

# 江苏生态城市建设的路径措施与主攻方向

方维慰

(江苏省社会科学院财贸研究所, 江苏 南京 210004)

**摘要:**建立高效、和谐、健康的生态城市,对于新型城镇化与区域可持续发展都有重要的现实意义。作为全国城市密度最高的省份,江苏也选择了生态城市的发展模式,通过树立生态文明理念、健全环保法律法规、实施生态空间管制、强化生态规划引领、形成精准政策供给、推进联防联控协同等举措推动生态城市建设。目前,江苏生态环境总体向好,但是许多指标尚未达标,未来江苏生态城市建设需以绿色经济、生态防护、全域旅游、循环经济等为主攻方向,向纵深推进。

**关键词:**生态城市;空间管制;绿色发展;江苏

**中图分类号:**F290

**文献标识码:**A

**文章编号:**1673-131X(2019)03-0001-05

## On the Approaches Measures and Main Direction of Eco-city Construction in Jiangsu

FANG Wei-wei

(Jiangsu Provincial Academy of Social Sciences, Nanjing 210004, China)

**Abstract:** There are some important practical significance for the new urbanization and regional sustainable development to establish an efficient, harmonious and healthy ecological city. Jiangsu, as the province with the highest urban density in China, has also chosen the development mode of eco-city to promote the development of eco-city through setting up the concept of ecological civilization, perfecting the environmental protection laws and regulations, implementing the ecological space control, strengthening the guidance of ecological planning, forming the precise policy supply, and improving joint defense, joint control and coordination. At present, the ecological environment of Jiangsu is generally good, but many indicators have not yet reached the standard; in the future, the construction of eco-city in Jiangsu needs to take green economy, ecological protection, all-for-one tourism and circular economy as the main direction and push forward in depth.

**Key words:** ecological city; space control; green development; Jiangsu

党的十八大制定了“五位一体”的治国方略,生态文明建设被提高到前所未有的高度。随着城市化进程的加快,城市成为人类活动最为频繁与集中的综合性地理空间,城市建设与生态环境的矛盾日

渐凸显,城市成为环境问题的“多发区”,甚至是“重灾区”。由联合国教科文组织在“人与生物圈计划”中提出的生态城市(Ecological City)理论,为解决城市的人地冲突问题提供了新的发展思路。生态

**收稿日期:**2019-07-08

**基金项目:**国家自然科学基金面上资助项目“基于 GERT 的科技园与高新区协同创新机制研究”(71774072)

**作者简介:**方维慰(1972-),女,江苏南京人,研究员,博士后,主要从事区域创新研究。

城市是社会、经济、文化和自然高度和谐的复合生态系统,其内部的物质循环、能量流动、信息传递构成环环相扣、协同共生的网络,具有实现物质循环再生、能量充分利用、信息反馈调节、经济效益良好、社会稳定的机能。目前,我国287个地级以上城市中提出“生态城市”建设目标的有230多个。作为全国城市密度最高的省份,江苏也非常重视生态城市建设,旨在实现城市中人与自然的高度和谐。

## 一、江苏城市生态环境的基本状况

2017年,江苏深入实施环保制度改革,持续强化环境监察执法,以“两减六治三提升”专项行动为主导工程推进治污减排攻坚战,江苏城市的生态环境总体平稳可控。根据《2017年江苏省环境状况公报》,江苏城市生态环境的基本状况呈现四个方面的特点。

### (一)空气质量尚未达标,酸雨雾霾依然存在

2017年,按日评价,江苏全省环境空气质量达标率为68.0%,较2016年下降2.2个百分点,13个设区市达标率介于48.2%和79.2%之间。按照《环境空气质量标准》二级标准进行年度评价,江苏13个设区市环境空气质量均未达标,超标污染物为PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>、O<sub>3</sub>、NO<sub>2</sub>。13个设区市PM<sub>2.5</sub>浓度均超标;除苏州、南通外,其余11市的PM<sub>10</sub>浓度超标;除连云港、盐城外,其余11市的O<sub>3</sub>浓度超标;南京、无锡、徐州、常州、苏州、镇江6市的NO<sub>2</sub>超标。13个设区市中8个市监测到酸雨污染,酸雨酸度略有增强,酸雨发生率介于2.9%和35.5%之间,苏北5市未监测到酸雨。

### (二)水环境质量平稳可控,近岸海域水质下降

2017年,江苏全省县级及以上城市集中式饮用水水源地达标水量为63.49亿吨,占取水总量的99.93%;太湖湖体总体水质处于Ⅳ类,为轻度富营养状态;淮河干流江苏段、长江干流江苏段水质较好。在江苏全省近岸海域31个国控、省控海水水质测点中,符合或优于《海水水质标准》二类标准的水质占比为41.9%,三类、四类 and 劣四类水质占比分别为32.3%、9.7%、16.1%。与2016年相比,达到或优于二类的海水水质测点占比下降19.4个百分点,劣四类海水水质测点占比增加12.9个百分点。

### (三)噪音污染依然扰民,但是平均等效声级减弱

2017年,江苏13个设区市中8个市达到城市区域环境噪声昼间二级(较好)水平。影响城市昼间声环境质量的主要声源是社会生活噪声,占比为52.1%;其余依次为交通噪声、工业噪声和施工噪声,占比分别为27.1%、17.4%和3.4%。全省设区市道路交通噪声昼间平均等效声级为66.3分贝,同比略降0.2分贝。

### (四)推进生态示范市县创建,城市生态环境基本向好

2017年,苏州市、无锡市、南京市江宁区、泰州市姜堰区、金湖县入选第一批国家生态文明建设示范市县,泗洪县被授牌第一批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。2018年,南京市高淳区、建湖县、溧阳市、泗阳县入选第二批国家生态文明建设示范市县。生态遥感监测结果显示,2017年全省生态环境状况指数为66.4,各设区市生态环境状况指数为61.4~70.2。与2016年相比,全省生态环境状况指数下降0.4,生态环境状况处于良好状态。

## 二、江苏生态城市建设的路径措施

随着全球城市化进程的加快,城市不同程度地出现了交通堵塞、环境污染、空间紧张、生态不良等问题。为了提升人居环境的安全性、健康性、便利性、舒适性,许多城市选择进行生态城市建设,江苏也不例外。近年来,江苏通过发展绿色产业、循环经济、绿色消费等途径,大力推进生态城市建设与可持续发展,取得了良好成效。

### (一)树立牢固的生态文明理念

在新时期“绿色发展”的背景下,江苏按照“空间均衡、系统治理、两手发力”的环保要求,遵循“改造”与“适应”并举的原则,在生态城市建设中既注重发挥人的主观能动性,又充分尊重客观自然规律,使得生态城市的建设基本具备协调共生、适度开拓、区域分异、动态平衡的特征。在文化价值观层面,积极培育生态忧患理念、生态科学理念、生态伦理理念、生态消费理念、生态责任理念,引导广大市民树立正确的环境价值观与生态文明观,将城市视为一个生态、经济、文化等诸多系统密切配合、相互依存的有机体,使城市的空间布局与生态肌理相契合。2017年,江苏启动“环境守护者”行动,推动

首批“环境守护者”发挥环境治理监督、传播绿色理念、促进社会共治的作用。

## (二)健全生态建设的法律法规

法律具有规范性、稳定性、强制性、指导性,是生态城市建设的制度保障。江苏除了不折不扣地执行国家层面的一系列法律和标准外,还有针对性地制定出台了地方性法律法规和政策措施,力图在“覆盖全”“定位准”“可操作”上下功夫,形成生态城市建设法律法规的“组合拳”。2018年,江苏积极创新监管执法模式,构建了覆盖全省的智能化生态环境执法监控平台,健全监测预警体系和网格化环境监管体系;加快健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的环境污染执法体制,从源头上解决多头执法、重复执法、执法缺位等问题;采取联合执法、交叉执法、明查暗访等多种形式,推动行政执法与刑事司法相衔接,实行环保、公安双重管理体制,“利剑斩污”。2017年,江苏印发《江苏省贯彻落实中央第三环境保护督察组督察反馈意见整改方案》,提出了6大类30个方面的强化整改措施,截至2017年底,38项整改任务按序时进度要求完成22项,其他各项任务正在稳步推进中。

## (三)实施严格的生态空间管制

近年来,江苏坚持实施最严格的生态空间管制,切实加强自然保护区、饮用水源保护区等九大类92个陆域及海域生态红线区域的保护以及城乡规划“三区四线”(禁建区、限建区、适建区,绿线、蓝线、紫线和黄线)的管理。为了增加对生态红线区域保护的刚性约束,江苏出台了生态红线区域监督管理考核办法,按照“一个规划、两个办法、一个细则”的有关要求,对各地开展2016年度生态红线区域监督管理年度考核,考核结果向各地通报并用于测算2017年度生态补偿资金。2017年,江苏出台《江苏省生态文明建设目标评价考核实施办法》,通过建章立制,明确生态环境空间管控、生态环境承载力、环境质量底线等基础性系统要求。2018年,《江苏省海洋主体功能区规划》发布,涉及江苏15个沿海县级行政区,禁止开发区域面积达1976.7平方公里,从而实现了陆域和海域主体功能区规划的全覆盖。

## (四)强化生态规划的引领作用

“规划”是政府履行宏观调控、经济调节、社会管理等职能的依据,具有仅次于法律的“第二准则”的功能。江苏生态城市建设充分体现着规划的引

领作用,在城市发展总纲的指导下,科学地进行城市生态建设规划,谨慎地进行顶层设计。2018年,江苏在全国率先编制《绿色生态城区规划建设标准》,制定《江苏省打赢蓝天保卫战三年行动计划实施方案》,大力治理水污染,综合治理大气污染,加快推进土壤污染防治,持续加强生态保护,有效防范环境风险,优化城乡人居环境。通过生态建设规划来整合与协调城市内外的自然生态资源,注重增强城市生态建设规划与国民经济和社会发展规划、人口规划、城镇规划、土地利用规划之间的协调性与耦合性,真正实现规划对开发活动的约束。为了保证生态城市环境建设的实效性,江苏推进卓有成效的生态环境专项整治活动。2017年,江苏推进“两减六治三提升”专项行动,开展全省化工行业交叉互查、大气污染防治交叉互查、太湖安全度夏交叉执法等专项行动。

## (五)形成完整实用的政策体系

江苏根据城市发展实际,形成了多维度、多领域的生态城市政策体系。在环境政策上,江苏深入推进制定与自然资源保护、污染防治相关的专项制度,如总量控制制度、排污收费制度、排污许可证制度、绿色核算制度等,重视生态环境的预测与监控。2017年,落实与污染物排放总量挂钩的财政政策,深化水环境“双向”补偿制度,对于浪费生产资源、使用污染性原料、生产污染性产品或排污超标的企业加大惩罚力度,限制以不可再生资源作为原料的一次性产品的生产与消费,强制生产企业节约资源,减少环境污染。

在产业政策上,江苏鼓励发展再生资源回收利用产业和环保产业;将严格环境准入、淘汰落后产能、清洁生产作为建设资源节约型、环境友好型社会的重要举措,强化对新改扩建项目的环评审查,对不符合国家产业政策、污染重的企业,坚决不予审批。2017年,江苏按照新的《企业环保信用评价标准》对近3万家污染企业开展环保信用评价,对污染性企业实行分类监管。

在经济政策上,江苏推广绿色国民经济核算制度,建立合理的资源价格体系,拉开“一次资源”和“二次资源”的价格,鼓励使用再生资源,实行环境资源的有偿使用,运用环境税费、可交易的许可证等经济手段对资源进行间接管理;建立环境标志产品制度,主要用于可回收利用和降低污染的产品;积极推广生态技术,以处理生活排泄物及生活垃

圾;取消水、电、煤等资源使用权的财政补贴,奖励对循环经济有益的实践活动;建立废物交换制度,增加行业间的合作;运用城市土地价格机制控制城市规模恶性膨胀,提高土地资源的利用效率。

#### (六)形成联防联控的治理格局

生态城市建设涉及领域非常多,如果只是采取政府单一主体管理自上而下推进的方式,未必能有好的效果,因此,江苏按照“社会共治”的理念,完善政府、企业、公众多元主体责任分担、合作共治和监督制衡机制,形成民主化、参与式、互动式的生态环境治理大格局。为了确保生态环境建设的有效性,江苏城市管理部门健全机构、细化分工、理顺关系、群策群力,推进水利、城建、财政、农业、土管、环保、交通等协同作业、相互配合,形成设施共建共享、环境联防联控、管理业务统筹的生态环境综合治理机制。2019年3月,江苏省政府与国家生态环境部签署合作框架协议,推进部省联动、合作共建。除了加强部门合作,江苏还积极推进城市、乡镇、街道等地域单元之间的沟通对接,特别对一些涉及跨县、跨乡、跨镇的生态环境项目,建立了行之有效的人员、资金、组织统筹协调机制,防止各地政府因追求自身利益而导致“公地悲剧”的发生。同时,给予社会环保团体以及公民个人参与城市生态建设的主动权,在项目建设、垃圾处理、河道保洁等方面,只要符合相关法律规定和标准的,放手让第三方承包,环境部门则负责做好监管引导工作。

### 三、未来生态城市建设的主攻方向

为了推进生态城市建设向纵深发展,未来,江苏还需要不断提升生态城市建设的科学化、法治化、精细化和信息化程度,通过高质量的环保系统、高效能的运转系统、高水平的管理系统、高标准的绿地系统,推进城市经济、社会、文化、自然等子系统持续、协调、稳定、健康发展。

#### (一)转换城市发展动力,大力发展绿色经济

生态城市追求的是人类社会与自然环境的和谐,因此,必须彻底摒弃人类中心主义,摆脱即期经济增长的狭隘思想,转变经济增长方式,通过城市发展动力的转换,推动城市发展从高投入、高消耗的粗放型模式向低投入、可持续的集约型模式转变。构建城市现代产业体系,将先进制造业、高新技术产业与新兴服务业作为经济发展的驱动力量,

实现产业结构的高端化与柔化。严格限制技术水平低、能源消耗大、环境污染重的建设项目,有选择地清退一批高能耗、高污染的企业。推动城市传统产业绿色化改造,强化全生命周期绿色管理,支持企业推行绿色设计,开发绿色产品,建设绿色工厂,发展绿色工业园区,打造绿色供应链<sup>[1]</sup>。积极推进“源头减量、过程控制、末端再生”的企业式循环生产、行业循环式链接、产业循环式组合。

#### (二)重视生态防护建设,构筑合理生态框架

现阶段,江苏城市应以良好的生态效益和优美的景观风貌为发展目标,构建由生态廊道、生态节点、生态敏感区组成的健全的生态框架。首先,不断提高生态防护能力,以沿海、沿公路、沿铁路、沿河堤为重点,进行成片、成块、组团式的大面积造林,构建多屏障、多层次、多功能生态防护体系。其次,全面提升高速公路、铁路、骨干公路、重要河流等的大型生态绿地建设,形成“林网、水网、路网”有机结合、森林“绿肺”与湿地“蓝肾”相互配套的“大绿化”格局。对于划定的风景区、公园等绿地要注重发挥其生态价值,严格控制与用地性质相违背的建设;对纳入生态轴、环、走廊的低密度建设区,需保护其已有植被,扩大绿化面积,严格控制开发强度<sup>[2]</sup>。园林绿地是天然的“空气净化器”“除尘器”“消声器”“造氧工厂”,江苏城市需要按照居民出行“300米见绿、500米入园”的要求,均衡布局公园绿地。通过拆迁建绿、破硬复绿、见缝插绿、立体绿化等措施,加强城市绿地与外围山水林田湖的连接,拓展绿色空间。最后,加强对城市水体自然形态的保护,避免盲目截弯取直,禁止明河改暗渠、填湖造地、违法取砂等破坏行为。在全面实施城市黑臭水体整治的基础上,系统开展江河、湖泊、湿地等水体生态修复工作。全面实施控源截污,强化排水口、截污管和检查井的系统治理,开展水体清淤<sup>[3]</sup>。构建良性循环的城市水系统,加强清水廊道和优良湖泊保护,对河流开展生态环境安全和健康评估,实施水源涵养、生态清淤、湿地建设、湖岸带生态阻隔、入湖河流整治等措施,保持河湖水系的自然连通和流动性,保护水生态系统完整性。

#### (三)推进城市“双修”工程,治理“城市病”

2015年,住房和城乡建设部提出开展“城市双修”工作。在2015年底召开的中央城市工作会议上,习近平总书记和李克强总理对“城市双修”作出了明确指示。城市“双修”是指生态修复、城市修

补。在土地与环境双重刚性约束下,江苏也有必要通过“更新与修复”来提升城市的自我发展能力,治疗各种城市“疾病”。第一,加强城市生态修复工作,有计划、有步骤地修复被破坏的山体、河流、植被,以恢复城市生态系统的自我调节功能。加强对山边、水边的环境整治,加大对沿街、沿路和公园周边地区的建设管控,防止占用公共空间。第二,全力优化城市功能,控制老旧城区建筑密度,根据人口规模和分布,加快城市广场、公园绿地建设,提高城市空间的开放性。加快改造老旧管网,积极建设综合管廊,提高老旧城区的承载能力。推进城市土地集约混合使用,增加商业商务、创新创业等城市功能,统筹建设医疗、教育、文化、体育等城市公共设施,完善社区菜市场、便利店、养老、物流配送等配套服务设施。第三,大力发展清洁生产技术、资源再生技术、污染治理技术、环境修复技术,并将其渗透于城市“双修”工程。以技术手段与工艺革新推动城市循环型经济建设,遵循减量化、再使用、再循环的原则,将经济活动组织成“资源—产品—再生资源”的物质反复循环流动的系统,使所有的物质在不断进行的经济循环中得到合理、持久的利用。第四,改善市民出行条件,以公交优先、畅通便捷为导向,为市民提供更有获得感、幸福感、安全感的出行服务。优化道路断面和交叉口,适当拓宽城市中心、交通枢纽地区的人行道宽度,完善过街通道、无障碍设施建设,加快绿道建设,建立城市步行和自行车系统。大力推行街区制,鼓励打开封闭社区,打通断头路,增加支路网密度<sup>[3]</sup>。

#### (四)打造特色生态旅游,适时推进全域旅游

生态旅游以具有独特性的生态自然环境为主要景观,具有“回归大自然”“尊重大自然”两大内涵,是生态城市建设的重要内容。今后,江苏不仅需要依托自然保护区、森林公园、风景名胜区发展更加具有地域特色的生态旅游产品,并且可以选择生态条件优越的县市发展全覆盖的全域旅游,将生态城市建设与生态旅游开发进一步结合;提升现有生态旅游度假区的综合功能,全面创新旅游产品,努力为游客提供全过程、全时空的体验产品,满足游客全方位生态体验需求;逐步告别“门票经济”,

公益性景区实行低价或免费开放,企业投资开发的景区门票价格也要限高,从而推进生态旅游从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”融合发展方式转变;加大生态旅游与农业、林业、工业、商贸、金融、文化、体育、医药等产业的融合力度,形成城市发展的新动能;继续推进乡村旅游资源的产品化,通过发展田园农业旅游、民俗风情旅游、农家乐旅游、村落乡镇旅游、休闲度假旅游、科普教育旅游等差异化发展路径,实现城乡旅游的一体化。

#### (五)建设节约型社会,减轻城市生态压力

目前,江苏城市的社会消费正从生存型、温饱型迈向小康型,在消费结构不断升级的背景下,有必要树立“可持续”的绿色消费观,倡导理性消费和清洁消费。在社会上,建立“勤俭质朴”的消费理念,倡导市民尽量少用或不用一次性物品,拒绝过分包装,实施“限塑”行动与垃圾分类,自觉抵制“白色污染”,减少消费过程中废弃物的产生;进一步完善城市公共建筑的节电、节水、节材、节油的计划与标准,大力推行政府低碳采购政策,建立低碳产品、低碳服务认定制度;在产品推介、营销、售后服务及回收利用等各个环节融入低碳理念,鼓励发展网上交易、虚拟购物中心等新兴服务业态;引导市民低碳生活,鼓励市民选择乘坐公共交通工具、骑自行车、步行等低碳出行方式,加强交通需求的统筹管理,提高新车能效与排放市场准入门槛,引导构建合理选购、适度消费、简单生活的绿色理念。

#### 参考文献:

- [1] 孙少峰,张丽.造纸废水处理技术研究进展[J].绿色科技,2018(24):22-24
- [2] 孙章学.黔江生态宜居城市建设路径研究[J].长江师范学院学报,2017(1):47-52
- [3] 住房和城乡建设部.住房和城乡建设部关于加强生态修复城市修补工作的指导意见[EB/OL].(2017-03-06)[2018-06-21].[http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201703/t20170309\\_230930.html](http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201703/t20170309_230930.html)

(责任编辑:李海霞)