

法制化推进云南高原湖泊保护与治理

朱振亚 王晓琼

(1. 长江水资源保护科学研究所, 武汉 430051; 2. 中国生物多样性保护与绿色发展基金会)

摘要:近年来, 云南省采用法制化手段全方位推动九大高原湖泊保护与治理。本文通过对云南高原湖泊治理举措的例举, 分析云南省高原湖泊保护的现状, 展示了保护治理成效及未来预期, 以期统筹推进高水平保护和高质量发展协同增效提供借鉴。

关键词: 云南, 高原湖泊, 法治, 保护, 治理, 生态文明

朱振亚, 王晓琼. 法制化推进云南高原湖泊保护与治理. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷, 2024年9月, 总第67期. ISSN2749-9065

习近平总书记高度重视、始终牵挂云南生态文明建设特别是九大高原湖泊保护治理工作, 2008年11月到云南考察时就专门考察滇池治污工程和五甲塘湿地公园建设情况。2015年1月, 习近平总书记在洱海边同当地干部合影后说, “立此存照, 过几年再来, 希望水更干净清澈”; 2020年1月, 习近平总书记在滇池边叮嘱我们“把滇池治理工作做得更好”。

近年来, 云南省坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神, 按照“把云南建设成为中国最美丽省份”新要求, 践行“绿水青山就是金山银山”理念, 认真贯彻落实党中央、国务院全面推进

河(湖)长制的重大决策部署, 采用法制化全方位推动九大高原湖泊保护治理工作取得实效。

一、云南高原湖泊治理举措

湖泊保护, 功在当代, 利在千秋。云南省以最严格制度、最严密法治持续推进高原湖泊保护治理。云南省以高度的政治责任感、强烈的政治担当, 果断作出了在治湖理念、治湖措施、治湖体制机制上来一场“湖泊革命”的战略决策。

2021年9月28日, 中共云南省委省人民政府印发了《中共云南省委省人民政府关于“湖泊革命”攻坚战的实施意见》(云发〔2021〕22号), 提出60条具体措施, 全面打响“湖泊革命”攻坚战。



为进一步提升湖泊保护治理能力和治理效能,云南省采取空前措施,加快健全九大高原湖泊管理体制和机制工作,先后印发了《关于进一步加强河(湖)长制工作的通知》、《关于加强九大高原湖泊监督检查的意见》等2个机制文件,云南省水利厅印发全面推行河长制、全面贯彻落实湖长制等文件,建立河(湖)长巡河、督察、考核等10余项制度,进一步健全河湖长制责任体系和九大高原湖泊保护治理监督体系。以九大高原湖泊为代表的重要水资源保护地方立法不断完善。

2022年4月6日,云南省人大常委会办公厅印发了《关于九大高原湖泊“一湖一条例”修改工作任务分工的通知》,一是明确了各湖泊保护条例修改的责任部门,通过出台条例全面加强入湖河道管控,目前正在加快推进立法相关工作。二是开展“两线三区”空间管控:重新定位并科学划定九大高原湖泊“两线”,围绕生态保护核心区、缓冲区、绿色发展区,从严制定“三区”30条管控措施。三是严厉打击违法行为:2017年以来,在九大高原湖泊查处各类违法违纪案件3794件。在洱海对“电捕鱼”行为依法判实刑,消除了部分渔民

“在洱海禁渔时段、禁渔范围用电捕几条鱼只会被行政处罚款”的认识误区;在泸沽湖开展网箱养鱼集中整治专项行动,加大增殖放流力度。四是推进生态法庭建设:2019年以来,相继成立水源保护地法庭、普达措国家公园法庭、珠江源生态环境审判庭、赤水河源头环保法庭等一批具有高原特色的法庭。五是建立执法司法协作机制:印发了《关于全面推行“河(湖)长+检察长”协作机制的意见》,制定了《河湖警长制工作实施办法》,着力提升河湖保护法治化水平,九湖流域各级河湖警长1683名。六是开展跨界湖泊联防联控联治:联合四川、贵州、西藏开展跨界河湖联合巡河40余次。与四川省联合印发《川滇两省共同保护治理泸沽湖“1+3”方案》,率先建立了跨省河湖省级河(湖)长议事协调机制。召开滇川藏三省区长江(金沙江)河湖长联席会议,共商长江(金沙江)保护治理。通过深化执法司法协作和跨界湖泊联防联控联治,湖泊保护治理法律监督实效不断增强。

此外,积极探索“党建+河湖长制”、“党建+湖泊革命”:首次将“加强党的建设,以党建引领河湖长制”写入2022年全省河湖长制工作



要点，以省总河长令第8号印发，切实加强“党员河长”队伍建设，在九湖流域开展“党建+湖泊革命”示范联建活动。创新“河(湖)长+”工作机制，全面推行“河(湖)长+检察长”工作机制，打造河(湖)长+河湖警长“多轮驱动”、网格+警格+水格“三格合一”的水域保护新模式。坚持最严格的考核问责，对破坏生态环境的典型严肃查处，对不负责的领导干部严肃问责、终身追责。

2018年以来，围绕九大高原湖泊保护治理，中央环境保护督察“回头看”及高原湖泊环境问题专项督察、水利部明察暗访、长江经济带生态环境督察、中央审计署驻昆办审计、省级河(湖)长制督察等发现问题776个，已整改完成469个，307个按时序推进整改；共制定整改措施1861条，已整改完成1301条。

2020—2022年，生态环境部公布的洱海水质评价结果连续两年为“优”。当前，九大高原湖泊水质稳中向好，部分主要超标指标数值大幅下降，基本达到预期目标。与2012年相比，2021年泸沽湖、抚仙湖水水质保持Ⅰ类，洱海水水质由Ⅲ类好转为Ⅱ类，滇池草海、外海以及星云湖均实现脱劣，阳宗海全湖平均水质由Ⅲ

类好转为Ⅱ类，创十年来最好水质水平，并入选昆明市首批“绿美河湖”^[1]。从2021年夏天起，在洱海、泸沽湖、滇池等高原湖泊竞相绽放的海菜花，吸引市民、游客纷至沓来。海菜花是我国特有珍稀沉水草本植物，对水质要求非常高，水清则花盛，水污则花败，在Ⅲ类水质以上环境中才能生长，被誉为“水质试金石”。以花为证，一度踪迹难觅的海菜花在云南省各水域大面积盛开，生动彰显了云南高原湖泊保护治理工作取得的成效。2021年，洱海流域被纳入全国第二批流域水环境综合治理与可持续发展试点，抚仙湖流域治理被列入10个中国特色生态修复典型案例，泸沽湖云南部分入选生态环境部美丽河湖优秀案例。2022年6月，洱海流域入选全国第二批“山水林田湖草沙”一体化保护和修复项目。

二、现状分析

云南高原湖泊众多，是中国湖泊较多的省份之一。云南湖泊多位于崇山峻岭之中，或高山之巅，似颗颗高原明珠，像块块山间碧玉。他们山环水映，景色秀美，风光如画，是云南壮丽的自然景观的重要组成部分，驰名中外。云南省水域面积大于30km²的湖泊有滇池、洱海、抚仙湖、程海、



泸沽湖、杞麓湖、星云湖、阳宗海和异龙湖，统称“九大高原湖泊”^[2]。其中滇池、程海和泸沽湖属长江水系，抚仙湖、杞麓湖、异龙湖、星云湖和阳宗海属珠江水系，洱海属澜沧江水系。九湖流域是云南省社会经济最发达的地区，人口约占全省人口数的11%，面积占全省国土面积的2.1%，但创造的国内生产总值却占全省总量的1/3^[3]。九大高原湖泊功能极其重要，承载着700多万的流域人口。

云南九大高原湖泊是中国断裂构造型、高海拔低纬度湖泊的典型代表，是重要的生态系统、生命系统^[4]。九湖湖容304亿立方米，多年平均水资源量只有17.5亿立方米，来水主要靠流域地表径流补给，湖面面积占比高，湖面蒸发量大于降雨量，流域可利用水资源十分有限。九湖都位于坝区，湖面面积1042平方公里、占全省国土面积的0.26%；流域总面积8110平方公里，约占云南国土总面积的2.05%，流域人口密度远高于全省平均水平，流域开发利用强度远超全省平均水平。水动力不足，水体交换周期长，水体自净能力弱。一方面，九湖流域入湖河流季节性入湖特征明显，水量难以得到补充和恢复，且流域水系不发育，普遍流程短、动能

差，导致水体自净能力弱；另一方面，湖泊出流通道少，有的湖泊仅有一条出流河道，有的湖泊甚至没有出流，水动力不足，水体交换周期长，导致污染负荷物在湖中常年累积。比如，抚仙湖换水周期约167年。除上述自然因素造成的保护治理困难外，面源污染、流域污水、围湖开发以及科技支撑不足等问题，也给九大高原湖泊保护治理带来了较大的困难^[5]。

根据云南省九大高原湖泊各自的特点，高原湖泊的治理保护首先需要科学治湖：对水质优良的泸沽湖、抚仙湖，坚持“预防为主、生态优先”，全面提升水生态环境监测、监控预警及风险防范能力，维护生态系统稳定健康；对水质良好的洱海、阳宗海、程海，坚持“保护优先、系统施治”，通过调整流域内产业结构、完善截污治污体系、实施生态修复水源涵养等，持续改善水生态环境质量；对污染治理型的滇池、星云湖、杞麓湖、异龙湖，坚持“科学治污、精准治污、依法治污”，通过控源截污、入湖河道整治、农业面源污染治理、生态修复及建设、污染底泥清淤、生态补水等措施，持续降低富营养化水平，全面消除劣V类水体。此外，高原湖泊治理保护还面临主体责任不够清晰、管



控范围不明确、体制机制不健全、执纪问责不够严、整改落实不到位等问题,本质上说就是法治保障程度不够。从主体责任不够清晰来看,州(市)、县(市、区)党委、政府,以及各相关部门如何各司其责、各履其职、各尽其责、合力治湖没有清晰的规定;从管控范围来说,现行湖泊湖滨生态空间管控范围和要求不一致,如何将高原湖泊保护的物理界线地标落在地上,真正将高原湖泊永久保护起来的问题亟待解决;从体制机制方面来讲,执法司法协作机制、跨界湖泊联防联控联治、湖泊生态环境保护考核机制尚未完全建立;从执纪问责方面来说,对不负责的领导干部严肃问责、终身追责未能严格执行;从整改落实方面来讲,动真碰硬抓实整改整治,解决高原湖泊治理保护真问题、真解决高原湖泊治理保护的问题还存在差距。必须站在筑牢西南生态安全屏障、扛牢湖泊保护治理政治责任的高度,推进高原湖泊治理的法制化水平,有法可依、有章可循、有据可查、有错必纠、有洞必补成为摆在高原湖泊保护治理面前的重要问题。

三、治理成效及预期

高原湖泊生态水环境治理事关地方经济社会的发展空间,是其下游

地区的水环境安全和经济社会安全问题的重要影响因素。云南省通过汲取教训举一反三,形成“一湖带八湖”的整体效应,九大高原湖泊源头治理、系统治理、科学治理、依法治理格局初步形成^[6]。

在“退”和“减”方面,九湖流域生态保护核心区内已累计退出人口 73585 人,退塘、退田 6.3 万亩,退房 309.1 万平方米,恢复湿地 5.6 万亩;移民搬迁 1.6 万户、7.2 万人。在“调”方面,九湖流域已累计流转土地 54.0 万亩,休耕轮作 35.8 万亩,实施农业高效节水工程 32.1 万亩。在“治”方面,九大高原湖泊流域内关停非煤矿山共 179 座,完成生态修复面积 1.73 万亩。2022 年以来累计生态补水 9.9 亿立方米。已建城镇污水处理厂 61 个,建成城镇污水管网 1.1 万公里,城镇雨污分流改造 574.1 公里。在“管”方面,九大高原湖泊保护治理“十四五”规划及“一湖一策”行动方案落地实施,水质水量监测预警能力逐步提升,“智慧湖泊”建设深入推进,管理效能达到新水平。云南省深入实施“湖泊革命”攻坚战,推动保护治理从“一湖之治”向“流域之治”再到“全域联治”的重大转变。



云南主动服务和融入长江经济带发展战略，坚持共抓大保护、不搞大开发，坚持生态优先、绿色发展，主动担起“上游责任”，加快构建长江上游生态安全屏障。在云南省委、省政府的坚强领导下，全省上下联动、齐心协力，用法制化保障一系列重大措施和重点项目得以落地落实，持续全面贯彻落实党中央关于强化河湖长制、推进大江大河和重要湖泊湿地生态保护和系统治理的决策部署，咬定目标、久久为功，全力把“九湖”治理推向纵深。

在科学治湖，严格空间管控方面，云南省将持续推进“九湖”治理，牢牢守住“湖泊是用来保护，不是用来开发”的底线。一体化推进治污水、治农业面源污染、治垃圾、改善湖泊水生态“三治一改善”，坚持“一湖一策”精准施策。在依法治湖，完善机制体制方面，云南省九大高原湖泊保护治理坚持和加强依法治理，在法治轨道上从严从长精准施治。要扎实开展全省河湖安全保护专项执法行动，严厉打击涉河湖违法违规行。纵深推进河湖“清四乱”、河道非法采砂专项整治、绿美河湖建设等专项行动。持续抓好问题整改，持续跟踪督促，定期调度，实行整改核查销号，

确保问题整改到位、工作见到实效。进一步提升河湖监管水平，加大明察暗访力度，充分利用卫星遥感、无人机等技术手段，动态发现问题、动态研究问题、动态解决问题。

当前，九大高原湖泊水质稳中向好，部分主要超标指标数值大幅下降，基本达到预期目标。湖泊保护治理任重道远，加强湖泊保护治理，既是一场攻坚战，也是一场持久战。要坚持“依法治湖、科学治湖、系统治湖、责任治湖”的原则，始终牢记湖泊是公共空间，牢牢守住“湖泊是用来保护的，不是用来开发的”底线，紧紧抓住减少入湖污染负荷这一关键，坚持源头治理、精准治理、系统治理、依法治理。依靠法律法规强力推进革命性措施，不断细化、实化湖泊保护管控，为湖泊保护和流域经济社会绿色发展留出了足够的生存空间，拭去明珠上的尘埃，还以真实、美丽的湖光山色。云南高原湖泊治理保护积累了全面依法治湖护湖的宝贵经验，为云南水系保护治理长治长效、创建全国生态文明建设排头兵等贡献了力量。



参考文献：

- [1] 云南省生态环境厅. 云南省生态环境状况公报[R]. 昆明, 2022.
- [2] 云南省水利厅. 以深化水价改革为抓手 全面推动新阶段云南水利高质量发展[J]. 中国水利, 2021(24): 85.
- [3] 张召文. 云南九大高原湖泊治理的复杂性、艰巨性和长期性[J]. 环境科学导刊, 2012, 31(01): 19-20.
- [4] 杨智, 陈欣, 周云等. 生态文明思想指引下的云南九大高原湖泊保护治理的实践和思考[J/OL]. 环境保护科学: 1-5.
- [5] 赵进勇, 于子钺, 张晶, 等. 国内外河湖生态保护与修复技术标准进展综述[J]. 中国水利, 2022(6): 32-37.
- [6] 张珂. 云南九大高原湖泊水质稳中向好[N]. 云南经济日报, 2022-12-08(A02).

