

从承诺到行动

——中美第三个气候变化联合声明解读

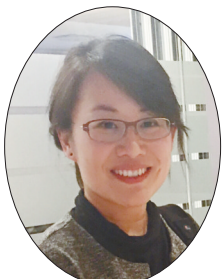
◆本报记者郭婧

编者按

3月31日,习近平主席在美国参加核安全峰会期间,中美发布《中美元首气候变化联合声明》(以下简称《声明》),这是中美两国继2014年11月和2015年9月之后发布的第三个气候变化联合声明。针对《声明》中的相关表述,本报邀请国家应对气候变化战略研究和国际合作中心副主任邹骥、本土环保公益组织创绿中心研究院主任白毓雯、北京大学国际组织研究中心主任张海滨进行解读。



▲国家应对气候变化战略研究和国际合作中心副主任邹骥



▲本土环保公益组织创绿中心研究院主任、研究员白毓雯

关键词1 中美关系

“过去三年来,气候变化已经成为中美双边关系的支柱。”——《声明》

邹骥:

气候变化是全球性的问题,中美认识到在这个问题上,双方及全球有着巨大的共同利益和合作潜力。经过多年探索,两国领导人、外交家、专家、学者慢慢认识到,中美作为最大的发展中国家和发达国家,对全球应对气候变化举足轻重,这将会是中美大有作为的合作领域。

应对气候变化就要减少二氧化碳排放,减少化石燃料的使用,提高要素投入的效率,这是两国经济乃至全球经济最基础的标志。

从短期看,这和经济增长率、就业息息相关;从长远看,要求化石燃料使用和发展水平脱钩,这关系到未来的产业结构调整、技术进步、国家综合竞争

力、当地空气质量等。对两国来说,未来开创新的发展路径,塑造全球新的经济面貌和格局,在这方面大有可为。

基于这些深刻的认识,结合对未来的展望和对现实的判断,两国从战略上合作,融合度越来越高,共同点越来越多,应对气候变化合作越来越深入到两国关系的实质议题,越来越成为两国及全球利益共同体的重要方面。双方认识到,加强这一领域的合作,从人类命运共同体出发,从未来趋势出发,提高合作力度,是很自然的结果。

白毓雯:

奥巴马上台以来,气候变化合作一直是中美关系的重要议题,这一议题也频繁成为中美首脑高级别会谈、中美战

略与经济对话、能源政策对话的话题之一。

同为全球前两大碳排放国,美国唯有与中国加强合作,得到中国在国际气候谈判以及多边治理平台如G20上的配合与支持,才能在国际气候政治中发挥领导角色。以此为契机,美国才能回到国内推动清洁能源、碳税和碳排放等一系列相关法律法规的通过和执行,真正实现其启动“绿色革命”带动经济增长的战略。

对中国而言,高污染、高耗能的粗放式增长模式已逐渐退出舞台,除治理空气污染的迫切需求,能源结构调整、低碳经济转型都让中国加快应对气候变化、减少碳排放成为内需并快速转化为内需。

国际及国内的驱动内外结合,成为中美两国将气候变化作为稳固双边关系的切入点。

关键词2 签署《巴黎协定》

“中美两国将于4月22日签署《巴黎协定》,并采取各自国内步骤以便今年尽早参加《巴黎协定》。”——《声明》

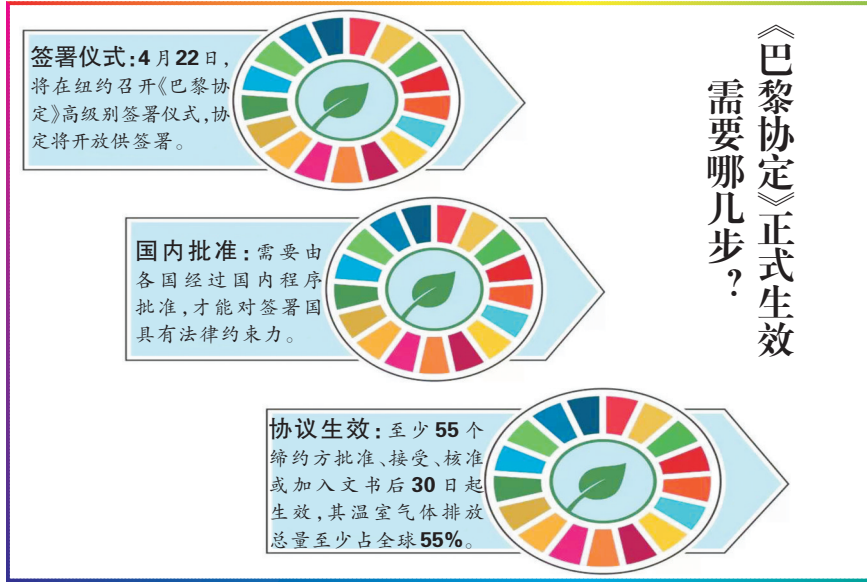
白毓雯:

《巴黎协定》标志着全球向低碳转型的政治共识与承诺,但将承诺转化为行动,还需要协定尽快生效。

协定生效的前提是由至少55个缔约方批准、接受、核准或加入气候公约并向联合国提交文书,同时这些缔约方的温室气体排放总量至少占全球碳排放总量的55%。协定从2016年4月22日起开放签署,为期一年。

因此,协定生效完全依赖于各国启动和完成国内批准的进度。协定尽早签署并生效能避免来自国内政治上的干扰,比如,避免美国共和党可能对美国气候政策的干扰。协定一旦生效,即具有法律效力,任何缔约方在前3年内都不可退出。

中美第三次气候变化联合声明也是巴黎气候大会后的首次联合声明,再次表明加速全球低碳转型进程、实现气候安全的政治共识与决心。中美两国碳排放总量约占全球碳排放总量的40%。此



次最新声明无疑让《巴黎协定》距离正式生效更进一步,给其他主要排放国做出表率,增强国家间互信,特别是为发展中国家采取气候行动注入了信心和动力。

关键词3 G20峰会

“两国元首支持今年在杭州举行的二十国集团峰会取得成功,包括在气候和清洁能源方面取得强有力成果,并号召二十国集团成员国建设性开展能源和气候变化国际合作。”——《声明》

白毓雯:

20国集团成员GDP占全球经济90%,贸易额占全球80%。近几年,G20已从全球经济合作论坛成为应对全球性挑战的主要平台。能源、气候变化与可持续发展等议题逐步进入G20政治议程。

中美双方2014年就承诺在G20框架下参与化石燃料补贴同行审议,规范和逐步取消低效化石燃料补贴,同时为最贫困人群提供特定帮助。今年恰逢中国主持G20峰会,峰会上将上报两国审议结果。这一互查倡议会鼓励更多G20国家加入审议,增强全球能源市场的透明度,把低效补贴取消而转到清洁、可再生能源上,加速《巴黎协定》提出的全球经济去碳化进程。

关键词4 洁净煤电

“两国元首承诺采取具体步骤落实2015年9月联合声明关于运用公共资源优先资助并鼓励逐步采用低碳技术的承诺。”——《声明》

邹骥:

《声明》专门提到煤电的投资,这是当前一个国际热点问题。《声明》指出,美国在经济合作与发展组织框架下推动成功制订了第一套利用出口信贷支持燃煤电厂的多边标准,中方也一直加强绿色低碳政策规定以严格控制公共投资流向国内的高污染、高排放项目。

中美双方一致同意,未来煤电投资中将使用环境标准。双方就此达成共识很不容易。这一提议有重大的现实意义。中国企业要“走出去”,在发展中国家建火电厂,输出中国洁净煤电技术到发展中国家,就要遵从气候变化和环境污染方面的标准。

这样的决定还会从进出口银行的投资标准延伸到亚投行、世行、亚投行等多边开发银行。关于它们还要不要支持煤电投资,要出什么环境标准的问题,《声明》在方向上给出了结论,这对将来各国进出口银行的贷款实行严格的环境标准具有指导意义和潜在影响。

中国目前正大力推进“一带一路”倡议,涉及大量基础设施建设,需要金融机构、多边和双边开发机构提供一定支持,一个比较大的争议是否允许向煤电提供贷款,如果允许,执行什么样的温室气体排放标准和环境标准,这些问题涉及巨大的基础设施投资和商业利益。

三份气候声明意义何在?

张海滨

《巴黎协定》,并采取各自国内步骤以便今年尽早参加《巴黎协定》。

如果说前两个联合声明的重点在于气候协定的达成,第三个联合声明则将重点放在履约上。三个联合声明的连续签署意在向国际社会传达一个明确的信号:中美决心长期持续推进国际气候谈判进程。对于那些担心中美难以长期合作引领国际气候谈判的人来说,这三份协议是一颗定心丸。当然,也不能排除今后如果美国共和党上台执政,中美携手推进国际气候谈判进程的力度有所减弱的可能性。

其次,三个声明为**全球气候治理的发展指明了方向。有效应对气候变化,必须加强全球气候治理。**

国际气候谈判是全球气候治理的核心,但非全部。不可将国际气候谈判与全球气候治理划等号,全球气候治理的内容更加广泛和丰富,涉及治理理念、原则和方式,《联合国气候变化框架公约》与公约外机制的关系,政府与非政府组织的关系,全球、区域、国家和次国家等多层次的互动等诸多重大议题。

三个中美元首气候变化联合声明对上述问题都形成了若干重要共识。在全球气候治理理念上,中美两国将气候变化与全球安全和国际安全紧密联

系在一起,对气候变化问题的性质有了更具体、更全面的认识。

20世纪90年代以来,伴随着国际气候谈判进程的演进,气候变化问题的性质一直处于不断的变化之中,从当初的环境和技术问题逐渐演变为当今世界重大的发展问题和国际政治与安全议题。中美两国与时俱进,在气候与安全的相关性问题上达成共识,深化了对气候变化问题的认识,无疑将进一步有力推动两国及世界的气候变化合作。

在全球气候治理的核心原则——“共同但有区别的责任”原则(简称“共区”原则)上,中美照顾各自核心关切,达成相互谅解,具体体现在三个联合声明中。在《联合国气候变化框架公约》与公约外机制的关系上,三个联合声明明确了《联合国气候变化框架公约》的主渠道作用,但对公约外机制的补充作用越来越重视。

最后,三个声明的签署表明**中美气候变化合作不仅已全面进入快车道,而且已成为中美双边关系的支柱,具有重要的战略意义。**

中美气候变化合作始于上世纪80年代初,双边合作一直在稳步推进,但中美在国际气候谈判问题上分歧较大,合作较少。在2009年的哥本哈根气候大会上,中美曾公开发生争执和矛盾,举世关注。

此后,中美加强了相互协调和沟通,达成更多的谅解和共识。其标志性的成果就是三个中美元首气候变化联合声明。这三个联合声明的内容使中美在双边气候合作与多边气候合作领域均达到历史的新高度。这是中美气候变化合作已全面进入快车道的基本含义。

不仅如此,中美加强气候变化合作,正在对中美构建新型大国关系、防止新兴大国和守成大国必然发生战争的所谓“修昔底德陷阱”产生积极的、不可忽视的重要影响。

中美关系中气候变化问题的性质已发生重大变化,即从一般性的环境合作议题跃升为重大的战略性问题,事关中美关系的走向。在展望未来中美气候变化合作和中美关系时,对这一变化必须予以高度重视。

◆本报记者郭婧

“目前最急迫的事情就是让《巴黎协定》生效,要尽快让各国签署这一协议,然后各国按照国内法律程序批准协议。”国家发改委气候司司长苏伟在不久前举行的“对话加拿大——2015巴黎气候大会COP21的前沿视角”活动中表示。

赋予协议生命力

《巴黎协定》将于4月22日在纽约联合国总部举行签署仪式,开放供各国签署。据悉,加拿大和中国都将签署这一协议,并提交政府等待批准。

“协定必须生效。”加拿大首席气候谈判代表路易斯·梅蒂维耶(Louis Metivier)表示,“协定的达成十分不易,做不到每个人都完全满意,我们不是要妥协,而是要平衡各方的需求,各国的国情都要得到充分的考虑。同时,这个协定又要有远大的目标。”

梅蒂维耶认为,《巴黎协定》有很好的框架,批准之后还有很多工作要做,包括一些规则和制度的制定,以及如何动员各方力量,号召各方面人士,推动各种不同的措施和行动。“我们要做的是赋予协议生命力,把印在纸上的协议,通过每天的工作,一项一项地去实现。”

“谈判阶段已告一段落,接下来要探讨如何把事情做好。”苏伟表示,今年有很多重要举措,例如,航空业将有一些动作,还有七国集团首脑会议,中国主持的20国集团会议等,要利用各种各样的平台把人们动员起来。

“此外,要有新的透明机制。它应当基于现有机制和《联合国气候变化框架公约》的基础之上,同时要考虑到每个国家的国情不同,能力也不同。能力建设是今后透明机制能够顺利运行的一个重要部分。”苏伟表示。

“我们很期待与国际社会合作,与中国同行分享智慧和经验,寻求解决方案。”梅蒂维耶表示。

加强政企合作

梅蒂维耶认为,《巴黎协定》是一种让国家政府和地方政府进行协作的正式的方式。

“在加拿大,每个省、每个地区政府都有自主管辖权,加拿大中央政府与省政府、地区政府有很好的对话,这样才能保证政策的顺利实行,履行加拿大的承诺。”梅蒂维耶说,“社区私营部门也扮演着重要角色,私营部门也会是这个协定的关键之处。”

据了解,加拿大已加入“碳定价领导联盟”,此联盟集合政商领域和公民社会领袖,支持全世界各国引入和实践碳定价机制。加拿大还加入了“创新使命”计划,这项计划旨在未来5年内推动清洁技术领域的公共投资翻倍,并鼓励私营部门引领清洁能源创新。

“企业界需要转变,以保证实现温升控制在2℃以内的目标,创新和投资的缺口还很大。需要实现的目标远远超出了政府的能力总和,需要私营部门出力。”梅蒂维耶认为,企业界、私营部门已经得到了这个信号,世界银行、多边银行机构已经在其业务规划中考虑到了这一点。这也可以说是《巴黎协定》发出的一个非常重要的信号。

梅蒂维耶表示,其实在《巴黎协定》之前已经有很多私营机构在扮演非常重要的角色,提供融资,帮助发展中国家进行气候变化的控制和减缓工作。“加拿大作为发达国家,肯定会负起这个责任来,但与此同时我们需要各国、需要私营部门参与出力,恐怕很多解决方案需要来自于私营部门。”梅蒂维耶说。

“如果没有企业的参与,我们的目标是实现不了的。政府并非什么都能做,我们希望政府能够制定好的政策,提供合理的激励机制来推动企业界和私营部门的创新。”苏伟表示,“中国正在试点碳交易市场,我们希望用市场机制推动新制度的产生,用合理的激励机制刺激新科技的涌现,比如说能源企业界将扮演非常关键的角色,帮助控制大气中的温室气体浓度。”



对话

Dialogue

尽快让《巴黎协定》生效

中加对话探讨后巴黎时代行动路径



大中城市空气污染超标

德国拟禁千辆环保超标车入城

本报综合报道“将有1300辆汽车不能进入城市。”德国《焦点》周刊4月10日说,德国大中城市空气污染超标,政府拟2017年推行汽车“蓝色标签”行驶规定,未获得“蓝标”的汽车将不得驶入城市。

2008年后,德国城市先后引入“环保区”政策,根据汽车尾气排放和对环境的伤害程度,将现有汽车分为4个等级:达到欧IV标准的贴绿色标签,欧III为黄色,欧II为红色。这项措施让德国城市的空气质量有所改善,但许多城市的空气质量还差强人意。

如今,“环保区”政策将更严格。未来,只有欧VI标准的汽车才能进入德国大中城市。这意味着,许多上班族的汽车不能驶入城市,没有“蓝标”将被罚款80欧元。有专家认为,这项规定过于苛刻,恐影响德国的汽车产业。但政府认为,这是提高城市空气质量的有效手段。此外,还将给予购买欧VI标准新车的司机一定补贴。

近半自然遗产遭工业活动威胁

联合国将为危险地区提供特别保护

本报记者文雯北京报道 世界自然基金会(WWF)一项最新的调查显示,近半数世界自然遗产保护区面临工业发展的威胁。

WWF的调查显示,世界上有229处区域是自然栖息地或有珍稀动植物群而成为世界自然遗产,其中有114处正因工业活动而受到威胁。联合国选定的世界自然遗产地,包括澳大利亚的大堡礁、美国大峡谷、中国四川的大熊猫保护区等都得到保护。但是工业的入侵,包括化石燃料的开采和非法采伐,破坏了这些宝贵的遗产。

世界自然基金会英国分会总经理大卫·努斯鲍姆说,“这些地方通过旅游和自然资源促进了经济发展,为数百万人提供生计,同时还维系了地球上最宝贵的生态系统。然而即使这么一小片区域,都不能得到应有的保护。”

一些专家认为,联合国没有采取充分的措施来保护这些自然保护区。联合国教科文组织认定的世界遗产是一个荣誉,但同时赋予了当地政府的保护责任。联合国正在考虑为危险地区提供特别保护,尤其是战争地区。