

智库圆桌(第46期·总165期)

共筑绿色美丽长三角

2023年是长三角一体化发展上升为国家战略5周年。习近平总书记指出,长三角地区是长江经济带的龙头,不仅要在经济发展上走在前列,也要在生态保护和建设上带好头。近年来,长三角地区聚焦生态绿色一体化,把保护和修复生态环境摆在重要位置,推进生态环境整治,促进区域发展全面绿色转型,实现了在发展中保护、在保护中发展。本期特邀几位专家围绕相关问题进行研讨。

2022年

长三角地区41个城市

平均优良天数比例为 83.0%

较2018年上升 ▲7.3个百分点

PM_{2.5}浓度为 31微克/立方米

较2018年下降 ▼26.2%

▶▶▶连续3年达到国家空气质量二级标准

数据来源:生态环境部

近年来,长三角地区在生态保护和建设上总体情况如何?

葛察忠(生态环境部环境规划院首席科学家、研究员):长三角地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一,在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。2022年,长三角地区生产总值达29万亿元,占全国1/26的面积、1/6的人口,连续五年创造全国近1/4的经济总量。随着长三角一体化发展战略深入实施,长三角地区不仅要在经济发展上走在前列,也要在生态保护和建设上带好头。守护长三角绿色基底,既是解决区域突出生态环境问题的关键,也是保障区域一体化高质量发展的基础。

一是区域生态环境质量持续向好。2022年,长三角地区41个城市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度为31微克/立方米,较2018年下降26.2%,连续3年达到国家空气质量二级标准;空气质量平均优良天数比率83.0%,较2018年上升7.3个百分点。594个地表水国考断面水质优良(I—III类)比例为92.1%,较2018年上升12.6个百分点;全面消除劣V类断面,较2018年下降0.9个百分点。长江、淮河、钱塘江等流域干流水质持续优良。土壤环境风险得到有效管控,受污染耕地安全利用率达90%以上,重点建设用地安全利用得到有效保

长三角地区在跨界水体的保护和治理方面取得了什么成果?

曹刚(华东师范大学城市发展研究院院长):近年来,沪苏浙皖三省一市紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词,不断推动规划蓝图变为现实画卷。2019年12月,中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》将“强化生态环境共保联治”单列一章,明确了生态环境共保联治的重要战略地位,为区域打造高质量发展示范区和绿水青山“样板间”指明了方向和路径。

跨境一体化制度建设稳步推进。沪苏浙皖三省一市始终坚持生态优先、绿色发展,2021年5月将原区域大气、水污染防治小组调整为长三角区域生态环境保护协作小组,编制并实施了《长江三角洲区域生态环境保护规划》《宁杭生态经济带建设方案》《杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道建设方案》《新安江—千岛湖生态补偿补偿试验区建设方案》,江苏、安徽建立了长江流域生态补偿补偿机制。长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划已经自然资源部批准并报国务院。近3年来,示范区累计推出112项制度创新成果,其中38项制度创新经验正向长三角和全国其他重

如何立足自身资源禀赋和江南水乡特色,促进长三角各地经济发展?

王振(上海社会科学院副院长):历史上的长三角,因水而经济往来密切,因水而商品经济发达,因水而造就了众多的大中型城市。自长三角一体化发展上升为国家战略以来,沪苏浙皖三省一市充分立足自身资源禀赋和江南水乡特色,积极践行“绿水青山就是金山银山”理念,将生态优势转化为经济发展优势。

一是在区域城乡融合中,促进乡村生态优势转化为共同富裕优势。长三角各地全面实施乡村振兴战略,坚持生态优先绿色发展,大力开展环境综合整治,建设标准化绿色农田,挖掘和厚植乡村文化元素,以绿色农业、美丽乡村、休闲旅游,乃至探索实践林业碳汇,打造乡村产业振兴的新基底,促进乡村生态优势转化为经济发展优势。

最典型的就是浙江安吉余村,因地制宜发展农旅、文旅、研学等生态富民产业,2021年村集体收入801万元,增长10.6%,农民人均收入6.1万元,增长9.6%,成为远近闻名的“村强民富景美人和”新农村。安吉县被誉为“中国第一竹乡”,拥有100.9万亩竹林,其中毛竹林面积87万亩,竹林资源丰富。2021

守护长三角绿色基底

障。自然生态状况总体稳定,生态质量指数保持基本稳定。

二是区域生态环境保护体制机制优化创新。2021年5月,经国务院同意,原区域大气、水污染防治小组调整为长三角区域生态环境保护协作小组,坚持“共商共建共治共享”原则,持续推进全方位生态环境共保联治。创新生态环境标准、监测、执法“三统一”制度,先后出台3项区域标准,开展针对非法采砂、非法捕捞、野生动植物非法贸易等生态环境违法行为的多部门联合执法。持续完善生态补偿机制,推进新安江—千岛湖生态补偿补偿样板区建设。

三是推进经济社会绿色低碳发展。加强生态环境分区管控成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用。深入实施绿色制造工程,将“两高”项目纳入清单化管理,遏制其盲目发展。支持长三角区域培育工业产品绿色设计示范企业,打造一批绿色制造先进典型。优化调整运输结构,推动落实铁路货运增量、铁路专用线建设、沿海大宗货物“公转铁”“公转水”等重点任务。沪苏浙皖三省一市印发碳达峰行动方案,积极推动减污降碳协同,浙江开展全国首个减污降碳协同创新区建设,率先建立重点企业碳账户,开展重点行业碳排放评价。

四是不断加强环境协同防治。扎实开展污染防治攻坚战。加强区域大气污染防治协作,实现长三角区域非道路移动机械识别标志互认,推进环杭州湾地区石化化工行业“三统一”协同治理,圆满完成区域重大活动空气质量保障。推进跨省流域上下游突发水环境事件联防联控,部署长江口—杭州湾综合治理,实施新一轮太湖流域水环境综合治理,强化太湖、巢湖、淀山湖和洪泽湖等重点湖泊治理与保护。在上海、江苏无锡组织开展土壤污染防治先行区建设,推动建立长三角区域危险废物转移“白名单”工作机制,探索实施固废危废跨区域转移处置生态补偿机制。

五是系统推进生态保护与修复。完成长三角区域生态保护红线评估调整,划定生态保护红线总面积7.71万平方公里。稳步推进实施瓯江源头区域、巢湖流域、南水北调东线(江苏)湖网地区等山水林田湖草沙一体化保护和修复工程。江苏盐城、安徽合肥入选国际湿地城市,江苏淮安白马湖、浙江平阳县南麂列岛被指定为国际重要湿地,扬州北湖省级湿地公园晋升国家湿地公园。全面推动长三角一体化林长制改革示范区建设。

需要注意的是,长三角区域生态环境保护仍面临诸多挑战,区域协同推进

经济高质量发展与生态环境高水平保护难度大,经济社会发展全面绿色转型依然任重道远,推进美丽中国先行区建设仍需付出长期艰苦努力。

一方面,生态环境持续改善的难度进一步加大。2022年,长三角地区优良天数比例同比下降3.7个百分点,臭氧浓度同比上升7.3%。2022年2月和3月,太湖南部湖区总氮升幅分别达172%和252%,创历史同期升幅最高值。近岸海域水质污染整体上仍较为严重,长江口、杭州湾等近岸海域重度富营养化,长江口氨氮、总磷入海通量大。生态空间保护修复在短期内难以形成“一盘棋”。

另一方面,生态环境保护结构性压力依然较大。“重化型”产业结构、“煤炭型”能源结构、“开发密集型”空间结构尚未完全改变,2021年,长三角区域煤炭消费量约为6.52亿吨,较上年增加11.69个百分点,煤炭总量控制任务艰巨,污染减排和碳达峰压力突出。此外,区域生态环境共保联治力度有待进一步加强。长三角区域发展不平衡不充分,各地诉求不同,环境治理和绿色转型能力水平不一,在推动解决区域性、跨界性生态环境重点问题方面还有较大深化空间。

下一步,长三角要围绕共建绿色美丽长三角目标,聚焦解决区域突出的共性问题,坚持政策制度创新和先行先试,加快探索生态优先、绿色发展的新路子,努力建设人与自然和谐共生的长三角。

市政府相关信息发布范围,建立并完善民意表达渠道和参与机制。在后期评估中重视人民意见,通过购买服务,委托权威独立第三方机构开展系统评估。建议以长三角垃圾分类一体化为切入口,统一生活垃圾分类名称、划分标准和内涵、违法标准和处罚力度。建立长三角垃圾分类网络平台,引导社会力量参与,激发群众参与治理的积极性。

进一步完善跨界生态环境共抓共管协作机制。重点抓好“四个一”。一张蓝图管全域:以长三角国土空间协同规划为蓝图,进一步强化其法律、刚性约束地位,使规划方案落实落地。一套标准管品质:将规划蓝图具体化为标准,为地方政府、企业、百姓提供基本遵循。一个平台管服务:通用的信息交流是长三角齐抓共管的前提,建立一个统一的公共生态环境服务平台,才能将蓝图、标准落到实处。一张社会网管监督:在推动长三角一体化发展领导小组的指导下,可成立一批民间绿色社会组织,形成分工协作明晰、运作高效的长三角生态绿色共建共管共赢体系。

总之,应秉承“不破行政隶属关系,打破行政边界约束”原则,实现“跨区域无感”,彰显“众人拾柴火焰高”效果,借助区域一体化机遇,全面推进人与自然和谐共生的现代化。

低碳、降碳做好绿色生态、绿色能源、绿色转型文章,充分彰显盐城自然生态之美、绿色发展之美,加快构建以新能源为主体的绿色能源供应保障体系。

三是在生态流域性治理中,促进区域生态优势转化为巨大场景优势。长三角的江海河湖山林,多数是跨省界的,特别是长江、新安江—千岛湖、京杭大运河、太湖等都跨越多个城市。跨区域的生态流域性治理,需要攻坚克难构建积极有效的一体化体制机制,但同时也将释放驱动科技进步、绿色低碳发展的巨大动能,特别是通过提供涉及面更广更深更丰富的数字化应用场景,推动数字技术在生态流域性治理中深度应用、持续创新,培育壮大新技术新产业。

太湖流域综合治理、长三角地区长江支流治理,亟需运用数字技术构建自然资源与排放三维一体“一张图”和国土空间基础数据平台,以及以数字孪生流域为核心的智慧治理体系。这是一项系统化的大型场景,对促进长三角数字技术创新及其核心产业发展具有战略意义。长三角生态绿色一体化发展示范区推进世界级水上客厅建设,吸引了一批数字技术机构入驻,如华为上海研究中心、浙江大学智慧绿洲研究院、同济大学可持续发展研究院等。

生态环境共保联治成绩显著

点区域复制推广。

协同打造美丽长三角取得阶段性成果。“水乡客厅”等百余个重大项目加快推进,上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善三地同步开工元荡岸线生态修复及功能提升工程,成为跨域河湖水生态综合治理的生动案例。开展了太湖流域水环境综合治理,加快环太湖地区城乡有机废弃物处理利用示范区建设,确保了太湖周边饮用水安全、不发生大面积湖泛。浙皖紧密合作,先后三轮共同实施新安江流域生态补偿试点,新安江水质优良比例连续保持100%。长江干流江苏段、安徽段水质连续5年保持II类。

沪苏浙皖生态环境保护优势凸显。2019年7月,上海在国内率先全面系统开展生活垃圾分类。现已基本建成生活垃圾垃圾分类体系,全市居住区(村)、单位垃圾分类达标率稳定在95%以上。截至2023年5月11日,上海生活垃圾已全量无害化处理,实现了原生生活垃圾零填埋;江苏认真落实长三角一体化发展战略部署,系统构建了“1+1+3”(实施方案、重点任务、三重清单)战略实施体系,高效低碳燃气轮机大科学装

置竣工、首台套满负荷运行;浙江发挥自身优势,深化全国首个生态产品价值实现机制丽水试点,发布了全国首个省级GEP核算标准,启动建设安吉“两山理念”综合改革创新试验区;安徽坚持共抓大保护,深化新一轮林长制改革,加快实施“五大森林”行动,持续推进长江、淮河、江淮运河、新安江生态廊道和皖西、皖南生态屏障建设。

长三角生态环境共保联治取得令人瞩目的成绩的同时,除了存在“三热三冷”(上层热,基层冷;专家热,社会冷;媒体热,餐桌冷)、群众的获得感和参与度不高、陆海统筹机制尚待建立等问题之外,“污染避乱所”现象仍未根除,长江口、杭州湾海域污染较为严重。根据2022年中国管辖海域水质状况分布示意图,长江口及杭州湾海域为我国水质污染最严重的海域之一。因此,在长三角一体化发展背景下,从进一步深化完善生态环境共保联治机制角度出发,建议采取如下措施。

提升社会参与的广度和深度。充分利用新时代党建新契机,发挥基层党组织战斗堡垒作用,扩大沪苏浙皖三省一

将生态优势转化为经济优势

年12月,安吉“两山”合作社成立全国首个县级竹林碳汇收储交易平台,首笔交易中,安吉大里村等5家单位卖出“竹林空气”108万多元。

全国首个跨省流域水环境补偿试点,新安江生态补偿机制经过三轮试点,成为全国水质最好的河流之一,每年向千岛湖输送近70亿吨好水,同时安徽黄山每年也都得到了生态保护的贡献所得,成为农民稳定增收的一条有效路径。昆山旅游度假区“昆山之镜”覆盖昆山的锦溪、淀山湖、周庄三镇,属于长三角生态绿色示范区协调区。其生态环境导向的开发模式(EOD)项目,总投资118.97亿元,是江苏首个超百亿元EOD融资模式落地项目,致力于推动公益性较强、收益性不高的生态环境治理项目与收益较好的关联产业有效融合。

二是在生态之城建设中,促进城市生态优势转化为创新竞争优势。长三角各地通过生态城市的发展定位,促进招商引资、集聚创新资源和推动产业升级。比如上海,到2022年10月,经过多年攻坚,黄浦江核心段45公里岸线,苏州河中心城区42公里岸线先后实现贯

城市群是城市发展成熟阶段的最高空间组织形式,也是我国社会经济高质量发展的重要空间载体以及实施绿色发展战略的区位重点。城市群生态安全是指在保障城市复合生态系统正常社会经济活动的同时,实现城市群地区生态系统结构优化与生态系统服务功能提升。保障城市群生态安全是促进其绿色发展的重要前提。

发达国家十分重视城市群生态环境保护和绿色发展。英国中南部城市群以伦敦为中心,是18世纪工业革命以来最先形成的世界级城市群,伴随着一大批工业城市迅速崛起,出现了诸多生态安全问题,为此采取了多种方式推进城市群绿色发展。一方面,通过规划立法进行生态空间管控。先后颁布了《绿带法案》《大伦敦规划》等,《针对英格兰东南部地区规划和相关部门的生物多样性指南》将保护和增加城市地区生物多样性提高到重要地位。另一方面,制定产业减排相关政策,推动绿色技术创新。自2020年起相继发布《绿色工业革命十点计划》《能源白皮书:赋能净零排放未来》等,旨在实现能源、工业、建筑等领域的减排。同时重点对传统高碳产业进行环保改造,加强低碳技术的创新。

北美五大湖城市群位于加拿大和美国交界区域的五大湖沿岸,是北美工业化和城市化水平最高、人口最密集的地区。20世纪70年代,该地区环境污染问题开始受到关注。两国政府共同推动五大湖城市群生态治理与保护,先后签署《五大湖宣言》《五大湖区—圣罗伦斯河盆地可持续水资源协议》等。同时,进行产业结构转型,以区域交通网络的构建为基础,将产业结构从以制造业为主转变为以服务业为主,目前该地区服务业就业比重超80%。此外,两国开展区域环境治理合作,成立专门的协调监督机构处理供水、垃圾、消防等问题,共同推动湖区环境治理。

以东京、名古屋和大阪为中心的日本太平洋沿岸城市群,面对存在的生态问题,采取了以下措施加快城市群绿色转型。以法律和计划为抓手推进生态型城市建设。自1993年起相继颁布《环境影响评价法》《推进形成循环型社会基本法》,并陆续开展生态城市、环境模范城市等规划。改革工业产业结构。通过技术驱动、能源节约和替代等路径,克服资源约束,持续投资减排技术和减排装备,目前已形成国际领先的日本烟气脱硫环保产业。积极推行再生能源经济。2021年,日本政府提出最优发展可再生资源,并将2030年可再生资源发电所占比例,从此前的22%至24%提高到36%至38%。

从以上案例可看出,国外城市群生态及绿色发展主要有以下几点做法。一是以严格立法促进绿色发展。从20世纪初,国外发达国家便开始通过严格的立法来推进城市生态化建设并取得明显成效,形成了涉及绿色生产、绿色生活、绿色消费、绿色贸易等一系列完善的城市群绿色发展的法律保障体系。二是以产业结构优化升级促进绿色发展。国外发达国家多以调整产业布局、优化产业结构为基本主线,不断发展绿色产业体系,推动产业结构优化升级,以此推动城市群绿色转型。三是以科技创新促进绿色发展。从英国的技术创新和日本的“技术立国”基本国策可以看出,绿色科技创新是推动城市群绿色发展的重要驱动力。四是以区域协同治理促进绿色发展。从北美基于区域合作的环境治理可见,城市群要实现绿色发展,就必须要求各地区整体协同维护区域生态环境。

我国城市群快速发展,目前已有19个国家级城市群,这些城市群都十分重视生态环境保护与生态安全。在坚持绿色发展理念下,城市群的生态安全显得尤为重要。借鉴国外城市群生态保护经验,提出以下建议。

第一,规划立法先行,构建城市群生态安全格局。完善国土空间法规政策体系,确保各城市群与中央国土空间规划体系改革同频共振;明确中央与城市群的事权划分,做到以空间地域为单元开展综合治理;鼓励城市群在国土空间规划立法方面先行先试,提供实践经验;编制城市群生态安全格局专项规划,横向上统筹好生产、生活、生态三大空间布局,纵向上促进城市群到市、县、乡镇各层级规划的有效传导。

第二,优化城市群产业结构,加强绿色科技协作和成果转化。各城市群要基于自身资源禀赋形成主次有序、相对协调的产业体系,促进城市主导产业及其空间布局的合理性。优化第二产业结构,将发展重点集中到能源消耗低、可再生能源比例高、技术含量高的绿色经济产业,兼具城市群经济效益和生态效益。同时,共享科技创新资源,促进知识、技术、人才的合理流动,共建一批重大科技创新平台,优先转移转化绿色产业科技成果,降低转移转化门槛。

第三,创新城市群协同治理模式,推进区域联防联控。协调城市群共同利益,突破区域边界的刚性限制,协同开展跨区域生态治理,建立健全以生态要素为单元的生态修复机制,共同推进城市群联防联控、协同共治。

(作者系中山大学地理科学与规划学院教授)