

长江经济带生态文明建设现状、问题及对策

王贤

(新华通讯社 湖北分社,湖北 武汉 430077)

摘要:通过调研走访长江经济带沿线多个省市,广泛搜集各地近年来推进生态文明建设的主要举措、面临的困难以及意见建议,从实际出发梳理出当前一些有共性和规律性的突出问题。并有针对性地提出了推进长江经济带生态文明建设的对策和建议。

关键词:长江经济带;生态文明;对策建议

分类号:F740 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2017)02-0036-05

2016年1月5日,习近平总书记在重庆召开的推动长江经济带建设座谈会上,提出“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,共抓大保护,不搞大开发。”这是长江经济带这一国家战略发展路径的重大转折,标志着生态文明建设成为长江经济带的基调和主旋律,中华民族母亲河开启发展新航程。

笔者走访长江流域近10个省市,看到各地采取积极措施推进生态文明建设,先进经验和亮点频出,一些生态指标出现历史性的拐点。但长江生态安全形势依然不容乐观,上中下游的生态现状、发展模式等都存在系统性的诸多问题。

长江经济带是第一个把生态文明、绿色发展作为首要原则的区域发展战略,这是基于新发展理念的重大思路调整。然而,具体到基层实践中,应该如何破题,如何深入推进,如何在良性循环中取得实效,笔者试图探寻一种实践路径。

一、长江经济带生态文明发展现状

长江经济带覆盖沪、苏、浙、皖、赣、鄂、湘、渝、川、滇、黔等11省市,国土面积约为2.05亿公顷,占全国的1/5,人口和经济总量均超过全国的1/4,其生态地位重要、综合实力较强、发展潜力巨大。

习近平总书记多次发表重要讲话,强调推动长江经济带发展必须走生态优先、绿色发展之路,涉及

长江的一切经济活动都要以不破坏生态环境为前提,共抓大保护、不搞大开发,把长江经济带建成生态更优美、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。

党中央最新有关长江经济带的系列精神,标志着长江经济带建设的发展战略迎来了历史性转变。长江上中下游省市积极响应,保护与修复并举、应急与谋远并重,蜿蜒奔涌、繁衍文明的母亲河长江正逐步恢复“一江碧水、两岸青山”固有的美景。

(一)重拳出击铁腕护江

2015年10月以来,国家推动长江经济带发展领导小组办公室会同有关部门开展了长江干线非法码头、非法采砂专项整治工作。国家发展改革委统计数据显示,截至2016年7月底,已关停非法码头600座,规范和提升351座;清理非法采砂59处。

此次专项整治摸清了沿江非法码头和非法采砂的分布情况。经核实,截至2016年5月底,长江干线非法码头共有1256座。截至2016年4月底,共核查出27个非法采砂的重点江段、敏感水域,总长度151公里。

一批高污染企业被关停搬迁或停产整顿。重庆市关闭搬迁256家重污染企业,主城区基本实现没有钢铁厂、燃煤电厂、化工厂、燃煤锅炉。湖北省集中开展了“查、关、治、罚、复、退”环保专项整治,关停了楚源集团等一批“明星”违规企业;江西九江则关

收稿日期:2017-01-11

基金项目:2016年湖北省人民政府智力成果采购重大招标项目(HBZC-2016-03)

作者简介:王贤(1988-),男,湖北咸宁人,记者,硕士,主要从事长江经济带相关采访报道。

停一批污染严重的工业企业,对近百家养殖企业采取了关停搬迁或取缔吊销动物防疫合格证等措施。江苏省严格建设项目环境准入,强化生态空间管控,连续实施三轮化工行业专项整治,沿江地区累计关闭 5937 家污染严重的化工企业。浙江省累计关停淘汰企业近 6000 家、整治提升企业 1 万多家,关停淘汰养殖户近 40 万。^[1]

(二)强化环境保护修复

长江源头的青海省树立生态立省的理念,打造上游生态屏障。着力抓重大工程建设:如三江源生态保护与建设一期工程、青海湖流域生态保护综合治理工程、祁连山生态保护区建设工程、三江源国家生态公园建设等。

四川加快实施大规模绿化全川行动、川西藏区生态保护与建设规划、山水林田湖生态保护工程等,2016 年完成营造林 1113.7 万亩,同比增长 27%,增加森林面积 628.5 万亩。

重庆实施了近 200 处水源地涵养和林业资源保护工程,有效保护天然林 4400 万亩,营造林 334 万亩;年投入长江、嘉陵江、乌江等天然水域增殖放流水生生物 4000 万尾以上。

在长江中游,长江经济带重点工程——荆江河段航道整治工程大量应用第一次在国内使用的“箱式透水促淤结构”等航道治理的新理念、新工艺,并同步进行环境修复,努力打造生态航道。工程总投资 43.3 亿元,用在生态环保上的资金超过 2 亿元。

湘江综合治理被列为湖南省政府“一号重点工程”,经过第一个三年行动计划,投入 350 多亿元、完成 570 多个重点治理项目,基本堵住了污染源头。

长三角地区则着力推进生态环境综合治理,倒逼产业转型升级推进绿色发展。2016 年 4 月,这里率先进行水域船舶排放控制区试点,低硫油使用、硫排放监测与监管等顺利推进;加上港口岸基供电和港口 LNG 集装箱卡车等的应用,一个个繁忙的港口正在由“黑”变“绿”。经过监测,自长三角水域船舶排放控制区试点实施以来,上海空气硫含量逐月下降。

浙江全面吹响“五水共治(治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水)”号角,消灭超过 1 万多公里黑臭河,2016 年实现污水治理行政村全覆盖。构筑五级河长体系,配备各级河长 6.1 万名^[1]

(三)体制机制改革稳步推进

长江经济带既是经济发展带,更是生态共同体,生态环境保护需要通力合作、加强协同。2016 年以

来,以省际协作为重点,沿江省市加快推进体制机制创新。长江沿岸中心城市经济协调会、长江中游城市群湿地生态保护联盟、长江中游城市商会运转良好,2016 年 12 月 1 日,长江经济带省际协商合作机制全面建立。

重庆、四川加强长江干流以及小流域,特别是跨境河流湖库水环境综合治理,建立成渝城市群等区域大气污染预警应急及联防联控机制;重庆、贵州、湖南、湖北建立跨区域环境保护联动协作机制和长江上游地区流域水库水情信息共享平台,加大流域环境监控力度。

与此同时,各省市一批重大的体制机制改革项目落地实施。湖北省主动开展了自然资源资产负债表编制和领导干部自然资源资产离任审计试点,有序推进永久基本农田和城市开发边界划定;积极探索生态补偿制度,将空气质量改善情况与地方财政转移支付资金挂钩;率先启动碳排放权交易,成交量和成交额在全国大幅领先,并扩大排污权交易试点。

青海省提出以主体功能区规划为基础划定生态红线、建立自然资源产权制度、环保分类考核等为重点,带动其他领域改革发展。湖南优化全面小康分类推进考核机制,对全省 79 个限制开发区域的县取消人均 GDP 考核,并加大了生态环境等指标权重。贵州省率先启动生态环境损害赔偿制度试点,全面实施“河长制”并延伸至乡镇。重庆探索建立渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区与都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区之间横向生态补偿机制。

(四)生态文明建设的初步成效

近年来,长江流域生态保护和治理的力度不断加大,效果逐渐显现,部分环境指标出现了历史性拐点。长江科学院副院长陈进认为,长江流域水量充足、水质较好、总体健康。

第一、部分河流湖库环境好转,水质优良断面比例提升。湖北洪湖湿地经过 10 多年的治理,2015 年开阔水域的水质恢复到Ⅱ类、Ⅲ类水平,水生植被覆盖率重新达到 90%以上,“洪湖水,浪打浪”的美景重现。贵州赤水河流域和江苏太湖流域水质恶化趋势得到遏制,2014 年 1 月至 4 月,茅台、两河口断面达到Ⅱ类水质,氨氮浓度分别比 2012 年同期下降 17%和 88.9%。2015 年太湖湖体水质稳定在Ⅳ类,由重度富营养改善为轻度富营养。

环保部统计数据显示,2016 年,长江经济带水质优良(Ⅰ~Ⅲ类)断面比例为 75.2%,比 2015 年提

高 2.8 个百分点,劣 V 类水质断面下降 2.9 个百分点。

第二、发展方式更加优化,资源利用效率不断提高。与 2010 年相比,江苏 2015 年单位 GDP 能耗下降 22%,近几年长江流域万元 GDP 和工业增加值的耗水量年均降幅都超过 10%。湖南省 2014 年万元工业增加值用水 85.4 立方米,同比下降 25.5%。重庆市经济增速持续保持前列,主要污染物排放量“十二五”也连续下降,超额完成总量减排任务。

环保部数据显示,2014 年,长江经济带 11 省市 SO₂、氨氮和氮氧化物排放总量比 2010 年分别下降 14.8%、8.5%、11.3%。

第三、生态廊道建设加速,水土流失现历史性转变。长江水利委员会统计数据显示,截至 2015 年底,长江流域已治理水土流失面积 39 万平方公里,2013 年水土流失面积比 2000 年减少 14.5 万平方公里,减少 27%,长江上中游水土流失恶化趋势得到有效遏制,水土流失面积实现由增到减的历史性转变。

2016 年长江经济带林业生态建设取得了积极进展。沿江各省市纳入中央财政补助范围的天然林(包括公益林)8.5 亿亩。所有的天然林实现全面停伐。沿江各省市造林 4320 万亩,比 2015 年增加 1/3,长江防护林工程造林 356 万亩,完成石漠化综合治理林业建设任务 378 万亩。安排长江经济带湿地保护修复中央资金 6.88 亿元,21 个重要湿地得到了保护。^[2]

二、长江经济带生态文明建设面临的突出问题

当前,长江生态文明建设形势依然严峻复杂,水土流失、污染物排放绝对量大;部分地区经济发展依然粗放,偷排直排时有发生,生态环境长期超负荷承载;湿地保护形势严峻,支流和湖泊水质较差;突发性水污染风险增大,环境改善举步维艰等问题。

(一)部分水域污染较重

干流上海、南京、武汉、攀枝花等城市江段局部水域污染较重,汉江水患频发,湘江重金属污染问题突出,一些支流水污染严重。滇池、巢湖、太湖等湖泊富营养化严重,洞庭湖、鄱阳湖生态功能退化。此外,局部地区供用水矛盾突出,工程性、资源性和水质性缺水并存,用水粗放。

(二)水土流失总量大治理难

长江水利委员会数据显示,长江流域水土流失

防治任务依然艰巨,如贵州水土流失面积高达 7.3 万平方公里,占全省国土面积的 71%。尚有 30 多万平方公里的水土流失面积和 1 亿多亩坡耕地、4000 多条泥石流沟,数万个崩岗没有有效治理。按现在治理进度,至少还需要 60 年。

(三)湿地保护形势严峻

国家林业局数据显示,长江经济带处在“差”水平的湿地占 59%,高出全国 20 多个百分点。长江过去有通江湖泊 110 个,现在只有 3 个,中下游干流自然岸线比例不足 10%;滇池、巢湖、太湖等湖泊富营养化严重,洞庭湖、鄱阳湖生态功能退化,湿地陷入“逐年消失,却没有办法”的尴尬。

(四)跑马圈水问题显现

南水北调东、中线一期工程,引江济太、引江济汉工程已通水,引江济渭、滇中引水、引江济淮等调水工程正加紧推进;金沙江、岷江、嘉陵江、乌江、湘江水坝林立。带来江湖关系变化、咸潮入侵等一系列后果。2014 年,长三角形成了连续 19 天的海水倒灌,严重影响正常生产生活。

(五)突发环境污染风险加大

大量畜禽粪便、污水未经有效处理直接排入水体加剧了营养化;农药、化肥的使用带来大量面源污染。污染物排放和危化品运输量大、风险隐患大、饮用水安全保障压力大。化工企业近水靠城、广泛分布,化工产量约占全国的 46%,干线港口危化品吞吐量占 2 亿吨左右。还分布 5 大钢铁基地、一批有色金属基地,突发性水污染风险增大。

(六)基础设施建设与长江生物多样性保护存在矛盾

防洪加固、航道整治、水利枢纽等水利工程的实施,有利于防洪安全、提高航道等级、改变能源需求结构,但其带来的岸坡硬化、江底清淤扰动、运输船舶增加等改变了长江生境,是水生生态系统不断萎缩的祸首之一。白鱀豚、白鲟、鲟鱼已多年不见踪迹,江豚只有 1000 头左右,许多长江特有鱼类进入濒危极危名录。

(七)部分地区长期超环境容量承载

据统计,上游水电开发强度大,中下游沿岸两侧 10 公里范围内建设用地已占用地总量的 35.6%,中下游干流自然岸线比例不足 10%。生态空间不断被挤占,开发强度远超环境承载能力。

(八)体制机制壁垒重重

涉及长江管理的有交通、电力、水利、农业、城建、环保等 10 多个部门。由于部门主义、地方保护

主义盛行,没有体现山水林田湖作为一个生命共同体的整体性。一条完整的水利大动脉被割裂得七零八落,难以形成治江合力。

三、长江经济带生态文明建设要把握好三对关系

在经济下行压力持续加大的情况下,保生态与稳增长之间的矛盾突出。启动长江经济带这一事关改革发展全局、绿色新引擎的着力点,在于以五大发展理念为指引,准确把握以生态优先、绿色发展为宗旨的“发展与保护”的关系,以协调、共享发展要义的“局部与整体”的关系,和以创新、循环发展为核心的“当前与长远”的关系。

(一)发展与保护的关系

长江流域孕育了丰富的生态资源,是我国重要饮用水水源地,直接服务人口超过4.3亿,保护好一江清水意义重大。同时,长江流域也是我国发展基础、资源禀赋较好、环境承载能力较强的地区。当前,长江上中下游发展阶段不同,中上游发展不足,一些地区扶贫攻坚任务繁重,发展与保护的矛盾突出。

但实践一再表明,只要充分发挥体制优势,综合运用行政和市场手段;坚持“在保护中促进开发,在开发中落实保护”,实现适当、有序、绿色开发,完全可以跨越西方国家走过的“先污染后治理”的老路,走出一条协调、绿色、可持续发展的新路。

第一,坚持规划先行,加强宏观调控,合理适度开发。必须以水环境承载能力和水生态系统承受能力为基础,合理把握开发利用的底线和水生态环境保护的红线,大力强化水资源与水生态环境保护,维护好流域水生态环境。^[3]以《长江流域综合规划》、《全国及各地区主体功能区规划》为基础,编制长江经济带生态保护、产业发展、控制性水利工程等专项规划,并强化规划硬约束。以县级为单位进行沿江产业规划布局,形成严格保护上游、适度开发中游、合理开发下游的产业布局,以正面清单、负面清单方式,指导各地发展有资源禀赋、竞争优势的特色产业。

第二,强化生态环境保护与修复,在开发中落实保护。长江不是不开发,而是从更高层次综合考虑。应发挥航运在生态廊道中的作用,用绿色运输解决物流成本过高的问题,让黄金水道流金淌银。大力实施长江化工产业绿化工程,淘汰高污染、高能耗的小散乱企业;在项目建设与产业发展过程中,落实严

格的生态环保措施,将环境影响降到最低。

第三,推进生态资产资本化,在保护中促进开发。首先,进一步细化长江经济带生态区域发展规划,以生态保护红线划定重点保护区域,合理划定河流和湖泊的保护线、建设控制线,构建长江水系整体保护网络。^[4]其次,加大生态投入,继续实施退耕还林、退牧还林、石漠化治理等生态修复工程;将“生态资产资本化”,让绿水青山变成金山银山。^[5]再次,发展生态产业,对于有一定生态承载力的区域,可结合自身优势发展劳动密集型的特色生态产业,如休闲旅游、特色手工、农产品深加工工业等。

(二)局部与整体的关系

长江水系是由干支流及河滨带、湿地、湖泊组成的巨系统。长江流域内各河流上下游、左右岸往往分属不同的行政区域,在流域开发、利用和保护中矛盾很难协调。要在摸清家底、分清责任的基础上,建立行之有效的工作机制,协调各方的权责利关系,逐步形成共抓长江大保护的良好态势。

第一,实施分行政区入河污染物总量监管模式。其核心是以行政区为单元,建立边界断面的水量水质监测站网体系,通过连续动态监测获取各地污染物入河总量数据,建立各地的“污水表”,客观反映地方政府的治污减排管理责任,建立各级行政区水资源保护责任制,纳入干部政绩考核。^[6]在此基础上要按“污染者补偿受害者”的原则完善生态补偿机制,大幅提高生态功能区转移支付水平,建立健全排污权交易、碳交易、水权、节能量等产权交易机制,调整生态环境保护和建设相关方利益关系。

第二,以系统思维推进长江生态文明水法规建设。《水法》、《环境保护法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》等现行法律法规多有交叉,甚至互相打架。要以《长江保护法》立法研究为中心,以改革和法治推进流域治理体系和治理能力现代化。特别注重建立控制性水库水资源与生态联合调度、最严格的河湖管理、水量分配、生物多样性保护与修复、水利投融资与生态补偿等法律制度。

第三,建立科学有效、协调各方的工作机制。应综合考虑防洪、灌溉、发电、航运、生产生活用水、水生生物保护等功能,统筹上下游、左右岸,切实加强跨部门、地区间的协调。如建立流域机构与政府部门联动的突发水污染事件应急体系,健全长江流域控制性水库综合调度管理体制等。发挥流域机构在规划、监测、监督等方面的作用。以机制为导向结合适度规模的财政投入,精心设计考核机制,探索

建立以流域为单位、打破行政区划藩篱的联动机制。

(三)当前与长远的关系

我国长江经济带是潜力巨大的经济增长带,也是事关子孙生态安全和生存保障的生态屏障带。要实现长江经济带的经济发展和生态保障,涉及该流域生产生活方式的变革、环境的治理和改善,而要实现两者的平衡需要顶层设计和有规划、有步骤地不懈努力,这种努力可能是几代人的努力。因此,我们既不能一味追求眼前利益断子孙的饭碗,又不能脱离现实空谈保护。要着眼既利当前又管长远,依法严厉打击破坏生态环境的行为,健全干部考核评价机制,实施创新驱动战略,形成追求创新、低碳、循环发展的浓厚氛围。

第一,从严整治涉水违法犯罪,注重处理好人的问题。要在全流域落实最严格的水资源管理制度,严厉惩处污水偷排乱排问题,对非法采砂、乱占岸线、酷捕滥捞等违法行为,始终保持高压严打态势。同时,抓紧研究长江渔民转产转业、生态移民搬迁、河湖岸线资源有偿使用等长效机制。还要通过广泛教育和发动,形成全社会共抓大保护的良好风尚。

第二,完善干部考核评价体系,分类分层考核绿色 GDP。地方发展不足,对抓环保的干部压力很大,要落实地方政府环保责任,必须与干部考核挂起钩来。应按生态功能区划制订不同的干部考评机制,用水质、排污总量、大气环境质量等可量化的指标进行考核,不能让老老实实抓环境保护的地方和

干部吃亏。

第三,发展循环低碳经济,推进节水型社会建设。从国家层面来看,应践行“全面节约、有效保护”的基本原则,使节水工作贯穿于国民经济发展和生产生活全过程。从社会层面来看,要加大节水宣传力度,提高全民节水意识。从产业发展来看,应积极发展节水型产业,转变用水模式,提高用水效率,全面加强农业、工业和居民生活节水,抑制需求过快增长。同时,要构建企业内循环、产业间循环、园区大循环的循环经济发展体系,推进重点工业园区循环改造。实施创新驱动战略,加快产业转型升级,推进沿江地区生产、流通、消费各环节循环经济发展,运用价格杠杆,促进节能、节水、节材和资源综合利用。

参考文献:

- [1]共抓大保护推进长江经济带绿色发展——长江经济带生态环境保护座谈会发言摘[EB/OL].<http://www.bjcx.org.cn/qxweb/n286633c1094.aspx>.
- [2]国家林业局:力争十三五末长江经济带森林覆盖率达到 43% [EB/OL].<http://news.cnr.cn>, 2016.
- [3]马建华.长江流域水资源面临的形势与可持续利用对策[J].人民长江,2010(6).
- [4]徐晓东.长江自有黄金道 长江自有鱼豚乡[J].世纪行,2015(3).
- [5]高吉喜.划定生态保护红线,推进长江经济带大保护[J].环境保护,2016(15).
- [6]周少林,张兰,饶和平.分行政区入河污染物总量监测计量模型研究[J].人民长江,2014(6).

责任编辑 吴爱军 E-mail:Wajun800@126.com

The Present Situation, Problems and Countermeasures of Ecological Civilization Construction in the Yangtze River Economic Belt

Wang Xian

(Xinhua News Agency, Hubei Branch, Wuhan 430077)

Abstract: Through the investigation in many provinces and cities along the Yangtze River economic belt, widely collected over the recent years, the main measures to promote the construction of ecological civilization, difficulties and suggestions and sort out the current some common and regular problems from a practical point of view. And to put forward countermeasures and suggestions to promote the Yangtze River economic belt and ecological civilization construction.

Key words: Yangtze River economic belt; ecological civilization; countermeasures and suggestions