



吸引力 创造力 竞争力

# 加大环境保护力度 积累更多生态财富

《政府工作报告》指出，要坚决打好蓝天保卫战。今年二氧化硫、氮氧化物排放量要分别下降3%，重点地区细颗粒物(PM2.5)浓度明显下降。

要强化水、土壤污染防治。今年化学需氧量、氨氮排放量要分别下降2%。抓好重点流域区域水污染和农业面源污染防治。开展土壤污染详查，分类制定实施治理措施。加强城乡环境综合整治，普遍推行垃圾分类制度。培育壮大节能环保产业，使环境改善与经济发展实现双赢。

要推进生态保护和建设。抓紧划定并严守生态保护红线。启动森林质量提升、长江经济带重大生态修复、第二批山水林田湖生态保护工程试点，完成退耕还林还草1200万亩以上，积累更多生态财富，构筑可持续发展的绿色长城。

上海年内与长江经济带同步完成生态保护红线划定

## 生态保护红线，是底线也是新支点

### 基层探索

■本报首席记者 张懿

今年年内，按照中央部署，上海将与长江经济带沿线各省市同步完成生态保护红线的划定，从而砌起一道道无形却又刚性的“生态墙”。红线区域内，为了让大自然休养生息，一切开发建设活动原则上都被禁止。

生态保护红线是我国的一项新探索，上海在这方面已研究多年，具有一定积累，也提出了初步方案。将来，被纳入红线的生态空间将从中心城区一直分布到远郊，但多数位于崇明生态岛和周边。对上海而言，生态保护红线制度不是单纯的“退守”，以红线为支点，上海将提高生态服务供给主动做好“加法”。

### 一根红线管到底

生态保护红线的提出，体现的是底线思维——勘界、定标后，就不允许在线内进行开发建设活动，从而给国家留下维持生态安全的基本空间要素

上海市环境科学研究院应用生态研究所所长王敏告诉记者，人类活动会产生三种负面生态影响：空间占用、污染累积、资源消耗。其中，空间占用最具破坏力。“如果说污染累积和资源消耗是‘慢性病’，那么空间占用就是‘急症’。”王敏说，假设自然保护区新建了一座大型工厂，哪怕它零污染，但依然会因为挤占了动植物的生存空间而对生态系统产生影响。

生态保护红线的提出，体现的是底线思维——勘界、定标后，就不允许在线内进行开发建设活动，从而给国家留下维持生态安全的基本空间要素。

过去，不同政府部门曾基于各自职能确定了一些生态保护区，但由于这些区域边界不清、多头监管、管理粗放，政策效应不及预期。把政出多门的“线”合为一根线，零敲碎打的“区”归于一张图，这样才能形成“一根线管到底”的态势。今年年初，中办、国办发布《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(简称《若干意见》)，成为我国健全生态文明制度体系的重要文件。

王敏说，划定并严守生态保护红线，有利于构建起完整的国家生态安全格局，为绿色发展提供有力保障。根据中央要求，包括上海在内的长江经济带沿线各省、直辖市以及京津冀地区，须在2017年年底前划定生态保护红线。

### 15类空间被保护

在上海，崇明东滩和九段沙湿地，以及黄浦江上游与长江口的一级水源保护区，极有可能在年内被划入红线

我国的生态保护红线大致将按两个原则划定——生态服务功能的重要性，以及生态环境的敏感性和脆弱性。因而，自然保护区、饮用水保护区、森林公园、地质公园等15类生态空间将被红线保护。

王敏说，在上海，两个国家级自然保护区——崇明东滩和九段沙湿地，以及黄浦江上游与长江口的一级水源保护区，极有可能在年内被划入红线。几块市级自然保护区、国家森林公园、地质公园也是热门候选，其中包括金山三岛、长江口中华鲟自然保护区、东平/海湾等森林公园、崇明地质公园核心区等。

过去两年，在市环科院的科研支持下，本市基本形成了生态保护红线划定方案。王敏说，在上海之前形成的生态保护红线和生态空间保护红线，很有可能只是微调。

根据上海生态红线的“1.0方案”，生态空间按保护力度被划为四类，最严的一类空间用红线标示，总面积1189平方公里，其中陆域96平方公里，约占全市陆域面积的1.5%，大部分位于崇明区；水域面积近1100平方公里，主要分布在崇明岛周边。王敏说，年底形成的上海生态保护红线方案，预计主要是“一类生态空间”。

### 突破“高压线”将终身追责

生态保护红线划定后，中央要求确保“三不”——面积不减、功能不降、性质不变

生态保护红线是底线、生命线，也是不可逾越的“高压线”。这才能显示生态文明政策的刚性。

国家明确提出，在布局城镇化、工业化建设前，必须先确定生态红线和保护区域，从而在源头形成保护。去年发布的《上海市城市总体规划(2016-2040)(草案)》(简称《规划》)也体现了生态红线的重要性——《规划》指出，在全市域层面划定“城市开发边界”前，要优先划定生态保护红线和基本农田保护红线。

生态保护红线划定后，中央要求确保“三不”——面积不减、功能不降、性质不变。围绕这一目标，中央和各地都将建立常态化执法机制，出台考核办法和责任追究办法。对于造成严重破坏的人，将终身追责。

王敏说，在上海，生态保护红线的主要责任将落实到区。“三不”目标中，“面积不减、性质不变”，监管起来比较直观，而“功能不降”则有赖于建立系统的监测体系，进而评估红线内的生态功能，这也是日后需要研究者持续跟进的课题。

### 不仅仅是减法

上海的生态空间保护将不会仅仅满足于“退守”或者“减法”，而将以红线为支点，在更广阔的空间里做“生态加法”

生态保护红线区域内将禁止开发建设，已有项目将做“减法”，通过以封禁为主的措施让自然恢复。但王敏强调，上海的生态空间保护将不会仅仅满足于“退守”或者“减法”，而将以红线为支点，在更广阔的空间里做“生态加法”。

王敏说，未来生态红线将在全市圈定出一系列“生态斑块”，在这些“生态斑块”保护的基础上，上海将利用本地的河网水系等生态构成，建设生态廊道，从而将“生态斑块”有效串联起来，形成复合型生态功能。在这一体系中，红线区域将成为上海下一步生态建设的新支点。大部分生态保护红线保护区都位于远郊，或是沿海滩涂。不过，在人群密集的区域，上海也将加强生态建设，通过公共绿地、防护林带、绿色基础设施建设等，就近满足民众的生态需求。

王敏说，在上海之前形成的生态保护红线和生态空间保护红线，很有可能只是微调。除了用红线提供最高等级保护的“一类空间”，二、三、四类生态空间的面积更大，受益人群可能更广。总体上，上海将由此出发，构建多层次、成网络、功能复合的生态空间体系。(本报北京3月13日专电)



上海奉贤区的“贤园”河道水清、绿树成荫，成为居民亲近自然免费休闲游玩的好去处。

本报记者 赵立荣摄

## 实现PM2.5降20%的阶段性目标后，积极谋划面向2020年和2025年的大气环境治理方案 提前“交卷”后，上海“保卫蓝天”不减力

### 上海故事

■本报首席记者 张懿

今年《政府工作报告》首次提到打好“蓝天保卫战”，表明了政府治理空气质量的决心。对上海来说，在度过有记录以来空气最洁净的一年，并提前实现PM2.5降20%的阶段性目标后，公众更加关注PM2.5下降的势头能保持多久。全国“两会”期间，权威部门的最新解读表明，上海“蓝天保卫战”的治理力度将长期保持，空气质量改善的前景值得期待。

### 空气质量已超过“世博会”

许多上海市民常把世博会举办的那一年——2010年的空气质量作为标杆。不过，上海市环保局污染防治处副处长周军很有信心地告诉记者，去年上海的空气质量总体上比2010年更好。

这一结论得到了大量数据的支撑。目前，最重要的几项年度大气污染物浓度指标是二氧化硫、氮氧化物、PM10、PM2.5。监测数据显示，去年，上海前三项指标均创历年最佳，分别比“世博会”低48%、14%和15%。PM2.5方面，去年上海的平均浓度为45微克/立方米，比2015年的53微克/立方米下降了15%，同样是历年

最佳。由于PM2.5正式监测始于2012年末，因此，“世博会”的数据空缺；但由于PM2.5、PM10年均浓度变化趋势总体一致，因此基本可以认为，去年上海的PM2.5浓度也好于“世博会”。

值得一提的是，上海曾在三年前启动“清洁空气行动计划”时立下军令状，承诺在2017年年底实现PM2.5年均浓度比2013年降20%。也就是说，要在4年里从62微克/立方米降至50微克/立方米。数据显示，上海去年已“交卷”，提前了1年，而且超额完成——对比2013年，降幅高达27%。

2017年开局，上海空气质量比去年又有明显改善。PM2.5平均浓度同比降幅超过20%。虽然冬季是全年空气最差的时段，但1月至2月，上海空气优良率仍保持在80%以上。

### 并非“靠天吃饭”的结果

上海市环境科学研究院大气环境研究所所长李莉表示，去年上海PM2.5浓度显著下降的原因是“人努力”加上“天帮忙”。

据分析，去年天气状况的确较好，但科学分析和数值模拟显示，假如2016年的天气完全重复2015年，也就是彻底排除有利气象因素的话，“加成”，去年上海的PM2.5年均浓度将是50微克/立方米。尽管这比实际情况少降了5微克/立方米，但仍然比2015年低6.6%，与原定

2017年的阶段性目标也十分接近。某种意义上可以认为，哪怕“老天爷”不怎么帮忙，只要坚持目前的治理力度，上海仍可提前实现原定的PM2.5治理目标。

上海市环保局的周军告诉记者，去年上海大气污染防治工作推进得力，包括对9台大型燃煤发电机组进行了超低排放改造，在1400多家工业企业推进VOCs(挥发性有机物)治理，对1000家汽修企业实施环境综合整治，淘汰高污染机动车5.3万辆等。总体上，过去三年上海空气污染治理的力度越来越大，空气质量改善的结果可持续、可预见，并非“靠天吃饭”的结果。

### 治理力度将只增不减

提前达到2017年目标后，上海“蓝天保卫战”的下一个目标就是完成“十三五”规划设定的任务：到2020年，使本市PM2.5年均浓度降至42微克/立方米，比2017年50微克/立方米的原定目标低15%。不难发现，未来三年，上海PM2.5浓度降幅将延续此前一贯的节奏——年均降5%左右。

经市环科院估算，要实现“十三五”目标，上海本地排放的主要大气污染物——二氧化硫、氮氧化物、VOCs等，总量要比现在分别再削减30%。这个数字，构成了上海勾画下一阶段空气治理方案的依据和基础。李莉说，二氧化硫排放主要来自燃煤和船舶，现在上海市域内的煤炭消费绝大多数来自火电厂，因此重点要推进电厂的

超低排放改造。尾气是氮氧化物的重要来源，所以持续控制机动车增量、引导老旧车加速淘汰、提升油品质量都在上海计划中。此外，VOCs是形成PM2.5和臭氧污染的前体物质，其来源广泛，治理挑战非常大，上海必然会拿出更有力的措施。

据周军透露，上海今年的空气污染治理措施即将发布。不出意外的话，年底前，除电厂外所有的燃煤锅炉都将退出。为减少工业VOCs排放，上海将帮助各类企业改善技术、加强管理，并从源头减排。值得一提的是，上海正为“国VI”车用汽油标准做技术准备，预计今年或明年会实施，该标准将比肩世界最严水平。

周军和李莉都表示，“十三五”时期之后，上海PM2.5治理必定会对标国家空气质量二级标准，即年均浓度不高于35微克/立方米，预计在2025年前后实现。这将具有里程碑意义，因为它意味着空气质量真正改善达标，同时也意味着空气质量持续改善的节奏将持续10年以上。

李莉说，35微克/立方米的指标之下，上海的大气污染物排放须比现在降60%，仅靠末端治理，提供不了如此巨大的减排空间，必须对产业结构、能源结构、交通系统等作根本性调整优化。这是巨大的挑战，也是转型升级的动力。

最后确立的。这样的过程切实有效，虽然工作量大了，但工作做得比过去更扎实。”

“环境保护是国家经济社会可持续发展的基本保障，一定要下大功夫去有所作为。”顾逸东指出，环境保护是一项牵涉社会各个领域的长期而又艰巨的系统工程，“生态环境的修复需要很长时间，政府治理的力度非常大，但要达到更好的目标，还需要做更大的努力。当然，还有一些深层次的问题需要解决，包括清洁能源发展等。环保工作需要全社会各方面共同努力”。

他建议，加强人大立法队伍建设，形成更加强大、更高层次的立法队伍；同时，全国人大执法检查监督工作也要更广泛、更深入一些。(本报北京3月13日专电)

全国人大代表、中科院院士顾逸东建议——

## 监督环保，人大执法检查应“升级”

### 代表观点

■本报特派记者 唐玮婕

“目前，对环境保护的监督力度比较大，但深度还不够，还有进一步改进的空间。”全国人大代表、中国科学院院士顾逸东建议，全国人大执法检查监督工作应更宽一些、更深入一些。

作为全国人大环境与资源保护委员会委员，顾逸东告诉记者，专门委员会是在人大常委会领导下协助人大常委会开展工作的专门机构，这几年无论是执法检查还是参与立法等，专门委员会牵头的环境保护工作亮点频频。

党的十八大把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，明确提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。顾逸东说：“在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设之外，加上了生态文明建设，表明我们加强生态文明建设的

坚定意志和坚强决心。随着人大的具体立法工作得到加强，环资委已经修订了《水污染防治法》《海洋环境保护法》，还参与了环保税法等法律的制定工作。”

与此同时，执法检查力度也进一步加大。据他介绍，去年全国人大进行了自然保护区水污染防治法的执法检查，还重点针对工业污染、城市垃圾处理、扬尘防治、生态补偿机制等展开了执法检查，“这是全国人大常委会结合各方情况——包括代表建议，也包括各个专门委员会的建议

### 党派声音

■本报首席记者 张懿

长江是中华民族的生命河，为全面贯彻中共中央《长江经济带发展规划纲要》，将长江流域的治理、开发、保护推上法治化轨道，民进中央在今年全国“两会”期间递交提案，建议尽快制定《长江保护法》，全面规范和调整长江流域管理中的各种水事行为和关系，系统解决流域管理中的一些矛盾和问题。

民进中央认为，此时立法，有助于有效疏解长江流域经济和社会发展的功能，平衡依附于其上的多元利益关系，确立不同类型法律权利的优先次序，建立权利冲突调整的基本规则和制度。

民进中央建议尽快制定《长江保护法》

## 把治理开发保护推上法治化轨道

保护与修复等法律制度。

长江流域在管理体制机制目前也存在条块分割、部门分割的情况，流域治理手段比较缺乏，流域综合治理技术能力比较薄弱。为了在水资源的市场化配置、信息共享、风险控制、利益补偿、公众参与、监督检查等方面培植适当的机制，迫切需要立法完善流域综合管理的体制机制，正确处理流域管理与行政区域管理、行业管理之间的关系，实现流域综合管理目标。

民进中央认为，近年来，在全国主体功能区划、加快水利改革发展、实行最严格水

资源管理制度、加快推进生态文明建设、生态文明体制改革、水污染防治行动计划等方面，党中央、国务院出台了一系列纲领性文件，为制定《长江保护法》提供了政策支持。自2016年以来，水利部已经启动了《长江保护法》的前期研究工作。有了上述工作的基础，建议尽快将《长江保护法》列入十三届全国人大的五年立法规划和国务院立法

工作计划，为长江经济带发展提供法治基础和保障。(本报北京3月13日专电)