

推进“两型社会”建设的低碳经济之路

毕 军,张永亮

(南京大学环境学院,江苏南京 210093)

摘 要:“两型社会”不仅应当是资源节约型和环境友好型的社会,还应当是低碳导向型的社会,应当明确低碳经济发展的战略方向,创新制度安排,完善政策框架,将经济社会的低碳化发展与“两型社会”建设紧密结合起来,并使之成为推进“两型社会”建设的着眼点和立足点。

关键词:两型社会;低碳经济;发展

中图分类号:X22 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)35-0006-05

近年来,由于中国政府对气候变化问题的逐渐重视,低碳经济作为以低能耗、低排放、低污染为特征的经济增长模式和低碳道路的重要载体逐渐成为人们关注的热点。低碳经济被誉为是人类社会继农业文明、工业文明之后的又一次重大进步,它要求通过技术创新和制度变革,提高碳生产效率、有效使用新能源和可再生能源以减少二氧化碳排放,保证经济社会的可持续发展。经济发展的低碳转型已经成为世界经济发展的大趋势,而未来的国际竞争、区域竞争和城市竞争也实质上取决于各地区的低碳经济发展水平。胡锦涛同志在2009年9月22日联合国气候变化峰会《携手应对气候变化挑战》的讲话中明确提出:要积极发展低碳经济和循环经济,研发和推广气候友好技术。并首次提出了2020年单位国内生产总值二氧化碳排放较2005年显著下降的目标。由此可见,作为应对当前金融危机和全球气候变暖双重挑战的一项重要战略,发展低碳经济已引起了国家和社会的广泛关注和高度重视。当前,建设资源节约型和环境友好型社会(以下简称“两型社会”)已经进入全面探索和实施阶段,在全球气候变化的压力下,探索中国特色的低碳化道路已经成为建设“两型社会”进程中的当务之急。

1 低碳经济与“两型社会”建设

1.1 低碳经济是中国实现可持续发展的必然选择

低碳经济的基本含义是通过技术和制度创新,

从根本上改变人类对石化能源的依赖,减少以二氧化碳为表征的温室气体排放,走以低能耗、低排放、低污染为特征的可持续发展道路^[1]。2003年英国政府发表的《能源白皮书》首次提出了“低碳经济”的概念,并指出:发展低碳经济可以以更少的自然资源消耗和环境污染换取更多的经济产出,低碳经济不仅能创造更多的社会福利,并且可以带来先进技术的发展、应用和国际间的转移^[2]。随后,欧盟各国、日本以及其他一些发达国家纷纷响应,制定一系列国家、地区低碳经济发展的政策目标,力争从现有高碳产业减排和低碳技术创新两个方向推动低碳经济发展,抢占先机。低碳经济目前已成为世界潮流,正在引领全球生产模式、生活方式、价值观念和国家权益发生深刻变革^[3]。

中国虽然是发展中国家,没有减排义务,也没有明确的政策目标,但是面临着全球低碳化发展的趋势,仍然感受了非常现实的压力^[4]。这种压力来自于内外部两个方面,首先由于中国自身的资源利用效率低下、环境污染问题严峻、能源需求和供给之间的矛盾日益突出,这就要求必须转变发展方式,走低碳化的发展道路;其次是来自于应对气候变化相关的国际压力,中国作为世界上经济增长最快的国家,经济总量已经位居世界前列,但同时严重的资源环境问题日益受到国际上的关注,中国作为负责任的大国必须加快进行经济结构调整,促进粗放型、资源消费型的增长方式向集约型、节约能源型的增长方式转变,争取在全球气候问题中发挥更积极的作用。对于中国而言,转变经济增长方式和调整经济结构已势在必行,而向低碳经济的转型,促进经济发展的低碳化进程,也已经成为中国应对气候

收稿日期:2009-10-20

作者简介:毕军,教授,主要从事环境政策及环境风险管理等方面的研究。E-mail:jibi@nju.edu.cn

变化、实现可持续发展、提高国际竞争力的必然选择。

1.2 发展低碳经济是“两型社会”建设的必由之路

改革开放三十年来,中国以资源投入为主的经济增长基本呈现出“四高一低”的特点,即高速度、高投入、高消耗、高污染和低效率。经济的高速增长建立在大量的资本投入和资源消耗上,同时造成了严重的环境污染和生态恶化,“两型社会”的提出便是建立在对中国严峻的资源环境形势的正确认识上。资源节约是对中国较低的生产、生态效率和较低的增长质量的反思,而环境友好则出于对经济发展的环境影响以及人民群众生存环境的考虑。如前文所述,经济发展的低碳化被认为是中国应对全球气候变暖所带来的国际外部压力和粗放式发展模式的内部资源约束下的解决办法和应对措施,而这种内外部压力同样也是“两型社会”建设所要解决的重大问题,发展低碳经济,构建低碳社会实质上是与“两型社会”一脉相承的、新型的经济社会发展模式。

首先,“两型社会”建设与低碳经济从本质和实现途径上的一致性。从发展低碳经济的内在要求来看,就是要通过技术创新和制度创新,尽可能地、最大限度地减少温室气体的排放,实现经济和社会的可持续发展。这种以低能耗、低污染、低排放和高效能、高效率、高效益为主要特征的经济发展模式与正在建设的“两型社会”所要求的经济发展模式,在本质上是一致的,两者都要求节约资源和能源、提高资源和能源的利用效率,要求人类活动减少环境影响,走出一条资源消耗低、环境污染少的发展道路,并最终导向生态文明这一先进的文明形态。在发展途径上,两者都需要通过改善能源结构、调整产业结构、提高能源的利用效率、创新能源利用技术、改变生活方式等一系列途径来实现,二者的实现途径是一致的。

其次,低碳经济将推动和加快“两型社会”的建设进程。低碳经济是中国实现加快发展、实现跨越式发展的历史机遇,它将推动中国开发可再生能源和清洁能源,降低石化能源比重;将从整体上提高中国的能源利用效率,降低温室气体和其他污染物的排放,促进低碳技术创新;将进一步加快中国的产业结构调整,提高低碳、低能耗产业的比例;低碳经济还将促进低碳理念在全社会的树立,改变人们的生

活方式和消费模式,从根本上建立资源节约 and 环境保护型社会。由此可见,低碳经济将从根本上加快“两型社会”的建设进程,并为“两型社会”建设注入新的内涵和强大动力。

第三,“两型社会”的第一要义是发展。“两型社会”是在对过去经济发展模式批判和反思的基础上建立的,它不仅要求发展,更强调发展的质量和效率,“两型社会”同时还强调以人为本,注重提升人民群众的生活和生存空间质量。一般认为,低碳经济将带来比一般经济模式更高的投资回报率,无论是在增加企业收入,还是创造就业机会上,低碳经济都将带来巨大的发展机会和发展空间,其增长速度也要快于其它经济形态。低碳经济的这些特点将从经济效益、环境效益和社会福利三个方面加快实现“两型社会”的建设目标。

综合上述分析,低碳经济理应成为“两型社会”建设的突破口和着力点,“两型社会”最终也将以经济发展低碳化和社会发展低碳化的形式体现。但从目前的情况来看,由于中国没有明确承诺碳减排目标,也没有形成系统的、专门应对气候变化的政策体系,现有低碳经济发展主要体现在“节能减排”措施之中,和“两型社会”建设的衔接也存在问题。本文将就中国低碳经济发展的现状和存在的主要问题展开进一步的探讨,并提出实现低碳经济与“两型社会”有效衔接、协调发展的政策建议。

2 中国低碳经济发展的现状及主要问题

2.1 中国低碳经济发展的现状

伴随着成为世界最大的二氧化碳排放国,中国所面临的减排压力越来越大。2007年9月8日,胡锦涛主席在亚太经合组织(APEC)第15次领导人会议上明确提出了“发展低碳经济”的主张。与中央政府的积极倡导相应的是,中国不少省份和城市逐渐意识到了节能减排与低碳经济之间的密切联系,随即出台了发展低碳经济的引导政策,一些城市表现出利用发展低碳经济转变增长模式、寻找新的增长点的积极性,并开始了低碳城市的示范和建设,低碳经济在政策驱动下于各个领域加速发展。

在珠三角地区,广东省与英国驻穗总领事馆合作开展了“广东省发展低碳经济路线图及促进政策研究”项目,该项目预计于2011年3月完成,最终形成广东省发展低碳经济的产业路线图,指导各经济

部门制定产业发展规划,并寻求在深圳、珠海或广州选择一地建设低碳经济发展区,到2011年底促成广东省政府把低碳经济相关政策列入政府的政策范围。基于低碳经济发展设想,该项目还将提出一系列刺激发展政策,包括风险投资、绿色金融、低碳贷款、交易机制、地区市场建立等方面,并将鼓励和推动广东省政府将低碳计划整合到“十二五”规划中。

在长三角地区,各地政府对低碳经济,特别是企业发展低碳产业的扶持力度很大。上海去年出台了针对企业减排、进行节能改造的各种奖励措施,其中包括现金奖励。在政策的强力推动下,上海去年完成企业节能改造522项,减排效果明显。2008年,浙江省财政针对节能项目共投入补助资金近7000万元,以工业领域内的石化、机械、冶金、纺织印染等高耗能企业为主,由此带动企业节能减排直接投资达27.44亿元,根据测算,这一直接投资还带动了相关产业链的一系列投资超过80亿元。不久前,浙江省又发布《资源节约与环境保护行动计划2009年实施方案》,提出“单位GDP能耗下降4%以上,实现节能665万吨标准煤以上”的总体目标。为鼓励企业进行节能降耗改造,浙江省2009年全年将安排5亿元财政,为企业节能技术升级改造提供贷款贴息。

在市级层面上,国内许多城市发展低碳城市的热情很高。据统计,全国已有贵阳、杭州、保定、德州、无锡、珠海、南昌、厦门等多个城市提出了发展低碳经济、建设低碳城市的构想,还有一些城市正在加入打造低碳城市名片的行列。许多城市显示出发展“低碳”的愿望和决心,探索的步伐越来越大。

2.2 中国低碳经济发展存在的主要问题

从目前的情况来看,中国的低碳经济发展主要还是从过去的节能减排政策入手,一些城市以发展新能源产业为切入点,进而提出低碳经济和低碳城市的理念。与发达国家的低碳经济发展基本覆盖了政府管制政策、碳排放税、财政补贴、碳基金、碳排放交易、标签认证计划、生态工业园规划等一系列政策组合相比^[5],中国还仅局限在政府强制性、导向性的节能减排以及新能源产业上,市场机制尚未建立,低碳经济普遍处于零散状态和尝试阶段,尚未形成系统的发展框架。区域和城市决策者对“碳减排”背后的气候变化及能源安全的相关背景缺乏了解,对发展低碳经济的紧迫性认识不足,对低碳城市的

内涵,建设路径及可能遇到的困难缺少准确充分的理解和认识,往往将低碳城市建设简单等同于循环经济和节能减排。

此外,低碳经济和两型社会建设之间在理论上的内在联系,要求在实践中把两者紧密结合起来。但“两型社会”建设与发展低碳经济并没有有效的衔接。“两型社会”虽然着力强调了资源节约和环境保护,但并没有针对低碳经济的具体安排,节能减排政策中也没有对碳排放的具体指标和要求。节能减排作为“两型社会”的建设的重要手段,现有的减排方式主要以对双高企业进行关闭和对污染企业进行技术改造为主,不足以达到“两型社会”建设的减排要求,未来的减排任务非常艰巨。因此,必须要借助低碳经济的发展,带动工业结构的升级,从根本上减少污染物和二氧化碳排放。这就要求必须把碳排放作为节能减排的强制性内容,制定清晰的政策和减排目标,促进低碳产业和低碳经济的发展。

3 发展低碳经济,推进“两型社会”建设的对策建议

在建设“两型社会”的同时,中国同时面临着低碳经济发展的机遇与挑战。一方面,低碳发展道路符合世界能源“低碳化”的发展趋势,而且也与中国建设资源节约与环境友好型社会的目标具有一致性。可以利用发展低碳经济的机会,取得一些重点行业的节能减排技术和低碳技术的竞争优势,跟上新一轮技术革命的步伐;但另一方面,发展低碳经济、走低碳发展道路需要相当的额外成本并大规模采用低碳能源和技术,这可能在一定程度上延缓中国的现代化进程。此外,中国正处于跨越重工业化阶段的关键时期,能源消耗短期内仍将保持高位,受到中国发展阶段的制约,实现经济社会发展的低碳转型面临经济快速发展、城市化进一步加速、能源结构调整缓慢、技术水平相对落后以及管理机制体制不健全等多方面的制约。

因此,面临着建设“两型社会”和实现经济发展低碳转型的艰巨任务,必须正确判断形势,采取适当的应对策略,慎重选择合适的低碳发展路径和优先领域,探索建立有利于资源节约和环境保护的长效机制和政策体系,寻找一条协调长短期利益、综合各类政策目标的发展道路,实现经济发展和应对气候变化的双赢。

3.1 将低碳经济纳入“两型社会”建设的体系

将低碳经济作为“两型社会”建设的着力点和突破点,要在“两型社会”建设的整体框架内统筹规划和安排低碳经济发展,把低碳发展作为建设资源节约型、环境友好型社会和创新型国家的重点内容,纳入到新型工业化和城镇化的具体实践中。首先,要将低碳经济目标纳入“两型社会”的各项规划和目标体系中,在政策导向上将低碳经济与“两型社会”并重,把“低碳化”作为国家社会经济发展的战略目标之一,在全国全面提高能效和碳生产率,建立碳排放的绩效标准(单位 GDP 的二氧化碳排放量),实现到 2020 年单位 GDP 的二氧化碳排放显著降低的战略目标。此外,还要将低碳经济的发展目标纳入地方政绩考核体系和干部考核体系,推进减排目标的落实。

3.2 参与国际减排和技术合作,完善低碳发展的市场机制

碳减排涉及到世界各国的切身利益,世界各国将越来越依赖于资源的可持续使用和环境技术来进行竞争,为了促进全球可持续发展的共同目标,发达国家有义务向发展中国家提供资金援助和技术转让,国际低碳方面的技术交流是发展中国家获取能源新技术的主要途径。清洁发展机制(CDM)是中国目前主要参与的国际减排活动,也是中国利用国际合作实现技术转移的主要途径。但由于中国应对气候变化的市场机制尚未建立和完善,虽然中国与发达国家之间的 CDM 项目合作发展迅速,但是由于缺乏中间商,发达国家往往利用中国较低的减排成本,低价从中国收购核定减排量,获取巨额利益;其次,由于中国的 CDM 运行模式过于单一,机会成本过高,国内企业对国际碳市场的不了解等因素,造成中国在 CDM 国际谈判中处于弱势;第三,碳交易市场是实现碳减排的有效途径,在实现减排的同时,可以实现市场收益的最大化,目前中国尚未形成国内跨区域的碳交易市场和体系,尚处于理论研究和探索阶段;第四,中国基于市场的应对气候变化政策与手段还处于起步阶段,相关财政、金融政策都在探索中,与碳减排相关的金融产品开发不足,也没有设立与气候变化相关的环境税。

因此,中国应当进一步加强 CDM 项目的能力建设和国际间的 CDM 项目合作,加大 CDM 项目的开发和投入力度,充分利用国际节能减排资金和先进

技术,争取获得定价权和更大收益。其次,要推动建立区域碳减排交易市场。要进行交易,就要首先确立市场交易规则,进行市场创建,这就意味着政府需要为碳交易市场构建基础条件。因此,建立区域碳减排交易市场,各级政府需要将政策调控与市场机制结合起来,根据国家有关的法律法规和倾斜政策,积极制定配套的地方法规,确保企业主体的合法权益,制定和维护市场交易规则,并加强地区间的协调和合作,促进区域间碳排放交易市场的形成。此外,还应积极探索与碳减排相关的金融政策和地方性财税政策,特别是在碳金融领域,应充分发挥市场主体的功能,将绿色金融产品进一步延伸,为区域内 CDM 项目提供有针对性的融资方案,并为碳交易市场的建立提供包括证券、信贷、保险、期货等一整套相关金融产品组成的绿色金融服务支撑体系。

3.3 增强地方政府能力建设,动员全社会的广泛参与

低碳经济发展离不开政府、企业和公众三大社会主体的共同参与。首先,要把低碳问题纳入市场配置,势必要有政府的恰当干预,尤其是地方政府,作为政策的制订和执行者,是低碳经济最为重要的参与者,承担着政策规制、创建市场、引导企业公众转变生产方式和消费方式的责任。地方政府的另一项非常重要的能力建设是建立碳排放的统计监测体系。这不仅可以为制定减排指标的宏观决策提供科学的数据支持,而且可以为未来基层的指标核查、执行合作减排项目、创建排放贸易系统提供基本信息,为有序发展低碳经济奠定良好的基础。其次,企业既是政策对象,也是市场主体。对于企业来说,政府的规制作用特别重要。在低碳经济发展中,应当正确引导和鼓励那些具有一定技术基础和前瞻性、乐于承担更多社会责任的企业加快发展,并对态度消极、甚至高污染高能耗的企业进行约束和惩罚,形成良性的市场环境。企业本身也应当积极推进产业升级,抓住低碳经济的契机,提高单位产品的碳排放效率,不断增强企业竞争力。最后,公众不仅仅是参与者,还承担着转变生活消费方式,改善环境的责任,公众要改变传统的参与观念,树立全球气候变化的意识,以应对气候变化的主体身份,自愿主动地参与到低碳社会的建设中。此外,低碳经济的参与者还包括其他一些利益相关方,例如,中国在推动清洁发展机制的过程中,政府通过向各利益相关方提供信

息,吸引了企业、学术机构、咨询服务机构、金融机构等相关方的积极参与,在今后的低碳经济发展中,这些利益相关方还将发挥更大的作用。

3.4 加快地区间合作,共同推进低碳发展

跨行政区域的低碳发展政策、法规和机制是区域关系发展的新要求。目前,中国各地方在发展低碳经济时的落脚点仍然局限在本地区,缺乏地区间协商和沟通后形成的政策体系。这种政策的分割对经济发展来说可能是无效率的,很难做到二氧化碳的减排与期望目标相一致。在这种情况下,地区合作比单个地方的计划更有效率,因为它们包括一个更广泛的地理区域,减少了工作的重复性,创造了更统一的管理环境。因此,可以通过国家层面的介入,在重点区域,例如武汉城市圈和长株潭“两型社会”综合配套改革试验区开展应对气候变化和低碳经济发展的区域合作,明确区域发展的整体定位,探索区域共同发展低碳经济的政策法规,实现区域性基础设施的共建与共享,统筹协调发展区域的低碳产业以及关系到区域减缓气候变化的重大项目建设等,提高应对气候变化的整体效率,推动区域低碳经济的协调发展。

4 结语

“十一五”以来,中国在“两型社会”建设上取得

了一定成效,“十一五”提出的节能减排目标取得了显著的进展,环境污染恶化的趋势也得到了一定缓解。2008年以来席卷全球的金融危机带来了低碳经济发展的挑战和机遇,在继续探索“两型社会”的进程中,要将低碳发展的理念融入其中,结合中国的国情,从经济和能源结构调整、提高能源效率、改变消费者行为、国际技术经济合作等多个方面挖掘潜力,通过自上而下制定低碳发展的规划和政策,落实强制性的政策目标,同时通过地方政府的积极探索形成自下而上的互动关系,积累并总结经验,完善各项规划和政策目标,以低碳经济加快“两型社会”的建设进程,推动中国经济社会发展的低碳转型。

参考文献

- [1] 庄贵阳. 中国经济低碳发展的途径与潜力分析[J]. 国际技术经济研究, 2005, 8(3): 79-78.
- [2] UK Government. Energy White Paper, Our Energy Future: Creating a Low Carbon Economy[R], 2003.
- [3] 张坤民. 低碳世界的中国: 地位、挑战与战略[J]. 中国人口资源环境, 2008, (3): 127.
- [4] 李俊峰, 马玲娟. 低碳经济是规制世界发展格局的新规则[J]. 世界环境, 2008, (2): 17-20.
- [5] 宋德勇, 卢忠宝. 我国发展低碳经济的政策工具创新[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2009, 23(3): 85-91.

Low-carbon Economy: Path to Boosting the "Two-oriented Society" Construction

Bi Jun, Zhang Yongliang

(Environmental Academy of Nanjing University, Nanjing, Jiangsu Province 210093, China)

Abstract: The "Two-oriented Society" is not only including resource-saving and environmentally-friendly society, but also the low-carbon oriented economy. It is crucial to establish the strategy for the development of low-carbon economy, innovate and improve the relevant regime and policy to combine the low-carbon economy with the construction of "Two-oriented Society", making it the focus and foundation.

Key words: Two-oriented Society; low-carbon economy; development