

解读《“十四五”支持老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区高质量发展实施方案》——

# 守正创新,为产业转型升级示范区发展注入政策活力

■张庆杰 曹忠祥

作为落实“十四五”规划《纲要》关于建设产业转型升级示范区的重要举措,近日《“十四五”支持老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区高质量发展实施方案》(下称“《实施方案》”)的出台实施,标志着产业转型升级示范区建设进入了新阶段,有利于推进示范区城市产业基础高级化和产业链现代化,有利于建成一批特色鲜明的先进制造业基地和区域性中心城市,有利于推动形成优势互补高质量发展区域布局。

2016年,国家发改委、科技部、工信部、自然资源部、国家开发银行等五部门联合印发了《关于支持老工业城市和资源型城市产业转型升级的实施意见》,“十三五”时期,分两批在具备条件的老工业城市和资源型城市支持建设了20个产业转型升级示范区。过去五年来,示范区建设采取了一系列有效举措,已经形成了较为完整的政策体系,取得了显著的成效。2020年,结合年度评估和奖惩激励,五部门又发布了《关于产业转型升级示范区建设2020年度评估结果及下一步重点工作

的通知》,明确了“十四五”时期重点支持建设的产业转型升级示范区,并增设河北正定高新技术产业开发区、山西清徐经济开发区等20个重点支持的县域产业转型升级示范园区。

围绕示范区建设,近年来有关部门出台了多项举措,有力推进了示范区的发展。特别是在政策资金支持方面,下达中央预算内投资超过50亿元,支持建设10个国家创新型产业集群、18个新兴工业化产业示范基地,支持6个省(市、区)开展城镇低效用地再开发试点,并开展年度评估并予以政策倾斜,先后推荐国务院表扬激励57个城市。

可以说,“十三五”时期,示范区城市以转型发展引领,以产业结构调整和城市更新改造为重点,统筹推进创新能力提升、实体经济发展、生态环境修复和民生保障改善,为全国工业城市转型升级探索积累了一批可复制可推广的经验和做法。

但在看到进展和成效的同时,也应该看到,示范区城市高质量发展尚存在一些困难和问题,突出表现在创新投入偏低、城

市综合承载能力不强、环境治理欠账较多等。“十四五”期间,需要实施更加积极有效的举措,持续推进示范区加快转型发展。

《实施方案》深入贯彻落实国家“十四五”规划《纲要》关于建设产业转型升级示范区的要求,聚焦重点区域、重点领域、重点政策,注重发挥比较优势,健全政策体系和长效机制,支持示范区城市协同推进产业结构调整、城市更新改造、绿色低碳转型,持续增强内生发展动力,引领带动全国老工业城市和资源型城市振兴发展。

在编制思路路上,《实施方案》牢牢把握完整、准确、全面贯彻新发展理念,突出高质量发展的要求:

一是着力推进创新驱动,通过创新能力和创新平台建设,提高产品供给能力和供给质量,推动产业链再造和价值链提升;

二是着力协调城乡发展,充分发挥各地区比较优势,优化区域功能布局和城镇功能定位,促进区域协调发展;

三是着力实现绿色转型,建立绿色低碳的优势产业,加快经济结构和能源结构

的转型,提高资源利用效率和清洁水平,形成绿色、低碳、循环的经济发展模式;

四是着力推进开放合作,优化政策环境、发挥市场机制,实现统一高效的市场监管,打造服务型政府;

五是着力保障改善民生,推动产业转型升级、城市更新改造、绿色低碳转型与民生保障相结合,更好发挥各级政府作用,更充分激发社会力量活力,更好实现社会效益和经济效益相统一,加快建设先进制造业基地和区域性中心城市,持续提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

与此同时,《实施方案》注重创新性、针对性和可操作性:一是注重保持政策连续性,延续了“十三五”期间国家对产业转型升级示范区建设采取的行之有效的支持政策。同时,紧密衔接落实国家“十四五”规划《纲要》的部署,加大政策扶持力度,着力增强示范区城市内生发展动力;

二是突出重点内容。《实施方案》中聚焦推进示范区产业结构调整、城市功能提升、绿色低碳发展,重点从这三个方面对于“十四五”期间示范区建设进行了全面深入

的部署;

三是突出精准分类。《实施方案》立足各产业转型升级示范区城市特点,衔接创新驱动发展战略、制造强国战略、区域协调发展战略、新型城镇化战略,落实碳达峰碳中和工作要求,分类明确了各个城市在国家发展全局和区域发展中的功能定位。仔细阅读可以看出,《实施方案》对于每个示范区城市的功能定位和重点任务都有明确表述,这有利于每个示范区都能明确在未来发展中的定位和任务;

四是突出合力推进。《实施方案》明确了一批支持产业转型升级示范区建设的含金量较高的政策,如继续对真抓实干成效明显的城市推荐国务院督查激励,安排资金支持督查激励城市和评估优秀城市项目建设,加大土地、创新、产业、金融政策支持力度等,将对示范区城市推进高质量发展产生巨大的推动作用。

(张庆杰系中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副所长;曹忠祥系中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所区域战略研究室主任)

## 资源型地区更要主动探索节能降碳

■李倩 张建红

山西、陕西、宁夏、内蒙古是我国重要的煤炭基地,节能降碳对全国实现碳达峰碳中和目标具有举足轻重的意义,并将对资源型地区降碳工作产生积极的示范作用。以上述四省区为例,当前煤炭资源型地区碳排放量增长率多高于全国平均水平,碳排放量增长未与GDP、能源消费增长量脱钩,四省区控煤减排形势严峻。而随着近日五部门《“十四五”支持老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区高质量发展实施方案》的下发,资源型城市产业转型升级将迎来重要发展机遇。在碳达峰碳中和愿景下,笔者认为,以四省区为代表的煤炭资源型地区要紧紧抓住全国低碳转型的机遇,强化顶层设计、借助区域合作,统筹转型发展的内外动力,推动产业优化,深化能源生产系统变革,积极为全国资源型地区作出节能降碳示范。

### 碳排放增长率高于全国平均水平

煤炭资源型地区碳排放量增长率往往高于全国平均水平。以山西为例,山西碳排放量整体呈增长态势,2020年碳排放量达51696万吨,位居全国第7位,明显高于全国省市自治区平均碳排放量34849万吨。同时,2012—2020年全国碳排放年均增长率为0.78%,2020年甚至出现-0.97%的减排趋势,而同期山西碳排放年均增长率却保持在1.18%,2020年为2.10%,明显高于全国平均水平。

碳排放量增长未与GDP、能源消费量增长脱钩。通过相关数量模型计算发现,近年来山西、宁夏碳排放量与GDP整体呈弱脱钩态势,即碳排放量增速低于GDP增速,但根据预测,未来山西、宁夏碳排放量增速可能与GDP增速看齐,导致碳强度提高。同时,碳排放量与能源消费量呈扩张负脱钩态势,碳排放量以不低于能源消费总量增速的速度增长,能源利用效率有所降低,单位能源消费产生更高的碳排放量。此外,碳排放量与煤炭消费量呈弱脱钩态势,即碳排放量增速低于煤炭消费量增速,且脱钩系数不断增大,煤炭消费量的相对增速不断加快,进一步加大了四省控煤减排压力。

碳强度高,下降速率较缓。以山西为例,2020年山西碳强度为4.26吨/万元,位居全国第4位,高于全国平均水平1.92吨/万元和周边省(区、市)平均水平2.26吨/万元,显著高于广东、浙江、江苏等沿海省(市)。山西碳强度由2005年的6.87吨/万元下降到4.26吨/万元,年均下降率为

3.14%;而陕西、宁夏、内蒙古平均下降水平3.59%,均低于全国平均下降水平3.98%。

### “十四五”减煤节能形势严峻

能源结构以化石能源为主。据统计,2019年山西能源消费量达2.1亿吨标准煤,在全国排第9名,占全国能源消费的比重为4.3%,其中化石燃料占比达80%以上。晋陕蒙宁区域的新能源不仅包括太阳能、风能和水能,还有生物质发电和地热能发电。虽然新能源发展速度快,但在能源供给中的占比偏小。目前山西新能源装机占全省发电总装机的33.8%以上,和全国42%的平均水平相比有一定差距。从新能源的开发利用种类来看,水电、风电和太阳能发电在晋陕蒙宁新能源中的比重超过90%。

能源消费占比最高的行业是金属冶炼、石油加工与炼焦、电力、蒸汽和热水生产及供应。最新统计数据,山西黑色金属冶炼行业使用煤炭占能源消费的比重达30%;其次为石油加工与炼焦行业,占比达22%;电力、蒸汽和热水生产及供应业使用煤炭占比达21%,电力使用占比最高,为21%。陕西、内蒙、宁夏也有相似的能源消费结构。这些行业是能源消费与碳排放的主要来源,也是节能降碳趋势下产业转型的重点。

农村生活能源消费碳排放量高于城镇。山西农村生活能源消费碳排放呈波动上升后略微下降再趋于稳定,2018年碳排放量同比下降,表明农村减排有一定成效,但排放总量仍高于城镇。最新统计数据显示,晋陕蒙宁农村原煤燃烧是碳排放的主

要来源,占比达60%以上。城镇能源消费碳排放呈先升后降的倒“U”型变化,城镇使用天然气比例较高,用能结构优于农村。总体来看,粗放的能源利用方式是导致农村用能和碳排放量明显高于城镇的主要原因。

能源外送加剧减煤节能压力。晋陕蒙宁化石能源和可再生能源储量丰富,但本地消纳能力有限,具有巨大的能源外送潜力。山西、宁夏煤炭调出量大于省内消费量,电力生产能力也大于省内消纳能力。据统计,2019年山西全省煤炭外调占比约58%、焦炭占比约79%、电力占比约30%,与2015年相比,外调量分别增长2%、30%、38%。初步估算,“十三五”每年约1/3煤炭消费用于外输电和焦炭生产,外送需求增加表明“十四五”减煤节能形势依旧严峻。

### 应重视区域联动强化顶层设计

强化顶层设计,明确总量控制目标。应根据本地碳排放量与能源消费趋势,科学制定碳排放控制目标和实施方案,并将目标分解到地市盟和各行业,进一步融入省(自治区)“十四五”规划、国土空间规划、碳达峰行动方案等政府工作方案中,科学设计符合实际、具有本省(自治区)特点的用能权、用煤权等交易制度,做好用能权、用煤权指标与碳排放配额的履约衔接,通过顶层设计驱动全省(自治区)节能降碳工作。

以山西为例,“十四五”要严格落实国家下达的单位GDP能源消耗和二氧化碳排放分别降低13.5%和18%的目标任务,建

议2025年山西单位GDP二氧化碳排放量控制在3.5吨/万元内,2025年煤炭消费量控制在3.3亿吨内,煤炭占一次能源消费的比重争取下降10%左右,煤电装机控制在7000万千瓦左右,焦化产能控制在1.1亿吨以下。

加强区域联动,同筑低碳发展市场和政策环境。晋陕蒙宁应抓住全国低碳转型的机遇和政策红利,借助区域合作,统筹发展的外生动力,加强地区间在能源结构转换、产业结构调整、生态补偿机制建设、资源利用利益平衡机制建设及排污权和用能权管理、碳交易市场建设等方面的合作,协同做好制度设计、政策制定、技术交流和项目建设等工作。

推动产业优化,促进消费端绿色低碳转型。电力、蒸汽和热水生产及供应业作为煤炭消费和碳排放的主要行业之一,需加快推动煤电由主体电源向提供调峰服务的基础电源转型,深挖节能减煤潜力,推动燃煤电厂关停退役。石油加工与炼焦行业既要控制煤炭消费的绝对量,也要从全生命周期角度挖掘节能降耗潜力,降低煤焦比,推动装备大型化和产业延伸精细化,从而实现碳减排。黑色金属冶炼行业、有色金属冶炼行业需关注工艺优化与低碳技术应用,实现落后产能淘汰退出,实现行业绿色升级与竞争力提升。

同时,要以现代文旅、数字经济、电子信息、节能环保、休闲康养、生物制药、智慧农业等为产业换道领跑的方向,重点推动能源服务和文旅产业发展,促进结构性降碳。推动能源生产性服务向专业化和价值链高端延伸,强化市场营销和品牌服

务,变能源生产基地为能源服务中心,推动现代物流、现代金融、节能环保服务业快速发展。

布局可再生能源,深化能源生产系统变革。晋陕蒙宁应尽早探索碳达峰背景下能源生产、消费转型升级的路径,力促风、光、水、地热等新能源和可再生能源发展,稳步布局氢能、储能等项目,提高非化石能源开发利用水平。同时,推进可再生能源发展模式变革,促进大规模集中利用与分布式生产、就地消纳有机结合,推进风、光、生物质、地热等能源分布式应用,重点解决制约其开发的用地、规划、环评、消纳等问题,合理确定可再生能源开发规模、布局及时序。此外,还需加大氢能制、储、运技术的创新力度,以绿氢为导向布局,发展氢能产业。

提升民生用能品质,加强农村减煤降碳。全面系统评估山西、陕西列入京津冀大气传输通道和汾渭平原11城市的散煤治理工作,建立监督检查机制,防止散煤复燃。同时,建设和完善农村能源基础设施,调整用能结构,提高天然气、太阳能等清洁能源在家庭能源中的占比,推动生物质能开发利用,支持分布式能源建设,推广适宜的绿色建筑和节能技术、产品。此外,还要因地制宜推进农村清洁取暖,实现重点地市区清洁取暖覆盖率100%、县城和城乡结合部清洁取暖覆盖率100%,农村清洁取暖覆盖率力争达60%。更为重要的是,要提高农村居民的节能意识,培养节能习惯。

(作者供职于中国国际工程咨询有限公司)

