

【经济理论与实践】

协同治理视域下黄河流域生态保护和高质量发展*

——欧洲莱茵河流域治理的经验和启示

黄燕芬 张志开 杨宜勇

摘要:黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略,协同治理成为实施该战略的关键抓手。黄河流域存在洪水威胁、水资源短缺、水污染、市场化水平低、产业结构不合理等问题,这些问题表面是开发与保护的问题,实质是治理问题。莱茵河治理作为协同治理的典范,在组织机构、社会参与、治理规划和产业布局等方面有着好的做法。根据莱茵河治理的经验,要实现黄河流域生态保护和高质量发展,亟须构建黄河流域内府际协同治理机制、健全黄河流域社会协同治理机制、制定整体战略规划以及增强生态保护与发展的协同性。

关键词:协同治理;黄河流域生态保护和高质量发展;莱茵河流域治理

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)02-0018-08

黄河作为哺育中华民族、创造中华文明的母亲河,既是我国重要的生态屏障,也是实现高质量发展的重要区域。2019年9月,习近平总书记明确提出要将黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略,并且指出“治理黄河,重在保护,要在治理”,同时要求“协同推进大治理”^①。由此可见,协同推进大治理是实现黄河流域生态保护和高质量发展的关键抓手,也是实现黄河流域治理体系和治理能力现代化的重要推手,更是实现黄河流域安澜的重要保障。那么,什么是流域协同治理?为何协同治理是治理黄河的关键所在?如何通过协同治理实现黄河流域生态保护和高质量发展?无论是政府的相关文件和报告,还是相关学术研究文献,都还没有对这些问题进行系统性回答和阐释。本文从协同治理的内涵出发,基于欧洲莱茵河的流域协同治理经验,对这些问题进行一定的系统性回答和学理性阐释,以期

能为相关研究和政策制定提供参考和借鉴。

一、流域协同治理的内涵意蕴

地理意义上,流域是指贯穿河流的源头和河口,由所有分水线所组成的集水地理区域;但流域的真正意义是一个以水为核心要素,由土地、生物等自然要素以及与此相关的经济、社会等人文要素所构成的复合系统。^②由此可见,流域是一个系统性极强、整体性极高、协同性密切的区域,不仅各自然和人文要素间联系十分密切,而且干支流、上中下游、左右岸之间相互联系、相互制约、相互影响。一般而言,流域被不同的行政区分割管辖,但流域又具有系统性、整体性、外部性和准公共物品属性等显著特征,这容易引起不同行政区因利益冲突而造成流域生态环境问题,以及造成一系列经济社会发展问题。所以说,流域的生态保护和高质量发展问题,本质上是治理问

收稿日期:2020-01-15

*基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“多重危机背景下的欧洲一体化与德国的政策走向”(17JJDGJW011)。

作者简介:黄燕芬,女,中国人民大学欧洲问题研究中心研究员,公共管理学院教授,博士生导师(北京 100872)。

张志开,男,中国人民大学公共管理学院硕博连读生(北京 100872)。

杨宜勇,男,通讯作者,国家发改委宏观经济研究院社会发展研究所所长、研究员(北京 100038)。

题。虽然我国流域生态治理已取得了一定成效,但是由于流域的行政区域管辖分割和不同职能部门分管,我国流域生态治理模式仍然呈现出“纵向分级、横向分散”“条块结合、以块为主”的碎片化问题。^③因此,流域治理必须打破行政区划和职能部门的界限,实现各主体协同治理。

协同起初是一个物理学概念,后被广泛应用于人文社会科学,随着治理实践和理论的发展,协同的概念被引入治理领域,协同治理的概念和理论被提出。针对跨越行政组织职能、能力边界的公共事务,认为多元主体之间的合作不会自动形成,需要构建一定的治理结构或机制,因此协同治理理论提出将利益相关者纳入集体讨论,在“协商”和“一致同意”的基础上进行集体决策,以整合各方面的信息和知识,建立合作伙伴关系,提高治理绩效。也就是说,协同治理是指公共部门和利益相关者一起进行审慎的、正式的、共识导向的集体决策,以期实现制定或执行公共政策以及管理公共项目和财产的制度安排^④,这种协同治理的多元主体不但包括组织内部的不同部门,也体现在组织内外部主体的多元性。

由此可见,流域的整体性、外部性等特征以及我国流域生态治理的碎片化问题,与协同治理理论的多元主体、协同特性等相互耦合、高度契合,既强调系统的有机整体,又讲究多元的相互协作。由此,本文认为:流域协同治理是指为实现流域的生态保护和高质量发展以及增进流域的整体利益和福祉,流域范围内政府部门、企业组织、社会组织和公众共同参与流域治理,在流域治理的决策、执行和监督等方面形成互相协同的合作伙伴关系,建立共同行动网络,共同打造共商共建共享的流域治理格局,形成人人有责、人人尽责、人人享有的流域治理共同体。流域治理包括四种协同关系,即纵向府际间协同、横向府际间协同、政府与非政府间内外协同以及开发与保护间协同,通过完善相关治理机制使四大协同关系发挥作用,形成流域协同治理的合力和张力,实现流域善治。因此,协同治理作为推进黄河流域生态保护和高质量发展的关键抓手,其治理也必须通过建立健全相关体制机制,处理好这四大协同关系。

二、黄河流域生态保护和高质量发展的问题呈现及协同治理逻辑

“黄河宁,天下平。”从古至今,黄河流域的治理

都是历朝历代高度重视的要务。新中国成立以来,黄河流域治理虽然取得重大成就,但是仍然存在一些问题,生态保护还有待加强,高质量发展还有待推进,流域协同治理还有待提高。

1. 黄河流域生态保护和高质量发展的问题呈现

近年来,黄河流域在生态保护方面取得一定成效,水土流失得到一定遏制,防洪能力得以提高,生物多样性有所保持,但是黄河流域的生态问题却得不到根治,其问题主要表现为三个方面:一是黄河流域依然长期面临洪水的威胁,上中下游都存在地上悬河,对河堤造成重大隐患,而且防洪还存在较多短板。二是黄河流域水资源短缺现象依然严重,水资源总量和人均占有量都偏低,水资源总量不及长江的7%,人均占有量只有全国平均水平的27%^⑤,加之中下游地区工农业生产对水资源开发过度,水资源利用效率不高,甚至导致下游出现断流现象。三是黄河流域水污染问题依旧突出,钢铁、建材、有色冶金等重工业在黄河流域集聚,加之城镇化快速发展产生的城市污水入河,导致黄河干流和支流都面临较大的水污染压力。据《2018 中国生态环境状况公报》,黄河干流的137个断面中,劣V类水占比高达12.4%,大幅度高于全国平均水平。^⑥因此,必须进一步加强黄河流域生态保护,实现其绿色发展。

经过40多年的发展,黄河流域经济发展水平不断提高,但推进和实现高质量发展还面临较大压力,尚未形成推动高质量发展的动力系统,存在创新要素不丰富、内生动力不充足等问题,具体体现为:一是黄河流域省区的市场化水平总体偏低。2008—2016年,只有山东省和河南省的市场化指数高于全国平均水平,流域其余省区均明显低于全国平均水平^⑦,而且上中游省区的市场化水平低于下游省区,地区差异显著。二是黄河流域省区的生产要素外流严重。高端人才、产业资本、先进技术等核心要素“孔雀东南飞”态势严峻,这导致全要素生产率偏低,1997—2015年除山东之外,其余省区的全要素生产率贡献率均不足10%。^⑧三是黄河流域产业结构布局不合理、协同性低。一方面,传统产业转型升级步伐滞后,支柱性产业仍是有色金属冶炼、石油化工等能源重化工产业,生产方式粗放;另一方面,流域地区主要还是在承接东部地区淘汰的落后产能,人工智能、大数据等新兴产业发展水平较低,更为关

键的是黄河流域未形成上中下游联动、东中西部互济、干支流互补的一体化产业格局,也未形成协调密切的产业链、产业集群,流域发展合力不足。

黄河流域不仅在生态保护和高质量发展两方面都存在自身问题,而且存在较为突出的经济发展与生态保护间的冲突,具体表现为产业布局与生态环境格局之间、创新驱动发展与生产要素禀赋之间、经济发展模式与资源环境承载能力之间的矛盾,这将长期困扰黄河流域的发展。为此,一方面亟须加强生态保护和促进高质量发展;另一方面要探索发展与保护相协调的战略途径,构建绿色协调共享的发展模式,推动黄河流域生态保护与高质量发展良性互动。

2. 黄河流域协同治理的应然逻辑

黄河流域在生态保护和高质量发展中存在的问题,表面是开发与保护的问题,实质是治理问题,这是由流域治理的固有特征与黄河流域治理模式之间的矛盾决定的,其矛盾主要表现在以下几个方面。

首先,流域治理的整体性、系统性与黄河流域现有管理体制之间存在矛盾。流域是一个由自然要素和人文要素构成的复合系统,具有整体性、系统性特征。因而,流域治理必须站在整个系统的角度来全盘考虑、统筹谋划,这就要求治理时全流域是一个协同合作的有机整体,是一盘统一部署、高效落实的“棋”,要求管理体制能够政出一门、政令畅通。然而,现有的黄河管理体制却是碎片化的。概括而言,派出型的流域管理机构缺乏聚合力和权威性,闭合型的地方区域管理体制导致各自为政,分割型的部门行政管理体制引发“九龙治水”。具体来说,黄河委员会作为最高级别的区域统筹管理机构,只是水利部的一个派出机构,行政级别低于黄河流域各省区,既很难协调各地省级政府,又很难调度其他职能部门,自然而然缺乏总揽全局的聚合力和协调各方的权威性。黄河流域治理实行属地管理原则,这不可避免地会出现条块分割、力量分散的现象,因为闭合型的地方政府只负责辖区内的治理,所以容易引起地方保护主义,出现各自为政的问题。属地管理原则也会导致分割型的职能部门间各自为战,缺乏协同配合,甚至造成职能和权力的冲突,出现“九龙治水”的局面。在这样的管理体制下,黄河流域治理难以形成纵向和横向府际间的协同效应。

其次,流域治理的复杂性、多样性与政府单中心

的治理模式之间存在矛盾。流域治理的事务复杂多样,既涵盖宏观、中观、微观等多维度,又涉及政策制定、政策实施、监测监督和事后评估等多环节,还囊括治水、治沙、发展等多方面,这就要求政府和非政府组织等相关主体密切合作。然而,一直以来,黄河流域治理采用政府单中心的治理模式,政府主导黄河流域治理事务,几乎是唯一的治理主体,治理的各方面、各环节几乎全由政府一手操办。尽管政府单中心模式有其历史原因,也有一定的积极效果,但是随着社会快速发展,经济社会事务日趋复杂,政府大包大揽大办的治理模式也显出了弊端:一方面,政府单凭一己之力治理黄河,其治理涉及领域、环节众多,很难做到全方位兼顾,也难以将治理工作真正做细做实做好;另一方面,政府“包打天下”的治理模式压缩了企业、社会组织和社会公众参与治理的空间,打击了他们参与治理的积极性。包括企业、社会组织和社会公众在内的各类非政府主体是现代化流域治理中不可或缺的重要力量,既可以与政府互为补充,补齐政府治理的短板,强化政府治理的弱项,又可以为政府积极建言献策,提高政府治理效能。但是在政府单一治理中心的流域治理框架下,非政府力量很难发挥重要作用。如果不进行相关流域治理改革,黄河流域治理的多主体协同性缺失问题将会愈演愈烈。

此外,流域治理的公共产品性、外部性与治理成本收益不对等之间存在矛盾。一方面,流域治理作为一种公共产品,具有非竞争性和非排他性,不仅容易造成“公地悲剧”现象,甚至会引发集体行动失序的问题;另一方面,流域治理具有很强的外部性,会对流域其他地方产生影响,造成“搭便车”现象。因此,流域治理的公共产品性、外部性可能形成流域治理成本与收益间不相匹配,进而导致出现重视本地利益而忽视其他地方利益、重视经济利益而轻视生态利益的局面。为了协调流域治理的公共产品性、外部性与治理成本收益不对等之间的矛盾,从支配配置的角度,流域治理不能单纯依靠市场进行调节,需要充分发挥政府的主导作用。同时,就流域治理的整体而言,全流域必须一盘棋,在全流域范围内实现治理成本和收益相匹配、相协调、相平衡。为此,在流域治理中必须正确处理保护与发展的关系,加强流域的分工合作,建立相应的生态补偿机制。

上述流域治理的固有特征和特性是客观存在

的,不以人的意志为转移,因而,要解决上述黄河流域治理中的三个矛盾,必须调整和改变黄河流域治理模式,而协同治理成为黄河流域治理的应然选择。为了提高黄河流域治理的效能,必须完善相关的治理体制机制,构建科学合理的黄河流域协同治理框架。然而,如何高效地进行流域的协同治理,国内尚缺乏相应的治理经验,而莱茵河作为国际公认的流域协同治理典范,可以作为黄河流域构建协作治理框架的参考和借鉴。

三、欧洲莱茵河流域协同治理的经验

莱茵河之于西欧如黄河之于中国,不仅是孕育文明的重要源泉,而且至今仍对当地经济社会文化产生着重要影响。莱茵河是欧洲西部最大的河流,全长 1230 千米,流域面积 18.5 万平方千米,流域人口约 5800 万人,流经 9 个国家。^⑨莱茵河作为世界内河航运最繁忙、最发达的航道之一,其干流分布着多个世界著名的工业基地,对沿岸各国经济的持续发展发挥着举足轻重的作用。然而,二战结束后,由于工业化热潮掀起,城市化急剧扩张和人们环保意识淡薄,莱茵河逐渐出现了洪水侵扰、水体污染、生态退化等问题,一度被称为“欧洲公共厕所”。之后,莱茵河流域国家幡然醒悟,对莱茵河流域进行协同治理。经过几十年的治理,流域内生态环境和经济社会发展状况获得极大改善,成功实现了由“大污”到“大治”的转变,被公认为跨流域协同治理的典范。莱茵河的治理经验主要体现在以下几方面。

1. 成立流域协同治理组织机构,完善流域管理体制

莱茵河流域沿岸各国虽然经济发展水平不同,但由于都深受莱茵河污染影响,对改善莱茵河流域的生态环境和促进经济社会可持续发展的认识高度一致,都认为对莱茵河流域进行治理符合共同利益。在此背景下,1950 年瑞士、法国、卢森堡、德国和荷兰等莱茵河流域 5 国共同成立了保护莱茵河国际委员会(英文缩写为 ICPR),希望通过通力合作,协同治理莱茵河。ICPR 成立的最初目标是防止莱茵河流域水污染,此后被赋予了更多其他方面的管理职能,现在是莱茵河流域最为核心的治理组织机构。^⑩莱茵河流域治理成效的获得,很大程度上得益于 ICPR 的领导、组织、管理与协调。ICPR 以可持续发展、预防为主、源头治理、不转移污染、污染者付费、

发展和应用新技术等为基本原则,主要有四大职责:一是依据设定目标开展莱茵河系统调查研究,为对策计划提建议,协调成员国的计划,评估成员国的行动绩效等;二是依据对策计划进行科学决策;三是向成员国提供年度报告;四是向公众公布莱茵河状况和治理成效。^⑪在组织架构上,ICPR 由全体会议、部长会议、秘书处和战略协调小组组成^⑫,这构成了各成员国进行莱茵河治理的工作框架。委员会全体会议是 ICPR 的最高决策机构,负责制定所有重大决议和计划,这些计划将由各成员国分工实施,所需费用共同承担。部长会议制定政治目标和决定重大的政治问题,部长会议的决定对各国政府具有很强的政治约束力。秘书处是 ICPR 常设机构,负责委员会的日常事务。战略协调小组下设若干专业协调组,如持续发展规划组、防洪工作组、微污染物项目组等,分别负责具体技术工作。此外,ICPR 还成立了由非政府组织组成的观察员机构,监督各成员国实施相关计划的情况。在此合作框架下,各成员国建立了良好的信任机制,在签署 ICPR 制定的协议和计划后,就有共同遵守和实施的义务和责任,各国一般都会忠实地履行这些义务和责任,进行相互协作、合作保护、共同开发,实现了莱茵河的善治。

2. 公众、企业、社会组织积极参与流域治理,构建多元治理格局

莱茵河治理不仅是流域内各国政府职能所在,也是流域内企业、社会组织和公众的共同利益所在。在莱茵河协同治理中,各种企业组织、社会机构和民众也发挥着非常重要的作用。

首先,伴随着生态灾难的接连发生,莱茵河流域居民的环境意识逐渐增强,人们开始自觉关注莱茵河流域的环境状况,要求政府进行公开透明的管理。除了民众的自觉监督,公民陪审团是民众参与莱茵河治理的重要途径之一,如莱茵河荷兰段在 2003 年年底设立了由 14 位公民组成的公民陪审团,对莱茵河水质治理优先次序进行讨论;弗莱福兰省在 2004 年年底也成立了公民陪审团,对莱茵河水资源管理和土地规划进行讨论;乌得勒支市也在 2007 年设立了公民陪审团,主要针对城市水流优先次序进行讨论。^⑬此外,专家咨询会、听证会等民主协商形式也是公众参与莱茵河治理的重要形式。

其次,莱茵河流域的企业也或主动或被动地参与莱茵河的治理。莱茵河流域拥有较为完善的监督

机制,整个流域都设置了环境监测系统,可以迅速发现流域的污染源,而且可以跟踪和掌握流域环境的发展状况与趋势。流域区内的国家之间和各州之间共享信息和相互监督,监测系统一旦发现存在污染问题,会立即追寻污染源,其追寻结果面向全社会公开,并且清晰地列出和公布污染企业的黑名单。这些监督机制无疑给莱茵河流域内的企业带来强大压力,使得企业的产品、经济利益以及社会形象和声誉与企业的环保行为形成了密切关联,一旦企业的行为对莱茵河造成污染和破坏,企业会面临重大不利影响。因此,企业会制定很高的环保目标,提高环保技术。此外,企业也自觉地参与莱茵河治理,如由矿泉水公司、自来水厂、食品制造厂等组成的水质观察员队伍,这些企业如果发现莱茵河水质出现问题,会立即向 ICPR 反馈情况,并提供相关的水质报告。

最后,莱茵河生态环境的改善和治理的成功还应归功于一些社会组织的积极参与,特别是一些环保组织的积极参与。一方面,这些组织通过各种形式对政府部门和相关企业施加压力和影响,呼吁他们关注莱茵河生态状况并进行环境保护;另一方面,这些组织还会通过新闻报道、公益广告等宣传形式吸引广大民众的关注,启发公众的环保意识,呼吁公众参与环境保护,推进莱茵河治理。

3. 制定和完善流域治理规划和行动协议,提供行为约束和行动指南

莱茵河可持续发展是莱茵河治理的重要原则,要实现流域的可持续发展,必须把莱茵河流域看作一体化的整体空间进行通盘考虑和全局谋划。莱茵河治理就牢牢抓住了治理规划这个“牛鼻子”,把制定和实施莱茵河全流域的行动协议作为重要抓手。这些国际性的治理规划和行动协议既对流域各国污染和破坏莱茵河的行为产生了法律性约束,又为各国进行治理实践提供了行动指南和执行准则。在 ICPR、欧洲共同体和欧盟等国际组织的共同推动下,莱茵河流域各国先后签订了一系列生态环境保护协议和相关行动计划,这些协议、规划和计划的签署与实施极大改善了莱茵河生态环境和发展状况。

具体而言,莱茵河流域各国先后签署了多项治理计划和协议。1963年,在 ICPR 的推动下,各成员国签署了《保护莱茵河伯尔尼公约》,奠定了莱茵河流域国际合作的基础,之后还签订了相关补充协议。1976年,为了有效预防和治理莱茵河流域的有害化

学物质和化工污染,莱茵河流域各国在 ICPR 框架下起草并签订了《莱茵河氯化物污染防治公约》和《化学污染物公约》。1987年,莱茵河各国环保部长会议批准实施了《莱茵河 2000 年行动计划》,提出到 2000 年让三文鱼重返莱茵河的目标。2000年,欧盟颁布了《欧洲水框架指令》,莱茵河流域各国开始更多地执行该框架,而没有在 ICPR 框架下做出相关新安排。2001年,莱茵河流域各国部长会议又通过了《莱茵河 2020 计划》,详细制定了莱茵河流域防洪保障、地下水保护、水质改善和生态改善等方面的目标,提出了更系统、更全面、更严格的莱茵河治理目标与治理规划。这些协议和计划对莱茵河流域各国的生态保护和经济发展进行了统一协调,推动莱茵河治理不断细化、深化、规范化与标准化,强化了各国之间的密切合作和协同治理,改善了流域的生态环境,促进了流域的可持续发展。

4. 优化绿色生产要素流动和产业布局,促进开发与保护协同

一手抓生态整治,另一手抓经济发展,通过绿色发展促进生态保护,是莱茵河治理成功的重要原因。通过促进流域绿色要素整体流动和优化产业布局,协调经济建设与生态保护,莱茵河探索出了一条绿色发展道路,建设出沿河的绿色发展空间,巩固了生态整治的成效,推动了莱茵河实现大治。

一方面,在治理过程中,莱茵河发达的航运体系促进了流域绿色生产要素的自由流动。莱茵河具有“黄金水道”的优势,流域内实现了“内河运河、江河海洋”的连通,这大大加强了流域国家之间乃至与全球各地的商业往来,促进了人才、技术、资金、市场等生产要素的自由流动,推动了沿河产业的繁荣,造就了鹿特丹、阿姆斯特丹、法兰克福等世界闻名的绿色城市带,这些城市在功能上优势互补,又进一步促进了绿色发展要素在莱茵河流域的充分流动和优化配置,带动了莱茵河流域各经济体的可持续发展。^⑭另一方面,在莱茵河流域治理过程中,流域各国因地制宜,依据自身的主体功能特色发展合适产业,形成科学的产业布局。上游地区生态脆弱,瑞士则坚持“生态优先”原则,充分利用河流上游山高谷深的天然优势,修建水电站,大力开发水能资源^⑮;位于莱茵河中游的德国,则在莱茵河流域布局了环保技术、生物技术和自动化技术等新型先进无污染产业,而鲁尔工业区则转型为一个集居住、休闲、文化、会展

和办公等为一体的现代化混合区;位于莱茵河下游的荷兰,大力推进绿色航运贸易,并且制定了严格的航运环保标准,最大限度降低对生态环境的影响。^⑩

四、莱茵河协同治理经验对黄河流域生态保护和高质量发展的启示

无论是在地理生态和生产生活活动意义上,还是在治理核心问题、范围和目标上,黄河治理与莱茵河治理都具有很强的相似性、相近性和趋同性。首先,黄河和莱茵河都是大江大河,流域范围广,流经地区多,生态相对脆弱,对流经区域的生产生活活动具有重大影响;其次,黄河治理和莱茵河治理同为跨区域河流问题,都有跨区域协同治理的共性,相比莱茵河治理需要处理跨国协调问题而言,黄河治理需要处理国内跨行政区协调问题,显然会相对容易;最后,黄河治理和莱茵河治理的范围和目标趋同,治理的范围都是整个流域,治理的目标都是为了保护河流生态环境并合理利用河流发展经济,促进河流的可持续和高质量发展。因此,莱茵河协同治理经验对于黄河流域生态保护和高质量发展具有很强的借鉴意义。根据前文对莱茵河治理的经验梳理、总结和归纳,并结合黄河流域存在的问题和矛盾,本文将从府际协同、多元主体、战略规划和开发与保护协同等方面总结莱茵河协同治理经验对黄河流域生态保护和高质量发展的启示。

1. 构建黄河流域内府际协同治理机制,形成共商共建共享的流域治理格局

ICPR 作为莱茵河流域的协同治理组织机构,打破了原有政治和行政边界,协调流域各国进行协同合作,在莱茵河治理过程中发挥着至关重要的作用。黄河委员会作为当前黄河流域的最高一级管理机构,缺乏全流域、全方位、多领域治理的实际权力,缺乏一定的权威支撑,既难以协调流域内各地方政府的利益冲突,也难以承担黄河流域的统一管理职能。黄河流域内府际协同合作机制的缺乏,导致了流域治理的碎片化局面,流域内的生态保护和资源开发目标存在冲突,制定的治理政策难以反映流域干支流、上下游、左右岸的整体利益,流域的统一管理措施难以得到有效实施,严重影响了流域治理成效。因此,必须建立健全黄河流域内府际协同合作机制,形成共商共建共享的流域治理格局,促进流域治理体系和治理能力现代化。

首先,要构建以黄河流域为中心的综合治理机构,负责流域的各项治理事务,打破流域内行政地域之间各自为政的局面,打破职能部门条块分割管理格局,起到聚集和协调流域内各省区的作用。该机构可以借鉴 ICPR 的做法,设置机构办公室,负责处理该机构的日常事务;该机构可以下设若干专门委员会,负责专门的治理事务,协调纵向和横向政府部门,整合流域内政府的治理能力,提高治理效能。其次,要完善黄河流域治理的管理制度,一方面,要健全和落实各级政府在黄河流域生态保护和高质量发展中的责任体系,明确各级政府和各职能部门的主要职责,理顺横向和纵向府际之间的关系;另一方面,要完善各级政府和官员的考核制度,将黄河流域生态保护和高质量发展相关的绩效指标纳入政绩考核体系,为流域协同治理提供制度激励。再次,要完善黄河流域生态保护和高质量发展的法律制度,从黄河流域的整体性出发统筹考虑,坚持问题导向,结合流域特点,建立健全黄河流域治理的法律法规,严格执法。最后,要建立黄河流域协调合作机制,统筹考虑流域上下游关系、东中西关系、干支流关系、左右岸关系,统一部署和规划生态环境保护和社会经济发展,统一协调生态保护、资源开发和项目建设。

2. 健全黄河流域社会协同治理机制,打造流域治理共同体

从莱茵河治理经验来看,企业、公民和社会组织等非政府力量和组织分别通过多种形式积极参与到治理过程中,深入到跨流域治理机构的组建、治理相关公约及协议的制定、治理过程的监督等各个方面,在治理过程中扮演了重要角色,形成了政府、企业、社会组织 and 民众共同参与的多元主体治理格局,这成为莱茵河治理成功的重要保障。然而,在黄河流域的治理过程中,企业组织、社会机构、社会公众力量等存在明显缺位。一方面,这些非政府组织还没有得到很好的发育,力量还非常弱小;另一方面,这些社会力量缺乏有效的参与渠道。因此,应该加快建立健全黄河流域社会协同治理机制,让社会力量充分参与黄河流域治理。

首先,要建立健全公众参与黄河流域治理的相关制度,如制定相关法律法规,保障社会组织和力量参与治理的权利,详细规定参与治理的程序、方法和途径,同时要让社会大众知晓政策方向,领会政策意图,切实保障社会力量能真正参与治理的决策和实

施,增强治理政策的科学化和民主化。其次,要建立和完善黄河流域治理的信息公开发布机制,建立和整合相应的信息交流平台,让社会能多途径、便捷、高效地获取流域管理的公开信息,保障民众享有监督的权利。再次,要加强宣传和舆论引导力度,增强民众对促进黄河流域生态保护和高质量发展的责任和参与意识,营造浓厚良好的社会氛围。最后,流域内企业既要增强环保意识,又要加快改进生产技术进行绿色、环保、无公害生产,同时形成相应的企业联盟,进行相互监督,共同促进高质量发展。此外,要加快培育环保组织等社会组织,充分发挥这些非营利性公益组织的力量。更为关键的是,要理顺、明确各社会主体间的责任边界,建构高效的协调合作机制,建立黄河流域的多元主体治理格局,形成社会协同共治局面,打造流域治理共同体。

3. 制定协同推进黄河流域生态保护和高质量发展的整体战略规划

从莱茵河治理经验可以看出,在形成统一的组织机构和多元治理体系后,要实现跨区域协同治理必须有完善的战略规划和行动计划。莱茵河流域治理过程中制定了一系列行动规划,从《保护莱茵河伯尔尼公约》到《莱茵河 2000 年行动计划》,再到《莱茵河 2020 计划》,这些行动计划规划了莱茵河流域中长期的治理蓝图,很好地保障了治理路径的持续性、完整性和清晰性。尽管我国有许多与黄河流域相关的各种规划,但是还没有黄河流域生态保护和高质量发展的专项规划。因此,要推进黄河流域生态保护和高质量发展,必须加强顶层设计,尽快制定协同推进黄河流域生态保护和高质量发展的整体战略规划,为黄河流域生态保护和高质量发展擘画蓝图、制定路线图,提供方向指引和行动指南。

黄河流域治理涉及饮水、灌溉、防洪抗旱、土地规划、污染防治以及发展规划等诸多方面,在制定和实施黄河流域生态保护和高质量发展的战略规划过程中,一方面,要树立流域“一盘棋”发展思想,以可持续发展为出发点,尊重流域生态保护和发展的规律,注重保护和发展的协同性、整体性、系统性;另一方面,要根据流域内各省区的自然资源禀赋、经济发展条件、社会人口状况等特征,因地制宜地进行合理的功能定位,同时要增强各地区间的协调合作,通过共商共建共享,形成左右岸协调、东中西互济、上中下游联动的生态保护和高质量发展格局。此外,要统

筹流域治理各个方面,消除治理的缝隙和盲区,补足治理的短板,强化治理的弱项,开创黄河流域生态保护和高质量发展的新局面。

4. 树立绿色发展理念,增强黄河流域生态保护与高质量发展的协同性

在莱茵河治理过程中,一手抓保护,一手抓发展,两手都很硬,通过推动绿色要素的合理流动和优化产业布局,很好地处理了发展与保护之间的关系,促进了莱茵河流域的可持续发展。然而,当前黄河流域治理过程中,开发与保护这对关系还没有得到很好的处理,流域的可持续发展还有待加强。为此,在黄河流域治理过程中,要牢固树立绿色发展理念,坚持绿水青山就是金山银山,要因地制宜、分类施策,共同抓好生态保护,共同促进高质量发展,增强黄河流域生态保护与高质量发展的协同性,做到既要金山银山,又要绿水青山。

首先,要共同抓好大保护,从黄河流域全局视角出发,充分考虑黄河上中下游地区生态环境的差异性,根据区域不同的保护重点,进行分区、分类治理。上游地区生态最为脆弱,具有涵养水源的生态功能,要做好重点地区的生态保护工程。中游地区面临较为严重的水污染和水土流失问题,一方面,要加强污染排放监管力度,提高环保排放标准,淘汰落后产能,减少污染物排放;另一方面,要加强水土流失综合治理,退耕还草、退耕还林,种植与当地气候条件相适宜的植被。下游地区生态系统退化较为严重,要做好湿地保护,进行生态修复,提高生物多样性,同时要做好河堤加固和维护,保障防洪安全。其次,要坚持生态优先原则,树立绿色发展理念,促进流域内生产要素的自由有序流动,因地制宜地优化产业布局,打造现代化的产业体系,增强区域分工合作,推动黄河流域高质量发展。具体而言,上游地区不搞大开发,可以依托丰富的生态资源,打造绿色产业,发展生态农业和观光旅游业,变资源为资产;中游地区可以依托能源化工基地,革新生产技术改造传统产业,促进产业互动发展,提高产品综合利用程度,提高产品附加值;下游地区,一方面,要推进现代化农业发展,保障国家粮食安全;另一方面,要以中心城市为载体,大力发展高端先进制造业,加快现代服务业发展。此外,还应建立流域生态补偿机制,可以通过排污权交易、向排污者征收生态保护税和污水费等形式,解决治理收益与成本之间的冲突,进一

步提高黄河流域生态保护与高质量发展的协同性。

五、总结

推动黄河流域生态保护和高质量发展,实现黄河流域的大治和善治,关键要协同推动大治理,也就是要处理好纵向府际间、横向府际间、政府与非政府主体间、开发与保护间的协同关系,这是由流域治理的固有特征与黄河流域治理模式之间的矛盾所决定的,具体表现为流域治理的整体性、系统性与黄河流域现有管理体制之间的矛盾,流域治理的复杂性、多样性与政府单中心治理模式之间的矛盾,流域治理的公共产品性、外部性与治理成本收益不对等之间的矛盾。莱茵河治理的经验为解决这些矛盾、实现流域协同治理和实现黄河流域生态保护和高质量发展提供了很好的启示,也就是要通过构建黄河流域内府际协同合作机制、健全黄河流域社会协同治理机制、加快制定整体战略规划和增强保护与发展的协同性等举措,形成多元主体协同治理格局,打造流域治理共同体,共同谱写黄河流域协同治理的协奏曲,奏响新时代黄河大合唱,推动黄河流域治理体系和治理能力现代化,实现黄河流域生态保护和高质量发展。

注释

①⑤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》,《求是》2019年第20期。

②冯慧娟、罗宏、吕连宏:《流域环境经济学:一个新的学科增长点》,《中国人口·资源与环境》2010年第S1期。

③彭本利、李爱年:《流域生态环境协同治理的困境与对策》,《中州学刊》2019年第9期。

④Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice: J-PART. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, Vol.18, No.4.

⑥国家生态环境部:《2018中国生态环境状况公报》, <http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkqb/201905/P020190619587632630618.pdf>, 2019年5月29日。

⑦王小鲁、樊纲、胡李鹏:《中国分省份市场化指数报告(2018)》,社会科学文献出版社,2019年,第1—20页。

⑧张建华、张豪:《中国经济转型发展动能转换》,华中科技大学出版社,2018年,第154页。

⑨⑫Plum Nathalie, Schulte-Wülwer-Leidig, Anne. From a sewer into a living river: the Rhine between Sandoz and Salmon. *Hydrobiologia*, 2014, Vol.729, No.1.

⑩J.A van Ast. Interactive management of international river basins; Experiences in Northern America and Western Europe. *Physics and Chemistry of the Earth, Part B: Hydrology, Oceans and Atmosphere*, 2000, Vol.25, No.3.

⑪杨桂山、于秀波:《国外流域综合管理的实践经验》,《中国水利》2005年第10期。

⑬Huiteima D, Cornelisse C, Ottow B. Is the Jury Still Out? Toward Greater Insight in Policy Learning in Participatory Decision Processes—the Case of Dutch Citizens' Juries on Water Management in the Rhine Basin. *Ecology and Society*, 2010, Vol.15, No.1.

⑭马静、邓宏兵:《国外典型流域开发模式与经验对长江经济带的启示》,《区域经济评论》2016年第2期。

⑮[美]马克·乔克,著;于君,译:《莱茵河:一部生态传记(1815—2000)》,中国环境科学出版社,2011年。

⑯黄娟:《协调发展理念下长江经济带绿色发展思考——借鉴莱茵河流域绿色协调发展经验》,《企业经济》2018年第2期。

责任编辑:澍文

The Ecological Protection and High-quality Development of the Yellow River Basin from the Perspective of Collaborative Governance

— Experience and Enlightenment of European Rhine River Basin Governance

Huang Yanfen Zhang Zhikai Yang Yiyong

Abstract: Ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin have become the national strategy, and collaborative governance has become the key to the implementation of the strategy. There are some problems in the Yellow River Basin, flood threat, shortage of water resources, water pollution, low level of marketization, irrational industrial structure, etc. On the surface these problems are development and protection issues, but they are governance problems in essence. As a model of collaborative governance, the Rhine River Governance has rich practices in organization, social participation, governance planning and industrial layout. According to the experience of Rhine River management, in order to realize the ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin, it is necessary to construct the inter-governmental collaborative governance mechanism, improve the social collaborative governance mechanism, formulate the overall strategic plans and enhance the coordination of ecological protection and high-quality development.

Key words: collaborative governance; the ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin; Rhine River Basin governance