

与经济协调发展提供了框架。在黄河流域，应用可持续发展理论指导政策制定，提供必要的理论支撑和基本方法，促进生态环境保护与经济发展的协调推进，确保流域内社会、经济 and 环境的可持续性。黄河流域既有可持续发展的一般属性，又有其特殊性，其以黄河为基础，横跨多个省份，是以水资源的综合开发利用为重心的多区域生态经济系统。

黄河流域的可持续发展更强调人口、社会、经济发展与黄河流域生态资源间的相互协调。实现黄河流域高质量发展不仅需要生态保护，还需要因地制宜地优化产业结构，构建生态产业链，推动产业从传统向绿色和可持续方向发展。需要秉持可持续发展理念，制定长远规划，平衡水资源利用与生态保护，确保农业、工业和城市发展的可持续性。

## （二）协同治理理论

20世纪70年代，德国学者赫尔曼·哈肯提出协同概念。20世纪90年代，自然科学中的协同论和社会科学中的治理理论综合形成协同治理理论。其作为一种新兴的交叉理论，对社会系统协同发展有着较强的解释力。

“协同治理是新兴的公共事务治理模式，旨在解决跨区域、超越单一主体能力范围的公共问题。协同治理的理论源流可以追溯到古典自由主义和公民共和主义的思想传统。”<sup>①</sup>黄河流域各省区因独特的人文和生态环境，生态环境保护和社会经济发展上均有差异，各区域、各部门间缺乏合力，治理呈分散化、碎片化特征。

黄河流域发展覆盖多个经济主体、多个社会层次、多个行政区域，涉及诸多利益相关者和多种价值偏好，具有多元性和区域性。其高质量发展需要立足于整体性、全面性，形成多系统关联、相互补充、合作共赢的协同治理机制。长期以来，黄河流域各省区治理任务主要落在各级政府及其相关职能部门身上，跨区域、跨部门合作不畅，相关部门之间有时会形成治理壁垒、治理边界重叠、治理空白等问题，对整个流域治理工作造成很大影响。而协同治理理论作为关注多方利益相关者之间的合作与互动的理论，是治理跨区域生态环境等问题的制度性安排和组织设计。

协同治理理论对黄河流域多元主体的协调发展具有重要的理论和实践意义，可以进一步改善黄河流域治理效果，实现流域内“善治”的治理目标，不断推动黄河流域生态质量的提升、解决黄河流域治理中的碎片化问题。新时代推动黄河流域协同治理，要在贯彻落实习近平生态文明思想的基础上，将协同治理理论与黄河流域现实情况相结合，融入到整个流域发展的全过程，通过

系统化整合布局、健全治理体系、优化资源配置、加快绿色转型、促进协同合作、促进信息共享与资源整合，增强政策实施的有效性，促使不同的治理主体、要素、区域和层次相互联系形成通力合作，使整个黄河流域的整体经济发展和生态保护保持在一种稳定、有序而又和谐的状态。

## （三）区域协调发展理论

区域协调发展理论要求区域经济、社会和生态等方面的协调发展，旨在缩小地区发展差距，实现经济发展水平和人民生活水平的共同提升，充分发挥各地区比较优势，促进地区间合理分工，促进生产要素有序流动，消除地区壁垒。新时代，全面推进区域协调发展已成为推进中国式现代化建设的重要内容。我国正在推进“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带高质量发展、粤长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等重大区域战略，不断努力推动形成区域发展新格局。黄河发源于青海省巴颜喀拉山脉，从青藏高原自西向东分别流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东九个省区。各省区应结合自身优势和发展定位进一步确定发展战略目标，在保护生态的前提下，不断优化调整区域内经济和生产布局，依托资源互补、产业关联、文化相通等统筹谋划流域内的生态保护与经济社会发展，不断促进流域各地区合理分工、合作，进而积极推进区域协作，推动沿黄流域经济协调发展，构建黄河生态-文化-经济一体化发展的国家战略支撑带。

## 黄河流域生态保护和高质量发展 协同治理的现实困境

“黄河安澜，海晏河清，盛世胜景，振奋人心”。<sup>②</sup>确保黄河安澜是我们国家治国理政的大事。新时代，党中央对黄河流域生态保护和高质量发展作出了一系列安排部署，在实践中也取得显著成效，但是基于黄河流域独特的人文和自然环境等特点目前还存在诸多困境。

### （一）生态系统较脆弱，环境保护任重道远

黄河流域涵盖多个省份和地形区域，地形地貌多样、气候类型多样。生态系统具有脆弱性、敏感性和复杂性等特点。黄河流域大部分位于干旱或半干旱地区，生态系统类型多样且脆弱。流域四分之三以上区域属于中度以上生态脆弱区，荒漠化和沙化土地面积较大，生态系统退化严重。水资源保障形势依然较为严峻，径流量降低，部分支流断流，生态流量达标率较低，河流廊道生态功能退化、流域水土流失严重，尤其是黄土高原地区，水土流失面积达40余万平方千米。人均水资源不