

加快形成减污降碳的激励约束机制

杨峰 时颢 宿杰

中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。碳达峰碳中和是一场广泛且深刻的经济社会系统性变革，是推动高质量发展的必由之路，既关系长远又与当前经济工作密不可分。2021 年中央经济工作会议明确指出，要正确认识和把握碳达峰碳中和，要科学考核，新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制，创造条件尽早实现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变，加快形成减污降碳的激励约束机制，防止简单层层分解。这是重大的政策调整，也是现行考核制度的具体完善，对完整、准确、全面贯彻新发展理念及江苏高质量发展具有重要现实意义。

科学认识减污降碳与高质量发展

一些地方出现“两高”项目盲目发展及“运动式”减碳问题，背后是“政绩冲动”、利益驱动和管控不力等因素作祟，必须科学认识减污降碳与高质量发展的关系。

认清减污降碳是落实高质量发展的根本要求。推动高质量发展是一项系统工程，必须坚持稳中求进、先立后破的工作总基调。“稳”和“进”、“立”和“破”是辩证统一的整体，必须把握好“时、度、效”原则。统筹好生态环境保护和经济社会发展的关系，避免陷入“一刀切”或“运动式”减碳的错误理念中。

认清减污降碳协同增效的内涵。现行的环境末端治理模式，无法支撑环境质量的持续改善，必须强化在节能降碳大背景下开展污染物减排，逐步实现由末端治理向“源头+系统”综合治理转换、碳排放强度管控向“总量+强度”双控转换、传统污染治理向“二氧化碳+污染物”协同治理转换，以实现减污降碳系统治理的最佳减排效果和最大经济效益。

认清经济增长与能源消费、碳排放之间的关系。能源是经济增长的引擎，经济增长可以实现与碳排放脱钩，但不能与能源消费脱钩。中华民族要实现伟大复兴，发展仍是第一要务，发展就意味着消费能源。在新能源未能安全可靠替代传统能源的情况下，传统能源的贸然退出势必会带来能源安全风险，进而影响高质量发展。控制碳排放不是简单地控能源消费总量，而是在提升能源利用效率的基础上调整能源结构，重点就是控制化石能源消费。一方面因地制宜发展光伏、生物质等可再生能源，另一方面加快新能源、储能等技术创新，推动能源革命。

减污降碳协同增效的现实意义

从中长期来看，减污降碳协同增效在推进美丽江苏现代化建设中将被摆在更加突出优先的位置，是在新发展阶段构建新发展格局，着力解决资源环境约束，实现永续发展的必然选择。

江苏作为全国经济大省、人口大省、能源消耗大省，要实现“争当表率，争做示范，走在前列”光荣使命，须承担更重的刚性减排任务。2021 年全省 $PM_{2.5}$ 平均浓度同比下降 13.2%，连续八年实现下降。“十三五”期间全省碳排放强度累计下降约 24%，超额完成目标，实现了对能源消费增量的有效控制。但我省污染物排放、碳排放总量仍然很大，结构性矛盾依然突出。“十四五”将面临减煤空间进一步压缩、城镇化水平提高，以及部分重大项目陆续投产对能耗需求进一步加大等现实情况。

面对大气环境持续改善和绿色低碳高质量发展的要求，迫切需要从根本上转变产业结构和能源消费结构，从源头管控、过程

管理上拿出切实可行的举措,进而实现更高质量的发展和生态环境改善。迫切需要把减污降碳协同增效摆在更加突出位置,倒逼排污企业从源头上控制化石能源等物料消耗,着力实现二氧化碳与大气污染物的协同减排,推动生态环境质量监管方式从“最后一公里”向“源头一公里”转变。倒逼经济增长与碳排放逐步脱钩,不断完善绿色发展机制,培育绿色新动能,为经济结构绿色转型和可持续发展提供新的契机,推动江苏高质量发展。

形成有效的激励约束机制

减污降碳是深入打好污染防治攻坚战和倒逼实现经济社会高质量发展的“牛鼻子”,必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,充分调动各类主体的积极性、主动性,多方面逐步形成有效的激励约束机制。

健全绿色低碳政策标准体系。强化法规标准的刚性约束作用。充分借鉴国内外应对气候变化立法的先进经验,积极推动“双碳”立法,修订一批涉及能耗限额、产品设备能效的地方标准规范。健全完善能耗“双控”预警、节能监察和执法体系,明确责任主体,倒逼用能企业向节能低碳模式转变。研究制定低碳配套政策制度。建立健全绿电调剂机制,立足资源禀赋,发挥比较优势,鼓励跨区域、跨领域合作开发利用可再生能源。完善财税价格激励机制,落实环境保护、节能节水税收优惠政策,对符合相关优惠目录的企业实施增值税减免,建立优惠目录定期更新机制,推进节约能源、可再生能源发电领域电价改革。完善绿色金融政策框架和激励机制,开发与碳排放权、排污权、用能权等相关的金融产品和服务,设立绿色产业发展基金、碳达峰碳中和产业投资基金和可再生能源发展基金等。加快全国碳市场建设。科学制定碳配额分配机制,适时将全国碳市场覆盖范围逐步扩大到电力外的其他行业,同时分行业建立万元GDP碳排放量、万元利税碳排放量等碳排放水平衡量指标,将排放指标向先进企业倾斜。

健全目标指标考核体系。在综合考虑碳排放水平、能源消耗、经济发展阶段、社会效益等影响因素的基础上,逐步实现评价指标体系由能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”的转变。在目标分解时,按照“十四五”规划纲要明确提出的“实施以碳强度控制为主、碳排放总量控制为辅的制度”等要求,以明确全国二氧化碳排放总量控制目标为核心,从国家、地区、重点领域三个层面,逐步建立自上而下的碳排放总量控制及分解落实机制,研究制定差异化的碳排放强度及碳排放总量控制目标体系。将减污降碳目标列入领导干部自然资源资产离任审计范围,建立碳排放目标完成情况的评估考核和责任追究制度。

健全人才培养和科技创新体系。培养复合型人才队伍。结合国家目标、市场需求和学科建设,依托高校科研院所等积极开展能源、环境、管理和金融等学科的交叉融合,培养出一批“双碳”领域复合型实用人才。完善相关职业资格制度,加大对各参与主体的碳能力继续教育培训,提高低碳专业技术人员队伍整体素质。拓宽人才交流合作。鼓励高校和科研机构与发达国家开展政策沟通、技术交流或项目合作,全面提升碳减排科技创新水平。从战略层面做好碳排放增量控制、碳减排服务技术储备,科学布局近中远期科技攻关,推动做好能源供给端和消费端的技术创新。一是建立完善绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务平台。完善温室气体统计、披露与核算制度,建立温室气体清单及排放数据综合管理和共享平台。二是探索建立新型电力系统,推动构建清洁安全的能源体系。布局前瞻性的零碳电力技术攻关,因地制宜推动适用技术攻关。三是强化对低碳控碳技术的创新研究。统筹推进节能降耗和减碳控碳技术的研究部署,加强对各领域CCUS(碳捕获、利用与封存)技术攻关,巩固并提升生态系统固碳能力。四是激励实施低碳科技应用示范工程。以“科技创新+场景应用”的模式,建设一批绿色低碳循环发展的科技示范基地,以期实现重点关键节能低碳技术集中示范应用和现有适用技术集成应用。