京津冀大气污染联防联控机制构建研究

——以五大发展理念为统领

陆小成\*

（北京市社会科学院 市情调查研究中心，北京 100101）

**[[1]](#footnote-2)摘 要：**构建京津冀大气污染联防联控机制要以五大发展理念为统领，创新发展是关键动力，协调发展是基本要求，绿色发展是主要路径，开放发展是强大支撑，共享发展是重要保障。而创新不足、协调失衡、绿色缺失、开放不够、共享匮乏是京津冀大气污染联防联控的重要难题。加强京津冀大气污染联防联控，要构建创新驱动机制打造联防联控的新引擎，构建统筹协调机制创建联防联控的新体制，构建绿色发展机制实现联防联控的新格局，构建开放包容机制引领联防联控的新常态，建设共建共享机制满足联防联控的新期待。

**关键词：**发展理念；京津冀协同发展；大气污染；联防联控机制

党中央提出的创新、协调、绿色、开放、共享等五大理念，统一于“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局中[1]。近年来，随着华北地区气候条件的改变和大面积雾霾天气频现，京津冀地区大气环境“复合型”污染呈现出跨区域蔓延特点。2014年2月，习近平提出要实现京津冀协同发展，并将之上升至国家战略。2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，明确指出建立污染防治区域联动机制。如何实现京津冀生态环境保护一体化和重点突破，分析京津冀大气污染联防联控现行机制及问题，落实《京津冀协同发展规划纲要》要求，破解发展难题、厚植发展优势、开拓发展格局，需要以五大发展理念为统领，探讨京津冀大气污染联防联控机制问题。

**一、京津冀大气污染联防联控的五大发展理念**

京津冀乃至整个华北地区高频次地出现持续时间长、影响范围广的大面积雾霾天气，严重制约经济社会的可持续发展，威胁着人民群众的身体健康。推进京津冀地区大气污染联防联控刻不容缓。党中央提出的五大发展理念是在总结国际经验、适应经济新常态、推进生态文明建设的理念创新，关系到我国经济社会持续发展全局、建设生态文明和美丽中国的深刻变革。创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，各有其独特的内涵，分别聚焦发展动力问题、发展不平衡问题、人与自然关系和谐问题、发展内外联动问题、社会公平正义问题[2]。如下表1所示，推进京津冀大气污染联防联控，必须坚持以五大发展理念为引领。

表1 大气污染联防联控的五大发展理念

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 理念 | 基本要求 | 主要联系 |
| 创新 | 通过技术创新减少废气排放和大气污染，以体制机制创新构建区域低碳发展模式，减少区域废气排放强度，创新大气污染联防联控体制机制。 | 树立创新发展理念，重视技术创新和制度创新进一步提升经济质量和发展水平，减少能耗和环境污染，促进区域生态平衡与协调发展，实现共享与开放发展。 |
| 协调 | 通过区域各个领域的协调，减少区域差距，促进平衡与可持续发展，打破传统以牺牲环境为代价发展经济的非协调路径，实现环境保护与经济增长、经济与社会的协调发展 | 树立协调发展理念，强调经济与环境、经济与社会、人与自然自检的均衡、协调、和谐、稳定发展，以协调促进体制机制创新，以协调促进绿色、开放、共享发展。 |
| 绿色 | 通过绿色导向的经济发展方式转型和消费模式转变，构建绿色的经济体系和低碳消费模式，减少能源消耗强度和碳排放强度，进而提高经济质量和生态效益。 | 树立绿色发展理念，以绿色低碳技术创新和制度创新为驱动力，促进区域之间的协调，促进开放发展，以绿色低碳的经济体系和清洁空气的生活环境共享发展成果。 |
| 开放 | 通过开放发展，进一步整合外部资源和利益诉求，促进内部改革与外部开放发展的结合，提高开放发展水平，促进生态环境的改善和经济效益提升，以开放促进大气污染联防联控与合作共治。 | 树立开放发展理念，以开放性发展战略和政策安排，吸引人才、信息、资金、技术等资源的集聚，加快区域发展特别是生态环境的开放治理，发展更高层次的开放型经济，实现均衡、协调、绿色、共享发展。 |
| 共享 | 通过共享发展提高经济发展动力，激活社会主体的创新创业激情，以共享实现公平正义获得经济社会发展的更多正能量，鼓励社会组织、公民参与污染治理，形成正激励的发展效应。 | 树立共享发展理念，以共享经济为重要动力吸引更多的社会组织、部门、社会公众参与大气污染的联防联控和协商共治，以共享模式实现协调、绿色、开放发展，促进环境与经济的问题解决。 |

**（一）创新发展是大气污染联防联控的关键动力**

发展是一把双刃剑，背离自然规律和严重破坏生态环境的发展模式必然会遭到自然界的报复[3]。在经济新常态下，传统高碳排放型的粗放经济模式难以为继，必须以创新为关键动力加快大气污染联防联控。京津冀大气污染联防联控中的创新要义包括两个层面，一方面，要以创新为动力促进发展方式转变，以创新驱动为战略促进经济社会持续发展，减少排放和大气污染，达到从根本上治理大气污染的目的。另一方面，要创新大气污染联防联控的体制机制，改变联防联控工作方法、体制、机制等，更加有效地促进大气污染治理，更加有效地推进生态文明建设，以创新突破大气污染联防联控体制机制障碍，开辟新的路径，构建新的模式。

**（二）协调发展是大气污染联防联控的基本要求**

协调发展理念主要是解决区域发展、经济与环境发展等不平衡、不协调问题。我国长期存在的城乡二元结构、区域发展失衡、经济建设与环境不断恶化等发展不平衡问题，严重阻碍全面建成小康社会目标的实现，经济发展到一定时期后，继续走先污染后治理、以牺牲大气环境为代价实现经济增长的老路不可持续。因此，协调发展理念是推进大气污染联防联控的基本要求。既要以重视经济与社会、人与自然的协调发展为基本要求，加强京津冀政治、经济、社会、文化、生态环境建设等领域的统筹协调，促进经济与社会、人与自然的协调发展、和谐发展，重视并整合各阶层的生态环保利益，实现环境公平和生态安全保障。

**（三）绿色发展是大气污染联防联控的主要路径**

不走西方资本主义国家的“先污染后治理”的老路，区别传统的高能耗、高污染、高排放的发展道路，必须重视以生态绿色为基本理念和重要路径，处理好经济与社会、人与自然的关系。绿水青山就是金山银山。绿色发展在经济社会生活各个领域，时刻树立绿色发展理念，从个人到家庭、从家庭到社会、从企业到政府坚持绿色发展道路，以生态环境容量和资源承载力为基本前提，在工业生产、社会生活、环境生态中走可持续的绿色低碳发展道路。从源头上减少大气污染、减少工业排放、减少环境破坏，进而为大气污染治理提供根本性的发展路径。

**（四）开放发展是大气污染联防联控的强大支撑**

大气污染具有区域传输性。京津冀地区大气污染的大面积扩散、交叉感染、区域传输，需要跨区域、跨部门、跨组织的开放式、协同式治理。以开放为经济新常态下发展的重要理念和战略思维，积极承担国际减排责任和义务，积极参与国际谈判、竞争与合作，积极参与全球大气环境治理。积极主动地扩大开放，努力将中国的先进绿色低碳技术和产品推介到国外，改变中国高污染的传统形象，树立绿色形象和提升生态文明的全球竞争力。积极主动地扩大对区域开放，向周边区域开放资源要素市场，实现资源要素自由流动，向周边区域开放大气环境治理的各种信息、资源和平台，实现开放治理与协同治理。

**（五）共享发展是大气污染联防联控的重要保障**

共享要坚持经济发展以保障和改善民生特别是环境权益为出发点和落脚点[4]。治理大气污染必须以共享经济为重要模式选择，充分动员社会各方面的力量与资源，促进各部门、各领域、各组织之间的协同合作、共享发展[5]。大气污染联防联控是具有正外部性的社会行为，关乎每个人的核心利益，清净空气和清洁水源是每个人的必需品，需要每个人亲力亲为，从自我做起，协同作战、共建共享。大气污染需要每个公民承担应有的责任和义务，需要以共建共享为基本理念，以共享发展为基本保障，也就是既要发挥人民群众的共建智慧，群策群力，积极参与并共同推进大气污染联防联控，为人民群众共享社会主义建设成果，特别是生态环境成果，通过共建共享，使全体人民在大气污染联防联控，实现生态安全广覆盖、生态文明共享受、清新空气共呼吸。

**二、京津冀大气污染联防联控的五大发展难题**

面对京津冀资源能源高耗、环境恶化等现实问题，必须加快京津冀大气污染联防联控。近年来，京津冀地区为加强大气污染联防联控采取了一些有效举措，取得了一定成效，但进一步改善和根治京津冀地区大气污染问题的任务非常艰巨，还存在许多的难题。主要表现在以下方面：

**（一）创新不足**

京津冀地区经济结构中，特别是河北等地区主要以传统高能耗产业为主，技术创新不足，经济发展的质量和效益比较低，以高能耗、高污染、高排放为主的产业导致环境污染日益严重。2017年第一季度，根据环境保护部发布空气质量状况表明，全国74个城市空气质量相对较差的后10位城市中京津冀地区就占了6位，分别是石家庄、保定、邢台、邯郸、衡水、唐山市。京津冀区域13个城市PM2.5浓度为95微克/立方米，同比上升26.7%。这充分说明该地区的工业、机动车等污染排放强度依然强劲，给空气质量改善带来较大压力[6]。由于创新不够，技术含量不高，产业排放大，产业转型落后，导致该地区的大气污染难以得到有效治理和改善。尽管该地区的创新要素多，科技资源相对丰富，但由于三地发展水平不一，创新要素分布不均衡[7]。技术创新对产业结构优化升级的拉动作用还不够明显，引发该地区的大气污染控制及其防治任务艰巨。京津冀大气污染治理中，也存在体制机制创新不足，制约了跨区域的大气污染联防联控。

**（二）协调失衡**

京津冀协调发展失衡，主要表现为城市与周边协调不足，导致城乡差距不断扩大。北京经济发达，但对周边辐射不足，形成强大的虹吸效应，导致河北天津等地人才往北京流入，河北等周边区域与北京差距不断扩大，核心城区人口过于膨胀、产业过于集聚，而城乡结合部和远郊区县出现“睡城”等发展不协调现象。由于京津冀三地的产业布局与分工不够合理，同质化竞争严重，各自为阵，只管排放，不管治理，导致形成大气污染的日益恶化。区域发展不平衡和城乡二元结构存在导致局部地区过度追求经济目标，以低端产业、高污染产业换取短时期的经济繁荣，以大气污染为代价实现GDP增长，导致大气污染恶化和协调治理困难。

**（三）绿色缺失**

京津冀地区的资源约束不断加强，环境污染问题日益突出，特别是大面积雾霾天气频现，人民群众对清新空气、生态宜居的环境诉求日益高涨，该地区生态环境治理效果不够明显，大气污染防控力度不够，绿色严重缺失制约了京津冀经济社会的持续协同发展。在GDP为主导的政绩考核体系下，过分追求经济增长，忽视了生态环境保护和改善。京津冀地区因人口膨胀、产业过度集聚、机动车总量不断攀升，加之扬尘、低效能燃煤的使用等，是导致雾霾围城的“人祸”[8]。国家林业局数据显示，京津冀地区人均森林面积仅为0.7亩，为全国平均水平的30%；人均湿地面积0.18亩，为全国平均水平的44%[9]。京津冀地区工业排放比较大，特别是河北许多重工业城市一直是污染大户，生态环境受到严重破坏，城市绿化建设滞后，生态空间受到严重挤压，生态承载力不断下降。

**（四）开放不够**

京津冀协同发展与大气污染联防联控均需要跨区域的资本、技术、人才等要素实现自由、公平、快速、开放的流动。但开放度不够，严重制约了京津冀大气污染联防联控。一方面，北京与天津、河北及周边地区的开放不够，在技术、人才、产业、生态环境治理等方面的开放与互动不足，北京的虹吸效应导致北京城市周边的“灯下黑”与环京津贫困带现象。另一方面，京津冀作为我国三大城市群之一，但与该地区与长三角、珠三角以及国外世界级城市群在技术、人才、产业、环境治理等方面的开放与合作不够，特别是在大气污染联防联控方面没有建立有效的开放合作机制。

**（五）共享匮乏**

空气无法特供，说明生活在同一天空下，需要对大气环境进行联防联控和协同治理。京津冀地区的生态补偿和碳交易机制没有真正建立，难以保障生态脆弱区的协同发展。京津冀三地的经济、社会、基础设施、公共服务未能实现共建共享和协同发展，导致产业转移和布局出现严重的污染转移和交叉感染问题。京津冀三地在经济发展、社会建设、基础设施建设、公共服务供给、生态环境保护和大气污染治理等多方面难以实现共建共享，严重制约了京津冀协同发展。

**三、京津冀大气污染联防联控的五大发展机制**

五大发展理念是习近平同志治国理政的新理念新思维新战略[10]。京津冀协同发展需要以五大发展理念为引领，以解决突出难题、瓶颈问题、短板问题为导向，从源头、过程、结果等全方位、全过程加强大气环境联防联控，共同推进大气污染协同治理。京津冀三地应深刻理解“十三五”发展总要求，清醒认识形势，及时应对风险，把握发展机遇，加快构建和选择五大发展机制。

**（一）构建创新驱动机制，打造京津冀大气污染联防联控新引擎**

实施创新驱动战略，必须把创新摆在区域发展全局、大气污染防治的核心位置，以观念创新、技术创新、体制机制创新形成京津冀大气污染联防联控的新引擎。一是加强观念创新。观念是行动的指南，推动经济转型、社会变革、环境治理必须弘扬创新文化和创新精神[11]。构建面向大气污染联防联控的大众创新、万众创业的文化氛围和社会环境，鼓励人民群众参与大气环境防控、生态建设的创新活动中，选择绿色低碳的消费模式和生活方式，形成全社会对于环境保护和绿色消费的共识。二是加强大气污染防控的技术创新。改变传统的简单加工、模仿复制、资源消耗型的创新模式和创新路径，以绿色、生态、低碳为基本导向和重要原则推进技术创新，以技术创新获得共享发展的新引擎、获得经济的新增长点，从产业源头减少废气排放和大气污染。三是加强大气污染联防联控的体制机制创新，全面深化生态文明体制改革，建设生态文明制度，重构经济大气污染联防联控的体制架构，构建京津冀地区环境与经济发展综合决策机制，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，创新生态文明政绩考核机制。

**（二）构建统筹协调机制，创建京津冀大气污染联防联控新体制**

推进生态文明建设和大气污染联防联控，必须构建统筹协调机制，促进各领域、各部门、各地区统筹协调发展，创建资源集约、环境友好的区域发展新体制。一是加强京津冀大气污染联防联控的顶层设计。建立以中央领导为组长的京津冀大气污染联防联控小组，专门负责和领导京津冀大气环境联防联控问题。通过顶层设计，从大气污染治理、功能布局和均衡发展的战略高度，促进京津冀三地的大气污染治理的协同、均衡发展。二是建立大气污染的统筹协调机构。要理顺跨域权属关系和行政体制，建立适合中国国情的跨域统筹协调机构和联防联控机制，促进区域生态系统修复维护、环境治理的协同治理。三是建立跨区域财政转移支付、跨区域生态补偿机制，实现环京津冀贫困带的精准扶贫，帮助落后地区经济发展与环境治理的生态协同机制。

**（三）构建绿色发展机制，实现京津冀大气污染联防联控新格局**

构建绿色发展机制就是要树立绿水青山就是金山银山的理念，加快绿色低碳经济发展，实现京津冀大气污染联防联控新格局。一是加快跨域生态空间规划，推进绿色基础设施建设。尽快编制跨区域的生态空间规划，统一划分生态用地，推进跨区域的绿色基础设施建设。二是要加大大气污染治理力度，强化生产者环境保护的法律责任，建立绿色低碳的产业体系，促进产业均衡布局，积极发展低碳产业，不断降低河北天津等地重化工业比重，提高产业质量和效益，减少污染和排放。三是要重视生态教育，弘扬绿色低碳发展理念和消费模式，改变高能耗、高污染、高碳排放的生活方式和消费模式，推广绿色消费和低碳消费，全社会共同参与京津冀大气污染治理与城市绿化建设，促进京津冀地区的绿色低碳协同发展。

**（四）构建开放包容机制，引领京津冀大气污染联防联控新常态**

推进京津冀大气污染联防联控要构建开放包容的发展机制，积极参与全球经济治理、全球气候治理，适应和引领京津冀大气污染联防联控的新常态。一是面向大气污染联防联控，扩大国外大气污染防治的技术、经济等多领域合作，加强对外开放和包容发展，重点以绿色低碳技术、产品、碳交易等为新型贸易内容，加强国际间在大气污染治理和绿色发展中的互利合作。二是面向大气污染治理要加强跨区域的开放与合作，以区域之间大气环境污染联动治理为关键，加强生态文明建设的深度融合与互利合作，实现跨区域的包容发展，适应和引领生态文明建设的新常态、新趋势。三是构建京津冀构建大气污染防治的改革开放机制，建立京津冀防护林建设、水资源保护、环境治理等领域的开放合作机制，唱响和平发展、合作共赢的主旋律，推进国内外大气污染治理合作，共同发展绿色低碳经济，提高京津冀大气污染联防联控治理能力。

**（五）建设共建共享机制，满足京津冀大气污染联防联控新期待**

一是要坚持共享发展的基本理念，构建和畅通社会组织、社会公众积极参与京津冀大气污染防治的有效机制和渠道，从解决人民最关心、最直接、最现实的雾霾天气、水污染等重大环境利益问题入手，增加大气治理、生态修复、环境保护的公共产品供给，提高包括生态文明建设的公共服务共建能力和共享水平。二是按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，畅通人民群众在环境污染监督、生态文明建设中的知情权、监督权、谈判权等话语权，保障生态环保等基本民生。三是借助互联网+和大数据，构建京津冀大气污染联防联控的信息共享机制，打造资源共享、环境共治、生态共建、协商互动的平台,加强生态环境教育，使全体人民在生态文明建设与大气污染治理的共建共享发展中有更多获得感，满足大气污染联防联控的新期待，共同构建国际一流的和谐宜居之都和绿色低碳的世界级城市群。

**参考文献：**

[1] 刘云山.牢固树立和自觉践行五大发展理念[J].党建,2015，(12):8-11.

[2] 陈金龙.五大发展理念的多维审视[J].思想理论教育,2016,(1):4-5.

[3] 杜祥琬.以低碳发展促进生态文明建设的战略思考[J].环境保护,2015,(24):17-22.

[4] 顾海良.五大发展理念的“中国智慧”[J].前线,2016,(1):17-19.

[5] 陶品竹.从属地主义到合作治理：京津冀大气污染治理模式的转型[J].河北法学,2014,(10):120-129.

[6] 环境保护部发布2017年3月和第一季度重点区域和74个城市空气质量状况[EB/OL]. (2017-04-10).http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170410\_409562.htm。

[7] 陈炜伟.京津冀协同发展根本上靠创新驱动[EB/OL],[2015-09-16].http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-09/16/c\_1116578015.htm.

[8] 王文彪.京津冀应先推生态一体化[N].北京晨报,2016-03-05.

[9] 李慧.京津冀：使绿色成为协同发展的底色[N].光明日报,2016-07-25.

[10] 胡鞍钢.五大发展新理念如何引领“十三五”[J].人民论坛,2015,(33):23.

[11] 冯之浚、方新、李正风.塑造当代创新文化 践行五大发展理念[J].科学学研究,2016,(1):1-3.

**A Study on the Construction of the Mechanisms of the Joint Control Defense of Air Pollution in Beijing Tianjin Hebei—Taking the Five Development Concepts as a Guide**

*LU Xiao-Cheng*

(City Investigation and Research Center, Beijing Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

**Abstract:** The construction of the air pollution joint prevention and control mechanism in Beijing Tianjin Hebei should take the Five Development Concepts as as a guide, and the innovation development is the key motive force, and the coordinated development is the basic requirements,and the green development is the main path, and the open development is a powerful support, and the sharing development is an important guarantee.But the lack of innovation, the imbalance of coordination, lack of green, open enough, and lack of sharing are the important problems.To strengthen the construction of the mechanisms of the joint control defense of air pollution in Beijing Tianjin Hebei, we should build the innovation driving mechanism for the new engine of the joint prevention and control of air pollution, and create a coordinated mechanism for constructing a new system of the joint prevention and control, and build green development mechanism for a new pattern of the joint prevention and control, and build an open inclusive mechanism, leading the new normal joint prevention and control,and build a sharing mechanism, to meet the new expectations of the joint prevention and control.

**Key words:** Five Development Concepts; Collaborative Development in Beijing Tianjin Hebei ; Air Pollution; the Mechanisms of Joint Control Defense

1. \* 收稿日期：2017年3月10日

   课题来源：国家社科基金项目《生态文明视域下国家低碳创新体系建设研究》（14BGL099）；北京世界城市研究基地课题《建设以首都为核心的世界级城市群研究》（BJSJCS201701）；北京市社科院课题：《城市低碳发展与公共治理研究》（2017C3856）

   作者简介：陆小成（1978-），男，湖南耒阳人，北京市社会科学院市情调查研究中心副主任、研究员，博士，北京世界城市研究基地副秘书长。主要研究方向：城市发展、生态文明、低碳创新。号（100101） [↑](#footnote-ref-2)