

文章编号:1001-4179(2013)10-0001-04

# 深入贯彻实施长江流域综合规划 着力推进流域水生态文明建设

刘雅鸣

(水利部长江水利委员会,湖北武汉430010)

**摘要:**新修编的《长江流域综合规划(2012~2030年)》于2012年12月获国务院批复,成为统筹长江流域水利科学发展、维护健康长江的行动指南。规划以长江流域水生态文明建设为核心,对未来10~20a长江流域治理开发作出战略性、全局性、前瞻性规划。介绍了规划实施中的要点,包括落实最严格水资源管理制度、强化节约用水管理、优化水资源配置、构建江河湖库水系连通、加大水污染防治、注重水生态环境保护、加大水土流失治理和构建生态文明建设长效机制等。规划的实施将引领长江流域水生态文明建设,使长江成为一条生态优良、造福人类的健康河流。

**关键词:**健康长江;综合规划;水资源管理;生态文明;长江流域

中图法分类号:TV212 文献标志码:A

党的十八大首次将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总布局,开启了生态文明建设的新时代,这也对水利改革发展提出了新的更高要求。2013年1月,水利部印发了《关于加快推进水生态文明建设的意见》,对加强水生态文明建设作出了明确部署。

水利规划作为一个时期内水利改革发展的总体部署和纲领性文件,是贯彻落实生态文明理念的重要环节。国务院新批复的《长江流域综合规划(2012~2030年)》,作为当前和今后一个时期指导治江工作的纲领性文件,以水生态文明建设作为核心内容,是长江流域开发、利用、节约、保护水资源和防治水害的重要依据。深入贯彻实施长江流域综合规划,是当前和今后一个时期治江工作的首要任务,是落实党的十八大精神和水利部党组决策部署的重要体现,是推进流域水生态文明的生动实践。

## 1 水生态文明建设是长江治理开发与保护的永恒主题

进入新世纪以来,随着经济社会的不断快速发展,

我国越来越注重发展的内涵与质量,越来越重视对生态环境的保护。党中央提出了一系列关于生态文明建设的发展理念。党的十七大报告提出:“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”,强调要使“生态文明观念在全社会牢固树立”。“生态文明”首次写入党代会报告,充分体现党中央对建设资源节约型和环境友好型社会的高度重视,为进一步加强能源资源节约和生态环境保护、增强可持续发展能力指明了方向。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标,作出了大力推进生态文明建设的战略部署,提出“大力推进生态文明建设。着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献”,描绘了今后相当长一个时期我国生态文明建设的宏伟蓝图。

水是生命之源、生产之要、生态之基。水资源的可持续利用是经济社会可持续发展的基础。水生态文明是指遵循人、水、社会和谐发展客观规律,以实现水资

源可持续利用,生态系统良性循环,推动经济社会发展与水资源和水环境承载力相协调的一种人水和谐的文明形态,是生态文明十分重要的组成部分和基础。建设水生态文明,实现人水和谐,对于强化生态之基,实现科学发展,建设社会主义和谐社会具有不可替代的重要作用。长江是我国第一大河,长江流域是我国重要的战略水源地、水能源基地、黄金水道和生物宝库。保护好、利用好、治理好、管理好长江,关乎长江流域 4 亿多人民的福祉,关乎经济社会可持续发展大局,关乎全面建成小康社会和中华民族的伟大复兴。

几十年来,在党中央、国务院的高度重视和水利部的正确领导下,在流域各省市的协作配合和几代长江委人的不懈努力下,长江治理开发与保护取得了巨大成就,为流域经济社会发展提供了重要的水利支撑。特别是近年来,长江委贯彻落实科学发展观,根据新时期中央水利建设方针和水利部党组治水新思路,在总结半个世纪以来治江经验教训基础上,根据长江流域社会经济环境可持续协调发展的新需求,提出了“维护健康长江,促进人水和谐,在开发中落实保护、在保护中促进开发”的治江新思路。这一思路更加注重协调人与水和生态之间的关系,约束人对水及生态系统的索取,约束水利工程建设对水生态的干扰,约束取水对水环境的破坏,并通过大力开展水生态文明建设,改善长江水生态环境,在维护长江生态功能的基础上,充分发挥长江的服务功能,使长江真正成为一条生态环境优良、造福人类的健康河流,这是实践“维护健康长江,促进人水和谐”的治江宗旨的重要基石,也是贯彻落实科学发展观和党的十八大精神的重要举措。

## 2 水生态文明建设是长江流域综合规划的核心内容

长江流域综合规划是针对长江治理开发与保护面临的新形势和新要求,按照国务院的统一部署和水利部的要求安排,由长江委 2007 年开始组织实施修编的。2012 年 12 月国务院以国函[2012]220 号文批复。该规划对长江流域开发、利用、节约、保护水资源和防治水害工作作了总体部署。通观规划全篇,贯穿了水生态文明建设的理念,体现了科学和谐发展的要求。

(1) 体现在规划指导思想。规划以科学发展观为指导,以“维护健康长江,促进人水和谐”为宗旨,坚持以人为本、民生优先;坚持水利与经济社会协调发展;坚持在开发中落实保护、在保护中促进开发;坚持统筹兼顾、综合治理。坚持全面节约、有效保护;坚持因地制宜、远近结合;坚持严格管理、统一调度,力求妥

善处理好需要与可能、兴利与除害、开发与保护、不同区域与相关行业、上下游、左右岸、远近期的关系。注重科学治水、依法治水,突出强化薄弱环节建设,发展民生水利,深化水利改革。加强防洪减灾、水资源综合利用、水资源与水生态环境保护、流域综合管理四大体系建设,有效减轻洪涝旱等灾害,合理开发利用水资源,切实保护水资源和水生态环境,不断提高流域综合管理能力,以水资源的可持续利用,为经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定提供有力的支撑。

(2) 体现在规划总体目标上。规划对未来 10 ~ 20 a 长江流域治理开发与保护做出了战略性、全局性、前瞻性的谋划,水生态文明建设是规划确定的一项重要目标。规划到 2020 年,有效遏制水生态环境恶化趋势。流域内主要江河湖泊水功能区水质明显改善,城镇供水水源地水质全面达标,水功能区主要控制指标达标率达到 80%,干流、主要支流重要水功能区达标;水生生物资源得到有效养护,自然保护区、重要湿地、风景名胜区、少数民族聚居地等生态环境优先保护区和对对象得到有效保护;重点区域水土流失得到有效治理,流域水土流失得到有效遏制;流域内所有血吸虫病流行县(市、区)达到血吸虫病传播控制标准,达到血吸虫病传播控制标准 10 a 以上的县(市、区)力争达到血吸虫病传播阻断标准。规划到 2030 年,全面维系优良水生态环境。流域内水功能区主要控制指标达标率达到 95% 以上,河流生态系统呈良性发展,水土流失严重地区实现基本治理。

(3) 体现在功能分区和指标确定上。为落实流域水生态文明建设的要求,规划提出了长江治理开发与保护分区体系和干支流重要节点控制性指标。规划依据国家现行有关法律法规和中央 1 号文件关于“实行最严格的水资源管理制度”的要求,根据长江流域的资源禀赋、承载能力和开发潜力,对上游干流河段水能资源开发、干流岸线利用和干流采砂等专业进行了分区,与近年有关专业规划已有的防洪区划、水功能区划,共同构成了长江治理开发与保护分区体系。在此基础上,按照维护健康长江、保障水资源可持续利用的要求,有重点地选择了主要控制站防洪控制水位、控制断面水资源开发利用率、用水总量、用水效率(工业增加值用水量和农田灌溉亩均用水量)、控制断面生态基流、控制断面水质标准及污染物入河控制量等 8 项指标作为控制性指标。其中水资源开发利用率、用水总量及用水效率和污染物入河控制量是合理开发利用水资源和保护水环境的红线,必须严格控制;而生态基流、水质标准是保障生态安全的底线,必须得到有效保障。通过河流功能分区和控制性指标的制订,明确

了流域治理开发重点,量化了开发与保护的界限,明晰了治理开发与保护的底线,为规范流域开发秩序、强化保护措施提供了基础依据。

(4) 体现在规划布局上。在流域总体规划布局中,提出长江治理开发与保护应在注重维护长江生态功能、改善长江水生态环境、修复已造成的不良水生态环境的基础上,充分发挥长江的服务功能,使长江永远成为一条生态环境优良、造福人类的健康河流。以水资源的可持续利用支撑和保障经济社会的可持续发展,并据此提出了防洪减灾、水资源利用、水生态环境保护等方面的规划目标。特别是在水资源与水生态环境保护体系总体布局中,提出应贯彻水资源可持续利用的方针,按照“在保护中促进开发,在开发中落实保护”的原则,开发与保护并重,正确处理好治理开发与保护的关系,以水资源承载能力、水环境承载能力和水生态系统承载能力为基础,合理把握开发利用的底线和水生态环境保护的底线,加强水资源保护,强化水生态环境保护及修复,加强水土保持和水利血防,维护优良的水生态环境。

(5) 体现在四大体系规划上。规划涵盖了防洪减灾、水资源综合利用、水资源与水生态环境保护、流域综合管理四大主要规划体系,都注重将生态文明建设理念贯彻规划始终。

在防洪减灾方面,为流域经济社会发展提供不受洪涝灾害威胁的安全环境,是实现水生态文明建设的重要前提。规划遵循“蓄泄兼筹、以泄为主”的治理方针,按照“人水和谐”、“江湖两利”和“左右岸兼顾、上下游协调”的原则,统筹安排防洪工程措施和非工程措施,既对大江大河的防洪安全问题进行了妥善安排,也重视中小河流防洪和山洪灾害的防治方案。根据长江洪水特征和未来气候变化等新形势与新问题,提出了加强两湖地区重点堤防、连江支堤、支流重要堤防和防洪矛盾突出的省际支流堤防的达标建设,加快重点蓄滞洪区建设,结合兴利修建干支流防洪水库,建立水库群联合防洪调度系统等一系列工程与非工程措施。规划实施后,流域防洪减灾体系将更加完善,防洪减灾能力进一步提高。

在流域水资源综合利用方面,为经济社会发展提供可持续的水资源保障,也是水生态文明建设的重要基础。规划按照“控制用水总量”、“提高用水效率”、“兼顾三生用水”和“综合利用”的原则,在保障河道内生态环境用水和强化节水的基础上,合理配置流域内生活、生产、河道外生态环境用水和跨流域调水,实行用水总量和用水效率控制,将水资源开发利用严格限制在控制指标范围内。按照流域经济社会发展对水

资源的需求,对城乡供水体系、灌溉基础设施、水能资源开发等进行了合理安排。规划实施后,长江流域节水型社会基本建成,城乡供水和农业灌溉能力明显增强,城乡居民生活用水得到全面保障。

在水资源与水生态环境保护方面,规划提出了包括水资源保护、水生态环境保护及修复、水土保持和水利血防等内容的水资源与水生态环境保护体系规划。以水资源承载能力、水环境承载能力和水生态系统承载能力为基础,综合确定了各水功能区的污染物入河控制量,确定了长江流域主要控制断面生态环境需水指标,提出了水资源保护的综合性措施以及流域重点水域水资源保护规划意见,提出了水生态环境保护及修复、水土保持和水利血防规划意见。规划意见实施后,长江流域主要江河湖泊水功能区水质将明显改善,城镇供水水源地水质全面达标,水生生物资源得到有效养护,自然保护区、重要湿地、风景名胜区、少数民族聚居地等生态环境优先保护区域和对象得到有效保护,流域水生态系统将呈良性发展。这是水生态文明最主要的体现。

在流域综合管理方面,规划进一步加强研究,提出按照“完善法律法规、健全体制机制、加强执法监督、强化水行政事务管理、提升管理能力”的思路,规范水行政事务管理,严格执行用水总量控制、用水效率控制和水功能区排污总量控制,建立水资源管理责任和考核制度,建立水生态补偿机制,有效实施水工程建设规划同意书签署、河道内建设项目建设方案审批、取水许可、水土保持方案审批、入河排污口设置审批、采砂许可等,逐步建立起民主、协调、权威、高效的流域管理与区域管理相结合的流域综合管理体系。这些措施的落实,将为水生态文明建设提供坚实的体制机制保障。

### 3 以长江流域综合规划的实施引领流域水生态文明建设

长江流域综合规划是统筹长江流域水利科学发展、维护健康长江的行动指南,必须切实抓好规划贯彻落实工作,以此引领长江流域水生态文明建设,实现水利部提出的水生态文明建设目标。要重点抓好以下 8 项工作。

(1) 加强“三条红线”管理,着力落实最严格水资源管理制度。进一步完善长江流域“三条红线”控制指标体系,细化实化各项制度的具体内容和实施要求,全面加强用水总量控制、用水效率控制、入河排污控制以及流域水资源管理监督考核。严格控制用水总量,严把水资源论证关,规范取水许可审批管理,遏制不合理的新增取水。严格用水效率控制,强化用水定额和

用水计划管理,深入推进节水型社会建设。全面核定流域水功能区纳污能力,加快制定分阶段限制排污总量控制方案,加强水功能区和入河湖排污口监督管理,对非法设立的入河湖排污口要予以取缔。把汉江流域实行最严格水资源管理制度试点作为流域管理的重中之重,按照制度先行、监控到位、重点突出、保障有力的原则,努力探索流域实行最严格水资源管理制度的模式、经验、方法与路径,发挥示范引导作用。

(2) 强化节约用水管理,保障长江流域水资源高效利用。以取水许可审批为抓手,狠抓建设项目节水管理落实,将节水管理措施落实到水资源论证、取水许可申请、取水工程现场核验、监督管理、颁发取水许可证、延续取水许可后评估、换发取水许可证等各个环节中。大力发展高效节水灌溉,加强节水技术的系统集成与普及推广;全力推进全社会节水,在总结节水型社会建设试点经验的基础上,把加快用水结构调整和用水方式转变的要求落实在举措上,进一步加大农业、工业、生活节水和非常规水源开发利用力度。结合节水型社会试点城市的实践经验,探索构建节水管理体制的制度保障体系。

(3) 优化水资源配置,构建高效合理的水资源供应体系。抓紧完成汉江、嘉陵江、沱江、岷江、赤水河等跨省江河的水量分配工作,基本建立长江流域主要江河、湖泊水量分配框架体系。进一步强化水资源统一调度,抓紧制定流域重要江河、湖泊、水库调度方案、应急调度预案和年度调度计划方案,统筹供水、发电、航运、生态调度。在强化节水的基础上,加快城乡供水和灌溉骨干水源工程建设,特别是具有调蓄能力的大中型水库工程建设,提高流域供水保障能力。继续推进城乡供水一体化,保障城乡饮水安全。

(4) 构建江河湖库水系连通格局,着力维系优良水生态。江河湖库水系连通是优化水资源配置、增强防御水旱灾害能力、改善水生态环境的重要途径。要以流域综合规划、水资源综合规划和防洪规划为基础,人工连通与恢复自然连通相结合,因势利导、因地制宜推进江河湖库水系连通。大力推进流域内规划确定的

河湖水系连通骨干工程建设,加快推进中小河流水系连通,综合采取调水引流、清淤疏浚、生态修复等措施,着力构建引得进、蓄得住、排得出、可调控的江河湖库水网体系。

(5) 加大水污染防治力度,有效保护流域水资源。加大洞庭湖、鄱阳湖、丹江口库区及上游、三峡库区及长江口地区水资源保护力度,加强巢湖、滇池等重点湖泊和沿江城市河段水污染防治。严格控制生态环境敏感区域的治理开发活动。加快完善饮用水水源地核准和安全评估制度,深入开展重要饮用水水源地安全保障达标建设。

(6) 更加注重水生态环境保护,逐步实现水生态系统功能正常发挥。全面复核和确定水生态优先保护对象与保护区域,深入研究人类活动对水生态环境的影响与对策,全面落实水生态环境保护及修复措施。综合运用调水引流、截污治污、河湖清淤、生物控制等措施,切实加强重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区和湿地的保护,推进生态脆弱河流和地区水生态修复。

(7) 大力加强水土流失综合治理,不断加快生态建设步伐。坚持预防为主、保护优先,突出抓好长江源头和西南石漠化“两大生态脆弱区”、金沙江下游和嘉陵江上游“两大产沙区”、三峡和丹江口“两大库区”、洞庭湖和鄱阳湖“两大湖区”的水土流失综合治理,加大坡耕地综合整治和生态清洁小流域建设力度,加强水土保持预防监督,加强生产建设项目监督管理。

(8) 加大改革力度,构建水生态文明建设长效机制。进一步强化水资源统一管理,推进城乡水务一体化管理。严格水资源有偿使用制度,完善水价形成机制,运用经济手段促进水资源的节约与保护。积极建立水权转让制度,大力培育水市场,促进水权在产业、城乡、区域间有序流转。探索建立水生态补偿机制,健全和完善流域水生态环境保护协作制度。

(编辑:李慧)

(下转第 14 页)

科 学 治 水 惠 泽 民 生

[2] 水利部长江水利委员会. 长江流域综合利用规划要点报告[R]. 武汉:水利部长江水利委员会,1959.

年修订)[R]. 武汉:水利部长江水利委员会,1990.

(编辑:李慧)

[3] 水利部长江水利委员会. 长江流域综合利用规划简要报告(1990

## Thought and characteristics of new revision of Comprehensive Planning of Yangtze River Basin

HU Xiangyang

(*Planning and Designing Department, Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research, Wuhan 430010, China*)

**Abstract:** The revision background and process of Comprehensive Planning of Yangtze River Basin are reviewed. The key technical route and main achievements of the plan are introduced, including collection and compilation of basic data of the basin, analysis of requirement of economic – social development on harnessing and development of Yangtze River; proposal of functional zone in harnessing and protection of Yangtze River and its controlling index system; compilation of 4 systems (flood control, comprehensive water resources utilization, water resources and water ecological environment protection and comprehensive management). The characteristics of the planning are reviewed. The implementation of the planning can help realize the service function of Yangtze River to the economic – social development, improve ecological function of Yangtze River and create new situation of the reform of water conservancy development of the basin.

**Key words:** comprehensive planning; water resources management; harnessing concept; Yangtze River Basin

(上接第 4 页)

## Deeply implementing the Comprehensive Planning of Yangtze River Basin, strenuously promoting the construction of water ecological civilization in the basin

LIU Yaming

(*Changjiang Water Resources Commission, Ministry of Water Resources, Wuhan 430010, China*)

**Abstract:** The new revision of Comprehensive Planning of Yangtze River Basin (2012 – 2030) was officially approved by the State Council in December, 2012, which is a guideline for scientific development of water conservancy cause in Yangtze River and maintaining healthy Yangtze River. The comprehensive planning, centering on water ecological civilization construction, make a strategic, global and foresighted layout for harnessing and development of the basin in the next 10 to 20 years. The key points in the implementation of the planning are introduced, including implementing the most strictest water resources management institution, optimizing water resources allocation, establishing connected water system for rivers, lakes and reservoirs, strengthening pollution protection, focusing on protection of water ecological environment, promoting control of water and soil loss and creating long – term mechanism of ecological civilization construction, etc. . The implementation of the planning will guide the construction of water ecological civilization in the basin and make Yangtze River an ecological and healthy river that benefits the mankind.

**Key words:** healthy Yangtze River; comprehensive planning; water resources management; ecological civilization; Yangtze River Basin

(上接第 9 页)

## Making Comprehensive Planning of Yangtze River Basin guided by scientific outlook on development to provide technical support for Yangtze River harnessing cause

ZHONG Zhiyu

(*Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research, Changjiang Water Resources Commission, Wuhan 430010, China*)

**Abstract:** The Comprehensive Planning of Yangtze River Basin is a programmatic document for harnessing, development and protection of Yangtze River and also a basis for water conservancy development of Yangtze River. Based on summary on the past plan achievements and 20 – year river harnessing experiences, the demands of social and economic development on the harnessing, development and protection of Yangtze River are analyzed. The general planning thought, principles and goals guided by the scientific outlook on development are briefly introduced and the macroscopic layout of the harnessing, development and protection of Yangtze River in new period is presented.

**Key words:** water resources harnessing; water resources protection; comprehensive planning; Yangtze River Basin