

应对气候变化法的立法探究

常纪文^{1*}, 田丹宇²

(1. 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京 100010; 2. 国家应对气候变化战略研究和国际合作中心, 北京 100035)

【摘要】 为了实现碳排放达峰目标和碳中和愿景, 明确应对气候变化的法律地位、工作目标和法律要求, 规定部门职责及温室气体排放权的法律属性与交易机制, 分解工作目标并开展评价考核, 彰显国家应对气候的法治决心, 亟须制定综合性基础法律——应对气候变化法。该法的制定已具备充足的研究起草基础和下位法支撑, 建议尽快纳入全国人大常委会立法计划, 并启动《环境保护法》等相关法律法规的修改。本文建议, 将低碳发展和碳排放达峰、碳中和等纳入立法目的, 设立总则、规划与标准、气候变化减缓、气候变化适应、管理和监督、国际合作、法律责任、附则八章, 合理设立规范重点。健全统一监管与部门分工负责的体制和基金筹集、市场交易、社会共治等机制, 全面构建国内应对气候变化管理制度体系, 部署国际协商与合作措施, 设置地方政府工作目标责任, 对违法行为规定罚则。

【关键词】 应对气候变化法; 必要性; 碳达峰; 碳中和; 建议

【中图分类号】 DF46; F113.3

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2021) 02-0016-04

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.02.016

引言

自 1992 年联合国里约环境与发展大会以来, 气候变化应对一直成为全球关切之事项。为了履行全球命运共同体的中国责任, 中国政府于 2020 年已提出力争于 2030 年前实现碳达峰的目标和努力争取于 2060 年前实现碳中和的愿景, 获得国际社会的广泛好评和国内钢铁、交通、能源、建筑等重点行业及各省(区、市)的积极响应。鉴于国家正制定碳排放和碳中和实施方案, 为将应对气候变化各项工作全面纳入法治轨道, 实现规范化、制度化和程序化, 亟须制定应对气候变化法予以保障。

1 尽快制定应对气候变化法的必要性

我国正在走绿色、低碳和循环发展之路, 有关绿色和循环发展的国家法律保障比较齐全, 只在应对气候变化领域尚存国家法律空白。由于气候变化应对已纳入国家 2030 年和 2060 年国家战略, 新形势下亟须尽快制定应对气候变化法, 将气候变化的减缓、适应, 以及应对气候变化的监管、国际合作等工作全面纳入法治轨道。从以下几方面看, 立法必要性尤其突出:

一是需明确应对气候变化行动的法律地位、工作目标和法律要求。国家和一些省份正在制定碳达峰和

碳中和行动方案, 而应对气候变化的法律地位缺失, 保障规范严重不足, 因此制定专门法律为应对气候变化提供全面的法律支撑, 紧迫性前所未有。应对气候变化需同步推进低碳发展目标下的气候变化减缓和适应工作。在减缓方面, 需将碳减排和碳汇建设纳入各级政府的规划和财政支持, 基于碳达峰和碳中和愿景明确碳排放总量与强度控制目标及碳汇增加目标, 强化工业、建筑、交通、能源等重点行业的节能减排, 优化能源结构和利用方式, 加强基础设施建设、技术研发和示范推广, 吸引市场多元化投资, 引导全社会形成低碳生活方式。在适应方面, 需依法开展工业与农业、城镇与农村适应气候变化的工作, 明确灾害应急法律职责。目前开展上述工作的法律依据不足, 亟须制定应对气候变化法予以全面支持。

二是需规定各部门的法定职责及温室气体排放权的法律属性与交易机制, 规范开展全国的应对气候变化工作。国家和地方设定碳排放配额总量和配额分配规则、组织履约和核查、开展碳交易监管、鼓励低碳投融资, 均缺乏法律授权。全国碳排放权交易市场于 2017 年启动建设, 提出确保于 2021 年 6 月底前启动上线交易^[1], 但碳排放权的法律性质不明确, 其交易缺乏法律依据。亟须制定应对气候变化法, 从法律

作者简介: 常纪文 (1971—), 男, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员, 研究方向为环境资源政策和法律, E-mail: changjiwen@163.com。

层面明确各级政府及应对气候变化主管部门的管理职责,规定碳排放权的法律属性,设定企业配额履约的法律义务及法律责任,为行政监管的依法实施、权益交易的依法运行以及改革创新提供法制保障。

三是需为政府分解落实气候变化应对目标,开展目标责任评价考核提供法制依据。国务院印发的“十二五”和“十三五”控制温室气体排放工作方案建立了我国温室气体排放目标分解落实考核机制。我国从“十二五”中后期开始,每年开展省级碳强度下降目标考核工作。在这套工作机制保障下,2019年碳排放强度比2005年降低48.1%,提前实现了2015年提出的碳排放强度下降40%~45%的目标^[2]。亟须制定应对气候变化法,推进目标管理由碳强度下降控制向碳排放总量下降控制转型,用法律固化已被实践证明行之有效的目标地区分解落实评价考核机制,赋予重点行业目标减排责任,与生态环境领域整体考核工作进行合理衔接。

四是需彰显国家应对气候变化的法治决心,巩固全球气候治理国际地位。英国、德国、法国、加拿大、墨西哥等约20个国家和地区已制定应对气候变化法或低碳发展促进法,既规范了本土气候变化应对工作,也转化了《联合国气候变化框架公约》及相关协定的要求,同时还促进了应对气候变化工作的规范化,获得国际社会的充分肯定。美国拜登政府执政后已经重返《巴黎协定》,必将强化对我国履行气候变化国际条约的“监督”。我国温室气体排放总量大,全球占比高的现状短期内难以改变,国际压力居高不下且将长期持续。尽快制定应对气候变化法,既有利于促进国内绿色、低碳、循环发展法治工作,也有利于提高科学、精准、依法履行应对气候变化国际条约的能力和水平,为履行《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》提供法律工具和方法,彰显我国实现碳达峰目标和碳中和愿景的法治决心;有利于科学应对碳关税等举措,维护国际贸易、国际投资等方面的国家利益,营造国家发展的良好外部环境,巩固我国在全球应对气候变化国际合作中的重要参与者、贡献者和引领者地位。

2 制定应对气候变化法工作基础

2.1 应对气候变化法的制定已纳入相关部署

2009年8月,全国人大常委会《关于积极应对气候变化的决议》提出“要把加强应对气候变化的相关立法作为形成和完善中国特色社会主义法律体系的一

项重要任务,纳入立法工作议程”。2015年,中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》要求研究制定应对气候变化等方面的法律法规。2016年,应对气候变化法被列入了《国务院2016年立法工作计划》中的研究项目^[3]。2018年5月,中共中央印发的《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》提出,促进人与自然和谐发展,建立严格严密的生态文明法律制度。这些中央文件、全国人大常委会决定和国务院立法研究规划的部署,均为应对气候变化法的制定创造了有利条件。目前,生态环境部等有关部门正在制定相关的碳达峰和碳中和行动方案,上海、江苏、广东、青海、海南等地分别在2021年省级“两会”上提出力争在全国率先实现碳排放达峰^[4],其中上海提出了明确的达峰时间表。国家电网、中国海油、中国石化等企业均启动了碳排放达峰和碳中和战略研究或方案编制。这些来自地方和企业的行动,为应对气候变化法有关区域责任、企业责任的设计扫除了障碍。

2.2 应对气候变化法的制定已具备下位法支撑

在国务院层面,国务院正在审议应对气候变化的专项行政法规《碳排放权交易管理暂行条例》。在部门层面,已实施《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》《中国清洁发展机制基金管理办法》《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》《节能低碳产品认证管理办法》《碳排放权交易管理办法(试行)》等专门部门规章。在地方立法层面,青海、山西已出台了《应对气候变化办法》等综合性地方法规或者规章,四川、湖北、江苏正在稳步推进本地的综合性地方立法工作;南昌、石家庄等城市出台了《低碳发展促进条例》,上海、深圳等城市针对碳排放权交易出台了专门的地方法规。这些行政法规、部门规章和地方立法的探索与实践切实促进了国内应对气候变化工作,为全国人大常委会制定应对气候变化法奠定了充分的下位法支撑。

2.3 应对气候变化法的制定已开展大量前期工作

应对气候变化法的立法名称已获各界共同认可。目前我国在生态环境领域已制定13部法律,可为该法的制定提供立法技术参考。为推进应对气候变化立法进程,国家于2011年成立了由国家发展改革委牵头,全国人大环资委、全国人大法工委、原国务院法制办和17家部委组成的应对气候变化法律起草工作领导小组^[5]。2018年政府机构改革后,根据实际情况调整了立法领导小组成员。领导小组下设法律起草小组,具体负责草案起草工作。10年来,广泛开展国

内外立法调研,组织召开了3次地区片会、几十次立法意见座谈会、4次立法国际研讨会,持续跟踪国内外相关立法和研究,形成的应对气候变化法草案初稿持续保持更新。另外,中国社会科学院法学研究所研究小组和中国政法大学研究小组分别提交了专家建议稿。可以认为,该法的起草工作基础已相当充足。

基于以上分析,可知应对气候变化法的制定时机已经到来,起草条件已经具备。

3 制定应对气候变化法的主要建议

建议将应对气候变化法定位为应对气候变化领域的综合性基础法律,尽快纳入全国人大常委会立法计划,由全国人大环资委牵头起草。在立法设计方面,建议如下:

一是科学设计立法目的、立法框架和规范重点。建议将“促进低碳发展,实现2030年碳达峰目标和2060年碳中和愿景,减缓和适应气候变化,共同推进人类命运共同体建设”设定为立法目的,设立总则、规划与标准、气候变化减缓、气候变化适应、管理和监督、国际合作、法律责任、附则8章。在规范重点方面,将应对气候变化界定为生态环保领域的重要工作,确立气候变化减缓和适应的时间表和路线图,规定全国气候变化减缓和适应的法律要求和能力建设目标;在气候变化减缓方面,重点建立与全球温控目标一致的排放控制和碳汇建设目标,明确碳排放总量分解方式,授权开展碳排放权交易和国际合作,实施目标责任考核;在气候变化适应方面,重点建立气候风险预测预警机制、气候适应技术创新激励保障机制。

二是健全监督管理体制和法律机制。建议建立统一监督管理和分领域、行业分工负责相结合的应对气候变化管理体制,逐步健全温室气体排放控制、碳汇建设和气候适应监管体系,强化气候变化减缓、气候变化适应与生态环保、节约能源、循环发展的协同体制和机制建设。在统一监管方面,明确由国务院和地方各级政府应对气候变化主管部门对全国应对气候变化工作实施统一指导、协调和监督,地方人民政府发改、教育、工信、民政、自然资源、交通、水利、农业农村、文旅、应急、能源、林草、海洋、气象等主管部门在各自职责范围内,分工负责相关工作。明确温室气体排放权的财产权属性与交易条件、程序,建立信贷、保险、金融、专项资金、基金等气候资金保障机制,健全低碳产品生产与优先采购机制,建立行政审批、信用管理、价格调整、联合执法、表彰奖励等气候联动惩戒机制,形成责任分担、社会共治、成

果共享的气候变化应对激励约束体系。

三是构建国内管理制度体系。建议开展气候变化减缓和气候变化适应两方面的管理制度建设。在减缓方面,建议规定工业产业结构调整与优化、种植养殖业结构优化与科学管理、温室气体排放管控评价考核、温室气体排放统计核算与报告、温室气体排放总量控制、协同减排、强制与自愿减排、产能置换、排放权交易、税费征缴、碳汇建设、碳汇质量提升、标准化、信息公开等核心制度;在适应方面,建议规定工业与农业适应、城镇与农村适应、预测预警、气候保险、灾害防治、加强气候韧性能力建设等核心制度。制度体系的建设要体现前瞻性与现实性相结合、宣誓性与可操作性相结合、强制性与鼓励性相结合、约束性与自愿性相结合,充分发挥其规制与导向作用。

四是部署国际协商与合作措施。建议在国际合作部分宣誓我国积极应对气候变化、严格实施应对气候变化相关法律法规、通过协商与合作构建人类命运共同的决心。在内容设置上,建议规定承担与发展阶段、自身能力相称的国际义务,在可持续发展框架和《联合国气候变化框架公约》原则下,积极推动气候变化国际协商与合作。在国际合作的具体方式上,设立信息通报、应急联动、灾害救助、科技培训、物质援助、碳关税、制裁与反报等内容,实现由顺势而为到积极引导的国际合作模式转变。

五是设置工作目标责任和法律责任。建议围绕碳达峰、碳中和、气候变化适应的目标,规定县级以上地方人民政府对行政区域内的控制温室气体排放和适应气候变化工作负责,将应对气候变化目标完成和任务措施落实情况纳入地方党委和政府生态文明建设考核目标体系和干部政绩考核体系,规定行政机关及其工作人员的监管失职责任;针对重点温室气体排放单位设立报告温室气体排放情况、采取有效措施控制温室气体排放、按照规定清缴排放配额等法律义务;针对核查机构规定真实、准确、完整开展温室气体排放核查的法律义务;针对超额排放温室气体、排放报告数据不实、采用淘汰或者落后的设备或者工艺等违法行为,规定罚款、责令改正、责令限期改正、责令限产、责令停产、责令关闭、行政拘留等处罚措施。

为了促进应对气候变化法规范的有效实施,建议修改《环境保护法》,规定应对气候变化的基本要求,确保气候变化应对工作与生态保育、污染防治、自然资源保护工作协同发展。同时修改《大气污染防治法》《节约能源法》《煤炭法》等专门法律,使应对气候变化工作与相关工作相互衔接和支持,协同发力。

