

# 淮河流域区域合作的创新与淮河生态经济带建设\*

邵敏

(安庆师范大学发展规划处,安徽安庆 246133)

**摘要:** 淮河生态经济带的顶层设计与淮河流域发展战略的重大创新。落实淮河生态经济带的建设任务,必须建立健全和创新全流域的区域合作机制,包括宏观决策协调机制、目标约束机制、政府协同机制以及生态补偿机制等等。生态补偿机制要兼顾“水多、水少、水污染”三重问题的解决。在流域合作机制建设中,应在建立权威的领导协调机构、依法强化目标约束、力推生态补偿制度三个方面率先发力,先行先试。

**关键词:** 淮河生态经济带;区域合作;合作机制;对策创新

**中图分类号:** F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)77-0011-04

淮河位于中国东中部,介于长江流域和黄河流域之间,战略地位极其重要。淮河流域范围包括河南、安徽、江苏、山东四省 30 多个市、160 多个县(市),面积 27 万平方公里,耕地 1.9 亿亩,人口 1.7 亿,人口密度居全国之首。但由于复杂的地理、气候和历史原因,淮河流域经济发展长期落后于全国平均水平,属于经济欠发达的“洼地”,国家级贫困区连绵成片,“水多、水少、水污染”问题触目惊心,生态赤字积重难返,全面建成小康社会任务繁重。如何因地制宜加快淮河流域的发展,中央和四省党委政府、理论界和社会各界不断探索、研讨。新世纪对淮河流域开发建设在思想认识上和顶层设计上取得两个重大进展,一是重要性从区域性提升到国家战略层次,二是开发重点是生态经济,主打的是生态牌。这些无疑是造福于淮河流域人民的重大、科学的决策。然而,要建设淮河生态经济带,使战略决策变成可实施的规划和有效的政策措施,全流域各省必须精诚合作,全域施策,同时合作的路径、方式也必须创新。

## 1 淮河生态经济带概念的内涵创新

梳理有关政策思想和各界的探讨,淮河生态经济带的内涵已超越一般的区域经济概念,具有许多

新意。笔者认为,对这一概念的内涵,还可以作进一步的讨论和厘清。

### 1.1 调整流域战略功能

在淮河流域,保护生态环境和发展经济客观上已形成一对矛盾,发展经济的要求和压力不断冲击脆弱的生态。淮河生态经济带的顶层设计,是从实际出发,充分考虑该区域的特殊性,将淮河流域的战略功能定位为生态性的。这就是说,淮河流域的发展战略是生态优先,或者说生态第一。生态是首位的、前提性的要求,任何发展经济的举措,绝对不能以牺牲生态环境为代价。在全国区域布局战略升级的背景下,生态经济带作为未来淮河流域发展的方向,既具有可能性,也具备可行性。如此,淮河流域的历史定位,将发生史无前例、翻天覆地的巨变。在淮河流域发展史上,这是一个突破性的政策创新,甚至是一个划时代的创新。

### 1.2 转变流域治理方式

建国以来,国家在淮河治理上投入大量人力、物力和财力,兴建大批水利工程,淮河防洪抗旱能力大幅提升,但流域内“水多、水少、水污染”问题没有根本解决。要解决这些问题,必须突破单一的水利治水的思维定式,融水利工程、生态工程、社会工程于一体,闯出流域经济社会可持续发展的新路。水利工程要优先考虑人水之间的和谐,综合着力解决流域水资源时空分布不均匀的问题,通过合理新建留水、调水、蓄水工程,增强水资源的调蓄能力,同时,努力实现流域内水资源利用的总量控制,以水定产、以水定城,从而在淮河治理中,将生态指向最大化。显然,这不是一个单纯的水利问题,甚至也不是传统

收稿日期:2016-10-15

作者简介:邵敏,教授,博士,硕士生导师,主要从事文化传播、文化产业等方面的研究。E-mail:904037540@qq.com

\* 基金项目:安徽省高校人文社会科学研究重大项目“黄梅戏文化生态保护区建设研究”(SK2013ZD07);安徽省高等教育优秀青年人才支持计划项目(皖教秘人[2014]181号)。

的生态问题,而需要全社会的动员、觉悟和参与,需要加大社会工程的基础和支撑作用。

### 1.3 推动产业的绿色化

在农业领域,要大力发展多功能循环农业,开发农业的三次产业功能,完善农业的创新链、产品链和价值链,提升农业综合效益,改变农业弱、农民穷、农村旧的面貌,实现农业强、农民富、农村美。在工业领域,要改变过于看重固定资产投资的经济发展模式,突出绿色发展理念,推进绿色化技术改造和技术进步,构建生态工业体系。在服务业领域,要补齐短板,以绿色发展理念引导商业、物流业、餐饮住宿业、文化旅游业等的提质、提速、提量,大力发展观光农业等生态旅游。

### 1.4 破解新型城镇化难题

建设淮河生态经济带,不仅需要推进城镇化和一般意义上的新型城镇化,更需要推进新型城镇化的绿色化。淮河流域城镇化的独特难题,是城镇化和绿色化叠加的结果。如果不能实现绿色的城镇化,生态经济带的设想就会被完全架空。在路径选择上,流域内城镇化要考虑农村人口异地就业与就近就地转移的结合和相互适应,培育、发展和壮大次区域城镇群,积极培育、发展和提升新市镇,并且合理规划和积极发展、巩固农村新型社区。在城镇规模扩大、城镇功能提升的同时,下大力气建设绿色城镇,推进城镇的绿色化发展水平。

## 2 淮河生态经济带的合作机制创新

完成上述目标任务,必须建立流域合作机制,以整合全流域规划,优化全流域资源配置,促进经济的整体协调升级,实现各构成部分的功能协调,增强流域整体实力和综合竞争力。而要实现这一目标,就必须对流域合作机制和合作模式进行改革和创新,也必须进行一系列艰难的探索和试验。国外已有莱茵河流域、田纳西河流域、东京湾流域等综合开发成功案例,但缺乏合作机制的理论描述。国内尽管已有大江大河的工程性合作治理成熟样板,但尚缺综合治理的完整经验。因而,作为区域合作的形式,流域合作机制还是一个需要探讨的课题,它大体上包括合作的目标、原则、组织、机构、领域、项目、协商、决策、操作、执行、评估、约束、激励等要素。就淮河治理来说,这里面有许多难题和瓶颈,有些问题是共性的,也有些问题是特殊的。

### 2.1 宏观决策协调机制

淮河流域分属豫皖苏鲁四省,流域内的资源配置和利用、经济社会发展、生态环境保护实际上由各段所在的行政管辖权决定。现有的水利部淮河水利委员会理论上有权统管全流域水利,但是在实际执行中权能有限,对一些跨省重大问题的处置更是捉襟见肘。比如,前述生态优先原则,没有机构的协调,注定要落空。再如,生物工程治淮问题也是这样。淮河流域的生态治理,水利工程措施是绝对必要的,但也不是万能的,从长远和历史的眼光看,植树种草、调整作物品种、轮作休耕等生物和准生物措施实在是很有必要,十分有效,更为治本。但这些生物措施必须全流域形成合力,长期坚持,代代相传,久久为功,局部做得再好用处也有限。推行这些措施而没有机构和机制的配套支持是难以想象的。客观上,淮河流域还没有一个有力的协调统管全域全局经济社会和资源环境综合发展的机构,相应地也不存在一个权威而有效的协调机制。应该打破行政区隔和人为障碍,改革和提升原有机构层级,或设置新的机构,建立健全淮河生态经济带全域发展的宏观决策和协调机制。设置这一机制的根本任务就是确保区域生态优先原则的刚性化,确保各项经济社会政策不触动生态红线,排除一切干扰,有效约束和惩治各种显性和隐性的牺牲生态发展经济的冲动。

### 2.2 目标约束机制

淮河生态经济带写入国家发展规划,从某种意义上说,这意味着历史上的淮河流域已经进入建立更紧密命运共同体的新阶段,至少是纳入更紧密型共同体的可能性增加了。这个共同体要共享经济社会发展和生态文明的成果,实现发展水平的整体提升,必须在发展目标上坚持生态优先的原则。任何以生态为代价的所谓发展都必须坚决停止、得到纠正,并不得再现。不坚持这条原则,生态经济带就会走样,经济落后、生态恶化的恶性循环就会继续重演,淮河流域的未来就没有保证。因此,作为淮河流域合作机制,必须首先确定生态优先的刚性目标,不断强化其约束力。这是合作的前置条件。

### 2.3 政府协同机制

淮河流域是一个分属多省、高度复杂的大区域,域内省际、城际经济发展水平和核心利益诉求差异很大。流域的整体规划、综合治理、水资源和其它重要资源配置、人口政策、产业政策、利益分配和协调,

以至必定要提上日程的生态补偿举措等,都是空前艰巨的任务,极富挑战性。没有政府间的精诚合作,完成这些任务是不可能的。资源配置的市场之手不可能自发实现生态优先的生态经济带战略目标,因此,在中央决策和协调机制统筹之下,地方各级政府在许多领域中必须强力介入,尤其在生态经济带规划建设初始阶段必须发挥主导作用,而各省各市政府之手又必须形成合力,协调一致,精准施策。因此,尽管市场配置资源的调节作用以至决定作用在域内必然发挥作用,但我们不得不面对这样一个现实:建立区域合作的政府协调机制是构建和创新淮河生态经济带合作机制的关键。要建好淮河生态经济带,必须优先建立政府间协同机制。在操作层面,也可考虑建立沿淮城市群协同发展机制。

#### 2.4 生态补偿机制

一般而言,生态补偿机制是以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,综合运用行政和市场手段,调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的环境经济政策及相关财政措施。笔者认为,这种纯粹从生态角度所作的界定,是有道理的,但又是狭义的,它只注重淮河流域“水多、水少、水污染”中的“水污染”污染问题,而没有顾及到“水多、水少”问题,尤其是没有把“水多”问题纳入补偿范畴,存在一定的片面性,有必要加以充实。考虑到淮河流域的特殊历史和现实,考虑到补偿机制一定要符合实际、能够解决现实问题,必须丰富生态补偿的概念,而提出广义的生态补偿机制概念,也就是说,必须尊重淮河流域的历史和实际,把上游中游为解决“水多”(即水患)问题而作出的牺牲和贡献统筹纳入补偿的范畴。建国以来,尤其新时期以来,中央政府实际上也以转移支付等方式对淮河中游的行蓄洪损失作出认可和一定的补偿,而现在的问题是要把补偿公开化、透明化和制度化,以利于流域共同体的长期协作发展。同时,实行历史上最严格的水污染防治措施,包括生态环境的补偿和惩治措施。要在国家层面建立出省断面水质考核标准,实施严格的上中下游跨省生态补偿措施。要建立全流域生态联动监督机制、跨区域污染经济赔偿和惩治机制、重大跨界污染问责机制以及水源生态修复奖励机制。另外,也要解决好“水少”的问题,开工兴建引江济淮工程,实行最严格的水资源管理制度,优化水资源配

置与调控手段,切实加强域内水资源的统一管理。总之,合作必须互利共赢,合作必须可持续,合作也必须公平公道。在淮河生态经济带建设中,流域合作的生态补偿机制是最重要的保障机制,也是实施公平的、可持续的生态优先战略必须最优先考虑的机制。不把生态补偿的问题处理好,流域内各方只能是各自为政,一盘散沙,甚至以邻为壑,无法形成一个有机的命运和利益共同体。

### 3 淮河生态经济带区域合作的对策创新

在区域合作的政策层面,调研提出:建立流域合作协调发展机制,建立推动淮河经济与生态协同发展的部际、省际联席会议制度,协同规划与推进淮河流域的经济社会发展、防洪、航运、生态环境保护等工作。也有学者从机构、规划、法律法规、城市功能定位、财税制度等方面,提出了相关区域合作政策建议。这些主张都很有见地,很有启发。笔者认为,要在建设生态经济带背景下确保区域合作机制积极发挥作用,当前应在以下三个方面率先发力,先行先试,进一步加强对策创新,先行先试。

#### 3.1 建立权威的领导协调机构

鉴于淮河流域各方利益关系的复杂性、预定任务的艰巨性以及该域的重大战略地位,应在中央层面建立、完善领导协调机构,加强组织领导,提升现有相关机构层级,强化生态经济区的战略定位,尽快组织制定和颁布实施国家级层面的淮河生态经济带规划,固化生态优先的战略考量;同时建立省际政府协同机构和执行机构,落实中央政府战略意图,确保全域按照国家规划持续不间断实施生态经济发展战略。

#### 3.2 依法强化目标约束

根据淮河流域的极其脆弱的生态环境承载能力,实施再严格的目标约束都不为过。因而,要严格执行现有的生态环境保护法律法规,加强加密执法检查,增加违法违规成本;并在现有法律法规基础上,考虑出台更严格更有针对性的法律法规,比如《淮河流域生态经济促进法》,使流域内各方行为完全纳入法治轨道,权利、义务和责任更加明确、更加对等,使生态优先、环保优先的目标约束更加显性、更加刚性、更加有效。

#### 3.3 力推生态补偿制度

各地目前已实施或准备一些生态补偿措施,如

皖浙两省的新安江生态补偿机制,安徽省拟实施的大别山水资源生态补偿机制等,已有效果和预期效果都是非常正面的。淮河流域作为超复杂生态经济体,其生态补偿机制不仅极其必要,而且亟待科学化和制度化。做到科学化,就必须进行超大规模的、细致的调查研究,协调处理好利益博弈关系,同时也应充分考虑淮河流域系统性的历史欠账问题。做到制度化,最理想的方法是研究和出台《淮河流域生态补偿法》之类的法规。

#### 参考文献

[1] 程必定.中国区域布局战略升级背景下的淮河流域发

展[J].区域经济评论,2015(1):48-54.

[2] 蔡安宁.淮河生态经济带建设构想[J].江苏师大学报,自然科学版,2015(3):8-13.

[3] 赵成.论我国环境管理体制中存在的主要问题及其完善[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2012(2):38-43.

[4] 致公党中央调研组.加快推进淮河流域经济发展与环境保护[J].中国发展,2015(5):1-7.

[5] 顾洪.淮河流域经济发展态势及综合治理[J].治淮,2013(8):8-11.

[6] 胡相峰,等.构建淮河生态经济走廊区域合作机制研究[J].江苏师大学报(自然科学版),2015(3):14-18.

## Innovation of the Huaihe River Regional Cooperation and Huaihe River Ecological Economic Zone Construction

SHAO Min

(Development Planning Department, Anqing Normal University, Anqing Anhui Province 246133, China)

**Abstract:** The top design of Huaihe Ecological Economic Zone is a great innovation of the development strategy of Huaihe River Basin. To implement construction of the Huaihe Ecological Economic Zone, a sound mechanism for regional cooperation and innovation of the whole basin should be established, including the macro decision-making coordination mechanism, restriction mechanism, target government cooperative mechanism, ecological compensation mechanism and so on. Ecological compensation mechanism should take into account the solutions of the three problems: Plenty of water, Lack of water, and water pollution. In the process of constructing a cooperation mechanism in the region, priorities should be given to establish authoritative coordination organizations, to strengthen law enforcement, and to push forward the ecological compensation system.

**Key words:** Huaihe River ecological economic zone; regional cooperation; cooperative mechanism; innovative countermeasures