# 协同推进现代环境治理体系构建与“双碳”目标实现

实现碳达峰、碳中和目标与构建现代环境治理体系存在科学与政策层面的耦合关系，二者的协同推进是新时代生态文明建设和绿色发展观的应然结果，也是实现气候效益与生态环境效益的现实需要。

从价值理念看，协同推进“双碳”目标实现与生态环境保护，既是全球气候危机下我国实现经济社会绿色转型与生态文明法治建设的创新路径，也是响应党的二十大报告中“协同推进降碳、减污、扩绿、增长”的战略使然。从法律依据看，我国《大气污染防治法》第2条明确规定对大气污染物和温室气体实施协同控制，为“双碳”目标与现代环境治理体系的协同推进奠定了法律基础。

针对当前环境治理体系良法不一、善治不足的运行困境，笔者认为应聚焦涉碳目标认识、涉碳执法手段、涉碳公私互动、涉碳权益保障四方面进行协同化的努力，完善现有环境影响评价、环境风险防控、环境信息公开、环境绩效考核与问责等机制，以回应“双碳”目标对环境治理体系与治理能力现代化的驱动。

目标导向的协同

“双碳”行动正处在政策法制化的实施阶段，各个地区的生态环境治理对融入“双碳”目标的认知水平和适应能力存在较大差异。单纯治污的传统生态环境治理，或仅以降碳为指标的社会经济活动，都是对生态文明建设总体布局和长远规划的片面认识。生态环境职能部门应以环境法典的编纂为契机，通过政策法规统筹、央地立法互补、循旧作新并进等方式，在立法层面对二者的目标协同提供制度指引。

具体而言，一是气候变化应对及生态系统功能保护的专门性法律出台，在内容上包括纲领性法律和侧重能源领域的法律，在空间上包括从宏观空间到微观个体（物种及基因）的全方位法律制度，比如以国家公园为核心的自然保护地制度体系、国土空间规划制度、生物多样性保护制度等建立；二是现有涉碳管控型和促进型法规的更新，比如电力、煤炭等能源类法规、山水林田湖草沙等单行法规的修订；三是有关碳标准、碳信息、碳市场等功能型法规的配套与衔接，作为涉碳量化监管、信息公开与市场规范的前提性制度。

执法效能的协同

“双碳”作为生态环境职能部门的新增事权，标志着现代环境治理体系已经从单要素向多要素、全空间的整体治理方向转变，治理主体、方式与规则的复杂性不断升级，亟须以效能协同为目标的综合执法体制改革。

根据《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》，联合执法作为重要的形式要素，其实质效果取决于涉碳事权的均衡配置。以共同事权为切入点，在纵向执法关系中，央地涉碳事权应深化环保垂直管理改革，加强分权赋权、变通激励和权责监管。依据资源禀赋和特色产业，在具有地缘或经济关联地区形成平等互惠、开放共赢的区域协调发展模式。在横向执法关系中，应混合运用硬性约束和软性激励措施对跨地区跨部门的涉碳共同事权进行优化配置。除了基于能源供需关系展开的区际协作或补偿活动，还包括在执法联动、信息共享、争议解决等方面的程序性协同，以及执法意愿、权责监督等方面的结构性协同。

公私主体的协同

不同于强职权主义的传统生态环境治理，政府引导、市场主导的公私互动模式有助于构建低碳时代兼顾民主、公平与效率价值的环境治理体系。自然环境蕴涵的生态价值在产业化、市场化过程中，通过资源再分配、供给与消费机制将政府、企业、公众等主体联结起来，以实现各方利益的平衡。

为保证生态效益的合理配置，就需要在生态产品权益保护与开发利用方面为公私主体的良性互动提供制度性条件。一方面，通过完善自然资源产权制度、探索多样化碳汇开发、健全排污及用能权交易制度、推广碳普惠公众参与制度等，提高企业、公众的低碳意识和参与意愿；另一方面，随着全国碳交易市场的开放，政府相关部门需加快对涉碳生态产品认证与交易相关的信息核查、审计、信用资质与风险管理的规范指引与实施保障。

权利救济的协同

气候变化背景下的环境司法缺乏明确的成文法依据，涉碳诉讼理论与裁判实务仍处于摸索阶段。适度能动的司法活动通过司法解释、法律适用等方式有助于统一涉碳权益救济，为现代环境治理体系提供灵活而有序的权益保障机制，最大限度弥补当前立法空缺、执法或监管不力等问题。

环境行政诉讼可采取适当放宽起诉资格、扩大司法审查范围、加强预防性审查等措施，对气候变化行政行为进行实质性司法干预，为气候变化诉讼的本土化提供实践场域。生态系统服务功能案件应着重对碳汇功能损失予以明确界定、统一鉴定和适当救济，将气候调节功能的量化及其利益分配纳入司法调整范畴。根据减污降碳协同治理需求细化或增设新的案由，比如碳金融纠纷、生态服务类纠纷等。继续发挥司法专门化优势，按照涉碳纠纷的偏金融属性和偏生态属性，分别划归金融和环境资源专门审判机构管辖。另外，借助并更新现有大气污染公益诉讼和生态环境损害赔偿制度的实践框架，办案机关应尝试预防性执法的诉前介入、诉中支持和诉后监督等实现环境行政与环境司法的联动合作。

中国环境网2023-5-23