

二氧化碳应列为污染物质

常纪文

在美国访问了几个月后一回家，就发现客厅里养了几年的滴水观音居然开花了。马蹄型的绿色花苞里面半包着细长的花蕊，煞是好看。在高兴的同时也很困惑，听说这种原产地在南方的植物很少在北方开花。查资料才知道，这种罕见的现象在北方发生，是因为北方的天气严重暖化了。在网上一搜索，发现这种以前罕见的现象从2005年起，在我国北方每年都有发生。这一发现使我的心情沉重起来，加重了对大气暖化控制的法律制度建设问题的担忧。

大气暖化是人类过量排放温室气体造成的，其中的主要温室气体物质是二氧化碳。我国已经是全球温室效应的受害国了，但二氧化碳并没被列为污染物质。我国最近全面加强了节能减排的工作，一份由多个部门参与、历时两年编制的《中国应对气候变化国家方案》也在不久前公布。在法治国家，环境保护的行动要取得圆满的效果，必须要有立法体系和法律制度的支撑。目前，和大气污染排放控制有关的法律主要有《环境保护法》、《大气污染防治法》、《清洁能源法》和《节约能源法》。由于《环境保护法》制定于温室效应不严重的计划经济时代，不可能对今天发生的全球化大气温度暖化问题作出法律上的预计和安排，因此，不可避免地会出现二氧化碳排放管制法律规范的缺失现象。《大气污染防治法》虽然管制烟尘、二氧化硫等大气污染物质的排放，管制臭氧层耗减物质的排放，但是没有将二氧化碳列为污染物质，是不规范二氧化碳排放的。虽然《清洁能源法》和《节约能源法》规定了节能减排的措施，但是由于缺乏区域控制和总量控制制度，缺乏严格的行政处罚措施，因此这两部法律所发挥的作用非常有限。

很多国家近几年来把温室气体的排放控制也纳入环境污染防治法的调整范围。主要表现是，其一，把二氧化碳作为大气污染物质对待，如2005年7月1日，澳大利亚认可了把二氧化碳作为污染物质对待的法案，并且将修订国家的污染物质清单。2005年11月底，加拿大把6种温室气体物质列为受《环境保护法》管制的污染物质。今年4月2日，美国联邦最高法院作出判决，认为二氧化碳属于污染物质，应当受《清洁空气法》的调整，联邦环保局应当对汽车尾气的排放予以管制。其二，建立了与汽车和工业企业排放二氧化碳的温室气体排放控制有关的环境税费制度，丹麦、芬兰、荷兰、瑞典、英国和德国从1990年起开始征收碳税，至今，几乎所有的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机票征收环境税，以限制飞机排放的温室气体量。日本目前正在考虑对温室气体的排放征税；新西兰考虑于2007年4月开始征收温室气体排放税。其三，建立了温室气体排放交易制度，如欧盟于2003年3月颁布了《温室气体排放交易指令》；2004年12月，欧盟委员会要求对成员国的所有排放源进行登记。尽管美国联邦政府对管制二氧化碳的排放一直持消极的态度，但是一些州的态度却比较积极，2005年12月初，美国的纽约等9个州开始谈判，准备签订具有约束力的州际二氧化碳排放份额交易协定。2005年12月20日，这些州签订了备忘录，指出要在2009年达成一项协定，拟从2015年起，每个州每年减少二氧化碳的排放2.5%；至2019年，每个州的排放将比基准年减少10%。其四，规定了对违反规定排放二氧化碳的严厉处罚措施，其中以欧盟国家的处罚措施最为严厉。

我国目前正在紧锣密鼓地加强一些环境立法的修订工作，建议在修订《环境保护法》时，借鉴美国、加拿大等国家的经验，把二氧化碳列为污染物质，在修订《大气污染防治法》时，针对二氧化碳的排放建立区域和企业的总量控制制度，建立二氧化碳排放收费制度，建立排放指标交易制度和排放指标的国家储备制度，并加强对违法行为的处罚措施。只有这样，才能切实减少我

国二氧化碳的排放总量，实现我国节能减排的宏伟目标，减轻国际舆论对我国的责难。