

# 贯彻绿色发展理念推动雄安新区建设



冯奎,国家发改委城市和小城镇改革发展中心研究员、学术委员会秘书长,兼任中国科学院地理科学与资源研究所研究员、北京交通大学教授。长期从事城镇化政策、区域与城市发展战略等方面的研究工作。著有《中国城镇化转型研究》《都市圈与中小城市发展战略》,主编《中国新城新区发展报告》等,研究成果多次获国家发改委优秀成果奖。

对话人:国家发改委城市和小城镇改革发展中心研究员冯奎  
采访人:本报记者宋杨

## 如何平衡产业发展与环境保护?

**中国环境报:**单从地理位置看,雄安新区与深圳特区、上海浦东新区相比,位置不同,生态环境条件不如前二者好。从发展阶段来说,雄安新区处于我国工业化快速发展的阶段,大型企业废气和燃煤排放都很显著。这个区域是内陆型的,还是周边一些大城市污染的传输通道,周边城市对它的影响很大。

**冯奎:**雄安新区与深圳经济特区、上海浦东新区相比,位置不同,生态环境条件不如前二者好。从发展阶段来说,雄安新区处于我国工业化快速发展的阶段,大型企业废气和燃煤排放都很显著。这个区域是内陆型的,还是周边一些大城市污染的传输通道,周边城市对它的影响很大。从雄安新区的发展战略上讲,突出强调生态优先、绿色发展。从发展目标来说,雄安新区要建设绿色智慧新城。从重点任务来讲,雄安新区要打造优美生态环境,构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市。这些都意味着,雄安的生态环境,要

不是一般的好,而是根本的好,全面的好,长期的好。

在水环境方面,位于雄安新区的白洋淀,水质污染比较严重,出现富营养化问题。未来,生产生活方式增多,水量要有保证,水质还要极大提高,这都是挑战。

在大气环境方面,京津冀区域是我国大气污染最严重的地区之一。现在已经在畅想“雄安新区”。“雄安蓝”既是雄安的事,也离不开整个京津冀区域甚至更大范围内的大气治理。这是一个巨大的挑战。

此外,要建成绿色智慧新城,对土壤环境等方面,也有挑战。

**中国环境报:**“华北之肾”白洋淀的生态环境压力非常大,湖泊生态系统功能正在逐步退化。在雄安新区的建设中,如何平衡产业发展与白洋淀的生态环境修复保护?

**冯奎:**这里面的逻辑关系,非

## 找出一条生态环境约束条件下、低碳绿色发展道路

雄安新区的设立对于集中疏解北京非首都功能,调整优化京津冀城市布局 and 空间结构具有重大现实意义和深远历史影响。在雄安新区规划建设过程中,产业发展与白洋淀生态环境修复保护怎样平衡?如何贯彻绿色发展理念?本报记者采访了相关专家。

常重要。首先,白洋淀生态环境的修复保护,要排在特别优先的位置,这是一定要强调的。白洋淀是华北明珠,它对于雄安新区来说,就像西湖对于杭州。新区起好步、开好局,基础是保护白洋淀的生态功能,进行环境治理。白洋淀有366平方公里水域,实际上会影响整个雄安新区的发展质量。离开这一点,一切无从谈起。因此我们看到,在最初公布的雄安新区规划中,白洋淀生态环境治理被列为其中一项。

其次,在修复保护白洋淀生态环境的前提下,产业发展仍然有巨大空间。雄安新区不是要建设一般的集聚区,引入一般的工业企业,而是要打造全球有影响力的科技创新之城。将来引入的企业一定是低碳、绿色方向的。从这方面来讲,雄安新区就是要找出一条在生态环境约束条件下、低碳绿色发展道路。

第三,从未来看,产业发展与

白洋淀的生态环境修复保护,会起到互相促进的作用。为什么这样讲?因为如果没有很好的规划,没有很好的产业布局发展,现有高污染、高排放企业将对白洋淀带来不利的影响,加重白洋淀区域的污染,最终导致白洋淀治理难度更大,局部的问题甚至无法修复解决。

因此,我认为,应从积极的方面、从长远来看产业发展与白洋淀的生态环境修复与保护。

**中国环境报:**以往“摊大饼”式的发展方式给北京带来了人口超载、交通拥堵、环境污染等大城市病问题。在建设雄安新区的过程中,如何避免这些问题?

**冯奎:**雄安新区一定要探索新的模式,避免走上“摊大饼”的路子,带来人多、路堵、环境差等问题。

从城镇空间结构来看,如果只有一个中心,一切资源全部向

这个中心集中,进行连片开发,那未来就容易“摊大饼”。根据雄安新区的具体情况,它是由雄县、安新、容城3个县组成,可以设计出多个组团式结构,组团之间要绿带、蓝带间隔。

从产城融合的角度来看,如果一个新城,只有产业,或者只有居住功能,不能实现产城融合发展,不能相对居住平衡,未来就有可能造成一种潮汐现象。这就带来新的拥堵,给周边道路带来沉重负荷,而且不利于培育新城的内生活力。所以,一定规模与程度的产城融合非常重要。

从房地产与城市的关系来看,不能走上依托房地产集聚人口的老路子。雄安新区未来的建设品质会很高,各方面对雄安新区的期盼很高。如果走上房地产带动的路子,那么过度的人口追逐这里的优越环境,会造成人口超载。房地产的发展模式要进行探索创新。

## 传统产业应该何去何从?

**中国环境报:**产业是经济社会发展的重要载体,应当引导或鼓励哪些产业搬进雄安新区?

**冯奎:**北京有许多科技创新企业,比如中关村等地就集聚了一批这类企业。雄安新区的区位优势、环境良好,未来又是创新驱动,因此可以成为这类企业的栖身之地。

部分央企的总部或分部可以迁入。这些总部与分部的引入,不会影响其自身决策。

一些高校或者高校的科研院所可以迁入。北京要做做科技中心,有些基础性研究的机构可以留在北京,但是一些教学点或者高校

附属的培育类机构可以迁走。北京、天津等地有一些非污染、非资源消耗型企业,也可以适度向雄安新区转移。这既是补足雄安新区未来产业链条不足的问题,也是疏导城市现有功能过度的问题。

**中国环境报:**是否应该提供一些激励政策?

**冯奎:**在产业转移的过程中,应考虑到区域间财税方面的联动政策。比如说可否探索分税制的办法,形成京津与雄安新区间税收的分成机制,既促进转移,又能加强京津与雄安之间在创新要素流动上的灵活性。又比如在人才

## 进行产业评估,分类处理

的柔性使用上,雄安新区应该步子更大一点。人才可以为我所用,但不一定为我所有。以人才带来产业,以产业促进城区活力。

雄安新区在创新平台、创新载体、重大项目上可能也要进行谋划。这是增强雄安新区产业吸引力、带动力、辐射力的重要内容。未来,还要着力于培育区域内中小企业、创新企业,形成各类创新创业集聚的“热带雨林”,取得可持续发展的能力。

**中国环境报:**雄县是我国北方最大的塑料包装印刷基地,2015年的年产值逾百亿元。但伴随而来的环境污染问题也一直困扰着雄县。同样的情况,在安

新县和容城县也存在。那么,在建设雄安新区的过程中,传统产业应该何去何从?

**冯奎:**雄安新区有了全新的新城功能定位与发展方向,必然要重塑产业形态。原有的产业何去何从,原则上还是应该进行分类处理。比如,有些产业可能符合环保等要求,但不符合雄安新区的功能定位,这类企业的出路可能就是转移到其他地方。对这部分产业与企业,应该做较为细致的工作,比如说能不能帮助企业边生产、边转移。

还有一类产业,未来是地方经济发展必需的,特别是一些吸纳就业较多的产业,有基础、有市

## 新区建设有哪些经验可以借鉴?

**中国环境报:**河北省有很多农业资源,雄安新区在建设过程中,是否还要保留农业?占比多少合适?

**冯奎:**雄安新区要建设一个新区,远期规划有2000平方公里,显然应该考虑农业的分量,考虑农业的发展,而不是将农业赶出雄安。

从新区的功能要求看,新区人口需要农产品供应,这种供应不能全部由区外提供。有些鲜活农产品完全可以由新区提供一部

分。从发展的出发点看,新区发展是要让人有获得感,也包括现有农业人口。从风貌角度来讲,农业能够成为一道亮丽的风景线,农业的元素是中国特色的重要体现。

未来,农业发展可以成为雄安新区发展的一部分。这个农业,要朝着现代高效农业的方向走。农业要与其他产业融合发展,比如农业与旅游、农业与休闲产业。在此基础上,未来也可能会有农业特色小镇出现。当然,这些都有赖于综合考虑各类规划。

## 充分利用水体与绿地提高生活质量

**中国环境报:**国外在建设新城新区方面,有哪些生态环境保护、绿色发展经验值得我们借鉴?

**冯奎:**新加坡在城市规划中专门讲绿色和蓝色规划,有许多措施。比如,充分利用水体与绿地提高生活质量,增加休闲空间,减少人们用车出行,营造绿色智慧的城市环境。

水是雄安新区的一个问题,围绕水的问题,有许多海绵城市建设经验可以借鉴。比如在哥

本哈根的水战略规划中,提到了就地处理30%的雨水,让雨水在城市空间里停留更长时间。同时借助降水增加城市休闲空间,增加生物多样性。

污染排放如何减轻,也是全球关注的问题。在阿联酋首都阿布扎比的市郊,有一座新城,不用石油,不用天然气,努力实现零碳排放、零废物,这样的可持续发展理念也值得借鉴。

近年来,世界各国都在推动智慧城市建设。这其中,智能化的技

术运用,对于推动绿色发展,最终成功打造绿色智慧城市发挥了重要作用。比如,赫尔辛基推行了太阳能发电网络地图,每个房东或公司只需利用互联网浏览器,就可以检查是否可在屋顶安装太阳能电池板。还会根据屋顶不同部分每年接收的太阳辐射能量,屋顶的形状和朝向,周围建筑物和树木所带来的阴影,每年每天太阳位置的变化,提出电池板的最佳尺寸和最佳位置。这些理念、方法、技术,都值得我们进一步学习、借鉴。

同时,工业集聚区实行企业废水预处理和园区污水集中处理,达标排放。工业集聚区以外的企业,必须依法建设废水处理设施,达标排放。重点排污企业须安装水污染物排放自动监测设备,并与环保部门联网监控。

第三,合理引导畜禽养殖业绿色发展。按照管行业必须管环保的原则,建议环保、农业等多部门齐抓共管,对辖区内养殖场、养殖户进行全面排查摸底,根据实际情况分门别类制定相应举措。通过统筹规划、支持引导、规范整治等方式,促进畜禽养殖业绿色发展。

第四,构建监督管理体系。强化基层环保队伍建设,让工作重心下沉至镇、村。加强对农村地区的环保宣传教育,鼓励通过村集体监督、村民自治等方式规范纠正养殖户行为。

畜禽养殖业发展关乎人民群众的“菜篮子”“钱袋子”,污染防治关乎人民的“水缸子”,必须完善法治,不留死角,努力实现产业发展与环境保护的和谐统一。

**作者单位:江苏省苏州市环保局**

◆詹德昊

汉江是长江的最大支流,是湖北省襄阳市的母亲河。保护好汉江水环境,呵护好母亲河,确保一江清水入长江,是全市各级各部门贯彻落实党中央、国务院和湖北省委、省政府重大决策部署,坚持生态优先、绿色发展,共抓长江大保护、构筑湖北生态屏障的重大政治责任,也是全市人民建设美好家园的共同责任。

## 立法保护汉江水环境意义重大

襄阳市获得地方立法权后,《襄阳市汉江流域水环境保护条例》(以下简称《条例》)是首批颁布施行的地方性法规。《条例》于2016年12月17日正式发布,2017年5月1日起施行。

汉江是襄阳市最主要的生产、生活用水水源。长期以来,汉江襄阳段干流水质状况整体良好,基本保持在II类标准,为襄阳市汉江流域乃至汉江中下游整体水环境优良奠定了良好基础。

但是,随着汉江上游来水减少和区段水利枢纽工程建设,汉江自净能力大幅下降,水体纳污能力明显减弱,流域水环境保护形势日益严峻。工业园区废水集中治理、农业面源污染防治、城乡污水处理及配套管网建设等方面还存在薄弱环节,蛮河等河流水环境综合整治亟待加强,这些,都需要地方立法予以引领、规范和推动。

《条例》的颁布实施,标志着汉江流域水环境保护进入了法治化轨道,必将为增强汉江流域水环境保护提供更加有力的法律保障。这既是襄阳市实现经济社会可持续发展的需要,也是保障长江中下游水生态安全的要求,更为襄阳市落实“共抓大保护,不搞大开发”提供了强有力的支持。这对引导全市上下牢固树立生态优先、绿色发展理念,树立依法保护水环境的理念,调动全市人民共同参与保护汉江水环境的积极性、主动性和自觉性,意义重大。

## 立法保护汉江水环境任务明确

《条例》在遵守上位法规定的前提下,进一步明确市、县(市、区)政府在水环境保护工作中的主体责任,实行政府目标责任制和行政首长负责制。

为解决汉江流域水环境保护中相关部门职责交叉、权责不明等问题,《条例》对部门职责进行认真梳理,明确市政府环境保护主管部门对本市行政区域内汉江流域水环境保护实施统一监督管理。同时,明确水利、农业、城乡建设、林业、城市管理、交通(海事)、卫生、国土等职能部门的生态环境保护职责。建立了汉江流域水环境保护区域和部门协作联动机制,建立信息共享和事故联合应急处置机制,定期召开联席会议,开展联合执法,形成全市齐抓共管的大环保格局。

## 立法保护汉江水环境特色鲜明

《条例》提出,在襄阳市汉江流域实行水环境重点保护制度,规定汉江干、支流岸线两侧一定区域及重点洲滩为重点保护区。在重点保护区内严禁新建、扩建工业企业、畜禽养殖场(区)及其他可能污染水环境的项目,严禁设置垃圾填埋场等有毒有害物质贮存场所。《条例》规定,汉江流域内所有化工企业和其他排放水污染物的重点企业应当进入工业园区,没有人园、限期搬迁,搬迁前不得扩大产能。

同时,工业集聚区实行企业废水预处理和园区污水集中处理,达标排放。工业集聚区以外的企业,必须依法建设废水处理设施,达标排放。重点排污企业须安装水污染物排放自动监测设备,并与环保部门联网监控。

《条例》还加强了对水上活动的管制。按照保护优先、分类管制、疏堵结合的原则明确在襄阳市汉江流域内,禁止在汉江干流、支流从事水上餐饮等污染水体的经营活动。禁止在汉江干流、支流岸边从事丢弃废弃物、堆放垃圾、修建厕所等污染水体的活动。经批准在水上开展大型活动的,活动组织者应当依法采取污染防治措施,防止污染水体。

《条例》强化了饮用水水源与水生态保护。在国家要求划定的饮用水水源一级、二级保护区之外再行划定准保护区,并细化了饮用水水源保护区和准保护区内的各项管理要求和保障措施,建立饮用水水源地水质达标率100%。作者系湖北省襄阳市副市长

党政领导谈生态文明

# 共抓大保护 呵护母亲河

## 立法保护汉江水环境重在落实

**挂图作战。**襄阳市紧扣工作目标,立足当前实际,划定路线图,挂图作战。印发《襄阳市水污染防治行动计划工作方案》,针对狠抓工业污染防治、加强城镇生活污染治理、深化重点流域污染防治、加强水环境和湿地生态系统保护、加强环境执法监管等各项任务制定详细路线图,对照路线图实行清单式管理。

**压实责任。**实施跨(县)界断面水质考核,压实地方政府责任。襄阳市对行政区域内汉江主要支流11个断面和沮河两个断面按月进行考核,将跨(县)界考核列为市对县的实绩考核内容。通过压实责任,提高各县(市、区)政府开展辖区河流水环境整治、完成出境断面水质达标任务的紧迫感和主动性。

**区域协作。**唐白河是汉江最大支流,对汉江水质有很大影响。襄阳市与河南省南阳市建立了南襄唐白河流域水环境联合监管联防联控机制,按照规划统一、标准统一、监测统一、污染防治的要求,严查各类环境违法行为并实行信息共享。同时,发挥跨界断面水质自动监测站作用,水质自动监测数据实时传输,一旦遇到水质异常情况,第一时间通报给上游单位。

**总量减排。**襄阳市强化减排目标责任制,将减排目标分解到各县(市、区)政府,开发区管委会,实行年度考核,逐级签订责任书。将减排任务落实到具体工程,将承担减排项目企业的工程进度与其新项目环评、争取资金、评先评优等紧密挂钩。

**防治畜禽养殖污染。**2016年各县(市、区)政府均完成畜禽养殖三区划定工作,全市规模化畜禽养殖场畜禽粪便综合利用率达到83%,2017年完成禁养区内畜禽养殖场的关停或搬迁工作。

**开展农村环境综合整治。**按照布局合理、设施配套、环境整治、村貌美观的原则,开展农村环境综合整治。在重点水流域村居建立垃圾清运系统,在农民集中居住区建立人工湿地污水处理系统,对散居农户采用建沼气池、化粪池等,防止污染物直接进入水体。

**保障饮水安全。**建立饮用水水源保护区制度,明确环保、水利、卫生、农业、交通等部门在保护饮用水水源方面的职责。开展饮用水水源地保护工作专项检查,对地方政府和责任部门实行严格的绩效考核和责任追究,确保全市县级以上集中式饮用水水源地水质达标率100%。作者系湖北省襄阳市副市长

◆王冠楠

《畜禽规模养殖污染防治条例》的颁布实施,为治理规模化畜禽养殖污染提供了重要的法律依据。随着畜禽污染防治工作的深入推进,特别是《水污染防治行动计划》实施后,畜禽禁养区划定、区内养殖场关闭搬迁等举措得到有力落实。规模化畜禽养殖场、养殖小区的污染治理已步入正轨,成效逐步显现。

但与此同时,规模以下养殖场所产生的污染也不容忽视。值得注意的是,我们通常所讲的规模以下养殖场其实规模未必小,不等于农户散养。

《畜禽规模养殖污染防治条例》第四十三条规定:“畜禽养殖场、养殖小区的具体规模标准由省人民政府确定,并报国务院环境保护主管部门和国务院农牧

基层者说

## 规模以下畜禽养殖污染亟待整治

主管部门备案。”在实际中,有的省份参照国家出台的畜禽养殖业污染物排放标准执行,最低标准为存栏量猪500头、蛋鸡1.5万只、肉鸡3万只、奶牛100头、肉牛200头,其他种类畜禽按照比例折算,也有的省份制定了更低的标准。但总体来看,最低标准远低于农户散养的规模,仍然有不少养殖场数量较多的养殖场不在标准范围内,成为监管盲点。

规模小,污染并不小。畜禽养殖场废弃物本身的特点决定了其污染排放量很大,如不经处理肆意外排,会严重威胁周边的环

境。例如,山东某地环境监察人员发现一养鸡场向河流排放未经处理的养殖污水,粪便、COD、氨氮分别超标数十倍乃至数百倍。然而其养殖规模为数千只,达不到当地规定的规模化标准,环保部门的行政处罚面临无法可依的尴尬局面,最后通过其他的法律依据进行了处理。在一些地区的畜禽污染治理专项行动中也曾发现,较大的养殖场一般都在村庄

以外,对村民生活环境影响不大,反而是一些小型的养殖户隐藏在镇村居民区内,其产生的污水、恶臭等严重影响周边群众的正常生

活,成为环境信访热点问题。

针对规模以下的畜禽养殖场污染治理,还需引起足够重视,多管齐下予以有力整治。

第一,完善相关法律法规政策。鉴于当前工作实际,当务之急是针对规模以下养殖场污染防治出台政策文件,为治理提供依据。

第二,科学定义畜禽养殖规模标准。笔者认为,规模与非规模的差别在于经营方式、经营主体,而不仅仅是养殖数量。以数量一刀切,就会造成上述问题。建议对规模标准做进一步研究探讨和修订,使其更加符合实际,利