

京津冀 :环境共治 生态共保

Collaborative Environment Governance and Ecological Protection in Beijing-Tianjin-Hebei Region

摘要 对京津冀在发展中各自面临的困境进行了深入分析,指出北京市应终止“摊大饼”进程来避免人口过度聚集、环境容量负荷过大等问题,天津市应促进产业结构高度化和防治对渤海的污染,河北在寻求发展的同时更要注重对生态环境的保护。在上述基础上,对京津冀地区实现环境共治和生态共保提出四点建议:一要优化空间开发格局;二要构建污染协同治理机制和环保基础设施共建机制;三要建立京津冀地区资源能源环境产权交易体系;四要建立健全横向生态补偿机制。

关键词 京津冀;环境;生态;产业结构

■文/肖金成

京津冀地区地处华北平原,西为太行山山地,北为燕山山地,燕山以北为张北高原,其余为海河平原,总面积21.6万平方公里。京津冀地区是我国经济、科技、文化和教育最发达的地区,在我国经济社会发展中具有重要的战略地位。随着北京市城市人口和产业的高度集聚,对整个区域的资源、环境和生态的影响逐渐增加。加上天津与河北重化工业的快速发展,生态环境不断恶化,雾霾越来越严重。建立京津冀地区污染协同治理和生态协同保护机制成为目前京津冀地区的当务之急。

北京:应中止“摊大饼”的过程

北京市由于功能高度集中,除了首都功能之外,工业、服务业、教育、医疗、科研院所云集,甚至批发市场也布局在市中心。居住区只好布局在城市周边,形成大大小小的“卧城”,城市的边界不断向外蔓延,从20世纪80年代的“三环”到90年代的“四环”,再到21世纪初的“五环”,就像一张大饼不断向外摊。一方面,居民的通勤距离不断增加,有些人上班花在路上的时间超过3小时,所以私家车越来越多,汽车尾气排放量越来越大,对城市环境带来巨大影响,对雾霾的形成做了不小的“贡献”。另一方面,城市规模不断扩大,占用了农田、湿地,水泥地的面积越来越大,太阳照射的热量不仅不会吸收,还会迅速反射到空气中,造成“热岛效应”,不用仪器测量,人都能感觉到市中心的气温比

郊区高好几度。水泥地不仅不能吸热,而且不能涵养水源,一旦降雨量增大,排水系统满足不了需要,就会造成城市内涝。北京市的排水系统是按照几百万人规划的,但现在城区的居民超过一千万人,如果城市再继续蔓延,排水系统的压力就会更大。

一般来说,大城市应规划“肺”和“肾”,“肺”就是森林、绿地,“肾”就是湿地、湖泊。前者调节空气,后者调节水量。而北京的肺功能和肾功能都已超过极限,城市规模再不断扩张,生态灾难便难以避免。

北京市北面是燕山、西面是太行山,有效地阻挡了北方沙尘暴的“袭击”,但风小了,空气流通就受到影响。城市规模小,影响不大;城市大了就会滋生“大城市病”,其中生态病就是大城市病的体现。国外治理“大城市病”的经验,有三个途径:一是产业结构调整。城市规模扩大的同时,随着经济要素成本的提高,产业结构高度化也在演进,低附加值、有污染的产业向其他城市转移,虽然城市的人口规模并没有减少,甚至有所增加,但由于产业结构调整了,所以空气质量反而有了改善。纽约、伦敦、东京、巴黎都经历了这一过程,纽约、伦敦的工业几乎搬迁殆尽。二是建立“反磁力中心”。就是在中心城区的附近,大约50公里左右,建立新区或新城,使其交通更便捷、设施更完善、环境更美好,吸引产业向新区聚集,人口向新区转移,实现经济更繁荣的目标。新区的发展将有效疏解中心城区

的功能，减轻中心城区的压力。我国的上海，由于设立了浦东新区，减轻了浦西的压力，其生态环境比北京市要好。天津市设立了天津滨海新区，有效缓解了天津市中心城区的压力。只有北京市仍在“摊大饼”，不仅在“摊大饼”，而且在“见缝插针”，使大饼更厚，更加密不透风。如果不加遏止，“大饼”将摊到顺义，摊到通州，摊到大兴，摊到昌平，甚至摊到河北规划的环首都圈。2004年，国土开发与地区经济研究所曾提出，必须终止摊大饼的过程，在通州、顺义建立两个新区的计划，没有被完全采纳，时至今日，通州与顺义已成为大饼的一部分。三是发展城市群。把产业转移到周边的城市，周边的城市在大城市的辐射带动下，也得到迅速发展。上海市的周边苏州、无锡、宁波、嘉兴，甚至各县级市发展均比较快，原因是受到上海市的辐射和带动。而北京周边，离北京最近的廊坊市规模不大，保定市、承德市、张家口市城市规模也不大，和北京市的发展差距不仅没有缩小，而且有所扩大。原因是北京市有更大的吸引力。因为北京市空间还比较大，需要更多的产业更多的人口才能填满，只有填满之日，要素才能溢出。至今，有学者提出北京还有很大的发展空间，如果不考虑生态因素，的确如此；如果考虑生态因素，北京市就不能再装任何东西了。假如产业将北京市一万六千四百平方公里填满了，人也就离窒息不远了。

大城市具有规模经济效应，产业和人口有向

大城市集聚的必然趋势。产业聚集必然带来人口聚集，人口聚集必然带来城市功能的扩张，仅仅控制人口是不会有效果的。只有中止城市摊大饼的过程，才能使要素成本上升，才能使产业尤其是低附加值、劳动力密集型企业向外转移，给周边城市带来发展的机会。

天津：应促进产业结构高度化和防止对渤海的污染

国务院曾在对天津市城市规划的批复中将天津市定位为：中国北方的经济中心、中国北方的国际航运中心和国际物流中心、先进制造业基地，简称“三中心一基地”。有些人质疑天津市的定位是否准确，因为天津市在改革开放以后，许多名牌已不复存在，“上（海）青（岛）天（津）”的地位已被“北（京）上（海）广（州）”所替代。但经济中心并非只有GDP一个指标，决定性的因素是区位优势与辐射带动作用。改革开放之前，天津以轻工业为主，而现在以重化工业为主。钢铁、化工、装备、汽车、医药成为支柱产业，虽然相对于轻工业，其技术含量在提高，但产业结构仍不合理，尤其是仍然存在许多低附加值、占地多、污染重的产业，因此，需要深入推进产业结构调整。

首先，应调整产业结构，构建绿色产业体系。鼓励发展高效、低耗、低污染的科技型现代产业，限制发展高污染、高耗能、高耗水产业。严格执行国家产业政策，淘汰冶金、化工等行业的落后产能。在城市及其近郊禁止新建、扩建钢铁、有色、化工等重污染企业，对不符合要求的化工企业要结合产业结构调整实施搬迁改造。

其次，要优化产业布局，积极推进工业向园区集中。规范各类工业园区环境管理，实行清洁生产，配套建设环保设施，推进生态工业园区创建。天津经济技术开发区曾是首屈一指的国家级开发区，吸引了很多世界500强企业入驻。但其他区县的开发区发展缓慢，对企业尤其是高技术含量的企业吸引力不大。而低端企业和污染性企业不宜发展，所以，要控制开发区的数量和规模，避免全面开花，处处布点。

第三，产业链条向河北延伸，实现产业发展

> 负荷超过环境容量是北京最大的问题



京津冀协同发展中,河北省处于多重矛盾之中。一方面,与北京市、天津市的发展差距不断拉大,迫切需要加快发展;另一方面,又负有改善京津冀生态环境的重要责任。

一体化。天津市应发展高端制造业,如造船、重型装备、汽车、精密制造、高新技术产业;生产性服务业,如国际航运、国际物流、现代金融、咨询服务等。零部件生产加工应转移到河北,像船舶零部件、汽车零部件、装备零部件均可以在河北进行制造。

京津冀地区濒临渤海,有长达640公里的海岸线,其中天津153公里,河北487公里。渤海的天津段和河北段都是高度开发利用的地区。在640公里的海岸线上集中了钢铁、化工、物流、滩涂养殖、油气矿产资源开发、盐业等多种经济活动。从生态环境角度来看,渤海的海水交换能力较弱,海水的自净能力有限。仅渤海湾,就有海河、蓟运河、独流减河等14条河道的终点,承受着大量的生产生活污水的排放。

20世纪80年代以来,随着沿海经济和海洋产业的迅速发展,大量的污水废水排入海,造成了海体的大量污染。渤海是一封闭的内海,屏蔽能力较强,内部海水的更新周期较长,入海的污染物很难通过海流带走。由此,一旦海域遭致污染,具有放大效应,很难在短时期内得到恢复。因此,高污染源,再加上自净能力差,导致渤海的污染程度非常严重,由于渤海海域的特殊自然条件,污染具有累积性和叠加性,对其治理和控制的难度相当大。从某种意义上说,渤海污染可能是京津冀面临的头等大事,亦是京津冀协同发展发展中亟待解决的重大问题。

河北省:环境保护应与加快发展并重

京津冀协同发展中,河北省处于多重矛盾之中。一方面,与北京市、天津市的发展差距不断拉大,迫切需要加快发展;另一方面,又负有改善京津冀生态环境的重要责任。河北省的钢铁产业在国内排行老大,但很多钢厂产能落后,耗能高,污染重,未来几年,要淘汰6000万吨钢的产能,水泥、化工等行业的落后产能也要淘汰。淘汰落后产能将使河北各市的经济雪上加霜。如何在淘汰落后产能的同时使经济加快发展,使人民生活水平不断提高,使公共服务水平有所提高,是京津冀协同发展的重要课题,也是最大难题。

河北省北接内蒙古高原、西邻黄土高原,

这两大高原植被稀少、地表裸露、再加上降水量小、易起沙尘,是长期困扰京津冀地区沙尘暴的重要尘源。尤其是内蒙古高原,随着煤炭电力的开发和过度放牧,造成草场退化,河流湖泊萎缩,沙化日益严重,是进入京津冀地区主要的沙尘源头。京津冀地区一年中的主导风向是偏北风和偏西风(南部平原区邢台、邯郸和沧州的东部地区以偏南风为主,可能是受南部泰山和渤海之间形成气压差而导致的局地气候特征)。尤其是北京常年以偏北风和偏西风为主。在此风向下,北部和南部高原的沙尘极易进入京津冀地区,京津冀地区独特的地形特征又能对这些沙尘进行很好地阻挡。由于京津冀地区位于太行山、燕山山脉脚下的海河平原,其西面、北面、东北面三面环山,呈簸箕状。该地形地貌特征恰好可对来自北部和西部的沙尘进行阻挡。但这些山体也是一面双刃剑,既阻挡了风沙,同时,也使工业污染滞留在当地,形成雾霾。这就是京津冀与长三角、珠三角不同的地方,所以,北京发展工业、天津发展工业、河北发展工业均要考虑环境容量。北京及河北省的张家口、承德、保定等地必须限制发展高污染、高排放的产业,只能发展无污染、低排放的产业。

河北北部山区是北京、天津两市主要水源的集水地区,主要供应北京的官厅水库和密云水库、主要供应天津和唐山的潘家口水库库区大部分面积位于这一地区,这三个水库共同保障着北京市80%、天津市90%的工农业生产和生活用水。如果山区的植被遭破坏,将导致水土流失、河流沙化淤积、水库水量降低等相反作用。

京津冀山区的水土流失、荒漠化等问题主要体现在河北省境内。河北省的北部、西部山区承载着整个区域生态涵养、水土保持、防风固沙的作用,但由于资金投入不足、滥采乱伐现象多发、人民生活与资源环境保护以及牧业发展与林草恢复之间的矛盾没有很好化解、水资源缺乏等诸多因素,导致山区水土流失、荒漠化等问题突出。另外,由于持续的干旱和水土流失,原有的天然植被大面积枯萎,形成有风便起尘的生态环境。水土流失、荒漠化等突出问题对京津冀山区的水土保持、防风固沙功能提出了严峻的挑战。

由于张承地区位于京津的水源上游及风口位置,农业开垦较大幅度地造成水土流失、河床淤积、土地沙化并直接成为沙尘暴的沙源、地表水污染等问题。另外,两地地处山区,土地生态脆弱、产出较低、开垦成本大。以承德为例,全市有近1/3的耕地是15°以上坡耕地,2/3的耕地属中低产田,且有34.1%的耕地是沙化耕地。因此,无论是从其承担的外部功能还是从其自身所处的条件来看,均不适宜农业种植。但由于这些地区居民的食物问题必须解决,并且还要承担省一级的基本农田保护任务,导致了该地区种植业的发展。

经济欠发达,而环境问题又如此突出,两大都市辐射带动不足,这是河北省面临的严峻挑战,也是国家的责任。因此,当务之急是改善投资环境,设立国家级新区,打造承接产业转移的平台或载体,吸引北京、天津的人才,集中发展、集约发展、集群发展,一方面,发展无污染、低耗能的现代制造业、现代服务业和新型产业,另一方面,加快淘汰落后产能。吸引资本和产业进入,创造更多的就业岗位,提高城镇化水平和提高城市建设的质量。

京津冀环境共治、生态共保的思路

京津冀地区水资源严重缺乏,环境污染较重,特别是大气污染、流域污染、海洋污染尤为

严峻,加上该区域人口经济的高度集聚特性,使得生态环境面临巨大的压力。必须科学统筹、协同发展。

优化空间开发格局

优化空间开发格局,应从更适宜生产的空间地域单元,向既有利于生产的空间,同时也是最适宜生活居住的空间提升。推动主体功能区规划、土地利用总体规划、城市发展规划、生态功能区划、区域发展规划多规融合,制定京津冀地区的空间管制规划,约束核心城市生产空间和生活空间的无序蔓延,控制核心城市生活空间人口集聚规模,提升外围城市生活空间承接核心城市生活空间人口外溢的能力。逐步恢复农田、林地、水系等生态系统,率先打造京津冀区域—城市—社区一体化的面向居民生活服务的生态网络系统,一体化建设连通全域生态廊道。着力协调农业建设布局与绿色开敞空间的合理配置,提高农业生产基地功能同绿色生态空间功能的复合水平。

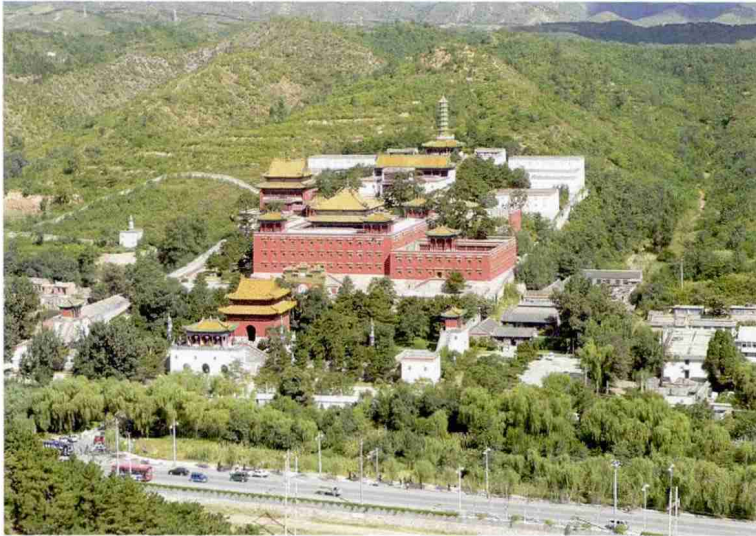
构建污染协同治理机制和环保基础设施共建机制

构建京津冀地区水污染联防联控机制。下游水域的污染与上中游的污水排放有密切的关系,天津处于九河下稍,多条河流在天津入海。天津除加强监测,还要同上游地区协商保护水质的问题,强力推进京津冀地区流域水系综合治理,还清水质、改善环境。北京市需加强永定河、北运河、潮白河流域综合治理。天津市需加快永定新河、独流减河、蓟运河、大清河下游治理工程。河北省需加强骨干行洪河道和主要支流治理,推进永定河泛区左堤、子牙新河、滏阳新河、滦河、蓟运河、大清河、滹沱河等骨干行洪河道以及唐河、青龙河、洋河等主要支流河道的治理;实施白洋淀、衡水湖综合治理工程。

应完善跨界河流交接断面水质目标管理和考核制度,综合运用行政、经济、法律等多种手段,联合制定跨界河流综合整治和生态修复规划,联合执法,共享污染源监控信息,联合开展河道综合整治,逐步建立健全信息通报、环境准入、结构调整、企业监管、截流治污、河道整治、生态修复等一体化的跨界河流污染综合防治体系。

> 天津要加快促进产业结构高度化





河北省在加快发展的同时应兼顾环境保护

构建大气污染联防联控机制。建立统一的区域空气质量监测体系，将重点污染城市全部纳入区域大气监控网，制定实施区域空气质量标准，建立煤炭消费总量预测预警机制，开展煤炭消费总量控制试点，协同开展“高污染燃料禁燃区”划定工作，逐步扩大禁燃区范围。

推进京津冀跨界地区环境基础设施共建共享。鼓励京津冀内部跨界区域打破行政区限制，共同规划，共建共享污水处理设施和污泥处置设施，实现管网互联互通。鼓励跨界地区统筹规划、合理布局，共建生活垃圾处理厂。适当调整位于行政区边界的污水处理厂和垃圾处理厂规模，合理规划和加快建设污水收集管网，使之辐射周边相邻区域。

建立京津冀地区资源能源环境产权交易体系

健全自然资源产权制度和用途管制制度，特别是对跨行政区河流、湖泊、森林、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记。以此为基础，探索建立京津冀地区特别是核心城市和外围城市之间的有偿用水机制和水权交易体系，健全合理的市场化水资源配置机制，对于水权分配过程中出现的利益冲突和缺陷，可以采用政府调控、区域协调和水权转让机制等方式进行弥补。建立节能量和排污权交易体系，推动京津冀地区各城市联合出台节能量和排污权交易工作指南或技术导则，制定合理的跨行政区交易规则，统一制定初始排污权分配和节能配额分配指导性办法，按照减量

调整的原则，运用市场机制逐步压缩能源消费和污染排放增量。

建立健全横向生态补偿机制

京、津两市政府财政每年可拿出一定数量的资金，并整合京津冀地区目前现有各类补助资金，建立区域生态补偿专项基金，用于补偿河北省相关区域限制传统行业发展权益损失和高耗水农业发展权益损失、提高地表水环境质量标准经济损失、生态工程管护费用和自然保护区管护费用，根据提供的水资源量和提供的生态服务为基础计算生态补偿数额。在补偿力度测算和机制设计中，要充分考虑到政策因素、制度根源及该区位的特殊性，根据实际情况逐渐提高京津两市对冀北地区在植树造林、水资源输送等方面的补偿标准，使京津冀地区的横向生态补偿机制常态化、长期化。同时，引导京津冀地区生态环境受益城市和地区对生态环境保护和建设重点城市和地区在经济社会发展上给予必要的扶持，推动京津两市为冀北建立以循环经济为导向的产业体系提供技术支持，并在生产性服务业、科技信息、市场流通、人才资源、高新技术等方面加强对河北省欠发达地区的辐射带动作用，使之在自然生态环境得到有效保护和建设的同时，实现经济社会的快速发展。^[HB]

主要参考文献

- [1]刘薇. 京津冀区域生态文明圈构建研究[J]. 沿海企业与科技, 2013, 6: 53-56.
- [2]卢伟. 京津冀合作须健全生态补偿机制[N]. 中国经营报, 2013-06-24.
- [3]汪阳红, 卢伟. 优化城市群生产生活生态空间结构的总体思路[J]. 中国发展观察, 2014, (01): 29-30.

(作者系国家发改委国土开发与地区经济研究所所长、研究员、博士生导师)