

生物多样性类建议（十一篇）

（一）建议尽快开展三峡工程后环境影响评价，推动《长江保护法》 全面落地

中国生物多样性保护与绿色发展基金会研究室

摘要：三峡工程是我国有史以来建设的最大型水利枢纽工程项目，建成了全世界规模最大的水电站。三峡工程建成投产 15 年，一直未开展重大建设项目后环境影响评价。因此，建议尽快开展三峡工程后环境影响评价工作，不能在未对三峡工程的后环境影响做出全面评估前，对受三峡工程影响的中下游重要湖泊再次核准大型水利工程建设项目。一则是因为建设前提不清，很可能做出错误判断，从而可能导致采取针对历史错误反复打补丁的解决方式，带来重大损失，二则也直接违背了《长江保护法》中“统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理”的原则和相关要求。

关键词：环境影响评价，《长江保护法》，三峡工程

中国生物多样性保护与绿色发展基金会研究室. 建议尽快开展三峡工程后环境影响评价，推动《长江保护法》全面落地. 生物多样性保护与绿色发展. 第 6 卷，2024 年 5 月，总第 60 期. ISSN2749-9065

【背景】

三峡工程建成投产 15 年，一直未开展重大建设项目后环境影响评价。

三峡工程是我国有史以来建设的最大型水利枢纽工程项目，也是全世界规模最大的水电站。其中三峡大坝为混凝土重力坝，坝高 185 米，蓄水高程 175 米，水库长 2335 米，水库蓄水量 393 亿立方米，工程建设历时 15 年，静态投资 1300 多亿元。该建设项目于 2003 年 6 月蓄水发电，2009 年全部建设完工，其后在防汛、发电、航运和水资源利用等方面发挥了重要作用。2020 年 11 月，水利部、

国家发展改革委员会联合完成对三峡工程的整体竣工验收。

【内容】

三峡工程被公认为“国之重器，民之三峡”，这一举世瞩目的重大水利枢纽工程建设周期长、投入巨大；建成投产 15 年后，这一工程在我国社会经济发展、能源转型、生态安全各方面的影响与效应日益显现。在建成投产后的 15 年里，三峡工程虽存在对其航运价值、发电效益、能源转型贡献等方面的研究小结，但均不是很系统、全面，至今也没有公布工程竣工验收的相关文件，没有开展相应



的、完整的重大建设工程后环境影响评价。

2021年6月,总投资2200亿元、世界排名第二大的白鹤滩水电站蓄水,导致山体滑坡,出现数十人失踪死亡、大量村民紧急搬迁避灾。2022年,三峡库区四方碑再次出现滑坡现象,有研究表明这次滑坡与库区每年约30米上下水位变化有直接关系。2010年9月,据长江水利委员会统计,长江上游100万平方公里范围内有大小滑坡15万多处,泥石流沟通道万余条,分布面积达10万多平方公里。国家为此积极筹建长江上游滑坡泥石流预警系统建设。同时,三峡工程建成后,其对长江上游峡谷河流的地质影响、长江中下游由于清水下泄导致的河道影响、水量变化与咸潮入侵影响、库区泥沙问题、以及长江全流域的水生生物影响等,则并未系统涉及。

这一现状不仅与现有法律法规抵触,并直接关系或影响到新时期长江流域的生态文明建设、及其长江流域其他重大后续建设项目的规划或建设决策,故建议相关部门尽快督促并协调相关部委开展三峡工程的后环境影响评价工作,此事意义重大。

其具体理由如下:

1. 三峡工程长期未开展重大建设项目的后环境影响评价,已与国家《环境影响评价法》、《建设项目环境影响评价管理办法(试行)》出现抵触。

国家《环境影响评价法》2003年9月开始施行,2016年由全国人大常委会进行修订。国家《环境影响评价法》第十六条要求:“建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书,对产生的环境影响进行全面评价”。该条款下的第一条,再次明确:“可能造成重大环境影响的(建设工程),应当编制环境影响报告书”。该法律的其他条款,也明确了负责环境影响评价审批的环境保护行政部门有备案、跟踪检查、督促或责成(建设单位)开展后环境影响评价、以及对建设单位未依法报批环境影响评价等行为有责令停工和处罚的职责。

三峡工程建设历时时间长,从1994年开工,2003年蓄水发电,到2009年才完工,2020年竣工验收,其建设项目自身、以及对长江全流域生态环境和社会经济所产生的重大影响,都符合《环境影响评价法》要求开展环境影响评价的规制范围;大坝工程的建设期和投产期,也均在国家《环境影响评价法》的施行期间。因此,应该补上该工程建设的全面环



境影响评价，而不应该豁免于外，不受国家环境保护方面的法律规制。

2016年1月，《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》施行。其第三条再次要求：“建设项目运行过程中产生不符合经审批的环境影响报告书情形的，应该开展环境影响后评价”；包括“水利、水电、采掘、港口、铁路行业中实际环境影响程度和范围较大，且主要环境影响在项目建成运行一定时期后逐步显现的建设项目”。三峡工程属于后者，应该开展后环境影响评价，且明确是由建设单位或生产经营单位负责组织开展该项工作。该管理办法第八条也要求环境影响后评价应当在建设项目正式投产或运营3-5年内开展。三峡工程符合开展（建设项目）环境影响后评价的项目主体要求，且已投产20多年，早超过了该管理办法规定的时间。

2. 三峡工程建成后未开展全面的环境影响评价或后环境影响评价，已对长江全流域的保护与建设、以及后续重大建设工程的是否开建，造成现实困扰。

以鄱阳湖水利枢纽工程为例。江西省近年来屡屡提出建设鄱阳湖水利枢纽工程的一个最重要动因，即是三峡工程建设以来，每年秋季从长江

干流进入鄱阳湖的来水大幅减少，鄱阳湖秋旱加剧，故推论其原本的湖泊水文生态发生不可逆改变，为留住一湖清水，江西省提出建闸。三峡工程对长江全流域的水沙调剂，有着举足轻重的作用。在该工程全面建成投产15年里，其对长江中下游径流水沙的改变幅度、枯水季有无采取相应措施调剂水量及调剂力度、保留生态用水的比例、以及对水生生物的影响等真实状况及影响如何，目前均无法得知，缺少全面、客观的评价，而如果开展该建设项目的后环境影响评价，则可以得出相对理性的结论，能够为鄱阳湖应否建闸提供科学论证，以及对如何应对或解决鄱阳湖秋旱问题，提供更全面、更系统的解决方案，也能切实推进长江流域的生态文明建设。同样，对长江上游地区的地质影响、生物影响等，也亟需全面开展评估与研究。

反之，尽快开展三峡工程的后环境影响评价，则可以与时俱进、实现与国家《环境影响评价法》、《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》、以及2021年施行的《长江保护法》的有效对接与衔接，并推动系列法律法规的完善与落地，为长江流域的可持续发展提供范例，做出表率，助推国家生态文明发展。



如《长江保护法》总则要求：“长江保护应当坚持统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理”；同时其第三十一条规定：将长江干流、重要支流和重要湖泊控制断面的生态流量进行管控，要求这些重点生态区位上的水利水电、航运枢纽等工程要将生态用水调度纳入日常运行调度。三峡工程也不例外。三峡工程在开展后环境影响评价过程中，也必将考虑生态用水的日常运行调度落实情况，而这一状况对鄱阳湖乃至长江中下游的影响势必深远。也就是如果落实了《长江保护法》所要求的生态用水日常调度，鄱阳湖是否还有建闸之必要呢？

因此，建议尽快开展三峡工程后环境影响评价工作，不能在未对三峡工程的后环境影响做出全面评估前，对受三峡工程影响的中下游重要湖泊再次核准大型水利工程项目动工。因为一则建设前提不清，很可能做出错误判断，从而可能导致采取针对历史错误反复打补丁的解决方式而带来的重大损失，二则也直接违背了《长江保护法》中“统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理”的原则和相关要求。

