

全球气候治理:从中国方案到中国行动

主持人

本报记者 张 雁

嘉宾

昆山杜克大学环境研究中心主任
中国人民大学国家发展与战略研究院研究员
国家气候战略中心信息与培训部副主任
碳排放权交易湖北省协同创新中心常务副主任

张俊杰
王 克
张志强
孙永平

编者按

《巴黎协定》的快速生效,再次表明气候变化是人类有史以来最具共识的议题之一,没有国家可以置身事外,也没有国家可以独立应对。习近平主席在巴黎气候大会上提出,我们要创造一个各尽所能、合作共赢、奉行法治、公平正义、包容互鉴、共同发展的未来,全面阐释了全球气候治理的中国方案,为《巴黎协定》的达成发挥了引领性作用。中国也是应对气候变化的积极行动者,希望通过签署《巴黎协定》,完成国家自主贡献目标,为中国经济绿色低碳转型发展创造更好的外部环境和内生动力,加速推动发展方式和能源结构转型。11月7日至18日,第22届联合国气候变化大会在摩洛哥马拉喀什举行。在大会召开之际,本刊特约张俊杰、王克、张志强和孙永平四位学者就这一主题展开对话。由于王克、张志强二位身在马拉喀什会议现场,本期圆桌对话的实现借助了互联网通讯。

《巴黎协定》延续了《联合国气候变化框架公约》的原则,较好地实现了自下向上与自上向下模式的平衡

主持人:11月4日,《巴黎协定》达到生效所需的双55门槛,创造了人类历史上多边国际条约生效的最快记录,标志着全球气候治理进入新阶段。《巴黎协定》相比于既有协议,坚持了哪些基本原则?取得了哪些新突破?中国在其中起到了什么样的引领作用?

王克:《巴黎协定》的新突破主要包括三点,一是提出了长期目标;二是建立了一个混合机制,较好地平衡了全球气候治理体系中自下而上和自上向下两种目标管理模式;三是通过周期性全球盘点,形成动态评估机制,以推动各国提高国家自主贡献目标的力度,趋近长期目标。

长期目标主要包括:加强对气候变化威胁的全球应对;把升温控制在2℃之内,并为1.5℃目标努力;尽快达到排放达峰,并在21世纪下半叶实现净零排放。

1997年达成的《京都议定书》就是典型的自下而上模式,即发达国家整体确定一个减排目标,再将该目标分解至各个国家。这种模式理论上具有很强的减排力度和约束力,但在没有超主权的国际强制力的情况下,事实上陷入了僵局,得不到落实。作为自下而上管理模式标志的国家自主贡献,强调各国依据本国国情自主提出目标,解决了政治上的可接受性与可操作性,为大多数缔约方所接受,找到了破解气候谈判僵局的一个有效方式。但在此模式下,各国都担心搭便车现象,在承诺时都留有余力,因此国际社会整体目标又面临力度不足的问题。

《巴黎协定》的创新就在于较好地处理好了自下向上与自上向下模式的平衡。从《巴黎协定》签约及生效过程看,这种混合模式提供了足够的灵活性,使各国能够广泛参与。当然,全球气候谈判本质上还是决定国际减排责任的分摊,在分担过程中,如何体现公平性是一个重要的考虑。

张志强:本届大会的主要任务是落实《巴黎协定》规定的各项任务,督促各国落实2020年前应对气候变化的承诺,特别是发达国家提出的每年提供1000亿美元的资金承诺,落实各个国家自主贡献的执行情况。

11月4日,《巴黎协定》正式生效,表明绿色低碳发展渐成全球潮流,合作应对气候变化已成为国际共识。但也要看到,在本次大会召开之际,国际社会风云变幻,诸多不确定因素为全球气候变化行动增加了变数。在此情形下,中国政府明确自己的立场观点,在大会召开之前,向国内外报告中国应对气候变化的政策行动和成效。在国际上积极参与《联合国气候变化框架公约》(以下简

称《公约》)谈判进程,维护《公约》的原则和框架。

孙永平:《公约》是迄今为止针对气候变化最根本的国际法律文件,是全球最具普遍性的多边公约之一,被称为气候宪法,为国际社会合作应对气候变化提供了基本框架和法律基础。《公约》为国际气候谈判确立了五个基本原则:共同但有区别原则、各自能力原则、预防原则、可持续发展原则和国际合作原则。

《巴黎协定》在前言部分开宗明义表明遵循《公约》原则,并明确指出本协定的执行将按照不同的国情,体现公平以及共同但有区别的责任和各自能力原则。在关于国家自主贡献的规定和关于长期温室气体低排放发展策略中,都明确指出应考虑和反映共同但有区别的责任和各自能力;后续关于减缓、适应、资金、技术、能力建设和透明度的条款中,都不同程度反映了发达国家与发展中国家的区分。由此可见,《巴黎协定》延续了《公约》的原则,并在《公约》原则的指导下,对全球各国应对气候变化的行动与合作进行了规定,这需要广泛参与的全球气候治理奠定了基础。

主持人:在《巴黎协定》中有关自下而上的治理结构下,减排力度很大程度上取决于各缔约国的自主贡献,面临着强参与、弱约束的质疑,请问《巴黎协定》的后续执行具体面临哪些新挑战?

王克:《巴黎协定》进一步确认控制全球平均气温相比工业化前水平的升高低于2℃这一目标,并提出努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5℃之内。这两个温度目标对本世纪内全球累积碳排放空间、减排目标、近期减排力度以及实现碳中和时间等都提出了更高要求,也使得《巴黎协定》的后续执行面临挑战。

研究表明,各国如果顺利实现现有国家自主贡献目标,2030年全球温室气体排放将达到550亿吨CO₂当量;而2℃目标要求2030年全球温室气体排放量控制在400亿吨CO₂当量以内;1.5℃目标则要求2030年全球温室气体排放量控制在320-330亿吨CO₂当量以内。因此,2030年现有国家自主贡献与实现2℃目标之间的排放差距约为150亿吨CO₂当量,与实现1.5℃目标之间的排放差距将扩大到220-230亿吨CO₂当量。因此,2030年前在履行《巴黎协定》相关承诺基础上,进一步提高行动力度的问题。

张志强:本次大会中国政府继续发挥建设性作用,与世界各国一道落实、巩固《巴黎协定》的成果,细化《巴黎协定》各项议程,以实现合作共赢。具体包括三个方面:一是要加强2020年之前应对气候变化的行动力度。《巴黎协定》规定了2020年之后的应对气候变化行动。事实上,2020年之前《公约》和《京都议定书》及多哈修正案所确定达成的共识决定和各国承诺都需要兑现落实。特别是在资金问题上,发达国家2020年前实现每年1000亿美元出资目标,2020年后要在1000亿美元

基础之上继续增加。发达国家即使现在不能提供资金,也要列出一个明确的时间表和路线图,并要区分新的出资资金和专门为支持发展中国家应对气候变化的资金。二是落实各国的自主贡献。各个国家都要报告自己的整体运行情况,为2018年开展全球促进性对话奠定基础。三是落实《巴黎协定》的系列规定。各国要就《巴黎协定》开展一系列谈判,形成具体的方案安排,并列出时间表和路线图。

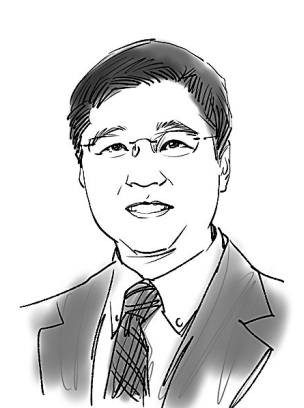
总体来看,本次气候大会将在延续原有谈判的基础上,落实各国做出的2020年前的各项承诺,特别是发达国家向发展中国家提供的资金、技术、能力建设支持承诺落实到位,同时,在落实方案中要体现有区别的原则,划分发达国家和发展中国家的责任和义务。

张俊杰:应对气候变化的挑战是过去四年中美外交为数不多的一个亮点。作为中美气候变化合作最主要的成果,美国计划在2030年或更早时间实现温室气体排放达峰,而美国也计划于2025年实现在2005年基础上减排26%-28%。然而随着特朗普赢得美国总统大选,美国的气候变化政策可能会出现重大变数。中国如何应对美国气候政策的变局?我提出两点思考:第一,中国的气候变化行动应基于自身国家利益的需求。即便不考虑外交甚至气候变化收益,减缓和适应气候变化本身所带来的共生效益应超出气候行动的成本,这就要求中国在气候变化政策的制定中充分考虑其宏观效益和费用。第二,中美气候变化合作的重心需要从国家层面转向省州层面。美国西部地区尤其是加州和东北部的新英格兰地区在积极推动气候变化政策,这些州的气候变化行动不会因为总统选举而发生重大变化。因此中美在国家以下层面的气候变化合作将是未来四年的重点。

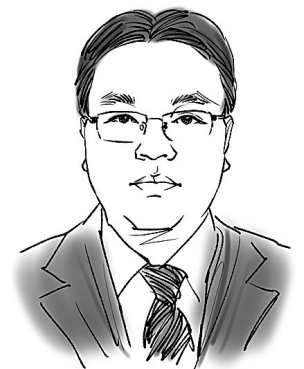
孙永平:《京都议定书》强调了区别原则,特别是发达国家的责任,把签约国家分为附件1国家和附件2国家,并为附件1国家设置了强制的减排目标,但弱化了共同原则,让很多利益相关的发展中国家置身事外。

为了让更多国家参与气候变化治理,《巴黎协定》建立起了自下而上设定行动目标与自上而下的核算和履约规则相结合的体系,其中最重要的保障机制之一是国家自主贡献。与《京都议定书》的二分法相比,《巴黎协定》更强调共同原则,这与以强权为基础的既有全球治理结构逐渐退出历史舞台,以公平、广泛参与为基础的新全球治理结构崛起高度契合。国家自主贡献方案不再对各国强制性分配温室气体减排量,而是由各国自己提出减排目标,并每5年更新一次国家自主贡献,逐步提高自主贡献目标。

巴黎气候大会前,全球已有180多个国家递交了国家自主贡献文件,涉及全球95%以上的碳排放。这种自下而上的减排方式,是全球气候变化治理上的一次改革和创新,有利于激发各国的积极性,加快实现应对气候变



张俊杰



王 克



张志强



孙永平

化行动的全球覆盖。

《巴黎协定》建立了较强的透明度和履约规则,其对缔约方的约束力仍将主要表现在程序性约束,而对于行动的内容则仍将依赖于缔约方的自主行为。因此,国家自主贡献也面临不少挑战:首先,国家自主贡献是各国根据自身发展现状提出的,与气候变化需要总量控制的现状之间有一定差距,可能出现每个国家都实现了自己的国家自主贡献,但仍无法达到本世纪末把升温目标控制在1.5℃的排放总量要求。其次,国家自主贡献目标并没有建立起统一的技术规范,每个国家使用的衡量目标的指标具有较大差异。最后,国家自主贡献的减排效果很大程度上取决于与之配套的全球定期盘点、信息透明化、逐步趋紧目标等机制。如果其中的任何一个环节出现弱化,国家自主贡献就可能弱化,从而导致全球气候治理再次落空。

今年的马拉喀什会议对于进一步落实《巴黎协定》、推动全球气候治理具有重要意义

主持人:《巴黎协定》只确定了全球气候治理的目标和制度框架,

并未给出实现这一目标的技术方案。今年的马拉喀什会议,有哪些议题对于进一步落实《巴黎协定》、推动全球气候治理具有重要意义?

王克:马拉喀什会议重在落实,虽然不如巴黎气候大会那么吸引眼球,但对《巴黎协定》能否真正得到落实至关重要。

一是由于《巴黎协定》生效时间快于预期,马拉喀什会议要解决好关键性的程序性问题,做好《巴黎协定》生效实施的相关机制性安排,特别是协调好《巴黎协定》特设工作组会议(APA)与《巴黎协定》缔约方会议(CMA)的工作。

二是本次大会要进一步规划《巴黎协定》后续谈判路线图,为各缔约方转入落实《巴黎协定》的实质性谈判做好准备。

三是需要更好地平衡2020年前行动力度和2020年后行动之间的关系。落实《巴黎协定》的谈判不但不能弱化督促发达国家兑现2020年前关于减排力度、资金和技术支持等相关承诺的相关谈判,甚至还需要进一步加强。一个特别重要的议题就是发达国家如何落实到2020年每年向发展中国家提供1000亿美元资金支持的时间表和路线图。2020年前的行动力度是2020年后行动的基础,发达国家对2020年前承诺目标的兑现程度,是发展中国家采取积极应对气候变化行动的重要前提之一。

千里之行始于足下,减排是个长期过程,长期目标的实现取决于当前所采取的行动。因此,未来实现长期全球碳中和的目标,今天的政策与行动非常重要,全球需要尽可能快地达到排放峰值,从而为长期低碳化转型奠定基础。反之,长期战略、目标与路径又为今天的行动提供长期、明确的商业决策及技术创新提供明确的市场信号。

张志强:本次大会主要涉及适应、减缓、农业、林业、海洋、透明度、资金、能力建设等几十个议题。会议第一周以技术谈判为主,第二周举行高级别会议和活动,庆祝《巴黎协定》正式生效,并召开《巴黎协定》第一次缔约方会议。

中国政府遵循公开、透明、包容原则,平衡推进各议题谈判,同时重视各国2020年前采取行动应对气候变化,达成落实《巴黎协定》的一系列规划、安排。本次大会是《巴黎协定》的落实,也是对中国提出的全球气候治理方案的深化。中国政府秉持合作共赢的态度,与各方开展谈判,细化《巴黎协定》的各项内容。积极参与《公约》下谈判进程,坚定维护《公约》的原则和框架,不断加强公约的全面、有效和持续实施。中国重视发展中国国家自身的利益诉求,继续巩固加强与基础四国和立场相近发展中国家沟通协调,积极维护发展中国家利益。中国还深化与发达国家沟通交流,扩大共识。比如,中美元首于2014年11月、2015年9月和2016年3月三度发表气候变化联合声明,并在今年的G20杭州峰会期间共同发表中美气候变化合作成果文件。

《巴黎协定》正式生效,中国迎来了新的机遇,也面临严峻的挑战

主持人:《巴黎协定》的正式生效对中国经济增长提出了哪些新的挑战?

王克:尽管中国已成为全球第一大年度排放国和第二大经济体,但中国主要发展指标和长期存在的显著二元经济结构特征,均显示了中国经济发展中国家的定位。中国的历史责任、发展阶

段、能力以及国情,是我们提出国家自主贡献目标的主要依据,也构成了中国落实国家资助贡献过程中主要挑战的来源。

从经济发展阶段来看,中国总体上处于工业化中期向后期过度的阶段,以重工业和加工制造为核心的工业化仍需持续一段时间。从城市化进程来看,中国仍处于城市化加速发展阶段。中国经济与发达国家经济体的差距无论从人均收入水平、消费水平、经济结构、普遍技术水平和经济增长质量、投资效益看,还是从资源环境质量看,抑或从人文社会发展、社会治理等方面看,还存在显著差距。

从中国经济发展与转型前景来看,中国当前面临经济下行压力,经济社会发展的结构性矛盾日益突出,在落实《巴黎协定》过程中可能面临转型成本,包括产业转型过程中可能出现的结构性失业问题。

此外,中国应对气候变化的宏观管理能力尚有不足,法律法规、政策体系还不健全,许多领域仍处于空白状态。中国目前还缺少健全的温室气体核算体系,对温室气体排放的监测监控核算能力和执法能力还比较薄弱。这也对中国落实国家自主贡献目标形成挑战。

张志强:中国是受气候变化影响显著的国家之一。根据《第三次气候变化国家评估报告》显示,气候变化对我国农业、城市、交通、基础设施、南水北调工程、电网等能源设施的不利影响愈发明显,未来水安全、生态安全、粮食安全、能源安全等在气候变化影响下将进一步加剧和复杂化。因此,《巴黎协定》之后,中国应对气候变化的挑战是多领域和深层次的,这既和中国整体改革的制度安排进程相挂钩,也和市场化配置资源短期利益最大化机制相联系。因为,市场机制不能完全实现经济发展方式的低碳化。市场机制对于公共产品的弱配置性导致气候变化成为全球最大的市场失灵,单纯依靠市场机制并不能完全消除企业无限制的排放温室气体。此外,低碳技术的产业化需要很长的时间,短期内也难以见到成效。

能源结构的调整是一个长期而缓慢的过程。中国多煤少油乏气的基本格局短期内不会改观,并且受能源市场低迷的影响,弃风弃光的现象屡屡出现,能源革命的内在动力不足影响了整个能源结构调整的进程。

《巴黎协定》的达成,中国发挥了关键性作用,但《巴黎协定》的执行仍面临诸多困难和挑战。特别是涉及国家的核心利益关切,如资金、技术等问题长期悬而未决,如果这些问题得不到实质性解决,全球共同应对气候变化的努力就会落为空谈。

孙永平:《巴黎协定》对中国的挑战除了诸位提到的内容,还需要注意以下三点:

第一,需要建立更加透明的温室气体统计体系。目前中国并没有针对气候变化的独立统计体系,仍需通过能源统计系统进行转换,这样的统计体系与《巴黎协定》要求的透明度有较大差距。如果中国无法达到《巴黎协定》及其后续技术谈判共识对全球盘点和透明度的要求,不但无法成为中国领导全球治理的突破口,而且会损害中国作为负责任大国的形象。

第二,消费模式的低碳化转型。目前,中国的人均收入仍处于发展中国家水平,但人均CO₂排放已超过欧盟平均水平。如果没有消费模式的转型,随着收入水平的提高,中国的人均碳排放必将大幅度增加。低碳化归根到底要落到最终的消费者头上,要通过消费行为的改变来实现对资源和能源的节约。

圆桌对话



第三,将国际法转化为可执行的国内法。《巴黎协定》作为国际法对国内微观主体缺乏具体约束力,必须将国际法转换为可在国内执行的国内法。这就需要梳理现有相关法律法规的细节,尽快出台《应对气候变化法》《碳排放权交易管理条例》等法律法规,为完成国家自主贡献提供全面的法律依据。

主持人:作为全球第二大经济体,中国已进入经济新常态,处于培育新动能的关键时期,也是推进关键改革的难得窗口期。《巴黎协定》的生效为中国创造了哪些新的机遇?

王克:中国拥有全球领先的制造能力和庞大的国内市场潜力,二者的有效结合将深化全球供应链布局 and 专业化分工,扩大全球范围内低碳技术和产品的市场空间,从而减少温室气体排放,促进经济繁荣和创造就业机会。

中国所提供的低成本低碳解决方案,不仅将促进发达国家国内基础设施的翻新,降低发达国家社会经济进一步低碳转型的难度。作为最大的发展中国家,中国可以通过创新发展路径,开辟一条低碳可持续发展路径,为后发展的发展中国家提供可资借鉴的示范模式和经验,支持发展中国家规避传统高碳路径依赖和锁定效应,尽早走上低污染低排放的高效创新发展道路。

张志强:我国经过多年的发展,以生态文明为引领的经济发展方式转变已初见成效。其中,产业结构调整对碳强度下降目标完满发挥了重要作用。通过加快淘汰落后产能,推动传统产业改造升级、扶持战略性新兴产业发展、加快发展服务业等一系列政策措施,第三产业占GDP的比重由2005年的41.4%上升到2016年的52.8%,同比提高了1.6个百分点,高新技术产业和战略性新兴产业增加值的增速分别比规模以上工业快了4.6和4.8个百分点。在节能和提高能效方面主要是通过控煤减排,严格控制煤炭消费,推进化石能源清洁化利用,推动非化石能源发展,加快能源改革步伐,加强节能目标责任考核和管理,推广节能技术与产品等手段,并在交通和公共领域深化节能措施,提高能源的利用效率。此外,各地区多种类型的试点也为深化低碳发展积累了丰富经验。

总体来看,我国经济增长的质量在不断提升,经济结构在不断优化,未来还需要继续优化产业结构、能源结构,提高能源资源利用效率,推进试点工作,降低碳排放强度,减少主要污染物排放。未来我国最终会实现碳排放与GDP增长、人民生活质量双脱钩,实现绿色化、低碳化的发展道路。

孙永平:中国的碳排放很大一部分来自于过剩产能,这些产能不仅耗费了大量资源,污染了环境,也造成很大的碳排放,对税收、就业和增长的贡献也相对较小。《巴黎协定》的签署为中国营造了良好的国际环境,也带来了国际压力,正如加入WTO一样,如果能够成功将国家压力转换为内生增长的动力,中国就能够发挥减排减排的协同效应,实现经济发展、环境改善、节能降碳的协调共赢。

中国把建立全国统一碳市场,把更大范围内的重点排放源纳入碳交易,作为完成自主贡献目标的重要手段。在确保经济稳定增长的前提下,通过碳市场及其价格信号,减少经济社会对能源资源的损耗,减低经济社会发展对生态环境的负面干扰,起到助力传统产业低碳化转型升级、促进绿色低碳新兴产业快速发展、深度推进供给侧结构性改革的作用。

另外,中国开启了能源领域改革的窗口,《巴黎协定》的签署也为我国深度推进能源定价机制的市场化改革提供了契机。