

# 关于走生态文明之路 推进绿色城镇化的建议

甘霖

城镇化是人类社会发展的必然趋势,是现代文明进步的重要标志。然而,长期以高消耗、高排放、高扩张、低效率为特征的粗放型外延发展模式,使我国的城镇化在拉动经济增长、促进社会进步的同时,也产生了巨大的资源和环境压力。这种粗放型城镇化模式的资源和环境代价是巨大的,必须尽快向资源节约、集约高效、环保低碳的绿色城镇化转型。

## 一、推进绿色城镇化的重大意义

### (一) 走绿色城镇化道路是我国国情条件下的必然选择

绿色城镇化是城镇集约开发与绿色发展相结合,资源节约、环境友好、经济高效的新型城镇化模式,具有低消耗、低排放、高效有序的基本特征,是生态文明理念在城镇建设的集中表现。

我国仅用30多年时间就迈入中等城镇化发展阶段,2012年底我国城镇化率已经达到52.6%,东部沿海地区已经超过61%,这是中国社会结构的一个历史性变化。今后20~30年内,我国城镇化仍将处于快速推进期,预计年均提高幅度将保持在0.8~1.0个百分点左右。快速增长的城镇人口和消费需求与我国有限的资源能源和环境容量之间的矛盾日益加剧,将成为制约我国城镇化可持续发展的瓶颈。为此,尽快转变城镇化发展方式,走资源节约、环境友好、集约紧凑的绿色城镇化道路,以最小的资源环境代价来获取最大的城镇化收益,这是我国在当前和今后国情条件下的必然选择。

### (二) 绿色城镇化是落实“十八大”精神的重大任务

党的“十八大”把推进城镇化作为我国加快转变发展方式主攻方向之一,对城镇化的转型提出了明确要求。2012年底举行的中央经济工作会议明确提出“要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”,“要围绕提高城镇化质量,因势利导、趋利避害,积极引导城镇化健康发展”。绿色城镇化作为生态文明和城镇化的重要结合点,摒弃传统的城镇化老路,把生态文明建设融入城镇化全过程,走绿色

城镇化发展道路,已成为贯彻“十八大”精神的一项重要重要战略任务,也将成为我国城镇化发展的主潮流。

### (三) 绿色城镇化是实现“美丽中国”的重要载体

建设美丽中国是一项长期艰巨的系统工程,涉及到经济、政治、文化、社会、生态环境等多方面,需要在不同层级、不同区域、不同领域、不同行业开展形式多样的探索实践,逐步推进。在中国城镇化持续发展的今天,城镇承载的人口和经济比重快速上升,人为胁迫和干扰强度大,资源能源刚性约束十分突出,生态环境现状与老百姓期望差异较大。绿色城镇化正是“美丽中国”全方位、立体化建设进程中最关键的一环。

## 二、城镇化过程的资源环境问题

自改革开放以来,中国城镇化进入了快速推进的轨道,其规模和速度都是世界少见的。从1978年到2012年,中国城镇人口由1.72亿增加到7.12亿,人口城镇化率由17.92%提高到52.57%,城镇化率年均提高1.02个百分点,远高于近三十年0.41个百分点的世界平均水平。大规模、高速度的城镇化,在粗放型外延发展模式下,已经产生巨大的资源环境压力。

### (一) 城镇资源能源的高消耗致使我国资源约束更加趋紧

我国已经成为世界上能源、钢铁、氧化铝、铜等消耗量最大的国家。2012年,煤炭消费总量达36.2亿吨,接近世界上其他国家的总和。重化工等行业单位能耗明显高于世界先进水平,按每万美元国内生产总值能耗指标计算,中国是美国的4倍、欧盟的4.6倍、日本的8.3倍。一些污染物单位产品排放量甚至是发达国家的10倍。中国的资源和能源消费主要集中在城镇地区。城镇人均生活能耗是农村人均水平的1.54倍,城镇单位建筑面积耗能则是农村地区的4.52倍。仅287个地级及以上城市的能耗就占全国的55.48%,二氧化碳排放量占全国的58.84%。城镇空间和建设用地的快速扩张,对耕地数量和质量造成了巨大的压力。近年来城镇用水需

求迅速增加,水资源供需矛盾日益突出,越来越多的城镇处于严重缺水状态。2010年,全国有420多座城市供水不足,其中110座严重缺水,缺水总量达105亿立方米。

## (二)粗放式的快速城镇发展导致环境污染问题日益严重

最直观的表现就是城市空气质量较差,PM<sub>2.5</sub>浓度普遍较高。按照2012年2月新修订的《环境空气质量标准》,全国有2/3的城市空气质量不达标。其次是城镇污水排放量持续增大,地表和地下水污染严重。全国城市污水排放量在1991至2011年间增长了37.4%,而县城则在2001至2011年间增长了84.1%。目前全国城市近20%、县城30%以及建制镇绝大部分污水没有经过有效处理,直接排入江河湖海,导致水环境污染严重,城市饮用水安全受到威胁。再有就是“垃圾围城”。据统计,目前全国城市生活垃圾累积堆存量达70多亿吨,占地80多万亩,并且还以年平均4.8%的速度持续增长。全国2/3的大中城市陷入垃圾包围之中,1/4的城市已没有合适场所堆放垃圾,“垃圾围城”之势已成,并将愈演愈烈。此外,以城市为中心的环境污染在迅速向农村蔓延,农产品环境安全面临考验。

## (三)功利化的城镇建设威胁人居生态安全

一是城镇自然植被覆盖较低,钢筋水泥丛林面积不断扩大,生态空间严重不足。全国城市绿地占建设用地比重仅10%左右,建制镇人均公园绿地面积仅有2.0平方米;而城市工厂、道路广场、公用设施用地面积却在不断扩大。二是城镇湿地面积锐减,生物多样性持续减少。特别是由于人工过度干预,湿地生境大多遭受破坏,还往往被分割成面积狭小、孤岛式斑块。三是城镇地下水过度开采,地面沉降加速。华北、西北、华东地区不少城镇地下水位持续下降,部分地区已出现区域性地面沉降、裂缝等地质灾害。目前,全国发生地面沉降灾害的城市已超过50个。尤其是华北平原区,地面沉降量超过200毫米的范围达6.4万平方公里,占整个华北地区的46%左右。

## 三、加快推进绿色城镇化的对策建议

李克强总理曾指出,城镇化不是简单的城市人口比例增加和面积扩张,而是要在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”

的转变。未来20年我国城镇化仍将处于较快发展阶段,需要尽快把提升城镇化质量放到突出战略位置,有效降低城镇化发展的社会成本和资源环境代价,实现“健康、绿色”的城镇化发展。

### (一)倡导绿色发展和消费理念

坚持环保优先的原则,确立政府绩效考核的绿色导向,明确生态环境保护的政府责任,从根本上扭转地方政府片面追求GDP的政绩观,破解以资源高消耗和环境破坏换取GDP增长的恶性循环。积极倡导生态文明意识,引导节能生活理念,发展节约资源能源的生产、生活方式。把绿色理念贯穿到城市规划、建设和管理全过程以及经济社会发展各领域、各层次,全面推行绿色生产、生活和消费方式。大力发展绿色建筑和绿色交通,建设以低能耗、低污染、低排放为主要标志的低碳生态型城镇。全方位推进绿色园区、绿色社区、绿色企业、绿色机关等“绿色细胞”建设。

### (二)促进城镇经济绿色增长

加快淘汰落后产能,抑制高资源消耗、高污染排放行业的过快增长。大力推广绿色生产模式,推行清洁生产和循环经济,以减量化为核心,以再循环和资源化为重要内容,通过技术创新、资产重组、企业并购等多种途径,将资源消耗大、污染排放高、经济效率低的传统产业尤其是工业,逐步优化改造成资源节约、环境友好的“两型化”产业。在加快推进传统产业的两型化转型中,切实转变发展方式,促进城镇经济的绿色增长,实现经济高效与绿色发展的有机统一,推动形成与我国国情相适应的绿色经济结构。

### (三)加强污染防治与生态修复

在推进城镇化的绿色转型中,继续加大投入力度,强化对环境污染的综合防治和生态环境的保护与修复。重点要加大对城镇环境污染治理的投入力度,构建多元化的投融资机制,加快城镇尤其是小城镇环境基础设施建设,加强运行监管,控制和消减污染物排放。大力推进城镇生态绿地建设,重视城市绿色走廊建设,扩大城市绿地、河湖湿地面积,拓展绿色空间,增强生态产品生产能力。以生态环境质量作为绿色城镇化效果的重要评价指标,加快推进环境友好型城镇建设步伐。

### (四)推动城镇集约发展

合理确定新增城镇建设用地规模,严格控制大

型开发区和居住区的建设,划定“生态红线”,合理布局城镇生态、生产和生活用地,强化城镇空间管治,严格限制城镇土地连片发展,防止城镇地区过度开发,集约利用国土空间,减少对自然生态空间的占用。鼓励从城镇已有建设用地中挖掘用地潜力,提高用地的集约程度,节约利用土地。同时,进一步完善相关政策和体制机制,以绿色城镇为导向,大力推广城镇节能、节材、节水、节地技术,推进生态环境设施及综合基础设施的建设。

#### (五) 深化城镇化环境管理

为应对新型的绿色城镇化转型,应积极推进环境保护的投融资体制机制改革,在加大财政资金投入力度的同时,积极探索多种运营模式,引导投资主

体多元化和融资渠道多样化转变,加快推进环保设施建设与运营市场化进程。逐步完善环境政策,加快建立健全环境价格体系,研究开征环境税,推广排污权交易,建立碳排放交易市场,进一步明确城镇环境保护各项政策的适用范围与标准。积极创新环境管理体制,进一步健全环境监管体系和环境预警体系,增强应对突发性污染事故、污染纠纷和严重违法事件的能力,提高环境监测与执法监督能力,严控持续快速城镇化的生态环境影响。

(作者甘霖系全国政协常委、致公党中央常委、国家工商总局副局长)