

Doi: 10.70693/jyxb.v1i1.28

治理范式嬗变与黄河的历程

赵光辉

(杭州师范大学, 浙江 杭州 311121)

摘要: 从华夏先民至今, 黄河治理已有数千年。由于生产力水平和社会需求不同, 黄河治理先后经历了水患治理、开发利用与人水和谐三次范式转换。在不同阶段, 黄河治理所面临的问题与应采取的对策迥然有异。近年来, 黄河流域生态保护和高质量发展引起了党和国家的高度重视, 围绕该问题已形成了新的治理理念与体制、机制。新对策理顺了经济发展与生态保护的关系, 顺应了当前阶段治理范式的要求, 具有重要现实作用与长远意义。

关键词: 治理范式; 生态保护; 黄河流域

黄河哺育了华夏先民, 其自身也已融入中华文化。无论我国北方旧、新石器时代遗址, 还是夏商周以至唐宋的国都, 多有围绕黄河及其支流分布者。然而, 黄河也有其暴虐的一面。在辽阔的华北平原上, 不知几多古城为黄河水所淹没, 掩埋于黄土之下。新中国成立后, 几乎历届党和国家领导人均曾视察黄河指导工作, 反映出黄河治理工作的长期性与复杂性。2019 年以来, 习近平总书记围绕黄河问题两次召开座谈会, 并把黄河流域生态保护和高质量发展列为重大国家战略。鉴往知来。回溯千年治黄史, 细理其脉络与阶段特征, 则当前举措的意义与必要性自现, 而黄河的未来亦能为目光所及。

一、先秦至民国时期的水患治理

黄河流域多为干旱、半干旱地区, 水资源较为贫乏, 加之黄土高原水土易流失, 造就了黄河水少沙多的特点。大量泥沙在下游淤高河床, 使黄河极易发生水患。从先秦以至民国, 黄河下游共决溢一千五百多次, 大的改道即有二十六次。“三年两决口, 百年一次大改道”是对该时期黄河水患的真实写照。这一时期, 我国基本处于前工业化时期, 生产力水平有限, 对黄河的开发利用不多, 黄河治理主要着眼于解决黄河下游水患, 使黄河岁岁安澜。

史载治黄第一人是共工。他用堵的办法治理黄河, 而随后的大禹则“疏川导滞”, 用疏导、分流的办法使黄河安流。这反映出农业社会早期两种不同的治黄思路。然而, 疏导之法虽可防洪, 却无法防止河道移动, 河道两岸精心培育的良田常因此受灾。春秋、战国时期出现了堤防, 这是治黄史上的重要进步。堤防虽能稳固河道, 却也相应产生了弊端: 随水势变缓, 黄河泥沙大量沉积于下游河道, 日积月累成为“地上悬河”, 终将有漫溢、改道之患。至西汉后期, 河道淤积问题凸显。贾让提出治河三策, 可总结为改道、分流、固堤, 从中可见治黄理论的进步。东汉明帝时期, 王景采用“宽河行洪”理念治黄, 成效显著。其后魏晋南北朝战乱不断, 人口锐减。黄土高原植被重新繁茂, 水土流失减少。从王景治河算起, 黄河安流达八百余年。

宋元时期人口增多,开荒、填湖用于耕作,泥沙增多与滞洪能力下降,使黄河水患复重。元代贾鲁采取疏、浚、塞并举的办法,治理黄河较有成效。明清时期人口剧增,黄河水患更加严重。另一方面,明清仰赖大运河调东南物资进北京,而黄河与大运河部分重叠且相互影响,“治黄保漕”的政治任务加剧了黄河治理的迫切性。明朝潘季驯认识到泥沙在黄河治理中的重要性,提出了“筑堤束水,以水攻沙”的治黄思路,这是合流攻沙之法在我国的首次实践,也是治黄史上的又一进步。

民国时期社会动荡,黄河决口异常频繁。虽工业化初起步,但几未惠及黄河治理。该时期西法传入,为黄河治理提供了新思路。李仪祉提出上中下游综合治理黄河,并积极开发利用黄河在防洪、灌溉、航运、水电等各方面的功用。综合治理并开发利用黄河的治理理念,反映了黄河治理的时代趋势。然而,囿于社会现实,这些理念无法付诸实施。直到新中国成立后,这些理念才得以应用。1946年,随着黄河重新回归故道,中国共产党开始在冀鲁豫与渤海解放区治理黄河。此前中共并无治黄经验,通过向老河工求教治河技术,以及劳模表彰总结治河经验,很快掌握了治黄方法。中共充分发挥自身的宣传动员优势,有序、高效地安排大批沿黄民众修堤、护坝,在“确保临黄、固守金堤、不准开口”方针指导下,创造了该时期黄河不决口的奇迹。

这一时期是漫长的前工业化时期,由于生产力水平较低,加之社会频繁动荡,黄河安澜的梦想无法真正实现。黄河滋养华夏先民的成长,却也留下水患考验其智慧与毅力。该时期探索出了分流、合流、改道等治黄主张,逐渐认识到了泥沙在黄河治理中的重要作用,甚至已开始思考上下游综合治理以根治黄河水患。这些治黄经验,成为下一个时期黄河治理的宝贵思想资源。

二、新中国成立至二十世纪末期的开发利用

新中国成立后,国家重回安定局面。中华民族赢得了民族独立,富强与现代化成为下一个要完成的历史使命。黄河治理也是该历史使命的一部分,它与社会主义工业化建设互为因果,综合治理与开发利用成为该时期黄河治理的基本思路。此后,黄河治理从着眼下游水患治理转变为上中下游综合治理,从除害变为兴利与除害兼顾,也从以人力为主,转变为工程技术与人力并用。

1952年3月,中央人民政府政务院颁布《关于1952年水利工作的决定》,指出水利建设在总的方向是“由消极的除害转向积极的兴利”。¹据此,黄委会主任王化云在《关于黄河治理方略的意见》中提出“我们治理黄河的总方略应该用‘蓄水拦沙’的方法,达到综合性开发的目的”。²具体来说,通过上、中游水土保持与修建水库拦蓄泥沙和水,以减少中游水土流失和下游水患,且能充分发挥黄河在电力、灌溉、航运、给水等方面之利。1955年7月,《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议》在全国人大一届二次会议上获得通过,该决议基本采纳了黄委会1952年提出的治黄总方针。³

20世纪50至70年代,黄河治理取得了一系列成就:众多水利枢纽工程在黄河干、支流陆续修建,代表性的如三门峡水电站;水土保持、河道整治工程也在上中下游同时开展。然而,由于对黄河泥沙问题认识不足,缺点也很快暴露:三门峡水电站投入使用后,由于对泥沙只拦不排,加之中、上游水土保持效果有限,水库的泥沙淤积远超预计,危及关中平原安全。1963年,王化云针对泥沙问题提出了“上拦下排”的治理思路。上拦,是指以水土保持、拦泥工程等手段拦截泥沙,下排,是指水利枢纽开洞排沙,并加强下游河道的排沙能力。双管齐下,成效显著。该治理思路随后被应用于防洪问题。1975年,黄委会针对防洪问题提出了“上拦下排,两岸分滞”的治理方针。上拦,是指中游兴建干支流水利工程以拦蓄洪水;下排,是指下游加固堤防,增辟分洪道;两岸分滞,是指扩容下游滞洪区。在该防洪理念指导下,小浪底水利枢纽工程随后得以规划修建,此后成为黄河流域主要的水利枢纽工程。

改革开放后,我国工作重心回到经济建设。党的十二大提出,到二十世纪末全国工农业总产值翻两番。

¹ 《中央人民政府政务院关于一九五二年水利工作的决定》,《新黄河》1952年第4期,第2页。

² 王化云:《关于黄河治理方略的意见》,黄河水利委员会编:《王化云治河文集》,郑州:黄河水利出版社,1997年,第50页。

³ 参见《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议》,中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第7册),北京:中央文献出版社,1993年,第1-2页。

综合开发利用黄河为社会主义现代化建设服务，仍是治黄工作的重中之重。1997年通过的《黄河治理开发规划纲要》指出：“今后的治黄建设，必须进一步转到以提高经济效益为中心的轨道上来，认真贯彻‘加强经营管理，讲究经济效益’和‘除害兴利，综合利用，使黄河水沙资源在上中下游都有利于生产，更好地为社会主义现代化建设服务’的方针。”⁴

这一时期，综合治理与开发利用黄河都取得了举世瞩目的成就。上下游综合治理理念得到实施，黄河岁岁安澜，水利之用得到极大开发。然而，过度开发问题也变得愈加严峻。从1972年起，黄河已出现多年断流现象。进入90年代几乎年年断流，97年断流更达226天。断流的背后，是沿黄地区对黄河水的过度索用。频繁的断流，使河槽萎缩，淤积严重，也破坏了河道及河口地区的生态平衡。水污染是另一重大难题。黄河Ⅰ类和Ⅱ类水质由80年代初的90%以上，降至20世纪末的39%。与此相应的，则是黄河废污水排放量由80年代初的21.7亿立方米，增至20世纪末的42.2亿立方米。1998年，中国科学院和中国工程院的135名院士联名，发起“行动起来，拯救黄河”的倡议。由此可见此时治黄形势之严峻。

三、二十一世纪以来的人水和谐

进入本世纪以来，中国的工业化与城镇化都获得了飞速发展，经济体量壮大之快令世界注目。然而，发展引发的环境问题也愈加突出，发展与生态保护的关系备受争论。党的十八大把生态文明建设写入党章，人与自然的关系统入了新时代。与发展问题相缠绕，黄河治理亦难局限于治黄部门，而必须与地方政府协同推进。治黄与发展何者优先，治黄部门与地方政府如何统筹协调？人水和谐理念的实践化走向，构成了黄河治理的基本导向。

2004年，黄委会主任李国英提出了“黄河治理的终极目标是‘维持黄河健康生命’”的治黄理念。⁵该理念把黄河赋予生命，并从黄河视角出发审视治黄得失。黄河治理须首先考虑黄河对于经济社会系统的承载力，才能维持黄河健康生命，这也应当成为黄河治理的终极目标。已然解决温饱走向小康的民众渴望青山绿水，“维持黄河健康生命”的治黄理念反映了时代的呼声，也是人水和谐理念的具象化表达。与该理念几乎同步，相应的治黄实践也愈加重视生态保护，主要举措与成效包括：一、黄委会实施全河水量统一调度，水资源消耗下降，黄河干流自2000年以来未再发生断流，河道萎缩态势初步遏制，总体生态环境持续向好。二、黄委会自2002年起利用小浪底水库调水调沙，对重塑下游河道与恢复流域生态作用显著，现已发展为水库群联合调水调沙。

该时期，发展的力量与环保意志相互交叠，生态环境呈现出边修复边破坏的特点。这个特点在黄河治理中也得到了体现。黄河流域2010年GDP比2000年翻两番，城镇化率也从28.7%上升到40%。人口增加、工业化与城镇化发展，意味着大量的水资源需求与工农业废污水排放，使得黄河治理压力倍增。水资源开发利用率高达80%，远超一般流域40%生态警戒线。缺水问题未根本好转。2018年黄河137个水质断面中，劣Ⅴ类水占比达12.4%，仍明显高于全国6.7%的平均水平。黄河流域生态保护迟滞不前，折射出发展模式落后与民生发展不足的问题。沿黄各省区产业“倚能倚重、低质低效问题突出”，而新兴产业竞争力较弱。受发展模式所累，黄河流域城乡居民收入低于全国平均水平，公共事业与基础设施建设发展不足。生态保护迟滞与发展模式落后相嵌合，成为破解治黄难题的最大障碍。

2019年以来，习近平总书记多次考察黄河，并将黄河流域生态保护和高质量发展列为重大国家战略。⁶2021年10月，中共中央、国务院颁发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，形成了黄河治理的新理念与相应的体制、机制，具有重要历史进步意义，主要表现在：

其一、确立了治黄与流域经济高质量发展并举的战略。治黄难题，其根源往往要从流域经济上找。黄河流域各省区经济严重依赖传统产业，新型产业缺乏竞争力。如能源化工、原材料、农牧业都是污染或耗水大户。与此相应，黄河流域城乡居民收入水平偏低，民生发展不足。上述问题无法解决，破解治黄难题

⁴ 《黄河治理开发规划纲要》，郑州：水利部黄河水利委员会，1997年，第190页。

⁵ 李国英：《黄河治理的终极目标是“维持黄河健康生命”》，《人民黄河》2004年第1期，第1页。

⁶ 参见习近平：《共同抓好大保护协同推进大治理，让黄河成为造福人民的幸福河》，《人民日报》2019年9月20日，第1版。

只能沦为空谈。“黄河污染表象在水里、问题在流域、根子在岸上”，⁷实际上，黄河缺水问题同样如此。因此，要根除治黄难题，则经济必须要转向高质量发展。二者彼此关联，不可偏废。

其二、明确了以流域生态承载力为刚性约束的原则。自新中国成立以来，对国家现代化的殷切渴望与对征服自然的自信，使得开发利用成为治理黄河的主要目标。经过几十年的发展，水资源短缺与环境污染问题逐渐凸显。发展经济民生与生态承载力并非必然对立，却时有冲突。以谁优先这个问题愈显重要。“坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，倒逼人类活动向水约束看齐；“健全生态产品价值实现机制”，⁸引导流域经济转型升级，上述举措已明白给出了答案。

其三、形成了中央、流域地方政府与黄委会协同推进的治理局面。流域九省区之间互不统属，又与黄委会各有职掌，由中央统筹协调方能从全局出发根本性解决问题。坚持全国“一盘棋”，从九省区各自特点出发，“构建黄河流域生态保护‘一带五区多点’空间布局”“构建形成黄河流域‘一轴两区五极’的发展动力格局”，⁹各有侧重又密切联系，共同推动黄河流域生态保护和高质量发展战略的实现。

一部黄河治理史，也是一部人类对黄河的改造史。自进入农耕社会，华夏先民或堵或疏、或筑堤防，黄河逐渐脱离其肆意流淌的野性，被固定在河道内，成为人化自然的一部分。从水患治理到开发利用，再到人水和谐，黄河治理范式的每一次革新，其背后的主导力量均为该时期的生产力水平与社会需求。人类对自然的变革活动，既可以展现人的本质力量，也能产生否定性的对象性关系。当开发利用黄河超过其承载力，这种否定性力量逐渐展示出其破坏力，而人水和谐则是一种纠正与回归。当前，随着治黄与流域经济高质量发展并举战略的确立，以及以流域生态承载力为刚性约束原则的明确，经济发展与生态承载力的关系被理顺，相信“让黄河成为造福人民的幸福河”这个美好愿望将会很快实现。¹⁰

参考文献：

- [1] 《中央人民政府政务院关于一九五二年水利工作的决定》，《新黄河》1952年第4期，第2页。
- [2] 王化云：《关于黄河治理方略的意见》，黄河水利委员会编：《王化云治河文集》，郑州：黄河水利出版社，1997年，第50页。
- [3] 《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议》，中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》（第7册），北京：中央文献出版社，1993年，第1-2页。
- [4] 《黄河治理开发规划纲要》，郑州：水利部黄河水利委员会，1997年，第190页。
- [5] 李国英：《黄河治理的终极目标是“维持黄河健康生命”》，《人民黄河》2004年第1期，第1页。
- [6] 习近平：《共同抓好大保护协同推进大治理，让黄河成为造福人民的幸福河》，《人民日报》2019年9月20日，第1版。
- [7] 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》（2021年10月8日），中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm。
- [8] 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》（2021年10月8日），中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm。
- [9] 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》（2021年10月8日），中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm。
- [10] 习近平：《共同抓好大保护协同推进大治理，让黄河成为造福人民的幸福河》，《人民日报》2019年9月20日，第1版。

⁷ 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(2021年10月8日), 中国政府网 https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm。

⁸ 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(2021年10月8日), 中国政府网 https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm。

⁹ 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(2021年10月8日), 中国政府网 https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm。

¹⁰ 习近平：《共同抓好大保护协同推进大治理，让黄河成为造福人民的幸福河》，《人民日报》2019年9月20日，第1版。

The evolution of governance paradigm and the course of the Yellow River

Guanghui Zhao

Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, Zhejiang

Abstract: It has been thousands of years since the Chinese ancestors began to harness the Yellow River. Due to the different levels of productivity and social needs, the Yellow River governance has experienced three paradigm shifts: flood control, development and utilization, and human water harmony. At different stages, the problems faced by the Yellow River harnessing are quite different from the countermeasures that should be taken. In recent years, the party and the state have attached great importance to the ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin. Around this problem, new governance concepts, systems and mechanisms have been formed. The new measures straighten out the relationship between economic development and ecological protection, comply with the requirements of the current governance paradigm, and have important practical and long-term significance.

Keywords: Governance paradigm; Ecological protection; Yellow River Basin