

“双碳”视域下碳标签的制度变革与法律规制

魏德才

(海南大学 法学院 海南 海口 570228)

摘要: 伴随着碳达峰碳中和目标的确立,碳标签制度正在经历着深刻变革,表现为:碳标签的含义和种类正在丰富,碳标签的市场属性正在增强,让碳标签进入我国法律的呼声正在增强。为确保碳标签制度变革的方向性,有必要对其进行法律规制。规制的重点在于:为碳标签评价确立市场、公益、社会化三个原则。面对碳标签制度变革的挑战,这里有两点建议:一是国务院设立碳标签工作协调机制;二是国务院颁布《碳标签评价指导意见》。

关键词: 碳达峰;碳中和;碳足迹;碳标签;碳标签评价

中图分类号: D922.67 文献标识码: A 文章编号: 1001-733X(2023)03-0134-11

Legal Regulation on Carbon Label System Reform in Ken of Carbon Peak and Carbon Neutrality

WEI De - cai

(Law School, Hainan University, Haikou 570228, China)

134

Abstract: With the target establishment of the Carbon Peak and Carbon Neutrality, the Carbon Label system is undergoing profound changes, which are manifested in the following aspects: the meaning and types of carbon labels are being enriched, the market attribute of carbon labels is being strengthened, and the call for carbon labels to enter China's laws is growing. To ensure the direction of the carbon labeling system reform, it is necessary to carry out legal regulations on it. The focus of regulation is to establish three principles for carbon label evaluation: market, public welfare, and socialization. Faced with the challenge of carbon labeling system reform, it is recommended that China establish a coordination mechanism for carbon labeling work under the State Council, and that the State Council issue the "Guiding Opinions on Carbon Label Evaluation".

Key words: Carbon Peak; Carbon Neutrality; Carbon Footprint; Carbon label; Carbon label assessment

党的二十大报告指出:实现碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革^[1]。在这场深刻的经济社会系统变革之中,碳标签发挥着无可替代的作用。关于碳标签的研究成果,学者们给出了貌似冲突但实质相容的判断:一种观点认为碳标签是“对发展中国家出口有负面效果的贸易壁垒”^[2]。另一种观点将碳标签视为“控制温室气体排放、提高社会碳意识的有效方法”^[3]。总体而言,对碳标签持欢迎态度的观点占多数,学术界多认为“碳标签作为企业自主绿色营销方式和品牌推广工具,正在迅速发展,未来很可能成为强制性要求。”^[4]在学术界之外,产业界发出了“务必加快制定碳足迹评价标准,应对国际贸易对钢铁产品碳标签的迫切需求”的呼声^[5]。在实现碳达峰碳中和目标的过程中,碳标签独特的市场功能愈发受到政府、企业、居民的重视,许多机构和团

收稿日期:2023-12-15

基金项目:国家社科基金项目“以控制公共卫生风险为目标的野生动物保护法修改研究”(20BFX175)的阶段性成果。

作者简介:魏德才(1980—)男,山东烟台人,法学博士,海南大学法学院副教授、博士生导师,海南大学国际海洋法与争端解决研究中心副主任,主要研究方向为科技法。

2023年第3期(总第242期)

体投入到碳标签相关工作中。面对国内外市场上日益繁荣的碳标签,以解决碳标签相关工作过程中面临的理论问题、实践问题为宗旨,本文通过阐释碳标签制度变革的内涵,分析研判碳标签繁荣蕴含的危机并给出解决方案,以提出完善我国规制碳标签制度的建议为落脚点,期待为碳达峰碳中和目标的实现贡献力量。

一、规制的起点:碳标签制度正在经历深刻变革

面对落实碳达峰碳中和目标的压力,国家部委、地方政府做出了推进低碳经济制度建设的重要抉择,我国庞大的低碳市场正在逐步形成。在这个过程中,国内外认证机构、咨询公司、行业协会等不约而同地将目光投向碳标签。中国市场上的碳标签由无到有、由少到多,正在以前所未有的速度向国民经济的多数角落渗透。碳标签制度本身也在发生着变革,如何有效规制碳标签,这需要立法者高度重视。规制的起点是厘清碳标签制度变革的内容。

(一) 概念:碳标签的含义与种类正在丰富

碳标签,英文表述多为 Carbon Label。在多数中外文文献的研究中,传统概念下碳标签的含义基本一致,主要指产品碳足迹标签(Carbon Footprint Label)。但不同的研究人员给出碳标签的表述中侧重点略有不同。一是侧重内涵的,认为碳标签是以数字方式标示出碳信息的产品标签,即将商品在整个生命周期(LAC)中产生的温室气体排放量以量化的数字标示在产品标签上,以此告知消费者产品留下的碳足迹信息的标签^[6]。二是侧重碳标签与碳足迹关系的,主张碳标签是产品碳足迹评价与标志的简称,即碳标签是对各种产品所涉及的物料使用、生产制造、运输、使用、废弃处理等全过程产生的二氧化碳等温室气体排放量化评价,并以标志形式对外披露碳排放信息^[7]。

135

全球范围内,传统概念下获得碳标签主要两种方式:第一种方式是经过碳足迹评价后自己贴上去的,例如2007年英国乐购公司采用这种方式。这种方式正在急剧减少。第二种方式是经过第三方认证机构依据一定标准开展的碳足迹评价后,获得该认证许可使用的,这是国外碳标签产生的主要渠道^[8]。与国外的情况相近,在我国碳标签实践中,获得碳标签主要有两种方式,一是碳标签评价,这种方式获得的碳标签是评价机构发出的检测报告简化版或者证明书;二是碳标签认证,这是国际上认可较多的碳标签获得方式。与国外的情况不同,目前,我国认证获得的碳标签数量少,但是评价获得碳标签数量多。

伴随碳科学的发展,我国的碳标签队伍正在迅速壮大,碳标签的含义也在发生变化,主要有三点:一是碳标签不再仅是产品碳标签,还有机构碳标签;二是碳标签不仅仅标示碳足迹,还表示碳减让、碳技术等;三是碳标签的获得方式不再只有认证,还可以通过评价获得。随着科技的进步,还会有更多的新型碳标签,这些正在成为碳标签制度变革的重要组成。

在产品碳足迹标签此种传统的碳标签外,主要有三种新型碳标签,分别为:碳减让标签(Carbon Reduction Labeling)、碳中和标签(Carbon Neutrality Label)、机构碳足迹标签。三者之中,碳减让标签增长数量最多。研究人员对碳减让标签进行了深入研究,认为中国空调企业为产品加贴碳减让标签后,企业、消费者获得财政补贴、税收优惠两个层面的支持,经济效益和社会效益均有增长,有利于维护和扩展市场地位^[9]。碳中和标签主要是将产品碳足迹已经实现了碳中和的信息以标签的形式展示出来。为了获得市场优势,我国企业不再观望而是直接使用,这已经成为我国外贸出口领域许多产品的必备标签^[10]。机构碳标签,也被称为企业碳标签,正式的名称为碳中和达成核查声明,主要是以企业而非产品的碳足迹为对象展示其碳信息的标签。机构碳标签已经成为部分知

名企业、行业领导企业展示其社会责任、实现碳中和的重要方式。

(二) 属性: 碳标签的市场属性正在增加

碳标签具有市场、气候双重属性。这个可以从合成词碳标签三个字来理解,三个字中“碳”代表着气候属性,“标签”代表着市场属性。两个属性之间存在着一定的互动关系,既可互相促进,也可互相抑制。设计碳标签之初,目的是通过市场属性来促进气候属性,现在看起到了很好的效果。以市场手段来促进环境目标的实现,这是生态标签的逻辑。从这个意义上,碳标签被认为是生态标签的新近发展,有合理之处。值得碳标签制度设计者保持警醒的是,在食品领域由于标签种类多、数量大,形成了所谓“标签混乱”,食品领域的生态标签效果并不理想,这是标签市场属性降低,从而引起生态属性降低的例子^[11]。

“标签”代表着市场属性。“语言,在使概念成为思维世界中的一员时,也给概念增加了它自己的某些东西;当它赋予某个概念确定性的时候,这个概念在某个范围就成了它的囚犯。”^[12]现代汉语标签本意并不与市场相关,是贴在或者系在物品上,标明品名、用途、价格等的纸片。标签有着市场区分功能,商人们很早就发现了标签的这个特征。商标、商标法的诞生、发展证明了这一点。最初的英国立法没有承认商标的财产性,商标的财产属性是后来逐步确立起来的^[13]。进入21世纪以来,碳标签的市场属性获得了长足发展,其前进的方向也是财产权。即使部分碳标签没有获得商标权,财产属性也是不应被忽视的。互联网时代,碳标签的市场属性只能被强化。这是因为信息科学的发展为标签增添了新的含义,标签是新型的网络组织工具,每一个标签相当于用户为互联网资源进行的一个分类,信息管理学的标签实质上是互联网信息分类工具^[14]。

136

“碳”代表着气候属性。在碳标签这个概念提出之初的2005年,英国政府资助的“食物里程(Food Miles)”项目中的碳主要指向二氧化碳^[15]。此后,节能减排、碳减排逐步成为各方关注的焦点。伴随《巴黎协定》的签署,以及后来主要经济体纷纷做出碳达峰碳中和的承诺,碳标签所承载的气候变化任务经历了从抽象到具体、从重点领域碳治理到经济生活全方位参与的过程。在此过程中,碳标签的气候属性得到了增强,并以此为基础促进了市场属性。如果不加干预,市场和资本具有逐利性,过多的市场属性会阻碍气候属性的功能,所以法律需要对此有所作为。

(三) 立法: 让碳标签进入我国法律的呼声正在增强

在我国行政文件中、学者研究中,碳标签,也被称为碳标识^[16]、碳足迹标识^[17]。我国法律法规中,目前没有关于碳标签或者碳标识的表述。但在我国中央国家机关的规范性文件中,碳标签是近年来出现频率较高的词汇。在我国一些地方的规范性文件中,碳标签、碳标识含义相同,使用频率相当。在企业界的工作文件、学术界的研究成果中,碳标签的使用频率显著高于碳标识。

目前,碳标签相关问题备受关注,让碳标签走入我国法律的呼声正在增强。2022年“两会”期间,洪杰等12位全国人大代表提出《关于开展双碳标识产品认定、鼓励发展绿色消费绿色制造的建议》,全国政协委员周旬提出《关于建议加快碳标签推进力度 应对西方国家碳关税壁垒的提案》。由于“双碳标识产品认定”的核心是碳标签,“加快碳标签推进力度”的重点是碳标签,生态环境部在两份提案的回函中均提到了碳标签^①。由于碳标签在落实碳达峰碳中和目标中有着无可替代的作用,2023年“两会”召开,碳标签直接成为热门词汇,多个提案均涉及碳标签。例如,全国政

^①生态环境部《对十三届全国人大五次会议第6894号建议的答复》、《关于政协十三届全国委员会第五次会议第00770号(资源环境类057号)提案答复的函》。

协委员李书福在提交的议案中建议:全面普及碳标签及碳普惠制度推动全社会自觉践行“双碳”责任^[18]。全国人大代表刘静瑜指出,鉴于美国、日本等国相继构建了以碳标签、碳减排证明等贸易壁垒,我国应建立相关行业全生命周期碳足迹追踪体系与公共服务平台,进一步完善低碳标准、认证、标识体系,促进国际合作和互认^[19]。

近三年,“两会”期间,碳标签之所以会成为热门议题,这与我国碳达峰碳中和目标的确立直接相关,也体现出面对21世纪的产业升级要求,号称“世界工厂”的中国制造业发出的自我变革需求。在此背景下,碳标签成为公众关注的焦点,是由其在实现碳达峰碳中和目标中的独特功能所决定的。学术界也有声音:面对碳达峰碳中和目标,我国呈现出司法适用的法律依据缺失,具体表现为面向碳达峰碳中和的专门立法空白及既有立法的规范依据缺陷^[20]。我国法学界、实务界在如何为碳达峰碳中和立法方面存在着分歧,实务界更倾向于解决碳足迹、碳中和之类的现实问题,法学理论界的眼光更加宏观,更多关注预防原则、司法协同等,双方在碳标签这个既有宏观价值又有微观机制的问题上,达成了某种共识,均致力推动中国的碳标签事业向前迈进。

二、规制的必要性:确保碳标签制度变革的方向性

伴随着我国庞大低碳市场的逐步形成,行业协会、认证机构纷纷投入到碳标签相关活动中。与中国市场上碳标签数量、种类迅速增加同步,碳标签制度本身也在经历着深刻的变革。为确保碳标签制度变革的方向性,有必要对其进行法律规制,原因可以归纳为如下三方面。

(一) 内部:实现碳标签市场气候双重属性之间的平衡

碳标签的两个属性会出现冲突,这是碳标签的常态。碳标签的设计者如果不能平衡二者之间关系,就会让碳标签无法运行。一般有两种情况,第一种情况是企业一味地强调气候属性,忽视市场属性,结果是碳标签数量少或者相关商品价格脱离市场购买能力,无法满足市场需求,最终碳标签项目被迫停止。例如,一般认为英国超市乐购公司是碳标签的先驱者,早在2007年,该企业负责人特里·莱希(Terry Leahy)宣布将逐步在其经营的5万件商品加贴碳标签。在英国碳信托公司(Carbon Trust)的支持下,到2012年,只有500种商品通过了碳标签认证。由于碳标签在种类上供给不足,加上相关商品价格上的不利地位,乐购公司被迫寻求其他方式来实现气候目标^[21]。

与第一种情况相反,第二种情况是碳标签项目的设计思路是市场至上,忽视气候价值的应有地位,结果是贴有碳标签的商品在市场上与其他商品混同,没有起到减缓气候变化的应有功能。由于碳标签在这方面的例子还不明显,以与碳标签面临同样情况的生态标签为例。林业领域生态标签面临的双重属性是市场属性与生态属性(含气候因素),同时也要兼顾其他价值。作为森林可持续管理项目的一部分,自1999年起,欧洲森林产品多参加森林认证体系认可计划(PEFC)认证,与之存在竞争关系的是由森林管理委员会(FSC)认证的生态标签。同样作为市场导向的工具,二者均以对抗森林退化和可持续管理森林资源为目标,但是二者均生态层面的力量明显不足,经济林砍伐期间对树木和具有高保护价值的地区的保护不足,破坏了森林完整性和生物多样性^[22]。

(二) 外部:纠正市场失灵且避免政府过度干预

市场失灵是法律规制碳标签的重要原因。在市场作用下,部分企业的碳标签评价业务发展迅速,但是由于起步晚且没有法律上的规则可循,部分碳足迹评价机构经验不足,政府规制经验不足等,也会出现市场失灵问题。如果不加规制,少量不具备检测能力的机构,最终导致碳标签评价数据不准,碳标签的社会可信度降低,影响到整个社会碳中和碳达峰目标的实现。适当的社会规制很

有必要。但是在规制的过程中,需要注意的是最少限度的干预,避免出现政府机关直接干预碳标签检测的情况。面对碳标签市场,国家不能放任不管,也不能过多干预,必须坚定走法治路线,这是依法治国理念的体现^[23]。

在市场经济条件下,碳标签的评价机构、认证机构有着自身独立的利益主张,如果不加规制,这会侵蚀掉公共利益的空间。以我国现在的情况为例,碳标签认证活动受到国务院《认证认可条例》的约束,但是碳标签评价活动没有相应的法律法规来规范,相关活动只能按照检测合同来办理。这对多数碳标签的申请人来说,权益很难得到保障,如果不通过立法来加以制止,此类纠纷将会迅速增加,最终毁掉的将是企业家、消费者对碳标签的信心。

碳标签制度变革的过程中,应避免评价机构、认证机构过度追求利益的最大化,尤其是避免其与公共利益之间产生直接矛盾。市场主体重视维护自身利益,往往忽视公共利益。在碳标签制度变革过程中,如果放任不管,碳标签容易成为加勒特·哈丁(Garrit Hadin)所形容的“公地悲剧”^[24]。碳标签应被视为人类应对气候变化的重要举措,碳标签的制度变革不应背离这个中心,而是应紧紧围绕着碳达峰碳中和的目标来展开。

(三) 法理: 坚持碳标签作为环境标志的法律属性

对于碳标签的法律属性,我国长期存在着两种看似对立的观点:一方主张碳标签是环境标志,属于生态环境事务,应由生态环境部门来负责;另一方坚持认为,碳标签的中心词是标签,既然是标签,属于市场经营活动,应由市场监督管理部门来管理。基于上述观点,我国有关部门设立了两个低碳标签制度,分别由生态环境部管理的国有企业中环联合(北京)认证中心有限公司、国务院国资委管理的中国检验认证集团下属的中国质量认证中心负责。之所以称为低碳标签,而不是直接称呼为碳标签,主要是在两制度确立之初,无法完成碳标签所要求的全生命周期碳足迹;随着碳检测技术的发展以及英国标准协会(BSI)产品碳足迹评价标准(PAS2050:2011)、国际标准化组织产品碳足迹评价标准(ISO 14067:2018)两标准的采纳,我国的低碳标签逐步达到了全生命周期碳足迹要求,成为国际认可的碳标签。

对于碳标签的法律属性,我国理论界、行政机关有着环境标志、产品质量标签两个不同的结论。二者看似矛盾,但实则是统一的,因为在市场经济条件下,严格区分生态环境治理与市场监管执法并不现实,也是违反治理理念的。从环境法的角度看,碳标签是环境标志,不存在问题。环境标志即产品环境标志,也称为生态标签,是表明产品符合环境保护要求的一种特定标志。在此种意义上,环境标志是一种证明商标,由认证机构授权使用^[25]。

碳标签是环境标志,这个结论符合我国现行法律,也符合环境标志的发展趋势。依据我国《环境保护法》,空气中的二氧化碳是环境的组成部分。碳标签的气候价值在于维护、改变空气中的二氧化碳含量,这是法律意义上的环境保护范畴。从环境法的视野看,碳标签的法律属性是环境标志。以发展的眼光来看,环境标志政策必须随着现代科学技术的发展而进步,碳科技是现代科学技术的关键组成。政策制定者在为下一代环境标志制定规则的时候,不应拘泥于过去的技术模型,应将最新的环境保护观点与可靠的环境技术结合,尤其应加强三点:一是接受社会规范的加入;二是尊重区域化的环境目标;三是重视保护私人主体的利益,协调短期目标和长期目标的冲突,让环境标志获得公众的支持^[26]。

三、规制的重点: 为碳标签评价确立原则

伴随着我国庞大低碳市场的逐步形成,出现了一个新的现象——碳标签评价。这个词汇的出

现,代表着一种新的趋势,也是低碳市场对国务院《认证认可条例》开展认证活动范围过于狭窄、标准滞后的自我调节。碳标签评价并非工业生产环节,也不是政府对工矿企业的行政管理活动。从性质上看,碳标签评价是为授予碳标签而对产品的二氧化碳排放量数值进行检测的活动。基于此,为碳标签评价建立规则应遵循如下原则。

(一) 市场原则: 碳标签评价是基于特定标准的检测服务

我国碳标签评价市场呈现出多元共进的状态,集中体现在评价主体的多样性。首先在中央层面,主要有中环联合(北京)认证中心有限公司、中国质量认证中心两家专业化国有企业、中国电子节能技术协会等行业协会承担了碳标签评价主力军的功能。其次是在地方层面,我国的经济大省纷纷建立自己的碳标签评价机构。例如,广东省低碳发展促进会确认了广东省气候中心等七家单位为开展碳标签评价资格单位,但是该协会无权限制其他机构进入市场;2021年11月,浙江省人民政府《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的实施意见》^①要求在外贸企业推广“碳标签”制度。更重要的是,浙江省首创了“科研机构检测+公证=碳标签”的新模式,这种方式的参与者主要是浙江农林大学的教授团队、浙江省杭州市临安区公证处,二者合作参与了天目水果笋碳标签、嘉兴玫瑰葡萄碳标签、安吉竹产品碳足迹标签、百丈竹笋碳标签等项目。

碳标签评价是检测服务,评价标准应由行政机关予以明确。根据联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)的规定,碳排放量可以采用两种核算方法:一是碳计量,将企业的生产划分为若干流程。在给定的参数下,按照给定方法检测到每个流程中的碳排放量,将这些数字累加后可得到企业的碳排放总量。二是碳检测(也称碳监测),凭借碳排放连续检测系统(CEMS)对企业的碳排放量进行持续性地检测,工业互联网将企业的排放数据上传到监管部门的数据库。无论采取哪种核算方法,评价的核心均为检测。

139

无论是国内市场,还是国际市场,碳标签评价标准没有统一,目前呈现出碳标签评价标准多元并立的局面。以实现碳达峰碳中和目标为核心考量,长远来看,我国碳标签市场多元并立之局面存在着风险,亟待国家机关加以规范和约束。横向比较,日本、英国均通过自己的方式结束了碳标签评价的“诸侯争霸”。作为全球第二大经济体和正在兴起之中的国内大市场,行政机关有必要采取适当法律手段来确立碳标签评价之标准,期待实现国内的碳标签评价标准基本一致,碳标签评价之国内外规范总体通用。

(二) 公益原则: 碳标签评价是功能类似环境监测的准公共服务

哲学家托马斯·霍布斯(Thomas Hobbes)曾在《利维坦》中指出,国家的本质是“一大群人相互订立契约,每人都对它的行为授权,以使其以有利于大家的方式运用全体力量和手段的一个人格。承当这一人格的人就被称为主权者^[27]”。社会学家马克思·韦伯(Max Weber)更倾向于从举办公共工程的需要出发来阐释政府公共服务职能的重要性^[28]。定义公共服务需要依靠一定的时空条件。研究表明:历史上,中国农村的公共服务是以宗族、乡绅等为纽带,通过自治的方式提供的,这就决定了农村公共服务是低水平的。人民公社制度为农村提供农田灌溉基础设施等,公共服务水平大幅提升^[29]。改革开放40多年以来,人民需要的公共服务日益多样化,这就要求政府提供更高质量、高效的社会公共服务^[30]。2012年7月,国务院在调研基础上发布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,以保障和改善民生为重点,确定了国家基本公共服务的八个方面分别为:公共卫

①浙江省人民政府《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的实施意见》(浙政发〔2021〕36号)。

生、医疗卫生、公共教育、社会服务、就业服务、人口计生、社会保险、住房保障^①。

根据上述分析,碳标签评价不是政府公共服务,更不属于基本公共服务的范畴。但是碳标签评价与公共服务并非相去甚远,而是存在着密切的互动关系。更准确地说,碳标签评价属于准公共服务的范畴。原因有如下两点:

第一,碳标签评价不仅为企业服务,更为社会公众服务。准公共服务,也被称为公共事业型公共服务,属于非基本公共服务。准公共服务是个人理性与集体理性的混合安排,例子有公共轨道交通、环境水质改善等。准公共服务水平多与税赋情况、居民福利等状况紧密关联,政府通常以经费补贴、购买服务等方式来促进公益目标的实现^[31]。以实现碳中和目标的角度来分析,碳标签评价的运行情况不仅关系到企业的商业利益,更有着显著的公共利益因素,因为碳标签评价会对不特定群体的福祉产生影响,起到促进或者抑制的功能。碳足迹评价的效果直接影响到一个国家或者一个企业是否能够实现碳达峰碳中和目标。

第二,碳标签评价在功能上类似于环境监测。我国《环境保护法》第2条将“环境”定义为影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体。碳足迹应归属此“环境”概念的外延,但碳排放监测、碳标签评价是否属于我国《环境保护法》的环境监测范畴,目前多持否定立场。与环境监测的强制要求相比,目前碳足迹评价更多地由企业、组织自愿开展,二者在法律性质上存在差异。但就制度功能而言,碳标签评价与环境监测有着异曲同工之效果。碳标签评价的功能在于养护人类生存的地球家园,延缓或者阻止气候变化带来不利影响。环境监测的目的是为了保护自然环境、促进人与自然和谐共生。

(三) 社会化原则: 碳标签评价是社会化的专业技术服务

社会化,也称为市场化,指为实现公共政策目标,在市场与政府的互动关系中,尽量依靠社会机构发挥市场的力量,并不单纯依靠行政约束力。2021年12月,习近平总书记在中央全面深化改革委员会第二十三次会议上强调:发展社会主义市场经济,关键要处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用^[32]。以习近平法治思想为指导,社会化的表述多次出现在我国新颁布的法律中,例如《个人信息保护法》《乡村振兴法》《退役军人保障法》等。

碳标签评价并非一个标准或者一个制度,而是一个由许多标准组成的体系。随着碳科学的迅速发展和环境保护技术的更新,公众对碳标签评价服务的数量、种类、品质、层次等需求在不断增加,政府的人力物力是有限的,只能依靠社会机构为公众提供更多和更好的公共服务。在碳足迹评价领域中引入市场机制,鼓励社会资本和社会力量参与到评价中来,一方面可以避免行政行为引起的垄断,另一方面可以提高公共服务的质量和效率。

碳标签评价不应由我国行政机关管理的事业单位垄断,而应引入充分的市场竞争。如果将碳足迹评价定位为准公共服务,机制设计者应在“政府—市场功能定位”模式框架下来推进环境服务供给,在公平性有保障的前提下最大限度地提高竞争性,关注服务对象的福利性,保障社会运行的高效率^[33]。随着我国机构改革的深入与法律法规修改,部分政府服务类事业单位(例如农业局下属的农机服务站、公安局下属的汽车检验机构)不再具有法律法规以及部门规章等赋予的行政权力,转型为服务企业。这其中最具代表性的是随着《道路交通安全法》第13条、第20条的落实,机动车安全技术检验、机动车驾驶培训均实现社会化,社会公众有了更多选择。

^①《国务院关于印发〈国家基本公共服务体系“十二五”规划〉的通知》(国发^[2012]29号)。

碳标签评价要坚持走服务社会化之路,这样做有两个好处:一是解决政府机关在特定技术上的不足,大多数政府机关及其附属的检测机构不可能拥有全部碳标签评价所需的设备、人员等;二是引入存在竞争关系的不同评价机构,凭借社会力量实现执业风险的互相监督、共同治理,使市场在资源配置中起决定性作用,通过对评价机构的监督来保证其工作质量。与法定环境监测的科目相比较,碳标签评价的种类数量更多,新技术的碳排放数据等并非普通事业单位工作人员短时间可以掌握。将碳标签评价有关的检测工作交给知名科研机构、高水平大学的实验室、甚至符合条件的高新技术企业等,有助于将政府机关、事业单位从微观的具体检测事务中解脱出来,集中精力来完善监管事务等。

四、规制的策略:纲举目张,应对变革

习近平总书记指出:生态文明建设要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道^[34]。作为生态文明建设的重要组成,面对碳标签制度变革的挑战同样需要法律的支持。在考察国内外碳标签建设成败得失的基础上,以我国法律实践需要为出发点,这里提出两点建议。

(一) 建议国务院设立碳标签工作协调机制

2021年5月,中央成立碳达峰碳中和工作领导小组,作为指导和统筹做好碳达峰碳中和工作的议事协调机构,领导小组办公室设在国家发改委^[35]。这是我国落实碳达峰碳中和目标的核心机构。2021年10月,中共中央、国务院发布具有纲领地位的《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》。指导意见全面地对我国碳达峰碳中和工作做出了精心部署。中央碳达峰碳中和工作领导小组的设立与运行,为我国应对碳标签制度变革指明了方向,那是建立国务院碳标签工作协调机制。之所以要建立这个机制,是由我国行政机关的职权来决定的。与碳标签有关的行政部门很多,直接拥有碳标签方面权限的机关有三个,分别为:

第一,国家市场监督管理总局直接管理碳标签认证,也对碳标签评价有管理权。根据国务院《认证认可条例》,碳标签认证活动的主管部门是国务院认证认可监督管理部门。这项职权由国家市场监督管理总局行使。但是,碳标签评价的主管部门尚不明确,由于碳标签本质尚是检测服务,评价标准应由行政机关予以明确;加上碳标签评价发生在市场流通环节,标签的对象是社会公众,所以,碳标签评价应接受国家市场监督管理总局的行政管辖。

第二,国家发改委负责碳足迹的采集、直接影响碳标签工作的进展。我国的节能减排工作主要由国家发改委统筹推进,碳标签同样属于节能减排。在碳达峰碳中和目标确立后,碳标签制度变革是整个经济社会系统性变革的局部显现,应放在国家改革总的视野下推进,国家发改委有职责去应对碳标签制度变革带来的挑战 and 影响。碳标签评价的核心在碳足迹评价,运行公式为“碳足迹评价+标签授权使用=碳标签评价”。碳足迹评价工作,这与发改委负责的节能减排工作有异曲同工的效果。基于此,将应对碳标签制度变革的重任交给国家发改委是正确的选择。

第二,农业领域的碳标签应由农业农村部负责。由于初级农产品在落实碳达峰碳中和目标中有着重要意义,我国碳标签制度变革的一个重要侧面发生在农业领域,在浙江省公布了天目水果笋碳标签之后,海南省在发布白沙茶产业团体标准的同时,启动了白沙绿茶碳标签^[36]。在农产品领域,我国建立了生态标签体系,生态标签的名称为绿色食品标志,这是由中国绿色食品发展中心负责管理的证明商标。中国绿色食品发展中心隶属于农业农村部。农产品标签一般由农业部门负责管理。例如,转基因农产品的审批机关也在农业农村部。遵循这样的思路,农产品碳标签也要由农

业农村部来管理,但在认证方面应执行国务院的《认证认可条例》。

(二) 建议国务院颁布《碳标签评价指导意见》

我国碳标签领域面临诸多挑战,表面上看是体系尚未形成与规则不健全,归根到底是市场缺乏足够的政府监管,或者说,应对碳标签制度变革的支撑力量不足。在碳标签领域,突出问题是碳标签评价没有指导性文件的约束,只能依据《民法典》对检测合同进行分析判断。为加强对碳标签的市场监管,建议国务院颁布《碳标签评价指导意见》,原因有如下两方面:

第一,由国务院制定指导意见覆盖面广,可以避免跨部门联合颁行文件。我国行政机关中职能涉及到碳达峰碳中和的工作部门多,以国务院的名义颁布文件可以让全部行政机关、全国各地遵行。如果多部门联合制定文件,无法反映出碳达峰碳中和问题的全局性。根据国务院发布《2030年前碳达峰方案》确定的工作原则,碳标签问题涉及到了诸多行政机关。跨部门的联合颁行文件是我国行政工作的常态,解决了一部分问题。例如,2023年2月,国家发改委、工业和信息化部等九部委下发《关于统筹节能降碳和回收利用 加快重点领域产品设备更新改造的指导意见》^①。2023年3月,国家发展改革委、市场监管总局发出了《关于进一步加强节能标准更新升级和应用实施的通知》^②。根据碳标签问题的综合性,如果采用跨部门的联合颁行文件,效果会受到较大影响。

第二,规范名称是《碳标签评价指导意见》,不是“条例”或者“办法”。国务院颁行的文件种类多,名称差异体现着约束力的强弱。目前我国产业界、管理者对碳标签评价的主流立场是“探索”为主,对待碳达峰碳中和工作的总体要求是“稳步推进”,这种情况下,如果使用“条例”或者“办法”,那么法规约束力强,容易影响到部分企业、部分收入群体的收益。由于我国地域辽阔、各地情况不同,国务院颁布的文件要给地方留有弹性空间,所以这份文件不能使用“条例”或者“办法”等词汇。

“指导意见”不是只有国务院办公厅可以使用,也是国务院规范性文件名称经常使用的表述。例如,2022年6月,为加快转变政府职能,建设法治政府、服务型政府,国务院颁布了《关于加强数字政府建设的指导意见》^③。由国务院颁布《碳标签评价指导意见》:一方面可以体现国家对碳标签评价的重视,减少碳标签评价市场的混乱情况;另一方面可以避免过于严格的约束给行政部门、地方政府执行带来被动,实现“稳步推进”的要求。

结语

“双碳”目标确立以来,碳标签制度正在经历着深刻变革,体现为碳标签的内含与种类正在日益丰富,市场属性迅速增加,呼吁碳标签成为法律内容的声音显著增强。为确保碳标签制度变革的方向性,法律规制十分必要,可以实现碳标签内部气候市场双重属性的平衡,纠正市场失灵并避免政府的过度干预,保障碳标签作为环境标志法律属性不改变。针对目前我国碳标签制度变革中的突出问题,规制碳标签制度变革的重点应是为市场上日益活跃的碳标签评价活动确立原则。鉴于碳标签制度变革的复杂性,根据目前我国国家机关的职能划分,建议国务院设立碳标签工作协调机制并颁布《碳标签评价指导意见》。

① 国家发展改革委等部门《关于统筹节能降碳和回收利用 加快重点领域产品设备更新改造的指导意见》(发改环资〔2023〕178号)。

② 国家发展改革委、市场监管总局《关于进一步加强节能标准更新升级和应用实施的通知》(发改环资规〔2023〕269号)。

③ 国务院《关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报 2022-10-26(01).
- [2] 沈木珠. 低碳壁垒的法律分析与应对思考[J]. 法学杂志 2011(07):29-33.
- [3] 李长河, 吴力波. 国际碳标签政策体系及其宏观经济影响研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版) 2014(02):94-101.
- [4] 李楠, 刘盈, 王震. 国际标准差异对产品碳足迹核算的影响分析——以胶版印刷纸为例[J]. 环境科学学报 2020(02):707-715.
- [5] 李新创, 李晋岩, 霍咚梅, 等. 关于中国钢铁行业产品碳足迹评价标准化工作的思考[J]. 中国冶金 2021(12):1-17.
- [6] 邱峰. 碳标签制度的国际实践及其对我国探索的启示与借鉴[J]. 西南金融, 2021(12):28-42.
- [7] 张子俊. 广东在全国首发省级碳标签 首批10家企业获得[N]. 南方日报 2022-06-29(A13).
- [8] Michael Vandenberg, Anne Steinemann. The Carbon-Neutral Individual[J]. New York University Law Review 2007(06):1673-1745.
- [9] Rui Zhao, Xiao Zhou, Jiaojie Han, et al. For the sustainable performance of the carbon reduction labeling policies under an evolutionary game simulation[J]. Technological Forecasting and Social Change, 2016(112):262-274.
- [10] 朱凯, 黄琳燕. 出口纺织品有了“碳中和”标签[N]. 南京日报 2022-02-23(02).
- [11] Jason Czarnecki, Andrew Homan, Meghan Jeans, Creating Order Amidst Food Eco-Label Chaos [J]. Duke Environmental Law & Policy Forum, 2015(02):281-312.
- [12] 彼得·德里. 法律话语[M]. 赵洪, 毛凤, 译. 北京: 法律出版社, 2007:13.
- [13] 余俊. 商标法律进化论[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2011:91.
- [14] 韩松涛. 基于“学术单元”的知识组织新框架“多维度标签”构建研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2017:46.
- [15] Caroline Saunders, Andrew Barber. Carbon Footprints, Life Cycle Analysis, Food Miles: Global Trade Trends and Market Issues [J]. Political Science, 2008(01):73-88.
- [16] 董勤. 西方国家碳标识规范法律正当性之缺失及其应对[J]. 法学 2011(02):118-127.
- [17] 何泳. 粤港澳大湾区碳足迹标识发布[N]. 深圳特区报 2022-12-15(A6).
- [18] 金一丹. 完善碳排放管理机制 推动商用车低碳转型升级[N]. 中国证券报 2023-03-04(A4).
- [19] 肖逸思. 动力电池价格战下 业内大佬更关注长期发展问题[N]. 第一财经日报 2023-03-14(A10).
- [20] 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(05):37-49.
- [21] Louise Lucas, Pilita Clark. Tesco steps back on carbon footprint labelling[N]. Financial Times, 2012-02-01(5).
- [22] Hau Wing So, Raffaele Lafortez. Reviewing the impacts of eco-labelling of forest products on different dimensions of sustainability in Europe[J]. Forest Policy and Economics 2022(145), 102851.
- [23] 邱本. 论国家干预及其法治化[J]. 财经法学 2016(04):25-38.
- [24] Garrit Hadin. Tragedy of the Commons[J]. Science, 1968(162):1243-1248.
- [25] 马可, 秦鹏. 产品环境标志制度研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版) 2006(06):97-102.
- [26] Jason Czarnecki, Ingemar Jonsson, Katrina Kuh. Crafting Next Generation Eco-Label Policy[J]. Environmental Law 2018(03):409-452.
- [27] 霍布斯. 利维坦[M]. 黎思复, 等, 译. 北京: 商务印书馆, 1985:132.
- [28] 刘志昌. 国家治理与公共服务现代化[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2015:15.
- [29] 赵燕菁, 宋涛. 地权分置、资本下乡与乡村振兴——基于公共服务的视角[J]. 社会科学战线 2022(01):41-50.
- [30] 蔡德发, 马晓玉. 哈尔滨市政府公共服务供给创新研究[J]. 经济研究导刊 2022(02):138-140.
- [31] 江波. 体制分析与体制选择 中国第三产业中的公共服务与准公共服务[M]. 北京: 中国物资出版社, 2002:121-128.
- [32] 习近平. 加快建设全国统一大市场提高政府监管效能 深入推进世界一流大学和一流学科建设[N]. 人民日报 2021-12-18(01).
- [33] 刘丽莉. “准公共型”环境服务理论及其应用[M]. 北京: 知识产权出版社, 2014:73-85.
- [34] 顾仲阳. 坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶[N]. 人民日报 2018-05-20(01).
- [35] 安蓓, 谢希瑶. 中央层面的系统谋划、总体部署[N]. 中华工商时报 2021-10-26(02).
- [36] 周晓梦, 曾毓慧. 海南发布首个茶叶碳标签 助力茶产业绿色高质量发展[N]. 海南日报 2023-04-11(12).

责任编辑 孙 智 英文审校 孟俊一