

2019年12月2日至13日,《联合国气候变化框架公约》第25次缔约方大会(COP25)于西班牙马德里召开。此次大会期间,中国向世界展示了其在全球气候治理上的一系列行动方案和实践成果,中国积极进取的气候外交和务实担当的全球气候治理方案受到国际社会的广泛关注。

日益进取的中国气候外交

全球气候治理进程中,中国一直采取理性应对,原则性与灵活性并重的战略。中国参与全球气候治理的进程可以分为三个阶段。

自1992年至2009年,是中国气候外交的谨慎参与阶段。1992年,里约联合国环境与发展会议上,中国率先批准了《联合国气候变化框架公约》(下称《公约》)。中国虽然签署并批准了《公约》,但由于对国际规则、制度及其运作模式相对陌生,中国在试图融入全球气候治理机制的同时,采取了谨慎的态度。与外交场合的谨慎不同,这一阶段,中国国内却开始了积极行动,制定和大力推进了一系列有利于减缓气候变化的政策措施,鼓励节能和可再生能源开发。中国在气候外交中保持审慎态度的同时,在国内扎实稳健地推进应对气候变化的行动,成为这一阶段中国参与全球气候治理的突出特点。

自2010年至2013年,中国气候外交进入了积极贡献阶段。这一阶段,中国在国际气候谈判及国内相关领域推行了更加灵活和积极的举措,展示出更加开放、合作的态度。2009年哥本哈根气候大会之后,中国已经清晰地认识到,在行动上必须早做准备,才能应对全球气候治理的大趋势。而且,应对气候变化和治理国内生态环境有着一举两得的效应。为此,中国采取了一系列行动,以更加主动的姿态参与全球气候治理。国际上,中国积极地参与《京都议定书》履约机制——清洁发展机制(CDM),截至2013年底,中国的CDM项目签发量,已占全球总量的60%以上。在国内,2011年,中国发布了《中国应对气候变化的政策与行动(2011)》白皮书;并于同年底,印发了《“十二五”控制温室气体排放工作方案》,提出“探索建立碳排放交易市场”的要求。这一阶段,中国以超出外界预期的进取姿态,逐步展现了一个负责任的大国形象,受到国际社会的好评,为后来在全球气候治理中扮演更重要的角色打下了基础。

2014年至今,中国气候外交转向主动引领阶段。经过20多年的国际气候谈判,中国对全球气候治理规则的制定、机制运行特点及后续的国际国内影响都有了更深的理解,积累了更丰富的经验,同时,中国的综合国力与20年前相比也大为增强,深度参与



全球气候治理的愿望与能力显著增加,而且,国际社会对中国的期待也达到了前所未有的高度。中国在国际国内两方面都展现出了奋发有为的姿态。自2014年起,中国致力于在全球气候治理进程中发挥大国的引领作用,通过力促《巴黎协定》达成、推行南南气候合作、启动全国统一的碳市场促进节能减排、大力发展可再生能源和加强生态环境保护等举措,开始在全球气候治理中频频发力。中国展示出的开放、合作和高度负责的态度,为自身赢得了很高的国际声誉。这一阶段,中国已经由全球气候治理最初的谨慎参与者,逐渐演变为国际气候规范形成的关键推动力量,成为了全球气候治理的重要贡献者和引领者。

构建人类命运共同体框架下的中国全球气候治理方案

中国在人类命运共同体理念的指导下,为全球气候治理贡献了理念共识。中国强调,气候变化是全人类共同的难题,需要全球所有国家共同努力,才有可能实现《巴黎协定》的目标。中国共产党的十九大报告中关于推动构建人类命运共同体的论述指出,“要坚持环境友好,合作应对气候变化,保护好人类赖以生存的地球家园”。人类命运共同体思想提出了共商共建共享的全球治理观,呼吁世界各国人民一道,推动人类命运共同体建设,共同创造人类的美好未来。人类命运共同体理念的提出,使逆全球化和国家中心主义的潮流得到遏制,并使世界有机会在这一全新的理念之下,开启全球气候治理的新航程。

中国以切实行动践行人类命运共同体理念,在国际上努力推动全球气候治理框架的形成,在国内结合生态文明

建设,通过低碳转型和可再生能源开发等举措,展示出了极强的应对气候变化决心和行动力度,为有效实行全球气候治理贡献了全面的中国方案。

在联合国框架下达成国际气候协定,为全球气候治理构建体系框架。为促使全球应对气候变化的重大成果——《巴黎协定》达成,中国在巴黎气候大会前以及大会商讨制定《巴黎协定》的过程中,都起到了举足轻重、不可替代的作用。出于对人类命运共同体的深刻认识和坚定信念,中国在巴黎气候大会前一年多的时间里,与美国签署了两个元首级的联合声明。在巴黎气候大会即将开幕之际,中法两国又签署了《中法元首气候变化联合声明》。除此之外,中国还与欧盟、印度和巴西分别签署了有关气候变化的联合声明。可以说,中国在巴黎气候大会召开前与各方的积极斡旋,为《巴黎协定》的达成提供了不可或缺的保障,发挥了大国的引领作用。

中国在南南合作的框架下,主动承担责任,向发展中国家提供援助,为全球气候治理体系构建起到了积极的推动作用。2015年9月,中国宣布设立200亿元人民币的中国气候变化南南合作基金。在巴黎气候大会开幕式上,习近平主席又提出了“十百千”计划,即启动在发展中国家开展10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训名额的合作项目。中国致力于为其他发展中国家应对气候变化提供实实在在的帮助和支持,增强了发展中国家应对气候变化的决心和动力。

作为“基于自然的解决方案”(NBS)的牵头方之一,中国为完善创新全球气候治理体系走在了世界的前列。在纽约刚刚结束的联合国气候行动峰会期间,中国与大自然保护协会成功举办了“基于自然的解决方案”在中国的实践与展望研讨会。会议讨

论了中国NBS尝试与实践的案例,以期用分享中国NBS故事的方式,更好地促进NBS的推广。NBS旨在通过倡导人与自然和谐共生的生态文明理念,构筑尊崇自然、绿色发展的社会经济体系作为应对气候变化的有效手段。NBS更利于人类广泛参与并高效推进,有望为碳中和实现超过30%的贡献,是一项很有前景的应对气候变化方案。NBS于2019年被列为联合国应对气候变化的九大领域之一,中国作为全球NBS的牵头方,为完善全球气候治理体系贡献了诸多的实践案例。

坚定兑现减排承诺,以大国垂范为全球气候治理作出表率。中国主张世界各国认真履行《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的义务,如期提交自主贡献目标。为践行承诺,近年来,中国制定和大力推进了一系列有利于减缓气候变化的政策措施,获得了丰硕的成果。战略规划方面,编制了《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》,将应对气候变化目标纳入经济和社会发展的中长期规划。对照中国提出的气候行动目标,2018年中国碳强度比2005年下降了约45.8%,已提前完成了2020年碳强度下降40%—45%的目标;非化石能源占一次能源消费总量比重已达14.3%,预计经过两年的努力,可以实现2020年达到15%的目标。同时,中国目前可再生能源投资和累计减少的碳排放量均居世界第一位,为实现“十三五”碳强度约束性目标和落实2030年国家自主贡献目标奠定了坚实基础。除此之外,中国已于2017年底启动了全国的碳排放交易市场,以发电行业为突破口,率先施行碳排放权交易,目前已初见成效;中国还在不同发展水平的地区遴选了87个低碳省市、51个低碳工业园区、8个低碳城(镇)试点,许多试点地区已提出了碳排放达峰目标和路线图;中国的《环境保护税法》已于2018年1月1日起施行;《城

市适应气候变化行动方案》于2016年印发,已有28个城市开展气候适应型城市试点,中国城市适应气候变化能力不断提高;中国以人类命运共同体为理念推行的绿色“一带一路”,也必将为全球合作进行气候治理汇聚更多力量。

发挥中国优势、主动应对气候挑战

未来继续推行中国的全球气候治理方案,仍面临着一系列挑战。自然环境方面,中国气候条件复杂,生态环境脆弱,稳定性低,粮食生产、水资源和生态环境受气候变化的不利影响更加显著,从上述几方面来评估,中国的气候变化脆弱指数偏高,风险很大;社会环境方面,中国人口众多,不同地区、不同行业间经济发展水平不均,现阶段的发展经济、改善民生、减贫脱贫等诸多需要,与大幅度减排的需求叠加在一起,存在相互掣肘的情况;在低碳科技领域,发达国家分享低碳技术方面的消极态度和低碳技术开发与运行的高昂成本,导致中国目前技术资源不足;国际环境方面,近来愈加复杂的国际形势,逆全球化潮流,使中国倡导的合作共赢的全球治理理念、包容开放的全球气候治理体系,以及各国间积极的资金、技术合作与交流都受到了一定程度的冲击。

面对复杂的国内国际环境,中国在气候治理领域仍可以发挥应对挑战的独特优势。

中国具有显著的制度优势。中国特色社会主义制度,使中国在共产党的领导下,具有很强的凝聚共识和应对危机的能力。中国共产党通过其广泛的民众基础、高效的组织动员能力,成功地把应对气候变化作为经济社会发展的重大战略和加快经济发展方式转变、促进高质量发展的重大机

遇,将应对气候变化与经济发展相统一;将节能减排与调整产业结构、优化能源结构、提高能效相统一;将国家的短期利益与长期利益相统一。正是这些显著的优势,成为中国全球气候治理方案稳定性和连续性的基础,也是中国应对气候变化国际承诺得以践行的保障,也正是这些优势,使中国能够不畏挑战,全力落实其全球气候治理方案,并取得了丰硕的成果和良好的国际声誉。

中国已逐渐获得了一定的气候话语权优势。中国以一系列成功的气候外交、绿色倡议和切实的绿色行动,为自身获得了越来越多的国际认同,提高了其全球气候治理话语权。自《巴黎协定》以来,中国在国际气候谈判中的突出贡献,使中国在全球气候治理的机制构建层面影响力增强,同时,中国在许多多边外交场合倡导绿色发展理念,提出“绿色金融”、绿色“一带一路”的倡议,并于2019年4月,在北京成立“一带一路”绿色发展国际联盟,以促进“一带一路”沿线国家开展生态环境保护和应对气候变化。中国以气候治理行动中的诚意、智慧和能力赢得了话语权,为其应对气候治理挑战提供了帮助。

中国的务实担当和积极作为,为其全球气候治理方案提供了有力的注解,也为应对全球气候变化和全人类的可持续发展作出了重大贡献。随着对气候变化问题的认识更加理性和深入,中国必将继续秉持构建人类命运共同体的发展理念,努力践行绿色、低碳、可持续发展之路,在全球气候治理的征程中不断迈出新步伐。



(上接1版头条)加大生产性服务业开放力度,促进先进制造业和现代服务业结合,提高服务业生产率。建立与数字经济相适应的监管和政策体系,为创新留下更为广阔的空间。

高质量发展是高水平开放条件的发展,要更进一步融入全球经济体系。抓住时机,加快区域和双边自贸协定和投资协定谈判,推动外贸和外资的高质量发展。进一步缩短外资准入负面清单,加大金融、医疗、教育、文化等服务领域开放力度,减少准入、经营范围等方面的隐性限制。提高自贸试验区改革探索的自主性,打造开放新制高点。

形成优势互补高质量发展的区域经济布局,促进各类要素合理流动和高效聚集。当前,经济发展的空间结构正在发生深刻变化,要给发展势头好、带动性强的区域更多必要的能源、环境、土地等要素保障,更多改革探索的自主空间,增强中心城市和城市群的经济和人口承载能力。将国内循环和国际循环结合起来,推动中西部、东北地区比较优势升级,提高产业发展水平。

切实落实和完善担当作为的激励机制,调动最广泛的积极性

我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,人民日益增长的美

好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾是社会主要矛盾。破解这个主要矛盾,关键是要遵循经济规律,充分调动各方面的积极性,不断解放和发展生产力。

要完善担当作为的激励机制,就是要消除地方、企业和个人面临的不合理束缚,鼓励放下包袱,有所作为。继续深化国资国企改革,落实各项放权激励措施,搞活国有经济。通过完善支持民营和外资企业投资经营的法治环境,营造各种所有制主体公平竞争的市场环境,稳定企业家信心,促进企业家干事创业。完善科研人员发现、培养和激励机制,健全符合科研规律的科技管理体制和政策体系,改进科技评级体系,健全科技伦理治理体制,促进科研人员创新创造。完善激励容错机制,激励干部担当作为。

要进一步加快要素市场化改革,健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定分配的机制,更充分调动广大人民群众的积极性,真正做到人尽其才、物尽其用。

完善党领导经济工作的方式方法,不断将制度优势转化为治理效能

在近14亿人口的国家推进现代化建设,是一项全新的事业,

没有成熟经验和先例可借鉴,不断完善和加强党对经济工作的领导至关重要。会议强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三、四中全会精神,在推进国家治理体系和治理能力现代化上多下功夫,切实把党领导经济工作的制度优势转化为治理效能。

当前,一些地方或部门在实际工作中,存在“只及一点不及其余”“铁路警察各管一段”的倾向,全局观、大局意识不强,一定程度上造成各种结构性紧缩叠加,增大了经济运行困难。这些问题,浅层次看,是出在部分官员不作为,层层分解并加码,行政“一刀切”;深层次看,则是因为政策自由裁量空间太大和政策协调不足,与现代化经济体系相适应的治理体系和治理能力不健全密切相关。改善经济治理,必须贯彻会议精神,进一步提高法治化、市场化水平,加快产权制度和要素市场化改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。同时,经济体系是一个复杂系统,政策制定和执行要从全局、循环的视角出发,有效把握内部有机联系,提高不同部门政策的协同性,防止政出多门、政策效应相互抵消,努力实现最优政策组合和最大整体效果。

(作者分别系国务院发展研究中心宏观经济研究部部长、宏观经济研究部第一研究室主任)

(上接1版二条)四是切实加强公共安全。落实安全生产责任制,依法打击安全生产领域违法犯罪行为,加强道路交通、寄递物流等行业的安全管理。落实重大决策社会稳定风险评估制度,按照“三步走”要求做好风险防控工作,提高预测预警预防能力。五是积极助力生态安全。树立“绿水青山就是金山银山”理念,依法严查破坏生态环境违法行为,全面加强秦岭生态环境保护,坚决打好蓝天、碧水、净土保卫战。六是着力保障民生安全。深入推进网格化服务管理,保障社区安全和群众居住安全、出行安全。推进阳光信访、责任信访、法治信访建设,加强校园及周边治安综合治理,全面排查整治各类安全稳定突出问题。深入推进政法综治工作助力脱贫攻坚,加强乡村治理,促进乡村振兴。

推进更高水平平安建设,最根本的是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面落实习近平总书记关于平安建设的重要指示精神,坚持稳中求进工作总基调,把平安建设纳入经济社会发展全局,统筹解决经济、政治、文化、社会和生态文明建设中的突出安全问题,打造共建共治共享的社会治理新格局。工作中应当把握以下原则。一是坚持党的全面领导。强化党建引领,发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导作用,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体制。二是坚持以人民为中心。始终把人民日益增长的美好生活需要作为平安建设的

根本目标和动力,坚持人民主体地位,让人民群众真正成为平安建设的最大受益者、最广参与者、最终评判者,使平安建设赢得坚实的群众基础和强大的社会动力。三是坚持改革创新。在实践中深化对平安建设规律的认识,推进思路、体制机制、方法手段创新,积极探索、大胆实践,不断完善平安建设体制机制,全面提升社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。四是坚持服务大局。正确处理发展与稳定、活力与秩序、公平与效率的关系。突出问题导向,集中整治制约平安建设的难点、痛点问题。强化目标导向,把抓基层打基础作为长远之计和固本之举,切实解决好源头性、深层次、系统性问题,以平安稳定保障高质量发展。五是坚持“三治融合”。加强党领导下的群众自治组织建设,创新组织群众、发动群众机制,打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体。坚持依法治理,做到办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法。

推进更高水平平安建设是一项系统工程,需要完善工作体系、落实工作责任,常抓不懈、合力攻坚、久久为功。一是在工作谋划上做到“三个坚持”。坚持把平安建设放到“五位一体”总体布局中来谋划和推进,坚持一手抓“经济报表”、一手抓“平安报表”,坚持把专项治理和系统治理、综合治理、依法治理、源头治理结合起来,推动实现“小治安”到“大平安”质的飞跃。二是在工作措施上突出“三个导向”。突出目标导向,平安建设的总体目标就是维护国

家政治安全、确保社会大局稳定、保障经济安全运行、促进社会公共安全、助力生态环境保护、保障人民安居乐业。突出问题导向,把平安建设的难点、群众对安全稳定社会环境需求的痛点,作为平安建设的着力点,综合运用现场检查、暗访抽查等方式,发现问题短板,抓好督促整改,强化跟踪问效,倒逼工作落实。突出民意向导,以人民满意为标准,把社会治安满意度作为平安考核的主要依据,着力解决好人民群众最关心的公共安全、权益保障、公平正义问题。三是在工作保障上建立“三项制度”,加强组织领导和统筹协调。建立定期研究平安建设工作制度,定期召开平安建设工作会议,总结工作、表彰先进、部署任务。建立定期监督检查制度,每年对平安建设进行督导检查,全面掌握情况,督促工作落实。建立定期考评工作制度,把平安建设考核结果作为党政领导班子和领导干部考核评价的重要依据。四是在工作推动上发挥“三个作用”。充分发挥各级党委对平安建设的统揽领导作用,把平安建设摆上重要位置,全面做好防风险、保安全、护稳定各项工作。充分发挥各级党委政法委的牵头抓总作用,加大统筹协调、宏观指导、督办落实力度。充分发挥“大平安”建设各相关部门的职能作用,把平安建设与本单位中心工作同谋划同部署同落实,抓好各行业各领域的平安建设,促进追赶超越发展。

(作者系陕西省委常委、政法委书记)