

黄河宁夏段水生态保护治理的调研与思考

张洪斌 李宏武 何凌云 杜军

(作者单位: 自治区党委政策研究室农村研究处)

宁夏唯黄河而存在, 依黄河而发展, 靠黄河而兴盛。2016年7月, 习近平总书记视察宁夏时强调, 要加强黄河保护, 坚决杜绝污染黄河行为, 让母亲河永远健康。自治区第十二次党代会提出大力实施生态立区战略, 要自觉承担起保护母亲河的重要责任, 全力打造生态优先、绿色发展、产城融合、人水和谐的沿黄生态经济带。站在新时代的起点上, 加强黄河流域生态环境保护, 是我们这一代人的历史使命和责任担当。

母亲河滋养着宁夏

黄河自古以来就是中华民族的“血脉”, 是宁夏生存发展的“血液”。黄河滋润了宁夏平原这片沃土, 抒写了“天下黄河富宁夏”的雄壮史诗, 镌刻了“塞上江南”的历史记忆。宁夏黄河流域面积近5万平方公里, 宁夏经济的黄金地带几乎全部集中于黄河干流两岸, 集中了57%的人口、80%的城镇、90%的城镇人口, 创造了90%以上的地区生产总值和财政收入, 是宁夏各种生产要素和经济活动最为集中的地区。2017年, 宁夏黄河干流区域共完成地区生产总值2227.36亿元, 人均64142元, 地方一般公共预算收入101.81亿元, 城镇居民人均可支配收入27830.6元, 农民人均可

支配收入 13040.7 元；耕地面积 607 万亩，农田实灌面积 489 万亩，分别占全区的 31%、59%。

黄河宁夏段的水资源。黄河宁夏段年平均径流量 317 亿立方米，根据 1987 年国务院黄河水量分配方案，宁夏可耗用黄河水资源量 40 亿立方米，其中，黄河干流 37 亿立方米，黄河支流地表水 3 亿立方米。近 10 年来，宁夏可耗用黄河水量平均为 35.7 亿立方米，比分配水量减少了 4.3 亿立方米，2017 年仅为 31.35 亿立方米。水质总体有所改善。2017 年，监测的 29 个黄河干流、支流和湖泊断面（水体）中，I 类—III 类水质断面占 58.6%，IV 类水体断面占 24.1%，V 类水体断面占 6.9%，劣 V 类水体断面占 10.3%。与上年相比，劣 V 类水质断面下降了 8.2 个百分点。

河湖湿地展现“塞上江南”风貌。近年来，宁夏把再现河湖湿地作为生态建设的重要任务。据全国湿地资源调查，宁夏湿地面积增加了近 30 万亩，成为全国为数不多湿地面积增加的省（区）之一。宁夏黄河干流湿地总面积达到 9.78 万公顷，占全区湿地总面积 19.66 万公顷的 48.2%，其中，银川市湿地面积 2.8 万公顷、占 28%，吴忠市湿地面积 2.53 万公顷、占 26%，中卫市湿地面积 2.59 万公顷、占 26%，石嘴山市湿地面积 1.87 万公顷、占 19%。

水资源利用率不断提高。2017 年，全区万元 GDP 用水量为 191 立方米，万元工业增加值用水量为 41 立方米，与“十二五”相比，分别下降 14.7%、5.9%。农田有效灌溉水利用系数 0.516，与全国平均水平 0.536 相比，低 0.02，与宁夏“十二五”相比，提高了

7%。累计治理水土流失面积 1.7 万平方公里。

防洪抗灾能力不断提升。长期以来，治理黄河洪凌灾害是防灾抗灾的重要任务。据统计，1998 至 2014 年，先后实施了四次防洪工程建设，累计投入资金 11 亿元，完成了 402 公里黄河标准化堤防工程建设，构建了生命保障线、抢险交通线、经济命脉线、特色城市线、生态景观线、黄河文化展示线“一堤六线”，提高了防灾抗灾能力。2015 年，启动实施了黄河宁夏段二期防洪工程，截至 2017 年底已完成黄河宁夏段河道整治工程 84 处，坝垛 1262 道（座），护岸 109.78 公里，工程总长度 232.187 公里，完成了总工程量的 85%，2018 年全面完成工程建设任务。

母亲河水生态问题突出

当前，母亲河水资源短缺、水生态损坏、水环境污染，水安全已全面亮起红灯，重视母亲河水生态刻不容缓。

污染问题严峻。一是入黄排水沟水质差。黄河宁夏段入黄排水沟共 54 条，列入重点治理的有 12 条，除一条入黄水质达到Ⅲ类外，其他均为劣Ⅴ类。据监测，排水沟道排放水体中含有氨氮、化学需氧量（COD）、总氮、总磷等超标污染物，每年入黄排水沟废污水入河总量为 9.5 亿吨，占耗用黄河水量的 26.6%。还有 42 条入黄沟道接纳了沿途村镇、城镇的生活污水和部分工业污水，年排水量约 18 亿立方米，占耗用黄河水量的 50.4%，对黄河水质产生了严重污染。二是工业企业污水依然侵蚀母亲河。截至 2017 年 12 月底，各地排查出的工业企业排污直排口达 53 个。到目前

为止，已封堵 39 个，批准保留 1 个，未封堵 13 个。这些以食品加工、制药、造纸、化工等为主的工业企业，所排污染物成分复杂，不仅污染了排水沟道及周边生态环境，而且影响了黄河水质。三是污水处理未稳定达标。目前，全区城镇生活污水集中处理率只有 90%，其中银川市、中卫市、吴忠市、石嘴山市城镇污水处理率分别为 95.2%、96.5%、94.5%、83.1%。相对于生活污水，工业园区污染物质更为复杂、处理难度更大。全区 31 个省级及以上工业园区污水处理厂虽进行提标改造，但尚未完全实现实时在线监控，未实现一级 A 标准稳定排放。四是农业面源污染区域广、污染量大。黄河灌区施肥量大，但利用率不到 40%，对水环境造成危害。据统计，沿黄 10 县（市、区）化肥施用总量为 86.5 万吨，每年入河的总氮是 31140 吨，总磷 2076 吨。畜禽养殖业是宁夏的特色优势产业之一，由于缺乏综合处理，畜禽所产生的粪便利用率低、污染大。根据国家北方灌区畜禽粪便入河参数统计标准，沿黄灌区的畜禽养殖业入河总氮、总磷分别为 11524 吨、513 吨。据测算，我区农药利用率不足 35%，每年使用各种各类农药达 2948.6 吨，主要以有机磷类为主，农药残留有乙草胺、毒死蜱，高残留农药，随降水或退水进入水体造成污染。

黄河岸线过度开发。长期以来，缺乏对黄河岸线划定，岸线建筑物难以界定其是否侵占河道，造成岸线难管理。河道滩地资源的开发利用处于无序状态，一些标志性建筑或部分湖堤等在滩地上形成了永久性或连续性的工程，一些采砂场在滩地上随意大

规模开挖，并将大量弃料堆存在河滩上，一些河道滩地被开发种植农作物和发展养殖业。无序开发利用，缩小了河道行洪断面，易形成汊河、横河、斜河，阻洪形成壅水，危及堤防安全。

用水方式粗放。2015年，自治区出台了《关于深化改革保障水安全的意见》，明确提出实施“三条红线”管理，对用水总量超过控制指标的市、县（区），实行项目和用水“双限批”。据水利部门测算，各地普遍存在着超量用水、水综合利用效率不高、用水结构不合理等现象。2016年，万元国内生产总值用水量206立方米，高于全国平均水平81立方米。2017年，全区取水总量66亿立方米，其中农业用水量56亿立方米，占总用水量的85%以上，高于全国平均水平20个百分点。工业用水量4.5亿立方米，占总用水量的6.8%，城乡生活用水量3亿立方米，占总用水量的4.5%，湖泊生态补水量2.2亿立方米，占总用水量的3.3%。

流域治理成效不明显。一是中小河流治理率低。长期以来，我区河道管理机制不健全、管理范围不明确，治理成效不明显。全区共有99条中小河流，投资治理了69条，流域面积在200平方公里以下山洪沟道基本未进行过系统治理。“十二五”期间，我区累计投入20.95亿元，治理河道近1000公里，治理达标率仅为20%。“十三五”期间，规划治理33条河流，概算投资10.0亿元，治理河长525公里，河道两岸分布着大量的城镇、村庄和农田，治理成本高、难度大。二是农村河道沟道难治理。河道堵塞严重。河道清淤工作开展不及时，导致年久失修而淤塞；生活垃圾、农

业生产过程中产生的大量农作物秸秆随处倾倒、丢弃，导致淤塞，其中富含有机成分的垃圾腐烂则进一步加重对河道运输水体的污染。农村引入工业企业，在生产过程中产生的废水、废气、废渣等有害物质未经达标处理排放，甚至直接排放到河道里，造成河道水体严重污染。三是水土流失尚未有效遏制。多年来，累计治理水土流失面积 1.7 万平方公里，水土流失治理程度只达到 38.7%。清水河、苦水河是宁夏汇入黄河的最大的两个支流，两大流域总面积 18453 平方公里，占自治区国土总面积的 35.6%，其中水土流失面积 8002 平方公里，占全区水土流失面积的 41%。

母亲河水生态保护治理的建议

习近平总书记指出：“河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危。保护江河湖泊，事关人民群众福祉，事关中华民族长远发展。全党要大力增强水忧患意识、水危机意识，从全面建设小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度，重视解决好水安全问题。”黄河是我们的母亲河，天下黄河富宁夏，没有黄河，就没有引黄灌区的大片绿洲。没有黄河，就没有塞上江南的神奇景观。黄河宁夏段水生态治理事关全局、影响全国，我们要像对待生命一样对待生态环境、对待黄河。我们一定要按照总书记提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，把黄河母亲河治理好、保护好，实现河畅水清、岸绿景美、人水和谐。

严格规划管控。规划是黄河水生态治理的基础性工作。深入

实施生态立区战略，严格落实主体功能区规划，按照《空间规划》划定的“三区三线”，统筹国土空间布局，强化源头治理，全面落实生态环境保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环保准入负面清单硬约束，逐步完善各类水生态发展规划，将各类开发活动限制在水资源承载能力之内，依水定城、依水定地、依水定人、依水定产。从空间上明确黄河流域保护区域和范围，严格黄河岸线用途管制，按照有关法律法规和技术要求开发利用黄河岸线土地，留足河道、湖泊的管理和保护范围，非法挤占限期退出。

强力铁腕治污。一是狠抓工业污水防治。全面排查装备水平低、环保设施差的小型工业企业，取缔不符合国家产业政策的严重污染水环境的生产项目。对造纸、焦化、氮肥、有色金属、农副产品加工、原料药制造等十大重点污染排放行业进行专项整治、实施清洁化改造，全面取缔工业企业直接入黄排污口，严禁新增工业直排入黄口。研究制定超标和超总量排放“红黄牌”制度，重点打击私设暗管或利用渗井、渗坑排放、倾倒有毒有害废水等违法行为，全部取缔非法设置入河排污口，全部封堵重点入黄排水沟沿线企业直排口。二是强化工业园区水污染治理。提级改造31个工业园区污水处理设备，全部建成集中处理设施和接管纳网，实现污水集中收集处理，全面实行重点工业污染源24小时在线监控和全面达标排放。三是强化城镇生活污水治理。加快城镇污水处理厂运行管护和配套管网建设，2018年6月底实现达标排放，9月底出水全部达到一级A排放标准。全面提升农村污水处理厂运

行管理水平，污水集中处理率达到 70%以上，2018 年底前达到一级 A 排放标准。四是严控农业面源污染防治。制定补贴政策，鼓励支持推广使用低毒低残留农药，确保农药使用零增长，并逐年减量。实施测土配方施肥，测土配方施肥面积覆盖率达到 90%以上，化肥利用率达到 40%以上。加强规模化畜禽养殖污染防治，配套建设畜禽粪便储存利用设施，畜禽粪污资源化利用率达到 90%以上。健全农用残膜回收利用、农作物秸秆利用机制，2018 年底农用残膜回收率达到 95%以上，秸秆综合利用率达到 85%以上。

突出节水战略地位。一是实施农业节水领跑行动。全力建设高效节水现代化生态灌区，运用现代技术、新材料新设备，规模化发展滴灌、喷灌等高效节水灌溉，发展节水型农业，实现农业大幅节水。二是实施工业节水增效行动。推广水资源税改革试点经验，全面实现水资源消耗总量和强度双控，实现计划用水和定额管理。启动节水型工业园区建设，推广先进实用节水技术，推进统一供水、串联用水、废水梯级利用和集中处理回用，推动企业对标达标、节水降耗、提质增效，推进水资源全面节约和循环利用。三是实施城市节水普及行动。全面开展城市、机关、学校、医院等节水达标建设，新建公共建筑全面采用节水器具，公共绿地全面采用喷滴灌等高效节灌方式，园林绿化、道路降尘、人造水景观补水优先使用城市再生水。四是实施全民节水文明行动。深入开展“节水护水志愿行”、中小学“六个一”、幼儿园“节水主题周”等宣传教育实践活动，依托广播电视、微信微博等媒介，

集中开展区情水情宣传，传播、倡导节约用水理念，引领全社会形成节约用水良好风尚。

优化水资源配置。实施最严格水资源管理制度，实行用水总量控制，加强地下水管理和保护，严格用水效率控制，强化用水定额和用水计划管理，开展城镇供水管网改造。加强水资源监控能力建设，实现全区地表水年取水 50 万立方米、地下水年取水 5 万立方米以上的取用水户取水量在线监测。建立湖泊湿地补水名录，核定各湖泊补水指标和补水责任主体，强化督导检查，确保补水计划落实。实施黄河水、地下水、非常规水多水源联合调配，加大湖泊湿地生态补水力度。抓好盐同红革命老区脱贫引水工程、西海固地区脱贫引水工程、银川都市圈城乡西线供水工程建设，破解区域缺水难题，保障社会经济发展用水安全。

坚持系统治理。一是加快水土保持生态建设步伐，坚持山水林田湖草系统治理。按照“政府主导、规划引领、水保搭台、部门协作、公众支持”高标准开展清水河、苦水河等小流域综合治理，实施一批生态经济型、生态清洁型小流域综合治理工程，积极开展中型以上病险淤地坝除险加固，建成与宁夏经济社会发展相适应的水土流失综合防治体系。二是实施河湖水系连通工程。持续推进河湖连通项目建设，组织编制江河湖库水系连通项目实施方案，不断完善重点区域和城市层面的河湖水系连通体系，提高区域供水安全保障能力、防洪除涝减灾能力、水生态环境保护能力。三是开展国土绿化及湿地草原保护。对湿地进行系统全面

的保护，保持现有湿地面积不减少，科学修复已退化的湿地，增强湿地生态功能，保护生物多样性。实施退耕还湿工程，在退出的河滩地上进行植被恢复，建立湿地生态修复机制。扩大湿地产权确权试点范围，明确湿地管护的主体责任，公布重点湿地名录及管理主体。围绕贯彻落实河长制，利用湖泊湿地的丰富资源，做好水体、湿地、河岸等地的绿化、美化工程。

完善工作机制。一是明确工作责任。打好水生态治理攻坚战，全面履行党政主要负责人第一责任，落实河湖长制，对重点领域、重点企业、重点问题集中发力。严格落实属地管理责任、部门监管责任，严肃问责。完善政策措施，加大资金投入，统筹城乡水污染综合治理。二是建立健全黄河水生态治理的取水总量控制、污水排放总量控制、水文监测监管、水安全责任追究等管制性制度，形成高压态势和倒逼机制。建立健全水资源价格改革、水污染权有偿使用、水生态补偿、水权交易等选择性制度，提高水资源的配置效率。建立健全治水舆论引导、水道德教化、水科学普及等引导性制度，提高治水的认识和觉悟，促进全面治水格局的形成。三是强化任务考核。完善目标考核机制、监督检查机制、激流约束机制，加强对水生态治理各项任务的跟踪调查、目标考核和问责追责力度，对水环境质量恶化、出现重大水污染事件的实行“一票否决”。

（推荐报送单位：共产党人杂志社）