

# 财政调研与

CAIZHENG DIAOYAN YU  
JUECE CANKAO

## 决策参考 (第五辑)

河南省财政厅政策研究室 编

河南人民出版社

# 财政调研与

决策参考

## 决策参考

（第11期）

中国财政科学研究院编

中国财政科学研究院

CHINA INSTITUTE OF FISCAL STUDIES

## 图书在版编目(CIP)数据

财政调研与决策参考. 第五辑 / 河南省财政厅政策研究室编. — 郑州: 河南人民出版社, 2022. 4

ISBN 978-7-215-12992-4

I. ①财… II. ①河… III. 地方财政-河南-文集  
IV. ①F812.761-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 028253 号

---

河南人民出版社 出版发行

(地址: 郑州市郑东新区祥盛街 27 号 邮政编码: 450016 电话: 65788060)

新华书店经销 河南瑞之光印刷股份有限公司印刷

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张 18.25

字数 300 千字

2022 年 4 月第 1 版

2022 年 4 月第 1 次印刷

---

定价: 89.00 元



## 前 言

调查研究是谋事之基、成事之道,重视调查研究是我们党的优良传统。习近平总书记强调:“调查研究是做好工作的基本功,一定要学会调查研究,在调查研究中提高工作本领。调查研究要经常化。”当前,改革发展面临的形势依然复杂严峻,财政工作压力之大、挑战之多前所未有的。2020年,省财政厅聚焦新形势对财政工作的新要求,结合重大财政政策和财政重大改革的热点问题,凝练了“‘十四五’时期本地财政改革发展形势及重点任务”“地方政府债务风险防控的做法、难点及建议”等14个专题,组织全省财政系统开展调查研究。各市县财政部门高度重视,结合地方实际,聚焦改革推进短板、政策落地弱项、财政治理不足,深查问题存在之处、深究问题形成之因、研提解决问题之道,形成了一批优秀调研成果,推动了我省财政改革和财政政策措施的落地见效,也有力促进了高水平财政队伍建设。现将相关成果结集出版,供相关部门决策参考。

2021年是“十四五”开局之年,全面建设社会主义现代化国家新征程开启,新一届省委以前瞻30年的眼光提出“两个确保”奋斗目标,作出实施“十大战略”的工作部署,现代化河南建设崭新蓝图徐徐擘画,面对新形势、新任务、新要求,全省财政系统将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻省第十一次党代会、省委经济工作会议和全国财政工作会议有关安排部署,继续深化实化调查研究,更好服务财政科学决策,为奋力完成全年经济社会发展目标任务,高质量建设现代化河南、高水平实现现代化河南贡献应有力量。

编 者

2021年10月



# 目 录

支持黄河流域生态保护和高质量发展的财政政策研究 ..... 河南省财政厅政策研究室	1
推进脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接的财政政策研究 ..... 河南省财政厅政策研究室	21
郑州市财政助推经济社会高质量发展的思考 .....	郑州市财政局 46
郑州市预算绩效管理现状及提升对策 .....	郑州市财政局 54
焦作市预算绩效管理方法及应用实践 .....	焦作市财政局 62
财政支持乡村振兴的调查与思考 ——以驻马店市为例 .....	驻马店市财政局 70
驻马店市一般公共预算收支分析与思考 .....	驻马店市财政局 78
财政支持脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的举措、成效及建议 ——以濮阳经济技术开发区为例 ..... 濮阳经济技术开发区财政局	87
“十三五”期间洛阳市财政农业农村资金分配和使用情况调研 报告 .....	洛阳市财政局 95
地方政府投融资平台公司转型发展及监管研究 ——以 H 市投资集团为例 .....	鹤壁市财政局 102
强化财政扶贫资金管理的思考与建议 .....	开封市财政局 110



## 优化学生资助财政支持政策研究

- 以驻马店市为例 ..... 驻马店市财政局 116
- 支持三门峡市经济高质量发展的财政政策建议 ..... 三门峡市财政局 123
- 济源产城融合示范区中小微企业融资现状与思考  
..... 济源示范区财政金融局 133
- 控制医疗保险基金支出过快增长的做法、难点及  
建议 ..... 济源示范区财政金融局 139
- 新时期下优化县域国资国企改革实践路径的调查研究  
——以河南省汝州市为例 ..... 汝州市财政局 147
- 推进县域经济税源建设高质量发展的实践探索  
——以沈丘县为例 ..... 沈丘县财政局 155
- 支持黄河流域生态保护和高质量发展的财税政策研究  
——以黄河流域河南段为例 ..... 沈丘县财政局 161
- 促进经济可持续发展 实现财政收支稳定增长  
——鹤壁市 2016—2019 年财政收支情况分析  
..... 鹤壁市财政局 175
- 鹤壁市行政事业单位内部报告实施情况调研报告 ..... 鹤壁市财政局 189
- 清洁取暖领域中央与地方财政事权和支出责任划分研究  
——以鹤壁市冬季清洁取暖为例 ..... 鹤壁市财政局 203
- 从大数据视角浅析深挖数据对财政支撑的重要  
意义 ..... 开封市财政局 210
- 关于培育新动能促进洛阳产业转型升级、推动经济高质量  
发展的研究 ..... 洛阳市财政局 218
- 关于财政事权和支出责任划分改革情况的探索与  
研究 ..... 驻马店市财政局 227
- 加强政府性融资担保体系建设 健全“政银担”风险分担  
机制 ..... 安阳市财政局 236
- 关于财政支持农业社会化服务的调查报告  
——以安阳市为例 ..... 安阳市财政局 243



新冠肺炎疫情对三门峡市经济及财政运行影响情况	
分析 .....	三门峡市财政局 252
焦作市地方政府专项债券发行现状及应对之策 .....	焦作市财政局 261
周口财政促进营商环境优化的做法、成效、问题及	
建议 .....	周口市财政局 269
滑县财政农业农村资金分配和使用情况专题调研	
报告 .....	滑县财政局 277



# 支持黄河流域生态保护和高质量发展 的财政政策研究

河南省财政厅政策研究室

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指出,“黄河是中华民族的母亲河,保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计”。黄河流域生态保护和高质量发展国家战略为黄河流域各省(区)发展提供了前所未有的历史机遇,但黄河流域省(区)普遍存在经济基础薄弱、财力匮乏、创新支撑不足等问题,推进这一国家战略落地实施面临诸多现实困难和挑战。为认真贯彻落实习近平总书记重要讲话和指示批示精神,切实有效发挥财政的支撑和保障作用,助推黄河流域生态保护和高质量发展,本研究坚持以问题和结果为导向,在梳理措施成效、分析形势挑战及困难的基础上,从总体思路和具体措施两个层面提出相关建议。

## 一、黄河流域在国家生态保护和高质量发展中居于重要地位

黄河流域9省区总人口3.4亿,地区生产总值约20万亿元,分别占全国的1/4和1/5,是整个北方的生态屏障和重要的经济带,是打赢脱贫攻坚战,实现乡村振兴的重要区域,在我国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位。



### (一) 黄河流域是北方的生态屏障,关乎生态安全

在我国“两屏三带”生态安全战略布局中,青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障等均位于或穿越黄河流域。黄河流域是连接青藏高原、黄土高原、华北平原的生态廊道。上游的三江源、祁连山和中游的秦岭等国家重点生态功能区具有水源涵养、生物多样性保护等多种功能。其中,三江源有“中华水塔”之称,被公认为亚洲的生态安全屏障。上中游的青藏高原、黄土高原承担着水土保持、防风固沙等功能,对减少华北地区沙尘污染具有十分重要的作用。显然,黄河流域生态状况直接关系到北方乃至全国的生态安全。

### (二) 黄河流域是重要的能源基地,关乎能源安全

黄河流域又被称为“能源流域”。不仅煤炭、石油等矿产资源富集,风、光、水能储备也十分丰富。目前,我国 14 个亿吨级大型煤炭基地中有 8 个坐落于黄河流域,流域内煤炭储量占全国总储量的一半以上。流域内石油产量约占全国的 1/4。流域内有色金属工业比较发达,全国 8 个规模巨大的炼铝厂,黄河流域就占 4 个。内蒙古西部是我国大型现代风电基地,我国 19 个光伏发电领跑基地有一半以上位于或紧邻黄河流域。实施黄河流域生态保护和高质量发展国家战略,是进一步强化全国能源基地地位、确保国家能源安全的必然选择。

### (三) 黄河流域是重要的粮食生产基地,关乎粮食安全

黄河流域是我国重要的粮食生产基地。2018 年,黄河流域 9 个省区粮食产量为 23268.87 万吨,占全国粮食总产量的 35.37%,其中,四川、内蒙古、河南、山东是国家粮食主产省(区),粮食产量为 19015.40 万吨,占黄河流域粮食总产量的 81.72%,占全国粮食总产量的 28.90%。黄河流域生态保护和高质量发展直接关乎国家粮食安全。

### (四) 黄河流域是华夏文明的承载,关乎文化传承

黄河哺育了灿烂辉煌的华夏文明,是中华民族永续发展的源泉所系、血脉所依和根魂所在。其一,在我国 5000 多年的文明史中,黄河流域有 3000



多年是全国政治、经济、文化中心。郑州、西安、洛阳、开封、安阳等历史文化古都均在黄河流域。其二,黄河流域是重要的科学、文化发源地。历史上很多重大科学技术成果和文化成果都诞生在这片流域。其三,黄河培植了中华民族兼容并包的气度,塑造了自强不息的民族品格。在这个意义上讲,黄河文化作为黄河流域生态保护和高质量发展的重要载体和体现,也直接关乎着中华民族的文化遗产。

### **(五) 黄河流域是均衡发展的短板,关乎区域协调发展**

“协调”是构建新发展格局需要自觉践行的新发展理念之一。“十四五”时期,推动区域和城乡协调发展是破解发展不平衡不充分的必然之举。与京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展四个国家战略相比,黄河流域生态保护和高质量发展的主要承载地区(除山东省之外)全部位于中西部地区,这些地区经济基础薄弱、城乡差距明显、脱贫攻坚任务艰巨,是我国区域经济协调发展的突出短板。从完善和深化我国区域协调发展战略的体系看,统筹谋划流域内生态环境保护与经济社会发展,对缩小南北经济差距、巩固全面脱贫成果,乃至决胜全面小康都具有非常重要的现实意义。

## **二、各级财政大力支持黄河流域生态保护和高质量发展并取得积极成效**

近年来,中央及黄河流域各省区持续加大财政投入,不断改善生态环境,持续推进水沙治理;创新财政投入方式,利用政府产业基金有效引导社会资本共同参与;建立健全生态补偿机制,积极探索上下游、干支流协同治理,推动黄河流域生态保护和高质量发展取得了积极成效。

### **(一) 提高生态保护财政投入,修复生态环境**

1. 加大黄河流域重点生态功能区建设财政投入。河南省财政 2020 年安排资金 358.47 亿元,全面开展国土绿化提速行动和森林河南建设,深入实



施南太行地区山水林田湖草生态保护修复治理。提前下达 2021 年重点生态功能区建设补助资金 20.6 亿元。山西省 2017—2020 年安排转移支付资金 28.31 亿元,支持沿黄 19 县(区、市)和沿汾 29 县(区、市)加强生态功能区建设。截至 2019 年年底,黄河流域累计治理水土流失面积 4.54 万平方公里,黄河的年输沙量由 20 世纪末的 1.2 亿吨减少到 1700 万吨。PM<sub>2.5</sub> 平均浓度好于京津冀及周边地区平均水平。其他沿黄省(区)财政也都积极采取多项措施,大力支持黄河流域重点生态功能区的建设。

2. 助力打好黄河流域污染防治攻坚战。河南省坚持“先支流后干流”原则,加大对水污染防治、城市管网等专项资金支持力度,提升伊河等主要水体水质,推进金堤河等重要支流主要污染河段综合治理,打造“小河清、大河净”的水域环境。内蒙古自治区 2016—2020 年统筹安排资金 30.45 亿元,用于支持城乡公共基础设施建设、城镇污水处理等污染防治项目和岱海、乌梁素海的污染治理。陕西省于 2019—2020 年设立首期规模 3 亿元的陕西省秦岭矿山生态修复基金,积极解决融资难题。西安市投入 25 亿元实施秦岭生态修复工程,并引导有关市县加大财政投入,持续加强对秦岭地区的生态保护。

3. 实施天然林保护和生态奖补政策。内蒙古自治区 2016—2020 年累计下达草原生态中央奖补资金 84.5 亿元,促进沿黄盟市草原生态恢复。甘肃省逐步健全了以公共财政投入为主导、社会投入为补充的国土绿化投入机制,集中用于生态脆弱区综合治理和重点地段绿化。完善财政投入补贴政策,对符合国家和省级生态公益林认定条件的,按照保护等级享受相应的生态效益补偿。通过以奖代补方式支持造林大户等经营主体参与国土绿化。

4. 加大水污染防治专项资金投入。山西省 2017—2020 年统筹安排财政资金 43.76 亿元用于支持忻州等沿汾 6 市水污染防治。其中,2017—2019 年省级财政投入 25.79 亿元;2020 年中央、省级计划资金安排分别为 6.07 亿元、7.58 亿元。甘肃省 2019 年统筹安排水污染防治资金 4.58 亿元。山东省 2017—2018 年统筹安排财政资金 29 亿元,用于支持各市开展重点流域、重点湖泊人工湿地水质净化。



## (二) 支持水利工程建设,提升水沙治理成效

黄河复杂难治的症结在于水少沙多、水沙关系不协调。针对这一难题,沿黄各省(区)各级财政通过支持水利工程建设,着力提升水沙调控技术,不断完善水沙调控体系,取得了积极效果。河南省 2020 年统筹安排财政资金 16.1 亿元,积极推动小浪底南北岸灌区、赵口引黄灌区二期工程等“十大水利工程”建设,着力构建调蓄并举水网水系,不断加强黄河防洪安全防范治理。山西省 2017—2019 年统筹安排财政资金 47.6 亿元,支持黄河、汾河流域县(区、市)水利工程建设。截至 2018 年年底,黄河流域山西段累计治理水土流失面积 4.4 万平方公里,治理度达到 62.6%。年输沙量由 20 世纪末的 1.2 亿吨减少到 2019 年的 1700 万吨。陕西省 2011—2019 年,累计投资 215 亿元,将渭河两岸打造成为全国最大的河流生态公园。目前,已实施渭河滩面治理、水面景观及水生态自然修复 30 万亩。另外,陕西省全面加快引汉济渭工程建设,预计到 2030 年年均调水规模可达 15 亿立方米,这将极大地改善关中地区用水条件和黄河流域水生态环境。

## (三) 健全生态补偿机制,推进上下游干支流协同治理

1. 建立重点生态功能区转移支付制度。内蒙古自治区建立了重点生态功能区转移支付制度。截至 2020 年,全区纳入补助的旗县增加到 81 个(其中黄河流域有 34 个),资金补助增加到 34.8 亿元。陕西省 2019 年新增南水北调重点生态功能区转移支付 5.5 亿元,支持秦岭保护区生态保护。2020 年,又统筹安排 25.5 亿元用于秦岭地区 6 市 39 个县(区)重点生态功能区建设。

2. 建立上下游流域生态考核补偿机制。在省内流域补偿方面,陕西省从 2011 年起在沿渭河的 5 市 2 区建立了渭河流域水污染补偿机制。省财政设立污染补偿资金专项账户,污染补偿资金的六成用于各设区市的污染物治理补偿。甘肃省于 2017 年在渭河流域定西、天水段率先开展流域横向生态补偿试点。甘肃省于 2020 年 4 月开始推动祁连山地区开展横向生态保护补偿试点。在跨省流域补偿方面,陕甘两省在渭河流域探索建立上下游横向补偿机制。以上游甘肃省确保水质达标为前提,由下游陕西省每年补偿甘肃定西、天水两市约 800 万元。



3. 完善生态文明建设财政奖补机制。山东省潍坊市自 2019 年起,每年安排 1000 万元,并统筹使用省级生态补偿资金,建立了市级“环保资金池”,重点支持跨流域、跨区域的环境污染项目治理。潍坊市目前的二氧化硫和氮氧化物削减率已分别达到 27.51% 和 24.51%;水体国控地表水考核断面优良比例已达到 59.0%;国控地表水考核断面劣 V 类水体比例已达到 3.6%;PM<sub>2.5</sub> 改善率 12.2%;PM<sub>10</sub> 均值改善率 19.2%;空气质量优良率 2.4%。

#### (四) 支持高质量发展,构建高质量发展动力系统

1. 创新财政支持方式,加速产业转型升级。河南省设立若干支股权投资引导基金和先进制造业集群培育基金,充分发挥财政资金杠杆作用,引导社会资本支持全省经济建设,基金重点投向郑州新能源汽车、洛阳高端装备、新乡起重装备,许昌电气装备等项目建设。内蒙古自治区整合自治区产业发展引导基金,主要投向产业发展规划确定的 22 个“重点工业园区”公共基础设施、重大科技平台及科技示范推广项目、战略性新兴产业和产业升级项目。陕西省近 5 年来共安排省级工业发展资金 59 亿元,支持重点项目 7000 多个,培育国家智能制造试点示范企业 38 户、省级 60 户,国家制造业“单项冠军”企业 10 户、“小巨人”企业 9 户,以及省级“专精特新”企业 587 户。2019 年,陕西省制造业较 2014 年增长 38.1%,工业经济总量从全国第 18 位跃升至第 12 位。

2. 支持创新驱动,推进科技成果转化。河南省安排“重大科技专项计划”专项资金,每个项目原则上不低于 500 万元,助力攻克关键技术和突破重大瓶颈。内蒙古自治区支持创新能力建设,推动制造业由依靠能源资源逐步向依靠科技进步转变。2019 年,建立了科技成果转化项目库,按照企业研发投入的 20% 给予 31 个科技成果产业化应用项目奖补支持。陕西省不断加大科技投入,2019 年全省研发经费投入 584.6 亿元,较上年增长 9.8%。“十三五”期间,全省研发经费从 2015 年的 393.17 亿元增长至 2019 年的 584.6 亿元,年均增速为 10.43%。2019 年,陕西省综合科技创新水平指数居全国第 9 位。

3. 支持高水平开放,打造内陆开放新高地。河南省设立专项资金重点



支持郑州—卢森堡“空中丝绸之路”航线建设,助力新郑国际机场开拓航空市场。设立自由贸易试验区和跨境电子商务综合试验区省级专项资金,支持河南自贸试验区公共服务设施项目建设。陕西省融入共建“一带一路”大格局,大力发展“枢纽经济、门户经济、流动经济”。中欧班列长安号的开行量等多项核心指标位居全国前列,蝉联中欧班列高质量发展综合评价全国第一,陕西正在成为向西开放、向东集散、辐射“一带一路”的重要门户。

4. 加快发展现代农业,扛稳粮食安全重任。一是改善粮食生产基础条件。河南省设立专项资金推进耕地“宜机化”改造,不断加强农业基础设施建设,为改善粮食生产条件打下了坚实基础。二是支持国家现代农业产业园建设。河南省围绕“四优四化”和“两个转型升级”,开展现代农业产业园建设。三是兴建高标准农田。内蒙古自治区 2019—2020 年统筹安排资金 72.91 亿元支持高标准农田建设。目前,内蒙古自治区测土配方施肥覆盖率已达到 90% 左右,全区有 5 个国家特色农畜产品优势区,沿黄地区入选中国农业品牌目录数量中,内蒙古自治区占 45%。四是构建旱作农业示范区。甘肃省从 2017 年起,每年投入 1.2 亿元用于戈壁农业,现已建成戈壁农田 6.36 万亩。目前,戈壁农业已发展成为甘肃省技术密集、科技含量相对较高的新兴生态产业。

### (五) 深挖黄河文化时代价值,保护传承弘扬黄河文化

1. 加强文物与历史文化遗产保护力度。河南省洛阳市 2020 年共投资 4000 万元,建设洛阳博物馆和二里头夏都遗址博物馆数字博物馆,采用最先进、最前沿的科技手段将传统文化和现代技术融于一体,进一步加强对文化遗产的传承弘扬,助力文物保护研究。陕西省财政投入 6 亿元,支持西安碑林博物馆、陕西历史博物馆扩建、秦始皇帝陵兵马俑博物馆等“三馆”建设。投入资金 2 亿元,支持全省 200 余家博物馆举办展览 700 余个,陕西古代文明展获得“全国博物馆十大陈列精品奖”。山东省统筹安排资金 2240 万元,支持全省省级以上非物质文化遗产保护。

2. 充分挖掘黄河文化内涵。河南省推动黄河文化与丝绸之路、大运河文化相融相承,挖掘黄河文化时代价值,支持黄河题材文艺创作,推动历史文化、红色文化、民族文化弘扬传承。内蒙古自治区重点打造草原游牧文化



旅游工程、抗日根据地纪念旅游工程、盐茶古道展示工程,通过文艺形式,讲好“昭君出塞”“草原英雄小姐妹”等草原故事,挖掘黄河文化蕴含的时代价值。山西省在做优五台山、云冈石窟、平遥古城“老三篇”的同时,加快打造黄河、长城、太行“新三板”,构建起文旅融合发展新格局。充分发挥根祖文化、德孝文化、佛教文化、晋商文化等文化资源优势,创建全域旅游示范区,努力建设文化旅游强省。

3. 支持打造黄河特色文旅品牌。河南省支持宋都古城保护与修缮等工程建设,打造展示黄河文明的重要窗口。支持文化旅游融合发展,打造黄河文化旅游精品景区、精品线路,重点推进郑汴洛黄河国际文化旅游带建设。规划发展三门峡、小浪底、郑州花园口、开封东坝头4大文化旅游片区和豫晋陕、冀鲁豫、豫皖苏3大文化旅游协作区。四川省积极发展全域旅游,统筹环境承载能力和接待能力,科学开发草原、湿地等特色旅游资源,挖掘和利用黄河文化蕴含的时代价值,打造大九寨、大草原、大熊猫等世界级旅游文化品牌,建设国际生态文化旅游目的地。

### 三、黄河流域生态保护和高质量发展面临的形势、挑战和问题分析

#### (一)黄河流域生态保护和高质量发展面临的形势

首先,从有利的方面来看,黄河流域生态保护和高质量发展面临千载难逢的历史机遇。黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的提出意义重大,这是继京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化之后的又一重大国家区域发展战略,不仅体现了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,也为加强黄河流域生态保护治理、推动沿黄省份高质量发展、提升人民群众生活质量、保护传承弘扬黄河文化提供了新的历史机遇。尤其是在“以国内大循环为主,国际国内双循环相互促进”的新发展格局下,黄河流域生态保护和高质量发展更是迎来了新的战略机遇期。其一,黄河流域是我国主要的粮食生产与能源供应基地,且人力资源丰富,又是“一带一路”建设的重要起点和腹地,战略意义重大。其二,黄河流域消费



市场潜力大,投资与基础设施建设空间广阔,产业链供应链现代化水平与科技创新能力提升空间较大,是“十四五”时期扩大内需的主要战场。其三,黄河流域是推动我国区域协调发展的关键区域。黄河流域流经的9个省区中,除四川外全部位于北方地区。中国经济进入新常态以来,南北经济发展差距有所扩大,推动黄河流域高质量发展将有助于缓解南北经济空间失衡的现象。

其次,从不利的方面来看,黄河流域生态保护和高质量发展也面临一系列制约因素,形势复杂多变。主要表现在:一是新冠肺炎疫情对全球经济社会发展产生深远影响。特别是近年来,贸易保护主义盛行、逆全球化思潮兴起,外部形势趋紧,全球经济恢复速度进一步放缓。可以预见,未来一个时期,国内经济下行压力将会持续。经济持续下行将直接引致财政收入减少,再叠加大规模减税降费的实施,财政收支矛盾将会更加突出。二是黄河流域生态保护与高质量发展所面临的竞争压力加大。京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化等四个国家战略都取得实质的发展。而提出最晚的黄河流域,是唯一一个不具备通航能力的流域,是唯一一个在生态保护基础上的发展探索,也是五大国家战略中发展基础相对最差的区域。三是沿黄各省区在流域生态治理与高质量发展中缺乏协同、各自为战,缺少高层次的统筹与合作。

## (二) 黄河流域生态保护和高质量发展面临的挑战

1. 生态环境脆弱、历史欠账多,水土流失问题严重。黄河流域是我国生态脆弱区分布面积最大、脆弱生态类型最多、生态脆弱性表现最明显的流域,分布有青藏高原复合侵蚀、西北荒漠绿洲交接、北方农牧交错、沿海水陆交错带等生态脆弱区。荒漠化、沙化土地集中分布。黄河上中游集中分布了巴丹吉林、腾格里、毛乌素、乌兰布和、库布齐五大沙漠(沙地),区域气候极为干旱,水资源极度匮乏,多年平均降水量不足200毫米,植被稀疏,生态环境十分恶劣。

中下游水土流失严重。黄河中游流经的黄土高原面积46万平方公里,土质疏松,地形破碎,降雨集中,水土流失面积广,侵蚀模数大。当前黄土高原仍有23万平方公里水土流失面积未得到有效治理,尤其是7.86万平方公