

三峡库区承接产业转移面临的困境及破局路径

湛佳宜

西南大学经济管理学院, 中国·重庆 400715

摘要: 三峡库区在承接产业转移过程中面临经济发展与生态保护难以兼顾的现实困境。本文分析指出, 库区承接产业转移面临生态环境约束严苛、产业基础薄弱、高端人才短缺及制度供给落后等四大瓶颈。为实现库区经济与生态的协同发展, 本文提出了构建科学绿色筛选机制、夯实产业基础、构筑人才高地、深化体制机制改革等对策建议。

关键词: 三峡库区; 承接产业转移; 绿色发展; 难点及对策

Challenges and Breakthrough Strategies for Undertaking Industrial Transfer in the Three Gorges Reservoir Area

Zhan Jiayi

School of Economics and Management, Southwest University, China Chongqing 400715

Abstract: In the process of undertaking industrial transfer, the Three Gorges reservoir area faces the realistic dilemma that it is difficult to give consideration to both economic development and ecological protection. This paper points out that undertaking industrial transfer in the reservoir area faces four bottlenecks: strict ecological environment constraints, weak industrial base, shortage of high-end talents and backward system supply. In order to realize the coordinated development of economy and ecology in the reservoir area, this paper puts forward some countermeasures and suggestions, such as building a scientific and green screening mechanism, consolidating the industrial foundation, building a highland of talents, and deepening the reform of the system and mechanism.

Keywords: Three gorges reservoir area; Industrial transfer; Green development; Challenges and countermeasures

0 引言

承接产业转移是助推区域协调发展的重要战略, 但传统的转移模式伴随着污染转移风险。三峡库区作为长江流域的核心节点与重要生态屏障, 在承接产业转移时面临着经济发展与生态保护难以兼顾的现实困境。若只追求经济效益而忽视环境承载力, 势必会破坏库区脆弱的生态底色。因此, 本文将重点剖析三峡库区承接产业转移所面临的潜在困境, 并致力于探索出一条平衡经济发展与生态保护的可持续破局路径。

1 库区承接产业转移面临的困境

1.1 生态环境约束严苛

三峡库区维系着全国 35% 的淡水资源涵养, 水容量高达 300 亿立方米, 是我国最大的淡水资源战略储备库。库区不仅关乎着长江中下游 3 亿多人的饮水安全, 更是长江上游最后一道生态屏障。生态环境的脆弱性构成了库区承接产业转移的首要约束条件。

一是库区面临独特的消落带治理难题。三峡大坝蓄水运行后, 库区干流及支流回水区的水文动力学特征发生了根本性改变。水库“冬蓄夏排”的运行调度模式, 使得库

区水位在海拔 145 米至 175 米之间周期性剧烈涨落, 导致在库区形成了垂直落差达 30 米、面积约 349 平方公里的消落带。消落带是水陆生态系统的交错过渡区, 生态环境脆弱但功能重要, 其治理被视为世界级难题。

二是库区潜藏着水体富营养化风险。库区蓄水至 175 米后, 形成了 1084 平方公里的狭长湖泊, 水流速度由天然河道时期的平均 2 至 3 米/秒, 断崖式下降至 0.5 米/秒甚至更低。水体流速的极度放缓, 会导致水体的稀释、扩散与自净能力大幅衰减。因此, 磷和氮等元素在水库蓄水期却极易发生滞留与沉降, 导致水体富营养化的爆发。已有研究指出: 随着水库蓄水水位升至 175 米, 消落带总磷 (TP) 和总氮 (TN) 浓度较自然河流时期分别上升 10.4% 和 5.9%^[1]。

脆弱的生态底色难以承载产业转移所伴生的新增污染。库区在承接外部产业转移时, 不可避免地会面临具有污染性质的产业及其所带来的新增工业废水排放。鉴于库区水体独特的相对封闭性与长周期滞留特征, 新增产业在排污后即便经过严格的末端处理, 其尾水排入库区后仍有可能突破水体自我净化的临界阈值, 进而成为压垮库区富

营养化防线的“最后一根稻草”。因此,如果不加筛选盲目或过度承接此类产业,将面临突破库区现有环境承载力上限的风险,甚至由此引发系统性、不可逆的生态危机。

1.2 产业基础薄弱

三峡库区因工程蓄水导致大量企业关停,移民初期曾面临全域性的“产业空虚化”危机,经过 20 年来的发展,目前库区已构建起生态农业、绿色制造、文旅康养、航运物流四大产业支柱,全域性的产业空虚化问题已基本解决,但仍存在明显的发展不平衡和层级不高的问题。

一是区域发展不均衡,偏远县域仍存在产业空虚问题。库区产业呈现“中心强、边缘弱”的显著分化:例如万州、宜昌等区域中心城市已形成规模化产业集群,而巫山县受资源枯竭的影响,资源型行业持续萎缩,加之招商引资项目落地难、项目融资到位低,休闲旅游等接续替代产业尚在培育发展阶段,县域内发展动力不足,产业空虚化较严重。

二是产业发展的整体层级不高,核心竞争力与抗风险能力仍有短板。农业层面,尽管库区特色作物的种植规模庞大,但精深加工产品占比仍然偏低,产业链条短,受市场价格波动、自然灾害影响的抗风险能力较弱。工业层面,库区内的工业企业普遍规模偏小,缺乏具有核心技术和全国影响力的龙头企业,传统产业占比高,科技创新能力不足,高端制造、战略性新兴产业布局滞后。服务业层面,文旅产业多依赖门票经济和观光消费,康养、度假、文创等高附加值业态发展不足,航运物流仍以货物中转为主,航运金融、保险、交易等高端生产性服务业较为滞后,黄金水道的本地增值效应未能充分释放。

相对薄弱的产业基础会对库区后续的产业承接进程造成阻碍。产业基础的不足意味着库区的核心产业配套能力较弱,会抬高转入企业的落地与运营成本。库区工业企业普遍存在“小、散、弱、初级化”的问题,绝大多数县域尚未形成规模化的工业配套体系,外来龙头企业若想落地库区,其核心零部件或配套产品还需从成渝主城、长三角等地区长距离调运,这将大幅增加转入企业的物流成本、库存成本和交付周期,从而抵消库区在土地、劳动力方面的比较优势,严重降低企业转移进来的意愿。

1.3 高端人才短缺

在以知识经济和技术创新为核心驱动力的现代工业体系中,高素质的人力资本是决定外来产业转移能否在本地有效扎根的最核心要素之一。目前,三峡库区同样面临着人力资本结构性失衡的困境。

一是库区的低端劳动力供给过剩。库区拥有数量庞大的适龄劳动力群体,但一般性、低技能劳动力供大于求。根据第七次全国人口普查数据,三峡库区劳动年龄人口占比为 67.76%,但乡村人口占比平均为 46.9%,其中巫溪县、巴东县、秭归县仍有接近 60% 的乡村人口,且仍有 28.92% 的人口从事农林牧渔。不仅如此,库区劳动力的受教育程度较低。除去重庆主城区,库区整体的平均受教育年限仅为 8.7 年,其中专科学历人数占比平均为 5.38%,本科学历人数占比平均为 3.68%,低于全国平均水平 7.28% 和 5.94%。

二是库区对高素质新质人才的吸引力不强。一方面,库区难吸纳外来人才。因区位偏远,产业薄弱且市场空间较为狭小,库区在薪酬、职位晋升及医疗教育等公共服务上均落后于大城市。另一方面,库区难以留住本土人才。库区本土的优质大中专毕业生,存在向发达地区单向流动的“虹吸效应”。随着高铁等交通基础设施的不断发达,库区到中心城市所需要的时间不断缩短,使得本土的人才更容易前往大城市寻找机会,加剧了本土人才流出。

劳动力结构的落后不利于库区承接产业转移。首先,高端人才的缺失将导致库区难以承接完整的产业链条。部分转移企业为了规避人才短缺风险,只能将附加值低、可替代性强的加工组装环节转移到库区,而将研发设计中心、营销结算体系等依然固守本地。其次,低端劳动力结构将导致库区的产业低端化。库区潜在的社会就业压力,可能迫使各级地方政府以创造足够数量的岗位作为首要目标,从而在招商引资时更偏好承接劳动密集型、低附加值的产业。

1.4 制度供给落后

承接产业转移的核心竞争力,不仅源于土地、劳动力等传统要素禀赋,更取决于制度供给的质量与效率。三峡库区因跨行政区划管理、功能定位特殊,存在制度协同性不足、精准性不够、适配性不强等问题,滞后的制度供给已成为制约库区高质量承接产业转移的体制机制瓶颈。

一是生态环境协同监管体制相对薄弱。三峡库区的生态环境行政监管机制存在“多龙治水”的困境^[2]。首先,库区的监管主体多元且行政分属严重,各环境资源管理机构之间权力涣散,各自为政,缺乏统一有效的协调管理机制。其次,各主体间存在监管职权的交叉与重叠,导致“谁都应该管”但“谁都管不了”的现象。最后,三峡库区缺乏统一且独立的管理机构,在“条块分割”体制下,多部门平级共管致使环境监管职能高度分散且无序。

二是营商环境优化与要素市场化配置改革仍显滞后。与发达地区相比,三峡库区在产权保护、营商环境建设及政务服务效能上仍存在差距。一方面,部分基层政府的市场化思维不足且仍存在行政审批环节多、流程长、效率低的问题,市场准入隐性壁垒尚未完全破除,事中事后监管的法治化、规范化水平不足。另一方面,土地、资金等关键生产要素的市场化配置效率偏低。比如库区建设用地指标较为紧缺且审批链条较长,同时,多层次资本市场服务体系不完善,外来民营企业在落地后容易面临融资渠道单一、金融支持力度不足的困境。

制度供给的滞后,将制约三峡库区承接产业转移的能力与质量。首先,环境监管能力相对薄弱,可能为高污染产业转入库区提供可乘之机,使得库区面临着成为“污染天堂”的风险。其次,如果库区的制度供给无法与东部发达地区形成有效衔接,将直接打消优质企业向库区转移的积极性,长期来看甚至可能导致库区陷入产业低端锁定的困境。

2 库区高质量承接产业转移的破局路径

2.1 构建科学的绿色筛选机制,严守生态保护红线

库区脆弱的生态底色注定其在承接产业转移过程中不能以牺牲环境为代价,因此需构建科学的绿色筛选机制。首先,应实行严格的产业准入负面清单制度。坚决将高耗能、高污染及落后产业拒之门外,从源头切断污染转移链条。其次,要建立起全生命周期动态评估的产业监管体系,对拟引入项目进行长期的环保合规审查与生态风险动态评估。最后,设立绿色招商引资导向。重点引进科技含量高、资源消耗低、环境影响小的绿色产业,确保承接产业的属性与库区脆弱的生态环境底色高度契合。

2.2 夯实产业基础,推进产业链“延链补链强链”

针对库区产业配套不完善及抗风险能力弱的短板,需以园区提质增效为核心抓手^[1]。一是提升库区内产业园区的硬件承载力与软件配套水平。加大对物流网络、各类基础设施及公共服务平台的投资与建设,降低转移企业的落地成本,优化整体营商环境。其次,坚持全产业链招商思维。围绕生态农业、绿色制造等优势领域,集中引进具有核心技术与带动力的链主企业,并引导配套企业集聚,改变以往各产业“小、散、弱”的局面。最后,推动传统产业的技术改造与数字化转型。鼓励库区现有企业通过设备更新与工艺升级提升产品附加值,提升区域产业的整体

层级。

2.3 完善要素保障体系,构筑复合型人力资本高地

针对库区人才短缺的结构性失衡及要素供给不足问题,需完善要素保障体系。一是深化产教融合与职业技能培训^[4]。库区各区县可依托重庆主城的大中专院校,围绕承接产业的实际用工需求开展订单式培养,将低技能劳动力转化为符合现代工业标准的专业技术工人。二是出台更具吸引力的人才招引政策。在住房保障、医疗教育等方面加大倾斜力度,打破库区因地域偏远而导致的虹吸劣势,让高素质人才“引得进、留得住”。三是创新柔性引才与金融要素支持机制。通过“候鸟式”聘任借智借力,同时拓宽融资渠道,设立绿色产业发展基金,为承接高质量项目提供坚实的资金与智力双重支撑。

2.4 深化体制机制改革,提升跨区域协同治理效能

针对库区环境规制薄弱与管理分散的困难,需从制度供给侧发力。一是打破“多龙治水”的行政壁垒。组建一个联合监管机构,整合执法资源,消除监管盲区与职权重叠问题。二是要统一库区全流域的环保执法标准与准入门槛,避免个别地方政府因追求短期经济增长而陷入竞相降低环保标准的恶性博弈。三是完善跨区域生态补偿机制与利益共享机制。探索产业转移转出地与承接地之间的税收分成与生态补偿联动,缓解欠发达区县的财政压力,激发其主动拒绝高污染产业的内生动力。

参考文献:

- [1] Liu X, Huang W, Qi Z, et al. Seasonal water storage of large reservoirs exacerbates eutrophication risk in the fluctuating backwater zone: A case study of Three Gorges Reservoir, China[J]. Ecological Indicators, 2025, 171: 113100.
- [2] 王艳分. 三峡库区生态环境行政监管机制之困境与完善[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2020, 38(5).
- [3] 胡红斌, 杨海东. 云南省沿边地区承接产业转移面临的困境及其对策探讨[J]. 企业改革与管理, 2025(24).
- [4] 张滢丹, 张美全. 三峡库区乡村振兴人才困境与突破路径[J]. 南方农业, 2022, 16(12).

基金项目: 西南大学国家级大学生创新训练项目:《三峡库区承接产业转移的绿色增益效应与绿色筛选机制研究》(项目编号: 202510635104)。

作者简介: 湛佳宜(2004.07-), 男, 汉族, 重庆武隆, 本科, 研究方向: 区域经济。