

长江经济带一体化保护与治理的政策机制研究^{*1}

李志萌 盛方富 孔凡斌

(江西省社会科学院, 江西 南昌 330077)

【摘要】：长江经济带是世界规模最大的内河产业带，受制于行政分割，全流域 11 个省市之间开发与保护不协调、竞争与合作不同步、上下游利益诉求不一致等问题突出，直接影响长江承载能力和发展潜力。在“共抓大保护，不搞大开发”的新战略要求下，统筹好长江经济带开发、利用和保护等问题，把长江经济带建成生态文明建设的示范带、创新带、协调带，亟须打破分割的旧格局、创建协调的新机制，形成长江全流域共抓、共管、共建、共享、共赢的绿色发展局面。

【关键词】：长江经济带；大开发；生态保护；体制机制

【中图分类号】：F061.5 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1671-4407(2017)11-172-05

1 引言

流域经济尤其是大河流域经济往往成为国家的经济命脉，以水利资源开发为中心，合理布局生产力，密集城市网络，借助水路交通向腹地辐射，形成经济密集带，带动整个流域经济发展^[1]。长江经济带作为典型的流域经济形态，是世界上规模最大的内河产业带^[2]，随着流域内开发强度、人口聚集度的不断提高，长江经济带资源环境承载能力日趋下降，已经达到或接近上限。自 2016 年 1 月 5 日习近平总书记在重庆提出“把修复长江生态环境摆在压倒性位置，要建立硬约束”之后，长江经济带生态保护被提到前所未有的高度，引起社会广泛关注和研究。为贯彻落实中央对长江经济带建设的发展战略，沿江 11 个省市积极响应并行动，省际也签订了系列协议并开展各类合作，但总体而言仍处于分割状态，未形成一体化的协调机制。旧格局的“不破”与新机制的“未立”，必将严重制约长江生态环境修复治理。为此，本研究循着“长江经济带大开发对生态环境的主要影响——长江经济带实施大保护的瓶颈制约——共促长江经济带大保护的政策机制”的线路展开，提出创新一体化政策协同机制，是推进长江经济带沿江地区绿色发展的关键与保障。

2 文献综述

2.1 长江全流域合作不足的原因分析

区域一体化的挑战根源在于一体化内部各地区的利益冲突，因此，最深层的是利益协调机制^[3]。长期以来，我国各行政区划禁锢、行政体制分割，各自为政，行业垄断、地方保护以及行政区划关系始终高于市场区际关系，过分注重地方行政主体利益的现状相当严重，导致各区域资源难以优化配置，协调发展，而构建“经济带”，涉及的横向行政区划更多，且发展差距更大，

¹ **基金项目**：国家社会科学基金项目“绿色长江经济带生态环保一体化与政策协调机制研究”（16BJL072）；国家社会科学基金重大项目“长江经济带建设战略引领下沿江地区经济发展路径研究”（2015YZD16）；江西省经济社会发展重大招标课题“创建长江经济带承接产业转移示范区的政策支持研究”（17ZD06）

第一作者简介：李志萌（1965—），女，湖南醴陵人，硕士，研究员，研究方向为生态经济。E-mail: lzm0730@126.com

相比过去“城市群”“区域板块”，区域协调难度更大^[4]。在对上负责制的治理结构中，相对经济绩效是地方官员晋升的关键，在晋升博弈中，地方官员会尽量内化自己正的外部效应，而放任负的外部效应^[5]。从中短期来看，由地方政府代表参与的长江经济带区域合作陷入了不完全合作博弈的“囚徒困境”^[6]。

2.2 长江全流域一体化保护的迫切性

由于缺乏一体化的体制机制，长江一体化大格局并没有形成，碎片化、非均衡化发展痕迹十分明显^[7]，市场分割、产业趋同以及重复建设等问题较为突出^[8]，经济发展与生态保护缺乏协调性，长江经济带建设目标的实现，在相当大程度上受制于环境保护和建设的成效^[9]，由于生态环境问题的公共物品属性和外部性^[10]以及政府政绩考核只重经济，致使区域生态环境问题得不到有效的治理^[11]。长江经济带涉及我国东中西三大地区，在全国生态系统中具有重要的战略地位，同时也是我国环境事件频发地区，近年来表现尤为明显^[12]，迫切需要重视上中下游发展不协调的局面^[13]。

2.3 制约长江全流域一体化保护的体制机制因素

长江经济带流域管理机构存在着法律地位不明确、职能交叉分割以及缺乏自主管理权等问题，难以调解省际合作矛盾^[8]。现有的长江经济带管理机构均是仅负责某一领域的管理，权力非常有限，无法对长江经济带全流域进行综合的协调与管理^[14]。崔木花^[15]研究认为，环保法律法规及相关制度不健全、落实难是致使长江经济带污染排放严重主因之一。分散的法律法规在涉及具体的综合事务处理上可操作性较差^[16]。作为一种新型的资源环境管理模式，生态补偿机制是统筹协调流域间利益机制的重要手段^[17]，但如果缺乏中央政府强有力的组织协调，很难达成一致意见且有效落实^[18]。吕添贵等^[19]认为当前流域内不同区段经济协调研究案例的匮乏，容易导致研究结论具有片面性，现实指导性不强。

2.4 国外流域生态保护的主要经验做法

从国际趋势来看，跨流域多边合作机制的构建是实现区域发展、生态保护以及产业转移的重要途径^[8]。成立一个跨区域的具有法律地位的开发与管理机构，打破区域分割下的保护资源分散格局，是国外大河流域一体化保护的重要经验与做法^[20]。因地制宜发展各地特色产业、同质产业并蒂联合，创建综合立体的制度体系，是莱茵河、密西西比河经济带良性发展的重要启示^[21]。

流域开发与保护历来是生态经济领域的关注重点，长江经济带全流域生态保护课题正成为政界、学界与业界共同关注的热点领域。综上可知，已有关于长江大保护的研究成果散落于不同的文献中，尤其是专注长江经济带一体化的政策机制研究，缺乏一定的系统性和整体性，本研究拟从长江生态环境现状入手，深入剖析制约长江一体化保护的体制机制缺陷，并在此基础上系统提出促进长江全流域一体化保护的政策机制。

3 长江经济带大开发对生态环境的影响

长江经济带土地资源占全国土地总面积的 20%，且承载着占全国 42% 的人口，支撑着占全国 40% 的 GDP，是我国开发程度最高、人口经济分布最为集中的地区之一，随着经济带工业化、城镇化步伐的加快，对区域自然环境的干扰强度越来越大，对环境的影响与日俱增。重开发轻保护成为沿线各省市的“理性选择”，缺乏统筹的大开发，极大地破坏了长江生态环境，带来了系列的问题。

3.1 开发强度大且粗放，造成长江水环境污染日趋严重

长江经济带高强度的开发建设和高密度的人口产业布局对区域自然环境的干扰强度越来越大，超越了环境的承载能力。2015 年，长江经济带 11 个省市 GDP 总量约占全国 GDP 的 44.5%，每平方千米地区生产总值约为全国平均水平的 2 倍；长江经济带

11 个省市工业用水为 830.2 亿立方米，占全国工业用水总量的 62.2%，废水排放量达到 318.84 亿吨，占全国废水排放总量的 43.4%。2015 年，长江经济带沿线省市的工业废水排放量占全国的 42% 左右，二氧化硫排放量占全国的 34.15%，一般工业固体废弃物生产量占全国的 28.15%（表 1）。工业污染、生活污水污染、农业面源污染、长江航运污染使长江不堪重负，已远超长江水体自身净化能力。洞庭湖、鄱阳湖均呈不同程度的水体富营养化现象。

表 1 2015 年长江经济带废弃和固体废弃物情况（单位：万吨）

地区	二氧化硫	氮氧化物	烟（粉）尘	一般工业废弃物
上海	17.08	30.06	12.07	1868
江苏	83.51	106.76	65.45	10701
浙江	53.78	60.77	33.02	4486
安徽	48.01	72.1	54.59	13059
江西	52.81	49.27	48.06	10777
湖北	55.14	51.45	44.7	7750
湖南	59.55	49.69	45.45	7126
重庆	49.58	32.07	20.91	2828
四川	71.76	52.59	41.26	12316
贵州	85.3	41.91	28.56	7055
云南	58.37	44.94	31.26	14109
长江经济带小计	634.89	591.61	425.33	92075
全国	1859.12	1851.02	1538.01	327079
占比/%	34.15	31.96	27.65	28.15

数据来源：《中国统计年鉴（2016）》。

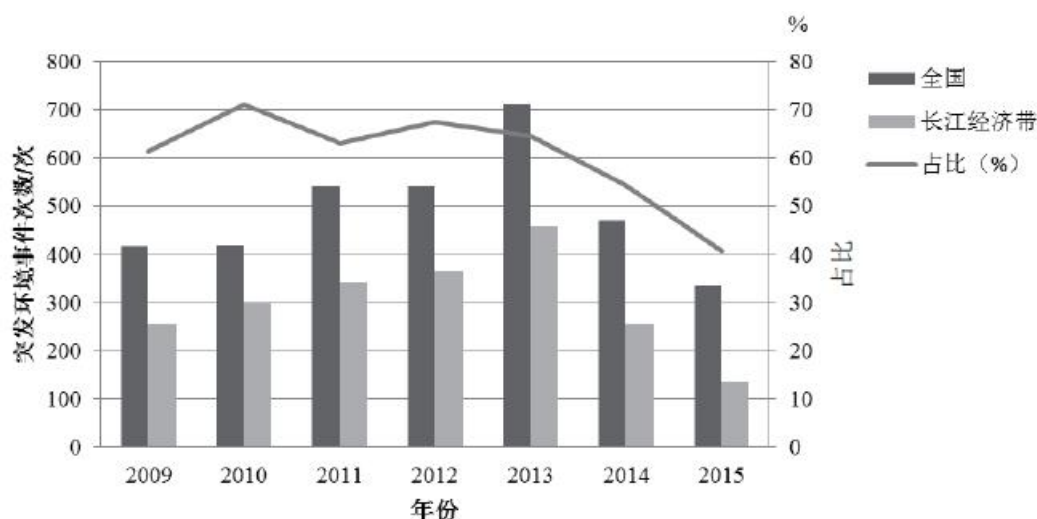
3.2 能源重化工业沿江密布，环境承载力已然接近上限

长江经济带各省市依托水运优势，沿江集中布局了一批煤炭、化工、医药、冶金、机械、电力等高耗能、高耗水和高污染以及资源依赖较强的产业。按 41 个工业行业的产值计算，2015 年沿江 11 个省市工业产值最大的十大工业行业（十大工业行业包括化学原料和化学制品业、计算机通信和其他电子设备制造业、电气机械和器材制造业、黑色金属冶炼和压延加工业、汽车制造业、有色金属冶炼和压延加工业、电力、热力生产和供应业、通用设备制造业、非金属矿物制品业和农副食品加工业）占 11 个省市规模以上工业总产值的六成左右。并且，长江经济带 11 个省市产业发展阶段和布局存在很大差异，没有形成一个产业上中下游紧密的链（产品链、供应链、价值链、产业链），石化、水泥、钢铁等高能耗、高排放产业的高强度分布，在约束机制和督查机制不健全的情况下，产业绿色化联动发展存在较大难度，长江经济带的环境承载力已接近上限。

3.3 经济开发与人为干扰致使生态退化与环境安全事件频发

长江流域是我国涉危企业最集中、布局性环境风险最突出的流域，相应的环境安全事件也是突发频发。长江上游地区天然草场退化、草地沙化现象十分明显，横断山区森林系统十分脆弱，石漠化趋势难以遏制；长江中游地区河湖湿地面积锐减，蓄

泄格局恶化，生态功能退化，水体污染十分严重，由此给农业生产及农产品质量安全带来严重隐患；长江下游地区湿地水环境质量下降、水体富营养化日益严重。重化工企业的密集式零散分布，导致叠加性、累积性和潜在性的环境污染隐患多，使得长江经济带人为的重大环境污染事件次数一直位居高位，2015 年长江经济带突发环境污染事件 136 件，占全国突发环境事件总件数的 41% 左右（图 1）。如：2015 年重庆市连续发生 5 起重大水污染型突发环境事件；2016 年 4 月 22 日江苏一化工公司发生油罐起火事故，并严重威胁所在地及下游地区的水体安全。



数据来源：《中国统计年鉴(2010—2016 年)》。

图1 2009—2015年长江经济带及全国突发环境事件变化

4 现行长江全流域生态环境保护与治理存在的体制机制障碍

深入剖析长江生态环境现状背后的深层次原因，是全面系统提出长江全流域绿色发展思路的可行路径。现行的行政区划分割，及长江全流域具有强约束力政策机制的缺失，在对上负责的相对经济绩效考核任命驱动下，长江的“公地悲剧”现象不可避免，而个体理性导致集体非理性结果的根源在于激励约束机制不健全，这正是制约长江经济带全流域一体化生态保护机制形成的症结所在。

4.1 规划管理机制碎片化

区域化的行政管理体制导致长江流域规划、开发与管理的分段化、碎片化。交通、农业、林业、旅游等相关部门均参与长江流域的管理，受制于不同单位和部门之间目标和职能的差异化，出现“各管一段”的“九龙治水”式困境，甚至出现管理的真空地带，导致长江流域管理缺乏统一性和整体性。水利部长江水利委员会虽作为长江流域的专职管理机构，但其管理、职能、协调力度都远不能承担统一监管的任务，且自身存在的行政机关、事业单位、企业“三位一体”的问题，使其既难以保持中立性，也难以树立权威性。《长江干流水资源保护规划》虽早在 1986 年就已编制完成，并纳入了《长江流域综合利用规划》，因缺乏一个负责规划实施与执行的权威机构，在相关法律缺失的情况下难以有效执行，对污染行为的遏制作用有限。

4.2 法律硬约束机制缺乏

建立健全法律制度体系是保障跨省域流域生态安全的一项必不可少的制度安排，也是国外流域生态环境保护的一个重要经验，然而，当前我国关于长江流域生态环境保护的专门法律缺失，污染企业和损害环境的行为因无法可依而得不到严格的约束和应有的惩罚。令人信服的惩罚依据建立在科学的监测基础之上，这是建立激励约束机制的基本前提，然而目前长江经济带尚

缺乏长期有效的综合监测评估机制和专门机构，相关数据分散且不系统，至今仍缺乏对流域污染源尤其是非点源污染的日常监测，致使许多污染诉讼案存在举证难、投诉成本高等问题，在利益驱使下，污染型企业没有动力增加投入来进行达标排放。

4.3 利益分配协调机制不健全

健全的利益分配协调机制是有效解决流域生态保护问题、协调多方利益的一个重要举措。下游地区有义务为上游地区因生态环境保护而牺牲经济社会发展进行相应的补偿，但由于长江经济带上中下游之间的利益分配协调机制不健全，致使沿江地区产业布局缺乏全局性、层次性和关联度，各自为政。长江经济带中上游地区为加快本地区经济社会发展步伐，采取拼资源、拼优惠政策等方式争抢承接沿海地区产业的转移，出现生态保护让位于经济建设，一批高污染、高能耗的落后产能落地，无序低层次开发等，这不仅加重了长江污染产业的布局，也出现承接地区产业结构的趋同和地区产业同质化竞争。并且，各地在项目环评过程中也主要是单个项目或园区局部影响的评估，在利益协调机制不健全的情况，难以统筹考虑整个长江水系的生态环境承载力和运输系统承载力。

5 共促长江全流域一体化保护的政策机制建议

围绕长江全流域一体化保护中存在的体制机制问题，主要从政策机制层面提出共促长江大保护的思考与建议。

5.1 构建全方位立体化生态环保监控体系

一是建立健全自然资源登记监测制度。建立健全自然资源资产产权登记制度，确定长江流域各类自然资源的数量、质量、空间分布，以及对开发利用状况进行及时的监测和数据采集。分区段编制长江自然资源资产负债表，建立与之相配套的资产损益评估考核机制。二是系统构建长江经济带的区域生态安全格局。根据长江流域生态环境系统特征，以主体功能区为基础，加快确立资源利用上线、生态保护红线、环境质量底线，从严管制开发边界，从源头上规范和约束空间开发活动。三是建立健全长江流域生态环境实时监控系统。统筹整合水利、环保、水文、农业、气象等政府机构与相关科研单位，将大数据技术引进长江流域生态环保检测，形成立体综合式的监测体系，构建动态预警机制和实时监控机制。

5.2 建立健全长江流域生态环保协调管理机制

一是设立国家级统筹协调机构。建议在国务院直接领导下，成立长江流域综合管理委员会，也可在国务院长江经济带发展领导小组下设立专门机构，以统筹协调与长江生态环保相关的重大事项。二是落实沿江省部级联席会议制度。成立跨行业、跨地域（辖区各省市）的流域生态环保一体化政策协调委员会，定期召开高层会议，研究并切实解决长江流域生态文明建设中的重大问题，全面落实重大生态修复、水生态安全等事项。三是充分发挥已有管理机构作用。依托交通、农业、林业、水利部长江水利委员会等机构，调整明晰相关职能职责，协同推进各项工作。四是创新生态环境硬约束机制。建立长江环境承载力监测评价预警、河长制和沿长江 11 个省市领导干部自然资源资产离任审计制度等，以强化协调管理机构的严肃性和约束性。

5.3 推进长江经济带绿色产业走廊协调机制建设

实现长江经济带生态环境改善与经济增长双目标的共同实现，调整现有产业结构，发展绿色产业是必经之路。一是制定和实施长江经济带绿色产业发展规划。对接《中国制造 2025》和《“十三五”节能环保产业发展规划》，立足现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来长江经济带的产业布局、国土利用和城镇化格局，制定和实施长江经济带绿色产业发展和空间布局规划，并明确沿江各地区的规划要服从整体规划，从而改变产业规划分治的状况。二是推动沿江现有产业加快调整优化。沿线各省市应依托现有产业基础，承接新产业与淘汰落后产能，重点推进沿江地区国家级开发区和国家级承接产业转移示范区发展，形成与资源环境承载力相适应的产业空间布局。三是提高沿江产业环境准入标准。全面落实主体功能区规划战略，对于各功能区分

别制定负面清单，加强对产业转移的引导，严格执行基于不同功能分区的不同产业项目准入标准，防止承接产业转移带来污染转入。四是积极引导产业区域转移。发挥下游发达地区对中上游地区扩散效应或涓滴效应，支持东部地区拥有核心技术和自主知识产权、自主品牌和资本实力的企业把加工制造向中西部转移。

5.4 建立健全“硬”约束机制

一是加快制定出台《长江法》。加快《长江法》立法进程并尽快出台，建立长江全流域统一的管理体制，明确全流域管理机构的定位和职能，整合长江流域规划并建立相应平台和机制，针对长江经济带建设建立一些特别制度，如流域防洪减灾风险化解、水资源节约和配置与调度、水能资源有序开发利用等。沿江地区应深入推进生态长江的法治化建设。二是推动建设中国的“超级基金法”。借鉴美国专用环境法的经验，推动中国的“超级基金法”及环境保险制度建设，建立一个迅速清除因事故性泄漏危险物质和倾倒危险废物的反应机制。三是创新司法体制。在长江经济带探索建立跨省市司法机构和省市跨区域司法机构，推行生态环境资源保护民事案件、刑事案件和行政案件“三审合一”，完善环保行政执法与刑事司法衔接联动机制，推行检察机关开展公益诉讼，生态环境损害赔偿制度改革等。四是力促环保执法“落地”。建立长江环境承载力监测评价预警、河长制和沿江11个省市领导干部自然资源资产离任审计制度等，以强化长江生态保护制度执行的严肃性和约束性。充分发挥政府、企业、环保组织、社会公众多方参与长江生态保护中的积极作用，建立健全环保督察机制和环境公益诉讼制度，确保环保执法的有效有力。

5.5 创新生态环保资金投入保障机制

一是加大环保财政投入力度。设立专项资金，扩大对长江上游生态补偿的实施范围，提高补偿标准；建立长江水环境保护治理基金，基金由中央与沿江省市共同发起设立；沿江各省市应加大环保投入力度，构建中央与地方共促长江保护与修复的财政保障机制。二是实现环保投资主体多元化。积极探索PPP、政府绿色采购制度等政策措施，创新绿色金融产品与服务，在长江经济带11个省市中选择条件比较成熟的地区，推广实施绿色信贷、环境污染责任保险等政策，推动节能减排、循环经济等项目通过资本市场进行融资，引导企业和个人的环保投资行为，不断拓宽资金渠道。三是创新市场化机制，大力发展环保市场。在长江经济带沿线大力推行合同能源管理、排污权交易、碳排放权交易以及环境污染第三方治理等，建立反映市场供求、资源稀缺程度和环境损害成本的价格形成机制。

5.6 建立健全长江全流域利益协调机制

一是完善生态补偿法律制度。加快建立和完善长江经济带沿江地区森林、湿地、农业、矿产、水资源等自然资源保护的生态补偿制度，建议国务院尽快出台《长江经济带生态补偿综合试点实施方案》。二是设立长江流域生态补偿基金。健全的环境财政机制是建立和完善生态补偿机制不可或缺的组成部分，因此，建议在国家层面发起设立长江全流域生态环境保护的补偿基金，基金主要来源于中央财政、沿江11个省市及其他主体，具体额度应根据大保护的需要协商确定，基金的具体使用应依据国家、沿江省市等协商确定的内容框架。三是落实生态环境责任协议制度。责任协议应由国家相关部门联合沿江省市及其他组织共同商讨确定，协议具体内容既要兼顾长江上中下游地区的发展梯度性，同时也要明确不同区域在长江生态环境保护中的职责分工及责任归属评估依据等，并探索多元化补偿机制，逐步探索建立市场化补偿模式。四是建立区域生态补偿的技术支撑。搭建流域跨界断面水质、水量监测数据实时共享技术平台，为核定生态补偿金提供依据[22]。

参考文献：

[1]钟钢，陈雯．从世界大河流域开发实践构想长江开发模式[J]．长江流域资源与环境，1997（2）：122-126．

[2]陆大道．建设经济带是经济发展布局的最佳选择——长江经济带经济发展的巨大潜力[J]．地理科学，2014（7）：

- [3]张利华, 徐晓新. 区域一体化协调机制比较研究[J]. 中国软科学, 2010 (5): 81-87.
- [4]黄志钢. 构建“经济带”: 区域经济协调发展的新格局[J]. 江西社会科学, 2016 (4): 37-42.
- [5]张超, 王春杨. 地方政府竞争视角下的我国区域市场分割研究综述[J]. 经济问题探索, 2013 (2): 80-86.
- [6] 张智勇, 杨再惠. 长江经济带区域合作的优化路径——长期视野中的中短期策略[J]. 理论与改革, 2015 (1): 59-61.
- [7]彭劲松. 长江经济带区域协调发展的体制机制[J]. 改革, 2014 (6): 36-38.
- [8]孙博文, 李雪松. 国外江河流域协调机制及对我国发展的启示[J]. 区域经济评论, 2015 (2): 156-160.
- [9]杨桂山, 徐昔保, 李平星. 长江经济带绿色生态廊道建设研究[J]. 地理科学进展, 2015 (11): 1356-1367.
- [10]易志斌, 马晓明. 论流域跨界水污染的府际合作治理机制[J]. 社会科学, 2009 (3): 20-25.
- [11]张永勋, 闵庆文, 白艳莹, 等. 生态合作的概念、内涵和合作机制框架构建[J]. 自然资源学报, 2015 (7): 1067-1077.
- [12]杨朝飞, 邹辉, 段学军. 基于新环保法解读的长江经济带开发环保法制探析[J]. 长江流域资源与环境, 2015 (10): 1683-1689.
- [13]魏后凯. 建设长江经济带及重庆应对策略[J]. 改革, 2014 (6): 13-15.
- [14]程必定. 泛长三角区域合作机制及政府管理创新[J]. 安徽大学学报 (哲学社会科学版), 2009 (5): 133-138.
- [15]崔木花. 长江经济带污染排放问题及情景规划[J]. 学术界, 2015 (4): 218-227.
- [16]段学军, 邹辉, 王磊. 长江经济带建设与发展的体制机制探索[J]. 地理科学进展, 2015 (11): 1377-1387.
- [17]孔凡斌. 生态补偿机制国际研究进展及中国政策选择[J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2010 (2): 1-5.
- [18]王树华. “建设长江经济带”笔谈之八 长江经济带跨省域生态补偿机制的构建[J]. 改革, 2014 (6): 32-34.
- [19]吕添贵, 吴次芳, 陈美球, 等. 基于博弈视角的鄱阳湖流域经济协调机制及路径选择[J]. 自然资源学报, 2014 (9): 1465-1474.
- [20]马静, 邓宏兵. 国外典型流域开发模式与经验对长江经济带的启示[J]. 区域经济评论, 2016 (2): 145-151.
- [21]杨德才, 余玮. 制度创新、区域分工协作与长江经济带良性发展——基于国外流域经济带发展经验的思考[J]. 中国发展, 2014 (6): 80-86.

[22]李志萌. 共建长江经济带生态文明[N]. 江西日报（理论版），2014-09-15.