

应对气候变化的生态环境法典化表达

马 洪 赖德斌

摘 要 应对气候变化是生态环境法典应重视的立法命题。时下，应对气候变化正面临从国际协议到国内法制、从政策表述到法律表达、从地方性法规到中央立法的入典化需求。在立法逻辑上，生态环境法典是实现应对气候变化法治化目标的关键契机，并且具备阐述应对气候变化规范内容的立法品格。盖因相涉范围广泛，应对气候变化的法典化表达不宜坚持集中形式而适合非集中形式，进而在总则、污染防治、生态保护及绿色低碳发展等编章中，分别围绕总领性地阐述应对气候变化愿景、协同性地治理应对气候变化问题、功能性地落实应对气候变化目标及价值性地引导应对气候变化行动等思路展开具体规范塑造。

关键词 应对气候变化 生态环境法典 碳达峰碳中和

作者马洪，上海财经大学法学院教授、上海财经大学浙江学院教授（上海 200433）；赖德斌，上海财经大学法学院博士研究生（上海 200433）。

中图分类号 D9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)08-0095-12

一、引言

气候变化问题是全人类面临的重大生存挑战。在应对气候变化问题上，习近平主席在 2020 年第七十五届联合国大会一般性辩论上郑重地宣布：“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，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 2022 年，党的二十大报告明确表示“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”^②。作为“系统性变革”，无疑需要法律制度的坚实保障。

然而，我国尚无应对气候变化的正式法律，由此引发现行法律体系能否有效承载“应对气候变化”任务及是否具有“实现‘双碳’目标”能力的担忧。具体而言，我国的气候变化治理主要聚焦国际条约履行、政策文本实施以及地方规范设立等方式，形成“多中心”治理模式。^③ 随之产生的重要问题是，国际条约如何转化成国内立法、政策文本如何转变为法律表达以及地方规范如何提升至国家立法层次。

回顾以往的研究成果，学界对于如何通过法治手段应对气候变化或达成“双碳”目标，已进行了较为深入的探讨。例如，部分学者主张制定《气候变化应对法》^④，而另一部分学者则倾向于出台碳中和专项法律等^⑤。然而，前者自 2012 年中国社会科学院完成《气候变化应对法》建议稿以来，处于进展停滞状态；后者

① 习近平：《在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》，《中华人民共和国国务院公报》2020 年第 28 号。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022 年 10 月 26 日，第 1 版。

③ See Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout, Robert Warren, “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry,” *American political science review*, vol. 55, no. 4, 1961, pp. 831-842.

④ 参见徐以祥、刘继琛：《论碳达峰碳中和的法律制度构建》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2022 年第 3 期。

⑤ 参见孙佑海、王甜甜：《推进碳达峰碳中和的立法策略研究》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 1 期。

过分聚焦碳元素而忽视气候变化的多元成因,招致“就碳论碳”的学术批评。在“生态环境法典编纂”列入国家立法规划的背景下,《生态环境法典(草案)》拟在“绿色低碳发展编”中对气候变化予以专章规定。作为一项重大立法任务,生态环境法典是否能成为应对气候变化的立法契机,又是否具备足够的制度空间来容纳气候变化相关内容,并在此基础上作出详尽规定,尚需进一步的研究与探讨。因此,本文拟以“国际—国内(中央)—地方”为理论框架,从规范转换的视角及生态环境法典编纂的角度出发,阐释在生态环境法典编纂中纳入应对气候变化规范的可能性与可行性,以期为推动气候变化法治建设以及为达成“双碳”目标提供理论依据。

二、应对气候变化“入典”的规范需求

现实环境问题与可能造成环境损害的潜在环境风险并存,使我国目前以传统环境问题为调整对象的大量法律规范难以应对。^①气候变化立法尚付阙如,而时下围绕国际性条约、政策性文件、地方性法规展开治理又不可避免地存在多级规范交织的张力。

(一) 从国际协议到国内法制的转化需求

由于气候变化的全球性质,国家间法律被视为应对气候变化的自然起点。^②国际环境法规则按规制主体可分为国家、私人实体、个人三类,但晚近国际环境法侧重于设立影响国家行为的应对气候变化规则。正如哈里斯所言,“国家不是导致气候变化的因素,因为个人与技术才是气候变化的罪魁祸首,但气候变化问题一直被视为国家(即政府)需要共同努力调查和解决的问题”^③。由此涉及的问题是,国家在签署国际条约后如何具体履行其中的国际法责任,进而形成了“协同论”与“自主论”两种主张。其中,“协同论”主张在法制框架中将国家决策与国际进程相互联系、紧密结合,以保证各国国家自主贡献目标的可信度。^④“自主论”认为即使不与国际进程建立明确联系,国家也可以推进应对气候变化策略实施。回应“协同论”与“自主论”关于国内法与国际法是否需要具备同步性的焦点争议,关键是明确国内法与国际法的效力关系。对此,有部分观点认为国内法与国际法具有一致性法律效力。如,社会学家狄骥认为制定法是履行国际法责任与国家主权本身的表达。^⑤凯尔森将国际法与国内法视作同等性质。^⑥尼古拉斯·波利蒂斯认为法律良知是国际法与国内法的共同根源,基于法律良知的缔结条约是一种立法行为。^⑦但是,虽然各国对气候变化问题有责任,但究其本质是通过各国内在规范,将气候变化的国家责任转化为个体行为约束。^⑧因此,应对气候变化的国际法效力需在国内法语境中具体分析。而在我国,国际法须“转化”为国内法才能具备法律效力与事实效力。

第一,法律效力。我国环境法接受国际条约的价值观点,但是否在国内产生实质效力,须与国内法的调整对象具有一致性。纵观环境法演进历程,国际环境法对我国环境法之影响不可谓不深刻。^⑨1972年联合国人类环境会议影响我国环境立法实践,促使我国吸收可持续发展、污染者付费等全球价值观并以此设立环境基本法。此后,《濒危野生动植物种国际贸易公约》《生物多样性公约》等国际协议亦对国内法治产生实质影响。在具体内容上,我国环境法律规范对国际条约秉持有条件适用的立场。如《气象法》第四十四条、《水法》第七十八条、《海洋环境保护法》第一百二十三条、《矿产资源法》第七十九条、《能源法》第七十七条等条款规范明确规定,“国际条约与本法有所不同规定的,适用国际条约,但我国声明保留的除外”。由此说

① 参见秦天宝:《双重社会转型下中国环境法的挑战与因应》,《中国法学》2024年第2期。

② See Roda Verheyen, *Climate change damage and international law: Prevention duties and state responsibility*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2005, p. 2.

③ See Paul G. Harris, *World ethics and climate change: from international to global justice*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009, p. 26.

④ See Alina Averchenkova, Samuela Bassi, *Beyond the targets: assessing the political credibility of pledges for the Paris Agreement*, LSE Research Online (Mar 2016), <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2016/01/Averchenkova-and-Bassi-2016.pdf>.

⑤ 参见狄骥:《公法的变迁》,郑戈译,北京:商务印书馆,2013年,第181页。

⑥ 参见凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,北京:商务印书馆,2013年,第325页。

⑦ 参见尼古拉斯·波利蒂斯:《国际法的新趋势》,原江译,昆明:云南人民出版社,2004年,第21页。

⑧ See Joseph G. Starke, “Monism and dualism in the theory of international law,” *British Year Book of International Law*, vol. 17, no. 1, 1936, pp. 66–81.

⑨ 参见宋惠芳:《中国环境政策 75 年:历史嬗变、驱动力量与未来趋向》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期。

明,国际条约的法效果须通过国内法获得。气候变化作为国际环境法的新型议题,也待国内法回应。

第二,事实效力。国际条约只规定了松散薄弱的履行机制,具体仍须依靠国内法保障实施。^①如《京都议定书》将清洁发展机制作为主要控排方式,我国据此发展出温室气体自愿减排交易制度、碳排放权交易制度等。在比较法考察视域下,将气候变化国际责任转化为国内法业已成为普遍做法。例如《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等国际条约对温室气体效应、气候适应等提出了具体要求。其中《巴黎协定》要求各国作出国家自主贡献承诺,并付诸相应的减缓行动和适应实践。德国、加拿大等通过立法将国家自主贡献目标纳入本国国内法,将国际气候承诺转变为本国法律义务,为实现国际承诺提供法律保障。

(二) 从政策表述到法律表达的转换需求

《联合国气候变化框架公约》第二条明确该条约目标是“防止气候系统受到危险的人为干扰”,但具体“如何防止”需由各国自行决断。^②自我国批准加入《联合国气候变化框架公约》以后,《中国应对气候变化国家方案》《国家适应气候变化战略》等政策陆续制定并纷纷实施,已然形成较为完整、成熟的政策治理体系。然而,以政策规范为核心的治理方式尚有转化为法律的现实需求。

“双碳”目标是我国应对气候变化的关键内容。作为“经济社会系统性变革”毋庸置疑地应与“凡属重大改革都要于法有据”的改革思路保持逻辑一致。^③然而,建设碳排放权交易市场作为实现“双碳”目标以及应对气候变化的重要工具,其主要依据为《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》。并且,从2011年地方试点到2021年开启全国统一碳排放权交易市场,碳排放权交易市场的规则完善仍主要依靠政策形式。例如,在国务院已经制定《碳排放权交易管理暂行条例》的前提下,碳排放权交易主体的扩围仍通过《全国碳排放权交易市场覆盖钢铁、水泥、铝冶炼行业工作方案》的政策方式实现。

在性质上,具备及时性、灵活性优势的政策可能在长期性、持续性的社会问题处理上捉襟见肘,因此要向稳定性见长的法律规范进行转化。当前,我国在应对气候变化领域中已初步形成“1+N”的“双碳”政策体系,正从“自主贡献目标—国内政策目标—立法规制目标”分层传导型治理的前两阶段向最终阶段过渡。^④实际上,应对气候变化的政策性治理经验表明,应对气候变化目标的时间跨度较长导致可预见的治理周期延续、相关外延范围的广泛丰富导致各政策对象的彼此区分而具体内容又相互交错,继而暴露出政策工具在应对气候变化上的持续约束力不足、体系协调性欠佳。^⑤

一方面,持续约束力不足体现在“规划纲要”作为应对气候变化的主要依据,文本变更会影响政策工具的实效作用。例如:《“十二五”规划纲要》《“十三五”规划纲要》《“十四五”规划纲要》对气候变化内容的表述更替以及章节编排的形式差异,均对应应气候变化的政策创新能力、政策执行效果产生实际影响。另一方面,现有政策内容交叉但相互离散,尚未形成有效联动的协同体系。气候变化问题虽然在本质上仍是因经济活动产生的负外部性效应,但仅将其定义为环境风险容易掩盖其横跨多部门、牵涉多领域的复杂性。从2007年组建国家应对气候变化及节能减排工作领导小组到2019年调整小组组成人员,其中人员数量的变化、对应部门的调整皆可印证应对气候变化涉及公共领域、行政部门的多元性。进言之,各部门政策呈现出制定数量显著增多但组织间横纵向联系不足的特点^⑥,也表明气候变化问题关涉的行政部门越多,各部门制定政策的协调难度越高。

总之,能否有效应对气候变化仰赖于国家的政策考量^⑦,但政策作为治理工具有难以回避的体系性缺陷。因此,法政策学立足政策与法律皆为“实现政治性意志之统治工具”的特殊性^⑧,主张通过政策法制化来消解政策治理的弊端。事实上,将应对气候变化目标纳入政策框架,再通过立法强化约束效力,在国际上不乏先例,例如巴拿马将政策目标转化为本国《气候变化法》的规范内容。另外,将立法作为联动不同政策的核

① 参见柳华文:《“双碳”目标及其实施的国际法解读》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

② See Richard Lord et al., *Climate change liability: transnational law and practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 53.

③ 参见沈国明:《“重大改革于法有据”:习近平法治思想的重要论断》,《学术月刊》2021年第7期。

④ 参见孙雪妍:《气候司法治理功能的再思考》,《清华法学》2022年第6期。

⑤ 参见李艳芳、张忠利、李程:《我国应对气候变化立法的若干思考》,《上海大学学报(社会科学版)》2016年第1期。

⑥ 参见陈新明、张睿超、亓靖:《“双碳”治理视角下中国绿色低碳政策文本量化研究》,《经济体制改革》2022年第4期。

⑦ See Wang Ruibin, “Implementing the Paris Agreement: Achievements and Constraints,” *China International Studies*, vol. 63, no. 2, 2017, pp. 83–99.

⑧ 参见伯恩德·吕特斯:《法官法影响下的法教义学和法政策学》,季红明译,《北航法律评论》2015年第1期。

心节点有益于化解政策体系的结构性矛盾。围绕 2013 年国家发展改革委的《国家适应气候变化战略》构筑的应对气候变化政策体系在时效、层次和内容上已与当前治理环境有所不适。这也是“双碳”目标提出以后，重构“1+N”政策体系的趋势指向。尽管两个政策体系的用语差异难以掩盖政策目标的一致性，但时序接替关系反映出政策体系亟待寻找一个更具稳定性、权威性的核心节点。这正是《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》明确要“健全法律法规”的意旨。同时，既有政策体系反映出主体多元化、内容交叉化的复杂特性，本质上是对不同社会利益的重要调整，理应在法治轨道中获得相应保障。

（三）从地方立法到中央立法的转变需求

立法是纾解纷繁复杂的气候变化问题的关键。我国法律规范依据层级不同，可划分为中央立法与地方立法。在应对气候变化议题上，时下呈现出“地方立法层见叠出，中央立法尚付阙如”的悖反式景观。因此，在“上下呼应、互为补充”的央地立法关系中^①，欲推动应对气候变化法律体系行远至深，亟待中央立法对地方立法实践进行总结提炼，并实现内容与效力的统一。

综观地方立法现况，根据调整领域的范围差异可将关于应对气候变化的地方性法规化约为直接调整型与间接调整型两类。其中，直接调整型是指将应对气候变化作为地方立法规范的直接调整对象，主要集中在生态环境综合保护领域与气象领域：前者主要体现在部分地方生态环境保护条例中，如《云南省生态环境保护条例》第五十三条明确“建立应对气候变化工作机制”，《贵州省生态文明建设促进条例》第十四条明确县级以上人民政府制定应对气候变化规划；后者包括《上海市气象条例》《天津市气候资源保护和开发利用条例》《河北省气候资源保护和开发利用条例》等以气候资源为核心的开发型规范，以及《广东省气象灾害防御条例》《海南省气象灾害防御条例》等以灾害防范为主要面向的防御型规范。间接调整型则未明确将应对气候变化作为本法调整对象，但在具体规范中涵盖实现应对气候变化目标的地方立法规范，包括：第一，在调整特定生态环境要素或空间的专门性规范中融入应对气候变化目标。例如：《海南省湿地保护条例》《杭州市湿地保护条例》《白城市草原生态保护条例》等规范主要明确特定生态环境要素的应对气候变化作用，强调相关要素保护、修复的思路与方式；《四川省大熊猫国家公园管理条例》《四川省嘉陵江流域生态环境保护条例》将应对气候变化作为特定生态环境空间管理规划的考量因素。第二，在调整金融行业与经济领域的专门性规范中作出引导性规定。例如：《上海市浦东新区绿色金融发展若干规定》《湖南省地方金融监督管理条例》《湖北省地方金融条例》等规范明确“引导地方金融组织为支持应对气候变化等经济活动提供金融服务”^②，《福建省海洋经济促进条例》第四十一条提出加强应对气候变化的合作。第三，在支持科技创新的专门性规范中鼓励将应对气候变化作为重点突破方向。例如：《海南自由贸易港科技开放创新若干规定》《天津市促进科技成果转化条例》表示要推进或扶持气候变化科技项目。第四，如《深圳经济特区绿色建筑条例》等建筑行业规范，主张将应对气候变化作为建筑评估标准要素。^③

地方性法规对气候变化的制度安排反映出该问题涉及经济、政治、地区利益等多重方面。概览地方立法全貌，不可否认其对气候变化问题的关注以及将其纳入规范调整范畴的有益作用，但地方立法亦有局限。首先，多数地区尚未通过地方性法规对气候变化问题予以系统性回应。少数地区将应对气候变化纳入地方生态环境保护条例或近似规范，也仅能原则性地表达出气候治理的愿景。而将应对气候变化纳入生态环境要素、金融经济以及绿色建筑等特殊领域作以调整，又导致在立法目的与实际作用存在根本性与兼容性的相互抵牾。其次，不同地方视角分野导致地方立法注意力偏差。将应对气候变化放置于特定调整对象的法规范中，已成为地方立法的普遍做法。在立法特征上，该类地方立法呈现出与自然资源禀赋、区域功能定位的紧密联系。这是驱动地方立法的主要动力，但也可能导致地方利益驱动下的地方立法与应对气候变化目标相互偏离，以及昭示自然资源禀赋一般、区域功能定位模糊的省、市可能缺少将应对气候变化纳入地方性法规的自觉性。

综上，如同理查德·拉扎勒斯对现代环境法的描述：“环境并没有得到全面的对待，而是根据社会系统而

① 参见封丽霞：《中央与地方立法关系法治化研究》，北京：北京大学出版社，2008 年，第 333 页。

② 参见《上海市浦东新区绿色金融发展若干规定》第三条、《湖南省地方金融监督管理条例》第三十七条、《湖北省地方金融条例》第二十五条。

③ 参见《深圳经济特区绿色建筑条例》第七条。

非自然世界的组织原则进行了细分”^①，应对气候变化在地方立法中具有同质表现。尤其是，地方立法的本体性局限与不同地方立法的偏向性相互掺杂，导致应对气候变化的规范性性质稍显片面、调整途径略显狭隘。在法权分配理论视角下，当应对气候变化事项超出地方性事务范畴时，政制结构的制度逻辑要求通过中央立法实现合理的权责配置。^② 除此之外，中央立法的统一性优势也有助于消弭既有地方立法将应对气候变化纳入不同调整领域而产生的跨度悬殊差异。

三、应对气候变化“入典”的应然逻辑

（一）时间维度：法典编纂是应对气候变化法制化的关键契机

应对气候变化立法面临的最大问题是，因其不确定性而尚未充分展现出气候变化风险的全景，使得未知远多于已知。因此，掌握气候变化规律并寻找符合其逻辑特性的法治途径至关重要。其中，应避免法律规范过早介入致使社会发展遭受负面影响以及过晚规制导致风险的不可受控^③，最终陷入应对气候变化的“科林格里奇困境”。所以，立足气候变化的风险性与规制必要性，从宏观层面回顾立法沿革脉络与面向未来立法计划两个时间维度把握法律规范介入时机愈益关键。

其一，涉及气候变化要素的相关立法在演进历程中未能提供结构性的应对措施，导致法律体系与立法周期之间的关系紧张。自 1990 年至 2021 年，联合国政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change，以下简称“IPCC”）共发布六次气候变化评估报告，报告对人类活动与气候变化关系的描述从“有限的观测证据”逐渐转变为“无可争议的确定性”。^④ 若言称 2021 年以前的法律规范未直接针对气候变化进行调整是基于当时科学证据的不充分性，然而 IPCC 第六次评估报告则反映出后续法律活动的迟滞。综观 2021 年以来历次法律变革，《草原法》《湿地保护法》《生物安全法》《矿产资源法》《黑土地保护法》等以特定生态环境要素为调整对象的法律规范，仅有《湿地保护法》对气候变化有所着墨，但也只是表达出湿地对气候调节的功能作用；《黄河保护法》《青藏高原生态保护法》《海洋环境保护法》等以区域或流域为调整范围的法律规范，已将气候变化作为管理指标的考量要素，但未明确应对气候变化的具体举措；《能源法》将“双碳”目标明确列为立法目的，全文共有 16 处文字表述、7 个相关条款提及“碳”，相较之前进步显著，但仅局限于能源供需两端而未能全面地为应对气候变化提供法治策略。总之，前述法律规范的制定及修改，皆有将应对气候变化纳入本法的机会，但约束于目的、功能以及实施范围等因素，无暇对气候变化作出表达，抑或表述内容相对有限。然而，新近修改的《能源法》印证出通过立法技术亦能够在非专门性法律中表达实现“双碳”目标的法律宗旨、健全应对气候变化的法制保障。基于科学证据的充分性与“双碳”目标的紧迫性，相关立法既已错失通过立法技术实现应对气候变化目标的可能，也据此难以再通过分散式立法将应对气候变化内容拆解于不同法律部门之中^⑤，宜将视角转化向未立之法。

其二，以全国人大常委会立法规划、年度立法计划为考察视角，在制定生态环境法典中纳入应对气候变化的规范内容，是实现应对气候变化法律化表达的合适契机。2023 年《十四届全国人大常委会立法规划》依据立法条件成熟程度将法律案划分为三类。其中《青藏高原生态保护法》《能源法》《矿产资源法》《海洋环境保护法》已经完成制定或修改，故不在讨论之列。在剩余法律案中，因为分散式立法模式难以适配应对气候变化，所以需要以专门化或体系化的立法态度对待应对气候变化，因此可能的立法形式包括制定“双碳”基本法、制定应对气候变化法以及在生态环境法典中作以专门性制度安排。从国际性立法经验来看，欧盟委员会 2020 年发布《欧洲气候法》、日本 2021 年出台《全球变暖对策推进法》、韩国 2022 年施行《碳中和与绿

① See Richard J. Lazarus, *The making of environmental law*, Chicago: University of Chicago Press, 2023, p. 33.

② 参见苏力：《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》，《中国社会科学》2004 年第 2 期。

③ See Michal Nachmany et al., *The GLOBE climate legislation study: a review of climate change legislation in 66 countries*, LSE Research Online (February 2014), <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2014/03/Globe2014.pdf>.

④ See Hoesung Lee et al., *Climate change 2023 synthesis report summary for policymakers*, The Intergovernmental Panel on Climate Change (March 2023), https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

⑤ 分散式立法是指多部法律中分别规定减缓气候变化、适应气候变化、调整能源结构和提高能源效率等的法律规定。参见李艳芳、张忠利、李程：《我国应对气候变化立法的若干思考》，《上海大学学报（社会科学版）》2016 年第 1 期。

色增长基本法》等等,表明无论是将“双碳”目标作为立法目的,还是围绕应对气候变化制定专门性法律,均为可行路径。然而,《十四届全国人大常委会立法规划》明确“气候变化和碳达峰碳中和”相关法律案尚为“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的”第三类立法项目,反观生态环境法典则被其列为“积极研究推进的第一类项目”。所以,生态环境法典因其立法条件相对成熟而成为能够体系化调整应对气候变化的重要选择。

(二) 空间维度:法典编纂有应对气候变化法制化的立法品格

生态环境法典具备时效允许与系统回应的双重条件,故其为应对气候变化紧迫性与复杂性问题的“可能唯一正解”。此中,如何将可能性转化为确切性,关键在于生态环境法典能否有效承载应对气候变化相关内容,这需要立足生态环境法典的内在价值体系、外在结构编排两个视角维度,综合考虑应对气候变化与二者的适切性。

1. 内在证成:价值层面的融贯契合。

将应对气候变化纳入生态环境法典,是生态环境法典编纂过程中立法逻辑的具体指涉。编纂生态环境法典须在既有的环境法律体系框架中展开,因此编纂过程仍要遵循环境立法逻辑、体现环境立法特色。一方面,法学、生态学、环境科学等不同学科之间的斑驳交错,不仅实现了生态、大气等自然科学概念的法律化表达,还推动环境标准、环境损害赔偿等法律制度的建立健全,可谓诸多学科共同构筑环境法律的知识谱系。^① 另一方面,现代环境治理在具体实践展开中呈现公私法协同的特点,既有行政处罚、刑事处罚等公法规制手段,还存在环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿等私法救济路径。综上,因学科交叉、法域协同的独特性,环境立法项目林立、牵涉调整对象广泛,编纂生态环境法典必须调和 30 余部现行有效的环境法律规范,并且需要有序串接生态环境综合性保护、生态环境要素保护、自然资源开发利用以及特定生态系统或特定区域空间保护等多元法律目的。^② 因此,编纂生态环境法典难以简单地套用我国《民法典》的功能型法典模式^③,需要借用领域型法典的范式^④。质言之,在处理法典编纂与旧环境法律规范的关系上,应摒弃功能型法典编纂的概念性思维,转寻生态环境法律体系的最大共识,以作为串联新旧法律、不同规范的线索。

经验上,《法国环境法典》《瑞典环境法典》等諸多国际样例以及《大气污染防治法》《水污染防治法》等早先设立的国内环境单行法,均以“可持续发展”为基础价值。可持续发展之所以能够一直成为各类环境法律规范甚至是生态环境法典的核心价值,其渊源包括三个层面:一是国际上全球价值观的影响。1992 年联合国环境与发展会议及之后的诸多国际性会议,均将可持续发展作为会议文件的指导原则;二是政策上国家发展规划的指导。继 1995 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》正式将可持续发展列入指导方针后,诸多政策逐渐承继该战略思想;三是地方上环境保护立法的自觉。自 2002 年《福建省环境保护条例》等地方性环境法规将可持续发展作为法律目的,其他诸多地方性立法皆有将可持续发展作为本地环境综合保护立法目的的实践做法。^⑤ 简言之,国际条约、政策文件与地方立法共同构成可持续发展的规范渊源,而时下应对气候变化正处于国际条约向国内法律、政策规范向法律规范、地方立法向中央立法的转化样态。在国际、政策、地方三个不同场域中,因为应对气候变化与可持续发展议题的相切,生态环境法典在价值层次上具有兼容并济应对气候变化的必要性。

2. 外在证成:结构编排的兼济会通。

生态环境法典的适度性实质编纂方式彰显出的革新立场,可在具体编排体例中实现应对气候变化的适宜嵌入。根据对既有法律规范内容的处理方式差异,生态环境法典编纂模式包括形式编纂与实质编纂两种^⑥:前者以法国环境法典为典型样例,该模式主张将现行有效的法律予以统合而不作较多的变革性调整;后者则以瑞典环境法典为立法模范,该模式强调在保留既有规范时对环境法律体系进行二次创新。因遵照《环境保护

① 参见郑少华、王慧:《环境法的定位及其法典化》,《学术月刊》2020 年第 8 期。

② 参见吕忠梅:《发现环境法典的逻辑主线:可持续发展》,《法律科学(西北政法大學學報)》2022 年第 1 期。

③ 功能型法典是指兼具开放性、体系性和完整性的法典模式。参见陈辉:《论我国功能型法典模式的构建》,《法制与社会发展》2024 年第 3 期。

④ 参见吕忠梅:《论环境法典的“行政领域立法”属性》,《法学评论》2022 年第 4 期。

⑤ 参见刘超:《环境法典污染控制编的立法重点与规范构造》,《法律科学(西北政法大學學報)》2022 年第 3 期。

⑥ See Bergel, Jean Louis, “Principal features and methods of codification,” *Louisiana Law Review*, vol. 48, no. 5, 1988, pp. 1073–1098.

法》为基本法、各单行法并行不悖的环境法律体系编排“传统性风格”；迎合现代化背景下环境问题万象丛生、治理理念革故鼎新、治理工具迭代升级的“动态性需求”；回应各环境单行法因为分散式立法导致的理念莫衷一是、规则互不协调的“对立性矛盾”，“适度化”地实质编纂生态环境法典成为学界普遍共识。基于此编纂方式，生态环境法典具备“二次调整”的法功能，对符合内在价值要求的对象，可通过开放性的外在规则体系实现法律表达。应对气候变化与可持续发展的紧密因果联系，使应对气候变化能够符合生态环境法典的价值意蕴要求，因此关键问题是应对气候变化相涉内容与生态环境法典规则表述之间是否存在耦合性。易言之，在生态环境法典中对应对气候变化进行规范设计，必须考虑生态环境法典具体法典结构与应对气候变化之间的关联，而这实际上转化为应对气候变化通过不同规范要素，最终在法典的各编章节之中实现制度化表达。

目前，《生态环境法典（草案）》主要形成“总则—污染防治—生态保护—绿色低碳发展—法律责任和附则”的体例结构。各个章节涉及的对象、功能等内容不尽相同，结合应对气候变化的复杂性，相关法律表达难以采用完全集中或相对集中的方式，而要以分散方式将之嵌入入典。^① 应对气候变化规范分别在“总则”中，以可持续发展为价值线索；在“污染防治编”，凭借“降碳、减污、扩绿、增长”的政策目标指向，以协同治理为关键路径；在“生态保护编”，以自然资源要素、生态环境要素及其构建的生态空间为主要对象，基于共同具备的应对气候变化生态功能，设定保护责任与管理规划；在“绿色低碳发展编”，围绕“双碳”目标并以降低碳排放为价值评价，最终在各编中实现法典化表达。

四、应对气候变化“入典”的规则塑造

生态环境法典的内在价值与外在结构均可含摄应对气候变化，而如何使应对气候变化法律规范落地生根、行稳致远，关键是在生态环境法典中对此作以系统谋划、整体编排。《生态环境法典（草案）》在“绿色低碳发展编”中设置气候变化专门章节，采取集中式立法表达。^② 该形式的立法表达虽能够满足应对气候变化与生态环境法典相互结合的法治化需求，但存在气候变化问题宽泛于该编内容的实际矛盾，由此可能导致应对气候变化即便以专章形式呈现却仍要转引其他规范的不周延性。同时，法典编纂确定设立污染防治、生态保护、绿色低碳发展等分编时，遵照的是由消弭生态环境负向效应到实现生态环境正向效益的递进式立法逻辑。^③ 这意味着“绿色低碳发展编”的视角已然从“污染防治编”“生态保护编”对生态环境污染、保护转化至产生外部性的市场行为。但这并不表明“绿色低碳发展编”将采取生态保护绝对优先的生态中心主义立场，而是在强调保护与发展并重的立场上，着力构建市场的绿色化转型路径。这意味着主动因应气候变化的章节设置与“绿色低碳发展编”的调整对象、规范性质在立法逻辑上难以保持一致。尤其是，“绿色低碳发展编”追求的生态环境正向效益在多数情况下属于绿色转型的附随效果^④，在本质上与专门设立应对气候变化章节的初衷有所抵牾。考虑到生态环境法典以可持续发展为逻辑主线，各分编虽在结构上呈现分立特征，却在内容层面保持着内在关联性。因此，应对气候变化“入典”未必需要专设特殊章节，而可以将其内容逐一拆解、融入各编，形成演绎式的法典化表达。

（一）“总则编”：总领性阐述应对气候变化愿景

1. 立法目的：突出应对气候变化的核心地位。

“双碳”目标是我国面对全球气候变化治理作出的国际承诺，该话语也成为应对气候变化愿景在政策领域的具象表达，时下关键是如何将“双碳”目标从国际承诺、政策话语转化为生态环境法典的法律规则。对此有两种模式：一种是以英国《气候变化法案》为典型，开宗明义地宣示碳中和目标及具体时间；另一种是仿照韩国的《碳中和与绿色增长基本法》，未在立法目的条款中对“双碳”目标及具体时间作以明确阐述。两种应对气候变化立法的表达方式差异，也是我国学界关于应对气候变化立法目的是否涵盖“双碳”目标的争议所在。其中，肯定性观点认为应对气候变化立法是对涉碳问题的整体性回应，不仅不应摒弃宣示性内容，

① 参见吕忠梅：《生态环境法典编纂的立法选择》，《江淮论坛》2024年第1期。

②③ 参见张忠民：《环境法典绿色低碳发展编的编纂逻辑与规范表达》，《政法论坛》2022年第2期。

④ 参见刘长兴：《〈民法典〉合同编绿色条款解析》，《法学杂志》2020年第10期。

而且需要在具体立法结构中贯彻“双碳”目标^①；反对性观点则将“双碳”目标的本质定性为我国应对气候变化的政策实施时间表，申明该目标的可调整性与法律规范稳定性的内在隔阂^②。

实际上，将“双碳”目标纳入立法目的既有体现价值宣示、实现规则供给的作用，又不违背生态环境政策法制化的特性。具体而言，“双碳”目标源自《巴黎协定》确立的国家自主贡献制度，其实际效果取决于缔约方的主权意志及履约自律机制。^③在此立场上，各国的国内法是否构建与之相适的规范体系是权衡评估各国履约态度的关键性标准之一。然而所有规范体系的塑造与建构，本质上是确定其立法目的之后的逻辑延伸。另一方面，在政策法制化路径上，我国生态环境立法实践呈现出有意兼容国家战略目标的立法倾向。如 2014 年《环境保护法》修订工作将“推进生态文明建设”明确纳入立法目的条款；2023 年《海洋环境保护法》修订时，实现“建设海洋强国”战略目标的法定化。而《生态环境法典（草案）》第一条在承袭《环境保护法》的多元立法目的外，新增“美丽中国建设”“推进人与自然和谐共生的现代化”等内容，也反映出该立法倾向。因此，可在遵循生态环境法律规范的逻辑递进性、彰显生态环境法律体系的价值融贯性的基础上，考虑将应对气候变化或“双碳”目标写入立法目的条款。

2. 指导原则：提供应对气候变化的基本遵循。

法律原则能够在纷繁复杂的实证规则中确保法律的系统性与统一性，并将法律塑造为连贯体系，因此被视为现代法律体系化的必要条件。^④编纂生态环境法典以及应对气候变化入典的本质是实现生态环境法律规范的体系化，所以生态环境法典编撰与应对气候变化规范的形式合理性势必要获得法律原则的有力支持。

《生态环境法典（草案）》第六条明确了“预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责”的环境法律原则，相对《环境保护法》已有较大变动。但《生态环境法典（草案）》规定原则能否切实地为应对气候变化的规则设定及具体实施提供法理支撑，是法典编纂是否需要专门增设应对气候变化特别法律原则的判断标准。这需要结合法律原则的形态进一步审思。

法律原则包括三种类型：其一是由制定法径行确定的明文规定类型，其二是未以明确规定为外在形式，但可由法律规范本身归纳的演绎推导类型，其三是未有明确内容并难以逻辑归纳，但具有法哲学意义的基本价值类型。^⑤与之相应，应对气候变化的法律原则也包括三个层面：第一，明文规定型法律原则。气候变化区别于传统生态环境污染引发的确定性损害，其特殊性主要表现为危害后果的时空延展性、因果关系的复杂关联性以及风险程度的不确定性。^⑥因此预防原则是构筑气候变化规范的主要遵循原则。《生态环境法典（草案）》当前较为笼统地表述预防原则，亟待明晰预防原则的确切内涵以为制定气候变化规则提供指引作用。第二，演绎推导型法律原则。“共同但有区别责任”“减缓与适应并重”“科学应对”等国际法共识，以及“政策法律协调”等国内法治实践要旨，固然对气候变化规则至关重要，但鉴于其适用场域的特性，不宜直接将其确立为明示性法律原则，而可以将其定性为由国际法渊源与生态环境法典共同演绎推导的派生性法律原则。第三，“气候公平”“气候正义”等基础权益应作为应对气候变化的基本价值型法律原则。

3. 主体范畴：彰显应对气候变化的多元参与。

若言法律原则的抽象意义为应对气候变化规则构建提供了原理指导与准则参照，相关规则的具体实施则仰赖于多元主体的协同运作。当下，国际气候协定依据“共同但有区别责任”实施差异性责任分配，导致部分国家质疑碳排放基线合理性或过分顾虑减排成本而产生消极履约现象^⑦，以及国内政策聚焦电力等重点控排行业，致使非重点行业及居民消费领域的碳排放量未完全纳入全国或区域监管，呈现出国际气候治理协同机

① 参见康京涛：《碳中和立法的内在逻辑和体系化构造》，《吉首大学学报（社会科学版）》2024 年第 5 期。

② 参见张宝、郝楠楠：《生态环境法典编纂中气候变化应对的逻辑与理路》，《江淮论坛》2025 年第 2 期。

③ 参见陈贻健：《〈巴黎协定〉下国家自主贡献的双重义务模式》，《法学研究》2023 年第 5 期。

④ See Nicolas de Sadeleer, *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 376.

⑤ 参见黄茂荣：《法学方法与现代民法》第 5 版，北京：法律出版社，2007 年，第 473—478 页。

⑥ See Kees van der Geest, Koko Warner, “Loss and damage from climate change: emerging perspectives,” *International Journal of Global Warming*, vol. 8, no. 2, 2015, pp. 133–140.

⑦ See David G. Victor, Marcel Lumkowsky, Astrid Dannenberg, “Determining the credibility of commitments in international climate policy,” *Nature Climate Change*, vol. 12, no. 9, 2022, pp. 793–800.

制迟滞、国内气候治理结构相对失衡的双重困境。对此，生态环境法典编纂为消解气候行动责任分配悖论提供了适时的契机。

具言之，应在《生态环境法典（草案）》第八条、第九条之外，进一步明确多元主体的权利义务边界。首先，在国际与国家层面：生态环境法典坚持“共同但有区别责任”原则并将其转化为有效治理行动的关键前提是赋予政府在国际谈判、全球治理的合法身份。同时，在明确应对气候变化属于国家生态环境保护义务范畴外^①，表明“减缓与适应并重”是国家应对气候变化的基本工作原则。其次，在中央与地方层面：秉持国务院宏观布局、地方政府微观落实的央地协同思路，明确国务院对全国气候变化战略建设、政策部署、法律实施、统一规划的职能，以及明确地方政府对本行政区域的气候变化评估、规划、适应、监督等职责。再次，在政府与市场层面：“科技应对”原则昭示法典应明确鼓励发展涵盖应对气候变化的生态环境保护科学技术体系。同时，通过政府宏观调控与市场资源配置有机结合，驱动产业转型升级、基础设施建设、财政资金引导、居民绿色消费，以实现应对气候变化的绿色低碳综合治理效能。

（二）“污染防治编”：协同性治理应对气候变化问题

温室气体与污染物治理之间具有紧密关联。我国实施减污降碳协同治理可溯及至 2015 年《大气污染防治法》规定的大气污染物与温室气体的协同控排机制。《生态环境法典（草案）》保留该机制，并在第四条对协同推进降碳、减污作出原则性规定。然遗憾的是，草案尚未对温室气体与其他污染物的协同控制予以考量，“污染防治编”亟待围绕协同治理思路进行规则完善。

1. 减污与降碳：协同性治理的逻辑依据。

“污染防治编”对减污降碳协同治理的规范设计源自事理、法理、政理的统一性要求。

在事理上，“减污”与“降碳”在根源、时序、空间等方面的共同特征，表明协同治理的可能性。第一，根源的一致性。根据污染发生情境差异，环境污染可划分为大气污染、水污染、土壤污染以及固体废物污染等。环境污染主要来自能源消费、工业生产、居民生活以及交通运输等社会活动，该类活动也是二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体来源。^② 第二，时序的同步性。同样在该类活动过程中，二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体与环境污染物呈现出显著的伴随性生成特征，二者在排放时序上存在高度同步性。第三，空间的共域性。以大气污染为典型例证，实证研究表明大气污染物浓度显著偏高的地理单元，其空间分布格局与碳排放强度较高的区域呈现出显著的正相关性^③，映射出大气环境质量与温室气体排放之间的空间耦合特征。

在法理上，“减污”与“降碳”是对成熟治理模式经验的沿革与扩展。2015 年，在我国第三次修订《大气污染防治法》时，新增大气环境污染物与温室气体协同控制的规范内容，已然具有“减污”与“降碳”协同治理的制度构建意图。在环境污染物类型学层面，温室气体排放不仅与大气污染存在同源性排放特征，其与水体污染、土壤污染及固体废物污染等环境介质亦存在显著的致污机理关联。基于法典编纂既要对接现行污染防治法律规范进行统合，又要在规范整合后进行必要补充的立法思路。“污染防治编”不仅要延续《大气污染防治法》的协同控排理路，还需针对各类单行法及时补白。

在政理上，《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》等政策文件系统性地将温室气体协同控制范围从大气污染物拓展至水污染物、土壤污染物及固体废物等多元介质，并明确提出“强化法律规范体系协调性”的规范要求。这意味着构建各类污染物与温室气体的协同治理范式，已然是生态环境法典实现政策法制化的制度使命。

2. 嵌入与展开：协同性治理的具体路径。

《生态环境法典（草案）》将“污染防治编”分为通则、大气污染防治、水污染防治等九个分编。“减污降碳”的基本思路毋庸置疑地要在“通则”中获得体现；再考虑到温室气体与各类污染物的非线性关系，则需要在“大气污染防治”“水污染防治”“土壤污染防治”“固体废物污染防治”等分编中建立差异化的协

① 参见王浩名：《“双碳”目标实现的国家环境义务回应》，《河南财经政法大学学报》2023 年第 3 期。

② 参见郑逸璇、宋晓晖、周佳等：《减污降碳协同增效的关键路径与政策研究》，《中国环境管理》2021 年第 5 期。

③ See Yanmei Li, et al., “Spatial characteristics of CO₂ emissions and PM_{2.5} concentrations in China based on gridded data,” *Applied energy*, vol. 266, no. 10, 2020, 114852.

同治理机制。

在“通则”中体现“减污降碳”的基本治理思路，具体包括：一方面，在“一般规定”呈现“减污降碳”的法治关系。一是将控制温室气体排放纳入本编调整范围；二是将“减污降碳协同治理”列入环境污染防治原则；三是将温室气体排放水平作为污染防治目标责任制及考核评价制度与严重污染环境的工艺、设备和产品淘汰制度的标准之一。另一方面，将“减污降碳”融入基本制度规定。一是融入环境规划制度。明确国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划、国土空间规划的环境影响评价、流域水污染防治规划等内容应包含应对气候变化内容或具备控制温室气体排放目标。二是融入环境标准制度。明确将温室气体排放水平纳入污染控制领域标准体系、生态环境质量标准体系、生态环境风险管控标准体系。三是建立碳排放双控制度。与“排污许可与重点污染物总量控制”并列设立“以总量控制为主、强度控制为辅的碳排放双控制度”。

在“各类污染防治”章节建立差异化的协同治理机制。第一，针对“大气污染防治”。主要以源头防治将温室气体排放控制与能源污染防治、工业污染防治、机动车船等污染防治、农业和其他污染防治进行协同治理。第二，针对“水污染防治”。基于《国家发展改革委 住房城乡建设部 生态环境部关于推进污水处理减污降碳协同增效的实施意见》《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》的实施经验，主要以“源头节水增效—过程节能降碳—末端回收利用”的协同治理思路展开规则设计。^① 第三，针对“土壤污染防治”。根据持久性有机污染物及农药类化合物向大气的二次释放效应是土壤污染物加剧气候变化的根本原理，鼓励使用新技术或材料、规范农业投入品使用以降低该类物质的排放效应。第四，针对“固体废物污染防治”。《IPCC2006 年国家温室气体清单指南 2019 修订版》指明固体废弃物填埋处理、固体废弃物生物处理、废弃物的焚化与露天燃烧、废水处理与排放等四个方面对温室气体产生的负面影响，《中华人民共和国气候变化第三次两年更新报告》显示我国废弃物处理领域产生的温室气体排放，主要源于填埋处理与废水处理环节，合计占该领域总排放量的 97.1%。因“废水处理”与“水污染防治”的交叉关联，本部分应主要聚焦“填埋处理”产生的温室气体。具体包括引入“无废城市”治理理念，并进一步优化生活垃圾分类制度、建立生活垃圾填埋场垃圾渗滤液与温室气体的协同控制机制、严格禁止持久性有机污染物及添汞产品的非法生产。

（三）“生态保护编”：功能性落实应对气候变化目标

“生态保护编”以生态要素及特殊生态空间为调整对象，主要以资源保护为基本价值面向。在生态与气候变化的关系上，气候变化对温度波动、降水变率、海洋酸化的实在影响，已然实质改变自然生态及部分物种的存续环境。除气候变化对生态的直接影响外，各国及地方因应气候变化采取的主动减缓、被动适应举措，可能产生顾及气候变化却疏忽相关举措对自然生态的负面性。^② 与此同时，生态承载的经济价值、系统功能以及社会效益，分别对应不同类型的法益并且又归属于不尽相同的法律主体，彼此交织的利益博弈在气候变化议题中进一步显现并骤然复杂。目前，《生态环境法典（草案）》基本保留自然资源单行法及特殊生态空间保护法涉及生态保护的规范格局，但“生态保护编”不能单单满足于现行法律规范的“提取公因式”整合^③，更为重要的是要实现由传统的环境保护到气候变化语境的生态保护的法治思维转变。

1. 保护性规范：以应对气候变化为价值追求。

保护性规范是指对生态要素或生态空间予以特殊保护的内容规定。该部分是“生态保护编”的主要内容，在实现应对气候变化目标上可作出以下具体部署：第一，在“一般规定”中廓清生态保护目标，包括“发挥生态环境要素、空间能够调节气候的生态功能”与“避免应对气候变化举措对自然生态保护产生负面影响”，并明确气候环境对全民共享生态效益的归属。第二，在“保护规划”中将气候变化纳入核心考量。将温室气体排放水平及潜在风险作为自然生态保护规划、生态保护区域划定中的主要依据，并明确自然生态修复应结合气候变化影响。第三，健全“生态产品调查监测制度”，明确建立温室气体监测体系。

2. 利用性规范：以应对气候变化为根本约束。

利用性规范是指在生态环境功能承载能力范围内，将特定生态环境要素由资源转化为资产的条款内容。

① 参见郭媛媛、于宝源：《吴丰昌：水污染防治领域也是降碳的一个战场》，《环境保护》2022 年第 6 期。

② See Will R. Turner et al., “Climate change: helping nature survive the human response,” *Conservation Letters*, vol. 3, no. 5, 2010, pp. 304–312.

③ 参见巩固：《环境法典自然生态保护编构想》，《法律科学（西北政法大学学报）》2022 年第 1 期。

该类规范主要集中于“生态系统保护”与“自然资源保护与可持续利用”章节，分别涉及水、林草、野生动物、海域与海岛、土地以及湿地等资源要素。对于该部分内容，应以气候变化影响的价值基准，进而保证各类利用行为在自然生态容量范围内合理实施。首先，明确减缓与适应气候变化是实现生态要素利用的前提约束，对于可能或必然造成严重气候变化影响的生态要素利用活动将予以中止或终止。同时，为有效激励生态要素利用对气候变化的关注，既可以将是否造成严重的气候变化不利影响纳入自然资源资产离任审计的考核范畴，还可以在管护保育专项资金中专设应对气候变化栏目。其次，根据不同生态要素利用类型：在水工程建设中引入气候韧性理念，支持建立气候变化灾害基础数据库以及极端气候事件预警、预案机制；在碳汇开发利用上，明确林、草、湿地、海洋、农业等碳汇的法律概念、性质以及能力目标，支持探索基于碳汇权益的金融产品；鼓励挖掘野生动物在应对气候变化的碳捕获、碳储存功能；规范林木砍伐、城市基建、农业生产等土地利用活动，统筹考量土地利用、气候变化和生物多样性在土地生态整治中的关键作用。^①

（四）“绿色低碳发展编”：价值性引导应对气候变化行动

为保证“绿色低碳发展编”既符合法典体系的内在逻辑，使其能有效实现应对气候变化目的，此编不宜以专章形式进行直接规制，而宜通过间接的规范表达路径，将应对气候变化塑造为生产、流通、消费等经济环节的特定附随效果（正向效益）目标。

1. 完善清洁生产制度：融纳气候变化规制目标。

《生态环境法典（草案）》的“绿色低碳发展编”在吸纳《清洁生产促进法》确立的提高资源利用效率和减少污染物产生的双重立法目标外，新增应对气候变化（减少温室气体）的规制目标，形成“提高资源利用、减少环境污染、应对气候变化”的三元立法目的体系。尽管如此，“绿色低碳发展编”并未过多地围绕应对气候变化更新规则，仍较多地围绕减少污染物展开。但我国污染物范畴并不包含温室气体，因此该编尚需结合新规制目标，于具体规则中同步跟进相关表述。具言之，要将气候变化相关影响要素转化为具有法律约束力的强制性规范评价标准。这包括：对涉及超过国家标准的生产活动，追究不符合温室气体排放国家标准法律责任；将温室气体排放水平畸高的企业纳入清洁生产强制性审核范畴。

2. 建立绿色流通体系：加快转变能源消耗方式。

绿色流通是指减少资源消耗的商品流通活动。^② 根据《商务部关于大力发展绿色流通的指导意见》，建立绿色流通体系关键是要形成“新商品—二手商品—废弃商品”循环流通的新型发展方式。该新型发展方式旨在为商品赋予绿色属性，其具体实现形式仍需在商品的生产、运输、再生产、再运输的流通环节中得到体现。对此，商品的绿色循环流通在法律规范层面可简化为运输与回收两个方面的规范设计。在绿色运输方面，应针对物流、快递、仓储等相关行业设立鼓励性规范，并为优惠购买、便捷使用低碳化运输工具提供明确法律依据。在绿色回收方面，系统梳理应对气候变化政策与循环利用促进法律规范，在现有规范对自然资源节约、废物积累减少的物质平衡考量之外，将碳循环、碳平衡也纳入其中。^③

3. 健全绿色消费制度：观念塑造以及行为助推。

继 2025 年国务院《政府工作报告》明确“健全绿色消费激励机制”对“加快发展绿色低碳经济”的关键意义之后，《生态环境法典（草案）》第九百九十八条对此作出了制度回应。健全绿色消费激励机制的必要前提是塑造绿色消费认知，《生态环境法典（草案）》第九百九十六条明确“公民应当增强绿色消费意识”，但绿色消费意识是否包括充分认识到绿色消费对气候变化的客观影响，则语焉不详。实际上，尽管气候变化问题在科学界业已形成相当共识，但仍有部分公众将气候变化归因于非人为活动的自然环境变迁因素，以至于否认气候变化可能产生的社会风险并拒绝实施对气候变化有益的消费行为。^④ 偏颇的认知反映出仅在科学领域讨论应对气候变化的局限，但如何让多数公众了解气候变化并使其积极能动地应对气候变化，尚需通

① 参见刘耕源、徐多、杨青：《统筹考量土地利用和气候变化保护生物多样性》，《中国自然资源报》2024 年 5 月 23 日，第 3 版。

② 参见冉净斐：《流通和谐论》，北京：中国物资出版社，2006 年，第 212 页。

③ See Gilles Lafforgue, Etienne Lorang, “Recycling under environmental, climate and resource constraints,” *Resource and Energy Economics*, vol. 67, no. 1, 2022, 101278.

④ See Leila Scannell, Robert Gifford, “Personally relevant climate change: The role of place attachment and local versus global message framing in engagement,” *Environment and Behavior*, vol. 45, no. 1, 2013, pp. 60–85.

过特殊媒介呈现相关内容。^①而法律规范对特定科学内容的价值宣示,不仅符合特殊媒介的形式要求^②,并且在个体行为的引导性上具有实质作用。具言之,绿色消费章节可从引导、激励、责任三个维度展开规范设计:第一,完善绿色消费引导制度。包括在绿色低碳产品的认证、推广、信用制度与绿色低碳消费行为的评价体系中,增加温室气体排放的考核、参照指标并适当提高相对占比。第二,优化绿色消费激励制度。鼓励以“碳积分”等方式激励绿色低碳消费以及明确将高耗能、高污染、高消费的产品纳入消费税征收范围。第三,健全绿色消费责任制度。对政府监管责任、生产者延伸责任、消费者绿色消费责任予以明确。

五、结语

应对气候变化法治化目标的紧迫性既有 2030 年“碳达峰”的时限日趋渐短缘故,又与 IPCC 披露出逆转气候变化灾难窗口期正快速关闭的报告内容有密切关联。因应于此,编纂生态环境法典作为应对气候变化过程中的关键性立法活动,将应对气候变化内容纳入其中的重要性不言而喻。但气候变化问题的深邃复杂,集中式的法典化表达或许能够呈现出生态环境法典对该问题的郑重其事,但可能导致出现表述范围过窄的狭隘局面。反观非集中式的法典化表达或能体系化地将应对气候变化内容巧妙地融入不同章节,具体包括在“总则编”纳入应对气候变化愿景,“污染防治编”“生态保护编”及“绿色低碳发展编”分别以协同性、功能性、价值性的法理逻辑,将应对气候变化内容逐一拆解并差序嵌入,最终形成规则衔接、规范配合的实效性规范体系,为气候治理贡献中国智慧和方案。

[本文为中央高校基本科研业务费专项资金资助“自然资源资产损害赔偿制度研究”(CXJJ-2024-329)的阶段性成果]

(责任编辑:邱小航)

Codification of Ecological and Environmental Law to Address Climate Change

MA Hong, LAI Debin

Abstract: Addressing climate change is a legislative issue that should be given due attention in the Codification of Ecological and Environmental Law. At present, the response to climate change faces a pressing need for integration into the legal code—transitioning from international agreements to domestic legal systems, from policy discourse to legal expression, and from local regulations to central legislation. From a legislative logic standpoint, the codification of ecological and environmental law presents a crucial opportunity to achieve the goal of legalizing climate change response efforts, and it possesses the legislative character necessary to articulate relevant regulatory content. Given the broad scope involved, codifying the response to climate change is better suited to a decentralized rather than centralized legislative form. Accordingly, specific regulatory frameworks should be developed within various sections of the code—such as General Provisions, Pollution Control, Ecological Protection, and Green and Low-Carbon Development. These should respectively focus on articulating an overarching vision for addressing climate change, promoting coordinated governance efforts, functionally implementing climate targets, and guiding actions through the expression of core values.

Key words: climate change response, ecological and environmental code, carbon neutrality and carbon peaking

① See Rodolfo Sapiains, Robert JS Beeton, Iain A. Walker, “Individual responses to climate change: Framing effects on pro-environmental behaviors,” *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 46, no. 8, 2016, pp. 483–493.

② See Václav Janeček, “Personalised dissemination of legal information,” in *Knowledge of the Law in the Big Data Age*, Ginevra Peruginelli and Sebastiano Faro (eds.), Amsterdam: IOS Press BV, 2019, pp. 91–100.