

# Feasibility Study on Formulating “Yellow River Law”

Qing Lin Jing Sun

Huai'an Water Conservancy Survey and Design Institute Co., Ltd., Huai'an, Jiangsu, 223000, China

## Abstract

The Yellow River is the mother river of the Chinese nation, and the Yellow River Basin is the cradle of Chinese civilization. General Secretary Xi Jinping is very concerned about the Yellow River and attaches great importance to the Yellow River Basin. Standing at the strategic height related to the great rejuvenation of the Chinese nation, he personally drew a major national strategy for ecological protection and high-quality development in the Yellow River Basin. Implement the spirit of General Secretary Xi Jinping's series of important expositions on the Yellow River, ensure the strong implementation of the major national strategy for ecological protection and high-quality development in the Yellow River Basin, it is necessary to formulate the Yellow River Law.

## Keywords

Yellow River; ecological protection; implementation strategy

# 制定“黄河法”的可行性研究

林青 孙静

淮安市水利勘测设计研究院有限公司, 中国·江苏 淮安 223000

## 摘要

黄河是中华民族的母亲河, 黄河流域是中华文明的摇篮。习近平总书记十分关心黄河, 高度重视黄河流域, 站在关乎中华民族伟大复兴的战略高度, 亲自擘画了黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略。贯彻落实习近平总书记关于黄河的系列重要论述精神, 保障黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略的强力实施, 制定“黄河法”十分必要。

## 关键词

黄河; 生态保护; 实施战略

## 1 引言

黄河流域生态保护和高质量发展战略, 是中国共产党中央和总书记亲自部署的重大战略。制定“黄河法”, 是深入贯彻落实习近平总书记重要论述和中央有关决策部署的必然要求。“黄河宁, 天下平”, 保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。

黄河流域是中国重要的生态屏障和经济地带, 是打赢脱贫攻坚战的重要区域, 在中国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位。习近平总书记对黄河保护治理和流域发展提出了一系列明确要求, 强调治理黄河重在保护、重在治理; 要坚持绿水青山就是金山银山的理念, 坚持生态优先、绿色发展, 量水而行、节水为重, 因地制宜、分类施策, 统筹谋划、协同推进, 共同抓好大保护, 协同推进大治理, 把水资源作为最大的刚性约束, 走生态保护和高质量发展的路子, 让黄河成为造福人民的幸福河。必须以问题为导向, 运

用法治手段, 将中央一系列决策部署制度化法治化, 特别是将其中的针对性、约束性要求转化为法律制度, 使法律在黄河保护治理和流域高质量发展中更好地发挥引领、规范、推动和保障作用。

## 2 “黄河法”制定的原因

### 2.1 依法破解黄河防洪难题

先天不足、后天失养、水沙关系不协调, 是黄河复杂难治的症结所在, 洪水风险依然是流域的最大威胁。人民治黄70余年来, 虽然实现了伏秋大汛堤防不决口的历史奇迹, 但是黄河善淤、善决、善徙的特性没有变。下游800公里“地上悬河”形势严峻, 一旦发生洪水决溢, 水沙俱下, 造成的生态环境灾难将长期难以恢复, 范围涉及冀、鲁、豫、皖、苏5个省12万余平方公里, 将严重打乱国家经济社会发展战略布局。黄河下游滩区不仅是滞洪沉沙的场所和行洪输沙的通道, 也是老百姓赖以生存的家园。中国河南、山东两省虽

然实施了居民迁建,但仍然有近百万人民群众生活在滩区,防洪保安和当地经济社会发展之间的矛盾依然十分突出。同时,滩区大量土地被划为基本农田,乱占、乱采、乱堆、乱建问题突出,严重威胁黄河防洪安全。因此,迫切需要制定“黄河法”,紧紧抓住水沙关系调节这个“牛鼻子”,构建以骨干水利工程为依托的水库群联合调度机制,建立处理河槽与滩区、人口与耕地管理关系的法律制度,明确滩区基本农田退出机制,理顺与湿地保护等相关主体的关系,确立防洪安全优先制度,填补黄河防凌管理的法律空白,规范黄河水旱灾害治理,才能保障黄河长治久安。

## 2.2 依法破解黄河水资源短缺难题

水是黄河的命脉。黄河属资源性缺水河流,水资源总量仅占中国的2%,人均占有量仅为中国平均水平的27%,养育着中国12%的人口,灌溉着中国15%的耕地,承担着400余座大中城市、县(市、旗)以及大量能源基地的水源保障任务。黄河的水资源开发利用率高达80%,远超国际公认的40%生态警戒线,大大超出了其承载能力,严重威胁国家水安全,水资源短缺已经成为制约黄河流域及相关地区经济社会发展的最大瓶颈。因此,迫切需要制定“黄河法”,把水资源作为最大刚性约束,统筹黄河干支流,完善流域水资源统一配置制度,发挥水权市场的调节配置作用,强化超用水约束机制;将黄河水量调度管理制度进一步完善上升为法律,增强制度的刚性;建立黄河流域量水而行制度,节水为重,“有多少汤泡多少馍”,坚决抑制不合理用水需求,全面实施深度节水控水行动,推进水资源节约集约利用;建立水资源利用全过程管控制度,充分发挥黄河水之利,使“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的要求得到全面贯彻落实,提高黄河水安全的保障能力。

## 2.3 依法破解流域生态环境脆弱难题

黄河流域构成中国重要的生态屏障,直接关系国家生态安全。目前流域生态退化和环境污染交织,生态环境问题比长江更严重、更复杂,其问题表象在黄河,根子在流域,生态保护任务异常艰巨。黄河上中下游生态差异巨大,河源区是黄河主要水源涵养区,兰州以上来水量占58%,生态系统退化造成水源涵养能力降低;上中游流经的黄土高原是世界上最大的黄土分布区,面积达45.4万平方公里,水土流失严重,特别是7.86万平方公里的多沙粗沙区自然条件恶劣,生态环境更加脆弱,治理难度大;河口三角洲是中国暖温带最完整

的湿地生态系统,生态流量偏低,天然湿地萎缩;支流水污染问题突出。因此,迫切需要制定“黄河法”,落实生态优先、绿色发展理念,建立生态脆弱地区水源涵养制度和生态系统修复制度,明确河源区保护制度;将水土流失地区退耕还林还草等政策上升为法律,围绕水土保持率等指标建立黄土高原地区生态考核机制;健全沙地用途管制和沙区植被保护制度;强化河道生态环境治理,依法科学确定黄河河道最低生态流量;建立河口常态化生态补水制度,促进河流生态系统修复,提高生物多样性;建立流域农业灌区科学安全用药制度,完善流域生态补偿机制,实施水污染、土壤污染和大气污染综合治理。

## 2.4 依法破解黄河特殊管理体制难题

黄河流域生态保护和高质量发展涉及上下游、左右岸、干支流,多部门多行业多领域,“九龙治水”,分头管理,协调难度很大。因此,迫切需要制定“黄河法”,遵循“共同抓好大保护、协同推进大治理”原则,坚持中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制,建立国家层面的协调机制,完善跨区域管理协调机制,理顺中央与地方、部门与部门、流域与区域、区域与区域之间的关系;将现有黄河治理保护和流域管理成熟经验、河长制湖长制成熟实践上升为法律制度,强化流域管理机构的作用,完善流域管理体系;建立保护治理的联防联控联治机制,促进流域各方同向发力,同频共振,同心同向,共同推进黄河流域山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。

## 3 “黄河法”可能存在的缺陷

制定“黄河法”,是统筹推进黄河流域生态保护和高质量发展的重要保障。作为国家确定的第一个流域发展战略,必须运用法律这个治国理政最大最重要的规矩来调整保障。目前,国家层面有水法、防洪法、环境保护法、土地管理法等法律,有《黄河水量调度条例》《黄河河口管理办法》等行政法规和部门规章,沿黄省份颁布实施了流域保护治理等地方性法规和政府规章,这些立法为黄河治理和流域生态保护提供了重要保障。但是,现行相关立法相对分散,调整范围较为单一,部分制度存在空白,部分规定针对性不强、衔接性不够,对黄河特殊河情水情科学把握不足,对流域保护治理和流域经济社会发展统筹考虑不足,缺乏系统整体性的制度安排。应当立足水是黄河的命脉,把握流域水系的完整

性、特殊性和生态系统的整体性、多样性,统筹考虑山水林田湖草沙、上下游和干支流、水域和陆域,围绕黄河流域保护、治理与发展的多目标多任务,协调不同地区、行业、领域的关系,把黄河保护治理与经济社会发展更紧密地联系起来,以黄河为核心和纽带,统筹配置各类资源要素,有效管控开发利用边界,推动沿黄地区中心城市及城市群高质量发展,建设现代产业体系,保护传承弘扬黄河文化。因此,十分有必要专门制定一部具有流域法、综合法和特别法性质的“黄河法”,对现行一般法律制度作出细化、突破和创新规定。

法律是治国之重器,良法是善治之前提。我们相信,通过“黄河法”的制定和实施,加之工程、技术、经济、行政等配套措施的完善,必将形成黄河流域现代化的治理体系和治理能力,为黄河流域生态保护和高质量发展提供根本性、全局性、系统性的保障,实现“幸福河”宏伟目标。

## 4 黄河生态保护的措施

### 4.1 加强生态保护修复,抓好环境污染治理

立足于全流域和生态系统的整体性,协同推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。分区分类、精准施策,实施一批重大生态保护修复工程,着力加大上游水源涵养、中游水土保持、下游湿地保护力度,推进建设黄河生态带。建议实施水源涵养提升、水土流失治理、湿地生态修复和水、大气、土壤污染治理等工程,共同抓好大保护、协同推进大治理。

### 4.2 推进节约集约利用,提高水安全保障水平

科学把握水沙关系,完善水沙调控机制,实施河道和滩区综合提升治理工程。将水资源作为最大的刚性约束,坚持以水定需、量水而行,合理规划人口、城市和产业发展,推动用水方式由粗放低效向节约集约转变。

大力发展节水产业和技术,科学配置流域水资源,深化跨流域调水工程研究,尽早开工建设南水北调西线工程。

### 4.3 实施双轮驱动战略,促进流域高质量发展

加快调整产业结构,推进能源资源一体化开发利用,建设国家现代能源经济示范区。积极培育发展新一代信息技术、节能环保、高端装备制造、新材料、生物技术等战略性新兴产业和现代服务业,引导沿黄中心城市及城市群高质量发展。

弘扬黄河文化,加强黄河文化系统研究和学科建设,建

设黄河文化遗产廊道、文化旅游带、国家文化公园,综合利用黄河历史文化资源,讲好“黄河故事”,增强文化软实力。

## 5 结语

制定“黄河法”,是系统解决黄河流域特殊突出问题的迫切需要。为了保证黄河流域的治理落到实处,要突出工作重点,吸取有关经验教训,提高工作标准,明确整治任务,做到违规构筑物拆除到位,建筑、生活垃圾清理干净,黑臭水体、生活污水治理到位,加大植绿补绿力度,高标准整治好河道。要坚持绿水青山就是金山银山的理念,按照共同抓好大保护、协同推进大治理的要求,把黄河生态环境保护和修复工作摆在重要位置,提高黄河沿岸、大堤两岸植被覆盖率,加大黄河流域污染治理,更加注重涵养水源,打造沿黄生态带、文化旅游带,营造更加优美的自然环境,让黄河更好造福人民。此外,还要强化组织领导,领导小组要加强统筹指导,各成员单位要明确分工,各负其责、各尽其责。市督查部门要开展专项督查,对整治内容进行抽查,防止整改不到位现象。对作风拖沓,工作标准低的单位要严肃问责,确保整治任务按时完成。

## 参考文献

- [1] 高志锴,晁根芳.黄河法立法问题分析[J].南水北调与水利科技,2014(2):120-124.
- [2] 曹明德,黎作恒.《黄河法》立法刍议[J].法学评论,2005(01):143-149.
- [3] 王亦宁,钟玉秀.对制定“黄河法”的思考[J].中国水利,2011(02):1-3.
- [4] 陈瑞清.制定“黄河法”加快黄河流域的综合治理[J].内蒙古统战理论研究,1999(02):10-12.
- [5] 苏京兰.山东黄河河道断流问题研究[D].武汉:武汉大学,2004.
- [6] 张晓秋,王志华.黄河专门立法中一些理论问题的思考[C].黄河水资源管理研讨会.2001.
- [7] 权毅荣.浅谈黄河水利法制建设的现状及对策[J].人民黄河,1999(010):41-42.
- [8] 陈小江.深入贯彻实施新水法奋力谱写黄河水利法治建设新篇章[J].中国水利,2012(16):12-14.
- [9] 刘永强.关于《黄河法》立法的思考[J].人民黄河,1998(10):36-37.