

长江经济带建设的若干问题与建议

刘毅^{1,3}, 周成虎^{2,3}, 王传胜^{1,3*}, 孙贵艳^{1,3,4}, 康蕾^{1,3,4}, 方明^{1,3,4}

(1. 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101; 2. 资源与环境信息系统国家重点实验室, 北京 100101; 3. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 4. 中国科学院大学, 北京 100049)

摘要:建设长江经济带是现阶段、新常态下推进中国经济持续、稳定增长的重大战略举措之一。作为全国国土开发的一级轴线, 长江经济带具有显著的区位优势、航运优势和相对完善的产业体系, 2014年其经济总量占全国的45%左右。但与此同时, 也面临着一些跨区域的重大问题, 制约着长江经济带的未来发展。通过系统梳理改革开放以来长江经济带发展的主要特征, 对长江轴线发展过程中面临的主要问题进行深入解剖, 从经济增长、国土空间开发、航运建设、产业发展、资源环境、城镇化和体制机制等7个方面, 提出了近期建设长江经济带的若干建议, 供政府及学术界参考与讨论。

关键词:一级轴线; 空间开发; 宏观政策; 长江经济带

1 引言

中国经济在历经改革开放后30多年的高速增长之后, 正处于适应新常态的阶段: 一是面临经济下行压力, 增长速度放缓; 二是面临资源环境压力, 应尽快实施经济结构调整; 三是面临城乡差距、东西部差距呈逐渐扩大趋势, 需构建新的助推经济增长的战略性区域。李克强总理在2014年3月的政府工作报告中指出: “要谋划区域发展新棋局, 由东向西, 由沿海向内地, 沿大江大河和陆路交通干线, 推进梯度发展。依托黄金水道, 建设长江经济带”。将建设长江经济带作为新常态下推进中国经济持续、稳定增长的重大战略。

长江连通中国的东—中—西部, 丰富的水资源、便利的航运条件、相对发达的沿岸经济, 为其奠定了作为全国国土开发一级轴线的优越条件。20世纪80年代, 将沿海地带和长江流域作为全国国土开发的一级轴线, 并形成“T”字型战略, 在学术界取得了广泛的共识(陆大道, 1986, 1987, 1995; 陆大道等, 1992; 虞孝感等, 1993, 1995, 1996; 刘毅, 1995;

陈雯等, 1997)。在管理层, 由政府部门编制的《全国国土总体规划纲要》, 也将“T”字型战略作为未来15年或更长一段时期中国国土开发和经济布局的基本框架(陆大道, 2014)。经过30多年的建设, 长江经济带一级轴线地位日益突显。据统计, 长江经济带包括沪、苏、浙、皖、赣、鄂、湘、渝、川、滇9省2市, 土地面积 $2.05 \times 10^6 \text{ km}^2$, 占全国陆域国土面积的1/5强。2014年GDP占全国的44.7%, 2013年人口占全国的42.7%, 多项经济指标占到了全国的40%左右。除经济总量外, 其经济增长速度也显著快于全国多数省市区: 2015年上半年全国31个省市区GDP增速排名前10的省份中, 长江经济带有7个, 分别是重庆1(排名, 下同)、贵州2、江西5、湖北6、安徽8、江苏9、湖南10; 其他4省市排名分别为浙江11、四川13、云南15、上海24。

然而, 长期以来对长江经济带的发展战略研究更多地还是停留在学术界, 政府相关规划或政策大多限于有长江干流岸线、港口资源较好的省市。在国家宏观战略层面, 较少涉及关于长江经济带的针对性政策, 导致对长江经济带的资源开发与生态环

收稿日期: 2015-10; 修订日期: 2015-11。

基金项目: 2015年中国科学院学部咨询评议项目“长江经济带重大战略问题研究”。

作者简介: 刘毅(1958-), 男, 北京人, 研究员, 主要从事可持续发展研究, E-mail: liuy@igsrr.ac.cn。

通讯作者: 王传胜(1965-), 男, 山东青岛人, 副研究员, 主要从事区域发展研究, E-mail: wangcs@igsrr.ac.cn。

引用格式: 刘毅, 周成虎, 王传胜, 等. 2015. 长江经济带建设的若干问题与建议[J]. 地理科学进展, 34(11): 1345-1355. [Liu Y, Zhou C H, Wang C S, et al. 2015. Issues and suggestions on the construction of the Yangtze River Economic Belt[J]. Progress in Geography, 34(11): 1345-1355.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2015.11.002

境保护、产业布局与上中下游一体化协作、城镇体系建设与乡村发展等方面的统筹考虑显得不足。就目前而言,一些涉及国土开发的全局性问题仍需站在国家战略高度予以研究,包括:如何通过长江运能的充分发挥,形成长久的经济发展动力;如何打破行政区划桎梏,促进上中下游之间的切实协作,进而缩小区域发展差距,消除行政区划接壤地区的经济低谷;如何建立有效的协作发展机制,建立上中下游各具特色、错位发展的产业体系;针对日益突显的资源环境压力,如何通过国土空间的优化布局,建立高效运行的城市群及其系统,促进经济社会的要素集聚与快速、健康发展;如何解决农业地区、生态地区贫困问题,促进全社会公平发展等。

通过系统梳理改革开放以来长江经济带发展的主要特征,本文对长江轴线发展中面临的主要问题进行深入解剖,从宏观上探讨近期长江经济带建设的主要战略和对策,为长江经济带的未来建设和长久发展提供借鉴。

2 改革开放以来长江经济带发展的主要特征与问题

2.1 一级轴线地位依然显著,但增长速度迟缓

长江经济带,尤其是长三角、两湖、成渝地区历史上就已成为我国重要的工农业基地和城市化相对发达的地区,作为全国国土开发的一级轴线特征显著。表1显示,20世纪70年代末、80年代初,长江经济带综合经济实力居全国要位,多项经济指标占全国的比重在40%左右。近30多年来,总体经济实力占全国的份额基本保持未变。与1978年相比,除进出口总额、固定资产投资、社会商品零售总额呈显著上升趋势外,多数指标的占比变化不大,其中农牧渔业总产值和货运量指标还呈明显下降趋势。

对比沿海和长江轴线的发展,与改革开放初期相比,沿海地区经济总量和人口均呈集聚态势,长江经济带则变化较小。图1显示,1978年以来,沿海地带GDP和人口总量的比重呈上升态势,长江经济带则呈下降态势;其中,GDP总量从1978

表1 1978年以来长江经济带部分经济指标占全国的比重/%

Tab.1 Percentage of economic values of the Yangtze River Economic Belt (YREB) in the national total since 1978/%

指标/年份	1978	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
GDP*	43.56	42.90	41.47	41.19	40.72	40.27	40.51	41.19
第二产业增加值*	40.94	42.45	41.80	41.16	39.97	39.56	39.99	40.91
第三产业增加值*	43.10	39.08	37.89	40.18	40.64	40.77	41.23	41.66
固定资产投资	30.25	37.35	35.42	41.51	43.17	41.46	39.50	40.09
地方财政一般预算收入	43.85	46.46	44.86	39.41	39.93	43.14	43.17	43.05
农林牧渔业总产值	48.40	44.93	44.81	40.49	42.03	39.65	38.68	39.14
社会商品零售总额	33.26	35.66	35.32	39.61	39.17	40.57	40.58	40.72
进出口总额	19.90	15.68	17.54	22.22	30.72	39.97	41.58	39.40
货运量	42.73	29.96	32.97	35.14	38.30	39.33	40.57	38.55
货物周转量	31.71	29.27	31.41	30.75	34.29	33.97	37.60	35.51

注:*为长江经济带合计占全国31个省市区合计的比重,其他为占全国的比重。

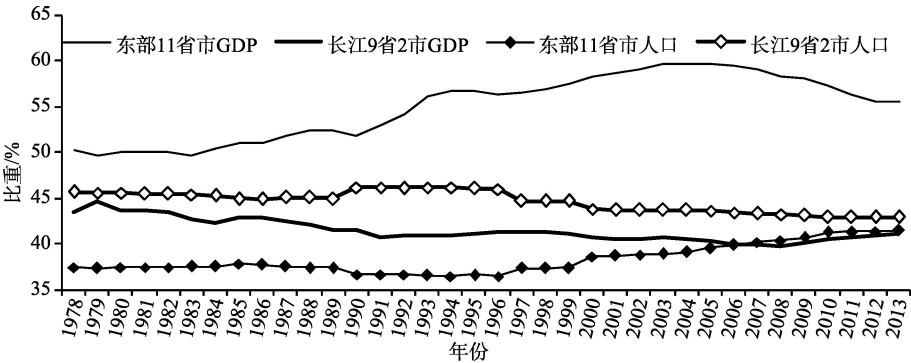


图1 1978年以来东部沿海地带和长江经济带GDP和人口占全国31个省市区比重的变化

Fig.1 Percentage of GDP and population of the eastern coastal areas and the Yangtze River Economic Belt (YREB) in the total of 31 provinces since 1978

年占全国的43.6%,下降为2013年的41.2%;人口比重从1978年的45.7%下降为2013年的42.9%。由此可见,从20世纪80年代提出“T”字型战略以来,无论是学术界还是政府,都对沿海和长江轴线的发展寄予了厚望,但从多年的增长情况看,沿海轴线快速成长,长江轴线则基本和全国保持同步,没有表现出一级轴线预期的发展效果。

2.2 空间结构呈现向长江三角洲和干流集聚的态势,区域差距扩大

改革开放以来,长江经济带空间结构极化态势显著,极化区域主要是长江三角洲和干流沿岸主要城市(段学军等,2009)。图2显示,1978年以来,长江经济带沿海和沿江地区的GDP占比中,除上海市表现为下降趋势外,其余均显著上升;其中,沿海地

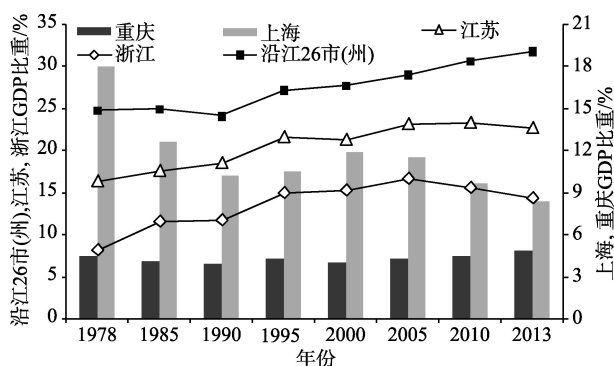


图2 1978年以来长江经济带沿海3省和沿江26市(州)、重庆市GDP占比的变化

Fig.2 Percentage of GDP of three coastal provinces, 26 cities (prefectures), and Chongqing Municipality in the Yangtze River Economic Belt (YREB) since 1978

区的江苏、浙江两省GDP占经济带的比重上升最为明显,其次是沿长江干流的26个市(州)^①GDP占经济带的比重从1978年的1/4上升为2013年的1/3。

在集聚的同时,区域差距扩大,主要表现为两大特征:一是经济发展水平由下游至上游呈梯级下降态势。图3显示,2012年长江干流沿岸地区(2个直辖市、25个地级市、1个自治州)从下游到上游,人均GDP和人口密度呈阶梯式下降,长江三角洲地区和其他地区的梯度差,比中上游的梯度差要大得多。人均GDP南京以下江段为 8.71×10^4 元,下游皖江段平均 4.33×10^4 元,中游平均 4.64×10^4 元,上游平均 3.42×10^4 元。“梯度”特征还表现为行政接壤地区的低谷特征。长江经济带干流沿岸地区人均GDP有两个低谷区:池州—黄冈,恩施上游,为湖北、安徽、重庆行政区的边缘地带;二是干流沿岸地市和外围地市的差距明显。从人均收入的情况来看,总体上长江干流沿岸地区的地市高于其他地市,这种情况以中下游表现尤为显著。以江苏、安徽和湖北3省为例,统计显示,2012年干流沿岸地市的城镇居民人均可支配收入比其他地市分别高出:江苏为10000元、安徽为4000元、湖北为1700元,农民人均纯收入分别高出:江苏为5000元、安徽为1500元、湖北为300元。

2.3 水运优势未能有效发挥,畅通便捷的集疏运网络还未形成

长江最大的优势条件是便利的水运条件,依托水运条件建立快捷便利的综合运输系统是支撑长江经济带经济稳定增长的长久动力。长江经济带

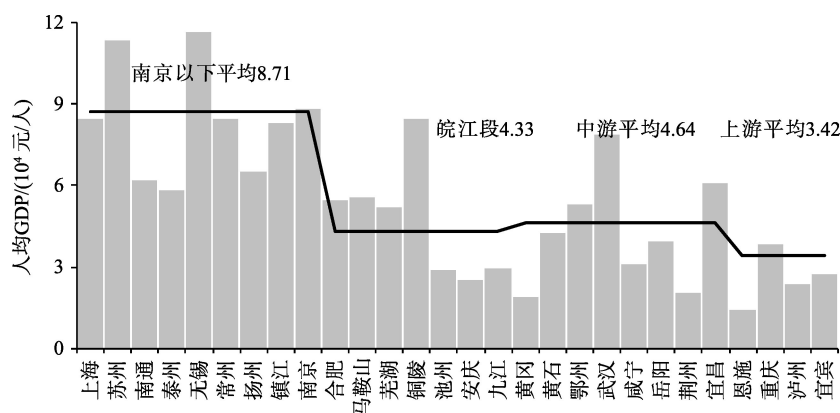


图3 2012年长江干流沿线市州的人均GDP阶梯状格局

Fig.3 GDP per capita of cities and prefectures along the Yangtze River in 2012

①以拥有长江干流岸线为准统计,包括25个市:南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、池州、九江、武汉、黄石、宜昌、鄂州、黄冈、咸宁、荆州、岳阳、泸州、宜宾;1个自治州:恩施。

的内河水运一直在全国水路货运体系中占有优势,但改革开放以来水运货运量整体呈现下降的趋势。从图4可知,1978年长江经济带水运货运量占全国地方水运货运量合计的比重为71.59%,2013年下降至67.19%。同期,铁路运输货运量比重也逐年下降,而公路运输货运量占全国的比重逐年上升,从1978年的23.98%上升至41.96%。

自然条件是影响水运及其集疏运网络建设的主要因素。从内河航道来看,长江干流拥有3600 km的通航里程,内河航道总长度占全国的70%(虞孝感, 2003; 王传胜, 2010)。汉口以上可通行1500~3000 t级船舶,汉口—南京可通行5000 t级船舶,南京以下乘潮可通行 2.5×10^4 t级船舶;内河岸线资源丰富,自宜昌以下长江干流内河岸线长度3523 km,其中深水岸线1004.6 km,稳定岸线1320.7 km(王传胜, 2010)。但长江水系具备优良通航条件的航道和具备优质建港条件的岸线比例并不高,高等级航道里程仅占其内河航道总里程的7.53%;中下游干流岸线资源中,深水岸线占比不到30%(王传胜, 2010)。从集疏运系统的建设条件来看,中下游沿岸防洪形势严峻,地质条件复杂(钱宁等, 1987);上游沿岸山地阻隔,港口后方的陆域空间受限。

从人为因素来看,长江航道受南京长江大桥净空限制,万吨级海轮的进江只能到达南京,航运的大运量潜能不能得到充分发挥。在水陆运输衔接方面,公路是集疏运的主要方式,干流沿岸的横向铁路未能全线贯通,纵向的铁路运输运力饱满,甚至超负荷运行,加上几种运输方式分属不同的管理部门,互相之间因为利益问题缺乏统一协调的动

力。因此,总体上看,畅通的水运网络建设和便捷的水陆联运系统建设均显不足。

2.4 外向型经济增长较快,产业同质化竞争显著

长江经济带,特别是沿长江干流分布的主要城市,历史上就是中国市场化程度发育较好的地区,商品交易活跃,人们的市场经济意识强。改革开放以来,随着全国的全方位开放,长江经济带得益于其优越的区位和便利的综合运输条件,对外经济发展迅速。图5显示,2000年以来,长江经济带外贸进口额和出口额占全国的比重均呈增长态势,其中出口额持续增长,进口额在2007年以后有下降趋势;出口额的稳步增长,反映了强劲的产品生产能力;与长江经济带相比,沿海地带外贸进口额和出口额占全国的比重均呈逐年下降趋势。

长江经济带是我国重要的工业走廊,集中了一大批产业集聚区和特大型企业,汽车产量占全国40%,家电占60%,微型计算机占80%,钢材占30%、建材占40%。但9省2市存在一定程度的产业同构,制造业结构相似系数均超过0.7,最高为上海—重庆的0.89(表2)。各地产业规划也有同构化现象,11省市中,将电子信息列为主导产业的有9个,汽车、石化、装备制造列为主导产业的有6个。产业的同构化造成同质化竞争,降低了区内外协作效率。

2.5 资源环境压力日益突出,环境治理的任务繁重

长江流域多年平均径流量 $9616 \times 10^8 \text{ m}^3$,约占中国的34%,相当于黄、淮、海河水资源总量的5.5倍。丰富的水资源既是支撑长江经济带经济发展的基础,又是全国淡水资源的重要保障。但目前水资源开发利用率高导致开发过度。截至2012年,长江流域内已建成大中小型水库51600多座,累计

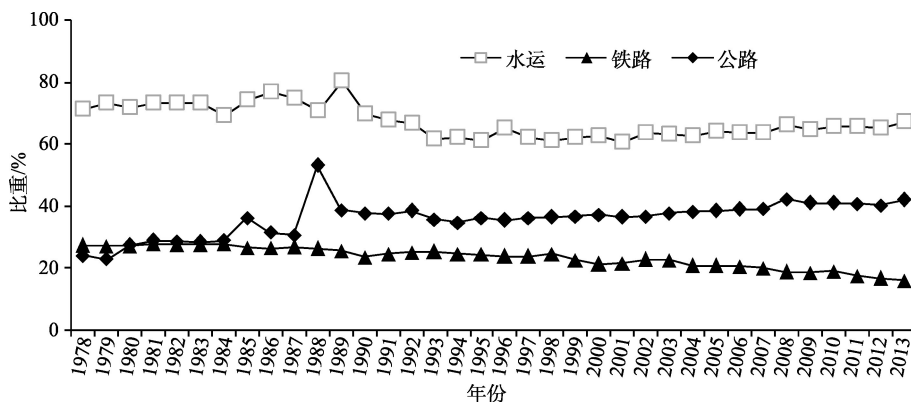


图4 1978年以来长江经济带主要运输方式货运量占全国比重的变化

Fig.4 Percentage in the national total of freight volume of the main transportation modes in the Yangtze River Economic Belt (YREB) since 1978

总库容 $2996.57\times 10^8\text{ m}^3$,其中库容超过亿 m^3 的水库 246 座,累计总库容达 $2293.27\times 10^8\text{ m}^3$ 。每年巨大的用水、蓄水、调水量,对维持河流正常的生态和航道用水产生巨大的不利影响。

从土地资源来看,长江经济带人均资源量少、开发强度大、供需矛盾突出。根据《全国主体功能区规划》测算(徐勇等, 2010; Xu et al, 2011),长江经济带的沪、苏、浙、鄂、湘 5 省市人均可利用土地资源量在全国 31 个省市中排名均处于后 10 位,其中下游 3 省市处于后 5 位(同处于后 5 位的还有北京和天津)。从目前的土地开发强度上看,只有川滇黔 3 省在 5% 以下,其余省市均远超全国平均水平。上海为全国最高,达 38% 左右,江苏、浙江、安徽均超过 10%,重庆、江西、湖北、湖南在 5%~10% 之间(图 6)。

长江经济带大气、水环境环境污染日益突出。大气环境恶化现象日益严重,2000-2013 年,PM_{2.5} 浓度呈显著的增加趋势,以上海—杭州—南京构成三角型的高值区(徐建辉等, 2015),且有向中上游扩展的趋势。水环境方面,据统计,2000 年以来,全国每年发生的水污染事故中,将近 60% 发生在长江经

济带省市,其中 2/3~3/4 的事故发生在中下游 7 省市。2011-2013 年,长江经济带每年的废水排放量占全国的比重都在 40% 以上,其中 40% 以上分布在东部的沪、苏、浙 3 省市,1/3 以上分布在中部 4 省;每年的 COD 排放量占全国的 1/3 以上,其中 45% 以上的分布在中部的皖、赣、鄂、湘 4 省(表 3)。全国水资源污染严重的城市包括上海、南京、杭州、南通、武汉、黄石、重庆、成都等,几乎都集中于长江干流沿岸地区。与此同时,长江三角洲已经出现严重的跨界水污染问题,京杭运河长三角段、太湖、长江中下游段、钱塘江段等水资源都受到不同程度的污染。

此外,长江流域是中国防治水土流失的重点区域,近年来每年水土流失治理面积占全国的 1/3。长江经济带土壤敏感性区域面积占总面积的 97%,其中中度敏感以上占区域面积的 1/3,高度与极敏感区域占 1/5。水土保持的任务繁重。除此之外,云贵两省的石漠化灾害、中下游及主要湖区的防洪蓄洪工作也十分重要。20 世纪 90 年代以来,长江中上游防护林体系建设工程、天然林保护工程、退耕还林工程的实施,植被覆盖恢复显著,在一定程度上减轻了水土流失恶化的状况。

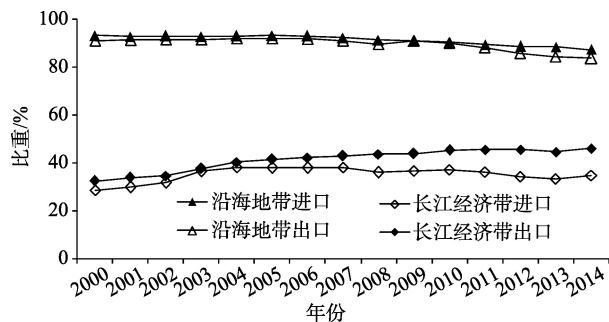


图 5 2000 年以来长江经济带和沿海地带外贸进口额和出口额占全国比重的变化

Fig.5 Percentage of imports and exports of the Yangtze River Economic Belt (YREB) and coastal areas in the national total since 2000

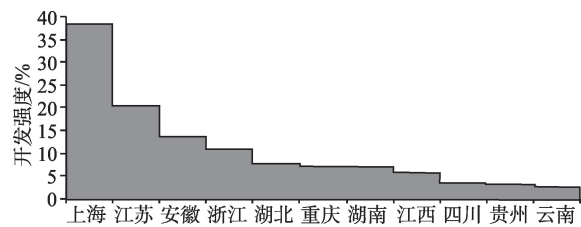


图 6 长江经济带各省市现状开发强度(根据 9 省 2 市主体功能区规划报告整理)

Fig.6 Current development intensity of provinces and municipalities of the Yangtze River Economic Belt (YREB) (data from the main functional area planning reports of the 9 provinces and 2 municipalities)

表 2 长江经济带产业结构相似系数
Tab.2 Similarity coefficient of industrial structure in the Yangtze River Economic Belt (YREB)

地区	系数	地区	系数	地区	系数	地区	系数
上海—	0.70	浙江—	0.86	湖北—	0.73	长三角—	0.83
浙江		江苏		贵州		中游	
上海—	0.86	安徽—	0.81	重庆—	0.74	中游—	0.93
江苏		江西		四川		上游	
上海—	0.89	湖北—	0.78	贵州—	0.83	长三角—	0.85
重庆		湖南		云南		上游	

表 3 近年来长江经济带废水和 COD 排放量占全国的比重
Tab.3 Percentage of wastewater discharge and COD of the Yangtze River Economic Belt (YREB) in the national total in recent years

地区	废水排放量/%			COD 排放量/%		
	2011 年	2012 年	2013 年	2011 年	2012 年	2013 年
长江经济带	43.08	43.30	43.00	36.25	36.31	36.48
东部 3 省市	41.98	41.06	45.34	25.53	25.29	24.93
中部 4 省	35.59	35.69	33.45	45.59	45.70	45.95
西部 4 省市	22.43	23.24	21.21	28.87	29.01	29.12

2.6 整体城镇化水平不高,农业和生态地区的贫困化趋势显著

长江经济带的城市群发展迅速,并形成了集聚态势。但从全域来看,城镇化率并不高,11省市的平均城镇化率略低于全国平均水平。图7显示,城镇化水平较高的主要是下游的沪苏浙和上游的重庆市,湖北省略高于全国平均水平,其余省市低于全国平均水平。从城乡公共基础设施配置及服务的情况看,下游地区^②绝大多数指标高于全国水平,有些在沿海地带也很突出;中、上游除个别指标外,其余均低于全国平均水平。

长江流域历来是我国多种大宗农产品的主要生产基地(虞孝感,2003)。改革开放以来,随着第一产业在三次产业结构中比重下降,主要农产品产量在全国的比重显著下降。图8显示,除油料、麻类、水果外,其余农产品在全国的比重均呈逐年下降或波动下降的态势,其中,棉花、粮食、桑蚕茧和肉类下降程度最为显著。农业地位的下降,一方面引起农民收入的不稳定,导致其相对于全国其他地区的下降态势,特别是在以农业为主要产业的省份影响尤为显著。据统计,长江经济带9省2市1978年农民人均纯收入在全国的排序中,沪苏浙皖鄂5省市呈上升趋势,其他6省市都有不同程度的下降,下降幅度较大的有湖南、四川、云南等省。

长江经济带在两极化发展态势下,农业地位的相对下降,对贫困地区的快速脱贫产生不利影响。全国14个连片特困区中,长江经济带分布有313个特困县,约占全国特困区县总数的46.23%和特困区

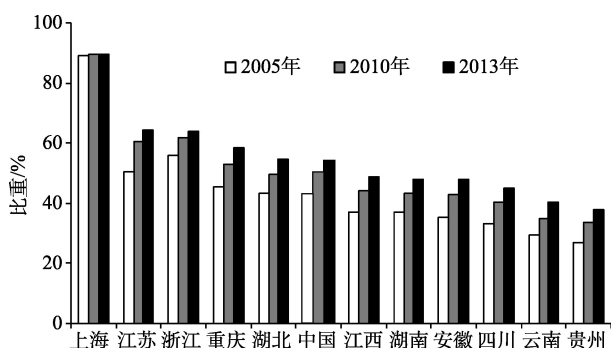


图7 长江经济带各省市城镇人口比重

Fig.7 Percentage of urban population in the Yangtze River Economic Belt (YREB)

面积的24.3%,均高于长江经济带县域总数和土地总面积占全国的比重(37.83%,20%)。从贫困县域平均农民人均纯收入来看,2011年重庆和安徽县域平均的农民人均纯收入高于5000元,在全国各省市贫困区中排位靠前;湖南和云南低于4500元,在各省市中排位靠后;其余各省处在中游水平。

2.7 区域合作的体制机制尚不健全

长期以来,对长江经济带发展的顶层设计和战略研究多停留在学术界,或拥有长江干流岸线、港口资源较好的省市。长江水利委员会负责保障流域水资源的合理开发利用,实施管理监督,包括水文监测、河流、湖泊、岸线、洲滩的保护与开发、水利工程建设、水土流失治理等,其中防汛是重点任务之一。2015年7月国务院批复的《长江流域综合规划(2012-2030年)》,重点关注水资源合理开发、防灾减灾、水生态保护、河道整治等方面,较少涉及社会经济发展、国土综合整治等方面的内容,从国家层面对长江经济带资源开发、生态环境保护与产业布局、城市群建设、乡村发展的统筹考虑不足。

尽管长江三角洲等区域的合作机制得到不断完善,但区域之间相互协调还存在一定困难,许多涉及长江经济带共同发展的问題,省级政府层面无法协调,如上中下游之间水资源分配与生态环境保护及生态补偿,海进江船舶标准化与海、河港协作,陆路交通和水路交通资源的共享与协作,重大水利设施工程修建及环境影响评估,产业转移与资源共同

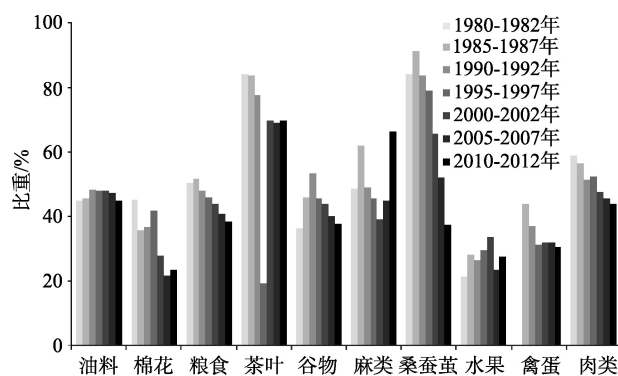


图8 1980年以来长江经济带主要大宗农产品占全国比重的变化

Fig.8 Percentage of main agricultural products of the Yangtze River Economic Belt (YREB) in the national total since 1980

②在自然分界上,长江自湖口以下为下游,宜昌-湖口为中游。本文按照学界以往定义的经济分区,来界定长江经济带的上中下游,即:东部3省市为下游地区,中部4省为中游地区,西部4省市为上游地区。

开发,以及港口功能定位与港口资源合作开发、区域环境合作治理等其他涉及公共资源开发与共享共治的一些问题。

3 现阶段建设长江经济带的若干建议

3.1 从国家战略层面制订针对性的区域政策,确立长江经济带的一级轴线地位

长江轴线在全国国土开发中占据举足轻重的地位,在全世界也是独一无二的,建设好长江经济带,不仅对中国、对世界亦具有示范意义。从发达国家和国内区域发展宏观战略的成功经验看,有效的体制机制和针对性的配套政策是促进重点区域快速发展的首要措施(陆大道等, 1999; 杨桂山等, 2007)。因此,从国家政策层面和体制机制建设方面,应切实确立长江经济带一级轴线的战略地位。

改革开放以来的区域政策,缺乏对长江经济带整体建设的考虑。从“T”字型战略出发,长江经济带和沿海地区同为国土开发的一级轴线,应将两条轴线放在同等重要的位置考虑。而长期以来,从政府层面缺乏把长江经济带作为国土开发的一级轴线的战略安排,未出台针对性强的区域发展政策。“六五”以来,国家在区域战略方面的政策多是从东中西三大地带层面考虑,这符合 20 世纪末国家整体的区域发展发展战略,即以效率为先、支持东部地区率先发展。“九五”以来,国家发展的战略重点逐步向中西部转移,但由于要素禀赋的差异,经过择优拔优的政策实施后,东西部的发展差距越来越大。政府的区域政策除关注优势地区外,还关注问题区域或特殊区域,如贫困地区、民族地区等,而对横贯东中西地区的长江轴线缺乏区域的统筹考虑和安排。国务院颁布的《指导意见》和即将出台的“长江经济带发展规划”,实际是将长江经济带作为一个政策区域,从政府层面统筹经济带的一体化发展并配套制定相应的区域政策。

3.2 通过构筑高效的国土空间结构,保障长江经济带的有序发展

“十三五”期间,既是《全国主体功能区规划》实施的重要时期,同时也为长江经济带重塑高效国土空间带来了重要机遇。长江经济带 9 省 2 市有 85 个县市区处在国家级优化开发区(表 4),土地面积 $4.2 \times 10^4 \text{ km}^2$,约占全国优化开发区面积的 30%;重点开发区 423 个县市区,土地面积 $46.3 \times 10^4 \text{ km}^2$,超过全国各级重点开发区总面积的 1/3;农产品主产区 365 个县市区,土地面积 $66.9 \times 10^4 \text{ km}^2$,其中国家级农产品主产区面积接近全国同类功能区面积的 1/3;生态功能区 302 个县市区,土地面积 $88.4 \times 10^4 \text{ km}^2$ 。

未来应借助主体功能区规划的实施,构筑功能明晰、开发与保护并重的国土空间结构(樊杰, 2006, 2007)。长江经济带优化和重点开发区域面积约占长江经济带的 15%,主要集中在下游和长江沿岸地区。其中优化开发区域在长江经济带未来国土空间构筑中主要承担高端服务业集聚、制造业转型升级、城镇化品质提升的重点任务;重点开发区域是长江经济带未来经济增长的主要区域,是培育新型城市群的关键区域,其中中上游沿岸重点开发区域,在推进新型工业化进程、增强产业和人口集聚能力方面将发挥重要功能。农产品主产区中 90% 为国家级农产品主产区,几乎均分布在中上游地区。未来一方面要发挥传统农业和农业技术的劳动力优势,建立现代农业体系,为全国提供优势农产品和农业技术服务;另一方面要发挥资源多样化优势,建立特色农业体系,为经济带地区和城市化地区提供多样化农产品和农业、农村休闲空间。重点生态功能区占长江经济带面积的 40% 以上,其中 2/3 以上为国家级,2/3 以上又分布在上游地区。生态功能区分布有中国重要的亚热带及其山地森林和湿地生态系统,是全国重要的生物多样性保护、生态系统多样性保护区,长江流域重要的水源涵养、土壤保持和石漠化防治区。

表 4 长江经济带主体功能区区域统计

Tab.4 Statistics of the main functional regions of the Yangtze River Economic Belt (YREB)

项目	国家级优化开发区	重点开发区		农产品主产区		重点生态功能区		总计
		国家级	省级	国家级	省级	国家级	省级	
2013 年县市区数/个	85	216	207	233	132	114	88*	1075
各类各级主体功能区面积/ 10^4 km^2	4.2	26.3	20.0	60.3	6.6	58.7	29.7	205.7
功能区面积占经济带总面积的比重/%	2.0	12.8	9.7	29.3	3.2	28.5	14.4	100.0
功能区面积占全国同类面积的比重/%	29.5	33.2	36.6	32.5	12.8	15.1	16.3	21.4

注: *包括浙江省 15 个省级生态经济区。

3.3 加快提升综合交通运能,支撑经济持续稳定增长

从国际经验看,发挥流域运能主要抓住两大关键问题:一是水路运输的畅通,二是水陆联运的便捷(刘昭然, 2013)。为保障航运的畅通,按照《长江经济带综合立体交通走廊规划(2014-2020年)》,规划到2020年长江高等级航道里程达 1.2×10^4 km, 占其航道里程的13.48%。此外,规划中下游重点实施12.5 m深水航道延伸至南京工程,中游重点实施荆江河段航道整治工程,上游重点实施重庆至宜宾段航道整治工程。同时,对宜昌至安庆段、宜宾至水富段航道开展工程模型试验和论证研究。由于长江泥沙量大,中下游浅滩、岔道、江心洲分布广,一方面航道整治工程会对自然航道、泥沙运移方向、岸线节点的稳定性产生一定的影响(钱宁等, 1987; 王传胜, 1999, 2010);另一方面,每年的航道工程维护都需要耗费一定的成本,因此对于航道的整治一定要建立在科学的模型试验论证和环境影响评估基础上。根据发达国家经验,除了航道整治外,实施船型标准化也是挖掘内河航运潜力的举措之一。罗诗刚(2006)的研究显示,发达国家内河航运船舶数量比中国少得多,但每艘船舶的平均吨位比长江船舶要大得多。长江干线船舶平均吨位750 t,其中长航集团的船舶平均吨位1360 t。对比发达国家,德国内河船舶的平均吨位是1395 t,俄罗斯内河船舶的平均吨位是1383 t,美国密西西比河的平均吨位是1350 t;而且这些国家的内河船舶都实行了标准化船型,内河航道基本都已渠化,效率(含通过船闸的效率)、质量、节能、环保等各个方面的运输指标都优于长江内河运输船舶。因此,目前在航道整治的同时,还应继续加快适宜长江现状航道的船型标准化进程,充分挖掘现有航道的潜力。

为此,应以《长江经济带综合立体交通走廊规划(2014-2020年)》实施为契机,进一步优化综合运输网络格局。初步统计,长江港口每年通过铁路转运的货物约 5000×10^4 t,不到长江港口货物集疏运比例的2%,远低于发达国家港口和铁路衔接运输的平均比例30%;长江干线港口中,可开展铁水运输的港口不到10个,与铁路直接衔接的码头泊位仅65个;同时,许多港口缺乏与快速公路干线的连接,使大量腹地物流舍弃水运,极大地影响了长江航运的潜力发挥。当前,应以重庆、武汉、南京等重要水陆运输枢纽为重点,组织高效集疏运系统,提升水陆联运的便捷程度;加快重庆、武汉、南京港群等重要港区的连接线建设,推进港口与国家级新区、

沿岸物流园区的通道建设,通过有效解决“最后一公里”问题,扩大港口的集疏运腹地,提升航运综合服务能力。

3.4 建设并完善统一市场体系,积极培育“新型”经济增长点

改革开放以来,长江三角洲及沿岸的城市群一直承担着引领经济增长和吸引要素集聚的功能,并随着经济带的发展而不断壮大。根据国务院发布的《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》,确定将电子信息、高端装备、汽车、家电、纺织服装等五大制造业和现代服务业作为发展重点。然而受资源环境胁迫、人力资本成本上升等因素影响,长三角、长江中游和成渝三大城市群的核心城市、甚至包括所有的省会城市,都面临着传统制造业向外转移的问题,尤其是长江三角洲地区沪宁杭核心地带,传统产业转移需求更为迫切,转移的速度也将加快。而中央提出的战略性新兴产业需要一定的时间培育,且由于受经济下行压力、资金沉淀、地方债务滚动、国家融资政策等因素的影响,目前仍未见实际成效,尚未收到预定效果,因而也就难以尽快填补传统产业腾出的“笼子”。服务业特别是生产性服务业更是受整个经济和工业发展放缓的影响,原有的竞争优势有所弱化,对经济增长的支撑力也随之下落。另外,沿江各地几乎都把高端制造业、现代服务业作为培育重点,这在未来也会造成新一轮的无序竞争。

未来,应利用“一带一路”、京津冀一体化、长江三角洲一体化等国家宏观区域战略实施的机遇,充分发挥长江经济带已高度发育的市场体系优势、技术创新优势,推进统一、完善的市场经济体系建设步伐。按照要素禀赋和主体功能区定位,依靠企业的自主意识和自主能力,发挥市场配置资源的决定性作用,积极引导具有发展潜力的大中型企业转型升级。加快消除地区间隐形壁垒,建立上中下游园区间产业协作及企业、人才吸引与流动机制,推动产业有序转移,引导上中下游间、区域间错位发展,形成分工明确、高效协作的产业经济体系。

围绕五大制造业集群和现代服务业建设,充分发挥市场调节作用,培育新的增长方式。一方面,继续发挥传统区域中心的增长极作用和引领功能,依托浦东自由贸易区、南京江北新区、浙江舟山新区建设,积极融入全球经济体系,通过努力提升产品品牌、企业品牌和生产属地品牌,加快传统优势产业的升级改造和“腾笼换鸟”,壮大制造业优势,

培育以长江三角洲为核心、长江干流沿岸地区为重点的具有世界一流水平的高端制造业生产基地。另一方面,以上海国际金融中心建设、其他区域航运业、物流业为重点,引领经济带高端服务业发展,为经济带经济一体化提供支撑。

3.5 控制开发强度,优化公共资源配置,加强生态环境保护联防联控

控制开发强度,提升资源利用效率。对于优化和重点开发区域、长江干流沿岸区域,需要在促进要素集中、集聚的同时,加强集约发展。通过提升生产空间效率和产出,控制建设用地增长;通过立体空间开发,提高城市空间利用效率,扩大服务业、交通、城市居住、公共设施空间,提升城乡生活空间品质。对于限制开发的农产品主产区和重点生态功能保护区来说,一方面需要通过小城镇建设,扶持中小型人口集散和公共服务中心,提升公共服务水平,除基本公共服务、生态保护建设需要外,应严格控制大规模的生产性基础设施建设。另一方面,很多限制开发地区是贫困地区,因此,对具备一定资源条件的地区,实施生态式资源开发策略,同时加大资源开发和生态保护的补偿力度,改善地区经济,保障人民的基本生活条件;对自然条件差、极贫困地区,继续加大人口疏解转移。

优化资源利用结构,提升生态环境质量。水、岸线、水电、生物是长江流域最主要的公共资源,它们的合理利用和科学配置,既涉及到长江经济带沿岸省市的公平与发展问题,也关系到全中国人民的生存与发展问题。为此,一方面通过国土空间优化,合理配置水土资源的开发利用;通过产业结构的升级换代,降低资源与能源消耗。另一方面,结合天然林保护、退耕还林等生态工程的继续实施,加大森林植被的抚育,加强对河口湿地、中下游湖区、中上游库区的保护与环境治理。深入探索以流域为单元、以水资源保护为重点、统筹各类生态系统的生态整体保护与综合管理模式。依据新的环境保护法,尽快开展对长江经济带生态保护红线、环境质量底线、资源利用上限,以及水资源红线划定等工作,保护水资源和水环境。全面实施干流沿岸、湖区和库区周边防护林体系建设,提升水源涵养、防洪蓄洪、淡水资源保障的能力。

3.6 推进新型城镇化建设,构建对内对外合作与开放新格局

尽管从整体上看,长江经济带城镇化率仍不高,但在历史上,城镇化建设有一定基础,特别是在

城市群发展和小城镇建设方面尤为突出。长江三角洲、长江中游、成渝三大城市群,与环渤海、珠三角并列为我国五大城市群。城镇密度也较高,2013年每 $100\times 10^4\text{ km}^2$ 城镇个数633个,高出全国平均水平的2倍多,其中下、中、上游分别为733个、515个和342个,而全国仅为209个,沿海地带为610个。这为推进新型城镇化,加快城乡一体化发展奠定了良好的基础。因此,一方面应结合综合交通体系建设、国家级新区建设,推进三大城市群的一体化进程;另一方面通过产业合作、对外开放协作,以及国际空港、城市间快速交通网络的建设,逐步消除行政壁垒对经济社会发展人、财、物等要素流动的影响,促进经济带各区域的公平发展。

长江三角洲要继续发挥上海的中心职能,通过金融、航运中心、贸易中心的建设,加强与南京、杭州湾的一体化进程。下游至中游段,一是以南京为中心,联接北岸的扬州、合肥和南岸的镇江、马鞍山、芜湖、铜陵等城市,以长江黄金水道12.5 m水深延伸和南京江北新区建设为契机,壮大南京都市圈,培育连接东部和中部增长极(群);以武汉为中心,联接武汉和长沙都市圈,以武汉长江新区的建设为契机,壮大武汉都市圈,培育长江中游和中部地区的增长极(群)。二是利用长江中游航道整治,南昌、九江、安庆等港口扩能建设和合肥—九江、九江—武汉快速铁路建设的机会,培育南昌—九江—安庆—池州新增长极。上游继续发挥成渝都市圈的增长极功能,同时以滇中和黔中城市群为重点,加大西部要素的集聚。通过成都—重庆—贵阳—昆明快速通道的建设,加强西部增长极点之间的联系;通过成都—康定、贵阳—南宁、云南国际通道的建设,加强与“一路一带”西向战略衔接,以及与西部其他地区的联系。

3.7 中央政府尽快出面统筹经济带面临的跨省份、跨区域的重大问题

长江经济带建设作为我国国土开发和产业布局宏观战略,需要国家和地方政府给予用地、税收等方面的优惠,加大支持项目的投入,重点扶持领域可聚焦在交通、信息、城镇体系建设、对外贸易等方面。是不是需要作为一个政策区域,能否通过综合性的国土开发战略性规划,获得相关政策支持,加强经济带的整体性、凝聚力的塑造,进一步提升产业竞争力,还需要进一步论证。

但从现阶段发展面临的问题来看,应有一个专门的机构,负责经济带国土开发及国民经济发展规

划的制订,也可在全国性的区域规划中专列一部分,统一考虑长江经济带的发展问题;或者成立专门的规划与管理机构,负责协调上中下游之间的资源共享、环境风险共担的政策办法。总之,对长江经济带面临的跨省份跨区域的重大事项,必须由中央政府出面来推动,或委托一个专门机构,赋予相应的权力,统筹协调上述问题,这也是国外流域开发和管理的成功经验之一。

4 结语

作为面积占全国 1/5、人口和经济将近占全国半壁江山的一级轴线区域,长江经济带的经济社会发展自改革开放以来就和全国保持一致,全国性的经济社会发展特征、问题在长江经济带区域表现也很显著。因此,长江经济带发展几乎可以说是全中国经济社会发展的一面镜子,长江经济带面临的重大问题,也是中国目前面临的重大问题。综观长江经济带目前面临的一些问题,许多是地理科学、人文—经济、地理学者长期关注的问题:如东西两端的对外开放与合作,区域国土开发与总体布局,流域资源环境承载能力,水资源合理开发与保护,流域重要生态系统和重点功能区的划分和保护,农业发展、耕地保护以及区域公平发展,等等,建议相关部门尽快组织专家,开展系统、深入研究。

参考文献(References)

陈雯, 虞孝感. 1997. 长江产业带建设特征、问题与发展思路[J]. 地理科学, 17(2): 113-119. [Chen W, Yu X G. 1997. Characteristics, problems and development strategy in regions along the Changjiang River[J]. Scientia Geographica Sinica, 17(2): 113-119.]

段学军, 虞孝感. 2009. 从极化区的功能探讨长江三角洲的扩展范围[J]. 地理学报, 64(2): 211-220. [Duan X J, Yu X G. 2009. Study on the expanded scope of the Yangtze Delta Region based on the function of economic polarized area[J]. Acta Geographica Sinica, 64(2): 211-220.]

樊杰. 2006. 基于国家“十一五”规划解析经济地理学科建设的社会需求与新命题[J]. 经济地理, 26(4): 545-550. [Fan J. 2006. Social demands and new propositions of economic geography discipline development based on the Eleventh National Five-Year Plan[J]. Economic Geography, 26(4): 545-550.]

樊杰. 2007. 我国主体功能区划的科学基础[J]. 地理学报, 62(4): 339-350. [Fan J. 2007. The scientific foundation of major function oriented zoning in China[J]. Acta Geographica Sinica, 62(4): 339-350.]

刘毅. 1995. 长江产业带能源持续发展的若干问题研究[M]//长江与二十一世纪发展(长江沿江地区跨世纪持续发展学术讨论会论文集). 北京: 测绘出版社. [Liu Y. 1995. Changjiang chanyedai nengyuan chixu fazhan de ruogan wenti yanjiu[M]//Changjiang yu 21 shiji fazhan (Changjiang yanjiang diqu kuashiji chixu fazhan xueshu taolunhui lunwenji). Beijing, China: The Mapping Publishing Company.]

刘昭然. 2013. 欧盟多式联运政策对我国发展铁水联运的启示[J]. 铁路运输与经济, 35(5): 56-60. [Liu Z R. 2013. Revelation of EU inter-model transport policy on developing rail-sea inter-model transportation in China[J]. Railway Transportation and Economy, 35(5): 56-60.]

陆大道. 1986. 二〇〇〇年我国工业生产布局总图的科学基础[J]. 地理科学, 6(2): 110-118. [Lu D D. 1986. Scientific basis for the overall plan of industrial productive allocation of China up to 2000[J]. Scientia Geographica Sinica, 6(2): 110-118.]

陆大道. 1987. 我国区域开发的宏观战略[J]. 地理学报, 42(2): 97-105. [Lu D D. 1987. The macrostrategy of regional development in China[J]. Acta Geographica Sinica, 42(2): 97-105.]

陆大道. 1995. 长江产业带的战略地位及经济一体化[M]. 北京: 测绘出版社. [Lu D D. 1995. Changjiang chanyedai de zhanlue diwei ji jingji yitihua[M]. Beijing, China: The Mapping Publishing Company.]

陆大道. 2014. 建设经济带是经济发展布局的最佳选择: 长江经济带经济发展的巨大潜力[J]. 地理科学, 34(7): 669-772. [Lu D D. 2014. Economic belt construction is the best choice of economic development layout: the enormous potential for the Changjiang River economic belt[J]. Scientia Geographica Sinica, 34(7): 669-772.]

陆大道, 刘毅, 樊杰. 1999. 我国区域政策实施效果与区域发展的基本态势[J]. 地理学报, 54(6): 496-508. [Lu D D, Liu Y, Fan J. 1999. The regional policy effects and regional development states in China[J]. Acta Geographica Sinica, 54(6): 496-508.]

陆大道, 赵令勋, 荣朝和. 1992. 重视长江产业带开发的规划研究[J]. 人民长江, (11): 4-8. [Lu D D, Zhao L X, Rong Z H. 1992. Zhongshi changjiang chanyedai kaifa de gui-hua yanjiu[J]. Yangtze River, (11): 4-8.]

罗诗刚. 2006. 加快长江船型标准化探讨[J]. 集装箱运输, (7): 11-13. [Luo S G. 2006. Jiakuai changjiang chuanxing biao zhunhua tantao[J]. Container Transport, (7): 11-13.]

钱宁, 张仁, 周志德. 1987. 河床演变学[M]. 北京: 科学出版社. [Qian N, Zhang R, Zhou Z D. 1987. Hechuang yanbianxue[M]. Beijing, China: Science Press.]

王传胜. 1999. 长江中下游岸线资源的保护与利用[J]. 资源科学, 21(6): 66-70. [Wang C S. 1999. Protection and exploitation of water-front resources along lower and mid-

- dle reaches of the trunk stream of Yangtze River[J]. Resources Science, 21(6): 66-70.]
- 王传胜. 2010. 长江中下游干流岸线资源评价[M]. 北京: 气象出版社. [Wang C S. 2010. Changjiang zhongxiayou ganliu anxian ziyuan pingjia[M]. Beijing, China: China Meteorological Press.]
- 徐勇, 汤青, 樊杰, 等. 2010. 主体功能区划可利用土地资源指标项及其算法[J]. 地理研究, 29(7): 1222-1231. [Xu Y, Tang Q, Fan J, et al. 2010. Available land index items and their calculational methods for Major Function Oriented Regionalization[J]. Geographical Research, 29(7): 1222-1231.]
- 徐建辉, 江洪. 2015. 长江三角洲PM2.5质量浓度遥感估算与时空分布特征[J]. 环境科学, 36(9): 3119-3127. [Xu J H, Jiang H. 2015. Estimation of PM2.5 concentration over the Yangtze Delta using remote sensing: analysis of spatial and temporal variations[J]. Environmental Science, 36(9): 3119-3127.]
- 杨桂山, 翁立达, 李利锋. 2007. 长江保护与发展报告: 2007 [M]. 武汉: 长江出版社. [Yang G S, Wong L D, Li L F. 2007. Yangtze conservation and development report: 2007 [M]. Wuhan, China: Changjiang Press.]
- 虞孝感. 2003. 长江流域可持续发展研究[M]. 北京: 科学出版社. [Yu X G. 2003. Study on sustainable development of Yangtze River[M]. Beijing, China: Science Press.]
- 虞孝感, 陈雯. 1993. 关于长江产业带建设总体布局的初步思考[J]. 长江流域资源与环境, 2(3): 193-199. [Yu X G, Chen W. 1993. An approach to the overall distribution of construction of the industrial corridor along the Yangtze River[J]. Resources and Environment in the Yangtze Valley, 2(3): 193-199.]
- 虞孝感, 陈雯. 1995. 长江产业带发展态势与若干重大问题[J]. 中国科学院院刊, (3): 231-236. [Yu X G, Chen W. 1995. Changjiang chanyedai fazhan taishi yu ruogan zhongda wenti[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, (3): 231-236.]
- 虞孝感, 陈雯. 1996. 长江产业带建设的综合研究[J]. 中国软科学, (5): 60-64. [Yu X G, Chen W. 1996. Changjiang chanyedai jianshe de zonghe yanjiu[J]. China Soft Science, (5): 60-64.]
- Xu Y, Tang Q, Fan J, et al. 2011. Assessing construction land potential and its spatial pattern in China[J]. Landscape and Urban Planning, 103(2): 207-216.

Issues and suggestions on the construction of the Yangtze River Economic Belt

LIU Yi^{1,3}, ZHOU Chenghu^{2,3}, WANG Chuansheng^{1,3*}, SUN Guiyan^{1,3,4}, KANG Lei^{1,3,4}, FANG Ming^{1,3,4}

(1. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, CAS, Beijing 100101, China; 2. State Key Laboratory of Resources and Environmental Information System, CAS, Beijing 100101, China; 3. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 4. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: At present, speeding up the development of the Yangtze River Economic Belt (YREB) is an important strategic measure for promoting the sustained and stable growth of the Chinese economy under the New Normal state. As the main axis of China's national territorial development, the Yangtze River Economic Belt has significant locational advantages, navigation and shipping advantages, and relatively complete industrial system, therefore the economy accounted for about 45% of the national total in 2014. At the same time, it also faces some major cross-regional issues, which will restrict its future development. By examining the main development characteristics of the Yangtze River Economic Belt since the reform and opening-up, this article analyzes the main issues that present in the development of the Yangtze River Economic Belt with respect to economic growth, spatial development, shipping, industry, resources and environment, urbanization, and institutions. The main problems include slow economic growth, widening regional gaps, insufficient use of water transport, homogeneity of industrial structure, low urbanization level, lack of institutional arrangements for cross-regional issues and regional cooperation. The article also discusses the main short-term developmental strategies and measures of the Yangtze River Economic Belt in order to provide some references for the government and academic circles.

Key words: principal axis; spatial development; macropolicy; Yangtze River Economic Belt