

“双碳”目标背景下我国气候变化立法探析

吴君怡

浙江工商大学法学院(知识产权学院), 浙江 杭州

收稿日期: 2023年7月20日; 录用日期: 2023年8月1日; 发布日期: 2023年9月6日

摘要

在全球变暖、温室效应日渐显著的趋势下,“保护环境”成了国际社会的主旋律之一,如何更好应对气候变化也已成为我国亟待解决的问题。为了实现“碳排放”达峰目标和“碳中和”愿景,我国需要加快气候变化立法进程。而目前我国的气候变化立法存在着诸如缺少应对气候变化的国家专项立法、缺乏应对气候变化立法的统一协调机制等问题。本文认为有必要充分借鉴各国立法经验,制定应对气候变化的专门性法律,并以此为依据制定相应的配套制度,完善我国当前应对气候变化法律体系,为“双碳”目标的实现提供法治保障。

关键词

“双碳”目标,气候变化立法,国际经验借鉴

Research on Legislative Issues on Climate Change in China under the Background of “Double Carbon” Target

Junyi Wu

School of Law & School of Intellectual Property, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jul. 20th, 2023; accepted: Aug. 1st, 2023; published: Sep. 6th, 2023

Abstract

Under the trend of global warming and greenhouse effect, “environmental protection” has become one of the main themes of the international community. In order to achieve “carbon emission” peak and “carbon neutrality” vision, China needs to accelerate the legislative process of climate change. At present, there are some problems in China’s climate change legislation, such as lack of national special legislation and lack of unified coordination mechanism. This paper considers that

it is necessary to draw lessons from the legislative experience of other countries, to make special laws to deal with climate change, and to make corresponding supporting systems on the basis of which to perfect our current legal system to deal with climate change and provide legal guarantee for the realization of “double carbon” target.

Keywords

“Double Carbon” Target, Legislative Issues on Climate Change, Drawing on International Experience

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

2020年,我国提出“2030年前中国要碳达峰,2060年实现碳中和”的“双碳”目标,“碳达峰”和“碳中和”目标成了我国在应对气候变化及能源消耗方面最重要的方向指引之一。碳达峰、碳中和目标对于控制二氧化碳排放量、维持碳循环平衡、应对全球气候变化具有重大意义,符合我国可持续发展、绿色循环经济的本质要求[1]。在践行“双碳”目标的过程中,不仅涉及到社会、政治、经济等多方面的实践,更为重要的是需要有符合国情及适配“双碳”目标的法律法规作为行动指引,在法律层面保障及促进“双碳”目标的实现。有鉴于此,剖析我国“双碳”目标及有关气候变化立法现状,明确其中的问题关键所在,借鉴他国优秀立法经验,探究“双碳”目标背景下我国应对气候变化立法的优化思路,已经成为我国气候变化立法必须予以应对的关键议题。

2. “双碳”目标的提出

2.1. “双碳”目标的提出背景

上世纪末开始,温室气体的大量排放使得全球的温室效应日趋显著,给全球气候带来了显著的恶劣影响,极端气温、极端气象情况多有增加。研究及评估中表明,其中增强的温室效应有一半以上是由二氧化碳造成的,而大气中的二氧化碳主要由人类活动产生。全球大量的二氧化碳排量使得全球气候变暖进程加快。

地球作为全人类赖以生存和发展的共同家园,减少碳排放以应对气候变化逐渐成为当前国际上普遍关注的热点问题,控制碳排放以减缓全球气候变暖也逐渐成为促进人类社会健康发展的重要全球性议题之一。因此,国际社会一直在为此付出努力,《巴黎协定》等国际公约中均规定了各国际主体应明确碳排放目标,提倡自主贡献减缓气候变化。

我国作为世界上最大的发展中国家和最大的煤炭消费国,基于推动实现可持续发展的内在要求和构建人类命运共同体的责任担当,为承担解决气候变化问题中的大国责任、推动我国生态文明建设与高质量发展宣布了碳达峰、碳中和的目标愿景。习近平总书记强调,要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局。

2.2. “双碳”目标的定义

“双碳”目标,即碳达峰与碳中和的简称,是2020年国家主席习近平在第七十五届联合国大会上宣布的目标。习近平主席在讲话中提出,为应对气候变化,中国将提高国家自主贡献力度,采取更加有力

的政策和措施，力争在 2030 年前二氧化碳排放达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和目标[2]。

3. “双碳”目标背景下我国应对气候变化立法现状

在全球变暖的国际背景下，运用法治手段控制碳排放、减缓气候变化已成为国际社会的普遍做法。近年来，我国在环境保护和污染防治方面的立法修订取得了明显成效，但是在应对气候变化方面，特别是在“双碳”目标方面的立法体系上，却显得比较薄弱，存在国家专项立法缺乏、地方立法碎片化、气候变化立法与政策脱节等问题。

3.1. 应对气候变化的国家专项立法缺乏

在国家层面，我国尚缺少应对气候变化的专项立法。虽然在早年间我国便已提出将气候变化应对纳入立法，但是由于种种原因，至今仍未有相应的专项法律出台。我国虽有如《森林法》、《土壤污染防治法》等针对单一环境要素的法律，但其主要针对于保护森林资源、土地资源等领域，而非专为应对气候变化和加强对温室气体如二氧化碳等的排放管控。而要素单一的各个单行法无法为“双碳”目标的实现提供系统全面的法治保障[3]。各部门法律在内容上彼此分割，缺乏对“双碳”目标的统筹考虑，无法形成合力，为应对气候变化提供有效的助力。因此，我国仍然缺少一部专门性应对气候变化的法律，以实现“双碳”为主要并以推进应对气候变化为主要方向。

3.2. 应对气候变化的地方立法碎片化

虽然没有专门性的气候变化立法出台，但全国各地已有不少政府出台了各地区应对气候变化的相关的规章及规范性文件。在这样的探索下，应对气候变化的地方立法大多结合本地区的实际情况，从自身出发，制定符合本地区环境保护的地方性立法，体现应对当地气候变化的地域特色。但地方立法探索更多只能在节能减排、优化能源结构、促进清洁生产、造林绿化等减缓、适应气候变化等方面控制温室气体排放，对于温室气体排放管理则很难做出具体性规定[4]。但由于缺乏国家层面的气候变化专门性立法，各政府缺少国家立法统筹及指引，导致地方性的应对气候变化的立法碎片化严重，立法冲突、空白等现象时有发生。且各地管辖范围有限，难以和其他相关政策、措施有机结合，发挥出其真正的效用。因此，我国亟需一部专门性法律，统筹兼顾各方需求，并以此为根据形成有效的以实现“双碳”目标为导向的温室气体排放管理体系。

3.3. 应对气候变化立法与政策脱节

为了缓解气候变化和减少碳排放，国家已经制定和颁布了大量的政策和规范性文件来推动环境的改善和低碳经济的发展。例如，“十二五”和“十三五”两个阶段的工作计划，都对应对气候变化和减少温室气体排放做出了比较详细和具体的安排。虽然工作方案的具体落实对国家缓解温室效应起到了促进及指导作用，但是政策需要立足于法律，由于欠缺法律层面的依据，因此，相关政策容易因缺乏法律层面的强制性的约束和保障而导致难以保障目标的落地及长期稳定的管控方向。鉴于此，我国亟需出台专门性的法律以保证行政执法有法可依，保障制度的稳定执行和发展。

4. 应对气候变化立法的国际借鉴

《联合国气候变化框架公约》(1992 年)、《京都议定书》(1997 年)以及《巴黎协定》(2015 年)三个核心的多边条约构成了当今社会的国际气候变化法律框架，这三者共同为国际社会应对气候变化提供了一定的指引及规制。《联合国气候变化框架公约》提出全面控制全球温室气体的排放、努力应对气候变化的不利影响，成为了世界上第一个力求全面控制温室气体排放、应对气候变化不利影响的国际公约，

为国际社会进行气候变化合作打下了框架基础。《京都议定书》在制定强制减排义务的基础上，设定了三项合作减排机制，给各国提供多样化的减排选择。《巴黎协定》以具有约束力的协议形式首次将所有国家纳入全球气候治理的共同事业当中[5]，并要求参与全球应对气候变化工作的各个国家要“自主贡献”。部分发达国家已在气候变化“联合国气候制度”的框架下，细化目标，出台气候变化专项立法，以加快推进优化碳排放的进程。

对我国而言，需要将气候治理国际公约中的一般性规定和基本原则适时转化为国内立法，以此践行国际法义务[6]，并借由此机会改善我国气候变化、促进低碳发展。分析其他国家在气候变化专项立法方面的经验，可以为我国气候变化立法提供重要的启示和借鉴。以下是对一些国家的专项立法的优势特点的拆解和借鉴：

4.1. 欧盟立法经验借鉴

为实现碳达峰、碳中和以应对气候变化，欧盟于2021年通过了《欧洲气候法案》，并在法案中提出力争在2050年后实现负排放的目标，欧盟各机构、成员国负有在欧盟层面、国家层面采取必要措施以实现目标的法定义务。法案为提高各国应对气候变化的能力，加强对气候资源和环境的保护，要求各成员国制定实施关于温室气体减排的战略规划。《欧洲气候法案》为欧洲绿色低碳转型战略提供全面有效的法律保障，欧盟借助本法案将原本零散的各成员国应对气候变化法律政策统一置于其监督评估之下，实现了欧洲应对气候变化法律政策由碎片化到体系化的重大历史性转变，欧盟应对气候变化立法也从分散式立法转化为分散式立法与专门性立法相互结合、相互促进的新模式[7]。我国应学习欧盟的有效经验，推动国内的气候变化立法从分散到专项性立法，从地方碎片化立法到系统化立法。

4.2. 英国立法经验借鉴

作为英国应对气候变化的法律和政策体系的核心和支柱，《气候变化法案》以法律的方式确定了一项中期和长期的温室气体排放削减目标，通过分阶段的目标分解制定，强制性对减排目标做规划。并设立气候变化委员会，通过专门的机构一方面对英国低碳减排实际情况做出评估、对低碳减排目标做出预判，及时向政府进行汇报；另一方面时时关注气候变化的最新动态，并对提出有关碳减排目标实现的相关建议，为英国的低碳经济战略转型做出贡献。英国是全球首个将减排目标写入法律的国家，其法案中一系列的规定及改革举措，对我国而言，都有极佳的借鉴意义，值得我们深入研究学习。

4.3. 德国立法经验借鉴

21世纪初，德国便开始了对缓解温室效应、减少温室气体排放的尝试，制定一系列的减排计划和行动，并在此基础上陆续对各个要素进行立法探究。德国于2019年颁布的《联邦气候保护法》，第一次以法律的形式将其作为一项中期和长期的温室气体排放控制指标，并对各个行业的排放控制指标以及具体的控制措施作了详细的阐述。一方面，德国通过联邦和州政府的联合立法，联邦掌控全局，各州政府负责根据各州的实际情况对气候变化进行立法，确保各州可以全面掌握本州情况，使之既有原则性又有可操作性。另一方面，采取立法和行动计划相联合的气候管理模式，将政府行动和群众参与相配合，使两者相互促进，相互进益。这样的联合管理模式对我国而言，是一个极富创造力的借鉴，能够极大提升群众与政府的参与度。

5. “双碳”目标背景下我国应对气候变化立法展望

5.1. 制定应对气候变化的专门化法律

我国虽然在许多领域都颁布了与应对气候变化相关的法律，但始终缺少专门性地应对气候变化立法，

这导致中国应对气候变化法律体系存在至关重要的缺口[8]。所以,我国应加快制定出台《应对气候变化法》,借鉴国际气候变化立法的优势经验,结合现有的法律体系。建立以《应对气候变化法》为基础,以法律、行政法规、部门规章为主要支撑,以地方性法规、规章为具体补充。逐步形成实现碳达峰、碳中和的法律体系[9]。在法律中明确以应对气候变化、实现“双碳”目标为导向,在明确了这些原则的基础上,根据我国的具体情况,从客观实际出发,尽可能地把应对气候变化的各方面都纳入到法律的规制中来。与此同时,还要注意与现有的环境保护各项法律法规的衔接,形成一个高效的法律体系。作为碳达峰、碳中和的基本法,应对气候变化的专门立法不仅要发挥出目标定位、原则指引的作用,还应该担负起对不同位阶、不同区域、不同部门、不同行业有关法律文件的统筹和协调职能。还要注重将“双碳”纳入法律案文之中,将“碳中和”“碳达峰”目标进行分解,以期能分阶段完成目标,最终能科学合理地实现“双碳”目标,为应对气候变化注入新鲜血液。

5.2. 构建系统化、科学化的碳排放管理体制

建立有效应对气候变化的治理机制是我国碳中和立法的重点和核心任务之一,如《欧洲气候法案》等,都对政府部门、企业、公民个人等提出了明确的减排责任与义务。我国应该将碳中和立法作为一个机遇,逐步构建起一个可以统筹国内国际两个大局、统一协调各部门各行业、中央地方职权分工明确、各监管部门职权边界清晰的碳排放管理体制。构建最适合我国国情的碳排放权交易管理制度,构建集中管理与协商治理相结合的碳排放权交易法律规制模式,对碳排放权交易相关法律制度进行完善。优化能耗大、污染重的行业结构,为“双碳”目标的实现提供助力,助力我国低碳经济转型升级。我们应该利用我国的地缘优势,从法律上健全清洁能源发展的体制机制,既要做到节能减排,又要在发展清洁能源来降低温室气体的排放量,从而促进新能源的发展,达成“双碳”目标。

5.3. 完善应对气候变化监管制度机制

在推动低碳发展方面,一是要坚持现有的环境法律制度,二是要建立应对气候变化的专门监管制度机制。气候变化并非单方的行为,而是多要素相互作用,不仅要关注到环境、能源、经济等多个方面,更要注重政府、市场、公民等多方协同配合。可借鉴国外的相关经验,一方面规定专门的机构对“双碳”目标的落实进行评估及预计,另一方面对温室减排政策的落地进行监督并提出有效意见,实现主管部门与其他职能部门的职责分工、工作流程、协同关系。提倡中央统管,各方层级自负的金字塔模式,既有原则性意见,各方又可根据自身实际情况制定特色监管制度机制。明确统一体制机制,明确法律责任,细化制度规定,形成地方为主、各方积极参与的新模式。

6. 结语

气候变化问题已成为国际社会面临的艰巨任务,保护环境也成为了国际社会的主旋律之一。面对全球气候变暖,温室效应不断加剧,极端天气频繁出现的现状,各国必须加强合作,加快自身行动推进以改善气候、保护环境。对我国而言,“双碳”目标提出后,我国将在《巴黎协定》的框架原则下,加快推进气候变化立法,实现法律体系制定,统筹兼顾气候变化和“双碳”目标实现。立足于我国国情,借鉴国际有益经验,为我国实现“双碳”目标提供有力法治保障,助力完成中国的气候目标,这将有利于我国改善环境、加快低碳经济转型。

参考文献

- [1] 张童. 我国碳达峰、碳中和立法现状与完善进路探究[J]. 陕西行政学院学报, 2022, 36(3): 110-114.
- [2] 新华网. 习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话[EB/OL].

http://www.qsttheory.cn/yaowen/2020-09/22/c_1126527766.htm, 2020-09-22.

- [3] 韩晋雷. 碳达峰碳中和法律制度构建的逻辑进路——以《气候变化应对法》为切入点[J]. 四川轻化工大学学报(社会科学版), 2023, 38(2): 40-51.
- [4] 梁平, 潘帅. “碳中和”愿景下应对气候变化法律体系的完善[J]. 重庆社会科学, 2022(4): 6-22.
- [5] 巢清尘, 张永香, 高翔等. 巴黎协定——全球气候治理的新起点[J]. 气候变化研究进展, 2016, 12(1): 61-67.
- [6] 李猛. “双碳”目标背景下完善我国碳中和立法的理论基础与实现路径[J]. 社会科学研究, 2021(6): 90-101.
- [7] Kulovesi, K. and Oberthür, S. (2020) Assessing the EU’s 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental Change toward Radical Transformation? *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, 29, 151-166. <https://doi.org/10.1111/reel.12358>
- [8] 于淼宇. “双碳”经济下我国应对气候变化法律对策研究[J]. 河北企业, 2023(5): 157-159.
- [9] 韩立新, 逮达. 对实现碳达峰、碳中和目标立法完善的思考——以应对气候变化为切入点[J]. 价格理论与实践, 2021(12): 31-34.