

“十二五”落实碳强度指标的思考

○陈妍 熊鲁明

“十二五”规划纲要要求，未来5年，单位GDP二氧化碳排放比2005年降低17%。“碳强度”作为约束性指标首次被纳入国民经济与社会发展规划中。目前，需要在对该指标属性准确认识基础上，形成具体的政策框架。

一、落实碳强度指标面临的形势

(一) 我国已作出应对全球气候变化的国际承诺

与污染物排放带来地域环境外部性的特点不同，温室气体排放具有全球性特征。这一特征决定了应对气候变化不是任何一国有能力独立完成的，需要全球合作。只有各国共同遵守应对气候变化国际公约，才能从根本上解决温室气体排放问题。2009年，我国政府确定了到2020年单位GDP二氧化碳排放比2005年下降40%~45%的行动目标。这是我国向国际社会作出的郑重承诺，也是我国对全球应对气候变化所作出的重要贡献。

(二) 我国兑现国际承诺面临的压力

1. 经济持续快速发展阶段二氧化碳减排难度较大。当前，我国正处在工业化和城市化快速发展的历史阶段，经济发展对能源消费的需求仍将保持在一个较高的

水平，从而对碳减排形成诸多障碍。同时，“十一五”期间淘汰落后产能等简便易行的办法已基本用尽，“十二五”时期寻找新的减碳途径难度增大。

2. 技术进步转化为碳减排绩效需要一个过程。通过技术开发和技术改造推动能源节约和可再生能源开发推广，进而实现低碳目标，是国家支持的重点，但技术进步转化为企业节能减碳绩效不是一蹴而就的。有些技术应用带来能效提高甚至需要10~20年时间。从国际经验看，日本在1990年后钢铁能效提高主要是由技术进步带来的，到2003年只提高了约7个百分点，平均每年不到1个百分点。

目前，应对气候变化国际合作面临诸多阻力，而我国所处发展阶段和技术发展规律又决定了碳减排的难度较大。虽然“十二五”碳强度指标作为约束性指标，具有法律效力和强制性，但要实现既定目标，仍需要良好的政策安排作为保障。

二、“十二五”碳强度指标的政策意义

(一) 兼顾“低碳”与“发展”

从国际角度看，在全球应对气候变化形势下，世界各国纷纷采取低碳科技和低碳策略，以构建

新的经济增长点，抢占国际竞争制高点。以“低碳”引领“发展”已成为世界经济和社会变革的潮流。从国内发展看，一方面，我国短时期内经济增长仍需要消耗大量的能源、资源，必然导致碳排放的增加。然而，伴随着煤炭、石油和天然气等化石燃料日渐稀缺，“高碳”的经济增长方式具有明显的不可持续性，走“低碳”之路是必然选择。另一方面，目前我国人均GDP已过4000美元，为了避免落入“中等收入陷阱”，实现全面小康，必须保证稳定的经济发展速度。碳强度目标集中反映了“低碳”与“发展”两方面的要求，要相互兼顾，还需要做大量的工作。

(二) 系统性指标，有利于统筹转变经济发展方式的各项工作

作为“十二五”规划约束性指标之一，碳强度指标可以发挥统筹协调的作用。“十二五”规划强调，以科学发展观为主题，以经济发展方式转变为主线，在发展模式和发展战略方面实行重大转变，特别是要实现经济增长由投资和出口驱动型向消费驱动型转变，由主要靠第二产业带动向三大产业协调拉动转变，由过度依赖物质资源消耗向主要依靠技术进步、改善管理和提高劳动者素质转变。为此，“十二五”规划确定

了12项约束性指标和12项预期性指标。依靠这些定量指标,可将上述三大转变落到实处。

碳强度指标不应仅被看做是实现资源利用方式转变的指标,更应看做是转变经济发展方式的战略性目标,并可与其他指标协同配合,从而更有助于在进行低碳发展政策设计时,系统性、全局性地对待,通过整合已有的转变经济发展方式的相关政策,实现降低碳强度的目标。如,碳强度指标和节能指标之间有着最强的相关性,节能是碳减排的重要手段之一,相对污染物减排和碳减排,节能工作开展得最早,相关政策也较成熟。因此,只要政策能够得到有效落实,碳减排的指标就能逐步实现。能源结构调整是碳减排的另一重要手段,“十二五”规划中,“非化石能源在一次能源中的比重”也是约束性指标,与碳强度指标有较强的相关性。再如,发展服务业是“十二五”推动经济发展方式转变的重要方面,服务业在三产中比重的提高,工业比重相应下降,对于碳减排有较大作用。

下一步,落实碳强度指标,应整合已有的能源政策、环境政策以及围绕经济发展方式转变的相关政策,统筹“减碳”与“节能”、“减排”及国家发展战略。只有这样,才能取得事半功倍的效果。

三、政策建议

(一)建立科学的温室气体统计制度和监测方法

科学的监测和统计信息,是决策、管理和执法监督的基础。由于支持决策的定量信息十分缺乏,现有的监测和统计能力妨碍了政策的有效性和监督的力度。要参考“十一五”时期节能和污染物减排

的具体统计方法和监测手段,制定碳减排的统计和监测方案。但需注意的是,统计体系必须全面、客观、真实地反映现实情况,尽量做到节能、减排、减碳3套指标之间可以相互验证,确保可以判断数据的真实性,避免弄虚作假行为;同时,注意统计方法与国际接轨。

(二)充分发挥市场主体作用推动碳减排

目前,我国推动低碳发展主要依靠行政手段,缺乏激励机制,导致国家政策很难转化为地方政府和企业的自主行动。“十二五”时期,应着重发挥市场机制作用,鼓励各市场主体参与到碳减排中来。《京都议定书》设计的联合履约(JI)和清洁发展机制(CDM)等市场手段对我国企业减排也能起到很好的推动作用,可以在国内各省或各企业之间借用这种跨国协议模式,鼓励企业跨省到减排成本低的地区进行减排项目投资。

另外,碳交易机制是发挥市场主体作用、实现碳减排的一个重要办法。目前,碳交易已在部分省市试点,先期可以从各省高排放行业的重点企业入手,之后可逐步尝试跨区域进行排放权交易。

(三)以能源资源产品价格形成机制改革为突破口,建立碳减排长效机制

我国能源资源价格长期扭曲,不能充分反映其稀缺程度和市场供求状况,削弱了社会对节能、环保、低碳技术的需求,使企业缺乏创新动力。只有改革资源能源产品价格形成机制,才能有效解决低碳发展过程中地方政府和企业积极性不高的问题。因此,改革我国能源资源产品的价格形成机制,让市场提供正确的价格

信号,是解决当前碳减排市场激励不足的重要方法,最终有利于建立碳减排长效机制。

(四)允许各地区、行业采取灵活性的减排措施

鉴于各地区和企业的发展差异性,各地区及企业主体应灵活自主地选择最有效率的碳减排方式,使碳减排资源在全国范围内得到优化配置。如,东部地区工业节能的空间较小,节能的重点需要放在建筑交通领域,西部地区承接中东部地区产业转移,产业重型化程度较高,工业节能潜力大。再如,有的行业节能潜力大,有的则可以在非化石能源方面有所作为。因此,给予政策倾斜和资金支持时,应优先选择碳减排效果较好、效率较高的地区和行业,以实现资金效率最大化。

(五)鼓励低碳相关的生产性服务业发展

地方政府或企业选择低碳发展是具有正外部性的行为,给社会带来的是正面效益,如果得不到补偿,将会抑制其积极性。处理这种正外部性有两种方式:一是对有利于低碳的行为给予补偿,如国家对低碳产品的补偿。二是将低碳活动独立出来形成新的部门,如节能服务公司模式。这种模式将会带动新的生产性服务业发展。长期看,这种模式是节能、减排、减碳的有效选择。鼓励生产性服务业是“十二五”期间服务业发展的重要内容,应在“十二五”及今后更长的一段时期里,为低碳服务的生产性服务业发展创造良好环境。□

(作者单位:中国国际经济交流中心)