

关于加快完善长江流域生态文明制度的对策建议

冯丹阳,郝海广*

(中国环境科学研究院,北京 100012)

【摘要】长江经济带发展战略把修复长江生态环境摆在压倒性位置。虽然长江流域生态文明制度建设取得了阶段性成效,但还难以满足流域生态环境保护的实际需求。党的十九届四中、五中全会进一步阐述了坚持和完善生态文明制度体系的相关要求,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》对现代环境治理体系构建提出了系统性的安排。构建现代长江保护治理体系,加快完善生态文明制度,需要以颁布实施长江保护法为契机推动完善生态环境保护法律法规制度,以推进“三线一单”编制为基础建立健全国土空间用途管制制度,以自然资源资产确权管理为抓手建立推行资源高效利用制度,以统筹区域山水林田湖草生命共同体为主线健全生态保护和修复制度,以落实生态环境价值为导向推进完善生态补偿和生态环境损害赔偿制度,以环境治理体系为保障建立健全生态环境保护责任制度。

【关键词】生态文明制度;长江流域;现代环境治理体系;治理能力现代化

中图分类号:X22 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)02-0083-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202102083

习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,要“用最严格制度最严密法治保护生态环境”。党的十九届四中全会提出“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”。2020年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《指导意见》),对现代环境治理体系的目标要求、构建思路与实施路径提出了系统性安排。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),专门要求加强大江大河和重要湖泊湿地生态保护治理。“共抓大保护、不搞大开发”是长江经济带建设的战略导向和基本原则。深入贯彻落实党的十九届四中、五中全会和《指导意见》精神,加快完善生态文明制度,构建现代长江保护治理体系,是当前重大任务。

1 生态文明制度建设的基本要求

党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),从实行最严格的生态环境保护制度、全面建立资源高效利用制度、健全生态保护和修复制度、严明生态环境保护责任制度4个方面,提出了坚持和完善生态文明制度体系的努力方向和重点任务。党的十九届五中全会《建议》进一步强调了完善生态文明领域统筹协调机制,构建生态文明体系,促进经济社会发展全面绿色转型,建设人与自然和谐共生的现代化的各项要求。

1.1 实行最严格的生态环境保护制度

《决定》强调,坚持人与自然和谐共生,健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态

基金项目:国家重点研发计划项目“环境承载力(容量)评价与生态环境核算技术与应用”(2016YFC0503504);中央级公益性科研院所基本科研业务专项“习近平生态文明思想及其实践模式研究”(2019YSKY-15)

作者简介:冯丹阳,助理研究员,博士,研究方向为生态制度与政策

通讯作者:郝海广,副研究员,博士,研究方向为资源利用与生态环境效应

环境保护体系,完善生态环境保护法律体系和执法司法制度体系。《指导意见》指出,要制定修订固体废物污染防治、长江保护、海洋环境保护、生态环境监测等方面的法律法规,加快排污许可管理条例立法进程。《建议》强调全面实行排污许可制度,体现了环境治理法律法规政策体系和企业责任体系的制度约束,给出了制度体系的实施方略。实行最严格的生态环境保护制度,将为生态文明建设和生态环境保护提供支撑,是实现美丽中国的重要保障。

1.2 全面建立资源高效利用制度

习近平总书记指出,“在资源利用上线方面,不仅要考虑人类和当代的需要,也要考虑大自然和后人的需要,把握好自然资源开发利用的度,不要突破自然资源承载能力”。《决定》强调,要健全自然资源产权制度,落实资源有偿使用制度,实行资源总量管理和全面节约制度,健全自然资源监管体制。《建议》进一步提出,要健全自然资源资产产权制度和法律法规,建立水资源刚性约束制度。这些制度体系在优化资源配置、提高资源开发利用效率、促进高质量发展中将起到关键作用。《指导意见》为这些制度的建立提出了具体实施举措,例如要健全环境治理企业责任体系,积极践行绿色生产方式,明确了企业主体需要落实的资源高效利用措施,为把各项制度要求落实到企业责任层面提供了路径。

1.3 健全生态保护和修复制度

党的十九大报告提出,要加大生态系统保护力度,实施重要生态系统保护和修复重大工程,优化生态安全屏障体系,构建生态廊道和生物多样性保护网络,提升生态系统质量和稳定性。《决定》提出要“统筹山水林田湖草一体化保护和修复,加强森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态保护”“加强对重要生态系统的保护和永续利用,构建以国家公园为主体的自然保护地体系”。《建议》强调要强化河湖长制,加强长江、黄河等大江大河生态保护和系统治理,实施好长江十年禁渔。生态保护修复是落实生态优先、绿色发展的重要前提^[1],是维护国家和区域生态安全的重要任务。

1.4 严明生态环境保护责任制度

《决定》提出要建立健全和落实生态文明建设目标评价考核制度、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境监测和评价制度、生态补偿和生态环境损害赔偿制度等各项责任制度。《指导意见》进一步提出要健全环境治理领导责任体系和环境治理监管体系,推动跨区域跨流域污染防治联防联控,把完善各项制度作为环境治理体系的重要内容。只有持续加强制度建设,构建起完备的治理体系,形成高效的治理能力,不断推进治理体系和治理能力现代化,才能把制度优势更好地转化为治理效能。生态环境保护责任体系为用最严格制度最严密法治保护生态环境提供了根本遵循和有力支撑。

2 长江流域生态文明制度建设进展及成效

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央做出实施长江经济带发展战略这一重大决策部署,强调要“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”,在2020年扎实推进长三角一体化发展座谈会上又提出要把保护修复长江生态环境摆在突出位置。国家和长江经济带沿线各省市陆续出台关于长江生态环境保护的制度政策,长江流域生态环境质量得到持续改善^[2]。

2.1 长江生态环境保护规划和法治基础初步建立

国家制定实施《长江经济带生态环境保护规划》《长江保护修复攻坚战行动计划》《长江经济带国土空间规划(2018—2035年)》等,明确长江经济带生态环境保护的目标和任务,对长江流域生态环境保护具有基础性和先导性作用^[3-4]。最高人民法院发布《关于全面加强长江流域生态文明建设与绿色发展司法保障的意见》,长江经济带11个省市及青海省高级人民法院签署《长江经济带11+1省市高级人民法院环境资源审判协作框架协议》,突出强调了水环境与水资源的司法保护。《中华人民共和国长江保护法》已于2020年12月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过,并于2021年3月1日起施行。

2.2 长江水资源和岸线利用制度进一步强化

为建立水资源合理配置和高效利用体系,我国确定了“水资源开发利用量”“纳污总量”“用水效率”三个严格的控制指标。中国科学院启动“长江经济带岸线资源调查与评估”重点项目,首次界定了长江自然岸线的类型,调查和评估了滨岸水环境与水生生态状况,完成划定长江“三生岸线”。湖北省对省内岸线资源高效集约利用做出了规定,实施岸线清查、岸线资源整顿、生态修复等专项行动,建立长江段和汉江沿线港口岸线资源利用的长效机制。推动长江经济带发展座谈会召开四年来,长江流域统筹推进水污染治理、生态修复、水资源保护,先后组织开展了长江入河排污口排查、长江经济带工业园区污水处理设施整治等系列行动,解决了一批“老大难”问题。

2.3 长江流域生态保护修复与环境治理稳步推进

长江经济带 11 省市率先完成生态保护红线划定,形成包括水源涵养、生物多样性维护、水土保持、水土流失控制等 6 大类、144 个片区^[5]、三区十二带为主的生态保护红线空间格局。四川广安华蓥山、云南抚仙湖流域、重庆长江上游生态屏障、湖北长江三峡等区域被纳入国家山水林田湖草生态保护修复工程试点,得到国家重点生态保护修复治理专项资金支持。国家将长江保护修复作为打好污染防治攻坚战七大标志性战役之一,生态环境部成立了国家长江生态环境保护修复联合研究中心,积极探索新技术,开展驻点跟踪指导,为长江生态环境保护修复攻坚战提供技术支撑。长江生态环境持续改善,20 年来长江水质达到最优,连续 2 年保持在Ⅱ类,优于国家Ⅲ类的考核目标,劣 V 类国控断面已实现了动态清零^[6-7]。2020 年 1 月 1 日开始实施长江十年禁渔令。

2.4 长江流域生态环境保护责任制度基本形成

长江流域各省、市、县、乡建立了河(湖)长制,分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。中央生态环境保护督察“回头看”“绿盾”行动及长江流域生态问题专项督察整改工作取得成效。长江经济带全面推行“三线一

单”,把生态环境保护的要求落实到每条河流和单元上。生态环境部制定实施《长江流域水环境质量监测预警办法(试行)》。最严格水资源管理制度考核、重点流域水污染防治规划考核制度日益深化,初步形成生态环境保护硬约束。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。贵州率先启动生态环境损害赔偿制度试点。

3 长江流域生态文明建设和生态环境保护面临的挑战

虽然国家和地方不断加大长江流域生态环境保护工作,但生态功能退化、环境污染、岸线乱占滥用等问题依然突出,绿色发展水平不平衡性特征明显^[8],流域管理体制机制还需要进一步转变,生态环境硬约束机制尚未建立,难以适应流域生态环境保护需求,生态文明制度仍然亟待进一步完善^[9-11]。

3.1 重要生态空间被严重挤占,生态系统服务功能退化明显

在过去的二十年间,长江流域生态系统格局变化剧烈,尤其是长三角区域,近 20% 的生态系统类型发生变化,农田、森林、草地、河湖、湿地等生态系统面积不同程度减少,2000—2019 年因城镇扩张年均侵占农田、湿地和森林面积超过 1000 平方千米,大致相当于我国香港地区的面积^[12]。长江流域水生态保护虽取得了一定成效,但岸线开发过程中乱占滥用、占而不用、多占少用、粗放利用等问题还普遍存在,长江生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级^[13]。优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的空间管控单元还未完善,资源环境承载能力监测预警长效机制还未健全。

3.2 流域水资源保护压力加大,资源高效利用仍待加强

长江流域水质虽总体良好,但水资源保障程度、利用效率不高,水资源浪费现象仍较严重,严重影响了生态环境。长江流域 5 万多座水利水电工程,如果不能保持一定的生态流量下泄,会导致下游生态环境恶化^[14]。河湖关系受到干扰和破

坏,仅剩洞庭湖、鄱阳湖等少数湖泊与长江直接相通。水生态流量和水资源监督管理和统筹调度仍存在不足,产业结构调整仍待与资源环境承载能力相适应,负面清单管理制度仍需加强。

3.3 水生态监测评价体系不完善,生态保护与修复联动协调能力不足

长江流域尚有30多万平方千米的水土流失面积,江河源头区、重要水源区和生态脆弱区的预防保护工作才刚刚起步,生产建设项目造成人为水土流失问题依然较严重^[15]。生态保护和修复相关标准和规范还不成熟,具体工作缺少指导依据和标准制约,未能从源头上系统制定生态环境修复和保护的整体预案和行动方案。水生态监测评价体系还不完善,缺乏流域尺度上的整体布局,尚未形成统一的监测方法体系,缺乏定量评价指标。

3.4 流域管理体制机制尚不完善,监督执法能力不足

长江流域管理虽然取得了一定成效,各部门之间、流域和行政区域之间、沿江11省市上下游之间仍缺乏有效的统筹协调和管理机制。比如生态环境与自然资源两个部门在生态保护领域的工作规则尚未真正明晰,生态环保责任追究机制、监督机制难以真正落实。生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体和损害赔偿解决途径还不明确,生态环境损害的修复和赔偿制度还在探索之中。对损害社会公共利益,有重大风险的环境污染、生态破坏行为和污染环境、侵害众多消费者合法权益等行为,还需要进一步健全法律法规和制度政策。

4 推进长江流域生态文明制度建设的重点

长江流域生态文明建设和生态环境保护关乎长江经济带发展战略的实施效果。面对当前长江流域生态环境保护面临的突出问题,应按照党的十九届四中、五中全会和《指导意见》要求,加快完善长江流域生态文明制度,保障绿色底色和成色,保持战略定力,推进实现长江保护治理体系和治理能力现代化。

4.1 以颁布实施《长江保护法》为契机推动完善生态环境保护法律法规制度

一方面,以《长江保护法》为统领,为长江流域生态环境保护提供法治基础。作为一部综合性的法律,《长江保护法》以水为重点,统筹资源、环境、生态等领域,强调空间管控、保护修复、风险防控等方向,以生态整体性和流域系统性作为立法的根本遵循。坚持“生态优先、绿色发展”理念,突出长江生态保护和修复的压倒性地位,坚决守住生态保护红线,杜绝生态破坏行为,明确水资源开发、利用与保护之间的关系。另一方面,完善相关各项法规制度政策,为长江流域生态环境保护保驾护航。创新跨区域生态保护与环境治理联动机制,以淮河流域、巢湖流域为重点,加强流域生态环境综合治理,加快形成区域和流域生态环境协同治理经验。

4.2 以推进“三线一单”编制为基础建立健全国土空间用途管制制度

一是以“三线一单”为基础,扎实有效推进长江流域国土空间规划体系建设。逐步构建起“三线一单”为空间管控基础的管理新框架,建立生态环境分区管控体系,将长江上游重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等纳入保护范围,保留重要的自然生态空间。二是规范环境管理,统筹河道开发利用机制。综合整治排查长江沿岸各类排污口,规范排污口管理;规范企业环境管理,监管沿线工业企业达标排放;严格控制小水电开发,强化水电规划环评,避让重要的生态敏感区,确保珍稀物种不因水电梯级开发而消失;加强航运风险管控,实行重点水域全面禁捕。三是推动建立长江经济带一体的规划实施管控制度。统一生态环境监管权,采用一致的监管尺度和标准,完善综合决策、协调联动、整合执法、多元共治、责任追究的制度体系。

4.3 以自然资源资产确权管理为抓手建立推行资源高效利用制度

一是推进自然资源统一确权登记,健全自然资源产权制度。长江保护涉及水资源的合理调配、开发利用等,需从生态环境保护角度,关注水污染防治、水质改善、水生态保护、水风险防范

和水安全保障,对于长江流域沿线的水资源、矿产资源等自然资源统一登记在册、确权管理。二是完善资源有偿使用制度。考虑长江流域东、中、西部的不同发展阶段、不同发展水平、不同利益诉求,处理好流域和行政区域之间的关系,保证资源配置的公平性,扩大优质生态产品供给、通过生态补偿制度实现生态产品价值。三是要全面实行资源总量管理和全面节约制度。按照国家实行最严格水资源管理制度的要求,进一步完善长江流域水资源开发利用总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污的“三条红线”指标体系、监督管理体系及指标考核机制。

4.4 以统筹区域山水林田湖草生命共同体为主线健全生态保护和修复制度

一是以长江干流、主要支流及重点湖库为突破口,统筹山水林田湖草系统治理,坚持污染防治和生态保护并重,合力推进水污染治理、水生态修复、水资源保护,对长江流域蕴含丰富的林、草、河、湖、湿地等自然资源给予充分的生态保护。二是加强长江生态保护和系统治理,确保对重要生态系统的保护和永续利用。加强生态系统修复,提升生态环境承载能力。对长江、黄河流域重点水域全面禁捕,严禁非法采砂。开展工业、农业、生活、航运污染“四源同治”。着力解决突出生态环境问题,借鉴国外的有效经验,确保长江生态功能和生物多样性资源逐步恢复,环境质量持续改善,最终实现和谐、健康、清洁、优美、安全长江的建设目标。三是进一步完善水生态监测评价体系。加强流域尺度上的整体布局,形成统一的评价方法、指标和监测方法体系,对长江流域生态环境保护与修复进行定量评价,健全生态环境监测和评价制度。

4.5 以落实生态环境价值为导向推进完善生态补偿和生态环境损害赔偿制度

一是国家通过财政转移支付等方式,按照“谁受益谁补偿”的原则,建立健全位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区,以及中、下游开发地区、受益地区对生态保护地区的水环境生态保护补偿机制^[16]。建立符合我国国情的政府主导、社会参与的长江流域生态保护补偿

制度体系,推动生态环保扶贫。二是针对沿江岸线化工厂和采矿业密集、管理粗放的问题,强化全流域管理体制机制,加大对因环境污染、生态破坏导致的生态环境功能损害的赔偿力度,积极开展生态环境损害调查、鉴定评估等,由赔偿人进行生态环境修复与损害赔偿。搭牢生态文明体制中源头严防、过程严管、损害赔偿、后果严惩的基础性制度框架。

4.6 以环境治理体系为保障建立健全生态环境保护责任制度

一是建立健全领导责任体系。实行生态环境保护党政同责、一岗双责。落实领导责任制,长江经济带发展领导小组要统一指导长江经济带发展战略实施,统筹协调跨地区跨部门重大事项,各相关单位要各履其职,及时帮助地方克服困难、解决问题。二是落实企业责任体系。推动绿色产业合作,推动下游地区人才、资金、技术向中上游地区流动,实现动力变革、加快动力转换。健全市场机制,规范环境治理市场行为,强化环境治理诚信建设,促进行业自律。三是完善监管体系。严格执法、加强监管,加快补齐环境治理体制机制短板。明晰政府、企业、公众等各类主体权责,畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。

参考文献:

- [1] 关柳玉.推动共抓长江大保护落地见效[N].学习时报,2019-12-27.
- [2] 深入推进大保护打造引领高质量发展生力军:推动长江经济带发展座谈会召开四周年[EB/OL].新华网.(2020-01-04). http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/04/c_1125421829.htm.
- [3] 张惠远.加快打造美丽中国的“绿腰带”:《长江经济带生态环境保护规划》解读[J].环境保护,2017,45(15):7-10.
- [4] 王金南,王东,姚瑞华.把长江经济带建成生态文明先行示范带[N].中国环境报,2017-01-09.
- [5] 生态保护红线将形成全国“一张图”[N].人民日报,2018-02-14.
- [6] 长江水质连续2年优于国家考核目标[N].长江日报,2021-03-01.
- [7] 长江干流全部实现Ⅱ类及以上水质[EB/OL].闪电新闻.(2020-12-14). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1686015371927120393&wfr=spider&for=pc>.
- [8] 崔奇,俞海,王勇,等.长江经济带绿色发展:关于状态、特征

- 与制约的文献综述[J].环境与可持续发展,2020,45(03):79-85.
- [9] 王金南,孙宏亮,续衍雪,等.关于“十四五”长江流域水生态环境保护的思考[J].环境科学研究,2020,33(05):1075-1080.
- [10] 李海生,孔维静,刘录三.借鉴国外流域治理成功经验推动长江保护修复[J].世界环境,2019(01):74-77.
- [11] 刘录三,黄国鲜,王璠,等.长江流域水生态环境安全主要问题、形势与对策[J].环境科学研究,2020,33(05):1081-1090.
- [12] 刘冬,徐梦佳,林乃峰,等.加强长江三角洲区域生态空间一体化管治[J].中华环境,2020(12):25-27.
- [13] 习近平:在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[J].求是,2019(17):4-14.
- [14] “大保护”理念深入人心 高质量发展局部突破“一盘棋”思想尚待巩固:关于推动长江经济带发展的调研报告[J].求是,2018(18):9-16.
- [15] 马建华.以习近平生态文明思想为指引 全面推进长江流域水生态文明建设[EB/OL].长江水利网.(2018-06-29).http://www.cjw.gov.cn/ldzl/mjh/lshj/33125.html.
- [16] 董战峰,李红祥,璩爱玉,等.长江流域生态补偿机制建设:框架与重点[J].中国环境管理,2017,9(06):60-64.

Suggestions on speeding up the improvement of the ecological civilization system in the Yangtze River Basin

FENG Danyang, HAO Haiguang *

(Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012, China)

Abstract: The development strategy of the Yangtze River Economic Belt puts the ecology and environment of the Yangtze River in an overwhelming position. Although the construction of ecological civilization in Yangtze River Basin has achieved initial results, it is still difficult to meet the actual needs of the ecological and environmental protection in the Yangtze River Basin. The Fourth and the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of CPC further explained the related requirements of upholding and improving the ecological civilization system, while the Guiding Opinions on Building a Modern Environmental Governance System issued by the General Offices of the CPC Central Committee and the State Council proposed a systematic arrangement for the construction of a modern environmental governance system. To build a modern Yangtze River protection and governance system and accelerate the improvement of the ecological civilization system, we need to take the promulgation and implementation of the Yangtze River Protection Law as an opportunity to promote the improvement of laws, regulations and systems for ecological and environmental protection; to establish and perfect the land space use control system on the basis of advancing the formulation of the Three Lines and One List; to establish and implement a system for efficient use of resources based on the confirmation and management of natural resources; to improve the ecological protection and restoration system by coordinating the life community of regional mountains, rivers, forests, farmland, lakes and grass as the main line; to promote the improvement of ecological compensation and the ecological damage compensation systems based on the implementation of ecological and environmental values; and to establish a sound responsibility system for ecological and environmental protection ensured by the environmental governance system.

Keywords: ecological civilization system; Yangtze River Basin; modern environmental governance system; governance capability modernization