

双碳目标下执法与司法协同困境的法治因应

王艺静*

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年7月9日; 录用日期: 2025年7月24日; 发布日期: 2025年8月28日

摘要

在碳达峰碳中和目标约束下, 我国现行环境法治体系面临执法司法协同的系统性失灵: 在执行层面, 执法权配置失衡表现为部门职责交叉与跨领域协调机制缺位, 典型如能源、环保立法缺乏碳排放统合条款; 同时政策法律化滞后导致司法监管依据不足。基于社会系统论分析, 执法与司法系统的运作封闭性阻碍了风险规制协同, 引发三重矛盾: 其一是行政执法碎片化削弱减排效能, 其二是政策转化断层引发规范冲突, 其三是司法预防功能缺位加剧气候风险。因此, 需要制定综合性的气候变化应对法以及涵盖完全的单行法, 为行政执法提供依据, 发挥司法能动性控制气候变化风险。

关键词

双碳目标, 协调治理, 社会系统论

Legal Responses to the Coordination Dilemma between Law Enforcement and Judiciary under the Dual Carbon Goals

Yijing Wang*

School of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jul. 9th, 2025; accepted: Jul. 24th, 2025; published: Aug. 28th, 2025

Abstract

Under the dual carbon targets of peaking carbon emissions and achieving carbon neutrality, China's current environmental legal system is confronted with systemic failures in law enforcement and judicial coordination. At the implementation level, the imbalanced allocation of enforcement

*通讯作者。

authority manifests as overlapping departmental responsibilities and a lack of cross-sectoral coordination mechanisms, exemplified by the absence of unified carbon emission provisions in energy and environmental legislation. Meanwhile, the delayed legalization of policies results in insufficient judicial oversight. Based on the analysis of social systems theory, the operational closure of law enforcement and judicial systems has hindered the collaboration in risk regulation, giving rise to threefold contradictions: First, the fragmentation of administrative law enforcement weakens the effectiveness of emission reduction; second, the fault lines in policy transformation trigger conflicts between norms; third, the absence of the preventive function of justice exacerbates climate risks. Consequently, it is imperative to enact a comprehensive Climate Change Response Law and fully developed subsidiary legislation to provide a legal basis for administrative enforcement and leverage judicial activism in mitigating climate change risks.

Keywords

Dual Carbon Goals, Coordinated Governance, Social Systems Theory

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

当前,全球温室气体排放总量持续攀升,据国际能源署(IEA) 2023 年报告显示,2022 年全球化石燃料碳排放量达 368 亿吨,创历史新高。这种结构性增长加剧了气候系统的不可逆变化,表现为极端天气频发、海平面上升及生物多样性锐减,构成对人类可持续发展的系统性威胁。在此背景下,中国作为全球最大的发展中国家和碳排放大国,其气候行动对全球减排进程具有关键意义。

2021 年 10 月,国务院发布《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书,该政策文件标志着中国将应对气候变化纳入国家治理体系核心议程,通过顶层制度设计统筹经济增长与低碳转型。白皮书明确提出构建“覆盖能源、工业、交通、建筑等关键领域的多层次政策矩阵”,彰显了中国履行《巴黎协定》国家自主贡献的坚定政治意愿。截至 2024 年,中国已初步建成“1+N”双碳政策体系框架,并通过差异化路径推进实施:例如广东省建立碳排放强度下降 18.5%的约束性指标,青海省则依托清洁能源优势规划零碳产业园建设。

当前全球温升已超工业化前水平 1.1°C,若不能实现双碳目标,据清华大学气候模型测算,中国到 2100 年可能面临 GDP 损失约 23%的气候风险。因此,该目标不仅是国际责任担当,更是保障国家能源安全、培育绿色新质生产力、实现高质量发展的内在要求。因此,实现“双碳”目标势在必行。

2. “双碳”目标执行体系的执法司法协同失灵问题

推进“双碳”目标作为一项复杂的系统性工程,从科学技术创新到法治保障建设的方方面面,都需要进行持续地探索与完善[1]。在碳达峰碳中和目标约束下,我国现行环境法治体系呈现执法权配置失衡与司法保障碎片化双重困境。这一结构性矛盾深刻制约着“双碳”目标的实现进程,亟需系统性法治回应。

(一) 执法权配置失衡的实证表征

执法权配置失衡,一方面表现为横向与纵向行政职权划分不清,部门权责重叠。其一,在横向分权

方面,生态环境、能源、工业等多部门涉碳事权重叠冲突,执法资源分散,难以形成监管合力。例如碳排放环境影响评价与污染源管理未能有效统筹,综合执法体制改革滞后于“全要素治理”需求[2]。其二,垂直管理改革引发执法权分割。省级以下环保机构垂直改革后,市级生态环境部门仅有政策执行权,而监察考核权上收至省级。但发改委系统仍保留地方节能监察职能,形成两套并行体系:生态环境部门核查企业碳排放数据,而地方发改部门继续执行能源消耗考核。并行的两套执法权使得企业面临双重标准的处罚风险。

另一方面,还表现为“双碳”目标中重点领域,如碳交易市场领域,现行法律规范对监管主体的权责配置存在界定不清的问题。随着全国性碳交易体系的不断完善,《碳排放权交易管理办法(试行)》虽然原则性地授权生态环境部联合相关国务院组成部门行使监督管理权,但未能具体列举协同监管的部门范围[3]。即便后续出台的“暂行条例”对参与部门作了补充规定,仍然缺乏对各监管部门具体职能的明确划分[4]。

(二) 法律转换滞后与司法监管不足暴露协同困境

造成执法环节种种问题的根源原因在于,目前的“双碳”工作主要依赖政策推动,双碳法律体系在顶层设计方面过度依赖政策补给[5]。法治协同失灵,政策与法律转换滞后。在双碳目标向单行法进一步细化的过程中,“1+N”政策体系尚未通过立法程序转化为稳定法律规范。现有单行法对于应对气候变化的转译不充分、规范结构不完善,导致单行法中的减排降碳规定难以发挥稳定的规范预期作用[6]。

“双碳”目标作为国家治理的新领域,必然经历从政策试点到法治体系保障的模式转换。在制度运行初期,执法环节的种种问题难以避免,因此在完善执法环节的同时,还需要司法作为定分止争的兜底方式实现权利救济,当前政策先行、行政主导的“双碳”治理现状也迫切需要环境行政公益诉讼制度予以监督[7]。然而,司法实践领域涉碳诉讼中环境民事公益诉讼主导而行政监督缺位,难以系统性纠正行政失灵。立法严谨性的要求必然导致其滞后性,法律依据不足的问题短期内无法彻底解决,因此有待司法发挥重要的监督与救济职能,弥补“双碳”法治在立法、执法上的不足。

3. 社会系统论分析协同困境

气候变化问题成因及其应对手段具有相当的复杂性,要求以系统思维加以审查和解决;双碳法律体系自身的系统性特征与社会系统论相契合,并为社会系统论所涵盖;我国社会治理改革的经验证明了社会系统方法论适应我国国情。社会系统论不仅能解决当前规范困境,还能促进双碳目标的系统性实现。因此,在构建和完善双碳法律体系时,社会系统论是不可或缺的理论工具。

当前我国“双碳”治理面临三重系统性障碍:在行政执法维度,部门协同机制缺失导致减排效能耗散。综合性气候立法缺位使“1+N”政策体系难以法律化,导致政策灵活性与法律稳定性形成结构性张力。在司法保障维度,规则供给滞后制约风险预防功能。碳汇权益界定模糊、碳交易规章效力不足引发裁判依据缺失,加之司法过度依赖事后救济模式,难以应对气候变化的不确定风险。三者共同暴露了双碳治理中“立法统合缺位-行政协调失效-司法预防薄弱”的制度链条断裂,亟需通过系统论视角重构规范协同路径。

(一) 行政执法缺乏协调

为确保系统功能的持续性和稳定性,系统中的诸多元素应当以相互联系、相互作用的方式形成相对稳定的组织形式和结合方式,体现为系统内部相对稳定、均衡的结构。换言之,系统的各组成元素不能过于碎片化、分散化,不成体系[5]。在执法领域中,“双碳”治理目标需能源、工业、交通等各个子系统协同减排。但现行立法未建立跨系统协调机制。例如《节约能源法》侧重能效提升,《大气污染防治法》聚焦污染物协同控制,而《可再生能源法》关注清洁能源替代,三法分属不同子系统规范却缺乏碳

排放总量控制的统合性条款,导致执法呈现“机械化管理”弊端。管理体制存在缺陷,部门职责交叉、权力模糊,缺乏统一协调机构,例如应对气候变化涉及多部门但无法律明确权责,政策要求如能源“双控”制度难以转化为法律可操作的监管措施,管理体制不健全加剧了政策转化的障碍,影响碳排放控制的效率。

除此之外,还应注意行政执法权的功能效力本身是有限的。现行执法体制沿袭命令控制模式,忽视社会自我规制[5],过度依赖行政强制力对企业碳排放行为进行单向规制,其正当性与效能正面临系统性质疑。碳排放活动具有社会生产必要性与正当性,与突发环境事件或显性环境危害行为存在本质差异。

基于此,在追求“双碳”这一积极目标的过程中,国家更应该注重以公共财产权为基础的积极干预。除禁限行为外,应配合以赋权性、扶持性、保障性内容。传统“威慑型”环境执法模式在应对此类常规性、基础性经济活动时,易陷入“低效率”和“执法僵化”的困境。当公共危害性难以直观量化且损害后果非即时显现时,以秩序管理权为核心的刚性执法既难以精准识别行为边界,亦无法有效激发企业减排的内生动力。行政主导模式易导致“碳冲锋”“运动式减碳”等异化现象,甚至因“一刀切”限产引发经济系统震荡。

(二) “双碳”政策向法律转化不足

当前中国双碳法律系统存在结构耦合异化,即政策要求未融入现有法律体系,法律与政策目标不协调。首先,中国尚未制定综合性的应对气候变化或“双碳”推进立法,导致政策要求无法上升为具有强制力的法律规范,相关制度主要分散于能源、污染防治等单行法中,缺乏系统性和权威性支撑,这限制了“双碳”目标的法治保障,加剧了法律框架的缺位和绿色发展规划的滞后,使政策灵活性无法转化为长期稳定的法律规则。例如《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》直接规定产业调整路径,但配套立法滞后使政策缺乏法律转化通道,迫使执法机关依赖行政指令而非法律规范开展碳排放监管,削弱法律系统的权威性。同时,司法系统在审理碳交易合同纠纷时,因《碳排放权交易管理暂行条例》层级较低,不得不援引《民法典》一般条款,但碳配额的特殊物权属性难以被传统民法体系完全涵盖,反映出经济系统与法律系统的耦合障碍。

其次,法律与政策目标存在显著不协调。政策具有灵活性和短期导向性,能快速响应区域或产业需求,但法律滞后于政策发展,导致实施中目的与手段脱节,例如环境影响评价制度未纳入建筑或工业项目的碳排放标准,政策要求如低碳转型无法通过法律手段强制执行,这种不协调源于政策宏观指导能力弱和法律动态适应性不足,加剧了治理工具的市场调节机制缺失[2]。

(三) “双碳”目标司法保障层面存在不足

首先,法律系统内部碎片化削弱司法救济功能。司法保障的首要困境源于法律系统内部的规范缺失与层级冲突。一方面,碳汇、碳定价等关键领域高度依赖政策调整,法制化程度低下。例如碳汇管理仍以《森林法》《草原法》等单行法为主,但这些高位阶法律未明确碳汇权益属性,亦缺乏碳汇计量、交易规则等操作性条款[5];碳交易领域则仅有部门规章层级的《碳排放权交易管理办法(试行)》,其法律效力与《立法法》冲突,无法设定减损公民权利或增设义务的规范,导致碳配额交易纠纷中合同效力认定、履约期限等核心问题缺乏裁判依据。另一方面,专门性气候变化立法的缺位加剧了司法适用困境。现行环境法律体系以传统污染防治为主,碳排放作为新兴权益类型未被《民法典》等基础法律明确定义,致使碳资产担保、碳金融等新型纠纷面临“无法可依”的窘境。这种碎片化结构使司法系统难以通过裁判统一规则预期,公民因行政机关碳管理政策受损的权益亦无法通过行政诉讼获得有效救济。

其次,预防性司法功能存在缺位。相比于其他环境治理目标的达成,“双碳”领域的特殊性在于,其所涉及的气候变化领域的科学复杂及不确定性,使得仅以补偿性责任作为气候变化救济手段无法从根本上实现以司法方式应对气候变化的治理目标。风险社会下气候变化诉讼的重要价值在于落实环境司法预

防功能。尽管行政主体凭借其专业判断能力和行政管理效能，在风险预防和日常监管方面具有制度性优势，但这种专业优势可能衍生权力运行的恣意性，表现为碳排放规制中的行政裁量泛化倾向。因此，司法机关必须发挥适当的监督作用。

4. 实现“双碳”目标的适应性对策

在社会系统论视角下，气候变化应对需要全社会在产业结构、能源结构和生产方式上进行结构性变革，涉及时间和空间维度的复杂协调。双碳目标并非即时性目标，而是分阶段实现。要求应对手段具备渐进性和阶段性，能根据情形变化动态调整。针对双碳目标下的执法与司法协同困境，必须设计适应性法律框架，协调多元利益，避免规制工具引发社会冲突[8]，以综合性应对气候变化法为依据，制定涵盖全面的气候变化各领域单行法。行政执法机关的权力配置、执法程序等均需以法律为依据。发挥司法的能动性作用，除了成为环境气候保护的“最后一道防线”，更要探索发挥预防性司法的作用，控制气候变化风险。增加系统复杂性以应对多元事务，使行政机关、司法机关以及企业在“双碳”目标下形成良性合作，实现共同治理。

(一) 建立“双碳”执法的政策协同

面对行政跨系统协调机制尚未健全的问题，需以综合性上位法为依据，建立统一协调机构并明晰权责，以克服部门职责交叉和权力模糊问题。通过立法实现政策向法律的适度转化，对宏观指导性政策保留政策灵活性，但对减排标准、监管措施等关键内容，通过授权性规定或条款转化上升为“硬法”，例如将温室气体控制指标纳入《大气污染防治法》《排污许可管理条例》，增强可执行性。此外，推行市场激励与非强制措施结合，如完善碳排放权交易制度，提高企业降碳积极性。需统筹中央与地方政策，依据区域经济水平和产业特点制定差异化短期及中长期政策框架，避免目标失调。

行执法体制需摆脱命令控制模式的路径依赖，积极探索以公共财产权为基础的引导干预模式，与碳排放主体进行合作治理。社会系统论强调各子系统需通过“结构耦合”实现功能协同。碳排放行为实质嵌套于经济系统的生产逻辑中：企业作为经济子系统主体，其碳排放决策受成本收益法则支配；而环境子系统要求通过负反馈机制约束排放。仅当法律子系统不再以禁限性命令强行切割二者联系时，系统间“运作封闭”，强规制抑制技术溢出，触发“绿色悖论”——即企业因政策预期提前加速排放的风险才可能被控制[9]。

(二) 以气候基本法为桥梁实现“双碳”政策向法律转化

双碳目标的立法需做好政策话语和法律体系之间的接洽，通过政策和立法之间的合理转译，促进双碳政策有序法律化、双碳立法有序体系化[5]。中国需要制定综合性的应对气候变化法，将政策要求上升为具有强制力的法律规范，集合统筹双碳治理相关制度。综合性的应对气候变化法需对双碳治理过程中主要机关的权力配置以及个人的权利义务进行规定，并将生态文明建设和双碳政策内容贯彻到基本原则、基本制度中，根据实际需要确立相应法律制度体系。如确立碳预算制度、双碳目标的战略与规划制度、温室气体排放许可制度等，使政策转化为长期稳定的法律规则。

在立法过程中，需协调好政策与法律目标。政策体系在特定领域具有不可替代的治理效能，相较于严谨保守的法律，其灵活性有助于其达成特殊政策目标。因此在构建“双碳”政策与法律协同机制时，应当立足现行环境法体系的基本架构，对政策功能实施精准定位：既要避免将现有双碳政策简单升格为立法，亦须防范政策过度僭越法律的规范主导地位。科学的协同路径应遵循“规范转化适度性原则”，即依据双碳战略的整体目标，以制度设计的核心诉求与规范结构的适配性为基准，系统厘定法制化重点领域与实施策略。

同时，在政策向法律转化的过程中，应明确其必要性以及限度。在实践中，须结合二者的功能属性

和现实需求综合考察。在规范体系框架内，政策与法律虽同具规制功能，但其内在属性存在结构性差异：政策工具以其显著的弹性特征区别于法律规范的刚性约束，且其实施机制无需依托国家强制力保障。基于私法领域“权利法定原则”与行政法“法律保留原则”的法治要求，涉及权利创设、义务设定、责任认定及法律适用等基础性规范事项，必须严格限定于法律规范领域。从制度演化视角观察，政策向法律的转化需满足双重前提：一是实践层面已形成可复制的成熟经验；二是立法条件具备现实可行性。

(三) 建立双碳目标司法保障

首先，针对法律系统内部的规范缺失与层级冲突的问题，必须建立体系化的气候变化领域法。除上述的制定综合性的应对气候变化法，还需要建立覆盖完全的气候变化单行法。为了实现与现有传统法律体系的良好衔接，双碳法律体系的建立应采取“既创设新法亦遵循旧法”的法律发展进路^[10]。具体而言，在可再生能源利用领域，需要明确纳入双碳目标指引下的可再生能源发展目标，完善可再生能源绿色电力证书交易制度，以及建立储能参与辅助服务市场机制；在自然资源法领域，要推进碳汇制度建设，在各领域明确核减碳排放额的法律性质；完善二元碳定价法律制度体系，为气候政策打好基础；构建公平的气候转型补偿法律制度^[5]。

其次，必须重视预防性司法的作用。在气候变化风险已然显现，实际严重损害尚未发生之时，便发挥事前预防作用，将不可逆的环境损害扼杀于摇篮之中。在这一方面，环境民事公益诉讼具有潜力，其将已经造成环境损害和尚未造成实际环境损害的有损公共利益的“重大风险”都纳入受案范围，契合其碳排放环境风险的特征，能够直接对气候环境利益加以保护^[11]。通过调适的方式将碳排放环境风险的司法规制纳入现有诉讼制度体系之中的方式较为可行，司法机关除支持环境民事公益诉讼起诉外，还能够将政策考量与技术标准转化为规范性法律判断，弥补行政规制的制度空隙。为“双碳”目标的实现保驾护航。

参考文献

- [1] 杜祥琬. 试论碳达峰与碳中和[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(14): 22-27.
- [2] 于文轩, 冯瀚元. 碳达峰碳中和视域下我国生态安全的现状、难点及进路[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2024(4):70-79.
- [3] 《碳排放权交易管理办法(试行)》第六条[Z].
- [4] 王田田, 申文君. 论“双碳”目标下碳排放权交易市场的行政处罚[J]. 科学发展, 2022(5): 82-89.
- [5] 曹明德. 社会系统论视角下实现碳达峰碳中和目标的法律对策[J]. 中国法学, 2023(5): 128-148.
- [6] 张春莉, 杨解君. 面向低碳的立法应对: 基于现行立法状况的梳理与评价[J]. 学习与探索, 2016(2): 66-71.
- [7] 邓禾, 李旭东. 论实现碳达峰、碳中和的司法保障[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2022(2): 37-49.
- [8] 张莹, 吉治璇, 潘家华. “双碳”治理目标下的经济社会系统性变革: 特征、要求与路径[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2024(1): 101-115.
- [9] Yin, K.D. (2022) Green Paradox or Forced Emission Reduction—The Dual Effects of Environmental Regulation on Carbon Emissions. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, **19**, 3-17.
- [10] 秦天宝. 整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障[J]. 法律科学, 2022(2): 101-112.
- [11] 韩康宁, 冷罗生. 预防性司法视角下气候变化诉讼的中国范式——兼谈与环境公益诉讼的关系[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2003, 5(3): 119-130.