

《大气污染防治法》修订的若干问题

常纪文

一、美国汽车排放温室气体诉讼之介评

一般来说，公民诉讼的提起要基于被告行为和原告损害之间的因果关系。这种因果关系要具有确定性，即能够被证明。但是，自 1992 年联合国环境发展会议以来，风险预防被《里约环境与发展宣言》和《人类气候变化框架公约》采纳，成为了国际环境法的一个基本原则。该原则的一个要义是，不能以科学的不确定性为理由，拒绝或者迟延采取预防环境问题产生的措施。该原则目前适用于气候变化、臭氧层保护和基因安全三个领域。要在这三个领域采取风险预防措施，国家和社会必将付出巨大的代价。其中以应对气候变化的代价为最高，因为其牵涉的面太广，受影响的企业太多。因此，在签署和批准有关气候变化的国际公约和协定时，一些国家，如美国，基于自己的利益就打了退堂鼓。反映在国内，一些民众要求企业减少二氧化碳的排放以稳定全球气候的呼声也会遇到各种力量的阻截。我们下面来分析这一方面的典型案例——“麻萨诸塞州等环境保护组织起诉联邦环境保护局案”。

2003 年，麻萨诸塞州等 12 个州、三个城市和一些环境保护组织向联邦环境保护局提出，大量排放的二氧化碳和其他温室气体已经对人体健康和环境造成危害，联邦环境保护局应当按照《清洁空气法》第 202 (a) (1)条之规定，制定规章，对新车排放二氧化碳和其他温室气体事项进行管制。联邦环境保护局认为，由于二氧化碳的环境效应具有科学不确定性，按照法律规定，其没有管制从机动车排放的二氧化碳和其他温室气体的法定职责。它还表示，即使法律有规定，他们也不会在这段时间执行，从而拒绝了请求者的申请。请求者于是向联邦地区法院起诉，要求法院裁决联邦环境保护局履行制定规章的职责。由于对判决不服，原告于 2005 年 4 月向美国联邦上诉法院哥伦比亚地区巡回法庭提起上诉。由于案件涉及多放的利益，联邦的另外 10 个州、一些汽车制造商和民间社会团体也参加了诉讼。

在法庭审理中，被告联邦环境保护局认为：空气净化法没有把二氧化碳列为污染物，因此该局无权监管；原告声称自己受到的健康和利益损害与联邦环境保护局制定的没有规定新机动车二氧化碳排放标准的规章之间没有因果关系，而且原告所受到的损害并不能因为自己制定一个满足原告欲望的规章就可以得到救济。基于此，原告按照美国宪法第 3 条之规定，向上诉法院提出，原告没有起诉资格。但该主张却没有得到法院的采纳。也就是说，法院认可原告的起诉资格。

不过，对于联邦环境保护局的规章制定行为，上诉法院认为：机动车排放的二氧化碳仅是温室气体的一个来源，原告提出的要制定的规章无法解决二氧化碳以外的其他温室气体的减排问题。上诉法院认为，导致地球气候变化的原因很多，目前的证据很难科学地证明全球气候变化就和机动车排放的二氧化碳和其他温室气体有关或者有很大的关系。如果以后有更加充分的科学证据证明需要采取机动车限制排放措施，联邦环境保护局则有义务来实施。如果现在就让联邦环境保护局制定限制排放的规章，未免不成熟。也就是说，上诉法院认为，根据《清洁空气法》第 202 (a) (1)条之规定，看不出联邦环境保护局有对新车和新马达制定温室气体排放标准的正当性，即法院承认联邦环境保护局的判断是合理的。

2005 年 7 月，上诉法院裁决联邦环境保护局胜诉。为了减少公众的担忧，并获得公众的谅解，联邦环境保护局也指出，该局正在进行新技术研究和开发的努力，包括鼓励燃料电池、混合动力马达的使用，并把清洁能源——氢的使用，作为主要的能源来开发。

一些美国汽车制造商对该判决表示欢迎，认为如美国制定了汽车温室气体减排的立法，势必会增加企业和民众的负担。由于世界上大多数国家都不这么做，它们也就“搭便车”地坐享了美国的努力所带来的效应。一些学者则对该判决提出了批评，认为，这是美国法院向

一些汽车制造商妥协。还有一些学者认为，法院的判决是和美国联邦政府在温室气体减排方面的国际行径是完全一致的，如美国没有批准《气候变化框架公约》，也没有参加《京都议定书》。布什政府上台后，一直拒绝限制温室气体排放，并称这将对商业活动构成不良影响。

原告不服，将案件上诉至联邦最高法院。2006年6月，联邦最高法院受理了上诉。原告上诉的目的很明显，就是针对布什政府在大气环境保护方面的懈怠行为。2007年4月2日，联邦最高法院的9名大法官以5票对4票的比例通过判决，认定：（1）二氧化碳也属于空气污染物；（2）除非联邦环境保护局能证明二氧化碳与全球变暖问题无关，否则就应予以监管；（3）联邦环境保护局没能提供合理解释，以说明为何拒绝管制汽车排放的二氧化碳和其他有害气体。基于此，联邦最高法院裁决：政府声称美国无权限管制新下线汽车和货车的废气排放并不正确，政府须管制汽车污染。最高法院的裁决得到美国众多环保团体和人士的欢迎。不过，联邦环境保护局、参与诉讼的汽车制造商以及在部分经济上依赖汽车制造业的州则一改对上诉法院裁决的欢迎立场，表示出了反对的态度，认为判决可能损害经济，因为美国经济有85%与温室效应气体来源有关。不过，在司法独立的美国，联邦最高法院裁决的确信力不容怀疑的，反对也无济于事。因此，美国汽车生产商联盟呼吁制定全国性策略应对温室气体问题。联邦环境保护局在判决后表示，将会研究判词，再决定最合适的下一步行动。联邦最高法院的最终裁决，解决了自布什总统上台以来就一直悬而未决的气候变化争议。基于此，该案被广泛认为联邦最高法院数十年来所处理的最重要的一个环境诉讼案件。

从这个案例可以看出，基于科学的不确定性要求行政机关按照风险预防原则采取环境保护措施，可能会遇到各种各样的阻力，其中的一个阻力可能是国际利益的平衡，即气候变化是一个全球化的问题，它不只是一个国家的问题，如果我采取了努力，而你却没有，你却从我的努力上获得好处，我凭什么做呢。另外的一个阻力来源于一些大型汽车制造商，因为原告的主张，势必影响其利润。可见，环境保护的公民诉讼并不是纯粹的仅牵涉环境保护问题的诉讼，它还涉及商业利益甚至国际利益乃至国际立场的协调问题。原告最后之所以胜诉，除了温室气体污染现象的加重使法官考虑情势变更原则之外，一个很重要的启示是，要想公正审理那些涉及错综复杂利益的案件，必须由地位超越的司法机关予以审理。

二、中国《大气污染防治法》修订时把二氧化碳纳入的可能性

1. 纳入的可能性
2. 纳入的方式
3. 二氧化碳属于环境影响物质还是环境污染物质？

三、中国把飞机尾气排放纳入监管的必要性

1. 国外的做法

丹麦、芬兰、荷兰、瑞典、英国和德国从1990年起开始征收碳税，至今，基本所有的欧盟国家都已经征收了这一税赋。瑞典甚至从2006年7月1日起开始对横贯大陆的飞机的机票征税，以限制飞机排放的温室气体，其中经济舱的税收为每张票12.5美元，商务舱的税收为每张票为56美元。

2. 中国可能的做法

四、跨国温室气体的交易（CDM）问题

五、大气污染的法律责任问题

1. 中国按应缴排污费的多少倍罚款与美国的按照违法日数罚款的关系
2. 中国举证责任倒置适用范围的扩大问题
3. 中国的区域限批与美国联邦停止资助州计划的关系

六、中国实现环境公益诉讼的可能性问题

近期，基本无可能性。