

碳排放数据造假环境公益诉讼规制路径探析

王镜霖

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年9月4日; 录用日期: 2023年9月13日; 发布日期: 2023年11月15日

摘要

对近年来有关案件的收集梳理显示, 目前碳排放报告数据造假问题的治理上还存在立法缺位、治理手段单一、责任体系不清晰等问题。建构碳排放数据造假的环境公益诉讼机制对弥补该领域立法、执法上的不足和完善责任承担体系具有重要意义。需尽快完善环境民事行政公益诉讼并轨的规范路径以保护公共利益、激活政府监管职能, 为我国气候目标的实现提供助力。

关键词

环境公益诉讼, 碳排放数据造假, 环境利益

Environmental Public Interest Litigation: The Regulatory Path of Falsifying Carbon Emission Report Data

Yilin Wang

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 4th, 2023; accepted: Sep. 13th, 2023; published: Nov. 15th, 2023

Abstract

The collection and analyzing of relevant cases in recent years shows that there are still problems in the governance of carbon emission report data such as lack of legislation, single governance methods, and unclear responsibility systems. The construction of an environmental public interest litigation mechanism for carbon emission data falsification is of great significance to make up for the shortcomings of legislation and law enforcement in this field and improve the liability system. It is necessary to develop the parallel path of environmental civil and administrative public interest litigation as soon as possible to protect public environmental interests and activate

government regulatory functions, so as to provide assistance for the realization of China's climate goals.

Keywords

Environmental Public Interest Litigation, Falsification of Carbon Emission Data, Environmental Interests

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

为实现我国“碳达峰、碳中和”的气候目标，“十二五”规划纲要中提出了要“逐步建立碳排放交易市场”的要求。其后，碳排放权交易体系在我国逐渐发展起来，截至2020年底我国已将两千多家发电行业的温室气体重点排放单位纳入了碳排放权交易市场^[1]。碳排放数据的监测和报告是重点排放单位完成碳市场履约的重要环节之一，碳排放数据的真实性和准确性不仅是控排企业进行配额清缴和碳排放权交易的前提和基础，也是我国碳排放总量控制目标实现的重要保证。然而在实践中，部分控排企业为了减少因超额排放购买高价碳配额的成本，或出于将清缴完毕后“结余”的碳排放配额在市场交易以获取非法利益的目的，选择通过制作虚假送检样本，或伪造或篡改其碳排放检测报告的方式得出低于实际碳排放总量的虚假数据。

2. 碳排放报告数据造假案件的类型化梳理

健康、完善、良好运行的碳排放权交易系统离不开准确可靠的碳排放数据和具有公信力的碳排放报告。《碳排放权交易管理办法(试行)》的第二十五条和二十六条规定了重点排放单位的碳排放报告义务以及省级生态环境主管部门的核查义务。重点排放单位需定期编制本单位年度碳排放报告，载明碳排放量，并提交给生产经营场所所在地的省级生态环境主管部门¹，由省级生态环境主管部门组织开展对重点排放单位碳排放报告的核查，核查的结果将作为企业清缴碳配额的重要依据。主管部门可以通过政府购买服务的方式委托技术服务机构提供核查服务²。此外，重点排放单位亦可委托专业的检测检验机构为其检测碳含量，或者委托咨询服务机构协助其制作碳排放报告。由此，碳排放报告义务的履行过程中逐步形成了碳数据监测、报告以及核查(MRV, Monitoring, Reporting, Verification)体系^[2]。MRV体系运作中涉及到的主体可分为三类，一是政府主管部门、二是纳入重点排放单位的企业，三是第三方专业服务机构——既包括控排单位委托的咨询服务机构或检测检验机构，也包括省级生态环境主管部门委托进行碳核查的技术服务机构。

本文梳理了近年来官方披露的碳排放数据造假的相关案件，主要关注不同主体在碳数据造假案件中的责任承担问题。根据司法大数据检索结果，案件可分为两类，一类是第三方机构作为责任主体的案件，另一类是重点排放单位作为责任主体的案件。

¹ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十五条第一款：“重点排放单位应当根据生态环境部制定的温室气体排放核算与报告技术规范，编制该单位上一年度的温室气体排放报告，载明排放量，并于每年3月31日前报生产经营场所所在地的省级生态环境主管部门。”

² 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十六条：“省级生态环境主管部门应当组织开展对重点排放单位温室气体排放报告的核查……省级生态环境主管部门可以通过政府购买服务的方式委托技术服务机构提供核查服务。”

2.1. 第三方机构碳排放数据造假行为及法律责任

2021 年底,生态环境部组织 31 个工作组在全国各地开展了碳排放报告质量专项监督帮扶工作,发现部分企业存在碳排放报告数据质量不高、碳排放报告造假等问题³。2022 年 3 月,就数据质量帮扶工作中发现的问题,生态环境部官方通报了四起涉及第三方机构篡改伪造碳排放数据、核查报告结论失真失实的典型案例⁴。被公开的四家企业中,中碳能投科技(北京)有限公司(以下简称“中碳能投公司”)和辽宁省东煤测试分析研究院有限责任公司(以下简称“辽宁东煤公司”)分别为受重点排放单位委托为其编制碳排放报告和进行碳排放量检测的咨询、检测机构,北京中创碳投科技有限公司(以下简称“中创碳投公司”)和青岛希诺新能源有限公司(以下简称“青岛希诺公司”)为受地方生态环境部门委托对碳排放报告进行核查的核查机构。四家机构被地方主管部门后续调查处理结果见表 1。

Table 1. Overview of cases of carbon emission data falsification by third-party agencies

表 1. 第三方机构碳排放数据造假案件概况

主体名称	主体类型	违法行为	行政处罚	处罚依据	处罚机关
中碳能投公司	咨询机构	伪造篡改检测报告	列入内蒙古社会信用信息平台失信主体 ⁵	《内蒙古自治区公共信用信息管理条例》	内蒙古自治区生态环境厅
辽宁东煤公司	检测机构	出具虚假检测报告	罚款 10 万元;没收违法所得 88.7224 万元;取消检验资格;列入严重违法失信名单 ⁶	《检验检测机构监督管理办法》;《中华人民共和国产品质量法》	辽宁省市场监督管理局
中创碳投公司	核查机构	核查程序不合规,核查报告失实	无	/	/
青岛希诺公司	核查机构	核查程序不合规,核查报告失实	无	/	/

2021 年 11 月,内蒙古自治区生态环境厅通报了中碳能投公司为内蒙古鄂尔多斯高新材料有限公司、内蒙古鄂尔多斯热电有限责任公司、内蒙古鄂尔多斯电力有限责任公司等 12 家内蒙古自治区当地重点控排企业提供碳管理咨询服务,并伪造煤样检测报告的行为。中碳能投公司主要通过指导企业制作虚假煤样送检,或篡改伪造碳元素检测含量、检测日期等重要数据等手段来帮助企业编制虚假的碳排放报告⁷。对此内蒙古自治区生态环境厅依据《内蒙古自治区公共信用信息管理条例》第十四条第四款⁸将该行为认定为一般失信行为,仅对其实施了诚信惩戒,将中碳能投公司列为内蒙古社会信用信息平台失信主体,并在内蒙古自治区生态环境厅网站公开曝光⁹。

在辽宁东煤公司出具虚假检测报告的案件中,据辽宁省市场监督管理局行政处罚决定书(辽市监处罚(2022)1 号)显示,辽宁东煤公司在 2021 年依委托方的要求伪造原始记录,总共为 79 家控排企业出具了 1642 份虚假的检测报告,违法所得 88.7224 万元¹⁰。2022 年 6 月 15 日,辽宁省市场监督管理局认为

³ 参见《生态环境部公开中碳能投等机构碳排放报告数据弄虚作假等典型问题案例(2022 年第一批突出环境问题)》,载生态环境部官网, https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/wsqtzk/202203/t20220314_971398.shtml, 2023 年 7 月 10 日访问。

⁴ 参见《生态环境部公开中碳能投等机构碳排放报告数据弄虚作假等典型问题案例(2022 年第一批突出环境问题)》,载生态环境部官网, https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/wsqtzk/202203/t20220314_971398.shtml, 2023 年 7 月 10 日访问。

⁵ 参见内蒙古自治区生态环境厅公函(内环函(2021)478 号)。

⁶ 参见辽宁省市场监督管理局行政处罚决定书(辽市监处罚(2022)1 号)。

⁷ 参见《内蒙古自治区生态环境厅关于中碳能投科技(北京)有限公司伪造企业煤样检测报告的通报》,载内蒙古自治区生态环境厅官网, https://sthjt.nmg.gov.cn/sthjdt/tzgg/202111/t20211117_1953232.html, 2023 年 7 月 10 日访问。

⁸ 参见《内蒙古自治区公共信用信息管理条例》第十四条第四款:“监督管理部门按照行业监督管理制度和程序认定为一般失信行为的信息”。

⁹ 参见内环函(2021)478 号。

¹⁰ 参见辽市监处罚(2022)1 号。

其违反了《中华人民共和国产品质量法》第二十一条¹¹，属于出具虚假检验检测报告的违法行为，依据《中华人民共和国产品质量法》第五十七条第一款¹²产品质量检验机构出具虚假证明的有关罚则，责令辽宁东煤公司改正违法行为，并给予10万元罚款、没收全部违法所得、取消其验证资格的行政处罚¹³。同年6月20日，该公司又被辽宁省市场监督管理局列入了严重违法失信企业名单。

北京中创碳投科技有限公司和青岛希诺新能源有限公司两家第三方核查机构存在的问题主要有：核查工作走过场，核查报告“挂名”现象突出；对控排企业碳排放报告中存在的检测报告造假、统计计算错误等明显问题“视而不见”；不核实数据来源及真实性，工作流于形式，核查报告结论失实等¹⁴。不过，核查机构并未因核查失职而受到任何处罚。

此外，在官方通报该四起典型后，国内出现两起首次针对碳排放报告造假行为提起的生态环境保护民事公益诉讼。其一是在今年5月至7月，中华环保联合会将中碳能投公司与其委托方作为共同被告向北京市第四中级人民法院分别提起的12项民事公益诉讼¹⁵，这也是社会组织提起碳排放报告造假的第一批公益诉讼案件。其后不久，环保组织绍兴市朝露环保公益服务中心、南昌青赣环境交流中心向沈阳市中级人民法院起诉了辽宁东煤公司¹⁶。目前法院均已立案受理该两起涉及碳排放报告造假的民事公益诉讼，案件尚在审理中。

2.2. 重点排放单位碳排放数据造假行为及法律责任

2022年底至2023年初，地方主管部门对生态环境部碳排放数据质量监督帮扶小组移交的重点排放单位碳排放数据造假问题的相关线索进行了调查，陆续处理了一批碳排放数据造假案件。总体而言，重点控排企业虚报、瞒报温室气体的主要行为形态有三种：其一，自行或委托检测机构共同伪造或篡改碳排放数据；其二，用虚假煤样送检；其三，未履行保存温室气体排放报告所涉及数据原始记录和管理台账的义务。对此市级生态环境局主要依据《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十五条第二款“重点排放单位对温室气体排放报告的真实性、完整性、准确性负责”¹⁷与第三十九条“重点排放单位虚报、瞒报温室气体排放报告，或者拒绝履行温室气体排放报告义务的，由其生产经营场所所在地设区的市级以上地方生态环境主管部门责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款”¹⁸对部分重点控排企业作出行政处罚，部分典型案例见表2。

以下碳排放数据造假案件中各主体的责任承担情况显示，目前该领域在治理方面存在的主要问题有：第一，缺乏对政府主管部门及其委托的核查机构碳排放数据质量责任的关注，承担碳排放数据责任的主体主要为重点排放单位及第三方咨询检测机构。第二，目前主要采取行政制裁手段治理碳排放数据造假行为，且针对第三方机构碳排放数据造假问题的处理上缺少专门性法律规范和统一的标准。第三，缺少对碳排放数据造假行为的司法规制，对碳排放数据造假行为提起环境公益诉讼的案例鲜有，司法实践中尚未构建出成熟的环境公益诉讼路径。

¹¹ 参见《中华人民共和国产品质量法》第二十一条：“产品质量检验机构、认证机构必须依法按照有关标准，客观、公正地出具检验结果或者认证证明”。

¹² 参见《中华人民共和国产品质量法》第五十七条第一款：“产品质量检验机构、认证机构伪造检验结果或者出具虚假证明的，责令改正，对单位处五万元以上十万元以下的罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，取消其检验资格、认证资格”。

¹³ 参见辽市监处罚〔2022〕1号。

¹⁴ 参见《生态环境部公开中碳能投等机构碳排放报告数据弄虚作假等典型问题案例(2022年第一批突出环境问题)》，载生态环境部官网，https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/wsqtkz/202203/t20220314_971398.shtml，2023年7月10日访问。

¹⁵ 参见北京第四中级人民法院公告(2022)京04民初435、436、437、438、439、440、441、442、444、445、491、492号。

¹⁶ 参见沈阳市中级人民法院公告(2022)辽01民初1912号。

¹⁷ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十五条第二款：“重点排放单位对温室气体排放报告的真实性、完整性、准确性负责。”

¹⁸ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第三十九条：“重点排放单位虚报、瞒报温室气体排放报告，或者拒绝履行温室气体排放报告义务的，由其生产经营场所所在地设区的市级以上地方生态环境主管部门责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款。”

Table 2. Typical cases of carbon emission data falsification by key emission control enterprises
表 2. 重点控排企业碳排放数据造假部分典型案例

主体名称	违法行为	行政处罚	处罚依据	处罚机关
陕西北元化工集团	1. 委托检测机构编造检测报告 2. 用其他煤样作为月混合样送检	警告；罚款人民币 3 万元整 ¹⁹	《碳排放权交易管理办法(试行)》	榆林市生态环境局
武乡西山发电有限责任公司	未履行保存温室气体排放报告所涉及数据原始记录和管理台账的义务	罚款人民币 3 万元整 ²⁰	《碳排放权交易管理办法(试行)》； 《山东省生态环境行政处罚裁量基准》	长治市生态环境局
陕西金泰氯碱化工有限公司	未向检测机构提供送检煤样，但检测报告出具收到基煤质数据	罚款人民币 3 万元整 ²¹	《碳排放权交易管理办法(试行)》	榆林市生态环境局
海宁光耀热电有限公司	煤样检测报告日期作假	罚款人民币 1.52 万元 ²²	《碳排放权交易管理办法(试行)》	嘉兴市生态环境局
恒盛能源股份有限公司	用其他煤样作为月混合样送检	罚款人民币 1.22 万元 ²³	《碳排放权交易管理办法(试行)》	衢州市生态环境局

3. 碳排放数据造假问题治理中的立法缺位与司法缺失

3.1. 碳排放数据质量责任的立法缺位

3.1.1. 碳排放数据质量责任领域存在立法空白

立法层面上存在的主要问题是缺少系统的关于碳排放数据质量责任的立法，并且对碳排放 MRV 体系中各方主体承担的责任和罚则尚未有全面明晰的规定。基于现有的法律文件，从各方主体的义务与责任角度看，2021 年 2 月开始实行的《碳排放权交易管理办法(试行)》中规定了重点排放单位和核查机构需对碳排放报告数据的真实性、完整性和准确性负责²⁴，以及省级生态环境主管部门负有组织开展温室气体排放报告核查的责任²⁵。生态环境部于同年 3 月印发《企业温室气体排放报告核查指南(试行)》中进一步规定了温室气体排放报告的核查技术规范和标准，要求核查应遵循客观独立、诚实守信、公平公正、专业严谨的原则²⁶。总的来说，现行规范仅规定了重点排放单位和核查机构的碳排放数据质量责任。对于地方主管部门，虽然条文指出其对控排企业的碳排放有监管义务以及碳排放报告的核查义务，但并未明确作为监管方的主管部门是否也需要对碳排放数据质量负责、是否会因企业的碳排放数据失实而承担相关的核查疏忽的责任。此外，虽然重点排放单位自身需对碳排放数据质量负主体责任，但在实践中，由于其履约能力有限或重视不够，常常委托咨询服务机构为其编写碳排放报告[3]。同时，部分单位还会出于伪造碳排放总量的目的窜通检测机构共同在检测报告上弄虚作假，而相关文件对于该类第三方机构应承担的碳排放数据质量责任的规定还存在着立法空白。

¹⁹ 参见榆林市生态环境局行政处罚决定书(陕 K 环罚〔2022〕123 号)。

²⁰ 参见长治市生态环境局行政处罚决定书(长环罚字〔2022〕003 号)。

²¹ 参见榆林市生态环境局行政处罚决定书(陕 K 环罚〔2022〕137 号)。

²² 参见嘉兴市生态环境局行政处罚决定书(嘉环罚〔2022〕第 2 号)。

²³ 参见衢州市生态环境局行政处罚决定书(衢环龙游罚〔2022〕14 号)。

²⁴ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十五条第二款：“重点排放单位对温室气体排放报告的真实性、完整性、准确性负责。”和第二十六条：“技术服务机构应当对提交的核查结果的真实性、完整性和准确性负责。”

²⁵ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十六条第二款：“省级生态环境主管部门应当组织开展对重点排放单位温室气体排放报告的核查……，省级生态环境主管部门可以通过政府购买服务的方式委托技术服务机构提供核查服务。”

²⁶ 参见《企业温室气体排放报告核查指南(试行)》第三条：“重点排放单位温室气体排放报告的核查应遵循客观独立、诚实守信、公平公正、专业严谨的原则”。

从各方主体应承担的法律后果和罚则角度看, 现有法律规范仅规定了重点排放单位碳排放数据造假将会被市级以上生态环境部门以虚报、瞒报温室气体排放报告为由对其进行罚款并责令改正的行政处罚, 对其他主体因碳数据造假将面临的法律后果并没有专门规定, 实务中也因此导致“无法可依”的局面。在生态环境部官方通报的四起第三方机构碳排放数据造假案例中, 中碳能投公司作为咨询服务机构指导内蒙古 12 家控排企业编造了温室气体排放报告, 内蒙古生态环境厅仅能依据《内蒙古自治区公共信用信息管理条例》对其实施诚信惩戒; 辽宁东煤公司作为检测机构为 79 家控排企业出具虚假碳排放检测报告却未承担应有的“绿色责任”, 而是由辽宁省市场监督管理局适用《检验检测机构监督管理办法》和《中华人民共和国产品质量法》对其作出行政处罚; 而北京中创碳投有限公司和青岛希诺新能源有限公司两家核查机构甚至未对碳排放报告核查报告失实承担任何法律责任。总的来说, 除重点排放单位外, 其他相关主体的碳排放数据质量责任和罚则还有待明晰。

3.1.2. 碳排放数据质量责任的相关规定法律位阶较低

温室气体与大气污染物皆为燃烧矿物燃料产生的排放, 因此具有“同根同源”的特性^[4]。早在 1987 年全国人大常委会便发布了《中华人民共和国大气污染防治法》在法律层面对大气污染物加以治理, 现行的《中华人民共和国大气污染防治法(2018 修正)》第七章对大气污染物排放的法律责任做了详细具体的规定。而针对碳排放的法律责任目前主要规定在生态环境部发布的《碳排放权交易管理办法(试行)》中, 属部门规章性质。现行规范性文件法律位阶不高也正是导致碳排放数据造假的行为惩罚力度有限的重要原因之一。《行政处罚法》赋予了国务院部门在尚未制定法律、行政法规时, 可以通过部门规章设定警告或一定数量罚款的行政处罚的权力, 同时也规定了罚款限额²⁷。《碳排放权交易管理办法(试行)》发布于 2020 年 12 月 31 日, 根据当时的国务院规定, 部门规章对经营活动中有违法所得的违法行为设定罚款最高不得超过三万元, 没有违法所得的, 设定罚款不得超过一万元, 超过限额的应当报国务院批准²⁸。因此, 生态环境部对碳排放报告造假行为仅设置了最高三万元的处罚限额。与控排企业和第三方机构利用碳排放数据造假所能获取的巨大非法利益相比, 该项罚则显然处罚力度过轻, 无法有效地起到制止违法行为的震慑作用^[5]。

新的《行政处罚法》于 2021 年 1 月修订后, 国务院于 2021 年 11 月发布新规, 将部门规章有权设定的罚款限额上调至十万, 且规定造成危害后果的最高可罚款二十万²⁹。相应地, 生态环境部也应在后续将发布的《碳排放权交易管理暂行条例》中考虑加大碳排放数据造假行为的处罚力度以作出过罚相当的行政处罚规定。此外, 对于碳排放数据质量责任的事项还应尽快总结经验上升为行政法规或制定法律, 为我国“双碳”目标的实现保驾护航。

3.2. 环境司法在碳排放数据质量保障方面的角色缺失

以司法服务保障“双碳”目标的实现是我国“十四五”期间环境司法领域的重要议题。然而实践中针对碳排放数据造假行为主要采取行政处罚的手段治理, 并未充分发挥司法的保障作用。重点排空单位伪造碳排放数据、编造虚假的温室气体排放报告的行为不仅会对碳排放权交易市场的公平有序运行造成破坏, 同时还掩盖了造成大量超额碳排放的事实, 妨碍了降碳目标的实现, 损害了公众的环境利益。而

²⁷ 参见《中华人民共和国行政处罚法(2017 修正)》第十二条和《中华人民共和国行政处罚法(2021 修订)》第十三条。

²⁸ 参见国务院:《关于贯彻实施<中华人民共和国行政处罚法>的通知》(国发〔1996〕13 号)第二条:“国务院各部门制定的规章对非经营活动中的违法行为设定罚款不得超过 1000 元; 对经营活动中的违法行为, 有违法所得的, 设定罚款不得超过违法所得的 3 倍, 但是最高不得超过 30,000 元, 没有违法所得的, 设定罚款不得超过 10,000 元; 超过上述限额的, 应当报国务院批准”, 转引自北大法宝网, <https://www.pkulaw.com/CLI.2.14632>, 2023 年 8 月 1 日访问。

²⁹ 参见国务院:《国务院关于进一步贯彻实施<中华人民共和国行政处罚法>的通知》(国发〔2021〕26 号)“尚未制定法律、行政法规, 因行政管理迫切需要依法先以部门规章设定罚款的, 设定的罚款数额最高不得超过 10 万元, 且不得超过法律、行政法规对类似违法行为的罚款数额, 涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的, 设定的罚款数额最高不得超过 20 万元”, 载中国政府网 http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5661978.html, 2023 年 8 月 1 日访问。

碳排放的数据质量离不开监测、报告以及核查各个环节的层层把关，重点排放单位、第三方机构、以及地方主管部门皆应对碳排放数据的失实和带来的超额碳排放承担相应责任。现行《碳排放权交易管理办法(试行)》仅规定虚报、瞒报的超额碳排放部分会在重点排放单位下一年度碳排放配额中等量核减，并不能够弥补碳数据造假以及超额碳排放对公众环境利益的损害，也未将第三方检测核查等机构和地方主管部门纳入碳数据质量责任体系中。因此，为健全碳排放治理体系，充分发挥环境司法的惩罚与保护功能，在碳排放数据造假的治理上引入环境公益诉讼机制尤为重要。不过，我国目前针对碳排放数据造假的环境公益诉讼在司法实践中还存在着较多问题。

首先，从环境民事公益诉讼情况看，存在的问题主要有：第一，对碳排放数据造假行为提起民事公益诉讼的案例较少。目前只有北京市第四中级人民法院与沈阳市中级人民法院发出了中华环保联合会诉中碳能投等公司、以及绍兴市朝露环保公益服务中心、南昌青赣环境交流中心诉辽宁东煤公司等生态环境保护民事公益诉讼公告。对于其他颇具规模的碳排放造假案件还未有相关组织和地方检察院对此提起民事公益诉讼。第二，提起环境民事公益诉讼的主体有限，未充分发挥检察机关公益诉讼职能。由于环保组织在碳排放数据造假案件中的证据收集能力不足，中华环保联合会等环保组织仅就被生态环境部官方通报批评的部分主体提起了民事公益诉讼，且其主要证据来源也是此前官方通报中披露的作假内容。检察机关还未在碳排放数据造假案中发挥支持环保组织起诉、补充提起公益诉讼的作用。第三，原告的诉讼请求不全面，碳排放数据造假的责任主体不明确。譬如在中华环保联合会诉中碳能投公司等 12 份起诉状中³⁰，原告分别将中碳能投公司与其委托方(重点排放单位)作为共同被告提起生态环境民事公益诉讼。但在原告的诉讼请求中，仅主张由重点排放单位承担停止侵害、赔礼道歉、采取替代性修复措施等碳数据造假责任，未对指导碳排放报告作假的第三方咨询服务机构提出任何诉讼请求。相反的，在辽宁省东煤案的起诉书中³¹，原告选择对第三方检测机构辽宁东煤公司提起诉讼，而没有将相关重点排放单位作为共同被告，主张由辽宁省东煤检测机构承担赔礼道歉、消除影响、采取替代性修复措施等碳数据造假责任。可见，关于碳排放数据造假以及超额碳排放带来的气候变化损害的责任主体并没有统一标准，重点排放单位与第三方机构间的责任承担尚不明确。

其次，从环境行政公益诉讼角度看，因地方生态环境主管部门不当履行碳排放数据监管责任而对其提起行政公益诉讼的情况尚未有先例。虽然《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十六条规定，主管部门可以通过政府购买服务的方式委托第三方核查机构进行核查，核查机构应当对核查结果的真实性、完整性和准确性负责³²，但地方生态环境部门作为重点排放单位温室气体排放和碳排放权交易活动的监督管理机关，应对碳排放数据的核查结果负最终的主体责任。显然，目前碳排放数据造假案件中还缺乏对监管主体责任的关注，人民检察院应积极扮演好“公益诉讼人”角色，督促地方主管部门依法履行碳排放监管责任。

4. 建构碳排放数据造假的民事行政公益诉讼并轨机制

4.1. 公益诉讼司法路径的合法性与合理性证成

4.1.1. 碳排放数据作假及超额碳排放属于环境公益诉讼范围

提起公益诉讼的重要前提是“损害社会公共利益”。环境公益诉讼的核心则是破坏生态环境等行为带来的“社会公共利益”损害。近年来，我国的环境公益诉讼大多是基于环境污染事由提出，然而随着“双碳”目标的设立和应对气候变化的迫切需要，控制温室气体排放日益成为社会公众环境利益的应有之义，对此，环境公益诉讼的范围也应当适度拓展，碳排放数据造假以及超额碳排放应纳入环境公益诉

³⁰ 参见北京第四中级人民法院公告(2022)京 04 民初 435 号等。

³¹ 参见沈阳市中级人民法院公告(2022)辽 01 民初 1912 号。

³² 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第二十六条。

讼范围。

具体来看，一方面，碳排放数据造假行为本身侵害了公民的环境信息知情权。我国《环境保护法》第五十三条规定：“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利³³。”同时，《碳排放权交易管理办法(试行)》第三十五条亦指出公众有权对重点排放单位和其他交易主体的碳排放权交易及相关活动有权进行监督³⁴。碳排放数据作为重点控排企业应当公开的环境信息的一部分，其数据造假的行为显然侵犯了公众依法获取、知悉环境信息的权利，损害了公共利益。另一方面，重点控排企业伪造碳排放数据极大可能是为了掩盖其超额碳排放。温室气体的过量排放将在长期内导致气候变化并带来生态灾害已为社会公众普遍知晓。然而出于经济发展的需要，在过渡时期内符合一定标准的碳排放应公众所容许，那么违背气候目标的超额碳排放带来的气候变化损害则应当视为对社会公共利益的损害。

《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》第一条指出，有关诉讼主体可以对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合起诉条件的，人民法院应予受理³⁵。因此，侵害公民环境信息知情权的碳排放数据造假行为和具有重大气候变化损害风险的超额碳排放行为理应属于人民法院环境公益诉讼的受案范围。

4.1.2. 公益诉讼有利于完善碳排放数据造假治理体系

由于碳排放数据造假问题的治理上依然存在立法空白以及治理手段单一的问题，在现有的法律框架下利用公益诉讼制度来弥补该领域立法和执法上不足对于解决现实问题具有重要意义。首先，环境民事公益诉讼有利于将第三方机构纳入碳排放数据责任体系。因现有的相关文件仅规定了重点排放单位碳排放数据造假的责任，导致行政机关在处理第三方机构造假行为时面临“无法可依”的局面。作为治理方式的拓展，有关组织或人民检察院可以通过起诉第三方机构或将其与重点排放单位列为共同被告的方式促使第三方机构承担其应有的社会责任。其次，提起行政公益诉讼有利于督促地方环境主管部门履行监管责任。在碳排放数据的检测、报告、核查体系中，地方主管部门作为核查责任主体是碳数据质量的最后把关者，通过行政公益诉讼激活行政主体的监管职能，对治理核查机构工作乱相、提高碳排放数据质量有重要作用。

此外，环境民事公益诉讼具有预防性的特征^[6]，原告可以在实际损害发生前通过环境公益诉讼来制止损害环境的行为。过多的碳排放远期将造成的生态环境破坏具有不可逆性且难以恢复，通过预防性民事公益诉讼可以及时要求超额排放的主体采取补救措施修复其造成的环境损害。

4.2. 公益诉讼司法路径的合法性与合理性证成

4.2.1. 民事公益诉讼完善各类主体责任承担机制

1) 原告主体

我国《民事诉讼法》第五十八条规定法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起环境民事公益诉讼，人民检察院充当补充与支持角色³⁶。同时《环境保护法》第五十八条对提起诉讼的社会组织做了

³³ 参见《环境保护法》第五十三条。

³⁴ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第三十五条：“鼓励公众、新闻媒体等对重点排放单位和其他交易主体的碳排放权交易及相关活动进行监督。重点排放单位和其他交易主体应当按照生态环境部有关规定，及时公开有关全国碳排放权交易及相关活动信息，自觉接受公众监督。”

³⁵ 参见《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》第一条：“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定，对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的，人民法院应予受理。”

³⁶ 参见《民事诉讼法》第五十八条：“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”

进一步规定,要求其已在设区的市级以上人民政府民政部门登记、从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录³⁷。由此,法律规定的机关、符合条件的环保组织、人民检察院理论上皆可以作为适格原告对碳排放数据造假案提起民事公益诉讼。

然而有关法律并没有对上文中的“机关”的范围作出进一步规范,从司法实践来看该“机关”除了人民检察院外主要指作为行政机关的环保部门。相较于环保组织和检察机关,环保部门提起环境民事公益诉讼的情况较少,这是由于环保部门作为环境监管机关,可以对损害环境的主体采取更加直接高效行政治理措施。不过,环保部门充当环境公益诉讼人在维护社会公共利益方面有其优越性。譬如在2020年8月,《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》明确赋予了深圳市生态环境部门等负有监督管理职责的行政机关提起生态环境民事公益诉讼的主体资格后³⁸,深圳市生态环境局于2021年6月向德辉宝电子(深圳)有限公司提起了生态环境民事公益诉讼。深圳市生态环境局要求被告公司停止环境违法行为、排除妨碍、消除对环境公共利益的危害风险,并在全国主流媒体向社会公众赔礼道歉,同时主张被告公司承担环境修复、赔偿损失等责任,最终深圳市生态环境局的诉讼请求得到了法院的全部支持³⁹。可见,地方生态环境部门相较于其他主体在被告环境损害行为证据收集、提起诉讼方面具有天然有利地位,鼓励生态环境部门对碳排放数据作假主体提起民事公益诉讼也将促进民事司法与行政执法的衔接互利,促使超额碳排放单位承担行政处罚以外的环境修复责任。

2) 被告主体

在碳排放数据造假案中,负有碳排放报告义务的重点排放单位无疑是伪造碳排放数据和超额碳排放行为的责任主体,因此焦点在于第三方机构是否也应对该行为承担责任。首先,第三方咨询服务机构通过指导重点排放单位制作虚假煤样送检或伪造煤质检测报告等手段,帮助重点排放单位共同在碳排放报告数据上弄虚作假,与重点排放单位共同侵犯了公众的环境信息知情权,应承担连带责任。其次,第三方检测机构按照委托单位的要求,伪造原始检测记录并出具虚假的碳含量检测报告,同样与重点排放单位共同侵犯了公众的环境信息知情权,损害公共利益。第三,第三方核查机构在履职过程中严重不负责以至造成大量碳排放数据核查结果失实,使大量超额碳排放得以逃脱监管,应承担其核查失职因此损害了公共利益的责任,但不是碳排放数据造假的责任^[7]。

综上所述,重点排放机构和第三方咨询、检测、核查机构都可以作为环境民事公益诉讼的适格被告。

3) 举证责任

根据民事诉讼中“谁主张、谁举证”的原则,原告对于被告碳排放数据作假及超额碳排放的行为负有举证责任。由于该类案件不属于生态环境破坏导致损害结果的类型,法律也未对此作出特别规定,因此不发生举证责任倒置的情形,应由原告承担举证责任。不过环境民事公益诉讼中,检察机关、负有环境保护监督管理职责的部门及其他机关、社会组织、企业事业单位可以通过提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式支持社会组织依法提起诉讼⁴⁰。且人民法院审理环境民事公益诉讼案件时,认为必要的需要的证据应当依职权调查收集⁴¹。

4) 诉讼请求

³⁷ 参见《环境保护法》第五十八条:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。”

³⁸ 《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》中明确了有资格提起生态环境民事公益诉讼的“有关行政机关”是指“对生态环境和资源保护等领域负有监督管理职责的行政机关”。

³⁹ 转引自窦延文:《行政机关首次提起环境民事公益诉讼》,载《深圳特区报》2021年6月30日。

⁴⁰ 参见《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》第十一条:“检察机关、负有环境保护监督管理职责的部门及其他机关、社会组织、企业事业单位依据民事诉讼法第十五条的规定,可以通过提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式支持社会组织依法提起环境民事公益诉讼”。

⁴¹ 参见《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》第十四条:“对于审理环境民事公益诉讼案件需要的证据,人民法院认为必要的,应当调查收集”。

综合考虑碳排放数据造假与超额碳排放行为的性质、民事公益诉讼案件的担责方式以及维护环境公共利益的诉讼目的，原告可以请求被告承担停止侵害、恢复原状、赔礼道歉的民事责任⁴²。

其一，对于被告碳排放数据造假侵害公众环境信息知情权的行为，原告可以请求法院判令被告停止碳排放数据造假行为，并在国家级媒体上对其碳排放数据弄虚作假、损害社会公共利益的行为公开赔礼道歉。

其二，对于被告超额碳排放造成气候变化损害的行为，根据最高人民法院《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》第二十条的规定⁴³，原告可以请求被告通过替代性修复，以节能减排、增加碳汇等方式弥补因超额碳排放致使气候变化损害的行为。

4.2.2. 行政公益诉讼督促环境主管部门履行监管职责

1) 原告主体

我国《行政诉讼法》第二十五条、《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条赋予了人民检察院对行政机关履行生态环境保护方面的监管责任时的监督职能，以及在行政机关收到检察建议书后仍不履行监管责任时提起行政公益诉讼的职能⁴⁴。此外，有关法律并未明确赋予环保组织提起环境行政公益诉讼的资格，因此，现行法律制度下人民检察院是就行政机关未履行碳排放数据监管责任提起环境行政公益诉讼的唯一适格原告。

2) 被告主体

根据《碳排放权交易管理办法(试行)》第六条和第二十六条的规定，省级生态环境主管部门负有核查本行政区域内重点排放单位温室气体报告并进行监督管理的职责，省级生态环境主管部门可以委托技术服务机构提供核查服务，但省级生态主管部门亦对第三方核查机构负有选任、监管等责任。实践中由于省级生态环境主管部门对第三方核查机构的监管不到位，使得核查工作流于形式、核查报告严重失实的问题普遍存在，最终使碳排放数据造假和超额碳排放行为有了可乘之机。因此主管部门的监管失职与碳排放数据造假行为导致的公共利益损害之间密切相关。对此，人民检察院可以通过环境行政公益诉讼督促省级生态环境主管部门履行其监管责任。

3) 诉前程序

《行政诉讼法》《人民检察院公益诉讼办案规则》与《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》都对检察机关提起行政公益诉讼时的诉前程序做出了规定，检察机关应当在提起行政公益诉讼前向省级生态环境主管部门提出检察建议⁴⁵，纠正其怠于履行碳排放数据监管职责的行为。对于省级生态环境主管部门作出的整改回复，检察机关应当跟进调查；对于省级生态环境收到检察建议后任未履行其监管职责的情形，检察机关可以提起行政公益诉讼。

4) 诉讼请求

⁴² 参见《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》第十八条：“对污染环境、破坏生态，已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为，原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任”。

⁴³ 参见《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》第二十条：“原告请求恢复原状的，人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。”

⁴⁴ 参见《行政诉讼法》第二十五条：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”和《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责...行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼”。

⁴⁵ 参见《行政诉讼法》第二十五条、《人民检察院公益诉讼办案规则》第七十五条、《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条。

根据《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十四条和第二十五条⁴⁶的规定,在行政公益诉讼的过程中,若被告省级生态主管部门已积极履行监管职责、对碳排放报告核查工作作出整改,人民检察院可选择撤回起诉或变更诉讼请求,仅请求确认省级生态环境主管部门未依法履行监管责任的行为违法;若被告仍未履行碳排放数据的监管责任,则人民检察院可请求法院判令被告未依法履行监管责任的行为违法的同时要求其在一定时间内履行监管职责,确保碳排放数据的真实、完整、准确性。

5. 结语

碳排放数据的真实性和准确性不仅事关碳排放权交易市场的规范运行,更事关公民的环境利益和我国碳排放总量控制目标的实现。提升碳排放数据质量不仅要着力于对碳排放主体和第三方机构的规制,也要加强环境主管部门对核查监管责任的履行。环境公益诉讼制度作为强有力的环境保护机制,有关主体可以对碳排放数据造假行为采取环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼并举的措施,促使各类主体履行碳排放数据责任,全方位保障碳排放数据质量,维护环境公共利益。

参考文献

- [1] 中华人民共和国生态环境部. 全国碳排放权交易市场第一个履约周期报告[R]. 2022.
- [2] 唐伟珉. 全国碳市场核查体系存在的问题分析及相关建议[J]. 可持续发展经济导刊, 2022(5): 46-49.
- [3] 田丹宇, 徐婷. 论应对气候变化信息公开制度[J]. 中国政法大学学报, 2020(5): 70-82+206.
- [4] 丁一汇, 李巧萍, 柳艳菊, 等. 空气污染与气候变化[J]. 气象, 2009, 35(3): 3-14.
- [5] 陈国强, 殷音. 碳排放数据造假, 各方主体都承担什么法律责任? [J]. 环境经济, 2022(5): 58-63.
- [6] 张辉. 论环境民事公益诉讼的责任承担方式[J]. 法学论坛, 2014, 29(6): 58-67.
- [7] 龙迪, 范丹婷, Huw Slater, 等. 碳排放数据质量问题及提升建议[J]. 环境保护, 2022, 50(12): 54-56.

⁴⁶ 参见《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》第二十四条:“在行政公益诉讼案件审理过程中,被告纠正违法行为或者依法履行职责而使人民检察院的诉讼请求全部实现,人民检察院撤回起诉的,人民法院应当裁定准许;人民检察院变更诉讼请求,请求确认原行政行为违法的,人民法院应当判决确认违法。”和二十五条:“人民法院区分下列情形作出行政公益诉讼判决……被诉行政机关不履行法定职责的,判决在一定期限内履行”。