热点透析

编者按：12月1日，联合国气候变化会议在利马开幕。本次大会被认为是各方在2015年巴黎大会上就2020年后国际应对气候变化强化行动达成协议前的“最后一站”。近年来，如何应对全球气候变暖已成为各国共同的课题。本文特别梳理了近年来国际社会为防止气候变暖而做的一系列努力，提出低碳经济是维持全球与中国永续发展的关键。

低碳经济：全球与中国永续发展的关键

□张仕荣

“低碳经济”的提法最早见诸政府文件是在2003年的英国能源白皮书《我们能源的未来：创建低碳经济》。随着全球社会逐步认清了气候变暖的极端危害性，发展低碳经济逐步成为维持全球与中国永续发展的共识。

高碳模式引发全球变暖 将危及人类发展

2005年2月，“避免气候恶化国际会议”在英格兰西南部城市埃克塞特召开，德国研究气候变暖领域最著名的研究小组——波茨坦大学“气候影响”研究小组成员比尔·哈里在《应对气候挑战》报告中，公布了一份全球变暖可能引发灾难的详细时间表，这份时间表首次总结了在未来100年内全球温度上升预计对生态系统、野生植物、粮食生产、水资源和世界各地经济所造成的负面影响。根据这份时间表，在未来的25年，气温将比1750年前高出1摄氏度，届时，所引发的生态系统灾难将初现“狰狞面目”。到本世纪中叶，世界温度预计将比前工业化阶段的温度高2摄氏度。这时全球变暖的负面效应开始变得非常明显。如果全球平均气温上升2摄氏度，会让生态系统遭到“可怕的打击”。报告已经预测，全球气温可能在2026—2060年之间突破上升2摄氏度的“安全底线”。

报告指出，当全球平均气温比工业革命前——即1750年时升高2摄氏度后，引发灾难的临界点就会出现。事实上，全球平均气温至今已升高0.8摄氏度。造成这一现象的“罪魁祸首”被认为主要是二氧化碳排放量的不断增加。报告提供的数据显示，当全球气温升高2摄氏度之后，大气中的二氧化碳浓度是400ppm（ppm为百万分之一），目前的二氧化碳浓度是379ppm。而达到400ppm的水平只需要短短的几年时间。由于变暖趋势一直没有停止的迹象，目前人类距离地球生态灾难发生的危险临界点只有1.2摄氏度。当前，随着煤炭和石油等高碳能源广泛使用，全球气候变暖问题日益突出，国际社会呼吁在现有工业社会产能的基础上进行全方位节能减排，特别是千方百计地减少二氧化碳的排放以阻止全球气候变暖的步伐，由此各个国家和政府逐渐把眼光转向了清洁能源，特别青睐那些“绿色环保”型的低碳型能源。

国际社会就应对 全球气候变暖逐步达成共识

为了使21世纪的地球免受气候变暖的威胁，1992年5月22日，联合国政府间谈判委员会就气候变化问题达成了《联合国气候变化框架公约》（英文缩写UNFCCC），并于同年6月4日在巴西里约热内卢举行的联合国环发大会（地球首脑会议）上通过。《联合国气候变化框架公约》是世界上第一个为全面控制二氧化碳等温室气体排放，以应对全球气候变暖给人类经济和社会带来不利影响的国际公约，也是国际社会在应对全球气候变化问题上进行国际合作的一个基本框架。这是一个有法律约束力的公约，旨在控制大气中二氧化碳、甲烷和其他造成“温室效应”的气体的排放，将温室气体的浓度稳定在使气候系统免遭破坏的水平上。

在应对全球气候变化的行动中，《京都议定书》是应对全球气候变暖的核心文件。1997年12月，149个国家和地区的代表在日本东京召开《联合国气候变化框架公约》缔约方第三次会议，经过紧张而艰难的谈判，会议通过了旨在限制发达国家温室气体排放量以抑制全球变暖的《京都议定书》。《京都议定书》规定，到2010年，所有发达国家排放的二氧化碳等6种温室气体的数量，要比1990年减少5.2%，发展中国家没有减排义务。对各发达国家来说，从2008年到2012年必须完成的削减目标是：与1990年相比，欧盟削减8%、美国削减7%、日本削减6%、加拿大削减6%、东欧各国削减5%~8%。新西兰、俄罗斯和乌克兰则不必削减，可将排放量稳定在1990年水平上。《京都议定书》需要在占全球温室气体排放量55%的至少55个国家批准之后才具有国际法效力。2003年3月，欧盟环境部长会议批准了《京都议定书》。6月，日本政府也批准了《京都议定书》。至此，批准议定书的国家已超过55个，但批准国家的温室气体排放量仅为全球温室气体排放总量的36%。2001年美国政府决定放弃实施《京都议定书》所规定的义务，认为议定书中不符合美国的国家利益，消息传出立即引起众怒，至今国际社会一直督促美国重返《京都议定书》。

2007年12月初，联合国气候变化大会在印度尼西亚巴厘岛举行。经过持续十多天的马拉松式谈判，终于通过名为“巴厘岛路线图”的决议。“巴厘岛路线图”与会各方同意依照“共同但有区别的责任”原则，考虑社会、经济条件以及其他相关因素，长期合作，共同行动，行动包括一个关于减排温室气体的全球长期目标，以实现《联合国气候变化框架公约》的最终目标，其中的亮点在于把美国纳入进来。“巴厘岛路线图”明确规定，《公约》的所有发达国家缔约方都要履行可测量、可报告、可核实的温室气体减排责任。

2009年12月19日，联合国气候变化大会在丹麦首都哥本哈根达成不具法律约束力的《哥本哈根协议》后闭幕。《哥本哈根协议》维护了《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》确立的“共同但有区别的责任”原则，就发达国家实行强制减排和发展中国家采取自主减缓行动作出了安排，并就全球长期目标、资金和技术支持、透明度等焦点问题达成广泛共识。但是哥本哈根谈判进程几经波折，进展异常艰难，结果不尽如人意，其原因在于广大发展中国家在应对气候变化方面亟需发达国家给予资金和技术上的援助，而发达国家“口惠而实不至”以及企图为发展中国家设置绝对量化减排目标，这些做法大大激化了南北两大阵营的矛盾。国际评论指出，哥本哈根大会在某种程度上也是一个起点，表明国际社会对气候变化问题的高度重视及加强合作、共迎挑战的强烈政治意愿，而这对于最后的成功是不可或缺的。

2011年南非联合国气候变化大会，各国代表经过数十小时最后“加时冲刺”，四份决议艰难降生，主要包括欧盟履行《京都议定书》第二阶段要做的定量减排目标承诺、全球从2012年开启2020年后对所有缔约国都有法律约束力的减排谈判及在2015年达成新协议以及批准成立“绿色气候基金”、要求到2020年发达国家要向发展中国家提供1000亿美元的资金以帮助后者适应气候变化。其中“绿色气候基金”是德班气候大会核心议题，德班谈判结束后决定实施《京都议定书》第二承诺期并启动绿色气候基金。

2012年11月，在卡塔尔多哈召开的《联合国气候变化框架公约》第18次缔约方会议暨《京都议定书》第8次缔约方会议取得的最大成果是最终就2013年起执行《京都议定书》第二承诺期达成了一致；第二承诺期以8年期限达成一致。

中国与世界各国一道 积极构建低碳世界

20世纪90年代初以来，许多国家已经陆续抛出不同形式的温室气体减排承诺方案：2009年初，奥巴马上台后，一改布什政府的能源政策，表示将在未来10年投入1500亿美元资助替代能源的研究，以减少50亿吨二氧化碳的排放。他还承诺要通过新的立法，使美国温室气体排放量到2050年之前比1990年减少80%，并拿抵税额度来鼓励消费者购买节能型汽车。目前欧盟已经正式提出了到2020年在1990年基础上减排20%、在达成国际协议的情况下减排30%的目标。澳大利亚已承诺2020年在2000年的基础上减排5%~15%，日本亦表示尽管有困难将尽快宣布其2020年的量化减排目标，其他发达国家的承诺方案预计也将陆续抛出。与此同时，发展中大国也抛出了承诺方案，如南非承诺其排放在2025年左右达到峰值，韩国宣布将在今年公布其2020年的减排目标。但是无论采取何种方案，世界各国均将大力发展可再生低碳能源作为减排温室气体和延缓气候变化的重要手段之一。



目前，中国一次能源消费结构中原煤仍占最大比例。据2010年统计数字，在一次能源消费中，原煤占70.45%，仍然属于高碳经济。近年来，国内大部地区频繁出现雾霾现象，严重影响人们的身体健康，空气污染治理工作备受社会各界关注。为此，发展低碳经济的呼声日益强烈。2007年9月8日，国家主席胡锦涛在亚太经合组织（APEC）第15次领导人会议上，本着对人类、对未来的高度负责态度，郑重提出了四项建议，明确主张“发展低碳经济”，令世人瞩目。他特别提出：“开展全民气候变化宣传教育，提高公众节能减排意识，让每个公民自觉为减缓和适应气候变化做出努力。”

2009年9月，联合国气候变化峰会在纽约联合国总部举行，国家主席胡锦涛出席峰会开幕式并发表重要讲话。他强调，中国明确提出了建设生态文明的重大战略任务，强调要坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持走可持续发展道路，在加快建设资源节约型、环境友好型社会和建设创新型国家的进程中不断为应对气候变化作出贡献。建设“低碳型”社会已经成为中国的基本国策。

前不久，习近平主席在澳大利亚布里斯班出席二十国集团领导人第九次峰会时发表讲话，宣布中方计划2030年左右达到二氧化碳排放峰值，到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高到20%左右，同时将设立气候变化南南合作基金，帮助其他发展中国家应对气候变化。由此，发展低碳经济和建设低碳社会成为推动中国可持续发展的基本国策。中国在应对全球气候变暖与发展低碳经济方面展现了作为全球性大国的责任与担当。

期待本次利马气候大会有实质性的收获。

德国完善和强化创新政策的评估

□许正中 王直节

从2006年联邦政府制定的历史上第一个全国范围的《德国高科技战略》（2006—2009年），到2010年推出的《思想·创新·增长——德国2020高科技战略》，再到近期通过的新的高科技战略，涉及从基础研发到技术创新到商业推广全过程各领域、与创新活动相关的政策集合即创新政策，已成为德国政府再造国家核心竞争力的基本路径，也成为公共政策的重要内容。另外，近年来德国联邦政府研发投入稳步增加，从1999年的155亿欧元提高到2010年212亿欧元。面对不断复杂、日趋细化的创新政策制定与执行，如何在政策实践中学习、调整、提高？面对不断高企的研发财政投入，如何化解“正当化”压力和形成“合法化”理由？德国一条很成功的经验就是不断完善和强化创新政策的评估。

形成文化。几乎所有的创新政策都要评估，并把评估结果作为创新政策的重要组成。上世纪八十年代德国创新政策的评估标准和评估制度尚未建立起来，1985—1995年间总共约有50项创新政策进行了评估。经过近30年的探索、积累与完善，对创新政策及其所涉公共投资的评估已经成为一种文化、一项惯例、一条制度。仅2009年至2013年联邦教育与研究部和联邦经济与能源部就进行了60项评估，其中20项评估由联邦教育与研究部实施，40项由联邦经济与能源部实施。《创新评价——理解欧洲创新政策评估（2009）》课题中挑选了2002—2007年间在欧洲范围内的250项评估实践，旨在最大程度理解评价对于欧洲创新政策形态的影响。调查显示，德国形成了完备的评估文化，调查涉及的所有德国项目均在项目计划阶段设计了评估环节。对创新政策及其所涉公共投入，不仅进行评估，而且将之视为政策本身组成有效利用。如2006年联邦政府推出高科技战略时，就重点强调独立的结果性研究和引导性研究，对高科技创业资金、中小企业中心创新计划、创新潜力验证等相关子政策与子项目均进行了评估，并且将评估结果整合为创新政策的组成。

能力提升。创新政策评估的委托方与评估方的专业化水平不断提升。评估的专业化首先体现在专业协会上。1997年成立的评估协会（DeGEval）聚集起大量的专业机构和专业人士，持续发展评估理论，长期从事评估实践，有效改进评估工具。而且在长期的实践中，通过委托方和评估方之间大量的信息、经验交流碰撞，评估协会不断优化并确立形成一套完备可行可操作的评估质量标准。其次，评估机构以外，一些高质量的智囊团也积极审慎地参与评价创新政策。例如，德国研究与创新专家委员会（简称EFI），就是由德国政府设立的、由资深专家学者组成的智囊团队。该委员会的职责是为德国联邦政府提供科学建议，并定期向德国政府提供有关德国研究、创新和技术生产方面的研究报告。自2008年，EFI在年度报告中开始对创新体系进行全面分析，截至2013年底，EFI完成了约90项鉴定报告。同时，相关政府部门作为委托方，其意识与能力也在日趋专业化。如德国联邦经济与能源部，积极参与由评估协会设计的“给评估委托方的建议”课题。这一课题专门针对公共组织和机构，使其具备独立应用评估工具的能力。并于2011年在预算委员会中设立了独立的“经费控制或评估”单元。此外，创新政策评估的一些机制安排也有助于提高评估的质量水平，如评估的公开招标和外部评估师的参与等等。

系统联动。在坚持以资金使用与绩效评价为核心的实证主义评估路线的同时，创新政策的评估越来越系统化，越来越注重与其他政策领域的联动。总得看，德国创新政策的评估，坚持“在科学认知的基础上作出战略性决定”的原则，专业的评估实践以经济学为主导，重点关注所涉公共资金投入的必要性、目标选择的合理性以及投入路径的有效性。正如由欧洲经济研究中心公司（ZEW）、瑞士研究机构prognos、曼海姆大学中小企业研究所联合所做的《中小企业创新的系统评估》（2011）中所鲜明提出的，“系统评估、整体评估资金计划，包括可衡量性、目标可达成性、项目进展效率、在国家范围内科研资金的定位，以及与其他国家相似计划的对比”等等。同时需要看到的是，正如今年德国联邦政府公布的新的高科技战略强调的五大支柱，广泛涉及能源、环境、健康、交通甚至是社会与法律政策等诸多方面一样，创新政策的资金投入越来越复杂，涉及的主体越来越多，与总体格局的其他政策领域交叉互动越来越紧密。在如此复杂的政策体系与政策互动中确保创新政策评估的有效性，越来越重视充分考虑政策中行动单元的操控性、项目与资金投入的相互反应，越来越重视在以往相对明确的以效率为核心的实证评估基础上更多考虑到复杂系统间的互动、干预和调整。

他山之石

西方社会

陪审团的独特作用

□王雅琴

1957年美国米高梅公司制作了一部以陪审团为主角的经典影片——《十二怒汉》，描述一名纽约青年被控杀父，将被判处一级谋杀的死刑，已经有十一名陪审员认定疑犯有罪，只有一位陪审员感觉事态有疑、提出异议，并坚持己见、逐一说服其他陪审员推翻原意，避免了一件冤案。影片表现了西方社会的民主观念和司法公正。发行当年，该片就获得了柏林电影节金熊奖、奥斯卡金像奖等多项大奖，成功实现了影片主旨——向世人展示美国陪审员制度和法律正义的关系。1995年，美国发生了轰动全球的辛普森杀妻案。经过长达8个月的审讯，在分析了113位证人的1105份证词后，由十名黑人、一名白人、一名西班牙人后裔组成的陪审团裁定辛普森无罪，当庭释放疑犯。裁定一出，检察官克拉克说：一个以黑人为主的陪审团不可能在此类案件中作出公正判断。此语瞬间引起了轩然大波，也引发了人们对于陪审团制度与司法公正关系的争议和思考。

在东西方国家司法制度中，陪审制都是重要的组成部分。西方国家的陪审制度包括英美法系的陪审团制和大陆法系的参审制。法学界一般认为，陪审制度的源头在古希腊、古罗马，公元前594年的雅典执政官梭伦设立了公民陪审法庭，即在集市日当天在市场上审理案件时，公民可以参加。近代意义上陪审制度源自英国，大小陪审团制度的确立经历了漫长而复杂的历史演变过程。陪审制在英美法系国家产生并发展，随后被大陆法系国家引入，德国、法国对陪审制度进行了修改，陪审团制演变为参审制。在陪审团制下，陪审员组成的陪审团与专业法官之间有明确分工：陪审团决定事实问题，法官决定法律问题。在刑事诉讼中，陪审团决定定罪问题，即被告人的行为是否构成犯罪；法官决定量刑问题，即被告人的行为应当判处何种刑罚。在参审制下，陪审员与专业法官共同组成合议庭，共同决定事实和法律问题。在刑事诉讼中，两者共同决定定罪和量刑问题。在参审制下，除不能担任审判长外，陪审员与法官享有同等权利。

在陪审团制度下，刑事案件的审理和部分民事案件（主要是民事侵权案件）都有可能使用陪审团。大陪审团只处理刑事案件，职责是听审证据，也就是根据检察官、当事人以及证人的陈述，决定是否对被告进行起诉。小陪审团在刑事诉讼中，通过对案件事实的认定，决定嫌疑人是否有罪。小陪审团在民事诉讼中解决争议，并决定是否赔偿。陪审员的资格要求很低，一般没有财产、学历等方面的要求。除因年幼、年老、无行为能力等原因无法担任陪审员，或因违法、犯罪受过处罚，或因担任国家公职人员，特别是警察、检察官等法律职务而不宜担任陪审员外，均可担任陪审员。在审判当天，法院的陪审团主任或法院书记员会通过随机方式从大批报到的履行陪审员义务的人中选出陪审员名单分派到各特定的审判中。一般情况下，报到的人员一定要多于最终进行审判的陪审员的人数，因为在随后的审核中，存在预先审核和要求陪审员回避的程序。在预先审核的过程中，候选陪审员有可能通过“有理由的要求回避”和“绝对要求回避”两种方式被从陪审团名单中除名。

陪审团在整个审判过程中都要认真听取控辩双方提供的证据，当双方做完最后陈述以后，法官会对陪审团作出指示，包括法律原则及其应当如何适用，陪审团必须根据这些原则对事实进行认定，并作出裁决。一般而言，陪审团作出裁决包括以下步骤：先进行陪审团评议。陪审团在评议时一般是与外界隔离的，在一个封闭的环境下进行评议。陪审团评议后作出裁决。陪审团作出的裁决，必须要求陪审员是一致的。如美国《联邦刑事诉讼程序规则》要求，“裁决必须是一致作出的，它应当由陪审团在公开的法庭上递交给法官”。裁决作出之后，法官会在公开的法庭上宣布裁决的内容。随后，陪审团就会被解散，陪审员自由离去。

进入20世纪，在司法实践过程中，陪审团制度显露出一些问题。怎样认识陪审团制度在司法制度中的作用？它的价值和意义何在？这成为人们关注的问题，正如辛普森案也曾引发了学术界关于陪审团制度是否有必要存在的质疑。为此，1996年，美国华盛顿特区司法系统成立了由36名陪审员代表、律师代表和法官代表等组成的陪审制专项研究委员会。1998年2月，该委员会提出的调查报告指出，陪审制面对的不是应该被取消，而是应该进行改革和现代化的问题。实践告诉人们的是，公众参与是陪审团制度的重要特征，民意被直接引入司法领域，陪审团是民众的代表，最大程度上代表着民意，从而，审判不仅仅是法律专家的事情，而是法律专家通过专业知识来说服民众的一个过程，正是这一过程使得判决对公众更加具有说服力。民意在司法中得到尊重，正如在辛普森案中，虽然审判过程看似不尽合理，而审判结果仍然为美国人接受，最重要原因是公众对陪审团制的信仰，因此，陪审团制度所体现的司法公信力是其核心价值所在。也正是在这个意义上，英国著名法官丹宁说，陪审制是“自由的明灯、宪法的车轮”，西方人称陪审制是“民众自由的守护神”。

关于陪审团制存废的短暂争议尘埃落定后，“如何保证陪审团的裁决公正”成为问题的关键。为确保陪审员免受外界不当因素的干扰，各国都对陪审员的行为规范作出了严格要求。在英美法系国家，陪审团一旦被选定，即被安排居住在一个与外界隔绝的场所，不能看电视和未经审查的报纸，未经许可不得会见亲友，姓名和身份也对外保密，在陪审团评议过程中，法官和所有非陪审员的案外人员都不得进入评议室，也不得在审判过程中私下与陪审团或单个陪审员进行任何联络。案件审理完毕，陪审团解散后，陪审员和法官也不得将法庭评议时陪审员的意见泄露给外界。为了防止陪审员徇私枉法、玩忽职守，各国都对陪审员违反法律应承担的责任作出了严格而具体的规定。如日本的《关于裁判员参加刑事审判的法律》第七章，对与陪审制有关的犯罪作出了详细的规定，涉及对陪审员行贿、威胁陪审员、泄漏陪审员名册、陪审员泄漏秘密、陪审员虚假记载、陪审员无故拒绝宣誓或出庭等等，内容极其详尽。

综观各国陪审制的历史和现状，随着人类认识能力的提高、随着各国政治法律制度的进步，陪审制经历了并正在经历着不断改革和完善的发展过程。陪审制的具体形态将越来越多、适应能力越来越强、价值功能也将越来越实效化。