

长江经济带建设与发展的体制机制探索

段学军^{1,2}, 邹辉^{1,3}, 王磊^{1,2}

(1. 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 南京 210008; 2. 中国科学院流域地理学重点实验室, 南京 210008;
3. 中国科学院大学, 北京 100049)

摘要:长江经济带建设上升为国家战略, 健全的体制机制是这一地域广阔、内部差异巨大的大河经济带建设与发展的重要保障。按照“国外经验—国内实践—存在问题—政策建议”的思路, 本文从流域综合研究和规划、区域协调机制、管理体制、法律法规等方面探讨长江经济带建设的体制机制保障问题。从国外经验来看, 大河流域经济带的建设管理强调深入的系统综合研究, 建立多层次的协调机制, 设置综合性的政府管理机构, 建设流域开发综合法律法规体系。国内在长江开发与保护管理体制机制方面进行了多年的实践探索, 也建立了一些长江流域开发管理机构, 出台了一些相关的法律法规, 并在跨江发展、飞地经济、港口整合、通关一体化等区域合作机制方面有所突破, 总体上仍存在缺乏综合性的国家管理机构与系统性的政策支撑、区域与部门之间尚未建立有效的协调机制、区域市场一体化受到行政壁垒制约、流域开发管理缺乏综合性法律法规保障等问题。为有效落实长江经济带发展战略, 应尽快理顺长江经济带建设和发展管理的体制机制, 包括成立长江经济带开发管理委员会, 建立多层次协调平台与机构, 促进市场一体化发展, 实行多样化的生态补偿模式以及制定和出台《长江法》等。

关键词:体制机制; 大河流域; 国外经验; 政策建议; 长江经济带

1 引言

长江经济带在中国经济发展中占有重要地位, 其在经济总量、财政收入、产业规模、重要工业产品产量等均占全国40%左右的份额, 成为世界上规模最大的内河产业带, 并且经济发展潜力巨大(虞孝感等, 2012; 陆大道, 2014), 也是新常态下中国经济稳增长的“压舱石”。2014年国务院颁布的《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)是国家层面对长江经济带建设第一次系统提出的指导意见, 其中体制机制被认为是保障长江经济带发展战略落实的关键, 并提出了相应的创新要求。体制机制的建设势必要打破既有的利益分配体系和格局, 重组政府、市场和公众主体在社会经济发展事务中的关系和作用结构, 因此其发展完善是一个相对缓慢的过程。体制机制创新是中国改革发展势在必行且十分关键的环节,

关系着社会经济发展转型的动力系统。在《指导意见》出台之前, 国务院相关部委、地方政府和企业等市场主体已经在长江经济带区域协同发展体制机制方面进行了多年的探索。长三角地区作为中国经济最发达的地区之一, 在体制机制方面也开展了多方面的创新试验, 例如江苏跨界产业园区合作、浙江新安江流域的生态补偿、长三角地区经济协调会和ETC省际联网等机制创新等成为全国其他地区借鉴的范例。然而, 由于长江经济带区域资源环境和发展水平差异巨大, 流域管理事务与发展要素条块交叉管理之间的矛盾突出, 整个区域市场一体化和协调发展仍处于初步探索阶段; 虽然有一些地方自发地进行了局部的体制机制创新, 但在面上并没有推开, 区域间进展很不均衡。因此, 有必要对长江经济带建设和发展的体制机制环境进行系统的梳理, 并结合国内外发展经验和地方实际, 加以整合与引导, 保障长江经济带发展战略科学、有序、

收稿日期: 2015-10; 修订日期: 2015-11。

基金项目: 2015年中国科学院学部咨询评议项目“长江经济带重大战略问题研究”; 国家自然科学基金项目(41071085)。

作者简介: 段学军(1970-), 男, 内蒙古赤峰人, 研究员, 主要从事区域开发与可持续发展研究, E-mail: xjduan@niglas.ac.cn。

引用格式: 段学军, 邹辉, 王磊. 2015. 长江经济带建设与发展的体制机制探索[J]. 地理科学进展, 34(11): 1377-1387. [Duan X J, Zou H, Wang L. 2015. Institutions and mechanisms for developing the Yangtze River Economic Belt[J]. Progress in Geography, 34(11): 1377-1387.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2015.11.005

高效的实施。

2 国外大河流域经济带建设的体制机制经验

国外一些大河的治理开发与流域经济带建设取得了突出的成就,如田纳西流域开发带来了流域生态环境的改善与社会经济的大发展,被誉为“田纳西奇迹”(黄园渐等, 2011);莱茵河由“欧洲最浪漫的臭水沟”建设成为欧洲重要的工业带与城市带(杨桂山等, 2005; 曾刚等, 2014);密西西比河由“野马”之称的害河建设成为“美国的经济走廊”(郑伯红等, 2000),这些成就的取得离不开健全的机制和科学的管理(表 1),其主要经验如下:

2.1 强化流域的系统综合研究与规划,提高开发建设的科学性

大河流域经济带的开发与建设范围广、规模大且影响深远,许多项目及工程的重大决策是流域经济带资源环境与经济社会发展的百年大计,全面、系统、综合的研究工作是保障流域开发建设科学、有序、可持续进行的有效机制。首先,基于流域整体角度,开展要素的综合研究与规划,是流域综合开发的一个基础性工作。密西西比河、莱茵河、泰晤士河等开发过程中对水文水利、环境保护、航运水电、城镇建设、产业布局等各要素开展综合的、充分的科学研究、论证与规划(钟钢等, 1997; 李彬, 2011)。田纳西流域在开发之初,用 3 年时间开展流域整体规划并制定开发建设的一系列方案,为后期

表 1 国外大河流域治理开发的体制机制对比
Tab.1 Institutional arrangements of international river basin management and development

河流名称	涉及国家与地区	河长/km	流域面积/万 km ²	综合治理开发时间	综合治理开发背景	流域管理机构	机构权限	代表性法律及公约	主要资金筹集方式	河流特征
密西西比河	美国、加拿大	6262	322	1930 年代始	洪灾频发	密西西比河委员会(1879 成立), 陆军部工程师团(1928)	综合管理密西西比河开发治理	《防洪法》(1928),《防洪总法案》(1936),《国家防洪保险计划》(1968)	联邦政府与地方政府共同分担	美国最大河, 世界第四长河
田纳西河	美国	1050	10.5	1930 年代始	洪灾频发, 环境破坏, 经济落后	田纳西流域管理局(1933)	联邦一级机构, 对流域开发具有广泛权限	《田纳西流域管理法》(1933)	联邦政府财政拨款(1960 年之前), 发行债券, 上市融资, 银行贷款, 社会投资, 外资	世界大河流域开发的典范
莱茵河	德国等 5 国(干流), 流域 9 国	1320	18.5	19 世纪中叶始	流域洪灾频发, 污染问题突出	莱茵河防治污染国际委员会(1950)	监督各国工作计划的实施	《有关莱茵河国际委员会的框架性协议(伯尔尼公约)》(1963),《新莱茵河公约》(1998)	各国政府投入, 沿江工业配套	西欧第一大河, 德国的摇篮
泰晤士河	英国	338	1.3	19 世纪中叶始	环境污染严重	泰晤士河水务管理局(1974)	统一规划、经营与管理	《防污法案》(1968),《水法》(1973)	供水收费, 上市公司股票及市场集资, 融资等方式	英国的母亲河
罗纳河	瑞士、法国	812	9.6	1840 年代始	防洪建设, 改善航运, 水电开发	国立罗纳河公司(1931)	河流整治, 特许经营, 充分发挥河流经济效益	《新水法》(1992),《罗纳河行动规划》(1992),《罗纳河环境规章》(1993)	国家担保贷款, 电力开发还贷	法国最大河流
多瑙河	德国等 10 国(干流), 流域 19 国	2863	81.7	1980 年代中期始	防洪建设, 水电开发	保护多瑙河国际委员会(1998)	流域内政府间合作管理	《多瑙河环境保护计划》(1992),《多瑙河保护公约》(1994)	成立投资银行, 旅游收入, 欧盟援助	欧洲第二大河, 著名国际河流
墨累—达令河	澳大利亚	2500	106	1920 年代始	干旱, 水土流失, 环境恶化	墨累—达令河流域委员会	综合规划与流域资源开发利用管理	《墨累达令河水协议》(1987),《流域管理协议》(1992);《政府间关于国家水资源的行动纲要》(2004)	联邦与各州政府投入, 水权市场化交易	澳大利亚主要河流

资料来源:后立胜等, 2001; 耿雷华等, 2005; 杨桂山等, 2005; 施塔德勒, 2009; 席西民等, 2009; Molle, 2009; 胡文俊等, 2010; 史璇等, 2012; 让-保罗·布拉瓦尔等, 2015。

开发打下良好的基础(张之婧, 2007)。其次,重视科研合作与科技成果转化。德国、奥地利、匈牙利等国在开发多瑙河过程中,十分重视与高校、科研机构及企业的科研合作,并建立自己的科研试验机构,保证工程“万无一失”(黄德春等, 2007; 史虹, 2009)。密西西比河、莱茵河、泰晤士河等开发机构积极动员科研单位、大财团、军队等各界开展科研合作,其中美国在开发密西西比河过程中非常重视科学试验及最新科技成果的转化,建有世界最大的内河模型——密西西比河水系整体模型(后立胜等, 2001)。

2.2 建立多层次的协调机制,平衡政府、市场与公众多方利益

大河流域开发涉及到诸多利益相关者,在政府、市场与公众多方利益的平衡之中,有力、多层次的协调机制发挥着重要作用。多瑙河流域治理与开发过程中,采用多边、多层次协调机制,国际组织、非政府组织等以观察员身份参与管理,并制定了《公众参与的 2003-2009 年多瑙河流域管理战略计划》(施塔德勒, 2009; 胡文俊等, 2010)。莱茵河流域通常在水能开发前签订双边或多边协议,依据投入比例来分配电能,协调各国利益(刘健, 1998)。墨累—达令河流域管理采用三层协调组织框架(图 1),其中公众咨询委员会作为非常重要的协调组织参与管理、协调各主体之间的利益(席西民等, 2009; 史璇等, 2012)。罗纳河整治开发决策中不仅仅局限于政府有关部门和整治工作者,地方行政当局、各类协会、科技工作者以及各方面的社会公众都参与决策(让·保罗·布拉瓦尔等, 2015)。莱茵河治理开发过程中,通过非政府组织(各类型理事会、行业

协会)参与重要决策来平衡政府、市场(沿河工厂、企业等)、公众(农场主、居民等)的多方利益(周刚炎, 2007)。另外从区域层面看,美国采用地方政府协会、“境外管辖权”负责跨区域问题协商;日本建立“事务共同处理”机制进行跨区域事务处理;欧洲一体化进程中形成了一种新的区域协调机制——“多层治理”,超国家、国家和次国家、非政府组织等行为体共同参与政策的制定和执行,实现各方利益平衡,而欧盟正是多层治理的成功范例(王再文等, 2009);东盟亦采用签署条约、宣言及协议,通过首脑会议、外长会议等形式开展协调工作(Lee et al, 2014)。

2.3 建立综合的政府机构,协调流域经济带开发与管理

流域开发与管理涉及自然、经济和社会的复杂巨系统,客观上要求建立强有力的综合管理机构,并赋予管理机构特殊权力。强有力的综合政府机构是开展流域管理工作、协调流域经济带开发与管理的重要条件。田纳西河流域管理局、墨累—达令河流域委员会、莱茵河防治污染国际委员会、保护多瑙河国际委员会、法国国立罗纳河公司等管理机构,均以流域综合管理为核心,在统筹区域防洪建设、航运改善、水电开发、环境治理、经济发展等方面作出了重要贡献;特别是田纳西河流域管理局作为政府机构,直接对美国总统和国会负责并拥有超越地方政府的高度自治权。而从区域经济开发国际经验来看,英国苏格兰与威尔士开发署、意大利南方促进委员会和日本北海道开发厅等皆是区域开发的综合政府机构,对推进本国落后地区经济开发起到重要作用。而在相对发达地区的区域管理机构中,美国成立大都市政府与地方政府功能分工、各司其职,形成双层政府体制;欧洲出现大都市地区的行政管理机构,法国的巴黎大都市政府实行“强市弱区”的管理体制,大量的职权集中于市级政府机构,以有效推进区域综合管理。

2.4 制定流域开发法,统筹区域性及部门性法律法规

综合的流域开发法、完备的法律体系是流域治理与开发的有力支撑,也是流域综合管理政策实施的保障。田纳西河流域开发与治理取得成功的关键在于美国国会通过了综合性的流域开发管理法——《田纳西河流域管理法》(1933),并依法统筹流域开发管理工作。莱茵河治理开发过程中,各项公

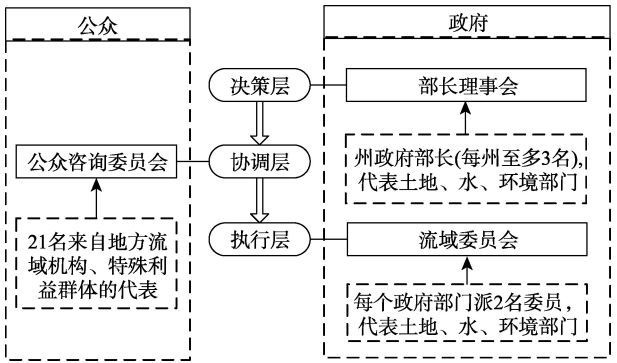


图 1 墨累—达令河流域管理多层次协调机制
Fig.1 Multi-level coordination mechanism of the Murray-Darling River Basin management

约的签订(表1)与执行以及公约的监督机制(观察员机构)是其管理成功的关键。罗纳河治理开发中,法国出台了《罗纳河环境规章》(1993)等法律法规来保障实施。多瑙河流域各国采用《多瑙河保护公约》(1994)、《水框架指令》和双边或多边的协定作为流域开发管理的法律依据,且善于利用司法手段解决争端,如加布奇科沃—大毛罗斯水坝项目仲裁案。墨累—达令河开发管理中,通过确立“协议”的法律地位来保障流域开发,协议由澳大利亚联邦政府与有关州政府谈判达成,其制定和实施都充分体现流域的整体利益,具有法律约束力,其中代表性协议有《墨累—达令河水协议》。另外,日本在开发北海道时,专门颁布了《北海道开发法》;欧盟为了保护海洋环境,出台了《欧盟海洋战略框架指令》(van Tatenhove et al, 2014)。可见,综合性、专门性的流域开发法及相关完善的法律体系对统筹区域性及部门性法律法规、解决争端、有效推进流域及区域发展具有重要意义。

3 长江经济带管理体制机制建设历程与创新探索

西方国家有地方自治的传统,政府之间是基于法律框架下的授权关系,所以其区域管治更加重视立法工作,在大河经济带开发管理方面更加强调自下而上的力量。中国与西方国家制度背景和社会发展阶段不同,中国的政府主导作用更强,但是在公众参与、多方利益协调、市场管理力量等方面还比较薄弱。近些年来,各级政府在长江经济带管理体制机制方面进行了有益的探索。

3.1 长江开发与保护的管理机构沿革

新中国成立以前,对长江流域的治理开发主要以防洪、航运与农业灌溉为主。孙中山于1919年在《建国方略之二——实业计划》中提出开发利用长江三峡水力资源的设想,民国时期对开发长江水力资源进行了初步尝试,成立了扬子江水利委员会(1935)及长江水利工程总局(1947)(图2)。新中国成立初期,防洪是国家关于长江工作的核心问题,1950年成立长江水利委员会的主要职能是长江流域的防洪和水利工程建设。1954年特大洪水使得长江流域规划和三峡工程研究步伐加快,提出了《长江流域综合利用规划要点报告》。随后,在长江水利委员会的基础上成立了长江流域规划办公室,

全面开展了长江流域规划和三峡工程勘测、研究与设计工作,1976年成立派出机构长江流域水资源保护局。1988年,长江流域规划办公室改名为长江水利委员会。作为水利部派出机构,长江水利委员会是中国专门针对长江保护与开发设立的行政管理机构,在长江水行政管理、水资源保护方面发挥了积极作用。

同时,对长江保护与开发行使行政管理的部门还包括环保部、住建部、农业部、国家林业局、交通部、国家发改委等。其中,交通部在1957年设立长江航道局、1965年设立长江海事局、2014年设立派出机构长江航务管理局(前二者成为后者的派出机构),行使长江干线航运行政管理职能;农业部2014年设立派出机构长江流域渔政监督管理办公室,行使渔政监督管理职能(图2)。同时,一些省部级联席会议的管理体制也在长江流域形成,探索跨部门的地区流域管理事务的解决机制,例如,1988年成立了长江上游水土保持委员会,2009年成立了长江河道采砂管理领导小组联席会议等。随着长江经济带上升为新一轮的国家战略,2015年2月国务院成立“国家推动长江经济带发展领导小组”;各省(市)亦相继成立推动长江经济带发展领导小组,一般组长为省(市)长或常务副省长,领导小组办公室设在省(市)发展和改革委员会,负责制定和落实具体政策。

3.2 长江流域管理的相关法制建设

20世纪90年代以来,国家及地方针对长江流域管理的相关法制建设不断完善。为了加强长江河道采砂管理,维护长江河道稳定,保障防洪和通航安全,国务院出台了《长江河道采砂管理条例》(2002年实施),水利部配套出台了《长江河道采砂管理条例实施办法》(2003年实施,2010年修订)。沿江有关省份也出台了一系列的法律法规,强化经济带建设的法制保障。在流域(湖泊)管理方面,国家立法与地方立法结合,相继出台了《太湖流域管理条例》(2011)、《鄱阳湖生态经济区环境保护条例》(2012)等。在港口岸线方面,长江沿江省市相继制定(修订)了相关法规,如《浙江省港口安全管理办法》(2007)、《四川省港口管理条例》(2009)、《安徽省长江岸线资源开发利用管理办法》(2010)、《浙江省航道管理条例》(2010)等。在环境保护方面,江苏省2009年率先出台了《江苏省长江水污染防治条例》,重庆市2011年颁布了《重庆市长江三峡水库库区及

流域水污染防治条例》，通过这些法规的制订实施，推动流域管理法制度建设。

与此同时，国家出台了多部与长江经济带建设密切相关的法律法规。水利方面，国家相继出台了《中华人民共和国防洪法》(1997年颁布，2009年修改部分)、《中华人民共和国水法》(2002)，并配套了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》(2012)、《实行最严格水资源管理制度考核办法》(2013)，加强了防洪、水资源管理法制度建设。环境方面，国家出台了《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订)，被誉为“史上最严环保法”。港口、岸线及航运方面，国家出台了《中华人民共和国港口法》(2003)、《中华人民共和国航道管理条例》(2008年修订)、《中华人民共和国水路运输管理条例》(2012)、《中华人

民共和国航道法》(2014)；交通部、国家发展和改革委员会出台了《港口岸线使用审批管理办法》(2012)；交通部出台了《港口建设管理规定》(2007)、《航道建设管理规定》(2007)、《国内水路运输管理规定》(2013)等法律法规。

3.3 长江经济带区域合作体制机制探索

区域合作是长江经济带建设面临的重要课题，国家各层面都进行了积极的探索。从政府推动区域合作方面，长江沿岸中心城市经济协调会、长江三角洲城市经济协调会等协调会机制不断推进，《长江经济带合作协议》(2005)、《关于推进川渝合作共建成渝经济区的协议》(2007)、《川渝毗邻地区合作互动框架协议》(2007)、《长三角城市合作(合肥)协议》(2013)、《长江中游城市群战略合作协议》

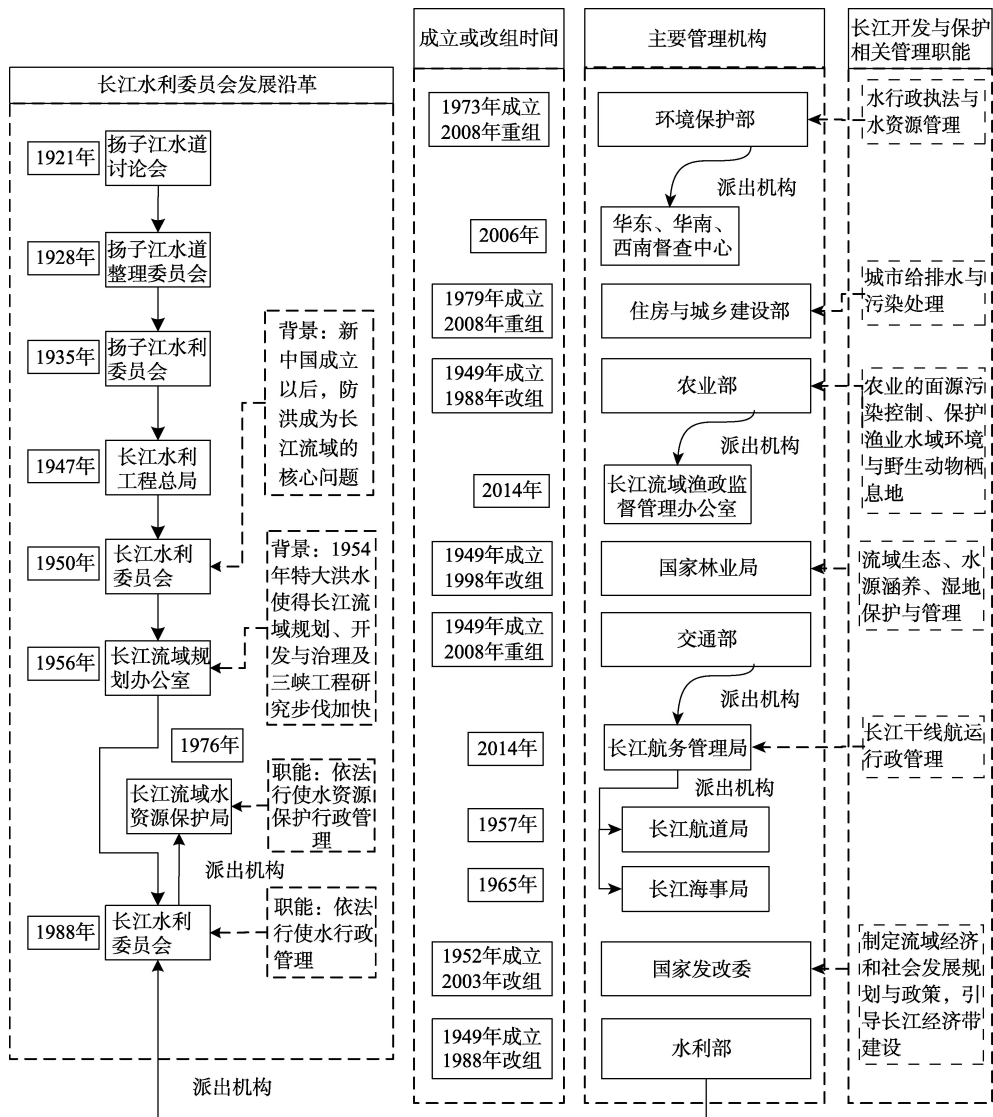


图2 长江开发与保护的相关管理机构沿革

Fig.2 Transition of the management structure of Yangtze River protection and development

(2015)等协议机制对区域合作发挥重要作用。从行业企业方面,举办了“长江经济带战略高峰论坛”(2014)、“长江论坛”(2015);另外部分地方政府、高校、科研院所也围绕长江经济带战略开展了形式多样的论坛及研讨会,对加强“政界—业界—学界”交流沟通、凝聚协调发展共识、逐步形成协调发展机制等方面起到了积极作用。沿江开发与长江经济带建设实践中,在产业合作、市场一体化建设、生态环境保护等方面已展开诸多区域合作机制与模式的探索。

首先,形成以跨江联合开发、飞地经济模式为代表的产业合作机制。其中,长江沿江开发过程中形成了独特的跨江联合开发机制,该模式以江阴—靖江为代表,其以江阴靖江工业园区为依托,整合两地资源(特别是长江岸线资源),首次真正打破行政区樊篱,成为中国跨江联合开发的先导区和示范区(李俊峰等, 2012);同时长江中上游地区也在探索跨江合作,包括湖北黄梅—江西九江、湖北监利—湖南岳阳等。“飞地经济”模式同跨江联合开发类似,但突破了长江南北两岸合作的空间特点,“飞”的距离更远,也是以异地产业园为依托,采用税收分成等机制,实现互补共赢发展。其中,江苏、安徽是飞地经济较成熟地区。苏南五市采用飞地模式共建园区对接苏北五市,实现南北合作;安徽建立飞地经济园区,承接沪苏浙产业转移。同时长江中游的江西、湖南也相继出台“飞地经济”发展指导意见,湖北建立了武汉—洪湖等飞地经济区。

其次,推进了以港口物流合作、金融合作为代表的市场一体化建设。一是,长江港口走向“大联盟时代”。以上海港为代表的长江下游港口通过与中上游港口合资共建码头等项目,实施“长江战略”,推动港口业务、资本等不同层次的合作。二是,长江通关一体化改革快速推进。《长江经济带海关区域通关一体化改革方案》于2014年正式出台,大大加快了长江通关一体化进程。三是,水水中转推动物流“集疏运”一体化。水水中转模式是上海海关2009年在洋山海关启动试点创新,其后,2012年长江上游的重庆港与宜宾港也启动了“水水中转”业务;这些机制减少了港口企业在争夺深水港上的激烈竞争,促进了港口联运的市场一体化合作。四是,长三角地区与长江中游城市群地区金融一体化的不断推进。苏浙沪人民政府与人民银行签署了《推动长三角地区金融协调发展支持区域经济一体化框架协议》(2007)、《共建“信用长三角框架

协议”合作备忘录》(2008),人民银行在长江中游主要城市的分支机构联合出台了《关于金融支持长江中游城市群发展的指导意见》(2012);同时“长三角金融论坛”(2008年始)、“长江经济带金融论坛”(2014年始)等也成为长江经济带金融一体化的重要沟通平台。

再者,开展了以生态补偿、环境联防联控为代表的生态环境保护合作机制。2011年新安江流域启动了全国首个跨省流域生态补偿机制试点(涉及浙皖两省),各方约定安徽出境水质若达标,下游的浙江省每年补偿安徽1亿元,若不达标则反之;3年试点期对新安江水质的改善效果显著。在环境联防联控方面,成立了“长江上游水土保持委员会”(1988),出台了“长三角区域大气污染防治协作机制”(2014)、建立了“江苏沿江八市长江饮用水源地环境应急联动和区域联防机制”(2014),编制了《长江中下游流域水污染防治规划(2011-2015年)》,签署了《长江流域环境联防联控合作协议》(2014),这些机制的建立,大大提高了长江经济带环境联防联控能力。

4 长江经济带建设的体制机制问题

长江经济带管理体制机制的创新实践体现了中国从计划经济到社会主义市场经济的制度变革过程中,区域管理模式由单纯的自上而下,向自上而下与自下而上相结合的转变。近年来,长江经济带上升为国家战略,国家部委与相关地区、各地区之间频繁尝试展开协调合作;长江经济带特别是长三角地区市场一体化出现较好的“苗头”与制度氛围;公众参与立法、规划、环保等工作与决策力度有所提升,且公众参与意识增强(特别是在环保等方面),国家在相关法律法规中亦充分保障公众参与的权利。由此可见,长江经济带体制机制建设的改革创新方面取得了明显的进展。但同时,也必须看到,长江经济带建设管理的体制机制还很不完善,尤其在以下几个方面还存在突出的问题。

4.1 缺乏综合性的国家管理机构与系统性的政策支撑

作为长江流域最具影响的管理机构,水利部长江水利委员会没有综合管理的法律地位。而其他相关部委在长江流域设置的分支机构延续着单一要素管理的思路;因此,一旦涉及到流域具体管理事务,各机构之间就存在管理职能交叉。长江水利

委员会主要以水资源管理和水行政为中心,协调各种工程和非工程措施开展水利及防洪工作,但是无力协调综合性社会经济事务,特别在区域协调方面难以发挥重要作用。

改革开放以来,长三角地区长期享受国家政策支持,产生了与中上游地区的巨大政策落差,不利于经济带建立一体化的市场环境。2000年以来,中央加强推动长江经济带的区域协调发展,批准成立了5个综合配套改革试验区与6个国家级新区,批准通过了3个区域规划,但是在经济带还存在着综合发展规划覆盖不全,同一地区规划之间缺乏衔接等诸多问题。从地方的角度来看,长江沿岸地区备受当地政府的重视,分别成为各个省市的经济增长极,各地都在沿江布局了一系列的石化、冶金、建材、能源等工业。各地分头开放长江沿岸地区,虽然在经济总量上造就了长江经济带增长的奇迹,但是区域之间基础设施建设和产业发展缺乏统筹与协调的发展方式也产生了诸多的区域性生态环境问题,造成地区之间的纠纷不断。

4.2 区域与部门之间尚未建立有效的协调体制机制

长江经济带的管理仍主要采取单一部门、单一要素的管理方式,条块的分割和交叉比较严重,区域与部门之间尚未建立有效的协调机制。这种流域管理体制在环境与流域发展综合性事务上矛盾突出。虽然长江经济带在整体上,以及上中下游地方政府之间都分别有了一些合作的基础,建立了一些对话协商的平台,但是大部分的区域合作项目尚难以落实,相关协议亦缺乏约束力,仅仅是以“口号”及政府文件的形式存在。在涉水管理方面,纵向的管理部门存在交叉和重叠,在“有利可图”的管理事务上存在着介入过度,而在“无利可图”的事务上存在介入不足等问题。部门之间缺乏协调,导致了众多的标准、程序、专项规划和管治政策相互矛盾与冲突,造成了诸如项目审批效率低下等问题,加剧了流域治理的困境。例如,水利部与环保部在2012年排入长江废水统计数据上就存在差异,前者为近400亿t,而后者为不到300亿t;基础数据统计缺乏协调,严重影响了对长江流域水环境保护的判断,以及相应规划应对策略的制定。此外,非政府组织、企业和行业协会等社会组织形式作为政府部门协调机制的补充,理应对解决流域管治困境发挥积极和独特的作用,但是这些社会组织在长江经济带区域协调方面发挥的作用还明显不够。

4.3 区域市场一体化受到行政壁垒制约

长江经济带市场一体化受到行政壁垒的制约,地区之间的市场化水平差异较大,区域一体化市场体系发育不完善。在现行的以经济增长为主的激励和绩效考核制度下,地方主政官员极力追求地方利益的最大化,城市之间、省区之间存在较强的非合作博弈。在竞争大于合作的发展理念下,地区之间建立了相互排挤的壁垒政策,阻碍了要素市场的一体化发展。21世纪初,下游长三角地区城市之间相互压低地价、降低环境准入等竞争策略,争夺国际产业转移的逐底竞争现象突出(张京祥等, 2005; 罗小龙, 2011)。随着近年来以上海为首的主要城市加强了对产业升级转移的重视,城市之间合作的势头较好,区域市场一体化开始逐渐增强。然而,长三角与中上游城市之间的联系还受到诸多限制,上海与长江经济带内联系比较紧密的城市还主要集中在长三角地区,上海对全领域的引领带动作用有待提高(陈修颖等, 2004; 向云波等, 2009)。中上游地区之间经济发展水平接近,产业同质强化了地区之间的行政壁垒。大中小城市经济与产业结构雷同,中心城市的带动辐射能力不足,中小城市产业发展特色不明显,城市群内部之间的联系较为微弱(陈修颖, 2007)。随着东部产业的梯度转移,中上游在资源和市场、吸引产业转移项目等方面相互竞争增强,从而进一步强化了地区之间的壁垒政策,形成区域发展的恶性循环。总体看来,长江经济带上中下游城市之间还尚未建立完善的产业分工体系,长江经济带区域市场发育程度较低,一体化的互补性市场体系远未形成。

4.4 流域开发管理缺乏综合性法律法规保障

长江经济带开发管理缺乏综合性法律法规保障。长江流域管理主要涉及《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《防洪法》、《河道管理条例》,以及地方相关要素管理法规和条例等。这些部门和地方法律法规的效力虽都涉及长江流域的管理,但是相互之间存在着交叉与矛盾,而且分散的法律法规在涉及到具体的综合事务处理上可操作性较差。虽然,新修订的《水法》规定了实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制,但是由于没有相应的综合监管机构来执行,因此难以落实。例如,2014年水资源公报显示,长江流域劣V类断面主要存在省际交界的河流,说明区域之间水环境治理协调所面临的困境。

5 保障长江经济带发展战略落实的政策建议

随着长江经济带指导意见的出台,沿江各省市自治区陆续编制实施意见,沿江开发掀起了前所未有的高潮。在国家总体引导下,新时期长江经济带建设和发展势必不同于此前属地分头建设、部门无力整合的发展格局。随着东部沿海地区产业向中上游地区转移,上游生态环境敏感地区保护的压力突显,需要提前建立完善的制度环境,保障生态环境安全。同时,在具体的流域发展事务上也需要新的制度予以保障,特别是在上中下游之间水资源分配、水环境保护及生态补偿,海进江船舶标准化与海、河港协作,陆路和水路交通资源的共享与协作,重大水利设施工程修建及环境影响评估,产业转移、分工协作与资源共同开发,以及港口功能定位与港口资源合作开发等方面都需要国家自上而下构建较为具体的制度框架。

5.1 成立长江经济带开发管理委员会,出台系统化的支撑政策

长江经济带横跨我国东中西三大地带,区域之间在资源禀赋、经济发展阶段、产业基础等方面存在较大的差异。因此,流域管理应该明确什么事务该管理、由谁来管理、以及如何管理的问题,进而避免流域管理事务的片段化,建立地区之间差别化的流域管理目标。首先,应打破现行的单一要素管理体制,以水利部长江水利委员会为主,合并国务院相关部委在长江的分支机构(图2),成立长江经济带开发管理委员会,扩大相应职能与权力,负责水资源—环境—生态—经济的综合协调管理。同时,也应保证该委员会在长江相关突发事件的处置上拥有强有力的管理和应对能力。其次,编制系统化的开发支撑政策,保障长江经济带建设和流域可持续发展。促进产业转移和转型是长江经济带建设的重点内容,依托长三角、长江中游和成渝三大城市群,对各个省市区进行差别化功能定位,出台科学合理的产业布局和产业梯度转移规划,制定产业负面清单,引导产业的科学转型与有序转移。同时,也要鼓励上中下游之间共建产业园区,创新异地GDP核算、财税分享和相关土地政策。

5.2 建立多层次的协调平台与机构,提升经济带建设区域协调能力

在处理好政府和市场之间关系的基础上,积极

建设长江经济带多层次的区域协调平台,以协商和对话的形式推动部门和区域之间的合作。一方面,在现有协调形式的基础上,扩大参与的城市,分别建立整个长江经济带、上中下游地区内部及之间多层次的省部协调和区域协调平台,推动建立平等、自愿、互利原则下的多方协商机制,理顺流域和行政区管理的关系,保障地方共同且有差异地承担长江经济带的生态环境保护、基础设施建设等公共性治理事务。另一方面,要建立保障相应协商成果能够落实的机制,重视发挥行业协会等专业组织的中介作用,发挥公众参与和监督的作用。

5.3 打破行政壁垒,促进一体化市场体系发展

对长江经济带原有的产业发展、交通建设、环境保护、公共服务设施建设等相关的政策进行系统的梳理,清理和整合与长江经济带一体化市场体系建设不相互适应的政策和地方规定,形成资源共享、要素自由流动的体制环境,建立一体化人才、物流、产权、金融等市场要素的信息和交易平台,充分发挥地区的竞争机制,形成分工有序、合作充分和竞争公平的市场机制环境。同时,也要壮大中上游地区大中城市的发展,促进城市之间的联系,形成合理的城市体系,进而构建区域性的市场需求,促进市场体系的发展。借鉴长江航运大通关的体制建设经验,促进岸线资源开发统一管理、生态环境保护联防联控、基础设施共建共享,为产业在长江经济带合理转移创造环境。转变地方之间传统的竞争模式,打破地方恶性竞争形成的壁垒,促进一体化市场体系建设,形成开放有序的区域市场。

5.4 探索多样化的生态补偿模式,逐步形成有效的流域生态补偿机制

流域作为一个整体,针对上游地区因生态环境保护而牺牲经济发展,下游地区有义务进行相应的补偿。生态补偿是实现生态环境改善和区域之间共赢的重要措施(乔旭宁等, 2012),可将生态补偿和区域协调发展结合起来统筹考虑。针对水土资源、生态环境等的污染、破坏和保护等问题,在区域内部和区域之间建立对受保护生态系统的经济和政策补偿机制。例如,设立相应的补偿措施来弥补上游对保护生态环境所做出的努力,补偿形式可采取国家财政转移支付、专项补偿补贴、低息贷款、建立流域基金、排污权转让、水资源利用和水环境治理协定等。同时也可以考虑从长江上游的水电企业销售电量中提取一定比例资金,转移支付给水电站

及库区地方政府,用于移民安置补偿、培育绿色无污染产业、发展社会事业和基础设施及生态环境建设。当然,根据协议的水质标准和水环境功能要求,如果上游污染了下游,上游也需要向下游补偿。

5.5 制定长江法,建立完善的法律法规体系

加强立法是保障长江经济带建设和发展的有效手段,国际上比较成功的流域综合治理案例都十分重视相关的立法工作,有的集成各种相关法律,建立一体化的流域综合管理法律,有的建立相互补充的法律法规体系。根据长江经济带管理的法律法规建设状况,考虑长江经济带建设管理的复杂性,建议制定《长江经济带综合管理法》(长江法),形成统筹整个经济带的水资源保护和污染防治、生态环境保护、资源开发管理等各个方面有法可依的综合性法律框架,并明确其与长江经济带现行的各专门法律法规之间的关系,进而形成完善的流域综合管理法律法规体系。在此之前,可以评估中国第一个流域综合立法的尝试——《太湖流域管理条例》的实施效果以及存在的问题,以此作为制定长江法的经验基础。

从地理学视角出发,区域发展建设不但要考虑到资源环境要素一体化的综合性体制机制保障,也要认识到区域内部差异带来的协调发展限制。因此,长江经济带发展战略的体制机制保障,既需要建立综合的管理机构和总体政策框架来整合分散的属地和部门政策,也需要重视多尺度和区域发展的差异因素对区域协调发展、一体化市场体系的制约,进而促进多尺度力量之间的整合。同时,也要尊重上中下游在资源环境开发利用存在的利益和保护责任的差异,探索多样化的区域协调发展模式,并且通过相关法律法规建设形成一套促进、引导与规范经济带建设的制度架构。

参考文献(References)

陈修颖, 陆林. 2004. 长江经济带空间结构形成基础及优化研究[J]. 经济地理, 24(3): 326-329. [Chen X Y, Lu L. 2004. Study on forming base and optimization of spatial structure in Yangtze River Zone[J]. Economic Geography, 24(3): 326-329.]

陈修颖. 2007. 长江经济带空间结构演化及重组[J]. 地理学报, 62(12): 1265-1276. [Chen X Y. 2007. The formation, evolvement and reorganization of spatial structure in Yangtze River Economic Zone[J]. Acta Geographica Sinica, 62(12): 1265-1276.]

耿雷华, 陈霁巍, 刘恒, 等. 2005. 国际河流开发给中国的启示[J]. 水科学进展, 16(2): 295-299. [Geng L H, Chen J W, Liu H, et al. 2005. Inspirations from development of present international rivers to China[J]. Advances in Water Science, 16(2): 295-299.]

后立胜, 许学工. 2001. 密西西比河流域治理的措施及启示[J]. 人民黄河, 23(1): 39-41. [Hou L S, Xu X G. 2001. Treatments and inspiration of Mississippi Basin[J]. Yellow River, 23(1): 39-41.]

胡文俊, 陈霁巍, 张长春. 2010. 多瑙河流域国际合作实践与启示[J]. 长江流域资源与环境, 19(7): 739-745. [Hu W J, Chen J W, Zhang C C. 2010. Practices of the international cooperation across the Danube river basin and their inspirations[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 19(7): 739-745.]

黄德春, 陈思萌. 2007. 国外流域可持续发展的实践与启示[J]. 水利经济, 25(6): 10-12. [Huang D C, Chen S M. 2007. Practices of sustainable development of foreign river basins and their inspiration[J]. Journal of Economics of Water Resources, 25(6): 10-12.]

黄国浙, 张雷, 程晓凌. 2011. 贵州猫跳河与美国田纳西河流域开发的比较[J]. 资源科学, 33(8): 1462-1468. [Huang Y X, Zhang L, Chen X L. 2011. Comparison of the development of the Maotiaohe River in China and the Tennessee Valley in the U. S. [J]. Resources Science, 33(8): 1462-1468.]

李彬. 2011. 国外流域开发经验对西江黄金水道开发战略的借鉴意义[J]. 经济研究参考, (53): 58-60. [Li B. 2011. Guowai liuyu kaifa jingyan dui xijiang huangjin shuidao kaifa zhanlue de jiejian yiyi[J]. Review of Economic Research, (53): 58-60.]

李俊峰, 焦华富, 梁梦鸽. 2012. 滨江城市跨江发展模式、过程及驱动机制[J]. 地理研究, 31(12): 2162-2172. [Li J F, Jiao H F, Liang M G. 2012. Study on the trans-river development pattern, process and driving mechanism of riverside cities[J]. Geographical Research, 31(12): 2162-2172.]

刘健. 1998. 莱茵河流域的开发建设及成功经验[J]. 世界农业, (2): 3-5. [Liu J. 1998. Laiyinhe liuyu de kaifa jianshe ji chenggong jingyan[J]. World Agriculture, (2): 3-5.]

陆大道. 2014. 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, 34(7): 769-772. [Lu D D. 2014. Economic belt construction is the best choice of economic development layout: the enormous potential for the Changjiang River Economic Belt [J]. Scientia Geographica Sinica, 34(7): 769-772.]

罗小龙. 2011. 长江三角洲地区的城市合作与管治[M]. 北京: 商务印书馆. [Luo X L. 2011. Changjiang sanjiao-

- zhou diqu de chengshi hezuo yu guanzhi[M]. Beijing, China: The Commercial Press.]
- 乔旭宁, 杨永菊, 杨德刚. 2012. 流域生态补偿研究现状及关键问题剖析[J]. 地理科学进展, 31(4): 395-402. [Qiao X N, Yang Y J, Yang D G. 2012. Review of payments for ecosystem services and the key issues in a watershed[J]. Progress in Geography, 31(4): 395-402.]
- 让-保罗·布拉瓦尔, 蔡宗夏. 2015. 法国罗纳河及其流域整治[J]. 世界地理研究, 24(1): 11-18. [Bravar J P, Cai Z X. 2015. French Rhone River and its basin harnessing[J]. World Regional Studies, 24(1): 11-18.]
- 施塔德勒·R. 2009. 多瑙河流域跨界管理[J]. 陈桂蓉, 张兰, 译. 水利水电快报, 30(9): 12-16, 21, 27. [Stadler R. 2009. Cross border management in the Danube River Basin[J]. Chen G R, Zhang L, trans. Express Water Resources & Hydropower Information, 30(9): 12-16, 21, 27.]
- 史虹. 2009. 泰晤士河流域与太湖流域水污染治理比较分析[J]. 水资源保护, 25(5): 90-97. [Shi H. 2009. Comparative analysis of water pollution governance of Thames River basin and Taihu basin[J]. Water Resources Protection, 25(5): 90-97.]
- 史璇, 赵志轩, 李立新, 等. 2012. 澳大利亚墨累—达令河流域水管理体制对我国的启示[J]. 干旱区研究, 29(3): 419-424. [Shi X, Zhao Z X, Li L X, et al. 2012. Elicitation of management mode of the Murray-Darling Basin in Australia to that in China[J]. Arid Zone Research, 29(3): 419-424.]
- 王再文, 李刚. 2009. 区域合作的协调机制: 多层治理理论与欧盟经验[J]. 当代经济管理, 31(9): 48-53. [Wang Z W, Li G. 2009. The coordination mechanism of regional cooperation: theory of multi-level governance and EU experience[J]. Contemporary Economy & Management, 31(9): 48-53.]
- 席酉民, 刘静静, 曾宪聚, 等. 2009. 国外流域管理的成功经验对雅鲁江流域管理的启示[J]. 长江流域资源与环境, 18(7): 635-640. [Xi Y M, Liu J J, Zeng X J, et al. 2009. Implication for Yalong River from the successful experience of foreign watershed management[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 18(7): 635-640.]
- 向云波, 彭秀芬, 徐长乐. 2009. 上海与长江经济带经济联系研究[J]. 长江流域资源与环境, 18(6): 508-514. [Xiang Y B, Peng X F, Xu C L. Research on economic linkage between Shanghai and Changjiang Economic Zone[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 18(6): 508-514.]
- 杨桂山, 于秀波. 2005. 国外流域综合管理的实践经验[J]. 中国水利, (10): 59-61. [Yang G S, Yu X B. 2005. Guowai liuyu zonghe guanli de shijian jingyan[J]. China Water Resources, (10): 59-61.]
- 虞孝感, 张维阳. 2012. 沿江开发成就卓著 环境保护任重道远: 热烈祝贺《长江流域资源与环境》创刊二十周年[J]. 长江流域资源与环境, 21(7): 781-785. [Yu X G, Zhang W Y. 2012. Outstanding the achievements of development along the Yangtze River, environmental protection has a long way to go: warmly celebrate 20th anniversary of resources and environment in the Yangtze Basin[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 21(7): 781-785.]
- 曾刚, 等. 2014. 长江经济带协同发展的基础与谋略[M]. 北京: 经济科学出版社. [Zeng G, et al. 2014. Condition and strategy for coordinated development of Yangtze River Economic Belt[M]. Beijing, China: Economic Science Press.]
- 张京祥, 李建波, 芮富宏. 2005. 竞争型区域管治: 机制、特征与模式: 以长江三角洲地区为例[J]. 长江流域资源与环境, 14(5): 670-674. [Zhang J X, Li J B, Rui F H. 2005. Competitive regional governance: mechanism, feature and pattern: case study of the Yangtze River Delta[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 14(5): 670-674.]
- 张之婧. 2008. 美国田纳西流域的开发管理及对我国长江流域科学治理的启示[J]. 水利建设与管理, (8): 49-51. [Zhang Z J. 2008. Meiguo Tiannaxi liuyu de kaifa guanli ji dui woguo Changjiang liuyu kexue zhili de qishi[J]. Water Resources Development & Management, (8): 49-51.]
- 郑伯红, 邹昀芝, 张中旺. 2000. 世界名河及其流域开放开发的国际经验[J]. 云南地理环境研究, 12(2): 59-65. [Zheng B H, Zou Y Z, Zhang Z W. 2000. The international experience about the open-development of world-famous river and its valley[J]. Yunnan Geographic Environment Research, 12(2): 59-65.]
- 钟钢, 陈雯. 1997. 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, 6(2): 122-126. [Zhong G, Chen W. 1997. Conception of the development model of the Yangtze Valley through the study on the development of large valleys in the world[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 6(2): 122-126.]
- 周刚炎. 2007. 莱茵河流域管理的经验和启示[J]. 水利水电快报, 28(5): 28-31. [Zhou G Y. 2007. Laiyinhe liuyu guanli de jingyan he qishi[J]. Express Water Resources & Hydropower Information, 28(5): 28-31.]
- Lee C, Fukunaga Y. 2014. ASEAN regional cooperation on competition policy[J]. Journal of Asian Economics, 35: 77-91.

Molle F. 2009. River-basin planning and management: the social life of a concept[J]. *Geoforum*, 40(3): 484-494.

van Tatenhove J, Raakjaer J, van Leeuwen J, et al. 2014. Re-

gional cooperation for European seas: governance models in support of the implementation of the MSFD[J]. *Marine Policy*, 50: 364-372.

Institutions and mechanisms for developing the Yangtze River Economic Belt

DUAN Xuejun^{1,2}, ZOU Hui^{1,3}, WANG Lei^{1,2}

(1. Nanjing Institute of Geography and Limnology, CAS, Nanjing 210008, China; 2. Key Laboratory of Watershed Geographic Sciences, Nanjing Institute of Geography and Limnology, CAS, Nanjing 210008, China; 3. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: With the recent government policy stipulating the development of the Yangtze River Economic Belt (YREB) as a national development strategy, sound regional institutions and mechanisms are urgently needed to ensure the development of this territorially vast and internally highly differentiated region. This article analyzes the successful experiences of developing and managing great river basins around the world and reviews the evolving institutions and mechanisms of the Yangtze River Economic Belt development and governance, and then identifies problems and some countermeasures to sustain the strategy of developing the Yangtze Economic Belt. Innovation of institutions and mechanisms is analyzed with respect to comprehensive research and development planning, regional coordination mechanism, comprehensive river basin management, and the system of laws and regulations. Currently, some central ministries and local governments have explored various innovations on institutions and mechanisms to promote regional integrated development along the Yangtze River, such as cross-river industrial parks and enclave economy construction and development, port coordination, and integration of customs clearance, among others. However, based on the result of the comparative analysis between international experiences and the local development, this study found that there exist some current problems in developing sound institutions and mechanisms for the management of the Yangtze River Economic Belt. These include the lack of a comprehensive government institution and systematic policy to support integrated management, low degree of coordination between governmental departments and territory-based administrations in watershed management, less developed regional integrated market system due to administrative barriers, as well as the lack of comprehensive laws and regulations to guarantee the sustainable development of the Yangtze River Economic Belt. Accordingly, the article proposes five policy recommendations to support the future development of the YREB: (1) establish a cross-sectoral administrative committee and formulate a systematic regional policy for integrated watershed management; (2) establish multi-level coordination platforms and institutions for promoting regional consultation; (3) break administrative barriers for establishing a regional integrated market system; (4) explore diversified ecological compensation methods to promote the establishment of compensation mechanisms between the upstream and downstream regions; and (5) legislate a Yangtze River integrated management law and improve the relevant legal system for sustainable development.

Key words: institution and mechanism; great river basin; international experience; policy recommendation; Yangtze River Economic Belt (YREB)