

长三角区域环境污染根源剖析及协同治理对策

董 晓, 戴星翼

(复旦大学环境科学与工程系, 上海 200433)

摘 要 当前的长三角区域环境治理尽管取得了一定成效, 但其治理成本过高且难以达到持久改善的效果。长三角环境污染的根源在于投资驱动型增长导致的结构性污染锁定, 以及低端经济导致的能源升级障碍。因此, 环境治理应着眼于区域增长方式转型和环境与发展关系的优化, 关键在于如何改变经济增长的推动方式与路径依赖, 如何在新常态经济格局下寻求新的经济增长点, 以及如何协调好不同行政区划之间的利益冲突。当前长三角区域需建立区域一体化的环境协同治理机制, 推进能源升级与产业去重化进程, 促进地区间错位发展与联动发展, 以新型城镇化调动新的增长潜力, 结合智慧城市建设转变公共服务供给方式, 优化城市布局。

关键词 协同治理; 污染根源; 长三角

中图分类号: X22

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2015) 03-0081-05

The Root of Pollution in Yangtze River Delta and the Collaboration of Regional Environmental Governance

Dong Xiao, Dai Xingyi

(Department of Environmental Science and Engineering, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: The regional environmental governance of Yangtze River delta has obtained certain achievements, but the cost of governance is too high, and it's very difficult to achieve lasting improvement effect. The root causes of pollution are the investment-driven economic growth that leads to structural pollution locking, and the low-end economy that brings the barriers of energy upgrade. Environmental governance should focus on the transformation of regional growth mode and the optimization of relationship between environment and development, so the key is how to change the way of promoting economic growth, how to seek new economic growth points under the new normal economic pattern, and how to coordinate the interest conflicts between districts. We should establish cooperative environmental governance mechanism of the Yangtze river delta, accelerate the process of energy upgrade and reduce the heavy chemical industry, promote the dislocation and linkage development between regions, create the new growth potential by new pattern urbanization, transform the supply mode of public service and optimize the city layout combined with the Smart City construction.

Keywords: collaborative governance; environmental pollution source; Yangtze River delta

基金项目: 本论文受国家自然科学基金重大项目 (14ZDB144) 和国家自然科学基金项目 (71203030) 资助。

作者简介: 董晓 (1978—), 人口、资源与环境经济学博士, 复旦大学环境与工程系讲师, 主要研究方向为可持续发展、环境管理与政策、环保产业。责任作者: 戴星翼 (1951—), 经济学博士, 复旦大学环境与工程系教授, 博士生导师, 主要研究方向为环境公共政策。

引言

作为我国工业化、城市化水平最高的区域, 长三角正面临环境污染较为严重、资源能源约束越发明显、产业升级转型缺乏动力等巨大挑战。就环境问题而言, 以往的末端排污标准制定, 以及列出限制性或淘汰产业清单的控制手段, 加上前些年大规模

模的治污基础设施投入,确实达到了一定的减排及部分领域环境改善的效果,但其减排边际效应趋减,无法从根本上遏制污染并提升区域环境质量。应该认识到,环境问题并非一个孤立的问题。以大气污染为例,从空间尺度上看,污染物具有显著的跨区域流动扩散特性,因此传统上依靠某一部门或不同地区各自推进的治理方式难以奏效,这需要行政区划间、部门间建立环境协同治理机制。2014年,沪苏浙皖三省一市和国家八部委建立了“长三角区域大气污染防治协作机制”,出台了包括大气监测网络、煤改清洁能源工程、老旧机动车淘汰、产业结构优化、工业污染治理、扬尘污染管理等多方面的协作行动计划实施细则。近一年的协同治理工作,取得了区域内 $PM_{2.5}$ 整体平均浓度2015年第一季度同比下降的快速成效。但是,当前的推进机制也存在着财政投入巨大而市场响应度不足、地区间利益冲突难以协调等问题,高成本的组合拳出击或许能在短期创造出“青奥蓝”,却难以达到持久改善的效果。治本的对策,应着眼于区域增长方式转型和环境与发展关系的优化。

1 现有增长模式下长三角区域环境污染根源剖析

1.1 经济增长的投资驱动特征与结构性污染锁定效应

长三角地区拥有中国东部沿海开放城市带和沿江产业密集带,是中国经济发展速度最快、经济总量规模最大、最具活力与竞争力的经济区域。但是,当前其经济规模总量已经非常大,要维持较高经济增长速度所需的经济增量越来越大,实现高增长也越来越困难。地方政府要确保经济的高速增长越来越困难,只能越来越依赖大项目建设、依赖巨额投资。近年来,除上海的资本形成率出现了相对下降趋势,长三角其他省市经济增长的投资驱动特征都非常明显,资本形成率大多超过50%甚至高于70%。为了保证一定的经济增长,只能越来越依赖资本深化的力量^[1]。当经济增长速度下降时,政府相应地就会制定投资计划,增加投资,刺激经济增长,维持GDP高增速。一旦投资强度减弱,或者投资停止,增长也就随即放缓甚至停止。于是我们的政府不得不越来越依赖投资,大量钢筋水泥、电解铝、塑料等所谓的“两高一资”(高污染、高耗能、资源依赖型)行业,被大规模的投资拉动,除了造成重复建设、浪费资源,也使生态环境更为恶化。

就大气污染而言,长三角区域,尤其是南京到

上海沿着长江排列的一条狭长的城市带,每当碰到雾霾天,这条线的城市污染特别严重。而城市空气质量的好坏,尤其是 $PM_{2.5}$ 等污染物浓度的高低,与火电厂、燃煤机组的分布密切相关。仅苏州就有将近60家火电厂,无锡拥有超过40家火电厂,其中仅江阴一个县级市就30多座,而杭州、嘉兴、绍兴、徐州等城市火电厂都超过20多家。对照各地年度空气质量状况和雾霾天数,可以明显地找到这条沿江城市带与空气污染带高度重合的特点。整个长三角超过70%的能源用于工业,其中大半用于重化工业。也就是说,燃那么多煤,产生了那么多污染,主要是因为要依赖这些高耗能行业拉动经济增长,这样的结构性污染锁定效应是非常明显的。经济增长的投资依赖性已然形成,如果摆脱这样的惯性就成为一个非常大的难题。以往包括车辆限行、重点污染企业停产和限产、污染物协同减排等协同治理手段发挥的效果之所以不持久或不显著,原因就在这里。环境协同治理,不仅仅是末端整治,而是需要从改变增长方式、调整产业结构等源头上进行治疗^[2]。

1.2 能源升级与低端经济矛盾

近十多年来,长三角地区城市围绕节能减排,实施了大量技术改造工作,同时也重视落后产能的淘汰,取得很大的能效提高成果。在许多行业,一些企业的单位能耗已达到世界先进水平。但总的来说,现行的能效推进工作过于偏重技术环节。该环节虽然重要,但并非能源效率的全部。在经济运行的整体上,大量经济活动还具有低端经济的特征^[3]。制造业长期以来位于微笑曲线的底部,这意味着等量的能源、资源和土地消耗所创造的附加值是较低的,消耗大量资源却只能创造较少的财富,而排放更多的污染。在低端经济和产能过剩的氛围中,更低的价格成为市场竞争的主线。如果因为便宜而使用质量较低的汽油,因为廉价而燃烧含硫高、热值低的煤炭,其实就是在为雾霾添砖加瓦。

要根除雾霾等环境污染问题,能源升级是一个非常重要、有效的手段,具体包括增加清洁能源的消费比重,提高油品等级,以及煤炭的清洁化利用等。但无论哪种能源升级手段,都会导致企业用能成本的上升^[4]。但在低端经济条件下,我们的经济系统未必能够承受这种成本上升的冲击。要迎接能源升级这个挑战,意味着必须走出“微笑曲线”底部,并且优化产业布局以规避城市间产业同构和恶性竞争,来有效提高城市的经济运行效率,令企业有足

够能力为能源升级埋单。

2 长三角区域环发关系改善的关键问题

通过以上分析,可以看出长三角环境质量水平与自身的经济增长方式、产业结构及布局、能源结构等因素密切相关,环境改善看似是针对污染物的治理,本质上却是环境与发展关系的优化,于是下面几个问题显得非常关键。

一是改变经济增长的推动方式与路径依赖。投资驱动型的增长,其背后是以 GDP 增长和纳税指标为核心的政绩考核制度在推波助澜。在长三角诸多城市中,越是下级地方政府,尤其是基层政府,政绩考核的 GDP 导向性越强。大部分乡镇的书记和镇长必须一个季度汇报一次。有些地方甚至以签署承诺书的形式,将指标层层分解、层层下达,并落实到具体部门、具体人员负责推进,连环保局、计生委都要完成招商引资的指标,而且干部的晋升与这些指标密切相关^[5]。在政治晋升和促进地区经济增长的目标诉求下,为了在“GDP 锦标赛”中取得优胜,地方政府自然会选择以 GDP 增长为首要目标的发展方式,放松对污染产业的管制,通过税收等手段展开争项目、拼招商等一系列引资竞争^[6]。越来越多的地区依赖大项目、依赖重化工业,重复建设与产能过剩现象越发严重。一旦走上了这条路无法回头,环境就会每况愈下。

二是在新常态经济格局下寻求新的经济增长点。要降低对重化工业的投资依赖,全面淘汰落后产能,削减过剩产能,摆脱结构性污染锁定,前提是找到能耗和环境压力相对较小的替代性发展战略,能够在未来的二三十年中持续释放新的增长潜力。需要指出的是,我们对新常态经济的认识不应局限于增长速度由高转中,不应拘泥于现有的产业架构做些修修补补的工作,而应更关注增长驱动力的转变和增长效率的提升^[7]。

三是协调好不同行政区划之间的利益冲突。长三角区域内发展不均衡的现象依旧存在,各地在环境保护政策制定和产业结构调整等方面的行动次序、执行力度都存在着利益冲突,现有的污染联防联控措施大多是短期的应急行动,实质上仍是各自为阵、不触及深层利益的属地治理。由于在价值选择、财政约束、职权分割、政治考核等方面的不相容,导致了地方政府对环境破坏监管的能力和动力不足,滋生了政府内部的本位主义、保护主义、功利主义、对大气环境破坏的选择性忽视现象,以及走过场治理、以环保风暴代替治理等政府失灵的象征性治理

现象,其核心就是利益冲突^[8]。

3 长三角区域环境协同治理对策

3.1 建立区域一体化环境协同治理机制,推进能源升级与产业去重化进程

长三角区域要改善环境质量、减少能源消费量,仅依靠各自搞些节能减排的项目是不够的。只有通过长三角联动,推进能源升级,并将过剩的重化工业逐步削除,才有可能取得实质性的成效。尤其是对于已经进入后工业化时期的相对发达的城市而言,率先放弃竭尽全力维系高速度增长的做法,致力于经济结构的优化和运行效率的提高,主动调整能源结构、采取削减高耗能行业产能的行动是完全必要的。增长速度的下降毫无疑问会伴随某些痛苦,如财政收入增速的下降和就业机会增量的下降。在当前的财税体制和政绩考核机制下,这将是相当重大的挑战。

因此,在现行行政区划和利益主体难以改变的前提下,有必要建立区域一体化的环境协同治理机制。首先,建立有效的协商平台,统一编制长三角区域能源升级规划,制定淘汰落后产能的约束鼓励机制,让地方政府间共同协商制定并执行相应的环境协同治理计划;在此基础上,积极推进区域环境法规一体化进程。其次,长三角省级人大常委会和相关政府部门应建立联系协调会议制度,统一就区域环境治理的措施、标准、监管体系、罚则,进行共同立法、协商立法或制订共同的地方政策、法规,以落实区域联防联控的要求。再次,应在明确权责划分基础上,强调惩戒力度和追责机制,通过设定违约方将被集体孤立等违约条款,进一步强化和完善行政契约制度和磋商沟通制度^[9]。第四,需加快建立和完善跨地区生态补偿机制,统一调整相关方利益关系的体制机制,做到利益共享、责任共担。第五,应积极推进长三角太阳能、风能、生物质能的利用和核电建设,启动沿海地区百万千瓦级风电基地建设,构建区域能源安全体系。

3.2 通过地区间错位发展与联动发展,促进产业结构优化

在经济结构上,应积极促进长三角地区大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展,城市之间应该努力实现错位发展,尽可能减少产业同构,减少无谓的恶性竞争,从而让长三角区域更好地融入“一带一路”和长江经济带国家发展战略,取得新的发展机遇。这需要从全局上对长三角城市

群的功能定位进行划分,具体问题包括:根据区位及经济发展特征,可以划分为几个不同类型的城市群?各群组的中心城市是哪些?在此基础上,中心城市如上海,应该将服务于城市群作为自身发展的最大机遇,并在带动区域产业升级、科技进步方面发挥更大的作用。如同纽约与美国东北部城市群的关系那样,这种服务关系的深化,能够使中心城市与城市群之间在功能上发生错位、优化和互补,与同水平的重复建设和产业同构相比,可以获得显著的效率提升。同时,应着眼于区域城市一体化,形成长远的城市群发展战略,即加深城市群中的非中心城市之间,以及它们与中心城市之间的经济联系,分析它们在纵向产业链各环节、横向不同产业之间的相互服务需求,找到强化跨行政区域的城市之间服务的路径,从而促进城市间的相互分工与服务。长此以往,不仅可以减少城市间的产业同构现象,还能通过更为密集的城市间人口流动与商业服务,来促进其经济结构向服务业等方向的转型。

此外,就交通系统而言,应以建设世界级城市群的高标准、高要求,充分利用长三角区域在“一带一路”和长江经济带中的特殊区位与战略地位,统筹规划建设,形成以上海为中心,以南京、杭州、合肥等城市为副中心的“多三角、放射状”大交通联动发展格局^[10]。一方面,各地间加强区域铁路、水路、公路、航空等交通规划对接和项目建设,可以避免城市间大型交通基础设施的重复建设和盲目建设造成的浪费。另一方面,加强区域铁路、水路、公路、航空等交通的规划对接,整合空港、高铁、城际、城市快轨系统共同组成的高速客流联运系统,打造区域立体交通网络,有助于将这片中国经济最具活力的地区连成紧密的共同体,在新的国家发展战略格局中寻求新的经济增长潜力。

3.3 推进以人为核心的新型城镇化,调动新的增长潜力

在过去的三十多年里,长三角是中国城镇化速度最快的区域之一。但是,以往的城镇化从形式上来看,更多的是土地的城镇化,即城市建设用地的扩张,以及以新增城市户口或城区常住人口为统计口径的城镇化。长三角大部分城市在最近十年间市辖区建设用地的扩张速度远远超于人口的增速^[11]。于是,无论从土地城镇化还是人口城镇化统计口径来看,长三角的城镇化水平已相当高。但这并不意味着长三角地区城镇化进程陷入停滞,相反,长三角地区的城镇化应该进入一个新的时期,即以人为核心的新型

城镇化,以此调动该区域新的发展潜力。

以人为核心的城镇化至少能够从五个方面带动区域经济转型增长。首先,城市土地扩张与人口进城会导致住房、道路、通讯、供排水和污染治理等各种房地产投资及城市基础设施建设需求增加,以往长三角城镇化进程中这一点对经济的拉动效应已经十分显著。其次,人口迁移本身能带来巨大的消费需求^[12]。农村人口迁入城镇,与在原地相比,生活方式会发生根本性变化,生活消费的货币化进程加快。2011年我国城镇居民与农村居民人均消费比约为3.3:1,农村劳动力和人口合理转入城镇就业和生活,其收入与消费必然会明显增加^[13],这里不仅包括物质消费水平的提高,还包括对商业化服务需求的增加,这必然会大大刺激城市消费性服务业(商贸、餐饮、旅游)和生产性服务业(金融、保险、物流)的快速成长。第三,大量人口进入城市就要求有产业支撑和就业岗位的提供,能够反过来促进城市分工水平与产业集聚能力的提高,从而创造更多的就业机会和产业结构优化的可能。第四,以人为核心的城镇化对迁入人口的社会保障以及公共服务的均等化提出了更高的要求^[14],从而推进教育、医疗卫生、社会保障等各种公共服务的发展。第五,城镇化进程反过来对于城市周边农村的旅游业等服务业的发展,以及高附加值的农产品生产具有很大的促进作用,能够带动城乡经济共同增长。此外,随着我国人口老龄化进入加速期,长三角地区城市也必将面临“人口红利”的减少^[15]。相对年轻的农村人口进入城市,不仅能够向城市补充劳动力,还能够引入一部分吃苦耐劳、发愤图强的创业人口,发挥城市移民的奋斗精神,从而激发城市经济保持活力,有效缓解城市人口老龄化的负面作用。因此,长三角应落实国家新型城镇化规划,积极推进以人为核心的新型城镇化,增强城镇化对经济增长与产业结构优化的拉动作用。

3.4 结合智慧城市建设,实现公共服务供给方式转型和城市布局优化

长三角区域大部分地区已经历了大规模城市基础设施投资建设的阶段。在公共物品供给方面,城市政府不该仍然把目光聚焦在硬件设施和投资上,而应将重心转移到民生最为需要的体育、卫生、医疗、社会保障、老龄化问题的应对上,在提供服务的同时释放这些领域的增长潜力。首先,结合智慧城市的建设,政府通过优化办事流程、改善工作作风、简化审批程序、下放审批权力、推进网上办事等软

件建设,能够实现公共服务的供给方式转型,向民众和企业提供更高质量的服务,也能够有效降低对城市交通等硬件设施的压力。其次,通过尽可能地优化城市内部不同功能区之间的关系,如增强新城和大型居住区的就业功能,可以减少钟摆人口的规模和城市交通压力。另外,通过城市群之间更为统一的环境战略制定,城市间能够更高效地共享生态服务体系。所有这一切,不仅能够获得巨大的改革红利,也完善了城市功能,缓解了城市交通压力,进而减少了污染。换言之,将智慧城市建设理念贯穿于公共服务领域,可以让城市整体运行效率得以提升,从而降低污染。

参考文献

- [1]曹宝明. 资本形成、资本效率与经济增长[D]. 南京: 南京农业大学, 2011.
- [2]石建磊. 煤炭消耗过多成主因长三角治霾亟待区域联防[J]. 能源研究与利用, 2014, (2): 5-6.
- [3]蔡昉, 王德文, 曲玥. 中国产业升级的大国雁阵模型分析[J]. 经济研究, 2009, (9): 4-14.
- [4]戴星翼. 论雾霾治理与发展转型[J]. 探索与争鸣, 2013, (12): 70-73.
- [5]戴星翼, 董骁. 中国发展模式的资源环境负面作用及其对策[J]. 复旦学报(社会科学版), 2014, (2): 146-152.
- [6]踪家峰, 杨琦. 分权体制、地方征税努力与环境污染[J]. 经济科学, 2015, (2): 30-43.
- [7]李佐军. 以改革实现向新常态平稳过渡[J]. 理论学习, 2015, (1): 40-41.
- [8]王冰, 贺璇. 中国城市大气污染治理概论[J]. 城市问题, 2014, (12): 2-8.
- [9]李敏. 协同治理: 城市跨域危机治理的新模式——以长三角为例[J]. 当代世界与社会主义, 2014, (4): 117-124.
- [10]姜微. 提升核心竞争力, 沪苏浙皖推进协同发展[N]. 新华每日电讯, 2014-12-03.
- [11]陈雯, 闫东升, 孙伟. 长江三角洲新型城镇化发展问题与态势的判断[J]. 地理研究, 2015, 34(3): 397-406.
- [12]李程骅. 新常态下新型城镇化促进经济增长的新认知[J]. 中共浙江省委党校学报, 2015, (2): 5-10.
- [13]迟福林. 以人口城镇化为支撑的公平可持续发展——未来10年的中国[J]. 经济体制改革, 2013, (1): 9-11.
- [14]张彧泽, 胡日东. 我国城镇化对经济增长传导效应研究——基于状态空间模型[J]. 宏观经济研究, 2014, (5): 92-98.
- [15]郭岚, 张祥建, 李远勤. 人口红利效应, 产业升级与长三角地区经济发展[J]. 南京社会科学, 2009, (7): 7-14.

(责任编辑: 李晨曦)