

The Development of Climate Change Adaption on Institution and Policies in China

Xiaojia He¹, Xueyan Zhang^{2*}, Xin Ma³

¹The Administrative Center for China's Agenda 21, Beijing

²Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research/Center for Chinese Agricultural Policy, CAS, Beijing

³Institute of Environmental and Sustainable Development in Agriculture, Chinese Academy of Agricultural Science/Agricultural Environment and Climate Change Key Laboratory, Ministry of Agriculture, Beijing
Email: *xyzhang@lreis.ac.cn

Received: Jan. 5th, 2017; accepted: Jan. 21st, 2017; published: Jan. 24th, 2017

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

China faces the challenge of “development type” and “increment type” adaption under the climate change. It is the primary task to build a strong climate change regime and develop targeted policies. This paper reviewed the history of adaption institution and policies in China, and made our suggestions, such as improving institutionalized arrangement, mainstreaming adaptation policies, mobilizing resources, strengthening supervision, preventing and sharing risk mechanism, enhancing technical standard system, to further enhanced adaptation institution and policies of China.

Keywords

Climate Change, Institution, Policies, Development

中国适应气候变化制度建设与政策发展方向研究

何霄嘉¹, 张雪艳^{2*}, 马欣³

¹中国21世纪议程管理中心, 北京

*通讯作者。

²中国科学院地理科学与资源研究所, 中国科学院农业政策中心, 北京

³中国农业科学院农业环境与可持续发展研究所, 北京

Email: *xyzhang@lreis.ac.cn

收稿日期: 2017年1月5日; 录用日期: 2017年1月21日; 发布日期: 2017年1月24日

摘要

在气候变化的挑战下, 我国同时面临“发展型”和“增量型”适应的发展需求。建立强有力的适应气候变化制度, 制定并实施针对性的政策, 是当前我国适应气候变化的首要任务。本文通过回顾我国适应气候变化制度和政策的建立与发展历程, 从完善制度安排、适应政策主流化、提供资源支持、加强监管、强化风险防范与分担机制、建立适应技术标准体系等方面, 提出进一步加强我国适应气候变化制度建设与政策发展的建议。

关键词

气候变化, 制度, 政策, 发展方向

1. 引言

面临全球气候变化的挑战, 中国不仅需要提升可持续发展能力的“发展型”适应需求, 同时也面临着应对新增气候变化风险的“增量型”适应需求。从可持续发展的角度看, 统筹考虑经济发展和保护气候, 在适应气候变化的过程中弥补发展欠账, 调整发展方式以适应不断变化的气候, 实现经济社会发展和应对气候变化的双赢, 才能解决两方面的不足[1]。因此, 建立强有力的适应气候变化制度, 制定针对性的政策具有显著的紧迫性。《国家适应气候变化科技发展战略研究》[2]将适应气候变化制度与政策研究作为适应科技发展框架的重要内容组成, 本文在此研究成果的基础上梳理我国气候变化适应制度与政策的基本情况, 对未来适应工作的发展方向提供建议。

2. 我国适应气候变化制度建设

适应气候变化制度建设是适应工作开展的重要保障, 是确保国家和地方适应目标落实的基础。我国已经初步建立起推进适应气候变化工作的法制、体制和机制。

2.1. 我国适应气候变化的法制建设

法律法规的制定和颁布是我国积极应对气候变化的制度基础。全国人民代表大会是我国最高立法机构, 于2009年正式发布《关于积极应对气候变化的决议》, 从法律层面指导我国应对气候变化工作的规划与实施, 指出必须以对中华民族和全人类长远发展高度负责精神, 进一步增强应对气候变化意识, 根据自身能力做好应对工作; 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, 积极应对气候变化。当前, 我国正在开展《应对气候变化法》的编制工作, 适应气候变化作为保障国家气候安全, 推进生态文明建设, 实现经济社会可持续发展的重要方面, 已被列入其中, 内容涉及积极采取适应措施和行动, 提高我国经济社会发展适应气候变化的能力与水平, 减轻气候变化的不利影响, 特别是在宏观布局、重大工程和脆弱地区加强预防和减轻气候变化的影响。此外, 我国已颁布的循环经济促进法、环境保护法、森林法、草原法、水法、海洋法、气象法、突发事件应对法等法律和国务院颁发

的一系列法规都涉及到与适应气候变化相关的内容。

2.2. 我国适应气候变化的体制机制建设

我国已建立并逐步形成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应对气候变化管理体制和工作机制。1998年，中国政府建立了国家气候变化对策协调小组。为进一步加强应对气候变化工作的领导，2007年，中国成立了国家应对气候变化领导小组，国务院总理任组长，成员单位涉及20个国家部委(局)。国家发展和改革委员会承担领导小组的具体工作，并于2008年设置应对气候变化司，负责统筹协调和归口管理应对气候变化工作。中国政府有关部门相继建立了应对气候变化职能机构和工作机制，负责组织开展本领域应对气候变化工作。2007年和2016年分别成立第一届和第二届国家气候变化专家委员会，提高了应对气候变化决策的科学性。同时，中国各省(自治区、直辖市)都建立了应对气候变化工作领导小组和专门工作机构，一些副省级城市和地级市也建立了应对气候变化相关工作机构。国务院有关部门相继成立了国家应对气候变化战略研究和国际合作中心、全球环境办公室、应对气候变化研究中心等工作支持机构，一些高等院校、科研院所成立了气候变化研究机构[3]。2007年发布的《中国应对气候变化国家方案》、2013年11月发布的《国家适应气候变化战略》、2014年发布的《国家应对气候变化规划(2014~2020)》等都建立健全适应气候变化的体制提出了明确要求。

适应气候变化被纳入国家“十三五”规划纲要，适应气候变化机制的重点是统筹并强化气候敏感脆弱领域、区域和人群的适应行动，全面提高全社会适应意识，提升适应能力，有效维护公共安全、产业安全、生态安全和人民生活安全。主要包括：增强适应能力。适应行动的资金得到有效保障，适应技术体系和技术标准初步建立并得到示范和推广。气候变化基础研究、观测预测和影响评估水平明显提升，极端天气气候事件的监测预警能力和防灾减灾能力得到加强。适应气候变化的培训和能力建设有效开展，社会公众适应气候变化的意识明显提高。开展重点领域与区域的适应行动。基础设施相关标准初步修订完成，应对极端天气气候事件能力显著增强。农业、林业适应气候变化相关的指标任务得到实现，产业适应气候变化能力显著提高。形成国家和地方适应气候变化的区域格局。根据适应气候变化的要求，在不同地区构建科学合理的城市化格局、农业发展格局和生态安全格局，使人民生活安全、农产品供给安全和生态安全得到切实保障[4]。

3. 我国适应气候变化政策进展

3.1. 国家层面的适应气候变化政策体系

根据《第三次气候变化国家评估报告》评估结果[5]，国务院发布《中国应对气候变化国家方案》后，适应作为应对气候变化工作的重要组成部分，纳入到国务院及下属的农业部、水利部、林业局、气象局等气候变化敏感部门的政策体系中，陆续发布实施了100余项适应气候变化相关政策，基本确立了相关部分适应气候变化的目标、工作内容和实施方式。2013年，国家发展改革委联合9部门正式发布《国家适应气候变化战略》，第一次系统全面的部署了我国适应气候变化工作，明确了我国适应气候变化的总目标是增强适应能力、适应区域格局基本形成，并明确提出加大财税和金融政策支持力度，为适应气候变化工作的全面开展奠定基础。

3.2. 地方层面的适应气候变化政策体系

根据《中国应对气候变化国家方案》的要求，各省级行政区均编制完成了省级应对气候变化方案，体现地方气候条件、资源禀赋、经济发展阶段和社会发展水平，以适应不同地方气候变化的不同需求[6]。

2013年《国家适应气候变化战略》中，提出按照全国主体功能区规划有关国土开发的内容，统筹考虑区域各有侧重的适应任务，将各地方划分为城市化地区、农业发展地区和生态安全地区，要求各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团发展改革部门要根据《国家适应气候变化战略》确定的原则和任务，编制省级适应气候变化方案并会同有关部门组织实施，监督检查方案的实施情况，保证方案的有效落实。

4. 适应气候变化制度与政策发展的方向

4.1. 适应气候变化需要完善制度安排

法律是推动适应气候变化行动的重要手段。英国适应气候变化行动走在国际前列，重要的经验就是适应法律完整的顶层设计，以《气候变化法案》的形式构建适应气候变化的体制——适应委员会，明确适应气候变化机制——由适应委员会负责推动英国的适应行动。因此，需要加快《应对气候变化法》的立法进程，强化国家应对气候变化领导小组及组成部门的有效协调与沟通，推动各地方因地制宜积极开展适应气候变化行动。同时，加强应对气候变化体制与机制建设，进一步深化适应气候变化与经济发展、科学技术发展、宏观规划、重大工程、防灾减灾、扶贫帮困等综合性工作的结合，形成合力，相互促进，共同推进。

4.2. 适应气候变化政策需要加快政策主流化进程

克服应对气候变化工作中减缓比重远高于适应问题，将适应气候变化政策列入政府工作的核心内容之一，真正落实习近平主席提出的“坚持减缓与适应并重”的方针。当前节能减排、碳强度目标均已列入地方发展的重要评价指标，而适应工作的重要性仍未充分体现。适应政策的制定首先要解决识别中的误区，将适应列为当前最重要、最紧迫和最现实的应对气候变化工作，是我国应对气候变化的一项核心内容。

4.3. 适应政策需要引导适应科技研发方向

在国家主体科技计划中加大对适应科技的支持力度，支撑国家适应气候变化工作的实施。加强跨部门领域的协调，增强整体的适应成效。加强科研立项中整体适应、协调适应的研究，提出综合适应效果最优的适应体系和方案；建立跨部门的适应科技协调机制，加强主要部门适应科技工作的相互配合。建立推广应用机制，适应科技服务民生与经济社会发展。将适应科技与提高民生紧密结合，选择相对成熟、市场化前景广的适应技术，建立适应技术推广示范应用基地，制定鼓励企业自主研发和社会团体与公众参与适应技术创新的政策，解决地方在适应气候变化方面存在的问题，充分趋利避害，发挥适应科技服务地方经济社会发展的重要作用[7]。

4.4. 适应政策需要落实适应行动的资源

适应行动对资源的需求巨大，开展适应行动、提升适应能力、区域适应性协调、改善气候变化信息条件等都需要支付相应的成本[8]，需要建立稳健、可预期的适应气候变化资金筹集渠道。加大中央财政投入，以生产、流通和消费领域的温室气体排放主体税收转移支付支持适应行动。根据“谁排放、谁负责”的原则，对大规模温室气体排放收取费用，将国际温室气体排放交易收益的一定比例归集到中国清洁发展机制基金，用于适应能力建设与行动。明确我国是发展中国家定位，吸引国际官方援助、多边开发机构资金支持我国适应行动，鼓励私营部门深度参与适应气候变化能力建设与行动[9]。

4.5. 适应政策需要加强监督管理与科学评估

监督管理与科学评估是适应工作的重要组成部分，是确保国家和地方适应目标得以有效落实的重要

保证。而对适应政策与行动进行评估是适应政策过程科学化、民主化的必要途径，是调整、修正、延续和终止政策的重要依据；同时，对适应政策与行动进行评估也有利于相关政策资源的优化配置。此外，适应政策与行动的评估工作对于梳理我国现有的适应措施、总结过去工作的经验和教训，完善我国适应政策体系和强化适应行动意义重大[10]。

4.6. 适应政策需要加强风险防范与创新分担机制

需要加强重大工程的气候风险防范，全球气候变暖对多数重大工程的运行效率、作用意义、工程成本、经济效益等有影响。需要逐步推行气候可行性评估政策制度，将相应科学研究得出的最新数据和成果应用到区域发展规划、新建重大工程规划和设计中，开展气候可行性评估，充分考虑气候变化的影响。需要重视适应气候移民政策，脆弱度较高的弱势群体的移出，移出地整体的暴露程度和脆弱性均降低，应对同等强度的致灾因子打击时，降低自然风险[11]。需要不断创新气候风险分担机制，从风险定价到全球政策，创新保险经营发展路线和战略规划，促使形成积极有效的减轻风险的保险业全球伙伴关系，谋求共同稳健发展。通过天气指数保险、巨灾保险基金与巨灾风险证券化、巨灾导致保险缺口，需要完善保险再保险机制[12]。

4.7. 适应政策需要完善技术标准体系

需要提升适应气候变化的技术标准并完善标准体系。支持应对气候变化技术标准的研究。及时跟踪气候变化影响的最新研究进展和经济社会运行中存在的适应性问题，着力将应对气候变化的技术标准修订工作做到及时化、常态化、超前化。将适应纳入环境影响评价政策工具。《规划环境影响评价技术导则(试行)》中将气候因素纳入环境因子，但并没有给出明确的评价指标和评价方法。需要通过相关法律法规、技术标准或导则的形式，将气候变化因素纳入法定评价范围，从而确保气候变化因素在决策过程中能够得到充分考虑[13]。

5. 结论

过去 10 多年我国适应气候变化逐步得到政府和社会层面的广泛关注与支持，建立了适宜我国经济社会发展条件的适应气候变化法制、体制和机制，在中央和地方层面出台了一大批适应相关政策，指导我国适应气候变化采取实际的行动。从适应制度和政策环境不断改善的角度，应该在适应政策主流化、提供资源支持、加强监管、强化风险防范与分担机制、建立适应技术标准体系等方面进一步加强力度，促使我国适应气候变化的制度和政策能更加强有力的支撑适应行动，减少我国面临的气候变化风险。

基金项目

科学技术部改革发展经费专项“巴黎会议后应对气候变化急迫重大问题研究”；中国清洁发展机制基金赠款项目“关键领域气候变化影响和适应与国家安全评估”(2013034-02)和“我国农业领域适应气候变化技术清单与研发部署研究”(1113113)。

参考文献 (References)

- [1] 国务院新闻办公室. 中国应对气候变化的政策与行动白皮书, 2011 [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content_2000047.htm, 2011-12-29.
- [2] 中国 21 世纪议程管理中心. 国家适应气候变化科技发展战略研究[M]. 北京: 科学出版社, 2017: 107-118
- [3] 冯相昭, 周景博, Yongping Wei. 中澳适应气候变化比较研究[J]. 环境与可持续发展, 2012(2): 56-60.
- [4] 张雪艳, 何霄嘉, 孙傅. 中国适应气候变化政策评价[J]. 中国人口资源与环境, 2015, 25(9): 45-48.

- [5] 《第三次气候变化国家评估报告》编写委员会. 第三次气候变化国家评估报告[R]. 北京: 科学出版社, 2015.
- [6] 彭斯震, 何霄嘉, 张九天, 马欣, 孙傅, 刘少华. 中国适应气候变化政策现状、问题和建议[J]. 中国人口资源与环境, 2015(9): 1-7.
- [7] 孙成永, 康相武, 马欣. 我国适应气候变化科技发展的形势与任务[J]. 中国软科学, 2013(10): 182-185.
- [8] 傅东平. 财政政策对提高我国气候变化适应能力的作用研究[J]. 广西师范学院学报, 2011, 32(3): 119-122.
- [9] 王遥, 刘倩. 气候融资: 全球形势及中国问题研究[J]. 环球金融, 2012(9): 34-42.
- [10] 高军侠, 党宏斌. 农业生产适应气候变化的政策回顾[J]. 河南水利与南水北调, 2012(2): 48-50.
- [11] 周洪建. 灾害移民的未来动向: 从“因灾移民”至“因险移民” [J]. 中国减灾, 2011(11): 38-39.
- [12] 刘冰, 薛澜. “管理极端气候事件和灾害风险特别报告”对我国的启示[J]. 中国行政管理, 2012(3): 92-95.
- [13] 吴婧, 施明旻, 周渝, 周明. 气候变化融入环评的国际经验及借鉴[J]. 环球瞭望, 2014(2): 43-44.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ccl@hanspub.org