

把绿色融入新型城镇化

专访华东师范大学中国现代城市研究中心主任宁越敏教授

文 / 宋旭

中国城镇化作为影响人类21世纪进程的大事，对中国乃至世界未来的发展都会产生重大影响。今年是《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》）正式印发实施的第二年，可以预见，从明年开始的“十三五”时期，是中国城镇化进入全面提升质量的时期，也是我国城镇化率超过50%以后如何发展的关键五年。

新型城镇化的一个突出特点就是“以人为本”，走可持续发展的城镇化道路。新型城镇化应坚持优化布局、集约高效，生态文明、绿色低碳的原则。今年上半年中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》中又进一步明确提出，要协同推进绿色化与城镇化，大力推进绿色城镇化，对中国未来城镇化的发展提出了新的发展目标。

新型城镇化建设是生态文明建设的重要组成部分，加强环境保护工作是新型城镇化建设的重点内容。正确认识我国城镇化发展的特点与问题，应对城镇化进程中面临的环境挑战，才能更好地推进绿色城镇化的建设进程。为此，本刊专访了华东师范大学中国现代城市研究中心主任宁越敏教授，提出要通过加强环境保护执法制度建设、鼓励与强制实行节能减排绿色技术以及采取恰当的消费税政策等实施可持续发展的城镇化战略，把绿色化融入新型城镇化战略中来，发展绿色城市，从而实现美丽中国建设。

我国已达到人口城镇化的中等水平

《中国环境管理》：目前我国城镇化发展处于一个什么样的状态和阶段？

宁越敏：我国的城镇化经历了一个比较曲折的过程。1980年，我国的城镇化率仅为19.39%，远落后于世界平均的城镇化水平。但是从改革开放以后，由于整体上社会稳定，经济发展速度比较快，城镇化进入到快速发展的阶段。以人口城镇化，即城镇人口占总人口的比重，作为衡量城镇化的一个指标，按照国家统计局公布的数字，2014年已达到54.77%，从全球来看我国人口城镇化已经达到了中等水平。

近30多年，中国城镇化表现出以下三个主要特

点：一是城镇化速度快、规模大。90年代以来，中国人口城镇化率每年增长1个多百分点，也就是说每年要新增1000多万城镇人口。1990—2010年间，城镇人口净增3.69亿。二是城镇化水平的省际差异显著。总的趋势是，东部沿海地区的城镇化水平较高，中西部地区的城镇化水平较低，这实际上是经济增长速度差异的反映。三是都市化现象已经显现，城市群成为国家经济的核心地区。

城镇化的可持续发展问题突出

《中国环境管理》：我国城镇化过程中存在哪些主要问题？

宁越敏：一国的城镇化进程往往从属于该国经济社会发展的总过程。从世界范围来看，凡与经济社会发展相协调的城镇化，就会产生积极的影响；反之，则会产生消极的作用。城市研究学界相应称之为积极型城镇化和消极型城镇化。消极型城镇化会导致城市在发展过程中出现一系列经济、社会、环境问题，俗称城市病，主要指住房供应短缺、交通堵塞、环境污染，以及失业、贫困、犯罪等社会问题。我国城镇化速度快，规模大，也出现了不少问题。

第一个问题就是我国的城镇化具有“半城镇化”的特点。由于城乡二元户籍制度的原因，进城农民工大多得不到城市居民的正式身份，没有实现城镇化的全过程。这种“半城镇化”的特点是我国城镇化过程中出现的一个独特的社会问题。为此，学界很早就提出要实现农民工的“市民化”。

第二个问题就是城镇化的可持续发展。过去三十多年的工业化和城镇化使中国的资源消耗迅速增加，加之我国的工业化在很大程度上是承接全球劳动密集型产业转移的结果，大规模的出口在拉动经济增长的同时也为世界其他国家额外消耗了我们自己的资源，使生态、环境面临的压力越来越大，表现在很多方面：

一是加剧了土地资源的消耗。城市的发展、人口的增长、生活水平的改善，都需要占用更多的空间，而这些空间往往位于城市近郊区，都是质量较高的耕

地。快速城镇化占用了大量的耕地，甚至出现了土地城镇化快于人口城镇化的现象。

二是资源消耗大量增加。不仅仅是国内资源的消耗，还有通过参与全球劳动分工对国外资源的消耗，如石油、铁矿石、木材等。目前我国对进口石油的依赖度已超过50%。

三是环境污染的加剧。我们做过上世纪80年代初和现在环境污染的对比研究。80年代初，城镇化、工业化水平低，污染主要集中在工业比较发达的地区，表现为以点状污染为主，如工厂集中的上海市区的苏州河、黄浦江在很多时间都是黑臭的，但是在广大农村基本上还没有发生环境污染。但今天，环境污染已经从点状向面状转变，蔓延到了广大农村。

如何平衡经济发展与资源、环境承载力已成为当前城镇化发展面临的突出问题。

合理布局，建设新型城市

《中国环境管理》：您认为新型城镇化主要“新”在哪里？

宁越敏：我们首先需要明确一个大的发展背景。城镇化是人类发展中的一个必然过程，新一届政府把城镇化视为刺激中国经济需求的一个重要手段。李克强总理一直认为城镇化是中国最大的潜在内需所在。这种内需既包含了投资需求，也包含由农村人口转移带来的新的消费需求。

刚才也提到了，过去30多年的城镇化主要表现为两大问题：一是半城镇化造成的社会问题；二是可持续发展问题。因此，去年年初出台的《规划》也主要是解决这两大问题。其中，社会问题主要通过李克强总理提出的“3个1亿人”工程来解决，即促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。

而在城镇化的可持续发展方面，内容则更加丰富：首先是要解决城镇化的合理布局问题。我国东部43%的国土上集聚了95%的人口，如何使人口和生产力有更好地布局，《规划》提出把城市群作为支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台，促进人口和生产力向城市群集聚，形成“3+4”布局，即长三角、珠三角、京津冀三大世界级城市群和哈长城市群、中原城市群、长江中游城市群、成渝城市群4个跨省的城市群，此外还要发展一些省内的城市群。我国是人口众多、人均资源有限的国家，在城镇化过程中更要充分发挥集聚经济的效益。

同时，要进行新型城市的建设，包括绿色城市、智慧城市、人文城市。智慧城市就是把城市化和信息化相结合，人文城市就是要保护城市的历史文脉，绿色城市就是与城市的可持续发展相关联。绿色城市建

设包括新能源利用、绿色建筑、绿色交通、产业园区的循环化等等。今天的可持续发展理念已经不仅仅局限在经济和环境的可持续发展两方面，也包括人文内涵的可持续发展。所以，《规划》强调新型城市的建设，这是与环境保护密切相关的，我们必须用可持续发展的理念来统筹城市发展。

发展绿色城市

《中国环境管理》：城镇化作为《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中“五化同步”的有机组成部分，应如何与绿色化相融合？

宁越敏：快速城镇化促进了我国大量剩余农业劳动力向非农业部门转移，加快了我国经济、社会和空间的转型。与此同时，城市居民的居住条件、城市各项服务设施和基础设施水平也有显著提升。因此，城镇化已和工业化、信息化等一起成为当前我国经济社会发展的重要拉动力。

今年上半年中央提出了“五化同步”的新概念，特别是提出绿色城镇化。把绿色化与城镇化结合起来，一个重要方面就是建设绿色城市。目前我国的城市人口已经超过50%，进入了城市时代，而生产力在城市的集中度更高。也就是说，污染排放和能源消耗主要是在城市里面发生的。其实，2013年中央经济工作会议就提出新型城镇化要把生态文明理念贯彻到城镇建设的全过程中，把城镇化与绿色化相结合。应该说绿色城市的概念比低碳城市、生态城市的概念更广一些。低碳城市，主要是侧重于碳减排；生态城市，侧重于保持良好生态环境；而绿色城市则是结合了低碳、生态、宜居等城市发展理念。所以这次中央提的是“绿色化”，而不仅仅是低碳化、生态化。

新型城镇化的推进要以是否符合生态文明理念作为重要的评判条件。在推动落实方面，我认为可以考虑采取以下措施：

一是要加强环境保护执法制度的建设。改革开放以来，我国在环境保护方面的立法取得很大进步，但企业、个人造成的严重环境污染事件仍频繁发生，说明环境保护执法制度的建设还需要加强。特别是，需要进一步完善环保部的督政体系建设，加强垂直管理的力度，提升督政的效率和权威。

二是节能减排等绿色技术的应用要从单纯鼓励转向鼓励与强制实行并重。例如，绿色建筑和生态社区的出现体现了城市中循环型社会的发展趋势，在其全寿命周期内，最大限度地节约资源（节能、节地、节水、节材）、保护环境和减少污染，为人们提供健康、适用和高效的使用空间。但是，绿色技术的应用需要增加成本，单靠市场机制无法普及。目前，政府对可促进产业发展的绿色技术如风能发电、光伏发电、电动汽车等已采取价格补贴的鼓励政策。相应地政府也需要强制推进绿色技术的应用，如把节能材料和技术

的应用纳入建筑标准和居住区建设规范，这样才能发挥绿色技术的成效，从而对环境保护产生积极的效果。

三是采取恰当的消费税政策，引领居民生活方式转变。国家曾出台购买小排量汽车减免税收，现行购买电动汽车减免税收的政策即是一例。类似的政策要系统化、长期化。

加大环境执法力度，加强督查中心权力

《中国环境管理》：您认为环保部门在新型城镇化推进中哪方面还亟需加强？

宁越敏：环保部门在我国推进健康城镇化过程中一直发挥着重要的作用。这些年来，环境保护的重要性逐步被公众所认可和关注，为环保部门开展环保工作营造了有利的氛围。而环保部为了打破地方保护主义，通过垂直管理的制度创新，设置六大区域督查中心加强了对地方环境保护的管治。我认为需要进一步发挥六大督查中心的作用，督查效果还有待加强，特别是要加强事前预防和监督，加大对污染事故的追责力度。目前，一个区域的环保督查中心编制有限，工作却十分繁重。为此，需要加强督查中心和其他相关部门特别是法制部门以及环保管理、科研机构的联动，采取信息化、网络化等新的监测、督查手段，在重大环境污染与生态破坏案件，跨省区域、流域、海域重大环境纠纷的协调处理中要发挥关键作用。对严重的环境污染事件要严格追责，形成执法的权威性和威慑力。

注意防范城市群发展中的区域性环境问题

《中国环境管理》：近几年来，城市群发展中凸显的雾霾等区域性环境问题应如何在发展中科学避免和有效治理？

宁越敏：我曾提出城市群建设涉及两个值得重视的问题，一是基础设施建设；二是环境保护。两者都

是跨越行政区划的问题，但结果却很不一样。基础设施建设往往起到正效应，大家都比较欢迎，共建比较容易，例如建高铁，容易达成共识；而环境污染作为一个外部性问题，治理需要很大的投入，地方的积极性就不大。过去也有这方面的例子，像长三角、珠三角地区的水污染，就涉及上下游关系，是跨区域的环境问题。这几年随着雾霾的大面积发生，区域性环境污染更是受到了全社会的广泛关注。

解决区域性的环境问题涉及多方面。首先是地方政府的治理、合作意愿还有待提升。例如对京津冀地区雾霾的成因，我们分析了京津冀企业污染大户的地理分布，发现雾霾产生与河北等地的工业结构密切相关。但河北产业结构的调整一定要有新的产业替补才能平衡就业。但新的产业从哪里来呢？这就需要三地政府共同协商产业布局，京津要主动转移一部分低污染的产业来帮助河北产业结构的转型。

其次要注重区域法制建设。像美国加利福尼亚南部以洛杉矶为中心的大都市区就有跨地区的大气污染防治法，南部的各县都要执行。我国的立法权与行政区划的层级有关，尚未赋予跨行政区如城市群这样一个空间的立法权，目前只能靠城市群内各成员的协商来解决问题。例如，长三角城市群已建立了几个层面的协商制度，通过内部成员的协商共同制定一些规则来推进城市群建设，其协商事项一开始主要与经济合作有关，而现在对环境污染的共治也开始得到重视，包括建立区域环境监测系统，把污染情况迅速通报其他地区，而不是掩盖事实和推诿责任。但从制度建设来看，仍有必要探讨城市群环保立法的可行性。

此外，环境污染治理还需要采取多种方式：一是通过经济补偿的方式，实行区域生态补偿；二是谋求金融支持，可建立国家的环境污染治理基金，为企业的污染治理提供低息或无息贷款，帮助企业解决治污的部分资金投入问题；三是采取公私合作方式，引入私人资本参与环境治理。总之，我们要采取多种途径，共同保护和建设好我们自己的美好家园。