

长江经济带区域协同治理长效机制研究

李志萌 盛方富¹

【摘要】：长江经济带覆盖东中西三大区域，建设绿色长江经济带是我国推进区域协调发展的重要抓手和战略平台。近年来，长江经济带各省市创新探索了省际区域协商合作、协调区域利益的生态补偿、构建跨界联动治理的法治、推动跨区域开展“飞地经济”合作等区域协同治理机制，但长江流域内的地区发展不平衡不充分仍是我国区域发展不平衡不充分问题的集中“缩影”，表现为发展水平梯度差异大、利益诉求差异明显，区域内存在生态环境“囚徒困境”难题和弱约束合作的“搭便车”现象等，折射出区域协同体制机制方面存在的问题。从区域协同视角，高质量建设长江经济带生态共同体，应加快长江大保护立法进程，统筹山水林田湖草系统治理、实现公平正义的全流域生态补偿、推进跨区域产业合作、实施长江智慧治水、构建环境执法监督等合作共赢的长效机制。

【关键词】：协同治理 生态共同体 长效机制

一、引言

推动长江经济带发展，是关系国家发展全局的重大战略。长江横跨我国东中西三大区域，流域覆盖 11 省市，长江经济带流域内发展不平衡不充分是我国区域发展不平衡不充分的集中“缩影”。推动长江经济带高质量发展，要解决的一个根本性问题是实现区域协调发展。长江经济带生态要素相依共生、经济社会与生态环境互动、不同区域共生共利共荣的特征明显，是休戚相关的生态共同体，随着国家长江经济带发展战略的推进，“共抓大保护”“生态优先、绿色发展”的理念不断深入人心、合作成效日益巩固提升，但受制于传统政府主导的划区治理的模式，长江经济带共促大保护的合力的形成还任重道远。促进区域协同，创新长江经济带生态共同体协调机制，是推动长江经济带高质量、可持续发展的基础。

从现有文献来看，当前长江经济带生态环保研究主要聚焦在长期以来制约生态环保一体化的体制机制弊端、生态补偿制度的缺失、法律的错位缺位等，这些真实存在的瓶颈问题，既有历史的原因也有制度的缘由，都不利于长江经济带大保护最大公约数的形成。然而，已有研究从长江经济带生态环保协同的整体观、系统观方面的研究相对不足。本文拟聚焦推进长江经济带生态环保协同机制创新存在的瓶颈问题及其深层次原因，使用协同治理理论寻求相应的解决之策，以缓解长江经济带生态环境保护与治理的困境、克服传统治理模式碎片化、分裂化的缺陷，进而力促长江经济带高质量永续发展。

二、长江经济带区域协同治理的实践探索

长期以来，特别是自 2016 年以来，围绕长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”，沿江 11 个省市积极作为，开展了许多区域协同治理的有益探索与实践。

（一）实施共抓大保护的协商合作

加强省际区域协同合作，是强化跨流域跨区域生态环境保护的现实需要，对长江经济带大保护而言尤为重要。为促进长江经济带生态优先、绿色发展，长江经济带已形成“1+3”¹的省际区域协商合作机制，并且伴随实践的不断探索，共抓大保护的区域协同治理机制不断健全和拓展，无论是司法领域，还是航运、金融、产业等方面，长江经济带各类跨区域协同合作机制正不断建立健全。

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）；国家社会科学基金项目“农业农村优先发展视阈下工商资本参与乡村振兴的政策机制研究”（19CJY033）。

全,为护航长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”发挥了重要保障作用。

表 1 长江经济带 11 个省市间签订的合作协议

区域	合作省份	协议文件	省际合作内容
长江全流域	11 个省市	《长江经济带省际协商合作机制总体方案》	长江经济带发展领导小组会同沿江 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
	11 个省市	《关于办理长江流域生态环境资源案件加强协作配合的意见》	建立跨省案件办理的司法协作机制、生态环境修复跨省协同工作机制
长江上游	重庆、四川、云南、贵州	《关于建立长江上游地区省际协商合作机制的协议》	建立上游地区省际协商合作联席会机制,推进生态、基础设施等领域一体化发展
	四川、重庆	《关于加强两省市合作共筑成渝城市群工作备忘录》	强化成渝城市群一体化建设
长江中游	湖北、江西、湖南	《关于建立长江中游地区省际协商合作机制的协议》	构建决策、协调、执行三级架构,推动中部地区生态环境、基础设施等领域一体化发展
	湖北、江西、湖南	《长江中游湖泊保护与生态修复联合宣言》	对长江中游湖泊保护与生态修复重要性形成共识,明确通过协同推进体制机制建设,来为生态长江建设贡献“中游样本”
长江下游	上海、江苏、浙江、安徽	《关于建立长江下游地区省际协商合作机制的协议》	建立“三级运作、统分结合、务实高效”的合作协调机制

(二)协调区域利益的生态补偿

长江经济带上中下游省份间巨大的经济发展梯度差,决定了不同区域发展的目标任务存在显著差异,如何协调好区域之间的差异化利益诉求,沿江 11 个省市持续积极探索,其中省域内、省份间的生态补偿被实践证明是比较有效的一种举措。江西、安徽、湖北等沿江省份纷纷探索省域范围内的全流域生态补偿;与此同时,云南贵州四川、浙江与安徽、重庆与湖南、江西与湖南、江西与广东等省份已分别签署赤水河流域、新安江流域、酉水流域、涪水流域、东江流域横向生态补偿协议,跨区域生态补偿的有效实施,对协调上下游不同主体之间的利益诉求、共抓长江大保护发挥了积极作用。

表 2 长江经济带已探索的主要跨区域生态补偿情况

序号	省份	签署协议
1	云南、贵州、四川	三省共同印发《赤水河流域横向生态补偿实施方案》
2	浙江、安徽	两省签署《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》
3	重庆、湖南	两省市签署《酉水流域横向生态保护补偿协议》

4	江西、湖南	两省政府签订《涪水流域横向生态保护补偿协议》
5	江西、广东	两省政府签署《东江流域上下游横向生态补偿协议》

(三) 构建跨界联动治理的法治机制

提升长江经济带全流域生态治理现代化水平,跨流域法治协同机制建设是重要内容。沿江 11 个省市在加强省域范围内的生态领域法治建设的同时,积极开展跨区域司法领域的协作合作,如长江上游的重庆、四川、云南、贵州等省份之间共同出台《关于建立长江上游生态环境保护跨区域检察协作机制的意见》,长江中游的江西、湖北、湖南等省份之间联合出台《关于加强新时代区域检察协作服务和保障长江经济带高质量发展的意见》,长江下游的安徽、浙江、江苏、上海等省份之间共同出台《沪苏浙皖检察机关加强环太湖流域生态环境保护检察协作三年行动方案》,这一系列法治举措的协调联动有力促进长江经济带高质量发展。

表 3 长江经济带流域跨界联动法治机制建设情况

序号	省份	联合举措
1	重庆、四川、云南、贵州、西藏、青海	六地检察机关会签《关于建立长江上游生态环境保护跨区域检察协作机制的意见》,共担上游保护责任
2	江西、湖北、湖南	三省检察机关签署《关于加强新时代区域检察协作服务和保障长江经济带高质量发展的意见》
3	江苏省、浙江省	两省检察机关与省生态环境部门挂牌成立环保联合实验室
4	上海、江苏、浙江、安徽	四地检察机关共同出台《沪苏浙皖检察机关加强环太湖流域生态环境保护检察协作三年行动方案》
5	上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉善市	三地检察机关共同签署《太浦河流域生态资源检察公益诉讼协作机制》
6	浙江省杭州市与安徽省黄山市	两地检察机关建立新安江流域生态环境和资源保护公益诉讼工作协作机制

(四) 推动跨区域开展“飞地经济”合作探索

“飞地经济”是区域合作发展的重要模式,伴随 2017 年国家发改委等部门联合下发的《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》明确提出要“鼓励上海、江苏、浙江到长江中上游地区共建产业园区”,已成为长江经济带跨区域合作的重要抓手,特别是上海市很早就开始探索与周边省市共建园区以拓展发展空间,从 2008 年建设第一个跨省市合作园区——上海外高桥(启东)产业园开始,目前上海与长江经济带沿江省份合作共建的产业园区就不少于 30 家;此外,赣湘、赣鄂、川渝等也纷纷合建产业园区,探索发展“飞地经济”。这些“飞地经济”的落地生效,有助于促进长江经济带产业有序转移和协调发展。

表 4 长江经济带沿江省份积极探索发展“飞地经济”

序号	省份	联合举措
1	川渝	川渝合作高滩园区
2	江西与湖南	赣湘开放合作试验区(上栗园区)、赣湘开放合作试验区(湘东园区)
3	江西与湖北	九江浔阳(小池)工业园
4	上海与江苏	上海外高桥(启动)产业园、上海浦东软件园昆山园、上海金桥黄桥产业园等
5	上海与浙江	上海张江平湖科技园(张江长三角科技城)、上海漕河泾新兴技术开发海宁分区、上海交大嘉兴科技园等
6	上海与安徽	上海徐汇(国家级)软件基地马鞍山软件园、上海长宁区高新技术产业园池州基地等

三、影响长江经济带协同治理的因素

长江经济带全流域发展不平衡不充分是制约长江一体化大保护的重要瓶颈,沿江 11 个省市间虽签订系列协议并开展各类合作,但尚未形成强有力的一体化协调机制,普遍存在“谋一域”居多,“被动地”重点突破多;“谋全局”不足,“主动地”整体推进少,直接影响了长江经济带承载能力和发展潜力。

(一)区域发展动力的极化与发展落差

长江经济带横跨我国东中西三大区域,覆盖 11 个省市,拥有 3 个处于不同发展阶段的城市群,面积约 205 万平方公里,长期以来,受各地不同地理位置、经济发展水平、人力资本状况等因素影响,流域内上中下游^②区域发展的层级相差较大,上游三峡库区、中部蓄滞洪区和 7 个集中连片特困地区脱贫攻坚任务还较繁重,下游的长三角地区是全国经济发展水平最发达的区域之一。人均 GDP 是衡量区域发展水平的通用指标,2019 年,长江经济带中人均 GDP 最高的上海市(157406 元)较最低的贵州省(46582 元)高出 11 万元,是贵州省的 3.4 倍,发展极化现象凸显;长江经济带中上游地区人均 GDP 分别为 61756.5 元、56596.25 元,均低于全国人均 GDP(70774 元);上游地区人均 GDP 只有下游地区(129947 元)的 44%,中游地区人均 GDP 不到下游地区的 50%、只有 48%。下游长三角地区发展的动力极化与上中游地区经济发展的巨大落差,增加了全流域统筹发展的难度。

表 5 2019 年长江沿江 11 个省市 GDP 与人均 GDP 数据比较

地区	GDP(亿元)	2019 年年末常住人口(万人)	人均 GDP(元)
云南	23223.75	4830	48082
贵州	16769.34	3600	46582
四川	46615.82	8341	55888
重庆	23605.77	3124	75563
湖南	39752.12	6899	57620
湖北	45828.31	5917	77452
江西	24757.50	4648	53265

安徽	37114	6324	58688
浙江	62352	5737	108684
江苏	99631.52	8051	123750
上海	38155.32	2424	157406
全国	990865	140005	70774

(二)生态功能定位下的生态责任与发展权益

长江流域生态功能区段的定位,是生态系统功能完整性使然,也是形成上中下游区域发展梯度差异的重要因素。各地的利益诉求不同,如上游的青海三江源是长江之源、中华水塔,云南、贵州等地是长江流域重要的生态功能区、生态保护禁止开发区,据表 6 可知,上游四省划定的生态保护红线范围为 33.27 万平方公里,占长江经济带沿江 11 个省市总划定生态保护红线面积 54.43 平方公里的 61.12%^③,经济发展相对落后,渴望有更多的发展权益;中游的湖北、湖南、江西等本身也是全国重要的生态保护区,在享用上游提供优质水资源产品和服务的同时又积极承接下游因高质量发展需要而转移的部分产能;下游的江苏、浙江、上海等希望得到中上游地区提供良好资源环境而未对中上游地区因发展权受限应给予合理的生态补偿等。由于长期以来缺乏有效的法律法规硬约束和长江全流域生态补偿机制实施保障不健全,行政分割下的区域 GDP 导向的政绩竞争,使公权力博弈制约全流域生态优先、绿色发展的成色和效果。当长江经济带上中下游不同地区的利益诉求不能在多重目标中寻求动态平衡时,就必然难以凝聚“共抓大保护”的协同作战合力,上中下游局部利益与流域整体利益的偏离,将阻碍长江生态共同体的整体打造。

表 6 长江经济带沿江 11 个省市生态保护红线划定情况

	划定面积(万平方公里)	占国土面积比例(%)	资料来源
云南	11.84	30.90	《关于发布云南省生态保护红线的通知》(云政发[2018]32 号)
贵州	4.59	26.06	《关于发布贵州省生态保护红线的通知》(黔府发[2018]16 号)
四川	14.80	30.45	《关于印发四川省生态保护红线方案的通知》(川府发[2018]24 号)
重庆	2.04	24.82	《关于发布重庆市生态保护红线的通知》(渝府发[2018]25 号)
湖南	4.28	20.23	《关于印发湖南省生态保护红线的通知》(湘政发[2018]20 号)
湖北	4.15	22.30	《关于印发湖北省生态保护红线划定方案的通知》(鄂环发[2018]8 号)
江	4.69	28.06	《关于发布江西省生态保护红线的通知》(赣府发[2018]21 号)

西			
安徽	2.12	15.15	《关于发布安徽省生态保护红线的通知》(皖政秘[2018]120号)
浙江	3.89(其中陆域为2.48)	26.25(其中陆域面积为23.82)	《关于发布浙江省生态保护红线的通知》(浙政发[2018]30号)
江苏	1.82(其中陆域为0.85)	13.14(其中陆域面积为8.21)	《关于印发江苏省国家级生态保护红线规划的通知》(苏政发[2018]74号)
上海	0.21(其中陆域为0.0089)	11.84(其中陆域边界范围内为1.30)	《发布上海市生态保护红线的通知》(沪府发[2018]30号)

（三）“个体理性”与“集体非理性”的环境风险

长期高强度开发带来严重环境风险,长江沿线能源、化工、冶金等高环境风险行业企业众多,且产能集聚。长江经济带以 20% 左右的土地承载着全国约 30% 的石化产业。高强度的人口聚集和高密度的重化工产业布局,长江经济带 11 个省市排放的废水总量占全国的比重稳定在 40% 以上,并且 2018 年较 2014 年提高了 1.38 个百分点(见图 1)。与此同时,长江经济带沿江地区突发环境事件频发,2019 年江苏响水“3·21”特别重大爆炸事故再次敲响了警钟。并且,通过数据整理会发现,长江经济带九省二市发生突发环境事件占全国总数虽由 2013 年的 64.47% 下降至 2018 年的 32.52%,但下降的贡献主要是浙江、江苏、上海三地,三地发生的突发环境事件次数占长江经济带 11 个省市的比重由 2013 年的 87.58% 下降至 2018 年的 18.28%,而上游地区发生的突发环境事件次数占长江经济带 11 个省市的比重由 2013 年的 7.84% 上升至 2018 年的 37.63%、中游地区发生的突发环境事件次数占长江经济带 11 个省市的比重由 2013 年的 4.58% 上升至 2018 年的 44.09%,这表明下游地区基于经济实力强正快速向高质量发展迈进,而中上游地区仍处于加快发展的阶段,依托长江黄金水道加快发展的意愿强烈,重化工业向中上游、支流转移的势头日益明显,这也是近年来中上游特别是上游地区突发环境事件稳中有升的一个重要原因。在缺乏强有力协同机制的作用下,如何构建共促长江经济带绿色、安全、高质量发展的长效机制成为当前的重要目标内容。

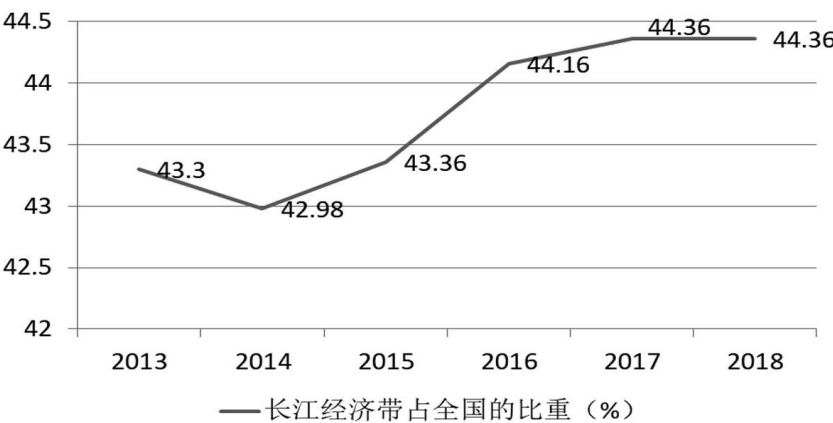


图 1 长江经济带 11 个省市废水排放量占全国的比重 (%)

数据来源：《中国统计年鉴 (2014-2019)》。

表 7 2013-2018 年长江经济带突发环境事件发生情况(单位:次)

	2018	2017	2016	2015	2014	2013
云南	0	4	1	4	3	2
贵州	8	11	12	9	3	9
四川	20	16	20	14	7	14
重庆	7	12	11	9	16	11
湖南	16	15	8	16	2	3
湖北	17	18	37	10	5	7
江西	4	6	7	7	6	5
安徽	4	4	3	8	9	6
浙江	11	13	16	22	27	26
江苏	5	8	13	27	70	125
上海	1	0	3	10	108	251
长江经济带	93	107	131	136	256	459
全国	286	302	304	334	471	712
长江经济带占全国的比重(%)	32.52	35.43	43.09	40.72	54.35	64.47
上游地区占长江经济带的比重(%)	37.63	40.19	33.59	26.47	11.33	7.84
中游地区占长江经济带的比重(%)	44.09	40.19	41.98	30.15	8.59	4.58
下游地区占长江经济带的比重(%)	18.28	19.63	24.43	43.38	80.08	87.58

(四) “大保护”弱约束与合作“搭便车”现象

优良的生态环境作为一种公共产品,其在使用中具有外部性,容易产生“搭便车”现象,对长江这种横跨东中西三大区域且流域内区域发展层级相差较大的河流,体现得尤为明显。长江经济带给沿岸 4 亿人民灌溉之利、舟楫之便、鱼米之裕,而长江全流域利益的整合往往是以地方利益的让渡为前提,虽然长江各省份交流频繁,也签订了众多政府间协议,但由于省际协议属于一种松散型契约,契约的有效实施较为困难,⁽⁴⁾这些合作平台的作用也就难以完全发挥出来。同时,长江经济带流域管理机构自身难以担负起全流域管理的职责,已有涉及长江经济带建设的法律法规众多但缺乏协同性,不同的法律法规之间存在衔接不一致甚至冲突的情况,在缺乏强有力统筹协调长江全流域利益的作用下,各地在进行产业布局或实施重大项目时,主要是对本地区单个项目或园区局部影响进行评估,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⁾在推动产业有序转移和协调发展的过程中,因缺乏一个负责规划实施与执行的权威机构,规划的生命力欠缺,导致污染从上游向下游转移,非法排污、水污染严重的态势难以有效遏制。

四、发展趋势与政策建议

“共抓大保护、不搞大开发”已深入全国各地,更深入长江经济带沿线 11 个省市的政策制定、执行等全过程,伴随各项体制机制的不断健全完善,长江经济带生态环境保护的协同一体化建设进程将显著加快。

(一)发展趋势

区域合作的关联度将加深。2016 年以来,从国家到地方,围绕长江经济带大保护形成了形式多样、内容多元的区域合作机制,今后这些区域合作机制将更加细化实化,如长三角一体化、长江中游城市群、成渝双城经济圈等重要平台和载体的加速建设,有助于区域合作更加紧密。

区域联动的耦合度将深化。伴随国家区域协调发展战略的深入实施,现代高标准市场体系的建立健全,省际要素流动与配置将更趋市场化,将加速人力、土地、资本、技术、数据等要素资源的顺畅流动,这将加速长江经济带 11 个省市之间的基础设施高效连接、产业有序互补对接、市场深度衔接,以形成协同且紧密的跨区域产业链、供应链、价值链。

利益统筹的协同度将提升。《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》的落地,特别是市场化、多元化流域生态补偿机制的建立健全,将显著激发长江上下游共促大保护的积极性和主动性,有助于将长江全流域生态补偿制度同上中下游不同区域的局部生态补偿制度统筹起来,既“输血”又“造血”,在兼顾差异化发展权、环境权的同时提升中上游地区的内生发展动力,以提升长江经济带全流域大保护的协同度。

共促保护的紧密度将增强。长江经济带大保护不仅仅是攻坚战,更是一场持久战,需要久久为功、持续发力。这就要求必须在制度设计上加大力度,党的十九届四中全会专题研究国家治理体系和治理能力现代化,这为生态文明领域的制度建构提供了根本遵循。对长江经济带而言,需逐步构建起法治化的立体制度体系,利用 5G 技术等现代信息技术更好促进长江生态环境保护制度的衔接统筹,以法治化、智慧化、信息化举措促进长江大保护的现代治理能力和治理水平不断提升,以增加共促大保护的紧密度。

生态文化的认同度将提高。生态文化是新时代生态文明建设更基本、更深沉、更持久的力量,推进长江经济带生态环保协同治理,需要深入挖掘长江流域数千年来孕育的各类文化,如长江上游的宝墩文化、长江中游的石家河文化、长江下游的良渚文化等,这些文化伴随长江流域的发展变迁,在相互碰撞、交互融合中形成“和而不同”的多元一体文化格局,生态文化共同体研究将为生态文明共同体建设提供基础而长远的内力支撑。今后伴随长江经济带大保护的生态文化共同体方面的研究不断丰富,有助于凝聚形成长江大保护的最大公约数。

(二)政策建议

推进区域协调发展机制。针对区域发展动力的极化与发展落差,构建长江经济带优势互补区域经济布局。增强长三角城市群、长江中游城市群和成渝双城经济圈这三个国家级城市群的协同发展能力,形成多个能够带动长江经济带高质量发展的新动力源,完善空间治理,分类精准施策,产业和人口向优势区域集中,强化其集聚和辐射力,促进而带动经济总体效率提升。注重区域间的协调、协同,增强流域重要生态功能区在生态安全、保障粮食等农产品供给安全等方面的功能,不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平,而是要根据各地区的条件,消除地方保护主义、区域市场壁垒,促进各类生产要素自由流动,走合理分工、优化发展的路子,在发展中促进相对平衡。

建立生态产品价值实现机制。按照生态系统的特征谋划长江经济带功能空间和策略,加大源头地区和沿江国家重点生态功能区保护的生态责任与发展权益。让生态环境与劳动力、土地、资本、技术等要素一样,成为现代经济体系构建的核心生产要素,使生态产品进入生产、分配、交换、消费等社会生产全过程。明晰生态资产所有权的主体、规范生态资产和生态产品的收益权、

使用权,建立有效的生态资产和生态产品产权制度,建立绿色金融的鼓励体系,探索对生态产品、绿色信贷扶持机制,建设生态产品和生态资产交换平台,寻求维护良好生态环境、促进生态产品的价值实现的有效路径和模式,逐步将生态产业培育成为“第四产业”^⑥,成为推动长江经济带高质量发展的新动能和新增长点。

完善省际生态补偿机制。从长江生态环境系统性保护全局出发,推动区域合作与利益协调。由中央有关部委会同沿线 11 省市地方政府共同组成“长江经济带生态补偿委员会”。定期就长江经济带跨省域生态补偿问题开展磋商与谈判,明确各省市责权利边界;将生态补偿制度与自然资源审计、自然资源资产负债表等国家其他相关制度衔接起来,探讨分层次分级的补偿方式。明确生态补偿机制的重点领域,积极探索长江全流域与沿线鄱阳湖、太湖等重点湖泊的联动生态补偿制度。健全对生态产品的政府购买等系列措施,明确补偿基准、补偿方式、补偿标准、联防联控机制。健全完善市场化、多元化生态补偿机制,增强受偿地区生态产品生产能力,将“输血”与“造血”结合,促成消除贫困和维护良好环境之间的良性循环,实现共赢可持续发展。

实施跨区域产业合作推进机制。优化长江经济带产业布局,完善全域系统的产业链供应链,推动跨区域产业联动循环发展。积极探索长江上中下游产业“飞地园区”创新合作,完善税收分成政策、投资支持政策、税费优惠政策等体制机制,推进长江经济带内产业有序转移、产业链对接。严格按照《长江经济带发展负面清单指南(试行)》,对长江沿线地区存量项目强化“亩产论英雄”导向,加大单位面积投入产出等反映质量和效益指标的考核权重。积极推进沿江绿色工厂、绿色生态工业园区改造建设,聚焦高端、高质、高新,培育“新经济”“数字经济”等,着力构建绿色发展产业体系,促进发展动能转换的绿色化、清洁化,在流域内打造经济利益与生态利益共同体。

提升长江智慧治水环境执法监督机制。统筹山水林田湖草系统治理,推动长江经济带省市之间建立健全水生态环境保护与流域水资源调度联动机制。充分运用物联网、大数据、云计算等新技术,联合长江经济带省域国家重点实验室,建立“长江流域环境大数据平台”,数据共建共享,夯实科学支撑、提高转化能力有效性,为长江大保护和长江经济带绿色发展一体化利益共同体提供智慧服务。实现大数据时代政府环境协同治理路径创新。加大联合环境执法监督力度,依托大数据平台,进一步完善河湖长制,联合推动“长江智慧治水”工程建设,综合运用视频监控、GPS 定位等信息技术,实现环境执法监督长江生态数据和应用管理规范、长江生态治理透明化,提高长江治水能力现代化水平。

健全法制保障机制。加快推进《长江保护法》立法进程,以绿色、安全、高质量发展为取向,依法打破部门和地方分割,实施流域综合管理,⁽⁷⁾处理好区域差异与协同治理的关系,形成上中下游统一的管理和调度机制,促进长江流域生态环境保护和发展协调共进的规范化、制度化和程序化,有效保护长江水资源、水环境、水生态。支持上中下游长江经济带绿色发展示范区,先行探索长江大保护和绿色发展的地方立法工作,因地制宜制定出台“生态系统全流域综合治理条例”等系列地方性法规和政府规章。创新和完善长江环境承载力监测评价预警等,以强化全流域协调管理机构的“硬约束”。在长江全流域鼓励公民环境诉讼,以保障法律有效“落地”。

注释:

1 “1”是指中央层面成立的统筹协调机制,即长江经济带发展领导小组会同沿江 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;“3”是指长江经济带上中下游地区成立的协调机制,即长江上游、中游、下游地区省际协商合作机制。

2 长江经济带上游地区包括云南、贵州、四川、重庆,中游地区包括湖南、湖北、江西、安徽,下游地区包括浙江、江苏、上海。说明:安徽虽被列入长三角区域,但无论是从地理区位还是经济发展水平来看,在这里划入长江中游地区更为适合。

3 如果剔除浙江、江苏、上海三地海域生态保护红线,则长江沿江 11 个省市划定的生态保护红线总面积为 51.85 万平方公里,此时上游四省划定的生态保护红线面积占比为 64.17%。

4 吕志奎：《区域治理中政府间协作的法律制度》，中国社会科学出版社，2015 年。

5 盛方富、李志萌：《创新一体化协调机制与长江经济带沿江地区绿色发展》，《鄱阳湖学刊》2017 年第 6 期。

6 王金南：《“绿水青山就是金山银山”理念提出 15 周年理论研讨会召开》，《人民日报》2020 年 8 月 16 日，第 2 版。

7 杨桂山：《长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的基础与策略》，《中国社科院院刊》2020 年第 8 期。