

第一届海峡两岸林业碳管理研讨会

中国应对气候变化政策

国家应对气候变化战略研究和国际合作中心

马涛

温州，2013年10月

单位信息

国家应对气候变化战略研究和国际合作中心（NCSC）

- 经国家应对气候变化领导小组同意，报中央机构编制委员会办公室批准，2012年初由国家发展改革委组建。简称国家气候战略中心。
- 主要职责为：组织开展中国应对气候变化战略、规划、政策、法规等方面的研究工作；受国家发展改革委委托，开展应对气候变化的国际交流和项目合作；开展应对气候变化的宣传和咨询服务等。
- <http://www.ncsc.org.cn/>
- **政策法规部：**开展应对气候变化法律法规、体制机制、政策措施等研究，协助政府有关部门组织拟订我国应对气候变化相关法规、政策、标准及制度设计等工作。

目录

- 一、完善顶层设计和体制机制
- 二、开展试点示范
- 三、加强基础能力建设
- 四、引导社会广泛参与
- 五、加强气候变化国际合作
- 六、对下一步工作的思考

生态文明

两个“一百年目标”

美丽中国

减缓气候变化

积极应对气候变化，事关中国经济社会发展全局，事关中国人民根本利益和世界各国人民福祉，是实现两个“一百年目标”的战略要求，是推进生态文明建设的战略任务，是建设美丽中国的战略路径，也是加快转变经济发展方式、调整经济结构、推进新的产业革命的重要内容和重大机遇。

适应气候变化

一、完善顶层设计和体制机制



加强重大战略研究和规划编制

完善法律法规体系

健全管理体制和工作机制

完善相关政策体系

加强重大战略研究和规划编制

- 开展应对气候变化重大战略研究

- 组织开展中国低碳发展宏观战略研究项目，系统分析我国2020、2030和2050年低碳发展的总体前景，为制定我国低碳发展路线图奠定理论和政策基础。
- 组织编写《国家适应气候变化战略》，为统筹协调地开展全国适应气候变化领域的政策与行动提供指导。
- 浙江、河南、辽宁等省开展了地方应对气候变化的战略研究工作。

- 加强应对气候变化规划编制工作

- “十二五”规划《纲要》，把“积极应对全球气候变化”写入并单独成章。
- 组织编制《国家应对气候变化规划（2013 -2020年）》，对2020年前我国应对气候变化工作进行整体部署。
- 全国绝大部分省、自治区和直辖市完成了应对气候变化中长期规划的编制。

完善法律法规体系

- **加快推进应对气候变化立法工作**
 - 2009年8月，十一届全国人大常委会第十次会议通过《关于积极应对气候变化的决议》。
 - 国家发展改革委、全国人大环资委、全国人大法工委、国务院法制办等联合成立了应对气候变化法律起草工作领导小组，加快推进应对气候变化专门立法起草工作，初步形成立法框架。
 - 国家财政部和环保部、国家税务总局已在着手研究起草环境保护税法的草案工作，并将二氧化碳排放纳入征收范围。
- **各地气候变化立法工作稳步推进**
 - 目前，青海省、山西省分别于2012年10月和2011年7月出台《青海省应对气候变化办法》和《山西省应对气候变化办法》。
 - 四川省及江苏省的地方应对气候变化立法进程正在稳步推进。
 - 上海市、深圳市等地针对应对气候变化工作出台了专项地方法规。

健全管理体制和工作机制

- 建立国家应对气候变化领导小组统一领导、国家发展改革委归口管理、有关部门和地方分工负责、全社会广泛参与的应对气候变化管理体制和工作机制。
 - 2007年，国务院成立国家应对气候变化领导小组。
 - 2008年，国家发展改革委专门设立应对气候变化司。
 - 2010年，国家发展改革委会同外交部等成立协调联络办公室。
 - 有关部门和地方相继成立应对气候变化职能机构。
 - 组建国家气候变化专家委员会。
 - 组建国家应对气候变化战略研究和国际合作中心。

完善相关政策体系

- 将应对气候变化作为重要政策依据，提出相应目标任务：
 - 2007年6月，出台《中国应对气候变化国家方案》；
 - 2009年11月，国务院提出到2020年我国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%；
 - 2011年12月，国务院印发《“十二五”控制温室气体排放工作方案》，提出到2015年全国单位国内生产总值二氧化碳排放比2010年下降17%；
 - “十八大”报告明确提出，单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，作为全面建成小康社会和全面深化改革的目标。
- 为此，国务院和有关部门出台和发布了一系列与应对气候变化相关的重大政策：
 - 国务院确定2015年能源消费总量控制目标40亿吨标准煤；
 - 科技、海洋、气象、林业、工业、交通等领域制定了本领域应对气候变化工作方案或专项行动；
 - 适应气候变化成为农业、林业、水资源、气象、卫生等部门工作的组成部分；
 - 积极发挥CDM机制对低碳发展的推动作用。

二、开展试点示范



推进低碳省区和低碳城市试点

推进碳排放权交易试点

开展相关领域低碳试点工作

主要工作

低碳省区和低碳城市
试点

碳排放权交易试点

清单编制试点

开展低碳交通试点

绿色低碳重点小城镇
试点示范

开展低碳社区和低碳
园区试点

开展低碳产品试点

开展碳捕集、利用和
封存试验示范

其他地方自主开展的
试点

推进低碳省区和低碳城市试点

- **第一批“五省八市”低碳试点**

- 2010年7月，国务院批准开展试点。各试点省区和城市研究制定加快推进低碳发展的政策措施，创新体制机制，围绕优化能源结构，推动产业、交通、建筑领域低碳发展，引导低碳生活方式，增加林业碳汇，开展了一系列重大行动，实施了一批重点工程，取得了显著成效。

- **第二批29省市低碳试点**

- 2012年，国家确定在北京市、上海市、海南省和石家庄市等29个省（自治区、直辖市）开展第二批低碳省区和低碳城市试点工作。目前，试点省市正在研究部署低碳发展重大行动和重点工程，测算本地区温室气体排放达到峰值的时间表，并制定相应的政策措施。

推进碳排放权交易试点

- **2011年11月**，在北京市、天津市、上海市、重庆市、深圳市、广东省和湖北省等**7个省市**开展碳排放权交易试点工作。
 - 制定并出台地方性法规。2012年10月，深圳市出台《深圳经济特区碳排放管理若干规定》；2013年7月至8月，上海市、广东省和湖北省就碳交易管理办法向社会公开征求意见。
 - 各试点地区结合本地实情，研究确定交易范围和配额分配。
 - 开展企业碳排放核算核查。上海市于2012年10月发布了钢铁、电力等行业的碳排放核算方法指南，深圳市于2012年11月和2013年4月以地方标准形式发布了温室气体量化报告及核查规范指南和建筑行业细则。
 - 推动交易机构建设并活跃交易市场。深圳市碳交易平台于2013年6月上线，首日完成8笔交易，成交2.1万吨，成交额61.3万元。

开展低碳交通试点

在天津、重庆、北京、昆明等26个城市开展低碳交通运输体系建设城市试点

启动26个甩挂运输试点项目、40个甩挂运输场站建设

推进以天然气为燃料的内河运输船舶试点

开展原油码头油气回收试点

地方积极推进试点示范

- 四川省确定成都、广元、宜宾、遂宁、雅安等市为省级低碳试点城市，积极探索具有本地特色的低碳发展模式。
- 安徽省积极探索低碳社区、低碳园区等试点示范建设，安排专项资金，用于支持省内9个园区、社区等综合性低碳示范基地建设。
- 山东省设立了建筑节能与绿色建筑发展资金、新能源产业资金、新能源汽车补贴等一系列低碳发展类专项资金，着力支持建筑节能、工业降耗、新能源产业发展等重点行业和领域的低碳试点示范建设。

三、加强基础能力建设



加强温室气体统计核算体系建设

加强基础研究

强化教育培训

加强温室气体统计核算体系建设

- 国家发展改革委同国家统计局制定并印发《关于加强应对气候变化统计工作的意见》，明确提出建立应对气候变化统计指标体系。
- 环境保护部在“十二五”环境统计指标体系中增加了温室气体核算相关统计指标。
- 国家林业局以各省历次森林资源清查结果为基础，结合各类林业统计数据，完成了各省森林面积和蓄积变化的测算。
- 国家发展改革委于**2012**年组织完成了《第二次国家信息通报》的编制，并已提交联合国气候变化框架公约秘书处。
- 全国所有省（自治区、直辖市）开展了温室气体清单编制，初步摸清了本地区的温室气体排放状况，并进行了年度碳强度下降核算工作。
- 国家发展改革委目前正在组织开展对**2005**年和**2010**年省级温室气体清单的验收评估工作。
- 国家发展改革委组织编制了化工、水泥、钢铁、有色、电力、航空、陶瓷等行业生产企业的温室气体排放核算方法与报告指南。

加强基础研究

- 在中国清洁发展机制基金等资金渠道的支持下，开展了一系列应对气候变化的基础科学研究。
- 我国森林缓解气候变化影响的实证研究、典型生态系统固碳潜力和固碳过程研究、编制第三次《气候变化国家评估报告》、制定《国家低碳技术成果转化与推广应用目录》、推进二氧化碳地质储存的技术攻关、开展应对气候变化领域有关标准的前期研究、气候变化对我国水安全影响及适应对策研究等。

强化教育培训

- 编写应对气候变化培训教材和知识读本。
- 国家发展改革委先后举办了五期低碳发展及省级温室气体清单编制培训研讨会，来自**24**个省市自治区应对气候变化主管部门领导及技术支撑机构专业人员共**500**余人次参加了培训。
- 国管局先后举办了**2**期全国公共机构节能管理干部培训班，联合教育部举办**1**期高校节能干部培训班，按区域举办了**2**期公共机构节能管理干部培训班，累计培训**600**余人。
- 国家林业局强化林业碳汇计量监测技术培训，累计培训**1000**多人。

四、引导社会广泛参与



加强宣传引导
各部门积极行动
各级地方政府积极行动

加强宣传引导

- 每年编写发布《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书。
- 自2013年起，在“全国节能宣传周”的第三天设立“全国低碳日”。

各部门积极行动

- 林业局：《林业碳汇与气候变化》中学教材、成立中国绿色碳汇基金会志愿者联盟和绿色传播中心等。
- 气象局：《应对气候变化——中国在行动2012》、“应对气候变化中国行”等。

各级地方政府积极行动

- 北京、上海、重庆、广州、杭州等地举办多种形式的主题宣传活动，通过向市民印发低碳手册、开通微信微博等方式提高公众低碳意识。

五、加强气候变化国际合作



积极推动气候变化谈判进程
广泛开展国际交流与政策对话
务实推进气候变化国际合作

积极推动气候变化谈判进程

- 出色完成了巴厘岛会议、波兹南会议、哥本哈根会议、坎昆会议、德班会议和多哈会议谈判任务。
- 中国坚持《联合国气候变化框架公约》特别是德班平台谈判应在公平原则、“共同但有区别的责任”及“各自能力”原则，公开透明、广泛参与、缔约方主导和协商一致的原则指导下进行，坚持在可持续发展的框架下应对气候变化，积极发挥联合国框架下的气候变化国际谈判的主渠道作用，积极建设性参与谈判，推动气候变化国际谈判取得积极进展。

广泛开展国际交流与政策对话

- 我国倡议发起中、印、巴、南“基础四国”磋商机制，有针对性的加大做小岛国、最不发达国家、非洲国家的工作力度，争取其理解和支持，维护发展中国家团结。
- 针对德班会议后新的谈判形势，推动形成“立场相近发展中国家”集团。
- 从服务国家气候外交和谈判工作的大局出发，维护“77国集团+中国”的团结协调。
- 通过中美、中欧、中澳气候变化部长级磋商开展双边政策对话，就气候变化国际谈判、国内应对气候变化政策和相关务实合作深入交换意见、增进理解、扩大共识。
- 通过经济大国能源与气候论坛领导人代表会议、东亚低碳增长伙伴关系对话会、彼得斯堡气候变化部长级对话会等多边对话机制，广泛开展多边气候变化对话与磋商。

务实推进气候变化国际合作

推动与国际组织合作

- 开展与联合国开发计划署、联合国环境规划署等机构和世界银行、亚洲开发银行、全球环境基金等多边金融机构的交流与合作。
- 与联合国基金会、全球清洁炉灶联盟秘书处签订谅解备忘录，开展务实合作。
- 参加政府间气候变化专门委员会（IPCC）会议，着力做好IPCC第五次评估报告的相关评审工作，为下一步谈判创造良好环境。
- 林业局加强与世界自然基金会、大自然保护协会、保护国际、德国国际合作机构在林业应对气候变化相关领域技术交流。

深化与发展中国家合作

- 安排2亿元开展为期三年应对气候变化南南合作。
- 举办应对气候变化南南合作政策与行动研讨会、应对气候变化与绿色低碳发展研修班。
- 林业局组织气候变化框架下毁林与土地退化监测和评估南南合作研讨培训。
- 国家发展改革委会同海洋局组织实施气候变化框架下的海洋灾害监测与预警南南合作研究项目。
- 气象局面向发展中国家人员开展气候变化与极端天气气候事件的关系、多灾种早期预警和气候服务系统技术培训。

加强与发达国家合作

- 与美国、欧盟、英国、德国、意大利、丹麦、澳大利亚、加拿大等国家和地区签署了双边气候变化协议，与主要国家建立了长期的政策对话和合作机制。
- 在减缓、适应、基础能力建设和公众意识提高等方面开展了一批务实的双边多边合作项目。

六、对下一步工作的思考

• 一要革新发展观念

- 需要革新的发展观念主要包括：一是对发展是第一要务和科学发展的认识上存在偏差；二是科学发展和绿色发展、循环发展、低碳发展之间存在脱节；三是绿色发展、循环发展和低碳发展之间存在不协调。这些认识上的不到位直接导致低碳发展目标不明和不严的情况，难以形成有效约束。

• 二要加强制度设计

- 我国低碳发展必须坚持顶层设计和试点示范相结合。尽快建立与低碳发展相适应的法律体系，加强温室气体排放总量控制、排放许可、碳评等低碳发展重大制度设计，完善排放统计核算体系，跟踪研究低碳发展试点经验，走“自上而下”和“自下而上”相统一的低碳发展之路。

• 三要深化改革进程

- 从能源低碳发展需求出发，加快能源定价机制改革步伐。加快推进碳排放权交易和碳税征收，推动碳定价进程。国家在应对气候变化方面的投入逐渐增多，但在财政预算科目上仍是空白，可考虑用“生态文明”替代“环境保护”科目，在其下设立“应对气候变化”或“低碳发展”项。

• 四要化解国际压力

- 随着“德班平台”谈判的深入，发达国家试图把自身和发展中国家纳入同一个制度框架，模糊二者在减排责任上的区别，要求在下一阶段减排机制中主要发展中国家尤其是中国承担减排义务。我国面临承担更多大国责任的压力，还面临着越来越多的碳壁垒，这些挑战都需要谨慎应对。

**谢谢
请批评指正！**



马涛

matao@ncsc.org.cn

+86-10-68781115