

# 千里江山 只此青绿

## ——全国政协“强化绿色低碳发展的制度保障”调研综述

本报记者 孙金诚

### 精彩观点

### 立足国际国内两个市场 完善碳排放权交易规则

吕忠梅

联合国气候变化国际框架公约谈判，经历了从《京都议定书》到《巴黎协定》的发展。《京都议定书》没有对发展中国家规定量化减排义务，而是允许发展中国家通过清洁发展机制，以出售减排成果的方式自下而上地参与国际减排合作。中国作为发展中国家不承担量化减排义务，不需要成为市场机制中的买方，却可以作为清洁发展机制项目的东道国，成为减排成果的卖方。而在《巴黎协定》之下，各国均既作为买方，也作为卖方。发达国家可能出于逃避历史责任，要求发展中国家提高国家自主贡献、做出更多减排努力等目的，通过设定不需要购买国外减排成果就可以实现的国家自主贡献目标降低本国对国外减排成果的需求。甚至可以在国内法中禁止、限制购买国外的减排成果，进一步降低国际碳市场的需求。

在《京都议定书》时期，中国作为发展中国家，广泛参与了清洁发展机制(CDM)，积累了丰富的温室气体减排项目设计、国际交易经验，减排能力得到明显提升。而在《巴黎协定》之下，中国需要根据国家自主贡献报告自主开展减排活动，既可以作为卖方，也可以作为买方。从国际碳市场情况看，一方面是发达国家的购买需求在下降，另一方面欧盟等发达国家偏向于从最不发达国家、小岛屿国家购买减排成果，中国作为最大的减排项目东道国的地位可能不保。市场地位的变化将会导致交易价格的变化，未来中国在国际碳市场中既需要考价格问题，还需要考虑是否有买家的市场。

目前，我国也在积极构建国内碳市场制度。在前期试点的基础上，生态环境部于2020年公布了《碳排放权交易管理办法(试行)》，初步建立了统一的国内碳市场规则，但基于该规则已经融入当地民众的绿色生活中，生态环保理念已深入人心，全民保护生态已成共识，居住在这里的人民实实在在地感受到了生态环境变化带来的幸福感和获得感。

“在全社会形成绿色生活方式有助于我国应对气候变化。”全国政协常委、中国气象局原副局长宇如聪认为，碳中和愿景的实现涉及能源结构优化、产业结构转型升级和人们生活方式绿色化，会给全球经济增长、城市发展、城市进步甚至每一个人的生活带来深刻改变。

在全国政协常委、民盟青海省委主委王绚看来，加快发展数字经济，是助力“双碳”目标实现的关键性举措。她认为，发展数字经济不仅可以为“绿色生活方式”提供更多具体、鲜活的应用场景，而且促进数字经济和绿色发展之间的融合发展、良性互动，还可以进一步助推我国经济的高质量发展。

生活方式绿色化要求人们在日常生活中碰到问题时，把绿色观念放在首位。全国政协常委、最高人民法院副检察长张雪樵认为，快递已成为人们日常生活中的“必需品”，但快递过度包装不仅增加了垃圾分类的负担，更浪费了大量资源，造成了环境污染。因此，一方面，广大民众要逐步转变理念，从实际行动上推广快递包装循环利用，让快递包装“绿”起来。另一方面，要全链条发力，从各个环节降本增效，推动快递包装绿色转型。

委员们认为，践行绿色生活已成为建设美丽中国的必要前提。我们要坚持低碳生活、垃圾分类、绿色出行。只要大家一起努力，一定能共享望得见青山、看得见绿水、留得住记忆的美丽中国。

面对国际国内形势变化，我们应高度关注中国从《京都议定书》时代的减排成果转出，变为《巴黎协定》之下的减排成果转入的可能性，及时出台政策措施。随着中国“双碳”目标的推进，中国减排成本边际递增，企业可能产生购买国外减排成果完成我国国内法清缴要求的需求。我国应及时出台规划制定国际减排成果的制度，如规定优先购买“一带一路”沿线国家的减排成果；明确规定判断减排成果的标准、方法等规则。要求中国海外投资企业遵守中国的碳减排成果认定标准，便于将其作为中国国内清缴的碳减排成果。以中国海外投资项目为示范，引导东道国采取与中国标准相同或者相通的标准，提高中国标准的国际影响力，进一步引导制度的发展。

中国在《京都议定书》时代开展了很多清洁发展机制项目，当前仍然有相当数量的清洁发展机制项目仍处于注册期内。应及时将这些清洁发展机制项目按照过渡期安排，转为《巴黎协定》6.4条的可持续发展项目。在无法在国际上出售这些项目成果时，允许这些成果在国内出售，以切实维护中国市场的合理信赖利益。

(作者系全国政协常委、全国政协社会和法制委员会驻会副主任)



同青海视频调研现场



同浙江视频调研现场

体系，才能顺利推进绿色低碳发展。

体制机制创新是实现绿色低碳发展的必由之路。全国政协社会和法制委员会副主任强卫表示，虽然近年来，我国围绕能源绿色低碳发展制定了一系列政策措施，推动太阳能、风能、水能、生物质能、地热能等清洁能源开发利用取得了明显成效，但在体制机制、政策体系、治理方式等方面仍然存在短板。因此，要完善顶层设计，制定能源、交通、建筑等行业和领域碳达峰实施方案，健全各能源利用行业的法律法规。

全国政协社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅表示，我国目前的生态环境保护综合行政执法水平和能力有待提升，需要继续完善相关制度，提升生态环境保护执法工作的规范化、程序化、制度化水平。此外，她还表示，自然资源资产产权制度改革是生态文明体制改革的第一项，其最重要的目标是空间确权登记，希望浙江省率先开展空间确权登记。

有委员认为，目前我国现有立法尚未能满足“双碳”目标实现的实际需求，存在法律体系不健全、立法与政策实施相脱节等主要问题。应进一步修改完善现行法律法规，在现行的环境、能源和资源等相关法律中增加与碳减排相关的内容，将碳减排要求落实到具体行业，形成推动碳减排协同效应。

### 前景向好潜力巨大 多方发力加速市场崛起

2021年底，浙江湖州安吉开展竹林碳汇收储交易试点，首批完成收储交易的大里村等五家单位共拿到三年竹林碳汇交易金108.62万元。从2020年开始，丽水山区已先后达成6笔碳交易，卖出了670余吨碳减排指标。近期，丽水两家银行试水零碳金融网点打造，通过购买碳汇来抵消运营和装修过程中产生的碳排放。

近年来，围绕碳交易，在浙江，涌现出了一批“卖碳翁”。

“两笔550余吨碳汇交易收入5.5万元，绿水青山真正淌金流银了！”丽水龙泉市官浦洋村是丽水市“卖碳”最多的地方。村党支部书记张小平说，去年9月、10月村里连续售出两笔林业碳汇减排指标，用于中和抵消2021年中国丰收节浙江嘉兴主场活动和丽水人才科技峰会的碳排放。

“九山半水半分田”的丽水市是浙江省最大的林区市，全市拥有林地面积2076.3万亩，森林覆盖率81.7%，森林蓄积量近1亿立方米。

“丽水最大的优势在生态，生态最大的支撑在森林。”丽水市副市长朱磊表示，森林涵养了水土、改善了环境，增加了收入、丰富了口粮，不仅是水库、钱库、农产品库，还是最大的碳汇储备库。

“活了快60岁，真是大开眼界！”在得知自己看护的山林不砍树也有收益时，丽水市贤良镇湖源村护林员周小兴激动得一晚上没睡好。他说，30年前，包山烧炭在当地成为潮流，一棵棵大树被送入炭炉化为灰烬，光头山、癞头山随处可见。12年前，他才从伐木工转变为护林员。

与周小兴相隔2500公里的张荣山，是青海省西宁市湟中区孔家村的护林员，50多岁的他守护“青海省湟水规模化林场碳汇造林项目”已经7年，这是我国西北地区首个基于核证碳标准(VCS)和气候、社区和生物多样性标准(CCB)的造林碳汇项目。

该项目首期核证二氧化碳减排量共计25.46万吨。作为第一笔林业碳汇已于2020年5月卖给壳牌能源(中国)有限公司。这也是迄今为止青海省规模最大的林业碳汇项目。

作为实现“双碳”目标的一个重要政策工具，碳交易已成为我国推进经济社会全面绿色转型的一个重要组成部分。据了解，碳交易分为两类，碳配额和碳减排。碳配额指碳排放配额(CEA)，主要用于工业减排。碳减排即国家核证自愿减排量(CCR)，指符合规定的减排项目可以申请签发国家核证自愿减排量，用于出售获得额外收益。其中，林业碳汇是关键。

我国在2004年启动林业碳汇项目试点。有研究报告称，到2030年，我国森林蓄积量有望超过184.56亿立方米，假设核证自愿减排量为30元/吨，则林业碳汇项目市场潜在价值为2802-4691亿元。

林业碳汇交易能够通过市场建立生态保护补偿机制，在国家“碳达峰、碳中和”战略中具有重要作用。调研组表示，林业碳汇集生态效益、经济效益、社会效益于一体，具有较高的固碳速率和较大的减排增长潜力，在应对气候变化方面发挥着重要作用。当前，我国林业碳汇虽然已开始产生实实在在的经济效益，但还存在市场化程度较低，顶层设计不明朗、政策不确定、碳交易市场还不够成熟、碳价偏低等不足，如何开发利用仍是一个新课题。

“林业碳汇的发展与进步需要资金的支持。”在全国政协常委、全国社会保障基金理事会原副理事长于革胜看来，现阶段，我国支持碳汇的金融产品仍然较少，没有针对碳汇的金融创新产品。他建议加大金融支持力度，拓宽林业碳汇投融资模式，形成资金合力投入林业碳汇建设。同时，开发设计新型金融产品，扩展绿色低碳金融体系覆盖转型金融活动的范围，积极推动绿色低碳金融在地方落地。

也有委员表示，林业碳汇工作的进步与发展需要碳汇市场的保障，信息的对称与协调是促进碳汇交易市场的主要因素。我国林业碳汇交易信息披露制度不健全，没有形成共享的信息披露平台，群众获取有关林业碳汇信息的途径十分不便。建议加强林业碳汇信息平台建设，建立全国性的统一环境信息披露准则，完善林业碳汇交易中介

服务机制、引入第三方绿色低碳评估机构等，促进信息公开公平交流，帮助更多市场主体加入林业碳汇市场交易。

### 树立理念 面向未来 共建永续发展绿色家园

青瓦白墙缀以小巧玲珑的花箱，与季节宣传画相得益彰；惟妙惟肖的墙体彩绘，俨然一件露天艺术品；设计精美的景观小品，与小巷风貌有机融合……如果你走过浙江省宁波市北仑区红梅社区九嘉巷，会发现这里的洁净美丽和文艺气息。

每天在九嘉巷里转转，是社区很多居民饭后的习惯。以前，居民们可不爱去九嘉巷，因为巷子里基础设施老化破损，水泥路面坑洼积水，空中电线杂乱交织。

九嘉巷的变化仅仅是红梅社区里的一个缩影。近年来，街道和社区以“治理焕新”为依托，从硬件改造提升和市民文明素养提升两方面入手，双措并举建设绿色社区，让居民感受到“稳稳的幸福”。

绿色社区，是指具备一定的符合环保要求的“软”“硬”件设施，建立起较完善的环境管理体系和公众参与机制的文明社区。2020年7月，住建部印发《绿色社区创建行动方案》，以城市社区为对象，将绿色发展理念贯穿社区设计、建设、管理和服务的全过程，以简约适度、绿色低碳的方式，推进社区人居环境建设和整治。

在此次视频调研中，作为浙江省唯一绿色社区代表，红梅社区向调研组介绍了“宁波经验”。

“绿色社区建设，‘绿’的不仅仅是环境、是设施，更是观念和心态。”红梅社区党委书记邢巧燕表示，绿色社区建设有利于帮助居民树立绿色生活理念，践行生态环保理念，在全社会层面推动绿色低碳发展。

良好生态环境是最普惠的民生福祉。党的十八大以来，我国大力推进生态文明建设，各地通过实施城市生态修复工程、完善绿色出行基础设施等措施，提高城市发展的宜居性，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

5月到9月，是青海最美的季节。烟波浩渺、碧波醉人的青海湖，蜿蜒曲折、涓涓绵长的倒淌河，松柏葱郁、恬静怡然的赛山山……地处黄河之滨的海南

### 调研组名单

|     |     |                                      |     |                                   |
|-----|-----|--------------------------------------|-----|-----------------------------------|
| 率队  | 汪永清 | 全国政协副主席                              | 宇如聪 | 全国政协常委，中国气象局原副局长                  |
| 组长  | 强卫  | 全国政协常委、社会和法制委员会副主任，江西省委原书记、省人大常委会原主任 | 李少平 | 全国政协常委，最高人民法院原副院长                 |
| 副组长 | 吕忠梅 | 全国政协常委、社会和法制委员会驻会副主任，中国法学会副会长        | 张雪樵 | 全国政协常委，最高人民法院副检察长                 |
| 成员  | 于革胜 | 全国政协常委，全国社会保障基金理事会原副理事长              | 徐平  | 全国政协常委，中国兵器装备集团有限公司原董事长           |
|     | 王绚  | 全国政协常委，青海省政协副主席，民盟青海省委主委             | 黄榜泉 | 全国政协常委，贵州省黔东南布依族苗族自治州政协副主席，州能源局局长 |
|     |     |                                      | 甄贞  | 全国政协常委，国务院参事                      |
|     |     |                                      | 潘碧灵 | 全国政协常委，民进湖南省委主委，湖南省生态环境厅副厅长       |

### 健全制度完善法规 有序推进绿色低碳发展

生态环境是人类生存最为基础的条件，是我国持续发展最为重要的基础。仔细翻阅近五年政府工作报告，你会发现，关于生态环境的表述逐渐从环境治理本身，转向推动绿色低碳发展。正如今年的政府工作报告中所说，持续改善生态环境，推动绿色低碳发展。

力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和，是中国向世界作出的庄严承诺，也是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。在“双碳”目标下，各地纷纷布局“碳”赛道，地方版碳达峰路线图正加速浮出水面。

作为“绿水青山就是金山银山”理念发源地的浙江，对于这一“绿色课题”并不陌生。一直以来，浙江在生态环境的保护和发展方面，都走在全国前列。

浙江的生态环境绿在哪?用数据说话，出台了《做好碳达峰碳中和工作的实施意见》等近10项配套政策；在全国率先建立1635家重点企业碳账户；放贷681亿元支持企业绿色发展；浙江首轮绿色发展财政奖补机制省财政累计兑现奖补资金359亿元；空气质量在全国重点区域率先达标；全省生态环境公众满意度连续10年提升……

这些年，浙江的国家生态文明建设示范区，以及“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，也一路突飞猛进，创建总数均居全国第一，妥妥的“模范生”。

虽然浙江在绿色低碳发展方面先行探索实践，取得了初步成效，但浙江省副省长高兴夫坦言，在工作中也发现了一些制约性问题：比如，由于碳排放统计核算口径、边界、规则尚未最终明确，省级层面碳排放统计核算方法、工作考核体系依然缺乏有效支撑，有待进一步健全；企业技术改造升级，因投入成本较高，政府补贴激励有限，导致部分企业积极性不高，有待进一步强化激励机制。

调研中，调研组发现，浙江省存在的瓶颈问题具有普遍性。全国首个出台生态文明体制改革“总设计图”和“总施工图”的青海省也表示，制度体系有待进一步健全完善。

近年来，青海省委、省政府坚持把生态文明制度体系建设作为推动绿色低碳发展的“助推器”，制定建设了打造生态文明高地行动方案，制定完善自然资源资产、生态保护修复、生物多样性、生态补偿、资源有偿使用以及各类自然保护区保护等相关地方性法规规章，编制出台了《青海省“十四五”生态环境保护规划》、《青海省“十四五”生态文明建设规划》、《青藏高原生态环境保护和可持续发展青海实施方案》等，《青海省生态环境保护条例》已于5月1日正式施行。

数据显示，青海全省森林覆盖率达2016年的6.3%增加到2021年的7.5%。草地综合植被覆盖度由2016年的53.3%增加到2021年的57.8%。湿地面积7651.78万亩，稳居全国首位。35个国家考核断面水质优良比例达到100%。青海湖水体面积增至4625.6平方公里，为17年来的最大面积。

推进绿色低碳发展是系统工程，需要推进全面变革。青海省委、省政府坚持把生态文明制度体系建设作为推动绿色低碳发展的“助推器”，制定建设了打造生态文明高地行动方案，制定完善自然资源资产、生态保护修复、生物多样性、生态补偿、资源有偿使用以及各类自然保护区保护等相关地方性法规规章，编制出台了《青海省“十四五”生态环境保护规划》、《青海省“十四五”生态文明建设规划》、《青藏高原生态环境保护和可持续发展青海实施方案》等，《青海省生态环境保护条例》已于5月1日正式施行。

此外，刘涛表示，青海当前还存在着生态保护任务依然艰巨、引领绿色发展动能不足、减排降碳压力较大、资源开发和循环利用水平有待提升、专业人才缺乏等亟待解决的困难和问题。

当前，我国碳达峰碳中和“1+N”政策体系逐步成型，全社会推进绿色低碳发展的共识和行动显著增强，碳达峰碳中和工作取得良好开局。打好这场硬仗，需要有制度保证和强有力监督落实措施。调研组认为，绿色低碳发展是我国现阶段发展的题中之义，必须要结合我国发展的基本现实，对相关政策进行调整和完善，构建有效的制度保障