

# 减污降碳协同增效的司法保障

刘芯玮

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年4月19日; 录用日期: 2023年4月28日; 发布日期: 2023年7月10日

## 摘要

全面推动实现减污降碳协同增效是助力“双碳”目标实现、适应经济高质量发展、建成美丽中国的必然要求。实现这一目标并非易事, 不仅需要在立法层面加以完善, 在执法方面进行协调, 还需要在司法领域提供强有力的保障。目前, 我国司法机关在处理环境资源纠纷案件, 特别是涉碳纠纷案件中, 由于立法的滞后性等原因, 表现得力不从心。因此, 在减污降碳协同增效目标指引下, 本文通过分析其实现的重大意义, 阐述司法机关在处理涉碳纠纷中的困境, 明确司法应如何为减污降碳提供强有力的保障。具体而言, 应发挥环境资源审判职能作用, 依法审理涉碳纠纷案件及推进环境司法改革创新。

## 关键词

减污降碳, 涉碳纠纷, 环境资源审判, 司法改革

# Judicial Guarantee for Synergies in Pollution Reduction and Carbon Reduction

Xinwei Liu

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Apr. 19<sup>th</sup>, 2023; accepted: Apr. 28<sup>th</sup>, 2023; published: Jul. 10<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Comprehensively promoting the realization of synergies in pollution reduction and carbon reduction is an inevitable requirement to help achieve the “dual carbon” goal, adapt to high-quality economic development, and build a beautiful China. Achieving this goal will not be easy and will require not only improvement at the legislative level, coordination in law enforcement, but also strong guarantees in the judicial sphere. At present, China’s judicial organs have shown incompetence in handling environmental and resource dispute cases, especially those involving carbon

disputes, due to the lag of legislation and other reasons. Therefore, under the guidance of the goal of pollution reduction and carbon reduction synergy, this paper analyzes the great significance of its realization, explains the dilemma of judicial authorities in handling carbon-related disputes, and clarifies how the judiciary should provide a strong guarantee for pollution and carbon reduction. Specifically, the role of environmental resources adjudication should be brought into play, and cases involving carbon disputes should be tried in accordance with the law, and environmental judicial reform and innovation should be promoted.

## Keywords

Pollution Reduction and Carbon Reduction, Carbon-Related Disputes, Environmental Resources Trials, Judicial Reform

Copyright © 2023 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

实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会变革，是党中央经过深思熟虑作出的重大战略决策，关乎中华民族永续发展，对构建人类命运共同体意义非凡。<sup>1</sup>中共中央于2020年12月中央经济工作会议提出，将“双碳”作为重点工作纳入八项任务。次年4月，在“领导人气候峰会”上，再次表明降碳决心，我国应以国际法为基础、坚持公平正义，严格遵循国际公约。<sup>2</sup>然而，我国当前以重化工为主的产业结构，以煤为主的能源结构对减污降碳目标的实现造成严峻挑战[1]。改善环境、减少温室气体排放属于同根同源的问题，面对双重压力，落实减污降碳工作迫在眉睫。对此，党中央将协同推进减污降碳纳入国民经济发展规划中。这一举措集中彰显出我国积极应对气候变化的决心和大国担当，以及为全球治理提供中国方案的使命感。

减污降碳绝不是简单的经济或技术问题，更是社会乃至人类亟需应对的命题。经济领域不应仅存在经济调控手段，法治手段也起着不可或缺的作用，能够帮助解决深层次问题。司法层面应如何保障减污降碳协同增效，是我们亟待思考的问题。既要发挥环境资源审判职能作用，还要依法审理涉碳纠纷案件，更要推进环境司法改革创新，推动我国构建科学、完备、高效的环境资源审判体系。

## 2. 深刻认识减污降碳的重大意义

全面推动减污降碳协同增效不仅是实现“双碳”目标的必然要求，也是新时代应对各项发展转变的重大战略举措，对于经济高质量发展和生态文明建设意义非凡，能够推动构建人类命运共同体。

### 2.1. 减污降碳是适应经济高质量发展的内在要求

近年来，中国正在寻求更具有可持续性的经济发展方式。在减污降碳目标指引下，我国应当构建绿色循环发展的经济、生产和消费体系。通过技术创新、产业转型、绿色金融创新等方式，建设高质量经济体系，助推经济协调发展。在“十四五”规划下，应当将“双碳”目标实现作为重要抓手，贯彻落实

<sup>1</sup>3月15日，习总书记主持召开中央财经委员会第9次会议，研究实现碳达峰碳中和的基本思路和主要举措，指出我们要充分认识碳达峰碳中和的重大意义。

<sup>2</sup>如《巴黎协定》《联合国气候变化框架公约》。

新发展理念,积极应对经济发展和节能减排之间的矛盾关系。在司法层面,要依法审慎审理因经济结构调整、能源政策变动、及产能过剩所引发的企业改制、企业破产等案件,支持企业通过改制、重整实现转型发展。

## 2.2. 减污降碳是推动生态文明建设发展的重要体现

减污与降碳是我国生态文明建设的两大重要任务,它们在目标指向、区域管控、对象控制、任务措施、政策工具等方面密切相关、高度同向[2]。党的十八大以来,党中央不断明确生态文明建设的重要地位,一系列稳根本、固长远的工作陆续开展。习总书记强调,“十四五”时期是我国生态文明建设发展的关键阶段。这一阶段,应当将战略重点转向降碳,推动减污降碳协同增效,从而推动经济和社会实现全面绿色转型。实现减污降碳,不仅意味着生态环境质量的持续改善,更意味着气候韧性的不断提升。做好减污降碳工作需要补齐政策工具,提升气候变化的应对能力等,司法保障显得尤为重要。有学者指出,应弥合空气环境质量和大气环境质量标准之间的割裂,以空气环境质量标准吸收大气环境质量标准,从而保持国家环境质量的统一性和权威性[3]。

## 2.3. 减污降碳是构建人类命运共同体的重要举措

减污降碳既是促进我国法律体系生态化的必然要求,更是推动构建人类命运共同体的核心措施。我国碳达峰、碳中和目标远远超出了《巴黎协定》目标要求,集中彰显出我国应对气候变化的大国担当和为全球治理提供中国方案的决心。习近平法治思想所蕴含的系统性、协同性和控制性为减污降碳提供了方法论指引。因此,从司法层面来看,要坚守我国应对气候变化重大战略和重要决策,在做好疫情防控的基础上积极参与气候变化国际合作,推进国际气候、环境规则标准制定,打造出具有我国特色和国际视野的减污降碳司法保障体系。

## 3. 发挥环境资源审判职能作用

习总书记指出,我国不断深化环境资源审判职能改革创新,积累了众多宝贵经验。2021年5月26日至27日,在云南昆明成功召开了世界环境司法大会,并形成了《世界环境司法大会昆明宣言》。宣言指出,加强全球环境危机的司法应对,倡导运用多样化司法措施,推动环境司法专业化发展。<sup>3</sup>因此,在司法领域内,为减污降碳协同增效提供保障,环境资源审判职能作用应当得以充分发挥。

### 3.1. 环境资源刑事审判工作

坚持刑罚的基本原则。加大对生态破坏、环境污染犯罪行为的打击力度,维持国家自然资源多样性和生态环境安全性。坚持罪责刑相统一的基本原则,注重刑事审判教育和预防相结合,教育和引导公民自觉保护生态环境,合理利用自然资源。将“造成生态环境严重损害”纳入污染环境罪定罪量刑的具体标准,<sup>4</sup>进一步明确污染环境的刑罚标准。科学、合法界定减污降碳目标实现过程中存在的其它违法行为性质,做到行为与后果相结合,确保生态环境得以改善。

### 3.2. 环境资源行政审判工作

坚持监督和支持并重的原则,对于实现减污降碳目标过程中存在的行政行为依法进行监督和支持。一方面,督促行政机关依法、及时履行监管职责。利用环境影响评价制度,依法审批项目工程环境影响,对于未经环境影响评价先批准的行政行为,依法予以内部处罚。另一方面,行政机关依法履职应当得到

<sup>3</sup> 参见《世界环境司法大会昆明宣言》,2021年5月27日最高人民法院发布。

<sup>4</sup> 参见《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,2016年12月最高人民法院、最高人民检察院联合发布。

支持。行政机关应当依法查处危害环境、破坏生态、超标排碳、未批准先建设等违法行为，并进行严厉的行政处罚。此外，还可以通过公众参与与信息公开相关行政案件、旁听环境审理案件等方式，激发公众参与环境、生态资源保护的积极性。

### 3.3. 环境资源民事审判工作

秉持生态环境和自然资源保护裁判理念，坚持损害担责、全面赔偿，而非填平损害的原则，坚持依法审理涉生态保护、环境污染的民事案件，有效化解碳排放权交易过程中产生的民事纠纷。明确人民法院对于环境资源案件的归责原则、举证证明责任分配、责任承担以及专业技术问题的判断方法等方面的裁判意见，发挥评价指引作用。

## 4. 司法途径解决涉碳纠纷的困境

自2015年《环境保护法》修订后，我国环境司法救济才不断得以发展。但随着气候变化、生态环境保护理念的进一步加强，司法机关对于我国环境保护的作用逐渐扩展与深化。然而，环境纠纷领域存在矛盾。一方面，大量环境侵权案件不断涌现；另一方面，能够真正利用司法手段解决环境纠纷的案件又极为稀少。据不完全统计，我国环境纠纷案件每年超过十万多件，但通过法院解决的不到1%。

在减污降碳目标下，碳排放交易市场逐渐兴起。在这一制度下，增生了一种新的可交易资源和生产要素，即碳减排信用。换言之，价值决定价格，通过交易价格体现其价值，把碳排放的社会成本内部化，通过市场机制引导市场主体自觉节能减排。由此，形成一种长效制约机制，减少温室气体的排放。我国碳排放交易起步晚，交易管理能力薄弱，因此不可避免遭受诸多挑战，在此背景下司法应发挥最后一道防线的保障功能。然而，法院在处理涉碳纠纷中面临许多困境，如科学、准确理解碳排放权的法律性质，如何审理涉碳纠纷案件，其中案件类型、案由、管辖权等如何确定，这些问题都会影响法院对涉碳案件的审理。因此，在发挥环境资源审判职能作用的基础上，更应该着力解决法院在处理涉碳纠纷中面临的困境，最后提出推进环境司法改革创新之举。

## 5. 完善依法审理涉碳纠纷案件的建议

涉碳纠纷在环境资源审判案件中占比较大，推进减污降碳协同增效，需要司法机关依法审理涉碳纠纷案件。具体而言，必须明确碳排放权的性质，区分案件类型，明确案由，确定管辖权。

### 5.1. 准确界定碳排放权性质

“碳排放权”涉及不同法学理论、实践，属于前沿性的问题。准确界定碳排放权的法律性质，能够发挥司法的能动作用，推动有效化解碳排放权交易纠纷。我国现行法律并没有涉及碳排放权的专门定义，只是在《碳排放权交易管理办法(试行)》中有所体现，即分配给重点排放单位的规定时期内的碳排放额度。<sup>5</sup>但是这一定义仅仅从事实上对碳排放权给予了描述，仍未对碳排放权的法律属性进行界定。从国外立法来看，美国未将其纳入财产权的范畴；澳大利亚、新西兰则将其归属于动产；英国虽未特别规定，但在判例中体现为动产属性<sup>[4]</sup>。

对碳排放权性质的研究，学界大多从经济学和法学两个方面出发，但目前仍未形成较为统一的观点。在法学领域，传统理论下对碳排放权界定主要以物权说为基础。<sup>6</sup>基于对物权说道德性缺陷等问题的批判与实践政府管控的需要，部分学者指出应当将碳排放权视为一种行政规制权<sup>[5]</sup>。我国学术界虽然对于

<sup>5</sup>《碳排放权交易管理办法(试行)》(生态环境部第19号令)第42条：“(三)碳排放权是指分配给重点排放单位的规定时期内的碳排放额度”，2020年12月31日颁发。

<sup>6</sup>周珂：《适度能动司法推进双碳达标——基于实然与应然研究》，载《政法论丛》2021年第4期。

碳排放权性质的界定，尚未较为统一的观点，但其争论主要还是围绕财产权与行政规制权。笔者认为，我国碳排放权交易的立法目的是积极应对气候变化，完善碳市场产权保护制度，维护碳排放权交易市场稳定。在这种立法目的下，将碳排放权定义为行政规制权更为合理。

## 5.2. 区分案件类型

首先，在涉碳刑事案件中。坚持罪刑法定、罪责刑相统一原则，注重刑事审判教育和预防相结合，积极引导碳排放交易合法，进而明确环境污染、超标排碳刑事案件的定罪和量刑标准，对于碳达峰、碳中和目标实现过程中存在的犯罪行为，依法进行刑罚。

其次，在涉碳民事案件中。在不同种类的碳交易纠纷中，需要识别交易主体、交易机构在交易过程中发挥的作用、产生的影响，据此确定权责大小。而法院在审理时，应遵循一般合同案件的审理原则，即在不损害碳交易制度根本目的的前提下，尽量促成合法交易的达成。此外，也存在涉碳交易的公益诉讼，如企业因碳排放不合规或不规范进行碳交易，抑或是未履行清缴义务而被起诉，或要求企业公开碳排放或碳交易信息等等。

最后，在涉碳行政案件中。如前所述，碳排放权属于行政规制权，碳排放配额的发放应当属于具体行政行为，且行政专业性极强。此外，还涉及国家、集体、社会共同利益，集中体现了“公益”和“私益”的双重属性。因碳排放配额分配所带来行政纠纷，具有较强的专业性和复杂性，故而可以考虑将其纳入复议前置的范畴。需要明确的是，这并不排除利益第三人对此享有的独立起诉权。

## 5.3. 明确案由

从实践来看，涉碳纠纷主要存在于民事领域的碳排放交易中。从现行《民事案件案由规定》<sup>7</sup>来看，“合同纠纷”案由有所增加，其项下已增设“100.碳排放权交易纠纷”与“101.碳汇交易纠纷”。由此可见，目前独立的案由尚无“碳金融纠纷”。这可能是基于我国碳交易处于起步阶段的考虑，碳金融的发展还有很长的路要走。若碳金融发展进程较快，且形成了较大规模，其案件性质具有较强的特殊性，将其分立为独立的案由也是值得斟酌的。此外，对于非碳交易的涉碳案件，尤其是涉碳公益诉讼，是否可以增设“气候变化应对诉讼”案由？这需要学界的广泛论证和探讨，以期真正实现“协同增效”。

## 5.4. 确定管辖权

司法实务中，如何合理、科学地分配法院系统内部关于涉碳交易案件的管辖权，也是亟需回答的问题。首先，对于级别管辖。对于仅与地方有关的涉碳纠纷案件，原则上应当由基层法院管辖；而对于影响力较大的，特别是涉及全省、全国的涉碳纠纷案件，应当由中级法院管辖。其次，对于地域管辖。考虑到我国近几年才提出“碳排放权”这一概念，碳交易市场发展尚不完备，相关法律、制度等亟待完善。因此，可以构建为：凡依托上海的“全国碳排放权交易市场”，而发生的涉碳民事纠纷，均由属地法院管辖；依托地方市场的，则根据普通民事案件地域管辖规则明确管辖权。最后，对于具体的审判庭。在碳交易纠纷中，对于金融属性较强的民事案件，可以考虑由专门的金融法院或者金融法庭管辖；而其它涉碳案件，原则上应当归属于环境资源审判庭管辖。

## 6. 结语

在气候变化等新形势下，党中央提出推进减污降碳协同增效这一重大战略决策，不仅在于转变我国发展方式，推动生态文明建设，还益于人类命运共同体的建设。然而，实现这一目标并非易事，提供强有力的司法保障迫在眉睫。首先，环境资源审判职能作用应当得到充分发挥；其次，法院应当依法审理

<sup>7</sup>《民事案件案由规定》法〔2020〕347号，最高人民法院2021年1月1日颁布。

涉碳纠纷案件，需要明确碳排放权应当属于行政规制权，接着从案件类型、案由、管辖权这三方面进行了讨论。最后，还要推进环境司法改革创新，提升审判能力，提高信息化服务水平，加强国际交流合作。在实现减污降碳协同增效目标过程中可能还会产生许多新型纠纷，对此涉及的起诉主体、起诉对象、诉讼依据等问题，本文还尚未讨论，这些问题的解决，除了要进一步完善立法外，还离不开国家司法审判职能发挥能动作用。

## 参考文献

- [1] 雷宇, 严刚. 关于“十四五”大气环境管理重点的思考[J]. 中国环境管理, 2020, 12(4): 35-39.  
<https://doi.org/10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.04.035>
- [2] 姜华, 高健, 阳平坚. 推动减污降碳协同增效建设人与自然和谐共生的美丽中国[J]. 环境保护, 2021(16): 23-26.
- [3] 王江. 论碳达峰碳中和行动的法制框架[J]. 东方法学, 2021(5): 6-9.
- [4] 杨临萍. 论司法助力碳达峰碳中和目标实现的方法和路径[J]. 法律适用, 2021(9): 3-9.
- [5] 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.