

B.6

2020 ~ 2021 年四川黄河流域生态保护和高质量发展研究报告*

金小琴 廖冲绪 黄进**

摘 要: 作为黄河流域重要生态屏障和“中华水塔”重要组成部分,四川黄河流域生态保护和高质量发展具有举足轻重的作用。通过总结2020年四川黄河流域生态保护和高质量发展的主要举措,在系统分析四川黄河流域生态保护和高质量发展面临经济发展内生动力不足、特色优势产业发展缓慢、创新能力不足等问题基础上,提出下一步要抢抓政策机遇、加大投入力度、培育生态产业、创新体制机制等对策建议,以推动四川省黄河流域生态保护和高质量发展。

关键词: 四川黄河流域 生态保护 高质量发展

四川黄河流域范围主要涉及2州5县,包括甘孜藏族自治州石渠县和阿坝藏族羌族自治州阿坝县、若尔盖县、红原县、松潘县,面积有6.3万平方公里,流域面积1.87万平方公里,占黄河流域面积的2.4%。黄河流域四川段是黄河重要的水源供给区和水源涵养地,黄河干流在四川境内长174.1公里,占黄河的3.1%;其中较大的支流有黑河、白河、贾曲、查曲。据统计,黄河干流枯水期水量的40%、丰水期水量的26%都来自四川。

* 本报告写作得到阿坝州、甘孜州大力支持,特此致谢。

** 金小琴,四川省社会科学院副研究员,主要研究方向为资源与环境经济;廖冲绪,四川省社会科学院研究员,主要研究方向为政治社会学;黄进,四川省社会科学院研究员,主要研究方向为社会政策。



作为黄河流域重要生态屏障和“中华水塔”重要组成部分，把四川黄河流域建设成为“绿水青山就是金山银山”生态文明思想的实践地，成为造福人民的“幸福河”，既是贯彻落实习近平总书记重要指示精神、服务全省乃至全国发展大局确保国家生态安全的使命所在，也是加快推进四川黄河流域生态保护和高质量发展，促进上游地区生态持续改善、经济高质量发展、社会和谐稳定的现实选择。

一 四川黄河流域生态保护和高质量发展的主要举措

推动黄河流域生态保护和高质量发展是习近平总书记亲自谋划、亲自推动的国家重大战略。为了做好这项工作，四川黄河流域立足国家生态安全大局，牢固树立“上游意识”，主动落实“上游责任”，勇于强化“上游担当”，在推进黄河流域生态保护和高质量发展方面积极做出了“上游贡献”。

（一）完善制度设计，注重统筹推进

四川黄河流域严格落实《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》有关要求，按照省委“建设川西北生态示范区”战略定位进行统筹推进。编制出台《川西北阿坝生态示范区规划》《甘孜州石渠县黄河流域湿地保护修复制度实施方案》，配套制定《阿坝州土壤污染治理与修复规划》《阿坝州重金属污染防治综合防治》等专项规划。同时，还出台《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省〈中华人民共和国草原法〉实施办法〉的变通规定》《阿坝藏族羌族自治州湿地保护条例》《阿坝藏族羌族自治州生态环境保护条例》《阿坝藏族羌族自治州资源管理办法》等法律法规，在生态保护与利用管理等方面做出明确规定，并纳入法制化轨道，这为加快推进四川黄河流域生态保护和高质量发展提供了制度保障。

（二）突出产业转型，优化产业布局

坚持绿色发展路径，走具有四川特色的绿色高质量发展之路。在产业定位方面，四川黄河流域把主要流域县发展定位为川西北草原特色产业示范带，进行优先谋划、统筹推进，重点支持阿坝县建设川甘青接合部商贸中心、若尔盖



县建设最美高原湿地生态旅游目的地、红原县建设现代草原畜牧业强县、松潘县建设川甘青物流和旅游集散中心、石渠县打造“中国最美高原湿地”。在产业发展布局上，立足西北片区河源保护、北向开放功能，大力发展现代高原畜牧业、红色旅游、草原观光和安多游牧文化旅游、藏医藏药、光伏风能等产业，加快培育川藏牦牛、特色水果、中藏羌药等生态产品加工企业。通过大力发展全域旅游、特色农牧、清洁能源、民族文化、“飞地”经济，加快产业转型升级，推进高质量发展，从而提升四川黄河流域在川甘青藏交界地区的产业集聚辐射能力。

（三）挖掘文化资源，注重特色支撑

为贯彻落实习近平总书记关于保护传承弘扬黄河文化重要论述精神，四川省文化和旅游厅会同阿坝州、甘孜州文旅部门编制了《四川省黄河文化保护传承弘扬规划》，目前正处于征求意见阶段。该规划指出，四川黄河流域作为绿色生态源头、多彩民族文化源流和红色长征精神源泉，文化遗产资源丰富，内容特色鲜明，已形成了以莲宝叶则为代表的雪山冰川和以若尔盖为代表的草原湿地河源文化，以安多藏族文化、格萨尔文化、古羌文化为代表的民族文化，以松潘红军长征纪念总碑园、雪山草地、牦牛革命为代表的红色文化。通过挖掘河源文化与丝绸之路、茶马古道、藏羌彝走廊、唐蕃古道等黄河上游独特的文化潜力，形成大九寨、大香格里拉、大熊猫、大东女、藏羌彝走廊等旅游体系，从而实现对四川黄河流域高质量发展的特色支撑。

（四）注重重点突破，着力推进生态保护治理

四川黄河流域始终坚守主体功能定位和生态功能区划，以森林植被、草原湿地、河流湖泊等为重点，坚持“保护优先、生态优先”原则，推进生态保护与治理。一方面，严格落实河（湖）长制和“一河（湖）一策”方案，实行最严格水资源管理制度，设立水务警务室、河湖管理协会，组建志愿服务队清理黄河流域岸线垃圾、沿江漂浮物等。坚持“一增一减”原则，聚焦“增加林草覆盖率、森林蓄积量、水源涵养量，减少水土流失面积、草场超载率、水体泥沙含量”，全力抓好生态建设与保护。黄河流域累计减少泥沙输出量1.2万吨，预计到2025年减少输送量7.2万吨。另一方面，严格落实“一把



手”责任制，全面整改中央环保督查反馈问题，生态环境突出问题得到有效遏制。通过扎实推进全域环境综合整治，实施“干旱河谷治理、‘两化三害’治理、地灾治理、水生态治理、土壤修复、农业农村污染治理、‘散乱污’企业整治”七大工程，水土流失面积和土壤侵蚀强度均呈下降趋势。

二 四川黄河流域生态保护和高质量发展面临的主要问题与挑战

由于受自然环境、区位条件、历史欠账过多等因素影响，四川黄河流域经济发展滞后、产业基础薄弱、创新能力不足等问题突出，疫情输入反弹和灾害多发频发等风险挑战仍然存在。

（一）经济发展内生动力不足

坚实的经济基础和雄厚的财政实力是推进生态保护和高质量发展的重要支撑。四川黄河流域作为革命老区、民族地区、欠发达地区多重叠加的区域，经济总量偏小、经济实力较弱。在发展水平上，经济总量甚至不及内地部分扩权县，经济同期增幅、增长率不及全省平均值；在发展速度上，与全国全省差距呈现拉大趋势。2020年受新冠肺炎疫情影响，所采取的疫情防控措施在一定程度上阻碍了人员流动、要素汇聚和经济循环，旅游行业运行出现短期“真空”，部分工业企业出现“隐形”停摆，服务业、零售业等遭受“面对面”冲击，主要经济指标一度触底。例如，2020年石渠县GDP总量为12.16亿元，仅占甘孜州的2.9%，财政一般公共预算收入0.60亿元，仅为甘孜州全州的1.43%，而财政支出是23.86亿元，财政收支缺口大，实现高质量发展的内生动力严重不足。

（二）生态环境形势依然严峻

四川黄河流域是若尔盖国际湿地重要组成部分，当前主要面临“两化三害”等问题。根据监测，阿坝州草原沙化154.8万亩（含荒漠化），鼠虫害1680亩，毒草害108万亩，湿地面积从解放初期约2205万亩萎缩至1245万亩，若尔盖湿地萎缩面积达43%。甘孜州石渠县沙化面积已达60%（其中沙化面积占25%、潜沙化面积占35%），且每年以6%的速度递增，草地超载



33.06%，平均亩产鲜草从1983年的325公斤下降到目前的112公斤，下降了65.5%，部分地区已出现了沙进人退的现象。若不加紧治理，中国第二大湿地生态功能将逐步退化，势必导致黄河上游水源涵养功能退化，从而影响黄河下游地区生态安全。

（三）生态资金投入严重不足

“十三五”时期，国家和四川省虽然适当加大了生态保护资金的投入力度，但由于生态环保投资大、回报低，社会资本参与意愿不强，财政政策支持力度有限，生态补偿标准与邻近地区标准不一致的问题突出。比如在草原鼠害治理方面，青海相关地区的鼠害治理投入标准为每亩5元，而鼠害问题严重得多的石渠却仅为1元。阿坝州草地禁牧补助为每年每亩7.5元，而相邻的甘肃省玛曲县禁牧补助是每年每亩21.67元，比阿坝州高出约2倍。青海三江源地区已构建起了完备的生态综合立体监测与评估系统，而石渠县甚至连最基本的生态环境普调都尚未完成。黑河、白河、贾曲等一级支流均未建立水文监测点，相关资料存在空白现象。各流域县污水处理、垃圾处理、医疗与建筑废弃物等设施尚未实现全覆盖。流域尚未建立适应生态保护新形势的多元化环境监测和系统治理体系，相关部门基本依靠测量仪、土壤水分测定仪等基础设施开展监测工作，缺乏地理信息监测系统（GIS）、遥感监测技术、无线监测传感器等先进设备，无法支持生态监测和修复保护需要。

（四）特色优势产业发展缓慢

四川黄河流域新兴产业培育仍处于起步阶段，传统产业对经济增长的拉动作用趋于减弱，创新驱动能力亟待提升。受宗教影响，高原地区一定程度上存在戒杀惜售的思想，大部分牧民群众普遍将牦牛等视为身家财富，扩大种群的发展意愿代际传递，对畜品种改良的热情不高。基层干部普遍反映，许多群众认为发展特色种养殖业，投入大、耗时长、见效慢，不如挖虫草等副业挣钱快，发展生态产业的积极性不高。由于无序化、粗放化的生产方式，加之农畜土特产品加工企业少，加工转化率低、资源利用率低，产品附加值、生态优势无法发挥。此外，由于地方财力十分薄弱，非物质文化遗产基础设施保护、文创产品开发等投入严重不足，独具优势的红色文化、草原文化和民族文化等文



化旅游资源挖掘不够，缺乏具有代表性的特色旅游产品，文旅产业融合发展格局尚未形成。特色优势产业发展缓慢，导致一、二、三产业融合和区域发展合力没有完全发挥。

（五）社会公众参与积极性有待提高

受民俗习惯、经济基础和国民教育程度影响，社会公众主动参与生态建设与保护意识不强。大多数群众包括少数基层干部生态观念停留在敬畏、依靠、顺从自然，简单地将开发、发展、治理与保护对立起来，没有正确认识到生态与发展、生态与民生、生态与稳定的相互关系。调研发现，80%以上的受访群众认为生态建设就是种树种草，30%的企业认为生态保护是政府的事，20%的基层干部认识到绿色生态是资源，没有认识到绿色发展是机遇和财富。部分农牧民群众法治意识不强，乱采滥挖、乱捕滥猎、乱砍滥伐、违禁放牧等破坏生态环境的违法犯罪行为仍未杜绝。

三 推进四川黄河流域生态保护与高质量发展的对策建议

四川黄河流域应紧紧抓住生态保护和高质量发展重大战略契机，切实把保护黄河、治理黄河、推动黄河流域高质量发展作为当前和今后一个时期重大政治任务。

（一）抢抓政策机遇，主动融入国家战略

按照《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，对标中央和省战略部署，主动融入黄河流域生态保护和高质量发展战略思考长远发展。在充分认识四川黄河流域在地理区位、功能定位、发展阶段、资源禀赋、人文历史等方面的特殊性基础上，以“十四五”规划编制为引领，从体系建设、政策保障等方面入手，加快推进黄河流域生态保护和高质量发展行动方案项目规划编制进程，做好政策梳理，组织专业力量深入研究生态、环境、民族、社会、经济等领域的结构性问题和政策需求，为规划纲要落实提供有力支撑。



（二）加大投入力度，注重生态保护与治理

根据各地发展实际和生态保护要求，积极争取各级各类资金支持。一是提高现行国有林管护补助、公益林补偿、禁牧补助、草畜平衡补贴等标准，特别是在草原禁牧、轮牧补助标准上给予政策性倾斜，将补助标准与单位面积草场产值、当地人均收入水平挂钩。二是加大对小流域治理、地质灾害防治、生态堤防等生态治理工程，草原沙化退化治理、鼠虫害治理、湿地保护与修复等生态工程，水源、河道综合提升等治理工程的资金投入，提升生态综合治理水平。三是加大黄河河源区污水、垃圾等环保设施建设与管护投入力度，增加以电代柴（代煤）、集中供暖和环保设施运行补贴等费用的财政转移支付力度。四是在国家生态综合补偿试点工作中给予倾斜，支持在生态补偿资金使用、产业培育等方面进行创新，实行流域横向生态保护补偿试点。

（三）培育生态产业，增强绿色发展内生动力

按照“三产融合、五园支撑”生态产业布局和“四项培育、六大提升”现代生态治理体系要求，重点培育壮大全域旅游、特色农牧、清洁能源、民族文化、“飞地”经济等生态产业，着力构建绿色产业体系，通过挖掘生态产业发展的潜力，推动生态资源优势转化为经济发展优势。一是将文化旅游业作为先导性产业，积极推进国家全域旅游创建，加快建设草原文化、安多文化、长征文化等紧密结合的西北文旅经济带。创新推进文旅、农旅、牧旅、休旅等融合发展模式，发展山地骑行、户外拓展、康养休闲、红色教育等新兴旅游产业。二是出台特色农牧业发展奖补政策，加快新型牲畜暖棚、人工种草、抗灾保畜打储草基地、饲料青储等基础设施建设，全力推进特色农牧产业发展。三是狠抓清洁能源业，依托水、光、风资源优势，合理开发水电资源，有序开发光伏资源，谋划开发风电资源，全力争取清洁能源输变电通道建设，积极构建绿色、高效、安全的清洁能源发展体系。四是继续推进“成阿”工业园区扩区强园、“德阿”锂产业、“绵阿”生态经济园区建设，支持若尔盖—南湖、红原—温州—三台、松潘—黄岩区阿坝—瑞安等“飞地”园区，推动“飞地”经济成为工业经济发展的突破口，实现经济效益和生态效益双赢。



（四）创新体制机制，激发高质量发展活力

一是成立四川黄河流域生态保护和高质量发展领导小组，严格实行“省负总责、州为主体、县抓落实”的工作机制。二是由省级层面搭建黄河上游区域合作交流平台，建立全流域联防联控共管机制，强化区域发展战略联动、规划衔接、政策协同，将区域经济社会发展、生态环境保护从局部问题提升为流域共同体的全局问题。三是开展流域水权交易、碳汇交易、排污权交易等试点和重要生态功能区生态补偿标准核算研究，探索受益地区与生态保护地区、流域下游与上游通过资金补偿、产业转移、对口协作、园区建设、技术指导、人才培育等综合性补偿办法。四是加强与中国科学院成都生物所、省农科院、省草科院、省社会科学院、西南民族大学、四川农业大学等科研院所合作，积极引进生态保护与治理等方面的专业人才，积极组织专家队伍开展生态环境保护与治理有关调研和合作指导，以实现四川黄河流域生态保护和高质量发展的科技与智力支撑。五是健全生态保护责任机制，因地制宜建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩制度，层层压实生态保护责任，形成生态保护“人人有责、人人参与”的新格局。

参考文献

耿迪、王思悦、李尧等：《川西北民族地区体育旅游发展模式与优化路径》，《四川旅游学院学报》2021年第1期。

苟景铭：《大力推动川西北阿坝生态“重在保护 要在治理 高质量发展”的探析》，《国家林业和草原局管理干部学院学报》2020年第4期。

廖海亚：《川西北生态经济区发展思路论》，《四川党的建设》（城市版）2016年第11期。

齐天乐、曾勇：《推动四川黄河流域高质量发展之路》，《四川省情》2020年第4期。

沈茂英、杨程：《川西北藏区生态扶贫特征与持续运行探究——以国家扶贫工作重点县壤塘县为例》，《西藏研究》2018年第6期。

谭小平：《推进黄河流域水土流失治理 打造生态维护水源涵养区——四川黄河流域水土保持工作概述》，《中国水土保持》2020年第9期。