以产业绿色转型 推动长江经济带绿色发展

□ 江苏长江经济带研究院院长 成长春

调查研究

长江是中华民族的母亲河，建设长江经济带，必须走绿色低碳循环发展之路。现实地看，推动产业绿色发展是破解长江经济带资源、环境约束的重要突破口，是实现长江经济带生态安全的重要保证，也是当前急需探讨和解决的关键问题。

向“绿”转型的主要困难

产业结构重型化 产业布局不合理 治污投资力度弱

当前，推动长江经济带产业实现绿色转型，主要面临以下三方面问题。

一是产业结构“偏重偏化”特征明显。采矿业等资源型产业是长江中上游地区的重要产业，尤其是四川、贵州、云南等地，对采矿业依赖程度较高。采矿业及其相关高能耗、高污染产业，损耗资源严重，破坏了当地生态环境。与此同时，高污染型产业在长江经济带占比较高。钢铁、有色金属、建材、化工和电力等项目密布长江沿线，部分重化工产品产量庞大，在全国乃至世界都占有重要地位。目前，部分重化项目仍采取较为粗放的生产模式，工业能耗、物耗和污染水平居高不下。

二是产业布局不合理。一方面，长江经济带产业布局与资源配置错位。当前，沿江各地都提出了各自的沿江发展战略，强调布局更大的项目和产业园区，追求大投资、高产出，造成长江经济带产业布局与资源、要素和市场现状不相适应，企业的相关布局亦与实际脱节。同时，长期以来形成的上中游地区的能源产业和下游地区的能耗型产业集中布点，进口原油西运加工，毛、麻、丝等天然纤维原料东运生产，这些都大大增加了资源环境承受的压力。

另一方面，部分沿江地区产业布局同质化严重。长江沿岸有几十万家化工企业，主要污染物排放总量超过环境承受能力，一些污染型企业距离居民区和江边过近，部分企业环保措施仍不到位。同时，一些地区排污口、港区、码头与取水口布局不合理，也存在诸多风险和隐患。

三是工业企业对污染治理的投入不足。与全国平均水平相比，长江经济带沿线地区对污染治理的投资力度更大，但就其绿色发展的实际需求看，仍显不足。近年来，生产成本上升等因素对企业盈利能力造成较大压力，企业对节能减排的投入动力不强。如何更好处理实现绿色转型与保持稳定增长之间的关系，是长江经济带沿线企业需要解决的重要问题。

化解症结的着力方向

优化制度供给 加强区域合作 创新体制机制

推动长江经济带产业绿色发展，一个重要举措就是构建层次分明、优势突出、生态高效的现代产业体系。实现这一目标，离不开良好的市场环境和政策环境，下一步应朝着这个方向切实发力。

一是进一步优化制度供给。当前，长江流域的环境保护工作仍受地方政府的增长偏好、财税体制和不完善的生态补偿机制等因素较大制约。对此，必须沿着供给侧结构性改革的思路推进相关工作，采取最严厉的环保规制，制定长江经济带统一的产业目录，明确限制、禁止、淘汰产业清单，协同控制高耗水、高污染、高排放工业项目新增产能，倒逼企业加快科技创新与产品升级步伐，增强企业创新能力，提高企业绿色制造的技术水平。需在深入开展税收体制改革、调整沿江重化工布局和结构，以及优化生产、生活和生态空间布局等方面寻找良策，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

二是切实推动和加强区域合作。长江上中下游地区应充分发挥各自优势，统筹规划、联动发展。在思想认识上形成“一条心”，在实际行动中形成“一盘棋”，统筹研究长江流域总体规划、重大产业布局、重大基础设施建设等问题，减少沿线产业无序竞争，提升长江经济带发展的系统性和协调性，加快形成“协调性均衡”的发展格局。同时，沿线省市还应协同加强流域生态系统修复和环境综合治理，协同实施联防联控政策，在打造一条“生态走廊”的同时，建设一条“经济走廊”。

三是不断创新体制机制。各地要处理好市场与政府的关系，慎用、巧用政策手段发挥市场在资源配置中的决定性作用。在深入推进生态长江法治建设、建立健全促进绿色产业发展相关机制、完善生态环境保护合作机制和补偿机制上下足功夫。

推动转型的突破口

聚焦科技创新 优化产业结构 重视园区建设 强化环保约束

首先要聚焦科技创新。应提高绿色企业的自主创新能力，通过技术创新提升企业全要素生产率。充分认识绿色技术的正外部性，通过技术标准、排污税费、补贴等政策工具，激发企业对绿色技术的应用需求，改变绿色技术产品需求不旺的现状；通过征收资源环境税等措施，促进资源环境外部性内部化，提振企业对绿色产品的需求。

同时，还应大力宣传生态文明理念，让全社会参与并监督绿色发展政策的制定与实施，营造绿色生活、绿色消费的社会氛围。

其次要优化产业结构。一是改造升级传统制造业。支持企业自主创新和技术改造，运用市场化手段淘汰和转移过剩产能。二是培育发展新型高端制造业，依托重大项目和专项工程，发展战略性新兴产业等高加工度和高技术密集度产业。三是做好长江经济带产业布局，完善产业链配套，打造电子信息、高端装备、汽车、家电、纺织服装等世界级产业集群，实现产业、城市融合发展。

同时，积极构建沿江区域创新体系。引导创新要素向企业集聚，形成一批拥有核心技术和自主品牌的龙头企业，立足长江经济带的智力优势和重点产业，加强统筹规划，新建一批国家级创新平台，实现跨机构、跨地区的开放运行和共享。支持建设国家地方联合创新平台，探索建设工业技术研究院等新型研究机构，在沿江重要节点城市建立一批成果转移中心、知识产权运营中心和产业专利联盟，把长江经济带建设成为全国创新示范区。

再次要重视园区建设。一方面应推进园区绿色循环发展，从生态产业、生态工业园、生态城市和生态流域等不同层面推进循环经济和低碳经济。优化工业园区布局，加强企业、园区、行业间的原料互供和资源共享，减少生产流通环节中的能源消耗和污染物排放。健全源头节约、循环利用、安全处置全过程的激励机制，鼓励和支持循环经济发展。

另一方面，要提升园区生态环境保护水平。提高开发利用岸线使用效率，合理安排沿江工业与港口岸线、过江通道岸线、取水口岸线。推进国家级承接产业转移示范区建设，以开发区、产业园区为载体，加快提高基础设施和产业配套水平。统筹要素资源，加大对工业园区绿色发展的扶持力度，优化制度环境，深入推进园区和行业环境整治联动，引导企业自发地在循环经济、清洁生产、自主创新、节能减排等领域加大投入。推动沿江特色工业园区的绿色发展，促进同类产业的集聚和整合。鼓励沿江园区跨江融合，发展飞地经济，发挥特色工业园区在区域发展中的引领和辐射作用。

第四是强化环保约束。对标长江经济带产业绿色发展要求，出台工业节能环保标准，严格执行节能环保法律法规。大力发展节能环保产业，营造公平的市场环境，加强沿江科技成果培育申报，加强科技平台建设和管理，鼓励建设环保产业技术联盟，完善节能环保科技创新服务体系，更好推进节能环保技术成果产业化、工程化。

加快建立“共抓大保护”的长效机制

□ 吴传清 黄磊

推动长江经济带发展要“共抓大保护，不搞大开发”。在实践中，应加快解决以往由于“大开发”所引发的突出环境问题，全方位建立生态环境保护长效机制，使绿水青山产生巨大的生态效益、经济效益和社会效益，推动长江经济带实现高质量发展。下一阶段，应从健全法律法规、完善补偿机制、强化联防联控、探索试点示范等方面发力，将长江经济带“共抓大保护”的长效机制建立起来，使其切实发挥作用。

强化法律保障

健全长江经济带生态环境保护的法律制度，当务之急是加快出台《长江保护法》，应按照流域生态系统规律，统筹考虑防洪、治污、港岸、航道、湖泊、湿地、森林等生态问题，厘清“共抓大保护”涉及的各种权、责、利关系。通过加强法律保障，推动形成政府、企业、公众协同共治的环境治理体系，促进长江经济带生态环境保护规范化、法制化、常态化。

应在《长江保护法》的基础上出台司法解释，为法律具体实施提供规范和依据，明确诉讼程序及法律适用的特殊原则，保障法律的完备性、实用性和权威性。对破坏长江生态环境的行为，特别是造成长江生物多样性减少、水土流失、水污染、岸线侵蚀、湿地退化等生态问题的违法行为，检察机关应及时作出公益诉讼。同时，沿江各省市也要因地制宜，制定相应的长江流域生态环境保护条例。

完善生态补偿机制

一是建立市场化、多元化的生态补偿机制。一方面，继续巩固财政纵向生态补偿机制，保障中央、省级政府对市县政府的直接财政转移支付，提高生态产品供给区的公共服务水平，逐步缩小不同地方人均公共产品供给数量和供给质量的差距。另一方面，还要积极构建横向生态补偿机制，健全生态资源资产的定价机制，评估生态红利外溢价值量大小，按照“谁受益，谁补偿”的原则，推动上中下游经济较发达的受益开发地区依据生态红利标准向欠发达的生态保护地区进行横向生态补偿。补偿方式应突破单一的资金补偿，重视探索产业转移、绿色技术支持、共建生态园区等多种“造血式”市场化补偿手段，实现补偿方和受偿方共赢。

二是加快建立生态环境损害赔偿制度。明确省级、地市级政府作为生态环境损害赔偿权利人的法律地位，对企业、个人在长江经济带国家级和省级重点生态功能区、禁止开发区，因资源开采、加工、储存、运输所造成的点源污染、流动源污染及时启动索赔程序，赔偿义务人应根据鉴定评估结果进行生态环境损害修复赔偿。

加强联防联控

一是健全信息共享机制。沿线11省市应定期召开环境保护合作联席会议，及时沟通各地环境保护政策、规划及合作计划落实情况，交界环保部门也要定期互通环境质量、环境治理信息，上游地区存在环境风险时应及时通知中下游地区做好预防工作，推动跨地区环境监测数据同步实时共享，为环境污染事件日常防范、应急处理提供信息保障。此外，对外来迁移企业，迁入地环保部门应要求企业出示迁出地环保部门开具的环境安全证明。

二是健全预警响应机制。设立长江经济带环境保护基金，发挥各地区各部门环保职能，支持建设覆盖长江经济带全境的环境质量、重点污染源、生态状况监测网络，完善长江经济带水生态、土壤环境、大气质量预警预报系统；开展长江经济带国土开发适宜性和资源环境承载能力评估，设置预警控制线和响应线；构建跨部门、跨地区、跨流域突发环境事件应急响应机制，在突发重大恶性环境事件，污染物排放超出或逼近承载能力阈值时，上中下游地区应统一调配治理污染的人员、资金、信息、设备。

三是健全环评协调机制。实施长江经济带战略环评工程，对长江经济带战略实施的生态环境影响进行科学研判，明确保证长江生态系统稳定的产业结构、空间布局、人口容量合理区间；建立规划环评协调机制，将上中下游地区生态保护诉求作为岸线、港口、湿地、航道、水电等重大开发利用规划编制和审查的重要参考依据；推动项目环评规范化，重大石油、化工、有色、钢铁、水泥项目应逐一评估环境影响，加强省际会商，充分考虑对周边省份环境的影响。

开展先行先试示范

一是建设一批生态文明先行示范区。在江西、贵州、云南三省，以及重点市县、重点生态功能区深入推进生态文明先行示范区建设，全面推动节约资源、环境保护和生态治理工作，探索人与自然和谐共生模式，严守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”，加快推进水污染治理、水生态修复和水资源保护“三水共治”；以武陵山区、三峡库区、湘江源头为重点，创新跨区域生态保护、环境治理联动机制，积累生态环境协同治理经验；以乌江流域、汉江流域、湘江流域、赣江流域、淮河流域、巢湖流域、太湖流域为重点，加强流域生态环境综合治理，完善综合治理体制机制，形成流域综合治理经验。

二是建设一批生态工业园。做好沿江重化工园区有序搬迁工作，减少园区生产的环境压力。按照减量化、再利用、资源化原则，促进生产要素、经济产出、废弃物之间的循环转化，提升资源利用效率，减少废物排放；推动产业间物质、信息、技术、人力资本等要素的集成共享，加强园区企业的横向与纵向联系，培育多行业协同发展的产业集群，建立良好的绿色产业生态网络系统。

三是推广绿色发展考评制度。践行绿色发展理念，推广包括资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量、绿色生活等指标在内的绿色发展考评制度，大幅提升生态环境保护指标在领导干部政绩考核体系中的权重。

同时，完善自然资源资产产权制度，健全自然资源资产负债表制度，全面推行领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任追究制度。

（作者单位：武汉大学）

观察者说

综合施策 优化服务贸易监管路径

□ 汤婧

加快发展服务贸易是促进外贸转型升级的重要支撑，对推动出口、带动就业、实现外贸“优进优出”都有重要意义。进一步增强服务贸易管理体制机制和监管模式的适应性，切实优化监管路径，实现灵活有效的监管，是加快发展服务贸易的题中应有之义。

《服务贸易创新发展试点方案》运行两年，已进入收官阶段。各地的试点工作推动服务贸易管理体制机制和监管模式发生了一系列重大转变，释放出积极信号。未来，应继续这一良好势头，总结经验、找准方向、因地制宜、综合施策，不断将改革引向深入，以灵活有效的监管更好促进服务贸易创新发展。

推动监管制度专业化、精细化发展。服务贸易具有行业众多、模式各异、无形性等特征，对不同行业的监管应实现从粗放型、综合型向制度精细化、手段专业化转变。当前，一些地方在制定政策时已经抓住了“差异化”这个关键点，对不同服务贸易监管对象采用不同的评价方法和标准。下一阶段，要进一步沿着这个方向发力，以“定制化”的监管制度引导行业发展。

推动审批权和监管权适度协调、有效分离。影响服务贸易监管有效性的根本问题，在于监管独立性的缺失，独立性缺失的典型表现是审批权与监管权权能混同、功能交叉、边界模糊。对此，应进一步鼓励监管部门依法界定权利清单，设定有限的前置性审批，同时强化事中、事后的监管力度，从根本上转变以行政审批为基础的传统市场监管思路。

推动监管模式多元化发展。行业组织的积极作为，对推动行业形成积极有效的竞争机制大有裨益，服务贸易行业组织在行业自律、行业监管中的独特作用正日益凸显。目前，越来越多的行业协会、商会开始制定、发布本行业相关服务的行业标准，并参与制定国家标准、行业规划，参与服务贸易市场监管的能力不断提升，有效承接政府下放的管理事项。相应的，服务贸易监管模式也应逐步从单一的政府主体监管，向以政府为主导、联合行业自我管理的多元化监管模式转变。

推动监管数据统计标准一致化。建立完整、统一的服务贸易统计制度，是实现对服务贸易有效监管的必要条件。目前，我国外汇管理系统和商务管理系统对服务贸易领域分别建立了各自的统计制度，二者的统计标准和口径、数据缺乏一致性。我国服务贸易的快速发展迫切要求在统计数据层面，设计一套兼容各行业、各监管机构、各监管框架的统计数据标准，有效提升统计数据的一致性和准确性。

推动监管手段智能化、网络化。随着云计算、大数据、人工智能等新兴技术加速发展，各服务领域的新业态不断涌现，运用技术手段提升监管效率、强化监管效果，是服务贸易监管面临的重要课题，也是新形势下做好监管工作的必然选择。服务贸易监管部门应积极探索“互联网+监管”模式，提升监管智能化水平，通过提高监管数据的准确性、实时性，加强监管系统对数据的处理能力。

推动开展基于企业信用等级的分类监管。针对服务贸易企业开展信用等级差别化分类监管，是加强事中事后监管的有力举措，也有利于破解商事制度改革中市场监管法制建设相对滞后这一难题。针对服务贸易企业实施信用分级管理，能够有效推动监管方法从“等效”向“差别化”转变、监管信息从部门自利性向联动共享转变。需要注意的是，在推动基于企业信用等级的分类监管的同时，社会信用方面的立法工作应先行，防止以“便利化管理”为目的随意使用“信用黑名单”等行为。

推动监管机制跨部门、跨领域协同。以跨境电商为主的新兴服务贸易对关、税、汇、检、商、物、融一体化安全体系带来了挑战。跨境商品和服务的不断融合使以单一部门为导向的传统服务贸易监管手段失灵，要求监管手段从单点、特定、碎片化向跨部门、跨领域联合协同管控转变。对此，在工作机制上，牵头部门要加强工作指导、督促和检查，明细工作任务和职责，强化工作考核和评估；各联合监管部门应制定落实相关方案，实现监管流程联动，确保多部门共同织就一张全覆盖的动态监管网。

推动监管规则国际化。在加强全球合作的背景下，各国在监管方面的趋同需求较为强烈。在以亚太经合组织（APEC）、欧美自贸协定（TTIP）为代表的区域经贸谈判中，各成员为促进全球或区域内生产要素的优化配置，积极倡导不同体系规制之间的无缝连接，通过规范和兼容各成员国服务贸易边境内措施，提高现有服务贸易监管措施和信息的透明度。对此，我国服务贸易监管规则亦应注重与国际对接，更好促进服务贸易发展。

（作者单位：中国社会科学院财经战略研究院）

本版编辑 栾笑语