

# 构建沿黄九省区经济协同发展合作机制

◇ 杜 华

## 一、沿黄九省区经济协同发展面临的障碍

### (一) 缺乏有效组织系统

我国长期的区域行政分割和财政分割,再加上我国政绩考核板块中,最大板块是区域经济增长方面,强化了地方官员与地方利益的黏合,区域政府间上下级之间或者同级政府之间出现协调困难局面,地方政府间存在明显的经济竞争,导致地方保护主义和产业重复建设问题长期存在。个别区域内的企业为赢得市场,打起了“价格战”“成本战”,在这样的大背景下,企业之间的恶性竞争导致整个行业利益蒙受损失。

沿黄九省区经济协同发展,势必会影响部分区域利益,尤其是生态保护重点省份区域。如何在局部利益和全局利益中做出选择,如何在经济利益和生态效益中做出选择,成为考验区域经济发展的重要题目。对此,需要建立国家层面的协同发展组织机构,负责统筹沿黄区域各类资源,协调沿黄区域行政合作,增强区域协同发展意识,有效缓解区域发展中的诸多矛盾,促进区域经济协同发展。

### (二) 政策支撑力度欠缺

一是缺乏推进区域经济协同的基础性政策。国家层面缺少统筹协同政策,没有区域经济协同发展的主导方向;各个省区缺乏对区域经济长远协同发展的宏观布局和长期规划,难以高效、有序、持续地实现区域经济协同。二是相关法律和规范不足。目前立法协调机制基本上还处于空白,不同地区在税收优惠政策、劳动用工、道路交通和环境保护等法规方面存在冲突,在技术标准、行政规章、惩罚尺度、法律效力等方面也存在较大差异。三是市场化政策欠缺。区域经济协同发展不能仅限于政府之间的合作,更需要企业和社会力量的参与,目

前还没有形成政府协调与市场机制的良性互动,政策协调过程也缺乏公民诉求表达机制。此外,区域经济协同发展还缺乏稳定的财政政策支持。

### (三) 补偿制度存在不足

一是生态补偿制度不完善。沿黄九省区经济协同发展,首先需要解决的是黄河流域生态问题,在保障黄河安澜的大前提下,重点治理黄河污染问题,减少上游水土流失,加强中下游产业布局,提升黄河湿地水土涵养能力,解决“湿地不湿”难题。其次是黄河滩区治理工作,国家坚持“宜农则农、宜居则居、宜工则工”的原则,因地制宜,因地施策,然而,在沿黄九省区部分重点保护区域,补偿制度和补偿标准不明确,生态建设工作推进缓慢。二是产业迁移补偿制度不完善。沿黄九省区区域经济协同发展过程中,对于产业迁出的区域,缺乏长效有力的政策补偿措施,致使产业迁出区域政府消极对待产业迁移工作,不利于整个产业的发展,影响区域经济协同发展大局。

## 二、沿黄九省区经济协同发展的合作原则

### (一) 生态优先原则

生态优先原则,主要是在处理经济增长与生态环境保护之间关系问题上所进行的决策权衡,涉及利益估价问题。沿黄九省区经济协同发展,追求经济高质量发展,必须坚持生态优先原则,提高思想高度,统一思想认识,摒弃过去经济速度优先的发展思路,注重生态建设,探寻可持续发展的绿色发展道路。

### (二) 区域共享原则

区域经济协同发展,要积极打破区域资源共享壁垒,只有在资金资源、技术资源、人才资源、医疗资源、自然文化资源等方面进行资源共享,才能有效实现区域经济协同发展。

对于沿黄九省区来说,首先要共享的是自然资源和文化资源。在保护、开发和利用等方面,沿黄区域的自然资源和文化资源都需要在更大空间进行优化配置、组合和共享。自然资源在空间上有自然分布和群落关系,文化资源在时间上有历史渊源和演进交替,客观上需要共享。其次是资金技术资源共享。发展实力较强的省区,需要积极支持弱势区域的经济,尤其是生态保护区以及生态建设区域的经济,为其提供资金技术支持,努力把经济生态的平衡关系,提升区域绿色发展的内生动力。最后是人才资源共享。区域发展离不开科技、医疗、教育、卫生等基础设施建设,更离不开相关人才资源,弱势区域在发展过程中,自身吸引人才落地能力不足,迫切需要优势区域的人才资源共享。

### (三)裁长补短原则

沿黄九省区经济协同发展,在产业协同发展上,需要坚持裁长补短原则。持裁长补短原则,一是能够“做大联强”,凸显产业优势互补,企业强强联合,做大优势产业;二是通过深入探索“飞地经济”模式,以最直接的生产要素高效利用为目的,在平等协商、自愿合作的基础上,实现互利共赢的区域经济发展模式;三是能够实现产业梯次布局,延伸产业价值链,扩大产业辐射区域,实现区域均衡发展。

坚持裁长补短原则,需要细化区域分工合作,使各区域比较优势得到充分发挥,实行资源互补、利益共享、共同发展,避免各自为政、重复建设、同质化竞争。需要推进产业协作一体化,重要的是,根据各区域的资源禀赋、区位交通条件、产业技术基础和发展前景,对重点区域与外围地区进行科学合理的产业分工定位,明确各自的产业发展重点和方向。对于已经进入工业化后期的部分区域,要适时进行转型升级,重点发展技术密集型高端产业,形成以现代服务业为主导的经济结构,并将传统产业转移到周边地区,为发展现代先进技术产业让渡空间和要素资源;对于工业化程度相对较低的区域,则应承接工业化程度较高区域的产业转移,逐步提升产业层次。

### (四)一以贯之原则

一以贯之原则旨在抓住区域协同发展重点,统筹规划区域政策、资源、环境等领域,形成长效发展

协调机制,避免在实施过程中出现损坏市场配置资源基础的“一刀切”行为。

首先,沿黄九省区区域生态建设工作要一张蓝图绘到底。建立有效沟通机制,沿黄九省区相互沟通促进,搞好前期规划并贯穿始终,共同推进沿黄生态治理、灌区管理、湿地保护等工作。其次,产业政策要注重长效性。产业政策需要具有较强的前瞻性,要加强产业布局顶层设计,注重产业协同性和可持续性,突出产业优势,培育新兴产业,激发市场新活力,推动区域经济高质量发展。最后,文旅产业融合要稳步进行。沿黄九省区经济协同发展,需要重视黄河文化发掘研究工作,形成黄河文化体系,以弘扬黄河文化为中心,争取国家支持建设黄河文化博物馆、文化主题公园等重点文化产业实体建筑物,开辟黄河文化旅游专线,推进文旅产业融合稳步推进。

### 三、沿黄九省区经济协同发展的合作路径

沿黄九省区经济协同发展应当在初期设计上体现国家布局意识,在经济发展上体现战略意识,发展成果上体现公平意识。

#### (一)系统谋划,加强顶层设计

沿黄九省区区域经济协同发展,仅仅依靠九省区省级政府之间达成经济协同发展协议是远远不够的,需要提升到国家层面,由国家出台相关政策、制度,将沿黄九省区区域经济协同发展统一化、制度化,打造沿黄九省区经济协同发展片区,确定独特的区域发展体制,签署高度统一的战略框架协议。在内容上,一是目标高度统一。沿黄九省区要积极推动经济协同发展,优化区域产业结构,提升经济发展聚集效应。二是政策高度统一。九省区经济协同发展不能顾此失彼,要在突出优势的同时,兼顾公平,支持弱势区域发展。三是生态高度统一。区域经济协同发展,要坚持生态优先,把生态建设放在第一位,探索规划国家级沿黄生态公园、国家级黄河文化博物馆等项目,实现沿黄区域生态带、文化带、产业带一体化发展。

#### (二)统一思想,注重生态建设

沿黄九省区经济协同发展关键在落实。单靠自发的市场行为难以做到产业协同、产业转移、产业优化,需要政府之间跨区域合作。沿黄九省区要

统一思想认识,保证生态效益优先,形成统一的思想认识、可靠的发展协议、坚定的政策支撑和有利的社会监督。

沿黄九省区要签署经济协同发展框架协议,狠抓落实工作。一是坚持生态优先原则,打造沿黄生态区,提升黄河生态治理层次,保证黄河安全第一;二是加强退耕还林还草工作,减少黄河水土流失,降低黄河水域沙土沉积速度;三是推动沿黄河产业迁移工作稳步开展,减少沿黄生态保护区工业生产活动,有效增加保护区面积,缓解沿黄区域“湿地不湿”难题,逐步恢复沿黄湿地生态,保护湿地生物多样性。

### (三)多元合作,建立合理生态补偿机制

坚持“谁保护谁受益,谁利用谁补偿”的基本原则,科学确定生态补偿范围,遵守市场化生态补偿标准,充分保护生态保护区利益。在此基础上,形成一个具有较强可操作性的、公平的、合理的、标准的利益分享与补偿机制。保障弱势区域发展机会和地方利益,尤其是注重生态补偿的效益性,提高弱势区域产业发展内生动力,努力减少地方政府间合作中矛盾的发生,为区域经济协同发展消除行政阻力。

利益补偿可采取两种方式:直接补偿和间接补偿。直接补偿是通过财政转移支付或价格补贴方式直接补偿受损方,这是我国目前主要的生态补偿手段,方式比较单一,不利于培养生态保护区发展动力;间接补偿是通过技术资金支持、项目合作、人才交流、信息共享和政策扶持等方式平衡地区发展差距,帮助利益受损方或其他合作方创造合作平台、夯实合作基础、增强合作意愿。

生态补偿范围不断加大,财政资金来源有限等状况,会导致生态补偿资金紧张。需要争取民间资金加入生态补偿行动中,建立多元化生态补偿方式,注重生态保护区产业平衡,并根据不同的补偿内容灵活选择补偿手段,在市场经济的推进中逐步扩大市场化利益补偿的适应范围。

### (四)强化制度,完善财政转移支付制度

沿黄九省区经济协同发展,在国家层面,要加大

财政转移支付力度,扩大财政转移支付范围,形成财政纵向转移支付制度,大力扶持生态保护区经济发展,缓解区域经济发展与生态保护的矛盾;在同级政府层面,产业协同发展获益方要研究制定横向财政转移支付制度、税收分税制度,帮扶贫困区域,发展区域经济。

研究制定沿黄生态保护相关法律法规,将黄河流域生态保护法律化、制度化,一以贯之,坚持“绿色发展,生态优先”的基本原则,推动产业结构调整,带动经济稳步增长。同时,兼顾公平,积极关注为生态保护做出贡献的区域发展,打造生态保护与经济发展良性循环的示范区。

### (五)区域协同,推动区域经济高质量发展

沿黄九省区协同发展就是要破除资源流动障碍,使市场在资源配置中起决定性作用,促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中,提高资源配置效率,助推沿黄区域经济高质量发展。高质量发展,意味着高质量的供给、高质量的需求、高质量的配置、高质量的投入产出、高质量的收入分配和高质量的经济循环。

沿黄九省区经济协同发展,是区域经济实现高质量发展的一条必经之路。协同发展,不能仅仅依靠省区政府间的战略协议,需要系统谋划,提升战略高度,力争从国家层面获得政策、法律、财政、技术等方面的支持,形成特定的经济协同发展体制机制。沿黄九省区政府要狠抓落实,克服前期困难,将规划内容逐步落地,彻底打破行政区域划分障碍,形成区域发展合力,实现沿黄生态带、沿黄经济带、沿黄旅游带“三带合一”发展目标,打造沿黄区域经济高质量发展片区。同时,在发展过程中,要统筹生态、经济协调发展,重点支持优势区域经济发展,兼顾区域经济均衡发展,加大对弱势区域经济的支持力度,制定合理的生态补偿标准,并落实具体补偿措施,避免造成区域发展经济效益与生态效益产生矛盾。

作者简介:杜华,河南财政金融学院副教授。

(摘自《区域经济评论》2021年第2期)