

中小城市的生态建设及环境治理体系优化的研究

——以湖北省中小城市为例

张维昊

(武汉大学资源与环境科学学院,湖北武汉 430079)

摘要:中国中小城市正处于建设生态城区、优化环境治理体系的起步阶段,其相应的对策研究具有迫切的重要性和现实意义。该文以湖北省中小城市为例,初步梳理了环境治理体系和生态文明建设关系,并结合多元共治理论提出了“三态”优化关系,这些理论基础为研究环境治理体系提供了基本的思路、方向和指导原则;为中小城市生态文明建设和环境治理体系的优化提供参考与借鉴。

关键词:中小城市建设;环境治理体系;多元共治

中图分类号:X22 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2017)79-0010-04

随着大中型城市的“城市病”日益凸显,传统的环境管理模式显示出自身无法克服的弊端,难以有效解决城市化快速发展过程中出现的新问题与新挑战。而在2014年发布的《国家新型城镇化规划(2014-2020)》中,已把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向。如何使环境经济协调发展、环境经济双赢、不走先污染后治理的老路,如何解决日益复杂严峻的现实环境问题,就成为中小城市可持续健康发展道路上,亟须解决的重要课题。

中共十八届三中全会提出的现代社会治理体系,从结构角度看,可概括为共治为体、法治为本、自治为基和监督为用的体系。在此背景下,研究中小城市环境治理体系的基本理论,探讨适合此类城市环境治理的模式与创新机制,就具有很强的理论和现实意义。本文以湖北省中小城市为例进行探讨。

1 湖北省中小城市特点

中小城市数量增长较快,但规模偏小。湖北省共有各类中小城市70个,其中属于地级市的中小城市9个,属于县级市的中小城市21个;属于县城的中小城市40个。总体上看湖北省中小城市的人口规模、城市面积偏低,GDP总量都偏小,提升的空间非常大。

中小城市的经济实力有所增强,但对农村人口的吸引力较低。近年的城市化发展,吸引了大量农

业人口离乡,但流向通常是大中城市、沿海城市,而本省中小城市对农村人口的吸引力还是相对有限。

中小城市基础设施有所改善,但总体水平仍然较低。虽然国家和地方对基础设施建设投资不断加大,中小城市的基础设施有所改善。但与大中城市相比而言,中小城市的道路、水电、通信等设施的完善度还较低,诸如环境污染、生态破坏、资金不够、投融资渠道不畅等问题有待解决。

中小城市低碳经济开始起步,但资源环境问题严重。中国低碳经济体系已经开始逐步建立,但湖北省大多中小城市仍然面临着资源浪费、环境污染及其控制成本高昂的连锁反应。由于中小城市产业规模偏小,对污染治理的单位成本相对较大,治污会大大降低产业效益,因此小城市的企业治污缺乏动力,造成严重的环境污染问题。

2 中小城市环境治理现状及存在的问题

2.1 行政主体的法定职责不够明晰

一是环境治理执行体系中依法行政弱化。环境治理执行体系中行政部门承担主体责任,但对环保治理承担法定职责的部门没有形成系统完善的违法行政责任追究制度,并在强化对行政不作为、乱作为的问责和建立机构编制绩效评估方面制度不到位。二是多层级管理现象仍然突出。生态环境治理体系责任主体复杂,多层级管理现象突出,对负有环境治理职能的部门责权边界划定不明确、不科学。三是生态环境治理工作合力不足。环境治理是一个综合性很强的体系,生态环境治理执行体系中包含发改、

经信、环保、水务、城管、交通、规划、食药监、公安、交管等多个职能部门,各部门各自履职,难免造成片面强调行政分工,环境治理缺乏凝聚力,不利于环境治理体系的有机整合,也不利于依法行政的推进。

2.2 多元共治格局还未形成

一是政府主导作用不够。在新环保法已经实施的现实背景下,环境治理体制机制运行方面重视程度有待提高,有待将环境治理融入社区治理以形成多元共治格局。二是企业主体作用不力。首先是企业自律意识不强,按新环保法要求排污企业需实施环境污染信息公开、申报登记,达标排污及实施清洁生产等工作,但部分企业此项工作落实不到位;其次是企业承担社会责任不足,部分企业片面追求经济效益与自身发展壮大,不惜以牺牲环境为代价。三是公众主动性不强,参与环境治理的社会组织不足。公众发挥主动作用层次不高,往往只关心涉及自身的环境问题,对山体湖泊保护等涉及公众的重大生态环境问题关心关注程度明显不足。

2.3 环境治理保障水平需要提高

一是财政投入不足,资金来源单一。环境保护投资包括涉及城市环境设施建设、环境管理、污染防治、水环境治理等政府投资和建设项目环保投资,环境污染治理投资总额包括城市环境基础建设投资、工业污染源治理投资和建设项目“三同时”环保投资。环保投资资金来源单一,主要依靠财政拨款,未有效发挥社会资本作用难以满足需求。二是技术装备水平偏低。服务业逐渐成为中小城市经济的主角,危险废物、辐射放射管理等问题成为环境安全核心,但相关技术装备配置不到位。对雾霾等空气污染和对污染企业突发环境问题等应急处置的装备和环境监管手段不能满足日新月异的环境治理要求。三是环境治理的队伍不能满足需求。专业执法管理力量不足,湖泊保护、园林绿化、环境保护、城市管理等部门环境综合执法管理编制严重不足,街道也没有配备专门的环境管理机构 and 编制,无法适应新环保法施行后国家提出的环境监管网格化要求。

3 推进生态城市建设,优化环境治理体系的途径

3.1 将“三态”优化理论作为环境治理的核心理念

通过对环境治理的思考和武昌环境现状的考察,本研究将环境治理的核心理念归纳为“三态”优

化。所谓“三态”,指环境治理对象和过程中不同要素的“形态、状态和心态”。“形态”,指各自然环境要素在一定时期一定条件下所表现出来的物理特征,例如山水田林湖等生态元素的边界范围和健康程度等,是生态环境的基础要素;“状态”,指各自然环境要素在一定时期一定条件下所具有的化学及生物特征,例如空气中的PM_{2.5}(细颗粒物)、水中的POPs(持久性有机污染物)、土壤中的重金属等,当其进入到生态环境中并达到一定浓度时就会造成污染,都是环境要素状态变化的问题;“心态”,指政府、企业及公众在面对环境保护问题时所表现出来的社会心理特征,即对生产生活生态三者之间关系的理解和认识。“形态”和“状态”的优化,是环境治理的客观要求和目标,而“心态”优化则是环境治理的前提和基础,也是环境治理能否推进的关键所在。当前,地方政府、生产企业和社会公众对于保护环境形态、状态的心态仍因立场、利益而有所不同,需要通过教育、经济以至法律等手段不断调整地方政府的执政理念、生产企业的责任意识以及社会公众的环保认知,才能最终保护好自然赋予的美好形态和良好状态。

3.2 优化顶层设计,强化规划引领

一是加强统筹谋划。增强生态建设意识,以环保优化发展。建议地方党委、政府强化城市建设的执政理念,大力推进环境治理体制机制创新,在城市的发展中充分统筹规划生态文明建设,坚持在保护中发展,在发展中保护。完善顶层设计,根据发展思路和产业现状,进行顶层思考,确定生态环境保护总体目标、路线图和时间表,从环境质量、污染防治、企业监管、公众参与等方面细化环境目标。

二是精心编制规划。要结合城市远景规划和发展战略规划研究成果精心编制、落实城市生态建设和环境保护“十三五”规划,在城市整体发展中确保生态环境的保护和改善并提供支持。同时有针对性的制定山体湖泊保护、空气质量改善、基础环境设施建设等专项规划,使环境治理有据可依。通过规划的目标及实施路径明确山体湖泊功能定位及保护模式,推进改善群众关心的空气质量工作,实现区域内污水处理厂、垃圾收运系统等环境基础配套设施建设同步于城市经济社会发展。

三是制定推进方案。以城市生态环保“十三五”规划实施为载体,在环境治理体系创新工作中

体现特色。切实维护规划的权威性,研究制定年度实施方案,明确责任主体,严格落实考核。在落实生态环境专项规划中坚持查找实现有困难的方面,特别是抓住大气污染、饮用水、山体湖泊、油烟噪声等几个影响环境质量和群众满意度的突出问题,在规划实施工程中分步骤安排解决,为全力加快绿色发展,建设美丽城市提供强大支持,看到环境治理成效。

3.3 创新体制机制,优化行政资源

争取上级支持,加强区域联动。借社会体制创新的东风,谋划市级管理的行政资源下移,落实事、人、财、物下放到基层,以利于涉及多层级问题的解决。同时建议地方党委、政府就个性问题拿出计划安排,争取上级支持,加强区域联动,推进一些突出和久拖未决的重大问题的解决。

建立高效、开放的沟通协调机制。以新的环保法和部门职责为基础,制定相关党政部门环境保护管理职责规定,党政同责,述职考核。强化城市环境保护委员会工作机制,定期调度生态环保工作,解决工作重点、难点,特别是不容易理清责任的疑点,同时设置生态环境协调联席会,牵头协调涉及多部门的重要综合工作,完善环境治理协调机制和信息沟通机制。

优化行政体制改革,加大执法力度。大力推进行政体制改革,形成强有力的环境治理工作合力。一是加强监管与执法,实现监管和执法职能的统一调度使用,同时建立城管与环保的日常协调工作机制,切实提高新体制下的机构运行效率。二是借助大城管网格化管理平台实施环保网格化管理,结合社会治理创新部署将生态文明建设纳入街道社区基层工作。三是建立以环境质量为核心的环境监测体系并以市场作为基础手段解决社会、生活等其他环境监测问题,通过市场潜力弥补政府监测的不足,使环境监测市场化,通过市场这只无形的手作为基础手段解决社会、生活等环境监测问题,更加有利于保护生态环境,通过市场潜力弥补政府监测的不足。

3.4 激励社会参与,构建共治格局

引导公众参与,建立多元共治体系。地方政府在新环保法所规定的对环境质量负总责的法定要求下,依法主导城市环境治理工作,同时主动寻求企业、非政府组织、公民的支持,与社会各界建立合作型的伙伴关系,建立容纳多主体的执行框架,形成共

同分担环境责任使之社会化的机制。透过政府和环保组织等各渠道,发挥对地方公共服务的指导,引导和督促企业、公民个人履行责任,做到人人参与环保工作。

提高企业环保意识,充分发挥应有责任。借新环保法实施东风,提高企业环保守法意识,培养注重环保信用的良好氛围,使企业自觉承担社会责任由法制强制转到法治守法,做到环境污染信息公开、及时准确申报登记、强化治污达标排污、大力实施清洁生产,通过减排治污为城市环境质量改善打下坚实基础。结合区域产业发展结构制定有吸引力的扶植政策,支持辖区环保企业做大做强。

加强对社会各方的宣传教育,提高生态环保理念。强化宣传教育,唤起市民环保意识,将“人人参与环保”植入市民的心中。鼓励公众参与城区的生态建设与环境保护工作,鼓励媒体独立报道,进一步加强舆论监督力度。实现对城区环境治理中信息公开和公众参与两个核心要素的有力推进,保障居民的环境知情监督权。以社会组织孵化器等新载体为平台大力发展非政府环保组织,并强化鼓励非政府环保组织参加环境治理。

3.5 健全保障体系,优化治理环境

加大环保投入,提升环境质量。加大政府环境保护资金的投入。在当前生态环境问题伴随着经济增长而日益严重的形势下,政府应把生态建设和环境保护的投入作为公共财政支出的重点,要保证环保投入满足创建省级及国家环保模范城市要求,同时在资金投入上侧重对污染防治、生态保护、环保试点示范和环保监管能力建设。

引入社会资本,激发市场活力。国务院2014年下发了《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,提出了创新生态环保投资运营机制的工作要求,建议鼓励社会资本积极参与生态建设和保护,推动环境污染治理市场化。通过积极开展排污权、碳排放权交易试点,支持碳排放权交易中心建设和发展,并规划建设排污权交易中心,将其融入华中金融城整体发展布局,鼓励社会资本参与污染减排和排污权交易。

4 结论

建设生态城市,优化环境治理体系是满足市民拥有美好生活的民生诉求,是依法推进生态文明建

设的客观要求,是实现新常态下可持续发展的战略需要。本文根据湖北省中小城市环境治理体系构建情况,研究环境治理理论体系,为地方管理部门建设生态城区指出了“三态”优化关系及多元共治策略,为湖北省生态城市建设提出对策与建议,并为其他地区生态文明建设和环境治理体系的优化提供参考与借鉴。

参考文献

[1] 国家新型城镇化规划(2014-2020年)[A].2014.

[2] 国务院.关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见[A].2014.

[3] 周飞.湖北长江经济带小城市发展研究[D].华中师范大学,2014.

[4] 陈海秋.转型期中国城市环境治理模式研究[D].南京农业大学,2011.

A Study on the Optimization of Ecological Construction and Environmental Governance System in Small and Medium-sized Cities ——Based on the sample of small and medium-sized cities in Hubei Province

ZHANG Weihao

(School of Resource and Environmental Sciences, Wuhan University, Wuhan Hubei Province 430079, China)

Abstract: Small and medium-sized cities in China are at the initial stage of exploring how to build an ecological urban area and optimize the environmental governance system. Therefore, it is of great significance to make further research into this aspect. This study intends to analyze the relationship between environmental governance and ecological civilization construction. Combined with the multi-governance model, the paper puts forward the "tristate" theory, which may serve as a guidance about environmental governance system as well as help provide insight into ecological civilization and optimization of environmental governance system in small and medium-sized cities.

Key words: small and medium-sized cities construction; environmental governance system; multi-governance model