

B.6

2021~2022年四川黄河流域生态保护和高质量发展研究报告

王倩 李朝洋*

摘要：四川黄河流域是黄河流域重要生态屏障和“中华水塔”的重要组成部分，对于流域整体经济社会的稳定发展具有保驾护航的作用。本报告总结了2021~2022年四川省推动四川黄河流域建设的重要部署以及在若尔盖湿地保护、生态修复、生态补偿机制探索和经济高质量发展方面取得的显著成效，从能力与任务的关系、生态治理主体、生态产品价值实现等角度分析了当前四川黄河流域建设所面临的问题和挑战，并以此为基础从拓展生态产品价值转化方式、增强民众参与积极性、完善农业产业链和构建协同治理机制等四个方面为四川黄河流域建设提出了对策建议，以助推四川黄河流域生态保护和高质量发展。

关键词：生态产品价值实现 生态治理 协同治理 四川黄河流域

四川境内黄河干流174千米，沿途流经阿坝州若尔盖县、红原县、阿坝县、松潘县及甘孜州石渠县五县，流域面积1.84万平方千米，分别占全省面积和黄河流域总面积的3.8%和2.4%。四川黄河流域多年平均流量460立方米/秒，多年平均水资源量43.92亿立方米，占出川断面水资源量（141亿立

* 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；李朝洋，四川省社会科学院区域经济学硕士研究生。



方米)的31.1%,其中枯水期占比为34.8%、汛期占比为30.9%^①。开展四川黄河流域生态文明建设和经济社会高质量发展实践,探索将生态保护融入经济社会发展的路径方式,打造“绿水青山就是金山银山”理念的践行地,既是增强四川黄河流域可持续发展能力的重要举措,也是维持该地区人民乃至整个流域人民幸福生活的有力保障。推动四川黄河流域生态保护和高质量发展,应从源头加强对黄河流域的生态保护和治理,为黄河流域经济社会的稳定发展保驾护航。

一 四川省高位部署黄河流域生态保护和高质量发展

四川省高度重视黄河流域建设,从生态立法、制度保障、生态监督等方面有效推进四川黄河流域贯彻落实生态优先、绿色发展的理念,为推动四川黄河流域生态保护和高质量发展提供了必要的支持。

(一) 切实贯彻落实黄河流域建设中央部署

自黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略以来,四川省委省政府高度重视四川黄河流域建设,积极开展四川黄河流域调研活动,组织编制相关法律法规和实施方案。四川省时任省委书记彭清华、省委副书记及省长黄强、时任副省长陈炜等分别前往阿坝州等地开展调研督导活动,对四川黄河流域建设工作进行了指导。为进一步健全四川黄河流域建设的法律支撑,编制好《四川省黄河流域生态环境保护条例》,2021年9月四川省人大常委会党组成员、副主任杨洪波赴红原县开展了立法调研活动。2021年10月18日召开的四川省省政府第85次常务会议听取了四川省黄河流域生态保护和高质量发展工作情况汇报,并从生态治理、文化保护、产业发展等方面对四川黄河流域建设工作的进一步开展进行了指导。2021年10月28日在省委常委会会议上,时任省委书记彭清华指出要加快构筑黄河上游生态屏障,有序建设川西北生态示范区。2021年12月,四川省水利厅与阿坝州就黄河干流四川段河岸治理工作进

^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, http://sthjt.sc.gov.cn/sthjt/c103878/2021/10/11/8a994ad217d74a889bd36c_b2b26a5ee3.shtml, 最后检索日期:2022年7月18日。



行了座谈交流，研究讨论了《黄河干流四川段河岸治理工作方案（讨论稿）》《黄河干流若尔盖段应急处置工程建设指导实施方案（讨论稿）》。2022 年 1 月，四川省人民政府印发的《四川省“十四五”生态环境保护规划》将四川黄河流域列为生态保护监管重点对象。2022 年 7 月，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召开，审议《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。

同期，为保证四川黄河流域建设工作顺利有效地开展，四川黄河流域境内各级政府坚持生态优先、绿色发展的理念，贯彻因地制宜的发展思路，编制印发了大量的具体实施方案和发展规划（见表 1）。

表 1 2021~2022 年四川黄河流域编制或出台的相关政策文件

州县	相关政策文件
阿坝州	《阿坝州推动黄河流域生态保护治理和高质量发展实施方案(2021—2030 年)》 《阿坝州黄河干流生态防护带建设实施方案》
红原县	《红原县入河排污口整治报告》 《红原县治理草原超载过牧工作方案》 《红原县 2021 年省级湿地生态补偿实施方案》 《红原县第三轮草原生态保护补助奖励政策(2021—2025 年)实施方案》
若尔盖县	《若尔盖县全面落实河湖长制工作方案》 《若尔盖县 2021 年省级林业草原改革发展专项资金沙化土地治理项目实施方案(代作业设计)》 《若尔盖县生态环境网格化监管工作实施细则》 《2021 年若尔盖县耕地地力保护补贴实施方案》 《2021 年若尔盖县耕地轮作休耕项目实施方案》
阿坝县	《阿坝县黄河入川口文化生态景区规划》
石渠县	《石渠县黄河流域生态保护和高质量发展规划》

资料来源：根据四川省生态环境厅、各县政府政务公开信息及《四川日报》相关报道等整理。

（二）统筹推进“三园”建设

保护和利用生态资源、历史文化资源和红色资源是四川黄河流域建设的重要任务。四川省积极部署若尔盖国家公园创建工作，推动建设黄河国家文化公



园（四川段）和长征国家文化公园（四川段），有助于促进流域资源整合，推进四川黄河流域生态保护和文化遗产。

若尔盖湿地是全国三大湿地之一，蕴含了大量的水资源，为黄河上游提供了约 30% 的水量，是黄河上游重要的水源涵养地。四川将加快创建若尔盖国家公园作为四川黄河流域生态保护工作的重中之重。2019 年 9 月，四川省提出推动创建若尔盖国家公园，2020 年初四川省政府工作报告中提出“启动创建若尔盖国家湿地公园”，开启若尔盖国家公园创建工作。2021 年 3 月，甘川两省就共建若尔盖国家公园达成合作共识，并深入讨论了若尔盖国家公园的区域范围及相关工作的开展。若尔盖国家公园建设由四川省独建到川甘两省携手共建，为有效保护若尔盖湿地生态系统的完整性提供了制度支持，避免行政单元的碎片化管理导致若尔盖湿地生态系统的人为割裂，同时也为川甘两省协同开展黄河上游区域生态保护与修复工作奠定了基础。川甘两省共建若尔盖国家公园标志着若尔盖国家公园创建工作步入新的阶段。2021 年 10 月，阿坝州正式成立阿坝州若尔盖国家公园创建工作领导小组，以加快创建若尔盖国家公园。2021 年 10 月，若尔盖县黄河流域湿地保护与修复工程、若尔盖湿地水源涵养能力提升工程（红原县部分）、若尔盖县建制镇污水处理一体化设施建设等 3 个项目进入 2021 年第一批中央预算内投资计划，获得 1.43 亿元的中央预算内投资。2022 年 5 月，国家公园管理局同意川甘两省共建若尔盖国家公园的工作开展及创建方案，这标志着若尔盖国家公园被正式纳入国家公园整体布局，若尔盖国家公园从省级创建上升为国家级创建。2022 年 6 月《中华人民共和国湿地保护法》正式实施，进一步完善了对若尔盖国家公园创建工作的法律支持。三年来，若尔盖国家公园实现了由一省独建到两省共建、从省级到国家级的转变，若尔盖国家公园创建的制度保证和技术、项目资金支持进一步完善。

推动建设黄河国家文化公园（四川段）和长征国家文化公园（四川段）有助于保护和传承黄河流域历史文化遗产和红色精神，促进四川省黄河流域文旅产业高质量发展。2021 年 7 月，黄河国家文化公园（四川段）建设保护规划调研组前往红原县就黄河国家文化公园（四川段）建设情况进行调研，系统地梳理了黄河国家文化公园中的资源情况。2021 年 11 月，时任省委书记彭清华在推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出要重视黄河国家文化公园（四川段）建设对四川黄河流域旅游业发展的重要作用。2021 年 12 月召开的文化和旅游厅 2021 年第 35



次厅党组（扩大）会议、第24次厅务（扩大）会议讨论了黄河国家文化公园的工作部署问题，并审议通过了《四川省黄河国家文化公园建设保护规划》。2021年12月，长征国家文化公园甘孜段建设全面启动。为规范四川黄河流域历史文化资源和红色资源的开发利用，四川省有关部门制定《四川省黄河文化保护传承弘扬工作方案》《四川省非遗工坊管理办法》《四川省红色资源保护传承条例》《长征国家文化公园四川段文旅融合发展专项规划》等文件，并着手编制《四川省黄河文化保护传承弘扬专项规划》《黄河国家文化公园（四川段）建设保护规划》等。同时，《阿坝州红色资源保护传承条例》的编制工作进入立法调研阶段。

（三）奋发推进高质量发展

2022年6月习近平总书记来川视察，进一步为黄河流域生态保护和高质量发展指路领航、把脉定向，四川黄河流域更加坚定不移地走生态优先、绿色发展之路，以建设国家重要水源补给地涵养地、国家生态旅游示范区、全国重要能源基地等重点任务为抓手，奋力推进高质量发展。抢抓若尔盖国家公园创建和重大铁路建设机遇，积极完善综合交通运输体系、科学有序开发可再生能源、推动优势特色产业高质量发展，促进黄河流域经济规模快速增长、综合实力整体不断跃升，国家重大战略在四川黄河流域成效明显。四川沿黄县域积极创建国家生态文明建设示范区与“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，统筹保护与发展，不断丰富完善民族地区生态产品体系，壮大特色农牧业、文旅产业发展，巩固脱贫地区发展基础，助推乡村振兴。

二 四川黄河流域生态保护和高质量发展取得积极进展

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、生态补偿机制等方面成果颇多。

（一）若尔盖草原、湿地修复和保护成果突出，生态质量显著提升

草原沙化、湿地萎缩、水土流失等生态问题一直威胁着若尔盖草原、湿地的生态安全和生态系统的稳定性。近年来，若尔盖县紧抓“两化三害”^①、草

^① “两化”指草原退化和沙化，“三害”指鼠害、虫害、毒草害。



畜平衡等治理任务，有序推进“七大治理工程”^①；为协调生态保护与牧民生计之间的矛盾，若尔盖县积极探索并推广“放牧+补饲+圈养”三结合顺势养殖集成技术。在各方单位人员的通力合作下，若尔盖县草原沙化退化趋势得到有效遏制，水源涵养能力得到提升。

自2021年以来，若尔盖县实现禁牧轮牧、草畜平衡998万亩，减畜9.08万个羊单位，治理水土流失、“两化三害”96.8万亩，植树种草23万亩，沙化年递增率从5.32%降至-1.36%^②，草原沙化趋势得到遏制。针对湿地生态修复和保护，若尔盖县坚持自然生态系统逐步修复，以减少人类活动干预的思路推动花湖湿地生态修复和保护，截至2021年9月，花湖湿地景区水域面积扩大至650公顷，半沼泽和干沼泽恢复面积达892公顷，区域内国家一级保护动物黑颈鹤增加到1000只左右^③，水源涵养和补给能力明显提升，湿地生态系统稳定性得到增强。

（二）生态环境修复持续加强，水污染防治成效显著

针对区域内“两化三害”、流域岸线侵蚀、水体污染等问题，四川黄河流域五县采取了包括实施水土流失治理工程、建立常态化巡河制度、加强流域水体污染治理和监管等生态治理措施，实现了流域生态环境进一步改善，为筑牢黄河上游生态屏障做出了重要贡献。

积极推动生态修复和保护，再现山青草绿。阿坝县实现了“两化三害”治理77.58万亩，恢复湿地植被117.78万亩，完成禁牧、草牧平衡共1072.8万亩，并将牲畜超载率降至8.33%，经过系统的生态治理，阿坝县草原综合植被覆盖率升至83.67%，森林覆盖率升至15.9%^④。松潘县于2021年全力开展

① “七大治理工程”指统筹山水林田湖草沙系统治理。

② 若尔盖县政府办：《若尔盖县扎实推进生态保护治理》，<https://www.ruoergai.gov.cn/regxrmzf/c100050/202201/33c1ffbe245648f89f552948e649c2eb.shtml>，最后检索日期：2022年7月18日。

③ 《中央生态环保督察组深入阿坝若尔盖大草原 最关心的是这两件事》，川观新闻，<http://sthjt.sc.gov.cn/sthjt/c108617/2021/9/4/9cfc5c9c033b4d53bf3b442ab7ca0a68.shtml>，最后检索日期：2022年7月18日。

④ 严伯孝：《阿坝县2021年国民经济和社会发展计划执行情况及2022年计划草案的报告（书面）》，2021年12月18日。



“大规模绿化全县”行动，完成“两化三害”治理 23 万亩，水土流失治理 200 多平方千米^①，草原综合植被覆盖率升至 87.1%，森林覆盖率升至 36.2%^②。石渠县狠抓生态修复和保护，投入资金 3505 万元用于“两化三害”等生态治理工程，完成“三化”治理、退牧还草等 347.5 万亩，改良天然草原 20 万亩，实施封山育林 3.2 万亩，同时修复湿地植被 6700 公顷^③。

建设沿岸生态防护带，构筑绿色“长城”。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，种植云杉等树木 64 万余株，植草 1.2 万千克，建设黄河干流防护带达 13.93 千米，建设面积达 2026.49 亩^④，初步构建起黄河流域绿色“长城”（阿坝段）。

大力推进水体污染防治，共引清水东流。石渠县加强河流沿线水源地保护，开展常态化河道清理行动，严格管控污水直排、河岸采石等行为，修建生活污水处理厂 2 座，清理河流沿岸 600 余千米、垃圾 300 余吨^⑤。松潘县加强河流生态修复和保护，深入开展农村水污染治理工作，同时严控农药化肥使用，推广循环农业，减少化肥施用量 0.67%，畜禽粪污资源利用率提升至 76%^⑥。

近一年来，四川黄河流域地表水水质总体良好，出川断面黄河干流玛曲断

-
- ① 松潘县税务局：《松潘县算细护水增值“长远账”全力开展综合治水》，<https://www.songpan.gov.cn/spxrmzf/c100050/202202/7a76ca2709c545feb0a16a6405e773e1.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。
 - ② 松潘县政府办：《松潘县“七大保护”行动高效推进》，<https://www.songpan.gov.cn/spxrmzf/c100050/202112/46f04a59b1e24e14849f9dded5efe7b8.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。
 - ③ 石渠县人民政府：《石渠县抓重点、攻难点，生态治理成效明显》，<http://www.shiqu.gov.cn/gzsqx/c104309/202204/8bab97f93174750a125d3f61f1b4e30.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。
 - ④ 阿坝州人民政府：《阿坝州启动建设黄河干流域生态防护带》，<https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2022/5/20/30f334518c984052befbc59d3070b7c4.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。
 - ⑤ 石渠县人民政府：《石渠县牢护碧水实现生态经济效益“双丰收”》，<http://www.shiqu.gov.cn/gzsqx/c104309/202112/b2fb71929ff74cd81602e0bd21c99c2.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。
 - ⑥ 松潘县税务局：《松潘县算细护水增值“长远账”全力开展综合治水》，<https://www.songpan.gov.cn/spxrmzf/c100050/202202/7a76ca2709c545feb0a16a6405e773e1.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。

面地表水水质长期保持在Ⅱ类，保证了黄河流域的优质水源补给，一定程度上减轻了黄河中下游区域的生态保护和经济高质量发展的压力（见表2）。

表 2 2021 年 7 月至 2022 年 2 月四川黄河流域地表水监测断面水质情况

河流	断面名称	断面级别	2021 年						2022 年	
			7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月
黄河干流	玛曲	国控	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
贾曲河	贾柯牧场	省控	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
白河	切拉塘	省控	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
白河	唐克	国控	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
黑河	若尔盖	国控	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	V	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ
黑河	大水	省控	Ⅳ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ

资料来源：四川省生态环境监测总站。

（三）生态补偿机制不断完善，跨区域协同治理格局初步形成

生态补偿是推动生态修复和保护的重要举措，也是实现生态产品价值转化的有效手段之一，适当的生态补偿机制不仅能有效地调动各级政府和人民群众参与生态修复和保护的积极性，还能增强区域间开展生态治理工作的协同能力。2021 年，四川省与甘肃省正式签订了《黄河流域（四川—甘肃段）横向生态补偿协议》，由两省共同出资设立黄河流域川甘横向生态补偿资金，用于流域内污染治理、生态保护等方面。川甘横向生态补偿协议是黄河流域首批跨省横向生态补偿机制，是继川甘两省共建若尔盖国家公园后携手推动黄河上游生态修复和保护的又一举措。时任省委书记彭清华在 2022 年初召开的全省生态环保视频会议上指出要推动建立黄河流域跨省横向生态补偿机制，这为深化四川省与黄河流域其他省份开展生态保护和高质量发展的跨区域合作、增强四川省黄河流域生态治理和保护能力指明了方向。2021 年 6~7 月，若尔盖县先后与迭部县、碌曲县等相邻县签订《跨界河流联防联控联治协议》，强化了四川省跨界河流联防联控合作，提升了跨省界流域生态治理水平。四川省在推动黄河流域生态保护和高质量发展的实践中积极探索多样化的生态补偿方式，不断完善生态补偿机制，并初步形成了跨省合作的黄河



流域协同治理格局，有助于提升四川省推进黄河流域生态保护和高质量发展的综合能力。

（四）生态农业发展初具成效，经济发展动能明显增强

坚持生态优先、绿色发展是四川黄河流域建设的根本理念，四川黄河流域境内各县依托于丰富的生态、文化资源和特色农牧资源，创新农业发展新业态，发展生态农业、特色农业，推动产业转型，提升高质量发展能力。

特色农业优势继续深挖，农业新业态不断创新。阿坝县凭借其特色农牧资源推进特色农牧业的发展，完成省级三星青稞现代农业园区的创建，实现牦牛养殖基地新增 41 个，青稞、中药材等基地规模扩大至 12.3 万亩^①，同时蔬菜现代科技农业示范园正处于建设过程中。若尔盖县支持和鼓励发展休闲农牧业，引导农牧民创新农业新业态，以“一村一品”的思路推动农业发展与游牧文化、红色文化、自然风光等相融合，开发观光农业、休闲农业和休闲度假旅游产品，带动农户 570 户、农民从业人数 391 人^②。

产业转型有序进行，经济动力明显增强。石渠县以优质的自然风光资源为基础开发旅游项目，推动生态保护与经济发展相融合，以水为景，建成邓玛湿地公园、太阳湖等景区，实现旅游总收入 3.77 亿元，并带动当地 820 名群众的就业创业^③。红原县加快产业转型，提升高质量发展能力，正推动红原县牦牛现代农业园区体验式智慧牧场试点、瓦切镇唐日合作社提升改造等 10 个产业发展类项目的实施^④。阿坝县积极推动农畜加工业平稳发展，加快清洁能源开发利用，构建现代服务业体系，目前阿坝县已有 10 家企业入驻生态加工产业

① 严伯孝：《阿坝县 2021 年国民经济和社会发展规划执行情况及 2022 年计划草案的报告（书面）》，2021 年 12 月 18 日。

② 若尔盖县政府办：《若尔盖县加快休闲农牧业与乡村旅游发展》，<https://www.ruorgai.gov.cn/regxrmzf/c100050/202201/e8761f36372f4d2087d0ec810b0629aa.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。

③ 石渠县人民政府：《石渠县守护碧水实现生态经济效益“双丰收”》，<http://www.shiqu.gov.cn/gzsqx/c104309/202112/b2fb71929ff74fd81602e0bd21c99c2.shtml>，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。

④ 红原县政府办：《共投资 124.6 亿元！红原县 2022 年 60 个项目集中开工》，https://www.hongyuan.gov.cn/hyxrmzf/c100050/202205/f541167ea3fb40_bccb9ed169aed1ba31.shtml，最后检索日期：2022 年 7 月 18 日。



园，完成小微企业产业孵化园建设并入驻企业 5 家，编制上报“十四五”查理光伏基地“1+N”实施方案并启动首期 20 万千瓦光伏电站前期，建成电商冷链物流中心，并加快建设国家级电子商务示范园^①。

三 四川黄河流域生态保护和高质量发展所面临的问题

当前，在四川黄河流域建设过程中面临着能力与任务不对等、缺乏多元主体参与、农牧民返贫等问题和隐忧，制约了四川黄河流域生态保护和高质量发展工作的有序开展。

（一）生态保护任务重，生态治理基础薄弱

四川黄河流域属于限制开发区的重点生态功能区，生态保护红线面积约占境内流域面积的 50%^②。由于自然环境恶劣和长期人为破坏的双重影响，四川黄河流域生态环境脆弱，境内林草植被受到严重破坏，土地沙化退化、湿地萎缩及水土流失情况不容乐观，“三害”问题严重威胁到草场修复的效率和农牧民的经济效益，同时，水体污染仍是四川黄河流域建设无法回避的问题。由于以上问题错综复杂、相互交织，这对四川黄河流域建设提出了极高的要求，使得四川黄河流域生态修复和保护任务异常艰巨。

四川黄河流域生态修复和保护的底子薄、起点低，需要更多的物力、财力以及人力予以支持。而四川黄河流域境内各县经济发展水平低，单靠自身经济实力难以支撑起庞大的生态修复和保护的相关支出。2021 年阿坝县 GDP 为 20.4 亿元，实现地方一般公共预算财政收入 7000 万元，完成地方一般公共预算财政支出 20.8 亿元，而实施黄河上游水源涵养综合治理等 22 个生态治理项目的投入资金就达 3.56 亿元^③。

① 严伯孝：《阿坝县 2021 年国民经济和社会发展规划执行情况及 2022 年计划草案的报告（书面）》，2021 年 12 月 18 日。

② 王寅、高磊、胡士辉、暴路敏：《实施黄河流域四川片生态补偿的对策建议》，《水利发展研究》2022 年第 1 期，第 60~62 页。

③ 严伯孝：《阿坝县 2021 年国民经济和社会发展规划执行情况及 2022 年计划草案的报告（书面）》，2021 年 12 月 18 日。



（二）生态产品价值转化方式不足，生态保护内生循环机制尚未形成

四川黄河流域拥有丰富的生态资源、宜人的自然风光，草场、森林及湿地广布，但流域境内各县生态产品价值的转化方式以基于政府转移支付的生态补偿、发展休闲农业及旅游开发等方式为主，生态产品价值转化方式尚处于初级阶段，可利用的生态产品价值转化手段较为缺乏，生态资源利用效率较低，而对于诸如碳汇交易、排污权交易等生态产品价值转化方式的运用还未进行实践探索，未能充分发挥四川黄河流域生态优势对于经济社会发展的作用。同时由于当地生态数字化建设尚在起步阶段，生态产品价值评估体系未能建立，难以支撑多样的生态产品价值转化方式的使用，使得生态产品价值实现受阻，生态修复和保护成果转化为经济价值的效率较低，反哺当地经济发展和惠及当地人民群众的效果有限，这强化了当地生态修复和保护对于中央财政支持的依赖，削弱了当地政府和人民群众参与四川黄河流域建设的积极性。当前四川黄河流域建设主要依赖于外部支持，生态保护内生循环机制尚未形成。

（三）生态治理主体单一，社会民众参与动力不足

从客观上讲，生态修复和保护是一个系统性工程，需要多方主体的参与，以保障生态修复和保护有序开展，有效巩固生态修复和保护成果，在时间和空间上保证生态修复和保护的持续性。当前，在四川黄河流域生态修复和保护的实践中政府占据主导地位，但缺乏社会民众参与，民众在四川黄河流域建设中的参与积极性相对较弱，未能发挥其人民主体作用，这制约了四川黄河流域建设工作的推进。社会民众在四川黄河流域建设中缺位的原因主要有以下两点：一是当地群众受教育程度相对较低，在生态修复和保护方面的认知较为薄弱，对于生态保护与经济发展关系的认知仍停留在传统对立的基础之上；同时其推进生态修复和保护的主体意识尚未形成，缺乏主动参与生态修复和保护的理念。二是四川黄河流域经济发展水平较低，民众收入水平相对较低（2021年阿坝县农村居民人均可支配收入为16819元，同比增长9.7%^①；而四川省农

^① 严伯孝：《阿坝县2021年国民经济和社会发展规划执行情况及2022年计划草案的报告（书面）》，2021年12月18日。



村居民人均可支配收入为 17575 元，同比增长 10.3%^①），相对于生态修复和保护，当地民众更加关注生产生活，这降低了其参与生态修复和保护的积极性。当地民众的认知和行为均限制其参与四川黄河流域生态修复和保护的主动性与积极性，导致其参与生态修复和保护的能力不足。

（四）经济发展动力不足，返贫风险仍然存在

四川黄河流域曾是青藏高原深度贫困区，环境承载力弱，经济基础薄弱，特色农业发展缓慢，相关产业链较短，而旅游业在经济发展中处于主导地位，2021 年阿坝县 GDP 为 20.4 亿元，其中旅游收入为 6.97 亿元^②，在全县 GDP 中占 34.17%。以旅游业为主导的经济结构较为单一，且容易受如新冠肺炎疫情等突发性事件的持续影响，进而引起较大的经济波动，对当地民众的生产生活产生较大的冲击；同时在四川黄河流域的战略定位下，坚持以生态优先、绿色发展的理念使得旅游业发展存在上限，经济发展的长期动力较弱。另外，放牧活动产生的收入是当地民众主要的收入来源之一，但生态保护限制了当地民众的放牧数量，而产业链的缺位又使得当地农产品的附加值相对较低；虽然当地民众会因为禁牧等行为而获取国家给予的生态保护补助奖励，但补助奖励相对较低（2021~2025 年石渠县草原禁牧补助 7.71 元/亩、草牧平衡奖励 2.5 元/亩^③），因此，当地民众的收益低于其承担的成本。在开展生态修复和保护工作的同时，拓宽当地民众稳定获取收入的渠道，降低其返贫风险，亦是四川黄河流域建设亟待解决的问题。

四 推动四川黄河流域生态保护高质量发展的建议

四川黄河流域建设的关键在于处理好生态保护与经济发展的关系。应推动生态保护与经济发展相互融合的路径探索，增强生态保护内生动力，构建跨区

① 四川省统计局：《2021 年四川省国民经济和社会发展统计公报》，2022 年 3 月 14 日。

② 严伯孝：《阿坝县 2021 年国民经济和社会发展计划执行情况及 2022 年计划草案的报告（书面）》，2021 年 12 月 18 日。

③ 石渠县农牧农村和科技局：《石渠县第三轮草原生态保护补助奖励政策实施方案（2021—2025 年）》，2021 年 11 月 8 日。



域协同治理格局，以进一步推动四川黄河流域生态保护和高质量发展，筑牢黄河上游生态屏障，保证人民群众安居乐业。

（一）推动生态监测和评估系统建设，拓展生态产品价值转化方式

一是推动遥感监测技术、地理信息监测系统等在四川黄河流域生态修复和保护过程中的运用，加快构建生态监测和评估系统，制定统一的生态监测和评估标准，实现四川黄河流域生态治理全流域覆盖、全天候监管，并为实现生态产品价值转化方式多样化奠定基础。二是构建生态产品价值评估体系，对四川黄河流域生态产品价值进行系统性核算，摸清生态产品潜在价值，综合考虑生态治理成本、经济发展机会成本等因素，进一步完善生态补偿标准。三是积极探索碳汇交易、水权和排污权交易、绿色金融等多元化生态产品价值转化方式，积极申报生态产品价值实现试点，开展“三品一标”培育活动，拓展生态产品价值转化方式。

（二）从认知和行动两个层面着手，增强民众参与生态保护的积极性

民众主动参与生态修复和保护是四川黄河流域生态保护和高质量发展工作可持续发展的重要保证，提高当地民众参与生态修复和保护的积极性要坚持“知行合一”，从当地民众的认知和行为两个方面共同着手。在认知上，当地政府要加强对生态修复和保护的宣传力度，转变当地民众对生态保护与经济发展相互对立的传统观念，在民众心中树牢“绿水青山就是金山银山”理念，激发当地民众参与生态修复和保护的主体意识，使其在思想上时刻做好准备。在行为上，一是建立长期有效的生态保护补助奖励机制，适当提高补助标准，保证当地民众的补助性预期收入，以调动其参与生态保护的积极性；二是探索并推广如“放牧+补饲+圈养”三结合顺势养殖集成技术等生态友好型畜牧业养殖技术，进一步推动牲畜暖棚、人工饲草料基地建设，引导当地民众的放牧方式向半舍饲、舍饲转变，形成以草定畜、平衡发展的观念。

（三）完善农牧业产业链结构，增强绿色发展内生动力

一是推动农业产业链适当进行纵向延伸和横向拓展，加快冷链物流园区、



特色农牧产品加工园区建设,鼓励开展针对特色农牧产品的创新和开发,形成多样的特色农牧产品体系,着力打造特色农牧产品优势品牌,以提升特色农牧产品的附加值;同时加快构建电商服务平台,搭建特色农牧产品销售渠道。二是依托优质的生态资源、特色民族文化和红色文化资源,大力发展生态文化旅游业,紧抓川青甘生态文化旅游融合发展实验区建设的机遇,进一步完善相关配套设施,创新旅游业发展模式,推进农旅、文旅融合,鼓励探索和发展自然教育、红色教育、休闲康养等旅游新业态。三是推动产业转型,淘汰落后产能,加强工业污水的监管和整治,鼓励企业引进和使用节能减排的先进技术,积极构建绿色工业发展体系。四是依托水、光、风资源优势,大力推进清洁能源业发展,有序推动清洁能源开发,积极构建绿色、安全、高效的清洁能源发展体系。

(四) 加快构建跨区域协同治理机制,共担生态保护责任

一是加强四川黄河流域生态治理的统筹协调,制定并实施统一的生态治理方案,推动四川黄河流域各县形成良性合作态势,整合各县优势资源,提高资源利用效率,保证四川黄河流域生态保护措施的完整性。二是推动构建黄河流域生态保护和高质量发展跨省合作交流平台,加强各省信息对接,实现各省发展战略联动、政策协同,推动形成跨省合作的黄河流域协同治理格局。三是加强省际合作,引导构建黄河流域跨省生态补偿机制,积极探索跨省“飞地”园区共建路径,弥补四川黄河流域在推进生态保护的实践过程中所承担的经济损失,实现黄河流域生态保护责任共担。

参考文献

车小磊、崔西岭:《切实担起上游责任 确保黄河清水东流——访四川省水利厅党组书记、厅长胡云》,《中国水利》2020年第23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。

郝宪印、邵帅:《黄河流域生态保护和高质量发展的驱动逻辑与实现路径》,《山东社会科学》2022年第1期。



金凤君：《黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略》，《改革》2019年第11期。

王寅、高磊、胡士辉、暴路敏：《实施黄河流域四川片生态补偿的对策建议》，《水利发展研究》2022年第1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。

社会科学文献出版社版权所有，复旦大学下载使用