



■ 城镇化进程中, 要提升打造出更具环保能量的「海绵城市」, 图为静安区东交泾绿地 本报记者 刘歆 摄

在沪全国人大代表调研宜居城镇生态不失衡的“药方”——

打造连通式绿廊 探索拥堵区收费



本报记者 姚丽萍

当前, 我国城镇化率已超过 50%, 部分地区已超过 70%, 但近 30 年来, 城镇化率每增加一个百分点, 平均能耗就增加 18%, 资源消耗和环境影响呈明显加剧趋势。

党的十九大提出, 要加快生态文明体制改革, 建设美丽中国, 推进绿色发展, 着力解决突出环境问题, 加大生态系统保护力度, 改革生态环境监管体制, 推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

美丽中国, 少不了宜居城镇, 如何在城镇化进程中实现生态保护, 让发展速度和质量成正比, 实现生态不失衡发展有质量? 今天上午, 2017 年在沪全国人大代表专题调研报告“我国城镇化进程中生态保护和建设”发布。

人口资源环境

城镇规划要有“硬约束”

如果我国城镇化造成的资源消耗和环境污染达到一定限值, 城镇生活环境变差, 很可能反过来抑制城镇化进程。

近年来, 伴随城镇人口增长和消费升级, 资源环境压力不断增大, 而城镇环境承载力有限, 环境基础设施建设滞后相对不足, 由此带来了水、大气、噪声、固废、土壤污染、光污染等诸多负面环境效应。其中一个突出问题是, 城郊结合部人居环境脏乱差。脏乱差的本质, 恰恰在于人口资源环境的协调性失衡。

城镇化进程中, 产业结构一般会呈现农业生产人口下降、二三产业人口比例上升的现象。受到教育程度和技能水平影响, 不少新增城镇人口从事的行业相对低端, 环境隐患较大; 同时, 围绕这部分新增人口的社会服务业往往集中在社会成本相对较低的城郊结合部, 这些地区人口迅速增加, 区域人口密度膨胀, 环境管理能力则相对薄弱, 又常常地处于行政交界不管地带, 环境脏乱差现象由此极易发生。

这样的脏乱差如何改变? 2015 年, 上海市出台《关于进一步加强本市部分区域生态环境综合治理工作的实施意见》, 明确重点区域“五违”问题。通过整合资源、联惩联治、连片整治、整体转型, 三年滚动推进 150 平方公里重点区域生态环境综合治理, 区域生态环境面貌发生根本性改善, 同时快速释放出大量土地资源。上海将“拆违”与“建绿”相结合, 腾出的部分土地建成绿地公园, 部分土地用于农林修复, 宜农则农, 宜林则林, 既防止了“五违”反弹, 又增加了

生态空间, 改善了城郊环境。

上海的环境综合整治, 就是对人口环境资源失衡状态的一种有效修复。而要避免失衡, 更关键的, 在于坚守城镇化进程中的“环评规划”。

调研报告认为, 如果我国城镇化造成的资源消耗和环境污染达到一定限值, 城镇生活环境变差, 很可能反过来抑制城镇化进程; 因此, 加强人口环境资源在城镇规划中的“约束作用”, 绝非可有可无。

那么, 这样的“约束作用”, 如何加强?

首当其冲, 要在区域和城镇规划层面明确规划环评“先行先导”。这就意味着, 在这个评估体系里, 人口、资源、环境, 都是控制指标或红线, 对区域规划具有强制性约束力。同时, 开展国土资源综合承载力、生态环境承载力评价, 依据评价结果开展规划和建设。需要强调的是, 在规划环评过程中, 社会参与, 必不可少; 社会参与, 将有效提升规划环评的合理性, 以及对规划的实际约束力和修正力。

绿色生态空间

因地制宜建“海绵城市”

不妨借鉴武汉楔形绿带和“上海 2040”总体规划, 建设 5-10 分钟步行可达的绿地系统, 以及“点线面”相结合的绿色生态空间。

在城镇化进程中, 水乡要有水, 山城要有山。城镇化, 如何不只让“乡土”的绿色生态空间原汁原味, 而且还要提升打造出更具环保能量的“海绵城市”?

调研报告提出, 不妨借鉴武汉楔形绿带和“上海 2040”总体规划, 建设 5-10 分钟步行可达的绿地系统, 以及“点线面”相结合的绿色生态空间, 打造完整、连通的绿带、绿廊, 形成完整的生态系统、动物活动廊道、自然通风廊道, 并对不同功能模块进行分隔。

在这个绿色生态空间里, 建设由国家公园、郊野公园、城市公园、地区公园、社区公园组成的城乡公园体系, 合理设置人均公园绿地面积目标, 保持只增不减, 并且根据实际情况推进屋顶绿化和立体绿化。

同时, 尊重当地地形地貌, 依据《新型城镇化规划》提出的“依托河流、湖泊、山峦等自然地理格局建设区域生态网络”, 维护水系结构的有机性、连通性和完整性, 减少土地开发利用和工程建设对水系的破坏和阻隔; 提升骨干河网的景观亲水、水体净化、防洪排涝功能, 扩展滨水地区公共活动空间。

在这个绿色生态空间里, 最弹眼落睛的成果, 就是“海绵城市”。建造“海绵城市”, 要保护、修复“绿-水-田-林-湿”等天然“海绵”; 主城区、新城地区增加可

渗透地面。不过, 对地下水位过高, 可能不适合开展大规模“海绵城市”建设与改造的地区, 则应科学评估、慎重推进。

绿色交通

试点探索征收“拥堵费”

一种思路是, 按实际进入某些特定区域或道路——中心城区、特定拥堵区域、市区高架道路的时段和时间长度, 结合车辆类型进行收费。

拥堵, 几乎是城镇化进程中的必然结果。在拥堵之外, 交通量增大带来的空气和噪声污染问题, 似乎也是城镇化免不了的副产品。

毕竟, 城镇化对城市交通体系的压力明显加大, 居民出行需求增加, 产业发展带来运输活动频繁, 以及交通疏导能力不足, 都造成流动源大气污染物排放量的增加。特别是随着城市“摊大饼”和“职住分离”的现状加剧, 居民出行距离长, 绿色交通友好性差, 对小汽车依赖性增强, 拥堵随之加重, 导致机动车尾气和噪声已成为许多城市空气和噪声污染的主要来源之一。此外, 城区高架道路和轨道交通, 尤其是地面轻轨成为周边居民投诉强烈的噪声和振动污染源, 而此类大型基础设施一旦建成就很难调整, 虽然噪声屏能起到一定作用, 但仍有一些居民受到影响, 实在难以宜居。

这种状况如何改变, 让绿色交通为宜居城镇加分? 一种解决方案是, 大力发展绿色交通, 同时不妨试点探索拥堵费政策。调研报告说, 为缓解交通拥堵带来的能源消耗、空气噪声污染, 建议借鉴英国伦敦等地的拥堵费政策, 在我国部分城市试点实施。如何试点, 拥堵费怎么收取? 一种思路是, 按实际进入某些特定区域或道路——中心城区、特定拥堵区域、市区高架道路的时段和时间长度, 结合车辆类型进行收费。

报告认为, 这一收费模式比车牌摇号或拍卖更有利于鼓励少开车或少进拥堵区。同时, 较之按区域、车牌或日期强制限行, 这样的收费也更加合理、便民。而收取拥堵费的可行性则在于, 近年来, 我国 ETC 不停车收费、自动拍照识别技术飞速发展, 日趋成熟, 已不存在收费繁琐等问题。因此, 试点实施的条件已基本具备, 可探索制定收费方案, 通过试点进行完善, 并逐步替代现有的牌照控制和限行政策。较之拥堵费, 更重要的是, 是鼓励绿色出行。城镇化建设或改造过程中应进一步完善公共交通及换乘设施, 加强无缝衔接, 提升换乘体验。城市道路规划则应适宜慢行交通, 包括步行、非机动车、轮滑、滑板等等, 街道应便于行人穿越, 慢行交通路线应尽量连通和便捷; 交通管理设计则应提升和保障慢行交通的优先权。总之, 在宜居城镇, 绿色交通, 要成出行首选。



■ 吴淞炮台湾湿地公园 本报记者 陈梦泽 摄

记者手记

采暖“煤改电”, 可否?

冬天快来了, 要采暖。

前两年, 冬季采暖问题, 吵得沸沸扬扬。

一种意见说, 南方冬天冷得很, 为啥不能像北方那样集中供暖。一种回应的说, 这想法真落伍, 当初北方集中供暖, 是因为以空调为代表的“电采暖”不像如今这么发达; 何况, 集中供暖加剧的冬季雾霾, 还等着解决呢。

在城镇化进程中, 如何加快推动采暖“煤改电”, 探索将电力定价权下放到省, 也是在沪全国人大代表调研报告关注的一个问题。

北方集中供暖, 用的是煤, 不是电, 为啥?

以哈尔滨采暖季为例, 燃煤对 PM2.5 的贡献率高达 40.6%。可黑龙江电能过剩, 电价却居高不下。为何? 原来, 现行电价政策是——国家为各省制定平均电价和省内电价交叉补贴政策, 工业补贴农业; 黑龙江是农业大省, 工业较少, 论电价, 却要工业补贴农业, 农业低电价不能涨, 工业电价偏高影响到采暖“煤改电”。

那么, 国家可否加快电价改革, 探索将电力定价权下放到省, 缓解北方地区冬季采暖的空气污染问题?

党的十八大以来, “新型城镇化”强调以人为本、集约高效和绿色智能。《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》提出, 把生态文明理念全面融入城镇化进程, 着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展, 节约集约利用土地、水、能源等资源, 强化环境保护和生态修复, 减少对自然的干扰和损害, 推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。

采暖“煤改电”, 也正是新型城镇化遇到的一个新课题。

姚丽萍



■ 徐汇绿地缤纷城屋顶空中花园 见习记者 李铭坤 摄