

资源枯竭城镇生态转型发展问题与对策

——以湖北鄂东为例

何雄^{1*}, 李楠^{2#}, 董好¹, 张赛¹, 陈丽¹, 王神坤¹

¹中南财经政法大学公共管理学院, 湖北 武汉

²湖北大学商学院, 湖北 武汉

Email: hexionghwh@126.com, #linan2005linan@126.com

收稿日期: 2021年6月1日; 录用日期: 2021年7月6日; 发布日期: 2021年7月13日

摘要

促进区域协调发展向更高水平和更高质量迈进是我国现阶段的重要任务。本文以鄂东发展示范区为研究对象, 从理论归纳和实地调研的角度分析了鄂东转型发展示范区的发展基础、转型发展现状、转型发展过程中存在的共性和个性问题, 并将示范区分为资源型城市、山区和沿江城市三种类型。在根据政府对示范区的定位以及借鉴国内外其他地区转型发展的经验基础上, 提出了鄂东转型发展示范区加速转型发展的三大模式和路径: 一是老工业基地创新驱动模式, 二是大别山、幕阜山山区绿色发展驱动模式, 三是鄂东沿江地区临空、临港经济协同驱动模式。

关键词

鄂东地区, 发展模式, 转型路径, 政策建议

Problems and Countermeasures of Ecological Transformation Development in Resource-Exhausted Towns

—A Case Study on Eastern Hubei

Xiong He^{1*}, Nan Li^{2#}, Hao Dong¹, Sai Zhang¹, Li Chen¹, Shenkun Wang¹

¹School of Public Management in Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan Hubei

²School of Business in Hubei University, Wuhan Hubei

Email: hexionghwh@126.com, #linan2005linan@126.com

*第一作者。

#通讯作者。

Received: Jun. 1st, 2021; accepted: Jul. 6th, 2021; published: Jul. 13th, 2021

Abstract

Promoting regional coordinated development to a higher level and higher quality is an important task at the present stage of our country. Taking the demonstration area of eastern Hubei as the research object, from the perspective of theoretical induction and field investigation, this paper analyzes the development foundation, current situation, the common and individual problems in the process of transformation and development, and divides the demonstration area into three types: resource-based City, mountain area and riverside city. Based on the government's positioning of the demonstration area and the experience of other regions at home and abroad, this paper puts forward three models and paths to accelerate the transformation and development of the eastern Hubei transformation and development demonstration area: one is the innovation driven model of the old industrial base, the second is the green development driven model of the Dabie Mountains and Mufu mountains, and the third is the coordinated driving mode of airport and port economy in the east of Hubei Province.

Keywords

Eastern Hubei, Development Model, Transition Path, Policy Suggestions

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

鄂东转型发展示范区(以下简称示范区)位居武汉城市圈、长江经济带之中,包括黄石、鄂州、黄冈、咸宁四地市,下辖9个区、4个县级市、12个县。示范区毗邻武汉,濒临长江黄金水道,北有大别山与豫皖接壤,东与环鄱阳湖城市群相望,南有幕阜山脉与江西接壤,具有“承东启西、纵贯南北、得中独厚、通江达海”的区位优势。但作为湖北省传统的资源型和农业主导发展地区,示范区的资源枯竭态势不可逆转,工业经济增长乏力,对湖北省的经济贡献逐步下降,已成为区域经济发展的一块短板。

鄂东地区集山区、老工业区、贫困地区等为一体,生态环境脆弱,资源枯竭严重,产业发展不协调,农业发展趋缓,脱贫攻坚任务繁重。调研分析鄂东地区转型过程中主要核心问题,主要矛盾,具有较强的和实践意义。在鄂东地区建立转型发展示范区,发挥老工业基地的带动作用,增强自身“造血”机能,依托武汉城市圈两型社会综合配套改革试验区、长江大保护战略和中部崛起战略,推动长江经济带高质量发展,是促进中部地区崛起中不可或缺的重要一环;承接国外和沿海产业转移,推动冶金、建材等传统产业转型升级,突破资源枯竭型城市转型发展瓶颈,培育形成湖北重要的经济增长极,对于推进全省区域协调发展,助力湖北高质量发展可以起到不可或缺的重要作用;努力在关键领域、创新发展等方面取得新突破,在转型升级、提质增效等方面取得新进展,在生态保护、绿色发展等方面取得新成效,对于推动鄂东地区践行新发展理念,实现区域可持续发展具有不可或缺的示范和引领作用。

2. 文献综述

类似黄石、鄂州等资源型老工业基地如何转型发展，国内外的前期理论研究和案例分析比较充分。20 世纪 50 年代后，较早开始工业革命的西欧国家如德国、法国、英国相继出现了早期工业开发地区随着矿产资源衰竭而出现的萧条，资源型城镇转型的理论研究与实践探索也应运而生。理论研究方面，加拿大、美国、澳大利亚三国学者的研究成果和理论最引人注目。他们主要从社会学、经济地理学、生态学、人口学等角度研究资源型城镇，相继提出和完善了“社区互动理论”(Marsh [1], 1987; Gill [2], 1985)、“矿区发展的生命周期理论”(Lucas [3], 1971; Bradbury [4], 1981)和“资源型城镇劳动力市场分割理论”(Hayter and Barnes [5], 1992)等。实验探索方面，资源型城镇的转型既有成功的经验，也不乏失败的教训。德国鲁尔(煤城)、法国洛林(煤钢城)、英国迪斯(煤工业区)、美国休斯敦和洛杉矶(石油城)、匹茨堡(钢城)、日本北九州(煤城)等资源型区域的成功转型为世人所称道，而阿塞拜疆的巴库(石油城)“矿竭城衰”的失败案例值得深思(柳泽、周文生等[6], 2011)。总体来说，国外资源型城镇转型基本上都是针对矿业城市，对黄石、鄂州等资源型老工业基地转型有借鉴意义。但由于各国经济运行、政府管理、历史阶段、发展水平和人文环境等各个方面国情差异巨大，国外的相关理论研究和实践对我国资源型城镇转型的借鉴、指导意义有限。

国内关于资源型城镇转型研究 20 世纪 80 年代中后期才开始的。理论研究方面，学者们的研究主要集中在资源型城镇的发展历程、数量分布、分类、人口特征、转型战略及模式、产业结构调整、路径选择、转型绩效评估等方面，众多学者还从产业经济、生态环境、制度模式、利益博弈与协调、循环经济与可持续发展、绿色转型等角度对资源型城镇的转型进行理论探索。关于产业结构调整及优化方面，李虹、邹庆[7] (2018)的研究表明，环境规制对产业的合理化与高及化趋于有利。李梦雅等[8] (2018)基于 DEA 模型和信息熵，对我国 40 个资源城市产业转型效率进行评估；严太华等[9] (2019)年运用偏离 - 份额法，对资源依附型、资源依托型和资源依从型三类资源型城市进行转型成效研究。关于城市经济转型研究方面，王镛、张先琪[10] (2018)强调市场机制在资源型城市转型过程中的重要性，并提出要实现经济转型，必须继续完善市场机制。在转型绩效研究方面，谭俊涛、张新林等[11] (2020)认为城市转型绩效呈分化趋势，其中东部地区最优，东北地区最差，中部和西部地区居中。在实践研究方面，国内关于矿业城市、老工业基地的转型研究比较多(安树伟等[12], 2019)，包括辽宁阜新、黑龙江大庆、吉林白山和辽源、安徽铜陵和焦作、山东淄博和枣庄、四川攀枝花等，其中大多城市还在处于转型探索阶段，也有部分城市转型很成功，比如安徽铜陵、山东淄博等(罗怀良[13], 2019)。

具体针对湖北鄂东地区转型发展，总体来说，学术界研究较少。湖北省鄂东区的县级市大治市和地级市黄石市分别是国家第一批、第二批资源枯竭型城市，近 10 年来众多学者们分析了大治市、黄石市与其他资源型城市转型中存在的共性问题；研究大治市和黄石市转型中支柱产业的选择、生态补偿机制的构建和可持续发展等问题；提出在转型发展的过程中要深入拓展传统优势产业、积极推动战略新兴行业发展等建议，为大治市和黄石转型实践提供了宝贵意见。如李福安、翁亚兰等[14] (2014)通过构建产业选择的指标体系，运用主成分分析法确定大治市的支柱产业。黄天能、李江凤等[15] (2019)从民生满意度的视角，对黄石的城市转型绩效进行测度，得出其转型绩效受被调查者特征而引起的群体和区域差异。关于山区的生态绿色转型研究，国内学者理论分析较多，案例和实践模式总结较少，其中安徽六安市和浙江宜兴市是山区转型实践中比较突出的，它们都根据自身特色走出一条成功的转型之路。关于临江城市的转型研究中，安徽马鞍山市从“因钢立市”到“以港兴市”的战略与江苏南通市的“江海联动、以港兴城”战略都非常有借鉴意义。鄂东地区的山区和沿江地区转型发展，也需要各个县市根据自身特色，积极发挥资源和区位优势，走出转型成功之路。

本文的创新点主要在于：其一，通过实地调研，发现鄂东不同类型区域转型问题差异较大，需要区别对待。其二，根据不同区域转型问题，针对性提出三种不同的转型模式：资源型老工业基地转型模式、大别山和幕阜山山区的高质量转型模式、沿江地区临港临空转型模式。

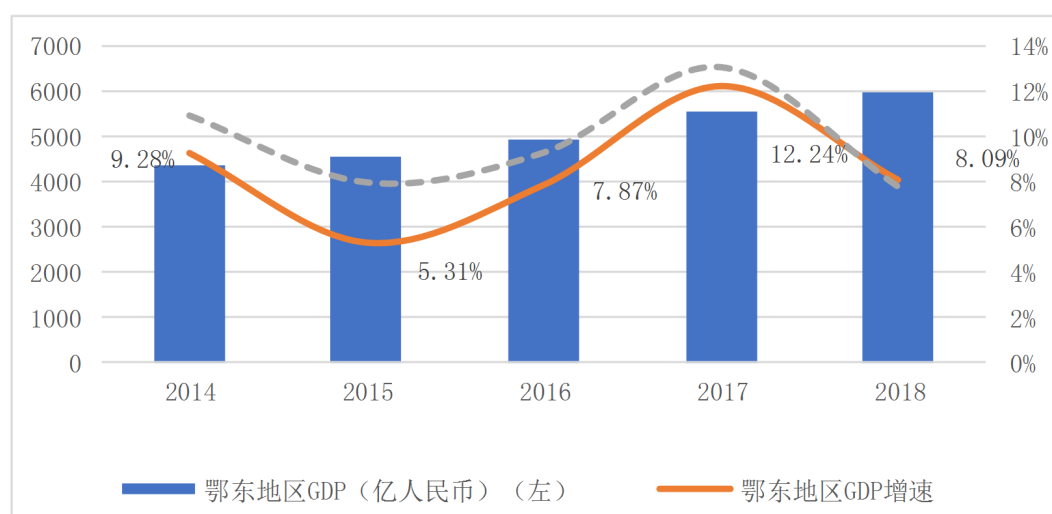
3. 示范区发展现状和存在问题分析

鄂东地区推动转型发展，除了自身由于资源枯竭的现实需求因素之外，其在区位、资源等方面也具备转型发展的优势，在产业转型、绿色经济发展方面也进行了一定的探索，具有建立转型发展示范区的基础和条件。

3.1. 鄂东地区具有良好的经济发展基础

如图 1 所示，近年以来，鄂东地区 GDP 增速虽然在波动中不断上升，但却明显低于湖北省的平均 GDP 增速水平，截至 2018 年，鄂东地区的 GDP 增速才略高于全省水平。根据鄂东各市公布的统计数据，鄂东四市地区生产总值逐年增加：2010 年到 2018 年间黄石市、鄂州市、咸宁市的地区 GDP 纷纷突破“千亿大关”，黄冈市地区 GDP 也在 2018 年突破 2000 亿。

从整体上来看，鄂东地区发展势头良好，处于稳步上升的状态。鄂东地区区域内部不同城市工业化、城镇化程度存在差异，尽管部分区域由高速发展进入中速发展，未来随着区域联动协作机制的进一步改善，地区内部各城市有望创造新的发展潜力，区域整体保持中高速增长速度可期。



数据来源：鄂东地区各市统计公报数据。

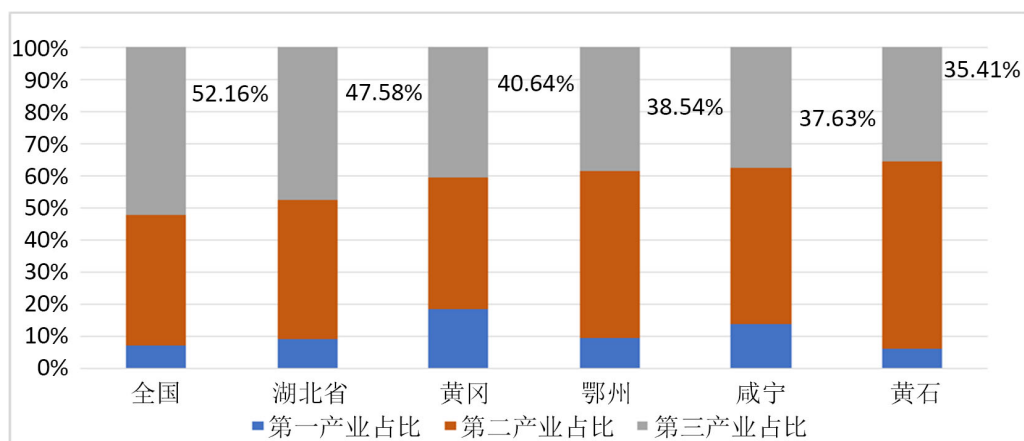
Figure 1. Changes of GDP in Eastern Hubei from 2014 to 2018

图 1. 2014~2018 年鄂东地区 GDP 变动情况

3.2. 鄂东地区具有形成协同合作发展的基础条件

鄂东地区主要城市第三产业发展程度较为相近，且第三产业占比均低于全省水平和全国水平。如图 2 所示，其中黄冈市第三产业占比最高，为 40.64%，黄石市第三产业占比为 35.41%，鄂州市与咸宁市第三产业占比较为接近，分别为 38.54% 和 37.63%。

并且各主要城市在三产结构上也存在明显差异，如黄冈和咸宁两市第一产业占比较高，而鄂州市与黄石市在传统制造业上的发展优于第三产业，说明鄂东地区各主要城市的发展各具特色，这为城市间产业转移提供了条件，也是城市间错位发展的基础。



数据来源：鄂东地区各市统计公报数据。

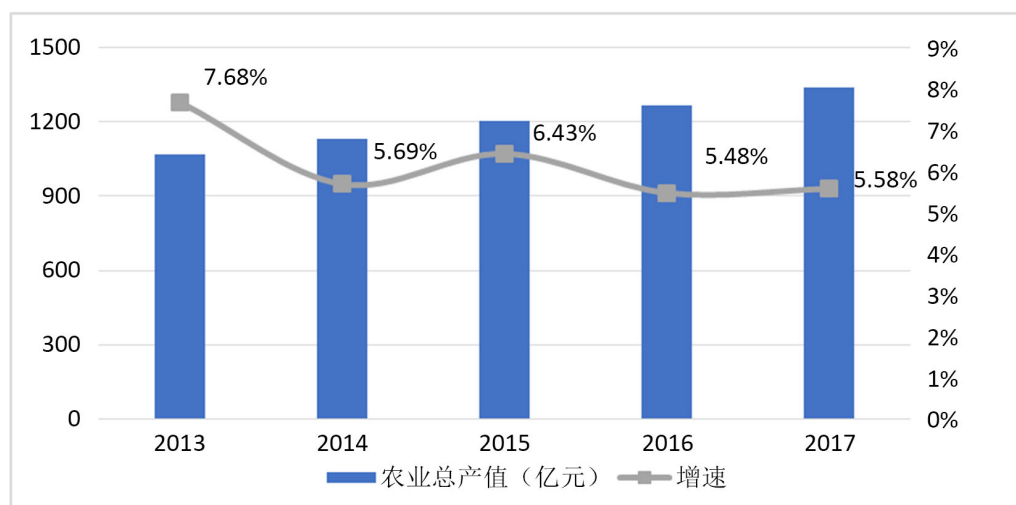
Figure 2. Proportion of three major industries in Eastern Hubei in 2018

图 2. 2018 年鄂东地区三大产业比重

3.3. 鄂东地区农业发展拥有巨大潜力

鄂东地区地处长江中下游平原，是湖北省粮食、棉、油、茶、畜禽和水产品生产的重点地区。统计数据显示，2015 年鄂东地区粮食产量达 544.1 万吨，虽然 2016 年粮食产量下滑至 475.65 万吨，但鄂东地区粮食总产值呈现出不断增长的态势。如图 3 所示，鄂东地区粮食总产值在经过 2015 年 6.43% 增长速度后逐步放缓，2017 年农业总产值增速逐渐回升。

近年来鄂东地区在促进农业发展，推动农业产业转型方面努力探索出一条高质量发展之路。沿江市县通过对农产品改良升级，结合文旅项目提升了农产品附加值，如浠水县通过建设北部农业生态示范区和东部生态旅游区带动了当地农业经济的发展；而地处幕阜山和大别山山区的市县，通过培育特色种植养殖业和农特产品加工产业，形成了以龙头企业为首的优势产业集群的发展，如罗田县农产品生产加工销售形成的产业链以及通城县当地茶油企业带动农民种植致富。整体来看，鄂东地区农业发展在整个湖北地区仍具有巨大潜力。



数据来源：鄂东地区各市统计公报数据。

Figure 3. Total agricultural output value and growth rate in Eastern Hubei from 2013 to 2017

图 3. 2013~2017 年鄂东地区农业总产值及增速

3.4. 鄂东地区绿色经济发展稳步推进

近年来,黄石市将长江大保护放在首位,深入推动资源枯竭型城市转型,大力发展绿色经济,2018年全市单位生产总值能耗下降3%,以“退城入园”打造园林城市,深入实施碧水、绿岸、洁产、畅流四大行动来确保“一江春水向东流”。拥有3000多年采冶史的大冶市,抓住国家资源枯竭城市转型试点机遇,实行“坚持生态优先,推进城市国际化、产业高端化、生活品质化”的发展战略,实现了依托资源创业到超越资源发展的转变,成功创建“全国文明城市”,跻身全国县域经济百强的两个资源枯竭型市县之一。

鄂州市曾因钢而兴,为实现绿色发展,全面整治了77.6公里的长江岸线,拆除非法码头、迁移整治敏感工业园。在梁子湖500平方公里内退出一般工业,拆除1.2万亩珍珠围网养殖,仅2018年,整治“散乱污”企业319家,拆除非法码头和水源保护区码头108个。开展区与区之间的横向生态补偿,建立形成“谁污染、谁补偿、谁保护、谁受益”的正向激励,绿色发展的长效机制正在逐步形成与完善。

如表1所示,黄冈市和咸宁市工业基础相对薄弱,同时面临产业发展和绿色转型的压力。在绿色经济发展方面,咸宁市从构建“绿色产业-绿色城镇-绿色生态-绿色文化-绿色管理”的发展体系入手,实现绿色崛起,先后创建1个国家级有机产品示范市,14个国家级农业标准化示范区,9个省级标准化示范区;从产业布局上突出加快锻造高质量发展的新引擎,开辟出建设全省特色产业转型发展增长极的产业路径。黄冈市坚守生态红线,做好长江沿岸生态保护和在大别山山区的绿色发展工作,通过拆除长江沿线码头,迁移不达标企业等手段整治沿江生态发展;在大别山山区的限制发展区,如罗田县因地制宜贯彻落实“山上建景区、工业进园区,山上做减法、山下做加法”的战略部署,建立生态屏障,发展绿色经济。

Table 1. Administrative division, GDP and ratio of three industries in Eastern Hubei in 2018

表 1. 鄂东地区 2018 年行政区域划分和地区生产总值及三产比值

地区	面积(平方公里)	市县区数量(个)	县市区名称	人口(万人)	地区 GDP(亿元)	三大产业比值
黄石市	4583	6	黄石港区	23.84	208.1	0.47:32.73:66.79
			西塞山区	24.71	192.82	0.81:56.35:42.84
			下陆区	18.36	254.65	0.46:74.36:25.18
			铁山区	5.84	53.37	0.26:62.41:37.32
			阳新县	83.23	283	18.01:47.44:34.55
			大冶市	91.07	623.64	7.27:67.62:25.11
			小计	247.07	1587.33	6.03:58.56:35.41
鄂州市	1503	3	梁子湖区	14.26*	77.44*	—
			华容区	17.25*	125.23	20.59:45.07:34.34
			鄂城区	30.33*	552.28*	—
			小计	107.77	1005.3	9.46:52.09:38.54
黄冈市	17,400	10	黄州区	36.6*	223.5*	—
			团风县	37.12	101.71*	16.65:61.67:21.69
			红安县	12.67	153.66	17.79:47.94:34.27
			罗田县	55.27	138.23	18.49:36.43:45.08
			英山县	36.34	98.68*	35.65:32.6:31.75
			浠水县	88.2	239.64*	27.68:34.07:38.24
			蕲春县	72.7*	229.97*	—
			黄梅县	85.8*	206.45*	—
			麻城市	84.9*	305.19	18.27:38.89:42.84
			武穴市	64.4*	300.58	16.59:46.53:36.88
小计	638	2035.2	18.48:40.88:40.64			

Continued

			咸安区	52.85	313.02	9.23:57.22:33.56
			嘉鱼县	31.75	256.38	16.45:53.33:30.22
			通城县	41.54	136.5	17.84:41.31:40.85
咸宁市	9861	6	崇阳县	40.7	127.41	20.63:34.32:45.05
			通山县	37.58	108.95*	16.15:32.43:51.42
			赤壁市	49.09	391.28*	12.48:42.71:44.81
			小计	254.33	1362.42	13.72:48.65:37.63
合计	33,347	25	—	1247.17	5990.25	—

数据来源：国家统计局数据及各市县历年统计公报。注：部分缺失数据使用 2017 年数据补充，标注符号*。

4. 鄂东地区转型发展中存在的问题

4.1. 共性问题制约转型发展进程

4.1.1. 资金瓶颈问题突出，产业转型保障不足

第一，企业融资门槛高，渠道单一。企业的转型发展需要大量的资金支持，调研中发现，鄂东地区部分龙头企业凭借自身良好业绩跻身湖北省品牌企业名单，企业资金较为宽裕。但是，大量中小微企业，特别是民营企业却面临着融资困难的难题，一方面很难顺利的从金融机构得到融资支持，另一方面又难以承受内源融资和间接融资的融资价格，融资困难不仅扼制了企业转型升级和扩大经营，也制约着接续产业的孵化与培育。

第二，项目建设投入大，资金支持连续性不够。目前，鄂东地区各地市均在部署工业园区的建设，但大部分园区多处于招商引资和项目建设为重点的发展阶段，园区内基础设施的建设和后续发展资金需求大，资金投资缺口较大。随着国家融资政策的进一步收紧，项目投资方后续发展资金投入的压力进一步加大。

4.1.2. 人口流失问题突出，人才引进困难重重

第一，人口净迁出，劳动力严重不足。随着城市化进程的不断加快，人口流动日益频繁，农村劳动力进城和外出务工的规模逐步加大，鄂东地区呈现明显的人口流失问题。其中，2017 年鄂东地区有户籍人口 1426 万人，常住人口 1242.35 万人，各市县的户籍人口均少于常住人口，为典型的人口净流出地区。人口流失导致人口集聚力不够，市场需求低，地区经济缺乏足够的活力，无法吸引工业和项目落地，企业用工难问题进一步显现。

第二，各层次人才全方位缺乏。产业转型升级需要大量的高技能人才作基础，鄂东地区当前正着力发展的高新技术产业还存在较大的人才缺口。在调研中我们发现，产业园区不仅缺少高层次、复合型人才，尤其是缺乏具有现代市场意识和开拓创新能力经济管理型人才；还存在高级专业技术人才与技术型人才频繁流动的现象。

4.1.3. 自然环境约束趋紧，土地资源捉襟见肘

第一，自然环境约束依然趋紧。随着人民群众对生态环境品质需求的日益强烈，以及长江大保护战略的实施，转型发展中生态环境的保护已成为社会各界关注的焦点。无论是资源型城市还是非资源型城市，经济长期高位增长带来的环境污染累积排放与资源环境承载有限的矛盾越发突出，鄂东地区特别是沿江地区的空间集约节约高效开发面临着更多的挑战。

第二，建设用地短缺与土地粗放利用并存。随着鄂东地区各市县工业园区不断发展，建设用地指标

的短缺的情况越发突出，一定程度上制约城市的转型发展。但土地粗放利用，资源浪费的情况依然存在，一方面建设用地报批困难，拟入驻企业难以获取用地指标，另一方面工业园区土地闲置，紧张的用地指标与项目用地需求的矛盾十分突出，严重制约了项目落地和项目建设进度。

4.1.4. 技术创新明显不足，统筹机制尚需完善

第一，技术创新不够，缺乏核心竞争力。整体上看，鄂东地区高新技术产业增加值发展势头良好，呈现逐年增加的发展趋势，但高新技术产业产值增速却波动较大。如图 4 所示，2013 年增速快速下滑后，于 2015 年出现拐点增速快速上涨，说明鄂东地区高新技术产业发展不稳定。主要的问题体现在：一是企业技术创新投入严重不足，产品创新能力有限；二是企业技术研发平台建设不足，其中，咸宁市尚未达到 50% 左右的规模以上企业建有研发平台的要求；三是科技资源配置不合理，拥有自主知识产权的核心技术不多，科技与经济融合、工业化与信息化融合的问题比较突出。

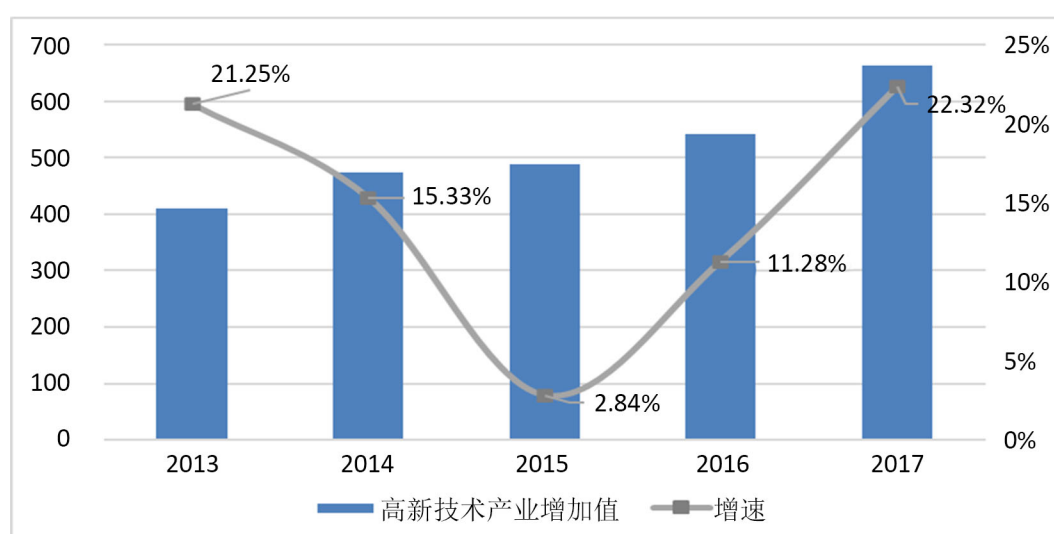


Figure 4. Added value and growth rate of high tech industry in Eastern Hubei from 2013 to 2017

图 4. 2013 年~2017 年鄂东地区高新技术产业增加值与增速

第二，统筹协调机制建设不足。当前，武汉城市圈区域协作和协商机制建设较为滞后，对产业规划的指导作用发挥不够，武鄂黄产业同构现象突出，城市之间相同产业竞争激烈，产业合作少。比如武钢、鄂钢、大冶钢铁之间本应有密切的关系，但实际上产业协作甚少。

4.2. 个性问题增加转型发展难度

鄂东转型发展示范区包括黄石、鄂州、黄冈、咸宁四地市，面积三万多平方公里，示范区内既有资源型城市，也有非资源型城市，按照地理区位划分，又可以分为山区和沿江地区。为了研究的方便，将示范区分为三种类型进行分析，包括资源型城市、山区和沿江城市。

4.2.1. 资源型城市高质量发展困境

第一，生态修复治理由易趋难，污染防治和生态修复任务繁重。目前，针对资源型城市的资源开发补偿机制、资源型产品价格调节机制、资源税收机制不够健全和完善。长期以来，资源枯竭型城市对生态环境保护的认识不足，矿业“掠夺式”开采，土地出现大面积塌陷，煤矸石等尾矿大量堆积，工业废弃物大量排放，生态环境破坏严重。

第二，产业结构不平衡，接替产业未形成规模。以大冶市为例，目前该市三大产业结构失衡情况比

较显著。第一产业受规模和产量限制难以发挥基础产业作用；第二产业比重虽然很高(历年来均超过 60%)，但布局相对分散，没有形成集聚规模；第三产业发展主要集中在商业饮食业、物资供销和仓储业、交通运输业等传统三产上，金融业、旅游业、科学研究、文化产业等发展不够，未能与一、二产业实现联动发展。转型以来，大冶虽初步改变了“一矿独大”的产业结构格局，但接续替代产业的发展时间相对较短，尚处于培育和发展阶段，四大产业集群产值中，钢铁、有色、水泥等资源接续型产业占比超 8 成，替代性产业仍然较弱。

第三，创新要素集聚不足，体制机制创新不够。在调研中我们发现，鄂东转型发展示范区软环境过硬、硬环境过软问题较为突出。黄石作为老工业基地，传统产业转型升级中存在创新驱动乏力问题，主要体现在能够引领和支撑产业转型升级的重大项目不多，产学研一体化机制不畅，产品实现机制不完善，科技成果转化率低，内生动力尚未完全形成，产业集聚效应不明显，实现绿色发展动能不足等。

第四，资金能力不足，财政负担重。由于矿山环境治理项目多为以资金定整治方案，不能按现状深度治理，资金短缺成为当前生态环境治理的最大制约。造成这一现象的原因是多方面的，一是几乎所有的资源枯竭型城市主导产业为上游基础性产业，产品附加值远远低于下游加工业；二是资源性产品的价格变动波及面较大，国家为了稳定整个价格体系，往往会对资源性产品进行行政干预和管制，这就使得资源性产品价格长期难以反映其价值和市场供给变化，导致资源枯竭型城市利益外流；三是国有大中型企业是资源枯竭型城市经济的主体，但这些企业所得税上缴中央或省财政，对地方财政的贡献较小。这些因素使多数资源枯竭型城市面临“资源丰富、经济贫困”的尴尬局面。

4.2.2. 沿江城市高质量发展困境

第一，工业园区基础设施和公共服务供应不完善。部分地区基础配套难以满足日益增长的企业需求，比如浠水县虽然在筹划建设散花工业园区，但目前该项目实施框架尚未完全启动，用水、用电、污水处理等关键生产要素配套无法满足重大项目需求，相应的银行、学校、医院、超市、酒店等等公共服务设施还亟待完善。

第二，沿江生态保护与港口建设需要协调规划发展。受长江生态保护政策影响，嘉鱼港、赤壁港等重大项目建设滞后于规划进度，与规划定位还在存在较大差距，通江达海的航运体系建设尚未完成，未能全面融入长江大通道体系，临港产业和现代物流尚缺乏区域竞争力，外向型经济发展相对不足。

第三，物流配送体系建设相对滞后。调研发现，沿江市县物流配送和信息化工作与发达城市有差距，存在产品物流成本高、冷链设施缺乏、物流仓储不足和物流网点覆盖率低等问题。

4.2.3. 山区城市高质量发展困境

第一，山区产业基础薄弱，支撑转型发展能力不够。山区市县的产业基础较为薄弱，工业企业、农业特色产业总体上均处于起步阶段，主导产业集中度不够高，传统产业和初级产品比重大，特色优势不够明显，部分地区缺乏支撑县域经济发展的支柱产业和有影响力的特色行业、特色产品。

第二，特色产业不强，缺乏品牌建设理念。山区市县拥有丰饶的农产品资源，比如罗田县的板栗、通山县的枇杷，英山县的茶叶等，但大多以初加工为主，缺少提高农产品质量、进行农产品品牌建设新型农业经营主体，难以发挥特色产品的附加值和形成产业链。虽然部分地区对特色产业或特色品牌进行了深度开发，如李时珍故里蕲春，着力发展蕲艾产业，但品牌保护不力，产品开发缺乏统一标准，开发效果欠佳。同时技术型人才缺失，主要依靠“师带徒”形式实现技术传承，人员素质参差不齐，做大做强困难重重。

第三，三大产业各自为营，融合度普遍不足。在山区大部分市县，存在明显的三大产业融合不足的现象。以罗田县为例，目前农业种植方面处于粗种植阶段，采用的仍是传统的农业种植模式。特色农产

品深加工程度不足，带动能力差，带动就业不明显，劳动力外流严重。虽然农产品电子商务在政府指导下逐步发展，但是与沿海东部地区相比，规模小。

5. 鄂东转型发展模式选择

根据鄂东转型发展示范区发展的现状以及省委省政府对示范区的定位，借鉴国内外其他地区转型发展的经验，提出了鄂东转型发展示范区加速转型发展的三大模式和路径：

5.1. 老工业基地创新驱动模式

鄂东地区拥有湖北省典型的老工业基地，如黄石、鄂州。老工业基地的转型是一项系统工程，涉及面广、带动力强，能有效拉动投资和消费，可成为长期扩大内需的重要抓手和潜力源泉。根据鄂东地区的发展区位条件，鄂东地区转型发展中的老工业基地振兴，可以采用传统优势产业强化带动型模式和战略新兴产业推动型模式。

5.1.1. 深入拓展传统优势产业

老工业基地应充分发挥现有资源和资源型骨干企业的潜力，通过产业结构调整，实施技术创新和技术改造，促成主导产业纵向延伸、横向扩展，形成新的产业链，从而扩大产业规模，提升产业水平，实现原材料行业的初级加工向精深加工转变；运用信息化改造传统产业，实现生产、管理、控制一体化，产销、经营、服务一体化，提高传统工业的自动化、智能化、智慧化程度，增强传统制造业的产品制造和开发能力，推动传统工业及其产品向价值链高端转变，生产出低消耗、少污染、高附加值的产品。

5.1.2. 积极推动战略新兴产业发展

鄂东老工业基地转型发展过程中，要以现有优势企业为依托，注重培育发展集成电路、新一代信息技术、智能制造等战略新兴产业，推动相关产业链和创新链发展，加速生产要素集聚和产业升级，促进战略新兴产业的规模化、集群化和系统化发展，形成规模优势和规模效益。注重大型龙头企业发展，通过不断加快战略重组和转变发展方式，支持企业做大做强，努力培育一批拥有自主知识产权、主营业务突出、核心竞争力强大型企业，推动工业经济快速和飞跃发展，实现依托资源创业到超越资源发展的转变，走出一条经济平稳增长与结构优化升级、新旧动能有效转换的转型之路。

5.1.3. 大力推进生态转型

面对资源型经济蓬勃发展带来的地质灾害、空气污染、水体污染、土壤污染等生态压力，应牢固树立生态优先绿色发展理念，将“生态优先”摆在转型发展的首位。全面实施“治山、治土、治水、治气”工程，在治山方面，加强对矿山开采区、尾砂库的环境整治和生态修复，有计划地关停沿湖、沿港和重要交通干线上的矿山，积极实施天然林保护工程，大力开展封山育林、植树造林、退耕还林，建设生态保护区，加速林区生态环境的恢复和生态功能的提高。

5.2. 山区绿色发展驱动模式

鄂东地区地形多样，有山地、丘陵、平原，大别山区和幕阜山区两大山区，气候条件优越，物产富饶，具有发展绿色产业的天然优势。因此，可以采取“中医药产业 + 康养”、“红色旅游 + 生态旅游”、“互联网 + 特色农业”等模式推进转型发展。

5.2.1. 发展特色医药和康养产业，助力健康中国

伴随着消费结构的升级和老龄化社会的到来，人们对健康的追求也日趋明显，传统中医学讲究未病先治、未病先养，在养生保健领域优势明显。可以选取中医药资源丰富、具有一定产业基础的特色产业

区县，发展特色医药和康养产业，构建大健康产业生态圈。推动养老服务与医疗健康产业有机融合、互动发展，形成“医、护、养”一体化的产业体系。

5.2.2. 发展红色生态旅游业，打造全域化旅游目的地，实现生态产业化

鄂东山区具有丰富的红色资源和良好的生态资源，要加强红色资源与绿色资源的整合，充分发挥资源的整合效应。各地依据资源禀赋，因地制宜的发展以革命传统教育为主体的红色旅游和以自然生态休闲为主体的绿色旅游。在红色旅游方面，通过建设革命传统教育基地和红色经典景区，充分展示红色革命历史，打造红色旅游品牌，比如：大别山区的中国第一将军县红安和黄冈革命烈士陵园。在生态旅游方面，以推进农业产业化经营为抓手，大力发展农业产业园，实现种植、加工、采摘、采购、观光、体验、休闲娱乐的全产业链打造，构建山区乡村生态旅游休闲示范区，比如：幕阜山脉的九宫山旅游区。

5.2.3. 发展优势特色农业，推动城乡产业融合

依托“互联网+”，结合一镇一品经营发展模式，大力发展互联网 + 特色农业。根据各地的条件和土壤特点，打破区划限制，推动给生产要素向优势产区、特色产品集中，形成具有区域特色和竞争优势的优质农产品产业基地，比如：红安花生和红薯、麻城菊花和油茶、罗田板栗和茯苓、英山茶叶和桑蚕、通山香榧和香菇。

5.3. 临空、临港经济协同驱动模式

5.3.1. 发展临空经济，打造中国“孟菲斯”

一是加快临空经济区建设，发挥临空经济辐射功能。在现有的空港物流园基础上，统筹规划园区项目，合理布局，在建设初期避免临空产业与传统产业并存的弊端，增强临空指向性，发挥临空经济的辐射功能，不断地吸引着众多与航空业相关行业聚集到其周围，潜移默化中形成临空产业体系，并根据优越的地域条件，构建陆海空一体化的物流模式，带动全省经济的快速发展。

二是挖掘新动能，超前谋划临空经济。临空经济区是创新的高地，发展临空经济会产生明显的产业集聚效应，引更多的资本和人才流向制造业等实体产业。以航空物流为龙头，带动跨境电商、电子信息、生物医药、飞机维修等临空高端产业集群的落地，对腹地经济中符合临空经济特征的企业给予在金融、税收、保险等政策方面的综合优惠，促进腹地经济中临空指向性强的高新技术产业逐步向临空经济区集聚和发展，进而吸引更多的高端科研人才，开发建设更多的高端科技产业，实现临空经济可持续发展。

5.3.2. 发展临港经济，打造内陆开放新高地

随着长江经济带战略的实施，沿江地区可依托长江黄金水道，结合“互联网+”，大力发展港口 + 物流、港口 + 金融贸易、港口 + 电商等新型业态，积极促进港口产业向物流化、信息化和高端化不断迈进。

首先，沿江港口城市要结合城市总体规划，加快临港产业园和临江码头等基础设施的建设，构建现代化、规模化的港口，将港口打造成物流供应链的重要节点和信息集聚地，促进港口功能的转型升级。

其次，保护性开发港口资源，实现可持续发展。港口码头基础设施对于港口综合实力而言至关重要，但要保护性开发，实现可持续发展。因此要控制港区污染排放，制定排污收费制度，对排放污染物较少的船舶、港口企业给予税收减免，对环保设施给予低息或无息贷款的优惠，制定合理的排放标准等。

再次，要加强港口码头与腹地的物流联系，使港口开发与腹地经济结构和产业变迁保持一致，积极促进港口与本地主要产品产业、物流产业、金融服务业等的联动发展，从打造重点临港产业着手，逐步形成产业集聚，推动产业多元化发展，促进港口与城市产业的一体化。

5.3.3. 推进临港临空联运，促进枢纽经济发展

依托鄂州机场、长江水道、铁路、公路的交通设施，构建集铁路、公路、航空、港口等为一体的综合枢纽以及无缝衔接的立体化综合交通网络，形成高效便捷的“大交通”和“大物流”体系，并借助航空物流企业的集聚优势，推动物流由传统货运向集运输仓储、包装配送、转运加工、信息处理于一体的综合性现代化物流服务提供商转型，使国际和国内货物可以快速转运及迅速集散，提升国际内陆枢纽的物流能力，促进枢纽经济发展。

6. 推进鄂东转型发展示范区发展的对策建议

本文通过分析鄂东区转型发展的现状、转型发展过程中存在的共性和个性问题，并深入探讨制约鄂东区三种类型的发展模式的原因，提出因地制宜的发展模式以及推进鄂东地区转型建设的对策和建议。

一是加强区域协作分工，推动经济社会协调发展。由于武汉市在产业、交通、要素、环境和人才等方面优势巨大，对鄂东各城市形成虹吸效应，加之鄂东示范区内各城市经济发展水平、产业结构、资源禀赋等方面都存在着较大差异，导致鄂东地区与武汉市区域协同发展的匮乏。因此，要推动区域协同发展，不仅需要发挥武汉对鄂东地区的辐射带动作用，还要加强鄂东地区的内部协作，按照“互惠互利、共同发展”的原则，在尊重各方利益的基础上，加强区域间对接和合作，实施统一协调。

二是创新人才工作理念，组建多层次的人才队伍。吸引人才并留住人才是城市转型与创新中的重要环节，针对鄂东地区人口流失突出，人才引进困难的问题，必须要把人才队伍的建设视为一项涉及政府职能转变、产业结构调整、社会资源配置、人才资源开发的系统工程，政府应采取主动干预措施，创新人才工作理念，引导人才资源合理回流，为城市转型发展提供坚强的保障。

三是引导土地有序流转，促进土地规模化经营。一方面要积极促进集体建设用地流转，为产业园区的建设创造条件；另一方面是要开拓思路，向空间、存量、增量、机制要土地，提高土地对发展的保障力。

四是强化金融服务水平，拓宽投融资渠道。转型发展有个阵痛的过程，有效的资金投入是确保城市转型的重要保障，因此必须强化金融服务，拓宽融资渠道，构建多元化和多渠道的资金投入机制。

五是加大对资源型城市转型发展的政策及资金支持力度，促进城市快速转型。鄂东地区多为资源型城市，在过去为国家和地方的发展做出了巨大的贡献，但同时也遗留了很多历史包袱，历史遗留问题严重制约了资源型城市的转型步伐。建议国家继续加大对资源型枯竭城市的财政转移支付力度。

六是提高对大别山区、幕阜山区转移支付水平，创新生态补偿机制。鄂东区转型发展和生态保护不仅需要当地政府和居民的努力，更需要中央、省政府和其他受益地区对其保护成本和发展机会成本损失进行补偿。

七是加大科技创新投入，促进产业高端化发展。技术创新是区域经济增长的内生动力，因此要加大科技投入，促进产业向高品质、高端化发展。

八是延伸产业链条，推动一二三产业融合发展。依托紧邻省会武汉的区位优势，大力推进一二三产业融合。一产发展特色农业，二产发展生态工业，三产发展全域旅游，通过一产接二连三，形成了“以生态农业为根本、生态工业为纽带、全域旅游为统领”的绿色发展态势。

九是深化行政审批制度改革，优化营商环境。一方面要强化行政审批制度改革的整体协作意识，优化审批流程，简化审批程序；另一方面要实现网上办事大厅与实体大厅的深度融合。

基金项目

本文受到湖北师范大学资源枯竭城市转型与发展研究中心 2019 年度开放基金资助项目(项目编号与

名称: KF2018Y06 长江经济带城市能源效率的时空格局与影响因素分析)资助, 特此感谢!

参考文献

- [1] Marsh, B. (1987) Continuity and Decline in the Anthracite Towns of Pennsylvania. *Annals of the Association of American Geographers*, **77**, 337-352. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1987.tb00163.x>
- [2] Gill, A.M. (1990) Enhancing Social Interaction in New Resource Towns: Planning Perspectives. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (TESG)*, **81**, 348-363. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.1990.tb00719.x>
- [3] Lucas, R. (1971) *Minetown, Milltown, Railtown: Life in Canadian Communities of Single Industry*. University of Toronto Press, Toronto. <https://doi.org/10.3138/9781487576356>
- [4] Bradbury, J.H. (1981) Towards an Alternative Theory of Resource-Based Town Development. *Economic Geography*, **55**, 147-166. <https://doi.org/10.2307/142657>
- [5] Hayter, R. and Barnes, T.J. (1992) Labour Market Segmentation, Flexibility and Recession: A British Colombian Case Study. *Environment and Planning C*, **10**, 333-353. <https://doi.org/10.1068%2Fc100333>
- [6] 柳泽, 周文生, 姚涵. 国外资源型城市发展及转型研究综述[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(11): 161-168.
- [7] 李虹, 邹庆. 环境规制、资源禀赋与城市产业转型研究——基于资源型城市与非资源型城市的对比分析[J]. 经济研究, 2018, 53(11): 182-198.
- [8] 李梦雅, 严太华. 基于 DEA 模型和信息熵的我国资源型城市产业转型效率评价——以全国 40 个地市级资源型城市为例[J]. 科技管理研究, 2018, 38(3): 86-93.
- [9] 严太华, 李梦雅. 资源型城市产业结构调整对经济增长的影响[J]. 经济问题, 2019(12): 75-80.
- [10] 王镛, 张先琪. 东北三省能源资源型城市的市场机制建设与经济转型[J]. 中国人口·资源与环境, 2018, 28(6): 170-176.
- [11] 谭俊涛, 张新林, 刘雷, 赵宏波, 仇方道. 中国资源型城市转型绩效测度与评价[J]. 经济地理, 2020, 40(7): 57-64.
- [12] 安树伟, 张双悦. 新中国的资源型城市与老工业基地: 形成、发展与展望[J]. 经济问题, 2019(9): 10-17.
- [13] 罗怀良. 山地资源型城市攀枝花转型发展的地域协同研究[J]. 现代城市研究, 2019(3): 91-96.
- [14] 李福安, 翁亚兰, 吴威让. 资源枯竭型城市支柱产业选择研究——以湖北大冶市为例[J]. 资源与产业, 2014, 16(4): 6-9.
- [15] 黄天能, 李江风, 许进龙, 廖晓莉. 资源枯竭城市转型发展绩效评价及障碍因子诊断——以湖北大冶为例[J]. 自然资源学报, 2019, 34(7): 1417-1428.