

修订《大气污染防治法》 不应把二氧化碳作为污染物质对待

中国社会科学院法学研究所 常纪文

国际社会对二氧化碳的法律地位还存在严重的分歧

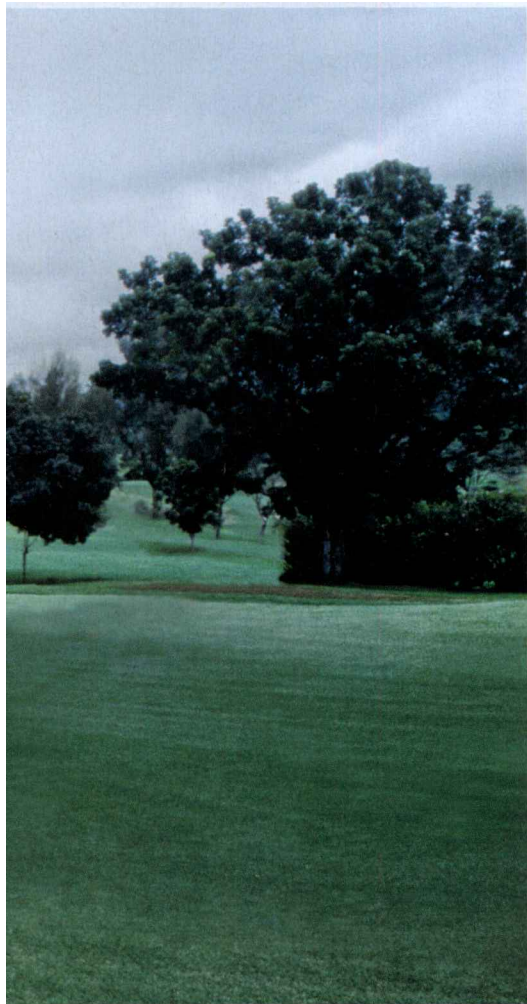
全球暖化即温室效应已成事实。大多数国家认为，温室效应是由二氧化碳等温室气体的无节制排放引起的，并为此签订了设立温室气体削减目标的《气候变化框架公约》及其《京都议定书》。在法治的年代，一些具有国际减排义务的发达国家纷纷把温室气体的工业排放纳入立法管制的轨道，如丹麦、芬兰、荷兰、瑞典、英国和德国从1990年起开始征收碳税至今，基本所有的欧盟国家都已经征收了这一税赋。瑞典甚至从2006年7月1日起开始对横贯大陆的飞机的机票征税，以限制飞机的温室气体排放，其中经济舱的税收为每张票12.5美元，商务舱的税收为每张票为56美元；新西兰于2007年4月开始征收温室气体排放税；日本从2007年起开始征收化石燃料税，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。连在温室气体管制方面态度最保守的美国，其联邦最高法院于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。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和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。

中国修订《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管道。如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，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》正在考虑借鉴《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,包括人体呼出二氧化碳,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(包括生理排放和生产排放、经营排放),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。欧洲和其他版图狭小的发达国家之所以长期对我国施加压力,一是因为他们的面积狭小,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势头。发达国家有的不承认“共同但有区别责任”的原则,有的不认真履行对发展中国家的经济和技术援助义务,有的把中国和其他发展国家不加平等地对待,纠集起来一味地要中国承担巨大的温室气体削减责任。这是别有用心。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。

中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

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。我国深受气候改变的危害,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。

退一步讲,我国此次修订《大气污染防治法》如确实需要把温室气体排放控制纳入进去,可以考虑把《大气污染防治法》更名为《大气环境保护法》,在其中专设“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。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/吴江平