

# 生态治理现代化视域下“双碳”政策的生成与价值

吴天龙

广东工业大学, 广东广州, 510000;

**摘要:** 党的二十大报告提出中国式现代化的特征之一是人与自然和谐共生的现代化, 尊重自然、顺应自然、保护自然, 是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。2020年我国提出分步骤、有计划地实现“碳达峰、碳中和”(“双碳”)目标, 是基于我国碳排放总量和排放强度实际情况基础上提出, 旨在转变粗放式经济发展方式, 迈向绿色低碳的高质量发展。“双碳”目标与生态治理现代化不仅在理论内涵上耦合共生、相互联系, 而且“双碳”政策生成的理论逻辑和历史逻辑都指向我国自主性生态治理战略安排的现实考量。“双碳”政策以“1+N”的政策体系“1”为基础, 以“N”为政策保障, 配套协调、因地制宜、动态调适, 以政策的系统性、整体性和多元主体参与性作为碳达峰与碳中和的实现原则。

**关键词:** 生态文明; 生态治理现代化; “双碳”政策; 系统观念; 协同增效

**DOI:** 10.69979/3029-2700.24.11.048

2020年9月22日, 国家主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表讲话, 宣布中国将加大自主贡献的力度, 并采取更为有力的政策和措施, 力争在2030年前使二氧化碳排放达到峰值, 并努力在2060年前实现碳中和<sup>[14]</sup>。在全球气候变化的大背景下, 中国以大国风范展示了积极承担人类共同责任的国际形象, 不仅体现了大国应有的担当和贡献, 也为自身高质量可持续发展设定了更加艰巨的重要目标<sup>[7]</sup>。

## 1 问题的提出

从全球角度来看, 2021年大气中的二氧化碳、甲烷和氧化亚氮这三种主要温室气体的浓度均达到了历史新高, 其中甲烷的增长幅度更是创下了记录。在1990年至2021年间, 这些长寿命温室气体(如二氧化碳、甲烷和氧化亚氮)对气候辐射强迫的影响增加了近50%, 其中约80%的增幅由二氧化碳贡献<sup>[17]</sup>。

2021年, 中国的温室气体排放总量达到了139亿吨二氧化碳当量。按人均计算, 2020年中国每人平均排放了约10吨温室气体和超过7吨二氧化碳, 分别是全球平均水平的1.4倍左右。这一数字已经超过了许多发达国家如英国和法国。随着经济和社会的发展, 预计未来中国的能源消耗将继续增长, 温室气体增量压力巨大<sup>[15]</sup>。目前, 我国在推动经济社会发展的过程中, 正承受着来自国际层面对低碳发展的要求以及国内追求高质量发展的双重挑战。因此, 我们面临的挑战更加艰巨, 任务

更为繁重, 压力也相应增大。“双碳目标”是迈向社会主义生态文明的一场大考, 历史和人民都要求中国在这场大考中交出优异答卷<sup>[10]</sup>。

## 2 生态治理现代化与“双碳”目标的内涵

### 2.1 生态治理现代化的内涵

生态理论起源于20世纪60年代, 当时以蕾切尔·卡逊(Rachel Carson)为首的学者们开始对工业化进程中对自然环境的破坏进行深刻反思。在她的著作《寂静的春天》中, 卡逊挑战了人类长期以来持有的征服和控制自然的观念, 指出这种思想是导致环境危机的根本原因, 其结果就是“人类已经失去了预见和自制的能力, 它将随着毁灭地球而完结”<sup>[4]</sup>。生态治理强调通过政府、企业、非政府组织以及公众等多方力量的合作参与, 共同推动创新思维模式、改进实施策略、健全相关制度框架, 并构建全新的发展格局。这一过程不仅关注环境保护本身, 也注重经济社会的可持续发展, 力求在保障民生福祉的同时, 维护好我们赖以生存的美好家园<sup>[8]</sup>。在中国的语境中, 推进生态治理体系的现代化意味着坚定不移地贯彻节约资源与环境保护这一基本国策。该过程强调优先考虑资源的节约使用和自然生态系统的自我修复能力, 并基于中国作为社会主义初级阶段国家的具体国情及其新时代特点来制定策略。

### 2.2 “双碳”政策目标的内涵

“碳达峰”是指二氧化碳等温室气体的排放量达

到历史最高点后不再增加,而是开始逐步减少。这一概念适用于全球、国家、城市和企业等不同层面,描述的是在减排过程中二氧化碳排放量达到顶峰并随后下降的现象,这个顶峰被称为碳峰值。目前,大多数发达国家已经实现了碳达峰目标,其碳排放量已进入下降趋势,这是向低碳经济转型的重要标志之一。相比于2000—2010年的快速增长期,我国目前的碳排放增速放缓,但要完全实现碳达峰的目标仍需一定的时间。对于到2030年前实现我国承诺的“碳达峰”目标,意味着到2030年我国温室气体的排放量(包括生产生活过程中排放的热力等)将达到最高值并开始逐步下降。这是中国为应对全球气候变化、推动绿色低碳发展而采取的重要措施之一。

“碳中和”是指一个地区在一定时期内产生的温室气体排放总量,通过碳汇、碳捕集和碳封存等技术手段实现等量吸收和抵消。换言之,就是通过减少碳排放和增加碳吸收,使得排放的二氧化碳和吸收的二氧化碳达到平衡。对于二氧化碳而言,碳中和与净零碳排放的概念基本相同<sup>[5]</sup>。我国的“碳中和”政策目标旨在通过产业、能源和技术方面的技术升级与创新,显著减少碳排放总量。为了有效推进这一目标的实现,我国将在产业转型升级的同时,采用包括植树造林和二氧化碳循环利用等碳中和技术,大幅抵消大气中过量的二氧化碳,从而达到二氧化碳的“中和”和“零排放”的效果。

### 3 生态治理现代化视域下“双碳”政策的生成逻辑

#### 3.1 理论逻辑:马克思主义生态文明的中国化时代化

协调人与自然的关系是影响文明兴衰的关键变量。恩格斯曾深刻地将文明发展比作是一个对抗的过程,称这个过程以涸泽而渔的方式不断地“掠夺”自然资源,其结果就是加速生态环境和气候的恶化,在此基础上他提出了地区河流治理等生态环境治理思想<sup>[2]</sup>。另一方面,马克思提出人类改造自然的必须依靠“一定的方式来进行”<sup>[3]</sup>。总书记提出“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”的重要论断,该论断是马克思主义生态治理思想的创新性发展,是在尊重自然界的优先地位的基础上,主动承担人与自然和谐的主体地位,深入理解生态文明在历史发展中的定位,以及科学地协调生态文明与

工业文明之间的关系,具有重要的指导意义<sup>[11]</sup>。

#### 3.2 历史逻辑:高质量经济发展方式的生态化绿色化

恩格斯在《自然辩证法》中指出,世界各地的人们曾因耕地放弃了森林,而使那些土地变得荒芜,原因就是失去了森林的水源涵养,土地终将贫瘠<sup>[1]</sup>。马克思主义人与自然和谐理论在百年前就揭示了经济与生态的关系,昭示了生态文明的发展离不开生态经济,生态文明需要在一定的物质基础上才能长久<sup>[9]</sup>。生态经济学理论(ecological economics)主张,经济发展应立足于生态环境的承载能力,确保自然资源的可持续利用和生态系统的自我修复功能,从而在不损害自然环境的前提下推动经济增长<sup>[12]</sup>。在经济层面,追求“双碳”目标将促使中国经济结构进行深刻调整,优化能源结构和产业结构,从而推动经济向更加绿色、可持续的方向发展。这不仅有助于提高经济增长的质量,还能促进新兴产业的发展,为经济发展注入新的活力。

#### 3.3 现实逻辑:自主性生态治理战略的国际化阶段化

“双碳”目标是党中央立足国内国际两个大局做出的战略性抉择,是在新起点上实现中华民族永续发展的必要条件,是中国面对全球气候变化所制定的具有里程碑意义的战略决策,这一目标离不开休戚与共的人类命运共同体的现实背景,也离不开我国“两个一百年”的现实目标:

##### 3.3.1 从人类命运共同体的高度看“双碳”目标

应对气候变化是全人类面临的共同挑战,也是一项需要全球共同努力的事业,中国作为当今世界第二大经济体,理应展现出大国担当并与各国一道做出贡献。从全球视角来看,中国的“双碳”目标是对巴黎协定承诺的重要贡献,展现了中国作为一个负责任大国的全球视野和行动力。“双碳”目标是我国主动提出的国家自主贡献承诺,相较于《巴黎协定》,这一目标进一步展现我国的大国担当和历史责任。

##### 3.3.2 从我国“两个一百年”奋斗目标看“双碳”目标

“双碳”目标紧紧契合我国“两个一百年”奋斗目标。2018年5月18—19日,总书记在全国生态环境保护大会上强调:“要通过加快构建生态文明体系,确保到2035年,生态环境质量实现根本好转,美丽中国

目标基本实现；到本世纪中叶，物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提升，绿色发展方式和生活方式全面形成，人与自然和谐共生，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现，建成美丽中国。”而碳达峰、碳中和正是对应现代化这一个目标的两个阶段。

#### 4 生态治理现代化视域下“双碳”政策的价值逻辑

为确保“双碳”目标如期实现，兑现大国承诺，中国将逐步制定并推行针对关键领域和重点行业的“碳达峰”“一揽子”行动计划和配套措施，构建一个全方位、多层次、全要素的“双碳”政策框架（即“1+N”体系）<sup>[13]</sup>，该体系旨在进一步改善能源结构，限制并降低煤炭等化石燃料的使用量，促进产业和工业的转型升级，同时抑制高耗能、高污染行业的无序扩张。

##### 4.1 顶层设计-凝聚绿色低碳共识

2021年10月24日，《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》（以下简称《意见》）正式对外发布，自此我国的“双碳”行动有了系统的指导性文件。《意见》从顶层设计的角度，在宏观层面建构了“双碳”目标的规划，属于“路线图”性质的政策文件，具有宏观性、战略性和系统性的特点。2021年10月24日，国务院印发《2030年前碳达峰行动方案》（以下简称《方案》），《方案》构成“N”政策体系中的纲领性文件，明确了碳达峰阶段的总目标和总体安排部署，同《意见》中的目标、原则等保持一脉相承和有机衔接，较《意见》更具体指向了2030年前碳达峰的任务阶段和行动规划，指标相对具体，可操作性更强<sup>[12]</sup>，是中国实现碳达峰碳中和的指导思想和顶层设计。“N”代表针对关键领域和行业的具体实施计划及相关支持措施，同时也涵盖了各省、自治区、直辖市根据自身情况制定的本地碳达峰行动计划<sup>[18]</sup>。因此，“双碳”政策顶层设计文件的出台是对“双碳”目标实现路径的系统规划，对统一全党全国上下对实现“双碳”目标的决心和意志，从而汇聚起全国力量来实现“双碳”目标具有重大战略意义。

##### 4.2 动态调适-突出系统协同增效

2022年6月13日生态环境部、国家发改委等国务院7部门联合发布关于《减污降碳协同增效实施方案》

的通知（以下简称《通知》），《通知》明确将降碳作为进一步提高生态环境质量的“元行动”，提出要把污染减排与碳减排相结合，加快实现“双碳”目标。在推动碳达峰和碳中和的过程中，确保与生态环境保护工作紧密结合，高效促进两者同步进行，共同推动绿色发展。在政策协同性上，更加注重生态环境政策与能源产业政策的协调性和一致性，重点关注环境污染物和碳排放的主要来源。同时，在工业、城乡建设、交通运输、农业和生态建设等关键领域，加强领域间、产业间的“政策对话”，强调发挥生态治理的协同效应。在此过程中，持续监测大气、水、土壤环境质量，逐步提高质量标准，以及相关的污染物排放标准，深入推进污染防治工作，持续改善生态环境质量，并为碳达峰、碳中和开好头、起好步。

#### 5 生态治理现代化视域下“双碳”政策的实现原则

##### 5.1 坚持生态治理的系统性原则

总书记在中共中央政治局第三十六次集体学习时强调：“实现‘双碳’目标是一场广泛而深刻的变革，不是轻轻松松就能实现的。要提高战略思维能力，把系统观念贯穿‘双碳’工作全过程。”总书记的重要论述，从根本上指明了碳达峰碳中和的行动方向，也为接下来的“双碳”实现路径提供了基本遵循。对于“双碳”目标的实现原则，要牢固树立全国一盘棋的意识，确保政策体系和配套措施间的协调配合，增强政策合力，坚持“一地一策”地部署“双碳”行动方案和实施步骤，坚决杜绝“一刀切”的政策和齐步走的“懒政”思想。在生态优先、绿色发展的前提下综合治理山水林田湖草沙，以生态“一盘棋”的意识，开展各生态要素综合治理，才能从源头上实现“双碳”达标。

##### 5.2 坚持生态系统的整体性原则

“双碳”目标从根本上来说还是人与人的关系、人与自然的关系问题，因此，要将重心放在对自然资源和能源的开发利用方式上，坚持把“双碳”目标的实现首选途径和主战场放在能源结构的优化调整上。要时刻清醒地认识到，实现“双碳”目标是一项复杂的系统工程，需要多方面的协调与合作，持续以高质量推动产业和能源结构的科学转型，保持战略定力，增强政策的时效性和针对性。尤其需要避免简单化和一刀切的做法，同时

也要防止因转型不力、执行不力导致的路径依赖倾向。这两种倾向都缺乏对生态系统整体性的认识,将“双碳”目标仅视为某一领域或区域的专门政策,而忽略了其实现路径应建立在对生态系统全面把握的基础上。

### 5.3 坚持生态保护的多主体原则

坚持主动作为,积极行动,多元协同,这是生态治理区别于生态管理的重要区别。因此,全社会各层级需要共同行动,努力扩大绿色转型的最大公约数,画好“双碳”目标的最大同心圆,只有这样,才可能在2030年实现“碳达峰”和122亿吨的碳排放峰值。民主是衡量国家治理现代化的关键指标。在我国,这体现为坚持以人民为中心的治理体系和治理能力的现代化,充分激发人民群众的治理“主人翁意识”,鼓励人民群众积极参与治理是治理现代化的题中应有之义,“共治”是善治的必要条件<sup>[6]</sup>。在生态治理过程中,要建设社会主义生态文明就必然要求社会和公民共同参与治理的全过程,生态治理现代化源于人民的生态理念现代化,因此,要实现生态善治就必然要求全民“共治”。

### 6 启示

马克思主义经典作家早在百年前就已预见资本主义工业文明发展方式的种种弊端,生态文明不是工业文明的简单延续,而是创造性的升华。我国在坚持马克思主义生态文明中国化时代化下,从经济社会发展全局和人类命运共同体高度出发,提出实现“碳达峰”、“碳中和”目标,是在生态治理现代化系统过程中稳步推进的。“双碳”政策体系的实现路径既有“1+N”的系统性政策的统筹,也有对自然界的能源、资源和环境的整体性的规划,更是一次以转变全民生产生活理念为基础的多主体生态共治行动。

#### 参考文献

- [1] 恩格斯. 自然辩证法[M]. 北京:人民出版社,1984:304-305.
- [2] 恩格斯. 自然辩证法[M]. 北京:人民出版社,1984:311.
- [3] 马克思恩格斯文集(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1972:34.
- [4] 蕾切尔·卡逊(Rachel Carson). 寂静的春天[M]. 吉林:吉林人民出版社,1997:01.
- [5] 陈迎,巢清尘等. 碳达峰、碳中和100问[M]. 北京:人民日报出版社,2021:03-04.
- [6] 俞可平. 如何推进生态治理现代化?[J]. 中国生态文明. 2016(03):55-56.
- [7] 张琦,冯丹萌. “双碳”目标下县域生态治理机制的多维度构建[J]. 国家治理,2022(04):31-35
- [8] 林建成,安娜. 国家治理体系现代化视域下构建生态治理长效机制探析[J]. 理论学刊,2015(03):85-92.
- [9] 朱志梅,刘希刚. 马克思主义人与自然和谐思想及其现实启示[J]. 东岳论丛,2013,34(12):42-45.
- [10] 陈向国. 三院士共论碳中和与未来能源[J]. 节能与环保,2021(08):10-11.
- [11] 张云飞,李娜. 习近平生态治理新理念的科学意蕴[J]. 湖湘论坛,2016,29(04):05-09.
- [12] 赵霞. 构建以生态经济为基础的和谐社会[J]. 经济研究导刊,2008(13).
- [13] 徐东. “1+N”政策体系核心文件出台构成我国实现“双碳”目标的顶层设计[J]. 国际石油经济,2022,30(01):24-26.
- [14] 习近平. 共同构建地球生命共同体[N]. 人民日报,2021-10-13(003).
- [15] 杜祥琬. 保持碳达峰碳中和战略定力——在“中国碳中和50人论坛2022年大会”上的致辞[N]. 中国能源报,2022-06-28(01).
- [16] 俞可平. 生态治理现代化越显重要和紧迫[N]. 北京日报,2015-11-02(17).
- [17] 世界气象组织(WMO). 2021年WMO温室气体公报[R]. 2022-10-26(03).
- [18] 中国《联合国气候变化框架公约》国家联络人. 中国落实国家自主贡献目标进展报告(2022)[R]. 北京,2022.
- [19] 共产党员网. 习近平:深入分析推进碳达峰碳中和工作面临的形势任务扎扎实实把党中央决策部署落到实处[EB/OL]. (2022-01-25)[2024-11-01].