

“双碳”目标下的国内行动与国际战略

◎ 周亚敏

【摘要】“双碳”目标的顺利实现,需要国内行动与国际战略的相互协调与配合。从国内行动而言,我国必须立足于国家能源安全、立足于资源禀赋、立足于平稳转型,处理好发展和减排、整体和局部、短期和中长期的关系。从国际战略而言,我国需要快速提升产业链绿色竞争力、有序退出境外煤电项目,以及主动引领新一轮全球绿色规则的制定。

【关键词】碳达峰;碳中和;能源安全;绿色竞争力

中国力争在2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和(简称“双碳”目标),是党中央为应对气候变化、建设生态文明、推进经济社会系统性变革而做出的一项重大战略决策。“双碳”目标的顺利实现,需要国内行动与国际战略的相互协调与配合。

“双碳”目标下的国内行动

从国内行动而言,“双碳”目标意味着我国必须立足于国家能源安全、立足于资源禀赋、立足于平稳转型,处理好发展和减排、整体和局部、短期和中长期的关系。

国家能源安全的含义有两层,一方面是指国家所占有的能源储量,另一方面是指国家能源系统的供给能力。在实现“双碳”目标的过程中,严格控制化石能源消费、积极发展非化石能源和地热能的消费比重,是一个明确的转型方向。但这并不意味着我们要否定储备化石能源的重大意义。在非常规油气资源规模化开发和可再生能源储能技术取得重大突破之前,我们依然需要通过化石能源贸易来确保国家总体能源安全。我国现阶段工业化城镇化深入推进,能源需求不可避免继续增长,供给短缺是最大的能源不安全,必须以保障安全为前提构建现代能源体系,着力提高能源自主供给能力。但也要加快科技步伐来缩短这个转型期。缩短技术差距不仅需要研发部门的大量投入,也需要启动市场化改革比如实现电价在合理范围

内波动,充分发挥价格指挥棒对构建理性市场的作用。

资源禀赋差异决定了地区或国家的碳边际减排成本差异。我国的能源资源禀赋以煤为主,作为“世界工厂”又承接了高排放高耗能的全球生产环节,碳边际减排成本比较高。但同时,我国是一个可再生能源丰富的国家,西南水能、西北风光、东部离岸风电均具备禀赋优势。目前光伏发电成本远低于煤电,2020年光伏装机成本已降至煤电的40%,预计到2050年,光伏装机成本只有煤电的10%。因此,立足于资源禀赋来推进“双碳”目标的实现,首先需要转变化石能源时代的发展理念,即以追求规模效应和集聚效应为主的垄断聚集型管理,转向追求适度规模和空间均衡的扁平化管理,本着以就近获取零碳能源的理念,实现人与自然的和谐共生。

平稳转型意味着要将“双碳”目标与经济社会运行的关键指标进行协同考虑。2060年碳中和目标与第二个一百年奋斗目标在时间段上高度重叠,表明碳达峰碳中和的实现,必须在确保我国长期经济增长率在合理区间,我国城镇化率保持稳定增速以及我国就业总体稳定的前提下展开。以煤炭行业为例,有研究预计到2050年煤炭行业就业人员要比2015年减少75%,接近300万个就业岗位。因此,开展相应的能力建设及技能培训,使“灰黑色”就业顺利转变为“绿色”就业,将成为“双碳”目标下的一项重要治理内容。

“双碳”目标下的国际战略

从国际战略而言,“双碳”目标意味着我国需要快速提升产业链绿色竞争力、有序退出境外煤电项目,以及主动引领新一轮全球绿色规则的制定。

我国提出“双碳”目标是中国承担大国责任的生动体现,但国内层面的平稳转型面临来自发达国家的外部压力,这种压力主要通过贸易挂钩的碳规制传导到产业链层面。以欧盟2021年初推出的碳边境调节机制为例,该机制对标欧盟碳交易系统的碳价,拟对所有向欧盟出口的五大类高碳产品征收碳边境调节税。中国作为最大的出口方,是受欧盟碳边境调节机制影响最大的国家。欧盟虽然声明碳边境调节机制是与WTO规则兼容的,但其单边性质决定了其既不可能减少碳泄漏,也不可能有效促进全球减排。我国必须联合广大发展中国家在多边框架下驳斥其单边措施的非合法性,将产业竞争政策与气候治理议题相剥离。同时,我国应就产业链中的碳足迹数据尽早展开核定并建立数据库,在应对西方碳规制的过程中尽可能通过博弈实现标准与规则的对接而非单方面传导。

我国宣布“双碳”目标后不久,进一步明确不再新建境外煤电项目,表明中国国内的脱碳行动不会以外移煤电投资为手段,以切实行动阻止全球碳泄漏,彰显了中国应对气候变化的决心和力度。2013年至2018年,境外新增在运、在建以及计划中的燃煤电厂中,有中国融资参与的装机容量只占约13%(在运装机容量的17%,在建或计划中装机容量的11%)。虽然西方发达国家公共部门资金已退出海外煤电项目,但七国集团和其他发达经济体的私营部门仍是世界经济中煤电融资的主体。在煤电技术和工程领域,我国应制定较长时间尺度下有序退出境外煤电的计划,利用自身的煤电先进技术优势和工程优势,将退出境外煤电计划与发展中国的战略需求相匹配。

全球碳中和趋势使得绿色规则、绿色标准成为各国争夺游戏规则主导权的新焦点。截至2021年11月底,全球宣布净零碳排放目标的有136个国家、115个地区、235个城市和681个企业。这意味着未来20至30年内,关于低碳技术和零碳技术的竞争将成为各国产业竞争中的重要内容。一方面,截至2020年底,

中国可再生能源累计装机容量约占全球1/3,风电、光伏新增装机占全球一半以上。中国可再生能源已进入大规模、高比例、市场化阶段,能够引领能源生产和消费革命的主流方向,发挥能源清洁低碳转型的主导作用,为实现“双碳”目标提供主力支撑。应统筹兼顾国内国际两个可再生能源市场,借助双循环新发展格局与规模优势,将我国可再生能源发电的标准与规则打造成为国际标准。另一方面,在涉及产业链的上游环节部分,我国仍处于被动接受发达国家的绿色标准的阶段,根本原因在于核心技术仍掌握在对方手中。在中美博弈和美西方对我国发动科技战的背景下,唯有通过加强基础学科建设与科研攻关,不断提升创新能力和创造能力,才能突破低碳技术“卡脖子”问题。比如,煤电退出时间表与负碳技术的应用有关系。在碳中和目标约束下,我国煤电经济性碳捕集与封存技术(CCS)已步入世界先进水平,CCS的规模应用可使我国煤电全面退出延至2060年,这对于“富煤”的我国而言,意义重大。

综上,国内能源结构调整与国外低碳规制的双重压力,将会对我国在“双碳”目标下的平稳转型形成挑战。一方面,我国需要在碳达峰碳中和“1+N”政策体系下全方位统领目标进程;另一方面,面对国际绿色竞争日趋激烈的局势,我国应加强全产业链的碳要素数据库建设及标准设定,快速提升产业链绿色竞争力,有序退出境外煤电项目并主动引领新一轮全球绿色规则的制定。

参考文献:

[1]新华社:中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见,2021-9-22.

[2]清洁能源成“一带一路”合作热点,中国能源报[N],2020-12-9.

[作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员;本文系作者主持的国家社会科学基金青年项目“借助‘一带一路’构建中国的全球环境治理战略研究”(17CGJ005)的阶段性成果]

编辑:林燕

校对:吕凤茹、刘琼