



□ 刘红梅

作为中华民族的母亲河，长达 5000 多公里的黄河，从青海发源，流经四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南，从山东入海，惠泽了我国北方数亿的人民群众。据有关资料显示，黄河上游流域多年平均出境水量占黄河径流量的 49.40%，生态地位重要而特殊。如何使上游流域源头责任、干流担当得到充分展现，那么就要将黄河上游流域打造成生态文明建设与流域绿色协调发展的重要引领区，在把握源头与流域、国家战略与源头责任、保护与发展的关系中找准定位、体现价值。

深化对黄河流域认识。黄河上游流域面积达 1523 万平方公里，干流长度占黄河总长的 31%，多年平均出境水量占黄河总流量的近一半，既是源头区，也是干流区，对黄河上游水源涵养影响凸显。上游流域特殊、责任特殊、生态地位特殊，有鉴于此，要奋力推进“一优两高”，以国家公园示范省、清洁能源示范省、绿色有机农畜产品示范省、高原美丽城镇示范省、民族团结进步示范省为载体，以创建促提升、以示范带发展，从国家层面集中政策、项目、资金等资源。一方面，要紧紧抓住财政部等四部委发布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机遇，充分利用四部门会同有关部门和地方建立的黄河流域生态补偿机制工作平台，探索开展生态产品价值核算计量，综合考虑上游流域对沿黄各省安全用水保障、三江源生态保护的贡献与损失，研究建立黄河中上游流域生态环境保护生态补偿机制，进一步加大对上游流域生态清洁小流域治理中央专项投资规模。另一方面，逐步推进综合生态补偿标准化、实用化，为市场化、多元化生态补偿机制建设提供有力支撑，以生态补偿长效机制涵养黄河上游生态环境。聚合形成具有上游流域水源涵养特色的发展格局和优势。

实施水源涵养。上游流域作为全流域最主要的淡水涵养地和最重要的生物栖息地，要突出水生态安全的主线。一方面，聚焦高寒草地、农牧交错区等典型生态系统，以三江源、祁连山、黄河湾区水源涵养区为重点，提高源头区水源涵养功能。首先，要加强以祁连山冰川与水涵养生态带、青海湖草原湿地为骨架的“一屏两

核心阅读

黄河发源于巴颜喀拉山，三江源是黄河主要水源涵养区。黄河上游水源涵养区对黄河流域水资源可持续开发利用具有决定性的作用。处理好黄河流域生态保护与高质量发展的关系，对深化落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，形成新的发展格局和模式，具有重要的战略意义。

带”生态安全格局，维护国家生态安全。其次，针对生态敏感脆弱区的青海湖、湟水流域、柴达木盆地等生态功能受损的区域，扩大山水林田湖草系统治理、源头治理和生态修复范围，谋划一批生态修复试点范围。另一方面，要加强流域污染治理。黄河上游流域段每年向下游地区输出 2643 亿立方米的清洁水源，占黄河全流域的 49.3%，污染防治任务重。一要加强水体保护，深化通天河、隆务河、湟水河等重点流域治理。二要严守生态红线区域，严格保护重要水源、湿地、水体、山林等自然生态资源，扎实推进黄河流域治污行动，确保水环境质量持续改善。三要实施城镇污水处理“提质增效”行动，搞好农村人居环境整治，强化环境基础设施建设，减少黄河流域污染排放。建议全面实施劣质水断面治理工程，杜绝Ⅲ类水进入黄河，保证Ⅱ类水断面出上游流域，释放沿黄流域水源涵养的潜能。

努力打造国家公园示范省。国家公园示范省建设应坚持在全国率先建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地管理体系。首先，培育林草生态资源，维护林草资源安全，保护自然生态系统的原真性、完整性，始终突出自然生态系统的严格保护、整体保护、系统保护。其次，要明确自然保护区地功能定位，强化自然保护区的法定性、保护性和公益性，实现国家所有、全民共享、世代传承，在国家公园示范省建设上努力走在前端、打造高端。

强化重大灾害风险防控。加强黄河源头水源涵养，一是加强极端气候变化对黄河流域综合影响动态模拟、监测与评估，加大河道和滩区综合提升治理实施力度，将防洪工程与生态修复密切结合，实行生态化治理。同时，加强水库建设管理、修筑梯田、治沙防洪，实施病险淤地坝除险加固工程。二是加强水资源节约利用。首先，要坚持以水而定、量水而行、分类施策，干支流、左右岸、上下游统筹谋划。其次，探索水权跨地、跨省交易，建立水权交易平台，加快水资源税改革，开展水票制度，强化黄河流域水资源统一管理。再次，优化水资源空间配置，加强城镇多水源保障的供水系统建设，真正管好用好黄河水。三是强化黑土滩治理。一要加大对上游流域坡度大于 25 度的黑土坡退化成因及其生态过程科研和飞播等治理措施研发的支持力度，力争有所突破。二要建立健全黑土滩治理项目后续管理机制，开展对“黑土滩”退化草地分类治理后人工草地的功能维持等的深入研究示范。三要加大高寒地区适宜优良牧草和生态草种的引种筛选及乡土草种的驯化选育、草种配置研究，制定不同生态区域人工草地适宜草种建植区划。

守护好湟水河的健康安澜。位于黄河上游的湟水河是黄河在上游流域最大的一级支流，湟水河平均每年向黄河上游输送 44.76 亿立方米的活水，是对黄河治理开发有较大影响的十一条主要支流之一。湟水流域横跨青海、甘肃两省，是国家战略格局中“兰州—西宁城市群”的核心组成

部分，润泽近 400 万人口。湟水流域地处青藏高原和黄土高原的生态过渡带，生态类型多样、生态环境脆弱，有 9 种被列入《中国物种红色名录》的鱼类栖息于此，生态地位特殊。受高原地区气候特征、生态环境和人类活动影响，水土流失、生态环境脆弱等问题突出，严重影响区域生态环境改善。近几十年来，上游流域持续实施“退耕还林”“水土保持”“生态移民”“引大灌滇”等生态工程，生态承载力有一定程度回升。但由于湟水河流域是典型的人多地少区域，随着发展推进，整个流域内的生态压力不断加大。由此，抓好湟水河全流域生态治理，对维持黄河尤其是黄河上游流域及青藏高原和黄土高原生态屏障生态安全意义重大。要把湟水河全流域生态治理纳入黄河流域生态保护和高质量发展战略规划，把湟水河全流域生态治理工程作为黄河上游全流域生态治理和高质量发展的样板工程，打造黄河上游湟水流域生态文明示范区。

找准生态保护与经济发展均衡点。深刻理解“既要绿水青山，也要金山银山”高质量发展理念的深刻含义，在高质量保护生态环境的前提条件下，充分发展黄河流域经济，达到生态环境保护与经济社会发展互促互进、增效共赢。我们既要“治”生态环境，当好“绿水青山”的守护者，也要“理”区域发展，当好“金山银山”的创造者，统筹推进生态保护和经济发展。黄河发源于巴颜喀拉山是自然之力，推动高质量发展是时代要求。上游流域要坚持从自身优势出发，力避同质化、低端化和不接地气的产业。必须立足区位、资源、科教、产业等发展基础，不断增强经济创新力和竞争力。要旗帜鲜明地提出发展制造业，打造成为全国重要的新型能源产业基地。要发展绿色有机农畜产品，完善城镇载体建设，要让良好的生态环境成为高质量发展的增长点、高品质生活的支撑点。



如何确保土壤保护“底线”不破

□ 范东君



近些年来，我国土壤防治取得了重要进展，2016 年 5 月 28 日，国务院印发了《土壤污染防治行动计划》，2019 年 1 月《土壤污染防治法》正式实施。“十三五”以来，全国关停涉重金属行业企业 1300 余家，实施重金属减排工程 900 多个。然而，土壤防治仍面临着一些艰巨任务与挑战，包括污染源管控、污染面大、具有隐蔽性、具有累积性、关注程度不够等，导致土壤污染问题较多，因此，我们需要我们从保护意识、管控、技术、制度等方面不断加以完善。

强化土壤污染风险管控，实现生态系统的良性循环。土壤污染防治作为生态文明三大行动计划之一，不断恶化的土壤污染形势已经成为影响我国农业可持续发展的重大障碍，将对我国经济的高质量发展提出严峻挑战。我国土壤污染风险存在原因主要体现在：一是长期超量不合理地施用肥料，造成土壤板结、酸化盐渍化、养分严重失调，修复成本高、难度大。客观上，目前农村土壤也很少进行修复，主动实施休耕的也非常少，仍然在大量使用化肥、除草剂、农药、农膜等，农地污染防治基本无人问津。二是工业发展污染问题仍然存在，一些地方政府为了经济发展政绩观，默许一些工矿企业在生产经营活动

中排放出废气、废水、废渣等，造成其对周边土壤污染的问题。三是生活垃圾、废旧家用电器、废旧电池、废旧灯管等随意丢弃，以及日常生活污水排放，造成土壤污染。

针对我国工矿企业污染、农业面源污染等问题，生态环境部明确指出，要按照“打基础、建体系、守底线、控风险”的思路，依据《土壤污染防治法》，扎实推进土壤污染防治工作。首先，深入开展涉钨等重金属重点行业企业排查整治行动，从源头防控农用地土壤污染。其次，推动城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造过程中的土壤污染风险管控，扎实推进净土保卫战。

加大土壤污染防控力度，确保土壤保护“底线”不破。习近平总书记指出，要全面落实土壤污染防治行动计划，突出重点区域、行业和污染物，强化土壤污染管控和修复，有效防范风险，让老百姓吃得放心、住得安心。而要确保土壤防治有效推进，推动绿色发展是其必然要求，是解决土壤污染问题的根本之策。重点是调整经济结构和能源结构，优化国土空间开发布局，调整区域流域产业布局，培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业，实现生产系统和生活系统循环链接，大大减少污染物的排放，降低土壤修复难度。

长期以来，由于我国经济发展方式粗放，产业结构和布局不尽合理，污染物排放总量居高不下，再加上大量使用化肥、农药、地膜等，部分地区土壤污染严重，

对农产品质量安全和人体健康构成了严重威胁，加强对土壤污染防治已经刻不容缓。由于土壤问题涉及农业、国土资源、环保、工信等部门，协调机制尚不完善，导致各部门之间土壤资源质量调查数据不能共享，难以为土壤污染防治提供保障。为了打破各自为战，实现土地资源信息共享，需要成立牵头部门，成立土壤质量普查领导小组，运用遥感技术等进行监控。具体为：一是编制土壤数字化地图，开发多尺度、多源土壤信息大数据的集成与信息化管理技术；二是建立国家和区域土壤档案、质量监测平台与预警体系，建设多位一体的土壤信息服务网络，开展国家土壤功能分区。

构建市场化、多元化的土壤生态补偿制度。确立土壤污染防治与修复的“污染者付费”制度，污染事故的责任方治理土壤污染或者支付土壤污染治理的费用。土壤具有鲜明的公共属性。土壤污染防治工作涉及面广、任务量大，需要社会各个主体共同参与。“土十条”提出，强化地方政府土壤污染防治责任、落实排污企业主体责任、构建多方参与的土壤环境治理体系等措施，通过建立终身责任追究机制，落实政府、企业责任。同时，应加强土壤污染防治知识宣传培训，正确引导舆论导向，发挥公众在企业排污、部门履职等方面的监督作用。

污染者付费是解决土壤污染问题的根本原则，应确立具体适用的土壤污染防治与修复的“污染者付费”制度。土壤污染具有时间长、潜伏性的特点。“污染者付

费”制度在某些情况下有可能会失灵，因此应建立土壤污染防治与修复政府基金及时对其进行介入。因此，引导和鼓励社会力量投资土壤污染防治，引导和鼓励社会力量以成立基金、直接投资等方式投资土壤污染防治，形成土壤污染防治资金来源的多方合力，就显得尤为重要。为解决土壤污染防治资金不足的问题，2016 年中央财政已设立重金属污染防治专项资金及土壤污染防治专项资金等，但仍存在资金来源渠道单一、使用不足、激励作用不够等问题，需要通过政府和社会资本合作（PPP）模式，发挥财政资金撬动功能，带动更多社会资本参与土壤污染防治。同时，通过大力发展绿色金融，研究设立环境银行或基金，为重大土壤污染防治项目提供支持以及鼓励符合条件的企业发行股票或债券。

总之，通过加强中央财政资金环保投入的引导，建立政府、企业、社会多元化投入机制。建立土壤污染的责任追究制度，按照“谁污染、谁治理，谁投资、谁受益”的原则，由造成污染的单位和企业负责土壤修复和治理，充分利用土地产权交易、社会资金、财政和税费杠杆、基金、民营资本等市场机制筹集修复资金，构建多渠道的融资平台和多元化的融资机制，建立国家和地方政府的土壤污染修复专项基金，并对修复企业的税收给予优惠政策。通过管控治理，逐步形成政府主导，企业及社会群众积极参与的土壤污染防治系统，达到土壤资源可持续利用的目标。

党的十九大以来，在党中央的坚强领导下，三大攻坚战稳扎稳打，取得了一系列关键进展：农村贫困人口大幅减少，生态环境质量持续改善，守住了不发生系统性风险的底线，为成功迈过打赢三大攻坚战这一重要关口奠定了坚实基础。2020 年是脱贫攻坚决战决胜之年，也是打好污染防治攻坚战的关键之年。结合以往的经验来看，在脱贫工作开展上，需要从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”各个层面切入，这样才能保障脱贫攻坚的实际成效，而生态环境则是关系脱贫攻坚可持续性的一个重要方面，需要给予高度的重视，这样才能为脱贫攻坚开拓新的发展实践领域。

把环境保护和脱贫攻坚统一在最基本的民生之中。生态环境是公共物品，是关系民生的重大社会问题。保护和修复生态环境则是公共服务，目的是使环境质量改善和提升的成果为全社会共享。脱贫攻坚同样具有公共性，这项工作直接面向贫困地区和贫困群众，直接同人民群众打交道，其成果表现为全社会福利的共同提高。

从现实情况看，我国贫困地区往往是生态系统脆弱性强的地区，环境保护和脱贫攻坚都是民生的核心构成要素，在脱贫攻坚战中无法回避生态环境保护的问题，环境底线对于贫困地区而言尤为重要。良好的生态环境蕴含着取之不尽、用之不竭的经济价值，是脱贫攻坚的物质保障，用脱贫攻坚的经济成果反哺生态环境，是贫困地区推进生态文明建设的基本思路。

在具体协同推进过程中，环境保护和脱贫攻坚，根本在于明确生态环境保护的底线、红线，也是守好贫困地区经济发展的生命线。与此同时，在发展中保护和改善生态环境，应坚持综合治理、系统治理、源头治理，这不仅是避免长期以来生态环境累积欠账的需要，更是在脱贫攻坚战中全面夯实经济基础发展的需要。对于贫困地区而言，脱贫并非终点，而是走向富裕的起点，也是传承生态文明理念、让下一代享受当代人生态文明建设成果的关键节点，要经得起历史检验。一方面，要立足地区自然资源禀赋、生态环境现状和传统社会文化，因地制宜、与时俱进，实现人民群众最广泛的利益；另一方面，政府在提供生态环境和经济增长福利公共服务的同时，要紧紧依靠人民群众，发挥人民主体作用，建立公众参与的有效机制，通过满足其日益增长的对美好生活的需求激发其投身于生态保护、脱贫攻坚的伟大事业中。

实现贫困地区生态发展与脱贫攻坚双赢。生态发展的关键特征在于形成以循环、高效、可持续为准则，与长效增收、稳定脱贫的理念不谋而合。生态环境保护和脱贫攻坚通过相互融合与促进，谋求贫困地区可持续发展，走绿色发展之路。从发展理念上，摒弃依靠外部力量的“等、靠、要”发展思想，无论是外部资金补贴还是技术力量注入都只能作为短期措施或催化剂，从长远看须提高贫困地区、贫困人口依托自身创造收入的能力，贯彻保护优先的原则。从发展模式上，弘扬人与自然和谐的伟大智

树牢生态发展与脱贫攻坚双赢的绿色政绩观

□ 霍黎明

慧，创新性地向生态环境要增长点，使传统意义上贫困地区的交通、资源等劣势转变成绿色发展的优势要素，打造具有地方特色的经济业态。开发纳入生态环境的全产业链，推进产业生态化，拓宽致富渠道，将绿水青山变成金山银山。

同时，要处理好地方财政与社会资本的关系，绿色发展的成果同样具有环境外部性，通过地方财政的示范引导吸引社会资本的参与，壮大发展规模、树立发展品牌，形成自我发展、持续发展的能力，而非仅为社会资本所用。一是通过输出环境质量改善增强周边地区以及更大地域范围的经济发展潜力，切实做好流域和区域生态补偿，使贫困地区生态环境的正外部性通过合理的市场机制得到反映，使生态环境成为当地经济体系构架中的有机组成部分。二是实现生态环境与脱贫攻坚的双赢模式的需要，也是实现“绿水青山”与“金山银山”的有机统一。

推进全面脱贫与生态发展有效衔接，必须立足绿色发展，依靠绿色发展，突出质量兴农、绿色兴农，统筹考虑农业生产、农村生态、农民生活，围绕提升农民的获得感、幸福感、安全感，创新体制机制，抓稳农民就业、农民增收，抓牢产业发展、质量安全。农业绿色发展是农业发展观的一场深刻革命，农业农村绿色发展是推进乡村振兴的客观需要。总之，在脱贫攻坚工作中应注重生态环境治理体系和治理能力的提升，促进形成生态环境质量改善和脱贫攻坚成果巩固双赢的绿色政绩观。

