

持续了一年时间。随后，温室气体办公室起草了立法案并提交至国会。经过参议院咨询和广泛辩论，2000年12月8日，《2000年可再生能源（电力）法》获得通过，“强制性可再生能源目标”正式确立。根据“强制性可再生能源目标”，到2010年，可再生能源电力额外生产达到9500千兆瓦时，这是澳大利亚的可再生能源总量目标。为了确保可再生能源总量目标顺利实现，《2000年可再生能源（电力）法》设定一系列适格可再生能源电力的年度目标。具体而言，以2001年为过渡期，年度目标逐年递增，直到2010年达到9500千兆瓦时，其后直至2020年均均为9500千兆瓦时。^①同时，《2000年可再生能源（电力）法》建立了可再生能源电力比（Renewable Power Percentage）制度，它是可再生能源总量目标转化为配额的关键。电力相关获取方依据可再生能源电力比确定配额义务，所有电力相关获取方作为一个整体，被要求履行到2010年实现额外生产9500千兆瓦时可再生能源电力的义务。

（二）“可再生能源目标”

2007年澳大利亚联邦大选期间，工党承诺用一个扩大的“可再生能源目标”代替“强制性可再生能源目标”，旨在通过创制和出售可再生能源证书为可再生能源投资创建经济激励机制。这是一个宏伟蓝图，期待到2020年实现可再生能源电力额外生产达到45000千兆瓦时。2009年7月1日，《2000年可再生能源（电力）法》经修订后开始生效。^②2010年6月28日，再次修订“可再生能源目标”，由“大规模可再生能源目标”和“小规模可再生能源计划”组成，期望到2020年能够提供超过45000千兆瓦时可再生能源电力。

^① 可再生能源电力年度目标通过以下公式计算（单位：兆瓦时）：
（年度电力相关获取总量-部分豁免电力量）×可再生能源电力比。

^② 自颁布施行以来，《2000年可再生能源（电力）法》经过了多次修正，历次修正案有 No. 90（2006），No. 26、73（2008），No. 78（2009），No. 8、69（2010），以及 No. 26、58、89、132（2011）。

“大规模可再生能源目标”旨在为建设和发展可再生能源（包括风能、太阳能和水电）发电站创建经济激励机制，这一目标通过法定的大规模生产证书（Large-scale Generation Certificates）实现。如同“强制性可再生能源目标”一样，“大规模可再生能源目标”通过《2000年可再生能源（电力）法》设定2011—2030年间适格可再生能源电力的年度目标。具体而言，电力相关获取方作为整体应实现的年度目标分别为（单位：千兆瓦时/年）10400/2011、12300/2012、14200/2013、16100/2014、18000/2015、22600/2016、27200/2017、31800/2018、36400/2019和41000/2020—2030。^①为了长期支持能源工业，“可再生能源目标”直至2030年终止。在可再生能源电力基准（Eligible Renewable Power Baselines）的基础上，适格发电站有权创制大规模生产证书，电力相关获取方根据可再生能源电力比承担购买一定数量证书的义务。

“小规模可再生能源计划”旨在为安装适格小型发电机组（Small Generation Unit）的所有者创建经济激励机制，这一目标通过法定的小规模技术证书（Small-scale Technology Certificates）实现。根据小型发电机组生产或者置换的可再生能源电力，所有者可以创制证书，而电力相关获取方根据年度小规模技术比（Small-scale Technology Percentage）确定应购买的小规模技术证书数量。为了鼓励小型发电机组的安装，澳大利亚实施“太阳能信用”机制（Solar Credits System），适用于在适格地点安装的第一个1.5千瓦装机容量的上网装置和第二个20千瓦装机容量的离网装置，或者原装置上任何额外装机容量高于1.5千瓦的上网装置和20千瓦的离网装置。根据《2000年可再生能源（电力）法》第23B条第2款规定，2009年6月9日至2012年6月30日间，“太阳能信用”

^① See Section 40 of the Renewable Energy (Electricity) Act 2000.

化对澳大利亚的影响将很严重”^①。气候变化的辩论偏离了正确轨道，顶尖的气候科学家们困扰于辱骂性的骚扰邮件，暴力性威胁尚未针对科学家，却指向了他们的家庭，以至于不得不四处躲藏。法新社解释说，人们如此愤怒，源于争论不休的碳税改革。^② 经过梳理可以发现，围绕气候变化的争论是20世纪60年代以来工党与自由党及其联盟之间政治斗争文化的一部分，而碳税改革使双方交锋达到了白热化程度。

减排目标的实现是采用碳税抑或碳排放交易机制，这是围绕气候变化议题争论的又一大焦点问题。澳大利亚人均二氧化碳排放量是世界上最高的国家，在全国范围内征收碳税或者实施碳排放交易机制的困难显然是巨大的。工党领袖陆克文认为，气候变化是史上最重要的道德、经济和社会挑战，澳大利亚需要到2050年削减60%的温室气体排放，不能等待其他国家的努力，而应该主动发挥领导作用。^③ 在2007年联邦大选中，陆克文以积极的气候变化政策击败了约翰·霍华德。^④ 然而，“碳污染减排计划”立法屡屡受阻，迫使陆克文于2010年4月撤回“碳污染减排计划”法案，宣布延缓至2013年。针对“碳污染减排计划”的批评，主要来自于民众、工商业界和其他政党，认为“设计过于错综复杂以至于难以理解，过于谨小慎微而难以真正削减排放，成本过高而担心财政赤字”。^⑤ 2010年5月24日，尚在任期的陆克文总理被工党罢免，

^① [澳] 郜若素：《澳大利亚面临气候变化风险》，张征译，载《中国社会科学院报》2008年12月2日，第009版。

^② See Joanna Zelman, “Climate Scientists Face Death Threats in Australia”, *The Huffington Post*, July 6, 2011.

^③ See Peter Van Onselen, “Rule of Reckless Vows”, *The Australian*, December 27, 2008.

^④ 在澳大利亚历史上，约翰·霍华德的执政时间仅次于20世纪五六十年代的保守党强人罗伯特·孟席斯（1947—1966年）。1996年3月，自由党及其联盟在大选中获胜，霍华德出任联邦政府总理，其后在1998年10月、2001年11月和2004年10月的大选中蝉联总理，直至2007年11月。

^⑤ Richard Denniss, “Time for a Breath of Fresh Air”, *The Canberra Times*, April 28, 2010.

副总理朱莉亚·吉拉德当选联邦总理。2010年8月，吉拉德赢得绿党国会议员和3位独立议员的支持，组建了少数派联合政府，这为其后顺利推行碳税奠定了基础。陆克文政府强力推行的“限额-交易”型碳排放交易机制，正是吉拉德政府所放弃的政策工具而成功实施了碳税。2009年1月，财政部部长韦恩·斯旺（Wayne Swan）声称，如果有什么气候变化政策强于碳排放交易机制，不同政治派系的科学家和经济学家的回答是碳税。支持碳税政策工具的一方认为，碳税提供了价格的确定性，不至于出现“减排单位”的免费获取甚至价格过高的现象；统一的税收使政府提供抵消减税有更多的选择，碳税与抵消减税相连有利于减轻因气候变化政策引起的经济担忧。当然，反对碳税政策工具的一方也正确地指出，所有税收都有成本，碳税可能导致决策扭曲和资本耗失。^①事实上，碳税与碳排放交易机制互有利弊，孰好孰坏难以分清，气候变化政策选择的关键不在于政策工具的流行程度，而在于是否建立在成本-效益原则的基础上。最终，《2011年清洁能源法》确立了排放交易（碳税）机制，这是澳大利亚各方博弈的结果。

“碳污染减排计划”也导致了自由党的分裂，马尔科姆·特恩布尔因支持“碳污染减排计划”立法修正案而在党首选举中以42比41的票数惜败，托尼·艾伯特（Tony Abbott）出人意料地当选为新领袖。托尼·艾伯特极力反对“碳污染减排计划”立法案，认为其建立的碳排放交易机制是“所有一切的巨大税收”；与此同时，宣布了一项联合减排新政策，提议设立“排放减排基金”（Emissions Reduction Fund），为工业和农户减排行动提供直接动力。^②针对吉拉德政府推行的碳税立法，托尼·艾伯特表达了强硬立场，坚持减排目标可以通过更低成本的“直接行动”实现，声称碳税的影响是毁灭性的，叫嚣如果在下一轮联邦选举中当选，定

^① See John Humphreys, “We Need to Start Emissions Debate”, *The Australian*, February 18, 2009.

^② See David McLennan, “Abbott Announces Emissions Plan”, *The Canberra Times*, February 2, 2010.