

# 我国降碳减污要建立“大协同”的新格局

A new pattern of "great synergy" should be established to reduce carbon emissions and pollution in China

■文 / 柴麒敏

党的二十大首次将碳达峰碳中和目标写入了大会报告,相比于党的十八大,党的十九大报告中偏重对积极参与全球气候治理工作的论述,党的二十大报告更加注重下一阶段我国国内推动碳达峰碳中和工作的原则性、系统性和方向性的战略指引。当前,我国发展已经进入了战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的新时期,在系统总结十年来历史性成就的基础上,党的二十大报告将“双碳”作为实现人与自然和谐共生的中国式现代化的重要任务,创造性地提出了“四个统筹”、“四个协同”等重要思想,以降碳为引领统筹推动减污、扩绿、增长的“大协同”的新格局正在逐步形成。

## 一、我国降碳减污协同推进的政策实践

在多重复杂因素的影响下,在经历了过去一段时期的政策实践和大讨论之后,各方对降碳减污的关注度更为提升,对其实施的综合性和精细度也期待更高,已从“两个协同”上升为“四个协同”,政策组合和融合特性更为突出。

大气污染防治与温室气体排放

协同控制由来已久。特别是我国在“十二五”时期将单位GDP碳排放(碳强度)下降幅度与污染物减排相关目标共同纳入五年规划纲要的约束性目标以来,这项工作逐步形成了双向共识。2015年,全国人大常委会第二次修订的《中华人民共和国大气污染防治法》就已提出“对颗粒物、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、氨等大气污染物和温室气体实施协同控制”。2016年,国务院颁布的《“十三五”控制温室气体排放工作方案》也提出“加强碳排放和大气污染物排放协同控制,支持优化开发区域碳排放率先达到峰值,力争部分重化工业2020年左右实现率先达峰,减污减碳协同作用进一步加强”。“十三五”时期全国有80多个国家低碳试点城市率先提出了碳达峰目标,在深圳、青岛、上海等试点城市的政策实践中,有关空气质量达标、二氧化碳达峰的“双达”工作已经探索积累了很多好的经验,提出了共同的政策措施清单。2021年,紧接着国家提出碳达峰碳中和目标后不久,生态环境部发布了《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》,突出了协同控制温室气体与污染物排放、协同推进适

应气候变化与生态保护修复等工作重点,从战略规划、政策法规、制度体系、试点示范、国际合作等五大领域明确了任务,标志着降碳减污从“弱相关”进入“强联合”的阶段。

减污降碳协同理念正式提出是在“双碳”目标宣示后。2020年的中央经济工作会议首次正式提出“要继续打好污染防治攻坚战,实现减污降碳协同效应”,并在次年的中央财经委员会第九次会议、中共中央政治局第二十九次集体学习中得到了进一步的阐释,明确“十四五”时期我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向的关键时期,要把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局。2021年,《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》正式颁布,并将深入推进碳达峰行动目标任务也纳入其中,并特别强调加快构建减污降碳一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制。此后,生态环境部着手在环境影响评价、“三线一单”、环境监测、生态工业示范园区等制度改革中融入了减污降碳相关要求。《环境影响评价与排污许可领域协同推进碳减排工作方案》及《关于开展重点行业建设项目碳排放环境影响评价试点的通知》《关于在产业园区规划环评中开展碳排放评价试点的通知》陆续出台,率先在9个省市、7个产业园区,从电力、钢铁、建材、有色、石化和化工等重点行业入手开展温室气体排放环境影响评价试点。《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见(试行)》提出要加快开展“三线一单”生态环境分区管控减污降碳协同管控试点,率先在16个城市、区县和开发区,以优先保护单元为基础,积极探索协同提升生态功能与增强碳汇能力,以重点管控单元为基础,强化对重点行业减污降碳协同管控。同期印发的《碳监测评估试点方案》聚焦火电、钢铁、油气和煤炭开采、废弃物处理等重点行业,并选取了11家集团公司、16个城市和若干个区域开展大气温室气体及海洋碳汇监测试点,在原有环境监测工作基础和经验上探索建立新的碳监测评估技术方法体系和业务化运行模式。《关于推进国家生态工业园区碳达峰碳中和相关工作的通知》明确要分阶段、有步骤地推动示范园区先于全社会实现碳达峰碳中和目标,并在“一园一特色、一园一主题”的基础上编制《园区碳达峰碳中和实施路径专项报告》。2022年,生态环境部等七部委《减污降碳协同增效实施方案》正式出台,

提出了加强源头防控、突出重点领域、优化环境治理、开展模式创新、强化支撑保障等重点任务,进一步推动了在“双碳”语境下协同治理工作的实质性融合。

协同增效的思想在新时期得到了更为系统性的拓展。中共中央政治局第三十六次集体学习、2021年中央经济工作会议进一步提出要把“双碳”工作纳入生态文明建设整体布局 and 经济社会发展全局,坚持降碳、减污、扩绿、增长协同推进,加快形成减污降碳的激励约束机制。党的二十大报告将其完整地表述为,我们要推进美丽中国建设,统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化,协同推进降碳、减污、扩绿、增长。我国发展阶段特征决定了当前碳污共治、用一个方法解决两个问题的要求。但与此同时,报告更为强调更大范围的统筹和协同,强调污染治理、生态保护、应对气候变化要与产业结构调整相统筹,降碳、减污、扩绿要与增长相协同,更加凸显了当前复杂发展条件下的坚持系统观念的重要性,体现了习近平总书记提出的“算大账、算长远账、算整体账、算综合账”的要求。2022年中央经济工作会议针对其中产业协同的问题特别提出,“在落实碳达峰碳中和目标任务过程中锻造新的产业竞争优势”,降碳减污“大协同”的格局正在形成。

## 二、我国降碳减污大协同需要重点突破

“四个协同”从字面上理解,降碳、减污是做减法,扩绿、增长是做加法,减少的是高碳经济、传统产业、化石能源,增加的是绿色经济、新兴产业、再生能源。从问题导向出发,未来要减少政策的阻力,就应该统筹多目标、做好加减法,有收有放,弹好降碳减污的“钢琴键”。

降碳减污应聚焦“两高”工程项目的优化,依靠技术创新和政策赋能促进效率的提升。我国的污染物和温室气体排放呈现较重的生产型特征,工业和能源领域的排放仍占据绝对的比重,特别是涉及电力、钢铁、建材、石化、化工、有色金属等高耗能、高排放行业的重点项目建设是排放增量的主要来源。近期在保供保增长的底线思维下,地方推动“两高”项目建设的意图仍然较为强烈。因此,降碳减污政策的实施应更多体现问题与结果导向,抓住主要矛盾,解决实际问题,实现提质增效。这就要求我们一方面要建立科学的目标、合理制度和机制,另一方面还要用“巧劲”,找到好

的政策实施的切入口,既能推动国家重大战略布局和项目落地,又能优化能耗和排放的绩效,促进绿色低碳技术的应用和推广,加快创新和迭代。鉴于当前经济发展多种风险因素叠加引致波动性较大,现阶段具体目标的提出既要有明确的效率改善的导向性,又要有一定的灵活性和弹性。将工作重心放在对规划建设项目节能降耗、能源替代、工业生产过程优化、碳资源化利用等措施,实现同样上一个项目,但技术领先、效率更高、排放更少,而且有持续提质增效的可行技术方案和投入计划。

如同经济发展需要“火车头”引领一样,降碳减污也同样需要发挥“头雁效应”,走出创新驱动的转型路径。2021年颁布的《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》中提出“十四五”时期京津冀及周边地区、长三角地区煤炭消费量分别下降10%、5%左右,汾渭平原煤炭消费量实现负增长。《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》也提出要加快煤炭减量步伐,逐步减少直至禁止煤炭散烧,“十四五”时期严控煤炭消费增长,“十五五”时期逐步减少,石油消费“十五五”时期进入峰值平台期。这是目前降污降碳领域较“硬”的目标,在当前形势下,要实现这些目标并非易事,需要找出既能如期实现目标,同时又能促进地方较好发展的路子。这就要为地方找到培育新动能、改造旧动能的解决方案,需要多部门联动、多要素集聚,立破并举,多做推动绿色低碳优势产业发展的“加法”,为受国际供应链和贸易碳壁垒影响较大的企业和地方提供必要的绿色公共服务。我国碳达峰前的减污降碳协同工作部署建议更多聚焦大气污染防治重点区域,优先推动减排协同度高、成本低、效应大的政策、措施、工程和技术落地,从而实现事半功倍的效果。


降碳减污进入2.0阶段,除了传统治理手段外,也要采用市场化和智能化方式提升共治效能。在当前排污权交易、碳排放权交易等实践的基础上,有关探索降碳减污权益许可与交易、建立协同的生态环境权益许可制度的方案建议也被提出,旨在通过发挥市场优化配资资源、环境和碳要素的功能,引导投资更多流向绿色低碳产业领域,有效激发技术和模式创新。与此同时,支撑有效市场建设的高质量数据基础,也需要提升智治能力,降碳减污数据统计核算、监测管理

需要探索“天地空人”一体化的智慧网络和平台建设。除了常规的“七通一平”之外,降碳减污的智慧基础设施成为工业园区、城市新区建设的新方向。因为气候贸易壁垒、新技术标准、全球分工而产生对产品“碳足迹”和环境认证要求,也使得大型企业在集中采购、供应链管理、绿色零碳工厂建设中考虑采用智能化的管理手段,协同减少环境污染与碳排放。部分地区已经“自下而上”在探索新型治理手段,如浙江省在2022年开展全国首个减污降碳协同增效创新区建设,推出了“双碳智治”“浙里无废”等多个场景应用和整体智治体系的“一本账”,强化了信息挖掘,开展了精准溯源,实现了数据流、业务流、决策流、执行流的协同,大大提升了降碳减污工作的融合和实效。随着数据的累积互联与系统的学习迭代,特别是与工业碳效对标、电碳一体化的平台实现交互,智能化系统将发挥越来越重要的大协同作用。

### 三、我国降碳减污大协同需要精耕细作

降碳减污一直以来都有一个争论,就是谁协同谁、以谁为主,但深入探究就知道,这个问题并没有统一答案,或者说具体情况有具体的答案,对问题要有细分。特别是降碳减污进入规模化、大协同的阶段,差异化分类治理尤为重要。要对降碳减污的技术和措施开展协同性分析、成本效益分析,比如现有电力和钢铁行业超低排放改造中就存在碳排放反而增加的负协同问题,污水、土壤污染和固体废物处置过程中也存在碳排放强度不同的技术选择,因此要基于协同效益评价建立合理的决策和管控机制。

从“十三五”时期山西、河北、河南、山东等部分省份的节能、减污、降碳三类目标力度比较来看,减污指标仍然是最具有约束性的。然而,减污与节能、降碳存在着空间精细度的差异,简言之,减污有明显的地域性,比如京津冀大气污染传输通道“2+26”城市,但节能和降碳并非如此,只要全国“一盘棋”,能耗总量、碳排放总量增长得到控制即可,并不严格要求一定要在哪里节减。

因此从结果导向看,未来并非是单方面主导,而是寻求整体最优的综合方案;也并非单一制度主导,而是相互融合形成新的综合制度体系。

**作者单位:**国家应对气候变化战略研究和国际合作中心