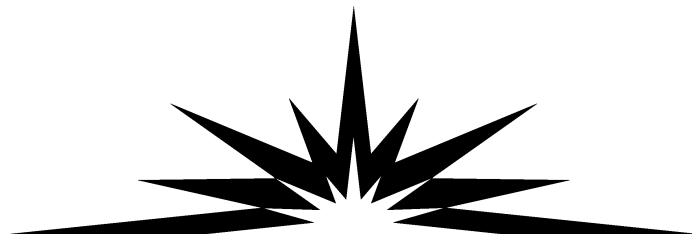


---

中国可持续能源项目  
The China Sustainable Energy Program

能源基金会  
The Energy Foundation

项目成果报告系列  
Research Report



**省级气候变化立法研究—以江苏省为例**  
**Research on Provincial Climate Change**  
**Legislation—Take Jiangsu Province**  
**as an example**

中国政法大学气候变化与自然资源法研究中心  
江苏省信息中心

2013 年 4 月

---

## 项目信息

项目资助号: G-1205-16214

Grant Number: G-1205-16214

项目期: 2012.05.01——2013.04.30

Grant period: 05/01/12 ——04/30/13

所属领域: 低碳发展路径

Sector: Low-Carbon Development Paths

项目概述:

本项目的研究领域主要集在中国省级气候变化立法研究。本项目以“十二五”节能减排目标最高的江苏省为例展开研究，调查、了解江苏省应对气候变化的政策、法律依据以及法律规范和政策在江苏省的实施情况，分析江苏省应对气候变化的制度措施和现实任务冲突，并在地方应对气候变化措施及效果的实证调研基础上，分析江苏省应对气候变化的立法需求、省级应对气候变化中各主体权利义务责任配置和法律制度设计的具体方案。本项目的主要政策目标是将项目研究成果直接服务于《江苏省应对气候变化办法〈草案〉》的起草工作。

Project Discription:

This project took Juangsu Province as example to expand its research because its highest target of energy saving and reduction in “12th Five Year Plan”. This project investigated implementation of the policy, legal foundation, legal norms in response to climate change, analyzing the conflicts between the system measures and its practice in

---

response to climate change. This project made analysis of legal requirements, main rights and obligations distribution of all levels and legal system implementation plans based on empirical study of measures taken by locals and its efficiency in response to climate change. The main objective of this project will serve the draft of “Approaches adapted to climate change legislation in Jiangsu Province”.

项目成员：

曹明德 中国政法大学教授

冷罗生 北京师范大学教授

陈维春 华北电力大学教授

王朝梁 中国政法大学博士后

王凤远 北京交通大学博士后

王 慧 上海海事大学法学院讲师

刘明明 山东科技大学文法学院讲师

李玉梅 中国政法大学博士生

洛桑群培 中国政法大学博士生

赵鑫鑫 中国政法大学博士生

龚 峒 中国政法大学博士生

毛 涛 中国政法大学博士生

周荣华 正高级经济师，江苏省信息中心主任

刘伟良 研究员，国务院津贴专家，江苏省信息中心副主任

赖 力 副研究员，江苏省信息中心政务信息处处长

徐建荣 高级经济师，江苏省信息中心政务信息处副处长

顾 蓂 硕士研究生，专长为资源环境经济学研究

**Project team:**

Mingde Cao, Professor of China University of Political Science and Law

---

Luosheng Leng, Professor of Beijing Normal University  
Weichun Chen, Associate Professor of North China Electric Power University  
Chaoliang Wang, Post-doctor of China University of Political Science and Law  
Fengyuan Wang, Post-doctor of Beijing Jiaotong University  
Hui Wang, Lecturer of Law School of Shanghai Maritime University  
Mingming Liu, Lecturer of Shandong University of Science and Technology  
Yumei Li, Doctor of China University of Political Science and Law  
Qunpei Luosan, Doctor of China University of Political Science and Law  
Xinxin Zhao, Doctor of China University of Political Science and Law  
Xun Gong, Doctor of China University of Political Science and Law  
Tao Mao, Doctor of China University of Political Science and Law  
Ronghua Zhou, Senior Economist, Director of the Center of Information of Jiangsu Province  
Weiling Liu, Researcher, The State Council Allowance Experts, deputy director of the Center of Information of Jiangsu Province  
Li Lai, Associate Researcher, Chief of the Government Affair and Information Department of the Center of Information of Jiangsu Province  
Jianrong Xu, Senior Economist, Deputy Chief of the Government Affair and Information Department of the Center of Information of Jiangsu Province  
Xiang Gu, Postgraduate, Specialize in resource and environment economic research.

关键词: 气候变化 减缓 适应 地方立法 江苏省

Key Word: Climate change, Mitigation ,Adaptation ,  
Local Legislation, Jiangsu Province

---

## 执行摘要

省级气候变化立法研究主要以江苏省为例，研究内容主要是总结省级地方立法经验，并制定《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》。

青海、山西、四川等省已经积累了省级气候变化立法的经验。本研究以青海、山西、四川等省级气候变化立法为对象，比较分析了这些规范性法律文件的立法背景、立法目的、立法原则、法律制度和实施效果。这些地方立法经验为江苏省制定《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》提供重要参考和启示。

江苏省作为东部沿海经济比较发达的省份，同时也是受气候变化影响较大的地区，国内外应对气候变化形势严峻。在应对气候变化立法方面，江苏已做了大量先期准备工作，立法时机已经成熟。

《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》既要科学合理界定公民、法人和其他组织的权利与义务，国家机关的权力与责任，明确发改系统的部门职责和角色；又要结合本省实际提出立法目的和立法原则，将发展碳交易、海上能源基地建设、页岩气开发利用等问题列入规范内容，并充分发挥激励机制的作用。

《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》既是国家应对气候变化法律在地方的实施与细化，又要因地制宜地体现江苏省情特色；既要突出江苏位于东部沿海的区域特点，又要充分考虑江苏制造业发展规模大、能源消费量大、能源自给率低、贸易进出口流量大的省情，温室气体外部输入特征明显。江苏省应对气候变化任务艰巨，立法既要立足现实，又要满足未来经济和社会发展的需要。

《江苏省应对气候变化条例(建议稿)》共计 7 章，70 个法律条文，包括总则、基本管理制度、减缓气候变化、适应气候变化、激

---

励机制、法律责任、附则等。建议稿对江苏应对气候变化应实施的总体原则、基本管理制度、控制温室气体排放的措施、适应气候变化的措施、激励惩罚制度、法律责任、实施时间等作出规定。具体管理制度如下：

（1）规划计划制度。建议稿将应对气候变化目标纳入国民经济和社会发展规划及年度计划；编制专项规划及区域发展规划时，充分考虑气候变化对经济社会发展的影响；省、设区市人民政府应编制应对气候变化专项规划，县级人民政府应编制应对气候变化实施方案，国家级和省级低碳试点示范城市和园区、企业应编制相应的低碳发展规划。

（2）专项资金制度。人民政府建立稳定的资金投入渠道，设立气候变化应对财政专项基金，对应对气候变化领域的科技研发、公共服务、宣传教育、技术和产品示范与推广、重大气候变化应对项目实施、产业转型、低碳化改造升级等进行补助支持。

（3）目标责任和考核评价制度。各级人民政府应对所管辖行政区域的应对气候变化工作负总责，实行逐级报告制度和考核评价制度，将控制应对气候变化相关指标纳入地方经济社会发展综合评价和年度考核体系。

（4）市场减排制度。运用市场化手段控制温室气体排放，明确构建与发展相适应的包含自愿减排与强制减排等形式的市场减排制度。推进自愿减排交易的发展，积极探索与省情相适应的碳排放交易制度。

（5）标准与标签标识制度。制定符合江苏实际的温室气体排放控制和气候变化适应相关的地方标准、行业标准和产品标准，以及重点行业 and 产品的温室气体排放限额标准；建立健全低碳产品标识

---

和认证制度，并推进低碳试点、示范和推广，带动低碳经济发展。

（6）宣传教育制度。新闻媒体等部门要面向全社会承担起气候变化、节能减排和节约资源知识普及宣传的责任，增强社会公众应对气候变化的意识。教育主管部门应在各级教育阶段设置应对气候变化相关知识，构建完整的应对气候变化知识教育普及体系。

（7）信息公开制度。建议稿明确实行气候变化信息公开制度，县级以上地方人民政府建立温室气体排放的年度信息通报制度，开发建立全省温室气体排放数据信息系统和信息共享、发布平台，加强气候变化的综合观测监测信息网络体系和咨询服务体系建设。

（8）交流合作制度。建议稿鼓励不同主体在应对气候变化方面的国际和国内及区域的交流与合作，重点突出长江三角洲区域合作，依托区域协作大力推动应对气候变化的工作协同。

（9）奖惩制度。建议稿主要从激励机制和法律责任两个方面明确各方责任，激发各主体的自主性和积极性。激励机制包括专项资金补助、能源生产税收和价格扶持、投资与信贷审批、政府低碳采购支持、科技支撑、表彰奖励、差别电价等。法律责任主要是对违法的政府、企事业单位负责人、工作人员和企事业单位、中介组织本身所追究行政责任或民事责任。

---

## Executive Summary

Jiangsu Province is taken as an example for the research of provincial legislation on climate change. The main content of the research focuses on summing up the experience of provincial legislation and making *Regulations on Addressing Climate Change in Jiangsu Province (Recommendation)*.

Qinghai Province, Shanxi Province and Sichuan Province have accumulated relevant experience on provincial legislation on climate change. This research targets provincial legislation on climate change and compares and analyses the background, purpose, principle, legal system and implement effect of the normative documents of law. The experience on provincial legislation on climate change from the above mentioned provinces provides precious references and enlightments for the formulation of *Regulations on Addressing Climate Change in Jiangsu Province (Recommendation)*.

Jiangsu Province is a relatively developed eastern coastal province, deeply affected by climate change. The situation of addressing climate change is grim. Jiangsu has made full preparation on the legislation on addressing climate change, which means the time of legislation has come. On one side, *Regulations on Addressing Climate Change in Jiangsu Province (Recommendation)* should reasonably and scientifically define the rights and obligations of citizen, legal person and other organization, specify the power and responsibility of state organs, and clarify the role and duty of Development and Reform Departments; on the other side, it should present purposes and principles of the legislation in accordance to the reality of Jiangsu Province, list carbon-trade development, marine



---

energy base construction, shale gas exploitation and utilization on the regulations and make full use of the effect of motivation system.

*Regulations on Addressing Climate Change in Jiangsu Province (Recommendation)* are the local detailing implementation and reflection of the national legislation on addressing climate change. However, it should be made according to circumstance of Jiangsu Province, which means many characters need to be considered, such as the eastern coastal location, the large scale of manufacture, the big energy consumption, and the low rate of energy-self-sufficiency, the large volume of trade import and export and the obvious feature of external greenhouse gases input. The task of addressing the climate change in Jiangsu Province is difficult, so the legislation needs to be based on the reality and meet the demand of social and economic development in the future.

*Regulations on Addressing Climate Change in Jiangsu Province (Recommendation)* consists of 7 chapters and 70 articles of law, including general principles, basic management system, slowing down climate change, adapting to climate change, motivation system, legal liability, supplementary articles and so on. The Recommendation explains the general principles, basic management system, measures on controlling greenhouse gases emissions and adapting to climate change, motivation system, legal liability and time table. The specific management system is as follows:

A. Planning system: The Recommendation puts addressing climate change on the list of national economic and social development plan and annual plan; the influence of climate change on social and economic development will be considered during the process of making specialized

---

plan and regional development plan; provincial, municipal government should make specialized plan to address climate change, and county government should make implementation project of addressing climate change. National and provincial low-carbon pilot demonstration city, garden and enterprise should make correspondent plan of low-carbon development.

B. Special fund system: The government sets up stable investment channels and establishes special financial funds for climate change to support fields of addressing climate change, such as technology research and development, public service, propaganda and education, demonstration and promotion of products and technologies, implementation of big project on addressing climate change, industrial transformation and low-carbon modification and upgrade.

C. Liability and evaluation system: Governments at all levels should be responsible for the correspondent administrative areas' climate change tasks. Step-by-step report system and evaluation system shall be implemented and relevant indexes of controlling and addressing climate change will be brought into local comprehensive assessment of social and economic development and annual evaluation system.

D. Market emission reduction system: Market will be used to control greenhouse gases emissions. Market emission reduction system, which includes voluntary emission reduction and binding emission reduction, will be constructed in accordance with the development. The development of voluntary emission trade will be improved and carbon emission trades which are compatible to provincial conditions will be explored.

---

E. Criterion and label system: Local, industrial and product standards should be made in accordance with the realities of Jiangsu Province in greenhouse gases emission and climate change. Limit standards should be made targeting at the greenhouse gases emissions of key industries and products; low-carbon product label and certification system should be set up and low carbon pilots and demonstrations should be popularized to promote the development of low-carbon economy.

F. Propaganda and education system: news media should be responsible for popularizing the correspondent knowledge on climate change, energy saving and emission reduction, and resource conservation to the whole society and improving the public awareness on climate change. Education authority should set related courses on different educational phases to complete the education spreading system for addressing climate change.

G. Information disclosure system: The Recommendation defines to implement climate change information disclosure system. Governments at or above county level should set up annual greenhouse gases emissions information reporting system, develop and build provincial data system, information sharing and reporting platform on greenhouse gases emissions, and improve the construction of comprehensive observing and monitoring information network system and counseling system to address climate change.

H. Communication and cooperation system. The Recommendation encourages different parties to communicate and make international, domestic or regional cooperation to addressing climate change. The cooperation in Yangtze River delta area should be highlighted, and the

---

task should rely on the regional coordination to address the climate change.

I. Rewards and penalties system. The Recommendation defines the responsibilities of different parties from motivation system and legal liability to motivate the autonomy and motivation of different parties. The motivation system includes special funds subsidies, supports on tax and price of energy production, approval of investment and credit, support of government low-carbon purchase, technological support, commendation and reward and differential power prices. Legal liability means to give administrative or civil sanctions to the involved principals and employees of government, enterprise and institution, and the involved enterprises, institutions and medium organization.

---

# 目录

第一章 项目概述.....	16
1.1 研究背景.....	16
1.2 研究内容和研究意义.....	16
第二章 江苏省气候变化立法必要性.....	18
2.1 应对气候变化立法的国内外形势.....	18
2.2 气候变化对江苏省的影响.....	19
2.2.1 对农业的影响.....	19
2.2.2 对水资源的影响.....	19
2.2.3 对海平面及海岸带环境的影响.....	20
2.2.4 碳减排的压力.....	20
2.3 江苏应对气候变化的立法准备.....	20
第三章 省级地方立法经验梳理.....	21
3.1 立法背景.....	21
3.1.1 青海省.....	21
3.1.2 山西省.....	22
3.1.3 四川省.....	22
3.1.4 小结.....	22
3.2 立法目的.....	23
3.2.1 青海省.....	23
3.2.2 山西省.....	23
3.2.3 四川省.....	24
3.2.4 小结.....	24
3.3 立法原则.....	25
3.3.1. 青海省.....	25
3.3.2 山西省.....	26
3.3.3 四川省.....	27
3.3.4 小结.....	27
3.4 主要制度与措施.....	27

3.4.1 青海省 .....	27
3.4.2 山西省 .....	30
3.4.3 四川省 .....	34
3.4.4 小结 .....	36
第四章 省级气候变化立法经验的启示 .....	39
4.1 立法目的 .....	39
4.2 立法原则 .....	39
4.3 在制度措施中可重点考虑的问题 .....	40
4.3.1 促进碳交易的发展 .....	40
4.3.2 加快海上能源基地建设 .....	41
4.3.3 充分发挥民营企业的作用 .....	41
4.3.4 加大页岩气等非常规天然气勘探开发力度 .....	41
4.3.5 推广分布式发电并网，促进光伏产业发展 .....	42
4.4 其他具体制度与措施 .....	42
4.4.1 明确政府责任 .....	42
4.4.2 大力推进重点行业节能降耗 .....	42
4.4.3 进一步优化能源结构 .....	42
4.4.4 增强防灾减灾能力 .....	43
4.4.5 加强水利管理和基础设施建设 .....	43
4.4.6 增强农业、林业、水资源及生态系统应对气候变化的能力 .....	43
4.4.7 减缓气候变化对海岸带的影响 .....	43
4.4.8 提高公众参与的意识 .....	43
4.4.9 加强科学研究与技术应用 .....	44
4.4.10 促进城市节能 .....	44
4.4.11 加大财政资金投入 .....	44
4.4.12 加强国际交流与合作 .....	44
4.4.13 加强宣传教育，促进公众参与 .....	44
4.4.14 加强队伍建设和能力建设 .....	45
4.4.15 明确法律责任 .....	45
第五章 《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》 .....	46
第六章 《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》编制说明 .....	61
6.1 《条例（建议稿）》编制修改过程 .....	61

---

6.2 《条例(建议稿)》的主要内容 .....	61
6.2.1 编写原则 .....	61
6.2.2 主要内容 .....	62
6.2.3 主要制度 .....	62

---

# 第一章 项目概述

## 1.1 研究背景

2007年6月4日中国政府颁布首部《中国应对气候变化国家方案》。2008年6月，中国启动了省级应对气候变化方案项目。通过地方战略和行动来贯彻落实国家方案，完善应对气候变化的管理体制和工作机制，初步测算各地温室气体排放情况，明确了应对气候变化的目标、原则和措施，提出了减缓与适应工作的重点领域，帮助地方实现向低碳经济的转变，并通过省级应对气候变化的机构和能力建设增强公众意识，建立新型融资和技术开发与转让的伙伴关系，将气候变化纳入到地方发展战略中去。

江苏省2009年出台了《应对气候变化方案》，但尚未出台针对应对气候变化的地方立法。江苏省正处于重化工和新型工业化加速发展阶段，第二产业较为发达，对气候变化给产业发展模式带来挑战；以煤为主的能源消费结构决定了二氧化碳排放量巨大，改变现状难度很大；作为全国粮食主产区，深受气候变化影响的农产品产量下降、品质退化等新问题涌现；江苏省也是南水北调东线工程的源头，江苏水资源的时空分布极不均衡，气候变化加剧了这一趋势，如何科学调配水资源、确保用水安全是一个全新课题。青海省、山西省等开创了用法律手段规范和保障行之有效的低碳发展措施和气候变化应对活动的地方立法先河，为江苏等其他省份应对气候变化提供了借鉴意义和刚性保障。

## 1.2 研究内容和研究意义

本项目的研究内容主要集中在两个方面。一方面，研究江苏等省级地方应对气候变化立法的背景条件和立法模式、管理体制、法律措施和法律责任，制定《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》；另一方面，对已经制定地方办法的省份的立法背景和法律规范的实施效果进行分析，总结其经验和不足，为江苏省应对气候变化立法提供地方经验和有益参考，增强《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》的可操作性，保障“善法之治”。



---

青海、山西等部分省市已出台了应对气候变化的地方法规和政府规章。作为东部沿海经济比较发达的省份，同时也是受气候变化影响较大的地区，在江苏率先开展省级应对气候变化立法研究工作，具有典型示范意义。

第一，低碳发展是国际竞争的最新风向标，在资金投入、市场培育、技术推广上需制度保障，以有效提升低碳竞争力；

第二，工业化、城镇化的加快发展对节能降碳工作将出更高要求，以立法激活企业和社会各界节能降碳动力，是江苏率先发展和持续发展的内在诉求；

第三，开展地方应对气候变化立法工作，也是落实“十八大”精神，加强生态文明制度建设，推进生态省建设的重要落脚点；

第四，控制温室气体排放牵涉面广，影响力大，“十二五”控制温室气体排放方案明确的一些重大政策举措也需通过法制化手段进行引导和实施，以有序推动各方主体履行责任和义务。

---

## 第二章 江苏省气候变化立法必要性

### 2.1 应对气候变化立法的国内外形势

应对气候变化是国际社会普遍关心的重大全球性问题，从《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》到刚刚闭幕的多哈气候大会，国际社会为此做出了一系列努力。中国政府高度重视应对气候变化，在国际合作中发挥着积极的建设性作用。同时制定并实施了应对气候变化国家方案，采取了一系列应对气候变化的政策和措施，不断提高应对气候变化能力。

中国国家层面的立法往往要经历漫长的多方论证与博弈过程，出台十分不易，如《能源法》、《原子能法》都已经历数年甚至数十年的努力，仍无法制定出台。在这种情况下，由地方立法先行进行探索，将会为国家层面的立法扫除一些障碍，利于推进立法进程。比如在 2008 年《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布实施之前，广东省就已在 2005 年颁行了《广东省政务公开条例》。又如在我国国家层面的《气候资源条例》尚未出台前，《黑龙江省气候资源探测和保护条例》、《西藏自治区气候资源条例》、《贵州省气候资源开发利用和保护条例》等地方条例便已经相继出台，这无疑为国家层面的立法提供了很有价值的可借鉴的经验。

我国国家层面的应对气候变化立法工作已经开展，青海、山西、四川等省也已经出台或正在研究制定地方应对气候变化办法。几省的侧重点各有不同，青海的生态条件特殊，应对气候变化更多从保护其生态的角度考虑；山西是煤炭资源大省，面临经济发展方式转型和结构调整的巨大压力；四川是西部的经济和人口大省，其应对气候变化立法对西部省份有更多借鉴意义。而作为东部经济发达省份的江苏开展省级应对气候变化立法工作，一方面可以同其他几个各有特色的地方立法一起，作为地方先行先试的范例为国家立法提供更全面的借鉴，尤其在如何通盘考虑、如何平衡全国各省份不同的省情方面，将会是重要的参考；另一方面，江苏作为沿海发达省份，其立法对其他东部经济发达地

---

区的应对气候变化立法具有示范和借鉴意义。

## 2.2 气候变化对江苏省的影响

根据江苏省气候变化中心 1961—2007 年全省气象观测资料综合分析，气候变化已经成为客观事实。江苏省气温呈上升趋势，降水增减变化区域性特征明显，极端天气事件趋多增强。<sup>[1]</sup>

### 2.2.1 对农业的影响

江苏是著名的“鱼米之乡”，农业生产条件得天独厚，主要作物有水稻、冬小麦、玉米等。<sup>[2]</sup>气候变化将使农业生产的不稳定性增加，产量波动增大。如果不采取任何措施，到 2030 年，中国种植业生产能力在总体上可能会下降 5%~10%。到 21 世纪后半期，中国主要农作物，如小麦、水稻和玉米的产量最多可下降 37%。<sup>[3]</sup>一些研究通过气候变化对中国农业影响的模拟，给出了在二氧化碳浓度倍增的情景下气候变暖对中国主要作物产量的影响，到 2030~2050 年间，粮食生产总量会下降约 10%，其中小麦、水稻和玉米三大作物均以减产为主。此外，二氧化碳浓度的升高，会导致农作物的品质下降。<sup>[4]</sup>水稻、小麦、玉米和棉花等都是江苏省的主要作物，其生产将会受到气候变化的严重冲击。

### 2.2.2 对水资源的影响

江苏气候温和，雨量适中，跨江滨海，湖泊众多，总水资源量 320.2 亿立方米，具有丰富的水资源优势。<sup>[5]</sup>气候变暖可能使北方江河径流量减少、南方径流量增加，各流域年平均蒸发将增大，其中黄河及内陆河地区的蒸发量可能增大 15%左右，加剧水资源的不稳定性与供需矛盾。<sup>[6]</sup>洪涝灾害还会给水质造成影响。此外，气温持续偏高、日照偏多、风速偏小、气压偏低是诱发太湖蓝藻暴发的直接原因。

---

### 2.2.3 对海平面及海岸带环境的影响

根据 2000 年中国海平面公报，近 50 年来中国沿海海平面平均以每年 1.0 3.0 毫米的速率上升。中国海岸带已经受到气候变化和海平面上升的影响。中国沿海地区有大面积的湿地，海平面上升不但使湿地面积减少，而且也使其生态功能发生急剧退化。江苏省共有 167.47 万公顷湿地，位于全国各省前列，其中近海及海岸湿地 84.35 万公顷，<sup>[5]</sup>

受到了气候变化的严重威胁。中国海岸侵蚀自 20 世纪 50 年代以来呈不断扩大趋势。江苏省有 954 公里长的海岸线，滨海港以南为淤积型海岸带，以北为侵蚀性海岸带，海平面上升对海堤的冲刷力度加大。

### 2.2.4 碳减排的压力

江苏省是中国沿海经济最发达、城市最集中、人口最密集的地区之一，改革开放以来江苏经济社会发展取得了显著成就，1992 年起全省 GDP 连续 20 年保持两位数增长。2011 年，全省 GDP 达到 48604.3 亿元，增长 11%。<sup>[6]</sup>

江苏省能源结构以煤为主。根据《“十二五”控制温室气体排放工作方案》的要求，江苏省在“十二五”期间单位 GDP 二氧化碳排放下降指标为 19%，在全国各省市中仅次于广东省，减排压力较大。

## 2.3 江苏应对气候变化的立法准备

江苏省委、省政府高度重视应对气候变化工作，专门成立了以罗志军省长为组长的应对气候变化及节能减排工作领导小组，开展了大量工作。江苏省采取了一系列减缓和适应气候变化的行动与措施，在应对气候变化的政策引导、宣传教育等方面加强了体制机制建设，<sup>[6]</sup>已为进行应对气候变化地方立法做好了准备。

---

## 第三章 省级地方立法经验梳理

青海、山西、四川已经制定或正在研究制定应对气候变化办法，通过对其他省份应对气候变化立法情况的总结，可以使我们获得很多经验，利于推进江苏省的应对气候变化立法。

### 3.1 立法背景

#### 3.1.1 青海省

青海是青藏高原的主体部分,是我国乃至整个东亚地区气候变化的敏感区和我国生物物种形成和演化的中心之一，其独特的生态系统是我国“生态源”的重要组成部分。青海还是我国最重要的水源地。

青海气候条件差、自然灾害频繁发生，生态环境脆弱、荒漠化现象严重，可利用水资源短缺。近年来生物多样性也受到威胁，冻土退化较严重。青海经济发展水平低,能源结构不尽合理,原煤所占比重相对较高。<sup>[7]</sup>

气候变化使青海出现草场退化、土地沙化、水土流失等生态环境退化趋势；出现湖泊萎缩、河流流量减少、冰川退缩、雪线上升、湿地退化等水资源减少趋势。气候变暖使青海省农业生产的成本大幅度增加，将使森林火灾及病虫害发生面积进一步增大。气候变化也会增加疾病发生和传播的机会，给人体健康造成威胁。

气候变化带来的路面冰雪、大风、暴雨、洪涝及泥石流、山体滑坡、雷电等灾害增多，对公路、铁路路基的冻胀、融沉作用加强，给青海的交通带来了很大不利影响，对建筑工程的规划、设计提出了更高的要求。

气候变化对青海旅游业的影响则有利有弊，一方面是气候变暖使旅游季节延长，有利于休闲度假和健康旅游的开展，另一方面是生物多样性受到威胁，暴雨、洪涝、雷电等极端天气事件增多，给生态旅游和旅游安全造成一定威胁。<sup>[7]</sup>

---

### 3.1.2 山西省

山西以煤为主的化石能源资源丰富，但水资源匮乏，自然生态环境脆弱。山西是我国重要的能源和工业基地，煤炭、焦炭、电力和冶金是传统支柱产业。据测算，2007 年山西省温室气体排放总量为 6.23 亿吨二氧化碳当量，比 2000 年的 2.81 亿吨增加 121%，山西二氧化碳排放主要来自第二产业。<sup>[8]</sup>

气候变化将使山西降水量减少，干旱更加频繁和严重，洪涝灾害增加，病虫害流行，农业生产成本提高、生产不稳定性和产量波动增加，加剧水资源短缺，也将使土地荒漠化增加，植被防风固沙、蓄水保土、净化空气和保护生物多样性等生态功能降低。气候变化是对山西现有社会经济发展模式、以煤为主的能源生产消费结构、区域和企业技术创新能力的巨大挑战。<sup>[8]</sup>

### 3.1.3 四川省

四川是我国的资源大省、人口大省、经济大省。地处青藏高原东侧,地理环境特殊,气候复杂,土地利用类型多样,矿产资源、水资源、生物资源、旅游资源丰富。<sup>[9]</sup>气候变暖有利于害虫越冬繁衍,使四川作物病虫害的发生呈加重趋势,农业气象灾害也将更加突出。<sup>[10]</sup>对林业、水资源、生物多样性和其他自然生态系统也会有不同程度的影响。

### 3.1.4 小结

三省的自然条件各有特色,各有其代表性。青海生态环境脆弱,生态系统独特,也属于经济较落后的省份。山西是我国的产煤大省和能源消费大省,目前处于重化工业高速发展的阶段,产业结构调整的功效不突出。青海、山西两省在某些方面都有一些较明显和极端的特征,四川则兼具两省的一些特点,一方面在地理位置上,四川地处中国西部,位于青藏高原东侧,生态环境特殊,与青海省有些相似;另一方面,四川省的资源能源结构不像山西一样畸形和过于单一,经济也并不落后,是我国的资源大省、人口大省、经济大省。

气候变化对各省的影响大致都体现在农业、林业、水资源、经济社会发展

---

等方面。对于青海省的影响主要体现在生态环境和生态系统方面；对山西的影响主要体现在气候变化对于山西现有的能源结构和经济发展方式的挑战；对四川的影响则在自然条件和经济社会发展方面皆有所体现。

与气候变化有关的自然与经济社会条件以及气候变化对各省自然条件和经济社会发展的影响，是各省制订办法时的重要基础和前提，各省的办法应立足于这些条件作出特色的规定。

## **3.2 立法目的**

### **3.2.1 青海省**

《青海省应对气候变化办法》于 2010 年 10 月 1 日起施，是我国第一部应对气候变化的地方政府法规,对全国各省份的应对气候变化立法具有很强的示范意义。

青海省办法第一条阐明了该办法的立法目的，即“为加强应对气候变化工作，提高全社会应对气候变化的意识和能力，推动跨越发展、绿色发展、和谐发展、统筹发展，建设资源节约型、环境友好型社会，落实生态立省战略，根据相关法律、法规的规定，结合本省实际，制定本办法。”

由此可见，青海省将通过应对气候变化工作及《青海省应对气候变化办法》的推出努力实现保护生态环境、加强节能减排、优化产业结构、推动科技创新、提高公众意识等目标。

### **3.2.2 山西省**

2011 年 7 月 12 日，山西省政府印发了由省发改委、省气象局制定的《山西省应对气候变化办法》。办法第一条规定了该办法的立法目的，即“为控制温室气体排放，提高减缓与适应气候变化的能力，增强全社会应对气候变化的意识，推动转型发展、跨越发展，建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调，根据《中国应对气候变化国家方案》等相关规定，结合本省实际，制定本办法。”

---

这体现了山西省应对气候变化的总体目标，即：加快调整和优化能源结构、产业结构和经济结构，积极推进科技进步和制度创新，努力提高公众意识，加快高碳经济的低碳化转型，加强气候变化领域的机构和体制机制建设，全面提升山西省应对气候变化的能力。

### **3.2.3 四川省**

2011年1月17日四川省人民政府法制办就《四川省应对气候变化办法》（代拟稿）公开征求意见。办法第一条规定了立法目的，即“为提高全社会应对气候变化的意识和能力，推动科学发展，建设资源节约型、环境友好型社会，依据《中华人民共和国气象法》等法律法规和政策规定，结合四川省实际，制定本办法。”

从中可见，《四川省应对气候变化办法》在立法目的中的规定原则性较强，但内涵比较丰富，应包含以下目标：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，气候变化相关的科技与研究水平取得新的进展，公众的气候变化意识得到较大提高，气候变化领域的机构和体制建设逐步健全。

### **3.2.4 小结**

各省在立法目的中均明确提出了“结合本省实际”以及“建设资源节约型、环境友好型社会”，这体现了各省制订办法的指导思想，要紧密结合本省实际情况，并要立足于节能和环保。

青海省在立法目的中提出要“推动跨越发展、绿色发展、和谐发展、统筹发展”、“落实生态立省战略”；山西省提出“推动转型发展、跨越发展”、“促进经济发展与人口、资源、环境相协调”。这也体现了两省的不同思路，青海属于经济发展较落后的地区，所以强调了“跨越发展”的策略，以促进经济社会的快速发展为着力点，同时立足于本省特殊的生态条件，提出了“生态立省”的战略；山西要面对气候变化对本省能源结构与经济发展模式的挑战，



---

所以更侧重于强调“转型发展”以及“促进经济发展与人口、资源、环境相协调”，着眼于能源结构与经济结构的调整。

山西省在办法中提出“根据《中国应对气候变化国家方案》等相关规定”，四川省则提出“依据《中华人民共和国气象法》等法律法规和政策规定”，立法目的中的这一差异，也将导致两省办法的侧重点和条文表述上的不同，如《四川省应对气候变化办法》中关于“气候可行性论证”的规定在三省办法中最为详细，这就与《气象法》的精神一脉相承，结合较紧密。

### 3.3 立法原则

#### 3.3.1.青海省

《青海省应对气候变化办法》第三条规定：“应对气候变化工作应当遵循结合实际、统筹规划、突出重点、科学应对、广泛合作、公众参与的原则。”

“结合实际”要求与青海实际相结合。要紧密结合青海气候变化敏感、生态环境脆弱、经济发展滞后和应对气候变化能力不足的基本省情,充分考虑青海省作为西部落后省份的特殊性,采取更加积极有效的措施,主动迎接挑战。

“统筹规划、突出重点”要求全面推进与重点措施相结合。在青海社会经济发展的中长期规划中,要全面规划制定应对气候变化和促进经济发展与社会进步的政策措施,同时要优先确定减缓和适应气候变化的重点领域。

“科学应对”体现了对科技进步与技术创新的重视。科技进步与技术创新是适应和减缓气候变化的有效途径,在应对气候变化中应坚持以科学技术进步为先导,加大技术创新和技术引进的力度。

“广泛合作、公众参与”强调合作共赢。要将保护生态环境、发展地方经济和农牧民奔小康的要求三者统筹兼顾,找到最佳结合点。积极推动国内外合作,借鉴成熟的经验、方法、技术,并建立起公众广泛参与的体制机制。

---

### 3.3.2 山西省

《山西省应对气候变化办法》第三条规定了若干项基本原则：“应对气候变化应根据科学发展观的要求，坚持在可持续发展框架下应对气候变化的原则，遵循《联合国气候变化公约》规定的“共同但有区别的责任”原则、减缓与适应并重的原则，将应对气候变化的政策与其他相关政策有机结合的原则，依靠科技进步和科技创新的原则，积极参与、广泛合作的原则。”

由此，总结出山西省应对气候变化工作的几项基本原则：

(1) 可持续发展原则。针对山西能源大省高碳排放的特征，大力推进节能减排和保护生态环境，加快推进能源的低碳化利用和经济的低碳化转型，最终实现可持续发展的目标。

(2) 共同但有区别的责任原则。《联合国气候变化框架化约》规定的“共同但有区别的责任”原则本意是界定发达国家与发展中国家在应对全球气候变化工作中的责任。《山西省应对气候变化办法》中提出“共同但有区别的责任”原则，意在强调本省资源禀赋、产业结构、能源结构等方面的特殊性，其应对气候变化工作也应当循序渐进，与其他省份有所区别。

(3) 减缓与适应并重原则。山西省应当围绕新型能源基地和工业基地的集约化建设，结合生态环境保护等措施，提高减缓和适应气候变化的能力。

(4) 相关政策有机结合原则。应对气候变化涉及经济社会发展的许多领域，必须将应对气候变化政策与其他相关政策有机结合起来，统筹兼顾、协同并进。

(5) 依靠科技进步原则。科技创新和进步是应对气候变化的有效支撑，山西应当重点推进煤炭的洁净高效和低碳化技术的利用，大力推广新能源、可再生能源和节能新技术的应用。

(6) 全社会广泛参与原则。各级政府应当积极制定和贯彻落实相关政策；企业要发挥自主性，开展技术创新和节能降耗；公民要增强应对气候变化的意识，形成全省全社会广泛参与的局面。

---

### 3.3.3 四川省

《四川省应对气候变化办法》第三条规定：“应对气候变化工作应当遵循科学应对、统筹规划、结合实际、突出重点、广泛参与的原则。”这体现了该办法的以下几条原则：

(1) 科学应对。气候变化是发展过程中出现的环境问题，需要在科学发展思想的宏观框架下积极应对气候变化问题。在微观层面要加大科技投入，充分发挥科学技术在应对气候变化中的先导作用。

(2) 统筹考虑，协调推进。四川应当着力把产业结构调整、节能减排、生态环境保护、新农村建设等政策措施作为应对气候变化政策的重要组成部分。

(4) 突出重点工作。要突出深化产业结构调整、提高能源利用水平等重点工作与措施。

(5) 扩大开放，加强合作。加强对外合作有助于提高应对气候变化工作的水平，要积极推进与国外在清洁发展机制、技术转让和人员培训等方面的合作。同时加强宣传教育工作，促进公众的广泛参与。

### 3.3.4 小结

各省的立法原则存在若干共性，都强调了结合本省实际，统筹规划，突出工作重点，强调广泛合作和积极参与，并重视科技创新的力量。山西省的一项特色是提出了“共同但有区别的责任”原则，意在“结合实际”原则的基础上，进一步强调本省资源禀赋、产业结构、能源结构等方面的特殊性，其应对气候变化工作也应当循序渐进，与其他省份有所区别。这一原则也应适用于其他省份，尤其是生态条件极为特殊的青海省。

## 3.4 主要制度与措施

### 3.4.1 青海省

#### (1) 明确政府责任

《青海省应对气候变化办法》第四条、第五条明确了各级政府在应对气候变

---

化中的主导作用和基本职责。第十七、十八条规定了机关企事业单位的节能责任。

第二十六条规定，将节能减排情况纳入地方经济社会发展综合评价和政府领导干部的考核体系。对于一向看重“政绩”的中国官员来说，这一考核机制的建立无疑将使得各级政府应对气候变化的工作力度大大增强。

青海省政府已经成立了由省政府主要领导担任组长及副组长、各相关厅局主要负责人为成员的青海省应对气候变化领导小组，协调解决青海应对气候变化的重大问题。下一步还应尽快完善考核评价机制，将责任落到实处。

### （2）调整优化产业结构

办法第六条规定：“县级以上人民政府及其有关部门应当按照主体功能区规划的要求，调整和优化产业结构，加快绿色发展，逐步形成生态、资源、人口、经济相协调的发展格局。”

青海应结合本省实际，打造具有地方特色的经济框架,进一步优化农牧业结构,建设农牧业设施，发展农区畜牧业，促进农牧业产业化，注重加强产业结构调整力度，提高资源利用率，进一步壮大盐湖化工、电力、石油天然气和有色金属四大支柱产业，提高资源开发规模化水平。同时稳步发展服务业,加快发展具有高原特色的生态旅游、文化旅游和健康旅游,打造高原旅游名省。

### （3）保护生态与综合利用

第七条到第十条规定了保护生态环境、水资源综合利用和农牧业结构调整等内容。

西部大开发战略实施以来，青海省贯彻中央提出的西部大开发以生态环境保护 and 建设为根本和切入点的方针，加强了生态保护和建设，先后组织实施了生态环境综合治理、天然林保护、退耕还林、“三北”防护林、退牧还草、沙化治理、水土保持等生态环境建设工程，初步形成了布局较为合理、类型较为齐全、功能较为完备的自然保护体系。

独特的生态环境是青海省的特色，在维系国家生态安全方面地位特殊,作用显著。青海的应对气候变化工作也着眼于此，力度较大。

---

#### (4) 交通部门应对气候变化的措施

第十一条规定了交通部门应对气候变化的措施。

青海省独特的自然环境与气候条件给交通建设带来了特殊的困难。青海境内还有青藏铁路这种举世瞩目的大工程，其运行和维护都是对青海应对气候变化工作的巨大挑战。青海省应当重点研究开发气象灾害监测、预警、评估技术，建立铁路、公路气象灾害监测预警系统，提高交通对气候变化的适应能力。

#### (5) 加强气候变化监测及气候可行性论证

青海省办法的第十二、十三条规定了气候变化监测与气候可行性论证的相关制度。

青海省独特的生态环境与气候条件决定了其气候变化有关的各项数据也具有很高的价值。青海省已建立了气候变化监测系统，在气候变化科学研究工作方面取得了显著成绩，为研究全球和区域性气候、环境变化提供了可靠的基础数据。

#### (6) 淘汰落后产能及节能的措施

第十四条规定了落后产能退出机制。第二十五条规定了推广节能产品及对重点行业企业进行监管的措施。

青海省办法对于淘汰落后产能和节能的规定总体上比较宏观，多为原则性规定。主要因为青海并非工业大省，淘汰工业落后产能并非应对气候变化工作的重点，对于青海来说，重点工作仍应放在保护其独特的生态环境上。

#### (7) 农牧业的减排措施

第十六条规定了农牧业的减排措施，侧重于对风能、太阳能的使用及对秸秆的综合利用等。

青海省是农牧业大省，对农牧业应对气候变化工作的规定是该办法的重心。青海应当加快制定农田、草原保护建设规划，严格控制在三江源、青海湖流域等生态环境脆弱的地区开垦土地，控制和减少农牧业活动中温室气体的排放量。进一步提高农作物秸秆加工利用水平，开发太阳能、风能、沼气等再生能源。

---

#### (8) 鼓励可再生能源利用

第十九条规定政府应当支持企业事业单位开发利用可再生能源，鼓励和扶持在建筑中采用太阳能等可再生能源。

青海省应当大力开发利用水能、石油、天然气资源,积极通过扶贫开发项目在农村牧区因地制宜的开发太阳能、风能、沼气等可再生能源。

#### (9) 财税保障措施支持节能

第二十条规定地方财政应当安排节能专项资金，支持节能技术研究开发等。第二十四条规定对节能技术、节能产品和可再生能源项目的税收优惠政策。

#### (10) 统筹规划

第二十一条提到了在编制相关规划时要充分考虑气候变化对经济社会发展的影响，但并未提及编制气候变化的专项规划。青海下一步可以考虑编制气候变化专项规划，再要求其他相关规划与气候变化专项规划相衔接。

#### (11) 宣传教育措施

第二十二条规定了宣传教育的相关措施。

青海省作为西部省份，整体受教育程度不如东部经济发达省份，因此在气候变化教育与宣传方面应加大宣传力度,加强教育培训，拓宽公众参与和监督渠道。

#### (12) 广泛合作

第二十三条鼓励有关部门和科研机构参加应对气候变化国内外合作，学习和应用先进技术和方法。

青海省属于西部较落后地区，不利于开展对外交流合作，应加大这方面的工作力度。在该办法中这方面的规定也比较简单，仅为原则性规定。

### 3.4.2 山西省

#### (1) 明确政府责任

《山西省应对气候变化办法》第四条到第六条规定了各级政府在气候变化工作中的主要工作和责任。

---

第六条中明确提出了“发展改革部门”是应对气候变化工作的组织协调管理部门，这一规定进一步细化了各政府部门间的责任，降低了协调工作的难度，提高了工作效率。

第二十二、二十三条规定了机关企事业单位的节能责任。第五十五、五十六条规定了政府的支持节能项目、对排放单位进行监督检查方面的责任。第五十七条规定，将减排情况纳入地方经济社会考核体系及政府领导干部的考核。

山西省尚未如青海省一样成立由省政府主要领导领衔的应对气候变化工作的领导小组。建议山西省建立应对气候变化领导体制和专门机构，明确气候变化管理的归口部门，建立专门机构，协调各部门应对气候变化工作。同时，调动非政府组织、企业和学术团体的积极性，形成政府努力推动、企业、社团及公众积极参与的组织保障体制。

#### (2) 淘汰落后产能，优化能源结构

山西是能源大省，《办法》也充分体现了山西的特色，在“减缓气候变化”一章中第七、八条，第十到第十七条，第二十五条对淘汰落后产能、优化能源结构作出了规定。

这一系列规定篇幅较大，条文内容十分详细，可看出这是山西省应对气候变化工作的重心，体现了山西省资源禀赋、能源结构上的特色。山西省的能源资源结构和自然条件短期内难以改变，因此山西下一步工作的着力点应当以加强煤炭清洁利用和发展可再生能源为核心，优化能源结构，加强清洁煤的生产和利用，积极开发利用煤层气，加快发展可再生能源。

#### (3) 工业清洁生产，发展循环经济

第十八条规定了促进工业领域的清洁生产和循环经济的发展的措施。

山西省已被列入第二批循环经济试点省，应当结合目前的工业基础与产能分布，推进以节能为重点的循环经济发展模式。

#### (4) 加强生态农业建设

第十九条、二十七至二十九条规定了一系列加强生态农业建设的措施，也使用了较大的篇幅。山西下一步应当大力发展生态农业、节约型农业、效益农

---

业，抓好农业综合生产能力建设；大力开展农村生态环境建设，防治水土流失；加强农田基础设施建设，保障山西省粮食安全。

(5) 造林绿化，增加碳汇，保护生物多样性

第二十条规定继续深入推进造林绿化工程，提高森林覆盖率。第三十条要求强化对森林资源和自然生态系统的有效保护。第三十一条强调加强森林防火。第三十二条强调保护生物多样性。

山西省这方面工作力度较大，已出台了针对林业的“六六四五四”战略，即国家六大林业重点工程、全省六大造林绿化工程、四大林业生态工程、五大林业产业、四大林业体系，取得了巨大成绩。下一步应当继续加强水土保持，恢复草地资源，减少荒漠化。

(6) 发展绿色、低碳建筑

第二十四条作出了相关规定。

建筑节能也是应对气候变化的一项重要的工作，但往往容易被忽视，山西省办法中提出了建筑节能的措施，且提出了要与可再生能源的利用相结合，体现了山西省的应对气候变化工作比较细致，考虑比较全面。

(7) 生态保护与修复

第三十三、三十四条提出了生态保护措施，尤其是矿山生态恢复。

山西省受其能源结构和经济结构的影响，生态环境比较脆弱，因此生态环境的保护和修复也是山西省应对气候变化工作的一项重点，尤其是矿山的环境保护与生态修复。

(8) 增强水资源适应气候变化的能力

第三十五、三十六条对水资源的利用作出了规定。

山西省水资源匮乏，应当加强节水型社会建设，研究开发工业用水循环利用技术，提高水资源利用率。

(9) 加强温室气体排放管理，开展应对气候变化可行性论证



---

办法第九条、第三十七至四十四条中规定了一系列加强温室气体排放管理，建立温室气体监测统计系统和气候变化监测评估系统，开展应对气候变化可行性论证等措施。

从这一系列规定中，可以看出山西省非常重视气候变化领域的基础研究，重视各项监测数据和科学研究成果对决策的支撑作用。同时还应加强气象灾害监测预警能力建设、建设气象防灾减灾服务体系与应急系统，全面提升气象服务的能力和水平。

#### （10）统筹规划，合理开发

第二十六条提出要形成生态、资源、人口、经济相协调的发展格局。第四十五、四十六条提出了加强规划等措施。

办法中的一系列规定明确了山西省应对气候变化工作的战略定位，将其纳入了各级政府的发展规划。各级政府部门要主动利用应对气候变化的形势，抓住国家促进中部崛起和资源型城市、产业转型的契机，及早采取措施应对气候变化，走低碳化发展的道路。

#### （11）财政保障和优惠措施

第四十七、四十八条明确了政府财政资金在保障工作中的主导作用，并提出要充分发挥企业作为技术创新主体的作用，并逐步建立碳交易市场，体现了一定的新意。

#### （12）人才队伍建设、科技研发与能力建设

第四十九条至五十一条提出了加强人才培养和科技研发的措施。从规定中可以看出，山西省比较重视应对气候变化的研发能力建设，注重培养专门研究人才。此外，为了加强政府领导气候变化工作的能力，山西各级领导应当首先带头学习气候变化知识以及应对措施。

#### （13）宣传教育，公众参与

第五十二至五十四条是促进公众参与的宣教措施。呼吁全社会积极响应，形成应对气候变化的良好氛围。

---

### 3.4.3 四川省

#### (1) 明确政府责任

第四、五条规定了政府机关的主要职责。

四川省办法的一项特色是在第二十七条中规定了针对国家机关、事业单位和国有及国有控股企业工作人员的法律责任条款，加大了惩戒力度。

#### (2) 统筹规划，协调发展

第六条提出要形成生态、资源、人口、经济相协调的发展格局。第二十一条提出各类规划与气候变化工作的衔接。

四川省在考虑将应对气候变化工作与规划编制进行衔接时，除了提出与土地利用总体规划、城乡规划衔接，还提出了“流域的建设开发利用规划”及水利专项规划，这体现了四川省水能资源较丰富的特色及位于三峡库区的独特地理位置。

#### (3) 农牧业及旅游业应对气候变化的措施

第八条提出了农业发展的措施。第九条提出要坚持发展旅游产业与建设生态文明相结合。

四川省具有较好的自然条件和灌溉条件，应当大力推进生态农业建设。另外，四川省旅游资源丰富，旅游业的应对气候变化工作也是四川省的工作重点，但第九条的规定比较原则，未作细致规定。

#### (4) 保护和利用水资源

第十条对水资源利用作出了规定。四川省的水利水能资源比较丰富。下一步应当加快水资源工程建设，提高用水效率，加强水环境保护，加强防汛抗旱应急体系建设。

#### (5) 监测评估及气候可行性论证

第十一条是对气候变化监测的规定。第十二至十五条提出加强气候可行性论证工作并规定了一些具体措施。比较有特色的是第二十八条规定了气候可行性论证活动中的法律责任。

《四川省应对气候变化办法》中对气候可行性论证的规定非常详细，其使用

---

的篇幅大大超过了青海与山西的办法。规定中明确列举了需要进行气候可行性论证的规划和建设项目，并规定了气候可行性论证活动中的法律责任。体现了四川省应对气候变化工作中将气候可行性论证进一步与经济建设相结合的策略。

#### （6）淘汰落后产能与节能措施第

第十六条提出建立落后产能退出机制。第十八条规定机关企事业单位和社会组织应当采用节能新技术。第二十四条提出要积极推行节能产品认证、能效标识管理并对节能技术和产品实行税收优惠政策。

#### （7）鼓励可再生能源利用

第十九、二十条提出了促进太阳能、风能、生物质能等可再生能源发展的措施。

#### （8）宣传教育措施

第二十二条要求各部门和新闻媒体应当开展形式多样的宣传活动，普及气候变化知识。教育主管部门应当将相关课程纳入中小学教育内容。

#### （9）财政保障与科技研发措施

第二十三条规定县级以上人民政府安排专项资金，支持节能和可再生能源开发利用保护技术研究。第二十五条鼓励有关部门和科研机构参加应对气候变化国内外合作。

#### （10）考核措施与法律责任

第二十六条规定将节能减排指标完成情况纳入地方经济社会发展综合评价和年度考核体系。第二十七条规定了国家机关、事业单位和国有及国有控股企业工作人员在应对气候变化工作中的法律责任。第二十八条规定了气候可行性论证活动中的法律责任。

《四川省应对气候变化办法》并未规定将节能减排情况纳入对政府领导干部的政绩考核，这一点相对于青海与山西的办法略有欠缺。但办法中规定的法律责任条款是其特色和创新之处。

---

#### 3.4.4 小结

各省的制度和措施有若干共性，也有各具特色的差异之处。总体来看，青海、四川的办法原则性较强，山西的规定则十分详细。从篇幅上也可以看出，青海省的办法有五章 28 条 2987 字，四川的办法有六章 31 条 3537 字，山西的办法则有五章 57 条 7254 字，山西办法的篇幅几乎达到了另两省的二到三倍。这体现了各省对于办法在省内应对气候变化工作中功能定位的不同，山西希望其成为一项操作性很强的办法，青海、四川则将办法视为应对气候变化工作中一项略带纲领性质的文件，更加细致的规定与具体工作尚需要其他办法加以进一步落实。当然，《青海省应对气候变化办法》作为我国第一部地方应对气候变化的办法，其篇幅有限在一定程度上也是由于其无前例可循、具有一定探索性的独特地位。

(1) 各省均提出了明确政府责任。青海、山西两省均提出了将节能减排情况纳入地方经济社会发展评价和政府领导干部的考核体系。在中国的官员选拔体制中，政绩考核一项占有极高的权重，将应对气候变化工作的指标纳入官员考核体系，将大大增强地方政府对于这项工作的重视程度。此外，山西在办法中明确提出“发展改革部门”是应对气候变化工作的组织协调管理部门，细化了各政府部门间的责任，降低了协调工作的难度，提高了工作效率。

(2) 《青海省应对气候变化办法》对保护生态环境作出了更详细的规定，提出保护“三江源地区”、“青海湖流域”等典型生态区，并提出“提高生态系统的稳定性和安全性”。这体现了保护生态环境这项工作对于青海省的重要战略意义。山西在提出生态保护与修复的措施时，提出了“推进矿山生态恢复，提高矿区生态环境质量。加强矿山生态环境保护”等措施，也体现了山西省的特色。

(3) 青海提出了调整和优化产业结构的措施，提出“加快绿色发展”，但只用了一个条文来表述。山西则侧重于强调调整能源结构，而且使用了很大的篇幅和十分具体细致的条文表述。这体现了山西作为能源大省，以应对气候变化为抓手，着力于调整能源结构、加快转型的工作思路。

---

(4) 三省均提出了进行气候可行性论证的措施，在这一项规定上四川省的规定最为详细，其使用的篇幅大大超过了青海与山西的办法。规定中列举了需要进行气候可行性论证的规划和建设项目，并明确了气候可行性论证活动中的法律责任。这体现了四川省应对气候变化工作中将气候可行性论证与经济建设相结合的策略，力图将应对气候变化工作的理念和措施贯穿于项目的规划、审批与建设过程中。

(5) 各省均提出了将气候变化工作与其他工作统筹规划及与相关规划相衔接的措施，但也体现了各自一定的特色。如山西规定“各级人民政府应当建立地方应对气候变化的管理体系和工作机构”，“把适应气候变化和控制温室气体排放目标作为制订中长期发展战略和规划的主要内容”，增加了应对气候变化工作的力度。另外山西还规定，在与相关规划进行衔接时，“要充分考虑气候变化对经济社会发展的影响，合理引导资源开发和配置、产业发展和生产力布局等，大力培育区域生态经济和循环经济体系。”，这也体现了山西作为能源工业大省的特色。

另外，四川也提出了要与“流域的建设开发利用规划”、水利专项规划相衔接，体现了四川水利水能资源较丰富且位于三峡库区的特点。

(6) 各省均提出了财税方面的支持政策。除此之外，山西提出了引入“科技风险投资”、“建立健全多元化绿色低碳投融资和环境资源生态补偿机制”、“建立温室气体排放权有偿使用和碳交易市场”等多元化的措施，体现了较强的新意和时代性。

(7) 山西省明确提出了加强队伍建设和能力建设的措施。提出了建立气候变化专家库。更有新意的是，在办法中提出要提高政府领导干部、企事业单位决策者的气候变化意识，建立具有较高全球气候变化意识的干部队伍的措施。这是山西省办法中除了加强对领导干部考核之外，一种更加积极的增强领导干部在应对气候变化工作中作用的措施。

(8) 《四川省应对气候变化办法》的一个特色之处是明确规定了法律责任条款。第二十七条规定了国家机关、事业单位和国有及国有控股企业工作人员

---

在应对气候变化工作中的法律责任，第二十八条规定了气候可行性论证活动中的法律责任，加大了对应对气候变化工作中的不作为以及违法违规事项的惩戒力度。

---

## 第四章 省级气候变化立法经验的启示

### 4.1 立法目的

江苏省可考虑参考青海、山西、四川三省的规定，在立法目的中明确“建设资源节约型、环境友好型社会”，立足于节能和环保。也可考虑将“控制温室气体排放”、“提高减缓与适应气候变化的能力”、“提高全社会应对气候变化的意识和能力”、“促进经济发展与人口、资源、环境相协调”等表述纳入其中。

江苏省也可考虑将地方的发展战略写入立法目的中，以体现地方经济发展的思路，如青海省办法中的“跨越发展、绿色发展、和谐发展、统筹发展”、“生态立省战略”，山西省办法中的“转型发展”等表述。

### 4.2 立法原则

江苏省位于东部沿海地区，其地理位置与自然条件与青海、山西、四川均不相同，江苏省经济实力也强于这三省。因此，《江苏省应对气候变化办法》的一项重要原则也应当是“结合本省实际”，根据本省的自然条件与经济社会发展状况制订有针对性的措施。

各省的立法原则都提出了统筹规划，突出工作重点，强调广泛合作和积极参与，并重视科技创新的力量。江苏经济发达，教育与科技发展水平较高，社会资本充足，位于沿海地区对外交流便利，可以在原则中着重强调“科技创新”、“广泛合作”、“公众参与”等原则。

党的十八大报告以较大的篇幅论述了“生态文明建设”，提出建设“美丽中国”，为我国的环保工作提出了新方向。十八大报告还在“大力推进生态文明建设”一章中对应对气候变化进行了专门的论述，即“坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，同国际社会一道积极应对全球气候变

---

化。”江苏省可考虑将这些原则纳入办法中。

同时，要充分吸纳已有的相关法律法规、《应对气候变化国家方案》、《应对气候变化白皮书》等文件以及江苏省地方立法的成果，在相关提法上要呼应和衔接。如《应对气候变化国家方案》中提出了中国应对气候变化要坚持的“在可持续发展框架下应对气候变化”、“共同但有区别的责任”、“减缓与适应并重”、“将应对气候变化的政策与其他相关政策有机结合”、“依靠科技进步和科技创新”、“积极参与、广泛合作”等原则。江苏省内也已开始实施《江苏省节约能源条例》，《江苏省气象灾害评估管理办法》、《江苏省控制温室气体工作方案》也正在研究制定。江苏省可将国家应对气候变化的宏观原则与本省的实际情况结合起来，加入更加具体更有操作性的原则。

### **4.3 在制度措施中可重点考虑的问题**

江苏是经济发达省份，经济基础好，经济社会发展体制机制较成熟，可以在某些制度设计上大胆先行，寻求突破。

#### **4.3.1 促进碳交易的发展**

2011年我国在京、沪、津、渝、深、鄂、粤启动了碳排放权交易试点。虽然江苏不在其列，但对于拥有极大碳排放资源的江苏而言，也面临极大的发展机遇。江苏作为一个经济大省，碳排放日渐升高，通过碳交易促进低碳发展的迫切性，也就尤为突出。

江苏省目前正在能源活动、农业活动、工业生产过程、土地利用变化和林业、城市废弃物处理等五大领域启动了温室气体清单编制工作，以便摸清家底，并进行任务分解，制定应对措施。江苏应提前捕捉碳排放交易的机遇，可以建立自己的地方碳基金和专项资金，以打造技术、支撑体系，为全面开展碳交易做准备。

《山西省应对气候变化》第四十八条提出了“逐步建立温室气体排放权有偿使用和碳交易市场”的表述，江苏作为经济更发达、市场经济更成熟的省份，可考虑在此基础上更进一步，在办法中作出更为具体的规定。



---

### **4.3.2 加快海上能源基地建设**

2011年6月，中国首批LNG接收站之一的江苏如东项目一期建成运营，成为了保障江苏省能源供应的有力举措。在《风电发展十二五规划》中，江苏已投运容量仅次于上海居第二，新增投运产量、在建容量、开展前期容量均居全国第一。2020年前，江苏省沿海要建成1000万千瓦风电基地，其中海上风电所占比例达到90%以上。江苏是电力和电量全面紧缺的地区，具备大量消化风电资源的能力。江苏省应对气候变化办法可以对加强海上能源基地建设作出规定，加强对天然气、风能等清洁能源的利用，促进减排，也体现江苏省的特色。

### **4.3.3 充分发挥民营企业的作用**

江苏省民营经济发达，应当充分发挥其自主性和科技创新能力，给予其良好的发展环境，由民营企业在应对气候变化工作中扮演更积极更重要的角色。同时，政府在制订节能等措施时，一定要做好规划和计划，使措施更具科学性和可操作性，避免前两年节能工作中各地出现的“拉闸限电”等做法。应当杜绝这种对中小企业伤害极大的做法，加强对中小企业发展的保护。

### **4.3.4 加大页岩气等非常规天然气勘探开发力度**

页岩气是近两年天然气勘探开发的新热点。江苏省是天然气用气大省，在当前经济发展和减排背景下，未来对天然气的需求旺盛，页岩气的开发对江苏省转变用能结构、保障供能安全意义重大。而且，江苏省在页岩气发展方面有一定的优势，所在区域具备页岩气资源潜力，省内天然气利用发展良好，基础设施较为完善，具备发展页岩气勘探开发的良好条件。此外，国土资源部在页岩气第二轮招标中，已允许民营企业的参与，民营经济发达的江苏省在这方面也具有优势。

---

#### **4.3.5 推广分布式发电并网，促进光伏产业发展**

近一年来，中国光伏产业屡遭美欧国家“双反”调查，在国际社会遭受重创。江苏省有很多光伏企业，在这场风波中也损失很大。2012年10月，国家电网公司发布了《关于做好分布式光伏发电并网服务工作的意见》，2013年2月27日，国网又发布《关于做好分布式电源并网服务工作的意见》，这对于加强国内市场对光伏产业的消纳将产生很重要的影响。目前，自发自用的小型光伏电站成本还比较高，不利于推广，但江苏经济基础好，在这方面具有优势。

### **4.4 其他具体制度与措施**

#### **4.4.1 明确政府责任**

各省均提出了明确政府责任的措施，确认了政府在应对气候变化工作中的主导作用。江苏省在这方面有较好的工作基础，已经专门成立了以罗志军省长为组长的省应对气候变化及节能减排工作领导小组，领导小组下设应对气候变化办公室。建议江苏省参考他省经验，在办法中明确政府责任，并将气候变化工作纳入官员考核体系。此外，建议江苏省参考山西的做法，在办法中明确一个主管部门，负责牵头组织全省的应对气候变化工作，加强部门磋商与统筹协调。

#### **4.4.2 大力推进重点行业节能降耗**

江苏省工业发达，正处于重化工和新型工业化加速发展阶段。江苏应当在化工、冶金、建材、纺织、电力等重点耗能行业 and 重点耗能企业组织实施节能改造工程，加快淘汰落后产能，大力推动传统产业向深加工、精加工、高附加值和低消耗方向发展。

#### **4.4.3 进一步优化能源结构**

江苏省的能源消费结构也是以煤为主。同时，江苏可再生能源较为丰富，应当积极调整能源结构，发展可再生能源。

---

#### **4.4.4 增强防灾减灾能力**

江苏省位于沿海地区，饱受台风、洪涝等气象灾害的困扰。江苏省应加大防灾减灾能力建设力度，提高应急响应能力。同时应加强重大工程的气象灾害风险评估和气象可行性论证工作。

#### **4.4.5 加强水利管理和基础设施建设**

江苏省河流湖泊众多，水资源较丰富，为应对极端天气事件可能造成的洪涝灾害，江苏应加强水利建设，强化水利管理。

#### **4.4.6 增强农业、林业、水资源及生态系统应对气候变化的能力**

江苏属于全国粮食主产区，而农业则是对气候变化反应最为敏感的部门之一，江苏省的主要农作物受气候变化的影响也较大。应当加快调整农业生产布局 and 结构，完善农业基础设施建设。气候变化还会对生态系统造成影响，并加剧水资源供需矛盾。江苏省需要加强水资源管理，推进节水型社会建设。

#### **4.4.7 减缓气候变化对海岸带的影响**

气候变化将导致海平面上升，影响海岸带和海洋生态系统。江苏省办法应当体现海岸带环境应对气候变化的措施，加强对海洋资源的保护，提高沿海地区抵御海洋灾害的能力。

《青海省应对气候变化办法》中提出了保护典型生态区，山西提出了推进矿山生态恢复等措施，均体现了各省的特色。江苏省也应当就本省独特的海岸带环境提出有针对性的措施。

#### **4.4.8 提高公众参与的意识**

江苏应在办法中明确规定保障公众参与的措施，加强应对气候变化科普宣传，提高公民应对气候变化的意识和能力。

---

#### **4.4.9 加强科学研究与技术应用**

江苏省应当充分发挥省内大专院校和科研机构集中的优势，建立全省应对气候变化专家库，引导鼓励高校、科研院所、企业积极参与科学研究和技术攻关并推广节能技术。

#### **4.4.10 促进城市节能**

江苏省位于长三角经济带，经济发达，城市密集，因此促进城市节能也十分重要。江苏省应当全面建设节能建筑、绿色建筑、生态建筑。在建筑中积极采用地热能、水热能、太阳能等可再生能源。

#### **4.4.11 加大财政资金投入**

江苏省应当发挥政府公共财政投入主渠道作用。加大应对气候变化工作的经费投入，设立省级节能减排专项资金，重点资助节能降耗成效显著的技术改造项目和节能新技术、新产品。

同时，应当多渠道筹措资金，参考山西省办法的规定，引入“科技风险投资”、“建立健全多元化绿色低碳投融资和环境资源生态补偿机制”、“建立温室气体排放权有偿使用和碳交易市场”等多元化的措施，引导企业和社会加大对应对气候变化领域的技术研发投入。

#### **4.4.12 加强国际交流与合作**

江苏省位于沿海，对外交流便利。应当加强国际合作与交流，积极吸引外资，积极参与国际和国内应对气候变化的区域交流与合作。

#### **4.4.13 加强宣传教育，促进公众参与**

江苏省教育水平较高，基础教育发达。可考虑在基础教育、成人教育、高等教育中纳入气候变化普及的内容并举办各种专题培训班。充分利用大众传播媒介，面向社会公众进行宣传，不断增强全民应对气候变化的意识，营造良好的社会氛围。

---

#### **4.4.14 加强人才队伍建设和能力建设**

山西省明确提出了加强人才队伍建设和能力建设的措施，并提出要提高政府领导干部、企事业单位决策者的气候变化意识，建立具有较高全球气候变化意识的干部队伍的措施。建议江苏参考，在办法中做出类似的规定。

#### **4.4.15 明确法律责任**

四川省办法的一个特色就是明确规定了法律责任条款。江苏也可考虑参考四川做法。

---

# 第五章 《江苏省应对气候变化条例 (建议稿)》

## 目 录

### 第一章 总 则

- 第一条 【立法目的】
- 第二条 【适用范围】
- 第三条 【持续协调原则】
- 第四条 【减缓与适应并重原则】
- 第五条 【政府引导和社会参与相结合原则】
- 第六条 【管理体制】
- 第七条 【规划保障】
- 第八条 【企事业责任】
- 第九条 【社会组织责任】
- 第十条 【公民责任】

### 第二章 基本管理制度

- 第十一条 【专项规划】
- 第十二条 【政府职责】
- 第十三条 【考核评价】
- 第十四条 【财政投入】
- 第十五条 【统计核算】
- 第十六条 【清单编制】
- 第十七条 【信息公开】
- 第十八条 【信息化促进】
- 第十九条 【重点企业排放报告】
- 第二十条 【温室气体排放核查】

---

第二十一条 【标准制定和宣贯】

第二十二条 【低碳认证认可】

第二十三条 【低碳试点示范】

第二十四条 【宣传教育】

第二十五条 【交流合作】

### 第三章 减缓气候变化

#### 第一节 一般规定

第二十六条 【碳排放目标分解】

第二十七条 【控排责任书制度】

第二十八条 【能源总量控制】

第二十九条 【投资项目审查】

第三十条 【排放管控】

第三十一条 【排放许可】

第三十二条 【配额分配】

第三十三条 【配额交易】

第三十四条 【自愿减排交易】

第三十五条 【交易市场与平台】

#### 第二节 减缓气候变化措施

第三十六条 【产业优化与引导】

第三十七条 【能源开发利用】

第三十八条 【节能和能效提升措施】

第三十九条 【工业过程措施】

第四十条 【交通措施】

第四十一条 【建筑措施】

第四十二条 【农业措施】

第四十三条 【废弃物管理】

第四十四条 【碳汇管理】

第四十五条 【碳捕集、利用和封存】

---

## 第四章 适应气候变化

### 第一节 一般规定

第四十六条 【气候变化影响评估】

第四十七条 【气候风险评估】

第四十八条 【气候灾害预警】

第四十九条 【救灾应急响应】

第五十条 【气候变化保险】

### 第二节 重点领域

第五十一条 【基础设施】

第五十二条 【农业措施】

第五十三条 【林业措施】

第五十四条 【水资源措施】

第五十五条 【海洋和海岸带管理措施】

第五十六条 【卫生健康措施】

第五十七条 【生态系统保护措施】

## 第五章 激励机制

第五十八条 【能源生产和价格和税收】

第五十九条 【投资与信贷】

第六十条 【对高能耗产品的惩罚性电价】

第六十一条 【政府低碳采购】

第六十二条 【科技支撑】

第六十三条 【表彰奖励政策】

## 第六章 法律责任

第六十四条 【对政府负责人的处分】

第六十五条 【对企事业单位负责人的处分】

第六十六条 【对工作人员的处分】

第六十七条 【区域与企业限批】

第六十八条 【对企事业单位违法的处罚】



---

第六十九条 【对中介机构违法的处罚】

第七章 附则

第七十条 【生效时间】本办法自 年 月 日起施行。

## 第一章 总 则

第一条 【立法目的】为控制和减少温室气体的排放，科学应对全球和区域气候变化，推进生态文明建设，促进全省经济、社会、环境的协调可持续发展，制定本办法。

第二条 【适用范围】在本省行政区域内开展经济、社会、文化、科技、生活等涉及或影响气候变化的活动，适用本办法。

本办法所称应对气候变化，是指运用法律、经济、行政和科技等手段，对自然变化或者人类活动引起的气候变化造成的影响所采取的对策，包括气候变化的减缓和适应。

本办法所指的温室气体与联合国气候变化框架公约第三次缔约方大会达成的《京都议定书》所确定的六种气体一致，即：二氧化碳 (CO<sub>2</sub>)，甲烷 (CH<sub>4</sub>)，氧化亚氮 (N<sub>2</sub>O)，氢氟碳化物 (HFCs)，全氟化碳 (PFCs)，六氟化硫 (SF<sub>6</sub>)。

第三条 【持续协调原则】应对气候变化应贯彻可持续发展理念，尊重气候变化应对规律，坚持经济、社会发展与气候保护的协调统一。

第四条 【减缓与适应并重原则】应对气候变化应坚持减缓与适应并重的原则，统筹推进减缓与适应气候变化的活动，保障减缓与适应气候变化措施的协调一致。

第五条 【政府引导和社会参与相结合原则】应对气候变化应发挥各级人民政府及其部门的引领作用，形成有效激励机制和舆论氛围，增强企业、社区、家庭、公民的参与度和社会责任感，鼓励和支持社会各界主动参与应对气候变化。

第六条 【管理体制】县级以上地方人民政府负责本行政区域内的应对气候变化工作，完善应对气候变化工作体系，成立应对气候变化工作领导机构，协调解决应对气候变化工作中的重大问题，督促落实应对气候变化工作的目标任

---

务。

各级发展改革部门是本行政区域内应对气候变化工作的主管部门，负责会同有关部门研究提出应对气候变化工作的规划和政策，协调开展应对气候变化领域的对外合作和能力建设，并对相关工作进行审核、监督、管理。其他各有关部门按照职责范围分别做好应对气候变化相关工作。

**第七条 【规划保障】**县级以上地方人民政府应将应对气候变化目标纳入国民经济和社会发展规划及年度计划，应把控制温室气体排放和适应气候变化目标作为本行政区域国民经济和社会发展规划的重要依据。

在编制科学技术、产业发展、土地利用、环境保护、城乡建设等专项规划及区域发展规划时，应广泛征求有关部门、社会组织、专家学者和公众的意见并进行科学论证，充分考虑气候变化对经济社会发展的影响。

**第八条 【企事业责任】**企事业单位应建立健全制度，采取有效措施控制和减少其生产经营活动排放的温室气体，协助监督管理部门实施气候变化应对的政策措施。

企事业单位应当开展节约能源资源、减少温室气体排放的宣传教育 and 岗位培训，参与应对气候变化的科技研发和产业发展，改进工艺技术，提高能源利用效率，减少温室气体的排放。

**第九条 【社会组织责任】**社会团体和其他社会组织应当对其活动所产生的温室气体负责，采取有效措施控制和减少温室气体的排放。

社会团体和其他社会组织应当协助政府实施气候变化应对的政策措施，开展宣传教育活动，提高全社会应对气候变化的意识，并在规划咨询、技术推广、认证认可、教育培训和信息咨询等方面加强交流与合作。

社会团体和其他社会组织依法享有气候变化应对的知情、参与、建议和监督的权利，并有权举报违反温室气体排放控制法律法规的行为。

**第十条 【公民责任】**公民应自觉树立节约能源和应对气候变化的意识，主动采取低碳环保的生产生活方式，积极配合地方各级人民政府实施的气候变化应对政策措施。

公民依法享有气候变化应对的知情、参与、建议和监督的权利，并有权举报违反温室气体排放控制法律法规的行为。

## 第二章 基本管理制度

---

第十一条 【专项规划】省、设区的市人民政府发展和改革委员会会同有关部门编制本行政区域应对气候变化规划，报本级人民政府批准后公布施行。

县级人民政府应对气候变化主管部门应当按照上一级人民政府的应对气候变化规划，制定本行政区域应对气候变化实施方案，报本级人民政府批准后实施，并报上一级人民政府备案。

国家级和省级低碳试点示范单位应当按照要求编制低碳发展规划。

第十二条 【政府职责】省级人民政府对全省应对气候变化工作负总责。

县级以上地方人民政府对本行政区域内适应气候变化工作负总责，应落实上级人民政府应对气候变化的部署，并定期向上一级人民政府报告工作情况。

各级应对气候变化主管部门及有关职能部门负责落实本级人民政府适应气候变化工作的决定和部署，并接受上级部门的指导。

第十三条 【考核评价】县级以上地方人民政府应每年向上一级人民政府报告应对气候变化职责履行情况，并将控制应对气候变化相关指标纳入地方经济社会发展综合评价和年度考核体系，作为地方人民政府及其主要负责人综合评价和国有及国有控股企业负责人业绩考核的重要内容。

第十四条 【财政投入】县级以上地方人民政府应发挥公共财政投入的引领作用，建立相对稳定的政府资金渠道，设立应对气候变化财政专项资金，对应对气候变化领域的科技研发、公共服务、宣传教育、技术和产品示范与推广、重大应对气候变化项目实施、产业转型和城市、园区、企业低碳化改造升级等行动进行补助支持。

第十五条 【统计核算】县级以上地方人民政府应按照国家规定依法将温室气体排放基础统计指标纳入政府统计指标体系，制定便于监测、易于考核的指标体系和数据报表制度。

重点排放单位要设立并健全温室气体排放和能源消费的台账记录。

第十六条 【清单编制】省人民政府应对气候变化主管部门应定期组织编制全省温室气体清单，掌握全省温室气体排放源、排放规模和吸收汇，为科学调控温室气体排放提供依据。

县级以上地方人民政府应对气候变化主管部门应推进本级温室气体清单编制工作，并接受上级主管部门的指导。

第十七条 【信息公开】实行气候变化信息公开制度，县级以上地方人民政府应对气候变化主管部门应当审查并定期统一公开本级政府、重点排放企事业

---

单位与社会组织应对气候变化相关信息，阐明应对气候变化的政策和行动，形成温室气体排放的年度信息通报制度。

**第十八条 【信息系统】**省人民政府应对其气候变化主管部门应建立全省温室气体排放数据信息系统，建立应对气候变化的信息共享和发布平台。

各级地方人民政府相关职能部门应加强气候变化的综合观测监测信息网络体系建设，建立面向企业和公众的气候变化信息披露、咨询和服务体系。

**第十九条 【重点企业排放报告】**在本省行政区划内实施重点企业排放报告制度。设区的市人民政府应明确要求报告碳排放信息的企业范围，报告企业应于规定时间内提交上一年度企业碳排放报告。

省人民政府应对气候变化主管部门应合理界定报告边界和核算方法，设立全省统一的企业报告平台。

**第二十条 【温室气体排放核查】**省人民政府应对气候变化主管部门应制定温室气体排放核算指南和核查规则，加强第三方核查机构准入、核查范围、核查竞争、核查报告复核的管理。

第三方机构名录，由省级以上人民政府应对气候变化主管部门实施备案管理。

**第二十一条 【标准制定和宣贯】**省级人民政府应对气候变化主管部门应会同有关职能部门开展与控制温室气体排放和适应气候变化相关的地方标准、行业标准和产品标准的制定，组织制定重点行业和产品温室气体排放限额标准。

各有关职能部门应结合温室气体排放控制标准，并根据经济社会发展和技术进步情况，适时修订完善节能、节水、排污、排废等标准，并加强相关标准的宣贯。

**第二十二条 【低碳认证认可】**省级人民政府应对气候变化主管部门应会同有关职能部门建立健全低碳产品标识和认证制度，制定低碳产品认证和标识管理办法，推进低碳产品检测、认证市场有序发展。

地方各级人民政府应开展低碳认证、标识的推广应用，有效引导和扩大低碳产品市场需求。

**第二十三条 【低碳试点示范】**省人民政府应对气候变化主管部门应按照国家 and 省人民政府部署，推进城市、园区、社区、建筑、交通、商业等领域低碳试点，及时总结试点经验，推动示范推广，促进低碳技术应用和低碳理念拓

---

展，带动全省低碳经济发展。

第二十四条 【宣传教育】 文化宣传、科技、新闻出版、广播电视、气象等部门和新闻媒体应开展形式多样的宣传教育活动，普及气候变化、节能减排和节约资源知识，倡导绿色低碳的生活方式和消费模式，增强社会公众应对气候变化的意识。

教育主管部门应在基础教育、成人教育、高等教育中纳入应对气候变化相关知识，构建完整的应对气候变化知识教育普及体系，使气候变化教育成为素质教育的组成部分。

第二十五条 【交流合作】 县级以上地方人民政府应鼓励有关部门、企事业单位、科研院所和社会组织加强国际和国内应对气候变化领域技术研发、教育培训、资金项目、信息共享等方面的交流和合作，支持应对气候变化工作的跨区域协同。

### 第三章 减缓气候变化

#### 第一节 一般规定

第二十六条 【碳排放目标分解】 省人民政府以全省控制温室气体排放目标为基准，确定全省行政区划范围内各市县、重点行业和企事业单位的控制排放目标。

明确控制温室气体排放目标和分解落实机制，建立控制温室气体排放目标的责任评价和考核制度，强化政府责任和政策导向作用。

第二十七条 【控排责任书制度】 省人民政府制定控制温室气体排放目标和方案。县级以上人民政府应当自上而下逐级签订控制温室气体排放责任书，规定下级人民政府的控排目标和任务。

上级人民政府对下级人民政府的控制温室气体排放目标完成情况和温室气体减排方案实施情况进行监督检查和考核。

第二十八条 【能源总量控制】 合理控制能源消费总量，严格控制煤炭生产和消费规模增幅，对能源密集型行业、重点企事业单位能源消费情况进行监管。

县级以上人民政府根据本行政区域分配的指标，自上而下逐级分解到重点领域、重点行业 and 重点排放企事业单位。

第二十九条 【投资项目审查】 重大固定资产投资项目，在项目申请书、可

---

行性研究报告、工程设计和环境影响评价中应按规定方法对温室气体排放进行估算和信息披露。不含信息披露的，各级政府投资主管部门不得立项、审批和核准。

具体投资项目的温室气体排放审查办法，由省人民政府应对气候变化主管部门制定。

**第三十条 【排放管控】**对本省行政区划内的重点排放行业、地区和企业，实施温室气体排放总量管控。各级人民政府应合理选择纳入控排范围的主体，科学设定控制目标。

**第三十一条 【排放许可】**对控排单位实施温室气体排放许可证制度，许可证应注明温室气体排放的种类、配额指标和方式。

控排单位如需排放温室气体，应提出排放许可申请；未取得许可证，不得排放温室气体；不得超出许可证规定的种类、指标和方式。

排放许可的受理、评估和核发具体办法由省人民政府应对气候变化主管部门制定并组织实施。

**第三十二条 【配额分配】**县级以上人民政府应根据国家和地方控制温室气体排放目标，向控排单位分配并发放配额。

省人民政府应对气候变化主管部门应对符合控排条件的新进入者预留配额指标。控排单位因实施新建、改建、扩建固定资产投资项目而需超额排放的，应申请不足部分的配额。

**第三十三条 【配额交易】**碳排放权交易标的物以配额为主。排放超过核定配额的，应购取不足的配额指标；有超量配额的，可出售多余配额指标。

**第三十四条 【自愿减排交易】**地方各级人民政府应按照国家有关规定，鼓励和积极推动省内机构、企业、团体和个人参与国家温室气体自愿减排交易。

**第三十五条 【交易市场与平台】**配额指标流转应在省人民政府指定的交易市场或平台上进行，依据交易机构制定的业务规则进行交易。

自愿减排交易应在国家发展和改革委员会备案的交易机构中实施。

省人民政府应对气候变化主管部门对配额交易进行监督，以保障交易的公开、公正和透明。

## 第二节 减缓气候变化措施

**第三十六条 【产业优化与引导】**各级人民政府应采取措施，优化产业结

---

构，优先发展节约能源、减少温室气体排放、增加碳汇的低碳产业，加强传统产业的技术改造和升级，培育和壮大战略性新兴产业，加快发展服务业。

省人民政府发展改革部门会同工业、科技、环境保护等行政主管部门定期发布省级低碳生产工艺设备的导向目录，鼓励企事业单位更新能源利用结构，促进低碳利用技术的提高。

**第三十七条【能源开发利用】**优化能源结构，鼓励、支持煤炭的清洁化利用，加大非常规油气资源的勘探开发，提升天然气、油品在化石能源中的消费比重。

鼓励开发和利用经济适用的风能、太阳能、生物质能、垃圾发电等可再生能源。江苏省行政区划内的电网应全额收购可再生能源发电的上网电量，按照各级人民政府价格主管部门确定的上网电价与企业及时结算。

**第三十八条【节能和能效提升措施】**推动重点领域、重点行业 and 重点企事业单位节约能源和降低温室气体排放，鼓励和支持企事业单位开展节能降碳技术改造，降低单位产值能耗和单位产品能耗。

县级以上地方人民政府应加强项目节能和控制温室气体排放审查和准入门槛，强化公共机构节能监督管理，积极推行合同能源管理。

**第三十九条【工业过程措施】**鼓励和支持企业、科研院所、科技协会等各类社会主体研发、示范和推广节约能源、减少温室气体排放的生产技术、工艺和设备，鼓励低碳排放原材料在工业生产过程中的使用。

**第四十条【交通措施】**县级以上地方人民政府应实施交通体系的低碳化改造，大力发展清洁能源汽车、公共交通，倡导低碳出行。

国家机关、事业单位等财政拨款的单位应加强车辆管理，减少专用交通工具的使用。

应严格执行国家有关交通工具的节能标准、燃油标准，积极制定交通工具的地方温室气体减排标准。

**第四十一条【建筑措施】**倡导绿色低碳建筑，加快现有建筑的低碳化改造，新建建筑应当符合国家和地方新建建筑节能标准。

推进可再生能源在建筑中的利用，支持太阳能、浅层地能、生物质能等可再生能源的建筑一体化。

应加强对城市公共设施和建筑物的管理和维护，延长其使用寿命。对仍在合理使用寿命内的城市公共设施和建筑物，除因公共利益需要外，任何组织和

---

个人不得擅自拆除及再次装修。

第四十二条 【农业措施】应加强农业和畜牧业生产方式转变，加大生物质能开发和利用，加快农村沼气建设，减少农田种植和畜禽养殖中的温室气体排放。

第四十三条 【废弃物管理】县级以上地方人民政府应加强废弃物管理，推进废弃物的分拣、回收和利用，支持低碳的垃圾焚烧和污水处理技术应用推广，制定促进填埋气体回收利用的激励政策，严禁露天焚烧秸秆和燃烧垃圾，控制废弃物处理中的温室气体排放。

第四十四条 【碳汇管理】县级以上地方人民政府应鼓励和支持植树造林和再造林，增加林木蓄积量，提高森林覆盖率，发展碳汇林业，增强林业碳汇能力。

应采取措施加强重要生态功能区保护和湖泊、湿地、海洋、海岸带生态系统的保护，增强生态系统固碳能力。

第四十五条 【碳捕集、利用和封存】县级以上地方人民政府应将二氧化碳回收利用和开采与全省碳强度目标管理相统筹，鼓励回收和利用二氧化碳，支持重点排放源的捕集、封存的技术研发和试点示范。

省人民政府国土资源管理部门应实施二氧化碳开采许可证制度，严格控制并逐步压缩开采规模，严禁无证开采。

## 第四章 适应气候变化

### 第一节 一般规定

第四十六条 【气候变化影响评估】地方各级人民政府应建立气候变化的监测、预测与评估体系，开展气候变化对农业、生态系统、水资源、海岸带、交通运输、人体健康安全等方面的影响评估工作，定期编制省级气候变化评估报告，为适应和减缓气候变化及防灾减灾提供决策依据。

第四十七条 【气候风险评估】省级人民政府应对气候变化主管部门应联合气象部门开展气候风险管理，规避气候变化与极端气候事件的风险，推进重大政策、规划、工程和投资项目的气候风险评估和气候可行性论证，实施气候变化风险信息披露。

第四十八条 【气候灾害预警】各级气象部门应联合国土、农业、水利、海洋等部门加强气候灾害预警与响应能力建设，优化和完善气象综合监测体系，



---

建设气候变化监测网络和服务体系，强化对极端天气气候事件的预警，提升气候资源综合开发利用管理水平。

第四十九条 【救灾应急响应】县级以上地方人民政府应加强和完善灾害性天气、森林火灾、病虫害、公共卫生安全等领域应急服务系统建设，农业、林业、海洋、气象、卫生等部门应及时上报灾害性信息，加强部门信息互通共享，强化和完善救灾协作机制，提升防灾减灾的应急响应能力。

第五十条 【气候变化保险】县级以上地方人民政府应加强气候灾害政策性与商业性保险的开发和推广，建立由政府、市场及其他社会力量相结合的巨灾风险转移分担机制。鼓励和支持以风险投资促进农业、林业、水资源等行业的金融保险服务，增强适应气候变化风险的能力。

## 第二节 适应气候变化措施

第五十一条 【基础设施】县级以上地方人民政府应当采取措施，优化城镇体系和基础设施布局，扩展绿地和水体空间，缓解城市热岛效应，完善城市供气、供电、供热等能源供应系统的协调联供机制，提高城市生命线基础设施的建设标准和抗灾等级，有效应对极端气候事件。

第五十二条 【农业适应措施】县级以上地方人民政府应采取措施，鼓励增强适应性的作物品种布局、种植制度、节水灌溉、病虫害防治和农业多样性保护，从严实施捕捞休渔制度，支持建立农业适应的技术共享制度和培训指导制度，提高农业适应能力。

第五十三条 【林业适应措施】县级以上地方人民政府应鼓励和支持植树造林和再造林，扩大森林覆盖率，发展碳汇林业，发展基于森林碳汇的生态补偿制度。

各级人民政府林业管理部门应采取措施，支持森林可持续经营，改善森林健康状况，优化森林结构，减少森林退化，增强森林抵御灾害能力。

第五十四条 【水资源措施】县级以上地方人民政府水资源管理部门应实施用水总量控制和用水效率控制，制定水量分配方案，支持建立与市场经济体制相适应的水利工程投融资制度。

省水行政主管部门应采取措施，鼓励和支持对地表水、地下水和空中云水资源的科学转化和优化配置，建立跨流域水权分配和水权转让制度，提高水利工程调蓄能力。

---

第五十五条 【海洋和海岸带管理措施】沿海地区县级以上地方人民政府应建立海平面变化影响调查和评估制度，定期组织开展海洋灾害预防和评估，制定应对海平面变化的防护方案，提高沿海城镇和重大工程设施防护标准，鼓励沿海生态防护体系建设，支持近岸海域和海岸带保护、整治修复，提高对气候变化和极端天气引起的近海生态灾害的防范处置能力。

第五十六条 【卫生健康措施】县级以上地方人民政府应增加公共财政投入，建立气候变化的公共卫生安全应对制度，扩大和改善公共卫生基础设施，完善气候变化对人体健康影响的预警机制，定期修订劳动防护标准，提高气候突变应急处置能力，提升公众适应气候变化的保健水平。

第五十七条 【生态系统保护措施】县级以上地方人民政府应加大典型生态功能区、重点流域生态环境的保护与恢复，提高生态系统的气候调节作用，支持生物多样性保护和恢复，特别是自然保护区、湿地保护和修复、濒危野生动植物物种保护。

## 第五章 激励机制

第五十八条 【能源生产、价格和税收】坚持适应发展、区域有别、统筹有序的应对气候变化的能源生产、价格和税收政策，推进区域应对气候变化工作的协调发展。

县级以上地方人民政府鼓励、支持开发利用清洁、低碳能源，对开发生产有利于控制和减少温室气体排放的能源产品的企业进行税收减免扶持，对生产的清洁、低碳能源产品成本高于传统能源产品成本的部分按合理比例进行补贴，交通运输、金融、电网等服务企业对清洁、低碳能源生产企业按照平等协商原则给予服务价格优惠。

第五十九条 【投资与信贷】县级以上地方人民政府应鼓励和扶持有利于应对气候变化的规划发展、投资建设项目，各级发展改革、国土、环境等部门对节能降耗、低碳绿色投资项目在备案或审批上简化手续，金融信贷部门给予信贷优惠扶持。对不符合低碳绿色发展、不利于应对气候变化的投资项目实行限贷。

第六十条 【对高能耗产品的惩罚性电价】县级以上地方人民政府应严格执行国家和省节能减排的法律法规和政策措施，鼓励新建和改建项目节能技术应用，对不符合节能降耗、控制温室气体排放标准的产能实行差别电价。

第六十一条 【政府低碳采购】县级以上地方人民政府及其部门，应当注重

---

支持节能、节水、节地、节材、资源综合利用等项目的实施。对依法列入节能技术、节能产品推广目录的项目实行鼓励政策，并将节能低碳产品优先纳入政府采购目录。

第六十二条 【科技支撑】省级人民政府应加强气候变化相关科技工作的宏观管理和协调，建立健全气候变化应对科技支撑体系，加强气候变化科技领域的人才队伍建设，建立全省气候变化专家库，推进应对气候变化重大科学技术问题的研究、解决。

第六十三条 【表彰奖励政策】建立气候变化应对表彰奖励制度，对在气候变化应对中做出显著成绩的部门、单位及个人，由各级人民政府及其有关部门给予表彰和奖励。

## 第六章 法律责任

第六十四条 【对政府负责人的处分】各级人民政府未能按期完成应对气候变化目标任务的，上级人民政府应对主要负责人进行应有处分。

职能部门未能按期完成应对气候变化目标任务的，由本级人民政府进行应有处分。

第六十五条 【对企事业单位负责人的处分】事业单位和国有及国有控股企业未完成应承担的应对气候变化目标任务的，对其主要负责人予以行政处分。

第六十六条 【对工作人员的处分】国家机关、事业单位和国有及国有控股企业工作人员违反本办法规定，在应对气候变化工作中玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权的，依法给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十七条 【区域与企业限批】未完成应对气候变化目标任务的地区和企业，负责行使监督管理权的部门应要求其限期整改，并暂停审批对减缓和适应气候变化工作有重大影响的新建、改建、扩建项目。

第六十八条 【对企事业单位违法的处罚】企事业单位在生产经营、业务开展中违反本办法规定，由行使监督管理权的部门责令改正，并予以相应经济处罚。

第六十九条 【对中介机构违法的处罚】中介机构在应对气候变化工作中提供违反本办法规定的服务活动，行使监督管理权的部门根据情节危害程度，可对其采取责令改正、经济处罚、取消从业资格、依法赔偿、追究刑事责任等处罚措施。

---

## 第七章 附则

第七十条 【生效时间】本办法自 年 月 日起施行。

---

## 第六章 《江苏省应对气候变化条例（建议稿）》编制说明

### 6.1 《条例（建议稿）》编制修改过程

《省级气候变化立法研究——以江苏为例》项目的研究成果融入到了《条例(建议稿)》中。该研究项目从 2012 年 5 月申报立项以来，江苏省信息中心研究团队在国家发改委气候司、美国能源基金会和省发改委资环处的指导下以及中国政法大学的协作下，编制了工作方案、研究大纲、工作计划，并按审议通过的研究大纲和工作计划开展了由江苏省内有关部门参加的“气候变化立法管理体制”圆桌会议和由江苏省内市县参加的“气候变化立法需求和现状分析”座谈会，并对调研结果进行了梳理分析，充分把握江苏省应对气候变化的省情实际、发展特色和立法状况及立法现实需求，在参考借鉴省内节能减排等领域立法和有关省市应对气候变化的地方性法规基础上，研究撰写了《江苏省应对气候变化条例(建议稿)》（初稿）。

初稿完成后，2013 年 1 月 23 日向国家发改委应对气候变化司进行了中期汇报，根据气候司领导的指示要求进一步完善建议稿，并向社会公众公开征求有关意见。2013 年 3 月 7 日-8 日又组织召开江苏省应对气候变化立法研讨会，邀请国家发改委气候司、省有关部门、低碳试点城市、园区、企业、大专院校及相关单位共 60 余名代表到会，就《条例(建议稿)》（初稿）进行研讨。根据省发改委领导的要求以及座谈会专家的意见、建议，对建议稿进行了进一步修订完善，形成了现在的《江苏应对气候变化条例(建议稿)》建议稿。

### 6.2 《条例（建议稿）》的主要内容

#### 6.2.1 编写原则

(1) 体现江苏省情特色。应对气候变化立法突出江苏位于东部沿海的区域特点，充分考虑江苏制造业发展规模大、能源消费量大、能源自给率低、贸易进出口流量大的省情，温室气体外部输入特征明显，应对气候变化任务艰

---

巨。建议稿考虑到立法要适应江苏未来经济和社会发展的需要。

(2) 充分吸纳已有成果。编写过程中坚持对已有的法律法规和部门规章进行充分的借鉴、消化和吸收，将正在研究制订的方案、规划的优秀思想成果融入到建议稿中。

(3) 充分考虑利益相关者。科学合理界定公民、法人和其他组织的权利与义务，国家机关的权力与责任，突出明确发改系统的部门职责和角色。

## 6.2.2 主要内容

《条例(建议稿)》共七十条，分列七章，包括总则、基本管理制度、减缓气候变化、适应气候变化、激励机制、法律责任、附则等，对江苏应对气候变化应实施的总体原则、建立的基本管理制度、控制温室气体排放的措施、适应气候变化的措施、应对气候变化的激励惩罚制度、承担的法律责任、实施的时间等作出了规定。

## 6.2.3 主要制度

《江苏应对气候变化条例(建议稿)》对江苏推进气候变化应对工作提出了一系列的制度机制，主要包括：

(1) 规划保障制度。一是将应对气候变化目标纳入国民经济和社会发展规划及年度计划；二是在编制科学技术、产业发展、土地利用、环境保护、城乡建设等专项规划及区域发展规划时，要充分考虑气候变化对经济社会发展的影响；三是省、设区市人民政府应编制应对气候变化专项规划，县级人民政府应编制应对气候变化实施方案，国家级和省级低碳试点示范城市和园区、企业应编制相应的低碳发展规划。

(2) 专项资金制度。应对气候变化工作是新生事物，工作体系庞大，基础能力薄弱，投融资机制还不健全，需要资金投入来保障工作开展。人民政府应发挥公共财政投入的引领作用，建立相对稳定的政府资金投入渠道，设立气候变化应对财政专项基金，对应对气候变化领域的科技研发、公共服务、宣传教育、技术和产品示范与推广、重大气候变化应对项目实施、产业转型和城市、园区、企业低碳化改造升级等进行补助支持。

(3) 目标责任和考核评价制度。一是实行总负责制，各级人民政府应对所

---

管辖行政区域的应对气候变化工作负总责；二是实行逐级报告制度，下级人民政府应落实上级人民政府应对气候变化的部署，并定期向上一级人民政府报告工作情况，下级应对气候变化主管部门及有关职能部门应接受上级部门的指导；三是实行考核评价制度，将控制应对气候变化相关指标纳入地方经济社会发展综合评价和年度考核体系，作为地方人民政府及其主要负责人综合考核评价和国有及国有控股企业负责人业绩考核的重要内容。

（4）市场减排制度。运用市场化手段控制温室气体排放是应对气候变化的发展趋势，明确构建与发展相适应的包含自愿减排与强制减排等形式的市场减排制度。推进自愿减排交易的发展，积极探索与省情相适应的碳排放交易制度。

（5）标准与标签标识制度。一是要制定符合江苏实际的温室气体排放控制和气候变化适应相关的地方标准、行业标准和产品标准，以及重点行业和产品温室气体排放限额标准；二是建立健全低碳产品标识和认证制度，积极推广应用低碳认证、标识，有效引导和扩大低碳产品市场需求；三是推进低碳试点示范，开展低碳城市、低碳园区、低碳社区、低碳商业和低碳产品试点，推动示范推广，带动全省低碳经济发展。

（6）宣传教育制度。一是文化宣传、科技、新闻出版、广播电视、气象等部门和新闻媒体等部门要面向全社会承担起气候变化、节能减排和节约资源知识普及宣传的责任，增强社会公众应对气候变化的意识；二是教育主管部门应在各级教育阶段设置应对气候变化相关知识，构建完整的应对气候变化知识教育普及体系。

（7）信息公开制度。明确实行气候变化信息公开制度，一是县级以上地方人民政府应对气候变化主管部门应当定期统一公开本级政府、重点排放企事业单位与社会组织应对气候变化相关信息，形成温室气体排放的年度信息通报制度；二是充分应用信息技术手段，开发建立全省温室气体排放数据信息系统，建立政府应对气候变化的信息共享和发布平台，加强气候变化的综合观测监测信息网络体系建设，建立面向企业和公众的气候变化信息披露和咨询服务体系，方便企事业单位、社会公众了解应对气候变化工作进展和相关法律、法规与政策。

（8）交流合作制度。一是强化国际交流合作，鼓励政府有关部门、企事业

---

单位和社会组织在应对气候变化领域技术研发、教育培训、资金项目、信息共享等方面开展相关合作；二是加强国内及区域合作，重点突出长江三角洲区域合作，依托区域协作大力推动应对气候变化的工作协同。

（9）奖惩制度。应对气候变化是一项庞大的系统工程，涉及部门、行业、领域广泛，仅仅依靠政府强制推动必然事倍功半，需要建立激励清晰、奖罚分明的引导机制和制度，主要从激励机制和法律责任两个方面入手，明确各方责任，激发各主体的自主性和积极性。激励机制包括专项资金补助、能源生产税收和价格扶持、投资与信贷审批、政府低碳采购支持、科技支撑、表彰奖励、差别电价等。法律责任主要是对应对气候中产生不作为、消极作为、违法违规作为等行为的政府、企事业单位负责人、工作人员和企事业单位、中介组织本身所给予的行政、法律或经济处罚。



- 
- [1] 江苏省应对气候变化方案,苏政发(2009)124号,2009,9.
- [2] 参见江苏省人民政府站,<http://www.js.gov.cn/zgjszjjs/jjfz/msgs/>,  
2012,11,2.
- [3] 林而达,许吟隆,蒋金荷等.气候变化国家评估报告(II):气候变化的影响与适应  
[J].气候变化研究进展,2006,2.
- [4] 中华人民共和国初始国家信息通报 [M].北京:中国计划出版社,2004:27-  
28.
- [5] 参见国家统计局网站,  
[http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj\\_detail.jsp?searchword=%CA%AA%B5%D8&channelid=6697&record=10](http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?searchword=%CA%AA%B5%D8&channelid=6697&record=10),2012,11,3.
- [6] 曹明德.中国已有相关法律与应对气候变化内容分析 [C].国家应对气候变化  
立法调研材料汇编,2012,5.
- [7] 青海省应对气候变化地方方案,青政(2008)58号,2008,7.
- [8] 山西省应对气候变化地方方案(征求意见稿),2010,4.
- [9] 参见四川省人民政府网  
站,<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10574/2011/8/30/10178403.shtml>,  
2012,11,8.
- [10] 李跃清.四川省气候状况与气候变化及其影响与对策研究 [C].西部大开发  
科教先行与可持续发展——中国科协2000年学术年会文集,2000.