

实现碳达峰碳中和目标起步期要做好打基础、利长远的事情

刘世锦

第十三届全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任

【编者按】2021 年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会,以“深入学习贯彻习近平生态文明思想 努力建设人与自然和谐共生的美丽中国”为主题,于 2021 年 12 月 28 日在四川省成都市举行。第十三届全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任刘世锦出席会议并作主旨演讲。在此全文刊发,以飨读者。

2020 年 9 月,习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上提出碳达峰碳中和目标,在国内外产生了广泛而深远的影响。这既是中国作为一个负责任大国的郑重承诺,又体现了我国经济社会发展全面绿色转型的内在要求。

分步骤实现这一目标,将会全面推动我国经济社会发展的绿色转型。概而言之,这将会带来一次产业结构的重大调整,一个重大的技术创新和投资机遇,一场配套的制度变革和创新,一次生活方式、生产方式、发展理念、发展方式的系统性重大变革。

不容否认,对我国而言,实现这一目标是一个前所未有的挑战。我国人均碳排放已经超过 7 吨,在碳达峰前其增长不会超过 10%。而我国确定的发展目标是,到 2035 年,人均收入要达到中等发达国家水平,大概为 3 万~4 万美元。也就是说,在人均碳排放基本不增长或者有所减少的情况下,实现人均收入由 1 万美元到 3 万~4 万美元的增长,这是发达国家未曾经历、人类历史上未曾有过的事情。

我国已不可能走发达国家高碳高增长的自然达峰之路,也不会走低碳低增长之路,只能走低碳或零碳较高增长之路,力争减碳和增长双赢。

选择这条道路,挑战和压力很大,但转换思维方式,不难发现机遇更多,不少机遇是发达国家所不具有的。这里想强调一下我国在绿色转型中的五个优势。

第一,相比发达国家在 3 万~4 万美元以上的收入水平向绿色发展方式转型,我国在 1 万美元水平上开始转型,传统工业化时期形成的资本搁置和减值成本相对要低。

第二,我国在今后一个较长时期仍能保持 5%~6% 增速,市场规模大,成长性强,更有利于形成商业模式,带动绿色技术的创新和推广。

第三,我国在绿色技术领域与发达国家差距并不很大,与以往技术革命相比明显不同,一些领域如光伏发电、新能源汽车处在并跑或领跑位置,有可能利用当前转型之机形成新的竞争优势。

第四,我国在数字技术领域也有一定的优势,可以与绿色发展相互支撑。

第五,我国各级政府的组织协调和执行能力较强,有利于形成社会共识、提供政策支持。

如果能够重视和发挥好这些优势,就会使机遇大于挑战,形成我国发展新的战略机遇期。

碳达峰碳中和目标提出后,各个地区各个方面都行动起来。以往生态环保和绿色发展更多是生态环境、能源领域的事情,但现在实现碳达峰碳中和目标已经成为全社会的事情。另一方面,前段时间也出现了一些值得关注的现象和问题。近期召开的中央经济工作会议,针对出现的问题,进一步明确了实现碳达峰碳中和目标的方向和重点。结合中央经济工作会议精神的学习体会,在这里想提出并讨论一下实现碳达峰碳中和目标的“三个不能”“三个政策目标”和“两个创新”。

1 实现碳达峰碳中和目标的“三个不能”

一是减碳不能“单打一”,而应该从我国现阶段国情出发,坚持降碳、减污、增绿、增长四位一体,协同推进。我国总体上作为一个发展中国家,与发达国家仍存在重要区别。发达国家已经度过了工业化的高峰期,进入服务业为主的增长阶段,常规污染问题基本解决,生态环境总体上较好,经济转入成熟期,不再有较高增长潜力了,绿色转型主要涉及碳的问题。

而我国除了碳的问题之外,环境污染、生态破坏问题依然突出,更重要的是,我国有必要也有潜力继续保持较快的经济增长。这几个方面都很重要,都要抓,不可偏废,要形成降碳、减污、增绿、增长的协同机制。这种协同机制不会弱化降碳而是有利于降碳。深圳市空

气质量达标、碳达峰、经济高质量增长的经验表明,这种协同效应是完全能够实现的。

二是减碳不能“运动式”,也就是中央经济工作会议所说的“不能毕其功于一役”。应该明确,实现碳达峰碳中和目标,关键是用绿色技术替代传统技术,是要减少碳排放,而不是减少生产能力,不是降低增长速度,更不是在不具备绿色技术的情况下人为打乱正常的供求秩序。

在这个过程中一定要遵循绿色转型规律和市场规律,否则就会适得其反,好事不一定能办好。通常我们讲破旧立新,“旧的不去,新的不来”,而在绿色转型中,应当是“新的不来,旧的不去”,也就是党中央强调的“先立后破”,着眼点首先要放到形成新的绿色供给能力上,确保产业供给安全前提下平稳转换。

一个地方是不是真的重视碳达峰碳中和目标,首先要看其是不是认真地进行绿色技术的创新和推广,实实在在地提高低碳零碳能源的比重,而不是简单地拉闸限电、停工停产,以减少甚至不搞生产的办法节能减排。

三是减碳不能指标错位。从经济学角度说,用实物的数量指标,如某个行业产量、生产领域中包括能耗在内的投入品数量,作为或实际上成为宏观考核和监管指标,容易造成资源配置的扭曲。应该慎用少用行政性办法,多用经济性、市场性办法,如放开煤电价格等办法。这样更有利于企业以内在动力节能减排。

2 近期应力争实现“三个政策目标”

着眼于落实碳达峰碳中和目标的有效进展,近期应力争实现三个政策目标。

一是尽快实现能耗“双控”(能耗总量和强度)向碳排放“双控”(碳减排总量和强度)

转变。这是近期中央经济工作会议针对前一段时间出现的问题而提出的要求。节能有利于减排,但不能将二者画等号,能源供给既可以是高碳,也可以是低碳甚至零碳。

经济增长需要相应的能源供给增长,一个地区、一个行业,甚至一个企业,究竟需要多少能源,事先是不可能精确计算的,能耗的直接数量控制有可能影响增长。而且一般意义上的节能,主要是降低成本,应主要通过市场机制来实现。由能耗“双控”转到碳减排“双控”,有利于促进能源结构绿色转型,同时有利于经济稳定和增长。

二是高碳行业不搞“一刀切”,实行“放开、稳住、限制”相结合的差别化政策。近期,有的地方在减污降碳过程中,对高耗能或高碳行业实行“一刀切”限制,不论是否采用绿色技术,是否达到绿色标准,全都按照一定比例限产,其结果是减少供给,促使价格上涨,同时也伤害了推动绿色转型企业的积极性。

所谓高耗能、高碳行业,是由技术特点决定的,其产品只要经济发展有需求,还不能不生产,通过绿色转型,其产业完全可以成为可持续、有竞争力的产业。

建议对高碳行业实行“放开、稳住、限制”相结合的差别化政策,具体地说,即:放开绿色生产、投资、技术创新和推广的空间;稳住对经济社会安全和平稳运行直接相关、短期内难以被替代的环节;有序限制其他非绿色生产、投资并加快实现绿色转型。

三是加快制定受冲击领域的风险防控与产业就业重整规划和政策。我国能源禀赋是多煤、贫油、少气,发电以火电为主,火电以烧煤为主。根据清华大学气候变化与可持续发展研究院的测算,在碳中和的目标下,2050年中

国非石化发电量占总电量的比例将超过90%,煤炭比例则将降至5%以下。

山西省、内蒙古自治区等以煤炭为主的传统能源地区,将面临主体性产业替换的严重冲击。钢铁、有色、化工、水泥等高耗能产业为主导的区域也面临着同样挑战。绿色转型将会引起高碳资产价值下跌和重估,成为金融风险的另一个起因,有可能影响区域性金融稳定。

应对这些冲击,有关部门和地区应抓紧制定富有前瞻性、针对性的规划方案 and 政策措施,包括替代技术的引入、接续产业的培育、员工退出安置和再就业培训、金融风险防控、相关企业关闭重组等。

3 着眼长远,扎实推进“两个创新”

从中长期看,实现碳达峰碳中和目标的重点是推进“两个创新”,也就是技术创新和相应的制度创新。当前在这方面应抓紧做一些打基础、利长远的工作。

首先是技术创新。实现碳达峰碳中和,从根本上说,要靠绿色技术驱动,大规模、系统性地“换技术”。绿色技术应达到三个目标:一是高技术含量和高生产率,二是少排放或零排放,三是与传统产业相比富有竞争力的低成本。要达到这三个目标难度很大,但通过努力是有可能实现的。以光伏产业发展为例,过去十年,光伏发电的成本下降了80%~90%,已经可以和传统的燃煤发电相竞争。业内专家估计,今后几年,光伏发电成本还会较大幅度地下降。

从技术创新方面看,重要的是推广那些已经成熟且应用后能够产生明显社会效益和经济效益的技术。同时要加快形成激励绿色技

术创新和推广的体制机制与政策环境。还需要提出的一个问题是,过去讲生态环保,不少人担心会影响经济增长。这种担心一定程度上可以理解,因为过去的环保,做减法比较多。现在我们讲绿色技术创新,不但做减法,如防治污染,更多的是做加法和乘法,如开展低碳和零碳新技术研发和产业化。有研究认为绿色技术创新将会带来百万亿级别的巨量投资,这是传统发展方式下不可能有的投资和增长空间。

其次是制度创新。党的十八届三中全会明确了市场在资源配置中发挥决定性作用,那么,如何使市场在绿色发展中起重要或决定性作用?客观地说,过去生态环保和绿色发展在全社会引起重视不够,主要以行政性办法推动相关工作。但进入碳达峰碳中和目标约束下的全面绿色转型期后,应该也有可能形成由市场起决定性作用的微观基础。当然,目前还有相当大的差距,但通过努力是可以缩短乃至消除这个差距的,这就是制度创新所要达到的目标。

制度创新需要做的事情很多,其中一项基础性的工作是建立账户,包括碳账户、生态账户和绿色责任账户。

建立账户的前提是搞好核算,首先是碳核

算和生态核算。核算是绿色转型的基础。实际上,无论是行政性办法,还是市场性办法,前提是把账算清楚,有一套科学的算账方法。这件事情很重要、很紧迫,迄今仍然是一大短板,甚至还没有引起足够的关注。前述提到的碳排放“双控”指标,重要的制约因素也是缺少核算基础。

在碳核算、生态核算的基础上,建立碳账户和生态账户,再形成包括碳减排、其他污染防治、生态修复和经济增长等要素在内的各级政府、各类企业和个人的绿色责任账户,确定各个主体的减排责任,进而推动国家减排目标分解落地。

在这个过程中,要处理好顶层设计和基层试验的关系。顶层设计主要是指方向、划底线,在此前提下,要鼓励支持地方和基层创新,进一步调动各个地方、企业、社会组织 and 个人的积极性、创造性,多一些自选动作,多一些试错空间,通过试错逐步找到正确的方向,形成适合各个地方、各个行业和各个企业具体情况的管用的战略、政策和具体做法,有些好的经验和办法可在更大范围乃至全国推广,进而使绿色转型平稳扎实有效地取得进展。

编号:1673-288X(2022)01-0014-04

DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202201014