

气候变化的责任与中国的努力

徐华清 于胜民

报告摘要：气候变化问题是全球共同面临的挑战，事关社会发展和人类生存，对于各国的能源发展、经济竞争力、科技创新以及生活方式都将产生重大的影响。近年来，随着中国经济的快速发展，有人在制造和散布“中国威胁论”的同时，又以各种不同形式抛出所谓“中国环境威胁论”、“中国环境责任论”等，说中国二氧化碳排放的快速增长抵消了国际社会在减排方面所作的努力，中国应承担与温室气体排放大国相称的国际责任等，这些言论显然是不客观的，也是有失公允的。中国过去已经为全球应对气候变化做出了积极的贡献，未来仍将是保护全球气候的中坚力量。

关键词：气候变化；历史责任；全球合作

1 当前围绕气候变化的国际合作与斗争

随着 2005 年《京都议定书》的正式生效及其第二承诺期谈判工作的启动，在一系列重大事件的催化作用下，特别是 2007 年政府间气候变化专门委员会(IPCC)第四次评估报告的发表，使得气候变化议题在“全球升温”。当前围绕气候变化的国际合作与斗争也出现了新的形势，主要表现在以下几个方面：

一是国际社会就共同努力、合作应对气候变化的共识进一步加深。《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)在序言中指出，承认地球气候的变化及其不利影响是人类共同关心的问题。八国集团首脑在 2005 年会议上，也认识到相互合作，并与主要的新兴经济体结成伙伴关系，致力于实现实质性减少温室气体排放等主要目标，这既符合八国集团的全体利益，也是八国集团的责任。胡锦涛主席在 2007 年八国集团与五国领导人对话会上强调：“国际社会要加强合作，帮助更多国家走上既能保护生态环境、又能实现发展目标的清洁发展之路。要实现这一目标，国际社会应该本着尊重历史、立足现在、着眼未来的精神，树立新的利益观和合作模式，积极开展务实合作”。联合国潘基文秘书长也在 2007 年 9 月举行的联合国气候变化问题高级别会议上指出：“就气候变化的性质和规模而言，单靠国家行动是不够的，没有任何一个国家可以靠自身力量应对这一挑战，没有任何地区能够使自己不受气候变化的影响，人类需要在全全球框架内合作应对气候变化”。

二是共同但有区别的责任原则面临新的挑战。“共同但有区别的责任”原则是国际社会合作应对气候变化的基础。所谓“共同”，是指不论发达国家还是发展中国家都要共同面对、共同努力，都有采取减缓和适应气候变化措施的共同责任；所谓“有区别”，是指发达国家和发展中国家的历史责任、发展阶段、能力大小和贡献方式的不同，发达国家一方面要对其历史排放和当前高人均排放承担责任，要改变不可持续的生活方式，大幅度地减少排放，另一方面还应向发展中国家提供资金、转让技术。从《公约》确认发达国家对气候变化问题负

主要责任，到《京都议定书》为发达国家进一步规定具体量化的减排指标，都反映了国际社会在气候变化问题上的这一基本共识。但自 2001 年美国拒绝批准《京都议定书》以来，某些发达国家常将中国、印度等发展中大国参与减限排活动作为未来气候制度的核心问题，刻意模糊不同发展阶段缔约方的不同责任。美国以《京都议定书》对其不公作为其推卸责任的借口，并试图通过“主要经济体能源安全与气候变化”会议，将“发展中经济体”减限排纳入新的国际气候变化框架之中。欧盟认为应对气候变化的未来行动需要广泛的参与，包括所有“主要的排放国家”。日本主张建立由发展中国家也参与的后京都新的框架，并应对“发展中国家缔约方”进行重新定义。2007 年八国峰会联合声明也将中、印等国称为有别于一般发展中国家的“新兴经济体”，并称“新兴经济体”是八国集团解决全球问题不可缺少的力量。

三是第二承诺期的减排目标与减排行动问题成为当前气候变化国际谈判的核心问题。《京都议定书》规定，第一承诺期结束后发达国家应继续承担减排义务。但由于美国拒绝参加，中国和印度等发展中国家在京都议定书下尚没有减排义务，欧盟、日本等显然不甘于单独承担减排义务，竭力推动建立包括美国和发展中排放大国在内的全球减排机制。2007 年 12 月在印尼巴厘岛举行的气候大会，就《公约》下的长期合作行动计划和《京都议定书》下的发达国家第二承诺期减排目标的工作计划达成基本框架，也即所谓的“双轨并行”的“巴厘路线图”。在《巴厘行动计划》中，要求发展中国家在得到发达国家技术、资金和能力建设的支持下，采取适当的国内减排行动，而且这些支持和减排行动均应是“可测量、可报告和可核证的”。在有关发达国家第二承诺期减排目标方面，欧盟单方面提出了 2020 年比 1990 年减排 20% 的目标，并提出如果美国等其他发达国家缔约方也承诺作出可比较的减排努力，欧盟已经做好了承诺减排 30% 目标的准备。

2 全球气候变化产生的主要原因

由于工业革命以来人类活动排放的温室气体明显增加，特别是工业化国家大量燃烧化石燃料排放的二氧化碳，致使大气中温室气体的浓度显著上升，造成近百年来全球气候正经历一次以变暖为主要特征的显著变化，这种变化对全球自然生态系统和社会经济活动，特别是对发展中国家已经产生了重大的影响。

第一，至今为止大气中的二氧化碳浓度主要是工业革命以来发达国家大量燃烧化石燃料造成的。根据美国橡树岭国家实验室全球二氧化碳排放数据库，自工业革命开始到 1950 年，在全球化石燃料燃烧的累计二氧化碳排放中，95% 以上是由发达国家造成的。从 1950 年到 2000 年间，发达国家仍占 77%，发展中国家只占 23%。正是基于这样一些事实，《公约》在序言中明确指出：“注意到历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家，发展中国家的人均排放仍相对较低，其在全球排放中所占的份额将会增加，以满足其社会和发展需要。”

第二，目前几乎所有发达国家的人均二氧化碳排放均远高于世界平均水平。根据国际能源机构的统计，2005 年经济合作与发展组织(OECD)国家人均化石燃料二氧化碳排放量达到 11t，其中美国高达 19.6t，而同期世界平均水平只有 4.2t，中国只有 3.9t。2005 年人口约占世界 18.2% 的 OECD 国家，其大量的奢侈性消费占了世界能源消费总量的 48.5%，相应的二氧化碳排放量也占到了全球排放总量的 47.6%。正是基于这样一些考虑，《京都议定书》才单方面为发达国家规定了具体的减限排义务。

第三，目前大多数发达国家在实现减排目标方面进展缓慢。究其原因主要是美国、澳大利亚等一些国家，缺乏承担减排义务的责任感和在国内采取实质性减排行动的紧迫感。据《公约》秘书处的统计，从1990年到2005年，澳大利亚温室气体排放量增加了25.6%，加拿大增加了25.3%，美国增加了16.3%。即使由于英国和德国在能源结构上的调整以及东欧国家由于经济下滑而腾出的排放空间，使得欧盟15国整体实现了1.5%的减排量，但其2005年的二氧化碳排放量仍比1990年增加了3.7%。正是基于这样一些数据，国际社会呼吁发达国家切实履行各项承诺，把重点放在具体行动上。

第四，广大发展中国家已经为减缓全球温室气体排放的增长速度作出了积极的贡献。包括中国在内的广大发展中国家，随着经济社会不断发展，这些国家的能源消耗和二氧化碳排放不可避免地会有所上升，这是在现有技术条件下难以逾越的鸿沟。同时也应该看到，在这一发展进程中，广大发展中国家已经在应对气候变化方面做出了各种努力。根据国际能源机构的统计，1990年至2005年，中国的单位国内生产总值二氧化碳排放(以2000年美元价和汇率计)下降了46.2%。正是基于这样一种认识，《斯特恩评估：气候变化的经济内涵》也认识到发展中国家已经在节能和发展可再生能源等方面采取了有实际意义的行动，这些行动在一定程度上减缓了全球温室气体排放的增长速度。

3 中国政府在应对气候变化方面所作出的努力

作为一个负责任的发展中国家，中国对气候变化问题给予了高度重视，成立了国家应对气候变化领导小组，积极参与了《公约》和《京都议定书》的谈判工作，认真履行了在《公约》下所作的承诺，并从国情出发采取了一系列政策措施，为减缓全球气候变化作出了积极的贡献。

第一，中国政府高层领导对气候变化问题给予了高度关注。从20世纪90年代以来，中国政府成立了国家气候变化对策协调小组。为了切实加强应对气候变化的领导，2007年中国政府成立了应对气候变化国家领导小组。2000年6月30日，江泽民主席在《科学》杂志上发表的《科学在中国》的专论中指出：“在掌握全球气候变化、控制荒漠化、保护生物多样性等重大科学问题上，中国的参与是必不可少的”。2005年7月7日，胡锦涛主席在八国集团与中国等五国领导人对话会上的书面讲话中指出，中国正在着手制定应对气候变化的国家战略，进一步致力于缓解温室气体排放，以同世界各国一道积极应对全球气候变化。2007年11月21日，温家宝总理在第三届东亚峰会上，就应对气候变化阐述了中方的五点看法和主张。

第二，中国政府认真履行了自己应尽的义务。积极参与了《公约》和《京都议定书》的谈判工作，并向公约第十次缔约方大会提交了《中国气候变化初始国家信息通报》，认真履行了自己在公约下承担的国际义务。与此同时，中国政府还在推进国家可持续发展战略进程中，采取了一系列有利于控制温室气体排放、提高适应气候变化能力的政策和措施，为减缓和适应全球气候变化作出了积极的贡献。据专家估算，自1990-2005年的15年间，中国通过经济结构调整和提高能源利用效率，按环比法计算，累计节约和少用能源约8亿tce，相当于减少约18亿t—CO₂的排放。

第三，中国政府积极推进了清洁发展机制项目的国际合作。为加强对《京都议定书》下

清洁发展机制项目活动的有效管理，2004年5月，中国政府有关部门发布了《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》。2005年10月，为进一步规范和推动清洁发展机制项目的有序开展，有关部门颁布了经修订后的《清洁发展机制项目管理办法》。截止2007年12月31日，中国政府共批准了1023个项目，其中在联合国清洁发展机制执行理事会注册成功的项目有151个，预计年减排量约9100万L二氧化碳当量，约占全球年减排量的48%。这些项目涉及风电、水电、生物质能发电以及煤层气回收利用等，对于促进中国可持续发展产生了积极的影响。

第四，中国政府制定并发布了《中国应对气候变化国家方案》。针对近年来能源消费增长过快的态势，中国政府提出了树立科学发展观和构建和谐社会的重大战略思想，加快建设资源节约型、环境友好型社会，并在“十一五”规划纲要中提出了“单位国内生产总值能源消耗降低20%左右”、“控制温室气体取得成效”等目标。2007年6月，中国政府发布了《中国应对气候变化国家方案》，国家方案明确了到2010年中国应对气候变化的基本原则、具体目标、重点领域及其政策措施，是“十一五”时期指导中国应对气候变化工作的重要行动计划，也有助于进一步增加国际社会对中国应对气候变化事业的了解，加强与国际间的合作与交流。

4 中国未来应对气候变化的目标和措施

面对气候变化问题的严重性和长期性，中国作为一个负责任的发展中国家，将以科学发展观、构建社会主义和谐社会为指导，加强应对气候变化能力建设，全面落实《中国应对气候变化国家方案》提出的各项政策和措施，扎实做好以下三个方面的工作。

一是努力控制温室气体排放。通过加快转变经济增长方式，强化能源节约和高效利用的政策导向，加大依法实施节能管理的力度，加快节能技术开发、示范和推广，充分发挥以市场为基础的节能新机制，提高全社会的节能意识，加快建设资源节约型社会，到2010年，实现单位国内生产总值(GDP)能源消耗比2005年降低20%左右，努力降低GDP的二氧化碳排放强度；通过大力发展可再生能源，积极推进核电建设，加快煤层气开发利用等措施，优化能源消费结构。到2010年，力争使可再生能源开发利用总量(包括大水电)在一次能源供应结构中的比重提高到10%左右，煤层气抽采量达到100亿m³，努力降低能源的二氧化碳排放强度。

二是增强适应气候变化的能力。通过加强农田基本建设、调整种植制度、选育抗逆品种、开发生物技术等适应性措施，到2010年，力争新增改良草地2400万ha，治理三化草地5200万ha，进一步增强农业领域适应气候变化的能力；通过加强天然林资源保护和自然保护区的监管、继续开展生态保护重点工程建设、建立重要生态功能区等措施，到2010年，力争实现90%左右的典型森林生态系统和国家重点野生动植物得到有效保护，治理荒漠化土地面积2200万ha，有效改善森林生态系统的适应能力；通过合理开发和优化配置水资源、推行节水措施、提高农田抗旱标准等措施，到2010年，力争减少水资源系统对气候变化的脆弱性；通过加强对海平面变化趋势的科学监测、加大对海岸带生态系统的监管、建设沿海防护林体系等措施，到2010年左右，力争实现沿海地区抵御气候灾害的能力得到明显提高。

三是进一步提高气候变化公众意识。提高各级政府领导干部、企事业单位决策者对气候变化问题重要性的认识，逐步建立一支具有较高全球气候变化意识的干部队伍；加强对社会

各阶层公众气候变化方面的宣传活动，鼓励和倡导可持续的生活方式；建立公众和企业界参与的激励机制，充分发挥企业参与和公众监督的作用；完善气候变化信息发布的渠道和制度，有效发挥新闻媒介的舆论监督和导向作用；积极发挥民间社会团体和非政府组织的作用，促进社会各界参与减缓全球气候变化的行动。

5 中国对气候变化国际合作的期望

气候变化是人类社会共同面临的挑战。希望发达国家能切实履行《公约》的各项规定，并在率先采取减排行动的同时，帮助发展中国家提高应对气候变化的能力。中国愿意与国际社会一道在可持续发展框架下，积极寻求应对气候变化的有效途径，进一步加强相关领域的国际合作，为保护全球气候作出新贡献。

对于全球合作、共同应对气候变化的挑战，中国政府将进一步落实胡锦涛主席在 2005 年八国集团与五国领导人对话会上发表的书面讲话中强调的三点基本主张：一是要坚持发挥《公约》及其《京都议定书》的指导作用，遵循《公约》确定的“共同但有区别的责任”等原则，发达国家应该继续率先采取减排行动，并帮助发展中国家提高应对气候变化的能力。二是要牢固树立在可持续发展框架内应对气候变化的观念，改变不可持续的生产方式和消费方式，节约资源，改善生态环境，走经济发展与人口、资源、环境相协调的发展道路。三是要重视科学技术的作用，加强务实合作，加速有关科技尤其是能源技术的进步和推广，实现经济发展和保护气候的双赢结果。

中国将继续积极参与气候变化领域的国际合作。加强与有关发达国家在研发和推广高效利用化石燃料技术、节能技术、环保技术、可再生能源技术等领域的合作。中国也将继续致力于在南南合作框架下加强同发展中国家的合作，特别是将继续向非洲和小岛屿发展中国家提供力所能及的帮助，提高其应对气候变化的能力。

作者简介：徐华清，国家发展和改革委员会能源研究所研究员，能源环境与气候变化研究中心主任。