

南非《气候变化法(草案)》立法评介

刘彦

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年4月21日; 录用日期: 2023年5月6日; 发布日期: 2023年7月14日

摘要

2022年2月18日, 南非林业、渔业和环境部向国民议会正式提交了《气候变化法(草案)》, 该法案将采取有效的气候变化应对措施, 助力南非实现向低碳和气候适应型经济社会转型的长期目标。分析南非气候变化整体的立法进展, 通过梳理其立法成因、特色及其缺憾, 评析南非气候变化立法, 为我国应对气候变化提供立法思路, 为助力实现碳达峰、碳中和提供法律保障。

关键词

《气候变化法案》, 应对气候变化, 立法

An Analysis of “Climate Change Bill (Draft)” of Republic of South Africa

Yan Liu

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Apr. 21st, 2023; accepted: May 6th, 2023; published: Jul. 14th, 2023

Abstract

On 18 February 2022, South Africa’s Department of Forestry, Fisheries and Environment formally introduced the Climate Change Bill to the National Assembly, which will implement effective climate change measures to help South Africa achieve its long-term goal of transitioning to a low carbon and climate resilient economy and society. The overall legislative progress on climate change in South Africa was analyzed, the causes, characteristics and deficiencies of the legislation were analyzed, to provide legislative ideas for our response to climate change and legal guarantee for the realization of carbon peak and carbon neutrality.

Keywords

“Climate Change Bill”, Responding Climate Change, Legislation

Copyright © 2023 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

2022年2月18日,南非林业、渔业和环境部向国民议会提交了《气候变化法(草案)》提案¹,该法作为南非提出的应对气候变化的框架性法律,使各部门应对气候变化的职责与各主体遵守排放预算产生法律约束力。该法案一经公布引起各方关注,既有对其实施效果的期待,也有因其不完整性而批判其多元化的职能机构导致无法统一协调应对气候变化[1]。从整体上看,发展中国家的气候变化立法毫不逊色于发达国家,已经成为推动气候变化立法发展的主要力量,值得我国借鉴与参考[2]。本文拟对南非《气候变化法(草案)》的立法成因进行分析,对立法主要内容进行解读,评析立法亮点,为其立法缺憾提出建议,并对我国气候变化立法提供思路。

2. 南非《气候变化法(草案)》立法成因

2.1. 气候变化加剧自然灾害与资源缺乏

由于非洲的地理因素与经济落后,相较其他地区,南非缺乏应对气候变化的能力,且其生态环境更加脆弱。从南非近年的极端天气、干旱以及夸祖鲁-纳塔尔洪水等事件²可以看到,全球变暖的影响正在发生和加剧,适应和应对气候变化应当被主流化。除此之外,在气候变化背景下,贫困与水资源缺乏问题更加突出。南非有大部分贫困人口居住于在易受极端天气影响的地区,而南非政法难为其提供充足的住房。南非大部分地区降雨量偏低,获得安全饮用水成为难题,根据联合国世界气象组织在2017全球气候年度报告,这与人类活动有着密切关系,而气候变化将会使该问题变得更加严峻。

2.2. 达成温室气体减排目标的紧迫性

《巴黎协定》旨在努力将气温上升限制在比工业化前水平高1.5°C,这将大大降低气候变化的风险和影响。作为指导南非应对气候变化的重要立法,该法案保护南非公民的生命与财产,并确保温室气体排放主体承担相应责任,督促其降低温室气体排放,防止进一步的损害。对于南非各级部委与政府而言,该法能够赋予其相应职能与职权,采取必要行动应对气候变化。另外,南非通过该立法草案,也是向国际社会发出的积极信号,阐明南非对于国际社会支持的需要。通过强有力的法案,可以确保南非以公平、透明、契合目的的气候融资形式提供财政援助。

南非作为全球温室气体排放量前20位中唯一的非洲国家,其排放量在英国、法国等发达国家之上,且仍有增长趋势。为实现《巴黎协定》目标,特别是在工业和能源领域突击高碳排放国家,需要长远、迅速和前所未有的脱碳与转型速度。南非作为气候变化国家谈判“基础四国”³之一,于2004年即制定

¹<https://www.gov.za/documents/climate-change-bill-b9-2022-18-feb-2022-0000>。

²2022年4月,南非夸祖鲁-纳塔尔省(KZN)和东开普省(EC)东部沿海地区遭遇了毁灭性洪灾和山体滑坡,这场灾难造成至少435人死亡,并造成超过15亿美元的损失。

³其他三国为巴西、印度、中国。

了《国家气候变化应对策略》，并于 2011 年通过了《国家气候变化应对政策》。2019 年 6 月，南非正式实施《碳税法案》以控制国内温室气体排放。2021 年 11 月，在英国格拉斯哥举行第 26 届联合国气候变化大会前夕，南非提高了温室气体减排目标，并纳入其根据《巴黎气候变化协定》制定的“国家自主贡献”修订版中。第 26 届联合国气候变化大会上举行的谈判，成为南非能源改革的分水岭。欧盟、法国、英国、美国和德国承诺向南非提供 1310 亿兰特资金，帮助南非逐步淘汰煤炭等化石燃料，并逐步采用可再生能源。

3. 《气候变化法(草案)》亮点与评介

南非《气候变化法(草案)》旨在使南非在可持续发展的背景下，制定有效的气候变化应对措施，实现向适应气候变化的低碳经济与低碳社会公正转型的长期目标。该法案对主要的气候变化专业术语进行了解释，阐明立法目的与法律适用，并对政策对接与机制安排、省市级气候变化应对措施、国家适应气候变化的影响、温室气体排放与清除以及一般事项和过渡安排做了详细规定。

3.1. 立法目的与原则

南非《国家气候变法案》第 2 条明确规定了该法的立法目的。具体包括：第一，根据合作治理(cooperative governance)原则，提供协调和综合的气候变化对策；第二，通过增强适应能力、提高复原力及降低气候变化脆弱性，有效避免气候变化带来的负面影响；第三，为全球协力将温室气体浓度稳定在对气候系统造成威胁的人为干扰水平之下做出公平贡献(fair contribution)；第四，确保南非向低碳经济社会公正转型；第五，落实南非在气候变化方面的国际承诺和义务；第六，为人类后世后代的利益保护地球。

南非《气候变化法(草案)》在第 3 条中从多个方面明确规定了该法案的基本原则。值得注意的有以下几点：

第一，承认各国共同但有区别的责任原则(CBDR)。该责任是由气候容量资源的整体性、气候变化因素的多元化以及各国国情与发展不一所决定的^[3]，这明确了各国对全球变化负有共同责任，但是根据各国情况承担有区别的责任后果。

第二，重视气候变化对人权的影响。全球气候变化不仅对环境构成直接威胁，也间接影响到人类的基本人权^[4]。对此，该法案明确在公正转型过程中，为所有人提供体面的工作、包容的社会和消除贫困；同时，在决策过程中，需要考虑极易受到气候变化不利影响的地区与公民，包括对弱势群体，特别是对贫困农村妇女、有婴儿和儿童的家庭、老年人、病人及残障人士的特殊需要予以考虑。

第三，体现责任自负原则。该法案规定对于缓解和应对气候变化不利影响的成本，应当由造成不利影响的主体承担，这是责任自负的体现。可以从两个维度解读该条款：一是根据《联合国气候变化框架公约》第 4.3 条规定，发达国家对气候变化不利影响负有不可推卸的历史责任；二是将污染者负担原则引入气候变化背景下适用，除了要求“生产者”承担责任，还要追求“受益者”和“消费者”的责任^[5]，质言之，承担不同社会角色的个体和组织，都可能成为对气候变化造成不利影响的责任主体。

3.2. 政策对接与机制安排

《南非气候变化法案》第 7 条至第 12 条明确了政策一致性、各省市气候变化论坛的设立、职责以及总统气候委员会的设立、职责与任命程序。

第一，政策的一致性。该法案第 7 条要求受气候变化影响而行使权力、履行职能的国家机关，应当审查、修订、协调、统一其政策措施与决定，确保将气候变化影响风险和脆弱性列入考量范围，并

落实该法案的目标。该立法强调了根据合作治理原则对气候变化的影响做出整体反应的重要性。

第二, 设立省市级气候变化论坛。根据南非《政府间关系框架法》设立的总理政府间论坛(Premier's intergovernmental forum)、地区政府间论坛(district intergovernmental forum)一旦生效, 将分别作为省级和市级气候变化论坛。其职责主要为协调相关省市开展气候变化应对行动, 并向上级部门提供报告。由此可见, 设立省市级气候变化论坛是着重考虑气候变化因素和合作治理的另一种综合管理方式。

第三, 设立总统气候委员会。该法案第 10 条规定, 总统可以设立一个总统气候委员会, 委员由政府、劳工组织、民间组织及企业代表组成, 就应对气候变化和减缓气候变化影响向政府提供建议, 同时对政府在实现低碳和具有气候复原力的进展开展监督和评估。特别地, 法案明确规定委员的组成必须反映南非的性别构成和人口统计, 并要求委员应当具备社会经济、环境以及全面可持续领域的专业知识。南非政府已经于 2019 年成立了总统气候委员会, 这为实现净零排放和气候适应型经济铺平道路。

3.3. 省市气候变化应对措施

该法案要求省市级政府承担更多职责。该法案第 15 条规定, 各级市长应当在《国家适应战略和计划》公布后一年为, 为相关省市的气候变化进行评估。对气候变化需求与反馈的评估应当涵盖该省市的特质, 以及该种特质产生的独特气候变化需求和风险, 由此确定气候变化应对需考虑的因素。

3.4. 适应战略与计划

为强调应对气候变暖对策中《国家适应战略和计划》的重要地位, 该法案规定了林业、渔业和环境部长的多项义务。首先, 部长必须在该法案生效后一年内完成的任务包括: 第一, 明确国家适应目标, 以指导南非适应气候变化影响; 第二, 制定指标以衡量实现国家适应目标的进展; 第三, 确定将国家适应目标纳入国家政策与规划的日期; 第四, 制定适应方案, 以预测气候变化在短期、中期和长期可能对南非产生的实际和潜在影响。同时, 该法案还规定, 部长必须在法案生效后两年内, 制定《国家适应战略和计划》(NASP), 在该计划发布后两年内制定并实施《部门适应战略和计划》(SASP)。制定和实施 NASP 与相关 SASP, 强调南非主张以统一协调的方式来管理适应计划。

3.5. 温室气体的排放与清除

第一, 部长有义务确定国家温室气体排放轨迹(national greenhouse gas emissions trajectory), 是南非《气候变化法(草案)》最重要的立法之一。所谓温室气体排放轨迹, 即随着时间推移逐步减少温室气体排放的途径[6]。该法案没有明确提及部长必须明确国家温室气体排放轨迹的期限, 但是, 规定在部长公布排放轨迹之前, 将适用本法附件 3 的临时排放轨迹⁴。值得注意的是, 附件 3 所列排放轨迹是南非于 2015 年 9 月向《联合国气候变化框架公约》提交的国家自主贡献。但是, 南非已经于 2021 年 9 月进行了修改, 故预计该临时排放轨迹将会再次修改。

第二, 制定与修改部门排放目标。除了确定国家温室气体排放轨迹外, 该法案第 22 条规定, 在法案生效后一年内, 部长应当公布一份受部门排放目标约束的温室气体排放部门清单, 确定各部门及其子部门的框架性规定及部门排放目标。该部门排放目标包括前 5 年, 后 5~10 年及此后 10~15 年三个阶段的温室气体减排目标, 须由相应的部门管理人员来执行, 与国家温室气体排放轨迹保持一致。另外, 为应对实际情况变化, 该条款还规定了修改部门排放目标的程序。部长应当与相应部门的管理人员协商, 以五年为周期审查部门排放目标, 在考虑监测和评估结果、技术进步、现有最佳科学、证据和信息、南非的

⁴该临时排放轨迹分三个阶段——第一阶段: 2020 年至 2025 年, 温室气体排放量达到峰值(3.98~5.83/6.14); 第二阶段: 2026 年至 2035 年, 温室气体排放量达到平台期(3.98~6.14); 第三阶段: 2036 年起, 温室气体排放量绝对值下降到 2050 年目标(2.12~4.28)。(单位: 亿吨二氧化碳当量)。

国际承诺与义务、部门对经济增长和创造就业机会的战略重要性以及拟定的公正转型办法等相关因素后，决定是否修改部门排放目标。

第三，制定与修改温室气体与活动清单。该法案第 23 条规定，部长应当公布一份导致或可能导致气候变化加剧的温室气体清单，以及一份排放一种或多种所列温室气体的活动清单。同时，确定以二氧化碳当量为单位，量化温室气体排放阈值，以便确定碳预算。另外，部长可以根据国家和国际社会缓解目标的要求，考虑监测和评估结果、技术进步、现有最佳科学、证据和信息、南非的国际承诺与义务、执行政策措施的制约与机遇等因素，审查修订清单的必要性。修订清单的方式有以下两种：一是从清单中删除或增加温室气体或活动；二是对清单进行细节性修改。但是，法案没有规定部长公布所列温室气体与活动清单的时限，应当对相应条款进行修订。

第四，碳预算(carbon budget)的分配。所谓碳预算，是指在不触发全球变暖的灾难性“临界点”的前提下，全球可以排放的温室气体总量[7]。目前南非实施的碳预算处于第二阶段，⁵目前，南非政府提出了固定减排法(fixed reduction)、减缓潜力分析法(mitigation potential analysis)、基准分析法(benchmarking)三种碳预算核准方式供企业自行选择[8]。根据该法案第 24 条规定，碳预算是一个主体在至少连续五年内所允许排放的温室气体数量。部长应当为从事清单所列活动的主体分配碳预算，该预算至少有三个五年期的连续期间，且应当规定第一个五年期内可排放的最大温室气体量。同时，部长应当在五年碳预算承诺期结束时，或者应碳预算主体的要求，审查根据分配给该主体的碳预算。被分配碳预算的主体，应当制定一项温室气体减排计划，说明其实施的减排措施，并确保在分配的碳预算范围内。同样，该法案没有规定碳预算分配的时间表。为促进公正转型，时限规定或将成为南非立法机构后期讨论的问题之一。

第五，罪行与处罚。值得注意的是，该法案只规定了一项罪行，且为引致条款——义务主体未按规定编制温室气体减排计划并提交给部长，即构成犯罪，适用南非《国家环境管理法》第 49B(2)条规定⁶进行处罚。由此可见，按照当前版本，南非对超出碳预算分配而为报告其进展情况、提供虚假信息、误导信息等行为，将不构成犯罪。另外，根据南非 2019 年第 15 号《碳税法》，温室气体排放的越多的企业，将支付更多的碳税。鉴于南非政府已承认应对气候变化问题，在该法案生效之前，其后续版本应将添加更多罪行。

4. 南非气候变化立法之经验启示

南非《气候变化法》草案对中国的重要启示之一，就是须加快制定应对气候变化问题的专门法律和配套措施的步伐。中国与南非同为碳密集型发展中国家，在经济上较为依赖温室气体排放行业。对南非气候变化立法的密切关注，能够为我国实现碳达峰、碳中和，应对气候变化提供借鉴。当前，为引导社会预防、减轻、适应气候变化带来的风险而进行气候变化治理已成为全球共识，而应对气候变化的重要措施之一即颁布立法和支持性法规。此外，在规定细则方面，南非气候变化立法对中国也不乏借鉴之处，尤其是南非应对气候变化的多级协调机制、碳预算分配机制、温室气体清单机制及过渡性条款等，同样在我国在进行气候变化专门立法过程中也须注意。当然，南非此次气候变化立法仍存在诸多缺憾，这也为我国立法提供了经验教训以迈开弯路。

4.1. 提高违法成本与执法力度

在具体立法过程中，须明确在碳排放报告机制、测量机制以及核查过程中，各方主体的违法行为认定与责任。虽然南非积极推进了国内气候变化相关立法，但是，常被诟病之处在于其违法成本与执法力

⁵ 南非碳预算的实施分两个阶段：第一阶段(2016 年 1 月至 2022 年 12 月)：企业以自愿方式向政府提交碳预算文件；第二阶段(2023 年至 2027 年 12 月)：根据本法案对所有碳排放企业强制实施碳预算。

⁶ 南非共和国《国家环境管理法》第 49B(2)条规定的最高罚款为 500 万兰特，最高监禁期为 5 年。

度过于薄弱。目前, 法案中唯一的罪行是对未提交提供温室气体减排计划的处罚, 但是, 未能执行该减排计划是否将受到处罚、受到何种处罚, 却未置可否。除此之外, 对于超出碳预算分配的潜在危害行为、提供虚假信息或误导性信息也不构成犯罪。因此, 在后续修改过程中, 应当扩大犯罪范围, 同时, 除了刑事处罚, 考虑将行政处罚亦纳入该法案中。值得注意的是, 该法案的先前版本将企业超过碳预算或必须支付增加的碳税率拟定为刑事犯罪, 但是, 该条款目前已经删除。这与限制排放与应对气候变化的趋势相违背, 反而为污染企业采取行动限制排放“松绑”。因此, 对于后续法案修改, 建议将故意或重大过失造成超额温室气体排放列为违法行为, 对超过碳预算的行为采取吊销营业执照等强有力的行政处罚, 从而使监管机构能够禁止并遏制该类情况的发生。

4.2. 平衡时限与气候危机的紧迫性

我国在设置应对气候变化的时间框架时, 须结合具体国情, 优化阶段性减排的具体目标。从南非《气候变化法(草案)》目前版本来看, 其时限与南非气候危机的紧迫性并不相称。首先, 对于确定碳排放轨迹、分配碳预算和制定部门排放目标等重要缓解机制, 该法案中均未规定时间框架或截止日期。其次, 该法案仅规定在法律生效后四年, 能源、农业、运输、水和卫生以及居民住区等不同部门需要制定部门适应战略和计划, 而各省市则在该法案生效五年后再制定和实施气候变化应对实施计划, 而具体五年内的阶段性计划尚未做出安排。因此, 气候变化立法不仅因规定长期性的时间框架, 该期间内, 还应当纳入更有意义的适应措施, 从而助力摆脱对化石燃料的以来, 助力转向采用更清洁技术发电的低碳经济。

4.3. 统一监督机构与监督职能

建立适合本国经济社会需要的应对气候变化问题的监管机制, 是基于气候变化管理的内生性要求。从传统的环境方面可见, 我国立法相对宽泛, 配套的实施与监督规定并不充分, 故此, 在气候变化的立法中, 须注意避免监督职能重叠。

南非的气候变化监督职能就过于分散, 南非国家规划委员会、南非总干事论坛、水和环境事务议会协调委员会、气候变化部际委员会以及多利益方国家气候变化委员会等, 对应对气候变化都具有监督职能[9], 这导致政策实施难以具有一致性, 故应当避免监督实体多元分散的政府行动[10]。在国家层面, 当国家治理架构存在多个政策框架和体制结构时, 可能会出现碎片化。不可否认, 多元化的部门机构共同应对气候变化发挥效用更强, 但有必要由一个部门统一协调, 以确保政策的一致性和治理目标的一致性。南非设立了一个唯一的气候变化部长级委员会, 该委员会还将有权设立咨询委员会, 作为中央监督机构。该法案中, 南非设立总统气候委员会, 其主要职责是为减缓和应对气候变化影响向政府提供建议, 同时开展监督和评估。总统气候委员会是一个具有气候变化措施咨询服务和政策制定相关专业知识的实体, 具有专家咨询功能, 该咨询职能使得对缓解和适应气候变化的高质量研究能够转化为实际措施, 并为决策提供基础。实际上, 其为减缓气候变化提供咨询服务的目的是发挥监督作用。由此, 统一的监督机构不仅有利于立法与政策的顺利推进和实施, 也能从最大程度上降低立法与执法成本。

5. 结语

向低碳和气候复原力的经济社会转型将直接或间接地影响每一个人, 气候变化的影响亦是如此。南非是一个拥有约 5800 万人口的发展中国家, 也是非洲温室气体排放量最高的国家, 占全球碳排放量的 1%。南非以能源排放为主, 同样中国的主要温室气体排放源是煤炭主导的发电组合和采矿活动, 占亚洲和全球温室气体排放量的最大值。因此, 在一定程度上中国与南非的情况具有一定相似性, 可以从其气候变化立法中获取经验。借鉴其气候立法的经验来加快专门立法进程, 明确我国采取专门性立法模式,

推动立法以保护人类生命权、福祉和环境安全权利，保护人类生命和生计安全，将对我国应对气候变化大有裨益。

参考文献

- [1] Nasiritousi, N. and Grimm, J. (2022) Governing toward Decarbonization: The Legitimacy of National Orchestration. *Environmental Policy and Governance*, **32**, 411-425. <https://doi.org/10.1002/eet.1979>
- [2] 陈海嵩. 发展中国家应对气候变化立法及其启示[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2013, 12(4): 5-14.
- [3] 曹明德. 中国参与国际气候治理的法律立场和策略: 以气候正义为视角[J]. 中国法学, 2016(1): 29-48.
- [4] 何志鹏, 张昕. 气候变化救济的审思与突破: 以人权法为视角的展开[J]. 北方法学, 2021, 15(5): 104-115.
- [5] 陈艳艳, 周国模, 田信桥. 气候变化背景下污染者负担原则的适用[J]. 生态经济, 2011(11): 69-73.
- [6] 孙传旺, 占妍泓. 碳中和发展轨迹的国际比较与中国碳中和发展力研究[J]. 国外社会科学, 2022(1): 120-132+199.
- [7] 王松霏. 生态经济建设大辞典下册[M]. 南昌: 江西科学技术出版社, 2013.
- [8] 周立志, 张鹏飞, 麻常辉, 刘洁. 南非碳中和实现路径及减排措施研究[J]. 全球能源互联网, 2022, 5(1): 85-96.
- [9] Abraham-Dukuma, M.C., Dioha, M.O., Okpaleke, F.N. and Bogado, N. (2022) Improving the Climate Change Mitigation Regime of Major Emitting Countries: The Case of South Africa, China, Germany and the United States of America. *Environmental Policy and Governance*, **32**, 43-55. <https://doi.org/10.1002/eet.1961>
- [10] Cejudo, G.M. and Michel, C.L. (2017) Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration. *Policy Sciences*, **50**, 745-767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>