

进行一场动真碰硬的湖泊革命

——全国政协“国家重点湖泊生态环境保护”党外委员专题视察综述

文/图 本报记者 吕巍



调研组一行在江苏调研

湖泊是水资源的重要载体，是江河水系、国土空间和生态系统的重要组成部分，具有重要的资源功能、经济功能，也具有涵养水源、净化水质、维护生物多样性、蓄洪防旱、调节气候和固碳等生态功能。习近平总书记曾指出，湖泊湿地是“地球之肾”。努力实现“清水绿岸、鱼翔浅底”不仅关系到区域的供水和生态安全，更是事关人民群众福祉，事关中华民族长远发展的大事。

多年来，党中央、国务院高度重视重点湖泊生态环境保护工作，将其作为生态环境保护的重要内容。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，谋划开展了一系列具有根本性、长远性、开创性的工作，形成了习近平生态文明思想，湖泊生态环境保护等生态文明建设工作发生了历史性、转折性、全局性变化，太湖、滇池等湖泊保护治理转入快车道，实现了水质、水生态大幅度改良。

为进一步体会我国生态文明建设取得的历史性成就，进一步深化对习近平生态文明思想的认识和领悟，进一步凝聚共识，4月13至16日、9月14至17日，全国政协副主席兼秘书长李斌率全国政协人口资源环境委员会党外委员专题视察团先后赴江苏、云南开展“国家重点湖泊生态环境保护”专题视察，实地视察洪泽湖、高邮湖、太湖和滇池、抚仙湖、洱海生态环境和水资源保护情况。委员们在接受习近平生态文明思想精神实质、科学内涵生动案例“现场教学”的同时，围绕国家重点湖泊生态环境保护存在的问题资政建言，为新时代生态文明建设贡献政协力量。

■深刻的“思想革命”

作为全国水域面积比例最大的省份，江苏省水网稠密，全省有5级以上河道24667条，在册湖泊526个。河湖成为江苏省最大的生态本底，成为美丽江苏的最大颜值。

为了“管好盛水的盆、护好盆里的水”，江苏省系统推进湖泊治理保护，着力解决水域萎缩、生态退化、功能衰竭等问题。在太湖治理上，全面落实截源截污、蓝藻打捞、调水引流、生态清淤等水环境综合治理措施。2007年以来，打捞蓝藻1850万吨，完成生态清淤面积142平方公里、清淤量4200万立方米。在洪泽湖治理上，完成7066条住家船和49艘餐饮船整治，湖区6840艘捕捞船全部退出，压减湖区围网养殖12万亩。

“高原明珠”滇池是云贵高原最大的湖泊，面积300余平方公里，是一个典型的半封闭型湖泊，入湖水量少，水体自净能力差，一度是我国污染最严重的湖泊之一。如今，滇池沿岸违建整治已初见成效，长腰山片区214栋542套建筑已全部拆除，滇池一级保护区已完成全部325个点位排查，第一批拆除的73个点位已拆除完毕，滇池二、三级保护区排查整治正在抓紧推进。

“湖泊生态环境保护本就复杂，高原湖泊因生态脆弱、敏感性高、容错性低等特点，保护任务远比普通湖泊还要更加艰巨，河湖生态一旦破坏短时间难以修复，要实现‘水质只能变好、不能变坏’的目标难度非常大。”全国政协委员，广西壮族自治区自然资源厅副厅长、广西海洋局局长蒋和生表示。

“拥有一湖清水，就要有守护湖光山色的定力，过度开展环湖开发，挤占湖泊生态空间，或者想借碳达峰来‘攀高峰’，仍有发展高耗能、高排放产业拉动GDP的冲动，都说明头脑深处仍然认为经济发展事大、生态保护事小，绿色发展理念树立不牢。滇池沿岸违建别墅等问题就很具代表性，虽已得到全面整改，但各级党政部门生态环境保护这根弦始终绷紧。”全国政协常委、人口资源环境委员会副主任潘立刚说道。

“云南湖泊保护治理存在的突出问题，从根本上讲就是对习近平生态文明思想学习把握和贯彻落实存在差距。下一步，省委常委会将对照‘坚持人与自然和谐共生’‘绿水青山就是金山银山’‘良好生态环境是最普惠的民生福祉’‘山水林田湖草是生命共同体’‘用最严格制度最严密法治保护生态环境’等要求，从立场、品质、能力、意志等方面进行深刻反思，深入剖析问题的根源，来一场深刻的‘思想革命’。”时任云南省委书记的阮成发表示。

全国政协委员、北京农学院院长周剑平认为，从思想深处解决认识问题，变“要我保护”为“我要保护”，彻底摒弃先污染后治理、先破坏后修复的旧观念非常重要，应本着对国家未来发展

负责、对历史和人民负责、对子孙后代负责的态度，把湖泊保护作为永恒主题，把经济活动、人的行为限制在自然资源和生态环境能够承载的限度内，给湖泊等自然生态留下休养生息的时间和空间。

“要强化国土空间规划和用途管控，能严能宽的严一点，可建可不建的尽量不建，维护好湖岸线本身具有的生态功能，建好湖滨生态缓冲带，减少对湖体直接干扰，为湖泊留足生态空间。”全国政协副秘书长、机关党组成员高波表示。

■系统的“环保革命”

湖泊一般由多条河流汇入，河湖关系复杂，要想管好湖，必须要管好河；湖岸线及周边普遍存在生产生活、种植养殖、旅游开发等活动，湖泊的问题表面在水里，根子在岸上，要想管好湖，必须得管住岸。因此，湖泊生态环境保护从来都不只是保护湖泊这么简单，而是一项十分复杂的系统工程。

在对湖泊生态环境保护的系统性、复杂性的认识方面，江苏和云南两省都颇有心得，实现了从“一湖之治”向“流域之治”“生态之治”“绿色之治”转变。

江苏省坚持外源防控和内源处置一起抓的原则，严格环境准入，倒逼沿湖产业转型升级，太湖流域累计关停重污染及排放不达标企业6000多家，高新技术产业占规模以上工业比重超过45%，已成为全国最大的生态文明建设示范城市群；洪泽湖排查整治“散乱污”企业3380家，撤出和清退禁养区网围养殖45万亩，实施耕地轮作休耕30.47万亩，自然湿地保护率达61%；高邮湖完成环湖1公里范围畜禽养殖场和养殖户专业户清理，完成33条入湖河道和沿湖32个村庄环境整治，累计实施退养还湖10.83万亩。

云南省在深入总结洱海治理成功经验基础上，创造性提出“退、减、调、治、管”五字系统治湖思路——湖边房屋、设施退出，减湖泊流域人口压力、开发强度、污染负荷、资源浪费，全流程调整农业结构、农业生产方式，精准制定防控治理措施，在九大高原湖泊流域实施空间管控、生态管育、依法监管、科学管理，并根据各个高原湖泊不同特点强力推进落实，特别是以超常规举措，付出巨大代价强力做好“退”字文章，大力压减湖周边人口、城镇和产业规模，滇池、洱海、抚仙湖岸线分别推进生态搬迁3.2万人、0.79万人、3.2万人，地方政府付出巨大努力，人民群众大力支持，实现了和谐搬迁、还岸于湖、还湖于民。

“习近平总书记多次强调，山水林田湖草是生命共同体，要统筹推进系统治理。我们在湖泊生态环境保护的过程中要增强系统思维，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑湖泊与岸线、水量与水质、地表与地下、入湖河流与湖泊自身，以及上下游、左右岸、干支流进行整体保护和综合治理。”全国政协委员、水利部水利水工程规划设计院副院长李原园表示。

“还应树立一盘棋观念，加强流域统筹、区域协同、部门联动，共同保持湖泊生态平衡、维护湖泊生态功能，力争达到整体治理的最佳效果。”全国政协人口资源环境委员会驻会副主任欧青平说。

委员们提出，在具体工作中，既要治理水域，又要治理流域；既要抓人治理，也要促进自然净化；既要抓治污，也要抓节水；既要大力遏制增量污

染，又要努力消减存量污染；既要抓水环境整治，又要抓水动力提升；既要抓控源减排，也要抓生态增容，做到水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复一体推进，真正通过“系统治湖”的手段推进湖泊生态环境保护工作再上新台阶。

■精准的“技术革命”

江苏湖泊周边是我国大中城市最密集、经济最具活力的地区之一，因为经济总量大、排污强度高，使得湖泊生态环境保护面临诸多难题，湖泊生态系统有所退化，总磷超标问题就是其中之一。

以太湖为例，虽然水质持续转好，但总磷浓度连续攀升并高位波动，2017年以来蓝藻年聚集次数也持续增多，去年最大面积984平方公里，达2008年以来新高。从长江引调水进入太湖虽然提高了太湖水资源供给能力，但也改变了太湖的水文、水动力条件：水力停留时间缩短，水体流场结构改变，总磷入湖负荷增加，运行水位抬高。

“运行水位抬高，直接影响水下光照条件，水生植被大面积衰退，东太湖草型生境向藻型生境演替速度加快。进入‘十四五’，随着太湖向下游供水规模进一步加大，跨区域调水工程加快启用，太湖生态系统仍将延续退化趋势。”说这话时，江苏省生态环境厅有关负责人显得忧心忡忡。

太湖的困境引发了委员们对科技治湖的大讨论。全国政协常委，民盟中央副主席、青岛大学校长王光谦提出加大治湖科研经费的投入比例，制定科技研发的时间表和路线图，提高治理效率。全国政协委员、水利部调水管理司司长朱程清建议科技引领协同攻关，发挥各相关部门的资源优势，共同研究湖泊致病机理、治理方案。全国政协委员，武汉市政协副主席、中国科学院水生生物研究所研究员徐旭东和全国政协委员，中国侨商联合会荣誉会长、华彬集团董事长严彬则进一步提出了通过招标让国内相关领域专家和社会资本参与治湖科技攻关的观点。

其实，面对艰巨复杂的治湖任务，江苏和云南两省各自各自实际，已经初步探索形成了一系列科学的治污思路、体制机制和治污方法。

江苏省在科学总结多年治湖经验基础上，探索形成“河湖同治、梯级消纳、生态重建、协同净化、内外互动、清水还湖”治湖思路，建立卫星遥感、自动监测、人工巡测、无人机查看等“水陆空天”监测预警网络，形成整套的适合高藻、富营养化湖泊的立体生态修复技术和长效化运作管理模式。云南省强化湖泊科研统筹管理，建立湖泊保护治理的科学研究、专家咨询和监测观测等体系，持续深化高原湖泊水质、水生态、水环境变化规律研究。大理州政府与上海交大建立地校合作机制，高校派出的湖泊富营养化治理团队扎根在洱海治理一线近20年，持续攻关洱海水污染治理，探索实施入湖河流污染治理及清水产流机制修复、复合型人工湿地工艺等关键技术。

委员们表示，要继续按照不同湖泊的水环境状况和流域生态特点，因地制宜，“一湖一策”，精准治理。对抚仙湖、泸沽湖等水质优良湖泊，应围绕源头严控、过程严管等方面，确保水质保持稳定；对洱海、洪泽湖等水质良好湖泊，应围绕产业结构调整、农业农村面源污染治理等方面，全面控制主要入湖污染物总量；对滇池、太湖等污染相对

较重的湖泊，则应围绕全面控源截污、入湖河道整治、农业农村面源污染治理、生态修复、污泥底泥清淤等方面，遏制水质恶化趋势，稳步改善主要污染指标，坚决守住不发生重大湖泊污染事件和蓝藻水华大规模暴发事件底线。

■全面的“体制机制革命”

湖泊生态环境保护工作的复杂性除了对科学研究方面提出了较高要求，也决定了这项工作不可能由单个的部门完成，必须发挥各相关方面的作用协同推进。因此，改革完善相关管理体制和运行机制就显得尤为重要。

在江苏和云南两省的湖泊保护治理成功经验中，“高位推动”一词都被反复提及。

多年来，江苏、云南省委、省政府坚持以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻落实河（湖）长制，设置省、市、县、乡、村五级河（湖）长，省委书记、省长担任省级总河长，省委、省政府其他领导同志担任省级河（湖）长，每年都召开省委常委会议、省政府常务会议、总河长会议等高层会议，研究湖泊保护治理工作中的重大问题，以上率下抓落实。江苏省成立由省长担任主任的太湖水污染防治委员会，着力探索平原水网的河湖治理保护之路，还与浙江省建立了国内首个跨省湖长协商协作机制。云南省部署开展“湖泊革命”攻坚战，成立攻坚总指挥部，抽调人员集中办公，高位推动九大湖泊保护治理，推动全省河湖面貌发生转折性变化。

“在湖泊实施湖长制，是加强湖泊管理保护、维护湖泊健康生命的制度创新，2017年两办印发《关于在湖泊实施湖长制的意见》以来，湖泊管理责任更加明确，管理保护机制更加完善，很多湖泊生态系统逐步恢复，环境质量不断改善。可以说，湖长制的实施为改善湖泊生态环境、实现湖泊功能有序利用提供了有力保障。”全国政协人口资源环境委员会副主任、国务院发展研究中心原主任李伟表示。

“因此，需要继续深入贯彻落实河（湖）长制，纵向形成各级河（湖）长治水‘责任链’，横向协调发展改革、生态环境、水利、自然资源、农业农村等部门，从‘九龙治水’向‘合力治水’转变。”全国政协人口资源环境委员会副主任、水利部副部长鄂竟平说。全国政协委员、国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长谷树忠建议按照“谁开发谁保护、谁污染谁补偿、谁治理谁受益”原则，建立兼顾水质和水量的流域水生态区域补偿机制，制定生态补偿和污染损害赔偿方案。全国政协委员，云南省工商联副主席、中国世纪新城建设集团有限公司董事长徐建国提出创新治湖投融资机制，切实发挥财政资金的杠杆作用，创新PPP模式、专项债券、融资担保基金等投融资机制，吸引社会资本投入，为湖泊保护治理提供有力支撑。

“发展改革、生态环境、水利等部门也应研究对环湖地区进行财政奖补的相关政策，缓解地方政府治湖财政压力，积极调动工作积极性。”全国政协委员，农工党山东省委会主委、山东省政协副主席段青英表示。

“湖泊保护治理工作繁重且异常复杂，要取得积极成效非一日之功。要谋划长远，干在当下，一张蓝图绘到底，一届接着一届干，努力让湖泊清澈美丽、造福人民。”全国政协委员、中国交通建设集团有限公司中国公路工程咨询集团有限公司原董事李志军说道。

▶▶▶ 记者手记

虽史无前例 愿后有来者

本报记者 吕巍

初秋时节，苍山脚下、洱海之滨，一条穿过白族村落的生态廊道蜿蜒伸向远方。

行走在洱海生态廊道上，仿佛置身于一幅幅美丽的画卷之中。明媚的阳光下，洱海湖面上碧波荡漾，洁白的海棠花犹如朵朵雪花飘落在湖面上，又似繁星满天，展开夜沉，日开月落，成为大理“风花雪月”的生动写照。

“作为珍稀物种，海棠花已被列入《世界自然保护联盟(IUCN)濒危物种红色名录》，同时也被视为环境指示植物，用来监测湖泊富营养化程度。若是5年前你来洱海，看到的就不是海棠花而是大片的蓝藻了。”云南省政府参事、大理白族自治州原州委书记陈坚言。

1996年和2003年，作为云南省第二大高原湖泊的洱海两次暴发全湖性蓝藻，水质急剧下降。众所周知，被严重污染的湖泊治理是一项世界性的难题。如何在经济快速发展中保护治理洱海这类紧邻城市的高原湖泊，更是难上加难。近年来，大理州通过不懈努力，以久久为功的精神扎实推进，治湖取得显著成效，洱海终于呈现出高原明珠应有的美貌。

采访中，记者高兴地看到，从大理州到大理市近年来不断以高水平保护治理倒逼流域产业结构调整和高质量转型升级，积极创建大理国家级洱海保护绿色发展示范区，以特色小镇创建、旅游产品转型和业态升级推动“旅游革命”；切实做“生态+”的理念融入产业发展过程，倒逼洱海流域大力发展生态农业、生态旅游，同时积极支持生物医药、大健康等产业发展，不断推动“洱海绿色食品品牌”和“苍洱大景区健康生活目的地”取得实质性突破。

洱海畔，陈坚给我们讲述了洱海保护治理的那些事。

“2016年起，我们系统组建了多学科、多研究领域学者参加的院士咨询团队，涉及湖泊治理的各个系统、各个专业、各个领域，用科学来把握湖泊的规律，用科学来认知湖泊的变化，用科学的方法来治湖。”

“2016年到2018年间，我们主要做了四件事：一是关闭客栈停污。2017年4月，暂时性关停洱海周边2489家客栈，利用这个时间实施并闭了环湖截污工程。二是清水入湖释污，从洱海上游龙碧湖、海西海和三岔河三个水库水系连通清水入湖工

程，决策后，用了不到3个月时间完成了从北碧湖架设管道至洱海边一期工程，对有效改善北部水质和防控蓝藻起到关键作用。三是生活污水拉运。在环湖截污工程闭合前，把村镇收集的污水一车一车拉运到已经修建好的污水处理厂处理。四是推行一线作战机制。组建了大理州洱海保护治理“七大行动”指挥部，把所有州级相关部门领导和工作人员整合集中到指挥部上班，涉及洱海保护的相关工作，直接在指挥部研究、决策、执行，实现了从决策到执行一体化，大大提高了执行效率，为洱海保护治理提供了强有力的组织保障和机制保障。”

“2015年以来，我们的思想认识深化了，政治站位提高了，行动自觉增强了，人力物力财力投入超乎寻常，资源的整合和聚集史无前例；现在洱海流域周边，无论是城市、农村、社区、学校、企业还是外来游客，都知道洱海保护治理政府在干什么，自己应该做什么，全社会全民行动治理洱海史无前例。”

“2016年到2018年间，我们主要做了四件事：一是关闭客栈停污。2017年4月，暂时性关停洱海周边2489家客栈，利用这个时间实施并闭了环湖截污工程。二是清水入湖释污，从洱海上游龙碧湖、海西海和三岔河三个水库水系连通清水入湖工

程，决策后，用了不到3个月时间完成了从北碧湖架设管道至洱海边一期工程，对有效改善北部水质和防控蓝藻起到关键作用。三是生活污水拉运。在环湖截污工程闭合前，把村镇收集的污水一车一车拉运到已经修建好的污水处理厂处理。四是推行一线作战机制。组建了大理州洱海保护治理“七大行动”指挥部，把所有州级相关部门领导和工作人员整合集中到指挥部上班，涉及洱海保护的相关工作，直接在指挥部研究、决策、执行，实现了从决策到执行一体化，大大提高了执行效率，为洱海保护治理提供了强有力的组织保障和机制保障。”

视察团名单

团长 李斌(女) 全国政协副秘书长，机关党组书记

副团长 李伟 全国政协常委、人口资源环境委员会主任，国务院发展研究中心原主任、党组副书记(江苏段)

鄂竟平 全国政协人口资源环境委员会副主任，水利部原部长、党组书记(江苏段)

潘立刚 全国政协常委、人口资源环境委员会副主任(云南段)

成员 高波 全国政协副秘书长、机关党组成员(云南段)

欧青平 全国政协人口资源环境委员会驻会副主任

王光谦 全国政协常委、人口资源环境委员会委员，民盟中央副主席，清华大学土木水利学院院长，青岛大学校长，中国科学院院士(江苏段)

严彬 全国政协人口资源环境委员会委员，中国侨商联合会荣誉会长，华彬集团董事长(党外委员)

李原园 全国政协人口资源环境委员会委员，水利部水利水工程规划设计院副院长(党外委员)

谷树忠 全国政协人口资源环境委员会委员，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长(民建会员，江苏段)

周剑平 全国政协人口资源

环境委员会委员，北京市农学院院长(政协委员)

朱程清(女) 全国政协人口资源环境委员会委员，水利部调水管理司司长(九三学社社员，江苏段)

徐旭东 全国政协人口资源环境委员会委员，武汉市政协副主席，中国科学院水生生物研究所研究员(致公党党员)

徐建国 全国政协人口资源环境委员会委员，云南省工商联副主席，中国世纪新城建设集团有限公司、云南腾冲华隆城投资有限公司、腾冲市北海湿地生态旅游投资有限公司董事长(无党派人士，云南段)

蒋和生 全国政协人口资源环境委员会委员，广西壮族自治区自然资源厅副厅长、海洋局局长(农工党党员)

段青英(女) 全国政协委员，农工党中央常委、山东省省委主委，山东省政协副主席(农工党党员，江苏段)

李志军 全国政协委员，中国交通建设集团有限公司中国公路工程咨询集团有限公司原董事、总经理(九三学社社员)

高亚光(女) 全国政协委员，江苏省无锡市副市长(民盟盟员，江苏段)

王一莉(女) 全国政协委员，国家电力投资集团中央研究院碳科中心主任(民建会员，云南段)

陈坚 云南省政府参事，大理州委原书记(云南段)

郭鹏 生态环境部水生态环境司二级巡视员(云南段)