长江中游城市群发展“十四五”实施方案

长江中游城市群地跨湖北、湖南、江西三省，承东启西、连南接北，是推动长江经济带发展、促进中部地区崛起、巩固“两横三纵”城镇化战略格局的重点区域，在我国经济社会发展格局中具有重要地位。为加快长江中游城市群协同发展，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》与《中共中央、国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》，编制本实施方案。

一、发展基础

《长江中游城市群发展规划》2015年实施以来，长江中游城市群发展动能持续增强，综合实力显著提升，经济增速位居全国前列，地区生产总值占全国比重稳步提高。空间格局逐步优化，中心城市发展能级不断提升。综合立体交通网基本形成，铁路总里程突破1万公里。产业基础不断夯实，装备制造、汽车制造、电子信息、航空航天等产业实力明显增强。内需空间不断拓展，常住人口超过1.3亿，常住人口城镇化率提高8个百分点以上，社会消费品零售总额年均增长10%以上。绿色发展起势见效，生态文明建设取得明显成效，生态环境质量总体改善。对外开放格局稳步优化，与东盟等共建“一带一路”国家和地区经贸合作日益密切。

同时，长江中游城市群发展还面临不少突出问题，主要是省际协商协作机制不健全，一体化发展水平偏低；中心城市对周边辐射带动不足，次级城市发展相对缓慢；关键技术攻关和创新成果转化能力不强，具备核心竞争力的产业偏少；营商环境有待优化，全方位开放格局尚未全面形成；长江污染治理基础还不牢固，绿色低碳转型任务繁重；新冠肺炎疫情的发生也暴露出安全韧性发展水平不高，防范化解重大风险能力较弱等问题。

“十四五”时期，我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，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加快构建，长江经济带生态环境保护和全面绿色转型持续深化，中部地区崛起加快开创新局面，这都为长江中游城市群更好发挥比较优势、实现更高水平协同发展创造了难得机遇。长江中游城市群要立足发展基础、紧抓发展机遇、破解发展难题，在推动全国高质量发展中承担更大使命、发挥更大作用。

二、总体要求

（一）**指导思想**。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，坚持创新驱动发展，推动高质量发展，坚持协同联动、共建共享，彰显三省优势和特色，以培育发展现代化都市圈为引领，优化多中心网络化城市群结构，增强经济和人口承载能力，在全国统一大市场中发挥空间枢纽作用，打造长江经济带发展和

中部地区崛起的重要支撑、全国高质量发展的重要增长极、具有国际影响力的重要城市群。

（二）工作原则。

——优势互补，区域协同。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。

——创新引领，改革驱动。发挥科技创新的引领作用，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，推动高水平开放，为高质量发展持续提供动力和活力。

——生态优先，绿色发展。深入践行生态文明理念，共抓大保护、不搞大开发，深化生态环境系统治理、协同治理，加快经济社会发展全面绿色转型，实现人与自然和谐共生。

——防范风险，筑牢底线。统筹发展和安全，树立全周期管理理念，守住耕地保护红线、永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，强化重大风险联防联控，提升安全发展水平，保障人民群众安全健康和安居乐业。

（三）发展方向。

围绕打造长江经济带发展和中部地区崛起的重要支撑、全国高质量发展的重要增长极、具有国际影响力的重要城市群总体定位，确定以下重点发展方向：

——建设重要先进制造业基地。发挥产业体系完备、基础牢

固等优势，促进横向错位发展、纵向分工协作，加快壮大一批先进制造业龙头企业和产业集群，打造产业链供应链完善、规模效应明显、核心竞争力突出的传统产业转型升级和新兴产业培育发展高地。

——**打造具有核心竞争力的科技创新高地**。发挥人才优势、科技优势和产业优势，依托武汉东湖、长株潭、鄱阳湖国家自主创新示范区，强化创新资源集成，努力在关键共性技术、产业链供应链安全重点领域形成突破，形成协同创新示范。

——**构筑内陆地区改革开放高地**。发挥市场优势和空间枢纽作用，深化要素市场化配置改革，推进高标准市场体系建设，推动与长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等互动协作，高标准建设湖北、湖南自由贸易试验区和江西内陆开放型经济试验区，提升服务国内国际双循环水平。

——**创建绿色发展先行区**。优化国土空间开发保护格局，推动生态共保环境共治，筑牢长江中游生态屏障，加快建立生态产品价值实现机制，着力改善城乡人居环境，积极落实碳达峰碳中和目标任务，促进长江经济带绿色发展。

——**培育高品质生活宜居地**。优化城市功能品质，全面提升城乡公共服务质量和水平，促进社保、教育、医疗等共建共享，增强公共安全保障能力，保护传承弘扬长江文化，打造人民群众宜居宜业、共享美好生活的空间载体。

（四）**发展目标**。到2025年，长江中游城市群协同发展取得

实质性进展，经济总量占全国比重进一步提升，支撑长江经济带发展、中部地区崛起乃至全国高质量发展能力显著增强。一体化发展格局基本形成，省会城市辐射带动作用进一步发挥，武汉、长株潭等都市圈同城化实现实质性突破，南昌都市圈培育取得积极进展，大中小城市和小城镇发展更加协调，常住人口城镇化率达到67%；基础设施互联互通水平大幅提高，综合立体交通网进一步完善，铁路总里程达到1.4万公里，基本实现城市群内主要城市间2小时通达，新型基础设施水平明显提高，能源保障能力进一步增强；具有全国竞争力的先进制造业集群基本形成，产业分工更加合理、协作效率大幅提升，区域协同创新体系初步建成，全社会研发经费投入年均增长7%以上；对外开放水平显著提高，高标准市场体系基本建立，营商环境达到国内一流水平；生态环境质量明显改善，长江协同保护与环境共治取得决定性进展；公共服务便利共享和安全生产保障水平明显提高，协同治理效能显著增强，人民群众获得感、幸福感、安全感大幅提升。

三、强化都市圈带动作用，优化城市群空间格局

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，推动大中小城市和小城镇协调发展。

（五）强化三省省会城市引领功能。全面提升武汉、长沙、南昌在先进制造研发、科技创新驱动、全球贸易服务、文化和商业品牌塑造等方面的功能，高标准建设湘江新区、赣江新区，增强“三核”综合竞争力。推动武汉、长沙合理有序疏解一般性制

造业，引导优质公共服务资源优化布局并向周边辐射延伸，逐步降低武汉市江汉区等人口密度过高城区的人口密度。提升省会城市治理现代化水平，全面增强城市发展韧性和风险防控能力。（湖北省、湖南省、江西省、国家发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部，以下任务均需三省落实，不再列出）

（六）促进都市圈同城化发展。发挥省会城市辐射带动作用，与周边城市实现同城化发展，形成通勤便捷高效、产业梯次配套、生活便利共享的都市圈。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。编制出台武汉、长株潭都市圈发展规划，建立健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的都市圈同城化推进机制。（国家发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、交通运输部）

（七）提升城镇带互通协作水平。依托京广通道，推动武汉、长株潭都市圈协同发展，提升咸宁、岳阳等要素集聚能力，促进石化、医疗健康、纺织服装等产业合作。依托沿江—京九通道，推动武汉、南昌都市圈互动发展，提升黄冈、黄石与九江等地经济实力，大力发展电子信息产业，推动建材、石化、钢铁等产业转型升级。依托沪昆通道，推动长株潭、南昌都市圈联动发展，突出娄底与萍乡、宜春、新余、鹰潭、上饶等地优势特色，发展光伏光电、精细化工、钢铁新材、有色金属等产业。推动省

际毗邻城市合作，持续推动湘赣边区域合作示范区、洞庭湖生态经济区建设，深化九江与黄石、鄂州、黄冈等地跨江合作与融合发展。支持赣州、恩施、张家界、信阳等革命老区重点城市对接融入长江中游城市群发展。（国家发展改革委、工业和信息化部、自然资源部、住房城乡建设部）

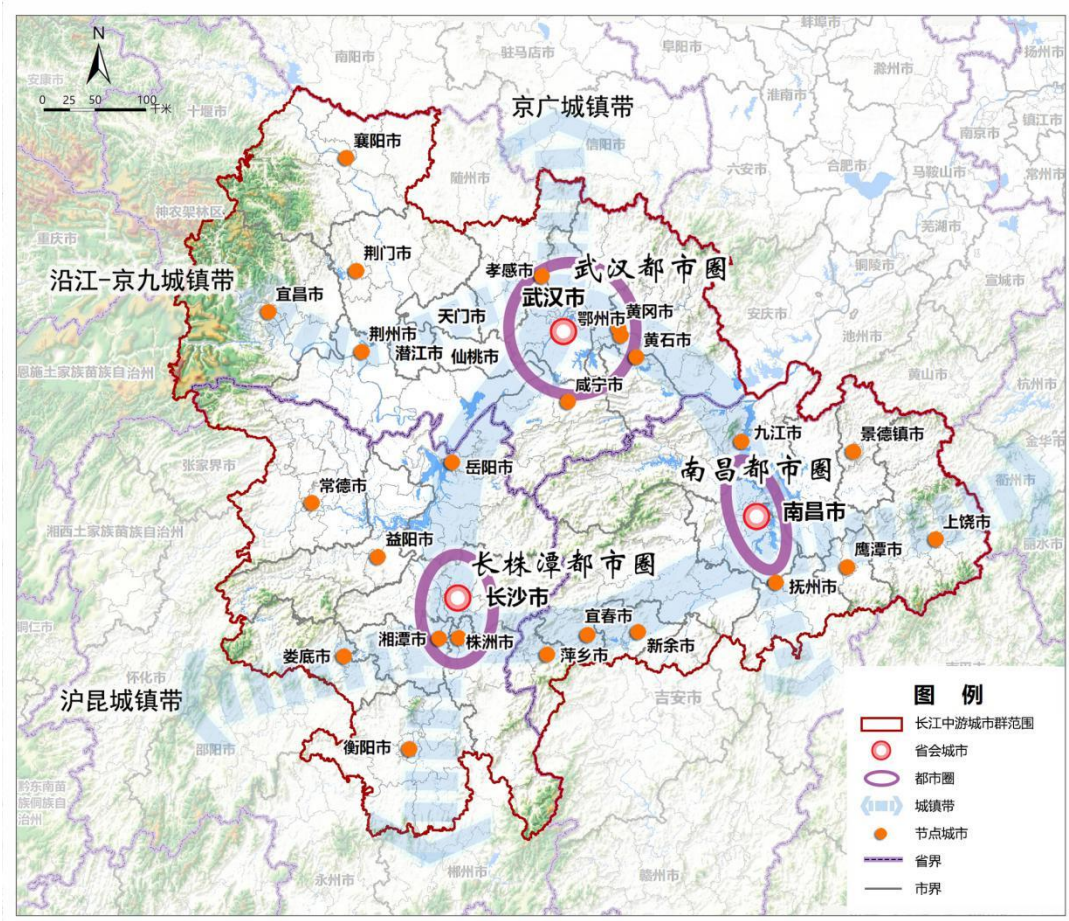

图 1 长江中游城市群空间格局示意图

（八）增强节点城市发展动能。发挥三圈带动和三大通道联结作用，推动外围节点城市发展。夯实襄阳、宜昌、岳阳、衡阳制造业基础，增强人口吸引力，打造省域副中心城市。推动荆门、荆州、常德、益阳、景德镇、抚州等差异化发展，努力形成

新增长点。（自然资源部、国家发展改革委、住房城乡建设部）

（九）健全城乡体系。增强县城及小城镇综合承载能力，推动农业转移人口就地就近城镇化。推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动产业配套设施、市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施提级扩能，提升县域经济发展活力。按照区位条件、资源禀赋和发展基础，因地制宜发展小城镇，支持大城市周边的小城镇充分对接城市需求，发展成为卫星镇；支持具有区位优势或独特资源的小城镇强化要素资源配置，发展成为专业功能镇；支持远离城市的小城镇完善基础设施和公共服务，发展成为综合性小城镇。健全城乡融合发展体制机制，推动城镇基础设施向乡村延伸、公共服务和社会事业向乡村覆盖，推进江西鹰潭国家城乡融合发展试验区改革探索。（国家发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部）

四、健全基础设施网络，共同提高内联外达能力

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。

（十）完善综合交通运输体系。建设成都重庆至上海沿江高铁、厦渝高铁、呼南高铁等干线铁路，加快构建多向立体综合交通运输大通道。优化多层次轨道交通体系，完善铁路联络线，提升城际铁路运营效益，支持利用既有铁路富余能力开行市域（郊）列车，有序完善省会城市轨道交通网络。推动省际高速公

路衔接畅通，推动国家高速公路G4、G60等扩容改造，规划建设一批省级高速公路，加快国省道干线跨省路段提质改造，打通省际市际待贯通路段，支持渡改桥等项目建设。协同推进长江干线过江通道建设，发展跨江城际公交。实施长江及汉江、湘江、沅江、赣江等航道整治工程，深化湘桂赣粤运河前期研究论证，提升水运主通道航运能力。加强武汉长江中游航运中心建设，推进宜昌、岳阳、九江等主要港口集约化规模化发展，促进其他沿江港口协同发展，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。推动主要港口铁路进港全覆盖。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。打造武汉国际性综合交通枢纽城市，推动长沙、南昌等全国性综合交通枢纽城市建设，推动各种交通方式无缝衔接、便捷换乘。（**国家发展改革委、交通运输部、住房城乡建设部、水利部、国家铁路局、中国民航局、中国国家铁路集团有限公司**）

专栏1　交通基础设施重点项目
1.**铁路**。规划建设武汉至宜昌、武汉至合肥、长沙至赣州、襄阳至常德、益阳至娄底、荆门至荆州、仙桃至监利、常德至岳阳至九江、南昌至九江等铁路。加快建设荆州港车阳河港区疏港铁路、黄石沿江疏港铁路二期、宜昌茅坪港疏港铁路、襄阳小河港区疏港铁路项目。 2.**公路**。实施G4京港澳高速军山桥段、G60沪昆高速昌傅至金鱼石段、G50沪渝高速武汉至黄石段等高速公路扩容改造工程，建设一批国道跨省路段。规划建设监利至华容公铁两用大桥、九江至黄梅等跨江通道。

3.航道。推进长江宜昌至武汉段4.5米水深航道整治工程前期论证工作。实施唐白河、松西河航道提等升级工程，基本贯通湘江、沅江高等级航道，建设松虎航道，有序建设澧水、资水航道，形成南向水运大通道。实施赣江、信江、袁河、昌江等水系航道工程。

4.机场。建成鄂州机场。实施长沙黄花机场改扩建、武汉天河机场第三跑道建设、南昌昌北机场三期扩建，以及一批支线机场改扩建。推进新建娄底机场前期工作。有序推进一批通用机场建设。

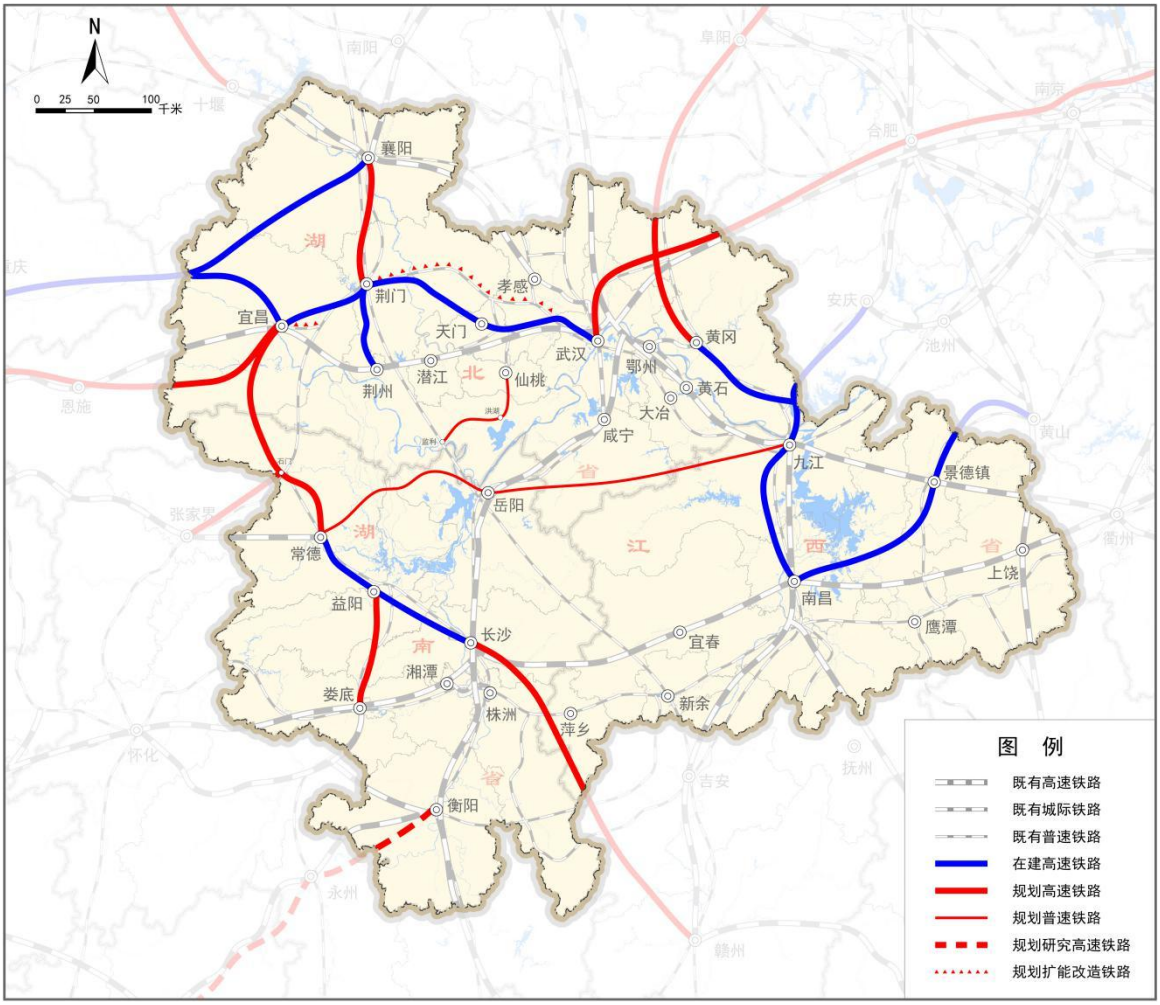

图2 长江中游城市群铁路网示意图

（十一）强化能源保障和水利建设。立足三省能源供应保障实际，积极引入区外电力，完善城市群电网主网架结构，加快推进华中特高压交流环网建设，加强本地保障电源建设，完善应急

保障电源配置。完善油气输送网络。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。实施新能源倍增行动，因地制宜推进浅层地热能开发，促进农村可再生能源充分开发和就地消纳。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。新建江西大坳、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。（**国家发展改革委、水利部、国家能源局、国家电网有限公司**）

专栏2　能源和水利重点项目
1.**电网建设**。推动南昌—长沙、荆门—长沙、南昌—武汉等特高压交流工程建设，实施金上—湖北、宁夏—湖南特高压直流输电等区外电力引入工程。 2.**油气输送**。建设西气东输三线中段、川气东送二线、新粤浙广西支干线等天然气输送工程。 3.**水资源配置**。推进引江补汉、鄂北水资源配置二期、江西四方井和花桥水库、湖南椒花和犬木塘水库、引资济涟等工程建设。 4.**大中型灌区建设改造**。推进韶山、漳河水库、东风渠、王英水库、泽口、下内荆河、高关水库、颜家台等大型灌区续建配套与现代化改造，推进一批中型灌区续建配套与节水改造。

（十二）**共建新型基础设施**。加快第五代移动通信（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，全面推进互联网协议第六版（IPv6）商用部署和单栈试点，推动武汉、南昌国家级互联网骨干直联点建设。升级国家超级计算长沙中心，按照全国一体化大数据中心体系总体规划要求，优化数据中心建设布局，打造具有地方特色、服务本地、规模适度的算力

服务。完善武汉工业互联网标识解析国家顶级节点功能，加快建设二级节点。加快交通、水利、能源、市政等传统基础设施数字化改造，加强泛在感知、终端联网、智能调度体系建设。加强通信网络、重要信息系统和数据资源保护，增强关键信息基础设施安全防护能力。（工业和信息化部、国家发展改革委、中央网信办、科技部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部）

五、增强科技创新能力，共同促进产业转型升级

以推进产业基础高级化和产业链现代化为导向，增强协同创新能力，促进优势产业集群发展，提高产业发展水平和核心竞争力。

（十三）**联手打造先进制造业集群**。充分发挥湘江新区、赣江新区及武汉东湖等国家级高新技术产业开发区、经济技术开发区、新型工业化产业示范基地引领作用，促进城市间产业协作，优化产业链区域布局，加快建设若干先进制造业集群。巩固提升电子信息、工程机械、轨道交通、汽车等优势产业集群，努力形成世界级产业集群。加快打造航空航天、生物医药、新材料等新兴产业集群。前瞻布局量子信息、类脑智能等一批先导产业，抢占未来发展先机。（工业和信息化部、国家发展改革委）

专栏3　先进制造业集群工程
1.**电子信息产业集群**。武汉都市圈打造“光芯屏端网”全产业链，长株潭都市圈发展自主可控操作系统、高端服务器、5G射频器材、通信模块等，南昌都市圈发展智能终端、光电显示、半导体照明、数字视听等。 2.**工程机械产业集群**。长株潭都市圈提升大型、超大型工程机械产品竞争力，积极发

展特种工程机械。

3.轨道交通装备产业集群。株洲发展新一代轨道交通整车及控制系统、关键部件研发产业化及虚轨列车，武汉重点发展城市轨道交通装备和零部件制造。

4.汽车产业集群。武汉都市圈重点开发新能源、5G车路协同自动驾驶汽车，长株潭都市圈推进燃油汽车产能电动化智能化转型，南昌都市圈保持特种车优势并有序发展新能源汽车，襄阳聚焦智能汽车研发制造，荆州、常德、衡阳、九江、宜春等建设汽车零部件基地。

5.航空航天产业集群。武汉建设航天产业基地，长株潭都市圈发展航空发动机产业、通用航空产业，南昌都市圈聚焦大飞机机身和核心零部件研发制造，荆门聚焦特种飞行器，景德镇聚焦直升机和无人机，襄阳、岳阳、衡阳等发展配套产业。

6.生物医药产业集群。武汉联手宜昌、鄂州加快发展现代生物医药产业，南昌、九江、宜春、上饶、黄冈、咸宁等打造全国中医药产业重要基地，长沙、常德、宜昌、鹰潭等加快特色生物医药产业发展，仙桃打造医用非织造布生产和出口基地。

7.新材料产业集群。武汉都市圈发展先进半导体、特钢、无机非金属等新材料，长株潭都市圈发展金属、化工、先进硬质、先进储能等新材料，南昌都市圈发展有色金属新材料，宜昌、荆门、岳阳、景德镇、九江打造全国重要的精细化工产业基地。

（十四）统筹承接产业转移。落实产业发展与转移指导目录，明确差异化承接产业转移的重点方向和领域，积极承接长三角和粤港澳大湾区等地区资金、技术、劳动密集型产业，补齐建强产业链。创新产业转移合作模式，支持发展“一区多园”、“飞地经济”，完善信息对接、权益分享等制度和政策体系，适当增加承接制造业转移项目新增建设用地计划指标。深入推进湖北荆州、湘南湘西等国家级承接产业转移示范区建设。支持大型企业总部或区域总部入驻。严禁淘汰退出的落后化工产能落地。（国家发展改革委、工业和信息化部、自然资源部、国务院国资委）

（十五）构建科技创新共同体。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。实施更有吸引力的人才政策，建立人才共认共用机制。纵深推动大众创业万众创新，激发社会创造力。（**科技部、国家发展改革委、国家知识产权局**）

专栏4　科技创新重点工程
1.**重大科技基础设施**。加快推进脉冲强磁场实验装置优化提升项目、国家作物表型组学研究设施、深部岩土工程扰动模拟设施预研建设。 2.**重点实验室**。湖北加快推进光谷、珞珈、江夏等实验室建设。湖南培育建设医疗大数据应用技术、机器人视觉感知与控制技术、高分子复杂结构增材制造等方向重点实验室。江西培育建设轨道交通基础设施性能监测与保障、稀土科技与材料、航空应急救援等方向重点实验室。 3.**重大科技创新平台**。推动东湖科学城、岳麓山大学科技城和瑶湖科学岛建设，支持武汉建设国家先进存储产业创新中心、国家信息光电子创新中心、国家数字化设计与制造创新中心，湖南建设国家先进轨道交通装备创新中心、岳麓山种业创新中心、岳麓山（工业）创新中心，江西建设磁约束聚变与材料改性实验平台、南昌大学国际材料创新研究院平台。

（十六）**推动制造业服务业融合发展**。大力发展工业设计和工程设计咨询，建设一批国家级工业设计中心，培育一批具有国

际水平的工程勘察设计施工及咨询企业，支持武汉打造“设计之都”。提升金融服务实体经济能力，支持湖北、湖南开展科技金融创新，推进赣江新区绿色金融改革创新试验，鼓励设立金融后台服务基地。打造一批检验检测、广告会展、商务咨询等服务品牌。鼓励开展先进制造业和现代服务业融合发展试点。（国家发展改革委、工业和信息化部、人民银行、中国银保监会、中国证监会）

（十七）提高农业产业化水平。加强耕地保护与质量建设，强化耕地用途管制，实行永久基本农田特殊保护，推进高标准农田建设。发展优质稻米生产，巩固提升全国重要商品粮生产基地地位。围绕油料、茶叶、水产品、畜禽、林果等优势农产品，支持发展农产品精深加工，培育壮大一批优势产业和龙头企业。完善全链条农产品质量安全监管体系，试行食用农产品达标合格证制度，共同打造湘赣红、潜江龙虾、洞庭香米等区域公用品牌。大力发展定制农业、农耕体验、民宿经济等新业态和农村电子商务，推动农村一二三产业融合发展。建设一批农业现代化示范区和现代农业产业园区，推进全国有机食品生产基地和江西全国绿色有机农产品示范基地试点省建设。（农业农村部、国家发展改革委、工业和信息化部、生态环境部、商务部、市场监管总局）

六、深化改革全面开放，共同建设高标准市场体系

深化“放管服”改革，坚决破除制约要素自由流动的体制机制障碍，推动全方位高水平开放，加快构建统一开放、竞争有序

的市场体系。

（十八）促进要素自由流动。深化要素市场化配置改革，构建更加完善的要素市场化配置体制机制。加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制，推动都市圈内户籍准入年限同城化累计互认、城市群内居住证互通互认。深化产业用地市场化配置改革，积极盘活存量用地和低效用地，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市。探索推进政府引导的科创基金在三省范围内互投，鼓励以市场化方式互设创投基金。加快培育数据要素市场，推进跨地区跨部门数据共享交换，协同加强数据资源整合和安全保护。（国家发展改革委、中央网信办、公安部、自然资源部）

（十九）持续优化市场化法治化国际化营商环境。最大限度精简行政审批事项和环节，推行政务服务“最多跑一次”改革，发布“零跑腿”事项清单。加强跨地区跨部门业务协同和信息共享，实现高频政务服务事项一事联办、群内通办，定期发布跨省通办事项清单。统一企业登记标准和流程，探索建立市场准入异地同标机制，持续深化“证照分离”改革。协调区域内信用政策和标准体系，健全市场监管执法协调机制，制定行政处罚自由裁量权适用规则一体化标准。积极缓解民营企业和中小微企业发展难题，创建民营经济示范城市。对标一流水平，打造与国际通行规则接轨的营商环境。（国家发展改革委、市场监管总局、人民银行）

（二十）构建畅通高效的流通体系。依托干线铁路、高速公路、长江黄金水道和航空网络，完善内外联通、多向拓展的物流通道，率先打造“全球123快货物流圈”（快货国内1天送达、周边国家2天送达、全球主要城市3天送达）。打造一批国家物流枢纽，布局建设省级物流枢纽，创建国家级示范物流园区，培育一批具有竞争力的现代流通企业，健全县乡村三级物流配送体系，推进农村客运、农村物流、邮政快递融合发展。支持江海联运、铁水联运、水水中转等模式发展，加快集疏运体系建设，推广“一单制”服务，持续降低物流成本，推动供应链协同整合，努力提高流通效率。加快发展冷链物流，在相关城市布局建设国家骨干冷链物流基地，夯实农产品产地冷链物流基础。支持便利店、农贸市场等商贸流通设施改造升级，加强商贸流通标准化建设和绿色发展。推动大宗商品和电子商务交易平台建设。加快建立储备充足、反应迅速、抗冲击能力强的应急物流体系。（国家发展改革委、商务部、交通运输部、中国国家铁路集团有限公司）

（二十一）协同打造内陆高水平开放平台。高质量建设湖北、湖南自由贸易试验区，形成更多可复制可推广的制度创新成果。推动江西内陆开放型经济试验区建设。建设长沙临空经济示范区，支持武汉、鄂州、南昌等发展临空经济，统筹布局综合保税区和保税物流中心（B型），推进黄石、宜昌、湘潭、岳阳、九江等跨境电子商务综合试验区或跨境电子商务零售进口试点城

市建设。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”。整合中欧班列资源，提高武汉、长沙、南昌等的中欧班列集结能力和运营质效。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。（国家发展改革委、商务部、外交部、工业和信息化部、海关总署、侨办）

七、推动绿色低碳转型，共同筑牢生态安全屏障

深入践行绿水青山就是金山银山理念，大力推进生态文明建设，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，构建绿色低碳的生产生活方式和建设运营模式。

（二十二）共建多元共生的生态系统。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，构筑“一心两湖四江五屏多点”生态格局。统筹划定并严格落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，协同实施“三线一单”生态环境分区管控。大力实施森林质量精准提升工程和河湖湿地修复工程，科学推进大规模国土绿化行动，加强河流两岸和交通沿线绿化带建设。落实长江十年禁渔要求，保护长江珍稀濒危水生生物，实施濒危物种拯救等生物多样性保护重大

工程。建立生态保护修复省际协调机制，联合申报实施全国重要生态系统保护和修复重大工程。（自然资源部、生态环境部、国家发展改革委、财政部、水利部、农业农村部、国家林草局）

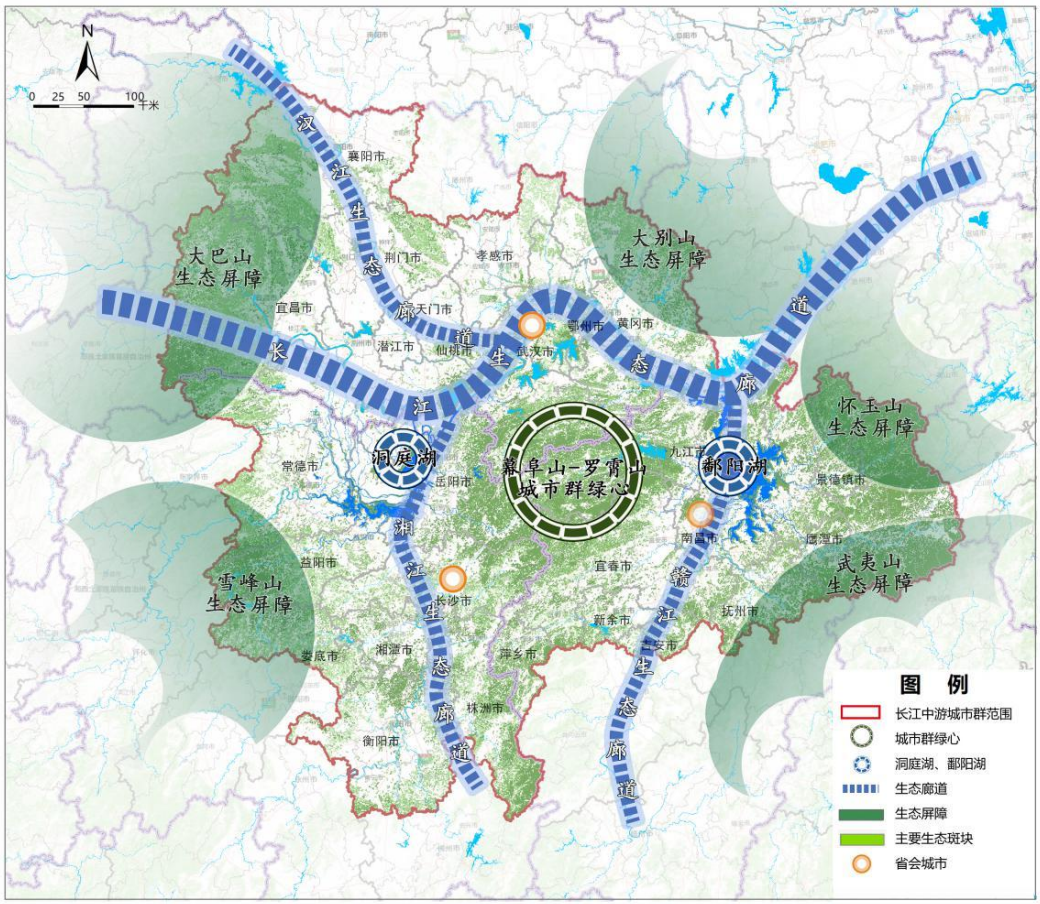

图 3 长江中游城市群生态格局示意图

（二十三）协同推进长江水环境治理。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，到2025年城市生活污水集中收集率达到70%以上，加快推进工业园区污水集中处理设施建设。加强沿江城市船舶污染联防联控，完善船舶水污染物转移处置联合监管制度，主要港口基本实现船舶水污染物接收、转移和处置的全过程电子联单管理，加快推进船舶靠港使用岸电，推动新能源清洁能源动力船舶发展。推进长江及主要支流沿岸废弃露天矿山生态修复和尾矿库污染治理。有序推进农业面源污染综合治理。（生态环境部、国家发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、应急部）

（二十四）加强环境污染联防联控。深入推进重点行业大气污染治理，有序开展钢铁行业超低排放改造，完善污染源排放清单数据库，推进细颗粒物（$PM_{2.5}$）和臭氧（O_3）协同控制，基本消除重污染天气。加强移动源污染防治，加快淘汰老旧车船。严控重金属污染物排放，开展土壤污染风险管控和修复。加快推进垃圾分类，扎实开展白色污染治理，有序实施生活垃圾填埋场封场维护，加强恶臭污染防治，统筹布局建设垃圾焚烧设施，推进“无废城市”建设。开展新污染物治理试点。加强环境噪声污染治理。完善大气污染、危险废物等领域联防联控机制，健全突发环境事件应急响应机制，开展跨区域联合环境执法。（生态环境部、国家发展改革委、工业和信息化部）

（二十五）探索生态产品价值实现多元路径。建立健全长江流域横向生态保护补偿机制，完善流域生态保护补偿标准等，推动渌水流域补偿机制常态化运行，健全鄱阳湖、洞庭湖补偿机制，推进江西生态综合补偿试点省份建设。全面完成自然资源统一确权登记，开展生态产品信息普查和动态监测，形成生态产品目录清单。先行开展以生态产品实物量为重点的生态产品价值核算，探索将生态产品价值核算结果应用于相关绩效考核、生态保护补偿等方面，开展针对特定地域单元的生态产品价值评估探索。支持武汉建成运行全国碳排放权注册登记系统。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。（国家发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部、人民银行、中国证监会）

（二十六）加快生产生活方式绿色低碳转型。推动重点行业绿色转型，开展重点行业和重点产品资源效率对标提升行动，推进园区循环化改造，坚决遏制“两高”项目盲目发展，创造条件尽早实现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变，加快形成减污降碳的激励约束机制。加快大宗货物和中长途货物运输“公转铁”、“公转水”。提高公共交通出行比例，推动城市公交和物流配送车辆电动化，统筹布局电动汽车充换电配套设施。推广装配式建筑、钢结构建筑和绿色建材，到2025年城镇新建建筑全面执行绿色建筑标准。积极参与碳达峰碳中和试点建设。加强节水型社会建设。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。（国家发展改革委、工业和信息化部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、中国国家铁路集团有限公司）

八、提升公共服务质量，共同增进民生福祉

以更好满足人民群众美好生活需要为目标，共同提升公共服务质量和水平，传承创新多元文化，增强区域安全协同治理能力，提高城市群幸福宜居水平。

（二十七）推动基本公共服务便利共享。落实国家基本公共服务标准，协同制定地方基本公共服务标准并适时动态调整，建立部分基本公共服务项目财政支出跨区域结转机制，推动公共服务资源按常住人口配置。落实常住地公共就业服务，加强对灵活就业人员的权益保障。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，实现工伤认定结果、劳动能力鉴定意见互认，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，推动住房公积金异地互认互贷和转移接续。完善低保跨省核对机制，开展残疾人两项补贴跨省通办。（国家发展改革委、民政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、国家卫生健康委、国家医保局、中国残联）

（二十八）促进教育医疗合作。推动成立长江中游城市群高

校联盟，探索教师互聘、学分互认、联合培养等合作模式，促进高等教育协同发展。统筹职业教育布局和专业设置，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，推动中国（南昌）现代职教城建设。探索建立以流入地学籍和连续受教育年限为依据的中考报考制度。支持湖北、湖南申报建设国家医学中心与国家区域医疗中心，支持江西建设国家区域医疗中心，鼓励通过合作办院、设立分院、组建医联体等形式推动优质医疗资源下沉共享。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。深化中医药创新协作。（**教育部、国家卫生健康委、国家发展改革委、国家中医药局**）

（二十九）共同保护传承弘扬长江文化。加强革命文物保护利用，推进井冈山、湘鄂赣等片区保护与展示，建设江西、湖北、湖南长征国家文化公园，发掘运用好武汉、韶山、南昌等红色资源，推进红色旅游创新发展。深入研究长江文化，挖掘荆楚文化、湖湘文化资源，推动盘龙城、铜官窑、海昏侯国等国家考古遗址公园建设，支持景德镇御窑、“万里茶道”等开展世界文化遗产申报前期工作，支持汉剧、湘绣等非物质文化遗产传承发展。依托自然山水资源打造各具特色的山城水城，加强历史文化名城名镇名村和历史文化街区保护，推进工业遗产、乡土建筑活化利用，加强三峡库区文物保护利用，建设三峡工程博物馆。创新城市群文化一体化发展体制机制，共建城市群文化合作发展平

台，推动博物馆、图书馆、文化馆等公共文化资源共享。推进国家文化大数据体系建设，推动新闻出版、广播影视、演艺动漫等文化产业发展，打造特色文化品牌。支持三省旅游业联动发展，联合发行旅游一卡通，共同打造精品线路，联合开展旅游市场监管。（**文化和旅游部、中央宣传部、国家发展改革委、住房城乡建设部、市场监管总局、广电总局、国家文物局**）

专栏5　文化旅游合作重点行动
1.**共保文化遗产**。完善长江中游非物质文化遗产代表性项目和代表性传承人四级保护名录体系，建设长江中游非物质文化遗产综合管理服务平台、展示工程及配套设施。高标准建设景德镇国家陶瓷文化传承创新试验区。 2.**共建旅游线路**。打造红色武汉、革命大别山、秋收起义·湘赣红旗等红色旅游线路，推进韶山—井冈山等红色旅游专线综合开发。联合打造岳麓、白鹿洞等书院和黄鹤楼、岳阳楼、滕王阁等名楼文旅品牌，依托屈家岭、马王堆等考古遗址和历史遗存共同开发旅游线路，促进湖北随州炎帝故里与湖南炎陵县炎帝陵合作，联合推广江西婺源、湖北枝江、湖南平江油菜花主题旅游，打造武汉—长沙—南昌周末游产品。

（三十）**强化公共安全风险防控**。联合建立突发灾害和安全事故应急处置指挥协调联动机制，实现应急救援队伍、装备、物资等的信息共享和紧急调用。建设武汉国家华中区域应急救援中心，充分利用现有设施和队伍组建长沙、南昌等区域性应急救援基地和九江区域性水域救援中心，强化防灾备灾体系和专业应急救援力量建设，推广实施公共设施平急两用改造。加快推进长江干支流及重点湖泊重要堤防、蓄滞洪区等建设，提升重点城市防洪排涝能力，加快更新改造老城区排水设施，高标准规划建设新城区排水设施。健全重大突发公共卫生事件早期预警和医疗救治

体系，支持符合条件的医疗机构建设重大传染病防治基地，加强省际间疫情防控合作，联合开展重大突发事件紧急医学救援。深入推进矿山、危险化学品、建筑施工、交通、工贸、特种设备等重点行业领域安全整治，有效防范重特大生产安全事故发生。推进航空消防、专业扑火队伍、应急道路、阻隔系统等森林草原防灭火设施和装备力量建设。健全社会治安协调联动机制，共同打击新型网络犯罪和跨省犯罪。（应急部、国家发展改革委、公安部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、国家卫生健康委、市场监管总局、国家粮食和储备局）

专栏6　公共安全提升重点行动
1.强化防洪排涝能力。建设自动化、智能化的洪涝灾害综合监测预警系统，编制风险清单，绘制洪水风险区划图。开展长江中游干流以及汉江、湘江、赣江等重要支流堤防建设与河道治理，加强洞庭湖区、鄱阳湖区综合治理，加快推进钱粮湖、共双茶、大通湖东、洪湖东分块、杜家台、康山等蓄滞洪区建设。实施排水应急能力提升工程，闭合武汉、长沙、南昌、宜昌、岳阳、九江等重点城市防洪保护圈。系统推进排水管渠、排涝除险设施、数字化综合信息管理平台建设。在城市建成区及工业园区等重点区域实现1分钟接警、3分钟出动、5分钟启动处置。 2.提升公共卫生应急救治能力。推进传染病医院、疾控中心标准化建设，建设标准化菌种保藏中心、生物样本库和菌毒种基因库、代谢组学和基因组学等实验室，实现每个地市至少有一个达到P2水平的实验室，建设一批区域应急医疗物资储备基地。加强医院应急车辆、特种专业车辆等设施设备配备。 3.持续开展安全生产专项整治。针对危险化学品、烟花爆竹、危险废物、道路交通、工贸、消防等行业领域和矿山、工业园区等重点区域开展安全整治专项行动。强化工业互联网在监测预警、处置及评估中的应用，提升工业企业安全生产水平。在跨界毗邻地区按可达性统筹119火警应急服务范围。 4.加强应急人才培养培训。实施高危行业领域安全技能提升培训行动，“十四五”期间完成“三项岗位”人员培训120万人次。支持在九江、宜昌、岳阳等石油化工行业企业

较为集中的区域建立10家高水平的安全生产技能实训基地。加快建设黄冈应急管理职业技术学院等职业院校。

九、实施保障

加强组织领导，明确地方各级政府职责，建立健全协同推进机制，强化政策统筹，确保实施方案提出的目标任务顺利实现。

（三十一）坚持党的全面领导。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿推动长江中游城市群发展的各方面全过程。充分发挥党的各级组织在城市群建设中的领导作用和战斗堡垒作用，激励干部锐意进取、担当作为。

（三十二）强化组织实施。湖北、湖南、江西三省作为长江中游城市群发展的责任主体，要切实加强对本方案实施的组织领导，健全协同机制，细化任务举措，落实工作责任，形成工作合力。依托城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议制度，国家发展改革委要加强统筹指导，有关部门要研究制定推动长江中游城市群发展的具体措施，在政策制定、项目安排、要素保障、体制机制改革、试点示范等方面给予指导支持。支持各类金融机构、企业、社会组织依法合规参与长江中游城市群建设。

（三十三）健全协同机制。湖北、湖南、江西三省人民政府要健全长江中游城市群发展省际协调推进机制，完善主要负责人定期会商机制，研究推动重大事项，发挥好城市群协同发展联合

办公室作用，推进具体合作事项落实。鼓励市、县层面建立合作协同机制。鼓励三省开展干部人才交流挂职任职。支持在基础设施、产业协作、生态保护、公共服务等领域建立成本共担利益共享机制，尽快形成可复制可推广的经验做法。