

贯彻落实市委全会精神

# 在长三角一体化发展中发挥好“龙头”作用

## ——“在新征程上迈出新步伐实现新作为”系列评论

王振

### 文汇报时评 中国新闻名专栏

在中国经济版图上，长三角是当之无愧的我国综合实力最强的地区。而上海，是长三角的“龙头”。

观大势，谋全局，干实事。

区域合作是当今世界地区发展一大趋势，已经成为经济社会发展的重要推动力。新时代，长三角一体化发展已经进入最有利的窗口期。一方面，在建设社会主义现代化国家的新征程中，在

世界级城市群的国家战略架构下，长三角将更多地承担起率先实践和引领带动的使命；另一方面，经过改革开放四十年建设，长三角各地，尤其是核心区各个城市发展尤其显著，特别在高铁和互联网推动下，呈现出深度同城化的良好新趋势。当下，长三角三省一市对推动一体化发展已经形成高度共识。

上海要通过促进体制机制融合，激发“生态圈”效应，在服务长三角上有新作为，推动长三角一体化发展有新突破。

——紧紧围绕建设世界级城市群这一国家战略，以建设国际最高标准、最

### 核心观点

上海是全国最大的经济中心城市，服务功能是上海的核心功能。上海在长三角一体化发展中发挥“龙头”作用，在服务国家战略中构筑发展新优势，长三角地区必将以新的面貌和发展水平，在更高层次上参与国际竞争

好水平的自贸试验区为引擎，推动长三角更多城市加入最高标准的开放行列，全面提升国际化水平，造就覆盖全区域的强劲开放动力；以交通、市场、信息一体化建设为重要抓手，推动长三角更

多城市加入深度同城化行列，夯实一体化发展的坚实基础。

——紧紧围绕打造世界级先进制造业集群这一国家战略，依托上海“五个中心”功能优势与建设优势，依托苏浙

皖三地产业集聚及创新优势，加强分工合作，共建创新大走廊，培育壮大世界级产业集群的行业领军企业和具有全球影响力的产业集聚区，形成由总部集聚区引领、核心配套集聚区支撑、产业转移承接区域跟随的三级创新资源配置体系。

——紧紧围绕“生态为先、绿色发展”这一国家大政方针，坚持按全球城市及世界级城市群的标杆确立排放标准和治理标准，在环境监测、生态廊道建设、流域生态修复、生态保护区补偿等重要方面，上海要带好头，大家一起形成共识、一致行动，共抓长三角生态大保护。上海进一步发挥好“龙头”带动作用

用，很关键的一条是通过全面深化改革，推动落实新发展理念。对准瓶颈和短板，精准对焦、协同发力。

比如，突破合作机制瓶颈，可借鉴发达国家大区域合作的经验，以跨区域的新型社会组织模式，创建长三角一体化发展协调机构，在研究、规划、协商、评估、监督等方面形成常态化、实体化、专业化运行机制。

比如，针对制度缺失，在形成共识的前提下，要积极探索地方立法作用，探索共同遵守、共同建设的政策法规体系，用制度促进和规范长三角一体化发展。

比如，通过设立长三角银行、长三角生态基金、产业基金、创新基金和各类专项资金，以金融为纽带提升长三角一体化发展的资源配置能力；通过创办长三角交通、港航运营一体化机构来更好解决各自为政、断头路、规模不经济等问题。

上海是全国最大的经济中心城市，服务功能是上海的核心功能。上海在长三角一体化发展中发挥“龙头”作用，在服务国家战略中构筑发展新优势，长三角地区必将以新的面貌和发展水平，在更高层次上参与国际竞争。（作者为上海社会科学院副院长）

# 让中华民族母亲河永葆生机活力

## ——推动长江经济带发展座谈会召开两年间

这是一盘协调东中西部、重塑中国经济发展空间的战略大棋局；

这是一幅反思人与自然关系，指向中华民族永续发展的宏伟蓝图。

2016年1月5日，习近平总书记在重庆召开推动长江经济带发展座谈会，中华民族母亲河开启新的发展航程——

“推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑，走生态优先、绿色发展之路”“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”。

### 一场发展理念的深刻嬗变

长江上游和中游交界处，湖北宜昌。初冬时节，记者溯江而行，目之所及，一片绿色。

2017年前11个月，这座工业大市规模以上工业增加值同比下降0.6%，固定资产投资下降12.6%，地方财政收入下降8%。

数据回落的背后，是一场力破“化工围江”的自我革命。

2017年，宜昌关停25家沿江化工企业，涉及年产值20多亿元。这是该市长江沿线化工企业“清零”3年行动的第一步。与此同时，宜昌长江沿岸生态廊道建设全面启动，九大民生环保项目集中开工。

“地方财政收入下降、支出增多，不是没有压力，但为了还长江一江清水，这个账必须算！”宜昌市常务副市长袁卫东说。

经济增长和生态保护，如何共生共存、相互滋养，是摆在中国面前的新课题。

“这么多年来，中国经济发展和资源环境冲突到了临界点，很多发展成就甚至因此得而复失。共抓大保护，不搞大开发，就是要回归发展的本来目的，即满足人的需求上来。”中国宏观经济研究院副院长吴晓华说。

千百年来，长江以水为纽带，连接上下游、左右岸、干支流，形成经济社会大系统，构成一条独有的自然生态屏障。改革开放以来，沿江省份经济增长步入快车道，长江也迎来新的发展时期，成为货运量居全球内河第一的黄金水道。多年的高速发展，令这片承载着20%左右国土面积、40%以上人口的流域，面临着诸多亟待解决的难题。

新时代，长江经济带要走怎样的发展道路？

保护生态环境、建立统一市场、加快转变方式调结构，要用“快思维”、做加法；科学利用水资源、优化产业布局、统筹港口岸线资源和安排一些重大项目，则要用“慢思维”，有时要做减法。

加减背后，是地方财政收入减少、短期效



2017年5月8日航拍的贵州省乌江特大桥。贵州省借力大数据实现跨越式发展，依靠大生态守住长江上游屏障。新华社记者 欧东衢摄

益递减、环保投入增加等一系列现实问题，承载着发展理念的深刻转变。

“这是第一个把生态优先、绿色发展作为首要原则的区域发展战略，是基于新发展理念的的重大思路调整。”国务院发展研究中心副主任王一鸣说，对我国的发展来说，其意义是变革性的。

### 一条高质量的发展道路

长江经济带面临的难题，一定程度上折射着中国发展面临的难题；推动长江经济带发展面临的机遇，昭示着中国经济转型的广阔前景。

下游，昔日货船和摆渡船进出的上海吴淞港，已变身亚洲最大的邮轮母港；不远处，上海吴淞炮台湾国家湿地公园，曾经的钢渣回填滩和铁砂采砂场，已成为湿地植物和鸟类的乐园。中游，因武钢设区的武汉青山区，工业“三废”排放一度占全市60%，正着力发展高端制造业、高品质服务业和高新技术产业。上游，贵州省借力大数据实现跨越式发展，依靠大生态守住长江上游绿色屏障……

产业升级助力生态保护，生态保护“倒逼”经济转型，长江经济带沿线，生态与发展互促互长的发展模式逐渐成型。

“长江经济带的发展，将开辟一条以一江清水为载体的绿色发展道路，一条高质量发展道路。”吴晓华说。

两年来，坚持生态优先、绿色发展，长江经济带发展路径日渐清晰——

长江经济带发展顶层、中层设计基本完

成，形成以《长江经济带发展规划纲要》为统领，《长江经济带生态环境保护规划》等10个专项规划、沿江各省市实施方案和相关政策为支撑的规划政策体系；

大力推进生态环境保护，6项生态环境保护专项行动利剑出鞘，959座非法码头全部拆除，其中809座完成生态复绿；沿江110个地级及以上城市的928个黑臭水体整治已开工826个，完工498个；2018年6月底前依法撤销环境敏感区内的化工园区、化工企业……

提升长江黄金水道功能，综合立体交通走廊建设加快推进，南京以下12.5米深水航道建设二期工程基本完工，三峡枢纽运输制约疏解加快推进，上海港洋山四期开港运行，长江多式联运进展积极……

创新驱动发展初见成效，上海科技创新中心加快建设，沿江11省市建设国家级科技企业孵化器1327家、高新技术企业约4.5万家……

承东启西、接南北、通江达海，发展的新征程中，长江经济带逐渐焕发出奕奕神采。

2017年前三季度，长江经济带11省市地区生产总值平均增速超过8%；2015年底、2016年底和2017年9月底，长江水质优良比例从74.3%、75.2%升至77.36%，出现好转的势头。

### 一轮体制机制的深刻变革

2017年12月28日上午11时许，伴随汽笛响起，首列从重庆果园港始发的中欧

班列驶出站台，开往1.1万公里外的德国杜伊斯堡。

这意味着中欧国际货运大通道与长江黄金水道实现“无缝连接”，打通了连接“一带一路”与长江经济带的“最后一公里”。

打通一个堵点，能为市场释放巨大活力，对长江经济带而言，意义尤甚。

行政区域经济特征明显，要素难以自由流动；流域管理“九龙治水”，难以形成治理合力；协同发展让位于行政分割下的经济利益，甚至出现下游治污关停的企业，到上游却成了香饽饽……

中央和地方之间、沿江各省市之间、中央各部门之间……协同发展是瓶颈，也是突破口。

理念转变为先，体制机制变革更为关键。两年来，覆盖全域的长江经济带省际协商合作机制逐步建立，共抓大保护的合力正在形成。

协同合作的动力必须是自发的，关键是找到利益共同点，创新机制实现共赢。“下一步，要尽快推动生态利益补偿机制，特别是横向补偿机制的破题，否则长江经济带难以真正成为有机主体。”吴晓华说。

这是一条坚定的转型之路，决心之大、力度之大，前所未有；这是一场深刻的理念和体制变革，影响之深之远，也前所未有。

700多个日夜，承载着绵延数千年中华文明的长江，正焕发出全新的气质，踏上新征程，长江经济带将为中华民族探索一条绿色、生态、永续的发展之路。

新华社记者 安蓓 刘红霞 王贤（据新华社北京1月4日电）

“中国积累的经验和智慧可以帮助解决许多世界性问题”“中国方兴未艾的创新活力正是通过奋斗取得的”……习近平主席的2018年新年贺词，在国际社会引来热议，充分体现出中国在世界的影响力、感召力。

“中国人民愿同各国人民一道，共同开辟人类更加繁荣、更加安宁的美好未来”，习近平主席在新年贺词中，再次向世界送上闪亮的中国名片：世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。美好的愿望、庄严的承诺，蕴含中国的价值信念，彰显共产党人的使命担当，展现了习近平主席大国领袖的世界视野、天下情怀。

“口言之，身必行之。”作为

全球第二大经济体，中国深知自身肩负的责任。为全球增长注入正能量，与各国一道将“滑向悬崖的世界经济拉回到稳定和复苏轨道”；拥抱世界经济的大海，勇当经济全球化的捍卫者；不搞小圈子、做大“朋友圈”，提升“一带一路”的国际公共产品属性；累计派出3.6万余人次维和人员，用中国担当守卫世界和平……“中国已是一个真正的引领者”，作为负责任的大国，新时代的“中国正给世界带来新的气象”。

十九大后，习近平主席在亚太经合组织工商领导人峰会上的主旨演讲中，向世界宣示中国“推动构建新型国际关系、推动构建人类命运共同体的新征程”。APEC北京会议、二十国集团领导人杭州峰会、“一带一路”国际合作高峰论坛……

近年来，中国成为引领全球变革的关键力量，构建人类命运共同体的理念凝聚起广泛共识。“天下一家”“天下为公”，向贫穷宣战、向不公宣战、向污染宣战，正需要各国齐心协力，解决共同面临的问题、走向更加美好的未来。

当前，世界正处于百年不遇的大变局之中，经济仍在艰难复苏，技术革命一日千里，突发性风险始终存在，各方对人类和平与发展的前景既有期待，也有忧虑。国际之“乱”和中国之“治”，凸显中国方案的可行、中国理念的可贵。40年改革开放书写下奇迹的中国，不仅与世界共享“经济发展红利”，也开始共享更高层次的“思想理念红利”。中国不“输入”外国模式，也不“输出”中国模式，不会要求别国“复制”中国的做法，而是通过深化自身实践探索人类社会发展的规律，一如既往为世界和平、共同发展、文明交流互鉴作贡献。

我们只有一个地球，这是全世界人民共同的家园，需要70多亿人共同守护。在通向人类命运共同体的道路上，中国的奋斗，已经改变中国的命运；中国的道路，也必将引领世界的方向，为人类开辟更加繁荣、更加安宁的美好未来。（载1月5日人民日报 新华社北京1月4日电）

# 开辟人类更加繁荣安宁的美好未来

## ——习近平主席二〇一八年新年贺词启示录⑤

人民日报评论员

### 生态环境损害赔偿制度改革探索②

## 近年来环保立法进入快车道，也进入深水区和攻坚期，专家认为——

# 赔偿制度需与公益诉讼有效衔接

■本报记者 赵征南 驻苏记者 叶志明

近年来，江苏的环境公益诉讼如雨后春笋般出现，检察机关和民间环保组织携手，有效地维护了公共利益，其中，“泰州违法处置废酸污染水体案”更是开出了1.6亿元赔偿款的“天价罚单”。而自生态环境损害赔偿制度在江苏试点以来，江苏省已提起6起生态环境损害赔偿，其中4起已赔偿，2起法院受理中。

“在中央的大力推动下，环保立法进入了快车道，同时也进入了深水区和攻坚期。无论是公益诉讼还是生态环境损害赔偿，都大幅增加了环境违法成本，体现了中央推动形成人与自然和谐发展现代化新格局的坚定决心。”复旦大学环境资源与能源法研究中心主任张梓太教授告诉记者。

### 生态环境损害赔偿诉讼是公益还是私益？

生态环境损害赔偿一旦进入诉讼

阶段，那么该诉讼到底是公益诉讼还是私益诉讼？目前，不少关于生态环境损害赔偿诉讼的信息都将其称为公益诉讼，比如“省政府提起生态环境公益诉讼”。

在一些司法实践中，比如泰州市中院一则涉及生态环境损害赔偿的公告内明确写道“本院于2017年7月6日立案受理原告江苏省人民政府与被告安徽海德石油化工有限公司环境污染责任纠纷（环境民事公益诉讼）一案。依照《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十条规定……”，也将其认定为公益诉讼。泰州市行政审判庭法官助理在接受记者采访时表示，诉讼是为了修复环境，维护的是公共利益，因此属于公益诉讼。

“按照目前的制度设计，政府是基于国家自然资源所有权提起生态环境损害赔偿诉讼，在诉讼性质上是私益诉讼。”张梓太认为，生态环境损害赔偿针对的是污染环境、破坏生态所造成的环境自身的损害，与环境民事公益诉讼的适用范围有重合。但是，这两种制

度的法理基础和诉讼性质不同，导致二者的具体规则会出现分化。

对此，江苏省环境资源法学研究会会长、河海大学环境法研究所所长李义松教授认为，生态环境损害赔偿诉讼既不是传统的公益诉讼，也不是传统的私益诉讼，而是一种新型诉讼。“如果再具体些，可以认为，传统公益诉讼代表着社会公益，而生态环境损害赔偿代表着国家公益。当然，最终如何认定，还要等待最高法的司法解释。”

### 赔偿制度与公益诉讼如何有效衔接？

既然生态环境损害赔偿制度和公益诉讼的适用范围有重合，那么当政府部门和民间环保组织不约而同共同一起生态环境损害事件，并启动诉讼时，生态环境损害赔偿制度和公益诉讼之间应该如何衔接？它们的关系和先后顺序该如何认定？

曾参与多个环境公益诉讼案的某环保组织负责人对记者说：“实践中有这样一起公益诉讼案，民间环保组织

提出后，法院立案受理了，但后来政府又就同一个环境破坏事件提起了生态环境损害赔偿诉讼，后者顺利推进，而先启动的民间公益诉讼却被搁置了，环保组织的积极性受到了很大的伤害。当然，也有积极的消息，江苏的一个案子，既是公益诉讼，也是生态环境损害赔偿诉讼，民间组织和政府一起作为原告，极大地提高了各方对案件的重视程度，取得了很好的效果。”

“是社会公益优先，还是国家公益优先，究竟谁在前，还需具体案件具体对待。”李义松表示，法治需要渐进式改革，一般都有一个倒置的过程。生态环境损害赔偿是一个新制度，还需要一系列的配套创新。

在张梓太看来，民间环保组织不需要对生态环境损害赔偿有太多的担忧，损害赔偿和公益诉讼之间衔接得当将发挥更大的优势。未来，当案件存在明确的权利主体时，应当形成以生态环境损害赔偿为主导、公益诉讼为补充的生态环境损害赔偿救济机制。



近年来，苏州吴江区致力于生态修复，使东太湖再现碧波美景。图①为修复前；图②为修复后。（江苏省环保厅供图）