



“碳达峰碳中和意见” 的政策内涵



【财新网】(专栏作家 郭沛源) 2020 年 9 月 22 日, 习近平总书记在第七十五届联合国大会上提出“中国二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值, 努力争取 2060 年前实现碳中和”的目标; 一年之后, 2021 年 9 月 22 日, 中共中央、国务院印发《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》(下文简称《意见》), 描述了“双碳”目标的顶层设计。

主要内容

《意见》共十三章、三十七条, 大体可以归为四个部分。第一部分是总体概括, 包括第一章(总体要求)、第二章(主要目标)和第三章(推进经济社会发展全面绿色转型), 阐明整个指导性文件的指导思想、目标、定位和框架思路。

第二部分是从产业和行业层面论述具体实施路径, 包括第四章(深度调整产业结构)、第五章(加快构建清洁低碳安全高效能源体系)、第六章(加快推进低碳交通运输体系建设)和第七章(提升城乡建设绿色低碳发展质量)。核心是遏制“双高(高耗能、高排放)”、发展低碳, 推动产业结构优化升级。

第三部分是阐述“双碳”目标的支撑体系, 包括第八章(加强绿色低碳重大科技攻关和推广应用)、第九章(持续巩固提升碳汇能力)和第十章(提高对外开放绿色低碳发展水平), 以此明确科技、碳汇和对外开放在实现“双碳”目标中应发挥的作用。

第四部分是阐述“双碳”目标的保障体系，包括第十一章（健全法律法规标准和统计监测体系）、第十二章（完善政策机制）和第十三章（切实加强组织实施）。这些内容也很丰富，涉及计量体系、绿色金融、财税政策、监督考核等。文中明确，国家发展改革委是“双碳”工作的责任部门，各地区各有关部门要加强协调配合。

政策内涵

第一，实现“双碳”目标是一项系统性工作。“双碳”的层面很高，文件表述为“立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局”，这意味着“双碳”不只是环境保护、污染防治的问题，要纳入经济社会发展全局，要有“系统观念”，这项工作几乎和其他各类问题的规划都能关联起来，这项工作也会涉及到“各级各类规划间衔接协调”。

第二，鼓励主动作为，防止过度反应。7月份中央提出要坚决纠正“运动式减碳”后，关于推进“双碳”工作的节奏成了社会各界关注的问题。《意见》没有再提“运动式减碳”的问题，反而首先提出“鼓励主动作为、率先达峰”，然后再说“防止过度反应，确保安全降碳”。态度还是比较明确，以鼓励为主。

第三，碳中和的关键首先是减碳，然后才是用碳汇抵偿。认为单纯创造碳汇就可以实现碳中和，是对“双碳”的误解。要实现“双碳”目标，大部分的努力要集中在减碳，不然就无法起到协同治污、优化结构的作用。

《意见》很清晰地体现了这个思路，大部分篇幅在论述如何降碳，只在第

九章的两条内容中提及碳汇。

第四，抓住能源、交通、建筑这三个关键行业。文件对这三个行业都分别用一章的篇幅做了详细描述，能源占五条，交通、建筑各占三条，足以说明这三个行业的重要性。能源、交通容易理解，建筑比较特殊：建造过程排放不多，钢铁水泥等上游产业及使用时的供能供热的排放较多。《意见》用“城乡建设”这个词将这些内容串在一起。

第五，强调广义碳金融。笔者曾多次论述：上一轮商业应对气候变化浪潮以碳交易市场为核心（可称为狭义碳金融），这一轮则是以金融市场为核心（可称为广义碳金融）。《意见》对狭义碳金融的笔墨不多，放在“推进市场化机制建设”一条中，除了碳交易市场，还涉及电力交易市场和用能权交易市场。完善投资政策、发展绿色金融、完善财税价格政策这三条均为广义碳金融，是重点论述的内容，分别对应发改委、一行两会及财税部门的职能。

第六，结合对外开放理解“双碳”目标。《意见》开门见山指出，“双碳”目标是“以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策”，是“构建人类命运共同体的庄严承诺”，可见，对外开放是讨论“双碳”目标的重要背景，不可忽视。“主动参与全球气候和环境治理”，是我国“双碳”工作的重要内容。

ESG 视角解读

第一，“双碳”助推 ESG 和绿色金融快速发展。ESG 和绿色金融本来就在快车道上，“双碳”目标的提出为之添加了强劲动力。预计“十四五”期间，“双碳”将成为 ESG 和绿色金融的引领议题和重要抓手。今后几年讨论 ESG 和绿色金融，包括出台相应文件，都不可能离开“双碳”目标这个语境。近期，上海市发布的《上海加快打造国际绿色金融枢纽 服务碳达峰碳中和目标的实施意见》体现了这个特征。

第二，对金融机构来说，《意见》再次确认了“双碳”目标对金融机构的双重含义，既催生了融资需求，又带来了新的风险。因此，金融机构要同时抓产品创新和风险防范，两手并重。在产品端，《意见》提及碳减排货币政策工具、绿色债券、绿色低碳产业基金等；在风险端，《意见》提出低碳转型的经济、金融、社会风险。关于社会风险的提法，此前在业内讨论不多，应引起重视，避免“双碳”工作影响群众正常生活。

第三，对企业来说，要转变思路，将碳作为企业管理的重要指标。企业要认识到产业政策已经从节能减排升级到节能降碳。减排是治污的概念，降碳则是超越治污。例如天然气虽无污染，但仍是化石能源。这意味着，

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_28181

