

英国应对气候变化的政策及其借鉴意义

王文军

[内容提要]英国是世界上较早开始对低碳经济进行探索的国家之一,在实践中形成了比较系统和完善的气候变化应对政策,该政策具有全面性、系统性和整体性特点,从宏观立法到企业行动,各种措施相互呼应。但是,其对外气候政策偏离了“共同但有区别责任”的原则,对发展中国家不利。如能从中汲取经验教训,中国一定能制定出符合本国国情的气候政策,为经济社会和环境协调发展做出更大贡献。

[关键词]英国 气候政策 国际关系 气候政治经济学

[作者简介]王文军,重庆三峡学院经济与管理学院讲师,中国社会科学院研究生院人口系2007级博士生,主要研究可持续发展经济学。

随着京都议定书第一承诺期终结,后京都时代全球中长期减排目标、各国减排任务、有效的减排途径等,需经各国讨论并签署新的协议加以确定。2009年底将在丹麦首都哥本哈根举行的国际气候变化大会将讨论后京都机制,国际社会对之寄予厚望。但是,目前各有关国家在许多关键性议题上还存在较大分歧,作为国际气候协议积极推动者的欧盟有理由也正在努力为之发挥协调作用。英国是欧盟主要经济体之一,近年来非常重视气候变化问题,出台了一系列相关研究报告和减排政策,引起了较大的国际反响。英国的经济实力和在欧盟内的影响力决定了其在欧盟中的地位,它的意向在相当程度上主导了欧盟的气候变化立场和观点。本文意在分析和解读英国的国际气候政策及其成因,以期有助于预判欧盟在哥本哈根气候大会上的立场,同时汲取英国在温室气体减排方面的成功经验,为国内低碳经济的发展提供借鉴。

英国是世界上较早重视大气治理的国家,也是当今推动国际气候变化进程的主要力量。自1992年至2008年,英国政府共颁布了73项政策¹以应对

气候变化带来的挑战,取得了显著的减排效果。《京都议定书》附件B为英国规定的减排义务是,到2012年前英国应实现温室气体在1990年排放基础上减排8%—12%。²英国1990年温室气体排放量为776.3MTCO₂-eq³,以减排12.5%计算,到2012年温室气体排放应减少为679.3MTCO₂-eq。根据英国官方统计数据,2008年英国温室气体排放总量为623.8MTCO₂-eq⁴实现基年(1990年)减排20%,已达到并超过《京都议定书》的减排要求。

英国对气候问题的关注度和应对力度日益增大,映射的是英国温室气体排放的严峻历史情势。纵向看,英国温室气体排放问题具有两高一低特点,

¹ EA, *Addressing Climate Change: Policy and Measures*, 2008, <http://www.iea.org/textbase/pn/!mode=c&action=view&country=United%20Kingdom>, 2009年9月5日浏览。

² 《京都议定书》规定到2012年英国减排任务至少为8%,根据欧盟内部分摊协议,英国应实现减排12%。http://unfccc.int/kyoto_protocol/amendment_to_annex_b/items/4082.php 2009年9月5日浏览。

³ CO₂-eq是指二氧化碳当量,二氧化碳当量是以“全球变暖潜能质”(Global Warming Potential, GWP)表示,即:质量为1吨的某种温室气体在100年内对全球变暖的影响与同期内等量二氧化碳造成的全球影响的对比值。

⁴ Department of Energy & Climate Change, *Digest of United Kingdom Energy Statistics 2009*, <http://www.decc.gov.uk/en/content/ans/statistics/publications/dukes/dukes.aspx> 2009年9月3日浏览。

即历史排放总量高、现实人均排放高、减排潜力低。英国是最早开始工业化的国家之一,煤炭在英国工业革命中是最重要的能源。1780-1880年间,英国利用自己的煤炭储备建立了世界上技术最先进、最有活力和最繁荣的经济,¹但也付出了惨重的环境代价。² 煤炭作为一种高碳高硫能源,不仅污染环境,还是主要的温室气体排放源。在工业化早期和中期,英国的温室气体排放量在工业化国家中居于高位。由于工业化带来了严重空气污染,英国先后于1863年和1953年制订了《工业大气污染法》和《大气清洁法》。但是,早期的这类环境保护政策侧重废物处理和污染治理,并没有专门对温室气体排放进行控制,故英国温室气体历史排放水平居于世界高位(表1),超出国际社会给其规定碳预算的近3倍”。

表1 1850-2004年主要发达国家温室气体排放(MTCO₂)

	英国	德国	法国	美国
1850	122.7	15.2	19.6	19.8
1870	228.7	76.7	50.6	98.7
1890	353.3	208.4	97.9	402.1
1900	420.1	327.0	129.4	663.3
1920	480.9	429.7	151.9	1711.0
1950	500.8	511.1	202.5	2541.1
1990	579.8	981.2	364.1	4822.1
2000	580.2	798.9	357.8	5963.0
2004	587.4	808.9	373.8	6050.6

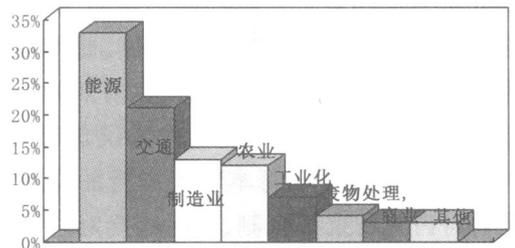
资料来源: UT-Battelle for the Department Energy, Oak Ridge National Laboratory. <http://www.ornl.gov/orn/home/science/technology.shtml>

英国温室气体的人均排放量也处于高位,在欧盟内部位居第二。目前,英国人均温室气体排放大约是10-12tCO₂-eq(世界上50个最贫穷国家的人均碳足迹仅为0.23tCO₂-eq)^{3/4},要实现得到世界广泛承认的减排经济可行性报告——《斯特恩报告》提出的2050年达到人均排放2tCO₂当量,需减排80%-83%。《斯特恩报告》是英国对世界提出的要求,英国必须以身作则。

但是,英国减排面临较大压力。英国的产业结构已经比较优化,服务业在整个产业中的比例达到了70%以上,通过调整产业结构进行减排的可能性

不大。同时,英国现在大幅减排的实际措施主要是调整能源结构,用天然气替代燃煤进行能源生产,但是,随着北海石油、天然气资源产量的日渐减少,清洁能源的替代优势逐渐消失。另外,英国主要不是通过控制二氧化碳排放量而是通过减排其他温室气体,达到温室气体减排目标。⁴ 由于二氧化碳排放占英国温室气体总量的85%,长期的大规模减排必须依靠二氧化碳减排。如果不能找到大幅削减二氧化碳排放的途径,英国进一步减排的难度非常大。从温室气体排放来源结构分析,英国的主要排放来自于能源和交通(图1),消费型排放占总排放的近70%,除非彻底改变生活方式,否则消费排放很难降下来。因此,要想降低国内温室气体排放量、实现多渠道减排,就要求英国政府出台一系列气候政策。

图1 英国温室气体排放结构



资料来源: Department of Energy & Climate Change, *Action on Copenhagen: The UK Government's Ambition for Global Deal on Climate Change* <http://www.actioncopenhagen.gov.uk>

¹ [美]约翰·R·麦克尼尔:“能源帝国:化石燃料与1580年以来的地缘政治”,《学术研究》,2008年第6期,第111页。

² 在伦敦,1873、1880、1892和1952年发生过四次毒雾事件,造成惨重死亡。如1952年发生的烟雾事件在四天内就有4000多人死亡。——引自梅雪芹:“工业革命以来英国城市大气污染及防治措施研究”,《北京师范大学学报》,2001年第2期,第119页。

³ 2008年,中国科学院城市发展与环境研究中心对世界各国的温室气体排放的历史责任与未来权利做了研究,结果显示:从历史全过程(1900-2050年)看,英国的碳预算总额为18.8GtCO₂,历史实际(1900-2004年)已经排放了54.8GtCO₂,超出国家碳预算总额2.59倍。

⁴ WDM, “Carbon Emission Warning for UK”, January 10 2009 <http://news.sky.com/skynews/Home/UK-News/Climate-Change-Bris-Cause-More-Carbon-Emissions-In-Nine-Days-Than-Poorest-Countries-In-Whole-Year/Article/200901215200436> 2009年8月12日浏览。

⁵ Sir Nicolas Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change* 2008 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stem_review_economics_climate_change/stemreview_index.cfm, 2009年8月3日浏览。

⁶ 朱松丽等:“英国的能源政策和应对气候变化策略”,《气候变化研究进展》2008年第5期,第273页。

与此同时,英国经济已经处于工业化后期,经济总量大,但是增速缓慢,目前更受世界金融危机拖累,需要新的增长点。根据英国国家统计局公布的最新数据,2009年第二季度英国经济同比萎缩 5.6%,¹是 1955 年以来最大跌幅。英国国家经济和社会研究所近日预测,英国国内生产总值 2009 年将萎缩 4.3%。²在经济不景气的情况下,英国就业形势非常严峻,2009 年 3-5 月失业人数增加了 28.1 万,失业总人数达到 238 万,创下了自 1995 年以来最高纪录。目前,英国失业率高达 7.6%,³急需寻找新的经济增长点,刺激经济复苏、创造新的工作机会、新的行业和机遇。低碳发展因此成为一种切合实际的选择。一方面,过去 10 年间,英国实现了 200 年来最长的经济增长期,经济增长幅度高达 28%,温室气体排放减少了 8%。⁴这表明,经济增长和低碳排放是可以同时实现的。另一方面,英国一直得益于新型低碳技术和绿色产业的巨大创新潜力,已经在许多绿色产业领域占据了领先地位,绿色产业的从业人员达 88 万人,未来 10 年将新增 120 万个工作机会,⁵并且积累了从海上风电到环境设备、从能源管理体系到碳交易市场建设各个阶段低碳发展的实践经验。就当下境遇而言,此次金融危机使英国的服务业受影响最大,而服务业占英国经济总量的 2/3 因此金融危机对英国整体经济造成严重冲击。英国想要转变经济结构,减轻对金融和服务业的依赖,只能将目标指向工业和高新技术产业,而传统的高碳型工业已然不合时宜,只有实行全面低碳发展才能在经济发展的同时达到减排目标。

另外,作为老牌大国,英国一直在寻找机会重新崛起,以掌握国际事务尤其是世界经济事务的主导权。两个世纪之前,英国在当时的工业化大潮中扮演着先锋角色,借此由一座小岛变成“世界工厂”和全球经济中心,建立起自己的殖民帝国,有“日不落帝国”之称。随着全球工业化的推进和各殖民地的纷纷独立,英国的先发优势逐渐消失,尤其在后来的信息技术革命中丧失了国际领导者地位,美国后来者居上。但是,英国并不甘心被排挤到国际舞台的边缘,而是一直在寻找机会重新崛起,以提高自身的国际地位,重拾国际话语主导权。美国布什政府在

气候问题上的消极态度为英国提供了新的机会,近几年英国和欧盟日渐成为推动世界积极应对气候变化、建立低碳社会的政治明星。但是,随着奥巴马政府的气候新政出台,美国显示出夺回国际气候政治主导权之意图,英国的危机感有所增强,故进一步加强在气候领域的行动,力图突破现有的单边主导型国际政治格局。正如布朗所说,气候变暖很大程度上是由发达国家造成的,而贫穷国家所受到伤害却是最大的。⁶因此,英国下大力气控制温室气体排放、治理气候问题,不仅是为了缓解英国的减排压力和经济危机,还能有助于英国在国际上塑造良好的道德形象,成为国际气候政治领域的主导者。

二

一般而言,温室气体减排的有效途径主要有三种:优化产业结构、改善能源结构和提高能源效率。英国结合本国温室气体减排情况,在气候变化应对中注意政策的连续性,同时将政策侧重点确定在能源领域,主要通过宏观立法、制定各种中长期战略和各项经济工具的运用,推动低碳经济发展;从立法到执法、从政策制定到工具利用,减排措施既全面又具体,设计完善,而且能够与其他政策如经济、就业、基础设施建设相呼应,具有整体性和系统性特点。一是在宏观层面加强气候立法,为温室气体减排制订政策目标与行动纲要。英国《气候变化法》于 2009 年 3 月生效,4 月该法的具体实施计划得到国会正式批准,英国因此成为世界上首个以法律形式明确中长期减排目标的国家。《气候变化法》为英国应对气候变化的长期战略提供了法律框架,确定了中

¹ 陈文仙:“英国经济复苏将是漫长过程”,《新华每日电讯》2009 年 8 月 19 日。

² NIESR, “UK GDP Forecast To Fall 4.3% in 2009”, <http://www.bbc.com/articles/20090506/uk-gdp-forecast-to-fall-in-2009-niesr.htm>, 2009 年 8 月 23 日浏览。

³ NIESR, “UK GDP Forecast To Fall 4.3% in 2009”, <http://www.bbc.com/articles/20090506/uk-gdp-forecast-to-fall-in-2009-niesr.htm>, 2009 年 8 月 23 日浏览。

⁴ Gordon Brown “Roadmap to Copenhagen Speech”, <http://www.number10.gov.uk/Page19813>, 2009 年 8 月 23 日浏览。

⁵ Gordon Brown “Roadmap to Copenhagen Speech”, <http://www.number10.gov.uk/Page19813>, 2009 年 8 月 23 日浏览。

⁶ Gordon Brown, “Roadmap to Copenhagen Speech”, <http://www.number10.gov.uk/Page19813>, 2009 年 8 月 23 日浏览。

长期减排目标,明确了在 2020年前温室气体排放要在 1990年排放水平上减少 34%, 2050年减排 80%。这就为英国未来的减排行动指明了方向。同时,该法也是实现中长期减排目标的行动纲要。它要求政府自 2008年起公布五年碳预算,规定每 5年为一个周期制定排放上限,一次设定三个 5年的碳预算,由此调控到 2050年的排放路径。该法还规定,设立独立的排放监管部门。据此,英国成立了专门的气候变化委员会,主要评估减排行动进展和相关碳预算的执行情况。

此前,英国已经形成相对完整的气候变化应对政策体系,包括 2000年和 2006年两次推出《英国气候变化国家方案》针对电力、工业、民用、交通等不同产业部门制定的大量鼓励企业减排的政策措施,如气候变化税、国内排放贸易体系、政府与企业间气候变化协议、利用气候变化税部分收入创立的碳基金等。在此基础上,《气候变化法》作为一个综合应对气候变化的法律框架,不仅涵盖内容广泛,且法律地位大大提升,有助于协调和整合现有政策体系,统领各项气候变化应对政策,同时赋予政府更大的权力,为未来制定更严格的气候政策和引入新的政策工具提供便利,也为政策调整预留了空间。

二是在中观层面发表能源白皮书,为温室气体减排确定路线图。由于英国政府将减排重点放在能源行业,温室气体的减排路径自然要从能源结构低碳化和能源效率的提高展开。为确保减排目标的实现,自 2003年起,英国政府共发布了三份能源白皮书,划定了减排行动的路径和方向。2003年,英国政府发表了第一份能源白皮书——《构建一个低碳社会》指出实现减排的路径是发展低碳经济,建设低碳社会,并对如何构建提出了初步设想。但是,第一份能源白皮书只设定了长期减排目标,没有具体的中期减排计划。2007年 5月,英国政府公布了第二份能源白皮书——《迎接能源挑战》。该白皮书重点对能源领域的减排进行了经济学分析,并探讨了 2012年后碳捕获和存储的价格机制,同时确定中期(2020年)减排目标为比基年(1990年)减少排放 26% - 32%。¹ 2009年 7月,英国政府公布了第三份能源白皮书——《低碳转型发展规划》。该白皮

书对前两份白皮书提出的政策和措施进行了修正和细化,将减排目标分解到各部门,对英国主要能源部门的用能结构和可再生能源开发提出了要求,以保证顺利过渡到低碳社会。为了与《气候变化法》的减排要求保持一致,2009能源白皮书将第二份白皮书提出的中期减排比例 32% 提高到 34%,² 并对《气候变化法》要求的航空、海运减排计划也提出了能效措施。《气候变化法》在法案形成过程中参考了已有的气候和环境政策,包括它之前出台的第一、第二份能源白皮书,因此这两份白皮书也是法案的一个组成部分;在它之后面世的第三份能源白皮书更体现了《气候变化法》的精神。所以,能源白皮书是确保《气候变化法》落实的一个行动路线图,负责将宏观政策分解成若干具体可执行的部门或行业政策,以确保减排政策能够得到贯彻执行。

三是在微观层面设计了一系列切实可行的政策工具和行动计划,以确保温室气体减排目标的实现。主要的政策工具有:气候变化税、碳预算计划、排放贸易机制和碳基金;主要行动计划有:低碳交通计划、“清洁煤炭”计划、碳预算计划等。各种政策工具各具特色,但组成相互联系的有机整体。例如,在四种重要的政策工具中,碳预算计划为减排提供了行动指南。为落实碳预算计划,政府通过排放贸易机制鼓励企业参与减排,并按照减排效果对其征收的气候变化税进行一定比例的减免;为了确保减排的持续进行,政府将气候税收的一部分拨付给碳基金,用于研发和孵化低碳技术;低碳技术的推广和应用将进一步降低企业减排成本,有利于实现减排目标。

气候变化税是由英国率先推出并开始征收的。从 2001年开始,英国所有工业、商业和公共部门都要缴纳气候变化税,计征的依据是其煤炭、油气及电能等高碳能源的使用量,如果使用生物能源、清洁能源或可再生能源则可获得税收减免。该政策在执

¹ DECC, "Meeting the Energy Challenge", Energy White Paper 2007, http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/publications/white_paper_07/white_paper_07.aspx, 2009年 8月 1日浏览。

² DECC, "The UK Low Carbon Transition Plan", http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/publications/lc_transition_plan/transition_plan.aspx, 2009年 8月 20日浏览。

行中也体现出一定的灵活性,比如考虑到部分能耗大户的实际承受能力,在制定明确的减排目标后给予适当减免,这在维护企业竞争力的同时也有助于提升公众的节能减排意识。类似的税种还有燃料税、车辆行驶税和航空乘客税等。此外,为低碳发电提供保护价格的措施也已体现在 2008年修订的《能源法》当中,近期又提出了针对普通居民的用能累进税率,对碳排放设定更高交易价格的相关政策正在制定之中。

碳基金是帮助英国走向低碳经济社会的另一个经济工具,其目的是帮助商业和公共部门减排二氧化碳。作为一个由政府投资、按企业模式运作的商业化基金,碳基金有着明确的短期目标和中长期规划,其短期目标是提高能源效率和加强碳管理,中长期目标是投资低碳技术。碳基金的主要资金来源是英国的气候变化税,现在每年大约有 6600万英镑的气候变化税拨付给碳基金管理使用。¹ 碳基金用于投资性项目,主要投资方向为促进低碳技术与开发;投资对象的选择以大企业为主,因为大企业(年能耗成本在 300万 - 400万英镑以上)的排放高、能源消耗高。碳基金虽然依靠公共财政建立,但由于采取商业化运作而得到企业广泛认可,效果显著。

英国企业的排放贸易机制有两种:英国排放贸易机制与欧盟排放贸易机制。英国排放贸易机制(UKETS)于 2002年启动,是英国政府控制气候变化行动计划的一部分。欧盟排放贸易机制于 2005年 1月 1日正式启动,覆盖的排放实体排放量占欧盟地区排放总量的一半以上。两种机制存在一定差别,英国企业必须参与欧盟排放贸易机制,选择性地参与英国排放贸易机制。但是,在两种机制并存的情况下,为了协调运行,欧盟规定,参与英国排放贸易机制的企业,可以在第一阶段(2005-2007年)暂时退出欧盟排放贸易机制,但必须履行英国排放贸易机制的义务。企业可以通过直接参与、协议参与和项目参与三种途径参与。

英国碳预算计划是按照《气候变化法》规定的中长期减排目标设定的短期和中期行动计划。根据该法要求,英国财政大臣阿利斯泰尔·达林 2009年 4月宣布了首批三个具有法律约束力的碳预算,即

从 2008到 2012年末,排放要比 1990年减少 22%;从 2013到 2017年末在 1990年排放水平上减排 28%;2018年到 2022年期间的排放至少要比 1990年减少 34%。² 碳预算计划为英国国内减排提供了阶段性目标,对政府和企业的减排进行量化管理。不过由于它刚刚启动,其效果如何尚不明确。

四是在国际层面制造舆论,力促排放大国和发展中国家参与全球减排。《京都议定书》第一履约期已经结束,但有关国家的减排效果并不理想,如果不对现有减排协议进行变革,很难实现 2050年全球地表温度上升不超过 2℃的目标。在这种情况下,英国提出扩大减排范围,尽可能将温室气体排放大国纳入未来气候协议,以实现将温室气体浓度稳定在“对人类社会不造成威胁”的水平上。争取未来国际气候协议能够按照英国(欧盟)的意愿顺利达成,是英国对外气候政策的立足点³,对确立英国在国际气候政治领域的领导者地位、继而掌握国际政治话语权具有深远意义。根据八国峰会达成的共识,全球温室气体排放到 2050年将在 1990年水平的基础上至少降低 50%。英国政府认为,要实现这一“共同愿景”,仅靠发达国家的努力是不够的,发展中国家作为一个整体也应根据本国排放情况和经济能力参与全球减排行动,发展中大国和排放大国共同参与全球减排尤其责无旁贷。因此,英国建议,发展中国家作为一个整体,中期(2020年)应该将排放量在其“常规情景”(BAU)水平的基础上减少约 15%到 30%。⁴ 同时,为了确保减排效果,英国还提

¹ 转引自潘家华、庄贵阳等:“英国气候政策——以激励机制促进低碳发展”,《中国环境报》,2006年 2月 8日。

² Darling “First ever Carbon Budget”, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8012524.stm>, 2009年 7月 24日浏览; Juliette Jovit “Budget 2009 Darling Promises 34% Emissions Cuts with World's First Binding Carbon Budgets”, <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/apr/22/budget-2009-green-measures>, 2009年 8月 18日浏览。

³ 2009年 6月,英国政府发布了一份名为“通往哥本哈根之路”的文件,着重阐述了英国对未来气候协议的政策和立场。Department for Environment Food and Rural Affairs *Act on Copenhagen: The UK Government's Ambition for a Global Deal on Climate Change*, <http://www.actoncopenhagen.gov.uk>, 2009年 8月 9日浏览。

⁴ Department for Environment Food and Rural Affairs *Act on Copenhagen: The UK Government's Ambition for a Global Deal on Climate Change* <http://www.actoncopenhagen.decc.gov.uk/en>, 2009年 8月 9日浏览。

出了一个全面的监测、汇报与核查 (MRV) 方案, 并建议由发达国家和发展中国家共同筹集应对气候变化的资金, 以帮助穷国减排。

客观地看, 发展中大国参与减排行动颇具积极意义, 它首先对美国形成了压力。作为最大的发达国家和排放大国, 美国必须做出某种姿态, 推动后京都国际气候协议的形成。这将推动美国对其气候政策上的单边主义做出调整。但是, 由于现实状况, 美国即便参与减排也不能与英国的减排力度相比, 只能成为英国 (欧盟) 的追随者, 英国 (欧盟) 因此自然就成为主导国际气候政治的领导者。同时, 英国对发展中国家提出的责任分摊政策不符合《联合国气候变化框架公约》提出的“共同但有区别责任”原则。但是, 该《公约》对“有区别责任”表达比较含糊, 加之减排义务分摊的政策设计又具有迷惑性, 使减排矛盾在发展中国家中内化, 将减排责任大部分放在有限的几个发展中大国和排放大国身上, 既得到了广大发展中小国的支持和欢迎, 又达到了迫使发展中大国和排放大国参与减排的目的。

三

科学研究表明: 占温室气体 80% 的二氧化碳主要来自化石燃料的使用; 工业革命以来的人类活动、自 1750 年以来人为碳排放的逐渐增多, 是导致全球变暖的主要原因 (90% 的可能性)。¹ 发达国家在工业化过程中大量消耗能源资源, 导致大气中温室气体浓度增加, 是 50 年来引起全球气候变暖的主要原因。² 如今大部分发展中国家也陆续开始工业化过程, 如果沿袭发达国家“高投入、高污染、高排放、低效益”的发展模式, 地球环境将彻底崩溃。英国在应对气候变化、建设低碳社会方面积累了丰富的经验, 发展中国家可以借鉴英国应对气候变化的成功经验, 走以低碳技术取代高碳技术的新型工业化道路, 获得经济和环境的双赢。但是, 在具体政策选择上, 应该根据本国经济发展水平、能源结构、现有环境政策等, 有选择地借鉴和参照, 而不能盲目照办或者套用。

作为发展中国家, 中国面临经济增长任务; 作为温室气体排放大国, 中国面临巨大的国际减排压力,

英国国际气候政策建议中所指的“发展中大国参与减排”其实就是暗指中国。就此而言, 英国的国际气候政策对中国有不利的一面。加上温室气体排放的严峻形势, 对中国来说, 开展减排行动势在必行。目前, 中国政府出台了一系列政策措施应对气候变化。如 2008 年 10 月, 中国发布《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书, 提出了应对气候变化的战略和目标, 并对减排、适应、资金和技术问题阐明中国的立场; 2009 年 6 月, 中国颁布《中国应对气候变化国家方案》。但是, 中国在应对气候变化上起步较晚, 相关政策还不成熟, 要建立与现有环境和财政政策相融的系统、完善的气候政策尚需时日。从现实情况看, 中国在应对气候变化时应从微观层面做起, 结合现有气候和环境政策进行机制设计, 选择政策效果好的方案为支点, 再进行其他相关方案设计, 由点到面最终形成一套完善的应对气候变化的政策体系。

参照英国的实践, 中国可以在以下几个方面的政策设计上有所突破。首先, 按照英国推广节能的路径, 推行从家庭领域向工业领域倾斜的节能政策。在英国 (如图 1 所示), 温室气体的排放中有 84.6% 来源于能源生产和消费, 10.8% 来源于工业和农业部门, 这表明其温室气体排放的主要责任者是消费者, 所以英国出台了家庭节能计划。与之相反, 中国的温室气体排放主要来源于生产部门, 其中工业部门排放占 43.75%, 能源生产和加工转换部门排放占 34.40%。因此, 中国未来减排的主要领域是工业企业。但是, 目前中国的节能政策主要针对能源消费, 如峰谷分时电价、季节性电价、可中断负荷电价等制度, 用意均在鼓励电力用户合理调整用电负荷。对于工业企业而言, 能源成本在其产品价值构成中所占比例较低, 从能源消费者入手促进企业节能收效甚微。因此, 中国未来的节能政策应该从能源生产者入手, 一方面鼓励无碳或低碳能源的研发与生产;

¹ IPCC Fourth Assessment Report (AR4): *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg1_report_the_physical_science_basis.htm.

² Gordon Brown, “Roadmap to Copenhagen Speech”, <http://www.number10.gov.uk/Page19813>, 2009年8月23日浏览。

另一方面通过价格税收政策,加大产品价值构成中的能源成本,实行碳税控制排放,激励企业实行低碳生产方式,同时对钢铁、有色金属、建材、化工和其他主要耗能行业的企业,切实实行淘汰、限制、允许和鼓励的差别电价政策。

其次,借鉴英国碳基金经验,优化碳税管理,为低碳社会发展提供经济激励。中国正在研究推出环境税、能源税和碳税¹。碳税和能源税的主要征税对象是煤炭企业(石油企业征收的是消费税),如果用碳税取代能源税,采用能源企业排放的“碳”作为纳税的硬性指标可以有针对性地降低温室气体排放。但是,中国对于如何使用碳税尚无明确计划。在此,可以借用英国的碳基金经验,将碳税的一部分用于支持节能技术的开发与推广、重点节能工程的实施、节能宣传培训等,将目前用国家财政补贴支持的节能照明器具等节能产品的推广和使用统一纳入碳税的支出计划中。

(接第 7 页)行政当局在这种压力下根据实际情况对现行政策作出微调是有可能的。至于美国政府会否立即对南海政策进行大刀阔斧般的政策变动,目前没有肯定答案。奥巴马政府支持中美建立战略伙伴关系,认为当前和未来很长一段时期里,中美之间存在共同利益,中美两大经济体形成的相互依赖关系在历史上是前所未有的,达到了难以分解的程度。希拉里国务卿说,以权力衡量地区关系的时代已经过去,进行正和竞争、追求双赢结果将定位未来两国合作走向。尽管此言充满外交辞令,但其中隐含着有利于中国的和平、发展与合作精神。不能否认,美国追求其在全球和亚洲地区的权力平衡心态依旧,正如邓小平所说的,对此我们做到“心中有数”即可。如何以理解心态尊重美国人的平衡要求,换取其对中国领海、领土、主权完整的承认与尊重,应是把握机遇、加强和改进外交运筹的重要方面。美国南海政策会随着时间的流逝而发生变化,奥巴马政府有可能对南海政策作些微调,但不会全盘接受积极干预论者的政策主张。由此可以判断,奥巴马政府将在南海岛屿争端问题上继续维持积极的中立主

再次,参照英国的排放贸易机制,设计国内碳预算机制。结合碳税进行减排机制设计,根据本国节能减排计划,为大型能源企业规定强制性与非强制性两个减排目标。如果企业没有达到强制性减排目标,则按照累进碳税税率对其征收巨额税款;如果企业的减排额度超过强制性减排要求,达到非强制性减排目标,则按照累退碳税税率减免税款;如果企业的减排额度在二者之间,则按照正常碳税税率征税。这样奖惩并举,可以迫使排放大户达到强制性减排目标,鼓励那些有减排潜力的企业向非强制性减排目标迈进,获得税款的减免,增强其竞争力。○

(责任编辑:黄昭宇)

¹ 碳税是针对二氧化碳排放所征收的税种,以环境保护为目的,希望通过削减二氧化碳排放来减缓全球变暖的速度。碳税的征收主要针对燃煤和石油下游的汽油、航空燃油、天然气等化石燃料产品,税率按其碳含量的比例计算,旨在减少化石燃料消耗和二氧化碳排放。

义不介入政策。

尽管如此,中国也不能松懈。中国在南海地区面临威胁,是冷战后国际格局变动下中国安全威胁来自海上的一个重要方面。美国同亚太盟国及准盟国(日、澳、韩及菲、新、印尼、印度等)控制着太平洋、印度洋,绝不会轻易放弃两洋之间的南海地区。以美国为主导的国际体系和地区安全秩序与中国追求和平发展、睦邻多边外交有共处、合作的一面,但是在价值观、政治制度上又有冲突的一面。美国把中国定位为“利益攸关方”,也把中国看成是潜在的战略对手。美国认为,一个强大的中国必然会从大陆国家、地区性海洋国家成为全球性海洋国家,与美国争夺太平洋、印度洋的制海权。美国强烈锁定第一岛链,固化以关岛为核心的第二岛链,对中国加强威慑。美国及其盟国建立的西太平洋海上安全机制主要针对中国。中国的安全威胁来自东部海洋,包括南海地区。中国在南海地区面临威胁的背景下,有充分理由加快军备建设、提高军事威慑能力。○

(责任编辑:张浩)