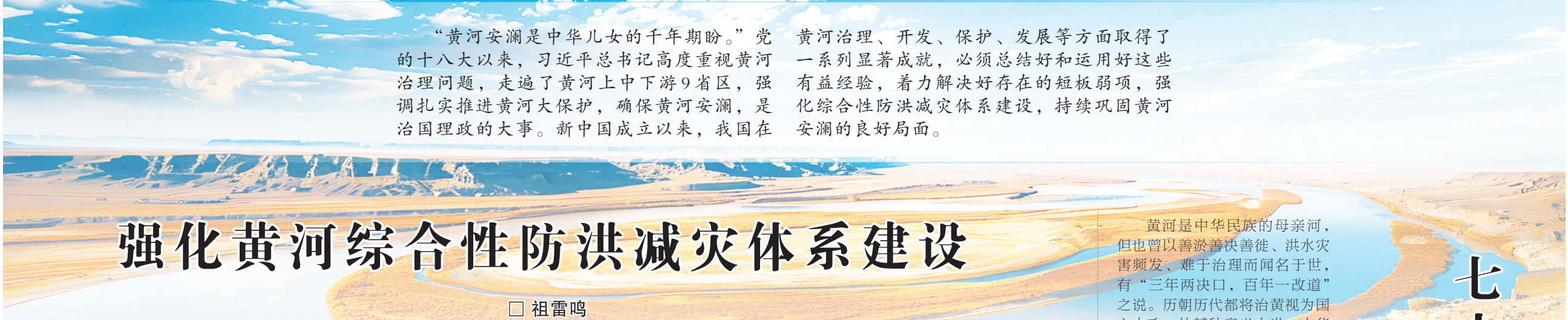


从中华民族永续发展高度确保黄河安澜



“黄河安澜是中华儿女的千年期盼。”党的十八大以来，习近平总书记高度重视黄河治理问题，走遍了黄河上中下游9省区，强调扎实推进黄河大保护，确保黄河安澜，是治国理政的大事。新中国成立以来，我国在黄河治理、开发、保护、发展等方面取得了一系列显著成就，必须总结好和运用好这些有益经验，着力解决好存在的短板弱项，强化综合性防洪减灾体系建设，持续巩固黄河安澜的良好局面。

强化黄河综合性防洪减灾体系建设

□ 祖雷鸣

黄河安澜是中华儿女的千年期盼。历史上，黄河三年两决口、百年一改道，自古以来中华民族始终在同黄河水旱灾害作斗争。1946年中国共产党领导人民治理黄河以来，黄河水沙治理取得显著成效，水安全保障水平持续提升，创造了伏秋大汛岁岁安澜的历史奇迹。但也要看到，洪水风险依然是黄河流域的最大威胁，统筹高质量发展和高水平安全，深入推动黄河流域生态保护和高质量发展，必须强化综合性防洪减灾体系建设，提升水旱灾害应急处置能力，确保黄河沿岸安全。

进一步增强以高水平安全保障高质量发展的责任紧迫感。党的十八大以来，习近平总书记站在实现中华民族永续发展的战略高度，就治水发表了一系列重要讲话，作出了一系列重要指示批示，开创性提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，特别是针对水旱灾害防御问题，明确了“两个坚持、三个转变”的防灾减灾救灾理念，为系统解决黄河流域水灾害、水资源、水生态、水环境等新老水问题，保障流域水安全提供了根本遵循和行动指南。我们要深学细悟习近平总书记治水思路和关于治水的重要论述精神，加快完善防灾减灾体系，为深入推动黄河流域生态保护和高质量发展提供有力保障。

推动流域高质量发展，需要强化综合性防洪减灾体系建设。党的二十大报告明确提出，要优化基础设施布局、结构、功能和系统集成，构建现代化基础设施体系。中央经济工作会议、中央农村工作会议多次对加强水利基础设施建设提出明确要求。习近平总书记多次主持召开会议研究部署战略性、标志性重大水利工程建设。必须以推动高质量发展为主题，加快构建适应发展、适度超前的黄河流域综合性防洪减灾体系，以黄河安澜无虞促进流域因黄而兴、高质量发展。

贯彻实施黄河保护法，需要强化综合性防洪减灾体系建设。黄河保护法是一部针对黄河流域的基础性、综合性和统领性专门法律，为推动黄河流域生态保护和高质量发展这一重大国家战略实

施提供了有力法治保障。针对黄河水少、沙多、水沙关系不协调的特性尚未根本改变的实际，黄河保护法对黄河水沙调控与防洪安全作出专门规定。依法履行黄河保护法赋予的职责，要求我们必须紧紧抓住水沙关系调节这个“牛鼻子”，加快完善以骨干水库等重大水利工程为主的水沙调控体系，筑牢抵御水旱灾害的第一道防线。

应对极端天气事件，需要强化综合性防洪减灾体系建设。党的二十大报告指出，必须坚定不移贯彻总体国家安全观，把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程，明确提出要提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力。黄河流域幅员辽阔、气候条件复杂，发生洪涝灾害的概率不断增大。统筹发展和安全，防范“黑天鹅”和“灰犀牛”，要求我们增强风险意识、忧患意识，补短板、锻长板、固底板，系统谋划、科学布局水库、河道、堤防和蓄滞洪区建设，提升城市防洪和山洪灾害防治能力，构建安全可靠的水旱灾害防御体系。

坚持问题导向，深刻认识黄河防洪减灾体系的短板不足。深入推动黄河流域生态保护和高质量发展，必须立足防大汛、抗大灾，针对防汛救灾暴露出的薄弱环节，迅速查漏补缺，补好灾害预警监测短板，补好防灾基础设施短板。抵御黄河水旱灾害，必须准确把握新特点新规律，深入分析致险要素、承险要素、险要要素。

防洪工程体系不完善，下游防洪短板突出。黄河水沙调控体系尚不完善，干流规划的控制性骨干工程中还有古贤、黑山峡、碛口水利枢纽尚未建设，应对大洪水能力有待加强。上游部分河段堤防还未达到设计标准；中游小浪底至花园口区间尚有1.8万平方千米无工程控制区，若遇漫滩洪水，堤防防守任务十分艰巨；高村以上299千米游荡性河段河势尚未有效控制，下游“二级悬河”态势仍未根本改观，遇大洪水或中常洪水有可能引发横河、斜河、顺堤行洪，危及大堤安全。

水库防洪调度制约因素多，蓄滞洪区运用难度大。上游干支流水库、水电

站众多，统一调度全覆盖还存在制约因素。三门峡、陆浑、故县等水库设计洪水位以下区域仍有21.7万人居住，高水位运用涉及人员转移和淹没损失。小浪底水库270米以上库周存在地质灾害风险隐患，安全运用压力大。黄河下游滩区有163.6万人居住，东平湖蓄滞洪区有27.46万人居住，且生活生产安全设施滞后，一旦发生大洪水，迁安救护任务十分繁重。

科技和信息化应用不足，不能完全支撑水旱灾害防御需要。黄河流域雨水情监测预报“三道防线”、数字孪生黄河等重大科技项目建设刚刚起步，水文监测站网不完善，雨水情监测能力不足，降雨径流预报难度大，洪水泥沙预报模型尚在探索，数字化决策水平仍然偏低，工程安全监测和险情巡测抢护智能化水平不高，水沙关键技术研究还不能有效支撑洪水泥沙防洪调度与管理。

抢险救援力量偏弱，应急保障能力亟待提高。随着黄河流域防洪工程体系的不断完善以及多年来未发生大洪水，沿黄部分干部群众对洪水威胁缺乏警惕性，避险自救意识淡薄。一些地方领导干部对黄河防汛工作不熟悉，特别是基层负责同志未经历过大洪水考验，实战经验不足。黄河防汛专业抢险队和防汛物资仓库存在建设速度慢、配套设施不完善等问题，不能完全满足人员和物资紧急调配需求。

坚持系统思维，强化黄河综合性防洪减灾体系建设。抵御黄河水旱灾害，需要统筹流域上下游、左右岸、干支流，需要工程措施与非工程措施协同发力。强化综合性防洪减灾体系，必须落实“以防为主、防抗救相结合”方针，坚持流域系统观念，加快完善防洪工程体系、雨水情监测预报体系、水旱灾害防御工作体系。

完善流域防洪减灾工程体系。加快推进古贤水利枢纽工程建设，与小浪底水库联合调水调沙，实现“1+1>2”的联合调控效果。持续推进青海、四川、甘肃、内蒙古等省区黄河干流防洪工程前期工作；深化桃花峪洪水控制工程论证；以高村以上299千米游荡性河段为重点，实施河道整治工程改（续）建和

加固，保持河道主槽稳定，增强工程安全防御洪水能力。推进滩区居民迁建工程，修订完善下游滩区运用预案，开展迁安救护应急演练。实施东平湖滞洪区综合治理提升工程，加强应急避险设施和撤退道路建设，有计划地组织外迁，确保蓄滞洪区“分得进、蓄得住、排得出、人安全”。

强化流域水工程联合调度。强化智能业务应用，建设完善覆盖全流域的水监控系统工程、流域水沙统一调度系统工程、黄河下游防洪工程安全监控系统等，根据雨水情预报，对水库、河道、蓄滞洪区蓄泄情况进行模拟预演，为工程调度提供科学决策支持。根据防洪工程现状、经济社会发展状况和防洪预演中暴露出的问题，科学制定水库调度方式、蓄滞洪区启用时机与分退水方式、人员撤退转移方案等，完善水工程联合调度方案预案，实现精准预报、精准调度、精准防御，全面提升水工程防洪调度水平。

加强洪水预测预报预警。充实完善流域雨水沙情监测站网，加快构建气象卫星和测雨雷达、雨量站、水文站组成的雨水情监测预报“三道防线”，建设现代化水文监测预报体系，动态监测和科学分析水文、气象、雨情等状况，实现延长预见期与提高预报精度的有效统一。充分利用雨水情监测预报“三道防线”，结合测雨雷达和短临降雨预报，多阶段提前发布预警信息，实现第一时间精准传递。

提升应急抢险救援处置能力。健全应急救援体系，完善工程抢险、水库调度、滩区蓄滞洪区运用、迁安救护、物资保障和通信保障机制，增强流域性特大洪水、重大险情灾情突发事件应急处置能力，完善多部门协作应急处置机制。提升基层防灾减灾能力，加强机动抢险队和防汛仓库建设，强化防汛宣传、培训和实战模拟演练，增强社会公众防灾避灾意识和安全防范技能。

（作者系黄河防总常务副总指挥、黄河水利委员会主任）



七十多年来治黄的主要经验

□ 郑林华

黄河是中华民族的母亲河，但也曾以善淤善决善徙、洪水灾害频发、难于治理而闻名于世，有“三年两决口，百年一改道”之说。历朝历代都将治黄视为国之大政，从某种意义上讲，中华民族治理黄河的历史也是一部治国史，然而治理效果显著者并不多见。特别是近代以来，1840年至1938年的近百年间，黄河有66年发生洪水灾害，每次洪水都导致大堤决口、人民流离失所。

新中国成立后，党和政府高度重视治黄工作。1952年，毛泽东视察黄河，提出“要把黄河的事情办好”。此后，邓小平、江泽民、胡锦涛等党和国家领导人都曾亲临黄河视察，对黄河治理开发作出重要指示。党的十八大以来，习近平总书记多次考察黄河，走遍了黄河上中下游9省区，两次亲自主持召开座谈会部署黄河流域生态保护和高质量发展，强调要“让黄河成为造福人民的幸福河”。在党的坚强领导和治理下，黄河从“中华之忧患”变为一条利民之河、安澜之河。

坚持人民至上，战胜洪水和重大灾，实现黄河岁岁安澜。70多年来，先后四次加高培厚堤防，加固堤防1300多公里；建成了三门峡、小浪底等水库，开辟了北金堤、东平湖等分滞洪区，形成了“上拦下排、两岸分滞”的防洪工程体系；通过调水调沙，有效遏制了下游主河槽淤积抬高的顽疾；先后战胜了12次大洪水，成功应对了18场编号洪水，创造了黄河70多年伏秋大汛不决口的人间奇迹，黄河频繁决口改道的历史一去不复返。黄河流域不止有水灾威胁，历史上还旱灾频发，“水灾一条线、旱灾一大片”。据统计，1368年至1949年的近600年间，黄河流域出现“人相食，饿殍盈野，死者枕藉”的大旱灾就有61年，差不多10年一遇。1942年中原大旱，河南全省因旱灾而饿死者达300万人。新中国成立前，黄河干流上没有建成一座水库以蓄水应对干旱；新中国成立后，依靠制度优势、工程措施和科学调度，多次有效化解严重旱情。黄河流域大旱之年“赤地千里、流民塞道”的历史也一去不复返。黄河以仅占全国2%的河川径流量，养育了全国12%的人口，维持了全国17%耕地的用水需求，支撑了全国14%的国内生产总值。

坚持尊重规律，根据不同历史时期治黄主要矛盾的变化，因时制宜、因事施策。“一斗水，半斗沙”，水少沙多、水沙关系不协调是黄河复杂难治的根本症结。巨量泥沙来自黄土高原，多年平均入黄泥沙达16亿吨。社会主义革命和建设时期，我们党把治黄重点放在了治理黄河泥沙问题上，虽然当时希望依靠大型水库彻底解决泥沙和洪水问题的设想没有完全实现，但通过三门峡水利枢纽工程的改建和运用方式调整，为小浪底工程处理水库泥沙淤积问题积累了宝贵经验。改革开放和社会主义现代化建设新时期，黄河又出现水资源紧缺和污染日益加重等问题，特别是20世纪90年代，黄河年年出现断流，1997年利津站断流长达226天，断流河段最长延伸至开封。我们党因此认识到要更加注重对黄河的保护，并提出了“维持黄河健康生命”的治黄新理念。通过深化对黄河水沙运动规律的认识，创造性实施调水调沙，在协调水沙关系的实践方面实现了新突破，连续20年调水调沙使下游主河槽平均下切2.6米。通过精心调度、严格管理，2000年以来黄河再未出现过断流。习近平总书记

强调，“黄河流域生态保护和高质量发展，要尊重规律，摒弃征服水、征服自然的冲动思想”。以往黄河水资源的粗放开发利用局面逐步得到扭转，“统筹好经济发展和生态环境保护建设的关系”“节约优先、保护优先”等日益成为全流域和全社会的共识。黄土高原植被覆盖度由20世纪80年代的不足30%提高到60%以上，水土流失面积强度“双下降”、水蚀风蚀“双减少”，昔日光秃秃的黄土高原变成了绿油油的秀美山川，黄河泥沙量大为减少。

坚持系统治理，探索走出一条符合黄河实际的大河保护治理之路。在中国几千年的治河史上，虽然也曾产生过一系列治河方略，但由于对河流生态系统的整体性缺乏认识，治理措施多局限于一隅，始终难以打破河淤堤高、屡治屡决的恶性循环。1955年，一届全国人大二次会议通过《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议》，黄河进入有计划有步骤治理的新阶段。70多年来，黄河治理逐步确立了“堤防不决口、河道不断流、污染不超标、河床不抬高”的综合目标。党的十八大以来，习近平总书记亲自主持审议《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，从系统工程和全局角度寻求新的治理之道；站在人与自然和谐共生的战略高度，提出了“统筹山水林田湖草沙系统治理”“把水资源作为最大的刚性约束”“紧紧抓住水沙关系调节这个‘牛鼻子’”等一系列重大要求，将治黄事业引入崭新境界。习近平总书记将生态环境保护、黄河长治久安、水资源节约集约利用、流域高质量发展、保护传承弘扬黄河文化等五大目标任务一体部署，极大丰富了黄河保护治理工作的内涵和外延。历史和实践证明，只有坚持系统观念，“跳出黄河看黄河”，才能“把黄河的事情办好”，才能“让黄河成为造福人民的幸福河”。

努力构建黄河安澜新格局

□ 魏 雯

黄河宁，天下平。在5000多年的历史发展中，中华民族世世代代在长江、黄河流域繁衍发展，黄河是当之无愧的“母亲河”，哺育了一代又一代中华儿女。但是，九曲黄河万里沙。历史上，黄河长期面临生态脆弱、水土流失、泥沙淤积、洪水威胁等问题，大的改道26次，下游决溢1500多次。从这个角度来说，黄河也是桀骜不驯的忧患河，保护黄河是事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计。

生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。经过一代代的努力，我们创造了黄河安澜的历史奇迹。站在治黄历史的新起点上，以更高站位、更广视野、更强力度构建黄河安澜新格局，推动黄河流域生态保护和高质量发展，不仅是人与自然和谐共生的中国式现代化的本质要求，也是奋力赓续中华文明永续发展的重大战略决策。

扎实推进黄河大保护，确保黄河安澜，是治国理政的大事。新中国成立后，黄河治理从历史上被动防洪向主动除害兴利转变。三门峡等重要水利枢纽建成后，战胜了多次大洪水，实现了黄

河伏秋大汛不决口的历史性转变，黄河防洪安全得到稳定保障。改革开放后，城镇化加速发展，工业和居民用水需求不断增长，加之极端气候变化等影响，黄河流域水资源短缺、水环境污染、水土流失等问题凸显。20世纪90年代后期，黄河下游季节性断流严重，经济社会发展“与河争水”矛盾突出，水资源供需失衡。2002年，国务院在深入研究基础上批复《黄河近期重点治理开发规划》，这是新中国成立以来国家批复的第一部黄河流域综合性规划，通过兴利除害结合、开源节流并重、防洪抗旱并举，重点解决防洪减灾、水资源利用保护和水土保持生态建设等三个重大问题，实现了黄河连续不断流、水土流失治理初见成效、流域水生态得到有效监管的重大进展。“十一五”时期，我国经济远高于同期世界经济年均增速，综合国力大幅提升，国家能源富集区、粮食主产区和重要城市群连通黄河生态带，防洪安全、供水安全、粮食安全和生态安全要求紧迫，2013年颁布实施的《黄河流域综合规划》继续强化流域经济社会的可持续发展能力。党的十八大以来，

以习近平总书记为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局，搭建起黄河保护治理的“四梁八柱”，着力构建黄河流域生态保护“一带五区多点”的空间布局，形成“一轴两区五极”的发展动力格局，突出了黄河流域生态保护和高质量发展的系统性、差异性与联动性。目前，黄河干线全线水质持续改善，生物多样性稳步提升，绿色转型推动高质量发展迈出坚实步伐，黄河正在成为造福人民的幸福河。

治理黄河，重在保护，要在治理。黄河生态本底差，水资源十分短缺，生态脆弱，水沙关系不协调，沿黄各省区发展不平衡不充分问题突出，需要统筹协调产业结构调整、污染治理、生态保护和气候变化应对之间的关系，推进黄河流域坚定不移走生态优先、绿色发展的现代化道路。以生态功能区、生态保护红线、自然保护地等为重点，通过自然恢复、生态环境综合整治和实施重大生态保护修复工程，推动黄河全流域生态环境质量明显改善。紧抓水沙关系调节这个“牛鼻子”，运用数字孪生技术辅助提高流域适应气候变化的韧性，完

善水沙调控机制，全力保障黄河长治久安。强化重点河湖支流及流域腹地生态环境治理，构建水生态环境管控单元，实施水污染源全链条管理体系，做到精准治污、科学治污、依法治污。加强水资源节约集约利用，健全重点涉水领域标准体系建设，发挥“四水四定”指挥棒作用，构建黄河流域城市、土地、人口、产业与水资源承载力相适应的发展格局。同时，着力推进以人为核心的新型城镇化，强化县城联系城乡的桥梁纽带作用和综合服务能力，依托城市更新行动，打造沿黄宜居宜业宜商宜游宜养城市群。加快构建沿黄陆海大通道，加强流域基础设施互联互通合作，推动“物流+贸易+产业”模式持续创新，以通道经济促进沿黄省份资源要素协调优化，提升对外开放水平。通过沿黄地区经济社会发展与人民安居乐业，真正将黄河流域生态保护和高质量发展落到实处。

