

气候变化应对、碳达峰碳中和与“生态环境法典”的编纂

常纪文

(国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京 100010)

【摘要】我国已启动“生态环境法典”编纂工作,在该法典中规定应对气候变化及碳达峰碳中和方面的内容已成学界共识。但目前,对于设置应对气候变化编(章)还是碳达峰碳中和编(章)更为科学还有争议。对比立法逻辑、适用范围、对外合作和立法实效可发现,设置应对气候变化编(章)更为科学合理。“生态环境法典”编纂时,可在总则编的立法目的、适用范围、基本政策、基本原则中统筹设置适用于应对气候变化工作的规范。在设计应对气候变化编(章)时,对本领域独特的基本原则、工作方针、基本政策、监管体制、工作要求、保障措施作出框架性规定,对碳资产、碳交易、碳税等作出法律定性和制度安排,并在气候变化减缓章(节)中对碳达峰碳中和作出规定。“生态环境法典”出台后,再根据需要制定专门的“应对气候变化法”及配套的法规和规章。

【关键词】生态环境法典;编纂;应对气候变化;碳达峰碳中和

【中图分类号】X32; D912.6; F113.3

【文章编号】1674-6252(2025)01-0005-05

【文献标识码】A

【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2025.01.005

引言

党的十八大以来,我国持续协同推进降碳、减污、扩绿、增长工作,绿色低碳转型的成效显著,目前已走进应对气候变化国际舞台的中央。由于我国尚未针对应对气候变化及其中的碳达峰碳中和制定综合性法律,有必要在编纂“生态环境法典”时制定一些基础性法律规定。目前,在“生态环境法典”中设置专门编(章)对应对气候变化及碳达峰碳中和作出比较全面的规定已成学界共识。但对于“生态环境法典”是设置应对气候变化编(章)还是设置碳达峰碳中和编(章)更为科学合理的问题,学界还有争论,有必要予以全面的比较分析。

1 关于应对气候变化编(章)与碳达峰碳中和编(章)设置的学术观点

规范生态环境保护、新能源开发、节能减碳和

低碳经济发展工作,在法理上讲,应基于应对气候变化及其中的碳达峰碳中和立法,因此该立法调整对象有别于现行各领域法,可成为生态环境法这个一级领域法下一个相对独立的子领域法。目前,关于应对气候变化及碳达峰碳中和工作的领域立法,我国仅针对碳交易制定了《碳排放权交易管理暂行条例》,缺乏应对气候变化及碳达峰碳中和的综合性法律法规,有关碳减排、碳汇建设和气候变化适应的规定散见于立法目的和适用范围不一的生态环保与能源法律法规,有关措施规定要么针对性不足,要么缺乏系统性和衔接性。在编纂“生态环境法典”设置专门编(章)时,有必要设计科学、规范开展应对气候变化与碳达峰碳中和工作的基础性法律规范体系。

按照2023年9月全国人大常委会发布的《十四届全国人大常委会立法规划》,应对气候变化和碳

作者简介:常纪文(1971—),男,研究员,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长,研究方向为生态文明政策、规划和法律, E-mail: changjiwenlaw@163.com。

达峰碳中和被纳入第三类项目,即立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目。也就是说,在“生态环境法典”尚未编纂的情况下,究竟是制定应对气候变化法还是碳达峰碳中和法,目前没有定论,还需进一步研究论证。2024年《全国人民代表大会常务委员会工作报告》宣布启动“生态环境法典”编纂工作,努力在本届内编纂出系统、规范、协调的“生态环境法典”。目前,“生态环境法典”已启动编纂,生态环境各领域的法律要么收归“生态环境法典”予以系统整合和集成创新;要么设立通用的一般规定,再制修订专门法律。按照立法逻辑,为了规范推进碳达峰碳中和及气候变化适应工作,比较理想的方式是,“生态环境法典”在总则编和专门的编(章)中对应对气候变化及其中的碳达峰碳中和作出全面规定,不再另行针对应对气候变化及其中碳达峰碳中和工作制定专门法律。但是目前碳达峰碳中和等工作还在不断深化,法律所调整的应对气候变化社会关系还会不断变化,因此“生态环境法典”对应对气候变化特别是碳达峰碳中和作出全面系统的规定很困难。切实可行的举措是,“生态环境法典”在总则编和专门的编(章)中对应对气候变化及其中的碳达峰碳中和作出一般性规定,再以“生态环境法典”为基础制定专门的“气候变化应对法”或者“碳达峰碳中和法”。

目前,在“生态环境法典”中对应对气候变化及碳达峰碳中和作出一般性规定已成学界共识。关于“生态环境法典”以何种方式规范应对气候变化及碳达峰碳中和,目前学术界主要呈现两种观点:一种是设置应对气候变化编(章),把碳达峰碳中和的规定纳入其中^[1];另一种是设立碳达峰碳中和编(章)。其中,应对气候变化编(章)主要规范减缓气候变化与适应气候变化两个方面的工作^[2],碳达峰碳中和编(章)主要规范碳达峰与碳中和两个阶段的节能减碳、碳汇建设等工作。关于哪种观点更加科学合理,有必要开展全面的比较分析。

2 设置应对气候变化编(章)与碳达峰碳中和编(章)的合理性分析

我国应对气候变化、推进碳达峰碳中和既是促

进国内可持续发展的事业,在人类命运共同体格局下也是促进人类生存和发展的国际事业。“生态环境法典”编纂时,设置应对气候变化编(章)与碳达峰碳中和编(章)哪种观点更为科学合理,相关的比较分析既需考虑国内立法的必要性和可行性,也要考虑与国际条约衔接的必要性及立法产生的国际影响。

从法律逻辑来看,应对气候变化与碳达峰碳中和都属于生态环境保护的内容,两者都应进入“生态环境法典”。尽管碳达峰碳中和工作对我国的经济社会产生系统、深远的影响,但是该工作属于气候变化减缓的主要内容,不是气候变化减缓的全部内容。按照调整事项的包容关系,“生态环境法典”在编纂时,应按照“生态环境法典——应对气候变化编(章)——气候变化减缓章(节)+气候变化适应章(节)”的逻辑,进行内容的谋篇设计。如果把应对气候变化的内容设置为专编,那么气候变化减缓和气候变化适应的内容应当是专章;如果应对气候变化的内容设置为专章,那么气候变化减缓和气候变化适应的内容就应当成为专节。在气候变化减缓立法方面,碳达峰碳中和立法属于重要组成部分。从这个逻辑推理可以看出,如确有必要设置碳达峰碳中和章(节),为了法律体例的完整性和立法逻辑的严密性,还应在其上设置统筹层次更高的应对气候变化编(章)。

从适用范围来看,应对气候变化包括气候变化的减缓和适应两个方面,碳达峰碳中和工作属于气候变化的减缓范畴,从碳达峰碳中和的“1+N”政策文件内容来看,碳达峰碳中和不涉及气候灾害防治等气候变化的适应工作,因此“生态环境法典”设置应对气候变化编(章),比设置碳达峰碳中和编(章)更能体现适用范围的综合性、包容性及监管体制与法律机制的统筹性、协调性,更能平衡地推进气候变化的减缓和适应两方面工作。如果舍弃应对气候变化编(章)去设置碳达峰碳中和编(章),会造成两个后果:一是气候变化适应的相关条款难以找到合适的位置,二是碳达峰碳中和以外的气候变化减缓条款难以找到合适的位置,这都不利于气候变化减缓和适应的法治建设。从适用时间上看,由于碳中和工作会在2060年前基本结

束，而应对气候变化工作还会继续，因此设立应对气候变化专门编（章）比设立碳达峰碳中和专门编（章），更有利于发挥法律对于应对气候变化工作的长期保障作用。

从对外合作来看，全球形成了以《联合国气候变化框架公约》为核心的应对气候变化条约体系，尚未就碳达峰碳中和达成任何条约，因此大多数国家倾向于参考《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》《巴黎协定》的规定，制定国内应对气候变化的专门法律而非碳达峰碳中和专门法律。即使个别国家在法律的标题中提及碳达峰碳中和，也大多是在气候变化的法律标题之下提及的，如2021年的《韩国应对气候危机的碳中和绿色增长基本法》。即使一些国家的法律规定了碳达峰碳中和内容，也大多在应对气候变化法律法规中规定了碳达峰碳中和的目标和内容，如2021年的《哥伦比亚气候行动法》规定了2030年碳达峰和2050年碳中和的目标、2022年的《智利气候变化框架法》规定了2050年碳中和的目标。这些国家之所以这样安排，与国际条约保持一致并方便开展对外交流与合作是一个重要考量。基于此，如果“生态环境法典”舍弃应对气候变化编（章）去设置碳达峰碳中和编（章），不太利于我国与国际组织、外国立法机构、外国执法机构在法治的框架内开展应对气候变化的交流与合作。

从立法实效来看，碳达峰碳中和主要是各国决定自己碳减排路径和方法的国内事务，但是应对气候变化既是国内主权之事，也是国际合作之事。地球是世界各国前途息息相关的命运共同体，各国应按照《联合国气候变化框架公约》等条约、协定的要求协同推进应对气候变化工作。目前，我国在可再生能源的开发利用等低碳产业发展方面取得重大突破，应对气候变化成效获得国际社会广泛好评。“生态环境法典”编纂时，如在应对气候变化编（章）与碳达峰碳中和编（章）中二者取其一，设置前者相比设置后者，可在对外交流与合作方面更能与世界各国做到追求一致、角度一致、方向一致、行动一致，国际影响更大。另外，发达国家总体已超越碳达峰阶段，其主流话题是如何尽早实现碳中和，而我国作为发展中国家，正处于碳达峰阶

段，工作重点在于实现重点行业领域的碳达峰。至于尽早实现碳中和，则是下一步的事情。如果“生态环境法典”选择设置碳达峰碳中和编（章）而不是应对气候变化编（章），那么与发达国家的相关法治交流与合作就难以处在同一话语平台上，在话题选择上会失去部分主动权和优先权。

基于上述分析，可以认为，“生态环境法典”编纂时设置应对气候变化编（章）比设置碳达峰碳中和编（章）更加科学合理。为了有效协调应对气候变化与碳达峰碳中和工作，建议在应对气候变化编（章）中根据需要设置碳达峰碳中和的条款。

3 “生态环境法典”部署应对气候变化与碳达峰碳中和内容的建议

“生态环境法典”编纂时，既应当在总则编中对应气候变化与碳达峰碳中和统筹作出直接规定和隐含规定，在法律责任编中对气候变化与碳达峰碳中和领域的法律责任针对性地作出直接规定，也应在污染防治、自然资源与生态保护、绿色发展等专编或者专门部分中对减碳作出协同或者衔接性规定。

3.1 总体建议

作为生态环境领域“管总”的基本法律，“生态环境法典”在编纂时可在总则编的立法目的、适用范围、基本政策、基本原则等条文中，统筹设置适用于应对气候变化工作的一般法律规范，如在基本政策中要求协同推进降碳、减污、扩绿、增长及统筹推进产业结构调整、生态保护、污染防治、应对气候变化工作。

在确立基本原则时，可在总则编设立生态保护和资源节约优先、绿色发展、风险预防、损害预防、综合保护、损害者担责、受益者负担、公众参与等在自然资源保护、生态保护、污染防治、应对气候变化等领域都适用的基本原则。

在构建主要制度时，可在总则编中既需设置一些协同推进降碳、减污、扩绿、增长的综合条款，又需设置几个与气候变化减缓、气候变化适应有关的专门条款。在应对气候变化的专门内容设计方面，如考虑设立应对气候变化编，那么在其下可

以设置气候变化减缓、气候变化适应两个专章，把能源的低碳化、重化工业等产业的低碳转型、碳汇建设、碳交易等碳达峰碳中和的主要内容纳入气候变化减缓专章中；如果考虑在某个专编之下设立应对气候变化专章，那么在其下可以设置气候变化减缓、气候变化适应两个专节，把碳达峰碳中和的相关条文纳入气候变化减缓专节中。

在设立法律责任时，由于“生态环境法典”调整领域宽泛，行政违法和民事侵权的情形很繁杂，因此法律责任的体例结构与《中华人民共和国民法典》中法律责任的体例结构可有所差异。《中华人民共和国民法典》在第三编第八章集中地规定了违约责任，在第七编集中地规定了侵权责任，“生态环境法典”编纂时可予以参考，设立“法律责任”专编，集中规定通用的法律责任和自然资源保护、生态保护、污染防治、应对气候变化领域相对独特的民事责任、行政责任及责任实现程序，包括与传统生态环境损害赔偿责任机理有差异的气候损害侵权责任、与现行环境民事公益诉讼制度机理有差异的气候民事公益诉讼制度等。也可以不做参考借鉴，在自然资源保护、生态保护、污染防治、应对气候变化等编（章）中及现行自然资源保护法律、生态保护法律和今后可能制定的应对气候变化专门法律中，针对各领域民事侵权和行政违法行为规定相应的法律责任。为了保证逻辑完整性，建议在“法律责任”专编中设立所有的民事和行政责任。至于刑事责任，建议规定，对于构成犯罪的，依据《中华人民共和国刑法》相关规定予以定罪处罚，不宜在“生态环境法典”中专门规定对应的刑事责任。如果《中华人民共和国刑法》缺乏一些刑事责任规定，可以制定《中华人民共和国刑法》修正案予以补足。

3.2 应对气候变化编（章）的具体设计建议

“生态环境法典”设置应对气候变化编（章）时，鉴于现行各项环境资源法律已有各自的调整对象和适用范围，建议既重点设计基础性的应对气候

变化法律规范，也着眼于应对气候变化领域的独特工作开展特殊法律规范的设计。在特殊性法律规范设计方面，建议对应对气候变化领域独特的基本原则、工作方针、主要政策、监管体制、工作内容、保障措施等专门作出规定，对碳资产、碳交易、碳税等作出法律定性和制度安排，以构建基本的体制、法制和机制框架。

在工作目标方面，由于国际环境复杂多变，各国碳达峰碳中和的路径和方法具有变动性，建议应对气候变化编（章）只原则性提及碳达峰碳中和“目标”“部署”等词，不具体设置碳达峰碳中和时间表和碳减排、碳汇建设等指标。一旦碳达峰工作目标完成，“生态环境法典”以后修订时可以删除或者修改与碳达峰相关的法律规定；一旦碳中和工作目标完成，“生态环境法典”以后修订时可删除或者修改与碳中和相关的法律规定。

在法律协调方面，为了加强应对气候变化编（章）与“生态环境法典”其他编（章）规定的协同，加强气候变化编（章）与其他法律的协同，如无必要作出补充性或者细化性的规定，建议应对气候变化编（章）只设置法律适用的衔接性条款，不再具体规定可再生能源、电力、煤炭、气象、防灾减灾等现行法律已作规定的事项。

在立法授权方面，应对气候变化编（章）可授权有关机关制定《应对气候变化法》等法律及《碳达峰碳中和促进条例》《气候变化减缓条例》《碳税征收使用管理条例》等配套的行政法规和规章，将碳达峰碳中和“1+N”政策文件体系确立的各项体制、制度、机制和责任系统地予以制度化、规范化和程序化，为相关政策、目标和标准的有效实施提供全面的法制支撑。

参考文献

- [1] 常纪文. 完善生态文明制度体系 [N]. 经济日报, 2024-08-07(03).
- [2] 吕忠梅. 生态环境法典编纂的立法选择 [J]. 江淮论坛, 2024(1).

Response to Climate Change, Carbon Peak and Neutrality, and Codification of the Code on Ecology and Environment

CHANG Jiwen

(Institute of Resources and Environmental Policy, Development Research Center of the State Council,
Beijing 100010, China)

Abstract: China has initiated the codification of the Code on Ecology and Environment, and it has become a consensus among academics to provide for climate change adaptation, carbon peaking and carbon neutrality in the code. It is still controversial whether it is more scientific to set up a part or chapter on climate change adaptation or carbon peaking and carbon neutrality. By comparing the legislative logic, scope of application, international cooperation, and legislative effectiveness, it can be found that it is more scientific and reasonable to set up a part or chapter on addressing climate change. When codifying the Code, the legislative purpose, scope of application, fundamental policies, and fundamental principles of the General Provisions can be integrated to set up norms for responding to climate change. When designing the part or chapter on addressing climate change, it shall make framework provisions on the unique basic principles, work guidelines, fundamental policies, regulatory system, work requirements, and safeguard measures in this field, make legal characterization and institutional arrangements for carbon assets, carbon trading, and carbon tax, and make provisions on carbon peaking and carbon neutrality in the part or chapter on mitigation of climate change. After the promulgation of the Code, a specialized Law on Response to Climate Change, as well as supporting rules and regulations, will be formulated as necessary.

Keywords: Ecological and Environmental Code; codification; climate change adaptation; carbon peaking and carbon neutrality