

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 13 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 04 月 11 日

推进江苏减污降碳协同制度体系建设

摘要：中共南京市委党校谭倩研究认为，近年来江苏在夯实“减污”制度建设基础上，陆续出台了一系列“降碳”新政策，减污降碳制度协同初显成效。但在“降碳”制度、配套机制建设以及政策落地上仍存在短板。建议进一步巩固现有制度建设成果，推动制度体系更新，鼓励地方制度创新，以减污降碳协同助力江苏“绿色”领跑。

协同推进减污降碳，是“十四五”时期乃至更长时期内我国生态文明建设的重要战略方向。二氧化碳和污染物具有一定的同根同源性，二者主责部门多有重合，在控制措施上也有协同效应。因此，要进一步将碳减排和污染防治措施深度融合，加快构建减污降碳一体谋划、共同推进的制度机制。中共南京市委党校谭倩承担的江苏省社科基金项目“长江文化与江苏生态文明建设研究”，分析江苏减污降碳制度建设现状和问题，提出进一步推动减污降碳制度体系协同发展的对策建议。

一、减污降碳制度建设现状

1. “减污”制度不断健全，基础扎实。目前我省基本建成了控源头、管过程、惩后果的“减污”制度，在生态文明制度建设上实现了“两个唯一”“六个率先”，为“降碳”制度的建设创造了相对成熟的“绿色”制度环境。公开资料显示，近年来我省生态环境质量稳步提升，达到新世纪以来最好水平。2021年，我省全域PM_{2.5}首次达到二级标准，国考断面水质优Ⅲ比例超额完成年度目标任务，近岸海域优良海水面积比例大幅提高41.1个百分点。

2. “降碳”新政陆续出台，渐成体系。为加快实现“双碳”目标，我省在“减污”基础上，优化和制定了一系列“降碳”新政。例如，《江苏省“十四五”生态环境保护规划》，强调开展二氧化碳排放达峰行动、加快能源绿色低碳转型；《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的实施意见》，提出健全绿色低碳循环发展的生产体系、创新体系、政策体系；《江苏省生态环

境监测条例》作为首部地方性生态环境监测条例，具有一定引领性和示范性；“绿金 30 条”和《江苏生态文明 20 条》，对绿色金融体系和低碳生活方式提出了意见和倡导。

3. 减污降碳相互促进，初步协同。江苏的“减污”经验，为“降碳”制度设计提供了科学的工作经验。例如，《江苏省大气污染防治条例》对我省实施煤炭消费总量控制和强度控制做了相应规定，在实践过程中彰显了“减污”与“降碳”协同推进的治理理念。目前，江苏燃煤机组改造规模和超低排放标准机组规模均居全国前列。各地方也纷纷探路减污降碳协同推进实践，例如苏州常熟建立了江苏首个“低碳临建”示范项目，在控制污染物排放的同时，预计每年可减少碳排放 270 吨。

二、存在的主要问题

1. “降碳”制度建设相对滞后。我省减污降碳协同制度建设仍处于探索期，尤其是“降碳”相关制度建设相对滞后。一是在顶层设计上，尚未形成系统的“降碳”地方性制度体系和政策框架。例如，我省现行有效的省级政府规章有 137 部，其中与环境保护相关的有 13 部，与“降碳”相关的仅 2 部，且相对陈旧。二是在具体实践中多以通知、意见形式发布，效力层级低、约束力不足。目前我省还未将二氧化碳纳入环境标准体系，重点行业二氧化碳排放浓度或单位二氧化碳排放量标准限制还没有明确的制度规定，碳减排执法存在困难。

2. 考核配套机制存在短板。考核机制是减污降碳协同推进的重要制度设计，但目前缺陷较为明显。一是现有制度以鼓励为主，

约束机制不足。过多的激励机制带来企业“洗绿”现象，间接导致绿色行业发展的“虚胖”。例如，“绿金30条”关于“建立绿色金融激励约束机制”中，对金融行业及相关企业的监管约束机制设计略显单薄，仅提及要“审慎评估”。二是省、市、县立体考核体系不健全。目前我省碳排放强度考核主要是省对市一级的考核，受基础数据统计等方面的限制，难以将指标考核分解到县区，县区的碳排放“家底”并不清晰。

3. 具体政策落地有待加强。政策难以落地也是制约减污降碳协同推进的重要因素。一是法规政策的创新性不足，一些政策文件内容对上级政策的重申较多，实质性细化和地方性延伸不足。如个别实施意见与本土情况相结合的地方性创新相对不足，针对性不够。二是缺乏部门协调机制，环境政策设计存在专业性壁垒又涉及部门交叉，现有“减污”“降碳”政策出台过程缺乏充分的交流、沟通和协调，导致部分内容相对粗糙，制约了减污降碳协同效应的发挥。

三、推进减污降碳协同制度体系建设的对策建议

1. 进一步巩固制度建设成果。一是依托现行生态环境管理制度，强化“减污”和“降碳”源头协同管理。抓住环境污染物和二氧化碳的主要源头，完善地区间、产业间差异化的减污降碳方案，尤其是加强重点行业排放的制度监管，促进地区、行业等规划政策的有效衔接。二是要强化“减污”和“降碳”的末端治理制度建设。将减污降碳与生态环保督察制度相结合，压实“减污”和“降碳”的一体责任，加强部门间的同向发力，完善碳捕集技

术开发与应用的激励制度。三是要加强执法监督工作。切实落实差异化监管措施，精准配置执法资源，完善执法衔接联动机制，加强污染物与二氧化碳的统一监管与执法工作。

2. 强化推进制度体系更新。一是加速“降碳”制度建设步伐。坚持系统观念、设计覆盖生活生产全链条的“降碳”制度体系。及时对现有的制度体系进行整理归纳，对需要补充“降碳”内容的制度要尽快更新；对现有制度体系中还存有“碳空白”的，要组织专家团队研究制定方案；对“减污”“降碳”有矛盾的内容，要寻求协调一致、相互融合的解决方案。二是要发挥“减污”与“降碳”的综合效益。要发挥我省大气污染防治措施对降碳的正向效应，也要在排污许可制度体系中实施双效统筹管理；要建立融合治污与控碳协调的标准体系，更新空气质量标准、排放标准、燃料使用与控制标准、绿色产品与技术性能标准。三是加强“减污”与“降碳”相统一的监测与评价体系建设。统筹建立污染物和二氧化碳排放总量控制制度，统一检测、统一环评、统一考核，将碳排放纳入环境监测体系和排污许可制度，将碳排放影响评价纳入环境评价体系。

3. 积极鼓励地方制度创新。一是开展减污降碳协同制度体系试点。鼓励有条件的城市进行创新性尝试，在试点中积极总结经验，及时梳理制度设计和运行中存在的问题并加以解决。二是做好法律与政策的衔接工作。要结合江苏省情，对于一些经过实践检验的、相对成熟的政策要逐步上升到地方性法规。例如，在绿色金融领域，应当加快出台地方绿色金融条例等法律文件，规范

绿色金融领域发展，推动金融资源在减污降碳中的资源精准配置。三是推动生态产品价值实现。完善流域生态补偿、全域性生态保护补偿机制，健全生态产品价值实现机制。建立 GEP（生态系统生产总值）核算体系，逐步扩大 GEP 核算应用试点范围。

（作者谭倩，系中共南京市委党校副教授、南京新时代发展研究院研究员、紫金文创研究院副研究员）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号