Dispute Settlement 争议解决, 2025, 11(1), 220-228
Published Online January 2025 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ds
https://doi.org/10.12677/ds.2025.111029

Hans汉斯

“双碳”目标下碳中和立法研究

——以《韩国碳中和基本法》为鉴

申宝罗

青岛大学法学院，山东 青岛

收稿日期：2024年12月18日；录用日期：2025年1月17日；发布日期：2025年1月26日

摘　要

继2015年《巴黎协定》之后，2018年联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)宣布的“碳中和”概念成为全世界的范式，越来越多的国家将碳中和目标立法化。韩国于2020年10月宣布了碳中和目标，并于2021年9月制定了《碳中和基本法》。该法自2022年3月25日起施行。该法律制定了温室气体减排目标以及实现目标的国家基本计划和实施内容，包括对此进行检查、整顿气候危机应对体系、气候变化影响评价制度、正义转换政策、绿色技术、绿色产业培育等绿色成长政策及气候应对基金等。至此，韩国成为世界上第14个制定《碳中和基本法》的国家。对于中国而言，专门立法的缺失已成为中国统筹应对气候变化和推进实现“双碳”目标的阻碍。因此，在立足自身国情的基础上，应积极借鉴包括韩国在内的国际有益经验，加紧完善碳中和立法，以法律形式明确中国应对气候变化的主要原则、核心制度和管理体制，为中国实现“双碳”目标提供有力法治保障。

关键词

韩国，碳中和，双碳，法制化，应对气候变化

Research on Carbon Neutrality Legislation under the “Dual Carbon” Goals

—Lessons from *Korea's Carbon Neutrality Framework Act*

Bora Shin

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Dec. 18th, 2024; accepted: Jan. 17th, 2025; published: Jan. 26th, 2025

Abstract

Following the 2015 *Paris Agreement*, the concept of “carbon neutrality” announced by the United

文章引用: 申宝罗. “双碳”目标下碳中和立法研究[J]. 争议解决, 2025, 11(1): 220-228.
DOI: 10.12677/ds.2025.111029

Nations Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in 2018 has become a global paradigm, with an increasing number of countries legislating carbon neutrality goals. Korea announced its carbon neutrality target in October 2020 and enacted the *Carbon Neutrality Framework Act* in September 2021, which came into effect on March 25, 2022. This law established greenhouse gas reduction targets and outlined a national basic plan and implementation measures to achieve these goals. It includes provisions for inspection, the adjustment of climate crisis response systems, climate change impact assessment mechanisms, just transition policies, green technology development, and the promotion of green industries, as well as policies for green growth and a climate response fund. Korea thus became the 14th country in the world to enact a *Carbon Neutrality Framework Act*. For China, the lack of specialized legislation has become an obstacle to its coordinated response to climate change and the realization of its "dual carbon" goals. Therefore, based on its national conditions, China should actively draw on international best practices, including those of Korea, to accelerate the improvement of carbon neutrality legislation. By formalizing the key principles, core systems, and management mechanisms for addressing climate change through legal frameworks, China can provide strong legal guarantees for achieving its "dual carbon" goals.

Keywords

Korea, Carbon Neutrality, Dual Carbon, Legalization, Climate Change Response

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)在 2018 年“特别评估报告”中指出，为了实现《巴黎协定》中努力将温度上升幅度控制在 1.5℃以内的目标，从全球角度出发，到 2030 年为止，CO2 排放量应比 2017 年减少 45%，到 2050 年实现净排放量为零的碳中和。该报告书被 195 个国家一致采纳，为“碳中和”概念成为全球政策范式作出了巨大贡献。在此情况下，于 2020 年 9 月 22 日习近平主席在第 75 届联合国大会上发表演讲时宣布“努力争取 2060 年前实现碳中和”，此后，韩国总统文在寅于 2020 年 10 月 28 日发表 2050 碳中和宣言。

从国际上看，许多缔约国根据《气候公约》及《巴黎协定》，制定了与碳中和直接相关的法律，通过立法手段应对气候变化已成为各国共识。韩国于 2021 年 9 月 24 日正式制定了《应对气候危机的碳中和、绿色增长基本法》(以下简称《碳中和基本法》)，在该法中明确规定了碳中和目标。韩国通过《碳中和基本法》及其《施行令》，将碳中和目标和中间目标法治化，展现出了比以前更强的法治决心。

本文立足中国的现状，结合韩国的经验借鉴，为完善相关法律提出更具现实意义的建议。特别是 2020 年韩国制定的《碳中和基本法》尚未在中国广泛介绍，笔者在本文中详细介绍韩国碳中和立法的内容，为中国的比较法研究提供了一个非常有意义的契机。

2. 《韩国碳中和基本法》的发展

韩国自 1993 年加入《气候公约》[1] 以来，1998 年签署了《京都议定书》[2]，2016 年加入了《巴黎协定》。韩国于 2009 年首次设定了“与 2020 温室气体排放展望(BAU)[3] 相比减少 30%”的目标，为了履行

[1] 该公约于 1994 年 3 月 21 日生效。
[2] 该议定书于 2002 年 11 月 8 日在国会批准，并于 2005 年 2 月 16 日生效。
[3] BAU (Business-As-Usual)是指除了目前的政策之外，没有采取追加温室气体减排措施时假设的未来温室气体排放量预测值。

此目标制定了《绿色增长基本法》，并于 2015 年引进了碳排放权交易制度。接着，在 2015 年《巴黎气候变化协定》框架下，提交了“到 2030 年将温室气体排放展望减少 37%”的国家自主贡献(NDC)，并于 2020 年 2 月宣布了 2050 碳中和目标。韩国于 2021 年 9 月制定了《碳中和基本法》，法制化了将 2030 年国家温室气体排放量减少到 2018 年排放量的 35%以上的目标，成为全球第 14 个将碳中和目标法制化的国家。2021 年 10 月，韩国政府还制定了到 2050 年国内净排放量为零的碳中和方案，其主要内容是大幅减少火力发电，并扩大可再生能源、氢气基础发电。2022 年 3 月，韩国制定了《碳中和基本法施行令》，法制化了将 2030 年国家温室气体排放量减少到 2018 年排放量的 40%的目标(减排后的排放量为 4 亿 37 百万吨)。韩国政府根据 2021 年制定的《碳中和基本法》，制定了国家碳中和绿色增长基本计划，该计划中韩国的气候变化政策分为“萌芽期–扩大期–跳跃期”三个阶段[1]。根据这 3 个阶段体系，对韩国碳中和立法的发展阶段进行研究，可以总结如下。

2.1. 萌芽阶段

《国家碳中和绿色增长基本计划》将 2009 年至 2014 年视为韩国应对气候变化和绿色增长政策的萌芽阶段。在此期间，《低碳绿色增长基本法》于 2010 年 1 月 13 日制定，从 2010 年 4 月 14 日正式施行，从该法的立法过程及背景来看，可以了解当时气候变化政策相关的争论焦点。

从制定法律的背景来看，在推进《低碳绿色增长基本法》立法时的 2009 年，《京都议定书》减排义务对象国包括 38 个发达国家和欧盟，其目标是比 1990 年平均减少 5.2%的温室气体排放，并于 2008 年到 2012 年进入了第一次减排阶段。另外，随着 2012 年以后对京都体制[4]的正式讨论，预计韩国无论如何都会被要求承担温室气体减排责任，因此国内也在讨论应对气候变化的法律、制度的必要性。作为应对措施之一，从 2008 年末到 2009 年初，多项气候变化对策及绿色增长的制定法律草案被提交至国会，经过协商最终制定了《低碳绿色增长基本法》。《低碳绿色增长基本法》作为开启韩国气候变化、绿色增长政策的重要起点，意义重大。它为将多数部门通过个别法律部分实施的气候变化和应对地球变暖、新再生能源及可持续发展对策等有机地联系起来、统一推进提供了依据，[5]这一点也具有重要意义。

2010 年制定的《低碳绿色增长基本法》旨在通过打造低碳绿色增长所需的基础和实现低碳社会，为跃升为国际社会尽职尽责的先进一流国家做出贡献。[6]根据《低碳绿色增长基本法》，韩国首次制定了国家低碳绿色增长的长期及短期战略，并制定了 2020 年温室气体减排 30%的“2020 年国家温室气体减排目标”。

2.2. 扩大阶段

《国家碳中和绿色增长基本计划》将 2015 年至 2019 年视为韩国应对气候变化和绿色增长政策的扩大阶段[1]。

2015 年，韩国政府制定了到 2030 年将温室气体排放量比 BAU 减少 37%的 2030 国家温室气体减排目标，并于 2016 年制定了基于 2030 减排目标的减排路线图。随后，2018 年发表了对 2015 年制定的 2030 国家温室气体减排目标的修正案，为提高今后减排政策的可预测性和强化对减排目标履行情况的管理，提出了每三年制定一次减排途径(中间目标) [2]。

2015 年 12 月召开的第 21 届气候变化大会通过的《巴黎协定》规定了“超过 55 个国家批准及全球

[4]《京都议定书》不仅排除了美国、中国、印度等排放约一半温室气体的大量排放国，而且存在时间限定在 2008 年至 2012 年的问题，因此国际社会为了克服这一问题，从以前开始就后京都体制进行了讨论。

[5]关于这一点的详细说明，请参考《低碳绿色增长基本法》法律第 9331 号的制定理由。

[6]《低碳绿色增长基本法》第 1 条(目的)该法旨在为经济与环境的协调发展奠定低碳绿色增长所需的基础，通过利用绿色技术和绿色产业作为新的增长动力，谋求国民经济的发展，通过实现低碳社会提高国民的生活质量，跃升为国际社会尽责任的成熟先进一流国家。

温室气体排放量超过 55%”作为生效条件。随后，主要温室气体排放国纷纷快速批准该协定，其中美国和中国(2016 年 9 月 3 日)、印度(2016 年 10 月 2 日)和欧盟(2016 年 10 月 5 日)批准。得益于这些主要排放国的行动，《巴黎协定》于 2016 年 11 月 4 日在国际上正式生效。韩国也于 2016 年 11 月 3 日在第 346 届国会定期会议上获得第 11 届全体会议的批准同意后，于当日向联合国事务总长提交批准书，并于 2016 年 12 月 3 日正式在国内生效。

《低碳绿色增长基本法》规定，每 5 年制定并实施为期 20 年的应对气候变化基本计划，[7] 韩国政府于 2016 年制定了首次应对气候变化基本计划。此次的第一次应对气候变化的基本计划与以往的计划有所不同，是涵盖减排、适应气候变化、国际合作等内容的首个综合计划，因此具有重要意义。2019 年制定了第二次应对气候变化基本计划。根据《低碳绿色增长基本法》，应对气候变化的基本计划原则上每 5 年制定并实施一次，但在 2018 年修改了《2030 国家温室气体减排路线图》，为了将相关内容体现其中，韩国政府提前启动了第二次计划的制定工作。在第二次应对气候变化基本计划中，记载了此前对气候变化相关政策的评价，指出“尽管奠定了详尽的政策基础，但实际所呈现出的效果却不尽如人意”[3] (p. 28)。如果说此前韩国在应对气候变化、绿色增长政策的萌芽阶段，是站在发展中国家的立场上制定政策并加以实施，那么进入“应对气候变化政策的扩大阶段”后，可以认为韩国表现出了更加积极的政策推进意志。在第二次应对气候变化基本计划中，明确提出了“符合国家地位的新气候体制国际协商应对”目标，并明确指出“为促进发达国家和发展中国家之间的顺利协商，积极引导温室气体排放量大的国家参与减排等来谋求国家利益的国际协商执行”是核心课题之一[3] (p. 115)。

2.3. 飞跃阶段

《国家碳中和绿色增长基本计划》将 2020 年以后视为韩国应对气候变化和绿色增长政策的飞跃阶段[1]。

2020 年 10 月 28 日，韩国宣布 2050 实现碳中和的目标。同年 9 月，中国也宣布将在 2060 年实现碳中和。从 2020 年到 2021 年之间，从多角度讨论了全面修改《低碳绿色增长基本法》及制定新法律的必要性，经过多次协商，于 2021 年 9 月制定并公布了替代《低碳绿色增长基本法》的新法律《碳中和基本法》。因此，根据 2021 年《低碳绿色增长基本法》设立的“2050 碳中和委员会”，根据在 2022 年 3 月实施《碳中和基本法》后，重组为“2050 碳中和绿色增长委员会”。

《碳中和基本法》明确将 2050 碳中和作为国家愿景，韩国成为世界上第 14 个将碳中和法制化的国家。[8] 另外，通过法律及施行令明确规定了 2030 年的 NDC，从这一点来看，该法具有重要意义。[9]2022 年以《碳中和基本法》为依据，制定了 2050 碳中和路线图，并上调了 2030 年的国家温室气体减排目标，2023 年 4 月确定了基于《碳中和基本法》的第一个法定计划《国家碳中和绿色增长基本计划》。

3. 《韩国碳中和基本法》的主要内容

3.1. 概述

该法律以预防气候危机的严重影响为目的，通过加强温室气体减排和气候危机适应对策，解决向碳

[7]《低碳绿色增长基本法》第 40 条(应对气候变化的基本计划) ① 政府应根据应对气候变化的基本原则，每 5 年制定并实施以 20 年为计划期的应对气候变化的基本计划。(以下省略)

[8]《碳中和基本法》第 7 条(国家蓝图及国家战略) ① 政府以到 2050 年实现碳中和为目标，将过渡到碳中和社会，谋求环境和经济的协调发展作为国家蓝图。(以下省略)社会，谋求环境和经济的协调发展作为国家蓝图。(以下省略)

[9]《碳中和基本法》第 8 条(中长期国家温室气体减排目标等) ① 政府将国家温室气体排放量到 2030 年为止，在 2018 年国家温室气体排放量对比 35%以上的范围内，按照总统令规定的比率进行减排作为中长期国家温室气体减排目标(以下简称“中长期减排目标”)。《应对气候危机的碳中和绿色增长基本法施行令》第 3 条(中长期国家温室气体减排目标等) ① 法律第 8 条第 1 款中“总统令规定的比率”是指 40%。

中和社会转型过程中可能出现的经济、环境和社会不平等问题，并通过促进绿色技术与绿色产业的培育、推进和活跃，实现经济与环境的协调发展，从而提升当前世代和未来世代的生活质量，保护生态系统和气候系统，并为国际社会的可持续发展作出贡献。[10] 该法律在保持 2010 年制定的《低碳绿色增长基本法》的基本框架不变的基础上，明确提出了 2050 碳中和目标 [11]，并作为中期目标规定到 2030 年将碳排放量较 2018 年的排放量至少减少 35%以上 [12]，这一点具有重要意义。此外，该法律规定 2030 年的中长期减排目标可结合《巴黎协定》等国内外条件，每 5 年重新审议并进行调整。

3.2. 温室气体减排

该法律为了实现温室气体减排，继续沿用《低碳绿色增长基本法》中采用的排放权交易制度和目标管理制度。基于《低碳绿色增长基本法》设立的温室气体排放权交易制度、公共部门温室气体目标管理、管理企业温室气体目标管理、地方能源转型支持、绿色建筑扩展、绿色交通推广(交通部门减排目标、汽车能源消耗效率标准、汽车温室气体排放允许标准)、碳汇扩充、温室气体综合信息管理体系建立、碳捕集利用与储存技术培育等措施 [13] 均被保留。此外，根据《巴黎协定》第 6 条，为获得温室气体减排绩效，引入了“国际减排项目”审批制度 [14]，包括技术支持、投资和购买等内容。该法律新引入的制度包括气候变化影响评估制度、温室气体减排认知预算制度以及碳中和城市指定与支持制度[4]。

气候变化影响评估是指根据《环境影响评价法》，对于环境影响评价对象项目的项目计划，项目实施单位在进行战略环境影响评价或环境影响评价时，应对相关政策或开发项目对气候变化的影响及其因气候变化受到的影响进行分析和评估的制度。温室气体减排认知预算制度要求国家和地方自治团体分析预算和基金对气候变化的影响，并将其反映在国家和地方自治团体的财政运营中。此外，还规定积极利用碳中和相关计划和技术，从空间上实现碳中和的“碳中和城市”创建政策，并为碳中和城市的指定和成本支持提供了法律依据。

3.3. 气候危机适应

该法律与《低碳绿色增长基本法》相比，有关气候危机适应的条款有所增加，加强了气候危机的监测与预测，并规定建立和运营气候危机适应信息管理体系。此外，每 5 年制定并实施国家气候危机适应对策，地方自治团体同样每 5 年制定并实施地方气候危机适应对策。公共机构也需要每 5 年制定并实施公共机构气候危机适应对策，并每年编制执行成果报告。同时，为地方层面的气候危机应对项目提供了法律依据，并要求制定和实施应对气候危机的水资源管理政策。为了从气候危机中保障国土安全，实现可持续发展，在制定和实施国土综合计划、城市和郡基本计划等时，要求将气候危机应对事项纳入其中。为减少农业生产和畜牧生产过程中产生的温室气体排放，应对气候危机，确保粮食安全，并促进向碳中和社会转型，规定需要制定和实施农业、林业和水产领域的转型政策。环境部长官为支持气候危机适应对策的制定和实施，可指定国家气候危机适应中心，并要求该中心执行与气候危机适应对策推进相关的调查研究等相关业务[5]。

3.4. 正义转换

该法律要求掌握气候危机中弱势群体的现状，以及因就业岗位减少、地区经济影响等引发社会和经

[10]《韩国碳中和基本法》第 1 条
[11]《韩国碳中和基本法》第 7 条
[12]《韩国碳中和基本法》第 8 条
[13]《韩国碳中和基本法》第 34 条
[14]《韩国碳中和基本法》第 35 条

济不平等加剧的地区和行业的现状，并制定相关的支持对策及加强灾害应对能力的方案。政府在向碳中和社会转型的过程中，为了将因业务转型及结构性失业所造成的损失降到最低，需定期调查失业等就业状况的影响，并制定支持再教育、再就业及转岗(转职)等措施，或提供生活支持的方案。本法规定可以指定“公平转型特别地区”，以便实施各种支持措施。在应对气候危机及向碳中和社会转型的过程中，对于可能受到影响的行业中工作的中小企业经营者，若其请求将业务转型至绿色产业领域，应对其提供支持。对于温室气体排放量超过标准的企业，需评估碳中和社会转型对其现有资产价值下降等企业经营造成的影响，并制定支持措施，如促进行业的早期转型等，以尽量减少企业的损失。为了在能源转型及向碳中和社会转型过程中，公平、公正地共享因新可再生能源普及和推广等带来的利益，本法规定应对符合《合作社基本法》第 2 条第 1 项及第 3 项的合作社及社会性合作社的活动，提供行政、财政及技术支持。同时，允许设立并运营公平转型支持中心[6]。

3.5. 绿色增长政策

该法律规定了以下与绿色增长政策相关的内容：培育和支持绿色经济及绿色产业、促进企业绿色经营、推动绿色技术的研究开发及商业化、运营环境及气候友好的税收制度、制定并实施向碳中和社会转型的金融政策、针对绿色技术及绿色产业的支持优惠措施、标准化与认证、集聚地及园区的建设、创造就业岗位、信息通信技术服务政策、促进循环经济等相关规定。

3.6. 气候应对基金的设立

为了有效应对气候危机，推动向碳中和社会转型及促进绿色增长，韩国政府设立了气候应对基金，以确保所需的财源。基金来源包括政府出资金、部分交通・能源・环境税收入、温室气体排放权有偿分配收入等。基金用于政府的温室气体减排基础建设、企业减排活动支持、受损劳动者支持、研究开发及人才培养等用途。基金由企划财政部长官负责运营和管理。

4. 《韩国碳中和基本法》的制定意义

4.1. 碳中和目标与国家温室气体减排目标的提出

《碳中和基本法》新增了韩国政府以 2050 年实现碳中和为目标，向碳中和社会过渡的“国家愿景”。此外，值得注意的是，为实现这一目标，将原来依据《低碳绿色增长基本法》设定的温室气体减排目标进一步上调。具体而言，将原计划到 2030 年减少 2017 年温室气体总排放量的千分之 244 的目标，调整为到 2030 年减少 2018 年温室气体总排放量的 35%以上。同时，该法要求设定工业、建筑、交通、发电、废弃物等各领域的温室气体减排目标，以及为实现各领域减排目标的年度温室气体减排目标。为确保目标的实现，《碳中和基本法》规定，由 2050 碳中和绿色增长委员会每年检查年度减排目标的执行情况，并编写和公开相关结果报告书。

4.2. 制度与政策手段的法制化

在《碳中和基本法》中规定，在制定国家主要规划和开发项目时，引入了“气候变化影响评估制度”，与“环境影响评估”相结合，提前评估气候变化可能带来的影响，以应对气候危机。在国家预算规划阶段，制定并检查温室气体减排目标，实施了“温室气体减排认知预算制度”。此外，为实现产业结构转型并支持产业的生产工艺过程，设立了“气候应对基金”。同时，为了在碳中和转型过程中保障可能受损的煤炭基础产业和内燃机产业等传统行业，规定划定特别地区并设立支持中心。通过此举，制定了实现公平转型的政策手段，旨在具体化保护碳中和进程中的弱势地区、阶层和产业的政策措施。

4.3. 中央与地方合作体系的转型

《碳中和基本法》中规定，制定地方碳中和绿色增长基本计划和地方碳中和绿色增长委员会等地方层面的实施体系，并建立与中央协作的机制。此外，摆脱了以往由中央主导的碳中和应对方式，逐步奠定了中央与地方合作体系的基础。同时，要求通过研究气候变化现象及预测其影响来推进相关项目，并负有向国民和企业透明提供相关信息的义务。此外，为确保国民和企业在决策过程中不被排除在外，明确了积极保障其参与的责任。

4.4. 为迈向碳中和社会构建基本原则

《碳中和基本法》构建了迈向碳中和社会的基本原则。即，在《碳中和基本法》中，建立了可适用于与碳中和相关的整个法律制度的根本性和普遍性的基本原则，并规定碳中和社会的转型与绿色增长应按照这些基本原则推进。从《碳中和基本法》中规定的基本原则来看，包括：“为了保障未来世代的生存，当前世代应承担的责任，即世代间公平原则和可持续发展原则”(第 3 条第 1 条)；“追求社会整体均衡分配因气候危机产生的责任和利益的气候正义”(第 3 条第 4 条)；“通过调整税制和金融体系，使环境污染或温室气体排放所产生的经济成本合理反映在商品或服务的市场价格中，努力实现污染者负担原则”(第 3 条第 5 条)；“在迈向碳中和社会的转型和推动绿色增长的过程中，保障所有国民的民主参与”(第 3 条第 7 条)；“积极参与国际社会的努力，不损害发展中国家的环境和社会正义，并加强为应对气候危机的支持合作的原则”(第 3 条第 8 条)。

5. 《韩国碳中和基本法》对中国的启示

中国是世界上最大的碳排放国，从 2006 年至今每年碳排放量都居首位。中国于 2018 年修订了《大气污染防治法》，2021 年发布了《2030 年前碳达峰行动方案》和《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书。基于这些政策，中国设定了以 2030 年为基点，到 2050 年温室气体排放量将减少到 65%，到 2060 年实现碳中和的国家温室气体减排目标(NDC)。为实现这一目标，中国正在积极制定各地区、各行业的中长期推进战略及履行计划。

中国正在积极参与应对全球气候变化，通过立法手段应对气候变化已成为各国共识，目前中国在碳中和背景下应对气候变化法律体系建设明显滞后，存在相关立法分散无法发挥合力、立法落后于政策实施等问题。为解决这些问题，2021 年中共中央、国务院印发的《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》(以下简称《“双碳”意见》)指出，“要健全法律法规。全面清理现行法律法规中与碳达峰、碳中和工作不相适应的内容，加强法律法规间的衔接协调。研究制定碳中和专项法律，同时增强相关法律法规的针对性和有效性。”2021 年印发的《2030 年前碳达峰行动方案》(简称《行动方案》)也强调，“要健全法律法规标准。构建有利于绿色低碳发展的法律体系，推动相关法律的制定修订。”

应对气候变化立法符合《气候公约》的承诺，能够提高国家自主贡献度。中国于 1992 年 11 月 7 日经全国人大批准了《气候公约》，公约第四条承诺中的第一款规定，所有缔约方，应编制温室气体的国家清单、制订气候变化的措施、促进温室气体减排的合作与发展、加强对温室气体汇和库的管理等。于 2016 年 4 月 22 日签署，于 2016 年 9 月 3 日批准的《巴黎协定》第四条第二款要求每个缔约方准备、传达和保持其打算实现的连续的国家自主贡献(NDC)。中国作为缔约方，于 2021 年 10 月 28 日向《气候公约》秘书处正式提交《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》。这是积极应对气候变化的表现。《巴黎协定》序言又提到，“认识到按照缔约方各自的国内立法使各级政府和各行为方参与应对气候变化的重要性”。而对应对气候变化进行专项立法，从法律层面直接对温室气体的排放进行规制，不仅是履行《气候公约》承诺的具体体现，也能够大幅提高中国作为缔约国的自主贡献度。

通过立法直接规制温室气体排放，是助力实现碳中和目标的重要举措。目前，中国现有的环境法、能源法等法律体系并未将控制温室气体排放作为直接目标，已不适应现实的发展要求。通过上述的分析所示，应对气候变化最直接的减缓措施就是控制温室气体的排放。但目前温室气体的规制缺乏从法律层面上的上位法支撑和系统性。在中国提出要实现“双碳”目标的背景下，仅依靠行政命令的方法控制温室气体排放，或者使用单纯的排放权交易制度等单一的市场手段，并不足以规制温室气体的排放。《“双碳”意见》提出要健全法律法规。因此，为更好地应对气候变化、实现“双碳”目标，亟需进行专项立法。

中国应对气候变化发展面临的最大挑战之一是缺乏专门的法律依据，考虑到实现“双碳”目标的内生动力以及国际责任地位等长远要求，气候变化立法已迫在眉睫。针对气候变化问题，明确谁来应对、该如何应对都是亟待解决的问题。只有通过有效的法律制度才能确保应对气候变化的可持续发展，同时也能使政府更加有效地应对气候变化带来的挑战，并保护环境生态利益。

应对气候变化需要在利益衡量的基础上，也要尽量避免价值冲突。《碳中和基本法》应充分考虑应对气候变化带来的经济和社会因素，最大程度地降低社会成本、缩短供应链，提升行业技术能力，推动实施科技重大项目，完善社会支撑的协作机制，积极补贴科技投资，支持在气候变化应对领域的研发和应用。同时要建立风险管理制度，采取切实有效的措施，改善应对气候变化困境中民众的生活质量，减轻因气候变化带来的经济压力。通过优化经济发展结构，提高经济运行效率，降低能源消耗和减少温室气体排放，可以进一步降低经济损失。制定《碳中和基本法》还有助于为各类碳减排活动提供充分的法律授权。到目前为止，中国还没有从法律层面对碳排放的管理作出明确规定，涉及碳排放监管的法律地位、主要职能、事权划分、监督责任等方面，同时，全国及各地制定的碳排放配额的数量及分配的法律规定也没有明确，对碳排放权的法律性质也没有规定，这些都是制约实现“双碳”目标的重要的体制缺陷。为了完善和明晰碳排放的交易体系，《碳中和基本法》可以从法律层面对重点排放单位的确定、配额的分配、碳数据质量的监管、配额的清缴，交易运作等机制进行规定和规范[7]。

6. 结语

在《巴黎协定》进入实质性的实施阶段后，全球应对碳中和立法已从国际立法转化和延伸至国内立法，通过法治推动应对气候变化进程已成为国际社会的普遍共识，为实现碳中和目标，许多国家和地区为此进行了专项立法，初步建立起碳中和法律体系。

韩国于 2021 年 9 月 24 日制定了《碳中和基本法》，并于 2022 年 3 月 25 日施行。同法中有温室气体减排目标的设定和实现其目标的国家基本计划的制定及实施的内容，包括对此进行检查、整顿气候危机应对体系的内容和气候变化影响评价、地方自治团体和公共机关制定气候危机适应对策、正义转换、正义转换特别地区指定等正义转换政策、绿色技术、绿色产业培育、支援等包括绿色成长政策的政策手段和新设支持这些政策的气候应对基金等内容。该法是在现有的能源和环境领域起到基本法作用的《低碳绿色增长基本法》中整合碳中和概念的基本法，因此《低碳绿色增长基本法》将整合到《碳中和基本法》中。至此，韩国成为世界上第 14 个制定《碳中和基本法》的国家。

对于中国而言，专门立法的缺失已成为中国统筹应对气候变化和推进实现“双碳”目标的阻碍。因此，在立足自身国情的基础上，应积极借鉴包括韩国在内的国际有益经验，加紧完善碳中和立法，以法律形式明确中国应对气候变化的主要原则、核心制度和管理体制，为中国实现“双碳”目标提供有力法治保障。

参考文献

[1] (韩)国家相关部门联合. 国家碳中和绿色成长基本计划[Z]. 2023.

[2] (韩)国家相关部门联合. 为实现 2030 年国家温室气体减排目标的基本路线图修订案[Z]. 2018.
[3] (韩)国家相关部门联合. 第 2 次应对气候变化基本计划[Z]. 2019.
[4] (韩)蔡永根. 为实现 2050 碳中和目标的立法课题[J]. 法学研究, 2022, 25(4): 77.
[5] (韩)李俊书. 关于应对气候变化法制地立法形式和体系地小考[J]. 环境法法研究, 2021, 43(1): 255-256.
[6] (韩)韩相运. 碳中和基本法的意义与未来法律任务[J]. 韩国法律政策学会, 2021(12): 130.
[7] 李瑶. 我国气候变化诉讼制度构建[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西大学, 2023.