以系统观念稳步推进碳达峰碳中和

实践经验

□周建池

习近平总书记强调，实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局。这充分彰显了我国坚持绿色低碳发展的战略定力和积极应对气候变化、推动构建人类命运共同体的大国担当。实现碳达峰、碳中和是推动高质量发展的内在要求。我们要深入贯彻习近平生态文明思想，坚持问题导向和系统观念，根据重庆现实基础和发展方位，立足当前、着眼长远，加快构建五大体系，稳步推进碳达峰、碳中和。

坚持紧扣高质量发展内在要求，加快构建绿色低碳循环发展经济体系。重庆是传统的老工业基地，2020年，全市火电、钢铁、建材、有色、化工等高耗能、高排放行业规模以上企业能耗占规模以上工业能耗量的83.1%，占全社会能耗总量的48%，“两高”行业对全市经济社会发展新增能耗和碳排放带来较大制约和压力。我们要处理好发展和减排的关系，坚定不移走生态优先、绿色低碳的高质量发展之路，持续深度调整产业结构，推动经济社会发展全面绿色转型。一是以节能环保、清洁生产、清洁能源等为重点率先突破，发展壮大新一代信息技术、新能源、新材料、绿色环保等战略性新兴产业。二是加快推动现代服务业、高新技术产业和先进制造业发展，做好农业、制造业、服务业和信息技术的融合发展，全面带动一二三产业和基础设施绿色升级；推动互联网、大数据、人工智能、5G等新兴技术与绿色低碳产业深度融合，促进平台经济、共享经济健康发展。三是大力淘汰落后产能、化解过剩产能、优化存量产能，推动钢铁、化工、有色、建材等传统高耗能行业节能降碳改造升级。四是加强新上项目源头管理，坚决遏制“高耗能、高排放、低水平”项目盲目发展，实施碳排放和能耗等量减量替代，推动能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变。

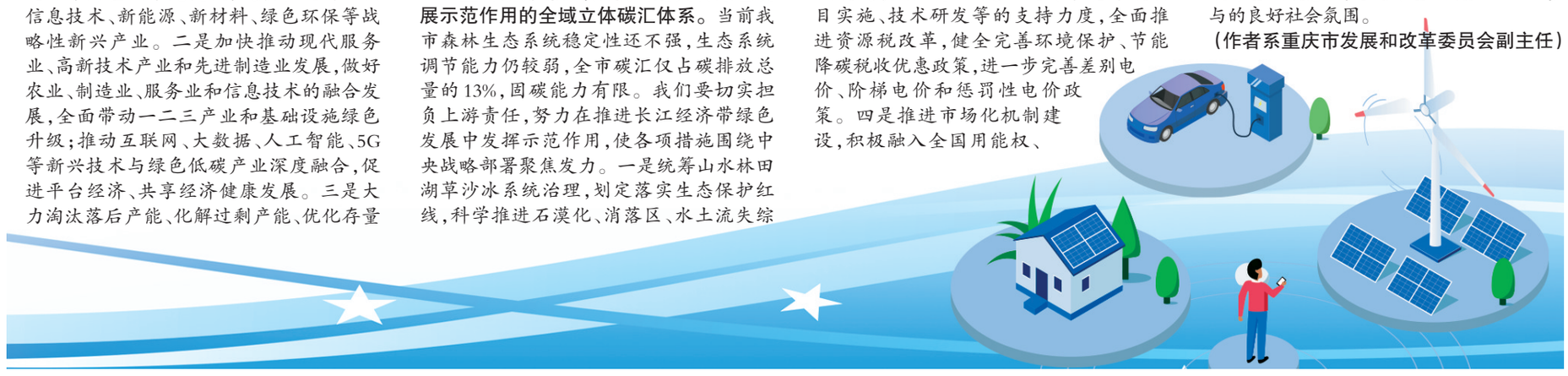
坚持以能源绿色低碳发展为关键，加快构建清洁低碳安全高效的能源体系。我市能源消费以化石能源为主，2020年，煤炭、石油、天然气消费量分别占能源消费总量的44.3%、15.8%和15.7%，全市化石燃料燃烧排放的二氧化碳占排放总量的80.5%。我们要坚持从供给和需求两端发力，着力扭转对化石能源特别是煤炭的依赖，加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系。一方面，要从供给端严格控制新增大型燃煤火电，稳妥开发建设水电，因地制宜发展风电、光伏发电、地热发电和生物质发电，加速特高压等电源通道建设，推动川电、滇电、疆电入渝，积极协调三峡电站增发电量留渝，加大天然气勘探开发力度，加强天然气管网等基础设施建设，强化能源安全保障。另一方面，要从需求端以钢铁、建材、化工等行业为重点严控煤炭消费增量，加强工业、建筑、交通等领域用能管理，按行业、领域制定能源消费结构调整措施，有序推进“煤改气”“煤改电”，支持在工业、交通、居民采暖、乡村供气等领域增加用电用气替代。

坚持统筹谋划，加快构建具有绿色发展示范作用的全域立体碳汇体系。当前我市森林生态系统稳定性还不强，生态系统调节能力仍较弱，全市碳汇仅占碳排放总量的13%，固碳能力有限。我们要切实担负上游责任，努力在推进长江经济带绿色发展中发挥示范作用，使各项措施围绕中央战略部署聚焦发力。一是统筹山水林田湖草沙冰系统治理，划定落实生态保护红线，科学推进石漠化、消落区、水土流失综合治理和矿山生态修复，切实筑牢长江上游重要生态屏障。二是强化自然生态系统固碳能力，不断提升生态农业碳汇，健全碳汇补偿和交易机制，做强碳排放权交易市场。三是深化广阳岛片区长江经济带绿色发展示范，推动广阳湾智创生态城碳中和试点示范，优化生产生活生态空间布局，注重减量、增绿、提质，统筹岛内岛外规划建设，精心打造“长江风景眼、重庆生态岛”。四是实施好成渝地区双城经济圈碳达峰、碳中和联合行动方案等政策文件，着力开展区域空间布局绿色低碳行动，力争到2025年绿色低碳循环发展新模式初步形成。

坚持政府和市场双轮驱动，加快构建约束与激励并举的政策体系。当前，我市应重点建立健全与碳达峰、碳中和相适应的体制机制和政策体系，突出约束与激励并重。一是强化绿色低碳发展规划引领，将碳达峰、碳中和目标全面融入经济社会发展中长期规划，加强各类规划支撑保障和衔接协调，抓好全市碳达峰、碳中和实施意见及各重点领域实施方案的编制和落实，确保各区县各领域协同联动。二是构建与碳达峰、碳中和相适应的绿色投融资政策体系，发展应对气候变化投融资，推动设立气候基金，加大节能环保、新能源、碳捕集封存利用等投融资支持力度，带动撬动更多资金投向应对气候变化和绿色低碳发展领域。三是加大对节能降碳项目实施、技术研发等的支持力度，全面推进资源税改革，健全完善环境保护、节能降碳税收优惠政策，进一步完善差别电价、阶梯电价和惩罚性电价政策。四是推进市场化机制建设，积极融入全国用能权、碳排放权交易市场，探索组建重庆环境资源交易平台，统筹碳排放权、排污权、用能权和用水权等环境资源交易，健全碳汇补偿和交易机制，推动形成有利于碳达峰、碳中和的市场预期。

坚持以人民为中心的发展思想，加快构建全民参与的绿色低碳行动体系。坚守人民情怀，坚持人民至上，切实增强人民群众对优美生态环境、优质生态产品的获得感幸福感和美誉度，广泛凝聚社会共识，形成全社会共同参与绿色低碳行动的良好氛围。一是持续提升城市品质，坚持敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，加强城市规划、建设、管理，高品质建设城市功能名片，推进两江四岸核心区整体提升，大力修复城市生态，努力建设国际化、绿色化、智能化、人文化现代大都市。二是全面推进乡村振兴，持续实施农村人居环境整治提升五年行动，扎实开展“村庄清洁行动”和“五清理一活动”专项行动，实施小城镇环境提升工程，努力让农民更满意农村更美。三是积极倡导绿色低碳的生活方式，鼓励引导市民绿色出行、绿色消费，加快形成绿色低碳运输体系，推广绿色建筑，降低建筑能耗和环境污染，探索构建碳普惠体制机制，鼓励居民自发开展减碳行为，营造绿色低碳生活新时尚。四是积极开展全民节能低碳宣传教育，利用节能宣传周、全国低碳日、世界环境日等，加大节能降碳先进典型、经验和做法宣传报道，增强公众绿色低碳意识，营造绿色低碳生活人人参与的良好社会氛围。

（作者系重庆市发展和改革委员会副主任）



经济区与行政区适度分离改革，如何探路“破题”

资政参考

□谢宝华

探索成渝地区双城经济圈经济区与行政区适度分离改革，是《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》部署的引领性、支撑性重大改革任务。推动经济区与行政区适度分离改革，包括跨省市级层面、毗邻交界地区层面、省市内部层面，需要从经济区的角度推动跨区域规划管理、行政审批、产业协作、市场监管、生产要素流动、成本分担和利益共享等方面改革。深化推动改革，在关键机制方面需要解决财税利益分享、财政协同投入、统计分算等机制障碍，在跨省市推动改革方面需要解决推进机制不完善、经济管理权限不对应、产业协作缺乏统一规划等问题，在毗邻地区园区合作方面需要解决企业税收政策、用地政策、水电气等生产要素价格、能耗和污染物指标分配不一致等难题。

推动改革关键机制取得突破。推进适度分离改革最关键的是要在合作地区形成互利共赢的利益联结机制和成熟的合作模式，推动建立调动各方积极性的长效激励机制。一是建立跨区域财税利益联结机制。出台推动跨区域合作支持政策和跨区域合作利益分享的具体指导文件，探索跨区域合作税收分成跨区域解缴具体办法。争取支持，研究设立立足合作省市、服务西部的政策性开发银行，组建跨区域的股份制银行、保险公司等金融机构。二是建立跨区域财政协同投入机制。争取支持，开展跨区域合作园区单独发行政府债务、财税征管一体化等财税制度改革探索，支持发行跨省市重大基础设施专项债及超长期专项债，支持设立跨省市投融资平台公司、成渝同城化发展投资基金。三是建立跨区域统计分算机制。争取支持，探索对跨区域合作平台通过单独赋予统计虚拟区域代码或增加统计报表标识字段等方式，建立跨省市统计分算机制。

推动跨省市层面开展改革。推动成渝地区形成一体化的市场经济体制，需要从多个层面长期推进，特别是在推进跨省市改革工作机制、建立对应的经济管理权限等方面取得突破。一是建立健全改革推进机制。建立省市级领导联系跨省市合作园区工作机制，毗邻地区结合实际联合组建协调机构，设立常设的跨区域规划编制和行政审批协调机构等，探索通过委托管理、组建管委会、成立管理公司等形式组建合作园区管理运营主体。二是根据毗邻地区经济特征分类探索合作模式。对跨省市毗邻交界地区因地制宜采取跨区域共建工业园区、高效农业园区、生态旅游区等形式开展合作。对于非毗邻交界地区鼓励采取总部经济、飞地经济、项目合作、企业迁建等方式推动合作。在省市内部市区之间、区县内镇街之间开展推动经济区与行政区适度分离改革试点。三是推动建立相互衔接的经济管理权限。通过法定程序分期分批同步授权毗邻地区合作双方行使相应的经济管理权限。深化行政审批改革，推动毗邻地区先行统一办事材料、标准、程序。四是推动跨区域产业规划协作。在跨省市毗邻地区研究设立若干经济新区，实行“一区多园”管理模式统一规划产业发展。建立完善跨省市产业规划协调机制，推动一批重大产业项目在跨省市毗邻地区布局，完善现有优势产业跨区域固链补链强链机制，出台跨区域招商引资合作政策措施。

推动跨省市合作园区开展改革探索。跨省市合作园区是推动分离改革的重要方式和促进高质量发展的新动力源，推动形成跨省市紧密型合作需要在合作园区解决诸多的管理不一致问题。一是推动跨区域土地利用制度改革。争取支持，开展跨行政区用地综合改革试点，推动开展放宽设置土地储备机构限制等改革探索。对跨区域合作园区新增建设用地指标及土地利用年度计划指标单列管理，下放建设用地收储和出让审批权限到跨区域合作园区。支持对合作园区内郊野公园、防护绿地、水体等不纳入城市建设用地总量计算，实行只征不转。探索建立盘活存量土地和低效用地、二三产业混合用地机制。二是推动跨区域税收制度改革。围绕毗邻地区产业扶持、企业奖补、税收优惠等方面全面梳理跨省市相关政策差异，本着税负从低、政策从优的原则推动毗邻地区逐步消解税收政策差异，支持在跨省市合作园区建立统一的税费征管服务中心。三是推动跨区域市场监管和行政执法。争取支持，给予跨省市毗邻合作园区企业名称自主申报、经营范围规范登记等方面政策支持，推动“市场准入异地同标”。健全常态化跨区域市场监管案件办理、风险研判、重大突发事件协同联动合作制度。四是建立统一的生态环保准入和能耗政策。跨省市合作园区内企业实行统一的生态环境准入政策，支持耗能、污染物排放减量替代指标单列；制定协同一致的碳达峰减排方案。

（作者系市委党校第79期市级机关处长进修班，市委办公厅改革督察处副处长、二级调研员）

双城经济圈用好人才资源，关键在统筹协同

决策建议

□周杨

2022年重庆市政府工作报告指出，聚焦“两中心两地”战略定位，集中精力办好重庆自己的事情，齐心协力办好川渝合作的事情，努力构建优势互补、高质量发展的区域经济布局。这是重庆把握大势、统揽全局，统筹成渝地区双城经济圈建设的安排部署。人才作为第一资源，是推动双城经济圈建设的重要保障。成渝两地要立足实际、超前谋划、统筹设计、携手构建人才协同发展机制，唱好人才“双城记”，引导人才创新驱动，赋能成渝地区双城经济圈高质量建设。

共商发展，统筹优化顶层设计。成渝地区双城经济圈区域合作虽然不断走向纵深，但依然受到思想、制度等方面的掣肘，政府“有形之手”的作用发挥不够，需要树立“不求所有，但求所用”的大人才观，聚焦部省市三方人社合作战略协议落地，促进人才区域协调发展。一要重点在政策取向上相互配合，靠前对接，特别是成渝地区双城经济圈重大政策、制度、目标的设计与制定，两地要同频、同向、同行。二要杜绝“各打各的算盘”，按照经济发展总体大势，注重政策的顶层设计，打破人才集聚、合理流动和协同发展的行政壁垒与障碍，建立成渝人才协同发展联盟，促进成渝地区双城经济圈人才目标相向、人才政策相通、人才资源共享。三要加强人才流动的统一立法，出台一系列硬核改革措施，不断完善跨区域人才选聘、使用制度，持续优化整合人才工程项目，在各项优惠政策上体现出比较优势，共同提高成渝地区双城经济圈的人才吸引力以及竞争优势。

共建平台，合力打造人才发展共同体。通过共同打造人才协同发展平台，实现优势互补，务实深化成渝地区双方人才合作，促进两地人才融合发展、协同发展、一体发展，创新发展格局。一要把西部科学城建成全国重要人才聚集地。围绕重点产业、重点领域、重点学科发展的需要，盘活现有人才存量，扩大增量，加快引进高层次、高水平的创新人才和团队，共建重点产业高端人才发展平台；探索人才离岸创新创业发展机制，加强省部共建的留学人员创业园管理。二要把重大活动打造成更优更强的人才品牌。加快创新人才集聚，联办共办“海科会”“重庆英才大会”“两院院士行”“高校活动周”等重大品牌活动，联合开展招才引智，共享海外引才工作站点，精准发现、靶向引进一批能够带动新兴学科、突破关键技术、发展高端产业的领军人才和创新创业团队。三要打造成渝人才互通的云端服务。重点依托互联网平台、运用智能化手段为成渝两地人才提供“云服务”，共同打造成渝人才“云平台”，推动从“引人”向“引智”人才战略转型，开辟成渝两地人才遴选的“远程绿色通道”，积极探索不见面合作方式。

共享资源，实现优质资源互通。深化成渝两地高校、科研院所、企业等优质资源互动，促进两地人才资源共享，协同推动人才高质量发展。一要共用共享科技、教育、产业等优势资源，深化成渝两地多层次人才交流合作，组建多元化人才发展联盟，合力推进高竹新区等重点毗邻区域融通，共同培植人才成长“沃土”。二要联合申报国家科技重大专项，联合申报国家自然科学基金区域创新发展联合基金。三要同频思考推进各类人才分类评价标准融合统一，深化推进成渝地区人才互认，营造有利于成渝地区协同创新发展的良好环境，打造成渝地区人才协同发展的核心竞争力。四要鼓励社会组织、企业和人才走出去，参与协同合作。引导人才“带任务”流动，促进人才培育与人才流动相得益彰，重点加强成渝“人才+项目”资源对接，支持与鼓励成渝两地开展人才“结对联姻”、借脑创新、融合发展。

共创品质，聚力打造人才服务标杆。注重为广大人才做好事、办实事、解难事，切实保障人才的切身利益，推动成渝人才协同发展服务走深走心走实。一方面，要完善成渝两地人才落户奖励、财政补贴、房租减免等配套政策，对符合条件的金融机构及技术人才等在落户、医疗、子女教育等方面予以保障，提供“一站式”政务服务，吸引各类金融机构、科技金融研发企业入驻，建设“特色鲜明、协同发展”的科技金融街，完善两地互认互贷和绿色通道机制。另一方面，要探索推出高层次人才“人才贷”服务，为成渝两地高层次人才提供免抵押、免担保信用贷和机场、火车站要客通道等其他增值服务。对紧缺型高端人才，可配备服务专员，及时办理人才服务证，提供户籍、居留许可签证、医疗等个性化服务，落实税收优惠政策，妥善解决人才安居问题，协助解决配偶（子女）就业。

（作者单位：西南政法大学）

成果发布

探索发展新型农村集体经济要坚持『五个着力』

□李廷友

2022年中央一号文件明确要求，要探索新型农村集体经济发展路径。2022年政府工作报告也指出，要积极发展新型农村集体经济。积极探索新型农村集体经济的有效实现形式，为发展壮大农村集体经济、推动乡村振兴、实现共同富裕提供必要保障。近年来，重庆在完成农村集体产权制度改革基础上，有序推进农村集体经营性资产股份合作制改革、多种方式发展农村集体经济，成效较为显著。但与发达地区相比，重庆农村集体经济资产积累少、资源分散、发展路径较为传统。为此，我们要在坚持农村基本经营制度基础上，贯彻新发展理念，按照“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的现代产权制度要求，在“发展路径、组织体系、生态转化、产权交易、资产监管”上下功夫，大力发展新型农村集体经济，为实现农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足提供重要保障。

着力创新集体经济发展路径。发展集体经济要因地制宜、彰显特色，总结可推可学的运作机制、管理制度，探索内在发展规律。一是特色产业推动型。依据重庆现代山地特色高效农业的发展定位，因地制宜发展优质粮油、特色经果林、生态渔业、中药材等产业，完善产业链、提升价值链。二是拓展改革成果型。用活“三变”改革成果，引入社会资本联营、村集体自建自营、返乡人才创业经营，融入资本、技术、人才等现代要素，激活农村土地、生态等资源。三是盘活资产收益型。坚持农村基本经营制度，增加财产性收入，如收集整理闲置宅基地、空置农房、撂荒地、废弃文卫用房等租赁经营或入股联营，获得资产性收益。四是拓展服务供给型。面向现代农业农村发展的要求，提供农机、飞防、植保、水利管护等现代农业服务；针对乡村养老养幼提供老年餐桌、日间照料、托幼托育等公共服务，获得稳定的服务性收入。五是规范项目带动型。承接国家投入基层基础设施建设项目，包括承担小微型农田水利建设、便道建设、土地整治等基础设施建设、运营和管护等，获得项目建设性收入。面对农村经营领域、经营模式等正在转型升级的实际，既要充分总结推广现有模式，也要创新探索“股权经济”“生态经济”“服务经济”“共享农庄”等新路径。

着力构建集体经济组织体系。因地制宜，创新构建完善的集体经济组织体系。一是构建符合社会主义市场经济体制新要求的集体经济组织治理体系。制定符合自身实际的组织章程，引入现代法人治理结构，建立完善由股东选举形成的成员（代表）大会、理事会、监事会“三会”组织架构和运作机制。二是稳步推进村民委员会和村集体经济组织的账务分设。按照《农村集体经济组织示范章程（试行）》和《农村集体经济组织财务制度》等要求，稳步推进村民委员会和村集体经济组织的账务分设。2021年，梁平区率先以“账户分设、资产分管、核算分立”为核心，完成全区318个村集体经济组织与村委会的“账务分设”，形成了以党组织为核心、村民委员会为主体、集体经济组织为支撑的管理新机制。三是鼓励村集体经济组织跨村横向拓展。通过“联村共建”“抱团发展”“整乡推进”等方式，整合村社零散资源，联合发展集体经济。如城口县大胆探索“三级”集体经济治理体系，即村集体通过入股的方式将资源资产资金汇集到乡级股份经济合作联合总社，成立大巴山农村集体经济组织管理有限责任公司，对乡村两级集体经济组织进行孵化和服务。

着力创新生态资源转化机制。广大的巴渝乡村富集各类生态资源。要立足“天、地、气”的生态本底和资源特色，引导农村集体经济组织大胆探索“生态产业化、产业生态化”的发展路径，建立“生态要素—生态产品—生态产业”的生态资源转化机制，激活乡村生态资源价值。近年来，万州区立足三峡库区气候优势，打造三峡柑橘特色产业，规划年出栏一百万头生猪和种植一百万亩柑橘的“双百亿”产业，通过“粪便还田+果皮加工饲料”，形成种养业的生态体系大循环。村集体通过承包养猪场或资金入股分红等方式，发展村集体经济。在生态资源开发利用上，要充分发挥国有企业的资金、人才、技术等优势，拓宽农村集体经济发展新路子。丰都县三建乡引进国有企业县农发集团，创新体制机制，与村集体经济组织合股联营发展产业，推动集体经济不断壮大。

着力完善农村产权流转交易体系。农村产权流转交易市场是农村资源资产实现价值、落实权能的重要载体。随着农村改革不断深化和集体经济发展需要，集体经济组织对农村产权流转交易需求明显增长。要加快完善“市—区（县）—镇（乡）—村”四位一体的产权交易服务体系，建立线上“一站式、全流程、电子化”的集体产权交易系统，形成“全要素、泛金融、跨区域”的产权市场体系，并配套“基本规则、操作规则、交易细则、合同文本”等，实现农村集体产权的资本化、财富化机制。不断丰富农村产权交易品种，力争“十四五”时期实现农村集体产权“应进必进”“应进尽进”，实现公开市场交易，让农村集体获得更多溢价收入。

着力推动集体资产管理信息化。强化科技支撑、数字赋能，充分利用区块链、大数据等技术，完善农村集体资产监督管理平台，对全市农村集体资产实行“一张网”管理，实现农村集体资源资产资金“三资”管理、监督和公开的“三位一体”目标，为集体经济组织成员参与集体资产的监督和管理，创造良好的条件。适时推进“银村直联”，确保农村“三资”管理数据和资金安全，推动全市“三资”管理系统中资金板块与金融机构对接，实现农村资金往来“电子化”的全程监督管控目标，从制度上防范村集体微腐败。

（作者系重庆市农村合作经济经营管理站站长）

投稿邮箱：cqrbsixiang@163.com