

改革开放以来长江经济带的政策变迁： 脉络、机制与模式¹

李储，徐泽

（中国人民大学 公共管理学院，北京 100872）

【摘要】：长江经济带高质量发展是关乎国家发展全局的重大战略，剖析当地政策变迁可为区域协调发展提供有益启示。文章系统梳理了改革开放以来长江经济带的政策变迁脉络，借鉴多源流理论构建了本土化的政策分析框架，最后提出四种政策设置模式。研究表明：改革开放以来长江经济带的政策变迁有 5 个关键时点；敏感指标、焦点事件、舆论情绪和理念创新等原因驱动了政策变迁；后期政策变迁的重要推动力来自党政领导者；问题和目标导向进一步形成了应急、预防、回应和守成等政策设置模式。未来长江经济带发展要走从“长江有带无经济”“长江有带有经济”到“长江有带高质量发展”的进阶之路；从“见首不见尾”“见首也见尾”到“首尾相顾、共赢多赢”的协调之路；从“被动 应急”“有限回应”到“积极预防和稳健守成”的治理之路。

【关键词】：公共政策学；多源流理论；改革开放；高质量发展；长江经济带

【中图分类号】：F061.5;F120 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1007-5097（2020）02-0001-09

DOI 10.19629/j.cnki.34-1014/f.191104004

一、引言

长江经济带始于 20 世纪 80 年代初的“一线一轴”构想（沿海为线，沿长江为轴），空间发展格局确定于 2014 年长江经济带建设座谈会的九省二市。改革开放以来，长江经济带的集聚优势和潜力逐渐显现，2018 年末国内生产总值和常住人口总数分别约为 402 984.17 亿元、59 842.27 万人，均占全国总量的 40%以上。然而，长江经济带也备受资源环境约束趋紧、区域承载力下降等问题困扰。为此，党和国家接连出台了一系列的生态环境保护政策，如《长江经济带发展规划纲要》《长江经济带生态环境保护规划》和《长江岸线保护和开发利用总体规划》等。上述政策的密集出台反映了政府对长江经济带生态环境问题的高度重视，也表达了新时期推进国土空间高质量发展的转型诉求。2018 年习近平总书记在长江经济带发展座谈会上明确提出“以长江经济带发展推动经济高质量发展”，并确立了“共抓大保护、不搞大开发”的行动方针。这源于经济新常态下的现实需求，也体现了人与自然和谐共生的发展理念。遗憾的是，时下学界缺少对长江经济带政策变迁历程的关注，也未能有效解释如下问题：长江经济带政策变迁经历了哪些关键时点？哪些原因驱动了政策变迁？如何选择未来区域可持续发展的模式？

¹ 收稿日期：2019-11-04

基金项目：中国人民大学中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金(2019056)；中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目(19XNH024)；中国人民大学 2019 年度拔尖创新人才培养资助计划

作者简介：李储(1992)，女，内蒙古鄂尔多斯人，博士研究生，研究方向：土地管理，区域发展；

徐泽(1992)，男，山西太原人，博士研究生，通讯作者，研究方向：土地利用，生态经济

为回应长江经济带高质量发展的现实需要，适时总结改革开放以来的政策管理经验，本文开展了如下工作：①系统梳理长江经济带政策变迁历程，提炼政策调整的关键时点；②引入西方公共政策领域的多源流理论，构建本土化分析框架，最终揭示长江经济带政策变迁的驱动机制；③在上述基础上，进一步总结政策变迁的可能模式，为本区乃至其他区域的可持续发展提供路径启示。

二、多源流理论与分析框架

（一）多源流理论评述

1984年美国学者金登在《议程、备选方案与公共政策》中首次以多源流（问题、政策和政治源流）的理论框架解释政策变迁过程。多源流理论可以从思想渊源、分析框架和修正完善等三方面加以理解^[1]。首先，思想渊源可以追溯至1972年科恩、马奇和奥尔森提出的“垃圾桶模型”，该模型描述了由多种因素构成的组织集合体，其中流动着相对独立的四条溪流（问题、对策、参与者和选择机会等）^[2]。其次，分析框架是理论的核心内容，主要包括三部分，即源流、窗口和原因。源流是政策系统中的独立流体，包括问题流、政策流和政治流体^[3]。各种尚未解决的问题构成了问题流；权力分配、利益集团、公众舆论和民众情绪等构成了政治流；针对政策问题的建议、主张和方案则统称为政策流。源流交汇的时点是政策形成的窗口条件，主要有问题窗口和政治窗口两种。值得注意的是，窗口打开并不一定促成源流交汇，还需要有掌握政治资源的政策企业家推波助澜^[4]。相比政策过程阶段论，多源流理论能够解释政策变迁的动因；相较垃圾桶理论，多源流理论以“政策之窗和政策企业家”等要素考察了政策变迁的驱动力^[5]。然而，理论也存在“源流独立性假设；忽视制度、文化和经济变量；缺乏预测功能等”不足^[6]。目前，国内外学者已经尝试开展了相应的框架修正和理论完善工作。例如，扎哈里迪斯对理论进行了主要的扩展和修正，包括以多源流框架解释整个政策形成过程、理论运用于政策比较研究中、将政治源流中的多个维度（权力分配、利益集团、公众舆论、民众情绪）整合为一个概念——执政党意识形态等（这样的整合对于拥有强有力的政党国家很有意义）^[7]。王程魁考虑行动者能动性的收敛能力差异，构想了多层流演化的政策议程模型，拓展了传统多源流理论的解释层次^[8]。

综上所述，本文认为多源流理论根植于美国政策管理实践，中西方文化、观念和制度等诸多层面的差异一定程度上限制了理论的解释力，但是理论框架的分析视角、源流的内容阐释和原因的驱动作用基本符合政策变迁规律，有取舍地合情修正有助于加深对政策变迁历程的理解，以便为后期政策设置提供参考。

（二）本土化框架构建

多源流理论尝试以“问题和政治窗口”的开启解释政策变迁，是研究议程设立和政策制定的有效理论之一^[9]。如前所述，中国基本国情客观上要求对多源流理论做出必要的修正和完善，故本文从以下方面加以改进：

（1）以“党政领导者”更新“政策企业家”。金登在《议程、备选方案与公共政策》中界定政策企业家为追逐个人私利、推行个人价值理念并掌握有相当政治资源的主体。不同于政策企业家，我国党政领导者以全心全意为人民服务为宗旨，以实现共产主义为理想，积极推动着政策管理实践。虽然党政领导者是能够用管理效益进行衡量的人力资本^[10]，但是获取利益和谋求回报并非他们参与政策议程的初衷。此外，尽管越来越多的普通民众、专家学者和非政府组织等主体不同程度地参与了政策设置过程，但党政领导者实际上仍是政策变迁最重要的“推动者”。故本文将“政策企业家”修正为“党政领导者”。

（2）以“敏感指标和焦点事件”表征“问题之窗”。多源流理论将“指标、焦点事件、危机和符号等”作为引起问题源流发生变化的原因。本文注意到上述原因概念之间存在交叉和重叠问题：国际通用指标本身就是一种传递信息的符号，如恩格尔系数反映家庭收入水平和国家发展阶段^[11]；危机、符号等都是焦点事件吸引公众关注的推动力^[12]。敏感指标是工矿生产^[13]、医疗护理^[14]、生态评价^[15]等硬科学普遍关注的问题，也日渐成为区域可持续发展^[16]和社会风险预警^[17]等软科学持续探讨的重点。上述研究多以敏感指标的数值高低和增减变化作为评估某个系统运行状态和发展趋势的依据，在指标选择、评估应用和政

策建议等方面也做出了有益探索。遗憾的是,敏感指标在社会科学领域的量化实证还远不充分。这一方面是因为社会科学依赖的经验材料迥异于自然实验中的可测数据;另一方面则是社会科学中的许多重要概念没有本体性意义^[18],只好借助经验归纳和逻辑演绎等主观分析方法。本文未能也无意构建一个具体可量化的指标体系,而是旨在引入敏感指标这一概念整合多源流理论中关于“指标、危机和符号”的重叠表述。因此,本文中的敏感指标是指由重大灾害事件或焦点事件导致的,吸引公众关注且反映事件影响范围、程度或趋势的因素,包括统计指标、危机和符号等。

(3) 以“舆论情绪和理念创新”刻画“政治之窗”。传统上“国民情绪、政府更迭、议席变动和利益集团等”原因促成了政治源流变化。美国实行两党轮流执政,代表不同利益集团的政党对立法权的控制往往推行符合本党利益的政策,因此一党的某个政策主张会间隔几年后重新提出^[19]。中国以人民代表大会制度为根本政治制度,坚持符合国情和国家性质的“中国共产党领导的多党合作制度”^[20]。相比西方社会,我国不存在“轮流坐庄,利益博弈”的问题。虽然领导集会随着任期发生变化,但是我国执政理念是一脉相承的,同时通过制定五年规划等保证了政策设置的连续性^[21],故本文修正政治之窗的原因为舆论情绪和理念创新。

由此,本文最终构建了本土化多源流分析框架如图1所示。

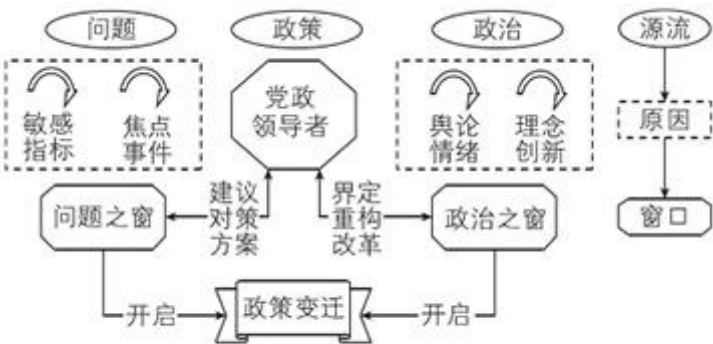


图1 本土化多源流分析框架

三、长江经济带政策变迁的案例研究

(一) 政策变迁过程梳理

改革开放以来,长江经济带经历了四十年的发展,集中表现为从长江中游沿岸地区扩展到九省二市的“空间拓展”和以追求经济发展向高质量发展过渡的“理念革新”准在逐步形成综合立体的政策体系。以“长江经济带”为全文关键词在北大法宝数据库进行精确检索,本文发现目前与长江经济带相关的政策文件涉及578篇中央法规司法解释与2416篇地方法规规章。考虑关键时点对研究政策变迁的节点意义,本文重点分析可以作为问题窗口或政治窗口开启的关键政策,包括1985年国家“七五”计划提出“加快长江中游沿岸地区开发”,1992年党的十四大明确“进一步开放长江沿岸城市”,2005年交通部牵头沿江七省二市签订《长江经济带合作协议》,2014年国务院印发《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》,2018年长江经济带座谈会要求“以长江经济带发展推动经济高质量发展”等。

1. 加快长江中游沿岸地区开发(1985年)

20世纪70年代中期以来,世界各国之间的竞争逐步转向了以知识技能和产品质量优势为主的综合国力较量为抓住宝贵的发展机遇,1978年我国实行改革开放政策,要求对内改革和对外开放。1980-1983年党中央先后设立了深圳、珠海、汕头、厦

门和海南等五个经济特区。同期，国务院发展研究中心原主任马洪先生提出了“一线一轴”战略构想，一线就是指东部沿海一线，一轴即为长江^[23]。1984年党和国家在《沿海部分城市座谈会纪要》中提出“进一步开放十四个沿海港口城市”。

在综合考虑国际形势和国内实际的背景下，我国于1985年制定了国民经济和社会发展第七个五年计划（简称“七五”计划）。“七五”计划要求加快长江中游沿岸地区的开发，大力发展同东部、西部地带的横向经济联系，该计划中共有7处提及“长江”，涉及林业、水利、气象、能源和经济等方面。林业方面，营造长江中、上游水源涵养林和水土保持林；水利方面，巩固长江等大江大河现有的防洪能力；气象方面，建成长江流域暴雨监测雷达网络；能源方面，大力开发长江中上游干支流等水力资源；经济方面，加快长江中游沿岸地区开发、建立长江上游能源、矿产资源开发区、长江三角洲等开放地区逐步形成“贸—工—农”型的生产结构。总体而言，加快长江中游沿岸地区开发的政策重点在于顺应改革开放的时代背景，迅速推进经济发展。

2. 进一步开放长江沿岸城市（1992年）

1984年陆大道先生设想了由海岸地带和长江沿岸构成的“T”型发展战略。这一发展战略随即被纳入1987年《全国国土总体规划纲要（草案）》^[24]。1992年十四大报告提出“以上海浦东开发开放为龙头，进一步开放长江沿岸城市”，进而带动长三角和整个长江流域经济发展。报告同时指出要“抓紧长江三峡水利枢纽等跨世纪特大工程的兴建”。这标志着我国经济发展重心开始转向长江流域^[25]。

具体说来，十四大报告有3处提及“长江”，主要涉及经济开放和产业发展两方面。就经济开放层面而言，在设立经济特区后陆续开放了十几个沿海城市，提出“在长豪角洲、珠江三角洲、闽东南地区、环渤海地区开辟经济开放区”，进一步扩大了对外开放的范围。就产业发展而言，在承认雪前发展经济的迫切需要后，集中力量建设重点骨干工程，长江三峡水利枢纽的建设首当其冲。总体而言，进一步开放长江沿岸城市的政策仍然聚焦于经济发展，并采取了深化开放和重点建设的两大策略。因此，长江沿线表现出“大开发，大建设”的蓬勃发展态势。

3. 长江经济带合作发展（2005年）

早在1996年“九五”计划就把长江三角洲和沿江地区明确列为七个跨省市经济区之首，强调了“依托中心城市和交通要道，突破行政区划界限”的跨区域发展思路。遗憾的是，区域差异和行政壁垒等因素限制了省市合作，导致长江经济带的整体运行效果不佳。1999年十五届四中全会在《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确提出“实施西部大开发战略”。2004年政府工作报告和中央经济工作会议要求“促进中部地区崛起”。上述国家战略在一定程度上冲击了社会各界对长江经济带的关注。为促进长江经济带发展，长江沿线主要城市相继提出了各自的现代化、国际化城市目标，表现出经济联合开发和跨省合作的发展趋势。2005年交通部牵头沿江七省二市签订《长江经济带合作协议》，协议设想了以上海和重庆分别为“龙头”和“龙尾”构筑经济带联动发展的格局。长江经济带合作发展既是顺应时代发展潮流的应变之举，同时也体现了本区社会各界发展的共同心愿。

4. 依托黄金水道推动长江经济带发展（2014年）

2008年美国次贷危机波及全球，也深刻影响了中国对外出口。根据国家统计局公布的出口总额数据，测算出历年出口增长率（2000年为基期），中国出口总额由高增长转向低增长甚至负增长。2012年以来，出口总额增速更是跌破8%，并呈现出逐年下降的趋势，如图2所示。

严峻的经济形势迫切呼唤新的增长极和增长带^[26]。为此，党和国家围绕长江经济带出台了一系列政策文件。2012年12月国务院批准实施了由长江水利委员会和沿江9省共同编制的《长江流域综合规划（2012-2030年）》，该规划也是七大流域中

首个获得国务院审批的综合规划。规划明确提出了长江流域的两大发展阶段，即以“强化治理开发，促进生态环境保护”的第一阶段（2012-2020年）和以“治理开发与保护并重、更加侧重保护”的第二阶段（2020-2030年）。2013年习近平总书记和李克强总理相继采用了“黄金水道”的提法，将长江经济带发展上升到了国家战略层面。2014年9月国务院在《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》中确定了打造长江经济带为“中国经济新支撑带”的战略目标，并将“生态文明建设的先行示范带”作为战略定位的重要组成部分之一。2014年12月中央经济工作会议将长江经济带确定为新时期优化经济发展空间格局的“三大支撑带战略”之一。由于外部焦点事件的冲击，依托黄金水道推动长江经济带发展成为中国转型发展的新出路，同时生态环境保护的重要性逐渐凸显。

5. 长江经济带高质量发展（2018年）

2017年10月十九大报告首次提出“经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”，并重新界定了发展的具体内涵，即“更高质量、更有效率、更加公平、更可持续”。2017年12月中央经济工作会议提出“推进长江经济带发展要以生态优先、绿色发展为引领”。2018年4月习近平总书记在长江经济带座谈会上明确指出要“以长江经济带发展推动经济高质量发展”。

近年来，长江经济带的热点和难点问题是如何开展“共抓大保护”。早在2015年，水利部就在《长江经济带发展水利专项规划》中强调了“水生态环境的支撑保障与约束引导作用”。2016年3月中共中央政治局通过《长江经济带发展规划纲要》，明确了“生态优先、绿色发展”的战略定位，尤其是提出了区域协调发展的四大机制，即“建立负面清单管理制度、加强环境污染联防联控、建立长江生态保护补偿机制和开展生态文明先行示范区建设”。2017年7月，《长江经济带生态环境保护规划》写入了“水资源利用上线、生态保护红线和环境质量底线”，彰显了新时期国家保护生态和治理环境问题的巨大决心。长江经济带作为国家未来发展的新增长点，采取了以高质量发展取代传统增长的新思路，反映了党和国家在长江经济带发展政策上的成熟和完善。

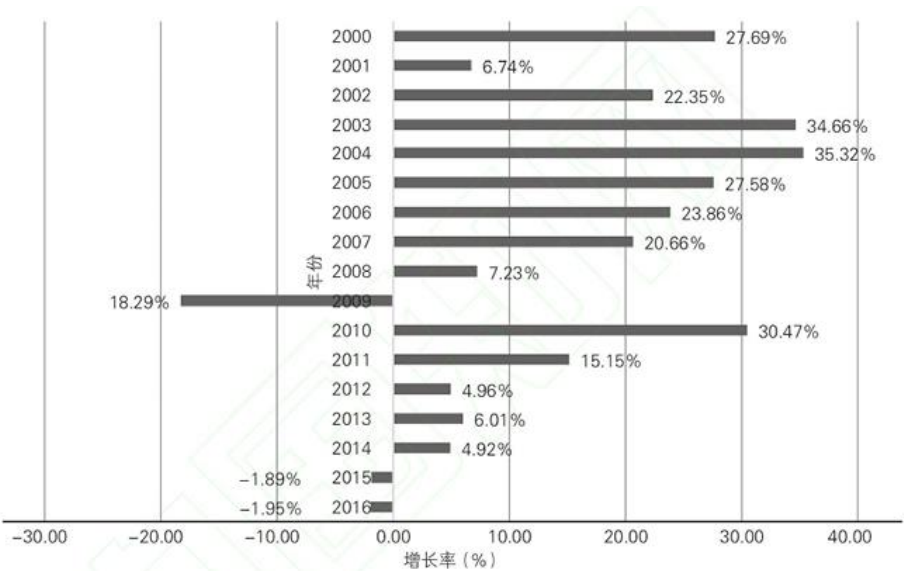


图2 全国出口总额增长率(以2000年为基期)

（二）政策变迁机制分析

1. 问题之窗开启

1998年长江特大洪水开启了问题之窗。1998年长江特大洪水是问题源流内的焦点事件。此次洪水是1954年之后的第二次

全流域性的大洪水，其水位、流量、洪峰和持续时间均为历史罕见^[27]。据统计，洪水毁坏房屋近千万间，1 060 多万公顷农作物受灾，直接经济损失高达 1 700 多亿元^[28]。造成此次洪水的一个原因是长江中下游湖群萎缩，丧失了相当于 2.2 倍的三峡工程的防洪库容^[29]，大大弱化了调洪能力。

除气象等客观因素外，围湖造田等人为因素也是长江洪水水位抬高的主要原因^[30]。事实上，1999 年有学者详细阐述了特大洪水的成因，即不合理的经济开发引起的湖泊萎缩、植被锐减和水土流失等^[31]。因此，农作物受灾面积、房屋破坏数量、防洪库容萎缩面积和直接经济损失总额等敏感指标共同表明了 1998 年长江特大洪水灾害事件的破坏烈度。这一次危机暴露了长江流域掠夺式开发的不可持续性，也触动了政府和公众的神经，使得社会各界开始反思经济发展与生态环境保护的关系，为长江经济带发展政策的变迁打开了问题之窗。

2. 政治之窗开启

1978 年实施改革开放和 2014 年进入新常态开启了政治之窗。首先，1978 年十一届三中全会提出实行“对内改革、对外开放”的发展政策，是新中国成立以来具有深远意义的伟大转折^[32]。具体说来，1978 年作为改革开放元年，引发了我国政治形势的重大变化：一是确定了今后工作以经济建设为中心；二是通过对外开放融入世界发展的潮流中去。政治形势的变化为长江经济带发展政策的推进打开了机会之窗：工作中心的转移使政府得以更多地关注经济建设和发展。长江经济带具有天然的自然地理优势，相应地获得了优先发展权，如 1985 年国家“七五计划”加快长江中游沿岸地区开发；1992 年党的十四大决定开放长江沿岸城市。其次，2014 年 5 月习近平总书记在考察河南期间首次采用了“新常态”的说法。同年 11 月，总书记在亚太经合组织工商领导人峰会上从“速度、结构和动力”等方面系统阐述了“新常态”。年末中央经济工作会议基于“消费需求”等 9 个方面全面深刻地阐述了“新常态”^[33]。党和国家对经济新常态的判断，落脚于寻找新的增长空间和新的增长方式。2014 年 9 月国务院发布《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》，意在以长江经济带为新的增长带引领全国发展。2017 年环境保护部、发改委、水利部编制《长江经济带生态环境保护规划》，旨在回应长江经济带发展至今累积的生态环境问题：污染超标、水质下降、富营养化和雾霾围城等^[34]。由此可见，新常态的发展背景下，长江经济带政策加大了向生态环境保护的倾斜，“共抓大保护，不搞大开发”既是长江经济带发展的现实要求，也是“绿水青山就是金山银山”的逻辑诠释，反映出社会各界对流域生态环境保护的呼声。

3. 三条源流交汇

1978 年改革开放引起的政治形势变化（阶级斗争转向经济发展）直接促进了 1985 年国家“七五”计划和 1992 年十四大关注并支持长江经济带发展。上述政策体现了党和国家对社会主义初级阶段主要矛盾的关注，即顺应改革开放的大趋势，迅速推进长江流域的“大开发和大建设”，通过提升社会生产力满足人民日益增长的物质文化需要。若继续以阶级斗争为重点，那么长江经济带就丧失了经济发展的外部环境和宝贵机遇。因此，政治源流的变化开启了政治之窗，使得“发展社会生产力、满足人民根本利益”的目标进入决策者视野，并最终付诸行动，形成了新的政策议程。

1998 年长江特大洪水是引起问题源流变化的焦点事件。巨大的人员伤亡和经济损失表明旧有政策的“缺位和失范”，迫使包括政策制定者在内的社会各界开始反思。2005 年以前的长江发展政策是以对外开放为基础的“单元”发展，即沿江省市相继开放，缺少必要的统筹和协调。一个明显的证据就是小水电开发项目。由于小水电具有投入低、回报高等优势，沿江省市都有巨大的经济激励开发小水电项目，相互之间形成了无序开发和恶性竞争的现象，如四川石棉县小水河全长仅 34 公里，已建和在建的水电站多达 17 座^[35]。长江流域不同段的截流发电项目，既不利于水资源循环，也限制流域整体效益实现。2005 年交通部牵头沿江七省二市签订《长江经济带合作协议》后，国家和地方层面都意识到流域协调发展的重要性，如 2006 年国家环保总局发布《关于有序开发小水电切实保护生态环境的通知》要求“避免电站运行造成下游河段脱水”等。

2014 年中国进入经济新常态时期，探索新的增长空间和增长方式成为国家和社会共识。新的增长空间体现在 2014 年《关

于依托黄金水道推动 长江经济带发展的指导意见》中就是“依托黄金水 道推动长江经济带发展,打造中国经济新支撑带”；新的增长方式反映在 2017 年《长江经济带生态环 境保护规划》中就是“坚持生态优先、绿色发展,以 改善生态环境质量为核心”。基于中国经济新常态 的观察,中央和地方各级党政领导班子直接推动了 长江经济带的决策变迁,如在武汉召开的推动长江 经济带发展座谈会,在重庆召开的强调依托黄金水道建设长江经济带座谈会等一系列相关重要会议。由此,政治之窗的开启和党政领导人的推动促成了新一次的政策变迁。

综上所述,驱动政策变迁的原因主要有敏感指 标、焦点事件、舆论情绪和理念创新,前两个属于问题窗口,后两个属于政治窗口。1978 年实施改革 开放和 2014 年进入经济新常态通过回应舆论情绪,推动理念创新引起了政治源流的变化,开启了 政治之窗;1998 年长江特大洪水是引发问题源流变化的焦点事件,一系列的敏感指标开启了问题之 窗;党政领导者是后期政策变迁的主要推动力。

四、政策变迁的模式

问题之窗的开启反映出政策对敏感指标和焦点事件的回应,也体现了以问题为导向的政策设置 思维。客观存在的焦点事件如果不能及时解决,就 会存在矛盾激化的巨大风险,造成难以估量的损 失。1998 年长江抗洪抢险救灾工作完成后,党和 国家重新审视了已有的发展政策,将保护长江流域 生态系统上升至国家战略层面,为政策变迁提供了 正确的发展导向。

政治之窗的开启表明了政策对舆论情绪和理念创新的回应,也显示了以目标为导向的政策设置 思维。实践过程中的舆论情绪如果不能得到关注, 就会丧失群众基础,动摇政府执政之基。1978 年 安徽凤阳小岗村村民冒着巨大风险率先恢复了“包 产到户”,折射出当时人民群众的共同心愿是解放 和发展生产力。改革开放政策直接回应了这种舆论情绪,反映民意且顺乎民心。2014 年中国进入新常态,党政领导者创新执政理念,确定了高质量 发展的目标导向。

根据目标的清晰程度、问题的重大程度两个维 度,本文将政策变迁分成应急、预防、回应和守成四种模式(表 1)。首先,引发舆论情绪发生明显波动的 重大问题要求政策设置以迅速解决焦点事件为 确定目标,表现为应急处理的特征。其次,微小的 问题尚未引起足够的舆论关注,但事实上焦点事件 的威胁已经日渐显现,此时的政策设置会以有目的 地预防为主。同时,对于问题重大但舆论情绪波动 较小的情况,政策理念并不会马上更新,而是呈现 出被动回应的特点。最后,当敏感指标不足以引发 社会热议,且问题本身较微小,政策变迁往往会维持现状,陷入守成模式。

表 1 问题与目标导向下的政策设置模式

项目		问题	
		重大	微小
目标	清晰	应急模式	预防模式
	模糊	回应模式	守成模式

(1)应急模式。例如,1998 年长江特大洪水暴 发时,党和国家领导人、国家防汛抗旱总指挥部(简 称国家防总)、水利部专家组、解放军和武警部队官 兵等迅速反应,第一时间参与到抗洪抢险全过程。短短三天内国家防总就接连发布了《关于进一步做 好防汛工作的通知》和《关于及时转移危险地带人 员加强大堤防守的紧急通知》等,要求全面落实干 部、劳力、物资、技术人员等各项度汛措施。

(2)预防模式。例如,2008 年、2012 年、2017 年 国内生产总值增速分别跌破 10%.8%和 7%。日益 放缓的经济增长表明粗放发展模式的不可持续性,也迫使我国转而寻找新的经济增长空间。为打造 中国经济新支撑带,2014 年国务院发布《关于依托 黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》,决定 将长江经济带建设成为“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、沿海沿江沿边全面推进的对内对外开放带和生态文明建设的先行示范带”。十九大报告进一步指出建设长江经济带为未来中国经济增长的三大引擎之一。为了防止可能产生的新一轮长江大开发浪潮，国家部委密集出台了一系列保护性政策，如《长江经济带创新驱动产业转型升级方案》《长江经济带生态环境保护规划》和《支持长江经济带农业农村绿色发展的实施意见》等。

(3) 回应模式。例如，20 世纪 80 年代长江流域开放开发遇冷，总体处于规划构想和自我发展阶段^[36]。尽管长江沿岸地区开发问题重大，也被两次写入《全国国土总体规划纲要》，但并未引起社会各界的足够关注，且相比沿海地区的产业基础和开放条件处于劣势，因此国家最终选择启动针对沿海地区的“经济特区、沿海开放城市和沿海经济开放区”等政策。

(4) 守成模式。例如，经济新常态后期长江经济带进入高质量平稳发展阶段时，尽管一些经济指标存在轻微的年际波动，政府也不会立即调整政策，而是通过舆情监测等手段跟踪前期政策效果。

五、结论与讨论

(一) 结论

长江经济带的政策变迁不仅是区域的政策变迁，更是国家宏观战略逐步形成的一个过程。本文基于多源流理论，提出适合中国情景的多源流理论框架，并对长江经济带的政策变迁进行脉络梳理、机制分析与模式总结。主要结论和相关建议如下：

(1) 从“长江有带无经济”“长江有带有经济”到“长江有带高质量发展”的进阶之路。长江是沟通东西、辐射南北的天然带状水道，其沿江沿岸地区在交通、资源、产业和市场方面都具有无可比拟的巨大优势。因而，长江地理邻近和山水相连的自然地理条件很快被转化为社会经济的重要驱动力。水利部长江水利委员会资料显示，1983 年长江流域工农业总产值约占全国的 37.1%，人均工农业总产值约为全国人均产值的 107%；1995 年长江流域城市工农业总产值约占全国城市工农业总产值的 33%，工业总产值约占全国城市工业总产值的 34%。以经济增长为目标，以煤炭、石油、化工、钢铁、冶金和制造业为代表的工业增长模式在强化长江流域经济联系的同时，也带来了严重的生态环境问题。为此，党和国家适时调整了政策导向，转而支持生态优先和改善环境的高质量发展，如实施沿江化工污染整治；划定饮用水水源保护区；生态复绿，恢复生态岸线等。2018 年审计署在《长江经济带生态环境保护审计结果》中称，“2016 年至今，共查处非法倾倒、偷排偷放、乱占滥用和乱砍滥伐等违法案件 9.78 万件；2017 年化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物等主要污染物排放总量比上年分别削减 2.97%、4%、9.24% 和 3.97%”。事实上，长江经济带发展正处于面向高质量发展的转型期，未来一段时期的主要任务是推动实现以生态环境保护为优先的可持续发展，是实现“上游、中游和下游共同发展，经济、社会和环境效益统一”的包容性增长。

(2) 从“见首不见尾”“见首也见尾”到“首尾相顾，共赢多赢”的协调之路。长江经济带的失衡既体现在上游、中游和下游之间的梯度发展，也体现在各自区域内部的碎片化或单极化发展。如果将长江比喻为横贯东西的“巨龙”，那么，以上海为中心的长江三角洲城市群无疑是长江流域发展的“龙头”。改革开放初期，经济特区、沿海开放城市和沿海经济开放区的系列政策为长三角集聚发展奠定了有利基础。此外，2018 年 11 月长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略，2019 年 12 月《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》出台为其发展指明了方向。截至 2018 年，长江三角洲城市群年末常住人口约为 15 401.23 万人，全年地区生产总值约为 178 642.25 亿元，经济总量约占全国 1/4。庞大的经济体量和充沛的人力资源折射出长三角对长江经济带其他地区乃至全国的影响力，也显露出要素过度极化的发展隐患。为此，从“见首不见尾”到“见首也见尾”就是继续发挥长三角经济增长的引领作用，同时重视长江上游地区的生态环境保护；到“首尾相顾，共赢多赢”就是要形成覆盖全流域的生态补偿机制和优势互补的错位发展格局。总之，未来长江经济带发展需要努力推动政策转向，注重实现区域之间和区域内部的全面协调。

(3) 从“被动应急”“有限回应”到“积极预防和稳健守成”的治理之路。长江经济带的初期政策更多表现为被动应急

和有限回应的特点。前者是产生重大问题和形成明晰目标后的管理策略,后者则是虽有重大问题但目标尚不明晰的管理策略。例如,20世纪80年代,长江流域发展尚处于规划构想和自我发展阶段^[36],因而尽管出现了区域一体化发展的需求,也未能在政策上给予充分的引导。1998年为应对长江特大洪水暴发而启动的应急机制,则是党和国家面临突发洪涝灾害时确定抗洪抢险救灾目标后的政策安排。随着经济社会的稳步发展,长江流域爆发重大灾难的概率大大降低,聚焦微小的问题和防范隐性的风险成为未来政策的优先关注点。因此,以往“治大病”的管理模式要向“治未病”的治理模式转型,积极预防和稳健守成可作为未来政策制定者借鉴的决策方式。具体说来,前者是微小问题下结合清晰目标的“先手”,是在问题萌芽、苗头显露的初期进行的主动调整;后者则是微小问题下目标尚不明确的“袖手”,是在进入相对稳定发展时期,政府采取重跟踪、不妄为的平稳举措。超前于问题爆发的积极预防和服务于平稳发展的稳健守成将成为未来提高政府治理能力的发展大势。事实上,2013年党的十八届三中全会就将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。2019年党的十九届四中全会进一步总结提出了“中国之治”的13项制度原则,并强调了“国家治理是涉及政治、经济、文化、社会、生态文明等多领域、多维度的制度安排”。因此,未来长江经济带发展需要牢牢把握治理体系和治理能力现代化的窗口期和机遇期,不断提升政策的前瞻性和保障性。

(二) 讨论

已有关于长江经济带的研究,集中在空间结构^[37]、产业结构^[38]、经济结构^[39]等方面,鲜有针对长江经济带政策的系统梳理。此外,多源流理论与中国实际的有效结合,仍然是学者们在发展基于中国情景的多源流理论面临的挑战之一^[40]。

本文具有三方面研究意义:一是本文充分讨论了西方理论对中国实际解释的适用性和局限性,并尝试构建了本土化分析框架,为中国区域可持续发展政策研究提供了具有可操作性的工具;二是本文以长江经济带为典型研究区,梳理总结了改革开放以来政策变迁的脉络和机制;三是提出了基于问题与目标导向的四种政策设置模式,为长江经济带高质量发展提供了具有理论依据的策略。

需要指出的是,首先,本文客观上未能突破多源流的框架设定,如实际中“问题、政治和政策源流”可能存在更为复杂的交互作用,基于源流独立的假设存在主观归因的局限。其次,本文的政策变迁过程梳理相对宏观,体现的是中央对长江经济带的政策变迁过程,未来将纳入府际关系及其相互作用以及特定的制度安排,进一步深化对政策变迁脉络的理论认知。再者,改革开放以来长江经济带政策变迁的时间尚短,由此归纳的两种导向和四种模式还需要进一步的检验。

参考文献:

[1]WEIBLE C M, SABATIER P A. Theories of the Policy Process, Fourth Edition [M]. Abingdon, Oxon & New York:Routledge, Taylor & Francis Group, 2018: 17-53.

[2]COHEN M D, OLSEN M J P. A Garbage Can Model of Organizational Choice [J]. Administrative Science Quarterly, 1972, 17(1): 1-25.

[3]杨志军. 模糊性条件下政策过程决策模型如何更好解释中国经验?——基于“源流要素+中介变量”检验的多源流模型优化研究[J]. 公共管理学报, 2018, 15(4): 39-51, 151.

[4]曾令发. 政策溪流议程设立的多源流分析——约翰·W. 金登的政策理论述评[J]. 理论探讨, 2007 (3): 136-139.

[5]乌小花, 周辉. 多源流视角下民族政策变迁理论分析框架研究——以台湾地区“原住民族”政策变迁为例[J]. 中央民族大学学报: 哲学社会科学版, 2016, 43(3): 54-62.

-
- [6] 李建华, 谢敏. 金登多源流模式理论及其启示——评述 多源流模式理论[J]. 湖南工业大学学报: 社会科学版, 2010, 15(5): 36-39.
- [7] 陈建国. 金登“多源流分析框架”述评[J]. 理论探讨, 2008(1): 125-128.
- [8] 王程彝. 从多源流到多层流演化: 以我国科研不端行为 处理政策议程为例[J]. 科学学研究, 2009, 27(10): 1460-1467.
- [9] 邓剑伟. 社会管理政策的多源流分析: 议程、方案与机制 [J]. 东北大学学报: 社会科学版, 2013, 15(3): 276-281.
- [10] 肖鸣政. 试析党政领导者的人力资本特征[J]. 中国行 政管理, 2005(11): 16-20.
- [11] 李幸, 文博. 从恩格尔系数看中国居民的食物消费[J]. 农村经济, 2004(2): 59-60.
- [12] 蒋俊杰. 焦点事件冲击下我国公共政策的间断式变迁 [J]. 上海行政学院学报, 2015, 16(2): 68-76.
- [13] 赵旭生, 董银生, 岳超平. 煤与瓦斯突出预测敏感指标 及其临界值的确定方法[J]. 矿业安全与环保, 2007 (3): 28-30, 52.
- [14] 张瑞雪, 涂双燕, 陈德智, 等. 重症脑卒中患者护理质量 敏感指标的研究进展[J]. 中华护理杂志, 2018, 53(8): 1005-1009.
- [15] 郭羽, 俞皓. 生态敏感度评价指标体系在规划中的应用 研究[J]. 环境科学与管理, 2016, 41(9): 23-27.
- [16] 侯杰. 区域经济可持续发展预警系统的构建及实证研究[J]. 科技管理研究, 2014, 34(16): 55-61.
- [17] 张超. 社会风险指标体系及其评估[J]. 世界经济与政 治论坛, 2015(6): 154-167.
- [18] 赵鼎新. 社会科学研究的困境: 从与自然科学的区别谈起[J]. 社会学评论, 2015, 3(4): 3-18.
- [19] 黄柯可. 美国两党制的形成及其历史特点[J]. 世界历 史, 1987(1): 72-81.
- [20] 张梅龙. 坚持中国共产党领导的多党合作制度[J]. 马 克思主义研究, 2011(7): 132-136.
- [21] 王玲玲. 多源流理论视域下的政策议程设置研究[D]. 长春: 吉林大学, 2017.
- [22] 王娟. 世界经济转型及其对我国的影响[J]. 经济改革 与发展, 1996(7): 74-76.
- [23] 严翔, 成长春, 徐长乐, 等. 长江经济带研究热点及展望 ——基于知识图谱计量分析[J]. 经济地理, 2018, 38(7): 16-25.
- [24] 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, 34(7): 769-772.
- [25] 华中理工大学经济发展研究中心课题组. 充分发挥武 汉在湖北经济发展中的龙头作用[J]. 学习与实践, 1996(7): 34-37.

-
- [26]魏后凯. 长江经济带发展潜力与两岸合作机会[J]. 江海学刊, 2016(1):56-64, 238.
- [27]陶玫, 蒋薇, 项瑛, 等. 1998 和 2010 年长江流域汛期洪涝成因对比分析[J]. 气象科学, 2012, 32(3):282-287.
- [28]陈峪. 1998 年我国主要气象灾害综述[J]. 灾害学, 1999 (3):60-63.
- [29]吴庆洲. 对 20 世纪中国洪灾的回顾[J]. 灾害学, 2002 (2):64-71.
- [30]对 1998 年长江洪水的认识和今后工作的建议[J]. 中国科学院院刊, 1999(1):13-18.
- [31]杨大三. 从 98 特大洪水透析长江流域生态环境[J]. 南京林业大学学报, 1999(2):48-51.
- [32]江泽民. 在纪念党的十一届三中全会召开二十周年大会上的讲话[J]. 求是, 1998(24):2-12,
- [33]齐建国. 中国经济“新常态”的语境解析[J]. 西部论坛, 2015, 25(1):51-59.
- [34]段学军, 虞孝感, 邹辉. 长江经济带开发构想与发展态势[J]. 长江流域资源与环境, 2015, 24(10):1621-1629.
- [35]梁福庆. 我国小水电开发与环境保护[J]. 小水电, 2010 (2):47-49.
- [36]吴传清, 黄磊. 长江经济带绿色发展的难点与推进路径研究[J]. 南开学报:哲学社会科学版, 2017(3):50-61.
- [37]陈修颖. 长江经济带空间结构演化及重组[J]. 地理学报, 2007, 62(12):1265-1276.
- [38]黄庆华, 周志波, 刘晗. 长江经济带产业结构演变及政策取向[J]. 经济理论与经济管理, 2014, 34(6):92-101.
- [39]曾浩, 余瑞祥, 左桢菲, 等. 长江经济带市域经济格局演变及其影响因素[J]. 经济地理, 2015, 35(5):25-31.
- [40]李文钊. 多源流框架: 探究模糊性对政策过程的影响 [J]. 行政论坛, 2018, 25(2):88-99.