

# 中国应对气候变化的政策与行动

## 2016 年度报告

国家发展和改革委员会

二〇一六年十月



# 目 录

前 言 .....	1
一、 <b>减缓气候变化</b> .....	3
(一) 调整产业结构 / 3	
(二) 优化能源结构 / 6	
(三) 节能提高能效 / 8	
(四) 控制非能源活动温室气体排放 / 13	
(五) 增加碳汇 / 14	
二、 <b>适应气候变化</b> .....	16
(一) 农业领域 / 16	
(二) 水资源领域 / 17	
(三) 林业和生态系统 / 18	
(四) 海洋领域 / 19	
(五) 气象领域 / 20	
(六) 防灾减灾领域 / 21	
三、 <b>低碳发展试点示范</b> .....	22

- (一) 深化低碳省区和低碳城市试点 / 22
- (二) 开展低碳园区、社区及城（镇）试点 / 23
- (三) 推进其他领域低碳试点示范 / 25

#### **四、战略规划和制度建设.....26**

- (一) 加强规划编制和战略研究 / 27
- (二) 完善管理体制和工作机制 / 29
- (三) 加强低碳发展制度建设 / 30
- (四) 强化应对气候变化法规标准 / 33

#### **五、基础能力建设.....34**

- (一) 加强温室气体统计核算体系建设 / 35
- (二) 强化应对气候变化科技支撑 / 37
- (三) 加强人才队伍和学科建设 / 39

#### **六、全社会广泛参与.....41**

- (一) 政府加强引导 / 41
- (二) 媒体广泛宣传 / 43
- (三) 企业积极行动 / 44
- (四) 公众广泛参与 / 45

<b>七、积极推动国际谈判</b> .....	<b>46</b>
(一) 积极参加公约下谈判进程 / 47	
(二) 广泛参与其他多边进程 / 48	
(三) 马拉喀什会议的基本立场和主张 / 50	
<b>八、加强国际交流与合作</b> .....	<b>51</b>
(一) 推动与国际组织的交流合作 / 52	
(二) 加强与发达国家的交流合作 / 52	
(三) 深化应对气候变化南南合作 / 53	
<b>结 语</b> .....	<b>55</b>



# 前 言

气候变化问题是 21 世纪人类生存发展面临的重大挑战，积极应对气候变化、推进绿色低碳发展已成为全球共识和大势所趋。中国政府高度重视应对气候变化工作，“十二五”期间，把推进绿色低碳发展作为生态文明建设的重要内容，作为加快转变经济发展方式、调整经济结构的重大机遇，积极采取强有力的政策行动，有效控制温室气体排放，增强适应气候变化能力，推动应对气候变化各项工作取得了重大进展。低碳发展顶层设计和制度建设逐步强化，制定发布了《“十二五”控制温室气体排放工作方案》、《国家应对气候变化规划（2014-2020 年）》、《国家适应气候变化战略》等重大政策文件。低碳试点示范和碳市场建设扎实推进，探索形成各具特色的低碳发展模式；气候变化国际合作不断深化，为达成《巴黎协定》发挥了重要作用，南南合作成效显著。初步核算，“十二五”期间，中国能源活动单位国内生产总值二氧化碳排放下降 20%，超额完成下降 17%的约束性目标，

为实现 2020 年比 2005 年下降 40%-45% 的目标奠定了坚实基础。

为使各方面全面了解“十二五”以来中国在应对气候变化方面采取的政策与行动及取得的成效，特编写本年度报告。



## 一、减缓气候变化

“十二五”期间，中国政府紧紧围绕“十二五”应对气候变化目标任务，通过调整产业结构、优化能源结构、节能提高能效、控制非能源活动温室气体排放、增加碳汇等，在减缓气候变化方面取得了积极成效。

### （一）调整产业结构

**加快淘汰落后产能。**2011 年，工业和信息化部联合多部门发布《关于印发淘汰落后产能工作考核实施方案的通知》，加强对淘汰落后产能工作的检查考核。2012 年，工业和信息化部发布《关于下达 19 个工业行业淘汰落后产能目标任务的通知》，并相继在 2013 年和 2014 年公布了第一批和第二批 19 个工业行业淘汰落后产能的企业名单。2013 年，国务院印发了《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》，围绕控增淘劣、提质增效、转

型升级、低碳发展，积极推进化解产能过剩各项工作。经过各方努力，“十二五”期间全国累计淘汰炼铁产能 9089 万吨、炼钢 9486 万吨、电解铝 205 万吨、水泥（熟料及粉磨能力）6.57 亿吨、平板玻璃 1.69 亿重量箱。

**推动传统产业改造升级。**国家发展改革委于 2011 年发布《产业结构调整目录（2011 年本）》，并于 2013 年再次进行修订，通过结构优化升级实现节能减排。国家发展改革委、工业和信息化部等有关部门印发《工业转型升级计划（2011-2015 年）》、《关于重点产业布局调整和产业转移的指导意见》、《2014 年工业绿色发展专项行动实施方案》等系列政策文件，实施一批示范工程，促进关键传统产业升级。2015 年，国务院公布《中国制造 2025》，对传统产业提出提高创新设计能力、提升能效、绿色改造升级、化解过剩产能等战略任务。工业和信息化部推进区域工业绿色转型发展试点，批复包头、张家口等 11 个城市试点实施方案，探索绿色低碳转型路径和模式。

**扶持战略性新兴产业发展。**2012 年，国务院印发《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》，明确了 7 个战略性新兴产业的

重点领域，并陆续发布七大战略性新兴产业专项规划。2013 年，国务院发布了《关于加快发展节能环保产业的意见》，提出要促进节能环保产业技术水平显著提升。2015 年，国务院批准筹备设立国家新兴产业创业投资引导基金，总规模为 400 亿元人民币，重点支持处于起步阶段的创新型企业。

**加快发展服务业。**2012 年以来，国务院先后发布了《服务业发展“十二五”规划》和《关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》，营造有利于服务业发展的政策和体制环境。《中国制造 2025》明确提出发展服务型制造、加快生产性服务业发展和强化服务功能区和公共服务平台建设三大重点任务。2015 年，《政府工作报告》提出“互联网+”行动计划，切实推进信息化和工业化进程。2016 年，财政部等部门发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》。

“十二五”期间，中国产业结构优化取得明显进展，2015 年工业比重比 2010 年下降 5.7 个百分点，服务业比重提高 6.1 个百分点，产业结构调整对碳强度下降目标完成发挥了重要作用。

## （二）优化能源结构

**严格控制煤炭消费。**2014年，国务院印发《能源发展战略行动计划（2014-2020年）》，实施煤炭消费减量替代，降低煤炭消费比重，京津冀鲁、长三角和珠三角等要削减区域煤炭消费总量。为贯彻落实《大气污染防治行动计划》，有关部门印发《加强大气污染防治重点城市煤炭消费总量控制工作方案》，提出空气质量相对较差前10位城市煤炭消费总量较上一年度实现负增长的目标。“十二五”期间煤炭消费年均增速2.6%，较“十一五”年均增速低4.9个百分点。2015年煤炭消费量39.6亿吨，同比下降3.7%。

**推进化石能源清洁化利用。**发布《关于促进煤炭安全绿色开发和清洁高效利用的意见》、《煤炭清洁高效利用行动计划（2015-2020年）》，积极推进煤炭发展方式转变，提高煤炭资源综合开发利用水平，促进煤炭清洁高效利用。2014年，财政部、税务总局印发《关于实施煤炭资源税改革的通知》，将煤炭资源税实行从价定率计征，促进资源节约集约利用和环境保护。2016

年，全面推进资源税改革，扩大资源税征收范围，有效发挥税收杠杆调节作用。“十二五”期间全国 6000 千瓦及以上火电机组每千瓦时平均供电标准煤耗累计下降 18 克，淘汰落后火电机组约 2800 万千瓦，淘汰落后煤矿超过 1000 处、产能超过 7000 万吨，限制劣质商品煤使用。不断提升天然气利用规模和水平，2015 年天然气在能源消费总量中的比重接近 6%，利用结构日趋合理，城市燃气和天然气发电比例上升。

**推动非化石能源发展。**财政部、国家发展改革委、国家能源局共同制定并发布了《可再生能源发展基金征收使用管理暂行办法》、《可再生能源电价附加补助资金管理暂行办法》，国家发展改革委发布了《可再生能源发电全额保障性收购管理办法》，为可再生能源费用补偿提供政策支撑，保障可再生能源优先发展。截至 2015 年底，全国全口径发电装机容量 15.25 亿千瓦，其中水电 3.20 亿千瓦、核电 2717 万千瓦、并网风电 13075 万千瓦、并网太阳能发电 4218 万千瓦，比 2010 年分别增长了 0.5 倍、1.5 倍、3.4 倍和 164 倍，带动非化石能源消费比重提高了 2.6 个百分点。2015 年，水电、核电、风电、太阳能发电等非化石能源

发电量占全国发电总量的 27.0%。

**加快能源改革步伐。**2015 年，出台《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》，着力推进电价、电力交易体制、发用电计划、售电侧等改革。印发《关于推进输配电价改革的实施意见》、《关于推进电力市场建设的实施意见》等一系列文件。2014 年 10 月，深圳率先启动输配电价改革试点，目前电力体制改革综合试点扩大到内蒙古、宁夏、云南等 13 个省（自治区、直辖市），改革进入提速期。

### （三）节能提高能效

**加强节能目标责任考核和管理。**2011 年，国务院印发了《“十二五”节能减排综合性工作方案》，向各地方分解下达“十二五”节能目标，实施目标考核评价制度，并按季度发布各地区节能目标完成情况。2014 年，国务院印发了《2014-2015 年节能减排低碳发展行动方案》，全面安排部署了 2014 年及 2015 年节能减排降碳工作。“十二五”期间国家发展改革委会同有关部门组织对

省级人民政府进行节能目标责任评价考核，将考核结果作为对地方领导班子和领导干部综合考核评价的参考内容，纳入政府绩效管理。

**完善节能标准标识。**深入推进实施“百项能效标准推进工程”，“十二五”期间共发布 221 项国家节能标准。国家认监委、国家发展改革委发布《能源管理体系认证规则》，国家质监总局、国家发展改革委发布《节能低碳产品认证管理办法》，推动节能认证产业发展。2014 年，国家发展改革委等七部门联合发布《关于印发能效“领跑者”制度实施方案的通知》，实施范围包括终端用能产品、高耗能行业和公共机构。2015 年，有关部门制定了能效“领跑者”制度实施细则，开展能效“领跑者”产品及企业评选。

**推广节能技术与产品。**工业和信息化部发布《工业节能“十二五”规划》，指导工业领域提升绿色发展水平。工业和信息化部印发《2013 年工业节能与绿色发展专项行动实施方案》，国务院印发《关于加强内燃机工业节能减排的意见》，大力推进了重点行业电机系统节能改造及内燃机节能减排技术、新产品推广应

用。国家发展改革委印发《节能低碳技术推广管理暂行办法》，发布第四批、第五批《国家重点节能技术推广目录》。工业和信息化部发布《国家重点推广的电机节能先进技术目录》、《通信行业节能技术指导目录》等文件，推广相关行业重点节能减排技术。工业和信息化部编制六批《节能机电设备（产品）推荐目录》，发布《“能效之星”产品目录》，实施节能产品惠民工程，推广使用高效节能空调、节能汽车、高效电机、绿色照明产品等节能产品。

**推进建筑领域节能。**住房和城乡建设部出台《“十二五”建筑节能专项规划》、《关于进一步推进公共建筑节能工作的通知》等文件，积极推进建筑节能工作。“十二五”期间完成北方采暖地区既有居住建筑供热计量及节能改造 10 亿平方米，完成夏热冬冷地区既有居住建筑节能改造面积 7090 万平方米。截至 2015 年底，城镇新建居住建筑和公共建筑全部开始执行更高水平的节能设计标准，全国累计完成公共建筑能源审计 10000 余栋，对 8000 余栋建筑进行了能耗动态监测。有关部门出台《“十二五”绿色建筑和绿色生态城区发展规划》、《绿色建材评价标识管理办



法》、《促进绿色建材生产和应用行动方案》、《绿色建筑评价标准》、《关于进一步推进可再生能源建筑应用的通知》等文件，推动落实绿色建筑行动方案，指导各地绿色建筑发展。截至 2015 年底，全国共有 3979 个项目获得了绿色建筑评价标识，建筑面积超过 4.5 亿平方米。

**推进交通领域节能。**交通运输部印发《绿色循环低碳交通发展指导意见》、《建设低碳交通运输体系指导意见》等文件，落实《关于加快民航行业节能减排工作的指导意见》。财政部会同有关部门发布《关于节约能源、使用新能源车船税优惠政策的通知》。交通运输部开展重点企业能耗统计监测，开展天然气动力车船试点，实施燃料消耗量限值标准和发布燃料消耗量达标车型，开展甩挂运输推荐车型等。科技部组织开展“十城千辆”节能新能源汽车示范推广应用工程。民航节能减排投入不断增加，实施 1200 余项目。2015 年与 2005 年相比，营运车辆和营运船舶单位运输周转量二氧化碳排放分别下降 15.9%和 20%，民航运输吨公里油耗及二氧化碳排放均下降 13.5%。

**推动公共机构节能。**国务院机关事务管理局先后发布了《公

共机构节能“十二五”规划》、《关于推进公共机构节约能源资源促进生态文明建设的实施意见》等政策，初步建立公共机构节能管理体系。商务部制定了《绿色商场》行业标准，开展绿色商场示范创建工作。“十二五”期间全国公共机构能源消费总量年均增速较“十一五”期间下降了 1.43 个百分点，顺利完成节能目标。

**加快发展循环经济。**国务院印发《循环经济发展战略及近期行动计划》，国家发展改革委印发《2014 年循环经济推进计划》和《2015 年循环经济推进计划》，扎实推进循环经济发展。“十二五”期间，国家发展改革委会同相关部门共确定了 49 个国家“城市矿产”示范基地，100 个园区循环化改造示范试点，100 个餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市，101 个国家循环经济示范城市（县），28 个国家循环经济教育示范基地。国家发展改革委联合工业和信息化部等部门开展了第二批再制造试点和产品“以旧换再”推广试点工作，共确定 28 家企业作为再制造试点，10 家企业作为产品“以旧换再”推广试点。工业和信息化部发布 5 批《再制造产品目录》，促进再制造产品推广应

用。

经过各方努力，2015 年全国单位国内生产总值能耗同比下降 5.6%，降幅比 2014 年的 4.8%扩大 0.8 个百分点，创“十二五”以来最好成绩。“十二五”期间全国单位国内生产总值能耗累计下降 18.4%。2015 年，全国能源消费总量 43 亿吨标准煤，同比增长 0.9%，“十二五”期间年均增速 3.6%，较“十一五”期间年均增速低 3.1 个百分点。

#### **（四）控制非能源活动温室气体排放**

**加强非二氧化碳温室气体管理。**2015 年，国家发展改革委会同有关部门开展控制氢氟碳化物的重点行动，下发《关于开展氢氟碳化物处置工作的通知》。环境保护部制定了《蒙特利尔议定书》下加速淘汰含氢氯氟烃（HCFCs）的管理计划。国家发展改革委积极组织开展非二氧化碳类温室气体管理政策等研究。

**控制农业活动温室气体排放。**农业部推动实施“到 2020 年

化肥使用量零增长行动”和“到 2020 年农药使用量零增长行动”，大力推广化肥农药减量增效技术，推进农企合作推广配方肥。推动农村沼气转型升级，提高秸秆综合利用水平，推广省柴节煤炉灶炕，开发农村太阳能和微水电，实施保护性耕作等，减少农业温室气体排放。

**控制废弃物处理的温室气体排放。**国务院印发了《“十二五”全国城镇污水处理及再生利用设施建设规划》、《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》，积极控制城市污水、垃圾处理过程中的甲烷排放。完善城市废弃物标准，实施生活垃圾处理收费制度，推广利用先进的垃圾焚烧技术，制定促进填埋气体回收利用的激励政策。

## （五）增加碳汇

**增加森林碳汇。**国家林业局出台《国家林业局关于推进林业碳汇交易工作的指导意见》。全面实施《全国造林绿化规划纲要（2011-2020 年）》，深入开展全民义务植树，着力推进旱区、京

津冀等重点区域造林绿化，加快退耕还林、石漠化综合治理、京津风沙源治理、三北及长江流域等重点防护林体系建设、天然林资源保护等林业重点工程。全面加强森林经营，出台《全国森林经营规划（2016-2050 年）》和《全国森林经营人才培训计划（2015-2020 年）》，修订颁布了森林抚育规程，稳步推进全国森林经营样板基地建设。着力推进全国林业碳汇计量监测体系建设，开展土地利用变化与林业碳汇计量监测工作，到 2015 年底已覆盖 25 个省区市、新疆生产建设兵团、四大森工集团，建成林业碳汇基础数据库。“十二五”期间全国共完成造林 4.5 亿亩、森林抚育 6 亿亩，分别比“十一五”增长 18%、29%，森林覆盖率提高到 21.66%，森林蓄积量增加到 151.37 亿立方米，已提前实现到 2020 年增加森林蓄积量的目标，成为同期全球森林资源增长最多的国家。全国森林植被总碳储量由第七次全国森林资源清查（2004-2008 年）的 78.11 亿吨增加到第八次清查的 84.27 亿吨。

**增加草原碳汇。**大力加强草原生态保护建设。2015 年，全国草原综合植被盖度达到 54%，较 2011 年提高 3 个百分点。截

至 2015 年底，累计落实禁牧休牧面积 15.3 亿亩，落实草畜平衡面积 25.6 亿亩，划定基本草原 35.3 亿亩。

## 二、适应气候变化

“十二五”期间，中国不断强化适应气候变化领域的顶层设计，先后出台了《国家适应气候变化战略》和《城市适应气候变化行动方案》，提升重点领域适应气候变化能力，加强适应气候变化基础能力建设，减轻气候变化对中国经济建设和社会发展的不利影响。

### （一）农业领域

农业部等部门印发《关于推进节水农业发展的意见》、《关于做好旱作农业技术推广工作的通知》，继续开展农田基本建设、土壤培肥改良、病虫害防治等工作，大力推广节水灌溉、旱作农业、抗旱保墒与保护性耕作等适应技术。加大草场改良、饲草基

地以及草地畜牧业等基础设施建设，鼓励农牧区合作，推行易地育肥模式，合理调整水产养殖品种、密度，加强渔业基础设施和装备设施。实施退牧还草、京津风沙源治理和游牧民定居等重大工程。进一步落实草原经营管护制度，推进草原畜牧业生产方式转型发展。

## （二）水资源领域

2012 年，国务院出台《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，连续三年开展最严格水资源管理制度年度考核，实现了“十二五”全国用水总量控制目标。推进农业、工业和生活服务业节水，强化用水定额和计划管理，建设 100 个全国节水型社会建设试点和 200 个省级节水型社会建设试点。水利部出台《关于加快推进水生态文明建设的意见》，启动了 105 个全国水生态文明城市试点建设。开展全国重要河湖健康评估。积极推进江河湖库水系连通，改善河湖水生态环境。加强黄河、黑河、南水北调水量调度工作，确保重点城市供水安全和生态安全。开展国

家水资源监控能力建设，基本建成重要取水户、重要水功能区和大江大河省界断面三大监控体系。加强江河治理骨干工程建设，完善大江大河防洪减灾体系。流域和区域水资源配置格局不断完善，全国新增供水能力 380 亿立方米，城乡供水保障能力明显提高。开展大规模农田水利设施建设，实施大型和重点中型灌区续建配套和节水改造，加快东北节水增粮、华北节水压采、西北节水增效等区域规模化高效节水灌溉。强化水土流失的综合治理，“十二五”期间累计完成水土流失综合治理面积 26.6 万平方公里。

### （三）林业和生态系统

国家林业局发布《林业适应气候变化行动方案（2016-2020 年）》，开展森林适应气候变化试点工作。继续实施湿地保护恢复工程，提升湿地生态系统适应能力，启动国家沙漠公园建设试点。强化气候变化对生物多样性的影响评估。环境保护部提出生物多样性与气候变化相互影响的评价指标体系，组织东北地区、青藏



高原等典型区域气候变化对生物多样性影响的评估。国家林业局加强生态观测研究平台建设,加入国家陆地生态系统定位观测研究站的数量达到 166 个。

#### (四) 海洋领域

国务院批准了《全国海洋功能区划》(2011-2020)和沿海各省(自治区、直辖市)省级海洋功能区划,对中国管辖海域的开发利用和环境保护作出了全面部署。国家海洋局印发《海洋生态文明建设实施方案》,扩大海洋生态红线制度实施范围,加大沿海地区海洋生态修复力度;组织编制《全国海洋经济发展规划(2016-2020)》、《全国海岛保护“十三五”规划》,辽宁、河北、山东、江苏、浙江、福建、广东、广西 8 省(自治区)编制了海岛保护规划。国家海洋局初步建立了近海海-气界面二氧化碳交换通量监测业务,加强海洋灾害观测预警和防灾减灾,开展海平面变化监测和影响评估,每月发布《海洋与中国气候展望》,强化面向沿海重点保障目标的精细化预报,完善海洋渔业生产安全

环境保障服务系统，加强海洋灾害防护能力建设，每年发布《中国海平面公报》和《中国海洋灾害公报》，开展国家、省、市、县海洋灾害风险评估与区划试点。

### （五）气象领域

加强极端天气气候事件监测预警和气象灾害风险管理，国家级预警信息实现自动对接。风云二号 G 星投入业务运行，综合观测系统的自动化、标准化和集约化程度明显提高。编写《气象灾害信息管理系统建设实施方案》，建立全国统一的气象灾害信息管理数据库，编制《台风灾害风险区划技术指南》。推进暴雨洪涝气象灾害风险普查和城市内涝风险预警工作，启动 8 个城市的城市内涝风险预警试点。推进中国气候服务系统建设，开展农业气候资源、农业气象灾害风险区划和生态气象监测与评价服务。加强环境气象预报预警，完善了静稳天气指数等评价指标，开展大气污染扩散气象条件和污染减排效果的定量化评估服务。每年发布《中国气候公报》和《中国气候变化监测公报》。

## （六）防灾减灾领域

全面实施《国家综合防灾减灾规划（2011-2015年）》和《国家气象灾害防御规划（2009-2020年）》，重点实施全国七大流域防洪工程、全国山洪灾害防治工程、国家救灾物资储备库建设工程等，积极推进国家自然灾害救助指挥系统建设工程、全国自然灾害综合风险调查工程等，健全灾害管理体制机制，建立灾害预警体系，加强防灾减灾基础设施建设。各地深入推进社区综合减灾工作，共创建命名全国综合减灾示范社区 6551 个，全面加强城乡综合防灾减灾能力。民政部组织开展 140 余项减灾救灾领域重大科研工程项目，增强减灾科技支撑能力。“十二五”期间国家减灾委、民政部共针对各类自然灾害启动国家救灾应急响应 158 次。国务院印发《国家突发事件预警信息发布系统管理办法》。民政、水利、农业、气象、林业、地震、海洋等部门进一步加强灾害监测预警体系建设，完善江河洪水、干旱和暴雨、森林火险、海洋观测等监测站网，提升预警预报的时效性和准确性。全面开展了山洪灾害防治、洪水风险图编制、抗旱应急水源工程和国家

防汛抗旱指挥系统工程建设，国务院批复了长江、黄河和松花江防御洪水方案，初步建成 2058 个县级山洪灾害监测预警系统和群测群防体系，全国报讯站点增加到 9.7 万个，有力应对了频发重发的水旱灾害，防汛抗旱防灾减灾能力不断提高。“十二五”期间国家防总、水利部共启动防汛抗旱应急响应 70 次。

### 三、低碳发展试点示范

“十二五”期间，深入开展低碳省区、城市、城（镇）、园区、社区等试点工作，在交通等相关领域开展低碳试点示范，对全国推进应对气候变化和低碳发展发挥了积极作用。

#### （一）深化低碳省区和低碳城市试点

国家发展改革委在 6 个省和 36 个城市开展低碳省区和低碳城市试点工作，探索低碳绿色发展模式。各试点地区制定低碳试点工作实施方案，探索建立控制温室气体排放目标责任制，加快

建立以低碳为特征的工业、建筑、交通、能源体系，加强温室气体排放核算和清单编制基础能力建设，倡导绿色低碳的生活方式和消费模式，取得积极成效，从整体上带动和促进全国范围的绿色低碳发展。“十二五”全国碳排放强度目标考核结果表明，“十二五”期间低碳省市试点地区的碳强度下降幅度明显高于全国平均水平。

## （二）开展低碳园区、社区及城（镇）试点

**开展国家低碳工业园区试点。**2013 年，工业和信息化部与国家发展改革委联合印发《关于组织开展国家低碳工业园区试点工作的通知》，启动低碳工业园区试点工作。2014 年，两部委审核公布了国家低碳工业园区试点名单，研究开展相应的评价指标体系和配套政策。2015 年，两部委批复同意 51 家国家低碳工业园区试点实施方案。各试点通过实施多种低碳化行动措施，推进园区产业低碳化、企业低碳化、产品低碳化、基础设施及服务低碳化，探索适合中国国情的工业园区低碳管理模式，引导和带动

工业低碳转型发展。

**开展低碳社区试点。**2014年，国家发展改革委印发《关于开展低碳社区试点工作的通知》，在全国启动低碳社区试点工作。2015年，发布《低碳社区试点建设指南》并组织开展低碳社区碳排放核算方法学和评价指标体系研究，指导各地开展低碳社区建设工作，开展全国低碳社区示范遴选。计划在全国建设1000个左右低碳社区试点并择优建设一批国家级低碳示范社区，打造一批符合不同区域特点、不同发展水平、特色鲜明的低碳社区，为有效控制城乡居民生活领域温室气体排放提供引领和借鉴。

**开展国家低碳城（镇）试点。**2015年国家发展改革委印发了《关于加快推进国家低碳城（镇）试点工作的通知》，选定广东深圳国际低碳城、广东珠海横琴新区、山东青岛中德生态园、江苏镇江官塘低碳新城、江苏无锡中瑞低碳生态城、云南昆明呈贡低碳新区、湖北武汉花山生态新城、福建三明生态新城作为首批国家低碳城（镇）试点。组织8个低碳城（镇）试点单位研究编制试点实施方案并完成批复，引导各试点围绕产业发展和城区建设融合、空间布局合理、资源集约综合利用、基础设施低碳环

保、生产低碳高效、生活低碳宜居等多个方面，探索符合地区特色的城（镇）低碳发展模式，并组织开展了试点规划方案专家咨询工作，从规划层面为试点城（镇）低碳发展提供指导。

### （三）推进其他领域低碳试点示范

**推进碳捕集、利用与封存（CCUS）试验示范。**2013 年，国家发展改革委印发《关于推动碳捕集、利用和封存试验示范的通知》，科技部发布《“十二五”国家碳捕集、利用与封存科技发展专项规划》并编制技术发展路线图环境保护部发布《关于加强碳捕集利用与封存试验示范项目环境保护工作的通知》，指导碳捕集、利用与封存项目环境风险管理。2016 年，环境保护部发布《二氧化碳捕集、利用与封存环境风险评估技术指南》（试行）。国土资源部开展了应对全球气候变化地质调查研究工作，对二氧化碳储存潜力评估与工程示范等进行了研究。科技部组织实施中欧燃煤发电近零排放、中澳二氧化碳地质封存等碳捕集、利用与封存合作项目。

**开展低碳交通运输体系建设试点。**交通运输部在 26 个城市开展了低碳交通运输体系建设试点工作，积累城市绿色低碳交通运输体系实践经验。组织开展 4 个绿色交通省份、27 个绿色交通城市、11 个绿色港口、20 条绿色公路等绿色交通试点工作。推出了六批共 130 个部级节能减排示范项目，并将示范项目经验材料在行业进行广泛宣传推广。深入开展“车、船、路、港”千家企业低碳交通运输专项行动。

#### 四、战略规划和制度建设

“十二五”期间，中国政府加强规划编制和战略研究，完善应对气候变化管理体制和工作机制，推进低碳发展制度建设，推动气候变化立法，强化相关标准体系，进一步夯实了应对气候变化工作基础。



## （一）加强规划编制和战略研究

加强规划引领作用。2011 年，国务院印发《“十二五”控制温室气体排放工作方案》，全面部署“十二五”工作，各部门、各地方相继印发了本领域和区域控制温室气体排放的行动计划或方案。2013 年，国家发展改革委联合多部门颁布《国家适应气候变化战略》，明确提出了中国适应气候变化的主要目标、重点任务、区域格局和保障措施，为统筹协调开展适应工作提供指导。2014 年，国家发展改革委发布《国家应对气候变化规划（2014-2020 年）》，提出了中国应对气候变化工作的指导思想、目标要求、政策导向、重点任务及保障措施。全国大多数省（自治区、直辖市）发布了省级应对气候变化专项规划，将应对气候变化工作纳入国民经济和社会发展规划。各主要部门制定本领域应对气候变化规划或方案。2015 年，中国政府向联合国提交《强化应对气候变化行动—中国国家自主贡献》，提出中国二氧化碳排放 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰、单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 60%-65% 等自主行动目标，为中国

中长期应对气候变化工作指明了方向。

**开展重大战略研究。**2012 年以来，国家发展改革委组织开展了中国低碳发展宏观战略研究项目，对中国到 2050 年的低碳发展总体战略和分阶段、分领域路线图进行了系统研究，共完成低碳发展宏观战略总体思路、低碳发展宏观战略总报告以及 37 个专题等多项研究，召开两次低碳发展战略高级别研讨会，目前正在组织主要研究成果的发布和出版工作。项目 37 个专题分别从低碳发展基础理论、重点领域、政策体系、实践案例四个方面，针对工业、能源、建筑、交通、节能、城镇化、林业、农业、消费等重点领域提出了分领域的低碳发展基本思路、战略任务和政策措施，并围绕法律体系、制度体系、政策路径、重点行业、试点示范、能力建设、公众参与、国际合作等方面提出了推进低碳发展的重大政策建议，为推进国内低碳发展、积极参与国际谈判提供了重要的决策支撑。

## （二）完善管理体制和工作机制

**加强管理机构建设。**国家应对气候变化工作领导小组成员增加了部分职能部门，10 个省级发展改革委专设了“应对气候变化处”。进一步完善国家气候变化专家委员会的人员组成，扩大了委员会的专业领域和覆盖范围，多角度为应对气候变化工作建言献策。2012 年，国家发展改革委成立了国家应对气候变化战略研究和国际合作中心，为国家气候变化决策提供专业支撑。各类省级层面的应对气候变化、低碳发展专业研究机构相继成立，气候变化专业研究队伍逐步扩大。质检总局批准建立了 23 家国家城市能源计量中心，搭建能源计量数据公共平台、能源计量检测技术服务平台、能源计量技术研究平台、能源计量检测人才培养平台，为服务低碳经济发展提供全方位的计量技术支撑。

**完善工作机制。**在国家应对气候变化领导小组框架内设立协调联络办公室，进一步加强部门间的协调联络，促进在应对气候变化领域形成部门合力。全国各省（自治区、直辖市）均成立了以省级行政首长为例的应对气候变化领导小组并建立省内部

门分工协调机制。以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得到完善。

### （三）加强低碳发展制度建设

**基本建立控制温室气体排放考核评估体系。**国家发展改革委发布了《单位国内生产总值二氧化碳排放降低目标责任考核评估办法》，并组织开展对全国 31 个省（自治区、直辖市）2013 年度、2014 年度和“十二五”单位国内生产总值二氧化碳排放降低目标责任的考核评估。各地区结合年度考核自评工作，跟踪分析本地区碳强度降低目标完成情况，基本形成省级人民政府碳强度目标评价考核体系，逐步形成地方二氧化碳排放及碳强度下降目标年度核算常态化工作机制。

**开展碳排放权交易试点。**2011 年，国家发展改革委选择北京、天津、上海、重庆、广东、湖北、深圳等 7 个省市开展碳排放权交易试点工作，探索利用市场机制控制温室气体排放。7 省

市积极开展试点工作，强化试点碳交易制度顶层设计，制定出台地方性法规、政府规章，建立碳排放核算、报告和核查体系，确定碳配额分配方法、交易规则和履约机制，建立碳交易平台和注册登记系统，初步形成符合地区实际的制度安排。各试点省市建成了制度要素齐全、初具规模、各具特色的试点碳交易市场，并开展碳市场监管，组织履约与执法工作。2013 年 6 月，中国首个碳排放权交易市场深圳碳排放权交易市场启动。截至 2015 年底，7 个试点碳市场已经全部启动，共纳入 20 余个行业、2600 多家重点排放单位，年排放配额总量约 12.4 亿吨二氧化碳当量，其中北京、天津、上海、广东和深圳碳市场纳入的重点排放单位已经完成了 2 次碳排放权履约；7 个试点碳市场累计成交排放配额交易约 6700 万吨二氧化碳当量，累计交易额约为 23 亿元。

**开展全国碳排放权交易市场机制建设。**2014 年，国家发展改革委开始组织建设全国碳排放权交易市场，开展制度设计研究，研究全国碳市场配额总量和分配方法，研究建立全国碳交易登记注册系统。2014 年，国家发展改革委出台《碳排放权交易管理暂行办法》，明确全国碳市场建设思路。强化基础能力，研究出

台 24 个重点行业温室气体排放核算方法与报告指南，构建企业温室气体排放数据直接报告体系，备案第三方核查机构和交易机构。

**构建温室气体自愿减排交易体系。**2012 年，国家发展改革委颁布《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》和《温室气体自愿减排项目审定与核证指南》，开展温室气体自愿减排方法学体系、核查机构、注册登记系统和交易平台建设。截至 2015 年底，国家发展改革委备案并公布了约 180 余个温室气体自愿减排方法学，7 家交易机构备案成为温室气体减排交易平台，10 家核查机构通过备案获得自愿减排交易项目审定与核证机构资格，累计公示温室气体自愿减排审定项目 2000 余个，备案项目 700 余个，减排量备案项目约 200 个，累计备案减排量超过 5000 万吨二氧化碳当量。

**健全绿色采购制度。**财政部继续健全政府绿色采购政策，不断调整扩大政府采购的节能环保产品范围，提高政府绿色采购规模。通过实施强制采购和优先采购节能产品、环境标志产品的绿色采购政策，对引导绿色消费、促进低碳发展、应对气候变化

发挥了积极示范作用。

#### （四）强化应对气候变化法规标准

**推动气候变化相关立法。**2011 年，成立由全国人大环资委、全国人大法工委、国务院法制办和 17 家部委组成的应对气候变化法律起草工作领导小组。国家发展改革委牵头开展立法研究、立法调研和法律草案起草工作，广泛征求各利益相关方的立法意见。加快推动《应对气候变化法》和《碳排放权交易管理条例》的立法程序。山西、青海、石家庄和南昌开展了地方应对气候变化和低碳发展的专门立法。

**强化标准标识和指南。**2015 年，国家标准委批准发布了发电、钢铁、民航、化工、水泥等重点行业 11 项温室气体管理国家标准，为引导企业低碳转型提供技术支撑。交通运输部、国家铁路局、国家林业局等部门相继发布低碳发展相关的行业标准。国家标准委批准成立“全国碳排放管理标准化技术委员会”，主要负责建立中国温室气体管理标准体系框架、制定和修订碳排放

管理领域国家标准。2015年，国家发展改革委、质检总局联合发布《节能低碳产品认证管理办法》，建立统一的低碳产品认证制度。国家发展改革委、国家质检总局、国家认监委发布两批《低碳产品认证目录》。国家发展改革委分三批发布了23个重点行业及1个工业其他行业企业温室气体排放核算方法与报告指南，并对全国31个省（自治区、直辖市）及新疆生产建设兵团发改系统及技术支撑单位开展能力建设培训。国家认监委加快整合环保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机等产品评价制度，推动建立统一的针对覆盖产品全生命周期的环境友好、资源节约并兼顾消费友好等综合指标的“中国绿色产品”认证（合格评定）体系。

## 五、基础能力建设

通过强化科技支撑，加强温室气体统计核算体系建设和人才队伍建设，推动应对气候变化基础能力得到进一步提升。



## （一）加强温室气体统计核算体系建设

**完善基础统计体系。**国家发展改革委会同国家统计局印发了《关于加强应对气候变化统计工作的意见》，建立了应对气候变化统计指标体系，并将温室气体排放基础统计指标纳入政府统计指标体系，建立健全了与温室气体清单编制相匹配的基础统计体系。2014 年，成立了由国家发展改革委、国家统计局等 23 个部门组成的应对气候变化统计工作领导小组，建立了以政府综合统计为核心、相关部门分工协作的工作机制。积极开展应对气候变化基础统计队伍能力建设。

**常态化开展清单编制和核算工作。**2012 年，中国政府向联合国提交了《中国气候变化第二次国家信息通报》。目前已启动 2010 年和 2012 年国家温室气体清单编制相关工作。进一步完善国家温室气体清单数据管理系统，为清单编制常态化和规范化提供技术支撑。加强对二氧化碳排放核算及碳排放强度下降目标完成情况的形势分析。2011 年，国家发展改革委发布《关于印发省级温室气体清单编制指南（试行）的通知》，2014 年底完成了

全国 31 个省（自治区、直辖市）及新疆生产建设兵团 2005 年和 2010 年的清单报告编制。省级温室气体清单评估格式表格及联审指标体系初步建立，目前已完成对各地 2005 年及 2010 年清单报告的评估和联审。2015 年，国家发展改革委下发了《关于开展下一阶段省级温室气体清单编制工作的通知》，布置各地区 2012 年和 2014 年省级温室气体清单编制工作。国家发展改革委组织开展相关能力建设项目，全方位、多层次对清单编制机构人员进行能力建设培训，地方温室气体清单编制能力不断加强。

**初步建立温室气体排放报告制度。**2014 年，国家发展改革委发布《关于组织开展重点企（事）业单位温室气体排放报告工作的通知》。建立了重点企业温室气体核算报告平台，并逐步开展企业报告能力建设。北京、上海、天津、重庆、广东、深圳和湖北等 7 个碳排放权交易试点地区均发布了地方有关温室气体排放报告的规章制度，并编制了纳入交易的各自重点行业企业温室气体排放核算方法，建立各自的温室气体排放报送平台。江苏、浙江、湖南、云南等 19 个非试点省市也已先后建立或启动了本地的报告平台建设，并陆续开展了重点企（事）业单位温室气体

排放数据报送等相关工作。

**完善温室气体排放计量体系。**研究建立中国集中排放源烟气温室气体排放量实验室量值溯源标准,研究城市排放量反演模型技术等多项计量标准与精密测量方法,建立气候变化相关计量标准 10 项。研制二氧化碳、氟氯烷烃、挥发性有机物等 100 余种温室气体成份量测量气体标准物质。参加温室气体测量相关国际比对 21 项,取得国际认可的校准和测量能力 80 项。

## (二) 强化应对气候变化科技支撑

**开展基础科学研究。**科技部通过“十二五”国家重点基础研究发展计划、“应对气候变化科技专项”和全球变化研究国家重大科学研究计划,支持气候变化领域基础研究工作。科技部、外交部、国家发展改革委等 16 个部门联合组织开展第三次《气候变化国家评估报告》编制工作,系统总结中国气候变化科研最新成果。中国气象局组织完成政府间气候变化专门委员会(IPCC)第五次评估报告的专家提名及报告的编写和评审工作。中国科学

院开展了“应对气候变化的碳收支认证及相关问题”等战略性科技先导专项研究。中国工程院组织开展气候变化对重大工程的影响研究。有关部门和各地方先后启动多项研究课题并取得重要进展。

**加快低碳技术研发应用。**2012年，科技部联合外交部、国家发展改革委等16个部门发布《“十二五”国家应对气候变化科技发展专项规划》，指导全国各部门、地方开展应对气候变化科技工作。国家发展改革委组织开展低碳技术的征集、筛选和评定，2014年和2015年分别发布两批《国家重点推广的低碳技术目录》，加快低碳技术推广和使用。科技部编制发布了《节能减排与低碳技术成果转化与推广应用清单（第一批）》，加快低碳技术成果转化，助力重点排放行业技术升级。交通运输部组织开展“十二五”期间两批全国重点推广公路水路交通运输节能产品（技术）的推选工作。住房和城乡建设部组织开展应对气候变化创新项目研究与示范，2013年以来组织实施了“建筑行业低碳技术创新及产业化示范工程项目”等。2016年，商务部开展了《流通领域节能环保技术产品推广目录》的征集和制定，促进绿色销售。

### （三）加强人才队伍和学科建设

**加强气候变化相关学科建设。**教育部鼓励高校根据经济社会发展需要和学校办学能力自主设置与应对气候变化相关的专业，加快培养社会需要的人才。中、高等院校加强环境和气候变化教育，陆续建立环境和气候变化相关专业，加强气候变化教育科研基地建设，为培养气候变化领域专业人才发挥了积极作用。到 2015 年，全国大气科学类专业布点数 22 个、环境科学与工程类专业布点数 719 个、新能源领域相关专业布点数 367 个、节能环保领域相关专业布点数 242 个，北京大学、南京大学和中国农业科学院等学位授予单位自主设置了 222 个与气候变化、环境保护相关的二级学科，培养了大批与应对气候变化相关的专业人才。

**人才队伍建设。**有关部门通过组织应对气候变化能力培训，全面提升相关领域应对气候变化工作能力，如国家发展改革委先后举办了 7 期全国发展改革系统应对气候变化专题培训和多期中德应对气候变化能力建设培训，国管局举办了多期全国公共机构节能管理干部和高校节能干部培训，民航局组织开展航空公司

节能减排量化管理培训,科技部组织应对气候变化能力建设培训等。多个科研院所、高校纷纷设立应对气候变化和低碳发展相关的研究机构,不断提升相关领域的科技支撑能力和专业研究水平,如北京大学中国低碳发展研究中心、清华大学气候变化国际政策研究中心、北京交通大学低碳研究与教育中心。

## 六、全社会广泛参与

“十二五”以来,通过政府引导,利用多元化媒体广泛宣传,发挥企业和公众的积极性,有效提升全民应对气候变化和低碳意识,逐步形成了全社会共同关注、广泛参与的低碳发展格局。

### (一) 政府加强引导

自 2013 年以来,国家发展改革委会同有关部门每年组织开展“全国低碳日”活动,举办应对气候变化主题展览,组织低碳活动“进社区”、“进校园”等活动,积极开展低碳宣传。在“节能宣传周”、“低碳日”等节日期间,充分动员各地方结合实际开展丰富多样的宣传活动,提高公众节能环保和绿色低碳发展意识。开展“低碳中国行”活动,组织新闻媒体、院士专家赴地方开展实地调研,在北京、上海、重庆、广州、杭州、保定等地举办多种形式的低碳主题活动,为地方低碳发展建言献策。在历届联合国气候变化大会期间组织举办“中国角”边会等系列宣传活动,

向国际社会展示中国应对气候变化的政策与成效；通过深圳国际低碳城论坛、生态文明贵阳国际论坛、中美气候智慧型/低碳城市峰会和低碳能源城市论坛等系列活动，强调绿色低碳发展理念，发出全民践行低碳理念的倡议，扩大应对气候变化和低碳发展的群众基础和社会影响力。由国家发展改革委委托，中国气象局组织制作了《应对气候变化—中国在行动》系列电视宣传片和画册，向世界展示了中国为减缓和适应气候变化做出的努力和采取的实际行动。环境保护部依托“六五”世界环境日、世界地球日等活动，组织媒体开展气候变化新闻专题报道，组织开展“国际青少年绿色低碳实践交流营”等活动。中国气象局积极利用“3.23”世界气象日活动开展气候变化科普宣传。民政部依托“全国减灾日”和“国际减灾日”等活动，积极发放各类宣传材料 1.6 亿份，举办培训及讲座 4.5 万场，促进全民防灾减灾意识显著提升。水利部依托“3.22”世界水日组织主题宣传周活动，增强全社会节水、护水意识。住房和城乡建设部组织开展以“绿色交通·城市未来”为主题的中国城市无车日活动。交通运输部组织开展了多次低碳交通运输体系试点经验交流会与工作推进会。国管局组织



开展全国公共机构节能宣传周活动。国家海洋局每年在 6 月 8 日世界海洋日开展海洋与气候变化科普宣传。教育部在高校实施节能减排社会实践与科技竞赛。商务部开展流通领域节能宣传等行动。

## （二）媒体广泛宣传

人民日报、新华社、经济日报、中央人民广播电台、中国国际广播电台、中央电视台、中国日报和中国新闻社等中央主要新闻媒体及互联网媒体,对联合国气候峰会、联合国气候变化大会、中美气候变化联合声明、中国发布国家自主贡献等应对气候变化领域的重大新闻事件给予高度关注,利用图片、文字、视频等多种形式进行全方位报道,对低碳领域重要战略规划及政策文件的出台进行及时宣传报道和深入解读,引导公众关注,形成良好的舆论氛围。国内媒体机构编写并出版了一系列气候变化与气象灾害防御的科普宣传画册,制作了《面对气候变化》、《变暖的地球》、《关注气候变化》、《环球同此凉热》等影视片,并在“全国低碳

日”期间制作播出公益广告。中国气象局和人民网联合主办“绿镜头·发现中国”系列采访活动，深入各地发现和报道我国生态文明建设的探索和实践，为国家推动形成生态文明建设提供舆论支持。中国经济导报社等机构连续多年举办“中国应对气候变化和低碳发展十大新闻”的评选活动，推广绿色环保理念。中华环保联合会与北京人民广播电台联合录制了“倡导低碳生活，宣传节能减排”的广播节目。北京日报等单位主办了“绿色北京·低碳出行”大型环保倡议活动等。

### （三）企业积极行动

中国企业积极践行绿色、低碳发展理念，贯彻国家节能减排降碳的相关政策。石油石化行业积极探索低碳转型新技术，如中国石油天然气集团大力推进天然气高效利用和汽柴油质量升级，中国石油化工集团公司开展“能效倍增”专项行动计划。能源行业积极推进低碳发展转型，如国家电力投资集团加快新能源基地建设，国家电网公司支持大型可再生能源基地建设和分布式能源

创新发展。交通运输行业以低碳交通为契机实现节能降碳，如中国远洋海运集团有限公司推进船队结构优化并积极落实节能减排责任制，中国铁路总公司加强对节能减排技术的研发和资源能源的循环利用。家电行业积极推进绿色生活，开展 LED 节能改造，深化技术创新。互联网企业也积极践行低碳理念，蚂蚁金服对旗下支付宝平台的 4.5 亿用户全面上线“碳账户”，致力于打造低碳生活交易、共享平台。

#### （四）公众广泛参与

伴随着应对气候变化教育、培训及宣传工作的持续开展，公众更为积极自觉地选择低碳出行、低碳饮食、低碳居住、购买节能低碳产品等低碳生活方式。在机关、学校、社区、军营和企业等领域，通过千名青年环境友好使者行动等活动，向公众倡导低碳生活的绿色消费理念。上海、重庆、天津等城市开展“酷中国——全民低碳行动”，倡导大众追求简约、低碳的生活方式。中国低碳联盟组织开展低碳企业及人物征集评选活动，营造全民关

注低碳、践行低碳的良好社会氛围。中国国际民间组织合作促进会、广州公益组织发展合作促进会、石家庄低碳协会等合作开展全国中学教师应对气候变化培训。世界自然基金会发起“地球一小时”倡议，国内多个城市积极参与，通过熄灯一小时来表达对环境问题的关注。青年应对气候变化行动网络举办第七届国际青年能源与气候变化峰会。中华环保联合会面向全国发起“守护蓝天碧水”的倡议活动。

## 七、积极推动国际谈判

“十二五”期间，中国政府高度重视全球气候变化问题，以高度负责任的态度，在气候变化国际谈判中发挥了积极建设性作用，努力推动各方就气候变化问题深化相互理解，广泛凝聚共识，为推动建立公平合理的国际气候制度作出了积极贡献。

## （一）积极参加公约下谈判进程

积极参与《联合国气候变化框架公约》（以下简称公约）下谈判进程，坚定维护公约的原则和框架，坚持“共同但有区别的责任”原则、公平原则和各自能力原则，遵循公开透明、广泛参与、协商一致和缔约方驱动的多边谈判规则，不断加强公约的全面、有效和持续实施。

2015 年，中国制定并在发展中国家中率先向联合国提交中国国家自主贡献文件。习近平主席出席了巴黎会议并发表重要讲话，全面阐述全球气候治理中国方案，为推动会议成功作出了历史性贡献。中国在巴黎会议谈判中促进各方凝聚共识，积极宣传介绍中国应对气候变化的政策行动，发挥了积极建设性的作用，为会议取得成功做出了突出贡献。巴黎会议最终取得成功，达成了以《巴黎协定》为核心的系列成果。《巴黎协定》确定了 2020 年后气候变化国际合作的体制框架，也成为公约进程的里程碑。2016 年，中国政府积极参加了公约下各次谈判会议，加强与各方沟通交流，旨在与各方一道推动《巴黎协定》尽快生效与有效

实施,构建 2020 年后公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。2016 年 5 月,联合国气候变化波恩会议正式启动了落实巴黎协定具体安排的谈判磋商,11 月在马拉喀什将举行公约第 22 次缔约方会议、《京都议定书》第 12 次缔约方会议及首次《巴黎协定》缔约方会议。中国将继续做好下一阶段应对气候变化国际谈判相关工作。

## (二) 广泛参与其他多边进程

**积极参与气候变化谈判相关国际进程。**中国领导人积极参与多边外交活动,多次发表重要讲话,与各国元首达成共识,推动多边进程。2014 年 9 月,国务院副总理张高丽作为习近平主席特使出席联合国气候峰会并发表重要讲话,介绍中国应对气候变化行动目标并就 2020 年后应对气候变化行动作出政治宣示。2015 年 11 月,习近平主席出席气候变化巴黎会议并在开幕式发言中全面阐述了全球气候治理中国方案,为推动会议成功做出历史性贡献。2016 年 9 月,在二十国集团杭州峰会之前,中美两

国元首共同向联合国秘书长交存了参加《巴黎协定》的法律文书。作为全球主要经济体和最大的发展中国家，中国率先批准《巴黎协定》并交存批约文书，有力地推进《巴黎协定》的生效进程，同时也向国际社会传递了向绿色低碳发展转型的积极信号，彰显了中国作为负责任大国的担当。

**加强与各国磋商和对话。**中国重视继续巩固加强与“基础四国”和“立场相近发展中国家”沟通协调，主办并参加“基础四国”部长级会议和“立场相近发展中国家”会议。2015年，中国与印度、巴西分别发表气候变化联合声明。继续开展与小岛国、最不发达国家和非洲集团对话，积极维护发展中国家利益。同时，中国继续深化与发达国家沟通交流，增进理解，扩大共识。中美元首于2014年11月、2015年9月和2016年3月三度发表气候变化联合声明，双方并于2016年9月二十国集团杭州峰会期间共同发表中美气候变化合作成果文件。此外，2016年中国与欧盟、韩国、俄罗斯等国开展气候变化对话磋商，举行气候变化合作机制双边会议，进一步加强了政策对话，深化了务实合作。

**积极推进公约外谈判磋商工作。**积极参与经济大国能源与

气候论坛、彼得斯堡会议、马拉喀什会议成果非正式磋商、联大气候变化高级别会议等气候变化磋商。积极参加蒙特利尔议定书、国际民航组织、国际海事组织、气候变化相关谈判磋商以及万国邮政联盟、国际标准化组织等国际机制下气候变化相关的谈判磋商，继续关注 20 国集团（G20）、亚太经合组织（APEC）、东亚领导人会议、联合国大会等场合下气候变化相关议题的讨论。

### （三）马拉喀什会议的基本立场和主张

气候变化是全人类面临的共同挑战，需要世界各国携手合作，共同应对。今年的马拉喀什会议是《巴黎协定》达成后的首次缔约方会议，会议期间将举行首次《巴黎协定》缔约方会议，备受各方关注。马拉喀什会议应重在落实《巴黎协定》确定的相关机制安排，切实做好以下工作。一是做好巴黎协定生效实施相关安排，协调好巴黎协定特设工作组会议与巴黎协定缔约方会议的工作。二是安排好《巴黎协定》的后续谈判，争取尽快进入落实协定的实质性谈判，为协定实施奠定基础。三是继续强化 2020 年



前行动力度，为 2020 年后行动力度奠定基础。各方应落实好已经做出的 2020 年前承诺，进一步提高行动力度，特别是发达国家应切实提高 2020 年前减排力度并落实到 2020 年每年向发展中国家提供 1000 亿美元资金支持的时间表和路线图，为后续谈判奠定互信基础。四是更加关注发展中国家诉求，就适应、资金、技术、能力建设等发展中国家重点关注的问题取得积极进展。

中方将继续遵循公约的原则和规定，按照“共同但有区别的责任”原则、公平原则和各自能力原则，遵循多边议事规则，全力支持主席国摩洛哥的工作，推动马拉喀什会议取得圆满成功。

## 八、加强国际交流与合作

“十二五”期间，中国政府本着“互利共赢、务实有效”的原则积极参加和推动与各国政府、国际机构的务实合作，为促进全球合作应对气候变化发挥了积极建设性作用。

## （一）推动与国际组织的交流合作

广泛开展与国际组织的务实合作，积极参与相关国际会议与行动倡议。继续积极开展与世界银行、亚洲开发银行、全球环境基金会等多边机构的合作。参加由联合国基金会、全球清洁炉灶联盟秘书处召开的“全球清洁炉灶联盟”相关会议并开展国内试点活动，与全球碳捕集和封存研究院等相关组织举办碳捕集、利用与封存技术现场研讨会和实施考察活动。参加公约下的绿色气候基金、适应基金、技术执行委员会等相关会议，参与全球甲烷行动倡议、国际区域气候行动组织（R20）等多边组织的活动等。

## （二）加强与发达国家的交流合作

继续与有关各方加强气候变化领域的对话和合作，取得丰硕成果。与美国、欧盟、韩国、俄罗斯举行气候变化双边合作机制会议，举行第二次中美气候智慧型/低碳城市峰会。国家发展改革委与瑞典环境与能源部签署气候变化合作谅解备忘录，与德国

在“国际气候倡议框架”下开展涵盖城市区域低碳经济、建筑节能改造、气候融资、交通需求管理等领域的合作，与英国在适应气候变化、碳市场、低碳发展、碳捕集利用和封存等方面开展务实合作。推进同欧盟、加拿大、日本、澳大利亚等国的政策经验交流及碳市场、能效、低碳城市、适应气候变化等领域务实合作，加强同发达国家低碳技术联合研发。

### （三）深化应对气候变化南南合作

中国政府积极推动应对气候变化南南合作，为小岛国、最不发达国家、非洲国家等其他发展中国家提供了实物及设备援助，并对其参与气候变化国际谈判、政策规划、人员培训等方面提供大力支持。国家发展改革委同外交部、商务部等部门，积极推动与一些发展中国家签署谅解备忘录，根据需求赠送节能灯、清洁炉灶等应对气候变化物资。科技部、国家林业局等部门根据各自职能，积极推动与发展中国家开展务实合作。积极开展东亚地区区域性对话与交流，参与和关注东亚低碳增长伙伴计划；与非

洲、拉丁美洲、南太平洋地区有关发展中国家在紧急救灾、农业抗旱、清洁能源开发等多领域实施技术合作，提供援助。“十二五”期间，累计举办了 40 余期应对气候变化南南合作培训班，帮助其他发展中国家培训 2000 余名应对气候变化领域官员和专家。自 2015 年起，中国进一步加大南南合作力度。2015 年 9 月，习近平主席在由中国和联合国共同举办的南南合作圆桌会议上宣布，未来 5 年中国向发展中国家提供 100 个生态保护和应对气候变化项目，其项目实施已取得阶段性进展。2015 年 12 月，习近平主席在巴黎会议上宣布设立 200 亿元人民币的中国气候变化南南合作基金，并启动“十百千”项目，即在发展中国家开展 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，目前已制定项目实施方案并陆续启动实施。此外，中国还向联合国捐赠了 600 万美元资金，用于支持联合国秘书长推动气候变化南南合作。

## 结 语

“十二五”中国应对气候变化工作取得了全面进展，为今后积极应对气候变化和推进低碳发展奠定了坚实基础。《巴黎协定》的成功达成标志着全球气候治理将进入新阶段，向全球传递了绿色低碳转型的积极信号，进一步推动绿色低碳发展成为大势所趋。“十三五”时期是中国全面建成小康社会的决胜阶段，也是实现2020年、2030年控制温室气体排放行动目标的关键时期，应对气候变化工作面临着新形势、新任务、新要求。我们要深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，将应对气候变化作为实现发展方式转变的重大机遇，继续探索和努力践行符合中国国情的低碳发展道路。





