

蒲城县落实黄河流域高质量发展战略的协同机制创新研究

牛文博 张 维

西安外事学院 陕西 西安 710077

摘 要：黄河流域生态保护和高质量发展是国家重大区域战略。蒲城县地处洛河干流核心段，其生态保育与产业转型直接影响黄河中下游水环境安全。当前，该县面临跨县域治水权责分割、生态保护与工矿农业发展矛盾、政企村联动薄弱等协同治理短板。本文立足县域治理视角，从府际横向协同、城乡纵向协同、多元主体协同、生态产业要素协同四大维度构建创新运行机制，配套制度、资金、考核保障体系，旨在平衡生态修复、工矿转型、现代农业与民生保障等多重目标，为渭北沿黄支流县域提供可复制的协同治理范式。

关键词：黄河流域高质量发展；蒲城县；洛河；协同机制；生态治理；县域转型

引言：黄河流域水土保持、污染防控与产业绿色转型关系全国生态安全与区域可持续发展，支流县域是战略落地的基础执行单元。蒲城县境内洛河干流 70 公里，承载水土拦截与水质净化核心功能，同时传统煤炭、化工产业遗留生态创伤突出，农业面源污染管控压力大，矿山修复与乡村振兴任务交织。本文以协同治理理论为支撑，设计分层分类协同创新机制，配套保障措施，推动生态保护、产业升级、城乡发展与民生改善协同共进。

1 蒲城县承接黄河流域高质量发展战略的基础与现实约束

1.1 县域区位与战略承载基础

蒲城县隶属渭南市，洛河贯穿全域，流域面积 1354.26 平方千米，占县域总面积 85% 以上，属于黄河中游黄土高原水土流失重点防控区，土壤侵蚀模数达 $3200t/(km^2 \cdot a)$ ，是渭北生态缓冲关键节点。资源禀赋层面，县域煤炭探明储量超 3.8 亿吨、石灰石储量 120 亿吨，长期依托工矿产业支撑县域经济；同时坐拥苹果种植面积 42 万亩，年产苹果超 65 万吨，是全国优质苹果主产区，农业规模化程度高。生态层面承担北洛河河道廊道修复、18 处历史遗留矿山治理、黄土坡水土流失防治三重硬性任务；产业层面正推进煤化节能改造、特色农业提质、文旅融合转型，生态保护与经济发展的博弈特征显著。近年当地已落地矿山生态修复 915 亩、洛河水土治理 11 平方公里、建成村级污水站 28 座等工程，具备协同机制搭建的实践底座，但多层次、多主体协同体系尚未成型。

1.2 协同治理运行中的突出现实约束

第一，跨县域协同壁垒明显。洛河流经白水、蒲

城、大荔三县，蒲城段占渭南总长 42%，水质监测、排污管控、防洪调度分属各县，缺乏常态化会商平台，上游年约 300 万吨退水及工矿尾水易冲击蒲城河段，补偿与联控机制流于形式。第二，部门纵向协同碎片化。生态环境、水利、自然资源等 8 个核心部门考核独立，权责交叉却无统一调度，一体化统筹不足^[1]。第三，多元主体联动松散。46 家规上企业治污达标率仅 68%；村镇管护年均资金缺口超 800 万元，人力短缺 30% 以上；第三方机构与科研院所参与度低。第四，生态与产业协同失衡。近三年关停低效工矿企业 12 家，绿色转型投入大、回报周期长；农业减量缺乏配套支持，生态保护短期牺牲经济，要素配置效率偏低。

2 蒲城县落实黄河战略协同机制创新总体框架设计

2.1 机制构建核心原则

一是生态优先、发展协同，坚守洛河国考断面水质稳定 IV 类标准、水土流失年减量 3% 底线；二是权责对等、利益均衡，建立生态补偿与成本共担模式；三是系统整合、闭环运行，打通规划至考核全流程链路；四是因地制宜、渭北适配，贴合 18 处工矿遗留场地、42 万亩苹果基地、黄土沟壑占比 68% 的地貌特征。整体搭建“四级四维多主体”协同体系：四级即市、县、镇、村纵向层级，四维即府际横向、层级纵向、多元主体、生态产业要素协同，形成统一调度、分工落实、利益共享的运行架构。

2.2 四级纵向层级协同机制

搭建市级统筹、县级主抓、镇街落实、村组管护的纵向贯通体系。市级设立北洛河黄河战略协同指挥部，统筹年超 2 亿元跨县资金与项目调度；蒲城县成立县长

牵头的专项领导小组,统筹12个职能部门制定年度实施方案;17个镇街全部划分管护片区,配备42名专职生态管理员;村级划分196个生态网格,由村干部、河长、技术员组成网格小队,全覆盖管控排污、河道“四乱”及污水排放。建立月度调度会、季度通报、年终考核制度,上下信息实时互通,杜绝政策传导衰减^[2]。

2.3 跨县域横向府际协同创新机制

创新“洛河三县联席共治”模式,联合白水、大荔建立常态化联席会议制度,每月开展2次水质联合采样、汛期防洪调度、每月1次跨界联合执法。建立上下游横向补偿机制:上游断面水质达标,蒲城给予年最高50万元补偿;上游排污致蒲城河段超标,由上游承担全额治理成本。三县36个监测站点数据实时互通。联合申报洛河流域一体化保护修复项目,按4:3:3比例分摊投入、共享成果,合力争取上级专项扶持资金,破解千万级以上项目申报竞争力弱的短板。

3 多元主体协同运行机制创新路径

3.1 政企双向协同激励约束机制

建立正向激励:对完成超低排放改造的32家煤化、建材企业,给予最高10%税收缓减、绿色信贷利率下浮15%、专项补贴优先申报资格;企业自主投资矿山修复,达标后可盘活不超过15%的生态用地发展林下经济。刚性约束方面,近三年累计对23家失信企业限批新项目、取消政策扶持;政府招标5家专业机构统一监管治污设备运行。搭建政企协同项目库,累计落地18个企业出资、政府统筹的河道护岸工程,实现企业社会责任与县域生态工程资金缺口双向共赢。

3.2 县镇村组农一体化协同管护机制

构建县技术指导、镇统筹、村网格执行、农户参与的协同管护链条。县级组建20人巡回技术服务队,年均下沉服务120余次,推广有机肥替代、水肥一体化等技术,覆盖果园超20万亩;镇街建成28座村级污水站、46处农田尾水过滤设施;全县超3.2万农户参与生态积分。扶持村集体经济利用全县超8000亩闲置坡地种植水土保持林、经济林,生态效益纳入黄河战略考核,果品收益归村集体,同步壮大乡村产业、稳固生态屏障^[3]。

3.3 政产学研社补充协同赋能机制

联动本地高校、3家科研院所建立技术工作站,针对矿山修复、洛河泥沙治理、果业低碳种植开展攻关,年均落地成果4项以上;引入6家环保组织、百余支志愿队伍,年均开展活动80余场,弥补行政监管人力30%缺口;金融机构推出绿色信贷产品,近三年累计投放超3.6亿元;

引入3家第三方机构独立监测水质、水土、植被修复成效,评估结果直接作为各级政府与企业年终考核依据,形成行政、科研、金融、社会多方赋能协同格局。

4 生态保护与产业转型要素协同创新机制

4.1 生态修复与传统工矿转型协同机制

针对蒲城18处、累计915亩煤炭、化工遗留生态创伤地块,推行“矿山修复+产业置换”要素协同模式。对关停老旧煤矿、石灰石采石场,不再单一复绿固土,分类匹配适配绿色产业:420亩平缓修复地块布局分布式光伏,年发电量可达5000万度;380亩坡地栽植生态经济林,保有水土保持与增收双重效益;115亩低洼积水坑塘改造小型人工湿地,同步解决水土流失、土地闲置、新能源布局三重问题。县域14家存量煤化企业全部实施节能降碳、中水全循环改造,生产废水回用率达100%、不外排,余热年均供给周边3万余村镇居民供暖;严格零新增高耗能化工项目,产业园区统一配套集中治污、固废资源化处理中心,实现园区污染集中管控率100%。把生态修复工程量、减排指标纳入工矿企业转型验收硬性门槛,做到转型必治污、复产必复绿,生态要素与工业发展要素捆绑配置。

4.2 水土治理与特色农业提质协同机制

蒲城42万亩苹果是县域民生支柱,同时年均产生农业面源污染负荷占县域污染总量45%,当地统筹水土保持与果业高质量发展。全域打造20万亩生态示范果园,坡地修建生态梯田、植草固沙,配套12座有机肥站与全覆盖水肥一体化设施,源头降低农资污染30%以上。依托洛河70公里廊道建设苹果示范带,年均投入千万级财政补贴绿色农资,打造“洛河生态苹果”区域品牌,果品溢价率超15%,拓宽销售渠道。整合各类涉农资金超5000万元完善沿岸农田设施,配套120条生态沟渠、36处净化塘,强化灌溉、净化退水,实现保土净水、果品增效、农户增收协同发展^[4]。

4.3 生态廊道与文旅城乡融合协同机制

依托洛河70公里干流打造蒲城段黄河支流生态廊道,串联22处河道湿地、18处修复矿山、12个苹果观光园、8处唐代历史文化遗址,推动生态、文旅、城镇建设要素协同配置。廊道建设同步完善42公里防洪堤、15处水质净化湿地、38公里生态骑行步道、22个生态观光节点,城镇段结合城区雨污管网升级改造,打造12公里滨水宜居空间,乡村段联动果园采摘、农事体验发展乡村文旅,年均接待游客量超20万人次。统筹城镇扩张边界与生态保护红线,新建镇区、社区100%避让水土流失敏

感区、河道缓冲带,城镇污水集中处理率、达标排放率均达100%,尾水经生态湿地净化后再入洛河。以生态廊道串联城乡发展空间,把生态屏障转化为文旅经济增长点,破解“保护无收益、发展伤生态”的固有矛盾,推动城乡建设、生态防护、文旅产业要素高效统筹。

5 协同机制长效落地配套保障体系

5.1 制度法规保障

结合渭南市黄河流域实施细则,出台《蒲城县洛河流域高质量协同治理管理办法》,明确四级纵向、三县横向、政企农各方权责清单、补偿标准、考核细则;完善河长、林长、田长“三长合一”协同巡查制度,全县196名三级三长联合巡河、巡山、巡田,一次性排查水土、排污、种植乱象,避免多头检查重复作业,年均减少无效巡查400余次;建立协同问题快速处置台账,跨区域、跨部门矛盾由县领导小组一周内协调办结,年均处置各类协同治理难题60余件,形成制度约束下的标准化协同流程。

5.2 资金要素保障

构建“上级黄河专项资金+市县财政配套+企业自筹+绿色金融+社会资本”多元资金池。近三年优先争取国家、省级黄河流域生态修复、水土保持专项资金超1.2亿元;县财政每年划出3.5%固定预算作为协同治理配套资金,年均投入超2000万元;强制全县46家规模以上工矿企业按营收比例计提生态修复专项基金,年均计提超1500万元;县域银行专项投放低息绿色贷款年均超1.2亿元;全面推行EOD生态环境导向开发模式,落地3个大型EOD项目,引入社会资本超8000万元参与洛河廊道、矿山修复、文旅融合项目,以产业收益反哺生态投入,有效破解单一财政资金压力^[5]。

5.3 考核与容错激励保障

重构差异化协同考核体系,不再单一考核GDP增速,将水质达标率、水土流失治理率、矿山复绿面积、低碳产业占比四大生态指标权重提升至45%,考核结果与17个镇街、12个核心部门评优、干部晋升直接挂钩;

跨县协同成效、企业生态投入、村集体生态增收全部纳入加分项,单项最高加分5分。同步建立基层容错机制,对先行开展协同改革、探索生态产业融合出现非原则性失误的单位与干部予以容错免责,打消改革顾虑;每年评选10家协同治理先进企业、8个示范村镇、20名优秀管护人员,给予资金、政策荣誉奖励,持续激发各方协同参与积极性。

结束语

蒲城县作为黄河中游洛河支流核心县域,其协同治理水平直接影响黄河流域水土安全与区域可持续发展。本文针对跨县府际、层级部门、多元主体、生态产业要素四大协同短板,创新设计纵向四级贯通、横向三县联席、多元联动、生态产业融合的一体化协同机制,并配套制度、资金、考核保障体系。落实黄河战略需依靠多方协同化解生态约束与产业发展的深层矛盾。后续应持续优化协同细则,深化EOD模式与产学研赋能,完善利益共享补偿体系,探索流域生态域生态保护、产业转型、城乡协同共赢的高质量发展路径。

专项课题

陕西省哲学社会科学研究专项课题:五维协同视角下蒲城县落实黄河流域战略的机制障碍与创新路径研究

立项号:2026HZ0699

参考文献

- [1] 蒲朝勇. 奋力推进黄河流域水土保持高质量发展[J]. 中国水利,2021(18):4-5.
- [2] 蒲利利,赵怡戈. 黄河很美,将来会更美——黄河流域打造一流文化旅游目的地的对策建议[J]. 发展,2025(4):54-58.
- [3] 赵建吉,王雅娜,韩留明. 黄河流域高质量发展研究进展与展望[J]. 人民黄河,2025,47(9):97-102.
- [4] 赵千子,王伟. 黄河流域高质量发展的水资源保障探讨[J]. 山东水利,2025(3):5-7.
- [5] 王亚晨,于伟伟,李博文,等. 黄河流域高质量发展与临空经济[J]. 河南科学,2024,42(10):1532-1540.