

绿色积分与碳普惠融合发展促进绿色消费

The integrative development of green credits and carbon inclusive promotes green consumption

■文 / 曾红鹰¹ 亢远飞² 陶岚³

2022年1月18日,国家发展和改革委员会等七部门联合印发《促进绿色消费实施方案》(以下简称《方案》),明确提出“探索实施全国绿色消费积分制度,鼓励地方结合实际建立本地绿色消费积分制度,以兑换品、折扣优惠等方式鼓励绿色消费。”

绿色消费积分制度,即通过一定的绿色生活回馈机制,激发或改变公众消费行为,促使其购买绿色产品或践行与消费相关的绿色行为,从而增加政策吸引力,改变以往单纯依靠政策宣导绿色消费行为难以持续的难题。作为促进绿色消费以及消费端碳减排的正向引导机制,本次《方案》的发布,意味着从顶层设计的角度厘定了其存在性、有效性、合法性。但实际上,绿色积分制度以如此高度被提出并非偶然,国内外早就有关于绿色积分制度相关的探索和实践。

2008年,韩国光州推行“碳银行制”,以家庭为单位,将家庭日常生活中的节约水电气的量转化为具有消费、折现等功能的“碳积分”,赋予经济价值,给家庭碳减排行为以正向激励。

2011年,韩国环境部还正式推出温室气体减排优惠政策,开展了一场自上而下的“绿色国民运动”,其主要措施就是发行和推广“绿卡”,消费者使用“绿卡”可在购

买绿色认证产品、国立公园门票、低碳汽车方面获得优惠等。共有291万个家庭参与了此项活动,累计减排50.7万吨温室气体。日本在2009年5月推行“环保积分制”,给予购买节能产品的消费者一定的优惠奖励。

而中国早在2016年3月国家发改委等十部门就曾在《关于促进绿色消费的指导意见》(以下简称《意见》)中提出要“研究建立绿色消费积分制”。因此,本次也是时隔6年之后,绿色积分制度再次以国家部委政策文件形式提出。

时隔6年,为什么绿色消费积分制度会再次被各部委给予发文强调呢?

其一,绿色消费的新概念被赋予了新时代的特征。

绿色积分制度是国家基于绿色消费而设计、实施的一项推动形成绿色生活方式的经济激励机制。但6年前和今天,“绿色消费”概念的内涵和外延均已发生了深刻的变化。

2016年,在国家发改委等十部门发布的《意见》中,明确“绿色消费,是指以节约资源和保护环境为特征的消费行为”。内涵的重点在于节约资源和保护环境两个方面。而2022年发布的《方案》则指出,“绿色消费是各类消费主体在消费活动全过程贯彻绿色低碳理念的消费行为”。在

原本节约资源、保护环境的“绿色”概念范畴内又将“低碳”纳入其中,这也和我国“3060”双碳目标的大背景息息相关,进一步说明中国已全面进入碳约束时代,消费领域也不例外,体现了具有时代意义的核心内涵。此外,消费行为主体明确为“各类消费主体”,既包括各类政府机构单位、社会组织、企事业单位等,也包括消费者个人,主体覆盖面全。而且,从外延的角度,这个新定义强调了消费行为发生的“全过程”这个特点,也意味着要全流程、系统化地体现绿色低碳理念,强调绿色消费的整体性特征。

其二,绿色消费的时代意义更具战略性和前瞻性。

2020年,中国正式面向国际社会提出“力争2030年前实现碳达峰,2060年前实现碳中和”的承诺。一方面,中国是碳减排的“行动派”,从顶层设计到实施路径,国家正调动整个社会、各个环节的巨大热情和动能,为实现这个目标而积极行动。但以往的政策、落实的举措,主要聚焦在生产端的重点行业、企业领域。随着时间的推移以及政策的逐步下沉、落地,消费端碳减排的重要性愈发受到关注。根据中国科学院的一项研究表明,中国消费端碳排放量已经占到碳排放总量的53%。从消费角度构建一种能够全民参与的减排机制成为共识和探索的方向。

另一方面,碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。2021年10月,关于碳达峰、碳中和的两份顶层设计文件相继出台,提出了推进碳达峰、碳中和工作的指导思想、工作原则、主要目标和任务举措,擘画了未来40年左右中国经济社会围绕“双碳”而展开的高质量发展蓝图。这也意味着今后国家的经济规划、宏观调控和产业政策等重大决策,都需要考虑与碳达峰、碳中和目标的适配性、统一性、整体性。《方案》是依据这两份顶层设计文件制定的,所以本次绿色消费诸多具体制度的再度提出和安排也符合中国经济从高速增长进入高质量发展的新阶段要求。

《方案》明确指出,“促进绿色消费是消费领域的一场深刻变革,必须在消费各领域全周期全链条全体系深度融入绿色理念,全面促进消费绿色低碳转型升级,这对贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展、实现碳达峰碳中和目标具有重要作用,意义十分重大”。这是基于党的十九大提出的“建立健全绿色低碳循环发展的经济体系”重要思想,以及党的十九届五中全会提出的“把握新发展阶段、贯彻新发

展理念、构建新发展格局”精神指引,并针对2020年9月中国提出的“3060”国家重大战略目标而进行的战略定位,意义阐述更为清晰。

在“十四五”期间,中国要实现减污降碳协同增效,推动高质量发展,不仅要从常规的各行业的生产端发力,也要从消费端发力,广泛激发全社会公众和组织机构广泛深入参与的潜力,动员消费者践行绿色消费,并力求从消费端倒逼生产端减少碳排放,实现绿色生产方式,为社会提供更多的绿色产品供给,最终实现双向发力,共同支持国家“双碳”战略目标的实现。本次“绿色积分”的再次提出从顶层设计层面明确了“绿色积分”制度在未来“3060”双碳目标背景下推动绿色消费中的重要性、有效性、合法性,可谓意义深远,具有战略性和前瞻性。

其三,推进的层次和深度不同。

2016年的《意见》提出“研究建立绿色消费积分制”,只是向市场释放了一个鼓励绿色消费的信号,还处于研究、倡导的概念化初始阶段,并无具象表述。但本次在《方案》中再次提出,不仅细化了实施路径和比较具体的实施方式,如“鼓励地方结合实际建立本地绿色消费积分制度,以兑换品、折扣优惠等方式鼓励绿色消费。鼓励各类销售平台制定绿色低碳产品消费激励办法,通过发放绿色消费券、绿色积分、直接补贴、降价降息等方式激励绿色消费”,而且还提出了配套保障措施,如“紧扣绿色低碳目标,深化完善消费领域相关法律、标准、统计等制度体系,优化创新财政、金融、价格、信用、监管等政策措施,形成有效激励约束机制”等。这使得“绿色消费积分”制度可以全面落实,具有可操作性,保证其能依法依规落地生根,枝繁叶茂。

而从现实条件看,2021年9月,中国首届数字碳中和高峰论坛成功举办,为数字化、绿色化协同发展开辟了转型发展新路径,这也使得绿色积分制度推行、落实的条件更为成熟:一方面,数字技术的充分应用,可以保证绿色积分制度建立的科学性、有效性,比如互联网、大数据、区块链技术让基于碳减排数据的绿色消费积分的发行、分发等过程更加公开透明,大数据可解决个人行为数据分散、场景多的问题,物联网可以实现对产品智能化动态追溯,同时解决与积分有关的各种福利及时准确持续发放,实时监督结果可控等;另一方面,数字技术具有放大、叠加、倍增作用,可以充分满足绿色积分制度公众广泛的参与性。

6年来,“绿色消费积分”制度从概念到政策规划,再到方案出台,具体落实,层层深入,力求取得实效。一方面,表明国家对消费端碳减排的重视和迫切要求,另一方面,也说明在国家整体推进“双碳”目标的引领、全民低碳意识与行动逐渐提升、绿色生活方式正在形成的助推下,实施“绿色消费积分”制度正当其时。

从碳普惠机制到绿色消费积分制

实现“双碳”目标的路径勾勒,不仅仅要靠政府、靠顶层设计,最终落地实现还是要靠市场化环境下的微观主体。如何调动微观主体的力量?一个有效的方式就是激励约束机制。2022年3月5日,国务院总理李克强在《政府工作报告》中也指出,“要完善减污降碳激励约束政策,加快形成绿色生产生活方式。”再次明确了激励约束机制对于绿色生产生活方式形成和全社会碳减排的重要意义。

而“绿色消费积分制”的底层逻辑就是在政府主导的低碳转型治理框架下,发挥市场机制作用,形成对消费者和其他市场参与主体的有效激励约束机制。只有当政府、企业、消费者等所有利益相关方都能被激发参与其中,建立新经济模式、新社会契约和新的生活方式,重构社会治理体系和提升社会治理能力,碳中和及其他可持续发展目标才能真正实现。

《方案》提出的“绿色消费积分制度”与国家提出的构建“碳普惠”长效机制正好契合。2021年10月,《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》和《2030年前碳达峰行动方案》等有关文件里,“碳普惠”概念被多次提及,并明确要求,要“推进‘碳普惠’机制试点建设,激励全社会减排行动,依托碳市场探索建立长效生态补偿机制”。

具体来讲,就是要在政府指导下搭建统一的碳普惠平台,动员更多企业、社会组织等主体加入,实现商业激励、政策引导激励、减排量交易并行的综合性、可持续、市场化激励机制。只有这样,才能调动激发14亿中国人积极行动、共建共享,为“3060”目标如期实现贡献力量的巨大热情。

通过对比可以发现,无论是“碳普惠”机制,还是“绿色消费积分”制度,其实质都是要通过市场化手段,激发公众、企业等微观主体参与绿色低碳

行动的热情,建立起有效的绿色生活回馈机制,进而构建全民助力碳中和、全民助力经济社会高质量发展的大环保新格局。

二者有四个契合点。第一,两者都是在碳达峰、碳中和的目标背景下趋近一致;第二,目标相同。两者皆是旨在推动消费端碳减排、促进绿色消费和绿色生活转型;第三,推进运行机制趋同。两者都是在政府主导、企业主体、全社会参与的模式下推进;第四,解决措施也多有契合。两者都需要通过数字化手段全国统一的第三方底层平台,保证个人的绿色生活、绿色消费能够被记录、量化,并作为积分或者减排量发放的平台,保证反馈的及时性、准确性。而且都需要相应的衡量标准,保证激励的公平性、科学性。这也是所有激励约束机制建设的应有之义和现阶段重要任务。

探索碳普惠机制和绿色积分制的融合发展

前面说过,碳普惠制和绿色积分制趋向一致,但两者在顶层需求方面却各有侧重:碳普惠机制反映的是政府推动全民绿色低碳行动的需求,而绿色积分制反映的则是政府促进绿色消费的需求。反映在推进落实上,前者激励不足,后者衡量标准薄弱,两者恰好可以互补促进,融合发展。

1. 碳普惠机制可以为绿色消费积分的发放提供计算衡量基础

碳普惠机制经过一段时间的发展成效初显,近期北京、广东、浙江、海南等地纷纷发布碳普惠相关政策、标准和碳普惠领域的相关应用,也有第三方绿色生活减碳计量底层平台助力打造的北京冬奥会碳普惠项目、泸州绿芽积分等多个碳普惠成功案例。碳普惠体系在公众践行绿色低碳行为和搭建支撑系统方面已经基本成熟。因此,其在量化、衡量标准,绿色场景搭建,第三方数字化平台建设等多方面的技术成果基础都可为绿色积分制度的推进提供经验和助力。

量化方面:科学的量化、衡量标准是绿色积分制度能够长效运行的重要支撑。绿色积分如何发放,不仅涉及科学、统一问题,也涉及公平问题。绿色积分将与商业、政策、金融等多重激励机制挂钩,关乎公众切身利益,进而也就关乎参与热情及

机制能否长效运行,因此其背后往往需要一套科学的量化、衡量标准作为支撑,这样才能保证不同参与主体的同一绿色消费行为得到相同的奖励积分和激励措施,实现真正公平、公正、公开的绿色生活方式激励。

而碳普惠机制在这方面已经具备比较成熟的量化、核算及方法学体系,明确了包括衣、食、住、行、用、游等在内的相关绿色场景的减排量量化算法,规范了绿色场景的定义和碳排放因子的使用,可以为绿色积分的发放提供定量化的计算衡量基础。

场景方面:推进绿色消费和绿色积分制度,还离不开相应绿色生活场景。《方案》明确指出“全面推动吃、穿、住、行、用、游等各领域消费绿色转型”,这与碳普惠机制涵盖的主要绿色场景高度一致,因此在推进和落实的过程中可以互相支撑,创造条件和氛围。

平台方面:推进绿色消费,离不开科技和服务的支撑,以数字技术为基础建立的碳普惠平台及其主要产品碳账本,可以为政府提供绿色积分发放的平台,保证积分发放的准确性、及时性、持续性、有效性。并可通过数字化技术保证政府对公民绿色积分发放实时可控,为政府实施方案和进一步决策,提供数字化和市场化支撑。

2.绿色积分制为碳普惠制提供了激励手段和工具,能够促进碳普惠机制的长效化和市场化的良性发展

碳普惠机制的本质是一种绿色生活回馈机制,需要长效的、可持续的激励,刺激、调动公众的参与感、获得感、幸福感,这样消费端碳减排的潜力才有可能真正被释放。

而在激励机制方面,绿色积分制的实现路径则更加明确。《方案》指出,鼓励各类销售平台制定绿色低碳产品消费激励办法,通过发放绿色消费券、绿色积分、直接补贴、降价降息等方式激励绿色消费。这意味着提供绿色场景和绿色产品的销售企业和销售平台,真正从政策角度被融入进来,并且能够产生“绿色消费-获得积分-积分换购”的循环和拉动消费内生动力,形成国家、企业、公众多方共赢的局面。

如果将绿色消费和碳普惠机制融合,则有利

于促进碳普惠机制的长效和市场化发展,解决激励难题。

3.碳普惠制和绿色积分制形成合力,实现市场化机制推动绿色生产和绿色消费

实现碳达峰、碳中和,有一个最底层的逻辑:减少碳排放而不是减少生产能力;不是停止发展,而是为了更健康地发展;绿色消费也不是不消费,而是具有绿色低碳特性的高质量生活消费,是生活方式绿色低碳转型的一个表现。“3060”目标所强调的碳达峰,是保证经济高质量发展的达峰;所强调的“碳中和”,是产业结构优化和技术进步共同推动下的绿色和经济协同发展的“碳中和”。

综上所述,这就要求所有政策、机制的出发点和最终归宿都是减污降碳协同增效,促进高质量发展。碳普惠侧重减污降碳全民行动,绿色积分制侧重促进绿色消费持续良性增长,这也给两者融合、协同发展提供了空间和可能性。

并且,碳普惠机制和绿色积分制都是坚持社会共治,在政府主导下,要求充分发挥市场机制作用,着力调动社会各方面积极性、主动性、创造性,努力形成政府大力促进、企业积极自律、社会全面协同、公众广泛参与的社会多元共治格局。前期建立机制需要政府的主导和投入,但因为平台一开始有社会机构的广泛参与,随着参与的公众和企业越来越多,就可以形成良性机制,在政府的主导下,实现公众和企业的良性互动,以市场化的方式助力中国“双碳”目标的实现。

因此,在两者推进和落实的过程中,可以探索有效链接平台,打通机制壁垒,为两者融合、协同发展创造条件和氛围,最终通过绿色积分、绿色消费券等激励机制,促进碳普惠机制内容更丰富、更具吸引力,并实现长效化、市场化运行;借助碳普惠机制的底层支撑系统,推动绿色积分制稳步落地,并保证绿色积分制的科学、公正、准确、有效地反向刺激绿色消费,活跃“碳”经济,实现“1+1>2”的效果,在消费端碳减排方面作出贡献。

作者单位:1.生态环境部宣传教育中心;2.北京节能环保中心;3.绿普惠碳中和促进中心