

论国家减排责任的分配：环境容量的视角

许胜晴, 徐文艺, 缪凡, 方瑞琪

江苏海洋大学文法学院, 江苏 连云港

收稿日期: 2022年7月4日; 录用日期: 2022年8月3日; 发布日期: 2022年8月11日

摘要

气候变化问题是人类面临的重要环境挑战。国际社会对于应对气候变化逐渐形成共识,但是在具体的减排机制上存在一定争议。目前关于气候变化责任的分担尚缺乏合理标准提供公平的解决方案。本文基于自然资源的概念和科斯定理,提出将环境容量作为国家管辖范围内的自然资源,从而突破环境容量公共品属性的局限。环境容量的资源属性具有客观基础,而且国际法关于国家资源主权的理念也可以为从资源主权的角度划分国家减排责任提供理论支持。以环境容量为基础形成国家减排责任机制将有利于气候变化责任法公平划分,为建立更为明确的减排框架提供权利基础。

关键词

气候变化, 环境容量, 减排责任

On the Allocation of National Responsibility for Emission Reduction: The Perspective of Environmental Capacity

Shengqing Xu, Wenyi Xu, Fan Miao, Ruiqi Fang

School of Humanities and Law, Jiangsu Ocean University, Lianyungang Jiangsu

Received: Jul. 4th, 2022; accepted: Aug. 3rd, 2022; published: Aug. 11th, 2022

Abstract

Climate change is an important environmental challenge facing mankind. The international community has gradually formed a consensus on addressing climate change, but there are some disputes on the specific emission reduction mechanism. At present, there is still a lack of reasonable standards for the sharing of responsibility for climate change to provide a fair solution. Based on the concept of natural resources and Coase theorem, this paper proposes to take environmental

capacity as natural resources within the scope of national jurisdiction, so as to break through the limitations of public goods attribute of environmental capacity. The resource attribute of environmental capacity has an objective basis and the concept of national resource sovereignty in international law can provide theoretical support for the division of national responsibility of emission reduction from the perspective of resource sovereignty. The establishment of national emission reduction liability mechanism based on environmental capacity will facilitate the fair division of climate change liability law and provide rights basis for the establishment of a more clear emission reduction framework.

Keywords

Climate Change, Environmental Capacity, Emission Reduction Responsibility

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

气候变化问题的严重性和紧迫性已经得到了普遍的承认，然而经过数轮的气候谈判各国仍然难以在国家责任分摊上达成共识。发达国家和发展中国家的分歧仍然。各国在有关历史责任和发展权问题上仍然争执不休。一直以来国际社会从人类面临的共同问题的角度寻求公平的分担国家责任的方法，但这一路径忽略了气候变化背后各国所发挥的不同的作用。因此，为寻求环境变化应对中国家责任分担问题应当回到环境变化产生的原因本身并全面分析各国对该问题产生所发挥的作用。面对气候变化这一全球性问题，国际社会开展了诸多磋商和谈判，形成了丰富的法律文件，而气候变化责任问题一直是国际社会谈判的焦点。气候变化作为不利的环境后果应当由谁承担治理责任？各国在气候变化过程当中发挥了怎样的作用？应当如何确定一国排放的份额？这些问题的解决将决定全球应对气候变化的努力能否真正付诸实施以及能否得到可持续的维持。目前国际法关于国家减排责任的主要原则的实施共同但有区别的责任原则，强调各国均有责任实施减排措施，但在具体承担的份额上和减排力度方面存在差异。有学者主张“共同责任”以国家资源主权为基础，应成为气候变化领域的主要责任[1]。然而，各国对于共同责任并无太大分歧，而对于各国责任的区分如何决定则存在多样化的意见。有学者提出温室气体排放责任分担应注重历史责任，即发达国家在历史上进行的不公平的排放，而这种历史责任是一国对其所有排放物的清理责任[2]。还有学者认为“区别责任”分配的标准是“影响”和“能力”两个因素[3]，而且应对气候变化责任分担的首要原则是能力原则[4]。当前责任分担的能力原则中的能力主要包括：人均国民收入、工业化水平和能源结构等[5]。本文从环境容量的视角阐述减排责任的分配，在现有关于能力理解的社会经济的维度之外增加碳汇维度，从而进一步完善减排责任分配体系。

2. 全球减排责任的困境

现有的减排责任分担是以全球总的环境容量为基础的，将温室气体环境容量作为公共资源或者公共产品，并探索出采用排污权交易制度将经济发展外部性问题内部化，激励各国国家减排，实现减排目标。但是建立在科斯定理之上用来解决公地悲剧的方法却对全球变暖问题似乎显得无能为力，经过多次谈判各国依然对责任承担分配争执不休，难以形成有约束力的减排方案。碳排放权交易制度虽然建立在科斯定理的基础之上，但却忽视了国家的政治疆界，虽然气候变化的影响无国界，但各国却有着彼此不同

的社会经济状况以及目标。

国际减排机制需要以公平的责任分配机制为基础。虽然以排污权交易为代表的市场机制被广泛认为在责任分配和经济效率方面具有显著优势,但是排污权交易制度并不能解决排放权的初始分配问题。因为其理论基础——科斯定理并不解决分配正义问题,而主要针对市场效率。权利的界定是市场交易的基本前提[6]。“科斯第一定理”可以表述为:若交易费用为零,无论初始权利如何界定,都可以通过市场交易达到资源的最佳配置。该定理阐明了产权制度的重要性,即产权清晰界定是价格体系有效运转所依赖的制度条件。“科斯第二定理”认为在交易费用为正的情况下,不同的权利初始界定,会带来不同效率的资源配置;换言之,如果市场交易是有成本的,则权利的重新界定必然会对经济效率产生影响。因此选择何种权利安排,需要根据“帕累托最优”标准来确定方案[7]。由此看来,无论交易费用是否为零,科斯定理都不能解决分配正义问题。但是,作为解决外部性问题的重要手段,碳排放交易制度的有效运行仍然有赖于初始权利分配的公平或者得到相关国家的一致同意,而目前的问题恰恰是各国难以在初始权利划分上达成一致,因此难以建立有效的减排制度运行的基础。

权利的确定往往是责任确定的前提。然而,在存在政治界限的情况下,从公共品的角度看待环境容量,认为各国对环境容量资源均有非排他性的权利,恰恰容易混淆相关国家的具体责任。因为在此种情况下难以形成对该国有效的权利的主张,其他国家无限制该国使用作为非排他性公共品的环境容量。在公共品观念下形成有关责任分担原则主要有:1) 平均主义原则:每个人均享有相同的使用大气的权利——按等量人均排放减排;2) 主权原则:“既得”权(Status Quo)——维持现有排放比例减排;3) 横向公平原则——经济情况相同则权利义务相同——按 GDP 总量比例减排;4) 纵向公平原则:支付能力越强负担越重——按人均 GDP 比例减排;5) 污染者付费原则:按排放比例减排[8]。采用不同的原则或其组合会造成各国实际承担的责任发生变化,因此难以在各国间达成一致。这样,将环境容量作为公共品看待不利于形成有约束力的解决气候变化问题的法律框架。

3. 温室气体环境容量的资源属性

3.1. 环境容量的概念

有学者认为“环境容量是环境的一种属性,它是指在不带来不可接受影响的前提下,其对特定活动或者活动强度(例如,单位时间排放量、单位时间污染物倾倒量、单位时间矿产开采量)的适应能力。对这一容量的定义应当考虑到诸如稀释、扩散、沉淀、蒸发等物理过程以及所有能够带来导致污染物丧失产生不可接受影响潜力的降解,或者从受影响区域移除的化学、生物化学、生物学过程。其定义还应当考虑到可能会导致污染物重新富集的过程以及特定物质转化为具有毒性的化合物(例如汞转化为甲基汞)的可能性”[9]。环境容量是环境各个要素相互作用的结果,也是生态系统服务功能的体现。生态系统服务功能是指生态系统与生态过程所形成及所维持的人类赖以生存的自然环境条件与效用[10]。生态系统不仅为人类提供了生活和生产资料,其最基本的功能在于为人类的生存和发展提供健康的环境。例如通过自身的净化功能吸收或降解污染物、维持生物多样性、保持大气以及水等要素的净化状态[11]。

胡德胜教授认为:“一定的物质、能量、容量、空间、频率、条件或其组合(包括国家根据有关国际法从有关国际组织争取或者分得的部分)都可以成为一国自然资源的组成部分”[12]。环境容量意味着人们的生产生活都必须限制在环境所能承载或适应的范围内以实现所要达到的环境目标并且保护人类生命健康,从而实现可持续发展。传统上,人们往往从生产投入的这种经济生产的角度来认识资源,认为自然资源应当是一种生产投入要素,而环境是人们排放污染物的空间。或者,这种对环境的使用本身是生产的组成部分,但并不需要付费。这种传统的观点带来的外部性问题,也是引起环境规制的重要原因。随着科学的发展,人们对环境容量认识逐渐发展,对环境污染的认识也逐步发展为人类污染物排放与环

境承受能力之间矛盾的理解。环境容量是有限的,而伴随经济发展而产生的污染物排放仍然会持续增加。当环境容量的供给难以满足经济发展对环境容量不断增加的压力和需求时,污染问题就会出现。因此,环境容量将愈来愈稀缺,从而更加具有经济意义。

3.2. 温室气体环境容量与减排责任

随着大气中温室气体浓度的升高,一系列大气环境问题逐步显现。《联合国气候变化框架公约》第2条规定了公约的目标即“根据本公约的各项有关规定,将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。”其中所限定的温室气体的浓度水平实际上就是在防止气候系统受到危险的人为干扰的目标下所设定的全球大气环境容量。由此可以看出气候变化的总体原因在于人类活动所排放的温室气体量超出了环境容量。当前气候变暖或者说气候变化已经成为全球性问题。气候问题实际上也是环境容量问题。当人类排放的温室气体数量超出了健康的大气所能容纳的上限,气候变化问题也随之发生。环境容量作为环境的承载力。以自然资源或者说以大气空间为基础。大气环境容量本质上也可以成为资源权利的标的。在自然资源国家主权的背景下,大气环境容量本质上也是属于国家主权范围内的自然资源。这一权利基础决定了各国享有在本国环境容量范围内排放温室气体的权利。

考虑到环境容量的自然资源属性,以及已有的关于国家对自然资源所享有的权利和义务的国际法原则、规则,应该在国际上打破环境容量资源的公共品属性这一观念,而将其作为一国所享有的自然资源看待,划分排放权利。把温室气体容量作为国家主管辖下的自然资源的主要依据包括:1) 1962年联大1803号决议《关于国家对自然资源的永久主权宣言》以及1974年《各国经济权利和义务宪章》确立的国家对其境内的自然资源享有永久主权这一国际法原则。2) 国际法善邻原则(Principle of Good Neighborhood):“任何一国不得以其境内任何形式的活动造成其他国家人民或财产上的损失”确立于常设仲裁法院1941年的“炼矿场污染仲裁案”(The Trail Smelter Case),与国际法院1949年做出的“科孚海峡案”(Corfu Channel Case)的判决中。《联合国气候变化框架公约》在其序言中指出“回顾各国根据《联合国宪章》和国际法原则,拥有主权权利按自己的环境和发展政策开发自己的资源,也有责任确保在其管辖范围内的活动不对其他国家的环境或国家管辖范围以外地区的环境造成损害”。因此,环境容量的资源属性使得在确定各国大气温室气体容量的基础上,划分各国责任并形成有约束力的法律框架成为可能。

以环境容量作为划分各国气候变化责任的基础具有如下意义:首先,环境容量是一个相对客观的概念,具有相对确定性和可衡量性,可以通过一定的计算方法来获取一国的大气环境容量,从而为确定一国的温室气体排放份额奠定基础。超出温室气体排放份额将被认为是对全球变化产生直接影响,应当承担相应的责任。第二,以环境容量为排放基础将有助于促进各国通过各种手段来提升自身的环境容量。就大气环境容量而言,除大气空间的相对稳定以外,各国可以通过发展碳汇的方式来实现大气温室气体的扩容。例如,国家可以通过林业或者海洋碳汇等方式增强碳汇能力,提升温室气体吸收能力进而增强大气温室气体容量。第三,温室气体容量的概念有助于减排理念的传播。与污染治理相类似,气候变化治理也需要控制温室气体的排放。以环境容量这一概念为设计相关制度的基础,有助于借鉴水污染或大气污染相应的治理机制和模式,从而推动气候变化治理的制度建设。

4. 结论

气候变化责任的公平划分是建立有效的气候变化应对机制的基础。从自然资源的角度看待环境容量将使得气候变化这一全球性问题转化为各国资源权利和义务问题,从而建立更为清晰的气候权利和义

务国际法律制度。首先,以环境容量为基础确定各国的气候变化责任为更加量化和更加可行的气候变化责任机制奠定了科学基础,也有利于各国通过保护、修复和增加碳汇的方式增强环境容量。其次,环境容量这一责任分配机制的实施依赖于关于碳汇和大气环境容量的自然科学知识的发展。有随着相关领域的科学进展,各国的碳汇和大气环境容量逐步得到确定,而这将为有效地应对气候变化提供更为稳定和客观的基础,也为相应的制度建设提供科学依据。以环境容量为重要基础分配减排责任将有助于将气候责任这一全球政治问题将更多的转化为科学问题。需要指出本文所讨论的环境容量主权问题仅涉及各国管辖范围以内的环境容量,而国家管辖范围以外的区域所具有的环境容量则是需要原则上按照平均主义原则予以划分以体现平等性。

基金项目

本文为2021年江苏省省级大学生创新创业训练计划项目“连云港国家级石化基地‘双碳目标’现状调研及实现路径研究”(项目编号:202111641110Y)的阶段性成果。

参考文献

- [1] 邵莉莉. 碳中和背景下国际碳排放治理的“共同责任”构建——共同但有区别责任的困境及消解[J]. 政治与法律, 2022(2): 30-43.
- [2] 姚晓娜, 唐甜. 再议气候正义中的历史责任追究——历史责任的界定、合理与限度[J]. 阅江学刊, 2018, 10(4): 46-55+144.
- [3] 张祥伟. 气候变化领域区别责任分配标准之探析[J]. 鲁东大学学报(哲学社会科学版), 2015, 32(1): 69-73+85.
- [4] 徐祥民, 李宇斐. “能者多劳”——应对气候变化责任分担的首要原则[J]. 中国政法大学学报, 2012(3): 31-34+158.
- [5] 吕霞. 《气候变化框架公约》中的应对气候变化责任原则解析[J]. 中国政法大学学报, 2012(3): 55-59+159.
- [6] 莫志宏. 科斯定理与初始权利的界定——关于初始权利界定的法与经济学[J]. 中国政法大学学报, 2008(5): 112-122+159.
- [7] 吴健, 马中. 科斯定理对排污权交易政策的理论贡献[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2004(3): 21-25.
- [8] Lasse Ringius, Asbjørn Torvangerand, Bjart Holtmark. (1998) Can Multi-Criteria Rules Fairly Distribute Climate Burdens?——OECD Results from Three Burden Sharing Rules. *Energy Policy*, 26, 777-793. [https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(98\)00032-9](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(98)00032-9)
- [9] FAO (1986) Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution: An Approach to Marine Pollution Prevention. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- [10] 欧阳志云, 王如松, 赵景柱. 生态系统服务功能及其生态经济价值评价[J]. 应用生态学报, 1999, 10(5): 635-640.
- [11] 张雪英, 黎颖治. 生态系统服务功能与可持续发展[J]. 生态科学, 2004(3): 286-288.
- [12] 胡德胜, 主编. 环境与资源保护法学[M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2010.