附件

# 洞庭湖生态经济区规划

2014 年 4 月

# 目　录


**前　言 ..... 1**

**第一章　规划背景 ..... 1**

第一节　发展基础 ..... 1

第二节　主要挑战 ..... 2

第三节　重大意义 ..... 4

**第二章　总体要求 ..... 4**

第一节　指导思想 ..... 4

第二节　基本原则 ..... 5

第三节　战略定位 ..... 6

第四节　发展目标 ..... 7

第五节　功能分区 ..... 9

**第三章　水域生态修复 ..... 10**

第一节　维持湖泊生态水域 ..... 10

第二节　健全防洪减灾体系 ..... 12

第三节　加强生态修复保护 ..... 14

**第四章　产业转型发展 ..... 15**

第一节　加快推进农业现代化 ..... 16

第二节　加快推进新型工业化 ..... 18

第三节　大力发展现代物流业 ..... 20
第四节　积极发展文化旅游业 ..... 21
**第五章　宜居家园建设 ..... 23**
第一节　建设湖乡特色城镇 ..... 24
第二节　建设绿色生态乡村 ..... 25
第三节　改善城乡人居环境 ..... 26
**第六章　民生事业改善 ..... 28**
第一节　加强血吸虫病防治 ..... 28
第二节　保障城乡饮水安全 ..... 29
第三节　加快社会事业发展 ..... 30
**第七章　基础设施支撑 ..... 32**
第一节　完善综合交通网络 ..... 32
第二节　强化能源保障 ..... 34
第三节　建设“数字洞庭” ..... 35
**第八章　实施保障 ..... 36**
第一节　创新体制机制 ..... 36
第二节　深化合作交流 ..... 39
第三节　强化组织实施 ..... 41

# 前　言

洞庭湖地跨湖南、湖北两省，是我国第二大淡水湖、长江重要的调蓄湖泊和国际重要湿地，素有“鱼米之乡”和“天下粮仓”的美誉，担负着长江流域生态安全、水安全和国家粮食安全的重大责任。为贯彻落实《国务院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)，促进洞庭湖地区经济社会与人口资源环境全面协调可持续发展，编制本规划。

规划范围包括湖南省岳阳市、常德市、益阳市，长沙市望城区和湖北省荆州市，共33个县(市、区)，规划面积6.05万平方公里，2013年末常住人口2200万，地区生产总值7152亿元。本规划是指导洞庭湖生态经济区建设的纲领性文件和编制相关专项规划的重要依据，规划期为2014至2020年。

# 第一章　规划背景

## 第一节　发展基础

**区域地位独特。**洞庭湖区位于长江黄金水道与京广交通动脉交汇处，地处长株潭城市群、武汉城市圈腹地，是长江经济带开发开放的重点区域，具有承东启西、连南接北的独特区位优势。境内铁

路、高速公路纵横，长江岸线资源优良，是重要的水运交汇地，荆州港、岳阳港是全国内河主要港口。

**经济基础较好。**洞庭湖区是我国粮食、棉花、油料、淡水鱼等重要农产品生产基地，矿产资源丰富，雄黄、金、锑、钨、钒产储量在全国占有重要地位，农产品加工业实力较强，初步形成了装备制造、石化、轻工、纺织等支柱产业。

**文化底蕴深厚。**洞庭湖自古为文人墨客所褒颂，荆州是楚文化发祥地和三国文化之乡，区内拥有众多国家级风景名胜区、自然保护区和历史文化名城名镇名村，岳阳楼、桃花源、荆州古城和洪湖等景点享誉中外。

**生态功能突出。**洞庭湖南纳湘、资、沅、澧四水，北接松滋、太平、藕池、调弦四口来水，东由城陵矶注入长江，具有保持江湖水域生态平衡的重要功能。湖区拥有湿地保护面积 6000 多平方公里，国家一级保护动物 13 种，是中华鲟、江豚、白鳍豚、小白额雁、白鹳等濒危珍稀物种的主要栖息地。

## 第二节 主要挑战

洞庭湖区受江湖关系、气候变化和人类活动等因素影响，湖泊

萎缩、生态退化问题日益凸显，统筹湖区经济社会发展和生态环境保护刻不容缓。

**湖泊日益萎缩。**近 10 年来，洞庭湖水情变化较大，低枯水位提前，水资源时空分布不均，入湖水量由多年平均入湖量的 2501 亿立方米减少至 2050 亿立方米，其中松滋、虎渡、藕池三口入湖水量相应由 846 亿立方米减少至 500 亿立方米，荆南四河部分河道断流期超过半年。

**生态环境恶化。**湖泊水量减少，湖体自净能力下降。湖区农药化肥使用量大，农业源化学需氧量和氨氮排放量增加，湖体水质总体呈中营养状态，无法达到水域功能要求。湖泊湿地萎缩，生物多样性降低，外来生物入侵日益严重，工农业生产用水特别是人畜饮水安全受到严重威胁。

**发展相对滞后。**洞庭湖区农业比重大，农村人口多，“三农”问题突出。生态保护区、蓄滞洪区发展制约因素多，基础设施滞后，工业化和城镇化水平不高，地方财力比较薄弱。湖泊、河洲钉螺孳生，血吸虫病问题仍长期困扰湖区。湖区已从历史上的富庶之地变成发展较慢、相对落后的地区。

## 第三节 重大意义

建设洞庭湖生态经济区，统筹湖区经济社会发展和生态环境保护，有利于建立新的江湖平衡关系，保护和修复湖泊生态系统，保障长江流域水安全和生态安全；有利于巩固提升湖区粮食主产区地位，加快现代农业发展，保障国家粮食安全；有利于平衡区域利益关系，促进城乡、区域协调发展，保障广大人民群众共享改革发展成果；有利于探索大湖流域以生态文明建设引领经济社会全面发展新途径，促进长江中游城市群一体化发展，加快中部地区全面崛起和长江全流域开发开放。

# 第二章 总体要求

## 第一节 指导思想

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习领会党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻落实党中央和国务院各项决策部署，以推进生态文明建设为主题，以创新体制机制为动力，立足保障生态安全、水安全、国家粮食安全，着力构建和谐人水新关系、现代产业新格局、统筹城乡新福地、合作发展新平台，加快解决血吸虫病、城乡饮水安全等突出民生问题，加快

提升区域整体实力和基本公共服务均等化水平，加快推进以人为核心的城镇化，加快推动发展方式转变，努力把洞庭湖生态经济区建设成为更加秀美富饶的大湖经济区。

## 第二节　基本原则

**坚持生态优先。**牢固树立生态文明理念，加强生态环境保护与建设，推进绿色低碳发展，建设资源节约型和环境友好型社会（以下简称“两型”社会），努力实现生态建设与经济社会发展同步推进，资源环境承载力与产业竞争力同步提升。

**坚持民生为本。**大力促进湖区经济社会发展，持续增加城乡居民收入，优先解决突出民生问题，加快发展各项社会事业，不断提高基本公共服务均等化水平，努力实现城乡居民安居乐业。

**坚持协调发展。**体现湖区特点，优化空间布局，把握开发节奏、时序和强度，同步推进新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化（以下简称“四化”），实现经济发展、民生改善与生态保护协调统一。

**坚持改革创新。**着力创新体制机制，鼓励和支持先行先试，完善现代市场体系，加快生态文明制度建设，探索内陆开放型经济发

展模式，增强洞庭湖区绿色发展内生动力。

## 第三节　战略定位

**全国大湖流域生态文明建设试验区。**突出长江流域和湖泊生态特色，加快构建绿色生态产业体系与和谐人水新关系，促进经济社会生态协调发展，走出一条生态良好、生产发展、生活富裕的生态文明之路。

**保障粮食安全的现代农业基地。**立足湖区农业资源优势，巩固提升在保障国家粮食安全中的重要地位，大力发展高产、优质、高效、生态、安全农业，实现农业专业化、规模化、标准化和集约化生产，促进农业不断增效和农民持续增收。

**“两型”引领的“四化”同步发展先行区。**坚持“两型”引领，以农业产业化致富农民，以新型工业化提升农业，以新型城镇化带动农村，以信息化促进融合发展，为全国“两型”社会建设和大湖地区“四化”同步发展探索新路径、积累新经验。

**水陆联运的现代物流集散区。**依托区位优势和长江黄金水道，加快形成水陆空立体交通格局，大力发展多式联运和跨区联运，建成覆盖全区域、连接中西部、对接长三角、面向海内外的现代物流

集散区。

**全国血吸虫病综合防治示范区。**以控制传染源，切断传播途径，保护易感人群、提高防治水平为重点，强化统筹协调，坚持多方联动，实施综合防治，努力打造血吸虫病感染零风险区。

## 第四节 发展目标

按照两年打基础（2014 - 2015）、五年新跨越（2016 - 2020）的步骤，着力推进生态系统、产业体系、民生保障和基础设施建设，稳步提升生态经济区发展水平，力争到 2020 年区域生态文明建设取得重大进展，综合实力跃上新台阶。

**生态功能基本修复。**到 2020 年，洞庭湖区生态水域面积和调蓄容积稳定并有所恢复。水资源得到有效保护，水环境质量达到国家III类水质标准。率先划定湿地生态红线，生物多样性保护取得显著成效，森林覆盖率不断提高。节能减排、资源综合利用取得新进展，突出环境问题得到遏制和改善，工业污染和农业面源污染防治取得明显成效。

**基础设施明显改善。**防洪减灾综合体系和水资源利用保障体系更加完善，环湖路网基本建成，铁路、公路、水路、民航四位一体

的现代交通网络和能源保障体系初步建立，城镇基础设施承载能力明显提升，城乡人居环境显著改善。

**绿色产业优势明显。**农业集约化程度显著提高，粮食综合生产能力明显增强，农业基础地位更加巩固。以食品加工、装备制造、石化等为主的滨江临湖产业集群竞争优势进一步显现，仓储、物流等生产性服务业快速发展，旅游业成为支柱产业。节能低碳技术广泛应用，循环经济加快发展，产业园区集聚度和专业化水平明显提高。

**民生福祉大幅提升。**血吸虫病防治、城乡饮水安全等突出民生问题优先得到解决。基本公共服务体系更加完善，均等化水平和可及度进一步提高。就业更加充分，城乡居民收入与经济增长同步，人民生活幸福指数明显提升，社会更加和谐稳定。

**表 1：规划主要目标**

| 类别 | 指　标 | 单位 | 2012 年 | 2015 年 | 2020 年 |
|---|---|---|---|---|---|
| 生态 | 1、湖区枯水期生态水域面积 | 平方公里 | 1000 | 1500 | 约 2000 |
| | 2、水功能区水质达标率 | % | 60 | 80 | 90 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 3、森林覆盖率 | % | 35.8 | 36 | 36 以上 |
| | 4、县城以上城镇生活垃圾无害化处理率 | % | 82 | 90 | 95 以上 |
| | 5、城镇污水集中处理率 | % | 65 | 80 | 95 |
| | 6、万元地区生产总值用水量 | 吨 | 120 | 85 | 75 |
| | 7、化学需氧量排放总量 | 万吨 | 56.5 | 52.7 | 49.7 |
| | 8、氨氮排放量 | 万吨 | 6.8 | 6.3 | 5.8 |
| 经济 | 9、城镇化率 | % | 45.6 | 49 | 56 |
| | 10、粮食总产量 | 万吨 | 1300 | 1350 | 1400 |
| | 11、高标准农田面积 | 万亩 | 670 | 900 | 1500 |
| | 12、农作物耕种收综合机械化水平 | % | 57 | 70 | 80 |
| | 13、“三品一标”农产品认证比例 | % | 30 | 50 | 65 |
| | 14、旅游业总收入 | 亿元 | 539.7 | 740 | 1800 |
| 民生 | 15、城镇居民人均可支配收入 | 元 | 20438 | 25800 | 36000 |
| | 16、农村居民人均纯收入 | 元 | 8446 | 11000 | 15800 |
| | 17、农村自来水普及率 | % | 65 | >75 | >85 |
| | 18、湖区居民血吸虫病感染率 | % | <2 | <1 | <0.1 |

注：1、“三品一标”，即无公害农产品、绿色食品、有机食品、农产品地理标志。

2、城乡居民收入绝对数按 2012 年价格计算，增长速度按可比价格计算，与国内生产总值增长预期目标基本同步。

## 第五节　功能分区

根据资源禀赋、环境容量、生态状况、人口密度、开发程度与潜力，科学划分区域功能类型，逐步形成功能清晰、导向明确、规范有序的空间开发格局。

**湖体保护区。**范围为区内河湖水系、湿地自然保护区等各类天然湿地及具有特殊生态保护价值的地区，面积约 7800 平方公里，主要承担维护生态系统安全、保护生物多样性等功能，严格禁止不符合主体功能定位的开发建设。

**控制开发区。**范围为最高水位线以外的各类宜农土地，坡度在15° - 25°之间的丘陵山地以及生态脆弱区等，面积约 3.12 万平方公里，主要承担发展生态农业和湖乡文化旅游等功能。

**生态涵养带。**范围包括自然保护区、江河水系源头地区、水源涵养林、重点公益林、风景名胜区、森林公园、景观山体以及坡度25°以上的高丘山地，面积约 1.6 万平方公里，为洞庭湖区绿色生态屏障和水资源涵养保护区。

**集约开发区。**范围为区内城镇密集区以及具有开发条件的低丘缓坡，面积约 5500 平方公里，主要为新型工业化和新型城镇化的集聚区。

# 第三章　水域生态修复

尊重自然规律，积极应对江湖关系新变化，着力改善江湖关系，全面提升防洪减灾能力，建立可持续的和谐人水关系，重现浩渺秀美的洞庭湖。

## 第一节 维持湖泊生态水域

**稳定长江干流河势。**以稳定入湖水系河势、控制河道下切、确保干流河道平面形态基本稳定为目标，支持解决长江中游荆江河段

存在的切滩崩岸、主流摆动频繁等突出问题，加快实施沙市河段、石首河段、调关河段及界牌河段等重点崩岸段河势控制工程。

**增加长江入湖径流。**修建改造河闸、引水泵站、深孔引水闸、深水灌溉涵闸、河道蓄水工程，科学设计水利工程及河闸项目，减少对水系连通性的影响。引江济湖，改善需水期进流条件，重点缓解华容、南县、安乡、松滋、公安、石首等湖区北部地区水资源供需矛盾。进一步深入研究松滋河与藕池河新建河道蓄水工程的必要性和可行性。

**实施河湖疏浚活化。**畅通江、湖、河自然联系，活化水体，提高中低水位湖容量，修复湖泊自然生态。开展洞庭湖水系尾闾和纯湖区洪道疏浚，恢复长江、四河、四水、内外湖的水力联系，构建江河湖畅通、洪水调蓄、枯水调剂、江湖两利的水网体系。开展湖区矮围清理和整治。

**增强调洪补枯能力。**科学利用雨洪资源，继续因地制宜稳步实施洞庭湖区平垸行洪、退垸还湖工程，推进部分堤垸单退，蓄水养湖，恢复枯水期湖泊水面。开展江湖关系、水情水势及湖控工程研究论证，科学制定流域水资源优化配置调度方案，维持洞庭湖生态

水域，重现生机勃勃的洞庭湖。

**加强河湖管理保护。**完善河湖管理体制，落实管护主体、责任、人员和经费，对湖体保护范围内的水域岸线、涉河项目和采砂等人类活动实施有效管理，严厉打击非法行为，让河湖休养生息。

## 第二节　健全防洪减灾体系

**加强堤防建设。**加高加固堤防，建设支流防洪水库，开展中小河流治理和山洪地质灾害防治，完善湖区综合防洪工程体系，到2020 年达到防御 1954 年洪水的标准。按照规定的防洪标准，继续加强洞庭湖区蓄洪垸、重要一般垸和重点垸堤防建设，加快实施东荆河堤防整险加固工程和沮漳河堤防综合治理工程，加快县级以上城镇防洪工程建设，增强重要城镇防洪能力。加快涔天河水库扩建等四水大型控制性防洪工程和中小型防洪水库建设。以生态涵养带为重点，健全山洪地质灾害综合防治体系。

**优化蓄滞洪区。**根据三峡等上游干支流水库建成后荆江河段、湖区防洪形势变化，研究优化蓄滞洪区调度运用方式，优化区内产业结构。继续加大对蓄滞洪区支持力度，加强蓄滞洪区安全建设、安置房综合改造。

**推进洪道整治。**加强松滋、太平、藕池、调弦四口进口段、四水尾闾、纯湖区洪道重点淤塞段的疏浚、退堤、串河控制等工程建设，系统整治 1500 公里洪道，重点解决泥沙淤积、芦苇丛生、人为设障、水流混串等问题，恢复河道自然河势和功能，确保河湖水系畅通。

**完善排涝抗旱体系。**加快城市和农村排涝工程建设，2020 年前湖区形成“自排、调蓄、电排”相结合的治涝体系，全面达到 10 年一遇排涝标准。通过人工湖建设和内湖综合整治、新建和扩建电排，全面提升城市排涝能力。对已充分考虑自排、撇洪、蓄涝等措施后仍不能满足要求的涝区，更新改造和新建排涝泵站，增加排涝装机。加强荆州四湖流域综合治理。加快推进四口河系地区水资源配置工程和抗旱应急工程建设，缓解洞庭湖北部地区季节性、工程性缺水问题。建立完备的救灾减灾指挥中心、救灾物资储备库和应急避难场所。

专栏 **1**：重点水利工程建设

**河势控制工程：**对已护重点险工险段进行加固，对有可能发生不利河势调整的未护重点河段进行新护，对未护的历史险工险段和新增崩岸段进行整治。

**河湖畅通工程：**对湘、资、沅、澧等尾闾河道以及东、南、西洞庭湖采取疏浚、扫障、扩卡和护脚等措施。疏挖荆南四河及支流洪道，疏浚河道进口，疏挖淤塞河段。

**蓄滞洪区工程：**对君山垸、建设垸、九垸等蓄滞洪区类别进行适当调整，四口河系通过并垸等逐渐调整蓄滞洪区属性。推进洪湖东分块蓄滞洪区建设，完善洪湖分蓄洪区主隔堤、新堤安全区工程建设。

**防洪减灾工程：**实施堤防加固及城市防洪工程，完成病险水库水闸除险加固。建设以山洪地质灾害监测预警，水情、旱情、工情信息采集，防汛物资码头与贮备中心，堤垸防汛应急通道为重点的防洪抗灾预警应急系统。新建和整治湖河排水泵站、涵闸、干渠等排水系统。新建和更新改造四河沿线大中型引江提水泵站。

## 第三节　加强生态修复保护

**加强水体和湿地保护。**控制水体污染，严格实施达标排放，保护“一湖清水”。加大各类湿地、自然保护区、风景名胜区、水产种质资源保护区、野生动植物保护栖息地保护力度。扩大野生动植物生存空间，恢复野生动植物自然生境和水生生物洄游通道，实行休渔养生，实施水生生物增殖放流，保护水生生物资源。开展珍稀物种再引入和种群恢复工作。加强湿地研究，支持湿地保护基础设施建设。保护生物多样性，有效防控外来入侵生物。

**构筑绿色生态屏障。**实施源头治理，加大封育保护力度，加强水源涵养区草地建设，加快环湖区域生态防护林、水源涵养林、血防林建设。推进水土保持生态修复工程，加强坡耕地、崩岗、侵蚀

沟道、荒山、荒坡、沿河沙地等水土流失综合治理。加强沿湖、沿河、沿路林带建设，推进矿山地质环境恢复治理，保护城市建成区绿色空间，合理布局城镇和产业密集区周边的开放式生态空间。到2020年，森林覆盖率稳定在36%以上。

**专栏2：生态环境建设重点工程**

**水环境治理和保护：**推动流域内饮用水水源地保护建设，加强河湖水系连通建设、入河排污口布局与整治、内源治理与面源控制、水生态系统保护与修复、水资源保护与综合治理，重点建设物理隔离防护和水源保护区内的点源、面源及内源污染治理设施，加固整治“四水”干流，治理工矿污染和养殖污染，实施重点湖库保护工程。

**洞庭湖湿地保护与恢复：**重点推动湿地保护区、农业湿地可持续利用示范区、人工湿地、湿地公园建设，恢复湿地植被80万亩、“四水”入湖口湿地130万亩以上。

**洞庭湖生物资源保护：**建设洞庭湖候鸟保护监测体系，建立洞庭湖湿地野生动物的繁殖、保护中心以及东洞庭麋鹿自然保护区，重新规划并提升洞庭湖现有江豚自然保护区等级，建设其他珍稀水生生物自然保护区，建设若干县级水生生物资源增殖放流基地。

**山地生态屏障：**加强小流域综合治理，重点建设坡改梯、崩岗及侵蚀沟道等水土流失治理工程。加强天然林和公益林保护，推进山地造林绿化和封山育林，优化林分结构。完成低质低效公益林改造和中幼林抚育，加强草山草坡植被修复。促进森林健康经营，打造具有保持水土、减灾防灾、美化环境等多功能的绿色屏障。

**平原绿色生态体系建设：**突出高标准农田林网、林带和宜林荒沙荒地绿化建设重点、整体推进平原绿化，增加森林资源，构建平原绿化防护林体系。

**城镇绿化景观建设：**创建园林城市和森林城市，加快城市和县城绿化、美化、园林化，以廊道绿化、城中绿岛、环城林带、城郊森林为主要建设内容，构筑城市森林生态防护体系，优化城镇居民的生活环境。

**生态廊道建设：**在江、河、湖两岸及交通主干线两侧、重要堤防一定范围内，营建景观生态廊道，增强自然生态空间的连通性和观赏性。

# 第四章　产业转型发展

立足湖区资源优势和产业基础，发展高效生态农业、“两型”产

业、现代物流业和文化旅游业，推动产业转型升级，加快形成特色鲜明、优势明显、与生态经济区定位相适应的现代产业体系。

## 第一节　加快推进农业现代化

稳定粮食生产，不断提高农业综合生产能力，发展湖区特色农业，转变农业发展方式，推进农业经营体制创新，构建现代农业支撑体系。

**建设高标准农田。**保护基本农田，严保耕地数量，提高耕地质量。推进土地综合整治和土壤修复，加强重金属污染区治理，加快中低产田改造，配套改善水、电、路等设施，提高农业综合生产能力。重点在商品粮棉油基地县、国家级基本农田保护示范区布局建设高标准生产基地。推进大中型灌区续建配套与节水改造，大力发展节水灌溉，实施“五小水利”建设，提高农业旱涝保收能力。依法规范推进土地流转，发展规模化、专业化、现代化经营。推行粮食生产全程机械化。到 2020 年，湖区力争建成 1500 万亩高标准农田，粮食产量稳定在 1400 万吨以上。

**大力发展生态农业。**扶持无公害、绿色、有机农产品生产，提高“三品一标”认证比例，完善农产品生产、加工、包装、储运标准

和技术规范。鼓励和支持运用生物防病杀虫、测土配方施肥、恢复绿肥种植等生态生产方式，减少化学农药和肥料的使用量。加大对保护性耕作、节水灌溉、深松整地、秸秆还田、高效植保等补贴力度。支持农产品申报地理标志和注册商标。继续推进畜禽标准化养殖示范基地建设。发展“双低”油菜，推广水旱轮作。加快水产品、茶叶、蔬菜、竹木等特色农林产品生产基地建设，大力发展现代种业。支持建设特色农产品质量安全示范区和知名品牌创建示范区，健全食品质量安全检测检验体系。

**构建新型农业经营体系。**创新农业生产经营体制，坚持家庭经营基础地位，鼓励家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展。扎实做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作，稳定农村土地承包关系，鼓励承包地经营权向专业大户、家庭农场、股份合作林场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。依托高等院校、科研院所和企业加强农业科技创新和推广应用，建设现代农业技术体系。完善农村金融体系，创新农村金融产品和服务，健全农业保险机制。完善农产品流通体系，促进产销对接。建立健全农业基础设施管护机制。

**推动国有农场现代农业示范。**结合国有农场改革试点，统筹标准化生产基地建设、土地综合整治、农场中心社区建设等，加大政策扶持和体制创新力度，进一步提高湖区国有农场土地集约节约利用水平，率先实现耕地田园化、生产机械化和服务专业化，建成现代化农业示范区。

## 第二节　加快推进新型工业化

坚持“两型”引领，推动产业园区化、园区专业化，构建优势特色新型产业体系，实现工业集聚发展、错位发展和转型升级。

**发展壮大主导产业。**依托洞庭湖区农业资源和产业基础，建设以粮棉油、果蔬、茶叶、畜禽和水产加工为重点的农产品精深加工基地；以岳阳石油炼化为龙头，建设以化工新材料、精细化工、盐化工为特色的石化产业精深加工基地，打造岳阳—荆州滨江绿色化工产业带；建设以工程机械、航空装备、特种船舶、汽车及零部件、石化装备、海洋工程装备为重点的现代装备制造业基地。加快发展新材料、生物医药、信息产业等战略性新兴产业。推进荆州、岳阳等老工业基地城市调整改造，促进松滋等资源枯竭城市转型发展，加快城区老工业区搬迁改造和独立工矿区改造搬迁。

**优化提升传统产业。**制定湖区产业指导目录，严格行业准入条件，提高环境准入标准，控制高能耗、高排放产业发展。加快推进湖区绿色矿业发展示范区和绿色矿山建设，促进矿业绿色发展和转型升级。制定重点企业清洁生产水平提升计划，推进重点行业清洁生产技术改造，加快轻工、纺织、建材等产业向高技术、低消耗、少污染转型升级，大力发展高支纱和高档生态苎麻面料，开发竹纤维原料与产品，推动纺织、印染、服装加工一体化。积极推动造纸企业品牌建设，加快淘汰落后产能，实现规模化整合，支持优势大型骨干企业以产业链为纽带开展兼并重组，推进集团化经营。

**打造产业集聚平台。**依托中心城市和县城，按照土地利用总体规划，统筹规划园区发展，加大整合力度，提高开发管理水平。引导产业向园区集中集聚，鼓励企业建设多层厂房，开展“零征地”技术改造，提高园区土地节约集约利用水平和产出效益。加强园区规划环境影响评价，做好环境质量监测监控和环境风险应急。优化园区投资环境，协同建设产业公共服务平台，大力发展特色专业园区，加强招商选资，提升承接产业转移层次。支持建设国家级、省级检验检测机构。支持符合条件的国家级、省级开发区扩区和调整

区位，支持符合条件的省级开发区按程序申请升级为国家级开发区。推动岳阳经济技术开发区、常德经济技术开发区、益阳高新技术开发区、荆州经济技术开发区等加快循环化改造，创建低碳示范园区，打造松滋矿山机械特色装备制造示范园区。

## 第三节　大力发展现代物流业

立足湖区区位条件和交通优势，全面提升现代物流业发展水平，为区域经济社会发展提供有力支撑。

**完善现代物流体系。**加强重要港口码头、公路枢纽、铁路枢纽、机场之间的有效衔接，加速交通运输一体化建设，构建以水运、公路为基础，铁水联运、航空运输为辅，全方位、多层次、立体式的物流服务网络体系，满足不同运输方式之间自由转换和多程转运的需要，形成多式联运物流网络。合理规划布局现代化物流园区，加快岳阳、常德、益阳、荆州等区域中心物流基地建设和次中心物流园建设。结合区域产业特点，建设洞庭湖淡水产品交易中心、农副产品物流中心、危险化学品物流中心、救灾物资储备中心等专业园区。加快区域物流公共信息平台、物流企业信息系统、大宗货物交易电子商务系统等信息化建设，促进不同信息系统之间的

数据交换和信息共享。

**提升物流服务水平。**积极推进物流设备、服务、管理的标准化建设，实施物流标准化服务示范工程，鼓励支持物流业节能减排，发展绿色物流。推广使用甩挂运输、冷链运输、托盘运输、货物跟踪、物联网等先进物流技术和设施。积极发展第三方物流，促进生产、供应、销售等环节的物流业务整合与流程优化，加快制造业、物流业有机融合和联动发展。加强口岸建设，完善口岸功能，提高口岸现代化、信息化水平，完善配套电子商务、金融、通关、信息等口岸服务，提高口岸通关效率。

## 第四节　积极发展文化旅游业

发挥湖区历史文化与自然生态优势，坚持保护与开发并重，促进文化与旅游融合发展，提升品牌效应，打造集生态观光、休闲度假、文化体验于一体的国内外知名旅游胜地。

**繁荣湘楚文化。**加强湖湘文化、楚文化遗产保护与合理利用，保护洞庭湖区生态文化资源的多样性、原真性和完整性。加强全国大遗址荆州片区保护、澧阳平原大遗址保护和考古遗址公园建设。支持文化遗址、革命遗迹、名人故居及历史文化名镇名村保护建

设。加强茶文化、桃花源、洞庭渔歌、马山民歌等非物质文化遗产保护利用，加大常德丝弦、花鼓戏、荆河戏、巴陵戏等优秀地方剧种的保护传承。做好申报世界自然和文化遗产的基础工作，重点推进荆州城墙世界文化遗产申报进程。加快发展文博会展业，推进荆州博物院、大湖博物馆、湖湘文化博物馆、荆江抗洪文化博物馆等建设。发展文化体育业，兴建环湖自行车赛道、马拉松赛道、生态体育公园、水上训练基地等设施。扶持文化创意产业发展，加快屈子文化园、荆州文博园等文化基地建设。培养传统技艺人才，加大湘绣、楚绣、艺术陶瓷、织锦、竹艺等特色工艺品开发力度。

**发展水乡旅游**。实施“天下洞庭”整体品牌战略，加大资源整合力度，构建“一圈四带四组团”旅游开发格局，推动区域内无障碍旅游。加强洞庭湖区与长江中游黄金旅游带、大湘西生态文化旅游圈的对接，发展与全国主要旅游城市的伙伴关系。推动湖区旅游由过境游向目的地游转变，构建湖区观光游览、休闲度假、生态旅游、文化体验等旅游产品，开发洞庭水上游、洞庭环湖游、湘楚文化游、湿地生态游、世外桃源游等精品旅游线路，打造湿地观鸟、赏荷采莲、龙舟竞渡等特色旅游品牌。做好国际龙舟节、国际关公文

化节等节事活动。提升旅游服务配套能力，加快构建综合旅游交通体系，建设城陵矶、荆州国际游轮客运码头，新建赤山岛、青潭岛等旅游客运专用码头，扩展常德港、益阳港等港口客运功能，完善配套换乘体系，开辟多点相连、江湖相通的水上旅游航道。开辟“空中看洞庭”直升机旅游航线，适时开发低空旅游项目。

**专栏 3：“一圈四带四组团”旅游开发格局**

**一圈：**以湖体为中心，围绕东、南、西洞庭三大国际重要湿地，依托湖区高速公路网、水网和环湖景观绿道，构建环湖生态旅游圈。

**四带：**以生态山水、休闲度假、湖乡风情为特色的长（沙）-益（阳）-常（德）休闲度假旅游发展带；以湘楚文化、名湖名楼、名人名城、古镇体验为特色的长（沙）-岳（阳）-武（汉）文化体验旅游发展带；以鱼米之乡、湖乡风情、湖区平原为特色的岳（阳）-常（德）-吉（首）生态风情旅游发展带；以文化名城、湘楚文化、历史遗迹为特色的荆（州）-常（德）-娄（底）荆楚文化旅游发展带。

**四组团：东洞庭湖旅游组团。**以岳阳楼君山岛为龙头，以东洞庭湖国际重要湿地为依托，重点建设岳阳楼—洞庭湖国家级风景名胜区、洞庭湖旅游度假区、青潭生态旅游岛、黄盖湖旅游区、洋沙湖旅游度假区、望城古镇群文化旅游区。**南洞庭湖旅游组团。**以赤山岛为龙头，以南洞庭湖国际重要湿地为依托，重点建设南洞庭湖湿地生态旅游区、赤山生态旅游岛、大通湖湿地生态旅游区和安化梅山文化旅游区。**西洞庭湖旅游组团。**以桃花源为龙头，以西洞庭湖国际重要湿地为依托，重点建设柳叶湖旅游度假区、桃花源休闲度假区和城头山考古遗址公园。**荆楚文化旅游组团。**以荆州古城为龙头，依托长江及沿线湖泊，重点建设关公文化园、海子湖生态新城、荆州楚王车马阵景区、洪湖岸边是家乡、沱水旅游区、天鹅洲湿地生态旅游区。

# 第五章　宜居家园建设

优化城镇发展格局，高起点规划建设具有湖乡特色的生态城镇和新农村，推动城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，创建生态文明先行示范区，改善城乡人居环境，建设宜居家园，再

现“八百里洞庭美如画”的秀美景象。

## 第一节　建设湖乡特色城镇

**提升区域中心城市功能**。全面对接长株潭城市群和武汉城市圈，积极融入长江经济带，将岳阳、荆州、常德、益阳建设成为长江中游地区重要的中心城市。岳阳，重点构建以沿湖风光带、南湖、君山为主体的城市绿地生态体系，打造中南地区大型石化产业基地、长江中游重要的航运口岸、物流基地和宜居宜游的生态旅游城市。荆州，重点构建以荆江、八岭山、海子湖等为主体的城市生态系统，打造中部地区重要的优质农产品生产加工区、现代制造业密集区、综合商贸物流区和文化旅游示范区。常德，重点构建以沅江、柳叶湖、太阳山等为主体的城市生态系统，打造全国重要的农产品加工基地和中西部地区交通物流中心、文化旅游目的地。益阳，重点构建以资江、梓山湖、洪山竹海等为主体的城市生态系统，打造中部地区重要的能源基地、新兴工业城市和城乡统筹发展示范区。促进津（市）澧（县）融合发展，推动交通、能源、信息、环保等全面对接，打造连接江南江北、辐射带动湖区的省际交界地区中心城市。

**加快绿色低碳城镇建设。**依托洞庭湖山水独特风光，利用滨水资源优势，体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，融入传统、现代要素，让城市融入自然，营造具有洞庭山水特色和湖乡人文特质的城镇风貌，着力提高城镇建设水平。推进重点城镇扩容提质，提高城镇土地利用效率和城镇建成区人口密度，提高城镇人口素质和居民生活质量。将资源条件、人口规模纳入城市总体规划，提升城镇综合承载能力，科学研判未来人口、产业集聚，适当超前、高标准建设功能完善、安全高效的给排水系统、能源系统、信息系统、地下管网系统。推行绿色低碳建筑。优化城镇交通体系，大力发展公共交通和城市慢行系统，将人均公共设施拥有量纳入城市控制性详规，加强城镇园林绿地和河湖堤岸、防护林带、道路绿廊等生态廊道建设。

## 第二节　建设绿色生态乡村

**建设美丽乡村。**深入推进新农村建设，全面改善农村生产生活条件，加快美丽乡村建设。按照庭院化、景观化、标准化要求，引导散居农户集中居住。加强基础设施和公共服务设施建设，因地制宜发展农村集镇。加强农村人居环境治理，保障农村基本生活条

件，开展村庄环境整治，推进宜居乡村建设。重视农村历史文化保护与传承，对湘楚民俗文化进行整理发掘和抢救保护，对富有特色的古村落、古建筑群等加强修复，努力保留村庄原始风貌。

**统筹城乡发展。**坚持工业反哺农业、城市带动农村和多予少取放活方针，有序引导排放低、环境友好的城市生产要素向农村合理流动，促进城乡产业布局优化，提高城乡产业关联度和经济融合度。统筹城乡基础设施建设和社区建设，加快农村公路、电网、安全饮水、环境整治以及农村综合服务管理设施等工程建设，推进城市公用设施向周边村镇延伸，实现共建共享。推动城乡基本公共服务均等化，实现进城务工人员基本养老保险关系无障碍转移接续，推动社会救助事业城乡统筹发展，加快建立城乡统一的人力资源市场和城乡劳动者平等就业的制度。

## 第三节　改善城乡人居环境

**加强城乡生活污染治理。**支持新建、改造覆盖城乡的垃圾和污水处理厂（站），配置脱氮除磷设施，提升城乡污染物处理能力和水平。因地制宜建设农村生活污水和垃圾处理设施，加强农村生活污染治理。加强雨污分流排水管网体系、再生水回用网络、餐厨废

弃物资源化、固体废物和再生资源利用、废弃物和污泥资源化利用等城市生态工程建设。到 2020 年，湖区所有市县和重点镇建成污水处理厂，城镇污水集中处理率达到 95%，城镇垃圾无害化处理率达到 95%以上，农村生活垃圾无害化处理率达到 80%以上。加强宣传引导，倡导绿色低碳理念，加快形成“两型”社会建设良好氛围。

**推进农业面源污染治理。**调整优化用肥结构，鼓励增施有机肥和高效缓释肥，推广高效、低毒、低残留农药应用和非化学绿色防控技术，推广测土配方施肥技术，减少不合理化肥农药施用量，加快农业有害生物全程防控。推广秸秆综合利用，加强畜禽养殖场废弃物处理和污染防治，配套建设畜禽养殖废弃物处理和贮存设施。推进畜禽标准化养殖场（小区）建设。改善农村能源结构，鼓励应用沼气、秸秆气化等清洁能源。健全农村环境监测体系，加强污染场地、耕地治理与修复，保护土壤环境，控制面源污染。继续推进农村清洁工程和以县（市、区）为单元的农村环境综合整治工作，创建国家级生态乡（镇）、村。

**强化工业点源污染防治。**严格执行节能环保标准，淘汰落后产能，促进工业技术改造、产业结构调整和规模优化。加强对造纸、

化工等重点污染源污染防治设施的监管，加大开发区、产业园区污染物无害化处理建设投入，提高园区集中防污治污水平，实现企业污染物达标排放。大力发展循环经济，在重点行业开展清洁生产审核，加强工业固体废弃物污染防治和综合利用技术研发与推广应用。

**建设节水型社会。**落实最严格水资源管理制度，优化水资源配置，促进水资源可持续利用。推广农业综合节水技术，高起点、高标准建设一批现代化农业节水示范基地。加大工业节水技术改造，在高耗水行业，推广成套节水、水回收再利用、水网络集成等先进技术。推广使用节水设备和器具，推进城乡生活节水。

## 第六章　民生事业改善

更加注重以人为本，优先解决突出民生问题，加快发展各项社会事业，努力建设和谐安康美好新洞庭。

### 第一节　加强血吸虫病防治

建立健全政府主导、部门配合、社会参与的血吸虫病防治工作机制，贯彻落实以传染源为主的综合防治措施。开展湖区钉螺分布详查，及时掌握螺情消长态势，科学实施药物灭螺，结合土地整

治、水旱轮作、河流治理、沟渠硬化、植树造林等工程措施，改造钉螺孳生环境，控制钉螺传播。开展普查普治，加强重点环境及水域血吸虫感染监测，构建血吸虫感染预警机制，重点加强对船员、农（渔）民等易感人群的管理和安全防护，加强对螺情疫情实时监控。加强家畜传染源管理，推广以机代牛，调整种养业结构，逐步减少耕（肉）牛养殖，加强农村三格式无公害厕所建设。在垸外易感地带实施禁牧封洲，建设隔离带，控制家畜进入，推行家畜圈养，发展健康生态养殖，建设定点安全牧场。加大血防知识普及教育力度，提高群众自觉防治意识。加强血吸虫病预防控制研究所、血吸虫病专科医院和基层血防站能力建设，重点改善预防和诊疗业务用房和装备条件，组织实施关键技术和重大专项攻关，提高血吸虫病疫情监测、预警和突发疫情应急处置等防治能力。力争到 2020 年，以行政村为单位，居民和家畜血吸虫感染率降至 0.1%以下。

## 第二节　保障城乡饮水安全

重点加强南县、华容县等地区水源工程建设，保障城乡饮水安全。严格控制和管理湖区地下水开采，加强饮用水源地保护建设，支持湖区重点城镇建立应急饮用水水源和备用水源。按照水源地达

标建设要求，完善城乡供水体系，因地制宜实行大水源、大管网、大水厂模式供水，采用集中规模建厂与分步管网延伸相结合，合理配置水资源。保障用水水质安全，按照国家新标准，支持湖区水厂改造达标，支持城镇供水管网改造。到 2015 年，基本解决湖区城乡饮水安全问题，到 2020 年，实现县城及以上地表水供给全覆盖，城市供水水源保证率不低于 95%，农村自来水普及率达到 85%以上。

## 第三节　加快社会事业发展

**实施科技兴区。**加大生物农业、资源环境、材料科学等重点领域研发投入，重点开展生物育种与生物农业产业化、主要农产品丰产及安全生产、节能环保技术以及装备制造等方面的关键技术研究开发和集成示范。搭建促进科技创新成果转移转化的平台和服务体系，完善产学研相结合的科技创新体系，支持高新技术产业基地（园区）发展。加大海内外优秀人才引进力度，建立健全人才培养、使用和创业激励机制。

**优先发展教育。**公共教育资源向农村和贫困地区倾斜，加强农村教师队伍建设。加快发展现代职业教育和职业培训，建设适应工学结合要求、具有湖区特色的职业教育公共实训基地，完善投入机

制，着力改善职业院校基本办学条件。加快建设一批中等职业学校。提升高等院校办学质量和水平。稳步实施荆州古城内学校搬迁。

**壮大公共文化事业**。加强文化基础设施建设，完善公共文化服务网络，增强公共文化产品和服务供给。加快市县两级文化馆、图书馆、博物馆、纪念馆、文体活动中心以及乡镇综合文化站、村级公共服务中心、社区文化广场等文化基础设施建设。统筹有线电视、直播卫星、地面数字电视等多种技术方式，实现农村地区高质量广播电视户户通。广泛开展全民阅读活动，继续加强农家书屋和城乡阅报栏（屏）建设，加快农村和中小城镇出版发行网点布局建设。实施文化信息资源共享工程，促进基本公共文化服务均等化。鼓励广大群众参与文艺创作，形成具有洞庭文化特色、鲜明时代特征和较强影响力的艺术精品。

**完善公共卫生服务**。推进公立医院改革，全面推行基本药物制度，鼓励、支持和引导社会资本发展医疗卫生事业。完善疾病预防控制、妇幼保健等专业公共卫生服务网络，加大职业病、慢性病、重性精神病、重大传染病防治力度。加强城乡医疗卫生基础设施建

设，完善农村（社区）医疗卫生服务网络，健全城市医院援助农村医疗服务的长效机制。到 2020 年建成覆盖城乡居民的基本医疗卫生服务体系。

**健全就业和社会保障体系。**完善城镇职工养老保险和城乡居民基本养老保险制度，开展统筹城镇居民基本医疗保险与新型农村合作医疗制度试点和重特大疾病医疗救助。推动新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险合并实施，建立统一的城乡居民基本养老保险制度。加快城市保障性住房建设、城市棚户区改造和农村危房改造，解决低收入家庭住房困难。重点帮扶城镇零就业家庭、上岸定居渔民、残疾人、失地农民等人员就业。

## 第七章　基础设施支撑

坚持科学规划、突出重点、适度超前，统筹推进交通、能源、信息基础设施建设，克服瓶颈制约，夯实生态经济区建设基础。

### 第一节　完善综合交通网络

发挥湖区综合水运优势，加大铁路、公路、码头、机场建设力度，大力发展多式联运，形成以湖区中心城市为枢纽，以环湖公路为纽带的综合交通运输网络。

**构建水运运输网。**推进航运扩容提质，加强航道疏浚，构建以长江航道为主干，湘江、沅水高等级航道和江汉运河为骨架，以资水、澧水和洞庭湖航道网、江汉平原航道网及重要港口为依托的水运体系，保障重要航道千吨级船舶常年通航。加强港口岸线集约利用，严格控制自然岸线开发强度。支持岳阳港和荆州港等港口建设，提升规模化、专业化水平，完善港口服务功能。

**完善公路运输网。**加强省际间路网对接，重点打通断头路。以串联区域内重点城镇、重要景点、重要港口和交通动脉为目标，结合堤防建设，利用现有国省道，完善联络线路，构建环湖公路网，打造湖区重要的经济通道、旅游通道和防洪通道。加快二连浩特—广州、杭州—瑞丽等国家高速公路建设，加强过江通道建设和国省干线公路改造，进一步提高国省干线路网覆盖范围和技术等级，基本实现县城、重要景区通二级及以上公路，加强危桥改造。继续加大农村公路建设力度，重点加快渡改桥步伐，切实提高湖区农村公路通达深度。

**畅通铁路运输网。**加快推进石门—长沙复线、黔江—张家界—常德、蒙西至华中煤运通道荆州—岳阳段和岳阳—吉安段建设；

加快洛湛铁路娄底—益阳段扩能改造、常德—岳阳—九江铁路等前期工作；支持规划研究宜昌—石门、城陵矶—松阳湖、安康—张家界、江汉平原铁路货运支线及益阳港进港铁路等项目。

**加快航空港建设**。完成常德桃花源机场扩建工程，加快推进岳阳机场建设，研究建设荆州机场。积极发展通用航空。

## 第二节　强化能源保障

加强能源输配通道和储备体系建设，合理利用传统能源，支持开发新能源和可再生能源，提高能源供应的可靠性和稳定性。

**推进电源电网建设**。加强桃花江、小墨山和松滋马峪河核电厂址保护。因地制宜发展太阳能、生物质能及风能等多种新能源。在保护洞庭湖生态环境的基础上，开展油气等重要资源勘探。依托蒙西至华中铁路煤运通道，在重要路口合理布局支撑电源。加强与华中电网联系，适度预留跨地区输电通道，实施主变增容新工程，推进农村电网改造升级，提高输配电网供电能力、供电质量和可靠性。

**建设油气管网**。加快湖区城市燃气管网建设与改造工程，推进西气东输三线、新粤浙线天然气管道建设，加快建设荆州至石首天

然气管线，大力推广液化天然气，逐步实现湖区县级以上城市及工业园区天然气全覆盖，大力推广应用液化天然气，形成区内清洁、高效的燃气供应体系。加强成品油管道建设，完善成品油加油站点布局，建立健全油气储备供应体系。研究页岩气等清洁燃气开发利用。

**规划布局能源储备基地。**依托国家铁路煤运通道、油气管输通道和黄金水运通道，规划建设大型煤炭、石油、天然气储备基地，提高区内调峰应急保障能力。建设荆州、岳阳国家一级煤炭物流节点和国家煤炭储配基地。

## 第三节　建设“数字洞庭”

加快信息基础设施建设，推动信息技术与经济社会建设各领域融合发展，提高信息资源共享和公共信息服务水平。

**提升城乡信息化水平。**推进三网融合，加快下一代广播电视网、4G 网络和智慧城市建设，实现湖区主要城市无线网络覆盖，建设数字城市管理系统和数字图书馆、档案馆、博物馆。推进农村通信基础设施建设，扩大互联网在农村的覆盖面，全面实施农村广播电视网络“村村通”工程。

**建设电子政务统一应用平台。**加快建设湖区县级以上电子政务应用平台，实现政务信息交互共享，建设应急指挥系统。加快重点领域、重点机构公共信息资源库和业务系统建设。完善人口管理、空间地理等基础性数据库。发挥企业主体作用，推广网上采购、网上交易和网上支付，促进电子商务发展，提高电子商务水平。

**加快数字洞庭地理空间框架建设。**完成湖区地级城市和有条件的县（市）数字城市地理空间框架建设，实施洞庭湖水域精确测绘、市县大比例尺地形图测绘和新农村建设测绘保障工程。建立基础地理信息动态更新机制，增强地理信息数据快速获取能力，提高基础地理信息的现时性。

# 第八章　实施保障

鼓励大胆探索、先行先试，创新生态经济区建设体制机制，全方位扩大对内对外开放，加强规划组织实施，确保生态经济区建设任务顺利推进。

## 第一节　创新体制机制

**创新资源节约集约利用机制。**落实最严格的耕地保护和节约用地制度。对生态经济区在土地利用年度计划和城乡建设用地增减挂

钩指标安排上给予适度倾斜。探索实现耕地占补平衡的多种途径和方式，鼓励和引导各类开发区建设向未利用低丘缓坡发展，对荒坡、荒地实施成块连片开发。支持农村社区集中规划建设，以及老城区、老工业区和独立工矿区改造。探索工业用地长期租赁、先租后让、租让结合制度，盘活现有土地资源，促进集约节约用地。支持开展资源使（取）用权和节能量交易试点，探索生产生活生态分质用水等用水管理制度。实施重大节能技术改造和建筑、交通、公共机构等重点领域节能降耗专项，推广应用新型节能产品。

**创新生态环境保护机制**。将洞庭湖及北“四河”、南“四水”纳入国家河湖重点治理范围。研究设立洞庭湖湿地公园，建立高效统一的湿地管理体制。完善河湖管理和保护机制，落实水域岸线用途管制，探索建立建设项目占用水域和水利工程设施补偿制度。加强入河湖水质水量统一管理，推进落实入河湖排污总量控制制度。完善候鸟损害农作物补偿机制和工程建设损害水生生物资源补偿机制。积极推进环境污染责任保险试点。建立生态经济区绿色政绩考评体系，规定资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，对生态经济区实行主要污染物排放指标总量控制，落实生态环境保护“一票否

决”制度，对限制开发区域和生态脆弱区域取消地区生产总值考核。探索建立生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。支持推行环境污染第三方治理。鼓励采取项目贷款财政贴息、延长经营权期限等措施，降低生态类项目投资准入门槛和经营成本。

**创新强农惠农富农长效机制**。完善粮食主产区利益补偿机制。支持建立农村产权流转交易市场，稳步开展农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股试点和农民住房财产权抵押、担保、转让试点。加快城乡统一的建设用地市场和农村综合产权市场建设，允许财政项目资金直接投向符合条件的家庭农场和合作社。优先安排土地整治项目用于湖区高标准农田建设，开展整合涉农项目资金试点。发展农业保险，努力扩大农业保险覆盖面，对符合条件的农业保险给予适当补贴。探索建立和完善洪水灾害保险制度。综合考虑人口、蓄洪面积及容量等因素，探索建立蓄滞洪区防洪补偿机制。

**创新城乡融合发展机制**。统筹城乡规划建设，建立统一的城乡建设用地市场，整合小城镇建设、农村安全饮水、农村危房改造、生态移民、民居保护等资金，探索开展农村中心社区建设试点。有序推进农业转移人口市民化，创新农民进城落户的相关制度安排。

建立城乡统一的户口登记制度，建立健全基本公共服务转移支付与城镇吸纳农村人口相挂钩的激励机制，对吸纳人口多、经济实力强的镇赋予同人口和经济规模相适应的管理权。支持益阳东部新城、屈原管理区、荆（州）江（陵）公（安）等开展城乡统筹示范。

**创新投融资机制。**创新工程建设管理体制机制，努力扩大项目市场化融资规模，广泛吸引社会资本参与工程建设和管理。支持重大水利工程、生态环境、信息基础设施等项目建设，合理确定中央和地方投资分摊比例。发展村镇银行等新型农村金融服务机构，结合贷款方要求和地方实际情况，积极申请利用外国政府优惠贷款。支持创业投资、私募股权基金、产业基金等金融业态，研究设立大宗优势农产品期货交割库。在遵守相关法律法规并严格控制地方政府债务风险的前提下，探索地方政府发债、社会资本特许经营等多种方式，拓宽城乡建设融资渠道。支持符合条件的企业上市融资，开展以特许经营权、林地、矿山使用权抵押贷款、中小企业知识产权质押贷款等试点。

## 第二节　深化合作交流

**深化区域合作。**加快构建区域统一市场，推进产业、交通、管

理服务等全面对接，加强能源开发、信息网络、生态保护等合作共建，支持有条件的省际边界地区设立跨省经济合作区，打破行政、地域界限和市场壁垒，建立区域统一市场，推进一体化发展。依托长江黄金水道和京港澳大通道，积极融入长江经济带，对接长三角与珠三角地区，不断扩大与武汉城市圈、长株潭城市群、鄱阳湖生态经济区的全方位、多层次合作互动。加大承接产业转移力度，支持与东部地区采取多种形式合作共建产业园区。支持岳阳、荆州等地区在条件成熟时按程序申请设立海关特殊监管区域，推进电子口岸建设，加强与沿海沿边口岸通关协作，探索建立沿长江大通关模式，推动区域通关一体化。

**扩大对外开放**。优化投资环境，提高利用外资水平，引进世界500 强企业和行业龙头企业，设立区域性总部、研发中心和生产基地，建设内陆开放高地。加快实施“走出去”战略，鼓励和支持企业开发利用境外资源，扩大对外贸易，开拓国际市场，扩大对外投资贸易，培育一批有国际竞争力的本土跨国公司和自主品牌。加强与国际组织在应对气候变化、低碳发展、流域开发、湿地保护等领域的交流，拓展生态环保、科教文化、金融服务等方面合作，打造国

际生态经济合作共建的重要窗口。

## 第三节　强化组织实施

湖南、湖北两省人民政府要切实加强组织领导，制定实施方案，明确责任分工，完善工作机制，建立考评体系，健全两省高层协商机制，建立湖区四市联席会议制度，协调解决生态经济区建设中的重大事项。组织编制具体实施方案和重点领域专项规划，加强相关规划之间衔接。逐级建立目标责任考核制度，加强对规划实施的跟踪分析，完善社会监督机制，确保落实规划目标任务。

国务院有关部门要按照职能分工，加强工作指导，在专项规划编制、政策实施、体制创新等方面给予必要指导和支持。发展改革委要加强综合协调，组织规划实施，强化督促检查，开展中期评估，研究解决规划实施中的新情况新问题，重大问题及时向国务院报告。