



附件

气候组织 2010 年两会回顾和评论

2010 年 3 月 15 日 北京

气候组织研究团队：吴昌华 喻捷 尹乐 蔡含多

2010 年 3 月 3 日至 3 月 13 日，十一届全国人大三次会议和全国政协十一届三次会议在北京人民大会堂隆重召开。

在为期 10 天的两会上，低碳经济、绿色经济、低碳技术、气候变化等词汇被频频提及。气候组织在解读了《政府工作报告》、《人大常委会工作报告》、民主党派提案，各相关部委召开的专题记者招待会，以及多位人大代表议案、政协委员提案以及两会小组讨论之后认为，应对气候变化和发展低碳经济将成为经济发展新引擎的观点已被广泛采纳，尤其是随着中央政治局第十九次集体学习和此次两会的召开，已被提升到国家经济发展的战略高度。

• 低碳经济符合国家发展战略

2009 年 11 月，中国正式对外宣布控制温室气体排放的行动目标，决定到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%~45%。

2010 年 2 月，胡锦涛总书记在中共中央政治局第十九次集体学习时强调“把应对气候变化作为我国经济社会发展的重大战略和加快经济发展方式转变和经济结构调整的重大机遇，进一步做好应对气候变化各项工作，确保实现 2020 年我国控制温室气体排放行动目标。”

本次两会，这个主题在继续延伸、拓展，温家宝总理在《政府工作报告》中指出“要积极应对气候变化。大力开发低碳技术，推广高效节能技术，积极发展新能源和可再生能源，加强智能电网建设”和“努力建设以低碳排放为特征的产业体系和消费模式，积极参与应对气候变化国际合作，推动全球应对气候变化取得新进展”。吴邦国委员长也在《人大常委工作报告》中也指出“要积极发展以绿色经济、低碳经济为重点的新兴产业，培育新的经济增长点。”

这些讲话至少说明了几个问题，第一，中国将确保实现 2020 减排目标，不论国际气候谈判如何进展；第二，应对气候变化和实现减排目标是挑战，但更是促进我国经济社会发展 and 经济结构调整的战略机遇；第三，经济结构调整的方向将是低碳排放为特征的；第四，以低碳经济为重点的新兴产业将带来新的经济增长点；第五，低碳技术的开发将成为中国实现国家创新目标的希望所在。

• 发展低碳经济是经济结构改革和产业结构调整的重要组成部分

经济结构改革和产业结构调整是历次两会的重要议题，但在本次两会上，发展低碳经济首次被作为保增长、调结构、促转变的有机组成部分被提出。《政府工作报告》中在重点产业调整振兴和培育新兴产业两大问题上，都明确指出要“引导企业开发新产品和节能降耗”、“加快淘汰落后产能”、“大力发展新能源、新材料、节能环保、生物医药、信息网络和高端制造产业。积极推进新能源汽车、“三网”融合取得实质性进展，加快物联网的研发应用”。而《人大常委工作报告》也指出在国际金融危机冲击下，要处理保增长和调结构的关系，“使经济回升建立在结构优化升级的基础上，使应对国际金融危机冲击过程成为增强发展可持续性的过程”，而在随后列举的三大措施中，就包括“大力开展以节能降耗、发展循环经济为核心的企业技术改造”和“积极发展以绿色经济、低碳经济为重点的新兴产业，培育新的经济增长点”两个与低碳经济发展密切相关的部分。

从这些叙述中不难看出，虽然遭遇了国际金融危机的影响，中国经济处于比较困难的时期，但新的战略绝不牺牲质量求速度，强调的是发展的可持续性。除了继续强调节能减排和淘汰落后产能外，新能源、信息网络、新能源汽车、“三网”融合、物联网等低碳经济的核心组件也被放在了醒目的位置，为未来产业发展指明了方向，扶持政策的跟进势在必行。

在外贸和内需的问题上，国家战略为两头兼顾，即保持外贸稳定和继续扩大内需。但同时，也强调要严控“两高一资”产品出口，推动加工贸易升级。而以低碳排放为特征的消费模式则意味着在未来的内需市场也将呈现出鼓励低碳的特征。这就要求无论是出口还是内销型的企业，都需要考虑调整产品结构，改进生产工艺，使得生产过程和产品使用的生命周期都低碳排放的要求。

● **利用税、费改革促进经济结构调整**

在《政府工作报告》和《人大常委工作报告》中均提出实行结构性减税，支持企业发展，并且要“为资源环境税费和资源性产品价格改革留有一定空间”。同时扩大和优化财政支出，“支持节能环保、自主创新和欠发达地区的建设”。

在两份报告中并没有明确说明未来将征收何种资源环境税费，若气候变化和低碳经济而言，能源税和碳税最为相关。但由于目前包括碳审计和计算方法等征收碳税的基础还不完备，我们认为首先征收能源税的可能性更大。

● **国家将加强低碳经济立法工作**

作为全国最高立法机关，人大在今年的《人大常委工作报告》中指出，“将加强应对气候变化相关的绿色经济、低碳经济领域立法工作”。从报告内容上看，2010年的工作重点将主要围绕重点行业节能降耗和发展可再生能源。

其中完善可再生能源开发利用规划的编制、审批和备案制度将是《可再生能源法》修订以后下一步促进产业发展的重点。“从法律上确立国家实行可再生能源发电全额保障性收购制度，建立电网企业收购可再生能源电量费用补偿机制，设立国家可再生能源发展基金，要求电网企业提高吸纳可再生能源电力的能力等”。而重点行业节能降耗将通过检查《节约能源法》和《清洁生产法》的实施情况等推动。

这意味着为低碳经济立法已被提上议事日程，企业是否减排、如何减排都将被纳入国家法律系统统一管理，而非现在依靠行政命令或是企业自愿行为。

● **重点是发展创新型的低碳技术**

低碳经济被上升到国家经济发展战略的高度，落脚点为“大力发展低碳技术”，而综合《政府工作报告》和《人大常委工作报告》的其他内容，则不难发现发展低碳经济的重点和方向是在创新型的低碳技术获得突破。

从国家预算上看，用在自主创新、结构调整、节能减排和生态建设上的资金年年增加，结合国家立法动向，这意味着拥有自主知识产权的技术型企业在未来将获得国家更多的政策、法律和资金支持。另一方面，这也说明国家有意引导更多的企业投入低碳技术的研发和推广，体现出自主创新的精神，充分利用金融危机后的洗牌时机实现弯道超车。

《政府工作报告》和《人大常委工作报告》这两份重要文件对低碳经济与国民经济的关系做出了清晰准确的定位，而从多位人大代表和政协委员的报告和提案中，以及各位部长的讲话中，可以捕捉到更多和更丰富的信号。

● **“十二五”减排稳步推进但方法不同**

节能减排仍将是“十二五”期间的工作重点，但是在采取的方法上将“十一五”期间有所不同。根据发改委副主任解振华在3月10日新闻发布会上的讲话，“十二五”节能减排将考虑四大措施：“第一，在节能减排指标领域上，适当地增加主要污染物总量控制的指标种类。”；“第二，更加注重结构减排”；“第三，进一步地加强和完善市场机制和长效机制。”；“第四，进一步坚持和强化污染减排的责任制和问责制”。相比之下，“十一五”主

要采用的是结构减排、工程减排和行政措施减排三大措施。

主要的变化体现在第一点，增加污染物总量控制的指标种类。这意味着 CO₂ 可能作为一种污染物被纳入污控体系，但是否被纳入及何时被纳入，将有赖于完备的排放监测和数据收集系统。对企业而言，则意味着可能被纳入监测网络并被要求收集和提交排放数据。另一变化体现在第三点，结合《政府工作报告》和《人大常委工作报告》，其含义是将通过税费改革和完善资源定价体系等机制实现结构调整和减排的目标。除此之外，责任和问责制作为行政手段将依然发挥重要的作用。

- **“十二五”将强调低碳经济新兴产业发展**

另据新闻称，由工信部、发改委、财政部等部门组成的部际协调小组春节前成立，并在第一次会议中明确将编制战略性新兴产业发展“十二五”规划。结合本次两会，《政府工作报告》和《人大常委工作报告》都强调了要促进新兴产业的发展，把发展新兴的战略性新兴产业和传统产业的改造提升结合起来，并通过传统产业的提升优化为发展新兴产业奠定基础，其中绿色经济、低碳经济将是重点。

2009 年国家出台了汽车、钢铁、船舶、电子信息、石化、纺织、物流、装备制造、有色金属和轻工业的十大产业振兴规划，受此激励，虽然面临国际金融危机的影响，这些行业仍然发展平稳，甚至发展超出预期，如汽车行业，我国现在已是世界上最大的汽车生产和消费国。可以想见，如果发展低碳经济被纳入到战略性新兴产业发展规划，进入“十二五”议事日程，那么将对低碳产业发展起到极大的促进作用。

从行业的角度看，可再生能源可能成为主攻方向，而新能源汽车、“三网”融合、物联网等以信息通信技术为核心的产业将是新崛起的技术和产业高地。

- **国家将对特定区域进行低碳经济试点，以及在特定行业开展碳交易试点**

国家发改委从 2009 年 8 月就开始研究制定《关于发展低碳经济的指导意见》，目前这份文件还未出台，但据报道称，制定该指导意见的目的是开展低碳经济试点示范，试行碳排放强度考核制度，探索控制温室气体排放的体制机制，在特定区域或行业内探索性开展碳排放交易，并且进行低碳区域地方试点。

目前试点城市和行业均还在筛选过程中，但国内的一些城市如杭州、重庆、成都已发布了各自的低碳发展计划，而人大代表南昌市市长亦在两会期间接受记者采访时称南昌已入选国家低碳城市试点，这无疑反映出城市的热情和信心。

行业方面，电力、石油、化工等行业入选的可能较大，一方面是因为这些行业本身的减排潜力很大，另一方面也因为这些行业的企业多为央企，在行业内部推进碳交易的可行性相对较大。

除发改委外，还有一些委员也认识到可通过建立碳交易市场推动低碳经济的发展。碳市场和财税政策被认为是未来可能并行的调节手段。

结语

总的来看，这次两会确认了应对气候变化和发展低碳经济在我国经济发展中的战略机遇地位，并且国家对如何实现 2020 年减排目标做出了考虑，保增长、调结构和促转变要一并进行，明确了要重点发展低碳技术，突出自主创新，这些对低碳产业和准备向低碳产业转变的企业而言都是非常积极的信号。但是，国家也注意到可能出现的过热现象，因此从一开始就注重将以低碳经济为重点的战略性新兴产业纳入正在酝酿的“十二五”规划，以促使其长期良性平稳发展。

-- (END) --