

doi: 10.3969/j.issn.1007-6522.2016.01.001

【主持人语】

2015年11月30日至12月12日,来自近200个国家和地区的代表参加了巴黎气候大会,大会通过了《巴黎协议》,提出了包括目标、减缓、适应、损失损害、资金、技术、能力建设、透明度、全球盘点等29条内容。《巴黎协议》的签订,给这个冬季生活在持续发生的雾霾中的人们带来了些许暖意,但同时,也给尚处于经济发展期的中国在平衡经济发展与节能减排诸方面提出了严峻的挑战。作为一份具有法律约束力的协议,《巴黎协议》虽然仍不尽完美,但已无可争议地成为国际气候史上值得铭记的重要转折点,它将一个已经过度泛政治化的议题拉回到国际法的轨道,为全球绿色转型注入了动力,体现了世界各国利益和全球利益的平衡,是全球气候治理进程的里程碑,也是推动全球提高气候控制力度,应对气候变化、实现绿色低碳发展的新起点。对于本次会议,中国政府给予了高度的重视,11月30日,国家主席习近平出席了气候变化巴黎大会开幕式并发表题为《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》的重要讲话。他强调,《巴黎协议》不是终点,而是新的起点。作为全球治理的一个重要领域,应对气候变化的全球努力是一面镜子,给我们思考和探索未来全球治理模式、推动建设人类命运共同体带来宝贵启示。中国、美国、欧盟作为气候谈判的传统关键利益相关方均做出了各自的努力,发挥了重要的作用。特别是中国,不仅在气候外交中趋向积极主动,国内立法工作也在进一步推进中,并向世界承诺2017年启动全国碳排放交易市场。本栏目刊发的三篇文章,从国际、国内不同视角对本次气候谈判的相关影响做出分析和回应,以求学界予以回应。

我国应对气候变化立法的若干思考

李艳芳¹, 张忠利², 李程¹

(1. 中国人民大学法学院,北京 100872;

2. 中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

摘要:积极应对气候变化,大力推动低碳发展,是我国经济和社会发展新常态的重要表现。但是,我国现有法律并不能有效应对气候变化,而大量旨在应对气候变化、推动低碳发展的政策则缺乏法律依据,这迫切需要国家进行应对气候变化专门立法。气候变化专门立法不仅具有政策基础,也能够从国内相关省市低碳发展试点的实践经验以及国外相关立法和实践中获得启发,因而具有可行性。气候变化专门立法应当采用综合性立法模式,以出台“应对气候变化法”为最优选择。在出台“应对气候变化法”存在难度的情况下,则可以先分别制定所需调整的社会关系相对简洁、立法协调难度较小的“低碳发展促进法”和“适应气候变化

收稿日期: 2015-09-14

作者简介: 李艳芳(1964—),女,陕西榆林人。中国人民大学法学院教授、博士生导师,研究领域为环境法、资源法、能源法和经济法。

法”或者由国务院制定法律效力较低位阶的“碳排放交易管理条例”。

关键词: 气候变化法; 低碳发展促进法; 碳排放交易; 温室气体

中图分类号: D912 文献标志码: A 文章编号: 1007-6522(2016)01-0001-12

在全球变暖的时代,通过积极应对气候变化,推动低碳发展,进而实现产业结构调整、经济增长方式转变,已经成为我国经济和社会发展的新常态。为应对气候变化,大力推动低碳发展,全国人大常委会、国务院和地方政府已经制定了大量政策、法规和规章等。2015年6月,中国政府也向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交了《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs)文件,进一步明确了中国在2030年之前应对气候变化的各项行动目标。与此同时,我国现有的与气候变化有关的法律并不直接以控制温室气体排放、应对气候变化为立法目的,在控制温室气体排放、应对气候变化方面的效果和力度都存在诸多不足,而已经制定的旨在应对气候变化的政策和规章则缺乏上位法的法律依据。为此,尽快出台“应对气候变化法”,从而为社会各领域大力开展温室气体减排、应对气候变化、推动低碳发展的行动提供法律保障成为当务之急。

一、我国应对气候变化专门立法的必要性与可行性

(一) 应对气候变化专门立法的必要性

首先,应对气候变化专门立法是我国经济发展新常态下积极应对气候变化,推动低碳发展,实现我国国家自主贡献的自主行动目标的必然要求。气候变化问题既是环境问题,也是发展问题,但归根到底是发展问题。当前,我国经济发展已经进入新常态,为应对

气候变化而制定气候变化专门立法是推动实现经济和社会的低碳发展,实现经济发展新常态的重要表现。^[1] 习近平同志曾明确指出,应对气候变化是中国可持续发展的内在要求,也是负责任大国应尽的国际义务。^[2] 2015年6月,中国向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交了《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》文件,明确了中国为实现《联合国气候变化框架公约》第2条所规定目标的国家自主贡献。这表明我国开始更加主动地应对气候变化,推动低碳发展,并积极寻找和把握低碳发展的先机。英国等一些国家在应对气候变化问题上非常活跃和积极,是因为向世界各国推销其低碳技术(如碳捕集与封存,即CCS)是其重要目的之一。

其次,制定应对气候变化专门立法是全面推进依法治国方略,理顺在应对变化领域法律与规划等政策的关系,将我国现有应对气候变化和推动低碳发展的政策上升为法律位阶的要求。在应对气候变化、促进低碳发展方面,我国已经出台了大量政策性文件和部门规章,这些文件在应对气候变化、推动低碳发展方面发挥了重要作用,如全国人大常委会审议通过的《关于积极应对气候变化的决议》《中国应对气候变化国家方案》《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》《“十二五”节能减排综合性工作方案》与《碳排放权交易管理暂行办法》等。但是,这些政策性文件和部门规章也存在诸多问题。第一,这些政策性法律文件和部门规章缺乏明确的法律依据。虽然2009年全国人大常委

会发布了《关于积极应对气候变化的决议》,但是,该项决议的主要目的是向国际社会表明中国政府应对气候变化的积极态度,因而其内容十分宏观,并不能够成为国务院各部门出台各项设定权利义务内容的规章的直接法律依据。我们认为,应对气候变化专门立法是针对特定时间(如“十三五”“十四五”期间)、特定领域(减缓或者适应领域)、特定行业(工业、能源、农业、交通业、建筑业等)制定具体政策性文件的法律依据,而部门规章政策性法规则是实现应对气候变化专门立法规定的法律目的、任务或者目标的重要手段。第二,国务院及其各部门的大量政策性文件和部门规章缺乏稳定性和强制实施保障等法律所具有的特征。《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》《“十二五”节能减排综合性工作方案》和《“十二五”控制温室气体排放工作方案》只是针对“十二五”期间的应对气候变化工作提出要求,这些政策性文件对于“十二五”之后“十三五”期间乃至更长时间跨度的低碳发展缺乏约束力。因此,现有的政策性文件在很大程度上无法为低碳投资者提供长期稳定的投资预期,而这正是基础设施领域低碳投资所必需。

再次,我国现有的环境、能源和资源立法不直接以控制温室气体排放为目的,因而不能充分有效地应对气候变化,推动低碳发展。在我国,现有的《大气污染防治法》《节约能源法》《可再生能源法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》和《森林法》等法律,虽然可以在一定程度上间接地起到控制温室气体排放、推动低碳发展、应对气候变化的作用,但是也存在诸多不足:一是土地利用、土地利用变化及森林(Land Use, Land Use Change, and Forestry, LULUCF)领域、消费领域的温室气体排放不能得到很好的解决;二是低碳

技术的研发、应用和推广不能得到有力地促进,尤其是不能充分表明国家在推动发展低碳技术方面的态度;三是即便能够在上述领域控制温室气体排放,也会导致气候变化应对法律制度的碎片化,从而缺乏系统性;四是应对气候变化、推动低碳发展的法律手段是多元的,不仅可以使用时以温室气体排放标准为代表的命令与控制型法律手段,也可采取诸如碳税、碳排放交易制度的基于市场型法律手段,还可以采用政府与社会资本合作(Public and Private Partnership, PPP)的软法规制措施。但是,在我国的现有法律框架中,这些法律制度要么缺乏上位法依据,要么完全缺乏法律依据。因此,我国急需制定气候变化专门立法对这些方面加以规定。

(二) 应对气候变化专门立法的可行性

制定应对气候变化的专门立法,不仅具有必要性,也具有可行性:

第一,现有的应对气候变化的大量的政策和规章为制定应对气候变化专门立法奠定了基础。在“十二五”期间,我国先后制定了大量的应对气候变化、推动低碳发展方面的政策性文件,对我国应对气候变化工作目标、指导思想、基本立场等方面进行了明确规定。就综合性政策文件而言,我国先后制定了《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》《“十二五”控制温室气体排放工作方案》《国家适应气候变化战略》《国家应对气候变化规划(2014—2020)》。另外,我国政府以应对气候变化、推动低碳发展为导向,不断修订《产业结构调整指导目录》。就特定领域而言,我国先后制定了《工业领域应对气候变化规划(2012—2020)》《国家能源发展行动计划(2014—2020)》《“十二五”国家应对气候变化科技发展专项规划》以及《国家重点推广的低碳技术目录》等。在具体制度方

面,国务院有关部门先后制定了《低碳产品认证管理暂行办法》《碳排放权交易管理暂行办法》等规章,从而建立了低碳产品标准、认证和标识制度,企业温室气体排放核算和报告制度,应对气候变化统计制度,碳排放交易制度等。这些应对气候变化的政策与规章为我国进行应对气候变化专门立法奠定了政策基础。

第二,低碳省市试点工作和碳排放权交易试点为制定应对气候变化专门立法奠定了实践基础。国家发展改革委员会分别于2010年7月19日和2012年11月26日发布了《关于开展低碳省区和低碳城市试点工作的通知》和《关于开展第二批低碳省区和低碳城市试点工作的通知》。以这两个通知为依据,国家先后在超过40个城市和省区开展了低碳试点。经过几年的试点,在第一批“五省八市”中,深圳市率先提出在2017—2020年期间达到碳排放峰值;第二批29个试点省市均明确提出碳排放峰值目标或总量控制目标,北京、镇江等城市还对开展新建项目碳评估制度进行了探索。^[3]在碳排放交易方面,自2011年10月29日国家发展改革委员会办公厅发出《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》后,北京市、天津市、上海市、重庆市、广东省、湖北省、深圳市先后开展碳排放权交易试点。这些省市在确定碳排放权交易的总量控制目标和覆盖范围,建立温室气体监测、报告和核查(MRV)制度,分配排放配额,建立交易系统和规则,开发注册登记系统,设立专门管理机构,建立市场监管体系,进行人员培训和能力建设方面,初步形成了全面完整的碳排放交易试点制度框架。低碳省市试点工作的开展和碳排放权交易试点各省市的先试先行,无疑为全国气候变化应对立法提供了非常有益的实践经验。

第三,各国(地区)应对气候变化的专门立法为我国制定该种立法提供了有益的参考。自1997年《京都议定书》签署以来,世界上越来越多的国家或者地区开始制定应对气候变化的专门立法,其中包括日本1998年的《全球气候变暖推进法》、新西兰2002年的《应对气候变化响应法》、英国2008年的《气候变化法》、菲律宾2009年的《气候变化法》、韩国2011年的《低碳绿色增长基本法》、墨西哥2012年的《气候变化一般法》等。另外,自2014年以来,法国制定了《推动绿色增长之能源转型法令》,^{[4]17-48}芬兰制定了“应对气候变化法”,^[5]我国台湾地区也制定了《温室气体减量及管理法》。这些国家或者地区的应对气候变化专门立法经验表明:制定应对气候变化专门立法不仅是必要的,也是可行的,更符合国际社会应对气候变化立法的趋势。气候变化专门立法通过对国家气候变化应对目标、政策、理念、原则、制度等的全方位的规定,不仅为气候变化应对主管部门对碳排放进行监管提供法律依据,而且可以有力地促进全社会的低碳发展,在积极应对气候变化的过程中发挥重要作用。

二、我国应对气候变化专门立法的立法模式

(一) 各国(地区)应对气候变化专门立法的立法模式与特点

世界各国(地区)应对气候变化法的立法模式,大致包括下列类型:综合性立法与分散性立法模式,其中综合性立法模式又可以区分为政策性立法模式和规制性立法模式。^[6]所谓综合性立法,是指在该应对气候变化立法中,不仅包括直接控制温室气体排放的减缓气候变化的法律规定,也包括适应气候变化的法律规定,还包括有关能源结构调整、提高能源效率的法律规定。如美国2009年的《清洁能

源与安全法案》。所谓分散性立法,是指在多部法律中分别规定减缓气候变化、适应气候变化、调整能源结构和提高能源效率等的法律规定。如欧盟依据其“2020年能源与气候变化一揽子立法计划”而分别制定的关于促进可再生能源利用的指令、关于建立欧盟碳排放交易体系(EU ETS)的指令、关于控制EU ETS监管范围之外的排放源温室气体排放的努力决定(Effort Sharing Decision)以及关于提高能源效率的指令等。^[7]再如,我国台湾地区2014年制定的《温室气体减量及管理法》也仅规定了减缓气候变化领域的内容,而适应气候变化领域则主要通过2012年制定的《气候变化调适政策纲领》进行规定。政策型立法的特点是不规定减排目标,没有硬性或者强制性的温室气体排放控制措施,包括不直接设定减排义务的措施(如用于认证的碳排放标准制度)以及潜在地能够影响被规制主体温室气体排放行为的措施(如温室气体排放报告制度)。菲律宾2009年的《气候变化法》就是政策型立法的典型代表。该种立法可以发挥的作用更多是宣示意义上的,即通过将气候变化融入到国家的政策、规划中去,引导企业、公民等主体行为方式的转变。规制型立法则既规定强制性减排目标,也规定强制性减排措施,还规定相应的组织机构等内容。英国2008年《气候变化法》就是规制型立法的典型代表。

当然,深入分析世界上现有的应对气候变化立法,也可以明显地看到下列特点:第一,上述关于综合性立法模式和分散性立法模式以及政策性立法模式与规制性立法模式的分类具有相对性。综合性立法模式并非一定要将应对气候变化的所有领域(包括直接与气候变化相关的减缓和适应两个领域与能源领域)纳入其中进行规定,也并不意味着

对上述这些领域的规定必然是均衡的。即便被认为是综合性立法典型模式的美国2009年的《清洁能源与安全法案》,对适应气候变化部分的法律规定也非常有限。英国2008年的《气候变化法》亦是如此。第二,规制性立法并非意味着完全没有政策性法律规定的內容。英国2008年《气候变化法》关于适应气候变化的法律规定就属于政策性和程序性的,芬兰2014年的“应对气候变化法”也缺乏对减缓和适应气候变化方面的具体措施的具体性要求。^[8]

(二) 我国应对气候变化专门立法的模式选择

考虑到2013年联合国华沙气候变化峰会要求《联合国气候变化框架公约》各成员国在2015年巴黎会议缔约方会议之前向该公约秘书处提交“预期的国家自主贡献”方案,从而明确规定本国的减排目标、减排措施等内容,我们认为,菲律宾2009年的《气候变化法》这种纯政策性立法模式不符合应对气候变化立法的世界趋势。

在摒弃了纯政策性立法模式的情形下,我国应对气候变化专门立法选择哪种立法模式更为合适呢?我们认为,我国应对气候变化专门立法的最优选择应当是制定包括减缓和适应这两个领域,并对国家应对气候变化工作的目标、原则、管理体制,减缓与适应的主要法律制度、激励机制和措施,国际合作等进行全面规定的综合性的“应对气候变化法”,以便为我国应对气候变化工作提供全面的法律框架和法律依据。考虑到我国已经制定了《可再生能源法》和《节约能源法》,而能源法律制度更多地具有产业法的特征,因此,我们认为在制定“应对气候变化法”的同时,应当尽快制定“能源法”,并将之作为能源领域的基础性、综合性法律,统领化石能源

行业,可再生能源行业,能源技术研发、创新、推广和应用以及能源效率方面的法律制度,并将控制温室气体排放、应对气候变化、推动低碳发展作为“能源法”的立法目的之一。“应对气候变化法”应同时对减缓和适应气候变化作出相应的法律规定,主要是基于下列考虑:一是减缓与适应并重已经成为我国在应对气候变化领域所坚持的基本原则;二是无论减缓还是适应气候变化,都离不开政府公共财政的投入。在政府财政预算有限的情况下,必须实现减缓和适应气候变化投资收益的最大化;三是减缓气候变化措施的实施,必须要统筹考虑其对适应气候变化的影响,反之亦然。也就是说,单靠减缓或者适应气候变化,都不足以应对气候变化带来的影响。^[9]在具体法律规定方面,“应对气候变化法”应当采取“管制+促进性规定”相结合的方式。^{[4]25}

目前,“应对气候变化法”虽然没有进入全国人大常委会正式的立法计划,但已进入立法论证与研究起草阶段,而且该法也是国家发展与改革委员会作为应对气候变化主管部门力推的立法之一。国务院办公厅《关于印发2014—2015年节能减排低碳发展行动方案的通知》(国办发[2014]23号)也明确提出要“推动开展应对气候变化立法”的工作。但是,也应当认识到制定同时包含减缓和适应领域的综合性“应对气候变化法”存在难度。第一,涉及领域广泛,部门庞杂,利益关系繁复,尤其是适应气候变化领域更是如此。适应气候变化领域的涉及面广,并涉及诸多政府机关职能的协调和对接。第二,相对于减缓气候变化领域而言,无论是对适应气候变化立法的理论研究,还是对适应气候变化领域的具体实践经验都不够深入和成熟。这主要是因为自1997年《京都议定书》

缔结以来,国际气候变化谈判由发达国家主导,这些发达国家普遍将应对气候变化、推动低碳发展看做是寻找新的发展机遇和经济增长点的重要依托,使得国际社会对减缓气候变化的重视程度始终高于适应气候变化。第三,2015年12月,在法国巴黎召开的联合国气候变化峰会达成了2020年后应对气候变化的《巴黎协议》,更加明确了需要建立减缓与适应并重的气候法律制度。但是,要在一部法律中充分规定减缓、适应、资金、技术、能力建设等制度及其相互关系则存在较大难度。

在制定“气候变化法”存在较大难度的情况下,可以考虑次优选择,即在减缓和适应领域分别制定“低碳发展促进法”和“适应气候变化法”。其中,“低碳发展促进法”的立法重点和规范对象主要是温室气体减排活动,即主要就应对气候变化中的减缓活动进行规范,而不涉及或者较少涉及适应气候变化领域的问题。同时,在“低碳发展促进法”之外,再另行制定针对适应气候变化领域的“适应气候变化法”。与“气候变化应对法”相比,“低碳发展促进法”在所需要建构的管理体制方面减少了低碳发展主管部门和众多与适应气候变化相关的自然资源主管部门的潜在冲突;在具体内容上减少了和与适应气候变化相关的《森林法》《草原法》《土地管理法》《水法》《农业法》《种子法》等现有立法进行协调从而避免重叠规定的问题。就立法动机而言,制定“低碳发展促进法”更多的是政府在气候变化背景下顺应时代潮流主动推动经济社会低碳发展,而非制定“应对气候变化法”来履行该国或者地区的温室气体减排义务。所以,“低碳发展促进法”在所可能涉及的国内和国际法律关系中减少了对国际温室气体减排责任分担及与之相关协议的依

赖程度。当然,这并没有削弱“低碳发展促进法”作为一部应对气候变化专门立法的本质。2015年6月,中国向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交的中国国家自主文献文件表明:在2030年以前,作为发展中国家,发展仍是我国的第一要务,不会像发达国家那样进行温室气体的强制性绝对量化减排。在这种背景下,“低碳发展促进法”作为一部“促进型立法”,更强调立法保护和促进经济发展的功能,将大量采用诸如减免税、财政补贴和政府采购等使所涉及主体尽快从转变发展模式受惠的相关法律制度。这些制度显然更容易为涉及温室气体减排活动的市场主体所接受,可能会使立法更易于获得通过,因而也就能更快地发挥实际作用。在制定“低碳发展促进法”之外,再另行制定“适应气候变化法”,可以避免发生制定综合性“应对气候变化法”过程中因为涉及领域多、范围广、立法难度较大而导致的应对气候变化专门立法久拖不决的问题。另外,也可以强化对适应领域的应对气候变化立法的重视程度。分析世界上现行的应对气候变化专门立法,可以发现普遍存在对适应领域应对气候变化立法不够重视的问题。考虑到我国作为发展中国家并不承担温室气体绝对量化减排的国际义务,减缓气候变化的成效可能需要若干代人才能享受,而适应气候变化的收效则近在眼前,我们认为,应当强化对适应气候变化立法的研究,在选择分别立法模式时应当尽快制定“适应气候变化法”。

如果不能尽快出台“应对气候变化法”或者“低碳发展促进法”,那么建议尽快制定“碳排放权交易管理条例”,这是我国应对气候变化专门立法的最后选择。纵观国内应对气候变化的立法经验可以发现,在众多应对气候变化的具体法律制度中,公众对碳排放

权交易制度的认可程度较高,可资借鉴的国内外立法经验也较为丰富。从2011年开始,我国已经在北京、上海、天津、重庆、湖北、广东及深圳等7个省市开展碳排放交易试点。十八届三中全会确认了将碳排放权交易制度作为未来发展方向,国家发展与改革委员会也明确表示,将会在试点省市所取得经验的基础上,逐步建立全国碳排放权交易市场。显然,无论是地方碳排放权交易市场还是全国性碳排放权交易市场的建立,都需要国家立法为其提供稳定的法律保障。相对于制定综合性的“应对气候变化法”或者分别制定“低碳发展促进法”和“适应气候变化法”而言,出台一部“碳排放权交易管理条例”所涉及的法律关系最为简单,而碳排放权交易在温室气体排放控制方面无疑又具有直接的针对性。因而,在“应对气候变化法”“低碳发展促进法”和“适应气候变化法”均无法在短时间内出台的情况下,我国有必要通过制定“碳排放权交易管理条例”对碳排放权交易制定进行单独立法,使相关主体的温室气体减排活动尽快步入法制轨道。日前,由发改委起草的《全国碳排放权交易管理条例(草案)》正处于立法前的听证阶段,此法出台指日可待。

从制定综合性的“气候变化应对法”到分别制定“低碳发展促进法”和“适应气候变化法”,再到制定“碳排放权交易管理条例”,是一个对气候变化应对社会关系覆盖面从大到小、从难到易的序列。这样区分并非在气候变化应对的立法过程中采用一种机会主义的立场。显然,“应对气候变化法”可以包含“低碳发展促进法”“适应气候变化法”和“碳排放权交易管理条例”的内容,但采取“低碳发展促进法”和“适应气候变化法”分别立法的方式,则割裂了减缓和适应气候变化的内

在联系,而“碳排放权交易管理条例”则更是仅能控制部分温室气体排放行为,很难谈得上全面控制温室气体排放,进而推动实现经济社会的低碳发展。毫无疑问,为了使应对气候变化的专门立法兑现其价值,各制度措施得以真正实现对减缓和适应气候变化领域的全面覆盖和有机协调,“气候变化应对法”是理所当然的最优选择。

三、“应对气候变化法”在气候变化法律体系中的定位及与其他相关法律的关系

(一)《气候变化应对法》在气候变化法律体系中的定位

有学者曾指出,在应对气候变化时代,“低碳经济”是“人类经济发展方式的新变革”。^①我们认为,对于这种变革的理解,应该站在经济社会可持续发展的高度,对其进行全方位解读:低碳发展不仅要求生产领域的低碳发展,也要求消费领域的低碳发展,低碳发展要求企业和社会公众都要具备和践行低碳生产和消费的社会意识。就广度而言,低碳发展要求人类社会所从事的一切活动都应当以低碳为原则进行。就深度而言,低碳发展要求社会公众将低碳意识内化为自身的道德规范。

就法律体系而言,应对气候变化、推动低碳发展意味着我们在制定综合性的“应对气候变化法”的同时,对现行法律体系进行以低碳为导向的重塑,对任何影响或者阻碍低碳发展的现有法律进行修改。与其说单靠“应对气候变化法”本身就足以应对气候变化、推动低碳发展,毋宁说“应对气候变化法”对我国现有的法律体系提出低碳发展的

要求,即“应对气候变化法”之应对气候变化、促进低碳发展的立法目的的实现离不开其他法律的支持。所以说,作为专门立法的“应对气候变化法”同其他与气候变化有关的法律的关系更多的是“纲”和“目”的关系。这尤其表现为“应对气候变化法”立法目的的实现离不开环境法(尤其是大气污染防治法、湿地法和森林法等)、能源法、财税金融法、自然资源法、城市规划法、防灾减灾法的支持。也就是说,由于这些法律与“应对气候变化法”的内在关联性,无论“应对气候变化法”是否直接规定能源法、湿地和森林等领域增加碳汇的生态服务法的相关内容,“应对气候变化法”立法目的的实现都离不开上述领域法律的配合和协调。所以,制定专门的“应对气候变化法”必须要统筹考虑环境、能源和气候变化领域的各项立法。^[10]

因此,我们认为,应当将“气候变化应对法”定位于应对气候变化领域的基础性、综合性的法律,并且统领《可再生能源法》《节约能源法》《清洁生产法》《循环经济促进法》《森林法》等法律中与应对气候变化、推动低碳发展相关的内容。作为气候变化领域的基础性、综合性法律,“气候变化应对法”应当对气候变化应对的目标、基本原则、管理部门及其职责,减缓气候变化,适应气候变化,国家对气候变化应对措施激励,气候变化的国际合作等内容作出系统的、全面的和整体的规定。但是,在涉及可再生能源的发展、节约能源和提高能效、企业的清洁生产、经济的循环发展、植树造林、减少砍伐等具体方面,则主要由《可再生能源法》《节约能源法》《清洁生产法》《循环经济促进法》《森林法》等加

^①对此问题的详尽论述请参见鲍健强《低碳经济:人类经济发展方式的新变革》,载《中国工业经济》,2008年第4期,第153-160页。

以规定。对于应当由《可再生能源法》《节约能源法》《清洁生产法》《循环经济促进法》《森林法》等法律加以规定,而上述这些法律又没有规定的内容,“气候变化应对法”应当对其进行拾遗补缺和填补空白。如此规定,一是避免重叠重复,二是减少遗漏,三是可以增强气候变化应对的整体性。

从部门法角度而言,我们认为“应对气候变化法”兼具有经济法和环境法的部门法特征。就“应对气候变化法”作为经济法的组成部分而言,是因为“应对气候变化法”之低碳发展目标的实现必然意味着转变经济发展方式,调整产业结构,即运用财税金融等手段对高碳产业、高碳基础设施的投资建设、高碳技术研发、高碳消费行为进行监控和规范,对低碳行业、低碳基础设施的投资建设,低碳技术的研发、推广和应用,低碳消费行为进行鼓励和促进。就此而言,“应对气候变化法”所解决的问题实质上属于结构性经济问题,所以准确地说,“应对气候变化法”应当属于宏观调控法的重要内容。^[11]就其作为环境法的组成部分而言,国内层面的“应对气候变化立法”属于各国为履行《联合国气候变化框架公约》及其议定书等所规定的应对气候变化国际义务的结果。换句话说,《联合国气候变化框架公约》与《生物多样性公约》等其他国际环境公约一样都属于全球环境治理方面的国际公约,气候变化问题显然属于环境问题。国内法层面的“应对气候变化法”与旨在解决其他环境问题(如水污染、固体废弃物污染等)的法律一样也应当都属于环境法律体系的组成部分。

(二) 与《环境保护法》(2014年修订)的关系

2014年全国人大常委会对1989年《环境保护法》进行了修订。立法机关在对该法

进行修订的过程中显然对应对气候变化、促进低碳发展等问题给予了考虑。这可以清晰地体现在《环境保护法》(2014年修订)第6条即“公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务”的规定得到印证。然而,《环境保护法》(2014年修订)似乎又对当下和将来的应对气候变化及其立法缺乏充分考虑。因为纵观该法的全部法律规定可以发现,该法仅仅对“公民”提出了“低碳”生活的要求。尽管公民低碳消费是应对气候变化、推动低碳发展所不可或缺的,但是毫无疑问,企业的低碳生产才应当是减缓气候变化立法的重点所在。另外,《环境保护法》(2014年修订)在多大程度上对适应气候变化进行了考虑,也非常让人怀疑。所以,尽管学者普遍认为我国需要一部作为环境基本法的《环境保护法》,但是显然《环境保护法》(2014年修订)与环境基本法的地位还有很大距离。^[12]或许正是基于此,全国人大常委会将2014年修订后的《环境保护法》定位为环境保护领域的基础性、综合性法律。^[13]

如果我们把“应对气候变化法”作为环境法律体系的组成部分,而《环境保护法》(2014年修订)又属于环境保护领域的基础性、综合性法律,那么,就不难得出下列结论:第一,《环境保护法》(2014年修订)与将要制定的“应对气候变化法”应当为“一般法”与“特别法”的关系;第二,除非“应对气候变化法”另行规定,《环境保护法》(2014年修订)的基本原则和基本法律制度等具体法律规定应当适用于“应对气候变化法”。所以,在制定“应对气候变化法”时,就应当妥善处理该法与《环境保护法》(2014年修订)的关系。^[14]这就意味着,对于应对气候变化方面的各项活动,《环境保护法》(2014年修订)

也是其适用的重要法律依据。但是,由于《环境保护法》(2014年修订)在修订过程中并未充分考虑其对应气候变化的适用问题,所以《环境保护法》(2014年修订)在多大程度上能够适用于气候变化问题也非常值得思考。尽管如此,我们认为,国务院、环境保护行政主管部门在依据《环境保护法》(2014年修订)的授权制定具体的环境法律制度时,如在进行“应对气候变化法”的立法及相应的法律制度设计时,应当注意实现两者之间的对接和协调,尤其是在以企业为规范对象时,应特别要考虑企业的守法成本和守法难度。

(三) 与《大气污染防治法》的关系

目前,我国《大气污染防治法》正在进行修订,由于 N_2O 、全氟碳化物、黑碳等温室气体(温室效应物质)也属于大气污染物,再加上由于化石能源利用导致大气污染与气候变化问题在很大程度上同根同源,所以,在立法、修法或者进行具体法律制度设计时,应当注意气候变化问题和大气污染问题的协同治理。为此,也有学者主张我国应当借鉴美国将温室气体视为大气污染物的做法,借《大气污染防治法》修订之机将温室气体排放行为纳入《大气污染防治法》进行规制。这样就避免了单独立法的麻烦,也减少了部门间的冲突。应当说这种主张有其合理的方面,也不失为一种可能的立法选择。

但是,也应当看到:第一,美国联邦层面将 CO_2 等温室气体视为大气污染物并将其排放纳入《清洁空气法》规范之下的做法是无法制定专门的应对气候变化法的无奈之举;第二,我国台湾地区曾经将 CO_2 等温室气体视为大气污染物,并依据大气污染排放申报制度进行温室气体排放申报,但是目前台湾地区已经制定了专门针对温室气体排放

控制行为的《温室气体减量及管理法》。从理论上分析,将温室气体视为大气污染物并通过大气污染防治法对其排放进行规制的方式可能存在下列问题:第一,对传统空气污染物排放的规制措施不一定适合对 CO_2 等温室气体的规制,如以排放浓度控制为基础的规制方式。第二,对传统空气污染物的控制技术不一定适用 CO_2 等温室气体。对传统空气污染物(颗粒物、 SO_2 、 CO 、 O_3 、悬浮微粒、氮氧化物、铅等)排放通常采取末端控制方式,可以采取“最佳可得技术”“最佳经济技术”,如成熟的脱硫脱硝除尘技术;而对控制温室气体排放而言,往往缺乏成熟的末端控制技术如脱碳技术,即便存在末端控制技术(如CCS),但该技术自身也并不成熟,还谈不上商业化运用。即便脱碳技术成熟了,脱碳之后,碳的处置(碳封存)也是一个问题。第三,通过诸如“清洁空气法”等大气污染防治立法难以实现对所有温室气体排放行为的规制。传统空气污染物伴随工业化进程产生,因此,各国大气污染防治法的重点集中于工业废气排放控制。但是温室气体的来源则要广泛得多,土地利用、土地利用变化和森林所产生的温室气体在温室气体排放总量中也占相当比例。另外,虽然美国目前通过判例法将 CO_2 解释为空气污染物,并且在《清洁空气法》下控制温室气体排放,但是并不表明这种做法就是控制 CO_2 等温室气体排放的最佳选择。在《大气污染防治法》下控制温室气体排放的做法不足以充分体现控制温室气体排放、促进低碳发展、应对气候变化在促进社会变革方面的广度和深度。

当然,反对将温室气体排放规制纳入《大气污染防治法》,并不意味着环境保护部门对温室气体没有任何监管权。温室气体排放规制具体的权限、制度设置也应当考虑在

能源相关领域 CO₂ 和其他传统大气污染物同为化石燃料燃烧产生的物质这一客观事实。应对气候变化的宏观管理应由国务院发展改革部门负责,但是温室气体强制报告制度、温室气体排放许可制度宜合并到环境保护行政主管部门,由其负责温室气体排放方面的信息工作和排放许可工作。这种设置的目的是为了提高行政机关的办事效率,减少因为信息报告、排放许可而给企业带来的过度负担。

结 论

《全国人大常委会关于积极应对气候变化的决议》要求“加强气候变化应对法治建设”其中包括对现有法律法规的修改,也包括制定新的法律和法规。反思我国现行与应对气候变化相关的法律,虽然《大气污染防治法》《节约能源法》《可再生能源法》《清洁生产促进法》和《循环经济促进法》等法律的实施无一例外都能产生控制温室气体排放的实际效果,但这些立法都不是以应对气候变化作为其最主要的目的。反映到各项法律的内容中,就是对与温室气体排放源削减和碳汇增加相关的各种社会关系覆盖不全面,各种有助于应对气候变化的措施之间缺乏有机协调与联系,因而在温室气体排放控制以及适应因气候变化而带来改变的方面,或者显得合力不足,或者存在规范层面的空白。与现行法律在应对气候变化方面存在诸多不足相对的是,国家在应对气候变化、促进低碳发展方面的政策和规章显得密集且更具有针对性。这些政策和规章所确立的制度措施亟须通过制定应对气候变化专门立法加以确认。这样不仅可以使具体制度措施形成有机整体,在应对气候变化过程中各安其职,各得其所,各展其长,各尽其用;并且借由获得法律

层面的权威,相关的制度也就更加具备了国家强制力的保障以及实施的稳定性;同时也是实现中国政府向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交的国家自主贡献文件中确定自主行动目标的重要保障,从而树立起中国在应对气候变化领域负责任的大国形象。反之,如果通过逐个修改和完善现有的环境、能源和资源法律,乃至通过对个别制度进行单独立法的方式来应对气候变化则要缓慢得多,而且在短时间内也难以扭转这些制度措施相互之间缺乏有机协调的局面,其减缓和适应气候变化的实际效果也将存在诸多不确定性。因此,建议国家尽快将“应对气候变化法”列入立法议程,并加快制定“应对气候变化法”的进程。

参考文献:

- [1] 钟经文. 论中国经济发展新常态 [N]. 经济日报, 2014-7-28(1).
- [2] 刘平. 联合国气候峰会:凝聚全球共识的总动员 [N]. 中国青年报, 2014-9-25(5).
- [3] 国家发展与改革委员会. 中国应对气候变化的政策与行动 2014 年度报告 [EB/OL]. (2014-11-26) [2015-6-10]. <http://www.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinacn/UpFile/Files/Default/20141126133431386711.pdf>.
- [4] 彭峰, 闫立东. 环境与发展:理想主义抑或现实主义?——以法国《推动绿色增长之能源转型法令》为例 [J]. 上海大学学报:社会科学版, 2015(3): 16-29.
- [5] Michal Nachmany, Sam Frankhauser. The 2015 Global Climate Legislation Study [EB/OL]. (2015-5-31) [2015-6-10]. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/2015-global-climate-legislation-study/>.
- [6] 李艳芳. 各国应对气候变化立法比较及其

- 对中国的启示[J]. 中国人民大学学报, 2010(4): 58-66.
- [7] 李艳芳, 张忠利. 欧盟温室气体排放法律规制及其特点[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2014(5): 54-60.
- [8] Ismo Polonen. The Finnish Climate Change Act: Architecture, Functions, and Challenges [J]. *Climate Law*, 2014(4): 325-326.
- [9] S J Richard. Adaptation and Mitigation: Trade-offs in Substance and Methods [J]. *Environmental Science & Policy*, 2005(8): 572-578.
- [10] Amy J Wildermuth. The Next Step: The Integration of Energy Law and Environmental Law [J]. *Utah Environmental Law Review*, 2011(2): 369-388.
- [11] 席月民. 需要制定一部《宏观调控法》[N]. 经济参考报, 2015-5-13(8).
- [12] 吕忠梅. 《环境保护法》的前世今生[J]. 政法论丛, 2014(5): 51-61.
- [13] 刘洪岩. 从文本到问题: 有关新《环境保护法》的分析和评述[J]. 辽宁大学学报: 哲学社会科学版, 2014(6): 19-20.
- [14] 丁丁, 马涛. 我国亟须应对气候变化的“基本法”[EB/OL]. (2013-10-08) [2015-6-10]. <http://www.ncsc.org.cn/article/yx-cg/zlyj/201310/20131000000333.shtml>.

Toward Specialized Legislation to Address Climate Change in China

LI Yan-fang¹, ZHANG Zhong-li², LI Cheng¹

(1. Law School, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. Law Institute, China Social Science Academy, Beijing 100720, China)

Abstract: Active responses to climate change and rigorous promotion of the low-carbon development are important aspects of the “New Normal” in China’s social and economic development. However, the existing laws cannot combat climate change effectively, and the multitude of policies that aim at tackling climate change and promoting low-carbon development lack legal foundation, thus making specialized legislation urgent. The specialized legislation to address climate change is now feasible in China as it can get support from the practices of relevant domestic normative documents and draw on the experience from the domestic pilot provinces and cities where low-carbon development has been exercised and overseas countries which have already done the legislation. A comprehensive mode of specialized legislation is recommended, giving priority to the *Climate Change Act* covering both mitigation and adaptation aspects. When difficulties do matter in the way, secondary choices are offered to legislate *Low-Carbon Development Promotion Act* aiming at mitigation and *Adaptation of Climate Change Act* aiming at adaptation respectively, which are less complex in adjusting social relations and less difficult in legislative negotiation, or to make less legality-bound *Carbon Emissions Trading Regulation* by the State Council.

Key words: *Climate Change Act*; *Low-Carbon Development Promotion Act*; carbon emissions trading; greenhouse gases

(责任编辑: 魏琼)