

B.10

2019 ~2020年陕西黄河流域生态保护和高质量发展报告*

顾 菁**

摘 要：黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略，陕西位于黄河中游地区，地理位置重要，生态功能突出，肩负重大的历史责任和使命。要坚决落实“绿水青山就是金山银山”的发展理念，构建“大生态、大环保”工作格局，积极谱写黄河流域生态保护和高质量发展的陕西新篇章。基于这一目标，报告全面分析了陕西生态保护和高质量发展的基础与优势，提出陕西生态保护和高质量发展存在的主要问题。建议陕西在未来的发展中，全面构筑生态屏障，建设绿色发展经济体系，加速生态文明体制改革，构建跨区域协作长效机制，打造黄河文旅新格局，倡导绿色生活方式。

关键词：生态保护 高质量发展 陕西

2019年9月18日，习近平总书记考察河南时的重要讲话，为新时代黄河流域生态保护和高质量发展擘画了崭新的宏伟蓝图；为陕西实现追赶超

* 本报告系2019年国家社会科学基金西部项目“新亚欧大陆桥经济走廊区域协同发展新机制研究”的阶段性成果。

** 顾菁，博士研究生，陕西省社会科学院经济研究所助理研究员，主要研究方向为城市经济、区域经济。



越，走出生态优先、绿色发展之路提供了重大的历史机遇。站在新时代的起点上，陕西要坚守生态优先的发展理念，坚持绿色发展，科学规划黄河流域生态保护治理的系统性、整体性、协同性，开创黄河流域陕西段生态保护和高质量发展的新局面。

一 陕西生态保护与高质量发展的基础与优势

（一）经济综合实力稳步提升

陕西经济保持中高速增长，2015 ~ 2019 年经济增幅均值保持在 7.58%^①。2019 年人均生产总值达到 66746 元，实现从低收入省份向中高收入省份的跨越（见图 1）。财政实力明显增强，2019 年，陕西地方财政收入 2287.73 亿元，同比增长 2%。

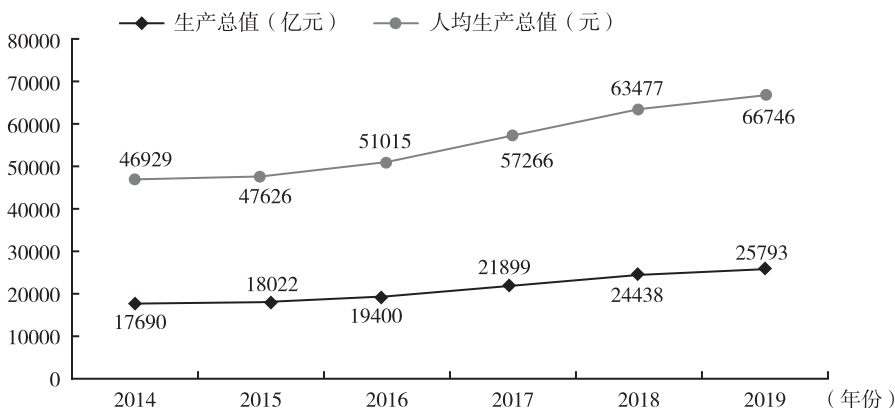


图 1 2014 ~ 2019 年陕西生产总值和人均生产总值

资料来源：《陕西统计年鉴（2019 年）》；《2019 年陕西省国民经济和社会发展统计公报》，<http://snzd.stats.gov.cn/index.aspx?menuid=6&type=articleinfo&lanmuid=20&infoid=3490&language=cn>。

① 根据历年《陕西省统计年鉴》计算所得。



产业结构不断优化,现代化产业体系正在形成,2019 年三次产业结构为 7.7:46.5:45.8 (见图 2)。其中,现代化农业发展成效显著,现代化农业园区规模不断扩大;工业生产高位趋稳,战略性新兴产业占生产总值的比重逐年稳步提升,2019 年达到 10.7%;服务业发展质量不断提升,增加值同比增长 6.5%,以软件、信息、金融等现代服务业为龙头,新兴服务业活力持续增强。

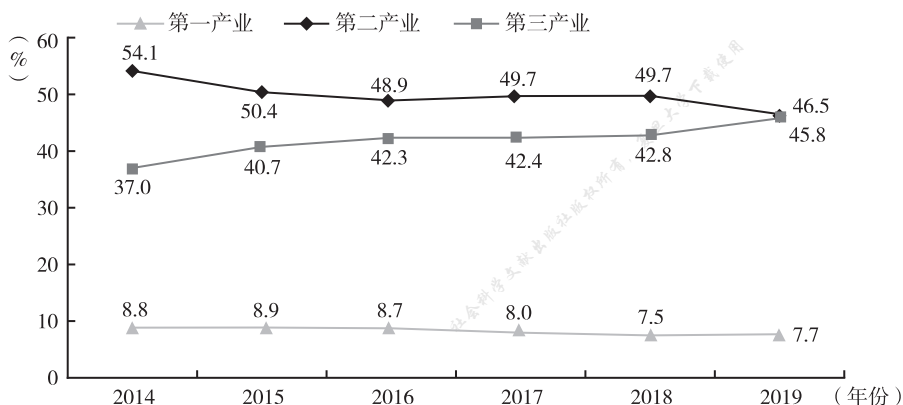


图 2 2014 ~ 2019 年陕西三次产业对经济贡献率

资料来源:《2019 年陕西省国民经济和社会发展统计公报》, <http://snztl.stats.gov.cn/index.aspx?menuid=6&type=articleinfo&lanmuid=20&inoid=3490&language=cn>。

(二) 生态文明建设扎实推进

重点流域“一河一策”方案治理效果显著。2019 年黄河干流水质为优,50 个国考水质断面中 I ~ III 类比例优于国考指标 7.6 个百分点。汉江、丹江、嘉陵江流域水质保持在近 20 年来最好水平。饮用水安全方面,地级以上城市集中式饮用水水源达标率 100%。^①

水土流失综合治理已见成效。黄河水系各支流年输沙量虽有波动,但占黄河流域输沙总量的比例呈下降趋势。2019 年新增水土流失防治面积

^① 资料来源于陕西省生态环境厅。



2074.71 平方公里，减少年入黄沙量 685.05 万吨，新增雨洪调剂能力 1851.41 万立方米/年。^①

森林覆盖率稳步提升。通过实施十大林业重点工程，2019 年陕西森林覆盖率提高 3%，实现陕南陕北国家森林城市全覆盖。以核桃、大枣、花椒等为主的林业产业已成为生态脱贫和农民增收的支柱产业。

大气污染防治任务全面落实。空气质量连续 4 年改善，2019 年城市环境空气质量综合指数同比改善 2.0%，优良天数同比增加 1.3 天。西安市、渭南市退出全国空气质量排名后 20 位。^②

土壤环境总体安全可控。农用地土壤污染状况详查工作基本完成，陕西被列为国家首批 8 个成果集成试点省份之一。土壤和农产品测试进度、质控数据统一监控样、密码平行样合格率等均处于全国前列。在重点行业企业用地土壤污染状况调查方面（如有色金属冶炼、化工、农药等），国家质量抽查合格率始终高于 85%。

（三）全面小康如期实现

居民收入水平大幅提高，2019 年陕西居民人均可支配收入 24666 元，同比增长 9.5%，人均可支配收入增速快于全国 0.6 个百分点（见图 3）。居民消费势头旺盛，人民群众多样化、多层次的精神需求快速增长，尤其是文化消费旺盛。脱贫攻坚的成效显著。产业脱贫、易地扶贫搬迁等八大工程以及干部结对帮扶等措施顺利实施，2019 年陕西 57.88 万贫困人口摘帽脱贫，贫困发生率从 2015 年的 9.02% 下降到 0.75%。^③ 教育难题得到有效缓解。义务教育基本均衡县数量居西部第一位，普惠性幼儿园占比超过 80%，标准化高中占比达到 81.7%。普通高等学校专任教师人数保持在

① 资料来源于陕西省生态环境厅。

② 资料来源于陕西省生态环境厅。

③ 资料来源于陕西省扶贫开发办公室。



6.8 万人以上。^① 医疗医药改革全面深入推进，全面建立分级诊疗制度。社会保障待遇和管理水平进一步提升，基本养老保险待遇总体提高，推动养老保险制度可持续发展。

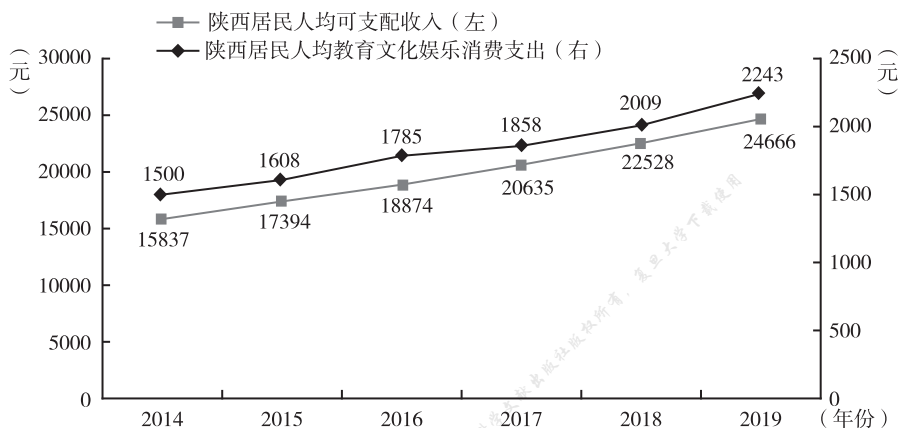


图3 2014~2019年陕西居民人均可支配收入与人均教育文化娱乐消费支出

资料来源：国家统计局陕西调查总队网站，<http://snzd.stats.gov.cn/index.aspx?menuid=3&type=articleinfo&lanmuid=13&inoid=3519&language=cn>。

（四）创新驱动走在前列

陕西深入实施创新驱动发展战略，全面开创“创新强省”建设新征程。全省拥有两院院士71名，科技部重点领域创新团队15家，创新人才培养示范基地8家，各类科研机构1340家，国家级园区平台324家，国际创新合作平台71家。科技优势进一步得到释放，2019年综合科技创新水平增长至67.04%，居全国第9位；技术合同交易额增长至1467.83亿元。^② 陕西打造出了丰富的创新平台及科技港，连续三年作为“实施创新

① 陕西省政府办公厅：《2019年陕西省政府工作报告》，陕西省人民政府网，<http://www.shaanxi.gov.cn/gk/133652.htm>，最后检索时间：2020年7月18日。

② 资料来源于陕西省科学技术厅。



驱动发展战略、推进自主创新和高新技术产业成效明显的省份”受到国务院表彰奖励。

（五）开放型经济加快发展

陕西通过欧亚论坛、“一带一路”国际研讨会、“丝博会”、上合组织经贸部长会议、陕粤港澳经济合作周等大型商贸会展及文化交流活动，在“一带一路”的影响力与知名度快速提升。与 200 多个国家和地区建立了贸易伙伴关系，形成了外资企业为主导、制造业作支撑、53 个国家和地区广泛参与的外商投资体系。2019 年，陕西进出口总值达 3515.75 亿元，外贸主体不断多样化，私营企业进出口占比达到 25.5%；外贸分布方式逐渐优化，一般贸易后劲发力，占进出口总值的比例升至 24.8%。同时，“长安号”蝉联中欧班列高质量发展综合评价全国第 1 名，向西方向已开通 11 条运营干线，覆盖中亚、中东及欧洲主要货源地。^①

二 陕西生态保护与高质量发展的新亮点

（一）生态保护管理制度体系不断完善

陕西扎实落实国务院《生态文明体制改革总体方案》^②，在全省 24 个重点行业开展清理整顿试点，成为全国首个完成清理整顿试点工作的省份。生态环境垂改完成阶段性工作，生态空间法治保障逐步完善，明确了排污、建设用地土壤污染等风险管控和修复名录，完善了陕西重污染天气应急预案及应急减排清单。环境风险监控预警体系进一步升级。建成由环境监测、安全工程、制药工程、水文与水资源工程、辐射与核安全、应急管理等专业领域

① 资料来源于陕西省统计局。

② 中共中央国务院：《生态文明体制改革总体方案》，国务院公报 2015 年第 28 号，http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2941157.htm，最后检索时间：2020 年 6 月 12 日。



组成的环境应急专家库，完善了陕西环境风险源数据库。建成含 188 个自动站（国省控）的空气质量监测网、929 个国控监测点位、169 个自动站的辐射环境自动监测网。将 7675 家涉气工业企业、3605 家扬尘源纳入应急减排清单；制定了流域污染治理和生态风险防范方案，提升了流域应急防范能力；建立了重金属行业污染防控排查整治清单。^① 排污许可制度改革向纵深推进，初步建立起了以排污许可制为核心的固定污染源防治体系。

（二）特色文化产业蓬勃发展

文化产业规模快速扩张。2019 年规模以上文化及相关企业数达到 1205 个，规模以上文化及相关产业实现营业收入 843.8 亿元，从业人员规模突破 9 万人，文化产业增加值高速增长，占全省生产总值比重不断提高。^② 文化产业逐渐成为陕西的支柱产业，规模化、集约化、专业化水平进一步提升。

特色文化品牌影响力不断提升。陕西充分发挥文化旅游龙头企业的引领作用，联合推动了一批历史文化、丝路文化、秦岭文化、红色文化等文化热点项目。例如，以延安、梁家河、照金等地为代表的红色文旅热点项目；以礼泉县袁家村为代表的民俗文化与旅游融合项目；以“山花工程”为代表的旅游与精准扶贫融合项目；以陕西省博物馆 IP 系列为代表的文物融合文创融合项目。

（三）沿黄生态城镇带建设全面推进

沿黄公路的全线贯通有效带动了沿线区域在旅游开发、生态环境保护、脱贫攻坚等方面的快速发展。围绕这一区域，陕西在 2017 年通过了《陕西省沿黄生态城镇带规划（2015～2030）》^③，规划范围包括陕西省渭南市的潼关县、大荔县、合阳县等 13 个县（市），总面积 2.98 万平方公里。围绕生

① 汪曼莉：《陕西：生态文明建设迈上新台阶》，《陕西日报》2020 年 1 月 17 日第 7 版。

② 资料来源于陕西省统计局。

③ 陕西省政府办公厅：陕西省人民政府关于印发《陕西省沿黄生态城镇带规划（2015～2030 年）的通知》，陕政发〔2017〕29 号，<http://www.shaanxi.gov.cn/gk/zfwj/88399.htm>，最后检索时间：2020 年 6 月 12 日。



态文明、文化传承与发展两大重点任务，以建设“黄河中游生态文明示范区”“黄河文化旅游特色发展区”“新型城镇化特色试验区”“秦晋区域合作示范区”为主要目标，综合生态文明、文化旅游、新型特色城镇化和区域合作，建设“一园”（秦晋国家黄河公园）、“两群”（关中东部城镇群和榆林—神木—府谷城镇群）、“三片”（榆林北片区、榆林南和延安片区、渭南片区）、“四心”（神木—府谷、绥德、韩城、大荔），打造国内一流、世界知名的文化旅游新坐标。将特色发展、产业提升、城镇集聚作为综合动力，推动多元产业和城镇发展，实现陕西沿黄地区振兴。

三 陕西生态保护与高质量发展存在的问题

（一）沿黄地区生态治理任务艰巨

陕西沿黄地区总体黄土堆积深厚，梁峁交错，沟壑纵横，坡面土壤和沟道侵蚀严重，植被覆盖较差，水土流失敏感程度高，资源承载力有限，人地矛盾尖锐、生态资源空间差异明显、局部生态问题突出。榆林北地区长期采煤活动引发的生态破坏问题显著，地面塌陷、植被覆盖差，水土流失严重。榆林南和延安地区生态脆弱、水资源缺乏，农业面源污染严重，黄土高原河流沿岸水土流失问题突出。渭南地区水污染和大气污染形势都十分严峻。

（二）沿黄城镇基础设施有待完善

沿黄地区大多处于吕梁山区和黄河沿岸土石山区两大连片特困区，尤其是绥德、吴堡、宜川、延川、合阳都曾经是国家级贫困县，亟须巩固脱贫成果。水、电、交通、网络等基础设施仍较为薄弱，特别是水资源短缺问题尤为严重，人均水资源量447立方米，仅为流域人均水资源占有量的84%；^①

^① 陈怡平：《勠力同心共促陕西高质量发展——省政协十二届三次会议大会发言摘编》，《各界导报》2020年1月18日第7版。



交通基础设施也严重不足，面临着边界公路“断头”、城市群路网“断线”、高速铁路建设“短腿”等较为突出的交通瓶颈。

（三）沿黄产业转型压力巨大

工业过于依赖自然资源开发。以榆林为代表的北部沿黄地区是我国重要的传统能源重化工基地，能源产业一枝独秀，形成了以煤油气盐开发为基础，电力、化工为主导的产业体系，面临较大的转型升级压力和生态环境保护压力。沿黄地区农业产品的产量虽大，但是品牌影响较弱，多以初级产品销售和加工为主，深加工、精细化加工少，未形成大规模“产、销”的现代经营模式。特色种植和旅游资源还未能良好融合，假日农业、休闲农业、观光农业、旅游农业等新型农业产业链尚未形成。

（四）沿黄文化资源开发不足

陕西沿黄地区主要的文化旅游资源单体有 556 个，其中地文景观 60 个、水域风光 33 个、天象与气候景观 1 个、遗迹遗址 64 个、建筑设施 206 个、旅游商品 111 个、人文活动 60 个、生物景观 21 个。^①但大多地处黄土高原，面临遗落在生态退化的黄土高原的风险，无论是个体或整体特征均不够鲜明。旅游服务体系不健全，出现“国家级”景区品质配搭“乡村级”景区服务“景强城弱”的现象。许多景点只设置停车场和少量餐饮、住宿服务，重要景区缺乏旅游集散中心；城市交通出行环境不佳，影响本地游乘客数量增长；与休闲旅游（自驾游）发展相关的服务设施也很缺乏。

（五）沿黄区域协调发展存在短板

沿黄地区自然资源、产业发展模式和人口数量差异明显，经济发展水平差距大。2019 年府谷的人均 GDP 突破 20 万元，神木高达 28.1 万元，超越

^① 资料来源于中国城市规划设计研究院。



关中核心区，是陕西最富裕地区之一^①。而同属于榆林市的佳县、清涧县等地依然属于国家级贫困县。此外，陕西沿黄地区面临经济社会发展整体性差的局面，产业发展力量分散，工业不合理重复建设问题严重；旅游资源同质化问题严重，未能体现优质资源的价值。经济鸿沟带来的马太效应进一步阻碍了地区间跨区域合作的主观能动性，导致协同合作机制的缺失，区域协同发展后劲不足。

四 陕西生态保护与高质量发展的主要策略

陕西生态保护和高质量发展要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面领会习近平总书记重要讲话精神，着眼于生态文明建设全局，以生态保护为基础，以水旱灾害治理为重点，以高质量发展为落脚点，以水土保持和污染治理为重心，统筹推进上下游、干支流、左右岸生态环境保护。坚持山水林田湖草综合治理、系统治理的思想，尊重自然规律和经济社会发展规律。通过完善水沙调控机制，加快干支流防洪体系建设，保障防洪安全。把水资源作为最大的刚性约束，切实做到以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。坚定不移地推动高质量发展，大力发展特色现代农业，强化高端产业引领功能，全面深化改革扩大开放，坚决打赢脱贫攻坚战，全力保障和改善民生。要加大黄河文化弘扬力度，着力提升文化层次和内涵，保护好、传承好黄河文化，讲好陕西的“黄河故事”。

（一）全面构筑生态屏障

1. 实施重大生态保护工程建设

健全生态保护和修复制度，保护山水林田湖草生命共同体。强化生态安全保护区、生物多样性保护区、水源涵养保护区等生态功能区建设，提升生态系统循环功能和自我修复能力。继续加强水土流失防治和植被保护与修

^① 资料来源于陕西省统计局。



复,推进坡耕地综合整治、黄土高原塬面保护、病险淤地坝除险加固等国家水土保持重点工程的实施。推动陕北多沙粗沙区淤地坝建设工程、陕西黄河沿岸旅游经济带水土保持长廊工程、陕西白于山水土流失综合治理工程、陕西子午岭水土保持生态修复工程、渭北旱腰带塬面保护工程、秦岭北麓水土流失综合治理工程等水土保持工程项目。以“关中水系规划”为统领,以生态恢复“八水绕长安”工程及生态示范河湖建设为中心,围绕渭河综合治理及河湖湿地建设两个中心,全面推进水生态环境治理。以示范河湖建设为抓手,强化江河湖泊环境治理。紧抓治污降霾联防联控,建立沿黄地区联防联控工作方案,按照“责任共担、信息共享、联防联控、群策群力”的原则,落实大气污染治理要求,建立统一规划、统一标准、统一监测和统一防治措施的区域大气污染联防联控机制。

2. 践行治水新思路

“五水”并重,保护水资源、恢复水生态、改善水环境、治理水灾害、强化水监管。构建水生态廊道,增强水系连通、丰富水网体系,优化用水结构,保障生态用水,维持黄河生态健康。同时,通过蓄积洪水,增加湿地和水体面积,改善区域环境,发展沿黄地区旅游及观光农业。

3. 优化沿黄生态空间格局

贯彻落实最严格的生态环境保护制度,构建以“一山两黄两河”为主体的生态安全空间格局,提升生态系统功能和自我修复能力。“一山”即秦巴山地生态保护区;“两黄”即黄河沿岸生态保护带、黄土高原生态保护区;“两河”即渭河沿岸生态带、汉丹江两岸生态安全带。

(二) 建设绿色发展经济体系

1. 推动传统优势产业绿色化发展

以生态优先倒逼传统产业转型升级,促进产业高端化、循环化、绿色化。鼓励绿色科技引进消化再吸收,引进一批实用性强、应用面广的绿色技术,包括工业技术、农业技术、节水技术、保护生态环境技术、节能减排技术等,促进绿色科技成果的转化应用。集中力量突破一批支撑绿色产



业发展的关键共性技术，通过科技驱动和市场手段促进产业链的“绿色”转型，使经济发展的“绿色含量”大幅提升。制定大力发展再生资源产业的相关财政、税收和配套政策，使可再生能源比重显著上升。设立再生资源产业发展引导基金，扶持培育龙头企业，使循环经济成为基本发展模式。

2. 加快现代化产业体系的构建

加快构建现代特色农业产业体系，打造“陕西品牌”特色农业，推动农业由增产导向转向提质导向。加速推进“3+X”工程，全面提升农业特色产业的质量、效益与竞争力。健全现代农业服务体系，加快发展农业服务业，培育发展休闲农业、创意农业。推进新型工业高质量发展，聚焦高端化、智能化，坚持服务化、绿色化，培育发展世界级先进制造产业集群。培育发展服务业新业态、新模式、新产业，着力打造西部服务经济中心。大力发展文化服务、体育服务、健康服务、养老服务等社会服务业，强化需求侧综合管理，均享普惠经济。

3. 以科技创新支撑绿色发展

把生态环境保护科学研究纳入重点科技发展计划，鼓励科技创新，加强生态环境保护、生物多样性保护、生态恢复和水土保持等重点生态环境保护领域的技术开发和推广工作。建立健全绿色技术创新评估和激励机制，对绿色技术应用实行奖励和支持，扩大绿色科技的应用范围。发挥陕西科技大省的优势，推动院校联合，院企携手，加快生态环境保护技术的产业化进程。更大力度地引导创新要素的集聚，培育绿色特色产业，形成创新发展新优势。扶植一批规模大、科技含量高的生态环境保护产业集团，形成新的经济增长点，为生态环境保护提供技术、设备保障。

（三）加速生态文明体制改革

以制度协同服务为抓手，引领沿黄地区环境治理体制机制创新。强调在黄河治理中行政手段、市场手段、社会化手段等方面的制度协同，充分发挥环境税收、绿色信贷、绿色债券、排污权交易、自愿减排等制度的作用，加



强制度间的优势互补。系统性推进绿色信贷体系建设，提升绿色金融服务能力，助推经济建设与资源环境协调发展。以市场化方式建立“黄河流域生态治理基金”，通过发行专项债券方式、PPP 等模式引入社会资本参与投资运营，重点支持生态治理、滩区扶贫等重点项目建设。针对各类治理成果制定长期跟踪监测和长效评估计划，根据治理工程投入的大小实行以奖代补，提高社会资本参与生态保护的积极性。

（四）构建跨区域协作长效机制

1. 推进沿黄区域协作发展

推动陕西沿黄地区北段、中段及南段区域形成优势互补高质量发展的区域协作机制。以体制机制创新为抓手，加快推进沿黄地区“多规合一”、市场联动的区域市场一体化发展新机制，促进要素在区域间充分自由流动，形成区域竞争新优势。通过统筹谋划产业发展、基础设施建设、生态保护和服务保障，建立生态补偿、转移支付等跨区域协调发展机制。充分发挥西北地区能源资源优势，共同开展陕西与黄河沿岸其他省区的能源合作。在科技领域，强化关中科创中心对黄河沿线经济带的辐射带动作用。在基础设施领域，全面提升跨区域交通、通信、电网、管道等基础设施水平，增强沿黄地区城市之间的连接性和通达性，为开展区域合作提供坚实的物质基础，进一步拓展区域合作空间。

2. 推动城乡区域协调发展

打造黄河沿线特色城镇。构建特色小镇统筹推进机制，编制特色小镇总体规划，重点培育沿黄观光公路沿线、秦晋黄河国家公园内拥有特色文化印记和产业资源的村、镇。以旅游为主要功能，重点引导陕北黄土高原风光、沙漠风光、红色文化、特色风俗塑造的特色小镇，完善城镇基础设施和公共服务设施，因地制宜发展休闲旅游、民俗文化、生态农业等特色产业，带动就业发展。

有序建设现代化新乡村，培育乡村现代经济主体。实施农村生态宜居科技支撑工程，营造乡村生态宜居环境。实施特色经济林提质增效工程，打造



一批乡村振兴示范村，重点开展垃圾污水治理、厕所革命、村容村貌提升工作。建立农田垃圾回收处置体系，开展农村面源污染防治，打造绿色安全和谐的清洁田野和环境整洁优美的现代化新农村。

（五）打造黄河文旅新格局

充分挖掘黄河文化遗产，增强文化自信和价值观自信，推动黄河文化在新时代发扬光大。深挖历史文化资源，整合黄土、黄河、红色文化等要素，构建现代文化产业体系、现代公共文化服务体系、传统文化保护传承体系、对外文化交流体系等，推动黄河文化创造性转化和创新性发展。以沿黄观光公路通车、陕西和山西省联合申报“秦晋大峡谷”世界自然遗产、联合申报秦晋黄河国家公园为契机，助推文化旅游产业创新高地的建设，打造沿黄观光公路休闲旅游带，将陕西打造为黄河文旅枢纽。

（六）倡导绿色生活方式

将绿色发展理念贯穿到生产生活过程中。积极建设低碳交通运输体系，大力推行低碳、节能的交通方式。倡导绿色消费，引导消费者购买节能与新能源汽车、高效家电、节水型器具等节能环保低碳产品，形成绿色、低碳的生活方式和消费模式。同时，深化城市再生资源利用，深入推进垃圾分类，加大宣传引导，提高再生资源回收利用率，推进资源节约和循环利用。

参考文献

高旭艳、冯缠利：《渭河南岸（陕西段）构建水生态廊道规划的设想》，《水资源开发与管理》2019年第3期。

储诚山、刘伯霞：《陕西黄土高原生态环境问题及生态保护修复》，《开发研究》2019年第5期。



黄河流域蓝皮书

任保平：《黄河流域高质量发展的特殊性及其模式选择》，《人文杂志》2020 年第 1 期。

孙秋鹏：《经济高质量发展对环境保护和生态文明建设的推动作用》，《当代经济管理》2019 年第 11 期。

习近平：《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》，《求是》2019 年第 20 期。

社会科学文献出版社版权所有，复旦大学下载使用