



# 中国环境与发展国际合作委员会 专 题 政 策 研 究 报 告

## 全球气候治理与中国贡献

中国环境与发展国际合作委员会 2019 年年会

2019.6.2-5

## 专题政策研究项目组成员\*

### 联合组长：

王 毅	全国人大常委， 中科院科技战略咨询研究院副院长、 研究员
邹 骥	国和会特邀顾问， 能源基金会（美国）北京办事处总裁
韩佩东	英国儿童投资基金会首席执行官

### 项目组中外核心专家：

斯特恩	伦敦政治经济学院杰出教授
潘兴	国和会特邀顾问， 威廉与佛洛拉 休利特基金会环境项目总监
图比亚纳	欧洲气候基金会首席执行官
马图尔	印度能源与资源研究所所长
托妮	巴西气候与社会研究院执行院长
徐华清	国家应对气候变化战略研究和国际合作中心主任
王金照	国务院发展研究中心对外经济研究部副部长、研究员
张海滨	北京大学国际关系学院教授
谭显春	中科院科技战略咨询研究院发展所副所长，研究员

### 项目组中外咨询专家：

费尔南德斯	墨西哥气候行动执行主任
费舍尔	德国国际合作机构驻华代表处（北京）气候变化合作领域主任
巴列斯特罗斯	格罗沃尔德家族基金会亚洲气候金融项目主任
男爵夫人沃辛顿	美国环保协会欧洲分部执行董事
李永怡	英国霍夫曼可持续资源经济研究中心执行主任
扎尔克	美国治理与可持续发展研究所总裁
约佐	澳大利亚国立大学克劳福德公共政策学院气候经济与政策中心总监
何秀珍	南森研究所高级研究员
何豪	美国能源创新有限公司首席执行官
温克勒	开普敦大学能源研究中心教授
桑顿	地球客户创始人、首席执行官
德贝克	欧盟气候行动司司长
加拉格尔	塔夫茨大学能源与环境政策教授；国际环境与资源政策中心主任

雷红鹏	英国儿童投资基金会气候变化项目主任
巴布纳	世界资源研究所（WRI）执行副主席
格拉布	英国伦敦大学学院可持续资源研究所教授
辛普森	碳排放项目（CDP）首席执行官
凯特	人人享有可持续能源（SEforALL）首席执行官兼联合国秘书长特别代表
帕兹托	卡内基国际事务伦理委员会高级研究员和卡内基气候地球工程治理倡议执行主任
韩国义	瑞典斯德哥尔摩国际环境研究院高级研究员
贺克斌	中国工程院院士，清华大学环境学院院长、教授
康艳兵	国家发改委能源研究所能源可持续发展研究中心主任，研究员
王 溥	中科院科技战略咨询研究院副研究员

#### 项目组协调员：

钟丽锦	能源基金会（美国）北京办事处总裁办公室主任
顾佰和	中科院科技战略咨询研究院助理研究员

#### 项目其他参与人员：

赵 笑	英国儿童投资基金会
辛嘉楠	能源基金会（美国）北京办事处
董 钺	能源基金会（美国）北京办事处
张笑寒	能源基金会（美国）北京办事处
汪明月	中科院科技战略咨询研究院
李梦明	中科院科技战略咨询研究院

\*本专题政策研究项目组联合组长、成员以其个人身份参加研究工作，并不代表其所在单位观点。

## 主要研究结论

历经 28 年参与全球气候治理的历程，特别是在为全球达成巴黎协定做出历史性贡献之后，中国在全球气候治理中所扮演的角色已经从参与者转变成为贡献者和引领者。中国社会经济发展正迈入新的高质量发展阶段，国际政治经济和应对气候变化战略格局发生深刻变化，世界各国对于中国在未来全球应对气候变化、节能减排和低碳发展中的引领角色寄予更高的期盼，中国理应审时度势，在构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系过程中发挥更积极作用。

2018 年中国实施了新一轮的政府机构改革，组建生态环境部，应对气候变化的管理职能从国家发展改革委转至生态环境部，这为中国政府提高应对气候变化领导力和实现与污染防治的协同管理提供了新机会，同时也面临着新的挑战以及需要解决的新问题。在此背景下，本课题 2019 年年度报告重点关注如何在生态环境保护的大体系下更好地推动和强化应对气候变化工作？如何通过开展应对气候变化机制创新为中国政府协同管理大气污染防治和应对气候变化提供强有力的制度保障，为中国贡献和引领全球应对气候变化多边进程提供新的契机？如何使得应对气候变化工作更加务实且有活力和效率，成为新时代生态文明建设、推动构建人类命运共同体相融合的交叉点中最为浓墨重彩的一笔？通过研究得出以下基本结论。

### 一、机构改革推动中国应对气候变化工作进入新起点

应对气候变化职能从国家发改委转隶到生态环境部。这将有利于促进常规污染物控制与温室气体减排的协同管理。这是党中央、国家的战略性长远、纵深考量，为生态文明建设搭建了一个更为统一、更为有力的制度框架，形成了与新时代相适应的生态环境保护监督管理机制；应对气候变化纳入到这个体系之中将发挥近远期、国内外的协同增效作用，生态环境各要素间如应对气候变化和局地环境保护的协调有望更好解决，环境保护税法的实施和公众参与监督制度的建立也有助于提高市场手段和公众参与手段的作用。但与此同时，生态环境与自然资源管理和经济发展间的关系仍未得到有效解决，如何在生态文明建设的大背景下，建立建成跨部门协调机制，统筹考虑建设生态文明、落实绿色发展理念、构建人类命运共同体等重大战略问题，是生态环境部面临的重要挑战。此外，如何依托现有的地方环保队伍，尽快完成应对气候变化地方机构的转隶、完善重新架构和能力建设，并借助环保部的既有优势，做好应对气候变化法和碳市场管理条例等的立法工作，同时，如何在既有碳市场基础上，更好利用市场化工具推动环保和应对气候变化，也是决定转隶后应对气候工作成效的关键因素。

## 二、未来中国气候治理应探索与经济社会高质量发展、生态文明建设协同一致的解决方案

党的十九大提出两个“再奋斗十五年”的阶段安排，提出**建立绿色低碳的现代化经济体系**。并总结出“习近平生态文明思想”，其首要原则就是要坚持“人与自然和谐共生发展”，同时，深度参与全球环境治理，形成世界环境保护和可持续发展的解决方案，引导应对气候变化国际合作。

作为新发展理念，一方面，把绿色低碳循环发展作为现代化经济体系的基本特征，研究探讨“高质量发展”内涵下的环境与可持续发展目标，将应对气候变化行动落实到社会经济的结构性变化。另一方面，把制定“十四五”规划（2021-2025）、2035 年美丽中国、以及 2050 年低排放发展战略联系起来，短、中、长期规划相统一，明确时间表和路线图。利用中国当前机构改革所带来的机遇，建立起高效的部门协调机制，由国家应对气候变化与节能减排领导小组牵头，统筹协调应对气候变化的规划、目标及各项行动。此外，还要为加强应对气候变化与改善空气污染之间的协同管理提供强有力的制度基础。在法律法规、数据信息、执法监督、追责问责方面，加强应对气候变化与其他环境问题的协同性，加强地方政府应对气候变化能力提高和完善治理体系。

## 三、“十四五”是中国实现碳减排承诺和自身的低碳经济转型的关键阶段

“十四五”是中国碳排放能否提前达峰的关键阶段，对于中国实现对世界的碳减排承诺和自身的低碳经济转型至关重要。为此，需要制定全面的、更具力度的行动计划。到“十四五”末（2025 年），应设定碳排放总量目标，实现煤炭占一次能源消费比例降低到 50% 以下，非化石能源消费占一次能源消费比例达到 20%，非化石能源发电占比超过 40%。气候变化减缓行动既应包括二氧化碳减排，也应包括甲烷、氢氟碳化物等其他温室气体的减排。实现绿色生产和消费必须采取清洁低碳的路径，出台严格环保标准和法律法规，提高能源效率，推动绿色采购，并充分发挥绿色金融的作用，为各项行动提供支撑。将蓝天保卫战同温室气体减排目标相结合，在重点行业的报告和问责机制中以及国家环境保护督察体系中纳入有关碳排放的指标。应制定气候变化适应行动计划，开展试点项目，学习先进国际经验。此外，基于自然的气候解决方案非常重要，如保护森林、保护湿地等其他重要生态系统，从而更好地应对未来由气候变化带来的挑战。

## 主要政策建议

### （一）提高中国经济加速脱碳的力度

“十四五”规划时期要对“高质量发展”理论进行实践检验，同时也是回应习总书记建立生态文明号召的关键时期。提前达峰并且加快碳减排速度，对于中国实现对世界的气候减排承诺和自身的低碳经济转型至关重要。在“十四五”时期设立碳排放总量控制指标及相应制度，取代现有的能源消费总量控制指标，通过碳排放总量和强度“双控”，稳健推动全国碳市场的建设运转及减碳目标的实现。此外，为实现经济环境和社会的可持续发展，碳排放量必须尽快和经济发展水平脱钩。“十四五”规划要结合中长期战略，重点关注三个领域：避免锁定化石燃料模式的基础设施投资，加速低碳技术的开发和部署，以及打造低碳未来的国家政策改革。

### （二）全面深化经济发展、能源革命、环境质量、气候保护的协同管理

应充分发挥国家应对气候变化与节能减排领导小组的职能，以污染防治攻坚战为牵引，迅速推动产业结构、能源结构、运输结构和土地利用结构的转变，全面协调发展、能源、环境与应对气候变化的各项目标、规划、技术、投融资和其它政策措施。**将应对气候变化的相关约束性指标纳入中央生态环保督察工作体系中**，并作为依法追责指标。建议将地方应对气候变化管理机构建设作为 2019 和 2020 年督察的一项重点工作，利用现有生态环境保护督察的制度优势，切实推进落实应对气候变化工作。为了改进温室气体监测、报告和核查系统，应将温室气体纳入现有的环境监测、统计和管控体系，并建立温室气体和其他污染物的共同清单系统。

### （三）强调能源消费的结构性转变

**将能源消费相关指标纳入“十四五”规划**，助推碳排放总量控制目标实现和经济绿色转型。到“十四五”末（2025 年），煤炭占一次能源消费比例降低到 50% 以下，非化石能源消费占一次能源消费比例达到 20%，非化石能源发电占比超过 40%。**进一步控制煤炭的使用**。争取于 2020 年前后实现重点地区的散煤禁用；通过长期合同或配额制政策停止批复新的煤电建设项目，加大对煤炭依赖型省市经济转型的支持力度。**积极推广可再生能源利用**。以修订《可再生能源法》和《节能法》作为顶层设计，构建新一代的可再生能源政策和管理体系。加快电力体制改革，落实可再生能源配额制，进而克服现有政策壁垒，提升可再生能源并网灵

活性。电力改革应当包括变革输配电政策，系统解决可再生能源整合问题；加强部门协调，尤其在土地利用、融资等方面加大对分布式新能源发展的支持。

#### **（四）加强碳市场的管理制度建设，基础设施建设和能力建设**

利用顶层设计，进一步完善总量管理目标，并加快立法以增强其约束力。理顺资金利用等政策后推行实施配额拍卖，同时尽快纳入其他行业，建立“碳价”机制。通过建立一个拥有紧约束的强大碳市场将有力支持低碳技术的发展，并能有效避免高碳基础设施的建设，降低沉没成本。

#### **（五）加强适应气候变化和基于自然解决方案的研究和能力建设**

将适应气候变化纳入国家和各级地方政府规划，研究开发气候变化与水资源、生物多样性、海洋管理、人体健康、基础设施建设等领域的协同治理方案，并建设相关数据和信息库。支持基于自然的应对气候变化解决方案，重视土地利用的减排作用，包括农业、林业、湿地、草地和土地利用变化。

#### **（六）明确将“绿色低碳发展”作为促进“一带一路”建设和南南合作的一项基本原则**

“绿色和低碳”是消除“一带一路”倡议负面争议影响的关键（如燃煤电厂投资，高碳和污染产能转移）。总结中国应对气候变化的最佳实践，根据沿线国家的不同需求，提供因地制宜的应对气候变化技术、资金、项目等解决方案，帮助“一带一路”和南南国家和地区实现其应对气候变化自主贡献（NDC）及可持续发展目标（SDGs）。**利用多种投融资工具拓宽气候融资渠道，为一带一路建设提供资金保障。**将生态环境影响、碳排放强度和气候变化风险等因素纳入国家发改委境外投资负面清单制度中，引导绿色低碳投资。**重视以城市为代表的非国家主体在全球气候治理中的作用，构建“一带一路”低碳城市联盟。**加强“一带一路”国家间关于环保法制、气候变化目标等的政策对话，**推动绿色低碳标准对接。**

分享中国协同管理经验，推动“一带一路”和南南国家和地区的经济发展、环境治理和应对气候变化协同管理的顶层设计和规划实施。提高中国在全球气候治理中的引领作用。

## 目录

主要研究结论.....	III
主要政策建议.....	V
第一章 引言.....	1
一、全球气候变化面临的挑战比以往更加严峻.....	1
二、中国坚定落实《巴黎协定》，积极参与全球气候治理.....	1
三、新时期气候治理面临的问题.....	3
第二章 国际经验和启示：气候治理架构的主要类型与特征.....	5
一、各国间气候治理架构的多样性.....	5
二、案例研究：法国和德国气候治理相关的组织机构和气候行动.....	6
第三章 机构改革后中国气候治理的机遇和挑战.....	10
一、应对气候变化机构改革历程.....	10
二、机构改革对应对气候变化管理能力的影响.....	14
第四章 中国气候治理的新期待及其对强化政府领导力的要求.....	18
一、中国应对气候变化行动应与经济社会高质量发展相适应.....	18
二、中国应对气候变化行动应与美丽中国建设目标相一致.....	18
三、中国应对气候变化行动应落实到社会经济的结构性变化.....	19
四、中国应对气候变化行动应与全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、 引领者定位相符合.....	19
五、中国应对气候变化行动应抓住机构改革红利，加强协同管理与协同控 制.....	20
第五章 中国机构改革背景下气候政策的调整建议.....	21
一、应对气候变化战略定位与转变.....	21
二、近中期应对气候变化的政策调整.....	23
致 谢.....	26



# 第一章 引言

## 一、全球气候变化面临的挑战比以往更加严峻

从自然的威胁来看，IPCC 第五次评估报告以及众多研究报告已经给出了答案，气候变化是我们这个时代面临的最严峻和紧迫的全球性挑战。2018 年 10 月，政府间气候变化专门委员会发布的关于全球升温 1.5℃ 的特别报告，已经给出了更明确的答案。如果全球温升超过 2℃ 甚至更高，气候对人类的生存和发展的影响将更为显著，后果将更为严重。

从解决问题的角度看，由于应对气候变化涉及到能源利用和转型，从而影响到社会经济的方方面面和各个环节。一方面，对于一般发展中国家而言，在现有条件下，其实现低碳转型与消除贫困等其他发展目标有可能存在相互冲突；另一方面，我们必须在减排的同时，同时考虑教育、就业、增加收入等，在没有实现经济增长、社会进步及转变发展方式的情况下，也难以实现真正的减排，从而提高了解决问题的复杂性与综合性。因此，应对气候变化需要系统的解决方案，需要时间表、路线图、解决不同发展问题的优先序与政策取向。

从全球范围来看，一些大国正试图退出《巴黎协定》和其他国际环境协议，使全球气候和环境治理体系面临新的挑战，而且贸易战也将会直接影响到全球气候变化行动和转型进程，单边主义将进一步拖累国际合作与转型进程，生物多样性丧失也会降低减贫的效果。今年 9 月，将在纽约联合国总部召开联合国气候峰会，各国首脑将共聚一堂，商谈如何更有雄心地应对气候变化给人类带来的威胁，加快全球的低碳转型步伐，其结果将会影响到我们的未来。

为实现应对气候变化的全球目标，国际社会已经形成了必须转变生产方式、生活方式，加快技术和资金机制创新的共识。各国应当同舟共济、加强合作、共同行动，加速转型进程，创新全球气候治理体系，将应对气候变化与发展经济、消除贫困、改善民生、保护环境、保障健康、维护安全紧密协同，增进互信，努力构建人类命运共同体，推动全球绿色低碳与可持续发展。

## 二、中国坚定落实《巴黎协定》，积极参与全球气候治理

中国共产党第十九次全国人民代表大会提出一系列新理念新思想新战略，要求到 2020 年全面建成小康社会，到 2035 年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国；并且指出，中国积极引导应对气候变化国际合作，已成为全球生态文明建设的参与者、贡献者、引领者，未来将继续积极参

与全球环境治理，落实减排承诺。新的发展战略目标的提出，对科学设置机构、合理配置职能、统筹使用编制、完善体制机制，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设提出了更为迫切的要求。在此背景下，中国推进了新一轮政府机构改革。2018年3月21日，《深化党和国家机构改革方案》全文对外公布。此前，方案中涉及国务院机构改革的内容已由全国人大审议通过，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》也已公布。这是根据党的十九大精神，推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革和战略调整，旨在“坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，加强相关机构配合联动，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮。”

有关生态环境管理体制的改革是《决定》和《方案》的重点内容之一。《决定》中专门提到“改革生态环境管理体制。实行最严格的生态环境保护制度，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，为生态文明建设提供制度保障。”《方案》更是具体地规定了新组建的生态环境部的职能，特别指出“保护环境是我国的基本国策，要像对待生命一样对待生态环境，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式，着力解决突出环境问题。为整合分散的生态环境保护职责，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，加强环境污染防治，保障国家生态安全，建设美丽中国，将环境保护部的职责，国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防止地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋环境保护职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责整合，组建生态环境部，作为国务院组成部门。生态环境部对外保留国家核安全局牌子。主要职责是，拟订并组织实施生态环境政策、规划和标准，统一负责生态环境监测和执法工作，监督管理污染防治、核与辐射安全，组织开展中央环境保护督察等。整合组建生态环境保护综合执法队伍。整合环境保护和国土、农业、水利、海洋等部门相关污染防治和生态保护执法职责、队伍，统一实行生态环境保护执法。由生态环境部指导。”这当中明文提到了整合“国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责”的改革方向，国家发展和改革委员会应对气候变化司、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心转隶至新组建的生态环境部。自此，生态环境“大部制”时代开启。

正如生态环境部部长李干杰在两会记者会提到的，此次改革很好解决了中国生态环境保护领域的体制机制方面存在的两个突出问题：“一是职责交叉重复，叠床架屋、九龙治水、多头治理，出了事责任不清楚；二是监管者和所有者没有很好地区分开来，既是运动员又是裁判员，有些裁判员独立出来，但权威性、有效性也不是很强”。改革通过“五个打通”，把原来分散的污染防治和生态保护职

责统一起来：“第一是打通了地上和地下，第二是打通了岸上和水里，第三是打通了陆地和海洋，第四是打通了城市和农村，第五是打通了一氧化碳和二氧化碳，也就是统一了大气污染防治和气候变化应对”。其中最后一个“打通”谈到了应对气候变化职能转隶后工作开展的新基调。

全球气候变化已成为 21 世纪人类共同面临的最重大的环境与发展挑战，考验着人类的人性、社会制度、经济发展模式、国际政治和文明。面对当前世界“逆全球化”思潮和保护主义倾向抬头的复杂局势，全球气候治理作为冷战以后国际政治经济领域和非传统安全领域出现的少数最受全球瞩目、影响极为深远的议题之一，是全球治理变革的一面“镜子”和“旗帜”，会对现有国际格局和治理体制产生深远的影响。中国一直积极推动国内绿色低碳发展，创新发展路径，建设性参与全球气候治理进程，引导应对气候变化国际合作，特别是在《巴黎协定》的达成、签署、生效及落实过程中都发挥了历史性的重要作用，受到了包括联合国秘书长在内的国际社会的广泛好评和称赞，成为了“全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”。在美国宣布退出《巴黎协定》决定前后，习近平主席等国家领导人在多个场合重申了中国将与各方同心协力、共同坚守《巴黎协定》成果、共同推动《巴黎协定》实施、建设一个清洁美丽世界的坚强决心，也向世界释放出中国将坚定走绿色低碳发展道路、百分之百承担自己义务、引领全球生态文明建设的积极信号，及时巩固了全球应对气候变化的信心和决心，充分展示了中国作为负责任大国对构建人类命运共同体强烈的责任担当，为各方共同努力全面落实《巴黎协定》和各国自主贡献承诺奠定了主基调。

### 三、新时期气候治理面临的问题

在党的十九大之后，国际社会一方面对中国气候政策和行动赋予了新的期待，特别是希望中国能在美国退出《巴黎协定》后填补全球气候治理的领导力“缺口”。同时，另一方面，国际舆论也对中国将应对气候变化职责从国家发展和改革委员会转隶至生态环境部抱有一定的观望态度，甚至认为脱离了“强势的”宏观经济和能源行业管理职能，应对气候变化是否会落入“末端治理”的局限，并质疑这次机构调整对中国应对气候变化管理体制机制是否意味着一种“削弱”。

如何在生态环境保护的大体系下更好地推动和强化应对气候变化工作、更好地行使“全球生态文明建设引领者”的角色？如何通过开展应对气候变化机制创新为中国政府协同管理大气污染防治和应对气候变化提供强有力的制度保障，为中国贡献和引领全球应对气候变化多边进程提供新的契机？如何使得应对气候变化工作更加务实且有活力和效率，成为新时代生态文明建设、共商共建共享的

全球治理观、推动构建人类命运共同体相融合的交叉点中最为浓墨重彩的一笔？  
本报告希望能对上述问题进行初步探讨并给出建议。

## 第二章 国际经验和启示：气候治理架构的主要类型与特征

### 一、各国间气候治理架构的多样性

本报告研究了 13 个国家的政府组织和欧盟在气候变化、能源和环境方面的政策,尤其是空气质量方面的。从各部级组织的负责领域看,各国可被分为三类,具体见表 1:

表 2-1: 空气质量、气候变化和能源组织名录

政策	空气质量	气候变化	能源
类型 1：环境，能源和气候变化部门组合			
法国	生态转型部 能源与气候总司		
瑞典	环境与能源部		
	自然环境处	气候处	能源处
澳大利亚	环境与能源部		
	气候变化与创新能源副秘书长处		能源副秘书长处
类型 2：环境和气候变化部门组合			
德国	联邦自然环境保护与核安全部 (BMU)		联邦经济与能源部(BMWi)
	气候政策司	风险防范司	
波兰	空气保护与气候环境部		能源部(2015 既有模式)
加拿大	加拿大环境与气候变化部		加拿大自然资源部
美国	环境保护署		能源部
印度	环境、森林与气候变化部		电力、新能源与可再生能源部
巴西	环境部		矿产能源部
南非	环境事务、空气质量与气候变化部		能源部
类型 3：能源和气候变化部门组合			
英国	环境、食品与农村事务部(DEFRA)	商业、能源和工业战略部(BEIS) 国家能源与清洁发展部	
荷兰	基础设施与水管理部	经济事务与气候政策部	
	环境与国际事务总司	能源、电讯与竞争总司	
欧盟	海洋和渔业事务专员	气候行动和能源专员	
	环境总司	气候行动总司	能源总司
日本	环境部	环境部和能源、贸易和工业部	能源、贸易和工业部 自然资源和能源厅

(1) 由同一个部门负责气候变化、能源和环境。如法国、瑞典和澳大利亚。

(2) 一个部门负责与气候变化和环境有关的事务，另一个部门负责能源问题。这是本研究涉及的国家中最常见的案例：例如德国、波兰、加拿大、美国、印度、巴西和南非。

(3) 最后，在一些国家，一个部门负责能源和气候变化，另一个部门只负责环境问题。如英国、荷兰、欧盟，以及日本（在某种程度上是这样），日本的能源、贸易和工业部(METI)和环境部(MOE)共同负责气候变化。

这些组织结构将对决策产生影响，同时也将影响负责减缓气候变化的部门或机构对能源和气候变化政策的协调能力、及使各政策间相互支持的能力。相反，当气候变化和能源由不同的部门管理时，有些时候负责气候变化和能源的部门会对温室气体减排目标或国家级目标的实现方式表达不同的观点，表现出内部的分歧和争论。

最终，无论组织结构如何，国家职权势必将进行一些跨政府协调，例如根据《巴黎协定》提交的国家自主贡献就属于这种情况。

## 二、案例研究：法国和德国气候治理的组织架构和气候行动

### （一）法国气候治理

在法国，能源与气候总司负责所有与气候、能源和空气质量有关的事务，隶属于负责环境与能源的一个大部门（生态转型部 *Ministère de la transition écologique et solidaire*），该部在最近几届政府中采用不同的名称，但自 2008 年以来负责所有能源和气候相关事务。

#### 1. 1、地方层面协同实施与协同管理

在一些国家，地方层面的气候变化法规和空气质量或污染法规由环境部的地方办事处协同实施和管理。例如，他们将负责验证温室气体排放的监测、报告和核查，以及污染物排放的授权、控制和报告。

在法国，环境、规划和住房区域办事处负责根据环境保护相关设施法规监测和发放大型工业设施和有污染设施的运行许可证。自欧盟排放交易体系开始以来，他们还负责跟踪和验证温室气体排放的 MRV 过程。由于他们负责运行许可证的

发放，因此他们也监控工厂物理设备和运行中的每一个重大变化。这相应地有助于检查温室气体排放数据的质量及其与当地收集的其他信息的一致性。

## 2. 2、跨政府协作的收益

法国提供了一个跨政府部门协作的好案例。在包括有关气候和能源问题的所有欧洲谈判中，所有国家立场都由负责该问题的主导部门所代表。具体到气候和能源问题，该项任务由生态转型部的能源与气候总司负责。一旦该主导部门代表法国政府准备了一份立场草案，它将被送交欧洲事务总秘书处(SGAE)，该秘书处与所有相关的总司进行跨政府磋商，包括财政总司、商业总司、外交部和农业部。各部门可能会在 SGAE 磋商中表达、讨论并巩固自己的不同意见，从而形成正式的法国国家谈判立场。以下这些法国体制中的关键细节能够使法国表达出统一连贯的立场，并使各部门之间保持相对良好的合作关系：

- 为达成共识而进行的磋商是由一个中立党派开展的。SGAE 在这方面既没有专业知识也没有立场。它只会要求每个相关的总司都发表意见，并试图建立一个一致的立场。只有在协商不成的情况下，SGAE 才会将问题转达首相内阁（SGAE 直接依赖内阁）作出最终决定。
- 各部门之间的磋商和讨论是在技术层面上进行的。通过直接咨询每一个问题的专家，起草意见并自下而上寻求建立统一的国家立场。这样一来，合作和相互理解的立场是从专家层面开始的。这也将能建立起非常规律的磋商，从而降低各部门之间存在长期分歧的可能性。例如，在正常的欧盟谈判过程中，SGAE 将为每一轮工作组安排磋商，通常每两到四周进行一次。
- 在公共会议和谈判工作组中代表法国当局发言时，无论其来自哪个部门，代表人都必须表达国家官方立场。

在实践中，这也为各部门提供了一个规律和系统化的平台来讨论他们之间的争议问题。此外，由于 SGAE 系统化地处理日常谈判，不属于高级仲裁且负责各问题的专家们完全参与了跨部门磋商并从中寻求共识。如果反其道而行，在高风险的政治问题上将很可能触发仲裁流程，那么在最终仲裁得出国家统一立场之前，各部门将会产生相当不同的立场（见德国章节）。

## （二）德国气候治理

在德国，负责环境与气候变化的部门(联邦自然环境保护与核安全部，Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit - BMU)和负责

能源与经济的部门(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi)是分开独立的两个部门。

BMU 有一个负责气候政策的总司和另外一个负责包含污染事务的风险防范总司。BMW i 负责能源政策和经济事务，包含一个负责电力政策的总司，主要负责包括能源转型(Energiewende)、可再生能源政策、欧盟排放交易体系和碳价对能源系统的影响，以及电网等，以及一个总司负责采暖、工业节能、可再生热能等方面的“节能”事务。

在欧洲碳市场改革谈判中，由于负责能源和气候的部门是分立的，德国在统一立场上会遇到一些困难。由于负责气候和能源的部门之间缺乏技术层面的合作和仲裁，在某些情况下这两个部门可能会公开表达不同的立场。这种二元性只有在分歧大到足以让更高政治级别（总理级别）进行仲裁时才能得到解决。这也意味着大多数不具有足够政治相关性的技术问题在出现更大的问题之前往往不会得到仲裁。

不幸的是，这往往会导致需要更长的时间才能寻找到国家的统一立场，以及在国际谈判中的较弱立场。此外，有时也会导致德国能源部和气候部只能在不太涉及政治立场和“最没有争议”的问题上才能达成一致，从气候角度来看这可能会导致力度的降低。

更多协同行动的例子和国际经验的说明见附件。在附件的表 3 中，我们总结了在环境部下建立气候变化组织的优势和挑战，以及如何利用既有解决方案应对挑战并抓住机遇。

### （三）国际经验的启示

治理对于有效应对气候变化的挑战至关重要。负责气候变化的部级组织机构与负责空气质量和能源的部级组织机构之间的联系非常重要。根据与其他机构的相邻程度，可以自然地进行有机合作和深度互动。相应地，这种整合有助于发掘各种措施的共同利益，并防止各政策间的不一致。

然而，世界上不同部级治理的运作体系表明，影响气候变化的议题范围需要跨领域的联结，不论部级的组织结构是如何设置的。气候变化的挑战是如此的系统性，它需要整个经济体的转型，任何一个部门都无法单独完成。国际经验表明，各国提供了多种促进气候行动的治理解决方案。



根据对世界上多个国家的分析，我们建议了一份关于气候变化治理的问题和措施清单以支持充满雄心和高效的行动，详见附件。

### 第三章 机构改革后中国气候治理的机遇和挑战

#### 一、应对气候变化机构改革历程

1990 年，国务院设立由国务委员任组长的“国家气候变化协调小组”，负责统筹协调我国参与应对气候变化估计谈判和国内对策措施，办公室设在气象局。1998 年，国务院成立“国家气候变化对策协调小组”，作为部门间的议事协调机构，办公室设在原国家计委。2007 年，国务院成立了“国家应对气候变化领导小组”，由国务院总理担任组长，组员包括 20 多个部委的主要负责同志，领导小组办公室设在国家发展和改革委员会。2008 年，国家发展和改革委员会设立应对气候变化司，负责统筹协调和归口管理应对气候变化工作。2010 年，国家发展和改革委员会在国家应对气候变化领导小组框架内设立协调联络办公室，具体工作和日常事务由应对气候变化司负责。2013 年，国务院重新调整了国家应对气候变化工作领导小组组成人员，具体工作仍由国家发展和改革委员会承担。2018 年，国家发展和改革委员会的应对气候变化及减排职责划入新组建的生态环境部，生态环境部自此承担了领导小组应对气候变化及减排方面的具体工作。

2018 年 9 月 11 日，生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定（“三定”）方案正式发布，在该方案的第三条主要职责的第（十）部分包括：“负责应对气候变化工作。组织拟订应对气候变化及温室气体减排重大战略、规划和政策。与有关部门共同牵头组织参加气候变化国际谈判。负责国家履行联合国气候变化框架公约相关工作。”方案明确了生态环境部对应对气候变化的职责，并在第四条内设的机构中增设了应对气候变化司，部内排名第十一，位列大气环境司（京津冀及周边地区大气环境管理局）之后。大“三定”方案对应对气候变化司的职能描述非常简单，仅包括：“综合分析气候变化对经济社会发展的影响，牵头承担国家履行联合国气候变化框架公约相关工作，组织实施清洁发展机制工作。承担国家应对气候变化及节能减排工作领导小组有关具体工作”，与方案提及的生态环境部应对气候变化工作职责并不一致，缺少“拟订应对气候变化及温室气体减排重大战略、规划和政策，牵头组织参加气候变化国际谈判”等内容。除气候司外，生态环境监测司承担了“组织开展温室气体减排监测”的具体工作。这也在一定程度上引发了外界对“分拆、弱化”气候司的担忧。

与“大三定”方案不同，随后发布的有关生态环境部内部机构具体设置的“小三定”方案大幅恢复和保留了气候司原有的职能、机构和人员设置。具体机构设置和职能及改革前后的职能对比如表 2 所示，就气候司本身而言，其自身职能和内部机构设置基本没有改变，仅有“温室气体减排监测”相关工作纳入生态环境监测司，同时相比此前职责中增加了“牵头负责保护臭氧层国际公约国内履约相关

工作”的内容。此外，随着全国碳排放权交易市场工作从研究转入实施阶段，“小三定”方案还进一步明确了气候司有关“全国碳排放权交易市场建设和管理工作”的职责。

**表 3-1 机构改革前后应对气候变化司职责对比**

改革前（国家发展和改革委员会）	改革后（生态环境部）
（一）综合研究气候变化问题的国际形势和主要国家动态，分析气候变化对我国经济社会发展的影响，提出总体对策建议。	综合分析气候变化对经济社会发展的影响。
（二）牵头拟订我国应对气候变化重大战略、规划和重大政策，组织实施有关减缓和适应气候变化的具体措施和行动，组织开展应对气候变化宣传工作，研究提出相关法律法规的立法建议。	组织实施积极应对气候变化国家战略，牵头拟订并协调实施我国控制温室气体排放、推进绿色低碳发展、适应气候变化的重大目标、政策、规划、制度，指导部门、行业和地方开展相关实施工作。
（三）组织拟定、更新并实施应对气候变化国家方案，指导和协助部门、行业和地方方案的拟订和实施。	
（四）牵头承担国家履行联合国气候变化框架公约相关工作，组织编写国家履约信息通报，负责国家温室气体排放清单编制工作。	牵头承担国家履行联合国气候变化框架公约相关工作，牵头负责保护臭氧层国际公约国内履约相关工作。
（五）组织研究提出我国参加气候变化国际谈判的总体政策和方案建议，牵头拟订并组织实施具体谈判对案，会同有关方面牵头组织参加国际谈判和相关国际会议。	与有关部门共同牵头组织参加国际谈判和相关国际会议。
（六）负责拟订应对气候变化能力建设规划，协调开展气候变化领域科学研究、系统观测等工作。	组织开展应对气候变化能力建设、科研和宣传工作。

(七)拟订应对气候变化对外合作管理办法,组织协调应对气候变化重大对外合作活动,负责开展应对气候变化的相关多、双边合作活动,负责审核对外合作活动中涉及的敏感数据和信息。	组织推进应对气候变化双多边、南南合作与交流。
(八)负责开展清洁发展机制工作,牵头组织清洁发展机制项目审核,会同有关方面监管中国清洁发展机制基金的活动,组织研究温室气体排放市场交易机制。	组织实施清洁发展机制工作。承担全国碳排放权交易市场建设和管理有关工作。
(九)承担国家应对气候变化及节能减排工作领导小组有关应对气候变化方面的具体工作,归口管理应对气候变化工作,指导和联系地方的应对气候变化工作。	承担国家应对气候变化及节能减排工作领导小组有关具体工作。
(十)承办委领导交办的其他事项。	/

与此同时,随着“十八大”领导人换届、机构改革的推进和气候变化相关事务的转隶,国家应对气候变化及节能减排工作领导小组成员也发生变化,具体如表3所示。除去由于相关部门负责人更替发生的变化,主要变化在于:(1)由于部门合并、取消和重新组建引致的变化,例如国土资源部和国家海洋局变更为自然资源部、环境保护部变更为生态环境部、农业部变更为农业农村部、卫生计生委变更为卫生健康委、质检总局变更为市场监管总局、林业局变更为林草局、法制办变更为司法部等。(2)外交部部长和发展改革委主任均不再作为领导小组成员,仅包含外交部副部长和发展改革委副主任;(3)增加文化和旅游部部长、中国人民银行行长和国际发展合作署署长作为领导小组成员;(4)专门负责气候变化和节能减排事务的副部长(之前为解振华副主任)不再作为领导小组成员。总体来看,国家应对气候变化及节能减排工作领导小组覆盖的相关部门有所增加,特别是增加了与文化、旅游、金融和国际发展合作相关的部门,为协作解决气候变化投融资、碳金融、南南合作等相关问题提供了体制基础。但与此同时,生态环境部部长仅在领导小组组员中排名第11(之前发展改革委排名第3),且领导

小组中不再保留专门负责气候变化和节能减排事务的副部长作为成员的现实，可能影响气候变化主管部门的统筹协调能力，进一步增加领导小组内部就气候变化事宜达成共识的难度。

**表 3-2 机构改革前后国家应对气候变化及节能减排工作领导小组组成人员对比**

	2013 年 7 月 9 日版	2018 年 7 月 19 日版
<b>组长</b>	李克强 国务院总理	李克强 国务院总理
<b>副组长</b>	张高丽 国务院副总理 杨洁篪 国务委员	韩正 国务院副总理 王毅 国务委员
<b>组员</b>	肖捷 国务院副秘书长 王毅 外交部部长 徐绍史 发展改革委主任 袁贵仁 教育部部长 万钢 科技部部长 苗圩 工业和信息化部部长 李立国 民政部部长 楼继伟 财政部部长 姜大明 国土资源部部长 周生贤 环境保护部部长 姜伟新 住房城乡建设部部长 杨传堂 交通运输部部长 陈雷 水利部部长 韩长赋 农业部部长 高虎城 商务部部长 李斌 卫生计生委主任 蒋洁敏 国资委主任 王军 税务总局局长 支树平 质检总局局长 马建堂 统计局局长 赵树丛 林业局局长 焦焕成 国务院副秘书长兼国 管局局长 夏勇 法制办副主任 白春礼 中科院院长 郑国光 气象局局长 吴新雄 发展改革委副主任兼 能源局局长 刘赐贵 海洋局局长 陆东福 交通运输部副部长兼 铁路局局长	丁学东 国务院副秘书长 孔铤佑 外交部副部长 张勇 发展改革委副主任 陈宝生 教育部部长 王志刚 科技部部长 苗圩 工业和信息化部部长 黄树贤 民政部部长 傅政华 司法部部长 刘昆 财政部部长 陆昊 自然资源部部长 李干杰 生态环境部部长 王蒙徽 住房城乡建设部部长 李小鹏 交通运输部部长 鄂竟平 水利部部长 韩长赋 农业农村部部长 钟山 商务部部长 雒树刚 文化和旅游部部长 马晓伟 卫生健康委主任 易纲 人民银行行长 肖亚庆 国资委主任 王军 税务总局局长 张茅 市场监管总局局长 宁吉喆 发展改革委副主任、统计局 局长 王晓涛 国际发展合作署署长 李宝荣 国务院副秘书长、国管局局 长 白春礼 中科院院长 刘雅鸣 气象局局长 努尔·白克力 发展改革委副主任、能 源局局长 张建龙 林草局局长

	李家祥 交通运输部副部长兼 民航局局长 解振华 发展改革委副主任	杨宇栋 交通运输部副部长、铁路局 局长 冯正霖 交通运输部副部长、民航局 局长
说明	国家应对气候变化及节能减排 工作领导小组具体工作由发展 改革委承担。	国家应对气候变化及节能减排工作领 导小组具体工作由生态环境部、发展 改革委按职责承担。

## 二、机构改革对应对气候变化管理能力的影响

除了显性的机构职能和领导小组构成等方面的调整，国家发展和改革委员会与生态环境部的不同职能定位、工作方式和特点、资源调配能力等隐性因素也会影响应对气候变化的实质工作。表 4 梳理了发展改革委和生态环境部的各自特点以及可能对实施应对气候变化职责带来的优劣势。发展改革委作为综合研究、拟订和组织实施国民经济和社会发展战略、中长期规划和年度计划，统筹协调经济社会发展，推进和指导总体经济体制改革和经济结构战略调整的宏观调控部门，其相对更有优势推动提高气候变化在国家整体战略中的主导地位 and 强化气候变化政策的顶层设计，可站在更高层面统筹协调应对气候变化与社会经济发展、能源、环境等各方面的关系，也有更强能力调配和撬动资源、推动形成部门共识。同时，由于发展改革委同时还负责能源、可持续发展和节能减排的综合协调工作，也有助于应对气候变化目标、政策和全社会能源资源节约和综合利用、低碳能源发展等目标、政策的综合考虑和协调实施。此外，在牵头协调、实施气候变化相关事宜的近 20 年时间内，发展改革委通过长期的能力建设已逐渐建立起一支对气候变化工作有认识、有经验、能干事的地方应对气候变化干部和工作队伍，特别是在温室气体统计/监测/核查、碳强度目标考核、碳市场等需要较强专业背景知识的政策领域，转隶造成的地方队伍的变动可能造成较大的再培训和磨合成本。不可否认的是，正由于发展改革委的综合性和宏观性，在一定程度上也影响了作为发展改革委内部相对弱势部门的应对气候变化司的工作。一方面，发展改革委一贯更为注重经济和发展的属性导致部分领导在未深入了解气候变化的情况下将其简单的置于发展的对立面，更为关注应对气候变化的成本和代价，阻碍了更有雄心的应对气候变化目标和政策的出台；另一方面，发展改革委凌驾于大多数部委的影响力又限制了应对气候工作的开放性，造成应对气候变化工作更多依赖委内政策和部门规章，气候变化立法工作相对滞后，且相关政策如碳市场、南南

合作基金等设计、提出时因未充分考虑其他部门如“一行三会”、财政部等在其中的角色和作用而最终影响了政策的绩效。

与发展改革委不同的是，作为 2008 年刚升级为环境保护部的生态环境部，虽然其机构几经变化，规格越来越高，职能越来越强，但其在相关部委中排序仍然较低，更多作为负责环境事务的专门机构。随着生态环境问题的不断恶化，环境保护部开始越来越多进入人们的视野，在改善生态文明建设和环境保护取得了一定成效，“打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫”也成为全面建成小康社会的重点任务。但整体而言，上述环境保护工作进展的取得主要依靠严格的环境执法和行政管理措施，投入了大量的环境保护督察力量。一方面注重法律体系构建与完善，出台和修订了《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》（草案）以及《环境保护税法》等，为环境保护工作的有效开展起到良好的法律保障作用；另一方面有较强的行政执法队伍，更多依赖行政手段和末端治理，例如取得了显著效果的中央环保督察就是从中央层面实施的、很有中国特色的，同时也是与我国政治制度、体制等密切相关的重大举措，但缺少长效机制和市场化手段的运用，同时缺少对经济增长模式调整、产业结构调整 and 能源结构调整等应对气候变化和污染防治根本性措施的运用，也缺少协调出台相关政策的能力。在建立生态环境大部制后，生态环境内部各要素间如应对气候变化和局地环境保护的协调有望更好解决，正如李干杰部长提到的“五个打通”，环境保护税法的实施和公众参与监督制度的建立也有助于提高市场手段和公众参与手段的作用。但与此同时，生态环境与自然资源管理和经济发展间的关系仍未得到有效解决，如何在生态文明建设的大背景下，建立建成跨部门协调机制，统筹考虑建设生态文明、落实绿色发展理念、构建人类命运共同体等重大战略问题，是生态环境部面临的重要挑战。此外，如何依托现有的地方环保队伍，尽快应对气候变化地方机构的转隶、完善重新架构和能力建设，并借助环保部的既有优势，做好应对气候变化法和碳市场管理条例等的立法工作，同时，如何在既有碳市场基础上，更好利用市场化工具推动环保和应对气候变化，也是决定转隶后应对气候工作成效的关键因素。

表 3-3 机构改革前后实施应对气候变化职责的优劣势

	改革前 (国家发展和改革委员会)	改革后 (生态环境部)
优势	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 气候变化在国家整体战略中的主导地位；</li> <li>● 气候变化政策的顶层设计；</li> <li>● 统筹协调应对气候变化与社会经济发展、能源、环境等各方面的关系；</li> <li>● 更强能力调配和撬动资源、推动形成部门共识；</li> <li>● 应对气候变化和全社会能源资源节约和综合利用、低碳能源发展等目标、政策的综合考虑和协调实施；</li> <li>● 培育好的地方队伍，特别是在温室气体统计/监测/核查、碳强度目标考核、碳市场等需要较强专业背景知识的政策领域；</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 注重法律体系构建与完善，相关工作开展有良好的法律保障；</li> <li>● 有较强的行政执法队伍，例如取得了显著效果的中央和地方环保督察机制；</li> <li>● 生态环境内部各要素间如应对气候变化和局地环境保护的协调有望更好解决</li> <li>● 应对气候司在环境部内地位相比发改委有所提升；</li> <li>● 环境保护税法和排放权市场的统筹协调；</li> <li>● 建设生态文明、落实绿色发展理念、构建人类命运共同体的政治背景和战略定位</li> </ul>
劣势	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 一贯更为注重经济和发展，更为关注应对气候变化的成本和代价；</li> <li>● 工作开放性不足，如碳市场、南南合作基金等设计、提出时因未充分考虑其他部门如“一行三会”、财政部等在其中的角色和作用而最终影响了政策的绩效；</li> <li>● 更多依赖委内政策和部门规章，立法工作相对滞后；</li> <li>● 气候司在发改委内部属于相对弱势部门，缺少专项资金和落地机制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 统筹考虑生态环境与自然资源管理和经济发展间关系的能力较弱；</li> <li>● 过多依赖行政手段，缺少长效机制和市场化手段的运用，同时缺少对经济增长模式调整、产业结构调整 and 能源结构调整等应对气候变化和污染防治根本性措施的运用；</li> <li>● 资源撬动和协调其他部委出台相关综合性政策的能力较弱；</li> <li>● 地方队伍再培育和磨合成本</li> </ul>

随着政府机构改革工作的逐步完成，应对气候变化工作也进入了一个新的起点，面临着新的机遇和挑战。一方面，党中央、国家大的谋划，有战略性的长远、纵深的考量，为生态文明建设搭建了一个更为统一的、更为有力的制度框架，形成了与新时代相适应的生态环境保护监督管理机制，并将应对气候变化纳入到这个体系之中，发挥近远期、国内外的协同增效作用，并能就此前工作中遇到的问题和挑战进行及时的调整；同时，全球气候治理和国际合作尽管遭遇波折，但总体仍处在一个向好向上、格局重塑的大周期，仍然在大国外交议事日程中，仍然大有可为，具有国际影响力的活动事件接连不断，市场、社会、舆论的关注度与日俱增，相关的政策、商业和技术创新也层出不穷，道义性不容抹杀，效益性也



正在显现。另一方面，一般认为，最初建立的应对气候变化工作体系更多依靠发展和改革系统的工作方式和特点，财政资源上、地方支撑上与宏观经济管理、节能和可再生能源规划、重大项目专项和审批等结合更为紧密，或者按照原来的说法，更多地把应对气候变化看成是“发展问题”，而现在作为生态环境部的一项工作，工作方式、资源调配、地方队伍可能都面临着新的变化；同时，当前国际形势风云变幻，破坏多边规则和现有国际秩序的逆全球化思潮涌起，中美原有亲密的气候合作不复存在，贸易摩擦、技术封锁、成本比较等又反过来影响国内政府和企业的决策，还有观点认为应对气候变化的任务是重要的但是长期的、全球的，而大气污染防治的任务是紧迫的而且近期的、国内的，因此当前生态环境部的工作重点应该更多的放在污染防治攻坚战上，而非应对气候变化。这些观念认识、外部环境、队伍磨合等方面的问题也都是这轮机构改革后所需要面对的挑战。

## 第四章 中国气候治理的新期待及其对强化政府领导力的要求

党的十九大报告对我国到 2050 年的发展描绘了宏伟蓝图，提出了两个阶段的奋斗目标。实现上述目标，推进生态文明和绿色低碳发展是不可或缺的组成部分。需要我们必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，实行最严格的生态环境保护制度，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境。同时，我们要结合推动构建人类命运共同体，积极参与全球环境治理，落实减排承诺，合作应对气候变化。将应对气候变化与发展经济、消除贫困、改善民生、保护环境、保障健康紧密协同，继续发挥全球应对气候变化参与者、贡献者和引领者的作用，实现全球绿色低碳、气候适应型和与可持续发展。新时代、新理念和新目标对我国加快生态文明建设和强化气候治理提出了新要求。

### 一、中国应对气候变化行动应与经济社会高质量发展相适应

党的十九大提出两个“再奋斗十五年”的阶段安排，提出**建立绿色低碳的现代化经济体系**，并总结出“习近平生态文明思想”，其首要原则就是要坚持“人与自然和谐共生发展”，同时，深度参与全球环境治理，形成世界环境保护和可持续发展的解决方案，引导应对气候变化国际合作。因此，作为新发展理念，一方面，把绿色低碳循环发展作为现代化经济体系的基本特征，研究探讨“高质量发展”内涵下的环境与可持续发展目标。另一方面，把制定“十四五”规划（2021-2025）、2035 年美丽中国、以及 2050 年低排放发展战略联系起来，短、中、长期规划相统一，明确时间表和路线图。

### 二、中国应对气候变化行动应与美丽中国建设目标相一致

党的十九大将“生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现”作为重要方面。应对气候变化工作应充分发挥协同效应，成为统筹和引领绿色发展、解决突出环境问题、加大生态系统保护力度的主要途径。2035 年和 2050 年是应对气候变化和绿色低碳发展的关键节点，逐步迈向低碳和气候适应型的新发展方向是引领和倒逼经济社会转型、妥善解决发展不平衡不充分问题的重要战略举措。

### 三、中国应对气候变化行动应落实到社会经济的结构性变化

去年中央财经委员会会议在布局打好污染防治攻坚战时，明确提出要坚持源头防治，调整“四个结构”，做到“四减四增”。一是要调整产业结构，减少过剩和落后产业，增加新的增长动能。二是要调整能源结构，减少煤炭消费，增加清洁能源使用。三是要调整运输结构，减少公路运输量，增加铁路运输量，也包括电动汽车的发展。四是要调整农业投入结构（土地利用方式），减少化肥农药使用量，增加有机肥使用量。结果可以看到，2018年，中国煤炭消费占一次能源比重为59%，首次降到60%以下。

### 四、中国应对气候变化行动应与全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者定位相符合

新时代全球气候治理的主要矛盾和特征相比较于20世纪末发生了深刻的变化，在如何认识科学事实和历史责任、如何承担相应责任和义务、如何扩大资金规模、如何加速转型和技术创新、如何开展国际合作等方面，将面临一系列更为复杂的新问题和新挑战。中国参与全球气候治理的国际国内环境和条件不同了，我们要摒弃应对气候变化“零和博弈”的思想，推动各方同舟共济、各尽所能、互学互鉴，建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体制，倡导共商共建共享低碳发展命运共同体，分享低碳转型的效益。我们要讲好应对气候变化的“中国故事”，宣传中国低碳发展的优良实践，为发展中国家提供转型借鉴，为解决人类应对气候变化问题贡献中国智慧和方案；我们还要积极将应对气候变化列入“一带一路”、南南合作的主要议程，深入开展国际低碳产能和资本合作，努力打造全球气候治理的新平台，增添共同可持续发展的新动力。

正如习近平总书记在转隶后召开的全国生态环境保护大会上的讲话中特别提到的：“要实施积极应对气候变化国家战略，推动和引导建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系，彰显我国负责任大国形象，推动构建人类命运共同体。共谋全球生态文明建设，深度参与全球环境治理，形成世界环境保护和可持续发展的解决方案，引导应对气候变化国际合作。”。这既是对新时代应对气候变化工作的新期待，也为新转隶的应对气候变化职责在生态环境部如何开展工作指明了战略方向。

## 五、中国应对气候变化行动应抓住机构改革红利，加强协同管理与协同控制

气候变化管理职能转隶到生态环境部，关键是要为实现高质量增长、建设生态文明和美丽中国、构建人类命运共同体提供制度保障，核心是最大化控制常规污染物及温室气体排放、促进绿色低碳发展的协同效益，即助力转方式、调结构、提高增长质量、形成增长新动能、促进绿色就业。是否实现这个核心红利，是判断这次机构改革成败的最重要标准。落实改革的思路主线，就是要将应对气候变化与改善局地环境质量进行有机融合，实现协同管理、协同控制。要最大限度地优化配置现有环境管理的政治资源、法律资源、行政管理资源、经济资源和技术资源。要统筹运用不同的政策手段，包括行政规制手段、经济手段和传播教育手段。要将应对气候变化管理融入现有的政策基础设施，例如统计、监测、督查、执法系统。

## 第五章 中国机构改革背景下气候政策的调整建议

在当前中央和国家机构改革的大背景下，如何准确定位生态环境部的应对气候变化职能，充分发挥党的领导和我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势，充分利用改革开放 40 年来积累的坚实物质基础，推动我国应对气候变化事业迈上新台阶，需要从观念认识上、责任担当上、业务施力上和协调合作上重新作出调整，根据生态环境部的新特点构建中国气候治理的新体系。

### 一、应对气候变化战略定位与转变

#### （一）首要是政治站位

气候变化是环境问题，也是发展问题，这都对，但归根结底气候治理是个政治问题，要站在国际国内两个大局上来看问题，要获得国家利益和国际形象的双赢。从讲政治的角度看，这次机构调整后，应对气候变化在生态环境部只能比原来做得更好，而不是比原来做得差。应对气候变化的“中国故事”既要对外讲，也要对国内讲，对外要服务外交大局，积极展现负责任大国形象，对内要统一认识、形成共识和合力。生态环境部现在讲“大环保”的概念，生态环境保护并不是一个部门的事务，而是全党、全国的重大改革举措。这对应对气候变化工作也是一样，不要将工作局限在一个司内、也不要将工作局限在一个部内，而应该有更高的站位，应该有更开阔的工作格局，充分发挥国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的统筹协调作用，推动各领域、各部门、各行业、各地方共同行动。比如全国碳交易市场建设，该归金融管理部门的归金融、该归行业管理部门的归行业、该归地方管理部门的归地方、该归市场创新的归市场，才有可能发挥其应有的作用，才能真正兑现总书记的庄严承诺。同样，对于应对气候变化南南合作基金也一样，因将其视为推动全球生态文明建设的国家平台，应该争取对外部门的广泛支持，共同将事业做大做强。

#### （二）核心是战略引领

应对气候变化是长期而重要的任务，更应该将政策注意力放在长远谋划上。党的十九大提出了“两个一百年”和“两个再奋斗十五年”的长期战略，重要节点是 2020、2035 年和本世纪中叶，这都与《巴黎协定》下国家自主贡献更新或通报、长期温室气体低排放发展战略制订的节点相吻合，而且提交时间都是 2020 年。这些目标和战略制订是今后两年中应对气候变化工作中最为核心的任务，不能松

懈，也不要局限在气候圈子谈气候，应该要自觉把经济社会发展同应对气候变化统筹起来，为中华民族永续发展的千年大计、为生态文明和美丽中国的建设、为人类命运共同体的构建提供新思想、新视野、新政策和新力量。应该扬长避短，充分发挥应对气候变化工作的长期性、全球性的特点，调动各方面的智力资源，解放思想、实事求是，谋大事、谋大局，想在前面，去做引领高质量发展的“大文章”、去搭建引领全球治理的“大舞台”。这当中，重大形势和问题的研判还需要更高政治层面做出决断，包括但不限于是否要提高 2030 年国家自主贡献的力度（比如实行碳排放总量控制、提前达峰）、是否要逐步承担出资义务（比如向绿色气候基金捐资）、如何提出 2025 年新的国家自主贡献、如何确立本世纪中叶的战略目标等等。对这些长期性、全球性的问题要有“气候坐标”，要有全球气候治理的“大历史观”和战略性思维。

### （三）突破在协同增效

应对气候变化和大气污染防治协同是老话题，争论“谁协同谁、谁为主”在部门内部已不像此前部门之间那么必要。更为务实的是，立足现有的工作基础，看双方如何能相互借力、实现“1+1>2”。大气污染防治在排放监测、督察执法等方面有较好的基础，在京津冀等重点区域有很强的执行力，比如强制减少煤炭消费；而应对气候变化在统筹国内国际（比如“以外促内”，政策和行动一般现在国际场合宣布）、确立综合目标（比如结合节能/能源强度、可再生能源、碳汇目标）、运用市场机制等方面有一定的经验。尽管温室气体和大气污染物排放同根同源，但两者的目标在此前并没有完全的对标。在此轮机构改革后，应对气候变化工作应该主动融合，充分运用彼此既有的基础设施和干部队伍，形成相互协调的监测、统计、报告、核查体系，形成源头减排和末端治理相结合的政策措施，形成全国统一平台、减少交易和监管成本的市场机制，形成基于综合生态绩效的评估考核方法，形成共同服务绿色“一带一路”的国际公共产品载体。此外，在环境立法、环境税等领域，也是应对气候变化工作需要逐步融入的，通过修订、增补或专门立法来实现真正的“打通”。而在绿色规划、绿色监管、绿色金融、绿色技术、绿色生产和消费等领域则更容易实现两者的融合，以往的隔阂和界线可以逐步的打破。

### （四）落脚在队伍建设

任何事业的推动都需要靠人才队伍，一支政治强、本领高、作风硬、敢担当的生态环境保护铁军也正是应对气候变化工作需要的。此轮机构调整后，地方应对气候变化的机构建设、队伍建设和能力建设是一大挑战，形成上下联动、实干

有效的良好工作局面还需要一个过程，可能需要三至五年的时间。总体而言，老环保系统的队伍能让气候变化工作更务实、更专业、更接地气。在智力支持上，相比于原来的国家应对气候变化战略研究和国际合作中心主要侧重在国内减排政策和国际谈判业务上，生态环境部下的其他研究机构将有可能在气候变化科学、影响和适应等方面的研究中发挥更大的作用，也包括在多双边的合作领域的支撑会更广泛和更多元。

## 二、近中期应对气候变化的政策调整

### （一）提高中国经济加速脱碳的力度

“十四五”规划时期要对“高质量发展”理论进行实践检验，同时也是回应习总书记建立生态文明号召的关键时期。提前达峰并且加快碳减排速度，对于中国实现对世界的气候减排承诺和自身的低碳经济转型至关重要。在“十四五”时期设立碳排放总量控制指标及相应制度，取代现有的能源消费总量控制指标，通过碳排放总量和强度“双控”，稳健推动全国碳市场的建设运转及减碳目标的实现。此外，为实现经济环境和社会的可持续发展，碳排放量必须尽快和经济发展水平脱钩。“十四五”规划要结合中长期战略，重点关注三个领域：避免锁定化石燃料模式的基础设施投资，加速低碳技术的开发和部署，以及打造低碳未来的国家政策改革。

### （二）全面深化经济发展、能源革命、环境质量、气候保护的协同管理

应充分发挥国家应对气候变化与节能减排领导小组的职能，以污染防治攻坚战为牵引，迅速推动产业结构、能源结构、运输结构和土地利用结构的转变，全面协调发展、能源、环境与应对气候变化的各项目标、规划、技术、投融资和其它政策措施。将应对气候变化的相关约束性指标纳入中央生态环保督察工作体系中，并作为依法追责指标。建议将地方应对气候变化管理机构建设作为 2019 和 2020 年督察的一项重点工作，利用现有生态环境保护督察的制度优势，切实推进落实应对气候变化工作。为了改进温室气体监测、报告和核查系统，应将温室气体纳入现有的环境监测、统计和管控体系，并建立温室气体和其他污染物的共同清单系统。

### （三）强调能源消费的结构性转变

将能源消费相关指标纳入“十四五”规划,助推碳排放总量控制目标实现和经济绿色转型。到“十四五”末(2025 年),煤炭占一次能源消费比例降低到 50%以下,非化石能源消费占一次能源消费比例达到 20%,非化石能源发电占比超过 40%。**进一步控制煤炭的使用。**推动环境空气质量持续改善,需进一步加强对煤炭使用的控制、加大能效增幅,争取提前实现减排目标。在京津冀和汾渭平原等重点地区加速推进替代散煤行动计划,加大天然气和可再生能源等替代能源供应,多渠道解决补贴和筹资的可持续性问题的,争取于 2020 年前后实现重点地区的散煤禁用;通过长期合同或配额制政策停止批复新的煤电建设项目,优先保证非化石能源发电上网;加大对煤炭依赖型省市经济转型的支持力度。**积极推广可再生能源利用。**以修订《可再生能源法》和《节能法》作为顶层设计,构建新一代的可再生能源政策和管理体系,既包括进一步降低可持续能源成本和鼓励新型可再生能源技术的政策,创造有利的市场条件,又包括发展分布式能源、智能电网、储能技术等可再生能源系统建设的支持政策,加快电力体制改革,落实可再生能源配额制,进而克服现有政策壁垒,提升可再生能源并网灵活性。电力改革应当包括变革输配电政策,系统解决可再生能源整合问题;加强部门协调,尤其在土地利用、融资等方面加大对分布式新能源发展的支持。

### （四）加强碳市场的管理制度建设，基础设施建设和能力建设

利用顶层设计,进一步完善总量管理目标,并加快立法以增强其约束力。理顺资金利用等政策后推行实施配额拍卖,同时尽快纳入其他行业,建立“碳价”机制。通过强一个拥有紧约束的强大碳市场将有力支持低碳技术的发展,并能有效避免高碳基础设施的建设,降低沉没成本。

### （五）加强适应气候变化和基于自然解决方案的研究和能力建设

将适应气候变化纳入国家和各级地方政府规划,研究开发气候变化与水资源、生物多样性、海洋管理、人体健康、基础设施建设等领域的协同治理方案,并建设相关数据和信息库。支持基于自然的应对气候变化解决方案,重视土地利用的减排作用,包括农业、林业、湿地、草地和土地利用变化。切实减少化肥和农药的使用,保护生态土地。



## （六）明确将“绿色低碳发展”作为促进“一带一路”建设和南南合作的一项基本原则

“绿色和低碳”是消除“一带一路”倡议负面争议影响的关键（如燃煤电厂投资，高碳和污染产能转移）。总结中国应对气候变化的最佳实践，根据沿线国家的不同需求，提供因地制宜的应对气候变化技术、资金、项目等解决方案，帮助“一带一路”和南南国家和地区实现其应对气候变化自主贡献（NDC）及可持续发展目标（SDGs）。

利用多种投融资工具拓宽气候融资渠道，为一带一路建设提供资金保障。将生态环境影响、碳排放强度和气候变化风险等因素纳入国家发改委境外投资负面清单制度中，引导绿色低碳投资。

重视以城市为代表的非国家主体在全球气候治理中的作用，构建“一带一路”低碳城市联盟。

加强“一带一路”国家间关于环保法制、气候变化目标等的政策对话，推动绿色低碳标准对接。

分享中国协同管理经验，推动“一带一路”和南南国家和地区的经济发展、环境治理和应对气候变化协同管理的顶层设计和规划实施。提高中国在全球气候治理中的引领作用。

## 致 谢

非常感谢中国环境与发展国际合作委员会(国合会)设立并支持“全球气候治理与中国贡献”研究课题，为中外方专家提供了一个充分讨论和交流的平台。特别感谢中国气候变化事务特别代表、国合会副主席解振华先生对本课题的悉心指导，感谢国合会外方首席顾问 Scott Vaughan 先生、国合会前外方首席顾问 Arthur Hanson 博士以及首席顾问的支持专家组 Knut Alfsen 博士在课题实施过程中提供的咨询建议，以及国合会秘书处和国际支持办公室为本课题提供的组织和协调等方面的支持。

国合会“全球气候治理与中国贡献”课题组在开展气候转隶影响评估、应对气候变化目标、路径、政策相关研究工作中，得到了国内外有关部门、机构和专家的大力支持和协助，在此由衷表示感谢！

此报告由“全球气候治理与中国贡献”专题政策研究小组提交。