

B.9

2020 ~ 2021年内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展研究报告

文 明 刘小燕*

摘 要: 2020年内蒙古黄河流域在生态保护与环境治理、农畜产品生产基地建设、资源节约与绿色转型、结构调整与民生改善等方面取得了可喜成绩。但不得不承认在建设祖国北方生态安全屏障、能源和战略资源基地,以及推进以创新驱动为核心的结构调整和绿色转型等方面仍任重道远。今后必须拿出“壮士断臂”的决心和勇气,狠抓生态保护与环境治理,做到资源节约与产业转型升级相结合,将人才队伍建设作为区域、产业和企业发展的第一要务。同时,积极探索建立生态价值纵向、横向补偿机制,实现内蒙古黄河流域以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展。

关键词: 生态安全屏障 人才队伍建设 黄河流域 内蒙古

一 2020 ~2021年内蒙古推进黄河流域生态保护和高质量发展的主要政策措施

自黄河流域生态保护和高质量发展确定为重大国家战略以来,尤其是

* 文明,内蒙古自治区社会科学院牧区发展研究所副所长、研究员,主要研究方向为民族经济、草牧场制度与草原生态保护;刘小燕,内蒙古自治区社会科学院牧区发展研究所研究员,主要研究方向为区域经济与产业经济。



2020 年至今,沿黄各省区积极贯彻落实习近平总书记讲话精神及党中央决策部署。2020 年以来,内蒙古自治区围绕黄河流域生态保护和高质量发展战略,采取并实施了以下重点政策措施。

2021 年 2 月 7 日,内蒙古自治区人民政府印发《内蒙古自治区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要的通知》,其中以“扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展”为章,提出“坚持重在保护、要在治理,加强流域生态环境整体保护和协同治理,推进黄河安澜体系建设,以水而定、量水而行,加快绿色转型,促进流域高质量发展”总体目标,从加强黄河流域生态系统保护修复、强化黄河流域环境污染系统治理、科学推进黄河流域水资源节约集约利用、保障黄河长久安澜、推动黄河流域高质量发展等五个方面进行安排部署。

按照自治区党委、政府工作部署,自治区发展改革委员会牵头,组织专家编制《内蒙古自治区黄河流域生态保护和高质量发展规划》。2019 年 12 月,规划课题组先后深入沿黄各盟市进行实地调研,并到青海等省份进行考察座谈交流。同时,通过线下专家座谈会、线上开门问策等方式征求社会各界意见建议。

2020 年 8 月印发《内蒙古自治区推动黄河流域生态保护和高质量发展 2020 年工作要点》,确定抓好生态保护修复、加强环境污染治理、保障黄河长治久安、推进水资源节约集约利用、积极推动高质量发展、保护传承弘扬黄河文化、加强规划编制和支持保障等七个方面的工作^①。

2021 年 2 月,内蒙古自治区人民政府印发《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》,把全区共划分 1135 个环境管控单元,并分为优先保护、重点管控、一般管控三类,进行分类管控。黄河流域 7 个盟市 90% 以上国土面积被划入优先保护和重点管控单元,其中包头市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、乌兰察布市 70% 以上国土面积被划入优先保护单元,同时建立黄河流域生态环境准入清单。

2020 年 9 月,按照《水利部关于开展黄河流域生产建设项目水土保持专

① 生态环境部:《内蒙古印发推动黄河流域生态保护和高质量发展今年工作要求细化七个方面明确前头单位》,内蒙古自治区生态环境厅网(2020 年 8 月 26 日),http://sthjt.nmg.gov.cn/dttx/sshb/202008/t20200826_1611402.html,最后检索时间:2021 年 4 月 16 日。



项整治行动的通知》精神，提出具体实施方案并启动专项整治行动。该行动按照部署启动、项目核实、排查认定、集中整治和“回头看”五个阶段进行，至2021年9月结束^①。

2020年12月，内蒙古自治区人民政府印发《乌海及周边地区生态环境综合治理实施方案》，要求乌海及周边地区（主要为阿拉善盟、鄂尔多斯市）、自治区各相关委、办、厅、局及各大企业，认真贯彻落实，确保到2023年底及2025年重点目标任务按期完成，使乌海及周边地区绿色发展水平不断提高，主要污染物排放总量持续减少，污染防治攻坚战取得显著成效^②。

同期，沿黄7盟市也出台实施各类政策措施推动内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展。如2020年12月25日，呼和浩特市行政审批和政务服务局与包头市、巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟以及宁夏回族自治区石嘴山市、青海省西宁市、陕西省榆林市、甘肃省平凉市与庆阳市等地政务服务部门签订《黄河流域五省十市政务服务“跨省通办”合作框架协议》；9月19日，鄂尔多斯市与自治区文旅厅、文物局联合主办“黄河从草原流过——内蒙古黄河流域古代文明展”，展出沿黄7盟市13家博物馆精品文物300余件；各盟市出台“黄河流域生态保护和高质量发展重点工作实施方案”，并相继启动编制各自“黄河流域生态保护和高质量发展规划”工作，等等。

二 2020~2021年内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展情况^③

（一）生态保护与环境治理正在进行

黄河生态，重在保护，要在治理。内蒙古黄河流域具有草原、农田、湿

① 《内蒙古启动黄河流域生产建设项目水土保持专项整治行动》，内蒙古自治区水利厅网（2020年9月10日），http://slt.nmg.gov.cn/art/2020/9/10/art_914_98502.html，最后检索时间：2021年4月16日。

② 《内蒙古自治区人民政府关于印发乌海及周边地区生态环境综合治理实施方案的通知》，内蒙古人民政府网（2013年1月13日），http://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfxgk/zfxgkml/zzqzfbgtwj/202101/t20210113_512341.html，最后检索时间：2021年4月16日。

③ 文中数据除有特别注释外，均来自自治区及沿黄7盟市在官网上公布的《2020年国民经济与社会发展公报》。



地、沙漠、戈壁、河流、湖泊等多种生态系统,也是内蒙古荒漠化、沙化土地最集中,空气、水体污染最严重的地区。内蒙古及黄河流域各盟市全面贯彻习近平生态文明思想,在生态保护、环境治理过程中,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,践行“两山”理论,维持和改善山水林田湖草沙整体系统,确保内蒙古黄河流域生态安全。

监测数据显示,通过几代治沙人的艰辛付出,鄂尔多斯市境内毛乌素沙地治理率已达七成^①,库布齐沙漠治理率达到 34.7%^②。通过封沙育林、人工造林,阿拉善已在乌兰布和沙漠西南建起长 110 公里、宽 3~15 公里的防风阻沙林带^③,鄂尔多斯市杭锦旗库布齐沙漠亿利生态示范区、巴彦淖尔市乌兰布和沙漠治理区分别入选生态环境部第二批和第四批“碧水青山就是金山银山”实践创新基地名单。在国家草原生态保护补助奖励政策等支持下,通过草畜平衡、禁牧休牧、生态移民等措施,内蒙古黄河流域草原植被逐渐恢复。据监测,截至 2020 年巴彦淖尔市、鄂尔多斯市草原植被覆盖度分别达到 27.7%^④和 52%^⑤,流域总体草原植被覆盖度达 44.76%^⑥。总体而言,2000~2019 年,内蒙古黄河流域约 98% 的区域植被覆盖度增加,约 96% 的地区植被净初级生产力增加,约 94% 的区域植被生态质量指数呈增加趋势,特别是东南部地区植被生态质量明显改善^⑦。

同时,内蒙古黄河流域全面实施“蓝天、碧水、净土”三大行动,对呼和浩特、包头市、巴彦淖尔市蓝天保卫战开展专人驻地跟踪督办,实施《内蒙古自治区水污染防治条例》,出台《内蒙古自治区土壤污染防治条例》,

-
- ① 刘毅、赵贝佳:《毛乌素沙地是这样变绿的》,《人民日报》2020 年 12 月 2 日,第 18 版。
- ② 李云平:《内蒙古森林覆盖率增至 22.1%》,新华网(2019 年 3 月 12 日) http://www.xinhuanet.com/local/2019-03/12/c_1124225900.htm,最后检索时间:2021 年 7 月 12 日。
- ③ 布小林:《坚持生态优先 绿色发展 推动内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展》,《内蒙古日报》2020 年 12 月 30 日,第 2 版。
- ④ 杨志利:《数说两会:数字见证成就发展结出硕果》,《巴彦淖尔日报》2021 年 2 月 24 日,第 5 版。
- ⑤ 殷耀、朱文哲:《内蒙古鄂尔多斯:草原深处飘书香》,新华网(2021 年 1 月 5 日), http://www.xinhuanet.com/politics/2021-01/05/c_1126949467.htm,最后检索时间:2021 年 4 月 16 日。
- ⑥ 布小林:《坚持生态优先绿色发展推动内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展》,《内蒙古日报》2020 年 12 月 30 日,第 2 版。
- ⑦ 郭惠超:《2019 年内蒙古植被覆盖状况改善较为显著》,内蒙古新闻网(2020 年 7 月 3 日), <http://inews.nmgnews.com.cn/system/2020/07/03/012938685.shtml>,最后检索时间:2021 年 4 月 16 日。



加强流域内大气、水体及土壤环境治理,努力确保黄河流域生态安全。相关资料显示,2020年1~12月阿拉善盟(94.8%)、乌兰察布市(94.8%)、鄂尔多斯市(90.7%)等盟市环境空气质量综合评价达标,流域环境空气质量总体水平与上一年持平。阿拉善盟、乌兰察布市等盟市常规六项污染物综合指数在全区12个盟市中排名靠前^①。前三季度,内蒙古黄河流域16个国考断面水质优良比例达到75%,无劣V类断面。^②乌兰察布市堡子湾断面水质由2019年的劣V类提升为Ⅳ类,推动黄河流域大黑河、昆都仑河断面稳定达标^③。通过实施“一湖两海”生态环境治理工程,对乌梁素海、岱海进行生态补水,改善水生态环境,使乌梁素海整体水质提升为Ⅳ类,岱海水质稳中向好。在土壤污染防治方面,着力加强重金属、地下水污染及耕地污染防治工作,全面完成全区农用地土壤污染状况详查和重点行业企业用地调查,农用地土壤污染状况调查的22009个(全区范围内)土壤监测点位受污染耕地安全利用率和受污染地块安全利用率分别达到98%、90%以上,流域土壤环境质量整体良好^④。

(二) 农牧业发展势头强劲

把内蒙古建设成国家农畜产品生产基地,是中央对内蒙古发展的战略定位之一。内蒙古黄河流域处于内蒙古农牧业发展的黄金带,拥有“塞外粮仓”河套平原和土默川平原,耕地面积达4618万亩,占全区耕地面积的33.7%;拥有鄂尔多斯、乌拉特、阿拉善等荒漠草原及草原化荒漠约5亿亩,占全区草原总面积的50%以上,是自治区粮油、冷凉蔬菜、薯类、乳肉、绒毛产品生产的核心区域之一。近年来,内蒙古黄河流域大力推进农牧业供给侧结构性改革

① 《内蒙古自治区生态环境厅公布2020年全区环境空气质量状况》,《内蒙古生态环境》(内蒙古自治区生态环境厅官方微信公众号),2021年1月7日。

② 张树礼:《污染防治攻坚战目标任务完成情况新闻发布词》,内蒙古自治区生态环境厅网(2021年2月1日),http://sthjt.nmg.gov.cn/dtxx/qqhb/202102/t20210204_1627127.html,最后检索时间:2021年4月16日。

③ 《自治区政府召开新闻发布会通报2020年打好污染防治攻坚战情况》,内蒙古自治区生态环境厅网(2020年11月11日),http://sthjt.nmg.gov.cn/dtxx/ztl/dczg/mzdt/202011/t20201111_1620765.html,最后检索时间:2021年4月16日。

④ 张树礼:《污染防治攻坚战目标任务完成情况新闻发布词》,内蒙古自治区生态环境厅网(2021年2月1日),http://sthjt.nmg.gov.cn/dtxx/qqhb/202102/t20210204_1627127.html,最后检索时间:2021年4月16日。



革,打造区域性特色产业带和产业集群,注重农牧业提质增效,逐步形成特色优势品牌,构建现代农牧业产业体系。鄂尔多斯市鄂托克旗阿尔巴斯绒山羊、乌兰察布市乌兰察布马铃薯、鄂尔多斯市杭锦旗河套向日葵、乌海市乌海葡萄、阿拉善左旗阿拉善白绒山羊等5个优势品种被列入国家农业农村部等多部门认定的中国特色农产品优势区名单,“天赋河套”农产品区域公用品牌荣获“中国农产品百强标志性品牌”“2020年度中国农业十大杰出品牌”。

据统计,2020年内蒙古粮食总产量达到732.8亿斤,连续3年稳定在700亿斤以上,粮食产量实现“十七连丰”。作为主产区之一,黄河流域7个盟市全年农作物播种面积达270.75万公顷,粮食作物播种面积为168.18万公顷,占全区粮食作物播种面积的24.6%,粮食产量901.64万吨,占全区总产量的24.6%。以巴彦淖尔市为例,2020年全市农作物播种面积达1140.6万亩,其中粮食播种面积达540.3万亩,比上年增加1.6万亩,增长0.3%;产量达到55.2亿斤,比上年增加2.4亿斤,同比增长4.5%,粮食产量连续三年保持在50亿斤以上。

同年,内蒙古黄河流域畜牧业发展总体平稳,无论从存栏头数还是畜产品产量均实现小幅增长。仅以呼和浩特市为例,2020年末牲畜存栏头数达316万头(只),同比增长7.5%,肉类总产量实现12.2万吨,同比增长2%,牛奶产量达170万吨,同比增长6%^①。除伊利、蒙牛两大乳业巨头总部设在呼和浩特市外,鄂尔多斯、小尾羊、圣牧高科等内蒙古乃至全国农牧业龙头企业均在该流域。同时,巴彦淖尔、阿拉善等地也是自治区骆驼、野生肉苁蓉、锁阳等产业特色优势区。其中,阿拉善双峰驼^②、阿拉善肉苁蓉^③、阿拉

① 市发展和改革委员会:《2020年呼和浩特市产业发展行稳致远》,呼和浩特市人民政府网(2021年3月5日),http://www.huhhot.gov.cn/zwdt/bmdt/202103/t20210304_850657.html,最后检索时间:2021年4月16日。

② 中华人民共和国农业部:《中华人民共和国农业部公告第1635号》,中华人民共和国农业农村部网(2011年9月20日),http://www.moa.gov.cn/nybg/2011/djiuq/201805/t20180522_6142813.htm,最后检索时间:2021年4月16日。

③ 中华人民共和国农业部:《中华人民共和国农业部公告第1813号》,中华人民共和国农业农村部网(2012年8月20日),http://www.moa.gov.cn/nybg/2012/dbaq/201805/t20180516_6142266.htm,最后检索时间:2021年4月16日。



善锁阳^①，同阿拉善白绒山羊一并被列入中国农产品地理标志登记保护，阿拉善双峰驼 2006 年被纳入国家级畜禽遗传资源保护名录。据统计 2020 年底阿拉善双峰驼存栏为 13.1 万峰，以发展驼奶加工为主，兼顾驼肉、驼绒、旅游骑乘、驼赛竞技、驼文化产品等产业带动其保护和发展。

（三）资源节约与绿色转型初现成效

内蒙古黄河流域是内蒙古能源资源富集区，煤炭产能占全国 1/5，石油、天然气储量分别为 6 亿吨和 2 万亿立方米，风能、太阳能资源居全国前列。沿黄地区电力装机总量、新能源装机总量、外送电量分别占到全区的 64%、56% 和 44%^②。同时也是我国重要的现代煤化工、冶金、稀土、装备制造产业基地，煤制油、煤制天然气、煤制烯烃等现代煤化工产业规模和技术在国内外领先。^③ 尤其是近年来，内蒙古黄河流域注重传统优势产业向高端化、智能化、绿色化转型，发展精深加工，延长产业链，提高能源资源综合利用率，并不断培育新产业、新功能、新增长极，努力保障国家重要能源和战略资源安全。公开资料显示，位于鄂尔多斯市伊金霍洛旗的全球唯一一百万吨级煤直接液化生产线，2011~2018 年累计生产油品 665 万吨；高值化应用稀土元素，高端化开发稀土产品，使稀土原材料就地转化率达到 70%；出台《内蒙古自治区氢能产业发展指导意见》，在乌海、鄂尔多斯等地发展规模化风光制氢，推进氢气管网、氢运输网络和加氢站等基础设施建设，探索氢能供电供热商业模式，力争建成全国最大的绿氢生产基地^④，等等。在全区规模以上工业中，战略性新兴产业增加值比上年增长 7.2%。非煤产业增加值比上年增长 6.6%，

① 中华人民共和国农业部：《中华人民共和国农业部公告 第 1645 号》，中华人民共和国农业农村部网（2011 年 10 月 20 日），http://www.moa.gov.cn/nybgb/2011/dshiq/201805/t20180523_6142901.htm，最后检索时间：2021 年 4 月 16 日。

② 布小林：《坚持生态优先绿色发展推动内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展》，《内蒙古日报》2020 年 12 月 30 日，第 2 版。

③ 布小林：《坚持生态优先绿色发展推动内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展》，《内蒙古日报》2020 年 12 月 30 日，第 2 版。

④ 张俊在、李永桃：《“两源”基地上档次——内蒙古建设国家重要能源和战略资源基地纪实》，正北方网（2021 年 3 月 3 日），<http://www.northnews.cn/news/2021/0303/1972012.html>，最后检索时间：2021 年 4 月 16 日。



占比达到 63.6%，较上年提升 1.0 个百分点。单晶硅、石墨及碳素制品、稀土磁性材料等新产品产量比上年分别增长 93.3%、20.4% 和 15.4%。

同时，作为水资源严重短缺地区，节约水资源始终是内蒙古黄河流域资源节约利用的重点。多年以来，内蒙古黄河流域 7 盟市（除呼和浩特市）年降水量基本在 300 毫米以下，尤其是乌海市、巴彦淖尔市、阿拉善盟年降水量不足 200 毫米。据监测，2019 年内蒙古黄河流域降水量、地表水和地下水资源量占全区总量的 27.9%、4.7% 和 25.7%，水资源总量不到全区总量的 14%，人均拥有水资源量不足全区的 1/3^①。然而，内蒙古黄河流域却承载着全区总人口的 50%，农业和工业产值分别占全区总量的 34.7% 和 77.8%，节约水资源和提升用水效率势在必行。为此，自 2019 年内蒙古实施《内蒙古自治区节水行动实施方案》以来，黄河流域 40% 的旗县达到了节水型社会达标建设标准。相比 2010 年，2019 年内蒙古黄河流域农业灌溉亩均用水量从 465 立方米/亩下降到 369 立方米/亩；万元工业增加值用水量从 27 立方米/万元（当年价）下降到 24.4 立方米/万元，高于全区平均 30.0 立方米/万元和全国 41.3 立方米/万元^②的工业用水水平；万元 GDP 用水量为 91 立方米，高于 117 立方米/万元的全区平均水平^③。

（四）结构调整与民生改善成效显著

内蒙古黄河流域分布着包头、鄂尔多斯、乌海等工业重地，以往是内蒙古“羊、煤、土、气”传统产业结构的典型代表。然而，随着生态优先、绿色发展理念的不断践行，内蒙古黄河流域不仅在能源资源产业向高端化、智能化、绿色化转型，其三次产业结构也在发生重大变化，第一、第三产业，尤其是服

-
- ① 内蒙古自治区水利厅：《2019 年内蒙古自治区水资源公报》，内蒙古自治区水利厅网（2020 年 9 月 18 日），http://slt.nmg.gov.cn/xxgk/bmxxgk/gbxx/stbcbg/202011/t20201111_1423220.html，最后检索时间：2021 年 7 月 12 日。
- ② 中华人民共和国水利部：《2019 年中国水资源公报》，中华人民共和国水利部网（2020 年 8 月 3 日），<http://www.mwr.gov.cn/sj/tjgb/szygb/202008/P20200803328847349818.pdf>，最后检索时间：2021 年 7 月 12 日。
- ③ 内蒙古自治区水利厅：《内蒙古自治区高标准推进黄河流域节水工作》，内蒙古自治区水利厅网（2020 年 6 月 16 日），http://slt.nmg.gov.cn/art/2020/6/16/art_11_92935.html，最后检索时间：2021 年 4 月 16 日。



务业对区域经济增长的贡献率进一步提高,百姓能够获得更优质的产品、更贴心的服务、更便捷的交通、更丰富的信息,发展红利惠及更多的人,推动区域发展趋于平衡和充分。

据统计,截至“十三五”末期内蒙古黄河流域三次产业产值比例从“十二五”末期的3.25:72.72:24.02调整为6.42:43.63:49.94,二产产值比重有所下降,一、三产产值比重相应提高。当然,在2020年,受新冠肺炎疫情影响,内蒙古黄河流域7盟市除邮政行业业务总量大幅增加外,批发零售和住宿餐饮业、交通运输业、金融业、房地产业等服务业均出现小幅下降,全年规模以上服务业企业营业收入也有所下降。全年所接待国内外旅游人数及旅游收入出现大幅下滑,下降幅度达40%以上。

同年,内蒙古黄河流域7盟市居民生活得到显著改善。据统计,2020年7盟市城镇居民人均可支配收入增速基本与全区持平,其中巴彦淖尔市、阿拉善盟的增速分别超全区增速1.7个和1个百分点;农村牧区居民人均可支配收入实现6%以上的增速,除乌兰察布市,其他盟市农牧民人均纯收入均高于全区平均水平(见表1)。截至2020年,内蒙古黄河流域7盟市9个国家级贫困县、12个区级贫困县、1200多个贫困嘎查村、超45万贫困人口全部脱贫摘帽。其中,仅以乌兰察布市为例,截至2020年2月该市8个国贫县、2个区贫县全部摘帽,750个贫困嘎查村退出,29.1万贫困人口全部脱贫,全市农牧民可支配收入从2016年的9085元增加到2020年的13009元。2020年内蒙古黄河流域严格落实“六保”任务,尤其是民生保障投入均超过盟市一般公共预算支出的50%以上,部分盟市更是高达70%以上,用于就业、社保、医保、养老、教育、医疗和老旧小区棚户区改造等民生工程。

表1 2019~2020年内蒙古黄河流域主要经济指标变化情况

指标	地方生产总值 (亿元)		一般公共预算 收入(亿元)		社会消费品零售 总额(亿元)		城镇居民可支配 收入(元)		农牧民人均可 支配收入(元)	
	2020	增速	2020	增速	2020	增速	2020	增速	2020	增速
呼和浩特市	2800.7	0.2	217.1	6.9	1032.9	-4.0	49789	0.8	20489	8.0
包头市	2787.4	3.0	145.2	-4.4	987.8	-4.7	50981	1.1	20710	8.0
乌兰察布市	826.9	2.4	56.3	13.0	228.8	-6.2	33534	1.5	13009	8.7



续表

指标	地方生产总值 (亿元)		一般公共预算 收入(亿元)		社会消费品零售 总额(亿元)		城镇居民可支配 收入(元)		农牧民人均可 支配收入(元)	
	2020	增速	2020	增速	2020	增速	2020	增速	2020	增速
鄂尔多斯市	3533.7	-2.9	464.9	-7.2	565.5	-5.7	50306	1.1	21576	7.5
巴彦淖尔市	874.0	-1.5	56.9	2.2	218.4	-8.7	33657	3.1	20684	8.5
乌海市	563.1	2.9	54.03	16.2	127.8	-8.0	45497	1.1	21812	7.5
阿拉善盟	304.8	3.8	31.1	8.1	51.2	-18.8	44009	2.4	23144	6.4
7盟市合计	11691.6	0.4	1025.5	-1.1	3212.4	-5.44	—	—	—	—
全区	17359.8	0.2	2051.3	-0.4	4760.5	-5.8	41353	1.4	16567	8.4
占全区比重*	67.35	-0.28	49.99	-0.34	67.48	3.09	—	—	—	—

*说明:此行数据中“增速”列对应的数据单位为“个百分点”。

资料来源:全区及各盟市2021年政府工作报告、2020年经济社会发展公报。

三 内蒙古黄河流域高质量发展面临的问题

(一) 生态保护与环境治理仍任重道远

黄河一进内蒙古便流经乌兰布和、库布其两大沙漠及毛乌素沙地,土地荒漠化、沙化及泥沙入黄一直困扰该区域生态安全。虽然内蒙古荒漠化、沙化土地面积持续“双减少”,但全区60%的荒漠化和72%的沙化土地分布在黄河流域^①,荒漠化和沙化状况依然严重,防治形势仍然严峻^②。同时,近年来黄河(内蒙古段)受上游水库、河道控导工程和气候变化等因素影响,河道萎缩和泥沙淤积严重,河道形态演变剧烈。河东沙地、乌兰布和沙漠、库布齐沙漠和十大孔兑对黄河泥沙的贡献率分别达3.78%、3.52%、16.69%和44.63%,每年淤积在黄河(内蒙古段)的泥沙为1.57亿吨左右,年平均淤积厚度约0.046米^③。

① 郭二果、李现华、刘芬等:《加快推进黄河流域生态环境整体保护》,《北方经济》2020年第8期,第14页。

② 杨雪栋:《内蒙古自治区荒漠化和沙化土地监测概述》,《内蒙古林业调查设计》2020年第2期,第88页。

③ 李超、王晓华、侯聚峰:《多元侵蚀下黄河(内蒙古段)水生态问题探究与分析》,《北方经济》2019年第10期,第28~29页。



内蒙古黄河流域空气质量仍难以得到改进。据监测,2020年1~12月,巴彦淖尔市、乌海市、呼和浩特市和包头市等地空气质量优良天数比例低于全区平均值;乌海市、巴彦淖尔市、呼和浩特市和包头市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度低于30微克/立方米的考核基数;在常规六项污染物综合指数排名中,鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、乌海市、呼和浩特市、包头市依次排在全区12盟市第8~12名。^①

同时,流域内土地盐碱化与土壤污染并存。新中国成立初期,内蒙古河套平原灌区几经扩大,灌溉面积几乎翻番,而其耕地盐碱化面积也相应增加。据悉,目前内蒙古河套灌区盐碱化耕地面积达32.3万公顷,约占引黄灌区面积的45%^②。而且内蒙古黄河流域作为全区能源资源开采加工、冶金、化工工业、制造业和新材料产业高度集中区,其工业“三废”对土壤的污染仍不可小觑,尤其一些重金属污染留存时间长,风险隐患较深远。

(二) 结构调整与绿色转型仍有压力

正如前文所述,内蒙古黄河流域产业资源化、重型化特点显著,属于传统资源密集型产业结构^③,第二产业,尤其是资源能源开采、加工业对地方经济增长的拉动作用显著。近年来,内蒙古全区上下深入推进供给侧结构性改革,不断壮大新功能,促进新旧动能转换,努力改变“四多四少”状况^④。从统计数据看,由于结构调整,传统工业经济的拉动作用逐年下降,内蒙古自“十三五”时期经济增长速度明显放缓,其中鄂尔多斯市尤为明显(见表2)。尤其是2020年,鄂尔多斯市地方生产总值首次出现负增长,第二产业增加值、规模以上工业增加值、第二产业固定资产投资、公路铁路货运量均出现负增

① 《自治区生态环境厅公布2020年全区环境空气质量状况》,内蒙古自治区人民政府网(2021年1月7日), http://www.nmg.gov.cn/zwjw/gzdt/bmdt/202101/t20210107_415037.html, 最后检索时间:2021年7月12日。

② 陈怡平、傅伯杰:《黄河流域不同区段生态保护与治理的关键问题》,《中国科学报》2021年3月2日,第007版。

③ 文明、刘小燕:《2019~2020年内蒙古沿黄生态经济带高质量发展报告》,载张廉、段庆林、王林玲主编《黄河流域生态保护和高质量发展报告(2020)》,社会科学文献出版社,2020,第167页。

④ 2018年十三届全国人大一次会议期间,习近平总书记在参加内蒙古代表团审议时提出,内蒙古要“努力改变传统产业多新兴产业少、低端产业多高端产业少、资源型产业多高附加值产业少、劳动密集型产业多资本科技密集型产业少的状况,构建多元发展、多极支撑的现代产业新体系”,简称为“四多四少”。



长。当然，其中必然有新冠肺炎疫情带来的影响，但不得不考虑结构调整和新旧动能转换带来的经济发展压力。

表 2 近 10 年全区与鄂尔多斯市 GDP 及工业产值变化情况

单位：%

年份	GDP 增速		第二产业增加值增速		工业增加值增速		一般财政预算收入增速	
	全区	鄂尔多斯市	全区	鄂尔多斯市	全区	鄂尔多斯市	全区	鄂尔多斯市
2010	14.9	19.2	18.2	22.1	18.8	23.1	25.8	47.5
2011	14.3	15.1	17.8	16.8	18.2	16.3	26.8	44.8
2012	11.7	13.0	14.0	15.4	14.2	15.6	14.5	8.5
2013	9.0	9.6	10.7	11.4	11.3	11.9	10.7	17.2
2014	7.8	8.0	9.1	9.9	9.5	11.1	7.1	-2.3
2015	7.7	7.7	8.0	8.0	8.2	9.6	6.5	3.7
2016	7.2	7.3	6.9	7.5	7.0	8.9	7.0	1.1
2017	4.0	5.8	1.5	4.5	3.6	7.0	-14.4	5.1
2018	5.3	5.0	5.1	4.1	6.9	5.3	9.1	21.5
2019	5.2	4.0	5.7	4.3	6.0	4.2	10.9	15.6
2020	0.2	-2.9	1.0	-6.0	0.8	-6.4	-0.4	-7.2

资料来源：表中“工业增加值增速——全区”一栏为历年内蒙古统计年鉴数据，其余均为历年全区及鄂尔多斯市经济与社会发展公报数据。

（三）水资源短缺成为制约流域高质量发展的关键因素

内蒙古黄河流域人均拥有水资源量不足全区的 1/3，却承载着全区总人口的 50%，产出全区农业和工业产值的 34.7% 和 77.8%。虽然近年来通过水权交易、节水行动等，工业、农业用水效率明显提高，但仍然难以改变水资源原发性短缺和用水量逐年增加的基本面，水资源供需矛盾成了一道难以迈过的槛。据内蒙古水利厅预测，内蒙古沿黄河流域地区 2035 年缺水量将达到 15 亿立方米以上^①。其中，除水资源供给总量不足之外，与用水量增加和用水效率较低有关。从用水总量看，据部门监测数据，2019 年内蒙古黄河流域 7 盟市用水量相比 2015 年增加 3.76 亿立方米，其中增幅最多的是生态用水，其次为

① 内蒙古自治区水利厅：《内蒙古自治区推动沿黄河地区生态保护和高质量发展，将节水作为重要措施》，内蒙古自治区水利厅网（2020 年 3 月 4 日），http://slt.nmg.gov.cn/art/2020/3/4/art_11_87812.html，最后检索时间：2021 年 4 月 16 日。



农业用水。从用水效率看,黄河流域内蒙古段农业用水占93%,但粮食主产区河套灌区的灌溉利用率仅为0.4左右^①,低于全国灌溉用水有效利用系数0.559^②,更低于0.7~0.8的世界先进水平。当年,内蒙古黄河流域7盟市万元GDP用水量下降至91立方米,仍比全国60.8立方米^③的平均值高出30余立方米。

(四) 创新驱动难以形成

“创新始终是推动一个国家、一个民族向前发展的重要力量”,是“五大发展理念”之首。然而,就内蒙古而言,创新驱动支撑区域高质量发展的能力仍不够,包括科研投入不足、人才储备不足、产学研脱节、制度供给不到位等。以科研投入为例,据2019年统计公报^④,当年内蒙古共投入研究与试验发展(R&D)经费为147.81亿元,比上年增长18.59亿元,增长14.39%;研究与试验发展(R&D)经费投入强度(与地区生产总值之比)为0.86%,远低于全国2.23%的投入强度,投入强度列全国第25位。从分行业规模以上工业企业R&D经费投入看,同年内蒙古采矿业R&D投入强度仅为0.19%,低于全国0.62%的平均值;制造业R&D投入强度为1.03%,同样低于全国1.45%的平均值,唯电力、热力、燃气及水生产和供应业R&D投入强度高于全国0.02个百分点,为0.20%,其中水的生产和供应业的R&D投入强度却低于全国平均强度0.3个百分点。从区域上看,内蒙古黄河流域7盟市中,除呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市外,其余4盟市R&D经费投入强度均低于全区平均强度。而内蒙古财政科学技术支出占一般公共预算支出比重仅为0.56%,远低于全国3.96%的比重,其中自治区本级财政科学技术支出仅为3.77亿元,

① 曲莉春、康伟:《内蒙古在黄河流域生态保护和高质量发展中面临的机遇、挑战与应对》,《北方经济》2019年第10期,第41页。

② 《水利部召开节约用水工作视频会议》,中华人民共和国水利部网(2020年7月7日),http://szy.mwr.gov.cn/yw/202007/t20200707_1414285.html,最后检索时间:2021年4月16日。

③ 中华人民共和国水利部:《2019年中国水资源公报》,中华人民共和国水利部网(2020年8月3日),<http://www.mwr.gov.cn/sj/#tjgb>,最后检索时间:2021年4月16日。

④ 《2019年内蒙古自治区科技经费投入统计公报》,内蒙古统计微讯(2021年2月25日);《2019年全国科技经费投入统计公报》,国家统计局网(2020年8月27日),http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202008/t20200827_1786198.html,最后检索时间:2021年7月12日。



占全区财政科学技术支出的 13.2%，低于中央财政 38.9% 的比例。2020 年，内蒙古每万人发明专利拥有量仅为 2.7 件，远低于全国 13.3 件的拥有量；2018 年开展 R&D 活动的规模以上工业企业法人单位，占全部规模以上工业企业法人单位的 10.1%，远低于全国 28.0% 的比例（2018 年）^①，等等。

四 2021 年内蒙古黄河流域高质量发展展望及对策研究

2021 年是我国经济社会发展“十四五”规划开局之年、全面建设社会主义现代化国家新征程开启之年，沿黄各省区从自身实际出发，结合《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，进一步推进黄河流域生态保护和高质量发展。内蒙古在《2021 年内蒙古自治区国民经济和社会发展规划》中提出，要“突出抓好黄河流域生态保护和高质量发展”，将印发黄河流域生态保护和高质量发展规划以及“十四五”实施方案。2021 年内蒙古及内蒙古黄河流域 7 盟市均把地方生产总值增长预期目标设定在 6% 左右或 6% 以上。从 1~2 月经济运行情况看，全区经济呈现延续恢复增长态势，沿黄 7 盟市规模以上工业增加值、固定资产投资、社会消费品零售总额三项主要经济指标同比涨幅较高，其增速趋于合理区间（见表 3）。

表 3 内蒙古黄河流域 7 盟市主要经济指标

单位：%

指标		呼和浩特	包头	乌兰察布	鄂尔多斯	巴彦淖尔	乌海	阿拉善
地区生产总值累计增长(%)	2020 年第一季度	-4.5	-3.9	-3.0	-9.0	-12.2	-1.7	-6.6
	2020 年第四季度	0.2	3.0	2.4	-2.9	-1.5	2.9	3.8

① 国家统计局、国务院第四次全国经济普查领导小组办公室：《第四次全国经济普查公报（第六号）》，国家统计局网（2019 年 11 月 20 日），http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201911/t20191119_1710339.html，最后检索时间：2021 年 4 月 16 日；内蒙古自治区统计局、内蒙古自治区综合经济工作领导小组第四次全国经济普查专项工作协调办公室：《内蒙古自治区第四次全国经济普查公报（第六号）》，内蒙古自治区统计局网（2020 年 9 月 14 日），http://tj.nmg.gov.cn/tjyw/tjgb/202102/t20210209_886028.html，最后检索时间：2021 年 7 月 12 日。



续表

指标		呼和浩特	包头	乌兰察布	鄂尔多斯	巴彦淖尔	乌海	阿拉善
规模以上工业增加值累计增长(%)	2019年2月	0.4	11.4	12.5	1.7	-1.9	28.4	22.4
	2020年2月	5.6	5.8	5.8	-13.9	-15.4	7.6	-9.3
	2021年2月	11.8	22.7	14.8	32.9	34.4	15.5	47.6
固定资产投资累计增长(%)	2019年2月	45.2	-18.6	796.0	-6.0	76.4	16.5	—
	2020年2月	-51.4	-39.1	214.2	-52.3	84.1	1.3	-26.2
	2021年2月	29.2	90.7	86.3	75.5	30.7	12.4	9.3
社会消费品零售总额累计增长(%)	2019年2月	3.8	5.8	6.2	2.6	5.7	5.1	4.9
	2020年2月	-26.1	-24.6	-23.2	-26.2	-26.0	-25.8	-26.4
	2021年2月	31.7	26.4	25.8	32.4	27.2	26.9	22.1

资料来源：2019 ~2021 年季度数据、月份数据，内蒙古自治区统计局综合数据平台，<http://tj.nmg.gov.cn/datashow/easyquery/easyquery.htm?cn=B0101>。

综观国际国内经济社会发展环境，生态保护、资源约束、经济下行等压力持续加大，作为以传统资源型产业为支柱的区域，内蒙古及内蒙古黄河流域7盟市更应立足战略定位、抓住机遇、突出重点、分步施策，不断推进黄河流域生态保护和高质量发展。

（一）以筑牢祖国北方生态安全屏障为己任，让生态环境保护成为不可逾越的红线

流域发展，生态优先。黄河流域生态保护和环境治理在内蒙古筑牢祖国北方生态安全屏障过程中处在举足轻重的地位，无须赘述。习近平总书记在参加十三届全国人大四次会议内蒙古代表团审议时强调，“要统筹山水林田湖草沙系统治理，实施好生态保护修复工程，加大生态系统保护力度，提升生态系统稳定性和可持续性”。内蒙古黄河流域要牢固树立“碧水青山就是金山银山”理念，全面践行“统筹山水林田湖草沙系统治理”，以“三线一单”分区管控为依据，严格落实区域内生态保护和环境治理的主体责任。牢固树立“环境就是民生”的理念，继续打好污染防治攻坚战，持续展开黄河流域“蓝天、碧水、净土”保卫战，让百姓享受生态宜居的城乡环境。同时，中央及沿黄



各省区积极探索黄河流域生态环境补偿机制，建立中央与地方、地方与地方之间纵向、横向补偿方式，以生态换发展、以生态保民生。

（二）调整结构、转换功能到提高质量须实现区域协同发展

产业结构相近、发展路径相似，使内蒙古黄河流域各盟市结构调整、绿色转型时面临着相同的困境，唯有通过区域内部协同发展、扬其所长避其所短方可打破困局。从流域7个盟市发展基础看，各有相对优势：呼和浩特作为自治区首府，集聚政治、文化、教育、科技、人才资源；包头市作为老工业基地，军民融合、装备制造、军工人才、稀缺资源等方面独具优势；鄂尔多斯作为资源富集地，是全国能源重化工基地、建设能源及战略资源基地、保障国家能源安全的重地（包括乌海市）；乌兰察布市占据交通要塞，腹地优势明显，大可发挥枢纽、联动作用，同时与巴彦淖尔市一同形成黄河流域特色优势农畜产品生产基地；而阿拉善盟在内蒙古黄河流域，在全区生态保护和环境治理中占据重要位置，统筹山水林田湖草沙系统治理任重道远。如何实现协同发展，既需要各盟市扬长避短、有所取舍，更需要自治区及国家层面做出顶层设计，做出分工明确、优势互补、区域联动的一体化发展决策部署。如规划建设以呼和浩特市为中心，以包头市、鄂尔多斯市、乌海市、乌兰察布市为加工制造业带，以巴彦淖尔市、乌兰察布市为农牧业缓冲带，以阿拉善盟及鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、包头市、乌兰察布市边境区域为生态保护带，以沿黄生态文化带为纽带的一体化布局等。

（三）水资源保护与节约集约并行，严格落实“四定”理念

众所周知，黄河是内蒙古西部最重要的水系，保护黄河水资源，即保证了内蒙古黄河流域人畜、农业、工业、生态用水。为此，一要严格落实“河长制”，明确责任、加强监督。要持续强化“碧水保卫战”，严防流域内工矿企业废水污染、居民生活污水污染和农业面源污染，以倒逼机制提升工业企业污水处理能力，以考核机制消除城市黑臭水体。要持续推进流域水土治理工作，紧紧抓住调节水沙关系这个“牛鼻子”，使黄河流域“清四乱”整治行动落地落实，继续推进沿黄防风阻沙林带建设。二要在水资源节约集约利用上有突破，特别是在农业灌溉用水上做足文章。将节约集约水资源就是水生态保护的



思想深入人心，从个人到企业，从家庭到社区、到整个管区，让节约水资源成为每个人的自觉行动。要通过工程技术改进、老旧设备更新、灌溉方式方法的改善等途径提高灌溉效率和灌溉保证率。要通过制度设计和制度创新，继续深化水权交易改革，加大对循环用水的扶持支持力度、旱作农业的适度推广，等等。三要结合自治区“十四五”规划及2035年远景目标纲要，做好保护和利用水资源长期规划，对内蒙古黄河流域，乃至全区水资源可持续发展做出评估，做到“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”。

（四）加快内蒙古黄河流域高质量发展的人才队伍建设步伐

习近平总书记在中国科学院第十九次院士大会中国工程院第十四次院士大会上的讲话中指出，“全部科技史都证明，谁拥有了一流创新人才、拥有了一流科学家，谁就能在科技创新中占据优势”。然而近年来，黄河流域内蒙古段各盟市人口增长缓慢，表现出近4年黄河流域内蒙古段对劳动力吸引力的不足^①，且全区科技人才人数和增速均呈下降趋势^②，高等院校人才流失严重^③。“创新之道，唯在得人。得人之要，必广其途以储之。”为此，一要在体制机制上大胆改革，打破唯论文、唯职称、唯学历等人才评价制度，形成能够培养人才、吸引人才、使用人才和留住人才的制度体系；二要在人才创新供给上敢于投入，在优势领域、特色产业、关键技术上，加大人才引进、使用和留住方面的无形和有形投入，努力形成该领域或行业中理论创新、科技创新、管理创新、文化创新的高地；三要在充分评估自身人才环境的基础上，从我做起，强化高等院校“双一流”建设工作，从培养人、留住人开始抓人才队伍建设工作，形成人才培养、引进、使用的良性循环。

① 于光军：《黄河流域内蒙古段生态保护与高质量发展中的产业优化升级途径研究》，载张廉、段庆林、王林玲主编《黄河流域生态保护和高质量发展报告》，社会科学文献出版社，2020，第292页。

② 冯晨皓、郭宝亮：《内蒙古地区科技人才发展问题及对策研究》，《北方经济》2020年第3期，第57页。

③ 周川：《内蒙古高等教育新时代面临的挑战与对策》，《黑龙江民族丛刊》2020年第5期，第146页。