

# 后德班时代环境保护部门开展应对气候变化工作的几点思考

於俊杰<sup>1</sup> 田春秀<sup>1</sup> 陈 迎<sup>2</sup>

(1. 环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029; 2. 中国社会科学院城市发展与环境研究所, 北京 100732)

【摘要】2011年11月28日至12月11日,《联合国气候变化框架公约》第17次缔约方大会暨《京都议定书》第7次缔约方会议在南非德班召开。在平衡与妥协的激烈博弈中,最终达成了各方均不满意,但都能接受的《德班协议》。全球减排合作进程进一步加快加严,我国在后德班时代面临的国际谈判与国内应对压力将更加严峻,环保部门在温室气体监测统计、污染物与温室气体协同控制、生态保护与适应气候变化等领域将发挥越来越重要的作用。

【关键词】后德班;环境保护;应对;气候变化

中图分类号:X32 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2012)01-0016-04

举世瞩目的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)第17次缔约方大会暨《京都议定书》(以下简称《议定书》)第7次缔约方会议于2011年11月28日至12月11日在南非德班召开,德班会议虽取得一定成果,但后续谈判形势和发展前景令人担忧,中国面临的压力将越来越大,如何积极应对倍受关注。

## 1 德班会议的成果及评价

由于就一些焦点问题争执不下,会议未能于12月9日如期结束。2011年12月11日,《公约》第17次缔约方会议暨《议定书》第7次缔约方会议(COP17/MOP7)经过艰苦谈判和一天一夜的最后冲刺,通过一揽子大会决议后终于落下帷幕。

总的来看,德班会议虽然没有全面完成“巴厘路线图”授权的谈判任务,但经过艰苦努力仍取得了一些积极的成果。中国代表团概括德班会议取得五大成果:一是坚持了《联合国气候变化

框架公约》、《京都议定书》和“巴厘路线图”授权,坚持了双轨谈判机制,坚持了“共同但有区别的责任”原则;二是就发展中国家最为关心的《议定书》第二承诺期问题作出了安排;三是在资金问题上取得了重要进展,启动了绿色气候基金;四是在《坎昆协议》基础上进一步明确和细化了适应、技术、能力建设和透明度的机制安排;五是深入讨论了2020年后进一步加强《公约》实施的安排,并明确了相关进程,向国际社会发出积极信号。

应该说,解决《议定书》的前途问题是德班会议最重要的成果。此次谈判仍在“双轨”格局下展开,发展中国家坚决要求保存《议定书》,而以欧盟为代表的发达国家竭力推动“并轨”。最终成果显然是各方经过激烈博弈而达成的妥协:一方面大会决定延续《议定书》第二承诺期,于2013年1月1日生效,到2017年或2020年结束,并要求发达国家2012年5月前提交其《议定书》下的定量减排目标;另一方面,大会也同时

项目资助:环境保护部《应对气候变化工作——应对气候变化制度与能力建设》(项目编号:2110199)

作者简介:於俊杰,副研究员,博士,主要从事气候变化管理的技术政策研究

决定在《公约》下成立强化行动德班平台特设工作组，以启动一个为期4年的谈判进程，在2015年前尽快制定适用于所有缔约方的法律工具或者各方同意的具有法律效力的成果，并力图使其在2020年生效。

此外，德班会议在支持发展中国家应对气候变化行动和能力建设方面取得了一些积极进展，包括在2012年全面启动绿色气候基金，同时成立由20人组成的常设委员会负责气候资金管理；建立由16人组成的适应委员会，负责协调全球适应行动；以及通过气候技术中心和网络来运作技术机制等。但这些主要是机构或机制性安排，要具体落实还有较大距离。

## 2 后德班国际气候制度走向

德班会议暂时维持了双轨格局，避免了国际制度出现真空，但没有解决实质问题，过渡性安排时间不会太长。在《公约》下开启了新的谈判进程，将谈判时段后移到2015年，“并轨”的谈判格局难以避免。从这个意义上讲，国际气候谈判将进入一个新的阶段，形势发展更为复杂多变，中国面临挑战更为严峻。初步判断，德班会议后国际气候谈判进程可能出现以下动向。

### 2.1 多数发达国家在履行自身减排和出资方面不会走得太快

美国作为唯一没有批准《议定书》的发达国家，在气候变化政策上停步不前。分析家认为，即使2012年美国共和党赢得选举，美国也不可能在减排和出资方面走得太快。不仅美国，伞型国家纷纷步美国后尘，明确反对《议定书》第二承诺期。2011年12月12日加拿大政府发表声明退出《议定书》，主张重新缔结一个包括全球主要排放体量化减排承诺的协定。加拿大成为第一个批准后又退出《议定书》的国家。加拿大的退出可能引发“多米诺骨牌”效应，澳大利亚、日本等国家也可能效仿。实际上，这些国家也的确没有为完成《议定书》减排目标尽力。根据国际能源署（IEA）在德班会议前公布的各国化石燃料燃烧排放CO<sub>2</sub>的数据，2009年相比1990年日本增长2.7%，美国增长6.7%，加拿大增长20%，澳大利

亚增长高达51.8%，远高于《议定书》规定的第一承诺期下的减排目标。唯一有望完成减排目标的欧盟，立场也出现退缩的迹象，只不过在形式上延续《议定书》，仅仅是在谈判中换取其他利益的交换砝码。很难期待发达国家明年在卡塔尔会议上能有足够的政治诚意来进一步提高减排承诺水平、落实资金和技术转让承诺、谈判解决“巴厘路线图”未决的问题。

### 2.2 单轨谈判格局将导致“共同但有区别责任”的重新定义

长期以来，中国与发展中国家阵营一起极力维护气候谈判的双轨格局，以体现“共同但有区别责任”，而德班会议开启了新的谈判进程，并轨趋势更加明显。发达国家为了逃避自身义务，向发展中大国施压，必将通过在单一法律框架下重新定义“共同但有区别责任”，模糊发达国家与发展中国家的责任。

### 2.3 发达国家向发展中大国施压力度会加大，南北矛盾将日益突显

发达国家已将矛头直接指向中国，要求中国承担更多的国际义务。一些欧盟谈判官员和气候专家的观点认为，向美国施压难以产生效果，而中国正在加紧行动，所以应该把工作重点放在亚洲排放大国中国和印度。国际能源署首席经济学家Fatih Birol的分析结论是“欧盟为20%还是30%的减排目标争论多年，其差别不过是中国几个星期的排放量而已，2015年中国人均排放就将超过欧盟水平。”这种观点在西方发达国家很有市场，也很能博得最不发达国家和小岛国的认同。但实际上，该论调是在公然挑战公平和“共同但有区别责任”的原则，中国和印度代表团团长先后在最后一次全体大会上，面对全球190多个国家的代表，激烈批评西方国家拒不履行已经做出的各项承诺，就是南北矛盾的一次集中体现和激烈交锋。种种迹象表明，未来谈判中发达国家对中国等发展中国家会步步紧逼，迫使其尽早尽多承担国际减排义务。

此外，2014年，联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）将发布第五次气候变化评估报告，也将从加深科学认识的角度，对未来谈判走向产生重要影响。

### 3 环境保护部门在国家应对中能发挥的作用

德班气候变化大会后,国际应对气候变化的合作进程明显加快加严,中国面临的国内外压力进一步增强,中国面临着2020年后可能承担绝对量化减排约束的严峻压力。与此同时,中国目前的自主承诺目标虽受到国际社会的广泛好评,但仍被一些别有用心心的发达国家“虎视眈眈”,甚至被描述为不够雄心勃勃和仍有提高空间等等。因此,中国目前在2020年前的碳排放空间一定程度上还存在进一步被压缩的风险,40%-45%国内自主目标的国际关注度会越来越高,在应对气候变化方面可能还需付出更多的努力和代价。

去年年底国务院先后印发了《“十二五”节能减排综合性工作方案的通知》(国发[2011]26号)、《“十二五”控制温室气体排放工作方案的通知》(国发[2011]41号),进一步明确了我国下一阶段应对气候变化的工作方向和重点,为我国落实碳强度下降目标、推进低碳发展提供了良好契机,目前国务院正在积极酝酿出台《“十二五”控制温室气体排放工作方案重点工作部门分工》。鉴于大气污染物与温室气体在产生来源、控制手段和管理政策等方面具有一定的内在一致性,同时环保部门多年来在大气污染控制和管理方面积累了丰富经验,可以预见,未来一段时期内,环境保护在国家应对气候变化整体工作方面将发挥越来越重要的作用,特别是在应对气候变化工作转入量化控制二氧化碳排放强度阶段后,环境保护部门在污染物总量减排过程中积累的相关经验做法,包括指标分解、监测统计、监督考核等行政手段,以及排污收费、排污权交易、脱硫电价等经济手段,为应对气候变化工作提供了重要现实参考。

#### 3.1 全面深入开展温室气体监测统计核算

核算排放量是开展温室气体量化减排的前提。环保部门具有完善的污染物调查统计制度和专业的人员队伍,为开展温室气体统计核算,全面掌握我国温室气体排放现状,尤其是工业生产过程的排放水平提供了有利条件,有利于实现温室气体排放监测的低成本改造。借助环保部门已

有的污染物监测系统,不断加强温室气体计量工作,做好排放因子测算和数据质量监测,这些都是落实我国温室气体强度控制目标的关键环节和抓手。

#### 3.2 全力推进污染物与温室气体协同控制

尽管我国没有将二氧化碳列为污染物,但《议定书》规定的其他五种温室气体(甲烷、氧化亚氮、全氟碳化物、氢氟碳化物、六氟化硫)均属于污染物,二氧化碳的管理可以参照污染物管理。应对气候变化要更多地关注六种温室气体减排而不仅仅是二氧化碳的减排,环保部门多年积累的污染物总量控制经验,如总量目标分解对我国开展污染物与温室气体协同控制具有良好的借鉴意义。此外,应就德班会议拟在《议定书》下新增的三氟化氮(NF<sub>3</sub>)类受控温室气体提前统筹考虑,积极研发并推广工业生产过程中的温室气体与污染物的协同控制技术,不断提高排放控制水平。

#### 3.3 加大生态保护与适应气候变化工作力度

从广义的概念范畴来说,气候也属于环境的一个要素,气候变化不可避免地会对我们周边的环境质量,生物物种甚至是人类健康产生影响。通过生态环境的保护与修复,不仅可以有效地适应气候变化的不利影响,也可适当地增加碳汇,一定程度上减缓气候变化的进程。环保部门在自然保护区管理、生态功能区划、生物多样性保护、生态系统碳汇增强等方面的诸多生态保护的经验与做法,都能为国家应对气候变化工作提供重要支撑。其中,可以结合生态经济发展和生态功能区保护,重点关注生态修复与恢复,积极探索生物碳汇增加途径,根据自然条件开展相关试点项目。

#### 3.4 不断完善环境管理与经济发展政策

环境影响评价是减少温室气体排放,促进低碳发展的源头制度。将气候变化相关指标纳入环境影响评价在许多国家已有成熟经验,我国优先探索在规划环评中增加减缓气候变化的相关内容,有助于从源头以最小的代价实现最大的减排。现行的绿色信贷、绿色证券和绿色贸易等环境经济政策中也可以通过适当调整逐步增加碳约束。积极探索以环境标志产品认证为基础的低

碳产品认证，逐步建立绿色低碳产品政府采购制度。此外，环保部门开展多年的排污权交易工作对在“十二五”期间逐步建立碳市场也有积极的借鉴意义。

### 3.5 积极开展绿色低碳试点示范工作

结合国家正在组织实施的“五省八市”低碳试点工作，坚持“在发展中保护、在保护中发展”的方针，努力追求低碳发展与环境保护的双赢目标，尽量避免低碳不环保、环保不低碳、低碳环保不发展的现象，加强城市绿色低碳规划和行业协同发展层面上的研究与应用，从改善环境质量的角度为进一步做好低碳城市试点工作提供相关政策措施优化方案。

### 3.6 建设性参与气候变化国际合作与谈判

针对减缓、适应、技术转让等重点问题主动开展深入研究，重点关注《生物多样性公约》、《蒙特利尔议定书》等环保部门牵头负责的履约工作与《气候变化框架公约》及其《京都议定书》之间的统筹协调，充分发挥环保部门多年来在包含有量化减排指标的环境公约谈判中积累的丰富经验，争取为新设立的“增强行动德班平台特设工作组”下就拟于2020年生效的新的国际法律文书的有关规则制定谈判提供更大支持。

### 3.7 加强宣传教育与提高公众意识

环保部门具有比较完善的环境宣传教育体系，充分利用环保部门宣传教育资源，开展气候变化相关知识的宣传和普及，对提高领导和公众层面的气候变化意识，引导企业向低碳生产、公众向低碳生活模式转变是环保部门有效应对气候变化变化的重要渠道。

### 参考文献

- [ 1 ] IPCC T. Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. IPCC Third Assessment Report. Cambridge University Press, 2001.
- [ 2 ] Barker T, Srivastava L, Metz B. Sector costs and ancillary benefits of mitigation. Cambridge University Press, Cambridge, 2001. p. 561-600.
- [ 3 ] Tsinghua University PU. USEPA IES Program, Energy Options and Health Benefits for Beijing Case Study. Dept. of Environmental Science and Engineering, Tsinghua University, School of Public Health, Peking University, 2003.
- [ 4 ] Chen C, Fu Q, Chen M, et al. USEPA IES Program, Integrated Assessment of Energy Option and Health Benefit-Full Report. 2000.
- [ 5 ] 胡涛, 田春秀, 李丽平. 协同效应对中国气候变化的政策影响 [ J ] . 环境保护, 2004(09):56-8.
- [ 6 ] 田春秀, 李丽平, 杨宏伟等. 西气东输工程的环境协同效应研究 [ J ] . 环境科学研究, 2006,19(003):122-7.
- [ 7 ] Hu T. USEPA IES Program, Co-benefit Analysis and Policymaking: A Case Study from China. Policy Research Center of SEPA, China, 2007.
- [ 8 ] 田春秀等. 制定环境保护与低碳发展的协同政策 [ J ] . 中国环境报, 2011.3.18.

## Recommendations for Environmental Protection Authority on Its Climate Change Agenda in the Post-Durban Era

YU Junjie<sup>1</sup> TIAN Chunxiu<sup>1</sup> CHEN Ying<sup>2</sup>

(1. Policy Research Center for Environment and Economy of MEP, Beijing 100029; 2. Institute for Urban and Environmental Studies of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

**Abstract:** The seventeenth session of the Conference of the Parties (COP 17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the seventh session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol took place from 28 November to 11 December, 2011 in Durban, South Africa. After the intense negotiation for balance and compromise, a Durban Agreement was finally reached which every Party was not satisfied with but was able to accept. While the global cooperation for mitigation is being accelerated and strengthened, China will face severer pressure from the post-Durban international negotiation and the urgency of domestic action, and the environmental protection authorities will play a more and more important role in such areas as GHG monitoring and data collection, co-control of pollutants and GHGs, ecological conservation and adaptation, etc.

**Keywords:** Post-Durban; Environmental Protection; Combat; Climate Change