

共建新安江—千岛湖生态补偿试验区研究^{〔*〕}

曾凡银

(安徽省社会科学院, 安徽 合肥 230051)

〔摘要〕作为全国首个跨省流域生态补偿试点、长三角的重要水源地和重要的生态屏障, 新安江跨流域生态补偿机制经过三轮九年的制度创新实践行将收官, 已经形成可复制可推广的纵横结合的补偿机制, 皖浙两省(杭黄两市)共谋共治共建共享的格局基本建立。责任共同体、利益共同体等共同体理念、法规政策工具与社会参与需要进一步推深做实。共建生态文明共同体, 构建流域一体化新发展格局, 深化一体化治理与保护, 探索“两山”理论转化样板区, 从“水质对赌”到新安江—千岛湖生态补偿试验区, 创新实践再出发。

〔关键词〕新安江—千岛湖; 生态补偿; 实验区; 责任共同体; 利益共同体

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2020. 10. 006

一、新安江流域生态补偿制度的演变

“源头活水出新安, 百转千回下钱塘。”新安江源于黄山市休宁县率山主峰六股尖, 蜿蜒而下, 东流安徽 242. 3 公里在歙县街口进入浙江 116. 7 公里注入千岛湖。借千岛湖、富春江、钱塘江, 汇入东海。新安江出境水量 70 多亿立方米/年, 是千岛湖 68% 以上的输入水源, 水质标准常年好于地表水河流Ⅱ类。新安江流域是钱塘江正源, 是浙江省最大的入境河流。千百年来, 清清新安江水, 惠泽两地百姓, 情牵皖浙两省。

(一) 新安江生态补偿机制的创新演进

新安江流域生态补偿机制建设, 是习近平总

书记亲自倡导和推动的全国首个跨省流域生态补偿试点。2011 年 2 月, 习近平在全国政协《关于千岛湖水资源保护情况的调研报告》上作出重要批示: 千岛湖是我国极为难得的优质水资源, 加强千岛湖水资源保护意义重大, 在这个问题上要避免重蹈先污染后治理的覆辙。浙江、安徽两省要着眼大局, 从源头控制污染, 走互利共赢之路。^{〔1〕}皖浙两省着眼大局, 在财政部、原环保部的指导下, 新安江流域生态补偿机制经过制度酝酿、制度启动、制度实践(2012—2014、2015—2017、2018—2020, 三轮九年试点)行将收官, 进入制度长效阶段(图 1), 取得了一系列可复制、可推广的制度成效。正如习近平总书记指出,

作者简介: 曾凡银, 安徽省社会科学院院长、教授, 研究方向: 国际经济理论与政策、生态文明理论与实践。

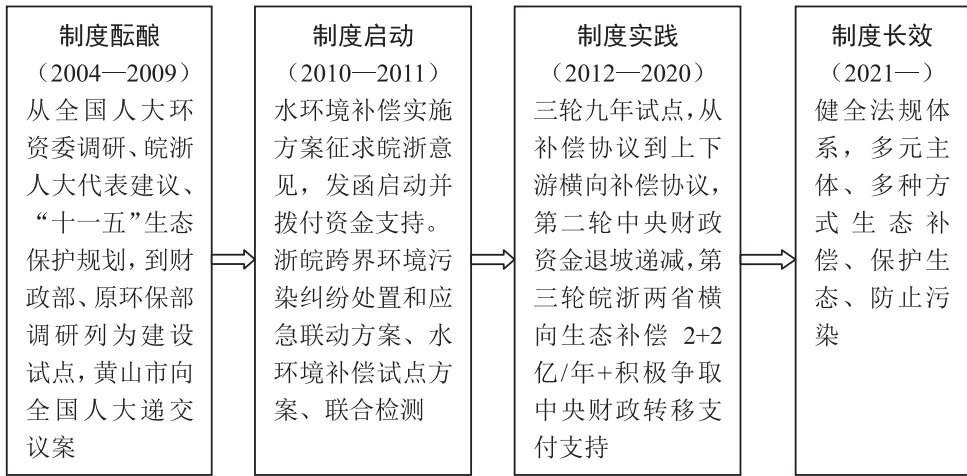
〔*〕本文系国家社会科学基金项目“新时代绿色发展的制度框架与路径选择研究”(18BJY082)、安徽省哲学社会科学规划重大项目“习近平生态文明思想的安徽实践研究”(AHSKZD2018D003)成果。

“要推广新安江水环境补偿试点经验,鼓励流域上下游之间开展资金、产业、人才等多种补偿”。^[2]

2018年11月首届中国国际进口博览会上,习近平总书记主旨演讲明确“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略”,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》确定“建设新安江—千岛湖生态补偿试验区”。在今年8月20日扎实推进长三角一体化发展座谈会上,习近平总书记强调“长三角地区是长江经济带的龙头,不仅要在经济发展上走在前列,也要在生态保护和建设上带好头”。皖浙两省站在新的历史高度,创新实验新安江—千岛湖流域生态补偿共同体,以共同体理念、一体化布局与创新实践,为我国生态文明建设再探新路。

为贯彻落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》及《安徽省实施长江三角洲区域一体化发展规划纲要行动计划》,进一步促成新安江跨流域生态补偿机制创新实践,实施新安江—千岛湖生态补偿试验区建设,安徽省出台《关于进一步推深做实新安江流域生态补偿机制的实施意见》,推进新安江生态补偿机制“十大工程”建设。《浙江省推进长江三角洲区域一体化发展行动方案》明确“协同创新生态环境联防联控机制,推动共建新安江—千岛湖生态补偿试验区”。《浙江省推进长三角生态环境保护一体化发展专项行动计划》提出:“完善新安江跨省流域横向生态补偿机制,推动共建新安江—千岛湖生态补偿试验区”。

图1 新安江流域生态补偿机制制度的演进



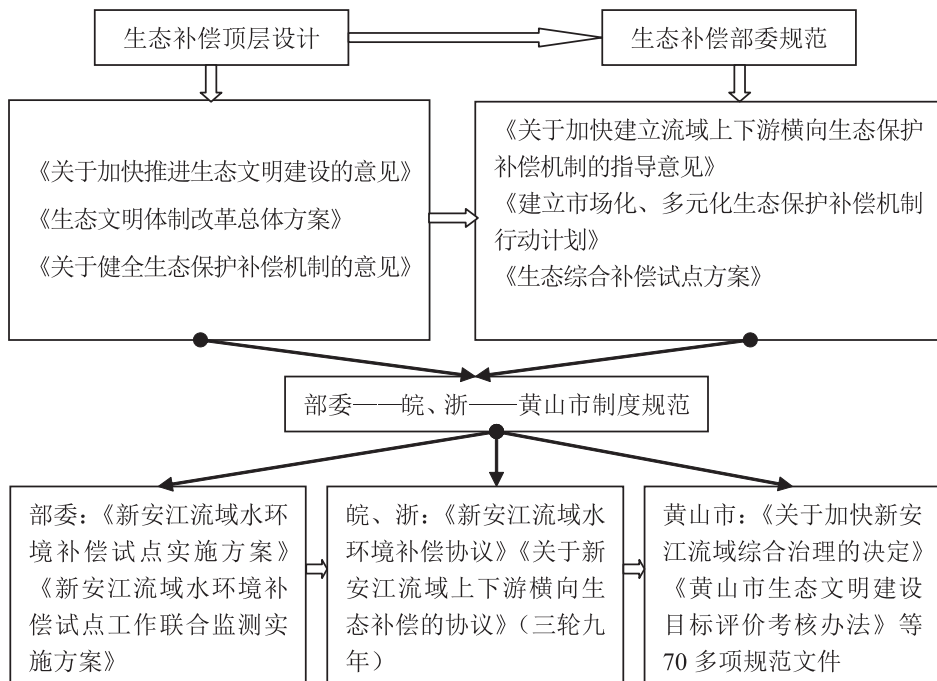
(二)新安江生态补偿体制机制的基本构架

党的十八大首次将“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标写入报告,提出建立生态补偿制度。随后在十八届三中、四中、五中全会中持续推进生态补偿体制机制改革、法治建设,以新发展理念为引领,推进生态补偿制度的顶层设计。以《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《关于健全生态保护补偿机制的意见》为基础,生态补偿制度逐步完善并形成体系化(图2)。

皖浙两省在财政部、原环保部的指导、协调

下,认真落实《新安江流域水环境补偿试点实施方案》,经过多轮谈判会商,三次签订《新安江流域水环境补偿协议》《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》(三轮九年)。为此,黄山市先后制定《关于加快新安江流域综合治理的决定》《黄山市生态文明建设目标评价考核办法》等70多项规范性文件,全方位调动全社会(政府、企业、公众等)参与新安江流域治理和保护的积极性、主动性和创造性,生态效益、社会效益和经济效益日益凸显。2012年试点以来,新安江流域总体水质为优并持续稳定向好,皖浙跨界断面水质

图2 新安江流域生态补偿机制制度基本构架



保持地表水Ⅱ类标准。经评估,新安江生态系统服务价值总计246.5亿元,水生态服务价值总量64.5亿元。

二、新安江流域生态补偿创新实践及难题

(一) 新安江流域生态补偿机制的创新实践

1. 从上到下的制度设计与有序实施

在中央的关怀和指导下,财政部、原环保部在广泛征求各方意见的基础上,于2011年9月出台了《新安江流域水环境补偿试点实施方案》。为了保护新安江上游的水质安全,2012年《安徽省生态强省建设实施纲要》将新安江综合治理列为环保“一号工程”,黄山市出台了《关于加快新安江流域综合治理的决定》,采取切实可行的制度、方案,助推皖、浙《新安江流域水环境补偿协议》(2012—2014年第一轮试点)的协商与签订。在纵向上,财政部、原环保部协调制度的实施,并由中央财政每年转移支付3亿元生态补偿资金;在横向上,国家环境监测总站与安徽、浙江两省实施水质的联合监测,达到双方协议的水质技术标准指标,浙江拨付安徽1亿元补偿资金,

否则,安徽拨付给浙江1亿元资金。为了达到水质标准,黄山市先后出台流域综合治理、规范试点资金使用、县区断面水质考核等70多个规范性文件行政方案,建立了横向到边纵向到底的有机衔接的目标任务责任体系,形成了县—乡—村协同、上下游联动、各部门专业分工相互协作的责任落实机制。这些制度保障了“亿元水质对赌”机制有效运行,逐渐形成了从中央到地方纵向有效衔接、皖浙两省及市县横向协调有序的新安江流域生态补偿机制制度体系。

2. 上下互动的创新实践与示范推广

为充分发挥制度的激励约束和导向功能,安徽、浙江改进区域考核制度指标体系,分别将黄山市、淳安县列为生态保护地区单独考核,加大生态环保指标权重,倒逼基层注重污染治理与生态保护的创新与实践。黄山市在首轮试点“六个全覆盖、四个强力推进”的基础上,第二轮试点开始扩展并深入实施“十个全覆盖”“十个强力推进”“十项保障措施”“六大机制”(表1);围绕第三轮新安江流域生态补偿机制的系统化,安徽省推出“十大工程”项目建设,不断强化治理体系和

表1 新安江流域生态补偿创新实践

制度化设计	新安江跨省流域生态补偿机制的实施方案
十个全覆盖	村级清洁、河面打捞、农药集中配送网络体系、规模化畜禽养殖污染整治、网箱退养巩固提升、重点河道综合治理、采砂洗砂治理、重要支流水草治理、入河排污口整治、沿河服务行业污水处理
十个强力推进	重点区域环境整治、城镇污水处理、农村生活污水处理、生态农业建设、生态林业建设、企业转型升级、园区基础设施建设、地质灾害防治、增殖放流、月潭水库建设
十项保障措施	组织领导、项目提效、融资管理、河（湖、林）长管理、环境监测、监督检查、政策支持、社会宣传、全民保护、目标考核
六大机制	深化流域系统治理机制、探索生态资源保护利用机制、创新资金优化投入机制、完善综合保障机制、建立市场机制、健全生态补偿长效机制
市场化机制	新安江绿色发展基金、垃圾兑换超市、山泉水养鱼、排污权与水权交易
十大工程（皖政办秘〔2019〕82号）	排污权管理工程、开发区发展工程、城市污水治理工程、化肥农药替代工程、绿色特色农业发展工程、农村环境整治工程、畜禽规模养殖提升工程、船舶生活污水上岸工程、河（湖）长制林长制提升工程、全民参与工程

生态保护的力度、广度、精度和深度,持续提升流域治理体系能力、水平。新安江跨省流域生态补偿机制试点经验,入选 2015 年中央改革办全国十大改革案例、全国“改革开放 40 年地方改革创新 40 案例”、中组部编选的生态文明建设 30 个案例,有关创新措施上升到《生态文明体制改革总体方案》《关于健全生态保护补偿机制的意见》《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,指导全国 6 个跨流域、跨越 10 个省份的江河等推进生态保护补偿。这种顶层设计与基层创新实践上下互动、有机结合的生态保护补偿机制,为我国生态文明建设提供了“新安江方案”,是中国生态文明建设的一大特色。

3. 联防联控与共保共建的体制机制

(1) 横向联席会议制度。在财政部和生态环境部的指导下,皖浙两省建立了多个层级的联席会议交流制度。从省、市、县到部门之间,定期或不定期地举行互访、沟通、会商,通力合作,逐步建立起互信互利、合作共赢的交流协作机制。从 2012 年、2016 年到 2018 年,两省经过多层次多

轮会商,签订了三轮九年的试点补偿协议。如经过四轮会商形成共识,第二轮试点协议 2016 年 12 月在长三角峰会上签订。新安江生态补偿机制已经作为每年长三角主要领导座谈会的重要内容。(2) 全流域联防联控机制。皖浙两省明确黄山市和杭州市建立联合监测、汛期联合打捞、环境联合执法、应急联动、舆情信息沟通等机制。在水质联合监测上,《新安江流域水环境补偿试点实施方案》明确,由中国环境监测总站组织安徽和浙江两省开展联合监测跨界断面水质。在环保联合执法上,杭州市与黄山市联合制定了《关于新安江流域沿线企业环境联合执法工作的实施意见》。在联合打捞上,淳安县与歙县共同出台《关于千岛湖与安徽上游联合打捞湖面垃圾的实施意见》。^3 联保共建机制。早在 2005 年 6 月,皖浙两省就保护和治理的责任与补偿问题,开始对建立新安江流域生态补偿机制进行沟通商谈。2016 年 10 月、2017 年 7 月、2019 年 10 月(签订共建新安江—千岛湖生态补偿试验区合作意向书),皖浙两省党政代表团相互考察交流,新安江流域生态补偿试点成为交流合作的重要

议题。2017年10月,黄山、杭州市政府就推进新安江流域生态补偿机制进行对接会商时,双方坚信新安江上下游是利益攸关的共同体。随着2018年10月黄山加入杭州都市圈、12月杭黄高铁的开通,皖浙省际重大旅游合作项目“皖浙一号旅游风景道”开始建设,从“共饮一江水”迈向“共建共享一个圈”。2019年5月长三角主要领导座谈会,提出共保“绿水青山”、共建长三角生态廊道、规划建设新安江—千岛湖生态补偿试验区。双方从水的治理合作迈向更广领域的多维合作共建。

(二)新安江流域生态补偿之难题

新安江流域生态补偿机制第三轮试点行将收官,通过制度创新实践,取得了较好的生态效益、社会效益和经济效益,形成了可复制的“新安江模式”,并在全国多个跨省流域进行推广。从现实看,构建常态长效生态补偿机制,还面临一些挑战和难题,需要持续重点破解。

1. 认知理念上的差异

发展与保护、利益协调是流域生态补偿机制的核心问题。新安江流域上下游的安徽与浙江两省、黄山与杭州两市,由于社会整体对流域生态治理与保护的长远利益认知还不够充分,沟通交流层级尚未延伸到基层和社会各界,行政隶属关系与流域治理保护的整体性的矛盾还需要深入融通。因为经济社会发展水平的不同,各自利益需求也不同。上游为保住一江碧水付出的流域污染治理成本、发展机会成本和生态服务成本等。尤其是夏季山洪暴发极易导致水质氮、磷含量超标风险,干群压力极大、寝食难安。这些需要下游受益者与上游保护者双向的所有层级的多方交流、沟通、理解、互信、支持与合作,逐渐解决上下游权利、责任与义务不对称问题。正如学界所指出的,对流域生态补偿的整体性、协同性认知、概念和目标不够清晰,往往按照各自的认知去实践,跨省协调难度大,缺乏总河长;^[4] 共同体意识、协作意识不够强,尚未形成整体合力。^[5] 需要财政部、生态环境部等持续协调和监督。^[6]

2. 法规和政策工具支撑不够

生态补偿立法相对滞后,标准体系不完善,政策工具体系难配套。^[7] 按照“谁污染、谁治理,谁受益、谁补偿”“受益者负担”原则,流域生态补偿利益链、责任链的架构不足:谁来补(补偿主体)——补给谁(保护主体)——补多少(评价方法)——怎么补(补偿方式)——谁来管(监督执行),缺乏法律法规整体协同硬约束,执行力泛化、软化、弱化。由利益相关者理论,上游保护主体有政府、企业、社会(居民)等,目前仅补偿到政府、企业、项目,相关居民(渔民、林农、移民、农民)精准补偿不够。下游补偿主体有政府、企业、社会(居民)等广大受益者,目前只有政府这一单一主体承担部分补偿责任。补偿方式依赖政府资金单一渠道,产业、项目、技术、人才、市场等多元补偿机制的效应尚未显现。政策工具仅有财政转移支付,由纵向(中央财政)加横向(省级财政)补偿,逐步退坡过渡到横向(地方)资金补偿,税收工具缺位。金融工具只有黄山市的“新安江绿色发展基金”,缺乏国家及皖浙两省、市的全面参与;绿色信贷(担保、抵押)、绿色证券(债券、股票)、绿色保险、生态彩票等金融工具欠缺;水权、排污权、碳排放权交易等产权市场机制尚未建立;还没有一揽子政策工具箱可供操作。

3. 社会力量参与不足

从2011年至今,新安江生态补偿机制三轮试点的过程中,虽然有志愿者、干部群众的积极治污及保洁参与,但在皖浙两省、杭黄两市会商协作的过程中,是各级政府及其部门参与的模式,双方社会团体(ENGO、工商联、工会、农林水渔等行业协会)及基层代表很少参与其中,企业、工人、农民、渔民、林农、移民等利益相关者的利益诉求等,难以直接表达、有效传递和被下游知晓、理解、支持,知情权、表达权、参与权等未能有效行使,他们的获得感、主动性未能体现。由于缺乏皖浙两省、杭黄两市社会团体及基层群众双向的交流、磋商与协作,相互了解、知情、互信增进程度不够,各种经济、社会、生态矛盾易于以不

同方式凸显。以此为基础的,政府引导、社会多方参与的“讨价还价”^[8]交易方式与第三方权威的公正公平的谈判和协调机制^[9]未能有效建立;为增强流域生态责任意识 and 互信,国外常用的受益者(企业、居民)的水价、电价等补偿方式有待考量。

三、建设新安江—千岛湖流域生态补偿共同体

(一) 筑牢新安江—千岛湖流域生态共同体

1. 牢固树立生态共同体意识

新安江是皖浙两省、杭黄两市的公共品,具

有很强的生态、经济外部溢出效应,为有效避免“囚徒困境”“公地悲剧”,保护好绿水青山,让受益者付费、保护者得到合理补偿,促进保护者和受益者良性循环互动,必须树牢大局观、整体观、长远观、系统观,确立共同体(community)意识、一体化(integration)行为准则,形成休戚与共的命运共同体、利益共同体、责任共同体、文化共同体(表2),建立“杭黄生态文明创建共同体”。^[10]上下游以主体意识(主人翁精神)、责任意识、参与意识,合作共赢举措,形成同心协力共谋共治共建共享的生态共同体。

表2 新安江—千岛湖生态共同体意识

生态共同体	杭州、黄山两市生态共同体的认知、基本内容、要求
命运共同体	人与自然是生命共同体。杭黄两市同饮一江水,共护母亲河,上游呵护下游,改善水环境质量,日益增长的优美生态环境,提供更多优质生态产品
利益共同体	上下游共同的生态利益、经济利益、公众利益,保护者、建设者、受益者
责任共同体	利益相关者责任,上下游政府、企业、个人、社会团体、NGO、媒体等的保护、治理与监督责任,流域一体化可持续发展责任、永续发展责任
文化共同体	共生、共存、共保、共建、共治、共美、共享的文化价值观,和美与共

2. 构建试验区一体化新发展格局

皖浙两省、杭黄两市山相依、水相连、人相亲、文相通,生态、经济互补性强。安徽与浙江同属长三角一体化、“一带一路”等国家战略交汇叠加之地。在深化新安江流域生态补偿机制的基础上,深入构建“合作共治、成本共担、效益共享”的流域治理与保护长效机制是两地的应有之义。协同推进大气污染联防联控、森林资源保护协同发展,探索生态产品价值实现机制、共建“两山”理论转化样板区等都是一体化发展的重要举措。

统筹推进新安江—千岛湖试验区“多规合一”。建立系统的空间信息共享平台,将经济、社会、土地、生态环境、水资源、城乡建设、综合交通等各类规划进行有效衔接,促进流域地区一体化规划,并以此推进试验区逐步实行政策一体化、

治理一体化、保护一体化、产业一体化、市场一体化、平台一体化(经济、生态、社会)、城镇一体化、文化一体化、发展一体化等,实践出更多流域生态优先绿色发展的治理创新成果。

2013年12月,国务院批复国家发改委《千岛湖及新安江上游流域水资源与生态环境保护综合规划》(国函[2013]135号),就是皖浙两省、杭黄两市携手合作的共同成果。《长江三角洲区域生态环境共同保护规划》为两省、两市解决新安江流域系统性、区域性、跨界性生态环境突出问题提供了保障。共同的事业、共同的责任、共同的利益,需要制定共同体的政策,以“规划共绘、设施共建、环境共治、生态共保、产业共兴、品牌共创、发展共享”为原则,探索建立生态环境资源全域配置的生态共同体。为推动生态环境标准、监测和执法“三统一”等合作事项落到实处,可以

由皖浙两省、杭黄两市建立年度重点任务清单,试行“清单制”管理,压实主体责任,纳入两省、两市政府目标考核。

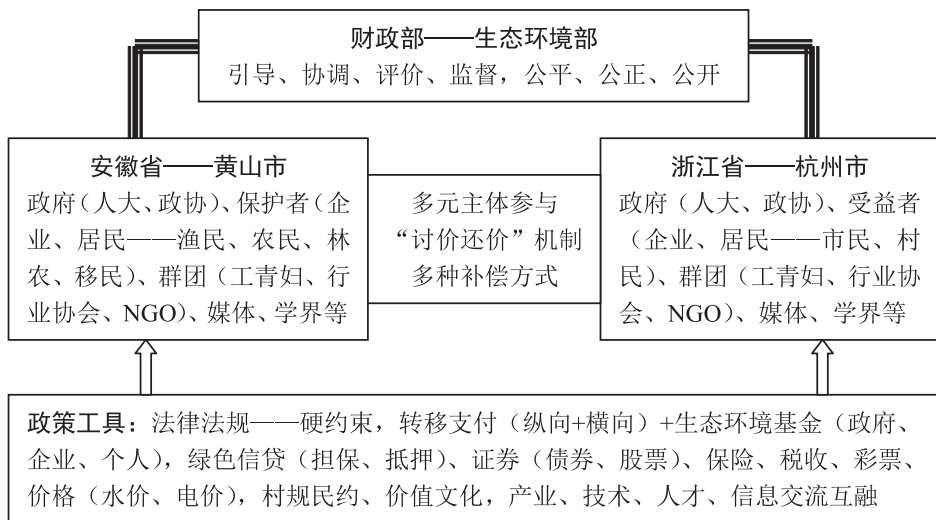
(二)实施新安江—千岛湖流域一体化治理与保护

1. 健全完善新安江—千岛湖生态补偿长效机制

关于上下游如何履行好保护和治理的责任,两地政府有着多年多轮博弈。在财政部、原环保部的综合协调下,从2010年启动、2012年试点纵向+横向的生态补偿机制,至今三轮九年试点行将收官。水质标准经过两次提升,考核标准更高,制度约束更严格。而中央纵向转移支付在第二轮就逐年退坡,第三轮主要靠两省横向转移支付,补偿主体、补偿方式的单一性短板、弱项更加

凸显。需要在财政部、生态环境部的持续引导、协调、监督下(图3),完善定期会商协作与多元参与机制,尤其是双向企业和社会的参与机制。经过多次重复博弈,参与人可能会为了长远利益而牺牲眼前利益,从而选择不同的均衡战略。因为存在“声誉模型(Reputation Model)”,参与人对其他参与人支付函数或战略空间的不完全信息对均衡结果有重要影响,合作行为在有限次博弈中会出现,只要博弈重复的次数足够长(没有必要是无限的)。^[11]在博弈中,各参与主体(利益相关者)通过对“谁来补——补给谁——补多少——怎么补——谁来管”的生态补偿链进行补链、强链,深度认知共享链,强化责任链,打通利益链,集成制度(法规、政策、监督)链,支撑生态补偿试验区的长效常态。

图3 新安江流域生态补偿长效机制



2. 创建新安江—千岛湖生态补偿市场机制
为解决试验区生态补偿资金、融资和治理保护问题,深入推进生态补偿机制,可以在新安江—千岛湖流域探索试行水权交易、排污权交易或碳排放权交易试点。这三种产权市场机制经过双方系统设计,可以促进生态补偿有关问题的解决(表3),而且浙江省有着较为丰富的实践经验。建立皖浙一体化市场机制,有助于形成市场补偿和政府补偿的“双轮驱动”机制。

在水权交易方面,可以由皖浙两省及杭黄两市水利部门等专题研究谋划,探讨在“十四五”期间试行。在排污权交易和碳排放权交易方面,黄山市已经加入杭州都市圈,只需要按照相关标准做好排污权、碳排放权界定、初始分配和基础数据,将黄山市纳入杭州都市圈相关交易体系,可逐步探讨试行,让黄山市等能够分享杭州都市圈一体化的制度红利。浙江碳排放交易网(碳金融、碳汇、碳市场、碳足迹、碳排放、碳盘查、碳资产、

表3 利用市场机制解决跨流域生态补偿问题

市场机制	可以解决的问题	浙江省的实施经验
水权交易 水利部门 政府搭台	水资源产权、有价, 补偿资金、融资, 保护者得益、享用者付费, 一体化意识、责任共担	2000年国内首笔水权交易, 东阳—义乌水权交易, 余姚—慈溪水权转让, 东苕溪流域、潮州市水权制度改革
排污权交易 生态环境厅 政府调控	排污权产权, 补偿资金、融资, 污染治理, 一体化意识, 倒逼企业、产业转型、绿色发展	2001年嘉兴市秀洲区试行, 2009年省内试点, 目前不仅实行全省电子交易竞价, 而且还全国首创“浙江省排污权交易指数”
碳排放权交易 生态环境厅	碳排放权产权, 补偿资金、融资, 节能减排, 绿化保护, 一体化意识, 生态优先绿色发展	2015年台州市试点碳排放权交易, 开发CCER项目, 2016年出台省碳排放权交易市场建设实施方案, 目前每年发布省低碳发展报告

CCER)与浙江省排污权交易网(排污权交易指数、政府储备量出让、企业排污权转让、排污权租赁)已经相对完善。以市场交易实现从政府统包统揽到政府引导企业、公众参与的逐步转变。通过生态资源产权(水权、排污权、碳排放权)界定、交易、抵押、担保等,化解生态补偿融资难问题,将增强流域一体化意识,倒逼产业转型,既保护生态环境,又促进绿色发展,实现生态价值向经济价值的有效转变,可谓创造多赢局面。

3. 山水林田湖草系统保护

建设新安江—千岛湖生态补偿试验区,需要由单纯的区域“水质对赌”到统筹推进山水林田湖草系统治理,推进全流域生态环境同治、产业共谋、责权明确的共治共建共享长效机制,才能产生示范效应。将河(湖)长制与林业生态改革(安徽林长制、浙江以林权为基础的综合改革)有机结合,坚持林业生态优先绿色发展,深入推进林地所有权、承包权和经营权“三权分离”,实行林业股份合作制、林地经营权流转和林权融资等,实现林业生态产业化、产业生态化、强林富民,系统处理好林与山(防治山洪暴发等自然灾害,降低新安江氮磷含量夏季陡升风险)、林与水(水量是通过上游封山育林、植树造林涵养出来的)、林与田(保育土壤、调节气候)、林与草(涵养水源)等关系,探索“新安江—千岛湖—富春

江—钱塘江”全流域共保共投共享政策,协力打造国家山水林田湖草生态保护修复示范区。

(三)探索“两山”理论转化样板区

1. 持续推进杭州都市圈的深度融合

以杭州都市圈抱团融合推进长三角一体化发展。2018年10月25日,黄山市参加杭州都市圈第九次市长联席会议,正式加入杭州都市圈。接着,两地于2019年1月和8月进行互访,11月共同参加杭州都市圈第十次市长联席会议。到目前,两市开展对接活动1600多次,建立工作机制160余项;在规划、交通、产业、环保、民生等领域深化交流合作,成果丰硕。^[12]尤其是2018年12月25日,杭黄高铁正式开通,让杭黄两地互联互通更加紧密,为杭黄两市进一步拓展合作领域,特别是深化都市圈科技产业、重大设施、生态旅游等一体化互融奠定了硬件基础,实现“名山名水一线牵”,连接浙西皖南的铁路加快了长三角一体化进程。推进新安江—千岛湖流域一体化绿色发展,从生态空间到生产空间、生活空间的多元融合互动协同——发展空间的一体化。

2. 生态产业化与产业生态化共谋共建共享

生态产业化一体化。在2020年度长三角地区主要领导座谈会上,皖浙两省政府正式签订共建杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道战略合作框架协议、共建世界级著名湖区战略合作协议

等。重点包括规划建设杭黄国际黄金旅游线、皖浙1号风景道及“千岛湖—新安江大画廊”等生态文化旅游综合开发项目。将黄山—新安江—千岛湖—富春江—钱塘江打造成长三角乃至全国最美山水风景带和世界文化旅游目的地,实现生态文旅一体深度融合。黄山、杭州、衢州三市已经签订《联合推广世界遗产精品旅游线合作项目》,加快杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道建设。既解决试验区生态旅游产业一体化高质量发展问题,又解决流域居民(渔民、林农、移民等)就业增收、两地收入差距问题,加快拓展“两山”转换通道。

产业生态化一体化。共建杭黄产业合作园区、产业链协作联盟,是突破行政分割,创新跨区域生态补偿机制,实现新发展理念的重要措施。杭黄两市业已签署了推进杭黄绿色产业园合作协议。因此,要探索与长三角一体化发展相适应的干部交流和专业(经营、技术)人才培养交流共享机制,以一体化的思路和举措消除行政壁垒,加强政策协同、产业链供应链相互延伸,通过杭黄两市及县区的“园区+园区”“园区+企业”“企业+企业”等多样化专业化分工与产业链密切协作方式,有效畅通要素资源两地循环流动,共同打造新安江流域上下游联动的绿色产业集群,实现试验区一体化高质量绿色发展。黄山市7个省级以上开发区已分别与杭州都市圈城市开发区签订共建协议;与杭州玉皇山南基金小镇战略合作引入杭州国储浙商集团等10家金融服务类企业;浙江蓝城集团在黟县投资50亿元的黟美小城开建。

经过三轮九年的成功试点,皖浙两省充分践行“绿水青山就是金山银山”的理念,从大局出发,强化源头治理和保护,创新实践新安江—千岛湖生态补偿机制,形成了上游生态优先绿色发展、下游率先发展生态补偿、上下游共谋发展互利共赢的体制机制,建立了“共谋、共治、共保、共

建、共享”的一体化制度框架。长三角一体化战略赋予皖浙两省新使命新任务,以生态利益共同体、责任共同体意识,构建新安江—千岛湖生态补偿试验区一体化发展新格局,逐步实行政策一体化、治理一体化、保护一体化、产业一体化、发展一体化,将政府补偿与市场补偿有机结合,推进试验区生态产业化一体化、产业生态化一体化,在长三角一体化高质量发展中创建“两山”理论转化的样板区,充分体现创新、协调、绿色、开放、共享发展的示范区。

注释:

[1][3]中共中央组织部:《贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想在改革发展稳定中攻坚克难案例(生态文明建设)》,北京:党建读物出版社,2019年,第355、358页。

[2]习近平:《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》,《求是》2019年第24期。

[4]傅涛、李伟:《一个目标 三个机制系统 五个支撑体系 推动新安江流域生态补偿迈向3.0时代》,《环境经济》2020年第8期。

[5]李干杰:《加快推进生态补偿机制建设 共享发展成果和优质生态产品》,《环境保护》2016年第10期。

[6]傅志华、陈少强等:《新安江流域生态补偿机制面临不可持续的风险》,中国财政科学研究院《研究简报》2020年第4期。

[7]李干杰:《加快推进生态补偿机制建设 共享发展成果和优质生态产品》,《环境保护》2016年第10期;王金南、王玉秋等:《国内首个跨省界水环境生态补偿:新安江模式》,《环境保护》2016年第14期。

[8]吴舜泽、杨文杰等:《新安江流域水环境补偿的创新与实践》,《环境保护》2014年第5期。

[9]方子恒:《新安江流域生态补偿机制运行及政策完善建议》,《中国政府采购》2018年第9期。

[10]杨文杰等:《新安江流域上下游横向生态补偿试点绩效评估报告(2012-2017年)》,北京:中国环境出版集团,2019年,第105页。

[11]张维迎:《博弈论与信息经济学》,上海:上海人民出版社,1996年,第209、364页。

[12]陈立平等:《杭州全面拓展长三角一体化“朋友圈”》,《杭州日报》2020年8月31日。

[责任编辑:马立钊]