而对长株潭和鄱阳湖生态经济区的影响力和吸引力则远不够强大。

4、区域合作机制不健全。从合作意愿看,虽然近年来鄂湘赣三省高层交流开始增多,省际合作步伐日渐加快,但各城市之间尤其是跨省城际合作意愿并不太强烈。实际情况是,湖南长株潭城市群有南下融入珠三角、江西鄱阳湖生态经济区有向东靠拢长三角的趋势,南昌和九江则同时加入了武汉经济协作区和南京区域经济协调会。从合作组织看,虽然武汉经济协作区曾经有过辉煌,但近年来活动日趋减少,影响力趋于下降。从法律制度看,相关法律法规不健全,市场监管机制不完善,阻碍了要素自由流动和跨地区合作。

5、生态环境保护压力加大。一些重要湖泊和湿地出现不同程度的萎缩和生态退化,其中洞庭湖、鄱阳湖、洪湖等重点湖泊水域面积缩小、容量减少、水质呈不同程度下降,防洪调蓄能力减弱。由于钢铁、有色金属、化工、建材等重化工业密集分布,“三废”排放量大,处理率较低,导致区域环境污染加剧,局部支流河段、大部分中小湖泊污染比较严重。如全国最大的城中湖武汉东湖的水质多年均为五类或劣五类;湘江流域严重的重金属污染,导致水生生态系统受到破坏,水环境质量严重下降,鱼类大幅减少,饮水安全问题突出,并最终危及人体健康,影响农作物生产。大量化工企业临江近水布局,也带来了严重的安全隐患,一旦出现意外事故,很容易通过水体迅速扩散到广大周边地区。

二、推进长江中游城市群建设的总体思路

依托武汉城市圈、长株潭城市群和鄱阳湖生态经济区,统筹规划、整合资源、搭建平台、完善机

制,积极推动区域合作,着力推进城乡规划、基础设施、市场建设、产业布局、公共服务和环境保护一体化,促进各城市融合互动和协同发展,提升城市群整体竞争力和可持续发展能力。

1、构建具有世界影响的特大城市群。以武汉为主中心、长沙和南昌为副中心,共同打造汉长昌复合型极核,依靠交通、通信等基础设施网络,实行中心带动、多极协同、一体发展,把长江中游城市群建设成为具有世界影响和国际竞争力的多中心、网络化、生态型特大城市群,成为世界规模级的人口和城镇密集带。各中心城市通过城际快速交通体系有机连接起来,汉长昌之间为“绿心”,洞庭湖和鄱阳湖则是城市群的两个“绿肺”。

2、建设世界规模级的先进制造业带。整合三大区域优势资源和产业链,强强联合、上下互补,加快发展先进制造业和战略性新兴产业,构建面向长江中游城市群一体化的电子信息、汽车、钢铁、有色金属、装备制造、石油化工、生物医药等主导优势产业链,促进产业向园区化、集群化、生态化方向发展,把长江中游城市群建设成为世界规模级的先进制造业带。

3、打造全国内陆开放型经济战略高地。深入实施全面开放合作战略,大力发展开放型经济,坚决打破行政区划的限制,消除市场壁垒和地方保护主义,促进资金、人才、技术等要素合理流动,引导人口与产业合理布局,全面提高区域合作的广度和深度,将长江中游城市群建设成为全国内陆开放型经济的战略高地和示范区。

4、建成支撑中国经济发展的核心板块。依托承东启西、连南接北的居中区位,充分发挥地区优势和系统集成效应,进一步激发内在增长潜力和发展活力,将长江中游城市群建设成为支撑未来中国经济持续稳定快速发展的核心板块和重要增长极,成为引领中西部实现跨越式绿色发展的模范区和促进全国区域协调发展的战略支点。

5、建设国家粮食安全和生态安全重要保障区。加强耕地、基本农田和生态环境保护,高度重视粮食生产,同步推进农业现代化建设,确保工业化和城镇化的加快推进不以牺牲农业和粮食、生态和环

境为代价,把长江中游地区建设成为全国重要的粮食和生态安全保障区。

三、加快推进长江中游城市群建设的建议

1、尽快组织编制长江中游城市群建设规划。建议由国家发展改革委牵头,组织有关部门和鄂湘赣三省政府,尽快启动编制《长江中游城市群区域规划》以及综合交通、旅游、农业现代化、生态环境保护、区域一体化等重点专项规划,上报国务院批准实施。通过一体化的规划编制,明确长江中游城市群区域的战略定位、发展目标 and 方向,确定近中期推进区域合作和一体化的重点领域、实施路径和具体措施,为推进城市群建设提供规划保障。

2、构建互联互通的区域基础设施网络。以武汉、长沙、南昌三个综合交通枢纽为核心,优化路网布局,加强各种运输方式之间的衔接配合,大力推进省际、城际快速通道建设,构建一体化的长江中游城市群综合交通体系;积极推进武汉长江中游航运中心建设,以武汉新港为主体,以岳阳港为支撑,以宜昌、黄石、九江、荆州等港口为补充,整合港口资源,合力构建一体化的长江中游港口群体系;加快杭南长、长昆、武九等客运专线建设,尽快启动咸宁经宜春至吉安铁路,以武汉、长沙、南昌为中心节点,推进长江中游城市群城际轨道交通网络建设;联手打通三省之间的“断头路”,建立更加畅通便捷安全的高速公路网络,实行高速公路收费“一票通”;以武汉天河机场、长沙黄花机场、南昌昌北机场为骨干,整合周边地区机场资源,构建干支结合、客货并举的长江中游地区民用机场体系;以信息资源整合共享为突破口,统筹规划建设信息网络,推进城市群信息服务一体化。

3、推动长江中游城市群产业分工合作。实行产业链重组战略,有效整合产业存量资源,构建一体化的主导优势产业链,促进产业向集群化方向发展。当前,可以考虑以武汉东湖高新区为龙头,整合周边地区资源,构建光电子信息产业集群;依托武汉、南昌、长沙、景德镇等地汽车工业,建立长

江中游城市群汽车产业战略联盟,构建一体化的汽车及零部件产业链;依托武汉石化、长岭炼化、巴陵石化、九江石化、荆门石化等骨干企业,强化分工合作和产业配套,构建石油化工产业链新优势;以长沙为龙头,加强与周边地区合作,构建工程机械产业集群。积极支持武汉建设国家中心城市,不断提升中心功能,充分发挥武汉的辐射、带动和引领作用;推动武汉、长沙、南昌等中心城市向高端化、服务化方向发展,逐步转移扩散部分功能、产业和生产环节;整合文化、旅游、物流、科教、金融等相关资源,加强区域合作和交流,积极推进文化旅游、物流和金融一体化,为城市群产业协同发展奠定基础。

4、积极推进生态环境保护一体化。以生态建设和江河湖泊治理为重点,建立完善三省联动机制,不断深化在生态环境保护领域的合作和共建。首先,积极推进生态型城市群建设,共同保护好城市集群的“绿心”、“绿肺”以及作为天然生态廊道的长江干支流。规划确定重要湿地和水域保护区的控制线,在“一江两湖”沿线5公里范围内,禁止发展有污染的工业和项目。其次,以“一江两湖”为重点,共同加强江河湖泊综合治理和水资源合理配置体系建设。尤其要共同推进实施“碧水工程”,加强长江干支流、鄱阳湖、洞庭湖、洪湖等沿岸地区污染治理,使长江中游城市群水生态、水环境明显改善。第三,按照主体功能区规划要求,携手推进重点生态功能区建设。除了加大财政转移支付力度外,还应积极探索在上中下游地区、重点生态功能区与城市化地区、生态保护区与受益地区之间建立横向生态补偿机制,促进城市群内各地区协调发展。

5、携手推进粮食主产区建设。第一,要加强在农田水利、低产田改造、农业综合开发、特色农业基地建设以及良种培育、技术推广服务、病虫害防治、农业产业化等领域的全面合作,进一步提高粮食生产保障能力和农业综合生产能力。第二,进一步加大对粮食主产县的转移支付力度,增加基础设施投入,加快推进公共事业建设,提高交通通信、科技推广、文化教育、广播电视、医疗养老、环境卫生、社会救助、清洁用水等公共产品服务能力。

第三,启动实施“长江中游地区中低产田改造和粮食增产工程”,依靠科技进步和中低产田改造,确保粮食增产和农民增收。第四,支持在长江中游城市群区域开展基本农田保护补偿试点,统筹规划,加强交流合作,建立完善耕地保护补偿机制。

6、搭建一体化的区域合作平台。建立统一的诚信信息系统,搭建长江中游城市群产权交易平台和金融合作交流平台,促进金融保险机构相互融合渗透,推动金融合作一体化;加强科技教育合作和资源共享,建立大型科研设备、图书和信息共享平台,构建长江中游城市群产学研和科技开发联合体,共享技术创新优势和技术转让成果;建立长江中游城市群人才资源库和人才交易市场,搭建三地人才信息发布和合作交流平台,促进人才资源跨区合理流动和优化配置;构建长江中游城市群投资信息发布平台,推动建立各种形式的产业联盟、技术创新战略联盟、旅游营销传媒联盟、城市招商联盟和产业园区联盟,为深化产业交流合作提供保障。

7、建立完善新型的区域合作机制。首先,三省高层应建立一个制度化的协商对话机制,形成主要领导定期会晤制度,定期研究和协商三省合作的重大战略问题,加强省际沟通,实现有效协调与联动。其次,建立长江中游城市群市长联席会议制度。该联席会议由城市群各个城市组成,“轮流坐庄”,每年召开一次联席会议,共同商讨长江中游地区合作与发展的重大问题。第三,建立长江中游地区合作与发展共同促进基金和重点专题合作制度。当前可考虑就重大基础设施建设、市场一体化、旅游合作、科技创新、现代物流发展、农业现代化、生态环境保护、江河湖泊治理等重点领域开展专题合作。第四,充分调动企业和社会各界的积极性,促进社会各界广泛参与和官、产、学、研、民、媒互动,提高社会参与度。■

(作者分别为中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员,博士后、中南民族大学副教授)

责任编辑:柳金旗