

《环境金融法与比较金融法》专辑

金融服务法评论

第二卷

主 办：中央财经大学金融服务法研究中心
中国法学会证券法学研究会

网络支持：金融服务法治网
(www.financialservicelaw.com.cn)

主 编：郭 锋
副 主 编：甘培忠 曾筱清
执行主编：邢会强

应对气候变化的法律框架建议 / 郭锋 苏苗罕 张小平

中国如何应对气候变化的法律思考 / 曹明德

外国应对气候变化的立法 / 朱家贤

论气候变化应对机制的完善 / 周珂 宋德新

郭悦 付晨 李娜译 朱家贤校



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

《环境金融法与比较金融法》专辑
“中央财经大学‘211工程’三期资助”

金融服务法评论

第二卷

图书在版编目(CIP)数据

金融服务法评论. 第2卷 / 郭锋主编. —北京: 法律出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1504 - 0

I. ①金… II. ①郭… III. ①金融法—研究—丛刊
IV. ①D912. 280. 4 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 225606 号

金融服务法评论(第2卷)

郭 锋 主 编

责任编辑 孙东育
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 787×960 毫米 1/16

版本 2011 年 1 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 廊坊市飞腾彩印制版公司

印张 36 字数 636 千

印次 2011 年 1 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 1504 - 0

定价: 55.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目录

Contents

应对气候变化及立法

- 应对气候变化的法律框架建议 郭 锋 苏苗罕 张小平/3
中国如何应对气候变化的法律思考 曹明德/16
携手中国石油 引领低碳发展
——在中国石油领导层专题讲座上的发言 理查德·L. 桑德尔/23
外国应对气候变化的立法 朱家贤/31
论气候变化应对机制的完善 周 珂 宋德新/46
应对全球性环境问题的困境与出路:自治还是他治? 王明远/52
解开气候制度之结
——“共同但有区别的责任”新探 龚向前/73
二氧化碳捕集与封存技术相关法律问题研究 张小平/85

排放权交易及立法

- 气候变化、排放权交易与碳货币本位构想 朱家贤/95
排放权交易:应对气候变化的新机制 和晋予 肖博强 张明明/104
政府剥夺、限制排污权及其程序规制
——以美国排污权交易实践为例 栾志红/122
碳排放权的法律性质探析 李仁真 曾 冠/132
环境保护中市场机制的失灵及其法律应对
——以排污权交易制度为中心 王 慧/151
自愿协议型排放权交易制度构想 陈兴华/164
我国排污权交易中的拍卖定价机制分析 刘双舟/174
排放权交易国家登记系统:结构功能框架与理论总结 张小平/185

2 金融服务法评论(第2卷)

碳交易市场定价的法律规制

- 基于美国和欧盟的国际比较 董 岩/193
- 美国二氧化硫排放权交易机制发展进程及启示 吴柯君/205
- 略论美国《清洁能源与安全法案》及其对排污权交易体系的影响 陶巧玲/219
- 欧盟排放权交易机制(EU ETS)研究 薛 晶/242

CDM 及其法律规制

- 中国清洁发展机制(CDM)监管的法律分析
- 虚假的法治主义与真实的政府干预主义 王明远/265
- 浅析我国 CDM 法律制度的完善 张汉文 刘 钢/274
- 气候交易与节能减排 金 雷 徐 静 和晋予/284

比较金融法

- 海外加强金融消费者保护的十大举措 邢会强/303
- 金融消费者保护的变革
- 以美国《2010 年华尔街改革和消费者保护法》为中心 薛 嵩/315
- 英国《2000 年金融服务与市场法》研究
- 以金融混业和金融监管为视角 啜佳佳/329
- 次贷危机与美国的金融监管:基于对法制环境的宏观考察 陈 彬/376
- 证券市场短线操纵的界定与规制法律难点分析
- 海外经验与比较借鉴 蔡 奕/390
- 论我国集合投资计划的法律规制 崔文思/412

法律译介

- 《英国 2008 年气候变化法案》中译本
- 张朋飞 郭 悦 付 晨 李 娜译 朱家贤校/457

编后记/567

《金融服务法评论》征稿启事/568

Contents

In Response to Climate Change and Corresponding Legislation

Suggestion on Legal framework of Dealing with Climate Change

Guo Feng, Su Miaohan, Zhang Xiaoping /3

Legal Thoughts on China's Dealing with Climate Change *Cao Mingde /16*

Joining Hands with PetroChina Leading Low Carbon Development

—Address at the Seminar of PetroChina Leader Group

Richard L. Sandor /23

Comparative Research on Legislation of Climate Change *Zhu Jiaxian /31*

On Improvement of Coping Mechanisms in Response to Climate Change

Zhou Ke, Song Dexin /46

A Way Out for Global Environmental Issues: Autonomy or Heteronomy?

Wang Mingyuan /52

Solution to Climate Regime

—A Fresh View to “Common but Differentiated Responsibilities”

Gong Xiangqian /73

On Legal Aspects of Carbon Capture and Storage

Zhang Xiaoping /85

Emission Trading and Its Legislation

Climate Change, Emission Trading and Conception of Carbon

Standard Currency

Zhu Jiaxian /95

Emission Trading: A New Coping Mechanism under Climate Change

He Jinyu, Xiao Boqiang, Zhang Mingming /104

Deprivation and Limitation of Pollution Rights and Government Regulation
over its Procedures

—Taking US Pollution Rights Trading for Example *Luan Zhihong* /122

On Legal Aspects of Carbon Emission Rights *Li Renzhen, Zeng Guan* /132

On Malfunction of Market Mechanism in Environmental Protection and
its Legal Countermeasures

—With Emission Trading Scheme at the Core *Wang Hui* /151

Emission Trading Scheme Based on Voluntary Agreements

Chen Xinghua /164

A Study of Auction Pricing Mechanism in China's Emission Trading

Liu Shuangzhou /174

National Registry for Emission Trade: Functional Framework

and Theoretical Summary

Zhang Xiaoping /185

Regulation of Carbon Trade Market Pricing

—Based on Comparison of the Status Quo between US and EU

Dong Yan /193

Enlightenment from Development of US Sulfur Dioxide

Emission Quota Trading Scheme

Wu Kejun /205

US Clean Energy and Security Act 2009 and its Influence on

Emission Trading System

Tao Qiaoling /219

Research on EU Emission Allowance Trading Scheme

Xue Jing /242

CDM and Its Regulation

On Legal Aspects of China's CDM Regulation

—Illusory Rule of Law and Real Government Interventionism

Wang Mingyuan /265

On Perfection of China's CDM Laws

Zhang Hanwen, Liu Gang /274

Climate Exchange and Energy Conservation and Emission Reduction

Jin Lei, Xu Jing, He Jinyu /284

Comparative Financial Laws

- Overseas Top Ten Measures to Strengthen Protection of
Financial Consumers *Xing Huiqiang /303*
- Change of Consumer Financial Protection
—Focus on Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010
Xue Song /315
- On Financial Services and Markets Act 2000 of UK
—From the Perspective of Financial Mixed Operation and
Financial Regulation *Chuo Jiajia /329*
- Sub-prime Crisis and US Financial Regulation: Based on an
overview of the Legal Environment *Chen Bin /376*
- Definition of Security Market Short-swing Manipulation
and Difficulties in its Regulation
—With Overseas Experiences for Reference *Cai Yi /390*
- Research on the Legal System of Collective Investment Schemes
Cui Wensi /412

Legal Translations

- Climate Change Act 2008 of UK* Chinese Translation
Translated by Zhang Pengfei, Guo Yue, Fu Chen, Li Na;
Examined and Proofread by Zhu Jiaxian/457

Afterword/567

A Notice Inviting Contributions to *Financial Service Law Review* /568

应对气候
变化及立法

应对气候变化的法律框架建议

郭 锋* 苏苗罕** 张小平***

内容摘要:受自然和人类活动因素的影响,我国气候与世界气候一样,也在经历一场以变暖为特征的变化,极端天气事件发生频率增加,给生态系统和经济社会活动造成了巨大影响。目前,我国缺乏完整地应对气候变化的法律体系。应在整合现有法律法规的基础上,以应对气候变化这一新的问题为核心,广泛研究各国已有的立法例,逐步建立起以减缓和应对两大分支为主要内容的且内容完备、体系完善、措施得力、覆盖经济社会发展主要领域、体现中国国情的应对气候变化法律体系。

关键词:气候变化 立法建议 环境金融法

气候变化是当今国际社会普遍关注的全球性问题。全球气候变化不仅影响人类生存环境,而且也将影响世界经济发展和社会进步。围绕气候变化进行的国际合作和全球环境问题治理机制的发展,将深刻地影响各国经济社会的发展,并进而影响到人类文明未来道路的选择。

作为制造业大国、能源产出消费大国和碳排放大国,中国正在面临前所未有的国际政治压力,同时也面临着能源结构调整、产业结构升级的重大契机,面临着重新分配环境容量资源,构建体现社会公正和谐发展价值理念的法律体系的历史性课题。

中国作为一个负责任的发展中国家,对气候变化问题给予了高度重视,成立了国家气候变化对策协调机构,并根据国家可持续发展战略的要求,采取了一系列与应对气候变化相关的政策和措施,为减缓和适应气候变化作出了积极的贡献。

《中国应对气候变化国家方案》中明确指出,“中国应对气候变化的指导思想是:全面贯彻落实科学发展观,推动构建社会主义和谐社会,坚持节约资源和保护环境的基本国策,以控制温室气体排放、增强可持续发展能力为目标,以保障经济

* 郭锋,中央财经大学法学院院长、教授。

** 苏苗罕,中央财经大学法学院讲师,法学博士。

*** 张小平,中央财经大学法学院讲师,法学博士。

发展为核心,以节约能源、优化能源结构、加强生态保护和建设为重点,以科学技术进步为支撑,不断提高应对气候变化的能力,为保护全球气候作出新的贡献。”

相关法律体系的完善,是中国应对气候变化国家能力建设的重要内容。中国《气候变化国家评估报告》中指出,要加强法律、法规等减缓气候变化的制度、机制地建设,逐渐形成健全的法律。在应对气候变化方面,尽管我们已经有了法律、法规和政策性文件,取得了初步的成就,在国际合作中正在站稳脚跟,并逐渐争取主动;但是总体而言,缺乏高位阶、成体系的规范性法律文件,政府相关部门职责权限不够清晰,专业人才匮乏,公众意识落后等仍然是中国应对气候变化国家能力的“瓶颈”。

在新的战略机遇期,随着中国经济增长模式的转型和中国在应对气候变化问题上国家战略的逐步明确,我们认为,在整合现有立法的基础上,通过借鉴国际经验和总结中国国情,采用环境法领域常见的“伞形立法”结构,建立一个以《国家气候变化基本法》为统摄的多层次的法律体系,非常必要。根据我们的研究成果,现就这一问题,发表如下看法,供与会代表和相关部门参考:

一、立法原则

(一)在可持续发展的框架下应对气候变化

气候变化是环境问题,但归根结底是发展问题。发展中出现的问题应该在可持续发展框架下解决。应对全球气候变化,应当坚持《联合国气候变化框架公约》确立的“共同但有区别的责任”原则,因为它既反映了不同国家经济发展水平、历史责任、当前人均排放水平的差异,又是未来国际合作得以维系并取得进展的基础。我国作为一个发展中国家,工业化、城市化、现代化进程远未完成,发展经济、改善民生的任务尤为艰巨。因此我国的气候变化立法不仅涉及管理体制和经济结构的调整,也必须考虑对民生的实际影响,不应该也不可能为应对全球气候变化采取超出其责任和能力的措施。我们要在应对气候变化过程中促进可持续发展,努力实现发展经济和应对气候变化的“双赢”。

(二)提高公众意识,依靠全民参与

应对气候变化,需要在全社会基本普及气候变化方面的相关知识,提高全民保护气候意识,为有效应对气候变化创造良好的社会氛围。应对气候变化需要转变传统生产方式和消费方式,需要全社会的广泛参与;要努力建设资源节约型、环境友好型社会,营造政府引导、企业参加和公众自愿行动的社会氛围,增强企业的社

会责任感和公众的全球环境意识;具体而言,需要通过利用现代信息传播技术和手段,加强气候变化方面的宣传、教育和培训,提高公众的环境自觉意识,培养社会公众广泛参与应对气候变化的习惯。

(三) 政府主导与市场激励相结合的原则

应对气候变化是对政府工作的新课题,也是对政府组织运作体系的新挑战。要通过完善多部门参与的决策协调机制,形成与应对气候变化工作相适应的、高效的组织机构和管理体系;与此同时,还需要综合运用碳排放交易、财税政策等激励制度,引导企业和公民参与应对气候变化的行动。

二、气候变化立法的调整范围

从目前全球气候变化的立法来看,主要有两种模式:

一种是全面规定减缓与适应。如英国《气候变化法》规定设定“减碳目标”;对气候变化进行适应;设立“碳预算”、“气候变化委员会”、碳交易制度、提供财政激励等,以有效推行减碳和废弃物减量等。日本《地球温暖化对策推进法》规定的调整范围也同时包括减缓全球变暖和适应全球变暖影响。

另一种是仅规定减缓。如我国台湾地区的“温室气体减量法草案”规定的调整范围为减缓全球气候变化,降低温室气体排放。

减缓和适应气候变化是应对气候变化的两个有机组成部分。减缓是一项相对长期、艰巨的任务,而适应则更为现实、紧迫,对发展中国家尤为重要。减缓与适应必须统筹兼顾、协调平衡、同举并重。就此而言,我国的气候变化法在调整范围上应当同时包括减缓与适应两个方面。

三、主要内容

(一) 完善气候变化管理体制

气候变化需要由政府作为公共利益的代表出面进行有效的协调和控制。从各国气候变化立法的比较研究来看,大多专门规定成立高层议事协调机构负责制定气候变化相关政策,统筹协调各部门的工作,同时设立气候变化专家委员会,发挥专家咨询的作用。

2007年,我国成立了国家应对气候变化领导小组,由温家宝总理担任组长,负责制定国家应对气候变化的重大战略、方针和对策,协调解决有关重大问题。发展改革委员会承担领导小组具体工作,并内设专门职能机构,负责统筹协调和归口管

理国家应对气候变化工作。组织了一支跨部门、跨领域的稳定的技术支撑和工作队伍。国务院有关部门根据职责各司其职,各省、自治区、直辖市政府也设立了相应的领导和工作机构。我国已形成了由国家应对气候变化领导小组统一领导、发展改革委员会归口管理、各有关部门分工负责、各地方各行业广泛参与的国家应对气候变化工作机制。

在《国家气候变化基本法》的制定中,也有必要借鉴各国的经验,对我国现行的气候变化管理体制进行总结,充分发挥各级政府在应对气候变化的主导作用,明确各级政府和有关部门在应对气候变化工作中的职责和分工,从而更好地统筹协调各级政府及其部门的应对气候变化行动。

(二) 制定气候变化战略规划

为了应对气候变化行动,越来越多的国家注重通过制定专门的战略或者规划,统筹协调相关政策措施。例如,芬兰政府早在2005年就制定了实施京都议定书的国家战略(Outline of the Energy and Climate Policy for the Near Future—National Strategy to Implement the Tokyo Protocol)。此外,在发展中国家,中国、印度也都分别先后制定《应对气候变化国家方案》和《应对气候变化国家行动计划》(National Action Plan on Climate Change)。为了将制定气候变化战略规划工作制度化,有必要在《国家气候变化基本法》中明确规定相关的制定程序和核心内容。

在气候变化战略规划中,应当确立相关的指标。例如,2009年11月25日,温家宝主持召开的国务院常务会议决定,将这一降低幅度明确为到2020年我国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%,作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。在制定《国家气候变化基本法》时也可以考虑将这一约束性指标纳入法律,给各级政府、企业和公众提供更明确的政策信号。

气候变化战略规划的制定还应当与其他规划统筹协调。应当将应对气候变化工作纳入各级政府国民经济和社会发展规划及年度计划,统筹协调各级政府及其部门的应对气候变化行动。此外,城乡规划、重点领域以及区域发展规划等规划的制定程序中,应当引入气候可行性论证制度,从而更好地进行气候适应性、风险性以及可能对局地气候产生影响的分析、评估活动。

(三) 采取减缓气候变化行动

在减缓气候变化方面,需要综合采取调整经济结构,转变发展方式,提高能源利用效率、发展可再生能源,优化能源结构,促进循环经济、加强植树造林等方面等多种政策措施。

但是,考虑到提高能源效率、发展可再生能源和核能、促进循环经济等政策措

施已经或者今后宜由《节约能源法》、《可再生能源法》、《原子能法》和《循环经济促进法》等相关法律中进行明确和具体的规定,为了减少法律制度的重复和冲突,《国家气候变化基本法》在设计减缓气候变化相关制度时,应更多地侧重于下列制度:

1. 碳排放信息统计监测考核制度

《联合国气候变化框架公约》的所有发达国家缔约方都要履行可测量、可报告、可核实的温室气体减排责任。例如,日本《地球温暖化对策推进法》中详细规定了温室气体排放量计算、报告、公开与技术支持等制度。我国政府宣布的各项减缓气候变化行动目标,如到2020年我国单位GDP碳排放强度比2005年下降40%~45%的目标,其具体落实也有赖于在《国家气候变化基本法》中建立详细的温室气体排放信息统计、监测、报告和核准等制度。

2. 森林碳汇相关制度

相较减排,“碳汇”是另一种减少温室气体的途径。减排针对的是排放源头,而“碳汇”则是通过造林等项目,增加吸收二氧化碳。目前,许多国家开始借助清洁发展机制(CDM)中的林业碳汇项目来完成减排承诺。由于京都议定书机制和自愿碳交易市场的存在,碳汇市场本身具备着可观的市场前景。

为了支持林业碳汇项目的发展,《国家气候变化基本法》应当规定或者授权相关主管部门制定详细的碳汇检查、碳汇计量和检测方法。

3. 碳排放权交易制度

在减少温室气体排放方面,除了政府监管的手段之外,还可以引入市场化工具,其中就以碳排放权交易制度为代表。根据统计,截至2008年,全世界已有28个国家执行排放权交易计划。这一制度的实施也已经取得积极效果,“排放权交易计划不是增加成本,而是最小化降低排放的成本”。

在中国尚不需要承诺温室气体减排的国际义务的时候,我国的气候变化法可以不必像欧盟国家那样建立温室气体排放上限及交易制度,可以借鉴美国的一些州的做法,建立自愿减排基础上的碳排放权交易市场。

4. 碳税制度

碳税也越来越成为各国广泛采用的减缓气候变化的经济工具。例如,瑞士、英国、新西兰都已经在其气候立法中引入二氧化碳税。

碳税直接反映了能源使用对温室气体排放造成的影响。碳税的征收可以刺激市场转向低碳的能源使用。例如,目前瑞典的碳税全球最高,达到了0.08欧元/千克二氧化碳。但从实施碳税的几年来看,其温室气体排放控制在低于1990年

3.7%的水平,而同期的GDP增长则达到了25%。

美国众议院于2009年6月通过的《清洁能源与安全法案》中也包括了“边境调节税”,即所谓的碳关税制度。如果碳关税开始实施,我国出口产品的价格优势将会被大大削弱。而如果我国国内也开征碳税,按照WTO的规则,美国很难再有理由对我国产品征收碳关税,这样就能把税收留在国内,用来对低碳技术进行投资,调整我国以重工业为主的不平衡的经济结构等。因此,在制定《国家气候变化基本法》的过程中,应当深入研究开征碳税的问题。当然,从实施角度来看,碳税的实施可能要更复杂、面临的难度也更大。从中国的国情出发,从具体实施的可操作性来看,可以在《国家气候变化基本法》中确定一条从能源税到碳税过渡的路线图。

(四)提高气候变化适应能力

中国作为一个易受气候变化影响的国家,同时又是一个发展中国家,因此,如何通过立法提高气候变化适应能力是一个现实迫切的问题。在适应气候变化方面,要通过建立气候变化监测、评估、水资源保护利用、农牧业建设、生态保护、主体功能区规划和建设、气候可行性论证等制度,提高全球气候变化背景下极端天气气候事件及其衍生灾害的应对防范能力。

1. 气象灾害

随着气候变化的进一步加剧,极端天气气候事件的发生概率也在急剧上升。我国政府也对此高度重视。早在2007年3月15日,回良玉副总理就曾在北京主持召开会议,分析当前和今后一个时期全球气候变化对我国经济社会发展的影响,研究加强防灾减灾工作的应对措施。

对此,《国家气候变化基本法》中应当规定加强对极端天气气候事件的监测预警能力建设,包括建立相应的气象及其衍生和次生灾害应急处置机制,提高强台风和区域性暴雨洪涝等极端天气气候事件的防御能力,建立起气候与气候变化综合观测系统。

2. 公共卫生

气候变化正在对公共卫生和公众健康构成严重威胁。气候变化可能引起热浪频率和强度的增加,由极端高温事件引起的死亡人数和严重疾病将增加。不仅如此,气候变化还可能增加疾病的发生和传播机会,增加心血管疾病、疟疾、登革热和中暑等疾病发生的程度和范围。在《国家气候变化基本法》中,有必要要求国家卫生主管部门应当针对气候变化可能导致流行病疫区的扩大建立监测、监控网络,加强生态脆弱地区的公共卫生基础建设,完善健康保障体系。

3. 农业

通过加强农田基本建设、调整种植制度、选育抗逆品种、开发生物技术等适应性措施以及全面提高农田抗旱标准,增强我国农业适应气候变化的能力。

4. 自然生态系统

加强通过加强天然林资源保护和自然保护区的监管,继续开展生态保护重点工程建设,建立重要生态功能区,促进自然生态恢复等措施,保护森林生态系统和国家重点野生动植物,有效遏制气候变化导致的水土流失和土地荒漠化趋势。

5. 海岸带及沿海地区

通过加强对海平面变化趋势的科学监测以及对海洋和海岸带生态系统的监管,合理利用海岸线,保护滨海湿地,建设沿海防护林体系,不断加强红树林保护和恢复等措施,提高沿海地区抵御海洋灾害的能力。

6. 水资源

通过合理开发和优化配置水资源、完善农田水利基本建设新机制、强化节水和加强水文监测等措施,减少水资源系统对气候变化的脆弱性;建设大江大河综合防洪除涝减灾体系,编制城市防洪排涝计划,提高城市防洪工程设计规范的标准。

7. 工程建设

随着气候变化伴随的极端天气气候事件及其引发的气象灾害的增加,对于工程建设项目的影 响也在加大。因此,在立法上要求重大工程的设计、建设和运行考虑气候变化的因素,相应制定新的标准,适应未来气候变化的影响。

在工程建设的项目审批阶段,需要引入气候可行性论证程序。对于大规模的国土整治计划、重大基础设施、公共工程和大型工程项目、重大区域性经济开发、区域农(牧)业结构调整建设项目、大型太阳能、风能等气候资源开发利用等建设项目,要求立项前应当拥有气象主管机构出具的气候可行性论证报告。

(五)促进气候变化科技研发

应对气候变化要靠科技,加强气候变化科学研究和技术创新是提高减缓和适应气候变化能力的基础和支撑。

为了加强气候变化领域的基础研究领域,为有效制定应对气候变化战略和政策,积极参与应对气候变化国际合作提供科学依据,在《国家气候变化基本法》中应当规定加强对相关专业与管理人才的培养等措施。

为有效应对气候变化提供有力的技术支撑,还需要加强气候变化技术自主创新,可以在气候变化法中规定综合运用财政税收等政策,支持能源开发、节能和清洁能源等领域的技术创新,加快先进技术产业化步伐,提高农业、水利、林业等部门