

《墨西哥气候变化法》及其对中国气候安全立法的启示*

王 萍

(武汉大学 法学院 湖北 武汉 430072)

摘 要:《墨西哥气候变化法》是在特殊的国际、国内立法背景下通过的,是在遵循气候正义、气候公平等法理基础上制定的,有广泛的国际、国内法律基础。该法规定了一系列应对气候变化的原则、规则和相应的实施机制,具有注重“协调与参与”、“透明与责任”制度性设计等特点。中国与墨西哥同为发展中国家,中国在参考和借鉴《墨西哥气候变化法》合理成分的基础上,应采取诸如制定综合性气候变化应对法、加强气候变化应对能力建设、进行减缓性与适应性立法等措施,以应对全球气候变化带来的挑战。

关键词:《墨西哥气候变化法》;减缓性立法;适应性立法;中国气候变化应对法

【中图分类号】 D922.6 【文献标识码】 A 【文章编号】 1671-7287(2014)01-0070-08

墨西哥政府于2012年4月通过了《墨西哥气候变化法》。这使得墨西哥成为继英国之后第一个针对逐渐严重的气候变化问题进行专门性整体立法的发展中国家^①。墨西哥与中国同为发展中国家,在应对气候变化问题上有着共同的目标和愿望。中国制定气候变化应对法是客观现实的需要,而传统部门法的不足、现行气候变化法律制度的缺陷,使得中国在借鉴墨西哥气候变化立法模式的基础上制定“综合型”气候变化应对法具有极大的可行性与必要性。

一、《墨西哥气候变化法》的立法背景和法律基础

气候变化问题具有涉及行业领域广、成本与效果的不确定性、耗时长等特点^{[1]1199},但它带来的影响却不容忽视,人类采取行动应对气候变化问题是不容置疑的。

1. 立法背景

与气候变化有关的国际组织的设立及国际协定的签订是墨西哥政府制定气候变化立法的国际

大背景。与气候变化相关的国际组织活动包括政府间气候变化专门委员会(IPCC)的成立及其四次报告,联合国体系下如世界气象组织(WMO)、联合国环境规划署(UNEP)、联合国开发计划署(UNDP)、联合国贸易与发展会议(UNCTAD)以及联合国粮农组织(FAO)等相关机构的活动,世界银行集团(WBG)对整个能源行业的投资^{[2]199-200}以及非国家行为体如世界自然基金会(WWF)和绿色和平组织(Greenpeace)等也在应对气候变化方面做出了巨大的贡献。一系列国际会议的召开,如2007年《巴厘岛路线图》、2009年《哥本哈根协定》、2010年坎昆会议、2011年德班会议,是墨西哥政府制定气候变化法的国际背景。

2. 法律基础

气候正义和气候公平是墨西哥政府制定气候变化法所要实现的价值目标。正义是社会制度的首要价值,而公众参与是气候正义原则的体现。正义的考量应当成为国际气候协商的一部分,公众将固有的生存排放权有限地让渡给政府,授权政府制定规则以协调整个社会温室效应气体

* 【收稿日期】2013-10-29

【作者简介】王萍(1989-),女,湖南岳阳人,武汉大学法学院博士研究生,研究方向:国际法。

【基金项目】教育部人文社会科学研究项目(09YJC820068)

^①菲律宾《2009年气候变化法》主要是原则性政策宣示,几乎没有涉及有关应对气候变化的减缓性措施和适应性措施,因此一般不将其列为专门性气候变化应对法。

(GHG)排放,对此,政府作为公众的托管人需要对公众的合理期待负责。“共同但有区别的责任”是分配正义与矫正正义的体现^{[2]140},即考虑发达国家对气候变化的历史“贡献率”^[3]以及从人均原则来衡量减排责任^[4]。然而,国际法上的公平更注重的是全人类的共同利益,公平理念是国际气候立法的基石^[5]。随着“人类共同体”意识的形成,应对措施所要实现的真正目标是自然与人类社会的“各得其所”。气候变化对人类和自然界造成的影响是多层次的,应对此问题要符合国家主权管辖以外区域的全人类利益^[6]。

从未来全球排放方案的不确定性到大自然实际吸收GHG的反应能力,气候变化可能带来“不确定灾难”^[7],这便需要各国采取共同行动。1982年墨西哥颁布了《联邦环境保护法》,此后先后颁布了《生态平衡和环境保护法》、《联邦公共管理法》等法律。1993年至2008年10月,墨西哥政府共出台了12项与气候变化和能源相关的法令和政策,主要包括:1993年的《FIDE能效标签体系》、2002年的《节省电能融资方案》、2006年的《针对墨西哥乡村小区域的能源服务综合计划》、2007年的《绿色抵押计划》、2008年的《针对能源转换的可再生能源发展和融资法》等。这些政策法规是墨西哥制定系统性应对气候变化的机制的国内法渊源。

国际组织决议、众多国际协定与国家实践是墨西哥制定专门性气候法律最为直接的国际法基础。1992年UNFCCC是“创建应对气候变化的全球合作机制的第一步”,之后的《京都议定书》是该公约后续的直接产物。2004年,国际气候谈判中全球环境基金(GEF)启动了适应优先计划^[8]。联合国大会43/53号决议在1988年同意马耳他关于气候体系是“人类共同财富”的宣言,联合国大会第44/207号决议包含了“气候基金”的想法并通过协商得到了重大发展。1972年通过了《斯德哥尔摩宣言》,1992年里约热内卢大会通过了《环境与发展的里约宣言》、《21世纪议程》、《森林宣言》以及《生物多样性公约》和UNFCCC,2002年通过了《约翰内斯堡可持续发展宣言》等。

由于气候变化应对问题中各国利益的差异性

和责任的不对称性使得各国都想“搭便车”(free ride)^[9],各国都想分沾他国在GHG减排中的利益。墨西哥政府制定气候变化应对的国内措施是负责任大国的表现。

二、《墨西哥气候变化法》的主要内容及其特点

1. 基本原则

(1) 确立开发可再生能源原则。墨西哥确立可再生能源原则是其应对气候变化、建设低碳社会、实现绿色经济的重要组成部分。《墨西哥气候变化法》第三十三条第三款规定,使用可再生能源以逐步取代化石燃料的消耗,并通过使用可再生能源发电,使今后可再生能源发电量占发电总量的30%。墨西哥设立气候变化基金的目的之一就是开发可再生能源^{[10]Art.82.3},减缓评估目标中也包括了开发和利用可再生能源^{[10]Art.102.4}。可见,该法将开发可再生能源作为墨西哥实现低碳经济目标和社会可持续发展的重要途径之一。

(2) 确立碳排放和GHG排放中远期双重目标原则。从远期目标来看,《墨西哥气候变化法》结尾附加部分第二条阐述了气候变化短期、中期和长期(10年、20年和40年)规划目标,规定2020年减少30%的排放量,到2050年减排比例须达到50%。第七十五条规定每四年对总排放量和排放清单中所有类别进行审查,这体现了减排行动原则性和灵活性的统一。另外,确立了不低于50%的碳减排目标,一方面是为了本国节能减排,避免气候变化对本土造成影响;另一方面也是为了履行减排的国际承诺,这体现了墨西哥立法的前瞻性与合理性。就中期目标而言,墨西哥以2000年碳排放为基点确立2020年减少30%的碳排放。墨西哥规定的减排目标是硬性指标,在科学评估的基础上,每隔几年确立更为具体可行的减排计划。

(3) 遵循减排与发展相结合、控制与适应并重原则。在许多情况下,排放减缓不是目标,而是要不断提高减缓和适应气候变化的能力。《墨西哥气候变化法》第二条第三款规定了定期减缓和适应气候变化的行动目标。墨西哥减缓目标是减少

国家 GHG 排放量,利用市场工具、激励机制等措施推动国家向低碳经济模式转型,建立一个可持续发展和健康的环境^{[10]Art.33};明确政府和机构在职权范围内设计和开发有关减缓行动的政策与目标,包括减少化石燃料生产和使用,减少交通运输部门排放量,在农、林等领域保护生态系统和维护生物多样性,减少固体废弃物排放等^{[10]Art.34}。同时,该法也借鉴了《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)及《京都议定书》等国际文件中的减缓措施,如创建、授权和管理排放交易体系^{[10]Art.7.9}。另外,墨西哥政府为实现减排与适应目标制定标准和程序,以便执行有关评估和监督的国家方案^{[10]Art.8}。此外,设立公共管理机构如国家生态与气候变化协会(INECC),对减缓或适应气候变化的行动提出建议和做出评估^{[10]Art.15}。该法将减缓、适应和减少气候变化的脆弱性作为政策制定所遵循的原则^{[10]Art.26}。墨西哥减缓与适应性立法将使她从解决全球气候变化困境中获益。

(4) 注重国家各级区域相关政策有机结合原则。《墨西哥气候变化法》第五条规定了联邦、州、联邦区和直辖市行使减缓和适应气候变化的权力以及按照本条例及其他法律规定分配的权力。该法明确了排放交易体系,鼓励实行节能减排措施,并授权有关部门引入财政激励机制、推行循环经济等。这反映了气候应对法逐渐与经济社会许多领域相结合。该法第七条授权国家制定和实施国家计划,鼓励社会公众参与,包括:制定和实施应对气候变化的公众咨询程序,听取公众、私营部门以及土著民族、妇女、青年、残疾人士等更广泛的社会意见。通过统筹协调与其他州、市的气候变化措施^{[10]Art.38},使该部法律真正地落到了实处。

2. 主要内容

(1) 具体规则。

《墨西哥气候变化法》建立了一个综合、跨部门的法律框架以协调国家、政府和地方应对气候变化的行动。该法第三十五条第三款强调了可持续发展、人类健康、生物多样性、食品安全、经济发展、环境与可再生能源逐渐替代化石燃料等政策的中心地位。该法除了设置 GHG 排放目标,还规定到 2024 年墨西哥 35% 的能源与国家电力供应

应来自于可再生能源,政府机构必须使用可再生能源。该法规定减少对化石燃料的补贴以增强可再生能源的竞争实力,并强制要求主要污染企业提供排放报告。此外,该法还要求建立 GHG 排放许可证交易体系,设立一个委员会来监督以鼓励发展碳交易。

《墨西哥气候变化法》中的适应性规定主要集中在该法的第三部分。该法规定,在 2013 年之前建立一个项目,旨在整合和公布国家风险地图集以及相关州和地方风险地图集,确定易受气候变化影响的地区。受气候变化影响的地区在 2015 年 11 月 30 日之前需要建立一个包括应对气候变化为内容的城市发展工程。联邦政府必须在 2012 年 11 月 30 日前设立一个综合生态工程计划和应对气候变化、保护与可持续管理生物多样性的次级方案,并在 2013 年底公布应对气候变化的地方项目。墨西哥气候变化适应性措施主要集中于鉴别受气候变化影响的地区与生态系统,并在国家级与地方级层次上制定相应的行动计划。

《墨西哥气候变化法》中的减缓性措施主要从源头上对任何气候变化可能带来的影响加以处理,减少特定领域的 GHG 排放。例如,墨西哥国家联邦森林委员会在考虑到可持续发展原则的基础上,制订方案和政策使原始生态系统的碳排放降到 0。在超过 5 万人口的城市于 2018 年前设立固体废物管理设施确保甲烷不排放到大气中,另外,通过沼气设施发电。墨西哥政府联合多部门在 2020 年前逐渐设立一个补助系统,专门针对那些不使用化石燃料、高能源利用效率、与可持续公共运输相关的领域和行业。同时,墨西哥政府预计在 2020 年前设立一个电力生产盈利激励系统,专门针对使用诸如风能、太阳能及小型水力发电等可再生能源的行业。墨西哥预计在 2024 年前使清洁能源使用率达到 35%。墨西哥气候变化减缓性措施的特点是:措施集中于森林管理、提高固体废物管理、能源使用效率和向清洁、可再生能源转变等领域。减缓性措施针对 GHG 排放具有直接性,是面对气候变化带来的巨大影响而采取的措施。该法的通过改变了 40 多个州的环境气候立法,墨西哥以更加积极负责的姿态推动着传统

经济发展模式向不损害国际市场竞争能力的可持续发展模式转变^{[10]Art. 16. 7}。

(2) 实施机制。

①机构设置。《墨西哥气候变化法》的实施机制是一个跨部门、相关利益团体广泛参与的机制性框架构造。气候变化部际协调委员会(CICC)的设立是为了协调联邦公共行政机构的活动,制定并执行减缓性与适应性国家政策,号召市民社会与私人组织积极参与气候变化应对行动。根据该法第四十五条至四十九条,CICC还负责监督各工作组应对气候变化相应措施的进度与成效,使审议机关CICC的总体政策不仅有法律程序上的约束力,也有事实层面上的执行力。

气候变化委员会(CCC)是CICC促成建立的、以促进利益攸关者参与和合作的固定咨询机构。它由来自政府、市民社会、私人组织和学术团体等至少15人组成,组成人员由CICC负责人任命,且他们以个人身份履行职责并享有特殊荣誉头衔^{[10]Art. 51. 53}。这一组织的设立使墨西哥政府能够与市民社会、私营组织和学术团体进行协调与交流,以便赢得他们对气候变化政策与行动的支持。

国家生态与气候变化协会(INECC)是负责气候变化政策制定与评估的具有独立法律人格、拥有独立财产和进行自我管理的主要公共机构。INECC具有以下职能:协调、促进、发展国家应对气候变化政策上的科学及技术研究;筹划、执行、评估国家应对气候变化的政策;参与制定有关经济、财政、金融、市场的国家政策;发展与沟通墨西哥与UNFCCC的联系;制定GHG减排清单;促进气候变化方面的学术培训与研究。该协会是一个多边跨部门组织,其首席执行官由联邦执行委员会任命^{[10]Art. 13. 17. 18}。

应对气候变化国家体系(SNCC)主要是加强联邦政府、州以及自治区之间协调与联系的固定机制,同时也是促进短期、中期、长期跨区域执行国家气候变化政策的机制。它由CICC、CCC、INECC、州政府、国会代表、地方协会代表组成^{[10]Art. 38. 40}。

评估委员会(EC)是一个遵照国家气候变化政策,负责定期、系统评估气候变化应对措施专门

性多方利益攸关者组织。评估项目包括:新法案目标达成的进度、特殊气候变化项目的目标以及减排与可再生能源目标。该委员会也为SNCC的运行提出建议,它由INECC负责人以及来自科技、技术和工业领域的六位社会委员构成。这些委员由INECC公开召集并由CICC任命^{[10]Art. 23. 25}。

②政策性工具。墨西哥应对气候变化体系由《应对气候变化国家战略》、《应对气候变化特别项目》以及国家相关项目计划组成^{[10]Art. 58}。

《应对气候变化国家战略》是墨西哥处理气候变化问题的主导性国家政策。墨西哥环境和自然资源部(SEMARNAT)将采纳CCC的咨询意见与INECC共同制定应对气候变化国家策略,之后,该战略最终将由CICC采纳^{[10]Art. 60}。该战略确立了两项国家政策,即减缓性国家政策和适应性国家政策。SEMARNAT将和CICC一同至少每10年一次审议气候变化减缓性国家政策,每6年一次审议适应性国家政策。对于任何预先估计与评估结果之间背离的情况必须提供解释,一旦应对气候变化的承诺、目标、工程以及宗旨确立下来,不能随意在之后的评估过程中加以修改^{[10]Art. 61}。墨西哥气候变化方案、排放计划以及国家策略的目标需要每隔10年、20年和40年进行审查与制定^{[10]Art. 62}。SEMARNAT可以针对《应对气候变化国家战略》中的方案、路径、行动和目标提出修改、修订意见^{[10]Art. 63}。由此可见,该法在承担国际义务的基础上,确立了定期审核、定期评估以及适时修订国家行动策略的方针,这种全方位、多层次的规定明显增强了有关措施的可操作性。

《应对气候变化适应性国家政策》是在《应对气候变化国家战略》的基础上发展而来的,旨在减轻气候变化给社会和生态系统带来的不利影响并恢复自然和人类系统的弹性和强度^{[10]Art. 27}。

《应对气候变化减缓性国家政策》旨在增强墨西哥减缓GHG排放和适应多样性气候变化影响的国家能力,同时将减少墨西哥GHG排放作为最具潜力的优先发展领域^{[10]Art. 23}。该政策也将有助于墨西哥政府履行国际承诺。为了确保墨西哥绿色经济政策的执行,同时又基于减缓GHG排放没有国际、国内层面的资金支持,墨西哥政府将气候

变化减缓性政策分为两个阶段予以实施: 第一阶段, 即墨西哥政府针对自愿调整排放的企业以制定政策和规划的方式增强国内处理气候变化问题的能力; 第二阶段, 一旦墨西哥政府国内处理气候变化问题的能力达到一定程度, 政府就将以各个企业 GHG 排放贡献量或国家气体排放组成成分为依据, 确立特殊的减排目标。两步走的方案极大地促进了清洁能源的发展和技术的革新, 是 2012 年之后以部门协调方式为基础的应对气候变化的政策框架。

③评估与市场机制。《温室气体排放清单》是为了有效执行减缓性措施, 是 INECC 以 UNFCCC 为指导而制定的, 旨在以最后期限为根据统计清单中 GHG 排放量等有关内容^{[10]Art. 74}。它主要包括以下内容: 第一, 每年估计化石燃料的 GHG 排放量; 第二, 每两年统计除化石燃料燃烧、土地使用变更外的其他资源的 GHG 排放量; 第三, 每四年统计所有资源的 GHG 排放量。墨西哥政府这种分阶段、分层次计算 GHG 排放量的方法能有效地达到监测与预测 GHG 排放量的目标, 最终也将有助于气候变化减缓性措施的落实。

温室气体排放注册登记簿是为了在排放交易体系中增加透明度和责任感。登记簿将记录《墨西哥气候变化法》下所有静止与移动的 GHG 排放源。该法第八十七条和第八十八条要求甄别排放源并上报到登记处。登记处旨在保障所有排放交易参与者的权利, 并为有关工程的有效进展给予保障。

气候变化基金是《墨西哥气候变化法》中旨在吸引与沟通公共与私营组织、国际与国内层面之间的资金交流, 以支持墨西哥气候变化应对措施的有力实施。根据该法第八十条规定, 基于适应性措施在应对气候变化长期、可持续发展的目标中的重要性考虑, 适应性措施在基金分配中将给予优先考虑。由于该气候变化基金由政府领衔并辅之以有关配套机制, 因此, 这种高层次的透明度与信赖度明显增强了潜在投资者的信心。

《墨西哥气候变化法》第九十四条提倡的, 由 CICC、CCC 和国家环境与资源部建立的, 以市场为调节手段的自愿排放交易系统, 是为了达到 GHG

排放交易成本最优化, 并满足评估、报告和确认 (MRV) 的要求。墨西哥自愿排放交易系统的参与者可与国外或者国际碳交易市场进行合作与交易^{[10]Art. 95}, 通过双边、多边协定等与工业化国家合作建立以市场为机制的 GHG 减排体系以实现可持续发展。这种交易机制充分证明了以市场为基础的机制在达到环境目标的同时, 也可以做到成本效益最大化。在资源有限的情况下, 成本有效性是政策选择的关键参数^{[11]24}。排放交易机制就是一种参与者实现自己减排目标的方式与成本选择, 并完全由市场内自由交易, 政府只需限定一个排放总量, 并规范市场运作即可。《京都议定书》实行 GHG “限额与交易”和清洁能源机制政策是非常有效的, 墨西哥政府正是通过建立碳排放交易体系以发展绿色低碳经济。另外, 墨西哥政府也设置了气候变化信息系统 (SICC)^{[10]Art. 76} 以推动气候变化相关信息交流的透明度和方便性。

墨西哥对减少 GHG 排放的新技术提供资金帮助, 设立技术影响评价机制, 使国家对气候变化影响有统一的把握, 以便制定及时有效的应对措施。国家又设立了应对气候变化专项委员会等机构协调各部门的节能减排活动。同时, 国家授权各级政府和地区制定规章政策及最小减排量标准, 鼓励居民使用节能产品, 以多渠道地、全方位地减缓气候变化带来的影响。另外, 有关能源部门与气候变化委员会建立了沟通机制, 并针对有关法律、制度、经济、技术安排等活动设立一个咨询机构。墨西哥气候政策以源头上控制 GHG 排放并将 GHG 储存于地下以达到 GHG 减排目标为出发点, 运用税收杠杆等措施来促使商业及家庭采用节能设备。

综上所述, 《墨西哥气候变化法》设置了系统性的实施机制, 从机构设置注重多方主体的参与到政策评估、监督注重定期审查的规定, 从减缓与适应性立法策略的全方位到基金运行、参与国际合作的透明度, 这些都反映了墨西哥政府在应对气候变化问题上的积极主动, 采取了对公众负责的态度, 推动了墨西哥向低碳经济发展的转变。

3. 主要特点

(1) 积极履行国际承诺。《墨西哥气候变化法》

是墨西哥积极参与国际社会环境气候利益分配的具体体现。应对气候变化问题实质上是一个各国合作、利益再分配的问题。UNFCCC 第四条第一款要求缔约方制定履约的国家行动计划,并确保国家法律政策与公约的目标和具体要求相一致。墨西哥的这部专门性气候变化法遵守了“条约必须信守”的国际法原则,同时该法的条款规定也与《坎昆协议》第七十段和附件一以及德班会议成果的附加指导意见相一致,是国际社会成员履行国际义务的典范。另外,UNFCCC 及《京都议定书》中规定的标准、定义、机制和承诺具有合法性与公平性特征是墨西哥政府积极履行国际承诺的“遵守推动力”。

(2) 确立减排与可再生能源目标。《墨西哥气候变化法》规定了一系列义务性减排目标,并对减排目标进行量化,明确减排完成期限。同时,该法也规定了通过新型的体制机制,建立一个透明和可靠的减排贸易方案以吸引国内与国际的投资者,例如,该法第三十三条、第八十二条、第一百〇二条等条款都涉及减排与可再生能源开发的目标,这也体现了墨西哥政府在应对气候变化措施方面的具体性与前瞻性。

(3) 致力于应对气候变化的国家行动。气候变化问题与可持续发展具有直接且相互性的联系,制定应对气候变化的措施不能孤立于可持续发展战略之外。应对气候变化带来的挑战也将对环境的可持续发展作出贡献,两者相辅相成、互相作用。墨西哥应对气候变化国家策略,主要是以法律规定的形式呈现,它要求国家政策的更新应该每 10 年、20 年、40 年进行定期审查和修改,另外,这些政策中的目标一旦设定,不能随意修改,这是为了确保墨西哥在应对气候变化的进程中不间断前行。

(4) 致力于协调与参与的新型制度性框架。《墨西哥气候变化法》注重建立完善的制度性框架结构。该法设立了 CICC 以及 INECC 等新的多部门机构专门致力于解决气候变化问题;该法也明确了政府各级机关的权利和责任,并建立了一个国家系统以协调处理气候变化问题;同时,该法确立了民间社会团体、私人机构以及学术团体在 EC 正式参与活动的地位;该法也鼓励其他社会团体如年轻人团体、残疾人团体等社会组织积极参与

当地社会各项有关气候变化的活动。

(5) 致力于透明与责任的新制度工具。该法是一项国内层面上应对气候变化问题的革新性工具,其中包括了墨西哥自愿排放交易体系和应对气候变化基金,以确保责任的落实与政策的透明。该法旨在增进投资者和公众对减排交易制度及资金分配的信心。为了支持这种新型的自愿性排放交易机制,该法创设了温室气体排放清单、排放注册登记簿以及保险、确认等保障条件下的新型气候变化基金。

三、《墨西哥气候变化法》对中国气候安全立法的启示

1. 积极参与制定气候变化国际与区域性公约

就气候变化引发的问题倘若国际社会不能采取一致行动面对共同的威胁,则有可能陷入“囚徒困境”而导致整个应对气候变化国际机制的流产。中国政府针对气候变化问题也做出了巨大的努力,先后于 1992 年、1993 年签署和批准了 UNFCCC,于 2002 年批准了《京都议定书》,2010 年签署了《哥本哈根协议》等国际法律文件,并参与实施“巴厘路线图”^①。在 UNFCCC 框架下另行建立多边和双边的气候合作机制是对国际减排机制的替代和补充^[12],当国际机制带来“帕累托改进”共同受益的公共物品时,中国可参考 WTO 和欧盟模式进行区域合作,建立类似俱乐部的合作模式。例如,《亚太经合组织领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的宣言》;亚太清洁发展和气候合作伙伴组织(APP);“国际能效合作伙伴计划”(IPEEC)等。

2. 制定综合性气候变化法

在注意与现有立法进行整合的基础上制定综合性气候保护基本法,如气候保护法或者《中华人民共和国应对气候变化法》等。在单行法律基础上,制定专门专项的气候变化法律,如《低碳经济法》和《中华人民共和国节约能源法》。在相关行政法规、规章等制度基础上,形成切实可行的执行

^①1992 年 6 月,中国政府在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会上签署了《联合国气候变化框架公约》,同年年底全国人大审议并批准了公约,至此我国成为该公约最早的 10 个缔约国之一;1998 年 5 月 29 日中国签署了《京都议定书》,2002 年 8 月 30 日时任中国常驻联合国代表向联合国秘书长安南交存了中国政府核准《京都议定书》的核准书。

机制。另外,可增加有关气候变化影响评估和风险预防、措施审查等条款,引入责任机制有助于提高措施的防治与威慑作用。

3. 加强气候变化应对能力建设

气候变化应对能力建设主要是指国家在公共政策的限度范围内,制定有关气候变化政策并予以有效实施,实现有关目标。中国经济发展仍主要依靠低成本优势而不是技术优势,中国应在坚持科学发展观与可持续发展原则的指导思想,建立“低碳型、绿色型模式经济”的立法目标,培育各主体的低碳理念^[13]以及社会广泛参与且自我管理的机构设置等层面上,提升气候变化应对能力。

4. 减缓性立法

减缓性立法缘起于国家间谈判并通常以制定国际协定为目的。减缓是指通过减少 GHG 排放源和增加 GHG 吸收汇,从而减少气候系统压力的人为干预行为^[14],而减少人为 GHG 排放又是减缓目标中不可或缺的策略。大气中的 GHG 有 80% 来自化石能源的燃烧,中国可采纳墨西哥碳排放交易机制等办法,改变以煤为主的、GHG 排放占 85% 的能源结构,充分发掘可再生能源资源和巨大的开发潜力。中国政府可确立气候变化联合履行机制以及针对发展中国家的清洁发展机制模式(CDM),建立健全减缓气候变化技术的开发转让法律制度;加大资金投入,利用双边和多边基金,设立技术转让价格评价制度等,以提高气候减缓的效果。

5. 适应性立法

中国应对气候变化的脆弱性是适应性立法的出发点。在某些方面,“适应”气候变化比“减缓”它更加复杂。人类无法创造和复制原生态意义上的大气环境,然而适应措施却不具有统一的量化比较方式。因此,中国进行气候变化适应性立法十分必要,主要包括以下两个部分:第一,制定针对人类社会的气候变化综合性适应方案和法律规定^{[11]28},建立脆弱性评估和信息体系^[15],增进地方福利^[16],建立资金体系和技术研发体系等;第二,根据气候变化最新情况制定灵活有效的措施,制定针对生态系统的法律规定^{[1]1177},如通过加强自然资源管理、保护生物多样性等方式提高生态系

统的适应能力。因此,中国需加强自然资源管理法、产业法、气候灾害预防和危机处理相结合的防灾减灾立法、贫困人口适应性保障等方面的部门法的适应性调整^[16]。

四、结语

个体争取自身利益最大化的理性行为可能导致群体性的非理性结果,若各个国家在应对气候变化问题上皆为实现其自身利益最大化而互不相让,全人类恐怕就将走向灭亡。《墨西哥气候变化法》推动了国际气候变化法由“软法”趋向“硬法”的转变,促成了“宣言-框架公约-议定书”等国际气候变化法模式不断向具有强制约束力的方向转变,是国际气候变化立法模式从分散走向综合趋势的体现,也是国际气候应对措施在国内层面的具体落实。中国制定气候变化法需要体现立法的“适应性价值”,中国气候变化应对法的基本架构可采取“一体两翼”模式,即在制定综合性气候变化应对法的基础上,以“减缓”和“适应”为基本范式分别进行减缓性立法与适应性立法。中国气候变化应对法可借鉴《墨西哥气候变化法》中的有益成分,相信在可预见的未来,中国将逐渐形成一个新兴法律领域——气候变化应对法。

参考文献:

- [1] Glicksman R L, Markell D L, Buzbee W W, et al. Environmental protection law and policy [M]. 6th edition. Netherland: Wolters Kluwer Law & Business, 2011.
- [2] Soltau F. Fairness in international climate change law and policy [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- [3] Elzen M D, Jan Fuglestvedt, Niklas Höhne, et al. Analysing countries' contributions to climate change: scientific and policy-related choices [J]. Environmental Science and Policy, 2005, 8 (6): 614 - 636.
- [4] 刘晗,李静. 气候变化视角下共同但有区别责任原则研究 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2012: 125.

- [5] Rosales J. The politics of equity: precedent for Post-Kyoto per capita schemes [M] // Velma G I. Global warming and climate change: ten years after Kyoto and still counting. Bentham: Science Publishers 2008: 97.
- [6] 曾令良. 现代国际法的人本化发展趋势 [J]. 中国社会科学 2007(1): 89 - 103.
- [7] Schneider S H. Can we estimate the likelihood of climate changes at 2100? [J]. Climate Change, 2002 52(4): 441 - 451.
- [8] Huitema D, Aerts J, Asselt H V. Adaptive governance in climate change [M] // Velma G I. Global warming and climate change: ten years after Kyoto and still counting. Bentham: Science Publishers 2008: 531.
- [9] 埃里克·波斯纳, 戴维·韦斯巴赫. 气候变化的正义 [M]. 李智, 张键, 译. 北京: 社会科学文献出版社 2011: 23.
- [10] Mexico's New Climate Change Law [EB/OL]. [2013-10-16]. <http://climaterealityproject.org/2012/06/25/mexicos-new-climate-change-law/>.
- [11] 廖建凯. 我国气候变化立法研究: 以减缓适应及其综合为路径 [M]. 北京: 中国检察出版社 2012.
- [12] 李静云. 走向气候文明: 后京都时代气候保护国际法律新秩序的构建 [M]. 北京: 中国环境科学出版社 2010: 334.
- [13] 杨解君, 王雪. 低碳理念与方式的法律化探讨 [J]. 南京工业大学学报: 社会科学版, 2013(1): 71 - 75.
- [14] IPCC, Working Group II. Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2007: 878.
- [15] Yamin F, Depledge J. The international climate change regime: a guide to rules, institutions and procedures [M]. Cambridge: Cambridge University, 2004: 213.
- [16] 张梓太, 张乾红. 论中国对气候变化之适应性立法 [J]. 环球法律评论, 2008(5): 57 - 63.

Mexico's Climate Change Law and its Implications for China's Climate Security Legislation

WANG Ping

(Law School, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: *Mexico Climate Change Law* was passed in a special international and domestic legislative context in accordance with the jurisprudence of climate justice, climate fairness, and was nurtured by a wide range of international and domestic sources of law. The Law formulates a range of climate change principles, rules and corresponding enforcement mechanism, featuring in emphasizing the coordination, participation, transparency and responsibility. China and Mexico are both developing countries. In response to the challenges posed by global climate change, China should adopt the reasonable elements of the Law, such as joining international and regional climate change agreements, developing a comprehensive climate change law, strengthening the capacity of combating climate changes, and formulating adaptation and mitigation legislations.

KeyWords: *Mexico Climate Change Law*; mitigation legislation; adaptation legislation; China Climate Change Act

【责任编辑: 张爱梅】