



江苏生态系统保护修复的路径选择

丁 宏

一、推进江苏生态系统保护修复的总体形势判断

江苏正处于加快绿色转型、实现生态拐点的“关键期”。习近平总书记先后三次对江苏工作提出明确要求,这三次关于江苏工作的要求都对生态文明建设提出了明确的期望,为江苏加快生态文明建设、建设“美丽江苏”指明了前进方向,提供了根本遵循。江苏省委十三届三次全会提出“六个高质量”发展任务,其中“生态环境高质量”要求下大力气补齐拉长生态环境这个突出短板,坚持用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境,把江苏建设得更加令人向往。根据环境“库兹涅茨曲线”(倒U型曲线)规律,当经济增长越过某个发展阶段,如结构调整、城市化完成后,污染物排放量会达到顶峰,然后出现下降,迎来好转。江苏目前正处在跨越生态拐点的关键阶段,必须通过更大力度的生态文明建设,打造绿色引擎,培育新的发展动能,加强生态系统保护修复,为公众提供更多优质生态产品,尽早实现全省经济社会的绿色转型和可持续发展。

江苏正处于改善环境质量、推进生态修复的“攻坚期”。江苏经济体量大,能源消耗大,产业结构偏重,资源环境人均资源少,生态系统保护修复的形

势十分严峻。近年来,伴随着经济下行压力加大,发展与保护的矛盾更加突出,区域生态环境分化趋势显现,部分地区生态系统稳定性和服务功能下降,统筹协调保护难度大,生态安全呈现出复杂多变、风险加剧、影响深远的总体态势。最近苏北部分地区化工园区环境污染问题被屡屡曝光,正反映了江苏部分区域发展观念仍然落后、部分干部执政理念尚未转变、重大环境污染问题亟须得到治理的现状。近年来,江苏在经济绿色转型、生态治理修复、环境监管执法、环保制度改革等方面力度明显加大,生态文明建设水平不断提升。但总体而言,资源环境问题仍是制约江苏省可持续发展的最大瓶颈,生态环境质量仍是建设“强富美高”新江苏的突出短板,实现生态建设高质量的目标仍然面临不少压力与挑战,不能有丝毫懈怠。

江苏正处于深化改革创新、解决环境问题的“窗口期”。江苏省委、省政府坚持以习近平总书记系列重要讲话精神和对江苏工作的重要指示要求为根本遵循,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念,着力建设“环境美”的新江苏。在新常态下,转方式、调结构成关键,创新驱动为核心,蓝天净水是底线,实现工业文明向生态文明转型成为建设

“强富美高”新江苏的核心指标和重要内容。近年来,江苏通过深化生态文明体制机制改革,坚持用改革创新的办法破解难题,改善环境质量,已经取得了良好的成效。率先在全国出台生态文明建设规划,率先划定生态红线,率先启动生态保护引领区和特区建设,创新水环境资源“双向”补偿制度,健全环保信用评价体系,实施与污染物排放总量挂钩的财政政策,生态文明改革创新力度持续加大。要坚持以群众实际感受为评价标准,把握好国家加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战的战略“窗口期”,有条件有能力解决生态环境突出问题,切实当好生态环境保护排头兵,使绿色发展成为新常态下促进江苏经济社会又好又快发展、增强人民群众共享发展获得感的必然选择。

二、江苏生态系统保护修复的主要基础及短板分析

绿色发展水平持续提升,但经济结构总体偏重的格局仍未得到根本性转变。全省绿色发展指数从2010年的60.5上升到2015年的81.2,产业结构实现“三、二、一”标志性转变,与2012年比,单位GDP能耗下降19.8%,万元GDP用水量下降26%,以更少的能源资源消耗取得了更大的发展效益。但经济结构总体偏重的格局仍未得到根本性转变,“煤炭型”能源结构、“重化型”产业结构、“开发密集型”空间结构仍然表现得比较明显。从能源消耗看,2017年全省煤炭消费总量达2.8亿吨,居全国第五,单位国土面积耗煤量是全国平均水平的6.7倍;从工业排放看,全省规模以上工业企业中重工业企业占60%以上,火电发电量、钢铁、水泥产量均居全国前三;从生活排放看,全省生活污水年排放量超过43亿吨,是浙江的1.4倍、福建的2.5倍。

环境质量加快改善,但部分环境关键指标仍然存在短板。2017年,全省PM_{2.5}平均浓度49微克/立方米,同比下降3.9%,较2013年同期下降32.9%;根据江苏省例行监测数据,104个国考断面水质优Ⅲ、劣Ⅴ比例分别为72.1%、1.0%,同比改善3.8、0.9个百分点;太湖治理连续十年实现“两个确保”,完成国家下达的主要污染物总量减排任务。但部分环境关键指标仍然存在短板,和江苏“环境美”的目标相距甚远。2016年全省PM_{2.5}浓度、空气质量达标率在全国各省份中分别排第21名、第24名;104个国考断面中,没有Ⅰ类水,Ⅱ类水比例仅

为14.4%;45个主要入江支流断面、26条主要入海河流劣Ⅴ类比例分别达11.1%、26.9%;少数地区存在土壤环境质量超标现象,一些化工厂等重污染企业搬迁后,遗留污染场地的治理修复、二次流转还需加强监管。

绿色江苏建设扎实推进,但生态系统总体仍显脆弱,生态空间被挤压、被侵占的现象依然存在。近年来,江苏坚持空间管控一张蓝图,推行经济社会发展、城乡建设、土地利用、生态环境保护等“多规合一”,严格落实主体功能区规划,严守生态保护、耕地保护、城市开发边界“三条红线”。2017年,全省自然湿地保护率、林木覆盖率分别达46.2%和22.8%。累计建成国家生态市县45个、国家生态工业园区21个、国家生态文明建设示范市县5个,数量均为全国第一。泗洪县被评为全国首批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。但全省生态系统总体而言仍然脆弱。人均耕地面积到2014年为0.86亩,远低于全国1.51亩的人均水平,接近联合国规定的0.8亩警戒线;河湖面积萎缩,近30年来,江苏有8个面积100公顷以上的湖泊消失,太湖、洪泽湖、里下河等河湖水域面积萎缩超过1900平方公里;生物多样性受到损害,太湖、洪泽湖鱼类从历史记录的107和83种减少到仅70种左右,长江江苏段鱼类从162种减少到100种左右。

“263”专项行动成果显著,但环保隐患仍未得到根本清除,重大环境风险依然存在。2016年底,江苏省委、省政府以落实中央环保督察问题整改为契机,启动实施了“两减六治三提升”专项行动。2017年全社会煤炭消费总量比2016年减少1000万吨以上,关闭落后化工企业1421家,累计关闭畜禽养殖场10372家,专项行动取得明显进展,强势倒逼突出环境问题解决。但仍然要看到,江苏环境风险企业面广量大,重点环境风险企业超过5000家,数量居全国前列,不少企业沿江、濒海、环湖或位于敏感区域,近水靠城,存在区域性、布局性、结构性隐患。环境矛盾纠纷仍然高发,一些环境纠纷热点多、燃点低,环保“邻避效应”日益突出,成为影响社会稳定的重要诱因。在2018年第一批中央环境保护督察“回头看”行动中,江苏共立案处罚1401家,罚款近2.4亿元,金额居全国之首。

生态环境制度建设不断完善,但深层次体制机制障碍仍然需要得到进一步突破。在解决突出问题



带动面上工作的同时,深挖环境问题背后的深层次原因,以改革创新的办法,通过制度建设推动标本兼治。认真落实生态环境保护制度综合改革方案,实施与污染物排放总量直接挂钩的财政政策,推进排污许可证、生态补偿、绿色金融等制度改革,稳步推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革试点。但总体而言,江苏生态文明体制改革突破性成果还不多,有的改革试点工作进展不快。环境“守法成本高、违法成本低”“劣币驱除良币”的现象还一定程度存在。基层环境监管能力缺口较大,农村环保投入力度还需加大,环境基础设施运行维护长效机制还需健全,全社会生态文明意识有待提升。

三、进一步推进江苏生态系统保护修复的路径研究

以重点功能区战略为指引,确保生态保护与修复工程部署的整体性和协调性。生态保护修复工程的设计要坚持贯彻“山水林田湖是一个生命共同体”的理念,有机整合各类生态要素,进行整体保护、系统修复、综合治理,维护区域生态安全。从徐州市贾汪区的转型成功经验来看,只要打破“自家一亩三分地”的思维定式,树立统筹观念和系统思维,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设,生态系统是可以修复的。江苏的生态保护修复工程应紧紧围绕功能区战略布局的推进落实,立足不同的基

础条件和资源禀赋,谋篇布局,求得突破,实现由行政区经济向功能区经济、区域同质竞争向协同发展的大转变。按照生态系统本身的自然属性,把区域、流域作为保护和修复的有机整体,把各种生态问题及其关联和因果关系都体现出来,打破行政界限,实现整体设计、分项治理。大力推行经济社会发展、土地利用、城乡建设、环境保护规划等“多规合一”。根据国家环评法的要求,对城市总体规划设置独立的生态环保篇章,进一步强化环境保护的倒逼、优化和约束作用。开展功能区战略环评和规划环评,明确区域“三线一单”(生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线、环境准入“负面清单”),对不同功能区实施相应的空间管控规则,倒逼各地进行产业结构和布局优化,在更高层次上实现区域协调发展。


以生态保护红线为底线,以生态廊道为支撑,构筑全省生态保护修复大格局。生态保护红线是生态安全的底线和生命线。江苏全省的土地开发强度已经达到 21.5%,部分地区接近 30% 的国际警戒线,弹性空间相当有限。必须着力构建生态安全战略格局,在市县层面试点实施城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三区三线”划定工作,为各类开发建设活动提供依据,构建科学合理的城镇化推进格局、产业发展格局和生态

文明建设格局,筑牢区域生态安全屏障。加快建设长江生态安全带、宁杭生态经济带、江淮生态大走廊等重大生态空间,支持黄(渤)海湿地申报世界自然遗产,宿迁创建生态经济示范区。实施天然林资源保护、新一轮退耕还林、湿地保护与恢复及自然保护区建设等重要生态系统保护和修复重大工程,构建生态廊道和生物多样性保护网络,推进耕地草原森林河流湖泊休养生息,着力扩大环境容量和生态空间,显著提升江苏生态系统质量和稳定性。

以生态保护引领区和特区建设为重点,为生态保护修复探索模式积累经验提供示范。江苏生态保护与修复尚处于历史欠账多、基础能力差的阶段,应建立多层次、大范围的立体推进格局,加快恢复和提升生态环境安全水平。建议进一步聚焦跨区域、重要性、综合性较突出的问题,推进生态保护引领区和特区建设,开展保护与修复示范,凝练操作性强、可推广的技术模式,深入探索有利于生态系统保护的体制机制,为全省其他区域提供生态保护修复经验。建设生态保护引领区,主要是通过在经济比较发达、自然禀赋相对优越、工作基础良好的地区开展试点示范,采用更高的建设标准、更严格的管理举措,培育一批生态保护特色典型,探索生态禀赋优越地区生态文明建设新模式,引领更多地区走上经济发展和生态保护相辅相成、相得益彰的新路子。建设生态保护特区,主要是强化对现有国家级自然保护区的建设和管理。通过学习和借鉴国家公园的管理办法,优化现有的自然保护区管理体制,创新运行机制,实现自然资源保值增值,打造苏北腹地及沿海地区重要的区域性生态屏障。

坚持问题导向,突出科技引领,针对区域主导生态功能和关键生态问题设计针对性解决方案。全面梳理当地生态系统存在的主要问题、面临的突出矛盾与主要的生态功能定位,明确当地生态保护成效与生态功能定位间存在的差距,对生态系统格局、质量、问题开展调查与评估。依据区域突出生态环境问题与主要生态功能定位,确定生态保护与修复工程部署区域。采用地理信息系统分析技术,结合重点区域,针对矿山环境治理恢复、生物多样性保护等重点内容,提出分区、分类的生态保护修复工程布局。聚焦核心区域、核心问题,按照进一步增强区域主要生态功能的目标要求,本着“一个问题一套方案”的原则,进一步加快绿色科技的推广应用和成

果转化,加强清洁生产、过程减量、末端治理、脆弱生态保护等生态系统保护与恢复技术的推广应用和示范,发展公共安全、生产安全、食品安全和自然灾害的监测、预警、预防和应急保障技术,注重探索科技创新在破解制约生态保护修复瓶颈问题中的典型示范,形成生态保护修复系统性关键技术整体解决方案,在同类型地区得到复制和推广。

坚持改革创新,加大监管奖惩力度,建立生态保护修复的长效机制。生态保护与修复是一项长期而复杂的系统工程,需要全省和地方各级政府不断加强管理,建立长效机制,保障工程实施。一是以“压倒性思维”推进生态保护修复,切实转变以GDP为核心的落后政绩观,全力建设现代化经济体系,从源头上加强预防和治理,实现江苏生态环境的根本好转。二是持续加大财政科技投入力度。完善生态补偿政策,强化省、市、县三级政府对本区域生态保护修复的投入责任,采取补助、产业基金投资、普惠支持等多种方式,确保财政科技投入稳步增长,支持保护修复工程实施。三是鼓励探索全社会资金筹措机制,借鉴现有的成熟融资模式,不断创新支持方式和利益分配机制,探索绿色金融发展新模式,吸引更多的社会资本参与生态保护修复工程。四是强化管理体制创新,重点打破部门分割现状,加强部门联动,加大监管力度,形成管理合力,建立山水林田湖生态保护修复相关管理部门的协调机制和统一监管机制,落实生态保护与修复责任主体,把生态保护修复成效与鼓励激励、容错纠错、能上能下的干部“三项机制”实施结合起来。五是推进监管体制改革。完善生态环境管理制度,全面推进排污权有偿使用和交易,加大奖惩力度,完善与污染物排放总量挂钩的财政政策,完善各类自然资源有偿使用制度,探索创新多种市场化、多元化生态补偿机制,推进资源和生态环境保护领域治理体系和治理能力现代化。推进领导干部自然资源资产离任审计,加快环保机构监测监察执法垂直管理改革,实现省级环保督察全覆盖,坚持用最严格的制度、最严密的法治推进生态系统保护修复。

(作者系大运河文化带建设研究院区域发展研究中心主任,江苏省社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心副主任,研究员)

责任编辑:戴群英