

“烟波不动影沉沉，碧色全无翠色深。疑是水仙梳洗处，一螺青黛镜中心”——洞庭湖之美，自古名震天下。

4月25日，习近平总书记赴岳阳市君山华龙码头和城陵矶水文站视察时强调指出，修复长江生态环境，是新时代赋予我们的艰巨任务，也是人民群众的热切期盼。

湖南应如何以习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上重要讲话精神为基本遵循，尽快还“母亲湖”清新美丽容颜、确保洞庭湖区可持续发展？湖南日报特约请专家学者建言献策。

导读

守护一湖碧水 推进“法治洞庭”

李爱年 刘爱良

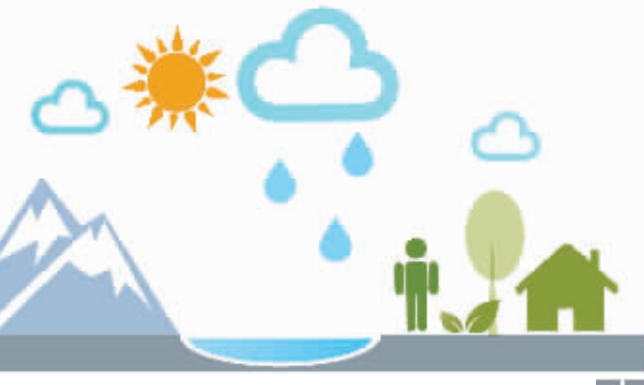
2018年4月25日，习近平总书记在湘考察推动长江经济带发展时，对洞庭湖生态治理提出殷切嘱托——“共抓大保护、不搞大开发”“把长江、洞庭湖留给子孙、留给未来”。近日，湖南省委连续召开专题会议、出台系列举措，坚决贯彻落实总书记推动长江经济带发展重要思想，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，举全省之力保护好“一湖四水”的宏大格局正在进一步聚集形成。

经过多年努力，洞庭湖生态治理成效显著，但生态环境破坏现象仍然严重——水土流失加剧、河湖湿地退化、通航能力下降、一些物种濒临灭绝、地质灾害频发，同时洞庭湖流域所涉不同行政区域，上下游、左右岸、不同产业的发展诉求不一，发展不平衡、不充分问题较为突出。实现洞庭湖的绿色发展，既要靠技术支撑、资金支持，但更为关键的是要靠法治保障。法治是生态环境治理体系和治理现代化的必然要求，要通过科学立法协调洞庭湖经济发展和生态环境的关系，通过严格执法打击破坏洞庭湖生态行为，通过公正司法为职能部门依法行政和公民权益提供坚实保障，通过全民守法为洞庭湖生态创造良好法治氛围。具体而言，应在以下几方面加大推进力度——

立法必先，加快制定洞庭湖流域一体化综合性法规。切实改变当前洞庭湖地方立法“条块分割碎片化”“开发利用与生态治理两张皮”以及立法

陈旧、交叉重叠、矛盾冲突的弊病，加快制定出台一部融保护、治理和利用洞庭湖于一体的综合性法规。要牢固树立“共抓大保护、不搞大开发”“生态优先绿色发展”的立法理念；要以系统性思维，将洞庭湖生态保护置于压倒性位置，同时统筹考虑科学利用水资源、优化产业布局、合理配置港口岸线资源和安排重大投资项目，形成协同、协调的法律机制，实现洞庭湖生态保护和经济发展的辩证统一；要建立洞庭湖污染防治制度、生态红线制度，明确洞庭湖生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线，规定洞庭湖各类环境要素自然补偿的原则、范围、种类、资金来源、补偿标准等内容。因此，这部法规的定位不是水资源法、水环境保护法、水经济法，而是综合洞庭湖流域资源开发利用和保护决策、统筹上中下游利益诉求、协同各地方联动的综合性立法。

执法必严，构建洞庭湖流域一体化执法机制。切实改变“九龙治水”“规划打架”“地方保护主义”怪象，在省一级建立洞庭湖绿色发展委员会，统筹协调洞庭湖环境治理与产业发展，统一规划编制实施和监督管理，确保“一张蓝图绘到底”；要按照流域生态系统规律，对水安全、防洪、治污、港岸、交通、旅游等部门职责一体考虑，结合大部制改革推进，建立洞庭湖流域资源统一监管制度和综合执法机制，确保实现洞庭湖执法统一监测、统一许可、统一行政处罚、统一执法尺度的“四统一”；要牢固树立“一盘棋思想”，实行湖长制与河长制的



有效衔接，构建上中下游、左右岸政府协商磋商机制，建立健全洞庭湖区省、市、县污染防治与生态治理联防联控机制。

司法必公，健全洞庭湖环境司法保障机制。切实破解当前“行政司法衔接难”“环境司法立案难”“司法标准不统一”等问题，按照洞庭湖湖区特点，建立跨区域的环保法庭、派驻检察机关、湖区派出所，专门管辖洞庭湖区域内污染环境、破坏生态的刑事、民事、行政纠纷案件；健全环境行政执法部门与刑事司法之间的衔接机制，规范环境污染犯罪案件移送程序，明确与环境污染犯罪相关的司法标准，严厉打击洞庭湖环境犯罪行为；建立洞庭湖区环境行政机关申请强制执行司法审查绿色通道，构建环境纠纷速裁程序，推行环境专家陪审制度，积极支持检察机关、社会组织提起环境公益诉讼。

违法必究，营造“爱湖”“护湖”的守法氛围。改变湖区群众“法在形而不入心”“遇事上访不上诉”的错误观念，健全领导干部生态环境损害责任追究机制，对领导干部违法决策、乱执法、不执法以及不严格司法等行为造成湖区生态破坏或者环境污染的，追究其相应的党纪政纪、刑事责任。积极开展环保普法宣传，送法进湖区、堤垸、航船，形成全民动员共治共享的良好氛围。定期发布洞庭湖区绿色发展法治白皮书和案例集，健全公众依法维权和利益表达机制。

保护洞庭生态，唯有践行法治。2018年5月11日，湖南省委十一届五次全体会议通过《关于坚持生态优先绿色发展深入实施长江经济带发展战略大力推动湖南省高质量发展的决议》，该决议提出“加强生态环境保护立法，加快制定出台《洞庭湖保护条例》”。全省上下应以推进长江经济带发展为契机，以最严法治的规范引领作用，推动洞庭湖“一江清水”“浩浩荡荡”。

(作者分别系湖南师范大学法学院教授、环境法博士生)

体，大力提高现有城镇污水处理厂脱氮除磷深度处理水平；以生活垃圾收运处理系统建设、集中居住区转运、分散居住区原地处理为重点，加强生活垃圾污染防治；开展工业废水污染源防治，对不符合环保政策的小作坊和小企业实施关停或搬迁，加强化工、造纸、食品加工、屠宰场等行业的污水处理工艺技术改造力度，实现稳定达标排放。推进农村环境综合整治全覆盖，大力开展农村户用卫生厕所建设和改造。构建上下联动共治机制，系统抓好湘潭沅澧“四水”上游环境治理，减少输入性污染，减轻洞庭湖生态负荷。

加大水体生态修复力度，增强水自净能力和生态功能。以湖泊水生态保护、湖滨自然岸带湿地恢复、环湖林带建设、入湖河口湿地建设、入湖河渠河道清淤与堤岸加固、入湖河渠岸带生态保育为重点，提高洞庭湖区植被覆盖率和环水体区域水土资源涵养能力，改善洞庭湖湖体及主要入湖河渠水环境质量。加快实施国家湿地保护恢复工程，加大退耕(渔)还湿力度，开展农村河道综合治理，提升洞庭湖生态系统功能。

加强部门联动，健全管理和责任机制。构建部门协同、上下联动的工作机制，全面推行“湖长制”“河长制”和流域综合管理制度，实施目标责任考核制度，在湖南省洞庭湖生态经济区建设领导小组统筹管理下，相关部门签订水环境治理目标责任书，全面落实“党政同责、一岗双责”工作责任。

(作者单位：湖南省国际工程咨询中心有限公司)

育激发生命热情。应积极开发自然体验项目，引导广大民众和志愿者，尤其是中小學生通过参与洞庭湖环境保护，体验生命共同体的紧密联系，从而培育、树立保护生态的道德意识、伦理精神，汇聚起一支支保护洞庭湖的生态卫士，促进全社会生态文明建设。

构建洞庭湖治理的道德评价机制。道德体现着主体对“应有”的追求，并通过道德评价、道德判断等方式促使人不断完善和发展自我。在洞庭湖综合治理过程中，构建合理的道德评价机制很重要，其评价激励作用应主要体现在以下方面：其一，发挥党委、政府在洞庭湖治理中的统筹作用。各级党委、政府应彻底扭转“重开发、轻治理，重发展、轻保护”的思想偏差，通过健全生态环境保护考评体系和考核机制，强化考核结果在干部管理、考核评价和选拔任用中的应用；其二，发挥企业在洞庭湖治理中的主体作用。要强力推进洞庭湖水环境污染整治，强化源头管控，加强重点行业环境监管执法，严肃查处超标排放、无证排污等违法行为。严格执行企业环境信用评价制度和环境违法企业“黑名单”制度，发挥社会监督和联合惩戒效力；其三，发挥湖区居民在洞庭湖治理中的主动作用。通过发展农村经济和移民城镇建设，鼓励民众主动为水让路、为湖让路，封山育林、退耕还林还草，为环洞庭湖生态保护区建设绿色屏障；其四，发挥志愿者和社会组织在洞庭湖治理中的积极作用。保护洞庭湖不是一家两家的事情，除了利益相关方要联动起来、共同分担治理责任外，还需要全社会公众的参与和监督。要进一步加强对社会组织和志愿者的管理和激励，汇聚起更加广泛和庞大的环保力量，在洞庭湖区打响“全民生态保卫战”。

(作者系教育部人文社会科学重点研究基地道德文化研究中心研究员)

谢瑾岚

2018年4月26日，习近平总书记在武汉主持召开深入推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话，以“正确把握五个关系”为长江经济带未来发展指明了方向。他强调指出，推动长江经济带发展要正确把握生态环境保护和经济发展的关系，探索协同推进生态优先和绿色发展新路子。

洞庭湖区在长江经济带发展格局中具有举足轻重的地位，但目前水域面积萎缩及水质富营养化严重，区域性、累积性、复合性环境风险较为突出，其中农业粗放增长造成的生态环境问题尤其值得高度关注。时至今日，洞庭湖区农业氮肥投入强度仍超出国外公认安全上限，农田灌溉水有效利用系数不到0.55，畜禽水产养殖造成的水污染问题严重，部分农村地区的生活污水、生活垃圾尚未得到妥善处置。因此，在协同推进长江经济带发展中，大力推动洞庭湖区农业走“生态优先、绿色发展”之路至关重要。应对这一挑战，必须按照“产业模式生态循环、要素投入精准环保、生产技术集约高效、质量标准规范完备”的要求，以“高产、优质、高效、生态、安全”为目标，重构洞庭湖区农业发展体系。

——以“三产融合”为途径，建设绿色农业产业体系。

洞庭湖区是我国重要的商品粮基地、最大水稻种植区和棉、麻、油、猪、水产等重要生产基地，应进一步完善粮食主产区利益补偿机制，加快特色、优势农产品基地建设和生态农业基地建设，打造湖区特色地标品牌，提高农业市场竞争力。利用丰富的农副产品资源，做好农产品精深加工文章，推进种养结合化、工农业复合化、产品有机化、废物循环化，培育农业经济新的增长点。积极促进农业与文化旅游业融合，发展有湖乡特色的观光农业、休闲农业、创意农业，建立环洞庭湖旅游战略联盟，联手打造“湖乡风光游”。加快发展电商农业、分享农业等农业新兴业态。通过构建三产融合的现代农业产业体系，巩固提升洞庭湖区作为全国主要农产品生产基地的地位和作用。

——以“双零行动”为重点，形成绿色农业生产体系。

种植业方面，推广节约、生态型种植技术，以精准施用实现化肥、农药、农膜等生产要素零增长。“十三五”期间，完成测土施肥技术全覆盖，提高化肥利用率，推广高效、低毒、低残留农药，开展病虫害综合防治、生物防治和精准施药。探索秸秆、废弃农膜等的资源化利用途径，鼓励秸秆建材、秸秆压块燃料、秸秆粉碎还田、秸秆发电等利用模式。养殖业方面，推广规模、循环型养殖技术，以循环利用促进畜禽污染物零排放。“十三五”期间，完成禁养区、限养区、适养区畜禽养殖分区管控目标，实现集约生态养殖。推广生猪发酵床等零排放技术，以有机肥、沼气生产为重点，提高养殖废弃物资源化利用率。规范水产养殖行为，禁止天然水域投肥养殖，实现池塘健康养殖、渔业用水循环利用或达标排放。加快形成“两型”农业生产体系，确保洞庭湖区生产、生活、生态“三生共赢”。

——以“集成应用”为目的，培育绿色农业技术体系。

以问题为导向、应用为目的，开展农业绿色发展科技创新，力争在农业高产、优质、高效、生态、安全等方面取得关键技术突破，力争在重金属污染土地治理恢复保育、节水保粮、生态循环发展等方面实现技术集成突破。注重低碳环保、节本增效，加强良种良法配套、农机农艺结合、生产生态协同，研究提出适应洞庭湖区的农业绿色技术综合解决方案，并强化推广应用。加快培育新型职业农民、专业合作社等新型农业经营主体，强化其绿色发展意识，引导提升绿色生产技能、经营水平和创业能力。建立健全绿色指标、技术规范和生产操作规程。通过着力推动绿色技术模式的构建，支撑形成绿色农业增长方式和发展模式。

——以“互联网+”为手段，建立绿色农业监测体系。

通过大数据、云计算、移动通信、区块链等信息技术，构建洞庭湖区农业资源环境与农产品质量安全信息交流平台，广泛传播绿色农业技术，实现农业生态与农产品质量安全信息共享。启动洞庭湖区农产品质量安全风险评估重大专项，以“互联网+”为手段，推动评估技术持续升级，实现农产品产地环境因子特别是农地和农用水中风险因子对农产品质量安全影响的摸底排查与关键控制点评估。充分利用“互联网+”技术优化现有安全监测和风险评估平台资源，形成分工明确、定位清楚的农产品质量安全检验检测网络，实现安全检验检测范围覆盖产地环境、投入品、农产品及其生产全过程。通过“互联网+”技术的植入，为洞庭湖区农业的绿色发展保驾护航。

(作者系湖南省社科院区域经济与绿色发展研究所所长、绿色发展研究团队首席专家、研究员)

多策并施，补齐洞庭湖生态环境短板

刘昭成

党的十八大以来，习近平总书记多次就推动长江经济带发展提出重要战略思想，指出推动长江经济带发展必须走生态优先、绿色发展之路，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。洞庭湖是长江经济带重要节点，加强洞庭湖流域生态环境治理，对保障长江流域生态安全、推进洞庭湖区域可持续发展具有重要意义。

近年来，我省启动了湘江保护治理“一号重点工程”，推动实施三个“洞庭湖生态环境专项整治三年行动计划”和洞庭湖水环境治理五大专项行动等系列工程，对改善洞庭湖生态环境发挥了一定作用，但由于历史欠账太多，污染成因相对复杂，治理难度大周期长，洞庭湖生态环境污染短板仍然突出。具体表现在：高能耗、高污染行业占比大，产业结构亟待优化调整；高强度人为活动严重削弱湖泊水环境承载力；农业面源污染形势日益严峻；环保基础设施落后，生活污水处理率低；湖泊保护管理机制有待健全，各区域治理不均衡、不系统，造成湖泊水质改善难以奏效等等。

要破解这些问题，推动洞庭湖区域可持续高质量发展，需多策并施：

——加快产业结构转型升级，实施产业生态化。扎实推进供给侧结构性改革，化解旧动能、培

育新动能，推动增长方式由粗放型、注重数量增加向集约型、注重质量和效益的协同增加转变，引导产业绿色化、低碳化循环发展。以园区为平台、龙头企业为依托，项目建设为突破，推动科技创新和产业集群建设，加快融入长江经济带；积极优化农业生产结构，构建现代农业支撑体系，将洞庭湖打造为国家级现代农业产业园；立足区位优势，大力发展现代物流业、文化旅游业，打造集生态观光、休闲度假、文化体验于一体的国内外知名旅游胜地。

——加强流域有序合理开发，严守生态红线。综合考虑流域资源环境承载能力，划定洞庭湖流域水环境生态空间布局，实现水土自然资源和生态空间的可持续利用。将洞庭湖流域划分为湖体生态涵养区(禁止开发区)、环湖缓冲带建设区(限制开发区)、入湖河渠生态修复区(限制开发区)、陆域面源与点源污染控制区(重点开发区)等四个水生态环境保护功能区，严守生态红线。

——加强流域水污染防治，严控入湖排污总量。严格控制限养区围栏养殖与岸带网箱养殖规模，逐步取缔禁养区现有围栏养殖和网箱养殖；推进流域畜禽养殖污染防治工程，大力推行清洁生产工艺，实现污染物减排以及粪污资源化利用，提高农作物秸秆综合利用，加大有机肥替代化肥使用力度；整治入河湖排污口和沿湖城市黑臭水

打响洞庭湖区“全民生态保卫战”

李培超 罗常军

2018年4月25日，习近平总书记在岳阳市君山华龙码头和城陵矶水文站视察时强调指出，修复长江生态环境，是新时代赋予我们的艰巨任务，也是人民群众的热切期盼。绝不容许长江生态环境在我们这一代人手上继续恶化下去，一定要给子孙后代留下一条清洁美丽的万里长江！

洞庭湖是长江流域重要调蓄湖泊和湿地，更是湖南的“母亲湖”。近年来，在党中央坚强领导下，湖南就推进环洞庭湖区可持续发展做了大量工作、取得了积极进展。与此同时，我们要清醒看到推进进程中面临的困难挑战和突出问题，如生态环境形势依然严峻、生态环境协同保护体制机制亟待健全、有关方面主观能动性有待提高等等。

主观能动性不强的根源，在于生态意识还没有在人们内心深处扎根。为使洞庭湖区生态环境综合治理这一系统工程取得事半功倍之效，有必要构建一套行之有效的环境伦理机制，引导人们像珍爱生命一样呵护洞庭湖。

——构建洞庭湖治理的伦理规导机制。洞庭湖生态之所以受到严重破坏，与人们

“靠山吃山、靠水吃水”的惯性思维息息相关；湖区一度网箱养鱼遍布、人工投肥泛滥、非法采砂猖獗、违规排放突出。彻底扭转这一错误观念，需要建立有效的伦理规导机制，从以下几方面进行规导：其一，尊重洞庭湖作为“母亲湖”的主体价值。在洞庭湖开发保护和综合治理过程中，要坚持“山水林田湖草”生命共同体思想，严格遵守生态伦理的基本原则，按生态规律办事，善待洞庭湖。其二，充分认识洞庭湖作为“长江之肾”的生态影响。洞庭湖生态环境不仅关涉沿湖上千万人口的生产生活，更对维系长江生态系统的平衡发挥着重要作用，一定要统一规范流域资源开发与管理、生态环境保护与建设等各类活动行为。其三，洞庭湖生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业，一定要遵守环境代际公平的生态伦理原则，维护洞庭湖全流域生态系统的稳定和谐，保证子孙后代正当的生态需求与环境权利。

——构建洞庭湖治理的环境教育机制。环境教育是公民生态人培养成的教育，构建洞庭湖治理的环境教育机制，要把握好三个根本立足点：其一，通过环境宣教培育家园意识。洞庭湖保护区总面积3076平方公里，占长江中下游7省市湿地类型自然保护区总面积的三分之二。应集中一批专家学者开发编写系统的洞庭湖环境教材和环境解说文本，并修建综合性科普场馆，以满足人们的教育需求；其二，通过基地培训提高环保技能。针对区域内部分企业、职工及基层工作人员环保意识淡薄、环保知识缺乏等问题，应全面梳理分析不同受众对环保知识的需求，邀请一线专家分类“按需”开展环保培训，进一步强化全民环保意识，突破企业管理中的环保瓶颈；其三，通过在地的教

制图/李雅文

