

政策演进、省际操作及其趋势研判

——长江经济带战略实施三周年的总体评价

王佳宁 罗重谱^{*1}

【摘要】：长江经济带战略提出以来，沿江 11 省市加快推进，在生态环境保护、综合立体交通走廊建设、创新驱动产业转型升级、新型城镇化建设、全方位开放新格局构建、区域协调发展体制机制创新等方面取得了显著成效，但也面临生态环境保护压力加大、重大基础设施建设缺乏整体协调性、产业同质化竞争严重、人口城镇化水平不高、开放层次和领域有待拓展和区域合作联动社会参与不足等问题。对此，应坚持及时评估并利用好各类试验区的示范引领效应与价值，加强规划与政策间的衔接以扎实推进规划与政策落地，优化长江经济带区域合作机制，破除“以邻为壑”，引入“善治”理念，吸引多方主体参与长江经济带建设，发挥新型智库效用推进决策科学化和加强第三方评估等政策取向。

【关键词】：长江经济带；区域经济新格局；政策演进；发展态势；战略取向

【中图分类号】：F012 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：001-8263(2017)04-0001-11

DOI:10.15937/j.cnki.issn1001-8263.2017.04.001

长江经济带在新时期我国区域发展总体格局中具有重要战略地位，是党中央、国务院准确把握时代变革大势，积极适应经济发展新常态而作出的重大战略决策。^①若以 2014 年 4 月国务院总理李克强在重庆主持召开座谈会研究依托黄金水道建设长江经济带为起点，至 2017 年 4 月，长江经济带战略实施三周年。在此节点，对与长江经济带发展关联的中央和地方政策进行系统梳理，比较沿江 11 省市的相关实施举措，有助于全面评估长江经济带发展态势，研判长江经济带发展趋向。

一、长江经济带发展的国家政策及规划表达

长江经济带发展战略的提出，经历了一个较长的过程。从 20 世纪 80 年代的“一线一轴”构想到 20 世纪 90 年代研讨“长江三角洲及长江沿江地区经济”的发展思路，到 2005 年 7 省 2 市在交通部牵头下签订《长江经济带合作协议》，再到 2006 年《国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》提出加快发展“沿长江经济带”和 2009 年《促进中部地区崛起规划》提出中部地区建设“沿长江经济带”^②，及至 2014 年 3 月“建设长江经济带”正式写入中央《政府工作报告》和同年 4 月国务院总理李克强在重庆主持召开座谈会研究依托黄金水道建设长江经济带发展，长江经济带发展正式上升为国家战略。

（一）党和国家领导人系列重要讲话为长江经济带发展指明方向

¹ 作者简介：王佳宁，重庆市智库发展研究会理事长、重庆智库研究院院长、研究员 重庆 400020；罗重谱，重庆市智库发展研究会专题研究部主任、副研究员 重庆 400020

党和国家领导人高度重视长江经济带发展,发表了系列重要讲话,明确了长江经济带发展的理念和方向,强调要坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,以创新发展优化产业布局,打造产业新优势,着力建设现代产业走廊;以协调发展推动长江三角洲、长江中游、成渝三大城市群建设,全面提升新型城镇化质量和水平;以绿色发展为首要,切实把控制和治理长江水污染摆在突出位置;以开放发展为依托,加强与“一带一路”战略衔接互动,培育全方位对外开放新优势;以共享发展推动长江经济带一体化,形成推动长江经济带发展的强大合力。

2016年1月5日,习近平总书记在重庆主持召开推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话,指出“当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发”,长江经济带作为流域经济,是一个整体,必须全面把握、统筹谋划。“要优化长江经济带城市群布局,坚持大中小结合、东中西联动,依托长三角、长江中游、成渝这三大城市群带动长江经济带发展”。2016年1月26日,习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十二次会议,再次强调“坚持生态优先、绿色发展,把生态环境保护摆上优先地位,涉及长江的一切经济活动都要以不破坏生态环境为前提”。2016年3月25日,习近平总书记主持召开的中共中央政治局会议审议通过《长江经济带发展规划纲要》,强调“要在保护生态的条件下推进发展,增强发展的统筹度和整体性、协调性、可持续性,提高要素配置效率”。

2014年4月28日,国务院总理李克强在重庆主持召开11省(市)座谈会,研究依托黄金水道建设长江经济带问题,指出建设长江经济带,就是要构建沿海与中西部相互支撑、良性互动的新棋局,建立健全区域间互动合作机制,按照科学发展的要求,处理好发展和保护的关系,避免产业转移带来污染转移。2014年6月11日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,部署建设综合立体交通走廊打造长江经济带。

为加强对长江经济带发展战略实施的统一指导和统筹协调,中央于2014年成立了推动长江经济带发展领导小组,由国务院副总理张高丽任组长。2014年以来,领导小组已先后就推动长江经济带发展召开多次工作会议和座谈会,就如何处理好政府与市场、地区与地区、产业转移与生态保护等关系,推动基础设施共建共享、产业转移互动协作、环境污染联防联控和一体化市场体系建设,强化规划引导,坚决防止重复建设和盲目开发等多方面的任务进行了部署,从做好顶层设计上推动长江经济带的健康发展。

(二)国家相关规划引领长江经济带战略实施

国家“十三五”规划纲要对推进长江经济带发展作出专门论述,指出要“坚持生态优先、绿色发展的战略定位,把修复长江生态环境放在首要位置,推动长江上中下游协同发展、东中西部互动合作,建设成为我国生态文明建设的先行示范带、创新驱动带、协调发展带”的总体目标。同时,规划还提出了大力保护长江生态环境、加快构建综合立体交通走廊、创新驱动产业转型升级、积极推进新型城镇化、努力构建全方位开放新格局、创新区域协调发展体制机制等六大主要任务。提出要坚持五大基本原则,即江湖和谐、生态文明,改革引领、创新驱动,通道支撑、协同发展,陆海统筹、双向开放,统筹规划、整体联动,明确了长江经济带的“生态文明建设的先行示范带、引领全国转型发展的创新驱动带、具有全球影响力的内河经济带、东中西互动合作的协调发展带”的四大战略定位。纲要作为推动长江经济带发展重大战略的纲领性文件,对推动长江经济带发展具有重要的指导价值。

推动长江经济带发展,应以长江三角洲城市群、长江中游城市群、成渝城市群为主体,发挥三大城市群的辐射带动功能,将其打造为长江经济带的增长极。③2015年3月、2016年4月、2016年5月,国务院先后批复同意《长江中游城市群发展规划》《成渝城市群发展规划》《长江三角洲城市群发展规划》,明确了三大城市群发展的战略定位和主要任务。三大城市群的概况、定位和目标如表1所示。

表1 长江三角洲城市群、长江中游城市群、成渝城市群概况、定位与目标

	长江三角洲城市群	长江中游城市群	成渝城市群
规划获批时间	2016年5月	2015年3月	2016年4月
规划范围	上海市、江苏省9市、浙江省8市、安徽省8市,国土面积21.7万平方公里	湖北省13市、湖南8市、江西8市以及抚州市、吉安市的部分县(区),国土面积约31.7万平方公里	重庆市27个区(县)以及开县、云阳的部分地区,四川省的15个市(绵阳市除北川县、平武县外,达州市除万源市外,雅安市除天全县、宝兴县外),总面积18.5万平方公里
发展基础	区位优势突出、自然禀赋优良、综合经济实力强、城镇体系完备	历史渊源深厚、交通条件优越、经济实力较强、城镇化基础良好、合作交流密切	区位优势明显、发展水平较高、城镇体系日趋健全、经济社会人文联系密切
战略定位	总体定位:面向全球、辐射亚太、引领全国的世界级城市群;具体定位:最具经济活力的资源配置中心,具有全球影响力的重大科技创新高地,全球重要的现代服务业和先进制造业中心,亚太地区重要国际门户,全球新一轮改革开放排头兵,美丽中国建设示范区	中国经济新增长极、中西部新型城镇化先行区、内陆开放合作示范区、“两型”社会建设引领区	总体定位:引领西部开发开放的国家级城市群;具体定位:全国重要的现代产业基地,西部创新驱动先导区,内陆开放型经济战略高地,统筹城乡发展示范区,美丽中国的先行区
发展目标	中期目标:到2020年基本形成经济充满活力、高端人才汇聚、创新能力跃升、空间利用集约高效的世界级城市群框架;远期目标:到2030年,全面建成全球一流品质的世界级城市群	到2020年,整体经济实力明显增强,转变经济发展方式取得实质性进展;到2030年,发展成为我国经济增长与转型升级的重要引擎和具有一定国际竞争力的现代化城市群	到2020年,基本建成经济充满活力、生活品质优良、生态环境优美的国家级城市群;到2030年,实现由国家级城市群向世界级城市群的历史性跨越

资料来源:《长江三角洲城市群发展规划》《长江中游城市群发展规划》《成渝城市群发展规划》。

(三)国家相关重要政策明晰长江经济带发展路径

《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》成为制定长江经济带发展其他政策文件的基本依据。2014年9月,该文件正式印发,明确了推动长江经济带发展的重大意义、指导思想、基本原则、战略定位,并从“提升长江黄金水道功能”“建设综合立体交通走廊”“创新驱动促进产业转型升级”等七个方面论述了长江经济带建设的核心任务。与此同时,《长江经济带综合立体交通走廊规划(2014-2020年)》作为《指导意见》的附件一并印发。该规划旨在统筹长江经济带交通基础设施建设,加强各种运输方式的有机衔接,完善综合交通运输体系。

为落实《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》的相关部署,国家发展改革委、工业和信息化部、科技部等国家部委出台了相关的专项政策,对“创新驱动促进产业转型升级”“建设绿色生态廊道”等长江经济带发展的核心任务进行了部署。

二、长江经济带发展的地方政策态势

(一)沿江11省市“十三五”规划关于长江经济带发展的表述

沿江11省市“十三五”规划中均有关于推动或参与长江经济带建设发展的相关举措,这些举措既有共性,又有差异性。共性之处体现在:一是均强调坚持生态优先、绿色发展,严守生态安全底线和生态保护底线;二是均强调加强综合立体交通走廊建设;三是均强调强化创新驱动,推进产业优化升级、延伸融合和集聚发展;四是均强调加快城市群建设;五是均强调加强区域合作互动。差异性体现在:一是定位存在差异;二是长江上中下游在产业发展方面的侧重点差异;三是部分省市实施了一些个性化的举措。由于后文还将作详细阐述,这里不作赘述。

(二) 沿江 11 省市关于长江经济带发展的主要政策

沿江 11 省市出台的主要政策文件形式涵盖了地方性法规、意见、规划、方案、通知等。上海先后出台了《贯彻〈国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见〉的实施意见》《“十三五”时期上海国际航运中心建设规划的通知》等文件；湖北省人民代表大会于 2017 年 1 月作出《关于大力推进长江经济带生态保护和绿色发展的决定》，并将其上升到地方性法规层面，这也是 11 个省市中唯一以地方人民代表大会名义发布的文件。此外，江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川等省市均出台了实施意见。湖北省和上海市分别制定了总体规划和专项规划，以指导本区域长江经济带建设与发展。

就沿江 11 省市出台的主要政策涉及的内容来看，各省份制定的实施意见内容较为全面，基本涵括生态环境保护、综合立体交通走廊建设、产业转型升级、新型城镇化建设、区域协调发展体制机制等方面。还有一些省市出台了专门性的文件，如关于生态环境保护方面，江苏省下发了《关于加强长江流域生态环境保护工作的通知》，湖北省发布了《关于大力推进长江经济带生态保护和绿色发展的决定》；关于航运中心建设方面，相关文件有《“十三五”时期上海国际航运中心建设规划》、《湖北省人民政府关于加快武汉长江中游航运中心建设的实施意见》、《重庆市人民政府关于加快长江上游航运中心建设的实施意见》等；关于综合立体交通走廊建设，四川省制定了《四川省推进实施长江经济带综合立体交通走廊规划工作方案》。另外，重庆市还出台了关于“建设长江上游区域性金融中心”、“建设长江上游地区商贸物流中心”的文件。

三、沿江 11 省市经济发展态势

(一) 地区生产总值增长情况

2011-2015 年，沿江 11 省市地区生产总值占全国的比重分别为 43.44%、43.66%、43.93%、44.21%、44.29%，保持稳中上升趋势。从这一比重也可看出长江经济带发展之于新常态下我国经济保持增长具有重要的现实意义。其中，江苏的地区生产总值最高，五年累计占全国 GDP 的比重高达 10.08%，最少的为贵州，仅占 1.37%，这也说明长江经济带内部发展差距较大。2016 年沿江 11 省市的地区生产总值有 5 个位居全国前 10，分别是江苏、浙江、四川、湖北、湖南，这 5 个省份占全国的比重分别为 10.22%、6.25%、4.39%、4.34%、4.2%。从 GDP 年均增长率来看，2016 年沿江 11 省市中有 6 个位居全国前 10，分别是重庆、贵州、江西、安徽、云南、湖北，且 11 个省市的增长率均高于全国平均水平。其中，重庆的增长率最高(12.8%)，其次为贵州(12.5%)，分别高于全国 5.0 和 4.7 个百分点；云南、四川、安徽、湖北、湖南的“十二五”GDP 年均增长率也在 10%以上，仅有上海的低于全国平均水平。这表明，长江经济带作为我国经济最具活力的地区之一，已成为我国经济重要增长极，长江经济带发展水平和质量在一定程度上决定了我国经济增长潜力和质量。

表2 “十二五”期间沿江11省市地区生产总值
及其增长率(单位:亿元)

	2015年	2014年	2013年	2012年	2011年	五年累计	年均增长率(%)
全国	689052.1	643974	595244.4	540367.4	489300.6	2957939	7.8
上海	25123.45	23567.7	21818.15	20181.72	19195.69	109886.7	7.5
江苏	70116.38	65088.32	59753.37	54058.22	49110.27	298126.6	9.6
浙江	42886.49	40173.03	37756.58	34665.33	32318.85	187800.3	8.2
安徽	22005.63	20848.75	19229.34	17212.05	15300.65	94596.42	10.8
江西	16723.78	15714.63	14410.19	12948.88	11702.82	71500.3	10.5
湖北	29550.19	27379.22	24791.83	22250.45	19632.26	123604	10.7
湖南	28902.21	27037.32	24621.67	22154.23	19669.56	122385	10.5
重庆	15717.27	14262.6	12783.26	11409.6	10011.37	64184.1	12.8
四川	30053.1	28536.66	26392.07	23872.8	21026.68	129881.3	10.8
云南	13619.17	12814.59	11832.31	10309.47	8893.12	57468.66	11.1
贵州	10502.56	9266.39	8086.86	6852.2	5701.84	40409.85	12.5

注:长江经济带11省(市)排序参考《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》中的排序。

数据来源:各经济指标来自国家统计局官方网站,年均增长率数值来自各省市2016年《政府工作报告》。

(二)一般公共预算收入情况

沿江11省市一般公共预算收入五年累计值占全国的比重由高到低分别是江苏(5.10%)、上海(3.33%)、浙江(3.0%)、四川(2.13%)、湖北(1.73%)、湖南(1.57%)、安徽(1.56%)、重庆(1.39%)、江西(1.26%)、云南(1.18%)、贵州(0.91%)。从五年增长倍数来看,排名前五位的分别是湖北(1.97倍)、贵州(1.82倍)、江西(1.78倍)、湖南(1.33倍)、重庆(1.26倍),11个省份增长倍数均高于全国。2016年在沿江11省市中,江苏占全国的比重最高(5.09%),其次为上海(4.02%),占比最低的为贵州(0.98%)。从2016年增长率来看,除江西一般公共预算收入呈负增长外,长江经济带其余10省市增长率均高于全国的增长率。上海的增长率高达16.1%,是长江经济带中唯一超过10%的省份,且比排名第二位的浙江高6.3个百分点。

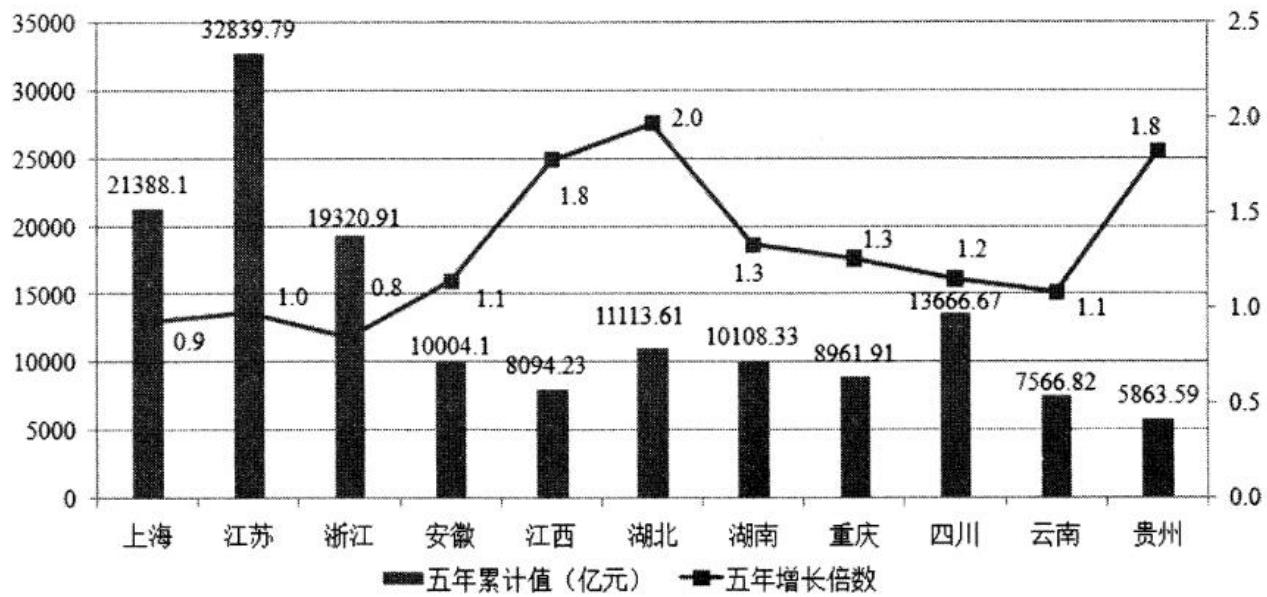


图 1 “十二五”期间沿江 11 省市一般公共预算收入及其增长情况

（三）进出口总额情况

2016 年沿江 11 省市进出口总额、出口总额及进口总额差异均较大，其中长江下游除安徽外的其他 3 省市进出口、出口及进口总额较大，均大幅度超过全国平均水平。而中下游进出口、出口及进口总额较小，均未达到全国平均水平。沿江 11 省市进出口总额占全国的比重排名前五位的分别是上海（21.50%）、江苏（13.82%）、浙江（9.12%）、重庆（1.70%）、四川（1.39%），出口总额占全国的比重排名前五位的分别是上海（22.86%）、江苏（15.21%）、浙江（12.76%）、重庆（1.93%）、江西（1.42%），进口总额占全国的比重排名前五位的分别是上海（19.71%）、江苏（11.98%）、浙江（4.32%）、四川（1.40%）、重庆（1.39%）。就增长率而言，进出口总额增长率除上海、浙江、江西三省份为正增长外，其余省份均为负增长，有 7 个省份增长率低于全国增长率；出口总额增长率除上海、江苏、浙江、湖南四省份为正增长外，其余省份均为负增长，有 7 个省份增长率低于全国增长率；进口总额增长率除江苏、湖北、湖南、贵州四省份为负增长外，其余省份均为正增长，有 7 个省份增长率高于全国增长率，重庆排名第一，增长率为 22.1%（见图 2）。

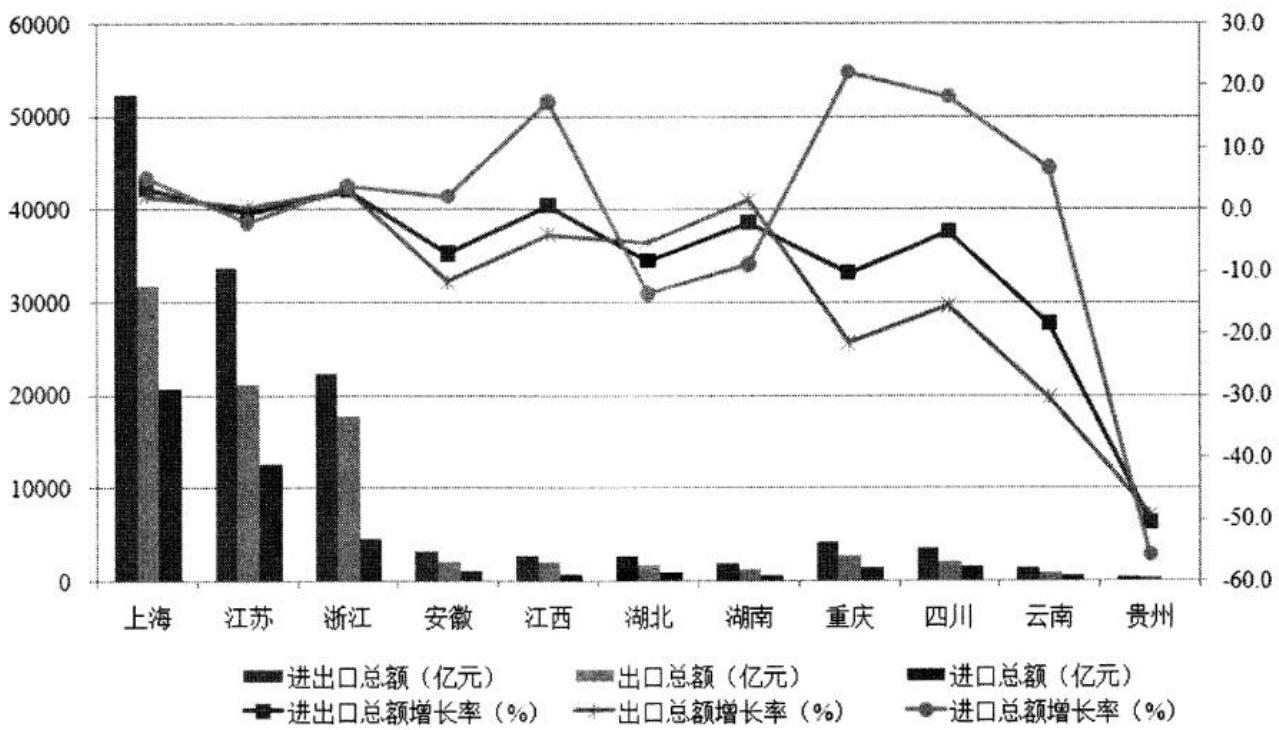


图 2 2016 年沿江 11 省市进出口总额及其增长率

(四) 居民可支配收入情况

2016 年沿江 11 省市城镇常住居民人均可支配收入高于全国的有 3 个省份，均属于长三角地区；收入排名第一的上海是排名最末位的贵州的 2.2 倍。农村常住居民人均可支配收入高于全国的有 4 个省份，除湖北外，其余 3 个省份属于长三角地区，且排名居前三位；收入排名第一的上海是排名最末位的贵州的 3.2 倍。从增长率来看，沿江 11 省市城镇常住居民人均可支配收入增长率差距不大，均高于全国增速；农村常住居民人均可支配收入增长率差距不大，除浙江增速等于全国增速外，其余 10 个省份均高于全国增速。除湖北农村常住居民人均可支配收入增长率低于城镇居民，湖南的两个增长率相同外，其余 9 个省份的农村居民人均可支配收入增长速度均快于城镇居民（见图 3）。

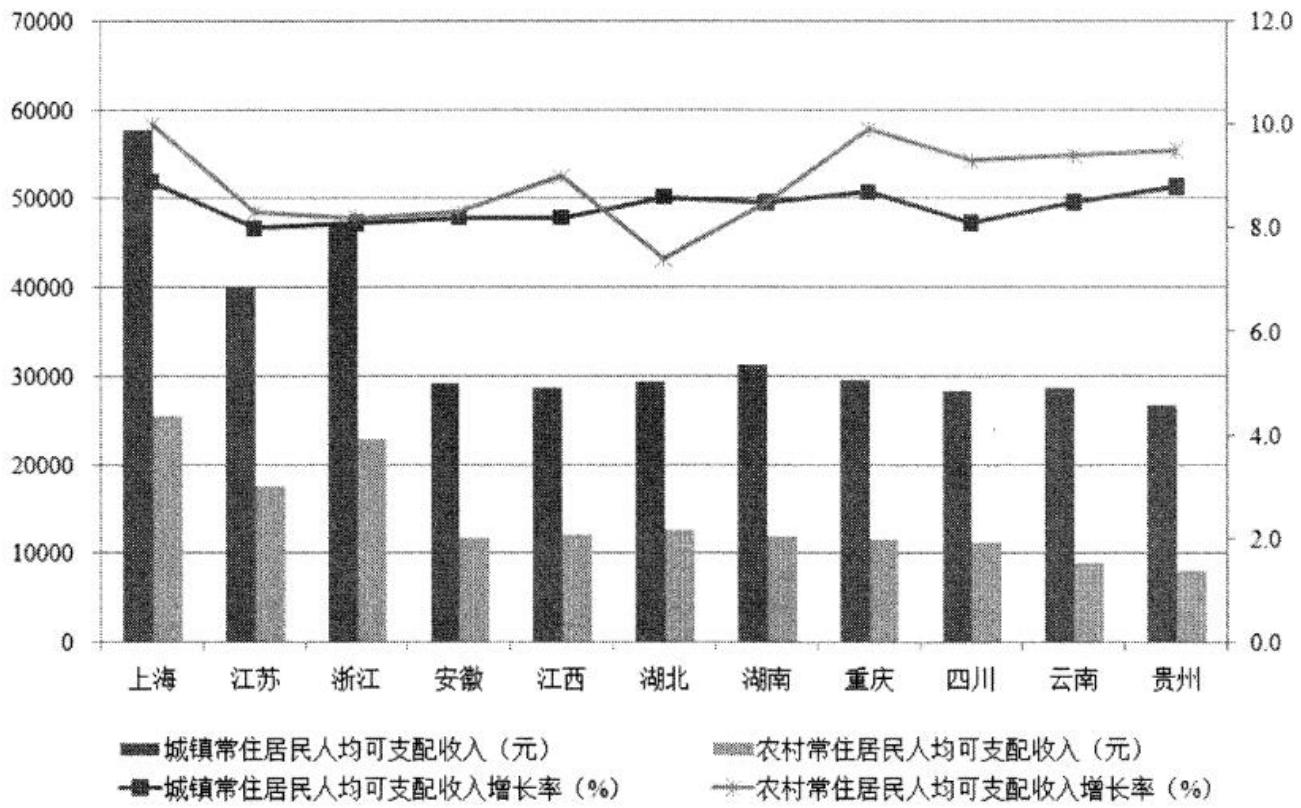


图3 2016年沿江11省市常住居民人均可支配收入及其增长率

四、沿江11省市战略定位与发展举措比较

(一) 沿江11省市战略定位比较

《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》在论述长江经济带发展主要任务时,对上海、重庆、四川、云南等城市均给予了明确定位,提出“加快上海国际航运中心建设”,“加快重庆长江上游航运中心建设,提升重庆中心城市功能,发挥重庆长江经济带西部中心枢纽作用”,“把四川培育成为连接丝绸之路经济带的重要纽带”,“将云南建设成为面向西南周边国家开放的试验区和西部省份‘走出去’的先行区”等。《长江经济带发展规划纲要》对上海、重庆、云南的定位也有相关描述,提出要“加快上海国际航运中心建设”,“打造创新示范高地,支持上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心”;“加快重庆长江上游航运中心建设”;“将云南建设成为面向南亚东南亚的辐射中心”。三大城市群发展规划对于长江经济带的部分省份的定位也有相关表述,如《长江三角洲城市群发展规划》提出上海是国际经济、金融、贸易、航运中心,是国际性的综合交通枢纽,以及具有全球影响力的科技创新中心;《成渝城市群发展规划》提出重庆是长江上游地区的经济中心、金融中心、商贸物流中心、科技创新中心和航运中心。这些文件和规划只是论及了沿江11省市的部分定位。

沿江11省市在贯彻落实《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》的实施意见中,亦提出了各自在长江经济带建设和发展中的定位。从战略定位的表述来看,有如下特点:

第一,各省市基于自身发展基础提出了不同层面的定位,既有国际层面的,又有全国层面和区域层面的。如国际层面,上海提出建设具有全球影响力的科技创新中心,江苏提出建设全球先进制造业和现代服务业集聚区;全国层面,江苏、江西、湖北都提出建设全国生态文明先行区,区域层面,湖北提出打造长江中游核心增长极,重庆提出大力提升长江上游航运中心、科教和金融中

心、物流中心、信息中心功能。

第二,各省市提出的定位是多维度的,涉及生态文明建设、交通建设、产业升级、新型城镇化以及区域合作开放等方面。在生态文明建设方面,江苏、江西、湖北提出建设全国生态文明建设先行区,浙江提出加快打造长江经济带生态文明建设的先行示范区,安徽提出建设长江流域生态文明建设先行区,湖南提出“生态建设先行区”的定位,四川提出“共建生态文明建设的先行示范带”;交通建设方面,上海为国际航运中心,重庆为长江上游航运中心;产业升级与创新驱动方面,上海提出建设具有全球影响力的科技创新中心,江苏提出建设“全球先进制造业和现代服务业集聚区”,浙江提出要建成“创新驱动转型发展的标杆省份”,等等;新型城镇化方面,湖北提出要打造长江新型城镇连绵带;区域合作开放方面,江苏提出打造长江流域内外开放合作先导区,安徽提出打造内陆对外开放的新高地,江西提出打造内陆沿江开放合作的新高地,湖北提出打造内陆开放合作新高地,湖南则提出“内陆开放引领区”的定位。

第三,部分省份提出要建成区域增长极,发挥辐射带动作用。如江苏明确提出要“在建设长江经济带中发挥引领作用”,建设长江三角洲城市群北翼核心区;浙江提出要加快打造“率先发展的重要增长极”;安徽提出打造“长三角世界级城市群的新兴增长极”等。

(二)沿江 11 省市发展举措比较

《长江经济带发展规划纲要》提出了长江经济带发展的六大核心任务,即长江生态环境保护、综合立体交通走廊建设、创新驱动产业转型升级、新型城镇化建设、全方位开放新格局构建、区域协调发展体制机制创新。沿江 11 省市围绕上述六个方面开展了卓有成效的工作。这里分别从六个方面进行比较分析。

1. 长江生态环境保护举措比较

长江生态环境保护被置于长江经济带发展的首要位置。⑤沿江 11 省市在长江生态环境保护方面采取的共性举措包括如下四个主要方面:

第一,建章立制为生态环境保护提供制度保障。一是制定地方性法规,如出台《太湖流域管理条例》《鄱阳湖生态经济区环境保护条例》《重庆市长江三峡水库库区及流域水污染防治条例》;二是制定专项发展规划,如湖北省在全国率先启动《湖北长江经济带生态保护和绿色发展规划》编制工作;三是制定生态文明建设实施方案,如贵州省印发实施《生态文明体制改革实施方案》;四是出台具体实施办法和管理办法,如江西省出台《江西省流域生态补偿办法(试行)》,贵州省出台《推行环境污染第三方治理实施意见》。

第二,以建设生态文明先行示范区为先导引领长江生态环境保护工作。在国家发展改革委等六个部门联合公布的第一批生态文明先行示范区建设地区名单(共 57 个)中,长江经济带有 20 个地区入选,江西、贵州、云南三省的全部范围均被列为生态文明先行示范区。在第二批生态文明先行示范区建设地区名单(共 45 个)中,长江经济带有 13 个地区入选。2016 年 8 月,江西和贵州被列入首批国家生态文明试验区。江苏、湖南、重庆、云南、贵州开展了生态环境损害赔偿制度改革试点,在全国层面产生了较好的示范效应。

第三,以重点工程和行动计划为抓手强化生态环境保护。如重庆实施“蓝天行动”“碧水行动”“宁静行动”“绿地行动”“田园行动”等环保“五大行动”;云南省启动了“七彩云南”保护行动,实施了“森林云南”建设、牛栏山一滇池补水工程;湖南省启动“生态环境保护三年行动计划”;等等。

第四,推动区域协作形成生态环境保护合力。长江三角洲地区与八部委建立大气污染防治协作小组,研究联防联控政策,安排

实施重点工作。长江沿岸 27 个城市达成《长江流域环境联防联治合作协议》，探索设立区域性环境资源交易平台、组建环保产业联盟、建立流域上中下游生态补偿制度等。

与此同时,沿江 11 省市结合自身实际采取了一些差异化、创新性的举措,主要表现在:一是强调规划先行。如重庆、湖南等地区先后出台了“十三五”生态环境保护的专项规划。二是开展部省共建。如浙江省与环境保护部于 2016 年 4 月签署了《关于共建美丽中国示范区的合作协议》,成为全国首个开展部省共建美丽中国示范区的省份。三是将生态环境保护与“两型”社会建设结合起来。如湖北、湖南加快资源节约型与环境友好型社会建设,推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设管理模式。四是积极推进生态环境保护制度综合改革,如江苏省制定《江苏省生态环境保护制度综合改革方案》。五是按照功能区域实行差异化的环境政策,如重庆实施五大功能区域发展战略,每个功能区的定位有所差异,其在生态环境保护中的重点也有所不同。六是加强环境监测机构建设。如云南省作为全国社会环境监测改革的 7 个试点省份之一,积极培育第三方社会监测机构,在全国率先建立县域生态环境质量监测评价与考核办法等。七是加强环保对外交流合作。如云南省抓住“一带一路”建设机遇,重点加强中缅、中老环境保护合作,签署《合作备忘录》,积极推进大湄公河次区域、沪滇、川滇等的环保合作。八是注重生物多样性保护。如云南制定实施《云南省生物多样性保护战略与行动计划(2012~2030 年)》。九是将态环境保护与大数据建设结合起来。贵州省环保厅被环境保护部批准同意开展全国首批生态环境大数据建设试点。

2. 综合立体交通走廊建设举措比较

综合立体交通走廊建设是长江经济带发展的重要依托和支撑。沿江 11 省市在综合立体交通走廊建设方面采取的共性举措包括如下方面:第一,以航运中心为纽带,促进区域互联互通。第二,以综合交通枢纽建设为突破口,完善集疏运系统。长江经济带上全国性综合交通枢纽有 14 个,覆盖所有 11 个省市。各省市注重整合铁路、公路、航空、内河航运、海港和运输管道为一体的海陆空协同枢纽体系。第三,以跨区域交通基础设施建设为重点,构建铁路、公路、航空三大运输网络。第四,以中欧班列为品牌,全面提升对外开放水平。《中欧班列建设发展规划(2016~2020 年)》于 2016 年 10 月印发,成为长江经济带中欧班列发展的重要指引文件。

与此同时,沿江 11 省市结合自身实际采取了一些差异化、创新性的举措,主要表现在:一是积极推动养护管理现代化。江苏省在全国率先制定出台《公路养护管理现代化行动纲要》,编制发布《江苏省内河航道养护管理白皮书》。二是推动大港口、大路网、大航空、大水运、大物流建设。浙江省利用自身优势,内畅外联,以试点改革为引领,以国家物流平台为标杆,大港口、大路网、大航空、大水运、大物流建设取得显著成效。三是以交通“大部制”改革助推综合交通运输体系构建。重庆市将铁路、民航的管理职能划转至交通部门,全行业实现对铁公水空的统一管理。四是打造“三个三合一”平台。重庆市以铁、水、空三大枢纽、三大口岸和三个保税区为载体,构建覆盖全市的对外开放平台体系。五是建设国际运输大通道。云南省实现出境公路国内段基本高速化,澜沧江-湄公河已开通国际航运,与老挝、越南两国分别开通 18 条、7 条客货运输线路,有力地推动了云南加快发展。

3. 创新驱动产业转型升级举措比较

创新驱动是推动长江经济带产业转型升级的重要引擎。现阶段,长江经济带产业转型升级方面还存在如下问题:产业缺乏关联与分工,同质化竞争较严重;产业转移缓慢,地区保护主义较严重;区域协调发展机制尚未完全建立等。为解决这些问题,沿江 11 省市出台了一系列的措施,其共性表现如下:第一,充分发挥国家自主创新示范区在推动产业转型升级方面的带动作用。目前,国家自主创新示范区共 17 个,有 8 个位于长江经济带省份,分别是武汉东湖、上海张江、苏南、长株潭、成都高新区、杭州国家级高新区、合芜蚌国家高新区、重庆高新区。第二,充分发挥各类经济功能区的载体作用。据初步统计,长江经济带有 90 个国家级经济技术开发区,30 个国家级高新技术产业开发区。在产业合作和产业转型中,园区已成为重要的载体。第三,长江中上游地区成为承接产业转移的重要战场。国家级承接产业转移示范区大部分都位于长江经济带⑥,如皖江城市带承接产业转移示范区、湘南承接产业转移示范区、湖北荆州承接产业转移示范区等。

与此同时,沿江 11 省市结合自身实际采取了一些差异化、创新性的举措,主要表现在:一是以全国科技创新中心建设为引领推动创新驱动发展。上海是长江经济带仅有的全国科技创新中心,对此,上海提出了建设具有全球影响力的科技创新中心的 22 条可操作性的意见,以及到 2020 年形成具有全球影响力的科技创新中心的基本框架体系。二是以创新型省份建设试点为抓手推动产业转型升级。2013 年,江苏省被列为国家创新型省份建设试点后,大力实施科技创新工程,省政府印发了《关于加快推进产业科技创新中心和创新型省份建设的若干政策措施》,为产业科技创新中心和创新型省份建设提供指引。三是实行不同功能区域差异化产业布局。重庆市深化拓展五大功能区域发展战略,在不同区域布局不同产业,将城市发展新区作为全市新型工业化的主战场,都市功能核心区则重点发展现代服务业。四是发挥国家全面创新改革试验区域的先行先试效应加快创新驱动发展。如 2015 年 9 月四川跻身国家全面创新改革试验区域,2016 年 6 月国务院批复同意《四川省系统推进全面创新改革试验方案》。全面创新改革试验的展开为推动创新驱动发展提供了强大动力。五是借助大数据推动产业转型升级。贵州省率先在全国创建国家大数据综合试验区、国家大数据产业发展集聚区和国家大数据产业技术创新试验区,搭建起全国首个政府和企业数据汇聚平台。

4. 新型城镇化建设举措比较

推进新型城镇化是长江经济带发展的重要任务之一。沿江 11 省市在新型城镇化建设方面的共性表现如下:一是深入实施新型城镇化规划,贯彻落实户籍制度改革意见;二是坚持试点先行,扎实推进国家新型城镇化综合试点、国家智慧城市试点、国家海绵城市试点、国家中小城市综合改革试点、国家建制镇示范试点等各种城镇化试点工作;三是促进农业转移人口市民化,提高城乡基本公共服务均等化水平;四是加快城市群建设,发挥城市群的辐射带动作用;五是加快推进特色小镇建设;六是开展城镇化帮扶工作。

与此同时,沿江 11 省市结合自身实际采取了一些差异化、创新性的举措,主要表现在:一是以全国统筹城乡综合配套改革试验区为依托推进体制机制改革。重庆、四川成都作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,已在土地制度改革、户籍制度改革等方面作出卓有成效的探索,发挥了较好的示范和带动作。二是创新新型城镇化融资渠道和模式。如安徽省创新市场化融资模式,挂牌成立安徽省城市基础设施 PPP 中心,在城市基础设施建设上大力推行 PPP 模式。三是推进特色新型城镇化建设。如贵州省积极探索山地特色新型城镇化发展模式,印发了《贵州贵安新区山地特色新型城镇化体制机制创新和基础设施建设总体方案》,具有组团式、点状式、串珠式的布局,城镇、山水、田园、村庄有机融合的特色。

5. 全方位开放新格局构建举措比较

构建全方位开放新格局,因地制宜提升开放型经济发展水平,是长江经济带加快发展的必然要求。沿江 11 省市围绕新型城镇化建设采取了一系列创新性的举措,共性表现在:第一,为对接“一带一路”战略,各省市均提出了对接“一带一路”的具体举措,部分省份还出台了专门的实施方案。第二,加速推进通关一体化。2014 年 12 月,长江经济带直属海关全面启动长江经济带海关区域通关一体化改革;2015 年 10 月,长江经济带检验检疫通关业务一体化全面启动。第三,深化流域内合作。2015 年 10 月,沿江 11 省市共同签署了长江经济带旅游产业合作宣言,沿线省市将整合旅游资源,强化旅游服务,提升旅游质量,共建黄金旅游区域。第四,加快中欧班列国际大通道建设。

由于长江上中下游地区对外开放的基础和优势的差异,沿江 11 省市在构建全方位开放新格局的举措方面亦有一些差异,主要表现在:第一,不同省份和城市在对外开放上的地位和作用不同。上海及长江三角洲地区发挥着引领作用,重庆、四川、湖北、湖南、江西、安徽作为内陆型省份着力建设内陆开放型经济高地,云南提出要建设“面向西南开放重要桥头堡”。第二,以开放型经济新体制综合试点试验区为引领,推动长江经济带开放。2016 年 5 月,南昌市、浦东新区、两江新区、武汉城市圈综合改革配套试验区、苏州工业园区获批开展开放型经济新体制综合试点试验。第三,充分发挥自由贸易试验区示范引领作用。目前我国共有 11 个自由贸易试验区,其中,有 5 个位于长江经济带,每个自由贸易试验区被赋予不同的探索任务。上海自贸试验区作为我国首个自贸试验区,其探索的负面清单管理等举措已在全国展开。第四,以内陆开放型经济试验区建设,推动内陆地区开放。2016 年 8 月,国务院同意设立贵州内陆开放型经济试验区,积极探索内陆地区开放经验。第五,打造面向南亚东南亚辐射中心。云南省出台《云南澜

《沧江开发开放经济带发展规划(2015—2020年)》《云南省沿边地区开发开放规划(2016—2020年)》等一系列规划,建设面向西南开放的重要桥头堡。第六,以中新示范项目建设为抓手推动对外开放。中新(重庆)战略性互联互通示范项目为重庆、长江上游地区以及西部地区对外开放洞开了一扇新的窗口。

6. 区域协调发展体制机制创新举措比较

区域协调发展体制机制创新是推动长江经济带发展的重要保障。在推动长江经济带发展领导小组办公室的主导下,省际协商合作机制得以建立健全。2016年1月,推动长江经济带发展领导小组办公室会同沿江11省市建立了覆盖全流域的长江经济带省际协商合作机制。此后,长江下游、长江上游、长江中游分别签署《关于建立长江下游地区省际协商合作机制的协议》《关于建立长江上游地区省际协商合作机制的协议》《关于建立长江中游地区省际协商合作机制的协议》,长江经济带省际协商合作机制得以全面建立,主要涵盖推进生态联防联控、基础设施互联互通、产业创新协同发展、市场一体化发展、公共服务共建共享等方面内容。

除此之外,长江下游、长江上游、长江中游内部省份以及不同流域省份之间探索建立协商合作机制。如上海市着眼于推动长三角区域市场一体化,发挥长江下游中心城市经济协作平台作用,成立了长江经济带园区合作联盟、产业合作交流平台、长江经济带大数据研究等,以做好与长江经济带中、上游地区产业对接。贵州和湖南签订《关于建设湘黔高铁经济带合作框架协议》,创建湘黔中西部区域合作示范区;川渝加深传统合作,签订《关于加强两省市合作共筑成渝城市群工作备忘录》;浙川两省签订《深化浙川合作框架协议》,推进一批重大合作事项和项目落地;湖南、湖北两省合作共同开展洞庭湖生态治理,并联合向国务院上报《洞庭湖生态经济区水环境综合治理实施方案》。

五、长江经济带发展的战略取向

尽管长江经济带战略实施三年来已取得了较为明显的成绩,但也面临生态环境保护压力加大,重大基础设施建设缺乏整体协调性,产业同质化竞争较严重,人口城镇化水平不高,开放层次和领域有待拓展,区域合作联动社会参与不足等问题。^⑦对此,提出如下发展战略:

(一) 及时评估并利用好各类试验区的示范引领效应与价值

现阶段,沿江11省市分布有数量众多、类型多样、级别不一的试验区,既有承担综合改革试验任务的试验区,如国家级新区、综合配套改革试验区、国家全面创新改革试验区域,又有功能相对单一的试验区,如自由贸易试验区、生态文明先行示范区、创新型试点省份和城市、国家自主创新示范区、国家重点开发开放试验区、国家智慧城市试点、国家海绵城市试点等。除此之外,还有数量众多的省级、市级试点地区。这些试点地区被赋予了在某一领域或某些领域深化改革、先行先试的任务,一些试点地区也已在一些方面取得了显著成效。为此,各试点地区要及时总结归纳如实上报试点经验,上级管理部门要及时对其经验和成效进行核实,组织专家进行评估,既评估其成效,又评估其可复制性和可推广性,包括复制推广的价值、复制推广的范围、复制推广可能的风险等。在科学评估的基础上,及时出台相关政策,在合适的区域乃至全国铺开,以充分发挥其示范引领效应。

(二) 加强规划与政策间的衔接以切实推进规划与政策落地

在《长江经济带发展规划》出台并实施后,要结合这一规划以及长江经济带发展实际,加快制定全国层面的生态环境保护、岸线资源利用等专项规划。沿江11省市应根据《长江经济带发展规划》以及三大城市群发展规划,制定具体实施规划,经推动长江经济带发展领导小组审议通过后实施。对于目前已经实施的涉及沿江地区发展的各类区域规划和行业规划,应做好甄别工作,对《长江经济带发展规划》的要求不一致的内容应及时进行修改调整,以防止出现政策不一致给政策执行造成的困境。除此之外,沿江11省市还应认真审视已出台的相关政策,对于与规划不一致的应及时修改,对于不同省份政策存在冲突的,可利用现有的省

际协商合作机制进行协调,并对不适宜的政策予以调整,以形成政策合力。还可将经评估后认定已经较为成熟尤其是涉及生态环境保护的政策提交省级人大审议后上升为地方性法规,提高政策效力。

(三)优化长江经济带区域合作机制破除“以邻为壑”

长江经济带发展面临的最大阻碍之一就是地方政府各自为政,为一己私利而加强地方保护,以致出现较严重的同质化竞争。解决这一难题,需构建并优化长江经济带区域合作机制。现阶段,长江上、中、下游均已着手建立省际协商合作机制并签订建立协商合作机制的相关协议,部分省份之间已在某些领域的合作上出台了专门的协议,甚至出台了具体措施。下一步,还应做好如下方面的工作:一是防止长江上、中、下游之间形成行政壁垒,阻碍流域内资源和要素的合理流动,尤其是产业的有序转移;二是防止部分省份间的合作影响其他省份的利益,出现排斥第三方的现象;三是要扩大合作范围,加大沿江11省市与其他城市群、“一带一路”沿线国家和地区的合作;四是逐步深化合作关系,扩大合作领域,力争早日实现生态联防联控、基础设施互联互通、产业创新协同发展、市场一体化发展、公共服务共建共享等全方位的合作;五是在合作中寻求共赢,增强合作的内驱力,实现由行政层面推动的合作向自主自发的合作转变。

(四)引入“善治”理念吸引多方主体参与长江经济带建设

“善治”即良好的治理,它是“使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征是政府与民众对公共事务的合作管理,是政府与市场、社会的一种新颖关系”,其要素包括合法性、法治、透明性、责任性、回应性、有效性、参与性等。^⑧在长江经济带建设与发展中,不仅要注重发挥政府的作用,加强政府协同,还应注重发挥市场主体、社会组织、媒体等多元主体的力量。如在长江经济带基础设施建设上可引入PPP模式,倡导政府与社会资本合作;在产业转移和转型升级方面,应充分调动企业的积极性和主动性,推动长江上中下游企业间的合作;发挥各类行业协会、社会组织的作用,发挥传统媒体和新媒体的力量,营造良好的舆论环境,合理引导社会预期等。

(五)发挥新型智库效用推进决策科学化和加强第三方评估

要充分发挥各类新型智库在长江经济带建设和发展中的作用,健全决策机制,在涉及民众重大利益、跨区域协作等政策制定以及相关规划制定时,吸纳新型智库参与,以发挥其独立性、专业性的优势。为确保各项政策措施落地,可由推动长江经济带发展领导小组办公室遴选几家新型智库,对11省市推进长江经济带建设的成效进行第三方评估,评估指标应涵盖生态环境保护、综合立体交通走廊建设、创新驱动产业转型升级、新型城镇化建设、全方位开放新格局构建、区域协调发展体制机制创新等方面,将相关指标的考核结果与地方官员的职务晋升、福利待遇等直接挂钩,以推进相关政策的实施。

注:

①张学良等:《长江经济带:热点有玄机》,《改革》2015年第6期。

②⑦王佳宁:《长江经济带再续前缘》,《重庆社会科学》2014年第5期。

③周正祥、张桢?:《长江中游城市群可持续发展对策研究》,《中国软科学》2016年第11期。

④徐长乐等:《“建设长江经济带”笔谈》,《改革》2014年第6期。

⑤孙晓莉等:《长江上游地区联动发展的体制机制创新》(下),《改革》2016年第7期。

⑥彭继增、邓梨红、曾荣平：《长江中上游地区承接东部地区产业转移的实证分析》，《经济地理》2017年第1期。

⑧俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版。