

推进碳达峰碳中和的立法策略研究

孙佑海 王甜甜

摘要:碳达峰碳中和的立法策略选择,事关我国碳达峰碳中和目标的实现效果与经济发展全局,需要做好顶层设计。推进碳达峰碳中和的立法,应当采取“三三立法策略”。即在立法的总体布局上,分为三个组别,每个组别再细分为三个部分。首先,专项法律的制定宜分为三个步骤:第一步先制定“全国人大常委会关于推进碳达峰碳中和的决定”;第二步再制定“碳达峰碳中和促进法”;第三步在条件成熟时制定“气候变化应对法”。其次,在国家立法的横向层面分为三个部分:一是制定碳达峰碳中和专项法律;二是修改或制定推进低碳绿色发展的相关法律;三是编纂“生态环境法典”。再次,在立法的纵向层级上分为三级:第一级是制定或修订全国人大层级的碳达峰碳中和专项立法和相关立法;第二级是制定国务院层级的碳达峰碳中和相关行政法规;第三级是制定地方层级的碳达峰碳中和相关地方性法规。此外,还要制定相关的国务院部门规章和地方政府规章。

关键词:碳达峰;碳中和;碳达峰碳中和促进法;气候变化应对法;立法策略

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.01.014

在2020年第75届联合国大会上,国家主席习近平代表中国向世界郑重承诺,力争在2030年前实现碳达峰,努力争取在2060年前实现碳中和^①。中国政府的庄严承诺,勾画了中国未来绿色低碳转型发展的光明前景。在党中央提出实现碳达峰碳中和目标之后,关于如何运用法律手段支持碳达峰碳中和,尤其是在相关立法路径的选择上,发生了热烈的争论。2021年9月,中共中央、国务院联合发布了《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》(以下简称《意见》),对我国开展碳达峰碳中和工作指明了方向。但在如何开展碳达峰碳中和相关立法的策略选择上,还需要从立法技术的角度,进行全面深入细致的研究。

一、推进碳达峰碳中和的立法策略概述

(一)相关概念的廓清

1.碳达峰。碳达峰是指某个地区或行业年度二氧化碳排放量达到历史最高值,然后经历平台期进入持续下降的过程,是二氧化碳排放量由增转降的历史拐点,标志着碳排放量与经济发展实现脱钩^②。中国政府承诺到2030年前实现碳达峰。

2.碳中和。碳中和是指某个地区或行业在一定时间内人为活动直接和间接排放的二氧化碳,与其通过“碳汇”措施吸收的二氧化碳相互抵消,实现二氧化碳“净零排放”^③。碳达峰与碳中和紧密相连,

基金项目: 国家社科基金重大项目“国家治理现代化视域下的生态环境保护法律体系研究”(20ZDA089)。

作者简介: 孙佑海,天津大学法学院讲席教授,博士生导师,天津大学法学院中国绿色发展研究院执行院长,中国法学会环境资源法学研究会副会长,国家生态环境保护专家委员会委员(天津 300072; sunyouhai@tju.edu.cn);王甜甜,天津大学法学院中国绿色发展研究院助理研究员(天津 300072; 15222862511@163.com)。

① 新华社:《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话》,《人民日报》2020年9月23日,第1版。

② 胡鞍钢:《中国实现2030年前碳达峰目标及主要途径》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

③ 胡鞍钢:《中国实现2030年前碳达峰目标及主要途径》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

前者是后者的基础和前提。中国政府承诺到 2060 年前实现碳中和。

3. 气候变化。根据《联合国气候变化框架公约》，气候变化是指“经过相当一段时间的观察，在自然气候变化之外由人类活动直接或间接地改变全球大气组成所导致的气候改变”。就碳排放与气候变化的关系而言，造成气候变化的主要人为原因是人类向大自然排放了过量的碳以及其他温室气体，而减碳则是控制气候变化的根本措施。因此，推进碳达峰碳中和的根本目的，是人类掌握自己的命运，通过自身积极的行为，扭转气候极端变化的不利趋势。

4. 立法策略。立法是由国家依据一定职权和程序，运用一定技术，制定、认可和变动法律的活动。从狭义的解释来看，根据我国现行宪法，立法是指全国人民代表大会及其常务委员会制定和变动法律的活动。从广义来看，立法是指中央和地方有权的国家机关制定法律、行政法规、地方性法规以及相关规章的活动。所谓立法策略，一般是指为了实现一定的立法目的，国家立法机关选择某种立法形式的方式方法。

(二) 实现碳达峰碳中和需要有力的法治保障

近年来，气候变化给人类生存和发展带来日益严峻的挑战，世界各国以全球协约的方式减排碳等温室气体，我国为此提出的碳达峰碳中和目标并采取的实际行动，受到国际社会的高度评价。

推进碳达峰碳中和，将对相关行业和从业人员带来严峻挑战。与美日等发达国家相比，我国的科学技术有一定差距。发达国家已经完成工业化、城镇化进程，我国仍处于工业化、城镇化进程中，能源需求旺盛，抑制能源消费总量、全面进行碳减排的任务十分艰巨；发达国家以非煤能源为主体能源，而我国以煤炭为主体的能源结构转型任重道远。因此，在我国推进碳达峰碳中和，其任务的艰巨性要比发达国家高出许多。

推进碳达峰碳中和，是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，受到的来自体制机制和法制领域的制约因素较多。为了给我国各行业的碳达峰碳中和工作提供指引，党中央、国务院提出构建“1+N”的政策体系，这里所说的“1”，是指党中央、国务院联合颁布的《意见》，在这个《意见》出台之后，再制定一系列的相关政策。当前，《意见》已经颁布施行，接下来陆续制定的一系列相关政策，必将对推进碳达峰碳中和发挥着重要的指导作用。

推进碳达峰碳中和，亟需有力的法治保障。在我国，政策虽然发挥着极为重要的方向指导作用，但由于其自身存在的权威性和稳定性不足等特点，在政策出台之后，一般要经过一段时间的运行，再以法律的手段将其主要内容固定下来。政策是法律的先导，法律是政策长期稳定运行的保障。法治是国家治理体系和治理能力的重要依托^①。法治具有的规范性、长期性、系统性、极大的权威性等特点，对于有效攻坚克难，推进碳达峰碳中和政策的全面落实，具有不可替代性。完整的法治体系包括科学立法、严格执法、公正司法、全民守法和党内法规建设，而立法是整个法治体系的基础。

二、推进碳达峰碳中和立法的理论基础和基本原则

(一) 理论基础

1. 理论基础之一：习近平关于人与自然和谐共生的重要论述。习近平指出：“人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。”^②自然生态是一个相互依存、紧密联系的统一的有机

^① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019 年 11 月 6 日，第 1 版。

^② 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017 年，第 64 页。

链条,人与自然是生命共同体,这个生命共同体是人类生存发展的基础。习近平还指出,人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路,人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身,这是无法抗拒的规律^①。这些重要论述植根于马克思主义生态文明思想,深刻揭示了人与自然之间的内在共生关系,是开展碳达峰碳中和相关立法的根本指导思想。

2.理论基础之二:习近平关于人类命运共同体的重要论述。全球化进程深入发展在给人类带来机遇的同时,也使人类面临诸多挑战。针对这一问题,习近平指出:“没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战,也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛。”^②在应对气候变化这个重大问题上,以习近平同志为核心的党中央站在全人类的高度,积极参与全球治理,呼吁“各国人民同心协力,构建人类命运共同体,建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”^③。人类命运共同体理论要求中国在深化改革的同时,积极承担相应国际义务。碳排放控制是我国履行国际义务的重要领域,我国关于实现碳达峰碳中和的承诺彰显了中国统筹国内国际两个大局,将国际义务转化为国内政策行动、走绿色低碳发展道路的坚定决心^④。

3.理论基础之三:整体性治理理论。整体性治理理论是在新信息技术的发展为政府治理创新提供可能的背景下出现的。佩里·希克斯作为当代英国著名的行政学学者,长期研究英国、美国和欧洲大陆的公共管理问题,提出了整体性治理理论。整体性治理就是以公民需求为导向,以协调、整合和责任为机制,运用信息技术对碎片化的治理层级、治理功能、公私部门关系及信息系统等进行有机整合,不断“从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合”^⑤。推进碳达峰碳中和工作涉及社会生活的方方面面,有的改革措施牵一发而动全身,涉及各个地区和行业的利益调整,需要在利益平衡原则下加强国际国内利益相关方的沟通及合作,实现利益的“协调与整合”。因此,整体性治理理论是开展碳达峰碳中和立法的重要理论基础。

(二)基本原则

1.强化责任原则。强化责任原则是指通过坚持党政同责、压实地方层级责任、落实企业主体责任和强化公民绿色低碳参与义务来巩固和增强多方责任担当。坚持党政同责是在行政区域或行政区域内党委和行政主要负责人担当贯彻落实碳达峰碳中和目标任务的同等领导责任。压实地方层级责任是指地方各级领导应当担负起碳达峰碳中和责任,特别是在碳排放强度控制和碳排放总量控制中,自上而下分解目标任务,层层压实目标责任。落实企业主体责任是指企业是碳达峰碳中和的重要主体,推进碳达峰碳中和的任务最后都要落实到企业层面。强化公民绿色低碳参与义务是指公民应当承担绿色低碳环保义务,采取低碳、环保、绿色的生活方式和消费方式,自觉参与到国家碳达峰碳中和事业中来。

在推进碳达峰碳中和的立法中,应当强化责任担当,完善体制机制,以坚持党政同责为统领,以压实地方层级责任为关键,以落实企业主体责任为根本,以强化公民绿色低碳参与义务为支撑,实现政府治理、企业自治、公民自律良性互动、配合协同,形成工作合力,为实现碳达峰碳中和目标提供有力的制度保障。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第64页。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第64页。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第64页。

④ 樊阳程、徐保军:《基于量化国际比较看中国生态文明建设的世界价值》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

⑤ 史云贵、周荃:《整体性治理:梳理、反思与趋势》,《天津行政学院学报》2014年第5期。

2. 风险预防原则。风险预防原则起源于环境法领域,其产生可以追溯到德国 20 世纪 70 年代风险预防的理念,指国家应当通过谨慎的前瞻性规划和措施避免环境损害的发生^①。在环境法领域,“风险”是指在某一特定环境或时间内发生某种损害的可能性^②。

在推进碳达峰碳中和工作进程中引入风险预防原则主要基于碳排放所产生的环境风险。根据“全球碳计划”组织(Global Carbon Project, GCP)发布的《2020 年全球碳预算报告》(Global Carbon Budget 2020),2020 年全球因化石燃料消费及土地用途变化产生的总二氧化碳排放量约 340 亿吨^③。2021 年 8 月,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第六次评估报告的第一部分《气候变化 2021:自然科学基础》指出,人类活动造成的温室气体浓度的增加是导致全球气候变暖的主要原因。该报告预估,在未来几十年里,所有地区的气候变化都将加剧,由此带来的环境风险是显而易见的^④。“气候经济学之父”尼古拉斯·斯特恩将此类风险的表现和后果归纳为自然灾害频发、食物供给紧张、公众健康受损、基本生存条件改变、生态威胁严重等^⑤。

在推进碳达峰碳中和的立法中,应当改变以往注重“结果控制”“末端治理”的传统手段,转向以环境风险预防为中心的新思路。与此同时,风险预防原则还要求处理好降碳与能源安全、产业链供应链安全、粮食安全、群众正常生活的关系,有效应对绿色低碳转型可能伴随的经济、金融、社会风险,防止过度反应,确保安全降碳,维护社会安定^⑥。

3. 减污降碳协同原则。减污降碳协同原则是指将大气污染物和二氧化碳减排进行联合管控,协同增效。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》(以下简称“十四五”规划)提出“协同推进减污降碳”。这表明“十四五”时期,我国生态文明建设将进入以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同进行的关键时期。

坚持减污降碳协同原则基于以下理由:一是两者具有同根同源的性质。我国的能源结构以化石能源为主,煤炭、石油等化石燃料的燃烧不仅是二氧化碳等温室气体的主要来源,也是二氧化硫、氮氧化物、烟尘等大气污染物的主要来源。调整能源结构和产业结构不仅可以减少碳排放,也从根源上降低了大气污染物的排放。二是两者同步进行有助于共同实现减污降碳的目标。我国既要减污,实现环境质量根本改善,又要降碳,为 2030 年前力争实现碳达峰打好坚实基础,二者缺一不可。减污和降碳,其追求的目标,都是为了保护生态环境。因此,推进碳达峰碳中和与加强生态环境保护一体推进,是十分必要的,在相关立法工作中坚持减污与降碳的协同原则,是完全可行的。

4. 降碳与削减其他温室气体共同推进原则。2021 年 8 月,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)发布报告《气候变化 2021:自然科学基础》指出,为了将人为引起的全球变暖限制在特定水平,需要限制二氧化碳的累积排放量,同时还要控制其他温室气体排放。比如,2021 年 11 月 10 日,中美两国在格拉斯哥联合国气候变化大会期间发布的《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》中明确指出:两国特别认识到,甲烷排放对于升温的显著影响,认为加大行动控制和减少甲烷排放是 21 世纪 20 年代的必要事项,并为此规定了多项限制甲烷排放的措施。《“十四五”规划》明确规定,落实 2030 年应对气候变化国家自主贡献目标,制定 2030 年前碳排放达峰行动方案,加大甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳等其他温室气体控制力度。2021 年 8 月 2 日,海南省生态环境厅发出《关于试行开展碳排放环境影响评价工作的通知》,要求在电力、建材、石化、化工、造纸、医药、油气开

① 克劳斯·博赛尔曼等主编:《可持续发展的法律和政治》,王曦、卢锟等译,上海:上海交通大学出版社,2017 年,第 407 页。
 ② 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社,2004 年,第 63 页。
 ③ Friedlingstein Pierre, O'Sullivan, et al.,“Global Carbon Budget 2020”, *Earth System Science Data*, 2020,12(4): pp.3269-3340.
 ④ “Climate Change 2021—The Physical Science Basis”, *Chemistry International*, 2021,43(4): pp.22-23.
 ⑤ 陈诗一、邓祥征:《应对气候变化:用市场政策促进二氧化碳减排》,北京:科学出版社,2014 年,第 19 页。
 ⑥ 《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》,《人民日报》2021 年 10 月 25 日,第 1 版。

采等重点行业开展环境影响评价时,应当将二氧化碳(CO₂)等六种温室气体列入评价的范围。海南省的实践对于坚持将减碳与削减其他温室气体共同推进,具有重要的实践价值。

5.“先清理后立法”原则。“先清理后立法”原则是指国家在采取新的立法决策之前,首先要全面清理相关领域的法律法规,然后再决定是否制定新的法律法规。我国从20世纪80年代以来开始并逐步强化法律清理工作,对于保障社会主义法治的统一和协调,发挥了十分重要的作用,成为中国社会主义法治取得重大成就的一项成功经验。回顾新中国成立以来的立法过程不难发现,遇到问题总是强调制定新法,而不顾该领域是否已经有了法律,该法律是否执行到位等因素,难以避免会出现随意立法和法律法规之间存在较大重复等问题。由此可见,确立“先清理后立法”原则是十分必要的。对于各项已经制定并施行的与减污降碳相关的法律法规,有关主体都应当严格执行。只有在全面清理和认真评估的基础上,认为现行的立法确实不能满足实际需要、并且迫切需要新法律的,才能考虑制定新法。在制定新法律前,一定要做好立法前的科学论证工作,以保证立法决策的科学性和正确性。《意见》总结了我国立法的历史经验,明确要求“全面清理现行法律法规中与碳达峰、碳中和工作不相适应的内容,加强法律法规间的衔接协调”,对于正确开展碳达峰碳中和的立法,具有十分重大的指导意义。

三、碳达峰碳中和立法的策略选择

(一)目前关于碳达峰碳中和立法的四种观点

1.制定“碳中和促进法”的观点。近年来,有关专家提出了专门制定“碳中和促进法”的立法建议。该建议指出,通过制定专门的“碳中和促进法”,可以赋予碳排放峰值目标、总量和强度控制目标以法律地位,强化低碳目标引领;可以明确温室气体排放权的法律属性及确权机制,保障我国碳排放权交易市场的有序推进^①。

2.碳中和立法分三步走的观点。全国政协常委吕忠梅在十三届全国政协期间,提出碳中和立法分三步走的立法建议。第一个阶段称之为稳步推进阶段。从2021年到2025年,在修订生态环境保护、资源能源利用、国土空间开发、城乡规划建设等领域法律法规时,将实现碳达峰碳中和目标纳入立法内容;以《大气污染防治法》“大气污染物和温室气体协同控制”为依据,制定相关配套办法;鼓励有条件的地方在修改或制定有关地方性法规时,设置促进碳达峰碳中和实现的倡导性条款。第二个阶段是大力推进阶段。从2026年到2035年,根据《“十四五”规划》的要求,在总结法治实践的基础上,正式启动“气候法”或“气候变化法”的立法工作。第三个阶段是保障实现阶段。从2036年到2060年,启动制定“碳中和促进法”或“碳中和问责法”,以更严格的制度保障碳中和愿景如期实现^②。

3.制定“气候变化应对法”的观点。中国政法大学曹明德教授提出,我国应当加快制定“气候变化应对法”。由于距离碳达峰的时间只有不到10年,我国不宜进行过渡性立法。制定“气候变化应对法”既能从法律层面彰显我国参与控制气候变化的决心,也能填补现行法律的空白,还有利于凝心聚力,确保我国应对气候变化工作的统筹和有序开展^③。王灿发教授、常纪文教授等专家学者也都建议加快制定“气候变化应对法”^④。

① 文雯:《〈碳中和促进法〉立法恰逢其时——专访中国工程院院士、生态环境部环境规划院院长王金南》,《中国环境报》2021年3月26日,第8版。

② 《专访全国政协常委吕忠梅:用法律保障实现碳达峰碳中和》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1693657014257455374&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2021年12月10日。

③ 曹明德、程玉:《加快气候变化立法,助力“双碳”目标实现》,《科技日报》2021年8月16日,第8版。

④ 常纪文、田丹宇:《应对气候变化法的立法探究》,《中国环境管理》2021年第2期;王灿发教授畅谈“气候变化与环境法的新发展及其对法律学科的影响”, <http://shl.upc.edu.cn/2020/073/c1621a311046/page.htm>, 访问日期:2021年12月10日。

4.制定或修订绿色低碳发展相关法律的观点。有的专家认为,当前,应当抓紧修改《可再生能源法》《节约能源法》《循环经济促进法》《电力法》《煤炭法》《清洁生产促进法》等法律,并抓紧研究制定“能源法”,促进能源的高效利用和节约使用,推动碳达峰碳中和。能源专家、国家发改委能源研究所李俊峰研究员等专家持该种观点^①。

以上的观点都有一定的道理,但应从国家经济社会发展和法治建设的全局中,进行更加深思熟虑的思考,然后做出科学适当的立法顶层设计。

(二)推进碳达峰碳中和的立法策略

按照党中央、国务院推进碳达峰碳中和的政策要求,我国开展碳达峰碳中和立法,在策略选择上,建议采取“三三立法策略”。即在立法的总体布局上,分为三个组分,每个组分再细分为三个部分。在“三三立法策略”中,制定专项法律方面宜分为三个步骤:第一步先制定“全国人大常委会关于推进碳达峰碳中和的决定”;第二步再制定“碳达峰碳中和促进法”;第三步在条件成熟时制定“气候变化应对法”。在国家立法的横向层面分为三个部分:一是制定碳达峰碳中和专项法律;二是修改或制定推进绿色低碳发展的相关法律,三是编纂“生态环境法典”。在立法的纵向层级上分为三级:第一级是制定或修订全国人大层级的碳达峰碳中和专项立法和相关立法;第二级是制定国务院层级的碳达峰碳中和相关行政法规;第三级是制定地方层级的碳达峰碳中和相关地方性法规。此外,还要制定相关的国务院部门规章和地方政府规章。关于“三三立法策略”,具体分述如下:

1.推进碳达峰碳中和专项立法的三个步骤。在专项立法方面,建议实施以下三个步骤:

第一步:先由全国人大常委会通过“决定”。“决定”应当对2009年《全国人民代表大会常务委员会议关于积极应对气候变化的决议》通过以来,相关规定的实施情况进行全面评估,并与时俱进,提出新形势下推进碳达峰碳中和工作的主要要求。这是因为,根据我国的国家体制,在党中央高度重视碳达峰碳中和的形势下,全国人大常委会应当及时跟进立法。但是,无论是制定“碳达峰碳中和促进法”,还是制定“气候变化应对法”,都需要一个过程。尤其是以法律的形式规定各项重要制度,需要较为成熟的方案准备和论证过程,包括立法方案的协调工作。根据我国的立法经验,制定一部法律,从立法计划的提出到法律草案的起草,再到有关方面的反复协调,直到提请全国人大常委会审议,大致需要3到5年的时间。这在客观上需要全国人大常委会先制定“决定”,为我国开展碳达峰碳中和工作提供基本的法律遵循。加快制定“决定”,既表达了我国立法机关对推进实现“双碳目标”的鲜明政治态度,又为将来专门制定“碳达峰碳中和促进法”或者“气候变化应对法”做了必要的立法准备^②。

这个“决定”,建议由全国人大环境与资源保护委员会组织起草。制定“决定”的最大优越性,就是进度较快。但该种立法形式的最大短板,就是缺少法律责任部分,故对违反“决定”要求的行为,难以进行有效的法律制裁。因此,从强化法律实施效果的角度着眼,在“决定”公布之后,就要着手考虑制定专项法律。

第二步:制定“碳达峰碳中和促进法”。可以考虑在全国人大常委会“决定”的基础上,制定“碳达峰碳中和促进法”。制定“碳达峰碳中和促进法”,首要的是明确指导思想。应当完整、准确、全面贯彻新发展理念,正确处理好发展和减排、整体和局部、短期和中长期的关系,把碳达峰碳中和纳入全国经济社会发展全局,以经济社会发展全面绿色转型为引领,以能源绿色低碳发展为核心,加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局,坚定不移走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路,确保如期实现碳达峰碳中和。在立法的布局上,应当包括基本管理制度、绿色转型、降碳增汇、科技创新、激励措施、法律责任等,将我国经济社会发展各领域、全过程的绿色低碳要求制度化、

^① 《李俊峰解读〈能源法〉(征求意见稿)》:可再生能源不会迎来爆发式发展, <http://baijiahao.baidu.com/s? id = 1663831027485862277&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2021年12月9日。

^② 孙佑海:《如何处理实现双碳目标与气候变化应对立法的关系》,《中国环境报》2021年7月22日,第8版。

法制化,以法治的力量推进碳达峰碳中和工作落地见效。

关于“碳达峰碳中和促进法”的起草工作,建议由国家发改委会同生态环境部等有关部门负责组织,草案完成后报国务院审定,再由国务院提请全国人大常委会审议,进入正式的立法程序。

第三步:制定“气候变化应对法”。建议在“碳达峰碳中和促进法”的基础上,制定“气候变化应对法”。主要基于以下理由:一是,从全球实践看,制定气候变化应对的法律已经成为国际社会的趋势。自1997年《京都议定书》诞生以来,国际上已有近20个国家和地区制定了应对气候变化的法律。比如,欧盟于2019年底出台了《欧洲绿色新政》,并于2020年3月初完成《欧洲气候法》的起草并公开征求意见^①。已经正式颁布气候变化应对法律的国家有瑞士、英国、法国、芬兰、德国、丹麦、南非、日本、新西兰、菲律宾、韩国和墨西哥等。二是,我国制定“气候变化应对法”,可以有效凝聚社会共识。目前,我国在应对气候变化方面尚未成为社会共识,应对气候变化的碳市场等政策工具未能发挥作用,与我国气候变化立法进展缓慢密切相关。为更好地推进实现“双碳目标”,应加快推进气候变化应对的顶层立法,并加快完善国家层面应对气候变化的体制机制,以调动全社会的力量,切实做好气候变化应对工作。三是,从长远来看,制定专门的“气候变化应对法”对实现“双碳目标”具有重要作用。通过专门制定“气候变化应对法”,明确碳排放管理和各类主体的权利义务,实现各相关主体的利益平衡,有助于形成降碳的倒逼机制,推进“双碳目标”的如期实现。

建议“气候变化应对法”规定以下内容:第一,明确立法目标。建议将“减缓和适应气候变化,促进低碳发展和循环发展,保护地球环境”设定为立法目标。第二,明确规范重点。应当确立气候变化减缓和适应的基本原则、主要制度和措施。包括控制温室气体排放所需要的进展报告制度、评估制度、咨询制度、公众参与制度、信息公开制度、年度报告制度、考核制度、责任追究制度、公益诉讼制度等。第三,推进气候变化减缓。重点建立以降碳为核心的法律制度,明确碳排放总量的控制目标和评价考核办法。同时对其他温室气体排放的控制作出明确规定。第四,推进气候变化适应。应当建立气候风险预测预警机制、创新气候适应相关技术措施的政策激励措施和法治保障措施。运用法律手段推进气候变化的适应,这是“气候变化应对法”的一个显著特点。

2.推进碳达峰碳中和立法横向层面的三个部分。在国家可持续发展立法的横向层面,包括以下三个部分:

(1)制定碳达峰碳中和的专项法律

《意见》明确提出要制定“碳达峰碳中和”的专项法律。《意见》对下一步制定碳达峰碳中和的法律,具有重要的指导意义。所谓专项法律,是综合法律的对称,指立法机关就某一单独事项进行专门立法。专项法律的特点在于目标相对单一,需要国家立法机关专门立法,以有效实现立法目标。我国立法史上曾经有过多项的专项立法,例如制定《反食品浪费法》《长江保护法》以及正在制定中的“黄河保护法”。此外,全国人大常委会在历史上制定的若干部“决议”或者“决定”,也可以理解为专项立法。根据以上我国制定专项立法的经验,建议在碳达峰碳中和专项立法中,采取分“三步走”的立法策略。以上对“三步走”的立法策略作了比较充分的论述,这里不再赘述。

(2)建议修订或制定绿色低碳的相关法律

一是修订《节约能源法》。《节约能源法》是为了推动全社会节约能源,提高能源利用效率,保护和改善环境,促进经济社会全面协调可持续发展而制定的。1997年11月1日第八届全国人大常委会第二十八次会议通过,自1998年1月1日起施行。该法先后经过2007年的修改、2016年的修改、2018年的修改。该法的实施取得很大成效,但是也暴露出一些问题,比如对能源供应领域的行为规范较多,但对于能源消费行为规范较少,尤其是缺少家庭节能、农村节能方面的规范。根据国家推进碳达峰碳中和的新要求,建议对《节约能源法》作出相应修改,适应新形势下节约能源工作的迫切需要。

^① 田丹宇、郑文茹:《国外应对气候变化的立法进展与启示》,《气候变化研究进展》2020年第4期。

二是修订《电力法》。《电力法》是为了保障和促进电力事业发展而制定的。当前,全球能源的发展已经历数轮升级,能源发展形态已经发生了巨大的变化,1996年施行的《电力法》内容上有很多计划经济色彩,虽在2018年经过修正,但主体内容与中央推进经济社会发展全面绿色转型、深度调整产业结构、构建清洁低碳安全高效能源体系、大力发展新能源等多项重大政策不相符,已不适应当前电力市场化改革发展需求,更不利于碳达峰碳中和的推进,亟需修订。

三是修订《煤炭法》。我国于1996年制定的《煤炭法》,主要是规范煤炭的开发利用。1998年煤炭部撤销后,随着市场化改革不断推进,《煤炭法》的规定越来越与形势需要不相适应,存在立法理念定位不准、调整对象偏差、管理体制机制落后、法律制度滞后、责任体系失衡等诸多问题,无法应对因气候变化、环境保护以及能源革命所带来的挑战^①。因此对《煤炭法》进行系统修改势在必行,在立法中应着重强调煤炭高效利用和清洁利用,推动产业结构转型升级,强化煤炭开发过程中的资源综合利用和生态环境保护,推动煤炭产业清洁绿色发展。

四是修订《可再生能源法》。《可再生能源法》是为了促进可再生能源的开发利用,增加能源供应,改善能源结构,保障能源安全,保护环境,实现经济社会的可持续发展而制定的。该法于2005年2月28日通过,自2006年1月1日起施行。2009年12月26日,全国人大常委会对该法作了部分修改,自2010年4月1日起施行。2019年12月24日,《全国人民代表大会常务委员会关于检查〈中华人民共和国可再生能源法〉实施情况的报告》指出,该法存在的主要问题有“相关规划尚未充分衔接”“可再生能源消纳压力仍然较大”“可再生能源非电应用的支持政策存在短板”等^②。据此,应当对可再生能源法作出修改,以适应国家推进碳达峰碳中和的迫切需要。

五是修订《循环经济促进法》。《循环经济促进法》是为了促进循环经济发展,提高资源利用效率,保护和改善环境,实现可持续发展而制定的。该法于2008年8月29日通过,自2009年1月1日起施行。2018年10月26日,全国人大常委会对该法作出部分修改,自公布之日起施行。《循环经济促进法》自施行以来,在推进节能减碳等方面发挥了十分重要的作用,但是,随着社会实践的不断发展,现行的《循环经济促进法》在实施中的难题逐渐暴露,比如调整范围不够清晰、保障措施不够到位、法律责任过于虚化等问题。因此,应当将修改《循环经济促进法》的工作提到立法议程,以适应国家推进碳达峰碳中和的迫切需要。

六是修订《清洁生产促进法》。《清洁生产促进法》是为促进清洁生产,提高资源利用效率,减少和避免污染物的产生,保护和改善环境,保障人体健康,促进经济与社会可持续发展而制定的。该法于2002年6月29日通过,自2003年1月1日起施行,2012年2月29日作出修改。该法实施后,对提高资源利用效率,保护和改善环境发挥了重要作用。但是随着实践的深入,也逐步暴露出该法调整的范围较为狭窄,规制的手段较为有限,保障措施不够全面到位,法律责任的追究不够有力等问题,急需根据推进碳达峰碳中和工作的迫切需要,对该法进行修改和补充。

七是研究制定“能源法”。“能源法”是调整能源开发、利用、管理活动中的社会关系的法律规范的总和^③。狭义的能源法是指能源基本法,也称为能源法。制定“能源法”对于推进碳达峰碳中和工作具有直接作用。这部法律的起草准备工作先后经历了40年。但是,能源工作涉及的体制、机制、法制问题十分复杂,制定“能源法”的愿望一直没有实现。2021年下半年,“能源法”草案的送审稿已经上报国务院审议,司法部已经向有关方面征求意见。为了适应国家能源安全和推进碳达峰碳中和的工作需要,建议加快“能源法”的立法进程,尽快提请全国人大常委会审议并通过、施行。

① 罗丽、代海军:《我国〈煤炭法〉修改研究》,《清华法学》2017年第3期。

② 《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国可再生能源法〉实施情况的报告》,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/2b7568de01944c33b9326c325dcd498f.shtml,访问日期:2021年12月10日。

③ 莫神星:《论突破能源瓶颈的法律调控机制》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2006年第4期。

(3) 抓紧研究编纂“生态环境法典”

习近平在中央全面依法治国工作会议上提出,要总结编纂《民法典》的经验,适时推动条件成熟的立法领域开展法典编纂工作^①。全国人大常委会《2021年度立法工作计划》中,明确提出研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作^②。当前,我国环境立法体系已经形成,“生态环境法典”编纂的基本条件已经成熟。“生态环境法典”的编纂有利于解决当前环境立法冲突、重复以及碎片化的问题,将国家战略法律化,形成具有基础涵盖力和综合协调力的法律体系。

在目标定位上,“生态环境法典”的编纂应当以习近平生态文明思想为指导,将绿色发展、减污降碳贯穿“生态环境法典”的始终,通过整合与低碳发展相关的法律制度,形成体系化、协同性的制度支撑;在调整范围上,“生态环境法典”应采用“适度化”的编纂模式,以污染控制规范为主,同时融入生态保护、自然资源保护以及绿色低碳的立法内容。“生态环境法典”的编纂应当吸纳《节约能源法》《循环经济促进法》《煤炭法》《电力法》等法律的有关内容,建立资源能源综合利用、物质循环利用、节约利用和清洁生产的法律规范体系,为实现碳达峰碳中和目标做出体系化的制度安排,推动实现生态环境治理体系和治理能力的现代化。

3. 推进碳达峰碳中和立法的纵向三个层级:

(1) 第一层级:全国人大常委会制定或修订相关法律。此处所称法律的制定或修订,包括制定碳达峰碳中和的专项法律、绿色低碳发展相关法律和编纂“生态环境法典”。

(2) 第二层级:国务院制定“碳排放权交易管理条例”。根据宪法的规定和我国的立法体制,国务院有权制定行政法规。在当前形势下,建议国务院抓紧制定“碳排放权交易管理条例”。主要考虑是:第一,无论是制定“碳达峰碳中和促进法”还是“气候变化应对法”,都需要较长的时间,而碳达峰碳中和以及气候变化应对时间紧任务重,客观上需要有法规做依据。第二,我国不少地方已经开展了碳排放权交易工作的试点,在“碳达峰碳中和促进法”或“气候变化应对法”一时不能出台的情况下,如果没有国家层面的法规做依据,这些碳排放权的交易工作很难稳定开展起来。第三,生态环境部已经有了较为成熟的规范性文件基础,为国务院制定碳排放权交易的行政法规创造了良好的条件。生态环境部于2019年4月3日公布了《碳排放权交易管理暂行条例(征求意见稿)》,向全社会征求意见;并于2021年3月30日发出了《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》,再次向全社会征求意见。在2020年年底到2021年上半年,生态环境部还先后制定了《碳排放权登记管理规则》《碳排放权交易管理规则》和《碳排放权结算管理规则》。这些重要规范的施行,一方面标志着我国碳排放权交易制度建设取得实质进展,对保障我国碳排放权交易的有序进行,发挥了重要的依据作用;另一方面,还对我国建立统一的碳排放权交易市场以及制定相关的法律法规,尤其是国务院制定“碳排放权交易管理条例”,发挥了重要的探索作用。此外,还要适时制定相关的国务院部门规章。

(3) 第三层级:制定碳达峰碳中和的地方性法规。有地方性法规制定权的地方人大常委会,可以根据本地推进碳达峰碳中和的需要以及气候变化应对工作,制定相关地方性法规。在这个方面,北京、贵州和深圳等地方的人大常委会已经开展了与碳达峰碳中和密切相关的地方立法。天津市人大常委会2021年9月27日公布了《天津市碳达峰碳中和促进条例》(以下简称《条例》)。该《条例》共八章82条,将天津市经济社会发展各领域、全过程推进碳达峰碳中和的硬约束制度化、规范化、法制化。这些地方立法,既推进了本地区的碳达峰碳中和工作,又对推进全国的相关立法,发挥了先行先试的立法试验田作用。此外,还要制定相关的地方政府规章。

^① 《总结编纂民法典的经验 推动条件成熟立法领域法典编纂》,中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202109/58e9add4310e41a2b47ca839437ba797.shtml>, 访问日期:2021年9月23日。

^② 《全国人大常委会2021年度立法工作计划》,中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/1968af4c85c246069ef3e8ab36f58d0c.shtml>, 访问日期:2021年4月21日。

四、结论

综上所述,在推进碳达峰碳中和立法的顶层设计上,应当实施“三三立法策略”。在时间维度上,推动碳达峰碳中和的专项立法分为三个立法步骤,在空间维度上,推动碳达峰碳中和的立法分为横向的三个立法层面以及纵向的三个立法层级,由此对我国绿色低碳立法和气候变化应对立法进行统筹安排,支持我国经济社会的可持续发展。在推进碳达峰碳中和的立法中,无论制定何种形式的法律法规,都应当以习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导,从我国的国情出发,具有明确的问题意识和问题导向,保障制定或修订的法律法规都切实管用。坚信随着我国推进碳达峰碳中和法律法规的高质量制定和有效施行,一定会充分发挥法治手段对推动碳达峰碳中和的引领和保障作用,为建设生态文明,构建人类命运共同体和地球生命共同体,做出中国的重要贡献。

On Legislative Strategy for Promoting Carbon Peak and Carbon Neutrality

Sun Youhai Wang Tiantian

(School of Law, Tianjin University, Tianjin 300072, P.R.China)

Abstract: The choice of legislative strategy for carbon peak and carbon neutrality, which relies on a top-level design, determines the realization of China's dual carbon goal and the overall economic development. To promote the legislation of carbon peak and carbon neutrality, a "three-triple legislative approach" should be implemented, denoting a trichotomy of the legislative project, with each pillar being divided into three sections. In such an approach, the first pillar is to make special laws on carbon peak and carbon neutrality. In doing so, three steps should be taken to promulgate special laws. The first step is to formulate the decision of the Standing Committee of the National People's Congress (NPC) on carbon peak and carbon neutrality. The second step is to formulate "carbon peak and carbon neutralization promotion act". The third is to formulate a climate change response act when appropriate conditions are met. The second pillar is to coordinate national legislation on sustainable development. First, to formulate special laws for carbon neutrality. Second, to amend or enact laws to promote low-carbon and green development, such as amending the Circular Economy Promotion Law and formulating the energy law. Third, to codify the Code of Ecological Environment. The third pillar is to concert different levels of legislation. First, to accelerate the formulation or revision of relevant legislation at the National People's Congress level. Second, to formulate relevant administrative regulations of the State Council. Third, to promulgate relevant local laws and regulations.

Keywords: Carbon peak; Carbon neutrality; Carbon peak and carbon neutrality promotion act; Climate change response act; Legislative strategy

[责任编辑:林 舒]