



落实共抓大保护，思想与行动都必不可少

近年来，推动长江经济带发展各项工作取得明显进展，共抓大保护的格局基本形成。但共抓大保护的思想自觉仍有待提升；资源环境和生态问题仍然十分突出；综合立体交通走廊的综合效益尚未完全显现；协同发展体制机制有待进一步完善。

学习时报：两年多来，在党中央坚强领导下，有关部门和沿江省市做了大量工作，取得了积极进展。但与此同时，长江经济带发展也面临着很多困难挑战和突出问题，具体表现在哪些方面？

领导小组办公室：近年来，推动长江经济带发展领导小组办公室会同沿江省市和有关部门认真贯彻落实习近平总书记和党中央决策部署，强化顶层设计，完善政策体系，分解责任任务，狠抓督促落实，推动长江经济带发展各项工作取得明显进展，共抓大保护的格局基本形成，长江流域生态恶化的趋势得到初步遏制，经济社会发展水平进一步提升，长江经济带经济贡献度、发展协调度和对外开放度进一步增强。同时，我们也清醒地认识到，在推动长江经济带发展过程中仍然面临一些困难挑战和突出问题，具体表现在：

一是“共抓大保护”的思想自觉仍有待提升。在一部分基层干部中，重发展轻保护、重速度轻质量的思想观念尚没有根本改变，被动应付的多，主动谋划的少，工作力度层层递减，特别是面对重点难点问题等待观望的情况仍然存在。一些地方对共性问题存在攀比现象，抱有侥幸心理和“法不责众”心态，落实整改打折扣。

二是资源环境和生态问题仍然十分突出。长江干流水体污染还没有得到彻底治理，主要支流湖泊水体污染仍然比较严重。沿江产业发展惯性较大，有的地方发展模式粗放，“生态账户”透支较高。少数地方沿江化工企业仍然较多，破解“化工围江”面临资金、就业、稳定等问题。农业面源污染量大面广，各地畜禽水产污染防治工作进度不一。

三是综合立体交通走廊的综合效益尚未完全显现。三峡枢纽通航能力严重不足，综合交通运输体系建设滞后，数百艘船舶待闸积压成为常态，三峡水运新通道、翻坝铁路前期研究进展缓慢，三峡枢纽瓶颈制约短期内难以解决。高标准沿江铁路通道建设进展缓慢，滞后于沿江省市经济社会发展，中西部地区和贫困地区交通基础设施短板明显。长江经济带多式联运、江海联运发展水平不高，高等级公路、铁路与主要港口没有实现无缝衔接，以港口为节点的综合运输枢纽“最后一公里”没有解决。

四是协同发展体制机制有待进一步完善。区域和行业条块分割严重，长江经济带发展的统筹协调不够，鼓励性、指导性制度不足。沿江产业准入门槛不高，上下游产业技术标准、环保标准、政策引导等均存在不一致的情况。以市场为导向的投融资体制改革、排污权交易、第三方监管、资源环境价格改革等有待深化，目前尚未发挥出足够的作用。生态补偿等利益协调机制仍有待进一步细化完善。

刘志彪：一是转轨时期增长主义导向的经济体制和地方政府职能。以GDP论英雄的做法并没有完全消失，一些地方政府仍重点发展那些投资大、产值大、利税高、发展带动效应强的能源重化工业，尤其是那些前向关联度较高的石化产业。这既能完成稳增长、增税收的目标，也有利于形成大企业集聚和产业集群发展的基本态势。

二是基于成本考虑的产业布局倾向。能源重化工业对运输成本的变化极其敏感，由于在其成本结构中，运输成本占据了很高的比重，所以运量大、运输成本低的长江水运方式最有利于重化工业的发展。再加上长江经济带城市连绵，人口云集，能源重化工业企业选择沿长江流域进行配置是必然的趋势。

三是生态补偿机制尚不完善。像水资源交易补偿、基于单位GDP的能源消耗和排放的交易补偿机制，都是买断生态资源丰富的地区不开发、维系绿水青山的必要代价。在现阶段，仅仅依靠少量的财政转移支付，难以

采访嘉宾

推动长江经济带发展领导小组办公室负责同志（以下简称领导小组办公室）

刘志彪 江苏长江产业经济研究院院长、长江学者特聘教授

殷敏 江苏省镇江市京口区委书记

推动长江经济带发展 首需提升共抓大保护的思想自觉

编者按

4月26日，习近平总书记在武汉主持召开深入推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话，强调推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。围绕当前长江经济带发展面临的突出问题与有重点地推进此项战略实施，我们特约请了推动长江经济带发展领导小组办公室负责同志、专家、地方领导等就此开展三方会谈。



抑制地方政府主动去搞那些可能影响环境保护的重化工业大项目。

四是中央与地方的财税分权体制模式。现阶段中国地方政府收入的主要来源，一是仅占1/4的产业活动的增值税，二是土地使用权出让金。如果今后地方政府可以从辖区内居民财产的保有、继承中征税，可以自主发行地方政府债券，那么发展重化工业大项目的动机必然弱化，而把营造区域内安全、生态、宜居的城市环境作为重要任务，以吸引广大市民前来居住，并增大财产的税基。

殷敏：首先，对长江经济带发展的战略意义理解不深刻。一是资源观存在偏差。比如，有的地区受“靠山吃山，靠水吃水”的旧观念影响，对长江资源无序开采、过度利用、随意浪费，对“共抓大保护”的重要性认识不足。二是发展观较片面。有的地区没有深刻理解高质量发展的内涵，仍将经济发展和生态环境放在对立面来看待，导致区域经济发展缓慢甚至停滞不前。三是责任意识不强。有的地方认为自己只是205万平方公里范围内一个很小的部分，自身发展的快慢、生态环境的好坏对长江经济带发展影响不大，缺乏主人翁意识，责任担当不够。四是政绩观不端正。有的在推动长江生态整治和修复项目时，认为资金投入巨大、治理难度大、社会矛盾多，产生畏难情绪和观望思想，创新的办法举措不多，缺乏攻坚克难的主动性。

其次，生态环境形势依然严峻。长江上游地区生态系统十分脆弱，中下游地区尽管资源丰富，但由于长期以来对长江生态环境的破坏，导致长江流域生态功能严重退化，生物完整性指数持续降低，环境承载力巨大。一是城市规划不够科学，长江岸线、港口乱占滥用、占而不用、占多少用、粗放利用的问题仍然突出。二是农作物无序种植、畜禽养殖废弃物乱排等，产生了大量的农业面源污染。三是全域普遍存在产业低端、产能过剩的情况，粗放式、高耗能、高排放的产业结构尚未根本转变。四是一些环境违法问题屡禁不止，如部分企业污水直排、偷排问题突出，固体危废品跨区域违法倾倒呈多发态势，污染企业向中上游转移风险隐患加剧等。

再次，协同发展的局面还没有完全打开。国家层面已经出台了《长江经济带发展规划纲要》，沿江各省市也制定了各自的长江经济带发展规划，但各地区之间相关规划的标准不统一，发展差异较大。如长江流域上中下游地区在基础设施、公共服务和人民生活水平方面存在一定差距，但各地同质化竞争又异常明显，城市群之间产业同构化严重，经济互补性不足，上中游与下游的产业链未能实现分工、对接。目前，仅长三角地区建

立了一体化办公室，长江全流域缺乏“一盘棋”的发展机制。

最后，全员参与的格局还没有完全形成。一是长江经济带发展在国家、省级层面得到高度重视，市、区层面也已全面形成共识，并积极推动。但一定程度上存在着对长江经济带发展认知逐级衰减的现象，基层参与度不高。二是企业主动作为、积极参与，助推长江经济带发展的力度还有待进一步提升。三是广大群众自发保护长江、珍惜资源的意识还不够强，主人翁作用发挥得还不够。

围绕重要领域开展协同创新是关键

推动长江经济带高质量发展，协同创新的重点是要彻底解决重化工业发展等污染问题，对重化工格局包括布局结构进行重大调整。

学习时报：坚持并落实长江经济带发展“共抓大保护，不搞大开发”的导向，沿江政府间以及产业、科技等领域的协同创新必不可少。您认为我们应如何通过协同创新来推动长江经济带高质量发展？

刘志彪：推动长江经济带高质量发展，协同创新的重点是要彻底解决重化工业发展等污染问题，对重化工格局包括布局结构进行重大调整。

一是坚决贯彻落实新型工业化发展战略。把全面小康社会的建设、工业化与信息化、生态型社会的建设压缩在一起进行。具体来说，就是利用信息技术改造和提升我们的传统工业，运用“智能化+”大力推进制造业的智能化发展，同时以最严格的环保标准，制约能源重化工业的增量扩张。坚决执行存量减少、增量不增加的控制政策。坚决关停环保不达标企业，既有的重化工业项目一律迁移江边1公里以上。

二是建议设立国家层面的长江生态环境保护机构，以便在管理督查上使用同一个标准进行管理监督，环保问题不能由各个地方自行决断、自说其事。美国等发达国家设立森林警察机构，全盘统一管理全国森林事务的经验，也可以移植到我们对长江经济带的开发管理上。

三是建设市场化的交易补偿机制。可探索实施两类交易补偿制度：一是建立以单位GDP碳排放为基础的交易制度。在这样一种交易平台上，单位GDP排放量低于区域平均水平的地区，可以卖出相应的碳排放权；反之，则必须买进相应的额度。二是建立以水环境质量为基础的长江流域生态环境补偿机制。对水质达到一类水

标准的省区，达到程度比例越高，则给予奖励越多；反之，对三类尤其是四类水质比例高的省区，实施惩罚性罚款。这种制度安排，显然比较适用于长江经济带这类具有上下游关系的区域生态补偿关系的建立。

殷敏：一方面，建立协同创新的体制机制是前提。下棋得有棋盘和规则。长江经济带覆盖11省市，面积约205万平方公里，人口和生产总值均超过全国的40%，开展协同创新必须先建立体制机制，避免各自为战。目前，长三角创新联动发展正在积极推进，“三省一市”（江苏省、浙江省、安徽省和上海市）高位协调，在资源共享、技术转移等方面开展常态化、制度化合作。长江上游、中游城市群也应借鉴有益经验，加快推进互联互通发展。在此基础上，可建立整个长江经济带协同创新联席会议制度，打破行政区划壁垒，系统谋划，高位统筹，高位协调，高位推进，建成统一开放和竞争有序的创新体系，从而实现经济的梯度和可持续发展。

另一方面，重要领域开展协同创新是关键。重要领域协同创新往往能牵一发而动全身，同时也为全面推开创造条件，积累经验。一是生态治理方面。围绕长江经济带生态修复、污染综合治理，建立流域内生态环境保护机构之间的协作机制，实现经验、技术、成果共享。二是重点产业关键技术领域。围绕打造世界级产业集群的战略目标，大力支持流域内国家产业创新中心、国家技术创新中心及技术创新联盟建设，加大产业前沿及关键共性技术研发投入，加快突破核心基础芯片、智能制造装备和关键零部件等核心技术。三是产业合作交流方面。通过经济互补、产业互联、项目互动、信息互通，推进产业交流合作和重大项目建设方面的跨区域合作和共享，有效带动整个长江经济带产业转型升级和创新发展。

全面认识、利用和发挥长江经济带的功能

深刻领会、正确把握好“五个关系”，重点是要进一步加大生态环境保护修复力度；着力提升黄金水道整体效能；培育壮大高质量发展新动能；创新区域协同发展体制机制。

学习时报：新形势下推动长江经济带发展，要正确把握整体推进和重点突破、生态环境保护和经济发展、总体谋划和久久为功、破除旧动能和培育新动能、自我发展和协同发展的关系。落实好这“五个关系”需重点做好哪些方面的工作？

领导小组办公室：习近平总书记在武汉座谈会上明确提出推动长江经济带发展需要正确把握的“五个关系”，为深入实施推动长江经济带发展战略提供了思想指引和根本遵循。为全面贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，5月17日，韩正副总理主持召开推动长江经济带发展领导小组会议，审议通过了《关于全面贯彻落实习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上重要讲话精神的实施意见》；5月25日，国家发展和改革委员会何立峰主任主持召开领导小组办公室会议，讨论通过了《深入推动长江经济带发展近期重点工作安排》等一系列文件，对每一项具体工作任务都明确责任单位 and 时限要求，紧紧抓住不放，坚决落到实处。深刻领会、正确把握好“五个关系”，重点要抓好以下工作落实。

进一步加大生态环境保护修复力度。习近平总书记强调，推动长江经济带发展，前提是坚持生态优先，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，逐步解决长江生态环境透支问题。要从生态系统整体性和长江流域系统性出发，开展长江生态环境大普查，系统梳理和掌握各类生态隐患和环境风险，找准共抓大保护的突破口和具体抓手。一是加强水污染治理，加快实施生态环境污染治理“4+1”工程，包括以沿江城镇污水垃圾治理为重中之重，提高污水垃圾收集处理水平；以严控沿江化工企业污染为突破口，强力推进化工污染整治和产业转型升级；以污染处理能力和制度建设为重点，加强船舶污染治理；以严格控制沿江养殖污染为重点，加快推进农业面源污染治理；以嘉陵江上中游尾矿库为重点，加快推进沿江尾矿库治理。二是加强水生态修复，实施长江两岸绿化行动，推进岸线保护和修复，加强生物多样性保护。三是加强水资源保护，提升长江沿线饮用水水源地保障能力和安全水平，强化长江流域水资源联合调度。

着力提升黄金水道整体效能。积极推进三峡枢纽运输制约疏解，加快三峡水运新通道建设方案研究论证。加快发展多式联运，推进长江干线主要港口铁水联运设施联通，解决好铁水联运“最后一公里”问题。开工建设武汉至安庆6米水深航道整治工程。以规范集装箱船型为突破口，加快推进船型标准化，积极发展江海直达船型。推进沿江高铁规划建设、重庆至武汉重载铁路研究论证。

培育壮大高质量发展新动能。加强创新基础平台建设，开展重大产业核心技术、关键技术、装备和标准的研发攻关。研究优化沿江产业布局，重点支持战略性新兴产业布局，提高环境准入门槛，严禁污染型产业、企业向中上游地区转移。推动沿江城市群错位发展，培育一批体现长江流域

特色的小城镇。加强与“一带一路”建设融合，继续推进自由贸易试验区改革试点，继续深化长江大通关体制改革。

创新区域协同发展体制机制。加快流域管理体制改革研究。制定沿江岸线、河段、区域、产业负面清单，加快建立生态环境保护硬约束机制。开展生态产品价值实现机制试点和绿色发展示范，探索推广绿水青山转化为金山银山的路径。加快长江保护法立法进程，联动修订水法、航道法、固体废物污染环境防治法等相关法律法规。

下一步，我们将充分发挥好领导小组办公室的统筹协调作用，会同沿江省市和有关部门，咬定目标，苦干实干，把长江经济带发展工作抓实抓细抓好，为实施好长江经济带发展战略共同奋斗。

刘志彪：首先，全面认识、利用和发挥长江经济带的功能。决不能把长江经济带的功能简单地看成是运输带，不能依此制定长江经济带开发战略和实施产业政策。因为作为运输带，在产业配置上，必然倾向于那些大耗水、大用电、大消耗的，且对运输成本敏感的重化工业大项目。其实我们真正需要的，是充分利用长江经济带资源集中、人口集中、市场集中、产业集中、城市集中等发展优势，在沿江城市基础设施超前一体化的基础上，通过地区间的竞相开放、撤除政策壁垒和统一市场的建设，实现合理的产业竞争和分工格局，发挥长江经济带的规模经济和范围经济效益，使之成为中国经济的黄金经济带。这就是说，建设黄金运输带，只是其中的一个基础性的功能而已。

其次，尽快使沿江能源重化产业向沿海适度转移。从世界各国产业布局的一般规律和我国生产力优化布局看，在沿海地区集中布局“大运输量、大用水量、大耗电量、大消耗量”的临港型重化工业，是时不我待、必须坚决贯彻落实的战略行动。目前，中国钢铁、石化等所需基本原材料，如石油、铁矿石等，大多数要从海外进口。早在2004年，中国就进口石油12亿吨，石油对外依存度已达到40%。按现在的消耗速度，一般认为到2020年，中国石油消费量将增至5亿吨，其中3亿吨需要进口，即对外依存度高达60%。如果这是事实，那么把与石化工业以及与此直接关联的加工类产业，基本上全部集聚在沿海地区，就有充分的事实依据。最根本的还在于，这种产业布局有利于形成党的十九大报告提出的培育和建设世界级先进制造业集群，促进我国产业迈向全球价值链中高端的目标。最后，通过产业集群集中建设环保设施，对这些产业固有的污染物进行集中处理，将彻底改变目前长江流域分散发展重化工业项目的不良格局。