



热门文章

- 用多元线性
- 间借贷利率
- 何加强会计
- 国外汇储备
- 何处理银行
- 章
- 章
- 品市场竞争
- 业银行走混
- 国存款保险
- 国创业板市
- 华夏并购案

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell

Meet face-to-face with top investment experts

Acquire a global market perspective

Discover profitable investment insights...

The WORLD MONEY SHOW

WORLD MONEY SHOW

insights... investment boutique discover

[2009年9月]借鉴国外经验推动我国气候变化立法

【字体: 大 中 小】

作者: [杨 笛] 来源: [本站] 浏览:

目前全球气候变化问题已成为各国政府和科学界共同关心的重大问题,也是我国政府必须重视。根据联合国环境规划署(UNEP)和世界气象组织共同组建的政府间气候变化委员会(IPCC)评估报告显示,全球气候变暖已经是不争的事实,人类活动对气候变化具有显著的影响。内,全球平均气温上升了0.74℃。预测未来100年仍将上升1.8~4℃。近50年气候变暖主要引起全球气候变化的事实。舆论声称“气候变化是人类21世纪最大的挑战”,联合国新任秘书长表示气候变化问题将是其议事日程上首要议题之一,并称气候变化影响“不亚于战争和英国、美国、澳大利亚等发达国家是世界上控制气候变化最积极的倡导者、实践者和先行者国内温室气体排放量方面取得了长足进展。2007年11月15日,《气候变化法案》在英国议会布,并进入立法程序,成为世界上第一个有关气候变化的立法。我国于2008年10月颁布了《气候变化的政策与行动》应对气候变化。本文试图通过我国气候变化立法现状和国外现状充分地认识发达国家在气候变化立法和实践中的经验,为完善我国的气候变化立法提供借鉴一、气候变化的原因与国外应对气候变化的现状

(一)气候变化的原因

全球气温变暖和出现异常天气的原因是全球气候周期性变化和人类活动的影响。

1. 自然界的气候进入一个新的周期性变化。最近100年,全球气候变化非常明显,主要表现为的升温与变暖。随着全球变暖之后,极端气候事件出现的频次和强度都有所变化。有些事件加。干旱、洪涝等异常气候出现的频次增多。降水的不均匀性越来越大。
2. 人类活动导致气候变化异常。比较显著的影响是“温室效应”。“温室效应”加剧了全球的程度与广度。大气中由于存在二氧化碳等温室气体,才使得地球的平均气温维持在15℃左随着全球工业化进程的推进,温室气体浓度不断增加,例如二氧化碳浓度现已达到368ppmv,以来的最大值。温室气体浓度增加的直接后果就是使得全球气温不断升高,预计,全球平均在未来100年将上升1.4~5.8℃,这可能是近一万年中增温最快的。

(二)国外应对气候变化的现状

1. 欧盟应对气候变化的措施。欧盟从1973年开始实施第一个环境行动计划至今已发布第六个计划。实施的关键措施为:执行现有的环境法规、将气候变化纳入相关政策、政府、产业界携手寻找解决气候变化的办法、努力让人们更容易获得气候变化有关信息等。具体措施是实能源政策。包括实施可再生能源法令:欧盟2001年9月通过了促进可再生能源法令,法令推使用再生能源,提出到2010年力争采用可再生能源比例提高1倍,即占欧盟能源的份额从6%实施可再生能源鼓励政策:欧盟通过减税或提供补贴等政策、措施,鼓励利用风力、水力、再生能源。
2. 美国的气候政策。2002年美国布什提出新的替代《京都协议书》气候变化方案。新方将每百万美元的温室气体排放量在2002年至2012年削减18%。这一战略抛开《京都议定书》,国设定温室气体强度目标,鼓励美国企业自愿报告和减少温室气体排放,增加气候变化科学术开发的资金支持。美国政府提出的替代方案是基于温室气体排放强度的目标,即排放与GD允许在经济增长的同时,碳排放量有一定程度的增长,从而使经济的损害最小。
3. 英国应对气候变化立法现状。英国是世界上控制气候变化最积极的倡导者和实践者,也是气候变化立法可以借鉴的对象。2007年英国政府带头通过立法,限制温室气体的排放量,进各国制定新协定,避免全球气候变暖危害人类。英国的《气候变化法案》(Climate Change定到2050年国内二氧化碳的排放量必须削减至少60%;当局也得着手制定减少碳排放量的五年阶段的实现要在2050年达到的此一目标。此外,该法案也规定,成立一个独立监督委员会,努力的成果。草案也定下中期的具体目标,那就是在2020年,把碳排放量减少26%到32%之间二、中国气候变化立法现状及其缺陷

(一)气候变化立法现状

我国目前在气候变化立法方面还没有制定专门的法律法规,只有一些相关的法律规范。

1. 《宪法》中的有关法律规范。我国《宪法》第二十六条规定:“国家保护和改善生活环境,防治污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林,保护林木。”我国《宪法》并没有明“气候变化问题”或“温室气体的排放控制”,但保护和改善环境,防治污染和其他公害将对温室气体的排放控制产生直接或间接的积极作用,而植树造林是减少温室气体排放的重要举措。
2. 《环境保护法》中的有关法律规范。《环境保护法》第二条关于“环境”的定义中指出,“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生动物等。”大气环境是气候环境的一部分,因此,可以说《环境保护法》在其“环境”的定义中实质上部分包含了气候资源。
3. 环境保护和污染防治法律中关于控制温室气体排放的法律规范。《固体废物污染环境防治法》的若干法律规范涉及到控制温室气体的排放。如该法第三十八条规定:城市人民政府应当有计划地改进燃料结构,发展城市煤气、天然气、液化气和清洁能源。2000年4月修订的《大气污染防治法》把洁净能源技术和洁净能源的开发利用作为大气污染控制战略的发展方向,该法第九条规定:鼓励和支持开发、利用太阳能、风能、水能等清洁能源。2002年6月通过的《清洁生产促进法》标志着我国污染治理模式的重大变革。该法的部分法律规定为促进洁净能源技术和洁净能源的开发利用,乃至实现温室气体的排放控制,奠定了进一步的法律基础。
4. 颁布《中国应对气候变化国家方案》。2007年5月30日,国务院常务会议决定颁布《中国应对气候变化国家方案》,国家方案是我国第一份应对气候变化的政策性文件,也是发展中国家颁布的第一部应对气候变化国家方案。
5. 我国加入的国际条约中关于控制温室气体的法律规范。我国已经加入了《气候变化框架公约》、《京都议定书》,这些条约中的一些法律规范对各缔约国在温室气体的排放控制方面提出了诸多的法律要求。

(二)气候变化立法缺陷

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell

Meet face-to-face with top investment experts

Acquire a global market perspective

Discover profitable investment insights...

The WORLD MONEY SHOW

WORLD MONEY SHOW

insights... investment boutique discover

1. 缺乏专门的气候变化和控制温室气体排放的基本法律和相关配套法规。《环境保护法》在其关于“环境”的定义中涵盖了气候变化的内容，但是大气环境只是气候资源存在之处所，保护气候资源首先要保护气候环境，作为我国环境保护的基本法，《环境保护法》在“环境”的定义中并未列举“气候”的概念，这种概念上的缺失，必然导致实践中对气候变化的忽视。对一些重要的可再生能源，如风能、太阳能、地热能等尚未制定单行法，而针对这些能源制定单行法是国外强化可再生能源发展的一项行之有效的经验。

2. 现行的管理体制严重制约着我国温室气体排放控制战略的实施。我国现行的能源管理体制是分散的宏观管理，缺乏国家级、统一的、协调的和权威的能源管理，能源管理力量薄弱。目前，涉及能源管理的部门有国家发展和改革委员会、国家经贸委、国土资源部等十来个部门。值得注意的是，这种状况的形成，与我国相关法律的规定是不无关系的。如在能源管理体制方面，《电力法》第六条规定：国务院电力管理部门负责全国电力事业的监督管理。《煤炭法》第十二条规定：国务院煤炭管理部门依法负责全国煤炭行业的监督管理。《节能法》第八条则规定：国务院管理节能工作的部门主管全国的节能监督管理工作。可见，这些法律所规定的能源管理机构并不统一，这似乎表明我国能源管理体制是条块分割的模式。

3. 能源单行法律的部分规定过于原则和粗略，操作性不强。法律规定的操作性是确保法律得到充分执行的必要前提条件，而缺乏操作性的法律规定往往使得法律沦为“宣言”或“空中楼阁”，从而不能对人的行为产生实际的影响。我国能源单行法律中的部分法律规定过于原则和粗略，缺乏操作性。如《节约能源法》第三十四条规定：国家鼓励引进境外先进的节能技术和设备。但该法未明确规定应该采取哪些具体的“鼓励”措施。总之，我国气候变化立法中类似的原则性规定不在少数。虽然客观来说，上述规定的执行将有利于减少我国温室气体的排放，但“操作性不强”的弊病又往往使得这类法律规定有流于形式之嫌。

三、国外应对气候变化的经验及启示

(一) 气候变化框架公约的经验及启示

2007年闭幕于悉尼的亚太经合组织第十五次领导人非正式会议上，气候变化问题成为最突出的议题。国家主席胡锦涛在会上提出坚持合作应对、坚持可持续发展、坚持《联合国气候变化框架公约》主导地位、坚持科技创新四项主张，并提议建立“亚太森林恢复与可持续管理网络”。《框架公约》是由联合国主持制定的关于保护地球气候系统的多边公约。所针对的是由直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化，目标是将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上，这一水平应当在足以水生态能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续进行的时间范围内实现。因此，气候立法要以我国参与国际气候变化活动的中长期战略为基础。国际社会应对气候变化的行动对各国也将带来巨大的代价和挑战。尽管我国近期不可能承担绝对减排义务，但要未雨绸缪，在长期的国际谈判实践中，形成中长期应对战略。以减缓碳排放为核心的应对气候变化战略与我国节约能源、优化能源结构的国家能源政策和节约资源，走内涵发展的新型工业化道路的可持续发展战略相一致。

(二) 各国气候变化立法的经验及启示

1. 运用经济手段应对气候变化。2007年11月，英国正式公布了《气候变化法案》。英国各个部委都有负责气候变化的工作小组，各部门相互配合、全社会积极参与。1可以借鉴英国气候税的理念，运用经济手段应对气候变化。2001年生效的英国气候税，又叫气候变化税（CCL）。2按照不同能源种类征收税款。针对所有能源的供给，将增加企业8%到15%的能源开销。可重复利用的能源和有效的能源供给不在这个征收税之中，已经征税过的燃油在除气候改变税的情况下不得再征收其他的税收。这其中可操作的是建立面向“企业的减排基金”。而中国在这方面做得不够完善，比如财政支持力度不大，能源税尚未做到“专款专用”。

2. 制定能源利用新战略。美国2005年《能源政策法》共分18篇，其中第16篇就是“气候变化”篇，集中地反映了美国应对气候变化政策的主要内容。美国政府采取了一系列促进可再生能源利用的综合措施，包括研究气候变化新技术，促进产业部门采取减排行动等。我国的气候变化相关立法也可以考虑可再生能源方面加入应对气候变化的规定，制定可再生能源利用的新战略，促进能源工业可持续发展。中国一贯坚持走可持续发展路线，资源的开发利用应与全球气候变化的国家对策和我国经济社会可持续发展的目标相协调。面对灾害性天气或者说突发的事件，要尽快积极开展应急措施的立法调研，制定相关整治措施，主动应对气候变化。

四、我国推动气候立法的原则与阶段措施

(一) 气候立法的原则

在可持续发展框架下应对气候变化，要将可持续发展作为气候立法的重要指导方针和战略目标，根据国家可持续发展战略，积极应对气候变化问题。遵循《气候公约》规定的“共同但有区别的责任”原则，坚持减缓与适应并重的原则，将应对气候变化的法律规定与其他相关政策有机结合。3促进全民参与和广泛国际合作，增强企业的社会责任感和公众的全球环境意识。

(二) 立法阶段与措施

气候立法，既包括制定《气候税》等相关法律，即对温室气体排放等直接酿成气候灾害的根源环节进行约束，也包括制定《气候变化法案》，对政府应对气候变化的公共职能进行规范。

1. 气候立法的阶段。气候立法尽管还不能大规模铺开，但有关部门将气候立法提上立法日程，并分阶段循序渐进还是有了可能性。具体来说，在前段时间贯彻落实《中国应对气候变化国家方案》及其行动计划基础上，国内的气候立法可以遵国内外立法例分几个阶段推进：

第一阶段，构筑气候变化法律标准评测体系。气象立法首先要为易受气候变化影响的行业或部门量身定做科学的气象灾害防御标准、监测预警标准和气候影响评估标准，通过制定《气候可行性论证管理办法》、《气候变化监测评价办法》等法律法规，提升对灾害天气或极端天气气候的监测、预测、预报和预警水平。

第二阶段，推进《气象灾害防御条例》立法，抓紧建立政府诸部门和社会各事业单元之间联动防御气候灾害机制。这一阶段的气象立法要以联动应对气候灾害的防御和应对机制为契机，在社会上推广“取之于民，用之于民”的气候税理念、城市交通拥堵费理念，以及减排基金理念等运用经济手段防治气候灾害的理念教育，最好能形成纲要性的防御气候灾害指导文件。

第三阶段，制定出台《气象税征收条例》、《企业减排基金征收条例》等以经济手段为中心的气候法，创新气象立法模式，综合运用行政与司法两种手段。具体可借鉴英国的二级立法模式，在此基础上以民生为基点区别立法对待，力求法合而不同，像气象税的税率在某些超标情况下可以采用累进税制等。

2. 按照温室气体的排放控制要求，充实我国的气候变化立法的内容。没有具体明确的制度，只有笼统规定的法律是很难得到实施的。一个科学、合理、高效和统一的能源管理体制对于协调和整合各部门和各领域的温室气体排放控制行动具有极其重要的作用。我国的气候变化立法的实施，也离不开具体的制度安排。结合温室气体的排放控制的要求，强化和完善我国的能源管理体制。能源管理体制的建设带有一定程度的根本性，建议通过能源立法确立国家能源部或者类似的综合性国家能源管理机构的法律地位。

3. 完善应对气候变化的机构设置。在国家气候变化对策协调小组办公室的基础上适时成立高级别的专司温室气体排放控制的国家机构。如澳大利亚设立跨部门的国家温室气体办公室（AGO）。结合温室气体的排放控制要求，强化和完善我国能源管理体制。如英国成立了天然气和电力市场办公室，作为独立的管治机构促进竞争和执法，负责天然气配给网络和电力传输的执照下发，对违反者进行调查和处罚，实行价格控制。中国2007年成立国家应对气候变化领导小组，由国务院总理担任组长，负责制定国家应对气候变化的重大战略、方针和对策，协调解决应对气候变化工作中的重大问题。2008年在机构改革中，进一步加强了对应对气候变化工作的领导，专门负责全国应对气候变化工作的组织协调。为提高应对气候变化决策的科学性，成立了气候变化专家委员会，在支持政府决策、促进国际合

作和开展民间活动方面做了大量工作。我国应采取高级别的集中统一的宏观能源管理模式，建议通过能源立法确立国家能源部或者类似的综合性国家能源管理机构的法律地位。

4. 加大对我国的气候变化立法和气候变化问题的宣传力度。美国著名法学家卡多佐曾深有体会地说道：“法律作为一种行为指南，如果不为人知而且也无法为人所知，那么就会成为一纸空话。”这在很大程度上表明，“法律广为人知、深为人知”是法律得到有效执行的不可或缺的条件。4我国的气候变化立法的执行也应当遵循这一基本定律。因此，我们应充分利用广播、电视、互联网、报刊等宣传工具，进一步加大对我国的气候变化立法和气候变化问题的宣传力度，加深全民对气候变化问题的认识，提高全社会的“环境意识”和“节能意识”。

结语

当前，无论气候变化领域谈判的走势如何，也无论对未来世界政治、经济格局发生什么样的影响，我国都应将国内应对气候变化的战略纳入国家各级中长期发展规划和能源规划之中，推动气候变化立法，既有利于促进我国可持续战略的实施，又为应对未来国际政治经济格局的各种变动打好自身的基础和完善能力建设，将应对全球气候变化的国家对策与我国经济和社会可持续发展的目标以及国家外交战略相协调；促进能源、环境等领域先进技术的研发和国际技术的转移，促进能源效率的提高和能源结构的优化；促进我国抵御冰雪、旱、涝、沙、等自然灾害的基础设施建设、能力建设和生态环境建设，提高我国对气候变化负面影响的适应和应对能力。

注释：

1 吕文斌 英国能源利用、气候变化及提高能效的政策及启示. 国家发展改革委员会环资司. 节能与环保 2007 (10) .

2 潘家华 英国低碳发展的激励措施及其借鉴 [J] 科学新闻 2006 (24) .

3 孙佑海 提高环境立法质量对策研究 [J] 环境保护 2004 (8)

4 [美]博登海默 法理学——法律哲学与法律方法 [M] 邓正来译 北京：中国政法大学出版社 1999.

参考文献：

【1】高广生 《中国应对气候变化国家方案减缓内容简介》 国家气候变化对策协调小组办公室中国能源第29卷第8期 2007 (8) .

【2】杨魁孚等 人口、资源、环境可持续发展 [M] 杭州：浙江人比出版社 2001 (9)

【3】孙佑海 提高环境立法质量对策研究[J] 环境保护 2004 (8)

【4】吕文斌 英国能源利用 气候变化及提高能效的政策及启示国家发展改革委员会环资司节能与环保 2007 (10)

【5】[美]博登海默 法理学——法律哲学与法律方法 [M] 邓正来译 北京：中国政法大学出版社 1999

【6】燎望 冰雪之灾的气候背景异常 热点观察 2008年第5期

【7】潘家华 英国低碳发展的激励措施及其借鉴 [J] 科学新闻 2006 (24)

(作者单位：昆明理工大学法学院)

【评论】 【推荐】

评一评

正在读取...



笔名：



评论：

发表评论

重写评论

[评论将在5分钟内被审核，请耐心等待]

【注】 发表评论必需遵守以下条例：

- 尊重网上道德，遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事法律责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款

Copyright ©2007-2008 时代金融



EliteArticle System Version 3.00 Beta2

当前风格：经典风格

云南省昆明市正义路69号金融大厦