

生态补偿纵横结合 协同共治谋求发展

# 黄河全流域深化“跨界融合”

本报记者 夏晨翔 北京报道

黄河流域是我国重要的生态安全屏障，也是人口活动和经

济发展的重要区域。但是，黄河却也一直“体弱多病”，存在着生态本底差，水资源短缺，沿黄各省区发展不平衡、不充分等问题。

随着黄河流域生态保护和高质量发展上升为重要国家战略，构建纵横结合的生态保护补偿机制，已成为调动流

域上下游地区积极性、共同推进生态环境保护和治理的重要手段。

《中国经营报》记者了解到，

自去年起，已有山东、河南、甘肃、四川等省际之间分别签订了横向生态补偿协议，实现黄河下游、左右岸协同共治。而在此

基础上，沿黄各省区也进一步加强了区域经济联系和分工协作意识，步入黄河流域高质量发展的新格局。

## 省际“对赌”实现共赢

《补偿协议》最高资金规模1亿元，分为水质基本补偿和水质变化补偿两部分。

作为世界上治理难度最大的河流，一直以来，黄河上中下游存在着不同的治理难题，但是作为一个有机整体，黄河流域生态保护更应构建上中下游齐治、干支流共治、左右岸同治的格局，共抓黄河大保护，协同推进大治理。

2021年5月，河南省与山东省正式签署《黄河流域（豫鲁段）横向生态保护补偿协议》（以下简称“《补偿协议》”），成为黄河流域第一份省际横向生态补偿协议。

《补偿协议》实施范围为河南省、山东省黄河干流流域（豫鲁段），其中河南省为上游区域、山东省为下游区域。实施期限为2021年至2022年。协议到期后，由两省根据补偿机制运行评估情况及国家要求另行协商后续事宜。

《补偿协议》最高资金规模1亿元，分为水质基本补偿和水质变化补偿两部分。

其中，水质基本补偿方面，若刘庄国控断面（河南省与山东省黄河干流跨省界断面）水质全年均值类别达到Ⅲ类标准，山东省、河南省互不补偿；水质年均值在Ⅲ类基础上每改善一个水质类别，山东省给予河南省6000万元补偿资金；水质年均值在Ⅲ类基础上每恶化一个水质类别，河南省给予山东省6000万元补偿资金。

在水质变化补偿方面，刘庄国控断面2021年度关键污染物指数与2020年度相比，每下降1个百分点，山东省给予河南省100万元补偿；每上升1个百分点，河南省给予山东省100万元补偿。该项补偿最高限额4000万元。

时至今日，距离履约的时间已经不多，结果又将如何？日前，有山东省当地媒体报道称，2021年，河南省刘庄国控断面年均水质为Ⅱ类，与上年度持平，但部分指标浓度同比略有反弹。根据测算，2021年山东省应补偿河南省5005万元。

对此，记者分别致电致函山东、河南两省生态保护厅。山东方面回复称，目前补偿金额只是测算值，尚需进一步确认，并就相关事宜与河南省相关部门进行对接。河南方面则回复称，目前测算工作尚未启动，需等待河南省财政厅等牵头单位通知。

除了“鲁豫之约”外，沿黄多个省份也都在积极探索黄河流域省际横向生态补偿机制。

据了解，去年8月底，位于黄河上游左右两岸的甘肃、四川两省正式签订了《黄河流域（四川—甘肃段）横向生态补偿协议》。协议约定，2021年和2022年，两省按照1:1的比例共同出资1亿元设立生态补偿资金，用于流域内污染防治综合治理、生态环境保护等。如果玛曲断面水质稳定达到Ⅱ类，两省互不补偿；如未达到，一方能举证污染由对方造成，则由污染方支付补偿资金。

业内专家分析认为，此类补偿协议的签订，对黄河全流域健全完善“保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享”的横向生态补偿机制，探索开展生态产品价值计量，加快探索绿水青山就是金山银山的转化路径具有示范意义。事实上，只要双方都积极主动参与其中，就会实现共赢的局面。

## 区域协作共谋发展

3月1日，《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》正式施行，这也是全国首部就黄河流域生态保护和高质量发展进行的地方立法。

如今，黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略，为黄河流域各省区保护黄河生态提出了要求。同时，也为区域协同发展，搭建了更广阔的平台。

今年2月，山东省印发了《山东省黄河流域生态保护和高质量发展规划》，提出要共建黄河流域合作发展平台，全方位对接黄河流域城市群，携手打造黄河流域科创大走廊，共建黄河流域现代产业合作带。

文件指出，要深化省会经济圈与郑州都市圈在产业发展、科技创新、市场开拓等方面合作，支持胶东经济圈建立黄河流域城市陆海联动开放发展合作机制，支持菏泽、聊城等市与河南商丘、濮阳等市建设产业承接转移示范区，打造两省合作桥头堡，推动山东半岛城市群与中原城市群一体

化发展。同时研究推进济南—郑州—西安数字同城化，建设黄河流域各区域合作互联网共享服务平台。搭建与黄河“几”字弯都市圈对接平台，推动与兰州—西宁城市群、关中平原城市群优势互补、高效协同发展。

而在河南省日前发布的《关于印发河南省“十四五”深化区域合作融入对国家重大战略规划的通知》中，同样将加强黄河流域省际合作，视为构建新发展格局的战略机遇。

如文件要求，要加强与陕西、山西合作，联动郑州都市圈、西安都市圈、洛阳副中心城市、晋陕豫黄河金三角，加快推动郑洛西（晋陕豫）高质量发展合作，着力打造沿黄生态示范带、科技创新示范带、文化复兴示范带、幸福宜居示范带，



图为2021年10月29日，山东省滨州市，沾临高速公路黄河特大桥。本报资料室/图

形成中西部最具活力的经济区。

推动豫鲁毗邻地区共建黄河流域高质量发展示范区，打造黄河流域省际协同发展样板示范。加强与山东合作，深化豫东北与鲁西南地区交流互动，积极创建承接产业转移示范区，全方位开展生态环保、基础设施、产业发展、城乡融合、文化保护、公共服务等领域多层次合作，探索中部合作发展有效路径。

值得一提的是，就在3月1

日，《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》正式施行，这也是全国首部就黄河流域生态保护和高质量发展进行的地方立法。

文件指出，要加强与沿黄省区、黄河“几”字弯城市协同发展，开展与“一带一路”沿线国家、区域、城市等的对外交流和经贸合作，推进内陆开放型经济试验区建设，培育开放产业，建立开放平台，拓展开放通道。

## 深化综合补偿机制

姚爱兴建议，在国家层面健全利益分配和风险分担机制，研究开展黄河流域更大区域、更大跨度的横向生态补偿。

但在另一方面，流经9个省区的黄河，却也存在着不同区域生态保护修复重点不同、沿黄各省区经济发展不协调不充分等问题，生态保护补偿制度仍需持续深化。

2021年9月，国家层面印发了《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，从完善分类补偿制度、健全综合补偿制度、发挥市场机制作用等方面，进一步明确了深化生态保护补偿制度改革的路线图和时间表。

文件提出，鼓励地方加快重点领域跨省上下游横向生态保护补偿机制建设，开展跨区域联防联控。

治；对生态功能特别重要的跨省区的黄河，却也存在着不同区域生态保护修复重点不同、沿黄各省区经济发展不协调不充分等问题，生态保护补偿制度仍需持续深化。

记者注意到，在今年全国两会上，全国政协委员姚爱兴即指出，宁夏制定了相应办法，积极与甘肃、内蒙古对接开展试点补偿。但运行中还存在诸多问题：如全流域跨省横向生态补偿机制，省际协同保护机制仍需进一步打通；补偿资金来源和方式单

一，对口协作、产业转移、人才培训、共建园区等多元化补偿方式缺失；补偿标准不完善，生态产品服务价值和保护成本未充分体现；流域各省区主动开展补偿的内生动力不足，补偿可持续性存在不确定性；水污染问题依然难防难控难治，个别时段、个别河段水质依然不稳定等。

作为唯一全境属于黄河流域的省份，宁夏是黄河流域重要的生态节点、生态屏障和生态通道，但也是全国水源最匮乏的地区之一，被赋予建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的重任。

但是，姚爱兴指出，目前的补偿范围仅限于邻近省区，而黄河上游的甘肃、宁夏等省区承担着重要的生态保护任务，发展水平较低、可补偿财力弱，相互补偿“杯水车薪”。

为此，姚爱兴建议，在国家层面健全利益分配和风险分担机制，研究开展黄河流域更大区域、更大跨度的横向生态补偿，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制，提高上游地区水源涵养和生态保护能力，体现“谁保护、谁受益，谁破坏、谁补偿”的导向。

# 郑州都市圈扩容 瞄准全国第一方阵

本报记者 黄永旭 西安报道

## 扩容绘制新蓝图

今年的《政府工作报告》提到，要“稳步推进城市群、都市圈建设”。

近年来，为了更好地推进城乡协调发展和加快新型城镇化步伐，区域协同发展、都市圈建设成为趋势。在中央的指导和扶持下，国内已经形成北京、上海、广州等城市为核心的几个较为成熟的城市圈，而且还有武汉、长沙、成都等数个城市圈，郑州都市圈也是其中一员。

今年全国两会期间，河南代表团以代表团名义提交了《关于恳请国家支持郑州都市圈规划建设的建议》，可见郑州都市圈渴望进一

步获得来自更高层面的“助力”的迫切。

事实上，在2021年底，河南省委宣传部在一次新闻发布会上公布了“1+8”的郑州都市圈雏形。彼时介绍，郑州都市圈由原来的“1+4”拓展为“1+8”，进一步将洛阳等纳入其中，将形成一个总面积5.88万平方公里、常住人口4670万的郑州都市圈。

直到2022年初，《河南省新型城镇化规划（2021—2035年）》的发布，正式确定了优化重塑郑州都市圈“1+8”空间格局。推进郑州与开封、洛阳、平顶山、新乡、焦作、许

昌、漯河、济源加速融合发展，着力构建“一核一副一多点”的空间格局。

至此，在全国都市圈建设的浪潮中，郑州都市圈完成扩容，形成了包含9个城市的中部区域协同体，体量更大、影响范围更广。

记者梳理公开信息发现，郑州都市圈从过去的“1+4”拓展为“1+8”，规模体量大幅提升且支点增多，覆盖面积从1.59万平方公里扩大到5.88万平方公里，经济总量也从1.85万亿元增加到3.28万亿元，跃升至中部地区省域都市圈首位。

除了地域扩围，“一核一副一多点”的布局，也对郑州都市圈扩容指明了方向。据介绍，“一核”即以郑州国家中心城市为引领，以郑开同城化、郑许一体化为支撑，将兰考纳入郑开同城化进程，发挥郑州航空港经济综合实验区枢纽作用，打造郑汴许核心引擎。“一副”即推动洛阳、济源深度融合，形成都市圈西部板块强支撑。“一带”即落实郑洛西高质量发展合作带国家战略部署，发挥沿黄河干流区域创新和产业等要素富集优势，以郑开科创走廊为主轴、郑新和郑焦方向为重要

分支，打造以创新为引领的城镇和产业密集发展带。“多点”主要包括新乡、焦作、平顶山、漯河等新兴增长中心。

受访专家表示，郑州作为国家中心城市，其经济总量和城市规模相对偏弱，因此要通过扩容提升能级和竞争力。而扩容之后，都市圈辐射范围扩大，郑州也可以更好发挥国家中心城市的引领作用，加之副中心城市洛阳和新增支点城市的融合流通，对郑州都市圈的能级和影响力都将是很大的增强，可以进一步带动省域经济的发展。

## 扬长补短提质量

2022年河南省两会工作报告称，2021年预计生产总值接近6万亿元、增长6.5%左右，社会消费品零售总额超过疫前水平，居民人均可支配收入增长8%。加快创新驱动发展、加快构建现代产业体系、加快新型城镇化建设等被列为2022年重点工作。

此外，《河南省新型城镇化规划（2021—2035年）》指出，河南省存在城市发展层次水平不高，郑州国家中心城市和郑州都市圈综合实力、规模体量与国内先进地区差距明显，洛阳、南阳等地对全省发展支撑带动作用不足，多中心、组团化发展的空间格局尚未形成。

同样作为中部崛起的兄弟省份湖北，一直以来就是河南的“劲敌”，两省经济总量相差无几，但作为省会的郑州，相较于武汉，却有差距。公开数据显示，2020年武汉的地区生产总值为15616.1亿元，在中部六大城市之中位居榜首，同期郑州的地区生产总值为12003亿元，位居第三。

有专家分析称，郑州存在科技创新相对薄弱，产业大而不强的问题，需要利用优势资源，发挥长处，补足短板，而郑州最大的优势就在比肩北京的交通枢纽。

根据《河南省“十四五”现代综合交通运输体系和枢纽经济发展

规划》信息显示，河南省“米+井”字形综合运输通道已经基本形成，“米”字形高速铁路网基本建成，“四纵五横”普速铁路网全部实现复线电气化。形成“一枢三支”机场布局，航线网络基本覆盖全球主要经济体。全省高速公路通车里程达到7100公里、省际出口32个。以郑州为中心，实现公路5小时内覆盖我国4.1亿人口和30%的经济总量，铁路3小时内覆盖我国7.6亿人口和56%的经济总量，航空2小时内覆盖我国12.3亿人口和90%的经济总量。

规划显示，到2025年，将基本建成现代综合立体交通网。“米+

井+人”字形综合运输通道全面形成，综合交通网规模达到30万公里以上。铁路营运里程力争达到7600公里，实现“市市通高铁”。民航机场形成“一枢多支”格局，实现“民航服务市市全覆盖”。高速公路通车里程达到1万公里以上。

在科技创新领域，河南省提出，要重建重振省科学院，与中原科技城、国家技术转移郑州中心融合发展。构建实验室体系，加快建设嵩山、神农种业、黄河等省实验室，创建国家实验室或分支机构。此外，为了解决人才问题，河

南省要求加大柔性用才、项目引才力度，整合省级重大人才项目，建立高端人才举荐制度。新建20家中原学者工作站，培育中原学者、中原领军人才150人，加强院士后备人选培养。建立联系服务专家制度，完善职称评聘、绩效分配等激励机制，强化子女入学、住房、医疗等服务保障。

专家表示，河南其实并不缺乏高端人才，但是省内缺乏优质高校和高端产业，大部分优质人才都在外省就业。郑州都市圈扩容之后，随着产业结构的升级转型，能够提供大量高端岗位，优质高端人才有望回归河南。