

黄河保护立法草案

(征求意见稿)

2021年4月

目 录

第一章 总 则	1
第一条（立法目的）.....	1
第二条（适用范围）.....	1
第三条（基本原则）.....	1
第四条（管理体制1）.....	1
第五条（管理体制2）.....	2
第六条（标准体系）.....	2
第七条（水资源最大刚性约束）.....	2
第八条（资源状况调查）.....	3
第九条（科学技术）.....	4
第十条（宣传教育）.....	4
第十一条（公众参与）.....	4
第二章 规划与管控	5
第十二条（规划引领）.....	5
第十三条（涉水相关规划编制）.....	5
第十四条（规划水资源论证）.....	5
第十五条（国土空间用途管制）.....	5
第十六条（生态环境应急和分区管控）.....	6
第十七条（水资源分区管控）.....	6
第十八条（河湖管控）.....	7
第十九条（水沙统一调度）.....	7

第三章 生态环境保护与修复	9
第二十条（生态治理修复）	9
第二十一条（自然保护地）	9
第二十二条（源头保护）	9
第二十三条（上游保护修复）	10
第二十四条（中游水土流失预防）	10
第二十五条（水土流失综合治理）	10
第二十六条（淤地坝建设和管理）	11
第二十七条（水土保持监督管理）	11
第二十八条（三角洲保护修复）	12
第二十九条（河口治理）	12
第三十条（生态用水保障）	12
第三十一条（饮用水水源保护）	13
第三十二条（地下水超采治理）	13
第三十三条（河湖健康评价）	13
第三十四条（野生动植物保护）	14
第三十五条（水生生物和鱼类保护）	14
第三十六条（农田、矿山生态整治和土地复垦） ...	15
第四章 水资源节约集约利用	16
第三十七条（江河水量分配）	16
第三十八条（地下水总量和水位控制）	16
第三十九条（区域和行业用水管控）	16

第四十条	（水资源调度）	17
第四十一条	（严格取水管理）	17
第四十二条	（用水定额）	18
第四十三条	（计划用水和计量）	18
第四十四条	（节水评价）	19
第四十五条	（行业节水）	19
第四十六条	（有偿使用和市场调节）	19
第四十七条	（水资源配置）	20
第四十八条	（非常规水源利用）	20
第四十九条	（水资源考核）	20
第五章	水沙调控与防洪安全	22
第五十条	（水沙调控和防洪减灾体系）	22
第五十一条	（工程体系）	22
第五十二条	（水沙调度）	22
第五十三条	（防洪调度）	23
第五十四条	（防凌调度）	23
第五十五条	（防汛抗旱指挥）	23
第五十六条	（滩区治理）	24
第五十七条	（河道采砂管理）	24
第五十八条	（重点水库库区管理）	25
第六章	水污染防治	26
第五十九条	（水环境质量标准）	26

第六十条	（水污染物排放标准）	26
第六十一条	（总量控制和动态管理）	26
第六十二条	（排污许可）	27
第六十三条	（排污口监管）	27
第六十四条	（土壤和地下水污染风险管控）	27
第六十五条	（地下水污染防治重点区监管）	28
第六十六条	（新污染物环境调查和评估）	28
第六十七条	（农业面源污染控制）	28
第六十八条	（城乡人居环境整治）	29
第六十九条	（固体废物污染防治）	29
第七章	高质量发展	30
第七十条	（城市和县城发展）	30
第七十一条	（美丽乡村建设）	30
第七十二条	（城乡融合）	30
第七十三条	（产业布局）	30
第七十四条	（现代农业发展）	31
第七十五条	（绿色发展）	31
第七十六条	（基础设施完善）	32
第七十七条	（科技创新）	32
第七十八条	（对外开放）	32
第七十九条	（碳达峰）	32
第八章	黄河文化保护传承弘扬	34

第八十条（宗旨）	34
第八十一条（规划编制与实施）	34
第八十二条（记录共享）	34
第八十三条（遗产保护）	34
第八十四条（传承载体）	35
第八十五条（文艺创作）	35
第八十六条（公共文化）	36
第八十七条（文化产业和文旅融合）	36
第八十八条（研究与交流传播）	36
第九章 保障与监督	38
第八十九条（财政支持）	38
第九十条（价格机制）	38
第九十一条（税收金融）	38
第九十二条（生态补偿）	39
第九十三条（监测和信息共享）	39
第九十四条（定期报告工作制度）	40
第九十五条（政府目标责任考核）	40
第九十六条（约谈）	40
第九十七条（联合执法）	40
第九十八条（损害赔偿）	40
第九十九条（司法机制）	41
第十章 法律责任	42

第一百条（公职人员责任）	42
第一百零一条（生态环境责任）	42
第一百零二条（水土保持责任）	42
第一百零三条（养殖等责任）	43
第一百零四条（节水责任）	43
第一百零五条（水资源管理责任）	44
第一百零六条（河湖管理保护责任）	44
第一百零七条（水污染排放责任）	45
第一百零八条（矿山生态修复责任）	45
第一百零九条（生态敏感脆弱区责任）	45
第一百一十条（遗产保护责任）	45
第一百一十一条（侵权赔偿）	46
第一百一十二条（与其他法律法规的衔接）	46
第十一章 附则	47
第一百一十三条（用语解释）	47
第一百一十四条（生效时间）	47

第一章 总 则

第一条（立法目的）

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。

第二条（适用范围）

在黄河流域实施生态保护和高质量发展，以及黄河流域各类生产生活、开发建设活动，应当遵守本法。

本法所称黄河流域，是指黄河干流、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。

第三条（基本原则）

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。

第四条（管理体制 1）

国家建立黄河流域生态保护和高质量发展协调机制（以下简称国家黄河流域协调机制），统筹黄河流域生态保护和高质量发展重大政策、重大规划、重大项目和年度工作安排等，协调跨地区跨部门重大事项，督促检查相关重大工作的落实情况。

国务院发展改革、水行政、自然资源、生态环境等有关

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。

黄河流域县级以上地方人民政府应当落实本行政区域的生态环境保护修复、保障黄河长治久安、推进水资源节约集约利用、推动高质量发展、保护传承弘扬黄河文化等责任。

第五条（管理体制2）

黄河流域保护治理实行流域管理和行政区域管理相结合的管理体制，推动统一规划、统一管理、统一调度。

国务院水行政主管部门在黄河流域设立的流域管理机构（以下简称黄河流域管理机构）依法行使流域管理和监督职责，加强流域防洪、水资源管理、水土保持、监测、调度、监督等工作，承担支撑保障国家黄河流域协调机制相关工作。

国务院生态环境主管部门所属黄河流域生态环境监督管理机构依法负责流域生态环境监管和行政执法相关工作。

黄河流域各级河湖长负责河湖管理保护相关工作，各级林长负责森林草原资源保护发展相关工作。

第六条（标准体系）

国务院有关部门按照职责分工，在黄河流域建立健全生态保护修复、水资源节约集约利用、水沙调控、防汛抗旱、水土保持、水文监测、水环境质量和污染物排放、生态产品价值核算等标准体系。

第七条（水资源最大刚性约束）

国家在黄河流域实施水资源刚性约束制度，以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源作为最大刚性约束条件，优化国土空间开发格局，促进人口和城市科学合理布局，构建与水资源承载力相适应的现代产业体系，推动黄河流域生态保护和高质量发展。

国务院水行政主管部门会同国务院有关部门定期开展黄河流域水资源评价，组织制定取用水总量和强制性用水定额等水资源刚性约束控制指标。

黄河流域省级人民政府按照国家有关规定在本行政区域内组织实施水资源刚性约束制度。

第八条（资源状况调查）

国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门定期组织黄河流域土地、矿产、水流、森林、草原、湿地等自然资源状况调查，建立资源基础数据库，开展资源环境承载能力评价，并向社会公布黄河流域自然资源状况。

国务院水行政主管部门定期组织开展黄河水资源、水沙变化调查和评价，并向社会公布。

国务院野生动物保护主管部门应当每十年组织一次野生动物及其栖息地状况普查，或者根据需要组织开展专项调查，建立野生动物资源档案，并向社会公布黄河流域野生动物资源状况。

黄河流域县级以上地方人民政府农业农村主管部门会同本级人民政府有关部门对水生生物重要栖息地开展生物

多样性调查和评价。

第九条（科学技术）

国家黄河流域协调机制设立黄河流域生态保护和高质量发展专家咨询委员会，组织专业技术机构和人员对黄河流域重大发展战略、政策、规划和重大科技问题等开展专业咨询。

国家鼓励和支持开展黄河流域生态保护修复、水沙调控、水资源节约集约利用、水土保持、水文、水污染防治、抗旱林草种苗等重大科技问题研究，推广应用先进技术。

第十条（宣传教育）

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当加强黄河流域河情水情、生态保护、水资源节约利用、黄河文化和高质量发展等宣传教育。

新闻媒体应当采取多种形式开展黄河流域生态保护和高质量发展的宣传教育，并依法对违法行为进行舆论监督。

第十一条（公众参与）

国家鼓励、支持单位和个人参与黄河流域生态保护修复、水资源节约集约利用、防汛抗旱、推动高质量发展、黄河文化保护传承弘扬等活动。

对在黄河流域保护治理工作中做出突出贡献的单位和个人，县级以上人民政府及其有关部门应当按照国家有关规定予以表彰和奖励。

第二章 规划与管控

第十二条（规划引领）

国务院发展改革部门会同国务院有关部门编制黄河流域生态保护和高质量发展规划，充分发挥对推进黄河流域生态保护和高质量发展的引领和指导作用。

国务院和黄河流域县级以上地方人民政府应当将黄河保护治理工作纳入国民经济和社会发展规划。

第十三条（涉水相关规划编制）

国务院水行政主管部门会同国务院有关部门和有关省级人民政府编制黄河流域综合规划、水资源规划等专项规划，对开发、利用、节约、保护水资源和防治水害作出总体部署，报国务院批准。

第十四条（规划水资源论证）

工业、农业、畜牧业、林业、能源、交通、市政、旅游、自然资源开发等有关专项规划和重大产业、项目布局以及各类开发区（新区）规划，涉及水资源开发利用的，应当进行规划水资源论证。未进行规划水资源论证或者规划不符合水资源刚性约束控制指标的，审批部门不得批准相关规划。具体办法由国务院水行政主管部门会同国务院有关部门制定。

第十五条（国土空间用途管制）

国家对黄河流域国土空间实施用途管制。黄河流域县级以上地方人民政府自然资源主管部门依照国土空间规划，对所辖范围内黄河流域国土空间实施分区、分类用途管制。

黄河流域国土空间开发利用活动应当符合国土空间用途管制要求，并依法取得规划许可。对不符合国土空间用途管制要求的，县级以上人民政府自然资源主管部门不得办理规划许可。

黄河流域严格限制国土空间用途转换。禁止使用耕地从事非农业活动，严格限制将粮食种植用地转为其他类型农用地。未经国务院批准，禁止将永久基本农田转为城镇空间。禁止生态保护红线内生态空间转为城镇空间和农业空间。

黄河流域严格控制新建人工湖、人造湿地、人造水景观。国家黄河流域协调机制应当组织有关部门加强对黄河流域新建人工湖、人造湿地、人造水景观建设的监督管理。

第十六条（生态环境应急和分区管控）

国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府建立健全黄河流域突发生态环境事件应急联动工作机制，与国家突发事件应急体系相衔接，加强对突发生态环境事件的应急管理。

黄河流域省级人民政府根据本行政区域的生态环境和资源利用状况，制定生态环境分区管控方案和生态环境准入清单，报国务院生态环境主管部门备案后实施。

第十七条（水资源分区管控）

国务院水行政主管部门组织开展黄河流域水资源承载力评估，并根据评估结果划定水资源超载区、临界区、非超载区，实行差别化管控。

超载区县级以上地方人民政府应当制定水资源超载治理方案，综合采取强化节水、水源置换、产业结构调整、农业结构调整、休耕轮作、严格监管等措施，实施超载区综合治理。临界区县级以上地方人民政府应当采取限制性措施，防止水资源超载。

第十八条（河湖管控）

国家加强黄河流域河湖管理保护，划定河湖管理范围，对河湖管理范围内建设项目和活动准入实施负面清单管理。禁止非法侵占河湖水域岸线。

黄河流域管理机构直接管理的河湖管理范围，由黄河流域管理机构会同有关县级以上地方人民政府划定，其他河湖的管理范围由县级以上地方人民政府划定，并向社会公告。

黄河干流及重要支流河湖管理范围内建设项目和活动准入负面清单，由黄河流域管理机构会同省级人民政府水行政主管部门制定，报国务院水行政主管部门批准；其他河湖准入负面清单按照管理权限，由县级及以上地方人民政府水行政主管部门制定，报省级人民政府水行政主管部门批准。

国家支持黄河流域有关省级人民政府统筹河湖水域岸线保护修复、退耕还湿、退养还滩，建设集防洪、生态保护等功能为一体的绿色生态廊道。

第十九条（水沙统一调度）

国务院水行政主管部门组织黄河流域管理机构统筹防洪减淤、城乡供水、灌溉用水、生态保护、水力发电等多目

标，建立水资源、水沙、防洪防凌综合调度体系，实施黄河干支流控制性水工程统一调度，保障防洪安全，发挥水资源综合效益。

第三章 生态环境保护与修复

第二十条（生态治理修复）

国家对黄河流域生态系统实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理。国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门编制黄河流域国土空间生态修复规划，组织实施生态修复重大工程，统筹推进黄河流域各项生态环境修复工作。

第二十一条（自然保护地）

国家加强对黄河河源、河口、草原、湿地、黄土高原以及乌梁素海、东平湖等湖泊的生态保护和修复。国务院和黄河流域省级人民政府在三江源、祁连山、若尔盖草原、甘南湿地、河口等重要生态区域，依法设立国家公园等自然保护地，推进自然保护地体系建设。自然保护地涉及河道管理范围的，应当满足防洪和河道管理要求。

国务院有关部门加强对黄河流域生态保护修复工作的指导和监督，组织制定自然保护地生态环境监管制度并监督实施。

第二十二条（源头保护）

国家保护黄河干流和支流水源涵养区，保护冰川、高原冻土、高寒草甸、草原等重要生态系统，维持扎陵湖、鄂陵湖、约古宗列曲、玛多河湖群等河湖天然状态。

在黄河干流和支流水源涵养区，禁止占用或者改变河湖、湿地用途，禁止开（围）垦、填埋、排干河湖、湿地，禁止

截断河湖、湿地的水源，禁止在河湖、湿地管理范围内从事采砂、采矿、取土等破坏河湖、湿地的活动。

第二十三条（上游保护修复）

国家加强黄河上游生态系统保护。国务院及黄河流域有关省级人民政府应当依法在重要生态区、生态脆弱区划定公益林，实施严格管理。

国务院林业和草原主管部门会同国务院有关部门、黄河流域省级人民政府加强黄河流域重要生态区的天然林、草原保护修复和荒漠化防治，科学划定封禁保护区，开展防护林建设、草种改良和退化林草修复，防治有害生物，恢复天然植被，防治土地荒漠化。

黄河流域县级以上地方人民政府应当加强森林、草原资源和植被保护，实施禁牧封育、退耕退牧还林还草、防沙治沙，管控不合理建设活动。禁止实施高耗水造林工程。

第二十四条（中游水土流失预防）

国家加强对黄河流域子午岭-六盘山、吕梁山、秦岭北麓等水土流失重点预防区及渭河、汾河等重要支流源头区的水土流失预防。国务院水行政主管部门会同黄河流域省级人民政府组织推行以县域为单位的水土流失总量控制。具体办法由国务院水行政主管部门制定。

禁止在二十度以上陡坡地开垦种植农作物。禁止开垦的陡坡地范围由县级以上地方人民政府组织划定并公告。

第二十五条（水土流失综合治理）

国务院水行政主管部门会同国务院有关部门加强黄河流域砒砂岩区、粗泥沙集中来源区和水蚀风蚀交错区等生态脆弱区保护和治理，开展土壤侵蚀和生态状况监测评估，实施重点防治工程。

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织推进小流域综合治理、坡耕地综合整治、黄土高原塬面治理保护等水土保持重点工程，采取塬面、沟头、沟坡、沟道等防护措施，加强多沙粗沙区治理，开展生态清洁流域建设，加强柠条、沙棘等适地植被建设。

第二十六条（淤地坝建设和管理）

黄河流域县级以上地方人民政府应当因地制宜组织开展淤地坝建设，加快病险淤地坝除险加固和老旧淤地坝提升改造，布设安全监测和预警设施，实施重要淤地坝动态监控和安全风险预警；推广新技术新工艺新材料，提高建设标准；将淤地坝工程防汛纳入地方防汛责任体系，落实管护责任。禁止擅自占用、损坏淤地坝。

黄河流域管理机构应当健全淤地坝注册登记、风险隐患排查和安全认定制度，建立淤地坝信息监测机制。

第二十七条（水土保持监督管理）

开办生产建设项目的生产建设单位及施工等参建单位应当落实水土流失防治责任，严格执行经批准的水土保持方案。黄河流域县级以上地方人民政府水行政主管部门和黄河流域管理机构应当定期组织开展生产建设活动水土保持监

管，督促相关单位或者个人履行水土流失防治责任。

单位或者个人从事其他生产建设活动，应当执行国家规定的水土流失防治标准。

第二十八条（三角洲保护修复）

国务院自然资源、林业和草原主管部门会同国务院有关部门和山东省人民政府组织开展黄河三角洲湿地保护修复，加强盐沼、滩涂和浅海湿地生物物种资源、鸟类栖息地保护，维护生物多样性。

国务院生态环境主管部门应当组织开展黄河三角洲及邻近海域生态环境监测，开展对黄河三角洲湿地生态保护修复的监督管理。

第二十九条（河口治理）

国务院水行政主管部门会同国务院有关部门和山东省人民政府制定实施黄河入海河口的整治规划，稳定河口流路，保持入海河道畅通，保障河口防洪防凌安全，维护河口生态功能。

山东省人民政府应当有序推进退塘还河、退耕还湿、退田还滩，实施清水沟、刁口河生态补水，严格控制油田开采、围垦养殖、港口航运等经济活动对河口生态系统的影响。禁止侵占黄河入海备用流路。

第三十条（生态用水保障）

国家加强黄河流域生态用水保障。国务院水行政主管部门提出黄河干流、重要支流控制断面生态流量和重要湖泊生

态水位的管控指标，并征求国务院有关部门意见。其他河流生态流量管控指标由黄河流域省级人民政府水行政主管部门确定，报黄河流域管理机构备案。

黄河干流、重要支流控制断面生态流量和重要湖泊生态水位达不到要求的，由黄河流域管理机构提出整改意见，相关县级以上地方人民政府落实。

第三十一条（饮用水水源保护）

国务院水行政主管部门会同国务院有关部门制定黄河流域重要饮用水水源地名录。黄河流域省级人民政府水行政主管部门会同本级人民政府有关部门制定本行政区域的其他饮用水水源地名录。

黄河流域省级人民政府组织划定饮用水水源保护区，加强饮用水水源保护，保障饮用水安全。黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当合理布局饮用水水源取水口，加强饮用水备用应急水源建设。

第三十二条（地下水超采治理）

国务院水行政主管部门会同国务院自然资源主管部门组织划定黄河流域地下水超采区，并向社会公布。

黄河流域省级人民政府负责组织本行政区域地下水超采的综合治理。省级人民政府水行政主管部门应当会同本级人民政府有关部门编制本行政区域地下水超采治理方案，经省级人民政府批准后实施，并报国务院水行政主管部门备案。

第三十三条（河湖健康评价）

国务院水行政主管部门建立河湖健康评价指标体系。黄河流域管理机构和县级以上地方人民政府水行政主管部门应当定期开展河湖健康评价并向社会公布评价结果。

第三十四条（野生动植物保护）

国务院林业和草原、农业农村主管部门按照职责对黄河流域数量急剧下降或者极度濒危的野生动植物和受到严重破坏的栖息地、天然集中分布区、破碎化的典型生态系统开展修复，修建迁地保护设施，建立野生动植物遗传资源基因库，进行抢救性保护。

国务院农业农村主管部门和黄河流域县级以上地方人民政府组织对黄河流域珍贵、濒危水生野生动植物实行重点保护。

国务院生态环境主管部门组织开展黄河流域生物多样性保护管理，开展生物多样性调查与观测网络建设，定期评估生物受威胁状况以及生物多样性恢复成效。

第三十五条（水生生物和鱼类保护）

国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府建立黄河流域水生生物完整性指数评价体系，组织开展黄河流域水生生物完整性评价，并将结果作为评估黄河流域生态系统总体状况的重要依据。黄河流域水生生物完整性指数应当与黄河流域水环境质量标准相衔接。

国家鼓励有条件的单位组织开展黄河流域水产种质资源保护和珍贵濒危物种救护，建设水产种质资源保护区、人

工繁育和科普教育基地。

国家对黄河流域重点水域实行禁渔期制度，具体办法由国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门制定，其他水域禁捕、限捕管理办法由县级以上地方人民政府制定。

第三十六条（农田、矿山生态整治和土地复垦）

黄河流域县级以上地方人民政府应当开展退化农用地生态修复，实施农田综合整治，改善农田及周边生境；加快历史遗留矿山生态环境修复，加强对在建和运行中矿山的监督管理，督促采矿权人履行矿山污染防治和生态环境修复责任。

国家在黄河流域实施最严格的损毁土地复垦监督管理，具体标准由省级人民政府制定。生产建设活动损毁土地由生产建设单位负责复垦，其他损毁土地由县级以上人民政府组织开展复垦。县级以上地方人民政府自然资源主管部门对本行政区域土地复垦实施监督检查。

第四章 水资源节约集约利用

第三十七条（江河水量分配）

黄河流域水资源的利用，应当坚持节水优先，优先满足城乡居民生活用水，保障基本生态用水，统筹生产用水，实施深度节水，推动用水方式由粗放向节约集约转变。

国家对黄河水量实行统一配置。制订和优化黄河流域水量分配方案，应当统筹当地水和外调水，常规水和非常规水，科学确定水资源可利用总量和河道输沙入海量，充分考虑区域用水状况、节水水平等，分配区域地表水取用水总量。

黄河流域管理机构商黄河流域省级人民政府制订黄河水量分配方案和跨省支流水量分配方案，报国务院或者国务院授权的部门批准。黄河流域省级人民政府水行政主管部门依据黄河水量分配方案和跨省支流水量分配方案，制订本行政区域其他河流水量分配方案，报本级人民政府批准，并报黄河流域管理机构备案。

第三十八条（地下水总量和水位控制）

国务院水行政主管部门制定黄河流域省级行政区域地下水取用水总量控制指标。黄河流域省级人民政府水行政主管部门根据省级行政区域地下水取用水总量控制指标，制定市县级行政区域地下水取用水总量控制指标和地下水水位控制指标，经省级人民政府批准，并报黄河流域管理机构备案。

第三十九条（区域和行业用水管控）

黄河流域县级以上行政区域的地表水取用水量，不得超过水量分配方案确定的控制指标，并符合生态流量管控要求；地下水取用水量，不得超过本地区地下水取用水量控制指标，并符合地下水水位控制指标要求。

黄河流域县级以上地方人民政府应当根据本行政区域取用水量控制指标，统筹经济社会发展各行业需水、节水标准和产业政策，制定本行政区域内农业、工业、生活及河道外生态环境等用水量控制指标。

第四十条（水资源调度）

国家对黄河流域水资源实行统一调度，遵循总量控制、断面流量控制、分级管理、分级负责的原则。国务院水行政主管部门负责黄河流域水资源统一调度的组织实施和监督管理，依照有关法规执行。

黄河流域外取用黄河水的河南省、山东省其他相关县级行政区域取用的黄河水量，纳入水资源调度管理。

第四十一条（严格取水管理）

在黄河流域水资源超载区，应当暂停新增取水许可，但生活等民生保障用水除外。在临界区，应当严格限制新增取水许可。

黄河流域严格限制高耗水项目建设，列入高耗水产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录的建设项目，取水申请不予审批。国务院发展改革部门会同国务院水行政主管部门制定高耗水产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录。

黄河流域严格限制向外流域扩大供水量和新增灌溉用水量。因国家战略确需新增用水量的，应当严格进行水资源论证，并由黄河流域管理机构审批取水申请。

在黄河干流取水，以及跨省重要支流指定河段限额以上的地表水取水，由黄河流域管理机构负责取水许可的审批，其他取水由黄河流域省级人民政府水行政主管部门负责审批。指定河段和限额由国务院水行政主管部门规定。

第四十二条（用水定额）

国务院水行政主管部门会同国务院有关部门确定黄河流域农业、工业用水效率目标，组织制定黄河流域主要农作物、工业和服务业强制性用水定额。

黄河流域省级人民政府按照深度节水控水的要求，制定本行政区域内严于国家用水定额的地方用水定额，按照法定程序公布；对国家用水定额未作规定的，可以制定地方用水定额。

用水单位应当严格执行强制性用水定额，用水水平未达到强制性用水定额的，应当限期实施节水改造。

第四十三条（计划用水和计量）

黄河流域管理机构或者有关县级以上地方人民政府水行政主管部门应当对取用水量达到规模以上的取用水单位实施计划用水管理，依据用水定额严格核定计划用水量，实行超计划用水累进加价收费。取用水规模由国务院水行政主管部门规定。

规模以上取用水单位应当安装在线监测计量设施设备，并将监测数据传输至有管理权限的水行政主管部门。

第四十四条（节水评价）

开展水资源论证，应当将节水评价作为重要内容。节水评价应当分析涉及区域的用水水平、节水潜力，评价节水指标的先进性、节水措施的实效性，合理确定取用水规模，提出评价结论及建议。

第四十五条（行业节水）

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织建设节水灌溉工程设施，发展高效节水灌溉，选育推广低耗水、高耐旱农作物，降低农业耗水量，强化农业节水增效。推进农业水价综合改革，建立农业水价形成机制、精准补贴和节水奖励机制。禁止农业灌溉采用深层地下水。

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织推广应用节水技术装备，推进能源、化工、建材等高耗水产业节水减排，限制高耗水产业发展。有关工业企业应当实施用水计量和节水技术改造，在工业园区开展企业间串联、分质、循环用水设施建设。

黄河流域县级以上地方人民政府应当推进节水型社会建设，实施城乡老旧供水设施和管网改造，推进城镇节水降损，严格控制高耗水服务业用水，推广普及生活节水型器具，完善农村集中供水和节水配套设施。

第四十六条（有偿使用和市场调节）

国家在黄河流域实行水资源有偿使用制度，水资源有偿使用标准应当与流域水资源条件和经济社会发展水平相适应，有利于促进水资源节约和保护。同一用途取水的，水资源超载区有偿使用标准应当高于非超载区。

国家对节水潜力大、适用面广的用水产品实行水效标识管理，限期淘汰水效等级较低的用水产品。

黄河流域县级以上地方人民政府应当培育节水市场，推行合同节水等第三方节水服务。

第四十七条（水资源配置）

国家综合考虑黄河流域水资源禀赋、经济社会发展需求和生态保护要求，推进国家水网工程建设，合理实施跨流域调水，优化水资源配置，增强黄河流域水资源承载力。

黄河流域县级以上地方人民政府应当采取措施，推进区域水资源配置工程建设，提高城乡供水保障程度。

第四十八条（非常规水源利用）

黄河流域县级以上地方人民政府应当将再生水、集蓄雨水、苦咸水、矿井水等非常规水源纳入水资源统一配置，提高非常规水源利用比例。国家鼓励推进城镇污水资源化利用设施建设。沿海缺水地区将海水淡化水作为生活补充水源、市政新增供水及重要应急备用水源。景观绿化、工业生产、市政杂用、建筑施工等，应当优先使用非常规水源。

第四十九条（水资源考核）

国家在黄河流域建立水资源考核制度，将节水指标纳入

水资源最大刚性约束控制指标体系，开展水资源最大刚性约束控制指标落实情况考核，考核结果作为地方人民政府领导班子和领导干部政绩考核的重要依据。

第五章 水沙调控与防洪安全

第五十条（水沙调控和防洪减灾体系）

黄河流域防洪实行预防为主、综合治理，依据流域防洪规划，建设水沙调控和防洪减灾工程体系，完善水沙调控和防洪防凌调度机制，加强水文气象监测预报预警、水沙变化观测和河势调查，实施重点水库和河段清淤疏浚及滩区放淤，增加河道行洪输沙能力，塑造河道主槽，维持河势稳定，保障防洪安全。

第五十一条（工程体系）

国家坚持以疏为主、疏堵结合、增水减沙、调水调沙，采取泥沙综合处理等措施，完善以骨干水库等重大水工程为主的水沙调控体系，充分发挥其联合调水调沙作用，增加调水调沙后续动力，提高拦沙输沙能力。纳入水沙调控体系的工程名录由国务院水行政主管部门制定。

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当采取措施，科学推进黄河流域控制性水工程建设，实施河道综合治理，推进标准化堤防和河道控导工程建设，实施病险水库除险加固和山洪灾害防治，构建与生态保护和高质量发展相适应的防洪工程体系。

黄河流域管理机构和县级以上地方人民政府应当加强防洪工程的运行管护，保障工程安全长效运行。

第五十二条（水沙调度）

黄河流域管理机构编制水沙调控方案，确定重点水库水

沙调控运用指标和运用方式，根据来水来沙和水库运用情况，决定水沙调控起止时间，下达调度指令，实施干支流水库群统一调度，改善水沙动力条件，提升水沙调节能力。

黄河流域有关地方人民政府、水库主管部门和管理单位应当严格执行调度指令。

国家支持建设黄河国家重点实验室，围绕河流动力学、水沙运动与河床演变规律、水沙调控等重大科学技术问题，开展基础研究和关键技术攻关。

第五十三条（防洪调度）

国务院水行政主管部门编制黄河防御洪水方案，报国务院批准。

黄河流域管理机构根据批准的黄河防御洪水方案，编制黄河干流和重要支流、重要水工程的防洪调度方案，报国务院水行政主管部门批准后组织实施。黄河其他支流、水工程的防洪调度方案由县级以上地方人民政府水行政主管部门编制，报上一级人民政府水行政主管部门批准后组织实施。

第五十四条（防凌调度）

黄河流域有防凌任务的县级以上地方人民政府应当把防御凌汛纳入本行政区域的防洪规划。黄河流域管理机构制定年度防凌调度方案，报国务院水行政主管部门备案后组织实施。

第五十五条（防汛抗旱指挥）

黄河防汛抗旱指挥机构负责黄河流域防汛抗旱工作的

组织、协调、指导、监督。黄河防汛抗旱指挥机构的办事机构设在黄河流域管理机构，承担黄河防汛抗旱日常工作。

第五十六条（滩区治理）

黄河流域有关省级人民政府应当统筹黄河防洪安全、滩区发展，组织编制黄河滩区居民迁建规划和滩区治理方案，有序安排滩区居民迁建，实施滩区土地综合整治，分区管控滩区土地利用。

黄河流域有关县级以上地方人民政府应当按照政府主导、群众自愿、科学规划、集中安置、及时复垦的原则，对居住在行洪河道内的居民有计划地组织外迁。鼓励引导黄河滩区人口外迁，严格控制向黄河滩区迁增常住人口。

滩区不得规划为城镇建设用地，不得设立新的村镇。禁止在滩区新开垦荒地、新建扩建生产堤。滩区已经划定为永久基本农田的，应当逐步退出。已建生产堤，应当逐步拆除。

黄河下游滩区因自然行洪、滞蓄洪水导致受淹的，依照国家有关规定予以补偿。

第五十七条（河道采砂管理）

黄河流域河道采砂实行规划和许可制度。黄河流域河道采砂应当依法取得黄河流域管理机构或者县级以上地方人民政府水行政主管部门的许可。

黄河流域管理机构和黄河流域县级以上地方人民政府依法划定禁止采砂区，规定禁止采砂期。禁止在黄河流域禁止采砂区和禁止采砂期从事采砂活动。

第五十八条（重点水库库区管理）

国务院有关部门会同黄河流域有关省级人民政府加强对龙羊峡、刘家峡、三门峡、小浪底、陆浑等干支流骨干水库库区的管理，禁止网箱、围网和拦河拉网养殖，科学调控水库水位，加强库区水土保持、生态环境保护和地质灾害防治工作。

第六章 水污染防治

第五十九条（水环境质量标准）

国务院生态环境主管部门负责制定黄河流域水环境质量标准，对国家水环境质量标准中未作规定的项目可以补充规定；对国家水环境质量标准中已经规定的项目，可以作出更加严格的规定。制定黄河流域水环境质量标准应当征求国务院有关部门和有关省级人民政府的意见。黄河流域省级人民政府可以制定严于黄河流域水环境质量标准的地方水环境质量标准，报国务院生态环境主管部门备案。

第六十条（水污染物排放标准）

黄河流域省级人民政府应当对没有国家水污染物排放标准的特色产业、特有污染物，或者国家有明确要求的特定水污染源或者水污染物，补充制定地方水污染物排放标准，报国务院生态环境主管部门备案。

第六十一条（总量控制和动态管理）

国务院生态环境主管部门根据水生态环境质量改善目标和水污染防治要求，确定黄河流域各省级行政区域重点污染物排放总量控制指标。黄河流域水质超标的水功能区，省级人民政府生态环境主管部门应当实施更严格的污染物排放总量削减要求。排放污染物的企业事业单位应当按照要求，采取污染物排放总量控制措施。

在特殊干旱年份或者严重枯水期，国务院生态环境主管部门会同黄河流域有关省级人民政府组织制定紧急限制污

染物排放总量控制方案，并将控制指标逐级分解到县级行政区和排污单位。

第六十二条（排污许可）

黄河流域排污单位应当依照相关法律法规规定，依法申请排污许可证或者填报排污登记表，并按照排污许可证的规定排放污染物；应当取得排污许可证而未取得的，不得排放污染物。

第六十三条（排污口监管）

在黄河流域河湖新设、改设或者扩大排污口，应当报有管辖权的生态环境主管部门或者黄河流域生态环境监督管理机构审批，审批前应当征求有管辖权的水行政主管部门或者黄河流域管理机构的意见。对未达到水质目标的水功能区，除污水集中处理设施排污口等重要民生工程排污口外，应当严格控制新设、改设或者扩大排污口。

第六十四条（土壤和地下水污染风险管控）

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织对沿河湖垃圾填埋场、加油站、矿山、尾矿库、固体废物贮存和填埋场、化工园区和化工项目等地下水重点污染源及周边地下水环境风险隐患开展调查评估，并采取风险防范和整治措施。

黄河流域设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门应当制定并发布地下水污染重点监管单位名录。地下水污染重点监管单位应当制定自行监测方案，并向设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门报告监测数据。

黄河流域县级以上地方人民政府应当加强油气开采区等地下水污染防治监管。在黄河流域开发煤层气、致密气等非常规天然气，应当对其产生的压裂液、采出水等进行处理处置，不得污染土壤和地下水。

第六十五条（地下水污染防治重点区监管）

黄河流域设区的市级以上生态环境主管部门组织划定地下水污染防治重点区，明确环境准入、隐患排查、风险管控等管理要求。

第六十六条（新污染物环境调查和评估）

国务院生态环境主管部门在黄河流域定期组织开展大气、水体和土壤等环境介质及生物中有毒有害化学物质调查监测，并会同国务院卫生健康、农业农村等主管部门开展黄河流域有毒有害化学物质环境风险评估与管控。

第六十七条（农业面源污染控制）

黄河流域县级以上地方人民政府应当指导农业生产经营者科学种植和养殖，推广病虫害绿色防控等先进技术，提高农业废弃物资源化利用水平，实施灌区农田退水和养殖废水污染综合治理和循环利用，加强对农业污染源的监测预警。

农田灌溉用水应当符合农田灌溉水质标准。黄河流域县级以上地方人民政府应当加强对农田灌溉用水水质的监测。

农业生产经营者应当科学合理施用农药、化肥等农业投入品，推广使用有机肥，科学处置农用薄膜、农作物秸秆等农业废弃物，防止农业面源污染。禁止生产、销售、使用国家

明令禁止的农业投入品。禁止向农田灌溉渠道排放工业废水、生活污水、医疗污水等。

第六十八条（城乡人居环境整治）

黄河流域县级以上地方人民政府应当加强城乡污水集中处理设施及配套管网建设和运行维护，因地制宜推进农村厕所改造、生活垃圾处理和污水治理，消除农村黑臭水体。

第六十九条（固体废物污染防治）

禁止在黄河流域河道管理范围内倾倒、填埋、堆放、弃置、处理固体废物。

第七章 高质量发展

第七十条（城市和县城发展）

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当强化生态环境、水资源等约束和城镇开发边界管控，严格控制黄河流域上中游地区新建各类开发区，推进节水型城市、海绵城市建设，加快城市群内部基础设施建设与互联互通，构建以中心城市、都市圈、城市群为主体，大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当支持和推动县域经济发展，健全县级养老服务体系，推进县城公共服务设施建设，促进县城发展。

第七十一条（美丽乡村建设）

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当科学规划乡村布局，建立人文生态资源保护与乡村发展互促机制，发展乡村休闲旅游，推进农村产业融合发展，加强农村公共基础设施建设，实施农村危房改造，加强农村水系综合整治，建设生态宜居美丽乡村。

第七十二条（城乡融合）

国务院和黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当协同推进乡村振兴战略和新型城镇化战略的实施，统筹城乡基础设施建设和产业发展，建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，促进城乡融合发展。

第七十三条（产业布局）

黄河流域县级以上地方人民政府应当根据宜水则水、宜山则山，宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商的原则，做强特色产业，推动制造业高质量发展和资源型产业转型，因地制宜建设特色优势现代产业体系。

黄河流域产业结构和布局应当与黄河流域生态系统和资源环境承载能力相适应。

黄河流域应当严格限制高耗水、高污染或者高耗能项目布局建设。禁止在黄河流域生态敏感脆弱区新建对生态系统有严重影响的高耗水、高污染或者高耗能项目。

第七十四条（现代农业发展）

国家鼓励黄河流域发展节水型设施农业、旱作农业和现代化生态灌区，建设高标准农田、现代畜牧业基地以及种质资源和制种基地，打造黄河地理标志产品，发展现代农业服务业。

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当调整农业产业结构，优化农业产业布局，发展区域优势产业。

第七十五条（绿色发展）

黄河流域有关县级以上地方人民政府应当采取措施，开展煤炭、火电、钢铁、焦化、化工、有色等行业强制性清洁生产，加强清洁生产评价认证和审核，推动企业及园区实施全流程清洁生产改造。构建风光水多能互补系统，建设绿色能源基地，提高资源利用效率，降低能耗强度、碳排放强度。

第七十六条（基础设施完善）

国家支持黄河流域开展通信网络、超算中心、数据中心、物联网、人工智能平台等新型基础设施建设，推进智慧城市和智慧社区建设，完善交通、水利、能源、防灾减灾等基础设施网络。黄河流域县级以上地方人民政府应当提升环境基础设施水平，加强污水、垃圾、固废、危废、医废处理处置等环境基础设施建设和传统市政基础设施绿色化改造。

第七十七条（科技创新）

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当鼓励和支持黄河流域生态环境保护修复、水资源节约集约利用、农牧业高新技术突破、传统产业转型升级和战略性新兴产业发展等科技创新，引导社会资本参与成果开发和推广应用，提升黄河流域科技创新能力。

国家支持社会资本建立黄河流域科技成果转化引导基金，完善科技投融资体系，综合运用政府采购、技术标准规范、激励机制等促进成果转化。

第七十八条（对外开放）

国家支持黄河流域参与共建“一带一路”，提升对外开放水平。

第七十九条（碳达峰）

黄河流域省级人民政府应当制定碳达峰方案，开展碳达峰行动，统筹推动产业结构、能源结构、交通运输结构等优化调整，促进低碳生产、低碳建筑、低碳生活，实施近零碳

排放示范工程，开展碳达峰、能耗双控和空气质量达标协同管理。

国务院发展改革部门、生态环境主管部门会同国务院有关部门加强对黄河流域碳达峰行动的指导和监督。

第八章 黄河文化保护传承弘扬

第八十条（宗旨）

国家保护、传承、弘扬黄河文化，深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值，延续历史文脉，坚定文化自信，铸牢中华民族共同体意识。

第八十一条（规划编制与实施）

国务院文化和旅游主管部门会同国务院有关部门编制并实施黄河文化保护传承弘扬规划，科学有序统筹黄河文化资源保护利用，弘扬黄河流域优秀传统文化，并定期对黄河文化保护传承弘扬情况进行评估。

黄河流域县级以上地方人民政府建立黄河文化保护传承弘扬的协同机制，在黄河文化资源普查、遗产保护、传承利用、产业发展、展示传播等方面开展跨部门、跨区域合作，协调解决黄河文化保护传承弘扬中的重大问题。

第八十二条（记录共享）

国务院文化和旅游主管部门会同国务院有关部门应当组织对黄河文化资源的种类、数量、分布、保护传承状况等进行调查，并予以认定、记录、评价或建档，推动文化资源整合利用和互联互通，建立黄河文化资源基础数据库，实现黄河文化资源公共数据开放共享。

第八十三条（遗产保护）

国家加强黄河文化遗产系统保护，建设黄河文化遗产廊道，推进重大考古项目，加大重点文物保护单位，组织做好

革命文物保护利用。

国家建立黄河流域城乡历史文化保护与传承体系，加强历史文化名城名镇名村、街区、建筑、传统村落和古河道、古堤防、古灌区、古渡口、重大决口堵口遗迹等水文化遗产和农耕文化遗产保护，推进历史遗产活化利用，塑造城乡特色风貌。

国家完善黄河流域非物质文化遗产代表性项目名录体系，加强代表性项目保护传承，推进传承体验设施建设，保护黄河文化生态。

国务院文化和旅游主管部门会同国务院有关部门按照分级保护、分类实施的原则，加强对黄河文化遗产保护的监督管理。

第八十四条（传承载体）

国家统筹黄河国家文化公园、风景区、文化遗产地以及博物馆、展览馆、教育基地等建设，推动黄河文化与水利工程、科普教育、旅游观光、公共服务等深度融合，打造黄河文化标志性符号。

国务院发展改革部门、文化和旅游主管部门负责黄河国家文化公园建设。

第八十五条（文艺创作）

国家鼓励自然人、法人和非法人组织围绕黄河流域历史文化、风土民情、发展成就、时代风貌等采用多样化的艺术创作形式，开展艺术作品的创作，打造文艺精品。黄河流域

县级以上人民政府有关部门应当加大对黄河题材艺术作品的扶持力度，为黄河文艺创作和传播展示提供便利。

第八十六条（公共文化）

黄河流域省级人民政府应当将反映黄河流域地方特色、体现黄河文化精神、适宜普及推广的音乐、舞蹈、戏剧、曲艺、美术、体育、杂技等文化产品纳入各级公共文化服务目录，组织群众性文化活动，宣传、展示黄河文化。

黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当支持将黄河文化传承弘扬融入城镇、乡村建设，在水利工程等公共设施建设中统筹黄河文化、旅游等资源。

第八十七条（文化产业和文旅融合）

黄河流域县级以上人民政府应当以发掘弘扬黄河文化为核心，推动创意设计、工艺美术、演出、影视、出版、动漫、游戏等文化产业发展，推动文化产业与农业、水利、制造业、交通运输业、服务业等深度融合。

国务院文化和旅游主管部门会同国务院有关部门统筹黄河流域文化、水景观和水工程等资源，培育展现黄河文化的标志性旅游目的地和文化旅游精品线路，建设具有国际影响力的黄河文化旅游带。

黄河流域省级人民政府文化和旅游主管部门应当结合当地实际推动本地区旅游业高质量发展，更好展示和弘扬黄河文化。相关旅游活动开展应当满足黄河防洪工作需要。

第八十八条（研究与交流传播）

国务院文化和旅游主管部门会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府组织开展黄河文化和治河历史研究，加强研究成果阐释，传播推广黄河文化，讲好黄河故事。

国家搭建黄河文化国际传播平台，创新传播内容、传播媒介和传播途径，鼓励和支持自然人、法人和非法人组织举办国际性黄河文化展演、展示、交流、合作等活动，提高黄河文化的国际影响力。

第九章 保障与监督

第八十九条（财政支持）

国务院和黄河流域县级以上地方人民政府应当加大黄河流域生态环境保护和质量发展的财政投入。

国务院和黄河流域省级人民政府按照中央与地方财政事权和支出责任划分原则，专项安排资金，用于黄河流域生态保护和高质量发展。

国家设立黄河流域生态保护和高质量发展基金，专项用于黄河流域生态环境保护修复、资源能源节约集约利用、重大基础设施建设、产业转型升级和战略性新兴产业培育、黄河文化保护传承弘扬等。

第九十条（价格机制）

国家在黄河流域建立有利于水、电、气等资源性产品节约集约利用的价格机制，对资源高消耗行业中的限制类项目，实行限制性的价格政策。

第九十一条（税收金融）

国家实施有利于节水、节能、环境保护和资源综合利用的税收政策，促进新型节能环保技术、装备和产品研发应用，培育壮大节水、节能、环境保护和资源综合利用产业。

国家鼓励发展绿色信贷、绿色债券、绿色保险等金融产品，为黄河流域生态保护和高质量发展提供金融支持。

国务院生态环境主管部门会同国务院保险监督管理机构在黄河流域环境高风险领域建立环境污染强制责任保险

制度。

第九十二条（生态补偿）

国家建立黄河流域生态保护补偿制度。国家加大财政转移支付力度，对黄河干流及重要支流源头和水源涵养地、水土流失重点防治区等生态功能重要区域等予以补偿。

国家应加强对建立黄河流域生态保护补偿机制的统筹指导、协调和支持，加快推进黄河流域生态保护补偿机制建设。黄河流域相邻省、自治区、直辖市人民政府应当按照承担的生态保护职责和任务，在生态功能重要、生态环境问题突出、保护和受益关系明确的领域，加快签订行政区域间生态保护补偿协议，约定各方权利、义务和责任，共同做好黄河流域保护工作。

国家鼓励黄河流域开展排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易，加快建立市场化、多元化生态保护补偿机制。国家建立健全生态产品价值实现机制。

第九十三条（监测和信息共享）

国家黄河流域协调机制统筹协调国务院有关部门和黄河流域省级人民政府，在已经建立的台站和监测项目基础上，健全黄河流域生态、环境、资源、水文、气象、泥沙、水土保持、自然灾害等监测网络体系和监测信息共享机制。黄河流域管理机构组织建立智慧黄河信息共享平台。

国家加强黄河流域洪涝、冰凌、干旱、森林草原火灾、地质灾害、地震等灾害的监测预报预警、防御、应急处置与

恢复重建体系建设，维护相关工程和设施安全，提高防灾、减灾、抗灾、救灾能力。

第九十四条（定期报告工作制度）

国务院应当定期向全国人民代表大会常务委员会报告黄河流域生态保护和高质量发展工作情况。

黄河流域县级以上地方人民政府应当定期向本级人民代表大会或者其常务委员会、上级人民政府报告黄河流域生态保护和高质量发展工作情况。

第九十五条（政府目标责任考核）

国家实行黄河流域生态保护和高质量发展责任制和考核评价制度。上级人民政府应当对下级人民政府生态保护和高质量发展目标完成情况等进行考核。

第九十六条（约谈）

国务院有关部门和黄河流域省级人民政府对黄河治理保护不力、问题突出、群众反映集中的地区，可以约谈所在地区县级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人，要求其采取措施及时整改。

第九十七条（联合执法）

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当加强黄河流域保护治理执法能力建设，完善跨区域、跨部门联合防治和联合执法机制，对跨行政区域、生态敏感区域以及重大违法案件，依法开展联合执法。

第九十八条（损害赔偿）

因污染黄河流域环境、破坏黄河流域生态造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。

违反国家规定造成黄河流域生态环境损害的，由设区的市级以上地方人民政府或者其指定的部门、机构组织与造成环境污染和生态破坏的单位和其他生产经营者进行磋商，要求其承担损害赔偿 responsibility；磋商未达成一致的，可以向人民法院提起诉讼。

第九十九条（司法机制）

国家加强黄河流域司法保障建设。黄河流域各级行政执法机关、人民法院、人民检察院在依法查处黄河流域生态保护和高质量发展违法行为或者办理相关案件过程中，发现存在涉嫌犯罪行为的，应当将犯罪线索移送具有侦查、调查职权的机关。鼓励有关单位提供相关法律服务。

第十章 法律责任

第一百条（公职人员责任）

国务院有关部门和黄河流域地方各级人民政府及其有关部门违反本法规定，有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过、记大过或者降级处分；造成严重后果的，给予撤职或者开除处分，其主要负责人应当引咎辞职。

- （一）不符合行政许可条件准予行政许可的；
- （二）依法应当作出责令停业、关闭等决定而未作出的；
- （三）发现违法行为或者接到举报不依法查处的；
- （四）有其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的。

第一百零一条（生态环境责任）

违反生态环境准入清单的规定进行生产建设活动的，由县级以上人民政府生态环境主管部门责令停止违法行为，限期拆除并恢复原状，所需费用由违法者承担，没收违法所得，并处五十万元以上五百万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。

第一百零二条（水土保持责任）

违反本法规定，在二十度以上陡坡地开垦种植农作物的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构责令停止违法行为，采取退耕、恢复植被等补救措施；按照开垦或者开发面积，可以对个人处每平方米二十元以下

的罚款、对单位处每平方米一百元以下的罚款。

违法本法规定，从事生产建设活动中未按规定和标准开展水土流失防治，或者擅自占用、损坏淤地坝的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构责令停止违法行为，采取补救措施，处十万元以上一百万元以下罚款。

第一百零三条（养殖等责任）

违反本法规定，在黄河干流和重要支流、黄河河口规定区域等重点水域禁捕期间从事天然渔业资源的生产性捕捞的，由县级以上人民政府农业农村主管部门没收渔获物、违法所得以及用于违法活动的渔船、渔具和其他工具，处一万元以上五万元以下罚款。

违反本法规定，在龙羊峡、刘家峡、三门峡、小浪底、陆浑等水库库区网箱、围网和拦河拉网养殖的，由县级以上人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，拆除围网或者拦河拉网，处十万元以下罚款；造成严重后果的，处十万元以上一百万元以下罚款。

第一百零四条（节水责任）

违反本法规定，用水单位有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构责令限期整改，处五万元以上五十万元以下罚款；情节严重的，吊销取水许可证。

（一）用水水平未达到国家强制性标准的；

(二) 未按规定限期实施节水改造的。

第一百零五条 (水资源管理责任)

违反本法规定, 有下列行为之一的, 由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构责令限期整改, 处二万元以上十万元以下罚款; 情节严重的, 处十万元以上五十万元以下罚款, 吊销取水许可证。

(一) 开采深层地下水用于农业灌溉的;

(二) 规模以上取用水单位未安装在线监测设施设备, 在线监测设施设备运行不正常, 或者未将监测数据传输至有管理权限的水行政主管部门的;

(三) 水工程管理单位不执行水资源、水沙、防洪防凌调度指令的。

第一百零六条 (河湖管理保护责任)

违反本法规定, 非法侵占黄河流域河湖水域、违反河湖管理范围内建设项目和活动准入负面清单、非法侵占黄河河口入海备用流路的, 由黄河流域管理机构或者县级以上人民政府水行政主管部门, 责令停止违法行为, 限期拆除并恢复原状, 所需费用由违法者承担, 没收违法所得, 并处五万元以上五十万元以下罚款。

违反本法规定, 在黄河干支流未依法取得河道采砂许可从事采砂活动, 或者在河道禁止采砂区和禁止采砂期从事采砂活动的, 由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构责令停止违法行为, 没收违法所得以及设备

工具，并处货值金额二倍以上二十倍以下罚款；货值金额不足十万元的，并处二十万元以上二百万元以下罚款；已经取得河道采砂许可证的，吊销河道采砂许可证。

第一百零七条（水污染排放责任）

在特殊干旱年份或者严重枯水期，排污单位未按照紧急限制排污总量控制方案规定的分解指标排放水污染物的，由黄河流域生态环境监督管理机构或者县级以上地方人民政府生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治，并处二十万元以上二百万元以下罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

第一百零八条（矿山生态修复责任）

违反本法规定，采矿权人未履行矿山污染防治和生态环境修复责任的，由县级以上地方人民政府自然资源主管部门责令限期整改，处十万元以上一百万元以下罚款；逾期不整改的，由县级以上地方人民政府自然资源主管部门指定有修复能力的单位代为修复，所需费用由违法者承担。

第一百零九条（生态敏感脆弱区责任）

违反本法规定，在黄河流域生态敏感脆弱区新建对生态系统有严重影响的高耗水或者高污染项目的，由黄河流域县级以上地方人民政府水行政主管部门、生态环境主管部门按照职责分工，责令停止违法行为，限期拆除并恢复原状，所需费用由违法者承担，处十万元以上一百万元以下罚款。

第一百一十条（遗产保护责任）

违反本法规定，有下列行为之一的，依照《中华人民共和国文物保护法》等有关法律法规的规定追究法律责任：

（一）破坏古河道、古堤防、古灌区、古渡口、重大决口堵口遗迹等水文化遗产和农耕文化遗产的；

（二）破坏历史文化名城名镇名村、街区、建筑、传统村落的。

第一百一十一条（侵权赔偿）

因污染黄河流域环境、破坏黄河流域生态造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。

违反国家规定造成黄河流域生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人承担修复责任、赔偿损失和有关费用。

第一百一十二条（与其他法律法规的衔接）

对破坏黄河流域自然资源、非法变更耕地用途、污染黄河流域环境、损害黄河流域生态系统、妨碍防洪安全等违法行为，本法未作行政处罚规定的，适用有关法律、行政法规的规定。

违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十一章 附则

第一百一十三条（用语解释）

黄河流域管理机构所属管理机构，按照有关法律、行政法规的规定和国务院水行政主管部门的授权，行使所辖范围内有关监督管理和行政执法职责。

本法下列用语的含义：

（一）本法所称黄河干流，是指黄河源头至黄河河口，流经青海省、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、山东省的黄河主河段；

（二）本法所称黄河滩区，是指河道管理范围内或两岸堤防之间大洪水时被淹没，平时露出的土地，具有行洪、滞洪、泥沙功能；

（三）本法所称黄河支流，是指直接或者间接流入黄河干流的河流，支流可以分为一级支流、二级支流等；

（四）本法所称黄河重（主）要支流，是指湟水、洮河、祖厉河、清水河、大黑河、皇甫川、窟野河、无定河、汾河、渭河、伊洛河、沁河、大汶河 13 条支流。

第一百一十四条（生效时间）

本法自 年 月 日起施行。

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，是以习近平总书记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的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。