

加拿大《气候变化责任法案》及其对我国的启示

冷罗生, 时芸芸

(北京师范大学法学院, 北京 100875)

摘要:2010年5月,加拿大众议院通过了《气候变化责任法案》。该法案充分考虑了气候变化的时间性和持续性,明确了减排目标,强化了政府的职责,强调了公众参与。不过,该法案也存在用语模糊,内容简单、欠缺操作性,配套措施不具体等不足。尽管该法案最终未获参议院通过,但仍值得我国立法时学习与借鉴。我国在立法时应明确立法目的和基本原则,创设碳排放权交易机制、融资和新技术机制,明确区分不同的违法类型及相应的惩罚措施,发挥其应有的威慑与惩戒效果。

关键词:《联合国气候变化框架公约》;加拿大《气候变化责任法案》;温室气体排放量;碳排放权交易

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2012)02-0030-08

近年来,虽然国际气候变化谈判进展缓慢,但这并没有减缓许多国家应对气候变化的信心。加拿大继英国、菲律宾、韩国、日本等国之后,历经众议院一年多的博弈,于2010年5月5日通过了《气候变化责任法案》。尽管该法案最终未获参议院通过,但加拿大众议院顺应时代发展,竭力制定减少温室气体排放等专门性法律的决心,在一定程度上改善了该国环保友好的形象。

我国一直积极参与并推动“后京都时代”的国际气候变化谈判工作,但至今未制定一部气候变化应对法来引导和规范我国的气候变化工作。目前,我国正在积极寻求与加拿大在内的发达国家在气候变化问题上的国际合作,因此,有必要分析与研究加拿大《气候变化责任法案》,探明加拿大在气候变化方面的立法背景及其该法案未获通过的原因,正确评价该法案的优劣。这样做不仅能给我国应对气候变化立法以启迪,而且还有利于提高我国在“后京都时代”应对气候变化国际新秩序的谈判能力,还能为中加两国在气候变化问题上的国际合作寻找新的契合点。

一、加拿大《气候变化责任法案》的由来

(一)加拿大《气候变化责任法案》出台的经过

2006年10月,加拿大反对党之一的新民主党领导人林顿(Jack Layton)首次向众议院提交了一份《气候变化责任法案》,得到了自由党、魁北克集团和新民主党的支持,该法案于2008年6月在众议院获得通过。在该法案尚未提交至参议院审议时,2008年8月保守党政府领导人哈珀(Stephen Harper)以议会失去对政府的信任为由要求提前举行大选,同时解散议会,导致了该法案未经参议院审议随即流产的结果。

保守党连任后,反对党仍积极推动气候变化立法。2009年2月,新民主党国会议员海尔(Bruce Hyer)将林顿的《气候变化责任法案》作为议员私人条例草案再次向加拿大第40届国会提交,该议案经过议员们长达1年的辩论,于2010年4月14日、5月5日分别通过众议院的二读和三读,进入了参议院的审议程序。在

参议院审议该法案时,加拿大 20 个民间社会组织联名制作了《支持〈气候变化责任法案〉的公开信》,寄给所有参议院议员,并敦促参议院尽快通过该法案。同年 11 月 16 日,该法案在参议院经过 5 次辩论后,最终未获通过。

(二)加拿大《气候变化责任法案》出台的背景

加拿大《气候变化责任法案》能够两次提交国会审议,这不仅源于反对党和绿色组织的抗争,也是加拿大本国的政治、经济、环境等因素共同作用的结果。

1. 政治背景。过去,加拿大的环保友好姿态有目共睹:1987 年在蒙特利尔签订了针对氟氯碳化物排放的协议。这是早期解决臭氧层破坏问题的一个重要尝试。《京都议定书》正式生效的 2005 年,加拿大主动承办了具有历史意义的 COP11 气候会议,并曾努力推进“蒙特利尔路线图”。直到 2006 年初,保守党执政的哈珀政府漠视国际社会积极回应新的气候变化协定谈判,追随美国政府的消极抵制,放弃了前自由党政府对《京都议定书》的承诺,给国际气候变化谈判的顺利进行增添了不少阻力和障碍。

哈珀政府如此迅速的变脸,招致了国际社会的强烈不满。2009 年世界自然基金会(WWF)的报告指出,加拿大在二氧化碳排放量统计表上依然是在增长的少数国家之一。在哥本哈根气候大会期间,国际气候行动网络(CAN)颁给加拿大具有讽刺意义的“庞大化石”(Colossal Fossil)奖,认为其在削减温室气体的行动中,是工业国家中表现最差的国家之一。

对于保守党政府在应对气候变化方面的不作为行为,加拿大反对党(自由党、新民主党及绿党等)表示强烈不满。特别是林顿的《气候变化责任法案》因哈珀政府要求提前选举而被毙掉后,更加激发了反对党制定气候变化责任法的决心。在国际与国内双重政治压力下,众议院最终三读通过了海尔提交的《气候变化责任法案》。

2. 经济背景。2002 年,油砂被《油气》杂志列入世界石油储量统计以来,加拿大石油业的战略地位不断得到提升,^[1]由此带来巨大的经济利润也使油砂石油业成为加拿大能源行业的核心支柱。然而,按照国际能源署的统计,金融危机爆发后,全球由此被取消或搁浅的能源开发计划中有 85% 是加拿大的油砂项目,^[2]这给加拿大经济带来了巨大冲击。但经过全球金融危机的短暂低迷,全球油价又持续上涨,加之开采成本下降,加拿大政府立即抓住机会吸引投资,大力支持油砂石油的开发生产计划,令油砂石油业迅速发展壮大。众所周知,油砂石油的问题在于其提炼不同于传统石油,其开发过程依赖于大量的水和天然气,也就比传统石油的开采释放更多的温室气体,并严重污染了石油开发地的地表、水和空气,使石油开采地环境急剧恶化,引发当地居民与媒体的强烈抗议。

加拿大能源研究所(CERI)指出,加拿大作为《京都议定书》的签署国,必须合理解决油砂项目将对气候造成的影响问题。^[1]¹⁰加拿大政府一方面参与气候变化的国际谈判,一方面却仍千方百计地保护其石油业。在经济和气候的两难格局中,哈珀政府最终选择了经济利益。随着油砂石油开采工程的实施,加拿大的环境状况进一步恶化,反对党们感到保护环境的责任愈发重大,迫切需要制定一部专门性的法律来加以保护。

3. 环境背景。由于加拿大政府保护油砂石油业,且对温室气体排放采取宽松政策,故加拿大的温室气体排放量与日俱增。数据表明,2004 年主要工业发达国家的温室气体排放量在 1990 年的基础上减少了 3.3%。^[3]虽然加拿大于 2002 年批准了《京都议定书》,并承诺到 2012 年把温室气体的排放量在 1990 年的水平上削减 6%,但 1990 年至 2004 年,加拿大的温室气体排放总量增加了 26.6%,^[4]比美国上升比例高出 10.8 个百分点,并成为世界人均温室气体排放量最高的国家之一。根据 WWF 的统计,截至 2007 年加拿大的温室气体排放量已经超出《京都议定书》目标的 32.2%;而在加拿大环境部 2009 年提交给《联合国气候变化框架公约》缔约方大会的报告中显示,2007 年其温室气体排放量高出 2006 年的 4.0%。

2008 年加拿大阿尔伯达省发生的油砂泄露事故导致国内各方矛盾进一步加剧,包括自由党在内的许多环境保护者纷纷走上街头举行抗议活动,这无疑是加拿大讨论《气候责任法案》的又一推动力。

2009 年,WWF 发布了“八国集团气候记分卡”(G8 Climate scorecard),该记分卡显示,加拿大在以美国、英国、日本等发达国家组成的“八国集团”中温室气体减排指数排名第八、倒数第一。加拿大有增无减的温室气体排放量在国际范围内激起一阵热议,国际社会质疑声四起,加拿大政府因此也遭致了来自国际和国内双重舆论的压力。

4. 法制基础。1992 年达成的《联合国气候变化框架公约》成为了缔约国国内立法的基础。1997 年《京都议定书》依据“共同但有区别的原则”,首次制定了各发达国家的减排指标,开创了三种灵活履约机制,并原则性地规定了发达国家向发展中国家提供资金和技术援助的相关内容。继“巴厘岛路线图”和《哥本哈根协议》后,2010 年的《坎昆协议》达成,其将《哥本哈根协议》中提交的减缓目标列入参考文件,并要求发达国家进一步提高减排目标。^[5]为了实现这一减排目标,许多国家制定了专门性的法律来应对气候变化。1998 年 10 月 9 日日本国会通过了第一个专门应对全球温暖化问题的法律——《地球温暖化对策推进法》,并于 1999 年 4 月 8 日得以实施。^[6]尽管美国游离在《京都议定书》之外,但 2009 年 6 月和 9 月,美国国会两院都提出了各自的能源法案,围绕着控制和限制温室气体的排放总量、重视能源效率与节约、碳捕获和碳封存及预见和尽量减少气候变化的不利影响四个方面进行减排。^[7]英国于 2008 年就正式颁布了《气候变化法》,为实现英国的减排目标和发展低碳经济提供了法律框架,并因此成为世界上首个将温室气体减排目标写进法律的国家。^[8]

加拿大国内的环境法制基础十分坚实:1988 年颁布的《加拿大环境保护法》有效地减少了机动车船对含铅汽油的使用;1999 年《加拿大环境保护法》修正案是“一部有关预防污染、保护环境和保护人类健康”^[9]的法律,目的是实现可持续发展。2005 年,加拿大政府制定了一项耗资 100 亿加元的环保计划,为在国内外市场购买温室气体减排量提供资金,鼓励可再生能源和提高能源效率,并对高污染行业设定强制性排放上限。^[10]2006 年加拿大众议院提出《清洁空气法令》,以确定温室气体减排目标,并从 2011 年开始强制温室气体排放,争取到 2050 年将加拿大温室气体排放量在 2006 年的排放水平基础上削减 50%。^[11]

加拿大部分地方政府也采取积极措施,竭力减少温室气体排放。不列颠哥伦比亚省和魁北克省开始征收石油产品税;新斯科舍省通过立法制定了可再生能源目标;艾伯特省规定在 2008 年底工业废气的排放强度要下降 12%,马尼拖巴省则规定达到京都议定书的目标水平,不列颠哥伦比亚省建立了总量控制和交易系统,安大略省将逐步淘汰燃煤电厂。

(三) 加拿大《气候变化责任法案》未获通过的主要原因

1. 政治决定走到了科学研究的前面。加拿大前自由党政府在减排方面持比较积极的立场,在签订《京都议定书》时对达到减排目标的可行性缺乏科学认识。其实《京都议定书》的目标在加拿大很难达到,在《京都议定书》送达加拿大议会审议时,议员们对达成目标的困难已经有了较清醒的认识,但当时迫于舆论和公众的压力,议会还是通过了《京都议定书》。《京都议定书》通过后,前自由党政府担心减排会影响加拿大经济的发展,并没有投入充足的资金和采取相应的配套措施认真履行减排承诺。^[12]

2. 哈珀政府效仿美国的做法。2001 年 3 月,美国小布什政府以“落实《京都议定书》规定的减排目标对美国经济带来负面影响”“气候变化的科学不确定性”以及“中国、印度等温室气体排放大国未承诺量化减排对其他国家而言不公平”为由,断然宣布退出《京都议定书》。加拿大保守党执政后积极追随美国的减排政策,放弃前自由党政府对《京都议定书》的承诺。哈珀总理在 2010 年 2 月奥巴马短暂访问加拿大前曾向媒体暗示,造成加拿大政府无法制定积极的减排政策的主要原因就是小布什政府对待减排的消极态度。

3. 受选票的牵制。加拿大执政党——保守党发迹于加拿大西部省份,这些省份的经济以能源资源开采见长。在开发油砂等能源时,会产生大量的排放。如果对排放进行严厉的限制,必定会影响西部省份的经济发展。因此,保守党政府在制定减排政策时,势必受到西部省份选票的牵制。^[12]

4. 行业的阻扰。加拿大化石燃料行业不遗余力地游说政界,竭力阻挠政府制定气候变化应对方面的相关政策。

5. 领导的决心。解决气候变化问题需要政府领导人拿出勇气与魄力,冒一连串的风险,比如经济上的、社会上的风险等。^[13]另外,加拿大政府制定长远目标的实际意义有限,毕竟每一届政府的执政时间有限,到期能否达成目标,与目标制定者本身的切身利益关系不大。

二、加拿大《气候变化责任法案》的主要内容及其评价

(一)加拿大《气候变化责任法案》主要内容

加拿大《气候变化责任法案》虽然只有 13 个条文,但其立法宗旨十分突出,内容也较为明确。该法主要包括三个方面的内容:一是加拿大中长期目标计划的确定;二是环境部长、总督、国家环境与经济圆桌会议等政府部门的职责;三是相关的罪行与罚则。需要说明的是:该法案对如何贯彻执行减排目标未设专条加以明确规定,这就决定了该法案仅是原则性、宣誓性立法,政治意义大于实际意义。

1. 中长期目标计划。该法案承诺“到 2050 年达到低于 1990 年 80% 的水平”,这是加拿大的长期目标,并以“2020 年达到低于 1990 年 25% 的水平”作为具有优先效力的中期目标。同时法案允许总督或任何州、地区、市制定更加严格的温室气体减排目标计划或实施配套措施减排。

该法案的第 6 部分具体规定了加拿大联邦政府确定中期目标计划的方法。即法案生效后 6 个月内,环境部长会同国会两院自 2015 年起,每隔 5 年要制定一份加拿大的温室气体减排临时目标,并明确要求制定目标要依据科学、经济和技术条件(包括来自政府间委员会的最新气候变化的报道和其他国家政府通过的最严格的温室气体排放指标),以保证与《京都议定书》的承诺相一致。

总体来看,如何制定并履行加拿大的中期临时目标几乎贯穿于该法案始终,在其专门机构职责的规定上更有明显体现。

2. 专门机构职责。加拿大《气候变化责任法案》中将专门机构界定为环境部长、总督和国家环境与经济圆桌会议。不过这些专门机构的职责规定分散,且交叉较多。首先,环境部长的主要职责是审查上述临时目标计划,并可按职权予以修改;声明为达到目标需采取的措施及相应的预期减少排放量;所有与目标计划相关的建议、文件等必须及时以适当的方式发布,在加拿大宪报刊登公告,列明这些文件将如何公布及民众如何得到文件副本。其次,总督在加拿大作为君主的代表,需确保加拿大在国际气候谈判和其他相关谈判中的地位以及加拿大的政策与本国的目标计划相符;并在规定的期限内制定、修改或废止相关气候变化法规、规章以实现政府减排承诺,在加拿大宪报予以公布,允许任何人向部长提交意见。最后,国家环境与经济圆桌会议以及环境专员的主要工作则是分别对目标计划和计划的执行进程进行专业分析,提供建议或发布报告。

从上述规定不难发现,专门部门的职责规定多围绕于行政程序,真正对各部门产生强制性约束力的条款几乎不存在;对于中期目标的制定程序冗长,而真正执行上仅有环境部长的一项声明,没有更多措施进行配套。因此,这部法案的可行性尚有欠缺。

3. 罪责与刑罚。在罪与刑方面,该法案用了 6 个条文加以规定。首先规定了个人犯罪,该法案规定违反法令者应通过公诉程序或简易程序进行审判,并根据法律规定处以罚金或监禁;再犯者罚金数额可以是法规规定数额的两倍,继续犯罪超过一天者,其每日的罪行应独立定罪。另外,如果一个人被定罪而且法庭认为货币利益应归责于此人,法庭可以要求该罪犯支付相当于法庭估计的货币利益额外的罚金,该额外罚金可能会超过原来规定罚金的最高数额——这一“另处罚款”(additional fine)的规定能在更大程度上约束为经济利益而超量排放者。其次规定了公司犯罪,法案第 12 条第 5 款规定,公司中任何高管、董事、代理人或者受托管理人指示、授权、同意、默许或参与犯罪,则其也属犯罪一方并应对其所犯罪行为负责,而不论该公司是否受到检控或定罪。如被指控的雇员、代理人或受托管理人的犯罪行为成立,则不论该雇员、代理人或受托管理人是否被指控,就可对其定罪量刑。

虽然法案设定了罪责与刑罚方面的条款,但遗憾的是该条款规定略显简陋,其不仅未明确对个人犯罪与公司犯罪加以区分,在量刑上也存在太多的自由裁量。

4. 减排措施。该法案在总督的职责中对减排措施略有规定。一是化整为零,各个击破。总督除了要规定整个国家可能释放到环境中的温室气体含量,还需分别限制各州的温室气体可排放量,要求每个州通过申请,根据加拿大临时温室气体减排目标而做出排放承诺。二是限制各行业排放量。总督要制定不同的业绩标准,来限制不同行业的温室气体排放量;同时该规定需符合相关设备、技术、燃料、手段或工序的使用和生产,以科学使用为前提,以限制温室气体排放。三是排放许可及排放交易。总督制定的规章需尊重温室气体排放的许可或批准以及在温室气体减排、清除、许可、信贷或其他单位的交易;对于监测、检查、调查、报告、执行、惩罚或其他事项该规章也必须遵守,不得随意更改。四是刑事处罚。总督在规章中要指定一个人或一类人违反一个或一类条款的行为为犯罪,通过公诉程序或简易程序定罪量刑。

该法案未设单独章节详细规定减排措施,在总督职责中所列的减排措施也不全面,要实现真正的减排还需进一步的制度设计。

(二)对加拿大《气候变化责任法案》的评价

与其他发达国家一样,该法案作为加拿大应对气候变化而起草的专门性法律,最终虽未获参议院通过,但其为加拿大日后的减排立法奠定了良好的基础。而且,该法案的提出和两度通过,本身就表明了加拿大众议院积极应对气候变化的决心和信心,同时也以实际行动向加拿大国民及国际社会发出了友好的绿色信号。

1. 特点。(1)充分考虑了气候变化的时间性和持续性。从其确立的中期减排目标可以看出,加拿大致力于建立一个长效的、可持续的气候变化应对计划。从2015年起,每5年制定一次中期计划,同时每年部长还须配合制定当年的温室气体排放水平,保证其制定的计划和指标能够切合实际。(2)有明确的减排目标。减排目标是该法案的重中之重。部长、国家环境与经济圆桌会议、专员等职责几乎都是围绕这一工作展开的。加拿大从实际出发,将减排目标分为长期目标和中期目标,通过各个不同的部门来共同完成这一国家的减排目标。在国家减排目标的基础上,依据各州的申请,酌情分配温室气体的排放量指标,最终确定各州的减排目标。从专门机构的工作程序到最后各州申请确定各自的减排目标,法案的绝大部分条款都在对如何确定中期目标进行规定,将确定减排目标置于法案的核心地位。(3)强化政府的职责。该法案明确规定了政府相关部门的职责,从减排目标,相关法规的制定、发布、修订,到犯罪处罚都是由政府机关合作完成,详细规定了部长、专员和国家环境与经济发展圆桌会议的职责和工作流程,并有明确的时限要求。这些规定强化了政府部门在应对气候变化问题上的责任。(4)强调公众参与。保证公众参与是加拿大环境立法的传统特点,从《加拿大环境保护法》开始,加拿大就非常注重公众在环境治理方面的知情权与建议权,这一点在《气候变化责任法案》中也有深刻的体现。如“规章”中的部分条款就赋予了国民参与气候变化决策的渠道,极大程度地保证信息公开和公众参与。

2. 缺陷。上述特点多集中于法案的原则上,体现了该法案整体上的进步意义,但在内容与结构上,该法案仍然存在着较多的混乱性与不彻底性。(1)用语模糊笼统。该法案在措辞上延续了《联合国气候变化框架公约》的一些用语。如其在目的的阐述上,与《公约》的目标如出一辙,将“防止受到危险的人为干扰”作为考虑的依据,但对何为“危险”,该法案并没有给出明确的确定方法和指标;同时该法仍以“1990年的水平”作为基准,却没有在法案或其他文件中给出该水平的具体量化结果。这些涉及到减排核心问题的用语比较模糊,为其将来逃避责任留下了较大的法律空间。(2)内容简单,欠缺操作性。加拿大《气候变化责任法案》共13条,并未分章节,内容较为简单,多是原则性的阐述,实际约束意义有待加强。结构上,法案并没有像美国或英国的专门立法一样进行章节上的划分,仅是法条的罗列。该责任法案结构略显混乱,各部门的职责和权限在不同条款的规定中相互穿插阐述,有重复规定的情形;法案缺乏对各主要部门统一的编排和梳理,不便于实际操作;“罪行及罚则”的规定模糊,未明确区分个人犯罪和公司犯罪的界限,其规范力度和可操作性大大

削弱,不利于贯彻落实。(3)配套措施不具体。该法的立法目的在于稳定温室气体含量及减少排放量,并在法案开始就对减排目标作了相对具体的规定,然而在该目标后续的实施中,该法案却缺少明确的减排措施以配合促进该目标的达成。该法案仅有5条提到了诸如排放交易制度的相关措施,且这5条涵盖在总督某一权限的描述下,用语简单概括,寥寥数语就完成了—个庞大减排措施的规定,某种程度上显示了加拿大政府纯属应付的减排态度。(4)欠缺约束政府的机制。该法案通篇规定了政府部门的职责和权限,强调解决气候变化问题是政府责任,但法案中并没有对政府设立相关的约束机制。另外,环境部长、总督及国家环境与经济圆桌会议等政府部门若不能积极履行相应职责将会面临何种处罚及补救措施,法案并未规定。(5)未考虑发动和利用社会力量(如非营利组织)。虽然该法案强化了政府责任,但这种“全政府”式的应对方式未充分利用加拿大发达的民间力量(如非营利组织)在环境保护方面强大的行动力与感染力,以促进该法的普及与落实,从侧面来看其实也增加了政府负担。另外在《京都议定书》中确立的清洁生产机制和对发展中国家的资金、项目援助计划也未在该法案中予以体现。

三、加拿大《气候变化责任法案》对我国立法的启示

在应对气候变化的立法过程中,我们既要考虑本国的国情,还要本着务实态度,继续推动国际合作与交流,学习发达国家先进的立法经验。纵观加拿大《气候变化责任法案》,值得我国学习和借鉴的内容如下:

(一)明确立法目的与基本原则

加拿大《气候变化责任法案》在制定过程中对环境和经济的关系有所顾及,但协调不够。法案中并未考虑本国未来经济的发展方向,也未创设保护环境和经济发展的监管措施,这些内容的缺失主要是加拿大政府在环境与经济间的摇摆不定所造成的。因此,我国在立法时一定要明确其立法目的和基本原则。

1. 立法目的。首先,政府必须坚定通过法律最大程度地适应和减缓气候变化的决心,不可因不利于某些高耗能产业的发展而摇摆不定,影响法律的实施,而导致法律一文不值;其次,坚持环境适当优先的理念。由于我国目前经济结构不合理、能源利用效率低下,既要解决气候变化问题,同时又要保证目前的经济增长速度几乎是不可能完成的任务,而我国正积极进行产业结构转型升级,努力向低碳经济转变,因此我国气候变化立法应抓住这一时机,以减缓温室气体排放使其不致危害人类的生存为立法目的,不给高污染、高耗能产业留下一根救命稻草。这样做也并不意味着要一味地牺牲经济保环境,而是要使法律符合国家当前的经济形势,将经济发展、改善民生、技术创新与保护环境有机结合,促进经济转型,实现碳排放的科学稳步下降,从而为我国经济的可持续发展和巩固我国经济在全球的地位服务。^[14]

2. 基本原则。我国的气候变化立法应努力契合《京都议定书》及其他国际法律公约,并在立法的基本原则上有所体现。其中最重要的是“共同但有区别”的原则,这是我国在国际谈判中始终应坚持的原则。我国作为发展中国家,尽管碳排放已高居世界首位,但我国的经济实力仍有待加强。尤其在我国政府宣布了相应的减排目标后,我们更应正确认识自身能力和当前的工作重心。虽然在应对气候变化时需要牺牲一定的经济利益,但我们应当在力所能及的范围内采用适当的手段,承担区别于发达国家的减排责任。

(二)确立减排目标的原则

减排目标的确定是加拿大法案的核心,因为其结果关系着法律的严肃性及各项减排措施的实施力度,因此,我国立法时也应当重视减排目标的确定。

1. 减排目标宜以原则性为主。2009年哥本哈根会议召开之前,国务院明确提出了“2020年单位GDP碳排放指标同比2005年降低40%-45%”,这一指标已经超出《京都议定书》对发展中国家的要求,这是我国对于解决气候变化问题的态度和决心,显示了中国作为负责任大国的姿态以及为人类应对气候变化所做的重大贡献。但从法律角度而言,我国目前不承担国际法意义上的强制减排责任,因此,我国的温室气体减排

目标应以原则性和引导性规定为主,主要通过激励性政策鼓励企业和个人自愿减排。^[15]

2. 确定减排目标时应注重科学性。环境的发展变化有其自身的客观规律,立法时必须尊重这一规律,否则会适得其反。科学性在减排目标确定中的另一含义即为合理性。缓解气候变化既是环境问题更是经济问题,更多的时候我们是以对经济方式的限制和转变来实现环境的改善。尤其对于发展中国家而言,制定减排目标必须考虑现实国情和经济可承受度,权衡利弊,寻求环境和经济的最佳契合点。因此,在减排目标的确定上必须经过多个相关部门及研究机构的共同研究后确认一个科学的数值,最后由特定部门统一公布。

3. 减排目标应有一定的灵活性。环境随着时间和社会的发展不断变化着,且气候问题是关乎全球的国际性问题,国际法律、贸易等机制的变化也有可能影响本国减排目标的实现。因此,在确定我国的减排目标时应注意灵活机制的运用,根据时局进行调整,用事实指导行动。当然,减排目标的灵活性就决定了所采取的减排措施必须能够根据目标的调整而做出相应的改变。

(三) 落实专门机构的职责

1. 政府的责任。由于政府掌握着国家绝大多数的信息及经济资源,也掌控着国家经济的发展方向,在缓解气候变化问题上有着不可替代的执行力。因此在制定法律时可以像加拿大《气候变化责任法案》那样强调政府的作用,明确各部门的职责,详细规定每项工作的内容和时间期限。同时需注重不同部门间的合作与沟通,实现各部门的信息共享,以便部门间各司其责、协调运作。同时,还应落实相应的权力监管机制,通过群众监督、司法监督、内部监督等形式保证政府合理使用权力,切实履行其职责。

2. 民间组织的作用。在加拿大的立法过程中不难发现,国内的绿色组织发挥了积极作用。而我国的非营利组织相对西方国家而言尚不发达,在目前的情况下调动和利用民间组织并不现实。但是,民间组织的发展是必然趋势,因此,可以考虑先由官办组织带动和号召,并可协助政府进行环境治理,促进该法的落实。同时,通过民间组织可以进行有效地宣传和教育,加强群众的环保意识和法律意识。

(四) 建立减排制度

目前,许多国家都规定了不同的减排措施,结合加拿大《气候变化责任法案》的相关内容,我国可作如下制度安排:

1. 碳排放权交易机制。碳排放权交易机制是排放权交易机制中的特殊类型,以市场导向的模式来实现降低污染的目的。一般而言,市场导向模式是以市场机制中的供需平衡原则,来达成最有效的资源使用状态。尽管我国作为发展中国家至 2012 年不承担碳减排的义务,但应未雨绸缪。除了在国际谈判中要争取主动之外,还应从法律和政策方面积极应对。现阶段应参考、借鉴国外先进的碳排放权交易机制,从法律和政策的角度深入研究中国“碳排放权交易”机制的设立目的、碳减排目标、交易的对象、交易的配额、机制运行时间、交易所的设置等问题,为我国日后顺利进入“全球碳排放权交易市场”做好充分的法律政策准备。^[16]

2. 融资和新技术机制。我国应抓住机遇,在制定专门法律时体现国际合作的积极态度。将接受国际援助资金和技术纳入法律调控范围内,为将来的合作项目奠定基础,并体现在国际合作中中方的诚意,积极吸引资金和先进技术。另一方面,我们不可能完全倚仗于发达国家,根本出路仍在于自身资金建设和技术创新。因此,在立法中可以规定气候变化基金建设和鼓励技术创新的条款,促进我国自有力量解决气候变化问题。

3. 公众参与制度。美国著名法学家卡多佐说:“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。”^[17]这就表明国家所做出的任何规定、决策都只有广为人知,才能被有效执行。因此是无论是制定的法律还是根据法律所确立的目标、手段都应当进行广泛的宣传,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”,保证法律执行有着良好的群众基础。除此之外,法律制度本身还应该给予公众进行建议的空间,加强公众在环境问题上的责任意识和参与程度,使法律本身更加切合实际,切合民意。

(五)确定罪责与刑罚

尽管加拿大确定总督负责罪行和刑罚则的模式并不适用于我国,但我国在立法中应当有处罚的规定。

1. 违法类型。明确违法和犯罪的界限,对于不同程度的违法行为处以不同的处罚。对于情节严重应当追究刑事责任的,刑法中应有体现,其处罚也应在刑法中予以规定。对于一般违法行为,应在专门性法律中加以规定,包括行为、数量、时间连续性等方面,并区分个人违法和公司违法,处以不同级别的惩罚。

2. 处罚方式。明确经济罚和人身罚的适用性及行为主体,并尽量实现处罚与违法行为相适应。经济罚可包括罚款、没收违法财物、收取滞纳金等方式,人身罚则主要是行政拘留。同时还要提供相对人的救济路径,包括行政复议和诉讼,保证相对人的合法权益。只有在法律中明确区分不同的违法类型及相应的惩罚措施,才能在实施过程中发挥其应有的威慑与惩戒效果。

参考文献:

- [1]高杰,李文.加拿大油砂资源开发现状及前景[J].中外资源,2006(4).
- [2]希拉里·布雷豪斯.加拿大:油砂之痛何时休[N].中国能源报,2010-10-8(8).
- [3]李静云.走向气候文明:后京都时代气候保护国际法律新秩序的构建[M].北京:中国环境科学出版社,2010:137.
- [4]联合国环境规划署.全球环境展望年鉴2007[M].北京:中国环境科学出版社,2007:479.
- [5]郑爽.气候变化坎昆会议结果及分析[J].中国能源,2011(2):32.
- [6]冷罗生.日本温室气体排放权交易制度及其启示[J].法学杂志,2011(1):65.
- [7]兰花.简析2009年美国气候变化法案——兼论对中国的挑战和借鉴[J].武大国际法评论,2010(2):337.
- [8]王慧.英国《气候变化法》述评[J].世界环境,2010(2):63.
- [9]汪劲.环境法治的中国路径:反思与探索[M].北京:中国环境科学出版社,2011:324.
- [10]世界银行.国际贸易与气候变化——经济、法律和制度分析[M].廖玫,等译.北京:高等教育出版社,2010:102.
- [11]刘莉,崔志强,许琛.加拿大温室气体减排策略及启示[J].环境保护,2007(12):93.
- [12]杜华斌.气候变化专家陈镜明谈加拿大减排政策[N].科技日报,2009-04-16(3).
- [13]大卫·铃木.气候变化:加拿大不应回避的问题[N].李慧,译.中国能源报,2010-07-12(10).
- [14]高翔.主要发达国家能源与应对气候变化立法动向及其启示[J].中国能源,2010(7):32.
- [15]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):65.
- [16]冷罗生.构建中国碳排放权交易机制的法律思考[J].中国地质大学学报:社会科学版,2010(2):20.
- [17]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,1999:326.

Climate Change Accountability Act of Canada and Its Implications for China

LENG Luosheng, SHI Yunyun

(Law School, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Climate Change Accountability Act gives full consideration to the characteristics of climate change in terms of continuity and sustainability. It has specific emission target, enhances the responsibility of the government and puts highlight on public participation. However, the Act has its drawbacks, such as ambiguity of its wording, its oversimplified contents obstructing its operability and its lack of supporting measures. The Act, though eventually vetoed in the Senate still offers us something to learn. When making laws in the field of climate change, China should set explicit legislative goals and fundamental principles. CO₂ emission trading mechanism and financing and technology innovation system shall be established; categories of illegal conducts and the responding punishments shall be identified for sound effects of deterrence and penalty.

Key words: UNFCCC; the Climate Change Accountability Act; carbon emissions; public participation

(责任编辑:董兴佩)