

# 加快推进低碳城市建设 引领高质量低碳发展

## ——河北省低碳发展调研报告

河北省是京津冀协同发展战略中区域发展最不平衡、环境污染问题最为突出的地区。近年来，河北立足协同发展战略定位，加快推进低碳发展转型和低碳城镇化建设，积极推动石家庄、保定、秦皇岛等低碳城市试点，积极推进雄安绿色低碳新区规划，努力形成一批各具特色的低碳城市、低碳园区、低碳社区和低碳企业。为持续跟进全省低碳发展工作，深度剖析低碳城市在制度探索和制度执行方面存在的主要问题和面临的挑战，近期我中心由徐华清主任带队，组织政策法规部相关同志赴河北开展实地跟踪调研，同河北省及保定和石家庄市发展改革部门的有关同志举行座谈。现将调研情况总结如下。

### 一、国家低碳城市试点进展与成效

保定市是国内第一批国家级低碳试点城市，石家庄市是国内率先制定发布《低碳发展促进条例》的国家低碳试点城市。几年来，两市围绕批复的试点工作实施方案，认真落实各项目标任务，在体制机制建设、低碳规划编制、能源结构调整和产业转型、低碳社区建设和低碳生活引领等方面开展了大量工作，取得了一定的进展和成效。

**一是加强组织领导，构建体制机制。**保定市2011年成立了国家低碳城市试点工作领导小组，由市长任组长，发改、工信、环保、住建、交通、财政等27个职能部门为成员单位，统筹指导试点工作，

确保试点工作扎实推进。2014年，保定市成立了市低碳建设推进办公室，配备专人负责低碳城市建设工作，并由市政府牵头，会同相关高校成立了河北大学低碳研究院，开展低碳领域相关支撑研究。保定英利集团还成立了零碳研究院，设立了企业“气候官”，搭建了企业温室气体管理平台。石家庄市也初步建立了由市应对气候变化工作领导小组统一领导，发改委牵头，各部门各司其责通力配合的工作格局。

**二是编制规划方案，明确发展目标。**保定市先后出台了《关于建设低碳城市的指导意见》《保定市低碳城市试点工作实施方案》《保定市应对气候变化“十三五”规划》《“十三五”控制温室气体排放工作实施方案》等一系列规划方案和政策性文件，明确提出了到2020年实现全市单位GDP碳排放比2015年下降21%，煤炭消费比重消减至49.5%以下，新能源消费比重提高到10%，服务业增加值比重达到45%以上，建立温室气体统计核算体系和碳排放强度目标分解和评价考核机制等低碳发展目标，并将主要目标任务分解至相关部门。石家庄市先后发布了《石家庄市“十二五”低碳城市试点工作要点》《石家庄市低碳发展促进条例》等政策法规，明确了到2020年，实现全市单位GDP碳排放比2015年下降20.5%，非化石能源占一次能源消费比重达到5%，煤炭在一次能源消费中的比重下降到65%，服务业增加值比重达到53%，建立健全碳排放控制的各项基本制度以及强化低碳试点城市建设等低碳发展目标。

**三是开展低碳立法，探索制度创新。**石家庄市于2016年7月1日起施行的《石家庄市低碳发展促进条例》（简称《条例》），共10章

63 条，包括低碳发展的基本制度、能源利用、产业转型、排放控制、低碳消费、激励措施、监督管理和法律责任等内容，开创了全国城市低碳立法先河。条例提出了建立碳排放总量与碳排放强度控制、碳排放评估、温室气体排放统计核算、温室气体排放报告、低碳发展评价考核、碳排放标准和低碳产品认证、产业准入负面清单等相关制度，希望通过法律强制力，对政府及其他行为主体推动并落实低碳发展产生动力和压力，也为城市开展低碳发展制度创新提供法律支撑。

**四是淘汰落后产能，推动产业转型。**保定市着力发展新能源、汽车、电子信息等优势产业，第三产业比重由 2010 年的 34.7% 增加至 2017 年的 42.6%，2017 年万元 GDP 能耗比上年下降 6.12%，万元 GDP 二氧化碳排放比上年下降 6.62%。**石家庄市**积极淘汰落后产能，2017 年全年压减炼铁产能 52 万吨、火电产能 19.9 万千瓦，拆除、封停水泥产能 523 万吨，并推动新旧动能接续转换，促进信息、生物医药等高端产业发展，培育旅游、金融、文化创意等低碳产业，2017 年服务业增加值较上年增长 11.6%，服务业比重由 2010 年的 40.5% 增加至 2017 年的 47.5%。

**五是调整能源结构，协同大气治理。**保定市多年来通过淘汰、改造燃煤锅炉、煤改气（电）、清洁煤推广等措施，2017 年煤炭消费量减少 120 万吨，天然气用气量从 2011 年的 2.99 亿立方米增加至 10 亿立方米，主城区清洁供热率由 2014 年的 39% 提高到 100%，2017 年全市 PM2.5 浓度较 2013 年下降 37.8%，优良天数 159 天，比 2013 年增加 85 天，空气质量达到近五年最好。**石家庄市**积极推进煤炭总量

消减和清洁能源比重提升，在 2012-2016 年共消减煤炭消费量 1100 多万吨，煤炭消费占一次能源的比重从 2012 年的 86% 下降到 2016 年的 71% 的基础上，2017 年全市煤炭消耗量净减 400 万吨，PM2.5 浓度比 2016 年下降 13.1%，优良天数达到 151 天，重度以上污染天数比上年减少 20 天。

**六是建设低碳社区，倡导低碳生活。**石家庄市桥西区塔坛社区作为河北省六个省级低碳社区试点，自 2016 年以来，先后建立了由社区居委会、物业公司和地产公司为主的试点领导小组，编制了低碳社区试点工作实施方案，启动了有关社区低碳基础设施、建筑节能、垃圾分类等方面的重点项目。**保定市**作为中国大陆第一个以官方名义参加“地球一小时”活动的城市，已连续 9 年参加熄灯活动，全市还开展大量低碳知识进校园、进社区活动，利用全国低碳日举办全民低碳行动，号召广大市民通过“每周绿色出行 1 天、少看 1 小时电视、手洗 1 次衣服、少坐 1 次电梯”等力所能及的行动来践行低碳生活。

## **二、低碳城市建设存在的主要问题**

低碳发展既是一件新生事物，也是一项复杂、长期的系统工程。调研及分析发现，随着低碳试点工作的不断深入及低碳城市建设的不断推进，一些深层次的问题、矛盾和挑战逐渐显现，这里既有思想不统一、目标不落地等认识问题，更有制度创新动力不足、制度执行难以落实等实践问题，亟需进一步凝聚共识，强化使命，大胆探索，力争在重大制度执行和发展模式创新上取得突破。

调研发现，保定市低碳试点工作亟需在发挥目标引领、加快制度创新、强化制度执行上下功夫。一是**低碳发展目标落实不到位**。保定市虽然在“十三五”国民经济和社会发展规划纲要中，明确提出坚定走高端引领、绿色低碳的可持续发展道路，明确要求做好低碳城市规划、加快低碳城市建设、倡导绿色低碳生活，全面推进低碳城市试点，但并没有将“十三五”期间的碳排放强度下降目标纳入其中，相较于“十二五”规划纲要将“单位生产总值二氧化碳排放降低”列入经济社会发展主要指标的做法，碳强度指标约束性作用有所弱化，也没有在2018年政府工作报告中提出明确的碳排放强度年度下降目标及低碳试点工作具体任务，而且至今尚未研究提出明确的地区碳排放峰值目标，难以形成加快促进低碳发展的倒逼机制。二是**低碳制度探索创新不到位**。尽管国家有关开展低碳试点的通知中，明确要求试点地区探索建立重大新建项目温室气体排放准入门槛制度，积极创新有利于低碳发展的体制机制，保定市在低碳城市试点方案中也明确提出“研究制定低碳产品认证和标准标识制度”，但相关工作至今并没有取得实质性进展，也没有在碳排放统计核算、碳排放总量控制、碳排放交易等制度层面开展有益探索，难以形成绿色低碳发展的创新驱动机制。三是**考核评价制度执行不到位**。保定市虽然将控制温室气体排放目标分解至下辖各县（市、区），但并没有将控制温室气体方案的任务对部门、行业进行分解，也并未将二氧化碳排放强度下降指标完成情况纳入经济社会发展综合评价体系和干部政绩考核体系，难以形成有效推动低碳发展的责任与压力传导机制。

调研发现，石家庄市低碳试点工作亟需在推进条例落地生根、强化制度执行上下功夫。时过一年，我们再次调研座谈发现，《条例》的起草部门及其他相关部门至今尚未采取有效的执行措施和手段，主要表现为：一是《条例》实施细则和相关配套政策落实不到位。《条例》第十章第六十一条规定“市人民政府根据本条例制定实施细则”，第二章第八条和第九条规定要将低碳发展纳入“国民经济和社会发展规划”，并“依据规划编制低碳发展实施方案”，然而在实际执行中，《条例》实施细则和石家庄市“十三五”时期低碳发展相关规划或方案尚未正式出台；二是《条例》提出的法律制度体系建设落实不到位。《条例》第二章和第四章第二十一条明确提出了建立一些低碳发展各项基本制度，包括碳排放总量控制制度、温室气体排放统计核算制度、低碳目标完成考核评价及公开发布制度、低碳发展指标体系、低碳产品认证制度和碳排放评估等碳排放管控制度，然而在实际执行中，上述各项制度至今尚未真正建立；三是《条例》实施的监督执法落实不到位。《条例》第八章第四十四条和第四十五条中明确规定了县级以上人民代表大会或人民代表大会常务委员会可定期听取和发布同级人民政府就本行政区域低碳发展情况的汇报，以及组织低碳发展专项执法和通过质询、询问、视察等方式进行监督。然而在实际执行中，尚未有县级以上人民政府向同级人大及其常委会就《条例》落实情况进行汇报，也未有相应人大及其常委对同级人民政府就《条例》落实情况开展质询监督和执法活动。

初步分析发现，雄安新区低碳发展亟需在提高战略定位、推进有

机融合上下功夫。《河北雄安新区规划纲要》明确提出坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位，到 2035 年基本建成绿色低碳、信息智能、宜居宜业、具有较强竞争力和影响力、人与自然和谐共生的高水平社会主义现代化城市，并要求坚持绿色低碳发展，严格控制碳排放，打造绿色低碳、安全高效、智慧友好、引领未来的现代能源系统，推广绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式，保护碳汇空间、提升碳汇能力。对照规划纲要的战略思路目标与具体任务要求，我们认为尚有两个方面亟需进一步加强：**一是雄安新区的低碳发展战略研究尚不到位。**对标对表“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的战略要求，需要进一步研究提出新区在 2035 年率先实现近零排放的战略目标，研究提出新区在产业低碳化、能源低碳化和生活低碳化方面中国排放标准的先进值，研究提出新区低碳发展目标责任体系、评价考核体系和统计核算支撑体系的建设方案，研究提出新区实施近零排放区示范工程建设、零碳排放建筑试点示范以及低碳交通示范工程的总体设想；**二是雄安新区的低碳发展理念融入尚不到位。**进一步将低碳发展目标融入到新区相关发展规划，不断提高新区低碳建设水平，将低碳标准要求融入到新区产业规制、能源供应、生活消费等领域，加快培育绿色低碳新产业、新业态、新动能，将低碳技术融入到创新能力建设中，持续解决产业、产品与低碳技术深度融合的问题，实现绿色低碳与经济社会发展协同融合。

### 三、加快低碳转型的政策与建议

为贯彻落实党的十九大报告提出的在绿色低碳等领域培育新增长点，形成低碳新动能、构建低碳新体系、倡导低碳新生活等要求，全面完成河北省“十三五”规划纲要提出的“强化碳排放控制，建立健全单位生产总值二氧化碳排放降低目标责任考核制度和统计体系，实行碳排放强度和增量双控，逐步实现碳排放总量控制”等相关目标及制度建设要求，我们对提升河北低碳发展提出以下几点建议。

**一是切实加快制度创新。**党的十九大报告明确提出要加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。习近平总书记在全国生态环境保护大会上进一步指出，绿色发展是构建高质量现代化经济体系的必然要求，是解决污染问题的根本之策。保定等低碳试点城市有关领导应进一步转变发展理念，围绕落实碳排放峰值和碳排放总量控制、建立健全绿色低碳循环发展的经济体系和实现高质量发展等目标，在建立健全统计核算、评价考核和责任追究等重大制度上下功夫，在研究探索开展碳排放总量控制制度上下功夫，在研究建立有效发挥碳排放控制对大气污染物协同减排机制上下功夫。

**二是切实强化制度执行。**党的十九大报告明确提出必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，要用最严格的制度最严密法治保护生态



环境，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。石家庄等低碳试点城市有关部门应进一步强化责任担当，围绕本地区低碳发展制度执行中面临的深层次重大问题，进一步加强研究，凝聚共识，统筹协调，尽快制定出台《条例》实施细则，尽快实施《条例》提出的各项制度，并加强对《条例》落实情况的监督和执法。

**三是切实推进低碳发展。**习近平总书记在主持中共中央政治局常务委员会会议，听取河北雄安新区规划编制情况的汇报时强调，要坚持生态优先、绿色发展，努力建设绿色低碳新区。雄安新区应进一步加强战略研究，准确把握全球低碳发展潮流、国际低碳发展标准、中国低碳发展特色和新区低碳发展定位，着力推动新区产业、能源、交通和基础建设的低碳化发展，着力打造新区近零碳排放区示范工程和零碳排放建筑试点示范，着力探索新区低碳发展新业态、新技术、新机制和新模式。

**四是切实加强顶层设计。**河北省应围绕规划纲要明确提出的实行碳排放强度和增量双控，逐步实现碳排放总量控制等相关目标及制度建设要求，加快研究提出全省碳排放峰值目标，明确重点部门、重点城市率先达峰路线图；加快研究建立全省范围内开展碳排放强度与增量双控的目标分解、考核评价和问责机制；加快研究制定重点行业 and 重点产品温室气体排放、建筑低碳运行等标准。

（杨秀、狄洲、胡乐、徐华清供稿）

注：本文摘自《气候战略研究》简报 2018 年第 9 期