

新中国成立以来黄河流域治理 开发及其经验启示

邓生菊¹ 陈 炜²

(1. 甘肃省社会科学院 资源环境与城乡规划研究所,兰州 730070;

2. 甘肃农业大学 管理学院,兰州 730070)

提 要: 黄河既是孕育了华夏文明的母亲河,又因其“善淤、善徙、善决”而成为古今流域治理开发难题集中之河。新中国成立以来,黄河流域治理开发走过理论逐步深化和实践梯次推进的过程。发挥党集中统一领导的政治优势,明晰流域发展的战略思路,构建规范有效的制度体系,协同推进流域治理开发,构建党政军民多主体协同治理开发格局,发挥生态文化价值引领力,既是黄河流域治理开发七十余年的宝贵经验,也是新时代实现黄河流域生态保护和高质量发展的智慧源泉。它启示我们,推进黄河流域生态保护和高质量发展,应坚持辩证统一思维、底线约束思维、全面系统思维、以人为本思维、因地制宜思维、法制规范思维、先锋引领思维,以重点生态功能区生态改善为重点,形成更加宽松和谐的人与自然关系,以生态优先绿色发展为核心,形成更加健康稳固的高质量发展根基,以城市群和大中小城市(镇)协同发展是关键,形成更加集聚联动的空间格局,以流域跨省区一体化发展为主线,形成协同共赢的发展局面。

关 键 词: 黄河流域;治理开发;历程;经验启示

中图分类号: F061.5 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2021)04-0140-09

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2021.04.018

引 言

江河是流域经济形成和发展的基础和前提。作为中华民族的母亲河,黄河自西向东流经我国青藏高原、黄土高原、蒙古高原、华北平原,干流全长 5464 公里,水面落差 4480 米,流域总面积 79.5 万平方公里^[1]。黄河对我国具有极其重要的生态、能源和资源战略价值:一方面,黄河流域地跨六个国家级重点生态功能区(三江源草原草甸湿地生态功能区、若尔盖草原湿地生态功能区、甘南黄河重要水源补给生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态功能区、黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区、阴山北麓草原生态功能区)和国家“两屏三带”生态安全战略布局中的“两屏一带”(青藏高原生态屏障、黄土高原生态屏障、北方防沙带)^[2],自上而下分布着高寒阴湿、土质疏松和干旱沙化三种特殊的地貌单元,上游源头是黄河水源涵养核心区,上中游是我国水土流失面积最大强度最高的区域,下游地上悬河持续前移防洪减灾形势严峻,流域生态环境脆弱,自我修复能力弱,是我国北方重要的生态安全屏障;另一方面,黄河中上游煤炭、石油、

天然气等战略资源富集,是全国重要的能源、原材料和重化工业基地,以及水利水电基地、航空航天军工生产和发射基地,黄河流域河套灌区、汾渭平原和黄淮海平原还是全国重要的农畜产品主产区,粮肉产量占全国的 1/3。可以说,黄河流域治理开发直接关系到我国的生态安全、能源资源安全和经济安全。

黄河流域治理开发的过程既是我国对人与自然关系认识深化的过程,也是探索人与自然和谐关系的实践过程。目前,黄河流域面临水源涵养、生物多样性保护、水土流失、防洪减灾等重大生态难题,上中游广泛分布着禁止开发区和限制开发区,人口、产业与水土资源不匹配,流域水土资源和生态环境承载能力弱,生态环境对经济发展的刚性制约非常明显。同时,以传统能源资源产业为主导的工业结构使上中游经济发展面临巨大的转型升级和节能减排压力,上中游高寒山区、民族地区、革命老区和生计脆弱地区叠加,产业自我发展能力不足,经济基础薄弱,群众生计相对脆弱,限制发展的“外在制约”和渴望发展的“内在冲动”矛盾极其突出。

新中国成立以来,黄河流域治理开发取得重大历史性成就。第一,实施重大生态保护和修复治理工程,上游水源涵养能力稳定提升,中游黄土高原蓄水保土能力显著增强,下游河口生物多样性明显增加^[3]。第二,重大水利枢纽作用彰显,水资源有效调度控制,水沙治理成效显著,河道萎缩态势初步遏制,防洪减灾体系基本建成,伏秋大汛岁岁安澜。第三,重大引调和提灌工程发挥作用,水资源得到合理开发和利用,全国重要农牧业生产基地、能源资源基地和水电基地地位更加巩固,流域中心城市和城市群加快发展,千万农村贫困人口脱贫,实现了国家生态安全、粮食安全、能源安全和社会稳定,经济效益、社会效益和生态效益显著。

七十余年艰苦探索形成的基本经验既是中华民族集体智慧的结晶,也是未来黄河流域治理开发宝贵的思想源泉。2019年,习近平总书记郑州讲话首次将黄河流域生态保护和高质量发展提升为国家战略,为新时代黄河治理开发提出了新目标、新要求、新任务。回望历史,展望未来,从新中国黄河治理开发的实践中总结基本经验,既是对党的黄河流域治理史的系统化总结,也能更好推进流域治理体系和治理能力现代化,更好实施黄河流域生态保护和高质量发展国家战略,使黄河成为造福人民的幸福河。

一、新中国黄河流域治理开发历程

回顾新中国成立以来黄河流域治理开发的理论与实践,始终都是围绕着“保护与发展”这一核心矛盾而展开,从治水害兴水利开发资源发展经济,到世纪之交解决黄河断流难题,再到21世纪践行生态优先绿色发展理念,黄河安澜七十载,高质量发展步入新征程。

(一) 以防治流域下游水患为主的生态保护起步阶段(1949—1978)

历史上黄河“三年两决口,百年一改道”,给流域人民生命财产带来重大威胁和损失。新中国成立初期,百废待兴的国家如何治理“善淤、善徙、善决”的黄河成为时代赋予的历史命题,为此党和国家领导人多次视察黄河流域,并做出重要指示和战略部署。毛泽东夜宿郑州专列听取《黄河综合治理规划》,号召“要把黄河的事情办好”,强调“泥沙是一大害,要解决任务艰巨”,并创造性地提出“南方水多,北方水少,如有可能,借一点来是可以的”^[4],这成为我国“南水北调”的思想发端。周恩来总理基于积贫积弱的国情和黄河治理开发的艰巨性复杂性,主张采取积

极稳妥审慎有序的方略,提出应以毛泽东同志哲学思想辩证分析解决黄河治理开发问题。他促成“黄河治理”被列为苏联援建的156个工程项目之一,指示成立黄河研究组实施黄河流域现场勘查,强调水土保持是治黄根本,部署防洪工程体系建设,现场指挥战胜洪水袭击,组织编制实施《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划》《黄河综合利用规划技术经济报告》。他还推动建成综合效益显著的刘家峡水电站,多次组织召开三门峡水利枢纽项目及改建工程现场论证会和技术攻关研讨会,针对三门峡建设中存在的问题,辩证分析“不动派”“炸坝派”“放淤派”“拦泥派”主张,反思“上中游拦蓄泥沙使下游黄河水变清的”规划思想,明确提出要认识和掌握规律解决黄河治理矛盾^[5]。这一时期,黄河流域实施宽河固堤工程、石头庄滞洪工程和“引黄济卫”灌溉工程等,建成三门峡、刘家峡、三盛公、青铜峡等水利枢纽,开展黄土高原全面勘查,为黄河治理开发奠定了基础。1972年世界环境大会首次提出“可持续发展”概念,次年我国召开第一次环境保护会议,并由中央到地方开始建立环境保护机构,我国生态保护工作开始起步。在此背景下,有关黄河流域水资源保护、监测、利用和研究的行政管理和科研机构相继成立,黄河流域治理开发迈上新台阶。

(二) 流域生态治理与经济开发辩证统一的可持续发展探索阶段(1978—2012)

改革开放后,在大大解放社会生产力和实现经济快速增长的同时,黄河流域保护与发展的矛盾也更加显现,党和国家领导人对此高度关注。1981年在国家大幅压缩基建投资背景下,为确保黄河安澜和经济发展,邓小平坚决主张增加流域下游防洪工程建设经费,最终中央动用国家预备费五千万予以支持^[6]。1983年“环境保护”被确定为我国基本国策。1996年江泽民在视察小浪底水利枢纽后指出,市场经济要解决对稀有资源的配置,节约用水是经济发展的根本;1999年又强调应加强流域水资源统一调度管护,以改善生态环境为根本,兴利除害综合治理,将经济效益、社会效益和生态效益相统一,实现经济建设与人口、资源、环境的协调发展^[7]。2002年朱镕基强调治理黄河必须从战略全局高度实施可持续发展战略,建立合理水价机制,发展节水型产业,坚决关停严重污染的中小企业^[8]。2006年胡锦涛指出黄河治理必须坚持人与自然和谐相处,良好的生态环境是经济社会可持续发展的依托。同年,温家宝也指出,要遵循自

然规律和经济规律,以水资源可持续利用保障经济社会的可持续发展^[9]。这一时期,黄河流域建成小浪底、万家寨、龙羊峡等水利枢纽工程,实施大批引水调水提灌工程、排沙泄洪工程、供水排水工程和标准化堤防工程,推进退耕还林还草、封山禁牧、植树造林、天然林保护、固沟保塬、梯田建设、河道治理、水污染防治、生态移民、汛情监测预警等,编制实施全国主体功能区规划,有效解决河道萎缩和黄河断流难题,实现人与自然协调可持续发展成为社会广泛共识和实践遵循。

(三)“绿水青山就是金山银山”的生态优先绿色发展阶段(2012—2021)

党的十八大以来,新发展理念成为由经济社会发展的理论逻辑、历史逻辑和现实逻辑决定的新时代发展观。“生态文明”建设被纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局,党在生态治理和流域治理领域的执政价值凸显。新发展理念阐明了我国发展的价值导向、模式选择、发展道路等重大政治问题,回答了新时代发展的目的、动力、方式和路径等理论与实践问题。“绿水青山就是金山银山”的生态优先绿色发展新路径,科学回答了新时代实现怎样的发展和怎样实现发展的重大历史命题。人与自然是生命共同体,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力的朴素真理成为社会普遍认同的价值理念,构建节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式成为经济发展的实践道路^[10]。2019年9月习近平总书记首次将“黄河流域生态保护和高质量发展”提升为国家战略,彰显了新时代中国共产党发展理念、发展战略和发展目标的深刻变化,表明在党的领导下黄河流域的治理开发步入新征途。这一时期,继续深化生态文明体制改革,强化“三线一单”硬约束,对流域国土空间开发活动开展适宜性评价,实施黑河黄藏寺水利枢纽、黄河下游防洪等重大工程,开展中央生态环境保护督察,整治黄河重点支流水污染,推进黄河流域治理开发跨省区合作,促进流域经济带、产业群和城市群发展,实现了流域脱贫攻坚和全面建成小康社会目标。

二、新中国黄河流域治理开发的基本经验

新中国成立以来,黄河流域治理开发的历程艰难曲折而波澜壮阔。在中国共产党的坚强领导下,我们把握自然规律,坚守人民立场,完善制度框架,攻克种种难题,统筹推进黄河治理与开发,由此积累了宝贵的经验。

(一)充分发挥党集中统一领导的政治优势

中国共产党的领导是中国特色社会主义最大的制度优势。中国共产党是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心,也是黄河流域七十余年治理开发的领导核心。只有中国共产党才能立足国情,着眼国家发展的全局,着眼民族复兴的长远,着眼全体中国人民的根本利益,做出科学的战略决策,并推动黄河流域实现生态保护与高质量发展。离开了党的领导,就不可能保持国家长期安定团结的政治局面,就无法凝聚全国各族人民的智慧和力量,也就无法顺利地统筹推进黄河流域治理开发这一伟大事业。当前,中国共产党持续以自我革命的精神加强党的建设,不断提高党的执政能力和领导水平,使党的领导核心地位更加巩固,人民向心力和凝聚力持续增强,社会主义制度集中力量办大事的优越性持续发挥,这必将成为黄河流域生态保护和高质量发展的根本保证。

中国共产党的科学主张是黄河流域治理开发的基本前提。新中国成立以来,我们党围绕黄河流域“保护与发展”核心问题艰辛探索,党领导中国人民开展社会主义建设和改革发展的光辉史,也是党领导黄河流域人民统筹推进人与自然协调发展的奋进史,更是党推进黄河流域治理体系和治理能力现代化的流域治理史。我们党作为黄河流域治理开发的领导核心,通过流域治理的体制机制、规划政策、法律法规等制度体系,发挥党的领导力,依法推动黄河流域治理开发。新中国成立以来,中国共产党基于不同历史时期党和人民所处的历史方位、发展阶段、条件形势和目标任务,不断丰富“黄河流域治理开发”的理论主张,特别是2019年首次将其提升为“黄河流域生态保护和高质量发展”的国家战略,明确了黄河流域治理开发的价值导向、发展理念和发展道路,科学全面地回答了黄河流域生态保护和高质量发展的重点和难点,使黄河流域治理开发有了明确的方向指引、目标导向和行动指南^[11]。实践证明,只有坚持党的集中统一领导,坚决贯彻党中央决策部署,才能处理好黄河流域治理开发的复杂难题,最终实现经济社会可持续发展。

(二)明确流域发展战略思路

辩证认识治理开发。新中国成立后,我国坚持辩证唯物主义方法论,认为生态保护与经济发展是对立统一的关系,贯穿于黄河流域治理开发的始终,生态保护是矛盾的主要方面。在走过的社会主义建设、改

革开放、全面建成小康社会和建设社会主义现代化国家的重要历史阶段,我们依据不同时期经济社会发展基础和黄河流域治理开发需要,走过了以“防范洪灾和解决温饱为主”到“保护中发展,发展中保护”,再到“生态优先,高质量发展”的认识深化过程。

探索科学治河方略。新中国成立后,党领导人民探索人与自然的和谐共生之路,先后提出“宽河固堤”“蓄水拦沙”“上拦下排、两岸分滞”“调水调沙”“拦、排、放、调、挖处理利用泥沙”^[12]“构建1493治河体系”“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”^[13]“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”^[14]等治理开发方略。黄河流域治理开发实践也实现了重大转变:由侧重局部单一表象治理和单纯重视被动筑堤防洪,转向综合系统源头治理,主动兼顾水源涵养、水土保持、水污染防治、防洪减灾和生物多样性保护等;由重治水轻治沙转向科学调节水沙关系;由重下游疏排和轻中上游拦蓄转向拦蓄疏排并重;由单纯注重水质向“水质、水量、水环境、水生态”兼顾,地表水和地下水统筹转变;由重防害轻利用转向防害与兴利并举;由征服自然和过度干预转向尊重自然、顺应自然、保护自然,倡导自然恢复为主,人与自然和谐相处;由行政区域单打独斗转向统筹流域经济和行政区经济、上中下游、干支流、左右岸、山水林田湖草协同发展;由地方政府治理转向政府主导和全民动员的综合大治理;从局部治理、先污染后治理、边污染边治理到生态优先绿色发展转变;环境政策工具从单一行政管理向行政、市场和法制手段并用转变。

编制实施各类规划。新中国成立以来的不同时期,随着经济社会发展和人口资源环境的变化,黄河流域“保护与发展”突出矛盾也有着不同的表现。对此我们坚持问题导向,明确长远和阶段性目标,既从眼前着力破解重点难点问题,又从战略眼光着眼系统分析解决根本问题,相继编制(或正在编制)实施黄河治理开发总体规划(如《黄河流域综合规划(2012—2030)》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》)、专项规划(如《黄河流域防洪规划》《黄河流域水资源开发利用规划》《黄河水系航运规划》《黄土高原沟壑区“固沟保塬”综合治理规划》《黄河流域水土保持规划》《黄河水文发展规划》《黄河流域重要河段河道采砂管理规划》《黄河流域(片)水资源保护规划》《黄河流域(片)水利基础设施空间布局规划》《黄河流域生态保护和高质量发展水安全保障规划》等)、支流与区段规划(如《湟水流域综合规划》《洮河

流域综合规划》《无定河流域综合规划》《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》等)。在顶层设计下实现举措有的放矢,过程循序渐进,使黄河流域治理开发取得显著成效。同时,编制实施有关生态环境保护修复、区域经济发展、主体功能区、国土空间开发等方面的规划,印发实施《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》等,使黄河流域治理开发有可遵循的协调统一的顶层设计体系。

(三) 构建规范有效的制度体系

新中国成立以来,通过政府自上而下加强制度设计,再结合自下而上的制度创新,由易到难,由试点到推广,由外围到核心突破,不断深化体制机制改革,制度的规范性、导向性和约束力愈加突显,黄河流域治理体系不断完善,治理能力现代化水平不断提升。

完善流域治理机构。新中国成立后,我国在冀鲁豫解放区治河委员会(1946)基础上成立黄河水利委员会(1949),之后陆续成立黄河水源保护办公室(1975)、黄河水源保护科学研究所(1978)、黄河水质监测站(1979)、黄河流域水环境监测中心(1991)、黄河上游水资源保护局(1995)和黄河宁蒙水资源保护局(2002)^[15]等流域治理机构。他们在依法实施重要水域和跨流域调水的水量水质监测预警,指导协调流域内水土流失防治^[16],保障流域水资源安全和合理开发利用,以及开展抗旱抗洪减灾工作等方面发挥了极为重要的作用。

深化体制机制改革。新中国成立以来,我国不仅相继建立起最严格的生态环境保护制度、水资源统一调度管理制度、资源有偿使用制度、水资源用途管制制度、多元生态补偿制度、环境损害赔偿制度、水权排污权碳汇及交易制度、河湖长制、污染物排放许可制度、环境影响评价制度、资源型产业环境成本约束制度、水土资源节约集约使用制度、人为水土流失卫星遥感常态化监管制度、流域水情动态监测监管制度、重大水事件案件报告督办和备案制度、环境污染责任保险制度、领导干部生态责任追究制度,以及重点区域、重点产业、重点企业生态环境监管制度等,而且构建起生态环境部际协调推进机制、黄河流域跨省区协调合作机制、经济手段为主的节水机制、财政长效投入机制、突发水污染事件联防联控机制、绿色发展评价考核和奖惩机制等。此外,我国还建立了国家公园体制,确立了严格的产业环境准入标准,建设起黄河水沙调控体系等。系统化的制度框架和高效运行机制成为流域治理体系和治理能力

现代化的有力支撑,确保了黄河流域治理开发的有效推进。

建立健全政策体系。统筹推进“三北”防护林建设、天然林保护、高标准梯田建设、退耕还林还草、禁牧休牧轮牧、固沟保塬等重大举措。实行生态管护人员全覆盖、水资源超载地区暂停新增取水许可、产业发展负面清单、超额累进阶梯水价、污水处理收费、财政绿色发展专项基金、支持循环经济发展的投融资政策等。在生态保护、水土保持、洪灾防治、河湖水系综合整治、农村环境连片整治、高标准基本农田建设、农田水利设施建设、发展现代农业、农业综合开发等领域给予中央财政转移支付政策支持。

实现依法治理开发。新中国成立以来,我国先后出台环境保护法(1979)、水污染防治法(1984)、森林法(1984)、草原法(1985)、水法(1988)、水土保持法(1991)、防洪法(1997)、河道管理条例(1988)、黄河水量调度条例(2006)等,启动《黄河保护法》立法研究,出台水功能区管理办法(2003)、入河排污口监督管理办法(2006)、黄河流域及西北诸河严重人为水土流失违法事件快速反应与联合查处办法(2010)、黄河下游河道采砂管理办法(2013)、水权交易管理暂行办法(2016)等行政规章,形成相关立法司法执法体系,12个环境资源巡回法庭落户黄河,为流域系统性、整体性、综合性、差异性治理提供了坚强的法治保障。

(四) 协同推进生态保护与经济发展

深度综合开发黄河水资源价值。新中国成立以来,我国加快关系国计民生的重大水利基础设施建设,建成班多水电站、龙羊峡水电站、刘家峡水电站、八盘峡水电站、青铜峡水利枢纽、三盛公水利枢纽、三门峡水利枢纽以及小浪底水库等,有效发挥了蓄水、发电、灌溉等综合功能,促进了我国能源结构调整和流域经济发展。实施重大引调水、提灌和水源工程,建成引大济湟、引大入秦、引黄入呼、引洮入潭等引调水工程和塘、堰、坝等蓄水工程,建成陕甘宁盐环定扬灌区、青海公伯峡、拉西瓦、李家峡灌区,甘肃景电、引洮、靖会等灌区,内蒙古河套、乌拉特前旗、土默特右旗等灌区,宁夏固海扬水工程、同心扬水工程等四大灌区,优化了水资源空间配置,为流域经济繁荣发展、人口城镇化集聚、生态环境改善提供了坚强的水资源保障,在确保粮食安全、经济安全、生态安全中发挥了重要作用。建成杨家、老虎口、诺木洪、国庆、景电、引大、引洮等骨干水源工程,形成了庞大的供水网络体

系,有效满足了经济社会发展的需要。

协同推进“生态产业化”和“产业生态化”。当前,我们坚持“生态优先、绿色发展”:一方面,以“生态空间减占、资源消耗减量、污染物减排”为高质量发展的基本要求,推进制度创新、技术创新、政策创新、产业发展模式创新,引进和布局产业项目考量生态影响,限制生态空间内的产业开发活动,对生态敏感区的产业开发提前进行生态效应评估,压减淘汰现有传统落后产能,实行节能减排技术改造,推进废弃物综合治理和循环利用,推进新能源多元化利用,推动产业提质增效、绿色转型和可持续发展;另一方面,践行“绿水青山就是金山银山”理论,将生态环境视作生态产品,通过生态产品价值提升、生态产品市场化、生态资源与产业融合发展,培育壮大生态农业、生态林业、生态旅游、康养产业等,推动生态产品或生态服务价值转化为经济价值,使生态保护与产业发展相得益彰。通过“产业生态化”和“生态产业化”实现“宜水则水、宜山则山、宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商”^[17],有效探索出符合实际的生态保护和高质量发展道路。

协同推进“生态保护”与“脱贫致富”。我国针对生态环境脆弱、生存条件差、贫困人口集中的地区,尤其注重统筹谋划和协同推进生态保护与脱贫致富。在水利扶贫方面,实施脱贫攻坚农村饮水安全巩固提升工程、生态移民扶贫开发供水工程等,贫困地区农村集中供水率、自来水普及率、供水保证率和水质达标率显著提高,生产生活用水得到更有效保障,确保了2020年脱贫攻坚目标的如期实现。同时,建设水利管护工程,设置管护岗位吸纳就业,使贫困人口有了更多增收渠道。在水库移民方面,新中国成立以来,黄河干支流水库移民远超百万,通过采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法,将移民安置与库区建设、资源开发、水土保持、经济发展相结合,使流域生态保护与移民区经济发展实现了双赢。在生态移民方面,黄河源头“三区三州”深度贫困区、黄土高原水土流失区、内蒙古高原干旱沙化荒漠区都不同程度地存在“一方水土养育不了一方人”的情况,为从根本上保护和修复生态环境,并改善当地居民生产生活条件,实现脱贫致富,国家统筹实行生态移民政策,在科学选定的迁入区配套建设基础设施,优化公共服务,加强产业培育和就业扶持,按照先易后难,先集中后分散,先重点后一般的原则循序渐进地推进。在东西协作优生态促脱贫方面,深入推进北京、福州、青

岛、南京、无锡、天津等地与黄河流域市县开展东西对口扶贫协作,在产业合作、人才交流、劳务协作、开放发展等方面深化协作。特别是福建与宁夏发挥党政主导政治优势,建立省际联席会议制度,以生态环境保护为基础,实施扬黄扶贫灌溉工程和西海固移民搬迁项目(宁夏红寺堡区成为全国最大单体生态移民扶贫集中安置区),加强在项目、资金、技术、人才等方面的对口帮扶,生态迁出区实施封禁管护,将自然恢复与人工治理相结合,组建国有林场和家庭式林场,安置区以“稳得住、能致富”为重心的职业技能培训,建设产业园区和扶贫车间,吸引了大批闽商投资兴业,促进了就业创业和增收致富。

(五) 构建党政军民多主体协同治理开发格局

坚持以人民利益为出发点和落脚点。坚持“立党为公、执政为民”是中国共产党的执政理念。人民立场是中国共产党的根本政治立场,全心全意为人民服务是党的根本宗旨,人民本位是中国共产党不断奋斗的基本价值遵循。习近平总书记说,人民对美好生活的向往是我们的奋斗目标,要不断增加人民群众的获得感、幸福感、安全感,要让黄河成为造福人民的幸福河,这充分体现了党的初心和使命,彰显着党的人民情怀。党领导黄河流域治理开发,确保人民享有优质水资源、健康水生态、宜居水环境,全力推进流域生态保护和高质量发展,体现了党以人民为中心的发展思想,也是推进黄河流域治理开发不竭的动力源泉。

坚持依靠人民创造历史伟业的人民观。人民的创造性实践是中国进步的力量源泉,人民的坚定支持是党执政的坚实基础。社会主义发展到今天,取得的成就是广大人民群众在党的领导下用勤劳、智慧、勇气干出来的,每个人出一份力就能汇聚成排山倒海的磅礴力量,党和国家事业就能向前推进一步^[18]。在中国共产党的领导下,黄河流域治理开发始终以广大人民为依靠,党委统揽全局协调各方,加强全局谋划和顶层设计;政府健全包括体制机制、政策举措和法律法规方面的制度体系,抓好落实见效;企业、社会组织和公众主动参与,积极履行社会责任;军队在重大险情时承担急、难、险、重的抢险任务。正是因为党政军民多主体协同治理开发,才凝聚起势不可挡的强大力量。

(六) 发挥生态文化价值引导力

习近平总书记说中华民族向来尊重自然、热爱自然,中华文明传承五千多年,积淀了丰富的生态文化。

纵览我国古代典籍,其中很多都体现了倡导人与自然和谐相处的价值取向。夏禹时的“春三月,山林不登斧,以成草木之长。夏三月,川泽不入网罟,以成鱼鳖之长”,春秋时管仲的“为人君,而不能谨守其山林菹泽草莱”“不可以立为天下王”“春政不禁,则百长不生,夏政不禁,则五谷不成”,《论语·述而》的“钓而不纲,弋不射宿”^[19],白居易的“谁道群生性命微?一般骨肉一般皮。劝君莫打枝头鸟,儿在巢中望母归”,程颐有“人之在天地,如鱼在水,不知有水,只待出水,方知动不得”等,都体现了古代朴素睿智的自然观。他们倡导尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,给人以深刻的警示和启迪。正因为党领导我们继承弘扬我国天人合一、道法自然、不竭泽而渔、追求人与自然和谐相处的生态文化,才使生态文明思想深入人心,发挥了凝心聚力的重要作用。

三、新中国黄河流域治理开发的几点启示

新中国成立后,党领导人民治理开发黄河,以马克思主义理论为遵循,坚持以全面系统、普遍联系和动态发展的观点认识事物,坚持运用辩证唯物主义方法认识 and 解决问题,通过从理论到实践,再从实践到理论的循环往复,凝聚集体智慧和力量,创造性地解决了不同时期的流域问题。回望新中国黄河治理开发的正反两方面的经验,给我们如下启示:

(一) 要有辩证统一思维

黄河流域治理开发必须坚持马克思主义对立统一的矛盾观,生态保护和经济发展及其二者内部诸要素间是对立统一的关系,矛盾时时处处都存在,是无条件的和绝对的,流域生态保护与经济开发始终处于矛盾运动中^[20]。生态保护不能全然不顾经济发展,发展经济也不能以牺牲生态环境为代价,生态保护与经济发展是和谐共生的关系,必须践行“绿水青山就是金山银山”的理念,通过推进“产业生态化”和“生态产业化”,实现在保护中发展,在发展中保护。

(二) 要有底线约束思维

黄河流域治理开发应坚持辩证唯物主义的自然观,认识到自然界是人类生存和可持续发展的前提和基础,人类发展依赖于自然界,人类在自然规律的约束下要有限度地改造自然,如果人类活动无视自然界客观规律,就会受到自然界的惩罚。黄河流域治理开发应坚持底线思维,尊重自然规律,时刻保持对大自然的敬畏,推动黄河流域治理开发坚守生态保护、永久基本农田和城镇开发边界“三条红线”,统筹生产、生活、生态“三生空间”,强化主体功能区在国土空间

开发中的基础性作用,建立流域省区生态环境空间分区管控和用途管制制度,突出水资源和水环境承载力刚性约束,坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”,遵循保护优先、自然恢复和循环利用原则,处理好人与自然的协调关系,持续优化人口、经济和资源环境相协调的空间开发格局。

(三) 要有全面系统思维

黄河流域治理开发必须坚持马克思主义普遍联系的原理,看到治理开发中的一切事物、现象、过程都不可能孤立存在,它们之间及它们的内部诸要素之间相互影响和相互制约,它们的联系是普遍和多样的,它们是相互联系着的统一整体,应当全面系统认识,统揽全局,统筹兼顾。新时代黄河治理开发将面临更加纷繁复杂的局面,必须坚持全面系统的思维,通盘系统谋划和统筹协调推进,坚持前瞻性、全局性、系统性长远谋划,将山水林田湖草看作生命共同体,综合运用政府、市场、法治、科技等手段,促进经济区和行政区、上下游、干支流、左右岸协同推进大治理。

(四) 要有以人为本思维

黄河流域治理开发应坚持人民立场,把为人民谋幸福作为核心价值和根本目标,把为人民谋利益作为流域治理开发的根本出发点和落脚点,把人民当作历史进步的真正动力和英雄。一方面,要践行以人民为中心的发展思想,将良好的生态环境作为最普惠的民生福祉,将生态保护优先下的高质量发展作为流域治理开发的现实路径,使黄河成为造福人民的幸福河;另一方面,要坚持尊重人民主体地位,将人民看作历史的创造者,汇集广大人民的无穷智慧,凝聚起撼天动地的磅礴力量。

(五) 要有因地制宜思维

黄河流域治理开发应坚持运用唯物辩证法认识 and 解决问题,看到矛盾有特殊性,任何事物的矛盾都是共性和个性的有机统一,共性寓于个性之中。黄河流域治理开发不仅在基础条件、资源赋存、主导产业等方面存在显著的空间差异,而且不同时期是动态变化的,既要将黄河全流域看作统一整体系统谋划推动治理开发,又应倡导具体问题具体分析,坚持系统谋划与分类施策相结合,鼓励地方因时因地制宜,实事求是自主探索适宜多样的“保护与发展”兼顾的有效路径。比如,立足流域特定区段实际,河源段应重在提升三江源、祁连山、甘南水源涵养功能,峡谷段应重在水土保持和水电资源开发,冲积平原段应重在水土保持和污染治理;黄土高原的水土流失重点治理区应

重在建设治沟骨干工程和植树种草兴利减沙,重点监督区应重在有效遏制人为水土流失,重点预防区应重在保护森林草原植被防止新的水土流失^[21],真正践行“宜水则水、宜山则山、宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商”的发展之路。

(六) 要有法治规范思维

黄河流域治理开发应坚持将马克思列宁主义关于国家与法的理论同中国国情和发展现实相结合,将法治意识与法治观念上升到思维理念层面,在党的领导下建构起完备的法律制度体系,规范、约束和引导黄河治理开发实践活动。新时代特别要增强法治意识,自觉以法治思维和法治方式统筹推进黄河流域治理开发,坚持实行最严密的法治,不仅要加快生态环境领域的立法和修订步伐,而且要围绕黄河流域治理开发不断完善法律体系,在法治轨道上不断提升流域治理开发能力,为黄河流域生态保护和高质量发展提供可靠的法治保障。

(七) 要有先锋引领思维

黄河流域治理开发应坚持把发挥中国共产党作为马克思主义政党的先锋引领作用。中国共产党是马克思主义政党,具有强烈的使命意识与责任担当^[22]。新中国成立以来,伴随着经济开发活动的频繁和人口的流动聚集,黄河流域也曾相继出现突破生态底线发展经济使水源涵养能力下降,破坏生物栖息地和过度开发利用野生资源造成生物多样性减弱,盲目扩张经济规模粗放发展加剧水资源的短缺,乱采滥伐地表植被土地沙化加剧水土流失,工业初级重型化发展造成资源浪费和水体与土壤污染,上中游梯次拦河建坝发展经济造成下游河道萎缩和黄河断流等问题,正是坚持党的坚强领导,才未偏离根本方向攻克了种种难题。我国的国家制度和国家治理体系的显著优势是党的集中统一领导,党要求党员领导干部必须有“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的历史担当^[23],突出研究解决重点难点问题,一茬接着一茬干,这保证了黄河流域治理开发有强大的领导力和执行力。

四、新中国黄河流域治理开发展望

黄河流域自然本底条件脆弱,地质地貌复杂多样,海拔落差大,水资源总体短缺,洪水威胁仍然存在,发展质量有待提高。对此,我们应充分借鉴黄河流域治理开发艰辛探索中凝结出的宝贵经验和启示,推动黄河流域生态保护和高质量发展。

第一,着力重点生态功能区生态环境保护,夯实

创造优质生态产品的根基,拓展生态环境承载力空间,形成更加宽松协调的人与自然关系。

黄河流域应以敏感脆弱的水源涵养、生物多样性保护、水土保持、防风固沙等重要生态功能区为重点,以保障我国西北乃至全国生态安全为首要目标,着力加强生态环境保护,继续实施天然林保护、三北防护林建设和人工植树造林等,严格禁伐、禁采、禁挖、禁猎,提升林草植被覆盖率,保持河湖湿地和地表径流的持续稳定,促进生态系统的稳固;着力加强生态修复治理,自然修复与人为治理相结合,实施矿山采空塌陷土地裸露区域、生态移民迁出区域、异地扶贫搬迁迁出区域、林草植被采挖砍伐破坏区域、长期弃耕撂荒土地等的生态修复与综合整治,对有荒漠化趋势的临界区域加强生态补水,推进退耕还林、退牧还草、封山禁牧和轮作休耕,尽最大努力消除人为造成的生态破坏;着力加强生态保护的源头管控,严格实施主体功能区规划,严格遵守“三条红线”,优化布局“三生”空间,加强产业准入负面清单约束,加强农业面源污染治理,推进工业清洁生产、排放物循环综合利用和污染整治,培育绿色消费理念和生活方式,使黄河流域更好发挥生态作用,提供更优生态产品,形成更加宽松和谐的人与自然关系。

第二,着力生态优先绿色发展,加快传统产业转型升级和绿色生态产业培育,增强产业创新驱动力、科技引领力和综合竞争力,形成更加稳固的高质量发展基础。

黄河流域应以生态环境安全和可持续发展为前提和基础,重构现代化产业体系和产业空间格局,探索以绿色低碳循环为特点的产业高质量发展道路,着力推进不符合生态保护要求和主体功能定位的产业退出,促进传统落后高污染高能耗高排放产业的关停并转,加速无效低质过剩产能的淘汰化解;着力推进有转型升级潜力的传统产业加速科技创新、制度创新、模式创新、管理创新,强化瓶颈制约的联合攻关和重点突破,驱动产业由初级低附加值产品向精深加工高附加值品牌化产品跃升;着力加快新产业新动能新引擎再造,着眼产业前沿洞察发展趋势,充分挖掘产业机会和发挥比较优势布局新兴绿色领航产业,以全面推行节能减排降耗、清洁生产和循环利用实现经济的可持续发展,以强化产业创新驱动力和科技引领力,增强产业综合竞争力^[24],由此筑牢流域高质量发展的长期基础,在产业结构优化、产业动力转化、生态环境优化中实现经济效益、生态效益、社会效益的高

度统一,在人口、土地和资源环境协调发展中实现经济的高质量发展。

第三,着力加强流域城市群协同发展,增强点轴和圈层辐射带动能力,持续提升流域经济发展综合实力,形成更高质量和更有活力的流域经济发展能力。

黄河流域应以兰西城市群、宁夏沿黄城市群、呼包鄂榆城市群、关中平原城市群、中原城市群、晋中城市群、山东半岛城市群的协同发展为重点,以流域沿线大中小城市(镇)发展为重要依托,增强流域经济发展整体实力,着力促进流域干支流沿线、交通干线和网络节点的大中小城市与小城镇错位互补协同发展,畅通和激活城市(镇)间要素流动、产业关联、投资兴业和经贸合作,以紧密的经济联系加速形成流域“点轴开发”新格局;着力加快城市群中的核心城市发展,在强化核心城市的生产要素集聚、高端产业吸引力、高新科技转化力、人口就业吸纳力中,加速提升其发展质量与能级,增强核心城市“圈层辐射”带动力,在策源地示范引领中拓展辐射带动范围,进一步提高城市群中流域人口产业集聚区 and 高质量发展核心区的地位^[25],形成流域经济高质量发展的空间格局;着力推进城市群抱团融入“一带一路”倡议,加强城市群内和城市群间生产要素、产业链、价值链、创新链的互联互通^[26],在信息共享、风险共担和互利共赢中,促进利用产业同构或产业互补合力拓展对外投资和市场领域,深化与沿线国家经贸往来、人文交流和科技合作等,不断优化流域经济高质量发展的空间格局。

第四,着力构建跨省区沟通协调长效机制,增进生态保护、治理与补偿多层次务实合作,增进经济贸易、高端制造、现代农业等领域深度合作,形成更加协同和互利共赢的发展格局。

黄河流域应以流域省区一体化发展为主线,以达成省区间共识、增进省区间互信、拓展省区间务实合作为关键,着力强化以自然地理单元聚力生态保护才能见实效的共识,在完善能充分体现生态保护者为生态保护和绿色发展做出贡献的生态补偿机制中,最大可能消除省区间利益纠葛和合作牵绊,借此最大可能形成省区发展利益与流域发展利益的统一,省区发展战略与国家发展战略的对接,在此基础上搭建跨省区常态化生态保护治理协调沟通机制,共同谋划实施生态保护修复与治理项目,有效实现行政区间、上下游、左右岸、干支流的系统谋划,统筹推进和全面治理;着力以开放视野密切区际经济联系,在坚持市场对资源

配置起决定性作用的前提下,不同行政区在独立自主和互利共赢原则下,立足行政区差异化的资源禀赋、发展基础、区位特点、发展定位和战略目标,寻找合作契合点,积极推进重大基础设施一体化规划建设,构建省区间合作论坛、联席会议和会商制度,协同推进产业结构优化,促进合作联动机制对接,因地制宜选择有效的合作模式,充分挖掘合作共赢潜力,最终形成流域综合治理开发新局面。

参考文献:

- [1]黄河概况[EB/OL].(2011-08-14)[2021-04-06].<http://www.yrcc.gov.cn/hhyl/hhgk/>.
- [2]陈映.西部限制开发区域产业政策探析:以国家层面的农产品主产区和重点生态功能区为例[J].经济体制改革,2013(5):52-56.
- [3]习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(20):4-11.
- [4]毛泽东主席视察黄河记[EB/OL].(2011-08-14)[2021-04-08].http://www.yrcc.gov.cn/zlcp/zyldyhh/mzd/201108/t20110814_103326.html.
- [5]北京治黄会议与改建三门峡[EB/OL].(2011-08-14)[2021-04-16].http://www.yrcc.gov.cn/zlcp/zyldyhh/zel/201108/t20110814_103333.html.
- [6]邓小平关注黄河经费的投入[EB/OL].(2011-08-14)[2021-04-08].http://www.yrcc.gov.cn/zlcp/zyldyhh/dxp/201108/t20110814_103346.html.
- [7]江泽民在黄河治理开发工作座谈会上的讲话[EB/OL].(2011-08-14)[2021-04-28].http://www.yrcc.gov.cn/zlcp/zyldyhh/jzm/201108/t20110814_103368.html.
- [8]朱镕基考察黄河防汛工作[EB/OL].(2002-07-24)[2021-04-28].http://www.yrcc.gov.cn/zlcp/zyldyhh/zrj/201108/t20110814_103386.html.
- [9]胡锦涛温家宝就纪念人民治理黄河60年作出重要指示[EB/OL].(2006-11-07)[2021-04-16].http://www.gov.cn/ldhd/2006-11/07/content_435028.htm.
- [10]决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2018(4):50-53.
- [11]黄燕芬,张志开,杨宜勇.协同治理视域下黄河流域生态保护和高质量发展:欧洲莱茵河流域治理的经验和启示[J].中州学刊,2020(2):18-25.
- [12]赵炜.王化云在黄河治理方略上的探索与实践[J].中国水利,2009(15):4-7.
- [13]韩正:坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产[EB/OL].(2020-12-11)[2021-03-26].<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2020-12-11/doc-iiznezxs6295545.shtml>.
- [14]习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(20):4-11.
- [15]苏茂林,安新代.黄河水资源管理与调度[M].郑州:黄河水利出版社,2008:87.
- [16]刘晓燕.科技治河[M].郑州:黄河水利出版社,2019:124.
- [17]封世蓝.关于中国经济高质量发展的研究[J].经济研究参考,2020(6):55-64.
- [18]贾立政.真正同人民结合起来:始终牢记“我是谁、为了谁、依靠谁”[N].人民日报,2020-10-13(9).
- [19]张敏,胡建东.习近平人与自然“生命共同体”概念的哲学基础及现实指向[J].学术探索,2019(7):12-17.
- [20]马克思主义基本原理概论[M].北京:高等教育出版社,2015:39-43.
- [21]王渭泾.历览长河 黄河治理及其方略演变[M].郑州:黄河水利出版社,2009:203.
- [22]黄相怀.中国道路与人类现代化经验:基于“使命型政党”视角的考察[J].江海学刊,2020(4):137-142.
- [23]习近平海南谈改革精彩话语:功成不必在我、功成必定有我[EB/OL].(2018-04-14)[2021-05-06].<http://epc.people.com.cn/xuexi/n1/2018/0414/c385474-29925665.html>.
- [24]王娟娟.双循环视角下黄河流域的产业链高质量发展[J].甘肃社会科学,2021(1):49-56.
- [25]方创琳.黄河流域城市群形成发育的空间组织格局与高质量发展[J].经济地理,2020(6):1-8.
- [26]陈晓东.黄河流域城市发展要有大视野[N].宝鸡日报,2020-06-04(04).
- 作者简介:邓生菊(1975—),女,甘肃兰州人,甘肃省社会科学院资源环境与城乡规划研究所副研究员;陈炜(1975—),男,甘肃临夏人,甘肃农业大学管理学院副教授。
- 责任编辑:胡政平;校对:吴旭辉