

“十三五”期间建设生态宜居 上海的基本思路

龚玲玲 汤庆合¹

（上海市发展和改革委员会 200003；

上海市环境保护局 200003）

【摘要】：生态环境是全球城市的重要软实力，也关乎市民群众的生命健康。上海在建设“四个中心”，迈向全球城市的进程中，建设生态宜居家园的梦想需要强有力的制度、机制和项目保障。本文从分析上海生态环境建设面临的形势和现状资源环境承载力角度出发，提出了一系列体制机制创新的思路、需要重点研究的重大政策，以及“十三五”期间重点推进的领域、重大项目。

【关键词】：生态 宜居 环境 上海

一、面临的形势和问题分析

“十三五”时期是以习近平总书记为核心的中央领导集体为实现伟大民族复兴、落实中长期战略部署的重要阶段，将全面推进一个中国梦、两个一百年（全面建成小康社会、基本实现现代化）、三个开放战略（长江经济带、丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路）、四化同步（工业化、信息化、城镇化、农业现代化）、五位一体（经济、政治、文化、社会、生态文明）等战略目标。上海作为全国改革开放的排头兵、科学发展的先行者，“十三五”期间将举全市之力，承接“十二五”经济转型发展，扩大自贸试验区可复制、可推广辐射效应，加快建设“四个中心”，为跻身全球国际大都市第一梯队奠定扎实基础。

生态宜居的城市环境、绿色开放的环境文化和创新高效的环境技术是全球城市软实力的重要体现。多项具有影响力的全球城市评价体系以及国内众多城市竞争力评价指数也均把生态环境作为重要指标因子。资源环境约束是上海向全球城市迈进必须破解的难题。

表 1 几大较有影响力的城市综合评价指数表

序号	评价体系名称	发布主体	前三甲	上海排名/总评价数	评价年份
1	亚洲城市绿色城市	经济学人智库	新加坡、东京、台北	6/9 座千万人口城市	2011 年
2	城市发展指数	联合国人居署	赫尔、斯德哥尔摩、首尔	22/162	2009 年

¹作者简介：龚玲玲，上海市发展和改革委员会环资处，环境工程硕士；汤庆合，上海市环境保护局规划处，环境科学硕士。

3	可持续城市发展指数	国家统计局	北京、厦门、海口	14/20	2012 年
4	全球城市竞争力	中国社会科学院	纽约、伦敦、东京	35/500	2013 年

同时，我们也清醒地认识到，生态环境是最大的民生工程，直接关系到每一个人的生命健康。上海“十二五”规划《纲要》中期评估公众网络调查中，市民对环境保护问题关注度居首位，近几年来，雾霾污染、水污染事件等屡屡发生，每次都引起社会高度关注。在“上海，我的 2040”愿景调查公众意见结果中，“环境友好、低碳出行的绿色城市”的选择位列第一，也充分反映了公众对良好生态环境追求期盼以及对未来城市发展的绿色期待。

各项统计数据显示，上海生态环境质量总体趋势向好，但产业、人口、城市布局，以及粗放型的城市管理影响，资源环境承载力极其有限。2013 年，上海人口已增长至 2415 万，人口带来的环境负面效应激增；空气质量优良率（AQI）仅为 66%，PM2.5 超标突出，雾霾严重，夏季臭氧超标不容乐观；全市总共 26603 条河道，303 条市管区管河道中劣 V 类水质水体占 52%左右，26300 条镇村级河道中村级河道劣 V 类水体占 65.2%，中小河道、村沟宅河黑臭常有发生；饮用水源地水质尚未全面达标，饮用水安全事故尚未全面控制；农田土壤环境达标率约 75%左右，存在较大食品安全风险；重金属、化学品、持久性有机物等新型污染日益显现；土地开发强度达到 43.6%，远远高于香港、伦敦、东京等，生态用地比例逼近底线。198、195 地块内有小工厂约 1.2 万家，以及村中厂、镇办厂等分散小企业约 1.5 万家，产值低且污染排放严重，环境安全隐患较为突出；畜禽养殖总量大、分布散，市域内实际养殖的肉猪、奶牛等畜禽总量折算为 380 万头标准猪，远远超出上海 280 万头农田承载力标准，其中，近三分之一养殖场由外来人员养殖，或靠近居民区、缺少粪污处理设施，严重影响农村生态环境。

让上海人拥有生态宜居家园，头顶蓝天、脚踩绿地、呼吸新鲜空气、有绿水相伴、吃放心食品，加快实现上海绿色梦想，成为“十三五”上海绿色低碳发展规划的出发点和落脚点。

二、制度创新思路

（一）加快生态文明建设体制机制改革

1、加强生态文明建设顶层设计与规划

党的十八大把生态文明建设提升到五位一体的战略高度，提出了“加强生态文明建设，建设美丽中国，实现中华民族永续发展”的宏伟蓝图。上海应尽快研究制定与城市发展目标相融合的生态文明建设规划，研判经济发展、生态环境发展、人口规模、能源消费等趋势，以“立足当前、着眼长远、高于国内标准、接轨国际水平”为原则，用全局视野和战略思维谋划生态文明建设总目标，把有利于节约资源和保护环境的生态空间、生态经济、绿色生产生活方式、生态环境质量、配套制度体系等纳入评价体系，在每年的世界环境日向公众发布核心指标。同时，以目标指标体系为基础，研究制定“十三五”阶段生态环境建设和保护五年发展目标与举措。

2、完善环境污染责任追究和环保考核机制

2015 年 1 月 1 日起施行的新《环境保护法》进一步强化了全社会环保责任，加大了违法责任追究和惩治力度，并强调了各级政府、环保主管部门作为环境保护监督管理主体的法律责任。“十三五”期间，环境污染责任追究意识需要进一步强化，要依法落实过程严管和违法后果严惩，按季度公布环境污染企业“黑名单”，及时公开相关环境信息，将企业环境责任报告发布范围基本覆盖所有污染物排放企业。另外，目前上海环境责任考核机制还没有充分体现生态文明要求，产业、人口、土地、环

境等关键要素管理政策间有效联动不足，要强化资源利用和生态环境指标，提高区县政府绩效评价中生态环境考核权重，将污染物总量控制、资源效率、扬尘控制、生态用地维护、水资源和固废管理等考核评价结果纳入区县绩效考评，作为干部奖惩的重要依据，并严格实施环境保护“一票否决制”。

3、改革环境监察执法和环境监测体制机制

现有环保机构设置不完善、不适应、不平衡的问题较为突出，特别是郊区基层环境监管力量薄弱，环境执法力量严重不足，乡镇一级环保机构和队伍严重缺失，基层环保管理空心化问题。以松江区为例，全区工业企业 10000 多家，餐饮企业 5000 家，娱乐业企业 200 多家，但全区环境执法人员仅为 25 人。企业水污染物排放情况则由环保、水务多个部门分别分批监测。“十三五”期间，要加快探索环保执法和监察纳入综合执法、区县乡镇的网格化管理范畴，加大管理力度，管住污染源头；探索环保监测垂直管理制度，政府部门监测数据做到客观公正，实时公开；建立监测数据适度共享机制，解决环保、水务对河道水质、企业废水排放监测各搞一套、数据不互通的历史遗留问题。

4、不断创新环境经济政策

近年来，上海建立了多个与环境保护和资源节约相关的专项资金、补偿机制、价格政策等。2013 年，市节能减排专项支持资金达到 26 亿元左右，支持了产业结构调整、黄标车淘汰等 10 多个专项，配套出台了一系列政策，全年市级生态补偿转移支付用于区县水源地、基本农田、公益林保护达到 15.5 亿元。财政对环境保护持续保持高投入，但是靠政府投资拉动、实施补贴的环境保护工作依赖性越来越强，“等政策、要政策、靠补助”现象普遍存在。

“十三五”期间，不仅要稳定保障政府在生态环境建设和保护的财政投入力度，同时，要坚持“谁污染、谁治理、发展第三方治理”的主导思想，进一步发挥市场机制在环境资源配置中的决定作用，加快推进污染第三方治理和环境社会治理等多元化环境治理体系；要坚持环境资源有偿使用的原则，谁污染、谁付费、多污染、多付费，建立和完善资源占用和污染治理收费机制。研究制定生活垃圾分类处理处置收费制度，提高主要污染物排放收费标准，研究中心城区拥堵收费机制；要建立基于企业环境信用的绿色信贷、绿色采购、环境污染责任险和排污权交易制度，完善与生态红线相衔接的生态补偿制度。

（二）推进专项治理计划和重点工程

坚持项目导向和问题导向，狠抓重点领域环境治理和建设，落实环保三年行动计划，加快推进一批重大治理项目，努力解决空气、水等领域市民关心的突出环境问题，使城乡环境质量得到明显改善。

1、大气治理方面

以 PM2.5、臭氧污染治理等为重点，全面贯彻深化清洁空气行动计划，进一步突出源头防控和结构调整。

一是以燃煤电厂环保设施升级改造为重点项目，基本完成煤电厂清洁化改造；全面淘汰小火电机组，按减煤减污原则实施“上大压小”；全面消除分散燃煤，全面实现全市管道燃气天然气化。

二是以控制挥发性有机物无组织排放和实施有组织排放达标治理为重点，全面推进石化、化工、涂料、喷涂等重点行业和企业工业挥发性有机物综合治理，大幅削减污染物排放量。

三是以全面淘汰黄标车，加快淘汰老旧车辆为重点专项，深化机动车污染控制，完善低碳绿色的公共交通系统，大力推广新能源汽车，加快绿色港口建设，实施非道路移动机械、机场航空器等污染防治。

四是以钢铁、电力等散装原燃料及废料堆场扬尘污染整治为重点项目，深化建设、道路、工业等扬尘污染防治。

2、水安全和水环境治理方面

制定实施清洁水行动计划，聚焦饮用水安全和水环境质量改善，进一步突出源头管控和监管并举。

一是以黄浦江上游金泽水源地工程为重点项目，全面实现供水集约化，加强郊区集中式水源地管理，建设完善的水源地环境监测预警体系系统。

二是以石洞口、白龙港、竹园等污水处理厂提标改造、新建泰和、虹桥两大污水处理厂为重点项目，全面推进污水处理厂增能提标（全面达到一级 B 排放标准），全面实现污泥规范化处置，完成建成区泵站截污改造和截污纳管拾遗补缺。

三是以郊区水环境治理为重点专项，郊区 195 地块污水管网完善，农村生活污水和畜禽污染治理，有效改善农村水环境质量，推进生态环境城乡一体化发展。

四是以吴淞江工程为重点项目，每年完成 300 公里河道整治，将全市河道疏浚纳入日常养护作用范围，保持上海水面率和水生态安全。

3、固体废弃物处置方面

一是以老港再生能源利用中心二期为重点项目，基本实现原生生活垃圾全部焚烧处理、餐厨垃圾分类处理的高标准的垃圾处置系统。

二是以全面实施垃圾减量分类为重点专项，同步推进分类产物和废旧物资回收利用体系建设完善危险废物收运体系，提升危险废物处置和监管水平。

三是以白龙港资源综合利用示范基地为重点项目，进一步推进固体废弃物循环利用。

4、生态绿化建设方面

一是以近期建设的五大郊野公园、浦东三林楔形绿地为重点项目，加快落实基本生态网络体系，林绿结合，以林为主。

二是以上海植物园北区改扩建工程为重点项目，加强中心城区老公园、立体绿化建设。

三是以深化崇明生态岛建设为重点专项，加强自然保护区管理和滩涂湿地保护与修复，促进人与自然和谐相处。

5、经济协调发展方面

产业发展及生产生活方式要朝着有利于资源节约和环境保护方向转变，加快发展方式的绿色转型。

一是能源领域，加快调整能源结构、控制能耗，实现煤炭消耗负增长。减少煤炭占一次能源消费比重，提高电煤占煤炭消费比重，全面取消分散燃煤，提高可再生能源比例。

二是工业领域，严格限制钢铁、石化等高能耗、高污染行业发展；结合 198 复垦和 195 转型升级,加大工业地块外污染企业整治力度，继续推进工业向园区集中；按照“减量化、再利用、再循环”的原则，加强示范引领，进一步推进循环经济，强化清洁生产改造和全过程控制。

三是农业领域，严格实施畜禽养殖总量控制和布局优化，加大中小散养点调整淘汰，引导规模化标准化畜禽场建设和粪便资源利用；推进种植面积控制和结构优化，推动种养结合的循环农业、生态农业模式。

四是建设领域，大力推进绿色建筑、装配式建筑和推行可渗透路面、海绵城市建设等地表径流源头控制技术。