

“两山”理论视角下长江经济带城市生态建设研究 —— 以南京为例

金哲 于忠华 吕婷 金辉

南京市生态环境保护科学研究院 江苏南京 210013

摘要: 基于“两山”理论视角,着力破解制约城市生态建设中的突出问题,以长江经济带特大城市-南京市为例,提出了城市生态建设的三大策略方向:①经济社会发展全面绿色转型示范区。统筹城市规划、建设和管理三大发展核心环节,逐步构建和完善“生态优先、绿色发展”的新型考评体系,稳步实现经济社会发展全面绿色转型。②绿色生态资源屏障区。保护城市国家级红线和江苏省级生态空间管控区域,不断提升区域生态系统健康指数,探索和编制自然资源资产负债表,努力提高区域生态系统生产总值(GEP)。③“两山”理论实践基地。构建多行政主体和公众利益分配机制,激发多主体保护绿水青山的积极性;在城市设计中,强调商业开发与生态资源的相互融合,推进“绿水青山”从生态资源到生态资产的转化。

关键词: “两山”理论;长江经济带;生态建设;南京

Cities in the Yangtze River Economic Belt from the perspective of “Two Mountains” theory Study on Ecological Construction-- Take Nanjing as an example

Zhe Jin, Zhonghua Yu, Ting Lv, Hui Jin

Nanjing Institute of Eco-Environmental Protection, Nanjing 210013, China

Abstract: Based on the theory of “two mountains”, in accordance with the requirements of high-quality development and the implementation of the new development concept, taking Nanjing, a megacity in the Yangtze River Economic Belt, as an example, three strategic directions of urban ecological construction were put forward: (1) Comprehensive green transformation demonstration area for economic and social development. (2) Clean water and green mountains ecological resource maintenance area. We will protect the city’s national red line and Jiangsu Province’s ecological space control area, build a healthy and complete regional ecosystem, compile a balance sheet for natural resources, increase the gold and silver accounts, and raise the gross ecosystem product (GEP). (3) “Two Mountains” theory practice base. We will build a mechanism for multiple administrative bodies and public interest distribution to stimulate the enthusiasm of multiple bodies to protect clean waters and green mountains. In urban design, the integration of commercial development and ecological resources is emphasized to promote the transformation of “clear water and green mountains” from ecological resources to ecological assets.

Key words: “Two mountains” theory; Yangtze River Economic Belt; Ecological construction; Nanjing

前言

近年来,国内广大学者对“两山”理论开展了卓有成效的研究,王金南等^[1]研究建议在特色产业体系、生态环境体系、区域合作体系、制度创新体系、生态支付体系五方面实现绿水青山就是金山银山的发展机制,并认为^[2]推动生态产品价值实现是践行“两山”理念的主要任务与行动。吴舜泽^{[3][4]}等梳理了中国环境保护与经济发展关系的40年演变,揭示了在“绿水青山金山银山”的指引下倒逼经济绿色转型、推动地方经济高质量发展,建议应牢固树立并全面践行“绿水青山就是金山银山”。秦昌波^[5]等提出了建立绿水青山保护机制、“两山”转化机制、责任机制等推动“两山”理论实践的五大机制建议。

改革开放以来,我国经济建设尤其是城市建设取得了卓越成就,但限于当时的历史条件,前期的城市建设侧重经济建设因素为主^{[6][7]}。党的十八大以来,以雄安新区为代表的城市新区建设,作为我国未来城市规划设计标杆,建设目标的重心逐渐转向重视城市均衡发展,构建生态之都。党的十九大以来,进一步提出经济建设要实现高水平的“区域协调发展战略”和“推进绿色发展”。焦露和高爽分别以贵安新区和南京江北新区为例,通过构建评价指标体系,研究了两个国家级新区的资源环境承载力特征并提出了管控要求。城市建设发展的经济社会和资源环境的协调性,成为政府和学者关注的焦点。

一、研究区概况

南京市地处长江三角洲西端,位于江苏省与安徽省交界处,是江苏省唯一跨江布局的城市。“十三五”期间南京市空气、水环境质量持续改善,达到新标准以来最好。22 个地表水国考断面水质逐年好转,水质达标率由 2016 年的 81.81% 提升至 100%,优良比例由 2016 年的 68.18% 提升至 100%。“十三五”期间,南京市空气质量优良天数比例达 83.1%,PM2.5 年均浓度下降至 31.3 微克/立方米,较 2015 年下降 42.6%。“十三五”期间南京市除废气排放量有所上升外,工业煤炭消费量、废水排放总量、一般工业固体废物产生量等指标均有所下降,详细数值见图 1。

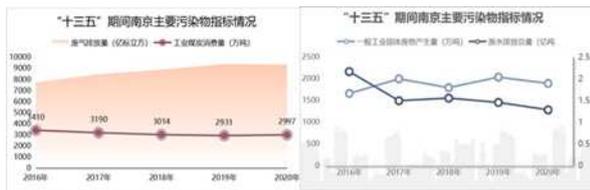


图 1 “十三五”期间南京市主要污染物指标演变

目前,南京市在产业发展、资源利用和生态环境保护等领域仍然存在短板。一是重化工业污染突出,环境风险防范压力较大,一批大型、特大型石化、钢铁、造船、发电等企业在长江沿线布局,形成了沿江重化工业集聚的格局,长江生态安全存在隐患;二是各市辖区污染物排放特征显著,排放强度高,秦淮区、鼓楼区、玄武区、建邺区等主城区人口密度高,郊区人口密度低,主城区生活类污染源产生量大,对污水管网配套、医疗废物处置、生活垃圾处置等环境基础设施要求高,还是噪声、餐饮油烟环境投诉的集中区,江宁区、溧水区、栖霞区、六合区,第二产业比重都在 50% 左右,是我市工业污染治理的重点地区。三是生态保护修复整体性较差,区域生态资源缩减,生态廊道碎片化,仍有许多突出环境问题和薄弱环节,丰富的生态资源如何转化为现实的生态资产亟待破局;四是生态环境治理体系现代化水平亟待提高,南京市跨县市跨区域河湖较多,上下游区位关系复杂,加之各类管理职责长期分散在不同的行业主管部门,自然生态修复与保护的整体性不够,环境治理能力和治理体系现代化有待提高。

二、生态之城建设策略

基于南京市在践行“两山”理论面临的挑战分析,本文提出“生态之城”建设,应在以下几个方面实现突破。

(一) 推进经济社会发展全面绿色转型

1. 规划引领,逐步构建和完善“生态优先、绿色发展”的新型考评体系。统筹城市规划、建设和管理三大发展核心环节,严格落实长江经济带发展负面清单制度,实行以“产业准入、区域准入”为核心的环境准入制度。积极探索生态优先和绿色发展新路径,采取低冲击、低影响的建设模式,依托南京市山水城林兼备的良好生态本底,加强自然资源保护和利用,统筹推动产业、交通、

生态协同发展,提升城市环境品质与人文魅力,稳步实现经济社会发展全面绿色转型。

2. 全面推动产业、能源、交通、生活等领域绿色低碳发展。强化能耗、环保、安全和技术等标准约束,对产业实行最严格的准入。推进石化、钢铁、水泥等重点行业和重要领域绿色化改造,打造新型显示、绿色智能汽车等先进制造业。利用自然地理优势,增加绿色、有机、地理标志农产品供给。实施能耗总量和强度“双控”,采取“结构性减煤为主、技术性减煤为辅”的控煤策略,精准控制地区煤炭消费总量。

3. 建立经济社会发展全面绿色转型考核评价体系。建立健全适应全面绿色转型的各类考核制度,形成“政府统一领导,部门分工负责,任务目标明确”的考核评价长效机制。将 GEP 纳入到政绩考核体系和生态文明考核体系。以地区资源承载能力约束经济社会发展规模和布局,推动实现经济社会发展与资源环境污染物脱钩,加快逾越环境库兹涅茨曲线(EKC)拐点,推动经济社会与资源环境协调发展。

(二) 维护绿水青山生态资源

1. 加强生态红线保护及生态空间管控。严格保护国家森林公园、饮用水水源保护区、水源涵养区、国家地质公园等生态红线区域,进一步强化国家级红线和省级生态空间管控区域的刚性保护和空间约束,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。严格落实南京市“三线一单”生态环境分区管控实施方案,对于区域内不符合管控要求的违法违规项目和设施要加快清理。

2. 整体修复山水林田湖草自然生态。进一步加强长江自然湿地保护与修复和湿地周边违规设施排查、清理。实施江堤外侧及洲岛绿化造林项目,推进长江两岸及岸线临水侧护堤内以及背水侧护堤外 100 米范围内绿化造林、500 米范围内村庄绿化美化。采取山体加固、场地整理、修建排水系统等措施,推进矿山宕口和山体生态修复。

3. 探索新型方式增加金山银山账户。贯彻长江“十年禁渔”部署,提高生物多样性预警和管理水平,不断提升地区生物多样性。通过“珍贵化”来提升林木品质,“彩色化”来提升景观效果。按照国家政策要求,探索编制地区自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制,压实领导干部生态保护责任。

(三) 开展“两山”理论实践基地创建

1. 发挥典型案例示范作用,深入打好污染防治攻坚战。充分发挥“汤山矿坑修复案例”、“燕子矶地区产业转型案例”等典型案例极大改善提升当地区域生态环境质量的示范作用,巩固推广生态修复转化实际成效。以调整产业、能源、交通结构和空间、产业布局为重点,加强工业、VOCS、柴油货车和船舶、扬尘、餐饮等各类污染治理,实现空气环境质量稳定达标。

2. 发掘生态产品价值实现机制。在充分考虑各方利益诉求的基础上, 实施强调合作共赢的合作管理模式, 构建多行政主体和公众利益分配机制。完善河长制、湖长制和山长制, 激发多主体保护绿水青山的积极性。强化商业开发与生态资源的相互融合。真正发挥南京市乃至江苏省自然资源、人才储备、科教资源、创新要素富集地区的潜能。

三、结论与讨论

1. “两山”理论是城市新区高质量发展的重要遵循。十八大以来, 谋求区域经济社会与资源环境协调发展已形成共识, 生态之城日益成为全国城市建设的重要目标。南京建设“创新名城 美丽古都”要以“两山”理论为指导, 打通“绿水青山”与“金山银山”双向转换通道, 建立区域生态建设与经济效益双赢模式。通过放大区域生态禀赋优势来提升生态环境生产力。

2. 南京市生态建设需要明确战略重点。作为长江三角洲地区的城市, 生态建设需要在三大领域着力攻坚。一是利用碳达峰契机, 实现产业、能源、交通、生活等领域绿色低碳发展, 推进经济社会发展全面绿色转型; 二是维护好绿水青山生态资源, 通过增加绿色账号和减少生态亏空, 提高生态系统生产总值(GEP); 三是通过发挥典型案例示范作用, 积极创建“两山”理论实践基地, 发掘生态产品价值实现机制。

“两山”理论博大精深, 意蕴深厚, 对城市建设的指导性很强。本文仅对长江经济带中生态本底较好的南京市生态建设进行了探索研究, 为更好地发挥“两山”理论的指导价值, 下一步还需深入研究以下几个问题: 一是探索“两山”理论对不同类型(功能定位)、不同地区(区域位置)、不同层次(国家、省、市级)城市的生态之城建设的指导, 他们的侧重点和领域方向; 二是城市生态建设是一个长期过程, 需要深入研究近期、远期的重点内容和工程项目; 三是深化“两山”转化实现机制, 建立健全生态产品价值实现机制, 构建 GDP

和 GEP 的双考核指标体系, 力争政策制度体系成熟定型。

参考文献:

- [1] 王金南, 苏洁琼, 万军. “绿水青山就是金山银山”的理论内涵及其实现机制创新[J]. 环境保护, 2017, (11):13-17.
 - [2] 王金南, 王夏晖. 推动生态产品价值实现是践行“两山”理念的时代任务与优先行动, 2020, (14):9-13.
 - [3] 吴舜泽, 黄德生, 刘智超, 等. 中国环境保护与经济发展关系的 40 年演变[J]. 环境保护, 2018, (20):14-20.
 - [4] 吴舜泽, 王勇, 刘越, 等. 牢固树立并全面践行“绿水青山就是金山银山”[J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(4):10-11.
 - [5] 秦昌波, 苏洁琼, 王倩, 等. “绿水青山就是金山银山”理论实践政策机制研究[J]. 环境科学研究, 2018, 31(6): 985-990.
 - [6] 蔡伟丽, 申立. 新区实践与城市发展理念新动向[J]. 地域研究与开发, 2008, 27(6):11-14.
 - [7] 王海芹, 高世楫. 我国绿色发展萌芽、起步与政策演进: 若干阶段性特征观察[J]. 改革, 2016, (3):6-26.
 - [8] 王海芹, 高世楫. 我国绿色发展萌芽、起步与政策演进: 若干阶段性特征观察[J]. 改革, 2016, (3):6-26.
 - [9] 葛全胜, 董晓峰, 毛其智, 等. 雄安新区: 如何建成生态与创新之都[J]. 地理研究, 2018, 37(5):849-869.
 - [10] 焦露, 杨睿, 郭琳. 国家级新区资源环境承载力评估研究[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2017, 32(5):87-100.
 - [11] 高爽, 董雅文, 张磊, 等. 基于资源环境承载力的国家级新区空间开发管控研究[J]. 生态学报, 2019, 39(24):1-10.
- 作者简介: 金哲, 1978 年 3 月, 男, 汉族, 江苏省南京市人, 硕士研究生, 高级工程师, 水环境规划与管理