

英国“低碳国家转型”国策的法制化特征及启示

张剑波^{1,2}

(1. 重庆大学法学院, 重庆 400044; 2. 西南政法大学外语学院, 重庆 401120)

摘要:“低碳经济”需要法制保障的观点已经逐渐为人们所接受。为应对全球气候变化危机,英国自2003年相继出台一系列国家文件,在全球率先创制了“低碳经济”概念,并将发展“低碳经济”逐步上升为国家经济发展战略,同时,通过立法和修法形式,出台系列法律措施保障“低碳经济”战略在英国的实施,其目的是使英国在未来世界经济发展中抢占先机、引领世界经济的方向。英国的上述战略给我国发展“低碳经济”提供了有益借鉴,即从战略高度重视“低碳经济”的发展,并且以健全的法制保障为特征确保“低碳经济”的顺利实施,从而在未来世界经济中获得一席之地。

关键词:低碳经济;法制保障;气候变化

DOI: 10.3969/j.issn.1001-7348.2012.01.021

中图分类号: F156.0

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2012)01-0106-06

0 引言

“低碳经济”是在可持续发展的理念下,以能源消耗的“低排放、低能耗、低污染”为主要特征,通过技术创新、制度创新、产业转型、新能源开发等多种手段,实现人类社会经济发展与生态环境保护相一致的可持续发展道路的一种新经济形式。“低碳经济”自2003年英国在其能源白皮书《我们的能源未来:创建低碳经济》(Our energy future: creating a low-carbon economy)中率先提出以后,迅速得到了国际社会的广泛认可,联合国环境规划署将2008年“世界环境日”的主题定为“摒弃传统习惯,迈向低碳经济”(Kick the Habit! Towards a Low Carbon Economy)^[1]。“低碳经济”因此被认为是人类继工业文明以后的又一次新的文明。在全球气候逐渐变暖、世界环境日益恶化、传统化石能源供应日趋紧张、世界经济陷入严重经济危机的大背景下,发达市场经济国家以应对“环境危机”为由,纷纷采取相关措施,将发展“低碳经济”作为增强本国经济活力、走出经济困境、占领经济制高点、引领经济潮流的战略性措施。英国作为“低碳经济”的最初倡导者,已经将建立“低碳型国家”确定为其基本国策,在“经济低碳发展”方面走到了世界前列。本文对英国“低碳国家转型”(UK low-carbon transition)国策及其法制保障进行分析,探索“低碳经济”的法制化特征,并通过英国经验论证“低碳经济”需要法制保障这一命题,从而给我

国的“低碳经济”法制建设提供借鉴。

1 英国“低碳国家转型”国策的形成及其内涵

英国“低碳国家转型”国策是由一系列国家文件有机组合而成,2003年国家能源白皮书是该系列文件中的纲领性文件。《我们的能源未来:创建低碳经济》的白皮书率先提出在英国发展“低碳经济”的理念^[2],并从国家战略高度将英国长期的能源政策与环境安全、国家经济竞争力以及社会目标相结合,是一个具有战略意义的权威性文件,它确立起英国未来经济发展的5大主要目标:①遏制全球气候变暖,走一条温室气体排放量排放的经济发展之路;②确保能源持续供应的政府职责;③提升国际市场竞争地位、提高经济可持续增长水平;④促进生产进步;⑤确保每个家庭有可靠的、用得起的供暖。该白皮书确立了英国“低碳型国家”的发展雏形。为落实该白皮书的各项“低碳经济”发展目标,英国又在2007—2008年连续出台了两个能源白皮书及2009年的“低碳国家转型计划”,详细阐述了英国的能源形势、未来经济发展方向、“低碳国家转型”的具体内容及实现路径,明确将英国未来的发展定位为“低碳型国家”,并就实现这一目标设定了具体的时间表和各项节能减排措施,它们共同构成英国的“低碳国家转型”国策。

2007年的题为《应对能源挑战:能源白皮书》

收稿日期:2011-03-15

作者简介:张剑波(1968—),男,重庆市人,重庆大学法学院博士研究生,西南政法大学外语学院副教授、硕士生导师,研究方向为经济法学及中西法文化对比研究。

(Meeting the Energy Challenge: a White Paper on Energy)^[3]主要从两方面更加详尽地剖析了英国所面临的长期能源挑战:①如何在英国国内和世界范围内减少二氧化碳排放以应对全球气候变化危机;②在英国的能源供应越来越依赖进口的条件下,如何确保英国安全的、清洁的和用得起的能源。为应对以上挑战,该白皮书阐述了英国未来的能源策略,明确了英国未来的能源利用目标:①在 2050 年英国的二氧化碳排放量减少 60%,并在 2020 年减量排放取得实质性进展;②确保能源供应的政府责任;③增强市场竞争力;④确保每个家庭有充足的、能负担的供暖。该白皮书从英国未来面临的能源危机出发,阐述了能源的低碳化利用,对英国乃至世界气候变化的重要意义,进一步明确了英国实行“低碳经济”的目标措施,它是对英国 2003 年“低碳经济”白皮书的有力补充。

2008 年,英国又发表了题为《应对能源挑战:核能白皮书》(Meeting the Energy Challenge: a White Paper on Nuclear Power)^[4],明确了英国未来发展核能的态度,主要内容包括:①核能应是英国低碳能源的有机组成部分;②各企业有建立新的核电站的选择权;③政府必需采取相关措施推进核能。通过该白皮书,英国明确了核能是其能源战略的重要组成部分,英国将通过“节约能源”、“利用新技术增加可再生能源生产”等方式,实现英国的“低碳经济”发展之梦。

以上 3 个白皮书都清楚表明英国发展“低碳经济”的立场以及相应措施。在英国,国家白皮书是代表国家立场、表明政府政策并受法律保护的国家文件,除了个别为新立法提供咨询与建议外,大部分都明确政府推进某项立法的意图(a clear intention on the part of a government to pass new law)^[5]。2009 年《英国低碳转型计划:气候及能源国家策略》(The UK Low Carbon Transition Plan: National Strategy for Climate & Energy)文件的诞生,则最终确立起英国的“低碳型国家”发展目标。该文件主要以 2008 年英国新颁布实施的《气候变化法案》为依据,以进一步落实前几个白皮书中所涉及的相关内容为主要目的,将英国未来定性为“低碳型国家”,从而“将英国‘转变成’一个更加清洁、更加绿色、更加充满活力”的适宜生活之地,确保英国做好充分准备,在未来的机会面前获得利益^[6]。该计划设计了 2020 年英国要达到的目标:①超过 120 万人从事绿色工作;②700 万户家庭从国家“全面住房改造计划”中受益,并将援助 150 万户以上的家庭生产出供自己使用的清洁能源;③约 40% 的电力来源于低碳途径,如可再生能源、核能和清洁煤;④将燃气进口量降至常规进口量的一半;⑤普通汽车的碳排放量比现在减少 40%。与该计划同时公布的还有 3 项配套计划:《英国低碳工业战略》、《可再生能源战略》和《低碳交通计划》。《英国低碳工业战略》旨在扶持具有竞争力和比较优势的产业和地区的关键企业的低碳发展建设,包括海上风

力发电、水力发电、碳捕获及储存等行业。《可再生能源战略》提出,到 2020 年英国 15% 的能源(包括发电、取暖、交通等)来自可再生能源。《低碳交通计划》则要求未来 10 年英国国内交通行业碳排放量减少 14%。

“英国低碳转型计划”是英国经济“低碳发展”系列文件中最具系统性的一个,它以“国家策略”形式给英国设计了一个从现在到 2020 年的“节能减排”和“经济低碳发展”路线图,并通过设定减排预算等方式约束英国各行业的碳排放量,以此逐渐转变传统高碳经济增长方式,实现英国“低碳型国家”的转型。该计划涉及领域广、规范面宽、实用性强,是一项切实可行的全民低碳行动计划,内容涉及能源生产、家庭与工场供暖、人们的出行方式等方方面面,其顺利实施能够使英国在未来清洁技术发展方面占尽先机,引领世界清洁工业,确保英国继“工业革命”之后,以低碳技术为特征的新技术革命领先于世界,获得更好的经济发展机会。

2 英国“低碳经济”的法制化特征探析

如前所述,英国的“低碳国家转型”国策是建立在一系列国家文件上的,其实施得到英国法律的保障。不仅如此,由于“低碳经济”是一个新事物,现有立法不可能涵盖英国经济低碳发展的方方面面,为了更好地保证“低碳国家转型”国策的贯彻落实,英国自提出“低碳经济”以后,就抓紧制定、修改和增补相关立法,以期完善的法律制度能够为本国经济低碳发展提供有力保障。最为著名的是 2008 年颁布实施的《气候变化法案》(Climate Change Act 2008)。该法案自 2005 年 4 月以议案形式向国会提出以后,由于 2005 年英国大选的原因,直到 2008 年 11 月才正式成为国家法律。该法案是典型的英国“低碳经济”促进法案,其目标之一就是“促使英国成为低碳经济国家”(enable the United Kingdom to become a low-carbon economy)^[7]。

该法案共分为 6 部分,主要涉及以下几方面内容:①确定英国 2050 年碳排放和碳预算目标、建立碳预算机制(system of carbon budgeting);②成立英国气候变化委员会(Committee on Climate Change)并确定其职责,专门为政府的碳预算提供科学建议,并负责定期向国会报告英国的碳减排落实情况;③授权设定以限制温室气体排放为目标或鼓励各种减排行动的贸易方案(trading schemes);④充分估计气候变化的影响,为应对气候变化采取必要措施,如授权设计具体的“经济激励方案”以减少家庭废物的产生及鼓励家庭废物的循环再利用、授权采取措施对一次性盛物袋的使用收取费用、制定专门条款规范家庭废物的收集等;⑤修订《2004 能源法案》中的关于可再生运输用燃料(renewable transport fuel)职责的相关条款;⑥制定碳排放减量目标条款(carbon emissions reduction targets);⑦制定其它与气候变化有关的相关条款^[8]。该法案使英国

成为世界上第一个为减少温室气体排放、应对气候变化而建立法律约束性长期机制的国家,它以法制形式明确了英国的“低碳经济”发展方向,是英国经济低碳发展的纲领性立法,在以该法为核心的法律长效机制保障下,英国国家白皮书所确立的国家“低碳经济”发展战略方能顺利实施。

该法案也只是英国众多“低碳经济”立法中的一个,2003年以后,英国陆续出台多部与“低碳经济”和气候变化有关的法案或法律修正案,以此适应国家低碳战略目标的需要。如英国《2004 能源法案》(Energy Act 2004),主要包括以下3方面内容:①民用核工业的发展;②可持续、可再生能源资源的开发利用;③能源市场及其管理。该法的立法目的之一就是贯彻执行2003年国家能源白皮书《我们的能源未来:创建低碳经济》的承诺^[9],以立法形式为能源白皮书的具体落实保驾护航。

2006年6月颁布实施的《气候变化与可持续能源法案》(Climate Change and Sustainable Energy Act 2006)^[10]则从减少温室气体排放、应对气候变化、消除能源匮乏现象、确保英国有长期而持续的、多样性的能源供应角度促进英国能源利用的低碳型发展。该法案明确鼓励微型电热生产(microgeneration)设备的使用,并对该设备进行了定义:以低碳途径小规模生产热能或电能的生产装置,包括太阳能、微型风能、微型水能热泵,微型热能与电能联合装置、燃料电池等,这些技术设备的使用能够以低碳途径给家庭、社区和小型商业物业提供热能和电能。该法案是典型的以应对气候变化为目的的低碳能源促进法案,是英国“低碳经济”系列法案的有机组成部分。

英国《2008 能源法案》(Energy Act 2008)^[11]则就小型低碳电力生产的税收返还等方面做了专门规定,以此鼓励该装置在英国的推广应用,实现英国电力生产的节能化、低碳化。该法案专门对“小型低碳电力生产”做了界定:利用“可再生或低碳途径”(renewable or low carbon sources)的电力生产方式,诸如风力涡轮机、太阳能光伏面板、微型热电联供装置等的电力生产。这些设备的就近安装使用既能够降低电力传输过程中的能源损耗,又可以将企业、社区、家庭从“被动的电力使用者变为主动的使用者”(passive users of electricity to active users),使普通民众参与到国家“低碳经济”发展中来,将经济低碳发展概念深入人心,实现社会的广泛参与。

英国《2008 能源与计划法案》(Planning and Energy Act 2008)^[12]则通过立法形式促使地方计划部门在地方计划编制中设定能源需求量及能源的有效利用计划,将能源的低碳化利用纳入地方能源计划编制中来,以此促进地方能源利用的低碳化发展。该法案要求地方计划部门在其地方能源利用计划中包括以下内容:①在本地区通过可再生途径生产的能源占到本地区能

源使用的份额;②在本地区通过低碳途径生产的能源所占比例;③在本地区的发展中如何贯彻执行更严厉的能效标准等。

《2009 可再生能源义务法令》(The Renewables Obligation Order 2009)^[13]则是《2008 年能源法案》的配套法令,该法令赋予所有依照英国《1989 年电力法案》(Electricity Act 1989)获得电力供应许可、为英格兰及威尔士地区提供电力供应的企业一种强制性义务,称为“可再生能源供给义务”(the renewables obligation),以法律强制力促使电力企业必须提供一定数量的以可再生途径生产的电力,鼓励可再生原料进行的电力生产,加大、加快可再生能源在英国的推广、使用,以此逐步实现英国电力生产的低碳化。

2009年3月出台的适用于北爱尔兰地区的《(北爱尔兰)建筑规则(修订)法案》(Building Regulations (Amendment) Act (Northern Ireland) 2009)^[14]。则是为了适应北爱尔兰地区经济低碳发展的需要而要求在建筑方面实施节能措施,它是对北爱尔兰《1979 年建筑规则条令》的修订,其重要内容就是增加建筑低碳化方面的内容。如在降低建筑能耗、节能环保、实现零碳或低碳排放等方面做了详尽规定。它还对“低碳或零碳装置”作了专门定义,即运用生物燃料、风能、潮汐能、太阳能、地热等低碳能源进行供暖、供电的设备设施,并倡导在建筑中运用这些装置,例如采用低碳型的供热、供电网络系统等,实现能源的低消耗、可持续、循环再利用,最终实现建筑中的低碳化和节能化。该法案尽管只适用于划定的地区,但是该法案的低碳化建筑理念的提出,构成了英国“低碳经济”发展战略法制保障的一部分。

《2009 年城镇计划法令(总体认同发展)(家用微电设备)(苏格兰)修正案》(The Town and Country Planning (General Permitted Development) (Domestic Micro-generation) (Scotland) Amendment Order 2009)^[15],其目的是使更多的低碳微型电热生产设备在苏格兰地区现存建筑中安装使用而免于申请安装许可,其实质则是通过该项立法保障“低碳经济”战略在相关地区的落实。受鼓励的低碳设备主要包括以下几种:太阳能供热、供电面板、生物质发电系统、热泵、水热泵、电热混合设备系统等等。通过鼓励这些低碳微型电热能生产装置的使用,为英国提供一个更加安全的、多样性的能源供应模式,实现建筑物内的二氧化碳排放量的减少,从而支持经济的可持续增长。

《2009 绿色能源(定义与促进)法案》(Green Energy (Definition and Promotion) Act 2009)则从传统化石能源替代性角度出发,推进国家向着更加清洁、环保的低碳能源利用方向发展。该法对绿色能源的含义加以界定,并且对绿色能源的推广使用从法律角度予以明确。绿色能源被定义为:通过任何装置、利用可再生或低碳途径的电能、热能生产以及发挥能源效能的各种

措施^[16]。该法案还专就推广低碳型微型电热生产装置的使用作出了专门规定,要求分管此事的国务大臣制订推广策略在全英国加以大力推广。

此外,英国上、下两院每年还有相当数量的经济低碳发展相关法律议案,尤其是近两年,在上、下两院排队等候审议的“低碳经济”相关议案占了一定数量,如正在上议院排队审议的《消费者排放(气候变化)议案》(Consumer Emissions (Climate Change) Bill),该议案的提出也是以 2008 年《气候变化法案》为依据,在消费领域内倡导低碳排放、低碳消费,从而倡导一种低碳生活。该议案设计了消费者排放目标,并要求政府在实现消费者低碳消费方面切实负起责任,设定 2050 年国内消费者的减排目标,并定期公布消费者排放数据等^[17],其目的是通过控制消费者行为减少温室气体排放,实现低碳型国家发展需要。

正在等待国会最后审议的《2009—10 能源议案》(Energy Bill 2009—10)则是为了落实 2009 英国“低碳经济转型计划”中的相关内容,转型计划承诺英国到 2020 年碳排放水平在 1990 年基础上削减 34%,2050 年则削减 80%,同时保证能源供给安全,最大限度地创造经济机会,保护脆弱的消费者。该议案正是给该计划的顺利实施提供基本法律(primary legislation)保障^[18]。

3 英国“低碳经济”的法制化经验对我国的启示

从以上分析不难看出,英国“低碳经济”的法制化特征明显,其“低碳型国家”发展战略建立在一整套国家政策体系与法律体系基础之上,并随着时间的推移不断充实、完善。国家低碳经济政策促使低碳经济立法的出台,而法律的出台又确保国家“低碳经济”政策的落实,从而推动英国经济从高碳发展向低碳发展方向的顺利转型,实现其最终在世界经济中抢占先机的目标。可见,一套完整的法制体系是保障英国“低碳经济转型”国策顺利施行的关键,在相关立法的保障下,英国“低碳型国家”建设方能及时、稳固地向前推进。

我国已经把促进经济转型、发展“低碳经济”提上了我国经济发展的议事日程。作为负责任的发展中大国和《京都议定书》的签署者,我国早在 2007 年就出台了发展中国家第一部应对气候变化国家方案——《中国应对气候变化国家方案》,明确提出到 2010 年将单位 GDP 能耗在 2005 年基础上降低 20%。2009 年 11 月,国务院常务会议决定,到 2020 年我国单位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 40%~45%,并作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。要实现上述目标我国必然面临着调整经济结构、转变经济增长方式的压力。改革开放三十多年我国的经济增长主要依赖对传统化石能源的开发利用,是典型的经济高碳

发展模式。如何处理好节能减排与经济的关系、选择一条既能实现节能减排目标又能对我国未来经济发展提供源源动力的经济发展道路,并通过某种制度保障其实施便是我国今后一段时间所面临的问题。

从英国经验看,笔者认为“经济低碳发展”将是我国顺应时代潮流、兑现减排承诺、确保经济长期稳定健康发展的必然途径,而完善的法制体系将是保障其实施的关键。在全球气候变暖及传统化石能源逐渐短缺的大背景下,未来世界经济发展模式必将由工业革命以来,以化石能源为主导的“高碳经济”发展模式向以清洁能源、可再生能源等新能源为主的“低碳经济”发展模式转型。英国正是看准了世界经济的未来发展方向并结合自身实际,从国家战略高度提出本国的“低碳经济转型”国策,并通过一套完整的法律制度保障其顺利实施,以最终实现其经济的再一次腾飞。可以肯定地说,尽管英国实行“低碳经济”的初衷是应对气候变化、履行国际承诺,但其实质是通过发展低碳经济,从根本上解决本国能源短缺问题并确保长期的国家能源安全,并使英国在未来世界经济发展中抢占先机,成为未来世界经济的主导者和引领者,实现其民族的再一次复兴。这一点可以从以上英国各项低碳经济发展政策以及保障、促进低碳经济发展各项立法中加以证明。笔者相信,倡导“低碳经济”如果有碍于英国经济的持续发展,不利于英国在世界经济竞争中的领先地位,英国绝不会将其上升为国家战略并以系列法制措施保障其实施。

我国作为一个拥有十几亿人口的发展中大国,经济发展当是头等大事,“节能减排”必须以不阻碍我国经济持续发展为前提,制定一套符合我国国情的“低碳经济”发展策略当是我国实现节能减排任务、促使经济健康发展的关键。鉴于此,早在 2007 年 9 月 8 日,国家主席胡锦涛就在亚太经合组织(APEC)第 15 次领导人会议上明确主张“发展低碳经济”。而中国科学院在《2009 中国可持续发展战略报告》中就建议:我国应建立“经济低碳发展”的长效机制、制定有序发展“低碳经济”的相关政策^[19]。国家发展改革委员会也表示将抓紧制定我国《发展低碳经济指导意见》,并将“绿色经济”、“低碳经济”发展理念和相关发展目标纳入我国“十二五”规划和相关产业发展规划中,同时制定出促进“绿色经济”、“低碳经济”发展的财税、金融、价格等一系列激励政策^[20]。而全国部分城市已经开始进行“低碳经济”试点,这都说明相关部门已经意识到我国“经济低碳发展”的重要意义。

但纵观我国“低碳经济”发展现状,我国还处于发展“低碳经济”的倡导期,全社会对发展低碳经济理念上都还存在着分歧,低碳经济发展还处于起步阶段,与英国等发达市场经济国家相比,在“低碳经济”制度保障方面还处于相对薄弱状况,还远没有形成一套完整的“低碳经济”发展战略以及保障该战略实施的完备法

律制度。就政策层面看,尽管我国已经出台了很节多节能减排政策措施,如《节能中长期规划》、《可再生能源中长期发展规划》、《核电中长期发展规划(2005—2020年)》、《中国应对气候变化科技专项行动》、《节能减排综合性工作方案》、《节能减排全民行动实施方案》、《2000—2015年新能源与可再生能源产业发展规划要点》、《新能源与可再生能源产业发展“十五”规划》、《能源发展“十一五”规划》、《中国应对气候变化的政策行动》等,但全国还没有一部统括的以发展低碳经济为主题的纲领性文件,低碳经济发展战略还没有上升到国家战略层面,因此谈不上对其进行制度保障。

从立法层面看,我国与“低碳经济”直接或间接相关的法律很多,如《节约能源法》、《可再生能源法》、《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》等等。但是,现存立法在保障我国“经济低碳发展”与促进经济发展方式转型方面还远远不够。主要体现在以下几方面:

(1)没有一部专门的战略性立法推进我国经济低碳发展。尽管以上法律都或多或少与“低碳经济”有关,但却并非以落实“低碳经济”发展战略的专门法,“低碳”概念在以上许多立法中都没能引入,更没有一部像英国《2008气候变化法案》那样以推进国家低碳经济发展的战略性法律,其结果便是:法制对低碳经济的促进和保障作用不能充分发挥,低碳经济可能成为时髦的经济话题,而难以作为一项中长期经济发展战略在全国范围内有序推行。而英国经验值得我们思考:英国《2008气候变化法案》作为英国低碳经济立法中最重要的一个,在英国2003能源白皮书出台后的2005年4月以议案形式递交国会进行审议,2008年11月正式成为国家法律。而其颁布实施则切实推进了英国低碳经济发展进程,促使了英国“低碳经济转型”国策的最终形成以及一系列低碳经济相关法律、法规的出台。

(2)现存立法所涉及的范围过窄,对很多领域都未加规范,难以充分保障我国经济的低碳发展。从英国经验看,发展低碳经济所涉及的范围很广,不单涉及能源领域,还涉及交通、建筑、消费、贸易、财税、计划、就业等多领域,触及到人们生活的方方面面,和每个人、每个家庭、每个社区、每个企业都有关系,它是一项全民性活动,从能源领域开始,延伸至社会的各个领域。它从能源消耗领域的零碳或低碳化目标到在全社会倡导低碳生活方式,进而形成低碳型社会。因此,低碳经济法制建设不限于能源等少数领域,而应囊括社会生活的各个方面,不单有国家低碳经济战略性立法,还有涉及社会生活各个领域的专门法,它们共同构建起低碳经济的法制保障体系。

(3)我国现存与“低碳经济”相关的法律制度都过于原则,缺乏可操作性。以《中华人民共和国可再生能源法》为例,尽管该法2006年颁布实施,2009年又重新进行了修正,2010年4月1日经过修正的新法生效。

但即使是修正后的新法,总则加附则一共八章,全文不足4000字,内容涉及资源调查与发展规划、产业指导与技术支持、推广与应用、价格管理与费用分摊、经济激励与监督措施、法律责任等多个方面^[21]。它不但文字过于简单,条文的表述上也非常原则,如果没有相应的实施细则相配套,该法很难真正发挥效用。这和英国各项“低碳经济”法案以具体法律措施落实“低碳经济”发展有较大区别,如前所述,英国法案所涉及的内容甚至细化到对每个社区、每户居民低碳行为的规范,很值得我们借鉴。

4 我国经济低碳发展的法制保障建议

笔者认为,借鉴英国模式,我国经济低碳发展当从以下几方面入手:

(1)从国家层面制定我国《低碳经济发展战略规划》,将发展低碳经济上升为我国经济社会发展的一项重大战略。规划将详细阐述国家中长期低碳经济战略目标及采取的措施,并可以以国家发展改革委员会即将公布的我国《发展低碳经济指导意见》为基础,立足于我国经济与能源安全现状、参照西方国家低碳经济发展战略,设计出既符合我国经济发展实际,又符合未来世界经济发展方向,能全方位提升我国经济发展质量、促进我国在未来世界经济竞争中处于有利地位的“低碳经济”发展战略。

(2)以保障《低碳经济发展战略规划》的实施为目的,酝酿制定我国经济低碳发展的纲领性法律——《低碳经济促进法》,并完善与之相关的配套法律法规与政策措施。和英国2008《气候变化法案》一样,作为保障国家经济低碳发展战略的基本法律制度,《低碳经济促进法》将与《节约能源法》、《可再生能源法》、《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》等一道,共同构成促进我国经济合理转型、提高资源利用效率、保护和改善环境、实现我国经济可持续发展的配套法律措施。

(3)为适应我国经济低碳发展战略的需要,加强对我国现有立法的梳理、修订,完善其相关配套法规、政策措施。我国现有相关立法包括《节约能源法》、《可再生能源法》、《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》、《煤炭法》、《电力法》等,为适应新形势下我国社会与低碳经济发展的需要,有必要对这些法律进行重新梳理与修订,尤其对它们当中立法过于原则、法律条款缺乏可操作性、已经不适应社会经济发展要求的相关立法进行必要的修改与增补,并制定出与之配套的相关实施细则与政策措施,形成符合国家“低碳经济”发展战略的法制保障体系。

(4)大力加强低碳经济相关领域的法制建设,建立、健全我国相关法律体系。一方面,确立绿色能源、低碳能源、化石能源的低碳化利用等在我国中长期能源发展战略中的法律地位,制定和完善诸如《中华人民

共和国能源法》、《中华人民共和国绿色能源法》等相关法律制度;另一方面,加强在消费、交通、财税、建筑、贸易、计划、就业等领域中的低碳经济立法工作,如制定与完善《建筑节能管理规章》、《低碳产业促进规章》、《新能源实施管理办法》、《低碳消费促进规章》等相关配套法规措施,使之形成覆盖社会各个领域的低碳经济法制体系。

综上所述,严峻的全球气候变化形势以及英国能源短缺现实是英国发展“低碳经济”的初衷,但英国率先将其上升为国家战略并以系列法律制度保障其实施却是为了在未来世界经济中抢占先机,成为世界经济的主导者与引领者。发展低碳经济,技术是关键,世界各国通过国际公约或国际间谈判方式遏制全球气候变暖,这必然要求各国、各地区承担相应的减排义务,必然涉及低碳技术的开发、转让与国家、地区间的碳制裁、碳交易,谁率先掌握低碳技术,谁就会在巨大的世界性交易市场中抢占先机、获得利益。我国作为一个发展中大国,未雨绸缪,发展低碳经济将会使我国在未来世界经济竞争中占据主动。而发展“低碳经济”是一项庞大而复杂的社会工程,我们应该吸取英国“低碳经济”发展先进经验,充分重视“低碳经济”的法治经济特征,以国家政策为先,法制保障紧随的方式,以完善的法律制度保障国家的低碳经济战略,并在全社会的共同参与下,有计划、分步骤地加以实施,最终促成低碳社会的形成。

参考文献:

- [1] United Nations Environment Programme (UNWP): Kick the Habit! Towards a Low Carbon Economy[EB/OL]. [2010-5-10]. http://www.unep.org/wed/2008/chinese/About_WED_2008/index.asp.
- [2] Department for Trade and Industry: Our energy future: creating a low-carbon economy[EB/OL]. [2010-5-10]. <http://www.dti.gov.uk/energy/policy-strategy/energy-white-paper/page21223.html>.
- [3] Department of Trade and Industry: 2007 Energy White Paper: Meeting the Energy Challenge[EB/OL]. [2007-5-23]. Available on the website of Department of Trade and Industry; <http://www.dti.gov.uk/>.
- [4] Department for Business Enterprise and Regulatory Reform: Meeting the energy challenge: a white paper on nuclear power[EB/OL]. [2010-6-17]. <http://www.berr.gov.uk/files/file43006.pdf>.
- [5] Wikipedia: Government white papers[EB/OL]. [2010-5-10]. http://en.wikipedia.org/wiki/White_paper.
- [6] DECC: The UK Low Carbon Transition Plan (July 2009) [EB/OL]. [2010-5-10]. available on the DECC website.
- [7] Wikipedia: Climate Change Act 2008[EB/OL]. [2010-7-15]. http://en.wikipedia.org/wiki/Climate_Change_Act_2008.
- [8] Office of Public Sector Information: Climate Change Act 2008 [EB/OL]. [2010-5-10]. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/ukpga_20080027_en_1.
- [9] Office of Public Sector Information: Explanatory Notes to Energy Act 2004[EB/OL]. [2010-5-10]. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/en/ukpgaen_20040020_en_1.htm.
- [10] Office of Public Sector Information: Climate Change and Sustainable Energy Act 2006[EB/OL]. [2010-5-10]. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060019_en_1.
- [11] Office of Public Sector Information: Energy Act 2008[EB/OL]. [2010-6-11]. <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/en/08en32-c.htm>.
- [12] Office of Public Sector Information: Planning and Energy Act 2008[EB/OL]. [2010-7-13]. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/ukpga_20080021_en_1.
- [13] Office of Public Sector Information: The Renewables Obligation Order 2009[EB/OL]. [2010-6-10]. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009a/ukpga_20090019_en_1.
- [14] Office of Public Sector Information: Building Regulations (Amendment) Act (Northern Ireland) 2009 [EB/OL]. [2010-5-15]. http://www.opsi.gov.uk/legislation/northernireland/acts/acts2009/nia_20090004_en_1#l1g1.
- [15] See Office of Public Sector Information: The Town and Country Planning (General Permitted Development) (Domestic Microgeneration) (Scotland) Amendment Order 2009[EB/OL]. [2010-5-10]. http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/ssi2009/ssi_20090034_en_1.
- [16] Office of Public Sector Information: Green Energy (Definition and Promotion) Act 2009[EB/OL]. [2010-5-15]. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/ukpga_20090019_en_1#l1g1.
- [17] UK Parliament: Consumer Emissions (Climate Change) Bill[EB/OL]. [2010-6-16]. <http://services.parliament.uk/bills/2009-10/consumeremissionsclimatechange/documents.html>.
- [18] UK Parliament: Energy Bill 2009-10[EB/OL]. [2010-4-12]. <http://services.parliament.uk/bills/2009-10/energy.html>.
- [19] 中国科学院可持续发展战略研究组. 2009 中国可持续发展战略报告[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 3.
- [20] 中国发出越来越强烈信号: 向着低碳经济, 前进[N]. 人民日报(海外版), 2009-10-31.
- [21] 中华人民共和国可再生能源法[Z]. 北京: 人民出版社, 2010: 1.

(责任编辑: 赵可)