

新时代黄河流域生态保护和高质量发展 发展的新思路

徐 静

(兰州理工大学马克思主义学院, 甘肃 兰州 730050)

[摘要] 建国以来,我国在黄河治理和保护方面取得了一系列伟大成就,但仍存在生态环境脆弱、法治体系不健全、区域发展不均衡等问题。需进一步探索并采取相应的解决措施,使黄河流域治理体系顺应现代化要求,从而更好地解决黄河流域所面临的生态问题,以及实现经济的高质量发展。具体来说,加强生态环境保护,坚持因地制宜,分区域发展;完善水沙调控机制,加强梯级水库群调控力度,加快工程体系建设;健全生态法治体系,构建信息平台,让公众积极参与;探索和建设现代化产业体系,全面扩大对外开放。

[关键词] 黄河流域;生态保护;高质量发展;新思路

[中图分类号] F062.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-6566(2021)02-0066-05

黄河流域主要分布在西北和华北地区,是我国北方重要的生态保护区和经济发展区域。它不仅仅是我国重要的水源地,而且也是横跨东、中、西部的能源基地。目前,对黄河流域的研究主要涉及两方面:一方面是绿色发展问题,另一方面是高质量发展问题。建国以来,我国在黄河治理和保护方面取得了一系列伟大成就,但仍存在一些困难和问题,值得我们深入思考和解决。

一、新时代黄河流域生态保护和高质量发展的重要意义

“2019年9月18日,习近平总书记提出了黄河流域生态保护和高质量发展的国家重大战略”^[1]。由此可知,我国高度重视黄河流域的整体发展状况。在黄河流域的治理和发展中贯彻绿色发展理念的同时,要确保黄河流域的高质量发展,这不仅有利于我国人民生活水平和质量的提高,而且还有利于推动我国生态文明建设。

(一) 新时代黄河流域生态保护和高质量发展事关我国粮食安全

黄河流域上、中、下游的平原以及一些盆地,是我国种植小麦、棉花等农产品和发展粗放型畜牧业的主要产区,也是我国农业经济发展的重点区域。可以说,是实现国家粮食安全的重要农牧业生产基地,并且为打赢脱贫攻坚战提供了粮食储备。但目前存在着“随着工业化和城镇化的发展,黄河流域面临耕地、放牧面积逐渐缩小”^[2]、农产品质量下降、流域面源污染加重等粮食安全问题。与此同时,由于农民持续增加或过度使用农药、化肥等,造成目前黄河流域存在着严重的土壤重金属污染、土壤酸化硬化等问题,这在一定程度上对中国粮食安全造成威胁。

(二) 新时代黄河流域生态保护和高质量发展事关我国能源安全

“黄河流域上游水能资源、中游煤炭资源、下游天然气资源十分丰富”^[3]。由此可见,黄河流域

[基金项目] 教育部社科规划项目“新时代西北地区生态治理的困境与对策研究”(20YJAZH065)、兰州市社科规划项目“兰州地区生态扶贫的现实困境及其路径优化策略研究(19-018D)”的阶段性成果

[收稿日期] 2020-11-16

[作者简介] 徐 静(1998—),女,福建南平人,兰州理工大学马克思主义学院硕士研究生,主要从事生态政治学、马克思主义与社会发展理论研究。

不仅仅富含丰富的自然资源，而且也蕴藏着丰富的能源，在我国的能源开发和利用中起着不可替代的作用。据有关报告显示，目前黄河流域已形成了以煤、石油、天然气为龙头的态势，煤炭资源经济可采量和产量均居于全国首位，是国家能源运输的主要通道和基地，如西气东输、西电东送等工程。同时，黄河流域还拥有为数较多的国家综合能源基地。黄河流域虽然是传统的能源中心，但不论是过去还是现在，在我国重要的能源基地中，仍发挥着不可或缺的作用，对促进我国经济的发展具有重要的意义。值得我们注意的是，在能源深加工方面，由于受水资源短缺和加工技术限制的影响，流域沿岸产业大多以初级加工为主，能源开发和规模有限，在某种程度上面临着严重的产能过剩等问题。

（三）新时代黄河流域生态保护和高质量发展事关我国生态安全

黄河流域地跨我国三大地势阶梯和综合自然区，地貌类型丰富多样，湖泊湿地众多。它不仅是“连接青藏高原、华北平原和黄土高原的生态走廊”^[4]，而且拥有一批国家公园和重点生态功能区。然而，从目前黄河流域的自然环境状况来看，存在着土地沙化严重、森林植被覆盖率下降等一系列生态环境破坏和污染问题。同时，黄河流域内有许多高污染、高耗能等传统产业，在生产过程中将产生大量的废弃物以及尚未达标的污水排放；再加上部分干支流的供水量严重短缺，进一步加剧了该流域的污染程度，使得治理难度加大。因此，新时期推进黄河流域生态保护和高质量发展，既能促进黄河流域沿岸企业加快绿色转型，又能促进区域经济发展。同时，加快我国生态文明建设的进程，对维护我国生态安全起着重要的保障作用。

（四）新时代黄河流域生态保护和高质量发展事关我国文化传承

黄河流域象征着中华文明、中华民族精神，蕴含丰富的历史文化底蕴。加强黄河文化的传播与建设，既可以有效地促进黄河流域沿岸民众和谐相处，又可以在某种程度上维护黄河流域长治久安，弘扬中华民族优秀传统文化和精神，为新时期我国生态文明建设和实现中国梦提供指导作用，进而形成制度规范。概而言之，推进黄河流域生态治理和发展，必须始终继承和发扬黄河文化。首先，要坚定文化自信，不断积极探索黄河文化中所蕴含的民族精神以及当代价值，以大众喜闻乐见的方式传播，为

实现中国梦凝聚精神力量。其次，通过加强对历史治黄文献和文化的研究工作，系统总结在我国历史时期有关治理黄河的有益经验、探讨黄河文化内涵，如“人与水和谐观念、革命先烈不屈不挠的民族奋斗精神”^[5]等我国优秀的传统文化。最后，加强科学技术的研发和创新，提高修复能力，保护黄河物质文化遗产，更好地实现历史文化遗产的保护和传承。

二、新时代黄河流域生态保护和高质量发展中的问题

（一）生态环境脆弱

由于黄河流域不同区域地貌特征差异大，以及大气、季风环流等自然环境条件的影响，黄河干流曾经出现过罕见的断流现象，以及水循环不平衡、周边生态环境脆弱等问题。究其根源，由于人类过度的经济活动，大规模开发如煤、石油等化石能源，开发强度远远超过环境的承受能力，进一步加深对自然环境的破坏程度。此外，黄河流域部分地区存在水土流失、生态功能弱化等一系列与水有关的生态环境问题，水土流失始终是黄河流域生态保护亟待解决的问题。具体来说，在黄河流域上游不仅出现了天然草地生态功能严重退化现象，而且还出现了严重的土地沙化。同时，由于受所处的地势和气候区的影响，再加上黄土高原地质及地貌因素，导致流域中上游地区河道泥沙淤积严重，干旱现象明显。下游滩涂区泥沙淤积严重、水沙空间分布不均，造成生态破坏等问题时常发生。

（二）与水有关的问题

受黄河流域季风气候影响，降水明显不均匀。其一，长期存在洪水风险。洪水风险是黄河流域历史上最重要的灾害，也是目前黄河流域面临的巨大威胁。基于自然条件，加上全球气候变化的影响，在黄河下游地区受洪水威胁现象明显。同时，由于人类的不合理实践活动，加剧了次生灾害的发生。其二，水资源短缺。“黄河流域的大部分区域处于干旱、半干旱区域，自古以来是干旱多次发生的重灾区”^[6]，地表水分快速流失，空气高度干燥，加剧了黄河流域的干旱程度。同时，随着流域经济的发展和人口的不断增长，人们的不合理使用或过度浪费，使生态水盈余比越来越小。正因为黄河流域水资源总量存在严重的供小于求的矛盾，造成水环境自净能力较差，以致水资源利用纠纷的概率逐渐增大。其三，水环境问题突出。黄河流域沿岸的农民，广泛开垦荒地，以种植农作物和发展畜牧业维持基

本的生活需要。同时，当地沿岸农民在耕地过程中增加或过度使用农药、化肥，以减少病虫害对农作物的威胁，提高农产品质量，以增加家庭收入或获得更多收益。这无疑会导致黄河流域干流、支流在供水量相对较小的情况下，生态用水量的进一步减少，在一定程度上加深了因水资源利用问题而引发的居民冲突。此外，随着化石、煤炭等能源的日益开发和利用，使得企业进一步扩大生产规模。但由于污染防治监管体系不完善，不少工商企业的废弃物和污水尚未达标，以及民众的生活排泄物肆意排放，加剧河流污染。

（三）法治体系不健全

在当前生态文明建设的法制观念中，虽然我国有关法律部门，已经制定了关于违反生态环境保护的法律规定和规范性文件，但其缺乏具体的、合理的处罚标准。这充分说明，我国环境保护的立法模式仍存在一些弊端，不利于黄河流域生态资源的系统保护。从目前黄河流域综合管理能力和水平来看，综合管控体系和运行机制不够完善，政策法规体系不够健全。在制定黄河流域生态保护与环境政策时，“存在立法机关没有意识到与其他政策的良性互动、没有及时通过法律确认生态保护政策的情况”^[7]。与之相应的，环境监管力度不够，执法能力有待加强。同时，黄河流域生态法治、金融体系和旅游业也缺乏有机结合。在发展具有地方特色的旅游业时，地方政府往往追求当地的经济效益，仍以GDP作为衡量当地整体发展水平，而忽视了向绿色化、法治化社会转型。此外，黄河流域的相关配套基础设施，尚未真正实现生态保护与地区经济效益相结合。

（四）区域发展不均衡

整个黄河流域的大部分城市都处于重工业发展阶段。流域经济发展不平衡，中下游城镇化水平明显高于上游。就前者来说，流域内工商企业集聚现象明显，这无疑将导致严重的产业同构现象。就后者来说，各城市之间缺乏经济联系和明确的分工，城市与沿海地区之间也没有形成良好的联动效应。换言之，从某种程度上讲，跨地区的行政壁垒和贸易壁垒难以打破，地区间缺乏交流与合作。基于以上认识，可以说黄河流域整体发展与地方经济联系不是很密切，对地方经济的发展较难发挥其作用，与长三角、珠三角经济带相比还有较大差距。与此同时，大部分城市的工业仍依赖能源、原材料等重工业，企业转型意识不强，造成流域环境污染。因

此，应继续推进黄河流域内产业从传统产业模式向技术和知识密集型、新型工业化和城镇化进程模式的转型，探索生态治理背景下的可持续发展道路。

三、新时代黄河流域生态保护和高质量发展的新思路

“黄河流域重在保护，要在治理。”^[8]因此，在黄河流域治理的过程中，要以新时期的发展观为指导，结合黄河流域的实际环境状况，系统梳理黄河流域治理的发展过程和各阶段的保护措施。统筹规划水沙保护，做好水土保持工作，重视文化遗产，加强流域监管。处理好人的自我需求与自然发展客观规律的关系，不断健全和完善相关的生态保护体系和治理机制，更好地推进黄河治理的进程。

（一）加强生态环境保护，区域分类发展

党和国家历来高度重视黄河流域生态环境的保护和发展。其依据在于，自新中国成立后，“党和国家对黄河的保护和治理可分为洪水灾害治理、点源污染治理和水土流失治理、流域生态文明全面推进三个阶段。”^[9]黄河流域的治理是一个持久性的过程。从理论层面上，要自觉树立并贯彻人与自然和谐共处的理念，“自觉遵循科学自然观、绿色发展观”^[10]和自然水循环规律；贯彻节水优先和可持续发展的理念；在发展流域经济的同时，要注重生态环境的保护，促进整个流域的高质量发展。

要统筹考虑上中下游、河流支干及河岸的保护和修复，要因地制宜、分区域治理。具体而言，流域的上游，作为我国一处重要的生态保护功能区域。应加强流域生态保护的监督，并促进实施一批生态保护以及修复建设项目，加强保护和恢复退化的草原，鼓励发展林业、种植业。从流域中游形势来看，需做好水土保持和污染防治工作，建设水利枢纽工程。更重要也更具有挑战性的是下游，需要改善防汛减灾系统建设，同时也需要修建水库、梯田、淤泥大坝和其他项目。在条件允许的地区，需做好流域保护和安全工作，增加生物、植被等物种的多样性。为了解决现有的边界与水沙条件之间的问题，不仅要致力于促进黄河沙滩区域治理和湿地恢复，也要积极探索居民住宅、政策补偿等治理方案。此外，一些地区应根据实际情况，注重自然恢复，减少因人类的实践活动而对生态环境产生消极影响。同时，在黄河流域治理的全过程，解决方案既要包括建设高效节水和水资源综合利用项目，还需加快企业污水处理和农业污染控制项目，以及改善城市

排水和农业水利基础设施，加强地区生产国家防御功能。

(二) 完善水沙调控机制，区域协同治理

黄河流域下游水沙空间分布不均，这意味着一方面，需不断完善水沙调控机制、加强梯级水库群调控力度，更好地科学、合理调控水资源的分配；另一方面，要加快建立和完善水土保持、污染治理监督和管理机制，对流域进行实时监测和保护，提高水沙调节能力，适应人类活动和气候变化，及时改变治水策略。

一直以来，黄河流域治理采用的是单一政府中心的治理模式，尽管有一定的积极效果，但仍有其弊端。一方面很难做到全方位，另一方面打击社会参与治理的积极性。此外，黄河流域内协同治理合作机制缺乏。因此，针对其弊端，中央政府不只是发布相关生态环境保护政策、纲领性文件，而且要不断地及时更新和完善。完善各级领导干部绩效考核、问责制度等，并将节约能源和减少污染排放纳入考核体系。地方政府需要不断地完善流域跨区域的灾害应急机制，进行有效监测和预报。根据所管理的区域范围，因地制宜地制定解决措施，使经济发展与生态环境尽可能协调。形成全社会共同商量和构建的治理格局，“制定科学研究计划，加快人才培养和平台建设”^[11]，增加科研队伍人才，提高治理团队的水平和能力，并更好地提出有效的建议和对策。更重要的是要考虑民生问题，这就需要制定出可评估的、科学的、合理的生态补偿标准和方法。通过高层次深入研讨，不断完善有关生态保护的法律法规以及环境、流域间水资源补偿机制，明确区域生态保护的效益范围、程度和保护对象，满足人民所需要的绿色生态环境。例如，可以通过支持环境保护基础设施建设、实施严格的流域环境准入政策等措施。此外，在对黄河流域问题的综合治理中，我们应特别注意全社会的共同努力。黄河流域治理不再只是国家和政府的使命和任务，它同样也是企业、公民、社会组织等非政府力量所应承担的责任，在生态保护中应尽其义务。

(三) 健全生态法治体系，调动公众参与

当前黄河流域生态法律制度体系尚不完善，迫切需要不断健全和完善相关的生态保护体系和治理机制，逐步增强其制度保障作用。其一，要形成黄河流域生态保护的理念，从我国国情出发，正确处理黄河流域的开发与保护。同时，可以借鉴国内外

生态治理的有益经验，与当前黄河流域生态现状相结合，有助于创新黄河流域治理方式。其二，不但要致力于提高黄河流域的生态保护系统和实施目标责任制，而且各级政府应当公示相关的绩效评估标准和要求，制定严格的排放总量控制系统，实现建设跨区域和跨部门合作治理制度。即考虑不同区域、不同产业、不同阶段发展与保护的协调，加强生态功能保护区建设。其三，在法律与政策之间应该协同，实现动态平衡。无论是制定其他法律，还是制定其他政策，要积极参与到黄河生态保护与发展小组中，要加强各组织和部门的交流与合作。换句话说，也就是要把生态环境保护纳入非环境领域，生态环境保护的理念要贯穿于法律和政策制定的全过程。一方面要保证政策的灵活性与法律的稳定性，另一方面要突出黄河流域生态保护的区域性、治理的阶段性。其四，需要对信息平台进一步公开和完善，加强对公众生态保护宣传和舆论引导，进一步调动公众参与制度的积极性和主动性，从而有利于黄河流域政策的制定更加民主、科学。

(四) 构建现代产业体系，推进产业转型升级

黄河流域高质量发展，离不开产业结构的更新换代，这是我国一项重大战略任务。推进产业结构转型升级，这不仅对促进黄河流域沿线产业发展具有重要作用，而且有助于加快我国人民生活水平的提高。

具体来说，首先，企业要认真贯彻和落实党的要求和实施方案，加快低端、高耗能产业的转型，制定以高端、低耗能为核心的绿色产业。同时，要根据自身实际确定产业发展方向，加快发展以现代农业和生产性服务业为主体，促进高质量实体经济和虚拟经济发展。其次，利用现代科技手段和新型产业发展模式，改造传统产业，促进高端产业的发展。形成以重点城市为核心的战略布局，推进先进生产要素集聚，可以有效地提高企业生产效率、资金效益。再次，坚持以创新驱动发展和实现产业的转型升级为基本原则和价值导向，引导企业发展新兴产业，推动黄河流域走向现代化经济。此外，要结合黄河流域各地区的实际情况，开发和利用流域内的特色资源。但需要注意的是，要具有科学、合理的规划，发展各地的特色优势产业，使得产品更好地面向现代化、国际化。同时，要把生态环境保护意识融入到生产管理的各个环节，选择一个或几个生态产业来取代传统的农业和污染产业。调整产

业发展与环境污染之间的关系，推进企业发展绿色产业。最后，根据黄河流域不同地区、不同产业发展水平的差异，必须明确对外开放发展的具体途径、实现形式和领域。要全面扩大对外开放，努力构建以企业为主体的产业链和价值链。

四、结语

开展黄河生态治理，实现高质量发展，不仅可以推进实现中华民族伟大复兴，也可以促进美丽中国的建设。可以说，我国国家、政府和环境治理有关部门已经采取了诸多措施来解决上述问题。随着新时期国家黄河治理保护战略的实施，需要进一步探索采取相应地解决措施，使黄河流域的治理体系顺应现代化要求，从而更好地解决黄河流域所面临的生态问题，以及实现经济的高质量发展。例如，处理好保护和发展之间的矛盾、加强流域植被保护、坚持因地制宜，分区域发展；“完善水沙调控机制，加强梯级水库群调控力度，加快工程体系建设”^[12]，推进国家、政府相关部门、社会协同治理；建立健全生态法制体系，构建信息平台，让公众积极参与；探索和建设现代化产业体系，全面扩大对外开放等措施，建设绿色文明的生产与生活方式，实现黄河流域减灾与经济高质量发展的良性循环。●

参考文献：

[1]陈耀,张可云,陈晓东,廖元和,宋丙涛,黄震,王喜成.黄河流域生态

- 保护和高质量发展[J].区域经济评论,2020,(01):8-22.
- [2]金凤君,马丽,许堞.黄河流域产业发展对生态环境的胁迫诊断与优化路径识别[J].资源科学,2020,(01):127-136.
- [3]彭苏萍,毕银丽.黄河流域煤矿区生态环境修复关键技术与战略思考[J].煤炭学报,2020,(04):1211-1221.
- [4]彭建兵,兰恒星,钱会,王文科,李荣西,李振洪,庄建琦,刘鑫,刘世杰.宜居黄河科学构想[J].工程地质学报,2020,(02):189-201.
- [5]徐宗学,李文家,韩宇平,吴漫,朱小勇,王金红,翟家齐,王纪坤.黄河流域生态保护和高质量发展专家谈[J].人民黄河,2019,(11):165-171.
- [6]何爱平,安梦天.黄河流域高质量发展中的重大环境灾害及减灾路径[J].经济问题,2020,(07):1-8.
- [7]张震,石逸群.新时代黄河流域生态保护和高质量发展之生态法治保障三论[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,(01):10.
- [8]协同保护与治理推进黄河流域高质量发展[J].环境保护,2020,(Z1):1.
- [9]王金南.黄河流域生态保护和高质量发展战略思考[J].环境保护,2020,(Z1):18-21.
- [10]金凤君.黄河流域生态保护和高质量发展的协调推进策略[J].改革,2019,(11):33-39.
- [11]左其亭.黄河流域生态保护和高质量发展研究框架[J].人民黄河,2019,(11):1-6+16.
- [12]张金良.黄河流域生态保护和高质量发展水战略思考[J].人民黄河,2020,(04):1-6.

New Ideas on Ecological Protection and High-quality Development of the Yellow River Basin in the New Era

XU Jing

(The Technology of Lanzhou University, School of Marxism, Lanzhou 730050, China)

Abstract: Since the establishment of the nation, there is no gainsaying that China has made a series of great achievements in the governance and protection of the Yellow River. However, there are still some problems, such as fragile ecological environment, incomplete legal system and unbalanced regional development. Further exploration and corresponding solutions should be taken to make the Yellow River basin governance system meet the ask for modernization, so it can be better for the Yellow River basin to solve the ecological problems, and the target of the high-quality economic development will come true. Explain in detail, we should improve our protect ecological and environmental ability, adapt the suitable measures to solve the problem, and subregional development. complete the regulatory mechanism of water and pellets, reinforce the regulate and control dynamics of the step of water reservoirs, expedite the construction of the project architecture. Consummate the system of ecological and rule of law. Establishment the terrace of information, so people can positive participation. Explore and construct the system of the aggiornamento property, roundly enlarge open-door to the outside world.

Key words: Yellow River basin; ecological protection; high-quality development; new ideas