

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2014.02.014

## ■ 法学研究

# 我国温室气体排放总量控制法律机制探析<sup>①</sup>

李兴锋

(中国政法大学 民商经济法学院,北京 100088)

**摘要:**总量控制是减缓气候变暖、减排温室气体的一项重要制度。通过分析温室气体排放控制路径选择,论述了温室气体排放总量控制法律机制的概念、特征和内容。结合我国国情,分析了我国温室气体排放总量控制法律机制的体系与内容构建,提出了建立以政府温室气体总量管理为主导,具体排放源减排温室气体为主体,公众广泛参与及国际密切合作的法律机制目标,为保障温室气体排放总量控制的实现提供法制化的基础。

**关键词:**温室气体排放;总量控制;法律机制

中图分类号:D922.6 文献标志码:A 文章编号:1672-7835(2014)02-0082-06

## Research on the Legal Mechanism of Total Quantity Control of Greenhouse Gas Emissions in China

LI Xing-feng

(School of Civil, Commercial and Economic Laws, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

**Abstract:** Total quantity control is an important system to slow down global warming and mitigate greenhouse gas emissions. Though analyzing the routing selection of controlling greenhouse gas emissions, this paper discusses the concept, characteristics and content of the legal mechanism of total quantity control of greenhouse gas emissions. According to the current situations of China, this paper analyzes the system and content construction of the total quantity control of greenhouse gas emissions' legal mechanism in China, and proposes to establish a new legal mechanism, which takes the government's total quantity management of greenhouse gas as the leading role, the specific emission sources of greenhouse gas' emission mitigation as the main body, and the public participation and close international cooperation as the goal. This mechanism can provide the basis for the realization of legalization in the total quantity control of greenhouse gas emissions in China.

**Key words:** greenhouse gas emission; total quantity control; legal mechanism

人类对全球的气候变化及其趋势已基本达成社会共识,即“地球气候正在变暖”<sup>①</sup>。工业化时代以来,人类活动导致全球温室气体排放量急剧增加,明显改变了地球大气中温室气体的浓度是目前全球气

① 收稿日期:2013-05-27

基金项目:国家发展与改革委员会项目(1214001)

作者简介:李兴锋(1980-),男,山东枣庄人,博士生,主要从事环境法学与国际环境法研究。

① 《联合国气候变化框架公约》序言。

候变暖的主要原因<sup>①</sup>。我国人口众多,气候条件复杂,生态环境脆弱,易受全球气候变暖的不利影响。目前,我国是全球温室气体排放大国,面临着巨大的国际和国内减排压力,而我国目前经济发展需求强烈,若以现有的能源、产业、经济结构及经济发展方式、能效水平实施应对气候变暖及减排温室气体行动,又将对我国的可持续发展构成重大挑战。因此,采取何种途径有效控制温室气体排放量是我国当前应对气候变暖的重要课题。

## 一 温室气体排放控制路径选择

基于污染物排放控制经验,我国过去形成了以浓度控制为中心的环境管理体系。在污染物排放控制中,浓度控制是指“以控制污染源排放口排出污染物的浓度为核心的环境管理的方法体系”<sup>[1]</sup>,其通过设定污染物排放标准,直接管制具体污染源的达标排放。一直以来,浓度控制体系是我国促进环境保护技术进步的基本动力,是政府监管和评价环境保护法律履行的基本准则,其对防治污染、保护环境起到了重要作用。

然而,浓度控制在污染物排放控制实践中暴漏出的重大缺陷使其无法满足新时期控制温室气体排放量的需要。首先,浓度控制本身存在设计缺陷。浓度控制忽略了区域排放源的数量及其持续排放时间,也忽略了环境容量的限制,这导致达标排放与环境质量之间存在规制空白区域,无法实现对温室气体排放量的控制目标。其次,浓度控制的灵活性不足。浓度控制机械地限定具体物质的最高允许排放浓度,漠视了不同企业、行业的具体情况,忽略了排放者在排放时间、空间及减排方式、能力上的差异。这使得排放者无法根据自己的具体情况合理使用资金和技术安排减排,既无法充分调动排放者减排的积极性,也无形中增加了排放者的减排成本。第三,对浓度控制的监管困难。浓度控制的监管对象是数量庞大的各具体排放源,环境监管机关无法持续性监管排放源是否超过最高允许排放浓度。浓度控制也为排放源逃避监管(如稀释排放)提供了空间,不能促进企业的连续性达标排放。而监管机关为保证监管数据的真实性力图持续性监测排放者的第一现场,这又导致了监管机关与排放者的心理对立,甚至还会导致监管的权力寻租。另外,由于浓度排放标准的专业性,也使得公众无法参与对排放者的监督。

为了弥补浓度控制的不足,我国从20世纪80年代开始推行总量控制制度,《大气污染防治法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》等多部法律相继规定了总量控制制度。但相对于我国环境保护需求,我国有关总量控制的法律规范供给仍严重不足,我国一直没有出台有关总量控制的具体实施性法律规范,这制约了总量控制在温室气体减排上的作用发挥。而且《环境保护法》作为环境保护的基础性法律,尚没有将总量控制制度纳入,影响了总量控制法律制度的权威性。目前,我国正在积极推进应对气候变化立法,总量控制作为减缓气候变暖、减排温室气体重要制度,亟待完善对温室气体排放总量控制的法律机制。

## 二 温室气体排放总量控制法律机制解析

### (一) 温室气体排放总量控制法律机制的概念

总量控制是相对于浓度控制而言的,是在污染源密集区域因仅规定具体污染源的排放浓度无法保证区域环境质量的情况下而产生的一种新型环境管理体系。目前,总量控制尚无通行的定义,因其涉及环境容量、环境质量目标、区域范围、时间跨度、排放量等要素,故一般认为总量控制是指对一定区域内的特殊物质在特定时间范围内的排放总量予以限制的一种环境目标实现手段。

温室气体排放总量控制是总量控制在应对气候变暖中的应用,是指为了实现一定区域的环境质量目标对该区域特定时间范围的温室气体排放总量予以限制的环境管理手段。其中,温室气体特指国际

<sup>①</sup> 联合国政府间气候变化专门委员会:《第四次评估报告:气候变化2007(综合报告)》。

上应对气候变化的公约及一系列议定书所规定的6种物质,包括二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化碳和六氟化硫<sup>①</sup>。温室气体排放总量控制中的“排放”主要是指人为源导致的温室气体排放,即人类在生活和生产过程中使“温室气体和/或其前体在一个特定地区和时期内向大气的释放”<sup>②</sup>。这里的排放有广义和狭义之分,广义的排放是指净排放,等于人为源排放减碳汇、库后的净值,而本文中的排放是从狭义上讲的,仅指人为源导致的温室气体向空气的释放行为。

机制(mechanism)原指机器的构造和工作原理,“在自然科学中引申为事物或自然现象的作用原理、作用及其功能”<sup>[2]9</sup>,现已被广泛应用于社会科学,指称“带规律性的模式”<sup>[3]40</sup>。机制包括2个方面,一是事物各组成部分及其相互关系,二是事物各组成部分的协调运行方式,机制是联系事物各组成部分并协调其运行的方式、方法及原理的总称。法律机制是社会机制的一种,是指“由法律调整主体、调整对象、调整行为(包括调整方法和调整过程)结合起来的整个系统的内部结构、内在联系和运作方式的统一,主要指法律对其调整对象实施影响、实现其调整功能的运作原理和运作方式”<sup>[4]36</sup>。就温室气体排放总量控制法律机制而言,是指相关主体为实现一定区域环境质量目标在规制人类温室气体排放行为、调整人类温室气体排放总量控制各相关社会关系过程中而形成的一系列制度性方式、方法的总称,包括静态的法律规范、机构设置及其动态的运行2大部分。温室气体排放总量控制法律机制是对人类温室气体排放总量控制的法制化,其通过规范人类温室气体排放总量控制运行实现减缓气候变暖的法治化目标。

## (二) 温室气体排放总量控制法律机制的特征

温室气体排放总量控制法律机制是应对气候变化的制度核心,是气候变暖减缓性立法的基础,也是全球环境管理的重要组成部分。与其他法律机制相比,温室气体排放总量控制法律机制具有下列特征:

第一,整体性强。温室气体排放总量控制法律机制以环境容量为前提,以气候质量为目标,改变了传统浓度控制忽视排放源数量与区域环境质量关系的弊端,力求实现气候整体环境的改善。另外,温室气体排放总量问题是经济问题、政治问题、科技问题与国际问题综合作用的结果,温室气体排放总量控制需要利用技术、市场、行政等方面的机制,温室气体排放总量控制法律机制通过对各机制的法制化,通过规范各机制的运行形成以温室气体排放总量控制为核心的制度群。

第二,灵活性高。温室气体排放总量控制法律机制规制的对象为排放源单位整体,而不是具体排放源。在排放源单位内部,温室气体排放总量控制法律机制允许排放源单位在不超限定的排放总量前提下根据各自具体情况选择减排方案,并通过设定各项激励措施调动排放源单位减排的积极性。温室气体排放总量控制法律机制既可以降低社会温室气体减排的总成本,还可以促进排放源单位加强自我温室气体排放管理。

## (三) 温室气体排放总量控制法律机制的内容

温室气体排放总量控制法律机制运行的基本思路是相关主体先明确特定区域的气候质量目标,计算出满足气候质量目标的温室气体允许排放总量,然后综合分析区域内各温室气体排放源,确定各温室气体排放源的分担率与排放量,最后采用多种途径促进各温室气体排放源的排放量符合法律规范要求。根据美国国家管理研究协会(the national regulatory research institute)在2008年11月发布的报告,温室气体排放总量控制法律机制的运行分为三步,先要确定温室气体排放总量,然后将排放总量转换成排放配额,最后允许配额在买、卖方之间以一定价格自由流转<sup>[5]4</sup>。由此可见,温室气体排放总量控制法律机制主要有4个基本要素,即总量、配额、执行与监管。从总体上讲,温室气体排放总量控制法律机制的内容主要包括2个方面:

① 《联合国气候变化框架公约》京都议定书》附件A。

② 《联合国气候变化框架公约》第1条。

第一,温室气体排放总量控制的规制机制。温室气体排放总量控制的规制机制主要是指国家运用行政手段对温室气体排放额度的管理,其包括国家温室气体排放总量的确定及其在区域间的分配、具体排放源温室气体排放量的获取。就国家与区域温室气体排放量而言,其涉及温室气体排放总量控制模式的选择、总量控制目标的设定、规制对象的确定、总量控制区域范围的划分等内容。就具体排放源温室气体排放量而言,其涉及温室气体排放配额的设定、分配方式的选择及对具体排放源的管理等内容。

第二,温室气体排放总量控制的实现机制。实现机制是温室气体排放总量控制法律机制的核心,主要是指具体排放源实施温室气体减排的一系列制度性方式、方法的总称。温室气体排放总量控制尊重具体排放源减排温室气体的自主权,即只要具体排放源温室气体排放量不超出持有的排放配额,其可以自主选择减排温室气体的方式,自主决定温室气体排放配额的使用。国家为了提高具体排放源减排温室气体的积极性,通过确定温室气体排放配额的准物权性质、制造配额的市场稀缺、建立配额的交易市场等经济手段激励具体排放源超量减排温室气体。同时,国家为了保障温室气体排放总量控制目标的实现,对具体排放源建立起严格的核查机制及责任机制,并鼓励公众参与。

### 三 我国温室气体排放总量控制法律机制的构建

#### (一)我国温室气体排放总量控制的法律体系构建

完善的总量控制法律体系是温室气体减排的重要保障,我国亟待构建以温室气体排放总量控制为核心的法律体系。根据我国的法律形成传统及制度现状,我国目前宜采用自上而下的构建路径,系统化完善我国温室气体排放总量控制法律体系。

第一,完善温室气体排放总量控制的基本法律。相对于温室气体排放总量控制法律制度而言,需完善的基本法律主要包括《环境保护法》和应对气候变化立法。一方面,《环境保护法》是我国环境保护的基础性法律,也是总量控制法律权威的根本来源。修订的《环境保护法》应将总量控制作为一项基本环境保护制度,以此明确总量控制在环境保护中的法律地位。另一方面,温室气体排放总量控制是总量控制在应对气候变化中的具体运用,是减缓气候变暖的关键性制度。目前,我国正在酝酿制定应对气候变化的专门立法,将来的应对气候变化立法对总量控制制度的明确有助于其在温室气体减排上的作用发挥。

第二,制定温室气体排放总量控制的专项立法。目前,在减排温室气体上,我国仅有国家发展和改革委员会2012年发布的《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》。由于温室气体排放总量控制的内容繁杂,现有立法及将来制定的应对气候变化立法都远不能对温室气体排放总量控制进行详细规定,还需制定温室气体排放总量控制的专门性法律规范。这里的专项立法属应对气候变化立法的具体实施性规范,应以国务院作为立法主体,制定《温室气体排放总量控制条例》,以此保障专项立法的全面性与权威性。

第三,完善温室气体排放总量控制的相关立法。温室气体排放总量控制是一个系统工程,需要相关法律部门和法律制度的通力合作。温室气体排放总量控制的相关立法主要包括3个层次:一是在应对气候变化立法内部与温室气体排放总量控制相关制度的完善。温室气体排放总量控制制度是应对气候变化减缓性立法的核心,完善的温室气体排放总量控制制度需要明确的温室气体排放总量环境标准、规范的温室气体排放行政许可、严格的环境行政监管、灵活的财政税收政策、普遍的公众参与等制度的协同,这也是未来应对气候变化立法应予以构建的制度;二是应对气候变化立法外部与温室气体排放总量控制制度相关立法的完善<sup>[6]</sup>。我国应以总量控制温室气体排放为契机,促进经济发展方式的转变、能源结构的调整、低碳技术的推广、环境容量资源与碳汇的保护,加强绿色经济、能源、植被保护及物权等方面的立法;三是与温室气体排放总量控制制度相关的国际温室气体减排合作方面立法的完善。国际范围内的温室气体减排项目合作、资金合作、技术合作与温室气体排放国际交易是促进我国温室气体总

量控制的有力手段,我国仅对清洁发展机制制定了部门规章<sup>①</sup>,对国际合作其他方面的立法还处于空白,这还有待于未来的立法完善。

## (二)我国温室气体排放总量控制的法律内容构建

我国温室气体排放总量控制的法律内容构建是温室气体排放总量控制专项立法的主要内部,总体上包括实体和程序2个部分,具体包括温室气体排放总量的确定与分解、温室气体排放配额管理、温室气体排放配额流转及公众参与等内容,建立以政府温室气体总量管理为主导,温室气体具体排放源减排为主体,公众广泛参与及国际密切合作的法律机制。

### 第一,明确温室气体排放总量控制的模式

温室气体排放总量控制的模式主要有2种,即目标总量控制和容量总量控制。目标总量控制模式要求根据特定机关命令设定减排目标实行温室气体排放总量控制,而容量总量控制模式则要求根据环境容量来设定温室气体排放总量控制目标,后者是一种理论最优化的温室气体减排模式。国际上虽已对容量总量控制模式下的温室气体减排达成科学共识,但限于各种条件限制,目前仍通行采用目标总量控制以逐步实现容量总量控制目标。我国温室气体排放量大,短时期内很难采用容量总量控制模式,对温室气体排放总量控制目标的设置可“依据先松后紧的原则,采取适时微调原则”<sup>[7]</sup>解决。因此,我国目前应在特定机关主导下先采用目标总量控制模式减排温室气体,通过该模式的实施以期将来能逐步过渡到温室气体容量总量控制的减排模式。

### 第二,温室气体排放总量的确定与分解

温室气体排放总量的确定与分解是温室气体排放总量控制法律机制的基础,包括设定总量和形成排放配额<sup>[8]30-31</sup>。实际上,确定与分解是相对而言的,在国际上承担强制减排义务国家的温室气体排放总量是由国际法律确定的,是国际法对全球温室气体排放总量的分解<sup>[9]</sup>。根据目前国际法,我国暂时还不承担温室气体强制减排义务,但根据我国在2009年哥本哈根气候大会期间的承诺,我国宣布承担“到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%”<sup>②</sup>的自愿性减排承诺。据此,我国《“十二五”控制温室气体排放工作方案》确定了到2015年全国单位国内生产总值二氧化碳排放比2010年下降17%的减排目标,该减排目标即是对我国温室气体排放总量的确定。为实现该减排目标,我国需要将温室气体排放总量在区域间进行分解,但从区域的角度而言,这种分解也是对其温室气体排放总量的确定。为具体实现温室气体减排目标,区域还要将其温室气体排放量分解到具体温室气体排放源。相应地,对温室气体具体排放源而言,这种分解又是对其温室气体排放量的确定。

具体排放源是温室气体排放总量控制的主要规制对象。国家一般采用行政命令方式在区域间进行温室气体排放量的分解,区域相关机关再分配温室气体排放量则主要采用行政命令和公开拍卖两种方式。我国在具体排放源温室气体排放量的分解上应采用循序渐进原则,在过渡期综合采用行政分配和公开拍卖,在未来期逐步过渡到完全以公开拍卖为主要的温室气体分配方式。温室气体具体排放源为获得排放配额,应由其向特定机构通过市场公开竞拍获取,以此建立以市场为基础的温室气体排放总量控制法律机制。

### 第三,温室气体排放总量控制的激励机制

具体排放源是温室气体排放总量控制的最终落实主体,其主要包括温室气体生产排放源、生活排放源和境外输入3个方面,其中温室气体生产排放源是核心主体,温室气体排放总量控制的激励机制主要是围绕其进行制度设计。温室气体排放配额是具体排放源所被允许排放温室气体的最大量<sup>[10]3</sup>,温室气体排放

① 2005年10月12日国家发改委、科技部、外交部、财政部共同对2004年6月30日生效的《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》进行修订,发布了《清洁发展机制项目运行管理办法》。

② 《〈联合国气候变化框架公约〉哥本哈根协议》附表1。

总量控制制度在减排上赋予具体排放源完全自主性,由其决定采取何种方式控制其排放不超过配额。

激励机制是引导和促进具体排放源实施温室气体减排的一系列方式方法的总和,其主要目的是促进具体排放源的达标排放甚至超量减排。我国未来温室气体排放总量控制专项立法的激励措施可包括两个方面,一是市场性激励措施,二是非市场性激励措施。市场性激励措施是在确认环境容量资源化的前提下,根据温室气体排放配额的供求,建立我国温室气体排放配额市场,促进具体排放源减排。具体排放源在限定的排放量下自主选择减排措施,其不足的排放配额可以通过市场购买,而超量减排产生的配额可以自由转让,从而形成市场激励下的温室气体减排动力。非市场性激励措施主要是指国家运用财政、税费、信贷、保险等经济手段促进具体排放源减排,这些非市场性激励措施是温室气体减排的配套措施,也是未来我国温室气体排放总量控制专项立法的重要内容。

#### 第四,温室气体排放管理

因温室气体排放总量控制涉及经济发展、能源供给、环境保护等多领域,根据国家气候变化对策协调小组的分工,国家发展和改革委员会牵头负责有关应对气候变化对策的总体协调工作,是温室气体减排的主要负责人,外交部、国家气象局、环保部等其他部门处于参与的角色。理顺温室气体排放管理体制是温室气体排放总量控制的重要保证,温室气体排放总量控制专项立法除明确国家发展和改革委员会负责总体协调外,还需加强环保部门在温室气体排放总量分解、减排监管、市场交易等方面的作用。

温室气体排放管理主要是对温室气体排放配额的管理。具体排放源以许可证的形式获取温室气体排放配额,国家应建立排放配额的信息系统以加强管理。温室气体排放配额信息系统可通过具体排放源的主动披露、报告和行政机构调查建立,其主要包括温室气体排放源档案系统、温室气体排放年度调整系统和温室气体排放配额跟踪系统等。

#### 第五,温室气体排放总量控制的保障机制

保障机制是温室气体排放总量控制的重要保证。我国未来温室气体排放总量控制专项立法应从以下方面构建保障机制:首先,提高我国应对气候变暖、减排温室气体的科研水平,加强技术保障,加强统计、核查专业技术人才队伍建设,保证温室气体排放总量控制统计数据全面、监测数据准确。其次,完善温室气体排放总量控制的评价机制,严格地方政府温室气体减排的行政责任机制,实施多种责任手段,完善超量排放温室气体的责任制度。第三,建立温室气体排放信息公开制度,完善公众参与的各项程序,鼓励公众参与温室气体排放总量控制并保障其权利实现。

#### 参考文献:

- [1] 宋国君. 论中国污染物排放总量控制和浓度控制[J]. 环境保护,2000(6):11-13.
- [2] 杨宗科. 法律机制论——法哲学与法社会学研究[M]. 西安:西北大学出版社,2000.
- [3] 郑杭生. 社会学概论新修[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998.
- [4] 蔡守秋. 环境法调整对象研究[C]//周珂. 环境法学研究. 北京:中国人民大学出版社,2008.
- [5] Andrew Keeler. State Commission Electricity Regulation Under a Federal Greenhouse Gas Cap – and – Trade Policy[EB/OL]. [2013-04-07]National Regulatory Research Institute, Ohio State University, Nov. 2008. <http://nrri.org/pubs/electricity/08-01.pdf>.
- [6] 唐双娥. 我国污染型环境犯罪因果关系证明方法之综合运用[J]. 法学论坛,2012(5):43-49.
- [7] 丁丁. 关于温室气体排放总量控制的探讨[J]. 宏观经济管理,2013(4):48-49.
- [8] Scott D. Deatherage. Carbon Trading Law and Practice[M]. Oxford University Press,2011.
- [9] 贺卫,蒋丽琴. 发展中国家温室气体减排态势分析[J]. 学习与实践,2012(11):55-63.
- [10] Earl W. Phillips, Jr. et al. Cap and Trade:Law and Economics[M]. LexisNexis,2010.