

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.01.004

欢迎按以下格式引用:马晶.碳中和时间表在应对气候变化基本法中的规范表达[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(4):
225-236. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.01.004.

Citation Format: MA Jing. Normative expression of carbon neutrality schedule in climate change basic law[J]. Journal of Chongqing University
(Social Science Edition), 2024(4): 225-236. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.01.004.



碳中和时间表在应对气候变化基本法中的规范表达

马晶

(西南大学法学院,重庆 400715)

摘要:我国当前的碳中和工作主要在政策道路上推进,相关立法还不完善,特别是缺乏明确的碳中和时间表使得有些地方在推进碳中和工作时出现了“碳冲锋”“运动式减碳”现象,既不利于积极稳妥推进碳中和目标实现,也带来了生产生活中的不确定性。全国人大常委会提出要在“十四五”期间加强应对气候变化和碳达峰碳中和立法的研究与论证工作。碳中和时间表是管理碳中和工作进程、确保碳中和目标实现的有效方法,大部分国家的碳中和立法都对其进行了规定。在我国“力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和”的时间框架下,研究制定切实可行的碳中和时间表法律规范,有利于推进应对气候变化和碳达峰碳中和立法工作进程,更有利于提升碳中和相关立法的指向性和可实施性,稳定社会生产生活预期,提升我国在国际气候合作治理中的话语权。碳中和时间表法律规范的制定应立足我国产业结构、能源结构等基本国情,结合国际气候合作治理需要,以科学性与政策性相结合、国际性与国别性相结合、现时性与将来性相结合为设计基准,通过《应对气候变化法》立法目的条款、碳中和时间表专项条款将我国碳中和工作进程纳入法治轨道,充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用,保障当下及将来世代人民群众的基本权利与自由。具言之,《应对气候变化法》立法目的条款中,碳中和时间表内容建议表述为“推动国家碳中和战略决策实现,促进国际气候治理合作”。专项条款设置上,一方面应规定具体明确的相对近期碳中和时间表,另一方面就中长期碳中和时间进程应确定特殊时间节点设计阶段性目标,并授权国务院负责阶段性期间内碳中和时间表的“细化”与“调高”。

关键词:碳中和;应对气候变化法;时间表;立法目的

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)04-0225-12

我国政府向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交的自主贡献承诺,明确了我国实现碳中和的时间框架,即“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”^[1]。碳

基金项目:国家社会科学基金一般项目“基于协同论的碳中和专项立法研究”(22BFX202)

作者简介:马晶,西南大学法学院,Email:majingxtf@126.com。

达峰、碳中和的实现并非一个单年度时点,而在一个多年度时区^[2]。碳中和时间表是在实现碳中和的多年度时区内,以净零排放为目标,按照年度设置减碳目标的时间进程安排。碳中和时间表是实现碳中和的一种有效管理方式,不少国家的碳中和政策法规均以碳中和时间表为核心内容。“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”^[3],法治是生态文明建设的根本保障,亦是气候治理的必由之路,将碳中和时间表转化为法律条文是确保气候立法发挥法律规范预测、指引、评价、强制作用的关键,对于稳定社会生产生活预期和提升我国在国际气候合作治理中的话语权具有重要意义^[4]。我国不少地方立法都对碳中和进行了规定,但在碳中和时间进程上普遍采取了较为模糊的处理,未明确具体的碳中和时间进程。理论研究中,除少数学者基于严肃性和规范性考量,认为不宜在立法中直接规定“双碳”目标的具体时间节点外^[5],较多学者提出应对气候变化法应设置碳中和时间进程条款^[6],以达成《〈巴黎协定〉第13条所述行动和透明度框架的模式、程序和指南》要求^[7],提升政府减排行动力^[8],确保“双碳”领域各项改革于法有据^[9]。但就碳中和时间表条款的具体设计,除有学者提出应在立法目的条款中融入时间进程内容^[10]、以相对灵活的调整机制确保碳中和时间进程条款科学合理外^[11],关于其条款具体设计尚无专门研究。有鉴于此,本文从应对气候变化法律体系的“气候宪法—气候基本法—气候单行法”三阶形式构造出发,着重探讨碳中和时间表在应对气候变化基本法中的规范表达。

一、应对气候变化基本法应规定碳中和时间表

(一) 应对气候变化法的三阶构造

碳中和已成为我国当前重要的政策话语。党和国家领导人多次在国际国内重要场合提及“双碳”目标,中央和地方各级政府、行业组织、大型企业纷纷推出了相应的碳中和政策、行动方案,初步形成了中国特色的“双碳”目标“1+N”政策体系。虽然相较于法律,政策更加灵活,更能适应科学不确定、国际气候治理角力下国家碳中和工作的推进,但也存在着稳定性差、强制性弱、政策内容冲突等缺陷^[12]。碳中和应尽快实现由“事理向法理”的转变,将国家的碳中和政策话语转化为法律的规范表达。但与碳汇、碳排放交易等“传统”气候法学概念有别,碳中和不仅是碎片化的概念集合,也是国家新时期经济社会政策的概括表达,涉及对社会多元利益的重新分化与组合,因此必须立足于系统论视角,依次经由“双重转译”实现碳中和政策的有序法律化、碳中和立法的有序体系化。第一重转译系对宪法中国家环境保护义务和宪法序言中生态文明建设国家根本任务的诠释与细化,第二重转译则是在前次转译的基础上,将碳中和政策的各项措施落实到单行法中,通过“构成要件+法律后果”的规范结构将碳中和政策内容转化为法律语言,进一步规制个人、企业、国家机关的行为模式。双重转译的结果便是形成“气候宪法—气候基本法—气候单行法”三阶形式构造的应对气候变化法律体系,其中气候基本法即《应对气候变化法》^[13]。

(二) 《应对气候变化法》应规定碳中和时间表

《应对气候变化法》是碳中和从“事理向法理”转变的桥梁,统领应对气候变化专项立法,不仅可填补现有应对气候变化专项法律体系中的制度空白,还可以从法律层面彰显我国气候行动的决心和动力。作为综合性、框架性立法,《应对气候变化法》应对碳减排过程中涉及的有关权力、权利、义务配置,以及碳中和政策的核心内容等进行规定,使其能够初步达成法律规范的结构功能。这其中,碳中和时间表便属于碳中和政策的核心内容之一。我国当前公布的碳中和政策性文件中,已经

有了碳中和时间表的雏形,如《中共中央、国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》分别以2025、2030和2060年为时间节点,设置了单位国内生产总值二氧化碳排放比2020年下降18%、单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降65%以上、实现碳中和的目标。碳中和时间表是实现碳中和的一种有效管理方式,不少国家或地区出台的碳中和相关法律文本均对碳中和时间表作出了规定,如欧盟《欧洲气候法》、法国《能源和气候法》、德国《联邦气候保护法》、加拿大《净零排放问责法》、日本《全球变暖对策推进法》、韩国《碳中和与绿色发展基本法》。《应对气候变化法》作为我国应对气候变化的基本法,亦应对碳中和时间表作出系统性规定,以切实推动碳中和目标实现,同时保护公民基本权利,提升我国在国际气候治理中的话语权。

首先,将碳中和时间表转化为法律条文是碳中和相关立法指向性和可实施性的前提。除已实现碳中和的国家,其他国家设置的碳中和目标达成时间短则20、30年,长则50、60年。若不设置具体的时间表,寄希望于几十年后顺利实现碳中和目标是不现实的。德国《联邦气候保护法》第3条对德国碳中和目标设立了2030年、2040年、2045年、2050年4个时间节点,在第3a条、第4条又分别对不同行业的年度温室气体减排目标作出规定,形成了具体、详细、明确的碳中和时间表,对德国低碳改革起到了重要推动作用。缺失碳中和时间表的《应对气候变化法》将减损指引和强制作用,有可能成为回应公众期待的象征性立法,难以发挥保障气候有效治理的作用。《应对气候变化法》规定明确的碳中和时间进程将有效倒逼国家机关、各行各业、社会公众进行低碳改革、调整生活方式。

其次,将碳中和时间表转化为法律条文是立法稳定社会生产生活预期功能的要求。法治有固根本、稳预期、利长远的保障作用^[14],将政府碳中和工作纳入法治轨道,接受社会公众监督,可以有效避免政府减碳不作为或运动式减碳给经济生产和社会生活带来的不确定性。立法规定具体且向将来延伸一段时间的碳中和时间进程,并辅以相应的激励引导措施,可以在全社会形成一个能够产生压力和激励的低碳生产生活预期^[15],为相应的技术开发提供政策指引。企业、个人可以依据这一预期适时启动必要的、在某些情况下甚至是长期且持久的大规模生产技术开发、生活方式调整,并在法治框架下确保这种调整免受来自国家的突然、彻底、别无选择的限制。缺乏具体碳中和时间表,有可能引发运动式碳中和执法现象,不仅不利于碳中和目标实现,而且会引发社会生产生活的不安定,非国家治理现代化的题中之义。

最后,将碳中和时间表转化为法律条文是提升国家在国际气候合作治理中话语权的需要。《巴黎协定》采取由各国自主承诺国家减排目标的气候治理方式,各国按照提交的自主贡献承诺在规定时间内完成减排目标。从比较法上看,不少国家,尤其是发达国家将碳中和时间表写入法律条文作为落实《巴黎协定》的主要方式,以获得国际社会认可^[16]。近年来,我国在全球气候治理中发挥着越来越重要的作用,是《巴黎协定》得以达成的关键一环^[17],习近平主席在联合国大会上向国际社会作出碳达峰、碳中和的郑重承诺,我国政府也向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交了具体方案。将碳中和时间表转化为法律条文可以彰显我国应对气候变化的决心,提升我国在全球气候治理中的话语权,巩固我国在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。

二、碳中和时间表法律规范的设计基准

(一) 科学性与政策性相结合

碳中和工作是一项高度依赖科技的工作,碳中和时间表法律规范的设计应以气候科学认知为

出发点,有关全球气候变暖的进展、后果及治理的新的充分证实的调查结果都应纳入考量。自1990年开始,联合国政府间气候变化专门委员会已连续34年发布年度气候变化报告,并每隔6至7年发布一份综合科学评估报告,这些报告已成为各国、国际组织制定应对气候变化法律的关键参考,如《巴黎协定》的主要科学依据便是2014年编制的第五次评估报告。

但气候科学的不确定性令碳中和时间表法律规范设计亦有隐忧。当前,关于人为温室气体排放导致全球气候变暖的说法,科学界几已不存在分歧,但关于气候系统内的复杂交互作用、气候变暖导致的确切后果目前只是抽象的预测^[18],即便是《巴黎协定》强调的1.5℃升温阈值所导致的生态后果也只是基于一定科学知识的粗略预测,并无确定的科学依据^[19]。此外,是否有必要将地球大气中的二氧化碳浓度和温度上升限制在特定水平以及限制在何种水平属于价值判断,系一国气候政策选择范畴,是科学和技术无法回答的。法律是由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的,反映由特定物质生活条件所决定的统治阶级意志的规范体系。碳中和立法是立法者对国家关于应对气候变化政策的法律化,而国家碳中和政策的制定是一个政治决策过程,一国在设计碳中和战略决策时,必然会涉及多方利益权衡、优先次序分配问题,科学知识仅仅是决策的重要参考,而非唯一决定要素。因此,碳中和时间表法律规范的设计应立足国家的碳中和战略决策,在科学技术与国家碳中和政策间建立足够灵活的联系,坚持科学性与政策性相结合,避免将碳中和伪装成纯粹的科学问题^[20]。

(二) 国际性与国别性相结合

气候治理需要全球各国在信赖的基础上开展一致行动,《巴黎协定》国家自主贡献的实现很大程度上依赖于各国间的相互信任,建立和培养各方实现目标的信任成为《巴黎协定》气候保护制度总体有效性的关键。国家应对气候变化的义务不能局限于一国内部,而应包含参与国际合作,碳中和时间表法律规范的设计必须考虑气候治理“全球共同体”的基本结构^[21]。近年来,全球范围内气候诉讼大量增加,其中有关国家的碳中和时间进程立法无法满足《巴黎协定》规定的1.5℃控温目标、应就跨境环境损害承担立法及赔偿责任等问题引起了国际社会的广泛关注,也将进一步推动气候治理的国际参与。

借鉴国际气候保护制度中的已有规则制定本国碳中和时间表法律规范不失为一条捷径,也体现了国家履行国际气候治理责任的决心。但借鉴国际气候保护制度中的相关规则并不等于照搬,我国碳中和时间表立法设计还应考虑经济社会发展实际以及国家形象的建设。首先,碳中和时间表法律规范将深度影响我国的社会生产与居民生活,虽然我国对外承诺2060年实现碳中和,但实现这一承诺的时间节奏、具体路径、方式方法等都属于我国内政。碳中和时间表立法应立足我国经济社会发展实际,按照法律规范性要求进行设计。实际上,其他国家在碳中和时间表设计上同样将本国情况摆在了重要位置,如英国要求国务卿制定碳预算时必须将经济情况、财政情况、社会环境、能源政策,甚至是英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰之间的环境差异纳入考量。其次,诸如《巴黎协定》中的目标条款仅是缔约国关于气候治理目标的最小公分母^[20],直接将其转化为国内法会削弱我国在国际气候谈判中的影响力,不利于提升我国气候治理负责任大国国际形象,也正因此,我国对外宣布的碳中和实现时间要早于印度等不少发展中国家。碳中和时间表法律规范的设计应在立足维护我国发展权益的同时,体现我国积极应对气候变化的决心与态度^[10]。

(三) 现时性与将来性相结合

2021年德国《联邦气候保护法》宪法诉讼中,年轻世代诉愿人提出,《联邦气候保护法》规定的

碳中和时间表给 2030 年后世代造成了过大减碳负担,侵害了其依据宪法将来享有的符合人类尊严生活以及职业自由的基本权利。德国联邦宪法法院就此创造性适用比例原则,支持了年轻世代的诉求,认为《联邦气候保护法》第 3(1)条第 2 句、第 4(1)条第 3 句以及附件 2 违宪,因为它们给未来世代的基本权利造成了不成比例的风险。联邦宪法法院指出,根据德国《基本法》第 20a 条,国家负有为将来世代保护生命自然基础的义务,义务内容包括保护后代免于因同样履行此类保护义务(后代为其后代履行保护生命自然基础义务)而不得不彻底“禁欲”。比例原则系从禁止侵害过度的维度来保护基本权利,其并不要求对基本权利的损害已然发生,只要有损害发生之虞即可,即对现代的未来基本权利、未来世代的未来基本权利的保护并非只有在侵害达到绝对不合理程度后才开始提供保护,而是要求在这之前便启动保护机制。

德国联邦宪法法院以比例原则审查碳中和时间表是否符合代际正义有其政治体制原因。多党选举制下,受选举期影响,未来或长期利益在民主进程中的代表性很低,立法对将来世代的保护明显不足^[22]。当前气候状况要求必须立即采取限制当代人相关活动的减碳行动,但减碳与经济发展紧密相连,这很可能令执政党因担心失去部分选票而将巨大的减碳负担单方面转移给子孙后代。我国是全过程人民民主国家,立法者负有将宪法的科学精神和客观规律渗透到立法过程的义务^[23],在碳中和时间表法律规范的设计上不会出现为选票而置代际正义于不顾的问题,已有相关环境立法均将可持续发展作为立法目的并贯穿法律条文始终即为有力证明。但立法是利益博弈的过程,多元化的发展诉求不可避免地带来日趋激烈的冲突,特别是在资源约束趋紧背景下进行的碳中和立法,难免有为了部门利益而逃避减碳责任的现象发生^[24],故德国联邦宪法法院以比例原则审查碳中和时间表的代际正义以及围绕其构造的碳中和时间表设计理念与技术路径值得借鉴。特别是,为确保碳中和时间表的科学性必然涉及对政府的授权立法,更应要求政府部门在具体设计碳中和时间表时打破部门利益,充分考虑长期利益与短期利益之间的辩证关系,沿袭已有环境立法理念,将可持续发展作为根本要求,兼顾现时性与将来性,在碳中和时间表规范设计中充分体现代际正义。

三、碳中和时间表在立法目的条款中的规范表达

立法目的是法律规范的内在灵魂和精神实质^[25],但并非所有法律文本均须设置立法目的条款。一般而言,作为社会发展到一定阶段必备规范的“秩序法”可设可不设立法目的条款,而具有高度政策性的“政策法”原则上应设立法目的条款,以发挥区隔与自我正当化作用^[26]。《应对气候变化法》是国家应对气候变化、达成碳中和目标的基础性立法,政策目的鲜明,属于典型的政策法。为确保法律条文不偏离政策目标,应设置立法目的条款,将游离涣散的立法目光聚焦于应对气候变化之上^[27]。在立法目的条款的具体设计上,法律条文繁简疏密适度要求下,不宜通过简单枚举将所有目的一概囊入,只能规定最主要的立法目的,通常将直接目的或较为贴近的间接目的纳入^[26]。实现碳中和目标是应对气候变化专项立法的直接动因,碳中和实现的时间进程安排是碳中和目标的核心,将碳中和时间表写入立法目的条款符合立法目的条款设计要求,当前已进行碳中和立法的国家也多将碳中和时间进程写入立法目的条款。但与制定专门的直接以实现碳中和为目的的“碳中和法”不同,《应对气候变化法》以应对气候变化为直接目标,基于此直接目标还可以派生出绿色、低碳、高质量发展等间接目标,如墨西哥《气候变化法》便规定了保护健康环境权,促进向有竞争力、可持续

和低碳经济过渡等7项立法目的。将碳中和时间表在诸多立法目的中按照法律条文繁简疏密适度要求写入《应对气候变化法》立法目的条款,需符合科学性与政策性相结合、国际性与国别性相结合设计基准。

一是根据科学性与政策性相结合设计基准,立法目的条款中的碳中和时间表内容应保持相对开放。一方面,立法目的条款中的碳中和时间表内容表达应相对明确,以服务于后续条文设计,为碳中和执法和司法提供指引。当前国际上有关碳中和立法,大多在立法目的条款规定较明确的碳中和时间表内容,如德国《联邦气候保护法》、丹麦《气候法》等。第75届联合国大会之后,我国有14部地方性法规、2部部门规章将碳中和写入了立法目的条款,但绝大部分(15部)笼统表述为“推动碳中和”,并未涉及碳中和时间表相关内容,仅《延安市大气污染防治条例》规定“落实碳达峰、碳中和的战略决策”,与碳中和时间表内容有间接关联,因为碳中和战略决策必然涵盖实现碳中和的时间安排,“落实碳达峰、碳中和的战略决策”意含以战略决策中的时间安排为依据推进工作。另一方面,科技不确定性要求立法目的条款中的碳中和时间表内容表达应适度明确。当前不少国家或地区在应对气候变化专门立法的立法目的条款中对碳中和目标实现进行了精准时间定位,如丹麦《气候法条例》第1条规定,该法之目的是使丹麦2030年温室气体排放量较1990年减少70%,并在2050年实现碳中和,积极实现《巴黎协定》将全球气温上升限制在1.5℃的目标。我国也有学者建议直接在立法目的条款中规定“实现2030年碳达峰目标和2060年碳中和愿景”^[10],但碳中和高度依赖科技,科技又存在极大的不确定性,碳中和时间表可能会随着科技发展而调整,立法目的条款系抽象模糊的愿景式表达,具有高度概括及弹性特征,其中的碳中和时间表内容应保持一定的开放性,以适应科技的发展变化。此外,碳中和的政策性要求立法目的条款与政策同向。碳中和政策会随着经济社会发展变迁而调整,如我国2060年实现碳中和的对外承诺,可能会随着国内经济发展方式的转型和公众生活方式的转变而提前。

二是根据国际性与国别性相结合设计基准,立法目的条款中的碳中和时间表内容应立足国际协定并体现国家意志。不少国家直接将国际协定中的有关内容作为本国专项立法目的条款中的碳中和时间表内容,如德国将《欧洲气候法》及《巴黎协定》写入立法目的条款,墨西哥将《联合国气候变化框架公约》写入立法目的条款。应当注意的是,在当前的国际气候治理中,“共同但有区别责任”仍是核心原则,发展中国家不能将本国碳中和政策和国际气候治理“快车”完全绑定,制定碳中和政策必须考虑国内经济发展实际,特别是要考虑公民的生存、发展权利。作为人口和经济大国,我国制定碳中和政策时尤要立足国情实际,不能简单加入减碳竞赛。正如习近平总书记所强调的,“我们承诺的‘双碳’目标是确定不移的,但达到这一目标的路径和方式、节奏和力度则应该而且必须由我们自己做主,决不受他人左右”^[13]。当然,立足本土实际并不意味着在立法目的条款中排斥国际约定,为体现我国的气候治理决心和提升国际气候治理话语权,立法目的条款对国际条约应有所体现,这也是当前无论是发达国家还是发展中国家应对气候变化立法目的条款的通行做法。

基于以上两方面考量,本文认为在我国《应对气候变化法》的立法目的条款中,碳中和时间表的规范表达可参酌《延安市大气污染防治条例》中规定“落实碳达峰、碳中和的战略决策”的方式。首先,战略决策有相对开放性,以“战略决策”取代具体的时间规定,既体现了《应对气候变化法》的政策法属性,也使得目的条款有关碳中和时间表的规定可以适应科技与经济发展变化需要。其次,“战略决策”的作出本身便是兼顾国际气候治理要求和本国国情的,体现了国际性与国别性的结合。

但“落实碳达峰、碳中和的战略决策”表述存在三个方面的问题：一是没有明确战略决策的制定主体，战略决策可以是国际战略，也可以是一国战略，甚至是一省一市战略，需要在条文中明确制定主体；二是法律并不能保证目的“落实”，立法目的是立法者赋予法律的价值目标^[28]，价值目标的实现需要法治系统的整体联动，立法对目的的实现只是发挥保障和推动作用；三是对国际协定的体现不够直接，虽然碳中和战略决策意含国际协定要求，但鉴于语言习惯，难以被国际社会直观理解，应在立法目的条款中直接点明。因此，建议我国《应对气候变化法》立法目的条款对碳中和时间表的规定表述为“推动国家碳中和战略决策实现，促进国际气候治理合作”。

四、碳中和时间表专项条款的规范表达

（一）碳中和时间表专项条款的规范模式

妥当的碳中和时间表专项条款设计有助于推进碳中和目标循序渐进实现^[29]。但碳中和目标的实现高度依赖科技，既需要对现有气候系统的准确评估，也需要预测科技发展引发的碳中和技术变革。而气候系统内在混沌、复杂多变，且伴有多种时间尺度的非线性反馈^[30]，以现有科技无法准确绘制出具体明确的碳中和时间表，如何设计妥当的碳中和时间表专项条款成为各国立法的难题。不少国家采取授权立法模式，在应对气候变化基本法中仅规定碳中和时间表的制定原则，而将制定具体碳中和时间表的权力授予行政机关。英国、丹麦等不少国家都采取了此种模式，如丹麦《气候法》，在主要规定碳中和时间表内容的第一章，先是通过立法目的和基本原则条款对实现碳中和进程进行了规定，而在具体的碳中和时间表制定上则是采取了完全授权政府部门的立法模式，授权气候、能源和供应部长至少每5年制定一个10年期的国家气候目标。最后则是对政府部门的碳中和时间表制定权限进行了限制，要求制定的碳中和时间表应比立法目的条款中的碳中和目标达成时间更积极。

虽然授权行政机关制定碳中和时间表更契合碳中和工作实际，但经济发展和社会生活方式的绿色转型涉及对社会多元利益的重新分化，授权政府部门制定碳中和时间表是否合宪在实践中仍存在一定争议。特别是在大陆法系的成文宪法国家，授权政府部门制定碳中和时间表涉及是否符合法律保留原则的问题。如在德国，宪法诉讼前的《联邦气候保护法》不仅对2030年之前各年度减排目标进行了详细规定，还细分了各行业领域的年度减排目标，而对2030年之后的年度减排目标则采取了授权立法方式，“联邦政府有权通过法规命令^①修订附录2所列行业的年度排放限额，而无需经联邦参议院同意”，“联邦政府通过法规命令确定各个部门的年度排放限额”。这一授权立法方式在宪法诉讼中成为了争议焦点，诉愿人认为，授权政府制定（调整）碳中和时间表违反了重要性理论。重要性理论是德国理论与实务界普遍认可的判断立法者是否遵循法律保留原则的基准^[31]，要求立法者授权立法时，“基本的法律领域，特别是基本权利行使领域内的所有重要决定……都应自己作出规定”^[32]。德国《联邦气候保护法》宪法诉讼中，联邦宪法法院认为，实质影响公民基本自由和平等权利的决定必须经由正式的议会立法予以明确，但这并不排斥授权行政机关参与决定的执行与监管，即实现碳中和的决定必须经由议会立法，但碳中和时间表属于对决定的执行，可以授权

^①“法规命令”（Rechtsverordnung），在德国指由行政机关根据法律授权制定的规范性文件。详见赵宏《实质理性下的形式理性〈德国基本法〉中基本权的规范模式》（《比较法研究》，2007年第2期16-29页）。

政府制定。与此同时,为了避免行政机关的参与不当影响公民的基本自由和平等权利,议会立法必须对授权的内容、目的和范围作出详细规定,《联邦气候保护法》授权联邦政府通过法规命令确定各个部门的年度排放限额未能满足这一要求,因其对联邦政府制定年度目标的授权不够具体详细。联邦宪法法院判决后,立法机构随即对授权条款进行了修改,修改后的法律条文从多个方面构建了授权约束机制:一是以附表的形式明确了2031—2040年间的年度减碳目标,并要求联邦政府最迟于2032年提交一份设定2041—2045年间年度减碳目标的立法提案;二是要求联邦政府分别于2024年、2034年以法规命令的形式确定2031—2040年、2041—2045年各部门的年度减碳目标;三是要求年度目标应有利于实现《联邦气候保护法》规定的碳中和目标,能够切实保障每个部门大幅减少碳排放。修改后的《联邦气候保护法》在碳中和时间表专项条款设计上形成了有别于英国、丹麦等国家单纯的授权立法模式,而是通过职权与授权相结合的模式使碳中和时间表规范既满足合宪性要求,也更加契合碳中和工作实际。

在我国,《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第11条只是对立法权限的划分,与奥托·迈耶所主张的“法律保留”原则存在较大区别^[33],我国实践中也未如德国联邦宪法法院通过合宪性审查发展出诸如重要性理论等法律保留原则适用的判断基准。但是,从《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《立法法》的相关规定中亦可窥见我国碳中和时间表规范的立法权限划分以及授权政府制定碳中和时间表的规范依据。首先,碳中和是一项系统性改革,涉及政治、经济、文化各领域,特别是在经济领域,会引发税收、财政、金融等基本制度的变革,因此根据《立法法》第11条第(六)、(九)项等规定,实现碳中和的决定只能以法律形式作出。其次,根据《宪法》第89条,国务院在经济发展、城乡建设、生态建设、教科文卫体、对外事务等领域享有管理职权,是否以及何时实现碳中和系国家政治决定,只能由全国人大制定法律予以规定,但实现碳中和的具体时间进程则属于管理性事务,可以由国务院予以明确。再次,根据《宪法》第89条第(一)项的规定,国务院在管理方式上可以根据宪法和法律,采取规定行政措施、制定行政法规、发布决定和命令等方式,即可以经由《应对气候变化法》授权国务院制定(调整)具体的碳中和时间表。由此观之,授权国务院制定碳中和时间表并不存在法理上的障碍。

(二) 授权国务院制定(调整)碳中和时间表条款的设计

虽然授权国务院制定(调整)碳中和时间表符合宪法规定,但考虑到碳中和时间表对公民基本权利和自由可能造成的较大影响,应对气候变化基本法在授权时应对以下三个方面内容予以特别规定。

一是明确授权范围。对国务院制定碳中和时间表的授权不应采取概括授权方式,而应将其明确在“细化”和“调高”两个方面,“调低”的权力则保留给全国人大。首先,国务院负责细化阶段性碳中和时间表。《应对气候变化法》对相对近期的碳中和目标应按年度予以规定,对中长期碳中和目标则应采取确定特殊时间节点设计阶段性碳中和目标的方式,国务院仅负责阶段性期间内碳中和时间表的年度细化工作。具体而言,考虑到第十四届全国人大常委会立法规划将应对气候变化和碳达峰碳中和归为“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目”,以及我国作出的2030年碳达峰承诺,建议在2030年左右通过《应对气候变化法》,并以2030年碳排放量为基数,设计碳中和时间表,对于中长期的2036—2060年,以5年为期,分别规定2040、2045、2050、2055年的阶段性碳中和目标,阶段性期间内的年度目标则授权国务院制定。其次,国务院仅享有“调高”阶段

性碳中和目标的权力。当代风险社会,传统上立法者在授权时根据相对确定的预测作出具体安排的情况已然不复存在,立法者只能根据高度不确定的知识和预测授权行政机关采取规制措施,行政机关在未来不确定性的范围内作出的任何预测和判断原则上都具有形式合法性。^[34] 国务院在制定碳中和时间表的过程中,因科技认知变化、低碳技术发展、经济发展方式转变等需要调整阶段性碳中和目标的,可以调整,但基于现实性与将来性结合考量,其仅能调高而不能调低阶段性碳中和目标,以防将减碳责任过多转移给将来世代。如因特殊情势确需调低阶段性目标的,只能向全国人大提交调整议案,由全国人大通过修法的方式进行。

二是督促国务院主动承担提高阶段性碳中和目标责任。国务院制定碳中和时间表并非完全限于对《应对气候变化法》中阶段性目标的细化,其还负有主动提高阶段性目标以推动国家尽快实现碳中和目标的责任。为督促国务院履责,要求其在公布下一阶段碳中和时间表时必须对上一阶段碳中和进展情况作出报告,对于超额完成阶段性碳中和目标的,超额部分不纳入下一阶段基数;对于未完成阶段性碳中和目标的,必须作情况说明以及下一阶段改进提升的方案,且未完成部分应在下一阶段消解,不能推迟至再下一阶段。如规定到2040年碳排放量减至2030年的60%,2045年为50%,若2040年完成至58%,则2045年顺调为48%,若2040年仅完成62%,则2045年仍应为50%。

三是保障公众知情权。国务院在细化或调整碳中和时间表时,必须以适当的方式向各省级人民政府、专家学者、社会公众征求意见,特别是考虑到代际正义,要向年轻世代征求意见,以防因短视片面地分配自由、减轻现世代负担、损害未来世代利益。同时,为使社会公众知悉国家减碳计划,提前作好生产生活规划,应要求国务院提前2年公布下一阶段的年度减碳目标,即应分别在2033、2038、2043、2048、2053年公布2036—2040、2041—2045、2046—2050、2051—2055、2056—2060年各时间段的具体年度减碳目标。经提前公布也可引发公众讨论,便于在其实施前根据公众意见建议、上一阶段目标实现情况及时调整年度目标。

(三) 相对近期碳中和时间表条款的设计

对于相对近期(2031—2035年)的碳中和时间表,建议采德国立法例,即在应对气候变化基本法中以尽可能具体明确的条文予以规定,具体原因主要包括三个方面。

一是设置具体明确的相对近期碳中和时间表条款坚持了现时性与将来性相结合设计基准。向净零排放社会转型是一个长期且伴随巨大负担的过程,立法者制定的法律条文不仅关系当前世代的基本权利与自由,也关系到将来世代的基本权利与自由。基于代际正义要求,立法者必须以尊重将来世代基本权利的方式制定转型负担代际分配的规范性保障措施,制定具体明确的相对近期碳中和时间表规范便是对这一要求的回应。因为具体明确的相对近期碳中和时间表规范一方面可直观回应尊重未来基本权利与自由须立即开始向碳中和过渡,而不是将巨大转型负担单方面转移给后代子孙的要求,即根据比例原则在当前世代和将来世代间公平分配减碳负担;另一方面也可传达足够程度的发展紧迫性和规划确定性,以确定哪些生产生活活动在最广泛的意义上需要立即进行重大重塑,并辅之以适当的监管、知识创造措施促进创新,加快经济社会的必要结构转型进程。

二是设置具体明确的相对近期碳中和时间表条款坚持了国际性与国别性相结合设计基准。当前不同国家关于碳中和时间表内容的立法表达虽有差异,但大部分国家都以2030年为界,其中2030年之前的条文内容较为具体明确,而2030年之后的条文内容则相对模糊或是通过授权条款的方式制定^[29]。虽然我国实现碳中和的路径和方式、节奏和力度自主决策,不受他人左右,但党的二

十大报告已经提出,我国碳中和“逐步转向碳排放总量和强度‘双控’制度”,制定具体明确的相对近期碳中和时间表条款并不是单纯紧随国际趋势,而是落实党的二十大精神要求,立足我国经济社会发展实际的主动作为。

三是设置具体明确的相对近期碳中和时间表条款与科学的不确定性并不矛盾。不确定性是科学的常态,但在特定场域或相对较短的时间维度,科学仍然具有相对确定性,正如在量子力学高速发展的今天,牛顿经典力学于日常生活中仍然有其广袤的适用空间。根据当前相对确定的气候治理科学认知制定相对较近一段时期的碳中和时间表与科学的不确定性并不矛盾。更为重要的是,气候科学的不确定性并非导向气候治理的不可知论,不应在应对气候变化上滋生消极被动观念^[35]。预防原则是环境部门法最为重要的原则之一,“事实不确定、价值有争议、政策影响大、决策时间紧”是“后常规科学”阶段公共决策的共同特征^[36]。面对气候科学的不确定性,立法机关更应积极作为,在现有气候科学认知基础上,将价值、政治、环境、传统等社会因素纳入决策考量基准,并基于更开放的平台和更广阔的认识论框架以知识协同生产的方式设计碳中和时间表专项条款。

结论

十四届全国人大常委会将应对气候变化和碳达峰碳中和纳入立法规划,党的二十大报告提出了能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”制度转变的新要求。应对气候变化基本法应设计碳中和时间表条款,在落实碳排放总量和强度“双控”要求的同时,保护当前世代和未来世代公民的基本权利与自由。本文基于国外立法例和我国碳中和工作实际,分析了应对气候变化基本法中碳中和时间表条款的设计基准,并基于此基准就应对气候变化基本法中的立法目的条款如何融入碳中和时间表、碳中和时间表专项条款如何设计提出了建议。碳中和目标的实现不仅与科技发展紧密相关,也与国家社会经济政策勾连甚深,既涉及国家的国际战略,也涉及国家内部的央地协同与部门联动。本文从应对气候变化基本法维度提出的碳中和时间表立法建议相对较为中观,还需经由授权条款交国务院及其相关职能部门予以具体细化,关注如何制定地方碳中和时间表、行业碳中和时间表等。

参考文献:

- [1] 中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措[EB/OL]. (2021-11-10). http://www.ncsc.org.cn/zt/2021_COP/202111/P020211110590484647110.pdf.
- [2] 薛进军,郭琳.科学认识气候变化,合理制定碳达峰碳中和的路线图和时间表[J].华中科技大学学报(社会科学版),2022(5):38-45.
- [3] 习近平.推进生态文明建设需要处理好几个重大关系[J].求是,2023(22):4-7.
- [4] 柳华文.“双碳”目标及其实施的国际法解读[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2022(2):13-22.
- [5] 王操.碳中和立法:何以可能与何以可为[J].东方法学,2022(6):185-198.
- [6] 余耀军.“双碳”目标下中国气候变化立法的双阶体系构造[J].中国人口·资源与环境,2022(1):89-96.
- [7] 陈贻健.《巴黎协定》下国家自主贡献的双重义务模式[J].法学研究,2023(5):206-224.
- [8] 王江.论碳达峰碳中和行动的法制框架[J].东方法学,2021(5):122-134.
- [9] 田时雨.以系统观念推进碳达峰碳中和法治化[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(3):69-78.

- [10] 常纪文,田丹宇. 应对气候变化法的立法探究[J]. 中国环境管理,2021(2):16-19.
- [11] 李猛.“双碳”目标背景下完善我国碳中和立法的理论基础与实现路径[J]. 社会科学研究,2021(6):90-101.
- [12] 刘志仁. 论“双碳”背景下中国碳排放管理的法治化路径[J]. 法律科学,2022(3):94-104.
- [13] 曹明德. 社会系统论视角下实现碳达峰碳中和目标的法律对策[J]. 中国法学,2023(5):128-148.
- [14] 熊选国. 论全面依法治国的战略地位和作用[J]. 中国法学,2023(2):5-24.
- [15] 马吉. 工商业与人权的气候变化之维:形成中的“气候尽责”概念[J]. 李卓伦,译. 人权,2022(4):138-166.
- [16] 郑军,刘婷. 主要发达国家碳达峰碳中和的实践经验及对中国的启示[J]. 中国环境管理,2023(4):18-25,43.
- [17] 古特雷斯:中国是《巴黎协定》中重要一环[EB/OL]. (2020-12-12). <https://m.news.cctv.com/2020/12/12/ARTI0tHdu2N4GjJeomaKJ1sd201212.shtml>.
- [18] Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change[R]. Cambridge University Press, 2021.
- [19] Intergovernmental Panel on Climate Change. Global warming of 1.5°C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [R]. Cambridge University Press, 2018.
- [20] EIFERT M, VON LANDENBERG-ROBERG M. Climate change challenges constitutional law: Contextualising the German Federal Constitutional Courts climate jurisprudence within climate constitutionalism [G]//BAUMLER J, BINDER C, BUNGENBERG M, et al. European Yearbook of International Economic Law 2022. Cham:Springer, 2022.
- [21] EDENHOFER O, FLACHSLAND C, JAKOB M, et al. The atmosphere as a global commons [M]//BERNARD L, SEMMLER W. The Oxford handbook of the macroeconomics of global warming. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- [22] FRANZIUS C. Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht [M]//RODI M. Handbuch Klimaschutzrecht. München: C. H. Beck, 2021.
- [23] 韩大元. 民法典编纂要体现宪法精神[J]. 国家检察官学院学报, 2016(6):3-10, 169.
- [24] 吕忠梅. 寻找长江流域立法的新法理[J]. 政法论丛, 2018(6):67-80.
- [25] 孔祥俊. 法律解释与适用方法 [M]. 北京:中国法制出版社, 2017.
- [26] 刘风景. 立法目的条款之法理基础及表述技术[J]. 法商研究, 2013(3):48-57.
- [27] 秦天宝. 整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障[J]. 法律科学, 2022(2):101-112.
- [28] 杨铜铜. 论立法起草者的角色定位与塑造[J]. 河北法学, 2020(6):34-50.
- [29] 田聿申. 全球典型国家碳中和目标实现路径对我国的启示[J]. 中国能源, 2021(9):80-88.
- [30] 秦大河. 气候变化科学概论 [M]. 北京:科学出版社, 2018.
- [31] 黄卫. 作为司法审查方法的法律保留原则[J]. 法律方法, 2019(1):254-262.
- [32] 赵宏. 限制的限制:德国基本权利限制模式的内在机理[J]. 法学家, 2011(2):152-166, 180.
- [33] 莫纪宏. 新立法法视角下宪法保留原则的特征及其规范功能[J]. 政法论坛, 2023(5):63-72.
- [34] 金自宁. 风险规制与行政法治[J]. 法制与社会发展, 2012(4):60-71.
- [35] 顾小峰. 环境诉讼“科学上的不确定性因素”[J]. 法学, 1991(6):40-41.
- [36] RAVETZ J. Three types of risk assessment and the emergence of post-normal science [J]. Social Theories of Risk, 1992:251-273.

Normative expression of carbon neutrality schedule in climate change basic law

MA Jing

(*School of Law, Southwest University, Chongqing 400715, P. R. China*)

Abstract: The current carbon neutrality work in China is mainly promoted on a policy path, and the relevant legislation is not yet perfect, especially that the lack of a clear carbon neutrality schedule may lead to carbon charging and campaign style carbon reduction in some places. It is not conducive to actively and steadily achieving carbon neutrality goals, and may also bring uncertainty to production and life. The Standing Committee of the National People's Congress proposed to strengthen research on climate change and carbon peaking and carbon neutrality legislation during the 14th Five Year Plan period. Carbon neutrality schedule is an effective method for managing the progress of carbon neutrality and ensuring the achievement of carbon neutrality goals, which is provided in most countries' carbon neutrality legislation. Under the schedule for "striving to achieve carbon peak before 2030 and carbon neutrality before 2060" of China, studying and formulating practical and feasible carbon neutrality schedule legal norms is not only conducive to advancing the legislative process of climate change and carbon peak and carbon neutrality, but also conducive to enhancing the feasibility of carbon neutrality legislation, stabilizing social production and living expectations, and enhancing China's voice in international climate cooperative governance. The carbon neutrality schedule legal norms should be based on China's basic national conditions such as industrial structure and energy structure, combined with needs of international climate cooperative governance, and designed based on the combination of scientific and policy nature, international and national nature, and current and future nature. Through the legislative purpose clause and special clauses on carbon neutrality schedule of the Climate Change Law, the process of China's carbon neutrality work should be incorporated into the track of the rule of law, to give full play to the role of the rule of law in solidifying foundation, stabilizing expectations, and promoting long-term benefits, and safeguarding the basic rights and freedoms of the present and future generations of the people. Specifically, in the legislative purpose clause, the content of carbon neutrality schedule is suggested to state as "to promote the implementation of national carbon neutrality strategy and to promote international climate governance cooperation". In the special clauses, a specific and clear relative short-term carbon neutrality schedule should be provided, phased carbon neutrality goals for medium and long-term carbon neutrality schedule should be designed, and the State Council should be authorized to refine and advance the carbon neutrality schedule during the phased period.

Key words: carbon neutrality; climate change law; schedule; legislative purpose

(责任编辑 胡志平)