

# 扎实推进内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展

## ——第 62 期内蒙古发展改革论坛综述

张莉莉

**摘要：**8月2日，第62期内蒙古发展改革论坛在巴彦淖尔市举办。论坛主题为“扎实推进内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展”。来自自治区发改委、区域经济合作局、发展研究中心领导及有关人员，农发行、国开行内蒙古分行相关负责同志，巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟有关部门负责同志等60余人参加了论坛。国家发展改革委国土开发与地区经济研究所、综合运输研究所、自治区生态环境厅、水利规划设计研究院、发展研究中心、内蒙古民族文化产业研究院的专家学者，分别作了主题和专题发言。编辑部对专家学者的观点进行梳理，形成综述。

**关键词：**内蒙古黄河流域 生态保护 高质量发展

以2019年9月18日习近平总书记到河南郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会为标志，黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家重大战略。内蒙古作为黄河流域重点省区之一，生态保护的强化、区域格局的统筹、产业体系的重构，黄河文化的传播，既给内蒙古发展带来了新机遇，也面临诸多新挑战。与会专家一致认为，我们要加快步伐，扎实推进内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展，走深走实走好符合战略定位，体现内蒙古特色，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

杨臣华（内蒙古自治区发展研究中心主任）说，我们要深入贯彻习近平总书记9.18重要讲话精神，切实提高政治站位，强化问题导向，做好内蒙古黄河流域的规划，做好思路上的引导，为促进黄河全流域保护与发展作出应有贡献。夏成（国家发展改革委国土开发与地区经济研究所

副所长、区域战略研究中心副主任）表示，内蒙古必须紧抓黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略的重大机遇，乘势而上，努力形成在高质量发展中实现高水平保护、在高水平保护中促进高质量发展的流域现代化发展新格局。

### 一、内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展中存在的突出问题

#### （一）生态环境脆弱尚未扭转

内蒙古黄河流域生态环境总体脆弱，对高质量发展形成制约。夏成说，黄河沿线重点河湖生态治理任务仍艰巨，重点生态功能区受侵占破坏依然较严重，流域内荒漠化及水土流失风险仍较高。张树礼（内蒙古自治区生态环境厅二级巡视员、研究员）表示，内蒙古黄河流域生态环境脆弱，生态系统服务功能下降主要表现在：土地沙化、荒漠化问题依然突出；生态空间被挤占，生态承载力降低；生态系统退化、水源涵养功能降低；水土流



失依然严重。

(二) 环境污染治理任务仍然艰巨

内蒙古黄河流域环境污染问题突出,治理任务艰巨。夏成认为,流域盟市水污染形势不容乐观,大气环境质量改善压力突出,土壤污染风险有所加大,矿产开发对生态环境影响突出。张树礼指出,部分流域内区域环境质量较差,改善难度大。一是水环境污染问题亟待解决,城市中水利用率低;二是区域大气污染治理压力较大,结构性、季节性污染特征依然明显,呼和浩特、包头、乌海、巴彦淖尔大气污染治理形势严峻。三是农业面源污染问题较为严重,河套灌区每年大概有4.5亿吨的农田灌溉退水裹挟着大量农业面源污染进入乌梁素海;四是工业园区污染防治形势依然严峻,固体废物产生量大,利用率低。

(三) 水资源短缺与用水粗放并存

内蒙古黄河流域是内蒙古典型的水资源短缺区域,且农业用水占比较大,用水效率较低。夏成强调,内蒙古黄河流域水资源非常匮乏,供需矛盾突出;生态用水难以保证,农业用水效率不高,地下水超采问题凸显。张树礼表示,内蒙古黄河流域水资源过度开发,超计划用水问题突出,82.6%的地级行政区水资源存在超载状况;用水结构和方式不合理,农业用水量过大,占

总用水量的67.5%;生态水量受到挤占,支流仍存在断流现象,严重威胁全流域生态安全。王文彬(内蒙古自治区水利规划设计研究院副处长、高级工程师)指出,流域内水资源严重紧缺,现状用水水平较高。但与国内灌溉渠系建设先进地区相比,农田灌溉用水效率较低。

(四) 区域协调联动性欠佳

内蒙古黄河流域由于地域广阔,城乡区域协调面临实质性协作少、产业园区布局比较分散、脱贫攻坚任务艰巨等问题。夏成说,内蒙古黄河流域区域发展不协调,同质化竞争问题突出,缺乏强有力中心城市带动;呼包鄂和乌兰察布协同发展尚不完善,推动呼包鄂及乌兰察布协同发展专项工作组没有在四市取得实效;市场一体化进程较为缓慢,地区间行业封闭现象突出,各类生产要素配置还是以行政区域为主;园区布局整体比较粗放,普遍存在规划面积大、入驻企业少、“空心化”等问题。

(五) 产业结构性矛盾突出

内蒙古黄河流域是自治区重要经济带和增长极,也是人口主要集聚区、特色农业种植区和工业重点承载区。夏成说,流域内产业发展“依能倚重”特点明显;农牧业生产方式粗放,历史文化资源保护传承与开发利用不足;创新能力不强,产业升级任务重。张树礼指出,内蒙古黄河流域产业结构偏重,能源基地

集中,煤炭采选、煤化工、有色金属冶炼及压延加工等高耗水、高污染企业多,其中煤化工企业占全国总量的80%。赵云平(内蒙古自治区发展研究中心总经济师、研究员)表示,以乌海及其周边地区为重点的规模庞大的化工产业集群,由于生态环境本底条件较差,加上不合理的开发模式,导致资源环境矛盾突出、产业结构低端同质、各行政主体之间恶性竞争等问题,影响了产业发展综合效益的发挥。

## 二、扎实推进内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展的对策建议

习近平总书记2019年9月18日在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话,指出黄河流域生态保护和高质量发展的五个主要目标任务。杨臣华说,我们要聚焦这五个主要目标任务,结合内蒙古黄河流域实际,从加强生态环境保护、保障黄河长治久安、推进水资源节约集约利用、推动黄河流域高质量发展、保护传承弘扬黄河文化五大领域出发,推进扎实推进内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展。

(一) 着力推进全流域生态整体保护和环境协同治理

杨臣华说,要深刻领会学习贯彻习近平总书记强调的“四个一”。即,在“五位一体”总体布局中“生态文明建设”是其中

一位，在新时代中国特色社会主义基本方略中“坚持人与自然和谐共生”是其中一条基本方略，在新发展理念中“绿色”是其中一大理念，在三大攻坚战中“污染防治”是其中一大攻坚战。这“四个一”体现了党对建设生态文明的部署和要求，也是我们扎实推进黄河流域生态保护与高质量发展的基本遵循。

夏成提出，要加快推进黄河流域生态环境整体保护，强化黄河干支流及重点湖泊保护，加快构建以黄河干流及毗邻湿地为主的“一河”生态廊道，加大乌梁素海等重点湖泊生态环境综合治理力度；以阴山、贺兰山为主体优化生态空间，加强山脉山林生态屏障保育；加大沙化土地封禁保护力度，推广库布齐沙漠、毛乌素沙地治理模式，推动三大沙漠荒漠化防治，打造国际荒漠化防治中国内蒙古样板。张树礼建议，一要坚持因地制宜，加快产业结构优化调整，逐步实现产业发展与流域资源环境承载能力相适应，从源头保护生态环境；二要坚持系统治理，实施流域生态系统修复，深化生态文明示范区和“两山”实践创新基地的创建；三要坚持底线思维，不断加强流域风险防控，推进治理体系与治理能力现代化。赵云平强调，要从政治高度落实国家及自治区相关规划任务，统筹把握左右岸、水气土、陆上水上、地表地下等各方面、各环节，与上下

游地区协同推进生态修复和环境保护，实施河道、滩区和流域综合提升治理，逐步完善水沙调控机制，积极解决乌海湖泥沙淤积问题，全力保障黄河安澜。

（二）科学推进水资源高效集约利用，加快灌区现代化建设

内蒙古黄河流域是农田灌溉面积比较集中的地区，要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源作为最大的刚性约束，推动用水方式由粗放向节约集约转变。夏成指出，实施深度节水控水行动，节水优先，还水于河，抑制不合理用水需求；优化用水结构，提高配置效率，保障城乡饮用水安全；加快河套灌区—土默川平原等地区农田节水改造和沿黄城镇供水管网改造，打造以“河套灌区—土默川”为主的“一区”农牧业发展格局。

张树礼提出，坚持“五水”统筹，将治黄思路由“除水害、兴水利”转变为“五水”并重，即保护水资源、恢复水生态、改善水环境、治理水灾害、强化水监管。着力解决突出的环境问题，如推进乌梁素海及面源污染治理，推进乌梁素海流域山水林田湖草生态保护修复试点工程。

王文彬建议，要大力推广内蒙古黄河流域农业高效节水灌溉，将河套灌区等重要灌区建设成为现代化灌区，提高用水效率、生产效率和粮食产量。与此同时，结合城市生态美化工程，将城市段

渠沟道景观休闲与农业灌排水功能结合，发展特色农业，渗透农业生态观光水文化理念，打造黄河特色小镇、沿黄休闲观光经济带、现代生态农业示范区和现代休闲农业园区，强化体验感。

（三）促进城乡融合发展，增强对黄河“几”字弯都市圈的支撑能力

促进呼包鄂乌1小时经济圈协同发展，引导7个盟市错位发展，促进城乡融合发展，对于扎实推进内蒙古黄河流域生态保护和高质量发展意义重大。夏成建议，强化呼和浩特市核心地位，促进要素向呼包鄂乌1小时经济圈集聚。推进以旗县为主要载体的新型城镇化，构建多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化发展格局，以及功能完善、协调互动、宜居宜业宜游的城乡区域联动发展格局。

赵云平认为，对于乌海及其周边地区来说，应从国家能源安全、生态安全和产业链供应链安全中谋出路、求作为，将其打造成黄河流域生态保护和高质量发展先行区、保障国家能源及产业链安全的战略支点、西部开发开放及区域协同协作的战略支点。支持乌海市提升产业层次和城市功能，完善区域转型升级的引领带动机制；支持阿拉善建设中蒙俄开放新通道，完善区域转型的开放协作机制；支持上海庙开发区做大做强，提升区域转型升级的基础支撑能力。



（四）促进开放协同联动，加快口岸集聚型经济发展和产业布局

积极推进内蒙古黄河流域口岸开放，提高对外开放水平，以开放促改革、促发展。夏成强调，深度融入“一带一路”建设，依托中蒙俄经济走廊建设，培育对外贸易增长点。争取内蒙古自由贸易试验区建设，高水平建设中国（呼和浩特）跨境电子商务综合试验区，提升陆港和空港等物流园区水平。促进开放协同联动，加强与沿黄省区流域生态环境保护合作和基础设施对接，主动构建京津冀核心协作区，建设北方开放合作枢纽。

王彦庆（国家发改委宏观院综合运输研究所学术委员会副主任、研究员）提出，积极推进内蒙古黄河流域口岸开放，依托策克、甘其毛都口岸及临策线通往中亚的国际通道，围绕进口煤

炭和铜矿，探索中蒙国际产能合作，建立中蒙资源贸易和加工联动发展区，深度联动河西走廊中心城市；打通蒙煤出海通道，与曹妃甸、京唐港建立战略合作，双向互动，构建大宗物资东出达海，西进入蒙的环保绿色物流大通道。赵云平建议，发挥区位优势，提升与甘其毛都、乌力吉、策克等口岸的交通便利性，依托煤焦化工、氯碱化工产业转型升级引领口岸进口贸易，建设进口蒙矿交易、集散及加工基地；与内地省份协作建设对俄蒙欧出口产品加工基地、中欧班列货源组织基地及服务贸易基地。

（五）弘扬黄河文化，促进民族和谐稳定和文旅融合发展

挖掘黄河新的文化价值与功能，成为当代保护传承与振兴黄河文化的重要任务。夏成建议，围绕蒙元文化、农耕文化、游牧文化、红色文化等特色文化资

源，以文促旅、以旅彰文，保护传承弘扬内蒙古黄河文化。实施优质景区锻造行动计划，塑造文旅特色品牌，协同打造黄河几字弯黄河文化旅游精品带。

董杰（内蒙古民族文化产业研究院院长、教授）指出，内蒙古黄河流域是典型农牧交错带，沿黄河运的发展，使其成为不同民族交往交流交融的纽带，有力地促进了中华民族共同体的形成，维护了国家的稳定和长期统一；内蒙古沿黄河运更与万里茶道、草原丝路等陆路运输相联通，促使中国与其他文明交流互鉴，拓展新的发展空间。内蒙古是中华黄河运之根，各民族守望相助之魂。要系统保护黄河文化遗产，深入挖掘黄河文化价值，提升黄河文化传承能力，全方位传播黄河文化。■

（作者单位：内蒙古自治区发展研究中心）