

控制温室气体排放有八大重点

——《“十三五”控制温室气体排放工作方案》解读

国家应对气候变化战略研究和国际合作中心 李俊峰 刘强 陈怡

2016年11月4日,国务院正式印发《“十三五”控制温室气体排放工作方案》,全面部署2020年之前我国控制温室气体排放的各项工作任务。《方案》的制订发布既是我国积极应对气候变化、有效落实《巴黎协定》的具体体现,也是推动发展方式转型、构建可持续生产和消费体系的客观需求,受到国内外广泛关注和高度评价。

在总结“十二五”控制温室气体排放工作的基础上,《方案》充分考虑了我国当前经济、社会、能源发展新形势,确定了控制温室气体排放的八大重点领域,并对各领域的重点工作和政策措施做了细化安排。

一是通过能源革命推动能源体系的低碳转型。《方案》对能源碳排放指标控制、节约能源、发展非化石能源、优化利用化石能源等四个方面进行了具体部署。除“十三五”规划纲要等文件提出的2020年能源消费总量控制在50亿吨标准煤以内、煤炭控制在42亿吨左右、天然气消费比重达到10%左右、单位国内生产总值能源消费较2015年下降15%、非化石能源比重达到15%以及非化石能源装机等目标外,《方案》进一步提出大型发电集团单位供电二氧化碳排放控制在550克二氧化碳/千瓦时以内的目标,体现了在非化石能源大力发展和电气化水平不断提升的大形势下,强化能源行业低碳转型的重要思路。

二是通过打造低碳产业促进发展方式的低碳转型。《方案》将加快产业结构调整、控制工业领域排放、发展低碳农业、增加生态系统碳汇作为主要抓手。除完成“十三五”规划纲要等文件提出的2020年服务业增加值和战略性新兴产业增加值占国内生产总值比例分别达到56%和15%等目标外,《方案》进一步提出2020年单位工业增加值二氧化碳排放比2015年下降22%、工业领域二氧化碳排放总量趋于稳定、农田氧化亚氮排放达峰和2020年左右部分重化工业率先达峰等量化目标,首次对行业温室气体排放达峰提出了相关要求。这体现了在推动供给侧改革的大背景下,未来5年在加快改造传统产业、加大落后产能和过剩产能淘汰力度的同时,将进一步推动主力产业由传统产业向低碳新产业转移。另一方面,《方案》提出开展碳捕集、利用和封存的试点示范和森林、草原、湿地、海洋等生态系统碳汇工程,并对包括氢氟碳化物在内的其他温室气体提出了更为细化的减排要求,为“十三五”全面推进温室气体排放控制工作提供有力支撑。

三是通过打造低碳城镇化带动消费模式的低碳转型。《方案》从城乡建设和管理、交通运输体系建设、废弃物处理和低碳生活方式等方面提出了具体任务,并体现出以下亮点。《方案》提出在城乡规划中需落实低碳理念和探索集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化模式等任务要求,体现了将低碳发展融入新型城镇化建设的总体要求。

四是在考虑区域差异和协同的基础上分步推进低碳发展。在按分类指导原则确定“十三五”各省(区、市)的碳排放强度控制目标基础上,为了体现差别化政策特点,《方案》对不同地区提出不同的温室气体排放控制要求,在支持优化开发区域在2020年前率先达峰的同时,鼓励其他区域提出峰值目标并开展排放总量控制工作。《方案》明确了试点作为探索区域低碳发展模式的有效手段,其规模和范围在“十三五”期间将进一步得到扩大。此外,《方案》提出将低碳发展纳入扶贫开发目标任务体系,并制定差别化扶持政策和评价指标体系,推动低碳发展与扶贫工

作的有效结合。五是通过建设全国碳市场构建低碳发展的市场环境。建设全国碳排放权交易市场是此次《方

案》的核心内容之一，反映出市场机制作为资源有效配置的重要手段，在“十三五”控制温室气体排放工作中将发挥越来越重要的作用。《方案》给出了“十三五”全国碳排放权交易市场的整体建设思路：一是建立全国碳排放权交易制度，出台《碳排放权交易管理条例》，建立国家和地方两级管理体制，实施碳排放配额管控制度；二是对重点企业开展排放配额分配，健全交易机构、交易规则和交易品种，建立市场调节和抵消机制以及风险预警与防控机制，以确保 2017 年全国碳排放权交易市场的顺利启动运行；三是强化基础支撑能力建设，建设全国碳排放权交易注册登记系统和灾备系统，构建国家、地方、企业三级温室气体排放核算、报告与核查工作体系，加强专业技术支撑队伍建设和对碳排放权交易重大问题的研判分析。

六是通过加大科技投入推动科技低碳创新。《方案》突出了强化应对气候变化基础研究、技术研发和战略政策研究基地建设的重要性，这对于提升我国自身的科研能力和国际相关领域的话语权将大有裨益。《方案》进一步明确了对低碳技术研发、示范和推广应用的大力支持，包括鼓励利用政府和市场资金加快推动低碳技术进步和产业化，定期更新节能低碳领域的技术推广目录和成果转化推广清单，加快建立政产学研用有效结合机制，加强低碳技术集中示范应用等。

七是通过加强能力建设全面夯实相关基础能力。《方案》要求大力完善应对气候变化法律法规和标准体系，包括制订应对气候变化法，完善低碳产品标准、标识和认证制度等，体现了在依法治国的框架下，以法律和制度规范应对气候变化工作的主体思路。《方案》要求加强温室气体排放统计与核算，包括完善应对气候变化统计指标体系和温室气体排放统计制度、实行重点企业（事）业单位温室气体排放报送制度、完善温室气体排放计量和监测体系等，为夯实统计数据基础并建立常态化测算及形势分析工作机制提供了强有力保障。

八是积极开展国际合作参与全球治理。《方案》就《巴黎协定》后续谈判和履约及气候变化国际合作提出了相关要求，对深化我国气候外交、提升国际合作水平和能力提供了有力支撑。

注：本文摘自中国经济导报/2016 年/11 月/22 日/第 A02 版发展改革新闻