

后巴黎协定时代下我国海运碳减排立法机制建构

李晓玉

(大连海事大学法学院, 辽宁大连 116026)

摘要: 我国海运碳排放目前面临着三重挑战: “共同但有区别责任原则”重心的转移、IMO 以及欧盟提出的措施, 使我国逐渐失去“共同但有区别责任原则”对经济发展的保护。不仅如此, 我国海运碳排放立法状况亦不容乐观。面对国内外海运碳减排的双重压力, 我国可以借鉴欧盟较为成熟的碳排放交易机制, 基于我国国情, 尊重“共同但有区别责任原则”, 制定一部专门针对气候变化的法律, 完善立法体系, 最终建立具有中国特色的海运碳减排立法机制。

关键词: 共同但有区别责任原则; 欧盟碳排放交易机制; 海运碳排放税; 海运碳排放立法机制建构
中图分类号: U698 **文献标识码:** A

引言

自 20 世纪中期以来, 控制气候变化成为全球生态治理的核心议题。2014 年, 联合国政府间气候变化专门委员会第五次报告指出, 温室气体排放是气候变暖的主要原因。^[1] 随着航运业不断发展壮大, 作为国际运输不可替代的载体—船舶, 其温室气体的排放, 对全球气候变化的影响不容小觑。国际海事组织 (以下简称 IMO) 研究报告显示, 2012 年全球海运二氧化碳总排放量为 7.96 亿, 约占全球总量的 2.5%。如果一切照旧, 到 2050 年, 温室气体的排放量会比现在增加 50%—250%。^[2] 第 73 届 IMO 海上环境保护委员会在 2018 年 10 月 15—19 日召开了船舶温室气体减排会间工作组第 4 次会议, 可见国际社会对这一问题的重视。温室气体减排工作是以“共同但有区别原则” (以下称 CBDR 原则) 为指导。这一原则在《联合国气候变化框架协议》 (以下称 UNFCCC) 中被确立为气候变化治理的国际格局。之后《京都议定书》虽排除了对国际海运碳排放的规制, 但赋予 IMO 以 UNFCCC 为基石管

理各缔约国海运减排的权利。2015 年, 巴黎协定的签订完成了共同但有区别责任原则的升华。京都时代“全有全无”的减排模式过渡为巴黎协定时代“自上而下”的减排模式。全球气候治理需要国际社会的共同努力, 以我国为代表的工业化国家也逐渐失去“CBDR 原则”对经济发展的保护, 气候治理与海运减排亟待重视。因此, 在后巴黎协定时代下, 建立基于我国利益与国情的海运碳减排机制是我国当前急需解决的问题。

1 我国海运碳排放面临的挑战

我国海运碳排放面临的挑战主要来自于三个方面: CBDR 原则重心的变化使我国对这一原则适用空间缩减, IMO 海运减排原则与实施措施以及欧盟海运碳排放交易体系域外管辖适用都给我带来了冲击与影响。

1.1 CBDR 原则适用空间的缩减

共同但有区别责任的内涵包括共同责任与区别责任。共同责任体现了形式正义, 它强调海运温室气体减排是缔约国共同的义务; 区别责任体现了实质正义, 基于伦理与历史的角度, 窥探发达国家与发展中国家的责任区别。共同但有区别责任原则是形式正义与实质正义的统一, 两者相互统一, 相互平衡。但是不同的时代背景下,

收稿日期: 2020—09—04

作者简介: 李晓玉 (1996—), 女, 硕士研究生

CBDR 原则的重心会有所不同。CBDR 原则诞生的前期侧重区别原则,《京都议定书》只为附件一国家设立了强制性减排义务。而后京都时代,随着部分发展中国家工业化水平越来越高,碳排放量占全球比重陡然上升,严格限制温室气体排放的立法趋势日益显现,CBDR 原则的责任重心也由“区别”向“共同”过渡。

《巴黎协定》的签订是 CBDR 原则责任重心变化的重要标志。与联合国一般分类标准不同,《巴黎协定》没有将所有缔约国笼统地分为发达国家和发展中国家。它有独立的分类标准,将各缔约国分为发达国家、工业化国家和发展中国家。而对区别责任的侧重主要体现在改变了三类国家的义务:工业化国家有具体减排目标的限制,但没有向发展中国家输出资金、技术的义务;发达国家没有具体减排的限制,但有资金、技术援助义务;发展中国家拥有接受援助的权利。《巴黎协定》将 CBDR 原则中的区别责任具体化,作为工业化国家的代表,区别责任被压缩是我国面临的挑战之一。

1.2 IMO 海运减排原则与实施措施的冲击

IMO 分别从原则和措施两方面压缩了 CBDR 原则中的“区别责任”。海运碳减排相对陆上碳减排具有很大差异。船舶的流动性与海运的特殊性导致海运碳减排实施方式需要拥有独立的标准。“因此,《京都议定书》将国际海运温室气体排放排除在温室气体减排管理范围的同时,仅赋予国际海事组织管理《联合国气候变化框架公约》缔约国认可的船舶温室气体减排措施的权利。”^[3]

IMO 对海运碳减排的立法主要是《MARPOL73/78》公约。“2011年IMO通过了此公约附件VI《防止船舶造成大气污染规则》修正案,提出了不优惠待遇原则和非歧视原则,以航运全球化为理由,要求成员国间实施无差别的船舶温室气体减排措施。”^[4]不仅如此,IMO 从技术层面推行船舶能效规则,推进绿色运输,促进能源的有效利用;在市场层面提出碳排放总量控制与交易制度,使政府以立法手段鼓励采纳能够降低运输过程中碳排放量的新技术^[5]。这些原则与措施对我国的冲击具体体现在三个方面:不优惠待遇原则和非歧视原则不同于 CBDR 原则,使我国无法因为发展中国家身份回避减排问题,

增大了我国海运减排的压力;船舶能效规则在技术层面更新了船舶建造的要求,我国目前的船舶建造水平与IMO的标准相比还有较大差距;碳排放总量控制与交易制度要求我国为减排做出承诺,会大大约束我国的航运能力。

1.3 欧盟碳排放交易体系(ETS)海运域外管辖适用的影响

自从欧盟将国际航空纳入单边ETS体系后,一直倾向并筹备将国际海运纳入单边ETS体系。将国际海运纳入单边ETS势必会构成域外管辖。2009年,荷兰CE Delft咨询公司对欧盟海运碳排放问题进行了研究并形成了研究报告,提供了4种方案用以选择欧盟海运ETS的适用范围:适用于船舶在欧盟领海航段内的排放;适用于船舶在欧盟港间运输航段的排放;适用于船舶进出欧盟全部港程内的排放;适用于欧盟进出口货物从起运港到卸货港的航程范围内的排放。除第一种方案外,后三种方案均构成了域外管辖。暂且不考虑海运ETS域外管辖是否符合国际法的规定,欧盟方面却对“这一手段具有较大的可行性”达成了一致,海运ETS域外管辖的适用只是时间问题。欧盟将国际海运纳入ETS体系对我国产生的影响将体现在以下几个方面:其一加大了我国的财政负担,我国船舶进出欧盟需要购买船舶碳排放相应配额、交纳碳排放税;其二增大了我国的减排压力,迫使我国提高船舶性能,推进绿色运输。

2 我国海运碳排放的立法现状及不足

与欧盟、美国等发达经济体相比较,我国海运减排立法还有很大差距。

2.1 海运碳减排现有立法不足

就国际公约而言,我国所加入的《UNFCCC》《京都议定书》及《巴黎协定》毋庸置疑属于温室气体排放的立法,但是却排除对海运碳排放的规制。2013年,首个国际航运温室气体减排法律文件《船舶能效规则》生效,我国正配合实施,中国船级社也制定了相关行业规范,如《EEDI验证指南》《SMEEP编制指南》。在国内法方面,直接涉及温室气体排放的立法只有《清洁发展机制项目运行管理办法》和《清洁发展机制基金管理办法》。由此可见,涉及海运碳排放的立法在我国几乎处于空白地带。

2.2 立法效力层级低,缺乏针对性法律

就国内法而言,直接涉及温室气体排放的立

法只有《清洁发展机制项目运行管理办法》和《清洁发展机制基金管理办法》，都属于部门规章，效力层级较低。中国船级社所制定的检测评估标准也只能被定性为行业规范，不属于法律的范畴。我国缺乏专门针对控制海运碳排放的法律。自《中华人民共和国环境保护法》颁行后，《大气污染防治法》《海洋环境保护法》《防止船舶污染海洋环境管理条例》相继出台，但是这些法律仅局限于资源环保方面，并没有实质性地回应气候变化；而且这些法律仅涉及污染气体的排放，而我国没有将温室气体划归为污染气体这一类中。

2.3 海运碳减排实施机制不完善

我国颁布的法律原则性较强，缺乏相应配套实施措施，没有形成体系，实践性与可操作性不强。如《管理办法》更加侧重监管方面的规定，没有制订专门针对海运减排的具体措施，适用性并不强。相反，欧盟、美国等国家非常重视碳减排法律的可操作性。“尽管也制定原则性强的框架性立法，但是都有配套的立法规定与其配合，从而形成了十分具体的法律制度。”^[6]其实，2011年之后，我国在七个省市先后启动了碳交易试点，也取得了一定成效。但是碳交易主要集中在电力、化工等重工业领域，没有涉及到海运领域，碳排放没有覆盖到碳排放的全部领域。另外，我国碳排放交易机制仍处于试点起步阶段，受透明度以及市场流动性的影响，试行还不算成熟。在缺乏体系、可操作性不强的现行状态下，我国不仅要重视法律空白的填补，还应重视具体措施的合理设置，增强实践性。

3 欧盟海运碳减排机制之借鉴

欧盟一直以积极的姿态参与国际社会气候治理。2000年，欧盟落实气候变化治理承诺，制定《欧洲气候变化规则》（以下简称ECCP），以此作为欧盟减排的基本框架。ECCP指导着各成员国碳减排工作的进行。同时，欧盟为达到更好的减排效果，不断优化海运减排机制，提出了一些可行的改革方案，对我国海运减排机制有一定的借鉴意义。

3.1 将海运纳入排放交易体系

排放交易体系（ETS）是一种以市场手段将污染排放成本内化的机制。欧盟建立了当前世界上最大规模的碳排放交易市场—EUETS。该机制覆盖了欧盟12000多个行业及6大主要部门，被

视为欧盟气候变化法律制度的基石。

EUETS在实施过程中被分为三个阶段，现今第二个实施阶段（2013—2020）也进入了尾声，欧盟正采取多种改革措施将海运纳入排放交易机制，引起了国际社会的广泛关注。但是反对声无法阻止欧盟低碳航运的趋势，欧盟已经在内部建立了海运排放交易体系。值得注意的是，欧盟对碳排放分配方法进行的改革：改变分配总量确定方式（自下而上→自上而下）、改变免费碳排放核算标准（历史法→基准线法）、取消对碳排放分配权储存的限制。^[7]这些改革措施不仅更加公平，操作起来也会更加灵活。自上而下的模式避免了成员国为了自己的利益瞒报，可以更好地控制排放，优化产业结构。

3.2 船舶碳排放监控机制

2014年1月27日，欧盟通过了船舶碳排放的检测、报告和认证条例（MRV）。“MRV的实施使欧盟可以准确获得进入欧盟港口船舶碳排放数据。”^[8]这一条例的颁布是为欧盟的其他行动作出的必要准备，为海运减排机制储存相应数据，迎合推动IMO的船舶能效规则。另外，欧盟提出了创设海运碳排放税，通过这一手段增加应对气候变化的资金。MRV体制的建立，一定程度上表明了欧盟迈出海运碳排放税创设的第一步。

3.3 海运碳排放补偿基金制度

欧盟计划建立海运碳排放补偿基金制度，向排放者收取海运碳排放补偿基金。这一措施具有惩罚性质。补偿基金制度类似油污损害赔偿基金制度，旨在救济受害者的利益。根据这一制度设计，缴纳补偿基金的人一般为船舶所有人或船舶管理人。这是欧盟以法律形式构建海洋环境大气污染损害赔偿机制而提出的立法设想。

总之，欧盟的一系列措施虽是单方面行动倾向，严重冲击了共同但有区别责任原则，但是在海运碳减排方面有着深远的意义。欧盟这三项措施主要是完善了海运减排的实施机制，使立法更加具体化，更具操作性。我国可以借鉴欧盟措施使立法更加具体可行，完善海运减排实施机制。

4 我国海运碳减排立法机制建构

4.1 立法应顺应CBDR原则的变化

“低碳航运”已是国际经济发展与环境保护的大势所趋，CBDR原则的责任重心也由区别责

任过渡为共同责任。虽然经济发展仍是发展中国家最重要的问题,但是我国仅凭一己之力无法改变全球气候治理的大方向。CBDR原则的变化表明它不再像从前一样是保护发展中国家海运碳排放的有力铠甲。因此,在立法时应该顺应CBDR原则责任重心的变化,利用好《巴黎协定》的具体化规定。这样就保证了我国立法与国际公约的有关规定相一致,不违背国际法的基本原则。为保证立法的合理性,立法时还应适当考虑“国家自主贡献机制”,科学合理评定温室气体排放上报量;基于本国国情,积极融入IMO的海运减排各项措施中,顺应气候变化治理潮流。

4.2 制定一部针对气候变化的专门法律

随着我国经济发展和碳排放量不断增大,与气候变化相关的分散型立法模式已经不能适应时代的发展,因此,制定一部专门针对气候变化的法律是十分必要的。控制碳排放的目的是为了应对气候变化,制定一部专门应对气候变化的法律可以提高立法的针对性。由全国人大制定针对气候变化的基本法可以解决立法效力层级低的问题。在这部法律中,可以先构建出应对气候变化的基本框架,然后再分行业,根据不同行业的特点与属性,规划碳排放的具体目标和基本措施,其中也包括海运业。这样既使海运碳减排领域有法可依,又妥善缓解了气候变化的压力。

4.3 建立具有中国特色的海运碳排放交易机制

“应构建符合中国航运国情的海运温室气体排放交易市场机制。”^[8]学习欧盟较为成熟的碳排放交易机制及改革措施,建立具有中国特色的海运碳排放交易机制,是解决我国海运碳排放实施机制不完备的有效措施。参照欧盟碳排放交易机制,完善我国碳排放交易机制,并逐步纳入国内海运这一领域,符合“十三五”规划所提出的建立碳排放权初始分配制度的政策要求。设定海运碳排放总量目标,制定合理的碳排放初始分配方式,完善碳排放权调控体系,推行统一的碳排放权灵活履约机制^[7]等合理可行的措施,可以推动我国建立具有中国特色的海运排放交易机制。

4.4 审时度势地建立海运碳排放税

海运碳排放税与排放交易机制相配合,能够更好地完善海运碳减排实施机制。欧盟要求过往或停靠欧盟港口的船舶需要交纳碳排放税的立法

实践,遭到了国际社会的反对,增加了发展中国家航运业的经济负担。但是,设立碳排放税是应对欧盟ETS域外管辖的有效手段。碳排放税的增设短期内会给国内航运业造成经济负担,但是从长远利益来看,海运碳排放税的增设会倒逼我国航运市场的结构优化和经济转型,促进船舶建造技术层面的革新与进步,并有力提高我国航运业的国际竞争力。

5 结论

面临后巴黎协议时代“绿色低碳航运”的潮流冲击,我国应直面CBDR原则责任重心的变化。针对IMO提出的各项措施,我国应审视目前海运碳排放的立法现状,可以借鉴较为成熟的欧盟海运减排机制,完善海运碳减排立法,建立具有中国特色的海运排放交易机制,审时度势地设立碳排放税,提高我国科技水平,强化航运软实力,真正成长为一个有能力有担当的航运强国。

参考文献:

- [1] 政府间气候变化专门委员会 .IPCC 第五次评估报告 [EB/OL].<https://wenku.baidu.com/view/967826bcc22bed126ff0cc0.html>.
- [2] IMO. third IMO GHG study 2014 [EB/OL].<https://safety4sea.com/imo-ghg-study-2014-gets-approved/>.
- [3] 白佳玉. 国际海运温室气体减排法律政策刍议 [J]. 法学杂志, 2010, (10): 139-140.
- [4] 李志文. 船舶温室气体减排国际立法的新发展及其启示 [J]. 法商研究, 2012, (06): 141-147.
- [5] 张晏瑜. 论航运业碳排放的国际法律义务与我国的应对策略 [J]. 当代法学, 2014, (06): 41-45.
- [6] 李欣慰. 我国应对国际海运减排的法律与实践对策研究 [D]. 哈尔滨工程大学, 2015.
- [7] 王文举, 李峰. 碳排放权初始分配制度的欧盟镜鉴与引申 [J]. 改革, 2016, (07): 65-76.
- [8] 胡斌. 论港口国执行管辖制度对欧盟海运 ETS 域外管辖的限制—兼及中国应对策略 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2016, 18(01): 83-92.

- [9] 马得懿. 海运温室气体减排规制及中国的因应之策[J]. 学习与实践, 2015, (02): 76-84.
- [10] 蔻丽. 共同但有区别责任原则: 演进、属性与功能[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2013, (04): 95-103.
- [11] 姚莹. “共同但有区别责任原则”下海运减排路径探析[J]. 当代法学, 2012, (01): 54-61.
- [12] 王春婕. 论共同但有区别原则: 基于立法与阐释双重视角[J]. 山东社会科学, 2013, (12): 94-98.
- [13] 姜冬梅, 刘滨. 国际海运温室气体减排的效率机制与清洁发展机制的比较[J]. 绿色经济, 2011, (04): 39-42.
- [14] 郭晓峰. 当前国际航海减排谈判的焦点和难点[J]. 中国海商法年刊, 2011, 22(03): 6-8.
- [15] 朱作鑫. 欧盟海运温室气体减排政策合法性[J]. 中国航海, 2015, 38(04): 102-105.
- [16] 徐崇利. 《巴黎协定》制度变迁的性质与中国的推动作用[J]. 法制与社会发展(双月刊), 2018, (06): 198-209.
- [17] 李威. 从《京都议定书》到《巴黎协定》: 气候国际法的改革与发展[J]. 上海对外经贸大学学报, 2016, 23(05): 62-84.
- [18] 刘健, 彭丽娟. “共同但有区别责任”内涵审视与适用研究—以国际气候变化谈判为视角[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2016, 40(03): 35-39.
- [19] 中国财政科学研究院课题组. 在积极推进碳交易的同时择机开征碳税[J]. 财政研究, 2018, (04): 2-19.
- [20] 张绍鸿, 曾凡银, 尤建新. 节能减排的国际经验及借鉴[J]. 国家行政学院学报, 2010, (04): 117-122.
- [21] 周茂荣, 谭秀杰. 欧盟碳排放交易体系第三期的改革、前景及其启示[J]. 国际贸易问题, 2013, (05): 94-102.
- [22] 张肖阳. 后《巴黎协定》时代气候正义基本共识的达成[J]. 中国人民大学学报, 2018, (06): 90-100.
- [23] 李艳芳, 曹炜. 打破僵局: 对“共同但有区别的责任原则”的重释[J]. 中国人民大学学报, 2013, (02): 91-101.

Legislation Construction of Carbon Emission Reduction for China's Marine Transport in the Era of Past Paris Agreement

LI Xiao—yu

(Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: At present, China's Marine carbon emissions are facing three challenges. The transfer of the center of the principle of common but differentiated responsibilities, IMO and the measures proposed by the EU have gradually deprived China of the protection of the principle of common but differentiated responsibilities for economic development. In addition, China's Marine carbon emission legislation is not optimistic. Under the double pressures of Marine carbon reduction at home and abroad, our country can learn from the carbon emissions trading system of European Union which is relatively mature, and based on China's national conditions, we need to respect the principle of "common but differentiated responsibilities", and to make a special laws against climate change for updating the legislation system, eventually it is advisable to establish a Marine carbon emissions legislation mechanism with Chinese characteristics.

Key words: the principle of common but differentiated responsibilities; EU carbon trading system; maritime carbon tax; legislation construction of marine carbon emission