

美国气候变化相关立法进展及其对中国的启示

Development of US Act on Climate Change and Implication for China

文/ 邓梁春 气候组织 (The Climate Group)

2007年是个“气候变化年”，特别是随着联合国气候变化政府间专门委员会 (IPCC) 第四次评估报告的推出，全球应对气候变化的国际形势日益发展，有关气候变化以及后京都谈判的讨论和磋商逐步加快。与此同时，在整个气候变化全球进程中具有决定性但又最不确定的美国的态度也正逐渐朝着积极应对的方向发展。美国地方的一些州和市越来越多地顺应历史潮流，成为领导美国应对气候变化的先驱。地方政府机构、工商企业以及非政府组织通过颁布具体的法案、政策和行动措施，自下而上地制定温室气体的减排方案。同时，由民主党主导的国会更是不断推动美国应对气候变化的国家立法进程。近期美国气候变化相关的立法进程非常清晰地传达出美国国内的政治动向，这将在一定程度上影响气候变化全球谈判和制度建设的进程。“巴厘路线图”要求发展中国家做出“可报告、可测量和可核实”的努力，为其应对气候变化带来新的挑战。作为最大的发展中国家，中国在“后京都时代”将会面临越来越大的减排限排压力，因此我们有必要追踪分析美国在应对气候变化方面的国家态度和立法进展，以便适时调整国家战略并寻求最有利的国际环境。

美国气候变化相关立法进展

自2007年以来，美国参众两院在民主党的掌控下，有关气候变化的国内

自2007年以来，美国参众两院在民主党的掌控下，有关气候变化的国内政治已经出现了许多积极有利的推动因素。

政治已经出现了许多积极有利的推动因素。布什总统在2001年宣布美国退出《京都议定书》之后，在2007年的八国峰会之前又重新倡议开启全球应对气候变化的新一轮谈判，第一次表现出愿

意重回全球协议的谈判中来。并且，布什政府提出应对气候变化的长期战略，指出美国将会在接下来的一段时期之内开展一系列积极的磋商，也即“主要经济体能源安全与气候变化会议”，促使全球采取一致的行动应对气候变化，并争取在2008年年底共同设立温室气体减排的长期目标。

如果说布什总统本身出于其能源产业背景，在应对气候变化上的倡议可能是一种“公关”战略，那么美国地方各州以及城市在应对气候变化方面的积极措施就是应对气候变化的重要推动因素，而民主党主导的国会更是美国应对气候变化政治意愿所不可忽视的力量。美国加利福尼亚州早在2005年6月1日就在施瓦辛格州长带领下，签署了环保法令《执行令S-3-05》

(Executive Order S-3-05，相当于我国的地方政府规章)，并且加州议会也于2006年8月31日通过了《全球温室效应治理法案》(AB32法案，相当于我国的地方法律)。此外，美国其他一些州政府也相继出台减排法案和措施，以实际行动应对气候变化，并且联合工商企业、非政府组织，不断呼吁和敦促布什政府推动颁布联邦法案。2005年美国参议院以54票通过了“参议院

2007年美国国家气候变化相关法律提案

法案名称	提案人	提案日期
美国气候安全法案 America's Climate Security Act	Lieberman-Warner	S. 2191 - 10/18/2007
低碳经济法案 Low Carbon Economy Act	Bingaman-Specter	S. 1766 - 7/11/2007
安全气候法案 Safe Climate Act of 2007	Waxman	H.R.1590 - 3/20/2007
减缓全球变暖法案 Global Warming Reduction Act	Kerry-Snowe	S.485 - 2/1/2007
气候责任法 Climate Stewardship Act	Olver-Gilchrest	H.R. 622 - 1/22/2007
全球变暖污染控制法案 Global Warming Pollution Reduction Act	Sanders-Boxer	S. 303 - 1/16/2007
气候责任和创新法案 Climate Stewardship and Innovation Act	McCain-Lieberman	S. 280 - 1/12/2007

有关气候变化决议的意见”议案(The Sense of the Senate on Climate Change resolution)，成为参院历史上第一次以多数票通过了在美国设置强制性的全球变暖污染物排放总量。而单是2007年以来，至少已有七项涉及气候变化的法案提交到国会，就温室气体减排的具体控制目标和战略措施进行了细化。

从近期各项法案的内容上看，《京都议定书》调控的六种温室气体都被纳入到美国法案的控制目标中，涉及到整个国民经济的方方面面，这些法案通过为中长期温室气体排放量设定阶段性减排的比率目标以及对各种减排措施进行规定，控制整个国家的温室气体排放。总量控制和排放交易体系是这些法案共同采取的环境经济政策手段，然而总量减排的阶段和幅度却各不相同，大部分法案都将2020年美国的中期温室气体排放控制在1990年左右的水平，在2050年的长期排放控制中实现50%到80%的减排目标。与此同时，一系列对于排放配额的分配、拍卖、储蓄、借用和交易，以及减排信用额度的取得与使用等相关方面的规定，保障了在真正实现减排目标的同时，尽量降低国民经济减排温室气体的成本。此外，多数法案都提供经济激励机制，以鼓励温室气体减排技术的发展，并且还将气候变化的

适应、特别是对贫困人群的影响等问题纳入法案目标。

美国气候安全法案

在美国国会有关推动美国建立强制性温室气体减排体系的多部法案之中，经过2007年6月份的提案动议以及8月份的初稿公布，10月18日，美国参议院议员Joseph Lieberman和John Warner正式提出有关气候变化的美国气候安全法案(America's Climate Security Act, Lieberman-Warner Bill)，提出美国需要建立强制性且覆盖整个国家经济的温室气体减排体系。Lieberman参议员指出：“大量无可辩驳的事实表明气候变化正在发生且危害巨大，其发展趋势比许多科学家的估计更加迅速，今年就是通过这一关键法案的重要时刻。”经过多轮听证和讨论，2007年12月5日，这一“两党”法案以11票对8票的投票结果在参议院环境和公共事务委员会通过并被提交至整个参议院，成为美国第一部在议会委员会层面得到通过的温室气体总量控制和排放交易法案。

法案针对《京都议定书》所调控的6种温室气体(二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫)，并且涵盖了广泛的国民经济

领域，构建起一个总量控制和排放交易的体系。最终，法案希望在2007到2050年间建立起显著减少美国温室气体排放的联邦核心项目，以避免全球气候变化出现灾难性的影响。在实现上述目标的前提下，法案还致力于同时保障美国经济的强劲增长，并且避免为美国公民带来负担。

法案把美国官方温室气体排放清单中涵盖的电力行业、工业制造业以及交通行业纳入受控范围，并且进一步明确明确了温室气体总排放量超过10,000吨二氧化碳当量的企业纳入受控范围，所涉

及行业和企业的排放量将占到美国温室气体排放总量的75%。美国气候安全法案允许受控企业通过交易、存储以及借入排放配额(Emission Allowance)来控制其守法成本，并且如果企业通过引入非受控业务、农场以及其他减少温室气体排放的措施，或者如果企业对温室气体进行捕集与埋藏，法案会为这些企业提供信用额度(Credit)，抵消其温室气体排放量。另外对于法案调控范围之外的温室气体排放，如民用和商用的锅炉和空间采暖等等，法案对包含这些设备的电器设施和建筑物制定出严格的能效标准，以行业准入和标准控制的方式加以控制，并且还提出农业碳汇以及碳捕集与埋藏等方面的其他补充规定。

法案还将以预留的排放信用额度以及排放配额拍卖所得作为投入，支持一些重要公共政策的进展，包括：1) 采用先进的技术措施减少温室气体排放；2) 保护中低收入美国公民不受能源涨价的影响；3) 缓解由于不可避免的气候变暖对于中低收入美国公民产生的负面影响；4) 通过解决全球变暖对于其他资源紧张国家的人口负面影响，避免或缓解威胁到美国国家安全的政治不稳定因素和国际冲突。

美国气候安全法案对受控排放源建立起温室气体排放总量的上限，以2005年的排放量作为2012年的总量



控制目标并逐年减少，在2020年降低到1990年的排放水平（比2005年减少15%），进一步在2050年比1990年排放水平减少65%（比2005年减少70%）。根据估算，不断严格的总量控制措施加上法案其他补充规定预计能够使得美国的温室气体排放量在2020年比1990年减少4%（比2005年减少19%），在2050年比1990年减少57%（比2005年减少63%）。

美国环保署在2007年7月研究发现如果美国能够实现上述减排目标，并且在保守估计世界其他地方能够一定程度减少温室气体排放的基础上，本世纪末大气中温室气体浓度将维持在低于500ppm的水平，而根据联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC），这一浓度水平能够保证全球变暖的程度不至于导致严重后果。

气候安全法案的发展

美国在气候变化问题上的动向对于全球应对气候变化的努力至关重要，而具体的法律法规和政策措施的讨论制定及通过实施又是以国家强制力保障社会经济切实转型的有力举措，这将关系到全球应对气候变化国际政治的发展以及全球社会经济的未来动向。美国气候

安全法案的提出，很可能是美国应对气候变化战略的一大转折，也是美国参议院内部民主共和两党达成一定共识的立法突破，如果获得颁布实施，很可能是影响最为深远的气候变化应对方案。法案提出的期限性和强制性的总量控制和排放交易的减排体系，不同于布什总统之前提出的自愿性减排承诺以及相应的技术开发倡导，法案能够更加明确地为市场指出未来的温室气体排放格局，从而引导企业经营战略和资本市场转向低碳经济模式。

总量控制和排放交易的政策手段以及改善能源效率的政策措施都极有可能成为未来美国气候立法的焦点，这

以“摆脱美国对石油的依赖而形成的对酋长们的恐惧，并且避免美国在他们国土上易受攻击的政治麻烦”

已经得到美国多年环保历程的证明，并且也得到政府、学术界以及大多数工商企业更为广泛的支持。美国已经开展了多年的理论研究和具体实践，以总量控制和排放交易（Cap and Trade）的环境经济政策手段来控制污染和改善环境，在美国的二氧化硫及酸雨控制上取得了极为显著的环境效益，同时以市场机制的灵活性保证了较低的成本。尽管目前美国国内还在讨论是否以碳税或者以总量控制和排放交易来控制温室气体，还在讨论以免费发放或者拍卖的形式分配排放配额，但是，总量控制和排放交易将会成为美国未来温室气体减排的首选政策措施。此外，美国长期以来开展的“能源之星”等改善能源效率的措施对于美国人均能耗的降低也起到重大作用，并且在加利福尼亚州还有效地控制了温室气体减排的成本，这些政策和经验也将会成为未来美国气候变化相关立法的重点。

要成为美国正式的国家法律，法案还将经过数轮讨论和听证等相关立法程序，需要得到参众两院的投票通过以及总统的签署颁发。美国气候安全法案的提出，得到来自学术研究、智库机构、非政府组织以及国际社会普遍的赞许和支持，虽然美国本土的工商企业也一定程度上表明其认同和合作的态度，但是相当多的企业、企业协会以及企业的游说集团仍然指责法案制定的温室气体减排目标过大且幅度过快，抱怨法案将会为企业带来巨大的守法成本，甚至批评法案毫无效益可言。在布什政府卸任以前，除非共和党人决定改变其强硬立场，联邦温室气体总量控制和排放交易法案很有可能得不到签署，并且国会也无法得到足够多的投票支持来通过美国相关的应对气候变化的法案。然而，两党却已经就能源安全与应对气候变化的协同性达成了共识，认为全球变暖是一项紧迫的对国家经济、能源、环境以及安全方面的挑战。政府高层都普遍意识到，需要至少制定颁布相应的能源政策，以“摆脱美国对石油的依赖而形成的对酋长们的恐惧，并且避免美国在他们国土上易受攻击的政治麻烦”。诚然，美国的国内政治以及整个国家战略对于气候变化的立法进程起着至关重要

的影响,各种利益集团博弈以及国际国内的压力和推动力量都将会使得立法进程错综复杂。

美国气候法案对于中国的启示

从一定层面上讲,关注美国应对气候变化相关立法的进展,就是关注整个全球应对气候变化未来国际制度的发展。尤其是美国国家立法过程中一些特定的条款和规定,还会对我国带来直接的影响和挑战,因此需要加以审慎分析并早做应对准备。

美国气候安全法案提案人之一的Warner参议员是共和党人,从事国家安全方面的政治工作长达28年,指出气候变化对于国家安全将产生越来越大的影响。气候变化可能对温度、降水和灾害方面产生众多不利的影响,将会对当前政治经济局势紧张并且关乎美国国家利益的地区带来负面影响,从而可能越来越多地引发不安全因素,影响美国的全球战略利益,这在不久前美国国防部对气候变化国家安全的相关评估中也有所体现。因此,法案中提出美国对于这些地区的进一步关注和介入,这与美国

我们也需要留意美国以气候变化影响为理由,发动实质是单边主义和霸权主义的海外扩张。

对外政策中确保重点地区美国影响的存在是一脉相承的。而对于对外经济合作以及海外市场和企业运作越来越活跃的中国而言,一些关乎国家利益的重要地区和不断涌现的新的经济合作伙伴国所面对的气候变化的影响,其产生的社会经济等负面效应也可能波及我国,因此值得我国开展深入且长期的评估。与此同时,我们也需要留意美国以气候变化影响为理由,发动实质是单边主义和霸权主义的海外扩张。

另外,法案中还涉及到美国对于全球其他国家开展相应行动减少温

室气体排放的关注。法案规定,如果美国减排项目运作八年之后,某一主要的温室气体排放国家没有采取相应措施,美国总统将有权要求从该国进口产品的进口商提交与国内企业生产商等同的排放信用额度。无独有偶,2007年早些时候国会提出的低碳经济法案(Low Carbon Economy Act),也要求对美国的五大贸易伙伴是否开展相应措施进行五年一次的评估。应该注意到,美国应对气候变化的政治意愿很大程度上取决于其国家经济利益在相应的国际气候制度之下所受的影响,这就使得国内政治家以及各个利益集团的游说团队可以基于美国的国际竞争力,对其他温室气体排放大国的出口产品和服务施加碳强度压力,而这一政治诉求一旦与美国国家利益的其他目标相结合,就有可能成为美国单边主义新的工具,从政治、经济、国际贸易等方面干涉他国内政。中国对于美国巨大的贸易赤字还在不断扩大,美国近期提出的各项气候变化法案中都或多或少地涉及到对其他国家采取相应措施的评估,法案的这些内容及相关进展对于中国都具有非常重大的影响。

“中国农村地区水资源管理与饮水安全”项目启动

3月20日,在世界水日即将来临之际,“中国农村地区水资源管理与饮水安全”项目在京启动。此项目由联合国开发计划署、水利部、商务部中国国际经济技术交流中心和可口可乐公司四方共同出资建立,为期4年,总投入资金679.2万美元,项目将着重在四川、黑龙江、新疆和辽宁四个省的农村地区的4所小学建立示范点,这些小学目前缺乏基本的卫生设施,如清洁的厕所。项目力图改善农村地区的饮用水质量和饮水用水状况,提高水源性地方流行病的预

防和治疗水平,强化水源保护和生态环境恢复能力,促进生态修复和生态农业的发展。

联合国系统驻华协调代表兼联合国开发计划署驻华代表马和励表示,“我们希望通过这个项目改善贫困人群,特别是孩子们的的生活,并且在国家、地区、农村以及社区等各个层面宣传和推广有关技术与应用。我们还希望能通过简单的措施有效控制因不洁净饮水引起的疾病,控制污染,实现环境保护的可持续性。”

可口可乐太平洋集团副总裁包逸秋表示:“企业健康的运营与健康的环境密切相连——企业的可持续成长同样依赖社区的可持续发展。水是生命之源,政府、社会公民和企业必须联合起来,共同实现水资源的可持续发展。”

可口可乐公司的绿色奥运环保火炬手王力宏和两名来自新疆项目试点学校以及项目各方代表一起打开了象征着项目试点地区和学校水道的水龙头,象征着该合作正式启动。