

“双碳”目标背景下能源法律规范纳入生态环境法典研究

孙昭宇

(中国人民公安大学法学院,北京 100038)

摘要:当前,环境法法典化研究应当围绕“如何法典化”这一更深层次的问题展开,关注生态环境法典编纂的具体方案和路径。在“双碳”目标背景下,生态环境法典编纂引申出“能源法律规范能否纳入生态环境法典”和“能源法律规范如何纳入生态环境法典”两个关键问题。从能源法和环境法的关系识别来看,两者间虽有差异,但在价值理念和立法目的方面仍存在一些共性和密切联系。将部分与环境保护相关的能源法律规范纳入生态环境法典的结构框架,既具备内生动力,又具有外在驱动,是实现“双碳”目标的可行路径。在参考比较法先例的基础上,可以遵循“有所为有所不为”的基本原则,将部分符合生态环境法典编纂目的、契合生态环境法典调整范围并与法典体例结构相适应的能源法律规范,有选择性地纳入生态环境法典,为推进“双碳”目标的实现提供法制保障。

关键词:“双碳”目标;生态环境法典;能源法;环境法

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5595(2024)01-0045-08

一、“双碳”目标背景下的生态环境法典编纂

《民法典》的成功编纂和实施,为社会主义法律体系建设注入新的动力,法典编纂成为一些法律领域的热点研究方向。当前,生态环境法典编纂正在稳步有序推进,有关环境法法典化的研究应当超越“是否法典化”这一简单论证,针对“如何法典化”展开更深入的探讨。^[1]¹⁸“如何法典化”更加关注法典化的具体方案和路径,关涉“中国需要什么样的生态环境法典”这一深刻问题,指向生态环境法典的编纂模式、外部衔接、体例结构等关键问题。

在编纂模式方面,我国环境法学界已基本形成了“适度法典化”的共识。^①“适度法典化”这一渐进式方案更能适应我国环境法治朝气蓬勃、更迭频繁的发展态势,更好地回应生态文明法治建设的现实需求。^[2]生态环境法典的外部衔接问题与法典的开放性联系紧密,主要关注制度措施和救济方式方面的衔接以及通过外接条款实现有序协同。^[3]²⁶生态环境法典的体例,主要关注生态环境法典的框架结

构和篇章安排。关于生态环境法典的框架结构,“总—分”式法典结构是较多使用的一种方案,这种“从抽象到具体”“从普适到特殊”的逻辑划分和编排方式已得到不少生态环境法典支持者的认可。然而,关于法典的篇章安排,尤其是分则具体内容的安排,还存在部分争议。将污染防治、自然资源保护、生态保护三个方面纳入生态环境法典已基本形成共识,故而无需赘述;争议主要集中在能源节约和新能源开发利用、能源资源综合利用以及应对气候变化等方面的内容应当如何纳入生态环境法典之中。

2020年9月,习近平提出了中国“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”^[4]的目标。党的二十大报告也在“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”部分专门强调了“积极稳妥推进碳达峰碳中和”,涉及能源利用与消费、能源转型、能源安全、应对气候变化等多个领域。^[5]突显了能源管理与“双碳”目标实现以及生态环境保护的密切关联。在此背景下,生态环境法

收稿日期:2023-04-16

基金项目:司法部2019年度国家法治与法学理论研究重点项目(19SFB1010)

作者简介:孙昭宇(1995—),女,山东滨州人,中国人民公安大学法学院讲师,博士,研究方向为环境与资源保护法学。

典编纂如何回应推进“双碳”目标的实践需要就成为当前面临的现实问题,亟需厘清能源法律规范与生态环境法典编纂的协同逻辑。因此,本文主要以能源法与环境法的关系识别为切入,通过内生动力和外驱驱动两个方面,证成部分能源法律规范纳入生态环境法典结构框架的可行性;在厘清生态环境法典具体内容筛选标准和建构逻辑的基础上,基于“双碳”目标的内在要求和生态环境法典编纂的展开进路,探索能源法律规范应以何种方式纳入生态环境法典。

二、能源法与环境法的关系识别

工业革命以来,经济粗放式发展使得环境污染与生态破坏、能源危机与资源枯竭成为日益严重的问题,是人类正在面对且在未来一段时间内仍要面对的问题和危机,对人类生存和发展带来极大影响。作为典型的问题导向型的环境法,产生和发展于人类对其自身与自然之间关系的观察与反思之中,旨在应对、解决和预防生态环境问题。^[6]传统化石能源资源的日益枯竭、能源结构和消费方式的不合理、能源安全保障的现实需要等问题也愈加突显能源法的重要性。环境问题与能源问题在本质上都体现了人类发展需求和外在条件局限之间的矛盾,环境问题的出现缘于人类行为突破了环境容量的有限性,而能源问题则受制于能源资源的稀缺性。在稳妥推进“双碳”目标的背景下,需要重新认识能源法与环境法的关系。环境法在转型过程中不再仅关注生态利益保护而割裂经济发展;变革中的能源法也不再仅仅局限于调整和规制能源上、中、下游产业发展以保障能源价格合理和能源供应稳定,开始注重解决能源行为的外部性以实现环境友好和资源节约。能源法与环境法两者间虽有差异,但也存在一些共性,且在某些范畴或领域中还具有密切联系,具体表现在价值理念和立法目的两个方面。

(一) 价值理念

价值理念可以充分反映环境法和能源法独特的价值追求和个性阐释,突显了人文关怀的理性表达。在推进“双碳”目标实现的现实背景下,可持续发展理念可以为能源法与环境法的协同联动提供价值指引,也可以为能源法律规范适度纳入生态环境法典提供理念基石。

可持续发展理念既注重“可持续性”,也关注“发展”特征,强调将“可持续性”贯彻于发展过程。可持续发展理念要求所有行动和决策都须把经济、社会和环境因素综合起来加以考虑,还要求公平地

满足今世后代在环境与发展方面的需要,具体包括代际公平、代内公平、可持续利用、环境保护与社会发展一体化四个核心要素。^[7]首先,可持续发展理念回应了正义价值的内在要求,关注不同主体间的权利义务分配,要求在实现条件和实现程度方面提供均等的可能性,既应保证代内公平,实现社会正义,也应注重代际公平,确保能源资源利用的可持续性。其次,可持续发展理念的可持续利用,强调能源资源的节约利用和可替代能源的开发利用,追求“低污染、低耗能、高效益”的能源产业发展模式。这种可持续利用,有助于实现生态环境保护目标,既包括能源资源利用的可持续,也包括生态环境的可持续发展,是实现绿色高质量发展的必然要求。此外,环境保护与社会发展一体化也内在地要求能源开发利用应充分考虑环境保护的要求,既要具备技术、政策、经济、社会方面的可行性,同时还应确保环境方面的可行性,减少对生态环境的负面影响并将其控制在合理限度内;在追求环境保护目标实现的同时也应兼顾能源产业发展的需求,促进能源产业发展与环境保护的有机结合。^[8]由是观之,可持续发展理念可为能源发展保障与生态环境保护的互相促进提供指引,是实现能源法与环境法协同联动的重要保障。

同时,可持续发展理念也是生态环境法典编纂应当遵循的逻辑主线,可为生态环境法典的具体展开提供价值指引,为能源法律规范与生态环境法典的有机衔接提供方法理路。一方面,可持续发展理念是贯穿于生态环境法典全过程的精神内核,可以深刻反映环境法已然形成的价值共识,为法典编纂建构了由正义、秩序和效率等多重价值形成的内在协调的价值基石。另一方面,可持续发展理念可以为生态环境法典编纂提供重要的技术方法,生态环境法典的范畴限定、结构铺展、内容划分、制度设计等均需依赖可持续发展理念实现“类型化”^[9];而“能源法律规范能否纳入生态环境法典”以及“应以何种方式纳入生态环境法典”这两个核心问题的回答,也需要从是否契合可持续发展理念的研究中找寻答案。

(二) 立法目的

立法目的是制定和实施法律所追求的目标和希望达致的结果,是立法的灵魂和关键。环境法和能源法的立法目的是以价值理念为基础而建构的理念框架,因此可以更清晰地呈现两者间关系。

就环境法立法目的而言,“保护和改善环境,防

治污染和其他公害”,是我国环境法的直接目的;“保障公众健康”,是我国环境法的根本目的和核心目的,是环境立法的出发点和归宿;“推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展”,是我国环境法的基础目的,要充分协调好环境保护与经济社会发展之间的关系。^②

就能源法立法目的而言,虽然我国目前尚未正式颁布能源法,但通过考察《矿产资源法》《煤炭法》《可再生能源法》《节约能源法》的立法目的条款的沿革变化^③,可以窥见能源立法在立法目的方面的发展趋势:能源立法不再仅局限在经济价值层面只关注能源资源的开发、利用、供应和产业发展,而是在保障能源供应的基础上也注重能源资源的高效利用、环境保护和改善以及可持续发展。^[10]结合《能源法(征求意见稿)》的实践探索和理论研究中达成的基本共识,可以将能源法立法目的概述为五个方面:规范能源开发利用和管理行为,构建能源供应及服务体系;保障能源安全;优化能源结构;提高能源效率;促进能源可持续发展,实现能源与经济社会协同发展。^[11]

由上可知,环境法和能源法的立法目的各有侧重。环境法更加重视保障公众健康和维护生态价值;而能源法则侧重于能源供应和产业发展,追求资源价值和经济效益最大化,对能源的外部性管理即能源生态环境保护,仅作辅助性制度安排。^{[12]51}环境法关注的生态价值和能源法关注的经济价值之间存在天然区别,但同时也应看到,这种区别并非截然对立。虽然能源法的主旨在于为经济社会发展提供动力和能量,但能源生态环境保护这一次要目的,也使得能源法与环境法具有协同调适之可能。环境法和能源法不仅在“促进经济社会可持续发展”方面具有很强的共通性,而且能源法的立法目的部分内在体现了“生态环境保护”的价值追求。其一,能源开发利用和管理行为。能源领域的不合理开发利用是能源问题的重要因由,能源合理开发利用和管理是保障能源供应和能源安全的重要基础。而构建能源供应及服务体系,蕴含了推动清洁、可再生能源的开发利用和产业深层意涵,内在要求协调好能源开发利用与生态保护间的关系。其二,保障能源安全。对“安全”的追求,不仅包括社会经济系统安全,还包括生态环境安全。保障能源安全既强调能源对维护经济社会稳定发展的不可或缺性,也强调立足于人类社会可持续发展来保障生态安全。其三,促进能源可持续发展,实现能源与经济社会

协同发展。在应对气候变化、发展低碳经济的现实背景下,促进能源可持续发展不应只注重能源开发利用和供应的可持续,也应注重能源产业发展模式的环境友好性,促进能源、环境、经济的一体化协调发展。此外,环境法也不再秉持生态价值和经济价值截然对立的二分法倾向,开始注重对环境利益进行合理分配,在保障生态利益的前提下不再一味约束对经济利益的追求,而是致力于实现二者的协同共赢。^[13]

在具体制度内容方面,可持续发展价值理念的融入也使得能源法沿用了不少环境法中的制度内容,要求以更有效率和更有利于环境保护的方式利用能源,以此实现能源开发利用外部效应的内部化。^[14]例如,《煤炭法》规定了煤矿建设项目的“三同时”制度^④;《矿产资源法》要求开采矿产资源应防止污染环境,如果对耕地、草原、林地造成破坏,应及时采取补救措施^⑤;《节约能源法》要求国家实行有利于节能和环境保护的产业政策,限制发展高耗能、高污染行业,发展节能环保型产业,还规定了高耗能产品、设备和生产工艺实行淘汰制度^⑥,旨在通过节约能源、提高能效降低环境负荷;此外,船舶油污损害赔偿基金制度、生产者责任延伸制度等也与环境法有着密切联系。

三、能源法律规范纳入生态环境法典之可行性

对“能源法律规范如何纳入生态环境法典”这一问题的思考,首先应证成能源法律规范纳入生态环境法典是否具备可行性。具体可以从能源法律规范纳入生态环境法典的内生动力和外在于驱动加以考察。

(一) 内生动力

考虑到能源开发利用与环境问题的密切关联、能源法律规范与环境法在可持续发展理念的融贯特性、部分能源资源及其开发利用行为与生态环境法典法益保护的一致性、生态环境法典编纂目的的内在要求,将与环境保护相关的能源法律规范纳入生态环境法典具有可行性。

1. 环境问题的成因

能源资源利用尤其是传统化石能源利用,不可避免地会对人类赖以生存的生态环境造成破坏。能源的不合理开发利用、粗放式的能源产业发展模式、落后的能源消费方式、能源消耗产生的温室气体排放等均是环境问题产生的重要因由。长期以来,能源产业发展与生态环境保护具有天然矛盾,能源产业发展的各项活动造成的“负外部性”很难通过市

场调节内化为成本,在产业发展的同时对生态环境造成了难以逆转的危害。^{[12]53}而这种传统能源发展模式也造成了化石能源资源的日益枯竭,不利于能源产业的可持续发展。在生态环境法典专章设置“绿色低碳发展编”,有利于扭转能源开发利用的粗放模式,更好地促进能源开发利用与生态环境保护的有机协调,从源头杜绝环境问题的产生,实现绿色、低碳、可持续和高质量发展。

2. 可持续发展的内在要求

能源法与环境法两者间虽有差异和特殊性,但可持续发展理念使得两者仍存在密切联系。一方面,可持续发展理念在能源法中的融贯和能源法与环境法日益密切的关联性,使得部分能源法律规范纳入生态环境法典具备法理上的可行性。在可持续发展理念的指引下,内在地要求减少对生态环境的负面影响并控制在合理限度内,充分考虑能源发展、环境保护、经济发展之间的内在关联。通过部分法律调整机制将生态环境开发利用行为和能源产业活动对生态环境造成的负面影响最小化,是可持续发展理念的应有之义。另一方面,环境法和能源法在“促进经济社会可持续发展”这一立法目的方面具有很强的共通性,且能源立法也体现了“生态环境保护”的目标追求。规范能源开发利用和管理行为,内在地包含推动清洁能源、可再生能源的开发利用和产业开发的深层意涵;保障能源安全不仅关注社会经济系统安全,还强调立足于人类社会可持续发展来保障生态安全;促进能源可持续发展,要求注重能源产业发展模式的环境友好性,实现能源与经济社会协同发展。

3. 生态环境法典的保护利益

生态环境法典保护和调整的“环境利益”,既包括生态利益,也包括资源利益。其中,生态利益主要是指自然生态系统对人类的生产和生活条件产生的有益影响和有利效果,与生态经济学的“生态系统服务功能”相似;资源利益主要是指在资源开发利用过程中形成的满足人类生存和发展需要的经济性利益,也体现为满足人类对良好环境需要的物质和精神性利益。^[15]而部分能源资源,如煤炭、水流、海域等,是生态利益和资源利益的有机结合体,这些能源资源的开发利用理应受到生态环境法典的保护和调整。

4. 生态环境法典的编纂目的

日本学者穗积陈重将法典化的目的分为治安、守成、统一、整理和更新五类策略。^{[16]26}究其本质,

法典编纂的根本目的在于对法律规范进行梳理、分类、排列和更新,从而确立新的社会秩序并将其精神内涵传至公众。^[17]我国大力推行环境法法典化,旨在通过对法律规范的系统梳理和更新,建立新的生态秩序和社会秩序,以应对日益严重的生态环境问题、完善环境法律体系建设并回应相关法律的生态化变革。在生态环境法典编纂过程中,不仅应注重狭义环境法律体系的内部冲突消除,还应关注到部分能源法律规范与环境法律体系的密切联系和协调统一,这是生态环境法典编纂的目标追求之一。

(二) 外在驱动

“双碳”目标推进的现实需要和比较法视角的实践考察,为部分能源法律规范纳入生态环境法典提供了实施动力和经验借鉴,这是能源法律规范纳入生态环境法典的外在驱动。

1. 能源法律规范纳入生态环境法典是推进“双碳”目标实现的现实需要

能源开发利用过程中产生的二氧化硫、一氧化碳、氮氧化物、二氧化碳等温室气体以及烟尘等污染物,是大气污染、酸雨、气候变化等环境问题产生的重要原因。推进“双碳”目标实现,实现绿色低碳高质量发展,是应对能源危机、应对气候变化和化解生态环境问题的关键所在。当前的中国正面临着环境、能源、经济三重矛盾的严峻局面^[18],能源开发利用导致的生态环境问题和化石能源资源的粗放使用与日益枯竭,是制约我国可持续发展的瓶颈^[19]。推动化石能源的清洁利用,促进清洁能源和可再生能源的开发利用,提高能源效率并促使企业节能减排,是实现“双碳”目标的内在要求,而“双碳”目标的稳妥推进也需要以能源法律规范体系的健全为基础。在此背景下,考虑能源法律与生态环境保护在问题成因、保护对象、价值目标等方面的共通性,可以借由生态环境法典编纂这一良好契机,从法律层面促进能源产业的绿色低碳发展,从而实现环境、能源、经济的一体化协调发展,回应“双碳”目标的现实性和紧迫性。与此同时,能源法律作为我国生态文明法治建设的重要组成部分,以“双碳”目标为引领健全能源法律体系,是实现人与自然和谐共生的中国式现代化的必然要求。推进“双碳”目标实现可以为能源法律规范和生态环境法典的有机融贯提供实践动力。

2. 域外国家的实践探索为能源法律规范纳入生态环境法典提供了经验借鉴

法国、瑞典、意大利、德国等国家在生态环境法

典编纂过程中均涉及了能源的相关立法。《法国环境法典》专门规定了能源利用条款和应对气候变化条款;《意大利环境法典》关于“燃料”的规定涉及了能源利用和能源效率的问题;在《瑞典环境法典》中,“促进能源再利用”直接被纳入法典的目的条款之中,“节约能源与可再生能源的优先使用”也被规定在一般原则中,土地与水域管理部分也有涉及。^{[3]21}德国专家委员会在编纂环境法典时也将能源和气候变化视为重要的环境问题,有选择性地纳入环境法典草案中。^{[20]88}典型国家处理能源法律规范与环境法典间关系的经验值得我们参考,为能源法律规范纳入生态环境法典提供了模式借鉴。

为此,应将部分符合生态环境法典编纂目的、契合生态环境法典调整范围并与法典体例结构相适应的能源法律规范,有选择性地纳入生态环境法典“绿色低碳发展编”,并可在目的条款、基本原则条款以及其他各分编中适当体现。

四、能源法律规范在生态环境法典中的体例编排

通过前述分析可知,能源法律规范纳入生态环境法典具备理论和实践的可行性,但这并非意味着所有能源法律均可或均应纳入生态环境法典之中。能源法除了承载环境保护和资源节约的功能外,其主要职能在于为经济社会发展提供动力和能量^[21],其中也有大量难以与生态环境法典相契合的法律规范。因此,必须确定生态环境法典具体内容的建构逻辑,遵循“有所为有所不为”的基本原则,明确能源法律规范在生态环境法典中的内容编排和呈现方式,将部分能源法律规范以适度化方式纳入生态环境法典之中。

(一)建构逻辑

1. 明确生态环境法典的调整范围

生态环境法典的调整范围是指作为部门法的环境法在法律实践中对相应法律关系调整的时空范围,是围绕环境法的核心范畴进行的外延划界。^{[22]24-25}在界定生态环境法典的调整范围时,应着重考虑两个因素。一是相关问题是否是重要的环境问题或其对于环境的影响是否显著,即将涉及相关问题的规范纳入生态环境法典的价值和意义。二是能否与生态环境法典追求的协调统一立法目标相契合。^{[20]92}一方面,能源开发利用和产业发展与环境问题有着紧密联系,能源不合理开发利用是环境问题产生的重要因由之一,将相关能源法律规范纳入生态环境法典有助于强化对生态

环境的保护;另一方面,将部分能源法律规范纳入生态环境法典也与法典追求的协调统一立法目标相契合,并不会违背生态环境法典的目标初衷。能源法和环境法在价值理念、立法目的以及规范内容上具有密切联系和一定共通性,生态环境法典编纂不应仅注重狭义的环境法律体系内部的冲突消除,还应借由法典编纂实现部分能源法律规范与环境法律体系的协调统一,尽可能消解能源法与环境法之间的矛盾和冲突,追求经济利益与环境利益的动态平衡。

2. 确定生态环境法典的调整领域和内容结构

就调整领域而言,应当基于环境问题解决的实际需要进行规范设计^{[1]12};就内容结构而言,应关注某一法律规范是否基于环境保护的目标或法律介入某一领域是否致力于解决环境问题^{[22]23}。因此,并非所有能源法律规范均可纳入生态环境法典之中,应根据其承载的价值目标进行筛选。能源节约、能源可持续利用、低碳排放、应对气候变化等能源法律规范不仅旨在推动能源资源的可持续利用,还承载了环境保护的价值目标,注重环境保护和经济社会发展的可持续,将这些内容纳入生态环境法典具备可行性和必要性。

3. 确立具体内容的剔除标准

可借鉴日本学者穗积陈重的观点确立具体内容的剔除标准,主要从如下方面进行衡量:是否为需要屡屡变更的法律;是否为具有实施期限的法律;是否为需要特别细密规定的法律;是否为在一个地方只对一个民族实施的特别法。^{[16]86-87}由此,诸如此类具有一定期限的、存在极易变更可能性且过于细密的能源法律规范不宜纳入生态环境法典之中。

4. 借鉴和参考比较法上的先例

以法国为例,《法国环境法典》在第二卷“物理环境”的第二编“空气和大气层”中,设置了两个章节(第四章和第九章)专门规定能源利用条款和应对气候变化条款。^[23]其中,在第四章“国家预防空气污染和合理利用能源的技术措施”中,关于能源合理利用的规定主要如下:要求防止和减少空气污染以及合理利用能源的措施必须有助于实现空气质量标准;为减少能源消耗、限制污染物排放源,规定政令的适用范围;明确政令在促进能源效率和节约能源方面的具体内容,等等。此外,在第一章第二节“公众知情”中,法典要求国家每年发布污染物排放清单和能源消耗清单;在第二章

第一节“国家低碳发展战略与大区气候、空气与能源纲要”中规定,制定大区气候、空气与能源纲要草案,需要考虑温室气体排放清单、能源平衡、可再生能源潜力和能源回收潜力评估、提高能源效率评估等因素,并要求制定大区能源效率计划。^[24]《瑞典环境法典》开篇明确了促进可持续发展的立法目的,并提出环境法典的适用应当确保“材料、原材料和能源的再利用、循环利用以及其他管理模式得到鼓励,以期建立和维持自然循环”;在第一编第二章的十项一般原则中,也规定了能源节约和可再生能源的优先使用。^[25]

(二)具体内容

在积极推进“双碳”目标实现的现实背景下,能源法律规范与生态环境保护在问题成因、保护对象、价值目标等方面的共通性,为能源法律规范纳入生态环境法典提供了理论和实践层面的可行性。根据适度化生态环境法典的建构逻辑和比较法上的先例,在进行生态环境法典编纂时,可如下处理能源法律规范的融贯。

1. 总则编

在总则编,首先,应以可持续发展理念为指引,明确“促进经济社会可持续发展”的立法目的,将可持续发展作为法典编纂的逻辑起点和最终目的,这也是对“双碳”这一中长期目标的提炼和总结。其次,确立“可持续发展”的基本原则,作为贯穿生态环境法典全过程的逻辑主线,为生态环境法典的内容展开提供根本价值遵循。^[26]同时,还可在环境影响评价、生态环境监测等基本制度的设计中对“双碳”目标作出适度回应,将能源资源发展对环境保护的影响纳入基本制度的具体内容之中,注重生态、环境、能源、资源的协同治理和规制。^[27]

2. 绿色低碳发展编

在分编“绿色低碳发展编”中,应承继“可持续发展原则”的精神内核,以可持续发展的内在逻辑为具体指引,以“绿色低碳”为核心范畴,合理选择该编的具体内容。首先,设置“一般规定”一章对该编内容作出统领性和原则性规定,明确绿色低碳发展的基本概念和内涵,确立能源资源循环节约利用、新能源或可再生能源优先使用的基本原则,明确绿色低碳管理体制机制,规定能源战略与规划、节能监管、新能源开发利用和发展保障、温室气体排放控制、科技研发与创新激励、国际交流与合作等基本法律制度并进行创新。其次,遵循涉碳相关活动的生产、流通、消费等基本流程和环节,以碳承载形式和

状态为主线,确立清洁生产、绿色流通、绿色消费、绿色能源、应对气候变化和国际合作等不同章节。^[28]在“清洁生产”一章,可有选择地吸收《清洁生产促进法》的相关内容,就清洁生产推行规划、清洁生产监测、清洁生产审核、重点领域或行业的清洁生产管理制度等作出规定。在“绿色流通”一章,可着重从“绿色物流”和“循环利用”两个方面展开,例如,在“绿色物流”部分,可以结合《民法典》第510条之规定细化快递物流包装等规定;在“循环利用”部分,可以明确生产者延伸责任,针对农业、林草、工业、采矿业等不同领域的实践要求明确循环利用的具体规定。在“绿色消费”一章,应注重扩大绿色低碳消费市场,从激励性制度和约束性制度两个角度建立健全促进绿色低碳消费的长效机制,例如,建立和完善绿色低碳产品认证和标识制度、绿色低碳产品推广、碳普惠制度、一次性用品消费限制制度等。在“绿色能源”一章,既应注重可再生能源和新能源等绿色能源的发展保障,对可再生能源开发利用总量目标、开发利用规划、消纳能力建设等重要制度作出规定和完善;又应注重强化节能监管、完善节能审查控制制度、加强重点领域或行业节能管理和能源侧管理等,从开源、节流两方面实现绿色能源管理。在“应对气候变化”一章,应根据推进“双碳”目标的现实需要,对适应和减缓气候变化的管理体制、具体措施和主要制度作出规定,完善碳排放配额及其交易制度、碳排放监管制度、受控消耗臭氧层物质管理制度等。在“国际合作”一章,则应主要针对国际合作的原则和主体、能源各领域的合作、基础设施和技术建设以及信息建设等方面设计相关条款。

3. 污染控制编和自然生态保护编

应实现“污染控制编”“自然生态保护编”等其他分编与“绿色低碳发展编”的有机衔接,全方位回应落实“双碳”目标和促进可持续发展的实践需求。在“污染控制编”中,应注重减污降碳协同推进,减少能源开发利用造成的环境污染,既需关注环境保护规划与能源开发利用规划的衔接协调,也要重视污染物排放总量控制制度与节能减排的协同发力,实现重点污染物和温室气体的协同控制。在“自然生态保护编”中,应着重围绕能源资源的生态价值保护展开制度设计,为能源资源的合理开发利用和可持续发展奠定基础。^[29]

由此,基于“有所为有所不为”的适度化法典编纂进路,将能源法律规范合理地纳入生态环境法典之中,为能源法制的完善与实施提供框架性遵循,助

力“双碳”目标的实现。

五、结语

当前,生态环境法典研究已不能简单围绕“是否应当法典化”进行抽象层面的探讨,而是应当秉持功能主义立场围绕“如何法典化”展开具象层面的理论和实践研究。其中,“能源法律规范纳入生态环境法典何以可能”这一问题,是生态环境法典的篇章安排尤其是分编内容具体构成的核心争议点之一。在推进“双碳”目标实现的宏观背景下,能源法律规范已成为经济发展和环境保护的重要连结,能源法律规范的环境保护价值目标已具备社会共识性基础。^[30]将符合生态环境法典编纂目的、契合生态环境法典调整范围、与生态环境法典调整领域和内容结构相适应的能源法律规范有选择地融入生态环境法典,具备内生动力和外驱动;同时,比较法视野的考察也为能源法律规范纳入生态环境法典提供了经验借鉴。生态环境法典编纂应当遵循“有所为有所不为”的基本原则,结合我国环境法治实践,将能源法律规范分步骤地落实于生态环境法典各编的具体内容之中,为“双碳”目标的稳妥推进提供强有力的规范指引。

注释:

- ① 具体内容参见张梓太所著《论我国环境法典化的基本路径与模式》,载于《现代法学》2008年第4期;吕忠梅所著《中国环境立法法典化模式选择及其展开》,载于《东方法学》2021年第6期;汪劲所著《论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴》,载于《当代法学》2021年第6期。
- ② 参见《环境保护法》第1条:“为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。”
- ③ 《矿产资源法》规定:“为了发展矿业,加强矿产资源的勘查、开发利用和保护工作,保障社会主义现代化建设的当前和长远的需要,根据《中华人民共和国宪法》,特制定本法。”《煤炭法》规定:“为了合理开发利用和保护煤炭资源,规范煤炭生产、经营活动,促进和保障煤炭行业的发展,制定本法。”《可再生能源法》规定:“为了促进可再生能源的开发利用,增加能源供应,改善能源结构,保障能源安全,保护环境,实现经济社会的可持续发展,制定本法。”《节约能源法》规定:“为了推动全社会节约能源,提高能源利用效率,保护和改善环境,促进经济社会全面协调可持续发展,制定本法。”
- ④ 参见《煤炭法》第19条。
- ⑤ 参见《矿产资源法》第32条。
- ⑥ 参见《节约能源法》第7条、第16条。

参考文献:

- [1] 刘长兴.论环境法典化的边界[J].甘肃社会科学,2020(1).
- [2] 于文轩,牟桐.生态文明语境下环境法典的理性基础与法技术构造[J].湖南师范大学社会科学学报,2020,49(6):11-16.
- [3] 李艳芳,田时雨.比较法视野中的我国环境法典化[J].中国人民大学学报,2019,33(2).
- [4] 习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话[EB/OL].(2020-09-22)[2023-02-15].https://www.gov.cn/xinwen/2020-09/22/content_5546168.htm?eqid=ba240ad2000138f300000004645b19c1.
- [5] 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[M].北京:人民出版社,2022:52-53.
- [6] 吕忠梅.环境法新视野[M].北京:中国政法大学出版社,2019:14-15.
- [7] 于文轩.生态环境协同治理的理论溯源与制度回应——以自然保护地法制为例[J].中国地质大学学报(社会科学版),2020,20(2):10-19.
- [8] 于文轩.面向低碳经济的能源法制研究[M].北京:中国社会科学出版社,2018:32-35.
- [9] 吕忠梅.环境法典编纂方法论:可持续发展价值目标及其实现[J].政法论坛,2022,40(2):18-31.
- [10] 武奕成.中国能源立法目的及其价值取向的选择——兼论能源立法中能源利用与环境保护的关系[J].河北法学,2011,29(11):105-111.
- [11] 中国法学会能源法研究会.能源法学总论[M].北京:法律出版社,2019:5.
- [12] 赖超超.生态安全语境下中国能源法的变革:问题与应对[J].阅江学刊,2014,6(5).
- [13] 王树义,皮里阳.论第二代环境法及其基本特征[J].湖北社会科学,2013(11):165-168.
- [14] 崔金星.气候变化背景下能源法变革与制度创新[J].学习论坛,2011,27(4):74-77.
- [15] 黄锡生,史玉成.中国环境法律体系的架构与完善[J].当代法学,2014,28(1):120-128.
- [16] 穗积陈重.法典论[M].李求秩,译.北京:商务印书馆,2014.
- [17] 牛英豪.论我国环境法典化——基于法典化规律的研究[M]//环境资源法论丛:第12卷.北京:法律出版社,2020:3-27.
- [18] 杨解君.中国迈向低碳未来的环境法律治理之路[J].江海学刊,2013(4):122-132.
- [19] 柳思维,沈浩.枯竭与污染:二元困境的修法化解[J].求索,2013(9):224-226.

[20] 施理. 德国环境法法典化立法实践及启示[J]. 德国研究, 2020, 35(4).

[21] 马俊驹, 龚向前. 论能源法的变革[J]. 中国法学, 2007(3): 147-155.

[22] 焦艳鹏. 环境法典编纂与中国特色社会主义法律体系的完善[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(6).

[23] 王灿发, 陈世寅. 中国环境法法典化的证成与构想[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(2): 2-14.

[24] 法国环境法典(第一至第三卷)[M]. 莫菲, 刘彤, 阁苏聃, 译. 北京: 法律出版社, 2018: 236-249.

[25] 瑞典环境法典[M]. 竺效, 等译. 北京: 法律出版社, 2018: 3-9.

[26] 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): 70-82.

[27] 于文轩. 绿色低碳能源促进机制的法典化呈现: 一个比较法视角[J]. 政法论坛, 2022, 40(2): 44-51.

[28] 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, 37(3): 92-102.

[29] 于文轩, 胡泽弘. “双碳”目标下的法律政策协同与法制因应——基于法政策学的视角[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(4): 57-65.

[30] 陈宇, 杨翠柏. 论《能源法》环境保护价值及实现路径——以完善企业环境责任规范为视角[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016, 42(3): 52-59.

责任编辑: 代海燕 康雷闪

Study on the Incorporation of Energy Laws into the Ecological Environment Code in the Background of the Carbon Peak and Neutrality Goals

SUN Zhaoyu

(Law School, People's Public Security University of China, Beijing 100038, China)

Abstract: At present, research on the codification of environmental law should focus on the deeper question of "how to codify" and the specific scheme and path of codification. Under the background of "double carbon" goal, the codification of environmental law has led to two key questions: whether energy law norms can be incorporated into the Ecological Environment code and how to incorporate energy law norms into the Ecological Environment code. From the perspective of the relationship between energy law and environmental law, although there are differences between the two, there are still some communalities in terms of values and legislative purposes. The incorporation of some energy laws into the Ecological Environment is endogenously and externally driven, which is a feasible way to achieve the "double carbon" goal. Based on the reference to the precedents of comparative law, we can follow the basic principle of "doing something and not doing something" and selectively incorporate some energy legal norms into the Ecological Environment code that meet the purpose of codification, fit the scope of adjustment of the Ecological Environment code and fit the structure of the code, so as to provide legal guarantee the realization of "double carbon" goal.

Key words: carbon peak and neutrality goals; Ecological Environment code; energy law; environmental law

英文编校: 杨 欣