

前　　言

一、概　述

在绿色转型过程中努力实现社会公平正义，日益成为重要而紧迫的现实问题。公正转型既是国家进入高质量发展阶段强调发展成果更多、更公平惠及全体人民的内在要求，也与稳妥有序地推进碳中和转型，防范和化解转型过程中的经济、金融和社会风险原则相一致。

公正转型虽并非源自我国政策语言体系，却根植社会主义制度的基因中。中国碳中和战略对应对全球气候变化作出了重要贡献，习近平总书记强调：“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。”^①我国2035远景目标提出要“人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”，旨在使改革发展成果可以更多、更公平惠及全体人民，良好的生态环境本身也是最基础的民生福祉。^②

本书重点探讨三部分内容：上篇探讨了碳中和与共同富裕新时代背景下我国煤炭资源型地区公正转型的内涵、政策要点。主要从公正转型概念和内涵的历史演进、我国公正转型新特点，以及煤炭资源型地区公正转型的意义、机遇和着力点来论述。中篇探讨了公正转型实践的国内外探索，是从区域、城市和就业等不同视角分析国内公正转型案例，以及《巴黎协定》签署后国际主要地区公正转型体制机制和政策工具的探索。下篇探讨了加快我国公正

^① 习近平. 实现“双碳”目标是一场广泛而深刻的变革 [EB/OL]. (2022-09-23) [2022-10-25]. <https://www.12371.cn/2022/09/23/ARTI1663913479551101.shtml>.

^② 中华人民共和国中央人民政府. 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 [EB/OL]. (2021-03-13) [2022-10-21]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.

转型的政策建议,提出追踪和评估公正转型的指标体系、体制机制和政策措施等。

二、碳中和与共同富裕背景下公正转型的内涵

为实现可持续发展目标,全球经济、社会体系面临着系统性转型的挑战与机遇。20世纪80年代,北美工会活动家首次提出了“公正转型”(Just Transition)的概念,呼吁在实现环境保护目标的同时,为受影响行业的工人提供工作机会,并强调环境风险的公正分担,以及保障受影响社区和人群的环境健康和安全。

当应对气候变化成为21世纪可持续发展最大的挑战时,公正转型在“环境正义”“能源正义”的基础上,着力于实现“气候正义”,即如何确立并坚持以人为本,以空间和时间维度上的公正作为基础性原则,共同但有区别地承担应对气候变化的全球责任和义务,并分享零碳经济带来的福祉。在国家或地方层面,公正转型强调在碳减排、环境保护、能源清洁化的挑战下,实现可持续发展、就业、消除贫困及包容性社区等符合本国或本地特色的综合目标。总体而言,目前各国和地区并没有统一的公正转型定义,大部分国家的公正转型政策体系呈现零散性、碎片化特征。各国未来需要建立符合本国国情的公正转型制度框架,为纳入和实施公正转型提供多元选择。

在“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和”(简称“双碳”目标)的背景下,我国经济转型成本和收益存在地区、行业和人群分布的差异性。我国能源结构长期依赖煤炭,煤炭资源型地区过去为我国快速工业化和经济腾飞做出了巨大贡献,当地煤炭及相关产业已与当地经济社会发展密切关联。在“双碳”目标下,煤炭消费需求会呈现快速萎缩趋势,煤炭资源型地区首先受到冲击和影响,若处理不当将引发一系列社会问题,因此需要重点关注这类地区的公正转型问题。

“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”作为远景目标被纳入我国《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》。我国逐渐扩大的收入差距和财富差距会影响经济增长和社会稳定。推进共同富裕是我国实现经济高质量发展的核心内涵之一，正确处理公平和效率的关系是实现共同富裕的路径之一。从实施路径上，应该在发展过程中寻求区域之间、产业之间、城乡之间协调性、平衡性的发展路径；应该通过健全的基本服务供给体系，完善医疗、养老、住房和兜底救助等社会民生保障体系，为弱势群体提供帮扶；应该通过调整完善收入分配机制和就业培训保障体系，提高低收入群体的收入，扩大中等收入群体等。煤炭资源型地区经济发展不平衡、低收入矿工和弱势群体庞大、基本公共服务和民生保障体系不健全等问题尤为突出。因此，煤炭地区的公正转型应成为我国共同富裕行动纲要的重要内容之一。

碳中和与共同富裕赋予我国公正转型有别于其他国家的新内涵与特点。碳中和引领的公正转型战略具有主动性和前瞻性，其技术经济路线图已经过长期论证，是决策者主动发挥干预的规制驱动转型，而非技术进步和结构调整导致社会经济形势变化迫使的被动转型。实体经济的未来转型方向和路径较为清晰，如煤炭逐步被可再生能源替代是不争的趋势，碳中和转型意味着科技创新的历史机遇。共同富裕下的公正转型目标需要多元均衡，除了社会保障、解决就业、协助企业转产等，需要尽量高质量地就业，需要兼顾性别平等、社会包容、环境正义等，更重要的是，经济发展及能源普惠等的空间公正。“更加重视共同富裕”要求公正转型注重保障制度普适性，如完善公共服务，建立全覆盖可持续社会保障体系，以及在推动高质量发展中强化就业优先导向等。

三、煤炭资源型地区公正转型政策着力点

为实现“双碳”目标，煤炭资源型地区转型迫在眉睫。其公正转型是一个复杂的系统性工程，涉及经济、社会、能源和生态环境等多个维度。新时代背景下，实现安全、平稳、公正的碳中和转型过程，并致力最终实现共同富裕和高质量的可持续发展，公正转型政策着力点应从经济高质量发展、社会民生

改善、能源清洁安全、生态文明建设四个维度展开，建立一套综合的公正转型施政体系。经济高质量发展意味着除经济总量增长外，要更加重视经济发展的质量，具体可从经济发展水平、结构调整和创新投入等方面入手。社会民生改善意味着强化民生与就业保障，实现发展成果由全体人民共享，具体可从基本保障、公共服务、医疗卫生、教育、清洁供暖保障、就业、基础设施等方面着力构建和完善多层级的社会保障和就业支撑体系。能源清洁安全则是在日益复杂多变的国际能源局势下，面临能源保供和气候危机压力，煤炭资源型地区在转型过程中仍应将提升国家能源安全和保障能力作为其转型的重点任务，并努力提高能源清洁化水平，因地制宜发展可再生能源。生态文明建设强调要从提高能源资源利用效率、生态修复、环境质量改善、减少污染物与碳排放、发展森林等多个角度入手，补齐煤炭资源型地区的生态环境欠账，建设生态文明和谐的美丽中国，满足人民日益增长的优美生态环境需要。

四、国内外公正转型实践

基于对公正转型新内涵和特点的理解，本书收集、梳理了国内外实践案例。中国公正转型探索包括振兴东北老工业基地、资源型地区可持续发展，以及煤炭和钢铁“去产能”就业安置实践。国外公正转型探索选取了应对气候变化背景下欧盟、美国、加拿大等国家和国际组织的政策实践。本书从已有实践分析发现，实现公正转型需要跨部门、跨领域的多个政策工具的相互配合，国内注重在发展中解决问题，政策工具重视长效机制，而国外实践强调机制创新、全社会参与及程序公正。在碳中和与共同富裕的新时代背景下，未来中国公正转型决策尤其需要明确战略目标与行动方案，因地制宜、精准施策，以就业和社会保障为核心，充分发挥政府和市场的作用。国内外公正转型实践政策举措如表0-1所示。

表 0-1 国内外公正转型实践政策举措

案例	政策举措
振兴东北老工业基地 中国资源型地区 公正转型实践	<p>资源开发补偿机制</p> <ul style="list-style-type: none"> ·财政政策 ·税收政策 ·金融政策 <p>衰退产业援助机制</p> <ul style="list-style-type: none"> ·主导产业扶持政策 ·衰退产业援助政策 <p>配套政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ·环境、生态保护 ·人才激励 ·体制、技术创新 ·营商环境
资源型城市可持续发展	<p>转型初期</p> <ul style="list-style-type: none"> ·建立健全资源开发补偿机制 ·衰退产业援助机制 ·财政转移支付、银行专项贷款和中央项目倾斜 <p>可持续发展阶段</p> <ul style="list-style-type: none"> ·开发秩序约束机制 ·产品价格形成机制 ·资源开发补偿机制 ·利益分配共享机制 ·接替产业扶持机制 <p>高质量发展阶段</p> <ul style="list-style-type: none"> ·普惠性公共服务 ·居民基本生活保障 ·稳定和促进就业

续表

案例		政策举措
中国资源型地区 公正转型实践	煤炭和钢铁“去产能” 就业安置	<ul style="list-style-type: none"> ·分流安置 ·员工内部退养 ·就业服务 ·创业支持 ·公益性岗位等托底帮扶
应对气候变化背景下 国际公正转型案例	欧盟绿色新政	<ul style="list-style-type: none"> ·公正转型基金 ·公正转型平台 ·转型中的煤炭地区倡议
	西班牙国家公正转型 战略	<ul style="list-style-type: none"> ·气候变化法案 ·国家能源和气候综合计划 ·公正转型战略
	美国卡罗拉多州 公正转型计划	<ul style="list-style-type: none"> ·社区协调 ·工人就业转型 ·转型资金
	捷克煤炭依赖地区 转型规划	<ul style="list-style-type: none"> ·经济转型 ·就业扶持
应对气候变化背景下 国际公正转型案例	多边公正转型合作机制	<ul style="list-style-type: none"> ·可再生能源发展 ·绿色金融目录 ·关闭煤矿 ·就业和民生保障
	加拿大转型委员会	<ul style="list-style-type: none"> ·国家层面：转型工作组 ·地区层面：煤炭社区咨询小组
	资金保障	<p>财政直接支持：公正转型基金和可持续投资计划</p> <p>金融工具：欧洲复兴开发银行公正转型支持计划和西班牙外换银行公正转型贷款</p>

五、总体建议：构建我国公正转型政策体系

从国家层面，我国应构建具有中国特色的公正转型政策体系，具体框架如图 0-1 所示，主要包括如下内容。

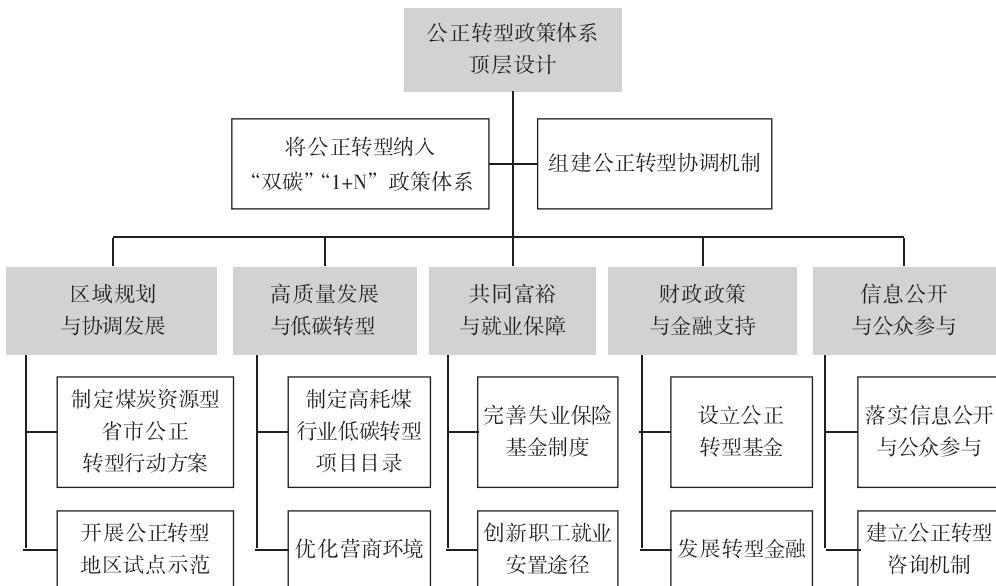


图 0-1 公正转型政策体系框架

(一) 顶层设计

1. 将公正转型纳入“双碳”“1+N”政策体系

加快立法、规划，建立公正转型政策体系，煤炭资源型地区应启动公正转型立法研究，明确转型目标、阶段和路径，并提供制度规范。

2. 组建公正转型协调机制

由碳达峰碳中和工作领导小组指导和统筹公正转型工作，并推动地方公正转型工作机制的建立。

(二)区域规划与协调发展

1. 制定煤炭资源型地区公正转型行动方案

煤炭资源型地区应编制适用于地方、行业等不同层面的中长期公正转型方案,明确转型目标、策略、政策措施、重点领域和保障措施,并将公正转型方案作为申请上级政府转型政策和资金资源支持的必备条件之一。

2. 开展公正转型试点示范

建议选取典型的煤炭资源型地区开展公正转型创新试点示范。对支持公正转型的目标和领域(如民生保障、生态环境、产业转型质量等)提出具体的规定性要求和给予相应的政策支撑。

(三)高质量发展与低碳转型

1. 制定高耗煤行业低碳转型项目目录

国家应制定重点行业低碳转型目录,为行业转型提供指引,并将其作为资金支持的依据。

2. 优化营商环境

通过优化营商环境,支持创新,不仅需要注重科研方面的发展,也需要关注经济业态、商业模式、技术应用等方面的优化与创新。

(四)共同富裕与就业保障

1. 完善失业保险基金制度

降低失业保险基金在职工转岗和稳岗方面的支出门槛,拓宽基金的支出范围,研究制定处于衰落阶段行业企业的特殊社保政策,减轻企业在市场退出阶段的社会压力。

2. 创新职工就业安置途径

建议政府有关部门组建省级煤炭行业人力资源协调机构,或者委托省级就业服务机构,统筹协调由地域交叉带来的职工异地安置问题。

(五)财政政策与金融支持

1. 设立公正转型基金

公正转型基金以政府财政引导,结合现有可持续发展基金、低碳发展基金等,吸引金融机构支持、社会资本参与。中央和地方财政单设煤炭行业转型专项资金,专款用于煤炭地区转型活动。应建立转型金融支持目录,深化金融体系从长期视角支持高耗能行业转型。

2. 发展转型金融

通过金融工具创新,发展转型金融,为公正转型筹集资金,支持区域间经济机会平衡、经济活动低碳化、创造低碳就业机会等。

(六)信息公开与公众参与

1. 落实信息公开与公众参与

提升公众参与度和满意度,促进社会资金直接参与转型活动等。

2. 建立公正转型咨询机制

提供决策者、专家、企业、投资者、公众的沟通机制,提高社会对公正转型重要性的认识,帮助决策者甄别转型中的要点、重点,更有效地利用资源为当地创造长期的经济活力。

在区域层面,我国应选择典型煤炭资源型地区开展公正转型政策、体制和机制等方面试点工作。试点地区主要关注以下内容。

首先,制定煤炭资源型省市公正转型行动方案。公正转型行动方案应包括但不限于:

- 明确在能源安全、应对气候变化和产业转型升级等多目标协同的转型路径,识别遭受负面影响的主要区域、行业和人群;
- 评估碳中和转型面临的社会经济挑战,识别影响最大的经济活动和工业部门,包括衰退行业退出和新兴产业发展过程的区域经济多元化潜力,以及相关就业影响和再培训需求等;

- 评估与国家、地方和行业层面其他相关战略、规划和实施方案的一致性；
- 评估不同转型项目和活动的碳减排、就业安置、投资需求和经济增长贡献等；
- 建立公正转型治理机制，包括协调组织体系、监测评估考核指标体系等。

其次，制定煤炭行业及地方经济转型目录。抓住国家高质量发展机遇，营造推动高碳产业低碳转型的良好政策环境，充分挖掘民间资本、社会企业等市场的力量，促进科技创新、经济业态和商业模式的创新。根据国内外实践及碳中和经济转型趋势，煤炭行业及地方经济转型示例如下：

- 绿色、智能煤矿开采行业升级改造；
- 煤电“三改”联动升级改造，发展煤电一体化、现代煤化工、煤基材料、高端设备制造业等；
- 发展风能，太阳能光伏和光热，生物质能和地热能，蓄水储能和化学储能，氢能和燃料电池，节能环保产业，资源循环利用产业，生态保护和修复产业，新能源汽车，生物制造、生物医药和生物能源，文创、休闲和健康养老服务等接续替代产业。

再次，发展转型金融支持高碳行业低碳转型。根据国家碳中和金融支持政策，针对煤炭资源型地区的短期现实需求，制定地区转型金融目录，提出其中公正转型的项目要求和具体标准，吸引社会资金。通过金融工具创新，为公正转型筹集资金，支持经济机会平衡、经济活动低碳化，创造低碳就业机会等。研究发行公正转型相关债，如乡村振兴债券和扶贫债等。

最后，建立区域产业合作及创业机制。建立服务公正转型的“创新项目投资平台”，鼓励社会资源参与，赋予经济活力。煤炭资源型地区地方政府应结合国家高质量发展战略，为资源型地区寻找符合本地区区位优势的经济新业态、新定位、新名片。

本书是集体努力的成果，共分为七章，前言由胡敏编写，第一章由李雪玉编写，第二章由胡敏、杨鹂、张小丽编写，第三章由李雪玉、李鑫迪编写，第四章由朱彤昕、杨鹂、胡敏编写，第五章由张小丽、朱彤昕、胡敏编写，第六章由张小丽、李雪玉编写，第七章由胡敏编写。本书由胡敏、张小丽、朱彤昕统稿，汪燕辉负责文字校核。由于笔者水平有限，难免有疏漏和不足之处，真诚希望读者对本书内容批评、指正。