

合力共建长三角绿色生态廊道的思考

冯俊 王琳

2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布，支持长三角区域一体化发展并上升为国家战略。2019年5月13日，中央政治局会议审议通过了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》（以下简称《纲要》），标志着长三角区域一体化发展迈入了新阶段。沪苏浙皖三省一市根据《纲要》明确的生态环境共同保护有关要求陆续出台了实施方案，都将生态环境保护作为重点内容之一，为协同推进长三角生态环境保护工作提供了可靠支撑。

一、长三角绿色发展现状及存在问题

生态环境是高质量发展的核心目标，是衡量高质量发展成效的重要标尺。长三角以占全国3.7%的土地面积聚集了全国14%的人口，2019年，长三角27个城市的GDP总和达到20.4万亿元，占全国GDP总量（99.94万亿元）的20.4%，其中，有6个城市GDP突破1万亿元。同时，长三角绿色发展水平在长江经济带处于领先地位，经济—社会—生态协调性较好。2018年以来，长三角空气、水、土壤污染联防联控机制逐步完善，太湖、淮河等流域协同治理取得明显成效。333条地表水国考断面中，水质Ⅲ类及以上占77%，细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度较2015年下降19%。

但是，由于受城市经济发展水平及转型特点、设施建设、资源优势、环境治理等方面的影响，长三角内部不同地区绿色发展水平依然存在较大差距，面临不少问题和挑战。

（一）环境保护与治理压力巨大

一是环境超载问题突出。从2003-2017年统计数据来看，长三角城市发展空间不断挤占生态空间，建设用地面积增长了34.0%，农业用地面积减少了2.3%，远高于同期全国水平的27.39%和-1.86%；耕地“占补平衡”导致生态空间侵占问题进一步加剧，大量围垦造成湿地萎缩、重要生物栖息地遭到破坏，同期全国湖泊面积增长了2.90%，而长三角地区则下降了5.39%。

二是跨界水污染问题严峻。域内氮磷污染排放总量偏高；长江、淮河支流、钱塘江支流等水体水质处于中、轻度污染；太湖总体呈现轻度富营养化状态。如何降低单位GDP能耗，控制水污染和大气污染，提高工业固体废物综合利用率等，仍是未来一段时间内必须面对的系统性和紧迫性难题。同时，近岸海洋环境压力大，陆源入海排污口超标排放、海水富营养化等问题亟需关注。

三是域内绿色发展不平衡。域内绿色发展不平衡主要表现在：单位GDP能耗、单位GDP工业废水排放量、大气污染排放量、污水集中处理率、工业固体废物综合利用率、绿色创新发展能力等指标存在较大的地区间差异。

（二）“重化工围江”格局仍未改变

一是重化工沿江布局加剧环境风险。长三角以全流域55%的规上化工企业，创造了全流域60%以上的营业收入。以江苏为例，全省三分之二的重化工产能集聚在沿江两岸，沿江8市废水排放总量占全省的74.44%。尽管各地正积极开展化工企业“关改搬转”，但由于拆卸的设备无法再次使用，搬迁就意味着异地重建，在行业经济下行压力较大的背景下，巨额搬迁资金将成为沉重负担。

二是化工企业搬迁后的土壤修复难度较大。和空气污染、水污染相比，土壤污染对生态的破坏力更大。环境退化成本增速超过 GDP 增速，导致土壤污染治理成本偏高，无论是政府还是企业都面临资金瓶颈；土壤修复领域存在人才和技术短板，缺乏经济有效的产业化成熟经验。此外，土壤污染治理标准不统一、时间周期长、再利用较难等问题，导致治理工作进展缓慢。

三是污水集中处理设施基础薄弱。一方面，部分园区精细化环境管理能力亟待提升，基础设施薄弱、管理责任不清，有的园区虽已建成污水处理设施，但存在管网建设严重滞后，处理设施的运行参数不达标等问题。另一方面，由于技术上复制性较差，投入产出不成正比，高盐、难降解工业废水治理仍是污水处理的短板，依托城镇污水厂处理工业废水，无法有效去除特征污染物。

（三）协同治理机制有待完善

一是缺乏统一的产业规划。长三角城市发展存在自成体系、各自为战、战略性新兴产业结构区域同质化竞争等现象，城市间缺乏合理的垂直分工和水平分工，整体性和协调性不够；域内统筹规划的产业联动机制亟待完善，不少工业园区定位相似，相互间缺少统筹协调和互动，不利于产业结构的转型升级和经济绿色发展的推进，难以形成具有针对性的合力效应。

二是缺乏生态环境相关规划。长三角各省市生态环境“十三五”规划的目标体系、目标值与建设任务均存在较大差异，大气污染排放、机动车排放标准等也存在较大差距；水源地、排污口、生产活动缺乏合力规划，导致各省市推进生态环境建设任务行动上的差异，直接制约了长三角生态环境协同治理和区域生态安全。

三是协同治理长效机制仍未建立。长三角跨部门、跨区域联动协调不够，联防联控覆盖面亟待扩宽，推动力度有待加强；从治理体系来看，存在条块分割，缺乏高层次协调机制，尤其是跨省区江河湖泊污染排放联防联控，省际、城际的环境保护设施共建共管机制有待建立完善。此外，跨区域生态补偿机制、利益共赢机制尚未形成。

二、以“一盘棋”思维合理打造长三角生态廊道

生态廊道是构建区域完整生态系统的重要组成部分，有利于为长三角提供可持续发展动力，共享发展“绿色福利”。长三角应坚持以“共抓大保护、不搞大开发”为导向，把保护和修复生态环境摆在首要位置，着重在“共”字上做文章，打破地区间行政壁垒，实现“共商、共建、共管、共享”的协同推进格局，建成上中下游、左右岸、沿江沿海相协调、人与自然相和谐的绿色生态廊道。

（一）树立大局意识和全局观念

一是正确把握保护和发展的关系。第一，应在长江经济带高质量发展的大局中审视长三角绿色生态廊道建设蓝图，以扎实工作走在长江经济带高质量发展前列；第二，应以绿色 GDP 作为衡量各地区经济发展水平的标准，将生态文明建设纳入政府绩效考核，全面落实生态环境审计，实行生态红线保护问责制；第三，合力共建长江口生态保护战略协同区，共同打造有机融合的绿色高效经济体，达到共建共融、共享共赢目的。

二是规划引领绿色生态廊道建设。第一，应根据“一核五圈”网络化空间格局，建立统一的国土空间规划体系，按照“多规合一”要求，实现总规划与各类相关规划紧密衔接，加快推进长三角各省市地方规划体系的修编和对接，做到整治“一盘棋”、管控“一张图”，推动绿色生态廊道建设整体化、系统化、网络化；第二，统筹沿江地区和沿海地区绿色发展规划，在空间布局上上海一体，在功能设计上差异互补，增强沿江沿海岸线及腹地产业的联动性；第三，完善城市发展规划，锚固城市生态基底，全面划定并严守生态保护红线，确保生态用地只增不减。

三是坚持政府引导和市场主导相结合。第一，应发挥政府主导作用，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，通过政治、经济、法律、社会治理等多元化手段，构建完整的生态系统；第二，发挥市场主导作用，深入推广环境污染第三方治理，鼓励通过“财政扶持+社会化力量”等模式创新，壮大第三方治理市场规模；第三，鼓励金融机构积极开展绿色金融业务，通过产品和服务创新，参与污染治理、生态修复和资源保护，破解发展循环经济和推动重化工行业绿色转型的资金瓶颈，探索依靠“区块链+”打造绿色金融新引擎。

（二）构筑沿江沿海 T 型绿色生态屏障

一是以信息化技术保障绿色生态屏障。第一，根据《纲要》要求，以皖西大别山区和皖南—浙西—浙南山区为重点，共筑长三角绿色生态屏障；第二，推动信息化与生态文明的深度融合，建立生态资源一本账制度和动态化管理平台，借鉴南京“生态眼”项目经验，构建多元化“生态智慧系统”，使用卫星遥感、人工智能、无人机、物联网、区块链等现代信息技术手段，形成覆盖天空、山地、江海河湖、土壤的全天候、全方位、全时空的生态环境一体化智能监控网络。

二是打造沿江绿色生态带。第一，沿江地区首要任务是破解“化工围江”，应压减环境敏感区域化工企业数量，同时，高起点高标准合理布局化工园区，提高准入门槛，完善负面清单，提升“入园比例”，针对不同污染空间单元实施不同级别的管控，依靠“一体化”“循环化”“智慧化”实现园区“生态化”；第二，以“风光带”为核心打造绿色生态带，加大长江岸线治理力度，合理布局生态、生活、生产岸线，推进生产岸线的腾退和转移，从水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境等多个方面共同打造长江美丽岸线；第三，推广南通打造“滨江城市客厅”的经验，支持各地建设沿江生态文化景观带，提升岸线生态价值，加快推动沿江地区城乡实现协同发展。

三是统筹沿江和沿海的生态环境建设。第一，应以沿海生态保护和绿色发展为导向，统筹管控全域沿海岸线，通过建设休闲生态带等形式构筑沿海生态文明高地，彰显沿海城镇特色；第二，调整沿海产业结构和布局，加快推进沿海地区新旧动能转换，培育海洋现代服务业，重点发展涉海物流服务、滨海旅游，引进国内外知名物流企业，推进现代物流加速发展，发展休闲度假旅游、文化体验旅游、滨海湿地生态旅游和江海美食旅游，发展游艇高端消费，推广游艇大众化消费，配套发展相关游艇服务业，发展会展服务业、船舶航运中介、海洋科技成果转化交易等新兴海洋服务业。

（三）建立一体化协同治理机制

一是构建生态环境治理体系。第一，加快区域相关立法进程，形成生态环境硬约束机制；第二，强化“推动长三角一体化发展领导小组”的统筹指导和综合协调作用，研究审议生态环境共保联治重大规划、重大政策、重大项目和评估考核机制，分解年度工作任务，督促落实重大事项，并建立专业化管理机构，明确其职能和权力地位，以及作为协调者、决策者和裁决者的角色定位，协调长三角各省市和相关部门，形成条块结合、上下联动的体制机制；第三，成立多元主体的观察员小组，设立包括水质、生态、排放、防洪、可持续发展规划等技术和专业协调工作组。

二是完善跨区域合作机制。第一，各省市市政府及生态环境相关职能部门应明确分工，制定具体行动计划和推进方案，通过评估考核机制，倒逼各项任务落到实处；第二，聚焦行政壁垒，推广苏州市吴江区和嘉兴市秀洲区探索建立“联合河长制”的经验，以“长三角生态绿色一体化示范区”为切入点，实施综合配套改革，构建政府间利益平衡和补偿机制，积极打造生态友好型发展样板；第三，深度开展生态治理与保护等区域生态环境联合研究，针对长三角生态环境一体化的薄弱环节，加快谋划一批生态环境共保联治项目库，形成长三角生态环境共保联治的重要载体和基础保障。

三是探索长三角生态补偿机制。第一，推广“新安江生态补偿”模式，建立科学的生态价值评估与补偿体系，引导生态受益地区加强对生态保护地区的交流、协作和帮扶，推动协议补偿向依法补偿转变，象征性补偿向交易性补偿转变，单向补偿向多元补偿转变，地方补偿向国家补偿转变；第二，可通过对口协作、园区共建、项目支持、飞地经济、产业转移、异地开发等

多种方式，不断拓宽合作领域，丰富补偿方式，让生态价值得以充分体现；第三，可推广中天科技在湖北老河口市投资兴建 28 兆瓦分布式光伏电站的实践经验，在实施精准扶贫的同时，落实“国家清洁低碳能源”战略，践行“绿水青山就是金山银山”的理念。

（四）加快经济结构绿色转型

一是推动产业结构绿色化。第一，抓住供给侧结构性改革的契机，加快实现产业结构的系统性、整体性转变，鼓励运用高新技术和先进适用技术改造和提升传统行业，从产业技术创新、成果产业化、平台建设、企业创新能力、技术改造等方面着力，强化创新驱动，增强产业核心竞争力；第二，坚持高端化、智能化、绿色化，着力突破关键技术和核心零部件，全面提升极限制造、精密制造和成套配套能力；第三，结合《长三角城市群发展规划》中各城市的功能定位，发展新能源、节能环保、绿色制造等绿色产业，高起点统筹园区发展，推进特色化、集群化建设。

二是大力发展循环经济。第一，积极推广静脉产业示范园区，按照“减量化、再利用、资源化”原则，注重源头减量，推广应用绿色技术，降低单位能耗、资源物耗、环境消耗，借鉴苏州工业园区循环经济产业园经验，将污水处理厂、污泥处置厂、热电厂、燃气门站等规划在一起，为共建循环系统创造空间条件；第二，落实企业发展循环经济的主体地位，借鉴安徽铜陵经验，按照“空间布局合理化、产业结构最优化、产业链接循环化、资源利用高效化、污染治理集中化、基础设施绿色化、运行管理规范化的要求，推进循环化改造，在循环经济产业链上实现延链、补链、强链。

三是构建绿色交通网络。第一，加快通道与枢纽站场建设，完善枢纽站场集疏运体系，不断提升多式联运基础设施水平，进一步优化多式联运发展市场环境；第二，打造绿色智慧港口群，借鉴悉尼港的“绿色港口指南”，制定绿色港口标准，强化船舶和港口污染防治，大力推广靠港船舶使用岸电设施，提升港口装备智能化水平，推进物联网、云计算、大数据等新一代信息技术在港口的应用；第三，打造新能源汽车产业集群，培育龙头企业，形成龙头企业领军、中小企业配套协同发展的产业生态体系，加大对动力电池、驱动电机和电子控制等关键技术的研发投入和政策扶持。