

# 构建引领全球的中国绿色低碳发展法制体系

张忠民, 李文贺

**摘要:**《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》是环境法治创新的里程碑, 分别指明了编纂生态环境法典的具体任务和谋划了生态环境法典的篇章布局。它们要求环境法治的领域应拓展到绿色低碳发展, 将其与污染防治、生态保护予以系统化考虑, 对于生产、流通、消费等环节作出全流程控制, 并且提出了构建循环经济、稳妥推进碳达峰碳中和、应对气候变化等重点领域任务, 为生态环境法典编纂提供了重要遵循。生态环境法典“绿色低碳发展编”须集中回应这些安排, 遵循“适度法典化”模式, 统筹设计篇章结构、科学选定主要制度、精准处理重点问题, 从而构建引领全球的中国绿色低碳发展法制体系。

**关键词:** 绿色低碳发展; 法制体系; 气候变化应对; 清洁生产

**中图分类号:** D922.604 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2025)01-0062-11

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.20250102.004

## 一、问题的提出

如何妥帖因应国家政策, 是环境法面临的重要议题。在政策法律化和法律政策化相互作用下, 环境法逐步形成为一个整全性系统。党的十八大以来, 环境法从国家政策中汲取了大量给养, 内容日渐丰富、体系日益完备。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)明确指出要“健全绿色低碳发展机制”<sup>①</sup>。此后, 《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》(以下简称《意见》)提出“推动经济社会发展绿色化、低碳化是建设人与自然和谐共生的现代化的内在要求”<sup>②</sup>, 就绿色低碳发展机制的健全作出更为全面性、系统性的说明。上述政策进一步深化了中国式现代化的理论图景与实践向度, 进一步凸显了以法治保障绿色低碳发展机制的重要作用。生态环境法典“绿色低碳发展编”作为以“最严密制度加快经济社会发展全面绿色转型”的重要体现, 是推动绿色低碳发展

**基金项目:** 广东省社会科学规划法学理论与实践研究专项重点委托项目“生态环境法典编纂研究”(GD24XFZ18); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新时代生态文明机制创新与重点流域、区域、海域生态环境治理研究”(22JJD820013)

**作者简介:** 张忠民, 中南财经政法大学法学院、生态文明研究院, lawzzm@gmail.com (湖北 武汉 430073); 李文贺, 中南财经政法大学法学院

<sup>①</sup> 参见《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》, 网址: [https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm?sid\\_for\\_share=80113\\_2](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?sid_for_share=80113_2), 访问日期: 2024年8月26日。

<sup>②</sup> 参见《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》, 网址: [https://www.gov.cn/zhengce/202408/content\\_6967663.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202408/content_6967663.htm), 访问日期: 2024年8月26日。

的重要力量。相比于污染控制、生态保护等分编,“绿色低碳发展编”最具创新性,也争议最大。绿色低碳发展的概念是如何生成的?绿色低碳发展的体系化程度该当如何?更关键的是该如何回应《决定》和《意见》中的相关规定?这都是生态环境法典编纂必须考虑的重点问题。

## 二、《决定》和《意见》的环境法意蕴: 环境法治创新的里程碑

理论界关于政策和法律的关系讨论由来已久。一般认为,政策和法律的作用发挥各有短长,前者具备灵活性但不稳定,后者虽相对稳定但也因此导致滞后性而难以有效回应现实社会的快速变化。通过达成二者的有机配合在一定程度上可以实现取长补短,即通过承载国家顶层设计的政策引导法律的革新并明确法律的修改策略,补强法律应对社会变化的能力;法律则要在完善过程中固化国家政策的最新要求。这意味着,尽管政策和法律之间有所差异,但二者存在互动的客观需求。在此基础上,最新国家政策的出台极大可能地会对法律的完善产生影响。聚焦于环境法领域,环境法与政策密切相关,其价值的更新、领域的拓展、手段的优化等在很大程度上都受益于政策的革新。当下,我国生态环境法典编纂工作正在有序推进,其不能忽视《决定》和《意见》的作用,而要以二者内容为“底色”和“标杆”,析出关于法典编纂的整体方向和具象要求。直言之,《决定》指明了生态环境法典编纂的任务,《意见》则为绿色低碳发展擘画了“战略图”、设计了“任务表”,它们集合打造了环境法治创新的里程碑。

### (一)《决定》指明了编纂生态环境法典的具体任务

建设人与自然和谐共生的现代化要求以最严密制度予以支撑,并发挥好法治在利益平衡方面的基本功能。在加强法治建设上,《决定》强调了要“深化立法领域改革”“统筹立改废释纂,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,完善合宪性审查、备案审查制度,提高立法质量”。生态环境法典作为环境治理法制体系的最高表现形式,总体符合重点领域和新兴领域的特征。就此,《决定》可从立法之维度为生态环境法典编纂提供基本依据和支撑。编纂生态环境法典,实际上是立法机关通过对现行的生态环境法律制度规范进行系统整合、编订纂修,形成一部适应新时代中国特色社会主义发展要求,符合我国基本国情且体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整并协调一致的法律文件<sup>[1]</sup>。就此角度而言,《决定》指明了生态环境法典编纂的基本方式,为法典编纂提供了方法指南。

不仅如此,《决定》还明确提出了“健全生态环境治理体系”等优化生态环境治理的支撑性举措,并围绕“生态环境治理体系”进行了细化分解,这为编纂生态环境法典提供了坚实支持。作为一项重要立法任务,生态环境法典编纂已经被列入十四届全国人大常委会立法规划和2024年度立法工作计划,获得了国家层面的重视,《决定》则是首次从国家顶层设计的层面对其进行的宣示和明确,这进一步提升了编纂生态环境法典的战略高度,为生态环境法典编纂提供了根本性依据。将中国共产党的生态文明建设理念转化为规范化、体系化的环境法律制度,是中国生态环境法典编纂的根本要求,也是生态环境法典最大的中国特色<sup>[2]</sup>。在此意义上,如果说生态环境法典是环境法发展的标志性成果,那么《决定》则可以作为环境法发展史上的里程碑。

同时,《决定》在健全生态环境治理体系、健全绿色低碳发展机制等方面规划了具体制度安排,为法典的具体内容构设提供了重要参考。生态环境法典作为生态文明体制机制的重要载体,其体系构建及现实适用需要通过相应的具体制度予以呈现,而《决定》所规定的创新、完善、建设有关机制等方面的内容正好满足了生态环境法典的制度设计需求。循此路径,无论是污染防治机制,还是山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制,抑或是绿色低碳发展机制等都将纳入生态环境法典之中,成为法典的基本组成部分。故从内容支撑层面而言,《决定》指明了编纂生态环

境法典的具体任务。

### (二)《意见》谋划了生态环境法典的篇章布局

《意见》提出要“以碳达峰碳中和工作为引领,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,深化生态文明体制改革,健全绿色低碳发展机制,加快经济社会发展全面绿色转型”,并提出要以全面、协同、创新和安全转型为工作原则,围绕“五大领域”“三大环节”<sup>①</sup>进行工作部署,意义重大。此外,《意见》直接点明了当下我国国土空间格局、产业发展布局、能源消费结构、交通运输、城乡建设等方面绿色低碳转型的重要性和紧迫性,进一步明确提出加强法治保障的时代任务,并专门针对环境、能源以及气候变化应对等领域的法律法规制定、修订工作提出要求。这些都为环境法治的发展提供了政策话语来源和立论基点。在生态环境法典编纂的过程中,《意见》对绿色化、低碳化发展机制的安排实质上构筑了生态环境法典在促进绿色低碳发展方面的整体框架,为生态环境法典的编纂提供了重要参考。

《意见》在推动经济社会绿色低碳转型上赋予了环境法新的时代使命,既满足了当前“双碳”目标下节能降碳的现实需求,也契合了可持续发展理念指引下环境法新的价值更新和领域拓展。中国环境法的发展史,就是一个从污染防治到公众健康维护、从发展优先到保护优先、从对环境资源的单一保护到五个文明建设统筹协调的价值取向之根本转变的历史<sup>[3]</sup>。党的十八大以来,环境法不断“开疆拓土”,逐步把绿色低碳发展领域纳入其中,相对应地,绿色低碳发展也成为环境法中最具前沿性的组成部分。作为促进绿色低碳发展的集大成者,《意见》从空间格局、产业结构、能源发展、绿色交通、绿色消费、国际合作等领域着手,进行全方位布局,构建了“统分结合”的全链条、全覆盖的绿色低碳发展体系。此外,在“双碳”目标的刚性约束下,《意见》还对绿色化、低碳化的发展道路进行了划定,并重点形成连结企业和个人共同推动绿色低碳发展的合作机制。受以《意见》为典例的政策影响,环境法无疑又会迎来一个发展的“高峰”,向着更为系统、多元的方向前进。这反映到生态环境法典编纂上,即《意见》所提及且与绿色低碳发展密切相关的现有法律制度都要纳入法典之中,并且需要成建制和体系性地纳入。质言之,法典编纂要坚持以系统性、整体性、协同性的立法思维和方法,形成能够适应现代环境治理体系需求的法律规范体系<sup>[4]</sup>。总之,从结构视角来说,以《意见》为代表的政策文本所强调的系统性制度安排为生态环境法典的篇章搭建提供了框架,并强化了具体制度供给。

### (三)环境法治创新不止

环境法具有明显的法律政策化特征<sup>[5]</sup>,其发展受到环境政策的较强指引,部分环境法律制度甚至是从相关环境政策中直接整合提炼得出。随着生态文明建设的推进,作为领域法的环境法,一方面,其调整机制和调整范围不断得到创新和延拓;另一方面,基于对传统部门法调整手段的适用、改革与创新,环境法的调整手段更加具有综合性与独特性<sup>[6]</sup>,这也导致环境法的规范集成方式与传统部门法有所不同。以上体现出环境法治处于不断创新的状态。每当关于生态事业的政治意志进入社会运作的常态化要素范畴,就会经由法治轨道加以转译<sup>[7]</sup>。《决定》坚持问题导向和目标导向相统一,指出了深化生态文明体制改革的目标及任务,《意见》则进一步界定了经济社会发展绿色转型的重点领域,两者都为环境法治的进阶提供了“原料”和“养分”。在以上政策的强力推动下,与环境法治相关的各项制度会形成新的合力,这为环境法治发展提供了新的规范来源和价值支撑。环境法治的进一步创新正是由此产生,并不断发展。具体而言,《决定》和《意见》

<sup>①</sup> 根据《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》内容可知,五大领域分别是:构建绿色低碳高质量发展空间格局、加快产业结构绿色低碳转型、稳妥推进能源绿色低碳转型、推进交通运输绿色转型、推进城乡建设发展绿色转型;三大环节分别是:实施全面节约战略、推动消费模式绿色转型、发挥科技创新支撑作用。

对环境法治的创新主要体现在环境法治关涉场域的拓展、环境法治实现方式的扩容、环境法治锚定目标的跃升三个方面。

首先, 拓展了环境法治场域, 实现了污染控制、生态保护、绿色低碳发展三大领域的有机统合。环境法的内部体系构成从最早以污染防治法为主, 到后来的自然资源法和生态保护法凸显, 再到近期的气候变化等国际环境法日益受到重视, 环境法的作用领域一直都在拓展<sup>[8]</sup>。前已述及, 《决定》和《意见》对绿色低碳发展机制予以认同和安排, 这与环境法的领域拓展相契合并进一步开创了环境法治新场域, 开阔了作用发挥新视野。

其次, 推动了环境法治由强制为主到强制与倡导并重的方式扩容。随着因环境问题复杂化带来的环境治理难度升级, 协商型治理正在成为环境治理的重要方式。当前环境法文本中存在诸多倡导性条款, 包括“引导”“指导”“鼓励”“支持”等词语在环境法规范中的广泛运用反映出环境治理方式的重大优化。内蕴协商型环境治理模式的合作型环境法强调不同主体、不同方式之间的沟通与协调, 避免了环境规制中常见的“政府失灵”与“市场失灵”的双重困境<sup>[9]</sup>。与之对应, 《意见》在绿色低碳发展促进方面也多处使用了“积极鼓励”“倡导”“引导”等表述, 而这些倡导性要求须在法制体系中系统体现并予以保障。因此, 作为生态文明建设重要规范载体的环境法, 其运作方式会在承接《意见》内容的过程中进一步丰富。

最后, 实现了环境法目标从单一到系统的跃升, 更加注重多种利益关系的协调平衡, 为有效推进环境保护与经济发展之间深层次的良性互动提供契机。环境法具有较强的目标导向性特质, 其产生之初, 以控制污染和生态保育等生态价值的实现为目标, 随着生态文明建设的开展, 推动经济绿色低碳转型及高质量发展的经济价值追求也被纳入其中, 充分反映了环境法的“升级换代”。《决定》和《意见》对绿色低碳发展进行了顶层设计, 通过对经济可持续和生态可持续等价值的平衡, 体现出对可持续发展的一体化追求。可持续发展是环境立法中居于主导地位的目的价值<sup>[10]</sup>, 从此意义上来说, 《决定》和《意见》可以进一步为经济发展和环境保护的协调实现提供高位指导, 促进环境法内在价值体系的持续融合。

### 三、《决定》和《意见》的生态环境法典意义: 绿色低碳发展的系统性安排

绿色低碳发展是一个集成化的创造性概念, 相较于传统发展模式, 其具备“革命性”特征。绿色低碳发展的内涵演化与经济社会发展模式的绿色化转型伴随始终, 其经历了从自发到自觉的过程, 并代表着当前新质生产力的发展方向。《决定》和《意见》对绿色低碳发展作出了系统性的安排, 搭建了绿色低碳发展的基本框架, 构成了生态环境法典“绿色低碳发展编”编纂的基本指南。

#### (一) 基本定位: 绿色低碳发展的内涵

绿色低碳发展既是特定发展模式的一体性政策话语表达, 也是由绿色、低碳、发展几个单一性词语集合而成的综合性术语。绿色低碳发展是三者的有机结合, 旨在回应“双碳”目标的发展理念, 是依托能源结构优化与生产消费模式升级来实现经济高质量发展的方法论<sup>[11]</sup>。

从单一概念来看, “绿色”“低碳”“发展”都具有丰富的内涵。《现代汉语词典》中“绿色”就有“符合环保要求、无公害、无污染”的含义。当其作为“发展”的修饰语后, “发展”便被赋予了新的战略性含义, 当前绿色发展已经成为在政治、经济、社会、法律等多个领域均占据一席之地的重要概念。低碳发展是与绿色发展相伴而来的一种发展模式, 二者在自足互助又良性竞争中前进。具言之, 绿色发展是指一种节约资源的发展形态, 低碳发展则是指在发展中要注重降耗减排, 理论上二者强调了不同阶段的发展路径选择, 其中绿色发展包含了低碳发展、循环发展等,

是发展的终极目标和高级阶段<sup>[12]</sup>（P20-21）。

从集合概念来看，“绿色低碳发展”伴随着社会变迁和国家顶层设计而产生。党的十八大以来，我国逐步形成了具有中国特色的“绿色低碳发展”之路；党的十九大报告正式提出建立健全“绿色低碳循环发展”的经济体系；党的十九届五中全会对“加快推动绿色低碳发展”作出了战略安排；《决定》又进一步提升了“绿色低碳发展”的战略高度，将其放置于“深化生态文明体制改革”重要场域之中；《意见》则丰富了“绿色低碳发展”的时代内涵，从多个角度阐述了绿色低碳发展的具体环节。至此，以《决定》和《意见》为主要标志的总领性政策文件明晰了绿色低碳发展的基本含义，对绿色低碳发展作出了精准的定位，绿色低碳发展的内涵得到了系统性阐述，而这种系统性表述又会进一步形塑绿色低碳发展的规范样态。绿色低碳发展可有效整合现有涉及资源能源综合利用以及应对气候变化等方面的法律规范，从而与现有自然资源法相区分，与污染防治法相观照，构筑起系统性的规范框架<sup>[13]</sup>。综上，《决定》和《意见》明确了绿色低碳发展的价值取向，确定了绿色低碳发展的基本范畴。

### （二）整体设计：系统处理、全流程控制与路径革新

绿色低碳发展涉及经济社会的多个领域和多重面向，对其需要构筑起统筹兼顾、整体全面的制度体系。绿色低碳发展是一个系统工程，与污染控制和生态保护关系密切，所以它的运作机理也应是事先预防、事中控制和事后救济的有机统一<sup>[3]</sup>。《决定》和《意见》对绿色低碳发展形成了整体性思考，设计出从总体目标到具体措施的系统性制度安排，体现出对绿色低碳发展规律的本质性认识。其中《决定》立足于国家战略的高度，从“总目标”和“具体机制”两个方面进行部署，构造了绿色低碳发展运转的“总-分”格局，形成了新时期推动绿色低碳发展的根本遵循。在具体保障方面，《决定》综合设定强制性手段和激励性手段，形成刚性与柔性的手段合力。而《意见》对绿色低碳发展的设计突出了一个“全”字，即要全方位、全领域、全地域地推进。作为一种新的发展形态，绿色低碳发展同样离不开对各种手段工具的综合性运用。经济社会发展全面绿色转型的过程不能只用减排情景曲线来表征，而应该被描述为由一系列目标、技术、资金、政策等综合驱动的系统行动路线图<sup>[14]</sup>。就此而言，《意见》对绿色低碳发展进行了全景式的描绘和动态化的勾勒，形成当前及未来一段时期内绿色低碳发展的宏观架构并择取出发展的微观要素。

进一步可以发现，在目标上，《意见》既设定了绿色低碳发展不同实现程度的时间节点，又明确了推动绿色低碳发展的依存路径。在具体环节上，《意见》从产业生产、绿色流通、绿色消费等经济运行的全流程出发，构筑起促进绿色低碳发展的全面、具象领域。在具体实施上，既强调了“坚持和加强党的全面领导”“加强法治保障”等体制性支撑，也展示了“构建绿色低碳高质量发展空间格局”“坚持协同转型”等以空间正义、协同治理理论融入绿色低碳发展大局的创新性安排，同时还设计了“加快数字化绿色化协同转型发展”等数字化治理机制，以技术赋能绿色低碳发展，形成政府与市场、社会等深度沟通的全新共治格局。

### （三）重点领域：循环经济、双碳与气候变化

在作出全面设计的同时，《决定》和《意见》也对重点领域予以关注，主要包括循环经济、“双碳”与气候变化，后两者属于同一系统。在循环经济方面，《决定》进一步凸显“三化”原则，提出如“促进绿色低碳循环发展经济体系”“健全废弃物循环利用体系”“健全煤炭清洁高效利用机制”等举措，从而构筑了从宏观体系到微观机制的整体性框架。循环经济是以“资源-产品-再生资源”为特征的经济发展模式，其能够使物质资源得到充分合理地利用，把经济活动对自然环境的影响降到尽可能低的程度<sup>[15]</sup>。循环经济体现着绿色发展的理念，由此必然会受到法律和政策双重的驱动。在《决定》对其明确规定的情况下，法律制度层面上的循环经济无疑又将获得进一步的发展。《意见》专门规定了“大力发展循环经济”的内容，体现了对循环经济的高度重视，并且

提出了修改《循环经济促进法》等重要保障措施, 实现了相应发展路线的可视化。《循环经济促进法》的修改是落实绿色发展理念的重要方式和途径, 是绿色发展理念得以持续保障的“不二法门”<sup>[16]</sup>。《意见》以此为重点关注领域凸显了促进循环经济发展的重要程度。

在“双碳”与气候变化方面,《决定》作出了“完善适应气候变化工作体系”的基本安排, 提出包括构建碳排放统计核算体系等在内的一系列措施, 塑造出在绿色低碳发展中重点应对气候变化的重要格局。应对气候变化是推动绿色低碳发展的重要方式, 尤其在“双碳”目标的要求下, 气候变化应对显得尤为重要。《决定》在此方面的安排体现了我国防范全球气候风险的重大决心。《意见》也把“双碳”作为重要领域, 总体上提出了“以碳达峰碳中和工作为引领, 协同推进降碳、减污、扩绿、增长”的目标, 并要求从“建立碳达峰碳中和标准体系”“实施碳达峰碳中和综合评价考核制度”“研究制定应对气候变化和碳达峰碳中和专项法律”“积极参与应对气候变化等国际规则制定”等方面强化相关保障。《意见》是把“双碳”政策深度融入绿色低碳发展之中的系统性表达, 彰显了“双碳”在绿色低碳发展中的重要位置。

#### 四、生态环境法典“绿色低碳发展编”对《决定》和《意见》的因应： 模式选择与系统设计

在贯彻党和国家作出的顶层设计的任务要求下, 绿色低碳发展机制需要完成从政策论述向法律术语的转化, 提升绿色低碳发展的规范性。以生态环境法典编纂为契机, 绿色低碳发展机制应当完成体系化塑造, 增强“硬实力”。作为法典中最具创新性的一编, “绿色低碳发展编”是对绿色低碳发展的内涵、价值、功能等内容的系统承载, 是生态环境法典对《决定》和《意见》等政策的具象因应。在此基础上, 生态环境法典中“绿色低碳发展编”的制度设计应遵循绿色低碳发展政策的方向指引, 同时依据科学合理的标准对政策中的重点内容予以固化, 实现“整体篇章布局—主要制度选定—重点问题处理”这一宏观到微观的体系性安排。

##### (一) 立法模式的选择

“绿色低碳发展编”作为法典内部组成, 须符合生态环境法典“适度法典化”的整体编纂要求。基于此, 绿色低碳发展机制的法典化构造也当然要遵循“适度法典化”标准, 在“绿色低碳发展编”中进行概括性安排。不同于民法典, 生态环境法典属于领域型法典, 更关注合目的性, 追求实质正义与形式正义的统合, 以价值目标作为贯穿总分结构的逻辑主线<sup>[17]</sup>。“绿色低碳发展编”不仅仅是绿色低碳发展法律规范的形式呈现, 也是对以经济可持续发展为价值依归的内核表达。因此, “绿色低碳发展编”对《决定》和《意见》的因应也应当表现为内外双层架构。“绿色低碳发展编”是绿色低碳发展法律规范的体系性集合, 具有明显外法源特征, 仅将现有涉及绿色低碳发展的法律规范简单平移汇总显然是不够的, 也是不严谨的。以《决定》和《意见》为代表的政策对生态环境法典编纂的影响不可忽视, 其满足了以政策实施推动法典编纂的基本要求。对生态环境法典“绿色低碳发展编”而言, 《决定》和《意见》是本编编纂的目标和指南, 构成了本编的外在法源。

《决定》和《意见》等政策对法典的作用表现在保持传统法律规则封闭和绿色低碳发展认知开放之间的平衡, 实现法典对环境治理情势变化的动态性适应。前已述及, 政策对于法典动态开放的助益, 决定了生态环境法典要留有相应的通道以保持其与政策的良性互动, 增强自身的活力, 这是法典“适度法典化”的切实体现。同时鉴于《决定》和《意见》存在对部分现有法律的立改废等安排, 客观决定了其所列明的单行法还可能会长期存在, 这要求处理好“绿色低碳发展编”与《节约能源法》《电力法》《循环经济促进法》, 以及未来可能制定的《气候变化应对法》等之间的关系, 在法典和以上法律之间架起沟通的桥梁。适当保留部分生态环境单行法, 可以利用单行

法进行适应性增删或修正的简便性,减少法典封闭、僵化等弊端<sup>[10]</sup>。对于“绿色低碳发展编”而言,还应当从“适度法典化”整体所塑造的“法典+单行法”模式的基础上,从《决定》和《意见》中吸收成熟有效的规则,完成动态性体系的建构。

## (二) 篇章布局的设计

“绿色低碳发展编”中的制度形成要从现有法律规范和政策之中汲取营养。如上所述,《决定》和《意见》明示了经济社会发展绿色转型的基本范畴和典型环节,这在一定程度上为生态环境法典“绿色低碳发展编”圈定了整体范围。但“绿色低碳发展编”对以上内容的吸纳不可简单陈列,应遵循特定的布局方案,实现体系性编排并适度创新<sup>[18]</sup>,具体应从以下三个层面展开。

第一,布局理念坚持独立和开放,即将本编内容锚向社会经济发展等环节,体现本编与法典内其他分编的形式区分,同时通过具体规制要素之间的衔接保持本编与其他分编的实质互动。第二,布局方法兼顾基本和例外,即采取以“先总后分再总、先国内后国际、先既定后未定”为基本遵循,以“分解‘双碳’目标”为例外的布局方法,通过对与绿色低碳发展相关的制度逐层筛选,为本编的布局提供参考立法例基础。第三,布局效果统筹柔性性与刚性,绿色低碳发展旨在实现经济效益的正向增进,这意味着会对社会主体行为提出更高要求,即从“不损害”更迭为“促和谐”。立足于权利本位的立法起点,对社会主体行为施加过多的直接、强制性限制不利于提高其行为配合度,故本编应坚持柔性导向规范为主,刚性规范为辅,通过对主体行为理念的改变进而影响其具体环境行为,这是当前较为可行的做法<sup>[8]</sup>。

基于上述方案,并照应“控碳”主题,“绿色低碳发展编”可采取“基本规定—清洁生产—绿色流通—绿色消费—能源发展—应对气候变化—国际合作—行政法律责任”的编章结构,在具体环节上以“生产—流通—消费”的“经济全流程”为对象并形成闭环,同时照应能源发展、气候变化应对与国际合作等重点领域,形成“基本环节+重点领域”的体系架构。整体而言,此架构既是对《意见》所述内容的直接、完整承接,又是对本编以经济可持续为逻辑主线的科学、合理呈现。

## (三) 主要制度的安排

以“绿色低碳发展编”的体系架构为基础,结合该结构下各章的应然属性分而述之,可对本编的主要制度予以细节化呈现。

1. “基本规定”章制度的总体表达。通常而言,“基本规定”章具备两种功能,一是凝练共性,通过“公因式”的提取,以“小总则”的角色定位规定各分章如“清洁生产”“能源发展”等的规范共识,并对生产、流通、消费等经济环节及重点领域进行串联,形成“绿色低碳发展编”中“总则”章与“分则”章结合呼应的逻辑架构;二是囊括个性,将在体量上无法单独成章且无法归类在其他分章的个别规范置于“基本规定”之中并作为补充性内容,总体上形成“共性+个性”的总论性制度结构。循此理路,“基本规定”章应当包括以下主要内容。

其一,绿色低碳发展的基本定位,具体包括调整范围、基本原则等。首先,在调整范围上,应当采取法律关系说,即“绿色低碳发展编”调整的是法律主体在生产、流通和消费过程中产生的体现生态环境功能、促进绿色低碳发展的生态环境法律关系。如此规定,一是契合传统的法律调整对象认知路径,增强本编的规范品格;二是适当延拓绿色低碳发展的调整边界,避免因法律事实和法律行为的理论分野而可能造成的调整对象遗漏,更好体现经济社会绿色转型的全面性。其次,在原则上,应当重点把握三对关系,分别为绿色低碳发展中系统与还原的统筹关系、政府与市场的配合关系、降碳与减污的协同关系<sup>[19]</sup>。

其二,绿色低碳发展的权利义务构造。绿色低碳发展的实现需加快推进,在此任务要求下,“绿色低碳发展编”需要对多元主体提出更高的行为期待,从经济正向增益的角度加强对各主体的

环境权、发展权的保障。基于经济发展参与主体的多元性, 本编应从国家、企业、个人的角度分别设定权利义务内容, 形成对应的权利义务体系。

其三, 绿色低碳发展规划、绿色低碳发展标准等基本性制度。规划和标准是对绿色低碳发展进行评价、监测、监督的依据<sup>[20] (P913)</sup>, 普遍适用于生产、生活的各个情景, 同时在规范层面上构成了相应的“规范”秩序, 对于绿色低碳发展的开展与评估至关重要。故此需要在“基本规定”章中体现, 形成与环境保护规划、环境质量标准等“总则编”规范相对应的具有特色的分编规划、标准。

最后, 绿色低碳发展的运作机制。运作机制的合理搭建是引导法律主体做出符合绿色低碳发展要求行为的关键, 其主要包括正向的激励机制、事后的考核机制、行政监管机制等。具而言之, 可以安排财政税收激励、行政指导、教育宣传等具体制度和手段, 以实现绿色低碳发展的高效推进。

2. 生产、流通、消费、能源等分章制度的具象择定。作为促进绿色低碳发展的重点制度, “清洁生产”“绿色流通”“绿色消费”等分章是对《意见》主要内容的落实, “能源发展”则是在借助单独成章的形式以揭示能源转型的未来取向, 同时对以上各章制度的现实适用提供了基础性、事实性支撑。各分章中的制度设定需对《清洁生产法》《循环经济促进法》《节约能源法》《可再生能源法》等优化整合, 并结合《决定》的要求实现对具体内容的“赋能”和“拔高”。对此, 应认真梳理以上法律以及相关政策文本, 结合实施新发展理念、构建新发展格局的要求, 从以绿色低碳发展支撑高质量发展的高度, 为促进“经济全流程”的绿色低碳转型提供体系化制度保障<sup>[13]</sup>。

首先, “清洁生产”章是基于预防性理念而产生的创新型环境治理制度。其具体内容须结合“预防性”理念而展开, 包括“清洁生产技术设备产品导向目录”“清洁生产监测”“清洁生产审核”“重点行业清洁生产改造”等。其中, “清洁生产监测”制度的设定目的在于为传统产业升级提供参考数据, 同时, 也是对《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》中“提升统计监测能力”进行的回应。设置“重点行业清洁生产改造”则是对传统产业绿色低碳改造的直接推动。

其次, “绿色流通”章是对生产和消费环节的链接, 其应呈现为双向样态, 既指向生产到消费, 也涵盖消费到生产。由此, 本章须坚守“大流通”理念, 在具体制度安排上设计“绿色物流”和“循环利用”两节, 以此将《意见》中“推进交通运输绿色转型”和“大力发展循环经济”予以集中呈现。就具体条文内容而言, “绿色物流”节在条旨上应当包括“绿色物流包装”“绿色运输”“绿色仓储”等; “循环利用”节则包括“再制造”“产业废物交换信息系统”以及对各个领域循环利用提出的要求, 具体领域包括有农业领域、工业领域、建筑领域、生活领域、新兴再生资源领域等。

再次, “绿色消费”章是鼓励或要求各类消费主体在消费活动中贯彻绿色低碳发展理念的制度呈现。其具体条文的设计要以消费“前端—中端—后端”的全过程为思路, 在前端注重绿色低碳产品的认证、标识、推广及使用; 在中端主要规制重点领域的消费绿色转型; 在末端主要设置对绿色消费的保障。本章主要条旨包括“绿色低碳产品的认证与标识”“一次性消费品限制”“绿色低碳消费激励”等。

最后, “能源发展”章是基于能源转型对绿色低碳发展的重要作用而生成的能源规范集合。在生态环境法典中设定能源规范既补足了传统环境法应有的经济要素, 助力缓解环境保护结构性、根源性、趋势性压力; 又是对能源开发、利用绿色化的靶向瞄准, 回应了经济发展绿色转型升级的时代需求。“能源发展”章可以按照“开源+节流”的逻辑思路, 从可再生能源开发利用促进和能源节约两方面进行制度安排。在具体条文上覆盖“可再生能源调查”“可再生能源电力发展”

“节能管理”“用能结构优化”“能源需求侧管理”等。

3. 气候变化、国际合作等分章制度的域外价值彰显。习近平总书记在第七十五届联合国大会上正式提出“双碳”目标并制定了目标实现的时间表，展示了我国应对气候变化的决心和担当。从国内层面上看，“双碳”目标的提出是我国加强生态文明建设和优化生态文明整体布局的重要措施，有利于实现经济发展和环境保护的协同推进<sup>[21]</sup>。从国际层面上看，积极应对气候变化，实现“双碳”目标是对构建人类命运共同体这一倡议的细化和落实，可以成为凝聚全球共识的重要抓手。在生态环境法典“绿色低碳发展编”中单独规定“气候变化应对”章是对本编“降碳”核心命题的聚集性展示，致力于为世界打造气候变化应对的“中国样板”<sup>[22]</sup>。对于法典自身来说，单独规定“国际合作”章则是生态环境法典在形成本土性环境治理方案的基础上对不同国际主体之间交流需求的回应，借此提高法典的国际引导力。

由于我国在国家层面上暂未有针对气候变化应对的专门立法，故“气候变化应对”章的规范内容更多来源于国家气候变化应对政策和地方立法实践。如果直接从以上立法素材中抽象出制度共识，并将之规定在“基本规定”章，会因为“基本规定”章体量的限制而客观上难以满足周密统筹气候变化应对的任务需求。就此，可以在“气候变化应对”章中设定“一般规定”节，通过规定工作目标、工作原则、低碳产业促进等内容，使其在气候变化应对具体规制与本编“基本规定”章之间发挥过渡衔接功用。本章可以按照“应对+减缓”的认知理论开展条文撰定，具体可以规定“温室气体排放总量和强度控制制度”“碳排放权交易制度”“碳足迹管理制度”以及“气候风险评估制度”等。

#### （四）重点问题的处理

从篇章布局设计再到主要制度及其内容的确定，“绿色低碳发展编”的形成脉络已得到完整呈现，但仍有必要重申本编在重点问题上的处理考量，借此进一步阐释“绿色低碳发展编”现有制度安排、条文设定的缘由。具言之，“绿色低碳发展编”在编纂中遇到的重点问题表现在相关制度衔接、规范效力实现两个方面。

一方面，制度之间的衔接可以分为法典内各编衔接、“绿色低碳发展编”与法典外生态环境单行法衔接两个维度。其一，就法典内各编衔接而言，需要以“绿色低碳发展编”篇章布局设计中的第一层次理念为旨归，即坚持独立性与开放性并重。本编“清洁生产”“绿色流通”“绿色消费”等章的制度特殊性足以彰显“独立性”意味，在此，如何加强本编与其他各编的开放性衔接需要重点说明。一般而言，法典内各编的衔接需要检视各编的规制要素以探寻相关契合点。就此而言，应当确定“能源”作为本编与“污染控制编”的衔接要素；并依靠气候变化应对中的“碳汇”要素形成本编与“生态保护编”之间的联系，最终助力生态环境法典“浑然一体”。其二，就法典与生态环境单行法的衔接而言，则需要确定生态环境法典作为“基本法”“上位法”的地位。生态环境法典一经生效，注定是生态环境领域的基本法，部分生态环境单行法可以废止，留存下来的生态环境单行法则要同步进行修改；未来制定的单行法如《气候变化应对法》等要以生态环境法典为上位法，在制度设定上不可与之相悖，同时做好衔接。综上，通过确定生态环境法典“绿色低碳发展编”的内外衔接规则，体系化、科学化的生态环境法律规范体系必然可成<sup>[23]</sup>。

另一方面，规范效力的实现应以时代的发展需求为背景，采取不同的规范解释方法。“绿色低碳发展编”在具体规范上更加强调刚性与柔性规范的结合，并以此保障法律的实效性。换言之，其不再拘泥于传统的以环境行政处罚为主的责任设置方式，而从现代环境治理体系的大局中综合考虑各种责任类型和行为规范效果的科学配置<sup>[24]</sup>。在此基础上，刚性规范的效力可借助其自身附带的强制性得以实现，这自不待言；而柔性规范的效力实现则需要结合对应条文中行为模式的具体表达来分类解释。“绿色低碳发展编”在柔性规范上的行为模式用语上多采用“应当”“鼓励”

“引导”等表述。其中,“应当”类柔性规范的效力可以根据时代的需求,对“应当”概念采取强约束力或弱约束力等不同解释;“鼓励”类规范的效力强弱则可借助于对被鼓励行为的支持力度的调试进而获得矫正;“引导”类规范的效力可以通过对行为收益获取难易程度的调和予以实现。当然,对相应行为的支持力度如何调控是由时代需求所决定的。总而言之,以时代发展需求为导向,对生态环境法典中的柔性规范采取不同的法律解释方法,可以扩大“绿色低碳发展编”中规范效力的实现空间,满足绿色低碳发展的弹性变动需求。在这种解释机制下,“绿色低碳发展编”塑造的“刚柔并济”规范配比样态是合理的。

## 五、结 语

将构建绿色低碳发展机制纳入生态文明建设全局之中是实现生态环境治理体系建设的重要一环,意义重大。《决定》和《意见》作为绿色低碳发展的顶层设计,既深度回应了生态文明建设的新局面,也深刻体现了环境法治创新的新领域,在核心范畴和价值理念上为生态环境法典编纂提供了基本方位。作为生态环境法典中的基本构成,“绿色低碳发展编”的设计须围绕绿色低碳发展机制的体系化需求展开,充分回应《决定》和《意见》的方向指引。通过“既编又纂”的方式、系统性和科学性地将绿色低碳发展机制纳入生态环境法典“绿色低碳发展编”之中,可以充分回答新时期对生态环境法典提出的时代之问和世界之问,从而构建引领全球的中国绿色低碳发展法制体系,向世界贡献环境法治革新的中国样本、中国智慧和中國方案。

## 参考文献

- [1] 吕忠梅.生态环境法典编纂的立法选择[J].江淮论坛,2024(1).
- [2] 吕忠梅,田时雨.论具有中国特色环境法典的编纂[J].中国法律评论,2022(2).
- [3] 张忠民.环境法典绿色低碳发展编的编纂逻辑与规范表达[J].政法论坛,2022(2).
- [4] 吕忠梅.中国环境法典的编纂条件及基本定位[J].当代法学,2021(6).
- [5] 方印,刘秀清.我国环境法法典化研究:进展、争鸣和展望[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(3).
- [6] 张梓太.中国古代法典传统与当代生态环境法典编纂[J].法学评论,2024(3).
- [7] 秦天宝.中国环境法学的社会理论进路:学源、功能与场域[J].法学,2023(5).
- [8] 张忠民.环境法典绿色低碳发展编对可持续发展理念的体系回应与制度落实[J].法律科学(西北政法大学学报),2022(1).
- [9] 邓可祝.重罚主义背景下的合作型环境法:模式、机制与实效[J].法学评论,2018(2).
- [10] 吕忠梅.中国环境立法法典化模式选择及其展开[J].东方法学,2021(6).
- [11] 袁明,张忠民.绿色低碳发展的法治需求与法典化表达[J].华中科技大学学报(社会科学版),2023(3).
- [12] 杨健燕.低碳发展下环境治理体系理论创新及法律制度建构研究[M].上海:立信会计出版社,2019.
- [13] 吕忠梅.环境法典编纂论纲[J].中国法学,2023(2).
- [14] 王毅,苏利阳.全面绿色转型过程中的机遇大于挑战[N].中国经济导报,2024-08-17(03).
- [15] 吕忠梅.循环经济立法之定位[J].法商研究,2007(1).
- [16] 张忠民,侯志强.环境法典中绿色发展理念的融入与表达——以《循环经济促进法》修订为视角[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2022(5).
- [17] 吴凯杰.法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构[J].法学研究,2024(2).
- [18] 张忠民.环境法典的体系定位与规范结构——基于宪法与环境法立法交互逻辑的证成[J].法商研究,2022(6).
- [19] 张忠民,张琪.预防与控制:能源市场准入制度因应“双碳”目标的法律机理[J].重庆大学学报(社会科学

版),2024(4).

[20]孙佑海.可持续发展法治保障研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015.

[21]于文轩,孙昭宇.环境法律体系化视角下的气候法治进路[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2023(4).

[22]张琪,张忠民.“双碳”目标下能源法律因应的逻辑锚定和规范承载[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(3).

[23]张忠民,李文贺.能源规范“入典”的立法选择与逻辑证成[J].南京工业大学学报(社会科学版),2024(2).

[24]刘长兴.现代环境治理体系的法律责任基础及构造[J].暨南学报(哲学社会科学版),2022(11).

## Constructing a Chinese Legal System for Green and Low-carbon Development That Leads the World

ZHANG Zhong-min, LI Wen-he

**Abstract:** *Resolution of the Central Committee of the Communist Party of China on Further Deepening Reform Comprehensively to Advance Chinese Modernization and the State Council on Accelerating the Comprehensive Green Transformation of Economic and Social Development* are milestones in the innovation of environmental rule of law. They respectively specify the specific tasks of compiling the Ecological Environment Code and plan the chapter layout of the Code. They require that the scope of environmental rule of law should be expanded to green and low-carbon development, and that it should be systematically considered with pollution prevention and control and natural ecological protection, and that full-process control should be made for production, circulation, consumption and other links. They also propose key tasks such as building a circular economy, steadily promoting carbon peak and carbon neutrality, and responding to climate change, which provide important guidelines for the compilation of the Ecological Environment Code. The green and low-carbon development chapter of the Ecological Environment Code must respond to these arrangements in a concentrated manner, follow the moderate codification model, comprehensively design the chapter structure, scientifically select the main systems, and accurately deal with key issues, so as to build Chinese legal system for green and low-carbon development that leads the world.

**Key words:** green and low-carbon development; legal system; climate change response; cleaner production

(责任编辑 周振新)