

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2021.05.010

# 新时期对口支援推动湖北三峡库区 高质量发展对策研究

许传华, 童 藤, 罗 鹏, 陈义国

(湖北经济学院 金融学院, 武汉 430205)

**摘要:**通过实地走访调研对口支援湖北三峡库区实施的现状、成效及存在的问题,提出新时期对口支援高质量发展应以规划制度为引领,以创新发展为动力,以协调发展为基础,以绿色发展为前提,以开放发展为导向,以共享发展为目标,开创对口支援湖北三峡库区新局面。

**关键词:**三峡库区;对口支援;高质量发展;湖北

**中图分类号:**F061.5

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-626X(2021)05-0106-11

## 一、引言及文献综述

对口支援产生于社会主义中国的伟大实践,是在中国特定政治生态中孕育、发展和不断完善的一项具有中国特色的政策模式,对于推动区域协调发展,破解不平衡不充分难题具有重要作用。自1992年党中央、国务院做出开展全国对口支援三峡库区的重大决策以来,各对口支援省市积极响应号召,倾情援助、无私奉献,在移民安置、生态环境保护、产业发展等各个方面给予大力支持,为湖北三峡库区移民安稳致富发挥了积极的作用。2014年国务院《全国对口支援三峡库区合作规划(2014—2020年)》出台后,对口支援进入新时期,各支援省市抓机遇、换思路、变做法,在产业发展、脱贫攻坚、民生保障、生态治理等方面全面发力,为湖北三峡库区高质量发展做出了重要贡献。新时期,中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,对口支援如何在湖北三峡库区绿色发展、乡村振兴等方面进一步发挥作用,如何进一步深化落实湖北三峡库区绿色高质量发展具有重要意义。

所谓“对口支援”,通常泛指国家为支持某一区域或某一行业,在“全国一盘棋”的思路下,由中央或上级统筹安排、有针对性地对其进行支持、帮扶、互助协作<sup>[1]</sup>。经过长期的实践和探索,对口支援模式已发展成为边疆地区对口支援、灾害损失严重地区对口支援和重大工程对口支援三种形式<sup>[2]</sup>。在重大工程对口支援中,自1992年来越来越多企业参与到对口支援三峡库区工程中,涉及范围最广、影响程度最深<sup>[3]</sup>。

**收稿日期:**2021-01-10

**作者简介:**许传华(1967-),男,湖北仙桃人,湖北经济学院金融学院教授,研究方向为金融发展理论;童藤(1985-),女,湖北黄冈人,湖北经济学院金融学院副教授,研究方向为金融发展与创新;罗鹏(1978-),男,湖北监利人,湖北经济学院金融学院讲师,研究方向为绿色金融发展理论;陈义国(1983-),男,湖北荆州人,湖北金融发展与金融安全研究中心副教授,研究方向为金融管理与政策。

随着对口支援的持续深入以及国家创新驱动发展的要求,学者们从不同角度围绕对口支援的动因、效应及对策模式进行了探讨。

从对口支援的动因来看,国家从战略到战术为对口支援的开展提出了明确可行的目标及要求,要求对边疆地区、贫困地区、生态保护区实行差别化的区域政策<sup>[4]</sup>,各级对口支援政府基于区域嵌入<sup>[5]</sup>、提升产业发展规模效应<sup>[6]</sup>、集聚创新优势资源<sup>[7]</sup>、推动区域可持续发展<sup>[8]</sup>、优化转移支付<sup>[9]</sup>以及创新对口支援机制<sup>[10]</sup>为受援方提供了资金、物资和人力支援。基于产业转移及合作而形成的对口支援关系则有利于促进受援地区产业发展,增强内生动力和造血功能,完成“输血”向“造血”转变<sup>[11]</sup>,同时也能促进支援方产业结构升级。通过直接投资、技术转移、合作等形式建立特色产业链、巩固优势产业,有助于实现援受双方共赢<sup>[12]</sup>。除此之外,援受双方协同发展,采取不同区域或行业之间结对形成支援关系,则使双方区位或行业的优势得到有效发挥<sup>[13]</sup>,能使区域协调发展更具针对性和时效性,充分释放对口帮扶的政策红利,继续缩小区域之间的发展差距<sup>[14]</sup>。

在对口支援的效应研究方面,学者们主要针对对口支援政策的经济增长效应和产业结构优化效应<sup>[15]</sup>、对口支援的资源配置效应<sup>[16]</sup>以及对口支援政策的生态环境效应<sup>[17]</sup>展开研究,提出对口支援应淘汰牺牲大规模人力、财力、物力的粗放型对口支援模式,提升对口支援的资源配置效率。

针对对口支援的对策与模式研究,学者们提出应坚持科学分类、紧扣目标、分类施策、分类治理的原则,形成有机衔接的工作绩效考核指标体系和具有中国特色的对口支援理论体系<sup>[18]</sup>。提出在打造新时代帮扶协作模式中,可通过互联网技术作为支撑,大力推进“互联网+对口支援”,推动对口支援由“粗放型”向“精准型”转变<sup>[19]</sup>。

综上所述,虽然现有文献从对口支援的动因、效应及对策模式方面展开了较为丰富的研究,但缺乏区域性的个案调查研究,较少有文献对湖北三峡库区对口支援展开研究。另外,多数分析采用理论阐述的方法,缺乏具体的数据支撑。基于此,本文以湖北三峡库区为研究对象,对其对口支援的实施现状进行了调研梳理。在此基础上,对湖北三峡库区在新时期取得的成效及面临的新难题进行了阐述,并通过走访调研及专家论证的方式提出加强湖北三峡库区对口支援的对策建议,以期对湖北三峡库区的长远及高质量发展作出理论和实际贡献。

## 二、三峡库区对口支援的发展历程

根据对口支援形势及三峡库区社会经济发展实际,围绕“优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”的总体原则,三峡库区对口支援的发展历程大致可以划分为四个阶段:

### (一)推动三峡库区移民搬迁安置阶段(1992—1994年)

1992年国务院下发《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》(国办发〔1992〕14号),以此政策为指引,正式启动对口支援三峡库区移民工作。国家各部委、有关省市和省内单位到三峡库区进行考察,洽谈对口支援意向,并召开经验交流会议,就各地区、各部门开展对三峡库区移民工作对口支援的经验进行总结。1994年4月,国务院办公厅转发《关于深入开展对口支援三峡工程库区移民工作意见报告的通知》(国办发〔1994〕58号)进一步明确了对口支援方式和对口支援目标任务,中央部委和单位负责制定对口支援规划,为三峡库区的移民安置、基础设施改善、优势资源开发、经济社会发展创造条件。此阶段,对口支援重点工作包括帮助移民如期搬迁、支持基础设施的复建、提高基本公共服务水平,推动三峡库区经济社会协调发展。

### (二)支持三峡库区社会经济发展阶段(1995—2007年)

随着1994年12月三峡工程的正式开工,对口支援的重要性更加凸显。1994年国务院办公厅转发《关于

深入开展对口支援三峡工程库区移民工作意见报告的通知》(国办发[1994]58号),文件提出“突出重点,以点带面,各有侧重,多方参加,扎实推进”的对口支援方针。1994—1997年,通过制定对口支援规划,国务院部委在各自职权范围内给予三峡库区社会经济发展的政策支持,对口支援的重点是通过政府主导,对移民搬迁工程以及行政机关、基础设施、社会事业建设开展全方位的无偿支援,保证大江截留前一期移民搬迁的顺利进行。1998年1月,国务院三峡工程建设委员会第七次全体会议召开,会议要求继续做好对口支援,确保完成二期移民搬迁任务。1998—2007年,各对口支援省市遵循“互惠互利、优势互补、各方支援、共同发展”的原则,采用拓展市场、兴办项目、交流技术、培养人才、劳务输出、资金帮扶等多种途径,为移民提供就业岗位,发展三峡库区优势产业,增加移民收入,实现移民安稳致富。

### (三)促进三峡库区经济深化发展阶段(2008—2013年)

2008年国务院发布《关于全国对口支援三峡库区移民工作五年(2008—2012)规划纲要》,提出对口支援要突出以人为本,重点解决人力资源开发、社会事业发展、基础设施建设、优势产业培育和生态环境保护等影响三峡库区发展的根本性问题。国务院相关部门、有关省市和有关单位在政策文件的指导下,继续深化对口支援,帮助三峡库区改善和改造基础设施,发展文化、教育、卫生等公益性事业,重点培育发展特色优势产业种植、养殖及旅游等,相应带动其购销、运输、包装、加工等相关产业发展,推动三峡库区农业资源一体化开发和特色优势农业的发展。

### (四)推动三峡库区绿色高质量发展阶段(2014年至今)

以国务院2014年8月颁发的《全国对口支援三峡库区合作规划(2014—2020年)》文件为标志,对口支援重点转向帮助三峡库区绿色发展、公共服务能力建设,支持基础教育、精准扶贫和乡村振兴。这一时期的对口支援强调帮助三峡库区产业结构升级,培育绿色旅游等特色产业,尤其食品加工、纺织服装和建材等传统产业的转型升级,形成了以“技术+资本+市场”为支撑,以市场为导向,以产业为依托,以政策为支撑的绿色产业合作机制,援受双方在资本、技术、信息、生产、销售等方面的合作与服务,使三峡库区社会经济进入绿色高质量发展。

## 三、湖北三峡库区对口支援的实施现状

湖北三峡库区由兴山县、恩施自治州巴东县、秭归县和宜昌市夷陵区(原宜昌县)组成。四县区人民生活水平偏低,经济发展缓慢,属于“边、穷、远”山区。对口支援省市根据1994年国务院《关于深入开展对口支援三峡工程库区移民工作意见报告的通知》(国办发[1994]58号)的政策精神,在公益事业、基础设施建设、产业发展等方面给予受援县区全方位的支撑扶持,促进三峡移民搬迁安置和三峡库区经济社会发展。

党中央、国务院高度重视对口支援,建立了由国家部委、相关省市、企事业单位和其他社会力量组成的湖北三峡库区对口支援工作体系。援受双方在国家“开发性移民”理念的指导下,建立了对口支援长效工作机制,利用无偿援助、经济合作等形式,推动了湖北三峡库区经济社会发展,在实践上具体表现在以下几个方面:

### (一)国家出台的政策支持

自1992年党中央、国务院做出开展全国对口支援三峡库区移民工作的重大决策以来,国家对于支援三峡库区移民工作出台了一系列鼓励和优惠政策(见表1),国家各部委从部门实际工作出发也相应地制定了对口支援三峡库区移民工作的政策措施,通过规划引导、政策扶持、项目资金倾斜等方式,重点支持三峡库区基础设施建设、产业发展、生态环境治理、社会公益事业建设。按照“优势互补、各方支援、互惠互利、共同发展”的要求,1992—2019年,湖北三峡库区和移民安置区共落实对口支援资金1464.8亿元,其中,经济合作

和支持项目 3560 项,资金 1432.2 亿元;社会公益类项目 2801 项,无偿援助资金 32.6 亿元。

表 1 国务院及有关部委出台的优惠政策一览表

发文时间	发文单位	文件名称
1992 年	国务院办公厅	《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》
1994 年	国务院办公厅	《关于深入开展对口支援三峡工程库区移民工作意见报告的通知》
1995 年	外经贸部	《开展对口支援三峡工程库区移民工作方案》
1998 年	财政部	《三峡库区自用物资进口税收返还管理办法》
1999 年	国务院办公厅	《关于三峡工程库区移民工作若干问题的通知》
2000 年	国务院	《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》
2001 年	国务院	《长江三峡工程建设移民条例》
2004 年	国家发改委	《关于印发三峡库区经济社会发展规划的通知》
2004 年	财政部	《三峡库区产业发展基金使用管理办法》
2005 年	国务院三峡工程建设委员会	《关于进一步加大对口支援三峡库区移民工作力度的通知》
2006 年	社会保障部	《关于进一步做好对口支援三峡库区移民就业再就业和社会保障工作的通知》
2008 年	国务院	《全国对口支援三峡库区移民工作五年(2008—2012 年)规划纲要》
2014 年	国务院	《关于全国对口支援三峡库区合作规划(2014—2020 年)的批复》
2018 年	国务院	《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》

## (二)各省市采取的经济协作

1992 年以来,在国务院三峡办的统一组织和部署下,各省市采取结对方式对口支援湖北三峡库区。北京市对口支援巴东县;上海市、黑龙江省、青岛市对口支援夷陵区;湖南省、大连市对口支援兴山县;江苏省、武汉市对口支援秭归县。各省市在对口支援过程中采取了行之有效的做法(见表 2),积累了丰富的经验,为后续对口支援的持续进行提供了有益的借鉴。

表 2 各省市对口支援湖北三峡库区工作实践

受援地区	支援地区	特色做法
巴东县	北京市	建立了对口支援三峡基金 建立创业扶贫产业园
夷陵区	上海市	移民就业基地 移民电商产业园
	黑龙江省	开办现代特色农业主题培训班 创业、就业、便民服务中心建设帮扶
	青岛市	建园区兴产业 人才培养与合作
兴山县	湖南省	“321”援助模式 “一对一”帮扶机制
	大连市	水利水电基础设施建设帮扶 旅游景点及旅游产业策划帮扶
秭归县	江苏省	兴办三峡库区江苏工业园区 引导知名企业落户,开展经济项目合作
	武汉市	采用 PPP 模式建设公共基础设施 示范园区建设(“湖北秭归民特优科技示范园”和“武汉秭归脐橙晚熟技术科技示范园”等项目)



### (三)湖北省进行的政策协调

1994年,湖北省人民政府出台了《关于全省开展对口支援三峡工程移民工作的意见》,拉开了全省对口支援三峡移民工作的序幕。在湖北省委、省政府正确领导下,全省上下多层次、多渠道、宽领域地开展对口支援,有力地促进了湖北三峡库区经济社会发展。

#### 1. 加大扶持政策力度

湖北省有关部门每年安排一定额度资金专项用于对湖北三峡库区的扶持;在制定和实施湖北省有关政策和各专项规划时,加大政策倾斜力度;在分配相关资金时,充分考虑受援区的扶持政策因素,给予倾斜支持。综合考虑《三峡后续工作规划》《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》与“一元多层次”等发展战略的有机结合,形成国家和省级扶持政策在三峡库区的叠加效应。

#### 2. 提供良好的内外部环境

湖北省委、省政府着力加强移民水、电、路、气等基础设施建设,解决好教育、卫生、文化、体育和社会保障等公共服务,做好移民技能培训和移民就业工作,各级党委、政府也将支援服务工作放在重中之重,为湖北三峡库区企业发展创造了良好的内外部环境。

#### 3. 搭建多样化合作交流平台

湖北省委、省政府积极协调移民安置区参加国务院三峡办和中央统战部在重庆、南京和太原等地联合举办的项目推介和招商引资重大活动,搭建交流互助平台,为移民安置区引进了一大批优势特色产业,有效促进了湖北三峡库区产业升级发展。搭建对口支援平台,加强高层互访,坚持大员上阵、主动上门,与支援方建立了多层次、多领域、多渠道的有效交流机制。湖北省内各支援单位逐步创新对口支援方式,建立以项目合作为纽带的支援模式,提升对口支援效应。

### (四)受援县区开展的对接落实

对口支援省市通过结对帮扶,在基础设施建设、产业发展、公益事业深化等方面对湖北三峡库区给予了全面支持,为湖北三峡库区发展带来强大动力。自开展全国对口支援三峡库区建设以来,受援三峡库区高度重视,积极行动,全力做好受援工作,主要体现在以下两个方面:

#### 1. 建立了良好受援工作机制

湖北省委、省政府高度重视湖北三峡库区受援工作,成立对口支援机构,积极争取国家和支援地区的援助。三峡库区各级政府和有关部门也高度重视受援工作,制定和出台一系列政策和规定,确保受援工作顺利开展。

#### 2. 分年度组织落实受援工作

为确保对口支援年度项目资金任务和签约项目的落实落地,湖北三峡库区四县区制定科学规划,明确了目标、任务和重点支援领域。同时,始终把促进湖北三峡库区经济社会发展、改善人民生活作为目标,对其企业发展、产业发展、环境生态发展等进行合理规划,对其就业、生产、生活进行全盘考虑,统筹兼顾、全面发展。

## 四、湖北三峡库区对口支援取得的成效及存在的问题

1992年至今对口支援从无到有,从单一的资金援助到产业共建、经济合作、人力资源开发、干部交流等多形式支援,对口支援推动了湖北三峡库区经济发展,加深了双方的情谊,近年来更是展现出互利共赢的良好局面。

### (一)湖北三峡库区对口支援取得的成效

对口支援促进了湖北三峡库区经济快速发展,在促进湖北三峡库区移民搬迁、经济发展、基础设施建设、公共服务等方面取得以下成效:

#### 1. 经济发展质量持续提升

在对口支援工作推动下,湖北三峡库区四县区经济结构明显优化,优势产业逐步形成,发展速度位居全省各县(市)前列。湖北三峡库区四县区的国内生产总值从1992年的19.17亿元增加到2019年的933.55亿元,年均增长14.89%(见图1)<sup>①</sup>,并且形成了以柑橘、茶业、高山蔬菜、中药材等为主的特色农业,以食品加工、纺织服装、精细化工、电子信息为支柱产业的工业体系,以绿色旅游为主的第三产业。

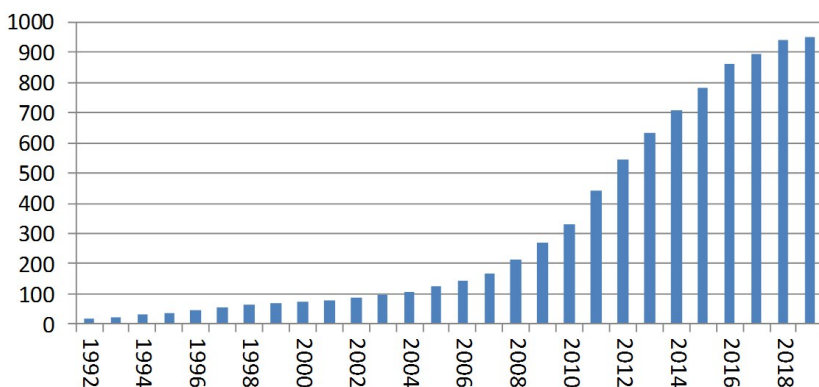


图1 1992 - 2019年湖北三峡库区国内生产总值(单位:亿元)

对口支援以来,湖北三峡库区现代农业、新兴工业和现代服务业快速发展,农民、城镇居民收入持续增加。湖北三峡库区四县区农村居民人均纯收入分别从1999年的2664元、1625元、2021元、1526元分别增加到2019年的22149元、11596元、13625元、11400元,年均增幅分别为11.17%、10.32%、10.01%、10.58%。城镇居民可支配收入分别从1999年的5450元、5398元、4614元、5396元增加到2019年的40322元、30517元、31611元、30100元,年均增幅分别为10.52%、9.05%、10.1%、8.97%(见图2)。

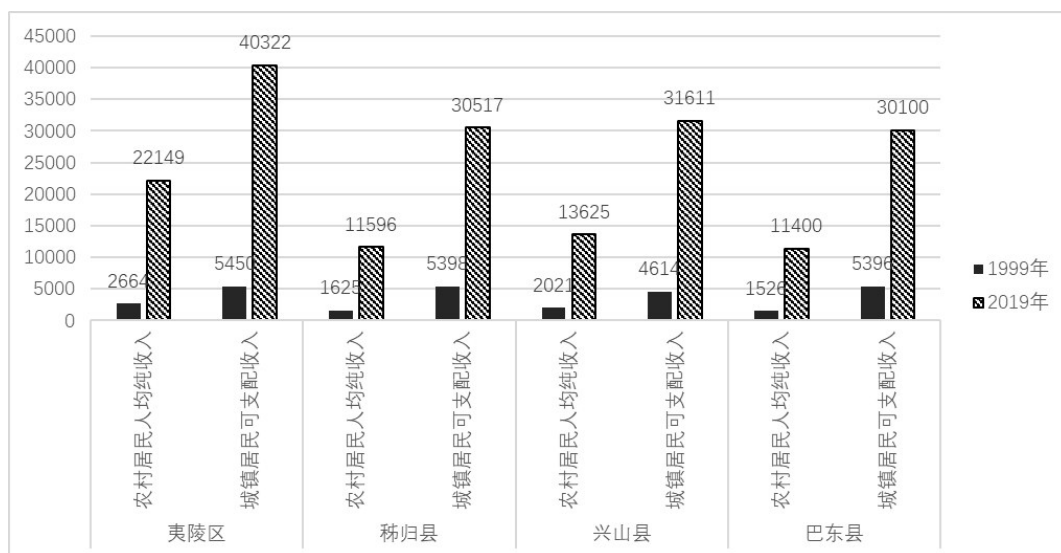


图2 1999 - 2019年湖北三峡库区移民收入对比(单位:元)

#### 2. 移民搬迁安置圆满完成

截至2019年6月底,湖北三峡库区先后完成迁建3座县城、12个集镇、272家工矿企业,复建房屋面积762.7万平方米,搬迁安置移民21.6万人。整个移民搬迁期间,夷陵区累计完成坝区搬迁移民1.2万人,安置

移民1.19万人;秭归县累计完成搬迁移民9.69万人,外迁安置2.2万人;兴山县累计完成搬迁安置0.4万人,外迁安置0.24万人,其余安置1.28万人;巴东县累计完成搬迁安置4.6万人。

### 3. 基础设施建设成就显著

通过对口支援工作的开展,湖北三峡库区投资增速成果显现,有力地强化了基础设施建设,为湖北三峡库区发展奠定了坚实的基础。1997—2019年,湖北三峡库区四县区累计完成固定资产投资6124.71亿元,其中2000—2019年累计完成固定资产投资如图3所示,大大提升了公路、港口、桥梁、农田灌溉、防洪、居民饮水、污水处理、网络基站、电力生产输送等基础设施建设水平,为湖北三峡库区长远发展奠定了基础。

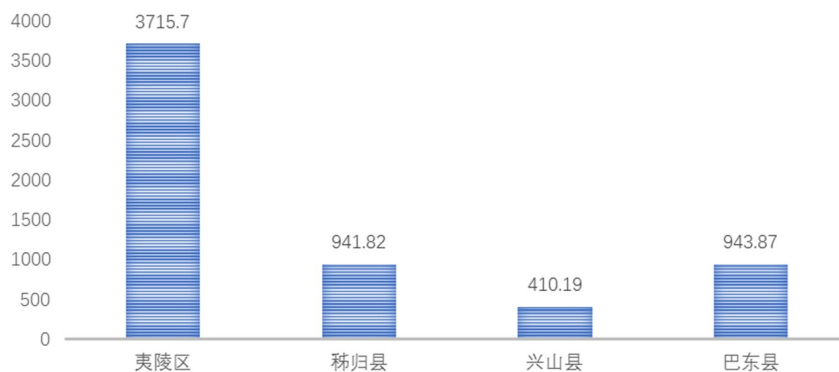


图3 2000—2019年湖北三峡库区累计固定资产投资额(单位:亿元)

### 4. 公共服务功能大幅提升

人才与智力的扶持是对口支援的一种新形式,是一种创新的经验。通过希望工程、移民培训、干部交流、技术指导、劳务合作、进厂安置等多种形式的对口支援,极大地提高了移民的文化素质和科技素质,丰富了移民的文化生活。通过对口支援,湖北三峡库区兴建了一批希望小学、医院、福利院、文化中心、科技培训中心等,社会公益事业发展迈上了一个新台阶<sup>[20]</sup>。

#### (二)湖北三峡库区对口支援的现实问题

在党中央、国务院的统一部署下,坚持规划引领,不断创新工作内容和形式,对口支援取得了实质性的成效。但随着绿色发展、公共服务能力建设、乡村振兴、长江经济带建设、一带一路等重大国家战略的实施,新时期湖北三峡库区社会经济发展和对口支援也面临着新问题、新挑战。

##### 1. 对三峡库区对口支援的认识需要巩固

对口支援工作开展的早期阶段,各支援省市怀着高度的政治责任感,无私奉献,不求回报,为三峡库区社会经济发展做出了巨大贡献。但随着国务院《全国对口支援三峡库区合作规划(2014—2020年)》实施的结束,部分对口支援地区和单位认为三峡库区移民任务顺利完成,移民安稳致富成效初显,三峡库区基础设施复建基本到位,在对口支援的认识和力度方面都有所减弱,表现为援受双方互联互通频率有所降低、对口支援资金难以到位、对口支援项目难以落地等现象。特别是当前三峡库区面临着绿色高质量发展的新任务,作为长江经济带的重要生态屏障,湖北三峡库区的生态治理和绿色发展将惠及全民,部分支援省市对新时期对口支援意义的理解不够深刻,认识不够全面,造成对口支援促进湖北三峡库区绿色高质量发展的政策效果难以更好地发挥。

##### 2. 三峡库区移民就业创业的帮扶效果需要提升

湖北三峡库区移民就业创业的配套措施不够完善、落实不到位,帮扶效果不稳定。一是相较对资金援助和项目合作的高度重视,援受双方领导对移民就业创业重视不够,缺乏领导督办和常态推进的工作机制;二是针对移民就业的技能培训亟待升级,缺乏升级技能培训、持续性培训、特色培训、高技能复合型人才培



训等;三是缺乏对移民创业的政策支持、技术支持和金融支持的宣传和落实;四是目前开展的普惠性创业培训效果和转化率不高,培训内容和创业需求不匹配,实践性的培训较少、针对性还不够强,镇村两级缺乏后续的跟踪服务。

### 3. 三峡库区社会经济内生增长动力培育有待加强

对口支援的早期工作重心在于帮助三峡库区移民安稳致富,推动三峡库区社会经济发展。随着三峡库区建设进入新常态阶段,对口支援应该从“输血”转为“造血”,从促进三峡库区经济增长转换为推动高质量发展,通过增强三峡库区创新能力和优化产业结构,培育三峡库区社会经济内生增长动力。当前对口支援培育湖北三峡库区内生增长动力的工作开展不足,主要表现在:在技术创新方面,对口支援在加强传统产业转型、新兴产业人才培养方面的工作较弱,引导双方高校、科研院所、企业等协同开展技术研发与应用的高度重视不够;在三峡库区项目引进方面,对口支援以鼓励发达地区企业到三峡库区开厂招工为主,以解决就业、促短期发展为主要目的,造成企业研发设计、品牌营销等高附加值业务链在发达地区,产品制造、加工组装等低附加值业务链在三峡库区,不利于三峡库区内生增长动力的培育。

### 4. 三峡库区存在的民生短板需要补齐

近几年来,湖北三峡库区城镇移民小区综合帮扶、农村移民精准帮扶取得了巨大成绩,小区的基础设施,公共服务设施和环境得到较大改善,小区居住和生活环境得到极大改善,受到移民群众的欢迎和拥护,但是移民小区建设与美丽家园目标还有一定差距,如移民就业创业能力弱、收入偏低问题依然存在,交通、教育、医疗等方面的民生短板还不少,需要多方关心支持,补齐基础设施建设、公共卫生服务、教育、医疗、养老服务等各种短板。

## 五、新时期促进湖北三峡库区对口支援高质量发展的对策建议

新时期对口支援应站在一个更高的起点上,把握好长江经济带建设、碳中和规划、湖北自贸区发展和湖北省乡村振兴战略规划等发展机遇,以“创新、协调、绿色、开放、共享”为理念,以区域协作、互助共赢为动力,积极构建对口支援长效机制,更好地发挥对口支援推动湖北三峡库区高质量发展的积极作用。

### (一)以规划制度为引领,深入推进对口支援合作

对口支援合作规划是引领全国对口支援三峡库区工作有序开展的前提,新时期国务院有关部门应加强规划引领,强调制度及机制建设,继续深化对口支援合作;应研究制定促进移民安稳致富、加强三峡库区生态环境建设与保护、有效防治地质灾害、提高综合管理能力、进一步拓展三峡工程综合收益等的政策规划措施;加大对口支援力度,立足保持对口支援关系不变、政策不改、力度不减。

对口支援的援受双方地方政府在对口支援中应进一步完善对口支援机制建设,延续以往行之有效的政策措施,不断完善和规范省级统筹、部门协作、地市落实、社会参与的对口支援规划、实施和评估调整机制;要扎实开展三峡库区对口支援工作,保证各项工作部署落实和取得实效,确保项目资金安全和质量安全;要加强项目资金绩效管理,科学开展绩效综合考核评价,分年度、分阶段形成规划实施的监测评估成果报告,实事求是总结成效,真实客观反映问题,切实提高资金使用效率;要加强对口支援项目的监督检查,依托技术支撑单位,组织开展督导、检查、巡查、暗访、现场抽查等,保证各项工作部署落实和取得实效。

### (二)以创新发展为动力,加快湖北三峡库区产业转型升级

创新是引领发展的第一动力。十九届五中全会提出“坚持创新驱动发展,全面塑造发展新优势”。政府部门需不断探索创新对口支援的政策、思路、模式,在政策上鼓励金融机构灵活运用货币利率杠杆,引导金融机构将资金引向湖北三峡库区产业转型升级发展;在思路积思广益,科学引导援受双方共建共享;在模



式上探索创新“政企产教”相结合的特色对口支援模式,推进对口支援的全方位发展。

一方面,支援省市应发挥禀赋优势,探索协作创新模式,发挥支援省市资源优势,探索建立远程教育、远程医疗、远程技术等优质资源共享模式,进一步深化对口支援合作;发挥湖北三峡库区生态禀赋优势,延伸上下游产业链,发展循环产业,增加产业附加值。另一方面,湖北三峡库区应以创新引领高质量发展,推动产业转型升级,利用投资、价格、金融、税收、招商引资、技术创新等方面的优惠政策,加大对绿色及龙头产业的支持,增强产业投资主体的积极性;按照“优势互补、合作双赢、绿色发展”的原则,深化援受双方的产业合作开发。

### (三)以协调发展为基础,促进湖北三峡库区区域均衡发展

协调发展是对口支援的基础。2018年11月,中共中央、国务院出台《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,并强调“继续开展对口支援三峡库区,提升基本公共服务供给能力,加快移民安稳致富,促进社会和谐稳定”。在区域协调发展新机制中,政府应发挥好带头作用,优化区域互助机制,充分利用湖北三峡库区山水相连、地理相似、基础相近的有利条件,实现统筹规划和协同发展,加强支援方交流合作,为企业技术交流提供条件,实现对口支援地区之间资本、人才、技术、产品等要素的跨区域流动。

支援方应以协调发展为基础,推进湖北三峡库区新型城镇化建设,促进其均衡发展。以综合交通网络和信息网络为依托,优化城镇空间布局和城镇规模结构,科学规划建设城镇群城镇带,逐步形成集聚效率高、对周边地区辐射带动能力强、城镇层次等级结构完善、功能互补性强、地域分布合理的城镇体系。湖北三峡库区则应把握机遇,推进城乡产业一体化;统筹产业发展和城乡建设,推动工业园区与城市同时规划、同步建设、同城管理,以城聚产、以产兴城<sup>[21]</sup>。

### (四)以绿色发展为前提,推进湖北三峡库区生态环境修复

在“绿水青山就是金山银山”的发展理念下,将“绿色”与“新兴”相互融合,湖北三峡库区内的健康文化产业、信息技术产业、节能环保产业有望成为新时期主导产业。政府需加大财力投入,引入第三方绿色评估机构,就湖北三峡库区的实际情况组织相关部门共同商讨,建立绿色项目、企业目录库,并尽快建立“绿色信贷行业、企业和项目清单”<sup>[22]</sup>,确定湖北三峡库区绿色项目及绿色企业标准,推动其绿色可持续发展。

支援方可结合湖北三峡库区资源优势,从新兴绿色产业的技术创新、制度支持、市场培育等三个方面进行扶持。技术创新方面,可以推动发达地区高校、科研院所、企业等积极参与绿色技术开发,培育绿色技术转让中介机构;制度支持方面,可以协助湖北三峡库区制定合理的产业政策和发展规划,引导绿色技术开发和制定绿色技术标准;市场培育方面,可以协助地方政府通过推进示范工程项目等方式,促进新兴绿色产业的市场应用。此外,应以绿色金融促进生态保护,借鉴全国及对口支援省市的成功经验,依托湖北三峡库区社会经济、资源环境开发新型绿色金融产品,率先开展绿色信贷、绿色债券、绿色股权等较为成熟的绿色金融产品的开发设计以及实际应用,争取形成可以在整个三峡库区成功复制和推广的绿色金融产品发展模式,最终实现三峡库区生态保护与绿色发展。

### (五)以开放发展为导向,积极拓展湖北三峡库区发展空间

以开放发展为导向,就是要解决湖北三峡库区发展的内外联动问题。新时期湖北三峡库区内的经济体系和规则正在发生重大调整,走出去、引进来亟待拓展广度、挖掘深度、强化力度。政府应积极拓展湖北三峡库区发展空间,奉行互利共赢的开放战略,完善区域布局,深化人文交流,形成开放新体制、发展更高层次的开放型经济,找准突破口,以点带面,步步为营,推动湖北三峡库区的治理体系改革完善;应推动建立健全援受双方合作机制,固化两地定期沟通与互访交流机制,加强双方需求对接和协同配合,推进对口支援行稳致远。

支援方应充分开展智力帮扶,强化“输血”与“造血”功能。组织湖北三峡库区移民干部和移民群众开展

能力和技能培训,举办库区数字产业发展、特色产业电子商务等主题培训班,帮助移民拓宽就业门路。除此之外,应探索开放协作新模式,如通过建立远程教育、远程医疗等结对帮扶模式,引入教育、医疗等优质资源,拓展对口支援合作维度;通过引进国际、国内大型名优企业和名牌产品,引进先进技术和管理经验模式,增强自我发展能力;通过互换人才资源模式,从管理理念和专业技术等方面促进受援地区整体劳动者素质的提升。

#### (六)以共享发展为目标,打造湖北三峡库区和谐安宁环境

共享共建是对口支援的目标。政府应积极促进援受双方共享优质资源与有效经验,共同培育多领域人才、打通湖北三峡库区市场建设、投资项目和发展产业,共享科技成果,实现援受双方合作共赢。

支援方应加强农村公共服务能力建设投入,充分发挥无偿援助资金的效益,助力库区教育、卫生、文化、生产等公共服务设施建设,促进库区城乡公共服务一体化建设;助推库区提升基本公共服务能力,加大支持医疗卫生的力度,支持其科技、文化、体育等领域的发展,加快完善其社会保障体系<sup>[23]</sup>。湖北三峡库区应着重运用资金打造绿色村镇,以农村人居环境整治为主线,统筹生产生活生态;以建设绿色宜居村镇为导向,重点突破乡村清洁、村镇规划、宜居住宅、绿色建材、清洁能源等方面的关键技术,促进绿色宜居村镇建设与发展,打造美丽新家园。

## 六、结论与展望

对口支援有力地促进了湖北三峡库区的经济社会全面可持续发展。新时期,援受双方应在深化对口支援认识的基础上,以长江经济带发展为契机,以绿色创新为抓手,以高质量发展为目标,以改善民生为根本,以援受双方互利共赢为基本条件,开创湖北三峡库区对口支援新局面,实现进一步推动湖北三峡库区经济社会高质量发展,促进移民安稳致富的目标。下一阶段,政府要加强规划引导,加大资金投放力度,重视智力支援,创新对口支援模式,指引对口支援有序有效发展;各对口支援单位也要加大对口支援力度,转变思路、更新观念,密切围绕地方特色,打破常规思路,推动新型特色产业发展,实现以特色求优势、以特色求发展。

#### 注 释:

① 数据来源于2020年7月湖北三峡库区调研时对方提供的内部资料,时间节点均为2019年。

#### 参考文献:

- [1] 钟开斌.对口支援:起源、形成及其演化[J].甘肃行政学院学报,2013,(4):14-24.
- [2] 靳薇.项目援助与西藏经济发展[J].西北民族研究,2008,(4):10-19.
- [3] 单健威.神州暖风吹三峡——全国对口支援三峡库区写真[J].中国三峡建设,2006,(1):23-25.
- [4] 李天华.中国民族地区对口支援的政策演变及展望[J].现代经济信息,2018,(23):53-54.
- [5] 曾水英,范京京.对口支援与当代中国的平衡发展[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(6):204-211.
- [6] 徐明,刘金山.省际对口支援如何影响受援地区经济绩效——兼论经济增长与城乡收入趋同的多重中介效应[J].经济科学,2018,(4):75-88.
- [7] 陶砥.新时期中国共产党实施对口支援政策的意义、历程与成效[J].观察与思考,2020,(9):104-112.
- [8] 赵晖,谭书先.对口支援与区域均衡:政策、效果及解释——基于8对支援关系1996—2017年数据的考察[J].治理研究,2020,36(1):69-81.
- [9] 孙勇,杨杰,马伟茗.对口支援西藏工作实践及组织结构与机制演化分析——基于组织社会学新制度主义的分析视角[J].西藏大学学报(社会科学版),2019,34(3):129-139.

- [10] 张文礼,王达梅.科层制市场机制:对口支援机制的反思[J].西北师大学报(社会科学版),2017,54(5):67-73.
- [11] 张庆恩.坚持“五互”理念 高质量推进东西部扶贫协作和对口支援[J].中国经济周刊,2020,(8):107-109.
- [12] 李志国,杨灿,李慧杰.对口支援、招商引资与区域创新能力提升——基于对口支援三峡库区的案例研究[J].科研管理,2020,41(3):72-82.
- [13] 赵明刚.中国特色对口支援模式研究[J].社会主义研究,2011,(2):56-61.
- [14] 王郅强,王凡凡.对口帮扶的经济增长效应及政策有效性评估[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,19(6):70-83.
- [15] 董珍,白仲林.对口支援、区域经济增长与产业结构升级——以对口援藏为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(3):130-138.
- [16] 王磊,黄云生.对口支援政策的演进及运行特征研究——以对口支援西藏为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(5):26-33.
- [17] 张斌,赵国春.对口支援政策的生态环境效应评价[J].地方财政研究,2019,(6):98-105.
- [18] 李曦辉.对口支援的分类治理与核心目标[J].区域经济评论,2019,(2):45-54.
- [19] 梅国平.推进“互联网+对口支援”打造新时代帮扶协作“升级版”[N].团结报,2020-10-10.
- [20] 梁福庆.三峡库区移民对口支援的基本经验及其对策[J].重庆社会科学,2008,(8):84-87.
- [21] 宜昌市人民政府.宜昌市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要[N].三峡日报,2016-06-21.
- [22] 闫培雄.促进我国绿色金融持续健康发展的思路和路径研究[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2016,13(9):58-59.
- [23] 林晖,陈翰哲.聚焦《全国对口支援三峡库区合作规划(2014—2020年)》[EB/OL].[http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/26/content\\_2739980.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/26/content_2739980.htm),2014-08-26.

(责任编辑:颜 莉)