

统筹推进生态优先绿色发展

——以岳阳市为例

王一鸥¹

【摘要】习近平总书记指出，要坚持共抓大保护，不搞大开发，正确把握生态环境和经济社会发展的关系，探索生态优先和绿色发展新路子，改善生态环境质量，统筹推进长江干支流沿线治污治岸治渔，深入推动长江经济带发展。以“生态优先、绿色发展”为发展理念的长江经济带发展战略，是推动我国绿色发展和可持续发展的重大战略决策和部署，也是长江经济带建设的必然遵循。本文认真学习贯彻习近平总书记考察湖南重要讲话，在梳理长江经济带、洞庭湖生态经济区有关生态优先、绿色发展内容的基础上，围绕江湖一体化治理、筑牢绿色屏障，统筹城乡均衡发展、建设绿色家园，优化产业布局、发展绿色经济，引导共同参与、践行绿色生活，着力创新驱动、强化绿色保障等提出了实现生态优先、绿色发展的主要对策，积极担当长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”时代使命，坚决打好蓝天、碧水、净土保卫战。

【关键词】岳阳市 生态优先 绿色发展

【中图分类号】 X321 **【文献标识码】** :A **【文章编号】** 1009-5675(2021)01-001-06

推动长江经济带生态优先、绿色发展，是党中央作出的重大决策。2016年1月，习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上强调：“推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑，走生态优先、绿色发展之路^[1]”。2017年，习近平总书记所作的党的十九大报告明确指出，要“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展。”^[2]2018年在深入推动长江经济带发展座谈会上习近平总书记再次明确要求，“正确把握生态环境保护和经济发展的关系，探索生态优先和绿色发展新路子。”^[3]2020年9月，习近平总书记亲临湖南考察时强调：“要坚持共抓大保护、不搞大开发，做好洞庭湖生态保护修复，统筹推进长江干支流沿线治污治岸治渔。要持续改善生态环境质量，落实生态环境保护责任制，坚决打好蓝天、碧水、净土保卫战。”^[4]2020年11月14日，习近平总书记在江苏南京主持召开全面推动长江经济带发展座谈会时强调指出，“坚定不移贯彻新发展理念，推动长江经济带高质量发展，谱写生态优先绿色发展新篇章，使长江经济带成为我国生态优先绿色发展主战场、畅通国内国际双循环主动脉、引领经济高质量发展主力军。”^[5]可见，以“生态优先、绿色发展”为发展理念的长江经济带发展战略，是推动我国绿色发展和可持续发展的重大战略决策和部署，也是长江经济带建设的必然遵循。洞庭湖地处长江黄金水道与京广交通要道的交汇处，具有承东启西、连南接北的区位优势。根据党中央的决策部署，洞庭湖生态经济区建设以生态文明建设为主题，坚持生态优先绿色发展的理念，统筹湖区经济发展和生态保护^[6]。建设洞庭湖生态经济区，对于促进长江经济带生态优先绿色发展具有重要意义。洞庭湖生态经济区作为长江经济带最具鲜明特色的重要组成部分，积极主动融入长江经济带发展是洞庭湖生态经济区的重大历史机遇，也是时代赋予的重大使命。岳阳作为长江中游的交通枢纽，是洞庭湖生态经济区深入推动长江经济带“生态优先、绿色发展”的重要节点城市，必将在统筹推进生态优先绿色发展战略征程上干在实处，走在前列，多作贡献。

一、岳阳生态优先绿色发展的主要实践

近年来，岳阳市委市政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平生态文明思想，认真贯彻党中

¹**作者简介：**王一鸥，中共岳阳市委书记，岳阳市人大常委会主任，研究员，湖南岳阳，414000。

央和省委的战略决策部署，始终将生态优先绿色发展的创新理念贯穿到高质量发展全过程，铁腕重拳推进生态环境整治，促进经济社会发展全面绿色转型，力度之大、规模之广、影响之深，前所未有，生态环境保护发生了转折性变化，经济社会呈现跨越式发展的强劲态势。

（一）绿色发展水平稳步提高

2017—2019年，岳阳市绿色发展指数^[7-8]由38.1上升为61.7，绿色发展指数呈快速上升态势，岳阳市经济与社会绿色发展水平稳步提高。其中，绿色承载力对总指数的贡献率达到48.4%，绿色承载力指数年均增长19.4%；万元GDP能耗下降率及万元工业增加值用水量均有一定幅度下降；城市污水处理率和人均绿地面积分别由2017年的95.4%、9.46m²上升为98.1%、9.79m²。另外，绿色保障力对总指数贡献率为29.8%，年均增长-1.2%，其中农林水利事业占公共预算支出比例、规模以上工业企业R&D经费投入强度、环境污染治理占GDP比重3项指标均有一定幅度提高，而受居民出行习惯和城市规模扩张等因素影响，公共交通支持率和排水管网密度两项指标小幅下降。绿色发展长度对总指数贡献率为21.8%，年均增长30.27%，其中人均GDP增速约7%，第三产业增加值、高技术产业增加值、绿色公共投资3项指标占GDP比重分别提高到49%、25%和9%。

表1 2016—2019年岳阳市绿色发展指数

年份	绿色发展长度	绿色承载力	绿色保障力	绿色发展总指数
2016	0.090	0.209	0.167	0.375
2017	0.068	0.141	0.172	0.381
2018	0.177	0.280	0.109	0.566
2019	0.199	0.357	0.161	0.617

注：此指数是由原始数据进行规范化处理后的数据和相对应绝对权重相乘所得

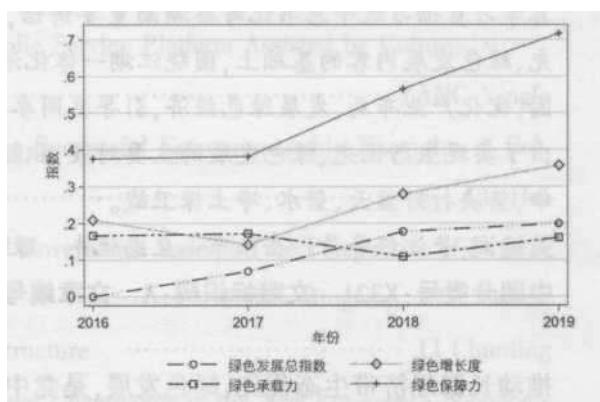


图1 2016—2019年岳阳市绿色发展指数及一级指标变化图

（二）生态资源与环境质量显著改善

一是江湖水质整体改善。针对传统产业比重偏高、石化“一业独大”等现实短板，岳阳市已关停13家沿江化工企业，完成

35家造纸企业98万吨制浆产能退出。2019年,长江干流湖南段163公里水质总体为优,4个断面水质均从2017年的III类提升到II类。洞庭湖湖体11个考核断面除总磷外,其他考评指标均达到III类,总磷浓度为0.066毫克/升,比2017年下降9.6%。二是大气质量优良率明显提升。2019年岳阳市城区空气质量优良率为85%,同比提升2.4%;空气质量综合指数为4.4,同比上升0.2%,其中PM2.5浓度为 $43 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (目标 $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$),同比下降2.3%;PM10浓度为 $68 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (目标 $69 \mu\text{g}/\text{m}^3$),同比下降5.5%。岳阳市在湖南省六个大气污染传输通道城市(长株潭岳常益)中,空气质量优良率排第一,空气质量指数排第二,无重污染天气。三是长江岸线整治取得历史性突破。作为湖南省唯一拥有长江黄金岸线资源的城市,近年来岳阳市整合中央和地方长江岸线整治资金21亿元,对长江堤身、堤基、护岸护滩、堤顶道路、防汛通道、涵闸泵站等进行了加固提升改造,共完成大堤加高培厚140.61公里,新建防洪墙1.4公里,新修压浸平台长120公里,堤身硅护坡97公里,关停42个码头泊位,复绿岸线136公里,长江岸线岳阳段综合整治取得历史性突破^[8-9],提高了长江岸线岳阳段防汛能力,筑牢了最美长江岸线的生态保障,为湖南省洞庭湖流域防灾减灾和岸线整治提供了岳阳样本。

(三) 水利、环境综合整治工程建设成效显著

一是水利建设重点工程扎实推进。岳阳市为全省水利建设重点投入市州之一,2017—2019年,岳阳市投入86亿元,扎实推进黄盖湖综合治理、蓄洪安全建设、长江补水工程、水库除险加固、中小河流治理、沟渠塘坝清淤疏浚等一批“补短板”重点工程和薄弱环节^[10]。二是农村人居环境持续改善。大力开展农村“空心房”整治,推进村庄清洁行动集中攻坚,2019年全市拆除“四房”及偏杂屋2536万平方米,腾退土地12.5万亩。清理农村生产生活垃圾50万吨,无害化处理率达98.43%;清理村内沟渠塘坝1.57万公里,治理大小黑臭水体1.22万处;启动14.4万户卫生厕所改(新)建,已完成6.5万户^[9]。“岳阳市整治农村,空心房,探索土地集约节约改革新模式”获评全国改革开放40年地方改革创新40案例。三是城市污水综合整治加快建设。2017—2019年共完成城市污水综合整治专项资金投入33亿元,开工建设东风湖、王家河等5个污水系统收集管网工程,完成新建管网140公里;累计建成污水处理厂29座,总设计规模73.3万吨/日。建成乡镇污水厂10座,处理能力2.3万吨/日。对43个长江排污口制定一口一策整治措施,其中42个完成了整改销号。四是洞庭湖湿地生态修复成效明显。2014年以来修复洞庭湖湿地生态3.1万亩;加快实施国家湿地保护恢复等项目,开展退耕还湿和小微湿地治理试点,共完成7.7万亩修复任务。2019年12月,洞庭湖水域10年全面禁止天然渔业资源捕捞。“零容忍”严厉打击各类非法捕捞行为,保护洞庭湖水域生态环境,守护好一江碧水。到2019年底,洞庭湖越冬候鸟超过24万只,江豚、麋鹿稳定栖息分别达到120多头和200多头,创近10年之最。

(四) 绿色发展体制机制加速推进

一是落实河湖长制走在全省前列。4位省领导分别担任湘江、黄盖湖、洞庭湖和长江湖南段省级河湖长,2114名市县乡村主要领导担任所辖河湖长,实现了市、县、乡、村四级河长全覆盖,河长巡河常态化、制度化。四级河湖长巡河近18万人次,下达第一总河长令18个、总河长令35个。二是强化机制建设。率先在全省探索出市县河长“五有”巡河标准;创新运用河长履职“提示函”制度,为河湖长安上“定时闹铃”;制定实行“一周一通报、一月一督查、一季一讲评、半年一交流、一年一考评”督导机制。三是强化工作成效。将河湖长制纳入综合绩效考核范畴,全市115条河湖全面完成划界,135个乡镇“样板河湖”完成创建;与江西、湖北签订了湘赣边区、黄盖湖地区河长制联防联动协议,开启跨界河湖共治共护模式。

二、岳阳生态优先绿色发展的主要思考

习近平总书记指出:“绝不容许长江生态环境在我们这一代人手上继续恶化下去,一定要给子孙后代留下一条清洁美丽的万里长江”“真正把生态系统的一山一水、一草一木保护好”,这是我们的行动指南和根本遵循。岳阳市一定要牢记习近平总书记关于“守护好一江碧水”的殷殷嘱托,切实把握湖南自贸试验区岳阳片区、长江经济带绿色发展示范区战略发展机遇,统筹推进“五位一体”总体布局,坚持生态优先、绿色发展的战略定位,以推进长江—洞庭湖流域水环境综合治理和主导产业转型升级为重点,探索水生态环境保护和经济社会高质量发展新机制,全力实现生态资源和生产方式协调发展,积极担当长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”重大责任,为推进一江碧水向东流贡献力量。

（一）推进江湖一体化治理、筑牢绿色屏障

一是加快洞庭湖流域（岳阳段）山水林田湖草生态修复工程建设。对照国家财政部、自然资源部、生态环境部三部委《山水林田湖草生态保护修复工程试点方案》和《湖南省湘江流域和洞庭湖流域山水林田湖草生态修复工程试点方案》，编制《岳阳市洞庭湖流域山水林田湖草生态修复工程实施方案》，着眼“山水林田湖草命运共同体”理念，梳理岳阳市环境要素存在的问题，研究岳阳市生态环境系统状况与趋势，遵循自然规律，充分利用洞庭湖水生态系统自我修复能力，辅助人工改造建设措施，整合集成相关建设资金（项目），以洞庭湖水环境治理、东洞庭湖湿地保护与建设、沿湖农业面源污染治理、藕池河流域河道疏挖工程、城乡污水集中处理设施建设为重点，为岳阳市水生态修复和管理提供可靠的支撑。持续开展洞庭湖十年禁渔，“零容忍”打击各类非法捕捞行为，强化捕捞、交易、消费三大环节闭环监管，建立健全长效机制，同时做好退捕渔民转产安置和生计保障，坚决打赢禁捕退捕攻坚战。二是规划落实藕池河流域河道疏挖工程建设。争取国家、省级水利工程建设项目建设，疏挖藕池河及支流河道，增加和恢复藕池河流域汇入洞庭湖的水量，减少藕池河主干河道断流时间；实施湖区垸内沟渠清淤疏浚工程，恢复垸内河湖沟渠连通性和输水能力，打通毛细血管，解决水流不动、不畅及淤积严重的问题，解决藕池河流域水资源供需矛盾问题。三是打造长江“最美岸线”升级版。持续推进“洞庭清波”专项整治。对照“水美、岸美、环境美”相关工作进行全面考核验收的目标，做好码头规范提升、绿带环境提升等重点工作。码头规范提升重点整治辖区内靠泊能力3000吨级以下（含3000吨级）、年吞吐量50万吨以下的码头，包括历史岸线老码头和使用临时岸线列入规范完善类别的码头。重点对辖区内163公里长江沿岸进行林业生态修复，包括沿江滩涂生态修复、沿岸山体生态修复、沿岸码头场矿和工业园区生态修复、沿江城镇和村民集中居住点的生态修复。

（二）统筹城乡均衡发展、建设绿色家园

一是加快岳阳国家区域性大城市建设。按照国家长江经济带区域性大城市、湖南门户城市、生态城市和滨湖人文城市的定位，明确中心城区和拓展区组团发展定位，加强各个组团及组团衔接区域基础设施建设，争取国家和湖南省加大对岳阳的项目倾斜力度，推动现代产业、绿色交通、现代物流等战略性、基础性项目在岳阳城区、拓展区布局，为岳阳国家区域性城市发展提供有力支撑。二是推进岳阳城区水环境综合治理。积极推进与三峡集团深度合作，以城区三湖一河水系联通、污水集中处理设施建设为重点，在保障“河畅、水清”的同时，合理规划河（湖）滨公园、生态步道、绿色长廊、城市排水管网等工程建设，打造水生态良好、水景观优美、水文化丰富的亲水型宜居城市。三是深化新时代美丽乡村建设。以“空心房”整治为统揽，部署开展村庄清洁行动集中攻坚，撬动农村污水处理、垃圾治理、厕所革命和绿化美化等工作，积极探索美丽乡村建设模式。持续推进农业特色小镇创建与示范工作，坚持要素保障多元化，建立以财政资金引导、项目整合引入、工商资本引进等多元投入机制，强化创建引领、市场导向、资源整合、品牌打造、奖补激励五大工作抓手。

（三）优化产业布局，发展绿色经济

一是优化T型产业空间布局。根据岳阳国家区域性中心城市建设要求，优化岳阳城区产业布局。拓展岳阳中心城区面积，按照生态新城、滨江新城建设要求，北向建设东风湖、梅溪湖、洛王、冷水铺产城融合区，南向拓展郭镇、赶山路、湖滨等区域，使中心城区成为现代服务业集聚区及新增城市人口重点聚居区；拓展区包括城陵矶新港区、云溪区、君山区、经开区、高新技术开发区，实施“腾笼换鸟”和创新驱动战略，通过大项目布局做大做强临港产业集群，连同其他拓展区打造航运物流、电力能源、电子信息、造纸、石油化工、都市郊区农业、机械制造、生物医药等岳阳产业研发与生产基地。形成通道支撑、产业聚集、特色鲜明、优势互补的现代产业体系，使岳阳成为长江经济带有影响的产业聚集地。二是大力推进优势产业链提质升级。大力推进7大千亿产业和“12+1”优势产业链建设。即石油化工、食品加工、电力能源、现代物流、电子信息、装备制造、文化旅游及新材料产业链、食品加工产业链、电力能源产业链、现代物流产业链、电子信息及人工智能产业链、生物医药及应用产业链、电磁及磁力装备产业链、节能环保和石油化工装备“12+1”优势产业链提质升级，以“12+1”优势产业链建设作为岳阳坚持生态优先绿色发展的硬核举措，着力引进一批关联度高的旗舰型、龙头企业，为产业链“强筋健骨”。坚持壮大链上龙头企业，坚持“一链一策”，推动企业挖潜扩能、提质增效，带动产业链条做优做强。推动石化和农副产品加工产业链绿色转型。石化

产业坚持绿色发展与产业链延伸并重，做好石化产业转型升级与生态环保顶层设计，重点向化工新材料、精细化工发展，补全化工产业链。食品加工产业以农产品标准化建设、龙头企业绿色品牌提升为重点，促进一二三产业深度融合，支持农业龙头企业引进股权投资，鼓励企业改制、挂牌、上市。三是打造内陆开放型经济新高地。依托一区一港四口岸，特别是湖南自贸区岳阳片区等开放型经济建设平台，积极对接“一大战略”，对接国家长江经济带发展战略，进一步提高岳阳临港经济的首位度；实现“两大目标”，力争把岳阳打造成为“长江中游综合性航运物流中心”和“内陆临港经济示范区”；发展“三大产业”，重点发展航运物流、电子商务和新一代信息技术产业。用好用活综合授权改革试点、园区企业外贸通关退税便利、外贸融资担保与服务机制等湖南自贸区建设的相关政策，从“全产业链视角”完善湘非经贸合作的制度安排与政策供给，为湘非经贸合作提供软环境支撑。

（四）引导共同参与，践行绿色生活

一是加大宣传力度。从日常生活中节水节电节材、垃圾分类投放、绿色低碳出行、餐饮光盘行动等公众参与度高的绿色生活行为入手，实施浸入式、互动式宣传。发挥报纸、电视、互联网、主题活动日等媒体或平台的作用，开设生活方式绿色化专栏专题，大力宣传生态环境保护的法律法规和生活方式绿色化的政策规定，提高公众对绿色生活的知晓率和自觉性，扩大生活方式绿色化的覆盖面和影响力。二是加强教育引导。将生活方式绿色化教育纳入国民教育和干部职工培训体系，普及生活方式绿色化的知识和方法路径，使之成为素质教育、职业教育和终身教育的重要内容。发挥大中小学生的社会影响作用，将生态教育融入课堂教育内容和课外实践活动，修编中小学生生态文明教材，整合市内大中小学综合实践基地资源，组织开展“文明出行、低碳环保”“绿色消费、节俭养德”等专题活动，增强大中小学生的绿色生活意识。鼓励绿色出行。打造高品质公交服务体系，研究制定提升公交分担率实施方案，力争“十四五”期间公交分担率达到25%以上。加快新能源、清洁能源汽车推广应用，大力推进公交运输装备绿色化。推广应用掌上公交，扩大电子站牌覆盖面，提升公交智能管理水平。优化自行车布点，方便公众选择自行车出行。制定出台绿色旅游实施意见，倡导推行绿色低碳出游，设计适合游客活动的健身步道或骑行的自行车道，满足游客健身养身心理需求。三是践行垃圾分类。制定符合地方特色的法律规范性文件，明确岳阳市生活垃圾分类强制分类要求、分类标准和目录指引。对照源头减量、分类投放、分类收运的工作要求，确保生活垃圾分类全覆盖。各区要选择1个以上街道率先实行生活垃圾分类试点，建成一批示范单位、示范街道、示范社区。

（五）着力创新驱动，强化绿色保障

守护好一江碧水，推动长江经济带绿色发展是一项长期复杂的系统工程，需要国家、省、市、县（区）政府加强管理，统筹协调经济发展和自然资源特别是水资源的保护和修复，深入探索生态优先绿色发展的体制机制^[11]。

一是建立联动组织机制。岳阳市成立市委、市政府主要领导任组长，发改、自然资源、财政、环保、水务、农业、县区政府主要领导为成员的领导小组，在发改局下设办公室，领导小组负责召开领导小组成员会议，听取成员关于产业发展与生态资源修复工作进展汇报，统筹协调方案实施重大问题。领导小组办公室负责重大项目申报、综合协调和督促落实工作。

二是建立规划保障机制。岳阳市生态资源的保护与利用工程涉及多部门、多学科，规划项目覆盖面广、资金投入量大，规划实施任务复杂艰巨。对规划实施的工程，对工程布局、工程预算、工程内容进行深度精细论证，以最小的投入、最高的效益科学编制好整体规划实施方案，将规划实施方案总体目标、各项任务指标分解转化为具体片区、具体单位、具体项目的分项指标任务。

三是完善（项目）资金筹措机制。建立环保项目储备库，作为政府优先实施项目和财政重点支持对象，积极争取国家、省财政项目布局，加大对污染治理、环境风险管控、生态修复、环保基础能力建设和环境治理体系建立等重点领域的公共财政投入力度。完善多元化的环保投入机制，积极引导社会资本参与生态环境保护，积极创新各类环保投融资方式，大力推进污染治理市场化，吸引社会资金投入，鼓励和引进民间资本更多地参与生态环保建设。

四是建立绿色政绩考核机制。将环境和资源方面损失的统计数据纳入 GDP 统计体系，增加“贯彻落实国家环保法律法规情况、污染物排放强度、环境质量变化、群众满意程度”等 4 项环保指标纳入党政领导班子和领导干部实绩考核评价标准。在考核对象范围上，应明确将党委、政府一把手和分管环保工作的副职纳入考核范围。并且将考核结果与干部奖惩任免直接挂钩，干部离任和调整时的综合评价中。

五是探索生态资源长效监管机制。强化生态保护与监管能力建设，利用物联网、云计算、大数据、遥感、数据融合、地理信息等技术，建立生态保护监控一体化信息平台，对大气、水、土壤及自然生态等环境要素进行大数据分析与动态监管；加强整合自然资源空间数据以及发改、建设、水利、农业农村、环保、林业等空间数据，建立智慧绿色云平台和一网集成、信息共享的环境信息公共数据平台，加快建设完整的生态资源空间数据资源体系，统筹自然资源开发利用和保护，探索推进高效集约的大数据协同管理服务。

立足当前，面向未来，坚决贯彻习近平生态文明思想，全面落实习近平总书记生态优先绿色发展的决策部署，提升生态系统质量和稳定性，在保护中发展，在发展中保护，确保一江碧水绵延后世，惠泽人民。

参考文献：

- [1]成长春, 汤荣光, 杨凤华. 长江经济带：走好生态优先绿色发展之路 [EB/OL] (2016-01-05) [2017-09-18]. env.people.com.cn / CB / n1 / 2017 / 0918 / c1010-29540999. html.
- [2]习近平. 习近平谈治国理政：第三卷 [M]. 北京：外文出版社, 2020: 26.
- [3]习近平. 在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话 [J]. 求是, 2019(17):4-14.
- [4]新华社. 在推动高质量发展上闯出新路子谱写新时代中国特色社会主义湖南新篇章 [N]. 湖南日报, 2020-09-19.
- [5]习近平在全面推动长江经济带发展座谈会上强调贯彻落实党的十九届五中全会精神推动长江经济带高质量发展 [EB/OL] (2020-11-15) [2020-11-15]. www.xinhuanet.com/2020-11/15/c_1126742700. htm.
- [6]湖南省政府门户网站. 国家发展改革委关于印发洞庭湖生态经济区规划的通知. http://fgw.hu-nan.gov.cn/xxgk_70899/zcfg/gjjfg/201405/t20140513_2070399.html.
- [7]李琳, 楚紫穗. 我国区域产业绿色发展指数评价及动态比较 [J]. 经济问题探索, 2015(1): 68-75.
- [8]刘明广. 中国省域绿色发展水平测量与空间演化 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2017(3): 37-44, 189-190.
- [9]喻伟民, 关于 2019 年全市环境状况和环境保护目标完成情况及 2020 年环境保护工作任务的报告 [R]. 2020. 1
- [10]岳阳市水利局, 岳阳市水利局 2017-2019 年专项工作总结 [R]. 2020. 4
- [11]常纪文. 长江经济带如何协调生态环境保护与经济发展的关系 [J]. 长江流域资源与环境, 2018(6):1409-1412.