

长江经济带“龙腰”挺起来

——全国政协“长江中游城市群协同发展”党外委员专题视察综述

本报记者 包松娅



视察团一行在湖南省长沙市视察

长江中游城市群，正在下一盘大棋。自改革开放以来，我国通过持续推进城镇化经济快速增长带来持久动力。进入新发展阶段，“十四五”规划纲要明确提出，“以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展”。显然，城市群、都市圈的发展成为新型城镇化发展的重点。

在中国的地理版图上，当前可圈可点“抱团”发展的城市群并不少，除了京津冀、长三角、珠三角以及成渝这四大城市群外，还有中原城市群以及山东半岛城市群等等，摒弃单打独斗，积极拥抱“一体化”协同发展，成为地缘相亲、文化相近的城市群发展的共同选择，某种程度上，也是一种必然选择。

长江中游地区东联长三角、西接成渝、南邻粤港澳、北望京津冀，是我国经济“菱形结构”的几何中心，是长江经济带发展、中部地区崛起等国家战略的重要阵地，夯实长江中游发展基础意义重大。因此，加快长江中游城市群协同发展，打造全国重要增长极，推动中部地区高质量发展，是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大战略部署，并进一步在“十四五”规划中明确，将推动长江中游城市群协同发展，加快武汉、长株潭都市圈建设，打造全国重要增长极。

今年是“十四五”规划的开局之年，锚定“全国重要增长极”的打造，长江中游城市群协同发展如何进一步提速换挡，备受关注。9月13日至18日，由全国政协副主席、九三学社中央常务副主席邵鸿带队，全国政协“长江中游城市群协同发展”党外委员专题视察团先后赴湖南、湖北开展视察活动，学习贯彻习近平总书记关于长江经济带发展、中部地区崛起的重要讲话精神，深入考察地方推进长江中游城市群协同发展的情况经验做法，听取意见建议，助推挺起长江“龙腰”，撑起发展“极点”。

■布局：长江中游城市群突围而出

提起城市群，或者都市圈，长江中游城市群的协同意识并不晚。

作为全国第一个区域一体化综合改革试验区，长株潭经济区的概念，在上世纪80年代就被提出，到今天长株潭也是长江中游城市群协同发展中相对基础比较好的重要抓手。

相比长株潭，当前提出的长江中游城市群则是一个“大块头”，是以武汉、长沙、南昌三大城市为中心，涵盖武汉城市圈、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组合，占地面积约31.7万平方公里，是长三角的3倍，珠三角的5倍。

除了面积上的“大”，长江中游湖南、湖北和江西三省更是长江经济带重要组成部分。2021年上半年，三省GDP总量增长率比全国高8个百分点左右，占全国5.9%的面积，贡献了全国10%以上的GDP总量。

2015年3月26日，国务院发布《国务院关于长江中游城市群发展规划的批复》，长江中游城市群“中三角”格局正式得到国家批复。2021年3月30日，中共中央政治局审议通过《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》，明确要求“推动中部地区加快崛起、推进长江中游城市群协同发展”。

长江中部城市群协同发展显然已成共识。在全国政协委员、中国社会科学院中国近代思想研究中心主任郑大发看来，湘鄂赣城市群有着共同的文化图谱和人文基础，红色基因更是一脉相承，这是城市群协同发展的根基所在，“协同发展一定包含着文化协同，共同的历史文化背景是突破行政区划限制，调动各方积极性，形成协同发展共识的重要一环。”

事实上，就在视察团抵达湖南长沙3天

前，长江中游三省协同推动高质量发展座谈会恰在武汉召开，“推进长江中游三省协同发展联合办公室”正式揭牌。江西、湖南、湖北三省签署七项合作文件，在深化省会城市合作、文旅合作、跨江合作等方面取得重大成果。

正是看到了三省协同发展的空间前景与潜力，近年来，社会各界呼吁进一步助推长江中游城市群协同发展的意愿与呼声也愈加强烈。

今年两会期间，九三界提交了“关于推进‘两湖’一体化融合发展的提案”，杨松、李微微、姚增科等全国政协委员也就“加快推进长江中游城市群一体化发展”提出提案。其中，“加快推进长江中游城市群一体化发展的提案”被确定为全国政协重点提案。

全国政协提案委员会驻会副主任张敬安介绍，此次全国政协提案委员会组织党外委员开展的专题视察活动，同时对该重点提案的调研督办，这在工作上是创新。在深入调查了解情况的基础上，此次专题视察活动结束后，还将专门召开视察总结暨重点提案办理协商会，增进凝聚共识，推动提案办理，做到视察、协商“两促进”。

从视察团深入长沙、岳阳、武汉等地的情况看，国务院批复长江中游城市群发展规划以来，长江中游城市群协同发展、协同发展无疑取得了积极进展，中心城市发展能级不断提升，产业基础不断夯实，创新能力持续提高，协同发展机制深入探索。而这些成就也佐证了长江中游城市群在全国经济版图中不可忽视的作用，“突围”似乎是时间与时机的问题。

■审局：客观科学地推进协同发展步伐

2018年4月26日，习近平总书记在武汉主持召开深入推动长江经济带发展座谈会时说过这样一段话：“沿江三大城市群在各自发展过程中能不能结合所在的区位条件、资源禀赋、经济基础，放在长江经济带高质量发展‘一盘棋’中研究提出差异化协同发展的新目标新举措？各大中小城市在明确自我发展定位和方向时能不能立足整个城市群的发展定位和方向，找到自己错位发展的重点方向，解决好同质化发展的这些问题？这些问题都有必要认真研究思考。”

既有分工又有合作，这是涉及城市群之间发展时首先当其冲的难点，长江中游城市群也不例外。因此探讨条件与可能，也成为视察团此行对该重要命题一以贯之的研究主线。

视察团还专门在日程中利用晚上时间，组织了一场内容丰富的学习讲座，以增加委员们

对这一历史命题更加客观而深入的了解。作为学习讲座的主持人，全国政协常委、提案委员会副主任胡四一认为，在加强学习教育的同时，围绕专题进行深入建言资政、凝聚共识，这也是党外委员视察活动的一大特色与探索。

“从长远看，长江中游三大城市群协同发展有基础、有优势、有潜力，毋庸置疑，但是否意味着当前长江中游城市群具备加快协同发展的现实条件，还需要深入客观地分析把握。”全国政协委员、北京国际城市发展研究院院长连玉明有着学者惯有的审慎，他把这句话的重音放在了“当前”二字上。

中国不同的城市群处于不同的发展阶段，委员们认为，与趋于成熟、产生溢出效应的京津冀、长三角、珠三角不同，长江中游这样的内陆城市群仍处于集聚阶段，人口和资源仍在向中心城市快速集中。

所以，长江中游城市群协同发展，从时间的“纵轴”上看，该城市群可能正处于历史上最好的发展阶段，然而从地域的“横轴”上看，当前长江中游城市群一体化发展水平，与京津冀、长三角和珠三角，甚至与西部成渝双城经济圈相比，仍存在一定差距，是当前我国“钻石”结构中的薄弱环节。

至于差距在哪儿？连玉明认为，还是一体化发展水平偏低，中心城市对周边中小城市辐射带动作用不足，创新能力尚未充分发挥，溢出效应不足，全方位开放格局尚未形成且外贸总量不大等，“也就是说，相较于东部沿海城市群，长江中游城市群在发展水平、市场化水平、开放程度上都还不高。”连玉明说。

据了解，仅以产业为例，长江中游城市群是中国发展较早、基础较强的老牌工业重地之一，但早期湘鄂赣三省产业重合度较高，且三省均形成了以钢铁、建材、汽车等为主的偏重型产业结构，而钢铁、建材等行业持续低迷，都存在产能过剩状况。

看到差距，就看到了挑战与机遇，也对发展的迫切多了一分理解。

“要从国家层面建立一个长江中游城市群协同发展的协调机制，进一步明确发展定位，通过重大项目、重点产业布局推动长江中游城市群高质量发展逐步落实落地。”提案者代表、人口资源环境委员会副主任、湖北省政协原主席杨松表示，一个“实”字，也是部分委员在联名提案中呼吁调研长江中游城市群发展现状、政策需求的初衷所在。

■破局：不断夯实完善协同发展基础

当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际分工体系面临系统性调整。

在此背景下，“十四五”时期，我国将开启全面建设社会主义现代化国家新征程，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

面对国内外形势变化，我国从南到北、从东到西各区域板块都在依据自身优势，寻找新的定位与增长点。全国政协常委、提案委员会副主任、九三学社中央副主席赖明认为，长江中游城市群作为国家在“双循环”时期寄予厚望的新增长极，要能够勇于破局，着力破解制约协同发展的深层次问题，不断完善体制机制，形成开放的生态体系，夯实城市群协同发展的基础。

“根据长江中游城市群的发展阶段，首先要打好包括基础设施、产业合作、营商环境等在内的一体化发展的基础，让人流、物流、信息流和资金流能在整个城市群中畅通流动。”全国政协委员、北京市海淀区政协副主席、工商联主席陈双认为，城市群的发展从市场角度首先要尊重市场规律，练好基本“内功”，政府有关部门可以引导，但不能主导，

否则协同发展就不可持续。

创新是区域经济发展不可忽视的要素之一。提案者代表、全国政协委员、武汉市人大常委会副主任胡树华尤其关注城市群内先进制造业的集聚化发展之路，“在制造业方面，三省当前各有优势和特色，联合三省力量加强区域协同，就有可能打造出世界级先进制造业集群。”在胡树华看来，布局先进制造业还是一个抓手，把全世界相关的创新力量汇集到长江中游城市群来，集成建设长江中游城市群先进制造业创新示范基地。

其实从视察情况看，长江中游城市群面积大、城市多，因此对中心城市辐射带动能力要求更高。武汉、长沙、南昌三大中心城市城市规模大、发展基础好，是各自省份的政治、经济、文化、交通中心，有能力也有必要辐射带动周边区域。这个辐射带动是一层一层的，以中心城市辐射带动都市圈，以都市圈引领城市群，以城市群支撑区域协调发展。

在当前阶段，委员们认为，以武汉、长株潭、南昌三大都市圈为具体抓手，加快同城化发展，构建便捷高效的通勤圈、梯次配套的产业圈和便利共享的生活圈，是从都市圈走向城市群的必由之路，也是最佳选择。

“在协同发展中将引智放在优先位置，有了一流人才必定带来核心竞争力。”全国政协委员、清华建筑规划建筑设计研究院副院长许进详细了解了长江中游城市群的人才储备情况，有数据显示湘鄂赣三省拥有普通高校221所，占全国普通高校总数的8.3%，三省的城镇化率都在60%左右，具备培养人才和发挥人才作用的基本条件。

然而，从九三界提交的提案看到，湘鄂两省属于主要的净迁出省份，净迁出人口达百万。“建议三省统筹建立统一的人才制度，各省提出本省各个专业的人才缺口，三省之间统一调度协调，使三省的人才按照专业和地区的需求在内部有序流动，发挥才智，施展才华。”许进说。

“长江中游城市群的发展要实现协同发展，其必须建立一体化的利益协调机制。”

“长江中游城市群在长江经济带坚持生态优先、绿色发展的战略定位下，更应该重视地区生态文明建设与资源环境保护。”

……

围绕长江中游城市群协同发展大计，在湖南、湖北视察，在北京针对视察主题以及重点提案办理进行协商座谈，此次专题视察活动在创新中取得了显著成效，长江中游城市群的协同发展之路也更加清晰。

面对委员关切，参加协商座谈会的国家发改委有关负责同志回应道，国家发展改革委从“十三五”时期牵头制定了长江中游城市群协同发展规划纲要，也出台了一系列政策举措，目前正在研究编制长江中游城市群发展“十四五”实施方案，这其中吸纳了委员们很多好的意见和建议。长江中游城市群在产业体系、交通和水利基础设施、沿江生态环境保护等很多方面的协同发展和建设具有重要意义，随着这些年长江中游三省发展动能的持续增强，我们将立足发展基础，破解发展难题，共建共享，抓好都市圈对城市群的带动作用。

■调研手记

致力于打造长江中游世界级双碳城市群

连玉明

长江中游城市群协同发展是全国政协党外委员专题视察的重中之重，也是重点提案督办的题中之义。视察团踏足湖南、湖北两省，考察长沙、韶山、岳阳、武汉多地，在调研中了解情况，在交流中思考对策，在学习中提升自我，一路走来，感受颇多。

条件与可能

条件与可能，是全国政协副主席邵鸿提出的重要命题，也是长江中游城市群协同发展的重点关切。这里的协同至少涉及三个层面的问题：一是龙头城市的地位；二是“一圈两群”即武汉都市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群各自的同城化；三是鄂湘赣三大城市群的协同发展。

从长远看，长江中游三大城市群有基础、有优势、有潜力，但这并不意味着长江中游城市群就具备协同发展的现实条件。从现实看，长三角、粤港澳、京津冀三大城市群引领和主导新型城镇化和新型工业化的趋势仍处于上升阶段，加快推进以京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区为核心的世界级城市群建设仍是国家重大区域战略的重中之重。从国家层面或政府层面看，对区域发展实行政府引导而不是政府主导才是理性之举。更确切地说，把长江中游城市群协同发展作为国家重大区域战略应当着眼于2030年和2060年实现碳达峰和碳中和双碳目标，并积极为纳入国家重大区域战略创造有利时机和条件。

问题与难点

从国家发展改革委提供的情况看，尽管2015年3月《长江中游城市群发展规划》印发实施以来，鄂湘赣三省做了大量工作，但从长江中游城市群协同发展看，仍然面临一体化发展水平偏低、中心城市对周边中小城市辐射带动不足、创新潜力尚未充分发挥、全方位开放格局尚未形成且外贸总量不大、生态环境保护压力较大等突出问题。其根源就是发展水平低、市场化水平低、开放程度低，与东部沿海城市群仍有较大差距。

从更深层次上讲，长江中游城市群协同发展目前还存在以下难点：一是缺少共识。这里的共识不只是专家宣言或专家共识，而是国家、省、市多层的政治共识、目标共识、决策共识和社会共识。也就是说，长江中游城市群协同发展的战略目标究竟是什么，起码目前尚不清晰或不准确；二是缺少动力。这个动力就是解决协同发展究竟能给各方带来什么好处，长远和短期有哪些实惠。在动力不足的情况下，重竞争、轻合作、弱协同仍是三省市的现实选择；三是缺少机制。这个机制不是表面上的会议机制，而是实质上的利益机制，本质上是资源配置机制和利益共享机制。没有利益共同体的一体化只会停留在表面上。

思考与建议

这次专题视察最大的收获，是湖南、湖北两省主要领导会见视察团时提出的建设性意见并对长江中游城市群协同发展引发的思考。

第一，更加明确战略定位。长江中游城市群具备先进制造和科技创新的突出优势，承载生态保护和环境治理的重大使命，以京津冀、长三角、粤港澳世界级城市群为标杆，致力于建设长江中游世界级双碳城市群，符合碳达峰碳中和高质量发展的新目标，符合国家重大区域发展战略的新趋势，符合引领和带动中部地区崛起的新要求，符合城市群协同发展的新路径和新模式。

第二，更加尊重城市发展规律。城市群是市场自然生长的必然产物，协同发展更是经济发展到高级阶段的必然选择。从长江中游城市群协同发展现状看，仍处于初级阶段或中低端水平，切不可拔苗助长，不可急于求成，切不可急功近利，不可急躁冒进。

第三，更加注重务实有效的试点试验。比如，湖北省提出的比照长三角绿色发展一体化示范区建设模式，在三省毗邻地区“通平修”（通城、平江、修水三县）次区域合作基础上，在三县全域共同建设长江中游三省“通平修”绿色发展先行区，探索在三省毗邻地区打造率先绿色崛起、率先实现共同富裕的新示范，积极探索跨行政区域共建共享、生态文明与经济社会发展相得益彰的新路径。对这样的试点试验，国家应予大力支持。

（作者系全国政协委员、提案委员会委员，全国政协党外委员专题视察团成员，北京市朝阳区政协副主席，北京国际城市发展研究院院长）

