

# 以体制创新推动长江经济带绿色发展

□ 成长春 臧乃康

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出:“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展。”这是在新的历史起点上推动长江经济带发展的总要求和根本遵循。长江经济带是大跨度的经济带,推动长江经济带绿色发展,必须通过体制创新,促进上中下游协同融合、东中西部互动合作,汇聚多方力量共同将长江经济带打造成我国生态文明建设的先行示范带。

## 1 长江经济带绿色发展面临的现实不足

长江经济带作为典型的流域经济形态,在多年发展后取得了显著成效,但存在的问题也较为明显,一体化大局局仍有待形成。

### 全流域经济绿色发展须防范同质化倾向

长江经济带涉及沿江几百个大小城市,20世纪90年代开始,流域内各省市都逐步提出了各自的沿江发展战略,虽然在一些区域范围内建立了经济合作区和城市群,但是一些省市对更大范围一体化发展的积极性不高,在一定程度上造成了产业的同质化和发展的碎片化。

### 维护流域安全呼唤管理模式创新

长江经济带目前已集航运、水利、采矿、发电等多项工业功能于一身,负载过重。近年来,沿江各地加速建设工业园区和重化工企业,长江航线上运输的物品中不乏危险化学品,给流域安全带来隐患。一些省市与沿江地区的公共安全、经济发展、社会稳定密切相关,必须改变多年形成的对长江的割裂型管理模式。

### 多诉求拉大区域间利益差别

在长三角、长江中游、成渝三大跨区域城市群以及黔中、滇中两大区域性城市群中,长三角城市群由于人才集聚,高校及科研院所分布较为广泛,处于以高新技术为主导的技术知识集约化阶段,面临着优先发展服务经济的任务。相比之下,其他城市群第二产业、第三产业比重差距仍然较大,特别是长江上游地区整体上还处于工业化加速阶段,重点仍然是推进工业化、城市化,区域之间的异质化很大程度上影响了长江经济带绿色发展目标的确定。

### 全流域绿色发展须有效统筹协调

长江经济带涉及水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境等多个方面,是一个完整系统,需要统筹协调。实际建设中,铁路新线和大型机场、港口等重大基础设施的统一规划与建设问题尚未得到有效解决,长江黄金水道跨区联运与经济发展要求存在落差,水安全、防洪、治污、港岸、交通、景观等融



党的十八大以来,在长江经济带发展战略指引下,长江沿线11省市牢固树立绿色发展理念,优化产业结构、强化环保治理、统筹协调联动,一张生态文明建设的“壮美画卷”正在泼墨描绘……图为航拍的位于长江岸边的九江港码头。 新华社发

为一体的区域生态合作机制尚未形成。由于缺少统筹协调,长江经济带共抓大保护的格局尚未形成,长江经济带的绿色发展难以有效推进。

## 2 长江经济带绿色发展的对策建议

2017年底的中央经济工作会议指出,推进长江经济带发展要以生态优先、绿色发展为引领。长江经济带需要结合自身制度条件和环境条件,不断深化包括转变政府职能在内的体制改革,创新长江经济带绿色发展的体制。

### 深化改革,创新区域合作治理模式

一是构建区域合作治理主体体系。党的十九大报告提出,“构建政府为主导、企业为主体、社会组织与公众共同参与的环境治理体系。”建议:重构建区域合作治理主体体系,将原有的政府单一治理主体转变为政府、企业、社会、居民合作治理主体。政府负责绿色发展公共政策制定与总体规划、总体协调;企业承担绿色发展所必需的公共产品和公共服务的生产与供给,承担相关产业投资与项目建设任务;民间组织承担部分力所能及的绿色发展公共事务,助力协调相关区际利益冲突和均衡问题;公民参与监督评估工作,并分享长江经济带绿色发展的公共产品与公共服务产生的成果。

二是以流域整体利益包容吸纳利益碎片。建议协调各方利益主体,设立由国内外知名学者、企业家组成的“长江咨询委员会”,负责提供长江区域发展规划方案,优化区域利益碎片与整体利益关系,以整体利益包容利益碎片。

三是放大区域合作正“溢出效

应”。首先,建立区域内项目联合审批制度。编制联合审批标准并运用网络治理平台,突破碎片式审批体制困境。其次,建议在长江经济带建立生态环境监测网络,实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖,量化城市和地区间污染物传输量,明确各地大气污染物排放份额。最后,创设有效连接经济与技术系统,在欠发达地区与生态保护和绿色发展中发挥强化功能、替代功能和开发功能。

### 协同联动,构建沿江绿色生态廊道

一是规划联动。建议由中央牵头制定完善长江流域总体规划,在已有规划的基础上,加快编制长江岸线开发利用和保护总体规划、长江经济带生态环境保护规划等专项规划,形成相互衔接、有机统一的规划体系,从制度安排层面确立优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,统筹考虑长江经济带的人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,更好发挥规划引领作用。

二是产业联动。充分发挥长江上、中、下游地区各自自然地理、资源环境等优势,形成互为补充的产业链,各地要对产业发展形成共同任务,避免重复建设或恶性竞争,共同抵制高风险、高污染产业,避免个别地区为了眼前利益而侵害长江经济带的整体利益。建议通过定期的政府间、行业间联席会议或协商解决上中下游地区产业布局优化问题。

三是管理联动。建议:对一些由沿江各级政府分散管理的事项,加快建立各地政府间的事权管理机制,通过综合执法、行政授权、行政委托或派驻等形式,实现沿江行政执法的无缝对接,及时固定证据并移交相关部门处理,避免违法

主体利用地域管辖权的变化而逃避法律责任。支持和规范“湖长制”“河长制”,引导公众及社会组织依法开展环保活动。

### 因地制宜,选择“群一带”结合新路径

城市群是长江经济带绿色发展的空间依托。建议:通过城市群的局部绿色转型带动长江经济带的整体绿色发展,形成“群一带”结合的绿色发展新路径。

首先,将长三角、长江中游、成渝、黔中、滇中五大城市群,打造成具有重要影响力的生态型城市群。在各大城市群之间,推动形成集公铁水联运、绿化美化、低碳环保为一体的绿色交通生态走廊,将五大城市群和沿江城市串联成分工协作、美丽相连的绿色经济带。

其次,将绿色城镇化理念全面融入城市群建设,尊重自然格局,依托现有山水脉络优化城市空间布局形态,形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式,大力推进工业园区污染集中治理和循环化改造,鼓励企业采用清洁生产技术,推进生态共保、环境共治。

最后,加快推进以重点林业生态工程为骨架,以城镇、村庄绿化为依托,以公路、铁路、河渠、堤坝等沿线绿化为网络的区域绿色通道建设,改善沿线生态环境;加快构建安全便捷、畅通高效、绿色智能的现代综合交通运输体系。通过绿色通道、绿色交通建设,营造城市间的美丽风景线,促进城乡面貌整体提升。

### 制度安排,推进区域合作法治化进程

一是协同区域性立法权限和立法资源。一方面,协同立法权限。充分尊重地方的差异性和地方的特色,授予地方政府广泛的自主权,允许地方政府之间建立伙伴

关系,促进地方政府间合作并实现区域经济一体化。在协同立法权限方面,将合作较为成功和具有典型示范性的区域合作方式纳入其中。另一方面,整合立法资源。注重立法本体资源和立法社会资源的统一优化整合,这样既可以避免不公平合作的出现,也可以有效地解决争议。每个立法以多种方式广泛听取区域治理主体的意见和建议,使绿色发展更符合现实需要和本地实际。

二是完善流域综合性的法律规范。制定《长江经济带综合管理法》,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。长江经济带发展战略的体制保障,既需要建立综合性管理机构和总体政策框架来整合分散的属地和部门政策,又要重视区域发展的差异因素对区域协调发展、统一市场形成的制约。同时,要尊重上中下游在资源环境开发利用上利益和责任的差异,探索多样化的区域协调发展模式,形成一套促进、引导与规范经济带建设的制度架构。

协调性均衡发展绿色发展贯穿于长江经济带建设全过程,应创新长江经济带绿色发展体制,突破体制障碍阻碍,让长江经济带重新焕发生机与活力,早日实现“绿色长江梦”。

### (作者分别系南通大学江苏长江经济带研究院院长,江苏省中国特色社会主义社会学理论体系研究中心南通大学基地副主任。本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“推动长江经济带发展重大战略研究[17JZD024]成果”)

# 中国特色新型智库建设应把握四个基准

□ 曹诗权

习近平总书记在十九大报告中明确指出:“加快构建中国特色哲学社会科学,加强中国特色新型智库建设。坚持正确舆论导向,高度重视传播手段建设和创新,提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。”深入学习领会、深入贯彻落实习近平总书记关于中国特色新型智库建设的这一重要论述,新时代中国特色新型智库建设和研究应该把握四个基准。

### 把握智库政治属性,立足国家思维,坚持以总体国家安全观为指导,贡献国家安全大局

主权平等,是数百年来国与国规范彼此关系最重要的准则,也是联合国及其他国际组织、机构共同遵循的首要原则。主权平等的真谛在于国家不分大小、强弱、贫富,主权和尊严必须得到尊重,内政不容干涉,都有权自主选择社会制度和发

总体国家安全观为智库研究基本遵循,坚决维护国家主权和安全;坚持国家利益至上,以人民安全为主旨,以政治安全为根本,统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全,切实为维护国家安全大局提供高水平的智力支持和决策咨询,助力维护世界和平、促进共同发展、打造伙伴关系,支持构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系和多边主义。

### 把握智库价值属性,立足国民思维,坚持以人民为中心的思想,贡献社会治理创新,增进人民福祉

人民是历史的创造者。新型智库研究必须坚持人民主体地位,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把人民对美好生活的向往作为全球安全治理、国家治理、社会治理、网络治理的基本目标。智库研究应把握好智库的价值属性,把对人类的关怀、对弱者的关心,对国家的热爱、对社会的关切、对人民

的责任放在首位;传导以人民为中心的思想,揭示人类社会进步发展的普遍规律和动力;从执政为民、法治为民、安全为民、发展为民的理念出发,推进社会治理创新,促进人的全面发展,保障人民的生存权、发展权、人身权、人格权、财产权等各种权利,深刻准确把握新时代人民对美好生活的需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾;不断推出理论观点新、学术价值高、对策操作性强的研究成果和智库报告,为提升执法能力、全球安全治理和社会治理水平,推进国家治理体系和治理能力现代化,提升民众的获得感、安全感和幸福贡献智慧。

### 把握智库科学属性,立足国际思维,坚持人类命运共同体理念,贡献国际安全治理,促进人类和平

当前,世界各国相互联系、相互依存,全球命运与共、休戚相关。让和平的薪火代代相传,让发展的动力源源不断,让文明的光芒熠熠生辉,是各国人民的期待,是各国政治

家应有的担当,也是新型智库研究的重要主题和不变初心。构建人类命运共同体,实现共商共建共享的全球治理体系是习近平总书记提出的中国方案,也应是新型智库研究的科学使命和责任。必须立足当今世界大发展大变革大调整的背景形势,努力“生智”“聚智”“传智”,传导“建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”的人类命运共同体的深刻内涵。紧紧围绕人类命运共同体建设特别是涉及区域安全、和平稳定、共同发展、文明交流以及全球治理等方面的重要课题和焦点问题,提出方案,贡献智慧,为促进形成公平正义、共建共享的安全格局作出贡献。

### 把握智库文化属性,立足文化自信思维,坚持核心价值体系,贡献文化传承创新,推进文明交流融通

世界因为多彩而美丽。文明具有多样性,就如同自然界物种多样性一样,一同构成我们这个星球的生命本源。习近平总书记指出:只

有在多样中相互尊重、彼此借鉴、和谐共存,这个世界才能丰富多彩、欣欣向荣。人类历史就是一幅不同文明相互交流、互鉴、融合的宏伟画卷。我们要尊重各种文明,平等相待,互学互鉴,兼收并蓄,推动人类文明实现创造性发展。智库作为思想、理论研究和传播平台,具有鲜明的文化属性和内在的文明底蕴,智库研究应把握这一禀赋,做文化的使者、文明的传播者,传导和而不同、互学互鉴、民心相通、美美与共的文明理念。智库研究者应牢固树立文化自信和文明互鉴,在学术研究与交流合作中,以智库为媒介,建立多层次的文化、文明合作机制,搭建更多文化合作平台,既展示各国民族文化的魅力和现代化发展的活力,讲好人类故事,又积极吸纳不同文化的有益成分,推进不同文明间的交流融通,推动各国相互理解、相互尊重、相互信任。

(作者系中国人民公安大学校长)



总第165期,了解更多《智库》周刊内容请扫描二维码关注《智库》周刊微信公众号。

为总结“一带一路”建设在民心相通领域取得的主要进展及成就,探索未来工作的推进方式,由“一带一路”智库合作联盟秘书处——中共中央对外联络部当代世界研究中心联合中国人民大学重阳金融研究院共同编写的《“一带一路”民心相通报告》日前在京发布(以下简称《报告》)。

《报告》包括“一带一路”民心相通政策推进篇、学术研究篇两大部分。政策推进篇中,“政策先行、促进交流”部分介绍了国内相关机构在促进民心相通领域取得的主要成果、特色优势、主要挑战以及未来工作的思路;“地方政府、务实推进”部分阐述了地方政府利用地缘优势,在务实推进“一带一路”民心相通方面取得的成果。学术研究篇将专家学者的专题研究成果分为民心相通与人文交流,对外传播与公共外交以及机制和组织三个部分,汇集了该领域的前沿性专题研究成果。

《报告》指出,民心相通建设成果,为“一带一路”建设奠定了良好的民意基础。5年来,中国传承和弘扬丝绸之路精神,同“一带一路”建设参与国广泛开展人文交流与合作,规划实施了一大批品牌项目和活动。中国政府每年向相关国家提供1万个政府奖学金名额,地方政府也设立了丝绸之路专项奖学金,为沿线国家培养了大批行业领军人才和优秀技能人才。中国与相关国家互办文化年、旅游年、艺术节、电影节、电视周、图书展等,推动各国展现各自民族特色,发展不同文化风采,增进相互了解认知,推进科技、教育、文化、卫生、旅游、政党、智库、青年、城市、社会组织等各领域合作,不断拓展交流宽度、增强交流深度。

《报告》指出,中国企业在“走出去”过程中唱响“融”字主旋律,主动融入当地社会,中央企业海外分支机构38万多名员工中85%是当地员工。企业在促进当地经济发展的同时,积极履行社会责任,开展爱心公益活动,帮助解决当地民众的实际困难,如中国交通建设集团仅在肯

尼亚蒙内铁路建设期间,就为当地居民打了100多口深水井,赢得肯尼亚民众称赞。

《报告》提醒,“一带一路”人文交流虽然取得了丰硕成果,但还存在语言人才匮乏、民间交流不足、文化交流不平衡、文化产品质量和数量不足、人文交流方式单一等问题,影响了“一带一路”人文交流的效果。对此,《报告》认为,“看”比“讲”的效果要好,建议放宽对“一带一路”沿线国家的签证政策,吸引沿线国家居民和学者主动来华考察访问、旅游观光、学术交流,同时以完善的制度框架推动并保障沿线国家民众对中国的考察、访问、交流、旅游、学习等活动。

《报告》收录了国家相关部委以及福建、新疆维吾尔自治区、云南、黑龙江、陕西等省区推进民心相通工作的进展综述,以及来自中国社

会科学院、北京大学、南开大学、兰州大学、广西大学、华东师范大学、上海交通大学、上海外国语大学、北京语言大学、北京第二外国语学院等“一带一路”智库合作联盟理事单位的数十位专家学者的研究成果。(张胜)

# 《2017年中国智库报告》 聚焦新时代新要求

本报记者 张胜

上海社会科学院智库研究中心日前在沪发布其研制的《2017年中国智库报告》(以下简称报告)。报告围绕新时代与中国特色新型智库主题,就新时代对中国智库提出的新要求展开阐述。

新时代呼唤中国智库提高咨政能力。自《关于加强中国特色新型智库发展的意见》印发以来,中国智库发展驶入“快车道”,但与党的十九大提出的新要求相比,智库能力建设跟不上,发展格局不平衡的现象仍较为突出。对此,报告建议,需要深化智库体制机制改革,优化智库内部管理流程,提高智库成果质量和咨政能力,解决决策咨询“不到位”“不解渴”的难题。

新时代要求中国智库锚定社会主要矛盾,多解民生之忧,尤其要把教育、医疗、养老、居住等民生问题摆在智库研究的核心位置,牢固树立“以人民为中心”的智库发展理念,找到解决这些问题的现实路径

和政策设计,使得中国特色新型智库发展符合新时代中国特色社会主义的战略安排。

新时代呼吁中国智库夯实人才队伍。智库能力建设不足,主要体现在人才不足,尤其是能够运用网络、大数据和人工智能开展专业化研究的人才。对此,亟需资深专家通过“传、帮、带”的培育和训练机制,形成智库人才梯队,使中国特色新型智库建设成为优秀决策咨询人才的蓄水池。

新时代推动中国智库加强智媒融合。智库与媒体之间是一种相互依赖、优势互补、目标一致的紧密关系。智库借助媒体传播、放大社会影响力,获取舆论场对新观点的认

同;媒体依托智库增强报道的广度与深度,提高言论公信力。

新时代期盼中国智库引领国际话语权,承担着向世界讲好中国故事的重要职责。在我国日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献过程中,急需向国际社会分享中国经验、传播中国理念,增进国际社会对中国的了解,这些都成为中国智库加强国际交流的着力点。

通过走访调研,报告指出,当前中国智库亟待破解三大瓶颈问题:一是智库成果的政府采购机制不健全,公平合理的资源分配和市场竞争机制尚未形成;二是传统智库(如事业单位)体制机制改革推进迟缓,定位不准、职能不清、效率不高等问题依然存在;三是体制内外智库缺乏互动,难以形成合力,需尽快走出低水平重复建设的怪圈。

报告强调,破解以上问题,需要将新型智库建设与党和国家机构改革结合起来,在党的领导下协调行动,配合改革推进,建立更加成熟的决策咨询制度,不断完善国家治理体系,提升治理能力现代化水平。

一是坚持“政事分开”的指导原则。理顺政事关系,倡导“谋”“断”分离,尤其是要剥离部分智库承担的行政职能,增强智库的公益属性。二是淡化体制因素对智库建设的束缚。提升智库管理运行机制的灵活性,增强智库在调配智力资源方面的自主权,深化对现行课题管理、财务报销、职称评定等制度改革。三是鼓励智库多元化生长。开展不同体制智库之间的广泛合作,促使智库全面提升咨政能力,提高智库决策咨询建言的科学性、战略性与可操作性。

