

**编者按**  
2016年1月5日,习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上强调,要**共抓大保护,不搞大开发**,不搞大开发。一年来,长江流域生态保护取得哪些进展?存在哪些问题?有哪些建议?本报特邀专家进行分析 and 解读。

习近平总书记在“十三五”开局之年发表的“长江经济带发展座谈会”上的讲话,一举扭转了长期以来形成的以经济开发为主导的长江发展理念,定下了长江经济带发展新基调,意义重大。

长江经济带共抓大保护,关键在于“共”字,即实现长江生态带的共保共治。为什么说长江大保护关键在于“共”字?因为长江是一个巨大而完整的自然和社会生态系统,其上的每个节点都有特殊的作用,必须使各个环节都保持一定的功能,才能使整个系统正常发挥作用。如果上游保护而下游不保护,则上游保护没有意义;反过来下游保护而上游不保护,则下游保护没有根基。因此,长江经济带的大保护,必须突出共同行动,做到共保共治。

## 长江共保共治取得进展

**中央和地方的共保共治。**  
国家建立了三峡库区及其上游水污染防治部际联席会议等协调机制,出台了《长江经济带发展规划纲要》《依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》等,实施了长江上游水土保持重点防治工程、三峡水库周边绿化带建设、长江防护林体系建设、退耕还林等重点工程,将三峡库区、南水北调中线水源地等重要水源保护区纳入中央财政转移支付范围,四川成都、泸州、遂宁、乐山被明确为全国水生态文明建设试点城市,湖北十堰、宜昌、神农架林区、黄石、荆州获批国家生态文明先行示范区创建单位等。重庆实施了“蓝天、碧水、宁静、绿地、田园”五大环保行动,四川省出台了“三江”流域水生态环境生态补偿办法(试行)等。湖北省提出“绿色决定生死,市场决定取舍,民生决定目的”的经济社会发展“三维约束”,湖南省在中央支持下对湘江流域重金属污染治理5年来投资64亿元,取得了良好成效。

做好生态环境大保护顶层设计  
落实“生态优先绿色发展”新理念,关键是要做好长江经济带生态环境保护顶层设计。过去一年,环境保护部会同有关部门编制了《长江经济带生态环境保护规划》(以下简称《规划》),目前正在征求意见。

## 全面落实生态优先和绿色发展理念

首先要全面落实习近平总书记提出的绿水青山就是金山银山、坚持绿色发展、加快推进生态文明建设等一系列新理念、新思想、新战略,特别是习近平总书记在2016年1月5日推动长江经济带发展座谈会上讲话要求,推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑,走生态优先、绿色发展之路。要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。时隔一年,习近平总书记提出的“生态优先、绿色发展”的理念正在长江经济带发展进程中开花,长江经济带沿线地方党委和政府的发展观念发生了巨大的变化,长江经济带的生态文明建设和生态环境保护工作取得了积极进展。但是,生态优先绿色发展的理念还有待具体落实到长江经济带地方的发展战略、规划和政策乃至重大工程项目的决策中,通过完善和改革环境影响评价制度,把经济社会发展生态文明和环境保护的准入门槛,全面实施绿色发展评价和生态文明建设目标考核制度。

## 坚守资源环境底线和管控生态空间

根据习近平总书记“共抓大保护,不搞大开发”的要求,长江经济带发展应根据长江流域生态环境系统特征,以主体功能区

# 长江大保护:关键在“共”字,突破在“统”字

夏光

选1-5名党代表、人大代表、政协委员、村社干部、志愿者、群众代表担任河段义务监督员,建立了公众参与环境地理信息平台。重庆市成立资源与环境交易所,环保投资有限公司和环保产业股权投资基金,形成全市统一的污水、垃圾、废气排污权指标交易平台。

## 长江大保护难点在“共”字

为了解决长江保护中的条块分割,各地各部门加强了相互协作,形成了一些合作机制,取得了明显成效。但是,单靠地区之间和部门之间的相互协作,力量是不够的。在长江经济带发展要共抓大保护、不搞大开发的基调下,欲解决长江大保护的难点,突破在“统”字,即长江大保护需要超出长江本身层级的更高一级的主体出面进行推进,做到统领、统一、统筹。

**地方之间的共保共治。**  
重庆各级环保部门分别与四川、贵州、湖北、湖南等地域相邻、流域相同的省市、区县签订了“共同预防和处置突发环境事件框架协议”、“长江三峡库区及其上游流域跨界水质预警及应急响应川渝合作框架协议”、“共同加强嘉陵江流域水污染防治及应对突发环境事件框架协议”等。四川省与云南、西藏、重庆、甘肃、陕西、贵州6省市共同确定跨界水体水质监测断面具体位置并进行联合监测。

**政府和社会的共保共治。**  
湖南省由政府直接招募200多名环保志愿者参与环保监督检查工作,长沙市招募16名“河长”开展圭塘河生态景观保护与宣传工作,重庆市璧山区将璧南河68个河段的每个河段遴

选1-5名党代表、人大代表、政协委员、村社干部、志愿者、群众代表担任河段义务监督员,建立了公众参与环境地理信息平台。重庆市成立资源与环境交易所,环保投资有限公司和环保产业股权投资基金,形成全市统一的污水、垃圾、废气排污权指标交易平台。

## 长江大保护突破在“统”字

为了解决长江保护中的条块分割,各地各部门加强了相互协作,形成了一些合作机制,取得了明显成效。但是,单靠地区之间和部门之间的相互协作,力量是不够的。在长江经济带发展要共抓大保护、不搞大开发的基调下,欲解决长江大保护的难点,突破在“统”字,即长江大保护需要超出长江本身层级的更高一级的主体出面进行推进,做到统领、统一、统筹。

**统领,是指中央政府统领长江经济带共抓大保护的全局,全面指挥大保护的整体设计和实施,形成长江大保护的强大国家意志,克服各自为政、过于强调局部利益的现象。**

**统一,是指实行长江经济带共抓大保护的统一行动,把长江经济带大保护战略提升到次于国家层面而高于地方层面的国土空间大区域整体战略来对待,建立全流域统一的环保政策法规。**

按照以上三“统”的思路,提出如下关于完善长江大保护相关治理机制的建议:  
一是树立次国土、大区域的整体现。即把长江经济带作为介于国家区域与省级区域之间的一个国土单元,成为超越现行省级行政区划和部委层级管理系统的国家治理单元。在这个

的方向和重点,要用“快思维”、做加法。

根据地方开展生态环境保护工作的需要,环境保护部制定和实施了《2016~2017年长江经济带生态环境保护行动计划》,力求督促地方政府尽快完成水、大气和土壤三大行动计划2016年、2017年的分阶段任务,从强化空间管控,优化产业结构,加强源头治理,实施工业污染源全面达标排放计划,注重风险防范等方面,推进长江经济带的生态保护与修复。

长江流域风险隐患多,饮用水安全保障压力大。针对饮用水保护存在的突出问题,环境保护部门开展了长江经济带饮用水水源地环境保护执法专项行动:一是检查集中式饮用水水源地保护制度落实情况,包括饮用水水源地保护区是否依法划定,在保护区内是否依法设立地理界标和警示标志;二是清理饮用水水源地一级保护区内的违法问题;三是清理饮用水水源地二级保护区内的违法问题。目前,长江经济带饮用水水源地的摸底排查已基本完成,并按照“一个水源地,一套整治方案,一抓到底”的原则,逐一建立了饮用水水源地整治方案,取得了阶段性成效。预计再用一年左右的时间,即到2017年底前,基本完成所有地级及以上城市集中式饮用水水源地的排查整治任务,进一步提高长江经济带饮用水水质安全保障水平。

**全面完成中央环保督察整改任务**  
建立环保督察机制既是遏

层面上推进“共抓大保护,不搞大开发”的各项工作,包括推进集中规划、集中实施等,从而改变仅仅依靠地区合作和部门合作的现状。

二是强化大保护的中央事权。国家更多地担当长江大保护的责任,统筹考虑长江经济带生态环境保护在政策法规、战略规划、资金安排、人员配置、基础设施建设等方面的顶层设计,充分发挥中央财权和行政资源的激励和约束作用,确保地方按照中央的具体要求,认真执行和做好生态环境保护的各项工作。

三是建立共保共治的利益责任共同体。在国家统领下,在中央、地方、部门之间合理分配经济发展机会和生态环保责任,让开发者承担保护责任,让保护者分享发展利益,改变搞开发名利双收、搞保护没有前途的反向激励机制,形成权责平衡、合力做好大保护的内生动力和机制。建立健全长江流域生态补偿机制。

四是实施上中下游分类保护战略。按照“生态优先、绿色发展”的要求,制订并实施“上游管控、中游优化、下游治理”的分类保护战略和差异化保护措施,在长江流域形成“源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究”的生态环保制度体系。

五是改革长江流域保护管理体制机制。在国家层面成立长江经济带环境保护综合领导机构,负责长江流域生态环境保护领导和协调工作。流域各省市独立成立相应的次一级协调发展领导机构。设立长江流域生态保护补偿基金。

**作者系环境保护部环境与经济政策研究中心主任**

# 把长江经济带建成生态文明先行示范带

王金南 王东 姚瑞华

## 做好生态环境大保护顶层设计

落实“生态优先绿色发展”新理念,关键是要做好长江经济带生态环境保护顶层设计。过去一年,环境保护部会同有关部门编制了《长江经济带生态环境保护规划》(以下简称《规划》),目前正在征求意见。

## 全面落实生态优先和绿色发展理念

首先要全面落实习近平总书记提出的绿水青山就是金山银山、坚持绿色发展、加快推进生态文明建设等一系列新理念、新思想、新战略,特别是习近平总书记在2016年1月5日推动长江经济带发展座谈会上讲话要求,推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑,走生态优先、绿色发展之路。要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。时隔一年,习近平总书记提出的“生态优先、绿色发展”的理念正在长江经济带发展进程中开花,长江经济带沿线地方党委和政府的发展观念发生了巨大的变化,长江经济带的生态文明建设和生态环境保护工作取得了积极进展。但是,生态优先绿色发展的理念还有待具体落实到长江经济带地方的发展战略、规划和政策乃至重大工程项目的决策中,通过完善和改革环境影响评价制度,把经济社会发展生态文明和环境保护的准入门槛,全面实施绿色发展评价和生态文明建设目标考核制度。

## 坚守资源环境底线和管控生态空间

根据习近平总书记“共抓大保护,不搞大开发”的要求,长江经济带发展应根据长江流域生态环境系统特征,以主体功能区

为基础,系统构建长江经济带的区域生态安全格局,加快确立资源利用上线、生态保护红线、环境质量底线,制定产业准入负面清单,强化生态环境硬约束,确保底线不被突破。沿江各省(市)应率先划定生态保护红线,从严管制开发边界,强化战略和规划环评,从源头上规范和约束空间开发活动,优化产业布局,城市功能分区和岸线开发利用,严禁违反生态红线的建设项目纳入相关规划,各级自然保护区原则上不得调整。

建立资源环境承载力监测预警机制是中央全面深化改革的一项重大任务。目前,国家环保督察机制是中央全面深化改革的一项重大任务。目前,国家发展改革委同环境保护部在内的12个部门,联合下发了《关于印发资源环境承载力监测预警技术方法(试行)的通知》,以指导地方开展资源环境承载力监测预警长效工作机制。按照国家统一部署安排,2017年将在长江经济带开展资源环境承载力评估监测预警试点工作,通过科学识别长江经济带资源环境承载力状况,诊断分析超载成因,对超载区域实施分区限制性措施,从而将各类开发活动限制在资源环境承载力允许的范围之内。11省市应密单、任务清单和责任清单,按期有序推进长江经济带生态环境保护各项任务的实施。

## 实施专项行动解决民生环境问题

习近平总书记明确提出,保护生态环境、建立统一市场、加快转变方式调结构,这是已经明确

制长江经济带严峻的环境污染形势所需,也是推进长江经济带生态文明先行示范带建设的重要制度保障。中央环保督察将重点盯住中央高度关注、群众反映强烈、社会影响恶劣的突出环境问题及其处理情况;重点检查环境质量呈现恶化趋势的区域流域及整治情况;重点督察地方党委和政府及其有关部门环保不作为、乱作为的情况;重点了解地方落实环境保护党政同责和一岗双责、严格责任追究等情况。

2016年以来,中央环保督察已经先后完成长江经济带的江苏、江西、云南、上海、湖北、重庆6省市的环保督察工作。督察过程中反映出地方政府在转变发展理念,加大环境保护力度方面与中央要求和群众期盼仍有差距,一些突出环境问题没有得到有效解决,经济发展与环境保护矛盾突出。部分省份存在落实环境保护党政同责、一岗双责方面还存在考核偏软问题;违规开发现象突出,存在“边治理、边破坏”等问题。2017年中央环保督察办将继续完成其他5个省市区的督察。下一步,被督察的地方党委和政府应根据中央环保督察重点和督察发现的问题,牢固树立绿色发展理念,共抓大保护,全面贯彻落实国家环境保护决策部署,解决突出环境问题,落实环境保护主体责任情况,争当全国生态文明建设排头兵,努力把长江经济带建成生态文明的先行示范带。

**作者单位:环境保护部环境规划院**

建设长江经济带是新时期我国三大国家发展战略之一。有效保护长江经济带生态环境,既是支撑区域经济发展的需求,也是维护区域生态安全、提升长江经济带生态文明建设水平的要求。自2016年1月5日习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上发表重要讲话以来,环境保护部高度重视长江经济带生态环境保护,陈吉宁部长多次主持召开专题会议,研究部署长江经济带工作,要求认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,把保护和修复长江生态环境摆在首要位置,积极推动生态优先、绿色发展,系统谋划,共抓大保护。一年来,长江经济带生态环境治理取得了明显成效,特别是为未来长江经济带生态保护奠定了坚实的基础。

## 划定生态保护红线,构建生态安全格局

划定生态保护红线,是建立国土空间保护制度,从根本上解决生态环境问题的基本途径,是科学构建长江经济带生态安全格局,促进经济社会可持续发展的重要举措。

环境保护部积极推动长江经济带生态保护红线划定,开展长江经济带生态保护红线划定顶层设计,将长江经济带内的重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域全部划入生态保护红线,实施严格管控。截至目前,长江经济带11省市全部开展生态保护红线划定,其中江苏、江西、湖北、浙江、四川、重庆已发布实施生态保护红线划定方案。

## 构筑流域空间治理体系,从源头预防环境污染

为保护长江经济带生态环境,要将优化空间格局,构建空间治理体系作为重要策略,从源头预防生态破坏和环境污染。

把保护和修复长江生态环境摆在首要位置,统筹水资源、水环境、水生态,推动上中下游协同发展、东中西部互动合作,加强跨部门、跨区域监管与应急协调联动。明确上游区重点加强水源涵养、水土保持功能和生物多样性保护,合理开发利用水资源,严控水电开发生态影响;中游区重点协调江湖关系,确保丹江口水库水质安全;下游区加快产业转型升级,重点加强退化水生态系统恢复,强化饮用水水源保护,严格控制城镇周边生态空间占用,开展河网地区水污染治理。

## 加强山水林田湖系统修复,弥补生态赤字

改革开放以来,长江经济带沿线省市为追求GDP的快速增长,而忽视了长江生态容量的有限性,严重透支生态“账户”,这就要求贯彻落实习近平总书记“当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置”的讲话精神,按照“共抓大保护”的要求,以山水林田湖系统为指导,加强长江经济带生态功能区的保护及生态退化区的修复,以弥补流域长期生态赤字。

2016年,环境保护部参与分配的中央财政有关环保专项资金中,共安排132.7亿元支持长江经济带11省市生态环境保护工作。其中,安排30.41亿元支持长江经济带千岛湖、仙女湖、丹江口水库、抚仙湖、泸沽湖等湖泊(水库)生态环境保护与修复工作。推进了长江上游石漠化等脆弱区的生态修复,在长江经济带治理岩溶面积6300平方公里。启动实施了贵州草海湿地保护、云南大理洱海源头国家重要湿地保护与恢复两个重大项目建设。

支持沿江省份全面加强天然林保护,推进长江经济带天然林资源保护、退耕还林还草、长江防护林等重点工程。加强丹江口、洞庭湖、鄱阳湖流域源头及周边防护林建设,开展公益林建设124万亩,建设重点防护林体系171万亩。所有这些工程的实施,都要以“山水林田湖是一个生命共同体”理念为指导,统筹考虑上中下游的协调发展,统筹考虑陆域与水体的生态联系,统筹考虑水质、水量和水生态的可持续发展。

**创新机制,推动长江经济带生态文明建设**

超前谋划,推动长江经济带绿色廊道及生态文明建设。环境保护部联合国务院有关部门和长江经济带11省(市)正在共同编制《长江经济带生态环境保护规划》,超前谋划长江经济带生态环境保护顶层设计。《规划》紧紧围绕生态文明建设理念,统筹推进“五位一体”总体布局,贯彻落实创新发展、协调、绿色、开放、共享的发展理念,谋划重点领域建设任务。既为今后长江经济带生态环境保护及生态文明建设描绘了蓝图,也为生态生态文明建设及生态文明建设提供了施工图。

以生态文明建设创建促进长江经济带生态文明建设。环境保护部积极支持长江经济带开展生态文明示范创建,江苏、浙江、安徽、湖北和四川正在开展生态省建设。2015年至今,已有34个市、县获得国家生态市、县命名及验收。积极指导长江经济带贵州省、江西省国家生态文明试验区的体制机制创新的指导,不仅有利于长江经济带的生态文明建设,而且有利于在全国范围内形成示范效应,带动全国生态文明建设的发展。同时,按照《国家生态文明建设示范区管理规程(试行)》和《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》,继续指导长江经济带以市、县为重点开展生态文明建设试点示范。

**作者系环境保护部南京环境科学研究所所长**

# 优化国土空间格局,建立长江经济带空间治理体系

高吉喜

有利于促进长江经济带的绿色发展。

## 进一步深化长江经济带空间治理体系的建议

进一步加快推进长江经济带生态保护红线划定工作进程,尽快完成长江经济带生态保护红线划定,促进生态保护红线落地与实施。同时,建立生态保护红线综合监管业务运行平台,为长江经济带生态保护红线监管、评估与考核提供全方位技术支持。

进一步加强战略与规划环评,强化生态空间安全格局分析和布局配置。加快推进长江经济带战略环评,通过流域各类规划环评的编制、审查,把空间治理落实到经济社会发展中,强化空间红线制定落实,保护生态空间。

进一步完善实施生态补偿等制度设计。从水量、水质、水生态等完善流域上下游生态补偿基金,完善跨界断面监测网络,开展长江流域生态健康调查评估,为合理实施生态补偿提供依据。

进一步推进全流域生态修复。从流域上下游、东中西部空间关系,系统推进全流域生态修复。在持续关注上游生态屏障区脆弱生态系统生态修复的同时,积极推进中游区重点河湖生态系统的生态修复及下游区退化水生态系统的生态修复。

以点带线推进流域生态文明建设。首批3个国家生态文明试验区中有两个处长江经济带,进一步加大对长江经济带贵州省、江西省国家生态文明试验区的体制机制创新的指导,不仅有利于长江经济带的生态文明建设,而且有利于在全国范围内形成示范效应,带动全国生态文明建设的发展。同时,按照《国家生态文明建设示范区管理规程(试行)》和《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》,继续指导长江经济带以市、县为重点开展生态文明建设试点示范。

**作者系环境保护部南京环境科学研究所所长**