

“双碳”背景下中国减污降碳协同治理的法治化路径

China's path to the legalization of coordinated treatment for pollution reduction and carbon reduction in the context of emission peak and carbon neutrality

■文 / 王雨彤 中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所2020级博士研究生



气候变化是人类面临的重大而紧迫的全球性挑战。为积极应对气候变化,进一步强化气候安全,2020年9月22日,习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话时提出,“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和。”2021年3月15日,习近平总书记在中央财经委员会第九次会议上发表重要讲话时进一步强调,“实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革,要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局。”碳达峰、碳中和是党中央立足于充分科学论证和统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策。将碳达峰、碳中和纳入生态文明总体布局,意味着中国生态环保进入减

污降碳协同治理的新阶段。所谓减污降碳协同治理,就是指运用各种方式和手段推进大气污染物减排与二氧化碳减排的谋划、部署、执行、考核等一体化。以法治方式和法治手段护航减污降碳协同治理,不仅能为落实碳达峰、碳中和目标提供长期性制度保障,还是新时期全面深入推进依法治国的重要体现。应当通过立法协同、执法协同、司法协同“三位一体”建设,统筹推进减污降碳协同治理法治化,尽快实现人与自然和谐共生的现代化。

加快推进减污降碳立法协同

减污降碳立法协同是指通过建立健全法律法规等立法方式,针对大气污染物减排与二氧化碳减排工作过程中的某些关键领域

和关键环节,开展协同减排的体制、制度和机制建设。积极促进立法协同化,是落实以法治保障减污降碳协同治理的首要一环,也是健全完善中国特色社会主义立法体系的具体表现。加快推进减污降碳立法协同,必须做好法律制定和法律衔接工作。在法律制定工作方面,一是要加快出台《碳排放权交易管理条例》,确立碳排放总量控制、碳排放配额交易等制度的法律地位,明确碳排放总量控制的目标、程序与规范要求,规范碳排放配额交易市场中的相关活动和行为,提高对主管机构和人员的追责力度,加强对温室气体排放的控制和管理。二是要尽快颁行《能源法》,在填补中国能源基本法空缺的同时,一并对煤炭发电、油气发电、生物质能发

电等领域的大气污染防治和二氧化碳减排措施和标准作出明确的规定,为规范中国能源发展秩序提供有力法律支撑。三是要研究制定《应对气候变化法》,将二氧化碳减排与大气污染防治协同推进作为总体要求,并设计专门篇章对二氧化碳减排作出细致的规定,为中国气候治理提供体系性法律制度保障。在法律衔接工作方面,一是修订《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护、污染防治、自然资源保护工作彼此衔接和协同发展。二是修订《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,从规划协同、评价协同、标准协同、许可协同、信息协同、考核协同等方面入手,推进行之有效的大气污染物减排与二氧化碳减排协同制度建设。三是修订《煤炭法》《可再生能源法》《节约能源法》等专门法律,通过完善法律原则、制度和措施,全方位促进应对气候变化与相关工作互相衔接与协同发力。

有序推动减污降碳执法协同

减污降碳执法协同是指通过完善行政管理体制和机制、创新行政监督管理方式、加强行政执法能力建设等方式,实现大气污染防治与二氧化碳减排行政执法整合。行政执法协同化,是减污降碳协同治理法治建设的重要内容,也是当前深化行政执法体制机制改革的重要问题。有序推进减污降碳执法协同,需要重点做好以下工作:首先,统一思想认识,加强组织领导。按照党中央、

国务院的决策部署,应对气候变化职能现已划转至生态环境部,这为减污降碳协同治理提供了重要的机制保障。作为应对气候变化工作的牵头部门,生态环境部应当凝聚共识、统一思想,针对统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作进行原则性指导和总体性部署,加快推进相关业务部门协同和制度机制融合,从源头上对大气污染物与温室气体进行一体化协同管控,促进现有环境管理手段有效支撑应对气候变化工作开展。其次,建立协调机制,加强能力建设。充分发挥国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的协调作用,探索建立工作定期会商和联动机制,调动各部门各行业的协同减排积极性。开展系统性能力建设,以大气污染防治管理和执法队伍为重点,通过开展应对气候变化知识培训、强化技术支持和资金保障等方式,着力提升人员队伍积极应对气候变化的意识和能力。再次,推进综合执法,强化监督考核。以生态环境部门为中心,探索建立国家和地方大气污染物减排与二氧化碳减排协同监管执法体制与机制,在法律法规、标准指南、能耗指标、行政许可、设施监管、监测方法、数据合规性等方面开展综合执法检查。将温室气体纳入现有的生态环境执法体系和监管考核体系,不断强化对地方政府及其相关部门协同减排成效的定期监督。

积极探索减污降碳司法协同

减污降碳司法协同是指依托环境资源审判制度一体化实现大

气污染防治与二氧化碳减排目标。积极推进司法协同,不仅为减污降碳协同治理铸造起牢固的法治底线,而且是提升国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。具体而言,积极探索减污降碳司法协同,应当重点关注以下方面:一是充分发挥审判职能作用。人民法院应当立足本职工作,依法发挥刑事、行政和民事审判职能,通过严厉惩治大气污染犯罪行为、妥善处理大气污染防治相关行政和民商事纠纷等司法活动,间接助推温室气体与大气污染物协同减排。二是适度发挥司法能动作用。针对碳汇交易纠纷、用能权纠纷、绿色金融纠纷等新领域、新类型案件,人民法院应当积极探索和形成相应的审判重点、审理原则、审理规则、司法政策等。此外,针对涉碳环境影响评价、信息公开、超量排放等事项,可尝试通过建立试点的方式,逐步推进二氧化碳减排民事和行政公益诉讼。三是积极营造良好法治环境。一方面,借助定期培训、举办讲座、举办交流会等方式,不断提升司法工作人员办理与气候变化应对密切相关的环境资源案件的专业化与职业化水平,努力营造助推碳达峰、碳中和目标落地的浓厚工作氛围;另一方面,人民法院应当定期开展对外宣传教育,通过举办新闻发布会、开展普法宣传活动、开办环保法治课堂等方式,面向公众大力宣传和普及推进社会发展全面绿色转型的相关法律常识和典型司法案例,引导全社会形成知法、信法、守法的良好社会氛围。■