

推动淮河生态经济带国家战略落地落实

江山 程福康 华贵 白凤贺

建设淮河生态经济带,推动淮河流域一体化发展,既是实现我国东中部地区经济融合发展的重要举措,也是加快沿淮地区经济高质量发展的有效路径。2018年10月6日,国务院批复同意《淮河生态经济带发展规划》(以下简称《规划》),这标志着首个跨省域的生态经济带发展规划正式上升为国家战略,为淮河流域带来了千载难逢的发展“东风”。作为首提首推市,淮安积极推动《规划》落地实施,谋划推进淮河生态经济带高质量发展,主动探寻与长江经济带、长三角一体化发展、沿海开发等国家战略的融入对接之路,力求实现多重战略叠加效应。

系统考量淮河生态经济带建设的战略意义

在中国特色社会主义进入新时代和生态文明建设不断向纵深推进的大背景下,置身全国、全省的大格局中系统考量,淮河生态经济带建设上升为国家战略,不仅对沿淮城市,而且对全省乃至全国区域发展大局的意义都极为重大。

放眼全国发展大局,有利于东中部地区经济融合发展、打造中国经济新增长极。淮河作为我国的第三大河,横跨中东部地区豫皖苏鄂鲁五省40个地市、180余个县(市),辐射1.8亿人,流域内的人口密度5倍于全国平均水平。综合分析人口、资源和国土面积等要素,淮河流域是当前我国潜力最大、起飞条件最为成熟的地区之一,《规划》的批复实施,可以充分发挥淮河流域承东启西、连南接北的区位优势,加速生产要素集聚,强化东部地区产业转移、西部地区资源输出和南北区域之间的交流与合作,将千里淮河打造成第三条“黄金水道”,成为整个国民经济增长的新引擎。

放眼全省区域布局,有利于解决苏北腹地缺少国家战略直接覆盖问题、推动江苏区域协调发展。在全国经济版图,存在东中西不平衡的问题,在江苏也存在苏南、苏中和苏北不平衡的问题。苏中、苏北8市中,有7市属于淮河生态经济带范畴,这一区域既是我省发展的最大短板,也是最大潜力所在。《规划》的批复实施,破解了苏北腹地没有国家级重大发展战略直接支撑的问题,且与长江经济带、长三角一体化、沿海开发等国家战略衔接,可以有效提升苏北腹地的要素吸引力、产业集聚力和市场竞争力,进而带动整个苏中苏北地区协调发展。

纵观整个淮河流域,有利于探索大河流域生态文明建设新模式、增加淮河两岸人民福祉。根治水患、振兴淮河,是淮河儿女一直以来的期盼。《规划》的批复实施,掀开了淮河发展新的一页,无论是理念还是方法上,都跟过去有很大不同,核心是把淮河流域治理发展当作一个系统工程,改变了过去各地各部门各自为政、条块分割的局面,必将有利于加快形成绿色发展方式和生活方式,把淮河流域建设成为天蓝地绿水清、人与自然和谐共生的绿色发展带,为全国大河流域生态文明建设积累新经验、探索新路径,增加淮河两岸人民福祉。

立足淮安自身发展,有利于淮安更好发挥淮河流域中心城市优势、加速“极核”隆起。淮安坐落于古淮河与京杭大运河交点,为南下北上的交通要道,自古就是淮河流域的中心城市。淮河生态经济带将与江淮生态经济区、大运河文化带共同构成淮安“一区两带”建设的战略交汇点,淮安可以依托淮河这一黄金水道,加强沿线城市间的交流,凸显在淮河流域的极核城市地位。《规划》的批复实施,有利于淮安进一

步扩大对内对外开放，加快“东融西拓、南联北接”步伐，融入带状经济大战略，形成枢纽发展新格局，为加快实现“崛起江淮”梦想提供强劲动力。



做好落地落实“后半篇”文章

《规划》的批复只是“万里长征第一步”，能否做好落地落实的“后半篇”文章才是关键所在。淮安将加快建设淮河生态经济带“极核”城市，与沿线城市一道把淮河生态经济带早日建成美丽宜居、充满活力、和谐有序的生态经济带。

正确处理“坐标点”与“坐标系”的关系，以系统思维统筹做好相关战略规划的融合对接。战略叠加并不意味着叠加效应必然产生，战略坐标点只有有机融入坐标系之中，才能找准自身定位、发挥支点作用。淮安将树立系统思维，做好顶层设计、总体谋划和系统安排，自觉主动地把淮河生态经济带发展规划与其他相关国家战略规划有机融合，统一规划、统一运作、统筹推进，促进叠加战略规划、政策工具之间的协调互动，集中释放国家战略“1+1>2”的组合叠加效应。比如，淮河生态经济带、大运河文化带、长三角一体化等国家战略均提到淮安航空货运枢纽建设，为此，既要找准各个战略规划对淮安战略定位的相同点，集中精力予以突破；也要找出各个战略对其不同角度的扶持政策，释放红利叠加效应。

正确处理“总盘子”和“牛鼻子”的关系，以交通互联互通为重点推进区域融合发展。《规划》对淮河生态经济带未来发展进行了总体谋划、全面部署，然而打通交通壁垒、实现交通畅达是摆在我们面前的“第一道难题”。淮河上下游缺乏直达快速通道，蚌埠至淮安段至今没有横向铁路，甚至没有直达高速公路；目前淮河入海水道下游无法实现江海联运，严重制约了流域间经济、人文交流。淮安作为《规划》“核心”城市之一，交通短板也非常明显，还没有直达省会城市的轨道线路，与长三角城市群、环渤海城市群间时空距离较长。为此，淮安应加快现代综合交通运输体系建设，不断完善航空运输体系、沿淮铁路、高速公路、运输管道网络和现代信息网络设施，主动融入长三角、珠三角和京津冀城际高速铁路网络；加快建设淮河出海二级航道和淮安内河港口二类口岸，高标准建设淮河水运中心，为整个淮河流域借港出海、扩大开放提供支撑。

正确处理“目标”与“路径”的关系，以产业融合转型为发力点加速“极核”隆起。建设淮河生态经济带“极核”“龙头”城市是目标，产业是核心支撑。如何在打造淮河绿色生态走廊的同时，形成产业走廊，助力淮河流域“洼地崛起”？作为首倡首推城市，淮安将坚持以供给侧结构性改革为抓手，立足淮安产业发展基础，重点聚焦“三新一特”工业发展，着力培育10个核心主导产业集群、新兴优势产业集群；加快发展三大现代服务业特色产业，高标准建设淮河生态经济带航空货运枢纽，持续打造国家全域旅游示范区、国家级旅游业改革创新先行区；大力发展绿色食品、生态旅游、健康养老、文化创意等特色关联产

业，开发一批具有淮安特色的淮河创意产品、形成一批淮河旅游经典线路、建成一批淮河产业园区。

正确处理“主观”与“客观”的关系，以打造样板为导向探索流域生态文明建设新模式。发展淮河生态经济带，淮河是纽带，生态是前提。如果说加快淮河发展是主观意愿，那么遵从自然规律就是客观现实。上个世纪 70 年代后期到 90 年代早期，淮河流域水污染事故频发，水质持续恶化。国家从 1994 年开始启动淮河流域污染综合治理，经过十多年努力，淮河流域排污总量有所削减，水质有了显著改善，但由于污染物的长期积累，水污染形势依然十分严峻。淮安将发挥区域中心城市引领作用，依托洪泽湖、白马湖等重要湖泊水体，统筹江海河湖生态文明建设。特别是牢牢把握“共抓大保护、不搞大开发”基调，始终绷紧生态环保这根弦，把保护修复淮河生态环境摆在压倒性位置，坚决守护好淮河这条生命河。

营造有利于区域融合发展的政策机制环境

淮河生态经济带发展既是国家的大事要事，更是沿淮地区的重大政治责任。《规划》经国务院批复，已成为淮河生态经济带建设的“总设计图”。在实施的过程中，既需要围绕《规划》“按图索骥”，把实施方案作为抓落实的“落脚点”；也需要争取国家和省级层面进一步加强组织推进和统筹协调，在组织领导、协调推进、政策创新等方面给予更多指导、更大力度支持。

在机制层面，建立合作机制，搭建合作平台。推进淮河生态经济带规划建设，是一项跨地区、跨部门的系统工程，不仅需要有关省、市、县区主动作为、积极争取，更需要中央层面各相关部委机关鼎力相助、协调配合。一方面，亟待国家层面明确《规划》推进实施牵头单位，建立部际联席会议机制，协调解决《规划》实施中遇到的各种难题；另一方面，亟待省级层面按照《淮河生态经济带发展规划江苏实施方案》，统筹江苏各市共同推进《规划》实施。

在政策层面，细化扶持政策，增强要素吸引力。《规划》明确，国务院和地方政府将给予大量“真金白银”的政策支持，规划区域内的各个城市也将迎来重大发展机遇。但与发达地区相比，淮河生态经济带沿线吸纳集聚资源要素的引力不强，支撑高质量发展的资源要素不足，优质项目、高端人才和科技资源相对匮乏。为此，亟待省级层面围绕投资、财税、金融、土地、环保、对外开放等领域，进一步细化实化相关支持政策。如在吸引人才方面，出台优惠政策支持高端人才到淮河沿线地区发展，支持淮安筹建综合性大学，为淮河地区加快发展培养和吸引更多人才；在绿色发展方面，加大对淮河沿线市、县两级财政转移支付力度，进一步提高对沿淮地区的生态补偿标准，帮助解决好生态投入和财政收入之间的问题。

在工作层面，编制合作要点，推动务实合作。对外加强与淮河流域兄弟城市对接合作，主动发出淮安声音、提供淮安方案，对内编制合作要点、推动方案落实，这既是职责所在，也是提升影响力和号召力的需要。在此过程中，需要省级层面成立协调会商机制，引导推动重点企业跨地区合作，共同做大做强，推动先进制造业、现代服务业等产业高效协同、有序竞争、融合发展；建立跨行政区域的生态补偿机制和污染处理协调机制，共同推进规划确定的重大工程、重大项目、重大政策和重要改革任务。