

长江经济带生态环境保护规划

中国环境出版社

长江经济带 生态环境保护规划

环境保护部环境保护规划院 编

中国环境出版社·北京

图书在版编目（CIP）数据

长江经济带生态环境保护规划 / 环境保护部环境保护规划院编. —北京：中国环境出版社，2017.11
ISBN 978-7-5111-3380-9

I. ①长… II. ①环… III. ①长江经济带—生态环境—环境规划 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 265035 号

出版人 王新程
责任编辑 孔 锦
责任校对 尹 芳
封面设计 宋 瑞

出版发行 中国环境出版社
（100062 北京市东城区广渠门内大街16号）
网 址：<http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱：bjgl@cesp.com.cn
联系电话：010-67112765（编辑管理部）
010-67112735（第一分社）
发行热线：010-67125803 010-67113405（传真）

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2017年11月第1版
印 次 2017年11月第1次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 8
字 数 85千字
定 价 39.00元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量，请寄回本社更换。

环境保护部
国家发展和改革委员会
水利部

文件

环规财[2017]88号

关于印发《长江经济带生态环境保护规划》的通知

上海市、江苏省、浙江省、安徽省、江西省、湖北省、湖南省、重庆市、四川省、贵州省、云南省人民政府，工业和信息化部，财政部，国土资源部，住房城乡建设部，农业部，质检总局，林业局，能源局，海洋局，三峡办：

为落实党中央、国务院关于推动长江经济带发展的重大决策部署，环境保护部、发展改革委、水利部会同有关部门编制了《长江经济带生态环境保护规划》。

经商推动长江经济带发展领导小组办公室，现将《长江经济带生态环境保护规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

附件：长江经济带生态环境保护规划

环境保护部
发展改革委
水利部

2017年7月13日

环境保护部办公厅 2017年7月17日印发

目 录

一、基础和形势	3
(一) 成绩和基础	3
(二) 问题和压力	5
(三) 战略机遇	7
二、指导思想、原则和目标	8
(一) 指导思想	8
(二) 基本原则	9
(三) 主要目标	10
(四) 分区保护重点	12
三、确立水资源利用上线，妥善处理江河湖库关系	13
(一) 实行总量强度双控	14
(二) 实施以水定城以水定产	15
(三) 严格水资源保护	16
四、划定生态保护红线，实施生态保护与修复	17
(一) 划定并严守生态保护红线	18
(二) 严格岸线保护	18

(三) 强化生态系统服务功能保护	19
(四) 开展生态退化区修复	20
(五) 加强生物多样性维护	21
五、坚守环境质量底线, 推进流域水污染统防统治	26
(一) 实施质量底线管理	26
(二) 优先保护良好水体	28
(三) 治理污染严重水体	31
(四) 综合控制磷污染源	32
六、全面推进环境污染治理, 建设宜居城乡环境	35
(一) 改善城市空气质量	35
(二) 推进重点区域土壤污染防治	37
(三) 加强农村农业环境整治	39
七、强化突发环境事件预防应对, 严格管控环境风险	42
(一) 严格环境风险源头防控	42
(二) 加强环境应急协调联动	43
(三) 遏制重点领域重大环境风险	44
八、创新大保护的生态环保机制政策, 推动区域协同联动	47
(一) 健全生态环境协同保护机制	47
(二) 创新上中下游共抓大保护路径	47
(三) 强化生态优先绿色发展的环境管理措施	48

九、强化保障措施	50
(一) 加强组织领导	50
(二) 完善环境法治	51
(三) 加大资金投入	51
(四) 加强科技支撑	51
(五) 实行信息公开	52
(六) 严格评估考核	52
I. Fundamentals and Situation	54
(I) Achievements and Fundamentals	55
(II) Problems and Pressure	57
(III) Strategic Opportunity	60
II. Guiding Ideology, Principles and Objectives	61
(I) Guiding ideology	61
(II) Basic principles	61
(III) Main objectives	63
(IV) Regional Protection Priorities	65
III. Establish the upper limit of water resources utilization and properly handle the relationship among rivers, lakes and reservoirs	67
(I) Control both total water consumption and intensity Implement	67
(II) Determine the scale of cities and towns and the development of industries according to water resources	69

(III) Strictly implement the protection of water resources	70
--	----

IV. Determine the red line of ecological protection and implement ecological protection and remediation72

(I) Determine and strictly observe the red line of ecological conservation	72
(II) Strictly implement the protection of water fronts	73
(III) Strengthen the protection of ecosystem service functions..	74
(IV) Carry out the remediation of ecologically degraded areas .	76
(V) Strengthen the maintenance of biodiversity.....	77

V. Adhere to the bottom line of environmental quality and promote the prevention and control of river basin water pollution 82

(I) Implement the management according to the bottom line of quality	83
(II) Preferential protection of good water bodies	84
(III) Treat seriously polluted water bodies	87
(IV) Comprehensive control of phosphorus pollution sources ..	89

VI. Comprehensively promote environmental pollution treatment and build livable urban and rural environment92

(I) Improve urban air quality	93
(II) Promote the prevention and control of soil pollution in key areas	95
(III) Strengthen the improvement of rural agricultural environment	98

VII. Strengthen Prevention of and Response to Environmental Emergency Incidents as well as Control on Environmental Risks ... 102

- (I) Tighten Prevention and Control on Environmental Risk Sources 102
- (II) Strengthen Coordination and Interaction for Environmental Emergency Response 103
- (III) Curb Major Environmental Risks in Key Fields 105

VIII. Innovate Eco-Environmental Protection Mechanism Policy of Overall Protection and Promote Regional Coordination and Interaction 108

- (I) Improve the Collaborative Protection Mechanism of Ecological Environment..... 109
- (II) Innovate Ways of Overall Protection in the Up, Middle and Down Stream 109
- (III) Intensify Environmental Management Measures of Ecology First and Green Development 111

IX. Strengthen Supporting Measures 113

- (I) Strengthen the Organization and Leadership 113
- (II) Improve the Environmental Rule of Law 114
- (III) Increase Capital Investment..... 114
- (IV) Strengthen Science and Technology Support..... 114
- (V) Implement Information Disclosure System 115
- (VI) Exercise Strict Assessment..... 115

附 件

长江经济带生态环境保护规划

党中央、国务院高度重视长江经济带生态环境保护工作。习近平总书记多次对长江经济带生态环境保护工作作出重要指示，强调推动长江经济带发展，理念要先进，坚持生态优先、绿色发展，把生态环境保护摆上优先地位，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。思路要明确，建立硬约束，长江生态环境只能优化、不能恶化。李克强总理指出，要坚持在发展中保护、保护中发展，守住长江生态环保这条底线。张高丽副总理强调，要保护好长江流域的生态环境，为子孙后代负责。为切实保护和改善长江生态环境，编制《长江经济带生态环境保护规划》（以下简称《规划》）。

一、基础和形势

长江经济带覆盖上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南等 11 省市（以下简称“11 省市”），面积约 205 万平方千米，人口和生产总值均超过全国的 40%，是我国经济重心所在、活力所在，也是中华民族永续发展的重要支撑。历经多年开发建设，传统的经济发展方式仍未根本转变，生态环境状况形势严峻。随着长江经济带发展战略全面实施和生态文明建设加快推进，要把生态环境保护摆上优先地位，用改革创新的办法抓长江生态保护，确保一江清水绵延后世。

（一）成绩和基础

1. 生态环境保护工作取得积极进展

生态环境质量有所改善。天然林保护工程实施以来，共营造林 1019.48 万公顷，长江防护林工程完成营造林任务 504.97 万公顷，完成退耕还林面积 572.79 万公顷，综合治理石漠化面积达到 357.33 万公顷，累计治理水土流失面积 47.29 万平方千米。“十二五”期间，地表水国控断面优于Ⅲ类水质比例提高 23 个百分点，劣Ⅴ类比例下降 7.5 个百分点，水功能区达标率提高到 81.3%。二氧化硫平均浓度下降 34.4%，二氧化氮浓度保持稳定。与 2013 年相比，长江三角洲地区 25 个城市细颗粒物年均浓度从 67 微克/米³下降至 53 微克/米³，可吸入颗粒物年均浓度从 88 微克/米³下降至 75 微克/米³。

治污工程加快推进。“十二五”期间，污水管网增加约 9.3 万千米，再生水利用设施增加约 80 万米³/日，城镇污水处理能

力增加约 2400 万米³/日, 污水处理率提高 13 个百分点左右。煤电脱硫机组和脱硝机组占总装机容量的比例分别提高 30% 和 85%, 安装脱硝装置的水泥熟料生产线比例提高 82%, 安装脱硫装置的烧结机和球团生产设备占比分别提高 55% 和 52%。化学需氧量和氨氮排放量分别削减 12.45% 和 12.62%, 二氧化硫和氮氧化物分别削减 20.27% 和 21.11%。

生态环境管理制度不断完善。长江防护林体系建设和退耕还林还草等政策的实施, 为母亲河永葆生机发挥了重要作用。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和城市空气质量评价考核制度日益深化, 初步形成生态环境保护硬约束。长江三角洲地区大气污染防治协作机制的建立, 促进了区域空气质量逐步向好。新安江开展上下游水环境补偿, 进行跨区域补偿的有益探索。

2. 生态环境地位突出

山水林田湖浑然一体, 是我国重要的生态宝库。地跨热带、亚热带和暖温带, 地貌类型复杂, 生态系统类型多样, 川西河谷森林生态系统、南方亚热带常绿阔叶林森林生态系统、长江中下游湿地生态系统等是具有全球重大意义的生物多样性优先保护区域。长江流域森林覆盖率达 41.3%, 河湖、水库、湿地面积约占全国的 20%, 物种资源丰富, 珍稀濒危植物占全国总数的 39.7%, 淡水鱼类占全国总数的 33%, 不仅有中华鲟、江豚、扬子鳄和大熊猫、金丝猴等珍稀动物, 还有银杉、水杉、珙桐等珍稀植物, 是我国珍稀濒危野生动植物集中分布区域。

蕴藏极其丰富的水资源, 是中华民族战略水源地。长江是中华民族的生命河, 多年平均水资源总量约 9958 亿米³, 约占全国水资源总量的 35%。每年长江供水量超过 2000 亿米³, 保障了沿

江 4 亿人生活和生产用水需求, 还通过南水北调惠泽华北、苏北、山东半岛等广大地区。扬州江都和丹江口水库分别是南水北调东线一期、中线一期工程取水源头区, 规划多年平均调水量分别为 89 亿米³、95 亿米³。

具有重要的水土保持、洪水调蓄功能, 是生态安全屏障区。金沙江岷江上游及“三江并流”、丹江口库区、嘉陵江上游、武陵山、新安江和湘资沅上游等地区是国家水土流失重点预防区, 金沙江下游、嘉陵江及沱江中下游、三峡库区、湘资沅中游、乌江赤水河上中游等地区是国家水土流失重点治理区, 贵州等西南喀斯特地区是世界三大石漠化地区之一。长江流域山水林田湖浑然一体, 具有强大的洪水调蓄、净化环境功能。

（二）问题和压力

1. 生态环境保护形势严峻

流域整体性保护不足, 生态系统破碎化, 生态系统服务功能呈退化趋势。上中下游地区资源、生态利益协调机制尚未建立, 缺乏具有整体性、专业性和协调性的大区域合作平台。近二十年来, 长江经济带生态系统格局变化剧烈, 城镇面积增加 39.03%, 部分大型城市城镇面积增加显著。农田、森林、草地、河湖、湿地等生态系统面积减少。岸线开发存在乱占滥用、占而不用、多占少用、粗放利用等问题。中下游湖泊、湿地萎缩, 洞庭湖、鄱阳湖面积减少, 枯水期提前。长江水生生物多样性指数持续下降, 多种珍稀物种濒临灭绝, 中华鲟、达氏鲟（长江鲟）、胭脂鱼、“四大家鱼”等鱼卵和鱼苗大幅减少, 长江上游受威胁鱼类种类占全国总数的 40%, 白鳍豚已功能性灭绝, 江豚面临极危态势。外来有害生物入侵加剧。

污染物排放量大, 风险隐患多, 饮用水安全保障压力大。长江经济带污染排放总量大、强度高, 废水排放总量占全国的 40% 以上, 单位面积化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物排放强度是全国平均水平 1.5 倍至 2.0 倍。重化工企业密布长江, 流域内 30% 的环境风险企业位于饮用水水源地周边 5 千米范围内, 各类危、重污染源生产储运集中区与主要饮用水水源交替配置。部分取水口、排污口布局不合理, 12 个地级及以上城市尚未建设饮用水应急水源, 297 个地级及以上城市集中式饮用水水源中, 有 20 个水源水质达不到 III 类标准, 38 个未完成一级保护区整治, 水源保护区内仍有排污口 52 个, 48.4% 的水源环境风险防控与应急能力不足。

部分区域发展与保护矛盾突出, 环境污染形势严峻。秦巴山区、武陵山区等 8 个集中连片特困地区, 位于国家重点生态功能区, 也是矿产和水资源集中分布区, 资源开发和生态环境保护矛盾突出。磷矿采选与磷化工产业快速发展导致总磷成为长江首要超标污染因子。全国近一半的重金属重点防控区位于长江经济带, 湘江流域等地区重金属污染问题仍未得到根本解决。长江三角洲、长江中游、成渝城市群等地区集中连片污染问题突出。部分支流水质较差, 湖库富营养化未得到有效控制, 城镇和农村集中居住区水体黑臭现象普遍存在。长江经济带大部分地区长期受到酸沉降影响, 仍属我国酸雨污染较严重的区域。大气污染严重, 成渝城市群与湘鄂两省所有城市空气质量均未达标, 长江三角洲地区仅舟山、池州两个城市达标。工矿企业建设、生产以及农业生产等造成的土壤污染问题较为突出。

2. 生态环境压力持续加大

区域发展不平衡, 传统的粗放型发展方式仍在持续。长江沿

线是我国重要的人口密集区和产业承载区，生态修复和环境保护迫在眉睫。长江经济带横跨我国地理三大阶梯，资源、环境、交通、产业基础等发展条件差异较大，地区间发展差距明显，但沿江工业发展各自为政，依托长江黄金水道集中发展能源、化工、冶金等重工业，上中下游产业同构现象将越发突出，部分企业产能过剩，一些污染型企业向中上游地区转移。依靠土地占用、高耗水高耗能等增量扩张的发展模式仍然占主导地位，一些大城市人口增长过快，资源环境超载问题突出，长江经济带传统产业产能过剩矛盾依然严峻，转型发展任务艰巨。

水生态环境状况形势严峻。长江流域每年接纳废水量占全国的三分之一，部分支流水质较差，湖库富营养化未得到有效控制。中下游湖泊、湿地功能退化，江湖关系紧张，洞庭湖、鄱阳湖枯水期延长。长江水生生物多样性指数持续下降，多种珍稀物种濒临灭绝。

危险化学品运输量持续攀升，航运交通事故引发环境污染风险增加。涉危险化学品码头和船舶数量多、分布广，仅重庆至安徽段危险化学品码头就接近 300 个。危险化学品生产和运输点多线长，部分船舶老旧、运输路线不合理、应急救援处置能力薄弱等问题突出。长江干线港口危险化学品年吞吐量已达 1.7 亿吨，种类超过 250 种，运输量仍将以年均近 10% 的速度增长，发生危险化学品泄漏风险持续加大。

（三）战略机遇

习近平总书记对长江经济带生态环境保护工作的重要指示，确立了长江经济带生态环境保护的总基调，统一了思想认识。国家高度重视长江经济带生态环境保护，出台实施《长江经济带发

展规划纲要》，明确了长江经济带生态优先、绿色发展的总体战略。生态文明体制改革加快推进，为破解长江经济带生态环境管理破碎化难题，促进整体性、系统性保护提供了有利契机。供给侧结构性改革的全面实施，为推动长江经济带加快去产能、去库存、补短板的进程，实现绿色发展，提供了重要抓手。全社会环境保护的意识日益提升，生态环境保护的合力逐步形成，为长江经济带共抓大保护凝聚共识、协同发力奠定了社会基础。

总体来看，长江经济带生态环境状况形势严峻，挑战与机遇并存，要充分利用新机遇新条件，妥善应对各种风险和挑战，全面推动大保护，实现长江经济带绿色发展。

二、指导思想、原则和目标

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持生态优先、绿色发展，以改善生态环境质量为核心，坚持一盘棋思想，严守资源利用上线、生态保护红线、环境质量底线，建立健全长江生态环境协同保护机制，共抓大保护，不搞大开发，确保生态功能不退化、水土资源不超载、排放总量不突破、准入门槛不降低、环境安全不失控，努力把长江经济带建设成为水清地绿天蓝的绿色生态廊道和生态文明建设的先行示范带。