

# 共抓大保护 守护一江水

长江是中华民族的母亲河,在我国经济社会发展和生态环境保护中具有十分重要的战略地位。长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”,

沿江省市统筹推进生态环境综合治理,促进经济社会发展全面绿色转型,“黄金水道”活力迸发。2023年4月,《重点流域水生态环境保护

规则》发布,进一步提出约束性、预期性指标要求。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 依法治江绿色发展

为什么要实施长江大保护?围绕这一战略,我国出台了哪些政策措施?

周毅仁(国家发展改革委国土开发与地区经济研究所所长):长江全长6300多公里,流域面积180万平方公里,约占我国国土面积的18.8%,水资源量约占全国总量的35%。千百年来,长江流域以水为纽带,连接上下游、左右岸、干支流、江湖库,山水林田湖草浑然一体,具有强大的涵养水源、繁育生物、释氧固碳、净化环境功能,是我国重要的生态安全屏障和生物基因宝库。长江经济带依江而建,覆盖沿江11省市,横跨东中西、连接南北方,内引外联、通江达海,人口规模和经济总量占据全国“半壁江山”,是我国经济重心所在、活力所在。

但是,过去由于不合理的人为开发利用活动,长江一度不堪重负,生态环境恶化。从河湖生态系统看,洞庭湖、鄱阳湖频频干涸见底,生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级,岸线和港口乱占滥用、占而不留、多占少用、粗放利用的问题突出。从水安全看,沿江废水、主要污染物排放量均占全国三分之一以上,导致长江流域生态功能退化严重,环境风险隐患较多。

长江是中华民族的母亲河,也是中华民族发展的重要支撑。党的十八大以来,习近平总书记站在历史和全局的高度,从中华民族长远利益出发,亲自谋划、亲自部署、亲自推动长江经济带发展重大战略,先后三次主持召开座谈会并发表重要讲话,为长江经济带发展掌舵定向、谋篇布局。习近平总书记强调,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,努力把长江经济带建设成为生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带,探索出一条生态优先、绿色发展新路子。

长江经济带发展战略实施以来,沿江省市和有关部门一体推进水环境、水生态、水资源、水安全和岸线“四水一岸”保护修复,促进经济社会发展全面绿色转型,力度之大、规模之广、影响之深,前所未有,长江大保护理念深入人心,长江经济带生态环境保护发生了转折性变化。全面构建“四梁八柱”。长江经济带将“生态优先、绿色发展”的理念融入顶层设计,以《长江经济带发展规划纲要》为引领,《长江经济带生态环境保护规划》《长江岸线保护和开发利用总体规划》等专项规划,各省实施方案为支撑,形成了“1+N”规划政策体系。2021年3月,我国首部流域法——长江保护法正式施行,长江流域进入依法治江的新阶段。

不断完善治理手段。重点突破、标本兼治,分门别类推进沿江城镇污水垃圾处理、化工污染治理、农业面源污染治理、船舶污染治理和尾矿库污染治理“4+1”工程。统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,实施长江两岸造林绿化、河湖湿地保护修复、生物多样性保护等重点生态系统治理工程。长江生态环境恶化势头得到有效遏制,2022年水质优良断面比例

达98.1%,较2016年上升15.8个百分点,干流国控断面连续3年全线达到Ⅱ类水质,劣Ⅴ类国控断面和城市黑臭水体基本消除,鄱阳湖、洞庭湖等重要湖泊总磷浓度呈下降趋势。

持续推动制度创新。新安江、赤水河、西水、滁河、淠水等长江支流建立起横向生态补偿机制,云南、江苏等地实现了省内流域横向生态补偿全覆盖。浙江省丽水市、江西省抚州市在全国率先探索生态产品价值实现机制,示范效应显著。2018年以来,以长江经济带生态环境警示片披露的问题为警醒,形成倒逼机制,沿江省市各类突出环境问题得到系统整改。

经过多年探索实践,长江生态保护和绿色发展的关系全面理顺。生态系统明显恢复,长江江豚数量历史性实现止跌回升,2022年较2017年增加23.4%,长江流域水土流失面积由增转减,2022年石漠化土地面积较2016年减少4233万亩。绿色动能全面释放,沿江省市积极稳妥腾退化解旧动能,以生态优势激发新动能,绿色发展增长点不断涌现。长江流域已成为世界最大清洁能源走廊,“化工围江”顽疾得到根治,战略性新兴产业不断壮大,贵州数字经济增速连续七年居全国第一,长江经济带集成电路产业规模占全国比重超过七成。

2022年,长江经济带地区生产总值达55.98万亿元,占全国比重为46.5%。水美、岸美、产业美、环境美的新局面日益形成,长江流域实现了在保护中发展、在发展中保护。

武占云(中国社会科学院生态文明研究所研究员):在“共抓大保护、不搞大开发”理念指引下,我国从生态系统整体性和流域系统性出发,统筹推进水环境治理、水资源保障、水生态保护和水安全风险防范,长江生态环境保护修复成效显著,呈现“江豚吹浪立,沙鸟得鱼闲”的生态画卷。强化水环境系统治理,厚植绿色底色。长江流域地域范围广、水环境问题复杂多变,水环境治理一直是长江大保护的难点和痛点所在。在党中央、国务院的坚强领导下,沿江省市和有关部门聚焦工业、农业、生活、航运污染“四源齐控”,通过劣Ⅴ类水体整治、入河排污口排查整治、“三磷”企业(矿、库)整治等专项行动,推动流域水环境质量持续改善。2022年,长江流域水质优良(Ⅰ-Ⅲ类)断面比例达98.1%,高于全国平均水平10.2个百分点,干流水质连续三年保持Ⅱ类;地级及以上城市黑臭水体基本消除,干流沿线城市集中式污水处理设施实现全覆盖;主要污染物浓度呈下降趋势,其中总磷平均浓度为0.058毫克/升,较2016年下降47.7%。

深入推进水生态修复,复苏河湖活力。为恢复长江生态,沿江省市一体推进山水林田湖草沙保护和治理,统筹实施水土流失综合治理、矿山生态修复、重要湖泊生态环境保护修复、自然岸线生态修复等工程。同时,开展自然保护地整合优化,推进三江源国家公园、大熊猫国家公园以及长江上游珍稀特有鱼类国家级自然保护区建设。为规范引导各地履行水生态保护修复责任,2023年6月,生态环境部等四部门联合印发《长江流域水生态考核指标评分细则(试行)》,在长江流域确定50个考核水体,分区分类开展水生态监测评价。经过多年实践,长江流域重要生态系统、生物物种和生物遗传资源得到有效保护。2022年,长江流域水土流失面积下降至32.75万平方公里,国际重要湿地达到40处,自然岸线保有率提升至65.5%。长江十年禁渔取得阶段性成效,长江干流和鄱阳湖、洞庭湖的生物完整性指数较禁渔前提升了两个等级,长江江豚种群数量实现自2006年有调查统计以来止跌回升的历史性转折。

优化水资源利用配置,夯实发展基础。长江流域是我国水资源配置的战略水源地,近年来,通过实施水资源消耗总量和强度双控、开展小水电清理整改、批复实施跨省江河流域水量分配方案、推进江河流域水量调度和水工程联合调度等举措,积极探索解决生产用水、生活用水和生态用水之间的矛盾,水资源高效利用和优化配置水平不断提升。“十三五”期间,长江流域万元工业增加值用水量由71立方米降至52.9立方米,农田灌溉水有效利用系数由0.5提升到0.53。截至目前,已批复赤水河、沱江等9条跨省江河流域水量分配方案,累计确定85条主要跨省河湖、131个控制断面生态流量目标;南水北调中线工程累计调水超过520亿立方米,其中向北方地区生态补水超过89亿立方米,助力河湖重现生机。

加强水安全风险防控,筑牢安全屏障。沿江省市通过强化国土空间规划和用途管控、岸线使用、航运发展等举措,保障水资源安全。2019年,自然资源部开展长江经济带国土空间用途管制和纠错机制试点,分类处理长江岸线及外围空间利用的历史遗留问题;2021年,长江经济带11省市率先完成生态保护红线划定,共划定生态保护红线总面积54.42万平方公里,占长江经济带国土面积的25.47%;长江流域19省份全部完成“三线一单”生态环境分区管控方案,为生态环境准入和环境管理提供了重要依据。截至2020年,长江经济带城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造完成率达97.2%,干流及主要支流岸线1公里范围内停用超过3年的尾矿库完成闭库、落后化工产能全部淘汰。

长江流域生态环境保护修复取得显著成效,但不平衡不协调问题依然突出。一是局部区域水环境问题凸显。长江流域水质改善显著,但沿江产业发展惯性大,废水排放总量占全国40%左右,部分流域保护压力大,局部区域磷污染问题突出,排污口整治和新污染物治理难度依然较大。二是水生态保护修复任务艰巨。长江流域约26%的重要湖泊水库存在富营养化问题,仍有33.7万平方公里水土流失面积亟待治理;流域水库超过5万座,河流自然连通性受阻,部分河道生态流量保障不足。三是水环境风险防控压力较大。长江沿线重化工业高密度布局,高污染高耗能企业数量较多,通航船舶和危险化学品运输总量较大,随着全球气候变暖,旱涝等灾害频发,安全风险防范压力加大。

张学良(上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院执行院长、教授):长江经济带覆盖11个省市,是我国国土空间开发最重要的东西轴线,也是推动东中西部互动合作的重要纽带。截至2022年末,长江经济带常住人口数量占全国比重为43.1%,地区生产总值占全国比重为46.5%,成为我国经济最强活跃增长带。

长江经济带发展战略实施以来,长江三角洲区域一体化发展和成渝地区双城经济圈建设首尾呼应,先后上升为国家战略,长江中游城市群迸发强劲活力,引领带动中部崛起,“经济带—城市群—都市圈—都市区—毗邻区—中心城市”区域单元分工协作、优势互补,全面推动长江经济带高质量发展。在“共抓大保护、不搞大开发”的理念指引下,长江经济带沿江省市坚持系统性治理理念、创新合作模式、打破行政壁垒,协同推进长江流域生态保护与绿色发展。

一是推进区域协同立法,构筑法治屏障。长江流域生态环境保护一直在“头疼医头、脚疼医脚”“九龙治水”等问题。为破解跨区域治理难题,沿江省市以法治建设为推力,加强跨区域协同立法和联合执法力度,形成了“1+1>2”的综合效应。例如,云南、贵州、四川三省为加强长江上游重要支流之一的赤水河流域协同治理,先后签署《赤水河流域横向生态保护补偿协议》《赤水河流域铸牢中华民族共同



党的十八大大以来,长江经济带高质量发展全面推动,正朝着生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带目标大步迈进,走出一条生态优先、绿色发展的新路子。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,新形势下,推动长江经济带高质量发展需统筹好五个关系。

第一,统筹好生态安全和绿色发展的联动关系。探索协同推进生态优先和绿色发展的新模式,提高长江经济带城市防洪排涝标准,推进长江流域河湖水系连通工程与水库建设,形成自然河湖与人工基础设施融合发展的水网系统,提升城市水安全管理智能化水平,健全城市水网支撑与防洪排涝的现代化管理体制机制,构筑安全屏障,守护长江安澜。以创新为动力,以绿色为底色,高度重视流域生态系统和生态空间保护,推进大气污染、水体污染的联防联控联治,建立多元生态补偿机制,打造与世界级城市群相适应的自然生态、人居环境,推进“美丽长江”建设。

第二,统筹好都市圈与城市群高质量发展的鼎托关系。长江经济带的城市群,包括长江三角洲城市群、长江中游城市群、成渝城市群、滇中城市群和黔中城市群,集聚了长江经济带70.9%的城市、64.9%的人口,80%的经济总量,是高质量发展核心区和最有活力、最具增长潜力的地区。未来要遵循城市群发展规律,突出建设上海、南京、杭州、合肥、武汉、长沙、南昌、重庆、成都、贵阳、昆明11大都市圈,以高度同城化的都市圈为“鼎”推动城市群一体化,以

体意识示范带联创共建协议书》,并于2021年首创“决定”+“条例”的共同立法模式,通过联席商讨、协议约束、立法保障,在解决赤水河流域保护重大问题、确保水资源有效保护和合理利用等方面形成强劲合力,为全国开展流域保护共同立法提供了可借鉴的经验。2021年3月,长江保护法正式施行,标志着长江保护治理迈入依法实施新阶段。

二是打造数字技术平台,提升治理效能。大数据、人工智能、云计算等数字技术的综合运用在长江流域协同治理中发挥着重要作用。沿江省市通过提升网格化、智能化、数字化水平,构建智慧检测、预警和管理平台,促进信息共享与集成,为长江流域跨区域生态综合治理提供了科技支撑。例如,2021年《长江三角洲区域一体化发展安全保障规划》提出,推进长三角数字流域和水利智能化建设。2023年4月,长江流域全覆盖水监控系统建设项目正式启动,该项目是我国首个数字孪生流域建设重大项目,将统一规划、治理、调度和管理长江全流域水资源,通过数字技术的应用,提高治理效率和可持续发展水平。

三是发挥党建引领作用,加强引导统筹。在长江流域跨区域联合治理过程中,沿江省市积极探索联盟、共同体、示范圈等党建形式,充分发挥党组织牵头引领作用,统筹推进长江流域生态保护。例如,苏皖交界地区以及江苏苏州市的三个沿江县级市张家港、太仓、常熟,通过长江党建共同体等形式,在组织部门统筹下开展联合执法工作,以打破行政壁垒,充分凝聚跨地区和跨部门执法力量。

四是创新区域合作机制,形成治理合力。要实现长江流域上中下游联动发展,处理好整体利益和局部利益的关系,有效

调各方积极性,创新区域合作的体制机制尤为关键。自2019年开始,长三角生态绿色一体化发展示范区“联合河湖长制”逐步建立,通过联合河流和湖泊的管理,各地可共同制定管理责任、保护目标和措施,实现跨区域水资源保护,减轻水污染跨区域治理压力,形成了治水一体化的良好局面。2020年,《长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境管理“三统一”制度建设行动方案》印发,强调在示范区内实施生态环境标准统一、环境监测统一和环境监管执法统一。通过制定统一的标准和规范,为有效解决跨区域环境问题提供了制度性保障。这些创新实践有助于推进沿江省市协同发展,并为其其他地区提供了有益借鉴。

在沿江各省市协同努力下,长江流域生态保护与高质量发展取得显著成效,但生态治理形势依然严峻,高质量发展任重道远。未来还需在以下方面突破:一是深入完善上中下游联动发展滞后于流域内部一体化进程的现实问题,需进一步强化流域内各级政府之间的沟通协调,建立统一规划管理机制,形成上中下游系统治理“一盘棋”。二是建立健全生态产品价值实现机制。正确处理经济发展同生态环境保护的关系,重点推进生态产业化和产业生态化,推动长江流域重点地区进行生态产品价值核算,探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径,打好价值转换“生态牌”。三是构建多元主体广泛参与的环境治理模式。在发挥政府主导作用的同时,充分激发社会各类主体共同参与积极性,最大程度发挥政府机制、市场机制和社会机制的协同治理效应,奏响共建共治共享“协奏曲”。

第四,统筹好地方法律法规与长江保护法的衔接关系。为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,长江保护法颁布实施。然而在实施过程中,仍存在部分省份出台的湖泊保护条例与之不协调等问题。建议在长江保护法指导下,协调相关部门确保地方法律法规与之有效衔接,提高地方立法的权威性、精准性和可执行性。省级政府落实本行政区域的生态环境保护与修复责任,协同上下游、左右岸推进流域生态环境保护,产业结构与布局优化,确保河湖生态保护与产业发展一张蓝图绘到底。

第五,统筹好全流域变绿与绿色发展示范区的支撑关系。通过遥感、地理信息系统、大数据、仿真模拟等多源融合数据及评价分析发现,2000年至2020年长江经济带绿色发展进程明显加快,尤其是党的十八大以来,发生了转折性变化与全流域变绿,绿色长江指数由2000年的47.39上升到2020年的75.09。未来要继续推进长江经济带绿色发展,建议以武汉、九江、岳阳等长江经济带绿色发展示范区的试点示范为契机,进一步扩大范围,将长沙、南昌、宜昌等城市纳入试点,开展工业污染防治示范、水环境治理示范、生态修复示范、产业绿色转型升级示范、资源循环利用示范。同时,根据地域特点,规划部分重点新城新区、产业园区、生态功能区等作为长江经济带绿色发展示范区进行建设,探索绿色发展与水污染治理、水生态修复、水资源保护的协同发展路径。

(作者系中国科学院地理科学与资源研究所研究员、国际欧亚科学院院士)

## 下活长江经济带发展

图鼎群与以群托圈相结合,形成“一江十一鼎”的城市群发展格局。建立城市群公共财政等多制度,构建错位发展、功能互补、上下联动、区域协同发展的新格局,推进长江中游城市群一体化发展。

第三,统筹好流域上中下游一体化发展的链接关系。以长江流域经济一体化为主线,构建“水轴串城”的串珠状城镇体系,优化城镇规模等级结构。以交通一体化为主轴,构建“陆轴连城”的轴辐式交通体系,优化交通空间结构。以产业布局一体化为主导,构建“产业链城”的链群结合型产业体系,推动上中下游地区产业协同合作、上下联动、江海联动、产城联动、链式联动发展。以江海联动为主出口,扩大双向开放,提升长江经济带对外开放水平。

第四,统筹好地方法律法规与长江保护法的衔接关系。为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,长江保护法颁布实施。然而在实施过程中,仍存在部分省份出台的湖泊保护条例与之不协调等问题。建议在长江保护法指导下,协调相关部门确保地方法律法规与之有效衔接,提高地方立法的权威性、精准性和可执行性。省级政府落实本行政区域的生态环境保护与修复责任,协同上下游、左右岸推进流域生态环境保护,产业结构与布局优化,确保河湖生态保护与产业发展一张蓝图绘到底。

第五,统筹好全流域变绿与绿色发展示范区的支撑关系。通过遥感、地理信息系统、大数据、仿真模拟等多源融合数据及评价分析发现,2000年至2020年长江经济带绿色发展进程明显加快,尤其是党的十八大以来,发生了转折性变化与全流域变绿,绿色长江指数由2000年的47.39上升到2020年的75.09。未来要继续推进长江经济带绿色发展,建议以武汉、九江、岳阳等长江经济带绿色发展示范区的试点示范为契机,进一步扩大范围,将长沙、南昌、宜昌等城市纳入试点,开展工业污染防治示范、水环境治理示范、生态修复示范、产业绿色转型升级示范、资源循环利用示范。同时,根据地域特点,规划部分重点新城新区、产业园区、生态功能区等作为长江经济带绿色发展示范区进行建设,探索绿色发展与水污染治理、水生态修复、水资源保护的协同发展路径。

(作者系中国科学院地理科学与资源研究所研究员、国际欧亚科学院院士)

## 上中下游协同破解治理难题

体意识示范带联创共建协议书》,并于2021年首创“决定”+“条例”的共同立法模式,通过联席商讨、协议约束、立法保障,在解决赤水河流域保护重大问题、确保水资源有效保护和合理利用等方面形成强劲合力,为全国开展流域保护共同立法提供了可借鉴的经验。2021年3月,长江保护法正式施行,标志着长江保护治理迈入依法实施新阶段。

四是创新区域合作机制,形成治理合力。要实现长江流域上中下游联动发展,处理好整体利益和局部利益的关系,有效