

《巴黎协定》后我国温室气体控制规制模式的转变及法律对策

杜 群, 张琪静

摘 要:《巴黎协定》生效后, 国家自主贡献机制赋予我国履行温室气体强制自主减排的国际义务, 并可通过国内法机制予以实现。我国控制温室气体采取与大气污染物实施协同控制的规制模式。在温室气体控制专门性立法缺位的情况下, 2015 年修订的《大气污染防治法》第 2 条确立其法律地位、成为其法律依据, 在具体政策实践中, 着力于能源结构调整的节能减排机制成为协同控制温室气体的基本形态。但节能减排规制体系局限于能源生产和消费环节, 不足以实现我国到 2030 年的减排目标, 《巴黎协定》后, 我国温室气体控制应尽快实现向自主规制模式转变, 推动低碳发展机制势在必行。增强温室气体控制协同规制和自主规制并形成合力需要法律、政策的调整 and 改革, 主要对策包括加快制定能源基本法, 加强能源清洁利用制度, 制定气候变化应对专门法律, 促进现行环境资源法和经济法的“低碳化”。

关键词:《巴黎协定》; 温室气体控制; 规制模式; 节能减排; 低碳发展

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2021)01-0019-11

DOI: 10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.01.003

一、前 言

1992 年, 中国成为《联合国气候变化框架公约》的缔约方, 开始履行应对气候变化的国际义务。1997 年《京都议定书》通过, 中国虽不承担强制减排义务, 但仍积极开展温室气体自愿减排行动, 不仅依赖大气污染防治的国内法机制发挥协同控制温室气体的作用, 还通过清洁发展机制等国际合作方式协助议定书中发达国家的强制履约。2015 年, 《巴黎协定》提出“自主承诺+全球盘点”的国家自主贡献合作模式, 正式启动 2020 年后全球温室气体控制进程。在《巴黎协定》框架之下, 中国开始承担温室气体强制减排的国际义务, 受制于日益趋紧的国内生态容量和可能的二氧化碳排放空间^[1], 既往的温室气体与大气污染物协同规制模式并不足以实现我国的减排承诺。2011 年我国发布实施《“十二五”控制温室气体排放工作方案》, 标志着我国温室气体控制自主规制模式已经积累了一定的政策和实践基础。《巴黎协定》之后, 我国如何调整和完善现有的温室气体控制的规制模式及法律对策, 是本文探讨的问题。

基金项目: 国家社会科学基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入生态文明法治建设的基本路径和法律样态”(19VHJ016); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“生态文明语境下环境法的体系化发展研究”(19JJD820003)

作者简介: 杜群, 法学博士, 武汉大学法学院教授、博士生导师, qdu@whu.edu.cn (湖北 武汉 430072), 北京航空航天大学法学院教授、博士生导师 (北京 100191); 张琪静, 武汉大学法学院博士研究生

二、《巴黎协定》后温室气体控制国家自主贡献责任和新的国际义务

2015年12月12日,具备法律约束力的国际气候变化应对文件——《巴黎协定》通过,其在缔约方的履约方式上提出了创新机制。随着2016年马拉喀什气候大会、2017年波恩气候大会、2018年卡托维兹气候大会和2019年马德里气候大会的接连召开,《巴黎协定》(2015)的实施细则被密切关注和探讨,国际社会履行温室气体控制国际义务的进程也在加快。由于美国在2020年11月4日正式退出《巴黎协定》,全球气候治理格局受到影响^[2]。作为温室气体排放大国的中国,也在重新审视和选择应对气候变化的法律规制模式。

从历史考察,国际温室气体控制法律规制发展可以分为两个时期。首先是以“责任区分化”为主要特征的履约时期,规制的法律文件是《联合国气候变化框架公约》(1992)(以下简称“《公约》”)和《京都议定书》(1997)。在这一时期,“共同但有区别责任”原则中的“区别”承担义务更为突显。《公约》按经济发展状况等条件,将国家分为工业化国家、发达国家和发展中国家,不同类型的国家承担不同的减排责任,规定了全球应对气候变化的总体目标,但未对各缔约方设定温室气体排放的限制指标。《京都议定书》一改《公约》的“三分法”,将国家分为发达国家和发展中国家,对发达国家进行温室气体排放定量限制,对发展中国家则不作减排指标要求。在此阶段,中国作为发展中国家虽未承担强制减排义务,但需承担一般性的温室气体控制义务(即提供“关于温室气体各种源的人为排放”和“各种汇的清除”的国家清单)^[3],同时还要协助实施《京都议定书》中确立的清洁发展机制。

国际温室气体控制法律规制的第二个时期是强调“共同但有区别责任”原则的“责任共同化”的履约时期。早在2009年的哥本哈根会议上,发达国家就要求发展中国家承担实质碳减排责任^{[4](P96)}。不具有法律约束力的《哥本哈根协议》(2009)实质上瓦解了《京都议定书》建立的以“区别责任”为主导的责任体制。随后签订的具有约束力的《巴黎协定》,成为国际温室气体控制“责任共同化”的里程碑。《巴黎协定》提出“国家自主贡献”承诺减排机制,要求各个国家或地区提交各自应对气候变化的国家自主贡献计划,辅之以“全球盘点”机制^①,确保国家自主贡献计划的有效实现。国家自主贡献因发展中国家和发达国家均被纳入强制减排范围而体现“共同责任”的规制特征。在减排承诺形式的选择上,发达国家大多采取固定基年绝对量减排目标的形式,中国则采用“碳强度+排放峰值年”的模式^[5],承诺“到2030年左右,二氧化碳排放达到峰值,并争取尽早达峰;单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%~65%”^②。以此为基础,二氧化碳控制指标进一步细化分解至各个地方、不同部门和行业。在地方碳强度目标分解上,相比相对落后和能源结构高碳的省份,沿海发达省份的下降目标较高^③。在部门与行业碳减排目标分配上,《国民经济和社会发展规划“十三五”规划纲要》(2016)明确提出,“有效控制电力、钢铁、建材、化工等重点行业碳排放,推进工业、能源、建筑、交通等重点领域低碳发展”,《能源发展“十三五”规划》(2016)提出,到2020年实现单位GDP二氧化碳排放量累计降低18%。《工业绿色发展规划(2016—2020年)》提出,单位工业增加值二氧化碳排放量比2015年下降22%,《国家应对气候变

① 依据《巴黎协定》第14条,“全球盘点”机制是指作为《巴黎协定》缔约方会议的《联合国气候变化框架公约》应定期盘点《巴黎协定》的履行情况,以评估实现《巴黎协定》宗旨和长期目标的集体进展情况。

② 中国提出2020年单位GDP碳排放比2005年下降40%~45%。根据《中国应对气候变化的政策与行动2019年度报告》,2018年中国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年累计降低45.8%,已经提前达到承诺。

③ 参见《“十三五”控制温室气体排放工作方案》。

化规划(2014—2020年)》则首次提出了钢铁和水泥行业减排阶段性目标,即到2020年二氧化碳排放总量基本稳定在“十二五”末的水平。但总体来说,部门和行业的减排责任落实机制仍然较为模糊,不够具体^[6]。

从不承担减排责任到自愿参与减排再到强制自主减排,中国在温室气体控制国际义务承担的过程中,从被动参与者转变为主动推动者。从温室气体控制的规制模式方面考察,这种角色的转变也需要有所反映,即应从前期的与大气污染防治协同控制的依赖模式向低碳发展的自主控制模式转变。

三、温室气体控制与大气污染物控制协同规制模式的形成与发展

(一) 协同规制的逻辑基础

20世纪70年代,德国物理学家赫尔曼·哈肯创立协同学。哈肯协同理论的核心思想为:“在一定的条件下,不同的系统可以遵循共同的规律发生变化,通过相互作用、协作最终达到动态平衡。”^[7](P123-124)]循此理论,在政策成本一定的情况下,基于不同原因而同时实施的相关政策方案能够产生正向的协同效益。

国际社会在21世纪初开始认识到在气候变化领域实施协同规制的重要性。政府间气候变化专门委员会(简称IPCC)在《第三次评估报告》(2001)中首次提及气候变化领域中的协同效应^[8],《第四次评估报告》(2007)提到了将空气污染物控制与温室气体控制结合起来的政策^[9],《第五次评估报告》(2014)强调协同效应在减缓气候变化中的应用^①,并把协同效益定义为“不考虑总体社会福利的净影响情况下,为达到某一目的的一项政策或措施可能对其他政策目标产生的积极影响”^[10]。

各国对温室气体的法律规制呈现两种形态,一是以日本为代表的通过专门法自主规制模式,日本出台《气候变暖对策推进法》,规定了抑制温室气体排放的基本措施,包括实行温室气体核定、报告、公布制度以及保护森林等资源以发挥吸收作用的制度。二是将二氧化碳认定为空气污染物,与大气污染防治进行协同规制,如美国通过判例法予以认定并实施^[11]。

在中国语境下,温室气体协同控制主要是和大气污染物减排进行协同规制,即在大气污染物减排的同时减少或者吸收二氧化碳及其他温室气体排放。这两项政策的实施还可能带来能源节约、经济成本减少、公众健康改善等正向效益。在2015年我国《大气污染防治法》修订以前,温室气体(主要是二氧化碳)是否纳入大气污染防治立法管控曾引发热烈讨论^②。最终,我国采取折中方式,即将温室气体控制写入法律中,但并未将其认定为大气污染物。这一方面在事实上承认了大气污染物和温室气体的差异性,另一方面为在大气污染防治中实行温室气体协同控制和未来开辟温室气体控制的自主规制模式奠定了开放性基础。

防治大气污染是我国长期的、严峻的环境保护任务。《巴黎协定》后,面对大气污染物和温室气体的双重减排压力,实施协同控制是我国环境治理较长期内的必然选择。2015年修订的《大

① 参见《IPCC AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014》。

② 关于学界争论的论文可参见常纪文:《二氧化碳的排放控制与〈大气污染防治法〉的修订》,载《法学杂志》2009年第5期;唐双娥:《美国关于温室气体为“空气污染物”的争论及对我国的启示》,载《中国环境管理干部学院学报》2011年第4期;刘明明:《略论温室气体的法律定位》,载《理论导刊》2012年第2期;姚莹:《〈大气污染防治法〉规制温室气体排放的进路探析》,载《环境保护》2014年第18期;李艳芳、张忠利:《二氧化碳的法律定位及其排放规制立法路径选择》,载《社会科学研究》2015年第2期。

《大气污染防治法》首次在大气污染防治国家立法中涉及温室气体,提出大气污染物与温室气体协同控制的原则性条款。其第2条第2款规定,“对颗粒物、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、氨等大气污染物和温室气体实施协同控制”,可视为将温室气体协同控制的政策实践上升为法律规制机制的标志。该条款的诞生早于《巴黎协定》,其意义重在原则指引和战略、策略的选择;而《巴黎协定》的通过进一步说明了我国《大气污染防治法》所确立的大气领域协同规制战略的前瞻性和重要性。

温室气体和大气污染物协同控制具有现实可行性。温室气体和大气污染物的主要来源是化石燃料燃烧,化石燃料燃烧产生的二氧化碳排放,占人类活动产生的二氧化碳总量的78%^{[12](P7)}。我国二氧化碳(温室气体)和二氧化硫(大气污染物)排放贡献率最高的工业部门主要是电力行业、黑色金属行业、非金属矿物制品业、化学原料及化学制品制造业四个行业^[13]。而《京都议定书》规定的6种温室气体中有5种与PM_{2.5}相关^[14],碳减排能实质导致二氧化硫、氮氧化物排放的降低^[15]。可见,温室气体和大气污染物排放具有排放源的同质源性、重点排放行业的重叠性和排放效应相关性等共性,这成为协同控制实施的物质基础和客观前提。

我国实行温室气体和大气污染物协同控制,也符合成本效益最大化的经济衡量原则。考量法律政策实施的成本投入和效益产出,协同控制的经济意义在于可以实现部分成本节约。联合国开发计划署发布的《2009—2010 中国人类发展报告:迈向低碳经济和社会的可持续未来》指出,如果在中国实施温室气体和大气污染物协同控制,将能在节约一半大气污染治理费用的同时实现至少8%的温室气体控制目标。而Rafaj等人提出的温室气体和空气污染物交互和协同模型表明,在2050年,全球三分之一因协同控制而减少的空气污染控制支出将发生在中国^{[16](P821)}。通过实施大气污染物减排措施所产生的附加的温室气体控制协同效果,也可减少温室气体控制成本。2015年,我国基本全部淘汰了2005年底前注册营运的黄标车,也相应地降低了温室气体排放^①。治理散煤污染不仅能有效改善空气质量,还能产生巨大的协同减碳效应^②。

当前,我国已经对温室气体和大气污染物分别设定了控制目标,例如《“十三五”控制温室气体排放工作方案》(2016)和《“十三五”节能减排综合工作方案》(2016),这些目标均以2020年为实现节点,与我国履行自主贡献的国际减排任务的窗口期2030年在时间段上基本一致。在公共资源有限而达成国家治理义务性目标又具有时效性的条件下,《国民经济和社会发展规划纲要》提出了大气污染物控制和碳减排目标^③,这种以主要污染物和温室气体排放“双减”为目标的综合排放控制,是对《大气污染防治法》协同控制条款的有效实施,能够提高法律政策实施的经济效益,实现成本节约和效益增强的双赢目的。

由于《巴黎协定》规定的温室气体国际减排义务需通过国内法机制转化实现,我国在温室气体控制专门性立法缺失的状态下,必然向已有的法律框架寻求多元的温室气体规制模式选择。在同属大气环境治理领域的污染防治立法中实施温室气体协同控制,既能实现我国大气污染物减排目标,也能有效履行温室气体控制国际义务,达到国际义务和国家责任一体化的要求,因此成为温室气体控制自觉的、首要的规制模式之选择。

(二) 我国温室气体控制协同规制的基本形态:节能减排机制

对我国来说,温室气体控制和大气污染物减排发生根源在于以煤炭为主的高碳的能源结构和粗放、不可持续的经济展方式。节能减排着力于能源结构调整,经过十五年的发展已形成较为成熟

① 参见《中国空气质量管理评估报告2016》。

② 参见《中国环境空气质量管理评估报告2017》。

③ 二氧化硫和氮氧化物等主要污染物排放总量下降15%,单位国内生产总值二氧化碳排放降低18%。

的法律体系和法律制度,是温室气体与大气污染物协同规制模式的主要机制。

2006年,《国民经济和社会发展规划纲要》提出了“单位GDP能耗降低20%左右,主要污染物排放总量减少10%左右”两个约束性指标,被理解为是节能减排的初始性概念。在此纲要中,温室气体排放虽未设定具体的控制目标,但通过节能减少能源消费和源于能源消耗产生的温室气体排放^①的协同控制策略,已经设计其中。在“十二五”规划中,我国增加了单位GDP二氧化碳排放降低17%的碳强度目标,从单一的能源强度控制发展到能源强度和碳排放强度的双控目标的设定,气候变化成为能源和经济发展战略、政策的目标领域,气候变化与大气污染防治在节能中的协同控制得以实质展开。“十三五”期间我国新提出了碳排放总量控制的要求,《“十三五”节能减排综合工作方案》(2016)新提出能源消费总量控制目标,这与协同控制温室气体的要求进一步吻合。从2006—2016年,中国节能量为12亿吨标准油,相当于减排49.8亿吨二氧化碳^[17]。能源强度(单位GDP能耗)下降对碳排放强度下降的贡献最大,占比在67%以上^[18]。而自2013年《大气污染防治行动计划》实施以来,我国2017年已经提前实现了到2020年单位GDP排放强度下降40%~45%的承诺^②。

可见,在《巴黎协定》之前,我国温室气体控制依赖于节能减排机制的实施,而且形成了较为完整的法律政策体系。用耦合的视角考察综合管控温室气体和大气污染物的法律体系,可以发现关于温室气体控制的立法分散在能源单行法和清洁生产立法中,能源利用和清洁生产问题在大气污染防治立法中也占有重要篇幅。更具体来说,能源立法如《节约能源法》、《可再生能源法》,清洁生产立法如《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》,组成的节能减排法律体系,无论是在温室气体控制还是大气污染物减排上都发挥着重要作用。而在管理体制上,已经形成了更加有利于大气污染物与温室气体协同控制的机构安排。2007年6月,国家应对气候变化及节能减排工作领导小组宣告成立,成员由国务院20多个部、委、办、直属局的主要领导担任,一个机构、两块牌子,使得控制温室气体与节能减排在管理体制上有了内在联系,事实上确定了节能减排在温室气体控制上所发挥的重要作用。2018年机构改革后,节能减排职能转移至生态环境部,这说明了环境保护与节能减排的内在联系,推动节能减排机制的发展进入环境保护遵守和执法阶段。

四、我国温室气体控制向自主规制模式的转变

长远来看,节能减排机制以能源为重点规制领域、以大气环境质量改善为目标,而非以温室气体控制或协同控制为直接目的,且其规制局限于能源生产和消费环节,因而不能从根本上解决温室气体排放和由此带来的气候变化问题。节能减排是我国现阶段缺乏温室气体控制自主规制时的有效依赖路径,但非最优选择,在《巴黎协定》后,我国有必要在节能减排协同功能增进的基础上,主动推动温室气体控制向自主控制的直接规制模式转变。

(一) 温室气体控制自主规制模式的雏形及其法制实践

虽然温室气体控制在《大气污染防治法》修订之时被纳入立法,但在大气污染防治法律框架之下,温室气体控制与大气污染物控制的法律地位仍然存在差异,集中表现为温室气体排放的管控不能直接以《大气污染防治法》为依据。大气污染防治以改善国家大气环境质量为目标,《巴黎协定》则将气候变化应对目标表述为“确保全球平均气温较工业化前水平升高控制在2℃之内,并为把升温控制在1.5℃之内努力”,两者管控目标在管控指标、效力期间和效力范围等方面并不一致。减

① 2007年,在能源消费总量超过美国前,中国源于能源消耗产生的二氧化碳排放总量已超过美国。

② 参见《中国环境空气质量改善评估报告(2018)》。

少大气污染物的政策措施虽然在短时间内可以获得较为显著的温室气体排放减少的协同效应,但面对减碳目标的提升需求,协同效应将越来越有限^[19]。这均表明温室气体自主规制模式的不可替代性。

自《“十二五”控制温室气体排放工作方案》出台以来,我国开展专门性的温室气体控制政策实践已近十年,形成了“强度+总量”目标引领、命令—控制手段先行、市场调节机制跟进的规制特征。命令控制手段表现为行政机构采取行政命令、指示、规定等方式,如前述的温室气体排放工作方案、“十三五”规划纲要等,对相关社会主体形成目标约束和行为规制,温室气体控制成效显著。但命令—控制手段忽视了不同减排者之间减排边际成本的差异,规制效率偏低。为有效分配温室气体排放额度,提高效率,我国着手建立了以碳排放权交易制度为代表的市场调节机制。从2011年开始,国家发展改革委员会开始在北京、上海、天津、广东、深圳、湖北、重庆等七个省、市进行碳排放权交易试点工作,碳排放权市场交易机制进入培育和探索阶段。2012年,通过实施《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》,经核证的温室气体自愿减排量具有国家信用效力,对企业和个人产生激励效力。2014年的《碳排放权交易管理暂行办法》为建立全国碳排放权交易市场提供了规范依据。2017年底,全国碳排放权交易市场正式启动,其以“稳中求进”为总基调,以发电行业为突破口,分阶段、有步骤地建立归属清晰、保护严格、流转顺畅、监管有效、公开透明的碳排放权交易市场。我国温室气体控制的制度实践从规范性文件即法源形式考察可知,其自主规制模式的法制化程度不够,表现为:一是一些强制性制度法制化不足或尚未建立,如温室气体排放总量控制制度,我国的《生态文明体制改革总体方案》《“十三五”规划〈纲要〉》和《“十三五”控制温室气体排放工作方案》均提出开展碳排放总量控制,北京、上海、甘肃、云南等地也从地方层面积极探索建立碳排放总量控制制度和分解落实机制,但实践中我国仍然以碳排放强度控制制度为主。二是政策实施的规范依据的法律效力位阶低,规范依据或者主要规定在规范性文件中,或者依附于其他制度中甚至缺失。前者如温室气体排放统计核算制度,2015年国家标准化委员会发布了首批包括《工业企业温室气体排放核算和报告通则》以及发电、钢铁、民航、化工、水泥等10个重点行业温室气体排放管理的11项国家标准。后者如温室气体排放标准,通过它的建立可以改善大气环境质量规制,但是大气环境质量标准不能替代温室气体排放标准。此类情况在高耗能产业(钢铁、水泥、玻璃和有色金属)、能源燃料工业(如石油化学工业)、道路交通(如汽油车、柴油车等)等十多个标准中存在。而专门性温室气体排放标准尚未出台。值得注意的是,在政策实施的规范依据的法源问题上,一个有意思且有意义的特征是,与前述必要的行政强制性制度不同的是,我国碳排放权交易和温室气体自愿减排交易在内的市场化制度法制化程度较高,且形成了以部门规章为主体的规范体系。例如,2019年3月29日,生态环境部发布《碳排放权交易管理暂行条例(征求意见稿)》,这是对碳排放交易制度法治化的实质推进。

早期,我国秉持着“气候变化问题归根结底是发展问题”的逻辑思路,授权宏观经济决策和计划部门由国家发展改革委员会负责温室气体控制综合决策、规划管理。《巴黎协定》后这一管理体制发生了转变。2018年,在国务院机构改革中,温室气体管制职责由国家发展改革委员会移转至新成立的生态环境部,这在一定程度上是我国温室气体自主规制模式成熟化的标志,表明温室气体规制基本完成宏观经济协同、综合决策的制度框架设计,进而走向以执法监督为主的制度实施管制阶段。而在执法监督机制的模式选择中,温室气体控制与大气污染物减排的协同规制的内在逻辑关系及实存制度间的关联,使得国务院将温室气体管制职责转移到大气污染物控制主管部门。在地方机构改革中,所有省区的气候变化职能均已转入生态环境保护部门,或单独设为处级机构,或与已有处室(多为大气环境处)合并。机构改革后,国务院应对气候变化和节能减排领导小组的协调机制也发生变化,从由国家发展改革委员会承担协调职能转变为由生态环境部和国家发展改革委员会

共同承担,工作范围由原来的部内协调变为部际协调,协调管理广度和难度均增大。上述中央和地方管理机构的职能调整,为我国温室气体自主规制模式的建立创造了体制条件,同时也兼顾了与原大气污染物减排的协同控制规制。

(二) 温室气体控制自主规制模式的基本形态: 低碳发展机制

《巴黎协定》(2015)第4条第19款指出,所有缔约方应当努力拟定并通报长期温室气体低排放发展战略,并在2020年前向秘书处通报21世纪中叶温室气体长期低排放发展战略(以下简称“低排放发展战略”)。自《哥本哈根协议》首次出现“低排放发展战略”以来,国际社会和各国逐步倾向于使用这一词汇来指代向低碳发展转型的国家战略以及一系列的具有内在逻辑性的行动和制度^[20]。我国在政策文件和法律文本中则基本使用“低碳”或“低碳发展”,《“十三五”控制温室气体排放工作方案》(2016)提出,把低碳发展作为我国经济社会发展的重大战略和生态文明建设的重要途径。本质上,两者含义基本相同,即用更少的温室气体排放成本获得发展绩效,因此,本文认为我国温室气体控制自主规制模式应以低碳发展机制的治理形态呈现。

我国温室气体控制规制模式向低碳发展机制的转变,实质上是一个推动发展观念、生产模式、生活方式等在内的全方位低碳发展的可持续发展变革^[21]。我国既往关于低碳发展的立法和政策实践致力于三个方面。其一,促进低碳生产。《低碳产品认证管理暂行办法》(2013)、《国家重点推广的低碳技术目录》(2014)等建立了低碳产品标准、标识和认证制度,但却只是技术层面的立法规制,欠缺立法的广度和深度。其二,鼓励低碳消费。2008年修订的《消费税暂行条例》对高能耗消费品做了征税的规定,一定程度上对形成公众低碳消费行为和习惯具有催生作用。2014年修订的《环境保护法》第6条要求公民采取低碳生活方式参与环境保护。2015年修订的《大气污染防治法》第7条同样对公民低碳、节俭的生活方式作出规定。但这些倡导性规定面临规制实效差的问题,难以落到实处。其三,推进低碳城市试点工作。2010年,我国出台《关于低碳省区和低碳城市试点工作的通知》,广东省、天津市等“五省八市”^①被纳入试点范围。2012年,国家发展改革委员会将北京、上海、石家庄、海南等26个省市列为第二批低碳试点地区。2014年和2015年,关于低碳社区和低碳城(镇)的试点也陆续开展建设。2017年,包括乌海市、沈阳市等在内的45个城市成为第三批低碳试点区域。在试点过程中,关于低碳城市试点评价的指标内容不断丰富,从仅包含碳排放指标逐渐增加至经济、产业、能源、环境、政策、管理等,并从低碳生产逐渐扩展至低碳生活^[22]。但低碳城市试点政策性文件以发展方向和价值使命阐述为主^[23],并未对试点区域提出可量化的温室气体控制指标和考核要求。

五、增强我国温室气体控制规制模式综合效应的法律对策

对我国而言,《巴黎协定》之后温室气体控制不仅是国际义务,也是自身实现可持续发展的内在需求^[24]。温室气体控制涉及气候、环境、经济、社会等多重领域,协同控制规制和自主控制规制都是具有普遍性、综合性和战略意义的基本规制范式,因此夯实各自的制度基础并增强两者的综合效应,是实现温室气体国家自主贡献目标和可持续发展目标的必要和必然举措。为此目的,应当通过法律、政策调整和改革,以完善我国温室气体控制的规制模式,提高其治理能力。本文提出以下法律调整对策。

① “五省八市”是指:广东省、辽宁省、湖北省、陕西省、云南省五个省份,天津、重庆、深圳、厦门、杭州、南昌、贵阳和保定八个城市。

(一) 夯实节能减排协同规制的法律对策

第一个法律对策是夯实节能减排协同规制的法律体系和法律制度。节能减排是当前我国温室气体控制的重要依赖路径,但是其自身的法律规制体系建设不足,今后法制完善的核心任务是完善能源立法及其政策体系。首先,填补能源基本法缺失。现行各能源单行立法(电力、煤炭、可再生能源和能源节约),在立法目的和立法内容上存在一定的不协调,能源基本法的出台有望破除这一困境。我国能源基本法的起草始于2006年,2007年国家能源领导小组办公室^①发布了第一个《中华人民共和国能源法(征求意见稿)》,13年来数易其稿,目前已经被纳入十三届全国人大常委会立法规划。2020年4月国家能源局再次发布《能源法(征求意见稿)》。该稿将优化能源结构和提高能源效率作为立法目的,并首次明确了不同能源类型的发展方向,如优先发展可再生能源、提高非化石能源比重、推动化石能源清洁高效利用和低碳化发展。在第19条和第34条分别对国家、能源企业和能源用户提出减少污染物和温室气体排放要求。一些有利于协同控制大气污染物和温室气体的制度也被规定其中,如可再生能源目标制度(第44条)、可再生能源消纳保障制度(第45条)、节能低碳电力调度运行制度(第48条)等。

其次,加强能源清洁利用制度的建构。一方面,完善已有的化石能源清洁利用制度。化石能源包括煤炭、石油和天然气。现有的《煤炭法》以规划产业活动为重点,仅在第29条规定鼓励发展洁净煤技术,有必要将其与《大气污染防治法》中关于煤炭使用的规定进行立法衔接,建立并完善煤炭清洁利用标准制度、限制劣质煤炭进口和消费制度等^[25]。石油和天然气目前没有专门立法,其产业活动依靠《矿产资源法》(1996年修订)予以部分规制,管道保护则由《石油天然气管道保护法》(2010)予以调整,国家能源局2019年发布了《关于能源行业深入推进依法治工作的实施意见》,提出要做好《石油天然气法》的起草修改工作。拟制定的《石油天然气法》应对石油天然气资源开采和利用过程中产生的大气污染物和温室气体有所规制。另一方面,改善《可再生能源法》强制力不足的状态。“鼓励”和“支持”性措施在《可再生能源法》(2009修正)中大量出现,但很多鼓励支持性规定未设定具体可操作的实施规则,在条件具备、时机成熟时,应当尽量在法律修订时作出制度化的规定,以提高法律实效。

虽然节能减排法律体系发挥了一定的温室气体协同控制作用,但其直接立法目的不是控制温室气体,这使得整个节能减排法律体系都对温室气体关注过少。一方面,节能减排机制的“减排”是“减少大气污染物排放”,其与温室气体减排没有直接目标关联。以《清洁生产促进法》(2012修正)为例,在《大气污染防治法》并未将温室气体认定为污染物之后,其立法目的虽然包括“减少和避免污染物产生”,但显然并未直接指向温室气体减排。其他相关立法如《循环经济促进法》《节约能源法》等在立法目的上更为笼统,包括“保护和改善环境”、“促进可持续发展”等。另一方面,节能减排机制的“节能”是以提高能源利用效率、发展可再生能源为目标,虽然这能够与温室气体减排有着积极的正效益,但是在能源消费总量不减少、高碳能源结构不改变的状况下,“节能”不可能为温室气体减排带来实际成效,节能减排作用下的温室气体协同控制规制带有较强的附属和依赖性^[26]。

(二) 推进构建温室气体自主规制模式的法律对策

由此,应特别重视第二个法律对策的跟进,即考虑到节能减排机制只是温室气体控制的依赖形态、不能长期倚重,应当坚定不移地推进形成温室气体自主规制模式,并强化低碳发展机制在立法、政策和制度体系的建设。

^① 依据《国务院办公厅关于印发国家能源局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(2008),原国家能源领导小组办公室的职责已被划入国家能源局。

低碳发展作为温室气体自主规制模式的基本机制和规制形态,法律保障严重不足。如前所述,政府在低碳发展领域的以命令—控制为主导的积极作为和政策治理并未有效地法治化,法律和政策之间出现了严重的脱节^[27]。对此,首先,应当制定气候变化应对专门法律。目前地方立法在积极推进,2010年《青海省气候变化应对办法》出台,2011年《山西省应对气候变化办法》发布。但从立法内容看,现有的地方气候变化立法,以规定政府在应对气候变化中的职责为重点,本质上是地方政府气候变化责任法^[28]。在国家层面,2009年全国人大常委会通过了《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》,阐述了应对气候变化的必要性、指导理念和具体措施,并对加强应对气候变化立法工作重点关注。该决议不仅起着政策宣示的作用,也为我国气候变化立法提供了基本依据。2013年,国家发展改革委员会等部门一度形成了《中华人民共和国应对气候变化法》草案文本^①,但该法仍处于缺位状态,也未纳入国家立法规划中。未来,在气候变化应对法制定过程中,温室气体减排作为应对气候变化的重要内容,应着重吸收既有政策文件中的相关制度,包括温室气体排放总量控制制度、排放标准制度、排放许可制度、统计核算制度等,以加强制度规则的设计。

其次,应当促进现行环境资源法和经济法的“低碳化”,将低碳发展的理念、行为或方式纳入其中。低碳发展关涉各个领域,是一项系统性的协同工程,因而低碳发展的法律规制也不能只依靠某一领域的立法完善或者某一法律部门立法的推进^[29]。在调整低碳生产和消费问题上,我国《清洁生产促进法》和《循环经济促进法》为低碳发展立法奠定了坚实的法律基础。尤其是《循环经济促进法》具有经济法、行政法和环境法相融合的法律属性^[30],对于关涉多法律部门的低碳发展立法启示极大。与低碳生产立法相比,低碳消费立法更为鲜少。政府应成为低碳消费的首要践行者,《政府采购法》应将低碳产品列入优先购买清单,同时,还应增加低碳产品的公共供给以减少社会主体对高耗能产品的消费。在公众消费理念的引导上,应注重发挥经济激励和扶持政策的作用。在低碳发展规制的重点部门和行业上,如前所述,能源、工业、建筑、交通四大部门和电力、钢铁、建材、化工四大行业是温室气体排放规制的重点,以往部门和行业的专项规划只涉及二氧化碳控制,缺乏对所有温室气体控制在过程和结果考核环节的协同,未来应当考虑加强横向协作,共同开展碳排放总量目标的实施、评估和考核等工作,强化法律、法规和政策的保障体系和实施运行机制。

六、结 语

《巴黎协定》确立了2020年后全球应对气候变化制度的总体框架,在此框架下,我国提出了国家自主贡献预案,明确了到2030年的应对气候变化自主行动目标。《大气污染防治法》在2015年修订之时,将自2006年“十一五”以来实践发展的“温室气体与大气污染物协同控制”上升为法律机制,意味着我国温室气体协同规制模式向常态化发展。我国进行大气污染防治与温室气体控制协同规制的基本实态是节能减排机制,长远来看,节能减排机制是有效、有力之策,但并非最优选择。温室气体减排目标最终能否有效实现,还需自主控制规制模式的推进。低碳发展机制涵盖生产、消费、发展等领域,是温室气体自主控制规制模式的必然选择。温室气体协同控制和自主控制规制模式都面临着法律保障不足的问题,应当予以完善:一方面,节能减排机制协同效用的增强有赖于能源领域立法的完善;另一方面,低碳发展机制的形成需要气候变化专门立法的引领,并将低碳发展的理念引入现有的相关部门法领域,构建有效的制度和实施机制体系。

① 参见国家发展和改革委员会2013年11月发布的《中国应对气候变化的政策与行动2013年度报告》,第7页。

参考文献

- [1] 李俊峰,杨秀,张敏思. 中国应对气候变化政策回顾与展望[J]. 中国能源,2014(2).
- [2] 吕江.《巴黎协定》:新的制度安排、不确定性及中国选择[J]. 国际观察,2016(3).
- [3] 杜群. 气候变化的国际法发展:《联合国气候变化框架公约》京都议定书述评[J]. 环境资源法论丛,2003.
- [4] 曾文革. 应对气候变化能力建设法制保障研究[M]. 重庆:重庆大学出版社,2012.
- [5] 冯相昭,刘哲,田春秀,等. 从国家自主贡献承诺看全球气候治理体系的变化[J]. 世界环境,2015(6).
- [6] 陈怡,刘强. 部分国家长期温室气体低排放发展战略比较分析[J]. 气候变化研究进展,2019(6).
- [7] [德]赫尔曼·哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 凌复华,译. 上海:上海译文出版社,2005.
- [8] 袁雪,童凯. 中国船舶大气排放协同控制的法律规制探析[J]. 中国海商法研究,2017(2).
- [9] 黄新皓,李丽平,李媛媛,等. 应对气候变化协同效应研究的国际经验及对中国的建议[J]. 世界环境,2019(1).
- [10] 周丽,夏玉辉,陈文颖. 中国低碳发展目标及协同效益研究综述[J]. 中国人口·资源与环境,2020(7).
- [11] 宋婧. 二氧化碳的法律属性研究——兼论美国马萨诸塞州诉联邦环保署案[J]. 法律适用(司法案例),2018(8).
- [12] [美]格尔勒. 能源革命:通向可持续发展未来的政策[M]. 刘显发等,译. 北京:中国环境科学出版社,2006.
- [13] 薛婕,罗宏,吕连宏,等. 中国主要大气污染物和温室气体的排放特征与关联性[J]. 资源科学,2012(8).
- [14] 何建坤. CO₂ 排放峰值分析:中国的减排目标与对策[J]. 中国人口·资源与环境,2013(12).
- [15] 赖力,赵小风,陈露露. 中国温室气体排放总量控制的关键问题和实施路径初探[J]. 中国人口·资源与环境,2015(11).
- [16] Rafaj, P., W. Schoepp, P. Russ, et al. Co-benefits of post-2012 global climate mitigation policies[J]. *Mitigation & Adaptation Strategies for Global Change*, 2013, 18.
- [17] 赵洁玉,刘哲,刘然,等. “十一五”以来中国对世界节能减排贡献的研究[J]. 能源与环境,2019(1).
- [18] 中国石油经济研究院. 2050 年世界与中国能源展望(2019 版)[EB/OL]. https://www.sohu.com/2019-12/06/a/338008106_825950.htm, 2019-12-06.
- [19] 朱松丽,朱磊,赵小凡,等. “十二五”以来中国应对气候变化政策和行动评述[J]. 中国人口·资源与环境, 2020(4).
- [20] 李艳芳,曹伟. 低排放发展战略:国际法上的演变与制度框架[J]. 中国人民大学学报,2014(2).
- [21] 段娟. 中国绿色低碳发展道路的实践探索及其启示[J]. 宁夏社会科学,2019(6).
- [22] 禹湘,陈楠,李曼琪. 中国低碳试点城市的碳排放特征与碳减排路径研究[J]. 中国人口·资源与环境,2020(7).
- [23] 陈宇,孙泉坤. 政策模糊视阈下试点政策执行机制研究——基于低碳城市试点政策的案例分析[J]. 求实, 2020(2).
- [24] 潘家华,郑艳. 温室气体控制途径及其社会经济含义[J]. 环境保护,2008(9).
- [25] 罗丽,代海军. 我国《煤炭法》修改研究[J]. 清华法学,2017(11).
- [26] 张忠利. 气候变化背景下《节约能源法》面临的挑战及其思考[J]. 河南财经政法大学学报,2018(1).
- [27] 杨解君. 当代中国发展道路及其推进方式的转变:绿色发展理念的法治化[J]. 南京社会科学,2016(10).
- [28] 王慧. 美国地方气候变化立法及其启示[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2017(1).
- [29] 杨解君. 面向低碳的法律调整和协同:基于应然的分析与现实的检讨[J]. 法学评论,2014(2).
- [30] 俞金香. 《循环经济促进法》制度设计的问题与出路[J]. 上海大学学报(社会科学版),2019(4).

Regulatory and Law Reforms in Reflection to the Strategic Transit of Greenhouse Gases Control in China after Paris Agreement

DU Qun, ZHANG Qi-jing

Abstract: After the *Paris Agreement* came into effect, the mechanism of the intended nationally determined contributions demands China to fulfill the international obligation of mandatory and independent greenhouse gas reduction through the realization of relevant domestic laws. The current strategy that China has adopted is the so-called cooperative control approach, to reduce greenhouse gases emission in accordance with the same course of air pollutants prevention and control. In the case of lacking special legislation of greenhouse gas control, article 2 of the *Atmospheric Pollution Prevention and Control Law* revised and adopted in 2015 established its legal status and became its legal basis. In practice, this mechanism of energy conservation and emission reduction whose aim is on energy structure adjustment has become the basic form to achieve greenhouse gas reduction. However, the application areas of the cooperative regulatory mechanism of energy conservation and emission reduction are limited in energy production and consumption, thus not strong enough to achieve China's greenhouse gas emission reduction target by 2030. After the *Paris Agreement*, China should realize the necessity of the strategic transit from the cooperative approach to the independent one. The imperative challenge in this transit is to promote low-carbon development mechanism in the whole regulatory system to combat climate change. In order to strengthen both cooperative and independent regulatory approach of greenhouse gases control and enhance the joint synergy of them, legal adjustment and regulatory reforms are needed. Main legal and regulatory countermeasures include: to formulate the energy basic law, and strengthen the energy clean utilization system, and formulate the special laws to deal with climate change, and integrate the concept of low-carbon into the current environment and resource law and economic law.

Key words: Paris Agreement; greenhouse gas control; regulatory approach; energy conservation and emission reduction; low-carbon development mechanism

(责任编辑 周振新)