



研究院微信

2021 年第 17 期

(总第 222 期)

9 月 2 日印发



双周决策观察

- 【特别关注】 地方版碳达峰路线图密集出炉
碳排放统计核算工作组成立 作用不止“算账”
- 【地方新政】 上海市将推动国企数据资产化试点
金融支持海南全面深化改革开放措施出台
- 【形势分析】 发挥新型举国体系优势 发展战略性新兴产业



主办
天津滨海综合发展研究院
泰达图书馆档案馆

编辑
贺然 金敏毓 何莉娟
统筹
史继平 韩玉刚 马爱华

电话
022-66222942
传真
022-66222940

【特别关注】

地方版碳达峰路线图密集出炉

在“双碳”目标指引下，地方版碳达峰路线图正加速浮出水面。根据各地披露的“十四五”规划，上海、北京、江苏等多个省市提出力争率先、提前实现碳达峰的要求。地方层面的具体实施方案近期密集出炉，整体来看，优化产业、能源结构仍是“重头戏”。值得注意的是，在严控“两高”项目的同时，多地也通过建设近零碳排放示范区加大正面引导。

由于各地在经济模式、碳排放总量、结构、行动进展和趋势上均存在差异，因此专家建议各地需要根据实际情况，研究确定各自达峰方案、达峰重点和实施路径，实现差别化和包容式低碳转型。在配套政策方面，可以进一步完善财政、税收、价格等鼓励性经济政策，引导资金、技术流向绿色、低碳领域。

各地加速出台长期规划

2020 年末召开的中央经济工作会议提出，要抓紧制定 2030 年前碳排放达峰行动方案，支持有条件的地方率先达峰。根据今年来各地披露的“十四五”规划，已有上海、北京、江苏等多个省市提出争取率先、提前实现碳达峰的要求，部分地区甚至已经完成碳达峰目标。

北京市地方金融监督管理局局长霍学文在“2021 中国货币经纪论坛”上表示，目前北京已经实现了碳达峰，下一步将会逐步实现碳中和。北京统计年鉴数据也对此予以佐证，2019 年，煤炭在能源消费总量中的占比已经低至 1.81%，而在 2010 年，这一比例还高达 29.59%。

在明确时间表的同时，各地碳达峰具体实施方案也在加速出炉，整体来看，通过优化产业、能源结构实现降碳仍是“重头戏”。

江苏省印发的《江苏省生态环境厅 2021 年推动碳达峰碳中和工作计划》提出，构建“1+1+6+9+13+3”碳达峰行动体系，并表示要推动

重点领域碳达峰工作，严控新上高能耗、高污染项目。上海市政府发布《上海市生态环境保护“十四五”规划》，提出要把降碳作为促进经济社会全面绿色转型的总抓手，持续推动能源、工业、交通和农业四大结构调整，广泛践行绿色低碳生活方式和消费模式，加强应对气候变化体系建设。《浙江省碳达峰碳中和科技创新行动方案》指出，初步构建全省绿色低碳技术创新体系，大幅提升全省绿色低碳前沿技术原始创新能力，显著提高减污降碳关键核心技术攻关能力，抢占碳达峰碳中和技术制高点。

与此同时，据了解包括上海、宁夏、天津在内的多个省区市碳排放达峰行动相关方案已在加紧编制中。

专家指出，当前我国多数城市碳排放还处于未达峰阶段，因此条件好的地区先行先试是我国实现碳达峰目标与碳中和愿景的重要推手。“可能率先实现碳达峰的有两类地区，一类是江浙沪等东部经济比较发达的一些省市，实现碳减排的基础较好，而且早些年采取了‘腾笼换鸟’等转型升级的做法，加快能源结构和产业结构优化升级。另一类地区是西南部分地区，其可再生能源条件好，有很丰富的水电、风电、太阳能发电资源，可通过能源结构调整，由新能源的增长来满足能源需求，也可率先实现二氧化碳排放达峰。”中国国际经济交流中心经济研究部副部长刘向东表示。

多地开展近零碳排放试点建设

从各地碳达峰方案“路线图”来看，在对“两高”项目上马及运行保持严控的同时，多地还通过建设近零碳排放示范区加强正面引导。

广西壮族自治区生态环境厅印发《关于深入推动生态环保服务高质量发展的实施意见》，其中提出“鼓励有条件的设区市率先开展碳达峰实践”“积极参与全国碳排放权交易市场建设，深化低碳试点，推进‘近零碳’排放示范工程建设。”

杭州日前通过《2021 年碳达峰碳中和工作任务清单》，公布首批 12 个低碳试点。接下来，杭州还将着重构建国家碳达峰碳中和试点城

市、省级低碳试点县、市级低碳试点乡镇（街道、园区）以及重点领域低碳零碳试点等多层级试点体系。

湖北省生态环境厅将于近期启动一批近零碳试点示范项目建设。据了解，在试点中，将以推动单位 GDP 二氧化碳排放下降为目标，实施近零碳产业、近零碳建筑、近零碳交通、近零碳能源、近零碳生活等五大示范工程。近零碳园区试点则以单位工业增加值碳排放下降为目标，严格实行低碳门槛管理，推广碳捕集、利用和封存技术，探索建立节能降碳与生态环境协同治理机制。

专家建议实现差别化低碳转型

由于各地在经济模式、碳排放总量、结构、行动进展和趋势上均存在差异，先行先试也需注重方式方法。国盛证券首席宏观分析师熊园认为，不同地区的行动方案应因地制宜，突出地方特色。如浙江、北京、上海等经济相对发达的省份可重点关注科技创新、结构转型等；河北、江苏等工业基础好、资源丰富省份可强调工业绿色化；甘肃、宁夏等西部省份可以发挥禀赋优势，大力发展新能源；四川、福建等森林覆盖率较高的省份可重点关注生态碳汇。

对于能源大省而言，生态环境部环境规划院管理与政策研究所副所长董战峰认为，其在较短时间内大幅度降低煤炭消费占比，需要克服技术创新、产业结构、基础设施建设等方面的问题和挑战。对此，董战峰建议推动能源结构调整。增大清洁能源装机比重，探索立体利用土地发展清洁能源模式，同时控制能源消费总量和强度。淘汰煤炭、钢铁、焦化、电力、水泥等高排放产业的落后产能和化解过剩产能，提高煤炭加工转化水平，加快煤炭由单一燃料向燃料和原料并重改变，延伸产业链，提升价值链，提高能源资源利用效率，持续降低能源消耗强度。

在配套政策方面，刘向东建议，进一步完善财政、税收、价格等鼓励性经济政策，引导资金、技术流向绿色、低碳领域，逐步扩大碳市场覆盖范围，完善碳定价机制，丰富交易品种和交易方式，实施基

于自然的解决方案，增加碳汇控制温室气体排放。同时，对各地在控总量、控强度、控碳排放增速等方面的分配要更加科学合理，进一步完善全国统一的用能权交易市场和碳排放权交易市场，引导在不同区域、不同行业间碳配额交易额，并赋予各地方和市场主体在减碳及自主交易方面更多自主权。（经济参考报 20210827）

碳排放统计核算工作组成立 作用不止“算账”

国家发改委 8 月 31 日发布消息称，为认真贯彻落实党中央、国务院决策部署和碳达峰碳中和工作领导小组第一次全体会议精神，统筹做好碳排放统计核算工作，加快建立统一规范的碳排放统计核算体系，前不久，碳达峰碳中和工作领导小组办公室成立碳排放统计核算工作组，负责组织协调全国及各地区、各行业碳排放统计核算等工作。

统计核算工作组由国家发展改革委资源节约和环境保护司、国家统计局能源统计司主要负责同志共同担任组长。成员单位既包括科技部、工信部、财政部等，也包括人民银行、市场监管总局等有关部门，以及中国煤炭工业协会、中国钢铁工业协会等行业协会。

“成立碳排放统计核算工作组意义重大。一个负责宏观战略规划和组织协调的高层机构亲自主导，亲领技术和数据问题，这本身就不寻常，抓住了碳中和问题的要害。”清华大学公共管理学院教授齐晔说。

齐晔分析，碳中和的根本在于减少排放，要害是真减排。没有准确核算，就是一笔糊涂账，流于老王卖瓜自卖自夸。准确碳核算可以帮助解决上下信息不对称的问题。

亟须健全碳排放核算体系

今年 5 月，碳达峰碳中和工作领导小组第一次全体会议在北京召开。会议强调，要紧扣目标分解任务，加强顶层设计，指导和督促地

方及重点领域、行业、企业科学设置目标、制定行动方案。要尊重规律，坚持实事求是、一切从实际出发，科学把握工作节奏。

“我们要为碳减排提供相应的政策支撑，重要依据之一就是碳排放的统计核算。这项工作做得好不好，直接关系到碳减排的政策是否合理，以及如何跟进相应的管理和运作机制，最终影响到双碳目标能否真正实现。”华北电力大学能源互联网研究中心主任曾鸣表示。

核算是指控排企业按照监测计划对碳排放相关参数实施数据收集、统计、记录，并将所有排放相关数据进行计算、累加的一系列活动。

曾鸣认为，碳排放统计核算工作的基础是对碳排放的监测，即“碳足迹”。当前，核算工作还需要进一步完善，做得更扎实。碳排放，贯穿了能源从生产、传输到使用的整个产业链。虽然是基础性的工作，但是监测内容非常细致，需要技术手段、管理机制、政策规定等多方面的支持配合。只有做好了监测工作，才能进行碳的统计和核算。

国务院发展研究中心研究员李继峰等人在 2020 年 6 月发表的《国家碳排放核算工作的现状、问题及挑战》一文中表示，国家碳排放核算是准确掌握我国碳排放变化趋势、有效开展各项碳减排工作、促进经济绿色转型的基本前提，是积极参与应对气候变化国际谈判的重要支撑。

上述文章提出，我国虽已初步建立了碳排放核算方法，并开展了 5 个年份的清单核算工作，但仍存在工作机制不完善、方法体系相对落后、能源消费及部分化石能源碳排放因子统计基础偏差大、碳排放核算结果缺乏年度连续性等现实问题，影响了国家发布的温室气体排放清单核算数据的权威性。

文章强调，面临新时代挑战，亟须加快建立健全碳排放核算工作体系，这将成为“十四五”时期我国在推进生态文明制度建设、确保 2030 年左右实现碳排放达标的重要基础工作。

碳市场与碳边境调节机制

除了为顶层设计提供决策依据，碳排放的统计核算工作还影响了国内的碳市场，以及国际的碳边境调节机制。

根据清华大学能源环境经济研究所汇编的《全国碳排放交易体系实务手册》，目前国内已基于国际标准 ISO14064 建立了 24 个行业的温室气体排放核算和报告指南。下一步，全国碳排放交易体系还将出台相关实施细则对碳排放核查机构和核查工作进行规范管理。

8 月 31 日，全国碳排放权交易市场开市近一个半月，碳排放配额以 48 元/吨起步，目前最高成交价 61.07 元/吨，价格波幅相对平缓。首批纳入碳市场覆盖的企业碳排放量超过 40 亿吨二氧化碳。

“碳核算和碳交易具有很强的关联。碳核算是市场化碳减排机制有效运转的基础保障。只有在数额准确的前提下，才能进行有效的买卖交易。”厦门大学中国能源经济研究中心主任林伯强说。

同时，随着应对气候变化在全球治理体系中的重要性不断提升，我国在国际气候谈判和国内碳减排工作上也面临更大的压力。

中国国际经济交流中心研究员景春梅等人在 7 月发表的《碳边境调节机制的挑战及应对》一文中提出，近期欧盟提出“碳边境调节机制”，计划对欧盟进口商品征收碳边境税或要求购买碳排放配额。我国应对此高度重视，及时采取措施积极应对。

上述文章提出，推行包括碳关税在内的碳边境调节机制，是发达国家一直呼吁的应对气候变化路径。然而，在实施过程中，碳边境调节机制仍存在诸多障碍。

首要的障碍，即对碳排放的核算较为困难。碳边境调节机制将采用全生命周期方法测算商品包含的碳排放，既包括商品本身，也包括中间品和最终品的碳排放。

由于不同国家间核算标准及数据基础并不一致，许多国家既没有能力，也缺乏资金和技术建立与欧盟碳交易机制水平相当的核算体系，无法保障与欧盟碳核查要求相符的透明度和可靠性，因此核算规则争议将成为未来国际气候变化谈判的核心挑战之一。

文章建议，我国碳市场应在目标设定、配额初始发放、核算规则等方面加强与欧盟协调，尽量与欧盟协商达成碳边境调节机制项目互认，以减少碳税或获得关税豁免。尽快完善对企业碳排放数据监测核算，做好数据储备工作，通过采取减排行动及技术改造，进一步降低产品能耗与排放。努力推动多主体、多领域间协同增效，加快促进我国绿色低碳循环经济发展。（第一财经 20210831）

【地方新政】

上海市将推动国企数据资产化试点

9 月 1 日，《上海市促进城市数字化转型的若干政策措施》正式实施，《政策措施》提出，要推动建立上海数据交易所，探索建立国有企事业单位数据产品进场交易机制。在重点领域探索数据资产化的实施路径，并在部分企业试点。上海市国资委相关负责人表示，“我们一直在探索国有企业数据资产化，前期也做了大量的研究。后续一方面要推动有数据的国企参与相关的行业标准制定、数据交易流通，一方面也要在数据交易所的建立、要素市场的建设方面发挥国企的力量。” 据介绍，上海市国资委将探索一套有利于国企数字化转型的政策体系。聚焦释放数据价值，探索数据资产价值量化，将数据资产纳入国有资产保值增值考核，以数据资产价值衡量企业数字化转型阶段性成效。此前，上海市国资委已经在工业互联网领域将相关重点项目纳入工业互联网项目储备库，优先给予支持，各监管企业实施工业互联网创新发展促进企业数字化转型的信息化项目相关费用，在经营业绩考核中，经认定后，视同于利润。此外，上海国资国企也将探索构建“1+N”数字赋能平台。构建具备“云、网、数、安、链、智”技术能力的国资数字整体赋能平台，探索云接口规范统一、云资源统一调配、数据资源的共享服务等。建设交通、制造、商贸等 N 个行业数字

赋能子平台，推动供应链、产业链上下游企业间数据贯通、资源共享、业务协同和深度创新应用。（安邦每日经济 20210901）

金融支持海南全面深化改革开放措施出台

9 月 1 日，海南省人民政府办公厅转发人行海口中心支行、省地方金融监管局、银保监会海南监管局、证监会海南监管局、外汇局海南省分局《关于贯彻落实金融支持海南全面深化改革开放意见的实施方案》的通知。《实施方案》要求，探索开展跨境资产管理业务试点。

《实施方案》明确，提升人民币可兑换水平，支持跨境贸易投资自由化便利化；完善海南金融市场体系；扩大海南金融业对外开放；加大金融产品和服务方式创新力度；提升金融服务水平；加强金融监管，防范化解金融风险。

在提升人民币可兑换水平，支持跨境贸易投资自由化便利化方面，《实施方案》提出，进一步推动跨境货物贸易、服务贸易以及新型国际贸易结算便利化。鼓励优质企业使用人民币进行货物贸易和服务贸易跨境结算。鼓励海南自由贸易港内银行机构，按照优质企业跨境人民币结算便利化的相关方案规定的便利化措施，为跨境人民币优质企业办理货物贸易、服务贸易跨境人民币结算。

《实施方案》明确，探索适应市场需求新形态的跨境投资外汇管理。积极开展合格境外有限合伙人（QFLP）试点。允许海南自由贸易港内 QFLP 按照余额管理模式自由汇出、汇入资金。允许取得 QDLP 试点资格的企业开展符合国家政策规定的对外股权投资、证券投资等投资活动。

《实施方案》强调，探索开展跨境资产管理业务试点。对境外投资者投资海南自由贸易港内金融机构发行的理财产品、证券期货经营机构私募资产管理产品、公募证券投资基金、保险资产管理产品等资

产管理产品，在资金封闭、风险隔离的前提下，为境外投资者在账户开立、资金划转及汇兑等方面提供便利。

在完善海南金融市场体系方面，《实施方案》指出，支持符合条件的企业首发上市及企业并购重组。吸引具有一定行业优势的上市公司迁入海南，吸引优质拟上市公司到海南注册并培育为后备上市企业，支持上市公司依法依规将其优质业务板块分拆在海南新设子公司并申请首发上市。提供政策支持，加快培育上下游产业链，助推产业培育和转型升级，形成集聚效应。

《实施方案》明确，进一步扩大直接融资规模。建立健全企业发行债券融资机制。支持符合条件的海南企业发行公司信用类债券、项目收益票据、住房租赁专项债券、资产证券化产品等。

在加大金融产品和服务方式创新力度方面，《实施方案》提出，发展绿色金融业务。推动设立海南国际碳排放权交易场所，突出差异化发展定位，连接全国碳交易市场与国际市场。（中国证券报 20210902）

【形势分析】

发挥新型举国体系优势 大力发展战略性新兴产业

日前，国资委党委召开扩大会议时强调，要把科技创新摆在更加突出的位置，推动中央企业主动融入国家基础研究、应用基础研究创新体系，针对工业母机、高端芯片、新材料、新能源汽车等加强关键核心技术攻关，聚焦战略性新兴产业，适时组建新的中央企业集团。

当前，各国政府积极介入和扶持本国的半导体、新能源汽车以及其他新兴战略产业，全球产业竞争加剧。中国过去依靠市场主体的发展模式面临挑战，因为它们都比较弱小，能够获取的资源较少，行业资源碎片化比较严重，市场竞争环境下，市场主体自负盈亏，承担着较高运营成本的同时还承担市场风险，在这种状态下，它们参与科技

创新和转型升级的积极性会受到影响。在其他技术领先国家的企业在政府支持下获取更多资源投入到创新竞争之中时，中国如果不改变目前资源散乱、主体弱小的格局，差距将会逐渐拉大。

党的十九届四中全会提出了“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”，以“集中力量办大事”为特色的举国体制是中国战胜困难的一个重要传统和优势，以央企作为创新协作的平台，组建新的中央企业集团就让新型举国体制有了“抓手”。

央企贯彻国家意志，举国体制能够有实力应对长周期、高风险、不确定性等发展中的挑战，而这些都是民营市场主体所无法承受的。央企不仅要投入研发与创新，还要肩负起产业链“链主”责任以及下游的应用，实现全产业链协同发展。这些任务对于非公市场主体都是难以胜任的。

但是，集中力量办大事不是搞大跃进式的科技会战，新型举国体制的重点在于“新”，即体制创新。新型举国体制必须是打破政府单一主体的管理和参与模式，仍然是以市场为主体，市场为导向，政府搭台，企业唱戏。是通过央企平台，建立政府、企业、高校、研发机构及用户共同参与的“政产学研用”协同创新模式，央企主要起到整合各类资源参与的作用，通过统一协调配置资源以及市场激励机制，更好更快地完成国家重大科技创新战略。

事实上，华为在长期的发展过程中已经形成了类似模式，运用各种资源，实现研发、生产、应用的协同发展，突破关键技术，逐步建立全产业链。但是，中国其他企业还没有形成这种能力和实力。我们要借鉴美国政府发展半导体的战略以及三星、华为等企业的创新管理模式，适时组建新的中央企业集团，借助新型举国体系优势，大力发展战略性新兴产业，是增强国际产业竞争能力、实现高质量发展的一条必由之路。（21 世纪经济报道 20210825）

双周决策观察

把握宏观前沿 洞悉基层创新 启迪新政新思



扫描二维码，敬请详看《BRI 双周决策观察》电子版