

高质量建设低碳城市的理论内涵和实践路径

庄贵阳¹, 周枕戈^{2,3}

(1. 中国社会科学院 城市发展与环境研究所, 北京 100028; 2. 中国社会科学院 哲学研究所, 北京 100732;

3. 中国社会科学院 中国社会科学出版社, 北京 100720)

摘要: 在经济发展新常态下, 中国城镇化进入由速度型向质量型深入发展的关键时期, 推动城市绿色循环低碳发展, 是实现“全面提高城镇化质量”新要求的三大路径。通过高质量建设低碳城市的历史节点和特征事实分析、核心概念及其内在关联解析, 建立基于“效率-公平-质量”的可持续发展分析框架, 阐释了低碳城市高质量发展的理论内涵和政策机理。研究认为, 推动低碳城市高质量发展, 丰富了中国特色新型城镇化道路的实现形式, 强调以城市为载体和行动平台, 聚焦于城镇化建设中发展的不平衡不充分问题, 高质量推动城市低碳发展转型, 关键在于: (1) 推动低碳城市发展三大变革, 提高城市系统碳生产力和人文发展水平; (2) 构建绿色低碳的空间格局、产业结构、生产方式、消费模式和城市建设运营模式, 以满足人民对美好生活的需要; (3) 以低碳的路径, 推动低碳城市高质量实现更高层次的发展形态, 加快转变城镇化发展方式, 引领经济转型升级和社会和谐进步。

关键词: 高质量发展; 新型城镇化; 生态文明; 低碳城市; 城市形态

中图分类号: F 061.3; F 290

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2018)05-0030-10

一、问题的提出与研究综述

城镇化是人类文明进步的产物和国家现代化的重要标志。新型城镇化建设是我国现代化建设中的一项核心内容, 是建设现代化经济体系的重要载体和平台。积极稳妥有序地推进新型城镇化建设, 对于实现“两个一百年”奋斗目标, 实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大现实意义和深远的历史意义。党的十九大对我国发展的历史方位和主要矛盾作出了重大论断, “中国特色社会主义进入新时代, 我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”, 经济发展“已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”^[1]。这一历史性、全局性变化从发展理念、发展要求, 到发展路径、制度和政策创新方面对研究和认识我国新型城镇化建设提出了新的要求。

中央经济工作会议进一步指出, 我国经济发展进入了新时代, “转向高质量发展阶段”成为新时代中国经济发展的基本特征, 并对当前和今后一个时

期如何推动高质量发展作出了明确部署^[2], 建设现代化经济体系、更好满足人民日益增长的美好生活需要, 成为新时代中国经济转向高质量发展的战略目标和基本任务。高质量发展是全面体现新发展理念、适应我国社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建成社会主义现代化强国内在要求的发展形态^[2-3]。从经济学基础理论看, 高质量发展体现了经济发展的本真性质, 其本质在于在一定经济发展质量状态条件下以“各种有效和可持续方式”满足我国人民日益增长的美好生活需要^[4]。其政策重点在于, 通过对“美好生活需要的使用价值面”的关注, 推动高质量发展动力机制的转换; 通过深化供给侧结构性改革等工作重点和保障支撑体系建设, 探索实现高质量发展和建设现代化经济体系的基本途径^[5-8]。在这样的发展形势和发展需求导向下, 面对推动经济朝着更高质量发展、建设现代化经济体系的新时代要求^[1-2], 需要深刻理解我国社会主要矛盾变化、深刻认识新时代城镇化建设的内外部环境和条件变化, 对我国低碳城市转型发展的理论内涵、外

收稿日期: 2018-06-20

基金项目: 国家社会科学基金十八大以来党中央治国理政新理念新思想新战略研究专项工程项目资助(16ZZD001); 国家社会科学基金重大项目资助(15ZDA055); 中国社会科学院创新工程重大专题项目资助(2017YCXZD007)

作者简介: 庄贵阳(1969—), 男, 吉林榆树人, 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员, 博士生导师;

周枕戈(1984—), 男, 河南洛阳人, 中国社会科学院哲学研究所博士后

延和实践创新进行高质量导向下的新的考察,以精准把握新型城镇化建设蕴含的碳生产力机遇,提升新型城市建设的发展质量和效益。

城市是全球生产力最为活跃、经济社会活动最为密集的地区,低碳城市已成为我国新型城镇化的一项重要实践内容。从发展的功能维度上看,城市作为国家和地区“形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式”的基本空间^[9],乃至全球范围内“加强全球气候治理,保障全球气候安全”行动政策制定、协调的重要行政单元^[10-11],已成为全球气候变化治理中的共识。国内外专家学者对低碳城市建设理论的研究主要集中在以下三个方面,一是把发展低碳经济作为解析低碳城市理论内涵的逻辑起点,开展低碳城市建设的理论内涵研究^[12-14];二是低碳城市建设模式、机制与路线图研究^[15-17];三是低碳城市治理体系和能力建设研究,主要是通过编制城市温室气体排放清单(核算、监测与统计)、城市碳排放情景分析和影响因素解构、低碳城市发展规划和制定、低碳城市建设评价等研究^[18-21],为本地区低碳城市建设战略模式和路径选择、政策制定和低碳发展绩效评价提供技术支撑和决策支持。以上研究表明,城市已成为制定、实施国家和地区绿色低碳发展政策和行动的参与主体,低碳城市建设已成为各国家和地区减缓和适应全球气候变化的重要行动平台。

然而,在对低碳城市建设理论、建设模式和机制、发展绩效评价的研究中,如何理解和界定低碳城市高质量发展的经济意义与可持续发展内涵、低碳城市建设如何适应我国转向高质量发展的新时代需求,却未得到充分讨论。按照“走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量”的发展新要求,与时俱进完善低碳城市建设目标,以高质量发展为政策导向,统筹城市低碳发展政策和制度创新,推动低碳城市建设向经济社会环境效益协同创造的纵深发展,成为新时代“以提升质量为主”建设新型城镇化的一项重要课题。本文拟在高质量发展视角下,坚持问题导向,梳理低碳城市转向高质量发展的历史逻辑与发展形势;通过对关键概念内涵解析和关联分析,构建低碳城市高质量发展的“效率-公平-质量”分析框架,对低碳城市转向高质量发展的理论内涵和政策机理进行经济学分析;进而探讨高质量

建设低碳城市的主要维度、关键领域和技术路径。

二、低碳城市高质量发展的历史节点与特征

高质量建设低碳城市是在推动传统粗放的城镇化模式转型的基础上,通过推动低碳城市建设的质量变革、效率变革和动力变革,重塑新型城镇化建设形态和区位均衡格局,以此不断增强我国城市地区低碳经济创新力、竞争力和可持续发展能力。高质量建设低碳城市既有低碳城市建设内部环境和条件的深刻变化因素,也有我国发展阶段、全球供给需求结构调整的历史变革因素。在当前和未来的结合上,主要表现为低碳城市建设与我国“两个阶段”安排和建设美丽中国的发展要求、共同促进全球绿色低碳新动能培育和发展路径创新的发展需求,形成历史性交汇,展现出了以低碳的路径推动生态文明建设迈上新台阶、提升城市可持续发展水平的关键节点和特征事实。

(一) 不平衡不充分问题需要高质量建设低碳城市

根据城镇化的一般规律,中国仍处于城镇化率30%~70%的快速发展区间。2017年,我国常住人口城镇化率增长至58.52%^①,超过了世界城市化平均水平。我国城镇化逐渐进入减速增长(城镇化率加速度趋于衰减)的高质量发展阶段,而且这一增速的变化为城市摆脱传统粗放外延的城镇化模式提供了历史窗口。面向未来,我国已确立了新型城镇化发展目标^[9]和从2020年到21世纪中叶建设美丽中国的两个阶段目标,细化了2020年与全面建成小康社会相适应的生态环境质量改善指标。根据城镇化的一般规律和我国经济转向高质量发展的大逻辑,我国在继续推动城镇化深入发展的基础上,通过推动城镇化发展模式的转变带动经济发展模式的转型,需要以解决新型城镇化建设中的不平衡不充分问题为着力点,提升低碳城市建设的质量和效率。

在碳排放刚性约束下,我国低碳城市建设中的不平衡不充分问题主要表现为:(1)城镇居民对物质文化生活水平有了更高的要求,从过去的“盼温饱”“求生存”“吃穿用”转向“盼环保”“求生态”“住行学”,以及医疗、卫生等公共服务领域。传统粗放低效的生产要素消耗方式和外延型的城镇化发展模

① 根据国家统计局统计现行统计指标体系,按照户籍人口统计,2017年,我国的城镇化率是42.35%,常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率之间有16.17个百分点的差额,其主要构成是2.2亿人左右的农业转移人口。

式不仅已不能很好适应我国城镇居民日益增长的美好需求,还在一定程度上加剧了全球能源资源供需矛盾和各国与地区碳排放权的争夺。(2)非均等化的基本公共服务、低成本驱动的城镇化不可持续,亟需转向“以人为本、公平共享”的城镇化发展模式。围绕人的城镇化这一核心要求,这在低碳城市建设维度上主要表现为,在合理引导人口流动的同时,既需要优化和满足农业转移人口市民化带来的碳排放社会成本,也需要稳步推进低碳公共服务和基础设施的全覆盖,不断提高城镇居民低碳人文发展水平,使本地区常住人口共享低碳发展带来的现代化建设成果。(3)作为平台和载体,城镇化和工业化、信息化、农业现代化、绿色化发展的不同步。集约高效、推动低碳城市高质量发展,需要把生态文明理念融入新型城镇化的各方面,以绿色制造为发展导向推动工业化和信息化的深度融合,加强低碳工业园区和低碳试点城市建设之间的衔接与良性互动,为农业现代化发展提供绿色低碳装备等生产工具和生产资料,促进绿色低碳公共资源和生产生活要素平等交换与均衡配置,探索建立具有绿色、低碳、集约、智能特征的产业体系、生产体系和经营体系,以低碳的路径重塑新型工农和城乡关系,形成绿色低碳的生产生活方式,以及具有本地区特色和比较优势的低碳城市建设模式。

(二) 社会主要矛盾变化对低碳城市发展的新要求

聚焦高质量发展,我国生态文明建设已进入“提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期”和“有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期”^[22-23]。预期2020年,中国常住人口城镇化率达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右;在长远期内,2030年,中国城镇化率提高至70%左右,2050年,中国城镇化率达到80%左右^[24-25],并在整体上趋向于一个有着稳定的人口结构、功能区位和国土空间结构的发展形态。我国高质量地建设低碳城市,需要从经济、政治、文化、社会、生态等方面更好满足人民日益增长的美好生活需要。

满足人民美好生活需要、高质量建设低碳城市,在经济上主要表现为,推动城市低碳发展向经济效益创造和新增绿色低碳就业岗位转变,由单一的经济领域(部门)向城镇化建设的全经济领域转变,为市场经济的参与主体赢得节能减碳、低碳发展的比较成本优势和市场竞争力;在政治方面主要表现为,

低碳城市成为解决新型城镇化建设中城市经济发展与生态环境保护之间不平衡不充分问题、统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的主要工作着力点之一;在文化上主要表现为,充分吸收中华文化中的生态智慧和有益因子,推动人与自然和谐发展的中华文化基因与社会主义现代化经济体系相适应、与现代社会低碳发展的时代需求相协调,同时着力打造和提炼中国特色新型城镇化建设背景下表征城市低碳发展的“新概念新范畴新表述”,加强低碳发展的传播能力建设和话语体系建设;在社会治理方面主要表现为,把改善民生作为开展低碳城市建设、推动低碳城市高质量发展的根本目的,建立在劳动生产率提高的基础上,通过民生的改善和消费模式的重塑,释放城镇居民低碳消费潜力,通过低碳城市发展治理机制创新与改进,推动低碳城市建设中碳管理的精细化,为城市经济低碳发展转型创造更多的有效市场需求、提供新的内生增长动力;在生态方面主要表现为,把低碳发展作为全面推进生态文明建设的基本路径之一,“以自然为美”建设低碳城市,把城市“放在大自然中”,让城市“再现绿水青山”^[26-27]。

(三) 新发展理念引导低碳城市迈向高质量发展

创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念的提出为推动我国低碳城市高质量发展提供了战略指引。新发展理念是经济发展新常态下党对我国发展规律的新认识^[28]127-139,以新发展理念引领新型城镇化建设工作,推动低碳城市高质量发展,需要科学认知我国城镇化“人口多、资源相对短缺、生态环境比较脆弱、城乡区域发展不平衡”的建设背景^[9],从社会主义初级阶段这个最大实际出发,认识、尊重和顺应城市自身发展规律,走中国特色新型城镇化道路。

在推动低碳城市高质量发展中,坚持创新引领的目的在于解决城市低碳城市发展动力问题,通过形成重塑城市低碳发展的体制和架构,为城市发展赢得碳排放约束下的先发优势和比较优势。协调推进低碳城市高质量发展的关键在于坚持“五位一体”总体布局,不断增强低碳城市建设整体性,既注重低碳城市各部门(领域)传统发展优势的转型升级,也注重各关键部门之间的低碳协调发展新优势的培育,以及注重通过区域低碳发展协同,拓展城市低碳发展空间,重构城市的经济地理区位优势。在低碳城市高质量发展中倡导绿色,其关键在于面对城镇化建设的碳排放刚性约束,如何以低碳的路

径促进人与自然和谐发展、为城镇居民提供更多的生态产品和服务。在高质量建设低碳城市中厚植开放,其关键在于解决低碳城市建设的内外联动问题,通过不断丰富目标城市对外开放的绿色低碳发展内涵和制度优势,促进绿色低碳产能合作,培育城市国际绿色低碳合作和竞争新优势。在高质量建设低碳城市中推进共享,其关键在于解决低碳城市建设中的公平问题,通过有效的共建共享制度安排,使城市居民在低碳城市建设中享有更多的获得感和低碳发展权益。这既是我国新型城镇化建设的本质要求,也是低碳城市建设的根本目的。

三、低碳城市高质量发展的形态变化与理论内涵

低碳城市作为生产和交换的载体和集聚平台,在不同国家和地区有着不同的实践体现和发展需求。正确处理经济发展同生态环境保护关系、高质量建设低碳城市的决策,也往往与各国和地区的国情(区情)、发展阶段、发展政策导向、发展任务与目标体系等密切相关,从而使得各国家城市在从高速增长的城镇化阶段向高质量发展的城镇化阶段发展的同时,具有把本地区城市发展特色、优势和潜力,转化聚合为本地区城市系统可持续发展优势的不同演进形态,使得低碳城市建设在效率、质量等维度形成了多样的理论内涵。

(一) 低碳城市高质量发展的形态变化

在碳排放刚性约束下,城市系统商品和服务的使用价值和合意性的经济实现,构成了低碳城市高质量发展的微观动力,为构建低碳发展导向下政府引导、市场主导的激励相容机制提供了政策上的可行性^[29]。城市系统碳生产力和城市居民低碳人文发展水平的提高,则从宏观发展模式上不断推动低碳城市迈向更高质量的发展形态。从可持续发展的视角看,各国推动低碳城市高质量发展一般经历三个阶段:追求单一领域(经济)的发展目标(初始形态)、多领域融合发展(过渡形态)、实现人与自然和谐共生(高质量发展形态),如图1所示。

1. 低碳城市高质量发展的初始形态

在这一阶段,低碳城市建设起步于经济领域。以低碳的路径推动城市增长,建设低碳城市,主要是效率导向下的城市低碳发展转型。通过对集聚经济带来的碳排放锁定效应建立节能减碳的约束与激励机制,推动地方化经济和城市化经济的低碳发展转型,主要表现为城市内部与区域内城市之间区位均

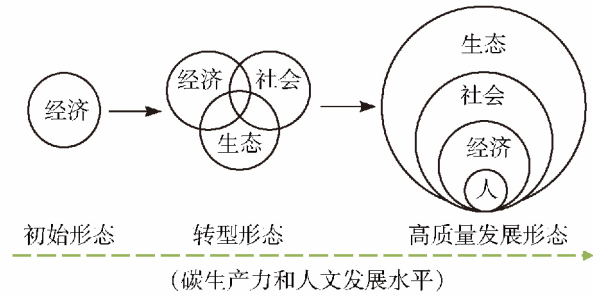


图1 低碳城市高质量发展形态的目标演化

衡条件下生产方式的转型,劳动、资本、能源资源等生产要素使用效率的提高,绿色低碳技术进步引致经济增长贡献率的提高;通过优化能源资源等生产要素的供给体系,调整城市“生产—分配—交换—流通—消费”系统再生产结构和空间结构,重塑区域和城市化经济的微观基础^[30-31],推动低碳城市发展动力机制的变革,主要表现为生产要素(包括中间投入品、公共基础设施)的共享、绿色低碳就业人口储备、劳动力技能的匹配、城市功能的专门化和知识溢出效应等带来的低碳城市高质量发展驱动力。

2. 低碳城市高质量发展的过渡形态

在这一发展阶段,低碳城市作为一种新的城市形态,与社会治理、生态环境建设与保护紧密联系。高质量建设低碳城市、推动低碳城市可持续发展,需要在获得城市化经济低碳转型的经济效益基础上,对特定地区城市的生态环境容量、生产端能源资源使用效率、消费端城镇居民的生活质量进行整合,以与全面建成小康社会的发展质量目标需求相适应。在经济上,主要表现为以低碳的路径拓展城市化经济的发展空间,提升碳排放约束下城市化经济的效率和韧性发展水平,以及全要素生产率水平的提高。在社会治理方面,表现为更加注重保障公平发展,通过推动城市低碳发展推动人与人、人与自然之间的和谐发展以及通过政策托底满足贫困人口的低碳人文发展福利需求。在生态环境方面,则主要表现为城镇开发边界的划定,本地区生态环境质量得到总体改善,以及生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线硬约束条件下城市低碳发展效率的进一步改善。然而,城市发展与碳排放在这一发展形态上尚未完全脱钩,总体处于弱脱钩状态。

3. 低碳城市高质量发展的完成形态

在此发展阶段,低碳城市建设转向高质量发展,形成了人与自然和谐发展现代化建设新格局。通过开展质量提升行动、加强全面质量管理,以低碳的路径加强生态文明建设,解放和发展社会生产力,完善

碳排放约束下的生产关系,生态环境质量实现根本好转,低碳城市建设的效率、公平、质量要求实现了有机统一,与更好满足人民日益增长的美好生活需要相适应,总体形成了节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。低碳城市高质量发展的实现,有助于气候总体安全目标实现,为生态环境系统恢复其再生能力和自我净化能力提供稳定的地球系统支持,绿色低碳、清洁美丽成为人民生活质量的增长点,低碳城市经济发展与民生改善之间实现了良性循环,社会包容性发展体系和能力得以实现,未来城市对碳循环(排放/吸收)的平衡能力和生态环境需要的能力得到保障。

(二) 低碳城市高质量发展的理论内涵

推动低碳城市高质量发展,其本质在于以低碳的路径推动城市高质量发展。从发展的驱动要素方面看,高质量建设低碳城市,既具有传统上、非经济地理意义上的经济增长的普遍特征,也具有城市化经济和本地化经济意义上城市增长的一般特征^[32],以及碳排放刚性约束下城市低碳增长的个别特征。我国在新时代社会主要矛盾发生转化的历史条件下,建设现代化经济体系,推动新型城镇化建设由速度型转向质量型发展,其核心是在碳排放的刚性约束下,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。其中,效率、公平、质量则构成了理解和阐释高质量建设低碳城市理论内涵的一组核心概念。

1. 低碳城市建设与发展效率

发展是解决城镇化建设中不平衡不充分问题的基础和关键。推动低碳城市发展创新、提高低碳城市建设的质量和效率,关键在于推动低碳城市发展模式由生产要素投入、规模扩张驱动的速度型城市化,向依靠生产要素升级、创新要素集聚、技术进步、知识传播扩散和体制机制创新驱动的质量效率型城市化转型。从驱动城市形成与发展的市场力量方面看,城市发展和技术进步和社会治理变革等因素共同作用下的自然历史过程,既包括了生产上的比较优势,生产要素、商品与服务交换的规模经济效应,产业内部的集聚经济效应,也包括了关联产业之间的集聚经济效应。其在效率变革上主要表现为,从经济效率和土地使用结构上为经济发展方式转变、经济结构转型升级和增长动力转换赢得战略机遇和空间支持,通过提高城市低碳发展转型中劳动参与率、资源配置效率和全要素生产率,驱动城市系统碳生产力提高、建设土地利用效率的提高,进而带动劳

动生产率的增长、人均收入的增长和城市总就业人数的增长,以及长期中潜在增长率提高,使得城市成为经济增长的动力源。

2. 低碳城市建设与公平发展

良好的生态环境是“最公平的公共产品”和“最普惠的民生福祉”^[26]。我国经济发展进入新时代,社会发展和人民生活水平的提高,不仅带来人民群众对“干净的水、清新的空气、安全的食品、优美的环境”等生态环境方面的需求愈来愈高^{[28]230-236},而且还带来有序引导增量人口流向、优化新增农业转移人口碳排放的社会成本,以及提高城市常住居民均等化享有公共基础设施、基本公共服务质量和覆盖水平的新需求。我国积极顺应人民群众对社会发展的新期待,建设高质量的低碳城市意味着,城市低碳经济技术水平的提高和体制机制创新不仅能够促进区域生态环境和城市人居环境的改善,带动城市居民效用水平的提高,为更多人口融入城市、共享城市经济增长和现代化建设成果提供制度安排支持和基础设施、公共产品和服务供给方面的便利;同样,也能够通过共建共创共享,打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战,为缩小区域内城市之间居民效用水平差距创造有利条件,为“全体居民共享现代化建设成果”、不断提高全体居民低碳人文发展水平,提供更高质量的发展平台和更高水平的发展载体。

3. 低碳城市建设与发展质量

高质量发展的经济学内涵主要在于特定系统供给产品和服务的使用价值特性及其质量合意性。其政策内涵在于坚持“质量第一、效益优先”,以低碳城市建设为深化供给侧结构性改革的行动平台,推动本地区城市生产-消费系统的发展质量变革。从推进城市系统供给侧结构性改革的视角看,提高城市低碳发展质量和效益,重点是在使城市规模同本地区资源环境承载能力相适应的基础上和新的区位均衡条件下,关注城市系统供给质量、扩大有效供给和中高端供给的同时,形成绿色低碳的空间结构、生产方式和生活方式,合理引导潜在需求的实现,从而增强城市系统供给结构和能力对不断升级的多样化、个性化需求的适应性,使得消费升级和有效投资相促进,推动城市系统供需结构向高层次的动态均衡效用水平跃迁。其中,从空间布局方面提高低碳城市发展质量,意味着要以人为核心,按照促进“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的总体要求,形成布局优化、集约高效的城镇

体系与规模和城市内部空间结构,实现城市让生活更加幸福美好的现代化价值。

从经济学视角看,低碳城市高质量发展是一个以人为核心,以城市系统供给侧结构性改革为主线,城市发展与碳排放总量(强度)从耦合到脱钩发展,就业人口的均衡效用、城市系统潜在增长率和全要素生产率不断得到提高,以及不断适应全体居民日益增长的美好生活需要的动态可持续过程。从低碳城市高质量发展的初始形态、转型形态到低碳城市高质量发展的完成形态,推动低碳城市高质量发展的根本目的在于民生的改善。这主要表现为城市碳生产力和人文发展水平的不断提高。因此,围绕质量变革、效率变革和动力变革,对低碳城市建设中的经济、社会、生态维度进行基于产出效率、发展韧性、增长动力和生活质量的整合,是推动低碳城市高质量发展的基本方法。其主要表现为“经济-社会-生态”系统碳循环的平衡、为城市生产-消费系统的输入-输出提供支撑的自然生态系统的可持续,以及经济的发展、社会的发展和人的自由而全面的发展。

四、低碳城市迈向高质量发展的政策导向和路径

在积极应对气候变化成为经济社会发展的重大战略的发展格局下,高质量建设低碳城市作为我国新型城镇化建设的一项生动实践,不仅丰富了中国特色新型城镇化道路的实现形式,还为大力度推进生态文明建设开辟了新的经济技术路径,为形成世界环境保护和可持续发展的中国方案、共谋全球生态文明建设提供了有力支撑。在我国城镇化转向高质量发展的新阶段,低碳城市等新型城市建设形态的提出,在一定程度上也充分反映了城市这一“经济-社会-环境”复杂系统的特征、发展理念、建设目标、动力机制等发生了广泛而深刻的变革,为优化提升城市各部门(领域)发展质量、重塑城市发展新动能提供了新的政策选择。

(一) 高质量建设低碳城市的目标领域

高质量建设低碳城市,需要在继续推动新型城镇化深入发展的基础上,以低碳的路径,促进城市化经济向低碳发展转型。从低碳城市建设的一般意义上看,作为我国社会主义现代化建设的一项核心内容,高质量建设低碳城市,不仅包括城市化地区的现代化经济体系建设,增强其质量优势,还包括了生态环境建设的现代化、发展面向人与自然和谐共生现

代化的社会主义文化和城市社会治理体系与能力的现代化。它不仅承载了新型工业化和信息化的发展空间,而且拓展了工业化和信息化的应用领域;同时,为农业现代化提供绿色低碳的生产资料、生产装备以及宝贵的空间和市场支持,为产业结构的绿色低碳转型与升级、生活性服务业和生产性服务业创新发展提供了基于生产与交换的规模经济效益和市场激励;并且还新的经济技术条件下绿色低碳发展政策与制度创新、既有增长极绿色低碳新动能的培育和新区增长极的形成提供了有力支撑,在建设内容、发展目标和现代化城市治理体系与能力维度上,全面拓展了城市发展的政策实践广度与深度。

高质量建设低碳城市,尤其要注重城市经济系统、生态环境质量和其稳定性、公共基础设施和服务网络之间的低碳发展关联性。在推动城市低碳发展效率变革的同时,我国应注重在保障职住平衡的前提条件下提高城市建成区人口密度,同时要稳步减少建成区能源消费和碳排放强度,促进土地、水、能源等生产消费资源的节约与集约利用。从低碳城市规划建设的自然支撑系统方面看,高质量建设低碳城市要科学划定城市开发边界,注重保障生态安全和城市大气、土壤、水体环境质量的改善,坚持“保护优先、自然恢复”为主的方针加强环境保护和生态修复,提升低碳城市的韧性发展能力;在低碳城市建设中控制各功能区开发强度、扩大绿色空间的比重,还自然以“宁静、和谐、美丽”。从低碳城市发展的公共性方面看,城市作为人口及其社会经济活动与基础设施的集聚载体和平台,高质量建设低碳城市就是要推进城市基础设施的共享和基本公共服务均等化,及其发展质量提高。这既包括开展基础设施的低碳化改造和韧性水平的提升^[33-34],也包括提升城市保护和管理支撑其发展的自然资源系统及其提供生态服务的能力,以及应对自然环境风险和气候变化风险给经济社会生态系统与公共基础设施及其服务供给带来的冲击能力,使得低碳城市发展更为包容、更为安全、更为韧性和可持续。

(二) 高质量建设低碳城市的政策导向

围绕城市建设与气候变化治理问题,促进城市低碳发展转型,研究和探索更为深入的低碳城市建设行动方案、发现和推广本地化低碳城市建设实践与创新^[35],成为各地区开展城市减缓和适应气候变化研究创新的优先领域之一。发达国家和地区的城市及其跨国公司正在进行重构其城市空间形态、产业形态、商业模式的各种尝试,追求绿色低碳的市场

机遇和价值,以期在产业和市场竞争格局重塑中再一次赢得城市发展的新优势。对于中国而言,新一轮全球经济再平衡和重塑产业绿色低碳发展格局的历史瞬间,叠加于新型城镇化建设的历史进程。以“加快推进生态文明建设、绿色发展、积极应对气候变化”为目标,推动低碳城市发展转型,我国已初步形成了“低碳省区-低碳城市-低碳园区-低碳社区”的区域和城市低碳发展格局,共开展了三个批次 6 个低碳省、81 个城市(区、县)低碳城市试点建设。综合而言,我国幅员辽阔,东部、中部、西部地区城市发展阶段各不相同、资源禀赋迥异,尤其是我国在三个批次低碳试点工作的安排中,各试点省(市)城市低碳发展目标、主要任务、重点行动和实现路径也不尽相同,表现出了从城市内部经济领域(部门),向城市内部多个领域(部门)融合发展,以及向城市地区经济社会生态全局融合发展的多元化建设形态。

从低碳城市创建的程序维度方面看,我国“十一五”时期的低碳城市建设在试点选择上重视申报试点省市打造本地区城市行业(部门)“最佳实践”的工作意向、先行优势。“十二五”时期,我国注重通过组织推荐和公开征集,统筹考虑申报城市的工作基础、试点布局的代表性和城市特色、比较优势,组织专家对申报试点省市进行筛选。“十三五”时期,我国在第一批和第二批低碳城市试点基础上形成了“组织申报—完善方案—评审批复—取得阶段性成果—推广试点经验”的创建程序和推广机制。从低碳城市转向高质量发展的形态方面看,“十一五”时期,我国的低碳城市建设主要聚焦于经济领域,以重点产业(部门)转型升级为主。“十二五”时期低碳发展的理念逐渐融入到城市内部经济社会、资源环境等多个领域(部门),低碳城市建设成为经济新常态下城市地区培育发展新动能的基本行动单元。进入“十三五”时期,我国则从经济社会发展全局上确立了“实现碳排放峰值目标、控制碳排放总量、探索低碳发展模式、践行低碳发展路径”的高质量发展主线,低碳试点示范得到进一步深化,低碳城市建设成为拓展发展空间、促进经济转向高质量发展的重要抓手,低碳城市作为城市生态文明建设的基本路径之一,融入到了城市经济、社会、文化、生态建设的各方面和全过程,城市地区碳排放统计核算、评价考核制度得到进一步完善,各试点城市推动绿色低碳发展的自觉性和主动性显著增强,低碳城市建设从单纯追求经济效益开始向更多注重经济、社会、生态环境的协同效益转变。

(三) 低碳城市转向高质量发展的路径

由高速增长阶段转向高质量发展阶段,我国经济建设政策焦点正从转变经济增长方式向创新发展方式转变。遵循我国经济发展新常态的大逻辑,结合城市高质量发展的特征事实与政策经验,统筹政策与制度创新、精准的问题界定、制订(定期修订)城市低碳发展蓝图、开展低碳城市高质量发展绩效评价、对低碳城市高质量发展的内外部环境 and 条件进行(再)评估构成了解析低碳城市高质量发展机制的核心内容。采用“问题-目标-需求”导向的分析方法,对低碳城市高质量发展的影响机制因素进行系统构建,如图 2 所示。

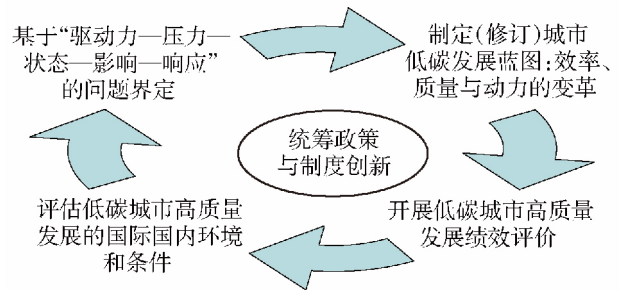


图2 低碳城市高质量发展的建设机制

1. 坚持问题导向,进行科学精准的描述与界定问题

问题的界定、描述及其导向——驱动力、压力、状态、影响、响应机制和激励结构——影响了特定地区和特定主体城市低碳发展治理体系和能力培育的可能性与形成的完备性:虽然碳排放的外部性和碳减排的公共物品属性为低碳发展“集体行动”和政策设计提供了行动依据,然而在缺乏市场边界的情况下,低碳发展“集体行动”和政策的效力可能大大减弱。需要在科学研判城市低碳发展现状与潜力基础上,精准选择低碳城市建设的优先领域、部门(行业)和地区,明确建设范围,建立针对性的城市低碳发展治理体系,对经济发展阶段变化所产生的增长方式转型、生态环境质量改善的要求做出积极的政策响应,积极推动低碳城市有序发展。

2. 完善激励相容的政策体系,擘画城市低碳发展蓝图

不完全信息、激励机制的相容性和节能减碳成本的非对称性,是影响城市低碳发展治理体系和能力的重要变量。特定地区城市在完善低碳城市创建参与程序、培育和创新低碳发展治理体系方面需要以下基本工具制定城市低碳发展蓝图:(1)通过激励相容的(正向激励/负向规制)激励机制,提升低

碳增长与城市发展之间的耦合度,平衡节能降碳与城市低碳发展之间的成本与收益,推动目标城市向低碳发展转型,以及低碳城市高质量发展新形态的不断实现;(2)通过碳排放统计和核算能力建设、碳排放总量和碳排放强度目标体系管理,为低碳城市建设和碳排放市场创建提供基本信息,引导市场主体低碳发展“适应性预期”的形成。

3. 聚焦深化改革的制度红利,开展低碳城市建设绩效评价

制定引领低碳城市高质量发展的目标体系,既为低碳城市建设提供了科学的行动指引,也为表征和测度低碳城市高质量发展的绩效水平的改善度提供了基本依据。聚焦制度和政策创新开展基于深化改革的低碳城市建设绩效评价,需要认识到,城市低碳发展治理体系和能力的大小与低碳发展制度和政策设计的完备度密切相关,城市低碳发展制度和政策设计在宏观上愈审慎、具有稳定性和长期信度,微观上程序的严密度、规则的清晰度和适用度、操作的灵活和友好度、应用中的开放与便捷度愈高,其治理体系的效力就愈高。

4. 科学分析、精准研判低碳城市建设的国内外条件与发展环境

城市低碳发展治理体系是否起作用、起作用的大小,和城市所在国家(地区)的国情(区情)、发展阶段和发展战略导向、国际环境因素密切相关,主要包括以下方面:(1)开展绿色低碳发展的关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术的技术预见和创新体系预估,国家和地区的经济技术水平愈高、发展战略的政治动员(制度安排)效力愈高,城市向低碳发展转型的内生增长动力就愈强劲。(2)城市等非国家行为体在应对全球气候变化国际合作中角色和功能的加强,低碳产品、技术市场比较优势,成为提升城市在国际和区域经济贸易竞争中赢得比较优势的关键。(3)形成“公平合理、合作共赢”的全球应对气候变化治理体系,有利于开辟全球绿色低碳转型与发展模式创新的新前景。

五、结论与讨论

在中国特色社会主义新型城镇化建设的不同时期,随着城镇化发展内外部条件和环境的变化,驱动

低碳城市建设理念和理论体系也得到不断的发展和完善。以新型城镇化建设作为实现建设现代化经济体系这一战略目标的平台和载体,推动经济转向高质量发展,是比经济增长内容更为多元、内涵更为丰富、治理体系更为集约高效的一种现代化发展状态。作为走出一条新型城镇化道路的生动实践,高质量发展导向下的低碳城市丰富了中国特色新型城镇化道路的实现形式,为解决我国城镇化中不平衡不充分问题提供了新的选择。

基于“效率—公平—质量”的可持续发展分析框架,本文分析了高质量发展导向下低碳城市建设的理论内涵,认为推动低碳城市迈向高质量发展,是在兼顾低碳城市高质量发展在城镇化建设中的普遍属性、低碳城市高质量发展的特殊规律和个别特征基础上,以城市系统供给侧结构性改革为主线,通过经济技术创新、政策与制度创新引致的动力变革,推动城市低碳发展质量和效率变革,形成新的微观动力机制、区位均衡条件和经济地理优势,构建有利于节能降碳和生态环境保护的低碳城市空间格局、产业结构、生产方式、生活方式和城市建设运营模式,以解决城镇化建设中的不平衡不充分问题,不断适应全体居民日益增长的美好生活需要,进而推动城市系统碳生产力和人文发展水平不断向更高形态跃迁的一个动态过程。

以低碳路径推动我国城镇化发展由速度型向质量型转型,是我国社会主义现代化建设的一项核心内容。高质量建设低碳城市,要以人的城镇化为核心,围绕城市系统碳生产力和低碳人文发展水平的提升,科学精准地界定和描述特定城市低碳建设、治理与发展问题,制定融合了城市碳排放清单、低碳适用技术评估、低碳城市建设规划的低碳城市发展蓝图;并且以低碳城市高质量发展绩效评价为抓手,完善低碳城市迈向高质量发展的目标体系、政策体系、标准体系、统计监测体系;科学研判城市化地区气候变化治理的国内外条件和环境,引导低碳城市建设的财税资源、行政资源、人力资源和生态环境资源配置和工作方向,探寻不同类型城市行之有效的低碳城市建设路径,进而积极推动本地区低碳城市高质量发展能够稳妥有序地转向更高形态的发展,促进人的全面发展和社会和谐进步。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 10-35.

- [2] 中央经济工作会议在北京举行[N]. 人民日报, 2017-12-21(01).
- [3] 何立峰. 大力推动高质量发展 建设现代化经济体系[N]. 学习时报, 2018-06-22(01).
- [4] 金碚. 关于高质量发展的经济学研究[J]. 中国工业经济, 2018(4): 5-18.
- [5] 张卓元. 中国经济转型: 从追求数量粗放扩张转变为追求质量提高效率——中共十八大后十年经济走势[J]. 当代经济研究, 2013(7): 1-7.
- [6] 杨伟民. 深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想 推动高质量发展 建设现代化经济体系[J]. 时事报告(党委中心组学习), 2018(2): 79-97.
- [7] 何立峰. 深入贯彻新发展理念 推动中国经济迈向高质量发展[J]. 宏观经济管理, 2018(4): 4-5, 14.
- [8] 任保平. 新时代中国经济从高速增长转向高质量发展: 理论阐释与实践取向[J]. 学术月刊, 2018, 50(3): 66-74, 86.
- [9] 中共中央, 国务院. 国家新型城镇化规划(2014-2020 年)[EB/OL]. (2014-03-16) [2018-05-25]. http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm.
- [10] 国家发展和改革委员会. 强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献[EB/OL]. (2015-06-30) [2018-06-09]. http://www.xinhuanet.com/2015-06/30/c_1115774759.htm.
- [11] SETO K C, DHAKAL S, BIGIO A, et al. Human settlements, infrastructure and spatial planning[M]//Climate change 2014: mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York: NY USA, 2014: 935-936.
- [12] 潘家华, 庄贵阳, 郑艳, 等. 低碳经济的概念辨识及核心要素分析[J]. 国际经济评论, 2010(4): 88-101.
- [13] 庄贵阳. 低碳经济: 气候变化背景下中国的发展之路[M]. 北京: 气象出版社, 2007: 35-67.
- [14] 诸大建, 陈飞. 上海发展低碳城市的内涵、目标及对策[J]. 城市观察, 2010(2): 54-68.
- [15] 潘晓东. 中国低碳城市发展路线图研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20(10): 13-18.
- [16] 王建国, 周建慧. 中国低碳发展战略和政策制订的六维路线图[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2012, 49(3): 133-139.
- [17] 庄贵阳, 周枕戈. 城市低碳发展路线图编制: 技术要素与改进建议[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(1): 16-22.
- [18] 庄贵阳, 潘家华, 朱守先. 低碳经济的内涵及综合评价指标体系构建[J]. 经济学动态, 2011(1): 132-136.
- [19] 宋祺佼, 王宇飞, 齐晔. 中国低碳试点城市的碳排放现状[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(1): 78-82.
- [20] 朱守先. 城市低碳发展水平及潜力比较分析[J]. 开放导报, 2009(4): 10-13.
- [21] 刘佳骏, 史丹, 裴庆冰. 我国低碳试点城市发展现状评价研究[J]. 重庆理工大学学报(社会科学版), 2016(10): 32-38.
- [22] 中共中央, 国务院. 关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见[EB/OL]. (2018-06-16) [2018-06-25]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/24/c_1123028598.htm.
- [23] 习近平. 坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶[EB/OL]. (2018-05-19) [2018-06-09]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-05/19/c_1122857595.htm.
- [24] 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2018-02-28) [2018-06-09]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html.
- [25] UNITED NATIONS. World urbanization prospects: the 2018 revision[R]. New York: UN DESA, 2018.
- [26] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 107-111.
- [27] 新华社. 中央城市工作会议在北京举行[EB/OL]. (2015-12-22) [2018-06-09]. <http://politics.people.com.cn/n1/2015/1222/c1024-27962756.html>.
- [28] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016 版)[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016.
- [29] 蔡昉, 都阳, 王美艳. 经济发展方式转变与节能减排内在动力[J]. 经济研究, 2008(6): 4-11, 36.
- [30] 藤田昌久, 雅克·弗朗斯瓦·蒂斯. 集聚经济学: 城市、产业区位与全球化[M]. 石敏俊, 译. 上海: 格致出版社, 2016: 76-91.
- [31] 孙久文. 从高速度的经济增长到高质量、平衡的区域发展[J]. 区域经济评论, 2018(1): 1-4.
- [32] 阿瑟·奥沙利文. 城市经济学[M]. 周京奎, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008: 17-50.

- [33] 庄贵阳,张伟. 中国城市化: 走好基础设施建设低碳排放之路[J]. 环境经济, 2004(5): 39-43.
- [34] UNITED NATIONS. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development(Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015) [R]. The General Assembly, 2015: 11-22.
- [35] BAI X M, DAWSON R J, ÜRGE-VORSATZ D, et al. Six research priorities for cities and climate change[J]. Nature, 2018, 555(7694): 23-25.

Theoretical Connotation and Practice Path of High-quality Oriented Low-carbon City Development

ZHUANG Guiyang¹, ZHOU Zheng^{2,3}

(1. Institute for Urban & Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China;

2. Institute of Philosophy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

3. China Social Sciences Press, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: Amid the "new normal" of economic development, China's urbanization has entered a critical period that is shifting gear from an development model that emphasized scale and speed to a more intensive one emphasizing quality and efficiency, and promoting green circular and low-carbon development of city has become the three major paths for achieving the new requirement of "all-round improvement of urbanization quality". Firstly, this paper analyzes the historical nodes, development facts, the core concepts and their internal relations of high-quality oriented development of low-carbon city. And then, from the perspective of sustainable development, an analytical framework of "efficiency-equity-quality" is developed, which could well explain the theoretical connotation and policy mechanism of low-carbon city that pursue a high-quality oriented development pattern. It is concluded that promoting the high-quality oriented development of low carbon cities enriches the way to realize the new type of urbanization with Chinese characteristics. Focusing on the contradiction between unbalanced and inadequate development and the people's ever-growing needs for a better life in the process of urbanization, the key to promote the transformation of high-quality oriented low-carbon city development lies in the following three aspects: (1) reforms should be made to improve quality, boost efficiency and upgrade the driving force of low-carbon city development, so as to improve the carbon productivity of the urban economic system and the level of human development of urban resident; (2) forming green and low-carbon spatial patterns, industrial structures, production and consumption modes, as well as urban construction and operation modes that are resource-saving and environmental-friendly, so as to meet the ever-growing needs of people for a better life; (3) taking a low-carbon path to promote the high-quality oriented evolution of low-carbon city development patterns, accelerate the transformation of urbanization, transforming and upgrading the urbanization economy by innovation, and vigorously promoting social harmony and progress.

Key words: high-quality oriented development; new types of urbanization; ecological civilization; low-carbon city; city development patterns

(责任编辑 冯 蓉)