

# 共建山青水秀美丽中国

## ——节能减排财政政策综合示范城市经验与成效

本刊记者 | 韩璐

生活在山青水秀、天蓝地美的环境中是我们的“中国梦”之一。2011年节能减排财政政策综合示范工作启动实施以来，30个示范城市大胆探索、勇于创新，促进了城乡生态生活环境不断改善，“两型”社会建设稳步推进。在今年1月27日召开的节能减排财政政策综合示范工作会议上，部分示范城市交流介绍了其推动综合示范工作的经验做法，为未来更好地推进节能减排、建设美丽中国提供了有益借鉴。

### 吉林省吉林市： 老工业城探索节能低碳发展之路

整合相关政策，放大示范政策效应，推进哈达湾老工业区转型升级和促进新型城镇化建设。吉林市以节能减排综合示范项目为“点”，以整合相关政策支持项目为“线”，以市场化融资投入为“面”，通过整合相关政策，多渠道争取资金支持，有力地推动了哈达湾老工业整体搬迁改造建设步伐，节能减排成效开始集中显现。一是以哈达湾老工业区搬迁为契机，推进“两高一资”企业升级改造，促进产业低碳化。企业竞争能力明显增强，能耗水平显著下降，污染物排放大幅降低，从根本上改善了哈达湾区域乃至整个城市的环境质量。二是以哈达湾老工业区腾空区为载体，打造现代服务业集聚区，促进服务集约化。哈达湾老工业区现有工业企业搬迁完成后，腾空区围绕“城市门户、生活舞台、

产业纽带”三大核心功能定位，建设集商贸、休闲、居住为一体的现代服务业集中区，新建和改造区域基础设施强化与主城区功能的衔接融合。三是以哈达湾企业搬迁承接区为基础，促进金珠现代工业区新型城镇化建设。金珠镇作为哈达湾老工业区产业升级转移的主要承接区，将新区与新城建设结合起来，加快推进新型城镇化建设步伐，基本实现了以城带乡、以工促农、产城融合的新型城镇化建设模式。

利用示范政策，推进绿色建筑，大力推进全城“暖房子”工程。为实施建筑节能，吉林市通过政府融资、省债转贷、预算安排等多种途径筹集资金，大力推进“暖房子”工程，对既有居住建筑进行围护结构和热计量改造，建立完善热计量收费体制，实施基础热价和计量热价各占50%收费模式。通过供热计量改造，居民室内温度明显提高，供热投诉逐年下降，供热效果明显改善，基本实现了居民室内温度可调、供热企业可控、监管部门可管的供热新模式，增强了居民节能意识。

创新融资机制，放大专项资金效能，为深入持续开展节能减排工作提供资金支持。一是探索信贷模式，建立便捷融资渠道。与吉林银行合作，在示范期内吉林银行为吉林市节能减排示范项目建设提供200亿元综合授信支持，设立节能减排示范项目绿色审批通道，对符合条件的示范项目提供快速便捷融资

服务。二是探索基金模式，支持引领产业投向。成立了吉林市节能减排投资有限公司，起草了公司章程和绩效考核办法，为引进社会资本搭建了市场运作主体。依据国家产业扶持政策，吉林市设立了节能减排、东北老工业区改造等投资引导基金，通过政府基金引领节能减排工作深入开展。三是探索PPP模式，吸引社会资本参与。为建立节能减排基础设施建设项目资金支持长效机制，吉林市积极谋划了PPP项目十大类94个，其中，六水厂建设和国电吉林热电厂热源改造等两个项目已列入全国首批PPP示范项目。

### 浙江省杭州市： 努力成为美丽中国建设的样本

坚持“四倒逼一主推”，抓结构调整，促产业低碳化。“四倒逼”即目标倒逼、责任倒逼、资源配置倒逼、部门联动倒逼。目标倒逼——将拟淘汰整治的企业及生产设备信息在媒体网站公示，运用社会力量进行倒逼；责任倒逼——市长向各部门下达任务书，严格目标责任制考核，对未完成任务的区、县年终综合考评“一票否决”；资源配置倒逼——对全市重点用能企业分类限定用能增加值，实行差别化用电政策，倒逼落后产能主动退出，对主动进行高标准淘汰和节能技改企业，财政给予适当补贴；部门联动倒逼——从项目准入、新增用地审批以及供电供水等方面加大

政策整合力度，多部门联合执法。“一主推”即把加快发展信息经济、智慧经济作为全市经济发展的“一号工程”，大力推进战略性新兴产业和现代服务业发展。在互联网经济方面，涌现了以阿里巴巴为核心的电商企业；在智慧经济方面，涌现了以海康威视为龙头的智慧企业；在创意经济方面，涌现了以华策影视为代表的文创企业。

注重“点面结合”，抓美丽建设，促城乡环境生态化。桐庐县是杭州市美丽乡村建设的样板，率先在全国实现农村生活污水处理行政村全覆盖及农村生活垃圾分类和资源化全覆盖。杭州市将其做法及时总结推广，一方面拓宽渠道，落实资金，对农村生活污水治理资金采取分级负担的办法，在积极组织申报中央和省级补助资金的同时，市本级财政设立专项资金，每年投入1.5亿元专项资金和1.2亿元城乡统筹资金，并由区、县（市）级按比例配套到位，在资金上保障美丽建设；另一方面在线监控，长效管理，建立生活污水处理设施在线监控平台，实时监控设施运行、维护情况。新安江、富春江、钱塘江是流经杭州全域生态系统的大动脉，为整治好“三江两岸”，杭州市实施了改善水体环境、修复岸线生态六大工程，探索出一条大江大河治理和生态保护新路子，初步呈现出“山水秀美、生态宜居、城景交融”的生态旅游带格局。杭州市还坚持以新型城镇化为主导，积极打造主城区+五县市+26个中心镇多个“发动机”“并网发电”的发展格局，以绿色城镇为导向，全面城乡统筹。市财政每年安排10亿元专项资金支持城镇化建设，建立区级与镇级财政分配新机制，重点城镇实现地方财政分成收入超基数部分、镇范围内收取的规费、土地出让金净收益三个部分100%留镇；启动“双千工程”三年行动计划，引进低污染、低能耗、高效益产业项目，注重污染治理，推进绿色小城镇示范建

设，走绿色生态的可持续发展之路。

落实“两套制度”，抓推进机制，促主要污染物减量化。坚持从总量控制上入手，2013年，建立主要污染物总量指标量化管理、排污权有偿使用交易、企业刷卡排污总量控制、排污总量控制激励、主要污染物总量削减替代等五项主要污染物总量控制制度，取得明显成效。坚持从生态补偿上助推，实行生态补偿资金与各地重要生态环境功能区保护面积、交接断面水质考核结果、主要污染物减排、责任制考核结果、监测达标率等五项考核指标挂钩，根据考核结果计算份额。打破行政界限，把市本级生态建设资金中的大部分、生态补偿资金中的全部补助给所属的淳安、建德、桐庐、富阳等县市，有力支持了上游区域一大批生态建设和环境基础设施项目。

实行“五位一体”，抓大公交体系，促公共交通绿色化。“五位一体”公共交通体系是集地铁、公共自行车、公交车、水上巴士和出租车五种公共出行方式的城市公共交通系统。通过近三年的示范工作，杭州市区的公共交通分担率从30%提升到38.5%，并且在公共自行车服务体系、新能源汽车推广应用、水上巴士发展方面开创出自己的特色，走在全国前列。

### 安徽省铜陵市： “铜基地”创新节能减排体制机制

广泛运用PPP投融资模式。在城市污水垃圾处理设施建设领域，PPP模式得到广泛应用。铜陵西湖污水处理厂由浙江荣怀环保科技有限公司投资建设，市政府与其签订协议明确项目特许经营权限，由市政府购买公共服务。铜陵市生活垃圾焚烧无害化处理项目由铜陵海螺投资建设，全市所有生活垃圾全部运往海螺生活垃圾焚烧厂进行无害化处理，按照190元/吨的处理价格，由企业处置，政府购买公共服务。铜陵市餐厨

废弃物资源化利用和无害化处理项目由铜陵市隆中环保有限公司投资建设，餐厨废弃物的收集、运输以及处置环节全部实行市场化运作的建设模式。

全面推广合同能源管理模式。近年来每年都组织多场大型合同能源管理对接会，为用能单位和节能服务公司搭建合作平台。目前，合同能源管理模式在全市重点用能企业中已普遍应用。

全力推进园区能源梯级利用机制创新。根据《铜陵市区供热规划》，在南部区域，依托铜化集团和皖能铜陵发电公司，通过供热改造，向该区域工业企业实行集中供热，探索建立热源+管网+用户模式，完善负面管理、利益共享、价格协调和财政补贴等配套促进机制，关停区域内所有小锅炉，达到改善环境质量、实现热能高效利用的目标。

积极开展污染物减量化机制创新。制订出台《铜陵市建设项目新增主要污染物总量审批暂行办法》，实行建设项目新增主要污染物排放等量、倍量替代制度；修订《铜陵市建设项目环境准入暂行规定》，从建设项目空间环境准入、总量环境准入、项目环境准入三个方面，优化产业空间布局，削减排污总量，促进产业升级调整；公开污染源监督监测信息、在线监测信息、自行监测信息，全面实行污染源在线监控设施第三方运营模式，探索推进电力行业脱硫脱硝第三方运营，严格控制超总量排污。

逐步推行工业产品能耗限额管理。在全市化工、有色、水泥、电力、钢铁等行业实施主要工业产品能耗限额管理，明确企业主要产品能耗努力方向，倒逼企业采取各种措施提高能源利用效率，为推进全市节能目标的实现奠定坚实基础。

全面深化机制创新和模式探索。积极开展节能减排示范市建设“四个一”的凝炼工作。一是突出一个节能减排工作顶层设计。提出未来几年铜陵市节能减排工作的顶层设计方案，包括重点领域、

推进举措、体制机制创新及对省、国家层面的相关政策请求与建议等。二是设计一套节能减排示范城市建设指标体系。依据财政部、国家发改委关于节能减排示范城市建设考核标准,结合《铜陵市节能减排示范城市建设实施方案》,统筹当前经济发展新常态,围绕节能减排刚性考核指标、“六化”工作推进指标、地方特色指标等三个方面,按照科学性、代表性、可操作性及可测算统计的原则,设计一套节能减排示范城市建设指标体系。三是提炼一批节能减排工作典型案例。对节能减排、循环经济工作较好的企业、园区、社区、学校、乡村等多个层面进行深入调研,并在此基础上进行梳理、总结、提升,按照不同类型提炼一批节能减排工作典型案例,多层次、立体化、全方位的体现铜陵节能减排工作。四是凝炼一个铜陵节能减排工作新模式。系统分析铜陵发展循环经济、推进节能减排、加快资源型城市转型的具体做法,在原有总结的基础上,结合当前面临的新形势、新要求 and 节能减排工作顶层设计,进一步总结提升、凝炼出铜陵节能减排工作的新模式。

### 江西省新余市： 重化工城全力打好综合示范攻坚战

开展专项行动。重点企业节能减排专项行动——推动市里第一能耗大户新钢公司先后实施了能量系统优化、电机系统改造和余热余压利用等项目,在污染物减排方面加强了对钢铁、电力、水泥和化工等四个行业重点企业的脱硫脱硝治理。城区及重点乡镇污水、垃圾处理专项行动——对一些污水处理厂进行了技术改造,新建了乡镇污水处理设施,对城区污水管网进行改造,完善了全市范围内垃圾收集、转运、处置系统。畜禽养殖业污染治理专项行动——养殖业污染得到遏制,水环境质量明显好转。汽车尾气减排专项行动——加速老

旧汽车淘汰,加强黄标车管理,大力推广新能源交通工具。燃煤锅炉改造及淘汰专项行动——大大降低了燃煤锅炉对城区大气的污染,改善了城区空气质量。公共机构节能节水专项行动——率先在全省开展公务用车制度改革,开通了运行覆盖全市各级党政机关的数字化综合办公平台,全面开展绿色学校和绿色医院创建活动,改造公共机构节水器具等。

力促产业升级。改造提升传统产业的同时,大力发展有特色、有潜力的新兴产业,推动产业转型。大力发展动力与储能电池、节能减排设备制造和光伏为主的新能源特色产业,现已建立完整的产业链,在全国具有重要地位。着力培育光电信息产业,在融资支持、人才培养、建设用地等优惠政策的驱动下,目前全市已聚集了一批优秀的电子信息制造企业,触控产业、LED产业、安防产业及相关配套产业也相继往新余集聚。大力发展现代服务业,出台了扶持电子商务产业发展办法,生产性服务业和消费性服务业也得到快速发展,目前第三产业的增长率、就业吸纳人数和利税增长率都大大超过了第二产业。

建立长效机制。一是在全国地级市和江西省率先推出有总量控制的碳排放交易机制。对所有能耗3000吨标煤以上的重点企业开展了碳排放核算和核查,成立了碳排放权交易所,将在2016年年初正式上线运行。二是在全国率先实施合同环境服务机制建设试点。与相关环保企业签订了《合同环境服务框架协议》,目前7个试点项目正稳步推进。三是在全省率先推出建筑绿色化机制。编制了《建筑绿色化实施方案》,出台了绿色建筑评价和奖励办法,在所有新建建筑中进行推广。四是在全省率先建立公共机构节能管理机制。出台了《公共机构节能奖惩办法》等,率先在全省行政机关推广分布式太阳能发电等

新能源和新技术应用、在党校系统创建绿色校园示范工程。五是在全省率先实行招商引资项目“预审制”。将一些高投入、高污染、高耗能、低效益等不符合国家产业政策、环保要求和本市实际的项目剔除,为经济社会发展筑起一道生态保护墙。

保障资金安全。严格管理制度——制定了《典型项目管理办法》和《综合奖励资金管理办法》及其实施细则,对项目申报程序、资金拨付程序、项目实施过程监管等都进行了严格规定,实行分级负责,层层把关,负责人签字,责任追究终生制。推行第三方审计制——在资金拨付前,委托有资质的第三方机构对每个示范项目的投资情况、节能减排效果以及项目进度情况进行审核,依据审核结果确定拨付资金。资金下拨后,再委托第三方机构对已下拨的资金进行核查,对存在的问题逐一指出,要求项目单位在限定的时间内整改,否则收回资金,并追究相关人员责任。实行项目退出机制——加强项目建设动态管理,对建设进度不理想、不能保证达到预期节能减排效果的项目,不仅不拨付资金,还令其退出,并对其以后的项目申报予以限制。

### 湖北省荆门市： 突出重点打造节能减排的荆门模式

坚持重大项目引领。注重通过节能减排典型示范项目的带动,推进产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务集约化、主要污染物减量化、可再生能源利用规模化。通过反复遴选和论证,选择了5个典型示范项目先行实施。如城区分布式能源集中供暖系统及清洁能源改造项目,利用国电和华能两个热源,建设四纵四横八条供热管线,为城区的用热企业、商业和居民供应清洁热能。

坚持重点领域突破。在水环境治理方面,从事关城区居民生活用水安全

的重要节点入手,开展汉江支流竹皮河城区段综合整治,实现竹皮河水质好转。在大气环境治理方面,实施葛洲坝水泥厂异地提标改造项目,并引进先进的系统整体装备,执行更加严格的排放标准,确保新厂区不变成新的污染源。在循环利用方面,不断优化循环产业体系,形成了三大循环园区、六大循环链条和几项可复制推广的典型模式。同时,强化农业废弃资源的集中处置及综合利用,提高农业废弃资源综合利用水平。在建筑节能方面,与国内建筑节能、绿色建筑和生态低碳城市领域技术的先行者——深圳市建筑科学研究院股份有限公司合作,共同推进绿色生态城市建设。

坚持配套资金保障。落实地方政府配套资金——统筹公共预算资金和政府性基金,落实市本级配套资金,支持节能减排示范项目建设。加大财政支持力度——整合各类财政专项资金,设立市级财政节能减排专项资金。加大向上争取资金力度,整合各类财政专项资金支持环保项目。完善金融扶持政策——搭建政企银合作平台,支持金融机构创新金融产品,与中国银行“政银通宝”、中国建设银行“助保贷”两个金融信贷产品签订了战略合作协议,出台《中小企业贷款政府风险补偿金管理办法》,优先支持节能减排示范企业信贷融资。建立多元化投入机制——引入社会资本投入和市场运行机制,在中心城区及周边采用PPP模式集中修建一批污水处理厂。

坚持创新制度推进。创新智力支撑平台——依托荆楚理工学院成立湖北荆门循环经济发展研究中心,为荆门市发展循环经济及节能减排工作提供咨询,为园区和产业发展筛选典型模式,为企业推荐经济适用的节能环保及循环低碳技术,推进产学研良性互动,实现节能减排与经济社会共同发展。开展碳排放权交易试点——积极组织荆门市16家

重点企业开展碳交易试点,统一碳排放权交易管理办法、碳交易管理平台、碳交易总量控制目标、碳排放核算办法,利用市场机制作用来促进节能减排与经济社会发展的“双赢”。实施跨部门综合监管——为强化漳河水库和长湖的生态环境保护,荆门市整合相关部门职能,成立了漳河湿地管理局和沙洋县长湖湿地自然保护区管理局,分别开展综合执法。实施专人盯防、专项排查,实行零容忍的专项禁投,不断推进流域污水综合治理,环境治理初见成效。

### 湖南省长株潭城市群： 节能减排有力推动“两型”社会建设

推动三市协调联动,合力打造两型宜居城市群。健全区域联动机制——三市签订环境同治合作协议,建立环保部门联席会议制度,统一执行严格的环境准入标准。重拳推进绿色搬迁——打响老工业区绿色搬迁攻坚战,长沙坪塘老工业基地搬迁成为全国“两高”产业区域整体退出样板工程。创新推行流域生态补偿——湖南省《湘江生态补偿办法》颁布实施,长沙市率先实施河流生态补偿,为全国省会城市第一笔流域生态补偿资金。协同整治水环境污染——三市联动推进湘江保护和治理一号工程,湘江干流水质连续两年为优,主要重金属污染浓度均实现大幅下降。此外,长株潭三市在实现环境同治的同时,业已实现交通同网、能源同体、信息同享、生态同建。

着力四项机制创新,促进节能减排手段市场化。积极推广PPP模式——2014年,湖南省被财政部确定为首批PPP试点省份,确定长、株、潭三市作为PPP试点城市,湘潭九华污水处理厂项目列入财政部全国首批30个试点项目,长沙磁浮轨道工程等项目列入全省首批示范项目。探索推行合同环境服务机制——在全国首创并大规模推广畜禽养

殖污染治理合同环境服务,在长沙县、浏阳市、宁乡县建成了一批示范项目,形成了规模养殖、养殖散户、区域联户等三种可示范推广的模式。完善资源环境交易机制——省级和长株潭三市均成立了排污权交易机构,有偿使用制度建设、有偿使用普及率和收费总量在全国处于靠前位置。建立垃圾处理社会参与机制——长沙、株洲分别以全市餐厨垃圾、生活垃圾无害化处理建设和运营管理特许经营权为标的,面向社会公开招标,有效调动社会力量参与,建成国内规模最大的餐厨垃圾处理中心和工艺最先进的垃圾焚烧发电厂。

建设五大绿色工程,引领中部地区新型城镇化。以节能减排典型示范项目的实施推动城镇化绿色发展,建设宜居宜业、精致精美的现代化城市群。绿色新区——梅溪湖、云龙和洋湖三个绿色新区实现全面推广绿色建筑、全面布局分布式能源、全面实施绿色市政,致力打造中部地区新型城市化进程中的绿色新区典范、“两型”示范标杆。绿色城镇——按照“城乡一体、节约集约、生态宜居、和谐发展”的方针,引导城乡建设模式绿色转型,增强小城镇环境资源承载功能。绿色出行——株洲市形成了方便快捷、覆盖全城的公共自行车租赁网络,长沙、湘潭城区系统建设全面启动。绿色轨道——打造绿色高效综合交通,联接三市的长株潭城际铁路2016年将投入运行。长沙市率先打造“绿色地铁”样板工程,地铁2号线系统能耗比全国平均能耗降低20%。整合三市资源建设的中低速磁浮轨道交通工程,是我国首条自主研发的商业运营磁悬浮线,是典型的绿色低碳交通工程。绿色能源——长沙市出台天然气冷热电联供项目建设发展规划和促进政策,力求在国内率先较大规模推进天然气分布式能源站建设。株洲市全面推进神农太阳城分布式能源匹配系统项目建设。□