

样性，包括各种珍稀濒危动植物，然而，生态环境恶化、人类活动和气候变化等因素使得部分物种面临生存压力。

黄河流域生态环境治理现状。黄河流域生态环境具有复杂性，面临诸多挑战，针对流域生态环境重点问题，采取了系列综合性措施。治理水土流失方面，加大水土保持工程投入，实施植被恢复、沙化土地治理、退耕还林还草等项目，提高土壤保持能力，减少水土流失。水资源管理方面，优化水资源配置，提高水资源利用效率，推广节水技术和水资源循环利用，确保水资源可持续利用。污染防治方面，加强对工业、农业和生活污染的监管，落实排污许可制度，强化对重点污染源的监控和处罚，提高污水处理能力，改善水、土壤和空气质量。生态保护与恢复方面，加强自然保护区建设，保护珍稀濒危物种，加大对湿地、水源地等生态敏感区的保护力度，减少生态破坏。应对气候变化方面，加强气候变化研究，加大对可再生能源、低碳技术的投入和推广，降低温室气体排放，增强应对极端气候事件的能力。生态文明建设方面，提高全社会对生态文明建设的认识，倡导绿色生活方式，加强环保宣传教育，提高公众环保意识，形成全民共同参与的生态环境保护格局。跨区域协作方面，加强黄河流域各省份之间的协同治理，共同制定和实施综合治理规划，确保黄河流域生态环境保护的整体性和协同性。国际合作方面，加强与国际组织和其他国家在生态环境保护方面的合作，共享技术、经验和资源，共同应对全球环境问题。

综合来看，推进协同治理有助于解决黄河流域生态环境问题。视黄河流域为一个统一有机整体，推动大保护、全流域协同治理，有利于流域空间布局、产业格局的优化以及生产生活模式的革新，同时对构建中国式现代化生态文明制度体系有着重要的时代价值。

黄河流域生态环境协同治理问题分析

（一）跨主体生态环境协同治理问题

1、政府协同

黄河流域现行生态环境治理体系建立在工业文明背景下，具有自上而下的层级制度和分部门管理的特征，缺乏有效的沟通机制，多主体协同治理较为困难。^[7]这种管理体制无法满足黄河流域追求高质量发展的需求，也无法实现生态共生共存、共育共荣的目标。^[8]

由于中央政府和地方政府是上下级关系，二者之间的协同关系首先表现为上下级关系，中央政府起领导决策作用。具体到黄河流域生态环境保护方面，中央政府的主要任务是制定相关政策，黄河流域各省区政府的主要任务是积极领会中央政府文件的精神内涵，并结合当地实际情

况，制定可执行的落实措施。虽然二者的关系和主要任务相对明确，但实际工作中，地方政府政策落实效果往往达不到中央政府的预期。同时，尽管《中华人民共和国黄河保护法》为黄河流域生态保护提供了基本的法律法规，但其实施效果尚未达到预期的标准。^[2]地方立法能力相对薄弱，相关立法滞后，生态环境保护实践无法及时响应国家要求。一些地方政府在发布相关下位法规的过程中，虽然积极配合，但却未能落实和执行，导致当地生态环境保护的法治保障不足。

从地方政府间来看，影响黄河流域各省份之间协同关系的主要原因也是财政分权政策。现阶段评价一个地区发展程度的核心标准仍是经济发展，具体体现在GDP水平。官员升迁更多依据在任期间所管地区的经济是否快速发展。所以，地方政府侧重于经济发展，忽略了生态环境保护。为了招商引资，地方政府可能会给予企业更加宽松的生态环保政策。若严格落实环保政策必然会带来更高的污染治理成本，从而加重企业负担，使得企业迁移到其他地区。此外，黄河流域各省级政府间也存在一定的竞争。由于负外部性，各省级政府对流域水污染治理等生态建设的投资倾向于缩减，水污染治理同时有益于本地区 and 邻近省份，但是污染治理成本却完全由治理方承担。因此，对于跨地区生态环境建设常常会遇到囚徒困境，这种困境也会影响政府间的协调合作。^[9]

政府各部门也需要通力合作才能解决好生态协同治理问题。不论是中央政府还是地方政府，部门之间都存在政府资源和社会资源的共享，而独立性导致了部门之间不可避免的竞争关系，从而产生了协同失效的问题。多年来，黄河流域水量、水质管理、供水、排水、治污等相关管理职能，分属于水利、交通、农业、自然资源等部门，部门间的分散化管理，导致利益争夺、责任推诿时有发生。

2、企业协同

追求利益最大化是企业的内在需求。企业通过控制成本，保证利润最大化，并在激烈的竞争中取得优势。若企业造成环境污染，需要投入资金进行污染治理。对中小企业而言，污染治理费用负担较大。当企业和政府博弈时，企业为了实现自身利益最大化，往往采取消极方式对待污染治理，向外转嫁污染处理成本。现阶段黄河流域内企业缺乏参与环境治理的内生动力，仅是迫于政府管控而进行的治污行为，将显著削弱流域生态环境治理效果。

3、社会大众协同

生态环境治理不仅需要政府的努力，还需要社会大众的广泛参与。但是，现阶段社会大众大多被动参与黄河流域环境治理，可能认为生态环境治理仅仅是政府职责，自