（成果专报样本，仅供参考，正式打印时红色内容请删除。）

以建议内容为主，适当描述现状及原因。文字简练。

2017年度“河南省法学研究课题”成果专报

立项编号

课题名称

主持人及主要参加人（姓名单位职务职称）

加快推进河南省应对气候变化立法的建议

《河南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》将控制碳排放总量、推进低碳发展、积极应对气候变化作为河南推动绿色发展、加大环境治理的重要内容，数据表明我省面临着实现全省低碳转型和应对气候变化的艰巨任务。为此，**天津大学法学院张建伟教授**承担的2017年度河南省法学研究课题《河南省应对气候变化立法研究》提出以下建议。

一、河南省加快应对气候变化立法的必要性

国家应对气候变化承诺须转化为地方政府的具体行动。河南作为经济快速发展、温室气体伴生排放迅速增加的省份，势必会面临越来越重的减排控排任务压力，同时作为重要的全国粮食生产基地，气候变暖将影响到国家和我省的粮食供应安全。在既有政策成熟的基础上，将应对气候变化的任务以法律形式加以确立，是我省完成减排目标、实现低碳转型的必由之路。

二、河南省加快应对气候变化立法的可行性

我省应对气候变化立法时机已经成熟，相关政策实施经验为立法奠定了实践基础。先后出台《河南省“十三五”节能低碳发展规划》《河南省“十三五”控制温室气体排放工作实施方案》等政策性文件，《河南省大气污染防治条例》(草案)正在公开征求意见；相继开展“升气降煤”能源优化替代、核电站建设与可再生能源开发、传统工业领域转能升效、全省温室气体排放统计与核算等专项工作，同时将低碳因素融入到郑州航空港经济综合实验区等规划建设中。省法学会环境资源法学研究会、河南省环境智库提供重要智力支持。另外，在立法前期可行性论证研究、实地调研、立法规划、模式选择、立法内容设计等方面已开展了相关工作。

三、河南省加快应对气候变化立法的建议

（一）采取一步到位模式。地方应对气候变化立法根据法律效力可以分为地方法规、政府令和一般规章。由省政府或其职能部门制定应对气候变化办法在法律效力上略显不足，建议省人大启动相关立法工作。虽然在国家应对气候变化缺位的情况下，一步到位制定我省条例难度较大，但鉴于其他省区渐进式立法效果不佳，快速推进路径符合现实需要，同时体现我省在此领域确立地方性法规的先行先试引领作用。颁行《河南省应对气候变化条例》作为我省应对气候变化立法工作的终极目标，可以对我省应对气候变化涉及的重大事项管理和处置作出全面、系统的规定。该条例如果颁行，向上可以衔接未来国家《应对气候变化基本法》，向下可以统领我省节约能源、提高能效、核能管理、以及促进可再生能源开发和利用、碳排放权交易等法律政策，同时可作为各省辖市立法依据。

（二）平衡经济发展诉求并反映产业部门差异。立法内容包括立法目的、法律基本原则、应对气候变化管理体制以及减缓与适应气候变化的具体制度。1.在立法目的与基本原则方面，应以绿色发展理念作为重要支撑，坚持应对气候变化与推进经济平稳较快发展相互促进的价值取向，同时兼顾效率与公平。2.在管理体制方面，应坚持省发改委在应对气候变化规划和管理中的主导作用，确立其与省经济信息、财政、金融、统计、环境保护部门的联动机制，可以考虑建立专门的联合工作组负责温室气体减排与大气污染防治。3.在具体制度中，低碳能源替代、核能开发与利用、传统工业部门调整与温室气体排放控制将是减缓重点领域。鉴于大气污染防治是我省环境治理的重点，减缓气候变化应考虑发挥大气污染治理协同效应需要，制定大气污染物与温室气体同步检测、报告和统计制度，构建钢铁、化工、建材、煤炭、焦化等重点行业温室气体排放与污染物的同步环境监管体系。考虑到气候变化已经产生的影响和威胁，我省在适应气候变化条款中应当围绕农业生产支持和调整、水资源利用和极端气候应对等领域展开。此外，具体制度还应当包含保障性条款，统筹应对气候变化的技术、资金领域等内容。

（三）统筹兼顾省内不同情况并抑制省外高碳产业转移。一方面，可能还会遇到内部不同利益诉求的地区之间如何进行立法协调的问题。18个省辖市之间资源基础不同，经济发展方式各异，“具体问题，具体应对”，针对某些地区可能遇到的应对气候变化特殊性问题，我省立法机关可以考虑对特殊地区进行区域立法，或者由具备立法权的较大市针对本辖区内应对气候变化的特殊问题进行单独立法，并报省人大批准或备案，从而保障河南省内部不同地区的应对气候变化的立法协调。另一方面，在我省加快承接产业转移进程中，也需要构建与完善产业引进的碳排放评估机制，减缓、控制、协调发达地区高碳排放产业在其碳管制法律和政策日趋严格的情形下向我省加速转移，避免和降低省际间碳泄漏问题的加剧。

（四）强化能力建设并完善专家咨询机制。应对气候变化立法涉及经济、能源、农业、环境、财政、金融、管理、网络技术等多方面的专业知识，需要多层次、跨领域的资源整合。为此，我省应积极形成上下联动、多方参与的工作格局，调动本省已有智力资源，同时积极吸引外部力量加入。可以依托省法学会环境资源法学研究会，集结应对气候变化领域省内外专家学者，为我省立法工作建言献策。同时，在加强应对气候变化立法的能力建设中，应畅通专业人士的制度化参与途径，通过组织课题招标、研讨会和论证会，逐步建立起我省应对气候变化立法能力建设的长效机制及配套的专家库。

|  |
| --- |
| 报：中国法学会，省委，省委政法委。送：省人大法制委、内司委，省人大常委会法工委，省政协社法委，省法院，省检察院，省公安厅、国家安全厅、司法厅，省政府法制办，相关部门，省法学会常务理事会组成人员。发：各省辖市、直管县（市）法学会，省铁路法学会，各研究会。 |
| 河南省法学会研究部 2017年5月17日印发 |