宏观观察

全球碳博弈格局的二重性

□ 张汉飞



当今时代，全球正面临着气候变化的严峻问题。政府间气候变化专门委员会IPCC五次评估报告，不断强化温度、温室气体浓度和累积排放量之间的对应关系，指出如果要在21世纪末将自工业革命以来的温升控制在2℃以内从而最大限度控制温升带来的全球气候风险，需要从现在起迅速采取行动控制CO_2等温室气体的全球排放。但是，CO_2等温室气体在大气层中留存的寿命周期长且影响范围涉及全球，同时具有跨国外部性和跨代外部性双重特征，使得气候变化问题超越了国家及国家以下水平现有决策主体的常规决策时空视野，形成了全球以碳为主的温室气体减排博弈既有合作性又有竞争性的气候治理复杂二重性格局。

全球碳博弈格局的“合中有竞”性

几乎所有国家都派代表参加历次联合国气候会议，其代表参与的广泛度可以与联合国大会相媲美，甚至比联合国大会参与率都高。这说明各国对国际气候谈判的必要性有共识，而且在共识基础上出台并生效了UNFCCC（联合国气候变化框架公约）、KP（京都议定书）、巴厘岛路线图和德班平台等国际机制。但另一方面，每一次UNFCCC缔约方大会，各个谈判国家就减排指标的分配、历史责任与减排义务等问题纷争不断、抗议推脱此起彼伏。会议吵来吵去，最后每次妥协性地产生一个协议、协定、原则、报告等书面文件，而且各个国家也都一如既往地承诺减排指标。不过，通过对185个国家1990年至2004年这段时间的谈判履约研究，非西方国家和西方国家在履约效果、是否履约等指标上看，差异不大，换句话说，其实很多承诺并不一定算数。这就是目前看全球碳博弈格局中非常有趣的“合中有竞”现象。

究其原因，发达国家和发展中国家所处经济发展阶段不同、发展需求不同、之间长期缺少互信，都不愿作出具体承诺，即使承诺了也往往不可靠。结果，尽管KP第一个履约期规定主要工业发达国家到2012年相较于1990年减排5.2%，发达国家也作出了不同程度的减排承诺，但是大部分国家温室气体减排没有达标甚至持续增长。如美国在哥本哈根会议上承诺2012年比2005年减排17%，实际换算只相当于比1990年减排4%。因而，发展中国家对发达国家的诚信表示质疑，所谓“共同减排”不过是阻止发展中国家发展进程的一个“陷阱”。

进一步看，减少温室气体排放必然带来相应的经济成本，在没有出现解决温室效应的革新技术前，各国必然争论减排经济成本的分配。尽管大多数人都认可全球气候变化对全人类是严重威胁，但是愿意为此彻底改变自己生活方式的人仍占少数。具有公共物品属性的气候资源可以在不支付任何成本、不必得到任何国家允许的情况下被任何国家使用。结果，温室气体谈判中存在“公共地悲剧”，致使全球各国合作难以维持。发展中国家期望进一步发展而承担相对小的义务，但发达国家不想仅仅自身加大减排力度而与其他国家共享减排的收益。因此，发达国家和发展中国家在温室气体减排谈判中就落入“合中有竞”的囚徒困境，这实质上是温室气体跨国外部性以及温室气体减排非互信的逻辑必然。

全球碳博弈格局的“竞中有合”性

与全球碳博弈“合中有竞”现象伴随的还有一个现象就是“竞中有合”。尽管，每次国际气候大会愉快进行的时候少，参会各群团相互攻击、纠纷不断，每一届大会的会议议程、大会决议、谈判花絮都会在全球传播甚至引起社会更深更广的争论。但是，每次参加大会的代表依然众多，UNFCCC并没有因为国际气候谈判中的纷争以至竞争性破裂。即使像美国、加拿大宣布退出KP机制的国家，也不是全身而退，每次联合国气候大会仍然有他们的身影，甚至高调主导国际气候谈判的进程，力推其他国家特别是发展中国家共同承担限排义务。其退出具有明显的“迟滞性”，依然在寻找共同治理的可能。这就是目前看全球碳博弈格局中非常有趣的“竞中有合”现象。

究其原因，国际气候变化是人类的共同关切。国际气候大会已演变为各国实力角逐、利益交换的竞技场，在日趋激烈的国际竞争环境中，也是追逐国际话语权软实力的重要舞台。国际气候变化谈判不仅是一个“减排多少”“如何减排”“成本多少”的经济技术问题，而更重要的是全球各国家战略博弈的政治伦理道德问题。传统国际政治争夺以军事权为代表的硬实力，现代国际政治争夺的将是话语权为代表的软实力。话语权本质在“权力”，其之所以能产生权力，是因为话语背后所包含的伦理价值观产生的影响力。而气候变化与人类命运交织在一起就是21世纪重要的普世伦理。在这一普世气候伦理指引下，各国势必要在国际气候谈判中争夺“道德高地”，进而具有经济、政治、道德的话语权。

国际气候大会谈判是一种正式的制度安排，在制度演进过程中，各个国家参与谈判，在与其他国家互动过程中，深刻影响着国家声誉。国际气候大会承载的汇聚、传输、放大声誉的功能，使得处于国际关系各个问题网络中的各个国家深入其中。更重要的是，如果不以积极姿态去谈判国际气候问题，则与人类共同关切相背道而驰，结果不仅造成本国在气候问题的消极形象，而且会波及其他领域的声誉。因此，我们看到在国际气候谈判初期态度消极的美国，推诿不作为的形象遭到国际社会诟病，作为争当世界领导者的美国在奥巴马上台后，在气候外交上变被动为主动，实施绿色新政，即使已经退出KP框架，但仍然争夺国际气候谈判的主导权，以此改善美国形象。

事实上，在国际气候谈判历史大潮流和越来越大的国际压力，特别是那些气候异常脆弱国家的呼吁和压力下，如果哪个国家，特别是温室气体排放大国拒绝融入国际气候谈判进程、拒绝承诺减排计划，不仅不可能取得实际成效，甚至付出的代价更大。因为具有高参与率、高关注度的国际气候谈判具有强大的声誉倍增效应，很容易影响一个国家的国际声誉。结果，可以看到不仅仅温室气体排放大国，甚至人均排放较低的国家，如墨西哥，大多开始主动承诺量化减排。尽管“合中有竞”是国际气候谈判集体行动逻辑的常态困境，但在面对人类只有一个地球的事实，聪明智慧的地球人也只能在“竞中有合”的局面中去超越气候博弈的困境，国家决策者的决策思维和视野需要扩展到全球并跨越时间的外部性。

农房抵押贷款如何越走路越宽

□ 陈华彬

习近平总书记多次强调，中国要强农业必须强，中国要富农民必须富，中国要美农村必须美。“三农”问题最核心的是农民，农民要富必须千方百计增加收入，农民收入结构包括经营性收入、转移性收入、工资性收入、财产性收入四块。其中，经营性收入想增加已经很难，玉米、水稻、小麦等粮食价格市场波动很大，收购价现在比国际市场价还要高，靠粮食生产给农民增加收入已经很难。转移性收入，主要是农业补贴，中国加入WTO以后，有“黄箱”政策限制，对粮食生产不能无限的补贴，转移性收入也到了天花板。工资性收入前几年增长比较快，但是通过体力劳动增加工资性收入也很困难。目前财产性收入占总收入的比例很小，比如农业大省安徽，去年农民财产性收入只占到总收入的1.4%，上升的空间还很大，要增加农民收入，只有在财产性收入这个空间内去拓展。要让农民拥有财产，才有可能使农民收入大幅增加，在当前城乡二元体制下，农民住房财产权的资产价值并未显现，如何唤醒这些“沉睡资产”，成为农村金融改革的一项重点工作，也是落实十八届三中全会提出“赋予农民更多财产权利”的重要举措。因此，党中央、国务院选择天津市蓟县等59个试点县（市、区）慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。

“三大难题”困扰农房抵押贷款

一是抵押物处置难。农房抵押贷款涉及《物权法》《土地管理法》《担保法》《城市房地产管理法》等多项法律法规，现行法律规定：农村房屋买卖合同在不是同一集体经济组织成员中流转属无效合同。所以农房抵押流转合同在不同的集体经济组织成员中流转、变现，合同也属无效，若认定合同有效，即突破了现行的法律规定。目前人大法律授权仅调整实施“关于集体所有宅基地使用权不得抵押”的规定，并没有解决抵押农房处置方面的法律障碍，基层在试点推进中仍存顾虑。

二是试点工作经费缺口较大。农房确权登记与颁证要经历测量、绘图、建档、办证等多个环节，需要聘请专业人员和机构进行操作，按照户均费用100元计算，如果试点县（市、区）有24万农户，经测算办证需要经费2400万元，加上收储、风险基金等财政支出，预计启动农房抵押贷款试点工作需要筹措工作经费3000万元以上。由于中西部大多数试点县（市、区）级财力有限，筹措试点工作经费压力较大，经费不足将会影响试点工作进度和成效。

三是体制运转不畅。从全国农房抵押贷款59个试点县（市、区）名单上看出，每个省有1到4个县（市、区）参加农房抵押贷款试点，涉及单位较少，试点工作没有引起省级政府及相关部门的足够重视，目前尚未出台省级相关支持政策，作为一项全国性的试点工作，由于农房抵押贷款试点涉及国土、住建、财政、金融、保险等诸多部门的工作，需要上级相关部门的共同支持，仅由县级政府推动压力较大。

构建“五大体系”开拓农房抵押贷款新路径

一是构建普惠型工作支撑体系，为农房抵押贷款创造条件。在试点县（市、区）全面推进农民宅基地使用权和住房所有权确权登记颁证工作，根据农户申请及时办理农民住房不动产权证。参照城市房屋抵押登记办法，对农民住房财产权进行抵押登记，完善他项权利证书的发放和登记注销程序。

二是构建全方位金融服务体系，为农房抵押贷款搭建平台。鼓励支持试点县（市、区）辖区内所有银行业金融机构结合实际制定农房抵押贷款试点工作实施方案，开发农房抵押贷款相关信贷产品，人民银行设立专项支农再贷款，银监局制定差异化监管政策，用于支持金融机构积极开展农房抵押贷款试点业务。

三是构建多层次市场流转体系，为农房抵押贷款注入活力。实行农民住房财产权抵押价值评估制度，组建包括农民住房在内的农村产权流转交易平台。建立健全第三方评估机制，规范、公正开展评估，引导法律、评估、担保、公证等专业中介机构为各类农村产权交易提供法律咨询、产权评估、融资担保、交易公证等配套服务。建立农房收储机构，对农户无法履约、银行依法处置的农房资产按市场化方式进行收储处理。完善抵押住房处置机制，通过贷款重组、按序清偿、房产变卖或拍卖等多种方式处置抵押农房。

四是构建广覆盖风险缓释体系，为农房抵押贷款营造环境。将农房抵押贷款纳入政策性融资担保风险分担和代偿补偿范围，鼓励政策性融资担保公司开展农房抵押贷款融资担保业务。积极引导农业政策性保险机构开办农房抵押贷款保险，并鼓励商业性保险机构积极参与，做到保险费率低于其他保险业务综合费率，切实减轻抵押农房的农民负担，通过保险与涉农信贷的协作配合，创建多层次、多形式的农业担保体系。大力推进信用户、信用村、信用乡（镇）评定与授信，为农房抵押贷款营造良好信用环境。

五是构建宽领域政策保障体系，为农房抵押贷款守住底线。做好规划引领，在土地利用总体规划指导下，整合农村土地资源，做好村庄规划和农村宅基地规划，提高农民住房市场价值。适度扩大抵押农房处置范围，变卖或拍卖的农民住房，受让人扩大为试点县（市、区）域内所有户籍居民。建立农民基本住房保障机制，将无力偿还贷款的农民纳入城镇公共租赁住房保障，为无房农民提供廉价住房，切实保护农民的基本居住权，避免农民家庭因丧失住房流离失所或酿成社会问题。

链接

“黄箱”政策（Amber Policies），农业协定将产生贸易扭曲、需减让承诺的国内支持政策称“黄箱”政策，要求各成员方用综合支持量（Aggregate Measurement of Support）来计算其措施的货币价值，并以此为尺度，逐步予以削减。政策措施主要包括：价格补贴，营销贷款，面积补贴，牲畜数量补贴，种子、肥料、灌溉等投入补贴，部分有补贴的贷款项目。

（上接1版）

加强司法所制度建设，全面提高规范化、法制化水平

学习时报：司法所是基层政权的重要组成部分，是司法行政服务基层、服务群众的一线平台，应该如何提高规范化、法制化水平？

吴爱英：司法所承担着执法、管理、服务等职责任务，必须做到依法行政、规范履职、优质服务。要适应全面推进依法治国、建设法治国家的新要求，切实加强司法所制度建设，进一步提升司法所管理规范化、法制化水平。

切实加强司法所所务管理。要健全完善政治业务学习、岗位目标责任、请示汇报、档案管理、业务用房和设施装备管理等制度，把各项工作落到实处、责任到人，形成管理规范有序、运行灵活高效的所务管理制度体系。要进一步完善司法所便民服务设施，统一规范使用司法行政徽和司法所标识标牌。要全面实行所务公开，公开工作职能、岗位职责、工作人员基本信息及联系方式等，使司法所工作更加公开透明。

大力推进司法所工作规范化、标准化建设。要按照依法行政、规范执法的要求，结合司法所工作任务和性质特点，建立健全司法所工作规范和标准，规范司法所各项业务工作具体内容、工作流程、服务标准等事项。要依法规范开展司法所各项工作，自觉接受社会各界和广大人民群众的监督，不断提升司法所工作质量和服务水平。

健全完善司法所管理制度。要研究制定司法所管理办法，总结提炼司法所规范化建设的制度成果，进一步规范司法所组织机构、管理体制、人员编制、职责任务、工作制度等内容，提高司法所管理法治化水平。要切实抓好司法所管理制度的贯彻执行，教育广大司法所工作人员熟练掌握相关法律、法规和制度规定，依法律、按制度规范开展工作，树立依法办事的良好形象。

积极推进司法所工作创新，提升司法所工作水平

学习时报：创新是新发展理念的重要内容，也是基层工作发展的不竭动力，根据司法所的工作特点，如何推动工作创新？

吴爱英：司法行政基层工作点多、线长、面广，人员少、任务重。全国司法所要积极创新司法所工作理念和方式方法，全面提高司法所工作水平。

积极推进司法所工作理念创新。要牢固树立围绕中心、服务大局的理念，在服务大局中找准定位、发挥作用、体现价值、推进工作。要牢固树立依法行政的理念，善于运用法治思维和法治方式思考问题、开展工作，坚持有权必有责、用权受监督、违法要追究，确保各项工作在法治轨道上运行。要牢固树立服务理念，切实转变观念，坚持服务为本、服务为先，以人民群众是否满意作为检验司法所工作的根本标准。

积极推进司法所工作方式方法创新。司法所的一项经常性任务，就是做群众工作。要尊重人民群众的主体地位，更多地运用说服疏导的方式开展工作，尊重群众首创精神，充分调动群众参与的积极性、主动性和创造性。要坚持群众路线，开门办公，主动深入村（居）社区、工厂车间、田间地头，放下架子，扑下身子，与群众面对面地交流，深入到广大群众当中开展工作。要寓管理于服务之中，多采用符合社情民意、具有教育意义、通俗易懂、群众喜闻乐见的方式开展工作，达到事半功倍的效果。要充分发挥司法所这一司法行政基层工作平台作用，整合利用律师、公证、司法鉴定、基层法律服务等司法行政业务资源，为广大群众提供综合性、一站式服务。

大力提高司法所科技信息化应用水平。从整体上看，司法所科技信息化应用工作还不能适应工作发展需要。要主动适应科技进步和信息网络快速发展新形势，加强统筹规划和投入，全面推进司法行政基层工作信息平台、标准体系、数据库和应用系统建设，有效整合司法行政各项业务数据资源，实现司法所与上级司法行政机关信息系统的互联互通、资源共享。要将司法所业务工作融入“12348”法律服务平台、政务信息服务平台，实行所务公开、网上办公。要积极推广运用触屏查询系统、远程探视系统、GPS定位系统以及电子执法记录仪等科技成果，提升司法所工作效率和水平。

加强司法所组织队伍建设，切实提高干部队伍政治业务素质

学习时报：如何进一步推动司法所组织建设，提高干部队伍的政治业务素质？

吴爱英：做好司法所工作，组织是基础，队伍是关键。要进一步健全完善司法所组织机构，大力加强司法所干部队伍思想政治、业务能力、纪律作风建设，切实提高正规化、专业化、职业化水平，努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的司法所干部队伍，为司法行政基层工作提供坚实的组织队伍保障。

大力加强司法所组织队伍建设。要大力加强司法所组织建设，巩固发展提高乡镇司法所。要把城市街道和开发区等区域司法所建设作为重点，凡是尚未设置的，都要积极争取支持，尽快设置司法所，努力实现司法行政基层工作组织网络在城市街道和开发区的全覆盖。要积极适应基层司法行政工作发展需要，采取多种途径，推进解决司法所人员不足的问题。切实落实好中央下达的司法所政法专项编制。推进政府购买服务，加强司法所人员力量，从事人民调解、社区矫正、安置帮教等工作。

切实提高司法所干部队伍素质。司法所干部队伍是司法行政队伍的重要组成部分，队伍素质能力直接关系到司法行政基层工作成效。要加强理想信念教育，认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和“七一”重要讲话精神，深入开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育，切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，永远做党和人民的忠诚卫士。要努力提高业务能力，切实增强本领恐慌的忧患意识，着力提高司法所工作人员依法办事的能力、群众工作的能力、化解矛盾纠纷的能力、组织协调能力等，善于运用法治思维和法治方式开展各项工作。要切实加强纪律作风建设，自觉践行“三严三实”要求，严格遵守中央八项规定精神，坚守忠诚、为民、担当、公正、廉洁的政法职业道德准则，确保公正廉洁执法。要大力开展司法所干部队伍培训，通过岗前培训、岗位练兵、挂职锻炼、轮岗交流等形式，帮助他们开阔视野、拓宽思路、增强本领。省级和地市级司法行政机关要结合实际制定司法所干部培训规划，有计划、分期分批地开展司法所工作人员培训。要组织广大司法所干部向李培斌等司法行政基层战线的先进模范学习，争做服务为民、忘我工作、克己奉公的楷模。

真诚关心爱护司法所干部队伍。司法所干部队伍工作在基层、战斗在第一线，任务重、责任大，各级司法行政机关要千方百计为他们创造良好的学习、工作和生活条件。要从政治上关心、工作上爱护、生活上体恤司法所干部，建立健全司法所工作人员依法履职制度保障，营造干事创业的良好氛围，努力使他们快乐工作、幸福生活，不断增强司法所干部队伍创造力、凝聚力、战斗力。