

城市绿色发展要实现经济有质量增长



赵峻,经济学博士,北京师范大学亚太绿色发展研究中心副主任,首都科技发展战略研究院副院长。兼任全球未来展望项目中国专家;中国—欧盟政策对话项目中方专家;中国城市经济学会学科建设委员会常务委员;中国社会科学院城市与竞争力研究中心特约研究员。

对话人:北京师范大学亚太绿色发展研究中心副主任 赵峻
采访人:本报记者 查玮

城市该怎样绿色发展?

■真正的绿色发展要建立在高质量的经济增长基础上。

中国环境报:《亚太城市绿色发展报告》对亚太地区100个城市的绿色发展水平进行了综合评估,并进行了亚太城市绿色发展指数综合排名。我们发现,有5个中国内地城市排在前50名。这些内地城市中,上海排名第一,而中部省会城市长沙排名第二。为什么会有这样的结果?

赵峻:我们是围绕环境宜居、经济富裕、社会包容、多元善治、国家繁荣5个维度来评价的,更强调绿色发展的综合性。上海在环境宜居方面,因为人口密度过大、交通拥堵、污染排放等因素名次并不靠前。但上海一直在建设具有全球影响力的科技创新中心,有良好的城市创新基础和创新能力。而以科技创新为核心的包括商业模式、体制机制的全面创新,能够推动经济发展模式转型,促进产业绿色化和绿色产业化发展,从根本上破解环境难题。

长沙在环境宜居方面排名并不靠前,但是在经济富裕和社会包容方面排名较靠前。长沙过去10年是中国经济增长速度最快的城市,在企业创新方面

能力很强,而且科教发展水平很突出,拥有国防科大等50余所高等院校。

长沙的发展状况反映出中国城市的绿色发展定位问题。城市绿色发展应充分结合自身实际,不用刻意追求规模和数量,而要更加注重发展动力的培育和发展质量的提升,对于不同规模的城市,要走适宜自己的绿色发展道路。

中国环境报:您刚刚提到了中国城市的发展该怎样定位?

赵峻:提出鲜明绿色发展口号的地区,很多是经济欠发达地区城市,这些城市往往面临“先天不足”和“后天乏力”双重挑战。

我们调研中发现存在两种现象:一是只提口号不落实,缺乏从拥有绿色资源禀赋转换到拥有绿色发展能力的途径。一些城市长期处于欠发达状态,很大程度上是由于改革进程中区位优势、产业转移等因素造成的,但在中国经济进入速度趋缓、质量提升的新常

《亚太城市绿色发展报告》近日出炉,对亚太地区100个城市的绿色发展水平进行了综合评估。我们想知道,中国城市的绿色发展状况如何?如何进一步推进中国城市的绿色发展?

城市绿色发展应充分结合自身实际,不用刻意追求规模和数量,而要更加注重发展动力的培育和发展质量的提升,对于不同规模的城市,要走适宜自己的绿色发展道路。

态时,没有因快速发展造成生态环境损害,是具有显著后发优势的。但是如何利用这一优势实现绿色发展,很多地区缺乏足够的战略储备和实施方案。这需要这些城市正视不足,抢抓绿色发展机遇,挖掘绿色发展改革红利,在理念、技术、产业、体制创新方面多做文章,因地制宜推动“绿水青山”向“金山银山”转变,把口号变为行动。

二是绿色发展的悖论问题。一些欠发达地区城市提出的是绿色发展,但走的还是传统发展的老路,发展愿望强烈,发展模式陈旧,重规模不重质量。有的在工业发展中仓促上马高污染项目,有的在发展旅游休闲产业时大规模破坏生态环境。这些城市虽然倡导绿色发展,实际上并没有做到。

绿色发展是在保护环境的基础上,实现经济的高质量增长和社会福祉的提升。欠发达地区城市要推动绿色发展,首先要强调质量,要做到将绿色与发展充分结合,依靠创新驱动转变发展模式。

中国环境报:绿色发展要实现经济的

有质量增长。对此该怎样进一步理解?

赵峻:绿色发展既要绿色又要发展,不单单是环境的问题,更是经济发展的。而且,真正的绿色发展是要建立在高质量的经济增长基础上的。事实上,大多数绿色发展水平较高的城市,也是经济发展水平尤其是经济质量较高的城市。

通过研究,有两点发现:一是经济发展水平在一定程度上决定了城市绿色发展状况。亚太城市绿色发展指数与人均GDP呈现明显相关关系,相关系数为0.68。排名前15位的城市,人均GDP全部超过1.4万亿美元,在区域城市体系中保持着强劲的增长态势。二是收入分配与城市绿色发展水平紧密相关。随着居民收入水平提高,环保意识逐渐觉醒,会更加重视健康和生活品质,更加关注环境和环境保护工作。

促进城市绿色发展,需要不断提升居民收入水平,并不断缩小收入分配差距,以培育更多具有较高收入、有责任的市民群体,促进共享、实现共治,为城市绿色发展贡献力量。

有形成集群化,制约因素是什么?

赵峻:主要取决于整体的绿色发展制度体系构建和治理体系构建。我国大多数城市的绿色发展仍然集中在政府自身对绿色发展的考量,更多地注重一城一市的发展,城市之间的协同发展相对较弱,缺乏一个稳定的、自上而下的设计。如京津冀地区绿色发展,是由党中央、国务院专门出台协同发展规划来推动的,这体现了国家对京津冀协同发展的重视。但最终实现城市群绿色发展,还需要更多地依靠市场的力量,通过政府、企业、社会的共同努力,建立城市群绿色发展的长效机制。

制,不仅城市群绿色发展水平会受到影响,北京自身在绿色发展方面所做的努力效果也会大打折扣。

在亚太城市绿色发展指数总体排名中,位居前15位的城市中,有5个属于美国东海岸城市群和太平洋沿岸城市群。而中国城市的绿色发展仍然没有集群化。从单一城市向都市圈、城市群转变是城市发展的必然规律。未来城市绿色发展应高度重视城市群的作用,在更广阔的空间上整体统筹资源配置,形成整体演进、分工合理、联动协作的城市绿色发展网络。

中国环境报:我国城市绿色发展没

未来城市绿色发展如何发挥城市群作用?

■整体统筹资源配置,形成整体演进、分工合理、联动协作的城市绿色发展网络。

中国环境报:我们注意到,北京在亚太地区城市排名中位居第21名,在中国内地城市中排在第二。对此您作何评价?

赵峻:北京尽管环境问题仍然严重,但在发展机会,包括教育水平、科研水平、文化等方面表现突出,城市创新优势也非常明显,具有绿色发展的潜力和促进绿色发展的能力。对北京而言,要从发展的角度,正视问题并解决问题,按照国际一流和谐宜居之都的标准,为中国城市的绿色发展探索道路、树立绿色发展典范。

实际上,城市绿色发展水平与其所在的城市群息息相关。发达国家的城市

群是市场化形成的,其绿色发展也主要依靠市场机制,城市群对城市绿色发展的带动和辐射效果非常明显。但中国大多数城市群是政府规划建立的,而且城市群内的城市往往按照行政的逻辑有自己的设计和规划,这就容易导致绿色发展缺乏整体性和协调性,从而造成项目重复建设,导致产业结构同质化、绿色发展水平较低等问题。

例如,在京津冀都市圈中,北京发展水平高,投入治理的能力强、力度大。但是河北、天津乃至内蒙古、山西等省区,其绿色发展现状、改善绿色发展水平的能力都相对滞后。如果单一依靠行政手段而缺少市场化的治理机

对中国城市绿色发展有哪些对策和建议?

■建设宜居、富裕、包容、善治、国强的城市绿色发展体系。

中国环境报:《亚太城市绿色发展报告》提出,治理鸿沟是造成城市绿色发展水平差距的重要原因。请问,怎样才能缩小这种差距?

赵峻:研究发现,绿色发展水平落后的城市与绿色发展水平领先的城市之间存在较大的治理鸿沟。绿色发展排名处于弱的城市,其治理体系大多很不完善。在这方面,我们与国外的差距的确较大。

美日发展模式最值得学习借鉴的地方,就是以法治为基础,更加重视市场化手段的运用,如排他权、水权的交易等。其在相关评估体系构建,包括第三方组织介入等方面,也值得我们学习借鉴。

但是,我们并不完全要参照其模式。要改善治理鸿沟现象,更多的是要缩小理念的差距。传统的看法是增长至上,认为生态、环境保护与治理是副产品。绿色发展要求我们要转变理念,将“绿色”上升到整个生产、生活方式的内化上,使之成为治理体系最关键的一部分。

在公民绿色意识不足和社会组织不健全的情况下,政府治理体系的现代化应该是第一位的。在城市环境治理中,无论是事前的评估、事中的管控,还是事后的监测或效果评估,我国相关制度都

在不断完善,但与发达国家相比还存在差距。如对地方政府绩效的评估,很多地方仍然没有实质性地将绿色发展纳入其中,“软约束”较多,“硬约束”不足。

对于绿色发展水平相对落后城市而言,要实现长期、稳定、持续的绿色进步,不仅要进一步推动生产与消费的绿色化,更要注重绿色发展治理体系构建,要通过不断提升城市治理能力、社会组织和公众参与水平,来弥补与领先城市之间的差距。

中国环境报:中国的城市化正快速推进,环境、经济、社会发展不协调问题依然存在。要进一步推进中国城市的绿色发展,您有哪些对策和建议?

赵峻:面向未来,中国城市应坚持以人为本的发展导向,实现人与自然、经济与社会、政府与市场、城市与国家关系的协调与均衡,建设宜居、富裕、包容、善治、国强的城市绿色发展体系。

一是宜居战略。核心在于通过全面深化改革,在加强城市环境治理和资源节约的基础上,以法治为基础,构建完善的城市绿色发展制度体系。通过制度转变城市产业和空间发展方式,激

励和引导城市绿色发展。为此,要加强城市空气、水和土壤环境治理,重点解决城市大气、水、土壤污染等损害城市居民身体健康、影响城市居民生产生活的突出问题。要推进城市能源节约利用与资源循环利用,控制资源能源消耗总量,提高资源能源利用效率和效益。要完善城市绿色发展相关的制度体系。

二是富裕战略。核心在于通过创新驱动,转变城市经济发展模式,促进产业的绿色化和绿色产业化,激发劳动者和企业的创新动力、能力和活力,实现高效率、高质量增长基础上的绿色发展。如形成创新驱动城市经济发展模式,把创新作为提高经济增长质量的根本动力。再如,建设内需导向的城市创新系统,更多挖掘自身潜力,激发城市创新需求,加强城市创新供给;提升城市服务经济质量,完善以服务经济为主的现代产业体系。

三是包容战略。核心是要更多地支持弱势群体发展能力建设,进一步减少贫困、改善福利、加强教育,让更多的人能够共同参与和分享城市绿色发展的机会和成果。如减少城市贫困,帮助贫困人口提升相关知识和技能,为其在城市发展提供更多的机会;改善城市教育质量,强化绿色发展价值理念教育,

支持和鼓励多元化的绿色发展理念创新、思路创新、方法创新。

四是善治战略。核心是构建健全而有活力的城市绿色治理体系,以城市绿色发展共同目标为导向,将城市治理主体能力、治理机制、治理手段和治理绩效结合起来,从而实现“好的发展”。要推进城市政府治理能现代化,提升城市政府科学决策水平,完善发展成果考核评价体系。要建立公私合作治理伙伴关系,鼓励社会资本进入生态环保和社会服务市场。要积极发挥社会组织的作用,鼓励社会组织就恢复、保护和改进城市绿色发展的措施和方法提供服务。要支持公众更多地参与影响自然环境和城市发展决策的过程。

五是协调战略。核心是打破一城一地发展的界限,在全球化和区域一体化的视角下,将国家战略、区域战略和城市战略结合起来,统筹城际、城乡、区域、国际关系,实现城市与国家绿色发展的共同进步。如要构建系统的绿色城镇化发展体系,走绿色化与城镇化融合的绿色城镇化道路;促进城市绿色发展的空间均衡,重点是缩小绿色城市发展阶段和空间层次的差距;推动城乡绿色发展一体化,将控制城市增长边界、推进农村城镇化进程与城乡生态保护统一起来。

做换位思考,时刻保持稳定的情绪、坚强的意志、宁静的心境,努力做到急事不慌、纠缠不怒、悲喜有节、耐心真诚。

必须具备良好的职业道德。作为基层环境信访干部,一定要爱岗敬业。只有对所处的工作岗位充满热爱,才能干一行、爱一行、专一行、精一行,才能在学习研究环境信访工作的新情况、新问题上下真功夫,才能在对待来访群众的态度上自觉用真情,不敷衍、不急躁,做到以情感人、以理服人。在信访工作中,要自觉遵守“环保六项禁令”和环保职业道德规范,不袒护企业,不以情代法,不徇私舞弊,不以权谋私;敢于讲实话,敢于较真碰硬,敢于与损害环境的违法行为作斗争;不慢作为、乱作为、虚作为。要时时、处处、事事展现环保干部政治思想强、业务技术精、作风纪律严、完成任务好的优秀品质。
作者单位:福建省厦门市环境监察支队

沈胜学

环境信访工作是环保部门听取群众环境保护呼声、了解公众环境保护要求的重要渠道。如何积极、稳妥处置环境信访问题,直接影响社会生活的稳定与和谐,影响环境质量改善成效,也影响基层环保部门在群众心目中的形象。这就要求基层环境信访干部必须具备的素质。结合工作实际,笔者认为,基层环境信访干部必须具备4种素质。

必须具备过硬的思想素质。基层环境信访干部在工作中直接面对的是群众,其处理群众来信来访的全过程,从某种程度、某个侧面展现了政府部门、党员干部对群众的态度和与群众的关系。做好环境信访工作是对基层环境信访干部公仆意识、服务意识、工作作风的直接检验。因此,基层环境信访干部必须具有全心全意

信访干部需具备哪些素质?

为人民服务的思想品质和高度的政治责任感,必须带着对群众的深厚感情去做环境信访工作。要设身处地为人民群众着想,把维护好人民群众的环境权益放在首位,真正做到想民众所想、急民众所急、帮民众所需。

必须具备精湛的业务素质。环境信访工作涉及各行各业,涉及工作和生活的方方面面,而且群众反映的环境问题多与政策、法律、法规、规章等有关。这就要求基层环境信访干部必须具备较多的专业知识和法律知识。只有熟悉政策法规规定、精通专业知识,信访干部才能对信访案件做到整

体把握、细致分析,才能公平、公正、合情、合理、合法地办理每一宗信访案件。

必须具备过硬的心理素质。信访群众中有素质高低之分,有性格差异之分,难免有情绪激动甚至情绪难以控制的人员。因而信访干部有时难免要受一些气,有时还要被人不理解、挖苦、讽刺。此时信访干部绝不能有排斥心理、对抗心理。并且,目前环境信访总量大、人手少、时间紧、责任重,基层环境信访干部做的多数是缠、难、烦、苦、累、怨的差事。这就需要信访干部有忍辱负重的精神,及时调节自己的心态,多

探索与思考

大练兵要练出战斗力

要通过开展环境执法大练兵活动,练出实效、练成战斗力,练出一支环保铁军,为环境质量改善和生态文明建设提供有力的人才保障。

朱群

组织开展环境执法大练兵活动,通过评比先进、树立典型的方式,营造“比学赶超”的工作氛围,能够提升全国环境执法队伍规范执法的意识和能力。开展环境执法大练兵活动十分必要和迫切,希望通过大练兵活动,各地共同努力,练就一支具有战斗力的环保尖兵队伍。

大练兵要练出理论功底。大练兵首先要大学习。要采取集中学习 and 自学自练相结合的方法,组织环境执法人员学习常用的法律法规和基本理论。要通过学习,掌握与环境执法相关的法律法规和规章,完善知识结构,拓宽知识领域,熟练掌握业务知识,提高所有环境执法人员的业务素质。并且,学习要在摸清环境执法人员的政治理论、基本业务等实际水平的基础上进行。可以通过分类测试的方式找准执法人员学习的薄弱环节。要把集中强化训练、培训与个人自学自练、同事间互学互练等形式有机结合起来。各单位应适时组织集中学习和培训,个人要积极配合,主动学习,向书本学习,向他人学习。

要通过互帮互学,实现共同进步、共同提高。组织者要针对学习过程中发现的重点、难点问题或存在的疑难、困惑,安排环境执法人员进行集中讨论学习,在学习讨论中解决这些疑难问题和困惑。

大练兵要练出实战能力。练兵的重点是为了切实提高实践的针对性和实效性。因此,练兵要找准环境执法队伍在政治、业务等方面的薄弱环节,因人而异、有的放矢地开展练兵。要按照环境执法规范的要求,立

足本职岗位,把本岗位业务知识以及业务操作流程作为练兵的重中之重,力求通过岗位业务练兵,提升广大环境执法者的执法实战能力。特别是针对违法建设项目、环保设施运行等进行现场实战练习锻炼,在实战中提高现场处置能力。要通过组织执法检查,结合卷宗,指出存在的问题,答疑解惑,将练兵和工作结合起来,全面开展现场勘查、调查走访等方面的练兵。

大练兵要练出优良作风。要勇做忠诚的环保卫士,在思想上忠于党和人民,要通过大练兵树立正确的世界观、人生观、价值观,提升道德境界、追求高尚情操。坚持环境执法为民,做到严以用权,特别是在环境执法中,要坚决反对形式主义,坚持实事求是的原则,做到情况明、数字准、责任清、作风正、工作实,使环境执法工作符合实际情况,符合各项政策要求,符合法治精神。环境执法战线要时刻保持有创造性的工作活力,始终保持嫉恶如仇的凛然正气,对环境违法行为坚持“零容忍”的态度。环境执法人员在执法办案中,要做到铁面无私、刚正不阿,敢于碰硬,坚持真理,面对各种诱惑都能一身正气、不为所动,面对各种阻力和压力都能百折不挠、毫不退缩。同时,要在生活中发扬艰苦朴素的优良作风,心怀高尚的人生追求,始终保持蓬勃朝气和昂扬锐气。

各地要通过开展环境执法大练兵活动,练出实效、练成战斗力,练出一支环保铁军,为环境质量改善和生态文明建设提供有力的人才保障。

作者单位:江苏省淮安市环保局

基层水污染防治方案怎么编?

基层在编制《水污染防治工作方案》中,应精心组织谋划,精细调查研究,精准征求意见,精密编制方案。

刘步勤

“水十条”发布后,各地以此为指导,结合实际出台了本地的《水污染防治工作方案》(以下简称《方案》)。这对于加快水污染防治综合防治,改善水环境质量,起到了积极的作用。基层各地如何编制好《方案》,增强其科学性、针对性和可操作性?笔者认为,应重点把握以下几点。

精心组织谋划。《方案》是一个地区一段时期内水污染防治工作的行动指南和路线图,其编制涉及面广、专业性强,必须精心组织、统筹谋划。要强化组织领导,成立以县(区)主要领导为组长,发改委、农委、环保、水务、卫计委、财政、规划、国土等部门领导为成员的领导小组。从相关单位抽调精英强将,形成环保牵头、各部门协调配合的工作机制。要组织相关人员认真学习“水十条”,准确把握其总体要求、工作目标、主要指标,以此为指引,进一步明确《方案》编制的指导思想、目标任务,增强《方案》的规范性、针对性。要注重衔接。一方面,注重与上级方案的衔接,确保任务有效落实;另一方面,注重与其他部门专业方案衔接,避免《方案》部门化。

精细调查研究。调查是否深入、研究是否透彻,直接关系到《方案》编制的成败。由于水污染防治工作涉及城镇饮用水水源地保护、污水处理设施建设、工业污染源管理、农业面源污染防治、流域水环境综合整治等方面,因此,调查研究必须做到全面、深入、细致、准确。应广泛收集环保、农委、卫计委、水务、城管等部门的基础资料,掌握基本情况,了解工作现状和发展动态;应深入每个乡镇、每条河流、重点排污单位,调查了解污染物排放及水质情况,综合分析

水污染现状,从而确定水污染防治工作重点。

精准征求意见。广泛征询公众意见和建议,积极吸纳民意、集中民智,是保障《方案》更加科学的重要一环。要认真贯彻执行《环境保护公众参与办法》,通过征求意见、问卷调查,组织召开座谈会、专家论证会、听证会等方式征求公民、法人和其他组织对《方案》的意见和建议。同时,可以通过热线电话、环保网站、微博微信等,开展网上意见征集活动。在对收集的意见和建议梳理、吸纳的基础上,进一步完善、细化编制方案文本和相关指标体系,充实重点内容,以使《方案》定位更加精准,措施方法更加科学有效。

精密编制方案。“水十条”和省级方案仅对各地水污染防治提出了总体目标和工作要求,要编制出切合本地的实施方案,还要做好以下工作:一要做细指标设置。依据上级要求,结合本地实际,进一步细化指标设置,使指标更具有合理性和可操作性。二要做优项目支撑。水污染防治项目是《方案》的重点,应积极协商水务、建设、农委、城管等部门落实项目,建立项目储备库,力争将重大项目纳入国家、省级规划,争取资金支持。三要做精专项方案。在《方案》的指导下,认真组织编制断面水体达标方案、黑臭河道整治方案、落后产能淘汰方案、畜禽养殖污染专项整治方案等,以整体推进水污染防治。四要做实任务分解。水污染防治涉及的部门、单位众多。因此,要将水污染防治的工作目标和任务逐级分解,一级抓一级,层层抓落实,确保任务到位、责任到位、措施到位,形成治污的合力,促进水环境质量的全面改善。

作者单位:江苏省徐州市铜山区环保局