



应对气候变化立法研究系列

总主编 | 王灿发

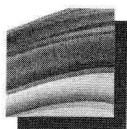
国家应对气候变化立法研究

——以立法目的多元论为视角

董岩 著



中国政法大学出版社



应对气候变化立法研究系列

总主编 | 王灿发

国家应对气候变化立法研究

——以立法目的多元论为视角

董岩 著



中国政法大学出版社

- 声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

国家应对气候变化立法研究: 以立法目的多元论为视角/董岩著. —北京:
中国政法大学出版社, 2015. 7
ISBN 978-7-5620-5991-2

I. ①国… II. ①董… III. ①气候变化—立法—研究—中国
IV. ①D922. 680. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第152813号

出 版 者 中国政法大学出版社

地 址 北京市海淀区西土城路 25 号

邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

电 话 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)

承 印 固安华明印业有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32

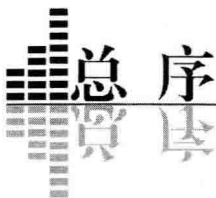
印 张 12. 375

字 数 320 千字

版 次 2015 年 9 月第 1 版

印 次 2015 年 9 月第 1 次印刷

定 价 46. 00 元



总序

自 2009 年 12 月参加了哥本哈根世界气候大会以来，本人和我们中国政法大学的环境法团队一直关注气候变化及其立法问题。2011 年 8 月~2012 年 4 月，我们在国家发改委应对气候变化司的支持下申请成功并顺利完成了英国外交与联邦事务部全球繁荣基金之中国繁荣战略项目基金项目——“启动中国气候变化立法——信息分享和国际经验借鉴”，举办了大型的应对气候变化立法国际研讨会，编写了 10 期中英文版的《应对气候变化立法通讯》，考察了英国和欧盟的气候变化立法及其实施情况。我的同事曹明德教授、林灿铃教授也先后完成了美国能源基金会资助的国内和国外及国际应对气候变化立法调研项目。2012 年 7 月，我们中国政法大学的环境法团队成功中标了中国清洁发展机制基金赠款项目——“应对气候变化立法研究”，将与国家发改委应对气候变化司和国家应对气候变化战略研究和国际合作中心一起，连续用三年的时间研究和起草中国的《应对气候变化法》。在这些项目的实施过程中，我们进行了大量的国内和国外调研，对一些专门问题进行了深入研究，取得了许

多阶段性成果。这次出版的系列专著，就是我们部分研究成果的展示。

应对气候变化立法，既涉及多学科的基础理论问题，也涉及具体的制度设计和立法模式问题；既涉及与国内相关立法的协调和融合，也涉及与气候变化国际法的接轨。这次选择出版的几本研究专著，在理论层面涉及了应对气候变化的正义问题、立法目的问题；在制度层面涉及了温室气体排放总量控制问题、二氧化碳捕获和封存的法律规制问题；在气候变化适应和能源利用方面涉及生态修复问题、石油天然气产业的法律规制问题；在国际法方面涉及国际温室气体减排责任分担问题。

陈贻健博士的《气候正义论》，从价值论、方法论和实践论的综合角度，分析了气候正义所包含的自由、平等、公平、效率、安全、秩序等多重价值，并从实体正义和程序正义两方面提出了气候正义实现的原则、途径和方法。气候正义虽然是基础理论问题，但其对分配正义、交换正义和矫正正义的分析都涉及了具体法律制度的设计与构建。

董岩博士的《国家应对气候变化立法研究——以立法目的多元论为视角》从立法目的的视角，分析了应对气候变化立法应坚持的基本原则、管理制度的选择与构建、中国应对气候变化法的立法模式和框架构建设计、内容组成，并提出了如何处理发展权与应对气候变化立法关系的思路。

李兴锋博士的《温室气体排放总量控制立法研究》，在调研、分析国际和外国温室气体排放总量控制立法的基础上，提出了我国温室气体排放总量控制立法的目标选择和应遵循的原则，立法的形式，排放总量的确定、分配、交易的管理措施与

方法、监管体制等，并对温室气体排放总量控制立法的理论基础进行了解析。

赵鑫鑫博士的《二氧化碳捕获和封存的法律规制研究》，从国外的二氧化碳捕获和封存及其法律规制的实践出发，考察了捕获和封存二氧化碳面临的技术和环境风险及其法律规制的经验和教训，提出了在我国进行相关立法的设想和建议。

吴鹏博士的《以自然应对自然——应对气候变化视野下的生态修复法律制度研究》，从适应气候变化的角度，分析了生态修复与应对气候变化的紧密相关性，提出了通过恢复或重建生态系统平衡来实现生态环境的改善并进而实现以自然因素帮助人们抵御气候变化不利影响的法律机制及其理论根据。

于文轩博士的《石油天然气法研究——以应对气候变化为背景》从能源法的角度探讨了能源开发利用与应对气候变化的关系，分析了在应对气候变化背景下石油天然气产业规制的原则、制度和措施，提出了我国石油天然气立法体系的框架和内容设计。

黄婧博士的《国际温室气体减排责任分担机制研究》，从国际环境法的角度，比较全面地探讨了国际温室气体减排责任的在各责任主体间的分担问题。在对现有相关国际法律文件进行分析的基础上，论述了国际温室气体减排责任分担所应坚持的基本原则，构划了温室气体减排责任分担的机制，包括减排责任的主体、温室气体减排的目标、排放信息的收集和核查、减排指标的分配方法等，研究设计了新型指标分配模型，并提出了将新型指标分配模型法律化的路径选择，同时还分析了新模型对中国的有利和不利影响，在此基础上提出了全球减排目标

下中国的应对策略。

田丹宇博士的《国际应对气候变化资金机制研究》，从国际气候资金机制的筹资、管理和运行的角度入手，对我国应如何利用好国际气候资金资源，构建国内气候资金机制提出了建议。

以上几项专题研究报告，可以为我国的应对气候变化立法及其制度设计提供基本的理论根据和实践调研资料。随着研究的深入，我希望我们的环境法团队将有更多和更好的研究成果产出，为我国应对气候变化立法的健全和完善做出应有的贡献，同时也期望这些研究成果能将应对气候变化立法的学术研究进一步引向深入。

这套系列专著的成功出版，应当特别感谢国家发改委应对气候变化司和中国清洁发展机制基金管理中心的大力支持，同时也对中国政法大学出版社李传敢社长和彭江先生对该系列专著出版的热情支持和积极推动表示衷心的感谢。

中国清洁发展机制基金赠款项目
应对气候变化立法研究项目负责人

王灿发

2014年1月18日



内容摘要

气候变化所具有的高度不确定性、不可逆性以及影响范围的大尺度,使之成为当前人类面临的最具挑战性的全球性问题之一。为了应对气候变化的挑战,有必要从价值理念基础到原则和制度构建,对应对气候变化立法进行系统的研究。目前有关气候变化立法的研究成果主要涉及能源效率法、可再生能源法、碳排放权交易立法、碳税等减缓气候变化的法制领域。然而,现有研究成果无力为气候变化立法的整体理论构建提供更具解释力的理论架构。应对气候变化的法理建构离不开应对气候变化立法目的的规范性逻辑和实质合理性的目的追求。有关立法目的的研究缺少法学方法论意义的理论分析框架,在立法目的的体系结构、立法目的的判别标准、立法目的与基本原则及基本制度之间的理论逻辑关联方面缺少深入细致的学理分析。由于立法目的和具体法律制度在立法体系、立法技术表达、立法实施、法律解释等方面所蕴含的逻辑关系没有得到厘清,使得现有关于立法目的的研究成果重视价值性分析,忽视对立法目的的规范性和系统性研究,甚至出现立法目的虚置的误区。

气候变化立法目的论直接影响气候变化立法的方向选择,为气候变化立法的必要性和可行性提供法理论证依据,设定法律解释的标准,规范气候变化利益相关者的行为模式,进而实现气候变化立法与气候变化政策之间的互动融合。为此,需要对应气候变化立法目的论的理论脉络、应对气候变化立法目的论的内容、应对气候变化立法目的论下的基本原则确立、应对气候变化立法目的论下的基本制度构建、气候变化立法目的论下的区域气候变化利益权衡以及中国应对气候变化立法目的的生成与展开六个方面进行全面的研究。

关于应对气候变化立法目的论的理论脉络。气候变化立法目的一元论和多元论反映了对气候变化立法目的结构层次的不同法理范式。作为国家对气候变化应对技术、措施、政策的回应和归纳提炼,气候变化立法需要全面灵活考虑特定国家、特定区域、特定行业、特定群体在不同阶段的气候风险识别和评估下所作出的动态的气候风险管理应对,需要与特定的有关气候的战略、规划、政策相协调,一元论的目的观无法回应由技术革新和管理措施更新所带来的气候变化风险管理需求。应对气候变化立法多元目的论为应对气候变化搭建了气候变化风险管理的长效机制,根据立法在实施过程中的制度绩效,持续改进地调整有关气候变化应对措施实施所形成的利益关系,平衡和协调环境政策、能源政策、气候政策的冲突,对现行有关气候变化应对领域实施的诸多法律制度工具进行绩效诊断,对其进行立改废,使之成为多种政策平衡协调的载体。融合减缓气候变化和适应气候变化,实现减缓与适应的协同增效,降低社会发展的碳依赖和减少生态稀缺性,这是气候变化立法的直接

目的或初级目的。谋求区域气候变化善治的利益平衡,实现以多中心、社会利益为本位的区域气候变化公共治理,这是体现气候变化立法本质特征的中级目的。通过对利益相关者义务的应然设定和风险责任社会化配置的机制构建,以保障应对气候变化的法益和法律权利,气候变化立法的根本目的在于保障应对气候变化的基本权益,维系生态系统和社会秩序的稳定。应对气候变化立法目的的多元性说明了气候变化立法目的具有层次性并且相互联系,构成了一个统一的目的体系。此外,立法目的的判别标准在于以法律关系主体的权利和义务为内容,并通过一定的立法价值选择来评估权利和义务分配的合目的性。换言之,应对气候变化立法目的是对气候变化法益的规范性表达。

关于应对气候变化立法目的论的内容。应对气候变化立法目的论分为两个层面:一是实证法秩序建构的立法目的论。该理论以应对气候变化的法律义务为本位,重视规则的系统性和内在合理性。二是旨在谋求多元利益平衡的立法目的论。该理论强调实现应对气候变化立法的过程性正义,凸显公共利益为本位的价值衡量,重视规则运行的外在社会功能合理性。应对气候变化立法目的的价值理念在于气候正义,目的论对于气候正义的规范性表达和价值性表达是通过气候变化法益展开的。气候变化法益不仅包括气候变化法所确认保护的权利与利益,而且还体现为气候变化法义务本位的秩序建构逻辑。为此,应对气候变化立法目的论的要义在于确立气候变化法律义务,作为气候安全法律秩序目的的规范表达,同时以气候变化法律权利作为度量气候变化法律义务的标准,进而构筑目的一原则—

制度环环相扣的气候变化法技术规范体系。适应气候变化才是气候变化法独立存在的根本。减缓和适应是相互融合的，减缓的目的是适应。气候变化法的基本范式是对人类社会和生态系统的适应性风险管理。

关于应对气候变化立法目的论下的基本原则确立。鉴于以往研究成果出现的对应对气候变化立法的基本原则理解认知误区，需要以高度抽象性、适用普遍性和特色性作为应对气候变化立法基本原则的判别标准，从而确立应对气候变化立法基本原则的体系。风险预防原则、排放者付费原则、协同合作原则和适应性管理原则构成了应对气候变化立法的基本原则体系，是应对气候变化立法目的层次在法原则技术层面的实证逻辑展开。其中，风险预防原则是原则体系中最为核心的目标方法性原则。气候变化法的风险预防原则实质上是在有关气候变化损害存在科学不确定性的情况下，为气候变化法律关系主体设定的预防损害发生的法律义务。适应性管理原则是最能体现应对气候变化法反身性特色的程序性原则。从风险不确定性的不均衡中实现适应性的动态均衡成为适应性管理运用到气候变化法律治理的关键要义。适应在这一利益调控中具有极大的包容性和灵活性，可以开放地吸纳不同气候情景模型下的管理制度和措施。排放者付费原则是公平协调应对气候变化中经济利益和环境利益冲突的损益补偿性原则。协同合作原则是风险预防原则和适应性管理原则在实施机制上的保障性原则。

关于应对气候变化立法目的论下的基本制度构建。应对气候变化立法目的和应对气候变化立法的基本原则共同构成了应对气候变化立法的目的性理念基础，应对气候变化基本法律制

度是实现目的性理念基础的具体路径。应对气候变化基本法律制度可以概括为气候变化风险预防制度、气候变化安全规制制度、气候变化法律权利保护制度和气候变化损害填补责任制度。气候变化风险的评估与风险因应的综合决策体制和机制,构成了气候变化风险预防制度的基本内容。应对气候变化信息交流制度、应对气候变化技术开发与转让制度、应对气候变化资金支持保障制度、资源可持续管理制度构成了气候变化安全规制制度的内容。气候安全权、碳排放权和生态环境权构成了作为集体性权利集合的气候变化法律权利保护制度的内容。气候变化损害赔偿责任机制、气候变化损害责任保险制度、气候变化损害补偿基金制度构成了气候变化损害填补责任制度的核心内容。

关于气候变化立法目的论下的区域气候变化利益权衡。应对气候变化实证法律规则系统在风险社会的复杂利益纠葛中,发挥利益调整的社会功能,平衡各方利益诉求,实现气候正义。而气候变化影响的区域性特征,加剧了气候变化应对的区域利益冲突,需要通过区域气候变化规划行政治理进行利益权衡,以协调利益冲突。由此,需要在地方政府公共管理中引入市场的激励机制和私人部门的管理模式,约束地方政府在城市规划和建设方面的自由裁量权,地方政府有义务向公众提供参与规划的机会,包括数据收集、方案制定、审查与评估及后期的执行与调整。应对气候变化规划行政治理将减缓气候变化与适应气候变化融合起来,根据比例原则和利益平衡原则,将应对气候变化的政策工具制度化,以实现区域气候变化利益的过程性动态平衡,从而体现价值论意义上的以公益保护为本位的应对

气候变化立法目的论。

关于多元目的论下我国应对气候变化立法的健全和完善。尽管气候变化的应对需要各国通过国际合作共同努力，但气候变化应对的技术、政治、经济、社会因素需要科技创新和制度创新来整合。虽然在气候变化国际法中已确立了共同但有区别的责任原则，但是不同国家利益及立场的差异使得对这一原则的解释各不相同，短期内达成全球温室气体减排分担协议阻力重重。这需要各国通过低碳经济社会发展转型来变压力为动力，从控制温室气体排放到适应性地管理本国不同区域不同行业的气候风险的综合系统性措施和政策制度工具的实施中，谋求新的气候经济模式的建立和发展，创造低碳技术、低碳产业、低碳金融、低碳社会的新机遇。换言之，各国的气候变化立法担负起实现本国发展低碳经济，实现国家新气候经济转型的历史重任。而各国相继出现的气候变化立法受到本国遭受气候变化影响的程度、所处的经济发展阶段、资源环境的承载能力、主要产业的发展定位、能源利用效率、能源利用结构等诸多影响因素的制约，在立法模式、立法体系、监管方式、利益协调机制方面呈现出各自的差异。不少国家采取各自的气候战略和气候政策，没有通过专门的国家层面的气候立法来应对气候变化。因此，研究气候变化立法目的需要根据本国在国际气候谈判中所面临的机遇和挑战以及自身经济社会低碳发展的模式来进行界定。柔性的气候变化立法和刚性的气候变化立法虽然在应对气候变化的重点领域和管理模式上存在差异，但均是将应对气候变化作为经济发展方式转型的机遇，将实现减排、适应与经济效益协同作为价值目标。气候风险管理成为构筑气候变化立

法目的体系的依托，意味着地方层面的立法和中央层面的立法相辅相成，地方政府在一定程度上将成为气候风险管理法律规制的主导，不同层级领域的立法目的通过气候风险管理框架得以展开。在确立气候风险管理框架结构的基础上，以原则、体制和制度为主要内容形成立法规则体系。基于对碳排放现状的分析和未来碳排放情景的预测，建立区域低碳发展的指标体系，有针对性地从交通、建筑、能源、产业等层面提出细化准则，并以量化指标作为未来政府管理绩效的参考标准。我国气候变化立法方向，应着眼于对以城镇化为依托的生态、环境、产业、能源、农林、废弃物利用等方面进行低碳管理，通过完善法律法规体系、建立管理组织架构、培育市场力量、关注利益相关者的利益，在气候风险管理法治化的过程中，实现发展低碳经济的风险最小化和效益最大化，最大限度地利用全球减缓和适应气候变化所带来的机遇。为了克服现有的路径依赖，应当制定应对气候变化基本法，内容应包括总则、应对气候变化工作体制、政府应对气候变化义务与责任、能力建设与保障、法律责任与奖励、附则等方面。明确减排的时间表，根据不同区域不同行业的未来碳排放情景分析，确立温室气体排放总量控制的“生态红线”，在局部重点区域形成倒逼机制，深化经济发展模式的变革，重点整合现有的能源法制度和环境法制度规则，完善相关领域的立法，建立应对气候变化的约束机制和市场激励机制，形成规划制定与执行的政绩考核体系与问责机制、产业结构调整的约束机制，确保有关应对气候变化的制度措施能够在气候风险管理的目标过程性控制下具有长效的规范效力。



目 录

总 序	1
-----------	---

内容摘要	5
------------	---

导 论	1
-----------	---

- 一、研究背景 / 1
- 二、研究现状 / 7
- 三、研究方法 / 17
- 四、主要创新 / 18

第一章 应对气候变化立法目的概论	21
------------------------	----

第一节 目的论的思想探源	21
--------------------	----

- 一、目的论的哲理脉络 / 21
- 二、目的论的法学追问 / 25

第二节 应对气候变化立法目的的内涵	31
-------------------------	----

- 一、气候变化应对的法律定义 / 31
- 二、气候变化立法目的的概念界定 / 36

三、应对气候变化立法目的的特征与分类	51
四、与相关概念的关系	59
第三节 气候变化立法目的的方法论探析	72
一、应对气候变化立法目的理论学说评析	75
二、应对气候变化立法目的的法益解释：义务权利的平衡	80
三、应对气候变化法律关系的主客一体化阐释	85
第四节 风险社会中气候变化立法的反身性制度结构因应	87
一、风险的社会性隐喻	88
二、因应风险的预防性制度结构	90

第二章 应对气候变化立法目的的形成和演变 94

第一节 应对气候变化立法目的的生成	94
一、应对气候变化立法目的形成的理念基础	95
二、应对气候变化立法目的生成的宪法性根基	114
三、国际气候治理进程中的法目的生成	126
第二节 典型国家应对气候变化立法目的的嬗变	153
一、2007 年之前各国应对气候变化立法目的	153
二、2007 年之后各国应对气候变化立法目的	169
三、新兴经济体国家气候变化立法目的发展的新趋势	183

第三章 应对气候变化立法目的与立法基本原则 196

第一节 应对气候变化立法基本原则的确立	197
一、应对气候变化立法基本原则的判别标准	200

二、应对气候变化立法基本原则之间的内在关联	201
第二节 气候变化立法基本原则的价值定位	205
一、公平价值：谋求包容共进	205
二、秩序价值：维系气候安全	209
三、效率价值：确保永续发展	212
第三节 风险预防原则	215
一、风险预防原则：气候变化法律义务的目的论 阐释	215
二、风险预防原则的内涵	217
三、风险预防原则中的利益平衡	218
四、风险预防原则的气候变化法应用	219
第四节 排放者付费原则	220
一、排放者付费原则的概念	220
二、排放者付费原则的利益公平调整	221
三、排放者付费原则的应用	222
第五节 协同合作原则	224
一、协同合作原则的概念	224
二、协同合作原则的利益协调与利益整合	226
第六节 适应性管理原则	228
一、适应性管理的概念和内涵	228
二、适应性管理成为气候变化法律原则的 必要性分析	230
三、适应性管理原则的气候变化法应用	235