

## B.5

# 2022~2023年四川黄河流域生态保护和高质量发展研究报告

王倩 姜伦维\*

**摘要:** 本报告系统总结了 2022~2023 年四川省推动黄河流域建设的重要举措,分析了若尔盖国家公园创建、草原湿地建设、生态修复治理和经济高质量发展取得的显著成效,探讨了当前四川黄河流域建设所面临的问题与挑战,并以此为基础认为四川省应切实增强黄河上游水源涵养功能,促进四川黄河流域生态环境与社会稳定健康发展;加强民众参与和激励机制,形成多元协同的治理模式,推进四川黄河流域生态环境保护 and 高质量发展有机融合;积极发展特色生态产业,推动产业生态化、生态产业化,加强四川黄河流域高质量发展;巩固拓展脱贫攻坚成果,促进农牧民非农就业,提高居民生活水平。

**关键词:** 黄河流域 生态治理 绿色发展 四川省

黄河流域四川段主要涉及四川境内的石渠、阿坝、若尔盖、红原、松潘 5 个县,境内黄河干流长 174 千米,流域面积为 1.87 万平方千米,是中华水塔的重要组成部分<sup>①</sup>,对于整个黄河流域和川西北地区的生态环境保护起着

---

\* 王倩,博士,四川省社会科学院副研究员,主要研究方向为区域经济与生态文明;姜伦维,四川省社会科学院区域经济学硕士研究生。

① 《建设黄河流域生态保护和水源涵养中心区,四川能做啥?》,《川观新闻》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1713121679739308260&wfr=spider&for=pc>, 最后检索日期:2023 年 5 月 29 日。



关键作用。同时，该流域也是黄河上游重要的生态安全屏障，其战略位置极其重要。保护和改善黄河流域四川段生态环境，促进该区域经济社会高质量发展，不仅关系境内居民的切身利益，也关系整个黄河流域的生态安全与经济发展。

## 一 2022年四川黄河流域生态保护和高质量发展的举措

2022年以来，四川省全面贯彻习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的重要讲话精神及习近平总书记对四川工作系列重要指示精神，全面实施黄河流域生态保护和高质量发展战略，推进山水林田湖草沙冰一体化保护和修复工程，推进川西北生态示范区建设，具体开展了以下重点工作。

### （一）全面贯彻落实黄河流域建设中央部署

#### 1. 省级部署

2022年5月在中国共产党四川省第十二次代表大会上，四川省委书记王晓晖指出要加快构筑黄河上游生态屏障。2022年7月，省委书记王晓晖主持召开四川省推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组全体会议，听取了四川省黄河流域生态保护和高质量发展工作有关情况汇报，审议了《四川省黄河流域“十四五”生态环境保护规划》《四川省黄河流域水安全保障规划》《四川省黄河文化保护传承弘扬专项规划》等重要文件。2023年4月，副省长尧斯丹带队到阿坝州调研黄河流域生态保护治理等工作，并对黄河流域建设提供了建议。同时，在2022年四川省人民政府工作报告中明确要着力推动黄河流域生态保护和高质量发展，加快创建若尔盖国家公园。2022年11月，四川省人民政府印发《四川省黄河流域生态保护和高质量发展规划》，为四川省推进黄河流域生态保护和高质量发展提供了重要依据。另外，为促进四川黄河流域生态保护与治理相结合，实现经济转型与高质量发展，2022年11月，四川省科学技术厅等六部门共同制定了《科技支撑四川省黄河流域生态保护和高质量发展行动方案》，初步形成四川黄



河流域生态保护科技支撑体系。2022年12月，四川省文化和旅游厅、省发展改革委、省文物局联合编制出台了《四川省黄河文化保护传承弘扬专项规划》，提出保护传承弘扬河源文化，推进四川黄河流域文化旅游业高质量发展。2023年3月，四川省发展改革委副主任陶剑锋带队赴阿坝州若尔盖县、阿坝县实地调研督导2022年黄河流域生态环境问题整改工作，并召开工作座谈会部署相关工作。为准确贯彻实施《中华人民共和国黄河保护法》，2023年3月，四川省高级人民法院制定并发布《四川省高级人民法院关于为四川省黄河流域生态保护和高质量发展提供优质司法服务保障的意见》，为下一步四川省黄河流域生态环境保护审判工作提供积极指引和有益参考。

## 2. 州级部署

2022年8月，阿坝州召开若尔盖国家公园创建、若尔盖“山水工程”项目实施、黄河岸线治理暨超载过牧问题整改工作推进会议，阿坝州委副书记、州长罗振华出席会议并强调，要抢抓“黄河国家战略”和若尔盖国家公园创建契机，大力推进基础设施互联互通、公共服务扩面提质，不断补齐发展短板弱项；大力发展清洁能源、生态文化旅游等产业，打造高质量发展新引擎。2022年12月，阿坝州委书记刘坪主持召开2022年州总河长全体（扩大）会议暨全州推动黄河流域生态保护治理和高质量发展领导小组第二次全体会议并讲话。他强调，要认真落实党中央大政方针、省委决策部署和州委工作安排，全力筑牢黄河上游生态屏障。为保护若尔盖生态系统，2022年，阿坝州在专家技术团队的帮助下，对若尔盖草原湿地生态环境现状进行翔实调研和考察，并编制了《四川黄河上游若尔盖草原湿地山水林田湖草沙冰一体化保护和修复工程实施方案》。甘孜州于2022年8月召开甘孜州推动长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展领导小组会议暨2022年总河长全体（扩大）会议，会议指出要扎实推动黄河流域生态保护和高质量发展，切实筑牢长江黄河上游生态屏障，会上审议了《甘孜州黄河流域生态保护和高质量发展“十四五”实施方案》《甘孜州黄河流域生态保护和高质量发展2022年重点工作清单》等方案。2023年2月，甘孜州人民政府印发《甘孜州全面推动经济高质量发展的若干政策措施》，包含10方面共30条政策措施，为甘孜州进一步推动黄河流域高质量发展提供了资金、政策等保



障。2023年5月，甘孜州生态环境保护委员会第三次会议暨生态环境保护领域问题整改推进会召开，会议强调要加快推进发展方式全面绿色转型，围绕清洁能源、高原特色农牧业、文化旅游、优势矿产等特色产业，大力发展可持续发展的绿色低碳产业集群，做好各类资源节约集约利用，不断激发高质量发展的活力动力。

### 3. 县级部署

2022年7月，红原县召开四川黄河上游若尔盖草原湿地山水林田湖草沙冰一体化保护和修复工程项目调度会，系统分析存在的困难问题，研究部署下一步重点工作，确保“山水工程”建设取得实实在在的成效；2022年9月，红原县召开十三届县委常委会第31次会议，会议指出要全力维护生态安全、全力推进绿色发展，切实筑牢长江黄河上游生态屏障。2022年11月，阿坝县召开十四届人民政府第13次常务会议，会议指出要大力推进畜牧产业结构调整，增加农牧民群众收入，加快畜牧业现代化进程。2022年11月6日，若尔盖县召开若尔盖国家公园创建工作推进会，会议深入贯彻习近平总书记在《湿地公约》第十四届缔约方大会开幕式上的重要讲话精神，研究部署若尔盖国家公园创建相关工作；2023年2月7日，十五届若尔盖县人民政府召开第15次常务会议，会议针对2022年黄河流域生态环境突出问题作整改细化方案，研究审议相关事宜。2023年2月，松潘县委书记王世伟主持召开中共十四届松潘县委第47次常委会议，会议组织学习了《中华人民共和国黄河保护法》，并要求进一步加强黄河流域生态保护修复，切实筑牢黄河上游重要生态屏障。2023年3月，石渠县长江黄河生态环境问题暨中央环保督查反馈问题整改会召开，会议学习了《石渠县黄河流域生态修复办法（试行）》，就中央环保督查问题整改及下一步工作提出建议。2023年4月，在《中华人民共和国黄河保护法》实施之际，阿坝州若尔盖县人民检察院党组书记、检察长邵俊带领“鹤翔兰萨·九曲清”公益诉讼巡逻队前往若尔盖县唐克镇黄河沿线开展巡河工作，旨在发挥检察公益诉讼职能，对存在的问题及时整改，助力黄河流域生态环境保护。2023年4月，石渠县总河长办组织召开了2023年度河湖长工作人员业务培训会，会上集中学习了《中华人民共和国黄河保护法》，并结合石渠县河湖长制工作总体要求进行讲解培训，为全面做好河（湖）长制工作奠定了坚实基础。



## （二）全面实施生态保护与生态修复工程

四川按照国家“重在保护、要在治理”的战略要求，实施严格的生态保护和山水林田湖草沙冰系统治理工程，最大限度涵养水源，筑牢黄河上游重要生态屏障。

2022年以来，阿坝州主要从两大方面推进生态保护与修复。一方面，阿坝州重点从黄河干支流治理、防沙治沙、减畜增收等方面发力，以遏制沙化涵养水源，提升草原生态状况。一是大力加强岸线流域治理，全面推进“增水减沙”，阿坝州启动实施黄河干流若尔盖段应急工程和白河、贾曲河等支流治理项目，从而促进流域生态环境保护。二是针对不同类型的沙地采取设置高山柳沙障，混合种植披碱草等高原适宜的草种，同时配套围栏禁牧、巡护管理等措施，以确保黄河上游沙移现象减小，逐步转化为半固定沙地，达到高效遏制沙化、涵养水源的目的。三是进一步加强超载过牧治理，全面推进“增草减畜”，通过精准核定天然草原理论载畜量和实际载畜量，制定科学的草原超载过牧减畜实施方案，扎实推进“以草定畜、草畜平衡”，持续加强草原保护管护体系建设。另一方面，为了更好地保护若尔盖生态系统，四川谋划并启动了四川黄河上游若尔盖草原湿地山水林田湖草沙冰一体化保护和修复工程（以下简称“若尔盖山水工程”），并于2022年6月被纳入国家“十四五”重大工程名录，总投资52.55亿元，并获得中央奖补资金20亿元<sup>①</sup>。2022年8月，阿坝州召开若尔盖国家公园创建、若尔盖“山水工程”项目实施、黄河岸线治理暨超载过牧问题整改工作推进会议，会议提出要进一步细化目标任务、提速项目建设、强化统筹协调，高质量推进“山水工程”项目建设，着力建好全州生态保护修复“一号工程”，并签订了《山水林田湖草沙冰一体化保护和修复工程建设目标责任书》。

2022年以来，甘孜州大力实施草原生态修复项目，坚持后期管护、技术支撑、扩大宣传等措施，持续推进退化草原修复治理，确保黄河上游退化草原植被能够得到有效恢复。2022年10月，甘孜藏族自治州人民政府印发

---

<sup>①</sup> 《突出源头性、系统性、根本性，启动保护和修复工程 若尔盖：保护高原之肾》，《四川日报》，  
<https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2022/10/26/0b17ab7a34864d2d9f0840209e7bfd38.shtml>，最后检索日期：2023年5月29日。



《甘孜州加强草原保护修复和草业发展实施方案》，为石渠县全面推进草原生态修复项目提供了重要支撑。同时，在黄河流域生态修复过程中，甘孜州采取全民动员到位、目标分解到位、责任落实到位、部署安排到位、相互配合到位、督促落实到位“六到位”的措施，确保黄河流域生态建设各项工作有序推进。

### （三）全力推进若尔盖国家公园建设

四川举全省之力，把创建若尔盖国家公园作为推动黄河流域生态保护和高质量发展的头等大事，统筹推进若尔盖国家公园建设。

积极筹备若尔盖国家公园创建。2022年初，四川省联合甘肃编制了若尔盖国家公园初步总体规划，确定了拟建区范围，共同研究制定创建工作推进方案，并提出体制机制建设、矛盾冲突调解、生态保护修复等8个方面28项任务，还逐一明确了责任单位和完成时限<sup>①</sup>。四川省林草局于2022年7月印发《若尔盖国家公园创建工作推进方案》并实施，标志着若尔盖国家公园创建工作正式进入实施阶段。

积极推进若尔盖国家公园创建。2022年8月，阿坝州州长罗振华主持召开若尔盖国家公园创建推进专题会议，听取了州林草局、阿坝县、若尔盖县、红原县政府关于若尔盖国家公园创建情况汇报和问题建议，并安排部署了后续创建工作。同月，阿坝州还召开了若尔盖国家公园创建、若尔盖“山水工程”项目实施、黄河岸线治理暨超载过牧问题整改工作推进会议，会议听取了若尔盖国家公园创建工作推进情况，提出要着力在“建机制、强保护、推进度”上下功夫，高标准推进若尔盖国家公园创建，会议还签订了《阿坝州若尔盖国家公园创建工作目标责任书》。2022年10月，阿坝州召开了若尔盖国家公园创建任务州级审查会，会议系统研究了创建任务中涉及的管理体制、生态补偿、区域现状、区域发展、民生保障等问题，并提出修改意见和对策建议，以确保11月全面完成创建任务。同月，省林草局党组成员、副局长王景弘组织召开若尔盖国家公园创建工作推进会，他强调要强化举措，蹄疾步稳推进创建

<sup>①</sup> 《若尔盖国家公园创建进入最后冲刺》，四川在线，[https://www.cqcb.com/malatang/2022-12-07/5110619\\_pc.html](https://www.cqcb.com/malatang/2022-12-07/5110619_pc.html)，最后检索日期：2023年5月29日。





工作。2022年11月5日，国家主席习近平在《湿地公约》第十四届缔约方大会开幕式视频致辞中向全世界宣布，中国将重点建设若尔盖等湿地类型国家公园<sup>①</sup>。这意味着若尔盖国家公园不仅得到国家支持，还将面向国际展开合作交流，为推进若尔盖国家公园建设指明了方向、提供了遵循。

高质量完成若尔盖国家公园评估。2022年12月初，阿坝州提交相关材料，顺利启动省级自评，意味着若尔盖国家公园创建进入最后冲刺阶段。2022年12月底，阿坝州召开州委十二届二次全会新闻发布会，会上提出阿坝州若尔盖国家公园创建任务已顺利通过省级自评，待正式上报国家公园管理局。2023年3月，四川省林业和草原局、甘肃省林业和草原局联合向国家林业和草原局（国家公园管理局）呈报《关于开展若尔盖国家公园创建成效评估的请示》，申请国家林业和草原局组织开展若尔盖国家公园创建成效评估工作，标志着若尔盖国家公园已完成创建阶段全部创建任务，进入成效评估阶段。

#### （四）高效率推进高质量发展

四川黄河流域更为坚定不移地走生态优先、绿色发展之路，贯彻落实中央部署，细化领域出台措施为高效率推动高质量发展注入新动力。

一是大力推进现代农牧业发展。2022年8月，四川饲草创新团队到红原县、阿坝县开展饲草产业调研活动，与当地牧民交流种草养畜、牧民饲草生产和牦牛养殖等情况，为牧民赠送梦龙燕麦种子并讲解栽培利用方法。该活动对本区域饲草产业发展、饲草产业科技含量和综合效益提升具有促进作用，对牧区乡村振兴起到积极作用。2022年7月，石渠县人民政府先后印发《关于加快推进石渠县牦牛优势特色产业集群建设的实施意见》《亚克甘孜石渠县牦牛优势特色产业集群建设规划和三年行动方案》，为高质量建设牦牛产业集群明确了发展目标。2022年10月，甘孜藏族自治州人民政府印发《关于加快推进甘孜牦牛产业集群建设的实施意见》，为石渠县大力发展现代牦牛产业提供了重要支撑。2023年1月，《若尔盖县牧草产业发展规划（2023-2030年）》提出要着力打造若尔盖牧草产业发展环线，对保障若尔

---

<sup>①</sup> 《习近平在〈湿地公约〉第十四届缔约方大会开幕式上发表致辞》，外交部网站，[http://www.cidca.gov.cn/2022-11/07/c\\_1211698476.htm](http://www.cidca.gov.cn/2022-11/07/c_1211698476.htm)，最后检索日期：2023年5月29日。



盖县草地生态保护与畜牧业可持续发展水平不断提升具有重要作用。

二是进一步推进文旅产业高质量发展。2022年11月，四川省委书记王晓晖在2022年四川省文化和旅游发展大会上强调，要坚持以文塑旅、以旅彰文，加快建设文化强省旅游强省。2022年12月，四川省委、省政府决策部署，四川省文化和旅游厅、省发展改革委、省文物局联合编制出台了《四川省黄河文化保护传承弘扬专项规划》，该规划为推进四川黄河流域文化旅游业高质量发展提供了重要保障。2022年以来，阿坝州以整州创建国家全域旅游示范区为切入点大力推进黄河流域高质量发展。2022年7月11日，阿坝州文体旅游局组织召开了创建国家全域旅游示范区集中攻坚动员暨培训大会，会上印发了《阿坝州文化体育和旅游局关于阿坝州国家全域旅游示范区创建办公室集中攻坚工作方案》。7月13日，阿坝州文化和旅游产业发展领导小组办公室组织召开全州国家全域旅游示范区创建专项联席会议，会议议定，州文体旅游局、州市场监管局、州生态环境局、州住建局分别牵头开展旅游安全、市场秩序、生态环境、厕所革命专项督导，以确保阿坝州国家全域旅游示范区创建工作有力有序推进。2022年6月，甘孜州出台了《甘孜州加快文化旅游产业高质量发展激励措施》，该措施共10条37个方面，制定了3年内甘孜州将通过设立文化旅游业发展资金的形式支持发展旅游产业，对文化和旅游消费扩大规模和转型升级具有促进作用，将全方位推动全州文化旅游产业高质量发展。

三是着力推动清洁能源产业发展。在四川省第十二次党代会上，明确提出支持川西北生态示范区加强生态环境保护发展、打造世界级优质清洁能源基地，这为阿坝和甘孜建设国家级清洁能源基地、奋力推进四川黄河流域清洁能源产业发展提供了重要保障。2022年8月，四川省副省长罗强在2022年世界清洁能源装备大会上强调，四川要毫不动摇建设清洁能源示范省，推进绿色低碳发展。2022年以来，阿坝州加快自身清洁能源开发，形成高质量发展新动能最大的支撑优势，出台的《阿坝州建设国家级“水风光一体化”清洁能源基地开发实施方案（试行）》，明确了清洁能源项目开发流程、方式和具体细则，为阿坝州清洁能源项目开发奠定了理论和政策基础。2022年7月，全州清洁能源发展专题会议在马尔康召开，会议强调，要加快推进国家级清洁能源基地建设，推动清洁能源产业成为新的增长动能。2022年8月，省政协调研组在阿坝州调研“水风光一体化”可再生能源综合开发基地建设情况时要求将清洁能





源资源优势转化为产业优势、富民优势。2022年12月25日，阿坝州召开州委十二届二次全会新闻发布会，会上提出以采用“光伏+N”、水光互补等模式，大力推进光伏基地建设，统筹谋划阿坝、若尔盖等地500千伏、220千伏骨干网络建设项目等措施，加快推进阿坝州建成国家级清洁能源示范基地，从而带动相关产业和地方经济发展。2022年以来，甘孜州加快推进国家重要清洁能源基地建设，有序推动以光伏为主的清洁能源开发。在甘孜州第十二次党代会上，甘孜州确定了“坚持一条主线、打造两区三地、培育四大动能、实施五大战略”的战略发展布局，将打造国家重要清洁能源基地列入全州发展的主要方向。

## 二 2022年四川黄河流域生态保护治理和高质量发展的成效

在四川各级政府和人民群众的通力合作下，四川黄河流域建设在若尔盖国家公园建设、生态修复和保护、产业高质量发展等方面成果显著。

### （一）若尔盖国家公园创建取得重要进展，省级自评全面完成

自2022年4月国家公园管理局同意川甘两省共同开展若尔盖国家公园创建工作以来，阿坝州凝心聚力、主动作为，完成了体制建设、保护修复等6个方面16项任务，编制了《拟建区内生产经营活动管控意见》《核心区内原住民有序搬迁建议方案》《社区绿色转型实施方案》等13个专项方案。同时，全面完成黄河干流若尔盖段应急处置工程，若尔盖县、红原县及阿坝县完成草原“两化三害”<sup>①</sup>治理250万亩，湿地恢复2.3万亩，建设黄河干（支）流生态防护带56.9公里6678亩，完成492项生态环境问题整改。另外，制作宣传横幅40余幅、宣传碑（牌）8个<sup>②</sup>，积极发动广大农牧民群众支持和参与若尔盖国家公园建设。通过州、县共同努力，全面高效完成州级创建任务。并且，在阿坝州于2022年12月底召开的州委十二届二次全会新闻发布会上宣布阿坝州若尔盖国家公园创建任务已顺利通过省级自评。

① “两化”指草原退化和沙化，“三害”指鼠害、虫害、毒草害。

② 周米娟：《若尔盖国家公园进入成效评估阶段》，《阿坝日报》2023年3月17日，第4版。



## （二）草原、湿地建设成果尤为显著，生态质量大幅度提高

2022年，若尔盖县以山水林田湖草沙一体化保护和修复工程为契机，大力实施沙化治理、人工种草、改良退化草原等项目10个，治理各类沙化9.73万亩、鼠虫害80万亩，改良退化草原21万亩，人工种草3.5万亩，修复湿地9.75万亩，建成生态拦水坝305个<sup>①</sup>，有效遏制了“两化三害一滩”蔓延趋势。石渠县采取“专业队伍+土专家”方式推进鼠害防治、防沙治沙、草原修复、人工种草、禁牧休牧轮牧以及生态修复工程后续的管理工作，组织林草技术人员进行技术培训。通过努力，该县森林覆盖率达到10.49%，草原植被盖度从2020年的82.5%、2021年的82.6%到2022年的82.7%，稳步增长；实施生态保护修复工程（退化草原改良：每亩可增产30千克鲜草，年可增产鲜草1650吨。人工种草：每亩可增产70千克鲜草，年可产生鲜草3080吨，共计年可产鲜草4730吨）<sup>②</sup>后，项目区草原植被盖度增加，产草量得到提高，经济效益显著。红原县更加注重科学保护，草原禁牧476万亩、草畜平衡643.15万亩，草原植被综合盖度达86.2%<sup>③</sup>，森林面积、蓄积实现“双增长”。松潘县于2022年扎实开展“大规模绿化全县”行动，植树种草2.1万亩，管护修复林地、草地、湿地778.6万亩，成功举办了首届岷江源国家湿地保护与发展文化论坛，岷江源国家湿地公园科普馆开馆运营<sup>④</sup>。

## （三）依托“若尔盖山水工程”，生态修复治理进一步加强

2022年以来，四川沿黄各县有序推进“若尔盖山水工程”，重点做好草原“两化三害”治理、生态修复治理等工作，流域生态环境得到进一步改善，为筑牢黄河上游生态屏障做出了重要贡献。

“若尔盖山水工程”建设成效突出，获得国家重视并走向世界。2022年，

① 胡泉涌：《若尔盖县十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023年1月10日。

② 石渠县林草局：《石渠县林业和草原局关于2022年生态保护工作总结（书面）》，2022年10月14日。

③ 蔡华、姜国春：《奏响高原畜牧凯歌 奋蹄现代化新红原——红原县经济社会高质量发展纪实》，《阿坝日报》2023年1月6日，第2版。

④ 郭华：《松潘县第十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023年1月7日。



总投资 52.6 亿元的四川最大生态保护修复类项目——“若尔盖山水工程”落地阿坝，并作为“中国山水工程”的组成部分入选联合国首批十大“世界生态恢复旗舰项目”。截至 2023 年 4 月，“若尔盖山水工程”39 个子项目，已开工子项目 36 个，占项目总数的 92.31%，二级子项目 133 个，已开工 121 个，占项目总数的 90.98%，已完工二级子项目 27 个，占项目总数的 20.3%，到位资金 31.7 亿元，累计完成投资 19.43 亿元，其中，中央奖补资金 6.59 亿元<sup>①</sup>。2022 年以来，松潘县统筹山水林田湖草沙冰系统治理，投入资金 3.9 亿元，实施“山水工程”和长江黄河流域生态保护高质量发展项目，修复河岸带生态 350 亩，治理水土流失 41.3 平方公里、灾害隐患点 17 处、“两化三害”22 万亩，草原超载过牧降至 3.4%。其中，川主寺镇金河坝漳腊金矿废弃露天矿山生态修复被列为全省生态修复模范样板工程<sup>②</sup>。在红原县，“若尔盖山水工程”红原项目落地实施，若尔盖国家公园（红原部分）创建任务有序推进。红原县坚持综合施策，投入 3.28 亿元实施若尔盖湿地水源涵养能力提升工程、虎头山水毁河段生态综合治理等 18 个项目<sup>③</sup>。阿坝县改良天然草原 19 万亩，治理沙化土地 2.06 万亩，鼠虫害防治 60 万亩，恢复湿地植被 1.47 万亩<sup>④</sup>。

#### （四）创新开展黄河上游干支流综合治理，沿岸生态防护带建设初期成效凸显

黄河干流若尔盖段应急处置工程作为四川在黄河干流启动的第一个生态护岸工程，于 2022 年高质量完成。若尔盖着力清河安河，投资 1.1 亿元，实施白河干流、阿西隆曲等生态护岸工程，疏浚治理河道 120 公里，治理水土流失 111 平方公里；投资 7425.6 万元，提前 35 天建成黄河干流应急处置工程 5.06 公里、观景廊道 2.2 公里<sup>⑤</sup>，在全省调度会议上获省长表扬。黄河干流若尔盖

① 阿坝藏族羌族自治州发展改革委：《阿坝州推动黄河流域生态保护和高质量发展工作简报（第四期）》，<http://fgw.abazhou.gov.cn/abzfzggw/c105310/202305/5c731b93284d4c2c848e06aff2158868.shtml>，最后检索日期：2023 年 5 月 29 日。

② 郭华：《松潘县第十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023 年 1 月 7 日。

③ 周冉：《红原县第十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023 年 1 月 10 日。

④ 《阿坝县：多举措保护生态成效显著》，《阿坝的阿坝》，[https://mp.weixin.qq.com/s/r04Df0BMRAfKoMaPmvFY1w?scene=25#wechat\\_redirect](https://mp.weixin.qq.com/s/r04Df0BMRAfKoMaPmvFY1w?scene=25#wechat_redirect)，最后检索日期：2023 年 5 月 29 日。

⑤ 胡泉涌：《若尔盖县第十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023 年 1 月 10 日。



段应急处置工程的完工有效保护了沿岸群众生命财产安全，极大促进了生态保护、社会稳定和经济发展，为后续黄河干流四川段治理积累了经验、探索了路子、奠定了基础。

自2022年5月，阿坝州正式启动黄河入川干支流生态防护带建设以来，阿坝州沿黄四县积极展开建设工作，进一步为黄河增添了绿色底色。松潘县建设黄河干（支）流生态防护带2.6公里<sup>①</sup>。若尔盖高效建成黄河生态防护带40.37公里，黄河含沙量较2018年下降21%、降至0.3千克/米<sup>3</sup><sup>②</sup>。红原县新建生态防护带71.2公里3992亩、堤防护岸33.04公里、河岸缓冲带12.7公里，综合治理水土流失143.26平方公里、河道24.2公里、地质灾害2处、废弃工矿取料点173处，牲畜超载率降至4.99%以下，6个建制镇污水处理设施实现全覆盖<sup>③</sup>。阿坝县完成黄河干支流域生态防护带建设20.43公里2685.41亩<sup>④</sup>。

### （五）坚持绿色发展，经济社会发展动能明显增强

坚持生态优先、绿色发展是黄河流域建设的根本理念，四川沿黄各县依托丰富的生态、文化资源和特色农牧资源，通过转变发展方式提高地区高质量发展能力。

因地制宜推动产业转型，现代农牧业发展全面加强。阿坝州沿黄四县（阿坝县、若尔盖县、红原县、松潘县）加快推进畜牧业转型升级，创新“种草养畜+N”工作机制，32.2万头牛羊通过混合推广“三结合”<sup>⑤</sup>及“4218”<sup>⑥</sup>标准化养殖模式出栏，有效缩短了牲畜饲养周期，改变了“夏肥、秋壮、冬瘦、春亡”的恶性循环，从而确保黄河流域草畜平衡和牧区群众减畜不减收。其中，红原县牦牛现代农业园区成功创建省五星级现代农业园区，邛溪镇被认

① 郭华：《松潘县第十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023年1月7日。

② 胡泉涌：《若尔盖县十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023年1月10日。

③ 周冉：《红原县十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023年1月10日。

④ 《阿坝县：多举措保护生态成效显著》，《阿坝的阿坝》，[https://mp.weixin.qq.com/s/r04Df0BMRAfKoMaPmvFY1w?scene=25#wechat\\_redirect](https://mp.weixin.qq.com/s/r04Df0BMRAfKoMaPmvFY1w?scene=25#wechat_redirect)，最后检索日期：2023年5月29日。

⑤ “三结合”指以“放牧、补饲、圈养”三种饲养方式相结合。

⑥ “4218”模式指将天然草场自然生长到4岁左右、体重达200公斤左右的牦牛进行100天（10天过渡期+90天保健饲养期）标准化饲养，体重增加80公斤左右出栏。



定为第十二批全国“一村一品”示范镇。另外，石渠县作为甘孜州黄河流域重要的畜牧县，通过整合“人、草、畜”资源要素，大力发展绿色畜牧业。2022年3月开始，该县长沙干玛乡、虾扎镇、长须贡玛乡等6个乡镇新建6座集体牧场，实施牦牛放牧、饲养“分区”管理<sup>①</sup>。同时，石渠县推进现代科学养殖，与传统养殖方式不同，园区采取“放养+圈舍补饲”养殖方式，实施标准化、科技化、现代化养殖和管理，不仅让牦牛走出了“夏肥、秋壮、冬瘦、春亡”的循环，还最大限度降低了草场的承载压力。

旅游收入显著提高，文旅产业建设提质增效。一方面，阿坝州依托“九大文旅品牌”<sup>②</sup>，精心打造了“全域九寨休闲之旅、黄河文化体验之旅、熊猫家园亲近之旅、藏羌走廊探寻之旅、雪山草地红色之旅”五条旅游线路；新增4A景区2个、全国县域旅游发展潜力百强县3个、省级全域旅游示范区3个，国家全域旅游示范区创建集中攻坚成效明显；成功举办州文旅发展大会、雅克音乐季等重大活动，打造“童话公路”文旅IP，并获得“全国自驾旅游第一州”称号，2022年阿坝州接待游客3665.1万人次，实现旅游收入324.2亿元<sup>③</sup>。2023年1~4月，阿坝州累计接待游客1084万人次，实现旅游收入83.6亿元<sup>④</sup>，两项数据均达到历史最高水平。其中，2022年，若尔盖县旅游总收入超过16亿元，直接带动了若尔盖县域经济的发展，当地牧民依托景区，实现了产业转型和增收致富<sup>⑤</sup>。红原县走出了“线上线下一双轨运营新路子，并入选全国第一批“红色草原”县。松潘县入选2022（第五届）中国县域旅游发展潜力百强县市，全年接待旅游人数660万人次，实现旅游总收入55.7

① 《江河上游看变迁·甘孜：草原增绿 生态增效 甘孜黄河流域生态保护和产业发展两手抓》，四川在线，<https://sichuan.scol.com.cn/ggxw/202210/58745322.html>，最后检索日期：2023年5月29日。

② “九大文旅品牌”指大九寨、大熊猫、大草原、大长征、大雪山、大冰川、大彩林、大地震遗址和大禹故里。

③ 阿坝藏族羌族自治州发展和改革委员会：《2022年国民经济和社会发展计划执行情况及2023年计划草案的报告（书面）》，2022年12月27日。

④ 《阿坝州：生态治理加快实施！阿坝州水环境质量位列全国前列》，《四川发布》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1766656406891940280&wfr=spider&for=pc>，最后检索日期：2023年5月29日。

⑤ 《〈跃龙门看经济〉四川篇：新赛道加速跑》，《河南新闻广播》，<https://www.hntv.tv/rhh-5426573312/article/1/1630047358569246721>，最后检索日期：2023年5月29日。



亿元<sup>①</sup>。另一方面，甘孜州利用“生态+旅游”发展模式，加大精品旅游线路推广力度，打造“国道317高原丝路文化走廊”，推出了“丝路甘孜·川西秘境”系列主题活动，2023年“五一”假期全州接待游客108.35万人次，实现旅游综合收入11.91亿元，较上年同期分别增长153.87%、153.94%<sup>②</sup>，两项数据大幅度上涨。

立足清洁能源禀赋优势，国家重要清洁能源基地建设进一步加强。阿坝州稳妥发展水电产业、积极推进光伏开发。2022年，阿坝州金川电站、双江口电站等重大能源项目加快推进，俄日、红卫桥等水电项目建成投产，新增清洁能源装机18万千瓦。兆迪水泥、希望水电入选全省“绿色工厂”，全州规模以上工业增加值增长23.7%，增速居全省首位<sup>③</sup>。其中，松潘县有序开发绿色清洁能源，完成屋顶分布式光伏试点示范项目。若尔盖县积极建设清洁能源基地，麦溪扶贫光伏、降扎下石门电站并网发电，加快推进4万千瓦光伏治沙试点项目，新增光伏及水电装机6.7万千瓦<sup>④</sup>。甘孜州利用“生态+能源”的发展方式，大力推行在草原上面建光伏电站、下面种牧草的“牧光互补”模式，目前建成投运清洁能源装机1715万千瓦，增加牧草产量的同时又改善草原生态，生态富民效益逐步显现<sup>⑤</sup>。

### 三 四川黄河流域生态保护和高质量发展面临的问题

四川省委、省政府支持川西北地区加快建设国家生态文明示范区、全域旅

- 
- ① 郭华：《松潘县第十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023年1月7日。
- ② 许齐棋：《“五一”假期甘孜州旅游市场火爆》，<https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2023/5/4/51f0c47592f34562a6210592911bbef9.shtml>，最后检索日期：2023年5月29日。
- ③ 阿坝藏族羌族自治州发展和改革委员会：《2022年国民经济和社会发展计划执行情况及2023年计划草案的报告（书面）》，2022年12月27日。
- ④ 胡泉涌：《若尔盖县十五届人民代表大会第二次会议政府工作报告》，2023年1月10日。
- ⑤ 《甘孜州四条措施推进生态文明建设示范区加快成势》，四川新闻网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1766766446499288077&wfr=spider&for=pc>，最后检索日期：2023年5月29日。





游示范区和国际生态文化旅游目的地，为四川黄河流域生态保护和高质量发展打下了坚实基础。同时，四川黄河流域生态保护和高质量发展还面临一些突出问题，主要表现为如下。

### （一）四川黄河流域水量仍然不足，极端天气使得地区缺水问题尤为严重

首先，整个黄河流域仍然处于极度缺水的状况。从整个流域的水资源量和人口数量来看，黄河流域耕地面积占全国总量的 12%，人口占全国总量的 9%，但整个流域的水资源量只有全国总量的 3% 左右。也就是说，黄河流域的水资源人均以后，其占有量只能达到全国平均水平的 27%。同时，黄河流域的水资源开发利用率已经很高，一般河流的生态警戒线是 40%，但黄河流域的水资源开发利用率已经达到了 80%，部分平原地区的地下水开采量更大，能占到可开采量的 92%<sup>①</sup>。黄河流域不仅面临水资源匮乏的问题，水资源利用率持续上升也让供需矛盾进一步扩大，而黄河流域除了有不少重点能源化工基地以外，还是重要的农产品主产区，全国 1/3 的肉类和粮食都从这里产出，要想全面推动黄河流域持续高质量发展，改善缺水问题显得尤为迫切。

其次，四川作为黄河上游重要的水源涵养地、补给地，肩负着为黄河补水蓄水的责任，但在 2022 年，其水资源短缺尤为严重。据四川省水利厅公布的数据，阿坝州水土流失面积达到 10204 平方千米，占土地面积的 11.99%，甘孜州水土流失面积为 19052 平方千米，占土地面积的 12.48%<sup>②</sup>，说明两州水土流失面积占比仍然较大，阻碍了其增强水源涵养能力。同时，四川大部分地区处在亚热带季风气候区，夏季多雨，所以夏季正是雨水补给的重要时期。而 2022 年的夏季，四川遭遇持续严重的高温干旱，其降水比常年少了 51%，加上高温带来的蒸发，河流水量随之大幅度减少。

### （二）民众参与度仍然较低，对《黄河保护法》认识尤为不足

在四川黄河流域，民众参与生态环境治理的自发性较弱。虽然当前生态文

---

① 《黄河水，为啥少了？》，上观新闻，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/481914.html>，最后检索日期：2023 年 5 月 29 日。

② 资料来源：四川省水利厅。



明建设和生态环境治理已成为时代性政治任务，但治理主要采取自上而下的模式，政府在生态环境治理中居于主导地位，民众的主体地位并未得到充分认知。同时，我国公民特别是民族地区民众对生态环境治理的主体意识并未得到激发而凸显，主动参与环境治理的理念尚未树立。此外，由于民族地区受教育程度相对较低、生活较为困难，日常的关注点更多放在生产生活上，而对生态环境治理的关注和思考并不多，参与生态环境治理的积极性较弱。具体落实到四川黄河流域5个县，《黄河保护法》实施以来，多数区域通过会议或调研的形式对其进行了学习，但学习深度和普及程度还远远不够，政府部门对其重要性认识还有待深化，宣传工作尤其需要进一步加强。当地民众对《黄河保护法》基本知识了解不足，对其重要性认知不够，进而参与生态保护的意愿较低，社会参与黄河生态保护行动欠缺，不利于四川黄河流域可持续发展。

### （三）经济社会发展水平依然落后，巩固脱贫攻坚战成果形势严峻

四川黄河流域境内经济发展依旧落后，区域经济总量较小。在2022年四川省各市州GDP排行榜中，阿坝州和甘孜州分别以GDP 462.61亿元、471.94亿元排名全省倒数第一和第二，两者经济总量分别占全省的0.82%、0.83%，经济总量明显较少，对全省的经济贡献度不高，经济发展在全省相对落后。对比2021年，两州2022年GDP增速分别达到1.3%、3.5%，虽然总量有所增加，但是相比同为自治州的凉山州6.0%的增速，阿坝和甘孜仍然有很大的进步空间。

另外，黄河所流经的四川5个县都是中国较早确定的特困连片地区和深度贫困区，其经济基础薄弱，发展动力不足。从全省来看，2022年5个县GDP分别为：红原县20.45亿元、石渠县21.50亿元、阿坝县21.73亿元、松潘县30.00亿元、若尔盖县32.8亿元，在全省183个区县中分别排名第173、171、170、163、160位<sup>①</sup>，排名居全省末尾，经济表现较差。从全州来看，在阿坝州发布的2022年阿坝州分县（市）人均GDP情况中，松潘、阿坝、若尔盖、红原4个县人均GDP均低于全州人均水平，排名靠后，增速方面，红原县2022年人均GDP同比下降。说明黄河流域境内人们的生

<sup>①</sup> 以上数据均来自四川省统计局。



活水平普遍较低，购买力较弱，尤其是红原县人们的生活水平下降，贫困程度加深，返贫风险加大。

#### （四）产业结构仍然不合理、特色农牧业提质增效仍待进一步加强

第一、二、三产业之间发展不协调，结构不合理。四川黄河流域自然生态本底脆弱和水资源量有限，环境承载力较弱，导致流域境内适合人口和产业集聚的区域第二、三产业发展规模有限，不具备吸纳生态脆弱地区过载的农牧业人口的能力，使得区域内三次产业发展不均衡。2022年，阿坝州三次产业分别拉动经济增长0.9个、0.1个、0.3个百分点，三次产业结构为19.9：24.7：55.4<sup>①</sup>，甘孜州三次产业结构为17.85：27.84：54.31<sup>②</sup>。总体都呈现出三、二、一的产业发展结构，说明四川黄河流域农牧业占比低，未能充分发挥第一产业对经济增长的主要拉动作用，工业发展不充分，过度依靠以旅游业为主的第三产业，产业结构不合理。并且，以旅游业为主导的经济结构单一，容易受突发性事件影响而发生经济波动，对当地民众生产生活产生较大冲击。

另外，四川黄河流域农牧产业高质性弱，高附加值的主要加工产品产量减少。四川沿黄区域特色农牧产品品类较少，产量不够高，坚果、羊等产量较2021年下降。2022年阿坝州主要农产品生产情况：全年中草药材、蔬菜及食用菌、水果类产品产量都实现了增长，但粮食总产量较上年下降了0.6%，食用坚果产量下降11.2%；主要畜产品生产情况：全年肉类总产量10.90万吨，增长2.1%。其中，猪肉、牛肉产量实现了增长，但羊肉产量下降3.0%。从农牧业产业链附加值来看，上游种植、养殖和下游零售的附加值较低，而中游农牧产品精加工的附加值较高。阿坝州2022年主要农牧加工制品产量呈现下降态势，鲜肉、冷藏肉、精制食用植物油和熟肉制品较2021年均减少，尤其是精制食用植物油减少了97.6%，使得该区域农牧产品附加值较低，当地民众收益低于成本，且未能充分发挥农牧产业对整个经济的拉动能力。

① 阿坝藏族羌族自治州统计局：《阿坝藏族羌族自治州2022年国民经济和社会发展统计公报》，2023年4月20日。

② 甘孜藏族自治州统计局：《甘孜藏族自治州2022年国民经济和社会发展统计公报》，2023年4月12日。



## 四 四川黄河流域生态保护和高质量发展 发展的对策建议

针对四川黄河流域建设过程中突出的问题，需要从提高水源涵养能力、增强绿色发展内生动力等方面进一步推动四川黄河流域生态保护和高质量发展，切实筑牢黄河上游生态屏障，保障人民群众安居乐业。

### （一）切实增强黄河上游水源涵养功能，促进四川黄河流域生态环境与社会稳定健康发展

一是持续推进若尔盖国家公园建设，加强川甘两省协同合作，共同打造全球高海拔地带重要的湿地生态系统和生物栖息地，巩固提升黄河上游最大“蓄水池”。二是加强若尔盖、长沙贡玛两大国际重要湿地和漫泽塘、嘎曲、日干乔、喀哈尔乔等重要湿地生态保护修复，以保护好黄河水源主要补给地。三是大力实施生态水位提升工程，开展退牧还湿和季节性禁牧还湿，对中度及以上退化区域实施封禁保护，恢复提升退化沼泽和湖泊湿地功能，从而提高黄河上游水源补给能力。四是稳步实施超载过牧草原减畜，并完善草原生态保护补助奖励和减畜补助政策；同时，制定实施转产转业配套政策，以确保当地居民收入只增不减、牲畜数量只减不增。

### （二）加强民众参与和激励机制，形成多元协同的治理模式，推进四川黄河流域生态环境保护 and 高质量发展有机融合

一是加强对民众的生态教育，提高他们的生态意识和环保能力，积极开展环保知识普及、生态志愿者培训、生态文化体验等活动；同时，加强对民众的激励机制，鼓励他们积极参与生态环境治理，如设立生态志愿者奖励、环保文化奖励等，从而推动民众参与生态环境治理，形成全社会共同保护生态环境的良好氛围。二是在实施生态环境治理的过程中，还需要注意加强与民族地区居民的沟通和协商，充分尊重和保护他们的文化与生活方式，确保生态环境治理与民族地区居民的利益保持一致。三是要充分发挥各级政府部门和社会组织的作用，形成多元协同的治理机制，促进各方资源的整合和优化利用，推动生态



环境治理工作的顺利开展。四是促进多元主体共同推进民众《黄河保护法》意识教育：其一，政府应当发挥主导作用，保障公众接受《黄河保护法》意识教育的渠道；其二，应当重视环保组织的社会作用，环保组织可以通过组织动员公众参与黄河保护活动来宣传普及基本知识，比如举办专业知识讲座，通过趣味游戏吸引公众参与，来提高公众的生态意识；其三，应重视培养公众参与黄河保护的主人翁意识，让公众通过舆论监督或者举报投诉污染环境、破坏生态的行为，积极参与到黄河保护工作中。

### （三）积极发展特色生态产业，推动产业生态化、生态产业化，加强四川黄河流域高质量发展

一方面，要加快发展高原特色农牧业。大力推动传统农牧业向现代农牧业转型升级，推进高原现代农业园区基础设施建设，加快创建国家和省级现代农业园区；因地制宜发展设施农业，大力建设青稞、油菜、高原果蔬、道地中药材等特色农业基地；积极发展特色草产业，建立优质牧草良种繁育体系，建设优质高产人工饲草基地和优质饲草种子基地。另一方面，要积极发展特色加工业。推进农牧产品产地初加工和精深加工，合理布局加快建设集中加工区，重点开发市场前景好、附加值高的青稞、牦牛、奶制品、粮油、果蔬、食用菌等特色产品，培育壮大农特产品加工企业。

### （四）巩固拓展脱贫攻坚成果，促进农牧民非农就业，提高四川黄河流域居民生活水平

一是要加强防止返贫动态监测帮扶，建立有效的监测体系和跟踪机制，及时发现和纠正返贫情况，密切关注收入变化和“两不愁三保障”巩固情况，定期核查和动态清零，以确保贫困户不会再次陷入贫困；大力实施产业富民行动，发展特色农牧、文化旅游、民族手工艺等增收产业，促进农村一二三产业融合发展，让农牧民更多分享产业增值收益。二是要促进农牧民转产就业。加快实施农牧民技能提升行动，引导农牧民多渠道转产就业；开展农牧民就地转化为生态工人试点，促进农牧民转变为生态管理员；搭建劳务合作平台，有序开展劳务输出；鼓励农牧民就地就近创业，支持国有企业、政府投资项目吸纳当地劳动力就业。



## 参考文献

褚松燕：《环境治理中的公众参与：特点、机理与引导》，《行政管理改革》2022年第6期。

郭险峰、封宇琴：《四川黄河流域生态环境治理的逻辑、难点与对策》，《西昌学院学报》（社会科学版）2021年第1期。

吕忠梅：《习近平法治思想的生态文明法治理论之核心命题：人与自然生命共同体》，《中国高校社会科学》2022年第4期。

马红涛、楼嘉军：《黄河流域经济-环境-旅游耦合协调时空分异及影响因素》，《社会科学家》2021年第12期。

任海军、唐天泽：《黄河流域上游产业生态化与生态产业化协同发展研究》，《青海社会科学》2023年第1期。

孙佑海：《〈黄河保护法〉：黄河流域生态保护和高质量发展的根本保障》，《环境保护》2022年第23期。

王秀英、陈帅等：《非农就业对农户收入的影响研究——基于黄河流域中上游地区1770户调研数据》，《干旱区资源与环境》2023年第4期。

周强伟、李萌：《长效机制推进四川黄河流域生态保护与高质量发展》，《当代县域经济》2021年第10期。

周升强、赵凯：《农牧民生计转型路径选择及其影响因素分析——以黄河流域农牧交错区为例》，《干旱区资源与环境》2023年第6期。

张震、徐佳慧等：《黄河流域经济高质量发展水平差异分析》，《科学管理研究》2022年第1期。