

# 以“长-岳”经济协同为突破口加快湖南融入长江经济带发展进程<sup>1</sup>

陈芳辉，李丽纯

(中共长沙市委党校，湖南长沙 410004)

**【摘要】**湖南经济优势和区位优势错位决定了“长-岳”经济协同是推进湖南融入长江经济带发展的大逻辑。积极谋划与全力推进“长-岳”经济协同，既是湖南重构省域经济空间布局的重大举措，也是湖南主动对接国家总体战略意图的重要体现，有望打造内陆地区“创新驱动高地+开放引领高地”的新标杆。

**【关键词】**长沙；岳阳；经济协同；长江经济带

**【中图分类号】**F127 **【文献标识码】**A

2018年4月26日，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上强调指出：“推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。”5月11日，湖南省委十一届五次全会审议通过了《关于坚持生态优先绿色发展深入实施长江经济带发展战略大力推动湖南高质量发展的决议》，对我省深入实施长江经济带发展战略做出了全面部署。省会长沙是长株潭城市群的首位城市、长江中游城市群的中心城市和“一带一路”的重要节点城市，既是湖南实现高质量发展的核心引领，也是湖南融入长江经济带发展的重要支撑。拥有167公里长江岸线的岳阳，既是湖南对接长江经济带的天然“桥头堡”，又是湘东北地区快速崛起的湖南新增长极。积极谋划与全力推进长沙和岳阳两市经济协同发展（以下简称“长-岳”经济协同），并以此为突破口加快湖南融入长江经济带发展进程，既是湖南重构省域经济空间布局的重大举措，也是湖南主动对接国家总体战略意图的重要体现，有望打造出内陆地区“创新驱动高地+开放引领高地”的新标杆。

## 1 必要性与可行性分析

### 1.1 必要性

1.1.1 “长-岳”经济协同是弥补湖南省内经济优势和区位优势错位的必然选择。长沙作为湖南省会，历来就是全省的经济中心。尤其是过去十年长株潭三市加速融城，进一步提升了长沙经济在全省的首位度，2007年到2017年，长沙经济总量在全省的占比由23.9%提升至30.5%。尽管长沙经济在省内的相对优势十分明显，但结合近年来国家层面主导推进的重大区域经济发展战略来看，长沙的地理位置却并不占优。党的十九大报告关于“实施区域协调发展战略”部分，明确提出了将重点推进两大国家级区域经济发展战略：一是京津冀协同发展战略，二是长江经济带发展战略。显然，融入长江经济带发展是湖南对接国家区域协调发展战略的必然取向。然而，作为湖南经济核心增长极的长沙在地理位置上却与长江相隔150公里以上。岳阳作为湖南唯一邻长江地级市，在区位优势方面可谓得天独厚，但就目前岳阳经济的总量和结构而言，都不足以引领湖南全面融入长

<sup>1</sup> [收稿日期] 2019-01-18

**【基金项目】**本文系2018年湖南省社科成果评审委员会重点课题(编号：XSP18ZDI001)阶段性成果。

**【作者简介】**陈芳辉(1961-),男,湖南常德人,常务副校长,研究方向:管理学;李丽纯(1973-),男,湖南常德人,博士,教授,研究方向:区域经济学。

江经济带发展。正是由于湖南的核心增长极和湖南的长江岸线城市分属长沙、岳阳两地，这种经济优势和区位优势的错位决定了“长-岳”经济协同是推进湖南融入长江经济带的大逻辑。

1.1.2 “长-岳”经济协同是拓展长株潭一体化发展空间和升级路径的必然选择。长株潭三市自 2007 年首次以城市群概念获批全国两型社会建设综合配套改革试验区以来，融城步伐不断加快，先后实现了交通同环、电力同网、金融同城、信息共享、环境共治。目前，三市已经建立起由城市群区域规划、18 个专项规划、100 多个示范片区规划和市域规划组成的全方位、多层次的改革建设规划体系。2017 年，长株潭三市以占全省 12.8% 的土地，实现了全省 43.8% 的 GDP、40.3% 的地方财政收入，小康实现程度达到 97.7%，成为带动全省转型升级发展的重要引擎。但是，由于政策红利效应的边际递减和三市行政管理分设的固有制约（在可预测的未来，三市行政一体化的可能性几乎为零），尤其是相比雄安新区、西咸新区、粤港澳大湾区等近年来在国内出现的一系列新兴区域发展规划，长株潭一体化下一步发展必须寻求新的拓展空间和升级路径。早在 2014 年湖南省委就明确提出：“要发挥岳阳作为我省长江经济带建设的‘桥头堡’作用，呼应‘长三角’，着眼‘中三角’，对接‘长株潭’，辐射‘环湖区’，将其打造成为全省通江达海的新增长极。”因此，综合考虑全省区域协调发展的现实需求、潜在能力以及政策影响，推进“长-岳”经济协同是拓展长株潭一体化发展空间和升级路径的必然选择。

1.1.3 “长-岳”经济协同是长江中游中心城市实现相向发展的必然选择。依据区域竞合理论，即使是处于竞争状态的不同区域，只要存在“部分利益一致性”，也可通过协调、合作与分工产生溢出收益，实现正和博弈。具体到长江中游城市群的几大中心城市，如武汉、长沙、南昌等，虽然在一定程度上存在竞争，但为了能够共同融入长江经济带，它们也存在诸多“一致性”利益，一方面需要强化武汉、长沙、南昌各自作为区域性中心城市的功能，另一方面也需要以城镇群为主要形态促进各中心城市相向发展，最终形成多中心、网络化发展格局。岳阳作为“中部双核”——武汉与长沙之间的过渡带，是沿江发展轴与京广发展轴的地理集聚处和岳阳-九江-咸宁、荆州-岳阳-益阳-常德等毗邻城市组团发展的几何交汇点。因此，推进“长-岳”经济协同，是促进长江中游城市群南翼中心城市间相向发展的战略之举。

1.1.4 “长-岳”经济协同是以长沙为龙头构建流域枢纽型经济体系的必然选择。世界区域经济发展规律表明，流域枢纽型经济体系能够放大区域资源禀赋效应。欧洲的莱茵河经济带和北美的五大湖区经济区均属于典型的流域枢纽型经济体系。目前，上海、武汉、重庆三市已经基本发展成为长江流域枢纽型城市；而江苏南京正加快建设江北新区、安徽合肥正致力于推动巢湖与芜湖相向发展、江西正以昌九经济走廊为依托打造赣江新区等等，上述举措的出发点均是打造长江经济带流域枢纽型经济体系。湖南要深度融入长江经济带发展，必须以“长-岳”经济协同为抓手，推动长沙从内河城市向沿江城市转变、由大城市向大都市转变，从而构建以长沙为龙头的流域枢纽型经济体系。

## 1.2 可行性

1.2.1 长沙作为区域性中心城市对周边地区的影响已经由极化效应转向溢出效应。省会长沙是湖南的政治、经济、文化、教育中心，长期以来对周边地区产生着强烈的极化效应，并因此成长为中南地区最重要的区域性中心城市之一。2017 年，长沙以占全省 5.6% 的土地面积和 11.5% 的人口规模，创造出全省 30.5% 的 GDP，GDP 首次突破“万亿元”大关；地方一般公共预算收入达 800.35 亿元，占全省的 29.0%；固定资产投资达 7567.77 亿元，占全省的 24.2%；社会消费品零售总额达 4547.68 亿元，占全省的 30.6%；金融机构存款余额达 17141.83 亿元，占全省的 36.7%；金融机构贷款余额达 16027.07 亿元，占全省的 50.3%；进出口总额达 938.02 亿元，占全省的 38.5%；“四上”企业达 8288 家。目前，长沙作为中南地区重要的科教基地和产业中心，在科技研发、城市功能、产业带动等方面已经对周边地区形成较为明显的溢出效应，长沙作为增长极的辐射带动能力已经提升到一个新的水平。长株潭一体化发展已达十年之久，长沙作为主导城市与株洲、湘潭两市的交互影响已经在政府和市场的双重作用下基本趋向均衡，接下来长沙的溢出效应必将超越株洲、湘潭两市，其辐射带动范围完全有可能涵盖包括岳阳在内的省内其他地区。

1.2.2 国家区域协调发展的全新布局使得岳阳作为湖南开放北大门的区位优势更加凸显。党的十九大报告明确提出长江经济

带发展是未来一段时期将在国家层面重点推进的两大区域经济发展战略之一，这一全新布局使得岳阳作为湖南开放北大门的区位优势更加凸显。岳阳是湖南唯一邻长江的地级市，拥有 163 公里长江岸线资源，是国家首批沿江对外开放城市和长江沿岸亿吨大港城市，是长江中游地区重要的航运物流中心，是湖南融入长江经济带的“桥头堡”。目前，岳阳是经济总量仅次于长沙的湖南第二大经济体，已经形成了“一区一港四口岸”高效运营的开放平台功能；城陵矶口岸全面实现“一次申报、一次查验、一次放行”的通关模式，2017 年吞吐量达 1.4 亿多吨，40 万标箱，同比增长 70%，超过九江、宜昌等沿江城市口岸。

1.2.3 长、岳产业互补、地理相邻和文化同源为两地经济协同创造了极为有利的基础条件。一是产业方面：城市功能定位、资源要素禀赋以及发展历史沿革等方面的差异，决定了长、岳两地产业结构的异质性。岳阳拥有石化、食品两大千亿产业集群，是中南地区重要的石化、造纸、电子能源、机械制造和再生资源产业基地。长沙拥有新材料、工程机械、食品、电子信息、文化创意和旅游等六大千亿产业集群，在科技研发、军民融合、智能制造等新兴领域具有独特优势。总体来看，长、岳两地产业的互补性远远大于竞争性，具备建设共同市场和构建共同产业体系的基础条件。二是地理位置：长、岳地理相邻，同处湘江流域，通过丘陵平缓连绵相结，中间没有高山和绿心隔离，两地之间可通过普铁、高铁、公路、高速和水运等诸多方式实现有效通联。三是文化方面：长、岳两市均为国家历史文化名城、中国优秀旅游城市，均为湖湘文化的代表性城市，在文化旅游资源上具有较强的体系性；岳阳楼、岳麓山已成为国内外向往的湖南旅游共同地标。

1.2.4 国内其他地区推进城市间协同发展的实践为“长-岳”经济协同提供了诸多有益的经验借鉴。近年来，为有效破解邻近地区间发展规划各自为政、招商引资恶性竞争、负面成本相互转嫁等弊端，国内一些城市开始探索在行政区划基本不变的前提下，通过城市间经济协同实现发展共赢。这方面的主要经验有：一是经济中心与物流通道中心相向发展。陕西在建设大西安，打造西北国家中心城市的过程中，将咸阳空港区域纳入西安城市总体规划，成功弥补了西安的航空物流短板。江西通过推进昌九一体化发展打造昌九经济走廊，将九江的沿江优势辐射到省会南昌。二是以交通一体化引领协同发展。四川通过成昆铁路扩能提质工程，打造了成都与攀枝花的快速通道，有效引领四川融入长江经济带和南向开放通道建设。江西借助赣江和鄱阳湖航道升级，通过鄱阳湖湖口枢纽建设促进昌九交通先行融合。安徽打造以合肥为中心的米字型高铁交通体系，极大地拓展了长江黄金水道功能。三是依托国家级平台推进协同发展。陕西依托西咸新区推进西咸一体化发展，江西依托赣江新区推进昌九一体化发展，安徽依托合芜蚌自主创新示范区推进相邻三市的协同发展。实际上，空间距离相距 160 公里的长沙和岳阳并不适合于整体一体化，但在充分汲取外地实践经验的基础上，通过经济协同推进两地合作共赢仍然具有极大的可能性。

## 2 目前阶段的关键举措

### 2.1 统一思想认识，把中央对跨行政区协调发展的指示精神转化为推进“长-岳”经济协同的实践行动

当前和今后一段时间，中央在区域经济政策方面的基本取向是淡化行政区划调整，鼓励跨行政区协调发展。过去 10 年，湖南着力推进长株潭一体化，确实夯实了湖南的核心增长极基础，但省会长沙与岳阳（湖南唯一邻长江城市）的经济协同却进展不大。党的十九大召开后，长江经济带在国家整体发展战略中的定位显著提升，湖南省、长沙市、岳阳市三方党政部门有必要进一步统一思想认识，迅速形成以“长-岳”经济协同为突破口，加快湖南融入长江经济带发展进程的共同意志。

2.1.1 省委省政府要下定决心。建议省委省政府充分把握湖南融入长江经济带发展和参与“一带一路”战略的重大机遇，着重研判“长-岳”经济协同对促进全省开放崛起的战略意义，把“长-岳”经济协同作为全省十三五末期和十四五期间最重要的区域经济战略进行谋划，结合十三五规划中期评估和十四五规划编制进行深入研究和规划布局。

2.1.2 长沙要开阔视野。长沙已经成功跨入“万亿元”俱乐部，进入“由大到强”的高质量发展阶段，应重点突出省会城市的引领、示范和带动功能，破除“一亩三分地”的本位主义观念，开阔视野、拿出气度，在经济布局中避免“大而全”倾向，在基础设施建设、开放通道打造、口岸功能发挥、项目建设引进、产业链整合等方面主动与岳阳做好互补文章，致力于打造与武汉都市圈隔江相望的中部地区又一新的大都市连绵区。

2.1.3 岳阳要坚定信心。与长沙相向发展是岳阳经济实现再次腾飞的必由之路，纵观长江经济带沿线各节点城市，目前无论是江西的昌九一体化，还是安徽的合芜蚌自主创新示范区，无一不是走抱团发展之路，在市场化、信息化和多类型物流方式同步发展的时代背景下，单纯的区位优势不会自动转化为经济优势。岳阳接下来应在城市规划、产业规划以及基础设施建设等方面充分考虑与长沙南向对接，尤其要避免与长沙的同质布局和重复建设。

## 2.2 突出规划引领，把构建水陆空立体式交通物流通道作为“长-岳”经济协同的基础设施支撑

“长-岳”经济协同目前尚处于破题阶段，应首重规划引领和基础设施互联。建议由省发改部门主导、长、岳规划部门共同参与，按照多规合一、综合规划的要求编制《“长-岳”经济协同发展规划》，明确两市协同发展的基本定位、重点任务和保障措施；制定《“长-岳”经济协同发展三年行动计划》，着力储备、策划、包装和实施一批重大项目，有效引领湖南融入长江经济带发展。

### 2.2.1 突出水运通道畅通融入中轴。统筹推进湖南水运发展，以

岳阳为枢纽，以长沙、益阳、常德、湘潭等传统水运强市为节点，统筹推进水运、铁路、公路、航空、油气管网集疏运体系建设。加快洞庭湖、湘江、沅水、资水航道疏浚提升航道等级，发挥城陵矶港的引领作用，实现岳阳和长沙港区货运合作，优化沿江港群，做强铜官港区，推动湘阴虞公庙港区合作共建，优化港口物流通道体系。提升水运发展水平，以产权为纽带，采取兼并重组等形式，以城陵矶港、长沙港为主体，联合上海港组建大型港务集团。

2.2.2 优化铁路通道引领南翼。高起点规划建设长沙西站，按照 A 等站的要求预留通道和站场，打造长沙南向和西向开放的桥头堡和通道。加快推进渝长厦高铁建设，形成联系海西经济带、长江中游城市群和成渝城市群的重要通道。推动长沙至九江客运专线、京广高铁西复线规划，规划建设长沙西-湘潭北-株洲西高铁联络线，推动形成长株潭高铁环线。推进洛湛铁路电气化复线扩能改造，在宁乡西部打造新的铁路站场，形成快捷化对接海南自贸港的物流通道。

2.2.3 提升空中通道连接全球。推进长沙黄花机场扩容扩能，规划建设长沙第二机场，拓展国际航班航线，加快航空国际货运、国际班列、江海联运、港澳直通车、多式联运发展，打造长沙国家 P 示航空枢纽、中欧班列南方枢纽、岳阳国际航运枢纽。以长沙临空经济示范区建设为抓手，充分发挥黄花机场在全省的引领功能，由省政府发起、各地（州）市、湖南湘江新区财政参与投资，推动组建湖南本土航空集团公司，切实提升我省空中运输的能级和水平。

## 2.3 推进产业协作，把构建现代产业体系作为“长-岳”经济协同的核心动力

“长-岳”经济协同核心是产业协作，目标是构建现代产业体系。目前，长、岳两市的传统产业特色各异且互补性强，战略性新兴产业均具有较雄厚的基础，智能制造等新兴动能培育方面均具有一定的先发优势。接下来应重点推进两市产业协作，实现有机融合，通过构建现代化经济体系打造长江经济带动力转换示范区。

2.3.1 推进创新创意产业协作。推动长株潭自主创新示范区平台功能和政策优势向岳阳辐射，将岳阳经开区作为示范区的政策实施区域。发挥长沙高新区“创新谷”、湘江新区湘江智谷转化平台优势，对接上海国家创新中心建设，联动武汉东湖等长江流域高新园区和自主创新示范区，加快高新技术、高端设备、高级人才、创新企业、创新品牌和高水平服务等创新要素的培育和聚集，提升长江中游城市群区域创新发展水平。推动岳麓山大科城发展和品牌输出，将湖南理工学院等在岳高校纳入岳麓山国家大学科技城建设体系，推动国防科大、中南大学、湖南大学等在长高校、科研院所的科研成果与岳阳企业对接，形成长、岳两市产学研金用深度对接机制。

2.3.2 推进智能制造产业协作。推动长沙地区用水量较大的食品加工产业向岳阳转移，推进望城经开区金属精深加工与汨罗

再生资源循环工业园的合作。加强两市企业合作，推动产业联盟和技术联盟建设。发挥智能制造在推进制造业转型升级发展中的统领作用，建设新材料、智能装备、智能终端、智能网联、节能环保、生物医药等产业区域中心。发展飞地经济，引导长沙工业园区将：富余项目直接落户岳阳。推进长沙总部经济发展，鼓励岳阳企业将第二总部迁移到长沙。

2.3.3 推进现代服务产业协作。集中长株潭岳四市在红色旅游、自然景观、湖湘文化等方面的共同优势，推进岳阳楼-君山-南湖与岳麓山景区的客流和市场合作，推动洞庭湖国家公园体制改革试点，建设“罗宵山-幕阜山”国家森林公园，在湘东北地区打造出另一处能够媲美“张家界-湘西”的湖南特色旅游风光带。推动两市文创产业协作，加快推进马栏山文化创意集聚区建设，推动在岳阳建设特色影视拍摄和视频制作基地，共同打造长江经济带重要文创产业基地。支持岳麓山国家大学科技城依托在岳高等院校建立分园。采取“点对点”的方式将湖南金融中心的部分业务和功能由长沙延伸至岳阳，建设面向中西部的区域性金融中心等。

2.3.4 推进交通物流产业协作。将岳阳的水运、铁路和公路口岸优势和长沙的高铁、机场优势结合起来，推动多式联运，提升两市交通物流产业协作水平。通过长、岳物流业一体化发展，以“长-岳”两市为单元申请创建国际性综合交通枢纽，争取纳入《十四五现代综合交通运输体系发展规划》。推动岳阳外向型经济发展，实现将省内外向型企业将销售中心设在长沙，将配送中心设在岳阳的格局。加速提升岳阳物流基础设施、创储能力，打造湖南对外经济的仓储物流基地；推动打造岳阳进出口商品展示交易中心等多个市场。在岳阳建设进出口商品展示交易中心，在粮油饲料、汽车制造、农产品、医药、精细化工等产业链上做文章，打造面向中部地区的粮油饲料批发市场、进口肉类产品交易中心。

## 2.4 实现政策共享，把两地优势平台资源互延作为“长-岳”经济协同的重要纽带

进入新世纪以来，长沙和岳阳作为湖南经济最重要的两极，均根据自身的基础条件和发展策略取得了长足发展，重要成果之一就是两市均争取到了一系列高级别、有特色、有潜力的政策平台，在“长-岳”经济协同引领湖南融入长江经济带发展的背景下，有必要将两地的优势平台资源互相延伸，实现政策共享，优势互补。

2.4.1 把湖南湘江新区功能延伸到岳阳。借鉴陕西“西咸新区”、江西“赣江新区”经验，以连绵区和飞地相结合的方式建设新区拓展区，将湖南湘江新区的功能延伸到岳阳，使之成为打造“长-岳经济走廊”的支撑平台，推动岳阳与长沙相向发展。可按照市域联动和区域联动相结合、必要性和可行性相结合、远景规划和近期建设相结合的原则，将湖南湘江新区的连绵区往北涵盖望城区和岳阳市湘阴县、往南连接湘潭九华；对湘阴、汨罗结合区域进行合理控规。

2.4.2 把长沙临空经济示范区功能延伸到岳阳机场。在岳阳荷花机场周围规划建设长沙临空经济示范区飞地园区或临空小镇，与长沙临空经济实现产业互补、政策互通、招商互促，将岳阳临空小镇打成长沙临空经济示范区的后备支线机场、机务后台服务平台和机务保障基地。

2.4.3 把岳阳“一区一港四口岸”功能延伸到长沙。发挥岳阳口岸作用，支持岳阳对接长沙，重点发展仓储物流产业，推进外向型临港产业向岳阳集中，将“一区一港四口岸”建设融入长株潭 2 小时经济圈，在战略互补上寻找定位。推动岳阳“一区一港四口岸”高效运营，加快推进白杨湖总部经济港，中欧班列国际货运班列站点、跨境电商等开放平台建设。以长沙先导控股公司为主发起单位，以长沙、岳阳的口岸为支撑，组建湖南外贸服务公司。以“长-岳”经济协同为突破口创建湖南自贸区。

## 2.5 加强制度创新，把构建灵活高效的体制机制作为“长-岳”经济协同的制度保障

“长-岳”经济协同属于典型的跨行政区经济协作，能否构建起灵活高效的体制机制是决定协作成败的关键，同时也是对两地党政部门执政能力和执政智慧的考验。庆幸的是，近年来在省委省政府的积极协调下，长、岳两地党政干部的交流和沟通日趋常态化，社会和民间交往更是深度融合。考虑到当前形势下，“长-岳”经济协同事关湖南融入长江经济带发展的百年大计，

---

因此必须进一步加强制度创新，完善管理体制和运行机制，为两市经济协同发展提供制度保障。

2.5.1 通过高位协调完善管理体制。“长-岳”经济协同要立足全省、高点定位、高位协调，可参照雄安新区做法，建立跨地市经济功能区管理体制。强化湖南湘江新区建设协调领导小组作用，将长沙市、岳阳市和湖南湘江新区管委会共同纳入新区建设协调领导小组成员单位，构建以省为主的领导体制。强化湖南湘江新区党工委、管委会职能职责，在湖南湘江新区管委会加挂“长-岳”经济协同发展领导小组办公室的牌子，由省委省政府领导兼任党工委、管委会主要领导，新区党工委、管委会作为省委省政府派出机构，省政府对管理机构进行充分授权，长、岳两市对管理机构进行充分委托。

2.5.2 通过分步实施完善运行机制。“长-岳”经济协同的具体运行可按照“由松散到紧密”的顺序分成三步走：第一步签署框架协议，即在省级部门单位的协调下，由两市政府共同签署《推进“长-岳”经济协同发展框架协议》；第二步共建经济协作区，可由两市协商选定若干行政或经济区域，统一编制规划并实施监管、统一制定综合配套改革政策、统一进行产业布局和项目准入、统一土地储备与管理、统一组织重大基础设施建设等；第三步打造“长-岳经济走廊”，形成一个面积约2万平方公里，聚集人口约2000万人，GDP值约2万亿元的超级连绵区，成为内陆地区“创新驱动高地+开放引领高地”的新标杆。

#### [参考文献]

[1]李琳,刘莹. 区域经济协同发展的驱动机制探析[J]. 当代经济研究, 2015(05).