

【笔谈】

黄河流域生态保护和高质量发展

编者按:2019年9月18日,习近平总书记在河南郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会并发表重要讲话,明确指出黄河流域是我国重要的生态屏障和重要的经济地带,是打赢脱贫攻坚战的重要区域,在我国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位。黄河流域生态保护和高质量发展,同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。黄河流域生态保护和高质量发展是贯彻落实区域协调发展战略的重要举措,也是践行习近平生态文明思想的重要抓手。黄河流域省区如何借力国家战略支持,发挥后发优势,破解生态保护与发展的协同难题,对于实现黄河经济带的高质量发展意义重大。本刊特邀国内知名专家对此进行研讨,以期为黄河流域的生态保护与高质量发展建言献策。

中图分类号:F062.2 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)01-0008-15 收稿日期:2019-11-15

黄河流域生态保护和高质量发展战略的思考要点

陈耀

2019年9月18日,习近平总书记在河南郑州主持召开座谈会,从中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计着眼,把“黄河流域生态保护和高质量发展”上升为重大国家战略(以下简称“黄河战略”),这是新时代深入推进生态文明建设、培育经济高质量发展的新动能、完善我国区域协调发展战略的又一重大布局,具有深远的战略意义。我们要认真学习深刻领会习近平总书记在郑州会议上的讲话精神,用系统保护和治理的思想、区域分类指导的思想和“一盘棋”调控的思想,共同抓好大保护,协同推进大治理,让黄河成为造福人民的幸福河,唱响新时代生态保护和高质量发展的“黄河大合唱”。

一、充分认识“黄河战略”的重大意义

1.“黄河战略”是深入推进生态文明建设的重要抓手

黄河发源于青藏高原,全长5464公里,流经9

个省区,是我国仅次于长江的第二大江河,是重要的生态屏障。自古以来,中华民族始终在同黄河水旱灾害做斗争,迄今,防洪减灾和水沙治理取得明显成效,流域生态环境持续向好,随着三江源等重大生态保护和修复工程的推进,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,出现了“人进沙退”的治沙奇迹,生物多样性明显增加。但是,黄河流域生态环境依然脆弱,水资源保障形势严峻,不仅存在“地上悬河”的安全威胁,而且流域水质受沿岸工农业污染状况尚未得到有效缓解。因此,加大黄河流域的生态保护和环境治理十分必要,实施“黄河战略”,与长江经济带一样共抓大保护,成为新时代我国生态文明建设的又一重大实践,无疑这是关系中华民族长远利益和可持续发展的战略之举。

2.“黄河战略”是培育经济高质量发展新动能的重要举措

黄河流域流经的地区在我国经济社会发展中

具有十分重要的地位,2018年流域沿线9个省区总人口4.2亿人,占全国人口的近1/3(30.3%);地区生产总值23.9万亿元,占全国的1/4强(26.5%)。黄河流域是我国能矿资源富集区,煤炭、石油、天然气和有色金属资源丰富,是“北煤南运”的主战场,拥有稀土、钽铌铍等重要战略性资源,是我国重要的能源原材料和重化工基地,也是我国航空航天军工生产和发射地。黄河流域省份特别是黄淮海平原、汾渭平原、河套灌区也是我国农产品主产区,粮食和肉类产量占全国总产量的1/3左右。实施“黄河战略”不仅有利于加快流域地区产业转型升级和经济高质量发展,而且有利于在当今国际复杂环境下培育我国经济增长的新动能和新引擎。

3.“黄河战略”是完善新时代区域协调发展战略的重要棋局

黄河流域9省区集聚的人口较多,尤其是河南、山东、陕西等都是人口大省、农业大省(四川也是人口大省,黄河流经川西北),上中游的青海、甘肃、宁夏、川西、蒙西、陕北等均属于我国经济社会欠发达地区,面临贫困面广、贫困度深、贫困人多、返贫率高的问题,是脱贫攻坚的主战场和难啃的“硬骨头”。黄河上游地区又是我国少数民族人口集聚区,很多与革命老区、贫困地区、高寒山区等叠加,中下游地区也生活着一些少数民族群众。显然,实施“黄河战略”有利于构建和谐社会,维护民族团结,实现中华民族大家庭繁荣稳定;既有利于促进我国东西部之间协调发展,也考虑到了统筹南北方之间的均衡发展。“黄河战略”的提出,将使我国新时代的国家区域协调发展战略更加完善,在四大板块的基础上推动形成优势互补、引领高质量发展的“三群两带”新战略格局(所谓“三群”就是三大城市群:京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设;所谓“两带”就是长江经济带和黄河生态带)。

二、推进“黄河战略”的科学思路

1.要用系统工程的思想,统筹推进流域生态保护和治理

大江大河流域的上中下游、干支流、左右岸相互联系、相互影响,流域地区的山水林田湖草构成完整的生态系统。因此,做好黄河流域的生态保护

系统和环境修复治理,必须以系统工程的思想,强调保护和治理的系统性、整体性、协同性。要坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理,避免“头痛医头、脚痛医脚”,坚持流域生态空间一体化保护和环境污染协同治理,形成上游“中华水塔”稳固、中下游生态宜居的生态安全格局。同时,对于安全隐患突出的“地上悬河”区域、重化工污染严重以及农村面源污染的地区,要加大整治力度,实现黄河流域水质的大幅提升和生态系统的整体改善。

2.要用区域分类指导的思想,科学谋划流域地区经济高质量发展

与长江流域类似,黄河上中下游地区的发展也很不平衡,特别是黄河上中游有7个省区都是发展不充分的地区,同东部地区及长江流域相比存在明显差距,有些省区甚至是全国发展最困难的地区,这些地区自然条件差,经济基础薄弱,传统产业转型升级滞后,内生动力不足;整个黄河流域对外开放程度较低,9省区进出口贸易仅占全国的12.3%;全国14个集中连片特困地区有5个处于这一流域。因此,实施“黄河战略”除了搞好大保护,还要解决流域地区发展的不平衡不充分问题。要按照“分类指导、分区施策”的思路,针对不同类型的地区提出不同的发展策略。大体上,黄河流域可以划分为四种类型区,即生态涵养区、粮食主产区、城市化地区和贫困地区,对于三江源、祁连山等生态功能重要的地区,主要是保护生态,涵养水源,创造更多生态产品;对于河套灌区、汾渭平原等粮食主产区,重点是发展现代农业,把农产品质量提上去;对于区域中心城市,要集约集聚集中发展,提高单位空间的经济和人口承载力;而对于贫困地区,重点是提高基础设施和公共服务水平,全力改善民生和发展环境。整个流域地区要积极参与“一带一路”建设,提高对外开放水平,以开放促改革、促发展。

3.要用“一盘棋”调控的思想,有效建立流域整体联动利益共享机制

推进黄河流域生态保护和高质量发展,要发挥我国社会主义制度集中力量干大事的优越性,坚持用“一盘棋”调控的思想,建立和完善如下几个重要体系和机制:流域整体管理体系,河长制湖长制组织体系,水生态环境保护联防联控、共保共治、联合执法机制,跨区域管理多层次协调机制,流域地区产业分工合作和利益共享机制。特别需要及早建

立黄河流域生态保护的指挥中枢,可以在党中央、国务院领导下,组建由国家发展和改革委员会、自然资源部、生态环境部、水利部、交通运输部等部门和沿黄9省区共同参与的“黄河战略领导小组”。同时,建立由黄河流域9省区主要负责人组成的联席工作会议,定期召开高层论坛,落实中央政策,打破区域壁垒,推进区域联动、政令通行和深化合作。

三、抓好用好战略机遇的几点建议

对于沿黄9省区而言,国家实施“黄河战略”带来了难得的重大发展机遇,要有强烈的“机遇意识”,精准把握中央精神和政策要义,抓好用好落实好,为新时代黄河流域生态保护和高质量发展出思路、亮实招、做贡献。

1. 抓好科学规划,突出创新驱动

实施“黄河战略”要有科学规划,目前作为顶层设计的国家规划纲要正在编制中,流域各地区要同时开展规划研究和科学论证。高质量发展是体现新发展理念的发展,其中首要的就是创新驱动发展。黄河流域在科技创新方面与长江经济带相比差距不小,2018年长江经济带11省市的研发投入占全国的56.8%,专利授权量占全国的62%,共设立了上海张江、江苏苏南、武汉东湖、长株潭、重庆、成都等6个国家自主创新示范区。而黄河流域9省区的研发投入只占全国的23.7%,专利授权量仅占全国的24%,只有甘肃兰白、河南郑洛新、山东半岛3个国家自主创新示范区。推进科技创新不仅可以为流域生态保护和环境治理提供技术支撑,更重要的是,可以加快流域经济转型升级,发展更多适合流域绿色发展需要和未来新技术变革趋势的现代产业体系。为此,要不断提高研发投入强度,争取在黄河流域布局更多的国家实验室、国家技术工程中心、检验检测中心等国家级研发平台,提升黄河流域整体科技创新能力,并通过各类创新平台和激励政策汇集高层次人才和创新资源。

2. 发挥中心城市优势,提高承载与引领带动能力

黄河流域的高质量发展依赖于沿岸中心城市,提升中心城市、城市群等优势地区的经济和人口承载力,有利于高效利用资源,实现集约化发展。目前,郑州、济南、兰州等省会中心城市首位度不高,

作为中心城市的作用发挥得不够,使得黄河流域高质量发展缺乏中心城市的引领和带动。因此,要支持黄河流域各地区发挥比较优势,构建以中心城市为内核引领都市圈乃至城市群,带动整个流域高质量发展的动力系统,重点发展以郑州为核心的中原城市群、以青岛和济南为核心的山东半岛城市群、以西安为中心的关中平原城市群以及兰(州)西(宁)城市群和呼包鄂榆城市群。其中值得注意的是,作为沿黄重要城市的郑州,近些年发挥国家中心城市建设的引领带动作用,经济和人口承载力有了大幅提升,2018年地区生产总值突破1万亿元,常住人口突破1000万人,人均GDP突破10万元,科创、开放、生态、市容面貌均有显著进展和提升,成为黄河流域生态保护和高质量发展的中心城市范例。

3. 强化水资源高效利用和流域生态修复治理

与长江不同,黄河水资源总量不到长江的7%,人均占有量仅为全国平均水平的27%,水资源利用粗放,尤其是农业用水效率不高,大水漫灌的传统耕作方式仍为主导,企业和城市居民用水的节水意识不强,流域水资源开发利用已高达80%,远超一般流域40%生态警戒线。黄河水资源量有限,流经的地区多为北方干旱半干旱地区,生态环境建设要用水,发展经济和城乡居民生活也离不开水。因此,必须对流域水资源实行科学规划,合理规划沿岸人口、城市和产业的布局,坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的总原则,大力发展节水产业和技术,推进农业节水和社会节水行动,尤其是开展水资源保护利用、生态环境治理、粮食生产等方面的综合研究,采用现代科技手段并辅之以经济和法律手段,切实推动全流域用水方式由粗放向节约集约根本转变。同时要开展对整个流域生态的全面修复和根本治理,对沿岸及支流污染严重的工矿企业坚决取缔,严格管控污染产业的转移,沿岸城市要下决心消除雾霾,让城乡居民吸收到新鲜的空气,用上清洁干净的水,看得见蓝天白云。

4. 抓紧脱贫攻坚,缩小发展差距,增强流域人民幸福感

由于历史、自然条件等原因,黄河流域经济社会发展相对滞后,特别是上中游地区和下游滩区,是我国贫困人口相对集中的区域。2014年以来沿黄河9省区1500多万人摆脱贫困,滩区居民迁建工程加快推进,百姓生活得到改善,但彻底摆脱贫困

仍须努力,要按照中央部署到2020年实现建档立卡贫困户整体脱贫,特别是解决好黄河流域人民关心的饮水安全、防洪安全、生态安全等问题,加快提升全流域基本公共服务均等化水平,并加快推进贫困区域的产业导入,逐步缩小与发达地区的发展差距,让黄河流域人民有更多的获得感、幸福感和安全感。

5. 开展传承黄河文化弘扬中华文明的铸魂工程

黄河文化是中华文明的重要组成部分,是中华民族之根和魂。黄河流域有3000多年都是全国的政治、经济、文化中心,孕育了河湟文化、河洛文化、关中文化、齐鲁文化等,分布有郑州、西安、洛阳、开封等古都,黄河冲积形成的中原地带,是中华民族

的文化之源和血脉之根,经历了千百年改道、治理和疏导,形成了沃野千里的中原大地,产生了高度发达的农耕文化。“黄河战略”的重要使命之一就是要推进黄河文化遗产的系统保护,深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值,大力开展传承黄河文化,弘扬中华文明的铸魂工程和创新工程,延续历史文脉,坚定文化自信,为推动中华文化繁荣发展,实现中华民族伟大复兴的中国梦提供支撑力、凝聚力和向心力。

作者简介:陈耀,男,郑州师范学院国家中心城市研究院院长,中国区域经济学会副会长兼秘书长(北京 100836)。

推动黄河流域生态保护和高质量发展的战略思考

张可云

黄河流域生态保护与高质量发展上升为国家战略,是继“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设后的第6个具有空间属性的国家发展战略,其完善了中国区域发展重大战略整体框架,为解决中国特定区域重大问题提供了新的战略支撑。这一重要谋划不仅为黄河流域的发展提供了新的历史机遇,也为解决当前发展面临的主要问题、实现生态保护和高质量发展指明了战略方向。

一、推动黄河流域生态保护和高质量发展的重大战略意义

黄河横贯中国的东中西三大战略区域,黄河流域具有丰富的能源资源,生态地位突出,同时又是国家脱贫攻坚、区域协调发展与“一带一路”建设等重大战略的关键区域。推动黄河流域生态保护和高质量发展具有多重重大战略意义。

第一,黄河流域在中国经济社会发展和生态安全方面具有重大的战略地位。黄河流域是中国的“能源流域”,上游地区的水能资源、中游地区的煤炭资源以及下游地区的石油和天然气资源等都是支撑中国经济发展的重要资源;黄河流域也是中国

的“粮食主产区”。在2018年全国粮食产量排名前10的省区中,河南和山东分别以6649万吨和5320万吨的产量位列第2位和第3位,其中山东还是中国蔬菜和水果产量第一大省,而内蒙古和四川也以较高的产量位列第8位和第9位。此外,黄河流域是中国重要的“生态廊道”,形成了独具特色的生态系统,承担着防风固沙、生态环境保护和绿色发展的重要职能。

第二,黄河流域是中国打赢脱贫攻坚战的重要主战场。黄河上游的青海、四川、甘肃、宁夏及中游的内蒙古和陕西等地属于欠发达地区,贫困人口较多、贫困程度较深、返贫率较高,尤其是青海、四川和甘肃藏区及甘肃的临夏州和四川的凉山州被列入“三州三区”深度贫困地区。截至2019年5月,上述6省区共有贫困县150个,占全国贫困县总数(485个)的30.9%,若再加上山西的16个贫困县及河南的14个贫困县,这一占比提高到37.1%。因此,黄河流域是中国如期打赢脱贫攻坚战的主战场之一。

第三,黄河流域是推动我国区域协调发展的关键区域。黄河流域横贯中国的东中西部,黄河绵延5464公里。黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略,是贯彻落实区域协调发展战略的重要举措,为西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先

发展战略的推进提供了新的历史契机。黄河流域流经的9个省区中,除四川外全部位于北方地区。中国经济进入新常态以来,南北经济发展差距有所扩大,推动黄河流域高质量发展将有助于缓解南北经济空间失衡的现象。黄河流域内部经济发展呈“阶梯状”分布,具体表现为上游塌陷,中游崛起,下游发达,区域协调发展的提升空间较大。

第四,黄河流域是“一带一路”建设的重要起点和腹地。黄河流域的陕西是丝绸之路经济带的起点,经腹地甘肃向西北延伸通过新疆与欧洲相连。在形成面向中亚、南亚、西亚国家的通道和商贸物流枢纽。在重要产业和人文交流基地方面,陕西、甘肃、宁夏、青海扮演着举足轻重的角色,而内蒙古则是向东北亚开放的重要窗口之一。丝绸之路经济带向东北延伸,与京津冀协同发展相协调;向南拓展,与长江经济带、长江三角洲地区、21世纪海上丝绸之路及粤港澳大湾区相对接,因此,黄河流域的高质量发展关系着“一带一路”建设进程的有效推进。

二、黄河流域发展面临的主要问题

促进黄河流域生态保护与高质量发展,必须直面现有的突出问题,明确战略行动的具体导向。影响黄河流域发展的整体性问题主要有四个方面。

一是黄河流域生态环境脆弱,水资源紧张。黄河流域西北地区的沙漠化问题严重,直接影响着黄河流域的高质量发展。中国的沙漠主要分布在西北地区 and 东北的部分地区,其中包括黄河流经的内蒙古、甘肃、青海、宁夏和陕西5个省区。黄土高原土质疏松贫瘠,终年缺少植被,黄河流经的黄土高原地区,水土流失严重,灾害频繁,给黄河流域人民的生产生活造成了明显的负面影响。黄河大部分河道处于干旱半干旱地区,流经的西北、华北两个地区严重缺水,人均占有量仅为全国平均水平的27%,加之水资源利用粗放,农业用水低效,水资源过度开发,使得水资源、水环境、水生态、水安全问题相互交织,协调水资源与生产生活的矛盾具有相当大的难度。

二是黄河流域区域差距内部趋稳,外部拉大。2009—2018年间,流域内省区间的经济差距不断拉大,但随着中国经济步入新常态,这一差距逐渐趋

于稳定。2009年,黄河流域9省区中人均GDP最高的省区为内蒙古(40282元/人),最低的省区为甘肃(12872元/人),二者差距为27410元/人;2018年,黄河流域9省区中人均GDP最高的省区为山东(76267元/人),最低的省区依然为甘肃(31336元/人),二者差距为44931元。从极差增长率来看,2016年达到波谷,为-1.1%,近两年虽有所抬头(-0.2%和1.4%),但基本维持在0%上下。黄河流域在全国的经济地位有明显下降,区域外部差距不断拉大。2009—2018年,黄河流域9省区生产总值占全国生产总值比重由27.0%下降到26.08%,虽然在2012年有小幅上升,达到27.03%,但整体仍呈下降趋势。与此同时,2018年,黄河流域9省区的平均常住人口城镇化率为55.84%,低于全国整体水平(59.58%)3.74个百分点。由此可见,黄河流域的“落后病”较为严重,应当引起高度重视。

三是黄河流域面临多方利益矛盾与利益冲突。一方面,流域内生态保护与经济发展存在矛盾与冲突。黄河流域分布着众多重要的生态服务功能区,这些区域与贫困人口分布区高度重合;另一方面,流域内各省区在资源利用方面存在矛盾与冲突。以水土资源为例,黄河流域资源性缺水的事实使得人河争水、人河争地问题难以避免,且十分突出。此外,流域内各省区在利益协同方面存在矛盾与冲突。黄河流域上中下游省区发展水平不一,自然环境、经济结构、民族构成等存在较大差异,较发达省区与欠发达省区的利益取向有差异,协调难度较大。

四是黄河流域的产业转型升级面临较大压力。黄河上游的甘肃、青海、宁夏等省区长期在全国的经济排名中垫底或靠后,经济发展水平较低,产业转型升级的内生动力不足,患有严重的“落后病”。同时,黄河流域作为中国重要的粮食主产区,耗水量较大,用水方式较为粗放,水资源利用率不高,这对农业生产方式和管理模式的根本性转变提出了现实要求。更为重要的是,产业结构偏重、环境承载力有限是黄河流域中下游省区普遍存在的问题,产业发展亟须转型升级。例如,山东省经济总量虽位于9省区之首,但“老化”苗头已经出现,资源利用效率不高,企业创新活力不足;山西、内蒙古的发展严重依赖煤炭资源,产业结构单一,产能过剩问题突出,同样患有不同程度的“老化病”。

解决上述问题需要统筹安排。黄河流域的生态保护与高质量发展关乎中国整体的“强起来”，必须从战略的高度予以重视。

三、推动黄河流域生态保护和高质量发展的重大战略方向与举措

建立现代化的黄河流域治理体系,是促进黄河流域发展的根本要求,要针对长期存在的突出问题,精准施策。

第一,尽快编制和出台黄河流域发展规划和区域政策。重视和加强区域规划是避免区域经济冲突的需要,是规范和引领黄河流域生态保护和高质量发展的必然要求。应贯彻落实习近平总书记的重要讲话精神,以“共同抓好大保护,协同推进大治理”为重要原则,加快制定黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要,统筹谋划生态资源的空间布局 and 高质量发展路径,推动黄河流域形成上中下游协同,东中西互济的高质量发展格局。区域政策是确保区域战略目标实现的重要工具之一,应尽快明确包括“谁管”“管谁”“咋管”“管效”在内的四管问题。一方面,中央政府应尽快出台一系列支持政策,协调好黄河流域9省区的利益关系,避免出现纷争;另一方面,9大省区应充分结合自身情况,联合流域内其他省区制定区域合作政策。应加快完善上中游欠发达省区落后地区开发政策,下游较发达省区应侧重研究区域创新发展政策。

第二,加大生态环境建设和保护力度,节约集约用水。一方面,认真贯彻落实习近平总书记的生态文明思想,探索走好“生态优先、绿色发展”道路。全面考虑黄河河面、河里、河床,上下游、干支流、左右岸的生态环境建设和保护问题,从防治水污染到治理水土流失,从黄河水体本身到与之相联系的山水林田湖草,注重生态建设和保护的整体性和全局观,确保黄河安澜和黄河流域生态保护可持续发展。另一方面,合理配置和节约集约利用水资源,不断提高水资源的利用效率和产出效益。坚持把水资源作为最大的刚性约束,改变粗放的用水方式,提高节水意识。

第三,加强黄河流域内外部区域合作,鼓励扩大开放。黄河流域省区间经济发展不平衡,需打破

行政区划界限,加强区域互动和合作,追求融合与联动发展。尽快协调好各省区的发展定位,避免产业同质化和恶性竞争;逐步打破要素流动壁垒,鼓励人才、技术等生产要素在各省区间充分流动。黄河流域应作为一个整体,加快交通基础设施建设与联通,充分挖掘和利用好黄河通道,加强与外部区域的密切联系和协同发展。同时,紧紧抓住“一带一路”建设的历史发展机遇,提倡以陕西、四川、河南和山东为引领,充分利用自贸区发展优势,积极融入全球价值链分工体系,形成高层次的对外开放新格局。

第四,重视并创新区际利益协同、补偿和共享机制。黄河流域的高质量发展需要协同各方面的利益关系,如处理好生态保护的长远利益与经济利益的眼前利益之间的关系,安排好各省区资源配置的利益倾斜等。为此,需要做好以下三个方面的工作:一是建立健全黄河流域各省区的共同协商机制,积极搭建各方沟通平台,听取各方声音;二是推动建立黄河流域各省区间的多元化财政转移支付体系,明确中央政府与地方政府、各级地方政府之间的权责义务,优化利益分配和补偿机制;三是鼓励下游较发达省区发挥优势带动作用,尝试为上中游欠发达省区提供对口支援,共享人才培养、职业培训和技术管理等方面的经验,助力黄河流域高质量发展。

第五,优化黄河流域产业空间布局,推动产业转型升级。黄河流域上中下游的资源禀赋和环境承载力有较大差异,应严格遵循主体功能区的差异化发展思路,根据其地域特色和区域功能进行产业布局,避免产业同构现象。黄河流域生态保护和高质量发展对农业转型升级提出了新的要求,应结合区域特色资源,形成合理分工,集约利用土地,培育和发展现代农业产业链,塑造高质量品牌,提高农产品附加值。同时,着力解决黄河中下游省区的“老化病”。一方面,积极调整重型产业结构,为新兴产业腾挪空间;另一方面,提倡产业多元化发展,激发企业创新活力,提高科技创新能力。

作者简介:张可云,男,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授、博士生导师(北京 100872)。

治理现代化是黄河流域高质量发展的应有之义

陈晓东

黄河被誉为中华民族的“母亲河”，千百年来，中华民族对黄河用得多保护得少，尤其是经历上游戍边屯垦、中游千年建都、下游平原地区常年大规模农业耕作，黄河流域的地表植被破坏严重、土地沙碱化加剧、水资源紧张等问题已经非常突出。仅从公元前602年有黄河决溢改道记载开始到1938年花园口决堤的2500多年间，黄河共决口1590次，较大的改道26次，“三年两决口，百年一改道”成为黄河千百年来真实的写照，沿黄地区人民对宜居环境的追求和对美好生活的向往皆因黄河水患一直难以实现。

一、黄河安澜是国家治理有效性的的重要标准

黄河中下游可谓沃野千里，中华民族在此居住繁衍生生不息。早在2000年前，中游的关中平原就形成了高度发达的农业文明，在唐代以前这里是黄河流域生态环境最好的地方，有“天府”“陆海”之誉。黄河流域后来的巨变除环境气候原因之外，当时原著居民及百万之众的戍边开垦等开发活动是重要原因。

可以说治理黄河的历史也是中国自古以来的一部治国史。在一个发源于黄河流域、有着数千年农业文明的大国，治理黄河是历朝历代安邦定国的应有之义。据《史记·河渠书》记载，夏商周三代对黄河治理主要目的在于防水患保农业，春秋战国高度重视兴修水利对富国强兵的作用，自秦汉开始历代帝王均重视兴修水利。汉武帝治理黄河，发挥着“外事四夷，内兴功利”关键作用；宋金时期，多个政权统治者都极为重视治河，除以黄河为屏障外也“以水为兵”。到了元明清三代，由于迁都北京，重组了地域政治格局，以内河水运为先，赋予了黄河治理更丰富的政治内涵，保证漕运通畅成为其必有之义；而且清代对黄河治理无论是认知还是实践都

与明代有显著不同，不仅表现出一种前所未有的干预力度，更将黄河治理提升至事关政权合法性、涉及国计民生的政治工程。

纵观历史，各个朝代均有大规模治理黄河的历史记载，当期及随后数十年间虽有收效，但其利难以泽被后世，治理的有效性也在持续衰减。所以，在中国数千年的农业时代国家治理水平下，为了取得连续的合意的黄河治理效果，不仅需要建立各种治理制度，还需要国家财政一直不断地投入，所以才有“盛世治河”一说；而且历史上各朝代的统治后期，黄河治理越发成为财政投入的无底洞和滋生腐败的温柔乡，因此黄河在历史上也长期处于治、淤、决、改的无解循环。当然，中国古代流传至今的宝贵治黄经验与智慧以及相关典籍记载，都是我们回看审视黄河流域的过去今生并据此判断其未来前进之方向的有利借鉴。

二、统筹治理是流域高质量发展的根本保证

新中国建立70年，黄河安澜70载，这是当代中国治理能力的集中体现。古老黄河与中华民族一起进入了新时代，焕发出勃勃生机。加大对黄河流域生态保护实现高质量发展，事关中华民族伟大复兴和永续发展。黄河流域高质量发展的战略思维应突出体现为全域性、统筹性与协调性，必须通过一定时期按期达成主攻目标与分进合击的统筹谋划协调，来推进全流域的高质量发展进程。

千百年来，中华民族在黄河流域繁衍生息，形成了灿烂的中华文明，而所有这些生产生活行为都与“水”息息相关。在我国工业化加速推进的过程中，对于黄河资源的大规模开发利用已经接近甚至大大超出了流域的生态环境承载力。而在今后，无论是修复和保持黄河流域生态环境屏障，实现全流域同步建成小康社会，还是将丰富的自然资源转换

为确保国家粮食安全、能源安全和生态安全的战略保障,都要高度依赖黄河水资源。黄河水资源也将成为未来高质量发展的重要支撑要素。因此,水资源的合理利用自然也就成为统筹协调黄河流域实现高质量的核心环节。黄河流域未来的高质量发展一定要围绕“以水而定、量水而行”,实现合理配置和高效利用黄河水资源。要把水资源作为刚性约束因素,合理规划人口、城市和产业发展,大力推进农业节水,减少耗水工业,大力发展节水产业,大力推广应用节水技术,实施全社会节水行动,加快推动用水方式的节约集约化。

黄河问题,表象在黄河,根子在流域。要彻底解决这个问题,就要实施全流域统筹兼顾、协调治理。治理体系和治理能力现代化在黄河流域的全域治理上具有特殊的意义。要按照空间均衡原则,以流域和行政区域为单元建立健全黄河水资源管控体系。在把黄河流域水资源合理利用作为刚性约束的前提下,在统筹协调的基础上,实现保护优先、系统治理、综合预防、协同管控、区域统筹的黄河流域高质量发展。要更加突出生态保护的优先地位,巩固生态安全屏障;要保护好黄河源头等一大批关键生态功能区,加快推进黄土高原的水土恢复与保持;在充分考虑生态安全与粮食安全并重的三大灌区未来发展;优先发展清洁能源,推动城市群建设,推进新一轮技术革命的创新、发展及其在黄河流域的应用;加快实施山水林湖草城的系统治理,在充分考虑上中下游治理保护差异前提下,实现源头预防、用水管控、末端治理。实施重大水工程建设、河道整治、河势控制等措施。要加强自然水循环与社会水循环的协同管控,全面推进城乡生活及工业污水资源化的处理与利用。加强流域与区域的统筹治理,实现水资源供需、水污染产消、水沙产泄以及空间使用的协调与平衡,切实做到抓好大保护、实施大治理。

三、人民共享是流域治理现代化的终极目标

黄河从西向东流经9个省区,千百年来的分分合合沉淀了各具特色的文化传统,其经济社会发展方式和路径也各有千秋,这与高质量发展所要求的

区域发展方式和路径的多样性相一致。高速增长阶段主要体现在速度上的突飞猛进,而高质量发展阶段主要体现在速度上的稳和水平上的高,即稳中求进;高速增长阶段主要表现为财富的迅速集聚,而高质量发展阶段主要体现在人民共享;高速增长阶段的各地区首先关注GDP的增长,而高质量发展阶段要求多目标实现。基于这种治理目标和治理方式的变化,黄河流域经济社会发展的区域态势也将发生深刻变化。9省区地理区位不同,资源禀赋各异,文化价值取向多样,发展路径自然也就各具特色。实现各地区的高质量发展客观上具备了选择多种路径的可能,实践中更需要发挥各省区的比较优势,这样创造出来的各具特色的发展才是可持续、高质量的发展。

黄河流域各省区发展差距较大,经济增长水平差异也较大,在流域东西部地区发展不平衡的基础上转向高质量发展阶段,对各省区之间的挑战十分巨大。这就要求各省区在自身条件的基础上系统性地提升和创造自身的发展与竞争优势,走符合具有自身特色的发展道路,以新的思维方式选择可行的发展战略,以各种有效和可持续的方式满足人民不断增长的多方面需要,这才是黄河流域各省区实现高质量发展的要义所在。

黄河流域实现高质量发展必然是一项覆盖社会各个领域的伟大事业,实现人民群众日益增长的广泛需要直至实现马克思所说的“人的全面发展”,是一个永远都需要不断努力的持续过程,而这也正是高质量发展永无止境的原因。这种新动力机制的供给侧是创新引领,需求侧则是人民对美好生活的向往以及对实现个人全面发展的需要。因此,必须加快推进黄河流域各省区的体制机制改革,在实现治理体系和治理能力现代化的基础上,形成沿黄各省区实现生态保护和高质量发展新的动力机制,使黄河流域真正成为生态宜居和人民共享高质量发展成果的美好大地。

作者简介:陈晓东,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员,北京大学国家竞争力研究院特聘研究员,中国区域经济学会副秘书长,管理学博士(北京 100836)。

以创新思维推动黄河流域高质量发展

廖元和

黄河流域是中华文明的摇篮,习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话,确立了黄河流域生态保护和高质量发展的指导思想和大政方针。如何实现黄河流域生态保护和高质量发展这一伟大目标与任务?笔者认为应当遵循流域经济规律,以创新思维对这一千年大计进行研究和谋划。

流域经济的特点是流域经济规律的表现。流域经济的特点之一是水资源供需必须平衡,水是地球上一切植物和动物赖以生存和发展的最重要的物质基础,也是黄河流域生态保护和高质量发展的最重要的物质保障。黄河流域生态保护的主要矛盾是水沙情势恶化,水土流失严重。黄河平均年输沙量16亿吨,其中有4亿吨沉积在下游河床。在1972年至1999年曾因泥沙淤积而使黄河断流1028天。要减少黄河中的泥沙,要防治水土流失就必须植树造林,而建设小绿洲、实行大保护就必须有水的供应保障。黄河流域是资源性缺水区域,黄河径流总量陕县点测得为430亿立方米,长江径流总量大通点测得为9293亿立方米,黄河径流量不到长江的二十分之一。华北和西北等广大地区,其耕地面积占全国的50%,而径流量仅占全国的10%。黄河的水资源既不能保障经济发展的需要,也不能保障植树种草、改善生态环境的需要,这就必须从外部调水,将长江、淮河和黄河流域的水资源系统和供需平衡进行统一规划和谋划,南水北调工程就是统一规划和谋划的产物。

尽管南水北调工程有东、中、西三条线路,但西线调水入上游方案问题甚多,难以实施。钱正英院士认为三峡水库引江济黄有三大优势:一是水源充足,三峡水库年平均水量为4300多亿立方米,调水100亿—200亿立方米有保障;二是调水处高程145—175米,对长江水能开发影响不大;三是工程施工、管理、保护条件好。郭树言、李世忠、魏廷璋

在《从三峡水库小江引水工程研究》一文中对引江济黄工程做了专门论证。郭树言组织的长江技术经济学会提出了《三峡水库引水入渭济黄济华北方案》,该方案的主要内容是从三峡水库年调水135亿立方米,利用天然河道和输水隧洞、穿巴山、越秦岭、入渭河、经潼关、进黄河,增加水资源。

流域经济的特点之二是河流上中下游治理和生态保护必须统一和协调,干支流治理和生态保护必须统一和协调。就黄河流域生态保护和高质量发展而言,一是上中下游分居于不同的省区,必须改变“九龙治水”的局面;二是应防止“重干流、轻支流”的倾向;三是江河保持现状,岸上不断开发。

黄河上、中、下游的河道特性很不相同,生态环境保护的重点也不相同。黄河流域水土流失的重点区域是中游途经的黄土高原。黄土高原是第四纪时期风力作用和流水侵蚀作用共同形成的,黄土遇水极易流失。黄河水少沙多,生态环境恶化不仅表现在干流上,而且表现在支流上。泾河、洛河、渭河流域是黄河泥沙的主要来源区域。一遇暴雨,黄河支流的汾河、泾河、伊洛河、洛河、渭河等支流便洪水量猛增,挟带大量泥沙进入黄河干流,并对下游区域造成严重威胁。正像长江中游的湘江、资江、沅江、澧江的洪水一样。由于黄河流域的暴雨多集中在夏秋季,在空间上多集中于支流流域,强度大,坡降陡。因此,黄河流域的水患治理不仅应重视干流,而且要重视支流,要在主要支流上进一步建设大中型水利工程,拦蓄洪水与泥沙。在黄河支流未得到根本治理前,不宜在干流过度建设水电站。

流域经济的特点之三是保护和持续发挥江河的自然功能。这些自然功能包括引洪入海、灌溉、航运等。世界上的著名大河都是运输大通道。我国隋朝时期的大运河可直达开封,经开封沿黄河逆流而上到洛阳。唐宋时,洛阳、开封的经济繁荣与水运密切相关,黄河在隋唐时期也具有强大的航运

功能,但黄河的航运功能逐步丧失。在两千多年间,据史书记载,黄河决口泛滥达1500多次,大的改道就有26次。也就是说,黄河下游未形成固定的河道,黄河河道在华北大平原摆荡,在河南、山东境内形成举世闻名的“地上悬河”,对人民生命财产和经济发展形成巨大的威胁。

如何解决八百公里“地上悬河”的威胁?传统的做法是加高、加固两岸河堤而不改变河道,这本质上是属于“堵”,而不是“导”,不能从根本上解决问题。能否考虑采用“导”的新思路,修一条八百公里长的人工大运河,将“地上悬河”变成地下河,通过人工建立的固定河道引黄入海呢?当然,这并未从技术上进行可行性论证。本文的大胆设想仅是“导黄入海”的一个新思路,它仍需要进行专题研究和论证。在中国五千年历史长河中,有过修建都江堰、开凿离堆导洪分流的成功先例,有过修建一千八百公里京杭大运河的壮举。今日中国的国力和时代背景,也有能力修建新的导黄入海大运河。

流域经济的特点之四在于流域经济是开放的,是在市场经济条件下自发形成的,但流域治理和生态环境保护是在政府主导和组织下实施并完成的。中国历史上的水患治理无不是在政府主导和组织下进行的。政府主导和市场决定资源配置相结合正是中国区域经济和流域经济的特征。

政府在对流域经济的管理中,至少有下列八大职能:一是制定黄河流域生态保护和高质量发展的综合规划和专项规划;二是制定黄河流域生态保护和高质量发展的政策和制度;三是组织重大专题研究和重大科技项目攻关;四是组织并实施重大增水减沙工程、导黄入海工程;五是科学分配黄河流域有限的水资源;六是改革与创新黄河流域生态保护和

高质量发展的管理体制;七是推动鼓励黄河流域生态保护和高质量发展的科学研究与学术活动;八是组织并实施“市场失灵”的公益性生态保护项目。

黄河流域高质量发展的总体目标应是绿色、生态、富裕。加快城市化、工业化进程是各省区的发展主题。2018年,中国的城镇化率平均水平为58.52%,黄河流域除山东、内蒙古外,其他各省区均低于全国平均水平,甘肃则只有46.39%。从人均可支配收入看,全国平均水平是25973.8元,黄河流域也是除山东、内蒙古外,其他各省区均低于全国平均水平。从工业企业主要效益指标看,全国每百元资产实现的主营业务收入为106元,除山东、河南外,其他各省区均远低于全国平均水平。工业效益主要指标偏低虽然与产业结构偏重型相关,但产业结构层次低、效益差也是客观事实。加快城市化进程应避免盲目扩大城市规模,而是应重点加速城乡一体化、发展一大批现代中小城镇,完善城市体系 and 功能。加快工业化进程应当调整现有产业结构,用工业化的成果改造、提升第一二三产业,促进产业结构的合理化与高度化。从发展趋势看,黄河流域的现代农业、现代旅游业、现代服务业以及与民生密切相关的特色轻工业有巨大的发展潜力。

在中国历史上,黄河流域的发展曾经长期处于领先地位。在新时代,黄河流域的振兴是必然的,黄河流域生态保护和高质量发展将成为中国区域经济全面复兴的标志。

作者简介:廖元和,男,重庆工商大学教育部人文社科重点研究基地“长江上游经济研究中心”教授,博士生导师(重庆 400067)。

黄河流域高质量发展的内涵是公共经济发展

宋丙涛

黄河流域生态保护和高质量发展成为国家战略,点燃了黄河流域各地发展的巨大热情,也掀起了人文社会科学领域研究黄河流域生态保护与经济发展问题的高潮。研究者大都认为

黄河流域迎来了一次区域经济发展与产业振兴的千载难逢的机遇。但对这次机遇的性质的认知难免会有仁者见仁智者见智的差异,本文仅从公共经济学的角度谈一点粗浅的看法。

一、理论反思

习近平总书记的讲话精神与党的十九大报告的精神一脉相承,也与党的十九届四中全会的决定互为表里。这些报告、讲话与决定反复强调,中国的改革发展进入了一个新时代,面临着新的任务,因此,应该有新的发展思路与改革措施。比如,党的十九大报告就明确指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这个判断表明,即使从全国范围来看,社会经济发展的主要任务已经不再是充分调动市场力量与微观积极性,进一步扩大生产规模,增加各种经济总量,确保国内生产总值的持续高速增长;而是要转向增长质量的提高,关注经济增长带来的实效,特别是要关注不同地区的均衡发展,与增长成果在不同群体之间的均衡分配、推动改革发展成果共享的问题。

由于经济理论研究的滞后,现有的市场经济理论以及以效用价值为基础的产权制度理论既没有充分论证资源的价值与分配机制,也没有充分认知劳动的价值与意义,从而导致了早期的改革措施中存在着收入分配机制不完善的问题,进而带来了严重的市场经济发展成果分配不均衡、不合理的问题。法国学者Piketty教授2014年出版的《21世纪资本论》之所以迅速成为畅销书就是这个理论困境的反映,而西方主流经济学的新古典范式日益遭到诟病且正在经历全面的批判也说明了学界正在进行理论反思。

在这个反思的过程中,以国家财政论为核心的一部分新经济史研究者的努力与公共经济理论研究的最新进展,给探讨如何弥补市场经济分配机制的弊端以新的启发。按照公共经济学的基本认知,人类社会的发展始终是私人经济与公共经济共同发展的产物,市场经济发展仅仅是私人经济发展的成功机制之一,但私人经济的发展成功不可能替代公共经济发展本身。而对于人类社会的长期发展而言,无论是人类共有的自然资源的消耗与开发,还是人类自身的发展与提高,都是典型的公共经济问题,是无法通过市场机制来推动的。因此,党的十九大报告对高质量发展的强调,习近平总书记对

黄河流域生态环境保护的强调,都表明我们党已经认识到,公共经济的发展才是当下中国有特色的社会主义建设的主要方向。

二、黄河流域高质量发展的内涵

公共经济的发展,是供给侧结构性改革的要求,是经济发展进入一个较高的发展阶段的标志。众所周知,早在2010年前后,我们已经进入了供过于求的新时代。尽管供过于求有着结构性错位的各种原因,但市场调节领域的基本到位与私人经济需求的基本满足仍是一个基本的现实。但市场经济的供过于求并不意味着所有领域的供过于求,特别是公共产品的供过于求。市场经济发展不均衡其实是公共经济发展不均衡的结果,相反,早期的工业化国家的市场经济发展恰恰是政府提供的各种发展型公共产品的产物。类似地,中国东南沿海地区,特别是长三角地区、珠三角地区的市场经济发展尽管有认识到位的因素,但也离不开早期公共经济投资的支持,因此,即使是“宜工则工”“宜商则商”的黄河流域的市场经济发展也需要公共经济投资的支持,特别是已经认识到位、发展已经起步的地区的市场经济发展首先依赖于公共经济的发展。

然而,黄河流域的历史地理背景与生态环境现状也提醒我们,黄河流域的发展主要是生态环境的保护,而生态环境的保护属于典型的公共经济发展的内涵范围。当然,在这个五千多公里长的黄河两边,具体的生态背景与发展任务也并不完全一样。作为黄河上游的三江源与河湟地区的生态环境不仅相对脆弱,而且是整个中华民族共享的生态公共产品,因此主要的任务自然是环境保护与生态恢复。但对大多数的中下游地区,高质量的发展则意味着公共经济的完善性发展与基础设施的补充性投资。

事实上,中国传统的经世济民理论早就告诉我们,人民群众对公共产品的需求是由外部的天灾人祸与内部的发展动机共同决定的。而从最新的公共经济理论的角度来看,公共产品的供给结构同样是由需求结构内在地决定的(宋丙涛,2015),但公共产品的消费却又有着自己独特的内在规律。即在生存型公共产品(比如国防)需求得到充分满足以前,对发展型公共产品(比如市场)的需求很难出现。当然,对于那些自然条件较差或因为各种原因

曾在历史的进程中遭受了重大损失的欠发达地区,通过一定的外部援助来改变生存公共产品的供给,既是均衡发展的需要,也是经济发展理论对外生的第一推动力的必然要求。因此,对整个黄河上游的贫困地区或不发达地区,建立东西部地区的援助关系或上下游之间的对接帮扶关系,既是国家治理现代化的必然要求,也是高质量发展的应有之义。

因此,当党的十九届四中全会提出要“准确把握我国国家制度和治理体系的演进方向和规律”“到新中国成立100年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化”时,这不仅标志着中国的治理模式正在进入一个全新的现代化转型阶段,而且暗示我国将探索人际与人地和谐相处的文明新模式,而不再追求简单的市场经济总量增长。实际上,已经有越来越多的学者意识到,国家治理的核心就是公共经济的运行,而公共经济提供的公共产品包括生存型与发展型两类。只有发展型公共产品才能带

来表现为GDP的市场经济的增长,没有生存型公共产品的充分供给,就不可能有发展型公共产品的供给。而党的十八大、十九大以来,国家在环境保护与扶贫攻坚方面的努力其实正是在确保全体中国人的生存型公共产品的基本供应,正是在为发展型公共经济的高质量发展创造条件。

总之,高质量发展主要是指公共经济的发展,黄河流域的公共经济的最大需求或短缺就是生态环境的改善与保护。因此,黄河流域的发展需要公共经济的优先发展,黄河流域的高质量发展就应该是上下游之间相互协作基础上的生态保护,黄河流域因地制宜的均衡发展就是在治理黄河前提下的社会经济的一体化发展。

作者简介:宋丙涛,男,河南大学经济学院院长,教授(开封 475004)。

同为母亲河 共抓大保护

黄 寰

华夏大地,北有黄河,南有长江,孕育了中华民族的灿烂文明。“一江一河”均为中华民族的母亲河,其流域的生态保护和高质量发展在新时代中国特色社会主义建设发展中具有特别重要的战略地位。2019年11月5日,习近平总书记在第二届中国国际进口博览会开幕式上做主旨演讲,再次强调“中国有两大母亲河,一个叫长江,一个叫黄河。我们将在两河流域进一步科学布局”。

一、两河流域,事关千秋大计

作为中华文明的发祥地,在相当长的历史时期,黄河流域一直是中国政治、经济和文化的中心,是中国科学技术和文学艺术发展最早的地区,为中华民族留下了宝贵的遗产和无数名胜古迹,是炎黄子孙共同的“根”。和黄河流域一起并称为“母亲河”的长江流域源远流长,其农耕资源丰富,是中国的“粮仓”,流域内的粮食产量占全国的一半。同

时,长江流域河流水系发达、适宜航运,串联了内河和沿海港口形成了巨大的运输网,是我国主要的运输河流。依托长江流域黄金水道的长江经济带更是实现区域协同发展的重大战略和生态文明建设的先行示范带。目前,长江流域和黄河流域既是我国资源富集区,也是经济最集中的区域,在中国可持续发展战略中的地位尤其关键。因此,推进“一江一河”流域生态环境保护和高质量发展,事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计,是深入推进经济社会可持续发展的应有之意,也是践行“绿水青山就是金山银山”的重要举措。

二、量水而行,践行绿色发展

在推动长江经济带战略和黄河生态保护与高质量发展战略的过程中,要坚持“绿水青山就是金山银山”的理念,把流域生态环境保护与修复放在压倒性位置,在经济增长的同时,必须坚持自然资

源合理开发和环境保护的耦合协调,在资源可持续利用的基础上,将长江和黄河流域建设成为“生态优美、经济发展、区域协调”的黄金经济带。在此过程中要量水而行,分类施策,统筹谋划上中下游,共抓大保护,协同推进大治理。重点保障流域安全,推进流域长治久安,持续改善流域人民群众生活水平,让“一江一河”成为人民的幸福河。发挥我国社会主义体制优势,牢固树立全国“一盘棋”的理念,将流域治理作为系统性全局性的工程进行整体性和协同性地顶层设计,尊重客观规律,以重大问题为导向,着力进行体制机制的创新,推动长江、黄河流域生态保护和高质量发展迈出新的更大步伐。

三、因地制宜,实施分类举措

由于黄河流域和长江流域在自然物质条件方面存在较大的异质性,生态环境的治理重点也有所不同。

长江经济带涵盖11个省(自治区、直辖市),人口和经济总量均超过全国的40%,是支撑中国经济发展的重要地域单元,区内经济活动密集,但也正因为过度密集的粗放的经济活动,导致了长江流域资源环境承载力下降,水资源的污染问题成为制约长江经济带可持续发展核心因素。因此,如何在生态文明和绿色发展理念的指导下,在保障长江经济带发展行稳致远的基础上,推进长江流域水资源的保护是实现长江流域高质量发展的关键。同时,长江流域发展还面临着上中下游发展失调的问题,需要依托“黄金水道”推动东中西互动合作的协调发展、沿海沿边沿江全面推进的对内对外开放,发挥中心城市的辐射作用,以生态和绿色发展为引领推动长江流域上中下游地区的高质量发展。

相对于长江流域严峻的治污问题,黄河流域急需解决的是保土节水和治贫脱贫问题,如何在黄河流域生态保护和高质量发展过程中,强化流域沙土治理实现水土保持,发展流域生态经济实现中上游地区治贫脱贫。黄河流域由于流经中国干旱半干旱地区,下垫面土壤易被流水侵蚀造成水土流失,加之对流域耕地的过度开发,植被破坏严重,防沙固土能力下降。因此,对于黄河流域上游要以涵养

水源为重点,提升水源涵养能力,中游要保持水土,建设旱作梯田、淤地坝等多种方式相结合自然恢复,下游要进一步保护黄河三角洲。而且黄河流域水资源极为缺乏,工业、农业和生活用水存在浪费现象,水资源上中下游协调分配问题严峻。另外,由于黄河中上游地区以发展传统农业为主,经济发展水平不高,贫困问题依然存在,而由此也演化出一些社会稳定问题,因此黄河流域中上游要坚决贯彻“绿水青山就是金山银山”的发展理念,大力发展生态经济,将黄河流域生态资源转为经济发展资源,提升经济发展水平和人民生活水平,真正让黄河成为造福人民的幸福河。

四、战略协同,实现江河共治

长江经济带和黄河流域生态保护与高质量两大国家战略的实施,标志着中国流域生态建设和经济可持续发展进入了历史新阶段。长江经济带战略和黄河流域生态保护与高质量战略各自立足于两大流域特点,以生态文明为纲,以推动流域经济高质量发展为要,共同创建新时期流域生态文明标杆。

长江经济带战略和黄河流域生态保护与高质量战略之间具有融合发展、协同推进的潜在机制,关键在于找到长江经济带战略和黄河流域生态保护与高质量发展战略之间共同的战略支撑点,构建两大流域沿经城市跨区域协同生态治理体系,建立流域生态补偿机制,完善和适时启动区域污染联防、联控、联治及应急预案机制。统一流域生态保护、高质量发展的治理意识,相互借鉴,取长补短,优化流域生态、弘扬流域文明、振兴流域经济,为长江经济带战略与黄河流域生态保护和高质量发展战略实施提供重要保障。

同时,长江经济带战略、黄河流域生态保护与高质量发展战略要积极同京津冀协同发展、长三角区域一体化发展战略进行协同融合,通过发挥战略顶层设计作用,发挥国家战略融合效应,共同推动我国环境保护和实现高质量发展。

作者简介:黄寰,男,成都理工大学商学院教授、博士生导师(成都 610059),中国人民大学长江经济带研究院研究员(北京 100872)。

要着力弥补黄河流域发展短板

王喜成

长期以来,由于自然、人为等多种因素,黄河流域的发展存在一些突出的问题。要贯彻落实好习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的重要讲话精神,推动黄河流域生态保护和高质量发展,我们既要有顶层设计、总体布局、重大举措,又要有重点、有抓手和分层次推进。当前,要针对突出问题,瞄准薄弱环节,着力在补短板上下功夫。

一、坚持生态优先、绿色发展

黄河流域当前很突出的问题是:上游局部地区生态系统退化、水源涵养功能降低,中游水土流失严重,下游生态流量偏低,一些地方河口湿地萎缩,以及流域内工业、城镇生活和农业面源污染及尾矿库污染突出等。要推进生态保护和高质量发展,就必须横下一条心,树立生态优先、绿色发展理念,通过制度、法治、治理等一系列措施,以最严格的制度、最严密的法治保护和治理好生态环境。

强化环保制度建设。要按照生态环境保护“六项原则”和“五个体系”要求,进一步加大制度创新力度,形成一整套科学的体制机制。一要严格执行环境准入制度,从源头上杜绝不符合环保要求的项目;进一步深化资源要素配置市场化改革,实行差别化电价、水价、地价政策,探索建立水源地保护生态补偿等制度。二要建立绿色生产总值核算应用体系,改进领导干部政绩评价标准,纳入领导干部综合考核评价体系,实施领导干部自然资源资产离任审计制度。三要健全统一监管、分工负责的监管体系,建立重点生态功能区产业准入负面清单制度和生态红线制度,把环境质量列为约束性指标,将各类经济开发活动限制在资源环境承载能力之内。四要抓好已制定的湿地保护条例、黄河防汛条例的落实,积极开展黄河立法研究,坚持和完善“检察长+河长”等依法治河机制,持续开展“携手清四

乱、保护母亲河”专项行动。

加快形成绿色发展方式。要坚持发展与绿色同行,把自然资本纳入社会总供给函数,探索建立自然资本有效定价的制度,形成将绿水青山转化为金山银山的体制机制,实现自然资本的有度有序有效利用。要加快绿色创新,推进绿色科技的研发、推广和应用,促进生态产品与服务的投资、生产、贸易,推广绿色、智慧技术,运用信息化、循环低碳等手段改造提升传统产业,用生态潜能激发经济动能,使绿色发展成为转变经济发展方式的重要动力。要积极构建绿色金融体系,加大绿色金融政策引导作用,引导资金流向节约资源技术开发和生态环境保护产业。

抓住保护治理这一核心。既要注重“治”,大力整治部分流域和支流污染突出问题,统筹推进水资源、水生态、水环境、水灾害治理,推动河长制湖长制从“有名”到“有实”,全面改善干支流水质。更要注重“建”,在黄土丘陵沟壑区推进山洪沟治理和淤地坝建设,在河流上游和库区上游实施禁封治理,在黄河沿线建设生态廊道和湿地公园群,打造防护安全带、生态保护带、滨水景观带、旅游休闲带,让母亲河越来越健康美丽,让黄河成为造福人民的幸福河。

二、扭住高质量发展的“牛鼻子”

黄河是我国仅次于长江的第二大河,流域省份人口达4.2亿人,占全国的30.3%。然而,当前黄河流域经济社会发展仍然相对滞后,也是脱贫攻坚的重要区域。推动黄河流域高质量发展,要针对这里“传统产业转型升级步伐滞后,内生动力不足”的突出问题,狠抓产业结构转型升级,大力向结构要市场、向结构要动力、向结构要效益,从而实现高质量发展。

要把实体经济做实、做强、做优。实体经济是立身之本,是财富创造的根本源泉和重要支柱。黄

河流域各地要着力改变传统产业多新兴产业少、低端产业多高端产业少、资源型产业多高附加值产业少、劳动密集型产业多资本科技密集型产业少的状况,推动先进制造业和现代服务业深度融合,构建多元发展、多极支撑的现代产业新体系,为产业结构优化、实体经济壮大夯实根基。各省区要结合本地实际,优化资源配置,促进融合发展,提升原来产业的技术水平和能力,积极培育智能制造、新一代信息技术等新的产业,为制造业转型升级赋能。

要着力提升传统产业。传统产业是我们固有的优势和基础,各省区要通过绿色改造、智能改造、技术改造,促使传统产业“脱胎换骨”,这也是推动高质量发展的重要切入点和抓手。要通过这些改造,加快产业内部结构调整,推动产业链再造和价值链提升,提高精准制造、敏捷制造能力,扩大高附加值的中高端产品比例,使其焕发出新的活力,形成新的优势。要强化传统产业的信息化、网络化和物流等基础设施建设,促进移动互联网、物联网等信息新技术在企业研发、制造、管理、服务等全流程和全产业链的综合集成应用,通过信息化改造做精做强传统产业。

要紧盯战略性新兴产业。战略性新兴产业是未来的立足点、制胜点,必须高度重视。各省区要通过创新促进新技术、新产品和新业态发展,特别是要通过推进互联网、大数据、人工智能与实体经济的深度融合,促进跨界融合创新,使创新创业形成燎原之势和新动能,从而形成新的经济增长点。要加快发展数字经济,推动实体经济和数字经济融合发展,继续做好信息化和工业化深度融合这篇大文章,推动制造业加速向数字化、网络化、智能化发展。

要把农业作为产业优化升级的重要保障。黄河流域各省区基本上都是传统农业省份,各省区要高度重视农业产业优化升级工作,大力推进乡村振兴。要把扛稳粮食安全重任和深化农业供给侧结构性改革统一起来,发展节水、绿色农业,夯实高质量发展的基础。要引导和推动更多资本、技术、人才等要素向农业农村流动,调动广大农民的积极性、创造性,形成现代农业产业体系。

三、协同配合实施一体化发展

习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量

发展座谈会上指出:“治理黄河,重在保护,要在治理。”贯彻落实好这一精神,要牢固树立“一盘棋”思想,坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理,统筹推进各项工作,实施一体化发展。

要协同防洪,保障黄河长治久安。黄河的最突出问题为洪水风险,既有上游形成的新悬河,更有下游的一系列问题,如“地上悬河”长达800公里,滩区长期存在防洪运用和经济发展矛盾,尤其是防洪短板突出,洪水预见期短、威胁大等问题。针对这一问题,第一位的是要坚守黄河安澜这一底线,沿黄各省区要加强密切合作,加强与黄河水利委员会的密切合作,加强河道工程和标准化堤防建设,推进滩区居民迁建,实施滩区综合提升治理工程,确保群众生命财产安全。

要协同推进水资源节约集约利用。黄河是典型的季节性河流,水资源总量不到长江的7%,人均占有量仅为全国平均水平的27%,存在着比较突出的上中下游争水问题。因此,黄河水利委员会要科学调度,沿黄各省区要互相协作,按照这次中央召开的黄河流域生态保护和高质量发展座谈会精神,坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,把水资源作为最大的刚性约束,合理规划人口、城市和产业发展,坚决抑制不合理用水需求,大力发展节水产业和技术,大力推进农业节水,实施全社会节水行动,推动用水方式由粗放向节约集约转变。

要加强领导、协调行动。黄河流域生态保护和高质量发展,已经同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。实施这一战略,要在党中央统一领导下,建立组织推进的领导机制、职能部门的协同机制、沿黄各地的联动机制,坚持因地制宜、分类施策,上下游、干支流、左右岸统筹谋划,强化协同推进,汇聚保护治理合力。要创新多种平台开展省际合作,加强与国家有关部门的对接,加强水生态环境保护修复联合防治、联合执法,共同抓好大保护,协同推进大治理。

作者简介:王喜成,男,河南省社会科学联合会研究员(郑州 450002)。

(责任编辑:文 锐)