ЭКОЛОГИЯ И ЭКОНОМИКА 23.09.2019 | Чжан Цзюньцзе

Небо над Пекином

Китай в поисках баланса между экономическим ростом и защитой климата

Читайте эту статью на немецком языке

В совместном с другими государствами заявлении об изменении климата в 2014 году Китай прогнозировал достижение максимального показателя выбросов парниковых газов ориентировочно к 2030 году. Два года спустя это обязательство было закреплено и в Парижском соглашении по климату. Однако снижение темпов экономического роста (с 14,23% в 2007 году до 6,6 % в 2018-м) несколько поубавило пыл Китая в вопросе защиты климата.

Будучи самым большим источником выбросов парниковых газов и второй по размерам национальной экономикой в мире, Китай стремится к достижению баланса между экономическим ростом и защитой климата. Тем не менее ввиду прежде всего ухудшения отношений между Китаем и США достижение этого равновесия в прошедшие годы еще более усложнилось. С одной стороны, выход США из Парижского соглашения по климату потряс основы обязательств Китая по защите климата, с другой – снижение экономического роста, обусловленное в том числе продолжающейся торговой войной между Китаем и США, ограничивает возможности Китая по снижению объема вредных выбросов.

Поэтому Китай ищет эффективные средства для снижения выбросов в атмосферу парниковых газов и одновременного обеспечения быстрого экономического роста. Усилия страны по защите климата сосредоточены на пяти основных направлениях: улучшение структуры промышленности, переформатирование энергетического баланса, оптимизация энергоэффективности, сокращение эмиссии парниковых газов непромышленного происхождения и разработка технологий поглощения углерода. Эти шаги в целом согласуются со стратегией общего экономического роста Китая. Она нацелена на создание и развитие таких новых отраслей, как информационные технологии или возобновляемая энергетика, и одновременное

сворачивание избыточных мощностей в отсталых отраслях, например, металлургической промышленности.

Ввиду тесной связи проблемы изменения климата с проблемой загрязнения воздуха политика в области защиты климата приобретает все большую поддержку и на местном уровне

С целью улучшения эффективности национальной политики по вопросам климата, а также имплементации намеченных в ее рамках мер Китай стремится к оптимизации соответствующего механизма регулирования посредством институциональных реформ. В 2018 году КНР осуществила радикальное преобразование системы правового регулирования по защите климата. Самым важным шагом стало переподчинение отдела по вопросам изменения климата Национальной комиссии по развитию и реформированию новому Министерству экологии и окружающей среды.

Цель реформы заключается в сведении воедино норм, касающихся изменения климата и загрязнения окружающей среды. Глобальное потепление и загрязнение воздуха часто имеют один и тот же источник. Меры по сдерживанию вредных выбросов в атмосферу, в частности улучшение энергоэффективности, переход с угля на возобновляемые источники энергии и остановка отсталых производственных мощностей повлекут за собой и уменьшение выбросов парниковых газов. А потому совмещение контроля за парниковыми газами и вредными веществами, загрязняющими воздух, приведет к снижению расходов на имплементацию правовых норм, касающихся и климата, и экологии.

Качество воздуха для правительства страны является наивысшим приоритетом с 2013 года. Ужесточение политики с целью обеспечения чистого воздуха существенно сказалось на сокращении выброса парниковых газов в Китае. Благодаря тесной связи вопроса об изменении климата с проблемой загрязнения воздуха политика в области защиты климата приобретает все большую поддержку и со стороны органов местного самоуправления. Для них качество воздуха намного важнее, чем изменение климата.

Реформа дает возможность государственному регулятору в области климата использовать множество политических инструментов, имеющихся у Министерства экологии и окружающей среды. В 2017 году министерство создало систему выдачи разрешений на выбросы, чтобы свести воедино разрозненные экологические нормы. Эта

система стала главным инструментом регулирования выбросов местными источниками загрязнения. Она включает в себя информацию на уровне предприятий о производстве, выбросах и контроле за вредными веществами.

Сегодня в Китае снова остро встал вопрос о том, что является более эффективным инструментом для регулирования эмиссии парниковых газов: рынок квот на выбросы вредных газов или налог на двуокись углерода

И хотя система в настоящий момент охватывает только экологически вредные вещества, в нее без проблем можно включить и контроль за выбросами парниковых газов. Благодаря этому она обеспечивает возможность измерения, мониторинга и информирования об объеме эмиссии парниковых газов. Тем самым делегирование ответственности за соблюдение норм по выбросам парниковых газов от Национальной комиссии по развитию и реформированию к новому Министерству экологии и окружающей среды способствует гармонизации менеджмента изменений климата и охраны окружающей среды.

Подобная институциональная реформа создает возможности для активизации законодательного процесса в области изменения климата. Как более новое и слабое Министерство экологии ратует за принятие законов. Типичный пример тому – пересмотр закона об охране окружающей среды в редакции 2015 года. Новый закон предоставляет министерству возможность резко улучшить соблюдение норм по охране окружающей среды. Тем самым у министерства появляются более сильные стимулы для лоббирования законодательства в области защиты климата, нежели это было у комиссии. Если это действительно так, усилия Китая в области климатической политики обретут новый качественный уровень.

Процессы реструктуризации на уровне министерств возродили дискуссию об альтернативных инструментах климатической политики. При этом особый интерес вызывает вопрос о том, что является более эффективным инструментом для регулирования эмиссии парниковых газов: рынок квот на выбросы вредных газов или налог на двуокись углерода. Отдел по вопросам изменения климата в эпоху Национальной комиссии по развитию и реформированию ратовал за рынок квот на выбросы газов, создающих парниковый эффект. В 2013 году был дан старт семи региональным проектам по созданию такого рынка.

Четыре года спустя он анонсировал создание национальной системы

торговли выбросами. После делегирования компетенций по регулированию климатической политики Министерству экологии и окружающей среды оно унаследовало и систему национального и региональных рынков эмиссии вредных газов. В отличие от комиссии у министерства нет особых резонов для сохранения этого рынка. Реальной альтернативой ему с учетом введения Китаем в 2018 году налога на охрану окружающей среды может стать налог на двуокись углерода. Было бы целесообразно включить выбросы парниковых газов в существующее законодательство по налогам, связанным с охраной окружающей среды.

Продолжение Китаем активных действий по реализации своей климатической повестки дня зависит от воли главы страны, на которую в свою очередь влияют экономические последствия защиты климата

Налог на диоксид углерода имеет много преимуществ по сравнению с квотами на выбросы вредных газов. Обобщая, можно сказать, что этот налог является более четким ценовым сигналом для источников такого загрязнения. Налог на двуокись углерода в Китае нуждается в законодательном урегулировании как важной предпосылке для долгосрочных усилий страны по защите климата.

Помимо того налог на диоксид углерода может воспрепятствовать попыткам органов местного самоуправления помешать реализации норм национального законодательства по защите климата.

Как показывает практика реализации региональных пилотных проектов, рынок квот на выбросы вредных газов может привести к провалу в случае чрезмерного вмешательства со стороны местной власти. К тому же при налоге на двуокись углерода можно воспользоваться властными полномочиями Министерства финансов. Это министерство особенно влиятельно при определении приоритетов в области экономической политики. Его участие может способствовать улучшению соблюдения и реализации правовых норм в области защиты климата.

Впрочем, институциональная реформа в сфере регулирования климатической политики вызывает и некоторые сомнения. Наибольшая обеспокоенность связана с ослаблением связи между изменением климата и экономической тематикой. Изменение климата является общеэкономической проблемой, которая не сводится только к выбросам вредных веществ. В качестве

макроэкономического регулятора в сфере энергетической политики Национальная комиссия по развитию и реформированию может продвигать проблематику защиты климата путем ее интегрирования в промышленную, инвестиционную и энергетическую политику государства. По сравнению с ним Министерство экологии и окружающей среды имеет намного меньшее влияние на формирование национальной повестки дня по экономическому развитию и переходу на альтернативные источники энергии. Необходима координация деятельности различных министерств, обладающих большими полномочиями.

Решение этого вопроса зависит и от способности власти справиться с экономическими и финансовыми вызовами, связанными с национальными и региональными рынками квот на выбросы вредных газов. Торговля выбросами парниковых газов тесно связана с финансовым рынком. Министерству экологии придется сотрудничать с другими министерствами, в частности, с Национальной комиссией по развитию и реформированию и центральным регулятором рынка ценных бумаг, чтобы избежать нежелательных экономических и финансовых последствий от функционирования системы торговли эмиссиями.

В целом реформу Китая в области защиты климата можно оценить позитивно. Обещанием построения «общности, осознающей коллективную ответственность за будущее человечества», Китай озвучил свое стремление и в дальнейшем двигаться по пути развития, предполагающего снижение вредных выбросов. Насколько это ему удастся, зависит от решимости главы государства, на которое влияют экономические последствия защиты климата и глобального менеджмента в области защиты климата.



Чжан Цзюньцзе

Чжан Цзюньцзе (Junjie Zhang) – директор Центра экологических исследований и магистр экологической политики (iMEP), а также доцент кафедры экономики окружающей среды Университета Дюка в Куньшане.

