

美国地方气候变化立法及其启示

王 慧

摘 要: 美国环境治理的传统是“环境合作联邦主义”, 联邦政府负责国家环境法的制定, 地方政府负责国家环境法的实施。但是, 在气候变化的应对过程中, 在联邦气候变化立法毫无建树的情况下, 地方政府却成为气候变化法的重要制定者。从经济学角度来看, 地方推动气候变化立法并非明智之举, 因为地方政府无力解决气候变化这种“超级难题”。但是, 从地方气候变化立法的实践来看, 它基于道德理性、政治理性和经济理性之上, 是“竞争性联邦主义”的“民主实验”。

关键词: 气候变化; 联邦立法; 地方立法; 联邦主义

中图分类号: D971.226 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2017)01-0056-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.93.007

2015 年 12 月 12 日, 联合国气候变化框架公约第 21 次缔约方大会 (COP21) 在巴黎达成了全球气候变化新协议——《巴黎协定》, 协议将为 2020 年后全球应对气候变化行动做出安排。让人颇为困惑的是, 在《巴黎协定》谈判过程中美国忽然从全球气候变化协定的反对者变成支持者, 美国总统奥巴马盛赞该协定是“世界的转折点”。事实上, 美国政府在全球气候变化谈判中的转身并非一时心血来潮, 而是因为美国国内 (特别是地方) 的气候变化立法已初具规模, 签署气候变化国际协定顺应美国国内的气候变化立法趋势, 美国国内针对气候变化这一“超级难题”有所准备^[1]。

依据美国的环境治理传统, 美国联邦政府和地方政府在环境事务上遵行“环境联邦主义”, 即美国联邦政府负责制定环境法规, 地方政府负责执行联邦环境法规——以联邦环境法为准制定本地的环境法。深受环境联邦主义传统的影响, 美国的气候变化立法大致分为气候变化联邦立法和气候变化地方立法, 前者属于单一气候规制模式, 后者属于多元气候规制模式。从美国气候变化立法的现状来看, 美国联邦政府虽然一致努力推动气候变化立法, 但是它的成果要远远逊色于地方气候变化立法。不过, 鉴于气候变化影响全国乃至全球, 联邦政府而非地方政府是解决它的理想主体, 因为地方气候变化立法对解决影响范围大的气候变化微不足道。既然如此, 联邦政府和地方政府为什么会出可不可思议的角色错位呢? 本文尝试回答这一问题, 并挖掘其中对我国有益的经验。

一、美国地方气候变化立法的联邦背景及其格局

(一) 美国地方气候立法的联邦背景

跟踪观察美国的气候变化立法进程, 我们不难发现在过去十多年, 尽管美国国会一直不断努力, 但仍然没能制定出一部综合性的气候变化法。更为严重的是, 气候变化似乎已成为默认的政治

基金项目: 上海市浦江人才计划资助 (14PJC059)

作者简介: 王慧, 法学博士, 上海海事大学法学院副教授 (上海 201306)

禁忌，因为按照共和党和茶党等党派的逻辑，支持气候变化立法计划等于变相支持美国人失业。譬如，2012年总统竞选辩论期间，各个竞选人都不再提及气候变化问题，这是自1984年以来第一次出现的独特现象^[2]。

不过，不能因为第111届国会没有通过气候变化法案便认为美国对气候变化议题毫无作为。事实上，美国联邦政府采取了一些措施来弥补缺乏联邦立法的不足。比如，为了有效应对气候变化，奥巴马领导的联邦政府采取了诸多措施来削减碳排放：依据清洁空气法发布了温室气体危险报告、起草了机动车能效标准、要求油气田采取措施削减温室气体、强化设备能源标准。可以说，当国会针对气候变化无法采取实质性措施背景下，美国环保署给人们带来希望。

此外，值得一提的是，美国联邦最高法院在美国应对气候变化的过程中扮演了积极的角色。当人们对美国环保署的气候变化政策提出质疑并加以调整时，美国联邦最高法院对积极的气候变化政策给予强力支持，典型代表为2007年马萨诸塞州诉环保署一案。当美国环保署拒绝依据《清洁空气法》对温室气体进行监管时，美国联邦最高法院裁定环保署的做法违法，环保署随后积极行动并制定了相关的规则。

可见，在美国联邦层面，气候变化议题牵动了立法、司法和行政的触角。美国国会在气候变化议题上虽有行动，但没有取得任何成绩。美国环保署先后发布了一系列行政决定和法规，但是受到利益集体的挑战。当国会立法无望和行政机构不作为时，美国联邦最高法院会支持人们的环境保护诉求。总体而言，在缺乏联邦气候变化立法的背景下，美国环保署和联邦最高法院所发挥的作用比较受限。

（二）美国地方气候变化立法的格局

依据美国的“环境联邦主义”传统，重大环境问题特别是跨州的环境问题应该由联邦政府享有立法权，地方政府主要负责联邦政府制定的环境法。这样做，一来可以防止污染的跨州外部性，二来可以实现环境规制的规模经济，三来有助于实现环境国家道德。对于气候变化这一影响范围较广的环境问题而言，联邦气候变化立法无疑是最理想的选择。但是，事实是，在缺乏联邦层面的气候变化法的背景下，美国的地方政府没有坐等联邦气候变化立法，而是积极推进本地的气候变化立法。譬如，有些州发布了灯泡更换声明或行政令，有些州（如加州）制定了专门的气候变化法。几乎可以说，每个州都在采取措施应对气候变化^[3]。从美国地方政府现有的气候变化立法形势来看，美国地方气候变化立法大致包括市气候变化立法、州气候变化立法和区域气候变化立法。

1. 市气候变化立法。美国的市级政府对应对气候变化表现出极强的政治热情。譬如，2005年美国市长会议通过市长气候保护协议，它要求参与的城市采取措施实现气候变化减缓目标，2007年签署这一协议的城市越有710多个^①。所有签署这一协议的城市均承诺安装节能灯，制定新的房屋节能法、投资公共交通，采用节能的固体废物管理体制等。市气候变化立法的明星当属伯克利，2006年11月伯克利通过了选票G措施（Ballot Measure G），超过80%的投票者支持这项气候变化计划，该计划授权伯克利市长采取措施减缓气候变化，确保到2050年该市的碳减排将削减80%^②。投票者虽然知道该措施的成本到底多高目前无法确定，该措施给伯克利市民带来的成本远超好处，但是选民还是义无反顾地投票支持该计划。

2. 州气候变化立法。在美国地方气候变化立法进程中，最引人注目的是各州的气候变化应对措施，美国的诸多州均采取一定的措施来积极应对气候变化问题。比如，新墨西哥州是一个宣布碳

① 有关参加城市的最新清单，参见 U. S. Conference of Mayors, Mayors Climate Protection Center, Participating Mayors, www.usmayors.org。

② City of Berkeley Ballot Measure G: Greenhouse Gas Emission(2006)。

减排削减目标的以能源生产为主的州,它的目标是到2050年将碳排放削减75%^①;俄勒冈开创气候信托(Climate Trust),正式称谓是俄勒冈气候信托(Oregon Climate Trust),它是碳排放交易的先行者之一,俄勒冈州要求所有新的电力发电厂必须确保其碳排放比天然气电厂的碳排放低于17%^②;伊利诺斯州创设了农业碳信用计划,依据该计划改变农业生产做法可以产生碳信用^③;亚利桑那州制定了气候变化行动计划,创设专门的气候变化咨询委员会来制订行动计划^④;华盛顿州为碳排放项目提供税收激励,该州打算为从事碳减排的企业提供商业税收优惠;华盛顿特区等推行可再生能源标准,确保销售电力中有一定比例的可再生能源^[3]。除此之外,一些州甚至依据公共侵害法对电力公司等提起相应的气候变化侵权之诉^⑤。

从美国各州的气候变化措施来看,各州采取的气候变化应对措施大致如下:(1)制定专门立法,如加州制定专门的气候变化法(AB-32)。(2)采用新的机动车排放标准,如2004年加州通过新的机动车尾气排放标准,加州空气资源委员会预计这项规定2020年会削减车排放18%,到2030年达到27%^⑥。受加州的影响,纽约州、俄勒冈州和佛蒙特州等采用了相似的新的机动车尾气排放标准。(3)推行州碳排放削减计划,许多州已制定或正在制定当地的温室气体削减计划。(4)颁布州可再生能源标准,如哥伦比亚特区等要求电力长销售的电力中必须包含一定比例的可再生能源电力,加州要求这一比例必须达到20%。(5)升级电厂碳排放削减标准,加州和马萨诸塞州等为电长的碳排放设定上限。(6)简单的减排目标声明,有些州只是声明了该州的减排目标,但是没有规定具体的减排措施。(7)实施碳排放权交易机制,比如加州立法规定了碳排放权交易机制。(8)积极参与跨州的区域计划,比如西部地区气候行动倡议(Western Climate Initiative, WCI)和区域温室气体行动(Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI)便是典型代表。

从美国各州的气候变化立法现状来看,各州的气候变化法可以分为州气候变化直接立法和州气候变化间接立法。前者的典型代表是加州的《全球变暖解决法案》(更为知名的称谓是第32号议会法案,32-AB)^⑦,该法使加州成为美国国内相关地方立法的先驱和领跑者;后者是指一些与碳减排间接相关的法律,主要包括与机动车温室气体排放标准、电厂温室气体排放标准和房屋建筑节能改造等相关的法律。

总之,美国诸多州成为气候变化应对的先行者,各州针对气候变化所采取的项目包括:削减机动车和电厂的温室气体排放、修改房屋建筑法规、节能措施和其他一些与碳减排间接相关的计划^[3]。有些州所采取措施的影响超越本州边界,有些州正在制定详细的气候变化行动计划,有些州为能效措施规定经济激励^[4]。

3. 区域气候变化立法。如上所述,美国的一些州并不满足于自身采取气候变化应对措施,诸多州在气候变化应对积极合作,开创了地方应对气候变化的新局面。诸多州签订了议定书要求进行温室气体排放登记,创设了区域气候变化计划(如RGGI和WCI),采取合作行动逼迫联邦政府采取行动,针对私人排放者联合提起公共侵害之诉,比如,2003年加州等依据联邦和州普通法针对

① Exec. Order No. 05-033(N. M. 2005)。

② Oregon Power Plant Emissions Standards。

③ Illinois Conservation & Climate Initiative。

④ Arizona Climate Change Advisory Group。

⑤ 参见 Conn. v. Am. Elec. Power Co., 406 F. Supp. 2d 265(S. D. N. Y. 2005)。

⑥ 参见 Cal. Air Resources Board, Fact Sheet, Climate Change Emissions Control Regulations(Dec. 10, 2014)。

⑦ California Global Warming Solutions Act of 2006, Health and Safety Code, § § 38500-38599, consultable on <http://www.arb.ca.gov/cc/ab32/ab32.htm>。

五大电力长提起公共侵害之诉^①，2006年加州针对6大汽车制造商提起公共侵害之诉^②。其中，区域气候变化计划最为引人注目。

目前，美国区域气候变化应对计划主要有西部地区气候行动倡议（Western Climate Initiative, WCI）、区域温室气体行动（Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI）、中西部温室气体减排共同声明（Midwest Greenhouse Gas Reduction Accord, MGGRA）、西部州长联盟之清洁与多元化能源倡议（WGI）、新英格兰州长与加拿大东部各省省长气候变化行动计划、西岸州长全球变暖倡议等，其中知名度最高的当属西部地区气候行动倡议（Western Climate Initiative, WCI）、区域温室气体行动（Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI）和中西部温室气体减排共同声明（Midwest Greenhouse Gas Reduction Accord, MGGRA）这三个区域性减排行动了。

区域温室气体减排行动（RGGI）是美国境内第一个区域性的气候变化应对行动计划，也是目前美国履行效果最好的一个区域性气候变化应对行动计划。^③ 区域温室气体减排行动提出的减排目标是在2019年前将区域内温室气体排放量在2000年排放水平的基础上再降低10%。根据该气候变化应对计划，区域内的所有工业事业企业都可以在减排之后把没有使用的剩余配额卖给其他超出排放上限的企业，这些收入可以再投入到能效项目中去，从而实现温室气体减排和能源能效提高的双赢。2013年，有9个州参与的RGGI一致实施碳信用交易，^④ 而且完成了19笔碳信用拍卖。第一阶段的拍卖为参加州带来91200万美元的收入，这些收入被用来资助节能和可再生能源项目^[2]。2007年启动的西部地区气候行动倡议（WCI），其成员包括美国七个州和加拿大四个省^⑤。西部地区气候行动倡议（WCI）的特色是创设温室气体总量控制与交易制度，从2012年开始启动，初始阶段的参与者主要是大型工业和发电行业，自2015年开始增加交通、住宅、商业和小型工业等其他行业和部门，为了配合这一项目的实施，自2010年起开始实施强制性的温室气体排放信息披露制度。2007年11月15日，美国中西部九个州长和加拿大曼尼托巴省省长签署中西部温室气体减排共同声明（Midwest Greenhouse Gas Reduction Accord, MGGRA）^⑥，该区域性气候变化应对计划包括了绝大多数的美国温室气体排放中的重量级角色，虽然有人指出州无权与外国签署气候变化协议，但是它的治理效果非常令人期待^[5]。

气候变化区域行动不同于传统的环境保护区域行动，因为传统的环境保护区域行动主要关注那些跨域州界的环境资源，或者传统的环境保护区域合作主要旨在救济区域经济或社会模式导致的污染问题。而且，即便在传统的区域环境保护合作中，联邦政府也扮演着重要的角色^[6]。通过区域计划来应对气候变化比各州单独行动更加有利，区域区域计划可以使得碳减排的量更大。这是因为：

① Connecticut v. Am. Elec. Power Co., 406 F. Supp. 2d 265 (S. D. N.Y. 2005) (No. 04-5669)。

② Cal. ex rel. Lockyer v. Gen. Motors Corp., No. 06-05755 (N. D. Cal. Sept. 20, 2006)。

③ 该项目由美国前纽约州州长乔治·帕塔基于2003年4月发起创立，2009年1月1日正式开始实施，有效期截至2018年。项目成员包括康涅狄克州、缅因州、马萨诸塞州、特拉华州、新泽西州等美国东北部十个州郡。

④ 新泽西州曾中途退出。

⑤ 美国七个州分别是亚利桑那州、新墨西哥州、加利福尼亚州、蒙大拿州、华盛顿州、俄勒冈州和犹他州，加拿大四个省分别是魁北克省、曼尼托巴省、不列颠哥伦比亚省和安大略省，除此之外，该项目还吸收了美国阿拉斯加州、加拿大萨斯喀彻温省和墨西哥索诺拉州等13个观察员。

⑥ 该项目成员包括美国伊利诺伊州、堪萨斯州、密西根州、明尼苏达州、威斯康星州、爱荷华州和加拿大曼尼托巴省，并吸引了印第安纳州、俄亥俄州、南达科塔州三个州及安大略省作为观察员。其中，伊利诺伊州和密西根州是美国温室气体排放大州，排放总量相当于美国排放总量14%，若将其当作国家看待，将名列世界温室气体排行榜第七位，这里60%左右的电力来自火力燃煤发电厂，比美国平均水平高出10%。而在伊利诺伊州、爱荷华州、堪萨斯州、明尼苏达州和威斯康星州五个州的农业温室气体排放总量超过1000万吨二氧化碳当量，属于全美农业排放大户前十二名。

第一,区域计划包含的企业更多,覆盖的范围更广,而且区域计划通常采用统一的规制标准会获得企业的支持;第二,区域计划使得参与州以成本最低的方式来解决气候变化问题,第三,区域计划可以使得参与获得投资节能和可再生能源技术带来的好处,通过区域计划,各州可以营造一种良好的经商环境来吸引节能企业。^[6]

从经济角度来看,气候变化属于公共产品问题^[7],各州采取气候变化应对措施并非理性之举。从经济理性的角度来看,美国联邦政府而非州政府规制气候变化问题更具合理性^[7],否则的话会违反基本的匹配原则^[8]。美国地方采取气候变化措施通常引发两个问题:第一,鉴于地方采取的气候变化应对措施对全球碳减排几乎毫无影响,那么地方的政策制定者和公共为什么愿意在这种事情上耗时耗力呢?第二,即便地方气候变化措施可以对全球碳减排产生少许影响,地方的政策制定者公共为什么愿意在这种别人可以搭便车的事情上进行投资呢?

二、美国地方气候变化立法的学理解释

实践上,美国的联邦政府和地方政府在环保事务上遵循“合作联邦主义”,即美国联邦政府负责制定全国性的环保法律,地方政府在联邦环保法的框架内可以制定本地的环保法。虽然各州名义上可以制定比联邦环境法更加严格的州环境法,但是很少有州去这样做^①。各州的环保立法往往“向下竞争”,即美国地方政府竞相降低自己的环境标准以吸引其他地方的企业来本地投资。目前蓬勃发展的地方气候变化立法却呈现出“向上竞争”之势,即地方政府在缺乏联邦气候变化立法的背景下制定自己的气候变化立法。理论上,“向上竞争”不符合地方政府的利益,因为“向上竞争”会导致那些采取严格措施的地方政府无法吸引企业来本地投资。既然如此,那么地方政府进行气候变化立法的动力来自何处呢?地方气候变化立法是出于唐吉诃德式的利他主义吗?还是基于地方政府的理性选择呢?深究人们会发现另外一个事实,美国地方政府制定气候变化立法绝非源于唐吉诃德式的理想,而是综合考虑各种要素后的理性选择。

第一,策略性投票。所有的地方政府都知道自己的行动根本无力解决气候变化,但是它们还是选择采取气候变化应对措施,它们这么做是希望其他地方政府也跟它们一样采取气候变化应对措施。譬如,一旦某州制定气候变化法,其他州会积极跟进,因为各州不愿在气候变化问题上比相连州落后^[3]。此外,地方气候变化立法更多地具有象征性,即大多数地方性气候变化计划没有法律约束力,赋予地方政府官员较大的灵活性,这些气候变化计划较为抽象说明它们的主要目的重在象征性宣示。

第二,经济考量。有些州之所以制定气候变化立法,是为了改造旧产业和吸引新产业。比如,地方气候变化立法对节能产品或服务的提供者非常有益,所以清洁技术生产商和风电公司积极支持地方气候变化立法。此外,地方气候变化立法有助于创造新的就业岗位,可再生能源标准的一大卖点便是它可以创造就业,所以劳工组织积极支持可再生能源立法^[9]。

第三,温情效应。利他主义研究成果表明给他人馈赠礼物会给馈赠者带来好处,即便馈赠本身对他人的价值到底有多大尚不确定^②。这一理论可以解释地方气候变化计划,那些支持地方气候变化计划的人会因此而感觉良好。譬如,很多人认为环境无价,成本问题不该影响地方气候变化立

① California Global Warming Solutions Act of 2006, Health and Safety Code, § § 38500—38599, consultable on <http://www.arh.ca.gov/cc/ab32/ab32.htm>。

② 相关理论的阐述与讨论,请参见 William T. Harbargh, et al. Neural Response to Taxation and Voluntary Giving Reveal Motives for Charitable Donations, 316 Science 1622(2007)。

法。即便那些并不认同环境无价观点的人，也认为由于气候变化风险巨大，地方气候变化立法带来的成本物有所值。

第四，低估成本。地方气候变化立法之所以可能，是因为法案的投票者低估了地方气候变化立法的成本。其一，许多人认为气候变化问题通过借助现有的或将来的技术能够以比较廉价的方式加以解决，很多人认为清洁技术与现有污染控制技术的成本相当；其二，公众对地方气候变化立法的成本收益进行分析时受到双曲贴现（Hyperbolic Discounting）的不当影响^①，即地方气候变化立法带来的收益会立即显现出来，但是它的成本需要较长时间才能显现。有些人即便知道地方气候变化立法成本过高，也会选择支持地方气候变化立法，因为他们知道当联邦气候变护立法缺乏时这是较为理想的问题解决办法。

第五，政治红利。一方面，民意调查数据显示，气候变化问题是一个对政治家极有吸引力的议题。这一议题为政治家提供了一次机会，让他们与石油和天然气利益集团保持距离，公众对这些利益集团的好感极低。另一方面，在联邦气候变化立法缺位的情况下，地方气候变化立法会给政治家带来政治资本，那些通过地方气候变化立法的政治家通常受到媒体的高度关注。地方气候变化立法为政治家赢得美誉，因为选民希望政治家采取采取行动^[3]。

地方气候变化立法除了具有上述功效之外，在其他方面也具有不可低估的价值。首先，地方气候变化立法会成为联邦气候变化立法的催化剂，现有的地方气候变化立法为将来的联邦气候变化立法提供模式，为联邦气候变化立法创造必要的政治和法律气候。地方气候变化立法之所以能够推动联邦气候变化立法，是因为从美国环境法的发展历程来看，工业集团更喜欢单一的联邦法律而不是多元的州法律^[10]。对生产和销售产品的企业而言，单一的联邦法律比多元的州法律更加有助于企业扩大市场份额。而且，在联邦法律制定的过程中，企业更有可能影响法律制定的设计，比如在联邦气候变化法中规定市场机制以降低自己的守法成本。事实上，一些大型企业，如沃尔玛、可口可乐、杜邦和思科等，已表态支持联邦气候变化立法。其次，地方气候变化立法可以推动气候变化区域合作，那些积极参与区域气候变化合作的州通常正是那些积极制定地方气候变化立法的州。再次，地方气候变化立法促使美国积极参与国际谈判，譬如，美国的一些州已与加拿大政府联合采取了一些气候变化行动措施^[11]。第四，地方气候变化立法还会产生心理慰藉效应，即地方气候变化立法给人带来如下的心理影响：针对气候变化问题已有相应的措施加以应对。

总之，地方气候变化立法是联邦气候变化立法的“民主实验”，地方立法一来能为将来的联邦立法提供重要信息，二来能为其他地方政府制定气候变化法给予政治支持。这非常符合麦迪逊建国时所设想的“竞争性联邦主义”，地方立法成为联邦立法的基础。此外，地方气候变化立法还会带来防御性优先效用^②，促使企业主动帮助国会扫除联邦气候变化立法过程中面临的障碍。气候变化地方立法可以带来政治和经济上的多米诺骨牌效应。

三、美国地方气候变化立法的启示

我国政府虽然较为重视气候变化的减缓和适应问题，但是缺乏强有力的法律保障机制。从中央层面来看，2009年8月27日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决

① 双曲贴现是指偏好时间不统一。David Laibson, Golden Eggs and Hyperbolic Discounting, 112 Q. J. Econ. 443 (1997)。

② 关于防御性优先效用理论的论述，参见 Roderick M. Hills, Jr., Against Preemption: How Federalism Can Improve the National Legislative Process, 82 N. Y. U. L. Rev. 1 (2007)。关于该理论在气候变化领域的适用，参见 J. R. DeShazo & Jody Freeman, Timing and Form of Federal Regulation: The Case of Climate Change, 155 U. Pa. L. Rev. 1499 (2007)。

议》，更多的具有政策宣示的效果，对气候变化应对缺乏具体的指导意义。在我国应对气候变化的过程中，国务院历来扮演较为重要的角色。譬如，为了应对气候变化问题，国务院专门成立了气候变化及节能减排工作领导小组，并先后批准了《中国应对气候变化国家方案》（国发〔2007〕17号，现已废止）和《国家应对气候变化规划（2014—2020年）》（国函〔2014〕126号）。鉴于应对气候变化国家方案和应对气候变化规划均由国家发改委主导，可以说国务院的气候变化政策设计任务由国家发改委承担。除国家发改委之外，国务院其他部门也均出台与气候变化相关的文件，这些部门包含工业与信息化部、科学技术部、外交部、交通部、农业部、中国气象局、住房与城乡建设部、国家林业局和国家海洋局等。譬如，国家林业局印发了《林业适应气候变化行动方案（2016—2020年）》。

从应对气候变化规划的规定来看，它主要指出气候变化对我国的影响，并规定我国应对变化的指导思想和主要目标，提出我国控制温室气体和适应气候变化影响的方法，强调实施低碳和气候变化适应试点示范工程，完善区域应对气候变化政策，健全激励约束机制，强化科技支持和能力建设，深化国家交流与合作，并辅以组织实施机制。应对气候变化规划虽然看似面面俱到，但是它更多地强调规划试图实现的目标和可采取的方法，至于借助何种法律机制来确保相应的方法得到有效实施则规定不详。

如上所述，虽然全国人大常委会通过了气候变化决议，国务院特别是相应的部委颁布了应对气候变化规划和行动方案，但是中央层面一直缺乏专门的气候变化立法，这很大程度上源于气候变化具有较为复杂的国际背景和较为特殊的国情背景。从国际层面来看，我国不太愿意过早承担国际减排承诺，因为这会压缩我国的经济发展空间。从国情层面来看，我国现有的产业结构短期内无法改变，产业升级只能渐进推进。在这种背景下，制定国家气候变化立法的时机未到，诸如气候变化规划和行动方案成为政府的首选，它实现了政策宣示效果。

受中央政府气候变化政策的影响，我国各级地方政府也采用了对应的措施。譬如，省级政府（如上海市、甘肃省和四川省）、市级政府（如拉萨市和新乡市）和县级政府（如石柱土家族自治县）层面均出台了应对气候变化的规范性文件。相关气候变化规范文件，规定了应对气候变化规划、气候变化统计工作方案和应对气候变化重点工作安排，并成立气候变化统计工作领导小组加以保障。在我国地方政府应对气候变化的过程中，最引人注目的当属一些地方政府尝试制定本地的气候变化立法。青海省制定了中国第一个地方气候变化立法——《青海省气候变化应对办法》，该办法旨在加强应对气候变化工作，提高全社会应对气候变化的意识和能力。为了有效适应气候变化和减缓气候变化，《青海省气候变化应对办法》规定了相应的保障措施，包括资金制度、规划制度、教育制度、科研制度、税收优惠制度、节能制度、考核制度。除此之外，山西、四川、江苏和湖北等省也着手本地气候变化立法，比如，2011年山西省政府引发了全国第二个地方气候变化法——《山西省应对气候变化办法》，同年四川省政府也发布了《四川省应对气候变化办法（代拟稿）》和《山西省应对气候变化办法》。

从青海、山西和四川的地方气候变化法立法内容来看，现有的地方气候变化立法，本质上是地方政府气候变化责任法。譬如，现有的地方气候变化立法明确规定了县级以上政府在应对气候变化中的基本职责，各级政府必须将气候变化应对纳入各自的国民经济和社会发展规划之中，规定各级地方政府应对气候变化的基本原则、重点任务和重点领域，规定地方政府采取必要的财政保障、税收优惠、节能减排监管等保障措施来应对气候变化，要求地方各级政府及其有关部门和企事业单位、国家工作人员在应对气候变化过程中承担相应的责任和义务。从气候变化有效应对的角度来看，青海、山西和四川等地方政府制定本地的气候变化法或许无足轻重，因为气候变化主要是一种全国性乃至是全球性的问题，它需要全国乃至全球性的立法。但是，从美国地方气候变化立法的经验来看，地方气候变化

立法可以成为中央气候变化立法的试验田，地方气候变化立法可以中央气候变化立法提供重要的制度设计信息，当地方气候变化立法较为普遍时中央气候变化立法会更加可行。

与美国地方政府历来享有较大的环境立法权不同，我国地方政府通常是中央环境立法的执行者，地方政府对本地区的环境事务缺乏积极主动的立法动机，这导致地方政府缺乏环境立法的传统，并导致地方环境立法面临诸多障碍。具体就气候变化而言，地方政府制定本地区的气候变化法时通常会面临如下障碍：缺乏专业知识支撑、缺乏资金保障、缺少政策法规支持^[12]。从专业的角度来看，当地方政府成为中央政策的被动执行者时，地方政府的环境保护部门不会配置较多的环境科研人员，这导致地方政府即便想进行地方立法会受制于专业知识的缺乏。从政策法规的角度来看，我国的环境保护立法权主要赋予中央，地方政府通常只能在中央环境标准之上制定标准。虽然依据《立法法》和环境保护法的规定，如果某一环境问题缺乏中央立法，地方政府针对这一环境问题可以制定适用于本地区的法规，但是很少有地方政府这样去做。基于此，我国地方政府就环境问题立法大致形成了如下传统：坐等中央环境立法而不会自己主动去立法，各地是国家政策的实践者而非国家政策的推动者。对于我国这样一个地区差异较大的国家而言，中央应该采取措施激励各地积极制定地方环境立法，推动地方环境立法为中央环境立法积累经验，并确保环境立法更加理性。

此外，美国地方气候变化立法的经验为我们研究美国气候变化立法提供了一个新的研究视角：应该加强美国地方层面的气候变化立法。我国现有的有关美国气候变化立法的研究主要侧重美国联邦层面的气候变化立法，比如，我国学者主要关注美国联邦气候变化立法进展^[13]、联邦气候变化立法所涉及的重点问题、联邦气候变化立法中的主要制度和联邦气候变化立法对我国的影响等等^[14]。毫无疑问，研究美国联邦气候变化立法具有重要意义，因为一方面联邦气候变化立法可作为我国气候变化立法的借鉴，另一方面联邦气候变化立法包含的诸多制度会影响我国的权益，研究相关问题这有助于我国有效应对。但是，根据美国地方气候变化立法的经验来看，加强美国地方气候变化立法进展对我国同样具有重要意义。第一，美国联邦气候变化立法的基础是地方气候变化立法，美国现有的气候变化立法草案事实上美国地方气候变化立法的经验总结。第二，仅仅局限于研究美国联邦气候变化立法不利于我国有效应对美国联邦气候变化立法对我国带来的负面影响，通过系统研究美国地方气候变化立法可以较早的预判美国的联邦气候变化立法走向，我国可以较早地对美国联邦气候变化立法中的不利条款进行防范。

四、结 语

从气候变化立法的角度来看，联邦气候变化立法是最佳方案。人们对国会通过气候变化法几乎绝望，但奥巴马领导下的环保署以及联邦最高法院对气候变化政策的支持者给予强有力的支持。

相对于让人失望的气候变化联邦立法，美国气候变化地方立法表现得极其活跃，追溯该现象的原因，主要归功于道德上的利他主义、政治上的政资投资和经济上的有利可图。

从美国气候变化的立法经验来看，美国气候变化立法过程中所呈现的“联邦主义”格局对我国也有一定的启发作用。一方面，我国对美国气候变化法的研究不能局限于联邦层面，美国联邦气候变化立法现状未必真实反映了美国的气候变化立法全景，美国联邦气候变化立法可以随时根据各州的气候变化立法进行调整，认识这一点有助于避免我国在中美气候变化谈判中处于被动。另一方面，我国的政治结构虽非美国的联邦主义，但是我国在处理国内的气候变化事务时可以借鉴美国的“环境联邦主义”，在中央政府不便制定国家气候变化法的背景下鼓励地方制定符合各地实情的气候变化法，一来为制定国家气候变化法积累经验，二来为国家碳减排政策早日释放信号。

参考文献

[1] [美]理查德·拉扎勒斯. 超级难题与气候变化: 束缚当下以解放未来[J]. 王慧, 等, 译. 望江法学, 2013, (1).

- [2] Freeman, J. (eds.). *Global Climate Change and U. S. Law* (2 ed.) [M]. Amer Bar Assn, 2015.
- [3] Engel, K. State and local climate change initiatives; What is motivating state and local governments to address a global problem and what does this say about federalism and environmental law? [J]. *The Urban Lawyer*, 2006, (4).
- [4] James, A. H. Dealing with climate change in the united states; The non-federal response [J]. *Journal of Land, Resources & Environmental Law*, 2007, (1).
- [5] Peter, R. J. State environmental agreement with foreign powers; The compact clause and the foreign affairs power of the states [J]. *Georgetown International Environmental Law Review*, 1995, (1).
- [6] Kirsten, H. E. Mitigating global climate change in the United States; A regional approach [J]. *New York University Environmental Law Journal*, 2005, (1).
- [7] Kirsten, H. E. , R. S. Saleska. Subglobal regulation of the global commons; The case of climate change [J]. *Ecology Law Quarterly*, 2005, (2).
- [8] Henry, N. B. , J. R. Macey. Externalities and the matching principle; The case for reallocating federal authority [J]. *Yale Law & Policy Review*, 1996, (14).
- [9] Kirsten, H. E. , B. Y. Orbach. Micro-motives and state and local climate change initiatives [J]. *Harvard Law and Policy Review*, 2008, (2).
- [10] Elliott, E. D. , et al. Toward a Theory of statutory evolution; The federalization of environmental law [J]. *Journal of Law Economics & Organization*, 1985, (1).
- [11] Richard, B. S. States and cities as actor in global climate regulation; Unitary vs. Plural architectures [J]. *Arizona Law Review*, 2008, (3).
- [12] 刘婷婷, 马忠玉, 马克力, 等. 关于政策制定者制定与实施地方适应气候变化规划的调查研究 [J]. *生态经济*, 2016, (5).
- [13] 高翔, 牛晨. 美国气候变化进展及启示 [J]. *美国研究*, 2010, (3).
- [14] 魏圣香, 王慧. 美国排污权交易交易机制的得失及其镜鉴 [J]. *中国地质大学学报(社会科学版)*, 2013, (6).

Local Climate Change Legislation of US from Perspective of Federalism

WANG Hui

Abstract: Under the convention of environmental cooperative federalism, federal governments enact national environmental law, which will be implemented by local governments. However, in the context of climate change, when federal governments do nothing, local governments play an important role in climate change legislation. From the perspective of economics, local climate change law is irrational product. This is because local climate change law can't solve the problem of global climate change. According to the practice of local climate change law, we find that local climate change law is based on moral rationalism, political rationalism and economical rationalism, and it is democracy laboratory of competitive federalism.

Key words: climate change; federal legislation; local legislation; federalism

(责任编辑 周振新)