

## N 调查研究

# 推动先行区建设再上新台阶

□ 中共宁夏区委党校(宁夏行政学院)黄河流域生态保护和高质量发展研究中心

自治区第十三次党代会将建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区作为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏的战略任务、重要牵引。这既体现了宁夏坚持从“国之大者”的政治高度和“千秋大计”的战略高度、主动服务国家大局的自觉,又体现了自治区党委加快建设先行区的坚定意志,也体现了以先行区建设牵引社会主义现代化美丽新宁夏建设的决心。

## 发展的全局和重点

全面建设社会主义现代化美丽新宁夏,发展始终是第一要务。抓住了先行区建设,就是抓住了宁夏发展的全局和重点。建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区,是习近平总书记从全国生态文明建设大局、黄河流域生态保护和高质量发展全局出发,赋予宁夏的使命任务。建设先行区,是政治责任所在、黄河流域所需、

宁夏发展所向。服务国家战略、抢抓战略机遇、用好战略资源、汇万众之智、举全区之力,既是加快先行区建设的必然选择,也是推动宁夏高质量发展的应有之义。站在全面建设社会主义现代化美丽新宁夏的起点上,发展不足是最大的实际。与此同时,宁夏作为全国唯一一个全境属于黄河流域的省份,既有区位、能源、特色产业等优势,

又面临水资源严重短缺和生态极度脆弱等挑战;既有产业转型升级的广阔空间,又存在水资源利用效率不高、碳排放强度高下不、生态修复难度大等短板,这些情况在黄河流域具有典型代表性。建设先行区,就是把握住宁夏发展的比较优势、阶段特征和短板瓶颈,抓住千载难逢的战略机遇期、政策叠加的红利释放期、

发展动能的加速转换期、产业升级的转型关键期、风险化解的重要窗口期,顺应大势、发挥比较优势,在危机中育先机、于变局中开新局,通过政策先行先试为黄河流域其他地区积累可复制经验。这一系列重大安排决策部署,清晰、明确地表明,抓住了先行区建设就抓住了宁夏发展全局的根本。

## 未来发展的制高点

发展是硬道理,发展是解决一切问题的关键,发展必须是高质量发展。2020年6月,习近平总书记视察宁夏时指出:“要推动经济发展实现量的合理增长和质的稳步提升。”这意味着发展是量和质的统一,量变引起质变,质变又推动新的量变,新的量变发展到一定程度又催生新的质变,这是事物变化和发展的质量互变规律,发展是量变和质变的辩证统一。高质量发展必须坚

持“质量第一、效益优先”的导向。宁夏是典型的资源型省区,能源资源丰富,以煤为主体的资源依赖型产业成为宁夏经济发展的主力。经济发展实现量的合理增长,必然要求量的增长要与资源环境的承载能力相匹配;质的稳步提升,内在要求劳动生产率、资源利用效率等全要素生产率不断提升,经济内生动力、创新动力不断增强,发展的协调性和平衡度不断完

善。建设先行区就是坚定不移走高质量发展之路,准确把握保护和发展的关系,大力实施生态优先战略,以呵护黄河健康安澜为根本任务,坚持绿色发展,实行最严格的生态环境保护制度,协同推进降碳、节水、减污、扩绿,全面提升资源生态系统稳定性和生态服务功能,为实现高质量发展奠定坚实的生态基底。统筹发展和安全两件大事,强化水资源最大刚性约束,统筹经济社

会发展和生态建设,优化用水结构,提高水资源利用效率,严格控制水资源开发强度。把系统观念贯穿到生态保护和高质量发展全过程,以生态保护和水资源节约集约利用为前提,立足产业转型升级需要,提高科技创新对高质量发展的支撑作用,加快新旧动能转换,大力发展“六新六特六优”产业,推进先行区建设取得阶段性重要成果,就能赢得宁夏未来发展的制高点。

## 先行区建设的关键

先行区建设是一项复杂的系统工程,必须树立系统思维,注重系统性、整体性和协同性,坚持服务国家战略、站位流域全局、担当宁夏责任,在推进黄河大保护上先行先试、作出示范。全面贯彻党中央国务院支持宁夏建设先行区的《实施方案》。围绕《实施方案》开展系统性理论武装,从政治高度上认识和把握建设先行区的历史必然性,通过全面深刻理解建设先行区的重大意义,从战略维度上领会工作部署,引导党员干部准确把握建设先行区的重点任务,大力探索以绿能开发、绿氢生产、绿色发展

为主的能源转型发展新路,加快建设国家新能源综合示范区,增强贯彻落实的自觉和行动自觉,坚定不移推进先行区建设。围绕自治区第十三次党代会精神落地开花开展理论武装,引导党员干部结合实际抓好贯彻落实。通过深层次、广覆盖、多形式的理论武装,帮助党员干部找准亮点、结合点、落脚点,优化发展战略,细化工作举措,狠抓工作落实,推动先行区建设取得实效。

准确把握“五个区”的战略定位。建设河段堤防安全标准区、生态保护修复示范

区、污染防治率先区、经济转型发展创新区、黄河文化传承彰显区五大战略定位,是着眼黄河流域生态保护协同性,立足宁夏全域生态系统整体性,坚持重在保护、要在治理,正确处理生态环境保护与经济社会发展的关系,提升绿水青山转化为金山银山的能力,坚定走绿色、可持续的高质量发展之路,让黄河成为造福人民的幸福河的必然选择。加快构建“一带三区”总体布局。黄河生态经济带是宁夏经济社会发展的重要引擎,无论从战略地位、产业基础、生态功能、政策供给上,都具有明显的

发展优势,要立足于将黄河生态经济带打造为黄河流域生态保护和高质量发展先行区核心带,持续用力,久久为功。“三区”建设要其自然禀赋差异出发,尊重自然规律和经济规律,坚持生态优先、绿色发展,使北部绿色发展区承载更多的产业和人口,增强创新发展动力;中部封育保护区和南部水源涵养区得到有效保护,创造更多生态产品,逐步形成主体功能明显、发展优势互补、良性联动循环的高质量发展新局面。

(执笔:杨丽艳)

## N 一线观察

# 以高质量发展支撑高品质生活

□ 银川市委党校课题组

自治区第十三次党代会作出了坚持以先行区建设牵引美丽新宁夏建设、坚持不懈推动高质量发展、以高质量发展支撑高品质生活的战略部署,为宁夏的发展指明了风向标。

高质量发展与高品质生活的有机统一关乎建设社会主义现代化美丽新宁夏目标的实现。高质量发展和高品质生活是相辅相成的,高质量发展是高品质生活的前提基础,高品质生活又是高质量发展的最终目的。高质量发展和高品质生活是互为动力的经济循环。设有高质量发展,就难以持续推进社会主义现代化建设,也难以以高品质生活提供充足的动力支撑。创造高品质生活,是创造新的增长点、提高增长潜力、增强内生发展动力的过程,就是抓高质量发展。随着我区进入以高质量发展为主题的新发展阶段,让人们过上高品质的生活,要推动经济发展实现量的合理增长和质的稳步提升,切实解决好发展的不平衡不充分问题,既尽力而为、积极回应群众所需,又量力而行、不懈奋斗,下大力气解决

好就业、教育、医疗、住房、养老、安全等方面群众最关心最直接最现实的利益问题。我区民生建设已经迈向从有到优的质量型新台阶,建设高品质生活,要突出惠民提质,不断完善以民生为重点的制度。通过实现更加稳定更可持续的就业,发展更加均衡更为优质的教育,提供更加完善更高质量的健康服务,构建更加全面更多层次的社保体系,提升全区各族人民的生活品质。

在高质量发展中促进共同富裕,带领人民建设高品质生活。把高质量发展作为宁夏经济社会发展主题的深远考量在于当前宁夏是欠发达地区的区情没有变,发展质量不高仍然是新时代社会主要矛盾的主要方面。必须立足区情实际,比较优势和阶段特点,从战略全局高度统筹高质量发展、高品质生活。

以新发展理念为引领推动建设高品质生活。要抓好思想引领这个根本,高质量发展这个基础,社会主义现代化美丽新宁夏这个战略目标,加快“三区建设”,全力实施“五大战略”,全过程各领域贯彻落实新发展理念。以深化供给侧结构性改革来推动建设高品质生活。从过去注重供给增量转向当今关注供给质量,要准确把握人民群众对美好生活多样化多层次多方面需求。坚持科技创新驱动,推进绿色化和智能化发展。扎实推进“六权”改革,矫正要素配置扭曲。着力打造“六新六优六特”产业,优化经济结构。着力推进基本公共服务均等化,推动巩固拓展脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。坚持全域加强生态环境保护,全领域推动绿色发展转型,让优美生态环境成为高品质生活的“标配”。以融入

新发展格局来推动建设高品质生活。要统筹供给和需求、消费和投资,不断增强消费和基础设施建设对经济发展的基础性作用。在服务和融入新发展格局中找准定位,推进更高水平对外开放,发展更高层次的开放型经济。紧抓国家区域协调发展的战略机遇期,统筹推进新型城镇化和乡村振兴战略,加快构建五市一区“一主一带一副”发展新格局。以加强和创新社会治理来推动建设高品质生活。要立足民族地区实际,守好民族团结生命线,促进宗教和顺。强化顶层设计,打造共建共治共享的社会治理格局。深化自治、德治、法治融合,持续创新社会治理的方式和手段,推动基层重点领域治理能力提升,推进全周期社会治理,实现治理效能显著提升。

(执笔:马建英)

## N 建言献策

# 保护和建设好耕地这个确保粮食安全的根本

□ 自治区政府研究室(发展研究中心)

习近平总书记多次强调,粮食安全是“国之大者”,保障国家粮食安全的根本在耕地,耕地是粮食生产的命根子。自治区第十三次党代会深入贯彻落实习近平总书记视察宁夏重要讲话和重要指示批示精神,立足宁夏实际、把握宁夏区情,提出要夯实农业发展基础,深入实施藏粮于地、藏粮于技战略,统筹好发展和安全。

宁夏地处西北黄土高原,水土流失较为严重,全区40%左右的国土属生态脆弱区,荒漠化土地占国土面积的一半以上,耕地资源禀赋“先天不足”。因此,要采取“长牙齿”的硬措施保护和建设耕地,在保数量、提质量、管用途、挖潜力上狠下功夫,构建统筹数量、质量、利用于一体的耕地安全制度体系,确保我区耕地数量不减、质量提升。

严守耕地红线。强化制度支撑,层层压实责任。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序,统筹划定落实三条控制线,逐级分解下达耕地保有量和永久基本农田保护目标任务。全面压实地方党委和政府耕地保护责任,健全责任分工体系,细化考评细则,推行“田长制”等耕地保护新模式,签订耕地保护“军令状”,把耕地保护任务落实到具体地块和责任人。

加强用途管制。“农田就是农田,而且必须是良田”。要落实最严格的耕地保护制度。加强永久基本农田保护,坚决遏制耕地“非农化”,防止“非粮化”,强化土地流转用途监管,严格落实耕地利用优先序,积极推进撂荒地复垦利用,合理开发冬闲田。要严格耕地占补平衡。严格落实“占优补优、占水补

水田”要求,加强耕地占补平衡全程监管,坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地。严格限制耕地转为建设用地,严厉查处违法违规占用耕地从事非农业建设行为。

提升耕地质量。土地整理是耕地保护建设的一张“关键牌”。要大力推进高标准农田建设。持续强化农田水利建设,推进新增建设和改造提升相结合,加大农用地分类管理和综合整治,加强耕地土壤质量类别划分,深入实施土地平整、土壤改良、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持等工程项目,加大中低产田改造和银北盐碱地改良,推进高效节水灌溉建设,打造更多集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田。要有效提升耕地地力。坚持耕地质量并重和用养结合,强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,实施以深松整地、秸秆还田、种植绿肥等为重点的培肥地力工程,积极采取集成工程、农艺、化学、生物及轮作、休耕、增施有机肥等土壤改良措施,有效培肥土壤、提升地力,提高单位面积产出率。要挖掘耕地潜力。合理确定耕地后备资源开发利用时序,支持符合条件的盐碱地等后备资源适度有序开发为耕地,对于一些具备开发条件

的空闲地、废弃地,可以在保护生态环境的基础上,因地制宜发展设施农业。

强化科技支撑。良田配良技,增粮又增效。要加大农业技术推广。推动集中育秧、大垄密植、测土配方施肥等绿色高产模式、增产措施落实到田,推广普及“田保姆”“铁把式”“金扁担”,充分挖掘土地增产潜力。要加强农业科技培训。深化“科技特派员+”行动,组织专家技术服务团队深入田间地头培训指导,为农田“问好诊把好脉”。要大力发展智慧农业。加强主要作物生产全程机械化示范基地建设,大力推广深松(翻)、秸秆还田离田、精准施药等农机操作技术,加快新型植保机械推广应用步伐。推进“互联网+”农机作业,加强农机社会化服务,强化农机购置补贴和作业补贴,持续提高农机装备和作业水平,不断提升耕地质量和效益。

防治耕地污染。加强耕地保护建设,落实土壤污染防治是关键。要持续推进化肥农药减量增效。加强农业投入品质量管控,加快推广机械深松、测土配方施肥、有机肥替代化肥、种植绿肥等技术,切实防控土壤污染。要推进畜禽粪污资源化利用。建设标准化、规模化、集约化畜禽养殖基地,推动牛羊养殖

“出户入园”。强化养殖场、示范村、有机肥加工厂粪污处理设施装备配套建设,加强畜禽粪便微生物除臭和无害化处理。推广种养结合的生态循环养殖模式,加大清洁养殖工艺和绿色技术应用,鼓励采取粪肥还田、制取沼气和等,促进畜禽粪污全量资源化循环利用。

健全管护机制。农田建设“三分靠建、七分靠管”。要健全耕地管护机制。建立农田建设管护经费保障机制,加大财政投入和对保护耕地的地方奖励,把高标准农田建设新增耕地指标调剂收益优先投入高标准农田建设,通过耕地地力补贴、耕地保护补偿、投资补助、贷款贴息等,鼓励社会资本参与。明确农田建设管护主体,落实管护责任,通过筹资投劳等方式,鼓励引导农民、农村集体、新型经营主体等参与农田建设运营,分享合理收益,提高建后管护水平。要加强耕地监测。利用“互联网+”建立智能化耕地监测监管机制,加强耕地质量监督管理,将耕地质量保护与建设纳入耕地保护责任目标考核,织牢织密耕地保护监管网。要加快耕地质量保护立法。更新耕地保护相关法律法规,建立健全耕地质量监管、投入、管护、法律追究等长效机制。(执笔:王慧春)

## N 八面来风

自治区第十三次党代会指出,深入贯彻习近平生态文明思想,以呵护黄河健康安澜为根本任务。作为全国唯一全境属于黄河流域的省份,宁夏在保证黄河安澜和全流域高质量发展中有着举足轻重的作用。

坚持绿色发展。绿色发展就是实现高效、和谐和可持续的经济增长和社会发展,是人类与自然和谐相处,实现长远意义的发展模式,在现代社会代表着产业发展方向。以先行区建设引领黄河流域生态保护,就要着力构建科技含量高、资源消耗低、资源污染少的生态经济体系,要着力推动绿色、循环、低碳发展,培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业,更加注重培育循环经济产业链,促进资源节约与高效利用。大力发展低碳循环工业,调整工业布局,持续增强绿色发展新动能,注重通过创新提高产品科技含量和附加值,促进企业转型升级,提升企业竞争力。大力发展绿色农业,锚定脱贫致富,以生态化、标准化、现代化为依准推进全区农业布局,促进一二三产业融合发展。大力发展绿色服务业,注重生产性服务业的发展,扩大企业新增长点,和生活性服务业的改造提升,改变人们的旧有的消费模式,积极发展全域旅游,全面提高各类服务业整体素质和水平。

实行最严格的生态环境保护制度。全力推进先行区建设,就需要用最严格的制度、最严密的法治来守护绿水青山、保障绿色发展,这既是经验启示,也是现实的选择。最严格的生态环境保护制度,是黄河生态的第一道屏障。2021年10月,国务院通过《中华人民共和国黄河保护法(草案)》,草案突出加强生态保护与修复、水资源节约集约利用、污染防治等制度规定,严格设定违法行为的法律责任。《黄河保护法》的最终出台可以在更高的法律效力上统筹整个黄河流域水资源、水生态、水环境的开发与保护工作,有效处理上下游、干支流之间的关系,形成跨区域、跨部门、全要素、全流程纵向横向交叉的法制体系。宁夏以《中华人民共和国黄河保护法(草案)》为上位法,积极推进《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》出台,突出先行区建设重点和高质量发展目标,针对水资源利用、污染治理、高质量发展、生态环境突出问题提出了相关规定,为宁夏加快建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区提供坚强有力的法律保障。因黄河生态保护涉及区域广、部门多,除已有的《水法》《水土保持法》《河道管理条例》等许多有针对性的专门法律法规外,还需要不断地加强地方性法规和规章,采取综合的治理措施,解决现实工作中的体制机制不协调、标准不统一、执法尺度不一致、执法主体叠加等体制机制性障碍。同时协同黄河流域各省份,构建区域合作法律政策体制机制,统筹协调在流域保护区内生态环境保护、补偿修复、执法标准差异化、综合执法合作、河沙治理、防洪安全、重大基础设施建设等问题。

协同推进降碳、节水、减污、扩绿、增长。注重能耗双控举措的落实,针对“两高”低水平项目要严格控制在,在能源结构上注重有序调整,推动绿色能源的应用,促进工业燃料低碳化,抓紧淘汰碳排放量大的落后产能和生产工艺。全面贯彻落实“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的“四水定产”原则,针对水资源的稀缺性强化刚性约束,提倡科学合理的生产生活方式,出台有力举措坚决遏制不合理用水需求,充分挖潜水资源配置效率,使节约用水成为社会共识,并通过节约用水扩大发展空间、提升发展能力。全面深化工业、城镇、农业农村污染治理,加强入河排污口排查整治;维护干支流重要水体水生态系统,封育保护河源区水生态系统,恢复受损河湖水生态系统;实施水体消劣达标行动,综合整治城乡黑臭水体。以山林权改革推进“植绿增绿”,用市场化方式放活林地经营权,让社会投资者、承包者,增加绿化投入,使其能够享受到投入带来的收益,实现林业增效、国土增绿。坚持绿色增长,建设绿色宁夏,科学有序推进荒山绿化、水系绿化、平原绿化,深入实施山水林田湖草沙一体化保护修复工程,不断提升防洪能力,积极探索生态资源价值实现形式;做大绿色产业,探索碳替代、碳减排、碳交易产业化市场化实现路径;加强农业增汇型技术研发应用,提升农业用碳能力。开展绿色行动,倡导简约适度生活方式,深入开展节约型机关、绿色学校、绿色社区、绿色出行创建活动;健全绿色政策,完善绿色低碳导向的财税、价格、金融政策,发挥市场机制作用,引导各类资源要素向绿色低碳产业集中。

全面提升资源生态系统稳定性和生态服务功能。树立全局观,把山水林田湖草沙作为一个生命共同体统筹考虑,制定从源头上系统开展生态保护修复的整体行动方案。抓好黄河综合治理,在治乱、治沙、治林、治水、治污方面下大功夫,杜绝无序开发、毁林开发,坚决制止黄河沿岸违章建筑、河道盗采、非法耕种的发生。加强河滩滞区综合治理,提升防洪能力。优化水资源管理体系,健全污染防治长效机制,推动黄河污染水质的自然修复。推动黄河与六盘山、贺兰山、罗山的综合保护和治理,通过探索实施修山、护林、治污、增绿、扩湿、整地一体化治理模式,不断提升“三山”各类自然生态系统的稳定性。加强城市生态系统建设,注重完善水系,增加绿地、畅通风道,做好环市区生态屏障建设,尤其是对能提升城区绿化的小公园、休闲公园和社区公园加快建设,同时实施城市周边绿化工程,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。统筹生态环保、经济发展和民生保障,主动服务“六稳”工作、落实“六保”任务,全力服务经济平稳运行。优化环保政务服务,强化绿色金融支持,强化环境监管,守牢生态环境安全底线,统筹发展与安全,防范化解各类风险,实现自然系统、经济系统和社会系统的和谐共生。

(执笔:马丽娟)

# 以呵护黄河健康安澜为根本任务