

关于加强长江黄金水道环境污染 防控治理的指导意见

依托长江黄金水道推动长江经济带发展，是党中央、国务院作出的重大战略决策。长江流域是我国人口最多、经济活动强度最大的流域，也是水环境问题最为突出的流域之一。当前长江干流总体水质较好，但部分支流污染严重，涉危涉重企业数量多、布局不合理、污染事故多发频发，部分饮用水水源地存在安全隐患，废水排放量逐年增加，部分河段总磷、氨氮超标，船舶污染没有得到有效控制，江湖关系紧张，部分地区生态问题突出。加强长江黄金水道环境污染防控治理，坚持走生态优先、绿色发展之路，不仅事关长江经济带发展，也关系到经济社会持续健康发展的大局和中华民族的伟大复兴。为加强长江黄金水道环境污染防控治理，特制定本意见。

一、总体要求

（一）总体思路

将修复长江生态环境摆在压倒性位置，以改善水环境质量为核心，强化空间管控，优化产业结构，加强源头治理，注重风险防范，全面推进长江水污染防治和生态保护与修复。坚持质量改善要求，改革完善总量控制制度，更加注重断面水环境质量和考核；坚持责任导向，严格落实目标责任追究；坚持突出干流，兼顾重要湖

库、主要支流和重点区域；坚持改革创新，探索建立流域联防联控、协同治理新机制，加快形成“目标明确、责任清晰、监管到位、全民参与”的长江水污染防治格局，确保“一江清水”永续利用，促进长江经济带可持续发展。

（二）主要目标

到 2017 年，长江经济带水环境质量不降低并力争有所改善，主要污染物排放总量继续减少，涉危企业环境风险防控体系基本建立。

到 2020 年，长江经济带水环境质量持续改善，水质优良（达到或优于Ⅲ类）比例总体稳定保持在 75%以上，干流水质稳定保持在优良水平；饮水安全保障水平持续提升，地级及以上城市集中式饮用水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体高于 97%；主要污染物排放总量大幅削减；三峡库区水质进一步改善；太湖等主要湖泊富营养化得到控制。

二、切实加强水环境质量管理

（三）强化跨界断面考核

2016 年 6 月底前，建成布局合理、功能完善的跨省界考核断面监测网络，省界断面实时自动监测能力显著增强。国家上收跨省界断面水环境质量监测及考核事权，由环境保护部统一负责。2017 年起实施跨界断面考核，实行按月监测评估、按季度预警通报、按年度进行考核，把水质“只能更好，不能变坏”作为各级、各地政府水环境质量的底线。考核结果作为财政转移支付、区域限批、地

方党政领导问责的重要依据。

（四）严控污染物排放总量

做好水功能区纳污能力核定工作，2016 年底前完成长江经济带重要江河湖泊流域水体纳污能力核定和提出限制排污总量意见，作为总量控制的重要依据。2016 年 6 月底前，明确所有控制断面的水质目标，对于不达标地区要制定实施水污染物排放总量控制计划，通过核发排污许可证确定排污单位排放限值，强化监督检查，推进落实工程减排、结构减排、监管减排措施。对总磷超标的区域开展研究，建立磷总量控制的指标体系。

（五）加强饮用水水源地保护

严格执行水源地保护管理条例及相关法律法规，优化沿江取水口和排污口布局，科学划定水源保护区，加快应急备用水源建设。2016 年底前，全面取缔水源保护区、自然保护区、风景名胜区等禁设区域内的排污口；对没有满足水功能区管理要求和影响取水安全的排污口限期整改，整改不到位的一律取消。加强水源地水质监测能力建设，提升水质安全监测预警能力。

三、推动沿江产业调整优化

（六）优化沿江产业空间布局

落实主体功能区战略，实施差别化的区域产业政策。科学划定岸线功能分区边界，严格分区管理和用途管制。坚持“以水定发展”，统筹规划沿江岸线资源，严控下游高污染、高排放企业向上游转移。除在建项目外，严禁在干流及主要支流岸线 1 公里范围内新建布局

重化工园区，严控在中上游沿岸地区新建石油化工和煤化工项目。

（七）加快沿江产业结构调整

实施创新驱动发展战略，推动战略性新兴产业和先进制造业健康发展，发展壮大服务业，有序开发沿江旅游资源。大力发展低耗水、低排放、低污染、无毒无害产业，推进传统产业清洁生产和循环化改造。制定实施分年度落后产能淘汰方案，2016 年底前，全面取缔“十小”企业。在三峡库区等重点水功能区，加快淘汰潜在环境风险大、升级改造困难的企业。

（八）严格沿江产业准入

加强沿江各类开发建设规划和规划环评工作，完善空间准入、产业准入和环境准入的负面清单管理模式，建立健全准入标准，从严审批产生有毒有害污染物的新建和改扩建项目。强化环评管理，新建、改建、扩建重点行业项目实行主要水污染物排放减量置换，严控新增污染物排放。加强高耗水行业用水定额管理，严格控制高耗水项目建设。

（九）推进沿江产业水循环利用

加大火电、钢铁、造纸、化工、纺织等行业节水改造力度，开展园区废水循环综合利用试点。到 2020 年，长江经济带万元工业增加值用水量比 2015 年下降 30%以上。建设雨水收集利用设施，加大再生水利用力度。推广节水灌溉技术，提高农业灌溉用水效率，开展设施渔业养殖废水综合利用。

四、深化重点领域污染防治

（十）狠抓工业污染防治

全面排查沿江工业污染源，对不能达标排放的企业一律停产整顿，限期治理后仍不能达到要求的，依法关闭。2016 年底前，完成造纸、制革、电镀、印染、有色金属等重点行业专项治理任务。强化工业集聚区污染治理，引导工业企业向产业园区集中。2017 年底前，长江经济带全部工业集聚（园）区必须建成污水集中处理设施及自动在线监控装置，并稳定运行，长三角区域提前一年完成。2018 年底前，完成沿江已有工业集聚（园）区环境影响核查和跟踪评价，以及省级以上园区循环化改造。

（十一）提高城镇污水垃圾收集处理水平

加快城镇污水处理设施和配套管网建设，2017 年底前，干流及主要支流沿线县级以上城市（区）污水处理设施全部达到一级 A 排放标准，实现稳定运行。2020 年，长江经济带所有县城和建制镇具备污水收集处理能力，县城、城市污水处理率分别达到 85%、95% 左右，地级以上城市污泥无害化处理处置率达到 90% 以上，长三角区域提前一年完成。加快城镇垃圾接收、转运及处理处置设施建设，2020 年，长江经济带所有县城和建制镇具备垃圾收集处理能力，长三角区域提前一年完成。

（十二）打好农业农村污染防治攻坚战

大力实施农村清洁工程和农村环境连片整治。加大畜禽养殖污染防治力度，2017 年底前，完成禁养区内的畜禽养殖场（小区）关闭搬迁任务，长三角区域提前一年完成。落实农业面源污染综合防

治方案，积极开展农作物病虫害绿色防控和统防统治。2020年，11省市测土配方施肥技术推广覆盖率达到93%以上，化肥利用率提高到40%以上，长三角区域提前一年完成。

（十三）控制船舶港口污染

强化船舶流动污染的源头控制，分级分类修订相关环保标准，按照标准要求安装配备船舶污水和垃圾的收集储存设施。完善船舶污染物的接收处理，提高含油污水、化学品洗舱水等接收处置能力，重点推进港口、船舶修造厂污染物接收处理设施建设，2020年底前全部建成并实现与市政环卫设施的衔接。推广使用LNG等清洁燃料，2018年底前启动相关设施建设，积极推进码头岸电设施建设和油气回收工作。

五、抓好重点区域污染防治

（十四）加强重点库区水体保护

保持三峡库区、丹江口库区总体水质优良水平。加大三峡库区及上游流域水污染防治力度，改善重要支流水质，强化库区消落区分类管理，推进库区生态屏障带建设。加强丹江口库区及上游地区水源保护，开展农村环境连片整治，提升库区重点县市的城镇生活污水、垃圾收集与处理能力，建设环库生态隔离带，确保南水北调水质。

（十五）加大重点湖泊生态保护与修复力度

有效减轻太湖、巢湖、滇池富营养化水平。深入实施太湖流域水环境综合治理总体方案。加强巢湖流域西北区域污染治理，显著

削减流域主要污染物排放量。统筹推进滇池流域截污、调水、节水与再生利用，开展湖体水生态修复。强化洞庭湖和鄱阳湖生态安全体系建设，完善水生态保护和水资源调度。坚持以重点湖泊水质改善为指向，建立水污染防治和生态保护综合防控体系。

（十六）实施重点支流综合治理

加快汉江干流城市河段水污染治理，加强上游湿地和中下游水生资源保护。加大湘江重金属污染综合防治力度，涉重企业数量和重金属排放量显著减少，重金属污染防治取得重大进展。加强嘉陵江干流城市饮用水水源地保护，完善沿江排污口布局和整治。强化岷江上游生态流量管理，保障生态需水，逐步恢复生态功能。切实加强沱江流域重污染企业整治，完善水污染环境风险防控体系，杜绝重大水污染事件的发生。

（十七）抓好重点城市污染防治

严格控制占全流域水污染物排放总量一半的上海、南京、武汉、宜昌、重庆、攀枝花等重点城市污染物排放量。实施城镇生活污水处理提标工程，加快推动重污染企业搬迁改造，实施水污染物特别排放限值。上海重点推进长江口综合整治，南京、武汉、宜昌、重庆重点优化高风险、高排放产业布局和结构调整，攀枝花重点抓好工矿企业污染减排。

（十八）加快重点江段总磷污染防治

针对长江流域总磷超标等突出环境问题，梳理排查总磷超标原因，加大对三峡库区及上游、长江干流湖南段和湖北段等重点江段

的总磷污染防治。

六、加强突发环境事件风险防控

（十九）防控涉危涉重企业污染风险

落实企业环境安全主体责任，2017 年底前，所有沿江涉危涉重企业完成突发环境事件风险评估，编制评估报告，完善环境应急预案并备案，定期排查环境安全隐患，落实环境风险防控措施。环保部门要将突发环境事件风险评估作为新建涉危涉重项目环评文件的重要内容。逐步推广企业环境污染强制责任保险。

（二十）强化危险货物运输风险管理

严格船运危险货物运输管理，运输船舶要符合适航适装条件，利用先进技术实施全程跟踪监管。定期开展危险货物运输整治，对装卸作业码头、水上加油站点等设施进行重点排查。严厉打击未取得资质运输《内河禁运危险化学品目录》中的危险化学品等违法违规行为。

（二十一）加强应急体系建设

2017 年底前，沿江各级政府及相关部门要在评估辖区内流域环境风险和开展应急资源调查的基础上，编制、完善突发环境事件应急预案，明确指挥机构和负责人员，细化应急监测、污染处置、人员转移等措施，定期开展应急人员培训与演练，提高突发环境事件应急处置能力。加强监测预警和信息公开，强化应急响应，建立流域区域应急联动机制，发生突发环境事件要第一时间向上级政府报告并通报下游有关地区。

七、实施生态保护与修复

（二十二）提高重点生态区域生态功能

划定生态保护红线，加强重要生态保护区、水源涵养区、生态环境敏感区和脆弱区等区域生态保护与修复、江河源头区保护，重点加强皖南—浙西南、大别山—罗霄山、秦巴山—武陵山、川滇高原四大生态功能区建设。强化生物多样性保护优先区域、自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地保护与建设，探索建立沿江国家公园。开展珍稀濒危水生生物和重要水产种质资源跟踪观测和科学研究，根据需要采取就地和迁地保护措施，加强水生生物多样性保护。

（二十三）大力推进重大生态环保工程建设

深入实施好长江防护林建设、水土流失及石漠化治理、退耕还林还草、天然林保护、河湖和湿地保护修复等国家重点生态工程。实施生物多样性保护重大工程，优先开展长江经济带本底调查与评估。中上游重点实施山地丘陵地区坡耕地治理、退耕还林还草和岩溶地区石漠化治理，中下游重点实施生态清洁小流域综合治理及退田还草还湖还湿。着力构建沿江生态隔离带，积极开展河湖滨岸带拦污截污工程和长江河道崩岸治理工程。

（二十四）积极开展生态调度

以三峡枢纽作为节点，开展长江经济带的生态调度工作。充分利用生态环境和水文预测预报，将生态流量（水位）作为流域水量调度的重要参考，主动开展长江经济带水库群生态调度。加强江河

湖库水量调度管理，合理安排闸坝下泄水量和泄流时段，维持河湖基本生态用水需求，重点保障枯水期生态基流，及时解决生态环境、生产生活用水以及泥沙等方面出现的问题，满足长江经济带生态系统健康完整的需求。

八、充分发挥市场机制作用

（二十五）建立长江经济带生态保护补偿机制

加大对重点生态功能区转移支付力度，逐步提高转移支付系数和生态保护支出标准。建立以干流跨界断面水质为主、向中上游地区倾斜的补偿资金分配标准，形成长江干流补偿制度。支持重要支流上下游采取资金补助、产业扶持、人才培养、共建园区等方式开展横向生态保护补偿试点。

（二十六）完善价格和收费政策

建立健全水资源价格形成机制，全面推行城市居民生活用水阶梯式价格和非居民用水超定额累进加价制度。合理制定和调整污水处理收费标准，目前尚未征收污水处理费的市、县和重点建制镇应及时开征污水处理费；2016年底前，设市城市和县城、重点建制镇居民收费标准每吨应分别调整至不低于0.95元和0.85元，非居民收费标准每吨分别调整至不低于1.4元和1.2元。制定、完善垃圾收费管理办法，加大收缴力度，积极研究开展垃圾计量收费试点。提高排污收费标准，加强排污企业的申报审核工作。积极推动排污权有偿使用和交易试点。

（二十七）健全多渠道投融资机制

完善财政、金融等政策。通过特许经营、投资补助、政府购买服务等途径，积极引导社会资本以 PPP 等形式参与污染防治治理。研究设立长江水环境保护基金，通过多种方式支持长江水环境和水生生态保护。推行绿色信贷，鼓励银行等金融机构创新环境金融产品；支持发行各类绿色债券。

（二十八）推行环境污染第三方治理

在环保基础设施领域，鼓励采取 BTO、TOT、股权转让、委托经营等多种方式，将已建、新建污染治理设施交由第三方治理企业运行和管理。鼓励企业污染物采取外包方式进行处置并加强监管。对被环境保护主管部门责令限制生产、停产整治且拒不自行治理污染的企业，探索实施限期第三方治理。加快实施环境污染第三方治理试点，2016 年底前，贵州、湖北、湖南、江西、江苏、浙江完成环境污染第三方治理试点任务。

九、构建长江黄金水道污染防控保障体系

（二十九）严格责任考核追究

各级地方人民政府是长江经济带水环境质量的责任主体，应按要求制定并公布工作方案，逐年确定分流域、分区域、分行业水污染防治的重点任务和年度目标。严格落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，对因工作不力、履职缺位等导致任期内出境断面水环境质量恶化、水污染问题突出、发生严重水污染事件的，要依规追究党委和政府主要领导责任；对未能有效应对水环境污染事件的，以及干预、伪造数据和没有完成年度目标任务的，

要依法依规追究有关单位和人员责任。

（三十）推动信息公开与公众参与

环境保护部定期公开跨省断面水质考核结果，省级人民政府定期公布本行政区域内各地级市（州）水环境质量状况。各级环境保护部门要按规定公开新建项目环境影响评价信息；重点污染企业要及时准确在当地主流媒体上公开污染物排放、治污设施运行情况等环境信息，接受社会监督。地方政府和建设单位要通过公开听证、网络征集等形式，充分听取公众对重大决策和建设项目的意见。健全举报制度，建立环境公益诉讼制度。

（三十一）建立流域环境协同保护治理机制

在长江经济带省际协商合作机制下，由环境保护部牵头，有关部门、地方参加，成立长江黄金水道水环境污染防控治理协调小组，定期研究解决重大问题。建立长江经济带水环境联合执法监督机制，协同打击跨区域环境违法行为；研究建立规划环评会商机制，上游地区重大开发利用规划环境影响评价，应征求下游地区会商意见，作为规划环评审查和规划审批的重要依据；推动建立水生态环境保护与流域水资源调度联动机制，统筹水质水量的关系。

（三十二）强化科技和政府投入支撑

加快实施国家水体污染控制与治理科技重大专项，加强水污染防治共性、关键、前瞻技术的攻关研发，推广成熟先进适用的水污染防治、节水、循环再利用、生态修复等技术，培育一批具有国际竞争力的大型环保企业，壮大环保产业。各级政府要加大对水污染

防治投入力度。中央财政重点支持城镇环境基础设施建设、节能减排重点工程、畜禽规模化养殖污染治理、农村环境连片整治、生态保护与修复工程、跨界断面水质自动监测站建设运行、应急体系建设、执法能力建设等领域。