

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2026.3010

生态保护视角下黄河保护立法的名称与定位

王超锋

(江苏海洋大学 文法学院, 江苏 连云港 222005)

摘要: 在黄河流域生态保护和高质量发展战略语境下, 黄河流域的生态保护不仅是黄河流域高质量发展的应有之义, 还基于生态文化这一纽带而与黄河文化的弘扬传承同频共振。鉴于黄河流域生态保护和高质量发展、文化弘扬传承之间的密切关系, 我国黄河保护立法也应以黄河流域的生态保护为中心, 并围绕黄河流域生态保护这一主线来统筹协调黄河流域高质量发展以及黄河文化的弘扬传承事宜。基于此, 从生态保护的视角考量, “黄河流域生态保护法”是我国黄河保护立法名称的更好选择; 在此基础上, 还应将黄河保护立法定位为一部综合性、流域性的环境保护法, 以明示黄河保护立法的生态保护立场, 并彰显其所承担的黄河流域生态保护功能。

关键词: 生态保护; 黄河保护法; 名称; 定位; “黄河流域生态保护法”

中图分类号: D922.68

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2026)03-0081-09

Name and Positioning of Yellow River Protection Legislation from the Perspective of Ecological Protection

WANG Chaofeng

(School of Law and Humanity, Jiangsu Ocean University, Lianyungang 222005, China)

Abstract: In the context of the strategy for ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin, ecological protection is not only an inherent requirement of the high-quality development, but also closely linked to the promotion and inheritance of Yellow River culture through the bond of ecological culture. Given the close relationship among ecological protection, high-quality development, and cultural inheritance, China's Yellow River protection legislation should focus on the ecological protection of the Yellow River Basin, coordinating its high-quality development and the preservation of Yellow River culture around this core objective. Accordingly, from the perspective of ecological protection, Yellow River Basin Ecological Protection Law is a preferable choice for the name of the legislation. Furthermore, the legislation should be positioned as a comprehensive and basin-based environmental protection law, thereby clarifying its ecological protection orientation and underscoring its function in safeguarding the ecology of the Yellow River Basin.

Keywords: ecological protection; Yellow River protection legislation; name; positioning; Yellow River Basin Ecological Protection Law

收稿日期: 2025-12-10

基金项目: 江苏省高校哲学社会科学研究基金资助重大项目“生态一体化视野下我国区域环境执法探究”(2023SJZD004)

作者简介: 王超锋, 男, 江苏丰县人, 江苏海洋大学副教授, 博士, 研究方向为环境法。

2021年10月8日,中共中央、国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(下文简称《纲要》),不仅将黄河流域生态保护和高质量发展纳入国家战略,更对黄河流域生态保护和高质量发展的具体落实提出了明确要求。为了响应党中央、国务院就黄河流域生态保护和高质量发展所作出的决策部署,十三届全国人大常委会第三十五次会议于2022年6月21日通过了《黄河保护法》,为《纲要》的贯彻落实提供了直接的法律保障。需要指出的是,虽然我国《黄河保护法》的立法工作业已完成,但立法过程中学界对该法的名称明显存在争议。黄河保护立法事关黄河流域生态环境保护、黄河流域高质量发展以及黄河文化传承三大重任,但现有立法无论是名称还是定位都亟待进一步明确,否则,其将难以完满地实现立法目标。基于此,本文拟从生态保护视角出发,对黄河保护立法的名称、定位问题展开探讨,以明晰黄河保护立法的环境法、流域法和综合法特性,从而为其进一步发展提供参考。

一、生态保护视角的正当性解析

如上文所述,作为立法对《纲要》的直接回应,黄河保护立法被赋予了保障黄河流域生态安全、促进黄河流域高质量发展以及传承黄河文化三大重任。然而,若将黄河流域生态保护、高质量发展以及文化传承三大重任置于一部法律之中,有可能导致该法律内容庞杂、结构松散、难成系统。要解决上述问题,不仅需要从生态保护的视角来审视黄河保护立法过程,更要把黄河流域生态保护作为立法主线,并基于生态保护视角,将黄河流域高质量发展以及黄河文化弘扬传承的内容融入黄河保护立法之中。本文之所以作出上述论断,主要出于对生态保护与高质量发展以及文化传承之间内在关系的考量,而为了明晰生态保护与高质量发展和文化传承之间的内在联系并论证生态保护视角的正当性,则需要对生态保护与高质量发展和文化传承之间的关系进行解读。

(一) 生态保护与高质量发展的关系解读

自党和政府提出黄河流域生态保护和高质量发展战略以来,生态保护和高质量发展如同一对孪生兄弟一样高频出现,凸显二者之间的密切关系。需要指出的是,生态保护和高质量发展这对

概念的形成并不是一蹴而就的,而是长期以来党和政府对环境保护与经济社会发展之间关系处理实践的经验积累以及民众对环境保护与经济社会发展关系思考的智慧结晶。换言之,生态保护与高质量发展的良性互动,是在习近平生态文明思想指引下环境保护与经济社会发展关系的升华,也是在党和政府可持续发展、科学发展、绿色发展等理念指引下,两者相互促进、深度融合的结果。在此背景下,深入理解生态保护与高质量发展之间的关系,不仅有利于明确生态保护的**中心地位,对于准确把握黄河保护立法的名称和定位也具有重要意义。

1. 生态保护是高质量发展的应有之义

高质量发展是相对于过去的非理性、粗放型以及环境破坏型发展而言的,是一种科学发展、集约发展,同时也是一种资源节约型和环境友好型的绿色发展,其本身就包含着生态保护之义。对此,我国学者在解读高质量发展的内涵时也进行了相关阐述。其中,有学者认为高质量发展强调经济效益、社会效益与环境效益的共同提升^[1],也有学者认为高质量发展的内涵应包括经济发展、城乡建设、生态环境与人民生活等多个方面^[2],还有学者主张基于“创新、协调、绿色、开放和共享”五大发展理念构建中国经济高质量发展水平指标体系^[3]。尽管上述学者对高质量发展的内涵作了不同的解读,但都把生态保护这一要素纳入其中,反映了我国学者对高质量发展所涵摄的生态保护之义高度认同。由此可见,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力,生态保护作为高质量发展的应有之义,其不仅不和高质量发展相冲突,反而和高质量**发展相向而行,是测度高质量发展的重要指标之一;而高质量发展不仅不会以破坏生态环境为代价,反而会保护生态环境,促进生态环境的稳中向好和提质增效,因而是一种绿色发展、生态友好型发展。

2. 生态保护具有独立于高质量发展的内在品性

需要明确的是,虽然生态保护是高质量发展的应有之义,但这并不意味着生态保护要附属于高质量发展而成为其要素之一。实际上,作为独立的一环,生态保护相较于高质量发展具有自己的独立性,具有不同于高质量发展的价值追求和话语体系。这是因为,除了促进高质量发展之外,

生态保护还有防治污染和破坏、保护自然资源、维护生态平衡、保护人类健康等多元目的，而这也使得生态保护必须要保持自己的独立特性。此外，我们之所以强调生态保护之于高质量发展所具有的独立性，主要是与经济社会发展会以牺牲生态环境为代价的担忧有关，而这也是长期以来我们将环境保护与经济社会发展相提并论的原因所在。虽然在高质量发展语境下生态环境保护和经济社会发展的关系已经由过去此消彼长的对立关系转变为相互促进、相向而行的有机统一关系，但我们依然要强调生态保护的重要性和独立性。这不仅是由生态保护所要保护的生态环境所具有的重要作用决定的，也是为了时刻提醒我们正确对待和处理生态环境保护和经济社会发展之间的关系，时刻告诫我们决不能以牺牲生态环境为代价来谋求经济社会的发展。党和政府在黄河流域生态保护和高质量发展战略中将生态保护和高质量发展并列提出并置于首位，寓意便在于此。

3. 生态保护可以引领高质量发展的有效实施

习近平总书记在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时指出：“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。”^[4]这既指出了绿水青山本身所具有的生态价值，也指出了绿水青山对经济社会发展所具有的基础和保障作用。其中，绿水青山意指良好的生态环境，金山银山则更多指向经济发展。由习近平总书记有关绿水青山就是金山银山的论断可得知，良好的生态环境不仅是高质量发展的应有之义，也为高质量发展提供了必须的物质基础和条件保障，更可以直接转化为经济价值，因而是衡量高质量发展成效的重要标志。

除了与高质量发展具有相互促进的作用之外，良好的生态环境不仅丰富了人们的物质文化生活，还可以提升人们的幸福感、获得感，从而有助于满足人们对美好生活的需求，而这些都需要对生态进行保护才能实现。据此，生态保护不仅可以满足人们对环境质量日益增长的需求，更可以和高质量发展相得益彰，助力高质量发展目标的全面实现。基于此，在推动我国生态保护和高质量发展的征程中，我们要重视生态保护对高质量发展的引领作用，以生态保护作为我国高质量发展

的切入点、着力点和重要抓手，在保护我国生态环境的同时，推动我国经济社会发展由传统的粗放型模式向高质量发展模式转变，并最终实现生态保护和高质量发展的良性互动、协同并进。

（二）生态保护与文化遗产的关系界定

虽然生态保护和文化遗产分属不同的领域，但二者依然具有密切的关系，其中人类在长期生产生活中基于对生态环境的感知以及对生态保护活动的感悟而形成的生态文化便足以明证。不过，要具体理解生态保护和文化遗产之间的关系，还需要参照马克思主义唯物辩证法中对物质和意识关系的解读。这是因为，不仅生态保护本身是一种客观性存在，作为生态保护对象的生态环境更是一种物质性存在，因而可将生态保护归属于马克思主义唯物辩证法中的物质；与此相应，文化作为人类精神活动的产物，自然可以将其归属于意识之列。因此，生态保护与文化遗产之间的关系在性质上与物质和意识的关系一致，因而也可以参照物质与意识的关系来分析生态保护与文化遗产之间的关系。马克思主义唯物辩证法认为，物质和意识之间的关系具有两个层面的含义。首先，物质决定意识，物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程^[5]。其次，意识对物质具有强大的能动性，因为意识可以使人的活动具有自觉的目的性、计划性，进而通过人的活动将目的、蓝图变成现实存在^[6]。据此，生态保护和文化遗产之间的关系也可以从上述两个层面展开。需要指出的是，考虑到生态保护与文化遗产之间的关系主要基于生态文化而产生，故本文对生态保护与文化遗产关系的界定也主要围绕生态文化这一纽带展开。

1. 生态保护是生态文化遗产的物质源头

先有文化，然后再有文化遗产，而文化的产生则离不开社会实践这一源头。就生态文化而言，其产生也离不开人们对生态环境的感知以及对生态保护实践的领悟。换言之，生态环境以及生态保护实践是生态文化产生的源泉，其不仅是生态文化产生的实践基础，还可以为生态文化提供素材并决定生态文化形成的方向。具体来说，无论是人类对生态问题的反思，还是人类对生态保护经验的总结，抑或是对美好生态环境的愉悦，甚至是对恶劣生态环境的痛惜，都可以促进人类对

生态保护的思考并推动生态文化的产生、养成。其中,在哲学思想方面,古代圣贤基于人与自然和谐相处本质的洞察提出了“天人合一、道法自然”等哲学思想,当代习近平总书记基于人与自然和谐相处目标的实现创设了习近平生态文明思想。此外,在文学艺术方面,作家们基于生态保护实践创作了《寂静的春天》《我们共同的未来》《难以忽视的真相》《美人鱼》等优秀文学、影视作品,而大量以环保为题材的纪录片、摄影、音乐、绘画、雕塑也无不见证着生态文化的养成。可以说,没有生态保护实践,就难以产生生态文化,而没有生态文化,文化传承也无从谈起。由此可见,生态保护和文化遗产是一种源与流的关系。从某种意义上而言,生态保护本身就承载着文化传承的功能,发挥着对文化传播的推动作用。比如,2021年我国云南亚洲象北迁过程中所受到的精心照料本身就是对人与自然和谐相处思想的一种弘扬传承。

2. 生态文化遗产为生态保护提供精神动力

马克思主义在强调物质决定作用的同时,认为基于社会物质发展基础上的意识对物质具有强大的能动性。精神始终影响着物质生产,理论始终需要指导实践,而理论最终也能够推动社会生产的发展^[7]。据此,作为意识的一种,就像意识反作用于物质那样,生态文化可以反哺于生态保护实践并推动生态保护的开展。具体来说,生态文化不仅可以为生态保护实践提供理论指导、精神动力和智力支持,还可以凝聚社会公众参与生态保护的合力和向心力,从而成为解决生态危机、建设生态文明的“助推器”^[8]。需要指出的是,生态文化要发挥对生态保护的促进作用,就需要社会公众对生态文化有一定的感知和认同,要实现这一目的,就离不开对生态文化的弘扬传承。实际上,不论何种文化,只要脱离了弘扬传承这一环节,其影响力都会大大降低甚而逐渐消亡,对生态文化而言也是如此。由此可见,生态文化的弘扬传承不仅可以促进生态文化的传递和发扬光大,更可以将生态文化转化为激励人们践行生态保护的动力,从而有效发挥生态文化对人类生态活动的引领和推动作用。

由上文对生态保护与高质量发展、文化传承关系的分析可知:高质量发展离不开生态保护,

而生态保护则可以促进和推动高质量发展;生态保护有助于生态文化的养成,而生态文化则可以推动生态保护的实施。由此可见,在黄河流域生态保护和高质量发展战略语境下,黄河流域生态保护和高质量发展、黄河文化弘扬传承具有密切的联系,因而可以在推动黄河流域高质量发展以及黄河文化弘扬传承的过程中发挥独特的作用。实际上,《纲要》之所以将黄河流域的生态保护、高质量发展以及黄河文化的弘扬传承放在一起,是因为三者之间基于生态保护而产生了相互协同、相互促进的有机联系。深刻认识三者之间的关系,有利于在黄河保护立法中借助生态保护主线对上述三个方面的内容进行统筹规定,进而实现通过一部法律实现三个目标的效果。具体来说,基于生态保护在我国经济社会发展中日益增强的地位以及人们对美好环境的迫切需求,在黄河保护立法时,应把生态保护作为黄河保护立法的中心和连接点,借助生态保护与高质量发展以及文化弘扬传承的内在关系,在立法中实现三者的有机统一。不过,考虑到当前学界对黄河保护立法名称和定位的争议,本文主要从生态保护视角入手,对黄河保护法的名称、定位展开探讨,以明晰黄河保护立法的归属和价值指向,并达到形塑黄河保护立法具体内容的目的。

二、黄河保护立法名称的选择

师出有名,顾名思义,名称不仅关涉其所指代事物的由来和正当性,还可以表达其所指代事物的内容和特征,更可以指引和形塑其所指代事物的未来发展走向。换言之,事物的名称不仅反映人们对事物性质及范畴的认定状态,还寄寓了人们对事物发展的期待。可以说,为某事物取一个合适的名称,对该事物的后续发展至关重要,而立法名称的选择也是如此。具体来说,立法名称的科学化和规范化不仅有利于法的渊源、体系、外部形式的协调统一,方便法律的分类、编排和整理,对法律的适用和执行也具有重要的实践意义^[9]。鉴于此,要推动黄河保护立法的顺利开展及后续顺利实施,就要为黄河保护立法选择一个合适的名称。需要指出的是,仁者见仁,智者见智,对同一个事物,不同的人有不同的认识,因而在为该事物选择名称时也会出现不同的主张,我国

黄河保护立法的名称选择也是如此。随着我国黄河保护法制定工作的完成，我国黄河保护立法的名称之争已告一段落，但围绕黄河保护立法名称选择的学理探讨还应继续。基于此，本文从生态保护视角出发对黄河保护立法的名称问题展开探讨，以回应学界有关黄河保护立法的名称之争，并为我国黄河保护立法探寻更为合适的名称。

（一）黄河保护立法相关名称的梳理

在“黄河保护法”这一名称确立之前，我国学者已对黄河保护立法的名称问题展开了相应研究，并为黄河保护立法的名称提供了各种建议。综合来看，对于黄河保护立法的命名，目前学界主要有三种主张。其中，第一种主张以“黄河法”来命名黄河保护法，从而使得黄河保护立法成为适用于黄河流域的综合法，并将水资源、水环境、水生态、水文化和高质量发展纳入调整范围^[10]；第二种主张则赞成用“黄河流域管理法”作为黄河保护立法的名称，持此种主张的学者认为黄河保护立法是一部黄河流域管理法，在性质和功能上与美国的《田纳西河流域管理法》类似，应通过法律的形式确立黄河流域的管理体制和管理方式，明确黄河流域管理机构的行政处罚权和监督权，并为建立由流域管理机构和地方水利、环保部门共同参与的流域联合治污机制及水污染综合整治工作提供法律依据^[11]；第三种主张则认为黄河保护立法是在贯彻黄河流域生态保护和高质量发展这一国家战略大背景下展开的，由于《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》将黄河流域的工作重点界定为黄河保护和治理，故以“黄河保护与治理法”命名更为妥当，以凸显黄河保护立法所秉持的生态保护这一主线^[12]。

（二）黄河保护立法相关名称的评析

名称不仅反映了命名者对名称所指代事务的认知，更可以折射出命名者对名称所指向事物发展趋势的预期。我国学者之所以对同一部黄河保护立法提出了不同的命名建议，不仅仅是因为我国学者对黄河保护立法的定位、目的存在不同的认识，更反映出我国学者对黄河保护立法的主要内容及其所承载的功能存在不同的预期，而依照不同的名称指引所制定出来的黄河保护立法，在内容上肯定会出现相应差异。具体来说，主张以“黄河法”命名的学者倾向于将黄河保护立法制定为

一部包含黄河流域生态保护、高质量发展以及文化弘扬传承在内的综合法，主张以“黄河流域管理法”命名的学者则倾向于将黄河保护立法制定为一部行政法规，而主张以“黄河保护与治理法”命名的学者则倾向于将黄河保护立法制定为一部环境保护法。需要指出的是，我国学者就黄河保护立法的名称所提出的建议虽存在相关差异，但都有自己的理论依据和合理之处，但若从生态保护的视角审视，上述名称要么难以有效彰显黄河保护立法所承载的生态保护功能，要么存在重复之处，因而未被我国立法机关采用。基于此，在探讨黄河保护立法应然名称之前，本文拟从生态保护的视角出发对上述名称的不足之处进行评析。

以“黄河法”命名虽可以将黄河流域高质量发展以及黄河文化传承纳入其中，但这种把经济发展、文化传承以及生态保护置于一部法规之中的做法无法有效彰显黄河流域生态保护的主导作用，而且一旦三者之间的关系处理不好，容易导致立法结构松散，从而影响法规内部的整体性。与“黄河法”命名主张失之于宽的局限相比，以“黄河流域管理法”命名的主张则又失之于窄，因为黄河流域管理法仅仅是为黄河流域管理机构对黄河流域实施管理提供法律依据，其立法性质属于行政法范畴，立法内容也主要涉及黄河流域管理体制机制的安排，不仅无法涵盖黄河流域生态保护的所有内容，也难以将政府、企业、公众多元共治的环境治理理念融入黄河保护立法之中。与前两种主张相比，以“黄河保护与治理法”命名的主张不仅与“黄河保护法”的名称最为接近，也可以反映出黄河保护立法的部门归属和立法宗旨，但考虑到保护已经包含了治理之义且二者之间具有不可分割的联系，如将其并列不仅在名称上易引发分歧，也容易导致立法内容保护与治理的二分，有割裂保护与治理关系之嫌，故而不宜采用，这也是我国立法机关最终将“黄河保护法”作为黄河保护立法名称的原因。

（三）黄河保护立法名称的应然选择

由上文分析可知，虽然我国学者有关黄河保护立法的命名主张都有相应的道理，但由于上述多个名称要么不够简洁，要么没有充分彰显黄河保护立法所担当的黄河流域生态保护这一主流功能，因而难以有效体现黄河保护立法保护黄河生态环

境的基本宗旨和价值,这不仅无法从名称上对黄河保护立法的定位进行明晰,也难以以为黄河保护立法的内容提供明确指引,从而导致上述名称没有被我国立法机关采纳。反观“黄河保护法”这一名称,其之所以能被我国立法机关采纳并最终成为我国黄河保护立法的名称,虽然其中有和《中华人民共和国长江保护法》保持一致的考量,但更多的理由则是源于生态保护视角的审视。具体来说,我国立法机关之所以将“黄河保护法”作为黄河保护立法的名称,主要出于以下三个方面的考量。

首先,与前面相关名称相比,“黄河保护法”这一名称不仅符合黄河保护立法的本义,也有利于彰显黄河保护立法的宗旨和目的。这是因为,尽管生态保护视野下的黄河保护法也会涉及黄河流域高质量发展以及黄河文化弘扬传承事宜,但考虑到生态保护的主导地位,我国黄河保护法也应以黄河流域的生态保护为主线,其立法内容也应以黄河流域生态保护为中心,而黄河流域高质量发展以及黄河文化的弘扬传承也应围绕黄河流域生态保护这一中心议题展开。在此情况下,以黄河保护法为名,不仅简洁明了,更可以凸显立法主旨,指明立法方向。其次,以“黄河保护法”命名更有利于明确黄河保护立法的定位和归属。这是因为,以“黄河保护法”作为名称意味着我国立法机关意在将黄河作为重要的环境或资源要素进行保护,从而有助于明确黄河保护立法的环境法部门属性,这样不仅有利于黄河保护法立法内容的建构,也可以为后续黄河保护立法的实施指明方向。最后,以“黄河保护法”为名,可以在名称上与我国第一部流域法《中华人民共和国长江保护法》保持逻辑一致,这不仅有利于为我国后续的流域立法提供成熟路径,也有利于我国整个流域法体系的建构。综合考虑上述因素,可知将“黄河保护法”作为我国黄河保护立法的名称较为适宜。

需要指出的是,黄河保护立法承载着对黄河流域生态环境进行一体性保护的重任,其不仅包括对黄河水体、黄河生物及其整个黄河水生态环境的保护,还包括对黄河流域内相关河湖生态的保护治理以及黄河流域水土保持、减污降碳、城镇环境治理、农业农村环境治理、生态保护修复

等多个方面的内容^[13]。在此情况下,仅以黄河保护法作为立法之名,容易将立法视野限缩在黄河自身水体及其水生态环境的保护之上,从而难以兼顾黄河流域内相关的环境治理事宜。为了实现黄河保护立法与《纲要》的无缝对接,应把黄河流域而不是黄河作为立法的着眼点。此外,当前我国《生态环境法典》的制定工作业已完成,为了和《生态环境法典》相向而行,更为了彰显黄河流域生态保护在《纲要》中的核心地位,在立法名称中还应突出生态保护的字眼。据此,与“黄河保护法”名称相比,笔者认为,“黄河流域生态保护法”是我国黄河保护立法名称的更好选择。

三、黄河保护立法定位的明晰

立法定位,是一部立法所具有的基本价值、核心功能和规制范围。科学的立法定位是搭建立法框架与设计立法制度的前提条件^[14]。由此可见,立法定位是制定一部法案的基础问题,其不仅决定所涉法案的基调,也直接影响法案的主要内容及具体走向^[15]。就黄河保护立法而言,其定位的明晰不仅有利于彰显黄河保护立法的目的和价值,还有利于黄河保护立法思路的厘清以及立法内容的设计,因而在黄河保护立法及其后续实施过程中具有重要作用。需要指出的是,当前我国学界对黄河保护立法的性质、归属、功能、内容等定位问题尚存在分歧,对黄河保护立法与我国现有法规体系的关系也存在不同认知,上述问题不解决,就难以取得对黄河保护立法的基本共识,而黄河保护立法的内容设计也会受到影响。鉴于此,本文拟从立法归属、立法模式以及立法内容三个层面入手,对生态保护视角下黄河保护立法的定位问题展开探讨,以明晰黄河保护立法的环境法属性,并彰显其所承载的生态保护功能。

(一)黄河保护立法在部门属性上属于环保法

法律部门定位是法律定位中的一个核心问题,回答的是法律的部门法归属问题^[16]。一部法律归属于何种法律部门,不仅直接影响该部法律的价值追求和内容设计,对于法律的后续实施也具有重要的指导作用。当前,学界对黄河保护立法的部门归属尚未展开专门研究,但在相关研究中已就黄河保护立法的部门属性作了倾向性描述,这在有关黄河保护立法名称的选择中可见一斑。其

中，主张以“黄河法”命名的学者倾向于将黄河保护立法制定为一部包括黄河资源开发利用、黄河生态保护以及黄河文化弘扬传承等多个主体在内的综合法，其立法重心是强化国家在黄河流域资源开发利用、生态保护以及文化传承方面的宏观调控作用，在性质上属于经济法部门；主张以“黄河流域管理法”命名的学者则更加关注黄河流域管理体制机制的设计，以便为黄河流域管理机构的管理提供法律支持，这无疑使黄河保护立法具有更多行政法部门的特征；与上述两种命名主张相比，主张以“黄河保护法”或者“黄河保护与治理法”命名的学者则出于将黄河作为环境资源要素进行保护的考虑，因而该主张下的黄河保护立法自然应纳入环境与资源保护法这一法律部门之中。

我国学者之所以对黄河保护立法的部门归属产生分歧，既与学者所持的不同学科立场有关，更与黄河保护立法的特定背景相连。具体来说，我国黄河保护立法是在贯彻落实《纲要》的大背景下展开的，因而自立法伊始便承载着促进黄河流域生态保护、高质量发展以及文化弘扬传承多种功能，而这也使得学界可以对黄河保护立法的部门归属进行不同解读。不过，牵牛要牵牛鼻子，尽管黄河保护立法承载着多项功能，但其主责依然是为了保护黄河流域的生态环境。此外，考虑到生态保护与高质量发展及文化弘扬传承的内在联系，也需要将生态保护作为推动其他功能实现的抓手。对此，栗战书委员长2022年8月在甘肃就黄河保护法立法进行调研时强调，“黄河生态环境保护、治理是高质量发展的基础、前提，也是高质量发展的保障”，进一步明确了生态保护在黄河流域生态保护和高质量发展战略中的关键地位和引领作用^[17]。在此背景下，唯有将黄河保护立法置于环保这一法律部门之中并依据环保法的理念和价值设置黄河保护立法内容，才能有效彰显黄河保护立法作为环保法的特质，也才能保障黄河保护立法对《纲要》的全面贯彻和有效落实。

（二）黄河保护立法在模式上属于流域法

环境问题无国界，而即便在国内领域，环境问题也没有省界、市界等行政界线之分，因而传统的行政区环境治理模式已难以应对跨行政区域的环境问题。在此背景下，党和政府明确提出了

区域环境治理战略，并在我国《环境保护法》第20条提出“建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制”法治要求。为此目的，在环境立法领域，需要从传统的行政区立法模式向区域、流域立法模式转变，以通过制度设计来打破行政区划对整体性环境治理的阻隔，从而通过制度保障来促成不同行政区之间就具有整体性的区域、流域环境问题开展协同保护、合作治理^[18]。黄河保护立法属于典型的流域环境立法，它不是填补环境保护事务领域立法空白的立法，也不是新增的环境保护手段的立法，而是保护黄河流域环境的立法，也是对黄河流域环境实行综合施治的立法^[19]。由此可见，黄河保护立法是区域环境立法模式在黄河流域环境保护领域应用的直接成果，对促成黄河流域不同行政区域之间黄河生态保护的协同具有重要意义。

作为流域环境立法，黄河保护立法在理念和内容上应与传统的行政区域立法有所不同。据笔者调查，目前除了国家层面的《水污染防治法》《水法》《水土保持法》《渔业法》《防洪法》等法规为黄河流域的生态保护提供法律支持之外，我国沿黄各省市也制定了大量与黄河生态保护有关的地方性法规^[20]。因此，从行政区立法模式来看，我国黄河流域生态保护并不缺少法律供给，但如果从区域环境治理角度审视，我国现有立法有关跨行政区域环境治理的规定还较少，因而难以把黄河流域生态环境作为一个整体进行保护^[21]。此种情况下，党和政府提出制定专门性的黄河保护立法，就是要在区域环境立法模式下以黄河流域的整体生态环境作为保护对象，制定一部黄河流域生态环境保护法。由此可见，同传统的行政区立法模式相比，黄河保护立法是一种新的立法尝试，可以有效弥补传统行政区立法模式下不同行政区之间协调性不足的弊端，从而为黄河流域生态环境的整体性保护提供有效的法律支持。正因如此，同传统的环境保护立法相比，黄河保护立法在内容上更应关注黄河流域不同行政区之间在黄河生态保护事项上的协同一致。为此目的，应将综合管理、利益协调、民主协商设定为黄河保护立法的原则，并建立健全信息共享、联合执法、公众参与、司法协作等体制机制^[22]，以便将我国《环境保护法》第20条所要求的“实行统一规划、统

一标准、统一监测、统一的防治措施”细化为具体的黄河流域生态保护制度。

(三) 黄河保护立法在内容上属于综合法

依据立法所涉内容的广度不同,可将立法分为综合性立法和单行性立法两种类型。其中,综合性立法是指对有关重大问题加以全面综合调整的立法,而单行性立法则是指专门对某种问题作出规定的立法。本文认为,黄河保护立法在内容上属于综合立法,这不仅表现在黄河保护立法涵盖了黄河流域生态保护、高质量发展和文化传承三大内容,仅在黄河流域生态保护层面,其也体现出鲜明的综合性特征。具体来说,黄河保护立法不是将黄河作为单一环境要素予以保护的单行法,而是将黄河流域这一地理区域作为法律调整范围,将包括黄河流域水污染、水资源、水生态等生态环境保护问题以及黄河流域高质量发展、文化弘扬传承在内的多个主题予以系统规定的综合法。其制定不仅有利于弥补黄河流域生态保护综合性立法的空白,改变黄河流域环境要素间分而治之的局面,而且可以凭借其更权威的立法层级,为黄河流域生态保护规章、条例、规范性文件等提供上位法依托^[23]。具体来说,作为一部综合性环境保护立法,黄河保护立法的综合性主要体现在以下几个方面。

首先,黄河保护立法涉及黄河流域环境要素的协同保护以及环境问题的综合处理。受人类对环境及环境问题的认识历程所限,长期以来,各国环境立法都具有按环境要素或环境问题各自立法的传统,此种立法模式具有较强的针对性、灵活性和应急性,适应了当时环境问题防治的实际需求,但容易割裂各环境要素之间的内在联系,也难以推动环境问题的综合治理,从而造成流域内诸如《水污染防治法》《水法》《水土保持法》《渔业法》《森林法》《草原法》等相关环境法规各自为政的局面,加剧环境法体系的碎片化缺陷,也增加环境法的后续实施成本。在此情况下,按流域立法为流域内环境要素的整合以及环境问题的统筹处理提供了契机,也使得流域立法具有了明显的综合性特点。

其次,黄河保护立法承载着黄河流域生态保护、高质量发展以及文化弘扬传承三个方面的功能,因而在立法上需要对上述三个方面的内容统

筹兼顾,而这也增加了黄河保护法的综合性。需要指出的是,考虑到环境保护与经济社会发展之间的内在联系,我国现有环境法规无不涉及经济社会发展问题,因而现有环境法规在立法目标上都体现了经济社会发展与环境保护协调发展的思想,在立法内容上也涉及经济发展因素的考量。不过,与我国现有环境法规相比,黄河保护立法除了将黄河流域生态保护作为其主业之外,对黄河流域高质量发展以及文化弘扬传承给予了更多关注,这也进一步提升了黄河保护立法的综合性特征。

最后,作为流域立法的典范,同传统的行政区立法相比,黄河保护立法更加注重流域内跨行政区的环境治理事项,因而其在立法内容上更加注重流域治理制度的设计以及上述制度在流域内的有效实施。为此目的,黄河保护立法不仅要把流域内跨行政区的环境治理制度作为其立法重点,还应为保障上述制度的实施而建构相应的法律实施体制、机制。具体来说,黄河保护立法不仅要包括黄河流域生态保护的各項事务性立法,还要为保障黄河保护立法的有效实施而创设相应的执法、司法体制。此外,为了保障黄河流域跨行政区环境治理的顺利实施,还需要建构信息公开、沟通协调、利益平衡、监督保障以及责任追究等法律机制,而这些都属于手段性立法的内容,从而使得黄河保护立法兼具事务性立法以及手段性立法的双重特征,这也使得黄河保护立法成为以黄河流域为适用范围的一部综合性法律^[24]。

黄河保护立法是在贯彻落实我国《纲要》而专为黄河流域生态环境保护量身打造的一部综合性、流域性环境保护法,虽然该部法规涉及黄河流域高质量发展以及文化弘扬传承的内容,但这不能改变黄河保护立法属于环境保护法这一法律部门属性的本质。在此情况下,唯有将黄河流域生态保护作为黄河保护立法的重心和主线,并基于生态保护与高质量发展以及文化弘扬传承的内在联系,将黄河流域高质量发展以及黄河文化弘扬传承的内容有机融入黄河流域生态保护的法律规定之中,才能让黄河保护立法实至名归,也才能在不破坏黄河保护立法体系完整、内容自洽的基础上使其承担起黄河流域生态保护、高质量发展以

及文化弘扬传承的多重功能。需要强调的是，作为一部综合性流域环境保护法，黄河保护立法不是对已有涉水法规的简单整合，而是要在流域整体性保护理念下突出对黄河流域跨行政区环境治理制度的设计，在把握黄河流域各生态环境要素之间内在联系的基础上，增加对黄河流域环境要素一体性保护的法规内容，并强化黄河保护立法和其他与黄河保护有关法律规范之间的协调配合，以便借助立法的革新，实现对黄河流域相关环境要素的一体化保护以及对所涉环境问题的综合性治理。为更好地实现这一目标，需要对黄河保护法立法内容包括名称和定位进一步完善。

参考文献：

- [1] 沈路, 钱丽. 黄河流域高质量发展水平测度、空间关联及影响因素分析[J]. 统计与决策, 2022, 38(13): 26-30.
- [2] 任保平, 李禹墨. 新时代我国高质量发展评判体系的构建及其转型路径[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, 47(3): 105-113.
- [3] 辜胜阻, 吴华君, 吴沁沁, 等. 创新驱动与核心技术突破是高质量发展的基石[J]. 中国软科学, 2018(10): 9-18.
- [4] 杜尚泽, 丁伟, 黄文帝. 习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表重要演讲[N]. 人民日报, 2013-09-08(1).
- [5] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯文集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 309.
- [6] 《马克思主义哲学》编写组. 马克思主义哲学[M]. 2版. 北京: 高等教育出版社, 2020: 65.
- [7] 李吉和, 龙宥蓁. 物质力量与精神力量的协调发展: 铸牢中华民族共同体意识的哲学意蕴[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, 42(5): 21-28, 181-182.
- [8] 董德福, 桑延海. 新时代生态文化的内涵、建设路径及意义探析: 兼论习近平生态文明思想[J]. 延边大学学报(社会科学版), 2020, 53(2): 77-84, 143.
- [9] 张红武. 黄河立法须体现保护和治理并重的科学理念[J]. 人民黄河, 2021, 43(10): 24-29.
- [10] 吴浓娣, 刘定湘. 《黄河法》的功能定位及立法关键[J]. 人民黄河, 2020, 42(8): 1-4, 10.
- [11] 张红武委员: 制定出台《黄河管理法》迫在眉睫[EB/OL]. [2025-12-06]. <http://news.sohu.com/20060223/n241967147.shtml>.
- [12] 常纪文. 制定黄河保护专门法律的必要性及建议[J]. 环境保护, 2021, 49(5): 44-46.
- [13] 王超, 韩丽丽, 何友均, 等. 黄河流域生态环境治理政策解析与演变特征[J]. 中国人口·资源与环境, 2025, 35(7): 123-133.
- [14] 秦天宝. 《生物安全法》的立法定位及其展开[J]. 社会科学辑刊, 2020(3): 134-147, 209.
- [15] 胡保林. 《长江保护法》立法定位和保护范围[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2019, 32(6): 1-3.
- [16] 叶强. 《家庭教育促进法》的法律部门定位[J]. 中华女子学院学报, 2022, 34(1): 41-47.
- [17] 贯彻落实习近平生态文明思想 在法治轨道上推进黄河保护[N]. 人民日报, 2022-08-29(1).
- [18] 阿计. 流域立法开启环资法律新模式[J]. 人民之声, 2020(1): 58.
- [19] 徐祥民. 《黄河保护法》执行权模式选择[J]. 甘肃社会科学, 2022(2): 125-135.
- [20] 董战峰, 邱秋, 李雅婷. 《黄河保护法》立法思路与框架研究[J]. 生态经济, 2020, 36(7): 22-28.
- [21] 侯志强, 李文贺. 《黄河法》制定背景下黄河流域立法体系的重构[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2022, 38(4): 18-22.
- [22] 周珂, 蒋昊君. 整体性视阈下黄河流域生态保护体制机制创新的法治保障[J]. 法学论坛, 2023, 38(3): 86-96.
- [23] 张祖增. 整体系统观下黄河流域生态保护的法治进阶: 梗阻、法理与向度[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2024, 30(4): 212-224.
- [24] 李冰强, 王楠. 论黄河法的立法定位[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2022, 45(3): 128-136.

责任编辑：徐海燕