

生态环境法典编纂视野下 气候变化应对的法治路径

□ 詹思恬

我国在气候治理领域主要呈现出政策主导化、地方先行化的特点，立法层面尚存在碎片化的问题。2025年《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（以下简称《草案》）首次以法典形式系统整合气候治理规则——共用五编，构建起“气候专章引领+各编联动”的气候规范布局。然而《草案》在气候核心概念的法律界定、温室气体排放影响评价制度的落地和气候规范的可操作性等方面仍存在不足，亟待通过气候专门立法进行细化与补充，还要在实施层面强化制度协同，在司法层面深化实践探索。唯有立法、实施、司法三轨并进，方能构建起协同高效的气候变化法治体系，实现从“法典奠基”到“治理落地”的跨越。

一、气候变化治理的规范困境

当前，我国已初步构建气候变化法律框架，出台《碳排放权交易管理暂行条例》《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》等气候法规和规章，以及《中华人民共和国能源法》《中华人民共和国大气污染防治法》等涉碳相关法。然而，现行体系长期呈

现规范碎片化、政策主导化、地方立法先行的状态，难以满足整体气候治理需求。

首先，气候相关规范长期分散在《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国可再生能源法》《中华人民共和国节约能源法》等单行法中，且多作为附带的内容片段化出现。这些法律的立法目标和价值取向各不相同，而气候变化的复杂性、广泛性、风险性和科学不确定性决定了其与传统环境法律体系的价值理念并不完全协调。

其次，我国气候变化框架体系呈现出明显的“政策先行、地方立法”特征，核心制度长期依赖部门规章及规范性文件，法律强制力薄弱。地方在缺乏国家统一规则的情况下被迫先行立法，导致区域规则冲突。即使是作为我国“应对气候变化领域第一部行政法规”的《碳排放权交易管理暂行条例》，仍仅聚焦碳市场交易，无法支撑“双碳”目标全局需求。

法典编纂成为破解当前气候变化治理困境的重要路径。2025年4月，《草案》进入审议阶段，通过规定气候变化应对的基本原

则和制度，整合现有气候变化框架体系，破解了“于法无据”的实践困境，彰显了中国在全球气候治理中的法治贡献。

二、生态环境法典编纂中气候变化应对的制度框架与局限

（一）生态环境法典的气候变化应对制度框架

我国生态环境法典编纂采用五编体例：一方面以绿色低碳发展编中的气候变化专章作为气候专门规范的载体，系统规定气候变化应对的核心理念与专项规则；另一方面通过其他四编中气候相关规范的协调，构建各编的气候治理协同机制。

1. 总则编：基本原则和制度

总则编规定生态环境领域的基本原则及基础性、综合性、普遍性制度，为应对气候变化工作提供一般性指引。第一，在本国策层面提出“统筹应对气候变化”和“协同推进降碳、减污、扩绿、增长”（第四条）。第二，要求企业“控制温室气体排放”并履行“绿色低碳发展义务”（第九条）。第三，要求生态环境保护规划包含“气候变化应对的目标、任

务”（第五十八条）。第四，要求“加强温室气体排放的生态环境影响评价”（第七十八条）。第五，要求国家推广“减少资源消耗和污染物、温室气体产生”的技术工艺（第一百三十一条）。第六，强制重点排污单位等主体披露“温室气体排放信息”（第一百三十六条）。

2. 污染防治编：减污降碳协同治理制度

污染防治编以减污降碳协同治理制度作为与气候治理衔接的核心，尤以大气污染防治为重点。《中华人民共和国大气污染防治法》虽然规定“大气污染物和温室气体实施协同控制”，但仍只是宣示性规定。污染防治编虽然在污染防治工作总体要求中明确要求实现减污降碳协同增效（第一百四十五条），并规定防治大气污染应对大气污染物和温室气体实施协同控制（第一百八十六条），但仍属概括性条款，尚未明确协同控制机制的具体实施路径、温室气体的法律属性及监管框架。

3. 生态保护编：固碳增汇功能维护

生态保护编建立了固碳增汇协同推进的法律机制，确定了森林（第六百九十一条）、草原（第七百零六条）、湿地（第七百一十六条）、荒漠（第七百四十八条）生态系统具有调节气候、改善环境的功能，明确生态流量和生态水位的管控指标应当考虑气候状况因素（第七百四十三条），强调青藏高原

生态安全屏障体系具有生态系统碳汇功能（第八百七十七条），并要求提升其气候变化应对防控能力（第八百七十八条）。这些规范虽客观上有利于降碳，但主要目标仍在于生态系统的保护和修复。

4. 绿色低碳发展编：确立气候专章

绿色低碳发展编是最能体现“双碳”目标实现和气候变化应对的部分。首先，在“一般规定”中，明确应对气候变化活动属本编适用范围（第九百三十四条），并将“双碳”目标法定化（第九百三十八条）。其次，在“发展循环经济”一章中，通过清洁生产、废弃物循环利用和绿色消费，减少经济活动全流程碳排放。再次，在“能源节约与绿色低碳转型”中，聚焦能源节约与结构优化，强调由“能耗双控”转向“碳排放双控”，直接服务碳达峰碳中和目标。最后，在“应对气候变化”中，一是于“一般规定”一节中确定了全国统筹、系统推进、稳妥有序、风险预防、减缓与适应并重的应对气候变化工作原则（第一千零二十一条）；二是于“减缓气候变化与碳达峰碳中和”一节中以碳排放总量和强度控制制度（第一千零三十条）为统领，以碳排放统计核算制度（第一千零三十一条）提供数据基础支撑，以碳足迹管理制度（第一千零三十二条）规范特定产品减排，以碳市场交易制度（第一千零三十三条）和温室气体自愿减排交易制度（第

一千零三十四条）构建市场驱动减排机制，以生态系统碳汇制度（第一千零三十五条）巩固和提升碳汇能力，实现了减缓气候变化工作的全链条管理；三是于“适应气候变化”一节中，构建“国家适应战略+地方适应行动方案”的架构（第一千零三十六条），强调区域特点（第一千零三十七条），要求将气候变化影响和风险纳入国土空间规划考量（第一千零三十八条），关注重点领域（第一千零三十九条），健全灾害综合风险预警和评估（第一千零四十条），回应极端天气（第一千零四十一条）与健康威胁（第一千零四十二条）；四是于“国际合作”一节中对应对气候变化领域国际合作方面的内容进行规定。

5. 法律责任编：设置气候法律责任

法律责任编针对气候变化应对工作中的关键义务——温室气体排放信息强制披露（第一百三十六条）和重点排放单位控排义务（一千零三十三条），结合生态环境执法司法新问题，明确设置未向社会公开或者不如实公开温室气体排放信息的责任（一千零八十七条）和纳入全国碳市场的温室气体重点排放单位的违法行为（一千一百八十四条）的法律责任。

（二）生态环境法典编纂中气候变化应对的局限

《草案》在气候变化应对方面仍存在一定局限，亟须完善，

主要体现在气候核心概念界定、温室气体排放影响评价制度设计与法律规范的可操作性三个层面：

1. 温室气体范围等气候核心概念应该在法典中规定

《草案》对“碳排放”和“温室气体排放”之间的关系仍然没有厘清。其第四条“协同推进降碳”隐含以“碳”代指温室气体。

“碳排放”虽然狭义上仅指二氧化碳排放，但在法典编纂中泛指温室气体的排放。温室气体范围界定是碳排放核算、碳足迹管理、温室气体排放影响评价等核心制度有效实施的基础。生态环境法典若不对其作出明确界定，将导致减排责任认定偏差、部门及地方执行标准不一等问题。现行碳交易市场及自愿碳市场已有行政法规和部门规章界定其适用的温室气体范围，其他相关制度则依赖国务院规范性文件或地方立法探索，亟须法典提供统一、明确的范围界定基础。

随着气候科学研究的发展，新温室气体可能纳入管控。温室气体的范围也应当在法典中厘清，尤其需明确非二氧化碳温室气体（甲烷等）是否属于法典管控范围。因此，建议法典采用“列举+概括”方式定义温室气体范围，为未来范围扩展预留空间。

2. 温室气体排放影响评价制度需要体系化构建

在《草案》立法过程中，温室气体排放影响评价制度曾被建议纳入绿色低碳发展编，但最终

位于总则编第七十八条。这一调整虽明确其作为气候变化领域基础性、预防性制度的定位，但条款过于原则化，仅笼统授权国务院生态环境主管部门制定“具体办法和实施步骤”。该制度与绿色低碳发展编第四章第二节“减缓气候变化与碳达峰碳中和”下的碳排放双控等制度共同构成“源头预防—过程管控—市场调节”的气候减缓体系，且价值目标高度一致，建议在保留总则编规定的同时，回归该节专设条款。

温室气体排放管理涉及国民经济诸多核心领域与“双碳”目标关键环节，是一项复杂的系统工程，仅靠部门规章难以有效实现跨部门、跨区域、跨领域的协调。此外，温室气体排放影响评价制度的特殊性（如气候风险的科学不确定性及公共利益属性）也要求位阶更高的行政法规予以规制。即便由部门规章制定办法，涉及多部门职责的事项也通常采用“会同有关部门规定”的表述。

3. 气候规范的可操作性亟须提升

鉴于气候专门法短期内难以出台且立法技术尚不成熟，《草案》基于“适度法典化”思路，对气候变化应对工作作出原则性、引领性规定，既填补了立法空白，也为未来专门立法预留了空间。然而，这种高度概括的表述方式也导致了具体可操作性规则的缺失、适用模糊及潜在规则冲突风险。实践中，如何有效运用法典条款

支撑“双碳”目标落地面临挑战。特别是法典虽规定了气候减缓制度体系，但因缺乏制度间的协同衔接机制，实施中仍呈现碎片化状态，尚未形成治理合力。更为关键的是，法律责任编尚未建立与气候变化应对相匹配的专门责任条款，既无法通过责任条款倒逼减排义务履行，也难以对新兴气候诉讼案件提供明确的裁判依据。未来需通过立法协同细化规则、实施保障破解制度衔接障碍、司法保障实践探索，三轨并进方能切实提升气候规范的可操作性，保障国家“双碳”目标的实现。

三、法典编纂背景下气候变化应对的法治进路

（一）立法协同：法典与气候专门法衔接

当前，应对气候变化法已列入全国人大常委会立法计划论证项目，其立法进程具有战略意义。未来的气候法治体系将呈现“法典奠基、专门法细化”的协同格局：《草案》作为基础性法律，确立了应对气候变化的具体目标、基本原则和核心制度框架；而应对气候变化法作为专门法，则承担着将法典确立的原则和目标转化为具体、可操作的制度规则的核心使命，应当聚焦于气候减缓措施体系的碎片化与协调不畅、气候适应措施体系的缺失与不完善、监管和执行措施的规定模糊、资金等气候保障措施的不完善、法律责任体系的缺位等问题，系

统性地填补操作性空白，最终为“双碳”目标的实现提供可执行的规则体系。对于技术标准、实施细则等不宜直接纳入专门性立法的内容，则通过“法典纲领+专门立法+配套法规”的立法组合加以实现，这样既保障法律体系的逻辑自洽性，又维系应对气候变化制度的开放性与灵活性。

（二）实施保障：强化制度协同和破解碎片化治理困境

当前，“能耗双控”向“碳排放双控”转型面临新旧体系衔接的障碍，制度碎片化困境突出：两类机制在管控对象上高度重叠，但在管控范围、监测方法等核心维度存在本质差异，难以简单套用既有经验，亟须强化碳市场的核心作用。但在实践中，碳市场调控作用尚未充分发挥，突出表现为三大矛盾：一是碳排放双控目标与碳市场协同障碍突出，碳排放双控目标制定与碳市场监管权责分离，企业可能面临政策合规与市场履约的双重压力，碳市场要素分割问题突出，跨区域配额流通受阻；二是碳市场与用能权交易、电力市场、绿证交易体系间缺乏互认与联动机制，多市场协同效应缺失；三是碳排放统计核算体系存在方法不统一、数据标准混乱、统计结果不确定性高等问题。在此背景下，企业需同时应对碳排放双控、碳交易、绿电交易、用能权交易、环保税等多部门、多机制监管要求，面临数据重复报送、合规成本增加等治理困境。

因此，亟须在实施中从四个方面强化制度衔接和协同：一是建立健全应对气候变化工作的协调机制，促进跨部门协同，破解“九龙治碳”的障碍；二是加强与全国碳排放权交易市场的工作协同，深化碳市场改革，扩大全国碳排放权交易市场行业覆盖范围，完善跨区域配额交易体系，健全全国温室气体自愿减排交易市场；三是完善碳排放核算体系，制定科学、统一且具有针对性的核算统计方法，建立数据共享机制；四是优化碳排放双控体系下企业适应成本机制，避免重复核算增加企业合规成本。

（三）司法保障：“双碳”目标与风险预防原则的适用

伴随《碳排放权交易管理暂行办法》的出台，涉碳案件数量有所增长，但案件类型仍以合同纠纷和行政处罚为主，气候司法实践尚处于起步阶段，呈现出政策驱动为主、司法能动有限的特征。在此背景下，虽然《草案》中的气候规范多停留于原则性宣示层面，且尚未建立相匹配的气候专门责任，但其确定的两项原则性规定对推动气候司法发展具有深远意义。

其一，《草案》第九百三十八条将“双碳”目标纳入国家法律义务框架。在虚拟货币“挖矿”合同纠纷中，法院此前需援引国家产业政策及规范性文件，结合《民法典》第九条绿色原则，详细论证“挖矿”活动的高能耗、高污染特性与“双碳”目标的冲突，

进而认定其违反公序良俗原则并否定合同效力。这一过程中，法院需详细论证挖矿行为阻碍“双碳”目标与“损害公共利益”之间的关联性。法典生效后，“双碳”目标将成为法律保护的公共利益范畴，可依据法典条款简化论证流程。

其二，《草案》第一千零二十一条将“风险预防”确立为应对气候变化核心原则之一。该原则有助于突破传统“损害结果发生后再救济”的被动司法模式，允许法院在科学不确定性情形下，对可能造成“重大风险”的行为采取停止侵害等预防措施，推动司法保护从被动救济转向主动预防。在当前我国尚未出现以重大气候风险损害社会公共利益为由提起环境民事公益诉讼的司法实践背景下，《草案》确立气候变化应对工作的风险预防属性，不仅为气候民事公益诉讼提供了法律依据，也将从根本上重塑气候诉讼的裁判规则，促进真正意义上的气候变化诉讼产生。

《草案》将“双碳”目标法定化并确立了气候应对工作的风险预防原则，前者强化了国家应对气候变化的承诺刚性，后者为防范重大气候风险提供了有力的司法保障。这两项规定，应当在实践中继续深化，催生出更加广泛且具有本土特色的广义气候变化诉讼实践，为今后“真正”的气候变化诉讼积累经验，奠定基础。^[15]

（作者单位：武汉大学环境法研究所）