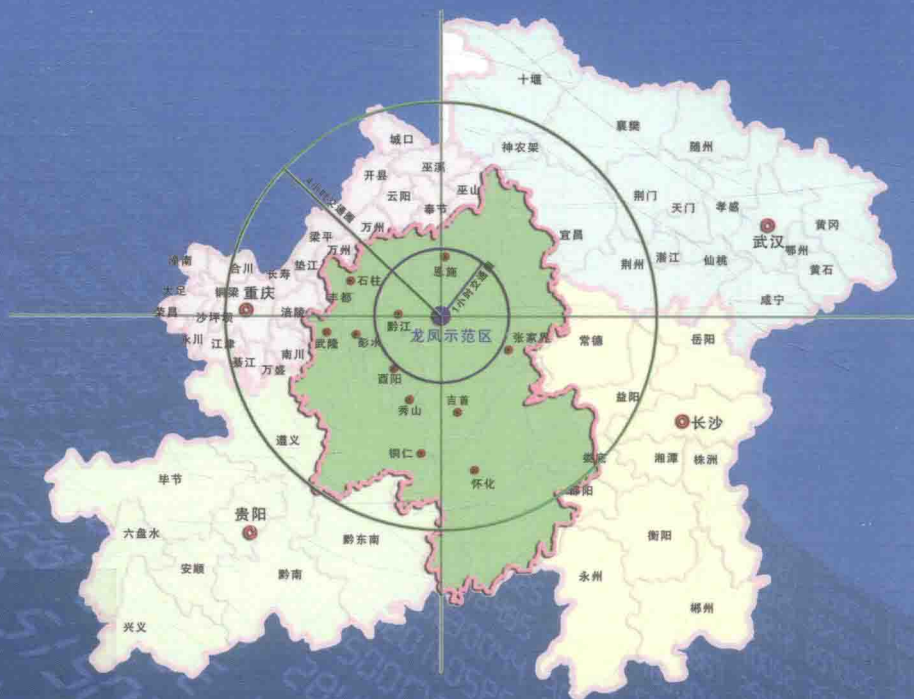


跨省经济协作的 探索与实践

——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例

龙凤示范区研究中心 编著



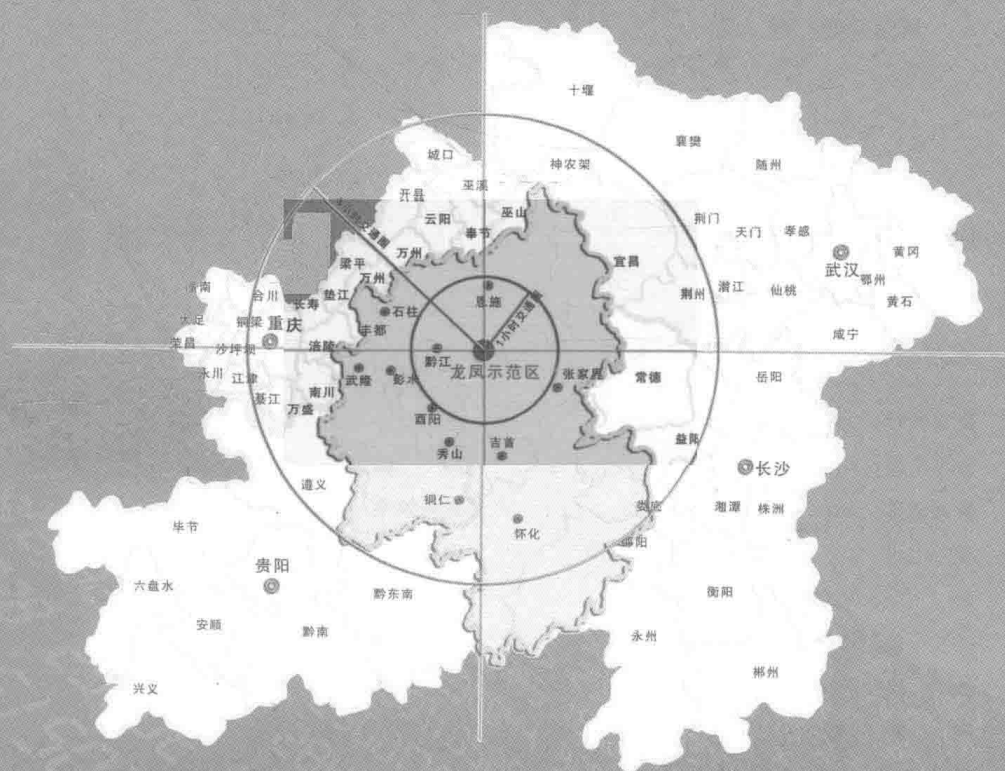
知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

跨省经济协作的 探索与实践

——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例

龙凤示范区研究中心 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

跨省经济协作的探索与实践: 以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例 / 龙凤示范区研究中心编著. —北京: 知识产权出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5130-4399-1

I. ①跨… II. ①龙… III. ①经济协作区—区域经济合作—研究—龙山县、来凤县
IV. ①F127.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 192761 号

责任编辑: 李学军

责任出版: 刘译文

封面设计: 刘 伟

跨省经济协作的探索与实践

——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例

龙凤示范区研究中心 编著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号

邮 编: 100081

责编电话: 010-82000860 转 8559

责编邮箱: 752606025@qq.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.75

版 次: 2016 年 9 月第 1 版

印 次: 2016 年 9 月第 1 次印刷

字 数: 205 千字

定 价: 52.00 元

ISBN 978-7-5130-4399-1

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

《跨省经济协作的探索与实践》

编委会

学术指导：邓联繁

主 编：蔡 龙 石红梅 谭贤安

副 主 编：罗继学 车丕湘 郑 平

执 笔：（以姓氏笔画为序）

车丕湘	石秀梅	朱明鑫	向 阳	向云萍
向迎春	刘发万	刘姝问	严国庆	杨 林
杨沧海	吴文勇	陈海珍	罗继学	郑 平
赵志红	姚元述	姚家安	徐毓吾	唐大成
詹文明	谭秀丽	谭贤安	谭强龙	

序一

2011年10月22日，国务院批复同意《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020年）》，该规划中明确规定“设立武陵山龙山来凤经济协作示范区”（以下简称龙凤示范区）。至此，龙凤示范区正式上升为国家战略，为龙山县与来凤县带来了发展的新机遇。我认为，这是湖南省和湖北省以及湘西州和恩施州的一件大事、好事，更是龙山县和来凤县的一件大事、好事。但是，要把这件大事好事做好做实，就不是一件简单的事情，有许多工作要做，其中，更需要对龙凤示范区的方方面面进行全面深入的研究和探讨，理清思路，探寻路径。为此，龙山县不失时机地成立了“龙凤示范区研究中心”，并组织专家团队深入研究，为实现这一任务打下了基础。

自“龙凤示范区研究中心”成立以来，研究中心的专家们，抱着如何很好地落实国家战略的责任感，造福两县人民，他们深入开展龙凤示范区区情与对策研究，孜孜不倦地研习区域经济理论，苦苦探索区域经济社会发展的实践问题。如今，经过几年的艰苦调研、思考和探索，他们的集体智慧成果——《跨省经济协作的探索与实践——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例》即将出版，这是一件十分可喜可贺的好事。

在该书即将出版之际，我受“龙凤示范区研究中心”的嘱托，为之作序。我见到书稿之后，认真拜读了该研究成果，觉得本书有如下一些优点，值得赞赏。

1. 研究的视野很开阔

研究成果以整个龙凤示范区的区域范围作为研究对象，一方面立足实



际，把龙凤示范区放在湘西自治州、恩施自治州、张家界市、黔江区等区域范围内进行综合比较，分析和研究全面系统，具有很强的区域性和整体性。另一方面，又把龙凤示范区放在国情省情的大背景下进行研究，专家们结合泛珠三角地区、京津冀地区、武汉城市圈、长株潭一体化等区域经济发展经验，吸收精华，为我所用。不仅如此，该研究成果还把龙凤示范区放在世界背景下来考量，比如说，吸收借鉴欧盟、北美自由贸易区、东盟自由贸易区等区域发展的经验。这样的视野有利于准确把握龙凤示范区研究的方向和定位，有利于为龙凤示范区战略的实施提供理论支撑和智力支持。

2. 研究的问题很准确

该研究成果紧紧抓住龙凤示范区发展的重要方面，贯穿着强烈的问题意识，专家们以问题为导向，紧扣龙凤示范区经济社会发展的重大实际问题，紧贴龙凤示范区人民群众的所思所盼，对区域投融资建设、经营城市的路径、特色文化与旅游业融合发展、农村环境治理、土地流转机制创新、人才队伍建设、项目建设、区域可持续发展等具有鲜明地域特色的热点难点问题，进行了客观细致的分析和全面系统的研究。他们善于总结发展中的新经验，善于探索解决问题的新办法，善于找到攻坚克难的好措施，为龙凤示范区的发展提供了很好的资政服务。

3. 研究的作风很严谨

近年来，龙凤示范区研究中心的专家们，饱含着对这片土地和人民的感情和责任，坚持深入基层，深入实际开展调查研究，足迹遍及武陵山片区的山山水水，身影穿梭于千家万户，掌握了大量的第一手资料。该研究成果既有专家们深思熟虑地理论思考和对策建议，又总结了大量的区域协作开发、区域协作开放、区域协作带动等方面的典型范例和成功经验；既有科学的理论支撑，又有规范的实证分析，彰显了严谨务实的科学态度，使该研究成果具有权威性。

“龙凤示范区”的湖南省龙山县和湖北省来凤县均属于我国的老少边穷地区，如何借助“龙凤示范区”这个国家战略，实现两县的全面发展，

还有很多问题需要深入探讨和研究，期待“龙凤示范区研究中心”的专家们继续开拓思路，勇于创新，更进一步深入研究龙凤示范区，为龙凤示范区经济社会发展提供强有力的智力支持，为全省乃至全国区域发展和扶贫攻坚作出示范。

总之，《跨省经济协作的探索与实践——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例》是一项融区域经济理论与实践于一体、诊断现实脉动与探索未来发展相结合、具有浓郁乡土气息和民族区域特色的经济研究成果，对于武陵山片区各级领导干部，以及广大的经济工作者，皆有重要的资政和参考价值。

是为序。

张国骥

2016年7月于长沙

序二

龙山，隶属于湖南省湘西土家族苗族自治州，地处武陵山脉腹地，连荆楚而挽巴蜀，历史上被称为“湘鄂川之孔道”。过去，我曾多次到过龙山，现在又来龙山兼职，更加真切地领略了龙山的魅力，让我对龙山有一种视觉如画、心灵如书的感觉。

龙山来凤经济协作示范区是2011年10月经国务院批复设立的，作为全国14个集中连片特困地区唯一的跨省经济协作示范区，享有国家贫困地区区域发展与扶贫攻坚、国家西部大开发等多重政策叠加优势，为全国扶贫攻坚发挥示范引领作用。近年来，县委、县政府抢抓机遇、主动作为、先行先试，经济协作示范区建设工作取得了一定成效。

龙山县委党校将龙山、来凤两县党校部分同志几年来对龙凤经济协作示范区建设的见解、思考文章，汇集成一本《跨省经济协作的探索与实践——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例》出版，我认为这是一件好事，可喜可贺。龙山县委党校校长谭贤安同志邀请我为该书作序，我欣然应允。

打开这本文集，一缕缕清香、一份份感动扑面而来。字里行间渗透着一个作者人性的光辉，承载着龙山来凤两县人们攻坚克难、积极探索的经历；一篇篇学术文章，记录着每位作者心灵的对话，迸溅出龙山来凤两县人们脱贫致富、建设小康的火花……

《跨省经济协作的探索与实践——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例》沉甸甸的，凝聚着龙山县委党校人的认真与执着，折射出龙山县委



党校人的睿智与灵性。

龙山来凤经济协作示范区，还有很多工作要做，我们今天的努力还远远不够，这就要求我们还需要进一步学习、思考、质疑、实践和创新。

《跨省经济协作的探索与实践——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例》对龙山来凤经济协作示范区的研究还是初步的，龙山来凤经济协作示范区的实践探索仍在砥砺前行，希望更多的有识之士投入到龙山来凤经济协作示范区的理论研究和实践探索中来，为龙山来凤的经济社会发展，为更大范围的区域经济协作提供参考。

希望龙山县委党校积极拓展与省委党校、州委党校、邻县兄弟党校及高等院校、科研机构交流合作，推进教学、科研、资政一体化，努力做到在县委、县政府决策中能看到党校科研成果，在党建理论宣传中能听到党校声音，在县各级各部门能用到党校咨询服务。充分调动广大教研人员的积极性和创造性，让更多科研成果、对策建议进县委、县政府决策，努力成为县委、县政府信得过、离不开的高水平的有党校特色的理论智库。切实在更广的领域、更深的层面开展龙山来凤经济协作示范区的探索、研究和实践，努力把龙山县建设成为国内知名旅游目的地、湖南省边界窗口城市、湘鄂渝边区重要物流集散地。

是为序。

周 云

2016年7月于龙山

前言

伴随着中华民族伟大复兴中国梦的铿锵脚步，龙凤大地正涌动着一波高过一波改革开放的浪潮、和谐发展的浪潮，这一切的一切，无时无刻不在吸引我们关注和期待的目光……

推进武陵山龙凤经济协作示范区建设，是落实国家实施武陵山片区区域发展与扶贫攻坚战略的重大举措，也是龙山、来凤两县县委、县政府全面推动龙凤一体化发展的重大战略。如何在我国经济发展进入新常态的形势下，认识新常态，适应新常态，引领新常态，顺势而为，乘势而上，使龙凤示范区在武陵山片区率先作为，率先发展，率先崛起，是时代摆在龙山、来凤两县人民面前的一个重大而迫切的课题。龙山县委党校作为干部培训轮训的主渠道主阵地，作为党的决策咨询思想库，其科研工作始终紧紧围绕和服务县委政府的发展战略和中心工作。《跨省经济协作的探索与实践——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例》就是龙山县委党校在这几年科研中，对这一重大课题研究 and 探索留下的部分成果。

中共十八大之后，习近平总书记审时度势，亲自提出和推动了许多全新的区域发展战略构想和战略举措，比如中国（上海）自由贸易试验区、京津冀协同发展、长江经济带、丝绸之路经济带、海上丝绸之路等，这些国家战略，从点到线再到面，从陆上到海上再到海外，打破了单纯的行政区划甚至国界限制，把区域经济规划扩大到跨市、跨省乃至跨国，为传统区域发展赋予了全新的内涵，注入了鲜活的动力，引领了中国区域发展迈进新的时代。龙凤示范区位于吉首、怀化、铜仁、张家界、黔江多边城市



网络的地理中心，既具备建设区域性中心城市战略条件，又存在自身发展的矛盾和困难，如城镇化率偏低，城市规模不大，资金投入不足，城市发展的动力机制未形成等。随着国家对《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划》的继续实施，规划提出行政管理、要素市场、投融资体制等领域的改革，全面推进城乡统筹、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，给龙凤示范区带来了新的机遇和新的挑战，为把龙凤示范区打造成武陵山片区的重要城市和经济增长极夯实了基础。

《跨省经济协作的探索与实践——以武陵山龙山来凤经济协作示范区为例》以龙凤示范区建设为主题，以打造武陵山片区重要城市和增长极为目标，以推进龙山、来凤一体化为手段，在区域合作、脱贫攻坚的机制和框架下，全面探讨了龙凤示范区的经济、文化、生态等建设，既有推动发展的顶层设计和手段方法，又有调查研究的实证检验，为科学回答龙凤示范区在武陵山片区、打造跨省经济示范区样本的战略问题进行了深入的探讨，充分体现了龙山县委党校的全局眼光、理论素养和党性责任。

在武陵山片区，龙凤示范区具有首位的交通区位条件，广阔的发展空间，推动龙凤示范区发展既是龙山、来凤两县自身发展的迫切需要，也是实现龙凤双城一体化、区域协调的客观需要。

把资源优势 and 区位优势转化为发展优势和竞争优势，是一个不断超越自我的过程，只要路在继续，寻找就在继续……

编者

2016年7月

目 录

contents

序一	001
序二	001
前言	001
武陵山龙山来凤经济协作示范区的诞生及其建设	001
龙凤示范区建设的成效与经验	021
关于龙凤示范区建设“后半程”提速发力的思考	026
“龙凤双城一体化”研究	042
龙凤示范区经营城市的路径选择	075
龙凤示范区人才队伍建设的思考	082
龙凤示范区人才一体化研究	091
龙凤示范区统筹城乡发展的对策研究	100
龙凤示范区建设投融资面临的主要问题与对策建议	111
对龙凤示范区大环境下招商引资工作的思考	118
龙凤示范区推进项目建设的对策建议	127
龙凤示范区土地流转机制创新研究	135
龙凤示范区农业产业化建设的现状及对策研究	142
积极发展壮大以旅游业为活水源头服务业	155
龙凤示范区特色文化与旅游产业融合发展探析	163



龙凤示范区农村环境治理存在的问题及对策探析	170
附录一 国务院关于武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划 （2011—2020 年）的批复	181
附录二 武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020 年） （节选）	184
附录三 关于《武陵山龙山来凤经济协作示范区发展战略规划》 的批复	185
附录四 武陵山龙山来凤经济协作示范区发展战略规划	187
后 记	205

武陵山龙山来凤经济协作示范区的诞生及其建设

在武陵山腹地龙凤盆地中央，镶嵌着两座紧紧相连的小县城——湖南省龙山县和湖北省来凤县。跨省相邻的龙山、来凤两县山同脉、水同源、人同宗、民同俗，两县人民世代友好。两县县城仅一水（酉水）之隔，且县名中一“龙”一“凤”，这在全国绝无仅有。秉承国家西部大开发及实施武陵山区域发展和扶贫攻坚战略的大好机遇，经过龙山、来凤两县的精诚合作和共同努力，终于获得了国务院设立“武陵山龙山来凤经济协作示范区”（简称龙凤示范区）的批复。至此，龙山、来凤两县的发展进入了一个新的历史机遇期。

一、龙凤示范区设立的背景

龙凤示范区的设立，既有国际国内区域经济一体化发展趋势的历史背景，也有龙山、来凤两地文化共通相融，两县城市建设比翼齐飞，龙山、来凤两县人民愿意抱团发展等现实背景，还有国家实施西部大开发和贫困地区扶贫攻坚战略的政策背景。

21 世纪是经济一体化的世纪，经济一体化、跨区域合作的浪潮席卷全球。一些地理位置相近的国家或地区通过加强经济合作、消除因行政分割而造成的经济壁垒，极大地推动了区域经济的快速发展。在国际上，有欧洲经济共同体、北美自由贸易区、东盟自由贸易区等，在国内有长三角地

区、泛珠三角地区、京津冀地区、长株潭一体化、武汉城市圈等。试行城市一体化、跨区域合作模式，不但能有效解决单个城市扩张中的种种弊端，还可以通过城市之间的职能分化、功能互补，在保持集聚效应的基础上，扩大区域之间的交流，并带动区域经济的发展。城市一体化、跨区域合作意味着，资金、产品、人才、技术等市场要素在不同城市之间的流动像在一个城市一样，不因其流动跨行政边界而增加额外成本。区域经济一体化的理论和实践为龙凤示范区的成立与建设提供了基础。

（一）龙山来凤两县具有城市一体化的空间形态

龙山、来凤地处酉水源区域，酉水为两县主干河流。据卫星地图测距，两县酉水的共同河段 41.06 公里。其中酉水从关口到龙嘴峡（两县共有河段）长 17.698 公里，蜿蜒曲折，共 10 道弯，与蓝河、果利河等支流冲积形成一个 168 平方公里的冲积盆地（龙凤盆地）。龙凤盆地一马平川，无溶洞、滑坡、断层、塌陷等不利因素，开发建设成本相对较低。平坦宽广的地貌为城市发展提供了良好的平台，是龙山来凤两个县城一体化最天然的硬件要素。而两县县城隔河相望，相距不足 7 公里，且相互靠拢、连成一片的势头非常强劲，地理区位十分独特。

（二）龙山来凤两县具有城市一体化的文化背景

区域文化是龙山、来凤两地城市一体化发展的重要基础。龙山和来凤同处酉水源，所谓山同脉、水同源、人同宗、民同俗是对两县关系最精辟的概括。相同的地理环境，促使区域内居民在语言、宗教信仰、艺术形式、生活习惯、道德观念及心理、性格、行为等方面具有一致性，从而形成一致的区域文化。区域文化是区域内形成的思想意识的总和，是在历史发展过程中逐渐形成的，反映了一个地区特定的人文历史境遇，相同的区域文化，奠定了这个区域和睦相处、共同发展的基础。

龙山来凤两县实现城市一体化的基础就是文化认同。龙山和来凤都是多民族聚居地区，主要的少数民族是土家族和苗族，据 2000 年第五次人口普查统计，龙山县土家族、苗族占全县总人口的 63.77%，来凤县土家族、苗族占全县总人口的 51.83%。龙山和来凤在文化上同根同源，不仅都有

悠久的历史，而且还有相同或相近的表现形式。在民族信仰和民族崇拜上，有一致的祖先崇拜、巫教信仰和对外来佛教的认同，龙山、来凤两县民众历史上就相互通婚，而且非常普遍，在饮食文化、生活生产习俗、婚丧嫁娶的习俗等方面，龙山、来凤两县几乎没有差别。两县五次双双获国务院“全国民族团结进步模范集体”表彰。相同的文化背景和文化渊源，形成了一致的文化认同，为两县一体化建设提供了重要基础。

（三）国家片区扶贫开发的政策机遇

武陵山区是全国14大集中连片贫困地区之一，是国家西部开发和中部崛起战略的交汇地带。党中央、国务院高度重视武陵山少数民族地区的经济社会发展。2009年1月，国务院国发〔2009〕3号文件首次明确提出：“协调渝鄂湘黔四省市毗邻地区成立武陵山经济协作区，组织编制区域发展规划，促进经济协作和功能互补，加快老少边穷地区经济社会发展。”2009年9月，国家发改委和国家民委就筹建武陵山经济协作区，促进武陵山区经济社会发展进行调研。2010年3月，国家发改委办公厅印发《关于开展武陵山经济协作区发展规划编制工作的通知》（〔2010〕448号），明确国家发改委牵头编制《武陵山经济协作区发展规划》。2010年7月中旬，国家发改委委托国家国土开发与地区经济研究所专家，就编制武陵山经济协作区发展规划深入武陵山区主要县市调研，正式启动发展规划编制工作。至此，构建武陵山经济协作区上升到国家战略层面。龙凤示范区在此大背景下应运而生。

二、龙凤示范区的设立

为了加快武陵山区经济社会发展，许多仁人志士出谋划策，提出建立“武陵山经济协作区”的构想，并作了有益的探索。而作为该区域重要组成部分之一的龙山县和来凤县，以其“得地独厚”的区位优势、良好的资源禀赋，长期团结合作，因时而动、抢抓机遇，为国家在此设立示范区做好了充分准备。



（一）从“融城计划”到“龙凤先行区”

早在 20 世纪 80 年代中期，龙山、来凤两县城因商贸流通便捷，相距又近，坊间百姓来往甚为密切，有“好事者”便提出了“龙凤融城计划”。据说后来因为谁融谁的问题未达成共识而不了了之。20 世纪 90 年代中期（1997 年）龙山县率先掀起“扩城”行动，开发磨盘寨，再造龙山城。“九七吹响扩城令，万众一心小康奔，目标确定志向恒，一桥一路一片城”。其迅猛的发展势头令来凤县瞠目结舌，几年下来，龙山县发生了翻天覆地的巨大变化，将来凤县远远甩在了后面。随着龙山、来凤双方城市建设的发展，双城规模与人口急剧膨胀，于是“融城”的设想再次被提了出来。2005 年初，在龙山县县委书记曹世凯和来凤县县委书记王建民的直接推动下，两县初步作出了“交通同网”“旅游同线”“产业同步”“环境同治”“信息同享”的发展规划。按照两个县的统一规划，龙山、来凤跨省融城建设将分四个阶段进行，力争用十年时间打造湘鄂边界“龙凤经济区”品牌。为此，龙山将县城发展重心调整为由东向西、由南向北拓展，与来凤城市规划进行了对接，在来凤县城的河对岸建成了岳麓大道，开发兴建西水河岸的华塘新区。来凤县调整城市发展战略，实行“北控南拓”，武汉大道已修到与龙山接壤之处，在紧邻龙山县城的西水河岸建成以“武汉大道”为轴心的土堡组团新区。规划自来水、供电、天然气等工程实现与龙山县资源共享以避免重复建设，其中天然气已从来凤县城引入龙山县城，龙凤大桥正在建设，并计划在五年内建成连接两县的五座大桥。

遗憾的是，“融城”规划的实施总是磕磕碰碰。随着龙山、来凤两县主要领导的离任及其他原因，“龙凤融城”计划在官方层面基本上搁浅。直到 2009 年，龙山、来凤两县党校，紧跟两县县委政府的宏观视角，决定将“龙凤双城一体化”作为一个跨省校际合作课题进行研究。两校安排 19 名教师历时 3 个多月，最终形成的课题报告得到了龙山县主要领导和来凤县县长胡泽的充分肯定。来凤县政协则以主席案的形式力推“龙凤双城一体化”。一时间，一体化开始街谈巷议。龙山、来凤两县政府决定由两县发改局牵头，就龙山、来凤两县作为武陵山片区建立“龙凤先行区”进行