



绿色低碳城市试点知多少

中国国家发改委分别于 2010 年 7 月和 2012 年 11 月发布《关于开展低碳省区和低碳城市试点工作的通知》(发改气候【2010】1587 号)和《关于开展第二批低碳省区和低碳城市试点工作的通知》(发改气候【2012】3760 号), 确定了在 36 个城市, 6 个省开展低碳试点工作。

除上述国家低碳试点以外，国家发改委也和各部委及相关部门在行业层面建立了多项试点或示范，它们按照发布时间的排序如右图所示。

绿色创新发展中心分析师梳理了自2010年以来的这20个具有代表性的绿色低碳城市试点/示范(包含国家低碳试点)在36个城市的分布，从区域分布、行业分布和主管部门等维度总结绿色低碳城市试点的特点，有如下观察：

观察一：基于城市发展特点，20个试点在36个城市的地理分布差别明显

36个城市的试点数量参差不齐。天津、深圳、北京、重庆4个城市的试点数量最多，均在15个以上，其中天津达到17个；贵阳、杭州、昆明、宁波、青岛、上海、武汉7个城市则居中，均有9个以上；其余25个城市均在5个左右，其中大兴安岭地区的试点/示范个数为1，景德镇为2。

城市的试点数量能在一定程度上反映其低碳相关工作的推进程度；试点数量的差异则进一步反映各城市的特点。例如，天津、深圳、北京和重庆的试点数量最多，但是试点在行业间的分布并不完全相同。以工业为例，深圳并非工业领域的试点城市，这是由其产业结构的特点所决定的，而其他三个城市则均为“国家低碳工业园区试点”。再如，杭州的试点数量居中，但其是鲜有的覆盖全部4个交通领域试点的城市，反映出杭州在低碳交通领域的先行者地位。



当然，值得注意的是，试点/示范的数量并不能完全代表城市的低碳发展水平，只是值得考量的因素之一。

观察二：交通和建筑领域是较早和较多开展试点的部门

除国家低碳试点以外，其他19个行业试点/示范在七大领域的分布如下：

低碳管理体系：碳排放权交易试点、节能减排财政政策综合示范城市；

能源：新能源示范城市；

工业：区域工业绿色转型发展试点、国家低碳工业园区试点；

交通：新能源汽车推广应用城市（群）、绿色循环低碳交通、国家公交都市建设示范工程、城市慢行和自行车交通系统示范项目；

建筑：绿色生态示范城区、太阳能光伏发电集中应用示范区、可再生能源建筑应用相关示范；

城市规划：低碳社区试点、国家新型城镇化综合试点、生态文明先行示范区、国家智慧城市试点、海绵城市建设试点；

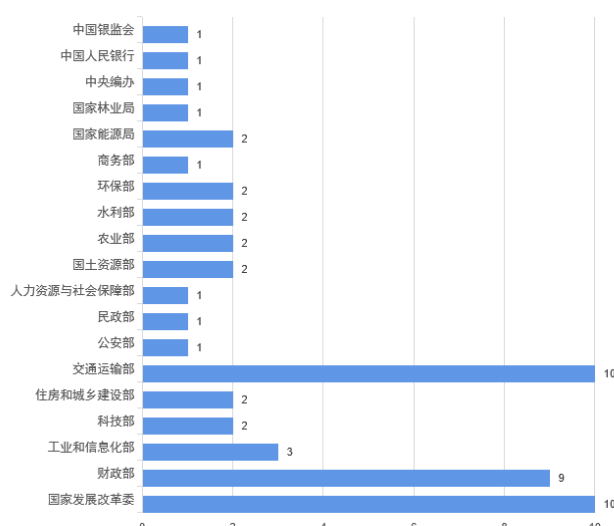
废弃物管理：餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市（区）、生活垃圾分类示范城市（区）。

本文选取的 20 个试点基本覆盖各重点排放部门，但较多分布在交通（4 个）、建筑（3 个）和城市规划（5 个）这三个领域，它们是未来碳排放可能急剧增加的部门。同时，交通和建筑领域也是较早开展试点工作的部门，始于 2010 年；城市规划相关试点始于 2012 年。

同样地，试点／示范的数量也不能完全代表行业的低碳发展水平，只是衡量指标之一。

观察三：各试点的主管部门不同，但均涉及不同程度的部门间的协调

试点工作的开展通常由相关部委和行业主管机构共同开展。例如，“新能源汽车推广应用城市（群）”涉及财政部、科技部、工业和信息化部和国家发展改革委；“低碳社区试点”由国家发展改革委和省级发改委监督实施。有些试点涉及的部委较多，例如国家新型城镇化综合试点有 11 个，生态文明先行示范区有 9 个；其他的试点基本在 4 个以内（包含 4 个）。试点由多个主管部门进行监管，虽然能在一定程度上增强管理力度，但也容易造成沟通不畅或协调不利等问题，影响试点工作的推进，因此这是值得特别注意的方面。

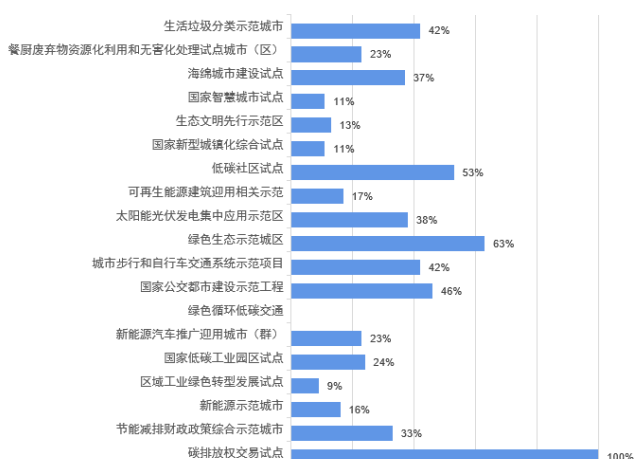


从各部委参与的试点数量来看，国家发展改革委、住房和城乡建设部和财政部参与的试点／示范最多；其次是工信部、科技部、环保部等。发改委在除能源、建筑外的其他 5 大行业都有参与试点工作，财政部在除能源、工业外的其他 5 大行业都有所覆盖，住建部主要分布在交通、建筑、城市规划和废弃物管理 4 个行业。

观察四：政策的协调性关乎试点间的协调性，必须予以重视

本次梳理过程中的 36 个城市均为国家低碳试点城市，因此，其余 19 个试点/示范在这些城市的分布反映出其与低碳试点的“重合度”。每个试点/示范与低碳试点的“重合度”可由其所占的城市数量（36 个城市中）与其试点方案包括城市的总数相除得到，是国家低碳试点城市在相关行业试点所占的比例。

低碳试点城市在各行业试点/示范中所占比例



“重合度”较高的试点多分布在交通、建筑和城市规划领域；而在工业和能源领域，重合度则较小；城市规划和废弃物管理居中。在较为理想的情况下，低碳试点与各行业试点的“重合度”应当是接近 100% 的，以最大化地利用各试点以绿色发展为目标

的协同效应。但是，实际的情况显示，这种“重合度”并不高，这也反映出低碳规划与行业规划之间的非一致性，处于政策制定和执行的灰色地带。因此，各部门之间的协调再一次应予以重视，同时，从宏观层面上的把控政策的协调性显得尤为重要。

综合以上四个观察，我们建议，绿色低碳城市试点的推进需要总体协调。除依靠各行业各部门大力推进试点工作以外，还应具有全局视角，统筹规划试点层级，从而提高资源配置效率，增强减排效果。

（附注：“碳排放权交易试点”共 7 个，且覆盖城市均在低碳试点范围内，所以“重合度”为 1；“绿色循环低碳交通”因缺乏相关数据，“重合度”为 0。）

（本文作者孙淼是绿色创新发展中心的分析师。孙淼女士拥有北京师范大学经济学学士和首都经济贸易大学人口、资源与环境经济学硕士学位，并赴欧洲深造获得德国波恩大学及瑞典农业大学同时授予的经济学硕士双学位。她曾在世界资源研究所任研究助理。）

绿色创新发展中心 是专注绿色低碳发展的战略咨询机构，关注宏观气候政策、城市绿色低碳转型、绿色经济政策、行为减排领域的研究、咨询和交流。致力于通过跨学科、系统性、实证性的政策研究、梳理、比较和评估，推动低碳环境政策的精细化，可实施度。

联系我们: igdpoffice@igdp.cn | (86)10-85323096 | 北京市朝阳区建外外交公寓 7151