

“双碳”背景下中国气候变化立法完善

刘亚文

中国海洋大学法学院，山东省青岛市，266100；

摘要：气候变化已经对人类的生存和发展构成了一定的威胁，为应对气候变化，中国提出了“双碳”目标。完善气候变化立法是履行国际公约、促进绿色发展的要求。通过研究我国气候变化立法的现状，发现我国应对气候变化的立法存在着立法笼统缺乏可适应性、现有管理体制存在缺陷、应对气候变化的法律责任设置不科学的缺点。因此，应增强应对气候变化法律责任设置的科学性、将“双碳”目标纳入立法、通过立法确立我国应对气候变化的基本原则以及促进《气候变化法》与相关法的衔接，为气候变化的应对提供法律保障。

关键词：“双碳”；气候变化；碳排放；立法完善

DOI：10.69979/3029-2700.25.03.093

1 气候变化与气候变化立法

1.1 气候变化与气候变化的影响

气候变化是指在人为活动和自然因素的共同作用下所引起的，气候状态的不利改变，主要包括温室气体排放引起的气候变暖等。气候变化给人类的生产和生活带来了一系列的负面影响和挑战。首先，全球气温升高导致南北两极的冰川消融，不仅对南北两极的生物生存构成了严重的威胁，而且冰川消融导致的海平面上升，对沿海地区居民的生命财产安全构成了严重的威胁。其次，气候变化导致异常灾害天气增加，对人类的健康和经济社会的发展造成了不同程度的负面影响。最后，气候变化对生态系统的稳定性构成了一定程度的损害。总之，气候变化所带来的影响体现在方方面面，完善气候变化法是应对气候变化的重要手段。

1.2 气候变化立法现状

随着对气候变化问题的重视，应对气候变化的立法获得了一定程度的发展。无论是国际社会还是在国内，均有一定的法律依据。首先，在国际层面存在着一些气候变化的法律文件，如《联合国气候变化框架公约》，中国签署了该条约并成为最早的缔约方之一；2005年生效的《京都议定书》，主要包括了减排目标、减排制度、减排方式等内容，是第一个针对发达国家出具的关于节能减排的具有法律约束力的国际法律文件，但是由于在制度设计上存在着一定的缺陷，导致该文件的实施效果并不理想。除一系列于应对气候变化的国际文件之外，还存在着一系列以应对气候变化为主要目标的国际会议，如：2009年12月7日到18日召开的哥本哈根会议，

该会议的目标是希望能够达成新的应对气候变化的协议。2010年11月29日召开的埃昆会议，所通过的《埃昆协议》标志着全面的全球气候行动框架有了新一步的发展。最后，中国也存在着一些应对气候变化的政策和措施，如：我国早在1994年就审议通过了《中国21世纪议程-中国21世纪人口、资源环境与发展白皮书》，同时还制定了《中国21世纪议程优先项目规划》。我国还制定并颁布了一系列直接或间接涉及气候变化的法律，如《能源法》、《清洁生产促进法》等。虽然无论是在国际还是国内，都存在着一些应对气候变化的对策和相关法律规定，但是气候变化的立法总体来说还是存在一定的缺陷和不足。尤其是我国的气候变化立法，总体来说还处于发展阶段，需要我们进一步努力对气候变化的立法进行完善。

2 完善气候变化立法的必要性

2.1 履行国际公约的需要

中国是《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的重要缔约国之一，中国有责任和义务履行好公约的规定。《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》所确定的减排义务都属于国际法的范畴，难以适应我国的现实情况，气候变化具有全球性的特点，因此气候变化的应对需要各国的共同努力。完善气候变化的立法，推动中国对气候变化的应对，有助于中国国际责任的承担。同时，通过气候变化立法，推动产业结构、能源结构升级和调整，推广先进的科学技术和生产方式，有助于加强国际合作。目前，在增加“碳汇”方面和完善“碳排放交易市场”方面存在着许多国际合作。通过气候变

化的立法,规范相关主体的行为,推动全球范围内减碳、降碳的国际合作,推动全球气候变化应对工作的发展。因此,应在相应的国际条约的指导下建立应对气候变化的法律体系,推动气候变化的应对工作,是履行好国际国际责任和义务的需要。

2.2 实现“双碳”目标的要求

2020年9月22日,在联合国第75届大会期间,中国提出将提高自主贡献度,采取更加有力的措施应对二氧化碳等温室气体的排放,力争2030年前实现碳达峰,2060年实现碳中和,即“双碳”目标。完善气候变化的立法是这一目标得以实现的重要保证。2016年气候变化法被列入《国务院2016年立法工作计划》,但迄今为止,我国尚未颁布《气候变化法》。实际上,迄今为止,国际上尚未有一部能完全应对碳排放问题的专门立法。另外,气候变化具有动态性的特点,因此,形成一部稳定的气候变化法存在着一定的难度。当前中国气候变化的立法还比较薄弱,因此,特别是在助力实现“碳达峰”、“碳中和”的背景下,完善气候变化的立法十分必要。以立法的形式,应对气候变化,为二氧化碳等温室气体排放的控制提供法律依据,有助于将气候变化的控制纳入法治的轨道。同时通过“碳排放交易市场”,提高“碳汇”等方式,以较低的成本去控制温室气体的排放,从而实现“双碳”目标。推出《应对气候变化法》,有利于彰显我国应对气候变化的决心,巩固全球气候变化治理的国际地位,为“双碳”战略提供法制保障。“双碳”目标是我国引领全球气候治理、推动构建人类命运共同体的必然选择。我国近年温室气体排放量超过100亿吨,是全球实现碳中和、保护全球气候系统的关键。“双碳”目标也是实现我国低碳发展、经济高质量发展的内在要求。

3 中国气候变化立法的不足

3.1 立法笼统缺乏可适应性

法律规定是否切实可行直接影响到法律的效果以及制定该法律目标的实现。应对气候变化的立法也不例外。纵观我国应对气候变化的立法,其主要是以《宪法》为根本指导,以《环保法》为主体以及其他与环境保护、能源利用等方面的法律规定,并未形成专门的《气候变化法》。这些法律中的规定,主要是通过防止环境污染,控制污染物排放,调整能源结构等方面的措施来达到控制温室气体的排放,从而对气候变化的应对起到积极的推动作用。这些规定大都比较笼统,缺乏应对气候变化

的具体规定。例如:《中华人民共和国森林法》第十二条规定了对在植树造林、保护森林、森林管理以及林业科学研究等方面成绩显著的单位或个人,由各级人民政府给予奖励。虽然规定了给予在森林管理等方面具有显著成绩的单位和个人给予奖励,但何为显著成绩,没有规定具体的标准,且并没有规定奖励的具体内容和措施。因此,在对该规定的执行存在着较大的不确定因素。综上,我国在应对气候变化的相关立法中,有不少上述这样的原则性规定,这些规定过于笼统,缺乏可适应性。

“双碳”目标的提出,对温室气体的排放和气候变化的应对提出了更为严格的要求,显然,这些过于笼统的法律规定是难以应对“双碳”背景下,气候变化立法的要求的。

3.2 我国现有的管理体制存在缺陷

当前,我国现行的气候变化应对管理体制不完善,部门之间的职责和义务规定不明确,相互之间缺乏协议机制,管理形式较为分散,尚未形成统一、高效的管理机制。虽然目前国家成立的气候变化领导小组,但这种组织在性质上属于国家的议事协调机构,缺乏权威性和执行力。这就使得应对气候变化的具体措施仍然需要依靠政府机构。且相关部委和地方政府在应对气候变化方面的分工没有明确的规定,这就导致气候变化的应对存在着权力交叉和权力空白之处,难以对气候变化做出有效的应对和反应。同时,分散的管理机制对气候变化应对工作的效率也会造成一定的阻碍和不利的影 响,过于分散的权力使得气候变化的应对工作难以进 行统一的配置,相应监督管理机制的缺乏难以确保各级政府将气候变化的应对工作落到实处。另外,涉及的管理部门过多,难免会存在权力的交叉。中国提出“双碳”目标,力争到2030年实现“碳达峰”,2060年实现“碳中和”。

“双碳”目标的提出,为我国气候变化应当工作提出了更高的要求 和目标。不仅在应对的质量方面,还在应对的效率方面提出了更高的要求。综上,我国现行的气候变化应对管理体制难以应对“双碳”背景下,中国气候变化立法的要求。

3.3 应对气候变化的法律责任设置不科学

纵观我国应对气候变化的相关法律,普遍存在着应对气候变化的责任设置缺失,处罚力度过轻,且法律责任和 法律义务不一一匹配的现象。过轻的违法成本,使得法律的执行效果大打折扣。比如:《大气污染防治法》第一百一十六条规定:“违反本法规定,运输煤炭、垃

圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆，未采取密闭或者其他措施防止物料遗撒的，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正，处二千元以上二万元以下的罚款；拒不改正的，车辆不得上道路行驶。”此条规定，对于大型运输车辆而言，它的违法成本远低于它的技术改造成本，由此可能造成当事人消极采取消极的措施进行应对。且大多数违法责任的形式仅表现为缴纳一定的罚款，缺乏相应的震慑力。另外，一些与气候变化应对相关的法律中违法责任的设置形同虚设，难以落到实处。比如，《中华人民共和国可再生能源法》第十七条规定：“房地产开发企业应在建筑物的设计和施工中，为太阳能利用提供必备条件。”但是，并没有规定房地产开发企业没有为之提供相应的太阳能开发利用条件所应当承担的法律责任。没有相应的法律责任做保障，仅仅依靠行为主体的自觉，很难将法律的规定落到实处。综上，由于我国现行的与气候变化应对相关的法律中法律责任设置的不科学，使我国气候变化应对的效果受到一定程度上的负面影响。

4 中国气候变化立法的完善

4.1 增强应对气候变化法律责任设置的科学性

我国应对气候变化的相关法律中存在着应对气候变化的法律责任设置不科学，以财产性惩罚为主，处罚过轻导致违法成本过低，难以有效的对违法行为进行规制的缺陷。严谨、清晰的法律责任直接影响到法律条文适应的准确性和便捷性。因此，在《气候变化法》中增强法律责任设置的科学性对推动气候变化的有着重要的影响。我国气候变化的法律责任设置应包括以下内容。首先，合理设置气候变化应对中的财产惩罚。目前，我国法律中大都规定了环境违法行为的惩罚上限，而这个上限爱在气候变化的应对中起到了消极的作用。因此，应当按照“过罚相当”的原则设置法律责任，避免处罚过轻导致难以对违法行为进行有效的应对。其次，增加没收违法处罚的惩罚。对未遵守碳排放标准排放温室气体所获得的违法所得进行没收的行政处罚，从而强化对违反碳排放标准的行为进行处罚。再者，引入双罚制，即对违反《气候变化法》的法人进行处罚，同时，对负有责任的自然人也进行处罚。总之，增强应对气候变化法律责任设置的科学性，完善各方主体所应该承担的法律责任，加大对违反气候变化应对法律行为的处罚力度，促进气候变化应对工作的推进。

4.2 将“双碳”目标纳入立法

“双碳”目标是我国应对气候变化的重要举措，也是我国应对气候变化决心的体现。“双碳”目标的实现是一个紧迫而又长期的过程，是我国气候变化应对工作中的重要挑战。实现“双碳”目标需要有力的法律保障。因此，将“双碳”目标纳入立法具有一定的必要性。纵观全球气候变化应对工作，制定相关的法律是推动实现《巴黎协定》的重要条件，也是碳中和目标实现的重要保障。各国通过立法制定碳中和的分解目标，有效的推动了气候变化的应对工作。例如，英国是最早将温室气体的减排目标写入法律的国家，在英国的《气候变化法案》中确认了碳预算制度，该制度将碳减排的长期目标和短期目标相结合，通过分段设定碳预算稳步推进碳减排工作的实施。因此，我国也可以考虑将“双碳”目标纳入立法，并设定分阶段的碳减排指标，为实现“双碳”目标提供有力的法律保障，科学的规划碳减排工作。同时，设立灵活的调整机制和配套保障机制，一方面根据国内外的气候变化特点和应对气候变化工作的需要，对减排目标进行适当的调整；另一方面，赋予各阶段减排目标相应的法律拘束力。“双碳”目标是应对气候变化工作的关键举措，将“双碳”目标纳入立法，推动碳减排工作的落实，对气候变化的进行有效的应对。

4.3 通过立法确立我国应对气候变化的基本原则

应对气候变化的基本原则能够为气候变化的应对提供根本性的指引。完善中国气候变化立法的重要目标之一就是明确气候变化应对的基本原则，并以法律的形式赋予其权威性。在2007年由国务院发布的《中国应对气候变化的方案》初步确认了几项气候变化的基本原则，但是，随着经济社会的发展以及对温室气体减排工作开展的不断深入，特别是在“双碳”目标提出的背景下，这些基本原则已经不足以应对推进气候变化应对工作的需要。因此，有必要在《气候变化法》中明确规定应对气候变化的基本原则。根据《联合国气候变化框架公约》的要求，我国的气候变化应对基本原则应至少包括以下几个方面。首先，将国际条约中的关键性原则转化为国内法的基本原则，以保证这些原则能够在国内得到有效和及时的适用；其次，在《气候变化法》中确认的基本原则，应充分考虑我国所承担的国际义务，以保证我国能够充分承担在国际气候变化应对中所承担的义务；最后，在《气候变化法》中所确认的气候变化应对基本原则应保证是符合我国实际情况的，并能保持较

长期的稳定性。由于气候变化的基本原则需要为气候变化的应对工作提供根本的指导,因此,在《气候变化法》中所确认的基本原则应该具备稳定性和适应性的特点。

4.4 促进《气候变化法》与相关法的衔接

我国应对气候变化的立法主要存在于各部门规章和一些相关的单行法之中。为实现气候变化法律体系内部的协调,需要促进《气候变化法》与相关应对气候变化法律、法规之间的有效衔接。首先,由于《气候变化法》与现行气候变化应对相关法之间存在着一定的交叉或冲突的地方,因此可以采用“特别法优于一般法的原则”、以及“后法优于新法的原则”进行合理解释,从而促进有效《气候变化法》与相关法律、法规之间的协调与适用。另外,对制定时间较为久远的气候变化相关的法律进行修订,对其与《气候变化法》相冲突的部分进行删减,从而避免或减少气候变化应对相关法律与《气候变化法》之间在适用上的冲突;最后,对《气候变化法》规定的不完善或未涉及之处,制定专门的法规或规章进行补充,从而有效地推动气候变化应对工作的有效实施。因此,在完善气候变化立法工作中,促进《气候变化法》与相关法之间的衔接是一项重要的任务。

5 结语

在提出“碳达峰”“碳中和”的“双碳”目标的背景下,推动节能减排工作,减少二氧化碳等温室气体的排放具有紧迫性。通过立法的手段对气候变化的应对工作进行推进具有十分重要的意义和作用,而我国气候变化立法存在着立法笼统缺乏可适应性、现有的管理体制存在缺陷、应对气候变化的法律责任设置不科学的缺点。因此,必须采取相关的措施对现行的气候变化立法进行完善。通过增强应对气候变化法律责任设置的科学性、建立专门的气候变化法律规范、将“双碳”目标纳入立法、通过立法确立我国应对气候变化的基本原则、促进《气候变化法》与相关法的衔接等措施推动气候变化工作的进行。此外,还应注意与相关国际条约的衔接,以便履行中国承诺的应对气候变化承诺和义务,但同时应注意有关国际条约给中国气候变化监管立法所留下的空间。以“共同但有区别的责任”为依据,根据中国的实际情况确定气候变化立法的内容设计。

参考文献

- [1]刘志仁.论“双碳”背景下中国碳排放管理的法治化路径[J/OL].法律科学(西北政法大学学报),2022(03).
- [2]张荣静.“双碳”背景下碳税制度设计的国际经验借鉴[J].中国注册会计师,2022(03).
- [3]张琪静.后巴黎时代中国应对气候变化立法研究[J].环境与发展,2017,29(10).
- [4]林灿铃.论中国应对气候变化立法的基本原则[J].贵州省党校学报,2018(05).
- [5]朱炳成.全球气候治理面临的挑战及其法制应对[J].中州学刊,2020(04):56-62.
- [6]马午萱.论气候变化中国的立法应对[J].世界环境,2020(01).
- [7]田丹宇,郑文茹.国外应对气候变化的立法进展与启示[J].气候变化研究进展,2020,16(4):526-534.
- [8]王斐,刘卫先.实现我国碳中和目标的环境法制保障[J].环境保护,2021,49(16).
- [9]刘卫先.环境法学研究的整体主义立场[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2016,49(04).
- [10]谭柏平,邢铂健.碳市场建设信息披露制度的法律规制[J].广西社会科学,2021(09):124-133.
- [11]唐克.目的主义对文本主义的优位性:中国前气候变化立法时代的法律解释路径[J].世界环境,2020(01):87.
- [12]田丹宇.应对气候变化立法研究[J].世界环境,2018(03):59-62.
- [13]毛涛.《巴黎气候变化协定》背景下中国碳税立法构思[J].中国政法大学学报,2017(03).
- [14]来昌荣.立法保护天然林助力“双碳”目标实现[N].各界导报,2021-09-02(002).
- [15]张波.碳中和法律制度研究[D].河北地质大学,2022.
- [16]韩立新,逯达.实现碳达峰、碳中和多维法治研究[J].广西社会科学,2021(09):1-12.
- [17]冯莉婷.浅谈碳达峰、碳中和愿景下碳排放权的法律性质[J].世界环境,2021(03).
- [18]陈健楠.中国应对气候变化立法研究[D].中央民族大学,2017.