

京津冀一体化中的生态环境问题

■ 吴殿廷

世 界经济一体化首先是区域经济一体化。继上海都市圈、香港—广州都市圈崛起之后,京津都市圈也初现端倪,京津冀一体化由此被提上议事日程。生态环境是经济、社会发展的客观基础,要保障京津都市圈的可持续发展和京津冀一体化的顺利实现,京津冀生态环境的建设必须加强。

一、京津冀生态环境是一个整体,也是经济一体化的自然物质基础

(一)地域相连,一脉相承

北起燕山山脉,西到太行山区,东至渤海之滨,南据华北平原,京津冀在地质、地貌、气候、土壤及生物群落等方面是一个完整的地域系统。对于人类来说,这个系统从来就有,并将永远存在下去。在这个系统中,京津冀人民山水相连,大都分布在海河、滦河流域,有着天然的联系。

(二)中心—外围相互依存

北京、天津与河北的关系,就像是城市和乡村、中心和外围之间的关系。城市是一棵大树,其外围区域是大树根系所能到达的土地范围。没有一定范围的土地,大树根系就不发达,不能吸收足够的水分和无机盐,大树会枯萎。同样,土壤没大树,就是一片荒芜的弃地,也会失去其生命力。京津冀是一个互相依存的大整体,你中有我、我中有你、互为依托、共进共荣。

根据城市发展理论,在市区或中心发展的早期阶段,确实在很大程度上剥夺了周边地区的发展机会。但当中心发展到一定阶段,其扩散作用就会显现,其对周边地区的带动、促进作用将逐渐增强。加速京津冀一体化,可

以使京津冀三方都受益。北京是政治中心、文化中心、国际交往中心;天津是港口城市和制造业中心。河北省为京津提供清洁的水源、清新的空气,使京津的社会、经济得到健康发展,河北省本身也得到收益——农副产品市场、劳动力就业、产业和科技带动等。如果没有北京和天津的支持与带动,河北的经济和社会也将面临很大的困难。从这个角度说,京津与河北的这种分工是空间优化的需要,是符合社会经济发展规律的。

二、京津冀生态环境形势十分严峻

近几年,京津冀地区积极实施可持续发展战略,认真贯彻落实污染防治与生态保护并重的方针,采取一系列政策和工程措施,以小流域综合治理为主,重点开展了“三北”防护林、坝上生态农业、首都周围绿化和太行山绿化、退耕还林等工程,加大了工业污染防治力度,取缔、关停了多家污染严重而又没有治理前景的“15小”企业;加大了流域水污染治理保护,地区生态建设和环境保护取得了一定进展,生态环境急剧恶化的趋势有所减缓。但由于历史原因和产业结构不合理,该地区生态建设和环境保护方面还存在严重问题,主要表现在:

(一)水土流失与河流淤积严重

主要发生在西部和北部的太行山东坡、燕山山地,不仅吞食农田、降低肥力、淤积塘坝、引发洪涝和泥石流,而且造成水库淤积,水库调节能力下降,对官厅和密云两大水库的行洪和供水造成了巨大压力。未来30年,如

果不从根本上实现对全部水土流失区的高标准治理,必将进一步降低官厅和密云水库的调节能力,增大洪涝灾害隐患和供水难度。

(二)土地沙化与沙尘暴问题突出

河北省环京津区域的冀北地区,既是首都的主要河源地,又是首都的主要河流地和风道。冀北地区对京津风沙天气影响比较大。沙尘暴所产生的恶劣能见度对机场、高速公路造成很大影响并容易引发各种交通事故,沙尘对环境的污染不仅会伤害人们的眼睛和呼吸系统,损害人体健康,而且对精密机械、精密化工等行业有严重的破坏性影响。沙尘暴已成了京津两市的切肤之痛。

(三)水资源短缺和地表水污染

一方面,水的供求矛盾加剧,水资源短缺已成为制约本地区发展的全局性因素。一是随着上游地区人口和经济社会的发展,城市化进程的加速,城乡用水标准提高,上游地区用水量持续增加,可供水量不断减少。二是首都地区的用水量仍将进一步增大,水库依然是北京的基本水源地,即使2010年实现南水北调,由于各种原因,对水库供水的依赖程度仍不会有很大降低。三是目前首都地区已出现地下水位漏斗,通过继续扩大深层地下水的开采方式求得水的供需平衡难以为继。四是上游的贫困地区要实现脱贫,走向富裕,必然增加对水资源的需求,通过区域内部水资源分配以满足首都水资源需求的潜力有限;另一方面供水水质恶化,降低了饮用水安全保证程度。城市地表水和地下水都受到不同程度的污染,部分水库出现富营养化现象,并呈加剧趋势。各大流域的河道几乎看不到有价值的水生动物。

(四)贫困与生态环境问题交织,张承地区处于生态经济恶性循环之中
冀北地区大多数县区不仅生态环

ZHANLUO
SIWEI
战略思维

境恶劣,而且是贫困人口集中的地区,多数属于国家级贫困县。长期以来,由于当地农民缺乏资金、技术,劳动力是主要的生产因素,落后的生育观念和低廉的劳动力抚养成本,导致人口膨胀,而越来越多的人口为了获得必需的生活资料,不得不采取广种薄收的生产方式。土地过垦、草原过牧等资源耗竭型的不可持续发展的生存模式,造成了草场及植被的严重损坏,水土流失及荒漠化日益加剧;土地生产力的持续下降,又进一步促使人们加大土地开发力度,使得上游地区处于生态经济的恶性循环之中。

三、解决京津冀生态环境问题的思路 and 对策

为确保京津冀地区生态环境质量和可持续发展战略的实施,应在较高层面按照“利益兼顾,适当补偿”的原则建立京津冀生态整治补偿机制。一是对历史遗留的环境问题进行梳理并尽快设立补偿基金。二是对该地区由于工业及城郊型农业的迅速发展导致环境质量下降、负载量迅速增加等问题,加大投入力度,进行综合治理与规划建设。三是迅速作出生态环境整体建设规划,用规划、制度甚至法律手段规范各地区的行为。今后要重点在以下几个方面取得突破:

(一)观念创新

1.牢固树立一体化的思想。京津冀生态环境是一个整体,不论行政区划如何调整,其一体性都不会改变。但是,行政上合作协调,可以保证该整体持续健康发展;行政上分割、不协调,该整体性将遭到破坏。合作则三赢,不合作则俱伤。

2.明确生态环境是有价值的,因保护生态环境而放弃了发展经济机会应该得到理解和适当的补偿。水、阳光、空气、土地、环境容量和生态承载力等,都是资源,都有价值。恢复已经破坏的生态的支出,赔偿环境污染的费用,以及生态环境补偿等,都应该计算在成本核算之中。这就是绿色GDP。另外,利用生态环境要给予补偿。要在资源—环境经济学新理论、新方法的指导下,重新评价和测算有关地区的生态价值和生态利润,为建立生态补偿机制提供科学的依据。

3.注意生态环境的价值常常是潜在的、外部的,市场的作用不能完全奏效,政府的责任不可推卸。国内外理论研究和实践证明,生态环境的价值主要表现在外部价值上,而不是表现在作为产业的内部经济价值上。虽然生态环境改善对当地工农业生产具有积极的意义,但是生态环境维护需要较高的劳动和资金成本,而且需要持续的管理和维护。生态体系自身带有的经济弱质性与广大农民追求实际利益的矛盾随着改革的深化而在特定发展阶段上发生冲突,而且由于政策效应递减、制度优势惯性减弱使得这种冲突更加尖锐。因此,各级政府不能推卸责任,要加强执法力度,联合作战。

4.尊重生态伦理。一般凡处在上游的地区都不能发展严重污染的工业,这是世界各国都遵循的。所以说,河北省不对京津地区造成环境污染、提供良好的生态屏障是应该的,这是起码的生态道德。当然,为此而放弃的发展机会,应当得到理解和适当的补偿。

(二)机制创新

1.建立补偿机制

通过税收、转移支付等手段,建立生态补偿机制,对沙源地区的农牧民退耕还草(林)、圈养禁牧、产业转移,以及生态移民进行物质或者资金上的补偿。在有条件的情况下建立统一的生态环境保护基金,保证生态环境研究、规划和建设的稳定资金来源。

北京市给予密云县的补偿,应该推广到整个上游地区;北京市主动为张家口地区农民工提供打工机会、与滦平县开展旅游合作——帮助滦平作旅游规划,组织市民到滦平旅游,开展“饮水思源”生态游,从而带动滦平旅游业发展和当地农民的脱贫致富,富裕了的农民则主动维持京津冀生态环境的改善,这些都是很好的模式。

2.通过经济一体化促进生态建设

河北省大部分地区都是以北京、天津为中心的经济区的重要组成部分,共享大区域内的自然资源,形成了一体化的供电体系、供水体系、交通体系、流通体系、旅游体系、副食品生产供应体系和原材料生产供应体系。要全面加强区域和行业间的联合与协

作,把河北省环京津地区的生态环境治理作为北京绿色奥运的系列工程之一,通过这种生态环境整治规划的实施,尽快消除贫困,进一步缩小区域内落后地区与京津的发展差距,建立一体化的经济体系,从根本上解决生态经济发展和生态环境建设不同步的问题。

(三)发展特色产业,促进经济发展,是解决生态环境治理难的重要出路

一是大力发展绿色农业。河北省是京津传统的干鲜果品、羊牛肉食品、错季蔬菜和天然土特食品的生产供应基地,在京津食物安全保障中占有重要地位。未来几十年,必须结合一系列生态工程建设,三家共同建设有一定规模的绿色食品和天然食品生产供应基地,满足城市市民对食品质量不断提高的要求,使河北省环京津地区在全地区食物安全保证中发挥更大的作用。

二是大力发展旅游业。把旅游与扶贫结合起来,把旅游与生态环境建设结合起来,大力发展生态旅游、观光旅游、度假旅游,把河北省建设成京津城市居民的后花园。

(四)构筑京津冀城乡协调发展的生态格局

全面考虑太行山——燕山、京津冀北平原和渤海,在京津冀北大区域内,根据生态环境容量,合理布局城乡居民点和工业、农业生产。在城市、城镇、村庄、库区等重点区域周围,加快森林生态圈建设,提高绿化标准;在主要交通干线、河道、干渠两侧,沿坝、沿边、沿海地带建设高标准绿化带,形成生态防护林体系的骨干框架;在燕山、太行山区大面积采取飞、封、造相结合的形式营造水源涵养林和水土保持林,提高蓄水保土能力;在坝上高原地区营造乔、灌、草相结合的防护网,提高林网化标准,增强对农区、牧区的保护能力,加大首都周围绿化,太行山绿化,沿海防护林、平原绿化,主要城市周围绿化等大型造林工程建设,构筑城乡协调发展的生态格局。

作者系北京师范大学地理学与遥感科学学院教授、博士生导师