“双碳”目标下减污降碳协同增效法制保障体系之重塑

叶榲平

摘　要：随着“双碳”目标战略的实施，我国生态文明建设进入减污降碳协同增效的新时期。减污降碳协同增效是生态文明建设整体布局的内在要求，也是我国生态环境质量改善实现从量变到质变飞跃的必由之路。生态文明建设路径的调整升级意味着与之相对应的生态环境法律体系也要随之调整和升级，以满足减污降碳协同治理的法治需求。受制于时代背景和立法目的的局限，我国现有的生态环境法制体系存在诸多不足，没有将“降碳”问题纳入其中，与“减污”问题作整体考虑和协同安排。应以《宪法》规定的“生态文明”“新发展理念”“美丽中国”等法治思想为指引，将减污降碳协同增效目标融入生态环境法律体系的目的性条款，从整体性治理、协同治理、增强主体责任原则出发，夯实温室气体与大气污染物协同防控的制度基础，重构以污染物排放和碳排放总量协同双控、环境影响评价、排污许可、中央环保督察、协同管理体制等为核心的制度体系，探索制定《碳中和促进法》，并对《环境保护法》《大气污染防治法》以及其他相关的法律进行修改，将减污降碳协同增效理念融入其中，为减污降碳协同治理提供法律依据，为实现协同增效提供制度保障。

关键词：减污降碳；协同治理；生态环境；碳达峰碳中和；法制保障
中图分类号：F24.5　**文献标识码**：A　**文章编号**：1671-0169(2023)02-0018-13
DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20230216.002

一、引　言

在碳达峰碳中和（“双碳”）目标背景下，以减污降碳协同增效为抓手，加强生态环境保护，积极应对气候变化，是建设“美丽中国”、实现中华民族永续发展的必由之路。习近平总书记强调，“要把实现减污降碳协同增效作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手，加快推动产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构调整”[1]。“十四五”时期是促进减污降碳协同增效的关键时期，《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（以下简称《“十四五”规划》）对“协同推进减污降碳”进行了专门阐述。生态环境部于 2021 年 1 月出台《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），强调要加强职能协同、工作协同、制度协同和机制协同，加快推进生态环境保护与应对气候变化工作。最近，生态环境部联合国家发展和改革委员会等七部委联合印发《减污降碳协同增效实施方案》（以下简称《实施方案》），进一步对减污降碳协同增效工作进行系统谋划，从目标任务、策略工具、实施机制和制

基金项目：国家社会科学基金重大项目“改革生态环境监管体制重大法律问题研究”（18VSJ040）
作者简介：叶榲平，法学博士，上海财经大学法学院教授、博士生导师，yewenping@163.com（上海 200433）

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

度保障等方面就减污降碳协同治理提出了具体行动方案。从环境治理经验来看，健全的法律制度体系是提升减污降碳协同增效水平的基础条件和重要保障。二十大报告再次强调和要求：“统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。”然而，由于受制于时代背景和立法目的的局限，减污降碳协同增效的理念还没有系统地融入我国现有的生态环境法律体系，主要的生态环境保护制度也没有将降碳问题统筹纳入考虑和安排，减污降碳协同治理的法律依据和制度保障存在诸多不足。如何以减污降碳协同增效理念重塑生态环境法律制度体系，提升生态环境法制保障功能，推动生态环境法律体系升级，是当前需要研究的重要问题。笔者认为，应深刻理解减污降碳协同增效的法治意蕴，深入剖析现有生态环境法制体系之不足，以促进减污降碳协同增效为契机，推进我国生态环境法律体系的迭代升级，实现减污和降碳法律制度的有机衔接、深度融合、高效协同，为促进减污降碳协同治理提供法制依据和保障。

二、减污降碳协同增效的法理意蕴

（一）减污降碳协同增效的内涵

减污降碳协同增效是指将二氧化碳等温室气体排放与大气污染物排放进行联合防控和治理，通过协同防控和治理实现生态环境质量、空气质量与气候变化治理同时改善和提升[2]。我国“双碳”目标战略的实施，表明我国生态文明建设已经进入以减污降碳协同治理为重点的新时期。根据国际能源署的报告，85％的大气污染颗粒物和几乎所有的硫氧化物、氮氧化物都来自传统化石能源的生产和消费[3]。从部门分布来看，化石能源利用、工业生产、交通运输、土地利用等是环境污染物与温室气体排放的主要源头[4]。由此可见，温室气体排放与大气污染物排放具有高度的相关性，二者同根、同源、同过程，这也为减污降碳协同治理的路径选择提供了科学依据。同时，我国的经济发展还处于高耗能、高排放的产业结构阶段，减污降碳协同治理不仅具有可行性[5]，而且能够产生很强的增值效应。

在价值意义上，减污和降碳的根本目的同样具有一致性，它们都是生态文明建设整体布局的重要内容，都是为了保护生态环境，都是新发展理念的重要体现，事关美丽中国和人类命运共同体的建设。因此，减污与降碳不应分而治之，而应统筹兼顾、整体推进、协同治理[6]。从法治视角来看，减污和降碳都是生态文明法治需要解决的问题，都是生态环境法律体系调整和规范的对象，应在统一的法律体系和制度框架内整体性解决。

（二）减污降碳协同增效的法理依据

《宪法》是根本大法，是我国生态环境法律体系蕴含的思想、理论和效力的源头活水。2018 年修正之后的《宪法》将“生态文明”纳入五位一体总体布局，将“创新、协调、绿色、开放、共享”作为指导新时期经济社会全面发展的“新发展理念”，并将“美丽中国”和“人类命运共同体”作为生态文明建设的价值目标。这些内容丰富了我国生态环境、可持续发展、绿色低碳及生态法治的思想基础和理论内涵，推动我国宪法从“环境宪法”到“生态宪法”的转型和跃进[7]，为促进减污降碳协同增效及其法治保障体系的形成提供了思想基础、理论依据和法治要求。

首先，“生态文明建设”为减污降碳协同增效奠定了思想基础和理论框架。《宪法》中的“生态文明”以“生命共同体”为核心，以“整体观”为要旨，以“协同推进”为目标，是对人与自然和谐共生关系的高度凝练，为确立生态环境法律规范体系的精神、原则、制度提供了重要的法理依据，也为确立减污降碳协同增效的价值理念和体系化目标提供了规范引导。一方面，减污降碳协同增效，是贯彻落实《宪法》“生态文明建设”思想的重要举措，是实现“双碳”目标的重大牵引，

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

是“十四五”期间打好污染防治和生态保护攻坚战的重要策略。另一方面，“生态文明建设”是减污降碳协同增效的法治思想内核，为减污降碳协同增效提供理论框架，将减污降碳协同增效理念融入生态环境法律体系，构建减污降碳目标协同、制度协同、监管协同、治理协同的制度体系，需要围绕这一思想内核和理论框架展开。

其次，“美丽中国”和“人类命运共同体”为减污降碳协同增效描绘了目标蓝图。从宪法逻辑上来讲，将我国建设成为社会主义现代化强国是实现中华民族伟大复兴的基础和保障，而建设社会主义现代化强国的一项重要标志便是“美丽中国”[8]。因此，必须从建设社会主义强国、实现中华民族伟大复兴和实现中华民族永续发展的高度认识“美丽中国”以及“人类命运共同体”的深刻宪法意蕴和价值。同时，“美丽中国”和“人类命运共同体”也蕴含着满足和实现公民对美好生态环境的需求和追求，因此也隐含着环境权的内容和构想。减污降碳协同增效正是落实和推动实现《宪法》这一生态目标蓝图的重要举措，由于减污和降碳具有一体两面性，从根本目标来看，减污与降碳都是为了维持生态系统平衡和提升生态环境质量，推动社会经济全面绿色低碳转型和发展，最终实现民生福祉的全面提升和环境权益的保护。由此可见，减污降碳协同不仅是建设“美丽中国”和“人类命运共同体”的必然要求，而且是当前人民群众对改善生态环境质量、空气质量和实现气候相对稳定的热切期盼。因此，应当以《宪法》确立“美丽中国”和“人类命运共同体”为目标统领，健全生态环境法律体系，促进减污降碳协同增效。

最后，以“创新、协调、绿色、开放、共享”为核心内容的“新发展理念”为减污降碳协同增效提供发展路径。“创新发展”理念包含了理论、制度、科技、文化四个方面的创新[9]。减污降碳协调增效需要创新生态环境保护理论、创新生态环境保护制度体系，也需要通过技术创新实现减污降碳协调治理。“协调发展”理念主张经济、社会和生态环境协调发展，物质文明和精神文明协调发展，经济建设和生态环境改善协调发展，强调各方面的协同配合、相互平衡和共同推进[10]。“绿色发展”理念是“可持续发展”理论的重要体现，要求将减污和降碳协同治理，全面保护生态环境，不断提升生态环境质量。“共享发展”理念与通过减污降碳协同增效、实现生态环境质量整体改善和提升以满足人民日益增长的对美好生态环境的利益诉求具有同一性。由此可见，《宪法》中的“新发展理念”为减污降碳协调增效提供了法治路径支持。

（三）减污降碳协同增效的法治意义

首先，减污降碳协同增效能够更好地满足人民群众对美好生态的需求。减污和降碳协同治理，可以加快能源结构优化、促进产业结构调整，减少污染物和温室气体排放，从整体上提升生态环境质量，提升空气清洁度，降低气候变化风险，满足人民对良好生态环境的需求。因而，减污降碳协同治理，有利于更好地维护人民群众的环境权益。同时，减污降碳协同治理，意味着生态环境法律体系中保护环境权的制度安排同样适用于解决“降碳问题”，这不仅扩展了环境权的内容，而且使环境权得到了更加全面的保护[11]。由此可见，减污降碳协同治理有利于全面保护环境权，是保障环境权益不受侵害的重要策略。

其次，减污降碳协同增效是落实最严格生态环境保护制度的应有之义。党中央多次在重要决策文件中强调，要实行最严格的生态环境保护制度。自党的十八大以来，我国生态文明体制改革不断深入，生态环境保护法律体系不断完善，已经形成了非常严格的生态环境保护制度体系。减污降碳协同治理就是要求增强现有生态环境法律制度体系的治理功能和效力，将温室气体排放一同纳入严格的法律制度体系，对温室气体排放进行最严格防控和监管，形成与污染物排放问题统一治理、协同治理的局面，促进污染防治目标和碳达峰碳中和目标协同实现，产生增值效益。

最后，减污降碳协同增效能够促进我国生态环境治理体系和治理能力的全面提升。将“降碳”问题纳入生态文明建设总体布局，融入生态环境法律体系，形成减污降碳协同治理的制度体系，极

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

大地增强了生态文明法律体系的适用范围和制度功能。同时，将减污降碳协同增效理念予以规范化、制度化、法治化，是推动我国将“美国中国”建设由理念转化为行动、由愿景转变为现实的重大部署，有利于我国生态环境治理体系和治理能力的全面提升。

三、法制保障体系重塑的必要性：生态环境法律体系现状的法理透视

我国现有法律体系中，与减污降碳最密切相关的是生态环境法律法规体系和能源法体系。具体而言，以下几类法律规范与减污降碳存在直接或间接关系，是目前减污降碳协同治理的主要法律依据：一是生态环境保护法律法规体系，主要是以《环境保护法》为基本法形成的污染防治法体系和自然资源保护法体系，包括《环境保护法》《大气污染防治法》《环境影响评价法》以及《草原法》《森林法》等自然生态和自然资源保护法；二是与节能减排、清洁生产等相关的法律规范体系，包括《节约能源法》《可再生能源法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》等；三是与应对气候变化相关的规范性文件，包括《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》（以下简称《决议》）《碳排放权交易管理办法（试行）》等；四是有助于促进减污降碳的相关法律法规，如《气象法》《促进科技成果转化法》以及绿色金融立法等。

尽管以上法律法规总体上是以污染防治与自然资源保护为直接立法目的，但是在促进减污降碳协调增效上仍然具有重要意义：其一，由于大气污染物与温室气体排放具有同源同根性，污染防治客观上也大大减少了温室气体排放，总体上具有正面效应。而自然资源保护法严格保护自然生态和自然资源，同样在客观上增强了自然生态的碳汇功能，为实现碳中和作出了巨大贡献。其二，《大气污染防治法》第二条第二款，首次明确提出对温室气体与大气污染物实施协同防控，为减污降碳协同增效提供了直接法律依据。其三，能源法和节能减排法律体系直接以节约能源、减少碳排放、促进可再生能源发展、促进清洁生产、促进绿色低碳经济为目的，对于推动节能减排、实现生态环境保护和气候资源保护具有直接的引导和规范功能。其四，尽管《决议》不是正式的法律，但弥补了我国应对气候变化的法律空白，为应对气候变化相关工作提供了指导。而《碳排放权交易管理办法（试行）》是第一个以落实碳排放额约束为直接目标的规范性文件，为建立碳排放权交易统一市场，发挥市场机制功能推动碳减排，提供了直接的规范依据。其五，一些相关性的法律也为减污降碳协同增效提供了规范性要求和指引，例如，《促进科技成果转化法》明确要求在政府采购、研究开发资助和发布产业技术指导目录等方面，要支持能够促进节能减排和资源合理开发利用、提升防治污染和保护生态能力的科技成果转化项目。

同时，也应该看到，由于上述法律法规多数是在我国实施“双碳”目标战略之前颁布的，那时立法关注的主要环境问题是污染防治和资源保护问题，“双碳”目标还没有明确成为国家和社会发展中的主要战略，因而减污降碳协同增效的理念没有全面融入现有法律体系，大多数的相关立法也没有明确将“降碳”作为目标任务，更没有明确以减污降碳协同治理为具体内容的制度安排。因而，从减污降碳协同增效的视角观察，我国现有的生态环境法律制度体系仍然有许多不足。

（一）减污降碳协同增效理念尚未融入现有生态环境法律体系

首先，尚未确立二氧化碳等温室气体排放防控的立法目的。受制于立法的时代背景和立法当时的国家总体目标任务的局限，现行生态环境法律体系对“降碳”这一目标任务没有直接规定。生态环境应当包括大气环境和气候资源，良好的生态环境质量应当包括清洁的空气和相对稳定的气候环境。从法释义学的角度看，《环境保护法》第一条规定的立法目的条款，似乎隐含着应对气候变化的目标任务。但是，在以往的学理解释及环保实践中都没有将减少温室气体排放包含到该目的条款的解释中。尽管《大气污染防治法》第二条第二款规定，对“大气污染物和温室气体实施协同控

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

制”，但是，由于《大气污染防治法》的立法目的是“防治大气污染”，而温室气体不属于大气污染物[①]，因而，“降碳”不是该法防治的目标，减污降碳协同增效理念也没有融入其中。同样，自然资源保护法也不是以应对气候变化或减少温室气体排放为立法目的，在立法目的条款中鲜有提及降碳或增加碳汇的目标任务。虽然这些法律有些条款或制度安排与降碳和增加碳汇有密切关联，但是减污降碳协同增效的价值理念没有全面体现到整体法律规范和制度安排中。

其次，现有生态环境法对“降碳”问题缺乏直接规定和具体制度安排。《环境保护法》没有将二氧化碳等温室气体纳入污染源进行防控，在各项制度规范中，也没有涉及减少碳排放的直接规定，即使有一些间接性的关联规则通过学理解释可能涉及温室气体排放问题，也很难在实践中直接适用于处理降碳问题。《大气污染防治法》规定的“大气污染物和温室气体实施协同控制”也因缺乏可执行的具体制度和机制而无法实现[12]。而各种自然资源单行法对促进减污降碳协同增效及碳汇问题同样缺乏具体制度安排。故此，现有生态环境法在促进减污降碳协同增效方面难以发挥其应有的价值和功能。

再次，现有法律体系关于“减污”的规定和制度安排与“降碳”之间缺乏合理衔接和协调。受制于各自的立法目的，现有生态环境法律体系中的各个单行法专注于各自任务的展开，专注于“减污”的制度安排对“降碳”问题缺乏周到考虑，可能会与“降碳”产生矛盾甚至发生冲突。例如，“大气环境质量标准”和“污染物排放标准”是大气污染防治法的科学支撑，但是这两套标准规范和适用规则不相同，在实践中就容易发生冲突和抵牾[12]；促进“减污”的制度措施可能不利于“降碳”，而“降碳”的制度措施也可能不利于“减污”[13]，现有法律政策体系对此缺乏统筹和协同考虑。

最后，从节能减排法律体系来看，《可再生能源法》《节约能源法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》等法律的减污降碳协同增效功能有待进一步提高。现行的节约能源法和清洁生产促进法的立法目的和制度设计都对促进减污降碳具有规制功能。但是，从减污降碳协同增效的视角来看，这些法律体系也存在较大的局限性，不利于更高效地发挥促进减污降碳协同增效的价值功能。

（二）缺乏促进和规范“降碳”的专门性立法

我国现有的生态环境法律体系主要围绕污染防治和资源保护为目标建构，大部分法律规定和制度安排无法直接适用于解决“降碳”问题，温室气体防控和应对气候变化的主要依据是政策性文件和一些部门规章。可以说，我国应对气候变化立法明显滞后，导致“降碳”的法律依据严重不足。尽管《“十四五”规划》对减污降碳协同治理提出了目标任务和原则性要求，《指导意见》和《实施方案》也对我国减污降碳协同增效工作进行规划和部署，但这些只是政策性的规范性文件，相关内容可能因缺乏相应的法律制度支持或与现有法律规定存在抵牾而无法得到有效落实，因此，需要尽快弥补“降碳”方面的法律短板，并对生态环境法律体系的相关内容进行适当修改，从法律上真正形成减污降碳协同治理的规范体系。

（三）减污降碳协同增效的制度体系尚未形成

由于减污降碳协同增效理念的缺乏，目前生态环境法中确立的主要是污染防治和资源保护相关的制度体系，这些制度或无法直接适用于解决“降碳”问题，或适用效果不佳，或与现有降碳制度不协调，特别是对减污降碳协同增效具有重要意义的核心制度体系尚未形成。

第一，减污降碳协同增效缺乏基础性法律制度支撑。减污降碳协同治理的基础在于对“污”和

① 参见刘晶：《温室气体减排的法律路径：温室气体和大气污染物协同控制——评〈大气污染防治法〉第2条第2款》，《新疆大学学报（哲学·人文社会科学版）》2019年第6期；周小光、张建伟：《关于大气污染与气候变化协同治理的法律思考》，《社会科学论坛》2017年第5期。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“碳”要有明确的认识和认定，并将它们统一纳入环境质量标准体系。然而，在现有的法律体系中，两者之间存在较大割裂，导致减污降碳协同治理缺乏基本的制度基础。具体表现为：一是法律对大气污染物和温室气体缺乏明确界定，温室气体与大气污染物的认定标准缺乏衔接，也未将温室气体纳入大气污染物范围；二是大气环境质量标准和污染物排放标准分属两个不同规范标准体系，例如“水环境质量标准”和“水污染物排放标准”分属在两个规范体系中，既有重叠也有矛盾，缺乏必要协调和衔接；三是二氧化碳等温室气体排放尚未纳入大气污染物排放指标体系，也未纳入环境质量标准体系。这些基础性的问题不解决，减污降碳协同治理就缺乏制度根基。

第二，没有将碳排放纳入环境影响评价制度。尽管气候变化也是生态环境问题，但是在《环境影响评价法》中并未明确是否应当将二氧化碳等温室气体排放纳入环评。长期以来，环评实践考虑的主要是排污“可能造成的环境污染和生态破坏”问题，没有考虑碳排放可能造成的气候变化问题。因此，无论是建设项目环评，抑或是规划环评，都没有将温室气体排放纳入评价对象[14]，这显然不利于在源头控制上实现减污降碳协同治理。

第三，碳排放许可和排污许可制度存在隔阂。排放许可制度是实施污染物排放源头防控和过程监管的重要制度。目前排污许可制度已经实施多年，并已建立了相对成熟的基础制度、信息平台、标准体系等，在污染防治中发挥着巨大的作用。但是碳排放许可刚刚起步，实施的制度和基础条件还很薄弱，更为关键的是目前碳排放许可和排污许可分属两套制度体系，这不仅增加了制度建设成本，也增加了制度实施成本，更不利于减污降碳协同治理。

第四，减污降碳协同治理的保障制度尚未及时跟进。减污降碳协同治理是一项系统性工程，涉及经济社会生活的方方面面，需要多方面的制度协同、支持和保障。特别是减污和降碳管理体制机制、减污和降碳的相关技术标准和财政金融政策支持方面，都需要整合和协同。但是，目前减污降碳的协同管理体制机制尚未形成，减污和降碳的技术标准体系缺乏协调，财政金融政策目标导向不大明确，这些都不利于减污降碳协同治理的顺利推行。

四、法制保障体系重塑的理念表达：目标与原则

（一）减污降碳协同增效目标的法律表达

减污与降碳是我国生态文明建设的两大重要任务，它们在目标指向、区域管控、对象控制、任务措施、政策工具等方面密切相关、高度同向[15]。因此，应将促进减污降碳协同增效理念融入政策、法律、制度建设中，增进政策、法律、制度的协调性，提升治理效益[16]。

法制目标任务的规划和确立对实现整个法律制度体系的价值功能具有重大影响，确立减污降碳协同增效的法制目标是将减污降碳协同增效理念融入法制体系的关键。具体而言，减污降碳协同增效的法制目标可以从以下几个方面展开：首先，生态环境法律体系应当整体考虑、系统布局、协同规划，将环境质量、污染控制、节能减排、绿色低碳作为整体目标任务，将污染物与二氧化碳等温室气体排放问题纳入同一法律体系和制度框架[17](P23)，统筹权衡、协调规制、协同解决，避免出现南辕北辙的制度安排。其次，在重大生态环境立法中，应直接将生态环境与气候变化协同治理、减污降碳协同增效作为核心目标任务。当前我国正在研究制定生态环境法典，应将我国双碳目标战略纳入考虑，设立减污降碳协同增效的立法目的，对生态环境法律规范进行体系化，将生态环境问题与气候变化问题协同权衡，合理确定生态环境目标与气候治理目标的分配权重。再次，在生态环境和气候变化协同共治的法制目标下，以减污降碳协同效益最大化为原则，突出重点，从法律制度上强化源头管控、确立管控策略、明确管控领域，制定减污降碳一体化任务，建立协同治理的制度措施，优化减污降碳技术路径[4]。最后，应在减污降碳协同增效的目标下，整合生态环境质量主要指

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

标体系，确保目标任务的统一落实。在当前生态环境质量指标体系中增加减污降碳综合指标，并将这样的质量指标融入法律制度体系，追求环境质量改善和应对气候变化的协同效益。

（二）减污降碳协同增效的法治原则

2021 年 8 月 30 日召开的中央全面深化改革委员会第二十一次会议强调，要从生态系统整体性出发，更加注重综合治理、系统治理、源头治理，加快构建减污降碳一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制[18]。这既是减污降碳协同增效的策略安排，也是减污降碳协同增效法治原则的理论根据。

1. 整体性系统性原则。污染物和温室气体来源相同意味着减污和降碳不是两个孤立的问题，而是一个问题的两个方面。减污降碳协同增效的要点在于推进整体性治理、系统性治理，将减污问题和降碳问题作为一个问题的两个方面整体对待，运用系统性思维和方法对碎片化的治理类型、治理对象、治理层级、治理功能以及法律依据和制度基础等进行有机整合和重构，融合减污和降碳目标、体制、依据、制度和标准等，使其“不断从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合”[19]。因此，应将整体性、系统性思想转化为减污降碳协同增效的法治原则，统筹气候变化问题与生态环境保护问题，将温室气体排放和污染物排放一同纳入生态环境法律体系，推进生态环境法律体系升级迭代，推动和保障减污降碳协同治理行动，实现提质增效。

2. 协同治理原则。实现减污降碳协同增效，核心在“协同”，通过减污和降碳两个领域法律制度的深度耦合和同频共振，实现减污降碳目标任务协同、管理体制机制协同、监管制度协同、标准体系协同[20]，增强生态环境法律体系的制度效益，放大减污降碳协同治理功效。以协同原则指导法律制度的重构，重点在于：一是强化顶层设计，系统梳理生态环境法律体系、搭建法律制度体系框架；二是要规划好法律制度配置和衔接，防止减污降碳协同的制度缺位、错位、不配套或相抵牾；三是应以协同原则重整生态环境监管体制机制，建立减污降碳协调机构，促进统一管理；最后，以协同原则规划减污降碳策略工具和制度安排，使之相互配合、互相促进、相互关联，形成制度合力，保障减污降碳协同治理取得成效[21]。

3. 增强主体责任原则。污染物和温室气体排放具有明显的区域性、部门性和行业性，各区域、各部门、各行业在能源结构、生产工艺、技术水平、污染物和碳排放控制政策工具选择和技术路径等方面有较大差异，导致污染物和温室气体排放的种类、总量和强度等也存在显著差异。一般情况下，人口稠密和经济发达区域，往往是能源消耗量大的区域，也是污染物和碳排放量大的区域[4]。同时，传统能源利用、工业生产、交通运输等均是污染物和温室气体的主要来源。因此，减污降碳协同治理的策略选择和制度安排，需要突出源头治理、重点治理，需要抓住污染物和碳排放主要源头，强化主要领域、重点行业和关键环节的减污降碳协同治理责任，建立共同但有区别的责任原则，加强核心制度体系建设，更有针对性地为减污降碳协同治理提供制度供给。

五、法制保障体系重塑的重点：减污降碳协同治理的核心制度

减污降碳协同治理的内在规律表明，加强源头治理、过程治理和末端治理是促进减污降碳协同增效的关键[6]，与此相对应，减污降碳协同增效的法制保障体系建设，也应该围绕这些方面重点展开。环境影响评价制度是实施源头控制的核心制度，应将碳评价纳入其中，重塑环境影响评价制度，确保通过源头防控制度实现减污降碳协同增效；在过程控制上，要特别注重排放许可制度的整合，统筹污染物排放许可和碳排放许可，利用排污许可制度和平台实现减污降碳“一证式”管理；在末端治理上，应以责任为导向，将减污降碳与生态环保督察制度整合，发挥环保督察制度在减污降碳协同治理上的价值功能。此外，应重视基础保障制度建设，统筹减污与降碳监管体制机制，协

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

调环境质量标准体系，完善绿色金融财政支持，为减污降碳协同增效提供制度保障。

（一）温室气体与大气污染物协同控制的制度基础

正如前述，明确温室气体与大气污染物的范围并协调好两者之间的关系，是减污降碳协同治理的制度基础。将二氧化碳纳入大气污染防治范围，利用现有生态环境法律体系促进减污降碳协同增效，是解决减污降碳协同治理制度基础问题的有效路径，也是实现法律制度协同效益最大化的必然选择。具体而言，需要从以下几个方面夯实减污降碳协同增效的制度基础：第一，修改《大气污染防治法》第一条关于立法目的规定，将应对气候变化作为价值性目的与大气污染防治目的并列规定，凸显减污降碳协同的目标定位。第二，应将二氧化碳等温室气体纳入污染防控范围，从而为减污降碳协同增效奠定坚实的制度基础。第三，将二氧化碳纳入环境标准体系。为弥补现行生态环境质量标准体系中缺乏碳评价指标体系而导致评价客体范围不周延的问题，应以保护人体健康不受影响和相对稳定气候环境为目标，研究制定二氧化碳的环境基准值，确立二氧化碳在环境中的标准限值指标[20]。第四，协同减“污”降“碳”的质量标准。应弥合空气环境质量标准和大气环境质量标准之间的割裂，以空气环境质量标准吸收大气环境质量标准，从而保持国家环境质量标准的统一性和权威性[12]。

（二）总量“双控”刚性约束协同制度体系

源头控制是减污降碳协同增效的重要措施，而污染物和碳排放总量“双控”是实现源头协同控制的重要制度。首先，完善污染物与碳排放总量“双控”制度，需要重点围绕减污降碳总体要求，设定国家总量控制目标，明确减排责任。其次，在此基础上，建立公平的减排目标和责任分解机制，对重点区域、重点部门、重点行业采取源头总量协同控制模式，根据不同区域、不同行业、不同部门排放的特点，制定主要区域、主要部门和主要行业大气污染物和碳排放总量指标及排放配额分配方案。再次，完善排放核算监测体系。鉴于污染物排放和碳排放核算的基础数据涉及多个职能部门的权责范围，应协同管理体制机制，完善多部门协调的碳排放统计核算制度。在技术上，需要建设信息化管理系统，完善碳排放监控体系。最后，应加快市场机制和制度创新，完善碳排放权交易制度，充分发挥市场在排放总量控制中的作用。

（三）将碳排放纳入环境影响评价制度

环评制度是实施源头控制和过程评价的重要制度，在双碳目标战略下，应明确将二氧化碳等温室气体排放纳入环评范围，严把“两高”项目准入关口，发挥环评制度在生态环境空间管控、产业结构调整、能源结构优化中的作用[22]。首先，通过环评实现碳排放和污染物排放一体控制。需要对现有的环评制度进行改革，围绕减污降碳这一核心目标，借鉴环评制度建立以来积累的成功经验，沿着已形成的成熟的技术路径，建立新的环境质量标准体系，将碳排放融入“两高”项目环境评价中，促进减污降碳协同增效。其次，通过环评制度改革，将区域环境质量目标和“双碳”目标协同落实到“三线一单”空间管控中[23]。在更新生态环境分区管控方案和编制生态环境准入清单时，应将碳排放和污染物排放协同考虑，发挥环评制度在生态环境空间管控一体准入中的作用。最后，发挥环评制度在实现减污降碳一体规划和布局决策中的作用。从实践经验来看，在决策、规划等宏观层面考虑减污降碳协同治理，能够更好地发挥环评制度源头预防的作用，因而，在决策阶段，就应引入减污降碳协同评价的综合环评，发挥环评制度的源头治理功能。总而言之，应将碳排放纳入战略环评、政策环评和规划环评，从“调结构”“促转型”“严准入”上协同发力[5]，推动减污降碳协同增效。

（四）碳排放许可与排污许可制度的整合

排污许可制度是我国对固定污染源实施防控和监管的核心制度。2016 年国务院印发《控制污染物排放许可制实施方案》，对污染物排放污许可证申请、条件、审核、发放、管理等进行了详细

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

规定，要求通过排放许可制度严格落实企事业单位环境保护责任。随后，原环境部出台了排污许可分类管理名录，搭建了全国排污许可证管理信息平台，逐渐建立了以排污许可制度为核心的固定污染源防控和管理体系[6]。在减污降碳协同治理的新目标下，应以排污许可制度为基础，整合碳排放许可与排污许可制度，促进二者之间的融合，形成减污和降碳基础数据，如统计数据、监测数据等统一管理，建立排污许可和碳排放许可协同审核制度，实行一本证管理。通过许可制度和管理系统整合和重构实现减污降碳综合监督、协同管理和统一执法，促进减污降碳协同增效。

（五）完善中央生态环境保护督察制度

中央生态环境保护督察制度是我国推动生态文明建设和加强生态环境治理的重要制度保障，在污染防治和资源保护实践中发挥着越来越重要的作用。2020 年，生态环境部就已提出“达峰行动有关工作将纳入中央生态环保督察，并对各地方进展情况开展考核评估”①。因此，在减污降碳协同治理目标下，中央生态环境督察制度的作用空间将更加广阔。应完善中央生态环境保护督察制度，将碳排放防控纳入环保督察，实现减污降碳末端治理协同。具体而言，一是要实现督察功能转型和升级。减污降碳协同增效要求中央环保督察制度的价值功能不仅在于纠正违法行为，而且要促进中央环境政策的贯彻落实，促进减污降碳协同，促进环境治理能力的提升。因此，应推动中央环境保护督察制度从纠正环境违法到纠正环境违法与提升环境治理能力相结合的转型升级。二是要在污染防治成效评价指标中增加碳排放总量、碳排放强度等指标，实现减污降碳统一监测、统一核算、统一考核、统一监督。三是拓展督察内容，将碳排放额刚性约束任务要求纳入督察工作范围；四是要完善督察机制，改革例行督察和专项督察制度，增加碳排放专项督察，强化督察目标，深化督察内容，落实整改方案，提升督察效果[24]。

（六）减污降碳协同治理的基础制度体系

减污降碳协同治理涉及面非常广泛，需要多方面的制度保障才能实现增值效益。其一，建立减污降碳协同管理体制机制。经过几十年的发展，我国污染防治管理、监督和执法体制已经比较成熟，特别是 2018 年国务院机构改革后，原来隶属于国家发展和改革委员会的气候变化应对司并入了生态环境部，打破了原来将二氧化碳与一氧化碳分割应对和治理的管理体制，为生态环境部将污染物排放与温室气体排放纳入统一防控体系确立了体制基础和保障。经过 2018 年国务院机构改革，应对气候变化与污染防治工作实际上已统一转由生态环境部承担，原来由环保部与国家发展和改革委员会联合设置的跨部门气候变化应对工作协调机制也转变为生态环境部内设机构间的工作协调机制。因此，宜在现有污染防治体制中强化统筹碳排放监管的体制要求，以污染防治体制机制作为实现碳排放管理、监督和执法体制机制的重要载体，构建减污降碳协同治理的管理体制机制。同时，需要从整体性、系统化的视角统筹谋划政策法规和制度体系的修改，为环境污染治理和气候变化应对监管体制机制的融合和重构奠定法制基础。其二，促进减污降碳相关标准体系的协同。技术标准体系是实施碳排放和生态环境协同治理的基础，现有的标准体系主要针对污染防治方面的问题，对碳排放问题考虑较少或基本没有将碳排放因素纳入其中。应将碳排放因素纳入考虑，对“减污”和“降碳”的现有标准体系进行整合，重点要对环境质量标准、污染排放标准、能评标准等进行修改和重构，要逐步建立起污染排放与碳排放协同的排放标准、技术标准和监测标准体系[25]。其三，完善绿色金融、财政制度，促进减污降碳协同增效。应进一步完善绿色金融法律制度体系，推动实施有利于企业绿色低碳发展的金融、财政政策，引导经济社会全面实现绿色低碳转型。

① 2020 年 10 月 28 日，在生态环境部举行的例行新闻发布会上，应对气候变化司司长李高在会上的表述。参见《生态环境部：碳排放达峰行动持续十年，纳入中央环保督察》，网址：https://www.yicai.com/news/100815089.html，访问日期：2022 年 11 月 12 日。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

六、法制保障体系重塑的路径：生态环境法律体系之完善

减污降碳协同增效是我国生态文明进入新时期的核心目标和任务，而立法是明确目标责任、确立制度框架、落实管理目标、优化管理体制、保障监管和执法的基础，因此，完善生态环境法律体系，对于减污降碳协同增效来说至关重要。当前，需要弥补我国在应对气候变化方面的法制短板，将减污降碳协同增效理念和目标融入生态环境法律体系，确立协同治理原则，对污染防治、自然资源、能源利用、清洁生产等领域的法律进行修改，促进各法律之间体系整合和功能提升。

（一）明确减污降碳协同增效的价值理念与立法目标

《环境保护法》第五条规定的“预防为主”“综合治理”原则表明，该法在一定程度上对促进减污降碳协同增效有一定的价值考量。作为生态环境法律体系的基本法，《环境保护法》对污染防治法、自然资源保护法和自然生态保护法的演进具有引领作用。对《环境保护法》的立法目的和原则做适当修订，增加应对气候变化的立法目的，确立减污降碳协同治理的原则，可以比较高效地促进生态环境法律体系在减污降碳协同增效理念的引导下实现升级转型。具体而言，应对《环境保护法》总则部分的立法目的条款进行修改，将“应对气候变化”作为立法目的之一纳入其中，并设定减污降碳协同增效原则。在此基础上，在分则中增设促进碳减排和增碳汇的专门规定，并对一些关联性条款进行适当修改，增加应对气候变化的内容，形成立法目的引领下的应对气候变化的规则体系。

目前，我国正在推进《生态环境法典》编撰的研究工作，基于大气污染物与温室气体的同根同源性，污染控制规范体系对二者排放的规制和防控能够产生协同效应，将来在《生态环境法典》中应对此做出明确规定和安排。具体而言：一是应将减污降碳协同增效理念系统性地融贯于法典之中，在《生态环境法典》的立法目的、适用范围、基本原则中对减污降碳问题进行统筹考虑和安排[12]。二是应在法典的“污染控制编”专设一章，将污染物和温室气体一同纳入考虑，对减污降碳协同治理的基础性与配套性问题进行处理和规定，明确减污降碳协同条款及其调整范围[26]。三是在法典中确立污染物与温室气体排放协同治理的监管体制，明确规定生态环境职能部门为减污降碳协同防控的监管主体，并建立监督机制，保障生态环境职能部门有效履行监管职责。

（二）以减污降碳协同为重点完善生态环境法律体系

首先，制定促进碳中和专门立法。目前我国缺乏应对气候变化的专门性立法，在全面推进“双碳”目标战略的情况下，应制定《碳中和促进法》①，弥补现有法律体系缺乏应对气候变化专门立法的不足，为减污降碳协同增效提供基本法律依据。《碳中和促进法》应将控制温室气体排放作为主要目标，强化减碳和低碳目标引领，在明确规定碳达峰碳中和总目标的基础上，建立分阶段的碳减排目标任务，并将其分解到主要部门、行业及地区。赋予各阶段碳减排目标和任务的法律约束力，保障碳减排目标的严肃性和可执行性。同时，应保持法律规定适应实际情况和满足现实需要的灵活性，允许根据不同时期的经济社会发展状况和国际环境变化对各阶段碳减排目标进行必要的调整。此外，还应当明确碳排放额度的法律属性，保障碳排放交易市场有序推进，为政府分解和落实碳减排目标、开展目标责任考核等提供法律依据，促进“双碳”目标如期实现。

其次，完善污染防治法体系。大气污染物和温室气体排放具有同源同根性，应特别重视《大气污染防治法》在减污降碳协同增效中的功能。将二氧化碳等温室气体纳入大气污染物范围，加强源

① 多数学者认为，为促进碳达峰碳中和目标如期实现，应专门制定《碳中和促进法》。参见孙佑海、王甜甜：《推进碳达峰碳中和的立法策略研究》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》，2022 年第 1 期。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

头防控，可以在很大程度上弥补我国碳排放规制依据不足的法律短板。具体而言：其一，应在《大气污染防治法》第一条目的条款中增加应对气候变化的内容，修改第二条，将二氧化碳等温室气体纳入大气污染物范围，并在制度安排中落实减污降碳协同治理规则[27]。其二，在此基础上，对《环境影响评价法》等法规做适当修改，将碳排放纳入环评制度适用范围，修改《排污许可管理条例》排污许可管理办法，将碳排放嵌入排放许可制度中，实现碳排放和污染物排放“一证式”管理。其三，从法律上进一步落实中央生态环境保护督察制度，明确规定将碳排放防控纳入环境督察，实现减污降碳末端治理协同。其四，从法律上理顺减污降碳协同的监管体制、建立协调机制，并为加强区域减污降碳协同体制机制建设提供法律依据。

最后，修改各自然资源保护法，将减污降碳协同增效理念融入自然资源保护法体系。对自然资源保护法来说，提高自然生态系统碳汇能力应是核心诉求。因此，应以提高自然生态系统碳汇能力，增加碳汇总量，助力减污降碳协同增效为目的，对《森林法》《草原法》《湿地法》《海洋法》等法律进行修改。在自然资源保护法的修改完善中，要认真总结近年来的实践经验，特别要进一步完善生态空间规划制度，为实现“多规合一”提供法律支持；要以《民法典》第1234条为中心，完善生态修复法律法规体系，建立以生态修复为核心的生态资源救济制度体系；要以《环境保护法》第31条为基础，完善生态补偿法律法规体系，实现生态补偿制度的创新。通过以上法律规范体系建设，为实施重要生态系统保护和修复工程、开展大规模国土修复和绿化行动、科学推进水土流失和荒漠化综合治理、提升海洋生态系统碳汇能力①，提供法律依据和制度保障。

（三）完善节能减排相关法律体系

节能减排相关的法律包括《节约能源法》《可再生能源法》《煤炭法》《电力法》《碳排放权交易管理办法（试行）》等，这些法律总体上以减污降碳为主要规制目标，通过能效标准、节能措施以及促进新能源、可再生能源开发利用的制度保障等，可以从源头上减少温室气体排放，为减污降碳协同增效提供全过程规制。当然，局限于立法的时代背景和技术原因，这些立法也存在诸多不足。应从调整立法理念和功能定位、整合调整对象、统筹管理体制机制、明确责任体系、创新评价指标体系等方面对现有法律进行修改，形成体系协调、制度协同的节能减排法律体系。一是要协调立法理念，以协同减污降碳为原则，健全节能减排制度体系；二是以污染物和碳排放总量“双控”为目标，明确节能减排责任及其分解，增强法律规范的可操作性和可执行性；三是统一监管体制机制，明确监管主体和责任，为落实“双控”目标提供保障；四是健全节能环保法律法规标准，将减污降碳纳入一套标准体系，增强标准的规范性和科学性；五是在法律上明确规定公众参与节能减排原则和制度框架，为社会参与节能减排、推行绿色消费和强化社会监督提供法律依据和制度保障。

（四）完善清洁生产和绿色经济促进法律体系

在清洁生产和绿色经济促进法体系中，最为重要和直接的立法是《清洁生产促进法》和《循环经济法》。《清洁生产促进法》对促进和提高资源利用效率，促进社会经济全面绿色低碳转型具有重要意义。但是由于对法律责任规定不明确，加上清洁生产评价标准不健全，该法可执行性较弱。要结合减污降碳协同增效需求修订《清洁生产促进法》，一是要强化法律责任，明确责任主体和内容，强化清洁生产对减污降碳的硬性要求，特别是应将重点行业的重点企业纳入强制性清洁生产审核企业范围，增强法律的可执行性[28]，发挥该法对产业结构调整、能源结构优化以及加强源头防控的责任倒逼和刚性约束功能，使“柔法”变成“硬法”。二是要完善清洁生产标准体系。清洁生产评

① 国家发展改革委员会、自然资源部2020年发布的《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035）》，明确了生态空间规划、生态修复和生态补偿等制度创新的重点。参见刘家顺：《科学经营生态系统 做大做强绿色银行》，《绿色中国》，2020年第19期。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

价指标体系是促进清洁生产的重要工具和手段，现有指标体系不完整不科学，应从减污降碳协同治理需求出发，完善清洁生产评价指标体系。在源头控制上，应增设减污降碳约束指标和排放控制指标体系；在生产工艺及装备指标中，要增设低碳工艺指标要求；在资源能源消耗指标中，应区分化石燃料消耗、电耗和综合能耗指标；在污染物产生指标中，增设碳排放指标；在清洁生产管理指标中，加强能源评价指标等。

《循环经济促进法》在减污降碳协同治理中具有重要意义，但是该法在实施中也存在不少问题，比如政策宣示性强而规范性弱，调整范围不够清晰，保障措施匮乏、法律责任虚化[11]。因此，应当修改《循环经济促进法》，从明确功能定位、扩大适用范围、增强规范性、强化保障措施、落实法律责任等方面增强可执行性，以适应减污降碳协同增效的现实需求。

七、结　语

随着“双碳”目标战略的实施，我国生态文明建设进入了以减污降碳协同治理为重点的新时期。生态文明建设路径的调整，必然要求与之相应的生态环境法律制度体系随之调整和升级，以确保其能够保障和推进减污降碳协同治理的顺利进行。总体而言，我国现有的生态环境法律制度体系对“降碳”问题关注不够，没有将“降碳”问题纳入核心制度体系，使减污降碳协同治理缺乏坚实的法律依据。应以整体性、系统性思维对生态环境法律制度体系进行重塑，将减污降碳理念融入生态环境法律体系，对减污和降碳问题做出统筹安排，实现立法目标重塑，核心制度整合，法律体系修改和完善，整体构建减污降碳协同治理的生态环境法律制度体系。

参考文献

[1] 习近平.努力建设人与自然和谐共生的现代化[J].求是,2022(11).
[2] 石俊敏.“双碳”目标下减污降碳协同治理的政策思考[J].国家治理,2022(14).
[3] International Energy Agency. *Energy and Air Pollution*:*World Energy Outlook* 2016 *Special Report*[R]. Paris:International Energy Agency,2016.
[4] 郑逸璇,宋晓晖,周佳,等.减污降碳协同增效的关键路径与政策研究[J].中国环境管理,2021(5).
[5] 孙金龙,黄润秋.建设人与自然和谐共生的现代化[J].环境经济,2021(6).
[6] 李海生,谢明辉,李小敏,等.全过程一体化构建减污降碳协同制度体系[J].环境保护,2022(Z1).
[7] 张震.新时代中国生态宪法学的体系构建[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2020(3).
[8] 张震.生态文明入宪及其体系性宪法功能[J].当代法学,2018(6).
[9] 刘志云.新发展理念与中国金融机构社会责任立法的互动[J].现代法学,2019(2).
[10]李伟,杨蔚.论习近平的协调发展理念[J].党政干部论坛,2018(3).
[11]李猛.“双碳”目标背景下完善我国碳中和立法的理论基础与实现路径[J].社会科学研究,2021(6).
[12]王江.论碳达峰碳中和行动的法制框架[J].东方法学,2021(5).
[13]钟茂初.“双碳”目标有效路径及误区的理论分析[J].中国地质大学学报(社会科学版),2022(1).
[14]王亚男.建立“环评—许可—执法”一体化生态环境管理体系:重点、难点与体系设计[J].环境与可持续发展,2021(1).
[15]姜华,高健,阳平坚.推动减污降碳协同增效 建设人与自然和谐共生的美丽中国[J].环境保护,2021(16).
[16]朱豫.生态环境部有关负责人就《减污降碳协同增效实施方案》答记者问[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2022-06/17/content_5696365.htm,2022-07-10.
[17]尹兵.我国低碳经济法律保障研究——以节能减排法律体系建设为中心[D].北京:中国人民大学,2011.
[18]李萌.中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2021-11/07/content_5649656.htm,2022-12-12.
[19]史云贵,周荃.整体性治理:梳理、反思与趋势[J].天津行政学院学报,2014(5).
[20]姜华,阳平坚.构建减污降碳协同制度体系[N].中国环境报,2021-10-14(03).
[21]蔡博峰,曹丽斌,雷宇,等.中国碳中和目标下的二氧化碳排放路径[J].中国人口·资源与环境,2021(1).
[22]王社坤.论我国碳评价制度的构建[J].北方法学,2022(2).
[23]李元实,姜昀,韩力强."三线一单"与环境影响评价衔接研析[J].环境影响评价,2020(5).
[24]周沂,冯皓月,陈晓兰.中央环保督察的震慑效应与我国环境治理机制的完善[J].经济学动态,2021(8).
[25]潘晓滨,杜秉基."双碳"目标背景下我国碳监测法律制度的完善路径[J].环境保护与循环经济,2021(6).
[26]陈梓铭.减污降碳协同治理的环境法典表达[J].南京工业大学学报(社会科学版),2022(5).
[27]赵俊,孙宋龙.《大气污染防治法》将温室气体排放纳入控制体系的评析[J].上海大学学报(社会科学版),2016(1).
[28]周奇,周长波,朱凯,等.健全清洁生产法规 助推绿色发展之路——《清洁生产审核办法》解读[J].环境保护,2016(13).

Reshaping the Legal System of Pollution Reduction and Carbon Reduction Synergy

YE Wen-ping

Abstract: With the implementation of "carbon peaking and carbon neutrality" target strategy, the construction of China's ecological civilization has entered a new period of synergetic control of environmental pollution and CO_2 emissions. The adjustment and upgrading of the path of ecological civilization construction means that the corresponding ecological and environmental legal system must also be adjusted and upgraded to meet the legal needs of collaborative governance of pollution and carbon reduction. China's current ecological and environmental legal system has many deficiencies, and the "carbon reduction" problem has not been included in the overall consideration . Guided by the rule of law ideas such as "ecological civilization" in the *Constitution*, the goal of synergetic control of environmental pollution and CO_2 emissions should be integrated into the purposeful provisions of the ecological environment law system. Proceeding from the principles of holistic governance and collaborative governance, we should consolidate the institutional foundation for the coordinated prevention and control of greenhouse gases and atmospheric pollutants, reconstruct the system which takes the coordinated dual control of pollutant emissions and carbon emissions, environmental impact assessment, pollution discharge permits, central environmental protection inspectors, and collaborative management systems as the core. It is also important to explore the formulation of the *Carbon Neutrality Promotion Law*, and revise the *Environmental Protection Law*, the *Air Pollution Prevention and Control Law* and other relevant laws, providing legal basis for the coordinated governance of pollution and carbon reduction, and institutional guarantees for the realization of synergy.

Key words: pollution and carbon reduction; synergy; ecological environment; carbon peaking and carbon neutrality; legal safeguard

（责任编辑　周振新）

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net