

# 推进青海黄河流域生态保护和高质量发展

## 智库建言

中共青海省委党校 青海日报社 青海改革发展研究院 主办

编者按

2019年9月18日,黄河流域生态保护和高质量发展座谈会在河南郑州召开,这标志着黄河流域生态保护和高质量发展正式上升为重大国家战略,与京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展齐头并进。这一崭新定位,既为黄河治理保护工作打开了新局面,又标志着推动黄河流域高质量发展进入了新阶段。在这次座谈会上,习近平总书记特别强调,要“让

黄河成为造福人民的幸福河”。这一殷切希望,浓缩了千百年来中华民族与黄河水旱灾害作斗争的历史,寄托着黄河流域人民群众过上幸福生活的美好夙愿。“幸福河”的核心构成和根本要求是民生为本、生态为要、经济为基、文化为魂。本期“智库建言”约请了省内相关专家,围绕黄河流域生态保护和高质量发展进行深入探讨,以资参考。

## 推动兰西城市群进入全面合作共建新阶段

肖向东

近日,青甘两省签署推进兰西城市群高质量发展合作框架协议,实质推动兰西城市群共同建设进入新阶段,这是落实国家城镇化发展战略的具体行动,也是推进黄河流域生态保护和高质量发展的重要举措。接下来,需要在不断增强自身合作发展实力的同时,务实推动两省重点领域的合作发展。

**一、着力提升合作发展实力。**无论是从我省与甘肃方面合作共建的基础看,还是从推动形成“一群两区多点”城镇化新布局要求看,增强兰西城市群青海部分综合发展实力是根本。总的思路是,做强中心城市是首要,推动海东“中部崛起”是支撑,加快西宁海东都市圈重点领域一体化进程是关键,提升开放发展水平是引领,推进城乡融合发展是方向。

**一是坚持强省会引领带动。**重点有5个方面:增强西宁兰西城市群中心城市的地位,严格按照“三定四融”发展要求,统筹把握人口、土地、水资源、生态和安全五个维度的承载力,推动形成城市空间发展新格局。做强做优中心城市功能,推动要素空间转换,加快高端要素聚集,形成中心城市以服务业经济为主导、周边区域功能性配套的都市区板块经济发展布局。实施产业功能区建设推进工程,打造“三生融合”新型产业社区,重塑产业经济地理。以国家创新型城市建设为引领,打造区域科技创新资源汇聚、融合、对接的重要城市和全省最适宜新经济发育成长的城市。优化城市人口结构,全面有效放开西宁市落户条件,着力提升城市人才竞争力,留得住人、引得进人,让群众生活舒适满意,有效保障全省乃至更广大区域公共服务需求。

**二是推动海东兰西城市群“中部崛起”。**重点有4个方面:增强城市综合承载功能,重视提升空间集约利用程度,统筹城市不同功能区块发展需求和提升联通水平,建设快捷智能公共交通系统,加快市政公用设施建设,增强高品质公共服务供给。建设“山水田园”美丽城市,扩大城市生态空间和环境容量,强化湟水流域综合治理,推进百万亩国有林场建设,打造森林公园、湿地公园和环城林带。强化县域经济新支撑,这是海东在兰西城市群建设中差异化发展的关键,要优化县域产业空间布局和功能定位,鼓励因地制宜发展生态环境友好、吸纳就业能力强、关联度高的

特色产业,增强县域经济在海东城镇化发展中的战略支撑作用。以“百年思维”统筹谋划河湟新区建设,积极发展现代服务业和新经济,确保弥足珍贵的城市新区成为带动区域转型发展的重要平台。

**三是促进重点领域一体化发展。**从城市群发展的规律和趋势看,兰西城市群青海部分的重点是推动西宁海东协调一体发展,培育西宁——海东都市圈。当前都市圈一体发展的格局尚未形成,加之河谷型、高山型、生态型等城镇并存,基础设施互联互通和产业协同发展能力偏弱,一体化发展机制尚未有效发挥作用。从有利条件看,发挥好湟水河天然轴线串联功能,打造经济、生态、文脉、安全共同体,推动形成产业深度嵌套、通勤全面高效、商业延伸对接、文化深度融合的一体化发展新格局具备现实可行性。

**四是提升开放发展支撑功能。**开放发展的现实需求尤为迫切,但开放发展的基础支撑相对有限。要不断把国家对外开放战略布局转化为我省开放发展胜势,可以考虑重点在3个方面推进改革探索:发挥好西宁综合保税区平台支撑功能,鼓励外贸企业及相关上下游配套企业向“综保区”集中,建设产业创新中心、技术创新中心、工程研究中心和新型研发机构,培育一批外资外贸行业龙头企业,为我省外贸、外资和产业转型发展提供有效支撑。高水平建设西宁、海东跨境电子商务综合试验区新平台,推动跨境电商“新零售”业态创新与发展,创新海外仓建设机制,形成相对完整的产业生态,助推我省传统贸易渠道变革和实体经济振兴发展。研究谋划集生态文明制度创新、成果展示和生态产品价值实现为一体的西宁国家级绿色发展综合改革试验区,探索建设全国首个以践行习近平生态文明思想为主题的国家级新区。

**五是推动城市群城乡融合先行示范。**兰西城市群青海部分城镇体系相对完善,城乡发展总体水平相对较好,人口集聚程度全省最高,具备城乡融合先行示范的基础性条件和发展潜力。推动这一区域的城乡融合先行示范,对全省城乡融合发展具有决定性意义。重点有4个方面:推动以县城为重要载体的城镇化,不断提升对生态保护和农牧民转移就业的基础支撑能力。发挥特色小镇节点

功能,在河湟流域培育若干特色小镇群落,推动以镇带村、以村促镇、镇村联动发展。促进城乡公共资源均衡配置,推动市政设施向城郊村延伸,加快乡村基础设施提档升级,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。推动“人地钱技”要素自由流动。同时,还有一个很重要的板块,就是深化与泛共和盆地的协调联动发展,依托区域水风光热资源优势 and 承东启西、连南接北区位优势,在基础联通、生态共保、产业配套方面建立健全协调联动机制,优化城镇、生态、产业布局,有效释放我省重点开发区域发展潜能,共同支撑起兰西城市群青海部分高质量发展。

**二、务实推动重点领域合作共建。**新时代赋予了甘青两省新使命,携手推动兰西城市群共建共享是国家大局和民生福祉所在。全方位推进合作是共同目标,从当前看,重点是生态为本、交通先行、市场引路。

**一是推进生态环境共保共治。**开展生态环境联防联控行动,坚持以流域综合治理和山地生态系统保护为重点,共同维护黄河上游地区生态安全。加强生态系统保护和修复,实施黄河干流及主要河流生态保护和治理,青海湖入湖河流生态修复、湟水河全流域生态修复和综合治理,加快祁连山国家公园建设。强化环境综合治理,推动兰州、西宁等城市环境联防联控,建立环境预警协调和应急响应联动机制,实施城市群大气污染防治综合治理,开展河湖“清四乱”专项行动,加强土壤污染防治,坚决打赢蓝天碧水净土保卫战,建设“无废”青海,守护好青藏高原“超净区”。

**二是推动基础设施互联互通。**围绕建成一小时兰西城市群的目标,开展交通信息互联互通行动计划,加快交通信息基础设施和服务一体化进程。加快西宁全国性综合交通枢纽城市建设,推动兰新高铁兰州西宁段改造提升,积极研究谋划城市群城际铁路、轨道交通等重大连接线建设,着力打造轨道上的城市群。推进西宁机场三期、青海湖支线机场及一批通用机场建设,加强甘青两省机场集团合作,推动两省机场连接线互联互通、支线机场互通互飞。推动西宁、兰州新区智慧城市建设,加快建设信息惠民城市,合作共建国际互联网数据专用通道。

**三是加快市场一体化建设。**加快金融、

劳动力、技术要素交易市场建设,建立一体化支付与资金结算体系,推动实现区域人力资源信息共享和资质互认,鼓励发展跨区域知识产权交易中介服务,逐步实现生产要素自由流动和高效配置。推动城市群市场监管、税务、就业等部门信息共享、品牌互认、执法互助,促进经营许可信息网上实时共享查询。建立一体化市场秩序机制,联合打击侵权假冒行为。强化行政执法信息依法公开和共享,培育发展区域信用服务市场。

**四是推动建设青甘区域合作示范区。**海东市民和回族土族自治县与兰州市红古区地理相邻、社会生活联系紧密,川海大桥建成通车、团结大桥即将完工,两地同城化趋势加快,区域合作条件更加成熟、合作共识日益增强,因势利导,建立两地常态化制度化合作机制,积极推进区域基础设施联通、联动实施区域“绿屏障”建设,共同打造河湟特色风貌、加强文旅体协作,共建特色农牧业示范区和产业合作平台,贯通公共服务互惠共享,努力打造青甘两省区域合作先行示范区。

**三、不断完善合作共建机制。**“1+3+10”合作机制需要在实践中完善,合作格局和领域还可以根据需要持续拓展。重点:

**一是建立省际合作机制是基础。**通过城市群联席会议等方式,明确合作重点领域、主攻方向和目标任务,共同研究确定事关两省的重大工程项目和重大政策举措,建立稳定的常态化合作交流工作机制,以此为基础推动甘青两省经济社会全面发展。

**二是推动城市间务实合作是核心。**从目前全国发展程度比较好的长三角、珠三角、成渝等城市群合作交流情况看,加强城市群主要城市间的交流合作是关键所在,中心城市牵头建立城市群合作机制已是主流。对兰西城市群而言,以率先开展省会城市间交流合作为引领,以点带面、推动城市群其他城市开展交流合作,建立西宁兰州2市为主导、其他城市参与的“2+N”城市间多层次合作机制。采用不定期召开市长协调会、部门对接会、工作推进会等方式,联合举办城市群发展峰会,扎实推进城市群建设。

**三是推进重点领域合作共建是支撑。**在综合交通互联互通、生态环境联防联控、市场一体化发展方面加强合作的同时,推动绿色循环产业、能源资源、公共服务等领域务实合作,在重大民生工程布局、重大产业创新平台、重大开放发展平台等方面共同争取国家支持,有效支撑起兰西城市群开放创新发展新格局。

(作者为青海省发展和改革委员会副主任)

## 以河湟文化繁荣兴盛推动黄河文化传承创新

杨自沿

习近平总书记强调,保护、传承、弘扬黄河文化。黄河文化是中华文明的重要组成部分,是中华民族的根和魂。要推进黄河文化遗产的系统保护,深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值,讲好“黄河故事”,延续历史文脉,坚定文化自信,为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚精神力量。青海作为黄河之源和河湟文化发源地,理应讲好“新时代青海黄河故事”,深刻理解、切实贯彻习近平总书记保护、传承、弘扬黄河文化的重要指示精神,必须从国家高度、全局视野深度审视黄河文化,深入研究黄河视域下的河湟文化,挖掘黄河文化特别是河湟文化蕴含的时代价值,立足青海资源禀赋,突出青海比较优势,深刻理解、准确把握“源头责任、干流担当”的丰富内涵,将保护和利用相结合、事业和产业相统筹,在关键领域、重点环节上实现新突破,以河湟文化的传承创新推动黄河文化在青海不断发扬光大,做好黄河文化遗产保护、传承、弘扬这篇大文章。

**以机制建设为保障,加快构建有利于黄河文化传承创新的制度体系。**一是推动国家层面建立协调机制。加强对黄河全流域文化保护传承的统筹规划和协调行动,以推动黄河申报世界自然、文化双遗产为统领,打造沿黄历史文化遗产保护区和文化保护带。二是持续深化文化体制改革。不断健全完善文化建设领域组织领导、政策引导、资金扶持、人才支撑体系。发挥文化产业投融资平台作用,把文化作为重要的支柱性产业进行培育和打造,注重黄河流域文化产业的区域统筹,注重城乡文化事业和公共服务资源均衡,注重跨产业、跨区域文化协同和重大政策、重要服务平台的一体化与协同化。统筹推进黄河上中下游的区域文化与本地区农业、工业和服务业的三产融合。三是培养繁荣黄河文化的各类人才。加强文化产业投资、文化企业管理、媒体融合发展

等方面复合型人才、紧缺型人才的培养引进;完善人才评价激励机制,探索艺术、科研、技术、管理等各类要素参与收益分配的办法。四是建设具有黄河文化特色的产业体系。全面提升“大美青海”品牌影响力,促进黄河文化与历史文化、民族饮食文化、青绣文化、青稞酒文化、农耕文化共生共赢,使黄河文化在传承中发展、在发展中创新,真正让黄河文化“立”起来。

**以河湟文化研究为龙头,深化黄河文化的研究阐释。**一是做好河湟文化发展顶层设计。规划好河湟文化发展空间布局,广泛开展河湟文化资源的摸底和普查工作,建立权威性、动态性大数据库,着重突出“母亲河、河湟魂”主题,认真编制《河湟文化发展总体规划》《黄河文化遗产保护传承区建设规划》。二是打造河湟文化的学术交流平台。以河湟文化研究为重点,整合相关高校、研究机构的专家学者,成立河湟文化研究院等相关研究机构,规划一批重点课题,推出一批高质量研究成果,定期举办河湟文化等国内外讲座论坛,建设河湟文化博物馆,出版研究期刊丛书,生产一批文创产品,全面推进河湟文化系统研究与发展。三是建立河湟文化研究推进机制。对喇叭、柳湾、沈那、宗日等遗址制定更为科学、长远的研究和发掘规划,并把河湟文化和热贡文化的研究结合起来,适时建立河湟学、热贡学。围绕青海省内重要历史文化遗址,健全文化遗产资源档案和保护利用目录,建立最全面、最权威的河湟文化资源谱系,编纂河湟文化标志性研究成果。四是开展河湟文化创意设计。鼓励规划区内的博物馆、文保院等单位,依托省内丰富的文物资源,将扁平化的文物展览、展示向立体化、多维度以及产业化方向转变,发挥出文物资源对经济社会发展的重要作用,真正让河湟文化“活”起来。

以打造重大黄河文化品牌为载体,讲好“青

海黄河故事”。一是深挖黄河文化创作素材。依托省内高校、研究机构等力量深入开展全省黄河文化调查研究,形成资源分布存续发展报告,为我省黄河文化艺术精品创作提供素材和理论依据。二是加强资源平台载体的整合。推动黄河文化与青海红色文化、民族文化、移民文化等融合发展,对蕴含其中的人物、典故、道德礼仪等元素进行深入发掘,以新的手法进行演绎表现,深度开发创作具有青海特色、民族内涵、时代风貌的影视歌曲、动漫产品、舞台剧目、大型实景演出,以新业态赋予传统文化以新生命。三是传承花儿领军人物培养,深化花儿学术研讨,组织专家编写花儿教材,推进“花儿进校园”,把花儿题材的艺术作品搬上舞台,积极参加国外文化交流活动,继续举办“西北五省区花儿演唱会”、打造花儿艺术品牌。四是推动文化创意产业科技创新。充分利用互联网、人工智能、AR、VR等新技术新手段,将其运用到文创产品开发、设计、制作及销售等环节当中,实现文创产业科技化,增强文创产品吸引力。五是促进黄河文化艺术创作交流。建议组建黄河九省文化艺术创作联盟,通过创作联盟、交流艺术创作经验,展示优秀创作作品,提升整体创作水平,形成全国黄河文化创作核心力量,真正让黄河文化“联”起来。

**以黄河生态文化带建设为抓手,推进黄河文化与旅游融合发展。**一是突出抓重点项目。将黄河文化的保护传承与市政建设、生态建设、水利建设、园林建设相结合,与唐蕃古道、丝绸之路的保护传承相结合,建设一批特色鲜明、文化底蕴深厚的文化景观。以建设黄河文化国家公园为目标,整合串联沿线峡谷奇观、黄河湿地等旅游资源以及沿线的考古遗址公园、文保单位等文化资源,加强道路交通等基础设施的联通,加强运营管理上的融通,规划建设一批文化旅游名城名镇名村,打造一条以黄河为轴线的具有国际

影响力的黄金上游旅游带。二是突出国家公园的引领作用。以推进三江源国家公园、祁连山国家公园等体制试点建设为契机,坚持“生态保护优先”原则,坚持绿色发展,构建创新引领、协同发展和资源节约、环境友好的文化旅游服务体系,努力实现“文化名省”“旅游名省”目标。大力推进黄河流域生态保护和高质量发展,特别是以热贡文化、格萨尔文化(果洛)以及藏族文化(玉树)三大国家级文化生态保护区发展为基础,积极发展沿黄地区文化资源,打造特色文创产品。三是加大沿黄产业支持力度。以政策规划为引领,以项目为带动,支持实施一批黄河文化项目。以融合发展为导向,培育黄河文化业态。以文化旅游为引擎,推进“文化+”融合发展,共同推动以黄河文化为主体的多元产业发展,拉长产业链、补强创新链、延伸价值链,提高文化旅游产品附加值,提升文化旅游领域供给水平。四是推动黄河文化高质量发展。发挥我省河湟文化资源深厚的独特优势,高效整合挖掘省内地方特色优势文化旅游资源,凝练文化内涵,积极融入国家“一带一路”建设、三江源国家公园建设、全域旅游示范区建设、藏羌彝文化产业走廊建设等重大战略,在融入中寻求发展机遇,切实提高文化旅游产业发展质量和效益,讲好黄河故事,弘扬黄河文化。

**五是推进文化旅游产业深度融合。**按照“一个定位、两个方向、五三布局、十一大关系”青海旅游发展新理念和文旅融合的时代要求,准确把握好文化旅游发展的内涵和外延,以黄河流域生态保护和高质量发展为核心,高起点、高水平编制“十四五”文化旅游融合发展规划,推动全省文化旅游产业全要素、多领域、高效益深度融合发展。以构建大文旅格局,推进大融合发展,打造良好文旅生态为引领,主动融入助力扶贫的“三区三州”旅游大环线,挖掘地域特色文化资源,加强文化旅游产业与各产业的深度融合,创建培育更多文化旅游品牌和文化旅游节庆活动,打造青海河湟文化旅游品牌精品,推动河湟流域生态文化旅游产业高质量发展,真正让黄河文化“融”起来。

(作者为青海省委党校一级巡视员)

### 一、强化青海黄河流域生态保护的基本要求

治理黄河,重在保护,要在治理。要因地制宜、分类施策,聚焦流域山水林田湖草综合治理与生态修复、水资源节约利用、高质量发展、流域智慧管理与决策等重大战略问题,共同抓好大保护,协同推进大治理。要树立“天下黄河青海清”新目标。突出源头保护与修复,强化干流综合治理,加强流域生态修复和综合治理,提高黄河流域水土资源利用效率,不断提高水源涵养能力。既要确保一江清水向东流,又要实现一河碧水绿青海。按照“一优两高”部署,坚持以水为脉、以人为本,提升水资源对黄河流域高质量发展的支撑保障作用,提升黄河流域生态环境和社会公共服务功能,打造高原宜居城市,推动黄河流域生态保护和高质量发展,提升人民群众生活质量。要落实黄河流域横向生态补偿新机制。紧紧抓住财政部等四部委布支持引导黄河流域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,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。

### 二、开辟黄河源头、干流青海段生态保护新途径

**一是水源涵养工程。**以三江源、祁连山、黄河湾水源涵养区等重点,建设好三江源国家公园和祁连山国家公园,提高源头区水源涵养功能。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,扩大山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理和生态保护修复范围,谋划一批生态保护修复试点工程,力争纳入国家山水林田湖草生态保护修复试点范围。深入推进河长制、湖长制,加强河湖水域岸线空间管控及生态流量监管。在黄土高原丘陵沟壑水土保持等流域内国家重点生态功能区,加强湿地保护,全力推进生态屏障建设。

**二是黑土滩治理工程。**加大对青藏高原地区坡度大于25度的黑土滩退化成因及其生态过程科研和飞播等工程治理措施研发的支持力度,力争有所突破。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与示范。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。

**三是水土保持工程。**以龙羊峡以下干流黄土丘陵沟壑区为重点,全面推进国家黄河综合治理、小流域综合治理、沟壑综合治理、退耕还林还草等重点工程。采用水土流失过程与机理、水土流失动态监测与评估等成果,完善水沙调控机制,实施河道和滩区综合提升治理工程,实现小沟坝建设全覆盖,增加小流域的水域湿地面积,确保黄河沿岸安全。

**四是国土绿化工程。**大规模开展植树造林,全力实施三北、天然林保护、退耕还林等生态保护工程,突出抓好湟水河两岸南北山、黄河干流两岸、交通沿线、城镇村庄人工造林和封山育林工作。扩大沙化、荒漠化土地治理规模,严格落实林地保护利用规划,着力推进兴林富民,加快发展特色经济林、森林康养、生态旅游等生态服务业,真正使绿水青山转变为金山银山。

**五是全社会节水工程。**研究水资源节约集约利用技术与途径,探索黄河流域水资源在生产、生活、生态中的科学分配定额及节水指标市场交易机制,发展节水产业。通过提高水资源利用率和利用效率支撑流域的高质量发展。调整流域国民经济产业结构,降低高耗水、效益低产业比例。大力发展高效节水农业,推广喷灌、滴灌等节水技术,深入推进农业水价综合改革,提高灌溉水有效利用系数。加强流域水资源节约保护,合理规划人口、城市和产业布局。坚持还水于河,强化生态流量优先保障,加快落实黄河干流等流量保障方案。建议将“引黄济宁”工程纳入国家规划。

**六是重大水利工程。**通过对水利工程建设区、库区、移民安置区内进行绿化、封育和维护,以及在荒漠化地区建设规模化光伏基地,进一步巩固黄河上游区域生态屏障功能。建议重新审视黄河水资源调控方案,以满足建设国家清洁能源示范省需要。

**七是农牧民致富工程。**在黄河上游三江源、祁连山等功能重要的草原地区强化生态保护与修复,发展生态畜牧业,创造更多生态产品,增强生态产品供给能力。在河湟谷地等粮食主产区,根据各地区的自然资源禀赋,以推进水资源节约集约利用,建设绿色有机农畜产品示范省为目标,发展循环农业,推动黄河流域农业农村高质量发展。在东部城镇、中心城市等经济发展条件好的地区,通过集约发展提高经济和人口承载力,探索富有地域特色的差异化高质量发展模式与路径。全力推进饮用水安全和水源地保护。从水生态建设进行顶层设计,争取把河湟流域建设成黄河流域人与自然和谐共生和高质量发展的现代化流域示范区。

**八是污染防治工程。**采取特殊措施重点攻坚,协同实施水污染治理、大气污染治理、土壤污染治理等工程,统筹推进饮用水水源地等敏感区域的农村环境综合治理和规范化建设。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类水断面出省,争取获得国家优良水质最大化补偿。

**九是重大灾害风险防控工程。**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工程实施力度,将防洪工程与生态修复密切结合,实行生态化治理。加强水库建设管理、修筑梯田、治沙防冲,实施病险地质灾害除险加固工程,确保黄河沿岸人民群众生命与财产安全。

(作者为全国政协委员、农工民主党青海省委主委、青海省委副秘书长)

奠定黄河流域高质量发展基础

张周平