

履行《巴黎协定》要保持战略定力



邹骥,现任哈尔滨工业大学(深圳)经济管理学院特聘教授,中国人民大学环境学院兼职教授、博士生导师。2012年~2015年《巴黎协定》谈判期间,曾出任国家应对气候变化战略研究和国际合作中心副主任和研究员,曾多年参加联合国气候变化谈判中国代表团,并在多边谈判和对话中担任主持人或联合主持人。主持或独立著有《论全球气候治理——构建人类发展路径创新的国际体制》《2009/2010 中国人发展报告:迈向低碳经济和社会的可持续未来》等专著。

对话人:哈尔滨工业大学(深圳)经济管理学院特聘教授邹骥
采访人:本报记者黄婷婷

美国总统特朗普近日宣布退出《巴黎协定》,令国际社会震惊。中国已经明确表示,将继续履行《巴黎协定》。我们想知道,履行《巴黎协定》对中国来说意味着什么?如何进一步履约?

关于应对气候变化行动的费用和效益,有很多在空间上是超出一个国家的全球问题,在时间上是超出一代人甚至几代人的问题,存在大量外部性的问题。但作为有理想、有理性、有惠及子孙价值观的文明国家和国民群体,在构建人类应对气候变化命运共同体的问题上,必须将眼前利益与长远利益、局部利益与全局利益紧密地结合起来。

中国为什么要履行好《巴黎协定》?

既会获得经济利益,也会获得非经济利益。越早行动,成本越小

中国环境报:特朗普宣布退出《巴黎协定》时表示:“不能支持那种会惩罚美国的协定,减少温室气体排放对美国公民而言损失过大。”那么,如何衡量加入或退出国际条约的利益得失?您认为中国履行《巴黎协定》对国家、人民来说有哪些好处?

邹骥:履行《巴黎协定》对中国来说具有重要的意义,从中将获得很多利益,也会付出一些代价。但是从长远来说,应对气候变化、推进绿色发展是大势所趋。而且越早行动,成本越小。

我曾多年参与气候变化谈判,可以说中国加入《巴黎协定》是经过仔细考量的。中国考虑了作为发展中国家并处于工业化和城镇化发展阶段的国情,在谈判中首先为自身争取了正当和必要的相应排放权益,承诺到2030年前后二氧化碳排放达到峰值并争取尽早达峰,为中国经济的绿色低碳转型预留了空间和时间,这是符合中国的发展阶段和能力的,同时也是积极争取、与时代发展大势相向而行的。中国也认识到,履行《巴黎协定》,加速实现绿色低碳转型,既会获得经济利益,也会获得非经济利益。既会获得眼前的、看得到的利益,更

会获得长远的、造福子孙后代的利益。

首先,可以减缓气候变化带来的损失。气候变化会带来干旱、洪水等灾害,影响农业生产等活动,造成海平面上升,威胁生物多样性,影响公共健康,破坏基础设施和敏感产业。尽管气候变化是全球性的,很难说何时会何地造成负面影响。但是中国人口多、国土面积大,在气候变化不良影响下的暴露度高,积极应对气候变化对中国有利。

其次,有利于抢占绿色低碳发展先机。绿色发展是时代潮流,科技革命的趋势势不可挡。履行《巴黎协定》、发展绿色低碳经济,可以倒逼中国创新增长方式和发展路径,提高要素生产率,为经济持续繁荣增长提供新方向、新动能,在未来国际竞争中赢得主动权。有利于中国企业提升综合竞争力,获得更多直接的商业利益。绿色低碳发展的利益,还体现在改善局地生态环境质量和增加绿色低碳发展部门就业机会等方面的协同效益。

第三,有利于在全球治理中提升话语权。这种利益是超出经济利益范畴的。国际话语权是一种软实力,对于维护国家经济、外交、安全利益

地位具有重要意义。《巴黎协定》不仅仅是环境协定,也是一个发展协定,履行好这一条约,有利于全面提升中国的国际话语权,让中国的国际地位更有利。

第四,有利于提升中国的国际形象和认可度。对于国家来说,形象和公信力代表的是软实力,我国每年数以亿计国民出国经商、旅游和访学,累计海外投资过万亿美元,国家形象对国民在海外的境遇和中国在海外的利益至关重要。

中国环境报:那么,会付出怎样的成本甚至代价?

邹骥:当然,应对气候变化、履行《巴黎协定》也需要付出一些代价。首先,需要一定的资源投入。按照测算,应对气候变化的投入占GDP的比例在未来几十年中大体都应保持在2.5%左右。其次,对高碳行业具有一定影响,比如煤炭和煤电、冶金、水泥建材、化工和石油化工等,会增加一些减排成本。但是,这件事情越早做代价越小,越晚代价越大。因为晚做会带来投资的锁定效应、未来可能的投资沉没损失,及因竞争力的下降而失去市场机会。做

任何事情都会有成本,关键是如何公平合理地在经济发展的利益相关者中分摊这些成本。

如同伦敦政治经济学院教授尼古拉·斯特恩教授所言,气候变化是具有最大时空尺度的外部性。我们关于应对气候变化行动的费用和效益,有很多在空间上是超出一个国家的全球问题,在时间上是超出一代人甚至几代人的问题,存在大量外部性的问题。但作为有理想、有理性、有惠及子孙价值观的文明国家和国民群体,在构建人类应对气候变化命运共同体的问题上,必须将眼前利益与长远利益、局部利益与全局利益紧密地结合起来。

中国环境报:由于美国退出《巴黎协定》,一些人质疑协定的约束力和有效性,认为对其可以不加重视。您对此有何看法?

邹骥:我不同意这种观点。理解国际协定的约束力和有效性,不能脱离国际政治、经济和法律的历史背景和现实而抽象地去看。人类政治文明发展至今,在主权国家之间的国际关系和治理结构中,依然没有超越丛林法则和

实力依据。人类文明未来发展的理想不应止于此,但现实却是如此。国际间的协定要通过谈判凝聚共识,达成各方都可接受且同意共同遵守的准则规范,形成道义上、政治上和法律上的约束。但约束力对实力不同的大小主权国家,从来就不可能相同。即使在普遍认为约束力较强的贸易协定和自贸协定中,在历史上也不乏违约退约的案例。履行WTO中关于中国市场经济地位条款的争议就是最新的案例。

能否有约束力,要看执法一方和执法对象一方的实力对比,这在国际法律条款的谈判中和实际执行中都会有所体现。那种脱离缔约方实力对包括《巴黎协定》在内的国际协定法律约束力抱有抽象的和不切实际的约束力期望,是对国际政治和法律实施的误解。但由此就说国际法律完全不具有约束力,也是对国际法律法规现实执行状态的一种误解。这种约束力体现在如果违约或退约,将带来政治、外交、公信力和道义方面的损失代价,作为缔约方要三思而行。因此,要辩证、理性地看待这一问题,认真、务实地落实。

中国如何进一步履行《巴黎协定》?

保持战略定力,出台可行政策,推进绿色投资和研发

中国环境报:从协定本身的规则来看,美国退出《巴黎协定》可能会对发展中国家经济援助,削弱发展中国家履约能力。您如何评价美国退出《巴黎协定》对中国的影响?

邹骥:我国已经是人均GDP达8000美元的新兴经济体,是发展中大国。发达国家提供的那些经济援助,对小国来说影响比较显著,对中国来说杯水车薪。中国应对气候变化,主要依靠自身的能力和实力。美国退出《巴黎协定》,不会削弱中国的履约能力。中国要坚持自己的立场,继续坚持履行《巴黎协定》。

中国环境报:《巴黎协定》于2016年11月正式生效。值得注意的是,履行《巴黎协定》不仅涉及环保,更涉及经济、能源等领域,是一项复杂的系统工程,需要统筹兼顾,讲究方式方法。我国做了哪些充足的准备?路线图是否已经明确?

邹骥:中国在履约方面的

准备是比较充分的,路线也比较明确。

在国家层面,我国“十二五”规划、“十三五”规划中,都专门设立了应对气候变化的五年目标。2014年,我国出台了《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》,提出了我国应对气候变化工作的指导思想、目标要求、政策导向、重点任务及保障措施,将减缓和适应气候变化要求融入经济社会发展各方面和全过程。

2015年夏天,我国在巴黎气候变化大会召开前,向联合国气候变化框架公约秘书处提交了应对气候变化国家自主贡献文件《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》。其中包括4个量化目标和1个定性目标,包括2030年前后二氧化碳排放达到峰值并尽早达峰等。

在行业层面,能源、交通等部门出台了加快绿色低碳发展的指导意见,以推动行业应对气候变化。

在企业层面,一些企业向绿色低碳领域积极推进,如华能集团不断优化电源结构,研

发低碳技术,发展绿色电力,取得了一定成效。

应该说,目标和路线都很明确,重点是落实,要加快行动。

中国环境报:我国在应对气候变化等决策上可以保持较高的稳定性,这对于这项工作来说应该是很有利的。应对气候变化还存在哪些挑战和问题?

邹骥:应对气候变化、履行《巴黎协定》的过程中,还存在一些挑战。比如,基础设施建设还不够完善,体制机制改革还有待深入等。这些有待各方进一步去推动。特别是随着消费在国民经济的增长和构成中占有更加重要的地位,与之相应的建筑、交通能耗和排放的压力将上升并取代制造业成为长期控排的新重点。这些领域的控排将有更大的难度,也将是中国未来排放是否达峰及达峰后是否能够迅速下降的关键挑战因素,对此还需要做更大的努力。

中国环境报:应对气候

变化与我国生态文明建设、绿色发展战略是一致的,不管美国是否退出《巴黎协定》,我国都应该坚持自身的立场、按照自己的节奏履约。对于下一步履约,您有哪些建议?

邹骥:下一步,建议各级政府应保持战略定力,坚持绿色低碳发展理念,积极应对气候变化,绝不能动摇。同时,切实落实相关目标和要求,出台可行政策,推进绿色投资和研发,引导和规范市场主体向绿色低碳方向转型。企业要顺应时代潮流,推进节能减排,建立新的商业模式,提升绿色竞争力。消费者要积极践行绿色发展理念,尽量选择使用绿色产品和服务。

需要强调的是,针对国际上一些关于中国应当取代美国成为全球气候治理领导者的呼声,要冷静、务实、稳妥地回应。中国的引领作用将主要体现在做好国内的事情,切实提高质量完成自己所做的各项承诺,通过深化改革建立创新增长方式和发展路径、节能减排的长

效机制,增强国民绿色低碳意识,起到示范作用,为全球做出贡献。

在国际领域,积极开展绿色低碳国际合作,在“一带一路”和其他海外经贸合作领域体现绿色低碳发展的要求;在全球多边气候变化进程中采取更加积极的战略姿态并认真参与。

但是中国仍是一个发展中国,资金、技术等方面的贡献要与自身发展中国家定位相符,与国力相配。要在联合国气候变化框架公约的框架内,保护自己的权利,履行好自己的义务,量力而行,尽力而为,率先垂范,以一个负责任的发展中大国身份“演奏好应对气候变化的第一小提琴”。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假不实报道举报电话 010-67112039

◆彭本利 何燕

气候变化是影响人类生存和发展的全球性环境问题,《巴黎协定》为2020年后全球合作应对气候变化指明了方向和目标,其中确立的“国家自主贡献”气候治理模式仍将是趋势和主流模式。

以往应对气候变化,强调的是自上而下的强制减排气候治理模式,而“国家自主贡献”是自下而上的承诺减排气候治理模式。地方层面处在应对气候变化的最前沿,是自下而上气候治理模式的起点和自上而下气候治理模式的落脚点,是全球气候多层治理的重要环节。

气候变化具有鲜明的地方性

气候变化是全球环境问题,但是也具有鲜明的地区差异性,即温室气体排放源分布在各不同地方,气候变化的影响在不同地方以不同的形式和程度表现出来。

因生态环境、气候条件等因素的不同,气候变化对不同地理区域、社会人群和社会经济行业的影响表现出非均衡性。如气候变暖对低纬度地区造成负面的灾害影响,而在高纬度地区,一定程度的气候变暖可能会产生某些正面效应,例如农业产量增加、冬死亡率降低、降低加热成本、推动旅游业发展等。同一纬度区域气候变化影响的程度和表现形式也不同,内陆地区因气候变暖会遭受干旱的困扰,而沿海地区因气候变暖将发生海平面上升,侵蚀海岸带以及淹没沿海低洼地带。

此外,各地还因经济发展水平、人群结构、受教育程度、公共设施、社会保障等社会经济系统因素的不同而表现出适应性差异,导致适应气候变化能力的不同。如落后地区比发达地区经济发展水平低、公共设施缺乏、社会保障系统不完善,其适应气候变化的能力就更低,更易受到气候变化的影响,气候变化对落后地区来说是更严重的威胁。

因而,气候变化具有鲜明的地方性,它是一个地方多元化基础上的全球问题,应对气候变化也需要从地方到国家以至全球的不同层面实施多层治理。

气候变化的地区差异性决定了气候治理的地区差异性,即全球问题地方解决,减缓和适应气候变化的行动需要在各个地方层面加以实施,包括对分布在地方层面各个具体的排放源实施温室气体排放控制,以及根据各地气候变化的具体影响针对性地开展适应气候变化的行动。

地方层面直接面临气候变化对地方环境、人身安全、财产、基础设施建设和服务的威胁,也使地方政府处在气候治理的最前线。随着对气候变化的认识逐渐提高,地方政府必须正视紧迫的现实问题,响应地方需要,采取积极的应对气候变化政策与法律行动,减轻他们的区域暴露于气候变化的负面影响。

地方参与气候治理存在诸多优势

第一,地方层面具有应对环境问题的经验。地方层面建立地方性环境治理机制,对于解决环境问题具有重要意义。气候变化是典型的环境问题,产生及解决办法中许多都起源于地方活动。例如,温室气体排放产生于生产、交通、能源消费等活动,而这些活动都发生在各个具体的地方,地方政府往往对这些活动的运行足够了解并有相当大的管辖权。

地方政府在应对气候变化方面可以发挥主导作用,其原因是地方政府能够采取适合当地特殊情况的措施;地方政府控制着许多与温室气体排放相关的因素,如能源政策、土地使用、住宅区与商业区监管、交通方式选择、固体废物处理等;地方政府能够通过展示控制温室气体排放的最佳做法、成本与效益等,鼓励当地人民采取适当行动;在能源与废物管理、交通运输以及规划与发展等领域中,各地方层面都有应对地方环境影响的丰富经验。

第二,地方气候治理避免了国际气候治理博弈中国家个体理性。自上而下的强制减排气候治理模式,因发达国家并没有完全兑现承诺而陷入窘境。在国际气候谈判中,谁承担减排义务、如何减排、减排多少的问题始终是各国激烈争论的焦点。国际层面气候治理的这种困境决定了自上而下气候治理模式无法在短期内取得实质性进展。地方行动则可以抛开国家实体狭隘的意识形态约束和国家利益的羁绊,直面严峻的气候风险,各地方层面也应该积极采取地方性的政策和法律行动。

因而,地方行动的倡导一定程度上避免了国际层面气候治理博弈中国家的个体理性,通过地方气候治理行动,使气候公共物品得以分解,在国家内的地方层面予以逐个解决,进而完成国家气候治理的任务,再进而实现全球气候治理的目标,开创一种自下而上的治理模式。

第三,地方气候治理具有地方针对性。地方层面和基层民众对气候变化及其风险具有直接的认知和适应需求,他们最清楚气候风险在哪里?风险形式是什么?程度有多大?地方层面可从本地区的气候条件、生态脆弱性及敏感性特点、气候

应对气候变化地方大有可为

变化影响的特殊性出发,有针对性地解决实际问题,就应对气候变化做出因地制宜的制度安排,能确保地方层面应对行动取得实效。

从气候立法来看,国家层面只能针对全国普遍性的问题进行立法,对地方性的问题不可能面面俱到。地方所面临的区域性气候问题,如沿海地区的海岸带管理、区域性气候灾害的防治、低碳城市建设、地方低碳转型发展,当地应对气候变化的能力建设等方面,还必须由地方立法根据地方实际予以解决。

在国际层面还没有形成有效应对气候变化的法律机制,我国中央层面也还没有专门应对气候变化立法的情况下,地方根据气候变化的具体情况和实际需要,制定地方专门应对气候变化的地方性法规或地方政府规章,解决无法可依的问题,弥补了国际和国家层面立法缺口产生的规范空白,形成自下而上治理模式的逻辑起点。

我国国家层面与节能减排相关的规定分散在《可再生能源法》《节约能源法》《城乡规划法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》《大气污染防治法》《森林法》《草原法》等法律法规中,这些与应对气候变化相关的全国性规定也需要通过地方气候立法在各地层面细化和落实。

第四,地方气候治理具有制度创新的灵活性。地方在进行立法试验和制度创新时具有比中央立法风险小、制度与社会磨合成本低等优势。地方层面气候立法的适用范围和规模较小,因而运作较简便、实施较灵活,能够根据地方的特殊情况和实施效果,及时做出调整和完善,使制度创新符合最优成本效益的衡量。

同时,地方层面直接处理所面临的气候变化不利岸带,当人们都感受到它们的危害时,应对气候变化的行动就相对容易,地方层面也拥有了比中央政府更迅速更有效的反应。地方气候治理所具有的制度创新灵活性,使地方在应对气候变化的过程中,弥补了中央制度供给不足的弊端。

综上,地方气候治理既是“国家自主贡献”的重要内容,也是实现“国家自主贡献”的重要途径。应对气候变化需要将地方行动与全球思维、自下而上与自上而下模式有效结合起来,使“国家自主贡献”真正成为实施《巴黎协定》和全球气候治理的突破口。

作者单位:湖南师范大学法学院