

【生态文明与区域发展】

协同治理：黄河流域生态保护的实践路径*

林永然 张万里

摘要：黄河流域生态保护和高质量发展是中国区域协调发展格局的重要组成部分，协同治理作为全面深化改革方法论的系统性、整体性、协同性核心逻辑之一，对于推动黄河流域生态保护和高质量发展具有重要意义。黄河流域各省（区）在协同推进黄河流域生态治理中开展了较多工作，但是仍然存在生态环境脆弱、流域治理碎片化及流域保护“多规不一”等问题。推进协同治理，主要包括流域治理模式的创新以及流域沟通和协调机制的创新，有助于推动黄河流域生态质量的提升。实践中应当加强顶层设计，推进协同监管，强化流域协商机制建设，完善流域治理体系，建立健全流域治理长效机制，从而提高黄河流域治理效能。

关键词：协同治理；黄河流域；生态保护

中图分类号：F061.5 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2021)02-0154-07 **收稿日期：**2020-06-30

***基金项目：**国家社会科学基金重点项目“国家治理体系跨界协同能力建设问题研究”(20AZD006)；中共河南省委党校（河南行政学院）专项研究课题“黄河流域生态治理的跨界协同机制优化研究”(WT019003)；中共河南省委党校（河南行政学院）重点调研课题“协同推进黄河流域生态大治理的对策建议”(jczx2019-16)；2021年度河南科技智库调研专项课题“河南谋划建设郑洛西高质量发展经济带对策研究”(HNKJZK-2021-01B)。

作者简介：林永然，男，中共河南省委党校（河南行政学院）经济管理教研部讲师，博士（郑州 451000）。

张万里，男，中共河南省委党校（河南行政学院）决策咨询部讲师，博士（郑州 451000）。

2019年9月，习近平总书记在河南调研时指出，黄河流域生态保护和高质量发展同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样，是重大国家战略。与其他区域发展战略相比，黄河流域横跨东、中、西三大区域，具有独特的地理区位、良好的发展基础以及悠久的历史，因此在国家整体区域发展格局中占有重要地位。黄河流域生态保护和高质量发展这一重大国家战略的落地实施，有助于进一步促进中国区域协调发展整体格局的优化。党的十八大以来，随着新发展理念贯彻实施，中国经济社会结构不断优化升级，区域发展更加强调整体性和协同性。但是，长期以来黄河流域水资源供给严重短缺、生态

环境较为脆弱，且经济社会发展主要以农业生产、能源矿产开发等为主，用水需求不断加大，导致经济社会转型发展面临较大压力。协同推进黄河流域生态保护和治理有助于解决相关问题，将黄河流域看成一个有机整体，推进流域治理，共同抓好大保护、协同推进大治理，有助于促进黄河流域空间格局、产业结构、生产和生活方式优化升级，对构建现代化经济体系具有重要的时代意义。

一、黄河流域生态保护和协同治理的现状

截至2018年年底，黄河流经9个省（区）的总人口规模为4.2亿人，占全国总人口的比例超过30%；

生产总值近24万亿元,占全国总量的26.5%,是中国经济社会发展的重要经济带和生态屏障。生态环境协同治理是整体主义生态观的价值体现,也是提高黄河流域生态质量的重要途径,有助于形成流域生态治理合力、提高治理效能。2019年9月以来,沿黄各省(区)积极行动,坚持共同抓好大保护、协同推进大治理,通过横向协作和垂直联系,在污染防治、生态修复、司法协作等方面取得了良好成效,形成了一批推动黄河流域生态协同治理的务实举措。

1. 强化顶层设计,坚持项目推动

一是各地积极成立相关领导小组、工作小组。2019年9月以来,青海、甘肃、陕西、河南等省(区)均成立了黄河流域生态保护和高质量发展领导小组,负责本辖区内国家战略的落地实施。二是加强相关规划编制。其中,青海启动了“中华水塔”保护规划编制工作;甘肃已初步完成节水措施、水生态治理与修复、水土流失综合防治、水旱灾害防御、供水安全保障体系、智慧水利建设等专项规划编制工作。其他省(区)也在积极编制黄河流域生态保护和高质量发展相关规划。三是出台年度工作要点,以项目化方式指导具体工作开展。沿黄各省(区)发布黄河流域生态保护和高质量发展年度工作要点,以重大项目来带动黄河流域生态保护和高质量发展。

2. 开展生态修复,加强水岸协同

生态修复主要包括自然景观修复、水环境和湿地生态修复、土壤污染治理、矿山修复等。黄河流域的污染源包括工业、城镇生活污水、农业面源、尾矿库等,水岸协同治理是推动流域生态修复的关键。一是积极推动国土绿化。主要包括开展国土绿化行动,不断提高森林覆盖率,如山东等地实施的国土绿化七大攻坚行动;建设沿黄生态廊道,加强景观修复等,如河南推动沿黄生态廊道示范工程;继续实施退耕还林还草等。二是推动水土环境综合修复。主要包括开展工业污染防治、黑臭水体治理、湿地生态系统修复、土壤污染源头治理等,改变以往“单打独斗”的局面,坚持水土共治。三是推动矿山修复。目前黄河流域矿山修复主要包括废弃露天矿山和尾矿库修复、采煤塌陷区治理等,通过摸底排查、关停整改、综合治理、严格管理等举措,持续加快黄河流域矿山生态修复。四是全面排

查黄河岸线利用项目现状。沿黄各省(区)对黄河流域岸线利用项目数量、类型、分布及建设方案审批许可等情况进行全面排查,对排查出的违法违规岸线利用项目进行清理整治。

3. 加大科技应用,注重基础环节

沿黄各省(区)积极应用现代科技手段加强流域保护基础环节工作。一是开展自然资源统一确权登记,各省(区)在自然资源部的统一部署下,以信息化技术为支撑,形成自然资源资产“一张图”;宁夏积极推动自然资源与生态环境、基础设施、工矿企业等数据资源的整合,启动黄河流域宁夏段保护治理现状底数图册编制工作,开展“多库合一”试点工作。二是开展流域污染状况排查,各省(区)利用无人机、卫星遥感等技术开展黄河流域入河排污口排查、污染源溯源等工作,对黄河干支流沿岸入河排污口、工业企业、养殖场、废物堆存点、采矿采沙场等进行全面排查,构建流域生态环境大数据平台。三是深化信息化技术在河长制工作中的应用,推动河湖长制管理信息系统在相关管理工作中的应用,建立动态管理台账,提高流域生态治理效能。四是加强水污染防治技术研发和应用,河南、宁夏等省(区)提出要为黄河流域生态治理提供科技支撑,包括谋划黄河实验室、加大科技创新支持和政策倾斜、加大水利科技工作力度和科技攻关等。

4. 强化司法协作,推进依法治河

一是建立“河长+检察长”工作模式,包括沿黄各省(区)检察机关通过与当地河长办开展联合行动,解决了黄河流域一批老大难问题。二是加强司法审判工作,包括设置黄河流域巡回法庭、成立环境资源审判庭等,推动环境资源审判专业化,提升公益诉讼办案效果。三是推动信息共享,各级检察机关与同级河长办、水务部门建立信息共享制度,定期通报交流情况,对案件线索实行双台账管理制度,全面掌握已排查问题的台账和整改销号情况并及时向相关部门通报,共同推进黄河治理。

5. 发挥市场力量,创新协作机制

一是发挥金融支持作用,沿黄各省(区)大力推动绿色信贷,严格限制高污染、高能耗企业和项目信贷,同时加大对战略新兴产业以及其他绿色产业的支持力度。二是引入社会资本,发挥社会资本在生态综合治理、农业科技创新、湿地保护、矿山修复

等方面的作用。三是完善治理模式,如积极构建“党政河长+司法河长+社会河长”管理体系,因地制宜地组建了一批志愿者服务队,形成全民参与、社会共治的河流保护格局。四是开展区域合作,晋陕豫黄河金三角区域合作发展,是深入实施西部大开发战略和促进中部地区崛起的重大举措,运城、临汾、渭南、三门峡4个地级市,作为一个整体,全面推进一体化发展,共同推进区域性中心城市建设。

2019年9月以来,黄河流域各省(区)坚持绿水青山就是金山银山的理念,坚持生态优先、绿色发展,围绕生态保护和污染防治做了大量工作,取得了积极成效。在协同推进黄河流域生态保护方面,初步建立了黄河流域生态协同治理机制,各省(区)在生态修复、污染源溯源、司法协作、区域共治共管共建等方面相互促进、共同发力,不断增强黄河流域生态保护的系统性、整体性和协同性,开创了黄河流域生态保护和高质量发展的新局面。

二、黄河流域生态保护和协同治理面临的主要挑战

近年来,国家不断加大生态环境保护力度,采取划定生态保护红线、开展环境综合治理等举措,黄河流域生态环境质量得到不断改善。但是,黄河流域生态保护和协同治理还存在一些矛盾和问题,距离黄河流域生态空间高水平保护、高效能治理的要求,还存在一定差距,黄河流域生态环境尤其是水环境仍然面临严峻挑战。从流域生态环境形势和流域治理的情况来看,面临以下三大挑战。

1. 生态环境脆弱,水资源供需结构失衡

黄河流域生态环境较为脆弱,河流健康状况仍然值得进一步关注。一方面,黄河流域水资源保障形势严峻,供需结构失衡。由于黄河流域水少沙多,土壤质地特殊,植被较少,容易形成严重的水土流失现象,从而引发滑坡、泥石流等地质灾害,对百姓生产生活造成较大影响。另一方面,黄河流域农业、矿产资源开发等产业发展需要大量水资源,导致水资源利用效率不高,同时经济社会用水还在不断增加,加剧了水资源供需失衡问题,而黄河流域水污染尤其是支流水污染问题导致水资源供需矛盾进一步尖锐化,流域水污染治理困难,生活、生产、生态用水供需失衡加剧(张可云,2020),并产生

了复杂的社会发展和黄河流域治理的冲突。

2. 协同机制缺失,流域生态治理碎片化

首先,行政区划分割制约黄河流域协同治理。地区间行政壁垒的存在不仅对区域经济的横向联系产生影响,而且对流域治理具有影响。这是由于在中国,河流流域一般按照行政区划进行管辖,在同一行政区划内,流域治理能够按照统一的标准、政策进行管理和维护,然而在流域上下游、左右岸等涉及不同的行政区域管辖时,地方政府可能会因为自身发展利益而忽视了整体利益,导致流域协同治理缺失,最终形成“公地的悲剧”。黄河干流流经9个省(区),各省(区)之间形成横向的“块块分割”,阻碍了地区间的协同合作,对流域生态环境整体性和系统性产生影响。其次,条块分割导致黄河流域“九龙治水”。即使在同一地区内部,由于水资源、水环境等由不同职能部门管理,使得流域生态环境治理呈现出“横向分散”的碎片化特征,例如,在黄河流域生态环境治理中,承担管理职能的部门包括生态环境部门、自然资源部门、水利部门、农业部门等,在各部门之间信息共享和沟通渠道尚未完全建立的情况下,容易形成“九龙治水”等分割管理问题。最后,联系机制较弱影响上中下游治理成效(彭本利、李爱年,2019)。黄河流域空间范围较大、经济发展等各方面差异十分明显,使得各地面临的治理压力存在差异。一方面不同行政区域之间缺少必要的沟通和联系机制,影响区域协同、信息共享、产业协同等;另一方面缺少必要的流域生态保护补偿机制,未能形成有效的上游生态保护激励机制,影响治理成效。

3. 规划体系滞后,流域开发保护“多规不一”

长期以来,由于各职能部门之间信息沟通不畅、职能分工不同以及部门利益的存在,导致各类发展规划、主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等不同类型的规划之间存在国土空间开发利用和保护之间的重叠,一方面对实际工作的开展造成一定的影响,另一方面也导致国土空间开发无序现象的出现。例如,自然保护地与永久基本农田重合、湿地与防洪工程重叠等现象时有发生。2019年5月23日,中共中央、国务院出台《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干建议》,要求建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、

土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。

三、国内外流域生态协同治理的经验及对黄河流域的启示

以协同治理的方式来提高黄河流域生态质量有助于提高治理效能,形成生态保护合力,从而实现绿色发展。流域生态环境协同治理在国内外发达地区已经进行了广泛的实践,有较多的成熟经验值得借鉴。

1. 国内外流域生态协同治理的经验总结

国外流域生态环境协同治理的主要经验包括:一是成立相关流域行政管理机构(流域管理委员会)。美国通过政府行政、州与州之间投票协商或者委托第三方管理机构开展跨流域治理,比较典型的有田纳西河流域管理局、特拉华河流域委员会。二是制定相应的法律法规。韩国在汉江治理过程中,出台《水源地保护法》《废弃物管理条例》等,同时加强监督,对违法行为严厉处罚。三是拓展多元化融资渠道。英国在泰晤士河流域治理过程中,政府出资设立污水处理厂、银行贷款支持泰晤士河治理、部分企业自行出资开展污水处理、居民和企业通过水费承担部分排污费。四是重视科学技术的研发应用。美国重视流域治理的科学实验和仿真模拟,德国积极开发黑臭水体治理技术等。

生态环境协同治理是长三角区域一体化发展的重要内容,其主要经验包括:一是坚持规划引领,国家层面已公布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,成为长三角生态协同治理的顶层设计与基本遵循。二是健全跨区域的环境协作治理机制,如成立长三角区域环境防治协作小组、开展区域污染协同治理、打造一体化发展样板等。三是开展示范区建设,上海、江苏、浙江共同建设长三角生态绿色一体化发展示范区,探索绿色一体化发展新机制,包括环境综合治理机制、重污染天气联防联控机制、水质监测预警与信息共享机制等。四是强化科技力量支撑,充分利用长三角丰富的科技力量开展环境监测、信息预警、排污管

理、信息共享等工作。

长江经济带生态协同治理经验包括:一是成立“1+3”省地协商合作机制,“1”是由推动长江经济带发展领导小组办公室牵头的长江流域11个省(区、市)协商合作机制,“3”是按照上中下游成立的3个区域性协商合作机制,并在相关机制下开展联合专项行动。二是坚持水岸协同治理,大力开展长江岸线综合整治,包括岸线生态修复、治理面源污染、整顿岸线资源等。三是实施生态环境监管正面清单和负面清单管理,强化生态环境硬约束,对纳入正面清单的企业进行差别化管理,发挥环境守法企业的正面激励和示范效应。四是加大信息技术应用,将基于机器学习的大数据预测分析等信息技术应用于流域防洪、水资源调度、河道整治等方面。

2. 国内外经验对黄河流域生态协同治理的启示

第一,明确协同主体。黄河流域涉及众多行政区域以及不同的社会主体,因此首先应当明确各利益主体。从政府层面来看,一方面包括流域途径的各行政区域,主要以“块”为主,地区间联系也基本上以横向协作为主要方式;另一方面在不同行政区域内部,主要以“条”为主,各职能部门之间负责流域生态治理的不同方面,部门间主要以横向分工为主,部门内部则主要以垂直联系为主。然而在现实中,不同区域级别上的不对等以及行政上的隶属关系都可能对流域生态协同治理产生影响(张学良、林永然,2019),因此黄河流域生态协同治理可以借鉴长三角一体化发展的机制建设经验,构造不同行政层面的“三级运作”协调机制,从而保障各协同主体之间形成有效的联系机制。从企业层面来看,加强生产方式变革、实现创新驱动发展是生态保护的根本途径,然而,这在一定程度上会带来企业生产和研发成本的提高,从而可能影响企业利润。从居民的角度来看,生态环境的改善是安居乐业的重要内容,直接影响着居民的健康状况和福利水平,也是实现共享发展的主要内容。

第二,坚持规划引领。编制实施流域协同治理规划是规范流域协同治理的重要内容。在推进协同治理过程中,出台黄河流域生态协同治理规划,一方面有助于实现“多规合一”,建立责权明晰、公平有序的国土空间规划体系,实现国土开发保护“一张图”,消除流域不同土地利用主体之间

的重叠问题,平衡各行政主体之间的发展空间需要;另一方面有助于实现各地区专项规划与流域协同治理规划之间的衔接,以黄河流域国土空间规划为基础,各地区发展规划和其他专项规划进行主动对接,并避免任意修改,能够强化流域生态和国土空间规划的权威性和有效性(田玉麟、陈果,2020)。

第三,健全机制建设。从国内外发达地区的经验来看,良好的协商和沟通渠道是实现生态协同治理的重要内容。其中,欧洲地区拥有以欧盟为代表的高度一体化组织,不同地区之间拥有完整的组织结构和制衡机制,在此影响下,莱茵河流域各方能够充分表达自己的利益诉求并进行磋商,各国进行合作开发及治理,形成区域之间的良性合作;长三角地区拥有相对完备的政府协商机制、经贸合作机制、区域协同治理机制以及资源共享机制等,为实现高质量一体化发展提供了重要保障。机制建设的作用在于各协同主体之间通过有效的协商和沟通机制,定期进行会晤磋商以及专题研究工作,解决流域生态治理的重要问题;同时建立联合执法、信息共享、司法协作等机制建设也有助于强化跨区域治理的效能(黄燕芬、张志开等,2020)。

第四,加强保障工作。一般而言,跨区域的经济合作和生态协同治理需要建立统一高效的协调机构来进行总体协调和指导,通过在国家层面建立高规格的综合协调机构,协调国家部委以及地方政府的利益关系,避免管理的多头局面,统一进行相关的规划和流域生态监管。法制保障工作则是生态环境治理中必不可少的内容(张震、石逸群,2020),在美国田纳西河流域治理中,美国国会通过《田纳西流域管理局法》,在国家层面给予法律法规方面的支持,从而在法制保障以及跨区域协调机构的统一管理下,保障流域生态协同治理的有序进行。

第五,拓宽参与渠道。社会各界的共同参与方式包括企业与政府的沟通机制、居民与政府之间的联系和沟通、社会组织之间开展的各类学术交流活动以及信息共享行为等,是流域生态协同治理的重要手段。通过完善社会各界参与,一方面有助于政策制定者了解社会各界的发展需要和利益诉求,减小社会摩擦成本,为企业和居民创造良好的发展环境和生活环境;另一方面有助于集思广益,形成更加有效、多元的社会治理体系。

四、以协同治理推进黄河流域生态保护的 对策建议

在借鉴国内外流域治理经验的基础上,结合黄河流域生态协同治理的现状,提出以下对策建议。

1.加强顶层设计,开展黄河流域整体规划编制

双层治理结构已成为区域环境联动治理的重要内容(陈锦文,2020)。借鉴京津冀协同发展、长江经济带建设以及长三角一体化发展等国家战略的发展经验,中央层面成立相关领导小组统筹协调黄河流域重点工作,以此来强化黄河流域生态治理的整体性和协同性,充分发挥中央与地方之间的统筹互动关联,为黄河流域生态协同治理提供强有力的保障。在中央相关领导小组的指导下,国家发展和改革委员会、生态环境部、自然资源部、水利部等应会同各地方主体,制定全流域发展规划纲要和相关政策措施,协调黄河流域生态治理中的重大问题,强化分类指导与精准施策相结合,完善空间治理格局(林永然,2020)。各地方根据黄河流域整体规划出台各自的行动方案,并建立健全上下游毗邻地区规划对接机制,协调解决地区间合作发展的重大问题,提高生态协同治理的有效性。同时,切实发挥现有黄河流域相关职能部门的职能,例如进一步明确和发挥黄河水利委员会的作用,实现黄河流域水资源的合理开发,并与生态环境部黄河流域生态环境监督管理局相互协作,统筹协调黄河流域生态治理的具体工作。

2.推进协同监管,创新流域生态保护机制建设

推进协同监管是实现黄河流域生态协同治理的有效途径。一是要健全黄河流域环境监管执法体系。一方面加强联合执法,通过对流域内水生态环境保护修复联合防治、联合执法,强化信息共享,消除黄河流域生态监管盲区;另一方面加强司法协作,研究设立黄河流域生态保护法庭,积极推动黄河流域9个省(区)司法部门协调配合机制,实现全流域生态环境司法保护与治理一盘棋。二是要协调黄河流域生态保护标准。相关省(区)之间主动对接国家有关环保要求,严格划定流域产业和环境准入标准,并逐步提高产业准入标准的一致性;有力管控各排污主体的相关责任,通过树立流域生态一盘棋思想,推进区域间水、气、土等环境要素的排

放、治理等标准统一,减少生态治理中的各方推诿,实现流域生态环境共建共治。三是要加强分类指导。在流域生态保护中应当充分考虑黄河上中下游的差异,根据区域特色、功能定位、禀赋特征等内外部条件来制定差别化的治理和保护措施,针对不同污染原因实施分类保护和分区保护。其中,上游要注重水源的涵养;中游要注重水土流失的预防;下游要注重湿地生态系统的保护,加大对非法建设项目的整治,协同推进黄河流域的环境治理(金凤君,2019)。

3.加强区域沟通,拓宽流域生态保护协商渠道

在当前黄河流域生态协同治理的过程中,应当加强区域沟通,建立和完善区域协作机制,保障生态建设以及其他方面跨区域合作的有序进行。一是要建立健全政府协商机制,借鉴长三角一体化发展中的“三级运作”机制,涵盖地区主要领导、主管领导以及具体执行者等多个层面,出台包括决策、协调以及执行等的多层协商机制。二是加强具体工作开展以及试点工作,包括尝试设立黄河流域生态保护和高质量发展办公室,共同协商解决流域治理中的基础问题和紧迫问题,提高协同治理效能;开展黄河流域生态协同治理示范区试点工作,通过规划衔接、政策衔接、执法衔接等方面的工作,切实打破行政壁垒的限制,积累并形成跨区域治理可复制、可推广的经验。三是要加强信息沟通和共享机制建设,尝试建立流域生态协同监管平台,及时发布黄河流域生态治理相关信息,建立并形成重大环境问题预警机制,定期开展环境联合执法行动,实现国家协调、区域统筹、地方负责的管理机制。四是要推进区域合作,尝试建立黄河流域生态补偿机制,以当前建立更加有效的区域协调发展新机制为契机,借鉴国内外流域生态补偿机制中的成功经验,通过设立补偿基金、治理基金等,对流域上下游之间的水环境质量进行价值化处理,提高黄河流域环境保护的积极性,从而切实体现“绿水青山就是金山银山”的发展理念。

4.完善治理体系,提高流域生态协同治理效能

加强政府、社会、公众等流域治理主体之间的协同,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的治理体系。一是完善河长制度,加强社会协同。构建“党政河长+司法河长+社会河长”管理体系;建立流域生态协同治理平

台,发挥社会公益组织的监督作用,形成全民参与、社会共治的流域保护格局。二是创新公众参与方式,提高公众参与水平。与支付宝“蚂蚁森林”开展合作,开展黄河流域公益林建设,推动“互联网+全民义务种树”,实现义务植树线上线下双轨并行,充分利用网络平台提高公众的知晓率和参与度,发动全民广泛参与。三是加大信息科技应用,发挥互联网平台在流域协同治理中的作用。在国土空间基础信息“一张图”的基础上,建立“数字黄河”大数据综合信息平台,发挥大数据应用在决策应用、趋势预测以及预警监管等领域的作用,通过“人工智能+机器学习”等技术,对黄河流域综合信息进行分析和研究,完善数据治理机制。四是加强舆论引导力度,营造流域保护浓厚氛围。利用广播电视、网络、新媒体平台等进行黄河流域生态保护公益广告宣传覆盖,推动黄河保护宣传进社区、进农村、进校园、进企业。对黄河流域生态保护中做出贡献的个人、企事业单位和公益组织进行表彰,在全社会树立黄河流域生态保护典范。

5.强化法制保障,健全流域协同治理长效机制

强化保障机制和长效机制建设是实现黄河长治久安的根本所在。一是要加强法制工作建设。在国家层面研究并制定专门的黄河流域生态保护法律,将国家有关法律制度与黄河的特点和实际紧密结合并使之具体化,筑牢流域生态治理底线,做到“有法可依”。黄河流域各省(区)在此基础上制定保障生态红线的地方性法规,并加大对突破生态红线行为的惩处力度。二是要完善考核机制建设。现行考核体系主要以GDP、财政收入等为主,各地为了自身利益,容易忽略对整体利益的考量。在黄河流域协同治理中,应当借鉴国内外关于流域综合管理的理论和实践,建立黄河流域统筹协调、系统高效的综合管理制度,如建立流域内各级党委、政府保护黄河的目标责任制和考核评价制度,减少地方政府由于竞争和非合作行为带来的不利影响(王喜成,2020)。三是建立奖惩机制。加大对流域生态环境问题的责任追究和惩处力度,加强对流域生态薄弱环节治理的跟踪和监督;设立黄河生态保护基金、补偿基金、治理基金等,对流域上下游之间的水环境质量进行价值化处理,提高黄河流域环境保护的积极性,推动黄河流域绿色发展战略目标的统一。

参考文献

- [1]习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(20).
- [2]张可云.推动黄河流域生态保护和高质量发展的战略思考[J].区域经济评论,2020(1).
- [3]张学良,林永然.都市圈建设:新时代区域协调发展的战略选择[J].改革,2019(2).
- [4]田玉麒,陈果.跨域生态环境协同治理:何以可能与何以可为[J].上海行政学院学报,2020(2).
- [5]陈锦文.可持续发展导向的区域环境联动治理:场景与整合[J].天津行政学院学报,2020(3).
- [6]林永然.以中心城市建设推进黄河流域高质量发展[N].学习时报,2020-06-01.
- [7]金凤君.黄河流域生态保护与高质量发展的协调推进策略[J].改革,2019(11).
- [8]王喜成.要着力弥补黄河流域发展短板[J].区域经济评论,2020(1).

Collaborative Governance: Practical Path of Ecological Protection in the Yellow River Basin

Lin Yongran Zhang Wanli

Abstract: Ecological protection and high quality development of the Yellow River Basin are an important part of the regional coordinated development in China. As one of the core logics of systematization, integrity and coordination in the methodology of comprehensively deepening reform, collaborative governance is of great significance to promote ecological protection and high quality development of the Yellow River Basin. Provinces along the Yellow River Basin have carried out a lot of work in promoting the ecological governance of the Yellow River Basin, but there are still problems such as fragile ecological environment, fragmentation of watershed governance and “different regulations” of watershed protection. Promoting collaborative governance, including the innovation of watershed governance model and the innovation of watershed communication and coordination mechanism, is conducive to promoting the ecological quality of the Yellow River Basin. In practice, we should strengthen the top-level design, promote collaborative supervision, reinforce the construction of basin consultation mechanism, refine the basin governance system, and establish a sound long-term mechanism of basin governance, so as to improve the governance efficiency of the Yellow River Basin.

Key Words: Collaborative Governance; Yellow River Basin; Ecological Protection

(责任编辑:张子)