

《气候变化应对法》制定时如何规定公众参与? (下)

常纪文¹ 焦一多² 汤方晴²

(1. 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所,北京 100010;

2. 中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

摘要: 法律的实施离不开公众的支持,如何引导公众有序、有效参与应对气候变化,是《气候变化应对法》制定时应当考虑的问题。目前,各界在《气候变化应对法》的立法定位,气候变化应对中公众参与的必要性,气候变化应对立法中的公众概念,气候变化应对中公众参与的情形、方式、环节、程序和保障,碳排放交易市场的公众参与,气候变化应对的公益诉讼,公众参与气候变化应对的法律体系建设,公众参与气候变化应对的法律规定方式等方面,既存在某些共识,也存在一定分歧,值得制定《气候变化应对法》时参考和借鉴。科学、全面、合理、可操作的体制制度和机制设计,有利于发挥公众的法治主体地位,壮大应对气候变化的力量,形成政府、社会、市场参与气候变化的平衡格局,促进三方良性互动。

关键词: 气候变化; 应对; 立法; 公众参与

DOI: 10.14068/j.cejia.2015.05.007

中图分类号: X197 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-6444(2015)05-0027-06

(续接 2015 年第 4 期 31 页)

7 《气候变化应对法》如何规定公众参与的保障措施

7.1 立法问题

充分保障气候变化应对中的公众参与,须建立多元共治的治理体系。因此,有必要协调公众与政府之间的关系,形成包括政府、企业、公众等多主体在内的共治体系,建立宣传教育、财政支持等保障措施。

在宣传教育方面,有的专家认为,当前我国民众对气候变化的认知程度仍旧较低,还处在较浅的层次,尚未形成能有效指导自己行为的气候变化意识和环境意识,因此,《气候变化应对法》应重视公众对气候变化认识的规定设置,让公众感受到自己的权利和义务。有的专家进一步指出,保障公众参与需要加强宣传教育,但宣传教育活动是需要成本的,政府应当将宣传教育所需的经费纳入财政预算和规划,特别是加强对社会组织的财政支持,以保障宣传教育活动的长期性、有效性。

在支持措施方面,不仅要充分发挥已有环境保护制度和措施的作用,同时还要综合运用市场、科学技术、表彰奖励、补偿等制度和措施,来完善气候变化应对公众参与的制度保障体系。目前,我国在公众参与气候变化应对方面的支持制度主要有认证标识、可再生能源电价费用补偿、气候变化信息收集与发布等。总的来看,还有所欠缺,具体如下:

对于经济支持措施,有的专家提出,将政府的财政资金和公共资金更多地投放于公众参与领域,调动全社会参与气候变化应对的积极性,建立表彰奖励和惩罚机制,对于有利于提高全民低碳意识、改善生态环境、提高社会适应气候变化能力的行为,给予必要的鼓励和支持;对于破坏生态环境、浪费能源的违法主体,进行批评教育,并作出必要的处罚。还有的专家认为,应设立气候变化补偿机制,如对低碳生产方式和低碳消费方式进行补偿,既着眼于补偿,又着眼于发展,有利于补偿和发展有机结合的实现,尤其是要重视建立社会公众参与的多元补偿方式,如通过设立各种补偿专项基金,对那些为适应气候变化而作出贡献的企业、组织和个人给予一些补偿。为了维护气候变化受害者的合法权益,在当前法律法规尚无相关规定的情况下,可以考虑在《气候变化应对法》中先行建立相关的救助或补偿制度,以弥补或减轻其经济损失,保护其参与气候变化应对的积极性。

收稿日期: 2015-06-03

作者简介: 常纪文(1971—),男,湖北监利人,研究员,博士,主要研究方向为环境规划、环境政策和法律, E-mail: changjiwenlaw@163.com

对于能力支持措施,有的专家提出,应建立为公众提供必要信息的统一信息平台,并拓宽个人获悉气候变化相关信息的途径,如结合现代通讯技术的发展,利用门户网站、手机软件等手段发布信息。要做到信息公开是常态、不公开是例外,不仅要公开相关法律、法规、政策以及数据信息,还要适度公开一些财政资金的使用情况、企业行为以及企业所在行业的信息。还应鼓励具备相应能力的社会组织开展监测和发布气候变化相关信息。企业界的代表认为,保障公众参与、解决气候变化问题,最终得依靠技术进步,应当在《气候变化应对法》中规定一些具体条款,鼓励企业主动参与技术进步。

对于政府支持措施,一些民间组织代表认为,保障气候变化应对中的公众参与,一方面要保障公众参与气候变化应对的条件,畅通公众参与的渠道;另一方面,还要关注公众与政府之间协调关系甚至互信关系的建立等。为此,要大力培育和发展与生态、环保、节能、扶贫、减灾相关的志愿者队伍,并建立公众参与联系机制,如政府相关主管部门、企事业单位和社会组织,建立直接联系渠道,如设置热线、举办开放日等,让公众与相关法律实体单位有更多的沟通 and 交流。为了保障公众参与的效果,应当建立公众参与意见反馈制度,让政府来解释哪些意见被采纳、哪些意见没有被采纳、哪些意见以后可以采纳等,使公众参与制度落地,发挥实际作用。在欧洲,建立政府与公众的互信是十分必要的。例如,德国联邦层面的气候保护方案,由于没有将所有的利益相关方引入,导致其在实施中面临各种阻力;而其北威州则更加注重措施实施过程中的公众参与,培育公众的使命感和责任感,该州采用类似于圆桌会议的协商方式,逐渐形成一种参与文化,形成政府与公众、政府与企业之间的互信,从而推动气候变化政策的落实。有的德国专家指出,公众参与不仅仅意味着公众可以参与法律制定、政府决策、法律实施,还意味着公众有权将其意见反馈给政府,为政府现阶段和下一阶段的决策提供参考。由于不同利益主体往往发表不一致的意见,因此,德国公众表达的意见往往不能主导国家法律、法规、政策的制定,只能作为国家决策的参考。

7.2 立法建议

让公众参与变成自觉行动,教育必不可少。因为社会各阶层的看法、认知不同,气候变化应对还没有

成为全民行动。为此,我国提出的气候变化应对规划就包括全社会参与的内容。2013年,国家设立了“全国低碳日”,其目的在于通过宣传、教育来提高公众对气候变化的认知,培育公众的气候变化意识。这些措施,都需要《气候变化应对法》予以确认。

保障公众参与应对气候变化的措施是多方面的,除了各种形式的宣传教育措施外,还要采取以下几类保障措施:一是完善信息公开制度,提供各种条件,畅通公众获取信息、知识的渠道,为科学参与奠定基础;二是通过奖励、补偿、救助、惩罚等具体的刺激措施,保证公众参与的积极性,惩罚违法行为;三是借鉴德国北威州经验,加强制度建设,做好政府与公众、政府与企业、公众与企业之间的有效协调,建立信息反馈机制,促进企业界、工业界、公众与政府逐步建立互信,形成公众参与氛围和文化,逐步建立多元共治、协同治理的治理体系。

我国在环境保护方面提出政府主导、公众参与、多元主体共治的治理理念,其原因在于我国国情和西方的市民社会有很大不同。因此,在公众参与的问题上,我国更强调政府的作用。在气候变化应对的问题上,政府不仅是信息的发布者,还是制度的设计者和供给者。而公众则侧重于对法律、政策的实施情况进行反馈,从而为政府的行为提供建议或指引。目前,公众对于履行义务无太多意识。公众素质越高,就会越主动履行自己义务。因此,政府应发挥主导作用,说明气候变化的危害和影响,获得公众的理解与支持,引导其践行低碳生活。否则,公众就会抵制政府的主导。为此,在进行保障公众参与应对气候变化措施的顶层设计时,应当采取自上而下的引导和自下而上的参与相结合的方式。

在保障措施的落实方面,《气候变化应对法》制定时应当注重措施的实际效果。如在德国,常常会发生政府和专家作出了详实的调研报告,却无人问津的情况。对此,德国北威州将调研报告制作成能够引起人们阅读兴趣的漫画书,并免费发放,调动各方兴趣,产生了很好的效果,这值得我国借鉴。

8 《气候变化应对法》如何规定碳排放市场交易的公众参与

8.1 立法问题

就公众参与温室气体排放市场交易的必要性和

方式而言,一些专家认为,我国公众不仅是气候变化的直接受害者,还是维护自身气候利益的最好保护者,公众可以通过自身参与市场交易和市场产品选择的行为,来减缓气候变化带来的影响,进而维护其自身利益。如在德国能源转型的过程中,可再生能源等基础设施的建设费用有很大一部分由公众在投资市场中主动承担。在投资中,公众因投资金融产品增加了收入,也支持了德国的能源转型,减缓了气候变化带来的影响。在我国,除了创造条件使公众参与低碳市场投资外,还可以通过引导公众实行低碳消费,选择低碳产品、淘汰高碳产品,从而倒逼企业转变生产经营模式,进而实现减缓、适应气候变化的目的。基于此,我国一直鼓励公众特别是企业参与碳排放市场交易,充分发挥其市场主体作用,如国家发改委制定了《低碳产品认证管理暂行办法》,试图通过开展低碳产品认证向公众提供更多信息,鼓励公众自觉地选择低碳产品。在制定《气候变化应对法》时也可以考虑引入此方式。

企业界代表从公众参与碳排放交易的角度出发,认为公众参与碳排放交易就是参与能源结构调整,具有4大重要作用:一是公众参与碳排放交易,可以使交易价格成为连续价格并趋于稳定;二是增加交易人数和次数,有利于防范碳排放交易市场风险;三是有利于提高市场交易效率,降低碳排放交易成本;四是有利于提高全民参与意识。同时,他们还指出,公众参与碳排放交易的方式与股票交易的方式一样,较为简单、便利。

8.2 立法建议

公众参与碳排放市场交易是公众参与应对气候变化的有效手段,通过公众尤其是广大个人、社会组织和企业等市场主体的投资和交易行为,可以有效促使市场需求朝低碳方向转变,进而培育人们的低碳意识,促进经济结构、能源结构以及国家发展策略的调整,从而引导全社会参与到应对气候变化的活动中来,推动包括《气候变化应对法》在内的气候变化法律法规得以贯彻落实。

发达国家的实践证明,促进公众对减缓和适应气候变化市场的投资和交易,特别是设立气候变化金融产品、参与碳排放权交易,可以撬动数额庞大的民间资金市场。为此,《气候变化应对法》应当建立与气候变化应对有关的市场,鼓励投资和交易,鼓励消费

选择,并建立碳排放权初始配额、排放权交易规则等,促进市场的规范化。

9 《气候变化应对法》如何对待公益诉讼

9.1 立法问题

对于是否要在《气候变化应对法》中规定公益诉讼的问题,各界意见分歧很大。2014年修订的《环境保护法》规定,对于污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为,符合法定条件的社会组织可以对其提起环境民事公益诉讼,但对于政府的行政行为和企业过度排放温室气体的行为是否可以提起公益诉讼,目前尚未有明确规定。

有的专家认为,制定《气候变化应对法》时,可以通过扩张解释《环境保护法》的公益诉讼制度,将政府行为和过度排放温室气体的行为也纳入环境民事公益诉讼的对象,考虑允许符合一定条件的公众,对违法排放温室气体的企业或者违反气候变化应对法律规定的企业提起民事公益诉讼,从而使公众能全方位地参与和监督政府和企业应对气候变化的工作。有的专家则提出了相反观点,认为按照2014年修订的《环境保护法》的规定,公益诉讼针对的行为是直接污染环境、破坏生态、损害社会公众利益的行为,行为主体仅是公民和企业等非公权主体,不包括政府的行政行为,而且即使把政府的行政行为包括进去,其因果关系的认定、举证责任的分担、诉讼请求等目前都尚不具备可以实际适用的条件。此外,在《气候变化应对法》中规定公益诉讼制度的另一难点则是对温室气体的认定,当前我国尚未将全部温室气体特别是二氧化碳这一主要的温室气体认定为环境污染物,再加上依当前条件无法确定造成生态破坏、社会公共利益损害的温室气体排放量,因而无法适用新《环境保护法》针对污染环境、破坏生态的行为设立的公益诉讼规定,从而使得符合法定条件的社会组织就气候变化问题提起公益诉讼困难重重。

9.2 立法建议

按照公平、公正的法律基础规则,《气候变化应对法》应为公众因气候变化而受到的损害提供救济途径。其原因在于,气候变化所带来的损害与环境污染损害有所不同,当公众遭受损害时,环境污染损害有法定的救济途径和方式,而气候变化受害者却没有有效的法律救济手段来弥补自己的损失。只要不违反

常识,若个人或社会组织可以对政府或违法排放温室气体的企业提起行政或民事公益诉讼,可以有效保障自身合法权益和社会公共利益,也未尝不可。但是,我国当前的《行政诉讼法》等诉讼法律和相关环保、气候变化应对的法律法规并未对行政公益诉讼作出任何规定,《气候变化应对法》设立气候变化应对的行政公益诉讼缺乏基本法的规定基础,且在实际操作层面,无论是因果关系的认定,还是举证责任的分配,尚不具备实施行政公益诉讼的条件。另外,无论从理论上还是现实上,规定气候变化应对的民事公益诉讼制度也有现实难处,因为大气污染的影响是区域性的,可以在一国范围内建立公益诉讼,而温室气体的影响是全球性的,如果允许公益诉讼,那么中国、美国、欧盟的公众可以相互起诉对方企业,就可能导致混乱。在行政公益诉讼方面,很多诉讼是针对应当依法履行监管职责的政府的,由于气候变化是一个全球性问题,而实际上没有跨国的政府,起诉谁成为一个大难题。基于此,在制定《气候变化应对法》时,建议暂时不规定行政公益诉讼制度。对于民事公益诉讼制度,可以参照 2014 年修订的《环境保护法》,规定符合条件的社会组织可以对企业和个人违反规定排放温室气体、破坏碳汇这两类行为,在中国的法院享有

民事公益诉讼权。

10 公众参与气候变化应对的法律体系建设

10.1 立法问题

对于公众参与气候变化应对的法律体系建设,一些专家建议,可以借鉴欧盟及其成员国的经验,形成层次清晰、规定细致的法律体系。有些专家提出不同观点,认为中国与德国的现实立法和发展差距一样,存在大约 20 年的时间差,欧盟立法规定的一些制度和措施,是基于其发展较为成熟和稳定的政治、经济和社会基础,而这与处于快速发展阶段的中国有很大区别,因此难以被中国的立法全部借鉴。而且中国的立法模式更为强调法律的普遍适用性,具有宜粗不宜细的传统,借鉴欧盟的做法作出严谨、细致的规定存在难度。因此,公众参与气候变化应对的法律体系建设,可以定向借鉴和吸收欧盟的部分经验,主要还得基于中国的国情和传统。在《气候变化应对法》中对公众参与作出原则性规定的同时,可以制定《气候变化应对公众参与条例》等行政法规和规章,制定或者修改其他相关的支持性法律、法规和规章,细化、完善和协调公众参与的规定,从而形成完整的公众参与气候变化应对法律体系。

>> 公众参与气候变化应对实际上是公众参与环境管理事项、参与环境治理的一个缩影,完善公众参与气候变化应对方面的立法,实际上也是完善公众参与环境保护的立法。



关于《气候变化应对法》与程序法、行政法的关系,有的专家认为公众参与气候变化应对,不仅需要《气候变化应对法》提供法律依据,也需要《行政诉讼法》、《民事诉讼法》等法律法规的支持。公众参与气候变化应对,不应仅仅依靠《气候变化应对法》作出的部分规定,因为其法律特性决定了该法仅能就公众参与作出原则性、综合性规定,而难以对公众参与作出全面设定。以公众行使监督权为例,其要提起民事或行政诉讼就需要相关程序法的支持。因此,还要通过修改和制定相关法律法规,来保障公众参与气候变化应对。

关于《气候变化应对法》与地方气候变化应对立法的关系,有的专家结合我国当前实际指出,应当鼓励地方针对公众参与气候变化应对工作率先开展立法工作,从而为制定公众参与气候变化应对的全国性条例提供经验。在德国,尽管在联邦层面尚未制定综合性的气候保护法律,也未对公众参与气候变化应对作出全国性的法律规定,但由于各州均享有独立的立法权、司法权、行政权,因而德国的地方立法往往可以走在国家立法的前面,如德国的北威州、莱法州则制定了包括鼓励和规范公众参与气候变化应对的气候保护立法,并被其他州效仿。在我国,地方可以率先开展气候变化应对立法的原因和基础有两点:一是我国幅员辽阔,各个地区的气候条件、生态环境差异性较大,地方优先立法更能够体现该地区的气候特性,从而有针对性地减缓和适应气候变化所带来的影响;二是我国的《立法法》、2007年国务院发布的《关于印发中国应对气候变化国家方案的通知》和2009年《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》均为地方开展气候变化应对立法提供了法律和政策依据。

10.2 立法建议

公众参与气候变化应对实际上是公众参与环境管理事项、参与环境保护与治理的一个缩影,完善公众参与气候变化应对方面的立法,实际上也是完善公众参与环境保护的立法。此外,我国的法律制定讲究法律体系,即重视法律之间的衔接与联系。因此,在完善公众参与应对气候变化的立法方面,也要讲究法律体系建设。

我国宪法和法律赋予公民享有知情权、参与权以及表达意见的公众参与权利。在环境保护方面,我国

通过《环境保护法》、《环境影响评价法》等法律法规,对公众参与作出了规定。然而,在气候变化应对方面尚无对公众参与的法律规定。在建设国家治理体系和强调人民法治主体地位的年代,法律不可能把所有的公众参与问题都放在一部法律之中予以解决,公众参与气候变化应对不仅要在《气候变化应对法》中予以基础性规定,还要在其他气候变化相关法规和规章以及其他相关环境法律法规中予以体现,从而形成完整的属于气候变化领域的公众参与法律体系。但是无论如何,制定《气候变化应对公众参与条例》,对公众参与气候变化应对予以相对具体和周密的规定,是必需的。

气候变化立法不仅是国家的立法责任,还是地方的立法义务。立法要留足探索空间,如法律规定太硬、要求太高,可能使法律难以被遵守,损害法律的尊严。可以考虑让发达地区先探索,让落后地区去追赶。基于此,地方可以结合本地情况,率先开展公众参与气候变化应对的立法工作。如2014年河北省人大常委会制定《河北省环境保护公众参与条例》,就为国家今后出台《环境保护公众参与条例》提供了参考和借鉴。再以可再生能源立法为例,一些地方的先期立法对国家制定《可再生能源法》提供了极大助力和重要支撑。

11 公众参与气候变化应对的法律规定方式

11.1 立法问题

关于公众参与气候变化应对具体内容的规定,有的专家认为,要在《气候变化应对法》总则中强化公众参与的实质性规定;也有的专家认为,对公众参与权利和义务的规定,不要过细;有的专家指出,在规定气候变化应对的公众参与时,权利和义务要互相对应,比例要均衡。

关于公众参与气候变化应对具体法条的设置,有的专家认为,气候变化应对领域的公众参与,既是一个原则,也是一项制度,因此,《气候变化应对法》除了在总则中规定公众参与的原则外,可效仿新《环境保护法》第五章“信息公开和公众参与”的设置模式,采取集中化的条文设置方式,着眼于程序正义方面开展制度建设。原因有三:第一,集中化的设置有利于政府、市场主体意识到公众作为独立的一极,在应对气候变化中的重要地位、作用;第二,有利于公众知悉

其自身所享有的权利和所承担的义务,提高公众参与意识;第三,有利于参与气候变化应对的多元主体认识到其在保障公众参与方面的法定义务。另外,不同的主体有不同的目的,要分开表述不同的诉求和不同的程序。

关于公众参与气候变化应对的法律规定篇幅,应当予以平衡。公众参与气候变化应对,主要包括减缓和适应两个方面,不少专家认为,一直以来我们过度地关注于如何减缓气候变化对我们的生活带来的影响,未对适应气候变化给予足够重视,使得气候变化立法对公众参与的规定也主要集中在如何减缓气候变化上。因此,建议在制定《气候变化应对法》时增加公众参与适应气候变化的规定,如增加适应性农业、人体健康适应、公共卫生适应的规定等。来自海洋和林业部门的专家指出,无论是在海洋还是林业,适应是与减缓同等重要的策略。他们认为,海洋极易受到气候变化的影响,林业是减缓气候变化影响的重要领域,适应是这两个领域的重中之重。气候变化问题不是一天形成的,也不是在极短时间内就可以得到缓解的,需立足长远来减缓气候变化的影响。为此,各方都建议,在设置《气候变化应对法》中公众参与的规定时,应当对减缓和适应给予同样的重视,作出平衡的规定。

11.2 立法建议

《气候变化应对法》不仅仅是关于减缓气候变化

的立法,适应气候变化也应是其很重要的组成部分。应当转变只重视公众参与在减缓气候变化上具有重大作用的观点,还应当同时认识到公众参与在适应气候变化方面的重要作用。对于公众来说,适应气候变化不仅是公众积极参与气候变化应对的表现,更是其维护切身气候利益的有效手段。公众需要了解当前国家和社会面临什么样的气候变化问题与挑战,在哪些具体的领域采取什么样的措施来减缓气候变化,同时也要了解气候变化会对公众的实际生活带来哪些影响,通过哪些手段能够适应气候变化带来的影响。因此,我国的《气候变化应对法》应当对公众参与在适应策略中的作用给予足够重视,使减缓和适应的规定实现平衡。

对于公众参与在《气候变化应对法》中的规定方式问题,可以采取权利和义务规定相均衡、集中规定加分散规定相结合的设置模式。对于公众参与的重要性、基本原则、基本策略、基本权利和义务等基础性规定,应当在总则中集中作出基础性的规定;对于公众在具体环节所享有的权利和应承担的义务,可以在具体的章节甚至设立专门的“信息公开和公众参与”章节中予以具体规定。此外,由于减缓和适应是应对气候变化的两大策略,应当予以充分重视与体现,二者相辅相成、缺一不可。如果《气候变化应对法》难以对气候变化应对的适应作出详细规定,可以考虑在专门的条例、规章中予以细化。

How to Enhance Public Participation in Enactment of Law on Coping with Climate Change? (Second Part)

CHANG Ji-wen¹, JIAO Yi-duo², TANG Fang-qing²

(1. Research Institute of Resources and Environment Policies, Development Research Center of the State Council, Beijing 100010, China; 2. Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: The enactment and enforcement of laws can not be done perfectly without public's support. How to enhance public participation should be considered in the enactment of the *Law on Coping with Climate Change*. Now there are both consensus and disagreement in areas of the necessity of public participation in coping with climate change, the notion of public, the scenario, manner, stage, procedure and guarantee of public participation, public interest litigation, public participation in carbon emission trade, public participation in legal system construction, and the legal statement of public participation in the climate change fighting. We should take all these ideas into consideration. A scientific, comprehensive, proper and practical system and mechanism is good for building power in fighting climate change, making the public the legal main body, and forming a balanced pattern among government, society and market in coping with climate change.

Key words: climate change; coping strategy; legislation; public participation