

国家发展改革委关于加强 长江经济带重要湖泊保护和治理的指导意见

发改地区〔2021〕1617号

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、云南省发展改革委：

湖泊是水资源的重要载体，长江经济带范围内湖泊水系众多，分布有我国五大淡水湖。作为河流生态系统的关键要素，鄱阳湖、洞庭湖、太湖、巢湖、洱海、滇池等重要湖泊水量丰富，在保障长江经济带生态、水资源、防洪等安全和促进流域经济社会发展等方面发挥着不可替代的作用。

推动长江经济带发展战略实施以来，沿江省市在大力推进长江干流和重要支流保护治理的同时，加强湖泊保护修复，取得明显成效。但由于湖泊具有水域面积广阔、水体交换缓慢、污染物易扩散等特殊规律，保护和修复较之长江干支流难度更大。加之沿湖工农业和人口、城镇密布，经济发展长期与湖争水争地，城市建设特别是房地产开发侵占湖泊生态空间，长江经济带重要湖泊普遍面临生态功能受损、水源涵养能力不足、水环境恶化、生物多样性萎缩、蓄洪能力下降等突出问题。为深入贯彻习近平生态文明思想，进一步强化长江经济带重要湖泊保护和治理，持续改善长江经济带生态环境质量，经推动长江经济带发展领导小组同意，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平生态文明思想，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，融入和服务新发展格局，紧扣长江经济带发展目标任务，紧盯重要湖泊主要问题，以鄱阳湖、洞庭湖、太湖、巢湖、洱海、滇池等重要湖泊为重点，以湖泊生态环境保护为突破口，江湖同治、水岸同治、流域同治，推进重要湖泊从过度干预、过度利用向自然修复、休养生息转变，构建完整、稳定、健康的湖泊生态系统，助力长江经济带高质量发展。

（二）基本原则

生态优先，绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山理念，充分发挥大自然的自我修复能力，对重要湖泊生态系统实施有效保护。根据湖泊生态系统承载能力进一步调整优化湖区产业结构布局，以水定产、量水而行，推动区域绿色可持续发展。

统筹推进，一体治理。遵循自然生态系统演替规律和江河、湖泊演变规律，尊重自然、顺应自然，把握江河湖泊是一个有机整体，按照山水林田湖草生态系统的整体性、系统性及其内在逻辑，统筹考虑江湖生态系统要素，推进综合治理、系统治理、源头治理。

因地制宜，分类施策。充分总结长江经济带重要湖泊保护治理实践经验，深入分析不同类型湖泊特点，科学区分湖泊共性和个性问题，抓住湖泊保护治理的主要矛盾和矛盾的主要方面，聚焦重点区域、领域和关键要素，突出抓重点、补短板、强弱项，科学治理、精准保护。

深化改革，完善机制。对标对表长江经济带发展、长三角一体化发展等重大国家战略对湖泊保护治理提出的新要求，健全湖泊保护治理体制机制，完善湖泊保护治理政策，促进科技创新，进一步提升湖泊治理能力和水平，建立健全湖泊保护和治理长效机制，完善湖泊保护治理体系。

（三）总体目标。到2025年，太湖、巢湖不发生大面积蓝藻水华导致水体黑臭现象，确保供水水源安全。洞庭湖、鄱阳湖、洱海、滇池生态环境质量得到巩固提升，生态环境突出问题得到有效治理，水质稳中向好。洞庭湖、鄱阳湖等湖泊调蓄能力持续提升，全面构建健康、稳定、完整的湖泊及周边生态系统。到2035年，长江经济带重要湖泊保护治理成效与人民群众对优美湖泊生态环境的需要相适应，基本达成与美丽中国目标相适应的湖泊保护治理水平，有效保障长江经济带高质量发展。

二、着力优化空间布局

（四）加快构建管控体系。紧密围绕长江经济带重要湖泊保护治理目标任务，立足资源环境承载能力，统筹考虑湖泊生态系统的完整性、自然地理单元的连续性和经济社会发展的可持续性，加快编制长江流域国土空间规划，建立健全流域统一的空间规划体系。开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，识别湖区重要生态系统，有效衔接生态保护红线，合理安排各类空间和要素。优化国土空间开发保护布局，因地制宜谋划湖泊水资源利用、水污染防治、水生态修复、水生生物保护等空间。加强重点湖泊流域保护治理规划实施监测评估预警，严格实施国土空间用途管制。

（五）推进自然资源确权登记。探索推进鄱阳湖、洞庭湖、太湖、巢湖、洱海、滇池等重要湖泊自然资源统一确权登记，构建法治化、规范化、标准化、信息化的自然资源统一确权登记体系。厘清不同自然资源类型边界，清晰界定重要湖泊流域等生态空间自然资源资产的所有权主体。积极探索取水权登记的途径和方式，健全水资源产权制度，促进水资源优化配置。

三、积极推进生态保护

（六）加强水域岸线保护。依法依规划定湖泊管理范围，科学划定湖泊岸线保护区、保留区、控制利用区和开发利用区，明确分区分级管控和用途管制要求，严格管控可能影响防洪安全、供水安全和生态安全的项目建设和活动，依法履行涉河建设项目和活动许可，切实落实生态环境影响评价制度。禁止围湖造地，有序实施退地退圩还湖。加强湖区采砂管理，严厉打击非法采砂行为。持续规范推进湖泊“清四乱”（乱占、乱采、乱堆、乱建），常态化开展塑料垃圾清理，不断巩固清理整治成效。

（七）实施湿地保护修复。坚持保护优先、自然恢复为主、人工修复相结合，布局实施长江重点生态区生态保护和修复重大工程，统筹推进重要湿地保护和修复。加强湿地保护管理基础设施建设，积极推进湿地自然生境及重要野生动植物栖息地恢复，促进重要湿地生态系统功能稳步提升。完善卫星遥感监控体系，强化湿地监督检查，依法坚决制止围垦占用、巧立名目侵占湿地行为，对有条件恢复的湿地要加快退养还滩、还湿。

（八）提升生物多样性水平。以洞庭湖、鄱阳湖等为重点，开展湖泊生物多样性调查监测和生物完整性指数评价，实施中华鲟、长江江豚等珍稀濒危物种拯救行动，推进迁地和人工繁育保护相结合，加强关键栖息地保护和遗传资源保存。

本文内容来自网络，由EESIA搜集整理，如有任何异议请联系我们，我们将酌情处理！

健全湖泊休养生息制度，严格执行有关湖泊禁渔制度，坚决打击非法捕捞行为，有效恢复水生生物多样性。依法严格外来物种引入管理，加强重大危害入侵物种治理。加强候鸟保护，改善湖泊候鸟栖息地环境。

四、深入实施污染治理

（九）强化生态环境突出问题整改。持续抓好长江经济带生态环境警示片、中央生态环境保护督察披露涉及重要湖泊的问题整改，分门别类建立问题台账，明确整改方案，狠抓负面典型，强化执法监督。探索建立流域污染联防联控机制，组织查摆深层次问题，建立湖泊生态环境问题整改长效机制，发现一起，整改一起，销号一起。

（十）加大污染综合防治力度。深入推进实施湖区城镇污水垃圾处理、化工污染治理、农业面源污染治理、船舶污染治理和尾矿库污染治理“4+1”工程，不断巩固湖泊环境污染治理成果。保障湖区城乡生活污水处理设施运行，规范入湖排污口建设，强化工业园区污水处理设施排查整治。严格控制农业面源污染，支持使用有机肥料、绿色农药，提高湖区畜禽粪污综合利用率。

五、切实保障饮用水源地安全

（十一）强化水源地环境保护。以保障南水北调中线工程水源地水质为重中之重，实施水源专项执法行动，严肃查处饮用水水源保护区内的违法行为。以洞庭湖、太湖等重点，排查和取缔对水源影响较大的排污口、码头等。定期调查评估集中式地下水型饮用水水源补给区环境状况，开展地下水污染场地修复试点。对未达到Ⅲ类水质要求的饮用水水源地要制定并实施供水保障和水质达标方案。

（十二）提升水源地安全保障能力。合理布局湖区饮用水水源地及取水口，制定并公布饮用水水源地名录，划定饮用水水源保护区，加强湖区重要城市应急备用水源建设，提升城乡饮用水源安全保障水平。开展城市饮用水水源地规范化建设和饮用水水源安全评估，推进影响饮用水安全重污染企业搬迁改造。强化太湖、巢湖等湖泊蓝藻高发期饮用水水源地监测，“一湖一策”制定完善突发水污染事件应急预案。

六、加快推动绿色发展

（十三）强化水资源节约集约利用。深入实施国家节水行动，推动湖区生产、生活、生态用水向节约集约利用方向转变。扎实推进工业、农业、城镇节水提效，严控高耗水项目建设，强化湖区重点监控用水单位用水计划和定额管理。强化水资源论证，健全水资源承载能力监测预警机制，加强取水监测计量，严格区域用水总量控制。

（十四）调整完善产业结构。严格落实长江经济带发展负面清单制度，加快产业清洁生产、循环化改造、资源综合利用，科学构建湖区产业发展格局。强化“散乱污”企业整治，推动太湖、巢湖等流域造纸、印染等传统产业升级改造，有序推动相关产业向资源承载能力较强的地区转移，妥善做好退出产业和湖泊禁渔等后续基本民生保障。在太湖、洱海、洞庭湖等开展生态产品价值实现路径探索，推进生态价值转化。

（十五）大力推动经济转型。积极发展战略性新兴产业，因地制宜培育生物技术、新能源、新材料、绿色环保等产业。在太湖等有条件的湖区积极发展现代服务业，充分吸纳就业人员。引导发展多种形式适度规模经营，在洞庭湖、鄱阳湖等大力发展高效生态农业。推动滇池、洱海等发展湖泊旅游，创建全域旅游示范区，做强做优生态农业、生态旅游、度假康养等特色优势产业，助力推进湖区产业转型发展。

七、健全完善体制机制

（十六）强化河湖长制。按照统一规划、流域统筹、各担其责的原则，依托河长制、湖长制平台，完善以流域管理与行政区域管理相结合的湖泊管理体制，完善湖长制组织体系，压紧压实湖泊保护治理属地责任。探索建立跨省湖泊湖长协调联动机制，协调解决湖泊保护治理跨区域、跨流域重大问题。研究建立跨区域湖泊联防联控机制，加强区域协作与部门联动。严格湖泊保护治理监管考核，健全巡查检查监管制度。

（十七）探索建立生态补偿机制。鼓励重要湖泊所在地建立生态保护补偿机制，推动重要湖泊及重要湖泊出入湖河流所在地积极探索流域生态保护补偿的新方式，协商确定湖泊水生态环境改善目标，加快形成湖泊生态环境共保联治格局。进一步健全生态保护补偿机制，加大对森林、草原、湿地等重要生态系统的保护力度。发挥中央资金引导和地方政府主导作用，完善补偿资金渠道。

（十八）提升监督执法水平。充分应用无人机等现代化监控手段，大力推进湖泊监测现代化、自动化、信息化，不断提升监测监控能力和监测效率。建立完善湖泊综合评价体系，定期客观评价湖泊健康和生态安全状况。加快完善湖泊保护治理法律法规体系，大力推进联合执法，着力完善综合监管体系。建立健全湖泊保护行政执法与刑事司法衔接，加大对侵占水域、偷排漏排、非法采砂、非法捕捞等打击力度。

八、强化保障措施

（十九）加强组织领导。坚持中央统筹、省负总责、市县落实的工作原则，自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部等部门研究制定湖泊保护治理重大规划和政策建议，协调解决跨区域、跨流域重大问题，有关部门给予大力支持。省级层面要履行主体责任，加强谋划，系统推进实施，2021年内出台完成本省区重要湖泊保护治理的政策文件。市县层面按照部署逐项落实到位，进一步强化河长制湖长制基层实践，确保湖泊保护治理取得新成效。

（二十）深化问题研究。结合不同类型湖泊的自然特征、功能属性，摸清湖泊保护治理本底情况。针对共性和个性问题，深入开展江湖关系演变、环境污染成因、蓝藻水华机理、高原湖泊保护措施、水生生物保护措施等重大问题研究。稳妥推进实施河湖连通、水利水电、生态环境保护工程等重大工程，促进江湖关系和谐，不断扩大生态环境容量。

（二十一）强化资金支持。按照财政事权和支出责任划分，各级政府合理安排湖泊保护和治理的财政资金，将符合条件的湖泊生态环境保护修复项目纳入地方政府专项债券支持范围。积极推动建立政府引导、市场运作、社会参与的多元化投融资机制，引导国有企业、各类金融机构、社会资本依法依规参与湖泊保护治理。定期评估湖泊保护治理成效，按规定开展表彰奖励，进一步突出带动示范作用。

（二十二）加大宣传力度。加大重要湖泊在长江经济带生态环境保护宣传力度，充分利用新媒体、媒介宣传推广湖泊保护治理的好经验、好做法，互学互鉴。加强公共参与，大力宣传生态优先、绿色发展理念，引导公众参与长江经济带重要湖泊保护志愿行动，提高公众对河湖保护的责任意识和参与意识，推动形成共同保护长江母亲河的良好氛围。