

·科技工作大家谈·  
文/周丽,张希良

# 关于地方碳强度下降目标考核的若干建议

2011年,国务院印发了“十二五”控制温室气体排放工作方案的通知,其中明确提出了“十二五”各地区单位国内生产总值二氧化碳排放下降指标,同时指出各省级人民政府和相关部门要对本地区、本部门控制温室气体排放工作负总责。加强对各省(区、市)“十二五”二氧化碳排放强度下降目标完成情况的评估、考核显得尤为重要。2013年,国家发改委已经启动了对2012年各省(自治区、直辖市)的碳强度(单位GDP的二氧化碳排放量)的试考核工作。尽管我国在能耗强度目标责任考核领域已有一定经验,但控制温室气体排放目标责任评价考核工作还处于起步阶段。由于我国尚没有形成完整的“碳强度下降指标考核评估办法”,为此我们提出以下建议,供决策参考。

## 1 地方碳强度下降目标考核面临的困难

地方和国家控制温室气体排放工作都处于起步阶段。为达成“十二五”控制温室气体排放目标,现阶段开展年度考核工作将面临一些困难。

1) 基础数据体系还不够完整准确。中国还没有碳排放量的直接监测数据,大部分研究都是基于化石燃料的消费量计算得到的。同时,目前国家统计部门只有地方分品种能源消耗的统计数据,地方温室气体排放清单统计核算工作的进展情况也各不相同,全国尚没有针对地方碳排放的统一核算方法。因此,由于缺乏官方统一完整的数据体系支撑,地方碳强度下降目标考核工作的开展存在一定障碍。

2) 考核相关政策体系尚不完善。国内虽已开展了大量关于节能、低碳、能源等领域的政策研究和实践,但我国碳强度下降目标控制工作还在起步阶段,上述政策研究成果和政策制定的实践还比较有限,尚无法对地方碳强度下降目标考核工作提供全面的政策制定和实施上的支撑,特别是缺乏对于地方有较强约束力的政策措施。

3) 地方对于控制温室气体排放工作的认识和能力有所差异。尽管各地区在调整产业结构、提高产品能耗、改善能源消费结构和增加森林碳汇等方面采取了一系列政策措施,但尚没有形成一个有共识的、完整有效的政策管理体系。在考核过程中,对于部分地区开展的一些特殊的、非共性的具体工作和措施,难以给出明确细致的考核办法。

4) 地方碳强度下降目标考核与相关考核的关系不够清晰。控制温室气体排放工作涉及工业节能、建筑节能、林业碳汇、可再生能源发展等多个方面。目前,国家发改委已开展地方节能目标考核工作,国家工信部已开展淘汰落后产能考核工作,国家林业部即将开展关于森林覆盖率和森林蓄积量的考核工作,国家能源局即将建立可再生能源发展目标考核制度。碳强度下降目标考核

工作与以上这些相关考核工作的边界和关系还不够清晰,具体内容的考核办法和方式尚需多个部门进一步协调,否则容易造成重复考核或者考核内容不完整。

## 2 建议

1) 进一步明确考核重点和目标。

碳强度下降目标考核工作分为年度考核以及5年末总考核两类。年度考核的核心目标是通过考核工作督促并帮助地方政府实现其碳强度下降目标。而5年末的总考核就是检查地方是否按期按质完成了国家下达的减排目标。因此,两类考核评估内容的设定要有所区分,年度考核的重点是在检查完成年度目标基础上,着重考核地方开展控制温室气体排放具体工作的实施情况。

2) 加强基础数据统计工作。

碳排放数据的统一性和准确性是碳强度下降目标考核工作的基础。由于目前各地区对于如何核算地方碳排放仍存在争议,因此必须切实加强地方碳排放数据核算方法的研究,建立一套统一的、科学的地方碳排放核算方法,才能有力支持碳排放目标的考核工作,保证目标责任考核办法具有公平性和科学性。

3) 吸取节能考核工作的相关经验。

地方碳强度下降目标的实现与节能工作的开展密切相关。我国在“十一五”节能目标考核方面已经开展了大量工作,积累了丰富的实际操作经验。碳强度下降目标考核工作要认真吸取节能考核工作的相关经验,积极与相关部门协调,在减少重复性考核的同时,增强考核内容的可操作性。

4) 加强地方相关人员的能力建设。

对于各地方政府以及很多企业来说,碳强度下降目标工作都是一项较为陌生而又艰巨的工作。因此,必须尽快开展温室气体排放核算及其他相关培训工作,提高地方相关工作人员的专业知识和业务水平,为顺利开展温室气体减排工作提供有力保障。

总之,必须认真总结2012年度控制温室气体排放目标责任考核的反馈意见,借鉴地方节能目标考核的经验,结合各省、市、自治区和国家的实际情况,制定具有可操作性、公平性和科学性的目标责任考核办法,落实相关工作方案的政策措施,从而推动并保障地方以及国家碳强度下降目标的实现。

**作者简介** 周丽,清华大学能源环境经济研究所,博士,助理研究员;张希良,清华大学能源环境经济研究所,研究员。

本栏目专门刊登广大读者就促进科学技术发展提出的意见和建议,欢迎国内外科技工作者投稿。

(责任编辑 李娜)