

The Current Policy Measures of Greenhouse Gases Emission Reduction and Climate Change Legislation in China*

Mingde Cao¹, Yixiang Xu²

¹China University of Political Science and Law, Beijing
²Southwest University of Political Science and Law, Chongqing
Email: mingde-cao@vip.163.com

Received: Mar. 7th, 2012; revised: Mar. 12th, 2012; accepted: Mar. 14th, 2012

Abstract: China has already made many policies and measures in order to combat climate change. These policies have formed the foundation of basic strategies, framework and policy system of China's greenhouse gases emission reduction. In the practice of current policy system, China has already formed many successful systems, among which some need to be revised, recognized or fixed in legislation, in order to play their functions fully. But there still exist some defects in current policy. Therefore the policy innovation is necessary. Some systems should be fixed by legislation, such as carbon taxation and cap and trade, climate impact assessment, monitoring reporting and verification of GHGs emission, etc.

Keywords: Greenhouse Gas; Climate Change; Carbon Tax; Cap and Trade; Energy Efficiency Standard; Carbon Sink

中国现有温室气体减排的政策措施与气候立法*

曹明德¹, 徐以祥²

¹中国政法大学, 北京
²西南政法大学, 重庆
Email: mingde-cao@vip.163.com

收稿日期: 2012年3月7日; 修回日期: 2012年3月12日; 录用日期: 2012年3月14日

摘要: 中国为应对气候变化制定了一系列的政策措施, 这些政策措施奠定了我国温室气体减排的基本政策策略和框架, 形成了我国的温室气体减排政策体系。在中国现行的政策体系和实践中, 已经形成了许多在减排温室气体方面的成功制度, 这些制度, 需要在法律中进行修正、确认和固化, 以充分发挥其功能。但是现行政策也存在一些缺陷和不足, 需要加以改进, 一些重要制度如碳税和碳排放权交易制度, 气候环评制度, 温室气体排放监测、报告和核准制度等需要立法加以推动。

关键词: 温室气体; 气候变化; 碳税; 碳排放交易; 能效标准; 碳汇

1. 引言

中国现有的温室气体减排的政策措施包括推进调整优化产业结构方面的政策、推广低碳能源、提倡

低碳经济、鼓励低碳消费、增加碳汇储备等宏观措施, 也包括计划和规划、节能目标责任考核、标准、能效标识和限额、税费等具体措施。中国现有减缓气候变化政策奠定了我国温室气体减排的基本政策策略和框架, 形成了我国的温室气体减排政策体系。在中国现行的政策体系和实践中, 已经形成了许多在减排温室气体方面的成功制度, 这些制度, 需要在法律中进

*资助信息: 本文受国家社会科学基金重点项目“中国碳排放交易法律制度研究”(项目批准号: 11AFX007)、“教育部人文社会科学研究项目基金资助”(一般项目“气候变化法律研究”, 项目批准号: 09YJA820089)。

行修正、确认和固化，以充分发挥其功能。比较典型的成功制度包括：计划和规划制度、目标责任制、强制性标准制度、阶梯价格及税收制度、低碳商品补贴制度、地方低碳发展促进制度等。但是现行政策也存在一些缺陷和不足，如：温室气体减排政策和其他经济社会政策进行整合和一体化的政策策略贯彻不够充分，缺乏将温室气体排放社会成本内部化的基本政策和制度等，因此，需要加以改进，需要立法进行积极推动以下制度：碳税和碳排放权交易制度，建设项目、规划和政策战略的气候环评制度，温室气体排放监测、报告和核准制度，低碳消费促进制度，低碳金融制度，林业碳汇交易或补偿制度，促进存量型社会建设制度以及低碳技术发展促进制度等等。本文共分为三个部分：第一部分总结了中国现有的温室气体减排方面的政策措施；第二部分对中国现有的温室气体减排方面的政策措施进行分析；第三部分讨论了需要通过立法积极推动的制度；第四部分为结论。

2. 中国现有的温室气体减排方面的政策措施

2.1. 宏观措施

2.1.1. 推进调整优化产业结构方面的政策

在经济发展中，我国对于高耗能和高污染产业依赖程度较为严重，这一现实已经成为制约我国经济可持续性发展的瓶颈，需要进行产业结构变革。国家在进行产业结构调整时，一方面注重对于高耗能或者落后产能的抑制，如，国务院批转发展改革委等部门《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见的通知》(国发[2009]38号)和发布的《关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》(国发[2010]7号)等文件；另一方面注重对于新能源产业的扶植，如，国务院办公厅转发了国家发展改革委等部门《关于加快推进合同能源管理促进节能服务产业发展的意见》和发布的《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》(国发[2010]32号)，以及财政部与国家发展改革委联合印发了《合同能源管理财政奖励资金管理暂行办法》等。例如，《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》指出了我国产业结构应向着以“节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造产业”为国民经济发展的支柱产业，以“新能源、

新材料、新能源汽车产业”为国民经济发展的先导产业的战略性新兴产业发展^[1]。

《“十二五”节能减排综合性工作方案》提出，一要抑制高耗能、高排放行业过快增长。严格控制高耗能、高排放和产能过剩行业新上项目，进一步提高行业准入门槛，强化节能、环保、土地、安全等指标约束。严格控制高耗能、高排放产品出口。中西部地区承接产业转移必须坚持高标准，严禁污染产业和落后生产能力转入。二要加快淘汰落后产能。将任务按年度分解落实到各地区，完善退出机制，指导、督促淘汰落后产能企业做好职工安置工作，中央财政统筹支持各地区淘汰落后产能工作。三要推动传统产业改造升级。加快运用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，促进信息化和工业化深度融合，重点支持对产业升级带动作用大的重点项目和重污染企业搬迁改造。四要调整能源消费结构。在做好生态保护和移民安置的基础上发展水电，在确保安全的基础上发展核电，加快发展天然气，因地制宜发展风能、太阳能、生物质能、地热能等可再生能源。到2015年，非化石能源占一次能源消费总量比重达到11.4%。五要提高服务业和战略性新兴产业在国民经济中的比重。到2015年，服务业增加值和战略性新兴产业增加值占国内生产总值比重分别达到47%和8%左右。

2.1.2. 推广低碳能源

为了应对传统能源危机和气候变化，我国已经制定了相关推广水能、风能、太阳能、生物质能等低碳能源应用的政策。以太阳光电为例。为了加快“国内光伏发电的产业化和规模化发展，以促进光伏发电技术进步”^[2]，2009年我国相关部门颁布了《金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法》，开始对于“并网光伏发电项目原则上按光伏发电系统及其配套输配电工程总投资的50%给予补助，偏远无电地区的独立光伏发电系统按总投资的70%给予补助^[3]”。此外，我国还发布了《关于加快推进太阳能光电建筑应用的实施意见》和《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》等有助于推广太阳使用的政策。得益于相关政策扶植，我国太阳能利用率大幅度提高。据统计，“截至2009年底，全国太阳能光热应用面积11.79亿平方米，浅层地能应用面积1.39亿平方米，比2008年分别增长14.2%和35.4%。光电建筑应用装机容量

420 兆瓦，实现了突破性增长。太阳能热水器集热面积 1.45 亿立方米，约替代标准煤 2900 万吨^[4]。

2.1.3. 提倡低碳经济

低碳经济作为一种新的发展模式，有助于把经济发展引上低耗能和高效的发展道路，对于减少温室气体排放具有促进意义。我国直接推广低碳经济发展的规范性文件为 2009 年 12 月 21 日环保部办公厅所发布的《关于在国家生态工业园区中加强发展低碳经济的通知》(环办函[2009]1359 号)。此外，我国所制定的《循环经济促进法》、《节约能源法》、《可再生能源促进法》、《公共机构节能条例》等政策法规都有助于我国发展低碳经济。

2.1.4. 鼓励低碳消费

为了切实减缓消费领域的温室气体排放量，我国相继制定了有助于推广和促进低碳消费的法律政策。如，国家为了“支持高效节能产品的推广使用，扩大高效节能产品市场份额，提高用能产品的能源效率水平”，颁布了有助于低碳消费的《高效节能产品推广财政补助资金管理暂行办法》^[5]。依据该暂行办法，国家通过对“高效节能产品生产企业给予补助，再由生产企业按补助后的价格进行销售”^[6]，以降低这类产品销售价格的方式，来促进低碳消费。再如，财政部和发改委联合发布的《“节能产品惠民工程”高效节能房间空调器推广实施细则》极大推广了节能空调的消费量。据统计，“截至 2010 年 10 月底，共推广高效节能空调近 2000 万台，使其市场占有率从推广前的 5% 上升到 80% 以上^[7]”。

2.1.5. 增加碳汇储备

为了增加国家的碳汇，进一步抵销温室气体排放量，国家相关部门已经颁布了《关于加强碳汇造林管理工作的通知》、《碳汇造林技术规定(试行)》、《碳汇造林检查验收办法(试行)》、《全国林木种苗发展规划(2011~2020 年)》和《国家级公益林管理暂行办法》等有助于增加国家碳汇储备的政策法规。例如，《关于加强碳汇造林管理工作的通知》规定了碳汇造林项目备案、新项目注册登记和组织管理等，使得碳汇造林进一步规范化^[8]。除了国家层面的规定外，一些地方政府较为重视增加碳汇储备事项。如，2009 年山西省人民政府办公厅转发省绿化委员会、省林业厅《关于大力

发展碳汇林业的意见的通知》(晋政办发[2009]40 号)。

2.2. 具体措施

2.2.1. 计划和规划

制定并实施《中国应对气候变化国家方案》。明确应对气候变化的指导思想、主要领域和重点任务。根据方案要求，全国 31 个省(自治区、直辖市)均已编制完成了地方应对气候变化方案，并已全面进入组织落实阶段，应对气候变化工作已逐步纳入到各地经济社会发展的总体布局，提上了地方各级政府重要议事日程。相关部门相继出台了海洋、气象、环保等领域的相关行动计划和工作方案。发布《可再生能源中长期发展规划》、《核电中长期发展规划》、《可再生能源发展“十一五”规划》、《关于加强节能工作的决定》、《关于加快发展循环经济的若干意见》等重要文件。

2.2.2. 节能目标责任考核

化石能源燃烧是温室气体的主要来源，能源使用量的降低对于延缓气候变化起着至关重要的作用。在十一五期间，为了落实十一五规划所提出的“单位国内生产总值能源消耗降低 20% 左右”的目标^[9]，我国将该节能目标逐级分配到地方政府，对地方官员进行绿色 GDP 考核，对未能完成该目标任务的地方官员进行问责。如，国务院颁布的《关于进一步加大工作力度确保实现“十一五”节能减排目标的通知》(国发[2010]12 号)明确指出地方政府官员的节能减排目标责任^[10]。再如，《循环经济促进法》第 14 条第 2 款^[11]和《节约能源法》第 6 条^[12]等都关于地方官员节能责任目标考核的规定，上级人民政府根据前款规定的循环经济主要评价指标，对下级人民政府发展循环经济的状况定期进行考核，并将主要评价指标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度，将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。

根据国务院 2006 年起正式启动的“十一五”(2006~2010 年)节能减排计划，2006 年至 2010 年，我国要加快淘汰落后生产能力，加大淘汰电力、钢铁、建材、电解铝、铁合金、电石、焦炭、煤炭、平板玻璃等行业落后产能的力度。到 2010 年，我国万元国内生产总值能耗由 2005 年的 1.22 吨标准煤下降到 1

吨标准煤以下,降低 20%左右;单位工业增加值用水量降低 30%。主要污染物排放总量减少 10%。

“十一五”时期,国家第一次将能源消耗强度降低和主要污染物排放总量减少作为国民经济和社会发展的约束性指标。五年来,各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署,把节能减排作为调整经济结构、转变经济发展方式、推动科学发展的重要抓手和突破口,取得了显著成效。全国单位国内生产总值能耗降低 19.1%,二氧化硫、化学需氧量排放总量分别下降 14.29%和 12.45%,实现了“十一五”规划《纲要》确定的约束性目标,扭转了“十五”后期单位国内生产总值能耗和主要污染物排放总量大幅上升的趋势,为保持经济平稳较快发展提供了有力支撑,为应对全球气候变化作出了重要贡献。2009 和 2010 年,中国政府继续对全国 31 个省级政府和千家重点企业节能目标完成情况和节能措施落实情况进行了评价考核,并向社会公告考核结果。国务院国有资产监督管理委员会制定了《中央企业节能减排监督管理暂行办法》,进一步加强了对重点企业的能效管理。

十二五期间,国家继续推行节能减排目标责任制,2011 年八月,国务院颁发了《“十二五”节能减排综合性工作方案》,在这一方案中,将节能减排的各种总量目标进行了分解和下放,为各省市设定了节能减排的指标。在十一五节能减排目标考核的基础上,十二五节能减排目标责任制在以下几个方面进行了改进:一是合理分解节能减排指标。综合考虑经济发展水平、产业结构、节能潜力、环境容量及国家产业布局等因素,将全国节能减排目标合理分解到各地区。二是健全节能减排统计、监测和考核体系。加强能源生产、流通、消费统计,建立和完善建筑、交通运输、公共机构能耗统计制度,完善节能减排统计核算、监测方法及考核办法,继续做好全国和各地区单位国内生产总值能耗、主要污染物排放指标公报工作。三是加强目标责任评价考核。把地区目标考核与行业目标评价相结合,把落实五年目标与完成年度目标相结合,把年度目标考核与进度跟踪相结合,以解决节能减排工作前松后紧等问题。国务院每年组织开展省级人民政府节能减排目标责任评价考核,考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容,纳入政府绩效和国有企业业绩管理,实行问责制,并对做出突出成绩的地区、单位和个人给予表彰奖励。

2.2.3. 标准

我国所规定的一些污染物排放标准,涉及到对部分类型温室气体减排的规制,从而有助于减缓我国的温室气体排放。我国已颁布了《煤层气(煤矿瓦斯)排放标准(暂行)》、《生活垃圾填埋场污染控制标准》、《重型车用汽油发动机与汽车排气污染物排放限值及测量方法(中国 III、IV 阶段)》等直接有助于减缓温室气体排放的环境标准。如,依照《煤层气(煤矿瓦斯)排放标准(暂行)》规定,新建或现有的现有矿井及煤层气地面开发系统的煤层气(煤矿瓦斯),禁止排放煤层气和高浓度瓦斯(甲烷浓度 $\geq 30\%$)^[13]。“对于可直接利用的高浓度瓦斯,应当建立瓦斯储气罐,配套建设瓦斯利用设施,可采取民用、发电、化工等方式加以利用;对于目前无法直接利用的高浓度瓦斯,可采取压缩、液化等方式进行异地利用;对于无法利用的高浓度瓦斯,可以采取焚烧的方式处理”^[14]。

2.2.4. 能效标识和限额

近期,我国相继制定和实施了有关耗能产品的能效限额和标识规定。目前,我国已经实施了《打印机、传真机能效限定值及能效等级》、《微型计算机能效限定值及能效等级》、《平板电视能效限定值及能效等级》、《家用和类似用途微波炉能效限定值及能效等级》、《工业锅炉能效限定值及能效等级》、《通风机能效限定值及能效等级》、《小功率电动机能效限定值及能效等级》等一些列的关于家用、商用或工业耗能产品的能效限额。此外,为了使消费者理性购买耗能产品,我国相继出台了关于能效标识的政策法律规定。在 2004 年,发改委颁布了《能源效率标识管理办法》。根据该办法,一些耗能产品的标识实施规则得以制定。如,2011 年 3 月 1 日实施的《平板电视能源效率标识实施规则》和《家用和类似用途微波炉能源效率标识实施规则》。

2.2.5. 税费

我国所颁布的一些关于能源及其制品税费价格的调控政策法规,也有助于激励人们减少对于化石燃料量,对于减缓温室气体具有促进意义。如,《大气污染防治法》第 14 条第 1 款规定,“国家实行按照向大气排放污染物的种类和数量征收排污费的制度,根据加强大气污染防治的要求和国家的经济、技术条件合理制定排污费的征收标准。”依照该规定,国家有权对于

排放温室气体的单位征收排污费；再如，2009年11月国家发改委出台电价调整方案，全国每千瓦时的销售电价平均提高2.8分。该方案对于“提高了可再生能源电价附加标准，适当解决了电厂脱硫加价对电网的影响，对可再生能源持续、健康、快速发展，有效减少主要污染物和温室气体排放，促进环境保护起到了积极促进作用^[15]”。又如，消费税的差别性税率对于温室气体减排也有促进意义，如，气缸容量小于或等于250毫升摩托车仅需交纳3%的消费税，而气缸容量在250毫升以上的摩托车则需交纳10%的消费税^[16]。

3. 中国现有的温室气体减排方面的政策措施的分析

3.1. 中国现有减缓气候变化政策的经验

3.1.1. 奠定了我国温室气体减排的基本政策策略和框架，形成了我国的温室气体减排政策体系

中国近年来为了减缓气候变化，促进温室气体减排，所制定的政策的密度和广度都是空前的。从上文对我国现行温室气体减排方面的政策分析可以看出，我国已经形成以节能和发展可再生能源为两大支柱，包括循环经济促进法律政策、清洁生产法律政策、森林碳汇促进政策、产业结构转型促进政策、低碳省区和低碳城市促进政策等子政策系统为内容的全面的温室气体减排政策体系。从政策覆盖的领域来看，中国有关温室气体减排的政策覆盖了从农业、制造业、电力行业、交通运输、建筑、消费等对温室气体减排具有重要意义的领域。

中国在推动节能减排和温室气体减排方面的政策力度在发展中国家是名列前茅的，在可持续发展的框架下积极地推进温室气体减排，通过一体化的政策来推进发展方式的转型从而减缓气候变化，中国已经基本所形成的减排温室气体的政策体系和框架。然而，这些政策是分散和零碎的，将来的气候变化应对立法需要把这些政策的基本框架确立和固化，一方面通过法律的形式进行政策宣示，另一方面，促进中国温室气体减排政策的长期性和连续性。

3.1.2. 形成了一系列减排温室气体方面的成功制度

在中国现行的政策体系和实践中，已经形成了许多在减排温室气体方面的成功制度，这些制度，需要在法律中进行修正、确认和固化，以充分发挥其功能，

对相关主体提供一种长期的预期。比较典型的成功制度包括：

1) 计划和规划制度

2007年，国家制定并实施了《中国应对气候变化国家方案》。明确应对气候变化的指导思想、主要领域和重点任务。根据方案要求，全国31个省(自治区、直辖市)均已编制完成了地方应对气候变化方案，并已全面进入组织落实阶段，应对气候变化工作已逐步纳入到各地经济社会发展的总体布局，提上了地方各级政府重要议事日程。相关部门相继出台了海洋、气象、环保等领域的相关行动计划和工作方案。发布《可再生能源中长期发展规划》、《核电中长期发展规划》、《可再生能源发展“十一五”规划》、《关于加强节能工作的决定》、《关于加快发展循环经济的若干意见》等重要文件。

2) 目标责任责任制

《节约能源法》第六条以法律的形式确认了节能目标责任制：“国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度，将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容；省、自治区、直辖市人民政府每年向国务院报告节能目标责任的履行情况。”从十一五开始，我国开始推行严格的节能减排目标责任制，上级政府对下级政府的考核不仅仅涉及能源的节约，而且涉及主要污染物的减排，在“十一五”期间，主要污染物总量是指“十一五”期间实施排放总量控制的两项污染物，即化学需氧量(COD)和二氧化硫(SO₂)的排放总量，包括工业源和生活源污染物排放量(不含面源)。在“十二五”期间，节能减排的主要污染物增加了氨氮和氮氧化物排放总量两项考核内容。

节能减排目标责任制是一项能充分地体现和发挥我国的制度优势的具有中国特色的制度，中国的制度优势是自上而下的行政控制能力强，节能减排目标责任制因为很好地契合了中国的这一制度特色从而能够充分地发挥其功能。通过自上而下的指标分解和考核，并与行政问责相联动，节能减排目标责任制在节能减排领域发挥了非常好的功能和作用，取得了突出的效能。我国能够在十一五期间成功实现节能减排的目标，与节能减排的目标责任制的贡献是分不开的。

然而，十一五期间的节能减排目标责任考核制度在实施中也出现了一些问题：第一，在十一五的后期，

为了完成节能减排的目标,许多地方出现了拉闸限电的违反经济规律和损害社会正常生活生产秩序的做法。针对这一问题,十二五提出了新的考核方法,即“把地区目标考核与行业目标评价相结合,把落实五年目标与完成年度目标相结合,把年度目标考核与进度跟踪相结合。省级人民政府每年要向国务院报告节能减排目标完成情况。有关部门每年要向国务院报告节能减排措施落实情况。国务院每年组织开展省级人民政府节能减排目标责任评价考核,考核结果向社会公告”。第二,在节能减排的统计和检测上的制度化和标准化方面还有所欠缺。对此,十二五的节能减排目标责任考核方案中专门提出要加强能源生产、流通、消费统计,建立和完善建筑、交通运输、公共机构能耗统计制度以及分地区单位国内生产总值能耗指标季度统计制度,完善统计核算与监测方法,提高能源统计的准确性和及时性。第三,节能减排目标的分解的标准的科学性方面有所欠缺。对此,十二五的节能减排目标责任考核方案专门提出:要“综合考虑经济发展水平、产业结构、节能潜力、环境容量及国家产业布局等因素,将全国节能减排目标合理分解到各地区、各行业”。

为应对全球气候变化,我国政府已经承诺到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放要比2005年下降40%~45%,从长期来看,我国在未来将面临越来越重的温室气体减排压力。为了确保我国碳排放强度降低目标的实现,借鉴节能减排的目标责任制的成功经验,将碳减排纳入目标责任考核内容,建立我国的碳减排目标责任制是一个重要的制度选择。将来的碳减排目标责任制的设计要处理好以下问题:第一,为了能够在发挥目标责任制的制度优势的同时使其具有更多的灵活性,应当引入地区之间的碳减排指标的交易制度,即不能完成减排指标的地区和重点企业可以通过向其他超额完成指标的地区和重点企业购买节能和碳减排额度来完成其节能减排目标。通过地区之间和适用目标责任考核的重点企业之间的节能指标和减排指标交易,可以为将来大规模的碳排放交易奠定制度基础和积累经验。第二,建立规范的能源统计和温室气体排放检测的统计制度,积极推行在线统计和检测体系,确保统计和检测数据的准确性和及时性。第三,减排和节能指标的分配要遵循公平、空开、公正和科学的原则,充分考量各种标准建立相应的分配公式并空开

化,对指标的分配应当具有异议和异议处置程序。

3) 强制性标准制度

强制性标准制度是我国经过多年实践的,在实现政策目标方面功效显著的制度。我国已颁布了《煤层气(煤矿瓦斯)排放标准(暂行)》、《生活垃圾填埋场污染控制标准》、《重型车用汽油发动机与汽车排气污染物排放限值及测量方法(中国III、IV阶段)》等直接有助于减缓温室气体排放的环境标准。同时,在能耗控制标准方面,我国积极推进固定资产投资项目节能评估工作,制定了固定资产投资项目节能评估和审查暂行办法;继续扩大强制性能效标识实施范围,2009年以来,制定发布了计算机、电风扇、打印机、双端直管荧光灯等9种产品能效标识实施规则,以及进一步加强建筑门窗节能性能标识工作的规则等;制定了氧化铝、再生铅能耗限额标准,编制了钢铁、水泥、烧碱等重点耗能行业能效水平对标指南;实施道路运输车辆燃料消耗量限值标准和准入制度。在民用建筑方面,2008年7月,国务院通过《民用建筑节能条例》,启动了新建建筑的节能标准。

强制性标准制度的优点是能够避免市场和技术的确定性,通过设定门槛标准强行淘汰落后的工艺、技术和产品。这一制度在我国的节能和污染物排放领域发挥出了重要的功能。例如,我国作为一个发展中国家,其道路运输车辆的能耗经济性水平却优于美国,这与我国严格的道路运输车辆燃料消耗量限值标准和准入制度的贡献是密不可分的。

强制性标准制度不仅可以通过在节能方面的贡献来促进温室气体的减排,而且也可以通过规定温室气体的排放标准来促进温室气体的减排。为了使强制性标准制度在保留其功效的同时而不损害其灵活性,实践中通过把标准制度与价格和税收制度相结合的做法,是一种比较成功的制度,在将来的立法中应当进行确认。在电厂、汽车等行业,可以规定自愿性的温室气体排放标准,如果达到此标准,给以税收的优惠。同时,可以规定强制性的能耗和温室气体排放强度标准,对能源消耗超过国家和地区规定的单位产品能耗(电耗)限额标准的企业和产品,实行惩罚性价格制度。

4) 阶梯价格及税收制度

《国家十二五节能方案》特别提到,利用价格和收费政策促进节能减排。采取的措施包括:深化资源性产品价格改革,理顺煤、电、油、气、水、矿产等

资源产品价格关系，推行居民用电、用水阶梯价格。其中居民用水阶梯价格制度在我国北方一些城市进行了试点并取得了很好的节水效果。阶梯价格制度，一方面保障了公民的基本需求，另一方面，通过经济方法对基本需求以外的奢侈需求进行了规制和调控，这一制度很好地兼顾了社会公平和资源节约的双重政策目标，将来的立法中应当将其进行推广至与温室气体排放相关的产品价格的规制中，对属于国家定价或指导价的产品，直接进行价格规制，对纯粹市场定价的商品，则通过税收制度来形成阶梯价格制度。保障基本的碳排放，限制奢侈排放。

5) 低碳商品补贴制度

近年来，我国先后出台了新能源汽车补贴，太阳能热水器补贴政策等一系列的低碳产品的税收优惠及补贴制度。将来的立法，应将这一成功的制度进行确认，规定国务院在定期公布低碳产品的补贴标准及有效时间，并定期调整，以对企业和个人提供长期的预期，改变现在相关低碳产品补贴政策体系性不强、不规范、变化大，无法给企业和个人提供全面、长期理性预期的弊端。

6) 地方低碳发展促进制度

首先，国家推进低碳省区和低碳城市试点工作。2010年启动国家低碳省区和低碳城市试点工作，并选择广东、湖北、辽宁、陕西、云南等5省和天津、重庆、杭州、厦门、深圳、贵阳、南昌、保定等8市作为首批试点。目前，各试点省区和城市均成立了低碳试点工作领导小组，编制了低碳试点工作实施方案，提出了本地区“十二五”时期和2020年碳强度下降目标，并在经济发展中积极转变发展方式，部署重点行动。其次，各地积极探索低碳发展经验。例如，北京市围绕建设“人文北京、科技北京、绿色北京”，加快发展绿色经济、低碳经济和循环经济，大力发展战略性新兴产业和现代服务业，加快现有建筑、交通体系低碳化改造，倡导低碳消费和低碳生活方式。上海市在虹桥商务区、崇明岛等地区推进低碳发展实践区试点，在世博园规划、建设、运营各环节全面落实低碳发展理念，开展“低碳世博自愿减排行动”。

3.2. 中国现有温室气体减排政策的不足

3.2.1. 政策策略的分析

1) 把碳减排技术提高到与能源效率提高和改善

能源结构相同的战略地位

从世界各国的温室气体减排政策策略观察，提高能源效率和改善能源结构是实现温室气体减排目标的两大战略。我国近年来的节能减排政策和可再生能源发展政策很好地贯彻了这一战略。我国已经形成以《节约能源法》为龙头的能源效率促进法律政策体系，通过实行严格的节能减排政策，我国实现了其他工业化国家在类似发展时期没有实现的能源效率提高的目标，为温室气体减排作出了重要贡献。同时，在2005年《可再生能源促进法》出台以后，我国已经逐步建立起以《可再生能源促进法》为龙头的可再生能源促进政策体系，在这一背景下，我国的可再生能源在近五年的发展速度在世界名列前茅，取得了不俗的成绩。

中国在近期面临着降低温室气体排放强度的压力。为应对全球气候变化，我国政府已经承诺到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放要比2005年下降40%~45%。在远期，随着中国人均温室气体排放额的增加和总量的增加，中国将面临着总额数量减排的压力。所以中国的温室气体减排政策既要着眼于当前，也要兼顾长期的政策目标。为了为将来的温室气体减排奠定良好的制度和政策框架，中国需要建立起温室气体排放成本内部化的制度(主要是碳税和碳排放权交易)，需要在低碳技术的促进和发展上加大力度。目前的提高能源效率和改善能源结构的政策并不具有上述两个方面的直接政策效果。中国的现实能源状况决定了煤炭在相当一定时期内将能源消费中占据重要角色，因此煤炭利用的低碳化技术对中国未来的温室气体减排具有重要的战略意义。为推动中国长期的温室气体减排，我国需要把低碳技术的发展促进提高到与提高能源效率和改善能源结构同等的战略高度，提高能源和改善能源结构的政策与低碳技术促进政策相关和存在交叉，但提高能源和改善能源结构的政策不能包括全面低碳技术促进政策，低碳技术的发展，为了促进碳减排技术的发展，中国需要建立体现温室气体减排成本的制度体系，另一方面，需要建立专门的基金和消除其他障碍。特别是在煤炭利用中的碳吸收和碳封存技术方面。

2) 温室气体减排政策和其他经济社会政策进行整合和一体化的政策策略贯彻不够充分

正如2006年3月欧盟委员会发布的能源政策绿

皮书所说,减少温室气体排放量是可持续发展、竞争力和安全这三大目标的重心。我国党的十六届三中全会《决定》提出的“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的新要求,这是新一届党中央领导集体对发展内涵、发展要义、发展本质的深化和创新,蕴含着全面发展、协调发展、均衡发展、可持续发展和人的全面发展的科学发展观。

在温室气体减排的领域贯彻科学发展观,就需要学习欧盟的政策战略,把温室气体减排和其他经济社会政策进行整合,把温室气体减排与其他公共政策目标联动,通过一体化的规制策略,以实现最佳的政策效果。例如,对我国来说,地区和个体之间收入和发展的不平衡是需要解决的一个社会公共政策问题,所以节能减排指标的分配就应当很好地贯彻确保生存排放,限制奢侈排放的原则,向欠发达地区倾斜。在针对个人消费领域的规制方面,应当根据碳足迹的测算,对碳足迹高的奢侈品征收高的环境税,而确保保障基本需求的碳排放。再如,对高能量、高脂肪的食品消费的快速增长的规制措施可以缓解我国的健康风险和成本的增加的社会问题,而且也可在温室气体减排上作出贡献。提高建筑质量、长远规划、谨慎拆迁的政策不仅可以避免许多社会矛盾和社会问题,而且可以避免因重复建设而导致的温室气体排放增长。

3) 缺乏将温室气体排放社会成本内部化的基本政策和制度

在温室气体减排政策中,将温室气体排放的社会成本内部化的基本政策对长期的温室气体减排和低碳技术的发展具有至关重要的意义,然而到目前为止,我国还没有这方面的基本政策和制度。

3.2.2. 政策手段的分析

虽然我国已经构筑了较为体系化的温室气体减排宏观政策法律体系,但是实践功能较强的具体政法法律措施却严重滞后,仅有节能目标责任考核,温室气体排放标准,能效标识和限额,税费等有助于减缓温室气体减排的具体措施,其不足之处主要表现在下述两方面:一方面,未成体系化。我国的温室气体减排措施仅涉及到行政调控手段中的节能目标责任考核、温室气体排放标准、能效标识和限额等行政型调

控措施,以及税费等市场型调控措施,但是,诸如自愿减排、温室气体自愿报告和公私合作的社会型调控措施却处于空白状态。虽然节能目标责任考核、温室气体排放标准、能效标识和限额、税费等温室气体减排措施对于温室气体减排具有促进作用,但是这些措施本身都还存在制度缺陷,注定其在温室气体减排方面所发挥的作用极为有限。以税费制度中的税收为例。车船税、消费税、固定资产投资方向调节税、企业所得税等税收中都有涉及到温室气体减排的相关规定。但是,现行的税收体系中,却没有一个对温室气体排放进行专门调控的独立性税种,而仅仅是相关税收中的重税或者税收减免规定涉及到能源消耗或者温室气体减排事项,税收在温室气体减排领域所发挥的作用极为有限。

因此,在政策手段上,一方面要引入温室气体规制经济手段和社会手段,另一方面,还要注重对传统的命令控制式手段进行改造,把命令控制式政策手段与自愿性政策手段、命令控制式政策手段与经济手段进行组合,使命令控制式手段具有更多弹性和灵活性的同时又不损害其效能性。这种组合的方式很多,例如允许地区和重点企业之间交易节能和减排指标,允许一个企业在其全部产品平均达标的前提下某些产品超标等等。

3.2.3. 政策领域的分析

温室气体的减排政策是一个涉及社会各行业和各个领域的综合性政策,温室气体减排的目标的实现,特别是远期温室气体控制目标要能够顺利实现,需要在各个重要的领域都积极推行相关的促进温室气体减排的政策。我国目前的为促进温室气体减排方面的政策涉及工业、农业、交通、建筑等各个领域,应该说各个行业和领域都出台了相应的减缓气候变暖的政策,但是,仍然有一些重要的领域的政策措施还没有到位,例如在低碳社会领域的政策不到位,林业碳汇交易或补偿制度的缺乏等。

温室气体的减排不仅是一个生产领域和经济领域的问题,更是一个消费领域和社会领域的问题。中国近年来奢侈品消费增速显著,2011年中国已成第一大奢侈品消费大国。许多奢侈品同时也是温室气体排放商品(从生产到消费),因此中国有必要在消费领域出台更有体系的规制政策,保障基本需要消费,限

制奢侈品消费。

在社会发展理念上,中国需要学习欧洲,建设可持续社会的模式:存量型社会。即在基础设施和建筑修建上能够考虑长远,使资源消耗较高的“住”(建筑物和基础设施等)成为几代人可持续利用的长寿型资源。这不仅有利于提高福利水平,而且可以避免中国目前的基础设施和建筑修建模式所带来大量的资源消耗和温室气体排放增长。

在林业碳汇方面,发展林业对我国的生态体系建设和温室气体减排都具有双重的利好,因而可以说是一种无悔措施,然而,我国到目前一直缺乏有效的林业碳汇交易和碳汇利益补偿的法律促进制度。2009年11月,国家林业局发布了《应对气候变化林业行动计划》,确定了林业发展规划的3阶段目标和22项主要行动。在积极推进和继续实施国家重点造林工程,深入开展城市绿化造林的同时,国家积极的推出了林业碳汇造林方面的政策。国家林业局开展碳汇造林试点,引导企业自愿捐资造林增汇。制定了《碳汇造林技术规定(试行)》与《碳汇造林检查验收办法(试行)》。然而,这种以自愿捐资为基础的林业碳汇法律制度,其有效性是大打折扣的,在将来的立法中,需要将其整合进生态补偿或交易制度中,通过政府补偿或允许那些未完成温室气体减排任务的地区及重点企业通过购买碳汇来完成其减排任务。

3.2.4. 政策执行和监督体系的分析

政策的执行必须有组织保障并建立相应的监督体系。再组织保障方面,在中央层面我国已经建立了节能减排和气候变化应对领导小组,并在发改委内部建立了专门司职气候变化应对的机构。但在地方层面的组织建设存在不配套和不规范的情况。一方面,我国要通过立法来推进和建立地方的气候变化应对的组织机构,另一方面,要通过立法划清发改委和环保主管部门的职责关系,发改委专著于决策,而执法由环保主管部门负责为宜。

从理论上讲,确保政策执行监督体系主要包括外部的监督体系和内部的监督体系两个大的方面。经年来,在推行节能减排相关政策的过程中,我国已经形成了一系列相对成熟和成功的制度和体系。例如限批制度、挂牌督办制度、考核及问责制度、节能减排行政建议及约谈制度,这些成功的内控制度和体系也可

运用于温室气体的减排。然而,与内部的监督体系和制度相比,我国对环境法规政策执行的外部监督体系和制度并不完善,外部监督制度包括信息公开制度、人大监督制度、公开听证制度、公民诉讼制度等。为了促进温室气体减排方面的政策的有效实施,应当通过立法规定政府温室气体减排信息方面的公开制度、政府向人大报告温室气体减排情况制度、重大项目立项的公开听证制度以及允许公民或合法环保团体就行政不履行职责提起公益诉讼的制度等制度,以建立我国温室气体减排政策执行监督的完善体系。

4. 需要通过立法积极推动的制度

(一) 碳税和碳排放权交易制度

由排放温室气体的个人或企业承担温室气体对气候变暖的社会成本(即温室气体社会成本的内部化),是治理和减排温室气体排放的治本之道。只有实现了温室气体排放社会成本的内部化,低碳转型才能够成为企业和个人行为的自愿自主的长期行为,低碳能源、低碳产品和低碳技术也才能够与传统能源、技术的产品的竞争中获得优势。碳税和碳排放权交易制度是实现温室气体减排成本内部化的重要制度。从理论上讲,这两种制度各有优势,可以相互补充。排放权交易制度的优点是能够预期到温室气体减排的效果,但减排成本是不确定的;碳税制度在减排成本上是确定的,但特定税率能带来的温室气体减排的效果要取决于诸多因素。由于交易和管理成本的原因,排放权交易一般适用于大的排放源,而针对消费领域的小额的温室气体排放行为,用独立的碳税或整合于资源能源税(根据资源和能源的碳强度来确定资源能源税税率)来规制更为合理。

为了取得最佳的经济和社会效果,碳排放权交易制度和碳税制度的出台时机把握和节奏有着至关重要的意义,因此,过渡性的安排对新制度的成功软着陆具有不可忽视的意义。这种软着陆的安排可以通过以下选择来实现:第一,法律规定碳排放权交易制度和碳税制度并规定一个推行的合理时间表,以给企业和个人合理的理性预期和足够的时间进行调整。第二,法律只概括性的把实施和推进碳排放权交易和碳税任务授权委托给国务院并要求国务院在适当时间制定行政法规推行的制度。

(二) 建设项目、规划和政策战略的气候环评制度

建设项目、规划和政策战略在温室气体控制排放方面具有“锁定效应”。首先，今天关于建筑、城市、及基础设施设计的决策将会在未来数十年间存在气候与能源方面的影响。我国处于快速城市化的过程中，城市规划、交通规划等各种规划，建筑及基础设施设计的决策对将来的温室气体排放和气候适应都会产生长远的影响，如果中国的城市模式陷入非资源集约型的、依赖私家车的美国模式，则未来的温室气体减排会面临非常大的难度。其次，不仅仅是建设项目和规划，其他经济和社会政策也会长期的温室气体减排发生重要的影响。

因此，首先，要把建设气候方面的评估纳入到现行的规划环评和建设项目的环评之中，要求建设项目和规划的环评必须包括气候方面的评估的内容。建设项目和规划获批之前需评估建设和规划所带来的气候、能源和水资源影响，建设项目的相对利益必须能够平衡其全生命周期内的排放影响，开发商获批之前应当在申请建设许可里说明他们采取了减缓温室气体排放和降低对水资源影响的措施，而且要建立相应的法律责任机制来确保措施的实施。其次，要引入社会经济政策的气候评估制度，增强气候应对和其他社会经济政策的正面协同效应，尽量减少和避免气候应对和气体社会经济政策的负面协同效应。

(三) 温室气体排放监测、报告和核准制度

温室气体排放监测、报告和核准制度是国家进行温室气体排放监管的基本前提和基础，也是国家推行碳税制度、碳排放权交易制度等经济诱导型制度需具备的条件。因此，国家应建立相关机构来定期监测并报告中国温室气体排放情况，编写温室气体排放清单，并将数据向公众开放，保证这些数据真实、有效并能用于相关政策的制定和完善中。国家规定企业定期监测并报告其温室气体排放情况的义务，国家应建立一套认证制度，由独立第三方机构审核企业的排放报告，并通过相应监管和责任机制的建立来确保企业报告数据的准确性和可靠性。

(四) 低碳消费促进制度

现有的阶梯源价格和阶梯水价制度、汽车消费税等制度都是比较成功的低碳消费促进制度。在未来的立法中，需要根据“满足基本需求排放，限制和规制奢侈排放”的原则，通过税收制度的低碳化调整，把

阶梯价格制度扩展到房地产消费、汽车持有、高碳排放奢侈品消费等其他服务和产品，建立起我国系统的与碳足迹和碳排放紧密挂钩的阶梯价格制度。另一方面，应通过立法建立并完善企业产品能效和/或碳排放标识，以促进企业节能减排和方便公众选择低碳产品，并对低碳产品和服务在市场准入、政府采购等方面给予优惠措施和补贴。

(五) 低碳金融制度

法律应当明确规定在信贷、证券发行等金融活动中的温室气体排放效果方面的审查义务，停止对那些碳排放强度超过国家和地区的项目、公司的信贷和融资，对在碳减排方面能做出额外贡献的企业和项目则给予优先融资。国家金融监管部门和金融机构应当在促进低金融方面承担相应的义务。

(六) 林业碳汇交易或补偿制度

应当规定林业碳汇的计算和认证程序，并将其与碳排放权交易制度接轨。

(七) 促进存量型社会建设制度

存量型社会，指在基础设施和建筑修建上能够考虑长远，使资源消耗较高的“住”和行(建筑物和基础设施等)成为几代人可持续利用的长寿型资源。这不仅有利于提高福利水平，而且可以避免中国目前的基础设施和建筑修建模式所带来大量的资源消耗和温室气体排放增长。促进存量型社会建设制度，需要从碳减排的角度对拆迁和重新建设行为规定更严格的评估程序，避免中国大量存在的重复建设行为。

(八) 低碳技术发展促进制度

低碳技术是指为实现低碳经济而采取的技术，主要包括清洁能源技术、节能减排技术和去碳技术。其中，清洁能源技术具有无碳排放的特征，是对化石能源的替代，主要包括可再生能源技术和核能利用技术等。节能减排技术主要是指提高能源效率，尽可能地减少碳排放和其他污染物排放技术。去碳技术是指以降低大气中碳含量为目的的技术，主要包括二氧化碳零排放化石燃烧发电技术、碳回收与储存技术等。

我国的《节约能源法》及其配套的政策法规和《可再生能源促进法》及其配套的政策法规已经基本确立了节能、提高能效技术的促进制度和机制和可再生能源技术的发展促进制度，但是，这不能囊括低碳技术的全部，去碳技术等重要的低碳技术的发展在现行的

政策框架下还缺乏有力的支持,需要通过气候应对立法建立相应的制度来整合已有的政策,建立统一的低碳基金来促进低碳技术的发展。考虑把去碳技术纳入与可再生能源类似的待遇也是一个比较现实的理性选择。

5. 结论

总结我国目前的温室气体减排方面的政策,其与未来立法的关系可以概括为以下几种类型:

第一,需要确认和固化的成功制度。这些制度主要包括:低碳转型的规划和计划制度、温室气体目标控制责任制、碳排放标准制度、低碳产品补贴制度、阶梯价格制度、地方低碳发展促进制度、落后高碳产能淘汰制度。

第二,在目前的条件下需要通过立法来进行积极推动的制度。这些制度主要包括:温室气体排放的监测和报告制度、煤炭低碳化运用(碳吸收和封存技术)促进制度、低碳消费促进法律制度;林业碳汇交易或补偿制度、促进存量型社会建设的制度、建设项目、规划和政策战略的气候环评制度等。

第三,需要积极推动制度试点,但具体推行需授权和要求国务院在适当时间制定行政法规推行的制

度。这些制度包括碳税制度、排放权交易制度。

参考文献 (References)

- [1] 国务院关于加强培育和发展战略性新兴产业的决定(国发(2010)32号)[Z],第2条,第3条,2010.
- [2] 金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法[Z],第2条,2010.
- [3] 金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法[Z],第7条,2010.
- [4] 国家发展和改革委员会. 中国应对气候变化的政策与行动——2010年度报告[R], Section 2(4), 2010.
- [5] 高效节能产品推广财政补助资金管理暂行办法[Z],第1条,2009.
- [6] 高效节能产品推广财政补助资金管理暂行办法[Z],第3条,2009.
- [7] 国家发展和改革委员会. 中国应对气候变化的政策与行动——2010年度报告[R], Section 6, 2010.
- [8] 林业局下发关于加强碳汇造林管理工作的通知[URL], 2009. http://www.gov.cn/gzdt/2009-08/13/content_1390716.htm
- [9] 国民经济和社会发展第十一个五年(2006-2010年)规划纲要[Z], Chapter 3, 2005.
- [10] 关于进一步加大工作力度确保实现“十一五”节能减排目标的通知(国发[2010]12号)[Z],第3条,2010.
- [11] 循环经济促进法[Z],第14条(2), 2008.
- [12] 节约能源法[Z],第6条, 2007.
- [13] GB21500-2008, 煤层气(煤矿瓦斯)排放标准(暂行)[S].
- [14] GB21500-2008, 煤层气(煤矿瓦斯)排放标准(暂行)[S],第4条(2).
- [15] 2009年电价改革迈出重大步伐:完善机制疏导矛盾[URL], 2010. http://202.123.110.3/gzdt/2010-01/27/content_1520714.htm
- [16] 中华人民共和国消费税暂行条例[Z], 2008.