



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2018 年第 41 期 （总第 163 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 09 月 24 日

对长江经济带主要城市生态 优先绿色发展的若干政策建议

钟茂初

【内容简介】基于“胡焕庸线”的生态承载力内涵，本文测度分析了长江经济带 47 个主要城市的生态承载力，并根据生态超载与否状况分析了各城市的合理发展取向，得出：（1）长江经济带主要城市的基本态势是，多数城市处于生态环境质量“良好”的边缘，多数城市“宜维持当前规模”；（2）各城市应针对现实超载与否状态、是否进入人均 GDP 超过 14000 美元的绝对减排门槛，选择协调有效的发展路径；（3）评价一个城市生态环境的治理绩效、努力程度，应充分考虑各城市的生态承载力和生态负载，不宜“一刀切”地强化产业结构、能源结构的调整。

推动长江经济带发展是新时期中国经济社会发展的重大战略,“生态优先、绿色发展”是推动长江经济带高质量发展的核心理念,“共抓大保护、不搞大开发”则是其基本定位。针对这一发展理念和定位,本文从生态承载力视角,探讨长江经济带“不搞大开发”基本定位的逻辑基础及其现实必要性,以期为各城市有效落实“生态优先、绿色发展”提供若干有针对性的分析和政策主张。

一、长江经济带 47 个主要城市的生态承载力及其合理的发展取向

本文采用基于“胡焕庸线”生态承载力内涵的分析方法,提出:各城市的“生态环境质量表征指标”是由其生态承载力和生态负载决定的,这是分析各城市合理发展取向、生态环保努力的基础性指标。据此,对长江经济带 47 个主要城市的生态承载力进行分析,并根据超载与否状态分析各城市的合理发展取向。得到以下分析结论。

(1) 总体上来看,比起中国其他区域(西部、京津冀、中原、东北等区域),其生态环境质量尚处于相对较好水平,相较于其他地区生态环境的压力较小。绝大多数城市处于生态环境质量表征指标处于“良好”范围。处于“较差”范围的仅有:成都、广安、宜宾、达州、泸州、重庆等长江中上游城市。综合而言:长江经济带主要城市生态环境方面当前及今后较长时期内的基本态势是,多数城市处于生态环境质量“良好”的边缘范围,多数城市处于“宜维持当前规模”的边缘范围。未来阶段,进则可继续维

持“良好”状态，退则易转向“一般”甚至“较差”状态。或进或退，取决于各城市的发展理念和对于生态环境治理和保护的努力程度。这一基本态势表明，长江经济带“不搞大开发”的发展取向是符合现实条件的，这一发展取向必须作为整个经济带的基本原则长久坚持。

(2) 但是，长江经济带多数城市处于“良好”范围的边缘，包括：南通、咸宁、铜陵、嘉兴、芜湖、马鞍山、宜昌、岳阳、常德、十堰、黄冈、恩施、黄石、荆门、长沙、攀枝花、合肥、襄阳、荆州、扬州、遵义、苏州、泰州、无锡、贵阳、常州、鄂州、镇江等，如果这些城市的生态负载有所增加、或者在局部区域强化生态负载，那么，这些城市就将转入“一般”、甚至“较差”范围。

(3) 对比合意环境质量目标，分析长江经济带主要城市的超载与否的状况，可知：在生态承载力范围内、且能够保证合意环境质量目标，尚可适度扩张人口经济规模的城市不多，仅有：昆明、池州、景德镇、九江、杭州、湖州、安庆、咸宁、宜昌、十堰等；多数城市处于“宜维持现有规模”的状态，包括：恩施、常德、马鞍山、岳阳、荆门、黄冈、铜陵、南通、芜湖、攀枝花、南昌、嘉兴、扬州、遵义、襄阳、泰州、黄石、镇江、长沙、苏州、常州、荆州等；若干城市已经有所超载，但超载程度不高，包括：鄂州、无锡、昭通、合肥、毕节、重庆、南京、贵阳、泸州、达州、宜宾等；处于“显著超载”的城市较少，计有：上海、武汉、广安、成都，包括三个特大中心城市。针对上海、武汉、成都显著超载的现实条件，不

宜扩大这些中心城市及其周边城市群的城市规模，而应以创新、信息、人才等方式发挥它们在长江经济带的引领、辐射、集散功能。

二、长江经济带主要城市如何协调其发展取向与减排步骤？

推动长江经济带发展，前提是坚持生态优先。各城市应针对现实超载与否状态、是否进入人均 GDP 超过 14000 美元的绝对减排门槛（为应对全球气候变化，中国提出了“二氧化碳排放 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰”等自主行动目标，根据这一目标测算，当人均 GDP 达到 14000 美元时，中国整体上即达到碳峰值而进入绝对减排阶段。所以，人均 GDP 接近或超过 14000 美元发达城市，应率先进入绝对减排），选择协调有效的发展路径。

根据各城市的“发展取向”及与其是否跨过绝对减排门槛的对比，不同的城市应当采取不同的发展方向和对策。大致可以划分为四种情形：（1）发展取向为“已超载”、“显著超载”，且已经跨过绝对减排门槛的城市——无锡、南京、上海、武汉等，它们唯一的发展方向是大幅降低单位经济规模的生态环境影响，主要途径是以生态环境效率较高的产能去替代生态环境效率较低的传统产能；（2）发展取向为“已超载”、“显著超载”，同时尚未跨过绝对减排门槛的城市——鄂州、昭通、合肥、毕节、重庆、贵阳、泸州、达州、宜宾、广安、成都等，多为中西部城市。这些城市，可能采取的发展途径是：在逐步降低单位经济规模的生态环境影响的同时，向生

态承载力较高、发展取向为“可适度扩张规模”的城市适度转移人口；(3) 发展取向为“可适度扩张”、“宜维持”，而已经跨过绝对减排门槛的城市——杭州、宜昌、长沙、苏州、常州、镇江、泰州、扬州、南通等，多为长三角城市。这些城市可能的发展方向是，通过适当降低单位经济规模的生态环境影响，获取一定的增长空间，同时适当吸纳生态承载力较低、发展取向为“已超载”、“显著超载”城市的转移人口；(4) 发展取向为“可适度扩张”、“宜维持”，而尚未跨过绝对减排门槛的城市——昆明、池州、景德镇、九江、湖州、安庆、咸宁、十堰、荆州、黄石、襄阳、遵义、嘉兴、南昌、攀枝花、芜湖、铜陵、黄冈、荆门、岳阳、马鞍山、常德、恩施等，长江经济带的多数大中城市。这些城市可能的发展方向是，在进入到绝对减排门槛之前，有较大的时间空间进行结构调整、提升生态环境效率，为未来阶段的绝对减排作出较为充分的准备。

三、如何更合理地评判长江经济带主要城市生态环境治理绩效？

生态环境部 2018 年 7 月 22 日发布了 2018 年 1-6 月 169 个地级及以上城市空气质量改善幅度相对较好和相对较差的 20 个城市名单。改善幅度相对较差的长江经济带城市包括：常州、嘉兴、宜宾、苏州、上海、荆门、达州、广安、芜湖、马鞍山。这样的评判是否合理？

根据本文分析可知，一个城市生态环境质量，其基础是由其生态承载力和生态负载决定，而生态承载力和生态负载，在短时期内都很难显著改

变。所以，评价一个城市生态环境的治理绩效、努力程度，不宜简单地依据其空气质量、水环境质量等实际指标的短期变化来评判，而应充分考虑各城市生态承载力和生态负载等基础性条件的差异。唯有如此，才能真实合理地评价各城市的治理绩效和努力程度。

依据本文的分析，评判长江经济带各城市的生态环境治理绩效和努力程度的过程中，以下两种情况可作为生态环境治理绩效好坏、努力程度高低的情形来评判。一种情形是，生态环境质量表征指标相差不大的城市之间相比较，某些城市的空气质量、水环境质量等实际指标明显偏低，表明这些城市的生态环境治理绩效不佳或努力程度不足。

从长江经济带主要城市生态环境质量表征指标与空气质量指标的对比分析来看，生态环境质量表征指标“较高”的城市，其空气质量理应优良，然而现实中，仍有部分城市只处于良好的边缘状态（ $AQI > 90$ ）；生态环境质量表征指标“良好”的城市，其空气质量良好的概率理应较高，但现实中，仍有部分城市空气质量处于轻度污染状态（ $AQI > 100$ ）。这些城市可评判为空气污染治理绩效偏低或努力程度有所不足，主要包括：杭州、湖州、上海、南通、嘉兴、宜昌、襄阳、荆州、荆门等。

与环境污染治理绩效和治理努力程度评价相关的治理途径和对策问题，过去一段时期内，往往不考虑各地生态承载力的差异程度，“一刀切”地强化产业结构、能源结构的调整。根据本文的分析可知，强化产业结构、能源结构调整的政策举措，更适合那些“治理绩效不佳、努力程度不足”

的城市；而那些“治理绩效较好、努力程度较高”的城市，强化其结构调整，其治理效果有限，极有可能导致“事倍功半”甚至是负面效果远超治理绩效的结果。

本文为国家社科基金重大项目“城市生态文明建设机制、评价方法与政策工具研究”（13&ZD158）的研究成果之一。

【作者简介】

钟茂初，全国政协委员，南开大学经济研究所教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。