

doi:10.16104/j.issn.1673-1883.2021.01.008

# 四川黄河流域生态环境治理的逻辑、难点与对策

郭险峰, 封宇琴

(中共四川省委党校, 四川 成都 610072)

**摘要:**四川黄河流域主要位于甘孜和阿坝的民族地区,处于高寒地带。特殊的地理区位、人口状况、发展阶段,导致黄河流域民族地区生态环境治理主体缺乏多元性、治理决心缺乏坚定性、治理举措缺乏力度、治理机制缺乏支撑。这些难点对民族地区构建生态屏障带来了挑战,需要黄河流域民族地区输入“生态至上”发展理念,输出强烈生态意识;推进“生态转型”生产行为,构建生态型产业体系;动员“生态参与”人民力量,建设生态治理共同体;构建多层次生态补偿机制等,建设一个从理念到行动、从政府到民众力量动员的围合体系。

**关键词:**黄河流域生态安全;生态环境治理;生态意识;生态治理共同体

**中图分类号:**D616;X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2021)01-0037-07

## The Logic, Problems and Solutions of Ecological Environment Management in the Yellow River Basin in Sichuan Province

GUO Xianfeng, FENG Yuqin

(Party School of Sichuan Provincial Committee of C.P.C., Chengdu, Sichuan 610072, China)

**Abstract:** The Yellow River Basin in Sichuan is largely located in the ethnic areas of Ganzi and Aba, which belong to the alpine zone. Its special geographical location, population and development level result in the lack of diversified subjects in the governance of ecological environment, who are not determined enough to enact strong measures and establish systematic support for the harness of the river basin. This situation bring challenges to the construct of an ecological protective screen for this ethnic area. In respond, the idea of “prioritizing ecology” and a strong ecological awareness should be introduced to the ethnic areas of the Yellow River basin; the initiative of “ecological transformation” should be promoted to build up an ecology-friendly industry system; people should be motivated to join the campaign to form a community of ecological governance; and an enclosed system inclusive of theories and practice, government and common people should be produced through the creation of a multi-tiered ecological compensation mechanism.

**Keywords:** ecological security of the Yellow River Basin; ecological environment management; ecological consciousness; ecological governance community

当前,党和国家将黄河流域生态保护上升为国家战略,指出黄河流域生态环境保护是中国新时代面临的历史任务,是实现中华民族永续发展的政治任务。2020年初,习总书记在中央财经委第六次会议讲话中强调,黄河流域必须下大气力进行大保护、大治理,走生态保护和高质量发展的路子,这为黄河流域的生态保护和环境治理提供了基本遵循。

近年来,专门针对黄河流域生态治理和环境保护的研究已有很多,尤其自2019年9月“黄河流域

生态保护和高质量发展座谈会”召开之后更是进入了一个井喷期,越来越多的专家学者开始关注黄河流域,并对黄河流域生态保护、环境治理、高质量发展等各方面进行了研究。综观学者们当前的研究,主要集中在黄河流域生态环境治理的重要性认知、突出矛盾和高质量发展的思路上。关于黄河流域生态环境治理的重要性,在学者们看来,黄河流域在国家发展中具有重要的战略地位(陆大道等,2019)<sup>[1]</sup>,黄河生态安危事关国家盛衰与民族复兴

收稿日期:2020-09-30

基金项目:2019年度国家社会科学基金一般项目:乡村振兴中四川民族地区农牧民主体地位实现的机制构建与路径选择研究(19BMZ076)。

作者简介:郭险峰(1978—),女,四川广汉人,副教授,博士,研究方向:农村经济学,生态经济学。

(王金南,2020)<sup>[2]</sup>,事关我国的生态安全(蒋文龄,2020)<sup>[3]</sup>。对于黄河流域生态环境治理当前面临的突出矛盾,学者们则认为虽然当前黄河流域生态治理进入了一个机遇期(夏军,2019)<sup>[4]</sup>,但也要切实认识到黄河流域存在生态环境脆弱、水资源短缺、水环境问题突出等挑战和矛盾(金凤君,2019)<sup>[5]</sup>,而且黄河流域 73 个地级市经济发展空间差异化发展显著(周晓艳等,2016)<sup>[6]</sup>。针对这些挑战,一些学者认为黄河流域生态文明建设必须具体问题具体分析,“望闻问切”,对症下药,精准施策。黄河源头水源涵养区着力“固本增元”,增强黄河源头水源涵养能力;黄河干支流着力“活血化瘀”,加强水质污染治理;黄河三角洲着力“预防感染”,防止新的污染产生(陈怡平,2019)<sup>[7]</sup>。而关于黄河流域的高质量发展,学者们从不同角度分析了其基本特征、发展方式及其重要意义。杨永春等(2020)认为黄河流域的高质量发展将必然呈现出长期性、多样性、竞争性、协同性和区域性五大特征,并认为应该重点通过谋增长、提质量、促协同的方式实现流域内高质量发展的“弯道超车”<sup>[8]</sup>。钞小静等(2020)从现代化治理体系的角度,认为应建立市场协同、利益协同、社会协同、文化协同和生态协同的现代化治理体系,以保障黄河流域的高质量发展<sup>[9]</sup>。石碧华(2020)认为,推进黄河流域的高质量发展,将有利于缩小地区差距,有利于改变区域经济发展南北失衡的空间格局,有利于解决我国区域发展的不平衡与不充分问题<sup>[10]</sup>。

综上所述,虽然各个学者已从不同角度对黄河流域生态环境治理机制、治理路径、高质量发展等进行了较为全面的研究,但其研究深度仍然不够。此外,就目前的研究情况来看,对黄河流域民族地区生态环境治理的相关研究还比较少,尤其是黄河上游民族地区如何因地制宜推进治理和上中下游如何协同治理等的研究还有待深入。而黄河上游民族地区是重要的水源涵养地、补给地和国家重要湿地生态功能区,在黄河流域生态安全中战略中占据着重要位置。因此,本文以黄河上游四川藏区 5 县为例,研究民族地区生态环境治理的理论逻辑、现实难点及其破解路径,具有理论和实践上的双重意义。

## 一、黄河上游四川 5 县生态环境总体状况

四川境内黄河干流河道长 174 公里,共计 1.87 万平方公里,涉及阿坝州阿坝县、红原县、若尔盖

县、松潘县和甘孜州石渠县等 5 县。这 5 个县生态地位独特,同属国家级重点生态功能区——若尔盖草原湿地功能区,是青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障“两屏”区域的脱贫攻坚主战场,均属深度贫困县,同时这 5 个县也是国家层面“三区三州”深度贫困地区和“四省藏区”的重要组成部分。加上其地理区位、地貌特征的特殊性,对流域生态环境保护和生态安全格局构建带来诸多挑战。一是土地退化沙化严重,治理任务艰巨。黄河流域四川境内 5 个县都地处高寒生态脆弱区,平均海拔高度在 3 500 米以上,长期以来,受全球气候变化、森林过度樵采、草原超载放牧、湿地开沟排水等人类活动的严重干扰,这 5 个县林草植被遭到严重破坏,土地退化沙化,水土流失加剧,森林结构单一,土壤保持、水源涵养等生态功能不强,湿地也呈现出严重退化趋势,生态环境治理任务艰巨。阿坝、若尔盖、红原、松潘等地草地退化现象较为严重,可利用草地大部分存在不同程度的退化、沙化、石砾化的“三化”现象,其中沙化面积 158.5 万亩;湿地面积相较解放初期已萎缩 40%,仅有 1 245 万亩<sup>①</sup>,厚植生态屏障的需求更加迫切。二是黄河流域四川境内地区也是地质灾害频发区,治理挑战大。这些地区地质灾害隐患点多且分布广(阿坝州威胁群众生命财产安全的隐患点多达 5 351 处)、突发性强、威胁大(威胁 26 万余人的生命安全,威胁资产达 146.75 亿元)、发生频率高。一场地质灾害可以预见但不能避免,而且一旦发生,将可能摧毁当地生产生活,对人民的生命和财产造成毁灭性打击。在这样的自然条件下,准确掌握当前黄河流域四川境内民族地区生态环境治理面临的难点并找到破解路径,从而提升黄河上游生态保护质量,切实担当起生态重任,具有非常重要的现实和理论意义。

## 二、民族地区生态环境治理的理论逻辑

生态环境治理关系重大,既关乎民生,也关乎民族和地区长远可持续发展。生态环境治理也是一个体系庞大的系统,涉及的治理主体多元,治理方式多样,治理效能影响因素多且复杂。因此,廓清黄河流域生态环境治理的理论逻辑成为首要要务。

### 1. 生态环境治理的主体架构

2019 年生态环境保护大会对我国生态环境治理做出了“关键期、攻坚期、窗口期”的时期判断,要求“深化生态环境保护体制改革,加快构建生态环

境治理体系,创新生态环境治理模式”<sup>[11]</sup>。生态环境治理体系的建构是一个包括治理主体、治理机制、治理支撑和治理保障在内的复杂系统。就治理主体来说,在20世纪80年代提出的共同治理理论之下,强调社会治理主体的广泛参与,尤其是公众参与。多元治理主体的共同参与是通过协调互动、协商沟通和协同行动等对社会共同利益相关的公共事务进行有效管理,以增强凝聚力,增进居民福利,推进社会稳步发展。在库伊曼(Kooiman)和范·弗利埃特(Van Vliet)看来,治理的内涵要义之一就是“互相发生影响的行为者的互动”<sup>[12]</sup>。这些行为者在追求集体目标的过程中,通过权力和责任的调整,通过协同互动,构建起一个自主的网络,合作共力,实现治理效能。

在利益相关性视角之下,生态环境治理主体涉及政府、社会组织、社会公众、企业等,他们在生态环境治理中的利益关注点、角色各有不同。党的十九大提出要“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和社会公众共同参与的生态环境治理体系”<sup>[13]</sup>,强调多元治理主体在生态环境保护上的协同,要求实现全民共治。实际上,任何单一主体在面对体系庞大、复杂,持续时期长的生态环境治理系统上,都难以有效应对可能出现的“囚徒困境”,必须寻求包括政府、社会组织、公众等在内的多元主体之间的协同和共治,在完善的协同机制下,在准确的角色定位下,在利益共享的导向下发挥合力,共建共治,才能解决流域生态环境治理难题。

多元治理结构要求改革传统管制和管理模式下政府的角色和功能定位,比如鲍勃·杰索普认为多元网络治理主体结构中,政府角色可以定义为“同辈中的年长者”<sup>[14]</sup>。也就是说,政府同其他治理主体之间是平等关系,因此要转变曾经的“统治者”角色认知,虚心地寻求同其他多元治理主体之间合作共赢的方式和机制。但与此同时,作为“长者”,政府又要在关键领域、关键节点、关键事项上发挥其他治理主体难以发挥的作用。关于这些作用,登哈特夫妇做了具体的说明,一是确立多元治理主体所构成的治理网络的运行规则(包括法律规则和政治规则);二是解决各治理主体之间以及治理体系与其他组织之间的资源如何配置、关系如何匹配的问题;三是发挥监督协调作用,以确保公平、民主、效率等原则在治理网络体系内部得到体现和维护<sup>[15]</sup>。

在西方学者看来,治理成效跟公众参与程度有极大的关联性。20世纪50年代,Mills和Scott等学

者对公众参与决策进行了研究。学者们认为,多元化社会结构下,必然打破单中心治理模式,谋求多中心治理参与。公众作为社会生产生活的实践者、创造者、社会产品的使用者,必须参与到社会治理中,尤其应参与到生态环境治理中。因为公众在生态环境保护中集多种角色为一身,是良好生态环境的享受者,是生态产品的创造者,同时也是生态保护举措的实施者。基于此,参与生态环境治理,既是人民群众的权利,也是人民群众的义务,更关系到生态环境治理成效。2015年7月我国出台了《环境保护公众参与办法》,强调环境保护领域内的社会公众参与,明确公众参与生态环境保护既是权力也是义务。

以上理论表明,黄河流域民族地区生态环境治理的主体涉及政府、企业、社会组织和社会公众等多个方面的力量,且各方力量在其中扮演的角色各不相同,各方应形成合力,协同配合,推进流域内生态环境的共建共治。

## 2. 生态环境治理面临的挑战架构

治理效能是一个受多种因素影响的不确定性结果,治理主体的认知、能力、外在环境、发展阶段等都会对治理效能产生极大的影响。在行为主义者看来,个人的行为是个体内部因素和外部因素共同作用下的外在体现。就内部因素来说,主要包括情绪、感觉、态度、学习等;而经济状况、制度体系、文化背景、社会规则、政治条件等则构成了外部因素(Reed & Lewin et al, 1951)<sup>[16]</sup>。生态环境治理效能,在一定程度上受到公众生态环境知识累积量的影响。Menses<sup>[17]</sup>(2001)等西方学者认为,公众累积的生态环境知识会影响他们对生态环境保护的态度,而态度会引导行为,且通过行为折射出来。换句话说,拥有越多生态环境知识的人,对生态环境保护的态度越明显、坚定,在日常行为中也就更注重;如果人们尊重自然、亲近自然的態度没有被激发、凸显出来,则在现实中的生态环境保护行为就不会很显著(Borden & Schettino, 1979)<sup>[18]</sup>。

这些理论说明,生态环境治理受到来自公众个体内部各个因素和外在环境条件等的影响,这些影响因素的非良好性累积,就现实地阻结成了生态环境治理难点。对照理论我们发现,黄河流域四川境内生态环境治理的挑战可以分为两类:一类是天然难点;二类是时期难点。天然难点是外在自然环境条件非利好集结成的难点,是由于区域现实存在的不利地理区位、复杂地貌特征等自然环境状况,阻碍了生态环境有效治理,阻结成了生态环境治理天



然难点。时期难点是发展阶段中的难点,主要是指区域生态环境治理,由于治理主体、治理机制在特定的经济社会发展阶段存在认知和建构缺陷,从而导致治理不顺畅而产生的梗阻,影响了治理效能。归结起来,这些挑战和难点如图 1 所示。

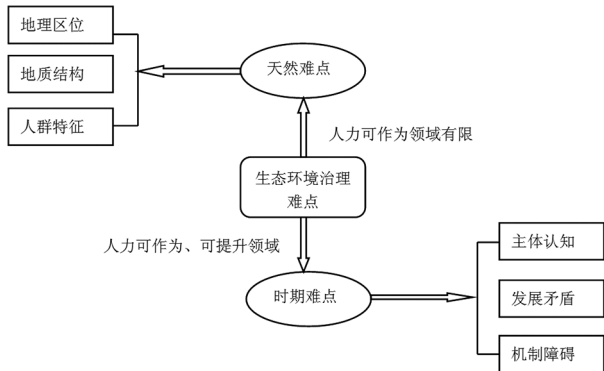


图 1 生态环境治理难点结构

面对天然难点,人力可作为的领域和范围有限,比如海拔高度、地质结构、群体特征等对治理的约束。时期难点属于人力可作为、可改善的领域,需要在发展过程中去着重认知。当然,天然难点和时期难点也并不是泾渭分明、完全阻隔的。这两种难点也存在着一定的关联和彼此制约,比如黄河流域四川境内时期难点的治理主体问题,就是源于区域群体特征状况,如区域群体的思想意识、受教育水平、治理能力等制约而阻结成了治理难点。

### 三、黄河流域民族地区生态环境治理面临的难点

黄河流域民族地区治理面临的天然难点已被广泛而清晰地认知,人力可作为的领域也有限,因此毋庸赘述。就生态环境治理时期难点来说,则需要深入分析、仔细梳理、深刻认知并加以破解,才能提高治理效能,切实承担起构建黄河上游生态屏障的重任。总结发现,当前黄河流域民族地区在生态环境治理上主要面临着以下四个方面的难点。

#### 1. 民众参与性弱,生态环境治理主体多元性缺乏

当前黄河流域民族地区民众参与生态环境治理的意识较低,生态环境治理自发性弱。究其原因有两个,一是外生性环境,二是内生性需求。从外生性环境来说,当前推进生态文明建设和生态环境治理已经跃升为时代性政治任务。但这个任务的落实和实施,主要还是靠上至中央政府,下至乡镇政府的主导和力推。换句话说,当前我国生态环境治理主要采取自上而下的模式,政府在生态环境治理中居于主导地位,民众的主体地位并未如理论般

被现实认知,从属性和被动性特征明显,因此民众对生态环境治理的发起性和参与性相对较弱。从内生性需求来说,我国公民特别是民族地区民众推进生态环境治理的主体意识并未被激发和凸显,主动参与环境治理的理念尚未树立。当前公民社会尚在发育过程中,公众参与社会治理的意识和能力相对不足,在生态环境治理主动作为和治理内生性需求上相对欠缺。生态环境部曾发布过《全国生态文明意识调查研究报告》,报告显示,在生态文明建设责任的主体认知上,70.7%受访公众认为是政府和环保部门,15.1%的公众认为是企业,仅有12.7%的公众认为是个人<sup>[19]</sup>。四川民族地区民众受教育程度相对较低(截至2019年8月四川民族地区的高中阶段毛入学率仅为77.59%<sup>②</sup>),生活较为困难,日常关注的点更多放在生产生活上,而对生态环境治理的关注和思考并不多,参与生态环境治理的积极性较低。西南民族大学杨春蓉副研究员在梳理新中国成立70年来我国民族地区生态环境保护政策后,指出实践中民族地区生态环境保护存在的短板之一就是“公众环境保护意识不够强”<sup>[20]</sup>。

但客观上,生态环境治理是一个系统工程,需要多方力量参与。缺乏公众参与和支持的生态环境治理,既成效甚微,也缺乏持续性。当下黄河流域四川境内民族地区生态环境治理由于缺乏民众参与,在工作推进上存在较大阻力,急需政府充分发挥好主导作用,通过创新机制、完善政策、加大投入,吸引社会各方面力量参与生态治理工程,形成全区域动员、全民行动、全社会参与的流域生态治理建设新格局。

#### 2. 经济发展与生态保护矛盾突出,治理缺乏坚定性

经济发展与生态保护在某种意义和某个时期上犹如一枚硬币的两面,难以同时兼顾。黄河流域生态环境治理任务重,挑战大,一个原因就是流域沿线地形地貌和人口结构复杂,是多民族聚居地区。黄河上游地区的四川、甘肃、宁夏都属于不发达地区,脱贫攻坚任务重,截至2019年末,四川全省还有贫困人口20.3万,其中17.8万在凉山,且集中在7个未摘帽县的贫困人口就占了99.6%,此外,凉山州还剩余300个贫困村,占全国的11.1%;甘肃全省贫困人口还有17.5万,贫困县8个,贫困村395个;宁夏西海固地区西吉县还有1575户4340人尚未脱贫,是宁夏打赢脱贫攻坚战最难啃的“硬骨头”。至2020年底,我国8321贫困县已全部脱贫。与2019年我国平均贫困发生率0.6%相对比,这三个地区脱贫攻坚任务重、时间紧。落脚到黄河流域

四川境内来说,黄河所流经的 5 个县都是中国较早确定的特困连片地区和深度贫困区,面临着经济发展和生态保护矛盾突出的难题。苏海红等认为,“贫困是生态系统退化的主要动因”<sup>[21]</sup>,黄河流域四川境内民族地区不仅贫困,而且程度较深。黄河流域四川境内的经济落后从表 1 可以窥见一斑。

表 1 2019 年黄河流域四川境内所涉及及县域经济发展状况及与全省和全国的比较

地区	地区生产总值 /亿元	农村居民 人均可支配 收入/元	城镇居民 人均可支配 收入/元
阿坝州阿坝县	16.60	14 164	36 260
阿坝州红原县	15.40	14 712	36 129
阿坝州若尔盖县	20.50	14 462	37 060
阿坝州松潘县	23.28	14 198	35 458
甘孜州石渠县	11.09	11 810	38 126
四川	46 616	14 670	36 154
全国	990 865	16 021	42 359

\*数据来源:《中国统计年鉴》2020,2019 年四川省国民经济和社会发展统计公报、各县政府官网

从表 1 可以看出,目前黄河流域四川境内经济发展较为落后,农牧民人均可支配收入相较于全国乃至全省平均水平来说偏低,而城镇居民人均可支配收入与全国平均水平相比也还有很大的差距,贫困程度较深。阿坝州 2019 年三次产业结构为 17.2:24.7:58.1,经济发展阶段处于工业化发展初期阶段,呈现出“增幅高、总量小,投入大、产出低”的现状。在这个阶段,经济发展的高质性弱,资源消耗型特征明显,以资源环境质量削弱换取经济产值的状况依然存在。与此同时,黄河流域四川境内又是生态文明建设先行示范区,生态治理的任务不能松,不敢松。但生态环境治理需要匹配巨大的资金投入,经济发展落后的民族地区自身无力支撑,巨大的生态环境治理任务和资金缺口主要靠中央和省级财政。在面对经济发展、民生建设和生态环境保护的矛盾下,部分地方坚持生态环境治理的定力受到挑战,甚至不得不做出环境牺牲的选择。比如若尔盖早些年为发展经济,在草原中挖沟屯田,造成严重的草场退化,现在不得不花大力气整治,但收效甚微。

### 3. 生态环境治理协同机制尚未构建,治理力度不足

流域生态环境治理是一个各主体、各区域共同参与的过程,强调流域内各区域通过一定的组织形式、协同机制等相互合作,共同推进流域生态环境治理和建设事务。但当前,黄河流域生态环境治理的重要性刚刚以国家战略形式达成共识,而在此之

前尚缺乏统一认知,也尚未构建流域内的协同机制。实际上,2014 年即上升为国家战略的长江经济带尚且存在流域协同治理机制未构建的问题。黄河流域生态保护 2019 年纳入党中央国务院的顶层设计,习总书记在河南考察时提出了“共同抓好大保护,协同推进大治理”的要求,其流域协同治理机制的构建还任重道远。2019 年 10~11 月《求是》杂志第 21 期和 22 期刊发了黄河流域省区党委书记撰写的一组关于黄河流域生态保护和高质量发展笔谈文章。省区党委书记们从各自省区在黄河流域中的区位优势,切实思考如何作出省区担当。但就如何构建流域内生态系统协同治理机制,却未有一篇提及。落脚到黄河流域四川境内阿坝州和甘孜州各县来说,构建一个有效的县域间合作、协同的机制还有待时日。而就县域内部各行政部门的职责来说,也尚未构建起一个协同机制。担负生态环境治理职责的部门除了生态环境局以外,还牵涉到农业、林业、水利、国土资源等部门。这些分散部门之间如何协同、不同县的生态环境治理之间如何协同,还尚未理顺。缺乏协同机制的流域治理会产生各种矛盾,在治理上也就缺乏力度。一旦治理牵涉到跨县、跨省问题,在缺乏清晰的责任共担、问题共商、信息共享、资源共利的协同机制下,治理措施常常难以推行,彼此推诿现象也层出不穷,生态问题得不到有效解决,流域生态高质量发展也就沦为纸面蓝图,无法现实行。

### 4. 生态补偿机制不健全,生态环境治理缺乏支撑

不完善的生态补偿机制是制约流域上游区域生态环境保护的一个瓶颈。流域上游地区为给下游提供优质充足的生态环境容量而不得不放弃经济开发,担当生态重任。但这种“经济发展牺牲”在补偿机制缺乏条件下,并没有得到足够的、有效的补偿。以岷江流域为例,按照《阿坝州“十三五”水资源消耗总量和强度双控行动方案》下降 17% 的要求,到 2020 年全州总用水规模由 3.14 亿立方米下降到 2.88 亿立方米,2019 年实际用水量只有 2.23 亿立方米,用水总量尚余 0.65 亿立方米;按照阿坝州 2019 年万元 GDP 耗水量 57.17 立方米计算,2019 年损失 GDP 为 113.70 亿元;2019 年地方财政收入 26.40 亿元,占 GDP 比重 6.77%,估算相应财政收入损失 7.70 亿元<sup>①</sup>。对于阿坝州来说,这是一笔不小的损失,但这种损失并没有得到有效补偿。

当然,黄河流域四川境内生态保护并不是完全没有补偿,但存在“生态保护回报不对等”问题。现有生态补偿主要是中央财政转移支付和部分生态



要素与项目资金为补充的方式。补偿范围窄,资金渠道和补偿方式单一,主要集中在森林、草原、湿地等领域,对流域、耕地等尚未纳入补偿范畴,缺乏长效补偿机制。以退耕还生态林为例,每亩补助 260 元,与退耕还经济林亩产经济效益 3 000~7 000 元相比差距巨大。横向补偿关系尚未开展,黄河中下游受益地区尚未采取举措对四川进行补偿。由于长期生态保护付出与回报不对等,导致阿坝州经济发展滞后、基本公共服务缺失、民生问题突出。

#### 四、推进黄河流域民族地区生态系统治理的路径

2019 年,国家把黄河流域生态保护和高质量发展确定为国家重大战略,这将成为黄河流域各省份发展的根本遵循,体现了党和国家为历史计、为子孙后代计的责任担当。黄河流域四川境内民族地区,处于黄河上游,具有构建上游生态屏障的历史使命,推进生态系统治理,实现高质量发展,也是刻不容缓的。必须扛起时代使命,拿出实干精神,从理念树立到行动更新,从政府到民众,真正构建起牢固的生态环境治理共同体。

##### 1. 动员“生态参与”人民力量,建设生态治理共同体

黄河流域四川境内民族地区生态环境治理,单靠政府力量是不足的,需要切实意识并真正凸显人民群众主体作用,推进治理模式转型。即转变当前单靠政府力量的生态系统保护模式,着力推进由政府主导型向多元协同型转变,激发民众参与,构建起由政府、民众、社会组织等参与的生态治理共同体,发挥生态系统治理民众合力,共建共享生态屏障,营造生态保护良好氛围。

生态环境治理民众参与动能的激发,一要健全环保信息公开机制,保障社会各界对环保立法、环保决策、环保监督、环保评价等的参与,落实人民群众对环保的知情权和监督权;二要健全生态环境评价机制,对辖区生态环境质量建立第三方机构评价机制,大力支持公益性社会组织开展环保调研、论证和评价工作;三要健全生态考核问责机制,建立科学的考核评价体系,落实严格的问责制度,为流域内生态环境维护和修复建设提供制度保障;四要进一步加强生态系统保护宣传,多角度、多层次、全方位、立体式地宣传生态环境保护的重要性,宣传生态保护和经济社会发展的逻辑统一性,形成强大的舆论宣传声势,积极挖掘民族地区传统文化中的生态意蕴,将生态保护意识同地区传统文化对接融合,培育民族地区民众的生态道德,构建民族地区

生态文化体系,倡导人人、事事、时时崇尚生态文明的良好社会氛围。

##### 2. 输入“生态至上”发展理念,提升可持续发展能力

一方面,推进黄河流域民族地区生态系统的治理,前提基础是树立起“生态至上”的理念,推进民众拥有自主的生态意识,并以此理念约束和规范人们的行为,构建一个生态系统维护全民参与机制。“生态至上”的理念,是处理当前民族地区加快发展和生态保护关系的根本遵循,是矛盾求解的根本导向。这种理念在具体实践中要求地方政府和社会民众树立起“四个决不能”的生态意识,即:决不能以牺牲生态环境为代价,追求短期经济效益和眼前经济利益;决不能以影响未来发展为代价,急功近利、竭泽而渔,当代发展要考虑代际传承,不能留给子孙后代一个被污染被破坏的世界;决不能以破坏人与自然和谐关系为代价,这种共生同处和谐关系一旦被破坏,将需要花费数倍于短期收益的支出去修复,甚至还可能无法修复。民众需要构建起一个爱护自然、敬畏自然、尊重自然发展规律的意识,在自然能够承载的范围内开采开发;决不能漠视、忽视面对的生态环境问题,不能选择性治理,更不能不治理。要引导民众树立起关注身边环境的意识,及时发现生态环境苗头性问题,促使群众自发解决或者协同政府合力解决。当然,理念的树立,不可能一蹴而就,需要花费较长时间。一要靠宣传,二要靠认识。黄河流域四川境内民族地区政府要利用各种民众喜闻乐见的方式,利用民众能够深度参与的渠道,向民众输入生态环境保护的重要性,输入生态环境治理的紧迫性;时时讲,处处讲,最终在民众心目中刻上深刻烙印,形成强烈意识,并在日常行为中自然而然地输出生态至上理念。

另一方面,要推进“生态转型”生产行为,构建生态型产业体系,以提升黄河流域民族地区的可持续发展能力,从而在一定程度上化解经济发展与生态保护的矛盾。生态环境问题,实质是发展方式问题。长期以来,黄河流域四川境内民族地区经济发展,主要依靠资源消耗推动 GDP 增长,是一种粗放型的发展方式,产业体系差、经济效益差、生态环保差。当前民族地区推进生态环境治理,重在推进生产方式转型,充分利用生态资源优势,构建起生态型产业体系。一是发挥生态优势、做足生态文章、打好生态品牌、培育生态产业,将生态资源优势转化为产业优势,充分发挥水(光、风)资源、自然景观资源、文化资源的优势,提高生态产业在发展中的比重,推动地区经济结构转型升级,切实提高生态

环境的承载能力。民族地区应以环境保护为先,坚持发展生态农业、生态药业、生态旅游业;大力发展现代高原畜牧产业、民族文化产业;大力发展绿色能源、生态旅游、生态农业等环境污染小、经济效益高、资源可持续利用的生态产业,控制高能耗、高污染、高影响生态质量的产业,推动民族地区产业实现绿色化、生态化发展。二是注重生态产业发展质量和发展效益,变革单纯的数量扩张型模式。坚持量质并重、质量第一、效益优先,更加注重在已有数量的基础上,通过生态产业质的提升实现生态资源量的有效增长,构建起一个完善、高质的生态产业体系。

### 3. 树立“系统思维”,构建多方面多层次的生态治理协同机制

为进一步推动黄河流域四川境内民族地区的生态协同治理,必须要树立“一盘棋”的系统思维,从多方面多层次构建流域内民族地区生态协同治理的体制机制,具体可从流域多元主体协同治理与流域府际协同治理两个方面着手。

从多元主体协同治理方面来说,应建立中央政府顶层设计,地方政府正确引导生态,市场合理配置资源,社会积极监督参与的综合网络体系。中央政府经过综合考量,制定出台流域内生态治理的顶层设计,发挥统筹规划、协调组织等宏观作用,并为地方政府的进一步工作提供依据;各地方政府在顶层设计框架下,合理整合各自区域内部优势资源,为流域内民族地区的生态协同治理提供规章和制度上的保障与支持;市场要充分利用好生态资源交易机制的作用,通过对流域内的相关生态资源进行产权界定,采用跨区域水权、排污权交易市场等方式来实现生态资源的合理配置,并辅之以市场化的生态补偿机制,维持流域内生态协同治理动机的持续性;社会公众要发挥好“自下而上”治理力量的作用,在通过舆论监督促进相关治理政策落实与改进的同时,合理转变自身生活方式,积极参与生态治理。

从府际协同治理方面来说,必须要寻求黄河流域四川境内民族地区各县政府间的良性合作,建立横向协调机制。首先,可考虑成立一个独立的跨区域生态治理机构,统一管理整个黄河流域四川境内民族地区的生态治理问题,各县政府可将一部分行

政权力交由该机构,使其可根据实际需求,制定并实施生态治理政策。其次,该机构通过对区域内生态治理目标和生态评价标准进行统一决策,对具体的生态治理监管监测标准进行统一协调以及对有关基础设施建设和生态补偿机制进行统一管理,以实现其具体职能。最后,该机构也必须受到上级政府以及社会公众的监督,以保证其生态治理决策的科学性、独立性和有效性。

### 4. 构建多层次黄河上游生态屏障区生态补偿机制

一方面,要注重黄河流域生态补偿机制的创新。一是要注重顶层设计,要在中央层面出台政策,引导黄河流域构建跨省域的生态受益地区和保护地区、流域上游与下游的横向补偿机制,推进省级区域内,特别是县域间的生态横向补偿,有效调动黄河流域上游区域生态保护的积极性和有效性。二是可适当借鉴国际生态补偿先进理念和做法,按照“谁受益、谁补偿,谁保护、谁受偿”的原则,推进生态保护补偿标准体系和沟通协调平台建设。三是要注重补偿方式的多元性。黄河流域四川境内民族地区基本上都是生态保护区,要对这些地区做出的生态贡献在经济上量化和显现。而这种量化和显现,不仅可以体现为资金形式,也可以体现为产业和技术等多元补偿方式。

另一方面,要提高黄河流域四川境内民族地区草原补偿项目标准。黄河流域四川境内民族地区都处于高海拔地区,常年温度低,植物生产周期长,无论是建设还是生态保护的成本都偏高。当前现有的生态补偿标准难以匹配藏区生态保护和建设的成本,也难以体现生态保护的价值和效益。从当前黄河流域四川境内民族地区各类专项生态补偿就可以窥见一斑。比如生态公益林的维护看管成本是每年40元/亩,而现行补贴标准是15元/亩,这两者之间的差距非常大。另外,实施禁牧休牧和轮牧的农牧民,在这期间可以获得2.5~7.5元/亩的补贴,但这个补贴过低,一是难以弥补农牧民损失;二是难以激发农牧民保护草原的积极性和主动性,效能过低<sup>[22]</sup>。基于此,为进一步推进黄河流域四川境内民族地区退牧还湿工作,激发农牧民草原保护的主动作为,需要提高草原补偿和建设标准,同时加大省级配套项目的投入力度。

#### 注释:

① 阿坝州相关局提供数据

② <http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2019/8/12/6166190b26744e9384791688da122b22.shtml>

## 参考文献:

- [1] 曹现强.获得感的时代内涵与国外经验借鉴[J].人民论坛·学术前沿,2017(1):18-26.
- [2] 洪业应.农村贫困人口的获得感:一个概念的社会学意义及其政策启示[J].重庆理工大学学报(社会科学),2020,34(4):82-89.
- [3] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [4] 徐伟,章元,万广华.网络与贫困脆弱性——基于中国农村数据的实证分析[J].学海,2011(4):19-22.
- [5] 马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [6] 王翼.“包容性发展”:全球化语境中的时代命题——兼析“包容性发展”的中国要义[J].世界经济与政治论坛,2012(4):89-94.
- [7] 杨振强.精准扶贫视域下西部贫困地区农业产业发展模式研究[J].学术论坛,2017,40(3):17-21.
- [8] 赵关维.基于公共服务均等化的贫困村退出机制探讨[J].中国统计,2016(12):72-74.
- [9] 王延中,宁亚芳.新时代民族地区决胜全面小康社会的进展、问题及对策——基于2013—2016年民族地区经济社会发展问卷调查的分析[J].管理世界,2018,34(1):39-52.
- [10] 卿定文,何爱爱.提升农村贫困人口获得感的实现理路——基于共享发展理念视角[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2018,33(3):35-42.
- [11] 文宏,刘志鹏.人民获得感的时序比较——基于中国城乡社会治理数据的实证分析[J].社会科学,2018(3):3-20.
- [12] 中共中央党史和文献研究室.习近平扶贫论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018.
- [13] 王翼,王岩.“包容性发展”:一个崭新的时代命题[J].江西财经大学学报,2012(5):89-94.
- [14] 虞崇胜,唐斌,余扬.能力、权利、制度:精准脱贫战略的三维实现机制[J].理论探讨,2016(2):5-9.

(上接第 43 页)

## 参考文献:

- [1] 陆大道,孙东琪.黄河流域的综合治理与可持续发展[J].地理学报,2019,74(12):2431-2436.
- [2] 王金南.黄河流域生态保护和高质量发展战略思考[J].环境保护,2020,48(Z1):18-21.
- [3] 蒋文龄.黄河流域生态保护和高质量发展的战略意蕴[N].经济日报,2020-05-11(011).
- [4] 夏军,王中根,刘昌明.黄河水资源量可再生性问题及量化研究[J].地理学报,2003,58(4):534-541.
- [5] 金凤君.黄河流域生态保护和高质量发展的协调推进策略[J].改革,2019(11):304-310.
- [6] 周晓艳,郝慧迪,叶信岳,等.黄河流域区域经济差异的时空动态分析[J].人文地理,2016,31(5):119-125.
- [7] 陈怡平.关于黄河流域生态文明建设的思考[N].中国科学报,2019-12-20(006).
- [8] 杨永春,穆焱杰,张薇.黄河流域高质量发展的基本条件与核心策略[J].资源科学,2020,42(3):409-423.
- [9] 钞小静,周文慧.黄河流域高质量发展的现代化治理体系构建[J].经济问题,2020(11):1-7.
- [10] 石碧华.黄河流域高质量发展的时代内涵和实现路径[J].理论视野,2020(9):61-66.
- [11] 郭钰.跨区域生态环境合作治理中利益整合机制研究[J].生态经济,2019(12).
- [12] 格里·斯托克,华夏风.作为理论的治理:五个论点[J].国际社会科学杂志(中文版),1999(1):19-30.
- [13] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [14] JESSOP B.The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development[J]. International Social Science Journal, 1998, 50(155).
- [15] JANET V, DENHARDT, ROBERT B, et al. The New Public Service: Serving, Not Steering[M]. New York: M.E.Sharpe, 2003
- [16] REED R, LEWIN K. Field Theory in Social Science[J]. The American Catholic Sociological Review. 1951, 12(2):103.
- [17] MENESE G D. Refuting fear in heuristics and in recycling promotion[J]. Journal of Business Research. 2010, 63(2):104-110.
- [18] BORDEN R J, SCETTINO A R. Determinants of environmentally responsible behavior[J]. The Journal of Environmental Education, 1979, 10(4):35-39.
- [19] 全国生态文明意识调查研究报告[EB/OL]. (2014-03-25) [2020-7-20]. [http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjnews/201403/t20140325\\_269661.shtml](http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjnews/201403/t20140325_269661.shtml).
- [20] 杨春蓉.建国70年来我国民族地区生态环境保护政策分析[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(9):206-213.
- [21] 苏海红,杜青华.中国藏区反贫困战略研究[M].兰州:甘肃民族出版社,2008.
- [22] 王建平.建立综合生态补偿机制的基本框架、核心要素和政策建议——以四川藏区为例[J].决策咨询,2018(1):11-18.