

长株潭城市群生态一体化的问题及法律对策

文同爱，甘震宇

(湖南师范大学法学院，湖南长沙，410081)

摘要：长株潭城市群正在进行着生态一体化的创造性实践。2007年底，长株潭城市群经国务院批准，成为“全国资源节约型和环境友好型社会”建设综合配套改革试验区。随着长株潭城市群经济一体化的展开，其生态一体化也在推进，但面临一些突出问题，因此必须树立长株潭城市群生态一体化观念，在国家公务人员考核机制中增加“绿色”因素，推行绿色金融制度。

关键词：长株潭城市群；两型社会；生态一体化；绿色金融制度

中图分类号：D922.6

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2009)06-0848-05

我国正在加速城镇化，城镇群成批涌现，而生态城市建设从理念到制度进展很快，许多城市制定了生态建设法律文件。随着“两型社会”建设概念的提出，生态城市建设理论又有了进一步发展，从只注重个体城市的生态建设升级到了城市群生态一体化。长株潭城市群是十多年来在中国中部地区脱颖而出的具有重大意义的城市集合体，正在进行着生态一体化的创造性实践。

一、长株潭城市群生态一体化的缘起

法国地理学者戈德认为，城市群是城市发展到成熟阶段的最高空间组织形式，是在地域上集中分布的若干城市和特大城市集聚而成的庞大的、多核心、多层次城市集团，是大都市区的联合体。我国学者对城市群表述并不相同，但认识在渐趋一致，即在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市，依托一定的自然环境条件，以一个或两个超大或特大城市作为地区经济的核心，借助于现代化的交通工具和综合运输网的通达性，以及高度发达的信息网络，发生与发展着城市个体之间的内在联系，共同构成一个相对完整的城市“集合体”。^[1]

经过多年的发展，长株潭城市群已经成为一个完整的城市“集合体”。它位于湖南省东北部，包括长沙、株洲、湘潭三市，面积为 2.8 万平方公里，

2006 年人口为 1300 万，经济总量为 2818 亿元，分别占湖南全省的 13.3%、19.2%、37.6%，是湖南省经济发展的核心增长极。

长沙、株洲、湘潭三市沿湘江呈品字形分布，两两相距不足 40 公里，结构紧凑。人均水资源拥有量 2069 立方米，森林覆盖率达 54.7%，具备较强的生态承载能力。

随着我国改革开放政策的推行，长株潭城市群产生了经济一体化的要求。社会经济一体化是社会生态系统进化的历史规律，上世纪 70 年代以来，经济与生态一体化就已经在某些西方国家初见端倪，尤其是历史进入世纪转换之际，经济与生态的关系日益密切，呈现出彼此依存、相互促进和共同发展的新形势。^[2]1982 年学者张萍在湖南省政协会议提出了建立“长株潭经济区”的建议，1984 年组建了长株潭规划办公室，开展了一些初步活动，但 1986 年后，由于湖南省的决策层产生了不同意见，该项工作基本停顿下来。

1997 年 3 月，湖南省委省政府主持召开了长株潭三市和省直有关部门参加的“长株潭座谈会”，之后成立了长株潭经济一体化协调领导小组，重新启动了长株潭一体化进程。从 1998 年开始，湖南省计委牵头提出了基础设施建设方面的“五同规划”，即交通同环、电力同网、金融同城、信息共享、环境共治。2000 年编制《长株潭经济一体化“十五”规划》，2001 年发布《岳麓山大学城规划》和《湘江生态经济带概念规

收稿日期：2009-05-15

基金项目：湖南省社会科学基金“湘江流域生态经济建设的法律思考”资助项目(04ZC007)

作者简介：文同爱(1963-)，男，湖南桃江人，湖南师范大学法学院副教授，法学博士，中国法学会环境与资源法学研究会理事，主要研究方向：环境与资源保护法学。

划》,2002年编制实施《长株潭产业一体化规划》,2005年《长株潭城市群区域规划》《长株潭经济一体化“十五”规划》相继颁布。短短8年中,长株潭区域经济一体化取得了重大进展。

2003年湖南省人民政府发布《湘江长沙株洲湘潭段生态经济带建设保护办法》,确定建设湘江长株潭段生态经济带。该生态经济带由湘江长株潭段及其滨江两岸组成,以生态环境、生态经济和旅游观光为发展重点。该“办法”作为省级政府规章,对长株潭生态的整体性予以确认,从而具有重大意义。同年发布《湘江长沙株洲湘潭段生态经济带开发建设总体规划》,安排了多项生态建设项目。2006年,湖南省人民政府调整了“五同规划”的部分内容,将电力同网改为能源同体,金融同城改为生态同建。又陆续实施了四个“一”政策,即:三市实行同一个规划,同一个财政政策,同一个环保政绩考核标准,成立同一支环保执法队伍。2006年,省环保局制定《长株潭环境同治规划》,长株潭三市环保局签署《长株潭环保合作协议》,明确提出“环境同治”概念。2007年底,长株潭城市群经国务院批准,成为“全国资源节约型和环境友好型社会”建设综合配套改革试验区。2009年省政府发布经国务院批准的《长株潭城市群资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革实验总体方案》和《长株潭城市群区域规划2008—2020年》。

上述文件的有关内容反应了将长株潭城市群的经济建设、生态建设、环境保护一体进行的客观要求,符合自然规律和社会发展规律,可以概括称为“长株潭城市群生态一体化”。其含义有三:第一,鉴于长株潭三市以湘江为纽带联结成为一个生态整体,其生态建设必须作为一个整体统筹规划,一体进行;第二,长株潭三市的经济建设与生态建设必须一体进行;第三,它是长株潭一体化的重要组成部分。

二、长株潭城市群生态一体化的实施及面临的问题

(一)长株潭城市群生态一体化的实施概况

如上所述,长株潭经济一体化已经取得诸多进展,但是长株潭城市群生态一体化是一个新兴的理念,其发展仍处于初始阶段,推进生态一体化的多数规范性法律文件仍处于待实施的状态。例如,截至2008年6月《湘江长沙株洲湘潭段生态经济带开发建设总体规划》规定的“近期”75个规划建设项目中,除2个保留项目无需建设外,共有48个项目的进展情况“未见报道”,占总数(73个)的66%;取得实质性进展

的项目17个,占23%;发布招商引资信息的项目6个,占8%;其他情形2个,占3%。值得注意的是,4类项目中,环境整治与生态建设的所有项目除1项略有进展外,其余均无实质性进展。^[3]由此可见,生态一体化的推进遭遇了极大困难。

长株潭生态管理一体化取得的进展是,根据三市环保局于2006年签订的《长株潭环保合作协议》,建立了不定期的三市环境保护合作联席会议机制。2007年,在省环保局成立了长株潭统一的“环保执法队”。

在2009年湖南省“两会”上,周强省长在《政府工作报告》中强调,湖南将着力推进长株潭“区域布局、基础设施、产业发展、城乡建设、市场体系、社会发展”等六个一体化进程。其中,“区域布局、基础设施、产业发展、城乡建设”四个一体化都有生态含量,但生态一体化建设仍有待进一步明确和推动。

(二)长株潭城市群生态一体化建设中的突出问题

长株潭城市群多年来为环境问题困扰。株洲、长沙、湘潭在湖南省14个城市中的综合污染指数依次“位列三甲”,株洲是江南唯一的一个全国十大污染城市,长沙被国家列为“两控区”的主要城市之一,是典型的酸雨城市。之所以如此,是因为存在以下突出问题。

第一,区域环境监管体制尚有缺失。2007年在省环境保护局成立的长株潭统一的“环保执法队”,由于编制所限,只是在原执法机构的基础上增挂一块牌子。2009年1月4日,长株潭“两型办”正式挂牌成立,但其只是一个协调型机构,没有从区域总体上进行环境监管的职能。长株潭三市环保部门依旧按照行政辖区各自管理,在此基础上履行三市环保局于2006年签订的《长株潭环保合作协议》。这些体制设计,在生态建设、环境保护的事前、事中、事后监管方面都会因为人员、经费、专业技术等因素出现矛盾或“不管”现象。

第二,环保部门执法力度偏弱,惩罚机制在实施环节暴露出重大缺陷。在现行法律中规定的环境行政处罚手段主要有6种,包括罚款、限期治理、警告、停产停业、关闭、吊销证书。但是,环境保护行政部门对违法者只有罚款的权力,对限期治理、停产停业等其他处罚规定,必须由相应政府部门决定,客观上导致6种行政处罚手段中罚款的使用频数最高,几乎替代了其他处罚措施。然而现行法律、法规规定的罚款额度较低,对违法者难以构成有效的威慑,多数违法者“愿意”缴纳罚款继续违规生产,造成违法成本低,守法成本高的局面。

第三,个别地方政府在“招商引资”时出现偏差。有些地方党政官员,急于建立政绩,往往不做调查研究,不顾地方生态安全,盲目下达招商引资“硬指标”,并落实到单位和个人,作为考核政绩的重要标准,导致招商引资成为“全民运动”。一些部门和个人为了完成指标,不问投资者的信誉,不顾投入产出结构是否合理,也不管是否影响环境保护,敞开大门一概“欢迎”。而且,近年来正处于东部沿海地区产业转移的时期,不少高污染高能耗的企业需要另寻安身之处,长株潭城市群作为一个具有极大发展潜力的城市群获得这些企业的青睐。例如,株洲市本来就是三市中污染最严重的城市,前几年,一些区县政府仍然引进了不少高污染、高消耗、资源性(即“两高一资”)企业。近两年,株洲市为了创建国家环境保护模范城市,不得不付出极大代价治理、关停、搬迁 100 多家污染企业,其中单是治理株洲冶炼厂就需投资 47 亿元。

第四,生态建设所需资金数额巨大,近、中期有很大缺口。实施 2003 年《湘江长沙株洲湘潭段生态经济带开发建设总体规划》,估计总投资为 446.27 亿元;实施 2005 年的《长株潭经济一体化环境同治规划重点项目筹融资方案》,需要资金 234 亿元;实施 2008 年通过的《湘江流域水污染综合整治实施方案》,需要投入 174 亿元;长沙市 2009 年安排的 322 项重大建设投资项目投资将达 5636 亿元。按照现行的环境投融资体制,政府与民间在一定时期内难以筹集。

三、推进长株潭城市群生态一体化的对策及建议

(一) 树立长株潭城市群生态一体化观念,提高生态法律意识

2008 年湖南省人民政府提出进一步解放思想,更新观念,大力推动全民创业,努力实现中小企业和非公有制经济又好又快发展。在全民创业环境下,特别需要从官员到普通市民树立长株潭生态一体化观念,实现从追求经济快速增长向可持续发展思想的彻底转变。其内涵包括:从追求近期的直接经济效果转向追求长期的间接经济效果;从追求单一的经济高效率转向追求经济、生态协调的高效率;长株潭城市群生态系统是统一的,在任何一地的经济活动都会影响到其他地方的生态环境。

提高公众的生态法律意识,就是要人们认识到自己在生态环境中所处的位置和应负的环境法律和道德责任,努力改变传统的生产、消费方式,增强自我控制环境行为的能力,追求一种与生态系统保持和谐的

生活。为了提高公众的生态法律意识,政府可以做一些实事:通过增加生态建设投资,加强城市绿化力度,使城镇功能区的绿化覆盖率不断提高,增加城市绿化广场的数量,加大对风景名胜区的保护;引导房地产开发商设计开发生态环境品质高尚的住宅小区;建立环保宣传公益基金,专款用于对环境法律和生态建设的宣传教育,扩大宣传方式与途径,从少年儿童开始大力进行保护生态环境的教育,等等。这样,就能让市民在亲身享受到生态环境保护带来的利益的同时,于潜移默化中不断增强生态环保观念。

(二) 借鉴吸取他人经验教训,开创自具特色的长株潭城市群生态建设之路

中国发展至今已形成了多个城市群,沪宁杭城市群、京津塘城市群、珠江三角洲城市群、辽中南城市群、川渝城市群等五大城市群就是其中的代表。

北京、沈阳、成都、西安等城市处于平原地区,城市四周用地条件较好,长时期以来城市不加限制地连片向各个方向发展,一圈接一圈地展开使城市内部拥挤起来,生态用地安排不足,城市生态环境和城市绿化系统存在较大问题。

处于沿海地区的山东半岛城市群,在其发展中面临着一系列制约因素,除了产业结构层次低、各城市产业自成体系、经济联系松散等常规原因外,环境与资源问题越来越突出。主要表现是:第一,资源紧缺,如人均耕地减少,土地开发后备资源不足;水资源不足,城市群中的八市均严重缺水。第二,污染加重,一是空气污染严重,有五个城市空气质量达不到三级标准;二是地面水质恶化,大部分地面水体受到污染;三是固体废物增加,随着工业发展、人口增加和城市化进程加快,工业固体废物和生活垃圾处理问题日益突出。^[4]

长株潭城市群处于中国中部的丘陵地区,生态本底较好,但是人口密度大,随着中部崛起战略的实施,长株潭城市群正在迅速推进工业化。如果没有高瞻远瞩的生态环境战略,没有科学的生态法律制度,其他城市群遇到过的环境问题短时间内会在长株潭城市群一一发生。因此,建立有利于城市生态建设的新机制是长株潭城市群在发展道路上应当优先考虑的。

(三) 加强长株潭城市群生态一体化相关法律文件的实施与修订

首先,要加强有关保护湘江的法律文件的实施与修订。湘江是长株潭生态一体化的重要纽带,湖南省地方政府制定了一系列保护湘江的法律文件,它们在制度设计上臻于完美。例如,在《湘江流域水污染综合整治实施方案》中提出了大力推进招商引资向招商

选资转变,对不符合环保法律法规、产业政策的项目,对选址、布局不合理的项目,对饮用水源等环境敏感地区产生重大不利影响、群众反映强烈的项目,对排污总量已超过控制指标、生态破坏严重或者尚未完成生态恢复任务地区的新增污染项目,一律不予审批。同时提出了取缔关停污染严重企业、淘汰落后产能、限期治理重点工业污染源等措施。对于这些措施,如果辅以配套的执行手段,确保实施到位,那么,湘江流域的治理既有源头上的控制,也有末端治理。

其次,加强各种推进长株潭一体化的规划的实施与修订。前文提及,有些规划在实施中发生问题,如2003年的《湘江长沙株洲湘潭段生态经济带开发建设总体规划》。部分原因是规划过于理想化,规划项目所需投资过大,政府一时难以筹措,市场一时缺乏投资积极性。有关部门应当采取务实态度,按照可行性修订相关规划,确保长株潭生态一体化建设循序渐进地开展。

其三,由政府法制部门牵头,联合其他管理部门,在各方面专家的帮助下,根据《循环经济促进法》《清洁生产促进法》《节约能源法》《可再生能源法》《环境影响评价法》《城乡规划法》等法律,对涉及长株潭一体化的地方法律文件进行全面的审查,提出“废、改、立”的建议。笔者认为,可以考虑制定《湖南省清洁生产条例》和《湖南省循环经济条例》。两项文件不用《湖南省循环经济促进法实施办法》《湖南省清洁生产促进法实施办法》的名称。理由在于,湖南省应当在遵循两部法律的基本精神和基本原则的前提下,大胆探索,突破两部法律鼓励性条款较多的框架,规定更多具有强制性的措施。

(四) 建立生态一体化环境保护新机制

1. 建立区域环境监管新机构

在美国,有三种区域管理机构模式。一是功能单一的城市区域协调组织。美国洛杉矶城市区域发展过程中形成了一系列针对某一单项问题的跨行政区域组织,比较典型的是南海岸大气质量管理区,这一组织是在联邦政府和州政府的支持下负责管理区域大气质量规划。其管理范围涉及洛杉矶周边4县、1500万人口。它成立之前,4个县都有各自的大气质量管理机构。因大气污染具有流动性,故1977年根据有关法律成立了该跨区域管理机构,同时4个县的相应机构被撤销。二是综合性的城市区域协调组织。1967年明尼苏达成立了城市区域组织——大都市委员会,城市区域组织与城市区域内的地方政府之间有明确分工,并以法律文件加以确定,使其有切实的权力落实其职责。三是“区域城邦”(Citistates)模式。这是20世纪90

年代初,美国的佩尔斯(Neal Peirce)等人提出的概念。它在空间上是由中心城市、郊区腹地组成的经济统一体,在政治上是一个行政区域与城市区域范围基本协调的统一体,管理上是一个高度自治的权力载体。典型的如美国杰克森威尔大都市区等。^[5]

长株潭城市群生态系统本来就是一个整体,如果依旧按照原有的行政区划和体制去监管整个区域的生态情况,则难以实现管理上的一体化。因此,在目前的国家行政管理体制下,长株潭城市群可以借鉴美国洛杉矶城市区域的做法,创建专门负责生态建设和环境保护、地位独立的区域性环境监管机构。其操作模式可以有两种选择:其一,设立湖南省环境保护局长株潭生态管理分局;其二,在长株潭“两型办”之下设立长株潭生态管理局(副厅级)。不管采用哪种模式,其应得到省级财政的直接支持,以避免过多受制于三市地方政府,保证其有效开展工作。

2. 在国家公务人员考核机制中增加“绿色”因素

为了防止国家公务人员片面追求政绩而忽视当地生态环境的保护,任意招商引资或建设“政绩工程”,完善国家公务人员政绩的考核机制是一个重要方法。

“绿色”考核指标分“硬件”和“软件”两部分。“绿色硬件”包括:“绿色GDP”,生态建设项目的规划与实施情况,治理污染的成果等。“绿色软件”包括开展环境保护宣传的情况,环境保护法律与知识的掌握情况等。

3. 推行绿色金融制度

从广义上说,绿色金融制度是指有利于推动环境保护的金融领域的措施的总和,目前在我国主要表现为绿色信贷、绿色证券、绿色保险等制度。对于长株潭城市群来说,可以在此基础上进行大胆创新。

《长株潭城市群“两型社会”综合改革试点方案》提出了金融方面创新的要求并获得批准,如成立国有建设性投资集团;组建区域性商业银行;以农村信用社为基础,组建区域性农村合作银行或农村商业银行,等等。从长远看,这些金融制度的建立非常有利于促进长株潭经济社会的发展,不足之处是,在生态建设方面的金融制度还相对零散,力度不够,不足以支持长株潭城市群长期的大规模生态建设。我们建议湖南省在借鉴国外成功经验的基础上,争取国家支持,制定相关的法律文件,建立系统的绿色金融制度。

长株潭城市群绿色金融制度的基本架构包括:第一,绿色基金,是一种类似于股票型证券投资基金的理财产品。它以政府的名义设立,委托合格的生态投资机构管理,由政府承担保本、保值责任,并允许上市交易。第二,绿色债券,是支持环境保护的债券品

种。绿色债券从发行主体来看，有政府生态债券、企业生态债券、银行生态债券。第三，生态彩票，是为支持环境保护发行的彩票，以政府的名义发行，其主要功能是通过这种方式，适当吸收一些愿意为环境保护捐赠的人的资金，将零散的具有生态建设意向的社会资金聚集起来。第四，绿色证券，是融入了环境责任的证券发行政策和措施。长株潭城市群可以建立环境友好型企业评价体系，按照体系的标准，对长株潭城市群拟上市的企业进行环境友好评价，只有达到环境友好型企业标准的，才建议证券监督管理部门审核其上市申请。已上市企业如果要发行企业债券、向社会公众增发股份，也必须达到环境友好型企业标准。第五，绿色保险，是融入了环境责任的保险政策和保险产品，包括绿色车险、绿色财产险、环境污染强制责任险。第六，绿色信贷，是融入了环境责任的信贷政策和信贷产品。长株潭城市群的商业银行应当在上级批准后，积极开发绿色信贷产品，在当地政府的支持和帮助下，按照一定比例，向被评为环境友好型的企业发放污染防治或生态建设的特别贷款。第七，创办生态银行或生态投资银行。建议湖南省人民政府以及长沙市、株洲市、湘潭市三市人民政府作为发起人，一些大型企业也可以成为股东，并可吸纳具有法人资格的环境保护民间组织和致力于环境保护的自然人为股东，成立湘江生态（投资）银行或长株潭生态（投

资）银行。

注释：

其含义是：把长沙、株洲、湘潭从经济上联结起来，逐步形成湖南的综合经济中心。

“未见报道”这种进展情形是指以网络查找方式，即运用关键词搜索未能找到关于该项目进展情况的任何信息，但这并不能确保准确反映该项目的实际进展情况。

“两型办”是新成立的“湖南省长株潭两型社会建设改革试验区领导协调委员会办公室”的简称。

有人将其译为“现代城邦”，指跨区域的城市组织和管理形式。

参考文献：

- [1] 姚士谋、陈振光、等. 中国城市群[M]. 北京: 中国科大出版社, 2006: 5.
- [2] 杨卫. 经济与生态一体化中的上海生态经济可持续发展战略[J]. 上海改革, 2001, (12): 43.
- [3] 文同爱、胡城军. 湘江长株潭段生态经济带建设的法律措施实施五年评析[J]. 时代法学, 2008, (4): 31.
- [4] 李玉江. 城市群形成动力机制及综合竞争力提升研究——以山东半岛城市群为例[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 180.
- [5] 安筱鹏、等. 城市区域协调发展的制度变迁与组织创新[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006: 209.

On problems and legal countermeasures for the eco-integration of CZT urban agglomeration

WEN Tong'ai, GAN Zhengyu

(School of Law, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: CZT(Changsha, Zhuzhou and Xiangtan) Urban Agglomeration means the creative social practice of eco-integration. At the end of 2007, CZT Urban Agglomeration was approved by the State Council to be an experimental area of comprehensive reform for the construction of "national resource-saving and environment-friendly society". With the advancement of the economic integration of CZT Urban Agglomeration, its eco-integration is also being pushed on, which has also given rise to some prominent problems. The idea of eco-integration of CZT Urban Agglomeration should be set up, while "green" factors should be added to the assessing mechanism of governmental officials, and "green" financing system should be implemented as well.

Key word: CZT urban agglomeration; two-oriented society; eco-integration; green financing system

[编辑：苏慧]