

两部专门法律意义重大——

流域治理与保护进入新阶段

本报记者 李万祥

三江源国家公园黄河源园区扎陵湖风光。新华社记者 吕雪莉摄

黄河西岸的陕西省合阳黄河湿地自然保护区内，一群天鹅游弋在黄河湿地。崔正博摄(新华社发)

生态谈

流域

与国际上流域立法的实践相比，中国的长江保护法和黄河保护法的立法精神、价值取向以及篇章内容方面具有很多独到之处，尤其是在生态文明实践以及流域高质量发展、文化传承方面有着鲜明特色，创新了流域立法的内涵和外延，也提升了我国在流域乃至水资源生态环境保护领域的国际话语权。

方兰

从立法成效上来看，2022年12月28日，全国人大常委会执法检查关于检查长江保护法实施情况的报告指出，长江流域各地和国务院相关部门坚持生态优先、绿色发展，坚持共抓大保护、不搞大开发，依法治江、护江、兴江取得积极进展。长江流域水环境质量持续改善，2021年长江流域国控断面水质优良比例达97.1%，长江干流水质连续两年达到Ⅱ类标准，长江经济带经济总量占全国比重达46.6%，实现了在发展中保护、在保护中发展。而黄河保护法的出台，对加强黄河流域生态环境保护、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、实现人与自然和谐共生起到重要作用。黄河保护法以“水”为核心，设置了生态保护与修复、水资源节约集约利用、水沙调控与防洪安全、污染防治等重点，落实“重在保护、要在治理”的要求。黄河流域生态质量的改善，使其正外部效应可通过绿色有机农产品、名贵天然中草药材、生态休闲旅游发展等释放出来。

两部流域大法将大江大河整个流域的开发、利用和保护纳入一个完整的顶层设计框架中，长江保护法与黄河保护法的公布实施，对于加强长江流域生态环境保护和修复、促进资源合理高效利用、保障生态安全、加强黄河文化保护传承弘扬、建设黄河文化旅游带意义重大。

在下一步推进法律落实执行中，还需尽快完善相关配套法律体系，尚未出台的要及时抓紧制定，已经出台的要及时修改完善，重要的配套规定要同步施行。还应看到，流域内局部地区的自然资源禀赋、经济社会发展水平、生态环境对经济社会发展的承载能力等存在较大差异，实现高质量发展的矛盾突出。从公平合理利用原则来看，需正视流域内来自上下游、干支流、左右岸的利益相关者的不同诉求，平衡复杂关联的利益内容之间的冲突。由此，还应从法律的视角，对流域成员的权利与义务进行合理配置，使流域成员能够公平合理地分享流域自然资源开发利用带来的收益。

此外，由于流域所提供的生态环境功能与服务是典型的公共物品，在既定的管理体制下，流域治理需破解“集体行动的困境”，通过着眼于整体的流域立法来平衡行政区利益与流域利益，减少垂直激励模式下成员对公共产品(水资源与生态环境资源)的破坏性竞争，将成员间的博弈导向理性竞争和发展共赢方向，从而实现流域尺度上经济与社会福祉的最大化。通过进一步健全和完善与立法相配套的规划、政策、评估、预警、监督体系，全面提升我国流域治理体系和治理能力的现代化水平。

(作者系陕西师范大学西北历史环境与经济社会发展研究院教授、副院长)

生态环境修复、绿色发展、保障与监督、法律责任。

法律实施以来，依法治江护江兴江取得积极进展。2022年12月28日，十三届全国人大常委会第三十八次会议上，全国人大常委会执法检查关于检查《中华人民共和国长江保护法》实施情况的报告显示，长江流域水环境质量持续改善，经济高质量发展不断提高，2021年长江流域国控断面水质优良比例达97.1%，长江干流水质连续两年达到Ⅱ类标准，长江经济带经济总量占全国比重达46.6%。

黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略。2021年，《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》印发。间隔仅1年，2022年10月30日，《中华人民共和国黄河保护法》经全国人大常委会会议表决通过，自2023年4月1日起施行。法律进一步明晰了这一重大国家战略的目标思路和重点举措。

黄河保护法通过11个章节122条，基本覆盖了黄河保护治理中的焦点难点问题，科学构建起了黄河流域治理保护的法律法规体系。该法将新发展理念贯穿于立法始终，对于加快发展方式绿色转型，保护传承弘扬黄河文化，推动黄河流域高质量发展具有重要作用。

以立法为名，引领推进流域治理格局变革。“流域保护的立法，由于涉及范围广、协调难度大，属于过去没有制定和难以出台的法律。”中国政法大学教授王灿发说，长江保护法和黄河保护法这两部流域保护法律的制定，一方面适应了全面建设社会主义现代化国家的新时代的需要，另一方面也丰富和完善了我国的生态环境保护法律体系。

量身定制突出特色

大江大河上中下游、干支流、左右岸自然环境、经济社会发展状况不同，流域立法需要统筹协调上中下游之间、中央与地方之间、不同行业之间、不同法律之间的关系。这种情况，不仅国内没有先例，与国外相关流域立法相比更是大不相同。

长江保护法中不乏制度创新和突破。基于实践经验，长江保护法植根流域特性，超越现有的行政区域管理范围，作出系统性、针对性制度规范。这有别于以往其他法律的垂直立法模式。长江保护法中的“长江流域”也并非地理概念，而是指由长江干流、支流和

湖泊形成的集水区域所涉及的相关县级行政区域。

针对长江保护中面临的部门分割、地区分割等体制和机制问题，长江保护法坚持系统观念，加强规划、政策和重大事项的统筹协调，在法律层面有效增强长江保护的系统性、整体性、协同性，推进长江上中下游、江河湖库、左右岸、干支流协同治理，推动长江流域生态环境保护从“分河而治”到“共同治理”。

“强化流域立法是着力解决江河流域特殊突出问题的迫切需要。”天津大学中国绿色发展研究院执行院长、中国环境资源法研究会副会长孙佑海说，以黄河为例，具有裹挟泥沙、河道摆动、地上悬河等特点，是世界上泥沙含量最高、水害严重、治理难度最大的河流之一，治理黄河历来是事关治国安邦的大事。

孙佑海表示，目前黄河流域治理还存在管理体制有待完善、管控措施需要强化，以及生态保护与修复、水资源刚性约束、水沙调控与防洪安全、污染防治制度有待健全等问题。针对这些问题，黄河保护法予以一一回应。

全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任袁杰在解读黄河保护法时表示，黄河保护法明确法律适用范围，完善管理体制，强化规划与管控，对加强生态环境保护、推进水资源节约集约利用、保障黄河安澜无害、促进高质量发展、保护传承弘扬黄河文化作出针对性规定。

河流是天然的水系整体，流域保护治理要素具有不可分割的特点。同时根据不同流域特点“量身定制”立法，有利于增强保护和治理的制度刚性约束。例如，围绕黄河流域“水土沙”的特殊性和目前存在的问题，通过强调保水节水、固土治沙来完善流域举措和制度，注重整个流域的规划管控和生态保护与修复。

促进保护协同发展

保护治理大江大河，要坚持生态优先、绿色发展的战略定位。流域含“绿”量体现了含“金”量。

长江保护法首先是一部生态环境的保护法，突出“共抓大保护、不搞大开发”。据统计，2021年至2022年财政部累计安排长江保护相关转移支付资金4407.75亿元，2022年较上年度增加11.26个百分点。国家发展改革委2021年至2022年累计安排中央预算内投资超过500亿元，支持长江保护相关重大项目建设。

对于沿江企业来说，长江保护法的实施

看似是“泼冷水”，实则提出了转型升级的更高要求。宜昌兴发集团有限责任公司董事长李国璋是长江大保护的实践推动者之一。2019年十三届全国人大二次会议上，作为全国人大代表的他提出了关于加大对沿江化工企业“关改搬转”支持力度、支持美丽长江生态长江建设的建议，并推动兴发集团在长江经济带化工企业中率先实施。

兴发集团为保护长江所做的努力，在沿江化工企业中起到了良好示范作用。据了解，湖北省长江、汉江、清江1公里范围内化工企业于2021年6月全部完成“关改搬转”。

一江一河，既要一心一意谋发展，也要齐心协力促进保护和发展协同。在全国人大常委会执法检查中，各地反映对于法律中一些概念的配套规定不够，影响法律实施。比如，适用长江保护法的县级行政区还不够明确，“一公里”“三公里”范围如何划定还不够清晰，“化工项目”“沿河湖”“生产性捕捞”等有待细化，“二级以下支流”是否属于法律适用范围在实施中还存在争议。一些地方和部门提出，由于长江河道采砂管理条例、渔业法实施细则、自然保护区条例等行政法规先于长江保护法颁布实施，存在法律概念界定不统一、相关规定衔接不顺畅等问题。有关地方和部门已经提出了废止和修订相关法律法规规范性文件的计划，目前尚未全部完成。

流域保护立法为综合治理和协同治理提供了制度保障。王灿发表示，流域保护立法作用的发挥关键在于法律的执行和遵守，需要国家相关部门和地方各级人民政府、江河流域的企业事业单位各尽其责，依法落实法律相关规定。同时，要发挥检察公益诉讼监督和环境资源司法审判的保障作用，以公正的绿色司法促进江河流域的高质量发展和生态文明建设。

对于法律实施，孙佑海建议，要充分发挥江河流域治理统筹协调机制的作用。长江保护法、黄河保护法都规定，国家建立江河流域的统筹协调机制，全面指导、统筹协调流域生态保护等工作。各相关省(区、市)可以根据需要，建立省级协调机制，组织、协调推进本行政区的流域生态保护等工作。“建议有关部门按照法律的规定，全力履行职责，通过协调机制的高效运行，为强化流域治理提供有效的体制机制保障。”

为我们提供配套，如燃料电池发动机系统关键零部件电堆和车体等。

目前，天津港保税区氢能示范产业园已集聚了国家电投、渤海集团加氢站、中石化油气电氢综合能源站、新氢动力燃料电池系统、氢璞创能燃料电池电堆等一批项目，建成了京津冀首条自主知识产权万套规模燃料电池电堆生产线。

随着氢能运输的跨省上市，京津冀氢能朋友圈正在从规划走向现实。2021年，财政部、工信部等五部委发布通知，天津滨海新区与北京市大兴等6个区，河北省保定市、唐山市，山东省滨州市、淄博市共同组成的京津冀城市群，获批国家首批燃料电池汽车示范城市群。两年来，交通领域率先突破，推动氢燃料货运重卡、物流、叉车等规模化应用。

天津市交通运输委员会副主任刘道刚说，氢能重卡应用积累了丰富的运行经验和数据，更步入了走出城市迈向跨省运输的新阶段。京津冀示范城市群的获批，更有利于跨省规划道路、加氢站等硬件设施。

摸索出完整的使用经验，为国产氢能汽车升级提供了支撑。

据悉，荣程将在年内再采购百台氢能汽车，并再建设2000公斤级油氢合建站，2座移动式储氢站。荣程还与内蒙古焦化企业探索建立跨省运输合作，将开启百万吨运输市场。

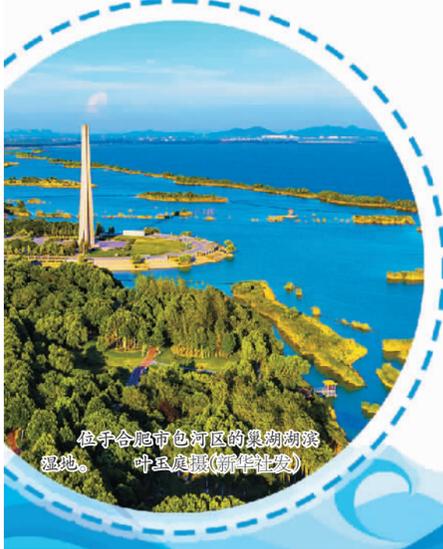
天津是中国近现代工业的重要发祥地，产生过“抵羊”毛线、“同仁堂”药业、“红三角”纯碱等传世百年的民族工业品牌。而在新时代，“全国先进制造研发基地”是中央赋予天津的定位。氢能的示范应用，正在为天津这座北方制造之城注入绿色发展新动能。

2020年，天津市结合国家《氢能产业发展中长期规划(2021—2035年)》，出台了氢能发展的“路线图”——《天津市氢能产业发展行动方案(2020—2022年)》。

“天津市以示范应用带动产业发展为总体思路，加快推进基础设施建设、区域试点应用、市场主体培育，加速氢能全产业链布局。”天津市发展和改革委员会能源处处长刘奎建说。

本报记者 商瑞

氢能为重卡“减负”



位于合肥市包河区的泉湖湖湿地公园。叶玉虎摄(新华社发)

2月6日上午9点，荣程智运运输队司机齐玉来在天津津南区葛万路的加氢站内加满了氢气。四个半小时后，他将到达285公里外的河北省旭阳能源有限公司。

齐玉来每天都要把他的绿色重卡擦得光亮如新。“氢燃料电池重卡好用！它实现了自动换挡，这比驾驶柴油车感觉更省劲，让4个多小时的长途驾驶行程更舒适。”齐玉来说。

绿色氢能正带来一系列的改变。驱动重卡重卡装载30吨铁矿石行驶100公里只需要燃烧11公斤氢，排放一杯水，这是氢能应用带来的新改变。而这种绿色、清洁运输方式，已在天津荣程联合钢铁集团运营近两年。

两年来，荣程的氢能车队从无到有，至今已达到了122辆。截至1月31日，氢能汽车行驶总里程达到318万公里，共用氢气393吨，减少二氧化碳排放2935吨。

雾霾曾是京津冀的“常客”。污染物分析结果显示，PM_{2.5}颗粒物主要来源就是重型运输卡车尾气排放。多年来，随着公路铁路、海铁联运等运力结构调整，天蓝水清的大美环境已经重回京津冀三地。而在碳达峰、碳中和绿色发展背景下，迫切需要实现重型卡车尾气零排放。

荣程智运天津科技有限公司经理边宝臣说，荣程已经建成了1座千公斤级加氢站和2座500公斤级移动式储气站，每天加氢量达到3吨，能满足车队氢能供应。两年来，荣程



天津荣程联合钢铁集团运营的氢燃料电池重卡。本报记者 商瑞摄