

# 浅议中国在后京都时代的气候政策走向

王文军 潘家华

**【提要】**人类不恰当的经济活动是导致近百年来全球气候异常的主要原因,气候变化对人类社会和自然生态系统造成了较大的影响,如何应对全球变暖、减少温室气体排放是世界共同关注的问题。中国作为发展中大国,面临经济发展与温室气体减排的双重任务。在现有的生产模式下,经济增长必然带来温室气体排放的增加,即便采取低碳的生产生活方式,但是由于存在技术锁定效应,未来一段时间里,我国的温室气体排放将进一步增加。按照《巴厘路线图》安排,2009年底召开的联合国气候变化大会第十五次缔约方会议应该形成《京都议定书》第二承诺期的协议,但是大会并没有取得预期的成果。中国是世界温室气体第一排放大国,减排的压力很大。如何通过内外政策争取更多发展空间对我国的可持续发展至关重要。

**【关键词】**温室气体 节能减排 内外政策

〔中图分类号〕D60 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2010)02-0021-06

人类活动导致的气候系统改变对人类的经济社会发展和自然生态环境带来了影响。最新的科学证据表明,<sup>1</sup>近百年来,全球平均地面温度上升了0.74℃,预计到本世纪末,可能会升高1.1~6.4℃。要将地表温升控制在2℃以内,大气中的温室气体浓度最多不超过4650ppm,如果超过这个阈值,极端天气事件和各种灾难性事件将层出不穷,部分小岛国将不复存在,对人类社会将造成不可估量的损失。据《斯特恩》报告估计:如果不及时开展温室气体减排行动,气候变化给人类社会造成的损失将高达全球GDP的5%~20%。因此,应对气候变化、减排温室气体已经成为当代世界最为关注的焦点之一。由于中国整体上处于工业化中期阶段(陈佳贵、王钦,2009),人口众多、温室气体排

放总量大,如何协调经济发展和环境保护的关系,不仅关系到国民经济的稳定持续发展,而且对全球减排温室气体至关重要。

## 一、中国面临的两难境地:经济增长与温室气体减排

有资料显示,中国和美国已经成为世界上最大的温室气体排放国,年排放量占全球排放总量的40%以上,<sup>2</sup>2006年中国已经超过美国

<sup>1</sup> 政府间气候变化专门委员会第四次科学评估报告《气候变化2007:自然科学基础》, <http://ipcc.wgl.ucar.edu/wgl/wglreport.html>

<sup>2</sup> Kenneth Lieberthal, *Overcoming Obstacles to U.S.-China Cooperation on Climate Change*, University of Michigan; David Sandalow, *The Brookings Institution*

成为全球温室气体第一排放大国,<sup>1</sup> 随着工业化和城市化的推进, 人均排放水平也开始上升, 2004年中国的人均二氧化碳排放已经接近世界平均水平。<sup>2</sup> 近年来, 国际社会对中国的温室气体排放高度关注, 一些国家和研究机构认为发展中国家, 特别是发展中的排放大国应该有减排或者限排承诺, 参与国际减排行动, 为稳定全球气温做出应有的贡献。按照《巴厘路线图》安排, 2009年底召开的联合国气候变化大会第十五次缔约方会议应该形成《京都议定书》第二承诺期的协议, 但是大会并没有取得预期的成果, 因此谈判仍将继续。从哥本哈根谈判中各国的表态看, 未来将增加发展中国家的减排和资金义务, 特别针对发展中的排放大国表示出了明显的针对性。2009年12月20日, 英国气候变化大臣米利班德在英国《卫报》上发表文章, 指责中方“劫持”哥本哈根气候变化会议谈判进程, 认为哥本哈根谈判的不成功是中国作梗; 在更早的时间, 英国就提出了“全球参与减排”的思想, 在2009年3月, 欧洲环境部长理事会通过了“欧洲理事会关于2012年后国际气候综合协议中欧盟立场结论”(Council Conclusions on the Further Development of the EU Position on a Comprehensive Post-2012 Climate Agreement), 文本就明确提出为发展中国家制定减排目标: 发展中国家作为一个整体, 应在2020年实现排放低于常规情景(BAU)的15%~30%。由于大多数发展中国家贫穷落后, 排放水平低, 中国作为最大的发展中国家和最大的温室气体排放国, 被迫成为事实上的减排主力军。这一建议实际上在发展中国家内部中突出了中国的经济总量和排放水平, 使中国成为众矢之的。这个文本实际上成了哥本哈根大会中发达国家态度的主基调, 以美、英、法、德为首的少数发达国家指责中国阻碍了谈判进程, 也成功地煽起部分小岛屿国家对中国的的天不满。《京都议定书》第二承诺期的协议并没有如期达成, 但是国际气候谈判进程仍将继续, 如何应对来自发达国家的减排和资金压力, 是中国现在面临的一大难题。

减少温室气体排放、保护环境是世界公民

的共同任务, 但是这个共同任务也因各国情况不同而有所区别, 《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》) 第四项第七条明确规定“经济和社会发展及消除贫困是发展中国家缔约方的首要和压倒一切的优先事项”。我国是一个人口众多、经济发展水平较低、能源结构以煤为主、应对气候变化能力相对较弱的发展中国家。作为发展中大国, 中国经济发展水平低, 产业结构不合理, 人均GDP不到世界平均水平的1/4, 2005年中国人均GDP约为1714美元(按当年汇率计算); 国内收入差距大, 东西部发展不平衡, 2005年东部地区的人均GDP约为2877美元, 而西部地区只有1136美元左右, 仅为东部地区人均GDP的39.5%; 中国城乡居民之间的收入差距也比较大, 2005年城镇居民人均可支配收入为1281美元, 而农村居民人均纯收入只有397美元, 仅为城镇居民收入水平的31.0%; 中国的脱贫问题还未解决, 根据联合国和世界银行公布的最新数据, 2007年中国赤贫人口1.35亿, 贫困人口4.3亿。因此提高整体经济发展水平是我国面临的紧迫任务, 发达国家要求中国参加减排行动和承担一定的资金义务是不符合《公约》精神的, 尽管如此, 我国基于保护全球环境、推动人类应对气候变化进程考虑, 仍然承诺到2020年实现单位GDP二氧化碳排放量要比2005年降低40%~45%, 从这个意义上讲, 中国已经为世界减排行动做出了应有的贡献。但是, 我国的减排承诺和发达国家的期待还有一定距离, 从欧盟、德国、丹麦等出台的国际气候方案设计中可知, 未来

<sup>1</sup> The Netherlands Environmental Assessment Agency, Global CO<sub>2</sub> Emissions: Increase Continued in 2007 (June 13, 2008): <http://www.planbureauvoordeleefomgeving.nl/en/publications/global-co2-emissions-increase-continued-in-2007>; Ross Garnaut, The Garnaut Climate Change Review: Final Report (Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Available in .pdf at <http://www.garnautreview.org.au/CA25734E0016A131/pages/draft-reprot>.

<sup>2</sup> 根据世界银行数据, 2004年世界人均碳排放水平为4.31吨二氧化碳, 人均GDP5520.63美元; 中国人均碳排放3.86吨二氧化碳, 人均GDP1323.14美元; 印度同期人均碳排放1.24吨二氧化碳, 人均GDP546.13美元。

大部分发达国家还会继续向中国施压，要求绝对量减排承诺；在此次哥本哈根谈判中，气候资金的筹集是其中的一个焦点问题，发达国家承诺的资金量与发展中国家应对气候变化所需要的资金量还有很大缺口，而且提出发展中国家也要按照经济能力贡献气候资金，中国作为发展中大国，GDP总量位居世界前列，因此未来还面临筹资压力。

从国内看，由于我国能源以煤炭为主，产业结构偏重工业化，经济具有“高投入、高消耗、高污染和低效益”的特征，随着工业化和城市化进程的加快和居民用能水平的不断提高，资源环境的压力将进一步加大，如果现有经济结构和生产模式不发生改变，在未来一段时间内，除了温室气体的排放问题，资源匮乏也将随着经济增长进一步加重，减排温室气体、开发低碳技术和低碳能源也是我国解决自身资源环境问题的一个途径。

因此，我国在后京都时代将面临着来自国内外的经济和环境压力，如何将压力转化为动力、矛盾转化为机遇，争取更大的发展空间和国际话语权，实现经济与环境共赢，不仅需要改变国内传统的粗放型生产方式，而且也应积极参与国际气候谈判，谋求自身利益。

## 二、参加国际行动，争取发展空间

2009年底的哥本哈根谈判结束后，国际寄希望于2010年将在墨西哥举行的COP16大会，由于各国在哥本哈根谈判中对未来国际气候协议都有所表态，因此墨西哥会议将更有针对性，届时发展中国家的减排承诺和资金义务可能成为主要焦点，而中国首当其冲。因此，在墨西哥气候大会召开前，中国应该积极参与未来国际气候制度的磋商，体现发展中国家的利益诉求，争取国际舆论和未来发展空间。按照要求，未来国际气候协议必须在4个政治议题上“表述清晰”，即发达国家的减排指标、发展中大国限制排放增长所采取的措施、帮助贫穷国家适应气候变化和提供控制排放的资金支持、未来

协议的“基本构架”。针对这4个核心议题，我国应在分析国际政治环境的基础上，有针对性地制定谈判策略，使未来国际制度构建向有利于发展中国家的方向演进。

### （一）充分利用国际环境中的有利因素

#### 1. 借力欧盟

作为国际气候变化协议的促进者和支持者，欧盟对气候问题尤为关注，不仅早期在欧盟内部实行限额排放权交易(EU ETS)，为推动国际减排行动，欧盟更积极做出减排表率，率先提出到2020年前减排20%~30%的目标。英国更是世界上第一个将减排目标纳入法律框架的国家。从各方面表现看，欧盟有强烈的意愿促成未来国际气候协定达成，一定会在谈判中尽力斡旋调节。

中美是世界上最大的温室气体排放国，两国对减排的态度一定程度上决定了未来国际气候协定是否能够顺利达成。目前，美国奥巴马政府已经表态要采取措施应对气候变化，中国如何行动对谈判而言举足轻重，我方可以据此与欧盟讨价还价，争取在谈判中争取最大利益。未来国际协议讨论的4个议题中，中国可以在“未来协议的基本架构”中发挥大国作用。

#### 2. 确定主要合作对象

在气候变化领域，中国目前面临两个主要合作对象：美国和发展中国家集团。哥本哈根大会已经召开，国际上对中国减排的呼声此起彼伏，中国采取行动已经迫在眉睫，没有中庸之道可走，中国的经济实力和高排放事实也决定了不可能孤军奋战，必须选择其中一个对象作为合作伙伴。

中国和发展中国家在许多方面有共同的利益，也有成功的合作经验。在《京都议定书》生效后，77国集团和中国曾多次为了维护发展中国家的利益在国际上相互呼应，要求发达国家提供资金和技术帮助发展中国家减排。但是，随着全球环境的持续恶化，部分小岛国和极不发达国家面临极端天气时的适应能力不足，也开始倒向发达国家舆论，要求世界共同减排、量化减排目标，特别对高排放的中国是否应该承诺减排这一问题，在发展中国家出现了分歧。

因此,一方面要继续联合发展中国家抵制发达国家的不合理要求,最大程度地获得支持;另一方面要有针对性地提出中国方案,维护发展中国家的利益。

中美的能源结构类似、温室气体的排放水平高。从历史看,中美在能源和环保领域有合作的基础,可以通过高层磋商,在气候变化领域确定具体的合作内容。美国曾于2009年初发布了《中美能源与气候变化合作路线图》,建议建立中美战略伙伴关系,为促进国际社会经济和政治秩序的第二次转型——建立全球低碳经济提供领导力和推动力。

3 保持与日本、77国集团等多边伙伴的交流与沟通

在建立中美长期战略伙伴关系的基础上,与其他国家进行不同领域的合作与交流,保持政治上的活跃性与政策上的独立性。任何国际联合都是利益的结合体,当共同的利益消失后,这种伙伴关系也就不复存在了,因此,中国应该积极利用现有资源,尽快提升自身实力;同时积极支持其他国家的合理要求,保持好发展中大国的形象,增强中国在国际上的影响力。

## (二) 谨慎处理不利因素

### 1. 对强制性减排目标的承诺

由于我国是温室气体排放大国,以欧盟为首的发达国家一直呼吁中国参加国际减排行动,承诺绝对减排目标并制定减排计划。

我们要强调我国是发展中国家,要谨慎承诺限排义务。我国已经出台了多项节能减排政策,减少温室气体排放不仅是国际社会的要求,也是我国自身发展的需要,高能耗的生产方式是不可持续的。但是,我国也不能盲目承诺绝对量减排,经济发展会增加温室气体排放,我国还没有完成工业化过程,减排首先要在脱贫的基础上实施,否则也是不现实的。

2 从本国利益出发,保持合作的互惠性和独立性

中美建立起长期的全面战略合作伙伴关系,不仅有利于我国实现可持续发展战略,而且《巴厘路线图》中提出的合作优先领域中大部分有关节能减排的措施,也符合我国现阶段的环境政策。

但是,在具体合作过程中要注意不能一味盲从迁就,需要提防合作陷阱,一些不利中国的提议,值得我们关注。如:方案提出建立能源标准和对重工业高耗能环节的基准评价;为环保产品和服务贸易消除关税和非关税壁垒等。这两项提议都是有损中国国家利益的。首先,关于建立基准评价的提议不符合中国对部门方案的基本立场;其次,为环保产品和服务取消关税和非关税壁垒,看似有利于促进世界环保产品贸易,实则为环保技术先进国家服务。因此,在合作中需要坚持“既合作又斗争”的原则。

### (三) 利用谈判将不利条件转化为有利因素

在发达国家的减排指标方面,按照《联合国气候变化框架公约》规定的“共同但有区别原则”,支持以英国为首的欧盟向发达国家施压,特别是人均温室气体排放额高的国家,发达国家有义务有能力进行减排行动。

根据英国《气候变化法》的内容,英国中长期将通过国内国际行动提高减排目标,增加可再生能源的比例。我国可以争取更多的资金和技术支持,要求英国以优惠条件转让低碳技术,提高我国进行低碳经济转型的能力。

提出中国方案,将中国化为若干区域争取适当资金支持。与很多国家不一样,虽然中国的GDP总量较大,但各地经济发展水平差距很大。中国西部地区贫穷落后,许多地方符合国际气候适当基金的资助标准。应与英国等欧盟国家磋商,换取支持。

## 三、国内行动:借鉴他国经验,实行低碳生产,实现可持续发展

中国不仅存在发展中国家共同面临的经济和社会问题,而且开始出现发达国家特有的人口老龄化、资源约束和环境污染等新问题。在生产方式落后、环保意识不强的情况下,片面强调GDP增长,以低资源成本、环境成本、制度成本吸引外资,并以外资投资带动出口,出口带动经济增长(柳思维等,2009),忽视国内消费对经济的刺激和拉动,以环境质量换经济

增长，这种发展模式是不可持续的，参与全球减排行动，实行低碳生产，是我国经济社会可持续发展的必然选择。

英国在低碳经济发展方面起步较早，通过激励机制促进低碳经济发展是英国气候政策的一大特色。我国正处于市场经济的建设期，通过适当政策引导市场选择低碳发展模式，符合我国现阶段的发展要求，因此，英国的低碳经济实践对我国颇具借鉴意义。但是，我国与英国的经济结构和制度基础不一样，不能简单照搬借用英国经验，应结合我国国情进行本土化设计。

### （一）英国的碳基金 VS 中国的碳税

英国碳基金是一个由政府投资、按企业模式运作的独立公司，成立于 2001 年。目标是通过帮助商业和公共部门减少二氧化碳的排放，并从中寻求低碳技术的商业机会，从而帮助英国走向低碳经济社会。碳基金的工作重点集中在减少碳排放上，中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。

我国正在研究推出环境税、能源税和碳税，<sup>1</sup> 由于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，对于如何使用碳税，尚无明确的计划。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研究开发、节能技术和产品的示范与推广、重点节能工程的实施、节能宣传培训，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。

### （二）排放贸易机制 VS 国内碳预算机制

英国是世界上第一个实施温室气体排放贸易机制（ETS）的国家，于 2002 年正式启动，属于英国政府控制气候变化战略的一部分。企业可以自愿参与减排行动，政府给予资金支持；或者企业通过签署气候变化协议（CCA），如果能达到协议所规定的减少能源强度的目标，就可以减少 80% 的气候变化税，如果企业不能实现 CCA 所承诺的减排或提高能效

目标，企业将补交全部气候变化税。

我国也可以结合碳税进行减排机制设计。根据我国的节能减排计划，为大型能源企业规定两个减排目标：强制性减排目标与非强制性减排目标，后者比前者的减排力度更大，目标更严格。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进行征收巨额税款；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进行税款的减免；如果企业的减排额度在二者之间，则按照正常碳税税率进行征收。这样实际上就形成了奖励与惩罚并举，迫使那些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。

### （三）英国的家庭节能计划 VS 我国工业企业节能政策

从英国的温室气体排放来源结构分析，84.6% 的排放来源于能源生产和消费，工业和农业部门共计排放 10.8%，可见英国的主要排放来自于消费领域，因此，未来英国减排的主要领域在电力和交通方面，而减排的主要途径是增加可再生能源在能源消费中的比例。因此，英国政府出台了一系列政策，为家庭节能提供服务 and 贷款：如负责提供绿色住房服务、建立能源标识、建筑节能绩效证书制度；家用电器采用欧盟标准；运用降低增值税等财政工具，制定燃料贫困补助措施等。

与英国相反，我国的温室气体排放主要来自于生产部门，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，我国未来减排的主要领域是工业企业。而目前我国的节能政策主要针对能源消费，如实行峰谷分时电价、季节性电价、可中断负荷电价制度等，鼓励电力用户合理调整用电负荷。

<sup>1</sup> 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。碳税通过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，按其碳含量的比例征税来实现减少化石燃料消耗和二氧化碳排放。引自“2009 中国能源可持续发展高层论坛”。

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，因此，从能源消费领域入手促进企业节能收效甚微。未来中国应该从能源生产领域入手，出台政策，一方面鼓励无碳或低碳能源的研发与生产；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，激励企业实行低碳的生产方式，同时切实履行对钢铁、有色金属、建材、

化工和其他主要耗能行业的企业，分淘汰、限制、允许和鼓励实行差别电价政策。

本文作者：王文军是重庆三峡学院经济与工商管理学院讲师、中国社会科学院研究生院人口系2007级博士生；潘家华是中国社会科学院城市发展与环境研究中心研究员、博士生导师

## Study on Post- 2012 Climate Change Policy in China

Wang Wenjun Pan Jiahua

**Abstract:** The global climate system has been changed dramatically since industrialization began, which has threatened the earth's ecological system and human's survival. The United Nations is appealing that the economic development model and people's life way should change from high-carbon style to that of low-carbon. As a large developing country, China has the double tasks of economy increase and greenhouse gases reduction, but it is impossible to reduce the greenhouse gases emission while keeping economy increase sustainable under the current technology condition, even if we adopt the low-carbon technology now. The "lock-in" high-carbon technology will still exist for a short time, as decides China will increase greenhouse gases emission in the near future. The United Nations Climate Change Conference of the Fifteenth Meeting of the Parties, which will be hold at the end of this year, will discuss the future international climate system and the tasks of each country; it is most possible to ask China to assume some obligations of greenhouse gases emission reduction. As the world's largest emitter of greenhouse gases, China will be in dilemma if we can not work out some policy to deal with domestic and foreign affairs properly.

**Key words:** greenhouse gases; emission reduction; domestic and foreign policy

## 观点选萃

### 制度、体制、机制的区别

孔伟艳

中共中央党校2007级政治经济学专业博士研究生孔伟艳在《制度、体制、机制辨析》一文中指出：

制度、体制、机制三者内涵不同。制度、机制在微观经济学中有时是通用的，体制则是一个明显中国特色的词语。通常认为，制度指比较根本性的规则，如社会基本制度、政治和经济制度，它是长期演化的结果，是不可以设计的。体制侧重于表述“制度系统”。机制则一般指较微观的制度，并且是可以“设计”出来的，故有“机制设计”理论。按照诺斯的制度定义，制度是社会的博弈规则，它定义和限制了个人的决策集合；机制表述的则是博弈规则的实施问题。比如，“市场价格”是一种制度，在价格既定的条件下，可以确定消费者和厂商的行为集合；市场机制则是描述着“价格”如何影响行为集合，不同行为集合之间的相互影响和可能结果。

体现社会性质的关系不同。经济制度是区别不同社会形态的基本依据，反映着经济最本质的社会特征。经济体制、经济机制本身不具有独立的社会特征，只是在它们与不同的经济制度相结合时才表现出不同的性质。

(周勤勤 摘编)