

# 论中国“双碳”目标的司法保障

齐小娜

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2024年1月22日; 录用日期: 2024年2月18日; 发布日期: 2024年2月29日

## 摘要

中国“双碳”目标的实现任重而道远, 仅凭现有的围绕“双碳”目标的政策体系是远远不够的, 仍需要借助司法力量来助推“双碳”目标。目前面向气候变化领域以及涉碳领域的司法保障尚有空缺和不足, 具体表现为司法能动与预防的价值理念不足, 以及面向气候变化及涉碳领域的专门性立法存在空白。应通过落实司法能动理念、健全司法预防价值及推进相关领域立法, 完善面向“双碳”目标的法治保障, 推动“双碳”目标在法治的轨道上行稳致远。

## 关键词

“双碳”目标, 司法能动, 预防性司法, 司法保障

# Discussion on Judicial Safeguards for China's "Dual Carbon" Goal

Xiaona Qi

Faculty of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Jan. 22<sup>nd</sup>, 2024; accepted: Feb. 18<sup>th</sup>, 2024; published: Feb. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

China has a long way to go to achieve the "dual carbon" goal. The existing policy system around the "dual carbon" goal is far from enough. It is still necessary to rely on the judicial power to promote the "double carbon" goal. At present, there are still gaps and deficiencies in judicial safeguards in the field of climate change and carbon-related fields. Specifically, there is a lack of judicial initiative and the value concept of prevention, as well as a gap in specific legislation for climate change and carbon-related fields. It is necessary to improve the legal guarantee for the "dual carbon" goal by implementing the concept of judicial initiative, improving the value of judicial prevention, and promoting legislation in relevant fields, so as to promote the steady and far-reaching development of the "dual carbon" goal on the track of the rule of law.

## Keywords

“Dual Carbon” Goal, Judicial Activism, Preventive Justice, Judicial Guarantee

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在当今社会，气候变化和环境问题已经成为亟待解决的全球性挑战。相关研究表明，温室气体排放导致的气温上升、海平面上升以及极端气候事件的增加，将对地球生态系统和人类社会产生长远而严重的影响。在这一严峻的背景下，各国纷纷制定和实施可持续发展目标，其中低碳经济和碳减排成为全球关注的热点议题。中国作为全球最大的温室气体排放国，积极站在应对气候变化的前线。为减缓全球气候变暖，中国政府提出了“双碳”目标，即 2030 年前实现碳达峰，2060 年前实现碳中和。这一宏伟目标旨在推动中国向绿色低碳经济和社会转型，为应对全球气候危机贡献中国力量。

“双碳”目标的提出标志着中国在应对气候变化和推动绿色发展方面迈出了积极的一步。然而，这一目标的实现不仅仅依赖于政府的政策制定和执行，更需要法律手段加以保障。2021 年中共中央国务院发布的《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《工作意见》)中指出要抓紧健全面向“双碳”目标的法律法规，为“双碳”目标的实现提供更好的法律保障；2023 年最高人民法院发布《关于完整准确全面贯彻新发展理念为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》，对气候变化类案件的审理提出了更具体的要求：要依法审理气候变化类案件，持续深化环境司法改革创新，建立完善涉碳案件审判机制，着力提升专业化审判能力。完善的涉碳法律法规将在“双碳”目标的贯彻、执行和维护中发挥着关键作用，对中国可持续发展道路产生深远影响，推动中国更加坚实地迈向“双碳”目标，为全球可持续发展注入新的动力。因此，本文旨在通过研究面向“双碳”目标的司法保障问题，分析当前面向“双碳”目标司法保障的现状与不足，为推动“双碳”目标实现提供司法完善建议与方法。

## 2. 面向“双碳”目标的司法保障现状

### 2.1. 司法规范现状

“双碳”目标的提出，给我国气候变化领域的立法带来了新的挑战，国家和地方陆续出台相关法律法规。从国家层面来看，一方面，虽然中央提出要贯彻最严密的法治和最严格的制度，但在相关立法方面却仍处于探索阶段，因此，国家层面缺失直接面向“双碳”目标或气候变化的法律保障。另一方面，虽然我国尚未进行专门的气候变化立法，但是我国已经已出台了一系列环境法律法规，形成了以《环境保护法》为主干的环境立法体系，包括《大气污染防治法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》《环境影响评价法》《节约能源法》等[1]。在此基础上，国务院各部门通过相关行政法规和部门规章对部分问题作出了详细规定，如《排污许可管理条例》《规划环境影响评价条例》《生态环境行政处罚办法》等。从地方立法层面看，各地也相继出台了相关的法规和政策文件，如江西省南昌市制定了《南昌市低碳发展促进条例》，明确了低碳发展的具体要求和责任分工；天津市制定了《天津市碳达峰碳中和促进条例》，是全国第一部面向“双碳”目标的地方性法规；深圳市出台了《深圳经济特区碳排放管理若干

规定》，实行碳排放管控制度，为企业碳排放权交易提供了法律支持。此外，一些地方还出台了关于应对气候变化办法的政策文件，如山西省政府发布的《山西省适应气候变化行动方案(2023~2035年)》等，这些地方性法规和政策的出台为“双碳”目标的实施提供了具体操作指南。

## 2.2. 司法诉讼现状

目前，环境民事公益诉讼和行政诉讼逐渐成为解决环境问题的重要途径。气候变化本身具有不确定性和复杂性，大气的流动性与其自净功能给大气污染案件带来因果关系的认定问题和具体损失数额的确定问题[2]，这些问题不仅考验立法技术，更考验执法与司法过程中的责任认定与数额确定的准度。国务院发布的《工作意见》中强调，要完善标准计量体系，对于气候变化类案件提供统一的计量支撑，同时要加强统计监测能力，提升信息化实测水平。目前，面向“双碳”目标的标准计量体系还有待完善，司法实践中也存在许多类似问题，例如，在案例“深圳某容器公司诉深圳市发展和改革委员会行政处罚行为案”一案中，被告某容器公司不服一审判决，以“碳排放实际配额计算公式不合理”为由提起上诉。再如，“李某诉华润置地(重庆)有限公司环境污染责任纠纷”一案中，原告李某主张被告华润置地(重庆)有限公司开发建设的万象城外墙的LED显示屏严重影响其正常生活，在审理过程中，地区生态环境监测站因国家与重庆市均无光污染环境监测方面的规范及技术指标而无法对光污染问题进行检测。针对上述光污染问题，深圳市发布的《夜间光环境区域限制》成为我国第一部夜间光环境质量地方标准，有效弥补了光污染环境监测标准的规范空白[3]。

## 3. 面向“双碳”目标的司法保障不足

### 3.1. 面向“双碳”目标的司法理念与价值缺陷

#### 3.1.1. 司法的能动理念不足

能动司法是指司法活动不是消极被动的审判活动，也不是刻板地适用法律，而应是法官积极充分发挥个人的智慧与主观能动性，通过司法活动有效解决社会纠纷，实现司法的政治效果、社会效果和法律效果的有效统一[4]。2010年最高人民法院发布的《民事审判第二庭2010年工作要点》中多次提到“能动司法”[5]，2016年最高人民法院出台的《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》提出在尊重审判规律的前提下，依法适度强化能动司法，创新审理方法和裁判方式。而目前来看，司法体系在环境问题上长期以来更多以被动的角色存在，主要职责是对违法行为进行惩罚性的制裁，缺乏在环境问题上主动介入的能动理念。这一缺陷首先表现在司法机关对于气候变化类案件的立案与审理上，过于依赖于公民或组织的投诉和举报，而未能自觉地发挥司法审查和监督的积极作用。另外，司法体系在制裁违法行为时，往往侧重于赔偿和罚款，而缺乏对于责任主体的引导和规范。在我国服务“双碳”目标实现的法律依据尚不完备的情况下，迫切需要司法机关在个案审理过程中，能动的解释、适用既有的法律规范[6]。但是，从我国目前的司法状况来看，面向“双碳”的能动司法仍存在发展空间：一方面，我国关于涉碳案件相关的司法解释具有高度的概括性和原则性，其具体有效指导作用不足；另一方面，气候变化类案件立案率低的现象客观存在。因此，在“双碳”目标的背景下，司法机关需要更加注重对环保行为的引导，通过司法手段推动企业和公民更好地履行环保责任，真正发挥司法能动性在环境保护中的积极作用。

#### 3.1.2. 司法的预防价值不足

生态环境损害责任是防御责任，而非民法上的填补责任[7]。传统司法体系更注重解决已经发生的问题，而在预防环境违法行为方面的作用相对较弱。由于实现这一目标需要更多的前瞻性和预防性的手段，

而不仅仅是在问题已经显现时予以处理，因此预防价值在“双碳”目标的背景下显得尤为重要。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条体现了风险预防原则，但何为“重大风险”，该司法解释并没有给出具体判断标准与依据。因此，目前司法体系中对于预防的重视程度相对不足，司法机关更多地是在环境问题发生后进行处理和裁决，而缺乏在立法和司法实践中对生态环境损害预防的积极引导，司法体系的预防机制相对薄弱，未能充分挖掘法律手段在生态环境损害预防方面的潜力。另外，在环境问题的处理中，更多关注的是纠正行为、修复损害，而对于预防措施的支持相对不足。司法决策过程中，对于被告方的环保承诺和未来的预防措施往往未能充分考虑，这也导致了气候变化类案件的判决往往侧重于补救而非预防，进而错失在司法实践中引导社会主体提前预防环境问题的机会。

### 3.2. 司法适用依据缺失

在面向“双碳”目标的司法保障方面，不可忽视的是现行法律体系对于“双碳”目标的司法适用依据存在一定的缺失。这一问题体现在法律条文的模糊性、过时性以及涉及新兴环境问题时的不足之处。

一方面，现有法律体系对“双碳”目标并没有明确规定。有关“双碳”的司法适用分散于各类环境与自然资源法中，当然，实现“双碳”是一项复杂的系统工程，涉及气候、能源、经济等多个领域，面向“双碳”的司法保障须以多领域法律为依据[5]。不过，我国现行立法仍有较多缺陷。其中最重要的是缺乏面向“双碳”目标的系统完备的专门性法律。我国应对气候变化的规范依据仍然停留于国家政策层面，虽然政策具有法律所不具有的灵活性，但其在稳定性和强制性方面存在不足，当然，气候变化具有复杂性，这对我国应对气候变化的立法提出了较大挑战。另外，《环境保护法》等相关法律在许多方面还停留在对传统环境问题的关注上，对于应对新兴的碳排放问题，法律的具体规定并不充分，导致在实际司法实践中存在一定的法律真空。

另一方面，随着技术的进步和社会的变革，新的环境问题层出不穷，而现有法律体系并没有足够的灵活性和及时性来应对这些新的挑战。例如，新型碳排放源的出现并不能在现行法规中得到充分的涵盖。同时，随着碳市场的兴起，碳排放权交易成为实现“双碳”目标的一种重要手段。然而，现行法规对于碳市场的监管并没有形成完善的体系。“双碳”领域具有极强的创新性，已延伸出碳排放权交易、碳资产管理、碳金融监管、碳普惠等新领域，但目前只有我国国务院生态环境部发布的《碳排放权交易管理办法(试行)》，而其他领域并无正式出台的专门性立法，许多领域的碳排放管理可能面临无法可依的实践困顿[8]。因此，在碳交易案例中，法律的空白使得司法判决难以确保交易的合法性和公正性。

## 4. 面向“双碳”目标的司法完善路径

### 4.1. 落实司法能动理念

司法能动是指司法机关积极主动参与并解决社会问题，主动推动法律适应社会变迁，而司法能动本身并非将司法功能无限放大，而是在现行法的框架内对法律实施做适当伸缩，这既需要司法机关适度能动司法，也应注意司法能动与司法本身所固有的中立之间存在一定的张力，即能动司法要严格坚持比例原则[9]。落实司法能动理念是“双碳”司法完善至关重要的一环，为推进“双碳”目标实现，司法机关需要适度能动司法，即积极发挥法官的智慧与主观能动性来助推“双碳”目标的实现。

首先，在司法实践中，应当采取积极主动的态度。司法机关不仅要等待案件的诉讼，还应当主动介入环境问题，提前预防和化解潜在的法律纠纷。司法机关可以通过设立环境法律服务机构、推动环境调解机制的建立等方式，让司法机关更加贴近环境问题，及时介入解决，确保法治的及时性和有效性。其次，在司法完善路径中，实体法问题和程序法问题的处理应具有灵活性。特别是在实质正义问题上，司

法机关要突出克制性，确保法律裁判不过度干预。而在程序法问题上，适度的司法能动性可以帮助避免过度追求程序正义，确保法律裁判不过度纠缠于主体资格、举证责任等消极因素。最后，在涉及立法权的问题上，超越环境法范围以外的“法官造法”应克制。在与环境保护、绿色发展、碳减排等问题相关的案件中，司法机关可以通过司法解释、具体指导性案例等方式发挥司法能动性[6]，以填补法律漏洞，为环境法治建设提供实质性支持。

## 4.2. 健全司法预防价值

传统的事后救济方式并不适用于气候变化领域的问题。面向“双碳”目标，必须健全司法预防价值，加强气候变化风险预防性保障。风险预防是在风险发生前禁止行为人的行为，若无法准确识别风险是否存在，则采取的司法措施将有违公正性，对此产生的经济活动损失或者环境的重大损害都是不可逆的后果。因此，气候变化领域的司法预防关键是要厘清“重大风险”的标准，“重大风险”的正确识别是进入预防性诉讼程序的前提要件，不仅能避免滥用诉权的行为发生，同时也能避免损害经济活动主体的利益或是遏制将要发生的重大环境损害。但“重大风险”的认定具有较强的专业性，因此，除运用法官的理性判断之外，有必要进行听证、调查核实、听取鉴定机构及专家的专业性意见等进行“重大风险”判断[10]。另外，现有的法律体系存在司法预防理念不足的问题，因此，目前立法进程缓慢的情况下，可以通过司法解释对于预防性司法的相关规定进行补充[5]。最后，预防性司法亦属于能动司法，因此，司法预防的适用也要遵循比例原则，以提升预防性环境公益诉讼的效能[11]。

## 4.3. 推进相关立法进程

法律是治国之利器，良法是善治之前提。妨碍气候变化领域有效司法的主要原因是法律依据的不完整，而由于气候变化具有动态复杂性、立法具有滞后性，因此，司法更好服务于“双碳”目标的前提是完善气候变化领域的立法并且推动相关政策及时出台。要坚持科学立法、民主立法、依法立法的基本原则，立足中国经济发展实践和“双碳”目标，推进“双碳”专门法律和政策体系进程，推进“双碳”相关政策法律化，健全“双碳”司法服务体系，为实现“双碳”目标提供坚实的法治保障[1]。首先，面向“双碳”目标的专门立法，要加快制定气候变化应对法，加快完善标准计量体系，增强气候变化以及预防性环境公益诉讼的可诉性。其次，完善涉碳领域相关立法，通过立法加强对碳排放权交易、碳资产管理、碳金融监管、碳普惠等领域的规范管理与监管。最后，根据法制统一原则，一方面，涉碳的地方性法规的制定必须以新制定的上位法为依据；另一方面，《大气污染防治法》《节约能源法》《可再生能源法》《清洁生产促进法》等法律与“双碳”目标有较为密切的关系，新制定的气候变化应对法要注意法律之间的统一协调，做好法律之间的衔接工作，构建面向“双碳”目标的系统完备的法律体系[8]。

## 参考文献

- [1] 于文轩, 胡泽弘. “双碳”目标下的法律政策协同与法制因应——基于法政策学的视角[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(4): 57-65.
- [2] 李丽华. “双碳”目标下我国气候变化的司法治理[J]. 时代报告, 2022(8): 4-6.
- [3] 中国环境网. 深圳生态环境: 首发!深圳发布《夜间光环境区域限值》标准[EB/OL]. <https://www.cenews.com.cn/media-article.html?aid=16297&mediaID=156>, 2024-01-21.
- [4] 苏力. 关于能动司法与大调解[J]. 中国法学, 2010(1): 5-16.
- [5] 邓禾, 李旭东. 论实现碳达峰、碳中和的司法保障[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2022, 24(5): 37-49.
- [6] 周珂. 适度能动司法推进双碳达标——基于实然与应然研究[J]. 政法论丛, 2021(4): 13-22.
- [7] 吕忠梅. “生态环境损害赔偿”的法律辨析[J]. 法学论坛, 2017, 32(3): 5-13.

- [8] 刘志仁. 论“双碳”背景下中国碳排放管理的法治化路径[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40(3): 94-104.
- [9] 刘超. “双碳”目标下碳汇交易司法机制创新的逻辑与进路[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2023(2): 98-110.
- [10] 薛莉萍, 陈静. 环境公益诉讼风险预防理念提倡[J]. 中国检察官, 2022(19): 61-64.
- [11] 李丹. 国家治理体系中预防性环境公益诉讼的规范构造[J]. 法学评论, 2023, 41(2): 177-186.