

“双碳”目标下碳减排政策执行偏差： 现实表征、生成机理及破解策略

郭海蓝¹,谭志雄²,刘胜男²

(1. 西南政法大学行政法学院;2. 重庆大学公共管理学院)

摘要:随着“双碳”战略目标的全面推进,碳减排政策在我国绿色发展格局中的地位日益凸显,成为统筹经济转型与生态文明建设的重要抓手。地方政府是碳减排政策的具体执行者,在实践中,如何将中央的政策目标与制度要求转化为具体行动并统筹好本地的资源与发展诉求,成为决定政策能否落地的关键所在。聚焦政策执行的情境实践,归纳出地方政府在落实碳减排任务过程中普遍存在的四类执行偏差现象:机械性执行、选择性执行、象征性执行及“一刀切”执行。这些执行偏差并非偶发现象,而是地方政府在特定制度约束与治理结构下的具体行为选择,其背后反映的是央地关系中激励失衡与权责错位等深层次问题。基于央地委托代理关系的分析框架,剖析执行偏差的内在成因如下:“理性经济人”思维引发政策认知偏差、信息不对称加剧监管逃避、现行指标分配机制制约地方主观能动性、考核激励制度失灵等。在此基础上,从理念、技术、方法与制度共4个维度建构破解路径:理念层面,厘清“双碳”目标的推进逻辑与实施节奏;技术层面,强化信息共享与协同监管能力;方法层面,推动区域协同合作,完善市场交易机制;制度层面,优化考核方式与激励约束制度。上述路径方案可补强碳减排政策从中央设计到地方执行的传导链条,提升政策落地的精准度与治理效能,为实现“双碳”目标提供理论支撑与制度启示。

关键词:碳减排;碳达峰碳中和;政策执行偏差;绿色发展;央地关系

一、问题的提出

长期以来,中国积极参与全球气候变化议题,为碳减排贡献中国方案和中国力量。基于构建人类命运共同体的责任担当及实现可持续发展的内在要求,中国提出“双碳”目标,彰显了积极应对气候变化、走绿色低碳发展道路、推动全人类共同发展的坚定决心。作为“双碳”政策体系的顶层设计,《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》明确了“全国统筹、节约优

先、双轮驱动、内外畅通、防范风险”的原则,并提出了分阶段目标和重点任务。作为配套政策,国务院《2030年前碳达峰行动方案》提出了“碳达峰十大行动”,量化了降碳目标。《政府工作报告——2026年3月5日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》明确将“加快推动全面绿色转型”列为年度重点任务,强调要以碳达峰碳中和为牵引,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,并提出实施碳排放总量和强度双控制度,完善碳排放统计核算和碳足迹管理体系,进一步扩大碳排放权交易市场覆盖范围

引用本文:郭海蓝,谭志雄,刘胜男.“双碳”目标下碳减排政策执行偏差:现实表征、生成机理及破解策略[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(2):107-118.

基金项目:重庆市社会科学规划博士项目(2021BS105);国家社会科学基金一般项目(23BJL010)

作者简介:郭海蓝(1993—),男,讲师,博士,主要从事环境行政法研究。E-mail:guohailan1993@163.com

等具体要求。这表明,在当前国家治理体系中,碳减排已不再只是中长期生态文明建设的战略目标,而是被进一步转化为具有鲜明现实导向和明确行动要求的年度重点任务。中央关于绿色低碳发展的制度部署能否在地方层面得到准确、有效落实,已成为“双碳”目标能否稳步推进的关键问题。

为应对气候变化并确保如期实现碳达峰碳中和目标,我国围绕绿色低碳转型逐步构建起较为完备的政策体系,并通过规划引导、约束性指标、监督考核及专项行动等多种方式推动碳减排任务落实。随着“双碳”目标逐步从战略部署转入具体实施阶段,碳减排政策在国家治理中的约束性不断增强,对地方政府的执行能力和治理水平提出了更高要求。然而,在政策实际运行过程中,政策目标具有长期性、系统性与约束性特征,而地方的经济发展压力、资源禀赋差异及治理能力水平存在明显差异,中央政策设计与地方执行之间往往存在张力,政策执行偏差问题凸显。实践中,地方政府在落实碳减排任务时,可能会擅自调整政策内容、扩大或缩小适用范围^[1],或出于完成考核指标的需要而采取拖延执行、机械执行、选择性执行等策略,甚至出现照搬照抄、敷衍应付等形式主义问题^[2],从而使政策执行效果偏离既定目标。近年来,关于政策执行偏差的研究不断深化,学界围绕其成因展开了多角度分析,主要观点包括:中央政府在制定与分派政策目标时,忽视地方资源禀赋与实施能力的差异性^[3];基于“理性经济人”逻辑,地方政府展现出对经济增长目标的偏向性选择;地方分权体制下行政职能的碎片化,制约了环境政策的统筹推进^[4];为应对上级考核压力,地方政府采取“运动式”治理方式^[5];出于利益考量,地方政府间实施负面共谋行为^[6]等。此外,公众及环保组织在环境政策执行中的参与度和支持度偏低,也被视为影响政策落地的重要社会因素之一^[7]。针对上述执行偏差,学界为碳减排政策的有效落实提供了治理思路:一种观点认为国家在制定相关政策时,应统筹把握“双碳”目标的阶段性重点任务,协调碳减排与产业结构调整之间的关系,强化低碳技术的研发、应用与推广,并理顺

政府与市场在碳治理中的功能分工^[8]。另有观点指出,碳减排政策应聚焦能源供给侧与需求侧的低碳转型及碳汇能力建设三大关键维度,重点推动碳市场与绿色金融体系发展,逐步构建高效协同的治理机制^[9]。

现有研究在碳减排政策执行偏差的表现特征、成因分析及应对措施等方面均取得了一定的理论进展,为后续研究工作提供了重要参考。然而,相关理论成果多将关注重点置于政策工具设计或地方行为策略方面,对“双碳”目标推进过程中中央与地方之间的互动关系分析相对不足,未能系统揭示政策传导路径中权责划分、考核激励与执行偏差之间的内在关联。作为一项系统性强、实施链条长的国家治理任务,碳减排政策的执行过程涉及多层级主体、跨部门协同与多元利益调和,政策从设计端向执行端传导的过程中易出现目标偏移、理解错位等现象。在中国独特的环境治理体制下,中央政府作为政策的制定者与目标设定者,通常会委托地方政府承担具体执行职责,构成典型的自上而下的委托代理关系。在这一体制安排下,政策执行效果高度依赖央地之间的权责划分、激励约束机制与资源配置结构。若忽视央地关系维度,仅从制度设计层面审视政策文本,难以解释碳减排政策执行过程中普遍存在的偏差现象。在现行科层治理结构下,中央政府与地方政府在碳减排政策推进过程中所承担的职责及面临的约束条件并不相同,在政策理解、目标排序和执行方式上易形成差异。这种治理结构下的利益错位与逻辑差异,正是地方政府在碳减排政策执行中出现机械执行、选择性执行等偏差行为的深层诱因。基于此,本研究试图突破单一的政策工具主义视角,从碳减排政策执行偏差的现实表征出发,深度解析央地互动关系中的利益博弈逻辑与权责配置格局,以揭示碳减排政策执行偏差的生成机理,并在此基础上提出可行的破解策略,为实现碳达峰碳中和目标提供制度支撑与实践启示。

二、碳减排政策执行偏差的现实表征

从央地委托代理关系视角出发,为实现“双碳”目标,中央政府作为委托方,制定了一

系列碳减排政策,并将具体执行权委托给地方政府及相关职能部门。地方政府作为代理人,应结合当地实际情况制定并推行本地化的碳减排政策,对委托人所托付的环境质量和生态安全承担责任。然而,在实际执行过程中,由于信息不对称和利益冲突等原因,中央与地方之间的委托关系常常偏离其制度设计初衷,甚至出现政策执行效果与政策初衷相悖的结果。

1. 认知不足的机械性执行

在“双碳”目标全面推进的背景下,中央围绕碳达峰碳中和相继出台了一系列规划和行动方案,对地方政府提出了明确的目标要求和实施路径。然而,在具体执行过程中,部分地方政府对“双碳”目标的阶段性安排、推进节奏及实现方式理解尚不够充分,不仅未能结合本地产业结构、能源禀赋和发展条件对政策进行合理转化,更是将其简单理解为压减能耗和控制排放的短期任务,导致政策执行呈现出明显的机械化倾向。如,为确保完成年度能耗双控目标,2021年北方某资源型地级市对重点用能企业实施集中调控,对多数企业按比例压减生产负荷,并对部分高耗能项目实行限产限电措施;部分沿海省(区)也相继出台强化能耗管控措施,对水泥、化工、电解铝等行业统一限制产量或用能规模^[10]。上述情况表明,部分地方在执行碳减排政策时,对政策内涵和实施要求缺乏系统理解,未能根据本地实际对政策进行科学分解,而仅是通过层层传达指标、刚性压减用能等方式简单落实上级部署,使政策执行停留在形式合规层面,是照搬照抄、简单应对的机械性执行。此类做法虽在短期内能够降低能源消费总量,但由于缺乏对产业结构调整 and 能源转型路径的统筹安排,往往会导致企业生产频繁波动,影响正常经营秩序,也难以从根本上实现节能降碳目标。

2. 利益导向的选择性执行

出于发展压力或政绩考量,部分地方政府在执行碳减排政策时,会刻意误读或曲解政策精神。有的地区为实现碳达峰目标,反而加快上马高耗能、高排放项目,以拉动短期GDP。如2021年北方某省计划推进178个“两高”项目,预计新增能耗5942万t标准煤,远超

“十四五”期间新增用能空间;南方某省自2020年5月以来,有63个在建或拟建每年新增能耗超过10万t标准煤的项目未纳入国家发改委的清单,累计每年新增能耗1929万t标准煤^[11]。这类现象体现出地方政府在实施“双碳”政策时的选择性执行倾向,即依据本地偏好对政策作出有利于自身的片面诠释,并据此开展行动。这种行为违背了“双碳”战略目标的系统性安排和政策初衷,导致政策执行出现偏差。因央地信息不对称,类似的投机行为还可能会引发地方间的模仿与“共谋”,损害政策一致性^[12]。

3. 行动不力的象征性执行

在“双碳”政策执行过程中,一些地方政府虽在政策文件中积极表态,展示出强烈的减排意愿,但在实际工作中缺乏具体行动与有效抓手,致使政策执行流于形式。这些地方政府表面上响应中央号召,实则并未将政策意图内化为治理目标或转化为可行路径,碳减排政策实施停留在“纸上谈兵”的阶段。《2021年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表》显示,从能耗强度降低情况来看,2021年上半年9个省(区)能耗强度同比不降反升,10个省(区)能耗强度降低率未达到进度要求^[13]。这一结果表明,部分地方虽在政策层面积极响应,却未能将“双碳”目标落实为实际行动,象征性执行问题突出。此类地方政府在执行政策时并非以实质成效为导向,而更偏重于表达立场,缺乏清晰的治理思路与系统推进策略,这不仅反映出部分地方对“双碳”目标整体性和阶段性理解不足,也揭示了形式主义的现实问题。若此类行动滞后、落实乏力的象征性执行现象持续存在,势必会影响“双碳”目标的整体推进。

4. 缺乏弹性的“一刀切”执行

各地资源禀赋差异显著、经济发展路径不一,实现“双碳”目标需要因地制宜、分类施策。然而,部分地方政府片面追求减排成效,存在急于求成倾向,在碳减排政策实际执行过程中往往简单套用统一标准,推动“一刀切”式的政策实施。这类执行方式未充分考量地区差异与公众承受能力,削弱了政策应有的治理成效,如出于减排目标要求,西部某地生态环境部门在牵头开展农村人居环境集中整治工作的过程中强

制推行“煤改电”,禁止农村居民继续使用煤炭作为生活能源。此举虽符合降低化石能源比例的总体方向,但脱离了当地农村居民的实际生活条件,不仅加重了生活成本,也与其长期形成的生活习惯存在冲突,最终遭遇了较大阻力^[14]。再如,部分地方政府对碳排放数据反弹的认知不足,一旦碳排放量略微上升,就迅速实行“一刀切”举措。由于社会需求、电力市场、国际环境和自然条件等因素的变化,碳排放量在一定时间和范围内出现波动起伏甚至反弹是正常现象^[15],这种将阶段性波动简单归因于执行不力,进而采取盲目治理的做法,不仅会削弱政策的稳定性与科学性,还可能对经济运行和社会信任造成负面影响。

三、碳减排政策执行偏差的生成机理

1. “理性经济人”思维引发政策认知偏差

在碳减排政策执行过程中,部分地方政府存在政策认知偏差,误解了碳减排和经济增长的关系,认为推行碳减排会导致治理成本增加、经济发展受阻等问题;还有部分地方政府为了追逐政策热点,盲目跟风确立减碳目标,低估了碳减排推进的难度。

(1) 片面理解“双碳”目标

部分地方政府对“双碳”目标存在认识误区,没有充分理解实现“双碳”目标的历史背景、重大意义和变革路径,倾向于作出有利于地方短期经济增长的解释,把实现碳达峰的目标期当成增加GDP的窗口期,认为在2030年前可以大量使用化石能源,2030年达到碳排放高峰后,再解决碳排放问题。如,中央第六生态环境保护督察组在西部某市督察时发现,该市部分区县2023年细颗粒物浓度比2020年有所上升,优良天数相对减少。其原因在于,该市通过主动调整管控范围的方式,刻意规避国家监管要求。《“十四五”全国清洁生产推行方案》要求,焦化等6类行业新建项目严格实施产能等量或减量置换,但督察发现,该市有关部门印发的工作方案却将国家明确要求的6类管控行业缩减至4类,刻意遗漏了焦化、炼油项目,盲目推进焦化、炼油等高耗能、高排放项目建设,加剧了本地区的环境压力^[16]。前述行为是对“双

碳”目标的曲解,不仅未能准确把握目标的核心要义,反而将“碳达峰”错误等同于“碳冲锋”,意图在碳达峰时间节点到来前大量消耗能源,以保障本地短期经济增长。类似行为忽视了“双碳”目标的整体性和长期性,转嫁了碳减排的责任义务,影响了“双碳”目标的进程和效果。

(2) 割裂碳减排与经济增长的辩证统一关系

碳减排和经济增长是相辅相成的,可通过推动清洁能源、绿色技术和低碳产业的发展,促进地方产业升级和经济转型,实现经济增长和碳减排双赢的局面。然而,部分经济基础相对薄弱或空气污染较为严重的地区,在实践中仍延续过去以牺牲环境为代价的发展方式^[17],认为实现碳减排目标会妨碍经济增长、牺牲地方经济利益,必须在地方经济发展和环保之间做出单项选择。如,南方某市政府及相关部门在2019—2021年对该市9家陶瓷企业未取得节能审查意见便建成投产或擅自扩大产能的行为长期未予处置,之后在该省针对高耗能、高排放企业问题组织摸底排查中,上述9家陶瓷企业的违法行为被查实。然而,为维护区域经济活动、规避因严格监管对经济产生的短期影响,该市的市县两级发展改革部门置生态环境保护要求于不顾,未严格依据《固定资产投资项目节能审查办法》责令上述9家企业停止生产、限期改造,而仅对企业未取得节能审查机关出具的节能审查意见便开工建设的行为提出限期整改要求,未严格履行相关法定职责。此外,该市长期未按照《节能监察办法》的规定,将企业节能审查意见的落实情况纳入节能监察范围,致使企业违规用能问题长期游离于监管之外^[18]。该市政府的上述监管失职暴露了其在行政履职中重经济轻环保的错误观念。

(3) 低估碳减排推进的难度

某些地方政府没有充分了解碳减排的难度和挑战,对碳减排的现实基础和困难瓶颈缺乏科学评估,为追逐政策热点,盲目跟风确立了率先完成碳达峰的目标,认为碳达峰是同时同步达峰而不是梯次分层达峰。此类做法旨在通过设定碳达峰目标,提升地方政府在碳减排方面

的声誉,赢得公众的信赖和支持,获取上级政府的关注。然而,由于制定的碳达峰目标缺少低碳转型的基础和条件保障,未能充分考虑当地的资源禀赋和政府治理水平,地方难以在有限的时间内达成所定的碳减排目标,减碳计划很可能流于空谈。如,东部沿海某省份曾发文提出在2027年左右实现碳达峰,并在相关部署中对部分地区提出更早达峰的政策安排^[19]。此类明显提前于国家总体时间安排的目标设定,固然体现了地方推进绿色低碳转型的积极态度,但若缺乏与之相匹配的产业转型基础、能源结构支撑和治理能力保障,则易因脱离本地实际而削弱目标的可实现性,甚至使相关表态停留于政策宣示层面。

2. 信息不对称加剧监管逃避

碳减排政策的制定主体和执行主体之间存在一定的信息不对称情况,这种信息差可能会促使政策执行主体为谋取地方利益隐瞒或过滤政策执行信息,虚假执行碳减排政策。与此同时,环境治理体制不完善及监管方式不成熟,亦可能加深碳减排政策执行中的信息不对称和信息失真程度。

(1) 治理体制诱发信息隐瞒

长期以来,我国环境治理采取双重治理体制,地方生态环境部门由生态环境部和地方政府共同领导,地方生态环境部门在业务上受生态环境部指导,并接受中央的监督考核和督察,而人事权和财权则受制于地方政府。双重治理体制易带来利益驱动下的信息隐瞒和信息过滤问题:地方生态环境部门受地方政府的影响远超上级业务指导部门,其往往面临着责任多权力少、问题多资源少等困境^[20]。出于对经济绩效的追求和政治晋升的考量,地方政府可能会促使生态环境部门放松环境监管与执法尺度,甚至瞒报、虚报环境治理等状况,而后者出于政治考量与利益权衡,不得不与地方政府的决策保持一致,从而为地方政府策略性地逃避碳减排考核和监管提供行动空间,最终偏离中央的环境治理目标^[21]。如,中央第二生态环境保护督察组在东北地区某县督察时发现,该县的现代农业高新技术产业示范区热电联产项目一直未办理环保、施工许可等手续,但为推进项目建

设进程,当地县政府召开县长办公会议,以会议决策形式违规推动该项目开工。会议明确,即便项目尚未取得开工所需的相关审批手续,仍可先行开展场地平整、桩基础施工等前期工作,甚至要求相关审批和主管部门对该项目的建设行为暂不予以处罚。截至督察核查时,该项目已完成2台锅炉的桩基础施工任务,累计投资2000万元。然而,在县政府的授意下,地方生态环境部门并未对该项目的违法建设行为及时作出处罚^[22]。此案清晰展现了地方生态环境部门因受制于地方政府而未能依规执法,也印证了双重治理体制下地方偏离中央环境治理目标的现实困境。

(2) 监管方式制约不足

在集权-分权体制下,环境监管多采用突击检查和专项整治方式,然而,此类以短期动员为特征的监管模式难以充分获取相关信息,监管人员无法掌握地方执行碳减排政策的真实情况,监管效能往往不佳。部分地方政府实施碳减排政策时常抱有侥幸心理,采用投机策略,如在上级监管不力和政策约束不强时,存在政策落实不到位等问题,或监管仅仅停留在表面的解释、形式化的宣传或简单的模仿等层面,甚至出现敷衍塞责的现象,存在明显的监管漏洞和减碳盲区,相关政策因此难以落到实处。如,中央第一生态环境保护督察组进驻北方某资源型省份督察时发现,该省某地级市对5个未经法定程序审批即盲目上马的高耗能、高污染焦化项目监管不力,导致相关项目建成投产后,该市相较于2019年新增用煤约1000万t,大幅增加了主要大气污染物和二氧化碳排放量,明显阻碍了当地碳减排工作的推进^[23]。当地市政府及其相关部门的监管不力,导致国家层面的碳减排政策在该行政区域内未能有效落地实施。

3. 现行指标分配机制制约地方主观能动性

中央政府作为委托方,通常通过指标分配的方式将碳减排政策任务下达至地方政府,并配套一定的资源支持,以推动既定政策目标的实现,形成了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制^[24]。然而,这种层层分解、压力逐级传导的制度安排,使得指标分解的“行政性”与企业

经营的“市场性”在逻辑上存在一定矛盾和冲突,碳减排责任有时难以得到具体落实。

(1) 指标分配的合理性亟待提升

一方面,各地区的碳排放量取决于当地的经济水平、产业结构、能源结构、技术发展水平等因素。我国的区域异质性显著,各地面临着不同的碳减排压力,而现行的碳排放权指标分配方式未充分考虑各地区的实际发展差异,指标分配的合理性有待提升。如相关报道显示,当前碳排放配额主要依据基准线进行分配,虽在形式上具有一定统一性和可操作性,但受电力结构、资源禀赋和发展阶段差异等因素影响,一些地区尤其是西部省(区)已出现“净买碳”的情况,且随着基准线持续收紧,相关地区的清缴履约负担呈加重趋势^[25]。这表明,在区域发展基础和转型能力差异较大的背景下,若仍主要依赖相对统一的分配规则,容易使部分地区承受与其现实条件不相匹配的减排压力。另一方面,为达到碳减排目标,部分地区设置了年度指标、季度指标甚至月度指标,压力最终分解至各时间段,并传导至辖区内的重点企业。然而,频繁的指标控制难以与市场规律相匹配,企业生产必然会受市场规律制约,如在市场形势好时,企业要增加生产;在市场形势不好时,企业则要减少甚至停止生产。由此,碳排放量的波动幅度较大,难以满足行政命令所规定的持续稳定下降的要求。

(2) 命令控制型的政策难以为继

从长期来看,减碳是技术进步的结果,因为技术进步可推动生产生活方式的改变,减少发展对碳资源的依赖和碳排放的产生。但是,部分地方政府并未采取措施积极推动技术进步,反而为了追求短期减碳效果,发布了一系列命令控制型政策。其中,单一的命令控制型碳减排政策缺陷明显,难以适应复杂多变的环境。为适应“双碳”目标和经济社会绿色转型要求,命令控制型碳减排政策需要持续动态优化,如部分地区为达到政策指标,采取临时性的手段抑制碳排放或者直接关停部分高碳排放企业。相关企业被迫停产和清退,影响了产业链上下游企业的正常经营,造成相关原材料的价格一路攀升。同时,因缺乏相应的补偿机制,企业清

退带来的失业问题影响了企业的生存发展和居民的正常生活。这一系列问题使得命令控制型政策在推进碳减排工作过程中难以为继。

(3) 按地区分解指标割裂跨区域责任

碳减排指标的层层分解与责任界定受行政区划等因素制约,容易割裂跨区域碳减排责任,消解其整体性与协同性,加之不同行政区域之间缺乏有效的沟通协作和利益衔接机制,各地易陷入各自为政、片面追求自身发展的局面,跨区域减排责任难以协调统一。如,在长三角区域推进绿色低碳转型过程中,由于区域内各城市资源禀赋、发展阶段和低碳发展基础差异较大,尚未形成统一的低碳协同机制,加之碳排放核算标准、政策执行力度和碳成本分担机制存在差异,钢铁、化工等高载碳产业可能会向环境规制相对宽松或政策执行力度较弱的地区迁移,从而形成“碳转移”现象。这种因产业跨区域流动而引发的碳排放空间转移,不仅可能抵消迁出地已有的减排成效,也会加重迁入地未来的转型压力,进而影响区域碳减排责任的合理分担与协同落实^[26]。这不仅损害了各方利益与信任,更不利于形成“全国一盘棋”、全社会协同推进的低碳发展格局,最终影响全国碳减排工作的整体成效。

4. 考核激励制度失灵

委托代理理论的核心在于通过考核激励等方式,降低成本并减少风险,以实现委托人与代理人的共赢。考核激励制度的建立对于“双碳”目标的实现至关重要,然而当前考核激励制度仍面临制度失灵的困境。

(1) 考核制度的设计缺陷明显

首先,尽管绿色低碳发展在当前政府绩效评估指标体系中的地位已有所提升,但低碳发展等环保相关指标仍难以撼动经济发展在政府考核中的核心地位。很多地方政府及其官员仍停留在传统政绩考评模式中,对环保领域的工作不够重视。其次,碳减排考核的标准仍有待完善。在碳排放考核中,仍缺少碳排放总量、碳排放强度、碳汇等核心指标和相关数据,中央政府难以对各地各部门的排放总量与强度控制情况开展科学评估。最后,碳减排考核方法缺乏客观性,按照《中华人民共和国大气污染防治

法》第4条的规定,省级人民政府负责制定考核办法,考核本行政区域内地方大气环境质量改善目标和大气污染防治重点任务完成情况。在考核方法自定的情况下,部分地方政府可能碍于政绩和社会评价,使考核流于形式。

(2) 激励制度的实践异化

激励制度是地方政府执行政策的直接动力,正向激励主要包括政治激励和财政激励。就政治激励而言,中央以职位晋升激励地方政府官员更好地完成政策任务,因此,地方政府在履职过程中往往倾向于追逐政策热点。而在具体政策执行过程中,又存在两极分化的现象:部分地方官员为谋求晋升,在政绩考核压力下,往往忽视现实条件,采取突击式、运动化的碳减排行动;而无意晋升或临近退休的地方官员,则拖延执行碳减排政策,甚至以“循序渐进、科学安排”为借口,将原本简单的污染问题拖延成严重问题。从财政激励的角度来看,环保财政支出在公共财政支出体系中处于弱势地位,且专项资金的扶持在地区分布、企业规模等维度上存在补助失衡的问题。这种失衡导致相关主体的付出与收益不对等,使其缺乏参与积极性,进而陷入行为困境^[27]。

负向激励主要是指碳减排政策执行中的问责追责。近年来,我国出台了一系列针对领导干部生态环境问责的法律法规,但相关立法尚未明确追责程序和追责力度,也未强化不同效力层级规范之间的衔接机制。在实际问责过程中,因缺乏明确的处罚依据,地方政府及官员的违法失职成本偏低,追责力度弹性较大。

四、碳减排政策执行偏差的破解策略

碳减排政策执行偏差是地方政府在推进“双碳”目标进程中所出现的现象,有悖于经济社会发展规律和碳减排秩序,会导致资源错配、要素扭曲等严重后果,与完整准确全面贯彻新发展理念背道而驰。为此,要立足理念、技术、方法、制度等层面,开展有针对性的优化改进,以提升碳减排政策执行的实际效果。

1. 确立分类有序的碳减排推进逻辑

在“双碳”目标推进过程中,部分地方政府

在政策执行中存在认识偏差,对碳减排与经济发展之间关系的理解较为片面,易以短期发展压力为导向理解并落实相关政策,从而导致政策执行过程中出现简单化、刚性化甚至偏离政策初衷的情形。基于此,有必要在理念层面进行纠偏,引导地方政府从整体性、长期性和阶段性相统一的视角理解“双碳”目标,使其既要正确把握碳减排与经济结构调整、能源转型、社会承受能力之间的内在关联,又要科学认识不同地区、不同领域推进低碳转型的时序差异和实施节奏,从而为碳减排政策的有效实施奠定更为科学的认知基础。

一是明确“双碳”目标实现的复杂性,将新发展理念融入“双碳”目标实践。实现碳达峰碳中和是一项复杂而长期性的系统工程,不仅涉及经济结构、能源结构和产业体系的深度调整,也关系到社会稳定、区域协调和民生保障,面临多重目标约束。在推进“双碳”工作过程中,必须统筹处理好发展和保护、短期和中长期、国内和国际等多维度关系。在制定“双碳”规划及行动方案时,不能孤立地设置碳减排目标,而应充分考虑其与经济社会发展目标之间的协调性、一致性和可行性。同时,还应统筹考虑经济社会发展的现实基础和社会承受能力,兼顾不同地区、产业和群体的利益诉求,合理确定政策强度和实施方式。具体而言,在设定碳减排目标和约束指标时,应充分评估地方经济发展水平、财政保障能力及产业结构对能源消费的依赖程度,防止脱离实际简单提高约束要求;在设计具体制度时,应注重平衡环境保护与经济发展之间的关系,对可能受到较大影响的行业和市场主体给予必要的制度缓冲和政策支持,避免因政策调整过于刚性而引发生产波动、就业压力或社会风险。同时,还应充分考虑居民生活成本、企业经营负担及区域发展差异对政策执行的影响,通过完善财政补助、转移支付和公共服务保障等配套措施,提高政策的可接受性与稳定性。在此基础上,根据现实条件合理确定政策约束强度和实施方式,使碳减排要求既能够体现国家整体目标,又能够与地方实际承受能力相匹配,从而减少机械执行和简单化落实所带来的执行偏差。

二是明确“双碳”目标实现的推进节奏,形成分层分类、梯次推进的实施路径。地方政府应立足国家整体部署,制定符合实际的长期减碳目标和阶段性实施方案,科学把握减碳工作的节奏。应树立分批次、分层次实现碳达峰碳中和的理念,根据不同地区的发展阶段、产业结构和资源禀赋差异,合理安排实施节奏和推进速度。对于能源资源依赖程度较高、产业结构偏重的地区,应更加注重转型的渐进性,通过产业升级、技术改造和能源结构优化逐步降低碳排放强度;对于经济基础较好、创新能力较强的地区,则可以在具备条件的前提下率先推进低碳转型,发挥示范引领作用。通过形成先行示范与梯次推进相结合的实施格局,在确保总体目标实现的同时,提高政策执行的可行性与可持续性。

2. 健全碳减排信息共享与多元协同监管机制

在现行环境治理体制下,碳减排政策的执行涉及中央与地方、多部门及企业等多元主体,信息获取渠道分散、数据标准不统一,容易导致信息不对称和信息失真,从而削弱监管的及时性和有效性。同时,以专项整治和集中检查为主的传统监管方式难以及时掌握碳减排的动态变化,容易诱发阶段性应付和间歇性减排等执行偏差。因此,有必要通过强化信息共享机制并完善协同监管体系,提高碳减排政策执行过程中的透明度和整体监管效能。

一方面,加强信息共享。应当建立统一规范的碳减排信息采集与披露机制,提高相关数据的真实性、完整性和可追溯性。依托全国统一的生态环境监管信息平台,推动碳排放数据、能源消耗数据及相关监管信息的跨地区、跨部门共享,实现对碳减排政策执行情况的动态监测和实时反馈。同时,应明确碳减排信息报送和公开的标准与程序,完善定期报告、抽查核验、社会举报和评估考核等制度安排,确保各类信息能够及时汇集并形成有效约束。此外,还应加强对监管人员的专业培训,提高其对碳排放数据和减排措施的识别与分析能力,减少信息失真对政策执行的干扰,从而为科学决策和精准监管提供可靠依据。

另一方面,加强协同监管。碳减排政策的有效实施依赖多主体共同参与,应构建由中央监管部门、地方政府、企业主体、社会公众及第三方机构共同参与的协同监管机制。在政府监管层面,应加强中央与地方之间及不同职能部门之间的协调配合,形成分工明确、衔接顺畅的监管体系;在社会监督层面,应鼓励公众和媒体依法参与监督,通过信息公开和投诉举报渠道强化外部约束;在专业支撑层面,可引入具有数据分析和技术评估能力的第三方机构参与碳排放监测与评估,以提升监管的专业性和精准性。如,部分地区可依托政府授权的“双碳”运营服务平台,通过整合企业用能数据、产能数据和排放数据,对重点用能单位进行持续监测,并为监管部门提供技术支持。与此同时,对于参与监管的第三方机构,应建立相应的资质管理、责任追究和信息公开制度,明确其权责边界,防止因利益关联或监管失范而影响监管公正性。多主体协同参与并辅以必要的制度约束能够在一定程度上缓解信息不对称问题,提高碳减排监管的科学性和有效性。

3. 构建区域协同与市场调节相结合的减排机制

为扎实推进“双碳”目标落地,碳减排应当突破区域行政壁垒、激活市场主导作用。具体而言,要从优化碳减排区域合作机制、完善碳排放市场交易机制两方面发力,为碳减排工作提供更高效的制度支撑。

一是优化碳减排区域合作机制。要以系统思维统筹碳减排,破解以行政区划为任务分配单位而割裂地区减碳责任的问题,鼓励地方政府突破区域壁垒,建立碳减排合作机制。在具体制度设计上,可通过设立常设性的区域协调机构或专门工作机制,形成由中央部门统筹指导、相关地方政府共同参与的协同治理平台,统一规划目标、统筹政策执行并协调跨区域争议,从而保障跨行政区碳减排政策的顺利实施。如,京津冀地区在大气污染联防联控过程中,建立了由国家有关部委和地方政府共同参与的区域大气污染防治协作机制,先后设立京津冀及周边地区大气污染防治协作小组、生态环境联建联防联控工作协调小组等专门机构,并通过

党政主要领导会商机制、副省(市)长联席会议制度及专题工作组制度,对区域生态环境治理事项进行统一部署和协调推进。同时,三地通过签署合作框架协议、推动地方立法协同和标准统一,在机动车排放防治、环境监测、污染治理等方面形成了统一规范,并建立联合执法、信息共享和重污染天气应急联动等制度安排,使跨区域环境治理逐步实现由临时协作向制度化协同转变。在碳减排领域,有必要借鉴上述区域联防联控经验,建立跨区域协同治理平台,明确责任分担规则,完善会商协调、联合执法和信息共享机制,以实现区域间碳减排政策的统一实施和协同推进。

二是完善碳排放市场交易机制。完善碳交易市场是构建以市场为主导的减碳机制的重要手段之一,未来应更多发挥以市场为主导的减碳机制,减少指标控制对市场的干扰,通过完善碳交易市场、征收碳税和发放碳配额等方式来促进碳减排。建立公平、透明、规范的碳交易市场,让企业和个人在减少碳排放方面具有更多的选择权和自主权。结合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》提出的“扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围”要求,进一步扩大现有全国碳市场的覆盖范围,将主要的耗能行业和企业纳入全国碳市场,由中央直接管理和调控。地方政府可根据地方具体情况,通过开设地方碳交易市场、开征地方碳税、设立碳预算账户等措施,管理剩下的数量众多的中小企业、社会团体和家庭个人^[28];通过有效的碳定价机制,鼓励中小企业和个人采取减少碳排放的行动。

4. 重塑以减排实效为导向的考核机制与责任落实制度

针对碳减排政策执行过程中考核导向不够精准、责任落实仍显不足等问题,有必要进一步完善地方政府及领导干部的政绩考核与责任落实制度,通过优化评价体系和强化制度约束,引导地方政府形成稳定、持续的减碳行为预期,为“双碳”目标的有序推进提供制度保障。

一方面,完善碳减排绩效考核机制。地方政府的施政重点在很大程度上受政绩考核标准的影响,而考核标准通常反映中央对不同时期

发展重点的判断。总体来看,我国地方政府考核导向已经由单纯强调经济增长,逐步转向经济发展与生态环境保护并重,并更加突出高质量发展和绿色发展要求。这一转变为碳减排政策的有效实施提供了制度基础,但现有考核体系仍存在指标设置较为原则、评价标准不够细化、地区差异回应不足等问题,容易导致政策执行中出现理解和操作偏差。结合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》提出的“建立碳达峰碳中和综合评价考核制度,科学合理分解碳排放双控目标,压实碳排放目标落实责任”,未来应进一步细化碳减排绩效考核制度,明确碳排放强度、能源利用效率、绿色产业发展水平等指标的具体评价标准和适用方式,增强考核规则的可操作性和约束力。同时,考虑到不同地区在经济基础、资源禀赋和环境容量等方面存在明显差异,还应根据区域类型合理设置考核重点,避免以单一标准衡量各地减排成效。如,对资源型地区可更加注重污染治理、节能降耗和资源集约利用,对绿色转型基础较好的地区则可更加注重生态保护、低碳创新和高质量发展水平,从而形成更加符合地方实际的差异化考核机制。

另一方面,强化碳减排责任落实制度。相较于考核指标本身,责任机制是否健全,直接关系到碳减排政策能否真正落到实处。因此,应在现有生态环境责任制度基础上,进一步明确地方政府及有关责任主体在碳减排政策执行中的职责边界、履职要求和责任承担方式,推动形成权责清晰、衔接有序的责任落实体系。可通过健全环境治理目标责任制、完善任期内考核与离任审计等制度安排,加强对碳减排政策执行情况的全过程监督,并强化考核结果与问责机制之间的制度衔接,使碳减排责任真正落实到具体主体和具体环节。通过将绩效评价与责任约束相结合,能够在制度上减少短期化、应付式的执行倾向,促使地方政府更加注重碳减排政策实施的连续性、稳定性和实际成效。

5. 健全以法治为依托的碳减排激励约束机制

为避免碳减排政策执行过程中激励不足与约束乏力并存的问题,有必要在完善现有政策

工具的基础上,进一步构建以法治为依托的长效激励约束机制。在生态环境法典已正式颁布的背景下,相关部门应当以此为契机,对碳减排相关制度进行系统整合,在统一的法律框架下完善激励措施与约束机制,增强制度的稳定性与权威性,为“双碳”目标的实现提供更加坚实的法治保障。

一方面,完善碳减排激励机制。实现碳达峰碳中和目标需要长期持续投入,仅依靠行政命令难以形成稳定预期,有必要通过制度化激励措施引导地方政府、企业和社会主体主动参与低碳转型。在生态环境法典体系逐步确立的背景下,可在绿色低碳发展相关章节中统筹设置支持性规范,明确国家应当加大对节能减排和绿色转型的政策支持力度,通过财政资金安排、专项资金设立、税收优惠、金融支持等方式,鼓励节能减排重点工程建设和低碳技术研发应用。同时,应当建立与碳减排绩效相衔接的激励机制,对落实减排目标成效显著的地区和单位,在资金安排、项目审批和政策试点等方面给予优先支持;对采用先进低碳技术、实施节能改造或开展绿色投资的企业,可通过补贴、贴息或奖励等方式予以支持,从而形成以制度激励促进绿色转型的长效机制。

另一方面,强化碳减排约束机制。相比激励措施,约束机制直接关系到碳减排政策的执行力度和制度权威,应当通过法治化手段明确减排责任并完善责任追究规则。在生态环境法典所确立的统一责任框架下,可进一步细化温室气体排放管理和强制减排义务,对纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位,未履行减排责任、未完成约束性指标或存在弄虚作假行为的,依法实施行政处罚,并配套采取扣减碳排放配额、限制参与碳排放交易、纳入信用记录等措施,以增强制度的刚性约束。同时,应加强碳排放监管制度与环境执法、信用管理和市场交易机制之间的衔接,形成多层次的责任追究体系,使减排责任能够落实到具体主体和具体行为,避免政策执行过程中出现选择性落实或形式化落实的问题。

五、结 语

在“双碳”目标已由战略部署逐步转化为政府年度重点任务和现实治理要求的背景下,碳减排政策能否得到准确、有效执行直接关系到我国绿色低碳转型的推进质量,也关系到生态文明建设目标的实现程度。地方政府作为碳减排政策的关键执行主体,其执行行为并非单纯的技术落实问题,而是嵌入央地关系、考核机制和制度环境之中的复杂治理问题。碳减排政策执行偏差并非单一主体的偶发失误,而是在多重制度约束和行为逻辑交织下形成的系统性治理问题。对此,未来应更加注重在统一治理目标下增强制度回应的精准性与弹性,通过提升政策设计与地方执行之间的适配程度,推动碳减排要求更好地适配区域发展实际、产业转型进程和社会承受能力。同时,还应进一步强化多主体之间的协同配合,理顺不同层级治理主体之间的权责关系,并推动行政监管、市场调节与法治保障等多种治理方式的有效衔接,从而逐步提升碳减排政策执行的科学性、规范性和稳定性。

参考文献:

[1] 曹新富,周建国. 我国基层政府河长制执行偏差: 主要表现形式、成因及其矫正路径[J]. 当代经济管理,2022,44(3):33-40.

[2] 李琚. 外源压力、内生动力与基层政府政策执行行为选择——基于 A 市生态环境治理的案例比较分析[J]. 公共管理学报,2023,20(3):53-63.

[3] 崔晶. 基层治理中的政策“适应性执行”——基于 Y 区和 H 镇的案例分析[J]. 公共管理学报,2022,19(1):52-62.

[4] 付奇,王庭辉. 压力机制与组织调适:环境政策执行中基层政府行为选择的外部动因和内在逻辑——基于 S 县的嵌入式案例研究[J]. 行政论坛,2025,32(2):114-130.

[5] 陈水生,罗丹. 权变与调适:基层政府政策执行偏差的生成机理与纠偏机制[J]. 政治学研究,2025(2):80-95.

[6] 伍嘉冀,杨君. 应势而变:系统视阈下地方政府的执行策略研究——基于 M 省全面“省直管县”的调研分析[J]. 学习与实践,2024(6):130-140.

[7] 杨小虎,魏淑艳. 中国地方政府生态环境治理失效的多种组态及纠偏路径——基于 15 个警示案

- 例的模糊集定性比较分析[J]. 东北大学学报(社会科学版),2023,25(1):64-73.
- [8] 郭克莎,余丽晴. 全球碳减排的历史逻辑与中国的政策选择[J]. 经济评论,2024(1):3-17.
- [9] 武汉大学国家发展战略研究院课题组. 中国实施绿色低碳转型和实现碳中和目标的路径选择[J]. 中国软科学,2022(10):1-12.
- [10] 多地紧急加码能耗双控[EB/OL]. (2021-09-30) [2026-03-10]. <https://www.cnenergynews.cn/article/40GUBX2tyAd>.
- [11] 张友浪,赛娜,赵萌琪. 政策奖惩机制与地方政府选择性执行:基于环保领域的比较案例分析[J]. 新视野,2024(5):99-108.
- [12] 李亭雨,潘泽泉. 基层治理转型的中国经验逻辑:基于委托代理的理论视角[J]. 湖北社会科学,2023(6):37-46.
- [13] 国家发展和改革委员会. 关于印发《2021年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表》的通知[EB/OL]. (2021-08-17) [2026-03-09]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202108/t20210817_1293836.html.
- [14] 黄佳鹏. 政策基层执行与运动式治理——基于陕西X村人居环境治理过程的考察[J]. 中国公共政策评论,2025,27(1):96-114.
- [15] 许光清,张文丹,刘海博. 中国居民能源消费的间接回弹效应分析及双碳目标下的政策启示[J]. 自然资源学报,2023,38(3):658-674.
- [16] 重庆市一些地方环境空气质量持续下降[EB/OL]. (2024-06-13) [2025-09-08]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/zystjhbhc/dejl/202406/t20240613_1075683.shtml.
- [17] 樊传浩,孙桂路. “双碳”目标下黄河流域绿色技术创新效率评价及影响因素[J]. 水利经济,2024,42(1):21-27.
- [18] 广东省云浮市能耗控制形势严峻 未批先建和违规用能问题突出[EB/OL]. (2021-09-27) [2025-09-08]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/zystjhbhc/dejl/202109/t20210927_954196.shtml.
- [19] 周勇. 实现碳达峰不是“齐步走”(降碳大家谈)[N]. 中国能源报,2021-10-11(19).
- [20] 雍赞. 环境治理与环境法的更新探析[M]. 北京:中国民主法制出版社,2024:35.
- [21] 马铭浩,李宝珠. 环境分权下央地企协同减排策略演化——基于区块链技术应用视角[J]. 中国环境管理,2023,15(6):115-123.
- [22] 辽宁省通报第二轮中央生态环境 保护督察移交问题追责问责情况[EB/OL]. (2022-07-07) [2025-09-10]. https://dbdc.mee.gov.cn/dfgz/ln/202207/t20220707_987976.html.
- [23] 山西省晋中市盲目上马焦化项目未批先建、违规取水、违法排污问题严重[EB/OL]. (2021-04-16) [2025-09-10]. https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202104/t20210416_828945.html.
- [24] 宣晓伟. “能耗双控”到“碳双控”:挑战与对策[J]. 城市与环境研究,2022(3):42-55.
- [25] 高水平建设全国碳市场还需处理好八大问题[EB/OL]. (2024-02-26) [2026-03-07]. https://paper.people.com.cn/zgnybwap/html/2024-02/26/content_26044961.htm.
- [26] 钱志权,吕秋慧. 引领绿色转型 建立长三角碳转移联合应对机制[EB/OL]. (2025-07-02) [2026-03-07]. <https://www.jjckb.cn/20250702/f0f35d44841242e2aa7fab2fe626e98f/c.html>.
- [27] 薛睿. 新时代绿色低碳经济发展的政策路径[M]. 北京:中国社会科学出版社,2023:106.
- [28] 林菲,龙凤. 碳定价协同机制的研究综述[J]. 中国环境管理,2024,16(5):51-57.

Implementation Deviation of Carbon Emission Reduction Policies under the “Dual Carbon” Goal: Realistic Representation, Generation Mechanisms, and Solutions/GUO Hailan¹, TAN Zhixiong², LIU Shengnan² (1. School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law; 2. School of Public Policy and Administration, Chongqing University)

Abstract: With the comprehensive advancement of the “dual carbon” goal, carbon emission reduction policies have become increasingly prominent in China’s green development landscape, serving as a crucial instrument for coordinating economic transformation and ecological civilization construction. Local governments are the primary executors of these policies. In practice, how to translate the central government’s policy objectives and institutional requirements into concrete actions while balancing local resources and development demands has become the key to successful policy implementation. Focusing on the contextual practice of policy implementation, this paper identifies four prevalent types of implementation deviation by local governments in fulfilling carbon reduction tasks: mechanical implementation, selective implementation, symbolic implementation, and “one-size-fits-all” implementation. These deviations are not random occurrences but represent specific behavioral choices made by local governments under particular institutional constraints and governance structures, reflecting deeper issues such as imbalanced incentives and misaligned authority and responsibility within central-local government relations. Based on the analytical framework of the central-local principal-agent relations, this paper analyzes the inherent causes of implementation deviations: The “rational eco-man” mindset leads to policy cognitive biases; information asymmetry exacerbates regulatory evasion; current indicator allocation mechanisms restrict local initiative; and the assessment and incentive systems malfunction. Based on this analysis, the paper constructs a pathway to address these deviations from four dimensions: concept, technology, method, and institution. At the conceptual level, it clarifies the promotion logic and implementation pace of the “dual carbon” goals. At the technological level, it strengthens information-sharing mechanisms and collaborative supervision capabilities. At the methodological level, it promotes regional collaboration and improves market trading mechanisms. At the institutional level, it optimizes assessment methods and incentive-constraint systems. These pathways can reinforce the transmission chain of carbon reduction policies from central design to local implementation, enhance the precision of policy implementation and governance effectiveness, and provide theoretical support and institutional insights for achieving the “dual carbon” goals.

Key words: carbon emission reduction; carbon peak and carbon neutrality; policy implementation deviation; green development; central-local government relations