

## （三）镇江的低碳发展

导读：镇江市是位于长江中下游的地级市，为进一步优化城市空间布局，积极落实低碳发展战略，镇江市通过统筹规划、政策引导、制度保障等多个方面的举措的协同实施，较为成功的实现了低碳的城市空间。在“多规合一”、环境准入、土地管理和资金支持等方面都取得显著成效，值得其他城市借鉴。

### 一、项目背景

镇江作为国家低碳试点城市，近年来在低碳城市建设上积极探索、大胆实践。在探索“低碳发展之路”的过程中，认识到低碳发展没有统一路径可循，必须因地制宜，因“时”施策。与发达国家不同的是，现阶段我国总体上仍处于工业化中后期和城市化的加速发展阶段，产业发展层次处于产业链、价值链中低端，空间布局相对分散，资源能源利用效率不高，“生产环节”仍然是碳排放的主要领域。因此，着力优化产业空间布局，推进产业集中集约集聚发展，从源头上管控碳排放，成为镇江低碳发展的重要课题。

为进一步优化城市空间布局，遵循低碳发展理念，按照“经济布局更加集中，资源利用更加高效，生态系统更加稳定，开发秩序更加规范”的要求，实施主体功能区战略，制定了《主体功能区规划》及配套政策，构筑低碳发展城市空间布局。

### 二、采取措施

#### 1. 以规划引领低碳发展的空间布局

编制了《主体功能区规划》，以乡镇（街道）为单元，划分出优化开发、重点开发、适度开发和生态平衡四类区域。并提出到2020年，建设空间控制在28%以内、生态和农业空间70%以上，形成人口、经济和资源环境相协调的低碳发展空间格局。为了把规划落到实处，在深入

调研、充分论证的基础上,按照明确园区面积、明确四至边界、明确主导产业和主导产品、明确发展目标、明确推进机制的要求,强力推进产业集中集聚集约“三集”发展。通过规划引领、政策扶持、市场化运作等,打造形成了80个先进制造业特色园区、现代服务业集聚区和现代农业产业园区。2013年以来,80个园区主要指标均超过全市平均水平,三类园区的产业集中度每年都分别提高2.5 - 3.0个百分点以上。在企业向园区集中、产业向高端集聚的过程中,实现了资源能源高效利用、产业绿色低碳发展的目标。

## 2. 以政策推动低碳发展的空间布局

市政府出台实施了《主体功能区制度实施意见》,明确了产业准入、环境准入、规划引导、财政支持、土地管理、分类考核等6项配套政策,通过“严管+扶持”的方式,推动低碳发展空间布局落到实处。具体表现在“三严一补”:

**一是严格规划管控。**强化主体功能区规划的上位主导地位,其他各类规划必须服从主体功能区规划。在主体功能区规划的基础上,围绕共同遵循的战略思路与目标愿景,实施“多规合一”,形成主体功能区、产业空间布局和产业发展规划等总体与专项、远期和近期规划结合的规划体系。**二是严格产业准入。**制定了四类区域产业准入指导目录,明确产业发展鼓励清单和负面清单。成立产业项目评估委员会(主要是产业政策、碳排放和节能量的评估),对重大项目逐一评审,对列入负面清单的项目,投资管理部门不予审批。**三是严格土地开发。**重点开发区域、适度开发区域控制在30%和15%以内,生态平衡区域严控各类土地开发。

强化生态补偿,设立主体功能区生态补偿“资金池”。集中市级年新增财力的10%、辖市区年新增财力的5%,并积极争取国家和省相关专项补助资金。重点支持适度开发区域、生态平衡区域的基础设施、生态环境和民生工程建设,保障基本公共服务供给。

### 3. 以机制保障低碳发展的空间布局

成立了以市委书记为第一组长,市长为组长的低碳城市建设工作领导小组。实行月度督查、季度调度、年终考核等工作制度,落实责任,确保低碳城市建设按计划进行。

整合国土、环境、资源、产业、节能、减排、降碳等数据资源,开发了低碳城市建设管理云平台(简称“低碳云”)和生态文明建设管理与服务云平台(简称“生态云”),对重点碳排放行业和企业、重点区域进行实时监控、在线分析,实时掌握碳排放及能源使用状态,通过智能化的数据整合和分析,有效调控政府作为、干预企业行为、引导群众生活,切实将低碳发展理念渗透到生产生活的方方面面。

构建绿色政绩考核体系,对市辖区的绩效考核指标中,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、单位 GDP 能耗、污染排放等指标权重,推动形成区域特色和竞争优势。通过科学设定评价内容,逐级建立评价指标,着重突出绿色 GDP、低碳 GDP 概念,树立低碳发展的鲜明导向。

## 三、成效

### 1. “多规合一” 成效初显

在主体功能区规划确定的优化开发区域、重点开发区域内划定建设用地区,加强生态平衡区域的控制并强调我市“生态领先”的控制要求,保障“多规合一”规划的建设用地区、生态用地区等与各个街道及乡镇的建设空间、生态空间、农业空间相协调。实现城乡规划、主体功能区规划的各类空间管控要素的统一叠合,确保建立统一的空间规划体系,一张蓝图干到底。

### 2. 环境准入制度发挥作用

通过实施《镇江市主体功能区制度环境准入管理暂行办法》,限制新建、改建、扩建火电、钢铁、石化、水泥和有色金属等重污染行业项目。关停电镀企业 30 家、涉汞企业 2 家,建成电镀行业专业集中区 2 个,大部分电镀企业实现了集中进园。

分区实行排污总量控制,建立排污权交易制度。根据资源环境承载能力、现有开发密度和

发展潜力,对不同区域排污权交易实行梯度价格控制。要求跨辖市、区的排污权交易,必须符合交易双方所在地的排污总量控制和受让方所在地的环境功能达标要求,并且高开发强度主体功能区的排污权不得向低开发强度的主体功能区流转。

新建项目推行建设项目环境影响评价限批和污染物排放总量平衡工作。明确要求受理建设项目环境影响评价文件时,新增主要污染物排放量必须开展区域总量平衡工作,重点做好化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机污染物、烟粉尘、重金属这七类主要污染物控制因子的总量平衡工作。对于未完成总量平衡的建设项目,一律不予批准。

### 3. 土地管理措施利用日趋合理。

建设用地总量得到了有效管控,2015年度全市建设用地供应计划(3.2万亩)同比2014年下降9.7%,市区部分下降了49%。其中存量建设用地的供应比例达到了全省国土资源“双提升”行动的预期目标,同比2014年上升了十五个百分点。

### 4. 生态补偿资金落实到位

2015年累计筹集的生态补偿资金总额达到11169万元。按照50%:30%:15%的分配比例,对2015年补偿资金实行分配,其余5%(总额558万元)部分作为生态灾害应急资金,用于应对全市范围内的生态突发事件、生态灾害救助等方面。

对辖区重点开发、优化开发区域内税收收入超过平均增幅部分,下调市级分成比例;对辖区适度开发、生态平衡区域财税收入增量部分市级分成比例下调10个百分点,充分调动市、区、街道三级统筹发展的积极性和能动性。

## 四、总结与思考

镇江市在低碳城市建设过程中,实行“多规合一”,引领城市多专项规划有据可依,“一张蓝图干到底”。在此基础上,严格落实主体规划的有效管控,建立有利于低碳建设,可持续发展的约束激励机制,以保障低碳城市建设的有序发展,科学发展,均衡发展,可为有关城市管理者所借鉴。