

京津冀破解“与邻为壑”

◆本报记者 刘晓星

4月30日,中共中央政治局召开会议,审议通过《京津冀协同发展规划纲要》。会议指出,推动京津冀协同发展是一个重大国家战略。

战略的核心是有序疏解北京非首都功能,调整经济结构和空间结构,走出一条内涵集约发展的新道路,探索出一条人口经济密集地区优化开发的模式,促进区域协调发展,形成新增长极。

同时,要在生态环境保护等重点

领域率先取得突破。京津冀地区是目前全国大气污染、水污染最严重,全国水资源最短缺,全国资源环境与发展矛盾最尖锐,解决起来最难的地区。而体制机制障碍和政策壁垒是导致京津冀三地在经济发展与生态环境保护方面“与邻为壑”、“同床异梦”的症结所在。

如何打破行政区划限制,以生态环境承载力和环境质量为前提,以环境容量和水资源确定发展规模和布局,率先在区域大气污染防治、水污染防治、土壤和生态保护、协同体制机制方面取得突破,成为亟待关注的问题。

京津冀环境状态危机四伏

京津冀地区污染物排放总量远超本地区环境承载力,地区水质劣V类断面比例高于1/3,受污染地下水占1/3

京津冀地区占全国2%的国土面积,人口占全国的7.98%,地区生产总值占全国的10.9%。然而,在这片充满生机和活力的区域,环境现状危机四伏。

在河北,单位GDP能耗高于全国平均水平63%,煤炭占一次能源消费总量的89%,高于全国平均水平22个百分点。由于煤炭消费强度高,单位国土面积承载了巨大的污染物排放,使其成为我国空气污染最严重的区域,全面亮起“红灯”。

京津冀地区污染物排放总量远超本地区环境承载力。2012年,二氧化硫、氮氧化物和烟(粉)尘排放量分别为166.0万吨、227.3万吨和138.7万吨,占全国7.8%、9.7%和11.2%,单位面积二氧化硫、氮氧化物和烟(粉)尘排放量是全国平均水平的3.5倍、4.3倍和5.0倍。

PM2.5污染已成为当地群众的“心肺之患”。2013年,区域内11个城市污染排名前20位,其中7个排在前10位;PM2.5年均浓度达106 μg/m³,是74个城市平均浓度的1.5倍,区域内13个城市均未达标,超标0.1~3.6倍。

如何有效平衡经济发展与环境保护?

制定统一区域环境规划,明确资源节约环境保护目标,优化区域经济布局,全面提升京津冀协同发展水平

京津冀地区是我国经济最具活力、创新能力最强、吸引外来人口最多的区域之一。然而,由于京津冀一体化进程长期滞后,导致河北省经济社会发展潜力未得到充分释放。

目前,河北省人均生产总值仅为北京的41.2%、天津的38.2%,城镇化率只有49.3%,京津冀集中连片贫困带有29个县、266万人。

北京市环境保护局副局级干部、研究员周杨胜在“京津冀区域环境保护研讨会”上提出,正是由于经济发展不平衡,从而导致环境治理投入承受力不足。

经济发展不平衡,导致了京津冀三地对环境保护的动力各不相同。“各地‘重发展、轻环保’的落后政绩观仍根深蒂固。河北省作为经济落后地区,面临经济发展和环境保护双重压力。多年来,使终找不到‘北’,一些地方至今仍不顾资源环境后果,一味发展经济的冲动还在。”王金南一针见血地指出。

河北的经济社会发展水平与京津存在“断层式”差距,是京津冀协同发展明显的“短板”。目前转型升级压力巨大,且与京津差距呈进一步扩大趋势的背景下,协同发展要从哪里着手呢?



资料图片



制图/郑晓萌

调工作。

委员会会同相关人民政府,根据区域经济社会发展和环境承载能力,制定统一的区域环境规划,明确资源节约环境保护目标,优化区域经济社会布局,统筹交通管理,提出重点环保任务和措施。

在采访中,一些业内专家认为,在进行京津冀协同发展环境规划时,三地应共同以问题为导向,寻求解决办法,采取措施,切忌“同床异梦”,各有想法,如北京着重环境保护,天津希望成为副中心,河北琢磨产业升级、发展经济。

因此,规划还需层次分明,做到

逻辑清晰、井然有序,明确国家如何统筹、京津冀如何落实、任务怎么分配等。

常纪文认为,规划时应明确两个问题:一是协同发展既不可以作为地方发展非环境友好型经济的借口,也不能成为地方扩展房地产市场的借口,更不能成为地方扩展工业园区的借口;二是应明确相互间的协调工作,及协同发展的问题。

有专家提出的“协同发展应当以北京为核心,与北京相协调”的观点,常纪文认为这种观点并不可取,它可能会造成无章法的协调,协同发展要更多地体现科学性和公平性。

如何完善环境法规标准,架构顶层设计与协调机制?

环境综合治理上实现四个统一,形成新一代环境监测系统,建立环境质量改善决策支持系统

京津冀协同发展的整体定位之一是建成生态修复和环境改善示范区,处理好环境与发展的矛盾成为京津冀协同发展所面临的巨大挑战。

京津冀环境污染具有独特的区域性与复合性特征。发达国家百年工业化过程中,分阶段出现环境污染问题在当下京津冀地区集中出现。点源与面源污染共存,生活污染和工业排放叠加,水、大气、土壤等不同介质的环境污染相互复合,产业结构、生态格局与环境安全相互影响,京津冀呈现典型的环境复合污染格局。

在中科院生态环境研究中心研究员贺泓看来,要破解京津冀环境复合污染困局,三地必须突破行政区划和条块分割的掣肘,率先在环境综合治理上实现统一规划、统一标准、统一监测、统一执法。

实现四个统一的基础,在于构建物联网的立体环境监测系统和区域环境承载力评估与风险管理模式,在此基础上制定科学统一的环境标准和政策,实现风险科学管理和考核,实现京津冀生态修复与环境改善示范区的建设目标。

京津冀三地环境协同发展的过程中,如果污染物排放标准不统一,就会出现“我保护你污染”的尴尬局面,这既不符合区域责任公平的要求,也将造成监管困难。

北京市率先在全国将二氧化硫、氮氧化物的排污费征收标准提高至原标准的14~15倍左右,为全国最高水平。天津市也将二氧化硫、氮氧化物、氨氮、化学需氧量4种主要污染物排污收费标准平均提高9倍以上,并抓紧制定施工扬尘排污收费标准。河北省出台《关于调整排污费收费标准等有关问题的通知》,至2020年分三次上调排污费标准,但与京津两地存在较大差距。

统一的环境标准是区域环境保护协同治理的必要前提,新修订的《环境保护法》授权省级地方可以制定国家标准的地方污染物排放标准和环境质量标准,这为京津冀地区统一环境标准提供了可能。

京津冀地区环保“标准均衡化”是协同治理区域污染的前提。天津市环境保护局原总工程师包景岭向记者介绍,目前京津冀三地排污收费标准不一,差距明显,三地征收标准大约为9:7:1,在京津冀交界地区,易造成排污企业的转移。建议尽快合理均衡三地排污收费比例,

如何形成生态环境协同保护的利益平衡?

京津冀地区均衡发展,实现三盈,创建生态补偿与经济帮扶制度,进一步深化生态环境投融资体制改革

河北的经济社会发展水平与京津存在“断层式”差距,其人均GDP仅为京津的1/2~1/3,人均财政收入仅为京津1/3~1/4。

同时,河北还承担着化解过剩产能、治理大气污染、推进结构调整的重要任务。尤其是畸重产业结构,转型升级难度大。

初步测算,河北仅完成6000万吨钢铁的压减任务,直接资产损失1800亿元,60多万直接和间接就业人员需要妥善安置,每年支付社保养老金近200亿元,几年内影响直接和间接税收557亿元。按照《京津冀协同发展生态环境保护规划》谋划的河北省重点生态修复工程项目,初步预算需投资万亿元以上,仅靠河北财力远远不够。

在京津冀生态环境协同保护,如何实现权利要公平,义务要均衡?常纪文认为,京津冀协同发展应当统筹考虑三地要求,均衡发展,实现三盈。如果对方不利,推行起来困难重重。

一方面针对不同区域和行业实行共同但有区别的责任原则,污染重的地区和行业承担更大的责任,承担更重的节能减排义务,同时部分治理措施协同化。

另一方面,均衡发展要讲究边际效益,在责任分配的基础上,创建生态补偿与经济帮扶制度,如建立对河北白洋淀、张北防护林工程的生态保护补偿制度。

由于生态补偿制度目前在各地实施过程中存在着诸多问题,因此,在业内专家看来,京津冀推进生态补偿制度不能异变为单纯的资金划拨,措施的采取应注意互惠。

鉴于河北是京津冀中明显的“短板”,记者在采访中,专家表达了一致呼声:国家应继续加大对河北污染防治的财政资金投入,同时还要考虑如何进一步深化生态环保投融资体制改革,避免河北与京津的差距进一步扩大。

再不能同床异梦

刘晓星

近年来,由于京津冀一体化进程长期滞后,导致河北省经济社会发展潜力未得到充分释放。

河北的经济社会发展水平与京津存在“断层式”差距,其人均GDP仅为京津的1/2~1/3,人均财政收入仅为京津1/3~1/4。

同时,河北还承担着化解过剩产能、治理大气污染、推进结构调整的重要任务,转型升级压力巨大,是京津冀协同发展明显的“短板”。目前,河北与京津的差距呈进一步扩大趋势。京津冀协同发展的前提和根本保障是经济社会发展一体化。

因此,处理好环境与发展的矛盾成为京津冀协同发展所面临的巨大挑战,实现污染治理能力和治理水平的共同提升应当成为京津冀协

据研究发现,北京降低臭氧污染的治理成本是周边地区的4倍,其他污染物治理情况类似。因为北京目前的治污标准在全国已是最严格的,在此基础上减排投入很大、效果很有限。所以在京津冀地区要想建设天蓝水净、地绿山青的生态环境,削减河北污染物的治污成本最小、成效最大。

王金南认为,应该由中央和京津冀三地通过设立京津冀协同发展生态环境保护基金的方式,支持本区域特别是河北化解过剩产能,治理环境污染,加快推进生态建设。

基金来源方面,一是由中央财政拨款;二是按照共同又有区别的原则,由京津冀协商按一定比例出资,京津承担主要部分;三是社会投入和捐赠;四是在京津冀设立专门的生态环保附加费,如电力、燃油附加费等。

2012年,京津冀汽油油消费量约为300亿升,每升设1角钱燃油环保附加费,每年可收入30亿元。

2013年,京津冀用电量约4800亿千瓦时,每千瓦时设1分钱电力环保附加费,每年可收入48亿元。

在基金管理使用方面,业内专家建议国家设立专门的基金理事会统筹资金的管理和使用,理事会由财政部、环保部、北京市、天津市、河北省、大型捐赠机构和其他利益相关方代表组成。此基金应接受审计部门和社会公众的监督,资金收支情况应及时向社会公开。

根据各地治理任务的轻重和实际财政情况,按一定比例分配资金,主要向河北倾斜,80~90%用于河北。重点支持开展节能减排、污染防治、水源涵养、循环经济发展、环境监测监管能力建设 and 生态修复等重大生态环保工程,以及表彰和奖励在京津冀环境保护事业中做出突出贡献的组织和个人。

发展的重中之重和首要选择。当下,京津冀环境污染具有独特的区域性和复合性特征,要破解京津冀环境复合污染的困局,三地必须突破行政区划和条块分割的掣肘,迫切需要进一步明确生态环境建设与保护的整体定位。

同时,确定区域生态环境建设与保护的整体目标和重点,协调和解决共同关注单一省市难以解决的重大生态环境问题,促进和保障区域可持续发展。

马上就评