

# 三峡生态经济合作区战略研究<sup>\*</sup>

肖金成 申 兵

**摘要：**三峡生态经济合作区位于长江中上游结合部，在举世闻名的三峡工程周边。建设三峡生态经济合作区，有利于深入实施区域协调发展战略，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系；有利于促进集中连片贫困地区脱贫致富；有利于深化长江中上游地区区域经济合作，形成长江经济带优势互补、协作互动的格局。本文提出了三峡生态经济合作区的范围及重要意义，阐述了建设三峡生态经济合作区的总体思路、空间布局、政策建议与保障措施。

**关键词：**三峡 生态经济合作区 区域合作 区域协调 长江经济带

**作者简介：**肖金成，国家发展改革委国土开发与地区经济研究所原所长、研究员；  
申 兵，国家发展改革委国土开发与地区经济研究所副所长、研究员。

加强区域合作是促进区域协调发展的重要途径之一。近年来，党中央、国务院高度重视区域合作工作，《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确提出建设三峡生态经济合作区。建设三峡生态经济合作区，有利于深入实施区域协调发展战略，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系；有利于促进集中连片贫困地区脱贫致富；有利于深化长江中上游地区区域经济合作，形成长江经济带优势互补、协作互动的格局。

## 一、建立三峡生态经济合作区的重要意义

三峡生态经济合作区（以下简称合作区）位于长江中上游结合部，在举世闻名的三

<sup>\*</sup> 本文系《三峡生态经济合作区战略研究》课题报告的缩写稿。课题负责人：肖金成、申兵；课题组成员：黄征学、安树伟、李军培、郭怀英、尹震、邓洲、王丽、滕飞、王继源等。

峡工程周边，是湖北省、湖南省、四川省、重庆市、贵州省等五省市交界地区，范围包括宜昌市、恩施土家族苗族自治州、常德市、张家界市、湘西土家族苗族自治州、达州市、铜仁市等 7 个州市和神农架林区、重庆的万州区等 15 个区（县），共 22 个行政单元，国土面积约 17.28 万平方公里（见图 1），2016 年实现地区生产总值（GDP）1.39 万亿元，年末总人口 3554 万人，人均 GDP 为 39285 元（按 2016 年平均汇率折合 5914 美元），相当于全国平均水平的 72.8%。促进三峡生态经济合作区一体化发展具有十分重要的意义。



图 1 三峡生态经济合作区范围示意图

### （一）有利于打破行政壁垒，加快经济要素跨区域流动

由于行政隶属关系不同和对自身经济社会发展指标的追求，合作区内部行政分割问题比较突出。合作区发展需要突破“一亩三分地”的思维定式，各行政主体要以合作区建设为契机，树立合作共赢理念，打破行政壁垒。通过基础设施一体化、产业对接协作、基本公共服务均等化、生态环境保护联控联防联治等措施，推动经济要素有序自由流动、资源高效配置、市场统一融合，缩小地区发展差距，缓解合作区内部发展不平衡问题，促进区域经济协同发展。

### （二）有利于武陵山和秦巴山连片贫困地区加快脱贫步伐

通过三峡生态经济合作区建设，实施精准扶贫，深入推进集中连片特困地区扶贫攻坚，坚决打赢脱贫攻坚战。集中连片贫困地区的特点是同质性强，致贫原因相同，采取的措施与手段基本一致，较易引起国家重视，探索有效的路径，根本摆脱贫困落后面貌。

深入实施跨区域扶贫协作，引导中上游贫困人口通过转移就业、易地搬迁等方式向下游转移，下游企业通过产业转移、扩大投资等方式参与中上游贫困地区扶贫开发，重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。

### （三）有利于保护三峡库区的生态环境

生态环境是人类的生存之本、发展之基。众所周知，三峡库区生态比较敏感，库区周围地区的排放成为库区环境的最大威胁。三峡库区是长江的重要生态屏障，库区生态环境是整个长江流域经济社会可持续发展的重要保障，库区生态保护显得尤为重要，必须像对待生命一样对待库区生态环境。应统筹山水林田湖草系统治理，实行最严格的生态环境保护制度，以最高的标准、最严的要求、最大的力度来保护生态、优化环境，提升生态系统质量和稳定性。通过把生态文明建设融入整个现代化建设之中，推广绿色低碳生态经济模式，努力探索一条产业发展与生态环境相协调的新型现代产业化之路，把三峡生态经济合作区建设成为全国生态文明示范区。

### （四）有利于探索生态保护区开发与保护新模式

树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以共抓大保护、不搞大开发为导向，以生态优先、绿色发展为统领，把保护和修复长江生态环境摆在首要位置，在保护生态的条件下推进发展，实现经济发展与资源环境相适应。在库区上游严禁发展有污染、高排放的产业，对一些不适合人类生存的深山区、喀斯特地貌地区及严重石漠化地区，要减少人类活动，加快移民搬迁。通过发展区域性中心城市，推进城镇化进程，吸引深山区人口就近到城市就业，降低人类活动对生态环境的影响。围绕省、市、县、镇等多行政层次，产业、资金、人才、技术、生态环保、公共服务、基础设施等多领域开展次区域合作，加快建立干流上下游、支流上下游、相邻省市、关联产业、受益地区和生态保护区之间的横向生态补偿机制，提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的对优美生态环境的需要，将生态优势、资源优势、环境优势转化为产业优势、经济优势、竞争优势。

### （五）有利于深化省际交界区域的经济合作

构建三峡生态经济合作区，以深化区域合作为主线，建立区域合作高层协调机制，加强组织领导和统筹协调，合力解决区域合作的重大问题，推进区域性基础设施共建、生态环境共保、公共服务共享，不仅可以使合作区减少发展中的相互掣肘，实现合作共赢，而且可以为省际交界地区，特别是欠发达的省际交界地区形成一体化发展格局积累

经验和提供示范。

## 二、三峡生态经济合作区的基本特征

合作区东部平原地势坦荡、水网曲折，中部和北部丘陵盆地交错，南部山区岭谷相间，地形地貌多样。受此影响，合作区内的人口、产业和城镇多集中在长江及其支流的河流谷地和盆地平原地区。南部地区受地形地貌和经济发展基础所限，城镇化和产业发展水平较低。

### （一）宜昌、常德等地相对发达，但中部发展滞后

宜昌、常德、达州是合作区经济发展水平较高的地区。2016 年宜昌以占合作区 12% 的面积和 11% 的人口，完成了合作区 26% 的 GDP；人均 GDP、城镇人均收入、农村人均收入分别为合作区平均水平的 2.3、1.3 和 1.1 倍。除宜昌外，位于合作区东部的常德和北部的达州也属区内经济较发达地区，2016 年两地 GDP 合计占合作区 37%。三市的 GDP 合计超过合作区的 50%。而中部地区经济发展普遍滞后。巫溪、巫山、恩施、酉阳等地的人均 GDP 不仅明显低于全国、所在省（市）的平均水平，与合作区其他地区相比也非常滞后，仅相当于合作区平均水平的 51%~56%。

### （二）产业特色鲜明，但总体发展水平不高

近年来，合作区利用农林资源优势，绿色生态农业发展有了长足进步，恩施富硒茶、达州油橄榄、湘西黄牛、巫溪高山蔬菜、石柱红辣椒、酉阳青花椒等农产品地域特色鲜明。化工、食品加工业成为支柱产业，新材料、生物医药产业发展势头良好，旅游业已成为拉动当地经济增长的新引擎，旅游收入相当于合作区 GDP 的 21.8%，高于全国 15.4 个百分点。但受区位条件、发展基础、资源禀赋等多方面所限，合作区产业现代化程度低。农产品产业链条短，仍然局限在卖原料或粗加工状态，农业资源开发与现代工业和服务业的结合、农业生产经营模式的现代化尚在探索和起步阶段。工业总体上仍然以资源型产业、劳动密集型产业和传统重化工业为主，先进制造在近几年有较快发展但尚未形成规模。旅游资源开发粗放，旅游产品单一，旅游产业链尚未形成。

### （三）城市建设成效明显，但集聚功能不强

包括万州和黔江在内，合作区共有 15 个城市，其中宜昌为大城市，常德、达州、万州 3 个为中等城市，其余 11 个城市为小城市，I 型小城市包括枝江、恩施、利川、张家界、吉首、黔江、铜仁，共 7 个；II 型小城市包括宜都、当阳、津市、万源，共 4 个。各

城市建成区扩展较为迅速，城市建设步伐不断加快。

表 1 2015 年主要城市建成区人口与面积

城市	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	建成区人口 (万人)	城市	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	建成区人口 (万人)
宜昌	165.12	92.48	张家界	32.96	22.36
宜都	24.50	17.08	吉首	28.80	27.30
当阳	22.12	18.31	达州	74.13	62.91
枝江	22.00	21.00	万源	11.20	12.14
恩施	36.00	25.70	万州 <sup>[1]</sup>	67.00	85.00
利川	19.00	22.30	黔江 <sup>[1]</sup>	25.00	22.00
常德	90.22	80.23	铜仁	34.68	33.26
津市	15.28	10.85			

资料来源：国家住房和城乡建设部，《中国城市建设统计年鉴（2015）》，中国统计出版社 2016 年版。

注：[1] 为 2017 年 4 月实地调研时相关部门提供的数据。

如果与全国平均水平相比，合作区城镇化水平和城镇建设水平都较低。2016 年合作区城镇化水平为 46.1%（除宜昌与全国平均水平持平外），平均低 11 个百分点，大体相当于 2007 年全国的城镇化水平，落后于全国平均水平 10 年左右。此外，合作区的城市道路、污水处理等基础设施建设也明显低于全国平均水平，这些都影响了城镇人口和产业集聚功能的发挥。合作区内仅宜昌是唯一一个人口净流入地区，其他地区均为人口净流出。

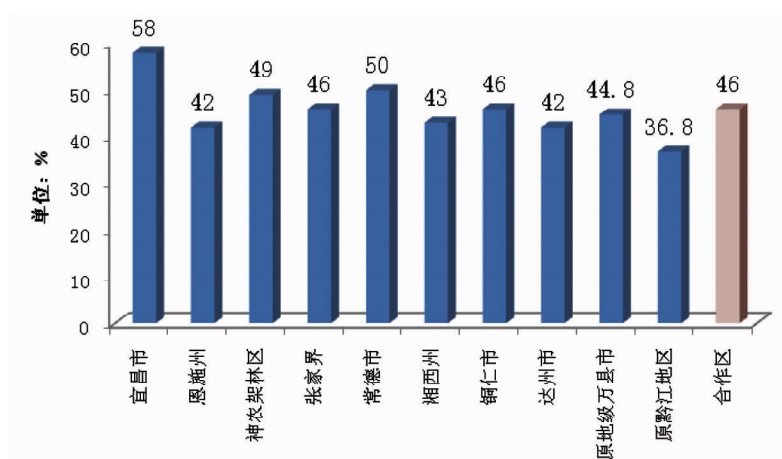


图 2 2016 年合作区城镇化水平

#### （四）合作区文化相融，但合作机制有待完善

合作区巴蜀和荆楚文化的交流融合源远流长。秦统一六国，楚人行徙川东，以至有“江州以东，滨江山险，其人半楚”的记载。至明末清初，“湖广填四川”带来了巴楚人口与文化的大融合，并最终形成了山水相连、人缘相亲、文化一脉的相似文化理念和文化风俗，成为区域一体化发展的文化基础。近年来，区域合作有所加强，如达州—万州形成铁公水多式联运物流体系，来凤和龙山同城化发展与合作机制已经形成。但受限于行政区划分割和交通基础设施滞后，三峡生态经济合作区经济联系尚不够密切，一体化的市场体系尚未形成，依然存在阻碍要素合理流动的各种壁垒，区域合作缺乏长效合作机制，涵盖省、市、县、镇级的跨行政区域多层次合作体系亟待建立。

### 三、三峡生态经济合作区合作与发展的总体思路

作为生态经济区，要妥善处理发展与保护的关系，既要金山银山，又要绿水青山。按照生态优先、绿色发展的原则，在生态环境得到保护的基础上，提升流域的生态价值、经济价值和社会价值，促进全面、协调、可持续发展。作为跨行政区域的合作区，要拓展合作领域、丰富合作形式、创新合作机制，努力构筑各地比较优势充分发挥、各类要素优化配置、各地区良性互动的发展格局。

#### （一）指导思想

牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的理念，紧紧抓住国家推动长江经济带发展的历史机遇，充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府规划和政策的引导作用，以生态文明建设为主线，以联动合作为主题，以保护生态、加快发展、改善民生为主基调，以创新体制机制为保障，着力培育经济增长极、优化空间布局，着力调整产业结构、促进经济社会转型，着力加快水利、交通、城市等基础设施建设，改善区域发展条件，着力加强区域合作，实现内外联动、合作共赢，构建经济繁荣、社会和谐、生态良好的三峡生态经济合作区。

#### （二）基本原则

合作区要在借鉴国内外成功经验的基础上，充分突出自身特色，坚持以下原则。

##### 1. 生态优先，绿色发展

建立健全最严格的生态环境保护和水资源管制制度，强化生态修复，尊重自然规律及河流演变规律，协调处理好江河湖泊、上下游、干支流等关系，保护和改善生态服务功能。牢固树立底线意识，按生态功能重要性、生态环境敏感性与脆弱性，划定生态保护红线，强化用途管制，严禁任意改变用途。按照“产业生态化”的理念，大力发展生

态农业、生态工业和现代服务业，促进经济与生态协调发展。按照循环经济发展理念，倡导绿色生产、绿色消费模式，开启绿色经济发展未来。

## 2. 深化改革，合作发展

搭建区域合作发展平台，建立政府引导，企业、社会组织、公众广泛参与的合作机制，不断完善区域治理结构，推进区域治理水平和治理能力现代化。着力消除各类封锁和地方保护，形成统一的商品和要素流通政策及贸易体制，建设统一开放、竞争有序的现代市场体系。进一步打破行政区划的界限，鼓励和支持经济要素及人口在流域内自由流动，提高资源要素配置效率。

## 3. 轴带支撑，协同发展

充分发挥各地区的比较优势，以沿江综合立体交通走廊为支撑，完善路网布局，推动各类要素跨区域有序自由流动和优化配置。强化不同区域、运输方式之间高效衔接，有效引导城镇、产业空间合理布局，促进贫困地区交通条件改善和“造血”能力提升。建立区域联动合作机制，促进产业分工协作和有序转移，防止低水平重复建设。

## 4. 双向开放，融合发展

发挥长江经济带贯通东西的优势，深度融入国家开放新布局，发展更高层次的开放型经济，打造内陆双向开放新高地。以重要交通轴带为统领，深化向东开放，加快向西开放，统筹陆海双向开放。更好推动“引进来”和“走出去”相结合，更好利用国际、国内两个市场、两种资源，构建开放型经济新体制，形成全方位开放的新格局。

## 5. 统筹规划，联动发展

着眼长远发展，做好顶层设计，加强规划引导，实施“加减乘除”，统筹推进各地区和各领域改革及发展。统筹好、引导好、发挥好各地区积极性，强化区域、次区域合作，形成统分结合、整体联动的工作机制。正确处理中部与西部、城市与乡村、发达与贫困的关系，统筹谋划生态经济区合作发展，促进发展、保护、合作、和谐共生。

### （三）战略定位

合作区要立足于生态环境保护和区域协同发展，科学地明确功能定位及其经济结构调整的方向。

#### 1. 全国生态文明建设示范区

合作区在未来的发展中要更加突出生态文明建设，把生态环境保护放在重要位置，加快推动形成绿色循环低碳的生产生活方式，建立跨区域生态建设和环境保护联动机制，全面提升森林、河湖、湿地等自然生态系统稳定性和生态服务功能，将山清水秀天蓝生态美的优势转化为可持续发展动能，在绿色发展、低碳发展、循环发展和体制机制等方

面探索路径，为全国其他地区提供示范。

## 2. 中西部省际交界地区经济合作试验区

发挥市场在资源配置中的决定性作用，破除行政体制障碍，探索跨省交界地区合作发展有效途径，搭建政府部门、研究机构、行业协会、企业联盟、非政府组织（NGO）等多方合作平台，构建多层次的区域合作体系，促进规划共绘、交通共联、市场共享、产业共兴、环境共治，实现区域合作水平和层次的新提升，打造中西部内陆开放合作新高地，为促进区域互动合作发展积累经验。

## 3. 长江中上游文化旅游发展先导区

进一步整合山水、人文、养生等方面旅游资源，发挥世界级旅游资源的优势，构建以生态旅游观光为基础、休闲度假和健康养生为主导、民族地域文化为灵魂的文化旅游产业体系，将文化旅游业打造成战略性支柱产业、现代服务业率先发展的龙头产业和惠及民生的幸福产业，把合作区建成国内外知名的生态文化旅游目的地和休闲度假旅游胜地。

## 4. 中西部地区重要绿色产业基地

依托特色农林产品优势，提升农产品生产加工工业水平，最大限度放大合作区内绿色生态的品牌效应。促进传统优势行业实现绿色转型，探索生态友好的工业发展模式。积极承接产业转移，培育新兴产业，发展就业支持型的特色产业，建设中西部地区重要的清洁能源、精细化工、生物医药、先进装备制造、新材料、农产品加工等产业基地。

### （四）战略方针

深入实施落实党的十九大提出的区域协调发展战略，以实现合作共赢、共同发展为目标，以整合区域优势资源、创新区域合作机制为路径，全面提升整体经济实力和协调发展水平。

#### 1. 协同共建，加强生态环境保护

牢固树立“绿水青山就是金山银山”的意识，遵循“生态产业化，产业生态化”的理念，建立区域生态优先型经济，追求生态、经济、社会三大效益的最大化，鼓励和支持合作区内各城市绿色发展、低碳发展和循环发展。进一步发挥三峡库区生态环境好的优势，以长江经济带推进建立生态补偿机制为契机，将生态产品资本化，让生态产品供给区享受保护生态环境的收益。打破行政区划界限，建立有效的体制机制，统一环境联合治理，保持生态系统的完整性和持续性。继续加强长江流域防护林体系建设，推动自然保护区升级，完善退耕还林生态补偿和管护机制，提高生态系统的稳定性。依托重点区域、重点园区，推动传统产业生态化转型升级，优化特定地域空间产业系统、自然系



---

统与社会系统，充分利用各种资源，促进生态、经济与社会的可持续发展。

## 2. “三集”引领，加快培育中心城市

以提高资源特别是土地资源的集约节约利用效率为目标，依托重点工业园区，促进产业在地域空间上相对集中，用产业集群发展提高城市吸纳能力，用“集中、集约、集群”引领区域发展。以经济技术开发区、承接产业转移示范区、高新技术开发区、新区、工业集聚区为载体，引导产业向园区集中、人口向城市和城镇集中、农民向农村社区集中，加快形成各具特色的产城融合发展新格局。以交通干线、河流干支流为依托，吸引要素在其沿线集聚，打造若干生态经济带，构建“大分散，小集中”的空间格局。以发展基础好、成长空间大、带动作用强的产业为重点，遵循“建链、补链、强链”的思路，搭建技术支撑平台，加快生产性服务业发展，打造具有区域特色、产业关联度高、配套能力强、具有竞争优势的产业集群。以完善城市功能为立足点，不断充实中心城市高端服务功能，形成服务水平高、带动能力强、发展环境优的功能体系，使中心城市成为带动区域发展的动力源。

## 3. 内畅外联，提升互联互通水平

坚持“强化通道、完善网络、突出枢纽”的原则，以构筑内畅外联交通体系为目标，以合作区内通道畅通为重点，打通“断头路”，不断提升路网等级。加快交通基础设施项目对接，以铁路和高速公路为主体，国道和省道公路为辅助，航空和水运为补充，形成布局合理、层次清晰、功能协调、便捷高效的现代化综合交通体系。结合长江沿线铁路、公路和水运的建设，统筹规划区域内铁路、公路、航空、水运等重大交通基础设施建设，加强合作区对内、对外的经济联系。从省际层面加大协调、协商力度，建立互联互通合作机制，形成“同步规划、同步实施、同一标准、同步建成”的共识，在国家战略框架下，根据互联互通布局走向，制定交通互联互通总体规划，构筑互联互通的区域基础设施网络，共同推动区域交通体系网络化发展。

## 4. 改革创新，强化区域次区域合作

在强化合作区城市之间合作的同时，加强合作区与长江中游城市群、成渝城市群等的合作，增强经济发展动力。要以乌江、嘉陵江等重要支流与长江航运的相互衔接为切入点，统筹谋划合作区和长江经济带的基础设施建设、生态环境保护、通关便利化等举措，拓展长江航运的内陆腹地。加强合作区与长江中游城市群、成渝城市群的融合发展，把合作区作为两大城市群重要的生态屏障，把两大城市群作为合作区发展的重要支撑，联动发展，共同提升。在合作区内部，积极构建由政府机构、科研机构、社会组织、企业、个人等共同参与的区域合作机制。在省际交界地区、市际交界地区、县际交界地区、镇际交界地区构建次区域合作机制。

## 四、空间布局优化

根据合作区的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，打造发展轴带，促进跨区联动，构筑“一轴、三带、四片区、多圈多点”的空间格局。

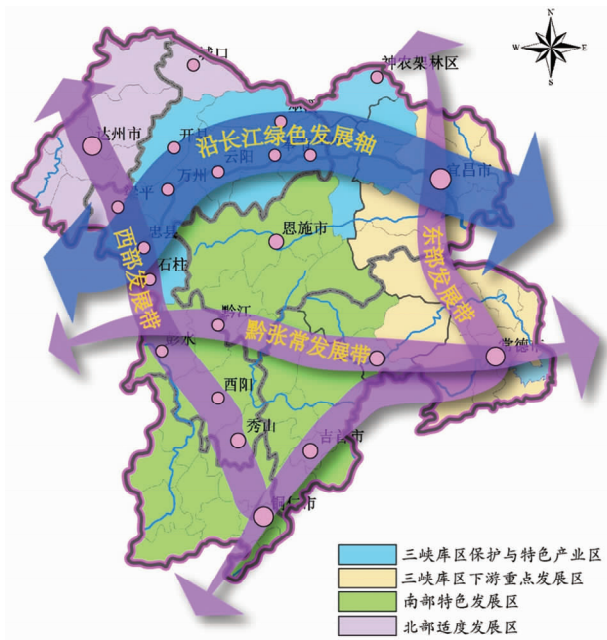


图 3 三峡生态经济合作区空间布局示意图

### （一）强化“一轴三带”的引领作用

“一轴”是指沿江绿色发展轴，“三带”是指黔张常经济带、东部经济带和西部经济带，通过培育“一轴三带”勾勒出合作区东贯西通、南连北接的空间发展格局。

**沿江绿色发展轴。**该轴上云集了宜昌、万州、枝江、宜都、利川五个城市和巴东、秭归、云阳、奉节、巫山、忠县等县城，成为该轴的重要节点。以长江黄金水道和贯穿本区的铁路、公路及机场为依托，应继续集聚发展需要大运量的产业，拓展配套物流商贸产业，重点推进农副产品、工业品和日用消费品三大物流体系建设。以开发区和产业园区为载体，积极承接现代制造业转移，引进工程机械、汽车制造、农业装备及其配套等装备制造业，形成先进制造业经济走廊。

**常张黔经济带。**该带上云集了常德、张家界、黔江三个城市以及多个县城。依托沿线张家界国家森林公园、常德桃花源、柳叶湖、凤凰古镇等丰厚的自然资源和人文底蕴，以张家界、黔江等主要旅游城市为依托，整合周边旅游资源，面向国内国际市场，通过公路、铁路、水路等向周边的旅游景点辐射，是一条集休闲度假、康体娱乐、乡村旅游、生态观光为一体的生态文化旅游产业带。

东部经济带。依托焦柳线（荆州—怀化段）、呼北高速（G59）、二广高速（G55）、杭瑞高速（G56），打通合作区内最重要的宜昌、常德、张家界、吉首和铜仁等节点城市之间的联系，同时可加强湖北、湖南、贵州的区域合作。将成为制造业和服务业发达、特色农业和特色旅游业共同发展的南北向发展轴线。

西部经济带。依托渝怀线（重庆—怀化段）和襄渝线（重庆—安康段）、包茂高速（G65）等交通轴线，连接达州、铜仁两城市，中间有梁平、忠县、石柱、彭水、酉阳、秀山等众多县城，可引导人口和产业向城镇集聚，将发展成为合作区西部的城镇密集带。

## （二）建设功能各有侧重的“四片区”

依据资源环境承载能力、自然生态系统特征和内在经济联系，将合作区划分为三峡库区保护与特色产业区、三峡库区下游重点开发区、南部特色发展区、北部适度发展区。

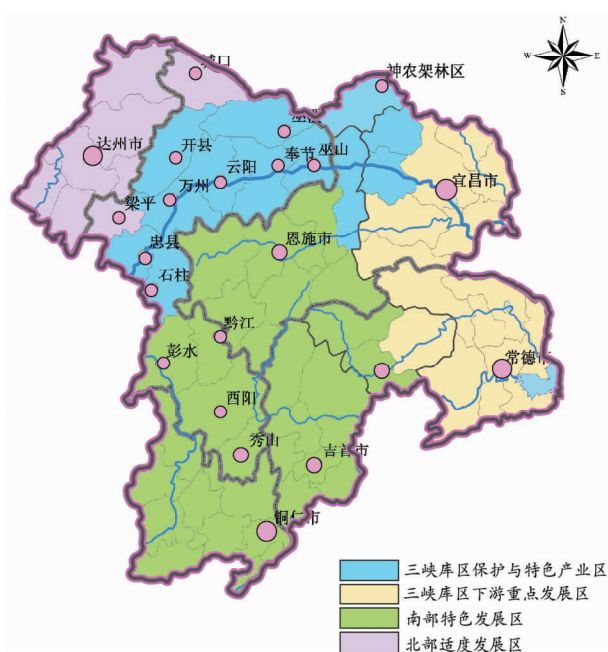


图 4 三峡生态经济合作区分区发展示意图

### 1. 三峡库区保护与特色产业片区

本区范围包括库区 12 个县、市、区以及神农架林区，即湖北省宜昌市的夷陵区、秭归县、兴山县，恩施自治州的巴东县，重庆市的巫山县、巫溪县、奉节县、云阳县、万州区、开县、忠县、石柱县和神农架林区。本区是合作区中经济发展与生态保护矛盾最为突出的地区，总体发展方向是要在保护生态的前提下，推进产业结构的调整和促进人口向城镇集聚，走高效低耗的工业化、城镇化道路。

第一，确保库区生态环境安全。一是提高企业排放控制等级，加强重点污染行业治

理，推进企业清洁生产改造，严格控制工业污染。二是发展生态农业，治理养殖污染，减少农药化肥使用，资源化利用农业废弃物，控制农业面源污染。三是不断完善防洪排涝工程体系，切实增强三峡水库的调蓄能力和防洪保障能力。

第二，推动绿色循环低碳发展。发展“优质、高产、高效、生态、安全”的特色农产品种植业。提升传统优势产业，适度发展绿色食品加工业、现代中药及生物医药加工业、丝麻纺织加工业、天然气化工、盐化工及机械制造业等特色工业。整体推进旅游业发展，以旅游业为先导，带动交通运输、餐饮服务、商业贸易、文化娱乐、信息服务等其他服务业的发展。

第三，推进城镇化进程。进一步完善基础设施，形成布局合理、功能完善、城乡一体的基础设施体系，提升城镇综合承载能力。以产业发展为动力，加快完善就业创业环境，为推进城镇化提供强有力的就业支撑。

## 2. 三峡库区下游重点发展片区

本区包括宜昌市三峡大坝下游的区县和常德市全部区县。这一地区水土条件较好，资源环境承载力较强，应作为合作区人口和产业重要承载区，成为合作区经济社会的龙头。

第一，建设现代鱼米之乡。进一步强化国家粮食主产区地位，在枝江、夷陵、澧县、汉寿、鼎城、桃源等地建设高标准粮田，提高粮食生产效率。调整作物品种结构，重点建设粮、棉、油、果、蔬无公害和绿色食品生产基地。积极推广轮作套种、猪沼果（茶菜）、稻渔共作、林下种养等高效循环生产模式，形成生态农业链。

第二，承载产业和人口集聚。强化宜昌市和常德市中心城区和重点城镇建设，引导合作区上游山地的人口向本区转移。宜昌市和常德市均可发展成为人口超过 300 万人的大城市。通过扩大城市发展空间，完善区域交通设施建设，提升公共服务能力，促进中心城区、县级市市区、县城和其他城镇的联动发展，增强对人口的吸引力，吸引外来人口和农村人口落户。

## 3. 北部适度发展片区

本区包括达州、城口和梁平。本区山地约占 2/3，丘陵和平坝约占 1/3，但仍有一些地势较为平坦、资源环境承载力较强的地区，可作为人口和产业转移的承接区。达州发展潜力很大，可发展成为人口 200 万至 300 万人的大城市。

第一，促进资源优势向产业优势转化。一是发挥天然气资源丰富优势，加快发展天然气能源化工。二是引导冶金建材、机电制造、医药、纺织等传统产业低碳化、循环化改造，不断提高传统产业可持续发展能力。三是发展清洁能源汽车及环保节能装备、新材料、新能源、生物产业、电子产品高新技术产业。四是利用区位优势 and 交通条件，

加快建设秦巴地区现代物流中心。

第二，大力发展生态、绿色、富硒等特色农业。积极打造无公害、绿色、有机和富硒等特色农业品牌及农产品地理标志产品。推进优质粮油基地、优质果蔬茶基地、优质苧麻基地、优质畜禽基地、地道中药材基地、优质油橄榄基地等各具特色农业产业化基地建设。

第三，提高城镇对生产要素集聚和吸纳能力。依托良好的产业基础和土地条件，将达州市培育成为合作区的中心城市之一。加强达州与周边城市的联系，最大可能地扩大城市影响力。不断完善城口和梁平县城的基础设施和城市功能，逐步扩大城市规模，提高生产要素集聚、产业发展和就业吸纳能力。

#### 4. 南部特色发展片区

本区包括恩施（除巴东县）、湘西、铜仁、黔江、彭水、酉阳和秀山，承担着水源涵养、水土保持、生物多样性保护等重大任务，需要因地制宜地发展不影响主体功能定位的适宜产业，形成具有区域特色的产业体系，增强片区造血功能和内生动力。

第一，强化生态功能。以武陵源世界自然遗产、借母溪国家级自然保护区及天门山、天泉山、云山、黔江等国家森林公园和珍稀动植物物种保护区等各类各级自然保护区、森林公园、地质公园为依托，以重点生态工程为抓手，建设长江流域重要生态安全屏障。

第二，走大分散、小集中的城镇发展模式。促进贫困人口搬迁和生态保护相结合，推动山区人口向城镇和中心城市集中、产业向园区集聚，培育区域经济增长极，提高综合承载能力。

第三，形成具有区域特色的产业体系和支柱产业。积极发展绿色能源、富硒食品、茧丝、中药材、生态旅游等特色产业，推进无公害农产品、绿色食品和有机食品“三品”认证，打造一批市场竞争力较强的生态农副产品品牌。发展壮大黔江肉类加工、湘西猕猴桃加工、龙山百合加工、恩施富硒茶加工等农林产品加工业以及特色民族医药产业，适度发展矿产资源加工业。推进旅游区域合作，打造张家界—恩施大峡谷—边城—湘西凤凰—铜仁梵净山、神农架—三峡等多条旅游黄金线路。

### （三）构建若干次区域合作区

次区域合作区是在合作区范围内，对省际、市际、县际交界地区开展的跨行政区合作。重点推进达州—万州、秀山—凤凰—松桃—花垣、龙山—来凤、万州—开州—云阳、津市—澧县、边城—洪安、神农架—巫溪—巫山等次区域合作区建设。

#### 1. 推进“达州—万州”次区域合作

依托已形成的战略合作机制，重点加快推进交通一体化体系建设，依托万州深水港、

达万铁路和达万高速公路，积极打造铁路、公路、水运多式联运物流体系。同时，在构建一体化旅游市场体系、共同培育延伸产业链、探索建立“飞地园区”、共同打造秦巴地区绿色生态经济走廊等方面加强合作。

## 2. 推进“秀山—凤凰—松桃—花垣”次区域合作

秀山、凤凰、松桃、花垣地域相邻，山水相连，人文相亲，但分属于湖南省、重庆市、贵州省三省市。这一区域需要建立政府间、部门间交流协调机制，在区域生态保护、农产品加工、资源综合利用以及教育、医疗、人才等方面密切协作与合作。同时，应在秀山建设物流基地，形成辐射西南地区的物流中心。

## 3. 推进龙山—来凤次区域合作

湖南湘西的龙山县与湖北恩施的来凤县位于湖北省、湖南省、重庆市三省市交界之地，两县县城以酉水河隔河相望，新区已实现零距离对接，是全国县城间距离最近、区位条件最为独特的两个县。2011年，国家发展改革委、国务院扶贫办批准的武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划将两县确定为合作示范区。示范区应在市场共建、利益共享、产业互补、信息互通等领域加强协作，共同破解交通、城市建设等方面存在的瓶颈，形成良性合作机制。

## 4. 推进“万开云”一体化发展

万州区、开县和云阳县本属一个地区，各县归市直管之后，虽距离很近，但没有隶属关系，应通过建立区域合作机制，突破行政壁垒，实现一体化发展。首先，从空间上要加快形成以万州城区为核心、开县和云阳城区为拱卫的“三组团、同城化”发展格局。其次，提升以交通、能源、水利、信息等为重点的基础设施共建共享、互联互通水平。再次，加强产业分工与合作，培育壮大交通运输装备制造、绿色食品加工、现代生物医药、现代轻纺服装、精细盐气化工等5大产业集群，并以三峡游、三国文化游等为特色，共同打造长江黄金旅游基地。

## 5. 推进“津市—澧县”深度融合

津市和澧县同处澧水下游、洞庭湖区西部，文化习俗同根同源，历史上经历过9次分分合合。经过多年推进，津澧融城有了一定基础。今后应以更大力度推进津澧两城产业、交通、商贸、金融一体化建设，探索产城融合、城乡统筹发展模式，完善多规合一的空间规划，创新政府和社会资本合作等多元化城市投融资模式。

## 6. 推进茶峒—洪安共建边城风情小镇

湘西花垣县边城镇与重庆秀山县洪安镇地处湘黔渝三省交界处，一河之隔，因沈从文的小说《边城》而闻名天下，很多游客慕名而来。两镇具有浓郁的少数民族风情，应以旅游合作为抓手，以打造边城风情小镇为共同目标，按照共用品牌、共树形象、共建

产品、共拓市场、共享收益的模式，实现合作共赢。

#### （四）完善城镇体系

综合考虑合作区内的自然及交通条件、经济联系、人口和劳动力流动态势、资源环境约束等因素，在合作区内推动形成“一级城市—二级城市—三级城市—县城—建制镇”的五级城镇体系。

表 2 三峡生态经济合作区城市规模等级结构

规模等级	城市（镇） 人口（万人）	城市（镇）名称	城市（镇） 个数（个）
一级城市	大于 100	宜昌、常德、达州	3
二级城市	50~100	万州、铜仁、吉首、秀山、龙山—来凤	5
三级城市	20~50	恩施、黔江、宜都、当阳、枝江、利川、津市—澧县、 张家界、万源、开州	10
县城	5~20	神农架松柏镇、云阳县双江街道、远安县鸣凤镇、兴山县古夫镇、秭归县茅坪镇、长阳县龙舟坪镇、五峰县渔洋关镇、巴东县信陵镇、建始县业州镇、宣恩县珠山镇、鹤峰县容美镇、咸丰县高乐山镇，汉寿县龙阳街道、临澧县安福镇、安乡县深柳镇、桃源县漳江镇、石门县楚江镇、桑植县澧源镇、慈利县零阳镇，开江县新宁镇、渠县渠江镇、大竹县竹阳街道和东柳街道 <sup>[1]</sup> 、宣汉县东乡镇，城口县葛城街道、巫溪县柏场街道、巫山县高唐街道、奉节县永安街道、梁平县梁山街道、忠县忠州街道、石柱县南宾镇、彭水县汉葭街道、酉阳县桃花源街道，江口县双江街道、德江县玉水街道、沿河县和平街道、思南县思唐街道、石阡县汤山镇、印江县峨岭街道、玉屏县皂角坪街道、松桃县蓼皋镇	40
建制镇	< 5	除县城以外所有的建制镇镇区。	763

资料来源：各地统计年鉴。

注：[1] 大竹县竹阳街道和东柳街道，以一个县城统计。

##### 1. 提升一级城市辐射力

宜昌。发挥中心城区的带动作用，强化科技文化、产业发展、金融商务、教育医疗等综合性功能，按照将中心城区打造成为三峡生态经济合作区龙头城市、长江中上游区域性中心城市的城市功能定位要求，优化产业结构和城市空间布局，提升城市品位，强化综合承载能力，推动中心城区与周边区域的交通连接和产业分工协作，增强辐射带动和综合服务能力，发挥其带动区域发展的主导作用。

常德。按照“优形态、强辐射、增魅力”的思路，实施沿江发展和环湖发展战略，强化江南、江北空间规划的统筹协调，建设布局合理、功能完善、环境优美、特色鲜明的生态宜居城市，形成“一江两岸、一湖多团”的城市发展格局。

达州。依靠便利的交通条件，优化城市发展环境，按照“南延西扩东跨、适度向北发展”的发展思路，围绕“一心五片”布局结构，加快推进经济开发区、产业园区、秦巴现代综合物流园区建设，不断拓展城市空间，扩大城市规模。

### 2. 提高二级城市人口和经济的集聚度

万州。突出抓好万州经济开发区等，大力发展特色产业，带动形成万（州）开（州）云（阳）特色产业板块，进一步发挥万开云在重庆东北生态涵养发展区的核心引领作用，打造重庆东北及三峡库区的经济和对外开放重要门户。

铜仁。加强中心城区的发展，推动市域东部的人口和经济活动向中心城区集聚。整合由铜仁中心城区、松桃县城、玉屏县城、江口县城共同构成的“一核三心”城市组团。

吉首。依托高速公路、铁路、机场、大通道连接线和吉首大环线，拉开城市建设骨架，拓展城市发展空间；推进老城改造提质，加快州府新城、产业新区与乾州新区全面对接，带动各类要素集聚，进一步提升吉首在湘西州的中心地位。

秀山。大力发展商贸流通、房地产、信息咨询、中介服务、金融保险、旅游等现代服务业为主的第三产业，培育制造业、建材业等支柱产业，把秀山作为合作区的新的经济增长极进行重点培育，发展成为加工制造业和物流业为主的中等城市。

龙山一来凤。通过加强次区域合作、大力推进行政管理、要素市场、投融资体制等领域的改革，全面推进龙山县城和来凤县城基础设施、公共服务、特色产业、生态建设与环境保护等一体化建设，将其作为合作区的重要经济增长极进行培育。到 2030 年，龙山一来凤县城人口规模超过 50 万人，发展成为合作区的二级城市，带动湘西州和恩施州交界地区的发展。

### 3. 发挥三级城市承上启下的作用

黔江、恩施、宜都、当阳、枝江、利川、津市—澧县、张家界、万源、开州等城市，区位优势便捷、产业基础较好、发展潜力大，要通过创新城市管理体制、壮大城市产业实力、加快城市基础设施和公共服务设施建设、扩大公共服务设施建设规模等，增强人口和产业聚集功能。同时，加快津市—澧县同城化发展，使其发展成为 20 万~50 万人的组团城市。

责任编辑：李蕊