

足，仅为全国平均水平的30%，尤其在甘肃、宁夏等地，水资源压力极大，农业用水占比高，农业用水占流域总用水量的70%以上，灌溉方式普遍低效，浪费严重。地下水过度开采，部分地区依赖地下水供水，导致地下水位下降。同时，随着黄河流域社会经济快速发展，人类活动对生态环境造成了巨大压力。重工业、农业和生活污染源导致水质恶化、断流等问题，进一步加剧了生态系统的脆弱性。沿黄河的工业园区排放超标，水质持续恶化，部分入河口水质长期为劣V类，污染物主要来自化工、造纸等行业。

多原因造成的土壤和水源的污染也在影响区域内的生态系统。城市化和农业开发导致湿地和自然栖息地大量减少，许多地方的濒危物种数量锐减。尽管近年来通过各方治理取得显著成效，但生态环境保护中仍存在许多问题未得到根本控制，未来治理难度依然很大。上游部分地区生态系统逐步退化，水源涵养能力有所下降，生态修复难度依然任重道远。中游水土流失严重，坡面径流条件恶化，导致土壤侵蚀和土地退化。下游部分区域水资源短缺，河流流量偏低，河口湿地萎缩，生态系统健康受到影响。

## （二）经济发展不均衡，区域发展不协调

黄河流域所涉及的九省区分布于我国东部、中部、北部和西部地区。受区位条件不同、资源禀赋差异等因素影响，经济发展大致呈现阶梯状分布：上游较为落后、中游逐渐崛起、下游相对发达。2023年黄河流域9省区的经济总量为31.6万亿元，占全国的25.1%。由下表可知黄河流域各省区之间发展不平衡，山东无论是人口还是GDP都远大于其他各省区，青海、甘肃、宁夏则与其他省区差距相对较大，山东、四川、河南3省的GDP远超黄河流域其他省区。从沿黄城市来看，郑州、西安、济南、青岛4个城市经济指标一直处于前几名，2024年前三季度GDP，济南9675.1亿元，郑州1.07万亿元，西宁1371.96亿元，沿黄城市GDP也存在一定差异。

2023年度黄河流域各省区人口和GDP情况

	青海	四川	甘肃	宁夏	内蒙古	陕西	山西	河南	山东
人口(万)	593	3847	2647	694	2534	3865	3718	9605	10070
GDP(万亿元)	0.4	1.1	0.8	0.5	1.8	2.4	1.5	5.1	7.7

此外，各省区的财政基础、产业发展、生态建设、产业结构、公共服务设施等都参差不齐。流域内各省区缺乏协调和联系，内部各区域经济联系程度低，东部区域较强、中西部区域较弱；各区域间没有形成协调互补的产业链和产业集群，产业同质性强、相互发展合力不

足；沿黄各省区缺乏有效的产业协作机制和区域分工协作机制，都对黄河流域协同发展形成了阻碍。

## （三）治理机制碎片化，法律制度不完善

黄河流域以水为纽带，将流域内上、中、下游连接成一个具有相互联系的区域复合发展体系。为了解决流域管理和区域分布所带来的问题，构建协同共治机制显得尤为重要。但是，流域内治理体制碎片化、法律制度不完善，依然制约着黄河流域生态保护和高质量发展。一方面，各级政府及相关部门目前并没有完全就黄河流域治理理念达成共识。黄河流域各省区经济发展水平和文化历史背景均有区别，对流域生态治理的认知存在差异。黄河流域协同治理涉及政府、企业、民众等不同治理主体，各治理主体基于不同的利益诉求和目标，容易造成治理过程中的利益冲突，弱化协同治理的合力。同时，黄河流域分段式治理模式，导致流域内综合治理管控机制不足，进一步加剧了各省区之间的管理壁垒。

黄河流域现行的管理体制主要是中央和地方两个层面的协调机制，中央层面通过《黄河保护法》建立了黄河流域生态保护和高质量发展的统筹协调机制；地方层面通过黄河流域各省区根据需要建立省级协调机制，组织、协调推进本行政区域内的生态保护和治理工作。其中，地方层面的协调管理机制中地方政府只管控本流域内的生态环境，这种管理主体和局限性管控范围很容易造成各自为政、相关机构权责明晰度不够，相互之间难以协调、难成共识。

此外，水利委员会由于缺乏配套的机构设置和成熟的管理措施，监控权和执行权有限，难以承担跨区域、跨部门的流域问题的整体协调和综合治理。另一方面，我国初步形成了以《中华人民共和国宪法》为基础，以《中华人民共和国水法》《中华人民共和国黄河保护法》《中华人民共和国环境保护法》为主体，以《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国水土保持法》等行业单行法和《黄河水量调度条例》《黄河河口管理办法》等流域单行法为主要内容的法律体系，为解决流域环境问题和高质量发展提供了法律依据。

但是，受立法理念差异、各方利益冲突，黄河流域现行法律体系在生态保护和综合治理方面还是存在一些问题。第一，黄河流域的立法过于原则化，缺乏具体的操作标准和配套细则，法律制度难以落实，对整个流域的系统保护和综合治理尚不充分。第二，不同法律对流域管理相关机构与部门间的职责规定交叉重叠，部分内容还存在相互冲突。第三，地方立法在黄河流域生态保