碳中和背景下国家碳预算的理论同构与立法路径

潘晓滨

【摘　　要】国家碳预算制度兼具碳排放总量控制与统计核算工具的双重功能,碳达峰目标的迫近及碳中和目标下国家降碳任务的紧迫性,使得如何将碳预算融入“双碳”目标的实践过程,实现制度和理论的双向促进成为重要问题。一方面,通过梳理碳预算制度产生的背景、碳预算概念的演变,事实印证了应对气候变化立法,是把承载全球碳排放环境容量的国际碳预算,转移至各国碳预算本土化的可靠实现方式。另一方面,域外国家应对气候变化立法的碳预算制度经验发现,其对我国碳预算目标设置、机制协同、资金渠道等方面具有重要启示。将碳预算纳入我国“双碳”目标实现的法治保障体系,可以结合已有预算法程序化规定,通过建立专门性机构、权责配置、预算调整机制、专项资金供给等制度,建构起“双碳”目标下符合我国需要的碳预算制度体系。

【关 键 词】碳预算;国家碳预算制度;应对气候变化法;碳达峰;碳中和;总量控制

【作者简介】潘晓滨(1983-),男,天津市人,天津财经大学法学院副教授,博士,研究方向:国际环境法、气候变化法与碳排放交易制度(天津　300222)。

【原文出处】《湖南大学学报》:社会科学版(长沙),2024.1.112~118

【基金项目】国家社会科学基金青年项目:《格拉斯哥气候协定》下全球碳市场规则对接及中国方案研究(22CFX088)。

一、问题的提出

《巴黎协定》确定了“自下而上”的国家自主贡献(NDCs)履约模式,在条约设定2℃乃至1.5℃21世纪末温升空间的大背景下,由每一个缔约国自主承诺特定时间范围内的控排和减排量。为此,中国向国际社会做出了2030年碳达峰和2060年碳中和的庄严承诺,2030年碳达峰意味着我国在不到10年的时间内需要实现经济增长的同时尽早脱碳,并在2030年实现碳排放量不随经济增长而上升,2060年碳中和则预示着从2030到2060年短暂的30年时间内更加紧迫的降碳任务。在国家层面,中共中央、国务院通过《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》(以下简称《意见》)提出建立“1+N”政策体系,该文件在确立自身政策总领地位的同时将“双碳”作为贯穿未来40年间控碳与减碳的全局性工作主线。[1]碳达峰与碳中和是对我国未来40年时间减缓气候变化进程的总体擘画,描绘出以二氧化碳为主的碳排放由缓增转入速降的温室气体减排图景,既有时间上的先后顺序,也有经济社会发展形态发生变化的理念构想,蕴含着能源转型、气候治理乃至生态文明建设深度推进的多样化内涵。面对全球应对气候变化日益紧迫的境况,“双碳”目标的提出标志着我国发展模式的整体变革,与之相配的法治建设也将提上日程。尽早引入对经济体系碳排放的数量管理规划与总体量化控制成为重要的实施手段,为2030年达峰阶段的控碳与2060年

中和阶段的降碳建立账本,碳预算可以成为我国“双碳”目标前提下具备约束力和可操作性的制度性工具。

二、碳预算制度的理论溯源

(一)全球碳预算概念的提出与政策转化

碳预算的认识是一个逐渐深化的过程。早在20世纪80年代,部分学者在减排目标及碳吸收能力的研究中提出“碳预算”这一名词,认为由于环境承载力不足,气候环境容量对碳排放的容纳存在着物理上限。[2]31-34 此时,“碳预算”作为生态学或气象科学概念单独存在,用于说明受温室气体影响的气候环境容量问题。碳预算真正在政策领域发挥功效则依托政府间气候变化专门委员会(IPCC)工作的开展,为设立公共目标,将温室气体减排方面的研究成果以决策依据的形式体现在报告中。根据《京都议定书》第5条,《框架公约》的附件一缔约方在第一个承诺期开始前一年,确立估算温室气体的各种源的人为排放和各种汇的清除的国家体系。《京都议定书》要求“在相关时并在可能范围内制订符合成本效益的国家方案,以及在适当情况下的区域方案,以改进可反映每一缔约方社会经济状况的地方排放因素、活动数据和/或模式的质量,用以编制和定期更新温室气体排放清单”。由此建立起来的温室气体估算体系和编制、更新的国家清单被认为是碳预算制度的雏形。联合国开发计划署(UNDP)发布的《2007/2008年人类发展报告》确认了这一点,强调基本碳排放预算管理的不足与排放预算期限的紧迫。该报告所涵盖的碳预算概念更侧重于描述碳收支的功能,呼吁各国在经济管理中将碳排放量的统计作为国民经济发展统计体系的组成部分。至此,“碳预算”经历了由以往纯粹气象科学的概念到政府决策信息来源的转变,但这一阶段的“碳预算”由于缺乏得以落实的方法和渠道,并未被视作是解决温室气体控排问题的手段。2014年,IPCC第五次评估报告(AR5)中“碳预算”首次作为一个核心概念出现。[3]“碳预算”在评估报告中的重要地位,并非是基于以往的失败经验或是气象科学的认知转变,而是在科学与政治相结合的基础上所产生的阶段性成果。将“碳预算”纳入立法轨道需要一定的程序保障,这就需要理论与实践联系更为紧密的方案出台,履行编制国家排放清单报告义务则是各国政府参与和赋予该种措施合法性的起点。可见,经过气候科学与公共政策的磨合,现有的碳预算概念以“全球碳预算”为前置命题自上而下逐级展开,试图通过方法学论证量化各个国家对温室气体排放的责任,继而确定每个国家的排放份额,达到各国人均排放量的趋同,实现气候公平。[4]

(二)国家碳预算制度的产生与总量控制的实施

碳预算制度在国内法层面的实施与发达国家履行《京都议定书》强制减排义务密不可分。根据《京都议定书》第一阶段(2008-2012年)减排义务,欧盟、美国和日本等发达国家都要承担8%到6%不等的减排义务,该项义务以这些国家和区域1990年的基期排放为基准,具体量化为温室气体数量指标,并在第一个目标年的2012年完成量化目标。为了对接国际法律义务,这些国家需要建立起从起始年到目标年明确的减排控排计划,进而完成5年内的总体降碳任务。以欧盟为例,尽管联盟整体承担8%的减排义务,但在欧盟区内则由每个成员国根据历史贡献与能力进一步分摊减排目标,国家层面建立起碳预算统计势在必行。此后,英国、德国和法国等欧洲国家以及亚太地区的新西兰等国均建立起相应的碳预算法律制度。

国家碳预算制度的实施范围和“自上而下”的目标分解模式,决定了该制度必需依靠政府职能推动,辅以法律强制力保障[5],得以排除国际碳预算的大部分扰动因素,具有目标层面实现的稳定性与可预见性。值得注意的是,碳预算管理存在显著的动态管理特征,兼具前置性管理与过程管理的双重制度属性。因此,国家层面的本土化碳预算制度成为碳减排领域贯彻总量控制理念与预防原则的重要基点。在温室气体排放导致温升加剧的境况下,采用目标总量控制削减超出额度,即利用总量控制手段使全球气候状态回复到环境合理的升温水平,体现

出立法思维对当前阶段应对气候变化的认识和把握。[6]34-35 其中,碳预算方案的制定又被认为是目标总量控制流畅运转的必要条件,作为目标总量控制的抓手承接温室气体减排目标并协调与其他配套机制的关系。

三、国家碳预算制度引入的正当性分析

(一)全球碳预算亟待量化为国家碳预算

作为取代《京都议定书》的重要国际法律成果,《巴黎协定》第 2 条明确了写入了 2℃和 1.5℃努力实现的温控目标。根据 IPCC 最新的研究成果,2℃的温控目标下 450ppmv 的二氧化碳当量设定是确保全球气候环境不发生质变的最低限度,对未来可供排放的碳排放空间容量进行测算成为维持该水平的必要准备。据 IPCC 第六次报告(AR6)第一专家组报告数据显示,自 1850 年至 2019 年全球历史二氧化碳累计排放量已达 2.39(±0.24)万亿吨。在 2100 年势必实现 2℃目标约束下,剩余全球碳预算为 0.9 万亿至 2.3 万亿吨;与此相对应的 1.5℃目标下,剩余全球碳预算为 0.3 万亿至 0.9 万亿吨(均采用 17%—83%目标实现概率),除此之外还提到了包括甲烷在内的其他温室气体的减排控排问题。[7] 显然在描述气候环境容量捉襟见肘之时,剩余全球碳预算更为直观地给予政策制定者反馈,凸显温室气体减排和控排任务的紧迫性。同样在 IPCC 报告中提到为防止全球温度升高幅度偏离常轨,需要采取可持续的减排路径。基于各国可以采取的公共政策面临两个问题:一是严格的减排措施并不能在近期产生效果,二是随着时间增长将面临减缓与适应气候变化的双重考验。倘若不设定具备约束力的阶段性目标指引,仅仅依赖于技术进步和能源替代,势必出现消极减排的结果,这将极大地拖延减排计划,引发不可逆的环境影响。

(二)国家碳预算需要纳入各国碳中和法律政策体系

《巴黎协定》第 4 条确立了各国每五年提交国家自主贡献的法定义务,其中发达国家应当提交全经济领域减排目标及其配套措施,鼓励发展中国家提交全经济领域减排或控排目标。作为切实履行国家自主贡献承诺的手段,国家碳预算制度的价值在于帮助缔约国真正实施做出承诺的国家应对气候变化目标,以助力全球的气候稳定。为了使国家碳预算制度更好配合本国的气候目标,稳定发挥预算管理功能,建立碳预算制度首先需要纳入本国的法律体系。根据过往经验,立法层级越高,代表着该国的宣示程度与目标内容的确定性越高,由此诞生的高位阶法律,隐含了长期实践成果总结、施行成本的预估、权利义务的分配等各项内容的讨论,具备对下位法的统辖能力。作为更加具体的碳排放管理制度,国家碳预算制度顺利运转的首要前提是改变基本法缺位的现状,出台应对气候变化法作为气候治理法律体系总体框架。基于对科学与政策领域边界的高度可渗透性的理解[8],应对气候变化法需随着气候科学研究进展做出相应修改,更加注重强制性与灵活性相结合。与以往污染治理的经验不同,国家碳预算调整不需要污染结果的出现,一旦违反写入法律的碳减排目标参考阈值便会触发下一步的法律实施行动。[9]

根据国外权威机构的研究,《巴黎协定》下国家自主贡献国际承诺的可信度、国内实施的可行性与贡献承诺的雄心水平之间的关系是复杂的、多方向的。[10] 其中,可信度也被描述为“关于当前和未来政策进程的信念与政策制定者最初宣布的计划相一致的程度”,其与国内实施的可行性密切相关,而可行性则由制度工具的选择所决定,其中具有代表性的制度包括国家碳定价和国家碳预算两大制度体系(如下页表 1 所示)。[11]15 我国当下在大力推进国家碳市场制度建设的基础上,如能配套建立国家碳预算制度,将会极大促进国家自主贡献的可信度水平,提升我国参与国际气候治理的能力。

(三)国家碳预算制度可以借鉴财政预算管理的共通模式

作为一种将国家碳排放纳入预算管理的制度创新,碳预算与财政预算相比,无论在实体制度还是程序规则都有一定的内在逻辑关联性。首先,从制度

表 1 代表性国家应对气候变化立法目标和制度比较

法律名称	核心目标	配套制度
德国《联邦气候保护法》	与 1990 年相比,逐步减少温室气体排放量:到 2030 年至少减少 65%,到 2045 年实现气候中和	碳预算制度、碳交易制度
法国《绿色增长能源转型法》	到 2030 年将温室气体排放降低到 1990 年水平的 40%;到 2050 年将能源最终消费降低到 2012 年水平的一半;化石能源消费到 2030 年降低到 2012 年水平的 30%;到 2020 年将可再生能源占一次能源的消费比重增长到 23%;到 2030 年增长到 32%;提高垃圾循环利用,填埋总量到 2025 年减至 2015 年的一半;到 2025 年将核能的总发电量占比降低 50%	碳预算制度、碳税与碳交易制度
美国《加利福尼亚州全球变暖解决方案法》	到 2020 年将温室气体排放总量降低到 1990 年水平,到 2050 年在 1990 年的基础上降低 80%	碳交易制度
英国《气候变化法》	到 2050 年,将英国的温室气体排放量在 1990 年的基础上减少 100%	碳预算制度、碳交易制度
斐济《气候变化法》	到 2050 年实现温室气体净零排放	碳预算制度
加拿大《净零排放问责法》	到 2030 年,在 2005 年的基础上减排 30%,到 2050 年,实现温室气体净零排放	碳税制度 进展评估报告
欧洲《气候变化法》	到 2030 年,实现温室气体排放在在 1990 年的基础上至少降低 55%,到 2050 年,实现欧盟净零排放和气候中和	碳预算制度、碳交易制度
西班牙《气候变化和能源转型法》	到 2030 年,实现温室气体排放在在 1990 年的基础上至少降低 23%,到 2050 年,实现气候中和	碳预算制度、碳交易制度
新西兰《气候变化应对法》	到 2050 年及以后,实现除生物甲烷外的温室气体净零排放	碳预算制度、碳交易制度

备注:由作者根据美国哥伦比亚大学法学院塞宾气候变化法中心数据库资料整理。

原则设定来看,碳预算与一般意义上的财政预算制度都要共同遵循预算的收支平衡原则,即特定阶段期的支出额度不能超出总量控制上限,否则需要预算中期调整或跨期收支相抵。[12]其次,从权责配置层面来看,预算的编制、审批和实施都需要国家权力机关与行政机关密切配合。不同的是,碳预算需要国家环境部门参与编制、上报和实施,而财政预算则主要由一国财政部门来负责履职,两类预算要想具备法律效力都需要获得立法机关的审批才能够生效。最后,从运行程序来看,一般性财政预算经过长期的制度实践业已形成了较为完备的预算编制、预算审批、预算调整、预算跨年度平衡、决算审批、预算监督等系统性程序,这些制度流程又可以成为碳预算制度的重要参考。正是具备一般性财政预算制度的先行经验,一些碳排放处于下降阶段的西方国家才快速建立起成较熟度较高的碳预算制度体系。

四、域外国家碳预算制度的典型立法比较

(一)英国:碳中和目标下的国家碳预算实施

英国《应对气候变化法》以 2050 年减排目标作为出发点,将 1990 年的碳排放量设立为基准线,建立具备法律约束力的碳预算机制。[13]该法律自 2008 年开始以 5 年为周期制定到 2023 年的前三期碳预算计划,涵盖英国境内的所有主要社会经济部门和活动,包括能源、交通、供暖和农业等。法律提出的碳预算系统由碳账户框架和碳单位表示的温室气体排放量构成[14],作为欧盟碳市场(EU-ETS)

的曾经参与方,该法律与欧洲整体碳预算目标实现息息相关。而在脱欧之后,该法律面临对大量欧盟气候立法内容及功能上的缺失,包括新的碳预算与计算方法、碳信用的兑付以及重新构建全国碳交易市场的需求。英国于2019年提出全球首个净零排放法案,即《应对气候变化法案(2050目标修正案)》,并在2020年的12月公布第六份碳预算[15],以更加陡峭的排放路线表明碳预算制度的目标稳定性。

总体来看,英国按照"定时定量"的方式施行碳预算计划目标。其一是设立具有效力的碳预算总体目标,并以第2条"修正条款"和第3条"磋商条件"突出该目标的不可动摇性,通过变化率表示每一预算期间相较基准线的下降幅度。[16]其二是使用泛化的法律名称规定主体并授权,确保主体具有相应权限削减其他实质性职责,确定气候变化委员会的法律独立地位,规定其碳预算框架下对长期减排目标、预算期间计划、特殊行业管控、减排工作进展等方面的建议义务。其三是建立较为严密的碳预算会计核算体系,以碳单位净量限值计入账目贷方为起点,"收支平衡"为根本原则,打造碳核算体系。[17]同时,对排放量结转、超额补偿等问题做出制度性安排,确保核算结果周密且完备。

(二)法国:法典与专门法对碳预算的双协同

法国《绿色增长能源转型法》提出"在1990年至2030年期间将温室气体排放量减少40%,并通过在1990年至2050年期间将温室气体排放量除以6倍以上实现到2050年实现碳中和"的分段式控排目标作为能源转型目标之一。[18]该法律第八章173条第2款与法国《环境法典》共同规定,通过法令设定国家温室气体排放上限。不同时期的碳预算将分配给主要部门,特别是法国已作出欧洲承诺或国际承诺的部门,以碳预算作为年度减排量的指示。2021年法国出台的《应对气候变化及增强应对气候变化后果能力法案》进一步完善了原《绿色增长能源转型法》,扩大减排范围至消费、就业、出行、住宿、饮食等方面,预示社会减排形态和方式发生整体变革。[19]第八章"与气候和环境评估有关的规定"指明由气候高级委员会主导开展更为细致的评估工作并将评估范围拓展到地方,每三年评估一次地方当局在减少温室气体排放和适应气候变化方面的行动,审计法院在气候高级委员会支持下根据《绿色增长能源转型法》、《环境法典》规定的减排目标、碳预算及国家低碳战略对该法进行总体评估。

(三)德国:联邦与州立法的碳预算多层级管理

德国的气候治理活动与既往欧洲决议高度同频。为了完成欧盟层层分解的减排目标,德国相继推出"气候保护计划2030"和《联邦气候保护法》以履行减排义务。该法律侧重于法律框架的创制,根据欧盟委员会关于成员国义务提出国家气候保护目标"只能提高但不能降低"的要求,使国内应对气候变化法律框架与欧洲整体气候计划相衔接。经由该法律授权,在不违背联邦法律的前提下,德国各州与联邦政府可围绕气候保护开展合作,因而德国的国家碳预算制定较他国突出的就是严谨的立法层级所带来的减排目标向下分解。[20]地方层面,联邦之下16个州基于自身立法权限及各州情况,纷纷开展内部的气候立法活动。截至2022年5月,共有8个州拥有州一级的气候保护法。①作为城市与州的地方代表,汉堡早在1997年就颁布了州一级的气候保护法并于2020年结合碳中和目标进行修订。[21]北莱茵斯特法伦州因其制造和能源工业的区位因素,在碳预算制定方面有所不同。面对高排放量的减排压力,该州推出《北莱茵斯特法伦州气候保护法》《气候保护计划》与《气候保护方案》三位一体的气候保护政策与法律体系。[22]石勒苏益格-荷尔斯泰因州的温室气体减排部门分为能源、工业、贸易、服务私人家庭、运输、废物管理和农业,并提出2050"净负排放"目标,对可再生能源占比、政府设施乃至办公面积均有硬性规定。《柏林气候保护和能源转型法》在2021年修订后将第6条"原则"修改为"目标偏离时立刻制定计划",使法案具有减排目标调整功能。当监测报告可明显看出目标不太可能通过计划措施实现,或二氧化碳总量可能被超过,行政当局将立即计

划增加措施以实现目标。

(四)域外国家碳预算法律制度实践的启示

其一,国家碳预算所设定目标的非孤立性。纵观各国已经提出的低碳减排法案,碳预算目标往往与能源消费、新能源开发利用等目标密不可分。即便是不考虑立法成本或立法效率,碳预算目标也不会孤立存在,究其原因,碳预算来源于国家长期减排目标,借由立法施加约束,是具备法律意义的国家承诺,碳预算目标与其他目标一同归属于整体减排战略,具有高度的同源性。此外,涉碳法案反映一国能源转型方向和经济发展趋势,孤立的碳预算目标不利于细致到单个碳账户的预算额度分配,易造成目标自上而下分解流于形式,缺乏指导性和可操作性。

其二,国家碳预算与相关制度的协同性。相较碳预算制度,多国的碳排放交易制度起步更早、发展程度更高,但交易价格反映出的现状及市场预期表明该制度尚未完全成熟,机制的配套措施不完善及碳价调节滞后的客观性决定温室气体减排制度体系还需不断补充优化。形成有机减排体系,仅靠碳预算制度的核算功能是不够的,开展碳减排管理手段探索对填补中短期制度空缺同样具有重要意义。协同性还意味着节能降碳与污染治理的协同,不能因温室气体减排的紧迫性忽视环境治理的整体性。碳预算制度要与其他污染防治制度相适应,助力减污降碳协同增效,不断探索资源节约型、气候友好型发展模式。

其三,国家碳预算资金来源的多样性。基于减排路径的场景选择,长期的碳预算计划通常结合经济增长率进行基准预设,分摊到减排成本中就表征为该部分占 GDP 比重随时间推移而持续上升。因此,财政部门应在整体预算中提高对温室气体减排的资金支持力度,考虑到现有财政资金缺口,扩充预算资金渠道成为当务之急。长远来看,碳预算资金数量与公众对减排活动的认可密不可分,通过气候保护和减排教育提高公众对于节能减排的认识,使节能减排形成可供投资的有效选择,营造减排投融资的社会氛围。

五、碳中和背景下我国建立国家碳预算制度的针对性建议

“双碳”目标的提出是我国深刻融入国际气候治理的重要举措,我国不仅要成为全球应对气候变化进程的参与者,更应成为国际碳减排事业的重要贡献者与引领者。[23]在积极推进国家碳市场建设实现低成本高效率经济体系转型的同时,国家碳预算制度可以发挥确定性环境目标保障功能,因此需要纳入我国整体生态文明制度体系之中。

(一)国家碳预算的立法路径选择

推进“双碳”目标的保障立法不仅要考虑建立制度框架对碳减排活动进行授权,还要具备综合协调及目标指引功能。[24]相较于以往泾渭分明的专门性立法、等待问题暴露后再予以解决的回应性立法两种路径选择,“双碳”目标下的应对气候变化立法需要更新思路解决旧有问题:一是打破国家气候治理分散式立法局面,[25]使已施行的《大气污染防治法》《可再生能源法》《循环经济促进法》等法律实现立法统合,增加应对气候变化法律体系内部的关联与协作。[26]二是建立以碳预算为代表的常态化碳减排专项法律制度,启动长效减排机制,避免“运动式减碳”。无论是由应对气候变化法律体系整体架构,还是从碳减排活动对减缓气候变化的从属关系来看,我国《应对气候变化法》的立法均是国家碳预算法律制度实现的前提。因此,国家碳预算制度的确立不宜单独采用专门性立法,而应当通过《应对气候变化法》的碳预算专款或专章做出规定,而后由国务院出台国家碳预算管理的行政法规来明确实施细则。客观上受“双碳”目标影响,国家应对气候变化立法形态呈现出更为明晰的“制度群”特征。[27]为此要配套制定实施细则,打造层级分明、内容翔实的碳预算制度体系。与此同时,要注意国家碳预算内容与其他法律的规定衔接,使人大审查职能范围扩展至应对气候变化工作并符合程序法定要求,形成国家碳预算与财政预算审议的一致性。

(二)国家碳预算编制的职能机构设置

国家碳预算的编制区别于传统财政预算编制流

程,对碳排放信息实时更新提出了较高要求,需要政府建立全新职能部门以其专项工作内容重构碳预算编制流程。为此《应对气候变化法》应授权增设专门机构,直接接受国家碳达峰碳中和工作领导小组指导。围绕单个收支期间而论,该机构在当年碳预算出台前应当与各方代表展开磋商,结合磋商结果、核算数据、研究成果及实施进度向国务院提交年度碳预算建议书,国务院以建议书为重要参考依据制定当年预算并提交人大审议。经人大审议通过的年度碳预算在其实施过程中具有建议权,当具备《应对气候变化法》规定的特殊情况时,应将更改减排措施的提案交由该部门,由其出具审查结果并提议国务院进行年度碳预算调整。与财政资金收支决算的直观特点不同,气候变化问题的复杂性和减排效果的验证难度对人大审议草案和监督预算实施造成一定困难,因此该机构负有年度预算实施情况的解释说明义务。

(三)国家碳预算期间运行的程序设定

国家碳预算相对目标的设定决定了计划的阶段性特征,为了满足统筹管理的要求,以 5 年和 1 年分别作为预算计划周期与预算期间的时间跨度,纳入专门国家碳预算法律基本成为各国保证碳预算有效运行的通用做法,表现出碳预算确有区别于传统预算的立法思路。这不意味着碳预算能够与财政预算切断关联,出台碳预算程序性规定要注意借鉴财政预算法的现有经验。我国《预算法》2018 年修正案在跨年度预算平衡机制及转移支付制度方面进行修改完善,使《预算法》进一步向“预算法治”理念靠拢[28],其“动态预算”管理观念转化契合碳预算内在思路[29],因而国家碳预算多项程序可以与财政预算法保持一致,尤其是涉及预算调整的部分,在提交预算调整方案后由全国人大常委会审批通过,符合预算整体监督思路。效仿预算法程序的同时也应设计碳预算专属规定,例如碳预算决算汇报采用各国政府通用的年度报告形式,报告中还包含对当前温室气体排放情况、气候年度行动计划的执行、减排活动整体进度及对未来的整体预估。

(四)国家碳预算调整制度的分类实施

国家碳预算调整制度至少应当具备碳预算平衡、碳预算转移支付以及配套监督机制。[30]23-26 碳预算平衡是碳预算计划调整的实现路径。时间上,通过跨期转移表现为历史损耗预算的弥补和未来剩余预算的规划;空间上,将碳预算平衡分为地区横向转移、组织内部纵向转移与横纵向转移并行,形成额度转化后的区域间流转,总体目标是达成一国境内整体碳预算平衡状态。国家碳预算调整离不开《应对气候变化法》授权与约束,通过基本法的一般性规定为主体行为提供法律依据。碳预算的跨期平衡方面,需要在专门实施规则中体现“剩余预算的结转”和“预算超标的紧急计划”来组成跨期平衡的时段覆盖,剩余预算的结转包括历史亏损弥补与未来预算扩充;预算超标的紧急计划则应当包含紧急响应措施与补全期限的规定。转移支付方面,与气候环境容量相挂钩的碳预算额度不能简单视同于传统转移支付的资金额度,这意味着碳预算额度转移包含额度转化的中间过程将会撬动更多资金流动,考虑到预算层级与转移支付手段问题,在基本法中明确政府有权就年度计划做出额度调配,授予相应权限。

(五)财政预算的碳减排资金专项供给

碳预算与传统财政预算最主要的交汇点在于减排活动的资金支持,实现国家碳预算的温室气体减排目标不仅需要气候变化应对方面的法律规范,还要发挥财政预算在碳达峰碳中和整体进程中的推动作用,带动社会资金流向减排领域。过往经验证实中央环境保护专项资金对地方环境保护能力建设的扶持作用,但也应当认识到专项资金的“应急式投资”风格并不符合“双碳”长期目标下的可持续发展路径。[31] 为此,预算资金供给同样应契合“双碳”目标分段实施特点进行制度设计。预算支出方面,初始阶段应将碳预算纳入政府性基金管控范围,设立中央与地方共享的温室气体减排基金,专款专用的同时利用预算计划保证减排活动持续发力,奠定绿色经济发展基础。预算收入方面,专

项基金中包括未来交通和能源等行业实施碳税后的税收收入,在后续碳市场由无偿分配过渡到有偿使用后,一部分初始配额的收益同样可作为碳预算资金来源。

六、结论

2030 年前实现碳达峰,2060 年前实现碳中和,既是我国履行《巴黎协定》国家自主贡献义务的庄严承诺,又是国内完成经济社会低碳绿色转型的新起点。为了确保"双碳"目标的实现,尤其是 2030 年碳达峰之后碳中和目标能够按计划顺利达成,需要纳入国家碳预算制度提供总体规划、规范操作和明确的碳排放下降量化管理,在应对气候变化基本法统合基础上发挥制度优势。国家碳预算制度需要在未来出台的《应对气候变化法》明确其法律地位、实施机构和基本制度内容,并由国务院出台配套行政法规建立实施细则。在国家碳预算的程序设计、调整制度层面,可以适当借鉴财政预算制度已有的运行模式,并与财政预算所建立的专项资金供给紧密协同,结合温室气体排放统计核算工作的实际进展,打造本土化的国家碳预算制度体系。

注释:

①8 个已有州一级气候保护法的州依次为:巴登符腾堡州、巴伐利亚州、汉堡州、北莱茵威斯特法伦州、柏林州、莱茵兰-普法尔茨州、石勒苏益格—荷尔斯泰因州以及图林根州。

参考文献:

[1]张莹,黄颖利. 碳中和实践的国际经验与中国路径[J]. 西南金融,2022(9):94—106.

[2]Krause F,Bach W,Koomey J. Energy policy in the greenhouse:from warming fate to warming limit[M]. New York:Routledge,2013.

[3]Lahn B. Changing climate change:the carbon budget and the modifying-work of the IPCC[J]. Social studies of Science,2021(1):23-27.

[4]潘家华,陈迎. 碳预算方案:一个公平、可持续的国际气候制度框架[J]. 中国社会科学,2009(5):83-98+206.

[5]朱茂磊. 论"碳预算"的国家职能及其配置[J]. 南阳师范学院学报,2016(7):5.

[6]刘明明. 温室气体排放控制法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,2012.

[7]樊星,秦圆圆,高翔. IPCC 第六次评估报告第一工作组报告主要结论解读及建议[J]. 环境保护,2021(Z2):44-48.

[8]Sundqvist G,Gasper D,St. Clair A L,et al. One world or two? Science-policy interactions in the climate field[J]. Critical Policy Studies,2018(4):448-468.

[9]Mulder C,Conti E,Mancinelli G. Carbon budget and national gross domestic product in the framework of the Paris Climate Agreement[J]. Ecological Indicators,2021(130):1-9.

[10]Averchenkova A,Bassi S. Beyond the targets:assessing the political credibility of pledges for the Paris Agreement[R]. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment:Centre for Climate Change Economics and Policy,2016:91-92.

[11]Kvaly B,Finserass H,Listhaug O. The publics´ concern for global warming:Across-national study of 47 countries[J]. Journal of Peace Research,2012(1):11-22.

[12]翟帅. 我国《宪法》中人大预算权体系的构建[J]. 河南财经政法大学学报,2018(6):62-69.

[13]李伟,李航星. 英国碳预算:目标、模式及其影响[J]. 现代国际关系,2009(8):18-23.

[14]Muinzer T L,Little G F M. A Stocktake of legal research on the United Kingdom´s Climate Change Act:Present understandings,future opportunities[R]. European energy law report:Intersentia,2020:84-87.

[15]田丹宇,刘长松. 能源转型政策的国际经验及国内挑战[J]. 中国经贸导刊(理论版),2017(20):36-37+43.

[16]杨儒浦,冯相昭. 英国碳预算对我国实施碳排放总量控制制度的启示[J]. 可持续发展经济导刊,2023(Z1):36-41.

[17]Farstad F,Carter N,Burns C. What does Brexit mean for the UK´s Climate Change Act? [J]. The Political Quarterly,2018(2):291—297.

[18]田丹宇,郑文茹. 国外应对气候变化的立法进展与启示[J]. 气候变化研究进展,2020(4):526—534.

[19]Boutang J,Tuddenham M. L´ ambitieux objectif francais de la neutralité carbone nette en 2050[J]//Annales des Mines-Responsabilite et environnement[C]. FFE,2018(1):34-38.

[20]Saurer J. Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes[J]. Natur und Recht,2020(7):433-439.

[21]何继江,于琪琪,秦心怡. 碳中和愿景下的德国汉堡能源转型经验与启示[J]. 河北经贸大学学报,2021(4):59-66.

[22]刘长松. 德国北威州气候保护立法及对我国的启示[J]. 节能与环保,2016(10):54-57.

[23]潘晓滨. 论"双碳"目标下"两山"理论的内涵发展及其对生态文明法治的路径指引[J]. 贵州省党校学报,2023(1):121-128.

[24]常纪文,田丹宇. 应对气候变化法的立法探究[J]. 中国环境管理,2021(2):16-19.

[25]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):90-101.

[26]曹明德. 中国气候变化立法的已有经验总结与建议[J]. 清华法治论衡,2014(3):81-90.

[27]冯帅. 论"碳中和"立法的体系化建构[J]. 政治与法律,2022(2):15-29.

[28]何文盛,杜丽娜,蔡泽山. 国家治理现代化视角下预算治理的理念嬗变与演化兴起[J]. 上海行政学院学报,2019(6):10-21.

[29]王嘉颖. 优化创新跨年度预算平衡机制的思路——基于新《预算法》背景下[J]. 财经问题研究,2016(S2):37-39.

[30]潘家华,陈迎,李晨曦. 碳预算方案的国际机制研究[M]. 北京:经济科学出版社,2009.

[31]郑谊英. 构建体现国家治理现代化要求的预算法律监督机制——以政府环境保护公共财政预算为视角[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2015(5):71-75.

Theoretical Isomorphism and Legislative Path of National Carbon Budget under Carbon Neutralization

Pan Xiaobin

Abstract: The carbon budget system has dual functions of total carbon emission control and accounting tools. With the approaching of the carbon peak goal and the urgency of national carbon reduction tasks under the carbon neutrality goal, how to integrate the carbon budget into the practice process of the "30—60" target and realize the two-way promotion of the system, theory has become an important issue. On the one hand, by reviewing the background of the carbon budget system and the evolution of the concept of carbon budget, the facts have confirmed that legislation to address climate change is a reliable way to transfer the international carbon budget that carries the global carbon emission environmental capacity to the localization of carbon budgets in various countries. On the other hand, by drawing on the experience of carbon budget systems in foreign countries´ climate change legislation, it has important implications for China´s carbon budget target setting, mechanism coordination, and funding channels. Incorporating carbon budget into the legal guarantee system for achieving China´s "30—60" target can be achieved by combining the procedural provisions of existing budget laws and establishing independent institutions, allocation of rights and responsibilities, budget adjustment mechanisms, and special fund supply systems to construct a carbon budget system that meets China´s needs under the "30—60" target.

Key words: carbon budget; national carbon budget system; addressing climate change law; carbon peak; carbon neutrality; cap setting