

# 中国应对气候变化的政策与行动

## ——2009 年度报告

国家发展和改革委员会  
2009 年 11 月

中国将进一步把应对气候变化纳入经济社会发展规划，并继续采取强有力的措施。一是加强节能、提高能效工作，争取到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年有显著下降。二是大力发展可再生能源和核能，争取到 2020 年非化石能源占一次能源消费比重达到 15% 左右。三是大力增加森林碳汇，争取到 2020 年森林面积比 2005 年增加 4000 万公顷，森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿立方米。四是大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济，研发和推广气候友好技术。

## 一胡锦涛主席在联合国气候变化峰会上的讲话

# 目录

前 言 .....	1
一、减缓气候变化的政策与行动 .....	4
二、适应气候变化的政策与行动 .....	20
三、地方应对气候变化行动 .....	28
四、气候变化领域国际合作 .....	32
五、体制机制建设与公众意识提高 .....	39
结束语 .....	43
附录一 国家主席胡锦涛在联合国气候变化峰会上的讲话	44
附录二 国家应对气候变化及节能减排工作领导小组部署 应对气候变化有关工作 .....	47
附录三 国务院关于应对气候变化工作情况的报告.....	53
附录四 全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变 化的决议 .....	67
附录五 中国政府关于哥本哈根气候变化会议的立场....	73

# 前 言

气候变化问题作为人类社会可持续发展面临的重大挑战，受到国际社会越来越强烈的关注。中国政府深刻认识到气候变化问题的复杂性及其影响的广泛性，充分意识到应对气候变化任务的艰巨性和迫切性，决心在追求可持续发展的进程中应对气候变化。

过去一百年中，中国的气候变化趋势与全球趋势基本一致，平均温度升高了  $1.1^{\circ}\text{C}$ ，略高于全球平均升温幅度。2008 年，中国仍然是较暖的年份，全年平均气温  $9.6^{\circ}\text{C}$ ，较常年偏高  $0.7^{\circ}\text{C}$ ，为 1951 年以来第 7 个最暖年，也是连续第 12 年偏高。全年平均年降水量为 654.8 毫米，比常年偏多 1.9%，为近 10 年来降水最多的年份。中国沿海海平面为近 10 年最高，比常年高 60 毫米。2008 年，中国的极端气候事件频发，特别是出现了历史罕见的低温雨雪冰冻灾害，遭受了严重的损失。

2008 年以来，中国克服了特大自然灾害和国际金融危机冲击的不利影响，国民经济保持较快发展。2008 年国内生产总值 300670 亿元，比 2007 年增长 9.0%，三次产业增加值比重分别为 11.3%、48.6%和 40.1%。2009 年前三季度国内生产总值同比增长 7.7%。然而，中国人口众多，经济发展水平较低，发展任务仍相当艰巨。2008 年末总人口为 13.28 亿人，

比 2007 年末增加 673 万人，城镇化率 45.7%。2008 年中国人均国内生产总值 3268 美元(按现价及汇率折)，仍然属于中低收入国家，按当年农村贫困标准 1196 元测算，年末农村贫困人口为 4007 万人。据初步测算，2008 年全国能源消费总量 28.5 亿吨标准煤，比 2007 年增长 4.0%，人均能源消费量 2.15 吨标准煤；煤炭在一次能源消费中占到 68.7%，单位能源的二氧化碳排放强度高于世界平均水平，控制二氧化碳排放面临极大困难。

表 1. 2008 年中国的基本情况

指标	2008 年
人口(万人，年末人数)	132802
城镇化率(%)	45.7
国内生产总值(亿元人民币)	300670
三次产业比重(农业：工业：服务业)	11.3：48.6：40.1
人均国内生产总值(美元，按当年价及年平均汇率计算)	3268
当年农村贫困人口(万人，按 2008 年农村贫困标准 1196 元测算)	4007
全国能源消费总量(亿吨标准煤)	28.5
人均能源消费量(吨标准煤)	2.15

在抗击自然灾害，积极应对国际金融危机冲击，保持经济增长的同时，中国政府一如既往地高度重视应对气候变化问题，采取了一系列政策和措施，积极实施应对气候变化国家方案，克服各种困难，努力减缓温室气体排放，加强应对气候变化能力建设，取得了显著成效。2006--2008 年，中国

单位国内生产总值能耗强度累计下降 10.1%，2009 年上半年又比 2008 年上半年下降 3.35%，尽管面临诸多困难，我们尽最大努力还是有望实现国民经济和社会发展第十一个五年规划提出的单位国内生产总值能源消耗降低 20%左右的约束性目标，减缓温室气体排放增长。

中国认为，应对气候变化需要国际社会携手努力、合作应对，并为此做出了积极的努力。中国参加了落实“巴厘路线图”、加强公约及其议定书全面、有效和持续实施的国际谈判，发布了关于哥本哈根气候变化会议的立场文件，并愿意以最大的诚意，尽最大的努力，推动哥本哈根会议取得成功。

2008 年，中国政府发布了《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书，宣示了在应对气候变化方面采取的政策、行动与取得的进展。作为后续，本报告概略描述了中国 2008 年以来应对气候变化的新进展。

# 一、减缓气候变化的政策与行动

中国积极推进减缓气候变化的政策和行动，在调整经济结构，转变发展方式，大力节约能源、提高能源利用效率、优化能源结构，加强林业建设等方面做出了不懈努力，取得了显著成效。

## 调整经济结构，促进产业结构优化升级

中国政府注重经济结构的调整和发展方式的转变，制定和实施了一系列产业政策和专项规划，将降低资源和能源消耗作为产业政策的重要组成部分，推动产业结构的优化升级，努力形成“低投入、低消耗、低排放、高效率”的经济发展方式。

2008年，国务院办公厅印发《关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见》，支持服务业加快发展的政策体系不断完善，全年第三产业增加值比上年增长9.5%，2003年以来增幅首次超过第二产业。

中国政府出台十大产业调整和振兴规划，各规划都把淘汰落后产能，提高技术水平，节能减排作为重点。汽车产业调整和振兴规划强调把新能源汽车作为突破口，并注重改造、提高传统产品节能、环保和安全水平；钢铁、石化产业调整和振兴规划强调提高淘汰落后产能的标准，建设完善的落后产能退出机制，并为单位产品能耗、资源的回收率等制定了详细的标准；船舶工业调整和振兴规划把降低单位工业

增加值能耗，显著提高钢材利用率，加快报废更新老旧船舶作为重点。

中国政府相继制定发布了高耗能行业市场准入标准，提高高耗能行业的节能环保准入门槛，并采取调整出口退税、关税等措施，抑制“两高一资”（高耗能、高排放、资源型）产品出口，高耗能行业增速呈逐步回落趋势。

为了应对国际金融危机对中国经济的冲击，2008年中国出台的4万亿元经济刺激计划中，有2100亿元将投资于节能、减少污染和改善生态，另有3700亿元用于技术改造和调整能源密集的工业结构。

### **积极发展循环经济，促进温室气体减排**

中国政府高度重视发展循环经济，积极推进资源利用减量化、再利用、资源化，从源头和生产过程减少温室气体排放。自2008年8月《循环经济促进法》实施以来，中国已有26个省市开展了循环经济试点工作。钢铁、有色金属、电力等行业，以及废弃物回收、再生资源加工利用等重点领域也开展了循环经济的试点工作。2008年，中国回收利用废钢7200万吨；再生有色金属产量520万吨；回收塑料1600万多吨，居世界第一位。

组织开展循环经济试点。2005年以来，启动实施两批共178家循环经济示范试点，在重点行业、重点领域、产业园区、省市探索建立循环经济发展的有效模式。安排中央预算



内投资 7.6 亿元，支持了一批循环经济试点项目。编制发布了重点行业循环经济支撑技术。有关政府部门总结循环经济试点经验，加强对试点工作指导。从企业内部，企业间、产业间或工业园区，以及社会层面看，循环经济模式初步形成。

实施汽车零部件再制造工作。2008 年发展改革委印发《关于开展汽车零部件再制造试点工作的通知》，启动了汽车零部件再制造试点工作。选择整车生产企业和零部件再制造企业 14 家，安排中央预算内投资 5710 万元，支持汽车发动机、变速箱再制造试点项目。研究提出了三类 11 项汽车零部件再制造技术标准，列入“十一五”标准规划。

推进资源综合利用。国务院公布实施《废弃电器电子产品回收处理管理条例》，发展改革委确定青岛市和浙江省为国家电子废弃物回收处理试点省市，支持青岛、北京、天津和杭州建设电子废弃物回收处理示范试点项目。为推动秸秆综合利用，国务院办公厅印发了《关于加快推进农作物秸秆综合利用的意见》。支持一批综合利用重点项目，“十一五”前三年，共安排中央预算内投资 13.1 亿元，支持了 179 个资源综合利用重点项目，利用工业废渣 3546 万吨，回收利用废旧金属等再生资源 172 万吨，利用林木“三剩物” 233 万吨，节约木材资源 373 万立方米。

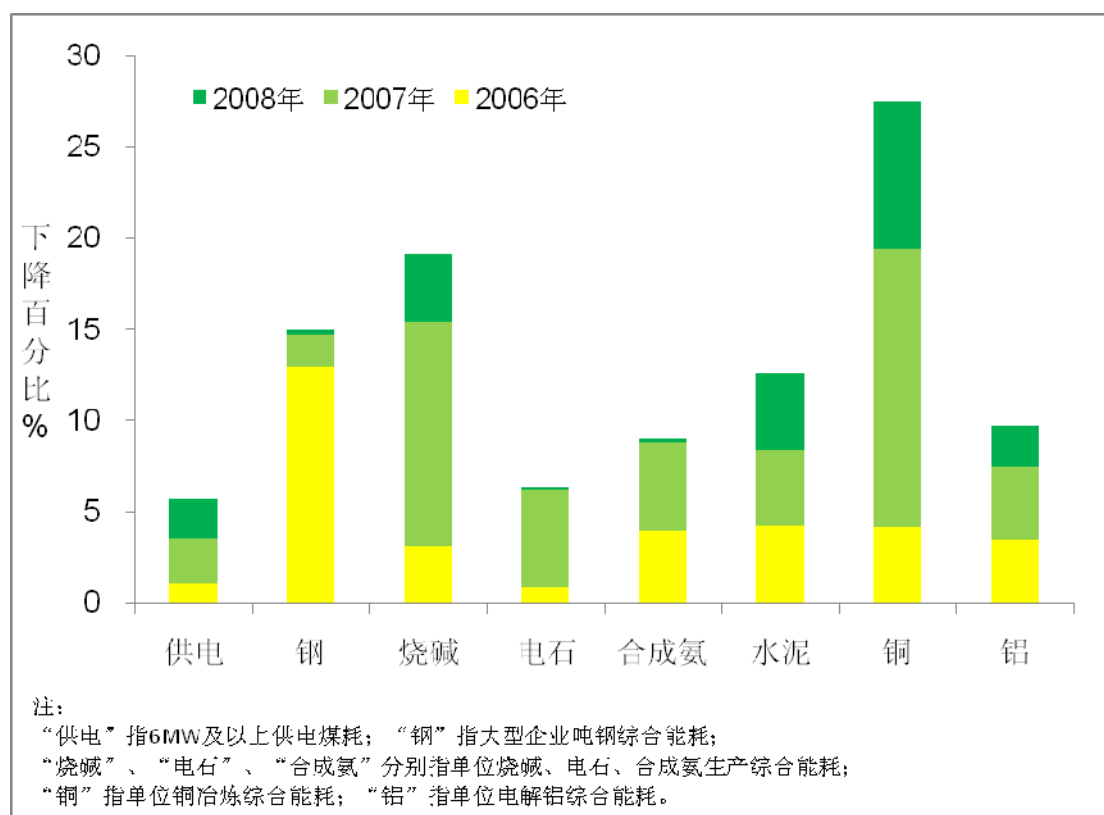
### **大力节约能源、提高能源利用效率**

根据国务院办公厅《关于印发 2008 年节能减排工作安排的通知》，各部门、各地区强化了节能降耗问责制，加强

了节能统计体系、监测体系、考核体系建设，在重点行业 and 重点领域淘汰了一批落后生产能力，有效推进了节能减排工作。

单位 GDP 能耗持续下降，降幅首次超过五年平均节能目标。2008 年，中国主要高耗能行业单位能耗持续下降，万元国内生产总值能耗比 2007 年降低 4.59%，2009 年上半年比 2008 年上半年降低 3.35%，降幅同比提高 0.47 个百分点。从 2006 年到 2008 年，中国单位 GDP 能耗累计下降了 10.1%，节能约 2.9 亿吨标准煤，相当于减少二氧化碳排放 6.7 亿吨。

图 1. 主要高耗能行业单位产品能耗比 2005 年下降率



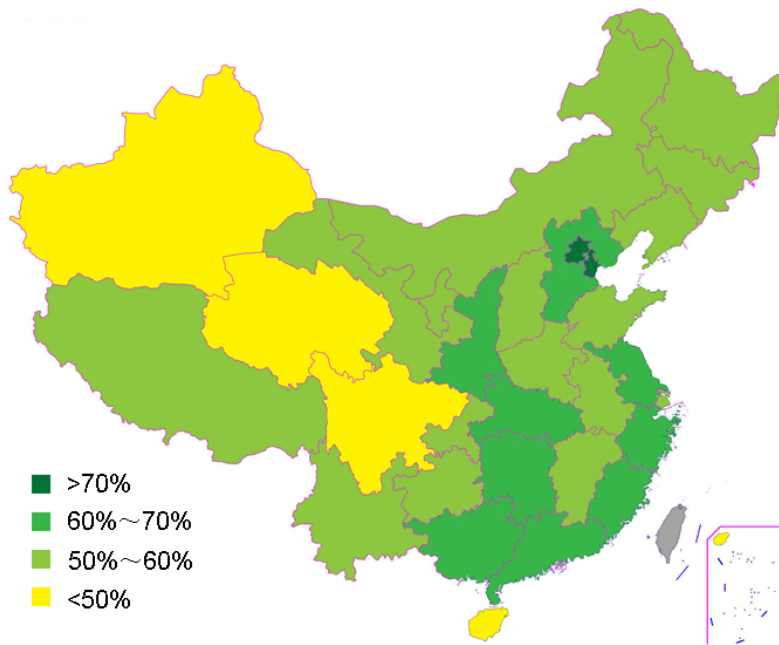
全面实施修订后的《节约能源法》，进一步完善相关法规和标准。2008年，修订后的《节约能源法》正式施行，扩大了法律调整的范围，健全了节能管理制度和标准体系，完善了促进节能的经济政策，明确了节能管理和监督主体，强化了法律责任。国务院公布了《民用建筑节能条例》、《公共机构节能条例》，国家标准化委员会批准了22项高耗能产品能耗限额强制性国家标准和11种终端用能产品强制性能效标准，发布了能效标识第三批、第四批产品目录及实施规则，实施能效标识的产品增加到15种。

表 2. 中国实行能源效率标识的产品

批次	产品名称	实施时间
第一批	家用电冰箱	2005年3月1日
	房间空气调节器	
第二批	电动洗衣机	2007年3月1日
	单元式空气调节机	
第三批	自镇流荧光灯	2008年6月1日
	高压钠灯	
	中小型三相异步电动机	
	冷水机组	
	家用燃气快速热水器和燃气采暖热水炉	
第四批	转速可控型房间空气调节器	2009年3月1日
	多联式空调(热泵)机组	
	储水式电热水器	
	家用电磁灶	
	计算机显示器	
	复印机	

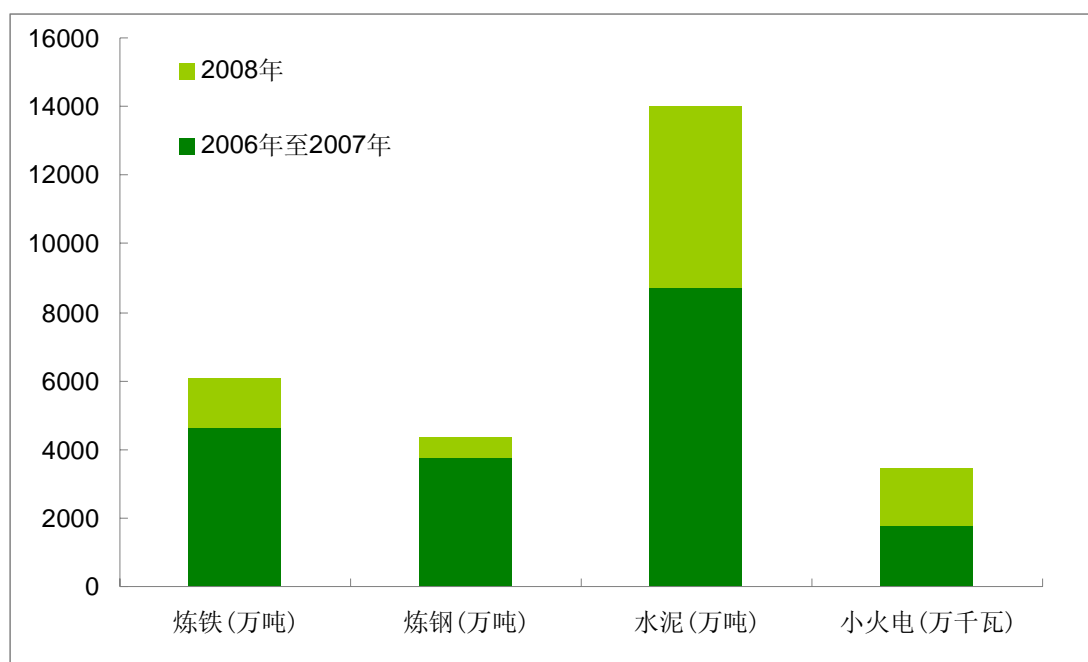
加强节能目标责任评价考核，进一步落实节能责任制。根据《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》，发展改革委同国务院有关部门对全国 31 个省(自治区、直辖市)2008 年节能目标完成情况和节能措施落实情况进行了评价考核，向社会公告考核结果，进一步强化政府的主导责任。国家统计局、发展改革委和国家能源局联合发布了 2007、2008 年各省(自治区、直辖市)单位 GDP 能耗等指标公报。发展改革委还组织开展了千家企业 2007、2008 年度节能目标责任评价考核，并公告考核结果，接受社会监督。从考核结果看，千家企业已提前两年完成了“十一五”节能任务。发展改革委还会同有关部门组织开展了节能减排专项督察行动，对未完成年度目标的地区进行督察。

图 2. 中国各省(自治区、直辖市)“十一五”节能目标完成进度



继续淘汰落后产能，进一步促进能源利用效率的提高。2008年，继续加大淘汰落后产能力度，对经济欠发达地区淘汰落后产能，中央财政共安排62亿元资金用于支持企业职工安置、转产等。全年关停325家电厂的小火电机组1669万千瓦，淘汰落后水泥产能5300万吨，炼钢产能600万吨、炼铁产能1400万吨，电石产能104万吨，铁合金产能117万吨，焦化产能3054万吨。2009年上半年“上大压小”、关停小火电机组1989万千瓦，累计已淘汰小火电5407万千瓦，提前一年半完成“十一五”规划关停5000万千瓦的目标。2008年以来，仅火电“上大压小”就相当于减少二氧化碳排放0.5亿吨。

图 3. 2006 至 2008 年中国淘汰落后产能情况



加大重点工程实施力度，推动重点领域节能降耗。2008年，中央财政安排节能减排专项资金 270 亿元，重点支持节能技术改造、淘汰落后产能、建筑节能、节能产品推广及节能能力建设等，其中安排节能技术改造项目 1200 多个，项目建设后预计能形成 2500 万吨标准煤的节能能力。在 2008 年第四季度以来安排的第三批中央新增投资中，节能减排和生态环境建设方面资金达到 224 亿元。2008 年，中国进一步明确了对民用建筑节能的经济激励政策，明确要求中央有关部门和地方政府安排民用建筑节能资金，用于既有建筑节能改造、可再生能源建筑规模化应用、国家机关办公建筑和大型公共建筑节能监管等项目，并引导金融机构对其提供支持。

2009年，财政又加大了对工业企业能源管理中心示范项目的支持力度，引导工业企业利用信息化技术改造和提升传统能源管理模式。有关部门继续开展节能发电调度试点，推进建筑、交通领域和公共机构节能。

---

### 专栏 1. “十一五”十大重点节能工程

为贯彻落实《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，实现单位 GDP 能耗降低 20%左右的约束性目标，发展改革委等部门根据《节能中长期专项规划》，于 2006 年 7 月制定并下发了《“十一五”十大重点节能工程实施意见》，预期“十一五”期间节能 2.4 亿吨标准煤，相当于减排二氧化碳约 5.5 亿吨。

“十一五”十大重点节能工程：

- 一、燃煤工业锅炉(窑炉)改造工程；
- 二、区域热电联产工程；
- 三、余热余压利用工程；
- 四、节约和替代石油工程；
- 五、电机系统节能工程；
- 六、能量系统优化(系统节能)工程；
- 七、建筑节能工程；
- 八、绿色照明工程；
- 九、政府机构节能工程；
- 十、节能监测和技术服务体系建设工程。

---

强化经济激励手段，推广节能产品。2008年，中国利用财政补贴资金推广节能灯 6200 万只，预计每年可节电 32 亿

千瓦时,减排二氧化碳 320 万吨,2009 年计划推广 1.2 亿只。2009 年,财政部与国家发展改革委组织实施了“节能产品惠民工程”,通过财政补贴方式对能效等级在 1 级或 2 级以上的空调、冰箱、洗衣机、平板电视、微波炉、电饭煲、电磁灶、热水器、电脑显示器、电机等 10 类产品进行推广。有关部门还加强了节能激励机制建设,完善了财政专项资金“以奖代补”新机制,完善了资源综合利用税收优惠政策等。下调了小排量乘用车消费税税率,鼓励购买低能耗汽车;出台了《节能与新能源汽车示范推广财政补助资金管理暂行办法》,支持北京等 13 个城市在公交、出租、公务、环卫和邮政等公共服务领域率先推广使用节能与新能源汽车,对购买节能与新能源汽车及建设相关配套设施给予补助。

---

## 专栏 2. 乘用车消费税税率调整

财政部、国家税务总局宣布从 2008 年 9 月 1 日起调整汽车消费税政策,提高大排量乘用车的消费税税率,排气量在 3.0 升以上至 4.0 升(含 4.0 升)的乘用车,税率由 15%上调至 25%,排气量在 4.0 升以上的乘用车,税率由 20%上调至 40%;降低小排量乘用车的消费税税率,排气量在 1.0 升(含 1.0 升)以下的乘用车,税率由 3%下调至 1%。

---

广泛动员,推进全民节能行动。2008 年 8 月,国务院办公厅印发了《关于深入开展全民节能行动的通知》,要求广



泛动员全民节能，把节能变成全体公民的自觉行动。全民节能行动主要包括：每周少开一天车，提倡环保节能驾驶；公共建筑夏季室内空调温度设置不得低于 26℃，冬季室内空调温度设置不得高于 20℃；各级行政机关办公场所三层楼以下原则上停开电梯；鼓励和引导消费者购买使用能效标识 2 级以上或有节能产品认证标志的空调、冰箱等家用电器，鼓励购买节能灯、节能环保型小排量汽车；使用节能环保购物袋；减少使用一次性用品；夏季公务活动着便装等。

### 发展低碳能源、优化能源结构

中国政府重视可再生能源、新能源、天然气等无碳和低碳能源的发展，积极推动能源结构优化。2008 年以来，中国公布了《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》、《金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法》、《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》、《秸秆能源化利用补助资金管理办法》、《可再生能源建筑应用城市示范实施方案》、《加快推进农村地区可再生能源建筑应用的实施方案》，及《关于完善风力发电上网电价政策的通知》等财税激励政策，大大推动了我国可再生能源的迅速发展。

表 3 中国可再生能源发展状况（2008 年）

项目	单位	2008	2007	增长
水电	亿 kW	1.72	1.45	19.6%

风电	万 kW	1217	604	101.5%
太阳能光伏发电	万 kW	15	10	50%
太阳能热水器	亿 m <sup>2</sup>	1.25	1.1	13.6%
生物质发电	万 kW	315	300	5%
生物燃料乙醇	万吨	160	120	33.3%

截至 2008 年年底,中国新增水电装机容量 2700 万千瓦,水电装机容量达到 1.72 亿千瓦,年发电量 5633 亿千瓦时,占到发电总量的 16.3%,水电装机和发电量多年居世界第一位。风电规模连续三年成倍增长,仅 2008 年就新增装机容量 614 万千瓦,位列全球第二;截至 2008 年年底,风电装机总量达到 1217 万千瓦,跃居世界第四位。太阳能光伏产业快速发展,到 2008 年年底,我国累计光伏发电容量 15 万千瓦,其中 55%为独立光伏发电系统;太阳能热水器集热面积累计达到 1.25 亿平方米,占世界太阳能热水器总使用量的 60%以上,多年居世界第一位。生物质能开发也有较大的进展,户用沼气用户达到 3050 多万户,沼气年利用量达到 120 亿立方米;建成大型畜禽养殖场沼气工程和工业有机废水沼气工程 2500 处,年产沼气约 20 亿立方米。全国生物质发电装机容量约为 315 万千瓦;生物燃料乙醇年生产能力超过 160 万吨。

---

### 专栏 3. 中国风电的迅猛发展

近年来，特别是《可再生能源法》实施以来，中国的风电产业和风电市场得到迅猛发展。

**在市场规模方面：**中国风力发电迅速增加，到2008年年底，风电装机总量达到1217万千瓦，连续三年实现成倍增长，成为世界第四风电大国。目前，正在建设甘肃酒泉、蒙东、蒙西、河北、吉林、新疆哈密6个陆上千万千瓦级风电基地和江苏沿海千万千瓦级海上风电基地。

**在风电制造业方面：**近年来除金风科技、浙江运达外，上海电气、东方汽轮机、华锐科技等国内大型制造业和投资商纷纷进入此行业，风电设备制造商从2004年的6家发展到目前的约70家，已能自主设计和制造世界领先水平的3000千瓦风电机组，正在研发5000千瓦风电机组，风电技术与国外的差距不断缩小。

**在风电政策方面：**中国政府实施了风电项目特许权招标，公布了风电标杆上网电价，为稳定风电市场发挥了积极的作用；同时，对风电发展给予进出口关税、增值税等税收优惠和财政补贴支持。

---

2008年，中国核电已建成运行11个反应堆，总装机容量910万千瓦，占电力总装机的1.3%；新核准14台百万千瓦级核电机组，核准在建核电机组24台，总装机容量2540万千瓦，是目前世界上核电在建规模最大的国家。

2008年，中国实施煤矿瓦斯排放标准，要求加强对煤矿瓦斯的利用，发展以煤矿瓦斯为燃料的小型分散电源。2008年，中国井下抽采瓦斯气53亿立方米，比2005年增长130%，回收利用16亿立方米；已建成地面煤层气产能20亿立

立方米，产量 5 亿立方米，民用煤矿瓦斯和煤层气用户超过 90 万户，煤层气发电装机容量达到 92 万千瓦。2008 年中国天然气(包括煤矿瓦斯和煤层气)消费量比 2007 年增长 10.1%。

到 2008 年年底，中国可再生能源(包括大水电)和核电年利用量约为 2.5 亿吨标准煤，占一次能源消费比重 8.9%。天然气消费总量达 789 亿立方米，折合 1.1 亿吨标准煤，占一次能源消费总量的 3.8%。

---

#### 专栏 4. 推动可再生能源发展的财税政策

2008 年以来，中国政府推出了一系列的财税优惠政策以促进可再生能源发电项目的发展，其中包括：

《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》(2008 年)中规定对满足支持条件企业的首 50 台风电机组，按 600 元/千瓦的标准予以补助。

《秸秆能源化利用补助资金管理暂行办法》(2008 年)中规定对符合支持条件的企业，根据企业每年实际销售秸秆能源产品的种类、数量折算消耗的秸秆种类和数量，中央财政按一定标准给予综合性补助。

《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》(2009 年)中提出了 2009 年的补助标准原则上定为 20 元/峰瓦，以后年度补助标准将根据产业发展状况予以适当调整。

《金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法》(2009 年)中表明，对规定范围内的并网光伏发电项目原则上按光伏发电系统及其配套输配电工程总投资的 50%给予补助，偏远无电地区的独立光伏发电系统按总投资的 70%给予补助。

《关于完善风力发电上网电价政策的通知》(2009 年)中制定了四类资源区风电标杆电价水平分别为每千瓦时 0.51 元、0.54 元、0.58 元和 0.61 元，进一步规范了风电价格管理，促进风力发电产业健康持续发展。

## **减少农业温室气体排放**

继续推广低排放的高产水稻品种和水稻间歇灌溉技术，减少水稻田甲烷排放，推广秸秆青贮氨化技术，减少反刍动物甲烷排放。自 2005 年在全国范围内开展测土配方施肥行动以来，到 2008 年中国有 9 亿亩农田采用了测土配方施肥，减少氮肥用量 10% 以上，减少农田氧化亚氮排放 2.8 万吨，相当于减排 890 万吨二氧化碳当量。

## **推动植树种草，增强碳汇能力**

2008 年全年共计完成造林任务 7157 万亩，比 2007 年增长 22.1%，完成义务植树 23.1 亿株。2009 年全国计划造林 8220 万亩，比 2008 年增加近 14%。截至 2009 年 6 月底，已完成造林 7639.5 万亩，完成植树 30.7 亿株。同时积极推进森林可持续经营，提高现有林的碳汇能力，全国启动了 128 个森林可持续经营示范点和中幼林抚育、珍稀树种培育、森林健康试点。加快推进禁牧休牧轮牧、基本草原保护和草畜平衡等草原保护制度建设，截至 2008 年年底，全国实施休牧轮牧和划区轮牧草原面积 9877 万公顷，占全国草原面积的 25.6%。2008 年，全国实施保护性耕作超过 4000 万亩，提高土壤有机质含量 0.03%，可增加农田碳汇 120 万吨。

## **加大新技术研发推广力度，科学应对气候变化**

中国不断加大对气候变化科技工作的资金投入，在各类国家科技计划中组织实施了一系列应对气候变化重点领域

的科学技术研究与示范推广工作，包括推动节能与新能源汽车、煤层气开采、天然气水合物开采、大型燃煤发电机组过程节能、分布式发电功能系统、兆瓦级风力发电机组、燃料电池、核燃料循环与核安全技术、清洁炼焦工艺与装备开发、半导体照明、废旧机电产品及塑胶资源综合利用技术等。发布了《鼓励进口技术和产品目录(2009年版)》，鼓励进口新能源汽车专用关键零部件设计制造技术、核电设备设计制造技术、太阳能热发电设备的设计制造技术、可再生能源、氢能等新能源领域关键设备的设计制造技术、煤层气(瓦斯)勘探及开发利用关键设备的设计制造技术、高炉煤气和燃气联合循环发电关键设备等气候友好技术与设备。同时，多渠道推动碳捕集与封存(CCS)等应对气候变化关键技术支撑体系建设。

## 二、适应气候变化的政策与行动

中国积极实施适应气候变化的政策和行动，增强在农业、森林与其他自然生态系统、水资源等领域，以及海岸带及沿海等脆弱地区适应气候变化能力，取得明显成效。

### 农业

2008年以来，中国制定《中华人民共和国抗旱条例》和《水生生物增殖放流管理规定》、修订《草原防火条例》、实施《保护性耕作工程建设规划（2009—2015年）》，不断完善农业领域适应气候变化的政策法规体系。2008年中国保护性耕作实施面积4000万亩，节省灌溉用水17-25亿立方米，提高了土壤肥力和抗旱节水能力。到2008年年底，中国建成50个优势农产品的产业体系，提升了农业科技创新和适应气候变化的能力。

2008年，中国大幅度增加了农业基础设施建设的投入，安排大型灌区节水改造投资59亿元，对354个大型灌区实施了续建配套与节水改造，可新增粮食生产能力50亿公斤，新增年节水能力58亿立方米。全国农业灌溉水利用系数提高到0.475。推广高效节水灌溉技术和旱作节水技术，加大节水灌溉机具设备的补贴力度，增强农业防灾抗灾减灾和综合生产能力。加大良种补贴力度，优化品种结构，实施了优势农产品区域布局规划。积极发展畜牧水产规模化标准化健

康养殖，落实动物良种补贴政策，促进了动物防疫体系建设。扩大退牧还草工程实施范围，加强人工饲草地和灌溉草场建设。2008年，建设草原围栏522.8万公顷，开展石漠化治理2.7万公顷，对严重退化草原实施补播156.9万公顷，治理退化草原23.6万公顷。

---

### 专栏 5. 适应气候变化农业开发项目

为加强和提高农业适应气候变化的能力，中国利用气候变化特别基金提供的500万美元赠款，开展适应气候变化的农业开发示范和试点项目。

项目区域覆盖黄淮海流域5省及宁夏回族自治区，涉及到农业生产和水资源管理，相关适应措施包括：

开发替代型水源；

采取节水农业技术；

促进适应型灌溉排水的设计和管理等。

这些措施经过实践检验证明成功后，将纳入国家综合农业发展规划，在全国农业综合开发项目区予以推广。

---

### 森林等自然生态系统

2008年以来，中国修订了《森林防火条例》，编制了《应对气候变化林业行动计划》和《国家湿地公园管理办法》，使保护森林资源，维护生态安全，促进森林资源利用管理更加科学化和法制化。推进集体林权制度改革，调动林权权利



人发展林业、培育森林资源的积极性，截至 2008 年年底，全国已确权到户的林地面积 12.7 亿亩，占集体林地的 50%。

---

## 专栏 6. 《应对气候变化林业行动计划》

2009 年 11 月，国家林业局发布《应对气候变化林业行动计划》。

《应对气候变化林业行动计划》规定的 3 个阶段性目标是：到 2010 年，年均造林育林面积 400 万公顷以上，全国森林覆盖率达到 20%，森林蓄积量达到 132 亿立方米，全国森林碳汇能力得到较大增长；到 2020 年，年均造林育林面积 500 万公顷以上，全国森林覆盖率增加到 23%，森林蓄积量达到 140 亿立方米，森林碳汇能力得到进一步提高；到 2050 年，比 2020 年净增森林面积 4700 万公顷，森林覆盖率达到并稳定在 26% 以上，森林碳汇能力保持相对稳定。

《林业行动计划》规定实施的 22 项主要行动，包括林业减缓气候变化的 15 项行动和林业适应气候变化的 7 项行动。

林业减缓气候变化的 15 项行动是：大力推进全民义务植树，实施重点工程造林，加快珍贵树种用材林培育，实施能源林培育和加工利用一体化项目，实施全国森林可持续经营，扩大封山育林面积，加强森林资源采伐管理，加强林地征占用管理，提高林业执法能力，提高森林火灾防控能力，提高森林病虫害鼠兔危害的防控能力，合理开发和利用生物质材料，加强木材高效循环利用，开展重要湿地的抢救性保护与恢复，开展农牧渔业可持续利用示范。

林业适应气候变化的 7 项行动是：提高人工林生态系统的适应性，建立典型森林物种自然保护区，加大重点物种保护力度，提高野生动物疫源疫病监测预警能力，加强荒漠化地区的植被保护，加强湿地保护的基础工作，建立和完善湿地自然保护区网络。

---

继续完善天然林保护、京津风沙源治理、退耕还林、三北防护林和沿海防护林等重点工程。继续推进全民义务植树、部门绿化、城市森林、农田林网和草原防护林建设。积极实施近 100 个湿地保护和恢复工程，部分重要湿地的生态状况得到明显改善。落实地方政府防沙治沙责任制，在沙区全面推进禁止滥开垦、禁止滥放牧、禁止滥樵采的“三禁”制度。继续加强生物多样性保护工作，截至 2008 年年底，林业自然保护区达到 2006 处，面积 18.4 亿亩，占国土面积 12.8%。

## 水资源

2008 年，中国政府共安排重点水源工程投资 117 亿元，南水北调东线、中线一期工程等重点水资源配置工程顺利推进。截至 2008 年年底，全国水利工程年供水能力达到 7000 多亿立方米，中等干旱年份可以基本保障城乡用水需求。2008 年，中国政府投资 115 亿元，解决了 4824 万农村人口的饮水安全问题。中国实施《取水许可管理办法》等，大力加强水资源管理，推进节水型社会建设，全面促进节水减排。按 2005 年可比价计算，中国万元 GDP 用水量从 2005 年的 304 立方米降至 2008 年的 225 立方米，万元工业增加值用水量从 169 立方米降低到 127 立方米。

2008 年，中国政府安排防洪工程投资 262 亿元，长江、黄河、淮河等大江大河治理顺利推进。截至 2008 年年底，

已建成各类水库 8.6 万多座，总库容达 6924 亿立方米；建成江河堤防 28.69 万公里，海堤 13 万多公里。目前，中国大江大河主要河段基本具备了防御新中国成立以来发生的最大洪水的能力，重点海堤设防标准提高到 50 年一遇。

2008 年，中国政府安排 21.5 亿元用于水土保持生态建设，继续实施了长江和黄河上中游、珠江上游石漠化地区、东北黑土地、丹江口库区等重点区域水土流失防治。截至 2008 年年底，全国累计治理水土流失面积 101.6 万平方公里，年均减少土壤侵蚀量达 15 亿吨以上，增加蓄水能力 250 多亿立方米；实施封育保护面积 70 万平方公里，其中 39 万平方公里的生态环境得到修复。

### **海岸带及沿海地区**

2008 年以来，中国建立了海洋领域应对气候变化业务工作体制，有关部门编制了《海岸保护与利用规划》、《海平面变化影响调查评估工作方案》和《海洋领域应对气候变化观测（监测）能力建设项目建议书》，正在组织编制《海洋领域应对气候变化年度报告》等，海洋领域应对气候变化规划体系得到进一步完善。

2008 年，中国加强海洋保护区建设工作和监督管理力度，新建 8 处国家级海洋特别保护区，设置 18 处海洋生态监控区，监控区总面积达 5.2 万平方公里。积极开展典型珍稀海洋生态区、外来物种入侵区、生态敏感区和特殊海岛的

海洋生态修复工作，先后开展了滨海湿地生态修复工程、海洋牧场关键技术研究示范项目，以及红树林种植、珊瑚礁保护工作，逐步提高海洋生态系统适应和减缓气候变化的能力。

2008年，中国加强海洋灾害应急管理，积极开展海平面上升、海岸侵蚀、海水入侵和土壤盐渍化监测、调查、评估工作，及时发布风暴潮、海浪、海水灾害预警，有效降低了各类海洋灾害所造成的人员伤亡和财产损失。

---

## 专栏 7. 中国海洋气候观测网络建设

为有效加强海洋关键气候变量（ECV）观测，中国在整合原有沿海台站、近海浮标、近海断面和志愿船观测网络的基础上，开展覆盖我国近海和邻近大洋的海洋气候观测网的建设。截至2009年10月，完成：

43个验潮站GPS观测设施建设和设备安装；

1个站位近海浮标维修改造、3个站位近海浮标投放以及威海地波雷达站基础设施建设及印度洋观测潜标投放工作；

10余艘远洋志愿船观测系统的建设工作；

14个断面5个航次的二氧化碳海-气交换通量断面调查工作。

---

## 健康领域

2008年以来，中国政府继续推进《国家环境与健康行动计划（2007—2015年）》的实施，通过改善环境与健康管理，

提高适应气候变化能力。2009年，卫生部门以适应气候变化保护公众健康为重点，推进国家级和省级环境卫生管理与应对气候变化制度建设；组建了自然灾害卫生应急工作领导小组，加强部门协作，完善自然灾害卫生应急预案体系，全面提升极端气候事件引发的公共卫生问题的应对能力。组织开展了一系列气候变化与健康影响相关研究，进一步加强了对不明原因肺炎、人感染高致病性禽流感等气候因素相关传染病的监测和防控。

### 其他领域

2008年以来，中国加强了对气候可行性论证的管理，规范气候可行性论证活动，以便合理开发利用气候资源，避免或者减轻规划和建设项目实施后可能受气象灾害、气候变化的影响，或者可能对局地气候产生的影响。

---

## 专栏 8. 《气候可行性论证管理办法》第四条

与气候条件密切相关的下列规划和建设项目应当进行气候可行性论证：

- （一）城乡规划、重点领域或者区域发展建设规划；
  - （二）重大基础设施、公共工程和大型工程建设项目；
  - （三）重大区域性经济开发、区域农（牧）业结构调整建设项目；
  - （四）大型太阳能、风能等气候资源开发利用建设项目；
  - （五）其他依法应当进行气候可行性论证的规划和建设项目。
-

2008年，中国加快气象部门科技创新体系建设，加强气候变化研究，大力提升气象灾害风险评估和应急响应等科技支撑能力。初步建立功能完备的公共气象服务业务平台，完善气候系统观测网，提高气象预警服务信息发布时效，增强全社会应对极端天气气候灾害的预警预报能力和应急保障能力。

### 三、地方应对气候变化行动

为落实《中国应对气候变化国家方案》，中国各地方政府在中央政府的领导下，积极开展应对气候变化行动，使应对气候变化成为推动各地经济转型和实现可持续发展的重要动力，主要行动包括以下几个方面：

#### 建立多部门参与的决策协调机制

为统筹协调好地方应对气候变化工作，中国地方政府陆续建立起多部门参与的应对气候变化决策协调机制，保障地方应对气候变化工作的贯彻落实。目前，全国大部分省级地方政府陆续成立了由省长(自治区主席、直辖市市长)任组长的应对气候变化领导小组，对于贯彻国家应对气候变化的重大方针、政策，研究制定地方应对气候变化的工作重点和措施，统一部署地方应对气候变化工作，协调解决工作中的重大问题起到了重要作用。

#### 制定和颁布地方应对气候变化方案

为切实贯彻落实应对气候变化国家方案，中国省级地方政府均编制了省级应对气候变化方案，通过对现有情况的分析，提出了应对气候变化的指导思想、原则及目标，以及减缓和适应的重点领域。地方方案的制定与实施有力推动了国家气候变化减缓和适应政策的有效落实，促进了中国应对气

候变化工作的全面展开。

---

## 专栏 9. 江苏省应对气候变化方案(摘要)

江苏省处于北亚热带与暖温带的过渡气候带，具有明显的季风特征。

江苏省正处于工业化转型期和城市化加速发展期，2007 年全省国内生产总值 25560 亿元，居全国第三；人均国内生产总值 33689 元，居全国第五。三次产业增加值结构为 6.7:55.9:37.4。江苏省能源结构以煤为主，2007 年一次性能源消费量为 1.76 亿吨标准煤，其中煤炭所占比例为 74.74%，石油为 19.92%，天然气、水电、核电、风能、太阳能等为 5.34%。江苏省现有一座核电站，沿海滩涂风能资源等清洁能源开发利用已经起步，但目前所占比重较小。

2007 年江苏省温室气体排放总量约为 82445.71 万吨二氧化碳当量。其中化石燃料燃烧排放的二氧化碳是最主要来源，占温室气体排放总量的 72.7%。林业碳汇约折合为 73.8 万吨二氧化碳当量。

江苏省应对气候变化工作在节能降耗、优化能源结构、防灾减灾能力建设、水利管理和基础设施建设、生态省建设、政策法规制度建设等领域取得了积极进展。但气候变化对江苏省的影响也日益明显，主要表现在气候变化增加了农业生产的不稳定性，气候变化以及极端天气气候事件对生态系统、水资源区域平衡造成影响，特别是气候变化导致海平面上升影响到江苏省海岸带和海洋生态系统，并且台风等极端天气气候事件影响到交通设施安全。

应对气候变化给江苏省以煤为主的能源消费结构、重化工和新型工业化加速发展阶段的发展模式、作为全国粮食主产区的农业生产、储量丰富但时空分布不均衡的水资源以及发展迅速的海洋产业带来了严峻挑战。

江苏省将坚持以科学发展观为指导，通过推进工业结构优化升级、大力发展清洁能源和可再生能源、加强提高能源效率方面的技术创新与应用、推动重点行业节能、发展循环经济、促进城市节能、加强林业管理和城乡废弃物管理等重点



领域项目和政策措施减缓温室气体排放,并重点增强农业、海岸带及海洋生态区、湿地自然生态系统、水资源保护与管理 and 公共卫生体系等领域适应气候变化的能力,努力实现控制温室气体排放取得明显成效,适应气候变化的能力不断增强,气候变化领域的机构和体制建设得到进一步加强,公众的气候变化意识得到较大提高的应对气候变化总体目标。

---

### **积极开展清洁发展机制项目合作**

为有效促进可再生能源发展和节能降耗工作,减少温室气体排放,各地方积极开发清洁发展机制(CDM)项目。全国建立了28个省级CDM技术服务中心,累计培训近万人次,推动了国内CDM活动的开发与能力建设。截至2009年6月,全国共批准项目2174个,其中获批项目数最多的三个省份依次为水能和风能比较丰富、经济相对落后的云南、四川和内蒙古;按照项目达到的年减排量估算,最多的三个省份依次为四川、江苏和浙江。CDM项目的开发有效推动了应对气候变化的国际合作,促进了企业积极参与应对气候变化工作,激励企业发挥了其作为中国减缓温室气体排放关键力量的作用。

### **研究制定促进低碳经济发展的政策与措施**

为促进节能减排、创造以低碳排放为特征的新的经济增长点,许多地方积极探索发展低碳经济。全国有多个城市提出了建设低碳城市的设想,广东、湖北、重庆、江西南昌、

河北保定等省、市启动了低碳经济发展实施方案的工作。将应对气候变化与地方可持续发展有机结合，为促进地方经济转型提供了新的动力。地方政府还开展了针对气候变化与发展低碳经济的专业培训，着力提高政府管理人员有关气候变化和低碳经济的认识和能力。

---

## 专栏 10. 绿色奥运

2001年北京获得2008年奥运会举办权时，向世人做出了“绿色奥运”的承诺，包括实现城市绿化覆盖率超过40%，城市林木覆盖率接近50%，山区林木覆盖率达到70%，全市形成3道绿色屏障，市区建成1.2万公顷的绿化隔离带，全市自然保护区面积不低于全市国土面积的8%，“五河十路”两侧形成2.3万公顷的绿化带，在奥运会召开之际，北京实现了“绿色奥运”的承诺。

北京奥运会还在奥运场馆设计、建设、运行等方面，充分体现了保护全球气候的理念。奥运场馆新建、改建了太阳能发电并网系统、太阳能热水系统、地源热泵和水源热泵、风电等新能源系统，利用了自然通风和光导管、节能灯、太阳能路灯等绿色照明及建筑节能技术。北京采取了各种措施减少和抵消举办奥运会所产生的温室气体排放，包括提前进行了市内轨道交通建设、扩大轨道交通覆盖面积，大幅提高公共汽车和出租车使用清洁能源的比例，奥运中心区采用先进、环保的汽车技术，限制机动车行驶、鼓励市民改变出行方式等，基本上实现了碳平衡。通过北京奥运会这个载体，还提高了公众保护气候的意识。

---

## 四、气候变化领域国际合作

任何国家面对气候变化都不可能独善其身，也无法单独承担应对气候变化的重任。应对这一挑战，需要国际社会同舟共济、齐心协力。中国本着互利共赢的原则继续积极参与和推动应对气候变化的国际合作。

2008年以来，中国国家主席和国务院总理分别在联合国气候变化峰会、八国集团同发展中国家领导人对话会议、二十国集团峰会、主要经济体能源安全和气候变化论坛领导人会议、亚欧首脑会议等多边场合以及双边交往中，进一步全面阐述了中国对气候变化问题的立场和主张，并宣布了中国进一步应对气候变化的政策和措施，努力促进国际社会在应对气候变化方面达成共识。

中国努力促进《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的全面、有效和持续实施，积极而建设性地参加了公约和议定书框架下的谈判。中国政府公布《落实巴厘路线图——中国政府关于哥本哈根气候变化会议的立场》，提出了中国关于哥本哈根气候变化会议的原则，目标，就进一步加强《公约》的全面、有效和持续实施，关于发达国家在《京都议定书》第二承诺期进一步量化减排指标等方面阐明了立场，努力推动哥本哈根会议取得成功。

中国积极参加国际海事组织和国际民航组织关于温室

气体减排技术方面的讨论。中国专家积极参加政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的前期准备工作。在全球环境基金（GEF）资金支持下，中国启动了《中华人民共和国气候变化第二次国家信息通报》的编制工作。

---

## 专栏 11. 中华人民共和国气候变化第二次国家信息通报

与初始国家信息通报相比，中华人民共和国气候变化第二次国家信息通报在如下方面有了新的进展。

在国家温室气体清单编制方面：

报告年份为 2005 年。与初始国家信息通报的报告年份 1994 年相比，2005 年中国的能源、工业生产、农业、林业、废弃物等活动水平都发生了较大的变化，需要重新对活动水平数据开展大量的抽样调查、统计分析等；

温室气体的报告范围从 3 种（CO<sub>2</sub>、N<sub>2</sub>O、CH<sub>4</sub>）扩大到 6 种（CO<sub>2</sub>、N<sub>2</sub>O、CH<sub>4</sub>、HFCs、PFCs、SF<sub>6</sub>）；

将建立国家温室气体数据库管理系统；

将加强温室气体排放预测能力。

在信息通报覆盖的地理范围方面，从中国大陆扩大到了包括香港特别行政区和澳门特别行政区。

---

中国积极落实胡锦涛主席在亚太经合组织会议上提出的“亚太森林恢复与可持续管理网络”倡议，承担了该网络的秘书处工作，召开了网络启动会，发布了网络框架文件，网络已经开始正式运行。

在双边方面，中国继续加强和拓展与相关国家和地区之间的气候变化对话与合作，签署或草签了《中国—澳大利亚气候变化部长级对话联合声明》、《关于促进中韩绿色经济合作的谅解备忘录》、中美《加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》、《建筑与社区节能领域谅解备忘录》等一系列相关的联合声明、谅解备忘录和合作协议等。

中国与联合国以及国际组织、国外研究机构积极开展气候变化领域合作，签署了一系列合作研究协议，实施了一批研究项目。相关研究成果为中国应对气候变化政策的制定提供了有益参考。

---

## 专栏 12. 中国积极参与碳捕集与封存技术方面的国际合作

2003 年开始，中国参加了碳捕集与封存领导人论坛活动。

2005 年，中国科技部同欧洲委员会签署了关于利用碳捕集与封存技术(CCS)实现煤炭利用近零排放合作(NZEC)的谅解备忘录。该合作分三个阶段开展，第一阶段开展能力建设和示范项目的预可行性研究，第二阶段将开展示范工程的可行性研究，第三阶段将在中国建设和运行 CCS 示范工程。

2006 年，欧盟的 12 家机构和中国的 8 家单位共同合作，参加欧盟第六框架计划的研究项目“中欧碳捕获与封存合作项目(Cooperation Action within CCS China-EU, COACH)”的研究。该项目主要研究内容包括：碳捕获技术在燃煤电厂中的应用、中国二氧化碳地质封存潜力、相关法律法规与融资机制等。2008 年，中欧双方启动了“碳捕获和存储监管活动支持”项目(STRACO<sub>2</sub>项目)，为欧洲目前正在制定和实施的、用于零排放的碳捕获和存储技术的综合监管框架提供

支持，同时为中欧双方在碳捕获和存储方面的合作奠定基础。

2007 年，华能集团与澳大利亚联邦科学工艺研究组织达成协议，合作开展燃烧后捕集的研究，在北京高碑店热电厂建设捕集量 3000 吨/年的试验示范装置。该示范装置已经成功捕集并提纯出纯度为 99.99% 的二氧化碳。

2008 年 9 月，山西省科技厅与美国怀俄明州地质调查局共同签署了二氧化碳地质封存合作备忘录。

2009 年，中国参加了由澳大利亚政府发起成立的全球碳捕集与封存研究院。

---

中国与发展中国家不断深化包括应对气候变化在内的各领域的务实合作。温家宝总理在中非合作论坛发表讲话，提出全面推进中非新型战略伙伴关系。第一，加强战略协调，维护共同利益；第二，落实千年发展目标，改善非洲民生；第三，提升经贸合作，实现互利共赢；第四，促进人文交流，巩固中非友好；第五，拓宽合作领域，加强机制建设。按照上述原则，中国为发展中国家应对气候变化提供力所能及的援助，帮助有关国家发展卫星监测，完善基础设施，开发新能源，提高农业生产，建设医疗设施，培训科技人员，增强减缓和适应气候变化的能力。在培训方面，2008 年 12 月，中国在吉布提举办了“清洁发展机制与可再生能源培训班”；2009 年 6 月，在北京举办了“发展中国家应对气候变化官员研修班”；2009 年 7 月，在北京为来自非洲国家的官员和学者举办了“发展中国家气候及气候变化国际高级研修班”。

---

## 专栏 13 中国积极向发展中国家提供援助

2006 年以来，中国扩大了对非洲援助规模，向非洲提供优惠贷款和优惠出口卖方信贷，设立中非发展基金支持中国企业到非洲投资，免除同中国有外交关系的所有非洲重债穷国和最不发达国家截至 2005 年底到期的政府无息贷款债务，把同中国有外交关系的非洲最不发达国家输华商品零关税待遇受惠商品由 190 个税目扩大到 440 多个，在非洲国家建立经济贸易合作区，为非洲培训各类人才、派遣专家、援建医院和学校等。

2009 年，中国政府再次宣布促进中非合作新举措，包括在气象卫星监测、新能源开发利用、沙漠化防治、城市环境保护等领域加强合作，为非洲援建太阳能、沼气、小水电等 100 个清洁能源项目；加强科技合作，实施 100 个中非联合科技研究示范项目；向非洲国家提供 100 亿美元优惠性质贷款，增强非洲融资能力；对非洲与中国有邦交的重债穷国和最不发达国家免除截至 2009 年底对华到期未还的政府无息贷款债务；逐步给予非洲与中国建交的最不发达国家 95% 的产品免关税待遇，2010 年年内首先对 60% 的产品实施免关税；进一步加强农业合作，援建农业示范中心，派遣农业技术专家，培训农业技术人员，提高非洲实现粮食安全能力等。

中国还对南太平洋、加勒比等地区小岛屿国家提供了支持与帮助，包括进一步扩大双边贸易，对基础设施、航空运输、通信和城市改造等领域的项目提供人民币优惠贷款，对原产于萨摩亚、瓦努阿图的 278 个税目商品实施零关税待遇，免除部分国家的到期债务等。

---

中国以多种方式积极推动公约框架下的技术转让。中国政府与联合国于 2008 年 11 月在北京共同举办了“应对气

候变化技术开发与转让高级别研讨会”，发表了《应对气候变化技术开发与转让北京宣言》。中国也在公约缔约方会议以及长期合作行动特设工作组下就促进技术转让提出了切实可行而有效的机制建议。

中国国家气候变化专家委员会多次与主要发达国家和发展中国家的智库机构进行科技交流和政策对话，推动了在气候变化科技研发、技术转让、公众教育和信息共享等方面的国际合作。

---

#### 专栏 14. 应对气候变化技术开发与转让高级别研讨会

该研讨会由中国政府与联合国于 2008 年 11 月 7-8 日在北京共同举办，来自 70 多个国家的政府官员和相关国际组织、企业、学术团体及非政府组织的代表共 700 多人与会。中国国务院总理温家宝出席会议开幕式并致辞，联合国秘书长潘基文向大会发来贺词。

参加研讨会的各国部长与政府代表重申坚持《联合国气候变化框架公约》与“巴厘行动计划”，认为必须按照“共同但有区别的责任”原则和各自能力，在可持续发展的框架下和消除贫困的努力中应对气候变化。

会议通过了《应对气候变化技术开发与转让北京宣言》，强调技术在应对气候变化中的关键作用，认为需要加快相关技术的研究、开发与应用，强调技术转让的重要性，特别是对最不发达国家的相关能力建设。会议认为应致力于消除政策、知识、体制、资金和法律方面的障碍，并创设激励，以促进减缓与适应气候变化技术的有效转让与推广。同时，为应对气候变化的严峻挑战，需要更有效利用现有机制，需要有涵盖技术开发与转让各阶段的全新的、创造性的国际合作机制。



中国继续积极参与清洁发展机制的实施。截至 2009 年 9 月 18 日，中国在联合国注册的清洁发展机制合作项目达到 632 个，这些项目预期的年减排量为 1.88 亿吨二氧化碳当量，中国项目已经获得签发的减排量达 1.5 亿吨二氧化碳当量。

## 五、体制机制建设与公众意识提高

建立有效的体制机制是应对气候变化的重要保障。2008年6月，中共中央政治局就全球气候变化和加强应对气候变化能力建设进行了集体学习，胡锦涛总书记强调各级党委和政府要高度重视，加强领导，完善规划，搞好协调，落实措施。2009年8月，国务院总理温家宝主持召开了国务院常务会议，听取并审议了发展改革委关于应对气候变化工作情况的报告，并研究部署应对气候变化有关工作。同月，全国人民代表大会常务委员会专门听取和审议了国务院关于应对气候变化工作情况的报告，通过了《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》。中国已经形成了由国家应对气候变化领导小组统一领导、国家发展和改革委员会归口管理、各有关部门分工负责、各地方各行业广泛参与的国家应对气候变化工作机制。

---

### 专栏 15. 全国人民代表大会积极促进应对气候变化工作

全国人民代表大会是中国最高国家权力机关，行使立法权，其常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人民代表大会从自身的职能和职责出发，采取了多方面的措施促进应对气候变化的工作。这些措施主要包括批准相关的国际公约、制定相关的法律、批准国民经济和社会发展规划纲要，发布积极应对气候变化决议等。

2009年8月，全国人民代表大会常务委员会专门听取和审议了国务院关于应对气候变化工作情况的报告，并通过了《全国人民代表大会常务委员会关于积极

应对气候变化的决议》。

决议强调应对气候变化是我国经济社会发展面临的重要机遇和挑战，积极应对气候变化，事关我国经济社会发展全局和人民群众切身利益。要求应对气候变化必须深入贯彻落实科学发展观，坚持节约资源和保护环境的基本国策，以增强可持续发展能力为目标，以保障经济发展为核心，以科学技术进步为支撑，加快转变发展方式，不断提高应对气候变化的能力。要强化节能减排，努力控制温室气体排放；要增强适应气候变化能力；要充分发挥科学技术的支撑和引领作用；要立足国情发展绿色经济、低碳经济；要把积极应对气候变化作为实现可持续发展战略的长期任务纳入国民经济和社会发展规划，明确目标、任务和要求。

决议同时强调要把加强应对气候变化的相关立法纳入立法工作议程，为应对气候变化提供更加有力的法制保障，将应对气候变化的工作作为人大监督工作的重点之一，以加强对有关法律实施情况的监督检查，保证法律的有效实施。决议也提出要努力提高全社会应对气候变化的参与意识和能力，加强全社会尤其是青少年应对气候变化的教育，提高全民对气候变化问题的科学认识，增强企业、公众节约利用资源的自觉意识，倡导绿色低碳、健康文明的生活方式和消费方式。

---

为进一步做好应对气候变化工作，中国政府新设立了若干职能机构以加强适应和减缓气候变化的体制机制建设。国家发展和改革委员会在 2008 年机构改革中设立了应对气候变化司，其主要职责是：综合分析气候变化对经济社会发展的影响，组织拟订应对气候变化重大战略、规划和重大政策；牵头承担国家履行《联合国气候变化框架公约》相关工作，会同有关方面牵头组织参加气候变化国际谈判工作；协调开展应对气候变化国际合作和能力建设；组织实施清洁发展机

制工作；承担国家应对气候变化领导小组有关具体工作。

为适应加强能源统计和应对气候变化的工作需要，2008年9月国家统计局加强了能源统计工作，新设立了能源统计司，负责组织实施能源统计调查、搜集、整理和提供有关调查数据，组织实施对全国及各地区主要耗能行业节能和重点耗能企业能源使用、节约以及资源循环利用状况的统计监测。在全国开展了能源统计指标体系、调查体系和监测体系的建设，进一步完善了单位GDP能耗核算制度，建立、健全和完善了一系列能源统计、评估和考核体系。全国各地也完善了能源统计机构设置和人员配备，加强了能源统计工作。此外，工业和信息化部设立了节能与综合利用司，负责工业和通信领域的节能减排与应对气候变化工作。

为支持国内应对气候变化的活动，中国政府批准建立了中国清洁发展机制基金，用于促进国家应对气候变化的能力建设、提高公众意识、支持减缓和适应气候变化的具体行动。基金目前已经为国家应对气候变化的能力建设和政策研究安排了赠款支持，并开展了基金资金有偿使用的业务准备。

中国政府注重提升公众的气候变化意识，普及和传播气候变化的科学知识，培养公众减缓和适应气候变化的能力。

中国政府加强了气候变化问题的宣传教育，组织编写并出版了一系列气候变化及气象灾害防御的科普宣传画册和宣传短片，利用平面、网络和影视媒体进行气候变化科普宣

传；正在进行第二次《气候变化国家评估报告》和《中国气候变化与环境演变：2012》等国家评估报告的编写工作；开通了“水利应对气候变化”等一系列宣传网站，对公众进行应对气候变化知识的宣传和教育。

中国政府通过多种途径提高公众的环境意识。组织了气候变化进社区、进公交、进学校、进农村等宣传活动，开展了“社区千家家庭碳排放调查及公众教育项目”、“植树造林、参与碳补偿、消除碳足迹”、“气候变化与健康”专项宣传、“气候变化与人类健康科普展览”等一系列大型宣传活动，引导居民应对气候变化、实践低碳生活；进行了公众气候变化意识调查。2008年5月启动的“适应气候变化农业综合开发项目”，支持了6个省(自治区)农业部门适应气候变化能力建设，并提高了地方政府和公众对气候变化的认识；2009年6月在全国范围内举办的“节能宣传周”活动通过各种形式的节能宣传活动，传播节能理念，普及节能知识；还通过举办“技术开发与转让高级别会议”、“2009中国国际节能减排和新能源科技博览会”、“关注气候变化：挑战、机遇与行动”论坛等一系列活动，促进了中国与国际社会在相关领域的合作，增强了公众应对气候变化和节能的意识。

## 结束语

中国正处于工业化中期阶段、全面建设小康社会的关键时期。积极应对气候变化，不仅事关人类生存和各国发展，而且事关中国经济社会发展全局和人民群众切身利益。中国全国人民代表大会常务委员会通过决议，把积极应对气候变化作为实施可持续发展战略的长期任务纳入国民经济和社会发展规划，这将为中国全面推进应对气候变化各项工作提供根本保障。

中国国家主席胡锦涛在联合国气候变化峰会上的讲话中，明确提出了中国今后一个时期应对气候变化的目标，即“将进一步把应对气候变化纳入经济社会发展规划，并继续采取强有力的措施。一是加强节能、提高能效工作，争取到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年有显著下降。二是大力发展可再生能源和核能，争取到2020年非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右。三是大力增加森林碳汇，争取到2020年森林面积比2005年增加4000万公顷，森林蓄积量比2005年增加13亿立方米。四是大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济，研发和推广气候友好技术。”中国将从基本国情和发展阶段的特征出发，坚定不移地走可持续发展道路，与世界各国一起，积极应对气候变化。

## 附录一

# 携手应对气候变化挑战 ——在联合国气候变化峰会开幕式上的讲话

(2009年9月22日，美国纽约)

中华人民共和国主席 胡锦涛

潘基文秘书长，

各位同事：

今天，各国领导人汇聚联合国，共商应对气候变化大计，这对推动国际社会有力应对气候变化这一全球性挑战具有十分重要的意义。

全球气候变化深刻影响着人类生存和发展，是各国共同面临的重大挑战。37年来，从斯德哥尔摩到里约热内卢，从京都到巴厘岛，我们为保护全球环境、应对气候变化共同努力，取得显著成就。这是世界各国不断加深认知、不断凝聚共识、不断应对挑战的历史进程。《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》已成为各方公认的应对气候变化主渠道，共同但有区别的责任原则已成为各方加强合作的基础，走可持续发展道路、实现人与自然相和谐已成为各方共同追求的目标。

气候变化是人类发展进程中出现的问题，既受自然因素影响，也受人类活动影响，既是环境问题，更是发展问题，

同各国发展阶段、生活方式、人口规模、资源禀赋以及国际产业分工等因素密切相关。归根到底，应对气候变化问题应该也只能在发展过程中推进，应该也只能靠共同发展来解决。

应对气候变化，涉及全球共同利益，更关乎广大发展中国家发展利益和人民福祉。在应对气候变化过程中，必须充分考虑发展中国家的发展阶段和基本需求。发展中国家历史排放少、人均排放低，目前受发展水平所限，缺少资金和技术，缺乏应对气候变化能力和手段，在经济全球化进程中处于国际产业链低端，承担着大量转移排放。当前，发展中国家的首要任务仍是发展经济、消除贫困、改善民生。国际社会应该重视发展中国家特别是小岛屿国家、最不发达国家、内陆国家、非洲国家的困难处境，倾听发展中国家声音，尊重发展中国家诉求，把应对气候变化和促进发展中国家发展、提高发展中国家发展内在动力和可持续发展能力紧密结合起来。

各位同事！

应对气候变化，实现可持续发展，是摆在我们面前一项紧迫而又长期的任务，事关人类生存环境和各国发展前途，需要各国进行不懈努力。当前，我们在共同应对气候变化方面应该坚持以下几点。

第一，履行各自责任是核心。共同但有区别的责任原则



凝聚了国际社会共识。坚持这一原则，对确保国际社会应对气候变化努力在正确轨道上前行至关重要。发达国家和发展中国家都应该积极采取行动应对气候变化。根据《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》的要求，积极落实“巴厘路线图”谈判。发达国家应该完成《京都议定书》确定的减排任务，继续承担中期大幅量化减排指标，并为发展中国家应对气候变化提供支持。发展中国家应该根据本国国情，在发达国家资金和技术转让支持下，努力适应气候变化，尽可能减缓温室气体排放。

第二，实现互利共赢是目标。气候变化没有国界。任何国家都不可能独善其身。应对这一挑战，需要国际社会同舟共济、齐心协力。支持发展中国家应对气候变化，既是发达国家应尽的责任，也符合发达国家长远利益。我们应该树立帮助别人就是帮助自己的观念，努力实现发达国家和发展中国家双赢，实现各国利益和全人类利益共赢。

第三，促进共同发展是基础。发展中国家应该统筹协调经济增长、社会发展、环境保护，增强可持续发展能力，摆脱先污染、后治理的老路。同时，不能要求发展中国家承担超越发展阶段、应负责任、实际能力的义务。从长期看，没有各国共同发展，特别是没有发展中国家发展，应对气候变化就没有广泛而坚实的基础。

第四，确保资金技术是关键。发达国家应该担起责任，

向发展中国家提供新的额外的充足的可预期的资金支持。这是对人类未来的共同投资。气候友好技术应该更好服务于全人类共同利益。应该建立政府主导、企业参与、市场运作的良性互动机制，让发展中国家用得上气候友好技术。

各位同事！

中国取得了巨大发展成就，人民生活和社会面貌发生了深刻变化。中国经济总量虽然已处于世界前列，但人均国内生产总值仍排在全球 100 位之后。中国仍是世界上最大发展中国家，人口占世界五分之一，城乡、区域、经济社会发展不平衡，面临的困难还很多，实现现代化还有很长的路要走。中国从对本国人民和世界人民负责任的高度，充分认识到应对气候变化的重要性和紧迫性，已经并将继续坚定不移为应对气候变化作出切实努力，并向其他发展中国家提供力所能及的帮助，继续支持小岛屿国家、最不发达国家、内陆国家、非洲国家提高适应气候变化能力。

中国高度重视和积极推动以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，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。

中国已经制定和实施了《应对气候变化国家方案》，明确提出 2005 年到 2010 年降低单位国内生产总值能耗和主要

污染物排放、提高森林覆盖率和可再生能源比重等有约束力的国家指标。仅通过降低能耗一项，中国5年内可以节省能源6.2亿吨标准煤，相当于少排放15亿吨二氧化碳。

今后，中国将进一步把应对气候变化纳入经济社会发展规划，并继续采取强有力的措施。一是加强节能、提高能效工作，争取到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年有显著下降。二是大力发展可再生能源和核能，争取到2020年非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右。三是大力增加森林碳汇，争取到2020年森林面积比2005年增加4000万公顷，森林蓄积量比2005年增加13亿立方米。四是大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济，研发和推广气候友好技术。

各位同事！

世界期待着我们就事关人类生存和发展的气候变化问题作出抉择。我相信，只要我们本着对各自国家和人类社会负责任的态度，立足现实，着眼未来，坚持《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》主渠道地位，坚持共同但有区别的责任原则，坚持“巴厘路线图”的授权，哥本哈根大会就会成为国际社会合作应对气候变化新的里程碑。中国愿同各国携手努力，共同为子孙后代创造更加美好的未来！

## 附录二

# 国家应对气候变化及节能减排工作领导小组部署应对气候变化有关工作

2009年6月5日，国家应对气候变化领导小组暨国务院节能减排工作领导小组召开会议，听取并审议了发展改革委关于2008年节能减排工作进展情况、2009年工作安排以及应对气候变化有关工作情况的汇报。国务院总理、国家应对气候变化及节能减排工作领导小组组长温家宝主持会议并讲话。

会议指出，“十一五”前三年，经过全国各地各部门的共同努力，节能减排取得重要进展。全国单位GDP能耗累计下降10.1%，二氧化硫、化学需氧量（COD）排放总量累计分别下降8.95%和6.61%。今年一季度，全国单位GDP能耗同比下降2.89%，降幅提高0.27个百分点。

会议强调，虽然节能减排取得重要进展，但面临的形势依然严峻，任务相当艰巨。要坚持以科学发展观为指导，进一步增强做好节能减排工作的紧迫感和责任感，把节能减排作为调整经济结构、转变发展方式的重要抓手，作为应对国际金融危机、促进经济发展的新的增长点，全面深化改革，完善体制机制，加大工作力度，打好节能减排攻坚战。（一）

严控“两高”行业盲目扩张。严格执行国家产业政策和项目管理规定，强化用地审查、节能评估、环境影响评价，从严控制“两高”行业低水平重复建设，继续控制“两高一资”产品出口。2009年，“上大压小”关停小火电机组1500万千瓦，淘汰落后炼铁产能1000万吨、炼钢产能600万吨、水泥产能5000万吨。完善淘汰落后产能退出机制。（二）突出抓好重点工程和重点领域。加大中央和地方财政对节能减排重点工程投入力度，引导社会投资。2009年，形成工程节能能力7500万吨标准煤，新增城市污水日处理能力1000万立方米，新增燃煤电厂烟气脱硫设施5000万千瓦以上。继续推进千家企业节能行动，形成2000万吨标准煤的节能能力。完善北方采暖地区既有居住建筑节能改造6000万平方米。鼓励汽车、家电“以旧换新”。（三）大力发展循环经济。建立循环经济发展专项资金，支持循环经济技术开发、示范推广、能力建设。加快再生资源回收体系建设。继续推动“限塑”、秸秆综合利用，治理商品过度包装。（四）加快高效节能产品推广。实施“节能产品惠民工程”，通过财政补贴方式推广高效节能空调、冰箱等10大类产品；支持在北京、上海、重庆等13个城市开展节能与新能源汽车示范试点，推广节能灯1.2亿只。（五）深化改革，完善政策。落实成品油价格和税费改革方案。完善天然气价格形成机制。修订高污染、

高环境风险产品名录。进一步扩大用于节能减排的企业债券发行规模。推进有条件的地区开展排污权有偿使用和交易试点。制定发布固定资产投资项目节能评估和审查办法、城镇排水及污水处理条例。修订重点用能单位节能管理办法、能效标识管理办法，继续组织制订、修订高耗能产品能耗限额强制性国家标准和产品强制性能效标准。（六）加强节能减排监管，强化目标责任制。将省级政府2008年节能减排目标责任评价考核结果向社会公告，落实奖惩措施，加强督促检查，进一步强化政府的主导责任。（七）加强能力建设。加快完善节能减排统计、监测和考核体系。加强人才培养，强化科技支撑。（八）积极参与国际合作。切实加强双边、区域和多边在节能、新能源和低碳技术研发等方面的合作。

会议认为，今年年底在哥本哈根举行的联合国气候变化会议将就事关人类生存和发展的气候变化问题做出抉择，是国际社会携手合作应对挑战的重要机遇。中国将积极参与谈判，发挥建设性作用，全力推动哥本哈根会议取得积极成果。我们赞同会议把落实“巴厘路线图”作为核心任务，进一步推动和加强联合国气候变化框架公约及其京都议定书的全面、有效和持续实施；紧扣“巴厘路线图”授权，遵循公约和议定书基本框架，体现“共同但有区别的责任”原则和公平原则，坚持可持续发展原则，平衡处理减缓和适应气候变化问题；重点解决减缓、适应、技术转让、资金支持问题。

中国政府高度重视气候变化问题，多年来一直采取积极应对行动，认真实施《应对气候变化国家方案》。在当前面临金融危机的形势下，我们积极应对气候变化的决心不动摇，行动不松懈。我们要把应对气候变化、降低二氧化碳排放强度纳入国民经济和社会发展规划，采取法律、经济、科技的综合措施，全面推进应对气候变化的各项工作，为国际社会合作解决气候变化问题做出积极贡献。

国务院副总理、国务院节能减排工作领导小组、国家应对气候变化领导小组副组长李克强，国务委员、领导小组副组长戴秉国出席了会议。国家应对气候变化领导小组成员、国务院节能减排工作领导小组成员参加了会议，有关部门负责人列席了会议。

## 附录三

# 国务院关于应对气候变化工作情况的报告

——2009年8月24日在第十一届全国人民代表大会  
常务委员会第十次会议上  
发展改革委副主任 解振华

委员长、各位副委员长，秘书长、各位委员：

我受国务院委托，向全国人大常委会第十次会议报告关于应对气候变化的工作情况，请予审议。

### 一、气候变化是人类社会可持续发展面临的重大挑战

**全球气候变暖已是不争的事实。**目前国际社会关注的气候变化，主要是指由于人为活动排放温室气体造成大气组成改变，引起以变暖为主要特征的全球气候变化。政府间气候变化专门委员会第四次评估报告表明，大气中二氧化碳浓度已从工业革命前的 280ppm（百万分之一单位）上升到 2005 年的 379ppm，超过了近 65 万年以来的自然变化范围，近百年来全球地表平均温度上升了 0.74℃。

**全球气候变化的原因。**引起气候变化的原因，既有自然因素，也有人为因素。在人为因素中，主要是由于工业革命以来人类活动特别是发达国家工业化过程的经济活动引起的。化石燃料燃烧和毁林、土地利用变化等人类活动所排放



温室气体导致大气温室气体浓度大幅增加，温室效应增强，从而引起全球气候变暖。据美国橡树岭实验室研究报告，自1750年以来，全球累计排放了1万多亿吨二氧化碳，其中发达国家排放约占80%。

**全球气候变化的影响。**气候变化导致灾害性气候事件频发，冰川和积雪融化加速，水资源分布失衡，生物多样性受到威胁。气候变化还引起海平面上升，沿海地区遭受洪涝、风暴等自然灾害影响更为严重，小岛屿国家和沿海低洼地带甚至面临被淹没的威胁。气候变化对农、林、牧、渔等经济社会活动都会产生不利影响，加剧疾病传播，威胁社会经济发展和人民群众身体健康。据政府间气候变化专门委员会报告，如果温度升高超过 $2.5^{\circ}\text{C}$ ，全球所有区域都可能遭受不利影响，发展中国家所受损失尤为严重；如果升温 $4^{\circ}\text{C}$ ，则可能对全球生态系统带来不可逆的损害，造成全球经济重大损失。

**气候变化对我国的影响。**据2006年我国发布的《气候变化国家评估报告》，气候变化对我国的影响主要集中在农业、水资源、自然生态系统和海岸带等方面，可能导致农业生产不稳定性增加、南方地区洪涝灾害加重、北方地区水资源供需矛盾加剧、森林和草原等生态系统退化、生物灾害频发、生物多样性锐减、台风和风暴潮频发、沿海地带灾害加剧、有关重大工程建设和运营安全受到影响。

**气候变化对我国实现可持续发展的挑战。**我国正处在全面建设小康社会的关键时期，同时也处于工业化、城镇化加快发展的重要阶段，发展经济和改善民生的任务十分繁重。我国人口众多、气候条件复杂、生态环境脆弱，最易遭受气候变化不利影响，适应气候变化的任务十分艰巨，生态文明建设面临新的要求。我国作为发展中国家，经济发展水平相对较低，人均收入只有 3000 多美元，还有大量的贫困人口，发展仍然是第一要务。在我国目前的发展阶段，能源结构以煤为主，经济结构性矛盾仍然突出，增长方式依然粗放，能源资源利用效率较低，能源需求还将继续增长，控制温室气体排放面临巨大压力和特殊困难，是我国实现可持续发展的重大制约因素。同时，积极应对气候变化，控制温室气体排放，也为我国落实科学发展观、加快转变经济发展方式带来重要机遇。

## **二、国际上应对气候变化的主张和我国的立场**

全球气候变化问题引起了国际社会的普遍关注。1979 年第一次世界气候大会呼吁保护气候；1992 年通过的《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》），确立了发达国家与发展中国家“共同但有区别的责任”原则；1997 年通过的《京都议定书》（以下简称《议定书》），确定了发达国家 2008—2012 年的量化减排指标；2007 年 12 月达成的巴厘路线图，确定就加强《公约》和《议定书》的实施分头展开谈判，并

于 2009 年 12 月在哥本哈根举行的缔约方会议上取得成果。

今年年底的哥本哈根会议成为各方关注焦点。落实巴厘路线图的谈判已进入关键阶段，谈判的核心是要不要坚持《公约》、《议定书》和巴厘路线图，发达国家要不要继续率先减排，如何体现“共同但有区别的责任”原则和公平原则。总体上看，气候变化国际谈判的基本格局未发生根本性变化，还是发达国家和发展中国家两大阵营，矛盾焦点还是减排责任分担、资金提供和技术转让。

发达国家主张全球升温与工业化前相比不超过 2℃，2050 年全球温室气体排放总量减半，要求所有国家都应当采取有意义的行动，弱化自身减排责任和向发展中国家提供资金、技术转让和能力建设支持的义务，对发展中大国提出量化减排要求，并将气候变化问题与国际贸易挂钩，酝酿对进口产品加征碳关税。发展中国家提出，发达国家应当对造成气候变化承担主要责任，一是其工业化过程中大量无约束排放，二是其当前人均排放居高不下，人均历史累积排放更是远远超过发展中国家几倍甚至几十倍。发展中国家强调《公约》的主渠道地位，坚持“共同但有区别的责任”原则，坚持按巴厘路线图授权，加强《公约》和《议定书》的全面、有效和持续实施，坚持发达国家按《议定书》继续率先大幅度量化减排，并切实兑现提供资金、技术转让和能力建设支持的承诺，发展中国家将在可持续发展框架下并在发达国家

资金、技术转让支持下采取符合国情的减缓气候变化的政策和措施。

面对气候变化的严峻挑战，我国以对中华民族和全人类长远发展高度负责任的精神，充分认识到应对气候变化的重要性和紧迫性，主张通过切实有效的国际合作，携手努力，共同应对。我们认为，应对气候变化国际合作应当坚持《公约》和《议定书》基本框架，坚持“共同但有区别的责任”原则，坚持可持续发展。哥本哈根会议应严格遵循巴厘路线图授权，进一步加强《公约》及《议定书》的全面、有效和持续实施，统筹考虑减缓、适应、技术转让和资金支持。一是发达国家应当在《议定书》第二承诺期继续承担大幅度量化减排指标，作为整体到 2020 年在 1990 年水平上至少减排 40%，未批准《议定书》的发达国家应当承担可相与比较的减排义务。二是发达国家切实兑现向发展中国家提供资金、技术转让和能力建设支持的承诺，并作出相应的机制安排。三是发展中国家在可持续发展框架下，在发达国家技术、资金和能力建设的支持下，根据本国国情采取适当的适应和减缓气候变化的行动。我国将在《公约》和《议定书》的基础上，按照巴厘路线图的要求，从国情和实际出发，承担与我发展阶段、应负责任和实际能力相称的国际义务，实施强有力的国内政策、措施和行动，为保护全球气候作出应有贡献。

### 三、我国应对气候变化所开展的工作

气候变化既是环境问题，又是发展问题，但归根到底是发展问题，最终要靠可持续发展加以解决。我国坚定不移地走可持续发展道路，结合国民经济和社会发展规划，制定了应对气候变化国家方案，采取了一系列政策和措施，取得了积极成效。

**（一）加强法制建设。**认真贯彻实施环境保护法、节约能源法、可再生能源法、清洁生产促进法、循环经济促进法、煤炭法、电力法、农业法、森林法、草原法、野生动物保护法、土地管理法等法律；制定并实施建筑节能管理条例、自然保护区条例和节约用电管理办法、节约石油管理办法等专项或配套法规，有效推动了应对气候变化相关工作。1992年，全国人大常委会批准《公约》；2002年，国务院核准《议定书》。我国认真履行《公约》和《议定书》规定的义务，按时提交《中华人民共和国气候变化初始信息通报》，制定并实施《中国应对气候变化国家方案》，积极开展清洁发展机制项目合作。

**（二）健全应对机制。**1990年，在国务院环境保护委员会下设立了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国际谈判和国内对策措施。1998年，成立了国家气候变化对策协调小组，作为部门间的议事协调机构。2007年，成立了国家应对气候变化领导小组，由温家宝总理担任组长，负责制定国家应对气候变化的重大战略、方针和

对策，协调解决有关重大问题。发展改革委承担领导小组具体工作，并内设专门职能机构，负责统筹协调和归口管理国家应对气候变化工作。组织了一支跨部门、跨领域的稳定的技术支撑和工作队伍。国务院有关部门根据职责各司其职，各省、自治区、直辖市政府也设立了相应的领导和工作机构，形成了由国家应对气候变化领导小组统一领导、发展改革委归口管理、各有关部门分工负责、各地方各行业广泛参与的国家应对气候变化工作机制。设立了国家气候变化专家委员会，作为国家应对气候变化的专家咨询机构。

**（三）制定国家方案。**2007年6月，国务院发布了《中国应对气候变化国家方案》，作为我国“十一五”期间应对气候变化的纲领性文件，明确了应对气候变化的指导思想、原则，提出了相关政策措施。国家方案把到2010年实现单位国内生产总值能源消耗比2005年末降低20%左右的目标确立为我国应对气候变化的重要目标，实现这一目标将意味着我国在“十一五”期间节约能源约6.2亿吨标准煤，相当于少排放二氧化碳约15亿吨。各地方、各部门认真贯彻国家方案的各项要求，加强应对气候变化工作的组织领导，完善工作机制，落实各项政策和措施。截至2009年7月底，全国31个省、自治区、直辖市均已完成省级应对气候变化方案的编制工作，有相当多的省份已进入组织实施阶段。科技、农业、林业和海洋等部门也已制定了应对气候变化部门行动

计划。

**（四）加强科学研究和技术研发。**通过国家科技计划不断增加对气候变化科技研发投入，开展了全球环境监测、未来气候变化趋势情景预测、气候变化评估、温室气体减排政策分析等多项重大课题研究，加大了对节能和新能源汽车、可再生能源、核能、循环经济等重大技术的研发和示范力度，加速建设我国资源节约型、环境友好型社会所需的技术、装备、产品的推广应用。

**（五）开展宣传教育。**利用广播电视、互联网、出版物等多种手段开展宣传教育，增进社会各界对气候变化的了解和认识。2008年，发表了《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书，系统地介绍了我国应对气候变化工作和落实国家方案所取得的成就。我国积极应对气候变化的政策措施和取得的成就受到国际社会越来越多的关注、理解和肯定，较好地维护了我国负责任国家形象。

**（六）提高适应能力。**加强农业基础设施建设，推进农业结构和种植制度调整，选育抗逆品种，遏制草地荒漠化加重趋势，加强农业技术研发。强化了森林资源和其它自然生态系统有效保护。加大水资源管理、水利基础设施规划建设和水资源配置力度，增加综合节水技术研发投入。建立海岸带综合决策机制及协调沟通机制，提高了海岸带开发和保护行动出现问题的处置能力，增强了海洋环境监测和预警能

力，强化了应对海平面升高的适应性对策。

**（七）控制温室气体排放。**通过调整经济和产业结构、优化能源结构、节约能源、提高能效、发展可再生能源和核电、植树造林等方面的一系列政策和措施，尽可能减少温室气体排放。

**调整产业结构。**大力促进工业产业结构优化调整，积极发展高技术产业和新兴产业，严格控制新建高耗能、高排放项目，取消“两高一资”产品的出口退税，加大淘汰电力、钢铁、建材、电解铝、铁合金、电石、焦炭、煤炭和平板玻璃等行业落后产能。2006—2008年，我国淘汰落后炼铁产能6059万吨、炼钢产能4347万吨、水泥产能1.4亿吨、焦炭产能6445万吨；到今年上半年，我国已关停小火电机组5407万千瓦，提前完成了“十一五”关停5000万千瓦小火电机组任务。加快发展服务业，出台了加快发展服务业的若干意见和相关配套措施，服务业占国内生产总值的比重由1990年的31.8%提高到2008年的40.1%。

**节能提高能效。**颁布了《国务院关于加强节能工作的决定》和《节能减排综合性工作方案》，建立了节能减排目标责任制和统计、监测、考核体系，实施十大重点节能工程，开展千家企业节能行动，推行循环经济试点，推进重点领域节能。出台了成品油价格和税费改革方案，全面实行增值税转型改革。在建筑领域，颁布了《民用建筑节能条例》，制



定或修订了《公共建筑节能标准设计》等 48 项国家和行业标准，对建筑工程加强管理、降低能耗、提高能效做出了强制性规定，强化了监督机制，提高了建筑节能和资源综合利用标准。在交通运输领域，优先支持发展城市公共交通，加大城市快速公交和轨道交通建设力度，大力推广节能环保汽车，控制高耗油、高污染机动车辆发展，严格执行乘用车、轻型商用车燃料消耗量限值标准，建立了汽车产品燃料消耗量申报和公示制度。加大节能技术推广应用。实施了一批节能减排重点行业共性和关键及重大技术装备示范项目，重点在钢铁、有色等高耗能行业推广了一批潜力大、应用面广的重大节能减排技术，实施了“节能产品惠民工程”，对高效节能空调、电视机、冰箱等 10 大类产品给予财政补贴，安排财政资金鼓励汽车、家电“以旧换新”，采用财政补贴方式推广高效照明产品。实施“限塑令”，相当于每年可节约石油 240-300 万吨，相应地减少二氧化碳排放 720-900 万吨。

**优化能源结构。**通过政策引导和资金投入，加强了水能、核能、石油、天然气和煤层气的开发和利用，支持在农村、边远地区和条件适宜地区开发利用生物质能、太阳能、地热、风能等新型可再生能源，优质清洁能源快速发展。2008 年，我国可再生能源利用量达到 2.5 亿吨标准煤，约占一次能源的 9%。水电装机容量、核电在建规模、太阳能热水器集热面积和太阳能光伏发电累计容量均居世界第一，风电装机也跃

居世界第四。截至 2008 年底，全国农村建成户用沼气池 3050 万户，年产沼气约 120 亿立方米，相当于少排放二氧化碳 4900 多万吨。

**增加碳汇。**随着我国林业重点工程的实施，植树造林取得了巨大成绩。据第六次全国森林资源清查(1999-2003 年)，人工造林保存面积达到 0.54 亿公顷，居世界第一。全国森林面积达到 1.75 亿公顷，森林覆盖率从 20 世纪 90 年代初期的 13.92%提高到 18.21%。同时，积极实施天然林保护、退耕还林还草、草原建设和管理、自然保护区建设等生态建设与保护政策，进一步增强了林业作为温室气体吸收汇的能力。城市绿化工作也得到了较快发展。目前，城市建成区绿化覆盖面积达到 125 万公顷，绿化覆盖率为 35.29%，城市人均公共绿地 8.98 平方米。

#### **四、应对气候变化的下一步工作安排**

妥善应对气候变化，事关我国经济社会发展全局和人民群众切身利益，事关国家根本利益。一方面应对气候变化是我国实现可持续发展的内在需求，另一方面也要考虑我国实现经济社会发展目标所必需的排放空间和对人类共有大气资源的公平使用权。我们将深入贯彻落实科学发展观，统筹考虑经济发展和生态建设，统筹考虑国内和国际两个大局、统筹考虑当前利益和长远战略，全面实施应对气候变化国家方案，开展广泛有效的国际合作，推动哥本哈根会议取得积

极成果。下一阶段，重点做好以下几方面工作。

**一是将应对气候变化纳入国民经济和社会发展规划。**把应对气候变化作为我国实现现代化建设“三步走”战略的重要内容，纳入国民经济和社会发展规划，把控制温室气体排放和适应气候变化目标作为各级政府制定中长期发展战略和规划的重要依据，落实到地方和行业发展规划中。

**二是继续抓好国家方案的落实。**全面实施部门和省级应对气候变化方案，继续以节能减排和调整能源结构作为减缓气候变化的重要抓手，进一步采取提高能源效率、发展新能源、可再生能源和清洁煤、退耕还林还草、植树造林等政策措施，提高农业灌溉用水利用效率，推进草地改良、沙化治理、天然林资源保护，增加林业碳汇，努力实现到 2010 年单位国内生产总值能耗降低 20%左右、可再生能源比重提高到 10%左右、森林覆盖率达到 20%等目标。在“十二五”期间继续完善和实施应对气候变化国家方案。

**三是大力发展绿色经济。**紧密结合扩大内需促进经济增长的决策部署和相关产业振兴规划，进一步加大经济结构调整和产业转型升级力度，研究制定发展绿色经济和低碳经济的政策和措施，加大绿色投资、倡导绿色消费、促进绿色增长，创造以低碳排放为特征的新的经济增长点；加强节能、提高能效、清洁煤、可再生能源、先进核能等低碳和零碳技术的研发和产业化力度，加快建设以低碳排放为特征的工

业、建筑和交通体系。研究制订《关于发展低碳经济的指导意见》，从我国国情和实际出发，开展低碳经济试点示范，试行碳排放强度考核制度，探索控制温室气体排放的体制机制，在特定区域或行业内探索性开展碳排放交易。

**四是增强适应气候变化能力。**制定适应气候变化国家战略，加强气候变化综合影响评估，加强农业、林业、水资源等领域和沿海及生态脆弱地区适应气候变化的能力建设，在经济社会发展中充分考虑气候变化的因素。加强农田基本建设，合理开发和优化配置水资源，继续开展生态保护重点工程建设，加快建立和完善防灾减灾、防御极端气候事件的机制，提高灾害综合监测和预报预警能力。

**五是强化应对气候变化综合能力建设。**制定应对气候变化的科技发展战略与规划，组织重大科技研发与示范项目，增强科技支撑能力；提高全社会对气候变化问题的认识，倡导全民自觉行动，推动形成资源节约、环境友好的生产方式、生活方式和消费模式，增强全社会参与的意识 and 能力；加大资金投入力度，在财政预算中安排专项资金，提高应对气候变化政策和措施的实施保障能力。

**六是加强法制和体制机制建设。**健全应对气候变化的法律体系，做好应对气候变化相关立法起草工作，加快建立相配套的法规和政策体系，制订相应的标准、监测和考核规范，采取适当的财政、税收、价格、金融政策和措施，健全必要

的管理体系和监督实施机制。

**七是积极开展国际交流与合作。**继续对外开展应对气候变化政策对话与交流，增信释疑，开展务实合作；拓展应对气候变化国际合作渠道，加快资金、技术和人才引进，有效消化、吸收国外先进的低碳技术和气候友好技术，增强我国控制温室气体排放、发展低碳经济的能力；深化与发展中国家的合作，加强人员交流和经验共享，支持最不发达国家和小岛屿发展中国家提高适应气候变化的能力；进一步做好外宣工作，增进各方对我国重视气候变化问题、积极采取行动和措施的了解和认识，树立我国负责任的良好形象。

委员长、各位副委员长，秘书长、各位委员：

今年 12 月将在哥本哈根举行《联合国气候变化框架公约》缔约方第十五次会议暨《京都议定书》缔约方第五次会议。我们将本着对人类生存和长远发展高度负责任的精神，继续建设性推进气候变化国际谈判。我们将以《公约》、《议定书》和巴厘路线图为指导，坚持原则，精心组织，周密筹划，积极参与相关谈判与磋商，主动提出建议，发挥建设性作用；加强与发展中国家的协调和磋商，维护共同利益；注意与发达国家保持对话与沟通，增进了解，扩大共识，缩小分歧，坚决反对借保护气候实施任何形式的贸易保护。我们将以最大的诚意，尽最大的努力，推动哥本哈根会议取得成功。

## 附录四

# 全国人民代表大会常务委员会关于 积极应对气候变化的决议

(2009年8月27日)

第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议听取和审议了国务院《关于应对气候变化工作情况的报告》。会议充分肯定国务院在应对气候变化方面作出的不懈努力和取得的显著成效，同意报告提出的今后工作安排。

会议认为，工业革命以来，人类活动特别是发达国家工业化过程中的经济活动是造成气候变化的主要人为因素。气候变化是环境问题，但归根到底是发展问题。我国正处于工业化的中期阶段、全面建设小康社会的关键时期，必须按照党的十七大提出的“把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置”和“加强应对气候变化能力建设，为保护全球气候作出新贡献”的要求，坚定不移地走可持续发展道路，从我国基本国情和发展的阶段性特征出发，采取有力的政策措施，积极应对气候变化。为此，特作决议如下。

**一、应对气候变化是我国经济社会发展面临的重要机遇和挑战**

积极应对气候变化，事关我国经济社会发展全局和人民群众切身利益，事关人类生存和各国发展。长期以来，我国十分重视应对气候变化工作。1992年6月我国政府签署了《联合国气候变化框架公约》，同年底全国人大常委会正式批准。全国人大常委会先后制定和修订了节约能源法、可再生能源法、循环经济促进法、清洁生产促进法、森林法、草原法等一系列与应对气候变化相关的法律。2006年全国人民代表大会批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，确定了节能减排的目标任务。我国政府制定了应对气候变化国家方案，明确了应对气候变化基本原则、具体目标、重点领域、政策措施和步骤，完善了应对气候变化工作机制，实施了一系列应对气候变化的行动，为保护全球气候作出了积极贡献。我国是一个发展中国家，人口众多、资源相对不足、生态环境脆弱，正处于工业化、现代化的过程中，既要通过发展满足人民群众的需要，维护其生存权、发展权，又要切实解决长期存在的经济结构不合理、发展方式粗放、资源利用率低等问题。积极应对气候变化，既是顺应当今世界发展趋势的客观要求，也是我国实现可持续发展的内在需要和历史机遇。必须以对中华民族和全人类长远发展高度负责的精神，进一步增强应对气候变化意识，根据自身能力做好应对气候变化工作，在新的内外环境和条件下促进我国经济社会又好又快发展。

## 二、应对气候变化必须深入贯彻落实科学发展观

应对气候变化涉及许多领域，是复杂的系统工程。必须深入贯彻落实科学发展观，坚持节约资源和保护环境的基本国策，以增强可持续发展能力为目标，以保障经济发展为核心，以科学技术进步为支撑，加快转变发展方式，努力控制温室气体排放，不断提高应对气候变化的能力，在新的更高起点上全面建设小康社会。坚持在可持续发展框架下，统筹国内与国际、当前与长远、经济社会发展与生态文明建设；坚持应对气候变化政策与其他相关政策相结合，协调推进各项建设；坚持减缓与适应并重，强化节能、提高能效和优化能源结构；坚持依靠科技进步和技术创新，增强控制温室气体排放和适应气候变化能力；坚持通过结构调整和产业升级促进节能减排，通过转变发展方式实现可持续发展。

## 三、采取切实措施积极应对气候变化

要强化节能减排，努力控制温室气体排放。大力推广节能技术和节能产品，改善能源生产和消费结构，鼓励和支持使用洁净煤技术，积极科学地发展水电、风电、太阳能、生物质能等可再生能源，推进核电建设。大力发展循环经济，淘汰落后产能和产品，不断提高资源综合利用效率。实施重点生态建设工程，增强碳汇能力。继续推进植树造林，积极发展碳汇林业，增强森林碳汇功能。采取保护性耕作、草原生态建设等措施，增加农田和草地碳汇。



要增强适应气候变化能力。加强对各类极端天气与气候事件的监测、预警、预报，科学防范和应对极端天气与气候灾害及其衍生灾害。加强农田基础设施建设，推进农业结构调整，提高农业综合生产能力。强化水资源管理，加大综合节水等技术的研发和推广力度。加强海洋和海岸带生态系统监测和保护，提高沿海地区抵御海洋灾害的能力。

要充分发挥科学技术的支撑和引领作用。加大宏观管理、政策引导、组织协调和投入力度，加强应对气候变化基础研究，增强科学判断能力。加快应对气候变化领域重大技术特别是节能和提高能效、洁净煤、可再生能源、核能及相关低碳等技术的研发和推广，探索发展碳捕获及其封存、利用技术，注重相关领域先进技术的引进、消化、吸收和再创新。

要立足国情发展绿色经济、低碳经济。这是促进节能减排、解决我国资源能源环境问题的内在要求，也是积极应对气候变化、创造我国未来发展新优势的重要举措。研究制定发展绿色经济、低碳经济的政策措施，加大绿色投资，倡导绿色消费，促进绿色增长。要紧紧抓住当今世界开始重视发展低碳经济的机遇，加快发展高碳能源低碳化利用和低碳产业，建设低碳型工业、建筑和交通体系，大力发展清洁能源汽车、轨道交通，创造以低碳排放为特征的新的经济增长点，促进经济发展模式向高能效、低能耗、低排放模式转型，为

实现我国经济社会可持续发展提供新的不竭动力。

要把积极应对气候变化作为实现可持续发展战略的长期任务纳入国民经济和社会发展规划，明确目标、任务和要求。综合运用经济、科技、法律、行政等手段，全面加强应对气候变化能力建设。各级政府预算要做出相应安排，加大支持力度。不断完善产业政策、财税政策、信贷政策、投资政策，建立健全生态补偿机制，形成有利于积极应对气候变化的政策导向和体制机制。

#### **四、加强应对气候变化的法治建设**

要把加强应对气候变化的相关立法作为形成和完善中国特色社会主义法律体系的一项重要任务，纳入立法工作议程。适时修改完善与应对气候变化、环境保护相关的法律，及时出台配套法规，并根据实际情况制定新的法律法规，为应对气候变化提供更加有力的法制保障。按照积极应对气候变化的总体要求，严格执行节约能源法、可再生能源法、循环经济促进法、清洁生产促进法、森林法、草原法等相关法律法规，依法推进我国应对气候变化工作。要把应对气候变化方面的工作作为人大监督工作的重点之一，加强对有关法律实施情况的监督检查，保证法律法规的有效实施。

#### **五、努力提高全社会应对气候变化的参与意识和能力**

要进一步宣传普及保护资源环境、应对气候变化的科学知识和法律法规，充分介绍和展示我国在应对气候变化方面

的措施和成效。加强对全社会尤其是青少年应对气候变化的教育，提高全民对气候变化问题的科学认识，增强企业、公众节约利用资源的自觉意识。坚持勤俭节约，倡导绿色低碳、健康文明的生活方式和消费方式，动员全社会广泛参与到应对气候变化的行动中，营造积极应对气候变化的良好社会氛围，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

## 六、积极参与应对气候变化领域的国际合作

气候变化问题是二十一世纪人类社会面临的严峻挑战之一，需要国际社会携手合作，共同应对。要坚持《联合国气候变化框架公约》以及《京都议定书》确定的应对气候变化基本框架，坚持“共同但有区别的责任”原则，坚持可持续发展原则。发达国家应当正视其历史累积排放的责任和当前高人均排放的现实，率先大幅度减少温室气体排放，切实兑现向发展中国家提供资金和技术转让的承诺。发展是第一要务，发展中国家在可持续发展框架下积极采取行动应对气候变化。积极开展政府、议会等多个层面和多种形式的国际合作，加强多边交流与协商，增进互信，扩大共识。坚决维护我国作为发展中国家的发展权益，坚决反对借气候变化实施任何形式的贸易保护。我国将继续建设性地参加气候变化国际会议和国际谈判，促进公约及其议定书的全面、有效和持续实施，为保护全球气候作出新贡献。

## 附录五

# 落实巴厘路线图

## —中国政府关于哥本哈根气候变化会议的立场

(二〇〇九年五月二十日)

气候变化问题是二十一世纪人类社会面临的最严峻挑战之一，事关人类生存和各国发展，需要国际社会携手努力、合作应对。中国充分认识到气候变化问题的严重性和紧迫性，一向本着对人类长远发展高度负责的精神，坚定不移地走可持续发展道路，发布实施了《中国应对气候变化国家方案》，采取了积极应对气候变化的强有力的政策、措施和行动，为应对气候变化作出了不懈努力和积极贡献。中国将继续采取积极应对气候变化的政策、措施和行动。尽管金融危机当前，中国应对气候变化的决心不会动摇，行动不会松懈。

作为《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》的缔约方，中国一向致力于推动公约和议定书的实施，认真履行相关义务。目前，国际社会正在就落实“巴厘路线图”、加强公约及其京都议定书全面、有效和持续实施进行谈判，以于年底举行的联合国哥本哈根气候变化会议取得积极成果，中国将在这一谈判进程中继续发挥积极、建设性作用。

为此，谨提出中国关于哥本哈根气候变化会议落实“巴厘路线图”的有关立场。

## 一、原则

（一）坚持公约和议定书基本框架，严格遵循巴厘路线图授权。联合国气候变化框架公约和京都议定书是国际合作应对气候变化的基本框架和法律基础，凝聚了国际社会的共识，是落实巴厘路线图的依据和行动指南。巴厘路线图确认了加强公约和议定书全面、有效和持续实施的授权，一是为确保公约全面、有效和持续实施，就减缓、适应、技术转让、资金支持等做出相应安排；二是确定发达国家在京都议定书第二承诺期的进一步量化减排指标。

（二）坚持“共同但有区别的责任”原则。发达国家要对其历史排放和当前的高人均排放负责，改变不可持续的生活方式，大幅度减少排放，同时要向发展中国家提供资金、技术转让；发展中国家在发展经济、消除贫困的过程中，采取积极的适应和减缓气候变化的措施。

（三）坚持可持续发展原则。可持续发展是有效应对气候变化的目标和手段。应当在可持续发展的框架下，统筹考虑经济发展、消除贫困、保护气候，实现发展和应对气候变化的双赢，确保发展中国家发展权的实现。

（四）减缓、适应、技术转让和资金支持应当同举并重。减缓和适应气候变化是应对气候变化的两个有机组成部分，

应当予以同等重视。减缓是一项相对长期、艰巨的任务，而适应则更为现实、紧迫，对发展中国家尤为重要。资金和技术是实现减缓和适应气候变化必不可少的手段，发达国家切实兑现向发展中国家提供资金、技术转让和能力建设支持是发展中国家得以有效减缓和适应气候变化的根本保证。

## 二、目标

哥本哈根会议的目标是在进一步加强联合国气候变化框架公约及其京都议定书的全面、有效和持续实施方面取得积极成果，重点是就减缓、适应、技术转让、资金支持做出明确、具体的安排，一是要确定发达国家在京都议定书第二承诺期应当承担的大幅度量化减排指标，确保未批准京都议定书的发达国家承担可相与比较的减排承诺；二是作出有效的机制安排，以确保发达国家切实兑现向发展中国家提供资金、技术转让和能力建设支持的承诺；三是发展中国家在得到发达国家技术、资金和能力建设支持的情况下，在可持续发展框架下根据本国国情采取适当的适应和减缓行动。

## 三、关于进一步加强公约的全面、有效和持续实施

### （一）共同愿景

应对气候变化长期合作行动的“共同愿景”就是要加强公约的全面、有效和持续实施，实现公约的最终目标。这一“共同愿景”应当以公约的最终目标及“共同但有区别的责任”原则和公平原则为指导。公约已对应对气候变化的最终

目标做出了明确规定，当务之急是落实各国应当采取的实际行动。长期合作行动的目标应当是包括可持续发展及减缓、适应、资金、技术转让和能力建设等方面的综合目标。就减缓目标而言，作为中期目标，发达国家作为整体到 2020 年应在其 1990 年水平上至少减排 40%。

## （二）减缓

### 1、发达国家减排承诺

（1）发达国家应当承担有法律约束力的、大幅度的、量化的“可测量、可报告和可核实”的减排义务。

（2）基于历史责任、公平原则、发展阶段的考虑，发达国家作为整体到 2020 年应在其 1990 年水平上至少减排 40%，并采取相应的政策、措施和行动。

（3）发达国家的减排指标及相关政策、措施和行动应当满足“可测量、可报告和可核实”的要求。

（4）“可测量、可报告和可核实”的要求适用于发达国家的减排承诺和相应行动的履行情况及实际效果，具体程序和方法可以参考京都议定书履约和监测机制的相关规定和程序。

（5）发达国家之间的减排努力要具有可比性，一是全面性，要体现在政策、措施、行动和目标等多个方面；二是性质的一致性，都应当是量化的、具有法律约束力的；三是强度上的相近性；四是履约和监督核查机制的相同性。

## 2、发展中国家国内适当的减缓行动

(1)发展中国家适当的减缓行动要在可持续发展框架下进行，要与实现发展和消除贫困的目标相协调。

(2)发展中国家国内适当减缓行动与发达国家量化的减排义务有本质的区别：一是发展中国家国内适当的减缓行动由发展中国家自主提出，有别于发达国家强制性的条约义务；二是发展中国家国内适当的减缓行动包括具体的减缓政策、行动和项目，有别于发达国家的减排承诺和减排指标；三是发展中国家国内适当的减缓行动要符合国情和可持续发展战略，由发展中国家自主决定开展行动的优先领域；四是发展中国家国内适当的减缓行动以发达国家提供“可测量、可报告和可核实”的技术、资金和能力建设支持为条件。

(3)为发展中国家的减缓行动提供技术、资金支持和能力建设支持，是发达国家政府在公约下承担的义务，发达国家的政府应当发挥主导作用，不应推卸责任。

(4)可以通过建立适当的机制，对发展中国家国内适当减缓行动和发达国家的资金、技术和能力建设支持进行匹配。发展中国家提出具体的减缓行动和项目以及所需的技术、资金和能力建设支持；发达国家通过公约下有关资金和技术转让机制提供“可测量、可报告和可核实”的技术、资金和能力建设支持。

(5)发达国家为发展中国家国内适当减缓行动提供的技



术、资金和能力建设支持所产生的减排量不能用于抵消发达国家所承担的量化减排指标。

(6) “可测量、可报告和可核实”的要求仅适用于获得“可测量、可报告和可核实”支持的相关行动。

### 3、减少发展中国家毁林排放

(1) 在制定技术方法和激励政策等方面同等对待发展中国家减少毁林、森林退化导致的碳排放，以及通过森林保护、森林可持续管理和森林面积变化增加碳汇。

(2) 减少发展中国家毁林、森林退化导致的碳排放，以及通过森林保护、森林可持续管理和森林面积变化增加碳汇的行动，是推进发展中国家可持续发展、消除贫困应对气候变化的重要措施部分，不能用来抵消发达国家减排承诺目标，也不能成为引入发展中国家减排义务的手段。

(3) 发达国家有义务根据公约相关条款提供充足的资金、技术和能力建设支持，以使发展中国家能够自愿实施减少毁林、森林退化导致的碳排放，以及通过森林保护、森林可持续管理和森林面积变化增加碳汇的行动。

## (三) 适应

1、适应的机制框架。要建立综合的适应机构，以为发展中国家，特别是最不发达国家和小岛屿国家适应气候变化提供支持。

2、建立附属机构。在公约缔约方会议的指导下，负责规

划、组织、协调、监督和评估适应气候变化国际行动并支持发展中国家采取适应气候变化的行动。建立适应气候变化区域中心。

3、在公约下建立新的“适应基金”。基金将用于支持发展中国家适应气候变化，主要用途包括：（a）加强能力建设，包括数据收集和脆弱性评估；（b）涵盖制定国家适应行动计划的所有成本；（c）实施适应行动、项目和规划；（d）实施风险管理和减少风险战略；（e）通过经济多样化增强适应能力；（f）促进适应技术的研究、开发和推广；（g）促进气候变化相关的教育、培训和公众意识提高。

4、建立相应的监督和评估机制。该机制用于监督发达国家向发展中国家提供资金、技术和能力建设支持，并评估所提供支持是否充足。

#### （四）技术开发和转让

1、机构设置。技术开发和转让对于应对气候变化具有关键性作用，当务之急是建立相应的机制安排，以具体落实发达国家在公约下所承担的相关义务。

2、在公约缔约方会议下设立技术开发和技术转让附属机构。在公约缔约方会议的指导下，负责规划、组织、协调、监督和评估国际技术开发和技术转让活动，包括：（a）制定和实施重要气候友好技术的联合研发计划；（b）评估技术需求；（c）提供可转让的技术清单；（d）确定技术转让中的障

碍以及相应的解决方法；(e) 确定推动技术转让的激励措施；(f) 管理技术信息及技术开发和技术转让活动；(g) 处理知识产权相关问题；(h) 加强能力建设；(i) 进行绩效监测和评估。

3、建立多边技术获取基金。该基金主要来源于发达国家公共财政资金，用于支持向发展中国家的技术开发及技术转让。

4、绩效评估与监督。定期对技术转让的进展，包括范围、规模和有效性，进行监督和评估。

#### **(五) 资金支持**

1、机构设置。为有效运作公约下的资金机制，要分别设立适应基金、减缓基金、多边技术获取基金和能力建设基金。资金机制的管理应接受公约缔约方大会统一指导，体现公平性、透明性和有效性原则，确保资金易于获取且管理成本较低。

2、资金来源。发达国家缔约方政府有义务提供新的、额外的、充足的和可预期的资金。私营部门和碳市场资金资源可作为发达国家缔约方资金的有益补充。

3、资金比例。发达国家缔约方每年应至少拿出其 GDP 一定比例（如 0.5-1%）的资金用于给上述基金提供资金支持。

### **四、关于发达国家在京都议定书第二承诺期进一步量化减排指标**

（一）**紧扣谈判授权。**根据京都议定书缔约方会议的决定（1/CMP.1），2009年底的哥本哈根会议应当就发达国家在议定书第二承诺期的进一步量化减排指标达成协议，并通过议定书附件B修正案的方式加以确定。

（二）**议定书是长期有效的条约。**为落实“共同但有区别的责任”原则，议定书确立了发达国家率先减排的模式，是实施公约的一项重要法律文件。议定书确定了发达国家2008至2012年第一承诺期量化减排指标，并就确定发达国家在后续承诺期的减排指标作出了安排。议定书是一项长期有效的法律文件，并不因第一承诺期的结束而失效。确定发达国家第二承诺期进一步减排指标的工作组授权简单明确，就是要通过修改附件B确定发达国家第二承诺期的减排指标，绝非全面修改议定书。

（三）**议定书工作组是双轨制的重要一轨。**议定书工作组是落实“巴厘路线图”双轨谈判机制的重要一轨，应尽快完成谈判任务，确保议定书第一、第二承诺期不出现空档。只有明确了议定书发达国家缔约方的进一步减排指标后，才能为公约长期合作行动特设工作组下非议定书发达国家缔约方确定可比的减排指标。否则，发达国家减排义务之间的可比性就无从谈起。工作组能否如期确定发达国家第二承诺期的减排指标，直接关系到哥本哈根会议能否取得成功。

（四）**发达国家第二承诺期减排指标。**发达国家作为整

体到 2020 年应在其 1990 年水平上至少减排 40%。