

促进京津冀绿色协同发展

智库圆桌
(第14期·总64期)

生态协同是京津冀协同发展的重要内容,京津冀地区山水相依,地域相连,生态环境密不可分,一荣俱荣,一损俱损,“三地”构成了同呼吸、共命运的生态共同体。面向“十四五”,京津冀绿色协同发展取得哪些成绩,下一步如何推进?本期邀请3位专家进行探讨。

主持人

经济日报社理论部主任、研究员 徐向梅

绿色治理取得阶段性成果

主持人:近年来,京津冀地区在绿色治理,包括污染防治和生态保护等方面取得哪些成效?

肖金成(中国区域科学协会副会长):促进绿色低碳发展,加强生态环境保护是京津冀协同发展的一个重要任务。《京津冀协同发展规划纲要》明确要求,打破行政区划限制,推动能源生产和消费革命,促进绿色循环低碳发展,加强生态环境保护治理。“十三五”期间,京津冀生态环保联防联控措施不断深化,京津冀地区环境治理已经开始从污染型向清洁型、从粗放型向质量型转变,蓝天保卫战和环境治理攻坚战取得阶段性成果。

一是围绕能源结构调整,京津冀地区尤其是河北省推出工程减煤、提效节煤、清洁代煤等一系列措施,污染治理取得明显成效。全面实施火电机组超低排放改造工程。2020年末火电占总装机比重降至61.74%,比2017年末降低12.31个百分点。加快可再生能源发展。2020年底,京津冀地区清洁能源发电装机容量达到5074.37万千瓦,比2017年底增长19.61个百分点。2017年至2020年可再生能源发电量从389.77亿千瓦时提高到645.31亿千瓦时,接近翻一番。污染物排放明显下降,京津冀地区大气环境持续改善。2021年,京津冀PM_{2.5}平均浓度比2013年下降62.3%,重度及以上污染天数减少88%。

二是围绕产业结构调整,大幅压减高排放产业产能。2020年,河北省粗钢产量接近2.5亿吨,连续20年位居全国各省市第一。2021年,河北压减粗钢约2480.5万吨,占

全国压减量77.57%,超额完成压减任务。钢铁、煤炭、建材、石化、有色金属等5个行业用电下降趋势明显,占全社会用电量比重由2017年底24.98%下降至2020年底23.78%,降幅1.2个百分点。

三是围绕空间结构调整,积极疏解北京非首都功能。北京的工业企业大部分转移到河北及全国各市,批发市场悉数转移到河北廊坊下属各县。2014年至2018年,北京市疏解一般制造业企业累计达到2648家,累计疏解批发市场581家、物流中心106个。2019年,北京退出一般制造业企业399家,疏解关停物流中心16个。

北京市人口调控初具成效。2014年以来,伴随着北京非首都功能疏解,北京市常住人口增速逐年下降,“七普”统计,北京市常住人口2189.3万人,仅比2014年增加37.7万人,超额完成2020年将常住人口控制在2300万人以内的目标。

但根本改善京津冀生态环境还存在制约因素。一是地理因素。京津冀西为太行山山地,北为燕山山地,燕山以北为张北高原,其余为黄河和渤海冲积平原。燕山—太行山山区属内蒙古高原和黄土高原向华北平原过渡地带,面积约10万平方公里,占京津冀总面积的47%,是京津冀的天然生态屏障,能避免冷空气由内蒙古长驱直入和有效阻挡风沙,但也导致雾霾难以消散。二是产业结构中重工业偏多。京津冀矿产资源丰富,聚集了大量资源加工型产业和大量人口。因此,在协同发展中更应考虑生态环境保护。三是城镇结构不合理,小城镇和农村生态环境较差。京津两市人口和GDP规模都较大,而河北城市规模不大,与京津两市存在落差。2020年,河北省常住人口城镇化率为60.7%,低于全国平均水平。

保护生态倒逼发展方式转变

主持人:天津在加强生态环境保护和治理,融入京津冀生态网络方面做了哪些努力,还存在哪些问题?

王双(天津社会科学院京津冀协同发展研究中心主任):天津在基本实现“一基地三区”功能定位、加快经济社会发展全面绿色转型的基础上,积极推进京津冀区域生态协同现代化治理体系建设。

加快制度供给,推动区域生态环境治理体系和能力现代化。出台《天津市碳达峰碳中和促进条例》,明确管理体制和绿色转型、降碳增汇的政策措施,为实现区域“双碳”目标提供法治保障。注重发挥市场作用,探索减污降碳协同增效的有效动力机制。鼓励企事业单位开展碳汇项目开发,并通过碳排放权交易实现碳汇项目对替代或者减少碳排放的激励作用,激励企事业单位自愿开展降碳增汇行动。推动形成导向清晰、执行有力、多元参与的区域生态环境协同治理体系。在规划政策、法规标准、执法监管、预警应急、信息共享等诸多方面进行探索与实践,如深化区域“飞地”管理体制,健全京津冀危险废物转移“白名单”制度,建设京津冀地区再生资源交易平台等,提高区域生态环境联防联控联治效率。

推进京津冀生态“双屏障”建设。全域融入京津冀生态网络,打通京津冀区域海陆生态系统。将京津冀区域生态屏障建设与天津市“871”重大生态建设工程一体推进。作为京津冀东部绿色生态屏障的重要组成部分,天津市中心城区与滨海新区之间的736平方公里双城中间绿色生态屏障区内蓝绿空间占比接近65%,初步实现天津北部与北京通州生态公园和湿地公园相呼应、南部同河北

雄安新区生态公园和湿地公园的有机串联。连片升级保护875平方公里湿地自然保护区、稳步提升153公里渤海近岸海域岸线生态功能一道,成为协同推进京津冀区域生态一体化建设的重要阵地。

强化城市和产业绿色发展内生动力。坚持生态优先的城市绿色发展理念,推进七里海、大黄堡、团泊洼等湿地保护和“蓝色海湾”整治修复等重大系统性生态工程。2018年至2021年,天津市级财政用于湿地生态修复土地流转一项累计投入3.73亿元,湿地保护“1+4”规划总投资达374.9亿元,有力保障了生态系统稳定性和碳汇能力提升。

以保护生态倒逼发展方式转变。严格禁止钢铁、水泥、焦化、平板玻璃等重化行业新增产能,破解“钢铁围城”“园区围城”取得突破,2021年底,全面完成35个工业园区治理,为更大体量、更高质量发展拓展环境空间。同时,积极推动绿色工厂、绿色园区、绿色供应链、绿色数据中心建设,目前已有108家单位入选绿色制造“国家队”,规模以上工业单位增加值能耗累计下降14.6%。

这些推进区域绿色发展的深层次调整和系统性变革取得明显成效。2021年天津空气PM_{2.5}平均浓度同比下降20.4%,空气质量优良天数同比增加25天,国控断面劣V类水质“清零”,12条入海河流全部“消劣”,10.57万亩生态林纳入碳汇交易。

但天津在推进区域绿色发展中还面临着一些突出问题,集中表现在:重点生态功能区作用发挥与区域整体生态功能之间的协调性不够,域内生格局构建与区域绿色发展战略目标之间还存在差距;区域绿色发展的有效制度供给不足,面向“双碳”要求的生态环境治理体系现代化程度不高;区域绿色发展的内生动力还未有效激发,产业绿色化步伐仍需加快。

进入新发展阶段,我国生态文明建设以降碳为重点战略方向,促进经济社会发展全面绿色转型,实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。京津冀协同发展要继续坚持把京津冀地区建设成为全国生态修复环境改善示范区的战略定位,锚定2035年基本建成美丽京津冀的目标,统筹污染治理、生态保护、应对气候变化,深入打好污染防治攻坚战,确保区域生态环境持续改善。

第一,推动产业结构低碳化转型。以节能降碳为导向,动态化修订区域产业结构调整指导目录,扩大节能环保企业所得税优惠目录范围,针对钢铁、有色金属、石化化工等重点产业制定减碳实施方案;大力发展新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备等绿色低碳产业,推动互联网、大数据、人工智能、5G/6G等新兴技术与绿色低碳产业深度融合;加快商贸流通、信息服务等绿色转型,推进绿色低碳产品和服务开发,解决绿色企业与绿色项目的融资困难问题;加强城市废弃物资源化利用、农村秸秆综合利用等再生资源回收利用体系建设;发展区域一体化资源综合利用产业;支持在生态

涵养区发展生态友好型产业和高新技术产业,京津地区可将一些生态友好型产业(如大数据存储、云计算基地等)优先在河北省张家口、承德市等生态涵养区布局;科学评估区域环境容量,划定行业单位产值排放红线,提升区域生态系统的碳汇能力,推动生态效益高的碳汇产业发展。

第二,推进绿色低碳科技创新及应用,实现能源结构绿色低碳转型。政府部门需要加大对低碳、零碳、负碳技术研发的支持力度,鼓励研发机构重点开展节能环保关键和共性技术、量大面广装备与部件的研发攻关;成立低碳节能环保工程

锚定目标实现绿色

研究中心,鼓励龙头企业建立绿色供应链,发挥龙头企业清洁能源等领域技术优势,针对津冀传统产业节能减排转型需求开展专项研发;加强碳捕集与封存技术研究,促进钢铁、水泥等难减排行业实现深度减排;开发利用好区域内风电、光电、地热能等绿色低碳能源,大力引进区域外绿色能源,优化能源供给结构;实施清洁能源替代工程,继续推进京津冀及周边地区煤电、气改电,优化能源消费结构。

第三,完善政府主导的生态补偿机制,探索建立绿色低碳发展政策体系。中央政府补偿需要重点解决生态涵养区可持续发展问题,以保证对生态涵养区生态保护的持续性和稳定性。地方政府需要根据“谁受益、谁付费”原则,进行基于项目的横向补偿。一是完善政府间横向财政转移支付制度,设立京津冀生态补偿专项资金,实行专门账户独立管理,对环境保护政策实施所形成的增量减收给予合理补偿。二是完善生态补偿标准的确定机制。综合考虑投入成本、机会成本和服务质量来确定生态补偿标准,并根据经济发展水平适时调整。三是完善生态补偿政策体系。探索制定生态补偿条例,明确各类主体参与生态补偿权责界定,对生态补偿的违约行为作出明确处罚规定。另外,还需要深化降碳产品价值实现机制改革,建立和完善水权、用能权、碳排放权、排污权交易等生态环境权益市场化运作机制,将所征的环境税、气候税等税收通过基金投资方式进行管理,提升补偿资金自身造血功能。

第四,倡导绿色生活方式,推进消费低碳化。完善政府绿色采购标准,加大对绿色低碳产品的采购力度;倡导简约适度、绿色低碳的生活方式,鼓励消费者购买绿色低碳产品;完善生态产品资格认证制度,以高质量生态产品高付费方式,形成由消费者买单的生态服务付费机制。(作者系中国社会科学院生态文明研究所党委书记)

“两区”建设保障首都生态安全

生态环境联防联控取得成效

空气质量明显改善

京津冀地区PM_{2.5}平均浓度持续下降,2021年为

比2013年下降

能源使用效率进一步提升

2021年

规模以上工业单位增加值能耗

比2013年分别累计下降

北京 50.0%

天津 40.6%

河北 40.0%

数据来源:北京市统计局

主持人:河北省建设生态环境支撑区有哪些进展?推进首都水源涵养功能区和生态环境支撑区建设还存在哪些难点?

武义青(河北经贸大学副校长):河北省为筑牢京津冀生态安全屏障,一是统筹山水林田湖草沙系统治理,全方位、全地域、全过程开展生态保护修复,筑牢京津冀生态安全屏障。大力实施“三北防护林”、京津风沙源治理、太行山燕山林绿化、退耕还草还林轮牧、绿色矿山等生态建设工程,打造塞罕坝生态文明建设示范基地。“十三五”期间,河北省累计完成造林3954万亩,全省森林覆盖率由31%提高到35%,森林蓄积量由1.44亿立方米增加到1.75亿立方米;完成沙化、退化、盐碱化草原生态修复治理272万亩,划定基本草原1671万亩。

二是突出精准、科学、依法治污,大力建设京津冀生态环境支撑区。污染防治攻坚战取得阶段性胜利。2019年、2020年连续两年在国家污染防治攻坚战成效考核中被评为优秀等级。以碧水保卫战为例,密云水库上游潮河、白河出境断面和于桥水库上游沙河、黎河出境断面达到或优于Ⅱ类水质,清理潘家口、大黑汀水库网箱近8万个、库鱼1.73亿斤,实现“呵护一库清水送京津”的目标。

三是不断优化能源和产业结构,为从根本上改善生态环境质量创造有利条件。河北省煤炭消费占比由82%下降到74.4%,非化石能源消费占能源消费比重

提升至7%。通过结构调整和大气污染联防联控,河北省PM_{2.5}浓度由2013年的108微克/立方米降至2021年的38.8微克/立方米。

雄安新区生态建设正在开展以下几项重点工作。统筹白洋淀生态保护和污染治理。通过一体推进补水、清淤、治污、防洪、排涝,实施治理工程243个,累计补水15.8亿立方米,“华北之肾”功能加快恢复,水质由2017年劣V类提升至全国Ⅲ类,步入全国良好湖泊行列。以建立城市森林为目标的“千年秀林”工程启动四年来,已形成了郁郁葱葱的近自然林景观。推进“无废城市”建设工作。雄安新区“三校一院”项目、雄安市民服务中心项目、装配式管廊示范工程项目,在施工中均采用先进绿色装配式建造方式和再生建材,大大提升了施工效率,减少了现场作业的噪音和建筑垃圾问题。全量处理渣存固废,加强建筑垃圾管理,有效控制固废增量,最大化实现建筑垃圾循环利用。生活垃圾处理日益规范化。新区三县城区及农村地区已实现生活垃圾清运全覆盖,建立了长效保洁机制和监督考核机制。新区环卫市场化率、生活垃圾处理体系覆盖率达100%,基本实现生活垃圾日产日清。

加快建设首都“两区”,是保障首都水资源和生态环境安全的现实需要。“两区”建设也是探索经济欠发达地区生态兴市、生态强市之路的有益尝试,能够最大限度发挥河北省张家口市的生态优势,提升生态系统服务价值。

河北推进首都“两区”建设过程中,还存在不足。一是财税支持力度有待加强。张家口市财力薄弱,许多绿色公益性、公共服务类、基础设施类项目建设面临经费不足的困难。例如,乌拉哈达水利枢纽、云州水库调水二期工程两项地表蓄水工程由于资金筹措困难,处于停滞状态。二是生态补偿机制有待完善。永定河多年平均向北输送水1.8亿立方米,但官厅水库上游永定河流域生态补偿长效机制尚未取得实质性进展。亟需以强化生态环境联防联控联治为目标,以推进京张区域生态共保共建为导向,研究建立长效横向补偿机制。