

推动减污降碳协同增效的建议

姜威 | 李湘昀

习近平总书记在2021年4月30日主持中共中央政治局第二十九次集体学习时强调：“‘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、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。”“要把实现减污降碳协同增效作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手，加快推动产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构调整。”这对推进包含减污降碳在内的生态文明建设具有重要指导意义。减污降碳的核心是如何协同，本文对减污降碳协同方面存在的问题进行浅析，据此探索性提出建议，以助进一步理清政策思路。

减污降碳的协同关系

降碳，即把以二氧化碳为核心的温室气体在空气中的含量降低到合理水平。包括减少生产生活过程中的和中和已经产生的二氧化碳。减污则是降低生产生活过程中的和治理已产生的污染物。温室气体只是污染物的一部分，因此，在产生阶段，当排放物中包含二氧化碳时，二者的产生量成正比相关，但当排放物中不含二氧化碳时，二者则无相关性。而在治理阶段，治理措施可能直接或间接产生新的二氧化碳排放，其中，减污与降碳的正相

关性在大气污染物减排和治理上体现最强。

减污降碳协同面临的挑战

一是缺乏顶层设计和政策安排。应对气候变化、碳减排等基本要求与目前环境污染治理法规尚存在不协调；减污降碳的决策产生于不同路径，有些地方政策仍存在不协调现象。例如，对于焦炭是否作为煤炭压减指标，相关部门的认定并不相同。

二是执行标准还有很大完善空间。我国气候投融资是自上而下的政府主导模式，目前有国家层面的指导性意见，但需进一步出台实施细则和配套政策明确如何落实各项重点任务。如减排标准、检测技术、如何与污染治理手段结合等。另外，我国已经制定和发布了绿色金融相关的标准，但与气候投融资相关的标准尚未建立，不利于开展气候投融资活动。

三是数据信息基础欠缺较大。我国温室气体排放等行业技术数据以及应对气候变化资金等经济统计数据稀缺、分散，缺少数据储备。基于《IPCC清单指南1996》《IPCC清单指南2006》及配套文件，我国已经完成多次碳排放核算，同时已经建立了涵盖24个行业的企业碳排放核算方法体系。但是，大量企业尚缺少核算机制，缺乏采集、计算并评估碳排放和

碳足迹的能力，导致情况摸底难、考核标准设计难。尚未建立相应的监测、报告与核查体系。由于碳处理的形式多样，过程复杂，缺乏标准，统计难度很大，我国碳减排标准体系尚在建设之中。

四是减污降碳金融支持能力不足。减污降碳都是资金密集型工程，需要大量资金特别是财政资金投入，在碳交易市场发展成熟之前更是如此。目前来看资金投入与需求之间缺口较大，且银行等金融机构开展绿色信贷和债券等的动力不足，应对气候变化的资金支持较为缺乏。在资金工具方面，比较依赖公共资金工具，市场化程度相对较低，市场化产品较为单一。

五是减污降碳协同组织管理能力不足。机构改革将应对气候变化主要负责职责从发展改革委划转至生态环境部，大部分地方发改部门相关人员并未随职能转隶到生态环境部门，各地人员数量和能力尚难满足工作要求。地方政府对温室气体排放控制的关注度还不够，未将温室气体排放总量作为约束性指标纳入政府考核。

六是技术创新升级瓶颈短期难以突破。新能源开发、运输、存储，碳捕集利用与封存，以及煤化工等都是快速实现碳减排重要领域，在这些领域

很多技术尚不成熟,我国的碳减排技术体系也未建立,制约着减污降碳的实现能力。其中,一些传统行业尽管碳排放量巨大,但是技术水平已非常成熟甚至全球领先,短期内难以从其他领域取得突破性进展,而且“转换赛道”将会面临失去竞争能力的风险。同时,部分行业通过源头减量、能源替代、工艺改进等,由原来的边缘角色快速中心化,但是这些产业的技术储备尚不足以支撑起“双碳”目标的要求。例如,煤炭减排的重中之重就是做好煤炭清洁高效开发利用,但由于欠缺技术的创新和突破,以及部分重大装备和关键材料的制约,煤化工行业的企业当前能源利用率与资源转化率偏低。部分区域的企业数字化转型升级压力大。我国拥有先进工艺的企业主要位于东部地区,中、西部地区能耗和碳排放水平明显高于东部乃至全国平均水平。宁夏、内蒙古、新疆和山西是碳排放强度较高的几个省份,这些中西部地区的部分企业因生产工艺落后、技术水平低,转型压力更大。

推动减污降碳协同增效的建议

(一)完善协同制度管理

一是立法方面,将环境保护、污染防治、碳排放相关法律整合,统筹考虑。在环境保护法中补充应对气候变化的相关条款,并将温室气体排放控制纳入大气污染防治法等法规之中。推动应对气候变化法尽快出台,将协同控制污染物和温室气体排放作为指导思想和重要原则。尽快修订环境保护法、环境影响评价法等相关法律法规并将碳纳入。

二是标准方面,在生态环境标准体系中纳入碳排放控制要求,制定修

订重点行业污染物与温室气体排放协同控制标准、可行技术指南、检测技术指南等国家标准和行业标准,并建立移动源温室气体和大气污染物协同控制的排放标准体系。完善应对气候变化执法规范和细则。

三是经济政策方面,形成协同推进减污降碳的环境经济政策体系,推动气候投融资与绿色金融政策协调配合。还要建立完善有利于绿色低碳技术应用的财政补贴政策,完善绿色低碳财税优惠政策,取消或降低对化石燃料能源以及非可持续活动和产品的补贴。探索建立排污权交易与碳交易政策融合机制等。全面清理与减污降碳协同增效不相适应的政策内容。

四是行业政策方面,优先选择化石能源替代、原料工艺优化、产业结构升级等源头治理措施,严格控制高耗能、高排放项目建设。加大交通运输结构优化调整力度,推动“公转铁”“公转水”和多式联运,推广节能和新能源车辆。加强畜禽养殖废弃物污染治理和综合利用,强化污水、垃圾等集中处置设施环境管理,协同控制甲烷、氧化亚氮等温室气体。鼓励各地积极探索协同控制温室气体和污染物排放的创新举措和有效机制。

五是考核政策方面,可建立地区、重点领域或行业减污降碳协同度评价指标体系,提出综合表征城市环境质量改善和应对气候变化的协同性管理目标。同时,研究协同度指标构成、评价标准、评价方法、制定配套技术文件等。

(二)加强协同组织管理

不断优化机构改革、职能划转的后续工作,均衡匹配环境污染治理和应对气候变化领域相关部门的事权、

财权和人力。提高各级政府减污降碳的政治意识和管理能力,深化基层生态环保部门对“双碳”战略的新认识,提升新能力。

(三)创新协同技术

制定重点行业和技术减污降碳协同增效指南。重点开展推动减污降碳协同增效的绿色专利技术研发,建立减污降碳协同增效科研和工作专项经费。实施相关财政政策、税收政策等,推动企业开展减污降碳协同增效技术研发。例如,企业绿色低碳综合绩效评价等级不同,征收企业所得税的比例就不同,若在减污降碳协同增效方面有技术创新,可参照高新技术企业的15%所得税税率征收。

(四)增强协同能力建设

设立专门的减污降碳协同增效专家库、机构库等。将减污降碳协同增效纳入党政领导干部培训内容,开展专业人员培训,加大培训频次,扩大培训范围,提升人员能力。培养国际性人才,增强对减污降碳协同增效政策措施和良好实践成效在国际上宣传的能力,开展“一带一路”沿线国家减污降碳协同增效合作培训,在应对气候变化南南合作中加入减污降碳协同增效相关内容。加强全国统一的信息化、标准化建设工作。建立汇聚全国排污、排碳基础数据的网络和数据平台,摸清家底。也可以选择重点行业开展二氧化碳等温室气体监测,并纳入生态环境监测体系统筹实施。将温室气体排放纳入生态环境统计制度,完善指标体系,统筹开展全国和地方污染物、温室气体排放清单编制工作。□

(作者单位:中国清洁发展机制基金管理中心)

责任编辑 廖朝明