

气候变化与中国法制对策

林 灿 铃*

“气候变化”这一辞语，于今天可谓妇孺皆知。而就气候变化之涵义及其影响并相关立法则多数人知之甚少。所以，为加深对气候变化问题和气候变化立法认识，提高人们的“环境意识”和“节能意识”，以稳定与我们的生存休戚相关的气候，拙文拟就此专题特别是中国的相关法制对策进行探讨以饗诸君。

一、气候变化影响状况

气候是一定时期内的气象情况，其系统是指大气圈、水圈、生物圈和地圈的整体及其相互作用。气候变化则指除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外，由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而导致的气候异常。政府间气候变化专门委员会（IPCC）第三次评估报告指出，近50年的全球气候变暖主要是由人类活动大量排放的二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体的增温效应造成的。气候变化的不利影响指气候变化所造成的自然环境或生物区系的变化，这些变化对自然和管理下的生态系统的组成、复原力或生产力、或对社会经济系统的运作、或对人类的健康和福利产生重大的有害影响。¹⁾

气候变化是21世纪全球面临的最严重挑战之一，由其造成的自然灾害今后数年内可能会导致全球范围的能源短缺以及经济和政治动荡。

在全球气候变化的大背景下，中国的气候也发生了明显变化。近100年来，中国

* 中国政法大学教授、博士生导师、国际环境法研究中心主任、广西防城港市副市长。

1) 参见《联合国气候变化框架公约》第一条“定义”。

年平均气温升高了0.5-0.8℃，高于同期全球增温平均值。从地域分布看，西北、华北和东北地区气候变暖明显；从季节分布看，冬季增温最明显。从1986年到2005年，中国连续出现了20个全国性暖冬。

气候变化给中国的农业、水资源、生态系统、海岸带、公共健康等方面的负面影响日益明显。

农业受气候影响很大，据预测，如果不采取相应措施，到2030年，中国种植业生产能力总体可能会下降5%至10%；到21世纪后半期，粮食产量可能下降37%；同时气温升高将会导致农业病虫害发生区域扩大，危害时间延长，作物受害程度加重，从而增加农药和除草剂的施用量，此外气候变化还会加剧农业水资源的不稳定和供需矛盾等。总之，气候变化将严重影响粮食安全。

中国沿海海平面平均每年上升2.5毫米，50年上升了12.5厘米，上海每年上升幅度更高达3.5毫米，50年上升16厘米，远高于全国平均值，预计到2100年，华南海平面上升达60至74厘米。海平面上升不仅会加大沿海低地的淹没面积，加重河口地带咸水入侵，还会对滨海地区生态系统造成破坏，进而对沿海渔业带来不利影响。因面临洪水、海水入侵、土地侵蚀和强风暴的威胁，届时长三角、珠三角、黄河三角洲的城市将有可能变成我国生存风险最高的地区。

毋庸置疑，气候变化所带来的不利影响已经并将继续严峻，无论是政治、经济还是社会的发展，所面临的环境压力与危害已经十分明确。根据亚洲银行统计：2003年非典（Sars）可能给中国造成510亿元损失。但2008年的雪灾，据不完全统计其直接损失却高达1111亿元。在这样的背景下，中国充分重视并加强了对气候变化的应对措施，尤其在相关的政策制定和立法方面取得了重大的进展。

二、中国应对气候变化的法制对策

气候变化是人类共同面临的威胁，世界各国必须真诚合作，人类应该共同应对这个挑战。针对气候变化所产生的不利影响等环境问题，中国把“环境保护”作为一项基本国策，将“科学发展观”作为执政理念，以加快构建资源节约型、环境友好型的和

谐社会, 2)在原有的基础上进一步强化了一系列应对气候变化的立法和政策措施。

(一) 相关环境立法

中国于1992年6月11日签署了《联合国气候变化框架公约》,并于公约生效(1994年3月21日)前的1993年1月5日交存批准书,于1998年5月29日签署《〈联合国气候变化框架公约〉京都议定书》(1997年12月10日通过,2005年2月16日生效),并于2002年8月30日向联合国秘书长交存了《〈联合国气候变化框架公约〉京都议定书》的核准书。在2007年12月3日~15日于印度尼西亚巴厘岛举行的180多个国家和地区的环境部门负责人及有关代表参加的联合国气候变化大会所制定的为2012年之后《京都议定书》第一承诺期到期后的如何降低温室气体排放等国际气候管理体制的谈判作出规划并确定了谈判主要议题、时间表、框架、方向等具有人类应对气候变化历史中的一座新的里程碑意义的“巴厘岛路线图”这一举世瞩目的艰辛工作中,中国亦本着负责任的态度,与其他发展中国家一道,承诺担当应对气候变化的相应责任,为保护全球气候作出了贡献。

中国根据《联合国气候变化框架公约》及其京都议定书的规定,结合中国经济社会发展规划和可持续发展战略,成立了国家应对气候变化领导小组,制定并修订了一系列相关法律法规,主要有:《中华人民共和国环境保护法》(1989年12月26日制定并执行)、《中华人民共和国水污染防治法》(1984年5月11日制定、1996年修订执行)、《中华人民共和国森林法》(1985年1月1日施行,1998年修订)、《中华人民共和国水土保持法》(1991年6月29日制定并执行)、《中华人民共和国土地管理法》(1999年1月1日起施行,2004年修订)、《中华人民共和国海洋环境保护法》(1982年制定,1999年12月25日修订,2000年4月1日执行)、《中华人民共和国防沙治沙法》(2002年1月1日施行)、《中华人民共和国水法》(2002年10月1日施行)、《中华人民共和国清洁生产促进法》(2003年1月1日施行)、《中华人民共和国草原法》(2003年3月1日施行)、《中华人民共和国环境影响评价法》

2) 《中华人民共和国节约能源法》第四条:节约资源是我国的基本国策。国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略。

(2003年9月1日施行)、《中华人民共和国可再生能源法》(2006年1月1日起施行)和《中华人民共和国节约能源法》(2008年4月1日施行)等。这些都充分显示了中国在保护气候领域积极参与国际环境合作,促进世界可持续发展的积极态度。

在此,需要加以特别强调的是2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议修订的《中华人民共和国节约能源法》,该法于2008年4月1日起实施。这部法律具有划时代的伟大意义!它不仅明确了政府、企业和用户在可再生能源开发利用中的责任和义务,提出了包括总量目标制度、发电并网制度、价格管理制度、费用分摊制度、专项资金制度、税收优惠制度等一系列政策和措施。而且明确规定:规定国务院和县级以上地方各级人民政府应当将节能工作纳入国民经济和社会发展规划、年度计划,并组织编制和实施节能中长期专项规划、年度节能计划。实行国务院和县级以上地方各级人民政府每年向本级人民代表大会或者其常务委员会报告节能工作(第五条)。国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度,将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。省、自治区、直辖市人民政府每年向国务院报告节能目标责任的履行情况(第六条)。这使“节能减排、降低能耗”落到了实处,为保护气候系统做出了切实的保障。

(二) 政策及机构设置

为切实贯彻科学发展观、确保应对气候变化立法的有效实施,中国政府早在1994年就制定和发布了可持续发展战略——《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,并于1996年首次将可持续发展作为经济社会发展的重要指导方针和战略目标,2003年中国政府又制定了《中国21世纪初可持续发展行动纲要》,并于同年10月召开的中国共产党十六届三中全会提出了科学发展观,将其基本内涵概括为“坚持以人为本,全面、协调、可持续的发展以促进经济社会和人的全面发展。”

2007年10月中国共产党第十七次全国代表大会的《中国共产党章程(修正案)》中将科学发展观写入党章,确定:科学发展观是中国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。……坚持全面协调可持续发展,坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设资源

节约型、环境友好型社会，……使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。³⁾国家“十一五规划”也强调提出：落实节约资源和保护环境基本国策，建设低投入、高产出，低消耗、少排放，能循环、可持续的国民经济体系和资源节约型、环境友好型社会。⁴⁾今年3月29日中国政府发布的《国务院2008年工作要点》再次强调：加大节能减排和环境保护力度。

于此同时，中国还进一步完善了相关体制和机构建设，组建了国家气候变化协调机构。1990年，中国政府设立了国家气候变化协调小组（1998年更名为国家气候变化对策协调小组），指导参加有关国际谈判，制定和协调应对气候变化的政策措施；2007年6月成立以国务院总理温家宝为组长的国家应对气候变化及节能减排工作领导小组，作为国家应对气候变化和节能减排工作的议事协调机构，在研究、制定和协调有关气候变化的政策等领域开展多方面的工作，为中央政府各部门和地方政府应对气候变化问题提供指导。此外，作为涉及气候变化问题的管理机构，科技部、水利部、农业部、教育部、外交部、国土资源部、环保部、国家气象局、国家林业局、国家海洋局等国家部委都设置了相应机构以处理与气候变化有关的问题。在此，也需要加以特别指出的是在今天的政府机构改革中，于3月27日将国家环境保护总局升格为环境保护部，充分体现了中国对环境保护的高度重视，进一步坚定了全面贯彻落实科学发展观的决心。

此外，为切实履行中国对《联合国气候变化框架公约》的承诺，从2001年开始，国家气候变化对策协调小组组织了《中华人民共和国气候变化初始国家信息通报》的编写工作，并于2004年底向《联合国气候变化框架公约》第十次缔约方大会正式提交了该报告。为规范和推动清洁发展机制项目在中国的有序开展，2005年10月中国政府有关部门颁布了经修订后的《清洁发展机制项目运行管理办法》，2006年8月，国务院发布了《关于加强节能工作的决定》，2007年6月4日中国政府公布了《中国应对气候变化国家方案》。这些无疑为进一步增强中国应对气候变化的能力提供了政策保障。尤其是《中国应对气候变化国家方案》，该方案确立的目标是：为应对气候变化，促进可持续发展，中国政府通过实施调整经济结构、提高能

3) 胡锦涛：《中国共产党第十七次全国代表大会报告》，2007年10月15日。

4) 见：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第六篇“建设资源节约型、环境友好型社会”。

源效率、开发利用水电和其他可再生能源、加强生态建设以及实行计划生育等方面的政策和措施，为减缓气候变化做出贡献。方案强调：把应对气候变化与实施可持续发展战略、加快建设资源节约型、环境友好型社会和创新型国家结合起来，……一方面抓减缓温室气体排放，一方面抓提高适应气候变化的能力。中国将采取一系列法律、经济、行政及技术等手段，大力节约能源，优化能源结构，改善生态环境，提高适应能力，加强科技开发和研究能力，提高公众的气候变化意识，完善气候变化管理机制，努力实现本方案提出的目标与任务。⁵⁾

三、中国应对气候变化的基本原则

气候变化是国际社会共同面临的重大挑战，尽管各国对气候变化的认识和对手段尚有不同看法，但通过合作和对话、共同应对气候变化带来的挑战是基本共识。《联合国气候变化框架公约》规定了应对气候变化的目标、原则和承诺，《〈联合国气候变化框架公约〉京都议定书》在此基础上进一步规定了发达国家2008-2012年的温室气体减排目标和各缔约方均应切实履行的各项承诺。《联合国气候变化框架公约》及其议定书设立了国际社会应对气候变化的基本法律框架。中国在切实履行公约和议定书所赋予的义务的同时积极推进在清洁发展机制、技术转让等方面的气候变化领域的国际合作，与国际社会一道共同应对气候变化带来的挑战。并强调“在可持续发展框架下应对气候变化”这一基本原则，这既是国际社会达成的重要共识，也是公约缔约方应对气候变化的基本选择。

只有将应对气候变化的立法与其他相关政策有机结合起来，才能使这些法律政策更加有效。前述业已证明，中国将应对气候变化的立法与其他相关政策有机结合，其应对气候变化的治理结构已经初具规模，形成了一套较为全面、有效的治理系统。尽管如此，但就现阶段而言，还存在着诸多有待完善之处。

首先，对气候变化所产生的不利影响认识不足。就气候变化未来情景的预测和气候变化的影响而言，缺乏更为具体细致和意见统一的研究。例如，气候变化在不

5) 参见《中国应对气候变化国家方案》(2007年6月4日)。

同地区究竟有多大影响,对不同的经济部门,如农业、能源有何影响,对东亚季风气候影响程度如何,还没有十分可靠的预测。

其次,气候变化的社会科学方面研究不足。长期以来,我国对气候变化的研究大多侧重于自然科学方面,从立法、政策、管理等角度入手的研究不够。气候变化问题是涉及多学科、多领域的复合型问题,需要从法学、经济学、社会学、政治学以及政策、管理等角度入手进行研究。

第四,公众参与欠缺。尽管关于气候变化知识的宣传和普及力度正在逐渐加大,但目前公众对于气候变化的认识仍是肤浅和匮乏的。人们对气候变化的认识大体停滞在对气温升高这一现象的感知,关于气候变化对生产、生活、经济、生态等方面的影响则知之甚少,学术界对于普及这方面的知识似乎也关注不足。一项对农民感知气候变化的调查研究显示,农民对气候变化的感知主要是通过气温变化作用于某类作物的产量而获得。人们对气候变化的不了解、不熟悉、不关心以及对气候变化感知的滞后性致使公众在参与气候变化治理时不能具备主动性,公众参与的不足使得气候变化治理结构存在缺陷。

第四,在地方政府层面,尚无针对气候变化问题的机构和组织,无法发挥地方政府的作用。

鉴此,今后必须进一步明确:一方面需要加强气候变化的科学研究并普及相关知识,另一方面需要把科学研究转化为立法、政策制定和外交谈判的支撑力量。同时,法律制定后依赖于有效的执行,怎样在立法上对各种不同的违法行为或者不履行法定义务的行为设定法律责任,这关系到气候变化立法能否在实现温室气体的排放控制要求方面发挥最佳功能与效益。因此,需要不断完善配套规定,最大限度地避免“法律义务虚置”现象。全面落实《中华人民共和国可再生能源法》,制定相关配套法规和政策,制定国家和地方可再生能源发展专项规划,明确发展目标,将可再生能源发展作为建设资源节约型和环境友好型社会的考核指标,并通过法律等途径引导和激励国内外各类经济主体参与开发利用可再生能源,促进能源的清洁发展,建立严格的节能管理制度,完善各行为主体责任,强化政策激励,明确执法主体,加大惩戒力度,健全节能法规和标准。在保护自然生态系统方面,制定和实施与适应气候变化相关的法律法规,如加快《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国野生动物保护法》的修订,起草《中华人民共和国自然保护区法》以及制定湿地

保护条例等，并在有关法律法规中增加应对气候变化的相关条款，为提高森林和其他自然生态系统适应气候变化能力提供法制保障。在城市废弃物管理方面，强化相关法律法规的实施。切实贯彻落实《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》和《城市市容和环境卫生管理条例》、《城市生活垃圾管理办法》等法律法规，使管理的重点由目前的末端管理过渡到全过程管理，即垃圾的源头削减、回收利用和最终的无害化处理。

总之，法律乃是行为规范，倘若不为人知则为一纸空文。于当今之文明社会，仅知其然而不知其所以然，则影响其执行的自觉性与力度。法之广为人知且知其所以然，当是法律得以有效执行的必要条件。