



低碳经济法律制度研究

DITAN JINGJI FALÜ ZHIDU YANJIU

张剑波 著



中国政法大学出版社

013033360

D912.290.4
145



张剑波 著



低
碳
经
济
法
律
制
度
研
究

DI'AN JINGJI FAJI ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社



北航

C1639791

D912.290.4

145

图书在版编目(CIP)数据

低碳经济法律制度研究 / 张剑波著. -- 北京: 中国政法大学出版社,
2013.3

ISBN 978-7-5620-4692-9

I. ①低… II. ①张… III. ①气候变化-影响-经济发展-研究②经济法-
研究 IV. ①F061.3②D912.290.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第043045号

书 名 低碳经济法律制度研究

DITAN JINGJI FALÜ ZHIDU YANJIU

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)

北京100088信箱8034分箱 邮政编码100088

邮箱 academic.press@hotmail.com

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

(010)58908437(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

承 印 国安华明印刷厂

规 格 880mm×1230mm 32开本 11印张 245千字

版 本 2013年4月第1版 2013年4月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-4692-9/F·4652

定 价 39.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序

我与剑波曾是西南政法大学的同事，十多年前一个偶然的機會，我们几位老师被派到同一自考点给学员授课，他讲授英语，我讲授经济法，自那以后我俩便结下了不解之缘。剑波也自此喜欢上了经济法，不仅考上了法律硕士并以经济法为主研方向，且还考上了重庆大学经济法专业的博士。在讨论博士论文选题的时候，一是考虑到自己的外语优势，二是考虑到当今世界热议的话题——环境与气候，剑波毅然选择了低碳经济法律制度这一个主题。

气候变化危机是一个全球性问题，已经成为国际社会关注的热点。它不单是一个环境领域的问题，也是一个经济发展方式的问题，还是一个涉及人类发展前途的社会问题。然而，气候变化危机的解决取决于以下两个前提：一是国际社会的共同努力；二是各国必须摒弃传统“高碳经济”的发展模式，走一条低碳化的可持续发展道路。可以说，发展“低碳经济”已经成为世界经济发展的大趋势，是世界经济未来发展的必由之路。事实上，在世界环境日益恶化、传统化石能源供应日趋紧张、世界经济陷入严重经济危机的背景下，发展低碳经济已经成为西方国家振兴本国经济的战略决策。目前，各发达国家利用自己的技术优势，以应对“气候变化”危机为由，极力倡导发展低碳经济，并纷纷出台相关措施，将发展低碳经济作为增强本国经济活力、增加就业岗位、促进经济复苏、抢占世界未来经济发展先机的战略性选择。

我国作为一个发展中大国，经济的高速发展产生的温室气体排放问题导致了严重的生态危机，并威胁着我国经济的可持续发展，引起了社会的广泛关注。在经济发展过程中如何合理利用有限资源、保护脆弱的大气生态环境，关乎着我国“美丽中国”建设目标能否顺利实现，因此，已经成为我国一个亟待解决的问题。低碳经济理念的出现以及低

碳经济战略的确立，恰恰给上述问题的解决提供了可能。

发展低碳经济固然离不开行政的、经济的种种手段，然而，各种手段的法律确认和规范，却是法治社会的必然要求。毋庸置疑，发展低碳经济是一项长期而复杂的系统工程，需要相关法律制度的支持和保障。

由于我国有关低碳经济问题的研究主要集中在经济学、公共政策、国际政治等领域，从法学角度的研究还不丰富，系统性研究成果很少，鲜有对低碳经济法律制度体系的研究。显然，剑波将低碳经济法律制度建构作为自己的研究重心，立足于低碳经济需要法制保障这一前提，通过厘清低碳经济相关概念，分析低碳经济的理论根基，比较低碳经济的立法实践，提出低碳经济法律制度体系建构的设想，并通过对我国低碳经济法制保障现状的探析，为我国发展低碳经济的制度建设提出建议。我认为其立足点、着眼点和研究目标都是把握得较为准确的。

做学问是清苦的。剑波时任西南政法大学外语学院副院长，事务繁忙，教学任务重，又要指导研究生，当看到他常常在深夜两三点钟给我发来论文修改稿时，我就会感到有些于心不忍。暂且不论其研究的成败得失，仅这种研究的刻苦精神，也足以让我感慨——从他身上我似乎又看到了我们那一代人的影子。

剑波的研究无疑拓宽了低碳经济的研究视野，丰富了低碳经济法学研究成果。当然，由于低碳经济法律制度是一个全新的提法，涉及的面也很广，难免在照顾面的同时损失某些问题的研究深度。另外，作者通过比较分析，对低碳经济相关问题进行大胆假设，尤其对低碳经济法律制度体系的分类很新颖，但是否准确、合理、完全涵盖了低碳经济法律制度的全部，也有待进一步验证。相信在以后的进一步研究中，这些问题会得到更好的解决，也期待剑波在今后的研究中有更多更好的作品让我们分享。

胡光志

2013年3月于重庆

目 录

序	1
第一章 低碳经济的一般考察	1
1.1 低碳经济产生的实践脉络	1
1.1.1 人类活动导致全球气候变暖	1
1.1.2 全球气候变暖催生相关国际公约	4
1.1.3 国际公约推进“低碳经济”诞生	6
1.2 低碳经济的内涵界定	8
1.2.1 低碳经济的含义	8
1.2.2 相关概念的比较	13
1.2.3 相关理念的界分	28
1.3 低碳经济的理论依据	40
1.3.1 人类发展路径理论	40
1.3.2 公共产品理论	49
1.3.3 外部性理论	55
1.3.4 国家干预理论	59
第二章 低碳经济法律制度体系的基本构成	69
2.1 低碳经济法律制度体系构成的解析	69
2.1.1 厘清低碳经济法律制度体系构成的意义	70
2.1.2 低碳经济法律制度体系构成中的归类方法	72

2.2 节能减排法律制度	77
2.2.1 节能减排的基本内涵	77
2.2.2 国际上节能减排的立法实践	79
2.3 传统能源替代法律制度	87
2.3.1 传统能源替代的基本内涵	87
2.3.2 国际上传统能源替代的立法实践	95
2.4 碳排放控制法律制度	100
2.4.1 碳排放控制的基本内涵	100
2.4.2 国外碳排放控制的立法实践	106
第三章 西方国家低碳经济法律制度建设及其启示	123
3.1 低碳经济的国际法依据分析	123
3.1.1 《联合国气候变化框架公约》系列文件	123
3.1.2 《京都议定书》的低碳化评析	126
3.2 英国低碳经济立法状况考察	131
3.2.1 低碳战略催生低碳立法	131
3.2.2 战略立法促进低碳经济	135
3.2.3 系列立法护航低碳发展	139
3.3 澳大利亚低碳经济立法状况考察	145
3.3.1 低碳政策创造立法条件	145
3.3.2 发布低碳经济系列立法	153
3.4 美国低碳经济立法状况考察	163
3.4.1 制定低碳经济基本法	163
3.4.2 出台系列低碳经济法律（议案）	167
3.5 日本低碳经济立法状况考察	191
3.5.1 “低碳社会”国家战略推动低碳经济立法	191
3.5.2 修法满足“低碳社会”建设需要	196
3.6 国外低碳经济法律制度建设的几点经验	202

3.6.1 以低碳经济国家战略的确立为先导·····	202
3.6.2 以低碳经济基本立法为统领·····	204
3.6.3 以新法的制定与旧法的修订为路径·····	206
第四章 构建我国低碳经济法律制度的必要性和可行性 ···	208
4.1 构建我国低碳经济法律制度的必要性·····	208
4.1.1 落实发展低碳经济国际义务的需要·····	209
4.1.2 低碳经济的需要国家干预及其法律保障·····	212
4.1.3 低碳经济国家干预行为需要法律规制·····	215
4.2 构建我国低碳经济法律制度的可行性·····	227
4.2.1 低碳经济的运行已经具备一定的法律基础·····	228
4.2.2 低碳经济法律制度已经有了国际立法先例·····	230
4.2.3 我国已初步具备低碳经济专门立法的条件·····	232
第五章 我国低碳经济法律制度建设情况及存在的不足 ···	237
5.1 我国低碳经济及其立法状况·····	237
5.1.1 我国低碳经济发展状况·····	237
5.1.2 我国低碳经济立法状况·····	253
5.2 我国低碳经济法律制度的不足·····	263
5.2.1 缺乏专门的低碳经济基本立法·····	264
5.2.2 低碳经济法律体系尚不健全·····	267
5.2.3 低碳经济配套立法存在瑕疵·····	271
第六章 建立和完善我国低碳经济法律制度的几点思考 ···	276
6.1 完善我国低碳经济法律制度的基本思路·····	276
6.1.1 理性选择我国低碳经济制度保障路径·····	277
6.1.2 合理设计我国的低碳经济法律制度体系·····	284
6.1.3 完善低碳经济立法的执行与监督制度·····	288
6.2 我国低碳经济立法体系建构设想·····	292
6.2.1 酝酿制定低碳经济基本立法·····	292

6.2.2 梳理并修订现行低碳经济立法	296
6.2.3 制定低碳经济专门领域立法	299
6.3 我国低碳经济法律制度建设中应当注意的具体问题	309
6.3.1 如何在立法中维护国家利益问题	309
6.3.2 如何处理好法律之间的协调性问题	312
6.3.3 如何解决法律的适用性差的问题	314
6.3.4 结语	316
参考文献	319
致 谢	340

第一章 低碳经济的一般考察

低碳经济是人类文明发展到一定时期的产物，是人类应对全球气候变暖的重要举措。低碳经济因全球气候变暖趋势的加剧而孕育，在国际公约的推动下而诞生，自其诞生之日起便被赋予了神圣的使命，即通过发展低碳经济，使人类社会走上经济发展与地球大气环境保护相协调的发展之路，引导全世界迈向可持续发展的未来。探寻发展低碳经济的客观路径，合理界定低碳经济的科学内涵，厘清低碳经济相关概念及理念，发掘低碳经济的理论基础，无疑对低碳经济的研究有重要意义。

1.1 低碳经济产生的实践脉络

低碳经济的产生并非偶然。人类社会发展到今天，人们在感叹人类文明所创造的辉煌奇迹的同时，也对人类社会发展出现的种种问题感到遗憾。随着工业革命、信息革命的巨大成功，一些困扰人类社会的问题也接踵而至。低碳经济正是人们为解决这些问题而采取的重要举措之一。具体而言，低碳经济的产生基于以下实践脉络：

1.1.1 人类活动导致全球气候变暖

低碳经济概念的提出源于人类对全球气候变化的客观认识。早在 1898 年，瑞典科学家斯万·阿伦纽斯（Svante Arrhenius）就曾警告说，燃煤与石油所产生的二氧化碳会导致全球气候变暖，

他由此创造了“温室效应”这个名词。^[1]然而,他的论断在科学家们不断深入研究之后,直到20世纪70年代才被证实,并由此引发了人们对全球气候变化的广泛关注。1955年美国科学家查尔斯·季林(Charles Keeling)发现大气层的二氧化碳水平升至315ppm;1979年在首次世界气候大会上,与会代表提出证据证明人类活动影响气候;1988年美国太空总署科学家詹姆斯·韩森(James Hansen)在参众两院听证会上首次提出“全球气候变暖的情况已出现”,并由世界气象组织(WMO)和联合国环境规划署(UNEP)召集各国政府,成立政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change,简称IPCC),专门针对全球气候变化问题进行科学数据评估,该委员会分别于1990、1995、2001和2007年完成了4份评估报告,成为国际社会认识和了解全球气候变化的主要科学依据。^[2]

根据政府间气候变化专门委员会(IPCC)的报告结论,自1750年以来,人类活动导致的全球大气中二氧化碳、甲烷和一氧化二氮的浓度有明显地增加,已经远远超过了根据冰芯样品测定出的千年前人类工业化以前的浓度,由此导致全球气候自1750年以来开始变暖。自1906年至2005年的100年间,全球气温平均升高了0.74℃,海洋温度也有所升高。更令人担忧的是,在1995年至2006年的12年间,有11年的温度位于自1850年地球有温度记录以来的全球表面温度最高的12年之列。根据该委员会的第三份评估报告显示,“过去50年我们观测到的全球平均温度的大部分增长可能是因为温室气体浓度的增加”,而

[1] 马连鹏:“哥本哈根:一场谈判的由来”,载<http://finance.qq.com/a/20091212/002013.htm>,访问日期:2012年1月10日。

[2] 参见政府间气候变化专门委员会,IPCC报告,http://www.china.com.cn/tech/zhuanti/wyh/2008-02/26/content_10796464_4.htm,访问日期:2012年01月10日。

全球平均气温和海水温度的升高,已经导致冰雪大范围消融,致使全球平均海平面处于上升状态。其第四份评估报告更进一步指出,可察觉到的人类影响现在已经扩展到气候变化的其他方面,包括海洋变暖、陆地平均温度升高、极端温度和季风规律变化等。该报告更是指出,人类活动产生的温室气体如果按当前或超过当前速度排放,将导致全球进一步变暖,并在 21 世纪引发全球气候系统发生更大变化。并且,即使大气中温室气体的浓度稳定下来,由于气候变化的滞后性,人类活动导致的全球变暖和海平面上升仍然会持续数百年。

该委员会甚至预测,自 1990 年到 2100 年,全球气温还将升高 1.4℃ 至 5.8℃,而未来 60 年至 70 年间,气候变化将会导致地球大量物种灭绝。例如,当全球平均气温上升 1.5℃ ~ 2.5℃,将有 20% ~ 30% 的动植物物种濒临灭绝。^[1]对人类自身而言,未来的几十年内,在全球气候变化的影响下,人类将承受世界范围内的水资源短缺,其影响人口将从千百万上升到数十亿。其中,到 2020 年,非洲将有 7500 万至 2.5 亿面临水资源短缺,而受大江、大河流域淡水资源减少的影响,亚洲将有 10 亿以上的人口面临缺水的危险。该委员会认为,要将全球气候变暖趋势控制在 2℃ 以内需要强有力的化解措施,现在看来令人非常不乐观。其副主席马丁·帕里教授警告说:“全球平均气温上升的幅度在 1~2℃ 之间时,人类遭遇水资源短缺和洪灾的风险将会增加,而当气温升高超过 2℃,全球将面临农作物减产、水资源短

[1] 参见政府间气候变化专门委员会,“气候变化 2007: 影响、适应与脆弱性”, <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm-cn.pdf>, 访问日期: 2011 年 10 月 10 日。

缺、海平面上升、物种灭绝、疾病增多等一系列灾难。”^[1]而导致全球气候变化的罪魁祸首、温室气体的主要组成成分——二氧化碳，其浓度的增加主要是因为人类化石能源的消费以及土地利用模式的改变，而甲烷和一氧化二氮浓度的增加则主要是由于农业活动。^[2]

1.1.2 全球气候变暖催生相关国际公约

上述研究表明人类传统生产生活方式是导致全球气候变暖的主要原因，如果不改变现有人类生产生活方式，继续保持化石能源的粗放式、高碳化利用，地球及其整个生态系统必将遭受不可逆转的破坏，人类几千年的文明非但不能将人类带向更加美好的未来，反而导致整个地球生态系统的毁灭性破坏，最终导致人类自身的灭亡。鉴于此，全世界都有义务正视碳排放导致的全球变暖问题，它不仅是一个科学课题、一个经济问题，更是一个政治问题及道德话题。正是基于对全球气候变化严重性与迫切性的认识，世界范围内掀起了控制人为温室气体排放、减缓全球气候变暖的浪潮。1992年5月22日，联合国政府间谈判委员会达成了名为《联合国气候变化框架公约》（United Nations Framework Convention on Climate Change，以下简称《公约》，英文缩写 UNFCCC）的国际性条约，于1992年6月4日在巴西里约热内卢的联合国环境与发展大会（地球首脑会议）上通过，并于1994年3月21日正式生效。该《公约》以控制大气中二氧化碳、甲烷等引起“温室效应”气体的排放为目的，

[1] 佚名：“全球变暖即将达2℃临界点灾难性气候为时不远”，载《新闻晨报》2007年10月10日，第4版。

[2] 佚名：“低碳经济与建设资源节约型、环境友好型社会”，载 http://www.china.com.cn/tech/zhuanti/wyh/2008-02/04/content_9652084.htm，访问日期：2011年10月22日。

通过要求温室气体排放大户的发达国家出台具体措施限制温室气体排放、并履行向发展中国家提供资金及技术以帮助其实施温室气体减排等方式,减少全球温室气体排放,实现将人类温室气体排放浓度控制在大气系统能够有效承受的范围之内,避免全球气候的进一步恶化。^[1]截至2004年5月,该公约缔约方达189个,而截至2009年12月在哥本哈根召开的联合国气候变化大会,缔约方已经增加到了192个,《公约》成为真正意义上的国际公约。^[2]该公约是世界上第一个为全面控制二氧化碳等温室气体排放、应对全球气候变暖的国际公约,它明确了国际社会未来数十年的减排进程,成为一个加强国际合作、共同应对全球气候变化的国际平台。

1997年12月,《公约》第三次缔约方大会在日本京都举行,大会通过了具有里程碑意义的法律协议——《‘联合国气候变化框架公约’京都议定书》(以下简称《京都议定书》),149个国家和地区的代表通过了《京都议定书》,该议定书作为《公约》的重要补充,确立了“将大气中的温室气体含量稳定在一个适当的水平,进而防止剧烈的气候变化对人类造成伤害”的目标。明确规定了6种温室气体,即二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、六氟化硫、氢氟碳化物和全氟化碳。根据该议定书的规定,在占1990年全球温室气体排放量55%以上的至少55个国家和地区批准之后的第90日起议定书开始生效。该议定书于1998年3月16日至1999年3月15日向世界各国各地区开放签字,共有84个国家和地区签署了议定书。而到2004年12月,当俄罗斯签署

[1] 新华社:“《联合国气候变化框架公约》大会”, in http://paper.yunnan.cn/html/20051208/news_88_738245.html, 访问日期:2005年12月08日。

[2] 水利部应对气候变化研究中心:“《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》简介”,载《中国水利》2008年第2期。

了该议定书之后,便达到了议定书所规定的生效条件,议定书于2005年2月16日生效。尽管碳排放量占全球排放总量25%的美国拒绝批准该议定书,但截至2009年12月,全世界已经有184个《公约》缔约方签署了该议定书,其温室气体排放总量超过了全球排放总量的61%,世界经济的低碳化发展便有了基础。^[1]该议定书无疑成为国际社会应对全球气候变暖的重要国际法文件。

1.1.3 国际公约推进“低碳经济”诞生

按议定书的规定,发达国家将在2008年到2012年第一承诺期内实现温室气体减排的首期目标,即温室气体排放量要在1990年的基础上平均减少5.2%,其中欧盟各成员国作为一个整体排放量将削减8%,日本和加拿大各削减6%,美国削减7%。^[2]要实现上述目标,就必须转变传统生产生活方式,找寻一条节能、清洁、低污染、低排放的经济发展之路。在此背景下,西方各国一方面纷纷出台各自的减排计划;另一方面在面临碳减排挑战的同时,也看到了未来人类经济发展的新机遇。人类社会自工业革命以来、以化石能源为基础的生产方式在严峻的气候危机的大背景下,必须加以改变,这是世界的共识,也是刻不容缓的现实要求。谁率先适应这一要求,取得得天独厚的技术优势,不但可以顺利履行国际公约中所约定的减排义务,还可以借此抢占先机,在未来世界经济发展中占据有利地位。正是在这样的背景下,各国纷纷探索全球气候变暖条件下的经济发展前景,开发新技术,出台新政策,提出新理念,低碳经济概念应运而生。这一概念自英国2003年在其能源白皮书——

[1] 水利部应对气候变化研究中心:“《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》简介”,载《中国水利》2008年第2期。

[2] 曾加、李奕霏:“从履约角度谈《京都议定书》的争议解决机制”,载《西北大学学报》2008年第5期。

《我们的能源未来：创建低碳经济》（Our energy future: creating a low-carbon economy）中率先提出以后，由于其符合世界经济未来发展方向，在保护地球生态环境、减缓温室效应、应对气候变化危机、促进人类社会的可持续发展方面占尽先机。该概念一经提出，便迅速获得国际社会的广泛认可，成为世界各国的一致共识，各国纷纷出台相关政策与法律措施，推动低碳经济的发展。至此，低碳经济成为世界各国的流行语。

为适应低碳经济的发展要求，各国纷纷推出各自的低碳经济发展策略及制度性措施。如英国继 2003 年发布《我们的能源未来：创建低碳经济》能源白皮书以后，接连发布了《应对能源挑战：能源白皮书》、《应对能源挑战：核能白皮书》、《英国低碳转型计划：气候及能源国家策略》、《英国低碳工业战略》、《可再生能源战略》和《低碳交通计划》等多项政策性措施，推动本国低碳经济的发展。德国则于 2007 年出台了应对气候变化的“高技术战略”；美国参议院于 2007 年提出了《低碳经济法案》；澳大利亚于 2006 年出台《气候变化行动计划》，2008 年发布《削减碳污染计划——澳大利亚的低污染未来白皮书》；日本于 2004 年发布《面向 2050 年的日本低碳社会情景》计划，2008 年发布《面向低碳社会的 12 项行动》、《低碳社会与日本》、《建设低碳社会行动计划》等系列政策，大力推动本国的低碳经济发展。2008 年世界环境日的主题被确定为“摒弃传统观念，迈向低碳经济”，以此推动世界各国低碳经济发展前进步伐。迄今为止，世界各主要发达国家纷纷推出自己的低碳经济发展政策，鼓励低碳技术的开发利用，形成各具特色的低碳经济发展战略，并通过立法确保相关战略的顺利实施，保证自己能够迈向更加清洁美好的未来。其他国家或地区，如巴西、印度、中国、南非、韩国等，也竞相响应，加入到发展低碳经济的队伍

中来,通过加强国际、区际合作,推行低碳经济,开发低碳技术,共同履行地球生态环境保护责任,并希望在世界低碳经济未来发展中占据一席之地。

1.2 低碳经济的内涵界定

低碳经济是世界各国共同应对全球气候变暖的智慧结晶,它是在国际公约的推动下产生的,既有深刻的历史积淀,又包含着丰富的科学内涵,体现了人类共同的智慧。对低碳经济概念进行界定,比较其与相关概念之间的关系,探寻其所蕴含的文明理念,对低碳经济的研究大有裨益。

1.2.1 低碳经济的含义

所谓“低碳经济”,是指在可持续发展理念下,以能源消耗上的“低排放、低能耗、低污染”为主要特征,通过技术创新、制度创新、产业转型、新能源开发等多种手段,实现人类经济发展与生态环境保护相一致的一种新经济形式。^[1]这一定义包含以下几层基本涵义:

第一,低碳经济是一种新型经济发展模式。人类的传统经济发展模式是以“人类中心主义”思想为根基,以能源的“高排放、高能耗、高污染”利用为基本特征,以对自然资源的掠夺式、粗放式开发利用为手段,以环境为代价换取人类经济发展成果的一种经济发展模式。该模式主要建立在传统化石能源的高碳化利用基础之上,在发展经济时未将环境的有效承载力纳入考量范围,导致人类经济发展与地球生态环境保护相冲突,引发了全球气候变暖等严重的环境危机,危及整个地球生态系统安全及全人类的生存,造成人类发展的不可持续,而且已经

[1] 张剑波:“英国“低碳国家转型”国策的法制化特征及启示”,载《科技进步与对策》2012年第1期。