

新安江流域安徽段践行“两山论”的模式探索^{*1}

田淑英¹ 夏梦丽¹ 金伟²

(1. 安徽大学经济学院, 合肥 230601; 2. 安徽省发改委规划处, 合肥 230091)

【摘要】: 新安江流域生态资源丰富, 是践行“两山论”的重要地点。基于“两山论”的理念演进模型, 可以剖析新安江模式的逻辑起点。通过调查分析与比较分析发现, 新安江流域安徽段的生态经济发展存在生态产业化发展模式较少、生态产业品牌效应不强、生态经济发展平台驱动不足、生态补偿机制不健全以及财政可持续性不足等问题。据此提出, 新安江流域安徽段践行“两山论”应进一步丰富生态经济发展模式, 打响特色生态经济品牌, 搭建生态经济发展平台, 拓展生态产业发展路径, 加强绿色财源建设, 健全生态经济发展保障机制。最后提出, 新安江流域安徽段践行“两山论”的模式应该是: 五大发展理念共同引领, 五种政策共同发力, 林长制与河长制统筹推进, 文化、教育、科技要素叠加, 实现三个融合的“55233”生态经济发展模式。

【关键词】: “两山论”; 生态经济; 新安江流域; 生态产业化

【中图分类号】: F127. 54 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1001-862X (2019) 02-0057-006

2013年, 习近平总书记作出了“既要绿水青山, 也要金山银山。宁要绿水青山, 不要金山银山, 而且绿水青山就是金山银山”的深刻阐述(1), 这一重要阐述被称为“两山论”。深刻领悟习近平生态文明重要思想的演进脉络, 探索新安江流域安徽段生态经济发展路径与保障, 具有重要的理论价值和现实意义。

目前, 学者们对新安江流域的研究多集中在生态补偿上, 一些学者对新安江流域的生态补偿制度进行了研究, 发现其在横向补偿长效机制的建立等问题上存在难点, 且补偿范围难以满足实际需要, 认为应该在流域资源产权、法律法规、引导群众参与等方面对现有制度进行完善。^[1-3] 也有学者通过成本效益分析(CBA)和AHP-模糊综合评价等方法, 对新安江流域的生态补偿效果进行了定量评价, 结果发现生态补偿政策实施效果整体较好, 且随着时间的推移效果会更加明显, 但是研究方法和指标体系的科学性、数据的客观真实性还有待考察。^[4-6] 这些研究从微观的角度完善了流域间的生态补偿制度, 在一定程度上为发展新安江流域生态补偿长效机制奠定了基础。但在实践中, 流域生态经济的发展不仅要靠生态补偿, 还需构建生态产业化和产业生态化的生态经济体系, 探索流域生态经济整体发展的路径和保障机制。本文从践行“两山论”新安江模式的逻辑起点入手, 探索新安江流域安徽段生态经济发展, 特别是生态产业化发展的路径和保障机制。

一、新安江流域安徽段践行“两山论”的逻辑起点

“两山论”是习近平生态文明思想的重要组成部分, 也是我国推进生态文明建设的行动指南。“两山论”的思想蕴含着较强的经济逻辑, 是集体偏好和供求关系的综合体现。当经济发展较为落后时, 人们对经济产出的偏好高于生态产出, 只能用绿水青山换取金山银山, 由此对自然生态环境造成了较大的破坏。随着经济的发展, 生态环境的持续恶化对人们健康造成了严重的危害。人们开始意识到生态和环境保护的重要性, 对经济产出的偏好开始下降, 对生态产出的偏好逐渐上升。此时, 人们更愿

¹本刊网址·在线杂志: www. jhlt. net. cn

^{*}基金项目: 国家社会科学基金项目“促进林业生态经济发展的公共政策研究”(12BJY141)

作者简介: 田淑英(1967—), 女, 安徽省潜山人, 安徽大学经济学院教授, 副院长, 博士生导师, 主要研究方向: 财税理论与政策、生态经济理论与政策。

意用经济财富来治理生态破坏和环境污染问题。然而，发展必然要以对资源的利用为基础，当人们对生态和经济的偏好相等时，发展进入了“既要绿水青山，也要金山银山”的阶段。可见“两山论”蕴含着丰富的经济学含义，其理念演进模型如图 1 所示：

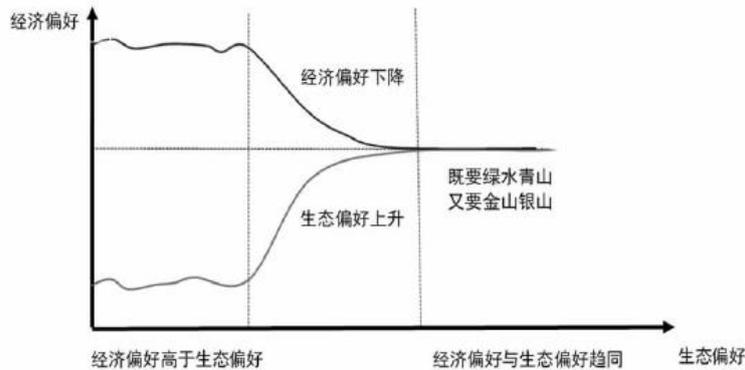


图 1 “两山论”的理念演进模型

在“既要绿水青山，也要金山银山”的理念引领下，能够实现“绿水青山就是金山银山”。那么，如何实现“绿水青山就是金山银山”？2018 年 5 月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出，要加快构建生态文明体系，加快建立“以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系”，这是对“绿水青山就是金山银山”实现路径的具体注解。可见，践行“两山论”，就是要大力发展生态经济体系，在保护生态环境的同时，谋求资源的高效利用。一方面，积极促进产业生态化发展。利用节能低碳环保技术改造传统产业，培育能耗低排放少的绿色产业，最大限度地减少对环境的破坏。另一方面，提高生态产业化水平。以生态资源及生态环境为基础，通过对资源的高效利用，提供生态产品和服务，实现生态资源向生态资本的转变，促进生态与经济的协调发展。

新安江流域安徽段目前亟待解决的问题是缓解保护与发展之间的矛盾。近年来，新安江流域安徽段以生态补偿机制试点为契机，在产业生态化方面采取了一系列的积极举措，有效地保护了流域上游段的生态环境。但在生态产业化方面，还有较大的提升空间，资源的利用效率还有待提高。因此，在加快建设新安江流域安徽段生态经济体系中，主要任务在于提升生态产业化水平。

二、新安江流域安徽段生态经济发展现状

（一）生态经济基础

新安江流域覆盖安徽省黄山市全域、宣城市的绩溪县和浙江省的建德市、淳安县。流域面积共 11452.5 平方公里，干流总长 359 公里，其中安徽境内流域面积 6736.8 平方公里、占 58.8%，干流长 242.3 公里、占 67.5%。截至 2017 年，黄山市已创建了 26 个国家级生态乡镇，4 个国家级生态村；绩溪县为省级森林城市，其生态资源以森林为主，与下游段相比，生态承载能力较大。新安江是黄山市的母亲河，也是浙江省最大的入境河流，丰富的林、农、水资源为新安江践行“两山论”奠定了良好的生态基础。

如表 1 所示，黄山市的流域面积和森林覆盖率均高于新安江下游段的建德市和淳安县，但是其人均 GDP 却低于这两地。尽管新安江流域安徽段有非常丰富的生态基础，但生态产业化潜力未能充分挖掘，生态经济发展水平有待提高，具体表现为：第一，林业经济水平不高。2017 年黄山市林业产值仅占 GDP 的 2.8%，和超过 80%的森林覆盖率不匹配。第二，无烟工业带动能力不强。黄山是旅游重地，被评为“世界自然与文化双遗产”，旅游服务业发达，但对周边经济的辐射带动能力不强。

表 1 2017 年新安江流域上下游生态经济基础

流域地区	森林覆盖率	人口密集度 (人/km ²)	土地面积 (km ²)	林业产值 (亿)	人均 GDP (元)
黄山市	82.9%	141.12	9807	18.06	46742
绩溪县	78.2%	142.09	1126	16.5	42375
建德市	76.2%	188.24	4427	9.06	76498
淳安县	75.3%	79.73	2364	7.13	55496

数据来源：各市县 2017 年《国民经济和社会发展统计公报》。

(二) 初步探索

新安江流域生态经济的安徽段实践主要体现在以下几个方面：

1. 实施产业生态化战略

黄山市为了推动生态保护和环境治理，投入大量资金，推行产业生态化发展，并产生了一定效果。为了进一步增强公众参与环境保护的积极性和主动性，黄山市在新安江流域生态补偿机制的背景下，创设了 24 家“垃圾超市”，通过“以物易物”的方式，推动形成“户分类、村收集、乡运转、县市处理”垃圾处理的生态链条。此外，新安江流域安徽段推进茶叶种植生态化、加工清洁化改造。2017 年，茶叶综合产值超出 130 亿元，出口额约占全国的 10%。

2. 积极发展生态产业

依托良好的生态环境，新安江流域安徽段不仅大力发展山泉水养鱼产业，使鱼的市场价格提高 400%，还积极发展矿泉水产业，引进了康师傅矿泉水、六股尖山泉水等一批项目，打造了百亿水产业。同时，着力发展全域旅游、乡村旅游，培育民宿经济、体验经济等新兴业态，使当地超过 12 万农民从事以旅游为主的第三产业。新安江流域安徽段为积极推进山清水秀、人文荟萃的新安江生态经济示范区建设，积极培育绿色食品、文化旅游、健康养生等产业集群。目前，新安江生态系统服务总价值总计 246.5 亿元，水生态服务价值总量 64.5 亿元。

3. 提升林业生态功能和生态优势

林业的核心是森林资源的合理经营与科学管理。^[7]2012 年以来，新安江流域安徽段分别实施了千万亩森林增长工程和林业增绿增效行动，积极创建了森林城市、森林村庄、森林长廊等，加大力度保护生态公益林 535 万亩，建成了水常绿、山常青的良好生态环境，提升了林业生态功能。同时，通过完善公益林生态效益补偿、加强自然保护区和湿地的生态系统保护，进一步扩大了森林面积、优化了森林结构，并充分发挥了林业的生态优势。

4. 推进绿水青山制度和保障机制建设

新安江流域实行上下游定期协商，完善皖浙两省联合监测、联合执法、应急联动等横向联动工作机制。同时，黄山市坚决执行领导干部自然资源资产离任审计制度，将环保责任落到实处，建立严肃追究的问责机制。此外，黄山市建立了多元投入的保障机制，促进政府与企业共同筹集资金。2016 年，黄山市政府与国开行等金融类企业共同发起首期规模 20 亿元的发展基金，

用于建设新安江流域。

三、新安江流域安徽段生态经济发展存在的问题

虽然新安江流域安徽段的生态资源丰富，产业生态化发展良好，但与浙江段实践相比，其生态经济发展仍有不足。

（一）生态产业化发展模式较少

新安江流域安徽段当前所培育的产业主要有“农林牧”、“粮桑渔”、“种养加”的复合经营模式，全域旅游、乡村旅游等生态旅游休闲模式，黄山循环经济园区建设、强化工业点源污染的循环经济模式，这些模式仍然偏传统且不够丰富。在传统经济增长理论中，短期内通常把资本和劳动力看成是可变的，而把土地等自然生态资源看成是不变的。但是，在现代经济发展中，多种立体复合化生态发展模式已经在空间维度上拓展了生态资源利用的可能性，森林旅游、生态服务等新兴特色产业也已成为生态经济发展的重要支撑。

（二）生态产业品牌效应不强

新安江流域安徽段当前所培育的生态产业品牌效应不强，缺乏技术创新支撑。2018年，建德市推出“建德草莓”公共品牌建设三年行动计划，用品牌战略引领草莓产业发展，从而推进建德的地域形象和知名度。黄山市虽然推进了茶叶种植生态化、“泉水”养鱼、黄山无极雪等特色生态产业，却未能打造出像浙江省“农夫山泉”、建德市“建德草莓”这样家喻户晓的品牌。同时，新安江流域安徽段的生态经济产业链较短，产业呈孤立状发展态势，导致难以形成完整的生态产业化体系。

（三）生态经济发展平台不足

新安江流域安徽段具有丰富的生态资源，但是要素整合缺乏平台支撑。一般来说，区域内的要素数量是有限的，但要素的异质性会产生多种要素组合，而这些组合往往能够实现创新发展模式。实践创新基地和田园综合体是驱动生态经济发展的重要平台，2017年全国生态文明建设大会上，第一批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地浙江省获得3个，而安徽省仅旌德县1个，新安江流域未获得平台；2018年，建德市以新安江田园综合体建设为主平台，打造了多种综合性功能的区域发展新平台，培育田园综合体产业支撑体系。与浙江段相比，新安江流域安徽段的生态经济发展平台不足，难以促进产业集聚和三产融合，不利于生态经济发展。

（四）生态补偿机制不健全

新安江流域生态补偿机制不健全，主要表现在两个方面：补偿力度不足和形式单一。首先，从经济学的角度，生态效益补偿是通过对有益或受损的生态产品或者服务进行的补偿，从而使生态的外部性内部化。^[8]而新安江流域安徽段为获得生态环境补偿资金，执行了严格的生态环境和水资源管理制度，拒绝了部分投资企业进入，从而牺牲了较多的发展机会，但现行的补偿力度远远不足以弥补机会成本。其次，新安江流域前两轮上下游补偿协议显示，现有的补偿内容只涉及价值补偿，但是，再生产过程中，资源的消耗不仅需要价值补偿，还需要实物补偿。^[9]同样，生态资源的消耗也需要价值和实物的双重补偿。在价值补偿力度不够的情况下，仅依靠上下游横向补偿资金而缺乏产业、技术等实物补偿，必然导致补偿不足。这不仅会加大上下游生态经济发展差距，也会导致新安江流域整体发展难以持续。

（五）财政支持的可持续性不足

新安江流域上下游的横向补偿虽然在一定程度上缓解了财政压力，但是资金投入远远不足，且不具有可持续性。充分有效

的财政投入是生态经济发展的基本保障，现行的新安江流域生态补偿虽然在一定程度上解决了生态环境综合治理的资金问题，但谈判成本过高，可持续性不强。同时，黄山市为了保护流域环境，围绕水污染综合防治、生态修复、监测体系建设等，安排了 319 个重大项目，总投资达 638 亿元。过度侧重“保护”的财政投入现状，进一步加剧了“发展”的资金压力，生态经济发展支撑不足，难以有效实现绿水青山向金山银山的转换。

四、新安江流域安徽段生态经济发展路径拓展与机制保障

进一步发展新安江流域安徽段生态经济，要在原有基础上借鉴浙江段经验，进一步拓展发展路径，同时完善保障机制。

（一）路径拓展

1. 丰富生态经济发展模式

基于要素和经济增长理论，生态经济发展模式主要包括：基于生态资源产出率提高的复合经营模式、生态服务产出率提高的生态旅游休闲模式、科技进步贡献率提高的生态资源循环利用和持续升级模式以及资本效率提高的新型经营主体模式等。新安江流域浙江段主要发展生态旅游休闲模式和复合经营模式，主张以大旅游为龙头的现代服务业为主体，积极发展绿色工业、休闲旅游和生态农业，逐渐形成具有浙江特色的生态产业融合发展模式。结合浙江段经验和现有发展模式，新安江流域安徽段应充分发挥科技创新、制度创新驱动动力，扩大新型经营主体影响力，进而丰富复合经营模式、创新生态旅游业态、健全循环经济体系，探索生态经济持续升级。

2. 打响特色生态经济品牌

关于特色生态经济品牌，新安江流域上游段建德市的做法值得借鉴。一方面，建德市围绕“打造特色品牌，推进全域旅游”，重点做足“高铁+”文章，倾力打造“醉美三都”等乡村旅游特色品牌。另一方面，建德市大力发展旅游+农业、旅游+文化模式，促进全域旅游与特色产业相融合，实现旅游发展新业态。综合上游段发展经验，新安江流域安徽段可以在发展旅游业的基础上，推进生态产品深加工和产品组合，向市场讲好茶叶产品、水产品背后的历史故事，结合健身、体验项目，向消费者更多体现人文教育、传统工艺和艺术色彩的渗透，实现“生态+文化”、“生态+教育”、“生态+科技”的融合，提高旅游消费的特色和品质，并向世界传播主流价值观。同时，利用新安江流域丰富的文化、教育优势和科技创新基础，挖掘利用徽文化底蕴和教育基础，承接安徽科技创新基础优势，打响特色生态经济品牌。

3. 搭建生态经济发展平台

“两山论”实践创新基地是实现“绿水青山就是金山银山”的实践路径，新安江流域上下游都应积极创造条件，争创“两山论”实践创新基地，发挥好特色小镇平台的示范引领和辐射带动作用，促进创新创业和生态产业向高端化发展。目前，建德市已成功打造两个农业特色小镇（草莓小镇和稻香小镇）和一个省级特色小镇（建德航空小镇）。其中，航空小镇将成为建德实现跨越赶超的主引擎。新安江流域安徽段也应借助已入选的特色小镇，将生产、生态、生活有机融合，助力生态经济持续升级。在不适宜发展特色小镇的乡村，做好田园综合体建设，大力发展民宿经济和体验经济，把生态乡村打造成都市人体验田园诗意生活的主要消费目的地。

4. 拓展生态产业发展路径

通过宏观、中观和微观层面的有机配合，拓展生态产业化发展路径。从宏观层面看，做好生态产业的战略规划指导。良好的生态产业发展规划能够引领产业健康发展，因此，围绕新安江流域安徽段经济社会发展状况，制定系统的生态产业发展路线

图，确立生态产业发展的长短期目标，加强产业之间的融合，积极发展与现有产业相关的产业形态，延长产业链。从中观层面看，进一步加强政府产业政策的规划和调控，通过加大对生态产业的财政支持力度和减少税收负担等措施，降低生态产业的运营成本，推进产业竞争力的有序提升。同时，通过财政资金入股、产业投资基金的介入，大幅度扩大产业规模。引导企业加大市场营销力度，通过营销策划、推介会、艺术节等形式，激发人们对美好生态生活的追求，引导人们扩大对生态产品和服务的消费，进一步提升生态产品和服务的市场知名度。从微观层面看，鼓励企业以市场为导向，提高企业的创新意识，加大与绿色技术、清洁能源等相关生态产业的科学技术创新力度，进一步支持发展生态旅游，培育发展创新性生态产业，如纯天然绿色洗涤用品、绿色护肤品等生态日用品产业，促进地方特色资源品牌化、专业化，积极开拓生态产业产品市场。

5. 加强绿色财源建设

新安江流域安徽段面对财政支持的可持续性压力较大的问题，应充分发挥优化政府引导、管理和服务作用，进一步优化财源建设环境。只有财源稳定，各级政府才能有效地发挥政府职能，因此，要整合现有财源，从征收范围、计税依据和税率设计等方面，完善现有绿色税种，进一步加强财政收入管理，落实税收法定原则和税收优惠政策，建立绿色财源长效机制。^[10]此外，在设立政府产业基金的同时，借鉴浙江省创新财政支持经济发展方式，推动新安江金融服务业发展，吸引各类投资基金，进一步促进资本市场健康发展。

（二）保障机制

1. 健全生态补偿长效机制

在现有补偿的基础上新安江流域浙江段应增加实物补偿，包括上下游定期开展人才交流会议，下游段向上游段输送一定数量的技术、经验和市场，协助绿色产品营销，推动建立上下游共建共享机制以及帮助上游生态经济获得长足发展等。同时，前两轮生态补偿的模式都是监测断面水质达到一定标准后，下游向上游进行生态补偿，而流域补偿不仅是生态利益的再分配，更是民事财产权的运行，是独立的资源物权主体之间的物权处分关系。^[11]为了健全生态补偿长效机制，需要转变生态补偿固有思维。本文认为应基于权利和义务的角度，在绿色发展的大背景下，重新制定流域生态补偿标准，这一标准需充分考虑上游应尽义务与额外付出，达到标准是上游段应尽的义务，超出标准则需向上游段支付一定资金和实物来弥补其机会成本。

2. 优化投融资机制

安徽省政府应加大各级财政预算投入力度，深挖市场潜力，撬动更多社会资金参与，加大招商引资力度，坚持“全民招商、全域招商和全产业招商”，充分发挥政府投资的导向作用，运用市场化手段完善生态资源和环境的价格机制，积极引导社会资本参与新安江流域安徽段生态经济体系建设。鼓励产业基础雄厚、盈利较为稳定的生态环保企业上市融资，扩大直接融资规模。进一步推进绿色金融发展，引导各类金融机构加大对生态环保产业的信贷支持力度。

3. 完善考核和奖惩机制

根据生态资源状况和生态承载能力基础，实施差异化考核。前期研究发现（2），考核并非在所有情况下都是有效的，只有当资源丰裕度较高时，考核才能有助于目标的实现。浙江省生态资源比较丰富，其较早地将环境保护和生态发展指标纳入考核体系，极大地促进了浙江省生态经济发展水平。因此，安徽省对于生态资源状况和生态承载能力较好的地段，应突出对生态产业化的考核，引导企业主体将生态资源转化为产业竞争力，同时以正向激励为主，给予其相关优惠政策；对于局部生态承载能力较脆弱的地段，应突出对产业生态化的考核，坚决关停并转一些高耗能高污染的企业，引导企业加大对环保的投入，同时以负向惩戒为主，大幅提高其违法成本。

4. 创新生态经济体制机制

安徽省应承接长三角一体化发展机遇，共同建设具有全国影响力的长三角产业协同发展示范区；依托林长制和河长制，优化区域合作机制；利用大数据和现代信息技术，探索共建共享发展机制，实现生态经济发展协同创新。同时，在合理借鉴浙江经验的基础上，避免同质化，依托文化、教育资源，实现特色小镇的产业对接和联动发展，打好组合牌。新安江流域上下游应共同倡导绿色消费，为扩大生态产品市场打下观念基础，在全流域形成发展生态经济、支持绿色发展的共识，为长三角实现生态经济一体化提供有力支撑。

五、结论

基于“两山论”思想和新安江流域安徽段现有基础，本文认为，新安江流域安徽段践行“两山论”的模式应该是：五大发展理念共同引领，五种政策共同发力，林长制与河长制统筹推进，文化、教育、科技要素叠加，实现三个融合的“55233”生态经济发展模式。具体来说：

1. 在五大发展理念中，对于新安江流域安徽段而言，绿色是核心，创新和开放是手段，协调和共享是支撑。生态经济体系中的产业生态化与生态产业化与绿色发展理念中的环境保护和资源高效利用高度吻合，但绿色发展还需要依靠协调和共享的思路以及创新和开放的方式来助力实现。

2. 生态经济发展需要财政、产权、金融、管制、考评政策共同发力，也需要社会大众的广泛参与，但政策间往往存在不匹配、不协调的问题，生态经济投资建设主体也比较欠缺。因此，新安江流域安徽段应建立以财政和管制政策为主，金融和产权政策为辅，考评政策统领的公共政策体系。同时，还需要林长制、河长制等跨区域协调机制，引导多元参与机制的逐步完善。

3. 新安江流域安徽段的生态经济发展要依托文化、教育、科技三类要素叠加，实现三个融合（文化、教育、科技与生态经济的融合，生产、生活、生态“三生融合”，一、二、三产融合），打造新安江流域安徽段的生态经济特色品牌。即：依托要素叠加和融合发展，做出特色，壮大财源，提高自发展能力。

注释：

(1) 《习近平：绿水青山就是金山银山》，人民网，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0608/c40531-29327210.html>，2015年11月10日。

(2) 田淑英：国家社会科学基金项目“促进林业生态经济发展的公共政策研究”（12BJY141）。

参考文献：

[1] 郭少青. 论我国跨省流域生态补偿机制建构的困境与突破——以新安江流域生态补偿机制为例 [J]. 西部法学评论, 2013, (6): 23-29.

[2] 聂伟平, 陈东风. 新安江流域（第二轮）生态补偿试点进展及机制完善探索 [J]. 环境保护, 2017, 45 (7): 19-23.

[3] 王俊燕, 刘永功, 卫东山. 治理视角下跨省流域生态补偿协商机制构建——以新安江流域为例 [J]. 人民长江, 2017, 48 (6): 15-19.

-
- [4] 王慧杰. 基于 AHP-模糊综合评价法的流域生态补偿政策评估研究 [D]. 中国环境科学研究院, 2015.
- [5] 马永喜, 王娟丽, 王晋. 基于生态环境产权界定的流域生态补偿标准研究 [J]. 自然资源学报, 2017, 32 (8): 1325-1336.
- [6] 马庆华, 杜鹏飞. 新安江流域生态补偿政策效果评价研究 [J]. 中国环境管理, 2015, 7 (3): 63-70.
- [7] 田淑英. 林业生态保护与发展的政策效应及选择 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 40-45.
- [8] 田淑英, 白燕. 森林生态效益补偿: 现实依据及政策探讨 [J]. 林业经济, 2009, (11): 42-45.
- [9] 刘铮, 张宇恒. 基于共享发展理念的生态补偿机制研究——以新安江流域为例 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2017, (5): 51-56.
- [10] 田淑英, 徐杰芳. “双重红利”下地方绿色税收体系的优化 [J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2017, 42 (4): 103-110.
- [11] 潘佳. 流域生态保护补偿的本质: 民事财产权关系 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2017, 17 (3): 34-44.