

气候正义有着自己的特点和原则,不同的利益集团和价值观对气候正义的认识亦有所不同。气候正义最基本的价值追求就是要保障气候安全,它可以通过分配正义和程序正义的具体形式来实现。中国应对气候变化的立法贯彻气候正义,应考虑不同区域、不同行业、不同人群对气候变化的影响,建立合理公正的管理制度。

气候正义与中国气候变化立法

■王灿发 陈贻健

气候正义,也可以称为气候变化正义,是指在应对气候变化的整个过程中,公平地对待所有实体和个人的价值体系。它包含了三个重要层面的意义——在价值论意义上,气候正义是一个价值综合体。正义虽然是社会制度的首要价值,但不能把正义局限于价值本身,它是一个更综合的价值体系和评价标准体系。在方法论意义上,气候正义是一个价值序列。正义的诸价值具有先后的序列性,气候变化正义所追求的价值序列首先是安全价值,而自由、平等、效率、秩序等退居次位。在实践论意义上,气候正义是一种价值实践。气候正义不仅要求的是理论上的共识,而更重要的是行动上的正义。

气候正义的特征与原则

气候正义具有如下特征:历史性,即应对气候变化不仅要关注当今温室气体的排放和责任分配,而且还要关注历史的和未来的温室气体排放和责任分配。

全球性,即应对气候变化是整个地球村的责任,不分国家大小和地理位置。

普遍性,即任何实体和个人都同样地会遭受气候变化的影响并且具有公平地应对气候变化的义务和责任。

一致性,即应对气候变化的责任承担应当根据各国对气候变化造成的实际影响决定,而不应根据其经济发展水平和拥有的财政、技术等资源和能力来决定。

综合性,即气候正义在内容上综合了安全、自由、平等、效率和秩序等诸多价值,也涉及到了环境、经济、科技、政治、文化等诸多学科领域。

超越性,即应对气候变化所追求的目标超越了国家、种族、代际和种际,是最广泛的正义。

正是这些特征的存在,使其表现出了与其他相关领域的正义包括环境正义的不同之处。这种不同包括空间尺度上的差异、时间尺度上的差异和手段效果的不同。

气候正义需要遵守若干原则:(1)最脆弱者优先原则,即在气候变化的分配正义中,应当优先考虑气候变化中最脆弱者的需要。

(2)原因者负担原则,即在应对气候变化的过程中,应当实行谁的行为导致了或者正在和将要导致气候变暖,谁就应当承担应对气候变化的责任,并付出相当的代价。

(3)排放权平等原则,即通过预先确立一个合理的全球排放总量控制目标,然后在考虑了历史排放量、现实排放量、人均排放量、生存必要排放量、地理和气候条件、能源和资源禀赋、国际分工和贸易以及负担能力等因素的基础上,对各个国家或者地区的排放权进行平等分配,从而使全球排放总量控制目标与气候公约稳定温室气体浓度的最终目标相一致。

(4)传统使用维持原则,即各个主体在发展进程中基于特定历史条件下的自然状况和技术水平等客观约束要素而形成的气候容量资源的使用份额应当大体维持。

实体气候正义和程序气候正义是气候正义的两大基本类型,也是气候正义得以实现的两大基本途径。实体气候正义主要关注的是气候变化领域的利益和负担是如何分配和调整的,它强调的是直接对主体权利、义务的质(种类以及归属,如是否承担减排义务)和量进行调整(如承担多少份额的减排义务),具体涉及到分配、交换、矫正三个环节。程序气候正义关注的主要是国际气候谈判的机制、轨道以及国际气候法律制度的实施和遵守等宏观层面的程序问题。

实体气候正义可以通过三个路径来实现。在分配正义环节应解决的问题是突破人均历史累积排放量的单一指标,结合人类发展指数等其他指标,对人均历史累积指标进行修正,以保证各个主体均等的发展机会为目的。交换正义环节应解决的问题是需要构建完善的交易市场体系、交易指标分配、交易核证等制度,明确交易主体和交易客体。矫正正义环节应解决的问题是考虑在原有履约措施基础上增加一些中等强度的责任形式,包括保证不再犯、限期治理或代为履行制度、履约基金制度等。

气候变化中的程序正义包括主体确认、权力分配、参与等诸多环节,其目的是使各国不分大小、强弱都可以参与到国际气候变化问题解决过程中,在国际气候法律文件的谈判和制定中享有



图片来源:昵图网

平等的参与权、信息知情权、决策权以及程序救济权、保证利益和负担在各国之间公正、平等地分享和承担。

中国气候变化立法应坚持的正义理念

中国气候变化立法应坚持如下正义理念:第一,坚持气候正义在国际和国内两个层面具有一致性。在国际层面,各国均应按照一致性的客观标准承担量化强制减排义务,如果中国符合此标准,则不应逃避须承担的义务,如果不符合此标准,中国亦不应承担不适当的义务。在国内层面,如果立法采取强制减排模式,并不意味着国

际气候正义与国内气候正义的冲突,而是中国自主性和前瞻性的体现。

第二,坚持气候正义在国内适用中的一致性。气候正义在国内法上的实现主要是通过设置一致性标准以分解国内法或国内政策上自定的目标。

第三,坚持气候变化法与“无悔政策”的结合。“无悔政策”是指只要不会影响到近期和远期经济发展的任何减排措施,就是“无悔”的减排。无悔减排政策的优势在于,不仅能够起到减少温室气体排放的作用,而且能够培植新的经济增长点。中国具有坚持无悔政策的基础条件。当前中国正在起草制定《应对气候变化法》。

在起草的过程中,面临着许多现实问题。这些问题包括:中国是否应承担量化强制减排义务;中国的气候变化立法是否应明确量化的强制减排义务;如何在法律规范中体现气候正义;应有怎样的立法目的;应坚持哪些基本原则等等。如果从纯粹的实践来讲,可能是公说公有理,婆说婆有理。但如果用气候正义的这把尺子,也就是从理论层面去探讨,就可以得出一个明确的结论。

气候正义的一致性要求根据各国对气候变化造成的实际影响决定,而不是由各国的经济发展水平和拥有的财政、技术等资源和能力决定,财政、技术等资源和能力只有作为造成气候变化影响的因素时才成为利益和负担分配的考虑因素。不能简单地把“发展中国家”身份或者人均国民收入低作为不承担强制减排的理由。中国在未来应对气候变化的过程中,应根据国际立法确定的一致性客观标准承担量化的强制减排义务,除非是中国尚未达到“人均历史累积排放”和“人类发展指数”等综合指标的标准。

根据现有国际法规定,中国不承担强制减排义务。但国际上不要求并不意味着我们不能做。国内立法要求有关排放者强制减排,是主权体现,也是正义要求。强制减排可以促进经济转型,可以提前应对国际社会对中国未来气候正义的一致性要求。

气候正义有着自己的特点和原则,不同的利益集团和价值观的不同对气候正义的认识亦有所不同。气候正义的最基本的价值追求就是要保障气候安全,它可以通过分配正义和程序正义的具体形式来实现。中国的应对气候变化立法贯彻气候正义,应考虑不同区域、不同行业、不同人群对气候变化的影响,建立合理公正的管理制度。

作者简介:

王灿发,中国政法大学环境资源法研究所所长、教授。
陈贻健,中国法学会杂志编辑,法学博士。

黄淮南片地区中低产田面积 6000 万亩以上,也是我国小麦和(棉花)的主产区。随着在淮北市进一步加强小麦—玉米(水稻)吨粮田建设,黄淮南片粮仓的作用日益突显。我们认为,本着从易到难,投资少、见效快,效益持久的战略发展思路,加快黄淮南片粮仓建设应该是豫、皖、苏、鲁四省的当务之急,是这四个省份现代农业发展和粮食安全建设的重中之重。

应加快黄淮南片粮仓建设

■张正斌

中国粮食安全任重道远

2013 年我国粮食实现“十连增”,粮食产量首次突破 6 亿吨。但是稻谷、小麦和玉米三大主粮净进口量近 6 年持续增加。根据农业部资料,我国谷物进口量 2010 年为 570.8 万吨,2011 年为 544.7 万吨,2012 年为 1398.3 万吨,2013 年 1 至 11 月为 1286.0 万吨。近两年粮食进口量是前两年的两倍。

2012 年粮食供给超过 6.7 亿吨,2013 年粮食供给超过 7.3 亿吨。到 2015 年我国粮食供给量可能达到 8 亿吨,到 2020 年粮食供给量可能达到 10 亿吨。未来 5 到 10 年我国粮食总产和粮食供给量大概有 1 亿~2 亿吨左右的缺口。

国务院总理李克强在 2012 年出席省部级领导干部推进城镇化建设研讨班学员座谈会上的重要讲话中指出:“推进城镇化,要始终绷紧粮食安全这根弦。我国作为一个人口大国,任何时候都要立足国内解决吃饭问题,这是治国安邦的头等大事,也是农业现代化的首要任务。”

习近平总书记在 2013 年也进一步强调:“保障粮食安全对中国来说是一个永恒的课题。”

粮食安全已上升为国家战略。2014 年中央一号文件第一大主题就是完善国家粮食安全保障体系,主要实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。

中低产田改造是保障中国粮食安全的重要措施之一

如何挖掘我国粮食生产潜力?据农业部门测算,目前我国 12 亿亩粮田中,中低产田面积占 2/3。中低产田改造后,亩产可以提高 20%。科技部副部长张来武于 2014 年 2 月 13 日表示,中国仅仅走高产之路,带来不少问题,也不能彻底解决粮食巨大的需求。中低产田怎么办,特别是盐碱地怎么办、旱地怎么办,因此,需要对盐碱地进行科技改造以及对旱作农业、节水农业的突破,



图片来源:昵图网

以彻底解决中国的粮食安全问题。

黄淮南片粮食生产潜力有待进一步挖掘

我们通过安徽淮北调研,2013 年 6 月 10 日在《中国科学报》发文《加快淮北粮仓建设》,现进一步建议国家加快黄淮南片中低产田改造,建设黄淮南片新粮仓,以期为保障我国粮食安全作出更大的贡献。

黄淮地区在我国粮食安全中占有第二大地位。我国商品粮基地主要集中在东北和黄淮海两大地区。黑龙江、吉林、内蒙古、河南、江西

和安徽是 6 个粮食调出大省,其中黄淮地区就有河南和安徽。

黄淮地区粮食安全保障措施有待加强。河南省虽然是我国粮食生产大省,但省中低产田有 6200 多万亩,有 1/3 集中在黄淮南片的黄泛区,面临农业基础比较薄弱,农业灾害类型多、频率高、范围广等困难。单靠面积增长潜力不大,要持续增产任务相当艰巨。河南省粮食增产面临着几个关键问题:一是区域产量不平衡,中低产田广;二是年际产量不稳定,抗灾能力差;三是技术到位率低,规模经营小。

据国家统计局公布的数据显示,2013 年安

徽省粮食总产达 3279.6 万吨。夏粮增产,因遭遇干旱,秋粮和全年粮食总产略减。说明安徽省在应对干旱等灾害方面的能力还有待进一步加强,安徽省的中低产田也主要分布在淮北平原地区。

江苏省的苏北地区主要是淮北地区,是江苏省中低产田主要分布地区,还有很大的潜力可以挖掘。

山东省黄淮南片主要指鲁西南地区,也是山东省中低产田主要分布区,旱沙碱威胁大,农业结构单一,农业科技和经济发展落后。

黄淮南片中低产田改造缺少国家联合攻关项目

黄淮南片,主要是指黄河以南淮河以北的淮北平原地区,包括豫东南、皖北、苏北和鲁西南四个地域。该区是我国农业南北跨界地区,是一年两熟种植区,多数地区处于黄淮海平原南部地区,降水相对丰沛,热量条件较好,地下水丰富,农业气候生产条件明显好于黄淮海平原北部地区。有资料表明,江淮粮仓已经北移,淮北平原年降雨量近 10 年来有增加的趋势,是黄淮海农业生产潜力最大的地区。近年来,随着气候变暖,黄淮南片地区大豆(玉米)比黄淮北片早熟 5~10 天,但小麦播种期又比黄淮北片晚播 5~10 天,即黄淮南片大豆(玉米)收割后和小麦播种前有 7~15 天空闲期的光温资源没有得到有效利用,如果种植生育期长的玉米品种,可以提高玉米产量 10%~15%。另外,小麦延迟播种还可以防止冬春旺长,减少冻害损失。

但该区大部分地区曾经是黄泛区,风沙、干旱、洪涝和盐碱地是该地区中低产田形成的主要原因,以淮北平原为代表的许多地区农田水利系统不完善,砂礓黑土比例大,抗御旱涝灾害能力不足,是易旱易涝地区。农村经济落后,部分地区是黄淮海平原的最不发达地区。由于该地区长期怕涝不怕旱,虽然重视排

涝渠等建设,但对抗旱灌溉设施建设重视不够。而抗旱灌溉是保障该地区粮食稳产和高产的关键。该地区中低产田改造,在国家层面还没有进行联合攻关治理,还没有形成系统的粮食安全科技保障体系。

山东省吨粮县市如桓台县等多在鲁北地区,河南的 4 个吨粮县市(焦作市、博爱县、温县、沁阳市)都在黄河以北。2013 年江苏省农委认定海安县、如东县、大丰市、宝应县、高邮市、兴化市、泰兴市、姜堰市等 8 个县(市)为第一批“亩产吨粮县”,都在淮南地区。安徽省淮北的蒙城县成为 2013 年安徽省的第一个吨粮县(市)。因此,处于南北交界的黄淮南片地区吨粮县(市)很少,其气候资源高产潜力还未发挥。

建议国家立项建设黄淮南片粮仓

黄淮南片地区有中低产田 6000 万亩以上,也是我国小麦和(棉花)的主产区。随着在淮北市进一步加强小麦—玉米(水稻)吨粮田建设,黄淮南片粮仓的作用日益突显。我们认为,本着从易到难,投资少、见效快,效益持久的战略发展思路,加快黄淮南片粮仓建设应该是豫、皖、苏、鲁四省的当务之急,是这四个省份现代农业发展和粮食安全建设的重中之重。

据我们的初步估算,在黄淮南片 6000 多万亩的中低产田耕地上能够实现粮食新增 100 亿斤甚至更多。因此,建议有关部门调研组织黄淮南片中低产田连片的豫、皖、苏、鲁四省,联合中国科学院等有关部门,在国家立项建设黄淮南片粮仓,以在国家粮食安全保障中发挥重要作用。

作者简介:

张正斌,中国科学院遗传与发育生物学研究所农业资源研究中心研究员。