

江苏应对气候变化立法可行性研究及工作建议

阚慧¹ 刘琦¹ 张乐¹ 梅书云¹ 许庆²

1. 南大环境规划设计研究院(江苏)有限公司, 中国·江苏 南京 210000

2. 江苏省工程咨询中心有限公司, 中国·江苏 南京 210000

摘要: 气候变化是全人类面临的严峻挑战, 应对气候变化事关我国发展的全局和长远。江苏省作为我国能耗大省和碳排放大省, 必须为全国碳达峰、碳中和大局作出积极贡献。为加强江苏省应对气候变化工作, 论文充分调研借鉴了国内外应对气候变化立法的先进经验, 结合江苏省实际, 分析了江苏省应对气候变化立法的必要性和可行性, 并为江苏省应对气候变化立法工作提出针对性建议。

关键词: 气候变化; 立法; 可行性; 江苏

Feasibility Study and Suggestion of Jiangsu Province Legislation on Climate Change

Hui Kan¹ Qi Liu¹ Le Zhang¹ Shuyun Mei¹ Qing Xu²

1. Nanda Environmental Planning and Design Institute (Jiangsu) Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu, 210000, China

2. Jiangsu Engineering Consulting Center Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu, 210000, China

Abstract: Climate change is a serious challenge facing all of humanity, and fighting climate change is crucial to the overall and long-term development of our country. As a high-energy-consumption and high-carbon-emission province in China, Jiangsu Province must make positive contributions to the national goal of achieving carbon neutrality. In order to strengthen Jiangsu's response to climate change, the advanced experience of domestic and foreign legislation to deal with climate change is fully investigated and used for reference in this paper. Based on the current situation of Jiangsu Province, this paper analyzes the necessity and feasibility of legislation on climate change, and puts forward specific suggestions for Jiangsu Province's legislation on climate change.

Keywords: climate change; climate change; feasibility; Jiangsu Province

0 前言

应对气候变化是目前国际社会最为关心的重大全球性问题之一。近百年来中国的气候发生了较为显著的变化, 其中气温、降水、日照、风速和极端气候事件等均呈现出一定程度的变化趋势^[1]。2020年9月22日中国宣布了“3060”双碳目标。江苏省作为经济大省和能耗大省, 需积极应对气候变化, 在全国性专门法律缺位的情况下, 探索制定具有“江苏特色”的应对气候变化法律法规, 完善应对气候变化制度。

1 江苏省应对气候变化工作现状

江苏省是长三角地区的重要组成部分, 2021年GDP11.64万亿元, 对全国经济增长贡献超10%。江苏是能源消耗大省和碳排放大省, 2021年能源消费总量3.47亿吨^[2], 占全国的比重超6%。2010年以来江苏省碳排放量波动上升, 2021年碳排放总量2.53亿吨^[3], 位居全国第三位。

“十三五”期间江苏省以年均0.6%的温室气体排放增速支撑了6.3%的经济增速^[4]。现有研究表明^[4-7], 江苏省近年来有明显的增暖趋势, 气候变化也导致江苏省的极端天气事

件频发。气候变化对江苏省经济发展有显著影响^[8], 1983—2019年已造成全省累计直接经济损失1845亿元^[4]。

江苏省2009年就开始应对气候变化工作, 近年来持续优化产业结构、能源消费结构和交通运输结构, 大力发展可再生能源, 加强双碳领域科技创新和绿色金融探索, 取得了积极的工作成效。但仍存在能源消耗量大、能源消费结构高碳化、区域发展不平衡、队伍和能力建设不足等问题, 亟须通过立法将应对气候变化要求法治化, 推进形成系统有效的管理监督体系。

2 国内外应对气候变化立法现状

2.1 国际实践与经验

全球气候变化立法起始于20世纪90年代, 2008—2014年进入高峰期。据伦敦政治经济学院(LSE)统计, 截至2021年底全球共有199个国家和地区通过立法或政策文件形式实施应对气候变化措施(见图1、表1)。国际实践与经验可为江苏省应对气候变化立法提供借鉴和启示。

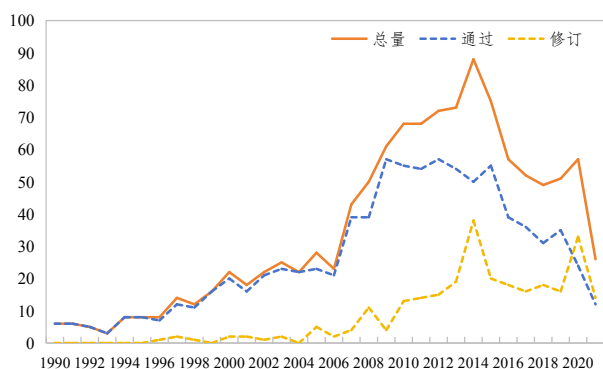


图 1 历年全球气候变化立法数量

表 1 部分国家和地区应对气候变化立法

国家 / 地区	法律名称	时间
欧盟	欧盟气候法	2021 年
丹麦	气候法	2020 年 (2021 年修订)
英国	气候变化协议	2001 年 (2014/2020 年修订)
	气候变化税	2001 年 (2018 年修订)
	气候变化和可持续能源法	2006 年
	气候变化法	2008 年 (2019 年修订)
德国	联邦气候保护法	2019 年 (2021 年修订)
日本	全球变暖对策推进法	1998 年 (2022 年修订)
	气候变化适应法	2018 年
韩国	应对气候危机碳中和绿色发展基本法	2021 年

2.1.1 以综合立法为立法模式

现行应对气候变化法律法规的立法模式可分为综合立法、分散立法和政策型立法等,《欧洲气候法案》、英国《气候变化法案》和德国《联邦气候保护法》均为综合立法,是包含减缓和适应气候变化措施的专门性立法。

2.1.2 法治化认定温室气体减排目标

《欧洲气候法案》、英国《气候变化法案》、德国《联邦气候保护法》、日本《全球变暖对策推进法》、韩国《碳中和与绿色发展基本法》等都将政府确定的中长期温室气体减排和碳中和目标在立法中明确,以法律形式赋予减排目标以强制约束力。

2.1.3 设立专业化机构

欧盟、英国、德国和日本等都在其应对气候变化法律中明确提出了设立全国性质的适应气候变化相关机构,为应对气候变化提供智力支持、建议及科学保障,如英国《气候变化法案》规定设立气候变化委员会。

2.1.4 建立或规定基本工作制度

例如,英国的碳预算体系和碳交易制度框架、欧盟的减排措施定期评估制度、德国的年度报告制度等。

2.2 中国探索与实践情况

当前中国国家层面应对气候变化立法尚处缺位状态,已有法律法规中仅有少量内容涉及气候变化或间接减少温室气体排放。中国部分省份和城市开展了少量立法探索 and 实

践,如青海和山西颁行了应对气候变化办法、上海颁布了《上海市碳排放管理试行办法》、《深圳经济特区生态环境保护条例》设立了应对气候变化工作的专章。2021 年 9 月全国首个地方双碳条例《天津市碳达峰碳中和促进条例》通过。

3 江苏省应对气候变化立法必要性和可行性

3.1 必要性分析

3.1.1 是贯彻落实生态文明思想的必然要求

江苏省气候形势严峻,必须制定应对措施以适应气候变化带来的新挑战。应对气候变化立法可为全省减缓和适应气候变化工作提供全面系统的法治保障,有利于提高相关工作的法治化、系统化、科学化水平,在更高起点、更高层次、更高目标上推进江苏省应对气候变化工作。

3.1.2 有助于应对气候变化与高质量发展协同推进

江苏省正处于经济社会发展的关键转型期,工业化和城镇化仍将快速发展,对能耗和碳排放有强大依赖性。随着江苏省应对气候变化工作的持续推进,涉碳问题和案件数量、领域均呈扩大趋势,相关法律纠纷亟须得到司法支撑。应对气候变化工作的立法固化,是推进经济高质量发展,实现经济社会发展和应对气候变化的双赢的重要手段。

3.1.3 是落实气候变化应对目标、明确目标职责的法制依据

江苏省应对气候变化政策体系逐步完善但执行力度有限,法治化长效机制是确保“双碳”目标实现的根本保障,以立法推动中长期温室气体排放目标实现及适应和减缓气候变化措施强化,从法律层面明确各级政府的管理职责,使气候变化减缓和适应对策的制定与实施更加明确和法治化,保障执行力度。

3.2 江苏省应对气候变化立法的可行性分析

3.2.1 国内外相关立法和行政经验可供参考

通过立法加强应对气候变化是全球通用做法,发达国家和地区的现行应对气候变化立法历程、内容等均可为江苏省气候立法提供丰富的经验借鉴。

尽管中国应对气候变化立法尚处于起步阶段,但中国政府始终高度重视并积极实施应对气候变化国家战略。党的十八大以来,应对气候变化被摆在国家治理更加突出的位置。2020 年以来,党中央、国务院及各相关部委先后制定发布了多个落实双碳目标相关政策文件,形成了“1+N”政策体系,明确了中国双碳工作实施的路线图和施工图。

3.2.2 相关基础制度和技术研究进一步夯实

碳排放权交易是应对气候变化和实现“双碳”目标的核心政策工具之一。2021 年 7 月全国碳排放权交易市场正式上线交易,中国碳市场成为全球覆盖温室气体排放量规模最大的市场。碳交易制度的建立和完善是应对气候变化法治化的强力支撑。同时,近年来应对气候变化相关的重大领域、关键技术、关键产业、重要制度安排和政策等相关基础科学

研究和低碳技术研发快速发展,科技支撑能力显著提升。

3.2.3 江苏省应对气候变化工作总体成效显著

江苏省高度重视应对气候变化工作,近年来持续构建低碳产业体系,低碳能源体系初步建立,能源利用结构不断优化,着力提升生态系统碳汇能力,适应气候变化各项工作稳步推进。省内南京和无锡等地均在开展低碳城市试点过程中进行了应对气候变化立法方面的探索,推动循环经济条例等立法工作。随着“碳达峰、碳中和”战略目标的提出,江苏省印发系列文件,在推动绿色低碳发展、适应气候变化以及提高气候治理综合能力等方面提出具体举措与目标。开展江苏省应对气候变化立法工作也是填补制度空缺、提高政策约束力和强制性的关键一环。

4 对江苏应对气候变化立法工作的建议

4.1 坚持应对气候变化措施“减适并重”

作为全国的经济大省、能源消费大省和温室气体排放大省,江苏省应对气候变化过程中“减缓气候变化”是重要举措。同时,江苏省辖江临海,扼淮控湖,拥有丰富的自然资源和农业资源,但自然资源供给不平衡不充分与经济社会高质量发展需求之间存在矛盾,生态环境和经济社会受气候变化的不利影响较为显著。因此,江苏省应对气候变化立法内容需坚持减缓气候变化和适应气候变化并重。

4.2 需处理好发展与减排的关系

江苏应对气候变化立法需坚持促进经济高质量发展和应对气候变化协同推进,统筹稳增长和调结构,把应对气候变化和实现碳达峰、碳中和纳入经济社会发展全局,推动经济社会发展建立在资源高效利用和绿色低碳发展的基础上,确保江苏省如期实现碳达峰、碳中和。

此外,立法还应构建应对气候变化的科技支撑体系,完善资金、人才、技术支撑,明确应对气候变化资金来源和财政、税收支持,激发应对气候变化科技创新能力,保障人才和资金充足。

4.3 设置温室气体排放管理相关内容

江苏应对气候变化立法中需就温室气体排放管理相关内容给予明确并尽可能细化具体每项制度,为温室气体排放管理提供法治支撑、为相关执法提供法律依据。温室气体排放管理内容主要包括规范碳排放的核算、监测、报告体系和碳排放评价、碳排放配额管理、碳排放交易等碳排放量管理基本制度;将温室气体自愿减排的项目申请、审定、核证和

交易等纳入立法内容,将自愿性减排作为降低碳排放的重要途径;将温室气体减排指标完成情况纳入各级政府和有关部门考核评价体系。

4.4 需具操作性、针对性并明确法律责任

为保障政策操作性,江苏应对气候变化立法需在落实国家层面要求的基础上,结合江苏省特点提高落地实施的具体差异性、针对性和可操作性。能源、产业结构等绿色转型路径应结合江苏省碳排放特征、能源供应特征、能源消费特征、经济结构和经济发展水平等内容综合考虑制定。同时还应明确各级政府、有关部门、机构、企业、公众等应对气候变化相关主体的法律责任和违法处罚,提升责任的约束力和强制性。

5 结语

江苏省经济基础扎实,发展水平位于全国前列,同时也是能源消费和碳排放大省。面对当前严峻的气候形势,为更好的落实国家双碳战略目标,江苏省有必要、有能力率先探索全省层面应对气候变化立法,通过法律手段,推动应对气候变化“减适并重”,处理好发展与减排的关系,建立完善管理制度,保障碳减排目标和任务的刚性、有序、合法。

参考文献:

- [1] 蔡子怡,游庆龙,吴芳营,等.全球碳中和背景下中国气候与极端气候变化[J].科技导报,2024,42(19):73-84.
- [2] 江苏省统计局.江苏统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2023.
- [3] 罗闯,黎林,王雨豪,等.基于LEAP模型的江苏省重点行业碳达峰碳中和情景[J/OL].环境科学,1-17.
- [4] 江苏省生态环境厅.江苏省“十四五”应对气候变化规划[R].2022.
- [5] 张喜亮.江苏省近45年气候变化的时空特征分析[D].南京:南京信息工程大学,2008.
- [6] 傅帅,陈舒慧,张小泉,等.江苏省1960—2014年降水及气温变化特征[J].环保科技,2017,23(2):26-33.
- [7] 石军,何健,潘晓春,等.江苏省极端最高气温的时空变化与分区研究[J].水电能源科学,2017,35(10):5.
- [8] 张永勤,彭补拙,缪启龙.气候变化对江苏省经济的影响研究[J].长江流域资源与环境,2001,10(1):8-14.

作者简介: 阙慧(1990-),女,中国江苏徐州人,硕士,中级工程师,从事生态环境保护规划、碳减排及应对气候变化等研究。