

【社会现象与社会问题研究】

生态保护前提下黄河流域高质量发展的难点及对策^{*}

肖安宝 肖哲

摘要:黄河流域高质量发展涉及两个重要理念——生态保护和高质量发展。其中,前者是基本前提,后者是根本目标,二者相辅相成、互为支撑。构建生态保护完整和资源配置合理的黄河流域高质量发展体系,离不开生态保护和高质量发展的共同作用。针对当前制约黄河流域高质量发展的突出难点——流域生态问题、流域治理问题和流域产业问题,需要立足流域整体加强顶层设计,构建以“三区七群”为框架的生态治理格局,实施旨在推动工业转型升级与低碳发展的“取消、升级、发展”三步走战略,以黄河为纽带建立一体化网格轴状带发展体系,促进流域内产业聚集发展、联动发展和错位发展。

关键词:黄河流域;生态保护;高质量发展

中图分类号:F127

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)03-0080-08

在过去几千年的历史长河里,黄河流域一直是华夏大地政治、经济、文化的重要中心,是中华文明的摇篮。作为中华民族的母亲河,黄河一直以并不丰沛的水资源支援相关地区经济发展和生态建设,在近20年的时间里,国家先后实施了7次引黄济津、19次引黄入冀、21次引黄济青等跨流域调水工程。^①然而,一个严峻的事实是,当前黄河流域的经济发展水平已明显落后于长江流域,甚至落后于全国平均水平。^②党的十八大以来,习近平总书记多次深入实地考察黄河流域9省(区)的治理与发展情况,高度重视黄河流域生态保护和高质量发展。2019年黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略,2021年《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》正式发布,这为黄河流域未来发展指明了方向。但在实践层面,流域生态问题、流域治理问题和流域产业问题一直是制约黄河流域高质量发展的突出问题,亟待解决。本文在生态保护和高

质量发展两大理念指导下,尝试有针对性地提出应对之策,以期加快构建黄河流域高质量发展的区域增长极。

一、黄河流域生态保护和高质量发展 互相作用的基本机理

保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。黄河流域生态保护和高质量发展的国家战略涉及两个重要理念——生态保护和高质量发展,深刻把握其理论内涵,有助于立足流域整体做好顶层设计,制定基于流域现实条件的可行性强的推进措施。

1. 黄河流域生态保护的基本内涵

面对生态退化、环境污染、资源紧缺的严峻形势,习近平总书记以生态文明建设为立论基点,阐明新时代生态文明建设的基本要义,即“人与自然和谐共生”^③“绿水青山就是金山银山”^④“生态兴衰影响文明兴衰”^⑤“山水林田湖草沙综合治理、系统

收稿日期:2021-11-06

^{*} 基金项目:2020年广西学位与研究生教育改革专项课题“读原著 悟原理——思想性与学术性相统一的马克思主义理论研究生培养模式探索”(JGY2020009);国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的科学内涵和内在关系研究”(21&ZD013)。

作者简介:肖安宝,男,广西大学马克思主义学院教授、博士生导师,哲学博士(南宁 530004)。

肖哲,女,广西大学马克思主义学院硕士生(南宁 530004)。

治理、源头治理”^⑥等。质言之,新时代生态文明建设是为缓解人与自然之间的矛盾而采取的符合自然规律的一系列国家重大决策部署以及在全国范围内落实到经济、政治、社会等领域的所有具体实践。黄河流域作为我国重点流域地区,涉及9省(区)^⑦,横跨四大地貌单元^⑧和三大地形阶梯,辐射全国近1/3的人口,在我国构筑的“两屏三带”生态安全屏障中占据重要位置^⑨,是贯穿我国西北地区和东部渤海地区的重要生态廊道,具有重要的水源涵养、气候调节、水体净化和生物栖息等多重生态系统服务功能,其生态健康关乎北方地区乃至全国的生态安全。因此,黄河流域生态保护是国家生态文明建设的重要组成部分,是国家生态文明建设对黄河流域的根本要求。

作为调节流域内人与自然之间矛盾的根本举措,黄河流域生态保护需要立足流域整体,以科学发展观中的和谐、平等、可持续的生态理性为指导,针对流域内不同区域特点展开不同类型和层次的生态保护和建设活动,以达到流域内人、生态、社会和谐共生的目标。具体而言,黄河流域生态保护至少应包含以下四个方面的基本内容。一是秉持生态优先、绿色发展的理念,转变发展方式,以自然修复和可持续发展改变黄河流域生态脆弱的现状。二是秉持节水优先、量水而行的理念,合理统筹水资源,优化水生态,保护好维持黄河生态系统稳定的“血液系统”。三是立足流域整体,统筹谋划黄河流域生态保护和治理工作,通过协同联动守好黄河生态环境生命线。四是分区分类治理,依据黄河流域不同地区的生态建设重点,有针对性地提出具体保护和治理措施,提高流域生态保护的有效性。

2. 黄河流域高质量发展的基本内涵

党的十九大报告明确提出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,并进一步指出高质量发展是更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。2017年12月21日的《人民日报》社论指出,“高质量发展是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展”^⑩。概言之,高质量发展是在价值和效益的价值取向,高度聚合新发展理念的一种新发展战略^⑪;其最终达到的理想状态是为人民群众提供更高质量的产品和服务,满足人民群众日益增长的美好生活

需要。这一总体性、全局性、前瞻性的部署是“当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求”^⑫。

相比于国家整体的高质量发展或其他地区的高质量发展,黄河流域高质量发展有其明显的资源、生态、区位特殊性。因此,推动黄河流域高质量发展应依据黄河流域的比较优势和发展阶段,将国家层面的高质量发展理念贯彻落实到黄河流域,从流域的具体层面阐明高质量发展的内涵要义,使黄河流域高质量发展思路契合黄河流经省份的使命定位和生态条件。具体而言,黄河流域高质量发展至少应包含以下三个方面的主要内容。一是以“数字化”为发展方向推进黄河流域经济发展模式转型升级,积极培育新兴产业,促使流域产业结构和区域结构向更高层次迈进。二是在充分发挥各省份比较优势的基础上重视宏观资源配置的均衡性,提升流域整体发展水平。三是提升公共产品和服务的供给效能,以生态文明建设和乡村振兴为着力点,切实满足人民群众更高层次、更高质量的生活需要。也就是说,黄河流域高质量发展不仅要满足新时代社会发展、产业升级、生态良好等现实需要,更要在生态环境脆弱、发展相对落后、产业结构亟待优化等现实条件下实现绿色、持续、高效的经济社会发展。概言之,黄河流域高质量发展特指以生态优先为发展理念,提升要素投入质量、优化经济结构、产业创新转型,在人与自然和谐发展基础上寻求创新、协调、绿色、开放、共享的发展,致力于满足人民群众对优质物质产品、精神产品和生态产品的需要的发展模式和结构体系。

3. 黄河流域生态保护与高质量发展的作用机理

生态保护的完整性和资源配置的合理性是推动黄河流域高质量发展的两个最关键的因素。在绿色发展理念的引领下实现产业结构更好、供给品质更优、综合效益更高的发展,营造生产和生态平衡的黄河发展系统,实现人、生态、社会共存共荣的价值旨趣,是实现黄河流域高质量发展的根本目标。^⑬进而言之,黄河流域生态保护与高质量发展是辩证统一、相辅相成的,二者互为支撑、互为补充、缺一不可,共同构成黄河流域高质量发展的完整内容。其中,生态保护为高质量发展提供外在环境保障与生态产品供给,高质量发展为生态保护提供发展动力和物质基础,二者是新发展理念与生态文明理念交互耦合

的互促互进关系(见图 1)。

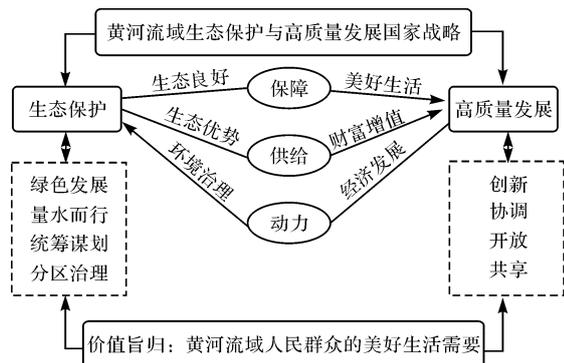


图 1 黄河流域生态保护与高质量发展作用机理图

(1)黄河流域生态保护是保障流域高质量发展的基本前提条件。健康的生态环境为高质量发展提供后备支持,对其具有保障和供给作用。就保障作用而言,优质的生态环境是人们生产生活不可或缺的重要资源。一方面,生态资源是地区发展的重要资本,有效的生态保护有利于实现生态资源的有序利用,为高质量发展提供充足的自然生产要素支撑。另一方面,生态环境是人类生存最为为基础的条件,健康的生态系统能为人们提供一个适宜生存和发展的生活环境。大力推进黄河流域生态保护,提供更多优质生态产品,不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要,是持续提升人民群众获得感和幸福感的必要举措。就供给作用而言,高水平的生态环境助推高质量发展。高水平的生态环境蕴含丰富的生态资源,通过“价值化”过程可以将其转变为生态产品,并以生态运营、绿色生产等方式实现生态产品向生态资产的转化,进而实现财富增值,促进高质量发展。同时,以高水平生态环境保护和修复倒逼黄河流域高质量发展,有利于促进生产方式由“先污染后治理”向“保护中生产”转变,推动经济结构绿色转型,加快形成绿色生产方式和生活方式,助推高质量发展。

(2)黄河流域高质量发展为流域生态保护和治理提供必不可少的经济基础和科技支撑,是建立健全黄河流域生态保护长效机制不可或缺的动力源泉。一方面,生态保护和治理需要充足的资金和技术支持,高质量发展是推动绿色发展的重要经济支持。另一方面,高质量发展意味着生产技术的进步和产业结构的优化,要求从生产源头减少资源损耗和生态污染。

(3)满足黄河流域人民群众的美好生活需要是

黄河流域生态保护和高质量发展的根本价值旨归。正确认识新时代我国社会主要矛盾的转化过程,是理解物质文化需要向美好生活需要演进的重要前提。^⑭以人民为中心是黄河流域生态保护和高质量发展必须坚持的基本价值导向。“改善人民群众生活”^⑮是高质量发展的基本目标之一,而人民群众对美好生活的追求不仅指物质层面,还涉及文化教育、社会保障、公平正义等精神层面。因此,黄河流域生态保护和高质量发展是着眼于黄河流域全局而不是局部的,需要从现实民生问题出发,通过促进经济发展、加强精神文明建设、完善社会保障、调节收入分配等,不断满足黄河流域人民日益增长的美好生活需要。

二、黄河流域高质量发展面临的主要难题

1.黄河流域高质量发展在流域治理方面存在明显短板

中华人民共和国在成立之初就设置了治理黄河的专门机构——水利部黄河水利委员会(以下简称黄委会),其主要目的就是黄河流域实行统一管理。但在实施过程中,受行政区划分割的制约,黄河流域各省(区)间形成了条块分割的治理方式,导致流域治理呈现“横向分散”的特征,严重割裂了黄河流域资源的整体性,并因此引发治理分散、部门交叉、职能重叠、运行不畅等一系列问题,进一步限制了流域管理机构对黄河流域的统一管理作用。具体而言,一方面,受地理位置、自然环境等条件的制约,流域各省(区)对经济发展和环境治理的侧重程度各不相同,难以在流域治理的整体层面做到协调合作。20世纪80年代中期,我国实行区域分权行政体制改革^⑯,中央政府将一部分权力下放至地方政府,黄河治理的重担也随之由地方政府承担起来。在实际治理过程中,由于各地往往根据自身发展需求自主决定对黄河资源的利用,极易引发流域内不同地区对黄河资源的无序开发甚至争夺,而黄委会由于没有强制执行权,常常对此束手无策。另一方面,条块分割的治理方式也存在于涉及黄河治理的各个相关职能部门,并引发重复治理等治理效能不足的问题。以水资源治理为例,黄委会侧重于水资源、水安全、水文化等方面的管理监督工作;黄河流域生态环境监督管理局侧重于水资源、水环境、水生态等方面的生态环境监管工作;自然资源部侧重于

岸线管控(如湿地治理、水土流失治理、地质灾害防治等)。由此可见,各相关职能部门或多或少都涉及黄河流域水源地生态环境保护、水生态保护、水污染防治等管理职责,而职能重叠、交叉施策极易产生治理低效和管理资源浪费等现象。虽然黄委会作为专门管理机构打破了部门、行政区划等界限性桎梏,但在实操层面其实施统一管理的权限受到较大限制。依据现行相关法规,黄委会属于事业单位,其管理权由水利部授予,具有部分管理、监测、报告职能,不具备行政处罚权。作为治理黄河的国家专门机构,黄委会因缺乏管理自主性和行政执法权,而很难有能力和条件构建协调流域各地区间相关职能部门权责关系的协商平台,而这恰恰是提升流域治理效能所急需的。

2. 黄河流域高质量发展面临的生态制约

经过一代又一代建设者的努力,黄河流域生态治理取得显著成效,生态环境持续向好,“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”^{①7}。但这些成绩还不足以满足高质量发展的生态需要。仍需清醒认识到,当前黄河流域最大的问题是生态脆弱,最大的矛盾是水资源短缺,最大的威胁是洪水。^{①8}这是当前制约黄河流域生态高质量发展的突出难题。

第一,水生态脆弱问题。黄河流域大部分地区位于干旱和半干旱地带,流域内分布着四大沙漠、黄土高原、盐渍化地区等环境恶劣的地貌,是我国生态环境最脆弱的地区之一。通过科学治理,黄河上游水源涵养能力显著提升,黄土高原地区水土保持能力显著增强,下游河口区湿地面积逐年回升,生物多样性逐步恢复。但人为破坏黄河生态系统承载力的问题尚未消除,流域生态环境仍十分脆弱。^{①9}2020年黄河流域Ⅲ-Ⅳ类水质占比为34.3%,低于全国平均水平42.8%,Ⅴ-劣Ⅴ类水质占比为2.9%,约等于全国平均水平3%,支流污染程度高于干流。^{②0}流域内高污染企业废水不达标排放和化工废料非法填埋,分别以地表水和地下水“双管齐下”的方式污染黄河。此外,城镇生活用水污染及农业用水污染也是造成黄河流域水污染的主要因素之一。水污染对生物资源及其生境造成影响,导致黄河流域生物资源减少。^{②1}

第二,水资源短缺问题。黄河流域水资源紧缺形势严峻,下游曾一度断流。2000年以来,党和政

府高度重视黄河流域水生态健康,通过实施生态保护和修复工程使流域水源涵养能力有所提升;尤其是自实施黄河水量统一调度以来,下游重要断面生态基流得到保障。截至目前,虽然经过科学治理,黄河已实现连续20年不断流,但流域内因经济社会发展而急剧增长的用水需求与有限的水资源供给之间的矛盾尚未得到真正缓解。2019年,黄河流域用水总量为455.4亿 m^3 ,近十年年均增长率达6.3%,远高于全国5.6%的水平。^{②2}但是,水资源(包含地上用水和地下水)开发利用率为79.43%,远高于国际公认的40%的警戒线。^{②3}随着流域内各地区、城市群的工业化和城镇化进程加快,用水需求还会增加,生产生活用水需求与水资源承载力之间的矛盾还将有所增加,流域整体水资源短缺问题既是近期需要解决的突出难题,也是长期面临的严峻问题。黄河流域在自身缺水的情况下,还承担着引黄入冀补淀、乌梁素海生态补水、庆阳市扬黄工程等调水任务。因此,建立黄河流域水资源刚性约束指标体系,实施最严格的水资源管理制度是当务之急。

第三,水沙关系失调问题。相较于其他河流,黄河流域在生态方面存在一个较具特性的问题,即水沙关系失调。这是导致黄河生态系统紊乱的一个主导因素。^{②4}多年来,党和政府对黄河进行了大规模的开发治理,龙羊峡、小浪底、河口村等水库和东平湖等分滞洪区的建设成功抵御了多次大洪水,黄河流域植被覆盖率的大幅增加将水土流失率下降至40%以下,极大地改善了黄河水沙关系,但水沙关系失调尚未得到根治。2020年,黄河平均含沙量为 $5.11kg/m^3$,远高于全国其他主要河流平均含沙量的峰值 $0.307kg/m^3$,黄河年输沙量占全国主要河流年总输沙量的50%。^{②5}大量泥沙沉积使黄河下游成为地上“悬河”,增加了洪水灾害爆发概率。虽然通过治理,黄河洪涝灾害得到有效防范,但“洪水风险依旧是流域的最大威胁”^{②6},该问题不容小觑。

3. 黄河流域高质量发展面临的产业短板

第一,“老化病”问题。近年来,黄河流域地区高度重视流域生态保护工作,关停大量高耗能、高污染的工业企业,加快新旧动能转化步伐(如实施“111”“136”创新工程,加快构建14个新兴产业集群和锂电、新材料、盐湖化工、光伏光热四大产业集群等),黄河流域生态环境质量因此得到极大改善和有序恢复。但是,黄河流域内超过一半的城市为

资源型城市 and 老工业城市,产业结构升级缓慢,尤其是能源型产业比例居高不下。^⑳流域大部分省(区)倚重倚能、低质低效的生产格局尚未彻底改变,传统能源型工业企业存量较大,产业结构整体偏重,能源加工转化效率不高,新旧动能转化仍有较大压力,呈现出创新动力不足的“老化”样态。以“高投入、高消耗、高排放和低效率”为特征的传统粗放型经济发展方式不仅不能充分开发和利用能源价值,还加重了生态环境保护的压力。

第二,产业关联性弱。严重的水沙关系失衡问题致使黄河相较于其他河流有一明显劣势,即通航困难。这是虽然黄河流经九个省(区),但各省(区)之间发展关联性和互补性较弱的一个重要原因。近年来,黄河流域地区在产业合作方面取得一定成效,如黄河流域城市群开展人工智能产业合作、构建现代产业合作带、成立黄河流域生态环保产业商(协)会联盟、成立沿黄九省(区)地理标志协会联盟等。但仍需认识到,目前黄河流域大部分产业还存在竞争大于协同、产业分工缺乏科学的区域规划、同构化现象显著等问题,松散、不完整的产业发展链条尚不足以支撑流域高质量发展。发展相似产业的省(区)之间由于缺乏协调、统一规划,常发生恶性竞争、无序竞争的情况,这种忽略合理分工的博弈性竞争成为制约黄河流域产业高质量发展的一块绊脚石。比如,黄河流域陕、甘、青、宁四省(区)的能源、电力、金属等产业高度重合,产业同构化趋势明显,严重影响四省(区)之间的资源配置和分工合作。^㉑又如,过去很长一段时间内,黄河三角洲地区和呼包鄂榆城市群内部重复建设问题比较严重,加剧了各省(区)之间的平级竞争关系,对黄河资源的合理开发利用造成较大压力。

三、做好生态保护前提下推进黄河流域高质量发展的基本路径

1. 重视顶层设计:从黄河流域整体出发加强顶层设计

进入新发展阶段,黄河流域生态保护和高质量发展要跳出传统的行政区分割而治的治理思维,突破传统工业化发展模式,以抓好生态保护为基本前提,立足流域整体加强顶层设计,促进整体性发展和关键性突破之间的有机互补。自 2019 年“黄河流域生态保护和高质量发展国家战略”被正式提出以

来,国家不断完善黄河流域治理的顶层设计。《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)既是当前和今后一个时期内指导黄河流域生态保护和高质量发展的纲领性文件,也是黄河流域各省(区)、各部门、各主体制定和实施相关规划政策的重要依据。以此为基础,黄河流域各省(区)、各部门、各主体需进一步明确黄河流域近期、中期、远期高质量发展的主攻方向,进一步细化落实有关黄河流域生态保护和高质量发展的系列性文件,通过科学设计推动《规划纲要》落地实施。

(1) 进一步完善区域规划政策体系,建立健全长效工作机制。为实现黄河流域生态保护和高质量发展远期目标^㉒,黄河流域各省区、各部门需围绕《规划纲要》研究细化目标任务,出台相关治理政策,形成“1+N+X”的规划政策体系。一方面,要在中央领导小组的统筹下,划分流域治理发展相关事权,明确界定各省(区)、各部门、各主体之间的权责关系,建立各省(区)负主体责任、各市县落实推进的工作机制。同时,通过推进黄河法立法和建立责任追究制度,进一步明确黄河流域开发底线,规范黄河流域开发、治理和管理的工作,为黄河流域发展提供保障。另一方面,为切实解决黄河流域自上而下、政府主导的科层治理模式下因市场主体和社会公众参与度较低而产生的流域治理责任和义务缺失的问题^㉓,需通过健全流域治理投入机制和引入第三方评估机构以完善社会监督机制,鼓励社会组织及个人积极参与黄河流域高质量发展建设,重视发挥国家、社会、市场多主体在黄河资源提升和价值转化等方面的创新创造潜力。

(2) 建立跨区域、跨部门信息共享、联合监测、协同管理的联动机制。针对流域治理碎片化问题,应重视发挥“河长制”和“岸长制”的能动作用,建立行之有效的省、自治区联席会议制度^㉔和合作协调机制,编制沿线各省(区)和各职能部门的联合治理方案,确保黄河流域高质量发展工作有序推进。同时,为避免黄河流域各省(区)、各部门、各主体之间出现重复治理、治理空白,亟须构建切实有力的流域整体管理体系。比如,可以考虑设置党中央领导下的黄河流域高质量发展指挥中枢,流域内各省(区)、各部门联合组成“黄河战略指挥小组”,通过定期召开联席会议推动区域联动发展。此外,还可通过构建智慧黄河一体化数据平台对黄河流域

进行多方位监测管理,建立统一协调的信息共享机制,为设计更加科学的区域发展方案提供条件,提升黄河流域高质量发展效能。

2. 打造生态黄河:构建以“三区七群”为框架的生态治理格局

针对上游局部地区水源涵养功能下降、中游部分地区水土流失严重、下游部分地区水资源短缺和水污染严重等流域生态治理难题,要树立大局意识,秉持分区治理、系统修复的思维,在正确认识“黄河生态系统是一个有机整体,要充分考虑上中下游的差异”^②的基础上,构建以“三区七群”^③为基本框架的黄河流域生态治理体系。需要指出的是,以“三区七群”为框架治理黄河生态,并不意味着将黄河流域分割为三个区域,而是以立足全局的空间管控制度统筹协调区域与流域之间的关系,并在此基础上实现分区精准治理,从而避免“九龙治水”的局面。

(1)青藏高原区域作为黄河源头,是黄河流域生态环境最为敏感脆弱的地带,其定位主要以水源涵养和保持生物多样性为主。该区域需以“全面保护、重点治理、局部开发、服从自然”的整体发展定位为导形成长效生态保护和治理机制。一要加强对该区域的生态保护和治理监管,限制过度放牧、无序开发、毁林开荒等破坏性生产活动,通过政策支撑推进生态保护和修复建设工程,提升水源涵养能力。二要根据《全国主体功能区规划》的要求,严守黄河上游重点生态功能区的生态保护红线,原则上禁止生产建设性活动。在国家生态保护红线制度指导下,青藏高原区域可依据主导功能划定重点保护区、生态功能区等不同区域,实施分区管理和考核,以增强生态保护红线制度的可操作性。在生态红线区域,可通过产业扶植、教育扶贫、创业支持等政策引导周边牧区居民生态移民,避免人为活动损毁生态系统。三要尽快填补目前黄河流域水源涵养治理的法律空缺,制定适用于黄河流域地区的法律法规,通过法律赋能增强黄委会的治理权威,提升黄委会“专事专办”的治理效能。

(2)位于黄河中游的黄土高原区域是生态脆弱地带,其生态治理定位主要以综合治理水土流失为主。该区域需以太原城市群、关中城市群、呼包鄂榆城市群和银川平原城市群为重要载体,形成“科学保土、精准治水”的生态保护可持续发展格局。基

于新时代水土保持工作的战略目标,该区域需积极转变治理思维和治理模式,即从单一的水土流失治理转向水土保持和经济社会发展协同,从大规模治理转向高风险区域精准治理,从工程学意义上的综合治理转向生态学意义上的全域生态景观格局建设。将黄土高原区域打造成黄河“过滤带”而非“造沙带”,进一步减少水土流失对当地及下游的危害。要积极探索建立具有黄河特点的区际生态补偿机制,依据“谁受益谁补偿”原则,受益地区对因保护生态而作出经济牺牲的地区提供经济补偿。在《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》的指导下,各地政府明确补偿方式、补偿标准,完善重点生态功能区转移支付制度和补偿措施。对于受益地区,可以通过产业扶持、人才培养、技术援助等方式,探索建立市场化、多元化补偿机制;对于被补偿地区,可以依托经济补偿和自身自然资源,建设一系列“生态+”的新业态和新模式,在生态生产的基础上挖掘生态旅游新路子,优化冷链物流体系,强化生态友好型品牌的建设,打造和完善围绕生态产品高质量发展的经济产业链。

(3)位于黄河下游的华北平原区域是经济发展和生态保护矛盾突出的地带,其生态治理定位应以解决水资源短缺污染和泥沙滞洪问题为主。该区域需以山东半岛城市群和中原城市群为重要载体,形成“防洪保安、节水减污、生态富民”的生态保护和高质量发展格局。华北平原区域是人口集聚和经济发展的重点区域,汇集大量工农业产区和居民生活区,其生态治理和保护应按照《黄河流域防洪规划》和《黄河流域综合规划(2012—2030年)》中的有关要求,从生产和生活两方面入手。在生产方面,制定完备、科学的产业准入与退出政策体系,鼓励和扶持科技型产业发展以及引黄灌区的现代化改造,出台优惠政策,加强取水用水监督管理机制。通过完善相关法律法规,进一步加强对生产过程中可能出现的过度开采地下水、乱排放污水、使用含磷农肥等破坏生态行为的监管与执法力度。目前国家已出台《中华人民共和国水污染防治法》等相关法律对生产方面的水污染进行管控,下一步可根据黄河流域水环境质量改善的现实要求,完善黄河流域水污染防治法律法规体系。在生活方面,以“人水分离、滩内移民”为主,推动桃花峪等重点水利区域的水利工程建设,优化水库生态调度,开展滞洪区综合

治理,探索多元化滩区移民补偿方式,推进下游生态廊道建设,缓解人口密集和生态防护之间的矛盾。

3. 打造“绿色引擎”:实施“取消、升级、发展”三步走战略

工业转型升级与低碳发展是一个复杂的系统工程,不仅是能源和排放的问题,更涉及工业部门增长动能转换、生产方式革新、用能形态升级、竞争力重塑等重大议题。针对目前黄河流域经济产业仍以资源粗放型生产为主的发展现状,亟须以创新驱动带动黄河流域产业转型升级,建设现代化产业集群,推动实施“取消、升级、发展”的三步走战略,即取消高能耗、高污染且无法通过技术创新实现效能提升的产业,升级虽以能源消耗为主但具有发展潜力和一定规模的产业,积极推动绿色产业和低能耗产业良性发展。

(1) 取消生态破坏型产业。对于只有完全依靠生态资源消耗才能生存的生态破坏型产业,可通过产业置换逐步将其“消化”。应严格依据《黄河流域绿色发展指标体系》《黄河流域生态文明建设考核目标体系》等相关政策文件,在流域内实施一切从严的环境准入和产业负面清单管理制度,明确淘汰、禁止、限制的产业清单,从严、从实管控生态破坏性产业。

(2) 升级传统制造产业。升级是打造黄河流域高质量发展“绿色引擎”工作的重中之重。一要加大传统产业的创新力度,促进 5G、区块链等新兴技术的研究投入以及高端科技人才的引进和培养,并通过产、学、研相结合的方式加快创新科技应用到产业建设中的速度,通过信息化改造推动黄河产业转型升级,提升能源利用率。二要积极培育产业聚集群,以产业园区为载体打造一个科技引领、效率提升、污染减少的产业技术创新圈。单纯依靠个别企业的技术创新力推动黄河流域产业升级所耗费的时间成本及转型升级难度都非常大,而将相关产业聚集在一个区域,有利于营造良好的科技创新环境,降低资源能耗,大大提升运行效率。三要从宏观层面加强对产业聚集群的科学规划和指导,加强对要素驱动产业的政策扶持力度,为技术创新主导企业提供相应税收优惠,鼓励企业的创新生产活动,为广大技术创新创业者和就业者提供广阔的发展平台,从政策上推动黄河流域产业转型升级。

(3) 发展战略性新兴产业。依据国家十四五规

划,战略性新兴产业是国家高质量发展的主战场和战略方向。在此基础上,黄河流域各省(区)可通过推进物联网、大数据、人工智能等新兴技术与实体经济相结合,依托国家技术创新中心、大数据中心等平台,突出项目支撑,推进黄河流域科研技术平台和创新基础设施建设,最大限度地将黄河流域的自然资源、文化资源、生物资源等转化为产业价值的增值项,提升黄河流域产业的竞争力和自主创新能力。

4. 以黄河为纽带建立一体化网格轴状带发展体系

要实现黄河流域产业协调发展,需要黄河流域各省(区)摒弃自身利益至上的地方保护主义等狭隘观念,树立整体主义治理理念,立足黄河流域全局利益,强调协同行动、共担社会责任。^①以黄河为纽带建立一体化网格轴状带发展体系,就是在依托铁路网、城市群、经济走廊等空间网格轴状带的基础上打造流域内部线性联通渠道和协调机制,打破行政区划分割的空间壁垒,充分发挥各省(区)比较优势,促进流域内产业互联互通和协同联动发展。具体而言,建立以黄河为纽带的一体化网格轴状带发展体系,就是要充分利用兰州、西安、郑州等黄河流域区域中心城市的带动作用,充分发挥城市群辐射优势,沿黄河干流构建全流域与周边腹地联动的“点(各中心城市群)一线(黄河流域)一面(黄河流域与周边腹地)”型辐射发展模式。在此基础上,依托黄河流域特有发展优势,采取相应政策措施,通过完善跨区域、多层次的管理协调机制和流域利益共享机制,促进流域产业聚集发展和错位发展,合理有效配置关键资源,避免同构化竞争,提高产业可持续发展能力。另外,以黄河为纽带建立一体化网格轴状带发展体系还需充分发挥政府、市场、社会组织、公民等主体的协同作用,吸引多元化主体参与黄河流域生态环境治理。同时,积极培养公益性、民间环境组织,完善黄河流域治理中第三部门的参与机制,综合推进黄河流域治理公私合作常态化。

注释

①参见李海楠:《黄河连续 22 年不断流 水利部做对了什么》,《中国经济时报》2021 年 12 月 8 日。②参见杜本峰等:《生态健康、健康生态与黄河流域高质量发展》,《中州学刊》2021 年第 5 期。③参见《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议文件汇编》,人民出版社,2020 年,第 14 页。④参见习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话(2016 年 1

月18日)》,人民出版社,2016年,第19页。⑤参见中共中央文献室编:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第14页。⑥⑬⑭参见《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,《人民日报》2021年10月9日。⑦黄河流域生态保护和高质量发展国家战略中提到的“黄河流域”涉及9省(区),包括青海、甘肃、宁夏、陕西、山西、河南、山东7省(区)全域,内蒙古自治区西部的6市1盟和四川的阿坝、甘孜2个自治州。⑧四大地貌单元分别指青藏高原、内蒙古高原、黄土高原和华北平原。⑨“两屏三带”是我国构筑的生态安全战略,指青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障和东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带;其中,青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障和北方防沙带都分布在黄河流域。⑩参见《牢牢把握高质量发展这个根本要求》,《人民日报》2017年12月21日。⑪参见田秋生:《高质量发展的理论内涵和实践要求》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2018年第6期。⑫参见《中央经济工作会议在北京举行》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/20/content_5248899.htm,2017年12月20日。⑬2021年,《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(以下简称《纲要》)发布,其中关于生态和产业的论述章节占据《纲要》近一半的篇幅。参见《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,《人民日报》2021年10月9日。⑭参见田菁、田鹏颖:《论物质文化需要向美好生活需要演进的三重逻辑——从社会主要矛盾转化出发》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2020年第3期。⑮参见周婷:《流域生态环境协同治理的困境与对策》,《环境与发展》2020年第9期。⑯⑰⑱参见习近平:《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》,《求是》2019年第20期。⑲参见牛玉国等:《黄河流域生态保护和高质量发展水安全保障布局 and 措施研究》,《人民黄河》2021年第8期。⑳参见《2020年中国生态环境状况公报》,生态环境部网站,https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkqb/,2021

年5月26日。㉑参见《生态环境部 农业农村部 水利部关于印发〈重点流域水生生物多样性保护方案〉的通知》,中国政府网,http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5327473.htm,2018年3月22日。㉒参见《2019年中国水资源公报》,水利部网站,http://www.mwr.gov.cn/sj/tjgb/szygb/202008/t20200803_1430726.html,2020年8月3日。㉓参见《2019年黄河水资源公报》,黄河网,http://www.yrcc.gov.cn/other/hhgb/2019szygb/index.html#p=23,2020年10月16日。㉔参见姚文艺、刘国彬:《新时期黄河流域水土保持战略目标的转变与发展对策》,《水土保持通报》2020年第5期。㉕参见中华人民共和国水利部编著:《中国河流泥沙公报(2020)》,中国水利水电出版社,2021年,第28—42页。㉖参见卢硕、张文忠、李佳洺:《资源禀赋视角下环境规制对黄河流域资源型城市产业转型的影响》,《中国科学院院刊》2020年第1期。㉗㉘参见郭晗、任保平:《黄河流域高质量发展的空间治理:机理诠释与现实策略》,《改革》2020年第4期。㉙《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》指出,到本世纪中叶,黄河流域物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明水平大幅提升,在我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国中发挥重要支撑作用。参见《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,《人民日报》2021年10月9日。㉚参见张红武:《黄河流域生态保护和经济社会高质量发展的实现途径》,《中国水利》2019年第23期。㉛“三区”指青藏高原保护与限制开发区、黄土高原资源开发—经济发展—生态环境保护协调发展区域、华北平原现代化高质量升级—生态环境保护协调发展区。“七群”指山东半岛城市群、中原城市群、关中城市群、太原城市群、呼包鄂榆城市群、银川平原城市群和兰西城市群。㉜参见邓小云:《整体主义视域下黄河流域生态环境风险及其应对》,《东岳论丛》2020年第10期。

责任编辑:翊明

Difficulties and Countermeasures of High-quality Development of the Yellow River Basin Under the Premise of Ecological Protection

Xiao Anbao Xiao Zhe

Abstract: High-quality development of the Yellow River basin involves two important concepts: ecological protection and high-quality development; the former is the basic premise, and the latter is the fundamental goal, both of which complement each other and support each other. The construction of a high-quality development system in the Yellow River basin with complete ecological protection and reasonable resource allocation cannot be separated from the joint role of ecological protection and high-quality development. In view of the current constraints of high quality development: basin ecological problems, basin management and basin industry problems, it is needed to strengthen the overall top-level design, construct the ecological governance pattern with "three areas seven groups" as the framework, put forward the "cancel, upgrade, development" three-step strategy which aims to promote industrial transformation and upgrading and low carbon development. It is needed to establish an integrated grid axis belt development system with the Yellow River as the link, so as to promote the industrial agglomeration development, linkage development and dislocation development.

Key words: the Yellow River; ecological protection; high-quality development