

以生态文明建设推进京津冀协同发展的几点思考与建议

朱 坦

(南开大学环境科学与工程学院,天津 300071)

摘 要: 该文阐述了可持续发展在当今世界的形成与发展,分析了中国环境保护事业的历史沿革及发展战略,从理念与认识、制度建设、资源环境承载力等不同角度,分析了推进生态文明建设需要关注的几个问题。针对京津冀协同发展,该文从生态文明建设的角度,围绕做好顶层设计、加强联防联控、推进循环发展等方面,提出了相关建议。

关键词: 生态文明建设;京津冀协同发展;资源环境承载力;循环发展

中图分类号: X22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2015)Z-0001-04

1 生态文明建设成为中国的国家战略

二十世纪中叶以来,随着工业化和城镇化进程的加快,环境污染、生态失衡、资源匮乏等全球性问题开始影响到人类自身的生存和发展。人类对环境问题的认识,是以几次世界性的环境为主题的会议为标志而产生历史性飞跃的。1972年,联合国在斯德哥尔摩召开了第一次“人类环境会议”,讨论并通过了著名的《人类环境宣言》,揭开了全人类共同保护环境的序幕。1992年,联合国在巴西里约热内卢召开世界环境与发展大会,会议第一次把经济发展与环境保护结合起来进行认识,提出了可持续发展战略,达成了对可持续发展的全球性共识。2002年,在南非约翰内斯堡召开可持续发展世界首脑会议,提出了著名的可持续发展三大支柱:经济发展、社会进步和环境保护,明确了经济社会发展必须与环境保护相结合,以确保世界的可持续发展和人类的繁荣。2012年,在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展大会,讨论了“可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济”、“促进可持续发展机制框架”两大主题,强调可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济是实现可持续发展的重要工具之一。

我们国家认识和解决资源环境问题,深受国际社会的影响,并逐渐走出了一条适合中国国情的具有中国特色的道路。1972年联合国人类环境会议

在瑞典斯德哥尔摩召开时,中国派代表团出席了会议,了解到世界环境状况和环境保护对经济发展的重要意义。1973年,中国召开了第一次全国环境保护会议。此后,陆续实施了“三同时”和限期治理等政策和措施,各地和有关部门也组织开展了一些污染源调查。党的十一届三中全会之后,环境保护工作开始列入党和国家的重要议事日程,并确立了环境保护基本国策的地位,建立了独立的环境保护管理机构以及相应的政策、法规体系,形成了有中国特色的环境管理八项制度。1992年联合国环境与发展大会后,中国开始以可持续发展理念指导国家的发展。当年8月,中国政府提出了中国环境与发展十大对策,明确指出走可持续发展道路是当代中国以及未来的必然选择。1994年3月,国务院常务会议通过《中国21世纪议程》,这是世界上第一部国家级21世纪议程,也是中国制定国民经济和社会发展中长期计划的指导性文件。

新世纪以来,中共中央、国务院深刻洞察人类文明转型的新趋向,结合具体国情,吸纳中华优秀传统文化精髓和包括可持续发展在内的国际先进发展思想和理念,创造性提出了建设生态文明,积极开展生态文明建设的相关理论探索和实践活动,将走生态文明建设之路作为中国保护生态环境、实施可持续发展的具体路径。

党的十六大后,在科学发展观指导下,相继提出走新型工业化发展道路,发展循环经济,建立资源节约型、环境友好型社会等发展理念和战略举措,为生态文明的提出奠定了理论基础和实践经验。十七大明确提出了建设生态文明的新要求,并将到2020年

成为生态环境良好的国家作为全面建设小康社会的重要要求之一。十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,确定了中国推进可持续发展的战略及路径,要求树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,将生态文明建设放在突出地位,贯彻到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程,要求着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。十八届三中全会明确提出,要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立系统、完善的生态文明制度体系。十八届四中全会强调用严格的法制保护生态环境。生态文明理念正在全世界人口最多、最大的发展中国家全面走向国家实践,生态文明建设成为中国全面实施可持续发展的战略选择。

2 推进生态文明建设应当重点关注的几个问题

2.1 推进生态文明建设,应当理念先行、认识先行

生态文明建设是中国破解资源环境问题的总抓手,统领着资源环境领域的各项具体工作,本质上是我们处理人与自然关系的一个重大战略。推进生态文明建设,应当首先解决思想与价值观层面的认识问题,要理念先行、认识先行。

尊重自然、顺应自然、保护自然是生态文明理论体系的重要组成部分,是生态文明理念的要义。尊重自然,明确了人类对待自然的基本态度,强调人类的生存和发展始终离不开自然,无论人类社会的生产力发展到何种程度,人类都不是凌驾于其它物种之上的自然界支配者,仅是地球复合生态系统中的一个重要主体,其行为受到其它生命群体和空间环境的制约。顺应自然,指明了人类处理人与自然关系的基本原则,要求人类能够通过研究自然界的运行,掌握自然规律,并结合人类的需求和客观情况,将自然规律运用到生产、生活的各个方面,使人类经济社会子系统与地球复合生态系统间的关系更加和谐。保护自然,确定了人类对于自然的保护责任,要求人类发挥主观能动性,一方面实施污染防治、节能减排和优化产业结构、能源结构等,将自身的负面环境影响降至最低;另一方面利用已经掌握的自然规律和科学技术,加强生态建设,主动协调与自然的关系,促进人与自然的和谐相处。

尊重自然、顺应自然、保护自然是生态文明理论

指导人类认识自然、与自然相处的世界观和方法论的集中体现,能够为人与自然和谐共存、协同进化提供总体指导,是当代中国对世界可持续发展的重要贡献。在具体实践中,应按照中央的部署和《生态文明体制改革总体方案》,对三个自然理念的学习和认识要与具体问题相结合。除了三个自然的理念之外,针对发展经济与保护环境间关系,应树立发展和保护相统一的理念;针对为什么要保护生态环境,应树立绿水青山就是金山银山、自然价值和自然资源的理念;针对如何保护生态环境,应树立空间均衡、山水林田湖是一个生命共同体的理念。《生态文明体制改革总体方案》突出强调了这六大理念,对于推进生态文明建设、破解资源环境问题具有重要的指导意义。

2.2 紧紧依靠制度建设,推进生态文明建设的具体实践

生态环境是一个由多重要素组成、受多种因素影响的复杂的巨系统,仅针对少数的、现阶段表现突出的资源环境问题,实施相对单一的对策、手段,无法从根本上解决资源环境问题。而人类的区域开发、生产加工和生活消费等行为产生的资源环境影响是广泛而深远的,末端的工程治理和部分环节的环境管理难以实现对整个区域的通盘考虑,这就给区域的资源环境超载留下了空间。

习近平同志明确指出:保护生态环境必须依靠制度、必须依靠法治。总书记还强调,要把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重,着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍。制度建设带有根本性、全局性、稳定性和长期性,能够将生态文明理念以法律、规章、体制、机制、伦理、道德和习俗等形式落实到约束、规范、引导政府、企业和公众行为的方方面面,从而推动形成人与自然和谐发展的新模式,形成齐抓共管的新局面,是推进生态文明建设的主要着力点。

2.3 遵循生态文明理念,把握好资源环境承载力与经济社会发展间的关系

资源环境承载力是在一定的时空范围内,在人与自然长期和谐共存的前提下,区域复合生态系统中生态环境子系统对人类经济社会子系统的承载能力。这种承载能力体现了人类可持续发展的根本利益,同时反映了自然界生态系统维持良好运行的基本条件。长期以来,中国经济社会基本上延续了传

统工业文明的发展方式,对资源环境因素的考虑不足,在各种要素资源的配置过程中没有很好的反映自然资源的稀缺性和环境容量的有限性,致使生态环境子系统已经愈发难以承受如此大的经济总量仍按照较为粗放的方式快速增长。一些地区已经在一定程度上超过了其区域资源环境承载能力,这甚至演变为制约区域经济社会健康、持续发展的瓶颈问题。

遵循生态文明理念,应按照自然界具有有限的承载能力这一客观规律,以资源环境承载力定位经济社会发展。这是中国新时期改革和发展的一个重要课题,也是大力推进生态文明建设的一个重要突破口。资源环境承载力主要可以从以下几个方面考虑:一是以环境质量和生态功能为核心的生态环境承载力,水环境、大气环境等环境要素的承载能力都属于生态环境承载力的范畴;二是以重要的资源要素为主的资源承载力,包括水资源、土地资源、能源资源、海洋资源等;三是在城市、城市群等特定目标系统的研究中,还应考虑服务于区域资源环境承载力的基础设施的功能和作用,如垃圾的回收处置、能源的梯级利用、污水的再生回用等。这些子集承载力之间是相互制约、相互影响的。当前,正处于国家和各地“十三五”规划编制的重要时间节点,应将区域的资源环境承载能力作为一项重要考量和限制性因素纳入其中,将污染物排放量与区域环境容量相挂钩,将区域开发、城市建设、产业发展与区域资源供给能力、环境质量和生态功能紧密联系起来,以资源环境承载力定位经济社会发展,将发展的资源环境影响控制在自然界的承载能力之内,体现生态环境对于经济社会发展的基础性作用。

3 京津冀协同发展中应抓好的几个重点工作

3.1 做好顶层设计,将资源环境承载力作为推进京津冀协同发展的基础性因素和限制条件

京津冀地区地处华北平原,是中国经济、科技、文化和教育最发达的地区之一,同时也是中国面临资源环境问题最为突出的地区之一。以大气污染为例,京津冀是全国雾霾问题最严重区域。根据环境保护部统计,2013年,京津冀13个城市空气质量无一达标,全年平均达标天数占比仅为37.5%;区域中11个城市排在全国污染最严重城市排名的前20

位,7个排在前10位。造成上述问题的根源就是在以往经济社会发展中对资源环境承载力的考虑十分不够,致使京津冀区域生态环境的超载问题已经较为显著,制约着整个区域经济社会的发展。

推进京津冀协同发展,从资源环境承载力的角度,做好顶层设计,应着重把握好以下四个方面:一是明确资源环境承载力是一项基础性因素和限制性条件,使资源、环境因素在决策过程中得到更加充分的考量,从根源上解决经济社会发展中对生态环境考虑不足的问题。二是摸清京津冀区域资源环境承载力的现状,科学认识和系统了解环境污染物的存量状况和增量的规模与结构,厘清存量与增量之间的关系。三是通过科学分析和合理分配,将资源环境承载力的各项要求,落实到区域发展的顶层设计和各专项规划中。四是加强资源环境基础设施建设,改善和优化区域资源环境承载状况。

3.2 加强联防联控,推进京津冀环境治理的一体化

京津冀三省市地缘相接、人缘相亲、交往半径相宜,随着城镇化规模的不断扩张,城市群开始连片发展,资源环境问题也呈现出显著的区域性。仍以大气污染为例,受污染排放、大气环流及大气化学的多重作用,京津冀区域城市间大气污染物远距离传输和相互影响显著,相关监测结果也证明了这一点。

推进京津冀协同发展,要打破行政区域限制,应着力推进联防联控,以大气、水污染防治为重点,国务院有关部门与三省市共同制定区域污染防治条例,按照区域地理特征、污染程度、城市空间分布以及污染物输送规律,构建区域协同联动的体制机制,提高区域环境管理水平。目前,三省市间在环保投入、环境管理水平等方面,存在着一定差距。从长远来看,推进京津冀协同发展,应不断提高京津冀环境治理的一体化水平,积极构建一体化的环境规划、环境标准、环境监测、环境执法等,使京津冀区域的环境保护工作成为“一盘棋”。

3.3 将推进循环发展作为实现京津冀一体化的一项重要内容

京津冀区域总人口超过1亿,经济总量约占全国的九分之一,整个区域产业门类齐全,经济较为发达,电子废弃物、报废汽车、废轮胎、作物秸秆、畜禽粪便等再生资源储量丰富、产生量巨大,同时也具有较好的再生资源产业发展基础,推进循环发展的潜力巨大。在京津冀一体化国家战略的实施中,建议

将京津冀作为中国推进循环发展的示范区域,先行试点一批政策和法规,重点从以下两个方面推进制度体系建设。

第一,从产业转型升级来看,要抓好园区循环化改造和产业链拓展延伸。产业园区是中国经济发展的重要载体,园区循环化改造是产业园区实施循环发展的具体体现。产业链能够反映产业部门间的关联程度,产业链的拓展往往伴随着副产品或废弃物的高效利用。这两项工作符合京津冀区域经济总量巨大、产业园区众多、处于工业化中后期的基本情况,能够有效提升循环发展的程度和水平,促进产业转型升级。推进制度体系建设,要将园区循环化改造和产业链拓展延伸作为重点任务进行落实,坚持市场引导与政府推动相结合的原则,加强统筹规划,完善制度保障体系,强化监督机制,把资源产出率和循环经济产业链关联度作为反映循环型生产方式建设成效、体现产业转型升级的综合性指标进行评价考核。

第二,从消费和社会发展来看,要重点关注三个方面的变化趋势:一是一些产品类废物快速增长,它们的集中报废期已经或即将到达,如电子废物、报废汽车等;二是城市生活垃圾的分类回收体系建设已经迫在眉睫,无法避开;三是包装废物、餐厨垃圾、建筑垃圾、农林废物等典型废弃物的回收处理体系亟待建立。从上述趋势来看,搞好废物的回收处理工作是一个重大而紧迫的任务。要做好这项工作,还

面临着回收处理责任不明确、外部不经济性显著等问题,必须依靠制度体系落实相关主体的回收和处理责任。要以不同废物的环境损害程度和资源回收价值为基础,考虑不同废物的回收特点和区域差异,在政府、生产者、消费者、回收商和处理商等不同主体间合理分配废物回收、资金缴纳、信息公开等方面的权责,依靠法制的力量破解多年来难以解决的问题。

参考文献

- [1] 张高丽. 大力推进生态文明 努力建设美丽中国[J].求是,2013(24):3-11.
- [2] 朱坦,高帅. 推进生态文明制度体系建设重点环节的思考[J].环境保护,2014(16).
- [3] 徐辉. 京津冀城市群:探索生态文明理念下的新型城镇化模式[J].北京规划建设,2014(5).
- [4] 丁峰,张阳,李鱼. 京津冀大气污染现状及防治方向探讨[J].环境保护,2014(21).
- [5] 肖金成. 京津冀:环境共治 生态共保[J].环境保护,2014(17).
- [6] 周守财. 关于京津冀协同发展下生态文明建设的研究[J].中国社会科学研究论丛 2015 卷,2.
- [7] 常纪文. 京津冀环保一体化的基本问题[J].前进论坛,2014(9):49-51.
- [8] 吴健,昌敦虎,孙嘉轩. 京津冀一体化进程中的水环境保护策略[J].环境保护,2014(17).

Reclamation on Promoting the Collaborative Development of Beijing-Tianjin-Hebei with the Construction of Ecological Civilization

ZHU Tan

(The College of Environmental Science and Engineering, Nankai University, Tianjin300071, China)

Abstract: The paper elaborates the formation and development of sustainable development in the world, analyzes the history and development strategy of China's environmental protection, and suggests that some problems should be paid attention to such as the understanding of the concept, system construction, resources and environment capacity to promote ecological civilization construction, and puts forwards some suggestions from perspectives of top-level design, joint prevention and control and cyclic development.

Key words: construction of ecological civilization; collaborative development of Beijing-Tianjin-Hebei; resources and environment capacity; cyclic development