

鄂尔多斯市黄河流域生态保护和高质量发展初步研究

■ 赵燕¹ 荆慧敏² 刘基智³

摘要：近年来，党中央高度重视黄河流域生态保护和高质量发展，鄂尔多斯全面落实各项工作部署，黄河堤防、节水发展、环境保护等取得积极进展；但同时环境整治、机制障碍等方面问题仍比较突出。本文从实际出发，从生态优先、绿色发展角度，提出黄河流域生态保护和高质量发展的对策建议。

关键词：黄河流域 生态保护 高质量发展 以水定发展

一、黄河流域生态保护和高质量发展的现状与成效

（一）黄河润泽鄂尔多斯大地

黄河是鄂尔多斯唯一的过境河流，境内全长728公里（占内蒙古段86%、居全国第二位），多年平均过境流量为306.2亿立方米。国务院“八七”分水方案，分配内蒙古黄河初始水权58.6亿立方米，自治区分配鄂尔多斯7亿立方米，占鄂尔多斯可利用水资源量的34.7%。从农业发展来看，鄂尔多斯黄河流域耕地340万亩，占全市的55%，全市绝大部分农业人口和农业生产活动集中在黄河流域；现有黄河干流农业取水口60处，实际年取用水量3.1亿立方米。从工业发展来看，鄂尔多斯原有工业初始水权0.9亿立方米，通过水权转换工程新增2.9亿立方米，共计支撑107个工业项目用水需求；现有黄河干流工业取水口10处，设计年取水能力7.55亿立方米，实际年取用水量1.25亿立方米。同时，鄂尔多斯境内黄河主要支流有“十大孔兑”和“三河三川”，流域面积基本覆盖全

境，其中无定河流域农业、乌兰木伦水库、大草湾取水口等在全市经济社会活动中占有重要地位。

（二）黄河干支流流域基本安澜

鄂尔多斯已建成黄河堤防458公里，占流经全长的63%，累计治理险工段52处，已连续多年未发生溃坝洪水事故。鄂尔多斯地处沙漠与黄土丘陵交错区，风蚀水蚀同时并存，是全国水土流失严重地区之一，每年入黄泥沙约1.5亿吨。针对这种情况，鄂尔多斯精心组织实施了国家水土保持、晋陕蒙砒砂岩区沙棘生态减沙等一批生态建设工程，累计治理水土流失面积3.31万平方公里，有效减少了入黄泥沙量。为防范凌汛，鄂尔多斯已建成杭锦淖尔、昭君坟、蒲圪卜3个蓄滞洪区，设计库容1.46亿立方米，配套实施黄河水生态工程，在库布齐沙漠北缘形成60平方公里生态湿地，真正实现了“沙水林田湖草”一体化治理，变水害为水利。

（三）节水发展取得积极成效

鄂尔多斯在全区率先开展了水权转让工程，一期完成渠道衬砌1400余公里，二期完成渠

道衬砌990余公里，节水改造共计120万亩，节约的农业用水转换为工业用水，在生态补偿上进行了有益探索。实施了黄河南岸灌区续建配套与节水改造项目，新建排水泵站21座，开挖排水沟534公里，衬砌渠道252公里。实施了鄂托克旗碱柜中型灌区节水改造工程，改造扬水泵站1座，衬砌渠道57公里，节水改造农田4万亩。深入落实最严格水资源管理制度，严守“三条红线”约束性指标，严格取水许可审批管理，并将非常规水资源纳入统一配置，利用量增加到1.6亿立方米以上。

（四）生态景观今非昔比

实行禁牧休牧轮牧等政策，1亿亩草原得到休养生息，2.3万平方公里的生态系统正在自然恢复，一大批生态工程基本覆盖全域，身处西部内陆已少见沙尘暴，先后荣膺全国绿化模范城市、国家森林城市、国家园林城市。2017年，《联合国防治荒漠化公约》第十三次缔约方大会在鄂尔多斯隆重召开，库布其沙漠生态经济的发展模式和实践受到了世界各国的赞誉，如今鄂尔

多斯已被联合国确定为全球首个“生态经济示范区”，成为中国走向世界的“绿色名片”。

（五）环境质量大为好转

坚持问题导向，坚决打好打赢污染防治攻坚战，大气污染、流域治理、土壤污染防治取得了积极成效。棋盘井蒙西地区环境整治统筹推进，环境质量已明显改善。违规小煤场清理、矿区环境综合整治、露天煤矿环境治理（火区治理）和谐矿区建设等全面加强，矿区环境为之焕然一新。特别是针对黄河流域水污染治理开展了大量工作，城镇垃圾、污水无害化处理率均超过80%；市政再生水利用率为68%，主要为城市杂用和景观环境补水；农村人居环境整治三年行动全面推进，建成13座村镇生活污水处理厂；三盛公、磴口、头道拐、万家寨水库断面水质达到了地表水Ⅲ类标准。

（六）产业发展绿色转型

坚决守住生态环保底线，《环境保护总体规划》《环境承载力规划》《关于严格环保准入促进经济转型发展的指导意见》等印发实施，增量项目执行最严环保标准，存量项目限期整改优化，清洁能源、现代煤化工、新兴产业、现代服务业等全面发展，产业转型升级稳步推进，已基本构建起多元发展、多极支撑的现代产业体系。煤矿生产工艺已达到国际先进水平，环保煤电技术普及推广，传统煤化工持续

升级改造，“三废”处理能力不断提升，构建了多条循环产业链，循环经济已成为发展趋势。特别是生态修复、生态牧业、生态健康、生态旅游、生态光伏、生态工业“六位一体”的生态产业体系逐步培育形成，呈现出生态产业化、产业生态化的良好态势。

（七）生态成果普惠民生

努力把“最公平的公共产品”做实，把“最普惠的民生福祉”做实，着力推进地下管网升级、城市绿化美化等绿色工程。全面实施节约型机关、绿色家庭、绿色社区、绿色学校、绿色办公等行动计划。绿色公共产品供给持续增加，康巴什区已获批成为国家唯一4A级城市景区，中心城区空气质量优良率达到85%，人均绿地面积达到33平方米以上。公众生活正在加快实现绿色化，人民群众共建共享美丽鄂尔多斯。

（八）生态文明制度已具雏形

《农牧业三区发展规划》已实施多年，“三线一单”只做加法、不做减法，能源消费“双控”机制全面落实，排污权已实行市场化交易，污染源全部在线监控，建立起水资源“三条红线”控制体系，严格执行工业用水行业定额标准，探索领导干部自然资源资产离任审计模式，这些均对生态保护起到了积极的促进作用。

（九）黄河文化得到保护传承

黄河沿线自古以来都是人类繁衍生息的热土，鄂尔多斯沿

黄地区共发现文物遗址50处，其中国家重点文物保护单位2处（十二连城城址、寨子圪旦遗址）、长城遗址2处、自治区级重点文物保护单位4处、市级重点文物保护单位5处和旗区级及以下文物遗址37处。共公布非物质文化遗产保护项目136项、非物质文化遗产代表性传承人241人，其中国家级非物质文化遗产代表性项目2项（古如歌和漫瀚调）。同时，沿黄地区与红色文化相关旅游产业快速发展，巴图湾、黄河大峡谷等旅游景点日渐成熟，城川民族干部学院及“1+6”红色文化旅游体系全面开放运营，各项黄河文化资源得到了有效保护与开发利用。

二、黄河流域生态保护和高质量发展的困难与问题

（一）黄河水资源保护与开发利用取舍两难

鄂尔多斯市地处西部，属于典型的结构型和工程型缺水地区，发展离不开水，唯一的过境河流——黄河自然而然成为鄂尔多斯市的主要水源，但其水资源开发利用已超过80%，整体处于超负荷状态。同时，用水节水形势比较严峻，农业节水措施以渠道衬砌、喷灌、滴灌等为主，未能有效配套排水工程，无法实现系统性节水；沿河漫灌压碱大范围存在，水资源浪费较大，并造成地下水位抬升，耕地变荒

滩；置换水权可挖潜力有限，下一步工业用水来源紧张。

（二）生态环境大为改观与整体脆弱长期并存

虽然鄂尔多斯生态文明建设取得了一定成效，但同时也要看到鄂尔多斯“十年九旱”、两个“48%”的市情没有根本改变，生态环境依然脆弱的现状没有根本改变。特别是一些重点问题急需关注，十大孔兑自身淤积成地上悬河，直接威胁当地安全，并且已成为黄河内蒙古段悬河的主要泥沙来源区，对防凌防汛形成巨大压力；90%以上淤地坝没有溢洪道，防汛保障能力低，危险性逐年增大；部分黄河河段堤坝或缺失或年久失修，存在一定安全隐患。

（三）人工植被大幅增加与潜在风险急需重视

长期的人工植树种草形成了大范围的次生植被，矿区的不断开发与植被恢复形成了广域的斑块景观，特别是大量非本土植物和单一树种草种的广泛种植，大幅增加了对自然生态系统的人为干预与扰动，降低了稳定性与可持续性，潜在风险大量增加，易造成一荣俱荣、一枯俱枯，一旦人为措施退出之后，可能出现大范围退化情况，对区域生态环境造成长远影响。

（四）地区产业发展与生态保护存在定位矛盾

鄂尔多斯既是生态脆弱区，又是资源富集区，在地区定位上

拥有双重角色，既是国家西北重要的生态安全屏障，又是国家重要的清洁能源输出基地，承担着生态保护与能源保障双重任务。有资源而囿于生态保护，不开发任其睡大觉，是因噎废食；重开发而陷于经济利益，牺牲生态环境搞建设，是竭泽而渔。如何实现在保护中开发，在开发中保护，如何实现面上保护、点上开发，这是推进高质量发展的一大挑战。加之，鄂尔多斯初级产品多，原字号特征仍然突出，“四多四少”局面亟待扭转，能耗和环境承载力硬性约束凸显，与国家高质量发展要求仍有较大差距。

（五）环境整治势在必行与利益矛盾始终纠缠

环境整治必定会使部分企业短期利益受损，企业有抵触情绪，因此存在利益矛盾交织的情况。如部分城镇10蒸吨及以下燃煤锅炉尚未全部淘汰，污水收集率、处理率、再生水回用率还需提高；个别焦化企业存在超标排放情况，煤场、集装站等粉状物料堆场全封闭工程仍需大力推进；煤化工企业污染物排放处理面临技术瓶颈，粉煤灰、煤矸石、电石渣等工业固体废物资源化利用水平不高；部分黄河支流流域企业未能达标排放，导致乌兰木伦等支流流域水质持续不达标；部分自然保护区范围划定不科学，保护与发展界限之争日益突出。

（六）生态机制存在地域特

点与制度束缚博弈

不同地区建设不同特色的生态文明。鄂尔多斯拥有独具特色的生态环境，但是由于体制性原因，导致在推进产业发展、建设生态文明过程中存在诸多束缚。例如，黄河过境流量300多亿立方米，但“八七”分水方案只分配水指标7亿立方米，且绝大部分用于农业灌溉，工业用水指标日益紧张；全市地域面积8.7万平方公里，环境自净潜力巨大，但自治区分配的环境排放总量指标非常有限，达标都存在问题；都斯兔河等黄河支流均为季节性河流，且冲刷裸露矿山，自然环境对水质影响较大，几经努力水质始终不能稳定达标，这些均与鄂尔多斯在此方面做出的努力形成巨大反差。诸如此类的体制机制问题大量存在，急需谋求变革。

三、黄河流域生态保护和高质量发展的措施与建议

推进鄂尔多斯黄河流域生态保护和高质量发展，必须全面贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，坚持安澜优先、保护优先、节约优先，开展高水平保护，推进高质量发展，不断探索生态优先、绿色发展的高质量发展新路子，让黄河成为造福人民的幸福河。

（一）推动实现黄河流域鄂尔多斯段生态更优

始终将生态建设作为最大的基础建设，重点在治河、关键在治面，强化综合治理、系统治理、源头治理，加快构筑生态安全屏障。强化规划控制管理。统筹山水林田湖草沙等生态要素，开展鄂尔多斯生态环境大普查，系统梳理和掌握各类生态隐患和环境风险。结合主体功能区规划，完善农牧业发展“三区”规划，构建以“三区三线”为基础的国土空间管控体系。弱化人为活动扰动。科学划定黄河基准岸线，为生态保护留出合理缓冲区。完善黄河流域工业园区和周边城镇生活污水排放环保设施建设。探索实施人工湿地净化工程。引导农业生产经营主体合理使用农药、化肥，开展地膜残留回收利用，治理农业面源污染。全面治理河道水体。加强生态清洁小流域建设，重点推进乌兰木伦河、都斯兔河、无定河、特牛川等重要支流治理，加快推进红碱淖、泊江海等重点水域生态系统修复示范工程，加大杭锦淖尔自然保护区和乌兰淖尔国家湿地公园保护力度。采取控源截污、垃圾清理、清淤疏浚、生态修复等措施，持续推进三台基、东西红海子整治。系统改善生态环境。坚持适地、适树、适草，做好重点区域绿化，集中建设沿黄河风光带、环城区绿化带、沙漠沙地锁边带、沿路沿线林草带“四带绿化工程”，因地制宜开展毛乌素沙地区、库布其沙漠区、

丘陵沟壑区、干旱硬梁区和资源开采区“五区生态治理工程”，形成多层次、多形式相耦合的生态修复系统。严格执行禁牧、休牧、划区轮牧、草畜平衡政策，完善草原生态奖补制度。加强生态系统、生物物种和遗传资源保护，实施生物多样性就地保护和珍稀濒危野生动植物拯救工程。有序发展林沙产业。按照多用光、少用水、新技术、高效益、成体系、成链条的要求，稳步发展大林沙产业，变不毛之地为沃土。在恢复植被、改善生态的前提下，合理发展多业耦合、循环发展的林沙产业链。

（二）推动实现黄河流域鄂尔多斯段持续安澜

坚持以安全为最大前提，上下游、左右岸、干支流协同推进，确保“黄河由无定变永宁”。全水系安全有堤。逐段推进“河、堤、路、林、渠”系统集成，打造千里黄河生态廊道。推进岸线分区管理，强化岸线用途管制。全流域水沙调控，加快黄河水沙调控体系建设，全面实施拦沙换水试点工程。加强黄河干支流河段综合治理，做好十大孔兑等流水系规模化治理前期工作，稳定河流流路，控制河势游荡。全方位防洪减灾，整体推进病险水库、水闸、淤地坝除险加固工程，联动实施黄河防洪、重要支流及中小河流治理等重点工程，一体打通“干支小”河脉，确保全流域安全无隐患。分步推进

杭锦淖尔等分洪区升级改造，启动实施黄河流域河湖连通工程。做好黄河达拉特旗、鄂托克旗、杭锦旗段滩区居民迁建工作，破解防洪与滩区发展矛盾。确保中心城区防洪排涝工程全部达标，积极建设海绵城市。全体系协同管理。与流域上下游盟市开展联防联控，建立统一协调、统一监管、统一监测及岸线分级管控的管理体制，共同保护好母亲河。

（三）推动实现黄河流域鄂尔多斯段以水定发展

坚持以可持续发展为根本要求，向生态倾斜、向旱区倾斜、向民生倾斜、向质效倾斜，有效支撑全市经济社会可持续发展。全面建设节水型社会。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，合理规划人口、城市和产业发展，坚决抑制不合理用水需求，实施全社会节水行动。优化农业种植结构，建设节水型、生态型现代灌区。严格控制缺水地区建设高耗水工业项目，推广工业水循环利用。加强地下水保护，对地下水禁采区和限采区实行严格的取水许可管理。推进多渠道引水开源。有序推进一批重点水源工程，加强引黄配套工程建设改造。在全面强化节水、增效、治污、环保、控需的前提下，积极推进排水净化再利用工程，争取开展南岸灌区水旱轮作置换工程，探索参与南水北调西线工程。加大再生水、疏干水

等非常规水资源利用力度,积极开发雨洪资源。优化创新水资源管理。围绕“管住用水”目标,落实最严格水资源管理制度,强化水资源消耗总量和强度双控,加强水资源承载能力刚性约束,严格执行水资源论证和取水许可制度。深入推进水价和水资源税改革,探索上下游、区域间水权转让与交易。

(四) 推动实现黄河流域鄂尔多斯段高质量发展

按照生态建设产业化、产业发展生态化的思路,坚决减少对传统发展路径的依赖,坚持以提高发展质量和效益为中心,向生态要效益、向绿色要生产力,加快形成优势、优质、优效的现代产业体系。加快推进工业绿色转型。按照“以水定产”原则,严格控制高耗水项目建设,提高行业准入标准。健全“节能、节水、节地、节材、节矿”标准体系,强化能耗、水耗等总量和强度“双控”机制。坚持工业入园、集约集聚的原则,加快推进沿黄工业园区优化升级,统筹谋划现代产业体系,壮大特色循环经济产业集群。以创建新能源为主的新型电力系统示范城市为目标,提升能源供给品质。挖掘发展以煤化工为基础的新材料产业,以“风光氢储车”为重点的特色装备制造,以光伏治沙、矿区治理为特色的新能源产业,以生物制药、特色保健品为重点的生物产业,以数据分析、数据

挖掘为趋向的电子信息产业,加快建立多元、集群、循环的现代工业体系。加快推进服务业现代化转型。推进品质化发展,发展特色产品、个性服务等普惠型服务业,探索健康养生、商务休旅等高端型服务业;推进集成化发展,发展“无现金城市”“物联网平台”“煤炭交易中心”等新模式,建设康镇、内陆港等综合型主题集聚区;推进专业化发展,推动工业、农牧业主辅分离,发展第三方专业化服务体系,推广服务业国家标准、行业标准和价格标准,推动生产性服务业快速发展;推进共享化发展,推行“全域+全民”理念,共建共享服务业基础设施,支持发展共享经济。在此基础上,推动产业间深度融合,以制造业售后、农畜产品配售、医养结合、全域旅游等为突破口,推动一二产的服务化发展,在产业融合中实现高质量发展。逐步优化全市城镇体系。科学确定中心城区开发强度,合理控制建设规模,全力推进东胜、阿康片区建设,完善带状组团式发展格局。加快推进树林召和薛家湾两个副中心城市建设,依托邻近工业园区产业支撑,积极吸纳要素向城市汇集。不断提升旗府所在地和产业重镇开发建设水平,逐步增强城镇的综合承载能力、集聚吸纳能力、公共服务能力和辐射带动能力。

(五) 推动实现黄河流域鄂尔多斯段特色文化彰显

在保护好、传承好黄河文化的基础上,熔铸黄河文化之魂,深入挖掘黄河文化的时代价值,为黄河流域生态保护和高质量发展凝聚精神力量。系统保护黄河文化遗产。加大黄河沿线文化遗产研究力度,进一步挖掘学术价值和内涵。进一步完善文物遗址的“四有”建设,夯实文物安全基础。统筹开发黄河文化资源。结合国家级文化生态保护实验区创建工作,建设蒙古族传统民间艺术文化、传统手工技艺和民间社火文化等各具特色的文化生态保护区,进一步完善市、旗、镇、村、户五级文化生态保护体系。融合发展黄河文旅产业。摸清流域文化旅游资源,与周边地市共同深入挖掘黄河文化内涵,打造既有民族文化底蕴又富有时代精神的旅游产品。提升基础设施和配套服务,构建“一线穿珠、干支相连”的沿黄公路网络,打造“快旅慢游”的沿黄旅游观光道,将七星湖、恩格贝、响沙湾、水镜湖、黄河大峡谷等景区融会贯通,推出一批红色旅游、黄河风情游等专题文化旅游线路,打造黄河几字湾文化旅游带。

(作者单位:1.鄂尔多斯市农牧局;2.3.鄂尔多斯市发展和改革委员会)

责任编辑:康伟