

# 碳达峰碳中和的国际行动路径

郑军



## 专题策划人

郑军

博士、正高级工程师  
生态环境部对外合作与交流中心政策研究部主任专家、环境政策研究室主任

长期从事国际绿色低碳发展政策、环保国际合作机制与规划等方面研究，获“国家生态环境保护专业技术青年拔尖人才”称号，先后主持和参与国家重大专项、原环境保护部公益项目和国际合作项目 50 余项。目前在国内外期刊发表论文 60 余篇，撰写获得中共中央办公厅、国务院办公厅采纳政策专报 8 份（排名第一），主笔 40 余份研究报告获得生态环境部领导同志批示。现兼任中国环境科学学会绿色贸易与投资专业委员会委员、《中国环境报》特约评论员。

当今，人类对于气候改变、气候失常、空气污染和臭氧耗竭等的关切，对科学、经济和社会发展进程提出了新的要求。“全球同此凉热”，如何应对气候变化问题是人类社会共同面临的重大挑战，关系到人类持续生存和各国发展利益。

在 2023 年 7 月召开的全国生态环境保护大会上，习近平总书记指出，总结新时代十年的实践经验，分析当前面临的新情况新问题，继续推进生态文明建设，必须以新时代中国特色社会主义思想为指导，正确处理包括“双碳”承诺和自主行动关系在内的五个重大关系。同时，习近平总书记强调，我们承诺的“双碳”目标是确定不移的，但达到这一目标的路径和方式、节奏和力度则应该而且必须由我们自己作主，决不受他人左右。实现碳达峰碳中和是各国应对气候变化的共同选择，也是中国的一项重大战略自主决策，是负责任大国对国际社会的庄严承诺，也是推动高质量发展的内在要求。

不同国家自身发展阶段、治理水平、发展道路不同，因而应对气候变化采取的战略和选择的行动路径存在差异，但取长补短、求同存异，方能殊途同归。个人、企业、城市、地区、国家和国际组织，在全球碳中和愿景下，如何全球协同、优化路径、设计机制、协力减排，值得我们带着问题从学理出发，从国家体制机制、各国政策实践、国际碳市场与碳税、企业和个人自愿减排等多角度论证探析。

（1）不同国别体制机制。应对气候变化需要各领域采取行动，需要多个部门的密切协作配合，如何建立有效的体制机制至关重要。其中，机构设置和政策体系是两个关键组成。前者体现了国家对于气候问题的职能划分、重视程度和管理模式，既是科学决策的基础，也是推动行动的必要条件；后者体现了国家对于气候问题的识别、态度和应对措施，是直接促进气候行动的推动力。简言之，识别一个国家应对气候变化的意愿、态度、行动力度，听其言更可观其行。由应对气候变化的体制机制设置产生的内外部驱动力，与政治体制和党派态度、资源禀赋和强势部门、

公众态度与国际压力等其他因素交织最终形成一国的气候治理体系，如何取样分析？

(2) 各国实践经验和最新做法。碳达峰是经济社会发展成熟阶段的一项重要指标，其目标实现路径主要依赖能源结构改善、经济结构调整等方面的综合施策。多数欧美发达国家已经实现了碳达峰，并在推动实现深度脱碳、开展碳中和研究论证方面积累了较多经验。与主要发达国家相比，我国整体处于工业化中后期阶段。面对艰巨的“双碳”任务，先行先试的美国、欧盟、德国、日本等主要发达经济体在能源结构、低碳技术、气候立法等领域究竟有哪些成熟经验和最新做法？如何以我为主，“碳”索对西方模式的借鉴和超越？他山之石可以攻玉，基于大量文献调研和资料统计，对碳达峰的国家特征、碳中和的国家路径及其实践开展系统总结，尝试提出重点适用的若干启示与做法，实为当前有益之需。

(3) 市场手段的全球协同与国际碳市场链接。从1997年《京都议定书》的“自上而下”的强制性义务模式，诞生了国际碳市场，到《巴黎协定》转而形成“自下而上”的自主减排模式为核心的碳交易市场，再到2021年格拉斯哥气候大会进一步完善了碳市场的规则适用问题，加速催生全球碳市场成为“后巴黎协定”时代的一种趋势。但区域性和碎片化状态仍严重制约全球碳市场发展，有关全球协同困境及解决方案等文献探讨不足。如何抓住主要症结、突破困境、加速全球碳市场链接？基于此，就《巴黎协定》下国际碳交易模式的协同困境，从技术、制度和参与程度等开展讨论，提出具体协同优化路径，是理论探析更是时代所需，现实意义重大。

(4) 国际碳税政策实践。自1990年芬兰率先探索建立碳税政策以来，经过三十余年的实践与发展，逐渐成为许多国家的主要碳减排市场经济手段。截至2022年4月，全球约有36个国家或地区正在征收碳税。2023年4月，欧洲议会通过碳边境调节机制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）法案，涵盖商品包括铁、钢、水泥等。我国的碳市场建设正在逐步推开，钢铁、石化、建材等行业尚未纳入，开征碳税可在一定程度上辅助完

善全国碳市场体系，成为应对CBAM冲击的政策选项。基于此，系统回顾国际上碳税政策的实践进展，从税制要素的角度全面总结相关经验，并立足国情，提出对使用含碳化石能源的单位或个人征收碳税等政策思路，对加强我国“双碳”政策储备能力十分必要。

(5) 自愿碳市场（Voluntary Carbon Market, VCM）。VCM是没有履约义务的主体自愿购买项目减排量，即通常所说的碳信用（Carbon Credit），以实现自身碳中和所形成的市场，也是目前一般企业和个人所能够参与的碳市场。VCM以其能够吸引私营部门资金、降低新兴技术成本、助力难减排领域的减排行动等功能，在弥合当前减排差距方面发挥至关重要的作用。在此背景下，总结分析VCM主要运行模式与发展路径，并从项目开发商、需求侧企业和政府等层面，探讨新形势下VCM对我国的影响和建议，对于中国作为气候治理大国来说具有重要意义。

本期选取的几篇文章分别反映了以上五个方面的积极探索。周嘉欣等比较分析了英国、德国、法国、美国、欧盟、日本、印度、巴西、南非等全球主要经济体和排放体的气候政策体系与机构设置情况，剖析了各自呈现的主要特征及其影响因素；郑军等梳理总结了主要发达经济体碳达峰的经济社会特征、碳中和的路径共识以及最新政策做法与启示；蒋佳妮等从技术、制度和参与程度等方面探讨了国际碳市场的协同困境和出路，展望了中国参与全球碳市场的合作前景；李书林等系统分析了国际碳税政策的实践进展，提出了我国开征碳税的基本思路；高帅等分析总结了国际自愿碳市场的运行模式，对新形势下我国发展自愿碳市场给出了对策建议。这些研究文章以学术视角观察国际“双碳”行动，形成视野宏大且兼具专业性的国际研究专题。当然，自然和社会的规律性不等同于人类的目的性，学术研究与现实行动需要时刻互动、紧密耦合。全球应对气候变化道阻且长、行则将至，我们也还需要更加深入持久的开展理论探讨、规律总结以及实践行动。■