

# 以环境法治推进减污降碳协同增效

Promoting the synergistic effect of reducing pollution and carbon emissions through law-based environmental governance

■文 / 蒋博雅<sup>1</sup> 龙迪<sup>2</sup>

环境污染物与二氧化碳排放具有同根同源同过程的相似特征,化石能源消费、工业生产、交通运输等均为环境污染物与二氧化碳排放的主要来源。因此,环境污染治理与碳减排在治理路径上也具有一致性。此外,生态环境质量改善与减缓气候变化互为促进作用,生态环境根本好转与实现碳达峰碳中和是当前中国生态文明建设同时面临的两大战略任务。因此,统筹优化减污和降碳工作,推动协同增效势在必行,以实现环境效益、气候效益、经济效益与社会效益的共赢。

在推进减污降碳协同增效的进程中,环境法治的作用不容小觑。环境法治以良法促发展、保善治、惠民生,助力打好污染防治攻坚战,为碳中和、碳达峰目标的实现提供长期制度与机制保障,从法律视角为减污降碳协同增效保驾护航。

## 一、扎实的立法基础

良法是善治之前提。近年来,随着生态文明建设的不断推进,中国生态环境保护的法律基础持续加强,目前已基本形成中国生态环境保护法律体系。现行有效的生态环保类法律达30余部、行政法规100余部、生态环境部部门规章84部、地方性法规1000余部,初步构建起以《环境保护法》为统领,涵盖水、气、声、渣等各类污染要素和山水林田湖草沙等各类自然生态系统。务实管用、严格严密的生态环境保护法律体系,为减污降碳协同增效奠定了强有力的法律基础。《中

华人民共和国大气污染防治法》第二条第二款规定“对颗粒物、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、氨等大气污染物和温室气体实施协同控制”,从法律层面为减污降碳协同增效的推进提供了依据。

明确的法律指引也为相关政策的出台打下了基础。2021年1月,生态环境部印发《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》,要求“协同控制温室气体与污染物排放,协同推进适应气候变化与生态保护修复等工作,支撑深入打好污染防治攻坚战和二氧化碳排放达峰行动。”同年11月,中共中央、国务院印发《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》,明确要“以实现减污降碳协同增效为总抓手”。2022年6月,生态环境部等七部门联合印发《减污降碳协同增效实施方案》,统筹大气、水、土壤、固体废物、温室气体等多领域减排要求,对推动减污降碳协同增效作出系统部署。

## 二、完备的执法体系

强大的法律法规与政策体系更需要完善的执法模式和坚决的执法力度保障落实。过去十年,中国逐步建立生态环境保护综合行政执法体系,形成了多元共治的生态环境监管执法模式,为依法打好污染防治攻坚战、实现碳达峰、碳中和提供了强大的执法保障。

值得一提的是,中央生态环境保护督察制度作为推进生态文明建设和生态环境保



护工作的重大制度创新,在推进减污降碳协同增效方面发挥了重要作用。自2015年底至今,中央生态环境保护督察已完成了对31个省(区、市)和新疆生产建设兵团的两轮全覆盖,受理转办群众生态环境信访举报28.7万件,已完成整改28.5万件。中央生态环境保护督察始终以推动高质量发展为重点,着眼推动地方产业结构转型升级,走绿色低碳发展道路。自2021年起,碳达峰、碳中和落实情况被纳入中央生态环境保护督察范畴,坚决管控高耗能、高排放项目(简称“两高”项目)上马成为中央生态环境保护督察的重点。“两高”项目往往会加剧环境污染与温室气体排放,任由“两高”盲目发展将直接影响中国环境空气质量的改善和碳达峰、碳中和目标的顺利实现,减缓产业结构优化升级和能源结构调整的步伐,阻碍减污降碳协同增效的进程。据生态环境部介绍,自“两高”项目纳入督察范围后,各地对经济社会发展全面绿色转型的认识明显提高,贯彻落实新发展理念、推动高质量发展的自觉性与主动性明显增强,“两高”项目盲目发展的势头得到有效遏制。

### 三、强大的司法保障

环境司法是维护生态环境公共利益的最后一道

防线。中国的环境司法方面拥有独特的制度优势,为生态环境保护和减污降碳协同增效的推进提供了重要的司法保障。从减污降碳协同增效的视角看,司法机关也已做好充分准备。

2017年,检察机关提起公益诉讼制度正式确立,各级检察机关有权针对不法行为提起民事与行政公益诉讼。在生态环境领域,2018年以来,全国检察机关累计办理37万余件公益诉讼案件,成为生态环境保护的坚实后盾。此外,检察机关与执法部门密切合作,助推中央生态环保督察整改工作落实,制定了《中央生态环境保护督察公益诉讼案件线索交办督办工作办法》。

从法院系统看,环境司法体制机制改革持续推进,全国法院共设立环境资源审判专门机构或组织2426个,中国成为全球唯一建成覆盖全国各层级法院环境资源审判体系的国家。各级法院系统应对环境污染、气候变化、生物多样性丧失三大环境问题,在公益诉讼审判工作中找准统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化的平衡点,协同推进降碳、减污、扩绿、增长。2023年2月,最高人民法院出台《关于完整准确全面贯彻新发展理念 为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》,并发布司法积极稳

妥推进碳达峰碳中和典型案例。可以预见,未来司法机关将成为减污降碳协同增效的重要防线。


#### 四、结论与展望

减污降碳需要多部门、多领域、多层次共同推进,中国已在立法、执法与司法方面为减污降碳协同增效打下坚实基础,环境法治通过立法引领、执法推动、司法保障的方式持续护航减污降碳协同增效的有序推进。

着眼未来,在立法层面,中国可进一步加强减污降碳协同增效的顶层设计与法律基础,完善相关法律、法规与政策,建立健全减污降碳配套规章制度,将碳中和、碳达峰的目标与要求逐步融入生态环境保护法律与政策框架,将温室气体管理纳入《环境保护法》《大气污染防治法》《环境影响评价法》《排污许可管理条例》等法律法规中,丰富应对气候变化相关法律体系,加快应对气候变化立法进程。

就执法而言,未来应进一步加强污染防治与碳减排的监管执法,加强与减污降碳协同增效要求相适应的执法队伍构建与执法能力提升,继续发挥并精进中

央生态环境保护督察对减污降碳的督促机制,严控“两高”项目盲目上马。

从司法角度,未来可进一步深化环境司法改革创新,将减污降碳协同增效作为环境公益诉讼的重点领域进行探索。值得一提的是,从国际司法实践来看,气候变化领域案件大多并非依靠气候专门立法。因此,检察机关提起气候变化有关诉讼或人民法院审理相关案件均无需等待专门的气候法律出台,而是可从现有的生态环境法律体系出发,依据《民法典》中的相关条款、《环境保护法》《可再生能源法》《环境影响评价法》《排污许可管理条例》《碳排放权交易管理办法》等开展司法工作。就案件类型而言,环境影响评价类案件、大气污染案件、绿色金融案件、碳排放交易相关案件、能源转型相关案件等均为可行性较高的减污降碳协同增效公益诉讼路径。 

**作者介绍:**1. 克莱恩斯欧洲环保协会(英国)北京代表处自然与气候律师;

2. 克莱恩斯欧洲环保协会(英国)亚洲区主任、北京代表处首席代表

