

黄河流域生态保护和高质量发展战略研究

张志浩

滨城黄河河务局 山东 滨州 256600

摘要:水是制约黄河流域保护和发展的核心要素。基于黄河流域生态保护和高质量发展的系统性、整体性、协同性战略导向,以水为主线,研究建立黄河流域保护和发展协同战略体系,对实施黄河国家重大战略具有重要意义。本文系统评估了黄河流域保护治理取得的成效和面临的关键问题,从流域上中下游区域协同、水生态—水环境—水资源—水安全—水文化“五水”协同、生态环境治理协同、减污降碳协同、多元政策实施协同等5个方面,构建了黄河流域生态保护和高质量发展协同战略体系。从区域协调发展的战略视角出发,研究提出了构建协调联动的政策体系、建立流域保护和发展统筹协调机制、强化市场化治理机制、健全流域生态产品价值实现机制、实施减污降碳协同增效行动、实施系统性保护治理工程等措施建议。

关键词:黄河流域;生态保护;高质量发展

引言

黄河发源青藏高原巴颜喀拉山,流经青藏高原、黄土高原和黄淮海平原,是世界第五大长河我国第二长河,是中华民族的母亲河中华文明的主要发祥地,全长5464公里,流域面积75万多平方公里,流经9个省区。在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上表明,黄河流域作为我国重要的生态屏障,是全国重要的经济地带和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举足轻重的地位。同长江经济带发展、京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设一样,黄河流域的生态保护和高质量发展也是重大国家战略。

1 黄河流域生态环境保护的法治困境

1.1 缺乏跨区域与区域内联合执法的协作机制

在跨区域联合执法协作机制构建方面,由于黄河污染属于水污染范畴,具有流动性,其日常管理、防控与事故发生后的紧急治理、恢复工作中对跨区域协同作战有较高的要求。目前,黄河流域相邻省、市、县已开展过相关跨区域污染联防联控联合会商。但是会商存在召开不及时、未常态化,会商协议落地难,联合执法效率不高等问题。目前,黄河流域生态环境保护中存在的环

境水污染贯穿全黄河流域;在生态补偿和修复方面,各级地方行政机关没有施行联动,地方补偿标准和修复标准也不统一^[1]。

1.2 黄河流域生态保护和高质量发展不相协调,处在耦合度高、协同度低的低水平耦合阶段

耦合度先下降后上升,各省份处在中度耦合阶段,省域差异不大,甘肃和青海耦合度最高,宁夏耦合度最

低。协同度整体呈现小幅度波动上升态势,各省份属于中良好和良好协调,省区和区域差异较大,且与其高质量发展水平密切相关。山东协同度最好,属于良好协调,其余省份属于中良好协调,甘肃协同度最低。上游地区高质量发展水平最低,协同度水平也最低,但增速最大;中游地区高质量发展处于中等水平,生态保护水平较高,协同度相对较高,增速后期较弱;下游地区高质量发展水平最高,虽然生态保护水平有所欠缺,但二者协同度相对较高,且后期增速明显。

2 黄河流域生态保护和高质量发展对策

2.1 建立跨区域与区域内联合执法协作机制

黄河流域沿岸地区要建立跨区域和区域内联合执法协作机制。之所以必须要建立联合协作机制,是因为黄河流域流经多个省份,在一个省份内流经多个地区。因此就很有必要建立统一的跨区域和区域内联合执法协作机制,使黄河流域沿岸和流经地区各行政机关协同合作治理黄河流域生态环境保护和经济高质量发展。在现有的河长制基础上,落实“河长—检察长”共同治理黄河流域生态环境保护,进一步明确各地区的河长的行政责任。除此之外,还要创新各行政机关的联合执法机制,新时代要结合互联网治理黄河流域生态环境,使掌握信息更及时有效,对黄河流域生态环境及时有效监管。另外,规定黄河流域跨区域和区域内的行政共同责任以及考核和奖励机制,严格跨区域部门的监管和治理责任。除了这些措施外,还要建立多元化的跨区域与区域内的联合执法机制。建立协商机制,在出现流域内生态环境复杂案件时,要建立协商小组,共同探讨流域生态治理模式,并派员参加监督,在调查取证时,不能阻碍其调

查取证工作,要为其提供便利和帮助。还要建立定期讨论交流机制,对在司法实践中判案标准和认定标准要统一,联合执法,共同执法,为跨区域和区域内联合环境治理提供统一的标准和高素质执法队伍。还要建立多层次、跨区域的联动机制,在黄河流域共同治理生态环境。通过生态环境研讨会和年会等各种形式和平台,加大黄河流域各部门的知识提升和素养,形成生态环境治理一致的目标和认知。发生黄河流域重大生态环境损害案件时,要形成共管机制,共同讨论和交流,建立多边和双边的流域生态保护机制。共同来治理黄河流域的生态环境。通过黄河流域共商机制,形成高效及时的机制和途径,多元的治理流域生态环境,分享流域环境治理经验和标准,为其他局部生态环境和全部生态环境提供地方特色和经历^[2]。

2.2 强化水资源高效利用与生态保护补偿

一是坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的总原则,科学规划流域水资源利用,大力发展节水技术和产业,有序推动少水干旱地区的就近城镇化工作,减少因分散输水、分散耕作而致的无谓水资源损耗;针对黄河流域水少沙多、水沙比例失衡等问题,强化中游水土保持工程和上中下游的水利设施建设等长期养护治理措施。二是加强流域内生态保护的分工协作,健全上下游一体、左右岸协调联动的空间生态补偿制度,建立协调地方政府间的区域治理机制,促进经济社会与生态系统的和谐共生与区域协同发展。从全流域来看,黄河上游承担着重要的生态涵养与生态修复任务,却因经济发展相对滞后难以承担生态修复成本,中游地区资源禀赋丰沃却面临环境污染和水土流失问题;下游地区基础设施完善,区位优势优越,集聚效益明显。因此,要建立上中下游合理分工、整体调控的生态补偿机制,依托下游助力上游生态涵养和中游环境保护,以市场机制奠定黄河流域生态保护基础,提高生态修复效率。同时有效制定国家层面顶层设计、地方政府分类实施的联动治理政策,释放政府监督管理效能^[3]。

2.3 下游地区发挥高质量发展对生态保护的资金和技术支持作用

下游地区土地肥沃、农业发达、交通便利,经济发展水平较高,但水资源缺乏、水沙关系不协调,生态保护水平最低,高质量发展水平最高,协同度相对较高但属于中级协调。环境治理和生态建设等生态保护需要资金和技术支持,高质量发展阶段,政府有足够的经济基础。生态保护要做到治理和修复同时进行,企业在生

产运行过程中要积极引进新技术、提高能源利用率,减少污染物的排放,加大排污治理投资,保证达到排污标准。政府要制定污染物排放标准、加大工业和生态污染治理投资额,对现有的森林、自然保护区等禁止进行经济开发,对生态环境恶劣的地区,通过种植适合的植物调节改善,对已经遭受到破坏的生态环境要及时通过科学的生态工程恢复^[4]。

2.4 培育激发黄河流域高质量发展新动能

一是牢固树立生态安全意识,积极做好极端灾害风险的综合预防和控制方略,如采用筑堤、固道、蓄洪等工程性方法降低水患风险,依托重大水利工程和常规防御工作将黄河流域灾害风险防控战略化和常态化,最大程度降低灾害风险对流域发展预期的影响。二是充分认识黄河流域文化动力的重要性,深入挖掘黄河流域文化的时代价值,以文化动力促进黄河流域高质量可持续发展。三是秉承生态优先、绿色发展理念,推动流域经济高质量发展。上游地区要依托生态资源优势,强化绿色生态产品供给;中游地区要在资源化工产业体系上,加强产学研合作,以绿色技术创新破解资源诅咒,着力构建绿色生态产业体系,切实实现经济绿色转型;下游地区要大力发展新兴科技产业,推动资本密集比较优势转向创新驱动优势,通过发展新技术、新产品和新业态,提升产业内涵科技水平,带动流域经济信息化、智能化、绿色化融合发展^[5]。

结束语:

在高质量发展战略下黄河流域生态环境保护不仅需要科技、行政、工学等学科的支持,更需要法治制度和依据来保障生态环境治理。相信在生态环境保护工作中,黄河流域的法治措施会越来越完善,为黄河流域生态环境保护和高质量发展贡献力量。

参考文献:

- [1]张敏,吕艳荷,刘磊.黄河流域水生态保护的主要问题与对策建议[J].四川环境,2021,40(5):157-161.
- [2]宋杨.打好黄河流域环境问题整改攻坚战[N].中国环境报,2021-10-29(3).
- [3]魏敏,李书昊.新时代中国经济高质量发展水平的测度研究[J].数量经济技术经济研究,2018(11):3-20.
- [4]李金昌,史龙梅,徐蔼婷.高质量发展评价指标体系探讨[J].统计研究,2019(01):4-14.
- [5]李梦欣,任保平.新时代中国高质量发展指数的构建、测度及综合评价[J].中国经济报告,2019(05):49-57.