

论碳中和专项立法及其可行性

胡建

摘要 “双碳”目标之达成，除了政策引领和技术革新，亟待回归制度与法治。碳中和作为一种新生现象，在我国尚缺乏专门性立法予以统一规制。域外涉碳专项立法可为镜鉴，且现行生效的涉碳规范立法层级低、内容碎片化、立法目的缺乏协调，皆不能满足减排降碳的立法要求。我国应考虑制定碳中和专项法律，其为专门性规定涉碳各主体之间权利义务和法律责任的综合性基本法，以法律促碳减排和实现经济社会可持续发展为立法目标，并在此基础上构筑多层次立体化的碳中和法律体系。成熟自洽的碳中和法治构造，立于科学机理之上，将公法与私法融汇，在立法框架上涵括总则、主体制度、客体制度、基本管理制度、碳排放权交易制度、碳中和公益诉讼制度和法律责任制度等诸多内容。

关键词 碳中和促进法 绿色低碳 法律体系 碳排放权 法律责任

【中图分类号】X197 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X (2023) 04 - 0081 - 14

一、问题的提出

习近平总书记在党的二十大报告中提出，“积极稳妥推进碳达峰碳中和”^①。这是以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局作出的重大决策部署，对于全面建设社会主义现代化国家、促进中华民族永续发展和构建人类命运共同体具有重要意义。欲实现碳达峰碳中和的国家战略目标，亟待引导其由政策引领、技术革新向法治保障转变（张忠民等，2022）。“碳达峰”须依法“达峰”，“碳中和”须依法“中

【基金项目】国家发改委专项委托研究项目“碳中和专项法律研究”（批准号：FGW230812307）；浙江省人民检察院专题调研重点项目“碳达峰与碳中和目标下生态环境检察公益诉讼的能动履职问题研究”（批准号：ZJDY202271）。

【作者简介】胡建，浙江理工大学法政学院教授，邮编：311103。

致谢：感谢审稿专家匿名评审和编辑部的宝贵意见，当然文责自负。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《光明日报》2022年10月26日，第2版。

和”。实现碳达峰碳中和的目标需要回归法治，法治是国家治理体系和治理能力的核心要义（张文显，2021）。唯有借助碳中和制度的法治化，才能实现各项碳中和基本制度的精细化和定型化，也才能使之具有执行力。制度之治是实现国家治理现代化的关键，而法治是制度之治的根本保障。

“碳中和”作为一种新生现象，相关立法尚属空白，法律可从政策推进、权力监督、释法补漏、纠纷化解、平衡发展等方面为实现碳中和目标助力。其一，“双碳”目标的达成关涉诸多行业与领域，牵一发而动全身，相关主体之间的矛盾与利益冲突尚需法律手段予以协调解决。其二，仅依靠政策推进，约束力不足，且无国家强制力作保障。其三，现有地方性法规作用有限。如《天津市碳达峰碳中和促进条例》《深圳经济特区生态环境保护条例》等地方性法规并不能逾越上位规范性文件的规定，其在减排降碳方面的法律功能受限。其四，税收等政策举措需在法律层面调整。如碳税制度的引入，只能由法律作出规定。只有国家立法机关才有权对税种、税率等予以规定，反之将违背税收法定原则，国家政策、部门规章和地方性立法均不能僭越国家立法权。

目前，国内普遍认同碳中和在法律制度方面尚处于“真空地带”，在国家层面更缺乏专门性的立法予以统一规制。虽然目前生效的法律、法规与规章，存在部分的涉碳法律规则，但是其散见于各类规范性文件之中，缺失减污降碳协同增效的基础性法律规则，众多涉碳规范性文件之立法目的亦缺乏协调。为更好地服务和保障碳中和目标的实现，当下主要存在四种立法观点：

其一，制定“气候变化应对法”的观点。曹明德教授等学者认为，当前的国家战略是2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和，因实现“双碳”目标的时间有限，为彰显国家依靠法治应对气候变化的决心，适宜采取“一步到位”的立法策略，超越碳中和单一事项而制定覆盖范围更广的“气候变化应对法”（曹明德等，2021）。

其二，碳中和立法分三步走的观点。吕忠梅教授等学者指出，先修订现行法律并将实现“双碳”的目标纳入立法内容，再启动“气候变化法”的立法，最后通过制定“碳中和问责法”以保障“双碳”目标的实现^①。持有该观点的学者希冀通过修改现行法律的稳步推进阶段、制定“气候变化法”的大力推进阶段，以及出台“碳中和问责法”的保障实施阶段，先后有序地实现碳中和之立法目的。

其三，编纂“生态环境法典”的观点。孙佑海教授等学者提出应制定出台“生态环境法典”，为实现“双碳”目标做出体系化的制度安排（孙佑海、王甜甜，2022）。随着民法典的出台，在法学界中制定各类法典的呼声日益甚嚣尘上，不同的学者基于自己的学科立场呼吁制定“行政法典”“劳动法典”和“生态环境法典”等不一而足，每一个法律部门是否都需要制定法典是一个值得深究的问题。从法律传统和实际需求来看，制定统一的民法典和刑法典是时代的产物，其存在深厚

^① 吕忠梅：《用法律保障实现碳达峰碳中和》，《新京报》2021年3月8日，第5版。

的理论积淀和丰富的司法实务经验；作为新兴法律领域的生态环境法，其是否具备足够的内容体量支撑起法典所应具有的理论基础、法律制度与法律规则等有待商榷（庄汉，2020）。

其四，出台“碳中和专项法律”的观点。2022年以来，已经陆续有全国人大代表或全国政协委员提出专门制定碳中和专项法律的立法建议。如全国政协委员严彬提案，应对碳中和进行专门立法，加快构建碳中和法律制度体系，并将碳中和目标纳入立法内容，制定分阶段的碳强度减排指标^①。全国人大代表张雷提案，加快制定“碳中和法”，并对碳排放、碳技术、碳税、公众参与和法律责任等事项进行顶层制度设计^②。为深入贯彻习近平总书记关于碳达峰碳中和重要讲话和指示批示精神，认真落实党中央、国务院实现碳达峰碳中和的决策部署，2022年国家发改委专门成立碳达峰碳中和工作领导小组，并作为牵头单位专项研究碳中和专项法律问题。可见，实务层面上，国家相关部门已经开始有序探索碳中和专项立法的问题。

纵观上述观点，首先，制定统一的气候变化应对法，其内容涉及层面广泛，主要涉及环境保护法体系、能源法体系、自然资源法体系、气候变化减缓、气候变化适应等诸多内容，牵一发而动全身，从立法技术观之，其复杂性和困难程度远远超过碳中和专项立法工作，并非短时期内可以完成。其次，碳中和立法分三步走的观点，先行修改现行法律法规不失为切实可行的举措，但是将碳中和专项法律置于“气候变化法”之后，且碳中和专项立法启动的时间明显滞后，其守成有余而开拓不足，立法滞后的时效性问题必将影响法律功能的实效。而今“双碳”目标的实现，实属燃眉之急，过晚启动碳中和专项立法，司法的服务与保障功能必将减损，难以取得碳中和立法实效。最后，碳中和专项立法与未来制定“生态环境法典”并行不悖。产生于“生态环境法典”背景下的碳中和专项法律可以在立法之初就预先考虑与“生态环境法典”的衔接问题，而一部开放性的“生态环境法典”亦不会排斥碳中和专项法律的立法安排，二者在“碳中和”目标之下可形成环境法典与单行法的“双法源”结构。

制定碳中和专项法律的观点无疑更符合我国国情与实际的立法体制。我国在碳中和领域存在立法空白，既有相关法律的立法宗旨之间缺乏衔接性，专门性立法的空缺亦导致地方性立法作用受限，需通过专项立法提高碳中和制度在法律层面的约束力，平衡协调各方主体之间的利益，并增强我国在气候变化国际治理中的话语权。基于此，考虑如何制定一部具有中国特色的碳中和专项法律，既是立法实践的迫切需求，亦是学术界不容回避的重大课题。

^① 严彬：《对碳中和进行专门立法，加快构建碳中和法律制度体系》，《工人日报》2022年3月7日，第10版。

^② 《全国人大代表张雷：推动制定碳中和法，保障双碳转型》，<https://www.chinacace.org/news/viewid=13406.htm> [2023-06-10]。

二、碳中和专项法律的定位与立法目标

(一) 碳中和专项立法的实践

1. 域外涉碳专项立法的镜鉴

域外的碳中和问题主要围绕碳排放权交易、降碳减排技术、涉碳税收等重点问题，而其中的涉碳立法问题，主要在于借助法律的形式规范碳排放权交易、设定与碳中和管理制度相关的权利义务。运用法治手段应对气候变化是国际社会的普遍做法。截至目前，世界范围内已经有超过120个国家或地区以2050年实现碳中和为目标，且已经陆续有国家或地区在碳中和方面进行专门性立法，如《丹麦气候法案》（2019年）、《德国联邦气候保护法》（2019年）、欧盟委员会的《欧洲气候法》（2020年）、日本的《全球变暖对策推进法》（2021年）、韩国的《应对气候危机的碳中和绿色成长基本法》（2022年）等。借助框架性的立法设定减排目标、减排路径、追责机制与法律责任。在上述开创性的碳中和相关立法中，报告制度、评估制度、咨询制度、信息发布制度、责任追究制度、产品碳标签制度、碳中和社会的培育等独特性制度设计，传统的环境保护法律与政策均无法整体性容纳与涵括。综上，域外国家或地区涉碳专项立法，为我国碳中和法律制度的建构提供了丰富的立法经验和创新性的制度启示。

表1 具有典型性的域外国家或地区涉碳专项法律

时间	专项法律名称	地域	立法要点
2022	《应对气候危机的碳中和绿色成长基本法》	韩国	建立碳中和城市(试点)、温室气体排放权分配及交易、促进国际减排项目和培育碳中和社会等
2021	《全球变暖对策推进法》	日本	温室气体减排目标写入法律、地方政府负有利用可再生能源的具体义务、向低碳社会转型等
2021	《净零排放问责法》	加拿大	立法约束政府实现净零排放、建立净零排放咨询委员会为政府提供独立建议、增加问责制和公共透明度、由环境与可持续发展专员提供独立第三方审查等
2020	《欧洲气候法》	欧盟	成立专门委员会负责监测和评估、制定减碳路线和建立碳边境调节机制、通过土地利用和林业条例来加强欧盟的碳汇等
2018	《气候法案》	瑞典	首次以国内立法形式确立净零碳排放目标，在绿色汽车销售、垃圾分类回收和政府采购等方面采取具体措施。如购买绿色汽车给予政府补助、增加碳排放税收、政府采购中考量碳减排问题等

2. 现行生效的规范性法律文件涉碳规则较为分散且存在冲突

近年来，我国为应对气候变化陆续制定或修订相应的法律、法规和规章，业已取

得显著的立法成效，但是支撑碳中和目标实现的法律体系薄弱、立法层级低且内容碎片化；涉及碳中和的立法内容体现为各类纷繁复杂的法律法规，尚未有专门性立法为实现碳中和目标服务；现有的涉碳法律规则分散于诸多法律法规之中，且具体的法律制度与法律规则对降碳控碳的目标响应不足。如《节约能源法》《可再生能源法》《循环经济促进法》和《清洁生产促进法》中包含减碳的法律规则，主要涉及管控碳排放的具体法律措施和相关法律责任问题，并对二氧化碳等温室气体排放作出限制性规定；《草原法》《森林法》等规范性法律文件也规定了与碳汇相关的法律举措（周珂，2021）。但是，现行生效的规范性法律文件，其立法目的限于防止大气污染、自然资源的利用与保护、环境污染的防止等，加之其立法内容皆不直接体现碳中和，不可能对“双碳”目标愿景进行统筹考虑，现有的各项涉碳法律制度与规则更无法做到协调配合与有效推进。现行的各类法律、法规与规章之间对涉碳内容也缺乏系统的设计和有效的统筹，彼此之间的矛盾与冲突无法规避（余耀军，2022）。综上，碳中和的专项立法工作亟待推进，同时进一步修改和清理与减碳、碳汇相关的现行规范性法律文件，以保证相关法律、法规和规章不与碳中和专项法律相矛盾，二者应彼此协调且互为补充，合力构筑碳中和法律体系。

3. 专门规定涉碳内容的规范性法律文件制度不全面和规则不具体，且制定主体层级不高

相较于其他省份的地方性生态环境保护条例，《深圳经济特区生态环境保护条例》的鲜明特色是首次吸纳了碳中和、碳排放权交易等内容。具体而言，建立碳排放超标的行业准入负面清单制度、市级碳排放权交易制度和碳普惠机制，对社会组织、家庭和公民的降碳行为进行量化，倡导绿色低碳生活，鼓励造林绿化、森林抚育等增强生态系统碳汇能力的行为。《浙江省生态环境保护条例》也以专章的形式规定了碳排放权质押、降低温室气体排放的激励约束机制等创新性举措。但是，上述两个地方性法规也仅是部分章节或内容涉及碳中和，所设计的制度或规则也较为原则和零散，并未形成系统性和具有可操作性的碳中和法律制度。

《天津市碳达峰碳中和促进条例》是我国第一部专门以实现碳中和为立法目标的省级地方性法规。从形式上分析，该法在语言表达上涉碳的词汇频发，如“碳中和”出现46次，“碳排放”出现37次，“低碳”36次，“碳汇”出现14次，“碳排放权”10次，“碳排放配额”出现8次，“核算”出现6次，“碳捕集”2次，“固碳”1次等。从内容上分析，该法基本管理制度中包括碳排放的技术规范、核算、监测体系、碳排放配额管理、碳排放交易等常规内容，但是对于自愿性减排等重要的降碳方式并未采纳，产品碳标签制度、碳中和社会的培育制度等创新性制度更未涉及。此外，财政与税收是实现绿色转型发展的两大支柱，囿于地方性立法的局限，该条例尚不能突破国家立法层面的规定而提出差异性的具体举措，如其提出以“资金补助”的方式作为实现碳中和的激励措施，但对于资金如何筹集和保障并未明确。

总之，碳中和制度牵涉内容广泛，其涉及环境保护法体系（污染防治法、自然

资源法和环境影响评价法等)、应对气候变化的法律体系、能源法体系(节能减排和可再生能源)和绿色低碳技术(专利法、科技成果转化法)等诸多方面,故在顶层制度设计上适宜采取专项立法的形式统领全局。虽然涉碳方面的规范性文件正在由政策向法律渐次转化,但是国家立法机关层面涉及碳中和的专门立法仍是“真空地带”,诸多涉碳方面的制度与规则亟待国家立法机关进行系统全面的顶层设计。我国在碳中和领域存在立法空白,既有相关法律之间缺乏衔接性,专门性立法空缺导致地方性立法作用受限,须专门性立法平衡协调各方主体利益和提高法律层面约束力。碳中和专项立法是填补国内碳中和相关法律空白、规范当前碎片化治理模式的必要举措。

表2 专门规定涉碳内容的部门规章、地方性法规与规范性文件

时间	名称	制定主体	基本内容
2021.5	《碳排放权交易管理办法(试行)》	生态环境部	分配与登记、排放交易、排放核查与配额清缴、监督管理和罚则
2021.5	《碳排放权登记管理规则(试行)》	生态环境部	账户管理、登记、信息管理和监督管理
2021.5	《碳排放权结算管理规则(试行)》	生态环境部	资金结算账户管理、结算、监督与风险管理
2021.9	《深圳经济特区生态环境保护条例》	深圳市	碳排放超标的行业准入负面清单制度、市级碳排放权交易制度和碳普惠机制
2021.11	《天津市碳达峰碳中和促进条例》	天津市	基本管理制度、绿色转型(调整能源结构、推进产业转型和促进低碳生活)、降碳增汇、科技创新、激励措施和法律责任
2022.1	《关于完善能源绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见》	国家发改委、国家能源局	建立能源绿色低碳转型监测评价机制和消费促进机制,健全能源绿色低碳转型组织协调机制
2022.5	《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》	财政部	强化财政资金支持引导作用、健全市场化多元化投入机制、发挥税收政策激励约束作用、完善政府绿色采购政策、加强应对气候变化国际合作等
2022.8	《关于加快建立统一规范的碳排放统计核算体系实施方案》	国家发改委	构建全国及地方碳排放统计核算制度、建立排放因子库、运用云计算和区块链等现代信息技术等
2022.8	《浙江省生态环境保护条例》	浙江省	设专章规定“碳减排和生物多样性保护”,将碳中和纳入生态环境保护考核体系,建立碳排放权质押融资机制和降低温室气体排放的激励约束机制
2023.10	《温室气体自愿减排交易管理办法(试行)》	生态环境部、国家市场监督管理总局	对自愿减排交易的各环节作出详细规定,明确了项目业主、审定与核查机构、注册登记机构、交易机构等各方权利、义务和法律责任,以及各级生态环境主管部门和市场监督管理部门的管理责任

（二）我国碳中和专项法律应采用“碳中和促进法”的称谓

关于碳中和专项法律的具体名称，主要存在“碳中和法”“碳中和责任追究法”或“碳中和问责法”“碳中和促进法”四种观点。“碳中和法”的名称过于简单且容易引起歧义，无法揭示该部立法的法律性质；“碳中和责任追究法”或“碳中和问责法”的称谓，皆从法律责任追究的单一角度进行界定，无法涵括其设定各涉碳主体之间的权利义务、规定碳中和基本管理制度和明确碳排放权交易规则等诸多方面内容。

碳中和专项法律更适宜采取“碳中和促进法”的称谓，理由在于以下方面：其一，碳中和法律属于社会法的范畴，其所涉及的法律制度与法律规则，公法与私法交融，且横跨国际法、民商法、环境资源保护法等诸多部门法，单一的某法称谓无以体现其社会法的属性与色彩。以碳排放权的法律性质为例，其兼有私法与公法的二元性质，并显现出从权力到权利的二阶特征（刁晓东，2020）。从其产生的源头分析，首先体现为公权力针对碳排放行为的行政规制权，作为一项权力，其具备浓郁的公法色彩（王明远，2010）。从实际享有者的角度分析，社会中的某一主体一旦获得碳排放权利，其具有鲜明的私法属性，可以自由进行碳排放权交易（田丹宇，2018）。其二，从内容上分析，权利义务的配给、法律措施与法律责任等立法内容，集中服务于降碳控碳的立法目的，所有法律措施旨在促进和保障低碳目标的达成，“促进法”的称谓更能体现其内容鲜明的法律特色。其三，采取“促进法”的称谓，有立法先例可循。自2000年以后，采取“促进法”称谓的法律多达10余部，如“家庭教育促进法”（2022年）、“乡村振兴促进法”（2021年）、“基本医疗卫生与健康促进法”（2020年）、“民办教育促进法”（2002年制定，2013年、2016年和2018年三次修正）、“循环经济促进法”（2008年制定，2018年修正）、“中小企业促进法”（2002年制定，2017年修正）、“电影产业促进法”（2017年）、“就业促进法”（2007年制定，2015年修正）、“清洁生产促进法”（2002年制定，2012年修正）、“农业机械化促进法”（2004年制定，2018年修正）等。

（三）我国碳中和专项法律的定位

最高法律位阶的宪法是碳中和立法的最终法律渊源。宪法序言中“生态文明”、涵括绿色发展观念的“新发展理念”，以及宪法第9条、第26条和第89条规定的“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害”的国家义务，充分体现了国家对碳中和专项立法的宪法依据（王斐、刘卫先，2021）。在国家根本大法——宪法之下，由全国人大及其常委会出台专门性碳中和法律——“碳中和促进法”，同时辅之以国家立法机关制定的具有涉碳内容的各类单行法律。除了碳中和专项法律，诸多单行法律中亦存在降碳减排的各类法律制度与规则（张丽，2020）。如《大气污染防治法》《气象法》《海洋环境保护法》等规范性法律文件中，就涉及节能减排、限制二氧化碳等温室气体的排放、碳排放权交易等涉碳内容（见图1）。

碳中和专项法律应被定位为碳中和法律体系中的基本法，其专门性规定涉碳各利

益主体之间的权利义务、法律责任的规范性法律文件，其专门为实现“双碳”目标和促进经济社会绿色低碳发展提供司法服务与保障，并对其他法律文件中的涉碳规范起到统领作用。专项法律的特点在于目标相对单一，以促进或有效实现碳中和为立法目标，其适用于我国领域内的所有自然人、法人或非法人组织，在立法位阶上为“法律”的形式，由全国人大及其常委会专门立法。“碳中和促进法”是我国在低碳领域为履行国际承诺和应对全球气候变化而专门制定的综合性基本法，在立法上涵括总则、主体制度、客体制度、权利与义务、碳排放权管理与交易制度、激励机制、问责制度等内容，其将社会各领域的绿色低碳要求法治化，以法律的治理方法推进碳中和工作落地见效。

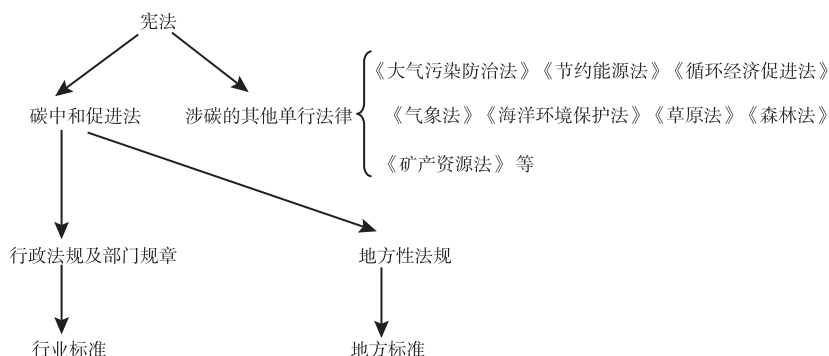


图1 碳中和法律体系的构造

在宪法、碳中和专项法律和各类单行法律之下，碳中和法制体系还包括国务院及其各部委制定的行政法规、部门规章，以及地方各级立法机关根据各地区特色制定的地方性法规。目前生效的行政法规包括《国务院关于加强建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》《碳排放权登记管理规则（试行）》《碳排放权交易管理规则（试行）》《碳排放权结算管理规则（试行）》《碳排放权交易管理办法（试行）》《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》等；地方性法规包括《天津市碳达峰碳中和促进条例》《深圳经济特区生态环境保护条例》《深圳经济特区绿色金融条例》《浙江省生态环境保护条例》等；行业标准包括《工业企业温室气体排放核算和报告通则》（GB/T 32150—2015）《温室气体排放核算与报告要求》《基于项目的温室气体减排量评估技术规范》等；地方标准如《低碳企业评价技术导则》《低碳产品评价技术通则》《产品碳足迹核算通则》等。总之，出台促进绿色低碳发展的专项法律——《碳中和促进法》，同时建立碳中和专项法律与各单行法之间的结构性衔接制度，最终形成以《碳中和促进法》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、规章为具体补充的碳中和法律体系。

（四）我国碳中和专项法律的立法目标

碳中和专项法律的立法目标为促进绿色低碳的持续性发展。每条法律规则的产生都源自一种目的，所有法律制度与法律规则的设计，都会以蕴藏其后的某种价值目标为指引^①。碳中和专项立法以促进碳减排和经济社会可持续发展为目标，以实现人类永续发展和良法善治为宗旨。对于碳中和专项法律的立法目标存在一种误解，认为该部法律的唯一立法目的是实现2060年碳中和的目标，这也是反对出台碳中和专项法律的重要理由，因为根据立法技术和法律习惯，为保证法律的规范性、权威性、长期性和反复适用性，不适宜为某个特定时间内的目标而单独制定法律（王操，2022）。其实，2060年实现碳中和仅是碳中和专项法律的过程性目标，该部法律的最终目标在于通过各项法律制度与规则的设计，确保经济社会实现持续性的绿色低碳发展，而不在于仅仅满足某个短期时限内碳中和目的之达成。因此，碳中和专项法律具备一部规范性法律本应具有的稳定性和反复适用性，其并不会因某个时间节点目标的实现而被废止或宣告无效。此外，减排降碳与经济发展是绿色发展的“一体两翼”。实现绿色低碳的社会转型是终极目标，减排降碳与经济发展是实现这一目标的两大保障，三者之间构成“一体两翼”的逻辑关系。换言之，以绿色低碳发展为中心，一方面要降低或控制碳排放，另一方面要确保经济得以高质量发展，二者缺一不可且不可偏废。

三、碳中和专项法律的基本框架

碳中和专项法律在制度设计上应包括总则和分则两大部分，前者主要宏观性规定碳中和的立法目的、法律定位、适用范围、基本原则等内容，发挥其基础性和纲领性的作用，统领碳中和各项法律制度和具体法律规则；后者主要包括主体制度、客体制度、基本管理制度、碳排放交易制度、“碳中和”公益诉讼、法律责任等各项具体的碳中和法律制度，以法律促碳减排。

（一）总则

总则部分主要包括碳中和的立法依据、立法目的、法律定位、适用范围、基本原则和法理基础等内容。构建碳中和的法律体系。加强低碳立法与生态保护法律的衔接，形成天地一体、陆海统筹的低碳法律制度。法律上设定明确的碳排放目标。在绿色低碳的立法目标下，将碳排放总量、目标任务、责任考核分解到各具体的涉碳主体或政府职能部门。其一，减污降碳协同。基于同根同源的性质，可以将大气污染物和二氧化碳减排进行联合管控，协同增效^②。其二，降碳与削减其他温室气体共同推

^①（美）博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，北京：中国政法大学出版社，1999年，第109页。

^②江必新：《构建生态文明法治体系》，《光明日报》2021年12月29日，第10版。

进。坚持将减碳与削减其他温室气体共同推进，加强污染防治、生态修复与气候变化的协同效应。其三，风险预防为先。从传统的“末端治理”转变为“事前预防”，采取以环境风险预防为中心的立法思路，消弭向低碳社会转型所产生的风险，维护社会安定。其四，建立减排降碳的激励保障机制。面对超标的碳排放行为，假设任由经济主体从中获益，则违法成本将由整个社会共担。针对上述违法行为，一味采取违法惩戒的方式也不足以减少其违法行为发生的频率。借助市场机制，以奖励的形式引导经济主体趋利避害进行理性抉择，不失为一种好方法。如金融机构可推出清洁能源高效利用专项贷款（绿色贷款）、绿色债券和绿色保险等碳减排支持工具，而政府可以采取补贴或税收优惠等手段支持绿色低碳的行业的发展。通过构筑减排降碳的激励保障机制，最终形成责任分担、社会共治和成果共享的碳减排激励约束体系。

（二）主体制度

为实现碳中和目标采取必要的法律措施与手段，必然触及社会中诸多行业主体的利益，由此衍生的各种冲突与矛盾尚需法律调和。如能源、化工、电力、建筑和交通等领域是碳中和专项立法重点调整的对象，在法律规制的进程中必将牵涉行政机关、公司、社会组织、碳交易组织和个人等多元主体。上述主体之间的利益分配、权利义务的设定、法律责任的承担、纠纷的解决等皆需要相应的法律规则予以回应。就行政机关、公司和个人等主体的利益分配而言，可以借助专项法律保障各方利益分配的正义；就各主体之间权利义务的边界而言，专项法律为各主体的行为提供行动指引和风险规避，清晰表明何种行为可为，何种行为不可为，以法律调整的方法避免各主体之间的利益冲突。

碳中和专项法律可建立市场与政府共治的低碳法律机制，并可从行政机关、社会组织和个人三个维度提出具体的法治措施。行政机关主要通过行政规制、行政规划、行政扶持等手段助力实现碳中和；在社会组织维度中，企业须承担碳排放控制与能源转型的主要责任；个人则通过适当途径参与碳中和立法与政策制定，在享有知情权和表达权的基础上，参与行政决策，并加入碳排放公益诉讼，同时监督其他主体的违法行为。通过三方协同努力，落实企业主体责任和强化公民绿色低碳参与义务，建设绿色低碳的社会。

（三）客体制度

实现碳中和目标主要聚焦于对二氧化碳的控制，应建立以减碳为核心的法律制度。其一，减少碳源。针对能源行业进行制度变革，在节约能源方面，规划不同行业的减排降碳路线图，以立法形式明确不同的行业项目分属“禁止”、“限制”或“支持”等不同的法律后果；在可再生能源方面，鼓励与支持太阳能、风能、水能等清洁能源的运用，对其生产者与使用者给予政府补贴，并提供资金、税收和人才等诸方面的支持（杜群、张琪静，2021）。其二，固碳制度。运用碳汇和 CCS 技术，增加碳移除，将二氧化碳固定或存储。通过固碳制度，也会减少碳排放。对于可能存在的碳

泄露风险，立法上应明确首先由企业采取必要的合理措施以防止损失扩大，反之，政府可以立即采取措施并向涉事企业追偿；假设因行政监管部门、企业或个人导致碳泄漏的危险，则可依法追究相关主体的法律责任。其三，碳排放权制度。明晰碳排放权的法律性质及确权机制，准确把握涉碳权利的经济、公共和生态属性，统一法律裁判尺度，提升碳环境治理质效。

（四）基本管理制度

为全面提升对涉碳领域的国家治理能力与治理水平，有必要在立法上建立控制碳排放的基本管理制度，包括但不限于以下内容：碳排放总量控制制度、碳排放许可制度、碳排放清单制度、年度报告制度、信息公开制度、低碳技术促进制度、碳基金制度、碳排放监管制度、责任追究制度、公众参与制度、产品碳标签制度（低碳产品标准、认证与标识）、碳税制度、碳中和社会的培育制度等。以碳排放总量控制制度为例，建立碳排放标准制度、碳排放许可制度、监测报告核证制度、注册登记制度等，明确碳排放总量的确定标准和分解方式；建立健全碳排放统计核算体系，实施碳排放配额管理，建立温室气体排放核算和监测体系，将碳排放评价纳入规划和建设项目环境影响评价（冯帅，2023）；建立长效性的碳排放情况监督检查制度，对各涉碳主体的完成情况予以目标考核，并辅之以相应的奖励与惩戒制度。

（五）碳排放权交易与公益诉讼制度

目前的碳排放权交易存在企业参与交易的自主性与积极性欠缺、责任制度过于原则化而缺少执行力、碳排放权与用能权不相匹配等弊端。立法上，碳排放权交易适宜采取协商治理和集中管理相结合的二元模式，并建立以碳排放交易为主、用能权有偿使用和交易为辅的协调机制。同时，应进一步明确企业与政府协商的范围、协商的规则、协商场景和具体的协商内容等，使得碳排放交易实现规范化和法治化。此外，构筑碳排放权交易的配套制度。如确立主体资格审查制度，建立碳排放权交易的违法惩戒制度，出台具体的实施办法明确碳排放权的配额分配、交易收费标准和交易行政许可等。

将碳达峰和碳中和的纠纷纳入现行环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼与民事侵权诉讼的受案范围，使与其相关的矛盾纠纷能进入司法渠道并得以公平解决。如碳排放公益诉讼中，可将自然人纳入提起公益诉讼的主体范围，个人在法律上可被视为特殊的环境执法者，赋予其提起公益诉讼的权利也是实现环境权的方式之一；以“碳汇”保护为中心进行司法流程设计，如涉及生态公益林等环境破坏行为，在民事公益诉讼时，对生态系统碳汇功能损失进行鉴定并索赔，而对涉及林业碳汇项目环境破坏行为，则在行政公益诉讼中以碳汇损失进行社会公共利益受损鉴定；建立跨部门协作的生态环境损害赔偿管理使用方式，如可将公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼获得的生态环境损害赔偿金纳入统一管理，从既往单一的收缴生态损害赔偿金转变到考虑如何盘活用好生态损害赔偿金，创造性实现生态损害——生态赔偿——生态价值转化的社会效果。

（六）法律责任制度

碳中和的法律责任制度可从“民事—行政—刑事”的三重维度展开，具体的责任承担方式包括但不限于罚款、限期治理、责令改正、停产整治、责令关停和限期恢复原有生态功能等。通过碳中和专项法律，明确界定各涉碳主体的权利义务和责任范围，一旦相关主体违反法定义务，必须承担相应的不利法律后果，以保证碳中和和法律的权威性和执行力。以民事责任为例，负有碳减排义务的公司不履行或怠于履行法定减排义务，又不借助碳交易市场获取碳减排量，最终影响社会公众利益时，自然人、公益性社会组织和检察机关皆可启动碳中和公益诉讼；负有碳减排义务的公司直接影响到其他主体合法行使权利时，该受侵害的主体可以依据《民法典》和《环境保护法》提起侵权或违约的民事诉讼，要求其排除妨碍、停止侵害和赔偿损失。再以行政责任为例，碳中和的行政法律责任主要包括行政处罚和行政处分。假设公司存在未完成减排目标、违法采用超量或超强度碳排放的技术、阻挠碳排放执法监督检查等违法行为，可以对单位和负责人采取行政处罚；作为行政相对人，若对该行政处罚决定不服，可以提起行政复议或行政诉讼。碳中和的基本管理制度是由国家统一监管，政府各部门和地方分工负责。假设行政机关不履行涉碳职责或履行涉碳职责不符合法律规定，可以对直接责任人作出开除、撤职、降级、记过等行政处分。上述违反减排降碳义务的违法行为，根据其情节和造成的损害后果，如果具备严重的社会危害性，可依法追究其刑事责任。

四、结语

碳中和立法是习近平生态文明思想和习近平法治思想的重要体现。我国在碳中和领域存在立法空白，既有相关法律之间缺乏衔接性，专门性立法空缺导致地方性立法作用受限，须专门性立法平衡协调各方主体利益和提高法律层面约束力。环境和气候领域现有立法为制定碳中和专项立法奠定了基础。国际法层面，中国已经成为《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》等应对气候变化的国际条约的签约国；国内法层面，中国已经制定了一系列与碳减排、碳汇和应对气候变化相关的重要法律法规，如《环境保护法》《可再生能源法》《森林法》《草原法》《荒漠化防治法》《海洋环境保护法》等。域外国家有关碳中和的立法亦为中国进行专项立法提供了参考借鉴，碳中和专项立法是我国落实《巴黎协定》等气候变化国际条约的必然要求，也是填补国内碳中和相关法律空白、规范当前碎片化治理模式的必要举措。

碳中和专项法律应采用《碳中和促进法》的称谓，该称谓具有立法先例可循，且彰显其社会法的属性，内容上也更能体现降碳控碳方面的权利义务配给、法律措施与法律责任等综合性立法内容。《碳中和促进法》应被定位为多层次立体化碳中和法律体系中的基本法，乃专门性规定涉碳各利益主体之间的权利义务、法律责任的规范性法律文件。在立法位阶上为“法律”的形式，由国家立法机关专门立法，其以促

进碳减排和经济社会可持续发展为目标，以实现人类永续发展和良法善治为宗旨。在具体立法内容上应包括总则和分则两大部分，前者主要宏观性规定碳中和的立法目的、法律定位、适用范围、基本原则等，统领碳中和各项法律制度和具体法律规则；后者主要包括主体制度、客体制度、基本管理制度、碳排放交易制度、科技创新与激励机制、“碳中和”公益诉讼、气候变化预防性诉讼、法律责任等各项具体法律制度。

参考文献

曹明德（2021）：《中国碳排放交易面临的法律问题和立法建议》，《法商研究》第5期，第33—46页。

杜群、张琪静（2021）：《〈巴黎协定〉后我国温室气体控制规制模式的转变及法律对策》，《中国地质大学学报（社会科学版）》第1期，第19—29页。

斜晓东（2020）：《论新时代中国环境法学研究的转型》，《中国法学》第1期，第202—220页。

冯帅（2022）：《论碳中和立法的体系化建构》，《政治与法律》第2期，第15—29页。

孙佑海、王甜甜（2022）：《推进碳达峰碳中和的立法策略研究》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》第1期，第157—166页。

田丹宇（2018）：《我国碳排放权的法律属性及制度检视》，《中国政法大学学报》第3期，第75—88页。

王操（2022）：《碳中和立法：何以可能与何以可为》，《东方法学》第6期，第185—198页。

王明远（2010）：《论碳排放权的准物权和发展权属性》，《中国法学》第6期，第92—99页。

王斐、刘卫先（2021）：《实现我国碳中和目标的环境法制保障》，《环境保护》第16期，第44—48页。

余耀军（2022）：《“双碳”目标下中国气候变化立法的双阶体系构造》，《中国人口·资源与环境》第1期，第89—96页。

庄汉（2020）：《论构建“低碳社会”的环境法治进路》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》第5期，第756—760页。

周珂（2021）：《适度能动司法推进双碳达标：基于实然与应然研究》，《政法论丛》第4期，第13—22页。

张丽（2020）：《环境司法积极发展与效能有限的解释》，《思想战线》第5期，第147—155页。

张文显（2021）：《习近平法治思想的基本精神和核心要义》，《东方法学》第1期，第5—24页。

张忠民、王雅琪、冀鹏飞（2022）：《“双碳”目标的法治回应论纲——以环境司法为中心》，《中国人口·资源与环境》第4期，第44—56页。

On the Special Legislation of Carbon Neutrality and Its Feasibility

HU Jian

(School of Law and Politic, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou311103, China)

Abstract: The achievement of the dual carbon goal requires not only policy guidance and technological innovation, but also a return to the system and the rule of law. Carbon neutrality, as a new phenomenon, lacks specialized legislation to regulate it uniformly in China. The special carbon related legislation outside the region can serve as a mirror, and the current effective carbon related regulations have low legislative levels, fragmented content, and lack of coordination in legislative purposes, all of which cannot comprehensively address the legislative goals of emission reduction and carbon reduction. China should consider formulating the “Carbon Neutrality Promotion Law”, which is a comprehensive basic law that specifically stipulates the rights, obligations, and legal responsibilities of various stakeholders involved in carbon emissions. The legislative goal is to promote carbon emissions reduction and achieve sustainable economic and social development through law, and to build a multi-level and three-dimensional carbon neutrality legal system based on this. A mature and self consistent carbon neutrality rule of law structure, based on scientific mechanisms, integrates public and private laws. In the legislative framework, it should include various contents such as general principles, subject systems, object systems, basic management systems, carbon emission trading systems, carbon neutrality public interest litigation, and legal liability systems.

Key Words: carbon neutrality promotion act; green and low carbon; legal system; carbon emission rights; legal responsibility

责任编辑：黄承梁