

交通强国建设背景下中国“双碳”法律制度构建探析

刘 志,赵 童^{*}

(长安大学 人文学院,陕西 西安 710064)

摘要:中国式现代化建设中的“双碳”目标,既是交通强国建设下的绿色交通发展新要求,也是中国政府对国际社会作出的庄严承诺。从立法、执法与司法层面指出当前我国现行法与政策间缺乏对“双碳”目标协同增效、法律制度体系不完善、智慧执法能力不足、执法主体责任不明、司法审判机制建设不完备等问题。对此,提出我国有必要建立法律与政策的衔接,制定专门法搭建法律框架;提高执法人员的智慧执法能力,建立健全执法制度;强化审判体制机制建设,提高司法专业化水准,培养信息化智慧司法服务能力;多元并举保障“双碳”目标顺利达成。

关键词:交通强国建设;“双碳”目标;法律制度构建

中图分类号:D922.67 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2023)04-0078-09

一、引 言

人类活动导致的碳排放量急速增长,是全球气候变暖的主要原因。碳达峰碳中和(下文简称“双碳”)的目的,旨在通过减少温室气体排放和提高碳汇储存能力,实现可持续发展和减缓气候变化^[1]。政府间气候变化专门委员会最新报告显示,如果将气候变化控制在 1.5℃ 以内,有望在 2030 年达到二氧化碳排放峰值,并力争在 2060 年实现碳中和^[2]。2020 年 9 月,中国政府宣布力争在 2030 年前实现碳排放峰值,在 2060 年前实现碳中和。针对“双碳”承诺,中国于 2021 年 10 月发布了《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》这一纲领性文件,对“双碳”工作提出了明确要求并对相关工作做出系统谋划。在《第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中制定了碳达峰行动方案,并重点强调了“双碳”目标的落实需要完备的法律体系和法律制度作为保障。此后,中国成为低碳实践的创新者和领导者,为国际社会在新冠疫情的重大影响后落实《巴黎协定》和世界“绿色复苏”合作注入了极大信心和力量^[3]。因此,在交通

强国建设背景下,完善碳达峰碳中和法律制度具有深远意义。

1. “双碳”国际背景和目标

碳排放量激增所导致的全球气候变暖现象愈演愈烈,已严重制约和阻碍了全球经济可持续发展的进程。碳达峰碳中和成为应对气候变化的关键策略。1977 年 9 月,作为《联合国气候变化框架公约》补充条款的《京都议定书》在日本获得批准。目标是“将大气中的温室气体浓度的排放量稳定在大致水平,并防止气候变化对人类造成潜在损害”^[4]。具体而言,即控制和限制六种温室气体的排放。2015 年 12 月 12 日,《巴黎协定》在第 21 届联合国气候变化大会上获得通过。共有来自世界各地的 178 个国家同意制定一项长期目标,即“将全球变暖控制在远低于工业化前水平的 2℃,最好是 1.5℃”^[5]。自此,各个国家和地区都针对各自的国情提出了控制温室气体排放的具体目标。巴黎协定签署后,截至 2020 年 10 月 31 日,中国、欧盟、加拿大等 29 个国家和地区在立法、协议提交、政策声明等方面提出了碳中和倡议。

中国作为《巴黎协定》的缔约国之一,秉持着

收稿日期:2023-04-21

作者简介:刘 志(1965-),女,长安大学人文学院教授,研究方向为环境与资源保护法学;赵 童(1992-),女,长安大学人文学院硕士研究生,研究方向为环境与资源保护法学。Email:greenyzi@yahoo.com

^{*}通讯作者:赵 童

构建人类命运共同体的使命,无疑要积极担负起条约中的降碳减排责任以体现大国担当。因此,将国际条约责任有效地转化为国内法就极为必要,不仅可以更好地针对中国国情充分落实和高效完成相关减碳目标,还可以在发展生态发展战略布局下顺利开展相关法治工作,以法律来保障中国发展模式从高碳向低碳循环式转变,从污染式向节能清洁式转变,最终提高中国绿色竞争力,改善内外发展环境,巩固全球气候治理国际地位^[6],为交通强国建设提供重要的法律抓手。

2. “双碳”国内目标和挑战

作为世界第二大经济体,中国实现碳达峰碳中和目标任务艰巨。图1显示了世界主要国家化石燃料相关的二氧化碳排放量和碳中和目标规划^[7-8]。由于国家建设轨迹不同,中国的碳达峰时间点滞后于欧盟国家,中国30年的缓冲期也短于其他国家。根据中国目前的碳排放走势,以及碳中和计划,实现“双碳”目标极具挑战。在时间紧任务重的现实情况下,在碳减排方面面临前所未有的国际压力。

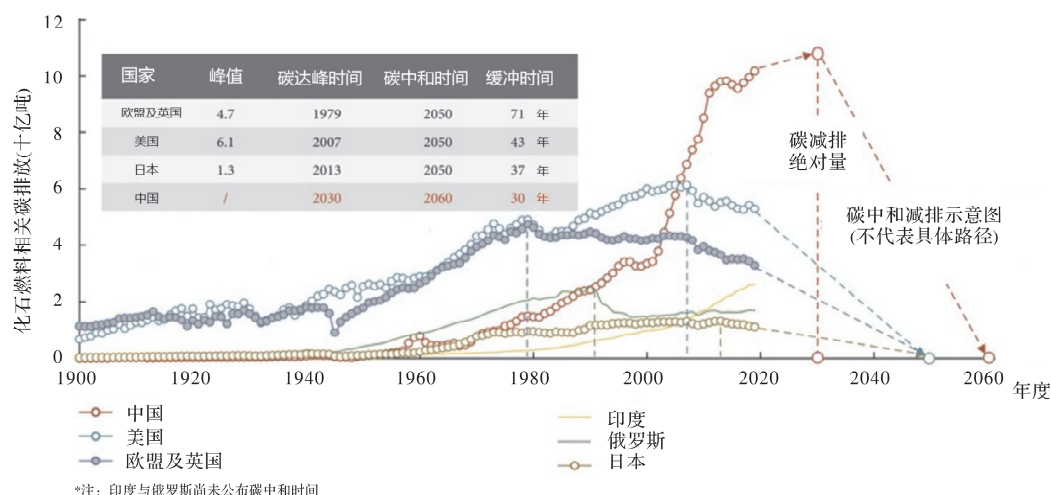


图1 世界主要国家化石燃料相关的二氧化碳排放量和碳中和目标规划

中国自2006年起已成为世界最大的碳排放国。至2022年,中国每年向大气中排放的二氧化碳超过60亿吨,位居世界各国之首。根据行业及部门相关统计的二氧化碳排放量数据可知,交通运输业是全球范围内碳排放量第二大产业^[9]。并且,随着交通强国理念的大力发展,中国交通运输业在石油和天然气的资源消费方面正处于快速增长趋势^[9]。

交通运输业产生的碳排放量不仅是导致全球碳排放量增长的重要原因,也是中国碳排放总量的重要来源。图2显示了中国交通运输部门为实现

碳中和而预计的碳减排量^[10-11]。其中,道路交通是碳减排的重点,约占碳减排的81.2%。并且,交通强国建设下中国碳排放需求极大,交通运输业所消耗的石油、天然气资源和碳排放量是正相关发展趋势,若将降碳减排的任务量分配至各重点行业,交通运输业则需要承担更多的减排责任,该行业需要进一步加强相关工作。因此,中国需在短时间内通过对促进产业和能源结构的清洁化发展,以构建交通强国建设中的绿色交通高质量发展,实现绿色可持续发展模式。

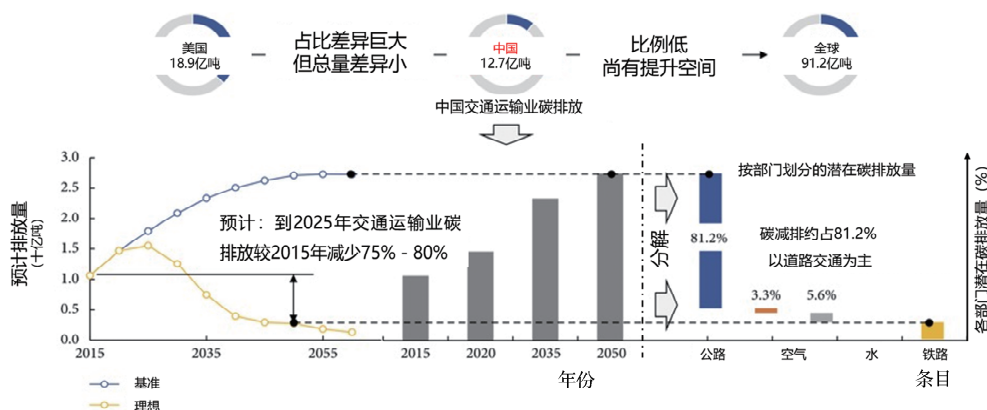


图2 中国交通运输部门为实现碳中和而预计的碳减排量^[10-11]

二、中国“双碳”法律制度的现状

1. “双碳”法律制度的立法过程

中国结合“十三五”规划的绿色可持续发展,陆续修订了诸多环境相关立法。目前现有的《环境保护法》引入了生态文明建设和可持续发展理念,对生态文明法治是生态环境治理的根本遵循及保护环境为基本国策予以明确。同时,环境监测制度和环境影响评价制度的完善、信息共享机制的有效建设,使相关行业之间实现信息共享,增强法治效率。在生态保护和污染防治方面,出台了《环境影响评价法》《大气污染防治法》等基础性法律,颁布了《可再生能源法》《节约能源法》等能源法体系中的单行法。针对“双碳”目标,中国在2021年开始试行《碳排放权交易管理办法(试行)》。这是在全国范围内仅有的和碳排放管理直接相关的法律规范,为中国达成“双碳”目标,以及构建相关法制架构奠定了基础,指明了方向。2021年9月,天津发布了《天津市推进碳达峰和碳中和条例》,这是中国第一部关于“双碳”目标的法律规定。该规定进一步明确了全市推进碳达峰和碳中和的行动,并规定了相关行为的奖惩机制,它被称为碳达峰碳中和的系统保证。

2. “双碳”法律制度的执法依据

执法层面,依据党的二十大报告关于“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”的指示精神,执法层面要“深化行政执法体制改革,全面推进严格规范公正文明执法,加大关系群众切身利益的重点领域执法力度,完善行政执法程序,健全行政裁量基准”^[12]。在执法的监督与保障方面“强化行政执法监督机制和能力建设,严格落实行政执法责任制和责任追究制度”^[12]。《碳排放权交易管理办法(试行)》《2019—2020年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案(发电行业)》等规章制度在交通运输领域推进碳减排执法提供了重要法律依据。但仍存在执法队伍经验不足、违法执法监督欠缺、监察执法偏软等问题。

3. “双碳”法律制度的执法现状

司法层面,近十年来中国在环境保护司法诉讼方面实现了许多关键性问题的重大突破,展现了依

法治国,建设生态文明的决心。在2014年修订的《环境保护法》中规制了环境诉讼中的诉讼主体。2017年修订的《行政诉讼法》第25条在法律层面确定了环境行政公益诉讼的地位,明确赋予检察院在资源环境保护案件中的起诉权,进一步强化了生态环境保护的法律机制。2020年最高法修订了《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,对实体程序规则的适用问题进行了修正和解释。2021年,最高人民法院印发《环境资源案件类型与统计规范(试行)》,将环境资源案件具体划分为5种类型,其中均涉及刑事、民事、行政、公益案件等不同诉讼种类。2023年,最高人民法院发布《关于完整准确全面贯彻新发展理念为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》,这是最高人民法院出台的第一部涉“双碳”规范性文件,对于各级人民法院依法妥善审理涉碳这一新领域的各类案件具有重要的指导作用,对于助力推进碳达峰碳中和具有重要意义^[13],得以充分发挥环境司法的职能作用,推动“双碳”目标顺利实现。

三、交通强国建设背景下中国“双碳”法律制度的不足及原因

中国作为世界排碳量第一的大国,在全球碳中和目标下已经做出了郑重表态和承诺。构建完善的“双碳”法治架构,推动碳排放政策法律化转型,落实交通运输领域碳排放立法规制,是保障“双碳”目标顺利实现的基础。

1. 立法层面不足及原因

(1) 现行法律及政策之间对“双碳”目标缺乏协同增效。中国现行和碳排放相关的主体法律均出台时间较久,且都针对当时的国情和立法目的所制定,因此缺乏“双碳”内涵。碳排放管理所涉领域广泛,管理部门分散。在制定相关法律文件时更多以部门的具体需求和规制目的为考量,并没有统筹地从“双碳”目标的角度进行系统性规划,也没有将该目标列进立法目的。因此无法达到交通强国建设中的碳减排管理法治需求。例如,《环境保护法》作为环境资源体系法律中的框架基础,其主要立法目的就是保护和改善环境,防治污染和其他公害。而“双碳”目标的意义之一便是改善环境质量和控制

温室气体排放。因此,《环境保护法》理应将碳排放目标容纳在其法律条文中体现,但是相关法条中都难寻碳达峰碳中和目标的踪迹。《矿产资源法》《煤炭法》等和碳排放间接相关的法律中也都没有关于控制温室气体和碳排放问题的体现。基于此,现行法律很难与碳达峰碳中和的目标愿景相呼应相衔接。

中国目前应对气候变化及降碳减排的规范大多仍停滞在政策先行的阶段,“双碳”目标下缺乏政策法律化的转变。政策先行让相关问题不会“无据可依”,但是促进碳中和目标的达成,需要依靠国家政策 and 一定的立法规范协同进行^[14],并最终转化成法律依据并正式立法。英国、德国等众多发达国家都根据相关国际公约及协定完成了本土政策立法化的顺利转化,制定了应对气候变化或者低碳发展促进法。这也给中国碳排放和应对气候的立法完善释放了明确信号^[6]。中国目前在针对“双碳”目标的政策着重于碳交易方面,推出了《碳排放权交易管理规则(试行)》等部门规范性文件。管理政策具有一定的灵活性,但缺乏法律的普遍性、强制性以及稳定性。因此,碳排放政策法律化,并建立以双碳为核心的低碳法规和标准体系是当前重点问题,同时也是交通运输行业长足发展的重要驱动力和保障。

(2)碳排放相关专门立法缺失导致法律制度架构不完善。中国当前尚未对碳排放做专门立法,且相关法律规范较为分散。若进一步落实到交通运输行业的低碳减排中,则更需要从诸多法律中层层剥茧加以适用^[15]。中国现有的生态环境等相关立法虽在一定程度上通过法律手段控制了碳排放总量,提升了生态系统的碳汇能力,但是对当前节能降碳法治化以确保达成碳中和目标来说还尚有不足。“双碳”目标提出后,生态环境部于2020年12月出台的《碳排放权交易管理办法(试行)》(简称《办法》)是全国层面仅有的针对碳排放的管理办法。其制定内容围绕碳排放权交易展开,但作为部门规章,其法律位阶相对较低且覆盖范围有限、规制主体单一,使交通运输及全国范围内各行业的碳排放管理难以适用。2021年3月起草的《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》在《办法》的基础

上进一步将碳排放交易主体责任等内容进行明确,但同样是以碳排放权交易为核心立法目的。针对交通运输业的相关法律规范主要以资源利用、降低污染为立法动机^[16],由于制定主体不同,导致该领域存在规制主体矛盾、部门权责不清等问题,难以形成统筹管理^[17]。因此,国家有必要针对“双碳”目标制定全国层面的专门性立法,并在其中设置交通运输领域规制章节,以完善相关法律制度架构,保障“双碳”目标实现。

2. 执法层面不足及原因

随着“双碳”目标的推进,智慧交通领域将迎来更深入的发展。这也对执法人员在数字化执法方面提出了更高的要求。目前,执法人员在碳减排领域的专业知识和技能培训相对不足,缺乏对“双碳”目标执行的深入理解和实际操作能力。这限制了交通执法部门在实践中的有效执行。数据管理和共享方面,碳减排执法需要大量的数据支持,包括交通运输排放数据、违规行为数据等。然而,目前的数据管理和共享机制尚不完善,导致执法部门难以快速获取、分析和共享所需的数据资源。违法执法的监督与责任的追究方面,法律对如何实施监督、追究责任以及救济也并无明确规定。在监察执法方面,节能监察机构的执法主体地位低,且依靠各地地方性法规和规章进行进一步授权,因此导致监察执法地位及职权不确定,执法疲软等问题。

3. 司法层面不足及原因

司法实践中,“双碳”目标下的环境诉讼案件存在诉讼主体多元、法律关系复杂、涉及领域较广、诉讼类型全面、结案方式多样等特点。并且生态环境案件通常涉及多重秩序和多种权益,各实体法及程序法之间存在交叉适用情形,因此存在案件司法审判、执行的多头脱节,判决和执行亦形成空判和空执等问题。再者,恢复性司法判决是环境资源案件中的核心,其司法判决的执行和保障机制欠缺,还需要进一步规范和统一。因此,“三合一”审判机制有待进一步完善加强。除此之外,碳减排相关案件不仅涉及环境法、行政法、民商法等多部门法,还涉及财政、环保等领域的专业知识及政策法规综合判断。因此高复杂性、专业性的案件性质也对司法队

伍的专业水准及智慧司法服务能力提出了更高的要求。

四、交通强国建设背景下中国“双碳”法律制度的完善对策

1. 立法层面“双碳”法律制度的完善

“双碳”目标下为建设交通强国以构建绿色交通高质量发展,我国总体法律制度构建还有待完善。交通领域立法也无法做到一蹴而就,应该循序渐进。因此,可以采取分阶段方式进行体系化制度构建,首先通过完善并协同现有法律法规及政策来增强“双碳”目标在全社会及行业中的可接受度。其次,通过前期“双碳”发展理念的融入,奠定了其立法的可能性及基础,进一步针对“双碳”目标制定专门性立法,并针对交通运输业特点,实现交通强国发展中的“双碳”法律制度构建。

(1)促进现行法律及政策对“双碳”内涵的体系衔接。在初期阶段,可采取循序渐进的推动方式,先从完善现有法律法规着手,增强“双碳”目标在各行业及国家层面的可接受度。通过修订《环境保护法》《大气污染防治法》等相关法律内容,将“双碳”目标纳入其修改及立法目的当中。同时,将交通领域纳入法律修改目标,和“双碳”目标有机结合,通过法律的强制力对“双碳”目标的实现加以保障。以《环境保护法》为例,其规制范围着重于企业及排污单位,且规制内容具有滞后性,缺乏交通运输领域在“双碳”目标下的执行依据。

“双碳”目标涉及多领域、多因素,是一项极具挑战和困难的国家系统工程。环境法体系下的各独立法需联系起来,采取自上而下的系统性完善立法的步骤统筹推进。因此,除完善现行法之外,还需考虑各法律规范体系的整体协同。我国可逐步构建完整的环境保护、环境资源法律体系,逐步构成环境法典。“双碳”目标可依托《环境保护法》为轴心贯穿于整个环境法体系中,用逐步推进的方式先在目前现有单行法中进行明确地规制,待立法时机成熟时,在修订未来的环境法典分则当中进行直接规制。在法条的扩充修订中除了将排污减碳、改善气候变化的宗旨纳入《环境保护法》总则之外,还

可以在分则中根据“双碳”目标的具体法律需求修订专门条款。有了相对完善的指引性基础法律之后,可以在该大方向内继续修订《森林法》《大气污染防治法》等相关单行法,以引导自然资源保护、污染防治以及能源调节等不同方面,联合增效以应对气候变化问题。在环境法典分则修订中可以上述单行法为蓝本,分别融入生态保护编、污染防治编等当中。例如通过健全的碳监测、评价机制提升生态系统的碳汇能力;通过提高能源效率、可再生能源开发利用等方式对温室气体减排进行规制,最终实现我国顺利达成碳达峰碳中和目标。在修订环境法典的过程当中,不宜单独过重考虑碳达峰碳中和在法典中的地位。随着经济发展和绿色发展的逐步推进,高碳排放量问题终将在可预见的未来得到解决。而整部环境法典规制的不仅是与碳排放相关的这一类客体,需要平衡规制各类客体,编制法典的目的在于为整个生态发展构建的良性循环提供长远保障。

“双碳”目标下目前尚不具备在交通运输领域进行单位立法规制的充分条件,可通过修订扩充现有交通运输法律内容为“双碳”目标提供行业内可执行的法律依据。在《大气污染防治法》中,国务院交通运输主管部门负责交通运输节能事宜;而在《节约能源法》中,省级以上人民政府生态环境主管部门负责机动车船等交通污染防治工作。这种职能部门之间的交叉与混同可能导致责任不清晰、互相推诿等问题。为解决这一问题,可以通过修订相关法律,在交通运输领域实现气候能源等职能部门的协同治理机制,消除部门间壁垒。针对现行法律中关于交通运输领域主管部门职能不清晰的问题,可以让生态环保部门牵头统筹,交通运输部门协同协助。在地方立法中,可以强化共同但有区别的减排责任承担原则,因地制宜,根据不同地区的政治、经济发展形势来制定实施方案。具体措施包括优化能源结构、加快普及新能源汽车、调整交通运输领域的碳交易权、优化公路运输模式和多样化的联运方式、改进运输结构等,提高实践可操作性。同时,还可以借鉴低碳排放地区的成功减排经验来提高全国交通领域碳减排效率。

加快完善碳交易政策法律化进程,尽快建立以碳交易政策为核心的低碳政策、法规和标准法律体系是交通运输业在“双碳”目标下转型和产业发展的主要驱动力。碳交易是中国达成碳中和目标的重要手段。当前,碳交易工作主要依赖政策推进,法律在跟进和回应方面存在滞后。为避免政府在双碳相关工作中陷入“无法可依”的困境,法律必须及时跟进。为实现“双碳”工作的政策导向与法律规制的统一,我们需统筹协调和完善政策机制与法律机制,要在“政策治理”与“法律治理”之间实现协同共进。《“双碳”工作意见》既提出了“健全法律法规标准”的立法要求,也强调了“完善政策机制”的政策要求。此外,该文件将“双碳”投资、发展绿色金融、财税价格、市场化机制建设等纳入政策机制的完善范畴。实际上,这些政策机制的完善也是立法方面需要加强和完善的内容。

(2)制定碳排放专门立法以完善法律制度架构。在全面推行阶段,通过初期修订现行法融入“双碳”内涵,为后续制定专门性立法并完善构建法律制度架构奠定了基础。因此,全面推行阶段应从整体理论层面出发,对全国范围内碳排放管理制定专门性立法,进而对各行业进行统一规定指导^[18]。建立专门化立法,以规制碳排放行为、调整与碳排放规制有关的权利义务关系,是当前欧美国家实施碳排放法制的重要措施^[19]。而中国在交通强国建设过程中也可借鉴欧洲等地的立法经验,通过出台专门化立法和碳排放综合性法规,全面构建中国碳排放管理法制框架。

在具体专门性立法制定方面,需加快制定并发布《能源法》。实现碳中和目标的过程中,减碳管理势必会针对二氧化碳排放及能源结构优化调整等内容进行管控,因此《能源法》的颁布实施将对各行业降碳减排的措施、标准等内容进行明确的法律规定,以规范碳减排及能源市场。而加快出台《能源法》能引领交通运输领域在“双碳”目标下完成能源法制的变革。交通运输业从传统排碳转向新能源市场是必然的长期趋势,在转变和革新的过程中,新产品和新服务需要新能源支持,这意味着中国需要对现有增碳量燃料进行脱碳。各行业依赖新能

源的发展和转型,就必须有《能源法》保驾护航。目前欧盟正在针对世界热议的碳泄漏问题进行讨论立法,《碳泄漏法》在规制客体方面将限制高碳排放的制造模式,会用全生命周期的角度审视产品的碳排放问题,这将影响整个交通运输业。

在通过制定专门立法以奠定“双碳”法律制度立法基础后,可进一步由交通运输部门针对该行业制定及完善应对降碳减排的部门规章及执法细则。从行业角度来说,目前各高碳排放量领域中,唯电力行业颁布了《全国碳排放权交易市场建设方案》的规定。交通运输业可借鉴该经验来制定交通运输领域的碳排放权交易方案。从各重点省市法规制定角度来说,可以借鉴《天津市碳达峰碳中和促进条例》的规定内容,将“双碳”目标立法的调整对象着眼于节约资源和能源替代等内容^[20],在交通运输领域通过推进行业低碳化转型等方面做出有针对性的进一步行业规制。在推进产业转型过程中,可推广公路及铁路联合调整运输结构模式^[21]。在公路领域,传统汽油柴油等能源消耗之外可结合电能源及氢能源的发展。为了推进氢能源在公路领域的发展,各省市交通运输管理部门应当采取切实有效的措施,促进车用充换电、加气、加氢基础设施的建设。其中,地方性法规的制定必不可少,以规范氢能源在公路领域的发展。在城市基础设施规划及建设上,可以将充换电设施及配套电网的修建与革新纳入范畴,以确保建设的合理性和可持续性。在推动公路基础设施建设方面,各省市交通运输管理部门可在公共停车场及公交站等地点增加对充电基础设施建设投入。此外,在制定氢能源发展的地方性法规时,还应充分考虑城市交通的实际情况和发展需求,以确保制定的法规与城市基础设施规划建设的协调性和一致性。在铁路领域,应当以低碳、绿色的优势为依托,加快制定公转铁地方性法规,推进铁路运输的发展和转型。同时,应通过降低社会物流成本和提高铁路运输份额等措施,促进铁路运输的绿色化和可持续化发展。

2. 执法层面“双碳”法律制度的完善

交通强国建设下的碳排放相关执法层面问题,需要针对“双碳”目标通过执法制度和执法实践两

方面进行完善。在提高执法人员的智慧执法能力之外,应积极建设健全监管执法制度,并明确相关执法主体的独立职责、协同各部门综合执法,以建设高质量执法队伍,为“双碳”目标顺利实现提供执法层面保障。

执法主体的执法能力培养及队伍建设方面可通过及时加强普及学习“双碳”目标内涵、碳排放相关法律法规及各项政策等方式提高执法素养。与此同时,仍需加强关于数字化执法在交通领域的综合运用,建立健全碳排放监测系统,完善抓取并汇总分析交通运输部门碳排放相关数据,进一步做好信息披露制度的同时,落实保障数据隐私等问题。针对数据分析等手段获取各地及各行业的碳排放量和发展趋势,灵活机动的调整及平衡执法队伍不足等问题^[22]。

完善的执法制度是执法主体顺利开展执法工作的依托。应推进国务院及生态环境部发布的“双随机、一公开”监管执法制度。通过抽派执法队伍的方式对承担减排责任的相关企业部门进行抽查,以保障监察执法的真实性和客观性。并公开执法过程和结果,接受公众的监督。交通运输领域地域性明显,运输方式多元,对不同运输方式落实碳配额分配、碳排放实际情况、地理环境差异及人口数量分布等方面进行综合性考量,可借鉴行政法中的正面清单制度对相关企业实行市场准入,并且在采取统一监管的原则下根据不同企业和领域的特殊性进行差异化监管并存,通过放管结合的法治手段充分发挥市场的能动性 & 监管执法的高效性,建立奖惩制度,对违法及超额排放等行为采取相应的行政处罚。

监察执法方面,由于监察机构执法主体法律位阶低、依赖地方性法规授权导致的执法主体多头、职权不明确,执法较软等问题,可通过调整监察制度管理模式以及对现行法修订以确定。在中央层面,节能监察执法工作根据《节能监察办法》第三条应由发改委统一监督负责。在地方和各领域层面也应整合分散在各行业的管理职能,由发改委进行统筹监督,可以避免执法主体多头、上下级无法衔接等问题,以提高执法效率。而涉及碳排放等气候

问题由生态环境主管部门负责,发改委可协同生态环境主管部门形成部门联动,以保障“双碳”目标顺利实现。在监察主体的职权确认方面,可修订《节约能源法》,加入节能监察制度内容以确认其执法权,明确执法适用情形及调整范围,保障执法的法律后果,改善执法疲软问题。

3. 司法层面“双碳”法律制度的完善

碳减排等环境司法方面要不断加强“双碳”审判体制机制建设、提高环境领域司法专业化水平、培养信息化智慧司法服务能力,以强化生态环境司法工作水平。在审判体制机制建设方面,中国目前正在推行“三合一”审判机制。由环境资源专门审判机构统一归口审理环境资源案件中所涉的民事、刑事及行政案件。在全面推广该审判机制的基础上,可将恢复性司法也统一归口于环境资源专门审判庭,以进一步促进完善当前司法审判机制。恢复性司法是对审判结果的执行机制,受损环境的修复情况是人民法院司法结果的最终体现,也是检验司法能力的重要标准。将恢复性司法判决纳入“三合一”审判机制中可有效缓解案件审判执行多头等问题,对审判执行资源进行整合,从而提高司法及执法效率和质量^[23]。此外,应推动加强法院内部各庭室间、法院及其他机关部门的协同联动。在内部,以环境资源专门审判庭为核心,法院民事、行政等其他庭室为辅助实现协同审判;在外部,可积极加强法院与能源部门、生态环境等碳排放监管部门、公安机关的协调联动,形成高效的诉讼服务体系,推动多主体参与环境纠纷的解决,以形成合力治理^[24]。

随着“双碳”目标的推进,碳减排手段增加导致新型特殊案件增多,需通过提高司法队伍的综合性专业素质及推进智慧司法以高质量司法解决环境纠纷。在司法专业水平提升方面,可有规划及倾向性地培养具备经济、环境等专业知识背景的环境法法官,通过实地考察、常态化培训等方式,培养综合性高素质司法人才。在智慧司法能力提升方面,可协同民事、行政、刑事司法部门利用物联网、大数据等手段,帮助以交通运输领域为主的高碳排放行业建立专有信息共享平台,并结合能源、生态环境、碳

排放量监测等系统实现共享平台中的信息披露,为实现跨部门、多领域的司法建设提供全面的数据支撑。

五、结 语

法律制度的强制力规制手段是作为“双碳”目标的重要抓手及保障。当前立法层面存在现行法及政策间缺乏对“双碳”目标协同增效、法律制度体系不完善,执法层面存在智慧执法能力不足、执法主体权责不明,司法层面存在司法审判机制建设不完备等问题。针对以上问题,提出了立法层面应采取逐步推进模式;执法层面针对执法队伍质量、执法制度及统筹监察执法监督提出具体举措;司法层面将恢复性司法纳入“三合一”审判机制、跨行业开展智慧司法等建议。同时,“双碳”目标的实施正处于初级阶段,其法制化进程仍是未竟事业,如何在上述立法、执法及司法层面的分析下进行更深层次的理论研究和实践创新,也是未来需要继续探索的内容。

参 考 文 献

- [1] CHEN J M. Carbon neutrality: toward a sustainable future[J]. The Innovation, 2021, 2(3).
- [2] IPCC. Special report on global warming of 1.5°C[R/OL]. UK: Cambridge University Press. 2018. <https://www.ipcc.ch/sr15/>.
- [3] 王有为. 谈“碳”——碳达峰与碳中和愿景下的中国建筑节能工作思路[J]. 建筑节能(中英文), 2021, 49(1): 1-9.
- [4] UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE. The Kyoto Protocol. 2021. [J/OL]. [2023-02-17]. <https://unfccc.int/process-and-meetings#:~:q=2cf7f3b8-5c04-4d8a-95e2-f91ee4e4e85d>.
- [5] UNFCCC. The Paris Agreement. 2015[J/OL]. [2023-01-19]. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-parisagreement>.
- [6] 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, 13(2): 16-19.
- [7] LIU Z, CIAIS P, DENG Z. Near-real-time monitoring of global CO₂ emissions reveals the effects of the COVID-19 pandemic [J]. Nature Communications, 2020, 11, (1): 5172.
- [8] FRIEDLINGSTEIN P, O'SULLIVAN M, JONFS M W. Global carbon budget 2020[J]. Earth System Science Data, 2020, 12(4): 3269-3340.
- [9] 王庆一. 2020 能源数据[EB/OL]. [2021-04-30]. 能源基金会, <https://www.efchina.org/Reports-zh/report-lceg-20210430-3-zh>.
- [10] CRIPPA M, GUIZZARDI D, MUNTEAN M. Fossil CO₂ emissions of all world countries - 2020 Report[M]. EUR 30358 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
- [11] 能源基金会. 中国现代化的新征程:“十四五”到碳中和的新增长故事[R]//中国碳中和综合报告. 2020.
- [12] 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[J]. 创造, 2022, 30(11): 6-29.
- [13] 杨临萍, 刘竹梅, 孙茜. 《最高人民法院关于完整准确全面贯彻新发展理念 为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》的理解与适用[J]. 法律适用, 2023, 492(3): 3-9.
- [14] 杨解君. 加快协同立法, 促进政府在“双碳”领域依法有为[J]. 行政法学研究, 2023(2): 20-25.
- [15] 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.
- [16] 吕忠梅. 用法律保障实现碳达峰碳中和[N]. 新京报, 2021-03-08(05).
- [17] 丁烈云. 尽快完善碳达峰、碳中和立法 推动中国绿色低碳健康发展[J]. 中国勘察设计, 2021(3): 18-19.
- [18] 宋云锋, 贺雯, 李姝婷. 中国碳排放权交易立法发展及实务操作研究[J]. 环境与可持续发展, 2021(3): 16-25.
- [19] 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(西北政法大学学报), 2022, 40(3): 94-104.
- [20] 高桂林, 陈炜贤. 碳达峰法制化的路径[J]. 广西社会科学, 2021(9): 13-19.
- [21] 白铸城. “双碳”目标下交通运输领域法律规制路径研究[J]. 公路, 2022, 67(6): 259-263.
- [22] 田丹宇, 常纪文. 大气污染物与二氧化碳协同减排制度机制的建构[J]. 法学杂志, 2021, 42(4): 101-107.
- [23] 刘牧晗. 环境资源刑事、民事、行政案件“三合一”审判机制探析[J]. 人民司法, 2021, 945(34): 68-72.
- [24] 杨临萍. 论司法助力碳达峰碳中和目标实现的方法和路径[J]. 法律适用, 2021, 474(9): 3-9.

Research on the Legal System Construction of China's "the Carbon Peaking and Carbon Neutrality Goals" in the Background of Building a Strong Transportation Country

LIU Zhi, ZHAO Tong

(School of Humanities, Chang'an University, Xi'an 710064, Chin)

Abstract: "The carbon peaking and carbon neutrality goals" in China's modernization represents not only the new requirements for the green transportation development in building a strong transportation nation, but also a solemn commitment made by the Chinese government to the international community. From the perspectives of legislation, law enforcement and judicature, this paper explores the problems such as the lack of synergistic interaction between China's laws in force and the policies for the "double-carbon" goals, the improvable structure of legal system, the inadequate execution of smart law enforcement, the ambiguity regarding the responsibilities and rights of the enforcing entities and incomplete construction of judicial trial mechanism. Therefore, it is imperative for China to achieve the convergence of laws and policies by building the legal framework with specialized laws, to institute a sound enforcement system by improving the smart law enforcement ability of law enforcement officers, and to reinforce the construction of judicial mechanisms by elevating the judicial specialization level and fostering the development of smart judicial information services. Multifaceted approaches should be taken to ensure the successful achievement of the "double-carbon" goals.

Key words: building a strong transportation country; the "double-carbon" goals; the construction of legal regulations
【编辑 王思齐】

(上接第58页)

The Development Context and Frontier Hot Spots of Red Culture Research in China ——A visualized analysis based on CiteSpace

SU Hui¹, HE Yi-lun²

(1. School of Public Administration, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China;

2. School of Management, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: Red culture is the source of nurturing socialist core values in the new era. The analysis on the development context and frontier hot spots of red culture research is instructive to promote the further study of red culture. Based on the relevant research literature of red culture in the CNKI database, the paper uses CiteSpace software to conduct a visualized analysis on the literature, which clearly shows the development context, discipline field, research frontier hot spots and development trends of domestic red culture research. The results show that 1) the research of red culture in China goes through three stages: the initial stage (2004—2011), the growth stage (2012—2018) and the development stage (2019 to the present). 2) At present, the research red culture mainly centers on the fields of ideological and political education, cultural tourism, Party history and Party building, news media, politics etc. The research trend of interdisciplinary integration will be more obvious in the future. 3) Overall, the research of red culture is more scattered and relatively independent with weak collaboration between institutions and rare cooperation between authors. There is a need to further strengthen the horizontal contact and cooperation between different institutions and authors in the future. 4) The red culture research mainly focuses on the hot spots of red gene, socialist core values, red spirit, red cultural resources, red education, etc., and the promotion of red spirit and the innovation and development of red culture will become a new research trend in the new era.

Key words: red culture; development context; visualized analysis

【编辑 高婉炯】