责编：云帆 E-mail:yunfanwenzhai@foxmail.com Tel:010-62808639

“ 两型 ”引领打造科学发展的绿色引擎

——湖南省长株潭两型社会建设的实践与探索

三湘四水，洞庭之南。这里有“ 沅湘两水清且浅，洞庭浩渺通长江 ”的自然地理风光，有“ 惟楚有才，于斯为盛 ”的人文历史积淀，有“ 先天下之忧而忧，后天下之乐而乐 ”的古朴忧乐情怀，也有“ 变法流血自我始 ”的敢为人先、敢于担当的湘湖文化精神。

长株潭城市群作为湖南发展的核心地区，是以长沙、株洲、湘潭三市为核心，辐射周边岳阳、常德、益阳、衡阳、娄底五市的区域。其中，城市群核心的长株潭三市，沿湘江呈“ 品 ”字形分布，互相距离约半小时车程。实现长株潭一体化发展，是湖南干部群众多年的梦想。从上世纪 50 年代开始，无论是“ 长株潭经济区 ”的思路，或者是“ 推进长株潭经济一体化 ”的战略决策，都彰显着湖南勇于开拓进取的决心。

2007 年 12 月，长株潭城市群成功获批全国资源节约型、环境友好型社会建设综合配套改革试验区（以下简称“ 长株潭试验区 ”）。国务院明确要求长株潭试验区要实现“ 三个率先 ”，即率先形成有利于资源节约和环境友好的新机制，率先积累传统工业化成功的新经验，率先形成城市群发展的新模式，着力建设成为全国两型社会建设的示范区，中部崛起的重要增长极，全省新型工业化、新型城市化和新农村建设的引领区，具有国际品质的现代化生态型城市群。长株潭试验区的设立，既是国家在新的发展阶段的重大战略布局，也是湖南省实现科学发展的重大使命和历史机遇。

长株潭试验区获批六年来，湖南先行先试，攻坚克难，着实探索出了一条建设两型社会的路子。2011 年 3 月，时任国家副主席的习近平同志在湖南考察时就曾高度评价长株潭城市群两型社会建设，“ 你们抓得早，抓得及时，抓出了效果，走出了一条自己的路子，希望继续探索，为全国提供借鉴和经验 ”。2013 年 11 月，习近平总书记在湖南考察时强调，“ 要以长株潭试验区为龙头，抓好以湘江流域为重点的重金属污染治理、以大城市为重点的大气污染防治、以畜禽及渔业养殖为重点的农村面源污染治理，加快完善节能减排体制机制，严格控制高耗能、高污染、高排放行业，谱写建设美丽中国湖南新篇章 ”。

调研组几天的实地调研中，我们看到，在长沙，科技领先、节能环保的威盛集团产品让人叹为观止；在株洲，洁净的城市面貌、如诗如画的湘江风光带令人流连忘返；在湘潭，渗透教育、传播两型的火炬学校办学理念使人赞不绝口。然而，这些仅仅是长株潭试验区两型社会改革建设成效的缩影。近些年来，长株潭试验区以两型为引领，着力打造绿色引擎，已成为湖南科学发展的动力源泉，为我国经济社会的转型发展及未来模式提供了可资借鉴的蓝本。

以湘江流域为重点推进生态环境整治

湖南是“ 有色金属之乡、非金属之乡、鱼米之乡 ”，长株潭则是国家老工业基地，过去在传统的工业化进程中，留下了一系列的环境问题：有色金属矿产企业多、重化工业比重大、湘江重金属污染程度深、农村面源污染广。湖南省委、省政府针对环境中的突出问题，以壮士断腕的勇气和决心推进生态环境整治，取得了明显成效。

湘江流域水污染综合整治取得明显成效。湘江是湖南的母亲河，不仅集中了全省 60%的人口、70%的经济总量，也承载了全省 60%以上的污染，曾一度被称为国内污染最严重的河流之一。2008—2010 年，湖南省委、省政府实施了湘江流域水污染综合整治行动，流域内 3 年共计完成整治项目 2064 个。其中：关闭、退出、停产治理企业 765 家，县城以上生活污水处理设施实现全覆盖。湘江水质改善效果明显，2013 年，湘江干支流 42 个省以上监测断面及水域监测，I—III 类水质断面比例达到 92.8%，比 2007 年提升了 10.3 个百分点。2013 年 9 月，湖南省政府将湘江保护与治理列为“ 一号重点工程 ”，实行“ 一票否决 ”“ 重大环保项目一支笔审批 ”，成立以省长杜家毫为主任的湘江保护协调委员会和湘江重金属治理委员会，推进流域 8 市联动，实现“ 一江同治 ”，滚动实施三个“ 三年行动计划 ”，新启动重金属污染治理项目 228 个，关停淘汰重金属污染企业 127 家；明确各级政府一把手负总责，率先对政府一把手实行生态环境损害责任终身追究制。

湘江流域重金属污染治理有序推进。《湘江流域重金属污染治理实施方案》经党中央、国务院批准，以“ 保民生、控源头、还旧账、强监管 ”为主线，明确了“ 保障民生安全、控制工业污染源、治理历史遗留污染 ”三大主要任务，布局了一批治理项目，并从组织、资金、技术、政策等方面提出了保障措施。通过近 3 年的整治，截至 2013 年年底，全省累计淘汰涉重企业 1018 家，涉重企业数比 2007 年减少 45%，其中湘江流域减少 47%，累计完成 150 个重点治理项目，湘江流域国控断面重点重金属污染物达标率达 100%；湘江自株洲以下基本解决了镉污染的问题。全省涉重金属环境违法事件明显减少，2012 年以来未发生重金属污染事件。这是两型社会建设的一项标志性成就。李克强总理高度肯定湘江流域重金属污染综合防治所取得的成效，批示要求：“ 总结落实地方推进重金属污染治理的经验做法。 ”

重点工业污染区整治取得重大进展。针对郴州三十六湾、衡阳水口山、株洲清水塘、湘潭竹埠港、娄底锡矿山等“ 贴在 ”三湘大地上巨大的“ 牛皮癣 ”，采取有力措施，加大污染源头整治力度。各地一方面对老工业区中落后、中小污染企业采取强制关闭、升级转型、整体搬迁或企业转向等措施，治理历史遗留问题，另一方面启动生态修复工程，建设现代化新城或休闲旅游项目，极大改善了人居环境，提升了城市品位。例如，长沙市启动坪塘老工业区产业退出计划，区域内 21 家企业全部退出、搬迁和完成升级转型，改造建成大王山旅游度假区、冰雪世界、体育休闲园等休闲旅游项目，曾经污染严重的老工业区华丽转身，成为特色美丽新城。近年来，长沙、常德被评为全国文明城市，长沙市荣获“ 全球绿色城市 ”的称号，长沙梅溪湖成为全国首批 5 个国家绿色生态示范城区之一；株洲市由“ 全国十大污染城市 ”蜕变为生态宜居城市；湘潭市跻身全国园林城市行列。

农村环境综合治理创造新经验。2010 年，湖南被环保部、财政部确定为全国第一批农村环境连片整治示范试点省。按照建设“ 清洁家园，清洁田园，清洁水源，清洁能源 ”的目标，在全省开展了农村环境连片综合整治，走出了一条“ 政府主导、市场驱动、村民自治、城乡同治 ”的农村人居环境治理新路子。多个县市农村环境整治创造了全国经验，如攸县探索“ 分区包干、分散处理、分级投入、分期考核 ”“ 四分法 ”，长沙县果园镇在全国首创农村环保合作社，引导农村垃圾分类减量化处理，做到“ 卖一点、埋一点、沤一点、烧一点、运一点 ”，形成相对统一的“ 三步分类、三化处理、三级补助 ”模式，被誉为“ 农村生活方式的一次深刻变革 ”。

以市场为导向深化重点领域改革

改革是试验区的根和魂。为统筹协调推进重点领域和关键环节改革，长株潭试验区针对两型社会建设中的深层次问题，先后实施原创性改革 106 项。2012 年以来，重点推进以资源性产品价格等为主要内容的十大改革，打出改革的组合拳。

湖南充分利用价格杠杆调节公共资源配置，着力构建反映市场供求关系与资源稀缺程度的价格形成机制，推动资源能源集约节约利用。一是对矿产资源、土地资源实行“ 招拍挂 ”，全省建立了统一的交易中心。二是率先全面推行水、电、气阶梯价格改革。2012 年 2 月起，居民生活用水阶梯式价格改革逐步在长沙、常德、怀化三市推开，其中长沙市在政策执行后的一年中，累计用水比上一年度下降 18.5%；2012 年 7 月起，全省按分档电量电价试行居民阶梯电价，2013 年上半年居民生活用电量增长幅度同比下降 18.7%；2012 年 12 月起，长株潭三市居民生活用天然气试行阶梯式气价，节能效果良好。针对非居民使用水、电、气，湖南综合运用价格政策，水价方面，实行分类和超定额累进加价改革，调整全省水资源费到征收最低标准，规范县城以下各类建成投入运行的农村集中供水价格；电价方面，实施燃煤发电企业脱硫、脱硝加价政策，对高能耗、高污染行业实行差别电价政策和惩罚性电价政策，积极实施可再生能源电价附加政策，在全国率先推行统一标杆上网电价，促进电厂节能降耗，对资源综合利用和热电联产项目免征附随电价征收的政府性基金，推进发电企业与大用户直接交易；气价方面，目前开通管道天然气的 8 个地市已实现工商用气同价。这一系列政策措施，大大降低了企业能耗，节约了资源。

两型社会建设的源头在企业，主体在企业。湖南正处在工业化、城镇化中期，面临着发展不足和发展不优的双重矛盾、资源和环境的双重约束、加快发展和加快转型的双重任务。为此，湖南结合自身省情和发展的阶段性特征，坚持走新型工业化道路，从加快产业转型升级入手，推进两型工业准入、提升及落后产能退出机制改革，重点从工业企业单位产品能耗限定、项目用能准入审查、企业用能信息调度、节能技术社会化服务、企业实施清洁生产、两型示范企业创建、工业资源综合利用七个方面进行配套改革，加快产业结构调整，淘汰落后产能，加快传统产业转型升级，重点支持装备制造、新能源、新材料、文化创意产业发展。在全国首创两型产品政府采购制度，出台相关认定规范、管理办法、采购支持办法及标准，第一批 70 家企业、300 多种产品纳入政府优先采购范围，促进节能环保产业和高新技术产业发展。2013 年全省环保产业实现总产值 1072 亿元，增长 29%。

湖南发挥市场配置资源的决定性作用，以市场作用为导向，激发两型社会建设的内生活力。一是完善联合产权交易平台，筹划构建集企业产权、物权、债权、版权、排污权、非公众公司股权交易于一体的区域性综合产权交易平台，省联交所累计成交项目 1045 宗，成交金额 207.8 亿元。二是生态补偿机制改革。在全国率先探索达标排放补偿方式，在湘江流域试行“ 上游对下游超标排放或环境事故责任赔偿、下游对上游水质目标值补偿 ”双向责任；对流域内 67 个县市区生态公益林实施生态补偿。三是排污权交易改革。从 2013 年 1 月起，排污权有偿使用和交易范围扩大到湘江流域八市的所有工业企业及全省火电、钢铁企业，交易因子增加到七项。截至 2013 年年底，全省已成立 7 个排污权交易机构，计开展市场交易 188 次，交易化学需氧量 1515 吨、二氧化硫 10899 吨。“ 谁排污谁付费 ”的多级市场体系逐步形成。

资源环境监督管理体制的改革，一是健全标准体系。出台 16 个两型标准、23 个节能减排标准和 43 项两型地方标准，探索形成了两型社会建设的标准体系。二是创新考评体系。探索建立绿色 GDP 考核评价体系，包括单位GDP用地、能耗、物耗等 24 项具体指标，完成了 14 个市州绿色GDP指数测算，计划在长株潭三市先试点。建立两型重点工作责任分工、专项督查、绩效考核等制度，开展领导干部资源环境离任审计和企业两型审计试点。三是强化监测体系。开发企业用能监测系统，搭建全国首个节能减排监管平台和“ 数字环保系统 ”。在长株潭先行开展 PM2.5 监测，并启动大气联防联控措施。四是完善法规体系。先后颁布实施《长株潭城市群区域规划条例》《湘江保护条例》《长株潭生态绿心地区保护条例》等 20 多部法规规章。同时，创新区域环境执法联动机制，探索在资源环境领域开展相对集中行政处罚权、相对集中行政许可权试点，为两型社会建设提供了有力的法制保障。

以技术创新为抓手促进产业转型升级

突破发展瓶颈、解决资源环境领域的深层次矛盾和问题，根本出路在于创新，关键靠科技力量。湖南省委、省政府认真落实党中央、国务院实施创新驱动发展战略的决策部署，依靠科技创新推动长株潭试验区产业转型升级，加快发展两型产业，显著改善了生态环境，节能、节水、节地、节材等资源节约成效突出。

加强技术创新，推进工业发展方式转变。湖南全面加强创新平台、基地、人才、项目建设，加大对国家级企业技术中心、工程技术中心、重点实验室、产业技术联盟的支持力度，致力提升原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力；坚持以企业为主体，支持大型企业牵头，联合高校院所科研优势力量，围绕支撑引领战略性新兴产业发展和传统产业转型升级的关键瓶颈技术开展攻关。近年来，世界上运行速度最快的天河二号超级计算机系统、跑得最快的高铁列车和亩产最高的超级杂交稻育种等重大科技创新成果都出自长株潭，南车时代联合清华大学等开展电动汽车关键技术研发，推进株洲市成为全国第一个电动公交城；威盛集团联合长沙理工大学、华中科技大学开展“ 智能电网下的新型智能电表 ”等智能电网的关键技术研究，研发成果打破了国外技术垄断。无疑，科技创新为促进产业转型升级、破解污染治理难题和建设两型社会提供了坚实的技术支撑。

整合优化资源，组织先进技术转化推广。湖南针对资源环境领域的突出问题，结合国家专项规划，立足自身科技优势，整合各类行政及社会资源，形成技术推广的合力，在全国率先集中大规模部署推广新能源发电、“ 城市矿产 ”再利用、重金属污染治理、脱硫脱硝、工业锅（窑）炉节能、餐厨垃圾资源化利用和无害化处理等十大清洁低碳技术，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理，计划用 3 年时间，在长株潭城市群投资 800 多亿元，实施 800 多个重点项目建设，目前已建设了 300 多个重点项目，解决了一批突出的资源环境问题。长沙市连续主办七届中国科技成果转化交易会，签约项目 1622 个，签约资金 1438 亿元，其中两项社会建设科技项目 849 个，金额 489 亿元。同时，创新技术推广体制机制，与多家银行或金融机构展开捆绑式合作，创新绿色信贷机制，为技术推广项目搭建公共服务平台，提供融资服务，仅 2013 年就支持贷款额度 500 亿元。

优化产业结构，围绕产业链布局创新链。湖南全省工业经济实现集聚发展，结构持续优化。继长沙高新区和长沙经开区之后，2012 年株洲高新区技工贸总收入突破 1000 亿元，全省三个技工贸总收入过千亿的园区均集中在长株潭试验区。同时，长株潭试验区推进产业集约集聚发展，引导两型产业向园区集中，科学定位城市群功能分区，制定了长株潭产业一体化发展规划，推动三市产业的资源整合、优势互补、分工合作，并根据战略性新兴产业培育和传统产业转型升级，围绕产业链各个环节关键技术部署创新资源，从核心技术攻关到相关配套技术开发，从关键部件突破到整机产品集成，整合各类企业、科研院所进行联合攻关、协作创新，以创新链延伸和完善产业链。

2007 年以来，长株潭三市集聚了全省 70%以上的科研机构、70%以上的创业创新平台、60%以上的高新技术企业，创造了 70%以上的科技成果和 60%以上的高新技术产业增加值，这种科技与经济互促互进、共生发展的现象被全国政协副主席、科技部部长万钢称为“ 自主创新长株潭现象 ”。

以示范创建为引领动员社会广泛参与

两型社会建设涉及各行业、关联千万家，需要动员全社会各方面力量的广泛参与，共建共享。湖南省委书记徐守盛指出，两型社会建设的核心就是转变经济发展方式、转变人们的生活方式。近年来，湖南把开展两型示范创建活动作为加快经济发展方式转变、促进生产生活方式转变的重要结合点，探索创建引路、带动全局的路子，推进两型进入社会各个领域，贯穿于生产、生活和消费的全过程，使两型生产方式和消费模式逐渐成为人们的自觉行动和生活习惯，两型的种子得以在三湘大地生根发芽。

动员社会各方面开展创建，打造一个传播两型理念、塑造两型文化、扩大公众参与的载体。推进两型创建进机关、学校、企业、园区、小城镇、村庄、社区、农村合作社、市场门店、旅游景区、家庭等各个领域，引导群众从自己做起，从点滴做起；并通过举办丰富的主题活动，如两型社区节暨两型示范家庭评选、两型知识竞赛、“ 争当两型小先锋 ”、“ 跟随大雁去迁徙 ”等，让群众切身感受到“ 处处皆两型，人人可两型 ”；坚持两型教育从娃娃抓起，在全国率先编制和印发《中小学两型教育指导纲要》和《两型知识系列读本》，创造了“ 教育一个孩子、影响一个家庭、带动一个社区 ”的经验。同时，动员大量媒体资源，以集中宣传、典型宣传为重点，打出宣传的组合拳，营造两型氛围，使两型理念深入人心。

针对两型社会建设的重大问题开展创建，成为聚焦两型问题、培育两型模式、提供示范引领的平台。一是围绕产业发展抓创建。两型企业、两型园区的创建，成为探索产业准入、退出、提升机制的重要切入口。两型企业，以清洁低碳技术的研发应用为重点、以市场运作为基础，加快传统产业提升、节能环保等新兴产业壮大。例如，兴业太阳能公司建设九华园区 20.8MW 光伏屋顶电站、智能微电网系统，带动太阳能电池片、光伏组件、平板集热器等产业高速发展。二是围绕城乡统筹发展抓创建。两型村庄、两型专业合作社、两型小城镇的创建，探索出土地流转、垃圾分类处置、村民集中居住、现代农业发展等途径。例如，初步形成的宁乡县“ 关山模式 ”，引导农民集中居住、城乡用地增减挂钩。三是围绕生态环境保护抓创建。湖南针对生态环境领域的一些关键技术难题和运行模式问题，积极探索解决方案，探索出了产业退出、集约节约用地、环境治理市场化、住宅工厂化、垃圾资源化等 100 个两型示范创建模式。

整合行政与社会资源开展创建，强化上下联动、部门互动、凝聚合力的抓手。一是高处着眼、顶层设计。针对两型创建重点领域和行业，湖南制定出台 16 个两型标准、23 个节能减排标准和 43 项两型地方标准；按照两型具体化的要求，明确“ 两型五进 ”，编制《两型示范创建工作指南》。二是实处着力、齐抓共管。强化省直部门的协同组织，加大对各市的指导，两型示范创建成为部门服务、参与两型社会建设的重要平台；同时，发挥财政资金的杠杆作用，加大省财政投入，支持省级示范创建点的改革建设。省、市合力打造两型综合示范点，促进示范创建由“ 盆景 ”变“ 花园 ”。三是小处着手、规范运作。湖南将创建工作纳入对市政府年度绩效考核，建立两型示范单位管理办法，省、市开展常态化的创建评审督查。

长株潭试验区的改革实践，给湖南经济社会发展带来了一系列深刻变化。从发展状态看，从 2008 年起，湖南省经济总量连续六年进入全国十强。2013 年，全省国内生产总值达到 2.45 万亿元，地方财政收入 2023.6 亿元，分别是 2007 年的 2.67 倍和 3.34 倍。从产业业态看，全省三次产业结构比由 2007 年的 17.6:42.7:39.7 调整为 2013 年的 12.7:47.0:40.3；全部工业增加值突破 1 万亿元，规模工业主营业务收入超过 3 万亿元，高新技术产业增加值占规模工业比重达到 40%。从经济质态看，“ 十一五 ”期间节能减排约束性指标全面完成，全省以年均 8.8%的能耗增速支撑了年均 14%的经济增长。2011、2012 年全省万元GDP能耗累计下降 10.24%，完成“ 十二五 ”规划进度的 62.27%。2013 年节能减排任务全面完成。从环境生态看，全省森林覆盖率稳定在 57%以上；98 个主要江河省控监测断面中Ⅰ至Ⅲ类水质断面占 95.9%。湖南由强酸雨区转变为弱酸雨区。从干部群众心态看，“ 既要金山银山，也要绿水青山 ”“ 绿水青山就是金山银山 ”“ 若毁绿水青山、宁弃金山银山 ”“ 企业不消灭污染，污染就消灭企业 ”的发展共识和紧迫感已经形成。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出“ 实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境 ”。六年来，湖南解放思想、大胆实践，长株潭试验区和全省两型社会建设日益成为湖南省推进改革创新的巨大平台、引领科学发展的强力引擎、聚集海内外要素的金字招牌、为科学发展提供示范经验的靓丽名片，其改革发展的许多理念和经验都值得认真研究思考，也给我们留下了深刻启示。

其一，坚定信心，凝聚共识，统筹谋划，协同推进。湖南省委、省政府把两型改革试验作为推动科学发展的重要抓手、转变经济发展方式的重要着力点，当成中心工作来谋划部署，加强顶层设计与摸着石头过河相结合，长株潭试验区先后制定了 10 个专项改革方案、16 个专项规划、18 个示范区规划和 87 个市域规划，形成了两型社会建设的“ 行动路线图 ”和“ 建筑施工图 ”，成立高规格的长株潭试验区工委、管委会，加强统筹协调指导，各省直职能部门、各级党委、政府担当主力、明确责任，形成一股强大合力，有序推进了两型社会建设。同时，全省多家媒体联动进行深入宣传，营造了声势浩大的两型社会建设氛围，调动了群众的首创精神和部门的主动性，促进了“ 先行先试 ”，达到了“ 先声夺人 ”。

其二，发挥市场配置资源的决定性作用。湖南确立了省统筹、市为主、市场化的指导思想，注重处理好政府与市场的关系，在政府引导下，更好发挥市场配置资源的决定性作用，进一步健全和完善市场体系，长效推进两型社会建设。一方面，通过市场的作用，可以把资源配置到最能发挥作用的地方，产生最大的效率；另一方面，还可以最有效地保护环境，把发展对环境的影响降到最低限度，实现人与自然的和谐。举个例子，在推进排污权交易试点改革中，湖南重点完善主要污染物排污总量指标分配与管理体系，建立排污指标交易管理制度，形成能够反映环境容量和影响程度的排污权指标交易价格体系。该项改革便通过市场的作用，解决了排污与治污成本悬殊不公的问题，激励企业节约能源资源，保护环境，促进产品技术升级和经济结构调整，也更加科学合理，符合社会主义市场经济的要求。

其三，让改革发展成果更多更公平地惠及全体人民。建设两型社会，目的是要实现科学发展，但归根结底是要让发展成果更多更公平地惠及全体人民。民之所需，政之所为。不论改革还是发展，都应始终坚持以维护人民利益、增进人民福祉为出发点和落脚点，这样的改革才会成功，这样的发展才有意义。湖南始终把人民群众是否真正得到实惠，当成检验两型社会建设是否取得成功的关键。事实证明，湖南以长株潭试验区为龙头，大力推进全省两型社会建设，不仅使经济发展水平大幅提升，人民收入不断增加，生态环境持续改善，还使人民享受到了优质的公共服务，从而激发了人民群众的积极性、主动性、创造性，实现了两型社会建设全民参与、共建共享。

湖南省长株潭试验区两型社会建设的探索与实践，在全国有很好的示范意义。

（中共中央党校调研组：刘 钊 王朋蓉 张嘉俊 汪星余 许 雯；执笔人：刘 钊）