

黄河流域生态保护和高质量发展：

战略认知与战略取向

彭绪庶¹

（中国社会科学院 数量经济与技术经济研究所，北京 100732）

【摘要】：21 世纪以来，黄河流域自然生态开始呈现一些新特征和新趋势，不断凸显黄河流域生态保护和高质量发展的战略价值、战略需要和战略意义。推进黄河流域生态保护和高质量发展的战略取向主要包括：通过促进区域协调发展、优化区域开放格局和推动特殊类型地区加快发展来完善新时期区域发展战略，通过因地制宜推进区域高质量绿色发展和发挥中心城市高质量集约发展带动作用来探索地区特色高质量绿色发展道路，推进产业绿色低碳循环发展，以及强化生态安全保障作用。

【关键词】：黄河流域 生态保护 高质量发展 战略认知 战略取向

【中图分类号】：X321；X196 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1671-4407(2022)01-177-09

从宋朝开始，受多种因素的影响，中国经济重心开始逐步南移，黄河流域经济社会发展与南方和东部间的差距不断拉大。与此同时，受自然地理和历史上农业生产方式不当的影响，黄河流域生态环境脆弱，部分地区污染较为严重，水资源紧张，严重影响区域人民生活。新时期黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略，既是新中国人民治黄战略的延续，更是顺应新时期黄河流域自然生态和经济社会发展新特征的战略选择，与同时期长三角一体化、京津冀协同发展、长江经济带等其他国家战略相比，其涉及面更加宽广，更加强调系统性和整体性，但任务也更加艰巨，因此需要深化对推进黄河流域生态保护和高质量发展的战略认知，明确并围绕其战略取向实施更有针对性的政策措施。

1 新时期黄河流域自然生态和社会经济发展新变化

得益于远古时期黄河中下游地区良好的自然生态环境，在 5000 年中华文明史上，至少在南宋以前，黄河流域基本上始终是中国政治、经济和文化中心。但由于受环境变化、旱涝灾害、水土流失、下游水患等自然生态环境和其他政治经济与社会变化等多种因素的影响，黄河流域的经济社会地位一度有所下降，最突出的表现就是历史上黄河中下游作为国家中心城市的西安（长安）、洛阳、开封等古都相继衰落^[1]。

在数千年历史中，人类与黄河之间既互相影响，也互相适应。新时期黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略，不仅是因为黄河流域孕育了中华文明，更重要的逻辑是，作为我国重要生态屏障的黄河流域自然生态环境发生了巨大变化，相应地凸显其经济社会价值，出现区域生态环境与经济社会协调发展的机会窗口。黄河流域在我国经济社会发展和生态安全方面的

¹作者简介：彭绪庶，博士，研究员，研究方向为绿色发展与技术创新、创新政策评估。E-mail: pengxs@cass.org.cn

基金项目：中国社会科学院登峰战略优势学科“技术经济学”（CASS2017YSXK12）；中国社会科学院创新工程项目“创新评价的理论方法与中国创新发展演进”（IQTE2021-08）

重要性，在中华民族伟大复兴和可持续发展大局中的战略地位日益重要。

1.1 黄河流域自然生态属性的新特征和新趋势

1.1.1 大洪水泛滥和大改道概率与风险大幅降低

黄河中下游特殊的地理地貌决定了黄河在流出桃花峪进入平原地区宽、缓河道后，容易导致决堤、洪水泛滥甚至是改道。受农耕时代中下游地区高强度垦殖等人工活动的影响，加剧了水土流失和增加了入河泥沙量，在长期改造适应黄河过程中，在下游形成了特殊的“悬河”现象，也成为诱发黄河下游洪水泛滥和改道的重要因素。

对 380—1983 年历史文献研究发现，关中地区平均 5~6 年一涝，平均 15 年出现一次大涝^[2]。有文献记载^[3]，黄河下游决堤改道约有 1500 余次，其中较大改道有二三十次，南达淮河，北达海河，对下游经济社会发展造成巨大损失和威胁。1855 年以后的 140 年间，黄河三角洲范围内决口改道 50 余次，其中较大改道 12 次，导致黄河河口发生摆动和下游主河道变更即有 10 次^[4]。新中国人民治黄以来发生三次改道，其中两次是计划地人工截流或弯并汉，一次是因凌汛人工破堤。当前虽然黄河下游仍存在大洪水，甚至是洪水泛滥、决堤和改道的可能，但由于对黄河研究和黄河水文特征、泥沙运行规律等的认识，人类改造自然和防洪等能力的提升，只要保障黄河安澜的弦不松，发生类似历史上造成巨大损失的大洪水泛滥和大改道的概率与风险大幅下降。三年两决口、百年一改道将真正成为历史。

1.1.2 黄河流域自然生态环境大幅改善

据历史文献记载研究，南北朝时期和唐宋时期，黄土高原森林覆盖率约分别为 40%和 33%左右。新中国成立之初，黄土高原森林覆盖率仅为 6.1%，自然生态环境极为恶劣。经过数十年水土流失治理、小流域综合治理和大规模实施退耕还林还草工程，近年来明显可见黄土高原自然生态的恢复和改善。突出表现就是黄土高原植被覆盖率明显提高。据监测统计，与 1999 年实施退耕还林还草政策前相比，到 2017 年，黄土高原植被覆盖率实现了从 31.6%到 65%的大幅提升。森林覆盖率也达到 46%。与此同时，植被结构不断改善优化，植被水资源承载力目前已接近阈值^[5]。2018 年，野外观测在延安市发现至少有 28 个个体的华北豹种群。这一华北森林生态系统顶端物种的出现表明，黄土高原生态系统功能和结构不断恢复，生物多样性实现了较好保障^[6]。

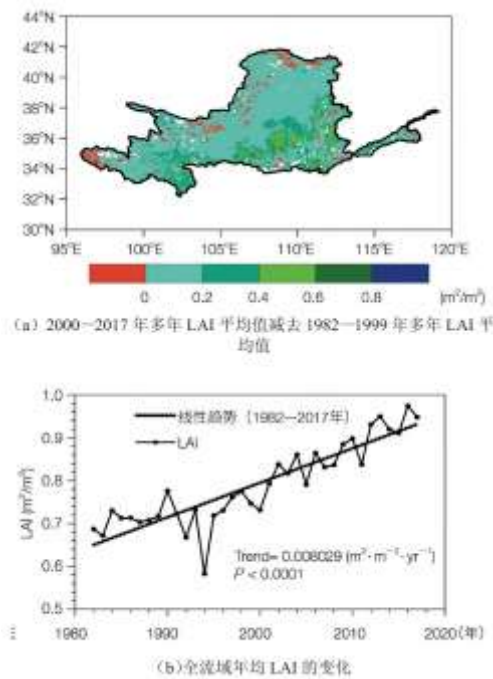


图 1 1982—2017 年黄河流域植被变化的分布

资料来源：参考文献[7]。

自然生态的恢复和改善并不仅限于中游的黄土高原地区。研究^[7]发现，2000 年以后黄河流域整体植被覆盖指数（leaf area index, LAI）增加 36.6%，其中 1982—2017 年上游流域和中下游流域 LAI 分别增加了 22.8%和 43.9%，如图 1 所示。相应地，得益于森林生态的改善，流域局部小气候环境等也得到了改善。

1.1.3 黄河流域水土流失和黄河输沙量降至历史低值水平

黄土高原曾是世界上水土流失最严重的区域之一。黄河因中游流经黄土高原，河水携带大量泥沙导致下游泥沙淤积，形成地上悬河。据研究分析，早期黄土高原入河泥沙量基本维持在 2 亿吨左右，从公元 8 世纪中前期开始，随着区域人口增加和社会经济活动的加剧，入河泥沙不断增加。明清时期，黄土高原地区生态加速退化，黄河泥沙量大约增至 6 亿~10 亿吨，19 世纪初开始达到每年约 16 亿吨，最高超过 30 亿吨^[8]。

持续不断的人民治黄，加上推动黄土高原水土流失治理和植被恢复，近 10 年来黄河入河泥沙量大幅下降（图 2），2010 年小浪底水利枢纽建成后黄河输沙量降至相当于宋朝之前的输沙水平。据利津水文站观测，目前每年入黄河泥沙不足 2 亿吨，花园口泥沙量仅为 1 亿吨左右，甚至学者认为这一水平接近无人类活动干扰的原始农业时期^[9]。这意味着黄土高原水土流失和黄河输沙量已降至历史最低水平。

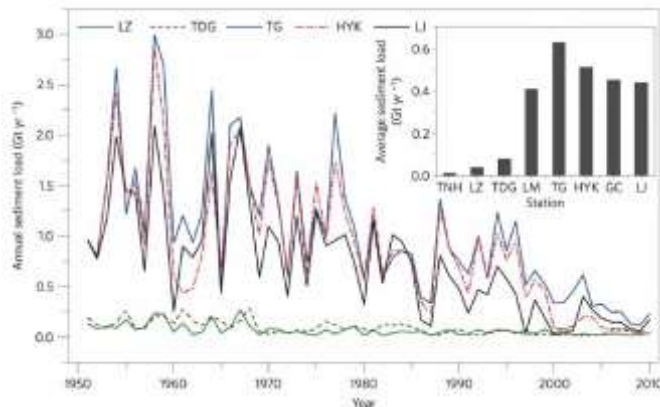


图 2 1950—2010 年黄河入河泥沙量变化

资料来源：参考文献[8]。

1.2 黄河流域经济社会价值进一步凸显

1.2.1 “三大进步”提升了黄河流域经济社会可利用价值

黄河流域自然生态属性呈现出新特征的背后，既有自然因素，但更重要的是人为因素，尤其是新中国开启“人民治黄”以来，加强对黄河研究和黄河流域水利工程建设，加上我国经济社会发展和生态文明建设推动人们生态文明意识和发展观念的进步，减少水土流失，提升黄河安澜保障水平，才使得黄河流域的经济社会可利用价值不断凸显。

一是人类对黄河自然规律的认识进步。从大禹治水开始，治黄方略先后经历多次较大变化，反映出人类对黄河规律认识的逐步深化。2020 年，中国水电科学研究院组织的对中国水利学科评估发现，我国泥沙运动研究整体处于国际领先水平，与泥沙相关的侵蚀沟生态治理技术、沟壑规划建设技术等水土保持研究也处于国际先进水平。在我国水利科学研究中，大江大河尤其是黄河始终是研究的重点，在黄河水沙演变、河床演变、调水调沙、灾害防治、工程水力学等方面均取得了大量显著成就。近年我国又先后建成模型黄河和数字黄河。这些都表明人类对黄河自然规律的认识取得了重大进步，为适应、改造和利用黄河发挥了重要作用。

二是水利工程技术和工程建设进步。中国水利工程建设技术处于世界领先水平。据初步统计，黄河干流先后修建了龙羊峡、刘家峡、三门峡、小浪底等水利枢纽工程，总库容 600 亿立方米，超过黄河年径流量。此外，重要支流修建了 3 座控制性工程，干流修建了 1371 米高标准堤防工程和坝垛、控导护滩工程等相应配套设施，修建了北金堤和东平湖两个分滞洪区，初步建成了“上拦下排、两岸分滞”的黄河防洪工程体系^[10]，为黄河流域治理开发提供了重要保障。

三是生态文明建设和发展观念进步。党的十八大把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，党的十八届五中全会明确提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，党的十九大首次将“两山理论”写入大会报告，并提出加快生态文明体制改革，建设美丽中国。生态文明思想和发展观念的进步推动在黄河流域奠定了生态保护和高质量发展的坚实基础。以河南省为例，2018 年，省控河流断面化学需氧量、氨氮、总磷平均浓度相比 2013 年分别下降了近两成、六成、三成。2019 年 5—8 月，河南省细颗粒物（PM_{2.5}）月均浓度达空气质量二级标准。空气和水污染恶化趋势都得到遏制和扭转^[11]。

1.2.2 人和经济社会发展与黄河的关系发生显著变化

在上述变化过程中，人和经济社会发展与黄河之间关系的也发生了根本性转变。

首先，实现从被动适应到被动治理再到主动治理的历史性转变。早期人类面临黄河泥沙淤积、洪水泛滥和决堤改道等对生产生活的威胁，从被动适应逐步过渡到被动治理，修河堤阻拦河水就是典型例证。随着人类对黄河规律认识的不断深化，科学技术的不断进步和先进技术手段的应用，人类开始有能力主动加强对黄河的治理。“上拦下排、两岸分滞”黄河防洪工程体系的形成即是主动治理的典型例证。

其次，实现从黄河治理保护为主向治理保护和利用相结合的转变。不管是被动治理还是早期主动治理，主要目的都是通过治理保护降低黄河风险事故发生，减少黄河洪涝旱灾对生产生活的影响和灾害损失。在治理保护过程中，随着对黄河规律认识的深化和技术进步，人类逐步有能力利用黄河。水利枢纽工程、引水灌溉工程和生产堤等等都是治理保护和利用相结合的典型例证。

最后，实现了从农业时代向工业时代的重要转变。黄河治理保护和利用的结合不仅仅体现在河上，更重要的是体现在保障和推动了流域经济社会的快速发展。以河南省为例，因地处黄河中下游，过去受黄河水患和洪涝灾害等多种因素影响，工业发展受限，工业基础较为薄弱，长期以来河南省都是以农业大省而著称。但今天的河南省不仅是农业大省，更早已实现了由传统农业大省向新兴工业大省的历史性转变。2018 年，河南省规模以上工业资产总量居全国第 5 位，中西部第 1 位，规模以上工业主营业务收入居全国第 6 位，规模以上工业利润总额居全国第 7 位。除河南省外，同处中西部和中下游内蒙古、山西和陕西等省份也都实现了由农业省份向工业省份的转变。

1.2.3 生态经济带和区域经济增长极跃起成为可能

黄河流域是我国重要的农业生产基地，河南、山东、内蒙古等更是我国粮食主产区。随着黄河流域大洪水等自然灾害风险的降低，自然生态环境的日益改善，技术和水利工程建设等的进步，在保障黄河安澜、进一步加强生态建设的基础上，以生态化方式加快黄河流域经济发展，形成纵贯东西的黄河生态经济带。同时，鉴于黄河流域历史悠久，中下游地区人口稠密，以若干特大

城市为核心，推动形成若干新兴区域经济增长极，不仅有可能，而且极为必要，意义重大。

2 推进黄河流域生态保护和高质量发展的时代背景

2.1 实现中华民族伟大复兴的战略需要

实现中华民族伟大复兴是近代以来中华民族最伟大的梦想。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讲话中明确指出，“在我国 5000 多年文明史上，黄河流域有 3000 多年是全国政治、经济、文化中心”^[12]。黄河治理史就是一部治国史。实现中华民族伟大复兴，黄河流域复兴发展是必不可少的一环。中国共产党人必须证明，我们既有能力治理好黄河，保护好生态，还有能力实现黄河流域的复兴发展，重现黄河文明之光。

2.2 新时代区域协调发展的战略需要

改革开放 40 年来，中国跃居世界第二大经济体，经济取得了突飞猛进的发展，但区域发展不协调不平衡的问题始终存在，尤其是中西部地区与东部沿海地区之间始终存在较大发展差距，黄河流域与东部地区之间存在明显的发展代际差。例如，截至 2015 年，东部广东、浙江、江苏等均已进入工业化后期阶段，而黄河流域除山东进入工业化后期外，其他省份均处于工业化中期或工业化前期^[13]。

党的十八大以来，中央在继续实施区域发展总体战略的基础上，在前期西部大开发、东北振兴和中部崛起等宏观大尺度区域发展战略政策基础上，进一步强化了区域政策的精准性，提出加强对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区等四类典型地区的政策扶持，尤其是先后推出京津冀协同发展、长江经济带、长三角一体化和粤港澳大湾区等国家战略，形成了以“大板块+大战略”为核心的区域发展战略格局^[14]。京津冀协同发展、长三角一体化、长江经济带和粤港澳大湾区建设等四大新国家战略都是基于大都市或城市群主导的传统经济发达地区，新战略将有利于要素资源进一步向上述地区配置，优化生产力布局，有助于进一步增强其经济实力。与此同时，客观上需要在京津冀和长江经济带之间，针对该区域资源环境禀赋和区域发展需求实施针对性的国家战略，从而实现广域意义上的区域协调发展。

2.3 加快拓展中国经济发展空间的战略需要

改革开放后，长期以来中国经济增长主要是依赖“三驾马车”中的投资和出口。随着中国经济跃居成为世界第二大经济体，长期过分依赖固定资产投资和出口的弊端逐渐显现，投资的边际效益在递减，国际贸易摩擦日渐增多，金融和经济体系的风险不断累积，尤其是随着美国在全球采取围堵、延缓中国发展的态势日趋明显，经济全球化的不确定性在上升，未来中国经济发展需要更加倚重消费，更加倚重国内，通过加快国内相对欠发达地区发展拓展发展的战略空间。

2019 年末的中央经济工作会议明确提出，要把发挥超大规模市场优势和内需潜力作为实现经济稳中向好、长期向好和民生改善的重要支撑和优势保障。党的十九届五中全会提出，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，完善调整“十四五”和中长期中共经济发展战略与路径。2018 年，黄河流域 9 省份人口约占全国的 30.3%，地区国内生产总值占全国 26.5%，具有较好经济发展基础和巨大消费需求，加之又是我国重要的农产品主产区和重要的能源、化工、原材料与基础工业基地，经济发展潜力巨大。因此，推动黄河流域生态保护和高质量发展，既是推动新时期中国经济发展逻辑调整的战略需要，也是其重要战略保障。

2.4 探索统筹推进五位一体总体布局有效路径的战略需要

“五位一体”总体布局是以习近平同志为核心的党中央根据新形势对中国特色社会主义现代化建设作出的总体部署。改革开放

以来，虽然中国实现了快速发展，但资源环境代价较大，转型发展和高质量发展需求极为迫切。21 世纪以来，“维护黄河健康生命”的治黄理念被提出来，黄河流域水污染防治和水土流失治理被纳入国家相关规划，区域生态建设、污染防治和水土流失治理力度明显加大，并取得较好成效。但总体上，黄河以有限水资源和脆弱生态系统支撑全流域多年来的快速发展，缺乏共同保护与协同治理机制，生态治理难度大，治理能力不足^[15]。例如，中游汾河等部分支流污染依然严峻，流域水质监测发现劣 V 类水体占比明显超过平均水平。因此，统筹推进“五大建设”，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设各方面和全过程，实现全面协调可持续发展，在黄河流域尤显迫切。

“五位一体”总体布局体现了对自然资源利用、生态环境保护和可持续发展规律的尊重，以及对经济社会发展认识的深化。但我国幅员辽阔，各地区资源环境禀赋不同，发展不平衡，发展需求不同，需要加强统筹推进“五位一体”总体布局有效路径的探索。黄河流域既是连接青藏高原、黄土高原和华北平原的重要生态廊道，也是我国横贯东中西的重要经济地带，既存在加快发展的需要，也存在加强生态保护的现实需求，是统筹推进五位一体总体布局的合适“试验田”。

3 推动黄河流域生态保护和高质量发展的时代意义与战略价值

3.1 增强文化自信，凝聚民族复兴的精神力量

黄河流域是中华民族发源地，“黄河文化是中华文明的重要组成部分，是中华民族的根和魂”。随着文化成为重要产业和国家重要软实力，推进黄河流域生态保护和高质量发展，不仅有助于“保护、传承、弘扬黄河文化”，也有助于增强文化自信，凝聚实现中华民族伟大复兴中国梦的精神力量^[16]。

3.2 示范习近平生态文明思想和经济思想的战略融合

随着我国开始进入更高水平工业化甚至是向后工业化时代迈进，新时期我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，经济社会发展内在逻辑是既要把握社会主义初级阶段的基本国情，保持合理发展速度，实现高质量发展，也要改变过去单纯追求增长速度的“唯 GDP”论，摒弃以牺牲资源环境为代价的增长方式。

黄河流域生态保护和高质量发展战略既是推进黄河流域生态文明建设的战略抓手，也是培育区域经济高质量发展新动能的战略举措^[17]，既不是单独强调生态环境保护，也不是单纯强调区域经济发展和经济增长。与其他区域发展战略或重大规划相比，黄河流域生态保护和高质量发展战略更加旗帜鲜明地强调生态文明建设与经济建设的有机结合，不可割裂分来看，即一方面通过保护生态发展生产力，奠定区域经济社会发展高质量发展的基础，增强经济高质量发展能力，另一方面通过高质量发展，形成有利于资源节约与环境保护的生产生活方式和产业结构，减轻生态环保压力，缓解资源环境对经济社会发展的约束。因此，黄河流域生态保护和高质量发展战略的提出和实施，是在黄河流域这样一个大尺度地区 and 不同发展阶段、发展水平地区，构建形成以流域为单元的生态保护空间布局体系、产业体系和制度体系^[18]，探索将生态文明建设与经济建设融合发展的有效途径，从某种意义上，也是示范习近平生态文明思想与经济思想的战略融合。

3.3 强化中国发展战略纵深，提升经济安全保障水平

从国内区域发展来看，区域发展不平衡仍是我国的基本国情。例如，1979 年—2018 年，东部地区生产总值年均增长 11.3%，而中部、西部和东北地区年均地区生产总值增长分别只有 10.3%、10.3%和 8.9%。得益于 20 世纪 90 年代以来开始实施的西部大开发、东北振兴等区域政策，虽然区域经济发展差距逐步缩小，但总体上我国不同地区间发展差距仍然较大。例如，西部人均地区生产总值大约相当于全国平均水平的 75.4%，东部最高的人均地区生产总值与最低的西部之间的相对差值约为 1.8 倍^[19]。这从侧面表明，我国经济发展潜力仍然巨大。投资和出口都是驱动改革开放以来我国经济快速增长的主要因素之一。中国现在已经成长为世界第二大经济体，拥有世界大型经济体中最为健全的产业体系，面对自 2008 年国际金融危机后发达国家开始兴起的再工

业化浪潮和制造业回流，尤其是受新冠肺炎疫情全球化传播的冲击和影响，经济全球化的不确定性在上升，中国未来发展必须更加依赖国内，通过促进区域协调均衡发展挖掘增长潜力。

除山东外，黄河流域主体位于中西部，国土面积广，人口规模大，资源能源禀赋好，是中国发展的战略后方，发展潜力大。例如，黄河流域有 53 个全国产粮大县，分布在河南、山东和内蒙古等省份，3 个国家重点能源基地，水力资源可开发装机容量高达 3494 万千瓦，仅次于长江。实施黄河流域生态保护和高质量发展战略，是基于国内经济发展的阶段性特征、区域发展格局和国际发展大势做出的战略性判断和选择，可以加快完善黄河流域基础设施体系，推动资源要素加速向黄河流域各地区流动和配置，促进形成更加统一的规模化大市场，加速黄河流域资源能源高质量开发，缩小黄河流域与其他区域，缩小东中西部之间的发展差距，对构建以国内大循环为主体的新发展格局，做实中国发展战略纵深，提升经济安全保障水平无疑具有极为重要的战略意义。

3.4 助力脱贫攻坚，探索特色扶贫开发道路

消除贫困是社会主义的本质要求，新中国成立以来始终高度重视解决贫困问题。党的十八大以来，中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，摆到治国理政的突出位置。黄河流域是贫困人口相对集中区域，全国 14 个集中连片特困地区有 5 个涉及黄河流域，贫困区域广，贫困人口多，是打赢脱贫攻坚战的重要区域。

短期看，黄河流域各省份与全国一起在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，实现全面脱贫的任务已如期完成。长期看，黄河流域多数属于生态敏感区或生态功能区，发展具有先天劣势，极易返贫或长期保持相对贫困。研究则发现，除历史原因外，在黄河流域农区，贫困发生原因具有自然贫困→经济贫困→社会贫困的变化特征，虽然经济因素和社会因素分别是导致贫困的主导性因素和解决贫困的关键性因素，但自然因素则是导致贫困的基础性因素^[20]。事实上，具体而言，即使是在农区，由于黄河流域横跨东西，区域自然条件和社会经济发展水平差异极大，导致贫困的原因也存在较大差异，扶贫开发需要具体分析，采取针对性措施。建设黄河流域生态屏障，把生态保护和高质量发展与减排脱贫结合起来，解决人民群众关心的生产生活环境和发展问题，实施更加精准的扶贫开发，不仅对黄河流域高质量脱贫，对促进民族团结，维护社会稳定，体现社会主义的本质都具有格外重要的意义。

4 推进黄河流域生态保护和高质量发展的战略取向

4.1 完善新时期区域发展战略

4.1.1 促进区域协调发展

改革开放以来，我国逐步形成了较为完整的区域战略和政策体系。特别是党的十八大以来，国家在全面实施西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展的区域发展总体战略基础上，相继提出了“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展及黄河流域生态保护和高质量发展等新的区域发展战略。目前这种“4+6”的板块与轴带相结合的区域战略布局，有利于促进我国东、中、西和东北四大板块之间的合纵连横，形成了沿江沿海沿河沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，开创了区域协调发展新格局。

新时期重点实施的六大新的区域发展战略是对原有的四大板块的区域总体战略的发展和补充，也是对国家区域发展总体战略的拓展、加强和深化。从地域来讲，过去实行的四大板块的区域总体战略有较大的局限性，四大区域的划分主要还是基于地理位置并考虑行政区划的结果，容易造成四大区域之间的分割。现在重点实施六大新的区域战略，通过培育新的增长极和增长带，由点到线，由线到面，纵横南北，为区域发展扩展新空间，形成区域协调发展的重要支撑，其中长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展两大战略，主要是依托一江和一河，探索协同推进生态优先和区域绿色高质量发展的新路子。总体而言，新时

期我国区域协调发展战略的重点是推动国家重大区域战略融合发展。

黄河流域跨越我国东、中、西三大板块，区域特征差异明显。黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略，是对新时期区域协调发展战略的完善和深化，为西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展战略的深入推进提供了新的历史契机。特别是近年来，随着我国经济呈现“南快北慢”，南北分化不断扩大，推进黄河流域高质量发展有助于改变我国区域经济发展南北失衡的空间格局，真正发挥统筹东中西、协调南北方的作用。因此，推进黄河流域生态保护和高质量发展是解决我国区域发展不平衡不充分问题的战略举措。

4.1.2 优化区域开放格局

以“一带一路”建设为重点，统筹国家重大区域战略，促进形成陆海内外联动、东西双向互济的区域全面开放新格局，也是新时期区域协调发展战略的重要内容。黄河流域是“一带一路”的重要区域。陕西、甘肃、青海、宁夏、内蒙古、四川是“丝绸之路经济带”的重要省份，其中陕西、甘肃、宁夏、青海四地肩负着形成面向中亚、南亚、西亚国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地的重要使命，而内蒙古则是向东北亚开放的重要窗口之一。因此，黄河流域的高质量发展关系到“一带一路”建设的有效推进。同时，通过全面对接“一带一路”建设等国家重大区域战略，深化区域交流合作，增强对腹地的辐射带动能力。丝绸之路经济带向东北延伸，与京津冀协同发展相协调；向南拓展，与长江经济带、长江三角洲地区、21 世纪海上丝绸之路及粤港澳大湾区相对接。借助“一带一路”建设以及黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家重大战略的政策叠加效应，也有利于进一步加强区域联动，提高流域整体对外开放水平，充分发挥地区经济发展潜力。

4.1.3 推动特殊类型地区加快发展

发展是区域战略的重要主题。无论是从地区生产总值还是从人均地区生产总值来看，与东部和南部相比，甚至是与长江经济带整体相比，除山东外，黄河流域多数省份均属于相对欠发达地区。与此同时，在 2008 年国际金融危机后，随着国内宏观经济增速开始逐步放缓，与长江经济带甚至是与全国相比，黄河流域整体经济增速下降幅度更大。例如，2018 年，黄河流域各省份经济增速比长江流域各省份经济增速低 1.2 个百分点，黄河流域经济总量在全国的比重与 2008 年相比，下降了 1.26 个百分点^[16]。黄河流域生态保护和高质量发展上升为新时期国家战略，推动黄河流域经济社会加快发展是重要的战略使命。

不过上述数据可能掩盖了黄河流域发展问题的复杂性。在黄河流域，两类特殊类型区域加快发展的任务尤为迫切。第一类是上游与中游的少数民族地区和边疆地区。黄河流域少数民族人口占比 10% 左右，主要集中在青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古和陕西等省份，这些地区贫困人口比例较高，贫困程度较深，返贫率较高。青海、四川和甘肃藏区及甘肃的临夏州和四川的凉山州更被列入“三州三区”深度贫困地区。第二类是下游滩区。据统计，滩区人口高达 190 多万人，其中河南省黄河滩区人口约 131 万人，山东黄河滩区人口 80 多万人。以河南省濮阳市为例，滩区涉及濮阳县、范县、台前县等 2 个国家级贫困县和 1 个省级贫困县 21 个乡镇，人口约 44 万。2017 年，滩区农民人均可支配收入仅为 6402 元，与濮阳全市和河南全省分别相差 5250 元和 6317 元。因为滩区既是群众赖以生存的家园，又是黄河行洪、滞洪、沉沙场所，经济只能发展农业，工业化和新型城镇化基本上是空白，滩区基础设施严重缺乏，现代经济基础薄弱，已形成具有典型地域特征的滩区贫困带。因此，在考虑上述特殊类型地区资源环境禀赋、社会和谐稳定和地区功能特征的基础上，加大扶持力度，推动特殊类型地区加快发展，应成为新时期推进黄河流域生态保护和高质量发展的战略核心任务。

4.2 探索地域特色高质量绿色发展道路

4.2.1 坚持因地制宜实现高质量绿色发展

当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。推动高质量发展，是党中央在我国发展的历史转折关口提出的引领

新时代现代化建设的重大战略。我国区域差异大、发展不平衡的国情决定了在高质量发展方面，不能简单要求各地区“齐步走”，而是要发挥各地比较优势，走合理分工、优化发展的路子。

黄河流经高寒地区和温带干旱、半干旱、半湿润地区，既有高山高原，也有平原，上、中、下游区域气候和地理特征差异明显。流域内各地资源禀赋、经济发展条件各不相同，要发挥各地区的比较优势，就不能搞一个模式。不同的地域特征决定了黄河流域各省份市实现高质量发展的目标和任务各有侧重。但共同诉求都应该是探索富有地域特色的高质量绿色发展新路子，即从实际出发，与国家和各地区主体功能区战略实施紧密结合，坚持宜水则水、宜山则山、宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商。例如，在上游生态脆弱地区，尤其是在三江源、祁连山等生态功能重要地区，以及黄河高原等主体地区，应重点强调保护生态，实施退耕还草、退耕还林，强化涵养水源，承担生态调节服务和生命支持服务等生态产品的生产功能；在中游河套灌区、汾渭平原和下游黄淮平原等粮食主产区，则要重点发展现代农业，加快优化农业结构，发展生态农业，把农产品质量提上去，为保障国家粮食安全做出贡献。区域中心城市等经济发展条件好的地区要集约发展，提高经济和人口承载能力。

4.2.2 发挥中心城市高质量集约发展带动作用

从世界经济史的发展趋势和我国现阶段发展特征来看，城镇化仍然是区域经济发展的重要驱动力。城镇化既可以实现土地等资源集约，可以通过人口、人才、资金、技术等要素资源集聚，促进创新发展和区域产业不断转型升级，更可以通过完善的公共产品和服务，如清洁饮用水、高质量教育和医疗卫生等，完善的基础设施体系，如公共交通、垃圾和污水集中回收和处理等，改善生活环境，使城市居民直接享受高质量发展的福利。因此，高质量城镇化是实现高质量集约发展的重要路径之一。

在黄河流域，上中下游不同省份间发展水平和城镇化发展存在一定差距。研究发现，近10年来黄河流域人口不断增长，且主要集中在中下游地区，尤其是明显呈现向陇海—兰西一线集聚趋势^[21]。2017年关中、中原和山东半岛三大城市群人口约占流域总人口的51.7%。与上游相比，关平平原和中下游地区省会城市首位度仍然较低。除内蒙古和山东外，黄河流域各省城镇化率均低于全国平均水平，中心城市人口集聚规模仍有较大潜力。黄河流域特殊的人口、城镇和经济分布特征决定了，实现流域高质量发展应突出中心城市高质量发展，尤其是要突出和率先实现郑州和西安等国家中心城市，济南、兰州、银川等区域中心城市高质量发展。中心城市经济和人口承载力高，带动作用强，突出中心城市高质量集约发展，更好引领和通过外溢效应带动区域和流域高质量发展。

4.3 推进产业绿色低碳循环发展

2018年，我国第一产业占比约为7.08%。除山西外，黄河流域各省第一产业比重均高于全国平均水平。黄河流域除是我国重要农业主产区和商品粮基地外，还拥有宁夏宁东能源化工基地、鄂尔多斯能源与重化工基地、陕西榆林能源化工基地等三大重化工产业集聚区，主导产业主要是煤炭、电力、钢铁、化工、建材和有色冶金等资源能源密集型产业，资源开采及其加工业比重达36.34%，比全国平均水平高9.17个百分点^[22]。研究还发现，截至2017年，流域内各地级城市第二产业占比平均仍高达44.94%，且资源型城市的制造业比例仍普遍较高。总体来看，黄河流域仍处于工业化中/后期阶段^[21]。

从环境角度看，黄河中下游部分地区环境污染严重，与该地区以资源型产业和传统工业占主导密不可分。例如，山西和内蒙古都是我国著名煤炭、煤化工、有色金属冶炼等产业主要集聚区，其中内蒙古、山西和陕西三省分别居我国煤炭产量前三位，山东、河南和宁夏煤炭产量也都居于前十位。山西煤化工企业数量占比超过50%。据统计^[23]，黄河径流量约占全国2%，但废水和化学需氧量（COD）排放量分别占全国的2%和7%，河流自净能力较差。尤其是部分支流水染较为严重，2018年11个劣Ⅴ类断面全部分布在支流，其中8个位于汾河流域。黄河中下游各地空气质量也不容乐观。山西、内蒙古和河南沿黄多数城市空气质量均处于国内空气质量较差之列。

产业绿色发展是高质量发展的重要内容。上述分析表明，黄河流域各地区传统产业绿色低碳循环发展的需求极为迫切，必须

打破常规路径,以超常规思路、政策和措施,将加快农业和重化工业绿色低碳循环发展纳入推进黄河流域生态保护和高质量发展保护战略框架,从源头推动节能减排降耗,将高质量发展落实到产业转型升级和提质增效上。

4.4 强化生态安全保障

生态安全是关系人民群众生存发展和生产生活的基本条件,也是实现经济社会可持续发展,关系经济安全和社会稳定等的重要保障,是国家安全的重要内容。黄河流域是连接青藏高原、黄土高原、华北平原的生态廊道,拥有多个国家重点生态功能区,地形地貌和物种丰富多样。有研究还指出,在由青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带等构成的“两屏三带”生态安全战略布局中,两屏一带均位于或穿越黄河黄河流域^[24]。因此,黄河流域生态保护和生态屏障建设在国家生态安全格局中占有极为重要的地位。但由于生态本底弱,黄河流域人均生态赤字较大,从2010—2017年,黄河流域人均生态赤字增长16.94%,年均增长2.26%。除四川省外,其他各省份人均生态足迹需求均超过人均生态承载力,呈现明显的生态资源供需失衡,且供需缺口呈增大趋势。

从先秦以来的历史表明,黄土高原生态和植被变化与黄河入沙量变化存在明显的相关性。黄河流域生态建设不仅直接关系区域生产生活条件 and 环境改善,与区域气候变化、生物多样性保持、生物安全、产业选择、环境治理、资源利用、黄河安澜等都密切相关。因此,需要借助黄河流域生态保护和高质量发展战略,把黄河生态系统作为有机整体,实施流域大保护,因地制宜,统筹涉水问题、生态问题、环境问题和区域发展问题,推进系统治理,从根本上改变黄河水资源短缺、水患风险大、水土流失等生态脆弱和生态系统失衡等问题,加强生态建设和生态修复治理,真正把黄河流域建设成为重要的生态屏障,保障国家生态安全。

参考文献:

[1] 邹逸麟. 历史时期黄河流域的环境变迁与城市兴衰[J]. 江汉论坛, 2006(5): 98-105.

[2] 李兆元, 李莉, 全小伟. 西安地区(380—1983年)旱涝气候变化[J]. 地理研究, 1988(4): 64-69.

[3] 邹逸麟. 中国历史地理概述: 第三版[M]. 上海: 上海教育出版社, 2007年.

[4] 曾庆华. 黄河河口演变规律及整治方向[C]. 黄河河口问题及治理对策研讨会专家论文集. 东营: 黄可水利出版社, 2003.

[5] 陈怡平. 黄土高原生态环境沧桑巨变七十年[N]. 中国科学报, 2019-09-03(08).

[6] 马柱国, 符淙斌, 周天军, 等. 黄河流域气候与水文变化的现状及思考[J]. 中国科学院院刊, 2020(1): 52-60.

[7] 林嵬, 丁铭, 张军. 大河“清流”——黄河变清调查[J]. 瞭望, 2017(39): 18-22.

[8] Wang S, Fu B J, Piao S L, et al. Reduced sediment transport in the Yellow River due to anthropogenic changes[J]. Nature Geoscience, 2016, 9(1): 38-41.

[9] 黄委建设局. 加快水利工程建设步伐铸就黄河安澜铜墙铁壁[N]. 黄河报, 2019-10-22(01).

[10] 赵力文, 焦万益. 建设生态文明共绘美丽河南——河南生态环境保护事业70年发展综述[N]. 河南日报, 2019-09-27(06).

-
- [11] 习近平. 在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J]. 求是, 2019(20): 4-11.
- [12] 汪彬. 新时代促进中国区域城乡协调发展的战略思考[J]. 理论视野, 2019(5): 60-67.
- [13] 孙久文. 论新时代区域协调发展战略的发展与创新[J]. 国家行政学院学报, 2018(4): 109-114.
- [14] 王金南. 黄河流域生态保护和高质量发展战略思考[J]. 环境保护, 2020(Z1): 18-21.
- [15] 苗长虹, 艾少伟, 喻忠磊. 黄河文化的历史意义与时代价值[N]. 河南日报, 2019-11-01(09).
- [16] 陈耀. 黄河流域生态保护和高质量发展战略的思考要点[J]. 区域经济评论, 2020(1): 8-11.
- [17] 牛玉国. 构建黄河生态经济带战略[N]. 学习时报, 2008-05-30(04).
- [18] 国家统计局核算司. 重大战略扎实推进区域发展成效显著——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之十八[EB/OL]. (2019-08-19). http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190819_1691881.html.
- [19] 乔家君, 朱乾坤, 辛向阳. 黄河流域农区贫困特征及其影响因素[J]. 资源科学, 2020(1): 184-196.
- [20] 杨永春, 穆焱杰, 张薇. 黄河流域高质量发展的基本条件与核心策略[J]. 资源科学, 2020(3): 409-423.
- [21] 苗长虹, 赵建吉. 强化黄河流域高质量发展的产业和城市支撑[N]. 河南日报, 2020-01-15(011).
- [22] 郭晗. 黄河流域高质量发展中的可持续发展与生态环境保护[J]. 人文杂志, 2020(1): 17-21.
- [23] 张秀芹. 论黄河流域生态文明建设的重要意义[J]. 人民周刊, 2019(23): 66-67.
- [24] 刘家旗, 茹少峰. 基于生态足迹理论的黄河流域可持续发展研究[J]. 改革, 2020(9): 139-148.