

“双碳”目标下绿色交通的法治保障研究*

孙 益, 庄 汉

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

【摘 要】绿色交通是绿色发展理念在交通运输领域的集中体现,是推动“碳达峰、碳中和”目标实现的关键所在。绿色交通的发展有赖于社会主义法治体系的保障。但目前,我国绿色交通运输体系的构建在法治语境下存在如下问题:交通资源与交通环境领域存在立法缺陷;分散式交通行政执法体制弊端显露,并且交通行政执法的态度和方式亟待转型;司法能动理念和协同力度需进一步强化和提升。为此,完善公共交通立法以及《大气污染防治法》,建立综合性交通行政执法体制并推动交通执法态度和方式的转变,适度能动司法以及构建司法协同体系,方是推动面向“双碳”的绿色交通法治化进程的科​​学路径。

【关键词】“双碳”目标;绿色交通;法治保障;路径优化

【中图分类号】D925.3 【文献标志码】A 【文章编号】1674-5639(2023)02-0069-10

DOI: 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2023.02.008

一、引 言

气候变化是当今人类社会面临的紧迫挑战,也是全球各国普遍关注的重大问题。中国作为世界第一碳排放大国和第二交通碳排放大国,^①必须主动肩负起大国的使命和担当,积极推动构建人类命运共同体。为充分应对全球暖化的严峻形势,2020年9月22日,习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上承诺中国的二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和。^②

根据有关调查数据显示,交通运输领域二氧化碳排放量占全国温室气体排放的9%~10%,是我国温室气体排放的重点领域。建设绿色交通运输体系,倡导城市绿色发展,^③推动交通运输领域深度减排,对于我国实现“双碳”目标具有关键性的意义。为此,2021年10月24日,中共中央、国务院发布的《意见》^④提出了如何高效推进低碳交通运输体系建设的方针政策。2021年10月26日,国务院印发的《通知》^⑤将交通运输绿色低碳行动作为碳达峰行动的重点任务加以明确。2021年10月29日,交通运输部印发的《规划》^⑥明确指出到2025年初步形成绿色交通低碳生产方式的阶段性规划以及绿色发展水平总体适应交通强国建设等阶段性目标。党的十八大以来,我国出台的一系列政策为我国发展绿色交通提供了根本的方向上的指引。法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。^⑦在“双碳”背景下运用长效稳定的社会主义法治体系保障绿色交通的发展是新时代全面深入推进依法治国的应有之义。

* 【作者简介】孙 益,男,浙江宁波人,武汉大学在读硕士研究生,研究方向为行政诉讼法、环境法。

【通信作者】庄 汉,男,湖北武汉人,武汉大学副教授,博士,研究方向为行政诉讼法、环境法。

① 杨林,温惠英. 交通与能源 [M]. 北京:鑫正大印刷有限公司,2016:66.

② 习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话 [N]. 人民日报,2020-09-23(3).

③ 杨继瑞,罗志高. 成都绿色生态都市圈构建研究 [J]. 成都大学学报(社会科学版),2022,(2):25-34.

④ 中共中央,国务院. 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(中发〔2021〕36号) [Z]. 2021-10-24.

⑤ 国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知(国发〔2021〕23号) [Z]. 2021-10-26.

⑥ 绿色交通“十四五”发展规划(交规划发〔2021〕104号) [Z]. 2021-10-29.

⑦ 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编 [G]. 北京:人民出版社,2014:67-68.

目前,国内学者关于绿色交通的内涵、目标和实现策略基本上形成共识。绿色交通,作为实现可持续交通的重要手段,以节能减排和环境保护为主要目标,主要通过发展新能源汽车、加强交通管理、发展公交优先、鼓励慢行(步行、自行车等)等方式来解决城市的交通问题。美国、日本、欧盟等国在绿色交通体系的构建方面则具有可资借鉴的理论研究成果和实践经验。需要强调的是,国内结合“双碳”背景研究绿色交通的文献较少。由于我国城市化进程的加快,我国城市交通在碳排放方面更具影响力。因此,笔者以城市交通为主要研究对象,试图在“双碳”的视阈下,以立法、执法、司法的治理合力推动我国绿色交通运输体系的理论建构。

二、绿色交通的界定及其法治保障基础

(一) 绿色交通的界定

目前学界关于“绿色交通”的定义仍然有较多争议,主要可以归纳为以下3种观点:

1. 系统说。1994年,加拿大学者 Chris Bradshaw 首次提出绿色交通体系的概念,并赋予绿色交通工具优先顺位,依次为步行、自行车、公共交通、共乘车、单人驾驶的自用车。^①中国台湾鼎汉国际工程顾问股份有限公司沈添财先生首次将该观点引入国内,并认为“绿色交通系基于永续运输的内涵,发展一套多元化的都市交通工具,以减低交通拥挤、降低污染、促进社会公平、节省费用的交通运输系统”。^②

2. 可持续说。台湾大学的张学孔教授认为绿色交通本着永续发展的理念,将促进城乡发展、民众生活、交通运输及资源应用等全面性的调整改变;推动绿色交通的发展要充分考虑人类对于居住环境的诉求,创造良好的交通设施以及优美的生活环境。^③另外,他特别强调绿色交通的可持续发展有赖于公共交通事业的蓬勃发展。

3. 协和说。同济大学杨晓光教授主张绿色交通是协和的交通,是交通与环境、交通与未来、交通与社会、交通与资源等方面协和的交通系统;并强调绿色交通系统的建设不能止于生态问题,更要从心理层面出发,考虑交通与社会、未来的和谐。^④刘东飞强调,“绿色交通一方面包括交通系统内部的优化问题;另一方面涵盖交通系统与外部系统的协调、共生问题”“绿色交通要求交通系统内部的协调性和效益性,也就是使交通系统能够在有限的资源条件下,达到最大的效率”。^⑤

总体来看,协和说相较于体系说、可持续说更为系统、全面,不仅兼顾了影响城市交通发展的各因素,而且设定了合理的期望目标,较好地融合了理想主义和现实主义。绿色交通作为一种实践理念和期望目标,体现了人本主义的核心价值。因此,本文认为,“绿色交通”是一种优先采用绿色交通工具,体现节约资源与保护环境理念,符合安全、文明、公平、普遍的出行要求,与资源、环境、社会、未来和谐的可持续城市交通系统。^⑥

基于上述的定义分析,“绿色交通”在本质上是一种和谐的交通,其本质包括:与资源的和谐;与环境的和谐;与社会的和谐;与未来的和谐。具体来说,“与资源的和谐”是指在满足交通需求的条件下最大程度减少资源消耗;“与环境的和谐”即实现交通系统污染排放与外部环境自净能力相匹配;“与社会的和谐”是指交通系统的发展以人为取向,以追求人类永续美好的生活为目标,体现出人本主义理念;“与未来的和谐”就是指交通系统的建设符合未来的发展趋势。^⑦

① Chris Bradshaw. The Valuing of Trips [Z]. Prepared for Ottwalk and the Transportation Working Committee of the Ottawa - Carleton Round - Table on the Environment, Revised Sep, 1994.

② 沈添财. 绿色交通与空气质量的改善 [J]. 城市交通, 2001, (2): 1-7.

③ 张学孔. 永续发展与绿色交通 [J]. 经济前瞻, 2001, (76): 116-121.

④ 范海雁, 杨晓光. 城市绿色交通与可持续发展关系策略问题的研究 [J]. 辽宁工学院学报, 2004, (6): 33-36.

⑤ 刘东飞. “绿色交通”: 一种可持续发展的交通理念 [J]. 现代城市研究, 2003, (1): 60-63.

⑥ 何玉宏. 城市绿色交通论 [D]. 南京: 南京林业大学博士学位论文, 2009.

⑦ 何玉宏. 城市绿色交通论 [D]. 南京: 南京林业大学博士学位论文, 2009.

(二) 绿色交通的法治保障基础

1. 立法基础

在“双碳”目标提出后,中央层面高度重视相关规范的制定进程。但目前,我国直接面向“双碳”目标且涉及绿色交通的规范仅有前文所提到的《意见》《通知》和《规划》。这三者在性质上属于党中央、国务院的政策性文件,并不属于广义上的法律范畴,不具有实质上的法律约束力。另外,我国长期呼吁制定的《应对气候变化法》也尚未正式出台。因此,我国“双碳”定位下绿色交通的立法基础分析只能从现行的法律法规入手。

笔者将交通运输法律体系分为交通资源立法和交通环境立法并在此基础上进行论述。一方面,所谓“交通资源立法”是指与土地、能源相关的节约城市交通资源的法律法规。事实上,交通资源立法涉及《城乡规划法》《节约能源法》等一系列法律,但笔者聚焦于公共交通立法这一核心命题,原因是公共交通建设可以通过兼顾城市土地利用和交通工具节能减排实现交通资源使用效率最大化。目前我国关于公共交通建设在中央层面仅有国发〔2012〕64号^①、交运发〔2013〕368号^②、交运发〔2016〕126号^③3个政策性文件予以指导,鲜有法律法规等规范性文件。另一方面,所谓“交通环境立法”是指涉及环境保护的城市交通污染防治法律法规。现行最主要的法律支撑即为《环境保护法》和《大气污染防治法》,但《环境保护法》着重解决的环境保护领域的共性问题,并没有提及交通运输领域的污染防治,而《大气污染防治法》有专章涉及这部分内容。因此,《大气污染防治法》将成为笔者后续的论述重点。

2. 执法基础

在交通行政执法领域,我国的分散式交通行政执法体制对于我国绿色交通运输体系的构建有着关键性的影响。所谓分散式交通行政执法体制就是以部门所在行业和专业为依据,设置数个交通行政执法机构,各行其是、分散执法的一种执法体制。^④此种交通行政执法体制经由“两家共管”“两家分管”“多种管理模式并存”3个阶段的发展而得以形成,在应对气候变化问题上存在着职权冲突、部门割裂、监管松散、效率低下等问题,不利于我国绿色交通运输体系的构建和完善。此外,由分散式交通行政执法体制所衍生出来的交通行政执法行为也存在着诸多不合理之处,其中最为典型的便是执法态度和执法方式亟待改进和完善。

3. 司法基础

在司法能动方面,从2011年上海太比雅环保有限公司起诉北京挪华威认证有限公司“碳减排”认证纠纷案^⑤中驳回起诉的保守裁判,到2017年北京市朝阳区自然之友诉国网甘肃电力公司“弃风弃光”环境民事公益诉讼案件^⑥中中院指定审理的裁定,可以看出,我国司法实践在应对气候变化问题上呈现出逐渐肯认的态度。两案的发生对于我国的气候变化诉讼也有着启迪意义。我国的气候变化诉讼受司法法治原则和司法被动特征的影响而发展缓慢。司法法治原则强调要严格依法司法,但应对气候变化立法的缺失导致法官无法形成有力的裁判,严重影响了我国的司法进程。例如,前述的自然之友以“环境污染”为案由起诉,但一审法院在法律未厘清气候变化与环境污染的关系之前并不会贸然接受诉讼。此外,司法的被动特征一定程度上与法治纠偏功能所要求的司法能动主义存在矛盾。

在司法协同方面,我国目前面向“双碳”的司法保障基础仍有薄弱之处。首先,中央层面缺乏统一的制度支撑。我国目前的司法协同仅在地方层面予以探索试验,例如最高法于2016年发布的法发

① 国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见(国发〔2012〕64号)[Z]. 2012-12-29.

② 交通运输部关于贯彻落实《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》的实施意见(交运发〔2013〕368号)[Z]. 2013-06-18.

③ 交通运输部. 城市公共交通“十三五”发展纲要(交运发〔2016〕126号)[Z]. 2016-07-18.

④ 范冠峰. 我国交通行政执法体制的弊端及其克服[J]. 理论探索, 2009, (2): 135-137.

⑤ 中国碳减排第一案一审落槌[EB/OL]. 人民法院网, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2011/08/id/460622.shtml>, 2011-08-14.

⑥ 参见甘肃省高级人民法院(2018)甘民终679号民事裁定书。

[2016] 5号^①文件主张建立健全京津冀法院工作联络机制,但该机制一方面并未长期运转,另一方面也无法得到中央的制度保障。其次,地方差异制约了司法协同。一方面,地方司法机关在面对到专业性较强的“双碳”审判工作时存在业务能力方面的差异;另一方面,各地方在能源、环保、经济等各方面均有自己的利益考量,跨区域的利益冲突也成为司法协同的阻碍因素。

三、“双碳”目标下我国绿色交通的法治语境解构

(一) 立法语境:交通资源和交通环境的二维切入

当前,我国关于绿色交通的立法并不能完全与“和谐交通”的本质相契合,即相关国家法律法规滞后于当前绿色交通发展理念与环境条件变化的需要,最主要表现为交通资源立法和交通环境立法的不足。

1. 交通资源层面:以公共交通立法为中心

绿色交通理念明确提出“与资源的和谐”的本质要求。绿色交通的发展与人类对交通资源的开发和利用密切相关,“与资源的和谐”在“双碳”目标的背景设定下则体现为高效使用各类交通资源以最大限度地减少碳排放。随着“自行车大国”时代的结束,我国竭力朝着汽车社会发展。汽车作为人类文明进步的标识,向全社会提供了便利的移动条件,但汽车社会的弊端也往往掩盖在它的便利之下,如交通拥堵导致化石能源无效燃放,土地资源的无序规划等。在汽车社会成熟的发达国家,一些学者主张“在使用汽车一个世纪之后,现在是从根本上重新考虑汽车的时候了”。^②而发展公共交通不仅可以有效减排降碳,还能有效提高城市的土地资源利用率。因此,我国实行了优先发展公共交通的综合交通政策。

但作为资源最有效利用的方式,公共交通在立法层面仍然存在不少问题。首先,公共交通立法尚未形成系统的法律法规体系。在我国传统的交通运输领域,我国有《公路法》《铁路法》《海商法》《民用航空法》等基本法律加以保障运行,但我国在公共交通领域仍然缺少具有权威性的基本法律加以规范,导致我国在推进实施公交优先战略过程中存在较大困难。在行政法规中,我国于2019年修正的《道路运输条例》仍然将公共交通的管理办法交予国务院另行规定。^③国务院法制办先后曾于2007年、2010年就《城市公共交通条例(征求意见稿)》吸纳社会建议,司法部于2019年就《城市公共交通安全管理条例(征求意见稿)》广泛征求意见,但截至目前,国务院也并未正式出台该条例。其次,相关公共交通的立法中绿色理念流于表面。在国家倡导发展绿色交通的政策背景下,2019年的《城市公共交通安全管理条例(征求意见稿)》仅仅在总则的第3条^④宣示性地说明了绿色交通的理念,并未在条例后续的条款中一以贯之,没有较好地与城市公共交通优先发展战略相结合。^⑤甚至,诸如《环境保护法》《循环经济促进法》等法律并未充分提及发展城市公共交通的相关规范,不利于我国绿色交通体系的构建。最后,公共交通法规内容无法统一。例如,司法部于2019年公布的《城市公共交通安全管理条例(征求意见稿)》^⑥没有将出租客运汽车归入到城市公共交通系统进行统一管理,但是贵州省颁布的《贵州省城市公共交通条例》^⑦将城市公共交通的范围扩大至出租汽车客运。其实,这正是由于城市公共交通改革缺乏纲领性的指导^⑧,导致国家与地方的立法无法有效衔接,最终无法对客体范围不一的公共交通形成统一监管。

2. 交通环境层面:以《大气污染防治法》为焦点

绿色交通的本质要求也包括“与环境的和谐”。交通环境污染中最直接的来源就是机动车尾气的排放。机动车尾气含有硫氧化物、氮氧化物等大气污染物和二氧化碳,因此机动车尾气过度排放会造成大

① 关于为京津冀协同发展提供司法服务和保障的意见(法发〔2016〕5号)[Z]. 2016-02-03.

② 莫什·萨夫迪. 后汽车时代的城市[M]. 吴越,译. 北京:人民文学出版社,2001:112.

③ 道路运输条例第82条[Z]. 2019.

④ 城市公共交通安全管理条例(征求意见稿)第3条第2款[Z]. 2019.

⑤ 周珂,张卉聪. 论我国城市绿色公共交通的法制化[J]. 法学杂志,2014,(2):102-109.

⑥ 城市公共交通安全管理条例(征求意见稿)第2条第2款[Z]. 2019.

⑦ 贵州省城市公共交通条例第2条第2款[Z]. 2021.

⑧ 崔运武. 现代公用事业管理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011:211.

气污染和温室效应等不良环境影响。当前,我国在规制机动车尾气方面最主要的法律是《大气污染防治法》。因此,对于《大气污染防治法》的条款进行总结分析,对于我国实现绿色交通环境和谐,加快推进减污降碳协同立法,^①最终落实“双碳”目标具有关键性意义。

自2015年修订以来,《大气污染防治法》新增专门章节予以规制机动车船的污染防治,为机动车船尾气排放污染管理奠定了基本框架。但现行《大气污染防治法》仍存在不少需要改进的地方。首先,其条款规定可适用性不足。“如果包含在法律规则部分中的应然内容仍停留在纸上,而并不对人的行为产生影响,那么法律知识只是一种神话,而非现实。”^②例如,第51条规定了移动源的污染物排放不得超过规定标准,^③但是该标准的制定、实施、修订等一系列问题都未加以明确。因此,该条款便成为“睡美人”条款,宣示意义更为显著。再如,第60条规定国家鼓励高排放移动源提前报废,^④但并没有相关配套的激励机制予以实施,具有较强的政策宣告性。其次,其缺乏对于温室气体的控制。《大气污染防治法》在2015年修订时宣布对于大气污染物与温室气体实施协同治理,^⑤这毫无疑问是我国在以大气污染物和温室气体排放“双减”为目标的综合排放控制立法进程中迈出了巨大的一步。但遗憾的是,《大气污染防治法》后续条款中并没有出现控制二氧化碳的法律制度,这不仅割裂了大气污染与温室气体排放的天然联系,而且极大地忽略了大气污染和气候变化的交互作用,^⑥对我国实现“双碳”目标并没有实质性的推动作用。

(二) 执法语境: 交通执法体制、态度、方式的实然面向

随着我国法治化进程的加快,我国公民对于自身权利保障的诉求日趋强烈。但是,交通行政执法领域仍然存在包括“钓鱼执法”在内的一系列不当执法行为,这极大地损害了公民的合法权益,严重偏离了法治公平正义的轨道。当前,我国正处于构建绿色交通运输体系的关键时期,亟待规范交通行政执法的各类问题。这不仅有利于发挥规范执法在绿色交通中保驾护航的作用,更是实现绿色交通立法价值的试金石。当前,我国交通行政执法主要存在如下问题:分散式交通行政执法体制弊端显露;交通行政执法态度和方式的亟待转型。

1. 分散式交通行政执法体制弊端显露

我国现行的分散式交通行政执法体制是旧的社会体制下的产物,已经不适应我国日益完善的社会主义市场经济的发展。首先,部门交叉管理导致交通执法效率低下。分散式交通行政执法体制最大的特点就是将交通职能割裂成界限不清的数个部分交由不同部门予以负责执行。交通管理部门主要负责稽征管理、路政管理等,而公安交警部门则负责管理车辆、驾驶员等方面。但是,由于二者的职能存在一定程度上的重叠,并且执法权背后渗透着各部门的利益,所以,二者大概率会因职权不清而产生矛盾和冲突。交通管理权的僵化分配极易造成机构重叠、职责混乱、政出多门等问题。这种分散式交通行政执法体制易导致交通执法效率低下,不利于我国绿色交通的发展,因为绿色交通运输体系的构建需要充分发挥交通执法的整体效能,多方联动管理。^⑦其次,有违行政正当原则的要求。避免偏私原则是行政正当原则的内容之一,其不仅要求行政主体在实施行政行为时实质上的公正超然,更需要包括职能分离制度在内的一系列制度从外观上予以保障。^⑧但分散式交通行政执法体制并未较好地贯彻职能分离制度,出现了政策法规的制定权与执行权合一,管理审批权与监督处罚权合一的情况,实践中甚至出现了部分自收自支的事业单位管罚不分、以罚代管的乱象,不利于从制度上保障交通执法的公正廉洁、不偏不倚。

① 王雨彤.“双碳”背景下中国减污降碳协同治理的法治化路径[J].世界环境,2021,(4):88-89.

② E·博登海默.法理学——法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2004:255.

③ 大气污染防治法第51条第1款[Z].2018.

④ 大气污染防治法第60条第2款[Z].2018.

⑤ 大气污染防治法第2条第2款[Z].2015.

⑥ 周小光,张建伟.于大气污染与气候变化协同治理的法律思考[J].社会科学论坛,2017,(5):220-228.

⑦ 范冠峰.我国城市交通环境绿色发展的法治化路径研究[J].齐鲁学刊,2015,(2):103-107.

⑧ 周佑勇.行政法原论[M].北京:北京大学出版社,2018:66.

2. 交通行政执法的态度和方式亟待转型

其一, 交通行政执法态度“暧昧”。在工业化的背景下, 政府倡导低碳出行、发展绿色交通的决心会受到GDP的掣肘, 政府的利益取舍左右着交通行政执法。虽说汽车产业的蓬勃发展会造成过度的碳排放, 但是政府实行的减免车辆购置税、购车补贴贷款等鼓励消费的行为, 反映了其对于汽车产业所创造的GDP、税费、就业岗位等实际利益难以割舍的心态, 因而政府会在部分交通执法问题上选择不作为。其二, 刚性执法导致民众权益折损。绿色交通的本质要求做到“与社会的和谐”, 因而在交通行政执法领域同样需要贯彻绿色交通“以人为本”的理念。传统的交通行政执法以“命令服从”为主导理念, 强制性的高权行政使得处于被动地位的行政相对人无法表达自己的利益诉求, 这大概率会引发执法冲突, 如暴力执法、暴力抗法等, 行政执法效果大打折扣。^① 这种刚性执法不利于“以人为本”理念的贯彻落实, 更加不利于城市绿色交通法治的发展。

(三) 司法语境: 以能动理念和协同力度为导向

司法是法治保障的重要环节, 因而在“双碳”目标的法治建设中也具有关键性的意义。司法治理独特的功能优势在于其可以通过充分发挥政治、法律、社会功能, 从政策推进、权力监督、释法补漏、纠纷解决、平衡发展等方面助力“双碳”目标的实现。^② 绿色交通作为“双碳”目标实现过程中的关键领域, 更是需要司法充分发挥其功能意义予以保障。但是通过司法保障绿色交通实现的路径仍然存在司法能动理念不足、司法协同力度不够等问题, 须予以探讨和明确。

1. 司法能动理念不足

气候变化诉讼新时代的到来已经成为必然趋势。^③ 美国联邦最高法院裁决的马萨诸塞州诉联邦环保局案是全球第一个气候变化案件, 该案最终裁决联邦环保局有权规制机动车的碳排放, 并且马萨诸塞州享有作为原告的诉讼权利能力。^④ 该案对于美国的气候变化诉讼具有里程碑式的意义, 象征了司法能动主义叩开了此种新型诉讼案件的大门。此外, 该案对于美国的以化石燃料为基础的汽车行业也产生了深远的影响, 典型表现为加州诉通用汽车案。^⑤ 该诉讼称6家汽车公司因其妨碍行为须进行赔偿, 但法院最后以无政策依据判令驳回原告诉讼请求。

美国的气候变化诉讼对于我国的法治进程也具有极为深远的影响。近年来, 我国已经出现上海太比雅环保有限公司起诉北京挪华威认证有限公司“碳减排”认证纠纷案等一系列的气候变化诉讼。值得注意的是, 我国虽然还未出现对交通运输领域(如汽车行业)排放二氧化碳的公共妨碍诉讼,^⑥ 但根据美国的气候诉讼进程发展规律以及我国民众法治意识的提升, 我国也势必会面临涉及交通运输领域的气候变化诉讼。而面对这种新型的诉讼现象, 我国虽然在过去的司法建设中多次提出司法能动^⑦的理念, 但是并没有将该理念完全落实于具体的实践。一方面, 如前文所述, 我国在交通领域的涉碳规范表现为高度的

① 周佑勇. 以新发展理念引领城市交通法治新发展 [J]. 学术交流, 2018, (1): 67-73.

② 邓禾, 李旭东. 论实现碳达峰、碳中和的司法保障 [J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2022, (2): 1-14.

③ Jonathan Adler 通过对美国联邦最高法院裁决的第一个气候变化案件, 马萨诸塞州诉环保署案的分析认为“即使难以证明气候变暖, 该案也预示着由国家发起诉讼、环境立场和法定解释的新时代的到来”。参见 Gardner, Jeff, Cohen, Fred. Warming up to climate change [J]. ICIS Chemical Business, 2009, 275 (12).

④ 127 S. Ct. 1438 (2007) [Z].

⑤ 2007 WL 2726871 (NDCal, 17 September 2007) [Z].

⑥ 周珂教授将气候变化诉讼分为对有关气候变化法规提请的司法审查、对行政机关在气候变化应对方面的不作为提请审查和对温室气体排放源提出的公共妨碍诉讼三类。参见周珂. 适度能动司法推进双碳达标——基于实然与应然研究 [J]. 政法论丛, 2021, (4): 13-22.

⑦ 所谓能动司法是指法官充分发挥个人的积极性和智慧, 通过审判以及司法主导的各种替代纠纷解决方法, 有效解决社会各种复杂地纠纷和案件, 实现司法政治效果、法律效果和社会效果的统一。参见苏力. 关于能动司法与大调解 [J]. 中国法学, 2010, (1): 5-16.

政策宣示性,不能为地方践行能动司法理念提供有效的指引;另一方面,面对气候变化诉讼,我国法院存在回避立案等消极和被动的倾向。

2. 司法协同力度不够

我国的国家治理结构长期被分割成条条块块,协同治理能力被部门本位主义严重限制。^①作为国家治理体系的重要组成部分,司法协同治理日益受到国家的关注。由于绿色交通具有系统性,而“双碳”问题处理同样也需要系统化和整体化,因此“双碳”背景下对于交通运输领域的司法处理亟待司法协同治理做出必要的回应。原因一,“双碳”问题的整体性和司法地方化的内在冲突。“双碳”工作主要涉及二氧化碳的排放,具有空间性。而在交通运输领域,由于交通工具自身的流动运输,其碳排放更是具有跨界性,无所谓传统意义上的行政区域划分。但由于我国的政府向来在环境治理中占据主导地位,司法独立管辖易受到地方行政力量的干预,形成司法的地方保护主义倾向,这就导致了地方保护的司法权与处理跨界流动的碳排放问题产生了矛盾。原因二,“双碳”问题的系统性与治理手段割裂化的内在冲突。推动落实“双碳”目标需要司法和行政的双重保障,绝不能割裂二者的联系。司法的独立性是指司法机关独立、公正开展司法活动,但这并不意味着摒弃行政治理手段。构建系统性的绿色交通不仅需要强化行政执法力量内部的综合性,更加需要司法和行政的联动保障。

四、“双碳”目标下我国绿色交通的法治化路径优化

(一) 立法完善路径:公共交通立法和《大气污染防治法》的修正

为顺利构建绿色交通运输体系,我国需要在立法上契合绿色交通理念,完善和健全公共交通以及《大气污染防治法》,实现与资源、环境最大程度的和谐共生。

1. 完善公共交通立法

要最大程度整合资源,实现资源利用最大化,必须在城市土地利用和交通系统之间建立有效的联系,而统筹二者的最佳结果便是采取 TOD (Transit - oriented Development) 模式。^② TOD 模式产生的杠杆效应可以将公共交通的直接影响放大 3 到 4 倍,从而减少每年的二氧化碳排放总量,显著促进我国绿色交通的发展。同时,《意见》指出要加快建设公共交通基础设施,运用法律等手段治理交通拥堵;《规划》明确要求因地制宜构建公共交通出行体系,提高城市绿色出行比例。因此,结合上文的论述,我国的公共交通事业必须从立法层面进行规制完善。

第一,对于公共交通进行专门性立法。本文认为我国应该尽快出台《城市公共管理条例》,尽快统一在意见征求阶段的争议性问题,从而为我国的公共交通法律体系奠定坚实基础。然而,笔者并不建议出台《城市公共法》。因为《城市公共法》在法律体系上属于狭义的“法律”,而狭义的“法律”分布于民商法、刑法、诉讼法等传统法律部门,但是公共交通立法并无必要上升到部门法的高度。此外,我国已经出台《道路交通安全法》,道路交通与公共交通正是一种包含关系,因此,公共交通立法也应该以行政法规的形式予以确立。我们可以酌情参考美国、法国《城市公共法》的立法经验,从城市公共交通的规划、建设、运营和政策等各个方面做出适应我国法律土壤的立法安排。并且,由于我国公共交通专门性立法的缺失,中央和地方政府的理念在公共交通的基本内涵、属性和定位,政府职责与权限等各个方面都存在一定程度的偏差。因此,我国必须尽快出台高位阶的法律法规,明晰和统一公共交通的有关立法内容。

第二,立法中实质性引入绿色公共交通要素。作为准公共用品,公共交通蕴含的社会利益和公共价值应

^① 裴俊巍,陈慧荣.碎片化权威主义下协同治理的司法路径——以“中国政府采购第一案”为例[J].经济社会体制比较,2018,(5):95-103.

^② 所谓 TOD 模式就是“以公交发展为导向”,即地方政府通过使用分区和土地使用控制来连接更高密度的住宅区、通勤型商业区和公共交通站。

当被相关法律法规所融合吸收。^①在“双碳”目标背景下,绿色交通运输体系日渐完善,我们应当在相关法律法规中实质性贯彻绿色公共交通的理念,而不仅仅视其为贴在法律和政策外观的绿色“标签”。对于尚未正式出台的《城市公共管理条例》,理应在后续制度中体现绿色交通的理念。对于《环境保护法》《循环经济法》等相关的法律法规中,应当将公共交通条款予以纳入,形成全方位、多层次的公共交通立法体系。

2. 健全《大气污染防治法》

《规划》明确提出,到2025年,营运车辆碳排放量进一步下降;其中预期营运车辆单位运输周转量二氧化碳排放较2020年将下降5%。当前,我国防治机动车尾气污染排放的基本法为《大气污染防治法》。在《应对气候变化法》出台之前,我们可以参照美国的法治经验推动《大气污染防治法》的修订,该法在机动车尾气降污减碳协同应对方面仍然存在问题,应予以完善。

第一,补充有关机动车尾气污染防治的可适用性较强的实体规则。在对《大气污染防治法》进行修订时,我们可以适当移植美国、日本的机动车污染防治方面的法律,在机动车尾气防治领域引入总量控制制度、污染防治基金制度、尾气排放责任保险制度、机动车质量担保和召回制度等基本制度,同时实施严苛的机动车市场准入制度、尾气检测和环保贴制度等,^②全方位保障落实机动车污染防治工作,使得相关条款不会成为一纸空文,从而更好地发挥《大气污染防治法》在交通运输领域的降污减碳作用。

第二,增设二氧化碳控制制度。温室气体控制最首要的规制模式的选择是在《大气污染防治法》中实施协调控制,^③我们可以在《大气污染防治法》中规定温室气体的范围、法律属性、规制原则、规制制度等具体内容。^④从立法技术的角度看,这是一种最为简便、快捷地应对气候变化的立法模式。原因在于这样可以有效利用《大气污染防治法》现有的环境规划、环境影响评价等制度资源以及环保组织管理机构等组织人力资源,极大地节省了立法资源、提高了立法效率。^⑤

(二) 执法保障路径: 交通执法体制、态度、方式的应然转向

为有效应对气候变化,适应交通运输领域的“双碳”目标的新形势、新变化,我国必须尽快解决交通执法领域的各类问题,从以下方面进行执法保障。

1. 建立综合性交通行政执法体制

面对我国“分而治之”的交通行政执法体制,我国必须进行交通运输综合行政执法改革。在改革过程中,我们不仅需要考虑到我国的基本国情以及交通领域的特征,更需要完善执法体制内部的规章制度。具体来说,我们需要充分衡量交通运输范围广泛的特点,将执法队伍内部规费征稽、道路运输、港航管理等多个部门融合为一体,形成执法合力;同时需要整合各部门的资源,避免重复建设;并且要明确规定执法权限、程序、责任等内容,严格做到职权法定、规范执法。^⑥只有这样我们才能逐步建立起协调统一、权责明确、权威高效的综合交通行政执法新格局,为构建绿色交通运输体系形成良好的秩序保障。然而,任何改革都不可能一帆风顺,总是会在推进过程中因各方利益博弈而受到阻碍,从而影响到整体改革进程。所以,我们要适时对于改革过程中出现的诸多问题进行思考总结,并提出相应的对策和建议。

2. 推动交通执法的态度和方式转变

首先,凝聚共识,统一思想。按照国务院的机构改革方案,我国应对气候变化的职能现在已经归属于生态环境部,这为落实“双碳”目标提供了坚实的机制保障。面对现在部分地方政府对于交通执

① 周珂,张开聪.论我国城市绿色公共交通的法制化[J].法学杂志,2014,(2):102-109.

② 戴海.我国机动车尾气污染防治立法研究[D].湖南师范大学硕士学位论文,2015.

③ 杜群,张琪静.《巴黎协定》后我国温室气体控制规制模式的转变及法律对策[J].中国地质大学学报(社会科学版),2021,(1):19-29.

④ 中国宋庆龄基金会.气候变化国际圆桌会议[M].北京:人民出版社,2016:189.

⑤ 《大气污染防治法》(2015年修订)第2条第2款.

⑥ 范冠峰.我国交通行政执法体制的弊端及其克服[J].理论探索,2009,(2):135-137.

法的“暧昧”态度,生态环境部应该针对统筹应对气候变化的相关工作进行根本上的指导,从源头上统一思想认识,坚决推动绿色交通领域“双碳”目标的落实。其次,充分贯彻“柔性执法”。相较于刚性执法的僵化性、机械性,“柔性执法”更多的是行政机关与行政相对人在互存信任的条件下的沟通交流,体现了现代法治平等、包容、合作的价值和内涵。^① 柔性执法方式的本质在于交通执法部门依据法治范围内的裁量权限,通过对于相对人主体地位的尊重取得其充分的信任,提升交通执法的效率、维护城市的交通法治,真正实现法律效果和社会效果以及制度刚性约束和执法柔性化解的统一。例如江西省九江市柴桑区交警对于轻微交通违法行为以发朋友圈或者担任交通志愿者的形式代替罚款等处罚即为典型的“柔性执法”。^② 并且,2021年修订的《行政处罚法》新增“首违不罚”的规定,^③ 也为“柔性执法”划定了法治界限。

(三) 司法应对路径:能动理念和协同力度的二元调节

立足于我国司法保障绿色交通的路径所存在的不足之处,笔者认为应该从适度能动司法以及构建司法协同体系这两个方面予以补足。

1. 适度能动司法

面向“双碳”目标的能动司法必须充分把握“适度”的能动尺度。我国现阶段的包括碳排放交易在内的气候变化司法实践已经对能动司法提出了要求,甚至可以合理预测即将出现的针对交通运输领域的气候公共妨碍诉讼更是亟须我国司法理念的能动转换。因此,首先,积极推进气候变化诉讼。我国要以能动司法保障相关案件的司法专门化,如建构应对气候变化的公益诉讼制度等,避免出现司法无所适从的窘境。其次,提升个案纠纷化解能力。法院要积极受理并且创造性地解决相关的涉碳纠纷,将国家政策目标纳入司法审判的考虑因素中,努力实现政治、法律、社会效果的和谐统一。最后,构建软法的司法适用规则。^④ 法官在应对气候变化纠纷硬法规制不足但同时又不能拒绝裁判的情况下,其只能依据包括政策性指导意见、法律原则在内的软法进行裁判。因此,补足软法的适用规则、实现与司法的有效衔接是发展社会主义市场经济下多元化纠纷解决机制的必然要求。值得注意的是,有学者提出以企业为被告的公共妨碍诉讼大概率会成为气候变化诉讼的主流诉讼,需要警惕该诉讼要求的高标准赔偿可能对企业生产造成极大打击,也为防止部分企业试图以诉讼名义获取私益的不当行为的滥觞。^⑤ 因此,“适度”的内涵也必须借鉴美国以谦抑性为标志的司法克制主义,^⑥ 即借鉴美国法院对涉及私权利和适用私法的气候变化案件审理上相对趋于保守而慎用能动司法的审慎态度。

2. 构建司法协同体系

针对具有跨区域特征的涉碳纠纷,区域司法协同是最为合适的解决方案。^⑦ 基于区域司法协同主体多

① 王春业. 论柔性执法 [J]. 中共中央党校学报, 2007, (5): 50-55.

② 毛思远, 邱焯. 九江市柴桑区交警柔性执法获市民认可 [N/OL]. 江西日报, <http://jx.people.com.cn/n2/2021/0707/c190181-34808755.html>, 2022-07-07.

③ 行政处罚法第33条第1款 [Z]. 2021.

④ 软法虽欠缺法律强制约束力,但软法对其调整对象具有事实上的约束力,是在一个社会中发挥实际约束作用的法类型。参见凌彦君. 软法理论与我国法的传统概念之修正 [J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2021, (4): 52-59.

⑤ 周珂. 适度能动司法推进双碳达标——基于实然与应然研究 [J]. 政法论丛, 2021, (4): 13-22.

⑥ 美国学者亚瑟·史列辛格将美国最高法院大法官分为司法能动主义者、司法克制主义者以及中间主义者三类。参见亚历山大·M. 比克尔. 最小危险部门——政治法庭上的最高法院 [M]. 姚中秋, 译. 北京: 北京大学出版社, 2007: 73.

⑦ 所谓区域司法是指在一国主权范围内,区域司法机关之间及其与相关部门间,在遵循国家法治发展要求的前提下,根据区域社会治理的现实需要,就区域性司法问题,共同开展的司法实践活动,以及由此形成的区域司法发展模式。参见张丽艳,夏锦文. 国家治理视域下的区域司法协同治理 [J]. 南京社会科学, 2016, (5): 83-90.

元、行为互动、过程动态、结构有序的特征,^①完善区域司法协同的路径可以从以下两个方面出发:首先,构筑多元主体。一方面要求司法机关内部的协同。司法机关内部协同的范围可以是同区域的同级或者上下级法院,更可以扩展至跨区域同级法院,有利于更加妥善地处理跨行政区域的交通运输碳排放案件。另一方面则需要司法机关与立法、行政机关的协同。司法机关与立法、行政机关可以通过相互间的耦合和协同运作提升针对涉碳案件的专业化处理能力,^②达到“1+1>2”协同治理效果,形成对于绿色交通的多元保障体系。当然各主体之间的权力界限也需要进行合理划定。其次,创新内部机制。在法治背景下的区域司法协同,最重要的是建立跨行政区域的司法联结机制。^③在组织机制方面,行政治理领域的联席会议可纳入面向“双碳”的司法协同组织机制。此外,常态化的司法协同机构也不失为一种面向未来的稳定选择。在审理机制方面,既可以成立最高法院应对气候变化专门巡回法庭,也可以创设跨行政区划的司法协作审理模式。

五、结 语

实现“双碳”目标,是一场广泛而深刻的变革。^④自“双碳”目标提出以来,我国已经出台了一系列关于绿色交通的政策文件予以指导,但对于绿色交通仍然需要从法治的层面予以规制,形成立法、执法、司法的“三位一体”治理合力。在立法维度,应对城市公共交通进行专门性立法且需引入绿色公共交通要素,在《大气污染防治法》中补充有关机动车尾气污染防治的具体规则并增设二氧化碳控制制度;在执法维度,应当建立综合性的交通行政执法体制,纠偏“暧昧”执法和刚性执法;在司法维度,要适度能动司法同时构建司法协同体系。

随着时代的发展和社会的进步,绿色交通的内涵会日趋丰富,但法治是永恒的主题。只有将法治理念贯穿于构建绿色交通运输体系的全过程,才能为我国实现“双碳”的宏伟目标贡献实质性的力量。

Research on the Rule of Law Guarantee for Green Transportation under the Carbon Peaking and Carbon Neutrality Goals

SUN Yi, ZHUANG Han

(School of Law, Wuhan University, Wuhan 430073, China)

Abstract: Green transportation is the concentrated expression of green development concept in the field of transportation. It is the key to promoting the realization of carbon peaking and carbon neutrality goals. The guarantee of socialist rule of law system is a necessary condition for the development of green transportation. However, there are problems on the construction of China's green transportation in the context of the rule of law at present. There are legislative shortcomings in China in the field of transportation resources and transportation environment. The shortcomings of the decentralized traffic administration and enforcement system have been revealed. And the attitude and way of traffic administrative law enforcement need to change with the times. The concept of judicial dynamism and synergy needs to be further strengthened and enhanced. To this end, we should improve public transportation legislation as well as the Air Pollution Control Act. We also should establish a comprehensive traffic administration and law enforcement system and promote the change of attitude and manner of traffic law enforcement. Last but not least, we would be moderately active in judicature and build a judicial coordination system. This is the scientific path to promote the rule of law process of green transportation for carbon peaking and carbon neutrality goals.

Key words: Carbon peaking and carbon neutrality goals; Green transportation; Legal guarantee; Path optimization

(责任编辑:杨 恬)

① 张丽艳,夏锦文.国家治理视域下的区域司法协同治理[J].南京社会科学,2016,(5):83-90.

② 解学梅.协同创新效应运行机理研究:一个都市圈视角[J].科学学研究,2013,(12):1907-1920.

③ 陈焘,刘宇琼.区域协同治理的司法促进——基于京津冀司法协同的考察[J].河北法学,2020,(6):110-120.

④ 王文焜,寇静娜.碳中和目标法治化的理论逻辑、现实障碍与突破路径[J].学术探索,2022,(8):80-89.