

二氧化碳的排放控制与 《大气污染防治法》的修订

On Control Of Carbon Dioxide Discharge And Revision
About Air Pollution Control Act

常纪文

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

内容提要:二氧化碳之所以在大多数发达小国成为大气污染物质,主要原因是:这些国家负有减排二氧化碳的国际义务,须把减排机制纳入国内立法;版图狭小,适应气候变化的能力有限,把减排机制纳入国内立法符合自身利益;可以利用现有的大气污染监管机制对二氧化碳进行管理。这些国家大多不认真履行国际援助的义务,相反地,却集体对中国施加减排压力,要求把二氧化碳作为污染物质对待。按照中国立法对污染物质的定义框架,二氧化碳不是污染物质。一旦二氧化碳在立法上被作为污染物质,西方发达国家就会要求我国的环境立法建立排放标准和超标排放处罚制度,这将不利于我国工业的发展。目前我国没有减排二氧化碳的国际义务,加上版图大、抗气候变化的能力强,因此,不能轻易迁就这些国家的过分要求。但这不等于我国不采取实质性行动,我国可继续通过强化激励性的政策措施来节能减排。

关键词:二氧化碳 排放控制 法律地位 污染物质

一、国际社会对二氧化碳的法律地位还存在严重的分歧

全球暖化即温室效应已成事实。大多数国家认为,温室效应是由二氧化碳等温室气体的无节制排放引起的,在联合国的推动下,国际社会于1992年签订了控制温室气体排放的《气候变化框架公约》,于1997年通过了设立温室气体削减目标的《联合国气候变化框架公约京都议定书》(以下简称《京都议定书》)。随着俄罗斯交存批准书,《京都议定书》于2005年2月16日生效。按照公约及议定书的规定,发达国家负有减排二氧化碳的国际义务。在法治的年代,批准公约的发达国家须把温室气体的减排纳入立法管制的轨道,如丹麦、芬兰、荷兰、瑞典、英国和德国在20世纪90年代初期就开始征收碳税,至今大多数欧盟国家都已经征收了这一税赋。瑞典甚至从2006年7月1日起开始对横贯大陆的飞机的机票征税,以限制飞机的温室气体排放,其中经济舱的税收为每张票12.5美元,商务舱的税收为每张票56美元。新西兰于

2007年4月开始征收温室气体排放税;日本从2007年起开始征收化石燃料税,征收的对象包括煤、石油、天然气,征收标准为每吨21美元。日本目前正在考虑对温室气体的排放征税。

在温室气体排放管制方面,态度最为保守的发达国家是三个世界版图大国——美国、加拿大和澳大利亚。由于《京都议定书》设立了退约机制,在该议定书还没有生效时,美国就于2001年宣布退出《京都议定书》。加拿大自由党主导的前议会曾于2002年12月10日以195票对77票的压倒多数批准了《京都议定书》,加拿大总理办公室也制订了一份计划,在2010年之前再增加投入30亿加元的资金,以完全实现《京都议定书》中规定的加拿大的减排目标。但现任总理、保守党人斯蒂芬·哈珀(Stephen Harper)则在2006年当选后表示拒绝遵守《京都议定书》。他声称减排计划的目标不可能达到,为此努力会严重损害本国经济。该国环保组织“地球之友”对加拿大联邦政府提起履约诉讼。该组织在起诉书中声称,按

作者简介:常纪文(1971-),男,汉族,湖北监利人,中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任、研究员。

陈特安:《加拿大批准京都议定书》,载《人民日报》2002年12月12日第16版。

规定,到 2012年,加拿大的温室气体排放量应比 1990年减少 6%,联邦政府虽然签署了《京都议定书》,却没有在其规定的最后期限前减排任何温室气体,而温室气体正是全球变暖的原因之一,因此政府基于其懈怠应负有继续严格履约的责任。但是加拿大联邦法院于 2008年 10月 21日驳回了起诉。法官罗伯特·巴尼斯(Robert Barnes)在裁决中称,联邦法院无权判定政府在执行国际公约时是否措施得力。即使有权决定,也没有切实可行的办法执行判决。上述两个国家有两个共同的特点,一是疆域广阔,适应气候变化的能力强大;二是要保持世界领先地位,必须持续发展工业,仍需要继续大额排放二氧化碳,因此,基于自身利益的考虑,两个国家在应对气候变化的国际合作方面,积极性都不高。这也是《京都议定书》长期受到美国搁置的重要原因。耐人寻味的是,美国联邦最高法院于 2007年 4月 2日判决认定二氧化碳属于空气污染物,要求联邦环境保护局予以监管。但是,美国政府至今未采取有力的措施来执行这一判决。现任总统奥巴马在总统大选期间,反复强调能源和气候变化问题的重要性,誓言彻底改变小布什政府在气候变化问题上的单边主义政策,重塑美国的国际形象,但《京都议定书》能否被美国批准仍然是一个变数。澳大利亚政府也是基于同样的理由一直不批准《京都议定书》,但由于几个太平洋小国——珊瑚礁岛图瓦卡和基里巴斯、马尔代夫等国一直致力于在国际法院起诉澳大利亚,澳大利亚也不想与美国一起成为国际社会的孤家寡人,于是澳大利亚新任总理陆克文于 2007年 12月 3日签署了《京都议定书》。

而那些疆域狭小但为数众多的发达国家,如欧洲的一些国家,由于版图狭小,适应气候变化的能力有限,把减排机制纳入国内立法符合自身利益,因此这些国家有的为了满足自己的利益,履行了《气候变化框架公约》及其《京都议定书》约定的国际援助义务;而有的却不考虑自己的历史责任,不认真履行国际经济和技术援助的义务,不严格履行减少排放的国际法律义务,相反地,却纠集起来,加入到施压大军中,集体对中国等发展中大国施加减排压力,一味地要中国承担巨大的温室气体削减责任,并把二氧化碳作为污染物质对待。按照《气候变化框架公约》及其《京都议定书》的约定,发展中国家并无二氧化碳等温室气体减排的国际法律义务,因此,大多数发展中国家的环境立法既没有把二氧化碳等温室气体作为污染物质对待,也没有对二氧化碳的排放征收环境税费。这说明,欧美日等发达国家或地区之间,欧美日等发达国

家或地区与发展中国家之间对二氧化碳是否属于污染物质的看法还存在严重的分歧。

尽管如此,中国政府在 2007年的巴厘岛会议上还是提出了自愿减排的举措,对全球气候变化的应对作出了重大贡献,得到了国际舆论的广泛赞扬。但那些呼声最高但疆域狭小的发达国家,如日本和欧洲国家,却不满足,对中国施加了更大的压力。值得指出的是,他们对中国和印度的态度截然相反,对印度的温室气体排放控制采取了宽容的态度,而对中国却持异常尖锐的态度。基于此,一些学者指出,发达国家立场不公正,其目的是限制中国的发展,是别有用心。而中国一直坚持“共同但有区别责任的原则”,否认自己负有减排的国际义务。

二、我国修订《大气污染防治法》时不宜把二氧化碳作为污染物质对待

目前,我国正在修订《大气污染防治法》,一些认为二氧化碳是大气污染物的国家,开始以各种手段对中国进行游说甚至施加压力,要求中国在修订《大气污染防治法》时把二氧化碳的排放控制纳入法治的轨道。如在 2008年中国与意大利、中国与日本共同举行的大气污染防治修订专家研讨会上,中方与会人员就明显地感受到这一压力。实事求是地说,温室气体的排放控制是国际大势所趋,中国作为全球关键的发展中国家之一,不可能游离于这个趋势之外。但是中国的《大气污染防治法》解决的是大气污染防治问题。那么,二氧化碳属于污染物质吗?现行的《大气污染防治法》并无相关的界定,正在修订的《大气污染防治法》在考虑借鉴《水污染防治法》(2008年修订)关于“水污染”的定义方法。《水污染防治法》第 91条规定:“水污染,是指水体因某种物质的介入,而导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变,从而影响水的有效利用,危害人体健康或者破坏生态环境,造成水质恶化的现象。”“水污染物,是指直接或者间接向水体排放的,能导致水体污染的物质。我们把这两个概念类推到大气污染方面,就可以把“大气污染”定义为“是指大气环境因某种物质的介入,而导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变,从而影响大气的有效利用,危害人体健康或者破坏生态环境,造成大气环境恶化的现象”,进而把“大气污染物”定义为“是指直接或者间接向大气排放的,能导致大气污染的物质”。也就是说,大气污染的前提条件包括:某种大气不包括或者包含相当稀少的物质介入大气;大气的化学、物理、生物或者放射性等方面特性发生改变;大气环境恶化。众所周知,大气的一个重要成分就是二氧化碳。也就是说,向

扎西:《环保组织起诉加拿大政府被驳回》,人民网 <http://env.people.com.cn/GB/8233450.html>

王雪:《环保组织起诉加拿大政府被驳回》,搜狐网 <http://news.sohu.com/20081027/n260258984.shtml>

常纪文:《美国最高法院做出里程碑式环境判决 美国政府必须管制汽车排放二氧化碳》,载《中国环境报》2007年 4月 14日第 5版。

唐迎:《澳大利亚签署 京都议定书》,新华网 http://news.xinhuanet.com/world/2007-12/03/content_7194025.htm

余在思:《日本对减排态度冷漠被授奖反讽 中日就环保舌战》,载《东方早报》2007年 12月 05日第 1版。

大气排放二氧化碳不是介入某种大气不包括或者包含相当稀少的物质,另外,向大气排放二氧化碳,就目前来说,并没有造成大气环境恶化。所以向大气排放二氧化碳不会产生大气污染现象,按照现有立法关于污染的定义框架,二氧化碳不属于污染物质,专门规范大气污染防治的《大气污染防治法》就不应当把二氧化碳的排放控制纳入其立法修订任务。

我国修订《大气污染防治法》时,一旦把二氧化碳的排放控制不讲策略地纳入进去,意味着二氧化碳就是污染物质了。排放污染物质的单位和个人,按照环境法理学的逻辑,不仅应向国家交纳环境污染的税费,在浓度超标或者总量超标的情况下还应接受行政处罚。如果法律认可二氧化碳的污染物质地位但不规定二氧化碳的排放浓度、排放总量和相应的行政处罚措施,则会受到国际社会的共同谴责。而我国目前并无二氧化碳削减的国际法律义务,大幅度地削减二氧化碳的排放不利于中国工业的发展,这么一修订,相当于中了欧洲和其他版图狭小的发达国家的圈套,自负枷锁。另外,二氧化碳一旦被中国的法律规定为污染物质,很多现行的国际环境条约将对我国施加更多的国际法律义务,这也是不符合中国的国家利益的。

欧洲国家、日本等版图狭小的发达国家之所以长期对中国施加压力,一是因为它们的面积狭小,应对和适应气候变化的能力差,所以在国际舞台上相当活跃,呼声也高;二是中国一旦从法律上承诺二氧化碳减排,势必使中国的经济发展规模和质量受制于那些别有用心国家,延缓中国经济持续增长的势头。中国幅员辽阔,适应温室气体的潜力巨大,我们不能轻易屈服于那些国家的压力,轻易地丢掉手中的谈判砝码。

三、我国宜把二氧化碳作为环境影响物质对待并由环境经济政策规范

从中国的立法上看,二氧化碳虽然不属于污染物质,但它是造成温室效应的主要物质,因此它是大气环境影响物质。我国也受气候改变的危害,因此国务院和各级地方人民政府已经采取了很多政策措施。仅以2007年为例,国务院就颁布了《应对气候变化国家方案》、《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》,批转了《节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》,并成立了国务院节能减排工作领导小组。这些政策性的措施和组织安排,虽然达到了节约能源和温室气体控制的双重效果,但其对国家机关、企业事业单位设立的仅是节能减排的政策义务,并非温室气体排放控制的法律义务,因此既向国际社会宣示了中国减排温室气体的态度,展示了自己负责的行动,缓解了国际舆论压力,又有效地粉碎了国际上把中国卷入温室气体法律义务战的企图。由于国际社会将在节能减排方面采取更多、更深入的集体行动,我国作为重点受关注的国家,也不能置身事外,应当采取与国际

合作相衔接的国内举措。最科学的方法是逐步建立系统的、更加深入的政策体系。这种政策体系,应当包括节能减排的目标确定政策、节能减排的促进政策、节能减排的限制政策、节能减排的禁止政策、节能减排的体制协调政策。

全球气候变化的应对是一个政治和自然科学术语,从法学上看,它反映的是一个立法目的,因此不是一个法律措施术语。要实现全球气候变化的应对的目的,在法律上唯一能规定的措施就是节能减排。也就是说,环境立法应当通过节能减排的法律措施来达到应对全球气候变化的目的。此次修订《大气污染防治法》,如确实需要把应对全球和区域气候变化写进修订的《大气污染防治法》的立法目的之中,那么,在制度和措施部分,最好只考虑如何加强节能减排的问题,不使用“全球气候变化”等措辞。

退一步讲,基于国际宣传的考虑,此次修订《大气污染防治法》如确实需要把温室气体排放控制写进法律制度和措施机制部分,可以考虑把《大气污染防治法》更名为《大气环境保护法》,专设“大气污染防治的主要措施”和“大气环境影响的主要应对措施”两章。在“大气环境影响的主要应对措施”一章设立“温室气体的排放控制”和“臭氧层的法律保护”两节。环境法有一个“受益者负担”的基本原则,即谁受益多,谁就应该承担更多的义务。在全球气候谈判的国际舞台上,一些小国如果要求中国这个历史排放总额少的发展中大国作出与自身能力不相适应的贡献,就应当基于它们的受益付出经济和技术援助的代价。不付出代价,中国有权拒绝这些国家提出的要求。如果中国在国际场合强调自己是全球气候变化的最大受害国,那么也就是气候变化治理的最大受益国,也就应该多承担减排责任。这无疑会将我国置于比较被动的局面。因此,我国应当在国际和国内两个场合坚持“受益者负担”的原则。为此,可以在“温室气体的排放控制”一节规定:“中国按照‘共同但有区别责任原则’履行发展中国家应尽的国际义务,同时按照受益者负担原则要求受惠的发达国家承担对等的经济和技术援助义务。如果这个建议不可行,在修订《大气污染防治法》时,可以基于温室气体的排放控制与二氧化硫和烟尘、粉尘的排放控制的密切相关性,把节约能源、节约资源和污染物减排作为连接点,专门规定客观上有利于温室气体排放控制的节能减排条款。无论采取哪种修订措施,只能对温室气体的排放控制设立经济激励措施,而不能对温室气体的大量排放设立行政处罚措施。只有这样,才既符合我国在国际上作出的自愿性承诺,又为削减温室气体的排放作出国际贡献。”

(责任编辑:李辉)