

推动气候变化立法,助力碳达峰碳中和

——专访中国政法大学自然资源与气候变化法研究中心主任曹明德



曹明德,中国政法大学自然资源与气候变化法研究中心主任、民商经济法学院教授、《中国政法大学学报》主编。

◆本报记者李贤文

气候变化是当今全球面临的重大挑战之一。去年,我国宣布二氧化碳排放力争2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和。上述目标的实现存在哪些挑战,该如何保障目标实现?就此,本报记者采访了中国政法大学自然资源与气候变化法研究中心主任曹明德教授。

碳减排替代实施过程中触及多领域多行业主体利益

中国环境报:我国以化石能源为主的消费结构仍未根本改变,碳排放依然较大,譬如2019年煤炭消费占能源消费总量比重为57.7%。您如何看待实现碳达峰碳中和目标面临的挑战?

曹明德:设定碳达峰和碳中和目标是党中央立足国内国际两个大局做出的重大战略决策,对于实现“两个一百年”奋斗目标、引领全球气候治理,进而在国际治理中发挥更大作用均有重大意义。

应该指出的是,2019年我国碳排放总量逾100亿吨,约占全球排放量的1/4。按其他国家实现碳达峰的时间规律,我国从碳达峰到碳中和的时间只有发达国家一半左右,应对气候危机窗口期不足10年,需在更短时间、更大范围内采取“减源”与“增汇”行动,主要路径包括碳减排、碳替代、碳捕集封存利用、碳循环和碳定价。

对于碳达峰碳中和目标的实现,上述路径不可或缺,但其效果不同,不能等量齐观。其中碳减排具有相对优先性,碳

替代应当成为实现“双碳”目标的中坚力量。

因此,大幅度减少煤炭、石油、天然气等的消耗,并快速提升清洁能源在能源消费总量中的比例是中国实现双碳目标的主要路径。

据预测,到2050年,碳替代的贡献率将占全球碳中和的47%,而碳减排、碳封存和碳循环的贡献率分别是21%、15%和17%。

中国环境报:实现碳达峰碳中和目标的过程中,会触及

多领域多行业主体的利益。利益的冲突与协调需要法治手段,在国外有哪些相关经验值得借鉴?

曹明德:从国际经验来看,英国、新西兰、加拿大、德国、法国、瑞典、丹麦、匈牙利等国已经陆续将2050年实现碳中和、气候中性或净零排放的目标纳入本国有关法律的调整范围,斐济、西班牙、智利等国家也发布了有关立法草案。而欧洲委员会发布的《欧洲气候法》草案(2020年3

月)则以区域立法形式明确欧盟的中长期温室气体减排目标,包括气候中性目标。

各国经验表明,气候变化立法是确保其实现碳达峰、碳中和的重要方式。

我国也已启动应对气候变化立法。在当前形势下,有必要加快推进。

为积极应对气候变化,确保碳达峰碳中和目标实现,我国应当加快气候变化立法进度,尽快颁布《应对气候变化法》,为气候治理提供法治保障。

气候变化立法应确定国家气候变化管理体制

中国环境报:早在2009年,十一届全国人大第十次常委会就通过了《关于积极应对气候变化的决议》,近年来不少专家学者也就此提出相关看法和建议。您认为《应对气候变化法》该如何立?应该确立哪些基本原则?

曹明德:我认为,《应对气候变化法》的基本原则应当包括风险防范原则、减缓与适应并重原则、公众参与原则、公平合理原则、国际合作原则等。并应确定国家气候变化管理体制,即国家建立应对气候变化协调机制,统筹气候变化重大政策、重大规划、重大项目等工作,协调跨地区、跨部门、跨行业的重大事项,督促检查相关重大工作的落实情况。国务院生态环境、发展改革、自然资

源、农业农村、工业与信息化、气象等部门按照各自职责分工负责气候变化工作。同时应确立温室气体排放总量控制制度、排放标准制度、排放许可制度、监测报告核查制度、注册登记制度、排放交易制度,并应规定碳减排、碳替代、碳封存、碳循环、碳定价等方面的具体措施。并应设立化石能源温室气体排放总量控制制度或碳预算制度,促进能源转型和能源结构调整,提升能源效率。

《应对气候变化法》应运用市场工具促进新能源发展,引导企业积极利用国家财政、税收优惠政策,充分发挥市场机制的作用,实现能源节约的公私合作治理。这部法律还应当与既有法律法规相衔接,加强污染防治、生态修复与气候变化的协同效应,同

时与农业、交通等其他生产部门领域立法协同。

此外,立法过程中还应当对森林碳汇与海洋碳汇进行规划,明确森林经营、海洋生态修复、优良土地管理、湿地保护等碳汇项目产生的经核证的减排量的法律属性。

在碳汇领域,需积极探索其与碳排放交易市场的衔接,以及将森林经营、海洋生态修复、优良土地管理、湿地保护、国土空间修复等碳汇项目产生的、经核证的减排量纳入碳市场的可行性和方式。

中国环境报:实现碳达峰碳中和目标时间任务重。在配套措施方面,您认为应该怎么做?

曹明德:考虑到当前全国

运用法治手段推进碳达峰碳中和目标实现是国际社会的普遍做法

充分发挥市场机制的作用,实现能源节约的公私合作治理

统一碳市场的建设运行需要法律和行政法规依据予以有力保障与支撑,因此急需一部行政法规作为市场运行的依据。

因此,在制定《应对气候变化法》的同时,国务院应当颁布《碳排放交易管理条例》或《碳排放交易管理暂行条例》,为全国统一碳市场的试点提供法律支撑。

一是在上述相关条例中明确碳排放配额和经核证的减排量作为新型财产权的载体,对“碳排放权”这一术语,按法律法规属性要求进一步调整规范,毕竟温室气体的排放并不是一种法律上的权利,尚未发现任何国家的法律使用“碳排放权”这一术语。相反它是经济学上的术语,类似于“排放指标”或“减排信用”。

二是在条例中明确配额的初始分配方法,即基于部门产出的标杆法则合理设置初始配额,综合历史排放量、减排能力、经济社会发展水平等因素,确立配额有偿分配的实施计划。

三是有序清理地方试点项目,制定地方企业退市规则、补偿机制与先期减排信用的使用时效等制度,促进央地配额有序结转。

四是探索碳金融工具对碳排放交易市场的促进作用,明确生态环境、金融监管等部门在碳金融监管中的职责分工,鼓励金融机构、碳资产管理公司等中介机构参与市场交易,健全碳金融风险防控机制,完善对于内幕交易、市场操纵等滥用市场行为的法律规制。

统一规划 生态为本 保护优先 太原立法保护修复晋阳湖生态

本报记者高岗栓太原报道山西省太原市十四届人大常委会第四十五次会议近日审议了《太原市晋阳湖生态保护与修复条例(草案)》(以下简称《条例》)。

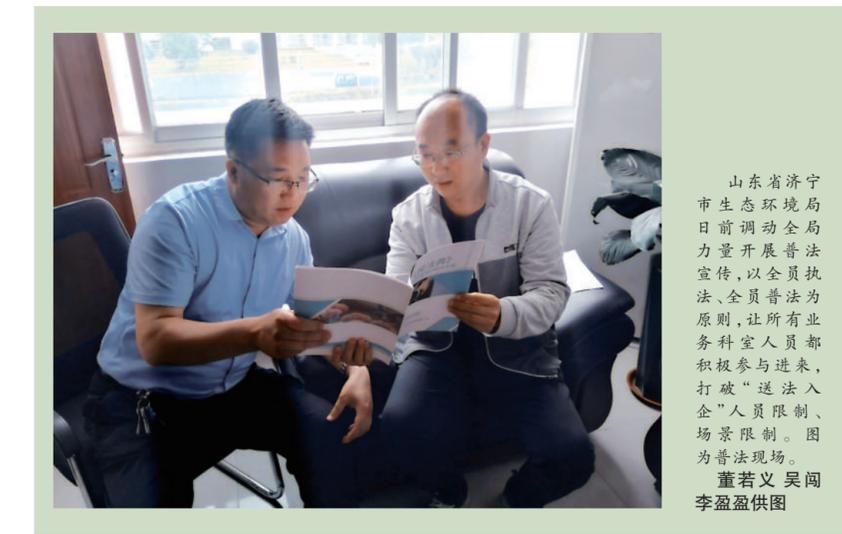
据介绍,晋阳湖位于太原市南端金胜镇内,是新中国建国初期人工开挖的太原第一热电厂蓄水池,水域面积5.1平方公里,蓄水量达2400万立方米,是华北地区最大人工湖,素称“中国北湖”。

制定《条例》是贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记视察山西重要讲话重要指示精神,坚持“四治”一体推进,再现“锦绣太原城”盛景的生动实践;是贯彻落实山西省委要求,着力

通过立法推动“两山七河一流域”生态修复治理,加强湖泊、大泉、湿地保护的具体行动,对于抓好晋阳湖生态保护和修复具有重大深远的意义。

《条例》提出,晋阳湖生态保护与修复应当遵循统一规划、生态为本、保护优先、科学修复、合理利用的基本原则,并围绕晋阳湖的管理体制、规划建设、生态保护与修复、监督管理、法律责任等内容草拟了有关规定。

下一步,《条例》还将充分吸收太原市人大常委会组成人员的意见建议,做进一步修改完善,为科学推进晋阳湖生态保护与修复工作提供法治保障。



山东省济宁市生态环境局日前调动的力量开展普法宣传,以全员执法、全员普法为原则,让所有业务科室人员都积极参与进来,打破“道法入企”人员限制、场景限制。图为普法现场。董若义 吴闯 李盈盈供图

伊犁细化生态环境违法行为举报奖励标准 最高可给予一万元奖励

本报讯新疆维吾尔自治区伊犁哈萨克自治州生态环境局与州财政局日前联合印发《伊犁哈萨克自治州生态环境违法行为举报奖励实施细则(试行)》(以下简称《实施细则》)。

《实施细则》明确了举报奖励制度适用范围、经费保障、举报方式、奖励条件、奖励范围和标准、奖励程序、监督管理等内容,并自公布之日起实施。

根据《实施细则》,生态环境违法行为举报将按照“谁查出、谁奖励”原则,举报奖励经费纳入各级生态环境部门财政年度预算,依法使用并接受财政、审计等部门监督。

类生态环境违法行为,《实施细则》明确,经查证属实并依法实施行政处罚后,予以500元、1000元及5000元三类标准的奖励。同时案件当事人被依法移送司法机关处理的,鼓励公民、法人和其他组织向生态环境部门提供线索,有效避免重大突发环境事件发生的,最高可给予举报人1万元奖励。

《实施细则》指出,生态环境违法行为举报奖励应符合实名制举报,举报内容真实、客观;有明确的举报对象和生态环境违法行为发生的时间、地点和违法情形;生态环境违法行为的证明材料或线索材料。

杨涛利

咸宁试行生态环境违法行为举报奖励办法

八类生态环境违法行为可举报

本报讯湖北省咸宁市生态环境局和市财政局日前联合印发《咸宁市生态环境违法行为举报奖励办法(试行)》,采取鼓励举报、分级分类奖励的原则,鼓励公民、法人和其他组织向生态环境部门提供线索,有效避免重大突发环境事件发生的,最高可给予举报人1万元奖励。

《实施细则》指出,生态环境违法行为举报奖励应符合实名制举报,举报内容真实、客观;有明确的举报对象和生态环境违法行为发生的时间、地点和违法情形;生态环境违法行为的证明材料或线索材料;向农用地排放重金属或者其他有毒有害物

质含量超标的污水、污泥,以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等的;将重金属或者其他有毒有害物质含量超标的工业固体废物、生活垃圾或者污染土壤用于土地复垦的;规模畜禽养殖场、养殖小区未建设污染防治配套设施或者自行建设的配套设施不合格,也未委托他人对畜禽养殖废弃物进行综合利用和无害化处理,即投入生产、使用,或者建设的污染防治配套设施未正常运行的;从事畜禽规模养殖未及时收集、贮存、利用或者处置固体废物,产生畜禽粪污等固体废物,造成环境污染的;擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒工业固体废物,

或者未采取相应防范措施,造成工业固体废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染,达50吨以上的;违规处置危险废物,对环境影响较大的等。

举报人可通过12345公共服务热线、12369环保微信公众号,或到咸宁市生态环境局及各县(市、区)分局指定地点进行举报,要求至少能够提供生态环境违法行为发生的时间、具体位置和违法情形,经查证属实的,对满足奖励资金发放条件的首位举报人,按照一级、二级、三级、四级贡献进行奖励,每次最高奖励1万元。

熊争妍 明聪

C/EN 立法进展

◆本报记者张铭贤 周迪久

河北省十三届人大常委会第二十三次会议日前审议通过《河北省节约用水条例》(以下简称《条例》),《条例》将于7月1日起施行。

《条例》明确提出,河北省实行用水总量和用水效率“双控”制度,在地下水超采地区,严格限制开采深层地下水用于农业灌溉,严格控制新建、改建、扩建高耗水项目。此外,城市绿化不得利用地下水,禁止使用地下水建造人造水景观。

河北人均水资源仅为全国人均水资源量的1/7,节约用水势在必行

“从水资源情势来看,河北省属于极度严重资源型缺水省份,是华北地区地下水‘大漏斗’的重点治理区域。”河北省人大常委会农工委副主任马桂旺介绍,河北省平均水资源总量205亿立方米,人均水资源量307立方米,是全国人均水资源量的1/7,远低于国际公认的人均500立方米极度缺水标准。制定出台这部《条例》,是解决河北省水资源供需矛盾突出问题,运用法治化手段强化水资源节约集约利用、保障水安全的重要举措,意义重大,十分必要。

“河北省建立了省、市、县三级用水总量和用水效率‘红线’控制指标体系,实施了一系列节水措施,水资源刚性约束指标体系不断完善。”河北省水利厅二级巡视员丁辛戈介绍说,“十三五”期间,河北省用水总量从187.2亿立方米减少到182.7亿立方米,人均用水量由252立方米下降到245立方米,万元GDP用水量由70.9立方米减少到51.6立方米,万元工业增加值用水量由22.5立方米减少到15.2立方米,农田灌溉水有效利用系数由0.67提高至0.675。目前,河北省农田灌溉水有效利用系数排名全国第四,万元工业增加值用水量全国排名第五,万元GDP用水量全国排名第十二。

“制定《条例》是解决河北省水资源严重短缺问题、促进高质量发展的迫切需要。”马桂旺介绍说,《条例》的设计思路是抓“两头一面”。“两头”一个是源头,即从水量分配、水资源配置抓起,宝贵的水资源不能敞开口子用,不能无节制地用;另一头是“水龙头”,抓细抓小抓到用水的最末端,支持鼓励使用节水器具,农业节水到田间地头;“一面”就是节约用水涉及全社会方方面面,包括城市、乡村各领域,农业、工业、服务业各行业,机关、学校、医院、宾馆、商场、车站、机场等各机构单位以及千家万户。

坚持“节约优先”,落实最严格管理制度

《条例》共九章七十三条,包括总则、用水管理、农业节水、工业节水、城镇节水、非常规水源开发利用、激励保障、法律责任和附则。

《条例》在用水管理方面提出,河北省实行用水总量和用水效率控制制度,对用水总量或者地下水开采量接近控制指标的行政区域,限制审批建设项目新增取水;达到或者超过控制指标的行政区域,暂停审批建设项目新增取水。县级以上人民政府应当建立水资源刚性约束指标体系,在南水北调受水区,地表水能够满足用水需求的,不得批准开采地下水。

在农业节水方面,《条例》提出,“在地下水严重超采地区,实施轮作休耕、旱作雨养,适度退减灌溉面积。严格限制开采深层地下水用于农业灌溉。”

安康出台汉江流域水质保护条例

未经许可不得设置入河排污口

本报记者肖颖 通讯员王正荣安康报道为解决生产废水、生活垃圾和污水、畜禽养殖废弃物等污染物总量不断增长,危化品运输引发水环境污染事件风险较高等突出问题,陕西省安康市日前出台了《安康市汉江流域水质保护条例》(以下简称《条例》)。

《条例》分为总则、水质保护、水污染防治、法律责任、附则等五章共四十八条,重点规定了立法目的、基本原则、组织保障、水质保护、水污染防治及法律责任等内容。

在水质保护方面,《条例》第十一条明确规定,单位和个人应当增强汉江流域水环境保护意识,不在河道内洗涤物品、洗刷车辆、清洗动物、乱扔垃圾等,践行绿色、低碳、环保的生产生活方式,确保水质清洁。第十九条规定市、县(区)人民政府应当组织对本辖区内各类入河排污口开展排查整治,明确责任主体,实施分类监督管理,在汉江流域新建、改建或者扩大排污口,应当符合水功能区划、水资源保护规划和防洪要求,未经许可不得设置入河排污口。

《条例》第十八条明确规定,严控生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单,不断改善汉江流域水环境质量。禁止在汉江干流岸线一公里范围内新建、扩建化工项目;禁止在汉江干流、重要支流岸

《河北省节约用水条例》七月一日起施行 地下水超采地区严格控制高耗水项目

在工业节水方面,《条例》提出,“县级以上人民政府及其有关部门应当严格落实主体功能区规划,在生态脆弱、严重缺水和地下水超采地区,严格控制新建、改建、扩建高耗水项目,推进高耗水企业向水资源条件允许的工业园区集中。”

在城镇节水方面,《条例》提出,城市园林绿化应当树立生态节水理念,选用耐旱型树木、花草,采用喷灌、微灌等节水灌溉方式。城市绿化不得利用地下水。禁止使用地下水建造人造水景观。

在非常规水源开发利用方面,《条例》提出,应当加强再生水、微咸水、海水、雨水、矿坑水等非常规水源的开发利用。

在激励保障方面,《条例》明确,城镇居民用水实行阶梯水价制度。对具备条件的建制镇推行阶梯水价制度,有效抑制水资源浪费。同时,城镇公共供水管网内非居民用水实行超额累进加价制度。

在法律责任方面,严格了法律责任,建立考核评价、约谈、问责、信用惩戒等制度,体现了《条例》的力度和刚性约束。