

应对气候变化的理性思考

翟 勇

(全国人民代表大会环境与资源保护委员会 法案室 北京 100034)

摘 要 通过回顾应对气候变化问题从科学认识到形成国际法律规范,最终成为政治家和国际社会关注焦点的演变过程,概述了《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)及其《京都议定书》(以下简称《议定书》)的主要内容和基本原则及框架,重点说明了作为国际社会应对气候变化法律规范灵魂的《公约》及其《议定书》的理性精神,同时分析了对待《公约》及其《议定书》的各种政治力量的态度及其根源,说明了那些在应对气候变化问题上的非理性表现,进而探讨了一个科学问题背后的一系列政治、经济博弈的表现及其根源。最后说明了中国在非理性意识的影响下备受世人关注的原因,理性地表达了中国在应对气候变化问题上应当坚持的原则立场和行动方向。

关键词 气候变化;博弈;可持续发展;环境法

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2008)03-0001-07

一位欧洲的政治家说道:没有到过中国谈论气候变化的政治家不算是真正的政治家。这似乎向人们说明了,中国与气候变化在国际政治中有着非凡的地位。

气候变化问题本来是一个科学问题,却为何与中国一道在国际政治舞台上占据了如此“重要的地位”呢?这需要我们清楚地把握气候变化问题的由来以及一个科学问题转化为国际法律规范,最终形成《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)及其《京都议定书》(以下简称《议定书》)的原因及过程,并把握《公约》及其《议定书》的基本内容、形成过程以及各国在应对气候变化、履行《公约》及其《议定书》问题上的观点和行动;了解我国应对气候变化问题的基本观点、立场和采取的实际行动,以及为国际社会做出的贡献,这有利于弄清我国应对气候变化行动对经济社会可持续发展的影响,对保证我国实现可持续发展战略目标具有重要意义。

一、理性应对气候变化的国际法基础

1988 年 11 月,世界气象组织和联合国环境规划署联合建立了政府间气候变化专业委员会(IPCC),到 2007 年,先后完成了四次气候变化评估报告。IPCC 的报告向世人说明了导致气候变化的人为原因,也就明确了主要的责任者,即发达国家近 200 年发展工业化大量消耗化石能源的结果。此时,依据

IPCC 报告的结论,依法承担减排温室气体的责任,已成为大多数国家的共识。于是,1990 年 12 月,第四十五届联合国大会通过了第 45/212 号决议,决定成立由联合国全体会员国参加的气候公约“政府间谈判委员会(INC)”,并立即开始起草《公约》的谈判。从 1991 年 2 月到 1992 年 5 月,政府间谈判委员会经过历时 15 个月的 5 轮艰苦谈判,起草了《公约》,并于 1992 年 5 月 9 日在纽约联合国总部通过了这一《公约》。1992 年 6 月,在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会期间开始正式签署,最终 153 个国家和欧洲共同体签署了《公约》。1994 年 3 月 21 日《公约》在得到 50 个国家的批准后正式生效。截止到 1999 年中,共有 175 个国家和地区一体化组织成为缔约方。1992 年 6 月,中国政府签署《公约》,同年底,全国人大常委会审议并批准公约,我国成为该公约最早的 10 个缔约方之一。

1994 年《公约》生效并成为在国际环境与发展领域中影响最大、涉及面最广、意义最为深远的国际法律文书。该《公约》每届缔约方大会出席人数均在 4000 人以上,2000 年在荷兰海牙召开的第六次缔约方大会参会人数达到了 7000 人之多。这足以说明世界各国和国际组织对气候变化问题的重视。

1.《公约》的主要内容及其对人们的指引

《公约》的主要内容包括应对气候变化,即控制温室气体的目标、基本原则、缔约方的义务、资金机

制、技术转让、能力建设等。

(1)《公约》的目标

《公约》的目标体现在《公约》第二条的规定上,即“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济能够可持续进行的时间范围内实现。”

(2)《公约》明确的基本原则

《公约》明确的基本原则其中主要有三项,即①公平原则(共同但有区别的责任原则),按照这一原则,发达国家应当率先采取行动对付气候变化及其不利影响;发展中国家,尤其是那些易受气候变化影响的发展中国家的具体需要和特殊情况应该得到充分考虑。②预防原则,要求各缔约方应当采取预防措施,预测、防止或尽量减少引起气候变化的原因,并缓解不利影响;不能以存在科学上的不确定性为由推迟采取预防措施。③可持续发展原则,明确了经济发展对于应对气候变化是至关重要的,各缔约方有权并且应当促进可持续发展,所采取的政策措施应当适合自己的具体情况,并应该结合到国家的发展规划中去。

(3)缔约方的义务

根据《公约》确立的发达国家和发展中国家“共同但有区别的责任”原则,将所有国家分为附件一缔约方和非附件一缔约方,分别承担不同的责任。《公约》为所有缔约方规定的义务包括:①提供所有温室气体各种排放源和吸收汇的国家清单;②制定、执行、公布国家计划,包括减缓气候变化以及适应气候变化的措施;③促进减少或防止温室气体人为排放的技术的开发应用;④增强温室气体的吸收汇,制定适应气候变化影响的计划;⑤促进有关气候变化和应对气候变化的信息交流;⑥促进与气候变化有关的教育、培训和提高公众意识等。《公约》为发达国家规定的义务包括:①带头遵循公约的目标,改变温室气体人为排放的趋势。制定国家政策和采取相应的措施,通过限制人为的温室气体排放以及保护和增强温室气体汇和库,减缓气候变化。②到2000年,个别地或共同地使CO₂等温室气体的人为排放回复到1990年的水平,并定期就其采取的政策措施提供详细信息。③附件二所列发达国家应提供新的和额外的资金,支付发展中国家为提供国家信息通报所需的全部费用。④附件二所列发达国家应帮助特别易受气候变化不利影响的发展中国家缔约方支付适应这些不利影响的费用。⑤附件二所列发达国家应促进和资助向发展中国家转让无害环境的技

术,应支持发展中国家的自身技术开发能力。公约特别强调,发展中国家能否在多大程度上有效履行其在本公约下的义务,将取决于发达国家对其在本公约下所承担的有关资金和技术转让的承诺的有效履行,并将充分考虑到经济和社会发展以及消除贫困是发展中国家的首要和压倒一切的优先任务。

(4)《公约》关于资金机制的规定

向发展中国家提供与履行《公约》有关的资金,是发展中国家履行公约的重要前提条件。经多轮谈判,《公约》确定建立一个在赠与或转让基础上提供资金,包括用于技术转让资金的机制,并确定全球环境基金(GEF)为《公约》资金机制的一个临时经营实体,同时保留了今后增加其他机构作为经营实体的可能性。在以后历次缔约方会议上,要求全球环境基金采取简化程序等措施为发展中国家实施气候变化提供资金支持。

(5)《公约》有关技术转让的规定

《公约》有关技术转让的规定明确了“附件二所列发达国家缔约方和其他发达缔约方应采取一切切实可行的步骤,酌情促进、便利和资助特别是向发展中国家缔约方转让或使它们有机会得到技术,以使它们能够履行本公约的各项规定”。同时,规定资金机制应在赠与或转让的基础上提供用于技术转让的资金。

(6)《公约》有关能力建设的规定

由于发展中国家应对气候变化的能力有限,广大发展中国家强烈要求发达国家提供支持,加强发展中国家的能力建设。在1999年的第五次缔约方会议上,通过了一项关于发展中国家能力建设的决定,承认发展中国家需要加强能力建设,并强调以发展中国家为主,反映发展中国家的优先需要,在发展中国家执行,并决定《公约》资金机制要为此提供资金和技术支持。

《公约》的上述内容,是在IPCC报告结论的基础上,根据历史上的责任和高人均排放量的实际情况,在分清了引起气候变化的主要责任者及其责任。向人们理性地说明了应对气候变化的法律责任分摊,明确了减排温室气体的目标、责任主体及其义务。

2.《议定书》的主要内容及应对气候变化的理性途径

按照《公约》的规定,1995年3月28日至4月7日,在德国柏林召开了第一次缔约方会议,通过了第一次缔约方大会的“第一号决定”,即“柏林授权”,开始谈判发达国家量化的减排温室气体义务,并决定不得为发展中国家增加任何新义务。1997年12月,第三次缔约方大会在日本京都举行,经过多方妥协,

第三次缔约方大会达成了协议,以第 1/CP.3 号决定通过了《议定书》。

(1)《议定书》确立了减排温室气体的目标

《议定书》确立了减排温室气体的目标,即明确规定了要求减排的 6 种温室气体,即二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化碳和六氟化碳,同时规定附件一国家缔约方应该个别地或共同地确保其温室气体的排放总量(以 CO₂ 当量计)在 2008 ~ 2012 年的承诺期内比 1990 年水平至少减少 5%,并且要求附件一缔约方到 2005 年时,应在履行这些承诺方面做出可予证实的进展。在此基础上,照顾到各国的具体情况,《议定书》为每个附件一国家确定了“有差别的减排”指标,即欧盟现有成员国承诺减排 8%,美国减排 7%,日本、加拿大减排 6%,俄罗斯、乌克兰“零”减排,澳大利亚增排 8%,冰岛增排 10%,等等。

(2)《议定书》的三机制

《议定书》的三机制,是清洁发展机制、联合履行与排放贸易。清洁发展机制的目的一方面是协助发展中国家实现可持续发展和有益于公约的最终目标,另一方面是协助附件一发达国家实现议定书为其规定的量化的限制和减少排放的目标。允许发达国家通过资助在发展中国家进行的具有减少温室气体排放效果的项目,获得一部分减排指标,用于完成其在《议定书》下承诺义务的一部分。《议定书》还规定,清洁发展机制项目必须是经缔约方批准,自愿参加,必须产生与减缓气候变化有关的实际的、可测量的和长期的效益。清洁发展机制是京都议定书下谈判的核心议题之一,谈判主要是围绕清洁发展机制的有关问题展开。

联合履行与清洁发展机制相似,主要区别在于项目只能是在附件一国家之间进行。第六次缔约方会议实际上未对联合履行进行专门的详细谈判,重点讨论了是否将清洁发展机制的规则适用于联合履行。

排放贸易的目的是,协助附件二缔约方履行其减排义务。《议定书》要求公约缔约方会议应就排放贸易、核查、报告和责任等确定相关的原则、方式、规则和指南。

(3)关于碳吸收汇

关于碳吸收汇,《议定书》规定了对由造林、再造林和砍伐森林带来的土地利用变化和林业活动所引起的温室气体排放的变化,可以用于完成议定书下的承诺指标。但对于其他能带来温室气体排放变化

的活动,能不能以及什么时候、以什么方式用于完成议定书的指标,并未做出明确规定^①。

二、围绕应对气候变化问题的博弈

1. 形成《公约》及其《议定书》过程中的博弈

与一般环境问题相比,气候变化问题已超出了环境或气候问题的科学领域,如谈判涉及了许多有关能源利用、农业生产等经济发展模式问题,其实质是各国争夺未来在能源发展和经济竞争中的优势地位。由于这样的原因,国际社会各种政治集团纷纷采取不同方式来谋求其在应对气候变化中的利益。在《公约》及其《议定书》形成过程中,各方就一些核心问题展开过多次激烈的博弈。

(1) 博弈的焦点问题

在起草《公约》及以后制定一系列法律文件的过程中,要求保护气候系统与要求经济和社会发展始终是一对矛盾。这实际上是贯穿整个气候变化谈判过程的核心问题。《议定书》的谈判过程是确立各国在国际气候调控体系中必须承担义务的过程,所以其间必须兼顾公平与效率,而且既要考虑历史责任,也要考虑现实情况与未来变化。发展中国家以“公平”来维护自己的发展权益,发达国家以“效率”来维护自身既得利益,双方针锋相对。这一问题的解决有赖于在公平和效率之间做出适当的权衡取舍,目标是寻求解决公平和效率均衡的实现途径。因为较好地兼顾了公平与效率,并让发达国家承担了其应负的责任,《议定书》被公认为国际环境外交的里程碑^②。此外,争议的问题还包括如下几个方面:①关于量化的减排指标问题,一些发达国家拒不提出其量化的减排“指标”,一些则在极力减轻自己减排温室气体义务的同时,要求“主要的”发展中国家自愿承诺减排温室气体。针对这种情况,发展中国家要求大会必须遵循《公约》及“柏林授权”的规定。②关于联合履行问题,发展中国家主张清洁发展机制的规则应该适用于联合履行,而发达国家一致反对,主张采用较为宽松的规则。大会主席的倾向性意见也是采用较为宽松的规则。③关于碳吸收汇问题谈判争论的核心,是发达国家是否应采取切实的国内减排行动。因为从理论上讲,森林和农业土壤等吸收碳的潜力很大,且比在能源部门减排 CO₂ 的成本要低得多,如果允许不加任何限制的使用,则某些发达国家可能基本上不需采取什么实质性的减排行动,就可以实现《议定书》规定的目标,使得经过艰苦努力谈成的《议定书》事实上失去意义。④关于排放贸

① 见《京都议定书》。

② 《京都议定书的前世今生和未来》人民网, <http://www.newenergy.com.cn/> [2005-04-13]

易问题,各缔约方在排放贸易的“补充性”、“责任”和“分配数量定义与互换性”等方面进行了磋商,但没有取得实质性的进展。由此可以看出,在《公约》制定过程中,各方争议是激烈的,《公约》的通过是各方妥协的结果。

(2)各主要利益集团的博弈

气候变化领域的国际谈判实际上已成为各主要国家利益集团在政治、经济、科技、环境和外交等领域的综合较量,已形成欧盟、“七十七国集团加中国”和美、日、加、澳、新等发达国家三大利益集团。这三大集团之间的角逐决定了气候变化谈判的基本格局。欧盟各国力图主导气候变化国际谈判的走向,其主要依靠其经济发达、环境状况良好、政治上环保势力较强,且清洁能源在能源构成中比例较大,并拥有先进的环保技术和较充足的资金等优势,极力要求立即采取较激进的减、限排温室气体措施。“七十七国集团加中国”是发展中国家,其立场是,发达国家应对全球气候变化承担历史和现实责任,应当率先采取减排行动;同时反对在目前情况下由发展中国家承担减排、限排温室气体义务。但由于这个集团过于庞大,内部分歧在所难免。其中的产油国担心减排、限排措施会影响其石油生产与出口,越来越成为气候变化谈判进程最强烈的反对者;以小岛国联盟(35国)为首的受气候变化不利影响较大的发展中国家,则与欧盟持相似的激进观点,强烈要求发展中大国参与减排行动;以中国和印度等发展中大国面临着可持续发展和能源问题的挑战,对减缓气候变化问题基本上处于中间状态;以阿根廷、巴西为代表的拉美国家则对主动承担义务表现出跃跃欲试的姿态。但在谈判的过程中,“七十七国集团加中国”注意协调立场,中国扮演了重要角色,使得在重大问题上协调一致,基本保证了在一系列根本问题上维护了发展中国家的基本利益,为发展中国家参与气候变化国际谈判奠定了良好的基础。美、日、加、澳、新等发达国家,多为能源消耗大国或温室气体减排压力较大的国家。由于担心减排行动对本国经济造成过大负担,他们反对立即采取减排、限排措施。但在迫使发展中国家承担减排、限排温室气体义务方面,他们与欧盟的立场是一致的^①。

尽管在气候变化谈判中基本形成了上述三大集团,但在具体问题上,也呈现出各集团乃至各国之间尖锐、复杂的矛盾和斗争,时常发生或明或暗的复杂变化。由气候变化引发的国际政治、经济、外交和科技等方面的较量已经构成 21 世纪国际关系的焦点

问题之一,已成为国际多边和双边关系的热点问题之一,并将在未来长时间内维持这种状况。

2.《公约》及其《议定书》通过后的博弈

(1)发达国家履行《公约》及其《议定书》的情况

《公约》及其《议定书》通过后,大多数发达国家并未予以实际执行,欧盟环境保护署公布的一份统计数字显示,2003 年,欧盟 25 个成员国的二氧化碳和其他温室气体排放量比上一年增长了 1.5%,其中欧盟 15 个老成员国增长了 1.3%。欧盟委员会敦促各成员国全面落实减少温室气体排放的承诺。欧盟委员会负责环境事务的委员迪马斯表示,这个公布的统计数据是令人失望的,欧盟成员国有必要进一步落实已经承诺的减少温室气体排放的计划。他表示,如果各成员国能够完全落实各自的减排行动计划,欧盟仍然能够实现在《京都议定书》中承诺的减排目标。欧盟认为,发电用煤的增加是 2003 年温室气体排放上升的原因^②。

(2)应对气候变化国际博弈的演变状况

一些发达国家为了最大限度地摆脱其执行《公约》及其《议定书》的责任,试图把更多的责任赋予主要的发展中大国,因此采取了一系列新的举措,如主张不要再谈论“历史上的责任”问题;寻求《议定书》的替代文件,专心于讨论“后京都时代”减排的国际规则,甚至极端地认为“《京都议定书》已经死亡”,等等。发展中国家也因此应对发达国家的各种举措,在坚持还是否定《公约》及其《议定书》的问题上,展开了各利益集团之间新的博弈,具体表现在如下几个方面。

1)巴厘行动计划。2007 年 12 月 3 日至 15 日,《公约》第十三次缔约方会议暨《议定书》第三次缔约方会议在印度尼西亚巴厘岛举行。期间,欧盟等发达国家着力推动巴厘会议将对话转化为谈判进程,讨论美国、澳大利亚及发展中国家参与减排问题。欧盟大力渲染政府间气候变化专门委员会(IPCC)第四次评估报告所提到的极端减排情景,要求全球温度升高不超过 2℃、2050 年温室气体在 1990 年水平上减半,一方面压其他发达国家与其一道在 2012 年后按《议定书》模式继续率先大幅减排,另一方面也要求发展中大国采取措施控制排放增长。为拉美国接受减排,甚至不惜放弃《议定书》,与美等合流推动谈判全新协议取代《公约》和《议定书》。欧盟主张也得到发展中国家中的小岛国和最不发达国家的支持。经过艰苦谈判和激烈较量,巴厘会议最终达成“巴厘路线图”,确定在公约和议定书下“双轨”并进:

① 气候变化国际谈判中各主要利益集团的立场 DB/OL [2005-07-14]. 中国气候变化网.

② 国家能源领导小组办公室提供。

一是启动一项使《公约》得以充分、有效和持续实施的全面进程,称为“巴厘行动计划”,重点解决减缓、适应、技术、资金方面的问题,讨论发达国家要承担的可测量、可报告和可核实的量化减排义务和发达国家间减排义务具有可比性问题,同时也将涉及发展中国家要在可持续发展框架下、在得到技术、资金和能力建设方面支持的条件下采取国内适当减缓行动问题,有关行动和支持条件都应是可测量、可报告和可核实的;二是在《议定书》下,继续谈判发达国家缔约方在2012年后的减排指标,并确定2009年完成谈判,巴厘会议确认了《公约》和《议定书》为有效框架和主渠道地位,维护了“共同但有区别的责任”原则,坚持了在可持续发展框架下应对气候变化的原则,体现了减缓与适应并重的思想,反映了技术创新和转让的要求^①。

2)G8+5气候变化立法者论坛是2005年在英国作为八国峰会轮值主席国期间,由英国前首相布莱尔倡导的,从“在G8成员国家与其它国家之间培育更广泛的联系和理解”^②的目的出发,力图起草一份“2012年后应对气候变化国际合作框架”文件。其核心内容是建立一个以控制温室气体排放为目的的长期稳定目标,重新定位附件一国家,提出所谓25个主要排放国家、新型经济体、发展中的经济体等国家称谓,意图增加以中国、印度为代表的发展中大国在排放温室气体中的责任,回避《公约》及其《议定书》的基本原则和框架。对此,以中国、印度为代表的发展中大国,坚持《公约》及其《议定书》的原则和框架,经过多轮友好协商,使最终通过的《2012年后应对气候变化国际合作框架》文件坚持了《公约》及其《议定书》的原则。

3)斯特恩评估报告。斯特恩是一位英国著名经济学家,根据英国政府的安排,由其牵头组成一个应对气候变化的经济评估小组,起草了一份报告,即《斯特恩评估报告》,该报告是就气候变化对未来世界经济的影响做出的经济学评估报告。这份报告的出台有其重要的政治意义,对此,可以从国际社会一些知名人士对这份报告的评价中去认识它,欧派克总干事指出:“《斯特恩评估报告》是误导,减缓和适应气候变化只能通过‘共同但有区别的责任’的原则来实现《斯特恩评估报告》中那些在科学和经济上都站不住脚的情景将于事无补”^③。英国剑桥大学教授和经济学家从公平的伦理学角度出发指出:“《斯特恩评估报告》的结论隐含了作者对代际公平

的观点,0.1%的贴现率意味着当代人必须要把收入的97.5%用于储蓄留给子孙后代,这是根本不现实的,这个报告是一份政治报告,而非学术报告”^④。美国耶鲁大学教授认为,对气候变化的常规经济学分析显示,最优减排模式应该是初期小幅,中、后期待经济和技术进一步发展后再较大幅度削减,这与《斯特恩评估报告》立即大幅度削减的结论相反。法国模型专家认为,该报告采用简化模型简单外推在方法上是危险的,模型评估对适应的考虑严重不足^⑤。澳大利亚Lavoisier集团质疑《斯特恩评估报告》的严谨性,认为气候变化的科学问题已经明显政治化了,警告政府不要受其结论的蛊惑^⑥。国内也有人清楚地认识到《斯特恩评估报告》的最终目的是服务于英国以及欧盟推进后京都谈判的总体战略。这份报告充分显示了英国不仅要通过气候变化问题在欧盟内部担当领导者,而且希望在以气候变化为主题的全球事务中扮演更加重要的角色。为此,英国政府赶在IPCC第四次评估报告之前,精心策划出台了这样一份特殊的报告。还有人精辟地说明,这是以科学报告的形式,服务于政治谈判的需要。报告不遗余力地强调全球减排的必要性和紧迫性,提出了未来实施减排的方案^⑦。这个方案也是为未来世界经济的发展指出了一条不利于中国等广大发展中国家和非欧洲国家发展的道路。由此可见,《斯特恩评估报告》的真正目的是为了影响IPCC第四次报告的结论,事实上它确实发挥了这样的作用。人们因此对科学报告的结论产生了不置可否的感受。

4)经济大国能源安全和气候变化领导人会议。2008年7月9日,经济大国能源安全和气候变化领导人会议在日本北海道洞爷湖举行,本次会议主要讨论温室气体减排问题。与会领导人来自八国集团成员国以及中国、印度、巴西、南非、墨西哥、韩国、澳大利亚和印度尼西亚。会前7月8日,八国集团领导人发表声明称:寻求与《公约》其他缔约国共同实现到2050年将全球温室气体排放量减少至少一半的长期目标,并希望《公约》相关谈判中与这些国家讨论并通过这一目标。而中国、印度、巴西、南非和墨西哥五个发展中国家在8日发表的政治声明中称:发达国家应根据《议定书》和相应量化减排目标在2012年后率先进行有雄心的绝对减排。到2020年,发达国家应使温室气体排放量在1990年基础上减少25%~40%,到2050年应减排80%至95%^⑧。

经过协商,会议通过的领导人宣言指出,气候变

① 参见《关于气候变化的框架协定》FCCC/CP/2007/L.7/Rev.1 2007年12月14日第十三届小组会议(巴厘)2007年12月13~14日。

② 全国人大环资委参加G8+5气候变化立法者论坛资料。

③ 韩建军. 经济大国承诺应对气候变化挑战. http://news.xinhuanet.com/world/2008-07/10/content_8520394.htm.

化是当前全球面临的巨大挑战之一。作为发达和发展中经济大国领导人,我们认识到为应对这些挑战所承担的领导责任,承诺根据“共同但有区别的责任”原则和各自能力,应对气候变化和与之相关的包括能源和粮食安全以及人类健康等可持续发展方面的挑战^①。

三、中国与应对气候变化

尽管作为一个发展中国家,我国并不是《公约》及其《议定书》确定的温室气体减排义务国家,但经过多年的努力,我国在应对气候变化问题上已经脚踏实地地做了大量工作,做出了很大的贡献。首先,根据《公约》的规定,我国已经完成了《应对气候变化国家方案》,在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确了减排目标,并正在着手实际履行自己应尽的责任。我国的节能减排取得积极进展,2007年单位国内生产总值能耗比上年下降3.27%,化学需氧量、二氧化硫排放总量近年来首次出现双下降,比上年分别下降3.14%和4.66%。近两年,我们已依法关停小火电2157万kW,小煤矿1.12万座,淘汰落后炼铁产能4659万t,炼钢产能3747万t,水泥产能8700万t。仅2007年一年全国共关停小火电机组1438万kW,远远超过原定1000万kW的计划。近年来,全国人大常委会制定了可再生能源法,修改了节约能源法,正在制定能源法。这些法律为对有效利用能源提出了强制性要求,未来中国的可再生能源将在法制轨道上有较大的发展,中国也具有发展可再生能源的空间和条件。人口的快速增长是导致气候变化的原因之一,中国全国人大常委会在20世纪90年代制定了计划生育法,中国控制人口已经有三十年的历史,预计2030年前后,中国的人口将会出现下降的趋势,这也在客观上为应对气候变化做出了巨大贡献同时也做出了牺牲。在碳汇吸收方面,我国近年来人均植树量居世界首位。一个重要的问题是,为什么我国为应对气候变化做出了如此多的努力和贡献,一些发达国家的政治家,以至一些发展中国家政府却仍然把目标盯准中国呢?

1. 我国在应对气候变化问题上备受关注的分析

在应对气候变化问题上我国备受国际社会,特别是西方社会关注的主要原因,是来自于一系列非理性的意识及其指导下的行动。主要包括两大方面的问题:一方面是以国际政治、经济博弈的利益关系

为主宰,而非理性地对待中国;另一方面是源于一种非理性的计算温室气体排放量的方式,总体上说,是由从内容到形式的非理性精神左右的对中国的公平待遇源的。

(1) 国际政治、经济博弈的结果

1) 关于中国威胁论的影响。就我国的自然状况看,人均水资源量只有2300m³/年,仅相当于世界人均占有量的1/4;人均耕地面积为0.1hm²,只及世界人均水平的1/3;森林和草地的人均拥有量,分别只有世界人均水平的14.3%和32.3%。由于人口众多、资源匮乏和经济高速增长,引来了国际上一些多虑人们的担忧,其中具有典型代表性的是“谁来养活中国”和“中国威胁论”的误导。尽管中国人仅仅是在为自己的生存问题而奋斗,经济的发展也仅仅是由于借鉴了自由主义经济的发展模式而取得了一点点成绩,但却确实为那些希望我们永远在贫困之中的政治家们所忧虑。随着气候变化问题的出现和不断为人们所渲染,加上我国经济增长带来的负面结果即排放的增加,也就不可避免地要使我们成为“众矢之的”。

2) 关于意识形态冲突的影响。意识形态上的差异也是发达国家制约中国发展的重要因素之一。随着苏联东欧解体,社会主义阵营受到很大冲击,中国是社会主义阵营中最具发展潜力的国家,如果中国发展得好,西方意识形态的影响力就会下降。这是一个多世纪以来在世界意识形态中占据主要地位的古典自由主义国家最为担忧的。因此,一切可以制约中国发展的途径和手段都是他们要用来制约中国发展的工具,而气候变化带来的控制温室气体排放问题恰恰与制约经济的发展紧密联系,这也就自然成为他们制约中国发展的重要手段,而引起他们的重视。

3) 关于中国排放总量增加的影响。我国经济的发展,必然带来排放的增加,这不但使不愿意我们成为强大国家的西方社会感到担忧,而且也为那些发展中的小岛国和受气候变化不利影响较大的发展中国家的担忧,因此,他们与发达国家一道也十分关注中国的排放总量增加的问题。

(2) 根源于一种非理性的计算排放量的方式

到目前为止,人们计算温室气体排放量的基本方法是以国家为单位计算排放量,这就出现了一个极不公平的问题。其不公平的表现是,把中国和比中国小10倍甚至几十倍的国家一样来计算排放量。《公约》最主要的原则就是公平原则,这是理性的原则,不符合这条公平原则的,自然是非理性的,或者

^① 吴绮敏,于青.经济大国能源安全和气候变化领导人会议在日本举行 http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-07/10/content_8521873.htm.

反理性的。我们说这种计算方法的非理性是忽视或者回避了 IPCC 报告的结论,这份报告的结论是:引起气候变化的主要原因表述为是人类活动,而非表述为是国家活动。所以,应当以人为单位来计算排放量,因此人均排放量的计算方法是相对公平的,而以国家为单位来计算排放量是不公平的。

(3) 忽视了一个客观事实

近年来,人们强调中国的排放量增加,但却没有注意到在中国的排放总量中有 30% 左右的份额不属于中国,为转移排放。多年来,中国为世界许多国家生产了大量的生活日用品和生产设备。如果这些产品中国不生产,其他国家同样要生产。而生产这些产品是要破坏国家的环境,消耗国家的资源、能源,增加国家排放量的。中国有许多外资企业,这些企业一方面促进了中国经济的发展,帮助了中国的建设,这一点中国政府和人民是十分清楚的,但另一方面,这些企业同时也增加了中国的资源、能源消耗,增加了中国的排放量。所以,在关注中国排放量增加的同时,人们也应当看到,中国实际上也为从中国出口产品中受益的国家承担了部分排放压力。

2. 我国应对气候变化问题的对策

(1) 应当坚持的基于理性的主张

在应对气候变化问题上,我们应当让全世界了解:中国是对人类负责任的国家,我们采取应对气候变化的措施是坚定和持久的,我们在今天和未来将根据中国的实际情况尽最大的努力不断地提升应对气候变化的能力。但是,我们只有在不断发展的过程中才能不断提升这样的能力。^①这是一种理性的精神,符合《公约》确立的发展中国家在可持续发展的框架下应对气候变化的原则。同时,还需要让世人了解到:在如何应对气候变化问题上不论是今天还是未来,国际社会都应当坚持《公约》及其《议定书》确立的框架和原则,尤其是‘共同但有区别的责任原则’。这是我们理性、合理和有效应对气候变化问题的基础和前提。这样的基础和前提,来自联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第三次和第四次评估报告的结论。按照这一结论,造成今天气候变化的结果与 200 年来人类发展工业使用化石能源有关,这一结论明确了造成今天气候变化的原因和责任者。《公约》及其《议定书》确立的‘共同但有区别的责任’原则是在尊重科学结论的前提下,以法律的手段明确了气候变化不利影响的责任划分,是对解决人为原因引起气候变化问题做出的科学规范。但是《公约》和《议

定书》并没有得到应有的执行。^②

(2) 应当理性地采取应对气候变化的措施

在所有有关应对气候变化问题的国际谈判或者论坛上,不论是政府还是人大,多年来始终向国际社会表达了我们积极而坚定的态度,并实际做出了努力,做出了很多贡献。但随着气候变化问题越来越明显,也越来越引起国际社会的关注,国际社会,特别是以西方发达国家为主的国际各种政治集团,不断采取新的举措来压中国、印度承担减排义务。一方面,我们仍然要坚持理性的精神和原则以理服人;另一方面,我们也必须正视来自国际社会特别是发展中小岛国和最易受到气候变化危害的发展中国家的压力,积极采取有效的措施,以适应未来依据国际公约应当承担的责任,重要的是采取积极有效的应对措施。低碳技术和低碳经济是当今发达国家竭力推崇的措施,其根源:一方面,这一措施可以减少国际社会对温室气体的排放量;另一方面,他们经过十余年的努力已经在技术、市场、政策等多方面为发展低碳经济创造了条件,打好了基础,他们的目标是要把发展低碳技术和低碳经济写入国际法,通过国际法律规则来制约高碳经济和产业的发展,这对我国的经济的发展将是巨大的制约。因此,适应国际社会的风云变幻,积极研发低碳技术,努力发展低碳经济应当是未来我国高度重视的大问题,应努力赶上甚至超过发达国家发展低碳经济的步伐。

综上所述,笔者基于理性的精神对气候变化问题从科学概念的提出到转向应对气候变化政治、经济博弈,直至向国际法转变的发展、演变过程进行了概况性地回顾和分析,力求能够使我们在理性的原则下认识和把握气候变化问题,并理性地应对气候变化问题,保证我们在应对气候变化问题上理性地维护国家利益。

参考文献:

- [1] 陈迫,潘家华,庄贵阳.斯特恩报告及其对后京都谈判的可能影响[J].气候变化研究进展,2007(2):114-118.
- [2] 潘家华.后京都国际气候协定的谈判趋势与对策思考[J].气候变化研究进展,2005(1):10-15.

① 见全国人大环资委曹伯纯副主任委员在 2005 年“C8+5”气候变化立法者(巴西)论坛上的讲话。