



黄河有水“天”上来

全国政协人资环委“黄河上游水源涵养区生态保护”专题调研纪实

本报记者 王茵娟

从青藏高原积雪冰川细流，一路蜿蜒向东，穿越黄土高原，横贯中原大地，万壑归流，浩浩荡荡，千里奔涌，流入茫茫大海。千百年来，奔腾的万里黄河哺育着中华民族，孕育了中华文明。

这条流经我国9省区、全长5464公里的全国第二长河，流域省份总人口占全国30.3%，城区生产总值占全国26.5%。

黄河用仅占全国2%的水资源量，承担全国12%的人口、15%的耕地以及50多座大中城市的供水任务，考验着黄河治理者甚至整个中华民族的智慧。

“治理黄河，重在保护，要在治理。”这是习近平总书记2019年9月在郑州召开的黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上，为黄河流域生态保护定下的重大原则。

2020年1月，习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上再次强调：“黄河流域必须下大气力进行大保护、大治理，走生态保护和高质量发展的路子。”

作为黄河源头地区更是重中之重。“源源不断才能源远流长，涵养水源是黄河保护治理的首要问题。”全国政协副主席李斌表示，“黄河之水天上来”，用现代眼光来看，这个“天”就是生态环境。

而作为黄河上游的三江源、甘南等水源涵养重点生态功能区，是黄河的发源地和重要水源补给区，在维系黄河流域乃至国家水资源和生态安全方面具有重要作用。

2020年9月3日至11日，全国政协人口资源环境委员会“黄河上游水源涵养区生态保护”专题调研组赴甘肃、青海开展实地调研。全国政协副主席李斌、何维分别率队参加甘肃段、青海段部分调研。

从甘肃到青海，从“黄河首曲”到三江源地区，调研组驱车2000多公里，翻山越岭长途跋涉，克服高原反应，调研组深入农村、牧区，为黄河上游水源涵养区的生态保护贡献智慧。

退化趋势初步遏制

兰州，黄河唯一穿城而过的省会城市，也正因为这黄河，让兰州人多了几分自豪。沿黄河两岸，兰州开通了一条东西50多公里的滨河路，并打造了全国唯一的城市内黄河风情线，被称为兰州的“外滩”。

调研组的行程也从兰州开始。在黄河岸边，几位市民正在唱歌，李斌走过去和他们攀谈起来。“老乡，经常到这边来吗？”

“我们都是老年合唱团的。我住得离这边还有段距离，但我很喜欢这里，每天都来，在母亲河边唱红歌，非常开心。”已经退休的靳阿姨说。

“习近平总书记来过这里，走的就是这条路。”老年合唱团团长王根学很自豪地说。

靳阿姨和王团长更为自豪的，还有这黄河水。“前两天因为下雨，水有点黄，其实平时水都挺清的，是不是没想到？”

考察了黄河兰州段水土保持和污染治理情况，看了兰州市南北两山绿化工程，李斌不由感慨：“生活在这里，幸福指数还是挺高的。”

调研组继续沿着黄河溯源而上。玛曲，意为“孔雀河”，即黄河的意思，位于甘南族自治州的玛曲县也是全国唯一以黄河命名的县。

黄河由巴颜喀拉山发源后，自青藏高原一路向东南流去。行至玛曲时，遇到了来自四川北部高山的阻挡，于是河水掉头流向西北，形成了罕见的180度大转弯，所以这

里被称作黄河第一曲，玛曲也就被称为了“黄河首曲”。

调研组到达阿万仓草原时，刚刚下了一场小雨。雨后的草原，云雾升腾，不远处的黄河之水弯弯曲曲，延展向无尽的远方，成群的牦牛在草原上悠闲地吃草，如诗如画。

“太惊艳了，没想到这儿的水草会这么丰美。”委员们纷纷表示。也难怪委员们惊叹，前些年“黄河上游草原遭遇鼠害，千疮百孔”的消息经常见诸报端。

媒体报道称，成群的老鼠公然在行人面前啃噬草叶、掘洞翻土，时常有老鼠被过往车辆轧死在路边，其洞穴密密麻麻如蜂窝，危及到了黄河上游的生态平衡。

水利部黄河水利委员会副总工程师刘晓燕也向记者证实了这一情况。

因为工作关系，刘晓燕多次到黄河源头来考察，让她记忆深刻的是2001年和2002年。

“那两年到这里，一路上都很难受，因为能看见很多鼠类，一般情况下，植被越差的时候它们的数量就越多。可以说，草地满目疮痍。”刘晓燕说。

但这次的黄河源头之行让刘晓燕惊喜连连。

“我多次来到黄河源头地区，这是最好的一次，这里的环境已经快恢复到上世纪80年代的水平了。”刘晓燕说。

“呀拉索，这就是青藏高原……”在三江源地区的牛头碑前，刘晓燕深情地唱起了歌，热泪盈眶。

感慨的不止刘晓燕。全国政协委员、中科院院士杨卫和青海有着不解之缘。45年前，他曾在青海省共和县生活了两个月。

“近20年来，我至少来甘肃、青海各10次以上，眼看着两省的生态环境呈逐年改善态势，尤其是这次，感觉已经快和几十年前的水平差不多了。”杨卫说。

有数据为证。黄河源头地区林业生态保护得到加强，2000年至2018年，森林面积净增134万亩，森林蓄积量净增540万立方米，森林覆盖率提高4.53个百分点，达到24.38%。

尤其是自三江源地区生态保护建设工程二期工程实施以来，三江源地区森林覆盖率由4.8%提高到7.43%，草原植被盖度由73%提高到75%，可治理沙化土地治理率由45%提高到47%，湿地面积有所增加，藏羚羊数量由上世纪80年代的不足2万只恢复到7万多只，雪豹、白唇鹿等濒危野生动物种群数量显著增加，区域生态保护成效初显。

特别值得一提的是，政协助推黄河生态保护的积极作用进一步发挥。就在调研组开始调研的前一天，沿黄九省（区）政协流域生态保护和高质量发展协商研讨会在兰州召开。在此前，全国政协人资环委积极搭建协商平台。近两年，河南省、山东省政协分别主办了沿黄九省（区）政协流域生态保护和高质量发展协商研讨会第一、第二次会议，会议形成的《关于将黄河生态带建设列入



全国政协副主席李斌率队在甘肃调研



全国政协副主席何维率队在青海调研

国家战略规划的

建议》提案和《关于促进沿黄文化旅游高质量发展的建议》提案分别被列为全国政协2019年度、2020年度重点提案，有力推动了相关工作。

“沿黄九省（区）政协聚焦黄河流域生态保护和高质量发展深入调研论证，精准协商建言，广泛凝聚共识，汇聚起强大合力。”李斌在会上表示。

整体形势仍不容乐观

早晨漫天大雪、中午艳阳高照、晚上又大雨倾盆，一天见四季，在黄河源头地区是再普通不过的事。

也正是因为黄河上游地区特殊的地质、地貌、气候条件决定了其生态修复治理具有长期性和复杂性，注定该地区的生态修复治理难度大。

“看前方，有块沙地。”在青海省调研的路上，委员们一刻也没闲着。全国政协委员马全林立刻查阅了这块沙地的资料，地图上显示，沙地的面积并不容乐观。

从长期系列水文资料看，近10年，相同降雨情况下黄河源区的产流水平虽较上世纪90年代和21世纪头10年有所提高，但仍没有达到上世纪80年代以前的水平。

一方面高原冰川持续性衰退降低了源头区河川径流的持续补给能力，另一方面林地草场和湿地的退化也导致对径流调节能力的降低。

尽管生态系统退化趋势初步遏制，但显然“革命尚未成功”。青海省相关部门也坦言，源头区还有不小规模的人口分布、农业畜牧业生产活动和其他不符合源头区生态保护功能定位的不合理人类活动，对自

然环境的依赖程度和扰动程度仍然很高，人地矛盾依然突出。

在调研组出发之前的座谈会上，生态环境部副部长赵英民曾表示，甘肃、青海两省天然草地出现不同程度退化的主要原因是超载过牧，目前两省平均超载率仍在10%~15%之间，生态修复治理难度大，青海省沙化土地治理率0.46%，荒漠化治理率仅0.27%。

“一些地区养畜过多、超载过牧，不是一方水土养活不了一方人，而是一方人退化了一方水土。”委员们表示。

在甘肃的太子山水源涵养区，部分基层保护力量不足也引起了调研组的注意。

据相关负责人介绍，“在机构改革后未设专门的林草管理部门，以至于资源保护、政策法规落实、防治病虫害、预防火灾的人员及其能力明显不足。”

“这说明森林、草原、河湖、湿地等重要生态系统的保护管理力量薄弱。”调研组组长、全国政协人资环委副主任任亚平说。

太子山的情况并非个例。据了解，目前，全国超一半以上的县没设专门的林草管理机构，以甘肃省为例，全省86个县（区），保留了独立机构的仅有32个，占37.2%。

在调研的过程中，委员们对各部门提交的材料也认真审查，发现不同部门的研究成果还有些差异。

“这说明，黄河上游水源涵养、水土保持与气候变化特别是降雨、径流的关系，以及黄河水沙关系长期演变趋势及对生态环境的影响需要进一步深化研究论证。在工农业节水、水安全、生态环保、植被恢复及种质资源等方面的科技支撑作用明显不足。”委员们表示。

绿色发展有所为 有所不为

“黄河全流域高质量发展是一个久久为功的过程。落实好习近平总书记‘治理黄河，重在保护、要在治理’这一要求，关键是要牢固树立保护优先的意识，全力以赴‘保’，系统全面‘治’。”李斌说。

何维也指出，在切实保护好黄河流域生态环境的同时，立足自身优势，积极探索富有地域特色的高质量发展新路子。要认真落实《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，强化制度机制创新，不断建立和完善生态补偿机制，形成黄河流域生态保护与治理的整体合力。

“在全球变暖、冰川快速消融的背景下，抓住窗口期积极改善黄河上游的生态环境。”杨卫表示，“当前因全球变暖导致的冻土带和冰川消融在短期内会增加黄河上游的来水，之后随着冰川融水逐步减少，负面影响也将逐步显现。我们应强化危机意识和战略预判能力，抓住近一二十年冰川融水增加的时间窗口，下大力气构建完善、稳固的生态环境系统，切实改善黄河上游地区的区域气候和环境。”杨卫说。

在青海省海南藏族自治州共和县光伏发电园区里，放眼望去，一排排蓝色光伏板排列整齐，在阳光下熠熠生辉。

全国政协委员谷树忠对此大为赞赏。在他看来，在黄河上游地区就是要打造适合的高原特色产业，推进河源区高质量发展。旅游业、新能源产业等均是能够兼顾生态保护和资源利用的新型产业。

绿色发展要有所为，有所不为。委员们同时建议一定要慎重在黄河上游生态脆弱区建设开发大型梯级水电站，这将对黄河上游的地理风貌和生态环境造成一定影响，应加强科学论证，慎重建设开发。

“要统筹考虑黄河水源涵养区水、地、山、草、林、气候气象、沙土流失、湖泊湿地等差异区别，从区域、流域特点和实际出发，因地制宜来采取分类措施。”全国政协委员凌振国建议。

水利工程在保护黄河上游水源涵养区中也必不可少。

南水北调东中线工程的成功经验，为西线工程的规划、建设、运行积累了宝贵经验。委员们建议进一步深化南水北调西线工程研究，加强规划方案论证和比选，尽早决策。“黄河流域水资源十分匮乏，实施南水北调西线工程是解决黄河流域水资源自然禀赋较差的关键之举、根本之策，也有利于拉动内需、促进国内大循环。”

值得高兴的是，在南水北调东中线全面通水6周年之际，水利部表示，南水北调后续工程前期工作正稳步推进。西线工程规划方案比选论证通过水利部水利水运规划设计院总院复审。

“黄河天然降雨年际间丰枯悬殊，但只有龙羊峡、小浪底和刘家峡水库具有较大调蓄能力，远不能实现所有洪水资源利用。建议尽早开工建设古贤和照三峡水库，可为南水北调西线工程调水、充分利用雨洪资源提供调蓄库容，也为调蓄黄河丰水年径流和应对连续干旱提供必要的支撑保障。”刘晓燕建议。

根据调研组各位委员及专家的建议，全国政协人口资源环境委员会完成了《关于进一步加强黄河上游水源涵养区生态保护的调研报告》，并报送中共中央、国务院。生态环境部部长黄润秋在报告上批示：政协的调研很深入、扎实，所提的7项建议措施对提高黄河上游水源涵养功能具有很强的建设性和针对性。

“人民政协在推动黄河保护治理中具有独特优势。要进一步把握历史方位，强化责任担当，坚持建言资政和凝聚共识双向发力，切实帮助黄河流域生态保护和高质量发展作为责无旁贷、义不容辞的光荣使命。”李斌表示。



风向标
fengxiangbiao

“林长”来了

国家林草局局长关志鸥解读林长制

本报记者 王硕

为全面提升森林和草原等生态系统功能，进一步压实地方各级党委和政府保护发展森林草原资源的主体责任，近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行林长制的意见》（以下简称《意见》）。《意见》提出，地方各级党委和政府是推行林长制的责任主体，要明确责任分工，细化工作安排，狠抓责任落实，确保到2022年6月全面建立林长制。

如何理解林长制？为何要出台《意见》？国家林草局和草原局党组书记、局长关志鸥进行了相关解读。

“在我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要时期，中央决定全面推行林长制，这是加强生态文明建设、推动林草事业高质量发展作出的又一重大战略决策，将为保护发展森林草原资源提供强大的制度保障。”

据关志鸥介绍，党的十八大以来，我国的林草生态建设取得了举世瞩目的成就。然而，我国森林覆盖率23.04%，低于全球30.7%的平均水平，特别是人均森林面积不足世界人均森林面积的1/3。总体而言，我国森林资源总量相对不足、质量不高、森林生态系统功能脆弱状况尚未得到根本改变，生态产品短缺依然是制约我国可持续发展的突出问题，所以在继续加大林草生态建设的同时，必须构建最严格的森林资源保护发展制度体系。

建立健全以改善生态环境质量为核心的目标责任体系，是构建生态文明制度体系的重要组成部分。2017年以来，安徽、江西在全国率先探索林长制改革，建立以党政领导负责制为核心的保护发展森林草原资源责任体系。截至目前，全国已有23个省市区开展林长制改革试点。

伴随着试点取得显著成效，再加上一些已经推行林长制的地区，以林长制为基础，因地制宜推出“林区警长制”“林长+检察长”“民间林长”等系列新制度，形成了保护发展森林草原资源的强大合力，释放出良好的治理效能。

“全面推行林长制，是生态文明领域的一项重大制度创新，将有效解决林草资源保护的内生动力问题、长远发展问题和统筹协调问题。”

关志鸥解释说，林长制是以保护发展森林草原资源为目标，以压实地方党政领导干部责任为核心，以制度体系建设为保障，以监督考核为手段，构建由地方党委、政府主要领导担任林长，省、市、县、乡、村分级设立林（草）长，聚焦森林草原资源保护发展重点难点问题，实现党委领导、党政同责、属地负责、部门协同、全域覆盖、源头治理的长效责任体系。

根据《意见》，将各级林长明确为党委、政府主要负责同志，使保护发展森林草原资源的责任由林草部门提升到党委政府，落实到党政领导，实行党政同责、一岗双责、失职追责。“这是林草资源保护发展责任制的突破和升级，从根本上解决了生态保护责任模糊、‘谁管谁都不管’的问题。”

关志鸥认为，随着林长制全域覆盖，将充分调动各方面力量，形成一级抓一级、层层抓落实的工作机制。将实现山有人管、林有人造、树有人护、责有人担，从根本上解决保护发展森林草原资源力度不够、责任不实等问题，让守住自然生态安全底线更有保障。

关志鸥表示，下一步，国家林草局将设立林长制工作办公室，印发贯彻落实具体实施方案，指导推动各地建立林长会议、信息通报、工作督察考核等制度。同时，将按照中央要求，制定督察考核办法，强化对省级总林长责任落实的监督检查。地方各级林长的考核结果要作为党政领导干部综合考核评价的重要依据。对责任落实不到位、履责尽责不到位的将严肃追责问责。国家林草局将对各省市区林长制落实情况通报，协调解决林草资源保护管理的重点难点问题。