

碳中和愿景下陕西省率先达峰的多维困境及其法制疏解

王佳睿 杨羽荻

(西安培华学院人文与国际教育学院 陕西 西安 710125)

摘要:我国作为负责任大国,为了达到2030年前碳达峰、2060年前碳中和的总目标,应当立足于能源资源现状不同的各省实际情况。陕西省是一个生态环境脆弱、经济欠发达的能源大省,具有优良的可研究性。根据陕西省资源能源现状,深刻分析开展碳达峰工作所遇到的困难和问题,借鉴海内外各试点省市的做法和成功经验,为陕西省完成碳中和目标进行合理指导,推动工业部门能耗产品的转化提升,促进能源工业的高端、绿色发展,形成陕西碳达峰特色路径,为中国实现气候履约贡献力量。

关键词:碳达峰;碳中和;碳排放交易市场;达峰路径;立法

The Multi-dimensional Dilemma of Shaanxi Province Taking the Lead in Reaching the Peak under the Vision of Carbon Neutralization and Its Legal Solution

Wang Jiarui Yang Yudi

(School of Humanities and International Education, Xi'an Peihua University, Xi'an, Shaanxi, 710125)

Abstract:As a responsible great power, our nation sets the general goal to achieve peak carbon dioxide emissions by 2030 and carbon neutrality by 2060, so it maybe suggested that our nation should root on the actual situation of different provinces with different energy resources. Shaanxi province is a big energy province with fragile ecological environment and underdeveloped economy, so it has excellent feasibility. From the present situation of resources and energy in Shaanxi Province, this paper analyzes the difficulties and problems encountered in carrying out peak carbon dioxide emissions work, draws lessons from the practices and successful experiences of pilot provinces and cities at home and abroad. It is to reasonably guide Shaanxi Province to achieve the goal of carbon neutrality, drive the transformation and upgrading of energy-consuming products in industrial sectors, promote the high-end and green development of energy industry, and form a characteristic path of peak carbon dioxide emissions in Shaanxi Province, making contribution to our nation for climate compliance.

Key words: carbon peak; Carbon neutralization; Carbon emission trading market; Peak path; legislation

一、问题的提出

2020年9月,习近平主席宣布中国力争2030年前二氧化碳排放量达到峰值,努力争取在2060年实现碳中和目标。着眼于陕西省,2022年8月,陕西发布《有关完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的实施意见》,扎实搞好陕西碳达峰、碳中和管理工作,以保证如期完成碳达峰、碳中和。

碳中和是国家、企业或社会个人,在一定时期内直接或间接地形成的二氧化碳或温室气体排放总量,并采用各种方式,以抵消自身形成的二氧化碳或温室气体,达到相对零排放。碳达峰是在某一时间点,二氧化碳的排放量不再上升,之后逐渐下降。

那么,以陕西省的能源现状该如何控制碳排放来达到碳中和目标,以及该提出一套怎样的制度体系,出台怎样的法规、规章去保障如期实现碳中和目标是目前陕西省面临的主要困境。

二、陕西省能源现状

根据中国国家统计局数据,2021年中国清洁能源需求量约为全国能源消费总额的25.5%,其中煤炭的需求量约占消费总额的56%,煤炭使用严重阻碍了我国二氧化碳减排。

目前,陕西省含煤土地面积为5.7万平方公里;全省预计的煤炭资源量为3800亿吨;石油预计资源量约40亿吨;天然气预计资源量约11.7万亿立方米,由此可见,陕西省各类资源能源充足。2021年,全省规模以上工业的原煤生产达到7.00亿吨,约占国内总产值的17.2%,表明煤炭生产依旧是陕西省的主要能源支柱性产

业。

三、陕西省率先实现碳达峰面临的挑战

想要实现碳中和目标,就要完成碳达峰。陕西省碳中和发展的势头良好,但仍面临着困难与挑战。

(一)传统能源需求量大,能源转型困难

按照全球能源署所给出的数据,直到2019年煤炭仍然是中国碳排放的主要源头。我国的能源消费结构无法在短期内减少对煤炭资源的依赖,所以能源转换上仍然存在着很大的挑战和障碍。作为国家能源供应的保障,陕西省的传统工业结构积重难返,碳排放基数远远领先于其他先进试点城市。陕西煤炭公司发布的2022年9月主要运营数据公告表明:煤炭总生产1294.69万吨;销量2031.29万吨。陕西地质蕴含煤炭资源丰富,且煤炭产业发展具有一定历史,早已成为省支柱性产业和居民赖以生存的工作保障,而对煤炭产业的依赖制约了碳中和的发展进程。

(二)碳减排的高位阶立法缺失、权责不清晰

1. 现状

近年来,中国的自然资源环境领域立法进展颇丰。《大气污染防治法》《煤炭法》等法律已涉及了节能减排内容;部分部门规章中也制定了碳减排的相关规定,例如《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》;部分地区也已经开展了针对气候变化的专门立法,例如《山西省应对气候变化方案》^[1]。然而中国的碳减排体系立法仍然比较薄弱。中央层面并没有碳减排专项法律或行政法规,部门规

章受位阶限制,也无法承担全面规制职能。

2. 问题

(1) 碳减排全国性高位阶立法缺失

目前国家资源环境有关立法的规制目标、调整的客体重心并非为了碳减排。个别地区已经出台了碳减排有关法律法规,但还没有系统在全国层面综合性高位阶的法律进行统筹。

以陕西为例,政府先后制定了《陕西省节约能源条例》《陕西省人民政府进一步加快新能源发展的若干意见》等法规,但在落实方面还不够充分。2022年6月,陕西省生态环境厅出台了《陕西省碳排放权交易管理实施规定(试行)》,该细则试行中出现的问题并没有统一的法规或规章予以解决。如果没有国家层面统一的高位阶碳减排立法,各地方政府将会在环境保护与经济效益之间做出艰难的选择,减少碳排放更是无稽之谈。

(2) 碳减排管理缺少统筹领导部门

国务院2007年成立了应对气候变化工作的议事协调机构,看似有了全国统筹领导小组,实际上其并未履行碳减排职能。生态环境部还发布了《碳排放权交易管理办法(试行)》,然而该办法并未确定哪一部门在碳减排领域具有统一的统筹领导地位;且该办法位阶有限,并未涵盖碳减排综合性管理。说明我国现行的碳减排相关法律法规系各立法机构用于解决自身关注的问题,导致各部门、各地区之间管理权责不清晰,使得法律法规在实施过程中效率不高。

(三) 碳市场政策框架不完善,碳制度建立不到位

目前,我国各试点城市碳排放配额价格差异明显,碳交易供给侧与市场需求侧处于失衡状态。我国不久前才明确提出了碳达峰、碳中和目标,相关政策、法规还在制订和完善中。陕西省通过政策鼓励、资金扶持贴息补助技术支持等方面促进产业转型与碳制度建立,但政府部门在实施过程中并未很好地落实监督与引导,在缺乏执行力的状态下,碳制度很难建立并完善。

四、完善对策

(一) 完善、整合分散立法,形成完整法律体系

1. 以应对气候变化为专项进行立法

我国专项立法应以2030年实现碳达峰、2060年实现碳中和为目标,促进全国实现低碳绿色产业转型,明确生态保护、节能减排所涉法律文件之间的关系,避免出现适用矛盾;厘定国务院、国务院下属各部门、地方政府及其下属部门的权责范围,避免出现管辖空白或冲突,以党中央为核心,形成多方合力,确保专项法律的全面施行。

在未来,陕西省将继续推进在工业、交通、公共服务机构、商业流通等重要领域节能,地方性法规的设立工作可以从这些方面入手,坚持全面性与重点性结合,做到由点及面全范围覆盖。

2. 健全细化执行与监管

陕西省在对气候变化专门立法的进程中,可以根据其制定的相关法规或措施,在寻找行之有效的执行和管控措施时对零散的法律、法规、政策进行梳理和总结,搭建一套完整的法律体系。

搭建体系时需要明确统一的监管体制和运作流程,地方各级政府是全国实现碳双碳目标的重要环节,具体要分行业、分区域制定应对气候变化的实施细则,还要制定数据核算规则,保证碳减排信息的准确、真实,为各行业提供准确的数据基础。

3. 融贯强制约束与弹性激励

我国的专项立法应在减排的收益与成本间做好把握,不仅要规定约束性的审批流程、责任分担及法律责任承担机制,还需规定弹性机制,例如补贴与奖励、技术的创新与支持等,要注重刚柔并济,促进约束与激励实现完美配合,激发出最大效果。约束性措施宜采取高位阶的法规形式确保执行力,激励措施可通过灵活的细则或规范文件完成细化,只有通过沟通得当、各方配合的方式才能有效推进我国的节能减排之路,促进双碳目标的如期实现^[5]。

陕西省要统筹对接配额交换方式、履约机制、市场,并努力

尝试构建碳排放权配额回购的有效管理机制,用程序公正,价格合理的手段规范碳排放市场交易秩序,通过补贴等激励手段激发企业活力,促使企业技术革新,由此推动新的碳达峰动力机制形成^[4]。

(二) 具体规定企业的权利与义务

行业的良性发展是实现低碳经济的重要环节,为如期实现目标,企业作为“碳达峰、碳中和”的重要行动主体和关键推动者,必须主动应对挑战,发挥积极作用。

国家、陕西省的企业,在运行经营管理的过程中要减少能源消耗,把提升资源效益,推动资源转化列入企业经营的基本策略上来,积极推动企业的低碳微电网建设,创新碳排放管理体系,积极构建企业碳排放管理制度,以新能源、材料、再造自然资源的开发利用等方面为着力点,通过与全省各大相关学校、科研机构等技术联盟,吸引高端技术型人才参与工作,强化对企业核心领域低碳科技的研究工作,以促进企业碳排放管理全过程的绿色化和低碳化^[5]。

(三) 健全个体层面的节能减排参与机制

节能减排与促进低碳达峰及碳中和都是一个复杂而巨大的社会工程,其涵盖了多个领域,都必须通过所有社会成员的广泛参与,所以,建立健全个人多层次的节能减排社会组织制度,对节能减排工作的高效促进与成功实现有着关键意义。

陕西省可参考《清洁生产促进法》从清洁生产的宣传、措施、法律责任等角度促进公民积极参与到节能减排当中,先采取普法宣教的途径增强公民的节能减排的意识,再在制定并完善立法的基础上,通过各种途径提高公民参加节能减排活动的主动性,从而扩大公民参加的途径,健全公众参与机制,最后还应具体规范相应的惩处措施,以奖罚分明的方式使公众约束自己的行为^[6]。

五、结束语

陕西省具备实现碳中和、碳达峰的天然优势,为如期实现既定目标,让陕西省的经济在低碳化的基础上得以腾飞,推进立法工作规避行业风险势在必行。

立法工作需遵从科学立法原则,可以在一定程度上广泛借鉴已有的立法经验,但在立法过程中一定要结合本省的实际,创设出一套适合本省自身发展的特色性地方性法规。

我们坚信陕西省必能如期实现双碳目标并在现有基础上建立可以平稳对接他省的碳交易市场,或许这一路不算坦途,但美好的蓝图终将实现。

参考文献:

[1] 张童.我国碳达峰、碳中和立法现状与完善进路探究[J].陕西行政学院学报,2022,36(03):110-114.

[2] 才凤敏,万志勇.低碳经济地方立法初探[J].江西警察学院学报,2013(02):122-125.

[3] 刘雅静.“碳达峰、碳中和”目标的实现逻辑——基于政府、市场与社会三元驱动的视角[J].中共山西省委党校学报,2022,45(01):59-65.

[4] 王希莉.碳达峰碳中和背景下企业低碳发展路径[J].浙江经济,2022(04):72-73.

[5] 陈德敏,霍亚涛.我国节能减排中的公众参与机制研究[J].科技进步与对策,2010,27(06):86-90.

作者简介:

王佳睿(2002-),女,本科,西安培华学院2020级法学系学生;杨羽获(2002-),女,本科,西安培华学院2020级法学系学生

课题名称:

省级大学生创新创业训练计划项目:碳中和愿景下陕西省率先达峰的多维困境及其法制疏解

编号:S202211400013