

# 碳中和目标下多元主体共治路径探析

马俊

河南财经政法大学民商经济法学院, 河南 郑州

收稿日期: 2023年6月5日; 录用日期: 2023年6月30日; 发布日期: 2023年9月12日

## 摘要

碳中和治理关乎公众生活、关涉企业发展、彰显国家担当, 实现碳中和是一项统筹国内经济发展和全球气候变化协同共赢的重大战略, 这意味着单一性环境主体治理体系无法满足碳中和目标的实现。以“政府主导”治理模式转向“政府-公众-企业多元共治”模式已然成为必由之路。在实现碳中和目标下, 多元主体共治离不开协同治理理论, 这也决定了碳中和目标下多元主体共治实践路径应遵循政府主导、企业担责、公众参与的“三位一体”的基本构造予以展开。我国已全面开启碳中和的历史进程, 在此过程中, 作为重要的减排主体——企业、消费者和政府推动碳中和的进程中扮演着重要角色。在建设和完善“双碳”制度体系时, 要充分发挥政府、市场以及社会多元主体作用, 形成合力共同推进“双碳”目标达成。

## 关键词

碳中和, 多元主体共治, 协同理论

# Analysis on the Path of Multi Subject Co-Governance under the Goal of Carbon Neutrality

Jun Ma

School of Civil and Commercial Economic Law, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou Henan

Received: Jun. 5<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jun. 30<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 12<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Carbon neutral governance is related to public life, enterprise development and national respon-

sibility. Carbon neutral governance is a major strategy to coordinate domestic economic development and global climate change. Its attribute is the governance of social public affairs, which means that the governance system of a single environmental subject cannot meet the goal of carbon neutral. It has become the only way to shift from “government-led” governance mode to “government-public-enterprise pluralistic co-governance” mode. Under the goal of carbon neutrality, multi-subject co-governance cannot be achieved without the theory of collaborative governance, which also determines that the practice path of multi-subject co-governance under the goal of carbon neutrality should follow the basic structure of the “trinity” of government leading, enterprises taking responsibility and public participation. China has started the historical process of carbon neutralization in an all-round way. In this process, enterprises, consumers and governments, as important emission reduction entities, play important roles in promoting carbon neutralization.

## Keywords

Carbon Neutral, Multi-Subject Co-Governance, Synergy Theory

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

党的二十大报告提出要推进美丽中国建设，坚持人与自然和谐共生，实施积极应对气候变化国家战略，推动构建人类命运共同体；并将“碳达峰、低碳排放”作为约束性指标纳入国家经济社会发展规划和环境保护重大规划。气候变化是全球面临的共同挑战，应对气候变化需要政府、企业和公众等多元主体协同行动。气候变化的形成与人类活动密切相关，需要政府、企业、公众等多元主体协同治理；同时，碳中和目标也要求各主体在应对气候变化中发挥作用和相互影响；此外，碳中和与可持续发展理念高度契合，需要政府等多元主体协调行动。气候变化作为人类在 21 世纪面临的重大环境危机，已将人类社会推向了生存与发展的悬崖边缘。2021 年 IPCC 发布的第一工作组最新(第六次)的评估报告临界点存在突破的风险，可能带来的灾害性后果包括冰原崩溃、海洋环流突变、复杂的极端天气事件频发和远超预估的全球变暖幅度[1]。报告还指出，要避免全球进一步变暖，各国必须推行“净零计划”。生态危机给人类敲响警钟，在 2021 年 4 月 22 日召开的联合国领导人气候峰会上，古特雷斯表示：为应对全球变暖对人类可持续发展带来的不利影响，占世界二氧化碳排放量 51% 的 126 个国家已正式通过或正在考虑如何在 21 世纪中叶实现净零排放的气候目标[2]。中国作为碳排放量一直处于世界首位发展中大国，一直以积极、负责的姿态参与全球碳中和治理工作，习近平总书记也在国际重大场合向世界宣告：中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，力争在 2030 年前使二氧化碳排放达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和[3]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》亦从国家政策层面确立了碳中和目标的国家任务[4]。以此为背景，本文对碳中和目标下多元主体共治的法律意蕴、协同治理理论及建言构想进行探析，认为碳中和目标关乎公众生活、关涉企业发展、彰显国家担当，本质为社会公共事务的治理，应突破“政府主导型”环境治理模式桎梏，构建涵射各主体平等参与、互动协商、共同发力的多元共治的新型治理模式。

## 2. 碳中和目标下多元主体共治的必要性分析

### 2.1. 碳中和目标的法律意蕴

碳中和是中国实现可持续发展的重要目标，是中国向世界作出的庄严承诺，它不仅具有经济意义，而且具有深远的法律意义。法律不仅能够调整主体行为及其结果，还可以调整主体行为及其后果所产生的社会影响；法律既为实现碳中和设定了目标、规定了路径，也对其提供了资源、监督等保障。碳中和治理从政府主导的一元管理模式转向国家与社会互动合作的协同共治方向，是实现新时代“双碳目标”的优选路径，这一转向整体上遵循了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》所提出的“构建党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与的社会治理体系”[5]这一顶层设计的思路，是对治理权力之内在结构性冲突的积极调适，具有天然的正当性与深层次的功能意义。

### 2.2. 我国参与应对气候变化的制度基础和能力建设

气候变化是人类面临的共同挑战，是人类必须面对的严峻现实。实现“双碳”目标，是对全人类生存发展和全球可持续发展的重大挑战，也将是中国实现中华民族伟大复兴“中国梦”的必然选择。我国正处在应对气候变化历史上最为关键的时期。在经济发展过程中，碳排放强度持续攀升、温室气体排放总量居高不下，大气环境质量总体恶化。面对严峻形势，习近平总书记在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)中指出：“必须坚持生态优先、绿色发展，坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，坚定走生产生活生态全面协调可持续发展道路”。因此我国积极参与应对气候变化全球治理是大势所趋、人心所向、民心所向。习近平总书记在《建议》第二部分“加快构建人类命运共同体”中指出：“要加强与共建‘一带一路’国家在气候变化领域合作，推动构建人类命运共同体”，在《建议》第三部分“加快构建绿色低碳循环产业体系”中明确提出：“实施好国家自主贡献计划和重点领域节能降碳行动计划。健全绿色低碳循环发展的经济体系。”此外，我国还将坚持积极应对气候变化国际合作框架下的多边机制与对话平台，加强与有关国家在气候变化等重大问题上的对话和交流合作。我国在应对气候变化国际合作方面也取得了显著成绩：如建立了多边基金组织、联合国开发计划署等国际性机构；中国在应对气候变化国际合作中发挥着越来越重要的作用；在低碳发展和低碳技术领域与发达国家展开合作；中国积极参与应对气候变化工作得到包括美国在内的相关国家的高度认可和赞扬。

### 2.3. 多元主体参与碳中和目标实现的协同理论根基

协同治理(collaborative governance)肇始于协同学和治理理论的碰撞与融合[6]，是以协同学理论为基础在发展善治理论时所提出的一种治理模式，旨在以公私多元主体力量的协作方式实现善治目标。作为公共管理领域的新生治理模式，协同治理被学者们称为“后新公共管理”，独具多元主体参与和协同互动关系的创新性特征。联合国全球治理委员会亦在其报告中表示，协同治理意指个人和公私机构为管理其公共事务采取的诸多方式的总和，是“可以使对立的或各异的利益彼此适应，可以采取合作的行动”的连续过程[7]。是故，协同治理方式可以是以强制性的制度规则对行为加以约束，也可以是通过自愿或协商途径管理共同事务。环境公共治理日益复杂化、多元化，在政府主导的传统治理模式乏力背景下，以多元主体利用自身优势进行集体行动和协同合作为显著优点的协同治理思维范式应运而生。相对于以政府为主体的分立式治理模式，多元主体协同治理下将呈现各方力量联合及更高治理效能的治理局面。具言之，在治理结构上，单一式的政府全面治理转变为政府、企业和社会公众多方力量的联合，于治理

中融入不同主体独特的治理优势进而形成强劲的合力，突出治理的主体多元性；在治理效能上，协同治理中各主体所贡献力量的边际效益将得到提升，最终实现整体大于部分之和的治理效果。协同治理的理想目标是，考虑法律政策等控制参量的情况下，将政府、企业、公民个人等各子系统协调为整体，以促进新能量的产生，实现力量的增值[8]。碳中和已纳入生态文明建设总体布局和国家发展大局，面临的是经济社会发展和低碳环保双向挑战，涉及的是经济结构、能源结构、产业结构的多领域转型升级[9]，基于此，运用协同治理理路将政府、企业和公众多元主体纳入碳中和治理图景，是助力碳中和目标实现的根本保障，同时也为优化碳中和治理路径提供了理论奠基。

### 3. 推进多元主体协同共治的路径构建

碳中和目标下多元主体协同共治需要政府、市场和公众协同发力和企业在技术创新中的作用，推动各领域绿色低碳转型升级，同时还需要充分发挥公众参与的积极作用来增强公众绿色意识[10]。在传统的政府主导下的经济发展方式，以高能耗、高排放为主的粗放式增长模式尚未根本转变。市场在资源配置中起决定性作用，必须进一步解放思想、转变观念，充分利用市场机制和社会力量形成更多有效组合。市场本身是资源配置最有效的手段和方式，碳中和目标下，市场参与方不仅包括企业、机构或者个人等主体，还将引入更多社会组织、社区公众参与。而碳中和机制的建设过程中需要构建多元主体共治体系来保障其有效性，具体可从以下两个方面进行考虑。

#### 3.1. 构建碳排放交易体系

“2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和”是党和国家的重大战略部署。要达到“双碳”，必须采取多管齐下的措施，而在这些措施中，建立一个碳排放交易市场是不可或缺的。随着我国“双碳”目标的实现，建立全国统一碳交易市场的时机逐渐成熟，我国于2021年7月16日启动了全国碳市场的交易，这是一项以市场机制为导向，以促进我国碳减排、实现绿色、低碳发展的重大制度创新。应当看到，与欧洲发达国家相比，中国的碳交易市场起步比较晚，无论是在金融化水平还是在市场参与者方面，都比较落后，不但规模小，交易品种也比较单一，并且相关的政策配套体系也比较不完善，现在仍处于一个比较初步的发展阶段，要想继续发展下去，逐步走向成熟，就必须有一套系统性的制度设计和政策支撑。首先，在“双碳”的背景下，构建理性的碳排放交易体系，即由政府或其授权的组织在全国范围内，对各类行业的碳排放总量、配额、碳排放、碳排放监管和认证等进行科学的设置，并适时引入配额收费机制，对新进入的企业实行配额管理，使其能够按技术标准控制排放。第二，要强化碳交易的供求关系，要加强对碳交易的宣传，要组建适合碳交易的产业中介组织，要对从事碳交易的从业人员进行专业技术培训，以提高他们的专业素质，让他们在碳交易中更好的发挥自己的功能；将碳交易行业的范围扩展到制造业、交通运输等领域；通过合理设计碳金融衍生产品，增加碳金融产品，增加碳金融供给，增强碳金融市场的活跃度。第三，完善与之相适应的法制体系与政策保障，制定具体的、可操作的、可实施的绿色金融服务支持政策，加强金融部门和产业部门的合作，建立以碳基金、碳配额质押贷款、碳保险、碳证券、碳信托等一系列以创新金融工具为组合要素的碳金融体系。要有效地监督碳交易市场，建立交易监管机制和风险管理机制，规范和加强碳交易信息披露制度，建立有效的问责机制，对扰乱市场等违法行为进行处罚。

#### 3.2. 构建激励约束机制和公共服务平台

碳中和是一项系统性工程，需要政府、市场、企业、个人以及其他主体协同参与[11]。政府激励可以地方政府为主导，充分调动地方政府及企业参与碳中和的积极性，并对参与碳中和工作人员给予一定奖

励。市场激励中，碳排放交易机制是重要的激励手段，主要作用于企业。企业激励是通过企业设立低碳基金、低碳工厂等方式将企业的发展与碳中和工作联系起来，从而引导更多市场主体参与碳中和工作。个人激励可通过个人绿色消费行为和碳排放量计算等方式为碳中和建设提供支持。其他主体激励要求各类社会组织及公众积极参与碳中和活动，并制定符合自身情况的发展规划。政府对绿色低碳产品、技术以及项目推广等给予支持，鼓励更多社会组织及公众参与到绿色低碳产品生产、研发过程中。政府对环境保护执法监管提供支持，并鼓励企业进行节能减排工作。因此，碳中和背景下需要构建起多元主体共同参与的激励约束机制，这将为建立绿色低碳发展长效机制提供保障。

公共服务平台可分为政府服务平台和市场服务平台。政府层面主要包括环境保护、节能减排、生态补偿等方面的制度建设，主要以文件、通知、规划等形式向各主体提供指导与建议，对碳排放交易机制和管理进行引导。市场层面主要包括绿色金融体系建设，包括碳排放权抵押融资、排污权交易、绿色债券发行和基金等。公共服务平台可以实现各个主体之间碳排放信息的共享，比如，企业在使用碳排放交易机制时需要掌握碳减排信息，如排放情况、节能减排技术以及市场交易价格等，政府可以对企业信息进行公开披露。

#### 4. 碳中和治理必须坚持政府 - 市场 - 社会协同共治

碳中和关乎新时期我国整个社会的系统性变革，必须坚持政府 - 市场 - 社会公众的协同共治，为此，在碳中和目标下应从政府主导碳中和治理、企业承担碳中和治理主体责任、激发公众能动参与碳中和治理的“三位一体”的理路展开。

##### 4.1. 政府充分发挥主导作用

政府是国家治理体系中的重要组成部分，碳中和治理的目标要求政府充分发挥好主导作用，并通过建立健全法律法规、加强制度建设、加大财政投入等方式实现政府对碳中和事业的积极推动。政府应从整体上加强有关脱碳、零碳和负排放的技术开发的顶层设计和全盘部署，例如，为企业深度减排、探索零碳技术提供价格信号和激励，建立完善的绿色低碳技术评估、交易体系服务平台，制定出脱碳、零碳和负排放技术发展的路线图<sup>[12]</sup>等，为企业强化科技理性在碳中和治理主体责任谱系中作用的发挥提供根本指引与全面保障。在碳中和事业发展过程中，政府部门应当通过法律法规、制度建设等方式充分发挥政策导向作用和监管职能，并积极运用市场机制推动产业结构转型升级与高质量发展。在碳管理工作过程中，政府部门应当根据宏观环境变化和产业发展状况适时调整政策措施，并建立健全有效的碳管理体系。在碳交易机制方面，政府部门也可以采取激励机制引导市场参与者合理使用能源。在公众参与方面，碳中和治理的目标要求公众积极响应国家政策，因此，政府部门需要及时发布和解读相关信息。

##### 4.2. 我国双碳目标的实现离不开企业的积极推进

碳排放重点行业企业的碳减排和碳中和是关键，中央和地方政府相应推出不少强制和激励政策，企业作为碳排放的重要主体，绿色低碳发展是企业行业的必然选择。对于企业来说，应该积极回应政府出台的保障技术创新的红利政策，积极履行碳中和治理的主体社会责任，把碳中和目标融入到公司的长期发展计划之中，增加对低碳技术研发的资金供应，为深度脱碳转型做好充足的准备<sup>[13]</sup>。具言之，钢铁、有色金属、水泥、煤化工等行业及电力、建筑、交通等领域的所有企业应为推进碳中和治理提供技术可行、经济可承受的科技支撑，如使用零碳能源技术与工艺流程<sup>[14]</sup>、推行传统能源替代技术、推进负排放技术突破、加大碳汇吸收和碳移除技术研发等。传统企业低碳转型是必由之路，以不可再生资源为依赖发展的企业最终注定会丧失市场份额，新型能源企业将在未来逐渐成为主流。传统企业要以碳中和为契

机, 加大在工艺和技术层面的研发投资, 找出低碳转型的方案, 确保技术的持续创新, 避免“伪低碳转型”[15]。另外, 企业可以逐步建立起内部的碳信息披露监督系统, 与政府监管、行业监管和第三方鉴证机构共同形成有效的监督和促进机制。

### 4.3. 碳中和目标的实现离不开公众参与

这既是社会主义国家民主政治的实际需要, 也是现代环境多元化治理的必然要求, 也是环境法视野下的公共参与。在碳中和目标下, 因为生态环境利益的公共物品属性, 所以很难将其量化, 使得每个人将环境保护归为政府事务或企业义务, 这一意识形态阻碍了个人的环保行动, 因此推动公众内生环保意识的复苏对于营造整个社会的绿色低碳新风尚极为关键。根据 2020 年中共中央办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 社会大众应该认真学习有关的法律和政策, 理解国家环保的基本方针, 将自身融入到美丽中国的建设中。由于公众处于政策实施的最末端, 其碳中和意识的强化需要以政府的宣传教育为引导。宣传教育的具体方式除传统的各种“宣传日”形式外, 还应当不断探索宣传新渠道, 针对不同群体采取个性化宣传方式[16], 比如, 在青少年中开设学校教育课程, 对领导干部进行低碳知识培训, 或在普通人中推广公益广告等, 让低碳理念融入到居民的生活中。利用教育和宣传的手段, 来引导公众强化“人与自然生命共同体”的意识, 并鼓励他们养成一种低碳的生活方式。同时, 还可以对所购产品的能耗和排放信息进行关注, 从而做出更好的消费选择, 这不仅可以降低自身的排放, 还可以对企业生产形成绿色生产的方向。在夯实公众绿色低碳环保意识的前提下, 个人有义务通过改变自己的饮食和旅行习惯, 选择绿色出行及绿色消费等方式, 降低碳排放。比如, 重视减少餐饮浪费和一次性用品, 选择公共交通或共享单车, 在日常生活中节约用水、节电等, 以提高社会公众生活行为的改善, 从而形成低碳节俭的新风尚, 更好地创造出人类可持续发展的未来[17]。

## 5. 结语

以上内容勾勒出碳中和目标下多元主体参与的路径探析, 由政府主导治理转向政府-市场-社会公众等多元治理主体, 使政府权力、企业效力与公众权利等不同治理机制能够相互增进、相互嵌入。特别是作为一种形式上更透明、更开放、更民主的治理范式, 碳中和愿景下多元共治理路以宽泛化的参与、灵活式的合作与高效性的运行为新时期环境治理过程补充了合理性资源, 符合现代环境治理体系建构的应然要求, 使环境治理更贴合社会结构, 适配于生态文明建设的秩序期待, 最终实现碳中和愿景下“有为政府-有效市场-有序社会”的良性互动与责任共担。

## 参考文献

- [1] The Inter Governmental Panel on Climate Change (2021) Climate Change 2021: The Physical Science Basis. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>
- [2] 杨解君, 方路锦. 面向碳中和的行政法治保障[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2021, 20(5): 1-16.
- [3] 习近平. 在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话[EB/OL]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5549875.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5549875.htm), 2020-09-22.
- [4] 邓禾, 李旭东. 论实现碳达峰、碳中和的司法保障[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2022(5): 37-49.
- [5] 《同学》工作室. 党的十九届四中全会《决定》学习问答 62. 为什么要完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系, 建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体?[EB/OL]. <https://www.12371.cn/2020/01/19/ARTI1579402730711560.shtml>, 2020-01-19.
- [6] Lahat, L. and Sher-Hadar, N. (2020) A Threefold Perspective: Conditions for Collaborative Governance. *Journal of Management and Governance*, 24, 117-134. <https://doi.org/10.1007/s10997-019-09465-1>
- [7] 俞可平. 治理和善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

- 
- [8] 郑巧, 肖文涛. 协同治理: 服务型政府的治道逻辑[J]. 中国行政管理, 2008(7): 48-53.
- [9] 中华人民共和国生态环境部. 中国应对气候变化的政策与行动 2020 年度报告[EB/OL]. <http://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/syqhbh/202107/W020210713306911348109.pdf>, 2021-06-01.
- [10] 罗良文, 马艳芹. “双碳”目标下环境多元共治的逻辑机制和路径优化[J]. 学习与探索, 2022(1): 102-107.
- [11] 杨锦琦. 我国碳交易市场发展现状、问题及其对策[J]. 企业经济, 2018, 37(10): 29-34.
- [12] 张贤, 郭悦, 孔慧, 等. 碳中和愿景的科技需求与技术路径[J]. 中国环境管理, 2021, 13(1): 65-70.
- [13] 王灿, 张雅欣. 碳中和愿景的实现路径与政策体系[J]. 中国环境管理, 2020, 12(6): 58-64.
- [14] Energy Transitions Commission (2020) Making Mission Possible: Delivering a Net-Zero Economy. <https://www.energy-transitions.org/publications/making-mission-possible/>
- [15] 王晓萍, 翁夏燕, 周海波. “双碳”目标下制造业绿色创新发展——多元主体协同驱动视角[J]. 价值工程, 2023, 42(4): 4-7.
- [16] 岳小花. 公众参与绿色低碳发展探析[J]. 环境保护, 2017, 45(20): 44-48.
- [17] United Nations Environment Programme (2021) Making Peace with Nature: A Scientific Blue Print to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies. <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>