



中国积极参与应对气候变化全球治理



在刚刚落幕的联合国气候变化沙姆沙伊赫大会上，中方为会议取得一揽子积极成果作出重要贡献。国际社会普遍称赞应对气候变化的中国主张、中国智慧、中国方案，认为中国在应对气候变化问题上展现出负责任大国担当，发挥了重要引领作用，期待中国继续积极参与应对气候变化全球治理，推动构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。

□ 本报驻俄罗斯、斯里兰卡记者 张春友 陈润泽
□ 本报记者 苏宁

11月20日，联合国气候变化沙姆沙伊赫大会(COP27)闭幕。此次会议时值《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)达成三十周年之际，聚焦《巴黎协定》务实履行，达成了相对平衡的一揽子成果，释放了坚持多边主义、合力加强应对气候变化挑战的积极信号。

大会期间，中方代表团表示，中国政府高度重视应对气候变化工作，愿与国际社会一道推动全球气候治理。应对气候变化的中国主张、中国智慧、中国方案，受到国际社会的普遍赞誉。

取得扎扎实实成效

过去十年，中国坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，生态文明建设和生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。美丽中国建设迈出重大步伐。截至目前，各级各类自然保护区的面积约占全国陆地国土面积的18%，设立了第一批5家国家公园。实施了生物多样性保护重大工程，300多种珍稀濒危野生动植物野外种群数量得到恢复与增长，云南野象旅行团北巡、“微笑天使”长江江豚频繁亮相，藏羚羊繁衍迁徙，白洋淀鲢鱼等土著鱼类逐渐恢复，我国生物多样性保护取得了扎扎实实的成效。

联合国前副秘书长、环境规划署前执行主任埃里克·索尔海姆在COP27中国角举行的“生态文明与美丽中国实践”边会上，对中国应对气候变化的实际行动给予高度评价。他说，中国坚决打赢污染防治攻坚战，同时也积极应对气候变化，使山河重新恢复了昔日的美丽。中国在绿色实践方面已经处于领先地位，正在更好地保护自然环境。

美国外交学者网站称，在COP27大会会场，中国对气候变化问题不玩“权力政治”，而是“行动胜于雄辩”，并加强了其自《巴黎协定》以来对国际气候议程的一贯承诺。

德国“美丽地球”组织网站日前刊文称，中国誓



▲ 11月20日，《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会在埃及海滨城市沙姆沙伊赫闭幕。中方为会议取得一揽子积极成果作出重要贡献。
新华社记者 隋先凯 摄

▲ 图为在埃及沙姆沙伊赫举行的《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会上拍摄的中国角。
新华社发 艾哈迈德·戈马 摄

言要实现碳达峰、削减人均碳排放量。10月份发布的官方数据显示，中国走上了实现这些目标的正轨。2021年，中国的煤炭消费占比下降至56%，单位国内生产总值二氧化碳排放比2020年降低3.8%，完成造林360万公顷。

体现决心和努力

中国政府历来重视全球气候变化问题，始终以高度负责任的态度，积极参与应对气候变化国际谈判。中方在大会期间向《公约》秘书处正式提交了《中国落实国家自主贡献目标的进展报告(2022)》，反映了中国落实国家自主贡献目标的进展和成果，体现了中国推动绿色低碳发展、积极应对全球气候变化的决心和

努力。英国《经济人》杂志日前刊文指出，中国已经是世界上最大的太阳能电池板和电动汽车生产国，但仍致力于在绿色技术领域达到领先地位。

2021年10月27日，中国国务院新闻办公室发表《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书，这是中国应对气候变化的白皮书，全面介绍了中国应对气候变化的新理念、国家战略、历史性变化以及积极参与和推动国际合作等情况。

俄新社的报道说，中国坚持走生态优先、绿色低碳发展道路，正加快推进绿色低碳转型，大力发展可再生能源，规划建设大型风电光伏基地项目。

与此同时，中国还将全球领先的清洁能源技术推广到许多发展中国家，为保护人类赖以生存的家园作出贡献。“中国行动将为全球实现《巴黎协定》目标注入强大动力。”

耶鲁大学气候变化与健康中心研究员陈希在接受媒体采访时表示，中国基于自身国情和发展阶段，提出了负责任和务实的减排目标。中国为碳达峰、碳中和的目标制定了具体的时间表，并致力于执行。同时，作为可再生能源的全球驱动力，中国大力发展绿色能源新技术，并向其他国家普及。

英国广播公司称，当前，中国正在以全球最快的速度变得更环保，并在引领全球能源转型。中国还将通过多种方式的组合拳，尽可能减少排放并实现碳中和。中国在坚持长期战略和动员大规模投资方面的优势，将有力促进中国的环保进程。

主动承担大国责任

中国作为全球第二大经济体和第一大发展中国家，在应对气候变化、参与全球气候治理、深度参与全球环境治理方面，主动承担了大国责任。

《日本经济新闻》网站报道称，中国强调发达国家不要仅做得更多，还要支持发展中国家做得更好。

中国政府持续推动《公约》及其《巴黎协定》全面实施；在务实开展多双边环境合作方面，建立中欧环境与气候高层对话机制，积极开展上海合作组织成员国环境部长会、中国—东盟环境合作论坛等交流对话机制，加强南南合作以及同周

边国家的合作，在非洲、东南亚及南亚等地区支持生物多样性保护、绿色经济、化学品管理、国际环境公约履约等领域的项目和行动，这些项目和活动现在看成效良好。截至2022年6月，中国已经与38个发展中国家签署了43份气候变化合作文件，通过援助气象卫星、光伏发电系统、新能源汽车等应对气候变化相关物资，帮助有关国家提高应对气候变化能力。

日本《外交学者》杂志在报道中说，美国在应对气候变化方面几乎没有采取任何实质行动时，中国接受《基加利修正案》(旨在加强对氢氟碳化物等强效温室气体的管控)，推进碳中和。由于美国长期存在“承诺过高、交付不足”综合征，而中国愿意在气候议程上取得进展，20年后，这种差别将决定两国谁能在气候行动上更进一步。

孟加拉国驻华大使马赫布·乌兹·扎曼表示，中国在应对气候变化问题上展现出负责任大国担当，发挥了重要引领作用，“孟方希望从中方成功案例中汲取更多宝贵经验”。

斯里兰卡驻华大使帕利塔·科霍纳表示，中国正在采取一系列积极措施，包括淘汰落后产能、加快发展通电气化、加大绿色金融投入等。斯里兰卡希望加强与中国在可再生能源领域创新合作，共同推动落实联合国2030年可持续发展议程目标。

正如中国外交部发言人所说，未来，中国将继续积极参与应对气候变化全球治理，推动构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系，共建人与自然生命共同体。

发展中国家对“洋垃圾”说“不”



图为当地时间2月21日，斯里兰卡海关将45个装有洋垃圾的集装箱运回英国。
CFP供图

环球观察

□ 本报驻斯里兰卡记者 陈润泽

固体废物处理是困扰很多国家的棘手问题。全球每年产生的固体废物垃圾达20亿吨，其中至少有33%没有经过最基础的分类就被直接倾倒。这些固体废物中有很大一部分被运往低收入国家。对高收入国家而言，这一做法大幅降低了处理成本，但对相关进口国以及全球环境而言，却意味着巨大的环境负担。

专家指出，非法“洋垃圾”对发展中国家的生态环境造成极大破坏，损害民众健康，影响可持续发展。目前，多个发展中国家积极采取行动，对“洋垃圾”说“不”。

问题屡禁不止

发达国家垃圾出口问题由来已久且屡禁不止。据英国天空新闻频道近日报道，英国议会官方网站披露的数据显示，英国产生的250万吨塑料垃圾中，约60%被非法出口。土耳其是这些垃圾的主要出口目的地。英国《卫报》也报道称，土耳其近年来接收了大量来自欧盟和英国的垃圾。2021年，欧盟对土耳其的塑料垃圾出口量从2017年的约3.9万吨猛增至45万吨，增幅高达1200%。

此外，美国《科学》杂志子刊《科学进展》曾发布一份研究报告指出，美国2016年产生的塑料垃圾中只有不到一成被回收，海量垃圾被运往发展中国家。这种做法被称为“全球废物贸易”。

毫无疑问，这一做法对发展中国家的生态环境和民众健康造成难以估量的损害。

有分析指出，发达国家向发展中国家出口垃圾的根源，在于处理成本的“剪刀差”。发达国家有降低垃圾处理成本的需求，造成垃圾非法出口屡禁不止。

一方面，发达国家发现，将危险废物出口到环境意识相对较为薄弱、法律法规尚不健全的欠发达国家进行处置要便宜得多。比如，在英国回收一吨垃圾要花费85美元，而将垃圾运往欠发达国家的成本仅需约30美元；另一方面，随着世界贸易政策自由化，发展中国家往往被迫接受废物进口。这些情况无意中使欠发达国家成为全球富裕国家的垃圾场。

亟待收紧监管

近年来，东南亚国家成为发达国家出口垃圾的“重灾区”。据一些非政府组织统计，东盟国家2018年的废物进口量较2016年增长了171%，总量由83万吨上升到226万吨。

除了东南亚国家外，非洲国家也深受其害。据美媒报道，2020年美国与肯尼亚开始贸易协议谈判，美方提出投资肯尼亚垃圾回收处理产业，要求肯尼亚放松对塑料制品生产消费和跨境贸易的限制，即事实上允许美国把塑料垃圾出口至肯尼亚。

与发达国家不同，发展中国家往往没有制定较为完备的废物管理政策、垃圾收集服务，也没有设立专门的政府机构来妥善管理。

“大多数发展中国家没有控制固体废物的有效手段，垃圾甚至很少定期收集。与此同时，相关的法规因国家而异、因城镇而异，且往往较为宽松——允许焚烧垃圾和公开倾倒。更有甚者，缺乏资金使这些国家的市政当局甚至无法创建适当的废物管理系统。”一份关于气候政策观察者的报告如此写道。

联合国训练研究所专家凯斯·巴尔德说：“在欧洲范围，电子废品回收利用率达到50%至55%，但在低收入国家，估计这一比例只有不到5%，有时甚至低于1%。”与此同时，每年数以千吨计的电子垃圾从发达国家运到发展中国家，加重了后者的回收压力。

为阻止危险废物流向发展中国家，早在1989年，联合国环境规划署就通过了《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(以下简称《巴塞尔公约》)。

除了危险废物，《巴塞尔公约》将塑料废物、生活垃圾与电子废物等也纳入管控框架。

然而，即便《巴塞尔公约》目前有190个缔约国，但从全球范围来看，垃圾出口问题仍面临“按下葫芦起了瓢”的尴尬局面。垃圾出口源源不断的废弃物在被一些国家拒之门外后，很快就能够找到替代国，这种状况亟待改变。

多国纷纷跟进

2017年，中国明确提出分批次逐渐禁止各类“洋垃圾”进口，并于2021年1月1日起全面禁止进口固体废物，实现进口“洋垃圾”清零的目标。

让人欣喜的是，在中国的积极示范下，一些东南亚国家也开始采取行动，对内打击相关产业，对外限制垃圾进口。

今年早些时候，斯里兰卡将45个装有各种废料的集装箱运回英国。据印度和斯里兰卡当地媒体透露，这是斯里兰卡进口的装有“洋垃圾”的263件集装箱的最后一批货物。自2020年9月起，斯里兰卡已把此前进口的总计3000吨固体废物分批次焚毁并退回英国。

斯里兰卡海关发言人苏尼尔表示，自2017年以来，英方以可回收废旧金属的名义，向斯里兰卡出口了大量固体废物，即“洋垃圾”。2019年，部分被临时存放在科伦坡港的“洋垃圾”散发出生臭，海关抽检后发现，这批申报进口项为旧床垫的“洋垃圾”没有经过最基础的分拣，其中含有大量生活废塑料，还有来自医院的生物废料，均为斯里兰卡法律严禁进口的物品。事件曝光后，斯里兰卡民众强烈抗议，斯里兰卡政府向英国政府提出正式交涉，要求共同查处进出口产业链中谎报、夹带等违法行为。在舆论压力下，英国政府不得不同意接收退回的“洋垃圾”。

国际舆论认为，从长期来看，要解决垃圾出口问题，发达国家无疑应承担相应责任。一方面，发达国家可以通过技术转移或资金支持，协助发展中国家建立高标准的废物处理设施；另一方面，发达国家需要承担起自身废物处置的责任，推进环保体系的建设和完善。



《缔结条约管理办法》提升缔约管理法治化水平

——访武汉大学国际法治研究院院长、教授肖永平

□ 本报记者 吴琼

为了规范缔结条约程序，加强对缔结条约事务的管理，《缔结条约管理办法》(以下简称《管理办法》)于10月16日正式公布，将自2023年1月1日起施行。近日，武汉大学国际法治研究院院长、教授肖永平接受了《法治日报》记者专访，就《管理办法》的主要内容、重要意义与突出亮点回答了记者的提问。肖永平认为，《管理办法》的颁布和即将施行意义重大，是新时代我国涉外立法的成功范例。

为依法行使缔约权提供指引

记者：作为我国在党的二十大胜利闭幕以后颁布的一部专门规范缔结条约程序的涉外领域立法，《管理办法》的主要内容有哪些？《管理办法》对于更好地实施《中华人民共和国缔结条约程序法》(以下简称《缔结条约程序法》)有哪些促进作用？

肖永平：缔结条约是一国开展国际合作、参与全球治理的重要手段。基于条约内容与性质的不同，《缔结条约程序法》规定我国以国家、政府和政府部门三种名义缔结条约，其涉及的缔约主体、职责分工、程序要求、条约生效条件等不相同。

为了更好地实施《缔结条约程序法》，明确相关程序，落实相关责任，《管理办法》对国务院或者国务院有关部门缔结条约、协定和其他具有条约、协定性质的文件的权限、缔约名义、审核决定、提请全国人民代表大会决定批准或者加入条约、以及条约的登记、保存、公布及其在特别行政区的适用等问题作了明确详细的规定，为相关部门依法行使缔约权提供了清晰指引。

《管理办法》的颁布和即将施行，是贯彻落实党的二十大精神，加强涉外领域立法的重要举措，它细化和补充了《缔结条约程序法》的有关规定，意义重大，是新时代我国涉外立法的成功范例。

对条约法治建设有重大意义

记者：作为国际法领域的专家，您认为《管理办法》的颁布与即将施行，对于我国的法治建设尤其是条约法治建设有何重要意义？这部涉外领域立法对于我国大力推进全面依法治国、统筹推进国内法治与涉外法治是否具有重要作用？

肖永平：为了满足新时代我国全面建设社会主义现代化的战略需求，《管理办法》系统总结了《缔结条约程序法》实施以来的工作经验，对新阶段我国大力推进全面依法治国、扩大制度型开放、统筹推进国内法治与涉外法治，完善“一国两制”均有重要意义。

第一，《管理办法》是推进全面依法治国的新举措。推进全面依法治国，就是要把依法治国作为一项系统工程，统筹安排立法、执法、司法、守法各个环节的任务，使依法治国基本方略得到全面有效的推进。缔结条约既是立法行为，也是缔约权的分配和行使问题，需要根据国内法与国际法统筹国内国际两个大局，一并解决国内事务和国际事务。《管理办法》坚持科学立法、依法立法，对国务院和国务院有关部门参与缔结条约的职能、权限、程序、责任作了严格规定，为相关部门在缔结条约时依法行政提供了基本遵循。

第二，《管理办法》是扩大制度型开放的好办法。党的二十大报告提出的稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，需要以国际条约为核心手段。《管理办法》根据条约、协定和其他具有条约、协定性质的文件三种不同类型，分别对它们的缔约主体、提请国务院决定的内容、时限，以及条约的批准、核准、备案、保存、公布等问题作了详细规定，为提高我国缔约效率、确保条约质量提供了制度保障。

第三，《管理办法》是统筹国内法治与涉外法治的好样本。为了解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展这个主要矛盾，我国以前的法治建设主要集中在国内法治，以宪法为核心的中国特色社会主义法治体系已经基本形成。但在美国霸权与中国发展权之间的矛盾已经成为影响我国主要矛盾的重要因素的新阶段，我国涉外法治建设的短板成为制约我国运用和塑造国际法的瓶颈。党的二十大报告因此明确要求“统筹推进国内法治和涉外法治”“加强涉外领域立法”。《管理办法》对国务院的审核义务、国务院有关部门的审查责任、司法部的审查职责和向党中央报告的条件作了明确规定，为主体、全过程统筹国内法治与涉外法治创造了条件。

第四，《管理办法》是完善“一国两制”的新制度。“一国两制”是中国特色社会主义的伟大创举，是香港、澳门回归后保持长期稳定的最佳制度安排。《管理办法》坚持中央全面管治权和保障特别行政区高度自治权相统一，对缔结条约时征询特别行政区意见的主体、

条件、方式、事项、时限，以及条约扩展适用于特别行政区时的声明等问题作了具体规定，为依法治港治澳提供了明确的制度安排。

《缔结条约管理办法》亮点纷呈

记者：《管理办法》共计36条，5000余字。在您看来，《管理办法》的主要亮点有哪些？

肖永平：我认为《管理办法》有以下几个主要亮点：

第一，建立了清晰的缔约权行使制度。《管理办法》规定：外交部指导、督促国务院有关部门依照法定程序办理缔结条约工作；国务院有关部门在各自职权范围内负责办理缔结条约的相关工作(第二条)；司法部负责审查提请国务院审核并建议提请全国人民代表大会常务委员批准或者加入、或者报请国务院核准、决定加入或者接受的条约，并提出法律意见(第二十四条)。同时特别明确规定：除中华人民共和国宪法、法律和国务院另有授权外，地方各级政府无权缔结条约(第四条)；条约内容涉及政治、外交、经济、社会、安全等领域重大国家利益的，应当将条约草案及条约草案涉及的重大问题按照有关规定报告党中央(第八条)。这是加强党中央对重大工作的集中统一领导、防范国际法律风险的必要措施。

第二，规定了明确的时限制度。《管理办法》对启动条约谈判、签署条约、出具全权证书，报请国务院审核，报国务院备案，送外交部登记、保存，通知外交部办理制作、交存或者交换批准书、核准书，通知特别行政区政府等行为均规定了明确的时限要求。例如，以中华人民共和国名义或者中华人民共和国政府名义谈判条约的，应在启动谈判前不少于20个工作日报请国务院决定(第九条)；以中华人民共和国名义或者中华人民共和国政府名义签署条约的，应在签署前不少于10个工作日报请国务院决定(第十二条)等等。

第三，构建了系统的征询特别行政区政府意见制度。关于征询特别行政区政府意见的条约类型与主体、征询特别行政区政府意见的事项、通知的时限，征询特别行政区政府的方式，《管理办法》都有相关规定。

第四，采取了原则性与灵活性相结合的制度安排。考虑到缔结条约的复杂性和国际形势的不确定性，《管理办法》采取原则性与灵活性相结合原则，对缔约名义、时限要求作了灵活性安排。