

己只要按政策执行即可。虽然社会大众都希望能够拥有良好的生态环境，但是往往认为自身力量薄弱，无法在生态环境治理中发挥作用，且受消极思想影响，很多公众对生态环境治理采取了回避策略。此外，社会大众缺乏生态环境保护等生态素养。即使具备相关能力，有时不了解本地区生态环境治理情况，反而对合理的开发建设产生误解。

## （二）跨区域生态环境协同治理问题

### 1、流域一体化协同发展不足

一体化视角下的黄河流域生态环境协同治理必须坚持整体性原则。目前，黄河流域生态环境治理碎片化问题突出。黄河流经多个省份和众多县区，当前流域生态环境治理仍以行政区划为主，不是以流域生态单元或生态环境承载能力为基础的治理。各行政区域按照辖区范围开展水土流失、污染防治以及生态治理等工作，忽略了黄河流域生态环境的系统性和整体性。

### 2、跨区域治理目标不统一

跨区域协同治理是基于平等合作的前提下，各利益主体进行的多方博弈，具体表现为基于共同目标的沟通协商、合作等方式。首先，共同目标是开展合作的前提和内在根基，只有黄河流域各区域都以黄河生态环境协同治理为共同目标，才能有序地开展协同工作。其次，通过沟通协商解决利益分歧，协同治理不仅追求共同目标，也协调各方利益，缓和、化解冲突。最后，在达成合作意向到落实最终方案的过程中不断修正并调整协调方法、具体操作，最终实现区域联动。但是，目前缺乏对黄河流域全域生态环境的全面调研，缺乏对问题的深入理解。黄河流域生态环境治理还处于达成各区域治理目标的初级阶段，未能有效衔接上下游区域的生态治理，未能实现目标共赢。

### 3、区域协商机制不完善

与层级管理的治理方式不同，流域协同治理不依赖等级和权威，不是自上而下的命令控制，而是强调所有相关利益者的平等参与和互动博弈。通过平等参与、充分对话协商和谈判博弈等方式，让各方在利益冲突中寻求妥协和平衡，形成共同的价值认识。在这个过程中，协商参与制度的作用在于构建协商平台，设立协商规则，规范协商行为以确保协商的有效性。<sup>[10]</sup>目前，黄河流域缺乏流域综合治理专项制度规范，协商参与制度还处于初始阶段，跨省协作还在试点摸索期。

## （三）跨行业协同治理问题

黄河流域富含多种能源矿产，如石油、煤炭、天然气、有色金属等，决定了此区域以能源化工为主导的产业模式。黄河流域产业的绿色发展水平尚待提高。尤其是黄河流域中上游地区以能源化工等重工业为主，绿色产业发

展较为缓慢。同时，受传统思维、体制机制影响，文化产业示范区、文化旅游经济带的发展尚未得到足够重视和有效推动。流域内高能耗企业绿色化转型推进缓慢，过度追求经济效益而忽视了环保效益。

## 黄河流域生态环境协同治理的思路与对策

### （一）完善政府部门间的生态环境协同治理机制

构建多元化、具有垂直和水平协调机制的治理网络，推动黄河流域综合协同治理，保护和改善生态环境，实现经济发展与生态环境保护的和谐统一。建议国家设立专门的治理委员会，由分管副总理任主任，生态环境部部长兼任委员会办公室主任，包括生态环境部、农业农村部、住建部、水利部、自然资源部等相关国务院部委、沿黄各省区的领导。各省区建立相应的协调落实机构，由副省长领导，推动省内协调和对外协同治理。国家、各省区两级治理机构的主要任务是进行协调和督导。建立定期信息交流和协商机制，完善督导机制，尤其是定期评估、审计和反馈等环节。结合黄河流域的经济发展和地域特点，完善并严格执行相关法律法规，为协同治理提供法律保障。

加强中央政府与地方政府的上下级协作关系。中央政府充分发挥决策指导作用，尊重地方政府的生态治理主体作用。中央政府明确治理总目标，在宏观层面制定流域生态治理政策和措施；地方政府深入贯彻落实，共同完成总体目标，实现生态环境协同治理。落实中央财政纵向生态补偿、地区间横向生态补偿政策，保证地方政府间的利益协同，提升黄河流域生态环境协同治理的积极性，减轻中央财政的治理负担，提升治理的整体效率。

进一步加强各级政府相关职能部门间的沟通交流，使生态环境治理理念和目标深入人心。整合部门职能，明确权责划分，防止出现部门间权责交叉、权责缺位等问题。借助国家行政机构改革契机，优化重组黄河流域各省相关生态环境治理部门，科学有效推进生态环境执法工作。

### （二）完善市场主体参与生态环境协同治理的政策性扶持和市场化运行机制

建立正向激励机制，鼓励重工业企业改进生产过程，减少对生态环境的破坏和污染。鼓励传统企业向生态环境友好型企业转型，或者引入环保型企业推动整个行业绿色发展。完善市场补偿机制，通过市场手段，让主动减排或消除污染的企业获得适当的补偿，从而激励更多的企业参与生态环境治理。

### （三）提高社会大众的参与积极性和治理能力

深化生态文明教育，鼓励公众踊跃参与生态环境保护行动。通过专题讲座、系统培训等方式，提升公众生态环