



2021年中央经济工作会议精神解读

思想者观察

在让奥冰雪中

■王尘宇

中共北京市委党校政治学教研部

稳中求进：如期实现双碳目标愿景

■庄贵阳(中国社会科学院生态文明研究所副所长、研究员)

由于经济发展的内在机制，仅靠技术进步和能源转型并不足以实现全球可持续发展。对于中国来说，更为根本的是依靠生产生活方式的深刻转变，将碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局，构建生态文明发展新范式。新能源可再生能源取代化石能源成为能源供给的绝对主力，有赖于新能源可再生能源产业在技术和成本上实现对传统化石能源的绝对优势。由于技术和制度带来锁定效应，能源替代不可能一蹴而就。

方式从过去的规模速度型逐渐转向质量效率型，驱动新一轮世界范围的产业竞争，尤其是在零碳能源技术领域的产业竞争。美国、英国、欧盟、韩国、南非、日本，都在布局新一轮的技术创新行动计划，试图突破资源依赖性，走向技术主导型，抢占新技术创新高地。

碳达峰碳中和以创新绿色低碳技术为基础，以降低绿色溢价为充分条件，以提升社会治理效能作为必要条件。新能源和新技术突破是实现碳中和的前提，但不能走向技术经济决定论，将碳达峰碳中和简化成一个能源替代问题或技术创新问题。由于经济发展的内在机制，仅靠技术进步和能源转型并不足以实现全球可持续发展。对于中国来说，更为根本的是依靠生产生活方式的深刻转变，将碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局，构建生态文明发展新范式。

稳中求进的核心是安全降碳

稳中求进，既是我国治国理政的重要原则，也是经济工作的总基调和方法论。自十三五以来，始终着眼于实现高质量转型发展，中央在经济工作领域始终坚持稳中求进，取得了重要成果和宝贵经验。碳达峰碳中和表面上是降碳问题，本质上则是经济发展模式转型的问题。正确认识和把握碳达峰碳中和，就是要坚持稳中求进的总基调和方法论，坚持在经济发展中促进绿色转型，在绿色转型中实现经济高质量发展。

碳达峰碳中和是一项复杂的系统工程，关于碳达峰碳中和的“1+N”政策体系顶层设计文件将防范风险作为重要原则之一，提出要妥善处理减污降碳与能源安全、产业链供应链安全、群众正常生活的关系，有效应对绿色低碳转型可

能伴随的经济、金融、社会风险，防止过度反应，确保安全降碳。当前，中国仍处于工业化、新型城镇化快速发展的历史阶段，产业结构偏重，能源结构偏煤，时间窗口偏紧，技术储备不足，实现碳达峰碳中和的任务相当艰巨。实现“双碳”目标尤其要讲究章法，要强化底线思维，坚持先立后破，既不能搞“碳冲锋”，又不能搞“运动式”减碳。

2022年全国能源工作会议指出，打赢碳达峰、碳中和这场硬仗，主阵地就在能源，能源结构、产业结构调整不可能一蹴而就，更不能脱离实际。近些年来中国控制能源消费数量和煤炭消费总量成效显著，能源消费结构中煤炭占比下降到56%以下，但化石能源在稳定可靠能源供给、保持实体经济竞争力等方面仍在发挥重要作用。2021年我国多地经历的煤荒、电荒，使得煤炭在能源系统中的主体地位被再次确认。虽然来自国际上退煤脱煤的压力很大，但一味地、一刀切地去煤化、去煤电，将对能源电力安全可靠稳定供应带来较大影响。中央经济工作会议提出，要立足以煤为主的基本国情，抓好煤炭清洁高效利用，增加新能源消纳能力，推动煤炭和新能源优化组合。

传统能源逐步退出建立在新能源安全可靠替代基础上，坚持先立后破，通盘谋划。从目前来看，虽然新能源和可再生能源发展欣欣向荣，但配套的储能、调峰技术仍存在短板，可再生能源电力尚不能稳定输出。传统的电力体制机制与经济成本进一步加深了可再生能源电力消纳问题。基于经济发展规律，新能源可再生能源取代化石能源成为能源供给的绝对主力，有赖于新能源可再生能源产业在技术和成本上实现对传统化石能源的绝对优势。由于技术和制度带来锁定效应，能源替代不可能一蹴而就。

试点示范是行稳致远的政策法宝

政策试点是国家治理策略体系的重要组成部分，是中国政府遵循“由点到面”逻辑以试验手段制定政策的一种常规性工作方法。新时代的全面深化改革，凸显了顶层设计的重要性。顶层设计与试点示范相结合，是推动中国改革进程的政策法宝。当前，中国各地经济发展、产业结构、技术水平和自然资源禀赋存在显著差异，鼓励和支持一些具备条件的地方先行先试，率先达峰，为推进国家整体碳达峰承担更多责任，可起到示范引领作用。

城市是人类社会生产生活的最主要聚集地，集聚全球54%的人口以及75%以上的能源消费和碳排放，一直是节能降碳和开展各类试点的主战场。从2010年7月开始，国家发改委先后启动三批低碳城市试点工作，探索减排与发展双赢的模式。研究发现，试点城市低碳发展成效高于非试点地区，而且越早开展低碳试点的城市减排效果越好。低碳城市试点在国家授权下进行自主探索，并未接受来自中央政府主管部门的财政资源和政策的倾斜，也无全面、具体、强制的约束条件。但弱激励弱约束的政策环境促进了试点城市的自主创新，不少城市由此形成了具有本地特色的低碳发展模式。

在碳达峰碳中和目标下，政策环境呈现硬约束强支持的趋势。硬约束是指碳达峰政策框架逐步明晰、主体责任性加强。在地方层面，各地在“1+N”政策体系下将制定出台适合本地地区的碳达峰行动方案；在中央层面，生态环境部表示将碳达峰碳中和落实情况纳入中央环保督查。《2030年前碳排放达峰行动方案》明确提出，要选择100个具有典型代表性的城市和园区开展碳达峰试点建设，在政策、资金、技术等方面对试点城市和园区给予支持，加快实现绿色低碳转型，为全国提供可操作、可复制、可推广的经验做法。

中国有333个地级行政区划单位，在产业结构、发展阶段和资源禀赋方面有很大的差异性，碳排放达峰路径不同与全国同步达峰的难度也不同。研究发现，发达国家和地区碳排放达峰时城镇化率都超过了70%，中国2020年常住人口城镇化率为63.89%。在中国快速城镇化进程中，“双碳”目标正带动产业、技术、商业模式及全社会环保理念的全面变革。推行试点示范的原则，一定是中央引导下的地方为主，要充分发发挥试点城市的主动性和创造性，通过试点的先行先试，发挥地方政府间的学习效应，起到低碳示范引领作用，避免在城镇化进程中被高碳锁定。

正确认识和把握防范化解重大风险

■马恩涛(山东财经大学财政税务学院教授)

要注重加强各地区、各部门的信息共享机制、沟通协作机制，实现跨地区、跨部门的重大风险防控有机协同联动。要注重强化社会参与和社会协同机制建设。社会力量在重大风险治理中具有明显的治理优势，要充分发挥社会力量的作用，建立有序的参与机制，实现由单一的政府风险管理模式向多元参与的风险防治模式转变。

科学的风险判断。风险识别必须基于风险事实，对风险性质、发生概率和严重程度作出准确的判断。尤其是在风险发展的关键时期，我们要透过现象抓住本质、立足当前放眼长远，全面地客观地分析风险的性质和类别，提高处置政策的精准度和有效性，警惕风险外溢，坚决不让局部风险发展成系统性风险、区域性风险演化为全国性风险。

其次，提升风险的预防能力，建立健全决策风险评估机制。注重加强重点领域重大风险的防范和化解，对各种可能的风险及其原因，要做到心中有数、对症下药、分类施策，切实加强风险的应对和化解能力。对于重大风险防范的理想境界是事前防范与控制，通过强化事前评估与管理，防患于未然，力争风险发现在早、防范在先。从制度层面建立完善重大风险的评估和管理体系，要落实把风险评估作为重大行政决策法定程序之一，从风险评估结果中找到排除、防控和化解重大风险的方法和举措。

最后，提高风险化解能力，需要强化阵地意识，压实各方责任。地方政府、金融监管部门、行业主管部门都要做到主动担责、敢于担当，增强防范化解重大风险的政治自觉和责任担当。切实做好应对任何风险挑战的思想准备和各项工作，积极作为，主动防范、发现、消除风险，把自己职责范围内的风险防范好。在处置风险过程中根据实体经济实际运行情况以及市场的承受能力，适度把握力度和节奏，防范经济各部门异常波动和共振，进而出现“处置风险的风险”。夯实经济稳定的基础，处理好稳增长和防风险的关系，巩固经济恢复向好势头，以经济高质量发展化解系统性风险。

正确认识和把握防范化解重大风险，必须注重统筹协调

正确认识和把握防范化解重大风险，必须做到多部门全方位的广泛配合，着力建立健全风险防控协同机制，形成共同防范化解风险的强大合力。风险的发生和演变往往在打破常态管理中明确的专业化分工界限，出现跨地区、跨部门、跨层级、跨主体现象。传统治理机制忽略了部门之间的风险联动性，风险管理方式呈现分散化、碎片化特点。因此，现代风险管理方式要转变治理理念，风险的防控与治理需要更有效的协同机制予以支撑，促进各方面相互沟通、相互配合、共同行动，形成风险防控合力。

发挥协调联动运行机制优势的关键，在于处理好各部门协同合作的纵向关系和横向关系。纵

向关系，即按照分级负责、属地管理的原则，强化不同层级主体的上下协调联动。横向关系，即要求各行业主管部门能够按照职能分工，发挥各自专业优势，共同承担突发事件应急处置职责。要注重加强各地区、各部门的信息共享机制、沟通协作机制，实现跨地区、跨部门的重大风险防控有机协同联动。要注重强化社会参与和社会协同机制建设。社会力量在重大风险治理中具有明显的治理优势，要充分发挥社会力量的作用，建立有序的参与机制，实现由单一的政府风险管理模式向多元参与的风险防治模式转变。

正确认识和把握防范化解重大风险，必须进行分类施策

当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增加，它们既有来自国内的也有来自国外的，既有来自自然界的也有来自经济社会领域的。不同来源和领域的重大风险又具有不同特征，有些风险是结构性的如房地产市场风险，有些风险是系统性的如金融风险，有些风险是突发性的如新冠肺炎疫情，还有些风险是长期性的如能源安全风险。可以说，重大风险的防范和化解是一个复杂的系统工程，需要对不同类型风险进行分类指导和分类处置，做好“精准拆弹”和风险处置预案，把特定风险控制在规定范围之内，斩断“传播链”，防止不同类别风险之间的相互转化和传导。

正确认识和把握防范化解重大风险，必须压实企业自救主体责任

企业作为法人有自身义务，是要自负盈亏的，不能因为企业的大而不倒形成道德风险的倒逼，将企业问题无原则、无限制地交由政府承担，进而导致企业部门风险转嫁到政府部门。压实企业主体责任是在传递中国坚持市场化、法治化的治理责任。特别是对于金融和房地产企业，其往往在发展过程中忽略对风险的管控，通过大量举债进行盲目扩张。这种风险不仅会影响企业本身，还会形成风险溢出效应，危害链条向其他机构和领域传递扩散风险，危害比较严重。因此，针对产生问题较多的企业，要作多渠道、多维度的处置安排，避免盲目扩张，优化债务资金链条，防范微观风险向宏观领域扩散。企业要增强责任担当，在实现自身经济增长的过程中，承担起相应的社会责任。

当前，我国发展所面临的内外环境发生了深刻变化，百年未有之大变局与新冠肺炎疫情相互交织，需求收缩、供给冲击与预期转弱交互重叠，政治经济、社会民生等领域面临的风险与不确定性因素显著增加。为此，中央经济工作会议明确提出要“正确认识和把握防范化解重大风险”，从稳定大局和着眼全局的高度对防范化解重大风险提出了新的明确要求。

正确认识和把握防范化解重大风险，必须强化风险意识

在实现第一个百年奋斗目标的过程中，我们取得了一系列丰硕成果。在肯定成绩的同时也必须认识到，在开启第二个百年奋斗目标的新征程中，必然会面临越来越复杂的风险考验。过去的经济高速发展掩盖了一些矛盾和风险，现在我国已转向高质量发展阶段，经济发展风险逐渐凸显。尤其是在全球新冠肺炎疫情冲击下，我国发展所面临的内外环境都发生了深刻变化。

从外部环境来看，人类面临许多共同挑战，国际形势更趋复杂严峻和不确定，全球经济增长动能不足，摩擦矛盾此起彼伏，各种负面冲击在世界各地持续蔓延；从内部环境来看，我国经济发展面临着需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力，发展不平衡不充分问题仍然突出，深层次矛盾和问题不断呈现，各类风险和挑战不断增多叠加。因此，必须增强风险意识，居安思危、知危图安，抓住主要矛盾，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，强化风险源头管控，坚守住不发生系统性风险的底线。

充分认识我国经济高质量发展的主要矛盾和风险挑战，紧密联系外部环境深刻变化和国