

一体化是长江中游城市群发展的主旋律

——基于《实施方案》与《规划》衔接的视角

秦尊文¹

【摘要】长江中游城市群一体化发展是党中央、国务院的明确要求。2015年的《长江中游城市群发展规划》作出了一体化发展的全面部署，7年后出台的《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》与其进行了有机衔接。在总体要求上，坚持“一盘棋”思想，强化政策统筹、一体推进。从主要措施来看，一是着力构建“三核三圈三带多节点”的空间格局，继续推进空间开发一体化；二是以提升互联互通效率为重点，继续推进基础设施一体化；三是构建科技创新共同体，继续推进产业发展一体化；四是推动绿色低碳转型，共同筑牢生态安全屏障，继续推进生态文明建设一体化；五是着眼共同增进民生福祉，继续推进社会公共服务一体化；六是着眼提升服务国内国际双循环新格局的水平，继续推进对内对外开放一体化。

【关键词】长江中游城市群 一体化 空间格局 区域合作

【中图分类号】F061.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-5024(2022)07-0005-08

一、引言

长江中游城市群是以武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群为主体形成的特大型城市群，又称“中三角”。2015年国务院批复的《长江中游城市群发展规划》（以下简称“《规划》”）的规划期为2015-2020年，远期展望到2030年。到2020年底，规划期已结束。为接续推进《规划》实施，2021年国家发展改革委组织编制《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》（以下简称“《实施方案》”）。2022年2月24日国家发改委宣布《实施方案》已获国务院批复，2022年3月15日发布全文。《实施方案》是《规划》在“十四五”时期的延续和深化，与《规划》进行了有机衔接。《规划》分9章共33节，《实施方案》分9个部分共33条，关于总体发展要求、重点工作方向两者基本一一对应。《实施方案》既坚持了一体化发展的主旋律，又细化了一

作者简介：秦尊文，中南财经政法大学讲座教授，博士生导师，中国城市经济学会副会长，湖北省社会科学院研究员，研究方向为区域经济、城市经济。（湖北武汉 430073），中南财经政法大学区域经济学博士研究生毕业，经济学博士，博士生导师，二级研究员。历任湖北省社会科学院长江流域经济研究所副所长、所长，院党组成员、副院长。现为湖北省人民政府咨询委员，中南财经政法大学讲座教授，湖北发展战略研究院执行院长，湖北省“一带一路”研究院院长，长江中游城市群研究中心主任。是“中国区域经济50人论坛”成员，科技部特聘专家，中国城市经济学会副会长，中国社会科学院生态文明智库研究员，长江经济带高质量发展智库联盟秘书长；是湖北省政协参政议政人才库特聘专家，湖北省政府学位委员会学科评议组成员，湖北省区域经济学会会长，武汉、长沙、合肥、南昌和襄阳、宜昌、黄石、荆州、十堰、黄冈等市政府专家顾问，武汉市、荆门市政协智库专家；是武汉大学、中国地质大学（武汉）、湖北经济学院、长江大学、江汉大学、黄冈师范学院、长江师范学院、南阳师范学院等高校兼职教授，河南省副中心城市研究院首席专家；是中国（海南）改革研究院、武汉发展战略研究院、江苏长江经济带研究院、江西省区域经济社会研究院、云南省城市发展研究院等机构兼职研究员。长期从事智库工作，一些建议得到党和国家领导人批示。作为专家组长参加编制的《长江中游城市群发展规划》《汉江生态经济带发展规划》获国务院批复，《长江中游区域市场发展规划》由商务部印发，作为主要专家参加了《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》文本起草工作。发表论文500余篇，出版著作50余部。科研成果获得湖北省委、省政府授奖15项，其中《长江中游城市群研究》系列论文获湖北省社会科学优秀成果一等奖，《长江中游城市群发展报告2018》获全国优秀皮书三等奖。2008年应美国国务院邀请，作为高级学者访美考察区域发展。主要代表作：《小城镇道路：中国城市化的妄想症》（《中国农村经济》2001年第12期，获湖北省社会科学优秀成果二等奖）、《第四增长极：崛起的长江中游城市群》（社会科学文献出版社2012年版，获湖北省社会科学优秀成果二等奖）。

基金项目：国家社会科学基金社科学术社团资助项目“迈向现代化的城乡高质量发展研究”（项目编号：21STA017）

一体化发展措施和要求，为长江中游城市群“十四五”发展提供了行动指南。

二、坚持一体化发展的总体要求

2013年9月26日，国家发改委在武汉召开会议启动了《长江中游城市群一体化发展规划》编制工作。会议要求规划必须始终将推进一体化发展作为方向。规划编制历时1年半，2015年3月26日国务院发函批复《长江中游城市群发展规划》，2015年4月13日国家发改委官网公布《规划》全文。^[1]公布的规划名称中虽然去掉了“一体化”字样，但通篇仍是围绕“一体化”这条主线展开。《规划》在第二章“总体思路”中指出：“以全面深化改革为动力，推动完善开放合作、互利共赢、共建共享的一体化发展机制”，并要求“全面推进城乡建设、基础设施、产业发展、生态文明和社会公共服务等对接合作”。^[2]

在2015—2020年规划期内，长江中游城市群一体化发展取得一定成效，但整体呈现“前热后冷”“小热大冷”的态势，即在《规划》出台前后三省对建设长江中游城市群热度较高，到“十三五”后期逐渐“凉”了下来；对各自省域“小群”发展很“热”，对三省协同建设“大群”的重要性认识不够，做得还远远不够，还存在省际协商协作机制不健全、一体化发展水平偏低等问题。正是在此背景下，《实施方案》第二部分“总体要求”强调“强化改革的先导和突破作用，破除制约一体化发展的体制机制障碍”^[3]，并提出“优势互补，区域协同”工作原则：“树立系统观念，坚持‘一盘棋’思想，充分发挥三省各自比较优势，加强城市间合作，强化政策统筹、一体推进，形成分工合理、功能互补、协调联动的发展格局，显著提升区域整体竞争力。”^[3]

事实上，“长江中游城市群一体化发展”是党中央、国务院的明确要求。2012年8月27日，国务院颁布《关于大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见》（国发〔2012〕43号），指出要“鼓励和支持武汉城市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖城市群开展战略合作，促进长江中游城市群一体化发展。”^[4]这是长江中游城市群首次被纳入国家战略层面，也是我国首个被国家明确“一体化”发展主题的城市群。2016年中共中央、国务院出台《长江经济带发展规划纲要》，将长江三角洲城市群、长江中游城市群、成渝城市群定为“三极”，并提出湖北、湖南、江西三省按照要求，扎实推进长江中游城市群一体化发展。^[5]可以看出，党中央、国务院对长江中游城市群一体化发展寄予厚望。

进入“十四五”以后，三省对长江中游城市群一体化发展重大意义的认识有了新的提高，正努力克服“前热后冷”“小热大冷”的问题。2021年5月23日，三省常务副省长在武汉召开联席会议，就进一步加强省际合作、设立联合办公室、建立长效合作机制、推进一批重大合作事项等形成了会议纪要。2021年9月10日，三省省委书记、省长、常务副省长会聚武汉，召开长江中游三省协同推动高质量发展座谈会，审议通过了《长江中游三省协同推动高质量发展行动计划》《长江中游三省省会城市深化合作方案》等文件。当天，长江中游三省协同发展联合办公室揭牌成立。^[6]联合办公室由三省发改委共同组建，已由三省抽调专人在武汉市集中办公。《实施方案》的出台，将巩固提升常态化、长效化的联合工作机制，必将对长江中游城市群一体化发展起进一步促进作用。

三、坚持推进空间开发一体化

《规划》专列第三章“统筹城乡发展”，包括构建多中心协调发展格局、强化发展轴线功能、促进省际毗邻城市组团发展、扎实有序推进新型城镇化等内容，实质上就是部署形成一体化的空间开发格局。根据《规划》，长江中游城市群形成“两横三纵”空间开发格局。“两横”，即长江黄金水道、沪昆高铁通道；“三纵”，分别是京广、京九、二广三条发展轴。^[7]通过加强“两横三纵”五条轴线的联动功能，长江中游城市群形成多个大中城市和小城镇的圈层嵌套式的空间结构。^[8]

《实施方案》与《规划》第三章相衔接的是第三部分“强化都市圈带动作用，优化城市群空间格局”，提出以科学分工、协同发展为导向，构建“三核三圈三带多节点”的空间格局。在《实施方案》里，“两横三纵”被调整简化为“三带”，即京广通道、沿江—京九通道、沪昆通道。在《规划》中分列的沿江、京九两条通道在《实施方案》中合并了，二广通道上的襄阳、荆门、荆州、常德等市则在“多节点”中予以体现。

《规划》提出“强化武汉、长沙、南昌的中心城市地位”^[2]，要求武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群协调互动发展；《实施方案》则十分简洁地表述为“三核三圈”，“三核”依然是三个省会，所不同的是“三圈”内涵外延都有新的变化。

《规划》中的“三圈（群）”是三个次级城市群，面积都在5万平方公里以上，强调的是各自内部的一体化：要求“全面加快武汉城市圈一体化建设，推进武汉与鄂州、孝感、咸宁、黄冈、黄石等同城化发展”^[2]；要求环长株潭城市群“推动长沙与株洲、湘潭一体化发展，辐射带动衡阳、岳阳、常德、益阳、娄底等城市发展”^[2]；要求环鄱阳湖城市群“加快（南）昌九（江）一体化、（南）昌抚（州）一体化发展，推进鄱阳湖生态经济区建设，加强与新（余）宜（春）萍（乡）城镇密集带、信江河谷城镇群的联系”^[2]。而《实施方案》中的“三圈”是三个都市圈，面积都在2万平方公里左右。如果说过去的“三圈（群）”是“一体化1.0”，那么现在的“三圈”则是“一体化2.0”，强调的是“同城化”。《实施方案》指出：“加快武汉与鄂州、孝感、咸宁、黄冈、黄石等同城化进程，着力打造武汉都市圈。”

进一步提升长沙、株洲、湘潭同城化质量，加快建设长株潭都市圈。加强南昌与周边市县联动对接，有序培育南昌都市圈。”^[3]可以说，“三圈”的同城化将为长江中游城市群一体化发展、高质量发展提供重要支撑。十分可喜的是，《长株潭都市圈发展规划》已获国家发改委批复，2022年3月30日湖南省人民政府官方网站公布了全文；《武汉都市圈发展规划》已编制完毕，正在履行报批程序；2019年7月江西省人民政府曾印发过《大南昌都市圈发展规划》，目前正在此基础上编制需报国家发改委批复的《南昌都市圈发展规划》。

《实施方案》在部署做强“三核”、做精“三圈”的同时，也高度重视做紧“三带”、做优“多节点”。只有将“三带”紧密地联系起来，才能做到“三圈合一”。依托京广铁路、京广高铁、京港澳高速公路等形成的京广通道，推动武汉都市圈与长株潭都市圈协同发展，重点提升两个省会城市之间咸宁、岳阳等要素集聚能力，大力推进医疗健康、纺织服装等产业合作，尤其是促进苧麻（原产地）种植及加工产业发展；依托长江黄金水道、武杭高铁、京九高铁、武黄高速、武阳高速、昌九高速等形成的沿江—京九通道，推动武汉都市圈、南昌都市圈互动发展，重点提升两个省会城市之间黄冈、黄石与九江等地经济实力，大力发展新一代信息技术产业，推动生物医药、建筑建材、石油化工、钢铁有色等产业转型升级；依托沪昆高铁、长沙—浏阳—铜鼓—南昌高速公路等形成的沪昆通道，推动长株潭都市圈、南昌都市圈联动发展，突出娄底、株洲、萍乡、宜春、新余、鹰潭、上饶等地优势特色，发展新能源新材料、精细化工、有色金属等产业。之所以强调“三带多节点”，是因为“三核”“三圈”都只是处在各自省内，只有通过三条通道和多个节点城市的联结作用才能进一步加强长江中游城市群整体的一体化。在“多节点”中，湖南岳阳、江西九江、湖北咸宁三市一江相连，共同拥有幕阜山。三市是城市群的地理中心，地位非常重要，早在2012年三市就在岳阳签订区域和旅游合作框架协议，开“中三角”之先河。作为“多节点”中的重点，三市要深化合作，共同打造“小三角”，为“中三角”作出示范。

湖北荆州作为城市群重要节点城市，要加强与湖南岳阳、常德、益阳合作，共建绿色生态产业体系和立体交通网络，共保国家粮食安全，共同打造秀美富饶的洞庭湖生态经济区。持续推动湘赣边区域合作示范区建设，为全国革命老区振兴发展探索新路径。深化江西九江与湖北黄石、鄂州、黄冈等地跨江合作与融合发展，支持湖北小池滨江新区作为九江的一个功能区融入九江发展。

四、坚持推进基础设施一体化

《规划》专列第四章“基础设施互联互通”，指出：“统筹推进重大基础设施建设，合力构建分工合理、功能完善、保障有力的基础设施体系，提升互联互通和现代化水平，加快武汉、长沙、南昌全国性综合交通枢纽建设，增强一体化发展的支撑能力。”^[2]

交通基础设施一体化在长江中游城市群一体化发展中是推进得最早的。《规划》发布后，交通基础设施一体化推进得更快。2015年4月23日，湘鄂赣三省港航部门在武汉召开长江中游城市群水运合作联席会，商定在规划对接、航道连通、港口合作、企业抱团、安全应急、信息共享、资质互认六大领域加强合作。参加国家《长江中游城市群发展规划》编制的湖北省社会科学院

专家应邀介绍了《规划》的编制过程及主要内容，并就长江中游城市群水运合作发展提出建议。三省还在铁路、公路、过江通道、水利、能源、新基建等方面开展了对接和合作。

到 2021 年底，三省合力完成了长江安庆至武汉重点水道航道整治工程，开通了岳阳—武汉—九江间穿梭运行的“中三角集装箱公共班轮”，参与完成了浩吉重载铁路建设并投入运营，修通了 10 余条省际“断头路”。三省在长江水利委员会的指导下，共建了长江中游雨情、汛情、旱情监测预报和发布系统，制定了相应的联合调度方案。另外，还共推新型基础设施建设，5G 网络已覆盖地级以上城市。

《实施方案》与《规划》第四章相衔接的是第四部分“健全基础设施网络，共同提高内联外达能力”，强调：“以提升互联互通效率为重点，统筹完善传统基础设施，加快建设新型基础设施，构建高效实用、安全可靠、智慧绿色的现代化基础设施体系。”^[3]交通方面，在注重多层次轨道交通体系和高速公路建设的同时，更加注重航空发展：“推动城市群内机场协同运营，提升武汉、长沙、南昌机场区域航空枢纽功能，完善国际航线网络。

建成鄂州专业性货运枢纽机场，发展全货机航班。”^[3]鄂州机场是全球第四个、亚洲第一个专业性货运枢纽机场，2022 年 3 月 19 日圆满完成试飞任务，即将全面投入运营，将对长江中游地区航空一体化发展和对外开放起到巨大促进作用。《实施方案》十分注重体制机制建设，如要求“推动长江中游港口群一体化治理，鼓励港口等领域企业采用共同出资、交叉持股等模式整合资源，实现高效运营。”^[3]《实施方案》还高度重视发挥武汉的引领作用，如要求“打造武汉国际性综合交通枢纽城市”，这表明武汉从《规划》中的“全国性综合交通枢纽”中成功晋级。

与《规划》将能源与水利分开部署不同，《实施方案》将两者合并为“强化能源保障和水利建设”。华中是全国乃至全球最早进行特高压电力传输线路建设的地区，《实施方案》要求“加快推进华中特高压交流环网建设”^[3]；宜昌是“世界水电之都”，荆州、襄阳、岳阳等依托浩吉铁路正在建设和完善煤炭储备基地，《实施方案》要求“统筹布局区域性煤炭储备基地，鼓励煤炭应急储备项目建设，抓好煤炭清洁高效利用”^[3]；在前期建成并投用江汉运河等水利基础设施的基础上，《实施方案》要求“协同推进跨流域跨区域调水，推进引江补汉等工程建设，加强城市应急备用水源建设，提升供水安全保障能力。新建江西大垈、湖北蕲水大型灌区，实施赣抚平原等大型灌区续建配套与现代化改造。”^[3]

与《规划》显著不同的是，《实施方案》对“共建新型基础设施”进行专门表述。它要求加快 5G 网络规模化部署和拓展应用，推进千兆光纤接入网络广泛覆盖，推动武汉、南昌国家级互联网骨干直联点建设；加快国家超级计算长沙中心建设，按照全国一体化大数据中心体系总体规划要求，提升服务能力。“十四五”期间，充分发挥武汉、长沙、南昌等市在物联网、北斗导航、云计算等方面的优势，共同布局建设信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施等新型基础设施。随着新型基础设施建成共享，必将为长江中游城市群一体化发展插上腾飞的翅膀。

五、坚持推进产业发展一体化

《规划》专列第五章“产业协同发展”，包括联手打造优势产业集群、建设现代服务业集聚区、发展壮大现代农业基地、推进跨区域产业转移与承接、建立产业协同发展机制等内容，实质上就是要推进产业发展一体化。

《规划》颁布后，产业一体化推进力度加大。2015 年 4 月中旬，由工信部牵头，湖北、湖南、江西三省经（工）信部门共同参加的长江中游城市群产业一体化战略合作论坛在武汉召开，三省讨论了客观存在的产业发展结构趋同和相互过度竞争等问题，达成以三省的石化、汽车为突破口加强产业合作的共识。2015 年 5 月 19 日，长江中游城市群旅游部门在“中国旅游日”活动上，正式推出“长江中游城市群旅游年卡”，实现 200 元即可全年无限次畅游“中三角”40 多家景区。2015 年 5 月 19 日，借第九届中博会在武汉成功举办之际，召开了湘赣鄂三省暨长江中游城市群商务合作座谈会。会议签署了湘赣鄂共建“中三角”、打造“第四极”商务合作协定。2015 年 7 月 2 日，三省农科院在武汉举办了首届“中三角”农业科技创新论坛，组建了湘鄂赣

农业科技创新联盟。

2015年7月23日，江西获批成立了“中三角商品交易中心”，为区域要素市场的发展增添新动力。2017年11月1日，商务部有关领导同志在湖北省社会科学院召开座谈会，首次全文发布了《长江中游区域市场发展规划（2017-2020年）》，并请参与规划编制的湖北省社会科学院专家进行解读。这份全国首个区域市场规划文件，明确提出将长江中游区域打造成为全国重要的商贸物流枢纽。2021年4月8日，为密切湘鄂赣交流合作，进一步激发文旅消费，湖南、江西、湖北三省联手放出“大招”，“春满湘鄂赣·美好新生活”2021文旅消费季启动暨初心源·湘鄂赣文旅一卡通首发仪式在长沙举行，引起广泛关注。

2021年4月21日，湘鄂赣毗邻地区文化旅游产业发展联盟成立，湖北省通城县与湖南省浏阳市、平江县、江西省修水县共画湘鄂赣旅游同心圆。除上述旅游、商贸等行业外，三省相互之间产业投资也逐渐增多，覆盖了建筑工程、房地产、文化传媒、医药、新能源、互联网、物流、酒店餐饮等领域，除少数国有及控股企业外，相互投资以民营企业为主。如总部在武汉的卓尔控股，2012年就在湖南建设长沙物流总部基地，2019年又在长沙建设卓尔科技第一企业社区一期，2020年6月28日开工建设二期以智能制造产业为主的产业示范园。

《实施方案》与《规划》第五章相衔接的是第五部分“增强科技创新能力，共同促进产业转型升级”，主要内容包括联手打造先进制造业集群、统筹承接产业转移、构建科技创新共同体、推动制造业服务业融合发展、提高农业产业化水平。与《规划》最大的不同，就是专门安排有“构建科技创新共同体”的段落：“推进武汉东湖、长株潭、鄱阳湖国家自主创新示范区建设，培育和建设战略科技力量，提升区域创新能力。整合区域创新资源，鼓励科技基础设施和大型科研仪器设备开放共享，推动光谷科技创新大走廊、湘江西岸科技创新走廊、赣江两岸科创大走廊合作对接。

聚焦光通信、集成电路、装备制造、生物育种等关键领域，组建一批协同创新合作平台，联合实施关键核心技术攻关。加强创新政策协同，建设区域技术交易市场合作平台，完善知识产权快速协同保护机制，支持有条件地区创建国家科技成果转移转化示范区。”^[3]产业发展一体化最重要、也是最难的，为什么在各方面的一体化中推进难度最大？一个重要原因是在产业的源头——科技创新一体化程度偏低。如果建成科技创新共同体，从源头的技术创新三省就在一起合作，那么随后的成果“孵化”、产业化成长也自然而然就是一体化的。因此，抓科技创新共同体就抓到了产业发展一体化的关键和本质。

六、坚持推进生态文明建设一体化

《规划》专列第六章“生态文明共建”，主要内容包括共同构筑生态屏障、共促城市群绿色发展、共建跨区域环保机制等内容，实质上就是要推进生态文明建设一体化。

《规划》颁布后，三省加大了生态文明共建的力度。2016年12月1日，三省在北京共同发布《长江中游湖泊保护与生态修复联合宣言》。2019年8月，《长江中游城市生态环境合作协议书（2019—2020）》在武汉签署，决定统筹推进长江中游城市群生态环境联防联控共治和建立生态补偿长效机制。三省间明确建立了联合会商、预警预报、拦污控污、信息共享等机制，协同推进跨界河湖保护工作，对跨省河流非法采砂等各类涉河违法行为开展联合巡查和联合执法，狠抓典型违法案例，长江河道边界水事秩序明显改善。2018年12月13日，长江环保集团在武汉正式成立；2019年11月27日，总规模1000亿元的长江绿色发展投资基金正式落户宜昌。这些平台为长江中游地区推动长江大保护提供了强有力的资金支持。尤其可喜的是民营企业也积极参与长江中游城市群生态文明建设一体化进程。如湖北格林美公司在江西、湖南建立电子废弃物回收超市，实施对电子废弃物的规范、阳光收集，回收网络现已覆盖三省100多个县市。

《实施方案》与《规划》第六章相衔接的是第七部分“推动绿色低碳转型，共同筑牢生态安全屏障”。《规划》中“共同构筑生态屏障”，在《实施方案》中得到继承，并提出了构筑“一心两湖四江五屏多点”生态格局：“以幕阜山和罗霄山为主体打造城市群‘绿心’，加强鄱阳湖、洞庭湖保护，深化长江及汉江、湘江、赣江治理，筑牢大别山、大巴山、雪峰山、怀玉山、武

夷山生态屏障，强化以国家公园为主体的自然保护地体系建设。”^[3]

《实施方案》与《规划》一样，都强调了“加强环境污染联防联控”，这是近 10 年来三省政府力推的，也是长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”方针指导下必须常抓不懈的；《实施方案》中的“加快生产生活方式绿色低碳转型”，也与《规划》中的“倡导绿色低碳生活方式”一脉相承。《实施方案》要求，总结推广国家生态文明试验区（江西）经验，支持武汉、九江、岳阳等长江经济带绿色发展示范区深化探索实践，推动丰城绿色产业示范基地建设，支持通（城）平（江）修（水）绿色发展先行区建设。其中，“通平修绿色发展先行区”就是《规划》中“通平修次区域合作示范区”的升级版。

与《规划》“共同保护水资源水环境”的表述不同，《实施方案》把“协同推进长江水环境治理”单列出来进行专门表述：深入实施长江经济带生态环境保护修复，加强河湖生态保护，强化河湖水域、岸线空间管控，持续实施污染治理“4+1”工程（城镇污水垃圾处理、化工污染治理、农业面源污染治理、船舶污染治理及尾矿库污染治理）。强化“三磷”污染治理，加强长江干流湖南湖北段总磷污染防治。完善城乡污水垃圾收集处理设施，大力实施雨污分流截污纳管，深入推进入河排污口监测、溯源、整治，基本消除城市建成区生活污水直排口和收集处理设施空白区。

与《规划》最大的不同，就是《实施方案》新增了“探索生态产品价值实现多元路径”的部署。长江中游城市群基础很好，在这方面应该为全国中蹚出新路子。江西拥有全国最大的淡水湖，森林覆盖率居全国第二，是国家生态综合补偿试点省份；湖北拥有两口“大水缸”——三峡水库和丹江口水库，分别为长江中下游和京津冀数亿人口提供宝贵的水资源，拥有“华中之肺”神农架林区；湖南省岳阳是长江经济带绿色发展示范区，郴州是国家可持续发展议程创新示范区，常德是国家级海绵城市，益阳等 9 个城市是“国家森林城市”，娄底等 5 个城市是“全国绿化模范城市”。

要推广武汉市建立生态系统生产总值（GEP）核算体系经验，形成建立促进生态产品价值实现的政绩考核机制；推动江西、湖南两省绿水青山流域补偿机制常态化运行，建立健全汉江、湘江、赣江、鄱阳湖、洞庭湖生态补偿机制；充分运用全国碳排放权注册登记系统在武汉的有利条件，将长江中游城市群打造成为全国乃至全球最活跃的碳排放权市场；鼓励申办生态产品推介博览会；推广生态资源资产经营管理模式；大力发展绿色金融。

七、坚持推进社会公共服务一体化

《规划》专列第七章“公共服务共享”，包括加强教育科技合作交流、推进医疗卫生合作、共同推动文化繁荣、联合开发人力资源、创新社会治理体制等内容，实质上就是要推进社会公共服务一体化。

社会公共服务一体化是政府这一只“手”所能办到的，因此推得较快。在科教方面，早在 2012 年三省就签订了《长江中游城市群科技合作框架协议》。此后，湖南、湖北两个国内杂交水稻研究水平最高的院士团队共同组建了杂交水稻国家重点实验室，湖南、江西两省以两个农业大学为依托共同组建了南方粮油作物协同创新中心。2021 年 6 月 23 日，在举行的长江科技创新要素大会暨首届湖北技术成果交易会上，三省科技部门共同签署了《长江中游鄂湘赣三省区域协同创新合作框架协议》。

根据协议，三省科技部门将建立合作机制，推进区域创新联动，加强技术协同攻关，共享科技创新资源，促进科技成果转化，强化科技创新创业，对接科技金融服务，携手国际与区域合作创新。三省教育行政主管部门也签订教育合作协议，推进高校之间开展联合办学、课程互选、学分互认、教师互聘、学生访学、学科共建等多种形式的校际交流与合作。在医疗卫生方面，三省卫健部门签订了《长江中游城市群卫生事业发展武汉共识》，就建立新型农村合作医疗跨省结算、医疗卫生资源共享、血吸虫病联防联控等八个方面达成共识。

咸宁、岳阳、九江三市接壤地区已经先行一步，实行基本医疗保障政策对接，武汉市与长沙、南昌及株洲、咸宁、孝感等市也有合作。近年来，跨区域优质医疗资源交流合作持续推进。湘鄂两省建立血吸虫病省际联防联控机制，湘赣两省建立疟疾联防

协作机制，特别是在新冠肺炎疫情防控方面进行了深度合作。在文化方面，三省文化行政主管部门签订了《文化发展战略合作框架协议》，并成立了“中三角”演艺联盟、“中三角非物质文化遗产联盟”等，举办了长江中游城市群群众文化艺术节等活动，三省党报集团还发起建立“中部传媒合作联盟”。

此外，三省在社会治理等方面也开展了合作。2020年12月11日，在南昌召开的长江中游城市群省会城市第八届会商会上，16个城市就进一步拓展公积金异地互认互贷达成共识。2021年6月3日，三省高级人民法院负责人在汉签署《关于构建长江中游城市群审判工作协作机制的框架协议》，按照“资源共享、优势互补”“创新务实、相互促进”“简化手续、提高效率”的原则，构建工作联动机制。

《实施方案》与《规划》第七章相衔接的是第八部分“提升公共服务质量，共同增进民生福祉”，上述实施《规划》颇有成效的做法在《实施方案》得到巩固和完善。《实施方案》强调“推动基本公共服务便利共享”：三省要协同制定地方基本公共服务标准，共同建立部分基本公共服务项目财政支出跨区域结转机制；落实常住地公共就业服务，联手维护灵活就业人员的权益保障，继续联合为三省在珠三角地区务工人员提供维权支持；推动三省间社会保险关系顺畅转移接续、养老金领取资格核查互认、异地就医门急诊医疗费用跨省直接结算，逐步放宽放开居民在常住地或就业地参加社会保险的户籍限制；将符合条件的常住人口纳入城镇公租房保障范围。

《实施方案》对促进教育、医疗、文化方面的一体化发展，也有较具体的部署。如推动成立长江中游城市群高校联盟，支持三省共建共享产教融合实训基地，鼓励职业院校与企业跨地区开展合作；完善二级以上医疗机构医学检验结果互认和双向转诊合作机制，建设以电子病历和居民健康档案为重点的全民健康信息平台；破除文化一体化发展的体制机制障碍，共同打造城市群文化合作发展平台。

八、坚持推进对内对外开放一体化

《规划》专列第八章“深化开放合作”，包括共建开放通道和平台、完善国内区域合作、大力推进国际合作等内容，实质上就是要推进对内对外开放一体化。

在对外开放方面，《规划》发布后，长江中游城市群依托长江黄金水道、京广京九等干线铁路通道、空中通道等，畅通对外开放大通道，积极参与和融入“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”建设。武汉“中欧”班列开行后，即邀请长沙、南昌等参与“中欧”铁路国际货运班列项目合作，湖南、江西等邻近省份货源纷纷通过武汉抵达欧洲，将“中欧”班列建成“中三角”对接“丝绸之路经济带”的主要载体，并加强口岸监管平台和通关一体化建设。同时，打造对外开放高层次平台和交流合作平台。湖北、湖南获批自由贸易试验区，江西获批内陆开放型经济试验区，一批城市获批综合保税区和保税物流中心（B型）。三省共同打造商务合作平台，实现商务信息互通共享。

加快卓尔等企业跨区域物流总部基地和国际商品交易中心分销平台建设。共同参与中部投资贸易博览会等会展，完善城市群联合招商和贸易平台。三省还在两国中央政府合作的框架内深化与俄罗斯伏尔加河沿岸联邦区的合作，一些城市还与美国密西西比河流域和欧洲莱茵河流域等达成合作。在对内开放方面，积极开展跨区域能源合作。长江中游三省都“缺煤少油乏气”，共同加强了与内蒙古、陕西、山西、河南、甘肃、新疆等煤炭基地和金沙江等水电基地的联系，特别是通过浩吉煤运重载铁路建设，增强了能源保障供应能力；进一步加强了与京津冀、珠三角、海西等地区的合作，承接产业转移收到较好效果。

《实施方案》与《规划》第八章相衔接的是第六部分“深化改革全面开放，共同建设高标准市场体系”，主要内容有促进要素自由流动、持续优化市场化法治化国际化营商环境、协同打造内陆高水平开放平台等。促进要素自由流动、优化营商环境，既是改革，也是对内开放和对外开放。在国家长江经济带发展的大战略下，要继续加强与长三角城市群、成渝城市群等协作联动，武汉长江中游航运中心要进一步密切与上海国际航运中心、重庆长江上游航运中心和沿江主要港口的联系，发挥承上启下、通江

达海的关键作用，推动上中下游协调发展、沿海沿江共同繁荣。对标一流水平打造与国际通行规则接轨的营商环境，构建国内国际双循环相互促进的重要链接，协同打造内陆高水平开放平台。加快长沙临空经济示范区和武汉临空经济区建设，支持南昌、鄂州等地依托机场优势发展临空经济，推进黄石、湘潭、九江等市的跨境电子商务综合试验；完善口岸综合服务体系和联络协调机制，加快建设更高水平国际贸易“单一窗口”；整合武汉、长沙、南昌等的中欧班列资源，提高运营质效；规范发展对外投资合作，共同推进境外经贸合作区建设；办好中部投资贸易博览会、华侨华人专业人士创业发展洽谈会、中非经贸博览会、世界 VR 大会等展会，支持举办中国中部国际产能合作论坛。总之，通过进一步推进对内对外开放一体化，提升服务国内国际双循环新格局水平。

作者图片



秦尊文

参考文献:

- [1]国家发改委地区司体制处. 长江中游城市群一体化发展规划前期工作会议在湖北省武汉市召开[EB/OL]. 人民网-财经频道, 2013-09-30.
- [2]国家发改委. 长江中游城市群发展规划[EB/OL]. 国家发展和改革委员会网, 2015-04-13.
- [3]国家发改委. 长江中游城市群发展“十四五”实施方案[EB/OL]. 国家发展和改革委员会网, 2022-03-15.
- [4]国务院. 国务院关于大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见[EB/OL]. www. gov. vn, 2012-08-31.
- [5]唐芳. 《长江经济带发展规划纲要》印发强调发挥上海武汉重庆核心作用[N]. 湖北日报, 2016-09-12.

[6]胡弦. 长江中游三省协同发展联合办公室揭牌成立[EB/OL]. 湖北日报网, 2021-09-10.

[7]刘凌林. 长江中游城市群机遇：打造产业集群，撬动万亿投资[N]. 中国企业报, 2015-04-28.

[8]秦尊文. 加快推进长江中游城市群一体化发展[J]. 政策, 2015, (11): 55-56.