

协同治理视角下黄河流域综合治理机制研究

蓝楠^{1,2}

(1. 中国地质大学(武汉)公共管理学院, 湖北 武汉 430074;

2. 自然资源部法治研究重点实验室, 湖北 武汉 430074)

摘要:黄河流域作为我国生态安全的重要屏障,在国家发展大局与社会主义现代化建设全局中具有不可替代的战略意义。依据黄河流域生态保护与高质量发展的国家战略,结合黄河流域的自然生态特性和经济社会发展现状,黄河流域综合治理必须坚持协同治理。在协同治理的理论框架下,公共事务治理涵盖5个核心维度:目标协同、体制协同、主体协同、要素协同以及区域经济发展协同。黄河流域治理需从以上5个维度入手,构建一个综合治理体系。深入剖析目前黄河流域治理面临的核心问题,提出从强化政策法律支撑体系、改革管理体制、构建多元共治机制、优化系统治理体系、推动上中下游协同发展等方面构建综合治理方略。

关键词:黄河流域;综合治理机制;协同治理;高质量发展

中图分类号:X321;D912.6

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2024)12-0196-09

Research on the comprehensive management mechanism of the yellow river basin under the perspective of synergistic governance

LAN Nan^{1,2}

(1. School of Public Administration, China University of Geosciences, Wuhan 430074, China

2. Key Laboratory of law and government, Ministry of Natural Resources of China, Wuhan 430074, China)

Abstract: As an important barrier to China's ecological security, the Yellow River Basin has an irreplaceable strategic significance in the overall situation of national development and socialist modernization. Based on the national strategy of ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin, combined with the natural ecological characteristics and economic and social development of the Yellow River Basin, the comprehensive governance of the Yellow River Basin must adhere to collaborative governance. Under the theoretical framework of synergistic governance, public affairs governance covers five core dimensions: goal synergy, institutional synergy, subject synergy, factor synergy and regional economic development synergy. The governance of the Yellow River Basin needs to start from the above five dimensions to build a comprehensive governance system. In-depth analysis of the core problems facing the governance of the Yellow River Basin, it is proposed to build a comprehensive governance strategy by strengthening the policy and legal support system, reforming the management system, building a multi-dimensional co-management mechanism, optimizing the systematic governance system, and promoting the upstream, midstream and downstream synergistic development.

Key words: Yellow River Basin; comprehensive management mechanism; synergistic governance; high-quality development

收稿日期:2024-08-22 修回日期:2024-12-18

基金项目:国家社会科学基金一般项目“中国饮用水源地生态补偿机制研究”(17BFX131)。

作者简介:蓝楠(1978—),女,湖北京山人,中国地质大学(武汉)公共管理学院副教授、法学博士,研究方向为环境资源法律与政策。

黄河流域横跨我国东西九省(区),流域总面积达 79.5 万 m^2 ,既是国家重要的生态屏障,也是我国重要的经济区域和能源战略区域,承担着保护与发展的双重重任。2024 年 9 月 12 日,习近平总书记在甘肃主持召开的全面推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调,要持续完善黄河流域生态大保护大协同格局,推动构建上下游贯通一体的生态环境治理体系。目前,黄河流域的生态环境仍显脆弱,对沿黄地区经济社会的可持续发展构成严重制约。鉴于黄河流域独特的生态特征及发展现状,为有效贯彻落实黄河流域生态保护与高质量发展国家战略,必须推动黄河流域治理效能提升。而协同治理理论强调多元主体协同合作,提倡将分散、碎片化的管理模式转变为统一规划、综合施策的治理模式,为提升黄河流域治理能力奠定坚实的理论基础。因此,基于协同治理的视角,深入探索并构建黄河流域综合治理机制,具有重大的理论意义和现实意义。

一、文献综述

(一)黄河生态保护和高质量发展的政策耦合度研究

习近平总书记^[1]强调“治理黄河,重在保护,要在治理”,推动黄河流域生态保护和高质量发展。在此规划下,黄河流域生态与经济协调发展议题引发学术界的广泛关注和深入研究,众多学者关注其具体实施策略。任保平等^[2]指出在经济社会快速发展的新时期,推进黄河流域高质量发展与生态保护的协同发展是未来研究的重要方向。刘志雄等^[3]针对经济高质量发展的核心要义、实践路径及其多维度影响因素展开全面且深入的探索。夏军^[4]立足流域整体规划视角,强调区域间的协同合作与流域系统性治理策略,推进黄河流域的生态保护与高质量发展进程。彭增亮^[5]提出需要考虑多主体、多目标、多体系、多要素的协同治理,助推流域自然经济社会高质量发展。这些研究均为进一步优化与调整黄河流域生态保护和高质量发展提供重要的研究基础。

(二)黄河流域协同治理的内涵和理论研究

协同治理理论起源于德国杰出物理学家赫尔曼·哈肯(Hermann Haken)^[6]于 20 世纪 70 年代开创的协同学。20 世纪 90 年代,公共管理学科采纳并融合协同学与治理理论,从而形成公共管理领域的协同治理理论。李汉卿^[7]归纳出协同治理的关键特性,包括治理主体的多样性、子系统之间的协作、自组织之间的协作以及共同规则的制定。刘建伟^[8]认为协同治理是伴随着国家治理现代化进程而兴起的一种被实践证明为行之有效的治理方式。近年来,随着黄河流域生态保护与高质量发展国家战略的提出,流域协同治理日益受到学术界的高度重视并进行深入研究。付景保^[9]提出协同治理是应对现代社会大范围跨区域生态保护与治理难题的有效策略。田莹莹等^[10]则认为协同治理理论可为多元治理主体提供行动方向,实现黄河流域治理工作全方位推进。这些研究不仅深入分析协同治理理论的重要性,而且为黄河流域及其他跨区域生态环境治理的未来发展提供宝贵的理论参考。

(三)黄河流域治理的现状和路径研究

国内学者针对流域治理措施展开丰富的研究。鉴于流域的跨域性和整体性特征,单一区域、部门或手段无法较好地实现流域有效治理,不少专家学者认为协同治理是提高流域治理能力的重要方式。彭本利等^[11]深入剖析流域生态环境治理面临的困境,提出将流域生态环境的协同治理模式纳入法治化框架,构建流域生态环境治理体系。褚松燕^[12]认为必须依托多主体多机制合力,既要求权威力量的引导,也需要公众参与的融入,以此构建基于共同利益的环境协同治理。亦有学者关注我国流域治理体系的完善与发展。贾先文^[13]认为化解治理困境需要重构治理机制,要构建一个融合“自上而下”权威引领与“自下而上”多元主体参与的流域生态环境治理机制。李奇伟^[14]提出在立法、执法、司法等方面着力,制定流域基本法,完善行政裁决机制,强调司法专门化建设。流域治理路径的相关研究为本文在构建黄河流域综合治

理机制方面提供了宝贵的借鉴与启示。然而,现有研究在基于流域整体性特征的统筹规划方面尚显不足,尤其是在开展治理工作的多维度考量上存在一定的局限性。

(四) 黄河流域治理制度研究

学者们主要聚焦于生态补偿制度,主张在流域治理中借助生态补偿,实现治理目标。贾若祥等^[15]通过科学界定生态受益地域范围,来精确识别并界定补偿责任主体,从而确保补偿机制的公平性与有效性。杨玉霞等^[16]认为黄河流域生态补偿机制建设应以横向补偿为主,以重要水源涵养区为重点。张栋^[17]指出现有研究针对横向生态补偿真实生态价值衡量机制以及对其所涉及的法律关系界定方式的研究较少。有学者强调完善第三方治理制度的重要性,需遵循“污染者付费,第三方治理”的原则。吕志奎等^[18]指出应正视制度性交易成本的存在,正确定位政府角色,加强合约风险评估制度建设。此外,还有学者主张应构建绿色信用制度。陈海盛^[19]认为在合理区间内,加强绿色信用制度建设对中国绿色经济效率提升具有显著效果。但当前学术界对山水林田湖草沙这一生态系统的整体性关注度不高,对一体化治理制度的研究尚显不足。

综合上述文献,目前学术界对流域治理的研究主要集中在生态环境与高质量发展政策、治理理论、完善路径、治理制度等方面,涉及管理学、法学、环境科学等多重学科,而对黄河流域整体特性涉足不深,对综合治理机制的深入剖析稍显不足。基于流域本身的整体属性和各要素的复杂性,应采取系统全面的“综合”治理策略。协同治理理论因其处理跨域性公共事务方面的优势,与黄河流域综合治理的内在逻辑高度契合。黄河流域治理是一项系统性工程,需要改变单维度、单目标的传统治理模式,转而采取一种立足流域整体特性,汇聚多元主体、整合多重要素的综合治理模式。因此,本文依托协同治理理论,创新性地构建黄河流域治理的五个核心维度,积极探索流域综合治理

机制,以期对推进黄河流域高水平保护和高质量发展提供理论支撑与实践指导。

二、协同治理理论与黄河流域综合治理的适配性

协同治理理论主张通过整合各方资源和力量,形成一个统一的治理框架,旨在实现对治理事项的全面覆盖和深度整合,从而成为适配于黄河流域综合治理的核心策略。

(一) 协同治理理论五个核心维度构建

协同治理理论立足于共同愿景的构筑与长远规划蓝图,强调应对跨域性公共事务挑战时必须依靠相关主体的协同合作。为有效解决共同面临的社会问题,该理论倡导构建一个和谐、有序且高效的公共治理网络,确保相关利益者能够采用较为正式且适当的方式进行互动^[20]。在此公共治理网络下,协同治理可细化为以下 5 个核心维度:一是治理目标维度,即追求统一的目标;二是治理体制维度,即建立相互协作的治理体制;三是治理主体维度,强调多元主体共同参与;四是治理要素维度,具体表现为全面考虑治理过程中所涉及的各种要素;五是治理区域经济发展维度,即注重相关区域之间的经济协调发展。

(二) 基于协同治理理论搭建黄河流域综合治理框架

鉴于黄河流域固有的整体性及其关联因素的多元复杂性,推进流域治理工作必须秉持协同治理理念^[21],搭建黄河流域综合治理框架,为精准对接并有效应对现实挑战提供理论实践指导(见图 1)。

1. 治理目标协同

协同治理理论强调实现一致的管理目标,其核心理念与流域治理这类跨域性、复杂性的公共事务高度契合。黄河流域综合治理要平衡保护与开发、生态与发展之间的矛盾,开辟一条以生态保护为基石、生态修复为先导的绿色可持续发展路径。因此,应始终站在人与自然和谐共生的高度谋划发展,坚决抵制任何以牺牲生态环境为代价换取短暂经济利益的短视行为。

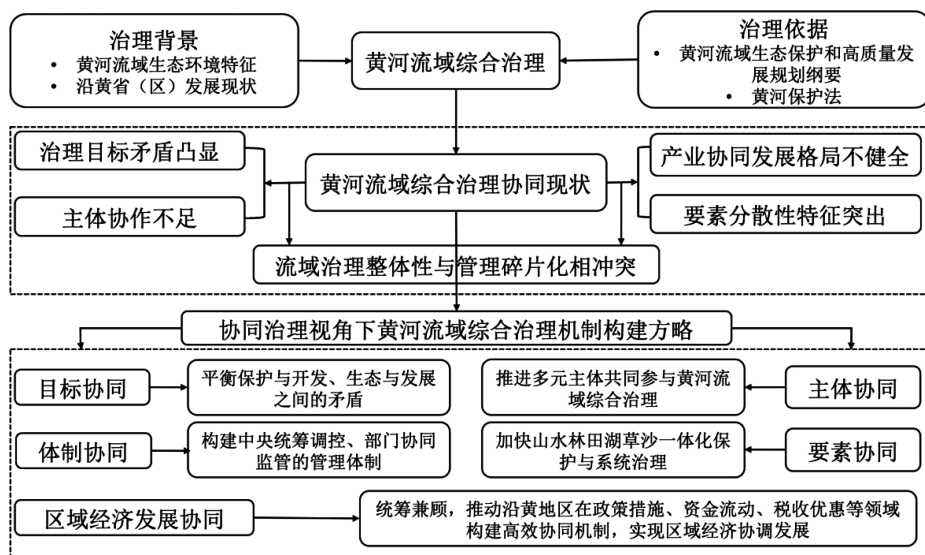


图1 协同治理视角下黄河流域综合治理框架

2. 治理体制协同

协同治理理论主张促进地区间的紧密合作以及部门间的高效协同,为此需构建协调合作的管理体制。通过构建中央统筹调控、部门协同监管的管理体制,对现行黄河流域管理组织体制进行全面优化与升级。一方面,加强各区域间的横向沟通与协作,有效防止重复管理和真空现象的发生;另一方面,打破流域管理职能分割、职权分散行使的现状,推进黄河流域综合治理体系和治理能力现代化。

3. 治理主体协同

协同治理理论认为政府、企业、社会组织和公众等多元主体的协同合作,构成治理工作有效组织与执行的核心基石。作为黄河流域综合治理的主导力量,政府部门必须立足于全局视角,进行统筹规划。企业、社会组织和公众等主体一方面能够作为政府治理的有效补充,强化治理体系中的薄弱环节,另一方面能够通过建言献策贡献智慧与力量,助力政府流域治理效能的提高^[22],实现黄河流域综合治理的合作共赢。

4. 治理要素协同

协同治理理论秉持系统观念,与黄河流域统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理和源头治理的理念相符。山水林田湖草沙是生命共同

体,黄河流域综合治理应立足生态环境的整体性和连贯性,全面审视并综合考量自然生态系统中的各个关键要素。通过实施一体化保护与治理的策略,着力提高生态系统自我修复能力,全面提升流域自然生态系统质量。

5. 治理区域经济发展协同

协同治理理论强调区域经济协同发展,这与当前黄河流域内各区域经济发展不均衡的现状高度契合。实现黄河流域内各区域的经济协调发展,需贯彻统筹兼顾的战略思想,统一规划布局与综合管理^[23]。沿各地区需根据各地自然要素禀赋特征,因地制宜,宜水则水、宜山则山、宜农则农、宜工则工,探索独具区域特色的经济发展路径,将地区经济发展差异控制在一个合理的区间范围内。

三、现阶段黄河流域治理面临的困境

(一)流域治理目标矛盾凸显

近年来,伴随着中心城市与城市群规模化建设的推进,在黄河流域各省(区)经济发展的同时对原本脆弱的生态环境造成若干不利影响,生态保护与经济发展之间的矛盾仍然显著。当前在顶层规划与设计层面面临双重挑战。一方面,黄河流域各省(区)经济社会迅猛发展,对生态资源的需求量将持续攀升,在生态保护和经济发展的侧

重点上存在差异,政策层面存在重叠与冲突;另一方面,《黄河保护法》的具体实施细则尚未出台,执行目标与实际情况存在差异。以水沙调控为例,《黄河保护法》规定完善水沙调控机制,实施重点水库和河段清淤疏浚、滩区放淤,但黄河中游地区更注重水土流失治理以减少输沙量,而下游地区则着重于河道改造以避免淤积,各地区水沙调控的目标各有不同。

(二)管理碎片化与流域治理整体性相冲突

黄河流域治理实践采用基于行政区划和部门的分割治理模式,容易出现“条块分割”“政出多门”的局面。一方面,各地区政府与黄河流域管理机构存在分歧。沿黄地区政府为促进经济社会发展会积极扩大其水资源配额,而黄河水利委员会则致力于调控与平衡水资源,二者可能产生意见分歧与治理冲突,其统一管理功能难以有效发挥^[24]。另一方面,由于黄河流域管理职能分属于生态环境、自然资源、水利、农业农村、林草等多个部门(见表1),各部门间的职能存在一些交叉与重叠,使得流域治理面临碎片化与形式化的挑战。

表 1 黄河流域治理中政府部门的职责划分

部门	职责
生态环境部门	进行流域生态状况评估,编制流域生态环境规划、水功能区划,进行黄河流域生物多样性保护管理
自然资源部门	会同有关部门编制黄河流域国土空间规划、生态修复规划,为黄河流域的生态保护和高质量发展提供支撑
水行政主管部门	依法行使流域水行政监督管理职责,会同有关部门和黄河流域省级人民政府编制黄河流域综合规划、水资源规划、防洪规划等,确定生态流量和水位管控指标
农业农村部门	会同有关部门建立黄河流域水生生物完整性指数评价体系,推动黄河渔业资源环境保护和高质量发展
林草部门	会同有关部门开展黄河三角洲湿地生态保护和修复,制定黄河流域草原生态保护措施
发展改革部门	会同有关部门编制黄河流域生态保护和高质量发展规划
财政部门	会同有关部门制定黄河流域生态补偿财政转移支付办法

资料来源:《黄河保护法》(2022)。

(三)流域治理主体协作机制失衡

黄河流域治理是一个系统工程,需要多元主体的协作以达成治理目标。审视当前黄河流域治理的实践主体,政府占据着主导地位,承担着规划、部署、协调以及监管等关键职责。企业、社会

组织和公众等利益相关者的实际参与程度则显不足,表现出较强的附属性和被动响应特征^[25]。以生态环境修复责任主体为例,实践中企业、社会组织和公众在生态环境修复方面的责任范围相对有限,政府则通常基于对公共事务的管理职责对受损的生态环境进行救济。此外,流域内各主体沟通机制、协同配合机制以及信息共享平台等尚未完善,这在一定程度上限制了多元主体在流域治理中的协作效能。

(四)治理要素分散性特征突出

山水林田湖草沙共同维系着生态系统的平衡与稳定,各要素间相互依存、相互促进,必须将其视为一个整体来制定科学合理的治理措施。然而,当前对于山水林田湖草沙系统治理理念的内在机理认识尚显不足,黄河流域治理表面化的问题仍然存在。在黄河流域治理实践中(见表2),上中下游地区通常仅针对各自区域内较为突出的某一问题展开治理工作,难以形成协同推进的合力^[26];在部分地区实施的山水林田湖草沙一体化保护修复项目中,尽管在形式上实现了治理要素

表 2 黄河流域上中下游治理样态

地区	类型	治理内容
黄河上游	水源涵养	实施河源区生态保护与修复项目,以恢复河湖湿地资源,保护好黄河的重要水源补给地,全面提升黄河源区自然生态系统的稳定性和生态服务功能
	森林保护	因地制宜采取封山育林、人工造林、飞播造林等措施,禁止采伐原始林、生态重要地区天然林,推进黄河生态脆弱区林地及重点公益林地生态系统恢复
黄河中游	水土保持	推进坡面径流调控、沟头加固防护、坡面植被恢复、沟道水沙集蓄的固沟保源“四道防线”治理保护模式
	防风固沙	通过对沙区植被依法实施“三禁”等保护措施,建设完善沙区生态防护体系
	矿山修复	依据“谁破坏,谁治理”原则,有序开展有主矿山生态修复;通过探索生态保护修复多元化投入机制,稳步推进无主矿山生态修复制度建设
黄河下游	农田治理	黄河流域农业面源污染综合治理要依据畜禽粪污、秸秆、地膜等单项要素特点开展专项整治
	水沙调控	开展下游河道及滩区的综合治理与提升工程,对河道进行改造,以实现滩区防洪功能
	湿地保护	采取治疏并举的方法加大黄河三角洲湿地生态系统保护修复力度,并实施滩涂治理工程,提升黄河下游河道的生态功能

资料来源:黄河流域各省(区)人民政府网。

的整合与统一,但实质上多由相互间关联性较弱的独立工程项目拼凑而成,缺乏科学合理的统筹安排。

(五) 区域产业协同发展格局尚不健全

黄河流经九省(区),各省(区)流域面积差异较大,其自然生态条件存在显著差异,加上传统产业转型升级进程缓慢,流域整体的经济社会发展态势呈现出发展不充分与不平衡的双重挑战。在产业结构方面,黄河流域发展很大程度上依赖传统资源密集型产业,尚未完全摆脱以高投入、高能耗、高排放为特征的粗放型发展模式,整体产业结构较为单一且存在高度同质化现象^[27]。在区域经济结构方面,黄河流域各省(区)之间的经济发展水平差距较大,流域总体经济水平呈“东部强于西部、下游强于上游”的不均衡格局^[28],中下游省(区)GDP显著高于上游地区(见表3)。

表3 2023年黄河流域各省(区)GDP分布及产业结构占比
(单位:%)

流域位置	GDP占黄河流域比重	各产业增加值占对应流域GDP比重		
		第一产业	第二产业	第三产业
青海	1.2	10.2	42.5	47.3
甘肃	3.8	13.8	34.4	51.8
四川	19.0	10.1	35.4	54.5
宁夏	1.7	8.1	46.8	45.1
内蒙古	7.7	11.1	47.5	41.4
陕西	10.8	7.8	47.6	44.6
山西	8.1	5.4	51.9	42.7
河南	18.7	9.1	37.5	53.4
山东	29.0	7.1	39.1	53.8

资料来源:《中国统计年鉴》(2023)。

四、协同治理视角下黄河流域综合治理机制的构建方略

构建黄河流域综合治理体系是顺应流域高质量发展的需要,也是达成新时代生态文明建设目标的科学手段。从协同治理视角进行顶层设计和机制赋能,构建和完善黄河流域综合治理机制,是实现生态保护、经济高质量发展和区域协同发展的必然选择。

(一) 完善顶层设计强化黄河流域综合治理政策法律支撑体系

1. 增强黄河流域综合治理政策的协同效能
在中央层面,应秉持整体性、系统性及协同性

的思维,协调生态保护与经济社会发展之间的矛盾,加速构建多维度、全方位的流域综合治理政策。此外,还需全面考虑区域产业特征、人口集中度、经济基础等多样性要素,加速推进黄河流域综合治理总体规划与专项规划的编制工作,突破行政区划壁垒,积极应对区域发展不均衡的问题。在地方层面,地方政府应以生态保护与经济发展和谐统一为价值理念,将协同治理跨区域难题作为实践追求^[29],充分考虑各省(区)的特征,进一步优化顶层设计并强调协同合作。

2. 完善黄河流域综合治理法律体系

在黄河流域综合治理过程中,要遵循《黄河保护法》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》的指导,以黄河流域的生态保护和高质量发展为核心对流域进行综合治理。首先,聚焦黄河流域治理的共性问题,将《黄河保护法》中有关生态保护与修复、水资源节约集约利用、水沙调控与防洪安全、保护传承弘扬黄河文化等规定进一步细化,增强其实践性和可行性^[30]。其次,针对黄河流域治理的个性问题,各省级行政单位以及一些“设区的市”应紧密结合当地实际情况开展相关立法活动,以确保中央关于黄河流域生态保护与高质量发展的战略部署得到全面贯彻执行。针对水域岸线管理、防汛抗旱、污染防治、经济发展、文化保护等议题,地方立法机关应通过协同立法的方式共同开展一系列的治理工作,以确立跨流域治理统一目标。一个以《黄河保护法》为核心、以地方性法规为补充的法律体系将为黄河流域综合治理提供最坚实的保障。

(二) 强调权责统一推进黄河流域管理体制变革

1. 明确黄河流域管理机构的权责

《黄河保护法》第5条第2款规定,国务院水行政主管部门黄河水利委员会及其所属管理机构,依法行使流域水行政监督管理职责。需要注意的是,水行政主管部门的核心职责侧重于流域水资源的合理调配、防洪抗旱等,跟生态与经济协调发展的现实需求及挑战存在一定程度的不匹

配^[31]。需明确黄河水利委员会作为流域管理机构的职责与权限范围,具体规定其在生态环境保护、水资源开发与利用、农业发展以及生产生活等领域的职责,并赋予其对地方各级政府的监督与管理权力。在整体与区域利益发生冲突时,应由黄河水利委员会作出决策,以确保统一且高效的管理。

2. 发挥黄河流域生态环境监管机构的职能作用

《黄河保护法》第 5 条第 3 款规定,国务院生态环境主管部门黄河流域生态环境监督管理机构依法开展流域生态环境监督管理相关工作。为确保权力的正当行使,必须构建严密的监督与制衡体系,防止权力滥用,因此在流域机构设置中融入全面的权力制衡机制显得尤为重要。鉴于黄河流域所呈现的独特性与治理难题的复杂性,应在黄河流域生态环境监督管理机构下,灵活设置分支机构,有效执行流域监管职责,维护流域治理活动的公开性与高效性。完善智能化监管体系,以数字孪生黄河建设为契机,利用 AI 对卫星遥感图像、无人机影像进行识别,并依托大数据技术构建一体化的生态环境监管平台^[32],实现对黄河干支流监管的全面覆盖,提升流域监督管理的响应速度和工作精度。

3. 完善黄河流域生态保护和高质量发展统筹协调机制

为实现对流域治理工作的整体统筹和协调,需在中央层面建立综合性的统筹协调机制,促进生态环境、自然资源、水利等部门在纵向上的权责配置,实现中央宏观统筹对黄河流域综合治理的决策、规划及监管职责的统一划分,以确保跨区域、跨部门的重大问题得到有效解决。同时,在各地区之间建立紧密的合作机制,类似于京津冀创新推进机制的跨省(区)协同发展机制^[33],共同研究制定黄河流域综合治理相关的地方立法、规划及监管等策略,并在黄河流域开展联合执法和司法协作,协同推进黄河流域的生态保护与高质量发展。

(三) 发挥主体优势构建黄河流域多元协调共治机制

1. 以信息公开为基础进行流域多元共治

首先要建立黄河流域综合治理信息公开平台,积极引进并深入探索最前沿的数字化技术,确保数据能够实时、准确更新^[34],保障企业、社会组织和公众等充分享有知情权,共同推动黄河流域综合治理的民主化进程与科学化决策水平的提升。其次要针对黄河流域生态信息的特殊性,借助数据开放技术,丰富政府信息服务渠道,强化主动公开的效率与效果。最后要依托黄河流域协调机制构建统一、协调的流域生态信息管理机制,以确保能够迅速且有效地响应公众对信息公开的申请需求。

2. 保障多元主体参与黄河流域治理决策

强化路径引领,为各类企业、社会组织和公众提供便捷的黄河治理路径渠道。各级政府在黄河流域综合治理的重要规划制定、重大行政事项决策时,需采取多样化途径,诸如听证会、政府开放日、专家咨询会及民意座谈会等,确保企业、社会组织和公众等主体能够积极、有序地参与,实现对政府公共权力运行的有效监督^[35]。同时,鼓励社会各界和广大公众利用 App、微信公众号等多种媒介积极表达诉求,广泛参与流域治理的政策制定、方案执行、效果监测等环节。增强流域综合治理决策的民主性、合理性和可操作性,确保黄河流域综合治理过程中所涉及的各项制度、政策和法律法规等得以有效执行,形成全社会共同参与、共治共享的良好局面。

(四) 秉持共同体理念优化黄河流域一体化保护和系统治理体系

1. 深化黄河流域横向生态补偿机制改革

以《生态保护补偿条例》《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》为依据,加强流域内各行政区域之间的协作,深化流域横向生态补偿机制改革。应建立统一的生态补偿协调平台,对流域综合治理过程中出现的利益关系、资金分配等问题进行统一管理,围绕国家生态安

全重点,加强对江河源头、核心水源区、水土流失重点防治区、蓄滞洪区、受损河湖等重点区域的生态保护补偿。此外,探索建立权责对等、共建共享的横向生态补偿模式,鼓励上中下游跨区域结对发展,开展流域多元化、市场化补偿实践,以促进区域间良性互动。

2. 探索黄河流域生态产品价值转换途径

生态产品价值一体化实现机制旨在将生态产品蕴含的生态、经济与社会价值,借助市场机制与经营开发策略展现出来。对黄河流域内生态产品基础信息的全面调查并编制生态产品目录清单。随后,需要对黄河流域生态产品价值进行科学的核算,通过量化手段评估生态保护的成效和产品价值。在此基础上,依托黄河流域内丰富的森林、湖泊、草原、湿地等自然资源,探索并拓宽“绿水青山”向“金山银山”转化的多元路径^[36]。在黄河生态廊道及三角洲等以生态功能为主的区域,应支持并促进生态产业和绿色低碳产业项目发展,打造特色生态产品品牌,形成“黄河名片”,以实现流域生态优势向经济优势的有效转化。

(五)因地制宜推动黄河流域上中下游协同发展

1. 深化产业分工体系建设

充分挖掘并发挥各地区的特色产业优势与资源禀赋,推动区域产业链的深度交融,实现产业间优势互补与协同发展,以此培育新的经济增长点,激发区域经济发展的内在活力^[37]。具体而言,青海、甘肃、宁夏等黄河上游地区重点挖掘农业、畜牧业、文化旅游业等产业潜能,内蒙古、陕西、山西等黄河中游地区重点推动矿产、文化旅游业等产业发展,河南、山东等黄河下游地区重点发展农业、能源化工、制造加工、运输服务、海洋、文化旅游业等产业。通过黄河流域上中下游产业分工,增强各区域间的产业互补性。

2. 聚焦区域合作机制建立

通过构建国家级创新研发基地与农业、工业高新技术示范园区,促进省(区)间要素流通、产业联动以及经贸合作的畅通,以增强黄河流域经济发达地区对经济相对落后地区的辐射与带动

效应。应充分利用大数据、人工智能等先进信息技术,加强区域合作的数字化与高效化,如山东省与河南省应充分发挥国家级数据超算中心的优势,加速构建区域合作数字走廊^[38],促进沿黄地区发展经验的广泛交流与共享。同时,需及时提炼具有可复制性的成功经验与模式,分阶段、有计划地推广至整个黄河流域,以实现区域经济的均衡增长^[39],最大限度地发挥黄河流域综合治理的成效。

五、结语

黄河是中华民族的母亲河,黄河流域治理对中华民族伟大复兴和永续发展具有长远的战略意义,提升黄河流域治理体系与治理能力成为一项迫切且重要的任务。然而,传统的治理手段已难以适应当前的复杂形势,引入协同治理理论已成为破解黄河流域治理难题的关键。协同治理作为一种创新的治理模式,它强调多元主体的共同参与,并倡导跨区域、跨部门的资源整合与协调,以形成强大合力,实现治理效果的最优化。本研究在协同治理5个核心维度的基础上,针对现存问题提出黄河流域综合治理机制构建方略,旨在为黄河流域生态保护和高质量发展目标的实现提供有力支撑。流域协同治理目前仍处于发展阶段,相关的理论架构与实践内容需要学术界与实务界进一步深入研究与探讨,并通过实践反馈不断优化与完善,以期为国内其他流域的治理提供有益的参考与借鉴。

参考文献:

- [1] 习近平著作选读(第二卷)[M]. 北京:人民出版社, 2023: 261.
- [2] 任保平, 豆渊博. 黄河流域生态保护和高质量发展研究综述[J]. 人民黄河, 2021, 43(10): 30-34.
- [3] 刘志雄, 张久玥, 陈红惠. 我国生态环境治理对经济高质量发展影响的实证研究[J]. 生态经济, 2024, 40(6): 172-178.
- [4] 夏军. 黄河流域综合治理与高质量发展的机遇与挑战[J]. 人民黄河, 2019, 41(10): 157.
- [5] 彭增亮. 强化流域协同治理发展新质生产力: 以永定河流域综合治理为例[J]. 中国生态文明, 2024(2):

20-23.

[6] 哈肯. 协同学: 大自然构成的奥秘[M]. 凌复华, 译. 上海: 上海译文出版社, 1998.

[7] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.

[8] 刘建伟. 习近平的协同治理思想[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2018, 31(1): 51-56.

[9] 付景保. 黄河流域生态环境多主体协同治理研究[J]. 灌溉排水学报, 2020, 39(10): 130-137.

[10] 田莹莹, 王琪, 陈伟. 黄河流域生态协同治理: 理论基础、现实困境与机制构建[J]. 环境保护, 2024, 52(13): 44-47.

[11] 彭本利, 李爱年. 流域生态环境协同治理的困境与对策[J]. 中州学刊, 2019(9): 93-97.

[12] 褚松燕. 环境治理中的公众参与: 特点、机理与引导[J]. 行政管理改革, 2022(6): 66-76.

[13] 贾先文. 我国流域生态环境治理制度探索与机制改良: 以河长制为例[J]. 江淮论坛, 2021(1): 62-67.

[14] 李奇伟. 流域综合管理法治的历史逻辑与现实启示[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2019(3): 92-101.

[15] 贾若祥, 高国力. 地区间建立横向生态补偿制度研究[J]. 宏观经济研究, 2015(3): 13-23.

[16] 杨玉霞, 闫莉, 韩艳利, 等. 基于流域尺度的黄河水生态补偿机制[J]. 水资源保护, 2020, 36(6): 18-23, 45.

[17] 张栋. 黄河流域横向生态补偿制度之检视与完善[J]. 人民黄河, 2022, 44(1): 10-14.

[18] 吕志奎, 林荣全. 流域环境污染第三方治理: 合约关系与制度逻辑[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(6): 150-157.

[19] 陈海盛, 沈满洪. 中国绿色信用制度的建设经验、定量评估与优化思路[J]. 环境经济研究, 2023, 8(1): 117-136.

[20] 田培杰. 协同治理概念考辨[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2014, 31(1): 124-140.

[21] 吴勇, 刘娉. 流域生态环境协同治理法律机制研究[J]. 环境科学与管理, 2024, 49(6): 151-156.

[22] 宋敏, 肖嘉利. 黄河流域生态保护与高质量发展耦合协调现代化治理体系[J]. 西安财经大学学报, 2023, 36(4): 90-99.

[23] 何苗, 任保平. 黄河流域生态保护与高质量发展耦合协调的协同推进机制[J]. 经济与管理评论, 2024, 40

(1): 15-29.

[24] 马润凡, 刘子晨. 黄河流域政府治理面临的主要困境及其破解[J]. 中州学刊, 2021(8): 17-22.

[25] 梁静波. 黄河流域生态环境协同治理的应然逻辑、现实梗阻与突破路径[J]. 环境保护, 2023, 51(18): 45-48.

[26] 李静, 徐斌, 刘昭君. 黄河流域林业生态治理的政策演进与展望[J]. 林草政策研究, 2024, 4(1): 41-47.

[27] 何文盛, 岳晓. 黄河流域高质量发展中的跨区域政府协同治理[J]. 水利发展研究, 2021, 21(2): 15-19.

[28] 赵瞳. 黄河流域协同治理存在的突出问题及其破解[J]. 学习论坛, 2023(3): 109-115.

[29] 顾向一, 景莉莉. 一体化协同治理背景下长三角跨界河湖治理法治保障[J]. 长江科学院院报, 2024, 41(9): 207-214.

[30] 张庆萌. 《中华人民共和国黄河保护法》实施后黄河流域治理的法律保障[J]. 水利经济, 2024, 42(3): 86-93.

[31] 陈海嵩. 流域立法的审思与完善: 以《黄河保护法(草案)》为中心[J]. 荆楚法学, 2022(4): 73-84.

[32] 周珂, 蒋昊君. 整体性视阈下黄河流域生态保护体制机制创新的法治保障[J]. 法学论坛, 2023, 38(3): 86-96.

[33] 于法稳, 方兰. 黄河流域生态保护和高质量发展的若干问题[J]. 中国软科学, 2020(6): 85-95.

[34] 毛春合, 刘树. 协同治理视域下黄河流域生态治理的内在机理与创新路径: 以青海省治理实践为例[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2024, 18(2): 17-26.

[35] 冯莉. 《黄河保护法》视域下流域生态管理创新机制研究[J]. 人民黄河, 2023, 45(7): 14-18.

[36] “黄河流域生态保护和高质量发展战略研究”综合组. 黄河流域生态保护和高质量发展协同战略体系研究[J]. 中国工程科学, 2022, 24(1): 93-103.

[37] 张学良, 韩慧敏, 许基兰. 新型区域合作背景下省际交界区域跨越式发展研究[J]. 经济纵横, 2023(6): 37-46.

[38] 薛超凯, 陈凯华, 王全景, 等. 黄河流域产业发展现状、问题与对策建议[J]. 中国科学院院刊, 2024, 39(6): 971-984.

[39] 曲永义. 以产业链协同推动黄河流域生态保护和高质量发展[J]. 城市与环境研究, 2023(1): 3-7.

(本文责编: 默 黎)