

【经济理论与实践】

# 城镇化建设负外溢性问题矫正<sup>\*</sup>

宋保胜

**摘 要:**随着我国城镇化的快速推进,我国的社会经济得到了长足进步,农村经济结构、就业结构和城乡结构得到有效的调整。但大规模、粗放型、外延式的城镇化发展模式却忽视了经济与社会、经济与生态环境的协调发展,各种资源不能有效配置,损失浪费严重,城镇化建设中的负外溢性凸显,城镇化建设与区域生态不和谐,城镇化建设的预期目标较难实现。实现区域生态化发展,应反思城镇化建设模式,结合区域内的实际情况,将生态理念全面融入城镇化建设进程,因地制宜细化设计规划方案,加大监督力度,切实落实规划方案,贯彻重质不重量的指导方针,合理规避城镇化建设的负外溢性,促使城镇化建设与区域生态协调发展。

**关键词:**城镇化; 外溢性; 区域生态; 生态效率; 协同发展

中图分类号: F205

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2017)07-0018-07

城镇化是解决我国农业、农村、农民问题的重要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,也是扩大内需和促进产业结构调整的重要抓手。但在城镇化建设进程中也出现了很多生态环境问题,存在着城镇空间分布和规模结构不合理、城镇建设与区域资源环境承载能力不匹配等问题,城镇化负外溢性凸显。城镇化建设负外溢性不仅对居民的生产生活产生了不良影响,而且对城镇的健康可持续发展产生了抑制作用,同时也制约了社会、经济、文化发展水平的提升,导致区域生态环境的恶化和生态效率的降低,致使区域生态不和谐。本文从分析城镇化建设的负外溢性入手,分析城镇化过程中负外溢性的社会形成机理,探讨在城镇化推进中以最小的生态损耗来获得更大的经济和社会价值,从而实现生态效率、经济效益、环境效益相统一的路径,期望对城镇化的健康推进有所裨益。

## 一、城镇化建设的负外溢性现状分析

外溢性指一个经济活动的主体对它所处的经济环境的影响,此影响方向和作用结果具有两面性,即

外部经济和外部不经济。那些能为社会和其他个人带来收益或能使社会和个人降低成本支出的外部影响称为外部经济,它是对个人或社会有利的外部性;那些能够引起社会和其他个人成本增加或导致收益减少的外部影响称为外部不经济,它是对个人或社会不利的,又称负外溢性。

为了了解我国在城镇化建设过程中出现负外溢性的现状和成因,我们组成课题组,于2016年进行了实地调查和访谈。为了使该项调研具有代表性,调查选取了农村人口比例较多的河南省和四川省两个省份,在河南省某地区选取了15家城建部门、60座城镇、120个村庄、150家工业企业、600名城镇居民和600名外来务工人员;在四川省某地区选取了15家城建部门、50座城镇、100个村庄、130家工业企业、600名城镇居民和400名外来务工人员,进行资料收集,结合2007—2016年的《中国统计年鉴》和《中国城乡建设统计年鉴》相关数据,利用SPSS19.0统计软件对收集的数据进行处理与分析。

### 1. 城镇规划对区域生态环境的负外溢性

城镇规划是指规划者针对区域内城镇建设和相

收稿日期: 2017-05-10

<sup>\*</sup> 基金项目: 河南省软科学研究计划项目“农业限制开发区视角城镇化与新型农民就业转型协调机制研究”(142400411005)

作者简介: 宋保胜,男,河南农业大学经济与管理学院教授(郑州 450002)。

关配套项目在地理空间和实际发展中进行的预先考虑,它是一项政策性、科学性、区域性和综合性很强的工作。进行城镇规划要预见并合理地确定城镇的发展方向、规模和布局,同时还要考虑人口、工业集中之后如何能够做到有效监管,真正做到废物达标排放,协调各方面在发展中的关系,做好环境预测和评价,统筹安排各项建设,以达到技术先进、经济合理、环境优美的综合效果。但在调研中,我们发现大部分职能部门在进行城镇规划和建设中,缺乏科学统筹和系统考虑,负外溢性问题严重,对资源环境造成了破坏。一是城镇规划的定位不准确,致使城镇功能不能完全发挥,造成资源浪费。一般在进行城镇规划时应结合当地的实际情况,围绕产业发展方向,宜工则工,宜贸则贸,宜旅游则旅游,制定科学的城镇发展规划,提高当地的城镇化水平,促进区域内社会经济快速发展。但根据我们的调查数据,绝大多数城镇在进行规划建设时,缺乏长远眼光,急功近利,不顾当地实际情况,忽视区域内经济发展方向、发展水平和软硬件条件,简单以为城镇规模扩大了,当地的经济发展水平就提高了。河南省某地区城镇规划的定位准确率仅有 8.33%,四川省某地区城镇规划的定位准确率仅有 12%。规划的盲目性和随意性比较大,导致城镇规划脱离当地实际,城镇功能发挥欠佳,资源闲置,直接影响了城镇化建设的节奏与质量,成为制约城镇可持续发展的阻碍,其负外溢性尽显。二是城镇布局不合理,密疏不均衡,资源配置不经济。城镇的合理布局不单是产业的优化选择,还体现在空间的分布方面。但根据我们的调查数据,许多地区城镇规划建设不是按照地理、水文等客观条件和发展要求进行城镇规划,而是按照行政区划和管辖区范围盲目建设城镇,致使有些地方在城镇建设过程中存在斑块规模小、斑块密度大、分布零星、布局散乱等问题,同时城镇拓展、工业园区设立、农民新村建设存在无空间秩序、无时间次序的特点,导致城镇建设要么重复叠加,要么过度分散,资源无法合理配置。河南省某地区城镇规划的布局合理性仅有 8.67%,四川省某地区城镇规划的布局合理性仅有 11.17%。城镇布局不合理使城镇人口分布难以达到合理规模,导致基础设施重复建设,大量占用耕地,浪费资金和资源。三是城镇住宅设计规划不实用,入住率低,资源闲置。合理经济的住宅设计,不仅增加住户的舒适感,而且能合理充分利用

空间,节约成本费用。但根据我们的调查数据,大部分地区在进行城镇化建设中,为完成任务、赶进度,没有进行实地调研,没有征求住户意见,房屋建成搬迁入住后并不实用,房屋的设计建造与农村实际生活习性有较大差距,入住率低,返迁率高。河南省某地区城镇住宅设计住户满意率仅有 5.67%,四川省某地区城镇住宅设计满意率仅有 6%。城镇住宅设计不合理使城镇住宅的闲置率较高,河南省和四川省两地区城镇住宅的闲置率分别达到 43.26% 和 41.38%,浪费了大量的资源。

## 2. 城镇人口集聚对区域生态环境的负外溢性

人口集聚是城镇化的必然结果。人口要素作为一切经济活动的主体,在以人为核心的新型城镇化进程中发挥着尤为重要的作用。人口集聚为城镇化提供重要动力,而城镇化进程将进一步促进人口集聚。但城镇化率的提高和人口的集聚,也使城镇生活垃圾排放量逐年增加,如果人类活动超过环境的承载能力,人类与生态环境不能和谐相处,那么就会对环境带来不利影响,进而产生巨大的社会问题,呈现出对区域内生态环境的负外溢性。一是城镇人口集聚,消费水平提高,日常生活垃圾处理能力不足。城镇化建设一般选择一些交通便利、区位优势明显的区域,入住人口覆盖的范围较广,人口聚居数量较大,密度较高,致使人均土地面积、水资源、生存空间进一步缩减,污染物数量和浓度增加,自然界的环境容量大大降低。根据 2007—2015 年的《中国统计年鉴》数据,我国的城镇化率从 2007 年的 45.89% 到 2015 年的 56.10%,这期间城镇化率以每年 2.52% 的速度增加,城镇从业人员以每年 10.57% 的速度增加,城镇生活垃圾排放量以每年 2.92% 的速度增加。城镇化率的提高,带来的是城镇人口的增加和城镇居民日常生活垃圾数量的不断攀升。与大城市相比,小城镇面临资金短缺、市政建设落后、排污处理能力较弱等问题,加之居民的环境保护意识淡薄,致使大规模的城市生活垃圾没有得到有效处理,日常排放污染严重,城镇生态环境脆弱性不断加剧。二是城镇人口迅速膨胀和城镇资源短缺之间的冲突日益明显。城镇化的集聚效应使外来人口剧增,由于生活背景、习惯等方面的差异,外来务工人员、流动人口在政治、经济、公共服务和社会关系等多方面都难以得到流入地社会的认同和接纳,资源分配不均的现象短期内难以消除,居民的落差感和不公平感就会滋长。

根据对河南某地区和四川某地区 1000 名外来务工人员的调查数据,有 76.38% 的外来务工人员缺乏安全感和认同感,有 68.74% 的人没有公平享有城镇公共福利资源,在一定程度上恶化了人与人之间的关系,影响了社会主义核心价值观的形成和构建,凸显了城镇人口集聚对区域生态文明环境的负外溢性。三是农村“空心房”现象逐步显现,土地资源浪费严重。随着城镇化水平的快速提高,大量人口向小城镇和城市集中,并成为事实上的城镇居民,这部分人留在农村的房屋就成了无人居住的“空心房”,留下的禽畜栏舍也成为无价值的废弃建筑。根据对河南某地区和四川某地区 220 个村庄的调查,98.63% 的村庄存在“空心房”现象,进行土地置换成本又高,若不置换,这些“空心房”和相应的禽畜栏舍占据土地,土地资源浪费问题较为明显。

### 3. 城镇的无序扩张对区域生态环境的负外溢性

长期以来,各地政府为了加速地方经济发展、改善基础设施、提升政绩等因素,在城镇化进程中出现了盲目发展、盲目扩大的势头,不但导致耕地面积骤减,还使得资源配置极不合理,造成城镇钢筋水泥丛林面积不断扩大,自然植被覆盖率较低,生态空间严重不足。一是城镇建设超标,“空城”“鬼城”现象明显。由于受资金、土地、交通、建设项目等多方面因素的影响和制约,每个城镇都有各自的适度发展规模,一味地扩规模、辟新点、遍地开花,必将使城镇的功能受到削减,不仅不利于吸引农民进镇,反而使大量建设资金沉淀,陷入恶性循环,不但造成土地、资金的投资浪费,也增加了城镇的经营成本,导致地方财政、金融风险加大。二是建设用地的选择无序,占用可耕地状况严重。在城镇化建设用地的选择上,应该走“整体规划,成片开发”的路子,但根据调查的数据,部分地区的城镇建设并没有选择在滩涂、荒坡之地,而是道路铺到哪里,房屋建设到哪里,不断占用农业用地,无序化严重,致使城镇建设出现“空、散、低”的现象,土地资源浪费严重,也破坏了区域生态安全格局。三是土地置换无序。城镇建设是一项社会化的系统工程,涉及方方面面的利益,必须制订相应宽松的配套政策予以扶持和引导。但根据调查的数据,住新区和拆旧宅这种土地置换模式,由于相关配套政策不到位,实际执行无序,造成新区占用大量可耕地,而原先的村庄由于部分农户没有搬迁,仍然保存,土地并没有实现循环使用。

### 4. 招商引资掌控不力产生的区域生态环境负外溢性

招商引资是提升经济总量、扩大就业的重要途径,也是加快区域经济发展最有效和最快捷的选择,更是推进城镇化建设不可或缺的重要举措。然而,当前各级政府的招商引资工作存在理念落后、急于求成、评估缺失、门槛过低、方式简单等问题,致使随着招商引资规模的扩大,生态环境不断恶化,招商引资负外溢性问题严重,阻碍了城镇化的健康和谐发展进程。一是盲目招商,忽视了地区产业发展的导向和功能定位,所引项目与当地产业发展不匹配。上级政府部门每年以外商入住等硬性指标作为各级地方政府的考核指标,考核指标的重压使得有些部门在招商引资过程中,没有结合当地实际情况,对产业发展定位不清晰,不加分析便积极引进,盲目招商,忽视了地区产业发展的导向和功能定位,对招商引资项目的结构、规模和技术缺乏实质性的控制,存在不同程度的盲目招商情况。二是弱化环境效益评估,降低招商门槛。有些地方急于求成,为了完成招商引资任务,以牺牲环境为代价,通过弱化环境效益评估来吸引城市产业和资本下乡,无原则降低招商门槛,引进了一些高污染、高耗能项目,造成环境污染转移成为区域产业梯度转移的伴生现象。三是对招商引资项目前期调研不到位,致使工业园区呈现“空壳化”。招商引资是落实城镇化建设配套项目的“重头戏”,也是上级考核城镇化建设的一项重要指标,过度功利的招商项目已严重威胁城镇建设的健康发展。为了加快推进招商引资,部分地区对招商引资项目调研不充分,盲目征用土地,建造工业园区。但并无项目落地,造成工业园区泛滥,开发区成灾,而且工业园区存在“空壳化”的现象。

### 5. 配套工业项目粗放经营对区域生态环境的负外溢性

城镇产业发展是城镇化建设的原动力,也是城镇获得“造血”功能的重要途径,它对城镇的经济和社会发展起着支撑作用。大力发展城镇化建设的配套工业项目有利于促进农业产业化和城镇化的协调同步发展、有利于缩小区域间城镇化发展差距和提高现有城镇化的发展质量。但在城镇化发展过程中,由于企业规模、产业结构、技术装备、产品质量、人才素质、政策环境等方面存在诸多问题,致使配套工业项目在运行过程中出现环境污染、资源浪费、产

能过剩等问题,严重破坏社会生态的发展平衡。一是产业结构不合理,污染工业项目比重较大。城镇产业结构不合理,第二产业的比重较大,特别是建材、冶金等行业在第二产业中比例过大,这些行业的污染强度大,治污能力弱,其排放的废水、废气、废渣对区域内的水源、大气、土壤造成污染。在两个省调查的样本数中,在城镇化建设的配套项目中,第二产业占整个项目的96.38%,建材、冶金等重污染行业在第二产业中占比87.26%,而真正配备有治污基金和治污设备的企业仅有24.68%。产业结构不合理、整体素质不高、档次低,加上布局过于分散,环境设施不完善,产业缺陷对资源环境造成巨大压力,致使区域内的生态环境遭到破坏。二是科技水平低、企业创新能力弱,产品积压严重。城镇产业大部分技术水平不高,缺乏科技支撑,自主创新产品和高端产品较少,产品更新换代缓慢,致使产业层次较低,存在产能过剩和产品积压严重问题。调查的两省280家企业中,有213家企业存在着产品积压问题,占调查企业的76.07%。由于创新投入较低,创新驱动发展的动力不足,难以从传统的资源驱动型增长模式向创新型驱动增长模式进行转换。多数企业生产出的产品缺乏市场竞争力,经常出现农产品销售困难、大量积压现象,导致资源能源浪费严重。三是农产品精深加工程度低,资源综合利用率低。大部分地区农产品综合利用环节的技术装备和技术水平较低,生产和贮运设备落后,工业化水平不高,缺少精深加工企业,农村资源综合利用率较低,大部分农产品的副产品都作为废弃物直接丢掉,导致副产品很少被开发转化,综合利用率不高等,不仅资源浪费,而且造成环境污染。

## 二、城镇化建设负外溢性的内在症结分析

### 1. 内生原动力的逐利性

内生原动力的逐利性主要是主体生产所满足的首先不是市场所表现出来的消费需求,而是生产者自身对物质财富的追求,生态保护意识不足,其必然带有对自然资源无限制的索取而无视区域性环境公害的倾向。

一是居民“自发型”城镇化的逐利性。根据马斯洛的需求层次理论,居民对生理、安全、社交、尊重和自我实现的每一个层次都有需求,当低层次的需求获得相对满足后,就会追求高层次的需求,目的在

于整体效用的最大化。居民首先向企业提供劳动、资本、土地等城镇化建设要素,获得工资、利息、租金等要素回报,然后通过购买用于吃、穿、住、行等的商品和服务,享用城镇化的成果。为此,部分地区农户要根据自身需求进行“自发型”的城镇化。“自发型”城镇化亦即“自下而上”的城镇化模式,主要是在市场力量与个人经济理性的诱导下由私人主体(主要是农民家庭和个人)自发选择性流动、兴办经济实体或至第二第三产业就业,从而推动城镇化的发展。农户进行新型城镇化建设的目的实际上也是自身的逐利性使然。农户这种“自下而上”的城镇化模式、缺乏发展规划与环保技术条件的小工业的生产模式,产业结构的不合理,使得农村的生态环境污染问题不断向城镇、乡村扩展。

二是企业整体运营的逐利性。新型城镇化推行低消耗、低排放、高效有序的绿色发展模式,赋予企业竞争优势更丰富的内涵,其实质是集约高效利用资源,促进创新和产业升级,在创建宜居的人居环境的同时,最大限度地减少对自然环境的破坏。但一些企业在小城镇建设与乡村城区拓展中,盲目扩张,不仅导致排污企业数量的增加,甚至用更低廉的价格去刺激消费者需求,在这样的生产模式中,环保的成本被压到了最低。一些地方没有切实将人口流动同地方城镇现代化水平的提升有机地结合起来,没能生成现代化的加工制造业、现代化服务业,仅仅是乡镇制造业的重复叠加,随着大规模资源开发、土地商业开发等项目的持续增加,“自发型”城镇化产生的小企业甚至小加工点排放出大量的废气和污水,带来了附近地区同类企业逃避环境成本的恶性竞争。

三是政府管理层绩效考核的逐利性。从政府管理层面而言,以GDP为核心的绩效考核体系使得政府在城镇化的过程中形成了独立的利益诉求,这成为当前政府推动城镇化进程的重要动因。在推进城镇化、加快小城镇建设的过程中,政府作为决策者,处于整项工程的中心位置,具有主导作用。但在各地大力推进小城镇建设的大背景下,一些地方政府领导急功近利,盲目追求个人政绩,在推进农村城镇化中存在脱离地域特点、脱离地区经济、脱离群众实际的问题,致使农村城镇化建设与生态环境保护背道而驰。地方政府既是经济增长的追求者,同时是法律赋予的环境保护的责任者,这种复杂身份使得

以上两种诉求发生矛盾时,政府的选择会倾向对其考核与评价最直接的因素。因此在经济增长关系到短期内政府考核、地方竞争、消费增长、就业增加等多重需要时,基层政府就以出让土地使用权为基本代价,以基建投资为辅助条件,以低成本劳动力为优势资源来吸引投资。对落户乡镇的企业类型、规模等缺乏能动的选择性,环境保护责任往往会被一些地方暂时舍弃。地方政府的决策更倾向于在经济增长带来的财政收入不断增加时,再去摸索解决企业的转型、升级与地方环境治理问题,而在这一过程中其更倾向于投入资金修建林荫带、草坪、公园等绿色环境景观等更直观的“绿色城镇化”标志,忽视对排污的深层次治理。

## 2. 外部政策的失效性

人们在对环境资源的开发利用过程中产生环境外部性,特别是环境污染会造成外部不经济,政府可以对某些行为直接进行管制或运用市场规律将外部性经济内部化,但在决策中,大多以此项目带来的现期社会效益大小来衡量,尤其注重该项目在政府官员任职期内的影响力,往往忽略其外部影响和长期效应,这些政府的政策失效也是造成城镇化建设负外部性日益突出的深层次原因。

一是宏观产业政策和城镇规划失效。由于可持续发展观念的缺乏,对资源环境可持续发展的规划和研究还不够,体制机制还不健全,直接导致农村城镇化建设中的污染外部性与农村城镇地区经济中各产业协调发展方面的欠缺,致使有些旨在发展经济,促进当地产业发展的产业政策在客观上却给环境带来了不利影响。这表现在部分地区的城镇建设缺乏科学规划,盲目扩大建设规模,造成交通、通信等基础设施建设严重滞后,有些城镇化建设的配套产业本身污染严重,需要较高的技术支撑,而农村城镇技术力量薄弱,环保意识淡薄,但当地政府为发展乡镇经济,在产业政策上接纳了这样的企业,那么这类企业的上马就会对环境造成恶劣影响。

二是公共项目制定执行的二元性。随着环境治理效果纳入地方政府部门政绩考核体系,各地一般都出台了比较严苛的地方环境标准来规制当地建设项目的审批和运行,而建设项目往往集中在城市,这就在事实上造成了城乡环境标准的宽严失调,在环境治理上存在明显的重城市、轻农村的倾向,环境执法资源过于集中在城市,城市环境管制力度明显大

于农村,农村乡镇环境治理区域化、碎片化现状突出,缺乏城乡统一、跨部门协作的城镇化生态建设战略和布局,重城市、轻农村,重显性环境问题、轻隐性环境问题比较明显,形成城乡环境治理的二元性,农村环境治理几乎处于没有标准依据的状态。特别是我国农村地区的环境容量相对盈余,农村企业的环境成本一般较低,在政府急于招商引资而承诺免予环境追责的条件下甚至为零。城市中一些企业凭人才、管理、科技等优势在市场竞争中取胜,环境成本较高的企业难以与其博弈,就迁移至成本较低的农村,出现环境污染转移成为区域产业梯度转移的伴生现象,形成“劣币驱逐良币”的不良效应。

## 三、实现城镇化建设与区域生态协调发展的 对策建议

进行城镇化建设推动社会经济发展的同时应重视生态环境的优化,坚持可持续发展思想,以人口密度、产出强度和资源环境承载力为基准,运用生态文明建设理念解决好生态环境保护与建设协调发展的问題,因地制宜地采取正确措施引导和促进城镇化健康发展。

### 1. 科学规划,保护城镇生态环境

进行区域内城镇规划时应顺应整个地区总体战略需要和产业转移特征,依据地区的资源禀赋、地理位置、区域特点、人口状况、经济社会发展程度等因素,与行政区划相协调,因时因地制宜,探索符合地方实际的城镇建设规划和建设模式,克服“自发型”城镇化所带来的城镇扩张的盲目性等问题,严格控制建设用地规模,走集约化发展之路。一要合理划定城镇的发展边界。坚持节约土地资源,在保证区域内可耕地不减少的前提下,选择在一些交通便利的非农土地的区域进行城镇建设。同时,协调处理农业用地与生产建设用地的关系,制定环境功能区规划和城市环境总体规划,划定城镇化发展的生态、环境和资源红线,保护城镇生态环境。二要科学合理编制规划。将地方功能区划分、生态保护、资源环境承载能力、用水效率、资源循环利用能力与水平等要素纳入城镇规划建设的评估条件之中,并建立相应的制度化考评机制,不符合条件的项目不得批准建设。三要走集约化发展之路。工业用地应当与工业园区统一规划相结合,应当考虑污染物的集中控制、治理,行业与企业间物质的循环利用。四要避

免相似度高的产业重复建设。在批准建设工业企业时,应考虑已有企业数量、拟建企业的技术条件与行业优势,避免低水平重复建设。

## 2. 有序引导人口转移,提高居民环保意识

在提高城镇化质量的发展导向下,应有序引导人口转移,提高居民环保意识,实现城镇化与生态环境保护的双赢。一要结合环境承载力,合理确定入住人口数量。社会发展水平的提高要求人在充分发挥其主观能动性的同时不能与自然界的客观规律相背离,而是要不断地调整其与自然的关系。在人口搬迁时,根据区域内的规划设计能力,科学合理有序引导人口转移,促使人与自然二者之间实现和谐统一。二要提高居民环保意识。城镇化建设的核心是以人为本,就要坚持以人为核心,加强群众生态道德教育,提高居民生态自觉自省意识,培育社会生态文明意识和全民参与绿色生态的价值取向,构建新型城镇化生态文明,培育社会生态文明。三要培育社会节能减排的生活方式和消费模式。提倡绿色生活、适度消费,鼓励使用节能产品和服务,奖励节能减排行为,努力对居民的生活方式和消费结构进行引导,建设节能降耗生活方式和消费模式的绿色社会。四要大力倡导绿色健康生活方式。在新型城镇化建设过程中宣传推广低碳居家、绿色出行、适度消费等健康文明的生活方式,树立绿色、低碳、节约的消费观念,引导居民购买使用节能、低碳产品和服务,转黑色消费为绿色消费,养成与社会经济发展和个人收入相适应的理性消费习惯,节约国家资源,保护区域内城镇生态环境。

## 3. 合理利用土地存量,有序进行城镇建设

加强城镇化建设和区域生态环境可持续发展,必须完善各项规章制度,杜绝城镇建设的无序扩张对区域环境造成的负外溢性。一是尽快建立、完善相关的政策、法规。结合新型城镇化生态环境建设,坚持外延扩张和内涵提高相结合,制定完善各类政策措施,从城镇的规划、施工、配套项目引进管理到整个城镇化项目的运行所涉及的生态环境的方方面面,当地政府应有的放矢地制定相关政策措施,构建全面、综合的经济、环境与社会评价机制,细化责任追究,从政府的层面来推动新型城镇化生态环境建设。二是完善“绿色 GDP”政绩考核指标体系,严禁超标建设。单纯强调城镇数量的增加和占地规模的扩大,无疑会导致城镇化建设的无序扩张。城镇化

的考核不再是区域内城镇数量的增加、占地面积的增加,而应是结合区域内实际情况,设计出科学的“绿色 GDP”指标体系,把区域内能源消耗与污染物排放以及自然资源的损耗等数据纳入到政府考核业绩体系内,构建出全面、综合的经济、环境与社会评价机制,以绿色 GDP 考核促进城镇化生态环境建设。三是预测城镇建设用地规模,科学有序地进行城镇建设。针对城镇建设用地现状和布局“小”“散”“乱”等问题,应结合区域内实际情况,开展城镇建设用地布局研究,预测城镇建设用地规模,并合理利用农村土地存量,明晰用地产权、制定存量农村建设用地利用规划,缓解城镇用地紧缺与农村建设用地闲置矛盾,科学有序地进行城镇建设。四是积极探索,大胆实践,采取科学合理的土地置换办法。为解决城镇建设用地不足的矛盾,积极探索,大胆实践,通过土地用途更新、土地结构转换、土地布局调整、土地产权重组等办法,实现土地现有功能和潜在功能的再开发,从而优化用地配置,提高土地利用集约度,有效增加耕地面积,改善农业生产条件和农村生态环境。

## 4. 建立环境准入门槛,严把项目引进的环保关

城镇化建设需要产业支撑,招商引资是推进地方经济社会发展的重要途径,也是扩张经济发展规模、加快区域经济发展最有效和最快捷的选择。一要建立环境准入门槛。加大农村工业污染治理力度,结合当地的产业发展方向,地方政府制定符合地区产业发展的项目清单,测算投资密度、资源与能源消耗、排放总量等,依据上述指标设置环境门槛,加强污染源头控制。在招商中严把环境门槛,严格控制限制项目的引入,对于不能通过环评的,采取一票否决制。真正做到决不把降低环保门槛作为城镇化建设区域内招商的优惠条件,决不在承接产业转移中接受污染转移,切实从源头控制污染。二要综合运用各种调控工具和相关政策法规。在城镇化建设过程中,要加大农村工业污染治理力度,综合运用各项环境政策和相关调控工具,严格执行国家相关产业政策,关停并转高能耗高污染行业,进一步提高超标排放收费和处罚力度,扩大排污权交易的试点范围,逐步推行排污权交易,减少碳排放量,从外部创造执行环境。三是政府部门要“有位”“有为”。政府部门要依靠行政手段,充分发挥其总揽全局、协调各方的主动性,要增强调控能力、注重招商项目质

量、严守把关,同时制定“节能减排”目标责任制,强制淘汰落后产能,促使招商引资走上良性发展的轨道,进而更好地推进生态文明的新型城镇发展。

5. 加强配套工业项目转型升级,促进城镇化与产业化绿色互动

要依靠科技和人才,提高城镇产业的层次和水平,以优化、合理的产业结构和生产方式转变经济增长方式,走城镇、工业、信息、农业和绿色“五化”同步的新型发展道路。因此,从科研开发到设计施工、生产运行、维修改造,采用绿色生产的理念,遵循生态平衡原则,加强各个环节的管理,促进城镇化和区域环境可持续发展。一是引导企业进行技术升级,减轻生产污染。针对区域内农产品加工产业普遍存在的技术水平不高、技术研发投入比例较低、“三废”排放量大的状况,经营主体应加强自身的技术升级改造,从源头上削减污染物的产生。因此,企业在选择生产工艺时,应该采用绿色生产工艺流程,或改革旧工艺,或开发新工艺,节省能源、降低物耗、减少污染和节省防治污染投入。二是倡导可持续的生产方式,实现资源、能源和废弃物的合理有效利用。企业生产需要的原料在生产中不可能全部转化为产成品,在生产过程中总会产生出各种副产物或者出现未转化的原料。因此,企业应秉持循环的、可持续的理念,建立相应的回收制度,对排放的废液或混合物进行适当的处理或分离,对能循环利用的能源适当地回收,实现原料、能源最大限度的闭路循环利用。

同时,采用先进的治理工艺对其他副产物作为下工段或其产业的原料,以最大限度地减少资源浪费和减轻环境污染,走废物资源化之路。三是调整产业结构,大力发展新型产业。推动城镇产业绿色化发展,优化生产方式,坚持走绿色、循环、可持续发展道路,加快传统产业改造和升级,大力发展、引进低能耗、低污染、高效益的“两低一高”产业,通过新型工业化来促进与城镇化、农业现代化、绿色化的良性互动,将一、二、三产业进行有效结合,以优化、合理的生产模式促进城镇绿色化发展。

#### 参考文献

- [1] 国务院办公厅. 关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知[Z]. 国办发〔2004〕第 20 号.
- [2] 中共中央, 国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020 年) [R]. 北京: 新华社, 2014.
- [3] 厉以宁. 新型城镇化建设值得关注的几个问题[J]. 经济导刊, 2016 (4).
- [4] 任远. 城镇化的升级和新型城镇化[J]. 城市规划学刊, 2016 (2).
- [5] 李璐. 经济波动与最优城镇化水平和速度研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26 (3).
- [6] 刘国斌, 韩世博. 人口聚集与城镇化协调发展研究[J]. 人口学刊, 2016 (2).
- [7] 聂飞, 刘海云. 基于城镇化门槛模型的中国 OFDI 的碳排放效应研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2016 (9).
- [8] 包双叶. 论新型城镇化与生态文明建设的协同发展[J]. 求实, 2014 (8).

责任编辑: 晓 立

## Study on Negative Spillover of Urbanization Construction and Mechanism of the Coordinated Development

Song Baosheng

**Abstract:** China's social economy has made great progress and the structure of rural economic, employment, as well as urban and rural have been effectively adjusted with the rapid development of urbanization. The large-scale and extensive urbanization development pattern promoted the rapid growth of GDP. However, it neglected the coordinated development of economy, society, and ecological environment, resulting in the ineffective allocation of resources, serious loss and waste, highlighting negative spillover of urbanization construction, disharmony of urbanization and regional ecology, difficult to realizing the anticipated goal of urbanization. To realize ecological region development, attention should be paid to the reflection of urbanization mode, that is combining with the actual situation in the region, totally integrated the ecological concept into the process of urbanization, refining the design plan according to local conditions, strengthening supervision, earnestly implementing the plan, implementing quality first guidelines, reasonably avoiding the negative spillover of urbanization construction, promoting the harmonious development of urbanization construction and regional ecology.

**Key words:** urbanization; spillover; regional ecology; ecological efficiency; coordinated development