

对进一步推进《长江经济带生态环境保护规划》实施的再思考

王 依¹, 杜雯翠^{2*}, 秋 婕³

(1. 生态环境部环境规划院, 北京 100012; 2. 首都经济贸易大学经济学院, 北京 100070;

3. 北京师范大学经济与工商管理学院环境经济研究中心, 北京 100875)

【摘 要】《长江经济带生态环境保护规划》出台已经近两年, 在“共抓大保护、不搞大开发”的核心思想指导下, 取得了一定成效, 但也暴露出诸多问题。长江经济带的绿色发展不仅关系到沿线省市的发展质量, 更是全国范围完成生态文明建设的重中之重。本文总结了《长江经济带生态环境保护规划》的实施进展与成效, 以及在实施过程中存在的问题, 并从区域统筹、结构调整、环境治理体系构建、环境治理能力提升、空间管控、绩效考评等角度提出了下一步的工作建议。

【关键词】 长江经济带; 生态环境保护规划; 效果评估

【中图分类号】 X22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2019) 04-0086-07

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.04.086

引言

2017年7月17日, 原环境保护部、国家发展改革委、水利部联合印发《长江经济带生态环境保护规划》(以下简称《规划》), 对长江经济带生态保护工作做出了顶层设计, 提出了具体要求。《规划》实施两年来, 在总书记“共抓大保护、不搞大开发”的思想指导下, 长江经济带沿线省市在生态环境保护方面做了大量工作, 取得了不少成绩, 但同时也暴露了一些问题。一方面我们应当对已经取得的成绩做全面梳理, 另一方面也需要正确看待暴露出来的问题, 为《规划》的下一步实施提供思路。

1 《规划》实施进展与成效

《规划》实施两年以来, 长江经济带沿线的上海市、江苏省、浙江省、安徽省、江西省、湖北省、湖南省、重庆市、四川省、贵州省、云南省共9省2市高度重视长江经济带的生态环境保护, 并将其作为发展中的头等大事, 使得《规划》在短短两年的实施期内就得到了显著效果, 成为全国区域生态环境保护的典范。

1.1 构建自上而下的规划体系, 战略布局逐步形成

2016—2018年, 习近平总书记两次考察长江, 作出“共抓大保护、不搞大开发”的历史性决策, 为长江经济带高质量发展指明了方向。这也正是《规划》制定的核心要义, 《规划》处处围绕生态优先的政治定位, 充分体现了总书记关于长江经济带高质量发展的核心思想。《规划》出台后, 生态环境部加强了顶层设计, 落实了各项重点任务。

一是与国家发展改革委同有关部门, 联合印发《长江保护修复攻坚战行动计划》(以下简称《长江行动计划》)。同时, 为全面落实《长江行动计划》, 确保攻坚战明显见效, 对重点任务进行细化分解, 制定印发《生态环境部落实〈长江保护修复攻坚战行动计划〉工作方案》, 明确了长江流域劣Ⅴ类国控断面整治、长江入河排污口排查整治、长江自然保护区监督检查、长江“三磷”排查整治、打击固体废物环境违法行为、长江经济带饮用水水源地、长江经济带城市黑臭水体治理和长江经济带工业园区污水处理设施整治等8个专项行动, 积极推进《长江行动计划》重点任务实施。二是联合农业农村部、水利部共同发布《重点流域水生生物多样性保护方案》, 明确了长江、淮河等各流域水生生物多样性保护重点和保护任务, 对加强长江经济带水生生物多样性保护、维护流域生态安全提供了支撑。

生态环境部的顶层设计和战略部署为长江经济带沿线11个省(市)的行动指明了方向, 在“共抓大环保、不搞大开发”的核心思想指导下, 长江经济带沿线11省(市)在长江经济带生态环境保护的目标和思想上实现了高度统一, 也对总书记关于大保护的思想有了更加深刻的认识和体会。随后, 11省(市)结合自身情况, 及其在长江经济带上的战略位置和生态需求, 陆续出台了相应的地方性规划及实施方案(表1)。2017年10月, 安徽省发布《关于推进长江经济带生态优先绿色发展的实施意见》; 2017年11月, 湖北省出台《湖北长江经济带生态环境保护规划(2016—2020年)》; 2017年12月, 江苏省出台《江苏省长江经济带生态环境保护实施规划》; 2018年1月, 湖南省出台《长江经济带(湖南省)生态环境保护实施方案》; 2018

作者简介: 王依(1987—), 女, 助理研究员, 主要从事环境管理研究, E-mail: Wangyi@caep.org.cn。

*** 责任作者:** 杜雯翠(1983—), 女, 副教授, 主要从事环境经济研究, E-mail: duwencui@cueb.edu.cn。

年3月,浙江省出台《长江经济带生态环境保护规划浙江省实施方案》。贵州省更是在2018年出台《贵州省长江经济带环境保护规划》后,又在2019年出台了《贵州省长江经济带生态环境保护实施方案》,实现了从规划做什么到规划怎么做的转变。除此之外,还有一些城市也结合自身生态环境现状和目标,做出了市级长江经济带生态环境保护规划或实施方案,包括:江苏省的南京市、无锡市、南通市、镇江市,安徽省的马鞍山市,湖北省的十堰市、随州市、黄冈市、黄石市、咸宁市,湖南省的长沙市、岳阳市,贵州省的贵阳市、黔西南苗族布依族自治州,这14个城市走在了长江经济带生态环境保护的前列,也为其他城市树立了标杆,这些规划、实施办法、行动计划的出台和实施无不体现了长江经济带沿线省市修复生态、治理污染的决心和信心,一个“以省为核心,以市为抓手、以城市群为依托”的长江经济带生态环境保护战略布局逐步形成。

1.2 采取多种多样的环境监管, 污染排放有效遏制

从地区层面看,自《规划》出台以来,长江经济带沿线省市大力加强环境监管,结合多种措施手段遏制污染排放,改善生态环境质量。在“人民日报图文数据库”中,将时间设置为2017年7月至2019年6月,搜索这段时间内在人民日报和人民网上发表的关于长江经济带沿线省市绿色发展的相关报道,见表2。从数量上看,江苏、湖北、浙江、江西这四个省份关于绿色发展的相关报道数量是最多的,这在一定程度上反映出这些省份在绿色发展方面做出的努力。

同时,沿线各省市还在一些重点行业和领域,以绿色发展为目标,开展有针对性的整改措施。以化工为例,《规划》出台后,沿江地区的多个省市制定了详细的化工企业关停并转数量及总体目标。2018年3月,四川省政府发布

表1 长江经济带地方性规划出台情况

省份	城市	相关规划	出台时间
江苏	—	《江苏省长江经济带生态环境保护实施规划》	2017年12月
	南京	《南京市长江经济带生态环境保护实施方案》	2018年6月
	无锡	《无锡市推动长江经济带高质量发展三年行动计划(2018—2020年)》	2018年12月
	南通	《南通市长江经济带生态环境保护实施规划》	2018年5月
	镇江	《2019年镇江市推动长江经济带发展工作要点》(征求意见稿)	2019年5月
浙江	—	《长江经济带生态环境保护规划浙江省实施方案》	2018年3月
安徽	—	《关于推进长江经济带生态优先绿色发展的实施意见》	2017年10月
	马鞍山	《马鞍山市长江岸线保护和利用规划》	2019年3月
湖北	—	《湖北长江经济带生态环境保护规划(2016—2020年)》	2017年11月
	十堰	《十堰市推进落实湖北长江经济带生态保护和绿色发展总体规划实施方案》	2018年1月
	随州	《随州市长江经济带生态保护和绿色发展行动方案(2018—2020年)》	2018年2月
	黄冈	《黄冈长江经济带生态保护“雷霆行动”工作方案》	2016年以后每年制定一次
	黄石	《黄石市长江保护修复攻坚战工作方案》	2019年4月
	咸宁	《咸宁长江经济带生态保护和绿色发展重大项目规划》	2018年5月
湖南	—	《长江经济带(湖南省)生态环境保护实施方案》	2018年1月
	长沙	《关于坚持生态优先绿色发展、在深入实施长江经济带发展战略中推动长沙高质量发展的三年行动计划(2018—2020年)》	2018年6月
	岳阳	《岳阳市长江经济带生态优先绿色发展行动方案》	2018年5月
	湘西	《湘西自治州污染防治攻坚战三年行动计划(2018—2020年)》	2018年9月
贵州	—	《贵州省长江经济带环境保护规划》《贵州省长江经济带生态环境保护实施方案》	2018年、2019年
	贵阳	《贵阳市长江经济带环境问题整改工作方案》	2019年2月
	黔西南	《黔西南州长江经济带生态环境保护实施方案》	2019年4月

表2 长江经济带沿线省(市)关于绿色发展的新闻报道次数

省份	2017年	2018年	2019年	合计	省份	2017年	2018年	2019年	合计
上海	1	3	0	4	江西	1	7	2	10
江苏	2	9	2	13	重庆	3	3	1	7
浙江	3	7	0	10	四川	3	4	1	8
安徽	1	2	3	6	云南	0	3	0	3
湖北	2	11	0	13	贵州	1	1	0	2
湖南	1	2	2	5					

注:由于篇幅原因,这里没有列出新闻标题,感兴趣的读者可以向作者索取

《关于下达四川省城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁工作任务的通知》，共涉及48家企业，要求异地迁建37家，关闭退出9家。2018年5月，江西省政府办公厅印发了《鄱阳湖生态环境综合整治三年行动计划（2018—2020年）》，将工业污染防治作为主要目标之一，并指出，要依法依规清除距离长江和赣江、抚河、信江、饶河、修河岸线及鄱阳湖周边1公里范围内未入园的化工企业，依法关闭“小化工”企业，全面加强化工企业环境监管。2018年6月，湖北省政府印发《湖北省沿江化工企业关改搬转实施方案》等14个工作方案，涉及497家企业，明确湖北长江沿线化工企业关改搬转的时间表。2019年5月，江苏正式发布《江苏省化工产业安全环保整治提升方案》，明确指出，要大幅压减长江干支流两侧1公里范围内、环境敏感区域、城镇人口密集区、化工园区外和规模以下化工生产企业，着力破解“重化围江”的突出问题。这些政策和措施都是在《规划》出台后，各级政府更加深刻认识到总书记关于长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”思想的背景下出台的，《规划》对于转变地方政府思维、加强治污力度发挥了重要作用。

1.3 加强环境污染的全过程治理，长江攻坚取得阶段胜利

为落实《长江经济带生态环境保护规划》，做好长江大保护工作，围绕如何实现长江经济带的绿色发展，生态环境部门以污染产生为节点，以污染产生前、中、后的过程为主线，将污染防治和生态保护的工作进一步分解、细化。这些举措大致分为三类：

第一类从污染排放的源头入手，加强环境监测和环境准入。一是开展生态环境大普查，编制了《长江干流生态环境无人机遥感调查三年计划》《长江干流生态环境无人机遥感调查第一阶段工作方案》等文件，选取江西省、湖北省与安徽省3省交界处120公里长江干流两岸沿线各2公里缓冲区进行试点工作，通过无人机高分辨率光学影像，提取了入河排污口、企业布局、固废及砂土堆存、岸线开发利用等4类生态环境风险隐患信息。二是建立优控污染物监管体系，完善生态环境监测监管，加强生态环境应急管理。2018年7月，完成长江经济带913个国家地表水水质自动监测站建设和升级改造工作；2018年11月，印发《长江流域水环境质量监测预警办法（试行）》；全面调度长江经济带11省（市）涉危险化学品涉重金属企业和县级以上饮用水水源地应急预案备案情况；成立长江生态环境保护修复联合研究机构，推动生态环境保护信息共享利用。

第二类从污染排放的过程入手，深化生态环境污染的治理。一是强化长江经济带11省（市）城镇污水处理设施建设管理。建立长江经济带11省（市）污水集中处理设施环境监管台账，逐个设施明确污水排放管控要求。二是联合住房城乡建设部通过专项督查和巡查，有力推动黑臭水体整治工作。截至2018年底，长江经济带12个重点城市黑臭水体消除比例为93.1%。三是持续推进饮用水水源地环保执法专项行动。对长江经济带县级以上集中式饮用水水

源地环境问题深入开展清理整治工作，共排查出2673个环境问题，截至目前，已完成整治2670个，完成比例99.9%。四是推动工业集聚区水污染治理基础设施建设。通过调研培训、拉条挂账、督导核查、信息公开、舆论监督等“组合拳”模式推动工作，加快补齐工业集聚区水污染治理基础设施短板。截至2018年年底，长江经济带11省（市）涉及废水排放的工业集聚区，已建成污水集中处理设施并安装自动在线监控装置的比例达到99.6%。五是推动固体废物污染防治工作。印发《关于聚焦长江经济带坚决遏制固体废物非法转移和倾倒专项行动方案》《关于坚决遏制固体废物非法转移和倾倒 进一步加强危险废物全过程监管的通知》等文件，部署指导长江经济带11省（市）组织开展固体废物排查以及打击固体废物非法转移倾倒违法行为等相关工作。针对非法转移、倾倒固体废物等违法行为，累计出动4万多人次进行全面排查，共摸排2795个固体废物堆存点，发现并挂牌督办1308个问题。六是加强船舶污染治理。生态环境部会同原质检总局联合发布《船舶水污染物排放控制标准》（GB 3552—2018），切实提高船舶水污染物排放控制水平；全面实施新生产船舶发动机第一阶段排放标准。推广使用电、天然气等新能源或清洁能源船舶。推动靠港船舶使用岸电，加快港口岸电设备设施建设和船舶受电设施设备改造，提高港口码头岸电设施使用率。七是全面加快农村污染防治工作。配合农业农村部印发《畜禽养殖废弃物资源化利用工作考核办法（试行）》，加快推进畜禽养殖污染防治和废弃物资源化利用。指导各地实施《全国农村环境综合整治“十三五”规划》《农村人居环境整治三年行动方案》，优先整治农村生活垃圾污水、畜禽养殖污染，补齐农业农村生态环境保护突出短板。按月调度，汇总分析各省市农村环境综合整治进展情况，截止2018年年底，长江经济带11省（市）共完成1万多个建制村环境综合整治，超额完成年度目标任务。八是推动尾矿库整治。配合推动长江经济带发展领导小组办公室印发《关于加强长江经济带尾矿库污染防治的指导意见》，联合发展改革委编制《关于落实〈关于加强长江经济带尾矿库污染防治的指导意见〉的工作方案》《〈关于加强长江经济带尾矿库污染防治指导意见〉部门分工》等文件，积极推进尾矿库污染治理工作。

第三类从污染排放的末端入手，开展污染治理和环境修复。一是完善生物多样性监测体系。持续开展洞庭湖、鄱阳湖水生生物多样性调查评估，进一步完善生物多样性观测网络建设，持续开展鸟类、两栖动物和高等植物等类群常规观测；截至2018年底，长江经济带范围内已建成339个生物多样性观测样区，初步构建了生物多样性观测数据库和信息平台。二是开展“绿盾2018”自然保护区监督检查专项行动。生态环境部等多个部门全面排查长江沿线自然保护区违法开发活动，对位于长江沿线50个自然保护区开展遥感监测，重点排查侵占保护地、建设码头、挖沙采砂、工业开发、矿山开采等生态破坏问题，对查实的

突出问题,通过约谈、通报等形式督促有关地方立即整改,并于2018年8月至9月对排查出的134个自然保护区、807个问题点位开展联合实地核查。

在上述政策指引和措施作用下,长江经济带生态环境保护攻坚战取得了阶段性胜利,对现阶段有效控制、遏制生态环境破坏与污染现状,以及下一阶段彻底消除环境突出问题打下了坚实的基础。以长三角地区的空气质量为例,2018年,长三角地区41个城市优良天数比例范围为56.2%~98.4%,平均为74.1%,比2017年上升2.5个百分点,远高于全国169个地级及以上城市的平均优良天数比例(70.0%)。平均超标天数比例为25.9%,远低于全国169个地级及以上城市的平均超标天数比例(30.0%)。2018年,长江经济带整体水质良好,监测的510个水质断面中,I类占5.7%,II类占54.7%,III类占27.1%,IV类占9.0%,V类占1.8%,劣V类占1.8%。与2017年相比,I类水质断面比例同比上升3.4个百分点,劣V类水质断面比例同比下降0.4个百分点。长江经济带地表水环境质量总体优于全国平均水平,且呈好转趋势。

1.4 推进“三线一单”和战略环评,空间管控体系初步形成

《规划》出台后,生态环境部门稳步推进长江经济带“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单)和战略环评工作,长江经济带生态环境保护修复的空间管控措施得到进一步健全发展。一是划定了占长江经济带国土面积25.47%的生态红线面积,完善了“三线一单”编制技术。截至目前,沿江11省(市)均已完成水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”的指标市县两级分解工作,推动长江经济带率先划定并严守生态保护红线。二是有序推进长江及支流水电资源开发。印发《长江经济带小水电无序开发环境影响评价管理专项清理整顿工作方案》,开展长江中游及支流综合规划环评,严格生态保护措施,优化水电布局。三是稳步推进长江经济带规划和战略环评工作。印发《规划环境影响跟踪评价技术指南(试行)》;组织开展规划环评落实情况跟踪核查,以长江经济带为重点区域,开展产业园区、煤炭矿区、港口、流域等领域的规划实施环境影响核查工作,形成成果报告。按照《长江经济带战略环境影响评价工作方案》相关要求和进度安排,组织有关单位有序开展长江经济带战略环评工作。四是优化长江经济带产业园区布局。组织开展长江经济带产业园区环境影响跟踪评价工作,通过开展现场调研、加强技术指导、强化会商机制等方法系统梳理产业园区存在的环境问题,全面推进产业园区合理布局和优化升级,督促企业及所在园区进一步强化污染防治措施。五是统筹推进航道建设管理。通过实施长江干线航道整治项目,组织开展航电开发环境影响回顾性评价,统筹推进干线航道管理和支线航道建设。

2《规划》实施中存在的问题

虽然《规划》实施两年来,在治污减排、生态修复、联防联控、改善环境质量等方面取得了突破性进展,但也逐步暴露出一些问题。如果不能正视这些问题的存在,找到问题发生的根源,及时有效地解决问题,将会对《规划》下一步实施带来阻滞。

2.1 部分省市行动滞后,尚无对《规划》的任务分解和实施细则

虽然长江经济带沿线已经有14个城市率先完成了自己的长江经济带生态环境保护规划制定与任务分解,但这与长江经济带48个城市的总数相比,还不足三分之一。《规划》出台整整两年,为各个省市践行“共抓大保护、不搞大开发”指导思想留出了足够时间。尽管一些省市以调研、座谈、领导讲话等方式强调落实总书记关于绿色长江经济带建设的主旨思想以及长江经济带生态环境保护规划,但主要在强调,过去很长时间内他们一直非常重视长江经济带的生态环境保护。不可否认,长江经济带沿线省市过去和现在对长江经济带生态环境保护作出了努力和贡献,但这些都强调过去成绩的省市忽略了一点,那就是《规划》在当下出台的真正意义。之所以要以长江经济带作为一个整体出台《规划》,因为党中央将长江经济带生态环境保护视为一个荣辱与共、休戚相关的整体,这就要求长江经济带沿线每个城市在落实《规划》时都不能仅仅要考虑自身的生态环境状况和发展需求,还要充分考虑到临近城市、上下游城市的生态环境。过去以单个城市生态环境最优化为目标的生态环境保护行动,可能并不适用于现在整个长江经济带生态环境最优化的整体目标。当一个省市过于强调自己已经做出的工作,而迟于根据《规划》出台实施细则,说明它们并没有真正从思想和认识上领会到“大环保”的内涵。

2.2 部分省市规划重自身轻近邻,重规划轻落实,缺乏规划的协调统一

在已经制定了相应实施细则的14个城市中,大部分城市都在规划中突出强调了生态环境的地位和重要性,并指出了该城市存在的生态环境问题和压力,却较少谈及本市生态环境保护规划与所在省份的衔接,以及本市所辖长江流域生态环境保护与整个长江经济带生态环境保护的衔接,规划之间缺乏统一和协调。其次,尽管规划是对未来整体性、长期性、基本性问题的思考和考量,是设计未来整套行动的方案,但规划同样需要时间表。尤其对于生态环境保护这类特殊的专项规划,时间的紧迫性就更加突出。但从已经出台的14个城市的行动细则看,文字表述多为“加强环境保护措施的有效性”“降低环境风险”等模糊性语言,规划缺乏明确的目标、时间和措施,容易造成规划实施的无规可循、无期可限、无从下手。

2.3 长三角地区的联防联控走在了前面，但长江上游地区还缺乏联动机制

就整个长江经济带而言，长三角地区省市间的协调机制已走在了前面。以大气联防联控为例，早在2014年，上海、南京、合肥、武汉等长江沿线的27个城市就共同签署了《长江流域环境联防联控合作协议》，共同推进环境保护机制的创新，实施规划对接。随后，关于长三角区域大气污染防治协作的各项措施陆续出台。长三角地区对于长江生态环境的保护也已经形成联防联控机制，比如主要领导会晤机制、专项会晤机制等。但在上游地区，目前还缺乏相应的联动机制。《规划》特别强调了长江经济带沿线省市的联防联控，明确指出要“以区域、城市群为重点，推进大气污染联防联控和综合治理，改善城市空气质量”。2019年，生态环境部联合水利部针对水污染编制《关于建立跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制的指导意见》，进一步完善了长江环境污染联防联控机制。然而，在上述指导意见出台以后，长江经济带沿线省市并没有根据自身情况制定有针对性的联防联控方案，这就使得指导意见无法落到实处，得到细化，很容易造成一些城市在遇到问题时因没有指导意见而懒政怠政。另外，长江下游地区的联防联控机制是有一定基础的，但长江上游地区的联防联控机制还尚不完善，这在一定程度上存在隐患。

3 推进《规划》实施的若干建议

长江经济带生态环境地位突出，山水林田湖浑然一体，是我国重要的生态宝库，更是我国重要的生态安全屏障。21世纪以来，党中央、国务院高度重视生态环境保护工作，长江经济带发展上升为国家重大发展战略。《规划》实施以来，在污染治理、生态修复、环境保护等多个方面取得了明显成绩，但同时也暴露了一些问题。要想从根本上解决这些问题，将长江经济带建设成为水清地绿天蓝的绿色生态廊道和生态文明的先行示范带，必须做到统筹协调、系统保护、底线管控、分区施策。

3.1 统筹上下流域、协调左右城市

长江经济带的生态环境保护存在诸多难点，其根本原因就在于，长江经济带是一个涉及多个省份、诸多城市、不同生态特征的战略空间区域，长江上下游之间的绿色发展缺乏统筹，区域之间缺乏环境保护措施的有机协调^[1,2]。由于地理跨度远、发展不平衡、诉求差别大，使得长江经济带沿线城市所面临的生态环境问题存在很大差异，在“共抓大保护、不搞大开发”这一整体目标的约束下，不同地区、城市的目标却无法得到统一，这就像是委托人与代理人团队的目标函数出现了冲突，代理人团队内部各个代理人的目标也并不相一样，目标的不一致甚至冲突将直接导致行为的不一致甚至互抵。因此，以往在京津冀、长三角等战略区域采取的生态环境管控的区域政策和措施，放在长江经济带未必奏效。在下一步工作中，应统筹协调

好如下几个关系：一是长江上下游、左右岸、干支流的关系，从产业的空间布局出发，测算长江上下游、左右岸、干支流中相同产业对经济、资源、污染的弹性系数，引导以绿色发展为目标的产业转移，利用产业政策引导长江沿线新产业布局的形成；从生活的空间布局出发，衡量长江沿线各城市的人口集聚程度，估算出人口集聚对城市生态环境产生的压力，通过人口政策实现人口的科学流动，配合产业空间布局的优化调整。二是长江经济带不同省市、城市、城市群的关系，首先要做到规划协调，明确长江经济带沿线各省市的定位，同一省份中每个城市的定位，以及沿线城市群的定位，以差异化的定位找到差异化的目标，再确定规划目标。尽管长江经济带发展的核心理念是“共抓大保护、不搞大开发”，但由于每个城市的经济社会发展阶段不同，资源环境优势不同，有些城市“大保护”的机会成本很低，但有些城市“大保护”的机会成本很高。因此，在“大保护”的整体目标下，每个城市的分工并不相同，应当进一步完善生态容量和环境价值的效益及损失评价体系，充分利用生态补偿等相关政策工具，准确估算长江经济带沿线城市生态环境保护的成本与收益，协调沿线城市和城市群的利益关系与发展次序，让每个城市都获得保护与发展的双赢。

3.2 优化多维结构、结构削减污染

生产和生活是污染产生的两大来源，对于长江经济带沿线大部分城市来说，生产又是水污染、大气污染、噪声污染、固体废物污染等污染的主要来源。影响生产性污染的因素无外乎三种：规模、结构和技术。在发展的首要需求下，无法通过控制规模减少污染，就只能依靠结构和技术。对于技术而言，就是要利用行业规制和产品绿色标准，倒逼企业提高生产技术和治污技术，降低能耗强度和污染排放强度。对于结构而言，一是调整优化产业结构，加快淘汰、关停长江经济带沿线，尤其是环境敏感区的重污染行业落后产能，推进产业的绿色发展和绿色产业的发展。二是加快调整能源结构，构建清洁低碳高效能源体系，利用能源差异化定价和企业能耗行为的识别，锁定能耗较高的行业和企业，有针对性地采取整改措施。三是积极调整运输结构，发展绿色交通体系，这既包括与生活有关的绿色交通，也包括与生产有关的绿色交通，利用互联网和大数据等新方法和新技术，加强产供销的互联互通，优化交通设计。四是优化调整用地结构，利用生态环境的空间管控措施，对污染与生产进行网格化管理，将污染精确到地块，以地块为单位，判断每个地块的污染强度和经济产出，以此确定该地块上的生产行为是该转移、归并，还是取消，充分利用工业园区、开发区等产业集聚的空间模式，完善环境基础设施建设，推进面源污染治理。

3.3 完善治理体系、提高治理能力

生态环境治理体系和治理能力现代化，是推进生态文明建设、加快实现美丽中国目标的重要保障，同样也是建

设绿色长江经济带的重要内容。可惜的是,现有的《规划》并没有对长江经济带环境治理体系的构建和治理能力现代化的提升做出明确规划。提升长江经济带沿线省市的环境治理现代化水平,要从以下几方面入手:第一,加快构建长江经济带现代环境治理体系的“四梁八柱”,建立起政府主导、企业主体、社会组织和公众参与的环境治理体系。第二,要充分利用大数据、互联网、人工智能等信息技术,使之成为推进生态环境治理能力现代化的重要手段。第三,要继续推广生态环境治理体系和治理能力现代化的试点工作,从试点中总结经验,同时找到不同区域的差异化之处,将试点经验有效推广。

3.4 联防联控联建、负面清单准入

从目前京津冀、长三角等区域环境治理的经验看,联防联控是解决区域环境问题的有效方法之一。有了联防联控机制后,有矛盾也能够摆在台面上,共同协商解决,机制协调会产生共同的效益。尽管《规划》明确指出,要以长江三角洲地区三省一市、成渝城市群和湘鄂两省城市为重点,积极推进区域大气污染联合防治,防治区域复合型大气污染。但迄今为止,仍然没有针对长江经济带的统一的限制、禁止、淘汰类产业目录,现有产业目录仍然是以省市为范围划定的。如果说污染联防联控是区域性环境治理的末端治理,那产业负面清单就是区域性环境治理的源头预防,只有从源头预防和末端治理两个环节同时着手,才能从根本上改善区域生态环境质量。因此,《规划》的下一步实施应当结合负面清单和联防联控两个工具,源头预防和末端治理双管齐下,共同施策。一方面,优化现有的长江经济带负面清单,进一步考察长江经济带上下游、左右岸、干支流不同区域某个产业对环境的影响系数。同一个产业放在长江经济带沿线不同区域,可能存在的差异化环境影响。对长江经济带负面清单的制定应当充分考虑到这个差异性,在一些生态环境较为敏感的区域,需要提高对部分产业进入的敏感程度,而对于一些生态环境不算敏感的区域,对某些行业的考量是不同的。另一方面,可以利用主要领导会晤机制、专项会晤机制等机制设计,强化长江沿线省市在生态环境联防联控联治,加强在环境基础设施建设等方面的深化合作,推动长江经济带的共同高质量发展。

3.5 分区管治管控、一城一策一路

长江经济带的人口、经济与污染分布存在较大的差异性,经济总量主要分布在长三角城市群和成渝城市群,人口分布相对均衡,水污染主要分布在沿海城市和副省级城市,而大气污染则主要分布在成渝平原和云南地区。经济、人口与污染分布的异质性使得长江经济带沿线城市所面临的环境问题是不一样的,应当以市县为单元,根据经济、人口与污染的空间分异性,将沿线市县划分为人口、经济与污染分布平衡区域和分布不平衡区域,结合地理位置与资源条件,实施分区管治,做到一城一策。对于分布平衡的

区域,首先要识别现有发展规模对生态环境的影响因子,以及生态环境对现有发展模式的敏感程度,然后根据该县在长江经济带中经济发展与环境保护的任务分解,确定经济人口集聚上限和生态环境保护底线,充分利用生态环境管理中的“三线”,借助中央环保督察,对区域发展形成硬约束。对于分布不平衡的区域,首要任务是识别出分布不平衡的核心矛盾,是经济社会高速发展、环境问题并不突出,还是经济社会低速发展、环境问题十分突出。对于前者,未来工作重点应当放在环境风险防范上,在生态环境为经济社会发展预留出时间窗口的同时,放眼未来,合理利用规划手段,对未来可能出现的环境问题提早做出部署和防范。同时,这类市县也可以成为其他经济社会超负荷发展市县的产业和人口输入地。对于后者,未来工作重点应当放在变革上,变革生产方式、生产结构和生产技术,合理利用转移支付、政府与企业资本合作等方式,进一步加大环保投资力度,一方面用于消除现有的污染存量,另一方面也可以利用环境投资对经济社会的带动效应,有效缓解发展模式变革对经济带来的短暂负面冲击。

3.6 差别绩效考核、有奖有惩有戒

长江经济带沿线省市位于长江流域上不同的地理位置,决定了这些省市在长江经济带绿色发展中发挥的作用是不同的。长江上游经济带生态环境十分脆弱敏感,生态环境保护修复任务艰巨,环境污染治理形势依然严峻。对于一些生态敏感脆弱的市县,应当进一步明确取消GDP考核,将污染治理、生态修复、资源保护的成效纳入考核体系,守住长江经济带的生态屏障。长江中游经济带横跨325个县(市、区),是中国国土空间开发最重要的东西轴线,极大地影响着中国国土空间开发格局,也是长江经济带沿线经济社会发展速度最快的区域,更是未来环境问题可能突出爆发的区域。对于长江中游经济带主要市县的考核应当做到经济与环境兼顾,使得中游经济带实现发展与保护的双赢。同时,应加快长江中游经济带的环境基础设施建设和重污染产业的入园规划,实现“未污染、先预防”。长江下游经济带是中国经济社会发展的前沿,尽管上游经济带在快速发展的同时带来了诸多环境问题,但这些环境问题对于上游和中游地区的负外部性并不大,下游地区多年的快速发展也使得他们有能力加大环保投资力度,解决现有环境问题,因此,对这些地区的考核不仅要考核其自身的环境绩效,还应当重点考核这些地区在生态补偿中的贡献,因为在长江下游经济带的发展中,上中游的生态环境保护工作将是其重要的保障。

3.7 继续“2345”持久修复攻坚

习近平总书记明确指出,“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。”《规划》正是紧紧围绕这一核心理念制定与实施的,2018年12月印发的《长江保护修复攻坚战行动计划》则进一步明确了每项修复保护任务的牵头落实单位。如今,

“生态优先、绿色发展”已成为社会各界对于长江的共识，“长江保护修复”更是被列为污染防治攻坚战七大标志性战役之一。深入推进长江经济带绿色发展，这既是一场攻坚战，更是一场持久战。在《规划》实施两年后甚至更长时间内，应当继续“2345”，即坚持污染防治和生态保护“两手发力”，推进水污染治理、水生态修复、水资源保护“三水共治”，突出工业、农业、生活、航运污染“四源齐控”，深化和谐长江、健康长江、清洁长江、安全长江、优美长江“五江共建”，创新体制机制，强化监督执法，落实各方责任，着力解决突出的生态环境问题，确保长江生态功能逐步恢复，环境质量持续改善。

4 结语

长江经济带是横贯我国东西的大动脉，大运河是纵贯我国南北的大动脉，而两个动脉的焦点，便是长三角。自1982年提出“以上海为中心建立长三角经济圈”，到2016年《长江三角洲城市群发展规划》出台，中央政府实施长三角一体化战略意志始终如一，正是由于长三角对于长江经济带和大运河两大经济社会发展区域的这种联通作用。也正因为如此，紧随着《规划》强调长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的核心思想，《大运河文化保护传承利用规划纲要》也明确指出，要坚持“共抓大保护、不搞大开发”理念。相信刚刚印发的《长三角一体化发展规划纲要》也同样会将“共抓大保护、不搞大开发”作为核心要求。三个规划的陆续出台和效果呈现将利用“一纵一横”的绿色发展带动全国，这是新时代的战略需要，更是实现两个一百年奋斗目标战略需要。

作为纵横发展中重要的“一横”，长江经济带被赋予了“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”的重要战略定位，这“四带”战略定位决定了经济发展与生态环境保护对于长江经济带的发展是同等重要的。如何在“共抓大环保、不搞大开发”的核心理念下，实现长江经济带的高质量发展，不仅对于长江经济带至关重要，还将成为全国其他地区可持续发展的样板。从战略区域的角度看，如果不能利用有效的机制设计，将长江经济带沿线的9省2市组合成为一个利益共同体，就不可能实现区域污染的内部化，也无法将长江经济带打造成为绿色经济带。要想保证目标的一致性，就需要充分发挥不同省（市）的比较优势，使有足够发展空间和潜力的省市着力发展经济，而经济相对落后的生态脆弱省市则应当着力开展生态环境保护，利用生态补偿、环境权交易等机制，将生态资源变为资本资产。建立起不同区域生态资源的定价和交易机制，让生态资源进入市场，通过市场赋予生态环境保护经济价值；建立起长江经济带的联动奖惩机制，对破坏长江经济带生态环境的省（市）行为制定较高的惩罚金额，补充到长江经济带的生态补偿基金中。而这些，都需要《规划》的进一步完善和细化。

参考文献

- [1] 常纪文. 长江经济带如何协调生态环境保护与经济发展的关系 [J]. 长江流域资源与环境, 2018, 27(6): 1409-1412.
- [2] 常纪文. 长江经济带生态环境保护如何实现突破 [J]. 中国生态文明, 2017(4): 51-52.

Research on the Future Implementation of the “Eco-environmental Protection Plan of the Yangtze River Economic Zone”

WANG Yi¹, DU Wencui^{2*}, QIU Jie³

(1.Chinese Academy of Environmental Planning, Beijing 100012, China; 2.School of Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China ; 3.Research Center for Environment and Economy, Business School, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: There are nearly two years since the issue of the “Eco-environmental Protection Plan of the Yangtze River Economic Zone”. Under the core idea of “Jointly Protecting and not Engaging in Large-scale Development”, some achievements have been obtained, but many problems have also been exposed. The green development of the Yangtze River Economic Zone is not only related to the development quality of the provinces and cities along the Yangtze River, but also the most important thing to complete the construction of ecological civilization nationwide. The progress and performance of the implementation of the “Eco-environmental Protection Plan of the Yangtze River Economic Zone”, as well as the existing problems in the implementation process were summarized. And the proposals including the regional overall planning, structural adjustment, construction of environmental governance system, modernization of environmental governance capacity, spatial control and performance evaluation were put forward.

Keywords: the Yangtze River Economic Zone; eco-environmental protection planning; performance evaluation