

江苏省城镇化与生态环境协调发展研究

陈梓玄, 张 斌

(苏州大学 商学院, 江苏 苏州 215000)

摘 要:江苏省作为中国东部沿海地区的重要经济发展引擎,城镇化水平一直处在全国前列。但经济的高速发展也使城镇化与生态环境之间的平衡问题日渐突出,具体表现为城市承载力不足、空间布局不合理、机制体制滞后等一系列问题,而且不管在经济发展水平还是生态与城镇化的协调发展方面,省内南北地区差异显著。通过总结城镇化与生态环境协调发展的现状及面临的难题,并在此基础上提出对策建议,包括科学规划和管控城市空间布局、加快基础设施建设和共享、减少城市发展与生态环境的冲突,优化产业结构布局、引导产业升级和融合发展、提高综合效益,加速改革包括户籍制度、土地制度、地方政府官员考核制度、财政制度在内的各项机制体制,以此打破城镇化与生态环境协调发展的障碍等。综合施策,促进江苏省城镇化与生态环境的协调发展,推动区域内发展的均衡与可持续,也为其他地区城镇化和生态保护协调发展提供有益经验。

关键词:城镇化;生态环境;协调发展

中图分类号:F207 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-291X(2024)02-0074-04

城镇化与生态环境保护是当今中国可持续发展的两大重要议题,二者的协调发展已成为地方政府和研究机构亟须解决问题之一。

针对中国的城镇化与生态环境问题,已经有学者分析得出了多种可能原因。首先,中国正处于城镇化和工业化的特定发展阶段,伴随着高能源消耗和高污染物排放。能源结构主要以煤炭为主,这在一定程度上加剧了环境污染^[1]。其次,城市规模过度扩张,导致土地资源过度利用,自然生态系统被破坏。再次,城市的空间集聚度不高,空间结构体系不完善,导致资源分配不均衡,环境承载能力超负荷^[2]。此外,地方政府在考核机制中过于偏重经济指标,导致环保等因素被忽视^[3,4]。政府在一些情况下存在过度干预,影响市场机制的发挥,使环境问题得不到有效解决^[5]。针对上述由城镇化引发的生态环境问题,学者们提出了相应的解决对策。其中一种观点认为,通过引导产业发展来控制大城市的人口流入,可以减轻城市生态环境的负担。还有一些学者认为,在宏观层面,人口集聚可以产生规模效应,促进技术的发展和传播,从而减少资源浪费和环境污染。微观层面,同群效应的存在有助于新移民在城市中确立环保意识,因此反对通过户籍制度或减少公共服务来限制人口流入大城市^[6]。还有学者认为城镇化和生态环

境之间存在密切的关联,城镇化的充分发展可以解决城市生态环境问题^[7]。

综合来看,城镇化与生态环境关系是一个复杂且多维的问题。实践中需要综合考虑多个因素制定相应政策,以确保中国的城镇化能在兼顾经济增长的同时实现生态环境的可持续发展。为此,本研究深入分析了江苏省城镇化与生态环境发展现状及二者协调发展过程中所面临的难题,并提出了相应政策建议,以推动区域生态环境的均衡和可持续性发展,实现地区健康、绿色、生态、文明的城镇化,促进人与自然的和谐共生,推进高质量发展具有重要的理论和实践意义。

一、江苏省城镇化与生态环境发展现状

江苏省地处中国大陆东部沿海地区,下辖 13 个地级市。据统计,其 2022 年全年地区生产总值达 122 875.6 亿元,常住人口 8 515 万人,城镇化进程一直在不断加快,2022 年常住人口城镇化率已达 74.4%,仅次于广东省,相较于 2010 年上升了 14.18%,高于全国平均水平 10 个百分点。但是,省内各区域间发展差距明显,南京 + 苏锡常镇这苏南五市仅用全省四分之一左右的占地面积就创造了全省一半以上的生产总值。城镇化率方面,苏南、苏中、苏北地区分别为 82.78%、71.17%、65.47%,

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“包容性增长视角下江苏城镇化与生态环境协调发展的机理和政策研究”(2019SJZDA044)

作者简介:陈梓玄(1999-),女,江苏徐州人,硕士研究生,从事产业经济学研究;张斌(1974-),男,安徽绩溪人,教授,从事产业经济学研究。

苏北地区因城镇化起步较晚,不具备苏南有利的地理和气候条件,同时,耕地红线任务大量转移至苏北,大大限制了苏北和苏中地区的发展,造成其城镇化发展水平相对滞后。虽然近几年苏南苏中苏北区域间差异呈逐渐缩小趋势,但是不协调问题仍突出,仍然呈现“南高北低”的空间分布特征^[8]。在经济取得高速增长的成绩下,也造成了生态环境的逐步恶化,土地利用结构失调,生态环境保护用地用于城市扩张、不合理占用等诸多的生态困境。当前整体生态环境水平虽然已处在初步协调阶段,且协调程度越来越高,呈现上升趋势,但是城镇化与生态环境的平衡问题仍较突出,且各地级市之间水平依然相差悬殊,南北地区差异仍然较为显著^[9]。

二、江苏省城镇化与生态环境协调发展的难题

(一)城市承载力不足,城镇化发展和生态环境建设速度不匹配,不协调问题突出

江苏省城镇化发展过程中面临着城镇空间布局不合理、规模结构不合理以及环境资源承载力不足等问题。由于早期传统粗放型发展模式导致城市环境负荷过重、城市基础设施不足,所以抗风险能力相对较弱。从资源角度看,第二产业占据较大比重,大量消耗自然资源和能源,对自然环境造成威胁^[10]。而自然资源的不可再生性和再生周期较长,导致城市人口的集聚造成自然资源供给紧张,同时也使交通、医疗、教育、就业等公共基础服务资源的紧张。从生态环境角度看,初期粗放型工业发展以煤炭和钢铁为主,工业废物和排污问题突出、机动车数量的急剧增加都对空气和水质造成了严重破坏。生活垃圾和工业废弃物排放超标,垃圾分类和资源回收利用不健全,后续处理采取的集中焚烧和压缩填埋等方式也加重了生态环境负担。同时,人口的集聚也加剧了城市环境污染。然而,生态环境保护建设速度跟不上城镇化的发展速度,导致两者之间的协调性不足。

与此同时,由于地方政绩考核注重短期经济指标而忽视长期可持续发展,一些地方官员短视主义,注重城镇化建设的“量”而忽视生态环境建设的“质”,不惜破坏绿水青山成就金山银山,造成城镇化和生态环境的协调问题更加凸显。

(二)空间布局不合理,城镇化与生态环境保护空间冲突问题明显,土地利用效率不高

2000年起,江苏省城镇建设用地便呈现不断扩张

趋势,在20年间由2803.66km²增加到8513.35km²,增幅超200%。其中,苏南的扩张幅度更是远超苏北、苏中地区,尤其苏州市扩张幅度更大,由开始的461.17km²扩张到如今1702km²;无锡市其次。苏南的大规模城镇建设用地扩张与“新苏南模式”的推行,撤县设区,兴建开发区、高新技术产业园等诸多举措有关,事实上湖泊、耕地等生态环境保护区能起到水源涵养、土壤保持以及维持生物多样性的作用,但城镇建设用地的无序扩张用了很多生态环境保护空间,使城镇化与生态环境保护空间的冲突愈加明显。苏中、苏北地区扩张强度虽然相比苏南较小,但在城镇化与生态环境建设的协调度上,苏南受益于得天独厚的地理环境优势,率先发展城镇化,因此,在自身环境方面本就领先于苏北的情况下,二者发展协调度更高。而苏北为追赶苏南发展,一味追求城市扩建发展忽视其适宜性,方式粗放低效,忽视生态保护规划和管控,建设用地与生态环境保护之间严重失衡,使苏南苏北两地城镇化与生态环境间的协调性差异更加明显^[11]。

与此同时,一些城市盲目追求经济发展规模,兴建经济开发区、科技园等,在没有相关产业支撑和充足劳动力支撑情况下,大力开发房地产和商业用地建设,利用政府行政指令和市场机制刺激,也造成了大量写字楼、商铺闲置空置,导致土地资源配置不合理、利用低效及房屋资源的浪费严重问题。

(三)城镇化速度相对滞后于工业发展,各项体制机制变革发展进程缓慢

在新型城镇化发展方面,江苏省城镇化速度滞后于工业发展速度^[12],城镇化发展未能吸引足够人口从农村迁移至城市从事生产生活,造成了城镇化相对于工业化发展速度的滞后。而这往往与一些制度性因素脱不了干系,如户籍限制使农村人口在转化为城市人口时存在制度障碍,但户籍身份又与当地的各种公共服务绑定,使那些从农村迁移到大城市的人口得不到平等的就业、住房、子女义务教育、医疗等公共资源,导致无法真正融入城市生活,阻碍了城乡间人口的合理流动。虽然当下户籍制度已在逐渐放宽,但由于各项公共基础服务设施建设需要时间,发展速度仍然较为缓慢。除传统户籍制度外,其他制度体制也有很多已不再符合当下发展需要,如土地、就业、财政等,城市中存在劳动力市场分割、法律不健全等问题,进城务工的农民存在就业成本的压力,而社会保障制度的不健全也使得

医疗和养老、失业保障缺乏,导致城镇化动力不足,财政对农村迁移人口的支持力度也不够,缺乏对这类群体的引导和职业培训,财税和投融资制度不健全也使得城镇化活力不足。上述各项机制体制中哪一项更新不到位都会导致城乡二元分割矛盾加深、区域间发展不平衡问题日益严重。

三、江苏省城镇化与生态环境协调发展的对策建议

(一)科学规划和管控城市空间布局,加快完善基础设施建设和共享

为了解决城镇化发展与生态环境保护的空间布局冲突,根据苏南、苏中和苏北地区的不同情况,分别提出如下建议:苏南地区,需在城镇化继续保持稳步发展的同时解决生态环境问题,对生态短板指标进行针对性地改善,如工业排放和生活污染,并对空间冲突显著的市域进行建设用地扩张的严格规范。苏中地区的城镇化水平尚有提升空间,需要合理引导建设用地扩张方向,并加强空间管控以维护生态的可持续性^[1];苏北地区现阶段相对落后,城镇化水平仍有较大发展潜力,需持续予以资金、技术和人才支持,可以通过模式创新等推进生态价值转化。针对空间冲突显著的市域,适度调整建设用地扩张方向,严格划定三区三线。其余地域可稳步引导建设用地适度扩张,确保地区发展与生态环境保护的平衡。

同时,还要加快构建轨道交通网络,加快中心城市和周边城市的畅通连接,推动基础设施的互联互通、科创产业的深度融合以及生态环境共保共治等平台和机制建设。

(二)优化产业结构布局,引导产业转型升级,推进产业融合发展,提高综合效益

苏南地区作为江苏省城镇化发展领先地区,拥有坚实的经济基础和产业竞争优势。在城镇化进程中应承担更高的责任,需要率先推动可持续发展,实现生态环境的平衡。可以将发展焦点转向培育高新技术产业,引领产业的转型升级。同时,秉持“生态优先、绿色发展”理念,致力于改善环境质量,降低环境污染,提高生态可持续性。需控制和改造低效、高污染、分散的产业,发挥政府引导、监管和技术创新的作用,以促进产业结

构的调整和提高资源利用效率。还可以适当引导农业多功能性拓展,实现现代工业、现代农业与文旅、教育、康养、环保等产业的创新性有机融合。

相较苏南来说,苏北地区尚有巨大的城镇化提升空间,当前面临多重战略机遇,如大运河文化带建设、长江经济带建设、长三角一体化发展以及淮河生态经济带建设,无疑将为苏北地区发展提供强大动力。可以重点依托县域层面进行新型城镇化发展,重视基础设施和产业布局的改善。苏北作为江淮生态经济区的核心区域,生态环境基础非常坚实,其相对较低的工业依赖度也为发展绿色工业创造了有利条件。因此,未来的发展可以侧重于构建绿色生态产业体系,提高资源的可持续利用和生态环境的质量。

(三)加速变革各项机制体制,破除城镇化与生态环境协调发展障碍

在各项体制机制上也需要加快改革速度。户籍制度方面,可以通过渐进的户籍制度改革打破由人口的户籍身份差异所导致的新二元结构。一方面,全面深化户籍制度改革,破除城乡人口双向自由流动的体制机制障碍;另一方面,通过鼓励村集体经济组织创新股份转让、赋予“新村民”资格等多种方式,吸引各专业优秀人才返乡就业创业,破除城乡人口双向自由流动的体制机制障碍。土地制度方面,通过模拟市场来合理配置建设用地指标,使指标配置与人口流动方向相匹配。同时,统筹国有建设用地和集体建设用地,按照“统一规划、统一管理、统一供应”的原则,推进集体经营性建设用地入市,加快建立城乡统一建设用地市场,深入挖掘激活乡村各类资源要素的价值^[2]。地方官员考核制度方面,通过调整考核指标体系引导地方政府官员重视推动所辖区域的长期增长,确保经济发展目标及政策要求与生态环境建设和保护相适应。财政制度方面,通过改革财政制度来引导地方政府加大教育、污染治理等公共品的投入。加强区域间协调方面,完善南京都市圈、苏锡常都市圈、徐州都市圈和扬子江城市群、沿海城镇带为主体的城镇空间,有序构建多层次、多中心、网络化的城镇体系。组建跨区域协调组织,协调各地发展规划、经济发展战略以及环保政策,从而推动统一市场的形成,以及跨地区环境污染问题的有效应对。

参考文献:

- [1] 林伯强,刘希颖.中国城市化阶段的碳排放:影响因素和减排策略[J].经济研究,2010(8):66-78.
- [2] 杨文举,孙海宁.浅析城市化进程中的生态环境问题[J].生态经济,2002(3):31-34.

- [3] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [4] 徐现祥,王贤彬,舒元.地方官员与经济增长:来自中国省长、省委书记交流的证据[J].经济研究,2007(9):18-31.
- [5] 王桂新.中国“大城市病”预防及其治理[J].南京社会科学,2011(12):55-60.
- [6] 郑怡林,陆铭.大城市更不环保吗?——基于规模效应与同群效应的分析[J].复旦学报(社会科学版),2018(1):133-144.
- [7] 杨仁发.产业集聚、外商直接投资与环境污染[J].经济管理,2015(2):11-19.
- [8] 张健,潘青.苏南、苏北两大区域新型城镇化发展的对比分析与路径选择[J].乡村科技,2022(8):58-61.
- [9] 李艺宁,龚心仪.江苏省城镇化建设与生态环境建设耦合协调度及时空格局演变分析[J].国土与自然资源研究,2023(5):41-45.
- [10] 秦洁琼,于忠华,孙瑞玲,等.南京市产业结构变化对生态环境影响分析[J].中国环境管理,2018(6):99-106.
- [11] 刘希朝,李效顺,陈鑫,等.江苏省城镇化与生态环境耦合测度及空间冲突诊断[J].农业工程学报,2023(7):1-11.
- [12] 金丙瑞.新型城镇化协调发展性的指标与评价研究:以江苏省为例[J].住宅与房地产,2023(21):86-88.
- [13] 张自然,张平,刘霞辉.中国城市化模式、演进机制和可持续发展研究[J].经济学动态,2014(2):58-73.

Research on the Coordinated Development of Urbanization and Ecological Environment in Jiangsu Province

Chen Zixuan, Zhang Bin

(Business School, Soochow University, Suzhou 215000, China)

Abstract: Jiangsu Province, as an important economic development engine in the eastern coastal areas of China, has always been at the forefront of urbanization in the country. However, the rapid development of the economy has also made the balance between urbanization and ecological environment increasingly prominent, which is manifested in a series of problems such as insufficient urban carrying capacity, unreasonable spatial layout, and lagging mechanism and system. Moreover, there are significant differences between the north and south regions of the province in terms of economic development level and coordinated development of ecology and urbanization. By summarizing the current situation and challenges of coordinated development between urbanization and ecological environment, and based on this, proposing countermeasures and suggestions, including scientific planning and control of urban spatial layout, accelerating infrastructure construction and sharing, reducing conflicts between urban development and ecological environment, optimizing industrial structure layout, guiding industrial upgrading and integrated development, and improving comprehensive benefits; Accelerate the reform of various mechanisms and systems, including the registered residence system, the land system, the assessment system of local government officials, and the financial system, so as to break the barriers to the coordinated development of urbanization and the ecological environment. Comprehensively implementing policies to promote the coordinated development of urbanization and ecological environment in Jiangsu Province, promote balanced and sustainable development within the region, and provide useful experience for the coordinated development of urbanization and ecological protection in other regions.

Key words: urbanization; ecological environment; coordinated development

[责任编辑 兴华]