

# 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

——第56期内蒙古发展改革论坛综述

■ 曲莉春 康伟

**摘要：**黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略，必将对黄河中上游重点省区之一的内蒙古产生重大而深远的影响。内蒙古应抓住机遇，直面挑战，在抓好大保护、推进大治理的同时，探寻黄河流域内蒙古段高质量发展之路。

**关键词：**黄河流域 生态保护 高质量发展

黄河是中华民族的母亲河，更是内蒙古的生命河。党中央明确提出了黄河流域生态保护和高质量发展的目标任务并将其上升为重大国家战略，这一前所未有的全新定位，为新时代黄河保护治理工作开辟了全新视野；这一重大战略的实施，必将对黄河中上游重点省区之一的内蒙古产生重大而深远的影响。与会专家一致认为，这对促进内蒙古经济持续健康发展，社会稳定和民族团结具有重要意义。内蒙古应下好先手棋，盯住关键事儿，争取更多的资源配置，走出一条符合战略定位，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。

一、共同抓好大保护、协同推进大治理，破解黄河流域生态保护和治理的突出困难和问题

黄河流域是内蒙古生态最脆弱、土壤沙漠化荒漠化盐碱化面积最大、水污染最严重，水资源最短缺的地区。专家们认为，搞好黄河流域的生态保护是根源和治本之策，是高质量发展的前提。要更加注重保护和治理的系统性、整体性、协同性，共同抓好大保护、协同推进大治理。

（一）流域是关键，要统筹山水林田湖草生命共同体生态保护修复

习近平总书记指出，黄河流域的问题“表象在黄河，根子在流域”，同时强调，“治理黄河，重在保护，要在治理。要坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理，统筹推进各项工作，加强协同配合”。

一要将生态保护优先作为首要前提。杨臣华（内蒙古自治区发展研究中心主任）指出，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。同时，内蒙古高耗能、高排放、高污染行业多数集中在黄河流域地区，大气、水和土壤污染问题较为严重，布局性结构性污染隐患突出。他提出，应将生态保护优先作为首要前提，创新保护路径、发展模式和体制机制，加快形成生产、生活、生态安全格局，改善黄河流域生态环境。李超（内蒙古农业大学水利学院水利系主任）建议，以项目推动生态治理，以科技发展推动项目实施，以人才推动科技发展，凝聚各方力量，形成良性循环。

二要开展环境污染全流域系统治理。王永佳（内蒙古自治区农牧厅发展规划处副处长）认为，内蒙古境内黄河流域农牧业发展中还存在面源污染治理难度较大、流域内草原生态环境脆弱、农牧业循环发展不足

等问题。杨臣华提出，开展环境污染系统治理，提升生态环境风险管控水平，持续加大污染联防联控力度。李彬（内蒙古自治区水利厅总工程师）建议，持续开展河湖清“四乱”（乱占、乱采、乱堆、乱建等）行动并着手建立长效机制，抓好旱作梯田、淤堤坝、清洁小流域等水土保持项目的实施。王立新（内蒙古大学生态与环境学院副院长）说，目前乌梁素海水质提升仍主要靠补水稀释，且水质仍尚未达标，无法回排黄河。他认为，应全面认识境内黄河流域的生态环境演变过程，着力化解内源、面源污染和山洪等对于黄河流域内蒙古段生态环境的影响，配合有关部门推进水污染防治工作。文风（内蒙古自治区研究室原副主任）提议，开展黄河流域水污染治理专项研究。

三要进行黄河流域沙漠综合治理。文风提出，可探索建设沙漠生态经济示范区。李超认为，要做好植被绿化工作，以减少风力侵蚀对黄河沙源的影响。

（二）水是核心，要护水治水节水用水多方发力

水，是绿色之源，是生态文明建设发力的关键。黄河流域生态保护工作的核心是抓水的问题，面对流域整体缺水形势和高质量发展需求，要护水治水节水用水多方发力，以百年

千年计，尊重规律，久久为功。

1. 堤防安全放首位，抓住水沙关系调节“牛鼻子”，用心护水科学治水

一要切实抓好水灾水害防御。“黄河宁，天下平”，要切实抓好水灾水害防御，保障黄河长治久安。李超说，黄河内蒙古段总体落差小，接近平原河道，还有部分河段为“悬河”，导致黄河河道在内蒙古境内形成游荡性频繁摆动的态势，形成桃花汛、伏汛、秋汛、凌汛等“四汛”现象，其中凌汛灾害影响极大，要找到科学的治理之道。李彬介绍，凌汛突发性强，防御难度大，以致水灾频发，堤防安全形势非常严峻，建议推进黄河水毁工程修复和中小河流域治理，补齐支流堤防短板，发挥综合防洪防凌效益，力保黄河内蒙古段安澜。

二要完善水沙调控机制。黄河为害，害在泥沙，水少沙多、沙源复杂、水沙关系不协调，是黄河复杂难治的症结所在。李彬说，内蒙古是黄河的主要产沙区之一，以鄂尔多斯十大孔兑最为严重，黄河流域内蒙古段的水土流失问题非常严重。他提出，应以减少入河泥沙为重点，充分发挥大自然的自我修复作用，减少人为干预，同时继续推进淤泥地坝的实施并抓好管护，积极推进黄河十大孔兑治理及黄河多沙粗砂区集中来源区治理。杨臣华

认为，应以完善水沙调控体系为核心，强化防洪减灾管理，构建黄河防洪减淤体系。王李佳提出，河套灌区用水方式粗放，土地盐碱化严重，成为京津冀潜在风沙源。李超强调，要充分认识不同比例泥沙来源的复杂性，特别要注意具有短时性、突发性、剧烈性等特征的河流崩岸与河冰因素交织作用下，会大量产生泥沙入河。考虑黄河泥沙与冰情呈现的新特征，他建议，在研究黄河河道生态安全、防洪安全用水及安全时，要综合考虑气象、地形、水文及河道建筑等因素。

2. 注重提升水资源供给保障能力，推动水资源节约集约利用，严格节水高效用水

一要开源节流两手抓。黄河流域内蒙古段水资源匮乏，大力节水的同时，还要广开黄河水源。李彬介绍，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水利用率仅为0.4左右，用水浪费且结构不合理。他建议，以河套灌区现代化建设为抓手，大力节约农业用水。王立新说，农民对河套灌区现行的节水控肥减膜等措施积极性不高。文风建议，开展节水和水资源开发利用工程专项研究，如研究水沙置换，通过减少农业用水，增加生态用水，以减少排入黄河的泥沙量，增加黄河可用水量，从而实现黄河水为

黄河所用。李超提出，应重视凌汛灾害的影响，但也可以转化思路，探索如何合理调配利用，使凌汛成为计划外水源。

二要科学配置水资源。把水资源作为最大的刚性约束，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。李彬认为，黄河流域内蒙古段用水矛盾十分突出，只有推动水资源节约集约利用，提高用水效率，优化用水结构，才能为区域高质量发展提供水资源支撑。要严格控制农业用水，不再新增引黄灌溉面积，严把用水关，将有限的水资源用到高质量发展项目上；继续推进水权转换，用好再生水，努力解决工业等用水指标问题。王永佳建议，将高标准农田建设项目向黄河流域地区倾斜，实

施水价综合改革。赵云平（内蒙古自治区发展研究中心总经济师）建议，积极探索实施一批水权置换、河湖联通工程，解决用水难题。

## 二、抓好大保护，推进大治理，探寻黄河流域内蒙古段高质量发展之路

黄河流域内蒙古段是自治区重要的生态保护和环境治理地区、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，更是自治区高质量发展的“领头雁”。沿黄地区一切经济活动，都要以不破坏生态环境为前提，才可能实现共赢。这一重大国家战略的实施，必将促使内蒙古经

济发展方式发生重大变革，需规划好适应内蒙古特色的发展道路，实现黄河流域科学、绿色、可持续的发展。

（一）明确战略定位，抓住内蒙古发展中新的重大历史机遇

杨臣华指出，要全面思考认识生态优先和绿色发展、共抓大保护和协同推进大治理以及绿水青山就是金山银山的关系，并借助国家重大战略在内蒙古的实施，抓住内蒙古发展中新的重大历史机遇。张志栋（内蒙古自治区发展研究中心宏观经济处副处长）认为，内蒙古面临着加快高质量转型机遇、生态环境保护 and 建设的机遇，形成发展共识凝聚发展合力的机遇及推动新旧动能转化的机遇。李彬



提出,水利部门要力争配合推动一批重点难点问题,推动一批重大项目实施。如加快推进“八七分水”方案调整,“南水北调”西线工程、岱海应急补水工程的立项实施等。

(二)注重空间统筹,提高资源配置效率

王立新认为,应参照长江经济带的发展模式,注重空间统筹,明确产业优化调整布局的方向。从流域角度做整体湖库岸线、城市群的水陆统筹,下大力气,摸清家底,处理好生态环境保护与经济的关系。杨臣华提出,应将提升产业素质、促进区域协调发展作为重要支撑,推动黄河流域高质量发展。文风提出,开展“黄河流域绿水青山一张图”专项研究,注意调整沿黄工业园区布局,合理化重构,走集中集聚集约的路子,促进要素自由流动并向优势地区集中,提高资源配置效率。

(三)转变发展方式,推动产业协调高效发展

一是科学谋划沿黄流域农牧业未来发展举措。王永佳建议,内蒙古应在客观把握黄河流域农牧业发展优势,深入检视黄河流域农牧业发展存在问题的基础上,科学谋划沿黄流域农牧业未来发展举措,如加强生态保护和治理,推进农牧业资源节约集约利用,打造农牧业集群发展,做强做优农牧

业品牌等。赵云平认为,应减少农业用水比例,力争走出一条适量、精品、高端、高效的农牧业发展路线。

二是适时调整产业结构,推动新旧动能转化。文风提出,适时调整产业结构,调整高耗水、高排放产业,发展低耗水、低排放、高效益产业,注重发展环保产业,向制造服务业延伸。张志栋建议,抓住机遇,促进内蒙古黄河流域各盟市形成发展共识凝聚发展合力,调动各盟市特色产业化发展,在绿色高质量发展中形成你追我赶、你缺我补、你优我特的发展局面,挖掘“深闺资源”,并围绕市场需求在挖掘、弘扬、嫁接、融合中进行创新,推动新旧动能转化。

三是加快构建“沿黄经济带文化旅游生态走廊”。张志栋认为,加快构建“沿黄经济带文化旅游生态走廊”,对于沿黄地区实现生态与经济叠加共生、互促共进,再造区域发展新优势和持续增长新动能非常迫切和必要,只有将保护生态环境和发展经济有机统一起来,才能更加有效地推动黄河流域内蒙古段的高质量发展。

(四)保护、传承、弘扬黄河文化,积极探索符合黄河流域生态文明建设的有效模式

黄河文化是中华文明的重要组成部分,是中华民族的根本和魂,是中华民族坚定文化自

信的重要根基。杨臣华认为,要按照创建生态文明先行示范区的要求,以绿色发展为引领,加快推动内蒙古生态文明建设,并加强黄河文化研究、加强文化古迹保护、加强非物质文化遗产传承保护,推动黄河流域文化旅游深度融合,将保护、传承、弘扬黄河文化作为时代重任,打造黄河文化金名片。王永佳提出,要挖掘黄河流域农耕文化特色并大力传承和拓展,实现文化产业与农业经济、休闲度假、旅游观光相融合。张志栋建议,应进一步挖掘、弘扬黄河文化,并将之与内蒙古的游牧文化、草原文化、农耕文化、丝路文化、西口文化、戍边文化等相互嫁接、融合,让黄河流域生态优先绿色发展更有活力、更有动力、更有质量。

黄河流域生态保护和高质量发展涉及面广、待研究课题多且紧急,赵云平建议区内智库和科研院所的专家学者从大处着眼,从管用务实、短期能干入手,尽快进行研究论证并提出对策,力争在国家战略实施中充分反映内蒙古诉求,同时在自治区“十四五”规划中予以体现,为促进自治区黄河流域保护与高质量发展贡献专家智慧。■

(作者单位:内蒙古自治区发展研究中心)

责任编辑:康伟