

中美时隔两年再发新声明 对于全球气候治理意味着什么?

CEN 对话面对面

◆本报记者宋杨

11月15日,中美两国发表关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明(以下简称阳光之乡声明)。此时发布联合声明传递出哪些信息?对于全球携手应对气候变化有哪些意义?如此丰富的内容中有哪些亮点?围绕这些问题,本报记者采访了中国社会科学院可持续发展研究中心副主任陈迎。



陈迎,现任中国社会科学院生态文明研究所可持续发展经济学研究室二级研究员,中国社会科学院可持续发展研究中心副主任,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。政府间气候变化专门委员会(IPCC)第五次、第六次评估报告第三工作组主要作者,未来地球计划中国委员会副主席,中国气象学会气候变化与低碳发展委员会副主任委员。

此次联合声明就是中美两国的共识,有助于后续各国在磋商时能够提高效率,为推动COP28取得成果打下了良好的基础。长远来看,中美加强气候合作,对于世界各国携手应对气候危机无疑具有重要意义,但我们也不能盲目乐观。美国气候政策因为党派之争摇摆性很大,关键还是要看之后的具体行动。

中国环境报:习近平主席日前抵达美国旧金山举行中美元首会晤,同时出席亚太经合组织(APEC)第三十次领导人非正式会议。《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)也将于11月底举行。在这个重要的时间节点,中美两国发表关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明,传递出哪些信息?

拉斯哥联合宣言相比,此次阳光之乡声明有哪些值得特别关注的地方?

陈迎:阳光之乡声明在开篇就提到,“中美两国回顾、重申并致力于进一步有效和持续实施2021年4月中美应对气候危机联合声明和2021年11月中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言”。我认为这句话有几个关键词——回顾、重申、有效、持续实施。开篇这句话为中美气候合作定下了基调。

2021年2月,美国正式重返《巴黎协定》,4月的声明是为4月22日“领导人气候峰会”预热,美国试图重塑其在全球气候治理中的领导地位;11月的声明是在英国格拉斯哥COP26大会期间,给世界一个“意外的惊喜”,促进气候谈判形成成果。但受中美关系影响,中美格拉斯哥联合宣言在此后的两年中基本没有进展,中美双方甚至一度中断气候磋商。而中美气候合作停滞,对全球气候治理都是巨大的损失。21世纪20年代是关键十年,我们已经浪费了两年,所以阳光之乡声明开篇就提到,要抓紧时间推进和落实前面这两个声明。

再看第二段,“中美两国认识到,气候危机对世界各国的影响日益显著”,这说明中美两国共同认识到全球面临的气候危机相比两年前更加严峻。今年7月是全球有记录以来最热的7月,全球平均气温首次升温超过1.5℃,极端高温、洪水、干旱、野火等灾害在全球范围内频发,中美也遭受很多极端气候事件的不利影响。中美两国对这一事实达成共识,这也是未来开展合作的重要科学基础。

第三段提到“中美两国致力于有效实施《巴黎协定》及其决定,包括格拉斯哥气候协议和沙姆沙伊赫实施计划”,这是一种表态,传递出两国要携手有效实

中国环境报:与2021年4月中美应对气候危机联合声明、2021年11月中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格

上接一版

四、处理好外部约束和内生动力关系

习近平总书记强调,必须始终坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境,保持常态化外部压力,同时要激发起全社会共同呵护生态环境的内生动力。处理好外部约束和内生动力关系,体现了外因与内因辩证统一、相互联系、互相转化的要求。良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉,要发挥这一公共产品的最大效用,防止过度索取、肆意破坏。既要不断完善生态环境保护法律制度,强力督察、严格执法、严肃问责,让制度成为不可触碰的高压线,又要不断创新体制机制,真正让保护者、贡献者得到实惠,推动人人动手、人人尽责,让保护生态环境成为各责任主体的自觉行动。

党的十八大以来,我们坚持转变观念、压实责任,不断增强全党全社会推进生态文明建设建设的自觉性主动性,实现由被动应对到主动作为的重大转变。完善生态环境保护法律制度体系,制修订相关法律法规30余部,形成“1+N+4”中国特色社会主义生态文明体制改革法律制度体系。深化生态文明体制改革,制定几十项改革方案,生态文明“四梁八柱”性质的制度体系基本形

成。建立健全生态文明建设目标评价考核制度、排污许可制度、生态保护红线制度、生态环境保护“党政同责”和“一岗双责”等制度。较真碰硬开展两轮中央生态环境保护督察,成为推动地方党委和政府及其相关部门落实生态环境保护责任的硬招实招。

同时也要看到,我国生态环境治理体系仍有待健全,有的地方生态环境监管流于表面、监管不到位,有的企业法律意识淡薄,存在不正常运行污染治理设施、超标排放、监测数据造假等问题。新征程上,要处理好外部约束和内生动力关系,打好法治、市场、科技、政策“组合拳”,加快健全党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系。继续发挥中央生态环境保护督察利剑作用,把严重的基层问题和问题导向贯穿始终,进一步压紧压实各级党委和政府生态环境保护政治责任。持续推进重点领域法律法规制修订,建立健全和严格执行生态环境法规制度,强化执法监管,保持对环境污染和生态破坏问题高压态势。全面实行排污许可制,深化省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革。实施生态环境科技创新重大行动,加快建立现代化生态环境监测体系,提高生态环境监管效能。完善生态保护补偿机制和生态产品价值实现机制,强化绿色财税金融政策,让经营主体在保护生态环境中获得合理回报。大力弘扬

生态文明理念,培育生态文化,让绿色低碳生活方式成风成俗,使美丽中国建设成为全体人民自觉行动。

五、处理好“双碳”承诺和自主行动的关系

习近平总书记强调,我们承诺的“双碳”目标是确定不移的,但达到这一目标的路径和方式、节奏和力度则应该而且必须由我们自己作主,决不受他人左右。处理好“双碳”承诺和自主行动的关系,体现了稳与进的有机统一,强调我们承诺的碳达峰碳中和目标和任务确定无疑、态度和决心毫不动摇、行动和策略积极稳妥。实现碳达峰碳中和是党中央经过深思熟虑作出的重大战略决策,是我们对国际社会的庄严承诺,也是推动经济结构转型升级、形成绿色低碳产业竞争优势,实现高质量发展的内在要求。这不是别人要我们做,而是我们自己必须做。同时,实现碳达峰碳中和,等不得也急不得,不可能毕其功于一役,必须立足实际国情,坚持先立后破、稳中求进、逐步实现。

党的十八大以来,我们完整、准确、全面贯彻新发展理念,将碳达峰碳中和纳入经济社会发展全局和生态文明建设整体布局,坚持全国统筹、节约优先、双轮驱动、内外畅通、防范风险的原则,建立碳达峰碳中和“1+N”政策体系,推动地方和相关行业

对抗塑料污染的首个全球公约目前正在谈判阶段,还没有结果,中美声明关注塑料污染问题,对于全球环境治理是一个积极的信号。地方合作也是中美声明的一个亮点。美国政府更迭影响的主要是联邦政府的政策,各个州具有相对独立的行政权和立法权。加强中美地方层面的合作,有利于稳定中美关系,推动中美气候领域合作,应该积极鼓励,而且也有潜力。

中国环境报:阳光之乡声明中提到,中美两国将于COP28之前及其后在工作组下重点加速8个方面的具体行动。您认为这些具体行动中,有哪些亮点?

陈迎:八大行动每个都很重要,都有亮点,都是中美双方共同感兴趣的,也都有一定合作的基础,可以说前景广阔。

在能源转型方面,中美两国可再生能源的发展势头都很迅猛,中国提出“双碳”目标后,政策推动力度很大;而在美国,市场的作用更为显著。特朗普政府时期曾大力扶持煤炭产业,但没发展起来,因为随着可再生能源技术发展和成本快速下降,煤炭与之相比并没有成本等方面的优势。两国在能源转型方面有很多合作的空间。

此次声明在循环经济和资源利用效率方面,提到中美两国决心终结塑料污染,我认为这个非常重要。对抗塑料污染的首个全球公约目前正在谈判阶段,还没有结果,中美声明关注塑料污染问题,对于全球环境治理是一个积极的信号。

治理塑料污染与生物多样性保护、防治海洋污染、应对气候变化等都密切相关。塑料的难降解会造成海洋污染,会对动物造成伤害,微塑料会影响人类身体健康,而且塑料本身是石油化工制品,也与碳排放相关。可以说,从源头减少塑料制品的使用,既减污,又降碳,是减污降碳协同增效的重要领域。中美双方能够在在这方面达成共识、共同推进,对保护地球很有意义。

地方合作也是一个亮点。在美国,共和党和民主党对于气候变化问题有着不同的立场和想法。美国气候政策经常因为政府更迭而改变。但是,美国政府更迭影响的主要是联邦政府的政策,各个州具有相对独立的行政权和立法权。比如加州,无论是特朗普政府还是拜登政府时期,都一直积极实施温室气体减排政策,加强中美地方层面的合作,有利于稳定中美关系,推动中美气候领域合作,应该积极鼓励,而且也有潜力。

中国环境报:声明第二十三条提到,“中美两国将积极参与巴黎协定首次全球盘点”,请您简单介绍一下何为全球盘点,对未来全球气候治理有哪些重要作用。

陈迎:《巴黎协定》规定各方以“国家自主贡献”的方式参与全球应对气候变化行动,采用的是“自下而上”的模式,各国自己提出行动目标。与《京都议定书》“自上而下”的模式相比,更有灵活性,是一

种各方都能接受的方案。但当前即便各国都能完成各自的目标,距离《巴黎协定》温控目标还是有较大差距。《巴黎协定》还有一项重要机制就是规定每5年进行一次全球盘点,缔约方对气候治理力度、协定落实情况和合作进展进行回顾,梳理总结,找出差距和努力方向。此次中美声明提到积极参与全球盘点,是为即将在COP28开展的这项重要工作定调。

实际上,全球盘点不仅要盘点温室气体减排情况,还要盘点资金提供是否到位、各国气候适应情况如何等等。实际上,全球升温1.5℃已经近在咫尺。世界气象组织(WMO)在今年5月发布的预测,未来5年(2023—2027年)至少有一年平均升温暂时超过1.5℃的概率超过66%。1.5℃可能触发更多的气候系统关键要素超越临界点,引发更大的气候风险。超过1.5℃后,适应气候变化的压力更大,资金需求也更紧迫。因此,全球盘点应该是一个全面的盘点,目标是为了人类社会更好地应对气候变化。

中国环境报:中美一个是发展中国家一个是发达国家,声明第二十一条提到“重中国自主贡献由国家自主决定的性质”,您是怎么理解这一条的?

陈迎:强调这一条是有必要的。国家自主贡献是《巴黎协定》的核心制度之一,“自下而上”,各缔约方依据自身发展阶段和具体国情,自主决定未来一个时期的贡献目标和实现方式,并结合全球盘点,鼓励各方不断努力,提升行动力度。

习近平总书记在今年7月召开的全国生态环境保护大会上强调:“我们承诺的‘双碳’目标是确定不移的,但达到这一目标的路径和方式、节奏和力度则应该而且必须由我们自己作主,决不受他人左右。”这一表述就在强调国家自主贡献由国家自主决定的性质。

全球气候治理,公平是重要基石,要充分尊重各国寻求符合本国国情绿色低碳发展道路的权力。COP28进行全球盘点之后,肯定会发现各方面都存在差距,不仅是巨大的减排差距,适应、资金、能力建设、国际合作等方面可能都不尽如人意。弥补短板需要各国共同努力,但但有区别责任的原则依然是构建公平有效全球治理体系的重要基石。各国对于公平的理解不同,加强沟通和政治互信是国际合作的关键。搞排他性的小圈子,搞单边惩罚性措施,强加于人,不能解决气候危机,只会破坏国际合作的政治基础。

开展碳达峰行动。完善碳排放统计核算制度,健全碳排放权市场交易制度,启动和稳定运行全球最大的碳市场,年覆盖二氧化碳排放量约45亿吨。10年来,我国碳排放强度累计下降超过35%,扭转了二氧化碳排放快速增长的态势。2020年,我国二氧化碳排放强度比2005年下降48.4%,超额完成第一阶段国家自主贡献承诺。我们紧跟时代、放眼世界,承担大国责任、展现大国担当,深度参与全球气候治理,推动《巴黎协定》的达成、签署、生效和实施,实现由全球环境治理参与者到引领者的重大转变。

同时也要看到,实现“双碳”目标是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革,不是轻而易举就能实现的,而是要付出持续艰苦努力。当前,全球生态环境问题政治化趋势增强,部分西方国家打“气候牌”,出台碳关税等政策,向发展中国家转嫁减排责任。新征程上,要处理好“双碳”承诺和自主行动的关系,落实好碳达峰碳中和“1+N”政策体系,有计划分步骤实施碳达峰行动。强化煤炭清洁高效利用,构建清洁低碳安全高效的能源体系。推动能耗“双控”逐步转向碳排放“双控”,健全碳排放权市场交易制度。推动减污降碳协同增效,开展多领域、多层次协同创新试点。以更加积极的姿态参与全球气候治理,争取战略主动和于我有利的国际环境。

原载于《求是》2023年第22期



李政,清华大学教授,气候变化与可持续发展研究院院长,世界大学气候变化联盟秘书长。长期从事能源动力动态建模与仿真技术、火电厂智能发电技术、能源系统低碳转型战略及路径、应对气候变化战略和政策等研究。

◆本报记者赵娜

阳光之乡声明指出,中美两国决定启动“21世纪20年代强化气候行动工作组”,开展对话与合作,以加速21世纪20年代的具体气候行动。21世纪20年代是应对气候变化的关键十年。这份声明有哪些亮点?对中美加强合作应对气候变化危机有何影响?本报记者采访了清华大学气候变化与可持续发展研究院院长李政。

声明释放了合作的诚恳信号,以务实和行动为主要基调,强调“切实可行和实实在在的合作计划和项目”。亮点有很多,一方面是加强双边合作共同应对气候变化,另一方面是合作推动COP28成功举办。

中国环境报:这份声明与前几次的中美声明相比,是否一脉相承?

李政:2021年4月15—16日,中国气候变化事务特使解振华与美国总统气候问题特使克里在上海举行会谈,发表了《中美应对气候危机联合声明》;同年11月10日,两国在联合国气候变化格拉斯哥大会期间发布《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》。本次声明一是回顾和重申了以往成果,重启两国对话交流平台如中美能效论坛、双边能源政策和战略对话二轨活动等;二是在此前两份声明的基础上对气候合作进行了刻画和具体落实,如立即启动技术性工作组、合作推动相关政策措施和技术部署等。这一系列的努力共同构筑了中美两国在气候领域增进理解、达成共识和深化合作的根基和依据。

中国环境报:请您谈一谈这次声明的亮点主要体现在哪些方面?

李政:声明释放了合作的诚恳信号,以务实和行动为主要基调,强调“切实可行和实实在在的合作计划和项目”。亮点有很多,一方面是加强双边合作共同应对气候变化,另一方面是合作推动COP28成功举办。

针对中美两国双边合作,声明在沟通协调机制上有了明确安排。两国决定启动“21世纪20年代强化气候行动工作组”,对工作组开展的合作主题和领域、政府部门参与方式都进行了相应设计,为两国开展气候合作和行动提供了重要保障;声明明确支持地方合作,合

作领域广泛,参与主体多元,“通过商定的定期会议、进行政策对话、最佳实践分享、信息交流并促进项目合作”,这为务实的气候合作带来了更广阔的空间和更多可能。

声明坚持了多边主义,强调国际合作的重要作用,包括气候危机的全球性要求尽可能广泛的参与,而这种合作是实现有力度的减缓行动和气候韧性发展的关键推动因素。声明对两国COP28前后应共同努力的工作方向做了具体部署,这也表明两国认识到了无论是在国内应对措施还是共同合作行动方面,对推动多边主义均具有重要作用。

中国环境报:声明中,第二十二至二十五条都提到了即将在迪拜召开的COP28,请问这份声明是否会有力推动本次会议达成更多的共识?

李政:中美气候领域的共识对全球气候治理格局具有关键作用。在COP28召开之际发布的这份声明,不仅为两国气候合作做了明确和具体的部署,还主动呼应COP28的目标,明确积极参与首次全球盘点,提及气候资金目标、解决损失和损害问题、强调多边合作等,这为COP28的召开提供了重要支撑。声明还明确为COP28大会议题提出了具体建议,有助于凝聚共识,助力大会达成富有成效的成果。声明最后还明确指出了支持主席国举办COP28大会,为大会能够成功举办营造了良好的氛围。

声明为能源领域开展大规模合作项目指出了方向,两国争取到2030年各自推进至少5个工业和能源等领域碳捕集利用和封存(CCU)大规模合作项目,这些具体合作项目的落地不仅拉动相关产业需求,而且对能源领域技术探索和创新合作意义深远。声明中明的政策交流和能源政策领域的二轨

阳光之乡声明为能源领域带来发展契机

作领域广泛,参与主体多元,“通过商定的定期会议、进行政策对话、最佳实践分享、信息交流并促进项目合作”,这为务实的气候合作带来了更广阔的空间和更多可能。

声明坚持了多边主义,强调国际合作的重要作用,包括气候危机的全球性要求尽可能广泛的参与,而这种合作是实现有力度的减缓行动和气候韧性发展的关键推动因素。声明对两国COP28前后应共同努力的工作方向做了具体部署,这也表明两国认识到了无论是在国内应对措施还是共同合作行动方面,对推动多边主义均具有重要作用。

声明为能源领域开展大规模合作项目指出了方向,两国争取到2030年各自推进至少5个工业和能源等领域碳捕集利用和封存(CCU)大规模合作项目,这些具体合作项目的落地不仅拉动相关产业需求,而且对能源领域技术探索和创新合作意义深远。声明中明的政策交流和能源政策领域的二轨

活动也会对全球能源转型进程注入新的活力。

中国环境报:声明中,第二十二至二十五条都提到了即将在迪拜召开的COP28,请问这份声明是否会有力推动本次会议达成更多的共识?

李政:中美气候领域的共识对全球气候治理格局具有关键作用。在COP28召开之际发布的这份声明,不仅为两国气候合作做了明确和具体的部署,还主动呼应COP28的目标,明确积极参与首次全球盘点,提及气候资金目标、解决损失和损害问题、强调多边合作等,这为COP28的召开提供了重要支撑。声明还明确为COP28大会议题提出了具体建议,有助于凝聚共识,助力大会达成富有成效的成果。声明最后还明确指出了支持主席国举办COP28大会,为大会能够成功举办营造了良好的氛围。