

B.8

2020 ~ 2021 年宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区报告^{*}

王林伶^{**}

摘 要: 宁夏以建设黄河流域先行区统领生态保护和经济高质量发展,以“一河三山”保护和治理为重点,构建了“一带三区”生态生产生活总体布局,生态环境保护和治理成效显著。针对区域产业发展实力不强、生态补偿机制不健全等问题,提出要坚持绿色发展理念,增强沿黄城市群承载力,建立黄河流域生态环境补偿机制,推动全流域生态保护和经济高质量发展。

关键词: 黄河流域先行区 高质量发展 生态保护 宁夏

宁夏位于黄河流域上中游地区,黄河自西向东流经宁夏中卫市、吴忠市、银川市、石嘴山市四个地级市,全长 397 公里,黄河干支流覆盖宁夏全境。黄河宁夏段一级支流主要有清水河、红柳河、苦水河等,均分布于黄河右岸,此支流量较小,含沙量较大,水质较差;二级支流主要有泾河、茹河、葫芦河等,此支流皆南入渭河,再入黄河,其水量大、水质好、泥沙少,这些河流多发源于宁夏南部山区,以六盘山为中心。清水河北流,泾河、茹河东流,苦水

* 本报告系宁夏哲学社会科学规划项目“发挥资源优势打造宁夏葡萄酒千亿产业研究”(20NXBYJ07)的阶段性成果。

** 王林伶,宁夏社会科学院综合经济研究所(“一带一路”研究所)副所长、副研究员,主要研究方向为“一带一路”与开放型经济、区域经济与产业经济、资源规划与可持续发展研究。



河西南流，这些河流形成放射状水系，造就了宁夏独特的山川地貌，形成了多样化的生态系统，构成了多姿多彩的“塞上江南”景观，赋予了“天下黄河富宁夏”的美誉。

一 宁夏建设黄河流域先行区的主要举措

2020年，习近平总书记视察宁夏并发表重要讲话，为宁夏立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，建设美丽新宁夏，把脉定向、领路指航，赋予了建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的时代重任。

1. 出台《关于建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实施意见》

黄河是中华民族的母亲河，保护黄河事关中华民族伟大复兴的千秋大计，^①宁夏依黄河而生、因黄河而兴，保护与治理黄河义不容辞。贺兰山、六盘山、罗山特有的地理地势与黄河流经宁夏全境，相互依存、交相呼应，阻挡了沙尘东进，改善了西北局部气候，调节了水汽交换，构成了我国重要的生态节点、重要的生态屏障和重要的生态通道，维护了国家生态安全。

2020年7月，宁夏党委十二届十一次全会通过了《中共宁夏回族自治区委员会关于建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实施意见》。^②实施意见提出，要以建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区统领宁夏生态文明建设、引领经济社会发展，以重在保护、要在治理为主线，以“一带三区”构建宁夏生态生产生活总体布局，以“一河三山”保护和治理为重点，立足宁夏全域生态系统整体性，着眼黄河流域生态保护协同性，统筹推进山水林田湖草沙系统治理，着力转变发展方式、保护修复生态、治理环境污染，守好改善生态环境生命线，保障黄河安澜，^③努力在黄河流域生态保护和高质量发展中走在前列、做出示范，推动先行区建设走出一条高质量发展的新路子。

① 宁夏日报评论员：《奋力担当新使命 努力建设先行区——四论学习贯彻自治区党委十二届十二次全会精神》，《宁夏日报》2020年12月15日。

② 《中共宁夏回族自治区委员会关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《宁夏日报》2020年12月14日。

③ 杨晓秋、毛雪皎、李锦等：《春山可望草木发——宁夏推进黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设纪实③》，《宁夏日报》2021年1月6日。



2. 以建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区统领美丽新宁夏建设

2020年12月,宁夏党委十二届十二次全会通过了《中共宁夏回族自治区委员会关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》^①,用专章专篇的形式提出,以建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区为时代使命,是国家大局所系、黄河流域所需、宁夏发展所向。要以全面推进“五个区”建设为重点任务。要深入推进省级节水型社会示范区建设,建立水资源节约集约利用机制;落实环境保护、节能减排约束性指标管理,构建环境污染系统治理制度;利用市场化方式推进矿山、水土综合整治,加快探索生态保护补偿机制试点,生态保护修复模式;立足区域生态资源、产业基础,重点发展九大特色产业,促进生产要素融入产业发展,加快建设特色优势现代产业体系;以改革为先导,以创新求突破,坚定走绿色可持续发展的高质量之路。

3. 生态环境保护治理成效显著

多年来,宁夏坚持不懈推进生态环境保护和治理,尤其是党的十八大以来,宁夏大力实施生态立区战略,深入推进绿色发展,坚持系统治理、源头治理、水源治理,推进山水林田湖草沙系统修复。大力实施生态修复、水体污染治理、空气污染防治、土壤污染治理、植树造林、封山禁牧、退耕还林还草、荒漠化治理等一系列重大工程。一是持续开展国土绿化行动,大规模植树造林,因地制宜封山育林,人工造林,集中连片营造农田防护林、防风固沙林、生态经济林。加大贺兰山、六盘山、罗山、南华山等区域水源涵养林建设,在沿黄堤防外100米开展绿化造林,构建多树种、多林种、多层次的区域性林网体系。二是强化封山禁牧,在黄河支流水源涵养区开展退化草原植被修复,在黄河支流两岸水土保持区开展荒漠化草原治理,持续增强水源涵养功能。三是实施水土保持工程,加大水土保持力度,以减少入河入库泥沙为重点,坚持工程、生物和管理措施并举,乔灌草齐抓,增强水土保持能力,有效遏制水土流失,累计治理水土流失面积2.4万平方公里,年拦截泥沙由20世纪80年代的1亿吨减少到现在的2000万吨,为解决黄河中下游“地上悬河”做出了积极

^① 陈润儿:《关于〈中共宁夏回族自治区委员会关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》,《宁夏日报》2020年12月14日。



贡献。四是加强水污染综合防治,开展了煤炭、化工、有色等行业强制性清洁生产,构建了覆盖所有排污口的在线监测系统,规范了入河排污口设置审核,严格落实排污许可制度,建立了工业园区全部建成污水集中处理设施并稳定达标排放。五是开展防沙治沙、荒漠化和沙化治理,荒漠化土地面积连续20年缩减,防沙治沙累计治理沙漠面积达147万亩,使腾格里沙漠后退20公里。^①宁夏也成为全国第一个实现沙漠化逆转的省区,实现了人进沙退、人进沙绿、人沙和谐的局面。生态环境治理取得阶段性成效,2020年,宁夏空气质量优良天数比例达到85.1%,PM₁₀、PM_{2.5}等主要污染物总量减排均完成国家下达任务,黄河流域宁夏段出境断面连续四年保持Ⅱ类优水质,国控断面劣Ⅴ类水体和城市黑臭水体全面消除,^②以森林、湿地、流域、农田、城市五大生态系统为重点的生态环境持续改善,森林覆盖率由2016年的11.9%提高到2020年的15.8%,草原综合植被覆盖度也提高到56.2%;通过在黄河堤防外侧和灌区农田建设防护林带,以封山禁牧、牲畜圈养的方式,大力恢复林草植被,使草地、荒漠、土地固沙蓄水保土能力显著增强,形成了以引黄灌区为重点的黄河绿洲与沙漠绿洲,构建了以贺兰山、六盘山、罗山为主的生态屏障。

4. 高质量发展的综合基础不断增强

近年来,宁夏实施了生态立区战略、沿黄生态经济带战略、区域中心城市带动战略、中南部大县城建设、生态移民战略和银川都市圈建设等一系列战略措施。一是初步形成以银川都市圈建设为龙头,固原、中卫区域中心城市为节点,灵武、红寺堡、同心、盐池、彭阳、泾源、隆德、西吉、中宁、海原等10个县域中心城市为支撑,红果子镇、闽宁镇、镇北堡镇等43个重点镇为补充的城镇空间格局。二是产业支撑进一步增强,在农业产业方面,宁夏聚焦优质粮食、现代畜牧业、瓜菜、枸杞、葡萄“1+4”特色优势产业,积极围绕“一特三高”(特色产业、高品质、高端市场、高效益)加快发展现代农业,宁夏全区特色产业产值占农业总产值比重达到87.2%。现代煤化工、装备制造、新能源等支柱产业增势强劲,重点领域关键技术相继取得突破,造就了一批科技创新“单项冠军”企业,上市企业增加,产品品牌增强。全域旅游、

① 陆培法:《“中国魔方”,铺出了人间奇迹》,《人民日报》(海外版)2020年6月19日。

② 李锦:《护卫一方蓝天 守住碧水清流》,《宁夏日报》2021年1月30日。



现代金融、健康养老等现代服务业蓬勃发展,“十三五”时期宁夏综合科技创新水平指数提升幅度居全国第一,在东西科技合作中宁夏走出了一条创新发展的新路子;2020年,宁夏共有乡村旅游点1000余家,乡村休闲旅游接待人数达到1368.5万人次,实现旅游收入9.57亿元,^①服务业集聚效应初步显现。三是重大基础设施建设取得重要进展,银川国际航空港综合交通枢纽全面建成,旅客吞吐量突破1122万人,增速排名全国第一;银川至中卫段高铁、银西高铁先后建成运营,中兰高铁、包银高铁全线加快建设;宁夏建成“三环四纵六横”高速公路网,公路总里程超过3.5万公里,公路网密度高于全国平均水平;高速公路通车里程超过1700公里,实现了“县县通高速公路”目标;都市圈西线供水工程银川段建成通水,城市绿化、市容与文明度、城镇综合承载力等显著提升。四是建设内陆开放型经济试验区,发挥中国-阿拉伯国家博览会的平台作用,进一步完善开放性经济渠道,推动中国、阿拉伯国家经贸合作进一步扩大和提升。

5. 发展九大特色产业建设现代产业体系

宁夏注重利用当地优质资源,积极发展特色农林牧渔业、新兴材料、新能源、信息技术产业、文化旅游等特色产业,并积极建设国家农业绿色发展先行区、国家新能源示范区、全域旅游示范区等,加快建设现代产业体系。一是打造西部电子信息产业集聚高地。电子信息产业作为宁夏九大特色重点产业之一,与工业、农业、制造业、养殖业等传统产业能有效融合发展,宁夏已建成7个大型数据中心,安装服务器27万台,有规模以上电子信息企业109家,国家级高新技术企业52家,产业规模近200亿元,^②为电子信息产业培育孵化奠定了基础。二是发展新型材料产业。宁夏经过60多年的努力奋斗,新型材料产业从无到有、从弱到强,打造了一批驰名中外的材料品牌、培育了一批实力强劲的企业集团、形成了一批初具规模的产业集群。三是打造全国重要的绿色食品加工优势区。宁夏素有“塞上江南、鱼米之乡”之美誉,因其光照充足、昼夜温差大、气候干燥、农作物病虫害危害少等先天优势,形成了优质特色农产品生产地,全区81%的耕地面积、85%的畜禽养殖基地、80%的养殖

① 王刚:《〈宁夏乡村旅游指南〉发布》,《宁夏日报》2021年4月1日。

② 赵磊:《培育未来赢得未来——聚焦宁夏电子信息产业》,《宁夏日报》2021年3月30日。



水面都通过了无公害产地认证。^①四是建设国家新能源综合示范区。宁夏拥有丰富的太阳能、风能、水能、生物质能等新能源资源，具有建立高比例可再生能源体系的基础条件，2020年，宁夏电网新能源装机达到2573万千瓦，新能源消纳利用率达到97.6%，宁夏新能源高效消纳综合技术在全国1700座新能源场站被推广应用。^②五是打造贺兰山东麓“葡萄酒之都”。宁夏贺兰山东麓因得天独厚的风土条件，是最适合种植酿酒葡萄和生产高端葡萄酒的黄金地带之一。2020年，宁夏葡萄种植面积达到57万亩，是全国最大的酿酒葡萄集中连片产区，在国际葡萄酒大赛中获得各类金奖银奖等1000余项，葡萄及葡萄酒产业综合产值达到261亿元。六是打造宁夏“枸杞之乡”。宁夏古代就是枸杞道地生产基地，枸杞在宁夏种植有4000多年的文字记载和600余年的栽种历史，是世界枸杞发源地和原产地，是中国枸杞主产区和新品种选育、推广研究区。2020年，宁夏枸杞种植面积35万亩，占全国枸杞种植总面积的35%，产业综合产值突破210亿元。七是打造高端奶之乡。宁夏得天独厚的气候、水土、阳光等自然条件为奶牛繁衍生息创造了优越环境，造就了口味醇香的宁夏牛奶，被农业部评为“全国原奶品质最佳区域”。2020年，宁夏标准化规模奶牛场达到232个，全区奶牛存栏43.73万头，牛奶总产量183.4万吨，占全国日产鲜牛奶的10.7%，人均鲜奶占有量居全国第一位。八是发展滩羊与肉牛养殖。滩羊与肉牛养殖是宁夏传统的养殖形态，在脱贫致富中发挥着重要作用，尤其在精准扶贫产业政策、金融政策支持下，推动了滩羊产业更“洋气”，肉牛产业更“牛劲”。2020年，宁夏羊存栏超过600万只，肉牛存栏111.4万头。九是打造西部特色旅游目的地。宁夏拥有贺兰山山脉、色彩鲜艳的丹霞地貌、连绵起伏的沙丘，湖泊湿地众多，丘陵河谷一应俱全，历史文化悠久，山川气候宜人，风景如诗如画。宁夏共有八大主类旅游资源，28个旅游亚类资源，享有“中国微缩盆景”之称，星罗棋布的文物古迹、丰富多彩的文化遗产，为发展全域旅游、打造西部特色旅游目的地提供了良好条件。

① 马振：《宁夏：开放崛起的投资新高地》，《国际商报》2019年11月5日。

② 鲁延宏：《宁夏电网新能源装机2573万千瓦消纳技术在全国1700座新能源场站推广》，《宁夏日报》2021年1月11日。



二 宁夏建设黄河流域先行区存在的主要问题

1. 产业发展实力不强

宁夏地处祖国的西北，自然条件恶劣、交通物流不顺畅、不靠边不沿海、远离消费市场，与中东部地区相比经济发展落后、综合实力偏弱，这既有历史原因，也有基础薄弱因素。但最根本的还是产业发展实力不强，宁夏产业发展滞后的因素较多，有发展理念上的悲观情形，也有定式思维转变不够，还有认识上急功近利等问题。产业发展需要用辩证眼光和辩证思维来认识，也需要找准产业发展定位常抓不懈。

2. 经济结构转型力度不够

宁夏经济社会发展相对滞后，经济结构矛盾突出，发展方式比较粗放、产业发展倚重倚能倚煤特征明显。长期过度依赖煤炭、水资源、土地等能源资源，导致发展方式单一、粗放，受资源环境约束趋紧因素影响，迫切需要推进宁夏经济转型升级，加快新旧动能转换，实现环境保护和经济协调发展。

3. 生态补偿机制不健全

目前黄河流域九省区之间的生态补偿，以国家确定的补偿具有较大规模、效果相对较好的是青海的三江源生态补偿，2005年，国家启动了三江源生态保护工程，实施了生态系统保护、退牧还草、封山育林、生态移民等项目，为保护、保障和改善当地的经济社会发展，青海以省级政府名义出台了《三江源生态补偿机制试行办法》^①。而其他八省区则多停留在政策层面，还没有完全建立起来生态补偿机制，也没有形成完整的生态补偿制度体系。黄河的生态保护和治理还是以各省区各自保护和治理为主，从资金的来源和政策的设计上看，多为单打独斗、资金投入有限、政策覆盖面较小，都是从各省区自己的实际出发，但还缺乏全域（黄河流域）的生态保护和治理。同样，宁夏在黄河流域生态保护和生态补偿方面还没有建立相关的制度和机制，而现在所实行的

^① 卢海、吴忠：《青海省倾力建立长效稳定的三江源生态补偿机制》，《青海日报》2012年10月27日。



补偿标准和补偿制度是执行国家原来对草原、耕地、矿产资源等的补偿范畴，以中央财政转移支付为主，地方财政投入有限，形式单一。

三 对策建议

1. 增强沿黄城市群承载力，推动生态保护和经济高质量发展

黄河流域地区的高质量发展可依赖沿岸城市群发展，以提升沿黄城市群经济和人口承载力，有利于高效利用资源，实现集约化、可持续发展。推动宁夏沿黄城市群发展可带动宁夏高质量发展，充分发挥沿黄地区城市群资源环境承载力高、产业基础雄厚、交通发达、发展潜力大的诸多优势。要以提高沿黄城市群产业的承载能力和人口的吸纳能力为主要方向，有利于解决中南部贫困地区发展不充分、不协调等问题。在推动生态保护和经济高质量发展中，重点是要发展产业，产业兴则经济兴，产业强则经济强，关键还是要抓好产业发展，产业是财富创造的根本源泉，实体经济是国家崛起、地区强盛的重要支柱。要加快产业转型升级，做强做优实体经济，对于传统产业要通过科技赋能、技术改造来实现转型升级；新兴产业尤其是以战略型新兴产业为代表的产业是未来产业的主攻方向，代表着新理念、新技术、新未来，需要加大研发投入支持，使其发展壮大，以带动关联产业大发展。要坚持不懈地把产业重视起来、培育起来、发展起来，推动宁夏经济高质量发展的重点是抓好自治区所确定的电子信息、新型材料、绿色食品、清洁能源、葡萄酒、枸杞、奶产业、肉牛和滩羊、文化旅游九大特色产业。引导特色优势产业集聚集约发展，推动产业向高度化、绿色化、智能化、融合化方向发展，带动宁夏其他产业大发展，以产业托起就业，以就业实现富民强区，以产业发展增强生态保护和经济高质量发展的底色。

2. 坚持绿色发展理念，构建先行区生态经济

坚持“绿色发展、生态优先”的发展理念，构建“一带三区”以产业生态化为主体的生态经济体系。一是以黄河和贺兰山、六盘山、罗山“一河三山”环境生态景观为主，构建宁夏黄河生态经济带和北部绿色发展区、中部防沙治沙区、南部水源涵养区“一带三区”，发展绿色经济、生态经济。二是按照山水林田湖草沙系统治理思维，推进六盘山、贺兰山、罗山及南部黄土高



原地区水源涵养林建设,提升森林、草原、湿地的服务功能。三是加快产业结构调整,助推产业转型升级,构建循环经济体系,形成以循环经济支撑的先行区生态经济带,壮大文化旅游业、现代生态农业、现代商贸等区域特色产业。在农业生产中减少或控制化肥、农药的使用量,多使用农家有机肥,发展绿色有机农业种植,建立塑料地膜回收制度。重视文化旅游在乡村振兴中的带动功能,大力发展乡村旅游、休闲农业和农家乐,带动乡村民宿发展、农产品销售、乡村手工业发展,带动地方传统文化发展,带动脱贫攻坚、农民增收,用乡村旅游发展保护、活化、传承、提升、繁荣当地传统文化产业。四是发展节能环保产业,普及可再生能源,发展低碳产业、光伏产业、风能产业、再生生物产业等,推动资源型产业向绿色化延伸,促进资源型产业向高端化、循环化、集群化、低碳化发展。五是积极构建绿色制造体系,大力发展绿色工厂和绿色园区,实现园区低碳经济、循环经济、绿色经济发展,优化园区整合和资源配置,推进工业园区绿色化发展,打造低成本工业园区。逐步形成发展理念更新、产业结构调整、生产方式转变、资源环境协调的绿色生态经济。

3. 建立黄河流域生态环境保护补偿机制

黄河流域生态保护补偿机制是一项系统工程,涉及环境立法与执法、生态保护补偿资金的来源、生态保护补偿的覆盖面、生态保护补偿的标准等诸多层面问题。要以中央财政前期在森林、耕地、草原、湿地、水土保持等分类推进生态补偿制度基础上进行探索,来建立黄河流域生态保护补偿机制。

一是加强生态环境立法与执法。要坚持法制统一原则、可持续发展原则、统一性与特殊性相结合原则,引领生态立法;要做好生态立法的重点规划,加强重点生态功能区、重要水源涵养区、生态敏感脆弱区和自然保护区立法。要加强组织建设,在人大内设立专门的生态环境执法协调机构,负责监督和协调各部门各地方的环境保护工作。要强化司法保障,建立覆盖全区的环境保护法庭,在条件成熟时,建立专门的生态环境诉讼法院,检察院要督导司法部门做好生态环境保护方面工作,要激活环境执法问责机制,针对执法主体不作为乱作为、以权谋私行为加大问责力度。要健全执法绩效评估制度,应建立规范化、制度化执法绩效评估体系,引入社会公众与专家参与环境执法绩效评估。



二是建立健全生态补偿机制。要从黄河全流域生态保护视角来规划生态补偿,在国家原来对森林、耕地、草原、湿地、水土保持等领域补偿基础上可适当扩大外延并提高补偿标准,将污水处理、河流治理、泥沙治理,黄河流域中上游地区在构建国土生态安全格局、建立自然保护地、划定生态保护红线、建立水源涵养区等也纳入期内,实行两个层面的生态补偿机制。其一,黄河流域各省区都要投入生态补偿资金,用于各自河段的治理,都应该在使用黄河水后,依然能够达到排放标准的水质要求;其二,实行国家设立黄河流域生态保护补偿基金,用于专项治理黄河全流域生态环境保护,并将专项基金分为两部分,一部分用于全流域生态保护与生态补偿,黄河上下游省区共享;另一部分用于黄河上游省区保护、治理黄河,对其所做出的投入给予生态补偿;同时,黄河中下游省区在使用黄河水时,也要给黄河上游省区支付生态补偿费用,实行黄河上游治理生态享有生态补偿的“权利”、黄河中下游省区付费的“义务”机制,其付费的原因是黄河上游省区在源头泥沙治理、保护河流、改善和推进水资源节约集约利用等方面做出了贡献,黄河上游省区治理生态保护过程中丧失了发展各类工业、高效能产业的机会,致使部分县(区)人均经济收入偏低,社会经济发展滞后,与全流域地区的发展差距拉大,生态保护与经济发展矛盾突出等。

三是生态补偿资金投入。由国家设立黄河流域生态补偿专项资金,支持黄河流域上游各省区加大治理力度,提升黄河水质、治理泥沙,减少污染,使条件较好的黄河中下游地区可以按照一定标准为黄河上游生态产品输出地区进行生态补偿,享受中央财政的补助资金。同时,将省际资金补偿调整为国家转移支付,由国家测算各省区发展损失和受益情况,建立生态补偿转移支付体系。

四是生态补偿的监管与考核。建立以国家为主导,明确黄河流域各省区在各行政交界断面的水质要求和考核方法,建立和完善黄河流域森林、湿地、农业、矿产、水资源等生态保护机制,制定黄河流域生态补偿原则、标准、市场化和多元化的生态补偿办法。因地制宜落实生态补偿方式,结合试点地区环境补偿专项资金的使用情况,界定流域生态补偿“正补”与“反补”的责任关系,建立水质超标“罚款赔偿”、水质达标“奖励补偿”和水量余留“有偿转换”机制。



参考文献

王旭、白华：《建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的研究》，载宁夏社会科学院编《宁夏生态文明建设报告 2021》，宁夏人民出版社，2020。

杨学林：《宁夏建立和完善生态补偿机制研究》，载宁夏社会科学院编《宁夏生态文明建设报告 2021》，宁夏人民出版社，2020。

王慧春：《宁夏水资源利用研究》，载宁夏社会科学院编《宁夏生态文明建设报告 2021》，宁夏人民出版社，2020。

社会科学文献出版社版权所有，复旦大学图书馆