

Doi:10.20062/j.cnki.CN37-1453/N.2024.01.007

陕西省重点生态功能区绿色高质量发展研究

——“两山”理念的陕西实践研究

徐菁蔚

(1. 泓谷(北京)技术咨询有限公司,北京 100094;2. 中国商业经济学会上市公司董秘百人会,北京 100020)

摘要:生态文明建设是中华民族永续发展的根本大计。本文立足习近平生态文明思想,围绕“两山”理念的陕西实践研究背景,系统梳理了陕西省6大重点生态功能区的类型基础、功能特征、发展现状,着重分析了以50个县(市、区)为基本单元的陕西省重点生态功能区,在探索实践“两山”理念中存在的突出问题、主要原因与解决方法。为陕西省根据关中、陕北、陕南差异化比较优势,把握秦岭创建国家公园战略机遇与生态产业化、产业生态化发展趋势,统筹实施区域协调发展、可持续发展、能源安全等国家战略与黄河流域生态保护和高质量发展区域重大战略,加快构建以县域为基础的县域现代生态经济体系,带动乡村振兴,推动实现绿色高质量发展,形成富有陕西特色的“绿水青山就是金山银山”,提供政策启示参考。

关键词:“两山”理念;陕西省;重点生态功能区;绿色发展;县域经济共同体

中图分类号:F061.5;F205;F207 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8020(2024)01-0053-13

滚滚长江、滔滔黄河、巍巍秦岭,孕育了五千年生生不息的中华文明。作为纵跨长江黄河两大水系、横贯八百里秦川西东的重要生态节点,陕西省50个重点生态功能区县(市、区),自北向南星罗棋布于三秦大地,由佛坪等36个国家重点生态功能区县(市、区),黄陵等14个省级重点生态功能区县(市、区)构成,如图1所示,总面积143 680.5 km²,约占陕西省国土面积的69.9%,自古至今肩负着守护炎黄根脉^[1],涵养华夏文明^[2-3],探索绿色发展的特殊使命^[4]。

50个重点生态功能区县(市、区)中,佛坪、绥德等37个县(市、区)是原国家级贫困县,占陕西省原56个国家级贫困县的66%,其中,位于陕南的紫阳、略阳等9县,现为国家乡村振兴重点帮扶县,占陕西省国家乡村振兴重点帮扶县的82%。直观反映出,生态环境脆弱是贫困地区自然环境的基本特征,不适宜人类居住,也不利于传统意义的生产,既是贫困县长期贫困落后的重要原因,也是返贫的根源^[5]。神木、府谷等9个位于陕北的县(市、区),因上世纪90年代煤炭、石油、天然气等能源资源的发掘、开采以及延续形成的能源化工在县域经济中占绝对主导的重型、超重型经济

结构,实现了县域综合实力的整体提升,但又因长期矿产资源开采以及超重型经济结构对应的大规模、高强度开发活动,造成区域资源环境承载力严重超载,亟需实施生态环境修复,并面临资源型地区产业转型升级的共性问题。

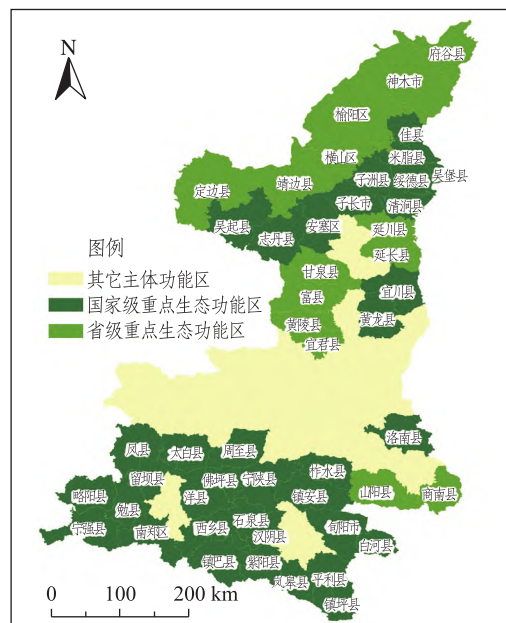


图1 陕西省50个重点生态功能区县(市、区)分布
Fig.1 Distribution of 50 important ecological areas (counties, cities, districts) in Shaanxi Province

收稿日期:2023-10-12;修回日期:2023-11-30

基金项目:2019年度陕西省社科界重大理论与现实问题研究项目(2019XC005)

通信作者简介:徐菁蔚(1979—),女,研究员,博士,研究方向为区域发展和治理、军民融合发展。E-mail: xujingwei@hgcitycenter.com

通过研究,本文旨在促进50个县(市、区)进一步客观认识自身生态功能定位、自然资源价值与生态文明建设实际情况,从根本上转变“唯GDP论英雄”传统发展观念,做到充分发挥主体功能区在推动生态文明建设中的基础性作用^[6],探索实践具有示范性、协同性的绿色发展路径,从而推动陕西省生态空间格局持续优化,生态产品价值实现机制^[7]与生态资产转化为高效绿色供给的动力机制日益完善,使其从源头上消除贫困,改善民生,扭转生态环境恶化趋势,恢复提升资源环境承载力,保护人民幸福,保障国家生态安全。

1 “两山”理念的陕西实践研究背景

1.1 资源环境承载力负荷的持续加剧是制约中华民族永续发展的重大瓶颈

我国国土空间具有如下鲜明的特点:“陆地国土空间辽阔,但适宜开发的面积少;水资源总量丰富,但空间分布不均;能源和矿产资源丰富,但总体上相对短缺;生态类型多样,但生态环境比较脆弱;自然灾害频繁,灾害威胁较大”^[8]。加之时至今日仍然时有发生的“先污染后治理”错误意识行动,“唯GDP论英雄”^[9]错误发展观念,仍旧客观存在的淡化“四个意识”、不讲政治纪律、不讲政治规矩错误倾向,造成我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,生态环境保护任务依然艰巨^[10],一些地区资源环境承载力已达到或接近上限,极限的状况未能从根本上遏制,已成为影响、阻碍中华民族可持续发展的重大问题。

例如,仅党的十九大以来,中央纪律检查委员会就先后点名通报了性质与影响程度均十分恶劣的秦岭北麓西安境内违建别墅、湖南洞庭湖违法违规建设矮围、京津冀违建大棚房^[11],以及木里矿区非法采煤、违建别墅、违法占用耕地等重大生态环境事件^[12]。自然资源部于2023年4月集中公开通报2022年耕地保护督察发现的“侵占耕地挖湖造景,非法批地、违法征地”等5类67个违法违规重大典型问题^[13-14],有27个省(市、区)及新疆生产建设兵团涉及相关问题。上述现象深刻揭示出,面对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主要矛盾,地方各级党委、政府必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,真正

树立大局观^[15]、更新发展观^[16]、改革政绩观、强化现代治理观^[17]。

1.2 建设人与自然和谐共生的生态文明是实现中华民族永续发展的根本大计

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对我国生态文明建设予以前所未有的重视。党的十八大报告指出,生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容,是“五位一体”总体布局的重要组成部分,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展^[18]。十八届三中全会要求,紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。党的十九大报告把“坚持人与自然和谐共生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一,强调生态文明建设功在当代、利在千秋。要牢固树立社会主义生态文明观,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局^[19],并把“增强绿水青山就是金山银山的意识”首次写入党章。十九届四中全会进一步明确,坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生,是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题之一,必须践行绿水青山就是金山银山的理念^[20]。十九届六中全会通过《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,决议强调,生态文明建设是关乎中华民族永续发展的根本大计,决不以牺牲环境为代价换取一时的经济增长。必须坚持绿水青山就是金山银山的理念,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理^[21]。党的二十大报告进一步深刻指出,大自然是人类赖以生存发展的基本条件。尊重自然、顺应自然、保护自然,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展^[22]。一系列重大决策部署为进入新时代的我国生态文明建设提供了坚实的思想指引,强大的制度保障,促使我国生态文明建设取得历史性成就、发生历史性变革,生态环境治理明显加强^[10]。

1.3 “两山”理念是我党长期探索经济建设和生态文明建设协调发展规律的重大成果

“绿水青山就是金山银山”由习近平总书记

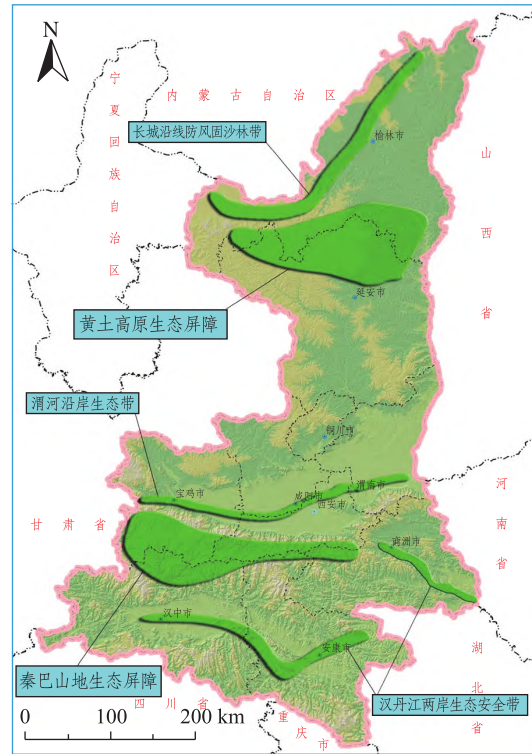
在担任中共浙江省委书记期间倡议,并经浙江安吉县、丽水市^[23]等充分实践检验,是习近平生态文明思想的代表性理念,也是推动中国特色社会主义在新时代努力实现“绿色”高质量发展方式的重要方法论。“两山”理念辩证地回答了“生态系统脆弱或生态功能重要,关系全国或较大范围区域的生态安全,同时资源环境承载能力较低,应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发”^[8]的一类特殊地区——重点生态功能区,如何“善于选择,学会扬弃,做到有所为、有所不为”^[24],有效解决开发与保护矛盾,实现“既要绿水青山,又要金山银山;有了绿水青山,就是金山银山”的绿色发展;阐释了“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力,这是朴素的真理”^[25],成为开启我国限制开发的重点生态功能区,经济建设与生态文明建设互促共进的“金钥匙”与“指南针”。

2 陕西省重点生态功能区发展评述

按照生态功能类型,陕西省36个国家重点生态功能区(市、区)分别归属黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区、秦巴生物多样性生态功能区,是国家“三区四带”^[26]生态安全战略格局中,黄河重点生态区与长江重点生态区重要组成单元,原“黄土高原—川滇生态屏障”重要支撑。14个省级重点生态功能区(市、区),由沿黄黄土长梁沟壑水土保持生态片区、子午岭森林生态片区、秦岭东段中低山水土保持片区、长城沿线防风固沙林带生态片区构成,是陕西“两屏三带”生态安全战略格局中“三带”的主体^[27],如图2所示。

截至2021年底,50个县(市、区)、六大功能片区构成的陕西重点生态功能区,在占陕西省69.9%的国土面积上,实现了全省32%的经济总量,16.1%的一般公共预算收入,16.4%的社会消费品零售总额(表1)。区域经济密度663.86万元·km⁻²,仅为全省经济密度1449.29万元·km⁻²的45.8%,区域经济结构9.3:61:29.7。区域常住人口密度75人·km⁻²,仅为全省常住人口密度192人·km⁻²的39.2%,常住人口城镇化率52.73%,低于全省常住人口城镇化率10.9个百分点。区域财政自给率29.1%,比全省财政自给率低16.6个百分

点。区域城镇居民、农村居民人均可支配收入分别是35777、14051元,分别比全省城镇、农村居民人均可支配收入低4936、694元。区域森林覆盖率达56.21%,是全省森林覆盖率的1.2倍,全国森林覆盖率的2.34倍。



注:图片来源,《陕西省主体功能区规划》第114页。

图2 陕西省“两屏三带”生态安全战略格局示意图

Fig. 2 Ecological security strategic pattern of “two screens and three belts” in Shaanxi Province

陕西省重点生态功能区具有一定的特色农业发展基础,现代服务业发展整体滞后,位于陕北的大部分片区着力发展的以能源化工为主导的产业及结构,因其经济体量相对大,在该区域中占比高,导致区域整体经济结构表现出二产占比偏高,与重点生态功能区定位存在偏差的问题。区域总体呈现出比较典型的经济体量小,人口密度低,依赖上级财政转移支付,经济结构相对原始,经济发展极不均衡,基础设施依然薄弱,生态文明建设有所增强,受区位与要素资源制约严重的综合欠发达特征,堪当探索陕西省经济建设与生态文明建设协调发展,努力实现“绿水青山就是金山银山”陕西实践模式的先锋区与试验区。

表1 2021年度陕西省重点生态功能区与全省、全国基本发展数据对照
Tab.1 Basic development data in 2021 among important ecological areas in Shaanxi Province with the whole province and whole country

指标	陕西省重点生态功能区(50个县级单元构成)	陕西省	全国
陆地国土空间面积/km ²	143 680.5	205 624.3	约960万
森林覆盖面积/km ²	80 762.17	95 389.11	—
森林覆盖率/%	56.21	46.39	24.02
年末常住人口/(万人)	1 082.4	3 954	141 260
常住人口城镇化率/%	52.73	63.63	64.72
常住人口密度/(人·km ⁻²)	75	192	约147
生产总值/(亿元)	9 538.43	29 800.98	1 149 237
第一产业/(亿元)	892.17	2 409.39	83 216.5
第二产业/(亿元)	5 814.96	13 802.52	451 544.1
第三产业/(亿元)	2 831.25	13 589.07	614 476.4
经济密度/(万元·km ⁻²)	663.86	1 449.29	约1 197.12
一般预算收入/(亿元)	447.79	2 775.42	202 554.64
一般预算支出/(亿元)	1 541.00	6 069.22	245 673
财政自给率/%	29.06	45.73	82.45
社会消费品零售总额/(亿元)	1 682.31	10 250.5	440 823.2
城镇居民人均可支配收入/元	35 777	40 713	47 412
农民人均可支配收入/元	14 051	14 745	18 931

注:数据来自《陕西统计年鉴2022》、陕西50个重点生态功能区(市、区)2021年度统计公报、国家统计局年度数据查询数据库、我国陆地国土空间面积源自国务院网站、全国森林覆盖率源自国家林业和草原局公布的《2021中国林草资源及生态状况》。

2.1 黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区(陕西省境内)

由延安市安塞区、榆林市绥德县等2地市的12个县(市、区)组成,区域面积27 396.9 km²,约占陕西省国土面积的13.6%,区域森林覆盖率36%,目前生态质量较为一般。截至2021年底,该区域以162.72万常住人口创造了1 187.6亿元经济总量,实现了50.96亿元一般预算收入、179.02亿元社会消费品零售总额,区域城镇居民人均可支配收入36 677元,超出全省重点生态功能区平均水平900元,但农民人均可支配收入低于全省重点生态功能区平均水平507元。区域经济密度425.1万元·km⁻²、区域常住人口密度58人·km⁻²、区域财政自给率15.82%,均低于全省重点生态功能区平均水平,与陕西省平均水平差距更为明显,属于陕北地区相对更欠发达的片区。

该区域黄土堆积深厚,梁峁交错,沟壑纵横,坡面土壤和沟道侵蚀严重,土地沙漠化与水土流失敏感程度高,生态系统整体脆弱,对黄河中下游生态安全具有重要作用^[27],是黄河流域生态保护和高质量发展战略中,增强中游水土保持能力,减少入河入库泥沙,改善黄河中游地区生态面貌,让黄河成为造福人民的幸福河^[28]的关键区域。

实施塬面保护、小流域综合治理、淤地坝建

设、坡耕地综合整治等水土保持重点工程,发展高效旱作特色农业,带动乡村振兴;在统筹规划、统一布局陕北重要能源基地,严格其绿色、智能、有序发展基础上,科学推进隶属陕北重要能源基地的县(市、区),能源与矿产资源开发与项目建设力度,控制开发强度,强化水资源刚性约束,严格以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,严禁“单打一”造成产能过剩及对生态环境的进一步破坏等,是该区域完整、准确、全面贯彻新发展理念,在实践中落实“两山”理念,推动区域高质量发展的重点工作。

2.2 秦巴生物多样性生态功能区(陕西省境内)

由西安市周至县、宝鸡市凤县等5地市的24个县(市、区)组成,区域面积61 712.8 km²,50%以上与陕西省秦岭保护范围重合,约占全省国土面积的30%,区域森林覆盖率达74.1%,生态质量整体优良。截至2021年底,该区域以514.55万常住人口创造了2 485.72亿元经济总量,实现了46.17亿元一般预算收入、771.1亿元社会消费品零售总额。区域城镇居民、农村居民人均可支配收入分别为32 714、13 140元,分别比重点生态功能区人均水平低3063、911元,比全省人均水平低7999、1605元,是陕西重点生态功能区6个组成功能片区中,人均收入最低的区域,面临

着较强的规模性返贫风险。区域经济密度 402.79 万元·km⁻²、区域常住人口密度 83 人·km⁻²、区域财政自给率 7.53%,也是六个组成功能片区中,最依赖上级财政转移支付的区域。

该区域地处亚热带与暖温带的过渡区,地貌类型多样,地质背景复杂,是我国生物多样性最富集区域之一,大熊猫、金丝猴、羚牛、朱鹮并称“秦岭四宝”,有种子植物 3800 余种、鸟类 418 种、兽类 112 种,分别约占全国总数的 13%、29%、22.4%;也是汉江、丹江、嘉陵江等长江重要支流的发源地,国家南水北调中线调水工程重要水源涵养区,供水量占南水北调中线总调水量的 70%^[27]。其中,洛南县是洛河与丹江水系的分水岭,县内河流分属黄河、长江两大水系,形成“一城涵养两大母亲河”的独有生态格局。目前,区域水土流失和地质灾害问题突出,生态系统功能退化,生物多样性受到威胁,生态环境整体脆弱,生态修复任务艰巨^[27]。

秦岭作为我国南北气候的分界线和重要的生态安全屏障,作为中华民族炎黄根脉的重要精神标识,在践行“两山”理念、彰显“四个自信”中,具有特殊地位和深远意义。考虑到该区域优越的生态资产质量,理应成为陕西着力构建绿水青山转化为金山银山政策制度体系,加快完善政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径主体区域。

2.3 沿黄黄土长梁沟壑水土保持生态片区

仅由延安市延长、延川县构成,片区面积 4 348.1 km²,约占全省国土面积的 2.1%,片区森林覆盖率 32.35%,目前生态质量较为一般。截至 2021 年底,该片区以 25.35 万常住人口创造了 187.46 亿元经济总量,实现了 5.63 亿元一般预算收入,24.22 亿元社会消费品零售总额,片区城镇居民人均可支配收入 36 664 元,超过全省重点生态功能区平均水平 887 元,但农民人均可支配收入低于全省重点生态功能区平均水平 1294 元。片区经济密度 431.1 万元·km⁻²、常住人口密度 58 人·km⁻²、财政自给率 12.7%,均低于全省重点生态功能区平均水平,片区经济社会发展情况与黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区极为类似。

该片区同样归属黄河流域生态保护和高质量发展战略中的黄河中游地区,是中度—强度水土流失区,同样肩负减少入河入库泥沙,改善黄河中

游地区生态面貌,增强沿黄流域水土保持等重大生态功能^[28]。该片区发展方向,应与黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区基本一致。

2.4 子午岭森林生态片区

由铜川市宜君县及延安市甘泉县、富县、黄陵县 4 县构成,片区面积 10 263.6 km²,约占陕西省国土面积的 5%,片区森林覆盖率 68.36%,目前生态质量总体良好,但存在潜在下降隐患。截至 2021 年底,该片区以 41.44 万常住人口创造了 407.93 亿元经济总量,实现了 36.85 亿元一般预算收入,49.21 亿元社会消费品零售总额,其中,黄陵县一般预算收入占片区的 82.4%。片区城镇居民人均可支配收入 38 435 元、农民人均可支配收入 14 190 元,分别超过全省重点生态功能区平均水平 2658、139 元。片区经济密度 397.45 万元·km⁻²、常住人口密度 40 人·km⁻²,明显低于全省重点生态功能区平均水平,但片区财政自给率达到 47.8%,主要受黄陵财政自给率高达 98.74% 影响。如图 3 所示,黄陵县 2021、2022 年一般预算收入年均增速高达 38%,是煤炭市场行情阶段性利好带动的县级财政收入增长,既存在不可控、不稳定因素,也是引起黄陵县生态环境质量下降的重要原因。

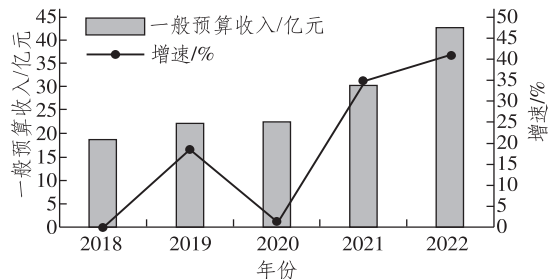


图3 陕西省黄陵县2018—2022年一般预算收入增长情况

Fig. 3 General budget revenue growth from 2018 to 2022 of Huangling, Shaanxi

该片区以天然次生林为主,是黄土高原动植物种类繁多、森林生态系统保存较为完好的区域,具有涵养黄河水源和维护生物多样性的生态功能。片区生态保护和方向是大力实施天然林保护、退耕还林工程,扩大林地面积,加强自然保护区和森林公园建设,加强煤炭资源开发监管,加大矿山环境整治和生态修复力度^[27]。

2.5 长城沿线防风固沙林带生态片区

该片区由榆林市榆阳区、横山区、府谷县、靖边县、定边县、神木市构成,面积33 574 km²,约占陕西省国土面积的16.3%,片区森林覆盖率37.49%,目前生态质量非常一般。截至2021年底,片区以282.35万常住人口创造了5 003.91亿元经济总量,实现了302.84亿元一般预算收入,613.57亿元社会消费品零售总额,片区城镇居民人均可支配收入39 942元、农民人均可支配收入18 042元,分别超出全省重点生态功能区平均水平4165、3973元。片区经济密度1 490.4万元·km⁻²,分别是全省重点生态功能区平均经济密度的2.25倍、全省平均经济密度的1.03倍,是陕西6大重点生态功能区中,经济实力最强的区域。片区常住人口密度84人·km⁻²,高于全省重点生态功能区平均水平。片区财政自给率高达72.44%,是陕西财政自给率的1.6倍,仅比全国财政自给率低10.01个百分点,现为陕西财政自给能力最雄厚的区域。直观反映出,长城沿线防风固沙林带生态片区作为陕北能源基地的核心区,受近两年煤炭行情阶段性持续利好影响,带动片区财政收入持续走强,但在煤炭大量开采的同时,片区生态环境质量出现明显下降。

该片区北屏毛乌素沙漠与鄂尔多斯接壤,尽管经过长达半个多世纪的植树造林沙漠治理,已筑起阻止毛乌素沙地南移和西扩的“绿色长城”,但由于片区气候干旱,多大风天气,水资源贫乏,加之大量煤炭资源的持续开采,导致生态环境仍然脆弱,风蚀沙化土地比重依然较高,对华北地区生态安全构成威胁。区域生态保护和方向是继续加强荒漠治理、湿地保护与林草生态系统保护,实施退耕还林、“三北”防护林工程和京津风沙源治理工程,提高林草覆盖率,恢复矿区生态环境^[27]。

2.6 秦岭东段中低山水土保持片区

仅由商洛市商南、山阳县构成,片区面积5 845.1 km²,约占全省国土面积的2.84%,片区森林覆盖率67.78%,目前生态质量优良。截至2021年底,该片区以55.99万常住人口创造了265.81亿元经济总量,实现了5.34亿元一般预算收入,45.19亿元社会消费品零售总额,片区城镇居民人均可支配收入28 878元,农民人均可支

配收入11 909元,均明显低于全省重点生态功能区平均水平,两县同属国家乡村振兴重点帮扶县,经济社会发展整体情况与秦巴生物多样性生态功能区极为相似。

该片区整体归属陕西省秦岭保护范围,具体位于丹江流域,需要确保南水北调中线调水水质安全,目前土壤侵蚀较为严重,生态系统较为脆弱,水源涵养和水土保持功能十分重要。该片区发展方向应与秦巴生物多样性生态功能区基本一致,并充分发挥国家乡村振兴重点帮扶县的有关政策优势。

3 陕西省重点生态功能区“两山”理念实践情况分析

50个重点生态功能区(市、区)均将践行“两山”理念、实施乡村振兴、建设生态文明作为重大工作,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,深入打好污染防治攻坚战的工作力度均很大,推动生态环境质量有所改善,精准脱贫衔接乡村振兴促进特色产业发展逐步实施。但相关工作仍存在“偏执一方、畸轻畸重”^[29]或“面子工程”现象,以县为单元的生态经济体系尚未真正确立,县域经济结构亟待调整优化,部分片区生态环境质量持续恶化,部分片区规模性返贫风险依然较高,有效改善陕西省重点生态功能区生态环境脆弱程度与巩固拓展脱贫攻坚成果任务均十分艰巨,距离“绿水青山就是金山银山”尚有比较明显的差距,亟需强化以钉钉子精神抓落实。

3.1 生态现状不容乐观,水土保持与防风固沙型重点生态功能区的生态文明建设尤其需要夯实

正如习近平总书记深刻指出,“自然是生命之母,人与自然是生命共同体”^[30]，“人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在林和草,这个生命共同体是人类生存发展的物质基础”^[31]，“要统筹山水林田湖草沙系统治理,实施好生态保护修复工程,加大生态系统保护力度,提升生态系统稳定性和可持续性”^[32]。森林是地球之肺,是生态平衡的支柱,是绿水青山的重要组成部分^[33],具有涵养水源、阻止水土流失、调节气候、防风固沙、净化环境、保护物种、防止洪水泛滥等多项功能^[34]，“绿色水库、

绿色碳库、绿色氧吧库、绿色基因库”等多项作用。据测算,森林作为陆地上最大的碳库,森林蓄积量每增加 1 亿 m³,相应地多固定 1.6 亿 t 二氧化碳^[35],无论是水源涵养、水土保持还是防风固沙、生物多样性维护,四类重点生态功能区均需要保持一定比例的森林覆盖率才能够发挥作用,因此,森林覆盖率是衡量一个区域生态质量的重要指标^[36]。

根据陕西 50 个重点生态功能区县(市、区) 2021 年的森林覆盖率,如图 4 所示,有 32 个县(市、区)森林覆盖率超过全省的平均水平(46.39%),其中,隶属秦巴生物多样性生态功能区的 24 个县(市、区)中,除旬阳市森林覆盖率比全省重点生态功能区平均森林覆盖率 56.21% 低 1.01 个百分点外,其余 23 个县(区)均超过全省重点生态功能区森林覆盖率,宁陕、太白、留坝、佛坪 4 县的森林覆盖率甚至高达 90% 以上。隶属秦岭东段中低山水土保持片区的商南、山阳 2 县,森林覆盖率均接近 70%。隶属于子午岭森林生态

片区的宜君、甘泉、富县、黄陵 4 县中,除宜君县森林覆盖率比全省重点生态功能区平均森林覆盖率低 1.94% 外,其余三县森林覆盖率均接近或超过 70%。森林覆盖率普遍高是秦巴生物多样性、秦岭东段中低山水土保持、子午岭三大重点生态功能区目前生态质量整体优良的重要原因。

18 个低于全省森林覆盖率的县(市、区)中,有 10 个县(市、区)隶属黄土高原丘陵沟壑水土保持国家重点生态功能区,占该重点生态功能区的 83.3%,均为首批划入该类型的县级单元,吴堡、米脂、吴起、绥德、佳县、子长等 6 县(市),森林覆盖率甚至低于 24.02% 的全国平均森林覆盖率。隶属沿黄黄土长梁沟壑水土保持生态片区的延长、延川县,隶属长城沿线防风固沙林带生态片区的榆阳、神木等 6 县(市、区),均 100% 低于陕西省平均森林覆盖率。森林覆盖率整体偏低是黄土高原丘陵沟壑水土保持、沿黄黄土长梁沟壑水土保持、长城沿线防风固沙林带三大重点生态功能区目前生态质量整体一般的重要因素。

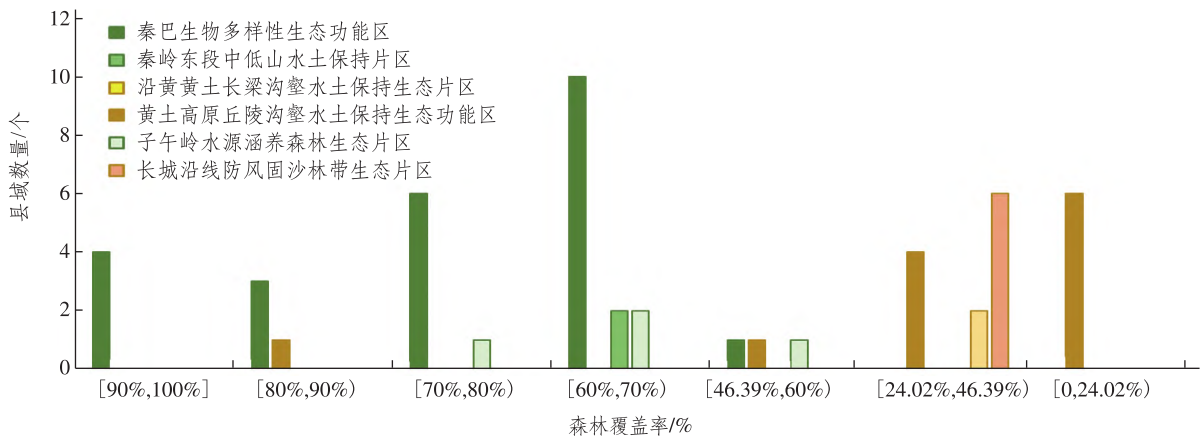


图 4 50 个重点生态功能区县(市、区)2021 年森林覆盖率分布情况

Fig. 4 Forest coverage distribution in 50 important ecological areas(counties ,cities ,districts) in 2021

根据《黄河流域水土保持公报(2021)年》^[37], 2021 年,黄河流域水土流失面积 25.93 万 km²,占整个黄河流域面积的 32.6%,其中,水力侵蚀面积 18.86 万 km²,风力侵蚀面积 7.07 万 km²,与 1990 年国务院第一次全国土壤侵蚀遥感调查结果相比,减幅 44.24%。黄河流域黄土高原地区水土流失面积 23.13 万 km²,占黄河流域水土流失面积的 89.2%,其中,水力侵蚀面积 17.75 万 km²,占全流域水力侵蚀面积的 93.6%,风力侵蚀面积 5.38 万 km²,占全流域风力侵蚀面积的 76.1%,仍然是黄河流域水土流失最集中、治理水土流失最关

键的区域。按照黄河流域黄土高原地区分布的省级行政范围,黄河流域陕西省境内水土流失面积 4.76 万 km²,占黄土高原地区水土流失面积的 20.6%,其中,水力侵蚀面积 4.58 万 km²,占黄土高原水力侵蚀面积的 25.8%,风力侵蚀面积 0.18 万 km²,占黄土高原风力侵蚀面积的 3.34%,仅次于内蒙古自治区,是黄河流域黄土高原地区水土流失第二严重省(区)。中度以上水土流失面积 2.12 万 km²,占黄河流域陕西段水土流失面积的 44.53%,占黄河流域黄土高原地区中度以上水土流失面积的 26.2%,是该地

区涉及的内蒙古、甘、宁、陕、晋、豫4省2区中,中度以上水土流失面积最严重的省(区)。

鉴于黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区(陕西省境内)、沿黄黄土长梁沟壑水土保持生态片区生态系统整体脆弱,水土流失情况依然十分严峻,对黄河中下游生态安全具有重要作用和影响,事关让黄河成为造福人民的幸福河;长城沿线防风固沙林带生态片区生态环境仍然脆弱,风蚀沙化土地比重依然较高,对华北地区生态安全构成威胁。需要统筹加快推进“山水田林湖草沙”一体化治理,积极总结“高西沟村黄土高原生态治理”“榆林治沙”样板经验,进一步加大此三类重点生态功能区(市、区)的植树、造林、种草行动,同步加强适用于黄土高原小流域治理的坡改梯、淤地坝建设力度^[38],适用于陕北能源基地采煤沉陷区生态修复治理的EOD开发模式力度。应加快实施《共同推进黄河流域陕西段三北防护林建设合作框架协议》,以适宜黄河流域黄土高原地区、长城沿线防风固沙林带地区土壤环境的生态林种植为基础,经济林种植为支撑,景观林种植为补充,构筑三林“共建共生共防”绿色生态安全屏障。从因地制宜角度出发,依据黄土高原与长城沿线植被地带性特点,区别年降水量情况,科学分区种植:对于年降水量超过550 mm的暖温带落叶阔叶林带地区,主要发展以乔木为主的人工林,形成类似于天然的针阔、乔灌复层混交林结构模式;400~550 mm的森林草原带地区,发展乔灌混交的人工林体系,形成沟谷以乔灌混交为主,梁峁坡以灌草为主的结构模式;250~450 mm干草原带地区,主要种植旱生草本植物,发展以灌木林为主的人工林体系,形成稀树灌草丛结构模式;年降水量200 mm以下的荒漠草原带地区,无灌水条件不造林,营造以耐旱沙生植物为主的小灌木^[39-40]。以适宜该区域气候环境、护坡效果好、生命力强、根系发达的苜蓿、羊茅、黑麦、早熟禾、紫穗槐等草本种植持续增强固土能力,依靠“乔-灌-草”相互作用,提升区域生态系统整体修复能力,降低、缓解区域生态脆弱性,减少水土流失,减轻风沙侵蚀,增强资源环境承载力。其他类型的重点生态功能区(市、区),也应牢固树立原生林、次生林生态价值远高于人工林的生态意识,坚决杜绝以种植人工林换取砍伐原生林、次生林的以次充好行为,加大对原生林、次生林林区绿色投入,维护原始生态环境下的生物多样性。

3.2 防止规模性返贫,扎实推进乡村振兴,任重道远

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命^[41]。全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村^[42]，“民族要复兴,乡村必振兴”^[43]。

根据相关资料,从2017—2020年,陕西省56个国家级贫困县先后分三批全部摘掉“贫困帽”,实现了与陕西省其他县(市、区),与全国其他地区,同步全面建成小康社会的伟大胜利。2021年以来,为巩固拓展脱贫攻坚成果,陕西建立“2531”动态监测和帮扶机制,制定印发《关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》,细化出台《关于推动脱贫地区特色产业可持续发展实施意见》等“两不愁三保障”和饮水安全、产业就业政策文件,健全镇、村、组全覆盖的三级“网格化”管理体系,全省设有基层“网格员”31万人^[44]。截至目前,共纳入监测对象6.35万户、19.35万人,均落实了精准帮扶措施,返贫致贫风险得到有效化解;以产业振兴为根本之策,陕西累计投放小额信贷55.35亿元,支持8万余户脱贫户发展产业,2021年先后投入中央和省级财政衔接推进乡村振兴补助资金112.72亿元,完成整合财政涉农资金159.49亿元,着力发展苹果、畜牧业、设施农业三大千亿级主导产业和茶叶、中药材、红枣等区域型主导产业^[45],为全省巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供了坚实的产业基础,有力的资金保障。

但不可忽视,由于陕西省原贫困县整体呈现区域性、结构性、不稳定性特征,长期面临地质地貌复杂、自然灾害频繁等四大难题^[5],客观存在规模性返贫风险以及持续的乡村振兴重任,突出体现在重点生态功能区(市、区)。例如,作为陕西最早摘掉“贫困帽”的四县之一,2021年,隶属秦巴生物多样性维护的佛坪县,以1268.7 km²的县域面积承载了2.62万常住人口,常住人口密度仅为21人·km⁻²,不足全省常住人口密度的1/9,常住人口城镇化率53.79%,比全省常住人口城镇化率低9.84个百分点。全县生产总值13.05亿元,是陕西107个县级行政单元中经济总量最低的县,仅为107个县级行政单元平均生产总值272.59亿元的4.8%。全县一般公共预算收

入仅3002万元,一般预算支出9.18亿元几乎完全依赖中央、省转移支付,财政自给率仅为3.27%。全县社会消费品零售总额3.95亿元,仅为全省107个县级单元平均消费品零售总额95.8亿元的4%。年末金融机构人民币存款余额25.7亿元,仅为全省县域金融机构人民币平均存款余额511亿元的5%,存贷比35.65%,比全省存贷比80.5%低约45个百分点,商业银行支持实体经济融资规模力度十分有限。全县城镇居民人均可支配收入35762元,农民人均可支配收入12863元,分别低于全省城镇居民人均可支配收入4951元,农民人均可支配收入1882元。

类似佛坪县,地处大山深处、森林覆盖率很高、大气环境质量优良、生态污染程度很低、生物物种丰富、生态资产充裕,但区位偏远、地质地貌复杂、自然灾害频繁、生态环境脆弱、交通相对不便、经济体量极小、经济结构原始、常住人口稀少、消费能力很低、金融机构存贷款金额很低、支持实体经济融资极为保守、城乡居民可支配收入较低、以及财政收入很低但必要财政支出达到一定规模的县,陕西50个重点生态功能区县(市、区)中,还有留坝、黄龙、镇坪等22县。即使23个县已同步全面建成小康社会,仍然由于县域综合发展实力落后,过于依赖外部力量扶持,自身抗风险能力差,存在规模性返贫风险。佛坪等23县均为绿水青山的县,但迄今为止,距离“绿水青山就是金山银山”,差距明显。

对于上述23县中,隶属秦巴生物多样性维护与秦岭东段中低山水土保持片区的18县,应以创建、设立秦岭国家公园为牵引,在中共陕西省委、省政府统一领导下,作为组成单元,迅速融入以秦岭国家公园为主体的自然保护地体系,按照海拔高度、主梁支脉、自然保护地分布等要素,加快推进落实分区保护。在严格保护的前提下,全面推进自然资源确权登记,以县为单元,遵照统一要求,深入开展两大重点生态功能区生态产品信息普查,彻底盘点、摸清秦岭丰富的各类生态产品底数,形成秦岭生态产品大数据,为拓展秦岭生态产品价值实现模式,推动生态资源权益交易,加快发展绿色金融,助力碳达峰与碳中和行动,实现生态资产的保值增值夯实基础;为推进建立以生态产业化和产业生态化为主体的生态经济体系创造先决条件。黄龙、甘泉等其他5县,在自然资源登记确权、摸清生态资产底数、发展绿色金融等方面,

应采用等同于秦岭18县的方式,统一部署。23县应立足于自身生态资源优势,把握绿色消费兴起契机,密切结合陕西省委、省政府关于扎实推进乡村振兴以及“力促县域经济提质,县域治理提效”^[46]的统一部署安排,谋划并坚定发展适合本县实情、真正具有比较优势、能够发挥“数一数二”引领作用、同步融合信息化的绿色生态农业与服务业。在本县域达到资源环境承载力与国土空间开发适宜性标准的极为有限开发空间里,适度发展道地中药材、山泉水、茶叶、食用菌、林果、烤烟、有机食品等“因地制宜”的深加工型特色生态工业与特色小镇为载体的特色新型城镇化,深化一二三产业融合发展,借助各类“输血”契机,锻造提升自我“造血”能力。也应积极转换发展思维,主动“走出去”,积极学习、推广安康市发展“飞地经济”合作模式,采取省内、国内主动结对子与帮扶结对子等形式,谋求与具有互补性的经济发达的县(市、区),共建“飞地经济”、共促“碳汇”交易、共享发展成果,有效提升县域自身绿色发展实力与抗风险能力。

3.3 县域经济结构亟待调整优化,生态经济体系亟需巩固确立

尽管50个重点生态功能区县(市、区)已按照中央对于重点生态功能区管理的有关要求,均明确提出“生态立县”,编制了产业负面清单,陕西省级主管部门也持续加强跟踪、监督。但截至目前,根据50个县(市、区)最新政府工作报告,有43个县(市、区)陆续重点发展了资源型、高耗能型重、化工业,如图5所示。其中,除清涧县外,榆林市、延安市相关的22个县(市、区)与铜川市宜君县,因近两年煤炭市场行情利好,陕北油气资源在国家能源结构中的重要作用等原因,呈现出各县(市、区)并举,大量新建扩建产能的态势;仅有留坝、佛坪、汉阴、石泉、紫阳、岚皋与清涧县,聚力发展绿色食材、药材、土畜产品等精深加工与全域旅游等产业。

国家之所以每年给予国家重点生态功能区县(市、区)较大金额的财政转移支付,是因为相关县(市、区)生态功能十分重要,必须将保护和修复生态环境、提供生态产品作为首要发展任务。一方面,当前黄河流域黄土高原地区由于水土流失严重,对黄河下游生态安全产生严重威胁,需要在国土空间开发中,限制进行大规模、高强度工业

化城镇化开发,以保持并提高生态产品供给能力,长城沿线、秦岭地区也因各自生态功能,需要限制进行大规模、高强度工业化城镇化开发。另一方面,23个县(市、区)在近一段时期内,快速布局、新增煤炭、石油、天然气等能源化工工业产能,已在

事实上制造产能过剩,并已造成生态环境的不良变化。一旦煤炭市场行情出现调整,极易带来冲击,尤其对于经济体量较小的黄龙、吴堡、甘泉、宜君、宜川等县,不利于其稳健发展。

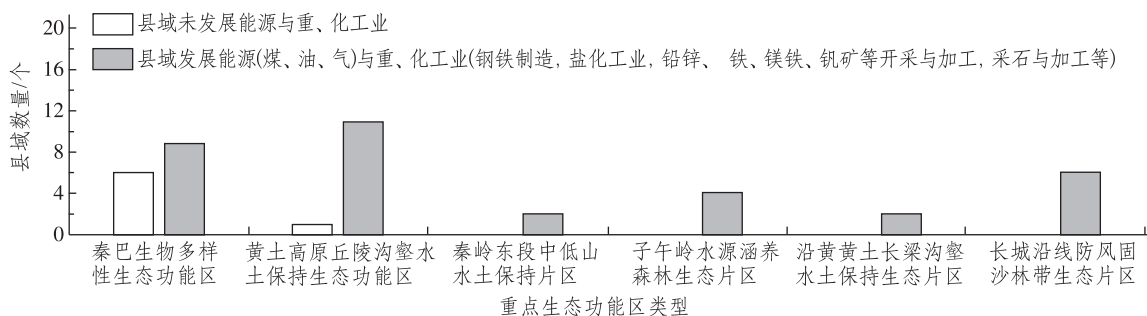


图5 50个重点生态功能区县(市、区)能源与重、化工业发展情况

Fig. 5 Development of energy and heavy and chemical industries in 50 important ecological areas (counties, cities, districts)

根据国家统计局按旬发布的流通领域重要生产资料市场价格的变动情况,以及1—8月全国规模以上工业企业利润下降情况,8月份能源生产情况,规模以上工业增加值增长情况等统计监测报告,本文认为,今年以来我国煤炭市场所呈现出的国外煤炭大量进口,国内各类煤价持续下跌,煤炭开采和洗选行业销售利润率与成本利润率同比降低,煤炭开采和洗选行业利润同比负增长的市场行情与市场趋势,较之2022年已出现明显变化信号,务必尊重市场规律,慎重产能扩张行为。为长远计,需要转变发展观念,优化县域经济结构,降低县域发展对资源环境损耗大的重、化工业依赖性,加快培育、建立以生态经济为主导的县域经济体系。从资源型地区转型发展出发,对于隶属长城沿线防风固沙林带生态片区的神木等6县(市、区),以及安塞、延川、志丹、吴起、黄陵、子长的发展,应务必坚持系统观念,加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局与整体性推进,妥善处理好能源安全、绿色发展、稳健财力之间的关系。12个县(市、区)应在县域内持续加大有助于转型发展、结构调整、生态环境治理的项目建设投资力度,加大基础设施与公共服务补短板项目建设力度,严禁超预算、超标准安排支出,严禁大拆大建,严禁浪费。应坚定非煤产业发展信心,支持、鼓励具有区域比较优势的战略性新兴产业、农产品深加工产业加快发展,全面加强智慧矿山、智慧油气田建设,在持续加强主业生产工艺改进,做到最大限度清洁生产、循环经济的同时,积极发展碳交

易、低碳物流、绿色金融、生态修复等多元业态,加快采煤沉陷区治理与修复,加快恢复片区脆弱的生态环境。

4 结论及建议

4.1 树立大局观,提升“两山”理念陕西实践的战略层级和适用范围

陕西省探索实践“两山”理念,必须深刻认识区域生态功能与“健康中国”对于国家生态安全、国民综合素质提升的护航作用;必须客观看待打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后,我国的扶贫开发事业仍然由于“相对贫困”的阶段而长期存在,这是由我国的基本国情和主要矛盾决定的;必须充分发挥秦岭陕西段是我国天然的生态屏障及地理中心,长江与黄河重要水源涵养地,珍稀“生物基因库”,华夏文明发祥地与中华民族顶天立地的脊梁象征等众多优势,融合“山水林田湖草沙是一个生命共同体”思想,借助乡村振兴与秦岭沿线“共抓大保护,不搞大开发”,高质量发展“秦岭生态产业带”,推动建立“部省共建”“省省合作”等机制,为全国乃至“一带一路”地区提供更加丰富的生态产品与健康供给,铸就中华生态文明与全球生命产业碰撞融汇的绿色道场,从根本上解除潜在生态危机,努力削减相对贫困,形成富有陕西特色的“绿水青山就是金山银山”。

4.2 更新发展观,改革政绩观,坚持生态就是生产力

坚持“发展依靠生态,发展为了生态”。首先要加快完善推动主体功能区战略落地,推动省发改、自资、农业农村等机构联合建立陕西省重点生态功能区(市、区)绿色发展专项发布平台,全面公布重点生态功能区(市、区)产业准入负面清单,周期性发布50个县(市、区)重大项目建设信息,推动社会资本与企业高效对接其绿色发展,有效引导社会力量做好“观察员”“监督员”,形成对陕西省重点生态功能区(市、区),中央、省级财政转移支付与专项资金扶持“拨付有据、使用得当、监管有力”的闭环。其次要加强对相关县(市、区)主要干部的培训,采取“短周期、小规模、多样化”培训方式,使相关县(市、区)干部能够更多接触、接受与限制开发区高质量发展相关的发展理念、思想、经验。最后还要健全生态保护优先的绩效考核评价机制,对不属于陕北煤炭供应保障基地的重点生态功能区(市、区)党委、政府,重点考核生态空间规模质量、生态产品价值实现、产业准入负面清单执行、民生改善、以及对外合作发展(飞地经济)等指标,不考核或降低考核县(市、区)生产总值、固定资产投资、税收收入等指标,以政绩观的改变,引领、敦促相关县(市、区)投入绿色发展,实现绿色崛起。

4.3 强化治理观,推动实现县域治理能力与治理体系现代化

“郡县治,天下安”。陕西省107个县(市、区)中,隶属城市化地区的西安市新城区等34个县(市、区),隶属农产品主产区的西安市鄠邑区等23个县(市、区),主要分布在关中平原地区,其中,西安市雁塔、长安、阎良区,咸阳市杨陵区等,是陕西省科教资源富集、创新驱动能力突出的行政区。以神木市为代表的陕北23个重点生态功能区(市、区),一半以上也是国家五大煤炭供应保障基地之陕北基地的重要组成部分,事关增强国家能源供应链稳定性和安全性,也关系我国碳达峰与碳中和行动^[47],必须协同推进传统能源低碳转型与供给保障,大力实施“能源革命”。以佛坪县为代表的陕南23个重点生态功能区(市、区),以及周至、太白、凤县,均属秦岭地区,是立足生态资源、融入绿色金融、开发碳汇产品、

实现生态产业化和产业生态化,走出一条具有陕西特色的“两山”之路的关键区域。

应积极学习参照中央建立发达省市与革命老区重点城市对口合作机制,促进二十对结对城市优势互补、互惠互利、共谋发展的先进理念^[48],在中共陕西省委、省人民政府全面领导下,探索构建陕西省县域共同体新发展模式,打破长期以来县级行政单元“各自为政”格局。根据陕北、关中、陕南的不同发展需求以及发展中长期存在的难点与痛点,围绕绿色发展主题,采取县域结对形式,以关中主要县(市、区)输出科技资源、提供创新发展支持,陕北重点县(市、区)输出绿色金融资源、提供协调发展支持,陕南县(市、区)输出可转化为生态产品的生态资源,提供绿色发展支持,共同高质量开发符合“两山”理念的生态资产转化项目,夯实各自比较优势,在各种可以预见和难以预见的狂风暴雨、惊涛骇浪中,增强生存力、竞争力、发展力、持续力^[49],携手并进,勇毅前行。

参考文献:

- [1] 习近平. 扎实做好“六稳”工作 落实“六保”任务 奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章[N]. 人民日报, 2020-04-24(1).
- [2] 张岂之. 在“祭祀黄帝陵与中华民族伟大复兴新征程”学术论坛上的发言[J]. 华夏文化, 2021(2): 4-5.
- [3] 柏桦. 走近中华文明的精神标识[N]. 陕西日报, 2023-04-12(9).
- [4] 陕西省人民政府办公厅. 陕西省秦岭生态环境保护总体规划[A]. 陕政办发[2020]13号: 1-15.
- [5] 徐菁蔚. 2017中国县域经济发展竞争力研究报告[M]. 北京: 当代中国出版社, 2017: 20-78.
- [6] 中共中央、国务院. 关于完善主体功能区战略和制度的若干意见[A]. 中发[2017]27号: 1.
- [7] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于建立健全生态产品价值实现机制的意见[EB/OL]. (2021-04-26) [2023-04-14]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/26/content_5602763.htm.
- [8] 国务院. 全国主体功能区规划: 构建高效、协调、可持续发展的国土空间开发格局[EB/OL]. (2011-06-08) [2023-04-14]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2011-06/08/content_1441.htm.
- [9] 习近平. 建设宏大高素质干部队伍 确保党始终成为坚强领导核心[N]. 人民日报, 2013-06-30(1).
- [10] 黄润秋. 深入学习贯彻党的二十大精神 奋进建设

- 人与自然和谐共生现代化新征程:在2023年全国生态环境保护工作会议上的工作报告[EB/OL]. (2023-02-23)[2023-04-14]. https://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/202302/t20230223_1017248.shtml.
- [11] 赵乐际. 忠实履行党章和宪法赋予的职责 努力实现新时代纪检监察工作高质量发展:在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的工作报告[J]. 中国纪检监察, 2019(4):4-13.
- [12] 赵乐际. 推动新时代纪检监察工作高质量发展 以优异成绩庆祝中国共产党成立100周年:在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告[J]. 中国纪检监察, 2021(7):6-12.
- [13] 杜岷, 齐美玲, 车娜, 等. 国家自然资源督察机构集中开展约谈[N]. 中国自然资源报, 2023-04-14(1).
- [14] 杜岷, 齐美玲, 车娜, 等. 国家自然资源督察机构集中开展约谈(上)[EB/OL]. (2023-04-16)[2023-04-16]. <https://mp.weixin.qq.com/s/1NenxwKrV7wZMQsnBBoN1A>.
- [15] 习近平. 深入理解新发展理念[J]. 求是, 2019(10):4-16.
- [16] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2017:36-37.
- [17] 习近平. 坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 求是, 2020(1):4-12.
- [18] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗:在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2012-11-17)[2023-04-16]. http://www.gov.cn/ldhd/2012-11/17/content_2268826.htm.
- [19] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2017-10-27)[2023-04-16]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [20] 中国共产党第十九届中央委员会. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL]. (2019-11-05)[2023-04-16]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?ivk_sa=1024320u.
- [21] 中国共产党第十九届中央委员会. 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[EB/OL]. (2021-11-06)[2023-04-16]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/16/content_5651269.htm.
- [22] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 中国人大, 2022(21):6-21.
- [23] 周天晓, 沈建波, 邓国芳, 等. 绿水青山就是金山银山:习近平总书记在浙江的探索与实践·绿色篇[N]. 浙江日报, 2017-10-08(1/2/3/4).
- [24] 习近平. 干在实处 走在前列 推进浙江新发展思考与实践[M]. 北京:中共中央党校出版社, 2013:198.
- [25] 习近平. 共同构建人与自然生命共同体——在“领导人气候峰会”上的讲话[N]. 人民日报, 2021-04-23(2).
- [26] 国务院. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划及2035年远景目标纲要[EB/OL]. (2021-03-13)[2023-04-14]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [27] 陕西省人民政府. 陕西省主体功能区规划[A]. 陕政发[2013]15号:18-44.
- [28] 中共中央、国务院. 黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要[EB/OL]. (2021-10-08)[2023-04-14]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm.
- [29] 中共中央宣传部, 国家发展和改革委员会. 习近平经济思想学习纲要[M]. 北京:人民出版社, 学习出版社, 2022:165.
- [30] 习近平. 在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2018-05-05(2).
- [31] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶[J]. 奋斗, 2019(3):1-16.
- [32] 习近平. 完整准确全面贯彻新发展理念 铸牢中华民族共同体意识[N]. 人民日报, 2021-03-06(1).
- [33] 牛香, 陈波, 郭珂, 等. 中国森林生态系统质量状况[J]. 陆地生态系统与保护学报, 2022, 2(5):32-40.
- [34] 薛炎, 马文硕, 张连伟. 生态文明视角下吴中伦院士林业研究述要[J]. 广西农学报, 2022, 37(5):81-86.
- [35] 国家发展改革委. 大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划(2021—2035年)[EB/OL]. (2021-05-24)[2023-04-14]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202105/t20210524_1280602.html.
- [36] 国家发展改革委. “十四五”规划《纲要》主要指标之18 森林覆盖率[EB/OL]. (2021-12-25)[2023-04-14]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjfgzh/202112/t20211225_1309665_ext.html.

- [37] 水利部黄河水利委员会. 黄河流域水土保持公报(2021)年[R]. 2022;3-9.
- [38] 刘万铨. 关于黄土高原水土流失治理方略的探讨[J]. 中国水土保持,2000(1):20-22.
- [39] 杨文治. 科学家的建言不可或缺[N]. 科学时报, 2009-07-16(2).
- [40] 田良才,牛天堂,李晋川,等. 山西省水土流失治理的战略抉择[J]. 山西农业科学,2011,39(1):1-5.
- [41] 中共中央、国务院. 关于打赢脱贫攻坚战的决定[EB/OL]. (2015-12-07)[2023-04-17]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/07/content_5020963.htm.
- [42] 中共中央、国务院. 关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL]. (2021-02-21)[2023-04-17]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/21/content_5588098.htm.
- [43] 习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴[J]. 求知,2022(4):4-10.
- [44] 程伟. 陕西全力巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接在新征程中不断收获幸福[EB/OL]. (2022-02-09)[2023-04-17]. http://www.shaanxi.gov.cn/xw/sxyw/202202/t20220209_2209993.html.
- [45] 程伟. 持续提升群众幸福指数——陕西巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接纪实[N]. 陕西日报,2022-07-01(6).
- [46] 赵一德. 当好一线总指挥扑下身子加油干 力促县域经济提质县域治理提效[N]. 陕西日报,2023-04-15(1).
- [47] 国家发展改革委,国家能源局. “十四五”现代能源体系规划[A]. 发改能源[2022]210号;3,8,9.
- [48] 国家发展改革委. 革命老区重点城市对口合作工作方案[EB/OL]. (2022-05-19)[2023-04-18]. <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202206/P020220607390056027799.pdf>.
- [49] 习近平. 加快构建新发展格局,把握未来发展主动权[J]. 奋斗,2023(8):6-11.

Green and High – quality Development of Key Ecological Functional Areas in Shaanxi Province: Survey and Research on the Practice of the “Two Mountains” Theory in Shaanxi Province

XU Jingwei

(Honggu (Beijing) Technical Consulting Co., Ltd., Beijing 10094, China;

Secretary – General of the Listed Company with Committee of 100 in the Commerce Economy Association of China, Beijing 10020, China)

Abstract: Building ecological civilization is the fundamental plan for the sustainable development of the Chinese nation. Based on Xi Jinping’s Ecological Civilization Thought, from the practical research background of the “Two Mountains” in Shaanxi Province, the paper summarizes the type, function and development status of the six important ecological areas in Shaanxi Province, and emphatically analyzes the prominent problems, main reasons and solutions which existing in the practice of the “Two Mountains” theory with 50 counties (cities, districts) as the basic unit. Finally, according to the differentiated comparative advantages of Guanzhong, northern and southern Shaanxi Province, between the strategic opportunity of creating national park in Qinling Mountains and the development trend of ecological industrialization and industrial ecology, three proposals are suggested. First, we should implement national strategies such as regional coordinated development, sustainable development, energy security, and major regional strategies for ecological protection and high – quality development in the Yellow River Basin in an integrated manner. Second, we should accelerate the construction of a regional modern ecological economic system based on the county level to drive rural revitalization. Third, we should promote the realization of green and high – quality development, and form Shaanxi’s “lucid waters and lush mountains are invaluable assets”.

Keywords: “Two Mountains” theory; Shaanxi Province; important ecological area; green development; county economy community

(责任编辑 李维卫)