

# 政策试点运行逻辑探究——以低碳城市试点政策为例

付盈盈, 王锐兰

东华大学人文学院, 上海

收稿日期: 2023年10月7日; 录用日期: 2023年10月24日; 发布日期: 2023年11月27日

## 摘要

政策试点是推动中国经济转型和制度转型的关键, 是一种“有远见的反复试验”。为实现“双碳”目标, “十四五”规划指出要加快促进绿色低碳发展, 降低碳排放强度, 支持有条件的地区率先达到碳排放峰值。低碳政策试点过程中政策运行逻辑与央地互动关系是否会对政策试点进程产生影响, 本文从梳理低碳政策试点运行逻辑出发, 探究政策试点选点、设计、执行、监控、评估、反馈过程中的总特征, 进一步为政策试点提出思考。

## 关键词

低碳政策, 政策试点, 运行逻辑

## Exploring the Logic of Policy Pilot Operation —Taking the Low Carbon City Pilot Policy as an Example

Yingying Fu, Ruilan Wang

School of Humanities, Donghua University, Shanghai

Received: Oct. 7<sup>th</sup>, 2023; accepted: Oct. 24<sup>th</sup>, 2023; published: Nov. 27<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Policy pilot is the key to promoting China's economic and institutional transformation, and it is a "visionary repeated experiment". In order to achieve the "dual carbon" goal, the 14th Five-Year Plan points out the need to accelerate the promotion of green and low-carbon development, re-

duce carbon emission intensity, and support regions with conditions to take the lead in achieving carbon emission peaks. Will the logic of policy operation and the interaction between central and local governments have an impact on the process of low-carbon policy pilot? Starting from sorting out the logic of low-carbon policy pilot operation, this article explores the overall characteristics of policy pilot selection, design, implementation, monitoring, evaluation, and feedback, and further proposes considerations for policy pilot.

## Keywords

Low-Carbon Policies, Policy Pilot, Run Logic

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. 问题的提出

低碳一词最早产生于经济领域,对于低碳城市的研究必须要追溯到关于“低碳经济”的研究发展。2007年9月,我国正式提出发展低碳经济,拉开了中国“低碳”区域实践的帷幕。中国作为世界上最大的能源消费国与碳排放国,积极承担减排责任。近年来,国家不断强化应对气候变化行动,根据自身国情、发展阶段、可持续发展战略和国际责任担当,确定了到2030年的自主行动目标,即二氧化碳排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰[1]。我国仍处于城市化、工业化的快速发展时期,城市作为国家经济社会发展的重要主体,中国70%以上的碳排放来源于城市[2]。其减排目标的实践成果关系到全国低碳发展的成效。为推动绿色低碳发展国家发改委自2010年正式启动国家首批低碳试点,后续2012年和2017年又分别开展了第二批、第三批低碳省、区、市试点工作,涵盖了6个省份和81个城市,通过低碳城市试点工作积累经验进而全国推广,探索不同区域实现碳中和目标的绿色低碳转型路径。笔者期望通过对低碳城市试点政策的运行路径进行梳理分析,能够总结概括出低碳政策试点过程中的经验及做法,为低碳政策在不同城市的试点实践提供参考。

## 2. 理论基础

我国作为全球碳排放大国,不断寻求低碳发展的路径和方法。低碳城市试点是我国积极探索低碳经济发展的重要选择,如何推动低碳政策试点的有效落实,实现绿色转型的发展目标至关重要。在低碳政策试点运行逻辑中,学者们对低碳政策设计目标、低碳试点城市运行模式、碳排放影响因素等内容进行了研究与讨论。庄贵阳、潘家华等学者认为低碳经济是全球经济发展的愿景目标,低碳经济不是一味降低碳排放而忽视经济发展,而是使得经济发展与碳排放达到一种动态平衡状态[3]。目前,我国低碳城市建设主要集中在工业、交通运输业、能源管理等领域,李顺毅学者在数据研究中发展,经低碳政策试点后城市单位GDP的碳排放量明显下降,比同类型城市低碳经济发展更加有效,并能够在低碳政策试点考核评估中取得更佳成绩[4]。武俊伟等学者从国家治理角度深入探讨了低碳政策试点的重要影响[5]。杨博文等学者对基于合成控制法分析了低碳政策试点的成效,以及周迪等学者基于双重差分法对低碳政策试点运行效果进行了研究,均一致认为,低碳政策试点城市在单位经济内有效降低了碳排放量[6]。低碳政策试点成效凸显的情况下,如何让试点政策进一步扩散至更多地区仍然是低碳经济发展的关键。1969年,密歇根大学的沃克(Jack L. Walker)开始关注各种创新型政策如何在各州之间的扩散。他采用历史事件分

析法,对从政策原始创新者到后来跟进者之间的时间维度进行了分析[7]。政策扩散的过程中,格雷(Virginia Gray)提出了政策扩散过程的一个经验模型,他发现在一项创新型政策扩散的初期,政策采纳的发生相对不频繁,而随着各种因素的影响,在此之后采纳的比例会急剧上升[8]。卢卡斯(Anelissa Lucas)从阶段论的视角出发,进一步将政策扩散过程划分为政策再发明、政策发展、政策试点、政策的调节修改与政策的融合等5个阶段,同时他还指出这5个阶段并非是线性的,其间可能存在着跨越[9]。

政策试点是我国特色的政策执行方式,要将低碳政策向更多的城市和地区扩散就必须对低碳政策的运行进行深入分析,尽管目前对政策试点的研究较多,但对低碳政策实施过程中的政策运行机制研究还相对较少,通过挖掘政策试点运行机制有效推动政策实施非常有必要。

### 3. 低碳政策试点运行逻辑梳理

2017年至今,政策试点与独具特色的中国模式、国家治理效能以及“双碳”、“十四五规划”等目标实现联系紧密。基于政策过程视角,笔者尝试从不同角度丰富政策试点在执行中特殊运行逻辑,将低碳城市试点过程梳理为:选点、设计、执行、监控、评估、反馈。

#### 3.1. 政策试点的选点

政策试点的选点一般分为三种方式:中央政府直接指定、中央制定与地方申报相结合、中央直接组织地方政府申报。在中央政府选择试点过程中,充分考虑不同地区的资源禀赋、经济发展情况、产业结构等等因素。自2010年以来,低碳城市试点地区分三批次进行。2010年,第一批低碳试点地区将5省8市作为试点城市,均采用非公开遴选的方式,即中央政府直接指定,开展试点工作。2012年,第二批试点地区采用了指定与申报相结合的方式,即由地方政府申报,经专家组审核后,中央政府进行审批。第三批试点地区的选点亦是如此。从试点的范围来看,试点规模逐渐扩大,逐步聚焦到地市级层面的二三四线城市。试点范围覆盖经济发达区、生态环境保护区、资源型地区 and 老工业基地等。

#### 3.2. 政策试点的设计

低碳试点政策在设计过程中基本遵循了“设计-实验-再设计-再实验”的螺旋往复上升过程,即试点地区在政策规划、政策内容上遵循了“报送国家发改委-专家评审提出修改意见-试点地区执行-地方修改再报送”的逻辑,体现着浓厚的“非官僚制管理模式”。主要表现为,第一批低碳试点在政策目标上,中央政府充分发挥“民主实验主义”的治理形式,以政策发展方向和价值使命阐述为主,既没有制定低碳建设的总体目标和具体目标,也没有对低碳城市发展的短期、中期、长期目标提出规划。在政策内容上,第二批加入了建立控制温室气体排放目标责任制,第三批明确要求设置达峰目标。总体来看,政策试点的设计过程以“实验-设计”的螺旋上升路径为基础,不断提升政策精细化水平。

#### 3.3. 政策试点的执行

低碳城市试点政策属于一个典型的具有完全“模糊”属性的试点政策,能否充分有效执行是政策运行成败的关键。从国家应对气候变化战略研究和国际合作中心发布的《中国低碳省市试点进展报告》来看,我国35个低碳试点建设过程基本都实行了6个保障政策执行的机制:组织保障机制、人才保障机制、资金保障机制、目标责任制、监测核算机制、信息公开机制。例如,从组织保障机制来看,低碳城市试点政策执行之初一般都会在全市层面召开启动大会,对政策进行宣传并引导、带动社会各界对试点政策给予支持。大多数试点地区会通过成立“低碳城市建设领导小组”的方式协调调配资源。但是牵头领导级别存在一定的差异,有的是地方“一把手”,有的则是地方主要领导,如常务副市长、副市长等牵头[10]。党政“一把手”权力赋予可能会对制度作用的发挥产生重要影响。因此,地方政府要通过“一把手”带头的联席会

议制度, 协商并分配各区各部门碳排放总量控制目标, 以清晰的总量目标体系倒逼实现“双碳”目标。

### 3.4. 政策试点的监控

尽管在第二批、第三批试点地区中, 许多地方政府为获得中央政府的资源要素和其他优先政策, 申报低碳试点的积极性较高, 但很多工作都是“虎头蛇尾”, 并没有保持积极的态度去执行。根据地方政府应对政策试点的行为特征, 如何从监控角度确保政策有效执行, 必然是低碳城市试点政策成败的关键。笔者认为, 对低碳城市试点政策的监控主要分为两个方面: 中央政府主导的试点政策监测机制、地方政府主导的试点政策监测机制。

中央政府主导的政策试点监测机制: 通过制定试点地区定期汇报、定期监督、交流互动机制保障试点政策的有效实施。根据低碳试点政策对碳强度的影响研究可知, 国家低碳试点政策在政策实施后的第一年至第五年的政策效果比较显著, 而第六年的实证结果却没有显著性[11]。因而, 笔者认为要延长低碳试点政策效果的时效性, 就需要持续跟踪和考核试点区碳减排情况, 打破政策效果在第六年消失的壁垒, 即建立低碳试点政策长效执行保障机制。

地方政府主导的监测核算机制: 我国沿海发达地区低碳试点城市较早开始建立低碳监测体系。如下表 1 所示, 我国宁波、深圳、上海等地在试点过程中构建并不断完善低碳监测体系。

**Table 1.** Low carbon monitoring system for some coastal areas

**表 1.** 部分沿海地区低碳监测体系

地区	低碳监测体系
宁波	开发了温室气体清单数据信息查询管理系统, 可以在线填报和分析温室气体数据, 并对重点企业、交通和大型建筑进行耗能监测和诊断。
深圳	建立了控排企业、建筑物、交通运输企业温室气体统计核算制度, 要求企业每年需提交第三方核查报告, 并通过完善核查机构和人员队伍的管理, 推动碳核查机构和人员管理的法治化和制度化建设, 以及提升核查机构专业技术能力。
上海	开发了专门的软件, 整合了能源利用状况报告、节能月报、温室气体排放报告, 是国内首个一次性填报生成的系统; 同时在“十二五”期间, 出台的节能低碳各类地方标准超过 100 项。

### 3.5. 政策试点的评估

在我国政策试点过程中, 不断构建各项试点政策的评价指标体系, 并且向全国范围内推广。低碳城市试点政策也不例外, 主要包括: 一是编制碳排放清单。二是建立低碳评价指标体系。2010 年, 中国社科院公布了我国第一个低碳城市评估标准体系, 建立低碳产出、低碳消费、低碳资源和低碳政策 4 个一级指标、12 个二级指标的低碳经济发展水平的衡量指标体系。庄贵阳、陈楠两位学者在对全国第三批 70 个低碳城市在 2010 年和 2015 年进行了多维度评估, 从宏观领域、能源、产业、低碳生活、资源环境、低碳政策六个维度开发了一套低碳城市建设评价指标体系[12]。杨艳芳等学者利用层次分析法建立起以低碳城市为目标层的北京市低碳城市发展评价体系, 确定了低碳生产、低碳消费、低碳环境、低碳城市规划 4 个准则层的权重[13]。建立科学有效的政策评估指标体系, 对低碳城市试点政策成效的定量评估、发挥政策试点的引领示范作用、强化试点政策的科学性、准确性、有效性至关重要。

### 3.6. 政策试点的反馈

基于“实验主义治理”逻辑以及中国现实情境中试点发起层级与实施主体之间权力配置的互动关系角度, 笔者尝试梳理“政策试点”反馈的不同路径。如何在“实验主义治理”逻辑上提高试点政策的可

靠性、成功率、外推性, 不仅需要试点成效评估, 更需要反馈和汇总。中央与地方通常在目标和手段之间讨价还价, 因而, 从“目标-手段”两个角度考虑, 纵向府际关系大致可分为三种模式: 强中央模式、强地方模式、议价模式。不同政策领域, 同一政策领域的不同实施阶段, 可能采用不同权力模式, 有时采取强中央模式, 强调中央政府的“顶层设计”以及对地方的控制; 有时采用集权程度低的权力模式, 给予地方充分自主权; 有时采取议价模式, 在强调中央控制权的同时, 给予地方政府自主权。即便在低碳试点同一个政策领域, 随着时间的变化, 中央与地方的权力配置也会出现差异。如下表 2 所示, 在变动的央地关系互动当中, 低碳城市试点政策的反馈过程也呈现出不同的特征。

**Table 2.** Exploring the Feedback Path of Pilot Policies  
**表 2.** 试点政策反馈路径探究图

府际关系模式	地方政府行为特征	反馈路径	主要路径方向
强中央模式	模仿/执行行为	正式评估	中央→地方
议价模式	自主行为	正式评估/非正式评估	中央↔地方
强地方模式	争先/创新行为	正式评估/非正式评估/政策创新	中央←地方

#### 4. 结论与讨论

改革开放以来, 在中国一系列关键性政策的施行过程中, 均提到“由点到面、点面结合”, 政策试点基本已成为必经环节。试点政策的试错过程是一个逐步纠正、学习与普遍推广的过程, 也是“实验主义治理”充分体现的过程。低碳城市试点是推动低碳政策落实的有效路径, 通过发起低碳政策试验(选点)、受到各级决策者的支持、获得中央的特殊或优惠政策和扶持措施(设计)、正式成为试点地区(执行)、互动探索学习(监测评估)、传播反馈等路径, 不断推动政策落实, 有效促进实现低碳经济的愿景目标。低碳城市政策试点的现实路径反应了试点过程中中央与地方的权力配置关系、行为表现等的复杂性和多样性。这使得中国整体性的国家治理模式又一次进入深度变革时期。

尽管如此, 我国试点政策多与“弱激励、弱约束”的特点密不可分, 试点政策在初始阶段需要地方发挥能动性进行探索, 目前仍存在激励不足、约束不够等问题, 无法充分调动地方政府和官员的积极性, 影响试点效果。因而, 充分调动、激励试点地区的内生动力, 是试点政策能否有效运行的关键, 适度加强“顶层设计”、控制试点地区的自由裁量空间显得十分有必要。

#### 参考文献

- [1] 新华社. 强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献[EB/OL]. [https://www.gov.cn/xinwen/2015-06/30/content\\_2887330.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2015-06/30/content_2887330.htm), 2023-09-24.
- [2] 李云燕, 赵国龙. 中国低碳城市建设研究综述[J]. 生态经济, 2015, 31(2): 36-43.
- [3] 庄贵阳. 中国低碳城市试点的政策设计逻辑[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(3): 19-28.
- [4] 李顺毅. 低碳城市试点政策对电能消费强度的影响——基于合成控制法的分析[J]. 城市问题, 2018(7): 38-47. <https://doi.org/10.13239/j.bjsshkxy.cswt.180706>
- [5] 武俊伟. 政策试点: 理解当代国家治理结构约束的新视角[J]. 求实, 2019(6): 28-40+108.
- [6] 杨博文, 尹彦辉. 顾此失彼还是一举两得?——对我国碳减排经济政策实施后减排效果的检视[J]. 财经论丛, 2020(2): 104-112. <https://doi.org/10.13762/j.cnki.cjlc.20191008.001>
- [7] Walker, J.L. (1969) The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63, 880-899. <https://doi.org/10.1017/S0003055400258644>
- [8] Lucas, A. (1983) Public Policy Diffusion Research: Integrating Analytic Paradigms. *Science Communication*, 4, 378-408. <https://doi.org/10.1177/107554708300400303>

- [9] Gray, V. (1973) Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, **67**, 1174-1185.  
<https://doi.org/10.2307/1956539>
- [10] 郭施宏, 王雪纯. 中国迈向“双碳”目标的政策执行保障机制研究——来自低碳试点城市的实证经验[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 57-68.
- [11] 周望. 连接理论与经验:政策扩散理论与中国的“政策试验” [C]//中国行政管理学会. 中国行政管理学会 2011 年年会暨“加强行政管理研究, 推动政府体制改革”研讨会论文集. 2011: 741-746.
- [12] 陈楠, 庄贵阳. 中国低碳试点城市成效评估[J]. 城市发展研究, 2018, 25(10): 88-95+156.
- [13] 杨艳芳, 李慧凤, 郑海霞. 北京市建筑碳排放影响因素研究[J]. 生态经济, 2016, 32(1): 72-75.