

# 黄河流域居民参与横向生态补偿的困境与突破

陈伟康

山东建筑大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2026年3月9日; 录用日期: 2026年4月2日; 发布日期: 2026年4月13日

## 摘要

黄河流域横向生态补偿机制呈现“政府主导、行政推动”的路径依赖,使流域居民参与不足。作为生态保护的直接贡献者,居民面临主体地位模糊、资金发放缺位及监督渠道缺失等多重障碍。为此,本文提出四维突破路径:完善立法体系以确保居民参与地位;构建信息公开机制以保障公众知情权;重构分配模式以实现资金精准补贴;健全考核反馈体系以纳入公众参与实效,旨在构建“政府引导、居民主体、市场运作、社会协同”的多元共治新格局。

## 关键词

黄河流域, 横向生态补偿, 流域居民, 多元共治

# Dilemma and Breakthrough of Residents' Participation in Horizontal Ecological Compensation in the Yellow River Basin

Weikang Chen

School of Law, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: March 9, 2026; accepted: April 2, 2026; published: April 13, 2026

## Abstract

The horizontal ecological compensation mechanism in the Yellow River Basin is trapped in a path dependency of “government-led, administration-driven”, resulting in insufficient participation of basin residents. As direct contributors to ecological conservation, residents face multiple obstacles, including ambiguous subject status, inadequate fund disbursement, and a lack of supervisory channels. To address this, this paper proposes a four-dimensional breakthrough path: improving the legislative system to affirm residents' participation status; establishing an information disclosure

mechanism to safeguard the public's right to know; reconstructing the distribution model to achieve precise financial subsidies; and perfecting the assessment and feedback system to incorporate the effectiveness of public participation. The goal is to build a new multi-governance pattern featuring "government guidance, resident-ship, market operations, and social synergy".

## Keywords

Yellow River Basin, Horizontal Ecological Compensation, Basin Residents, Multi-Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

黄河是中华民族的母亲河，其生态保护与高质量发展关乎国家生态安全与民族复兴大局。面对水资源短缺与生态退化等严峻挑战，流域横向生态补偿机制应运而生。自2016年财政部等部门推动以来，黄河流域各省区相继签订协议，治理模式实现了从“纵向财政转移”向“横向区域协商”的跨越。然而，审视当前实践，该制度仍带有鲜明的“政府间行政协议”色彩，呈现出“行政主体单一化”的特征。

在此模式下，补偿关系被简化为“上游省级政府对下游省级政府”，导致作为生态资源直接利用者与保护者的流域居民被边缘化<sup>1</sup>。作为流域生态资源的直接利用者、保护者以及发展机会的牺牲者，流域居民在补偿机制中往往处于“失语”状态：他们既未有效参与补偿标准的协商决策，也未能公平分享生态补偿的红利。这种“行政主体单一化”的制度设计，不仅违背了生态补偿“利益相关者”理论的初衷，也削弱了生态保护的内生动力<sup>2</sup>。因此，本文聚焦于“流域居民”这一特定群体，旨在剖析其参与困境及突破路径，为构建黄河流域生态补偿新格局提供参考。

## 2. 黄河流域居民参与横向生态补偿的立法现状和实践现状

流域横向生态补偿是指在流域生态系统治理背景下，不具有行政隶属关系的平等主体之间，基于“谁受益、谁补偿，谁保护、谁获偿”的原则，通过协商签订协议，对因履行生态保护职责而承担成本或牺牲发展机会的一方给予经济补偿的制度安排。流域居民是指居住在黄河流域特定地理空间内，其生产、生活活动直接依赖流域水土资源，并因生态保护政策而承担直接经济损失或牺牲发展机会的基层群体，包括农户、牧民、渔民及基层社区居民。

2012年新安江流域在全国率先开展跨省流域横向生态保护补偿探索实践。2016年财政部、环境保护部、发展改革委、水利部四部门联合发文《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》。在黄河流域的横向生态保护补偿法律制度方面，2020年，为了确立了生态补偿制度的基本原则，财政部、

<sup>1</sup>政府间行政协议，是指在区域经济一体化与协同治理背景下，由两个或两个以上具有同等法律地位的区域性行政主体，基于平等协商原则，为共同管理跨域性公共事务、实现区域整体利益而自愿订立的、兼具行政性与契约性的新型行政协议。传统的行政协议需满足行政主体对相对方的管理与被管理关系。然而，黄河流域横向生态补偿协议的缔约方通常为省级政府，双方在法律地位、行政层级上具有对等性，不存在传统行政协议中的隶属关系，故黄河流域横向生态补偿协议更契合政府间行政协议的特征。

<sup>2</sup>弗里曼在1984年将“利益相关者理论”系统化，强调企业应平衡各相关方利益，逐步从商业伦理走向战略管理核心。在生态补偿中，该理论为协调复杂利益关系提供了关键框架。它将生态保护者、受益者、政府、企业和社会组织等均纳入治理体系，明确各方权责与诉求。

生态环境部、水利部、国家林草局联合印发《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》，但对黄河流域横向生态补偿未详细规定。2023年4月，《中华人民共和国黄河保护法》(以下简称《黄河保护法》)正式实施。

近年来，随着《黄河保护法》的实施和生态文明体制改革的深入，黄河流域横向生态补偿机制建设取得了实质性进展。黄河流域各省份之间签订的流域横向生态补偿协议的总数量逐年增加(见表1)。

**Table 1.** Signing of horizontal ecological compensation agreement in the yellow river basin

**表 1.** 黄河流域横向生态补偿协议签订情况

补偿协议名称	时间	缔约主体	流域
《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》	2021年起	河南省、山东省	黄河流域(豫鲁段)
《黄河流域(四川-甘肃段)横向生态补偿协议》	2021~2022年	四川省、甘肃省	黄河流域(四川-甘肃段)
《黄河流域(宁夏-内蒙古段)横向生态补偿协议》	2023年起	内蒙古自治区、宁夏回族自治区	黄河流域(宁夏-内蒙古段)
《黄河流域(甘肃-宁夏段)横向生态补偿协议》	2023~2025年	甘肃省、宁夏回族自治区	黄河流域(甘肃-宁夏段)

资料来源：国家发展改革委、财政部、生态环境部以及各地方政府相关网站公布的相关资讯<sup>3</sup>。

### 3. 黄河流域居民参与的困境检视

尽管国家政策层面多次强调“社会参与”，但在黄河流域横向生态补偿的具体实践中，流域居民仍面临多重参与困境。

#### 3.1. 流域居民的受偿主体地位模糊

受偿主体的界定在政策与实践之间存在显著模糊性。理论上，处在上游地区的所有居民都可以获得来自下游地区的补偿，但内部主体差异显著：既包括主动参与生态修复的贡献者，也涵盖因执行环保政策、限制发展或生活受限而蒙受损失的群体。现行制度未对此类不同性质的受偿主体加以区分。《环境保护法》等相关立法中，也仅笼统规定由地方人民政府负责生态补偿工作。在实际操作中，政府往往同时充当了资金管理者与名义受偿方的角色，其他直接和间接利益相关者在生态补偿中的责、权、利关系并没有法律规定[1]。实践中，生态补偿协议多以“省级政府对省级政府”的形式签订，资金往来集中于财政系统内部。这导致实际承担生态保护任务的基层政府、农村集体、农户或生态管护人员，难以被识别为直接受偿对象。例如，在上游水源涵养区，牧民因禁牧、退耕等政策承担了直接的经济代价，但补偿资金往往通过省级财政转移支付至地方政府，再由地方统筹使用，缺乏对具体生态保护者的精准识别与直接补偿机制。这种“政府间补偿”模式虽便于管理，却容易造成“谁保护、谁受益”原则的虚化，使真正付出生态代价的群体被边缘化[2]。

<sup>3</sup> 《鲁豫两省签订第二轮黄河流域横向生态保护补偿协议》，山东省生态厅，2024年1月22日，[最后访问于2026年3月20日]，[http://gcc.sdein.gov.cn/dtxx/202403/t20240314\\_4712417.html](http://gcc.sdein.gov.cn/dtxx/202403/t20240314_4712417.html)。

《甘肃四川签订黄河流域横向生态补偿协议》，中华人民共和国国家发展和改革委员会，2021年10月28日，[最后访问于2026年3月20日]，[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/dqzx/sthdqzl/202110/t20211028\\_1301265\\_ext.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/dqzx/sthdqzl/202110/t20211028_1301265_ext.html)。

《黄河流域宁夏段建立上下游横向补偿机制》，宁夏回族自治区水利厅，2023年10月30日，[最后访问于2026年3月20日]，[https://slt.nx.gov.cn/slxc/mtjj/202310/t20231030\\_4331347.html](https://slt.nx.gov.cn/slxc/mtjj/202310/t20231030_4331347.html)。

### 3.2. 补偿资金发放不到位

黄河流域的居民并非直接向国家申请相关资金，而是通过“政府间横向补偿”机制间接获得收益。简单来说，这笔资金是下游受益地区政府支付给上游保护地区政府的“环境红包”，最终通过地方财政转化为居民的实惠。然而补偿资金并没有及时变成民生福祉，发放不到位的问题普遍存在，突出表现为跨省补偿金额与实际需求存在差距，以及拨付滞后。跨省生态补偿机制的建设以地方为主，由上下游省份自主协商。这种方式尊重了地方的自主性，但也可能因各省份的经济发展水平、财政状况和利益诉求不同，谈判过程漫长，最终达成的补偿金额可能低于实际需求。例如，河南省与山东省签订的《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》中，补偿金额为1亿元/年，但实证测算显示下游山东省应承担的生态补偿费用为18.13亿元/年，这说明补偿金发放不到位的情况普遍存在[3]。同时，资金拨付流程长、审批环节多，导致资金从省级财政下达到基层执行单位往往耗时数月，严重影响生态修复项目的及时推进，进一步加剧资金到位率低的困境[4]。

### 3.3. 补偿实践缺乏监督

黄河流域横向生态补偿中，生态补偿的机制通常设定在行政主体之间，以政府参与为主导的模式，而社会公众面临其中困难的障碍，公众及社会组织在协商参与过程中的作用呈现边缘化特征[5]。一方面，政府主导下的横向生态补偿缺乏有效的监督，确立的补偿机制是否落实也没有向社会进行主动公开，交易过程不透明导致公众对其可信度产生质疑；另一方面，各行政主体之间的生态补偿协议并不在政府公开事项中，公众参与决策的具体渠道也不够畅通，公众难以发表和传达自身的意见。政府间的交易成本也无从得知，以至于地方政府为了尽快落实中央的政策，在协议的谈判上流于形式而没有具体考虑到各地所能承受的成本，最后导致流域生态补偿成为上下游的利益交换，并不能起到保护流域生态环境的积极作用。黄河流域涉及省份众多，不同利益主体如不能积极参与到补偿确立的协商中，将直接关系到补偿机制能否真正得到落实。社会公众的知情权、监督权以及切身利益如得不到妥善回应，在制度推行中难免会出现公众参与度不高、政策难以落地等情形[6]。

尽管流域居民和社会组织等多元主体在生态补偿监督中具有重要作用，但现有机制中缺乏有效的制度路径保障其参与其中。在部分试点地区，虽然设立了“社会监督员”或开展了公众听证会，但这些措施多属于象征性安排，未能真正赋予社会力量实质性的监督权。一方面，社会监督主体缺乏获取信息的正式渠道，难以全面了解生态补偿项目的实施情况；另一方面，现有制度框架中缺乏对社会监督意见的处理与反馈机制，使得社会监督往往流于形式[7]。

### 3.4. 黄河流域居民对补偿政策的认知度低

黄河流域居民虽然具备一定的环境意识，但是对流域补偿政策的认知与认可度不高，对补偿主体的判断存在政府依赖性，大部分居民认为国家应承担主要补偿责任，这反映出社会共担机制尚未完全建立[8]。

流域居民的社会经济特征与其对政策的认知度呈现显著相关[9]。第一，性别对流域补偿政策的认知度有影响，男性农户相较于女性更了解政策内容，并认为其实施更具意义。这主要归因于当地男性多外出务工，知识水平相对较高，信息获取渠道更广，因而更关注生态政策动态。第二，年龄与文化程度亦显著影响政策认可度。50岁以下、受教育程度较高的农户更易于接受新事物与新技能，对生态补偿政策的理解更为深入，从而表现出更高的认可度。第三，家庭年均总收入与居民的支付意愿呈正相关，更了解政策。收入较高的农户对优质水资源和良好生态环境依赖性更强，更加积极了解政策，更认同政策实施的必要性。此外，居民的工作优越性与受教育程度同样正向影响居民对流域补偿政策的认知度，说明

居民的综合素质越高，生态责任意识越强。

## 4. 提高黄河流域居民参与度的对策

### 4.1. 完善法律法规，实现从“政策鼓励”到“法定权利”的跃升

黄河流域横向生态补偿机制的可持续发展，离不开流域居民的广泛参与。作为生态保护的直接受益者和主要执行者，居民的参与程度直接影响政策的落地效果。然而，当前实践中居民参与普遍不足，重要原因就是相关法律法规不健全，缺乏对公众参与权利、渠道和保障机制的明确规定。因此，完善法律法规，是提升居民参与度的根本性对策。

黄河流域横向生态补偿机制的可持续发展，亟需通过立法将居民参与从“软性倡导”转化为“硬性规范”。当前《黄河保护法》虽提及公众参与，但多停留于原则性口号，缺乏具体的操作路径。破解此困局的关键在于明确居民的法律主体地位<sup>[10]</sup>。具体而言，建议在法律中增设“公众参与”专章，明确规定流域居民在补偿标准制定、资金使用监督等核心环节的知情权、参与权与监督权。具体路径包括：一是确权，将“流域居民”明确列为生态补偿的权利主体，赋予其独立于地方政府的法律人格；二是赋权，借鉴环境公益诉讼制度，探索建立居民代表诉讼机制，保障其在权益受损时的救济渠道<sup>[11]</sup>；三是保障，鼓励地方出台配套实施细则，形成国家法律与地方法规相衔接的支撑体系，确保居民参与有法可依、渠道畅通。此外，还应鼓励地方出台配套细则，形成国家到地方的两级法律支撑，让居民参与有法可依、渠道畅通。

### 4.2. 确保信息公开，提高居民对政策认知度

信息公开是居民参与流域保护的前提。只有了解政策、资金和项目详情，公众方能有效实施监督与建言献策。但目前黄河流域生态补偿存在信息不透明的问题，导致居民“不知情、难参与”。

为此，建议建立统一的“黄河流域生态补偿信息公示系统”，集中发布协议内容、资金流向和项目进展，并适配移动端，方便随时查看。信息公开应贯穿全过程，做到动态、可追溯<sup>[12]</sup>。可借鉴欧盟《奥尔胡斯公约》的经验，该公约明确要求成员国保障公众在环境事务中的知情权、参与权与救济权，其核心便是强制性环境信息公开制度，显著提升了欧洲多国流域治理的公众参与水平<sup>[13]</sup>。还可借鉴美国切萨皮克湾流域经验，通过平台开放公众意见反馈与违规举报功能。通过这些举措，可有效打破信息壁垒，提升政策透明度与公众参与意愿<sup>[14]</sup>。同时，要避免使用专业术语，确保信息通俗易懂。公开不等于“看得懂”，许多政策文件与数据专业性强，普通居民难以理解。因此，应采用通俗化地呈现信息，如发布图文解读、短视频、社区公告栏简报等。实践中，可以结合地方实际，通过村广播、微信群、村民大会等渠道，将信息传递到基层。例如，浙江省“千村示范、万村整治”工程中，通过村务公开墙和微信公众号双轨模式，有效提升了农村居民对环保项目的参与度，值得黄河流域借鉴<sup>[15]</sup>。

### 4.3. 确立流域居民为受偿关系主体

应从法律层面确认居民的主体地位。当前《黄河保护法》《生态保护补偿条例》等法规虽提及“鼓励公众参与”，但未明确居民在补偿关系中的法律身份。建议在立法修订中，将“流域居民”纳入生态补偿的权利主体范畴，规定其在补偿标准制定、项目选址、资金分配等环节具有法定参与权。

建立以居民为核心的补偿分配机制。当前，黄河流域横向生态补偿机制主要以政府间财政转移支付为主，这种制度安排虽然能够在一定程度上保障生态保护资金的投入，但忽视了流域居民作为直接利益相关者的主体地位，导致居民在补偿决策与分配中的参与度较低。可借鉴新安江流域生态补偿试点经验，黄山市在实施补偿项目时，明确将沿江农户作为生态管护岗位的直接受益人，并通过“生态收益分红”

机制让村民分享保护成果,提升了群众参与积极性[16]。这一实践表明,只有当居民从“被动接受者”转变为“主动参与者”,生态补偿才能真正落地生根。还可以建立“政府、社区、居民”三级分配体系,将一定比例的补偿资金直接划拨至村集体或农户,用于生态管护、绿色生产转型或社区发展项目。如在云南洱海流域治理中,政府将部分生态补偿资金用于设立“生态合作社”,由村民自主管理湿地维护、有机农业种植,并按劳分配收益,既提升了治理效能,也增强了居民的归属感与责任感[17]。

#### 4.4. 健全公众参与度考核与反馈机制

健全公众参与度考核与反馈机制是保障流域居民有效参与的关键环节。当前,黄河流域生态补偿机制在决策过程中,普遍存在公众参与度考核缺失、意见反馈不畅的问题,导致居民参与流于形式,难以对政策制定与实施产生实质性影响[18]。

建立公众参与度的量化考核指标体系。传统的生态补偿绩效评估多聚焦于水质改善、资金到位率等技术性指标,而忽视了社会参与度。为此,应建立量化考核指标体系,将公众参与度纳入地方政府生态补偿工作的年度考核范围,其考核结果作为领导干部综合考核评价的依据。例如,可以设定公众意见征集覆盖率、意见采纳率、听证会参与人数等具体指标,通过国务院大督查等方式加大对地方流域生态补偿工作的通报激励,使地方政府及部门调动公众参与的积极性。浙江省在“五水共治”考核中,将“公众满意度”和“村规民约制定率”纳入评分体系,令基层政府重视群众参与[19]。黄河流域可借鉴此类做法,将公众参与度与绩效挂钩,形成制度性激励。

建立公众意见处理与反馈机制。公众参与的关键不仅在于“说了算”,更在于“有回应”。应制定《生态补偿公众意见处理办法》,明确意见收集、分类、判定、采纳、反馈的流程与时限。对于合理建议,应在政策调整中予以体现,并公开说明采纳情况;而对于暂不采纳的意见,也应书面说明理由并做好解释沟通。例如,可借鉴欧盟《奥尔胡斯公约》关于强制性环境信息公开的制度经验,缔约方必须设立专门的公众参与窗口,并通过线上平台与线下座谈会相结合的方式,收集居民意见并及时予以回应[20]。在清溪川修复项目中,首尔政府建立了完善的决策咨询体系。核心是成立由专家和市民组成的委员会,全程参与政策制定、民意调查和工程咨询。同时,及时向公众同步工程进展、问题与解决方案,并在执行中收集和处理各方意见[21]。

### 5. 结语

黄河流域横向生态补偿机制的完善,不仅是资金分配的技术问题,更是利益协调的制度创新问题。流域居民作为黄河生态保护的基石,其参与程度直接决定了补偿机制的公平性与可持续性。当前,黄河流域横向生态补偿正处于从“政府间协议”向“多元共治”转型的关键期。破解居民参与困境,不能仅停留在口号上,必须通过法律确权、机制创新和能力提升,将居民真正纳入到生态补偿的制度框架中来。

未来,应以《黄河保护法》实施为契机,构建起“政府引导、居民主体、市场运作、社会协同”的黄河流域横向生态补偿新格局。让流域居民不仅成为生态保护的践行者,更成为生态红利的共享者,从而实现黄河流域生态保护与高质量发展的双赢目标。

### 参考文献

- [1] 赵美珍. 长三角区域环境治理主体的利益共容与协同[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2016, 32(2): 1-7.
- [2] 王建标. 流域横向生态补偿法律关系的主体研究[D]: [硕士学位论文]. 天津: 天津师范大学, 2022.
- [3] 康艳青, 毛柯予, 朱永明. 成本分担下黄河流域跨省生态补偿利益均衡分析[J]. 人民黄河, 2023, 45(3): 79-84.
- [4] 毕建培, 刘晨, 林小艳. 国内水流生态保护补偿实践及存在的问题[J]. 水资源保护, 2019, 35(5): 114-119.

- [5] 孙翔, 王玢, 董战峰. 流域生态补偿: 理论基础与模式创新[J]. 改革, 2021(8): 145-155.
- [6] 晏吕霞. 政府间环境合作协议存在的问题及完善路径: 以珠三角地区为例[J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2016(3): 26-32.
- [7] 司林波, 闫芳敏, 裴索亚. 要素融合与模式选择: 科技赋能流域生态保护何以可为?——基于长江、珠江和黄河流域的经验比较分析[J]. 青海社会科学, 2023(5): 46-59.
- [8] 接玉梅, 葛颜祥, 徐光丽. 黄河下游居民生态补偿认知程度及支付意愿分析——基于对山东省的问卷调查[J]. 农业经济问题, 2011, 32(8): 95-101.
- [9] 刘文婷, 江颖, 刘炯志. 流域生态补偿政策认知度的群体差异分析[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(16): 14-16.
- [10] 孙晓娟, 韩艳利, 毛予捷. 黄河流域生态保护补偿机制建设的立法建议[J]. 人民黄河, 2021, 43(11): 13-16.
- [11] 万勇, 杨思雅. 完善流域生态补偿机制研究——以安徽省为例[J]. 地方财政研究, 2021(6): 60-67.
- [12] 岳树梅, 王蒙. 公众参与黄河流域生态环境保护的缺漏及改进[J]. 人民黄河, 2021, 43(4): 13-17.
- [13] 兰莹. 论公众参与作为积极性程序环境权[C]//中国法学会环境资源法学研究会, 河北大学. 区域环境资源综合整治和合作治理法律问题研究——2017年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集. 武汉: 武汉大学环境法研究所, 2017: 958-960.
- [14] 邓可祝. 中美流域治理问责制度比较研究——以中国太湖流域和美国切萨皮克湾流域为例[C]//中国环境资源法学研究会, 中山大学. 生态文明法制建设——2014年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集(第三册). 马鞍山: 安徽工业大学文法学院, 2014: 149-157.
- [15] 康保军, 蔡斌杰. 基于“互联网+”移动旅游信息管理系统实现——以浙江特色乡村旅游为例[J]. 产业与科技论坛, 2019, 18(15): 66-67.
- [16] 王雨蓉. 基于制度分析与发展框架的流域生态补偿规则研究——以新安江流域为实证[D]: [博士学位论文]. 南京: 南京农业大学, 2020.
- [17] 张思腾. 乡村振兴背景下云南省农民专业合作社绩效评价研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南师范大学, 2023.
- [18] 赵瞳. 黄河流域协同治理存在的突出问题及其破解[J]. 学习论坛, 2023(3): 109-115.
- [19] 浙江省统计局课题组, 姚剑平, 王婧. 满意度模型在社情民意调查中的研究与应用[J]. 统计科学与实践, 2020(1): 56-59.
- [20] 赵晶晶. 转基因监管中的公众参与制度研究——以欧盟经验为例[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2021(5): 101-107.
- [21] 周雨, 王殿常, 余甜雪, 等. 典型河湖治理经验及对长江流域生态保护的启示[J]. 人民长江, 2024, 55(1): 45-50.