

生态环境法典视域下 气候变化应对的立法完善

□ 赵宇虹

摘要：《中华人民共和国生态环境法典》的公布，标志着我国气候变化应对的立法工作进入体系化新阶段。法典“绿色低碳发展编”专设“应对气候变化章”，确立了减缓与适应并重原则与“双法源”立法模式，为气候治理提供了根本遵循。当前，我国气候变化应对立法仍存在制度结构性失衡、规范体系化不足、实施可操作性较低、规范协同性不畅等问题。基于此，应当在生态环境法典框架下，以制定“中华人民共和国应对气候变化法”为核心，完善配套实施细则与技术标准，开展立法清理，构建系统完备、科学规范、衔接顺畅的现代气候变化应对法律规范体系。

关键词：生态环境法典；气候变化应对；“双碳”目标；气候治理

今年3月通过的《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典），开创性地设立了“绿色低碳发展编”并专章规定应对气候变化制度，^[1]为我国气候变化应对法治建设提供了有力支撑。法典采用“双法源”的立法模式，一方面以法典形式将国家战略和政策法律化，另一方面选择通过单行法对法典进行补充、完善。但从规范实施层面看，气候变化应对方面的内容以原则性规范为主，需要通过加快制定、修改相关法律法规予以细化，确保法典气候变化应对制度顺利实施。

一、我国气候变化应对的规范与法典创新

法典公布后，我国气候治理

规则已形成以法典为统领、以行政法规为支撑、以技术标准为保障的多层次规范格局。法典通过专章设置实现气候变化应对立法的体系性创新，为后续法治完善确立了根本框架。

（一）我国气候变化应对的规范现状

在法律层面，已形成以法典为统领的法律体系。法典首次以基本法律形式确立了气候变化应对的基本法律地位与制度框架。^[2]与此同时，生态环境保护领域其他单行法亦从不同维度为气候变化应对提供配套支撑与规则补充。一方面，《中华人民共和国能源法》《中华人民共和国科学技术进步法》《中华人民共和国黄河保护法》《中华人民共和国

长江保护法》等法律明确纳入碳达峰碳中和目标或涉及绿色低碳等内容，《中华人民共和国草原法》等法律纳入草原等生态系统气候调节功能的规范，为气候治理提供重要支撑。另一方面，《中华人民共和国可再生能源法》《中华人民共和国循环经济促进法》等法律，虽未明确提及碳达峰碳中和等气候变化应对的相关内容，但可通过学理解释分析出气候变化应对的目的，^[3]进而为协同推进降碳、减污、扩绿、增长提供支撑性法律依据。

在行政法规层面，以碳排放权交易及温室气体自愿减排交易为主要规制对象，形成一系列行政法规、规章及规范性文件。在行政法规层面，《碳排放权交易

管理暂行条例》从注册登记机构和交易机构的法律地位和职责，碳排放权交易覆盖范围以及交易产品、交易主体和交易方式，重点排放单位确定，碳排放配额分配，排放报告编制与核查，碳排放配额清缴和市场交易等六个方面构建起碳排放权交易管理的基本制度框架。^[4]在规章及其他规范性文件层面，《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》等部门规章、《碳排放权登记管理规则（试行）》《碳排放权交易管理规则（试行）》《碳排放权结算管理规则（试行）》及造林碳汇等18项温室气体自愿减排项目方法学等规范性文件，^[5]以及《北京市碳排放权交易管理办法》等地方政府规章，为减缓气候变化构建起较完善的法规体系。

在技术标准层面，国家与地方标准体系初步形成。技术标准为法律法规的施行提供重要技术支撑，是气候变化规范体系的重要补充。目前，我国已初步建立起覆盖主要工业行业 and 重点领域的温室气体排放国家标准体系，包括通用基础标准、企业碳排放核算与报告标准、产品碳足迹标准等。同时，上海、广东、山西等多个省市制定了地方标准，如山西省发布《重点行业企业碳排放管理体系建设指南》和《重点行业企业碳排放管理体系评价通则》两个重点行业企业碳排放管理地方标准，形成国家标准与地

方标准相互补充的格局。

（二）生态环境法典对气候变化应对的立法创新

法典以体系化思维对我国气候变化应对的相关制度进行了全面整合与重构，实现了气候治理法治化的历史性突破，其立法创新主要体现在以下几个方面。

1. 专章规定气候变化应对制度

法典第四编“绿色低碳发展”专设第四章“应对气候变化”，分设一般规定、减缓气候变化与碳达峰碳中和、适应气候变化和国际合作四节，改变了我国气候变化应对规则长期依附于污染防治、生态保护的边缘地位，将以气候变化应对为主要内容之一的绿色低碳发展确立为与污染防治、生态保护并列的三大环境治理目标。同时，法典设立了决策协调机制、气候变化监测发布制度、应对气候变化信息共享机制等基础配套制度，为气候治理体系的运行提供了组织与技术保障。

2. 减缓与适应双支柱制度体系

法典第一千零二十五条明确规定“国家坚持减缓与适应并重，采取有效措施积极应对气候变化”，正式构建起减缓与适应并重的双支柱制度体系，推动我国气候变化应对制度迈向体系化、规范化发展阶段。从减缓与适应的条文配置来看，减缓制度共9条，适应制度共7条，二者数量

大致均衡；从制度内容来看，均明确规定相应行动方案的制定与组织实施主体，并根据减缓与适应的不同治理目标，分设一系列原则性规范，为后续减缓与适应领域的专门立法、配套规则细化提供了清晰的上位法依据。

3. 国际气候义务的国内法转化

法典在应对气候变化专章专设第四节“国际合作”，首次将气候国际合作上升为法律制度，明确将《联合国气候变化框架公约》第三条规定的共同但有区别的责任和各自能力等原则及《巴黎协定》第四条规定的国家自主贡献等要求明确写入法典，推动国际气候义务的国内法转化，为我国参与全球气候治理、履行国际承诺提供了坚实的法治基础。

4. “双法源”模式的确立

法典与现行法律的关系并非简单的一般法与特别法或者新法与旧法的关系，^[6]其第一千二百三十九条专门对此作出创新性规定：“其他法律对生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关领域有具体或者进一步规定的，适用其规定。”应对气候变化作为“绿色低碳发展编”的主要内容之一，当然适用该条确立的“双法源”模式。从规范内涵来看，“具体”指法典已作出原则性规定，其他法律就同一事项作出更为细化、可操作的规定；“进一步”是指法典未作明

确规定,其他法律基于实践需要作出补充性规定。从文义解释角度,“双法源”规则仅适用于法律层级,不直接涵盖行政法规、规章等下位法规范。当前我国尚未制定气候变化应对专门法,现行能源、资源、生态保护等单行法中涉及气候治理的条款较为原则、分散,难以构成法典意义上的“具体或者进一步规定”。因此,该条款在气候变化应对领域的主要功能,并非激活现行单行法的补充适用,而是为未来制定气候变化应对专门法提供上位法依据。就后续规则适用而言,单行法经修改完善后,基于下位法不得抵触上位法的基本法理,其内容必然与法典的原则、目标与制度框架保持一致,不存在与法典精神相背离的可能,届时能否构成“具体或者进一步规定”并优先适用,应结合规范内容判断。同理,气候变化应对的专门立法出台后,若对法典相关制度作出“具体或者进一步规定”,可直接适用之。

二、我国气候变化应对立法存在的问题

法典的出台标志着我国气候变化应对法治建设迈入体系化、法典化新阶段,已初步实现从政策主导到立法引领、从分散立法到法典化治理的历史性跨越,但从制度运行与实践适配性来看,仍存在制度结构性失衡、规范体系化不足、实施可操作性较低和

规范协同性不畅等问题。

（一）制度结构性失衡

我国气候变化应对制度在一定程度上存在减缓与适应制度结构性失衡的问题。立法资源与制度供给主要集中于减缓气候变化领域,相关规则体系相对完备。适应气候变化领域立法供给不足,目前仅有一些政策文件,如《国家气候变化健康适应行动方案(2024—2030年)》《北京市适应气候变化行动方案》《上海市气候变化健康适应行动实施方案(2025—2030年)》等中央和地方发布的适应气候变化行动方案,但这些政策文件尚未转化为法律规范。

同时,就法典而言,虽然规定了减缓与适应的双支柱制度体系,但在具体制度设计上,减缓部分的规范更为具体,且有较为完善的下位法支撑与实践基础;适应部分的规范更为原则,缺乏专门法支撑,也未形成配套的行政法规、规章体系,适应制度的数量与成熟度远不及减缓制度。

（二）规范体系化不足

“法典—单行法—配套规则”的三层规范结构尚未形成,制度链条存在断层。一方面,单行法缺位尚未出台气候变化应对的专门法。另一方面,配套行政规范供给不足。现行行政法规与规章高度集中于碳排放管控领域,未形成覆盖减缓、适应、监测、风险评估等全领域的行政规范体系。

（三）实施可操作性较低

法典关于应对气候变化的规定以原则性、授权性规范为主,可直接适用的实体规则与程序规范较少,特别是气候变化健康风险评估、适应能力评价等制度尚未形成具体可实施的标准与操作流程。

此外,法典及相关行政法规、规章对气候变化国际合作多为原则性表述,缺乏可实施的国内法支撑。例如《北京市碳排放权交易管理办法》第五条规定:“鼓励温室气体自愿减排活动,支持碳排放权交易相关的金融创新,开展区域及国际碳排放权交易交流合作。”但具体如何开展国际交流合作,有何进一步要求,尚无具体的立法规定。

（四）规范协同性不畅

在适度法典化与“双法源”立法模式下,气候变化应对规范体系对协同适用提出了更高要求,但实践中法典与其他领域单行法之间协同性尚不足。气候变化治理涉及能源、农业、水利、城乡建设、交通等诸多领域,但多数部门法尚未根据法典的新要求及时纳入气候变化应对内容,导致部门法之间、部门法与法典之间在气候治理事项上未能形成统一规则体系。

以法典第一千零四十四条为例,该条规定国务院有关部门在各自职责范围内,加强对水、陆地、海洋等生态系统,以及农业与粮

食安全、健康与公共卫生、基础设施与重大工程、城市与人居环境、气候变化敏感产业、文化遗产等经济社会重点领域的气候变化影响和风险评估,提升重点领域适应气候变化的能力,但是现行《中华人民共和国黄河保护法》第十一条规定了国务院相关部门对黄河流域自然资源状况、野生动物及栖息地状况、生态状况等调查与评估,却并未涉及气候变化影响和风险评估。

三、生态环境法典框架下气候变化应对的立法完善路径

应当按照理念先行、体系重构、制度细化与协同保障的逻辑进路,从总体思路、专门立法、配套细则与法规清理四个层面协同发力,全面推进气候变化应对法律规范体系的完善进路。

(一) 推动理念转型:明晰气候立法总体思路

法典框架下气候变化应对的立法完善,应当在不突破法典基本框架的前提下,通过专门立法补位、配套规则细化、部门法协同等方式,构建系统完备、科学规范、衔接顺畅的现代气候变化应对法律规范体系。

坚守生态环境法典框架。完善气候变化应对立法必须以法典为根本遵循。法典作为我国生态环境领域的基本法律,已经确立了气候治理的基本价值、原则与

制度框架,任何后续立法都不得与法典的规定和精神相抵触。在此基础上,以法典为统领,充分发挥其基础性、统领性作用,统一气候治理的价值目标、基本原则与基本制度。

坚持三大基本原则。气候变化应对立法完善必须统筹兼顾多重目标,实现气候治理的科学统筹。一是坚持减缓与适应并重。彻底扭转长期以来重减缓、轻适应的立法偏向,在继续完善碳排放权交易、温室气体自愿减排交易等减缓制度的同时,加快构建适应气候变化的制度体系,同步推进减缓与适应制度建设。二是坚持降碳减污协同。落实法典协同推进降碳、减污、扩绿、增长的基本原则,将气候治理与污染防治、生态保护深度融合,实现源头治理、系统治理、整体治理。三是坚持国内国际衔接。统筹国内法治与涉外法治,将《巴黎协定》等国际条约义务进行合适的国内法转化,特别是进一步完善国家自主贡献报告的义务配置等规范。^[7]

强化规则可操作性。气候变化应对立法的完善应当以提升规则可操作性为要求,实现从原则宣示到规范操作的转变。一是明确法律义务,将应当、鼓励、支持等倡导性规范转化为具有明确法律后果的义务性规范,明确政府、企业、公众等各类主体的气

候责任;二是统一量化标准,加快制定碳汇计量、气候风险评估等统一的国家标准,为制度实施提供技术支撑;三是完善程序规则,健全气候规划编制、项目审批、执法监管、司法救济等程序制度,保障制度运行的规范性与公正性。

(二) 加快专门立法:制定“中华人民共和国应对气候变化法”

制定“中华人民共和国应对气候变化法”,是解决气候变化应对制度体系化不足、法典原则性较强、操作性偏低等问题的根本路径。生态环境部、国家发展改革委等相关部委均明确提出加快应对气候变化立法,对于完善绿色低碳发展保障机制具有积极意义。^[8]

统一减缓气候变化的制度规范。一方面,整合减缓气候变化的现有制度规范。将《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)》等行政法规、规章及其他规范性文件中,经过实践检验、成熟可行的监管制度、责任机制与运行规则上升为法律规定,提升制度的法律效力层级与约束力。另一方面,统一现有规范的适用标准,推动减缓制度从分散走向统一、从试点走向定型。

系统规范适应气候变化制度。与减缓气候变化制度不同,适应气候变化并非直接减少温室气体

排放,无法通过将减排义务分配至企业或个人的方式实现规制目标。适应气候变化更加强调提升生态系统与社会系统的气候韧性,即生态、社会系统在面临气候风险冲击时,能够有效抵御、承载、恢复并主动调适的能力。换言之,适应制度旨在增强系统面对气候不利影响时的承受力、恢复力与转向能力,而非单纯控制温室气体排放行为。

因此,适应气候变化制度无法照搬减缓制度自上而下分解责任、落实到个体的规制模式,而应转向以系统韧性提升为核心、以责任主体归位为关键、以协同治理为保障的制度路径。立法应当将适应责任合理分配到特定生态系统、重点区域、关键行业与社会系统的主管主体、管护主体与实施主体,明确政府、行业主管部门、运营单位、社区组织等不同主体的具体职责,并强化跨部门、跨区域、跨领域的协同配合机制,形成权责清晰、分工合理、协同高效的适应气候变化治理体系。

(三) 加强制度供给: 制定配套实施细则

在法典与“中华人民共和国应对气候变化法”的统领下,还应当加快制定配套实施细则,对不宜在法典或专门法中细化的实体性、程序性规则作出统一规范。

^[9]同时,立足现行政策文件,将

成熟可行的实践经验法定化、规范化,^[10]提升制度约束力与可操作性。以产品碳足迹核算、分级管理、标识认证和信息披露制度的完善为例,生态环境部等部门于2024年5月印发《关于建立碳足迹管理体系的实施方案》,对建立产品碳标识认证制度、产品碳足迹分级管理制度、碳足迹信息披露制度等作出顶层部署;^[11]各省市结合地方实践持续深化探索,如北京市生态环境局等8部门2025年12月发布《北京市碳足迹管理体系建设工作方案》,对相关制度作出更具操作性的细化安排。^[12]基于以上实践积累,建议由生态环境部牵头制定“产品碳标识认证与碳足迹管理办法”与“碳足迹信息披露管理办法”规范产品碳足迹的核算、认证、标识使用与监督管理,建立全国统一的产品碳足迹制度,明确披露主体、内容、时限、格式与法律责任,建立统一的企业碳信息披露平台。

此外,应当进一步健全技术标准体系,加快制定气候风险评估、适应效果评价等国家标准,为法律实施提供统一、权威的技术支撑。对此,可借鉴温室气体自愿减排项目方法学“成熟一个、发布一个”的渐进式推进模式,分领域、分批次完善气候变化应对技术标准,逐步构建覆盖全面、科学精准、动态更新的技术标准

体系。

(四) 开展立法清理: 构建协同统一的法律规范体系

开展气候变化应对条款的专项立法清理,是促进气候变化应对法律规范体系协同发展的重要举措,也是保障法典统一实施的必然要求。立法清理应当以法典框架为基础、以问题导向为原则,重点解决气候变化应对法律规范体系中协同不足的问题,并根据规范冲突的性质与程度,分别采取修改、废止、补充、解释等不同处理方式,确保清理效果。

分领域专项清理。根据不同领域,气候变化应对的相关立法可分为流域与生态保护类、能源与产业类、国土空间与城乡建设类及农业与水利类立法。最理想的法规清理是对每一部法律进行修订,将气候变化相关内容纳入其中。但是此种修订模式过于理想,且立法成本较大,若只为了增加气候变化的相关条款,难以达到修订的程度。因此,建议分领域进行专项清理,对于条件成熟的领域一次性修订;对于条件不成熟的可以通过补充规定,即对同一类型的单行法集中规定与气候变化应对相关的条款,从而减少立法清理成本。

健全立法清理的实施机制。为确保气候变化应对条款专项立法清理工作的有效进行,应当建立健全科学高效的实施机制。一

是建议相关部门在各自职责范围内,加快推进立法清理工作;二是明确清理时限与任务清单,制订详细的立法清理工作计划,明确各项清理任务的责任主体、完成时限与验收标准;三是建立常态化立法清理机制,将气候条款审查纳入法律法规制定与修改的常态化程序,对新制定的法律法规进行事前气候变化影响评估,从源头上防止新的规范冲突产生;四是强化清理后的适用衔接,及时发布立法清理结果与适用指引,明确修订后法律法规的生效时间与溯及力,指导执法与司法机关准确适用法律规范。

四、结语

法典的出台是气候变化应对立法进程中的历史性跨越。法典首次以专章的形式,将气候变化应对确立为国家基本环境法律制度,构建减缓与适应双支柱制度框架,统一气候治理的价值目标与基本原则,为“双碳”目标的实现奠定了坚实的法律基础。完善气候变化应对法律规范体系,必须坚守法典的统领地位与基本框架,以减缓与适应并重、降碳减污协同和国内国际衔接为原则,以实施可操作性为要求,通过制定专门立法、细化配套规则、开展立法清理,构建法典统领、专门立法、配套细则、部门法协同四位一体的现代气候变化应对的法律规范体系。

气候变化应对是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革,良法是善治之前提。只有不断完善气候变化应对的法律规范体系,强化规则的法律约束力与可操作性,才能推动法典的全面实施、助力碳达峰碳中和目标的实现,为建设人与自然和谐共生的现代化、推动构建人类命运共同体提供坚实的法治保障。^[5]

参考文献:

[1] 彭波,张天培,倪弋.为中华民族永续发展筑牢法治根基[N].人民日报,2026-03-16(001).

[2] 王国飞.气候法的功能定位及其实现路径[J/OL].上海政法学院学报(法治论丛),1-18[2026-04-09].

[3] 于文轩,宁天琦.论环境法学学科体系中的气候法[J].新文科教育研究,2025,(04):81-92.

[4] 中华人民共和国生态环境部.司法部、生态环境部负责人就《碳排放权交易管理暂行条例》答记者问[EB/OL].(2025-06-30)[2026-04-11].https://www.mee.gov.cn/home/ztbd/2022/sthjpf/fghzjd/flxzfgjd/202506/t20250630_1122243.shtml.

[5] 李禾.推动更多温室气体减排项目落地见效[N].科技日报,2026-02-11(008).

[6] 施春风.何以生态环境法典——生态环境法典编纂中的几个重要问题[J].法律适用,2026,(05):24-45.

[7] 杨博文.气候法的价值谱系及其规范意涵[J/OL].上海政法学院

学报(法治论丛),1-22[2026-04-11].

[8] 中华人民共和国生态环境部.对十三届全国人大五次会议第6732号建议的答复[EB/OL].(2022-09-01)[2026-04-11].https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk13/202301/t20230117_1013381.html.

[9] 徐以祥,高愚.气候法的制度体系及其立法表达[J/OL].上海政法学院学报(法治论丛),1-13[2026-04-11].

[10] 孙佑海,王甜甜.推进碳达峰碳中和的立法策略研究[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022,(01):157-166.

[11] 中华人民共和国中央人民政府.关于印发《关于建立碳足迹管理体系的实施方案》的通知[EB/OL].(2024-05-22)[2026-04-11].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6956112.htm.

[12] 北京市生态环境局.北京市生态环境局等8部门关于印发《北京市碳足迹管理体系建设工作方案》的通知[EB/OL].(2025-12-09)[2026-04-11].<https://sthjj.beijing.gov.cn/bjhrb/index/xxgk69/zfxxgk43/fdzdgknr2/zcfb/2024bzcwj/743878964/>.

[作者单位:天津大学中国绿色发展研究院。本文为国家社科基金重大项目“新时代预防型环境法治问题研究”(编号:23&ZD163)的阶段性成果]