

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2026.1012

“双碳”目标的法治化实现 ——法律的综合之治与协同共治

杨解君, 李剑

(南昌大学 法学院, 江西 南昌 330031)

摘要: 实现“双碳”目标, 必须以法治化思维和方式推进。在法律规范层面, “硬法”规范和“软法”规范皆不可或缺, 需要二者兼备。在部门法层面, 需要多个法律部门的协同共治, 尤其应发挥环境法、能源法、技术法、经济法、涉外法和行政法的综合治理作用。

关键词: “双碳”目标; 法治化; “硬法”; “软法”; 协同共治

中图分类号: D922.68

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2026)01-0095-09

Legal Pathways for the “Dual Carbon” Goals: Toward an Integrated and Collaborative Governance Framework

YANG Jiejun, LI Jian

(School of Law, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

Abstract: The realization of the carbon peaking and carbon neutrality (“dual carbon”) goals must be advanced through the prism of the rule of law, encompassing both its conceptual framework and practical application. This entails a two-pronged strategy at the level of legal norms, integrating indispensable elements of both “hard law” and “soft law”. Furthermore, it demands a collaborative governance framework that synergizes multiple legal disciplines, notably environmental law, energy law, technology law, economic law, foreign-related law, and administrative law, to form a comprehensive regulatory matrix.

Keywords: “dual carbon” goals; rule of law; “hard law”; “soft law”; collaborative governance

一、问题的提出: 何以实现“双碳”目标的法治化

党的十八届四中全会决定提出, 建设中国特色社会主义法治体系, 首先要完善以宪法为核心

的中国特色社会主义法律体系。这就要求“坚持立法先行, 坚持立改废释并举, 加快完善法律、行政法规、地方性法规体系, 完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系, 为全面推进依法治国提供基本遵循”^[1]。习

收稿日期: 2025-09-20

基金项目: 江苏省社科基金资助项目“‘双碳’目标下江苏碳普惠制度实践及其法治化研究”(24FXC002)

作者简介: 杨解君, 男, 湖北仙桃人, 南昌大学特聘教授, 博士生导师, 研究方向为双碳政策与法律。

近平总书记亦专门指出,“我国法治体系还存在一些短板和不足,主要是:法律规范体系不够完备,重点领域、新兴领域相关法律制度存在薄弱点和空白区;法治实施体系不够高效,执法司法职权运行机制不够科学;法治监督体系不够严密,各方面监督没有真正形成合力;法治保障体系不够有力,法治专门队伍建设有待加强;涉外法治短板比较明显,等等”;并提出了五个方面的要求:坚持法治体系建设正确方向,加快重点领域立法,深化法治领域改革,运用法治手段开展国际斗争,加强法治理论研究和宣传^[2]。党的二十届三中全会进一步指出,要从深化立法领域改革、深入推进依法行政、健全公正执法司法体制机制、完善推进法治社会建设机制、加强涉外法治建设五个方面坚持全面依法治国,完善中国特色社会主义法治体系。习近平总书记对法治体系建设存在的问题指陈与法治建设工作的推进要求,同样也适用于“双碳”法治工作。“双碳”作为重点领域或新兴领域及涉外领域,在法律制度上存在着诸多空白与欠缺,其法律实施效果亦不尽如人意,是未来加强立法、深化改革、充分运用法治手段开展国际斗争、加强研究和宣传的重要领域。

“双碳”目标的核心在于减少碳排放量或实现零排放(甚至负排放),意在通过控制碳排放强度和碳排放总量以实现“碳达峰”与“碳中和”。表面上来看,似乎只需要作为碳排放大户的企业减少碳排放即可,但实际上,“双碳”目标的实现需要诸多主体的参与,既需要生产者、经营者践行减排措施,也需要政府部门的服务与监督,还需要普通公众的积极参与,由此形成政府、企业和社会共同合力推进“双碳”目标实现的良好氛围。就“双碳”工作的开展而言,在这些主体之间会形成多种不同的社会关系(法律关系),既可形成行政监管、行政指导、行政奖励等行政(法律)关系,也能形成市场主体之间的市场交易关系,如碳排放交易、绿色产品购买等,还可形成基于绿色低碳技术研发的知识产权关系等。这些问题,横贯“公”“私”两域,涉及立法、管理体制、经济技术、理念宣传等多个领域。通过法治实现某种社会目标,主要有两个阶段或核心内容:一是制定法律规范,确立法律制度;二是依据法律规范进行治理(包括国家治理、政府治理和社会

治理)。前者,既是治理的依据,也是法治化(或法律治理)的前提与基础;后者,则是实现目标的过程,将法律规范中的目标、原则和规则予以落实。基于“双碳”目标所涉主体及其领域,“双碳”目标法治化的法律规范建设需要瞄准“公”“私”两域,处理好二者之间的衔接关系;在治理环节上,需要把握不同治理领域的特征,有针对性地综合开展治理。为达成“双碳”目标的法治化实现,“双碳”的法治化首先应是一种“规则之治”或“法律之治”;而且,这种“规则之治”并非单一之治,而应是一种综合、系统的多领域或多部门的合作之治、协同之治。

二、“软法”“硬法”规范的综合之治

根据古希腊亚里士多德的法治思想,“法治”主要包含两层基本意思:一是既定的法律被普遍遵守,二是人人遵守的法律本身应是制定良好的法律。北宋王安石亦有近似的论述:“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”习近平总书记在党的十九届中央政治局第三十五次集体学习时所作的讲话中也专门引用了此语,其蕴含了新时代中国特色社会主义的良法善治观念。同样,“双碳”目标的法治化,首先是“双碳”法律规范的创制,而且所创制之法应是良好的规范。在此,笔者认为,创制的“双碳”法律规范,应当综合“软法”与“硬法”两种性质的法律规范,从而为“双碳”目标的实现提供灵活的软硬兼具的法律规范依据。申言之,“双碳”的法律之治或规则之治,是一种法律系统观下的综合之治,既要加强法律制度的刚性约束,也要注重激发人们行动的内生动力。这种综合之治,是中国“双碳”目标推进行稳致远的重要保障。

(一)实现“双碳”目标的“硬法”规范

实现“双碳”目标,意味着需要对经济社会发展中的主要生产或生活等重点领域的碳排放量进行控制。碳排放是人们在生产生活中尤其是工业活动中因化石能源的使用或消费而必然发生的物理与化学现象。碳排放量的控制,必然会对企业和大众已经固化的生产生活方式产生某种不便或不利的影 响,进而影响到其经济收益或改变其生产生活方式,既可能是巨额经济的损失或成本的增加,也可能是生活舒适度与习惯的改变。尤其

对于市场主体而言, 面对经济的损失、成本的增加, 很难因为一个不确定的、久远的气候变化问题, 而自觉接受此种损失或成本的增加。既然不能依靠或者完全依赖人们的自觉或自律行动来减少碳排放量, 就必须借助具有约束力的法律制度来加以推动和落实。因此, 为实现“双碳”目标, 无疑应仰赖法律法规对碳排放主体进行命令性、义务性、强制性规定, 须对高碳排放主体或碳排放大户规定硬性的碳排放指标, 为其设定降低、减少碳排放甚至零碳排放的义务, 对碳排放义务主体违反法律规定的碳排放行为予以制止和惩戒。为保障法律规范中碳排放量指标和减排措施得到有效落实, 需要行政主体加强管理与监督, 由此亦需要围绕“双碳”目标实现而赋予或强化行政监督、行政检查、行政确认、行政许可、行政处罚等行政职权。同时, 这些行政权力在实施过程中可能会因权力腐败或权力寻租而致使“双碳”目标执行不到位或偏离, 为此, 也需要设定强制性的法律规范对相关“双碳”行政执法主体的权力行使予以控制和监督, 以确保“双碳”目标推进的法律规范不致流于形式。

（二）实现“双碳”目标的“软法”规范

1. 实现“双碳”目标的“硬法”局限与“软法”优势

碳排放是当今人类社会生产生活活动的必然结果, 而“双碳”目标旨在降低碳排放量, 最终达致碳排放与碳吸收的平衡。如何减少碳排放量、阻止全球气候变暖的趋势, 就要求对碳排放量和碳排放行为进行控制; 而这种控制意味着必须要对人们生产、生活活动进行干预。尽管基于人类共同命运和可持续发展的考量, 控制社会主体的碳排放量是必要的, 但是, 对于降低多少碳排放量, 从多大程度控制碳排放强度与总量, 却并不容易把握。为此, 立法不宜对社会主体的碳排放量限制过低, 也不宜对所有社会主体都设定减排任务或义务, 尤其是对于普通公众及其基本生活更不宜作出普遍性的强制约束规定。这就决定了“双碳”目标的实现, 不可能完全通过强制性规定或强行性规范来推动。为审慎起见, 立法需要留给社会主体适当的碳排放空间, 或者对某些相关社会主体不能强行规定碳减排任务。在这一层次上, “硬法”无疑存在一定的局限。但是, 从对“双

碳”目标的最终落实来看, 需要全民积极参与和付诸行动。对于涉及民生领域或基本生活方式的碳排放问题, 法律的干预应有所限缩, 不宜全部纳入强制性义务范畴或者强行介入, 而应给予公众一定的自由空间。法律规范虽不宜强行介入, 却仍然可以采取一些具有弹性的、激励性的措施, 以促进碳排放量的减少。可见, 因工业文明而产生的碳排放与人类生产生活的基本需求相关, 决定了“双碳”目标的落实或推进不能单纯依赖“硬法”来实现。为此, 有必要思考“软法”进入“双碳”领域(或“碳治理”)的可能性。生产生活中碳排放的弹性和可控制性, 为社会主体自主降低碳排放提供了可能, 而社会主体碳排放量的不确定性(或难以精确定义)和社会主体的能动性, 则为“软法”介入提供了场域与正当性。

“软法”相对于“硬法”(即通过国家强制力保障的法律规范)而言, 是指并不需要通过国家强制力保障的各类规范, 主要包括国家立法中的非强制性规范, 规范性文件中的非强制性规范, 政治组织创制的各种自律规范和社会共同体创制的各类自治规范^[3]。此类“软法”规范, 在“双碳”目标的实现中具有重要优势。“软法”虽然不具有强制性, 但是在价值倡导、方向引领、灵活应对等方面有着不可替代的作用^[4]。“双碳”目标涉及面广, 其环节、步骤、链条繁杂, 依靠强制约束力与执行力的“硬法”, 难以确保在每一个环节都能得到有效落实。对“硬法”无法触及的领域或事项, “软法”则能运用非强制性的柔性手段、方式予以引导、激励和规范。例如, 公众对出行的交通工具选择无法通过“硬法”作出强制性规定, 但可以通过观念宣传、低碳交通工具购买优惠等措施, 来激励公众选择低碳出行方式。简言之, “软法”的优势体现在, 对于那些不宜由法律强制规定减少碳排放量的领域, 或虽规定了碳排放量控制标准但仍有减排空间的领域, 可通过“软法”来推进和落实更高的减碳目标。

2. 实现“双碳”目标的“软法”路径

“软法”规范除正式立法(包括国家立法、行政立法和地方立法)中的非强制性规范外, 还可以扩展延伸至党的政策文件、党政联合政策文件、政府行政政策文件和社会组织的自律规范、行业规范等。“双碳”目标规则之治的“软法”路径,

可从如下几个方向展开。第一,在立法中基于“双碳”目标创设“软法”规范,为社会主体确立碳排放的行为指引,规定各类低碳宣传机制,倡导循环经济,号召全社会形成绿色低碳共识并实施绿色化、低碳化行为,设置低碳生产生活的激励机制。第二,各级行政机关对其辖区内的碳排放和碳吸收目标,通过规范性文件和政策,结合本地地方资源禀赋与碳排放状况,采取类似前述的诸项柔性措施来实现“双碳”目标。第三,各级党组织通过其自身力量倡导、号召各行各业研发低碳技术、选择低碳生产方式和生活方式,推进植树造林、城市绿化、草原绿化工作,基层党组织倡导社区低碳出行、节约能耗,党员带头以身作则;国有企业的党组织则可通过自我规制的方式在企业推动追求减碳目标。第四,发动、组织社会共同体创制各类“双碳”目标自治规范和低碳生产的自律规范、行业规范。如,可以推动煤炭行业制定行业的减碳技术标准,汽车行业制定汽车碳排放含量的技术标准,等等。

(三) 实现“双碳”目标的“软法”“硬法”综合之治

“双碳”目标的法治化实现,既不能单纯依靠“硬法”,也不能单纯依靠“软法”,而是既需要“硬法”也需要“软法”,是二者的综合之治。一方面,以“硬法”的强制性规定来设定“双碳”目标的总体目标与关键问题。在立法中,应强制规定全国范围内的碳排放总目标,同时对重点碳排放领域或行业规定强制性的一定限度内的减排目标,如此可缓解气候变化的紧迫性问题。如对全国化石能源领域生产、使用过程中的降碳标准、降碳指标进行严格控制,严格规定各级环境行政部门的法律职责、执法方式与执法程序,以保障“双碳”目标的可实现性并确保符合法治原则。另一方面,以“软法”进一步促进“双碳”目标的高质量实现,对“硬法”不能触及或没必要规定的领域,通过“软法”弥补“硬法”的缺位与局限,从而挖掘降碳减排潜力。如通过“软法”促进碳减排的全社会参与,提升全社会主体减排的积极性,加快形成绿色低碳生产生活方式,促成全民参与的良好格局。如此,在“双碳”目标法治化中,“软法”“硬法”相辅相成、错落有致,从而共同助力于“双碳”目标的实现。

三、多部门法的协同共治

实现“双碳”目标,不仅需要“政府和市场两手发力”,还需要绿色低碳科技的支撑、深化能源和环境相关领域改革等。为此,需要发挥法治的系统功能作用,加强与“双碳”相关的多个领域的法治建设,从而形成有效多元的共治,提升国家治理体系和治理能力。“双碳”目标直接指向碳排放和碳吸收(碳汇)两个范畴,这两个范畴遍布生产生活的全部领域和社会所有主体,不仅与环境治理、能源治理直接相关,而且与技术创新、市场机制和行政治理密切相关。因此,“双碳”目标下的法律治理是一种多元主体、多领域的共同治理、协同治理。对这一涉及多层面的问题,需要寻求多个领域、多个部门的法律协同共治。根据与“双碳”目标的关联性强弱,可将其涉及的相关领域、问题及措施划分为直接关联与间接关联两大类^[5]。“双碳”的法律治理亦可从直接治理与间接治理两个方面展开。在直接治理上,根据碳排放的特点与来源,主要体现在环境治理与能源治理两个方面;在间接治理上,通过技术创新可以降低生产生活中的碳排放,通过经济制度可以激励和促进碳排放技术创新、引导人们选择绿色低碳的生产生活方式,而通过行政体制的优化和监督管理则可以保障前述各类制度的有效实施。

(一) 实现“双碳”目标的环境法治之道

《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》(以下简称《双碳工作意见》)指出,“双碳”目标应纳入经济社会发展全局,加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局,走生态优先、绿色低碳的发展道路^[6]。由此可见,环境保护是与“双碳”目标协同共治的一个领域,“双碳”目标也构成生态环境保护的一个组成部分与内在要求。因此,“双碳”目标实现的法治化,首先就需要环境治理的法治化。环境的法律治理,在我国已历时30余年,初步形成了一套环境法律治理体系。但针对“双碳”目标的法律治理,仍然需要继续优化我国环境法律体系,并结合“双碳”特点,在重点领域加强工作机制的法治化。

1. 环境治理法律制度供给

从我国环境治理法律制度现状来看,需要健全有利于“双碳”目标的环境治理(尤其是气候环境治理)法律体系。从系统与整体视角来看,“双碳”目标是环境治理体系的重要内容之一。环境治理法律体系的科学与健全程度,直接关系到“双碳”目标在整体环境治理工作中的定位落实与推进效能。对此,需要从以下几个方面综合考虑。一是要全面梳理现有环境法律法规,改善环境治理领域的个别缺位现象。《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(简称《生态环境法典(草案)》)经过三次审议后,已于2025年12月27日由十四届全国人大常委会第十九次会议表决通过提请审议的议案,并决定将草案提请十四届全国人大四次会议审议。《生态环境法典(草案)》以专章规定了绿色低碳发展相关内容,具体包括发展循环经济、能源节约与绿色低碳转型与应对气候变化等,对“双碳”治理事项作出了一定规定。若《生态环境法典》出台,还需对有关配套法律进行梳理,形成相互衔接、相互适应的“双碳”法律体系。二是清理与“双碳”目标不相适应的法律法规。《双碳工作意见》明确指出,要全面清理现行法律法规中与双碳工作不相适应的内容,强化法律法规间的体系性衔接。三是要加快相关现有环境法律法规的修订,包括大气污染防治法、森林法、煤炭法以及相关的可再生能源法、循环经济促进法、清洁生产促进法等法的修订。与此同时,还需根据“双碳”目标更新碳排放标准、产品设备能效强制性国家标准和工程建设标准,建立重点企业碳排放核算、报告、核查等标准,探索建立重点产品全生命周期碳足迹标准,积极参与国际标准修订和协调。四是建立和完善促进“双碳”目标实现的相应机制和专门制度,如“减污降碳协同增效”机制等。

2. 环境法律治理之重点

根据目前环境治理中主要的工作板块,结合“双碳”目标,可从以下几个方面重点优化环境法律治理。一是大气污染的法律防治。大气污染物与碳排放具有同源性,因此,加强大气污染防治,尤其是推动“减污”“降碳”的协同增效,是“双碳”目标实现中最重要的一环。大气污染防治,一方面,需要对生产生活中的碳排放进行治理;

另一方面,也需要对生产生活中废气排放中的粉尘等污染物排放进行治理。雾霾(气溶胶)能够强化温室效应^[7],致使气候变暖加剧,因此雾霾的治理亦是“双碳”目标的应然内容。具体而言,在直接措施上,需要科学制定较为严格的废气排放标准,对超额污染物与碳排放规定相应的法律责任;要强化雾霾治理力度,以生产生活领域的减煤、脱硝、除尘、控车等为核心,制定具有可操作性的专项行动方案。在间接措施上,开征碳税、施工扬尘与挥发性有机物的排污费;针对煤炭的开采使用,推广超净排放、热电联产、脱硝除尘技术,推动生产技术升级改造。在工作机制上,建立健全联防联控长效机制,深化部门联合和区域联动。二是荒漠化法律防治与森林环境保护。荒漠化防治与森林保护有助于提升碳汇能力,包括土地、森林等在内的“生态碳汇”是“双碳”目标的重要内容。首先,对法律进行梳理,查漏补缺,确立整治目标。对《防沙治沙法》《草原法》《森林法》《水土保持法》《土地管理法》进行梳理、检视,有针对性地进行修订,贯彻国家环境和“双碳”目标,实现生态效益、经济效益和社会效益的协调。其次,针对我国不同地区在自然条件、发展阶段与外部压力等方面的显著差异,采取因地制宜的措施与相应的法律机制。最后,建立健全、完善的治理体系,确保政策精准落地。三是水污染的法律防治。水污染治理看似与“双碳”目标关联不大,实则不然。研究表明,废水处理也会产生温室气体,尤其是不恰当的污水处理方式可能产生大量的温室气体^[8]。另外,水体也具有一定的储碳功能。为此,在“双碳”目标法治化背景下,需要对现有水污染防治法律法规进行必要的修订,规定水污染处置的碳排放标准,制定水污染防治行动计划的评估机制,推广减污降碳的水污染处理技术和项目。

(二) 实现“双碳”目标的能源法治之道

能源是推进碳达峰碳中和的主战场。化石能源的使用是碳排放的主要来源。因此,“双碳”目标实现的关键在于减少化石能源的使用,或者以新能源与可再生能源替代传统化石能源,这就要求加强对能源领域和能源过程的治理。能源供应与利用的法律治理,需要在完善能源法律规范体系的框架下,建立清洁低碳、安全高效的能源生

产与利用体系。

在法律规范体系的健全上,一是需要补全各类能源领域的立法短板。当前有《能源法》《电力法》《煤炭法》《节约能源法》《可再生能源法》《原子能法》《核安全法》《石油天然气管道保护法》《矿产资源法》《清洁生产法》《循环经济法》等大量与能源治理相关的法律以及配套性法规或规章,能源法体系看似十分丰富。但若细观之,尽管最新出台了专门的能源治理法律《能源法》,但其对于低碳治理事项却更偏向以倡议性、笼统性条文进行规定,未能将“双碳”目标与能源治理有机融合,亦未能与其他相关能源法律形成有效衔接。此外,缺少关于低碳能源(或绿色低碳能源)的整体性、基础性、专门性法律。这些立法对“双碳”目标的实现具有重要意义,因此亟需完善能源法领域的基础法律以及与“双碳”相关的重点能源使用法律。二是需要进一步修订和完善已出台的能源立法,根据“双碳”目标对相关能源法予以相应的制度增设或调整。三是建立能源基本法与各单行法以及各能源单行法之间的结构性衔接制度,并解决单行法之间内容调节不到位的问题,寻求不同能源品种间的共性,通过立法进行协调衔接和统一规范^[9]。

在清洁低碳、安全高效的能源利用体系建设上,一是要坚持能源消费强度和消费总量双控两个基本方向,并实现能源消耗“双控”与二氧化碳排放“双控”(即控制碳排放强度与碳排放总量)两个方面相结合。这需要做好产业布局,调整能源结构,推动节能与新能源和可再生能源利用,理顺政府与市场的关系。二是制定提高能源利用效率的基本要求和激励措施,把节能贯穿于经济社会发展全过程和各领域,在工业、建筑、交通运输、公共机构等重点领域开展节能计划,健全能源管理体系。三是严格控制化石能源消费,制定煤炭减量计划,制定煤炭散烧的管控制度,控制煤电装机规模,推动现有煤电机组节能升级、改造。四是制定促进非化石能源发展的激励制度,鼓励开展可再生能源替代行动,激励风能、太阳能、生物质能、海洋能、地热能等非化石能源发展,逐步提高非化石能源消费比重,并制定风能、水能、太阳能开发利用规范方案。为保障新能源开发的有效性,要构建以新能源为主体的新型电力系统,

通过智能技术提高电网对高比例可再生能源的消纳和调控能力。五是继续推进能源体制改革。为促进新能源开发和新能源电力销售,在电网体制中明确以消纳可再生能源为主的增量配电网、微电网和分布式电源的市场主体地位,建立新能源电力交易平台,扩大其交易规模,完善电力等能源品种价格市场化和价格结构,加快健全能源统一市场。

(三) 实现“双碳”目标的技术法治之道

技术创新,是在确保经济社会发展不减缓的情况下实现“双碳”目标的有效途径,是协调、平衡发展与环境保护的重要方法。因此,技术法律治理是实现“双碳”目标的理想路径。“双碳”目标的技术治理,应从基本要求与鼓励要求两个方面展开。亦即,一方面,法律应当规定生产生活中低碳技术的基本要求,严格控制高能耗、高碳排放设备的使用;另一方面,通过柔性的鼓励措施,激励企事业单位和科研单位积极创新、研发低碳技术,推广低碳技术的应用,鼓励社会购买和使用低碳技术的产品。在具体措施上,一是建立健全碳达峰、碳中和标准计量体系,升级节能技术标准,制定能耗消耗、产品设备强制性国家标准和工程建设标准,提升重点产品能耗技术要求,完善能源核算、检测认证、评估、审计等配套技术标准。二是围绕低碳基础研究和前沿技术,制定低碳技术发展规划,制定低碳前沿技术攻关和人才培养的支持方案。三是制定先进技术适用和推广的长效机制与激励机制,推动低碳前沿技术的产业化、规模化应用,创建完善的绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务平台,提高新技术的转化和应用。

(四) 实现“双碳”目标的经济法治之道

“双碳”目标的实现,最终需要对人类生产生活和经济社会进行调控。相较于政府对经济社会的直接控制和干预,经济手段、市场工具在调整社会发展时,不是直接使用强制手段,而是通过经济利益诱导的方式激发社会参与者的积极性,将经济因素作为内在动机来影响人们的行为选择,在减少依赖行政力量的情况下,依靠市场机制,调节人们的经济利益关系,以此实现公共利益目标^[10]。因此,经济手段或市场机制也是“双碳”目标实现的重要和有效途径。根据经济手段的主

要内容和“双碳”目标的主要特点,实现“双碳”目标的经济法治之道可从以下几个方面展开。

1. 产业法律政策

产业政策是指一个国家或地区为实现其一定时期的经济和社会发展目标,而制定的相应的发展、限制产业的目标以及保障实现这些目标的各项政策所组成的政策体系。产业政策一般以各产业为直接对象,保护和扶植某些产业,调整和整顿产业组织,其目的是改善资源配置、实现经济稳定与增长、增强国际竞争力、改善与保护生态环境等。而产业法即产业调控法,是国家产业政策的法律化,其目的在于通过各种经济手段的综合运用,推进国家产业结构的调整,实现产业结构的优化^[1]。为实现“双碳”目标和经济的高质量发展,必须以“双碳”目标为导向,通过产业法律和产业政策对产业进行升级改造,对传统的高排放、高碳产业实行低碳化、去碳化。能源产业或行业是我国最大的碳排放源,石化、化工、建材、钢铁、有色金属、造纸和国内民用航空等产业或行业,也是主要的碳排放源。因而,除了对能源产业实行低碳化改造外,还必须“采取切实措施推动工业部门脱碳减碳,构建绿色低碳工业体系”^[2],以“双碳”目标统领产业结构的绿色低碳转型升级,遏制高耗能项目的盲目扩张,促进传统产业转型升级,发展壮大绿色低碳新兴产业。

2. 货币金融法律政策

货币金融政策是调节国家和地区经济的重要手段。在“双碳”目标中,可在立法中制定长效的面向低碳技术和低碳生产生活的货币金融政策。首先,针对正在进行低碳技术升级与改造的企业给予贷款减息或贴息优惠,同时,对高耗能高排放项目在贷款时适用更加严苛的放款要求,如此可为低碳技术应用降低成本,刺激资金投向绿色低碳领域,淘汰落后技术产业和高排放项目。其次,在政府引导的投资政策框架下,建立与“双碳”目标相适应的投资融资体系,严格控制高碳项目投资规模,同时加大对节能环保、新能源、低碳技术和创新组织模式等项目的支持力度。

3. 财税价格法律政策

在财政政策上,应建立支持绿色低碳产业发展与技术创新的长效投入机制,并制定公共采购的

绿色标准体系,引导公共资金向绿色低碳领域倾斜。在税收政策上,一是研究并制定碳排放税法,建立完善科学的碳税体系,对相关碳排放进行征税,对碳减排实施相应减税政策;二是完善对环境保护、节能减排、新能源和清洁技术的税收优惠政策。在价格政策上,建立健全差别化电价及分时用电、阶梯电价政策体系,禁止对高能耗行业实施电价优惠,建立科学合理的碳价约束机制。

4. 市场交易法律政策

《京都议定书》确立了碳排放的国际交易制度,并将碳排放交易机制作为调节不同国家和地区碳排放的重要工具。我国在推进“双碳”目标过程中,可充分借鉴并利用该制度的运行机制,在此基础上进一步拓展其适用范围与功能。一是建立碳排放权交易市场,为高碳排放企业提供弹性空间的同时,增加其成本,刺激低碳地区继续保持低碳排放。二是建立碳汇交易市场,刺激不同地区提高碳汇能力。三是建立新能源交易市场和用能权交易市场,激励新能源开发和节能。同时,建立并完善相关配套机制与交易平台,加强不同市场机制间的衔接,建构集节能、诊断、设计、融资、改造、托管于一体的综合服务平台,以促进市场交易、培育市场思维。

(五) 实现“双碳”目标的涉外法治之道

“双碳”领域的涉外法治作为连接国内与国际法治的桥梁,不仅能规范国内碳治理行为、促进对外合作、健全法治保障体系,还能积极推动国际气候治理和绿色发展合作,助力国际气候治理法治体系的完善。涉外法治体系主要由立法层面的涉外法律规范和执法与司法层面的涉外法律适用实践构成。“双碳”领域的涉外立法、执法和司法与“双碳”目标达成的法治应然要求还存在一定的差距,必须尽快补齐其短板。为此,我国应当尽快健全涉外法律规范体系,完善“双碳”相关的涉外立法,同时加大对“双碳”涉外法律服务人才的培养力度,推进涉外司法与国际法治接轨,为构建多边平等的国际秩序贡献中国力量。第一,健全“双碳”涉外法律规范体系。一是构建完备的涉外法律体系;二是建立涉外法与国际法的有效衔接机制。第二,完善“双碳”涉外执法体制机制。一是理顺和健全现行涉外执法体制,形成综合的、多元化的分工与协同体制;二是构

建和创新多样化的涉外执法机制,诸如“双碳”工作的涉外协同机制、“碳泄漏”防范机制、涉外投资审查机制、碳市场的涉外监管机制等。第三,优化涉外司法体制。一是在法律适用方面,处理好“本土法”与国际法、外国法的关系;二是在涉外司法裁判的承认与执行方面,通过涉外法规定与双边协议等扩大司法协助的范围。第四,建立并完善“双碳”涉外法治的配套机制,尤其要加强专业涉外法律人才队伍培养与建设。

(六) 实现“双碳”目标的行政法治之道

“双碳”目标的确定,本质上是政府基于人类共同体的公共利益所作出的对经济社会的干预行为。如前所述,在实现这一目标的过程中,政府需履行经济社会管理与监督职能,综合运用一系列的强制性与激励性措施,以确保目标的顺利达成。因此,“双碳”目标的实现,高度依赖于行政法治及其成熟度。就“双碳”目标监管环节而言,“双碳”目标的行政法治需要重视如下几个方面。

1. 碳治理职权与碳减排义务法定化

职权法定是行政法的基本原则,它意味着行政机关的行政职权必须有法律的明确授予,且一切行政活动都必须在法律规定的职权范围内进行;非经法律授权或委托,行政机关或者其他行政组织不得作出对行政相对人产生不利影响的行政行为;越权或违法行使行政职权,都属于行政违法,应承担相应的法律责任。为实现“双碳”目标,法律必须赋予行政机关(包括法律、法规授权的组织和受行政机关委托的组织)相应的碳治理职能与职权,包括各种行政规制权或行政监管权,否则行政机关采取的碳治理措施将不具有权力行使的合法性与正当性。法律在赋予行政机关享有和行使碳治理职权的同时,还应明确规定行政相对人(其中主要是碳排放单位)应负有减少碳排放量(或者碳中和)的义务。如果法律没有为行政相对人设定碳减排义务,行政相对人则无相应的法定义务,行政机关亦不得对其施以命令性或制裁性措施。

2. 提升行政监测统计能力

“碳达峰”“碳中和”目标的实现,须以准确掌握碳存量、碳排放及碳汇数据为前提。为此,首先需要提升行政机关相关监测能力,建立健全碳排放与碳汇的监测、统计、计量及核算体系;

同时,为确保数据公正可信,应制定碳监测的标准程序和异议处理机制。其次,需要提升绿色低碳技术的检测能力。在“双碳”目标的推进过程中,诸多措施旨在激励绿色低碳技术的研发与应用,为确保其有效性,有必要建立相应的技术检测标准与评估程序。

3. 建立健全“双碳”目标执法协调机制

“双碳”目标涉及经济社会各个领域,其执法工作必然牵涉多部门职权,为确保跨领域执法的协调统一,有必要建立健全专门面向“双碳”目标的综合行政执法体制。首先,梳理所有涉及生态环境和“双碳”目标相关的法律法规,理顺并明确各行政部门的职权边界、监管责任与法定义务。其次,确立“双碳”目标执法中的领导部门,赋予其相应的法律地位与权责,同时建立跨部门的“双碳”综合行政执法体制,由领导部门统一协调执法,在全社会形成“双碳”集中统一、全面覆盖、权威高效的行政协同监管体制。最后,为服务“双碳”目标的协同执法,需要建立健全“双碳”执法的信息交互共享平台,以协调联动执法。

4. 完善行政监督与行政责任机制

行政权力在实际运行中可能面临滥用职权和消极作为的双重风险。为确保“双碳”目标在行政执法层面得到正确实施和有效落实,需进一步完善相应的行政监督与行政责任制度。在行政监督上,应建立和完善“双碳”行政监督机制,在健全环境监察制度与生态环境保护督察制度的同时,将其扩展延伸至“双碳”领域,从而建立更全面的“双碳”监察督察制度以及涵盖“双碳”目标的环境报告制度。在行政责任上,首先,落实和完善领导干部的“双碳”责任制度,明确各级政府各个部门的“双碳”目标任务与责任;其次,适当将“双碳”指标纳入经济社会发展的综合评价体系和考核体系,建立“双碳”考核制度;最后,建立健全“双碳”目标的奖惩与责任追究机制,对“双碳”工作中成效显著、表现突出的地区与单位给予表彰奖励,对工作不力、不达标的给予批评、约谈、问责。

5. 健全和完善市场监管行政机制

“双碳”目标的实现需要借助各类经济手段与市场工具,而经济手段、市场工具的实施与落实最终仍依赖于市场主体的积极参与和具体执行。

为确保市场主体的行为符合经济政策及相关法律法规要求, 行政机关需通过有效的市场监管予以保障。为此, 有必要建立并完善与“双碳”目标相适应的市场监管机制。首先, 建立各类碳交易市场监管机制, 对碳排放权交易主体、交易内容、核算合规及交易平台运行情况进行监管; 其次, 建立针对各类绿色低碳产品的市场监管机制, 对流入市场的绿色低碳产品是否符合其声称的低碳技术标准等进行评价和核查; 再次, 建立碳金融市场监管机制, 对各类金融措施的落地情况进行监督, 并对高能耗产业违规融资等行为予以查处; 最后, 建立能源市场监管机制, 对能源市场交易行为进行监督, 重点核查是否落实指导定价、是否存在违规高价采购高能耗能源等情形。

为实现“双碳”目标, 必须在法治层面强化“法律之治”。这种“法律之治”要采取“硬法”与“软法”相结合的综合治理路径, 推动各法律部门从不同领域和视角协同规制, 形成共治合力。唯有通过法律的综合施治和体系化协同, “双碳”目标的法治化实现才有坚实保障。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 [EB/OL]. [2025-09-10]. https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635164.htm.
- [2] 习近平. 坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设 [J]. 求是, 2024(4): 4-9.
- [3] 罗豪才, 宋功德. 软法亦法: 公共治理呼唤软法之治 [M]. 北京: 法律出版社, 2009: 173.
- [4] 杨解君. 当代中国发展道路及其推进方式的转变: 绿色发展理念的法治化 [J]. 南京社会科学, 2016(10): 88-95.
- [5] 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, 32(1): 89-96.
- [6] 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 [N]. 人民日报, 2021-10-25(1).
- [7] ROSENFELD D, ZHU Y, WANG M, et al. Aerosol-Driven Droplet Concentrations Dominate Coverage and Water of Oceanic Low-Level Clouds [J]. Science, 2019, 363(6427): 580.
- [8] 陈泮勤. 地球系统碳循环 [M]. 北京: 科学出版社, 2004: 293.
- [9] 杨春桃. 我国能源立法体系的不足与完善: 以“结构—功能”分析方法为视角 [J]. 广西社会科学, 2021(4): 95-103.
- [10] 林崇德, 王彬. 中国成人教育百科全书: 经济·管理 [M]. 海口: 南海出版公司, 1994: 71.
- [11] 《经济法学》编写组. 经济法学 [M]. 3 版. 北京: 高等教育出版社, 2022: 233-234.
- [12] 虞卫东. “双碳”目标下的产业结构方向与机制调整 [J]. 现代企业, 2023(8): 147-149.

责任编辑: 徐海燕