

# 探索绿色低碳发展的镇江模式

## ——全国第二批低碳试点城市镇江的实践与思考

□ 夏锦文

新理念新发展  
聚焦“十三五”  
系列调研

“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”，“绿水青山也是金山银山”。党的十八大以来，习近平总书记就生态文明建设提出一系列新思想、新论断、新举措，深刻回答了什么是生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题，为我国走向社会主义生态文明新时代提供了科学指南。

镇江市是全国首批生态文明先行示范区，也是全国第二

批低碳试点城市。2014年12月13日，习近平总书记在江苏调研时来到镇江考察，听取镇江市低碳城市建设管理工作汇报，观看我市开发的低碳城市建设管理云平台演示。他强调，保护生态环境、提高生态文明水平，是转方式、调结构、上台阶的重要内容。经济要上台阶，生态文明也要上台阶。我们要下定决心，实现我们对人民的承诺。

在中央新部署新要求的指引下，镇江立足自身“青山林立、丘陵延绵、水脉纵横、洲屿错落”的独特禀赋，针对发展中出现的产业结构偏重、污染治理和减排压力加大等突出问题，鲜明确立“生态领先、特色发展”的战略路径，深入开展生态文明建设综合改革，创新推进低碳城市建设，着力打造以生态为特色、产业为支撑、科技为优势、文化为灵魂、旅游为带动、宜居为品质的“生态镇江”，初步走出了一条富有特色的绿色发展、循环发展、低碳发展之路，一座望得见山、看得

见水、记得住乡愁的现代山水花园城市和文化旅游名城展现出令人向往的新姿。欧盟委员会气候行动委员赫泽高2014年4月考察镇江时“点赞”，“会把镇江的低碳发展探索和对镇江的良好印象带回欧洲，与大家分享”。2015年，在洛杉矶召开的中美气候领导峰会和在巴黎召开的联合国气候变化大会上，镇江代表中国低碳试点城市应邀出席，一展“低碳之道”，得到与会人士高度评价。中国气候变化事务特别代表解振华多次提到镇江，认为镇江是目前低碳建设做得最好的试点城市之一。联合国城市与气候变化特使布隆伯格说：“镇江在低碳建设上取得了巨大进展，如果其他城市都能像镇江一样作出努力，那么我们的未来将会完全不同。”

镇江是如何探索和推动低碳发展的？最近我们做了深入调查研究，对几年来的试点实践进行梳理总结，形成了一些新的认识和思考。



### “三个机制”

——以问题为导向，于在实处，让低碳发展可观可感

低碳发展是一项全新事业，主要面临三大问题：一是没有现成的法规和可实施的制度可以借鉴，涉及国家层面的顶层制度设计以及法律和政策仍然不够协调配套。二是干部群众对低碳发展的认识有待加强，工作推进中存在的目标先进性不够、制度创新积极性不高、基础与能力建设不足等问题仍未有效解决。三是低碳城市建设是一个长期过程，把目标和蓝图变为现实，关键是要下大力气、用实招硬招调整优化现有的产业结构和能源结构，解决人民群众反映强烈的突出问题。在实践中我们感到，三大问题当中，地方党委政府完全可以在后两个问题上大有作为。在试点实践中，镇江着重建立健全了三个机制：

**1. 顶层推动和项目化推进机制。**构建市生态文明建设委员会框架，推进生态文明建设办公室实体化运作。调整优化国民经济和社会发展指标体系，增加“三集”园区产值收入占比、战略性新兴产业收入占比、落后产能淘汰率、空气质量、城镇绿化覆盖率等生态指标，加大服务业、文化产业、单位GDP能耗、污染排放等指标权重，切实发挥绿色考核的导向作用。层层签订生态文明建设责任书，制定出台推进生态文明建设综合改革的实施意见、建设重点任务实施方案，以及法治保障、工作纪律保障、问责办法等一系列政策举措，有力促进低碳发展责任落实。全面实施优化空间布局、发展低碳产业、构建低碳生产模式、碳汇建设、低碳建筑、低碳能源、低碳交通、低碳能力建设、构建低碳生活方式等“九大行动”。2013至2015年，每年分别确定低碳“九大行动”细化任务102项、126项、120项，并将任务分解纳入年度党政目标管理考核体系，确保各项工作有条不紊扎实开展。低碳“九大行动”实施两年，随着一个个具体项目的推进落实，一幅蓝天白云、绿水青山的美丽画卷逐步铺开。

**2. 试点示范机制。**在工业和交通运输企业、景区、机关、学校、小区、村庄等碳排放及碳汇建设七大领域，选择165家单位开展低碳试点工作；在低碳产业、低碳生产模式、碳汇建设、低碳建筑、低碳能源、低碳交通、低碳能力建设等七大领域，选择25个典型项目作为低碳示范项目重点推进。积极开展低碳景区、低碳小区、低碳学校、低碳机关、低碳村庄等低碳试点创建标准研究，逐步建立低碳试点标准体系，并按此标准对低碳试点单位进行考核评估。突出培育三大亮点：一是启动生态新城建设。2014年，规划面积110平方公里的镇江生态新城（官塘低碳新城）被列入国家发改委组织编制的《国家应对气候变化规划（2014—2020年）》中所列6个试点项目之一，同时被列入全国首批13个APEC低碳发展城镇推广入库项目之一。重点抓好可再生能源、绿色建筑、碳汇、低冲击开发雨水收集处理、绿道慢行系统、智慧管理等六大工程，打造新型低碳示范城区。二是研究规划“零碳”示范区。初步选择扬中市、世业洲、江心洲等3个县域和乡镇作为“零碳”示范区的试点区域。三是着力培育低碳园区。抢抓中瑞签署自贸协定的重大机遇，规划建设20平方公里的中瑞镇江生态产业园。加快推进低碳高校园区、科技新城低碳园区、南山创意产业园等重点载体的建设。

**3. 共建共享机制。**注重顺应群众期待，弘扬生态文化，充分调动各行各业参与低碳城市建设的积极性主动性。坚持全方位宣传，让“低碳”入脑入心”。依托新闻媒体、政府性网络媒体、“全国低碳日”活动等平台，加强低碳典型案例、技术和政策的宣传。在地方主流网络媒体设置低碳城市建设专栏，建立“美丽镇江·低碳城市”新浪微博，每周发送低碳手机报。在市区重要地段、全市党政机关和企事业单位电子屏、公交车车身、重要路口行人遮阳篷等投放低碳公益广告。搭建多层次载体，让“低碳”落地生根”。开展“低碳教育进课堂”“地球熄灯一小时”“低碳生活进我家”等各种形式的低碳体验活动，建设生态文明教育基地，推进生态村创建，积极创建国家级公共节能机构。这一系列举措，推动形成了全社会支持低碳建设、共推低碳发展、共享低碳成果的生动局面。广大市民也真切感受到了环境质量明显改善：出行更低碳了，共投投清洁能源公交车350辆、LNG长途客车157辆，实现CNG出租车100%全覆盖，投放公共自行车12470辆，公共交通出行分担率达到23.5%；天空更蓝了，2015年空气质量良好以上天数为255天，占全年70%，PM2.5浓度降低9%；大地更绿了，“十二五”期间累计造林面积21.5万亩，林木覆盖率达26.5%；河水更清了，城市河道黑臭现象基本消除，地表水好于Ⅲ类水质的比例达到75.8%。

### “三个率先”

——从关键点切入，先行先试，打开低碳发展新天地

**1. 突出目标引领，率先提出2020年达到碳排放峰值目标。**碳达峰包含峰值测算、路径分析和行动举措三大部分，是建设低碳城市的关键指标和“牛鼻子”。镇江综合考虑人口、GDP、产业结构、能源结构等因素，在碳平台的数据支持下，建立城市碳排放变化趋势模型，对基准情景、强减排情景、产业结构强减排、能源结构强减排等四种情景进行研究。经测算，正常情况下镇江将在2039年左右达到碳排放峰值，但通过大幅度调整优化产业结构，在强减排的情况下，2020年有望实现碳排放峰值目标。基于这一分析研究，镇江于2013年在全国42个低碳试点城市中率先提出2020年左右实现碳排放峰值，这一目标比全国提前了10年。围绕“率先达峰”的目标，镇江研究确定并严格落实产业发展“负面清单”，大力实施碳排放预算管理，建立健全评估、考核等配套措施，扎实抓好产业升级、节能减排等关键环节，形成了强有力的低碳发展倒逼机制。2011—2015年，单位GDP二氧化碳排放累计下降29.1%，单位GDP能耗累计下降23.78%，单位GDP主要污染物排放累计下降21.9%，碳排放强度累计下降24.09%，各项约束性指标均提前超额完成“十二五”目标任务。

**2. 坚持规划先行，率先规划实施主体功能区制度。**2013年，镇江在江苏省率先编制出台主体功能区规划，并选取句容市开展“多规合一”试点，综合考虑资源禀赋、环境承载力等因素，以乡镇（街道）为基础，把全市划分为优化开发、重点开发、适度开发、生态平衡四大区域，4121个1000×1000米的基本空间单元，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城市化格局。在产业布局上，按照规划面积、四至边界、主导产业、发展目标、推进机制等“五个明确”的要求，规划建设30个现代农业产业园区、20个先进制造业特色园区和30个现代服务业集聚区，推动产业集中集聚集约发展。在生态布局上，编制生态红线区域保护规划，划定总面积近860平方公里的省级及市级生态红线区域71个，力争到2020年，将建设空间控制在28%左右，生态空间和农业空间保持在70%以上，加快实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。在制度保障上，配套出台产业准入、环境准入、规划引导、财政支持、土地管理、分类考核等6个政策文件，建立有差异的评价体系，将主体功能区制度细化落实到基层。设立市生态补偿专项基金，专项用于生态修复、环境损害等生态补偿。目前，全市专项基金总额为每年3.1亿元左右，各辖市区也相应设立本级的生态补偿“资金池”，有效调节了生态保护利益相关者之间的利益关系。

**3. 着力夯实基础，率先飘起全国首朵“生态云”。**自2013年以来，镇江综合运用云计算、物联网、智能分析（BI）、地理信息系统（GIS）等先进的信息技术，在全国首创开发运营低碳城市建设管理云平台。2015年，在云平台的基础上，进一步整合国土、环境、资源、产业、节能、减排、降碳等数据资源，打造上线全国第一朵“生态云”。通过建立数据、管理、服务、交易、查询5个中心，形成面向政府、企业、社会的虚拟化网络服务中心，实现全市重点污染企业以及重要的水体和山体、大气等实时在线监测，全面、直观反映生态资源和环境承载，建立起生态文明建设目标、过程、项目、重点领域管理体系。以云平台为核心，扎实推进“四碳创新”。第一，产业碳转型，紧扣“三个变”。一是变“散”为“聚”，建设优质园区。2015年，三大类园区销售和产值占全市比重分别达到70%、60%、50%，产业集中度加快提升。二是变“低”为“高”，优化产业结构。坚持“调高调优调轻调绿”，改造升级传统产业，大力发展高端装备制造、新材料等六大低碳型战略性新兴产业。2015年，全市新兴产业销售收入3927亿元，同比增长10.4%，占全市工业销售比重46%。服务业增加值占GDP比重46.9%，同比提高1.8个百分点。三是变“废”为“宝”，发展循环经济。在江苏省率先实现省级以上园区循环化改造全覆盖，其中镇江新区被列为首批国家级循环化改造试点。2015年，工业领域实现减排二氧化碳约240万吨，占全市减碳量的95.6%。第二，项目碳评估，构建“防火墙”。制定实施固定资产投资项目碳排放影响评估制度，从源头上控制高耗能、高污染、高碳排放项目。碳评估由政府公共财政买单，在能评和环评的基础上，从低碳的角度综合评价项目的合理性和先进性。红牌否决、黄牌补偿、绿牌放行，直观的碳评估制度逐步构建起了产业低碳发展的“防火墙”。第三，区域碳考核，用好“指挥棒”。以县域为单位，实施碳排放总量和强度的双控考核。运用碳峰值倒逼机制，兼顾各地历史排放量和实际减排能力，研究制定差异化碳排放目标任务，并将考核结果纳入年度党政目标绩效管理考核体系。在全国率先出台并试行部门和企业两个层面的碳统计方法制度，为碳考核奠定法治基础。第四，企业碳管理，实现“精细化”。通过碳平台对48家重点碳排放企业实施碳资产管理，在线监控企业煤、电、油、气消耗及生产过程碳排放，开展碳直报工作，为企业搭建碳资产管理平台，引导企业实施节能降碳精细化管理，并为政府调控、公众咨询、社会监督提供服务。

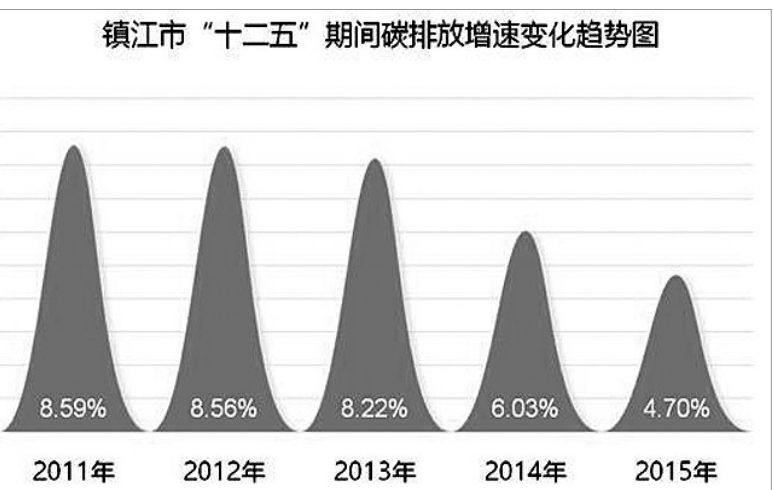
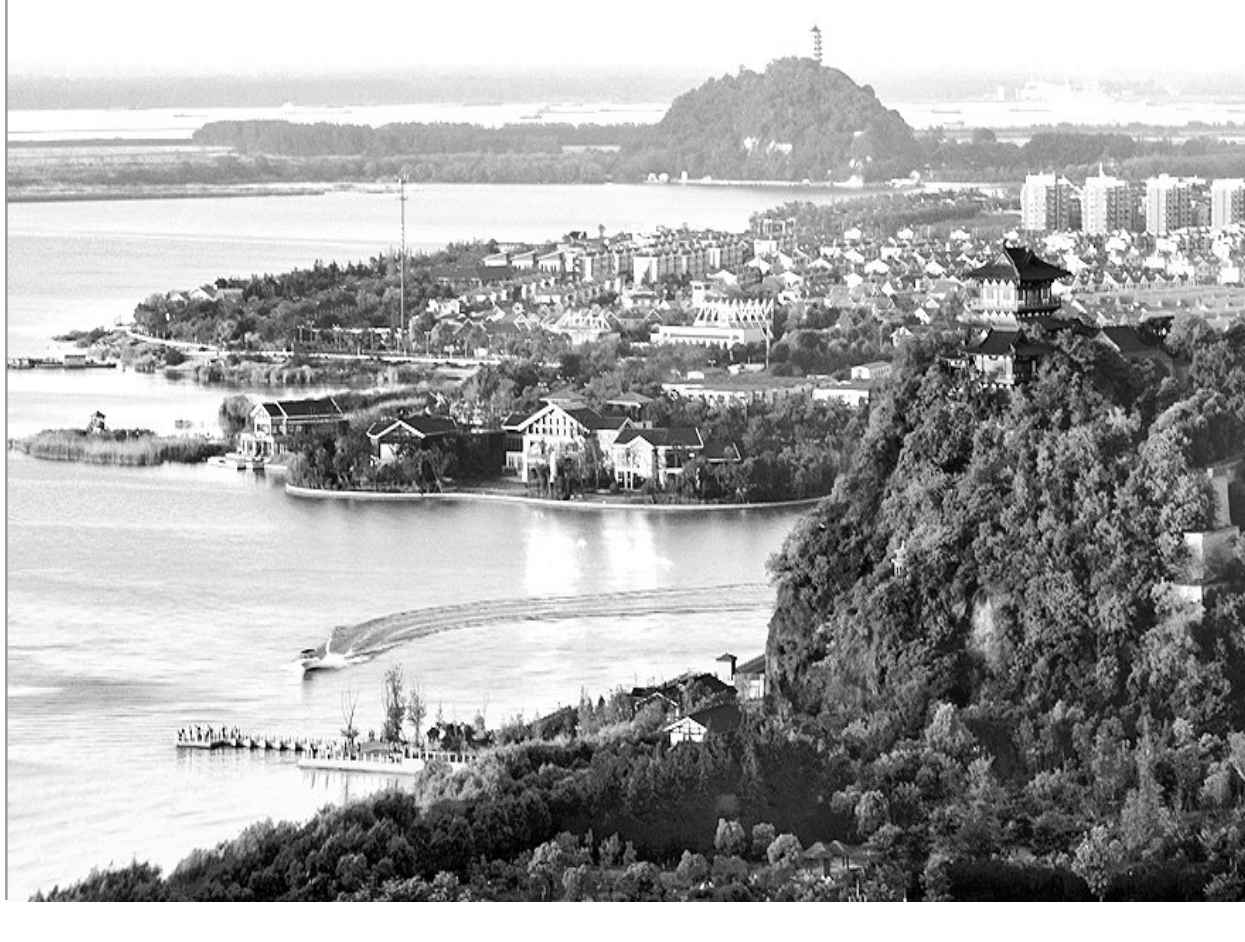
低碳发展的先行探索，不仅有力促进了镇江生态文明建设和发展方式的转变，而且成为提升城市影响力、扩大对外开放的重要载体，先后两次走上国际舞台。2015年9月，在第一届中国气候领导峰会上，镇江与美国加州签订《关于加强低碳发展合作战略备忘录》《关于加强低碳发展合作行动计划》，与世界银行、IBM、世界自然基金会、德国GIZ等机构建立了良好的合作关系。2015年12月，镇江再次作为中国唯一的城市代表，赴法国巴黎参加第21届联合国气候大会并举行“城市主题日·镇江”边会，向世界介绍镇江低碳城市建设的实践和经验，展示中国城市应对气候变化的探索 and 贡献。



城市主题日·镇江  
W-CARBON CITY DAY ZHENJIANG

联合国气候变化大会在“中国角”举行城市主题日·镇江边会。

绿水青山掩映中的镇江。



### “三个创新”

——面向未来探路，持续努力，创造低碳发展高效益

“为全国发展探路”，是习近平总书记对江苏发展提出的更高要求，也是对镇江低碳发展寄予的厚望。“十三五”已经开局，镇江要以创新理念继续深入推进低碳城市建设试点工作，将坚定走好“生态领先、特色发展”的战略路径，始终坚持“国内领先、国际一流”的目标定位，更高水平推动低碳发展，打造更多特色和亮点，加快建设清新秀丽、富有特色的“强富美高”新镇江，为国内外低碳城市建设奉献更多可复制可推广的“镇江经验”。具体目标和工作重点如下：

**1. 深化“四碳”创新。**以“生态云”为核心，加大力度抓好资源整合，着力提升数据分析对比、综合研判和实践转化能力；以碳排放达峰路径探索、碳评估导向效能提升、碳考核指挥棒作用发挥、碳资产管理成效增强为重点，深入推进产业碳转型、项目碳评估、区域碳考核、企业碳管理，

进一步打造镇江低碳建设的突出亮点和优势品牌。针对产业结构偏重、化石能源消耗占比较高的现状，着力做强先进制造业、做大现代服务业、做精生态农业，加快提高产业集中度和资源集约度，构建绿色产业体系。遵循“减量化、再利用、再循环”原则，统筹抓好工业节能减排、园区循环化改造、大气污染防治、发展可再生能源和清洁能源、增加森林碳汇等重点任务，确保实现“能源消费总量和能耗强度下降双控”的目标。

**2. 深化制度创新。**深入推进生态文明建设综合改革，围绕“源头严防、过程严管、后果严惩”完善创新低碳发展制度。一是全面落实并刚性执行主体功能区制度，以此为“龙头”优化全市生产力布局和城镇体系，有效遏制无序开发、重复分散、浪费资源等问题。二是坚持以市场化

机制推进低碳建设，推动碳排放权交易、设立低碳发展基金、发展低碳“互联网+”、实施合同能源管理。三是积极探索低碳发展地方立法，坚持立法引领和执法规范双管齐下，加强重点领域、重点行业、重点企业碳排放管理，保障低碳城市建设在法治化轨道上行稳致远。

**3. 深化模式创新。**更加注重精准发力，强化项目化推进，扎扎实实抓好与群众生活密切相关的低碳交通、低碳建筑、低碳生活等低碳行动，不断提升群众获得感和满意度。更加注重典型引路，在全力打造生态新城等重大亮点的基础上，围绕新能源、新技术应用、高端装备制造、新材料、智慧城市建设等，积极谋划推进一批碳减排潜力大、投资强度高、带动效益好的典型样板工程，以点带面放大示范效应，促进整体提升。更加注重开放合作，拓展中美气候峰会、联合国巴黎气候峰会成果，在低碳技术、低碳能源、低碳交通等领域加强国际交流合作，吸收借鉴国外的好做法、好经验，因地制宜转化成低碳建设的新模式。

（作者系中共镇江市委书记）  
（本版图片图表均由镇江市委研究室提供）