

建立生态环境硬约束 推进长江大保护

我国正从三个方面着手，建立长江经济带生态环境硬约束：法治方面，制定长江保护法；体制方面，落实河长制、生态环境统一监管和执法，发挥长江经济带发展领导小组作用；机制方面，落实《长江经济带发展规划纲要》、《长江经济带生态环境保护规划》，打好长江保护修复攻坚战，并发挥司法机关的作用。

文 | 王彬 殷培红

长江生态环境保护是一项系统工程，涉及面广，必须打破行政区划界限和壁垒，有效利用市场机制，更好发挥政府作用，加快形成生态环境联防联控、流域管理统筹协调的区域协调发展新机制。

首先从探索长江保护立法开始。

立法不统一导致依法打架

与长江有关的立法主要有《水法》《水污染防治法》《水土保持法》《防洪法》等“涉水四法”，也有相关法律、行政法规、部门规章地方性法规和地方政府规章等，长江流域涉水事务管理涉及的30多部法律。这些法律法规规章初步建立了防洪减灾、节水与水资源配置和调度、水污染防治与水生态保护、涉水资源管控、促进流域经济发展等多项制度。但是，我国没有针对大型流域的专门立法，流域管理的法律规范既不系统，也不成体系。长江经济带建设所需要的统筹考虑开发、利用和保护等流域事务的目标无法实现，各部门、各地方在履职过程中出现管理错位、缺位、越位，条块分割、多龙治水的局面难以根本改变。这就造成了各部门依法履职，也依法打架，这个问题非常明显。

长江立法呼声已有

1993年水利部将长江法列入五年立法计划并向全国人大常委会作了报告，并由长江水利委员会进行起草论证。1999年，全国人大重庆市代表团建议制定长江流域水污染防治法。2005年，长江流域十四省市政协召开长江水环境保护研讨会，2006年全国政协人口资源环境委员会向国务院递交《关于长江流域水污染防治立法的建议》。

但彼时，长江立法涉及太多具体问题，时机并不成熟。主要有以下几类：（一）综合性问题、普遍性问题不能都通过专项立法解决。长江流域生态

4月26日，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出：“统分结合、整体联动的工作机制尚不健全，生态环境保护制度尚不完善，市场化、多元化的生态补偿机制建设进展缓慢，生态环境硬约束机制尚未建立，长江保护法治进程滞后”，指明了长江经济带发展的诸多问题，这也是未来应破解的重点难题。

回顾和总结长江经济带生态环境保护工作，法治、体制和机制等方面取得了不少进展，但目前还有很多工作正在开展并日臻完善。

推进法治，开展长江保护立法

“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”通过法治手段保护长江，



► 位于青海省玉树藏族自治州治多县境内的长江第一弯。治多县境内平均海拔在4500米以上，因长江发源于此，素有“长江源头第一县”之称。CNSphoto 供图

环境保护问题的成因是多方面的，有相关法律制度不完善的问题，也有执法不严、违法不究的问题。同时，这些问题在各流域同样存在，具有普遍性。因此，专门的长江流域水污染防治立法并不解决根本问题。（二）制度性问题可以分类解决。一是水污染防治的基本法律制度可以用好。《水污染防治法》《水法》《水土保持法》确立了水污染防治、水生态保护方面的法律制度，这些规定都适用于长江流域水污染防治工作。二是有关制度可以通过修订法律予以完善。根据水生态保护和污染防治发展需要，可以通过修法解决控制农业面源污染、防治水污染事故等问题。三是一些新制度处于探索阶段，立法时机尚不成熟。如生态补偿机制、排污权交易等，有关部门和各地正在探索和试点。

长江立法取得突破来自顶层设计

习近平同志2016年1月5日在推动长江经济带发展座谈会上指出，长江拥有独特的生态系统，是我国重要的生态宝库，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。2016年3月，中共中央政治局审议通过了《长江经济带发展规划纲要》，对长江经济带发展做出明确部署，提出要把长江经济带建成环境更优美、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。其中明确提出“制定长江保护法”。全国人大环资委已经建议将长江保护法纳入第十三届全国人大常委会立法规划。2018年4月25日，习近平同志乘船沿长江进行考察时强调：“我提出长江经济带发展共抓大保护、不搞大开发，首先是要下个禁令，作为前提立在那里。”法律，就是一个国家最正式最权威的“禁令”。

改革体制，统领长江大保护

以河长制落实长江保护主体责任

河湖管理保护是一项复杂的系统工程，涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业。近年来，一些地区积极探索河长制，由党政领导担任河长，依



► 近日，安徽铜陵首座“以电代油”岸电码头——长江东苑码头正式投入运营。岸电工程是一种“以电代油”电能替代工程，是目前港航领域节能减排最具前景的技术。东苑码头先后投入了1.3亿元进行升级改造，将原本使用柴油的栈桥、场桥、停靠船舶等全部技术改造为用电，达到“零排放”，减少空气污染，改造后的东苑码头成为长江安徽段首个“零排放”的绿色码头。CNSphoto 供图

依法依规落实地方主体责任，协调整合各方力量，有力促进了水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。为进一步加强河湖管理保护工作，落实属地责任，健全长效机制，中办国办印发《关于全面推行河长制的意见》。

长江这样的大江大河，跨越了若干个省份，按照目前的制度设计，要分级分段设立河长，由流经省份的省级领导担任，负责协调省内相关工作。目前，长江经济带有关省市已经确定了省内长江河段河长。

推动长江经济带发展领导小组发挥统领作用

中共中央于2014年成立推动长江经济带发展领导小组，目前由中央政治局常委、国务院副总理韩正担任组长，依托国家发展改革委员会设立办公室。地方自2015年起分别成立推动长江经济带发展领导小组，其组长均为省委常委或直辖市市委成员。领导小组在生态环境、产业空间布局、港口岸线开发利用、水资源综合利用等方面明确要什么、弃什么、禁什么、干什么，在这个基础上统筹沿江各地积极性。

以机构改革保障长江生态环境保护统一执法

根据中共中央《深化党和国家机构改革方案》，由生态环境部统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，整合了有关部门的监督防止地下水污染职责，编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，监督指导农业面源污染治理职责，南水北调工程项目区环境保护职责，指导整合相关污染防治和生态保护执法职责、队伍，组建生态环境保护综合执法队伍，统一实行生态环境保护执法。

上述改革，为长江生态环境

保护统一执法提供了体制保障。

此外，根据我国现行的有关法律法规，国务院水利行政主管部门是全国河道的主管机关，大江大河省级之间的水事矛盾，由大江大河所在的流域管理委员会或国务院水利行政主管部门协调。水利部、生态环境部印发的文件也提出，对跨行政区域的河湖要明晰管理责任，统筹上下游、左右岸，流域管理机构、区域环境保护督查机构要充分发挥协调、指导、监督、监测等作用。

完善机制，落实长江大保护

以《规划纲要》统筹协调和整体谋划长江大保护

2016年9月印发的《长江经济带发展规划纲要》，把生态文明、绿色发展作为首要原则的区域发展战略，立下“长江生态环境只能优化、不能恶化”的军令状，要求沿江11个省市硬化约束，铁腕护江。《规划纲要》明确提出，把保护和修复长江生态环境摆在首要位置，共抓大保护，不搞大开发，全面落实主体功能区规划，明确生态功能分区，划定生态保护红线、水资源开发利用红线和水功能区限制

纳污红线，强化水质跨界断面考核，推动协同治理，严格保护一江清水，努力建成上中下游相协调、人与自然相和谐的绿色生态廊道。

长江生态环境保护是一项系统工程，涉及面广，必须打破行政区划界限和壁垒，有效利用市场机制，更好发挥政府作用，加强环境污染联防联控，推动建立地区间、上下游生态补偿机制，加快形成生态环境联防联控、流域管理统筹协调的区域协调发展新机制。

一是建立负面清单管理制度。按照全国主体功能区规划要求，建立生态环境硬约束机制，明确各地区环境容量，制定负面清单，强化日常监测和监管，严格落实党政领导干部生态环境损害责任追究问责制度。对不符合要求占用的岸线、河段、土地和布局的产业，必须无条件退出。

二是加强环境污染联防联控。完善长江环境污染联防联控机制和预警应急体系，推行环境信息共享，建立健全跨部门、跨区域、跨流域突发环境事件应急响应机制。建立环评会商、联合执法、信息共享、预警应急的区域联动机制，研究建立生态修复、环境保护、绿色发展的指标体系。

三是建立长江生态保护补偿机制。通过生态补偿机制等方式，激发沿江省市保护生态环境的内在动力。依托重点生态功能区开展生态补偿示范区建设，实行分类分级的补偿政策。按照“谁受益谁补偿”的原则，探索上中下游开发地区、受益地区与生态保护地区进行横向生态补偿。

四是开展生态文明先行示范区建设。全面贯彻大力推进生态文明建设要求，以制度建设为核心任务、以可复制可推广为基本要求，全面推动资源节约、环境保护和生态治理工作，探索人与自然和谐发展有效模式。

以《长江经济带生态环境保护规划》落实长江治理任务

2017年7月，原环境保护部、国家发展改革委、水利部联合印发《长江经济带生态环境保护规划》，从水资源利用、水生态保护、环境污染治理、流域风险防控等方面提出更加细化、量化的目标任务，要努力把长江经济带建成中国经济版图上的绿

腰带、金腰带。规划确立了6个方面的重点任务：确立水资源利用上线，妥善处理江河湖库关系；划定生态保护红线，实施生态保护与修复；坚守环境质量底线，推进流域水污染联防联控；全面推进环境污染治理，建设宜居城乡环境；强化突发环境事件预防应对，严格管控环境风险；创新大保护的生态环保机制政策，推动区域协同联动。

打好长江保护修复攻坚战

《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》对此进行了具体部署，并提出了具体任务，如到2020年，长江流域基本消除劣V类水体，现有船舶到2020年全部完成达标改造。目前生态环境部正在组织编制“长江保护修复攻坚战作战方案”，将工作任务分解细化并落实到有关部门和地方。

发挥司法机关司法服务和保障作用

提供司法服务和保障。2016年3月，最高人民法院发布《关于为长江经济带发展提供司法服务和保障的意见》，为主动适应经济社会发展新形势新常态，充分发挥人民法院审判职能作用，公正高效服务和保障长江经济带发展国家战略，提出明确要求。

推动长江经济带司法鉴定协作。2018年6月13日，司法部发布《关于全面推动长江经济带司法鉴定协同发展的实施意见》，针对全面推动长江经济带11省市司法鉴定协同发展提出了鉴定机构合理布局、推动适用统一鉴定标准、加强鉴定援助异地协作等七大举措。

探索建立长江流域检察协作机制。2018年7月9日至10日，长江经济带检察工作会议在湖北武汉召开，要求长江经济带11省市检察机关服务长江生态高水平保护和经济社会高质量发展，履行刑事、民事、行政检察和公益诉讼等基本职能，将探索建立长江流域检察协作机制，促进形成齐抓共管的生态环境治理格局。

（王彬，生态环境部环境与经济政策研究中心环境法规与体制研究部；殷培红，生态环境部环境与经济政策研究中心环境法规与体制研究部副主任、研究员、博士）