关于《黄河保护立法草案

（征求意见稿）》的说明

黄河是中华民族的母亲河，黄河流域生态保护和高质量发展，是以习近平同志为核心的党中央着眼中华民族伟大复兴和永续发展确定的重大国家战略。开展黄河保护立法，是党中央部署的重大立法任务。全国人大常委会将黄河保护立法列入2021年立法工作计划。国务院对黄河保护立法起草工作作出专门部署。水利部、发展改革委会同有关部门，在开展专题研究、立法调研、专家咨询、汇集有关方面意见基础上，形成了《黄河保护立法草案（征求意见稿）》。现将有关情况说明如下：

一、开展黄河保护立法的重要性和必要性

（一）开展黄河保护立法是深入贯彻落实习近平总书记重要讲话指示批示精神和中央决策部署的重要举措。党的十八大以来，习近平总书记就黄河流域生态保护和高质量发展多次作出重要讲话，强调要坚持生态优先、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，走生态保护和高质量发展的路子，为黄河保护立法工作指明了方向、确立了原则。党中央、国务院对黄河流域生态保护和高质量发展重大战略作出决策部署。开展黄河保护立法，将习近平总书记的重要讲话指示批示精神和党中央决策部署，以法律形式予以贯彻落实，转化为黄河保护、治理、高质量发展的国家意志和社会行为准则。

（二）开展黄河保护立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。黄河流域构成我国重要的生态屏障，是我国重要的经济地带，黄河文化是中华民族的根和魂，在国家发展大局和社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位。现行有关法律法规对规范黄河流域生态保护和高质量发展的针对性不强、衔接性不够，存在一些制度空白。需要通过黄河保护立法，作出系统性、整体性制度安排，增强黄河流域保护和治理的系统性、整体性、协同性，推动高质量发展，保护传承弘扬黄河文化。

（三）开展黄河保护立法是着力解决黄河特殊突出问题的迫切需要。黄河是世界上治理难度最大的河流，水害严重，治理问题困扰中华民族几千年。长期以来，黄河水沙关系复杂，洪水风险依然是流域的最大威胁，“地上悬河”形势严峻，下游滩区防洪运用和经济发展矛盾长期存在。上游局部地区生态系统退化、水源涵养功能降低，中游水土流失严重，下游生态流量偏低、河口湿地萎缩。水资源保障形势严峻，人均占有量仅为全国平均水平的27%，开发利用率高达80%。流域工业、城镇生活、农业面源和尾矿库污染严重，支流污染问题突出。亟需通过黄河保护立法，依法解决黄河面临的突出问题。

二、立法工作的指导思想、原则和起草过程

（一）指导思想。深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想和“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，以习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展重要讲话精神作为根本遵循，立足建设造福人民的幸福河总体目标，完整准确全面贯彻新发展理念，落实国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要、黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要有关任务，聚焦黄河流域突出问题，建立一套充分反映流域特点的制度措施，制定一部保护黄河的良法、促进发展的善法、造福人民的好法。

（二）起草工作遵循的原则。一是从全局和战略高度出发，通盘考虑、综合施策，推动黄河相关问题系统解决。二是立足流域视野，以水为核心、河为纽带、流域为基础，全面落实山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。三是突出黄河特点，处理好与现行法律法规的关系，一般性和特殊性规定有机衔接，增强解决黄河问题的针对性和有效性。四是坚持民主立法，加强部门协作沟通，充分听取地方、社会各方面意见，加强专家咨询，形成一部体现党的主张、反映人民意愿的法律。

（三）起草工作过程。水利部、发展改革委会同司法部、自然资源部、生态环境部等11个部门，反复学习领会并认真落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展重要讲话指示批示精神，集中力量推进起草工作，赴河南、山东、甘肃、陕西4省开展立法综合调研，召开立法座谈会，听取流域九省区人民政府意见，开展专题研究和专家咨询，经过多次修改完善，形成了征求意见稿。

三、征求意见稿的主要内容

（一）关于立法目的

第一条规定，为了加强黄河流域生态环境保护，实行水资源节约集约利用，保障黄河长治久安，保护传承弘扬黄河文化，推动高质量发展，让黄河成为造福人民的幸福河，制定本法。

（二）关于适用范围

法律适用的地域范围暂定为黄河干流、支流和湖泊形成的集水区域所涉及的青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、河南省、山东省的相关县级行政区域。

（三）关于基本原则

第三条规定，黄河流域生态保护和高质量发展，应当坚持生态优先、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，协同推进大治理的原则。

（四）关于管理体制机制

主要包括：国家建立黄河流域生态保护和高质量发展协调机制；国务院有关部门和黄河流域省级人民政府负责落实国家黄河流域协调机制的决策，按照职责分工负责黄河流域生态保护和高质量发展相关工作；县级以上地方人民政府落实生态保护和高质量发展有关工作；发挥流域管理机构作用，明确有关流域监管机构职责；明确黄河流域各级河湖长、林长责任；完善跨区域跨部门联合执法机制。

（五）关于基本制度措施

落实“坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源作为最大的刚性约束，合理规划人口、城市和产业发展”的要求，建立黄河流域水资源刚性约束制度。

加强规划与管控，规定了规划水资源论证、国土空间用途管制、生态环境分区管控、水资源分区管控、河湖管控、水沙统一调度等制度。

针对黄河河源区、黄土高原、河口及三角洲等不同区域生态保护修复要求，规定了水源涵养、水土流失总量控制、湿地保护、河口管理等制度，以及生态治理修复、天然林和草原保护、荒漠化防治、生态用水保障、生物多样性保护等措施。

按照水资源节约集约安全利用要求，从配置、调度、利用、节约等环节，建立了水资源刚性约束指标、统一调度、取水许可限批、用水定额、节水评价、合同节水、水资源考核等制度措施。

紧紧抓住水沙关系调节“牛鼻子”，确保河床不抬高，保障黄河长治久安，规定了建立水沙调控和防洪减灾体系，开展水沙调控和防洪工程建设，实施水沙调度、防洪防凌调度，进行滩区治理、重点水库库区管理等制度措施。

针对黄河流域污染严重等突出问题，规定了水环境质量和水污染物排放标准、总量控制、排污许可、排污口监管等制度，提出土壤和地下水、农业、城乡生活、固体废物等方面的污染防治措施。

针对沿黄省区产业倚能倚重、低质低效等突出问题，提出了城市和县城发展、美丽乡村建设、城乡融合、产业布局、现代农业发展、绿色发展、基础设施完善、科技创新、对外开放、碳达峰等制度措施。

落实“推进黄河文化遗产的系统保护”要求，规定了黄河文化资源记录共享、遗产保护、传承载体、文艺创作、公共文化、文化产业和文旅融合、研究与交流传播等制度措施，通过保护历史文化带动高质量发展，守护中华民族的根和魂。

提出保障监督措施，包括财政、价格、金融、生态补偿等政策支持，以及政府目标责任考核、约谈、执法、司法等措施。对违反法律的各类违法行为设定了相应法律责任，并保持了与现有法律衔接。