

# 探索建立沿黄县域生态保护新模式

## ——以东明县“北工南农”主体功能区为例

□ 张中艳

黄河流域生态保护和高质量发展是国家重大战略。其落地实施的重要突破口，在于县域这一基础单元能否有效破解生态保护刚性约束与区域发展需求的深层矛盾。沿黄县域普遍面临承担生态功能与发展受限、经济基础薄弱与转型动力不足的双重挑战。现有研究虽从多层面展开探讨，但多将保护与发展视为需要“权衡”的独立目标，缺乏对二者制度性“协同”机制的深入探索，亦未能充分揭示县域作为能动主体，如何通过空间与制度创新系统转化国家战略的内在机理。

东明县的“北工南农”主体功能区实践为此提供了关键个案。该战略依据南北资源与产业差异进行功能区划，并构建差异化政策体系，实现了国家战略的县域化“转译”与系统性落地。

本研究以东明县实践为样本，致力于深入剖析其生成逻辑、运行机制与实施成效。具体而言，首先，探讨国家宏观战略的县域本土化创新机制；其次，分析保障战略落地的政策工具协同模式；进而，揭示该模式所暴露的普遍性制度与发展障碍；最终，提炼其可迁移的治理要素与政策启示。通过以上研究，以期在丰富县域空间治理理论的同时，为黄河战略的基层实践提供学理支撑与路径参考。

### 一、理论框架构建

为阐释“北工南农”模式的内在机理，本研究整合主体功能区、空间治理、生态产品价值实现与政策执行四大理论，构建“战略承接—空间重构—政策适配—价值转化”四维联动框架。

主体功能区理论为国土空间优化提供基础。东明“北工南农”战略通过空间功能“再划分”明确南北差异定位，实现分类施策。空间治理理论视空间为能动场域，该实践通过系统性规划重组空间格局，从源头化解冲突，推动治理向主动谋划转型。生态产品价值实现理论旨在摆脱保护激励困境。东明在南部发展富硒农业、生态旅游等，探索“两山”转化路径。政策执行与基层创新理论突出地方能动性。东明基于多重身份与地方知识，创造性推进战略落地。

基于此，框架四个维度分别聚焦：战略承接（国家战略县域化“转译”）、空间重构（基于功能区划源头规避冲突）、政策适配（差异化政策工具箱设计）、价值转化（生态优势市场化路径）。四者相互关联、循环促进，形成系统分析模式，为解读该实践及同类探索提供理论透镜与分析工具。

### 二、个案分析：东明县“北工南农”主体功能区战略

#### （一）生成逻辑

“北工南农”主体功能区战略的生成，根植于东明县对自身结构性矛盾的深刻洞察，并最终服务于应对黄河流域生态保护和高质量发展双重要求的现实需要。

首先，战略生成源于对“不均衡发展基底”的清醒认知。受历史产业布局影响，东明县长期呈现“北工南农”的差异格局，北部集中了全县约97%的规模以上工业主营业务收入和地方财政贡献，是绝对的经济重心；南部则以农业为主导，生态功能突出但经济基础薄弱。这一格局在追求高速增长时期曾带来效率，但在黄河流域生态保护和高质量发展成为国家战略的宏观背景下，却演变为双重约束：北部面临产业绿色转型与环境容量的严峻压力，南部则受限于生态保护刚性要求与内生发展动力的不足。至此，传统追求全域均衡扩张的发展模式已难以为继，县域发展站在了亟须系统性重构的十字路口。

进而，战略的核心体现为一种“化约束为机遇”的治理智慧。面对复合型挑战，“北工南农”战略并未试图抹平差异，而是选择主动承认、利用并战略性地重塑这一既有格局。其破题关键在于跳出“保护与发展”非此即彼的二元叙事，转而追求“功能互补、协同共生”的系统优化。具体而言，战略通过将全县国土空间清晰划分为北部“高质量发展功能区”与南部“生态保护功能区”，实质是为南北区域设定了差异化的“发展赛道”与评价标准。这看似固化了空间上的“不平衡”，实则旨在通过功能分工明确的“不平衡”布局，从根本上破解因资源错配与产业同质化竞争所导致的“发展结果不平衡”这一深层问题。

最终，战略构想指向“协同共赢”的县域治理新路径。其核心是依据主体功能定位对国土空间进行清晰重构与约束性管理，北部导向集聚、绿色与高端化发展，南部则优先保障生态安全并探索生态产品价值实现。这绝非放弃南部发展，而是为其锚定以生态农业和绿色产业为核心的高质量发展新路径。由此，全县得以从内部同质化竞争中解脱，转向基于功能互补的协同发展，从而为实施精准的差异化政策奠定基石，最终在县域尺度上统筹实现生态安全、经济韧性与社会公平的多元目标。

#### （二）空间布局

依据上述逻辑，东明县将约1300平方公里的县域国土空间划分为两大功能区，并明确了差异化的发展路径。

- 北部高质量发展功能区**  
该区域涵盖县城及北部乡镇，是全县城镇化与产业基础最好的地区，被定位为县域经济增长的核心引擎、科技创新高地及高端要素主要承载区。在严格的环境约束下，其发展重点是推动产业链向绿色化、高端化、集群化升级。具体而言，依托东明石化，着力延伸高端化工新材料产业链，培育生物医药、节能环保等新兴产业，并配套发展现代物流与研发服务。为此，当地通过设立专项扶持资金支持下游新材料制造等项目，并已成功研发UPC、EPOE等关键技术，正全力推动从传统化工向新材料强县的战略转型。
- 南部生态保护功能区**  
该区域涵盖黄河滩区及沿线乡镇，承担着重要的行洪滞洪功能，被定位为黄河流域下游生态安全屏障、优质农产品供给基地及黄河文化旅游承载区。其核心要求在于严守生态红线，加强水土保持与生物多样性保护，以保障黄河安澜。在此基础上，依托滩区独特的生态本底与富硒资源，重点发展高效生态农业与农文旅融合产业，并实行最严格的产业准入负面清单，严禁高污染、高耗水项目，从源头守护生态底色。

为直观展示两大功能区的定位与政策导向差异，本研究梳理核心对比如下：

#### 东明县“北工南农”主体功能区战略核心内容对比

对比维度	北部高质量发展功能区	南部生态保护功能区
<b>核心主体功能定位</b>	经济增长极、创新高地、人口与要素核心承载区	生态屏障、粮食与特色农产品安全保障区、文化休闲承载区
<b>主导发展导向</b>	高端化、绿色化、集群化；技术创新与效率驱动	生态化、特色化、融合化；品质提升与品牌驱动
<b>重点产业方向</b>	高端化工、生物医药、新材料、现代物流、工业主导产业、配套生产性服务业	富硒农业、生态渔业、道地中药材、农副产品加工、绿色高质量高效农业、生态旅游
<b>核心空间管控要求</b>	节约集约利用土地，严守环境质量底线，提升投资强度与亩产效益	严守生态保护红线，保障河湖湖泊空间，严控开发强度与建设规模
<b>政策设计主要侧重</b>	创新激励、效率提升、开放合作、安全监管	生态补偿、基建倾斜、品牌培育、民生保障、技能培训

需要强调的是，这一划分并非绝对的地理割裂和产业禁止，而是强调主导功能的差异和政策的精准引导。例如，南部也允许并鼓励发展无污染、低耗水的农产品精深加工业、冷链物流等，作为生态农业产业链的价值延伸与补充；北部在集聚发展工业的同时，也需高标准推进城市生态建设，提升整体宜居品质。总体而言，这一战略为县域全域构建了一套基于功能分区的“空间秩序”与“差异化规则体系”，要求所有发展行为遵循其在区域的主体功能定位。

#### （三）差异化考核政策

为确保“北工南农”战略落地，东明县构建了协同精准的政策考核体系：

- 差异化绩效考核**。北部重点考核经济发展质量与工业税收等项目，南部主要考核生态保护特色产业园区（基地）创建情况和新增土地流转面积等项目，并将重大生态事件列为“一票否决”项，引导干部树立符合功能定位的政绩观。
- 财政统筹与生态补偿**。加大对南部转移支付，优先支持其生态设施与绿色产业，并探索县域内横向补偿机制，体现“保护者受益”原则。
- 分类产业准入与扶持**。北部设定严格的环保与效益门槛，倒逼产业升级；南部实施“负面清单”管理，严禁高污染项目，并配套扶持政策支持绿色产业发展。
- 基础设施与公共服务**。在南部重点加强农田、路网、污水处理等设施建设，提升公共服务水平，改善人居环境，增强群众获得感与战略认同。

#### （四）初步实践成效

# 推动文化“两创”赋能乡村振兴

## 基于菏泽市郓城县的实践探索

□ 王瑞

在全面推进乡村振兴、实现中国式现代化的时代背景下，如何激活乡村内生动力、实现可持续发展，成为关键课题。中华优秀传统文化的“创造性转化、创新性发展”是破解这一课题的重要精神源泉与实践路径。党的二十大报告将全面推进乡村振兴置于全面建设社会主义现代化国家的战略性高度，并深刻指出：“中华优秀传统文化源远流长、博大精深，是中华文明的智慧结晶。”这启示我们，乡村振兴不仅是经济与社会的重建，更是文化的复兴与升华。推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，使其与乡村发展深度融合，是赋予乡村振兴深厚底蕴与持久动力的关键。

菏泽市郓城县，历史悠久，文脉深远，在实施乡村振兴战略中，自觉将优秀传统文化传承发展与乡村建设紧密结合，积极探索以文化振兴助推乡村全面发展的实践路径，形成了具有启示意义的“郓城经验”。

### 一、弘扬儒家文化，滋养乡村治理，构建幸福人居

郓城古属鲁地，深受孔孟儒家文化熏陶。礼乐文明在此绵延不绝，“礼之用，和为贵”“己所不欲，勿施于人”等思想深深植根于乡土伦理。郓城注重将儒家文化中的修身、仁爱、诚信、和谐等理念与现代乡村治理相结合。

在实践层面，郓城通过建设新时代文明实践站、为民服务中心、文化广场等阵地，将文化教化作用融入日常。例如，随官屯镇文昌苑社区不仅人居环境优美，设施齐全，更将“以礼相让、以理服人、以德教人、德法融合”的理念贯穿于基层矛盾纠纷调解与社会治理中，形成了独具特色的“礼治”与“法治”相结合的治理模式。儒家倡导的“讲信修睦”“邻里守望”化为村民的自觉行动，促进了乡风文明与社会和谐，实现了人居环境“外在美”与乡风民风“内在美”的统一。

### 二、深耕地域文化，推动文旅融合，激发内生动力

郓城始建于春秋时期，自古为军事重镇，悠久的历史孕育了独具特色的地域文化，尤以“崇文尚武、忠义仁孝”著称。从古代的战将先贤到近代的革命英雄，忠贞报国、扶正扬善的精神基因一脉相承。

基于深厚的文武文化底蕴，郓城县坚持“以文塑旅、以旅彰文”，大力推动文化与旅游深度融合。通过对水浒文化等特色资源的系统挖掘与创新开发，该县精心打造了国家AAAA级旅游景区——水浒好汉城。景区内建筑、景观、活动全方位诠释着“忠、义、仁、孝”的当代价值，让游客在沉浸式体验中感受地域文化的魅力。这一实践不仅将文化资源转化为经济发展动能，提升了旅游产业的内涵与吸引力，更增强了城乡社会的文化认同与精神活力，实现了文化效益与经济效益的双赢。

### 三、传承农耕文化，赋能产业升级，夯实发展根基

郓城古称“廩丘”，意即粮仓，自古以来便是农业丰饶之地，是国家级超级产粮大县。厚重绵长的农耕文明积淀了勤劳朴实、尊重自然、勇于开拓的价值观念，构成了乡村产业发展的文化底色与深层认同。

郓城在现代化进程中，以农耕根脉的精神内核不断驱动产业创新。通过建设现代农业科技示范园，集中展示粮食、蔬菜、畜牧等产业的新品种、新技术、新模式与新装备，成功探索出“科技+农业+文旅”的融合发展路径。这一模式不仅推动了农业产业链的延伸与价值提升，促进了休闲旅游、民俗体验等新业态发展，更以现代科技激活了传统农耕文化的生命力，开创了科技引领农业高质量发展、文化助推产业振兴的新局面，让广大农民切实共享发展成果。

郓城的实践表明，乡村振兴离不开文化的滋养与引领。通过创造性转化儒家文化以完善乡村治理，创新性发展地域文化以促进文旅融合，传承升华农耕文化以驱动产业升级，郓城成功将文化资源转化为乡村振兴的强大动力，绘就了一幅“生态美、产业兴、百姓富、人文和”的美丽乡村画卷。这为新时代全面落实乡村振兴战略提供了有益借鉴：只有紧紧抓住文化振兴这一关键环节，深入挖掘、活化利用优秀传统文化，才能为乡村的全面发展注入持久而深沉的精神力量，最终实现农业强、农村美、农民富的宏伟目标，助力中国式现代化伟大征程。

（作者单位：中共郓城县委党校）

“北工南农”战略实施以来，东明县取得了阶段性综合成效，主要体现在三个维度：

- 生态安全持续巩固**。南部滩区生态治理取得明显成效，水土流失得到控制，湿地功能恢复，生物多样性网络趋于完善。黄河行洪安全进一步保障，全县环境质量稳中向好，空气质量、水质等关键指标稳步提升。
- 经济韧性显著增强**。经济效益显著提升。“北工南农”战略的实施，有力重塑了县域经济格局。北部工业区绿色转型与集群化发展取得关键突破，在战略推行后的2024年1—8月，规模以上工业总产值实现1020.7亿元，高端化工产业集群成功获评省级重点，标志着从传统化工向新材料强县的转型迈出坚实一步。与此同时，南部“东明富硒”等农业品牌影响力持续提升，农文旅融合有效拓宽了农民增收渠道，全县呈现出“北部提质、南部富民”的良性发展态势。
- 社会共识有效凝聚**。差异化政策缓解了乡镇同质化竞争，引导各地特色化发展。南部千群生态保护意识增强，乡村振兴与脱贫攻坚通过“生态+农业+旅游”等路径有效衔接。全县社会和谐稳定，民众对发展方向认同度持续提升。

### 三、东明实践模式提炼与推广挑战

基于对东明县实践的深入剖析，可将其“北工南农”模式提炼为一种“基于县域内主体功能细分、空间规划引领与差异化政策精准适配的生态保护与高质量发展协同治理模式”。该模式的系统性运行逻辑及其面临的普遍性挑战，共同构成了从地方实践升华为普适性启示的关键内容。

#### （一）东明实践模式联动机制

该模式遵循“战略承接—空间重构—政策适配—价值转化”四维联动逻辑，形成系统治理闭环。

战略承接体现为国家战略的县域化“转译”。东明县基于其多重身份，将宏观原则具体化为“北工南农”空间战略，实现了国家意志与地方知识深度融合，展现了基层政府的制度创新能力。

空间重构以规划先行从源头规避冲突。通过前瞻性空间规划明确南北差异化“发展赛道”，从格局上预防工业扩张与生态保护、短期增长与长期安全之间的矛盾，降低了未来治理成本。

政策适配通过差异化政策体系重塑主体行为。以考核“指挥棒”、财政“钱袋子”、准入“门槛卡”等工具，系统改变多元主体激励结构，使生态保护从外部要求内化为区域自觉行动与发展优势。

价值转化探索生态优势市场化路径。在南部区域通过绿色农业、特色品牌与农文旅融合等业态，推动生态产品产业化与品牌化，为生态功能区可持续发展注入内生动力。

#### （二）共性挑战

该模式在推广中仍面临四类共性挑战：

- 发展观念与路径依赖的惯性**。“GDP崇拜”与粗放式增长思维在部分干部中仍有影响，南部可能对未能大规模工业开发存有“机会流失”感，北部产业绿色转型则面临技术、资金与人才等多重压力，观念转变与利益调整需经历长期过程。
- 生态补偿机制不健全**。当前对生态功能区的支持主要依靠县级财政，资金来源单一且不可持续。建立基于GEP核算、水权交易等的市场化补偿机制，仍面临价值计量、交易规则与跨区域协调等多重制度制约。如何保障保护者获得长效、公平回报是模式可持续的关键。
- 绿色产业核心竞争力不足**。南部生态农业与乡村旅游面临产品同质化、品牌培育难、营销弱、人才短缺等挑战。如何推动从“卖原料”向“卖品牌”“卖体验”转型，考验政府引导与市场创新能力。
- 流域协同治理机制缺失**。黄河流域问题具有跨越性与外部性，单个县域“各自为政”难以系统应对水质、水量等流动性挑战。目前下游地区仍缺乏制度化、常态化的跨区规划对接、生态补偿与污染联防联控机制，影响治理整体效能与长期可持续性。

### 四、优化路径与推广启示

针对前述挑战，为完善并推广“北工

南农”模式，本文提出以下系统性建议：  
（一）深化战略传导，鼓励基层特色创新

有关部门应在规划、项目与资金安排上，对东明等地的成功探索给予明确认可与资源倾斜，将其纳入省级典型案例并协助解决跨区域协调难题。建议由有关部门牵头编制生态功能区县域绿色发展指导手册，总结推广共性经验。关键是要营造鼓励创新的制度环境，支持其他沿黄县市在遵循国家战略

底线的前提下，结合本地实际开展多样化政策实验，形成“百花齐放”的发展局面。

#### （二）健全生态产品价值市场化实现机制

1. 夯实价值核算与交易基础。一是建立科学核算体系，支持沿黄县域开展GEP核算，为生态补偿标准制定提供科学依据。二是培育市场与金融工具，探索水权、碳汇等环境权益交易，创新生态资产抵押贷款、绿色债券等品种。

2. 拓展价值实现路径。支持生态功能区推动“生态+旅游/文化/康养”等融合模式，打造区域公用品牌，创新利益联结机制，提升产品附加值与竞争力。

3. 构建多元化生态补偿体系。在加大纵向转移支付的同时，大力推动基于水量、水质等指标的横向生态补偿。探索“资金补偿、产业合作、人才支持”等“造血式”补偿方式，形成“保护者受益、受益者补偿”的良性循环。

#### （三）完善精细化、动态化政策工具箱

1. 优化差异化考核体系。引入第三方评估，运用大数据、遥感等技术使考核更加科学动态。强化结果运用，将其与干部任用、资金分配等实质性挂钩。

2. 创新财政金融工具。探索设立县级黄河专项基金，整合财政与社会资本。推广PPP、EOD等模式，引导社会资本参与生态建设与绿色产业。

3. 强化能力与人才支撑。对基层干部和经营主体开展系统性培训。实施灵活的人才引进培育计划，吸引各类专业人才投身生态功能区建设。

#### （四）构建流域协同治理网络

东明县秉持“流域命运共同体”理念，主动倡议与上下游县市建立常态化协调机制。在省市级统筹下，共同协商解决跨境水污染、生态廊道修复、水资源调度、联合执法等难题。可借鉴“一局联三县”、联席会议及“生态总长制”等经验，构建信息共享、规划衔接、行动同步、成本共担、效益共享的跨行政区划协同治理平台，推动黄河治理从“分段治理”迈向“流域共治、系统治理”。

### 结论

东明县实施的“北工南农”主体功能区战略，是黄河流域生态保护和高质量发展国家战略在县域尺度上的一次系统而富有智慧的生动实践。该模式跳脱了“保护与发展”非此即彼的二元叙事，通过“战略承接—空间重构—政策适配—价值转化”四维联动与系统集成，探索出一条基于国土空间内部功能细分、差异化政策精准激励、生态经济价值协同实现的县域协同治理新路径。其核心价值在于，生动诠释了县级政府作为承上启下的关键能动主体，如何通过深入学习与创造性转化，将国家宏观战略与地方复杂情境深度融合，并运用空间规划与差异化制度设计的“组合拳”，前瞻性地规避发展冲突、引导主体行为、塑造空间秩序，从而在生态刚性约束下为县域开辟出高质量发展的新空间。

当然，必须清醒认识到，这一创新模式仍处于持续深化和完善过程中。其长期成效与可持续性，最终取决于生态产品价值市场化机制能否取得实质性突破、生态保护者能否获得稳定合理回报，以及跨行政区的流域系统性协同治理网络能否建立并取得实效。东明实践对沿黄及全国同类县域的重要启示在于，生态保护与高质量发展并非不可兼得，关键在于彻底摒弃传统路径依赖，深刻认知并主动构筑自身在区域格局中的独特“生态位”与“发展位”，进而立足本地实际，勇于推进制度、政策与产业发展模式的创新。

展望未来，以更高层级的战略统筹、法治保障与制度协同为引领，黄河流域有望汇聚更多类似东明的县域创新合力，让“地方智慧”相互借鉴、联通增效，共同描绘生态与经济协同共进的壮丽画卷，真正将黄河建设成为造福人民的幸福河。

〔作者单位：中共东明县委党校 本文系2024年菏泽市社会科学规划课题，课题编号：ZZ(ZC)—2024—100〕

## 后来居上·菏泽实践

# “北冥有鱼”何以成真

□ 常晋

以新型举国体制攻克关键核心技术，我国载人航天、探月探火、量子信息等领域取得重大成果，可上天钻地、入海搬山，志之所趋，无远弗届，把马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合，中国文化的丰厚宝库与现代化的丰富图景联结起来、融合起来，既拓展了强国建设的历史景深，也让古老的文明在现代绽放

“北冥有鱼，其名为鲲。鲲之大，不知其几千里也；化而为鸟，其名为鹏……”庄子在《逍遥游》中汪洋恣肆的笔触，在今天找到了写实注脚。

前不久，一则视频登上各大平台热搜。山东东营黄河口的落日余晖间，数十万只候鸟振翅集结，形成壮观“鸟浪”。其阵型逶迤变幻，时而如巨舰遨游，时而似大鹏垂天，在天地间勾勒出磅礴轮廓。不少网友留言感叹：“古人诚不我欺！”这份震撼，来自跨越千年时空的文化共鸣，也源于高质量发展的时代气象。

鲲鹏“现身”并非偶然，这是生态文明建设持续推进的必然。黄河三角洲曾因河频频断流、海水倒灌而“人过不歇脚，鸟来不打草”。随着设立保护区，开展系统性生态修复，当地水系连通、潮沟疏通，“光板地”生绿，湿地面积逐步扩大，潮间带生物种群陆续恢复……现在，鸟类总数由建区初的187种增至376种，其中仅花脸鸭种群数量就超24万只。每到迁徙季，万鸟翔集、凌空齐飞，便演绎出“持扶摇而上者九万里”的恢宏景象。

绿色转型扎实推进，美丽中国建设迈出重大步伐，让诗词歌赋中的绝美意境，拥有了可观可感的具象载体。实施“十年禁

渔”，长江重现“江豚吹浪立，沙鸟得鱼闲”；引水疏浚、截污清淤，“水光潋滟晴方好”成为西湖常态。不止于此，腾格里的好茫沙海戴上“绿色围脖”，塞罕坝的贫瘠山地荡起万顷林海，以保护和治理推动绿色发展已然超越古人的畅想。

纵览山水之间，写意变写实；仰望星辰大海，更有传说成传奇。创新精神充分激发、创造力持续涌流，科技事业取得历史性成就，让遥不可及的神话故事也照进现实。“女娲补天”的壮举，体现为守护共同家园的坚实行动。截至2025年9月，中国累计淘汰约62.8万吨消耗臭氧层物质生产和使用，占发展中国家淘汰量的一半以上，为天空补上“裂痕”。“夸父逐日”的执着，彰显于核科学家的接力攻坚。从简陋实验室里手搓线圈，到自主建成“人造太阳”——全超导托卡马克核聚变实验装置(EAST)，一代代“夸父”接力奔跑，誓要将“烈日”爆入手中。2025年初，EAST在1亿摄氏度实现1066秒稳态长脉冲高约束等离子体运行，创下世界纪录。

羲和“逐日”，从耒耜色；时代的写实，笔力万钧。以文化铸魂，以实干担当，以创新赋能，那些梦想种子，必将伴着“中华民族伟大复兴势不可挡”的发展强音破土而出，蔚为壮观。