

以新型城镇化破解雾霾困局

□孟春 郭上

雾霾天气不但给交通安全带来巨大隐患,更危害着人们的健康,影响到工作、生活的方方面面。数据显示,我国长三角、珠三角、京津冀三大区域的城市群每年出现雾霾污染的天数达到100天以上,PM2.5年均浓度超过世界卫生组织推荐的空气质量标准指导值2—4倍,我国500个大型城市中,只有不到1%达到世界卫生组织空气质量标准。事实上,雾霾在招商引资、环境投资等商业合作上的负面效应已经日渐凸显,对经济的影响也越来越严重。因此,亟需引起各方重视,采取有效措施加以控制。

雾霾困局： 城镇化进程中的“阵痛”

雾霾现象,是城镇化进程中不重视环境保护而产生的,给气候、环境、健康、经济等方面造成显著的负面影响。

环顾全球,曾经因为空气污染而付出惨痛教训的案例令人震惊。比如曾有“雾都”之称的伦敦,60年前的一场弥漫全城数日不散的大雾,最终导致两个月内有12000人死于呼吸系统疾病,更有无数人罹患支气管炎、冠心病、肺结核乃至癌症,这就是20世纪十大环境公害事件之一的“英国伦敦烟雾事件”。

雾霾虽然危害严重,但并不是无药可医,如果处理得法,雾霾就仅仅是

城镇化进程中的“阵痛”。同样以伦敦为例,英国政府反思雾霾造成的苦果,催生了世界上第一部大气污染防治法案《清洁空气法》的出台。随后,又出台了一系列的空气污染防治法案,这些法案针对各种废气排放进行了严格约束,并制定了明确的处罚措施,有效减少了烟尘和颗粒物。到1975年,伦敦的雾日已由每年几十天减少到了15天,1980年则进一步降到5天。此外,政府还出台了一系列措施抑制交通污染,包括优先发展公共交通网络、抑制私家车发展,以及减少汽车尾气排放、整治交通拥堵等等。1995年起,英国又制定了国家空气质量战略,规定各个城市都要进行空气质量的评价与回顾,对达不到标准的地区,政府必须划出空气质量区域,并强制在规定期限内达标。现如今,伦敦已经彻底摘掉了“雾都”的帽子。

对雾霾的治理需要根据问题对症下药。我国的雾霾形成主要有三个原因:一是内因,即大量的污染物排放,包括工业粉尘、冬季采暖燃煤以及机动车尾气等。以2010年为例,我国二氧化硫、氮氧化物排放总量都超过2200万吨,位居世界第一,工业烟粉尘排放量为1446.1万吨,均远超出环境承载能力。2012年,我国汽车保有量超过1亿辆,汽车尾气排放成为大中城市雾霾污染的重要原因。二是诱因,即在不利的氣候条件下,如大气扩散条件差,污染物

排放在低空不断积累。内因加上诱因,极易造成严重污染,出现雾霾天气。三是外因,即相邻城市或城市圈间的污染传输或交叉污染。雾霾天气形成的三个原因,归根结底还在于城镇化带来的环境污染。如果这个问题得不到应有的重视,那么雾霾这一城镇化进程中的“阵痛”,有可能变成“急症”,甚至变成久治难医的“癌症”。这并不是危言耸听,部分先行国家已经付出了高昂的学费,我国应当引以为鉴。

近年来,我国城镇化建设进程明显加快,城镇化率以每年约1个百分点的速度上升。但是,不少地方在城镇化过程中,仍然片面追求外在的经济效益,忽视社会效益和环境效益;重视眼前利益,轻视长远利益;仍然在走低效率、低产出、高消耗的粗放型经济发展道路,从而导致人口膨胀、交通拥挤、环境污染等突出问题,环境污染代价持续上升。因此,走一条与以往不同的新型城镇化之路极为迫切。

雾霾治理： 新型城镇化如何破解

城镇化是现代化的核心,而现代化的根本目的是人的全面发展。以人为本的新型城镇化有别于过去只注重城镇建设,不重视环境保护的城镇化。城镇化起源于人的自然聚集,出发点、立足点和落脚点都应当以人为本。由于传统城镇化以物为本,片面强调规模扩张

而忽视环境保护,强调密度而忽视环境承载吸收能力,强调速度而忽视环境消化转换能力,强调大、新、洋而忽视空间生态优化,因此导致了诸多弊端,雾霾也是其中之一。而新型城镇化则新在以人为本,其核心是人的城镇化,本质是由传统物本城镇化向新型人本城镇化的理性回归。中央城镇化工作会议强调要让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。这一表述正是从新型城镇化建设出发,来破解我国“雾霾围城”难题。新型城镇化明确要建设生态中国,意味着发展城镇化的方式必须要改变,意味着必须加大对城市发展方式、产业转型升级的调整力度。更意味着推动智慧、绿色、低碳城市的建设步伐,多途径城镇化指导下的现代服务业建设是今后城镇化的重要方向。

(一)推动以智慧、绿色、低碳城市建设为目标的新型城镇化。严重的雾霾天气折射出过去城镇化中发展方式的不科学,不可持续,资源的粗放使用等问题。要破除这些问题,必须加大对城市发展方式,产业转型升级的调整力度。必须充分发挥市场机制作用,优化产业结构和布局,推动能源生产和消费革命,加快形成能源消费强度和消费总量双控制的新机制。只有这样,才能够到2015年实现全国能源消费总量控制在40亿吨标准煤左右,用电量控制在6.15万亿千瓦时左右的目标。而通过节能技术进步,制度创新,从而为生态文明建设营造良好的环境,进行智慧城市,绿色、低碳城市的建设,也成为当务之急。要进一步缩小和发达国家城市在这些方面的差距,尽可能地缩小城市承载力的差距。同时要加大对天然气代替煤炭,太阳能、核能、风电等清洁能源替代传统能源的支持力度。

在具体操作层面,可以考虑以资源税、环境税等财税手段作为切入点。造

成目前雾霾问题的重大原因之一,就是来自于机制性的资源粗放低消耗用状态。在我国,一般商品比价关系和价格形成机制基本实现市场化,而“从煤到电”的产业链上,却一直存在着严重的比价关系与价格形成机制扭曲、非市场化状态。十八届三中全会已经将资源税写入改革计划,我国在一般商品比价关系和价格形成机制的基本市场化以后,在基础能源市场化调节上通过资源税等手段将逐步理顺比价关系。按照现在的规定,每吨煤的资源税不到1%,如果按照从价5%来征收,比原来的税赋要增加几倍甚至十倍以上。在产业链上,由煤炭到用煤炭去发电,到千家万户用电,这个传导链条影响的是比价关系,使我们大家在用电和使用高电力消耗物品时,感觉到比价关系的变化对自己的利益有影响,出于经济利益,就会考虑节约。有这样一个传导过程,才会产生治霾的实际效果。

(二)在推动新型城镇化进程中要注重城市群的均衡、协调发展。日益严重的雾霾问题影响范围超过1/4的国土面积,说明雾霾治理不仅是一座城市的问题,而是一个城市群的大区域概念,即使中心城市的环境工作做得再好,如果它周边区域的环境保护不到位,也很难避免雾霾出现。这样对城镇化的推进中必须重视城市群的作用,尤其是超大城市周边的卫星城的发展。如北京的雾霾就受到了环首都经济圈中很多卫星城发展滞后,城镇化进程中不注重环境保护的负面影响。为此,加速城市群概念,淡化行政区划的人为切割,通过产业、人口合理布局,从而推动城市群中大小城市的均衡、协调发展,尤其在公共服务能力上向卫星城扩展,最终推动一线城市周边的城市发展提质。

数据显示,2012年我国城镇人口比重超过50%,已经超过了农村人口,但

实际拥有城市户口并享有城镇居民福利的人口比例仍然不足40%。有大约1.5亿左右的人口只是实现了“半城镇化”,他们以农民工为主体,在城市中居住、工作和生活,但仍然游离于城市的边缘。新型城镇化应该是大中小城市以及乡村的联动,城市原来的人口以及正在迁到城市的人口共赢的过程。中小城市的崛起和辐射作用不但将吸引大批进城人口,还能缓解大城市的压力和环境压力,有利于雾霾问题的综合治理。

(三)雾霾治理,关键在于完善新型城镇化的顶层设计。以新型城镇化破解雾霾困局,需要在顶层设计层面提出雾霾治理的“治本之策”,让环境基础设施建设和环境污染防治水平与新型城镇化进程步调一致。在推进新型城镇化进程中,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,始终坚持生态文明理念和原则。众多城市遭遇的雾霾困局,让我们认识到,虽然城镇化是实现现代化的必经之路,但不能为了发展而不要环境,要吸取对空气污染治理方面不够重视、投入过低的教训,转变“先污染、后治理”的片面认识。一方面要加快经济转型,实现结构调整,抛弃过去GDP至上的粗放式发展;另一方面要加强雾霾防治,从源头上扭转生态环境恶化趋势。

在雾霾治理上,更重要的是长效机制的建立,尤其是从立法层面进行完善。从国际经验看,加强环保立法,完善法律制度是解决包括雾霾在内的大气污染的根本途径。从我国现实来看,一方面要不断完善《环境保护法》、《大气污染防治法》等环境保护相关的法律法规,另一方面要落实国务院《大气污染防治行动计划》,发挥其应有的作用。

(作者单位:国务院发展研究中心宏观部财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥