

回应低碳时代： 行政法的变革与发展

方世荣 谭冰霖 等著

中国社会科学出版社

国家社科基金2011年度重点项目资助
(项目批准号: 11AFX011)

回应低碳时代： 行政法的变革与发展

方世荣 谭冰霖 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

回应低碳时代：行政法的变革与发展 / 方世荣等著. —北京：
中国社会科学出版社，2016. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8564 - 3

I. ①回… II. ①方… III. ①气候变化—对策—研究—中国
②行政法—研究—中国 IV. ①P467②D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 157893 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 董晓月
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京兴怀印刷厂
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.75
插 页 2
字 数 330 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
一 问题与背景	(1)
二 研究意义	(7)
三 文献综述	(8)
第一章 行政法对气候变化的回应	(21)
第一节 应对气候变化:行政法的当代使命	(21)
一 应对气候变化的法律调整	(21)
二 行政法在低碳社会建设中的特定作用	(22)
第二节 行政法应对气候变化的两个重要维度	(27)
一 约束政府的行政活动自身符合低碳要求	(28)
二 促使政府有效履行低碳规制的新型职能	(28)
第三节 回应低碳时代:对行政法基本内容的反思	(31)
一 行政法的基本内容	(31)
二 行政法的基本内容尚未充分回应低碳问题	(37)
第二章 低碳行政原则研究	(42)
第一节 传统行政法基本原则及其时代局限	(42)
一 传统行政法基本原则的主要内容	(42)
二 传统行政法基本原则的时代局限	(45)
第二节 低碳行政原则的提出	(51)
一 确立低碳行政原则的必要性	(51)
二 低碳行政原则的法理基础	(54)

第三节 低碳行政原则的基本内容	(58)
一 生态保护优先的行政价值目标	(58)
二 节能减排的行政行为要求	(59)
三 强化生态环境风险管理的行政模式	(62)
四 构建新的低碳行政绩效管理体系	(63)
第三章 低碳行政主体研究	(68)
第一节 行政主体的组织法要素	(69)
第二节 行政主体机构要素的低碳规制	(70)
一 机构要素非低碳化的表现	(70)
二 机构要素低碳化的路径选择	(73)
第三节 行政主体人员要素的低碳规制	(75)
一 人员要素非低碳化的体现	(75)
二 人员要素低碳化的路径选择	(76)
第四节 行政主体物质保障要素的低碳规制	(77)
一 物质保障要素非低碳化的体现	(77)
二 物质保障要素低碳化的路径选择	(78)
第五节 行政主体低碳化的组织法完善	(83)
一 确立低碳的组织法原则	(83)
二 设置低碳的行为模式	(84)
三 增加法律责任条款	(87)
第四章 低碳行政程序研究	(89)
第一节 传统行政程序的类型及其低碳缺陷	(91)
一 行政程序的基本类型	(91)
二 管理式程序的问题	(94)
三 裁判式程序的问题	(95)
四 参与式程序的问题	(96)
第二节 低碳行政程序的要素与要求	(98)
一 构建低碳行政程序的重要性	(98)
二 行政程序的基本构成要素	(99)

三	主体要素上的低碳程序要求	(101)
四	时间要素上的低碳程序要求	(105)
五	空间要素上的低碳程序要求	(107)
第三节	低碳行政程序的构建	(121)
一	确立简便、低碳的程序原则	(121)
二	低碳行政程序的基本制度	(121)
第五章	完善低碳规制的行政立法	(124)
第一节	加强对低碳消费的行政立法	(126)
一	低碳消费的含义	(126)
二	低碳消费行政立法的现状及问题	(127)
三	加强低碳消费行政立法的必要性	(137)
四	低碳消费行政立法的改进	(139)
第二节	制定低碳软法应充分配置保障有效实施的资源	(148)
一	软法在低碳社会建设中的运用	(148)
二	保障软法有效实施问题的提出	(150)
三	引导性资源的充分开发	(151)
第三节	低碳领域的行政立法应充分运用联合立法的模式	(159)
一	我国行政立法的基本模式	(159)
二	低碳领域联合行政立法的必要性	(161)
三	加强联合行政立法的基本思路	(163)
第六章	改善低碳规制的行政许可	(168)
第一节	行政许可在低碳社会建设中的作用	(168)
一	行政许可对实施低碳规制的特有功能	(168)
二	现有行政许可在低碳理念上的欠缺	(169)
第二节	低碳行政许可制度的构建	(172)
一	行政许可设定的低碳化	(172)
二	行政许可程序的低碳化	(174)
三	行政许可实施的低碳化	(177)
第三节	低碳建设中的绿色专利许可制度	(179)

一	传统环境行政许可与绿色专利许可	(179)
二	绿色专利制度在应对气候变化中的积极作用	(180)
三	绿色专利制度的构建	(182)
第七章	创新低碳规制的行政指导	(195)
第一节	促进公民节能减排行政指导的实效困境	(195)
一	节能减排中公民个体的作用	(195)
二	行政指导在实效性上的不足	(196)
第二节	低碳时代行政指导的理念转型	(198)
一	现有行政指导的理念	(198)
二	行政指导应突出结果导向	(198)
第三节	加强行政指导的针对性	(199)
一	现有行政指导的症结分析	(199)
二	加强行政指导的针对性	(203)
第四节	创新行政指导的路径	(204)
一	警示功能的指导	(205)
二	抑制功能的指导	(206)
三	组织功能的行政指导	(207)
四	效果反馈功能的指导	(209)
五	示范功能的指导	(210)
第八章	行政处罚在低碳领域中的运用与发展	(213)
第一节	行政处罚在节能减排中的运用	(213)
一	现行行政处罚的相关法律规定	(213)
二	行政处罚的主要不足及原因分析	(215)
第二节	发展生态保护的行政处罚制度	(223)
一	确立预防与补救损害结果的处罚原则	(223)
二	增强对公民个体违法的行政处罚	(227)
三	引入预防生态风险的提前性行政处罚	(229)
四	建立生态恢复性的行政处罚	(233)
五	增设生态补偿性的行政处罚	(238)

第九章 行政强制在低碳领域中的运用与改进	(240)
第一节 行政强制在节能减排领域的作用	(240)
第二节 现行行政强制的具体运用	(241)
一 行政强制措施的运用	(241)
二 行政强制执行的运用	(243)
三 节能减排专门立法中的行政强制	(244)
四 目前行政强制所存在的不足	(246)
第三节 低碳领域中行政强制的改进	(248)
一 公民个体应纳入行政强制的对象范围	(248)
二 创新行政强制的种类	(250)
三 修改完善行政强制的相关法律规定	(261)
第十章 加强对碳信息披露的管理	(265)
第一节 碳信息披露	(265)
一 碳信息披露的内涵	(265)
二 碳信息披露的意义	(266)
三 碳信息披露的两种基本模式	(266)
第二节 我国碳信息披露管理的现状	(267)
一 现行立法的相关规定	(267)
二 现有碳信息披露管理制度的不足	(271)
第三节 碳信息披露制度的改进	(274)
一 健全碳信息披露制度的立法	(274)
二 充分调动企业披露碳信息的原动力	(277)
第十一章 低碳行政责任及其追究机制的建构	(280)
第一节 内部行政责任追究机制的建构	(280)
一 内部行政责任追究机制的不足	(281)
二 完善内部行政责任追究机制的思考	(283)
第二节 外部行政责任的追究机制:以行政诉讼为例	(286)
一 他山之石:美国气候变化行政诉讼第一案评析	(288)

二 我国低碳行政诉讼制度的建立思路	(297)
-------------------------	-------

主要参考文献	(319)
--------------	-------

后记	(322)
----------	-------

导 论^①

这是一个全球变暖的时代，也是一个研究全球变暖的时代。

——威廉·诺德豪斯^②

一 问题与背景

全球气候变化带来了人类的生存危机，而气候变化则主要是工业革命以来，人类活动特别是发达国家在社会经济发展中大量使用化石能源，导致大气中二氧化碳等温室气体浓度大幅提高、温室效应异常增强而引起的。2009年12月通过的《哥本哈根协议》明确指出：“气候变化已经成为当今人类所面临的最重大挑战之一……从科学角度出发，必须大幅度减少全球二氧化碳排放……努力将全球气温升幅控制在2摄氏度以下。”^③由此形成了一个国际性的共识：应对气候变化的根本途径在于实现全球经济发展和社会生活的低碳化，减少对化石能源的依赖，降低生产和消费过程中温室气体排放的密度。

英国在2003年发布了《我们未来的能源——创建低碳经济》一书，在该书中首次提出了“低碳经济”概念，确立在2050年将其温室气体排

① 本节部分内容曾以《论促进低碳社会建设的政府职能及其行政行为》为题发表于《法学》2011年第6期。

② 美国经济学家，耶鲁大学斯特林讲座教授，全球气候变化经济学顶级分析师。

③ Copenhagen Accord (2009), <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>, 2010年3月9日，中国致信联合国气候变化秘书处表示批准此协议，参见刘泸《中国正式批准哥本哈根协议》，http://www.caijing.com.cn/2010-03-10/1103932_53.html，财经网，2010年9月13日访问。

放量在 1990 年水平上减排 60%。^① 韩国 2013 年修订的《低碳和绿色增长基本法》所确定的“低碳”目标是:“通过降低对化石燃料的依赖,扩大并普及对清洁能源的使用,以绿色技术研究开发、增加碳吸收等方式将温室气体(二氧化碳为主)排放量降低到合理标准以下。”^② 在我国,原环境保护部部长周生贤指出:“低碳经济是以低耗能、低排放、低污染为基础的经济模式,是人类社会继原始文明、农业文明、工业文明之后的又一大进步。其实质是提高能源利用效率和创建清洁能源结构,核心是技术创新、制度创新和发展观的转变。”^③ 学者庄贵阳等则提出了低碳经济的四个综合评价指标,即“低碳产出”(单位 GDP 能耗低)、“低碳消费”(国民人均碳需求和碳排放水平低)、“低碳资源”(非化石能源占一次能源消费比重高、森林覆盖率高、单位能源消费的 CO₂ 排放因子低)和“低碳政策”(将节能减排和产业结构清洁化纳入经济和社会发展战略规划)等。^④

总体上讲,低碳在广义上至少包括以下四个方面的内涵:一是降低二氧化碳等温室气体的排放,通过各种约束性措施确保生产和消费过程中的碳排放比重及强度不断下降,减少污染,这是低碳内涵的最基本要求。二是尽可能减少对有限性、稀缺性传统化石能源的使用,通过科技创新、制度创新、产业转型等多种手段开发和利用新能源与可再生能源,优化能源结构。这一方面可以降低碳排放;另一方面则能保障能源供给,实现可持续发展。三是节约能源资源,通过社会消费方式的转型推行节约、低碳的消费模式,采取节能降耗措施实现单位产出所需要的能源消耗不断下降,确保能源资源的高效利用。四是通过增加森林、农田、草地和海洋碳汇和

① 胡安兵、王益谦:《低碳经济背景下的四川低碳农业发展研究》,《四川环境》2015 年第 2 期。Department of Trade and Industry, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Energy White Paper: Our Energy Future-Creating a Low Carbon Economy, Norwich: The Stationery Office, 2003, p. 6.

② 郑彤彤译:《韩国低碳绿色增长基本法(2013 年修订)》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2013 年第 3 期。

③ 参见张坤民、潘家华、崔大鹏主编《低碳经济论》,中国环境科学出版社 2008 年版,周生贤序言。

④ 庄贵阳、潘家华、朱守先:《低碳经济的内涵及综合评价指标体系构建》,《经济动态》2010 年第 1 期。

实行碳中和等途经,来吸收、中和或抵消日常活动可能制造的碳排放量等。

显然,实现这样一种具有划时代意义的经济发展和社会生活模式,将是一个浩大的工程,涉及政治、经济、科技、文化、生活方式等诸多方面,需要政府着力推进和全体社会成员共同参与。在这一过程中,政府具有不可替代的主导和组织作用,它要以其宏观战略、公共资源调配和全面调控能力成为建设低碳社会的引领者和带头人,而其他任何社会成员或市场主体基于个体性、松散性、逐利性以及现实中存在的“吉登斯悖论”^①都无法胜任。由此也提出了当代各国政府积极应对全球气候变化的时代使命。对此,国内外众多学者曾分别从不同学科提出了一致的认识。德国社会学家贝克从社会学视角提出,“气候变化构成了对21世纪世界风险社会的环境政治的主要挑战”,“而应对风险必须成为这个时代公共行政的主要任务之一”。^②英国政治学家吉登斯就气候变化的应对提出了“保障型国家”的设想。美国学者弗里德曼经过系统的政治经济分析后认为:“只有政府才具有引领一切凝聚气候变化行动的能量”^③。英国有经济学家认为温室气体排放的外部性是导致气候问题的重要原因,指出“温室气体排放是人类有史以来最大的市场失灵”^④,必须由政府干预这只“看得见的手”加以调整。也就是说,只有政府有能力通过公共政策来号召、规范和强制实施全社会的低碳活动。在法学界,有美国学者曾明确表达同样的观点:“现代政府的基本目标应当包括不断降低社会风险”^⑤;德国行政法学者则从行政法视角进一步指出:在现代社会,国家的职责与使命开

① “吉登斯悖论”是指这样一种困境:气候变化所带来的危险尽管看起来很可怕并将会带来严重的结果,但对于大多数公民来说,由于它们在日常生活中不可见、不直接,因此在人们的日常生活计划中很少被纳入短期考虑的范围,不会对它们有任何实际的举动。然而,坐等它们变得有形,变得严重了,那时再去临时抱佛脚,定然是太迟了。参见[英]安东尼·吉登斯《气候变化的政治》,曹荣湘译,社会科学文献出版社2009年版,第2页。

② Beck Ulrich, Weltrisikogesellschaft, Frankfurt a. M., 155.

③ See Thomas L. Friedman, *Hot, Flat and Crowded—Why We Need a Green Revolution and How It Can Renew America*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2008.

④ [英]尼古拉斯·斯特恩:《地球安全愿景——治理气候变化,创造繁荣进步新时代》,武锡申译,社会科学文献出版社2011年版,第14页。

⑤ [美]凯斯·R. 孙斯坦:《风险与理性——安全、法律及环境》,师帅译,中国政法大学出版社2005年版,“前言”第1页。

始发生转变,由以往的秩序行政、给付行政逐步转变为风险行政。^①而这已不同于福利国家时代提供的对公民“生存照顾”的任务^②。

从实践来看,为了应对气候变化,目前世界上许多国家和地区已开展了积极行动。在政府层面,建设低碳社会在许多国家和地区已提升为国家战略。继英国2003年发布《我们能源的未来:创建低碳经济》的能源白皮书后,日本在2004年起开始研究“面向2050年的日本低碳社会情景”的科研项目,并陆续发表了一系列研究报告,如《面向低碳社会的十二项行动》^③、《低碳社会的远景和实现方案》^④等。借助于这些研究计划和研究报告,日本的低碳社会战略得到了切实推动和发展。欧盟委员会于2008年提出了《气候变化行动与可再生能源一揽子计划》。就内容而言,这项一揽子计划包括:欧盟排放权交易机制修正案、欧盟成员国配套措施任务分配的决定、碳捕获和储存的法律框架、可再生能源指令等多项制度措施。^⑤空气污染物已经在2007年被美国联邦最高法院宣布为温室气体,继而在2010年1月,美国环境保护署决定将应对气候变化作为该署七大优先规制项目之首。^⑥2010年韩国出台了《低碳、绿色增长基本法》,开始将低碳经济发展、低碳社会建设纳入法制轨道。

在节能减排、低碳发展方面,我国积极承担了“共同但有差别”的责任,确定了一系列的节能减排目标。我国政府在2009年郑重宣布“到

① 参见[德]汉斯·J.沃尔夫等《行政法》第三卷,高家伟译,商务印书馆2007年版,“前言”第3页。

② 参见[德]埃贝哈德·施密特—阿斯曼等著,海希·巴迪斯编选《德国行政法读本》,于安等译,高等教育出版社2006年版,第53页。

③ “2050 Japan Low-Carbon Society” scenario team, A Dozen of Actions towards Low-Carbon Societies (LCSs), May 2008, http://2050.nies.go.jp/20080522_press/20080522_report_main.pdf/, 2010年10月18日访问。

④ “2050 Japan Low-Carbon Society” scenario team, Japan Scenarios and Actions towards Low-Carbon Societies (LCSs), June 2008, http://2050.nies.go.jp/material/2050_LCS_Scenarios_Actions_English_080715.pdf/, 2010年10月18日访问。

⑤ See Council of The Europea Union, “Council adopts climate-energy legislative pack”, Brussels, 6 April 2009; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf, 2010年10月18日访问。

⑥ Lisa P. Jackson, “Seven Priorities for EPA’s Future”, <http://blog.epa.gov/administrator/2010/01/12/seven-priorities-for-epas-future/> (visited on 09/18/2010) .

2020年我国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%”^①，并“不惜以降低GDP增速为代价来实现这一目标”^②。我国《宪法》、《环境保护法》、《节约能源法》等一系列法律法规已经将节约能源确立为基本国策。将建设美丽中国作为执政党的执政目标之一。中共中央在“十三五规划建议”中明确要求生态环境质量得到总体改善，提出“生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升”。“能源资源开发利用效率大幅提高，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制”等。^③《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》就“推进节能减排”、“积极应对气候变化”作出了专门的决策部署。习近平总书记近期强调我国要“下大力气推进绿色发展、循环发展、低碳发展”，并就“能源消费革命”提出了明确要求：“要抑制不合理能源消费，坚决控制能源消费总量，有效落实节能优先方针，把节能贯穿于经济社会发展全过程和各领域，坚定调整产业结构，高度重视城镇化节能，树立勤俭节约的消费观，加快形成能源节约型社会。”^④为确保节能减排目标的实现，我国政府还出台了《2014—2015年节能减排低碳发展行动方案》等大量具体政策规定，从推进产业结构调整、建设节能减排降碳工程、狠抓重点领域节能、强化技术支撑和政策扶持等方面对节能减排目标的实现作出了具体安排。

2015年4月国家能源局发布了《煤炭清洁高效利用行动计划（2015—2020年）》，提出要通过“发展超低排放燃煤发电，加快现役燃煤机组升级改造”，“推进废弃物资源化利用，减少污染物排放”等措施来促进能源消费革命。2015年11月30日召开的巴黎气候大会将完成2020年后国际气候机制的谈判，制定出一份新的全球气候协议，以确保

① 文婧、王云：《哥本哈根会议前中美布局碳减排》，《经济参考报》2009年11月27日第A02版。

② 新华社：《温家宝：将不惜降GDP增速完成节能减排》，《华西都市报》2010年9月15日第33版。《“十二五”规划纲要》确定的五年经济社会发展的主要目标中，国内生产总值为年均增长7%，低于“十一五”规划纲要中确定的国内生产总值年均增长7.5%的目标。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，新浪网：<http://finance.sina.com.cn/china/20151103/160123664965.shtml>，2015年12月5日访问。

④ 习近平：《积极推动我国能源生产和消费革命》，新华网：http://news.xinhuanet.com/politics/2014-06/13/c_1111139161.htm，2015年3月2日访问。

强有力的全球减排行动并将 21 世纪内升温幅度控制在 2 度以内。特别是此次会议将改变以往的谈判模式:变自上而下“摊牌式”的强制减排为自下而上的“国家自主贡献”。习近平主席在《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》的重要讲话中,阐述了我国对全球气候治理的最新主张:“未来,中国将把生态文明建设作为十三五规划的重要内容,落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,通过科技创新和体制机制创新实施优化产业结构,构建低碳能源体系,发展绿色建筑和低碳交通,建立全国碳排放交易市场等一系列政策措施形成人和自然和谐发展,现代化建设新格局。”^①

积极应对全球气候变化催生了各国政府全面推动低碳发展、建设低碳社会的新型行政职能,由此,适应低碳要求的新的行政理念、基本原则、行政职权职责以及大量实施低碳规制的行政行为都需要认真加以探索和研究。概言之,作为指引和规范政府行为的行政法律制度应当有着相适应的发展和完善,这就提出了行政法如何应对气候变化的重要研究课题。对于行政法学而言,这也是一个新的理论与实践问题。

就总体情况而言,目前我国行政法学界对于行政法应对气候变化问题的研究还十分薄弱。这主要表现为:这一重要问题尚未得到行政法学界的普遍关注和高度重视,现仅有极少的学者在开展初步研究工作;研究成果产出甚少,至今尚未见一部专门的行政法著作;研究的内容还比较零散,尚无人从行政法的基本原则、行政主体、行政程序、行政行为、行政责任等各个重要范畴来系统探讨适应低碳时代要求的发展和变化。在制度规范层面上,目前政府出台涉及低碳建设的多为政策性文件,相关的行政立法还不健全和完善。各级政府在实践中已运用了大量推行低碳的规制措施,但这些措施在法理依据、行为方式、法律效果等方面都还缺乏充分的行政法学理论总结。这些都反映了行政法学在应对气候变化问题理论研究上的缺位。

从法律制度来应对气候变化,是行政法、经济法、民法和刑法等各个部门法的共同任务,其中行政法具有重要的地位。这是因为:政府在低碳

^① 习近平:《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》,新浪网:<http://news.sina.com.cn/o/2015-12-01/doc-ixmainy1515069.shtml>, 2015 年 12 月 4 日访问。

社会建设中具有主导作用。行政法作为行政机关职权与职责的依据和行政行为的规范,至少能从两个维度促使行政机关推动低碳社会建设:一方面,行政法作为行政机关职权职责的依据,要保障政府积极、合法地实施低碳规制,推动整个社会开展节能减排活动;另一方面,行政法作为行政机关的行为规范,也要求政府带头实现自身行政活动的低碳化,并在全社会形成示范效应。为此,探索应对气候变化的行政法问题,促使各级政府依法切实有效履行低碳社会建设的职能,具有重要的理论与实践意义。

二 研究意义

研究应对气候变化的行政法问题具有重要的理论和实践意义。

(一) 理论意义

1. 发展和创新行政法的理论。我国现有行政法理论主要借鉴了大陆法系德国行政法的理论,这一理论由德国行政法鼻祖奥托·迈耶于19世纪创立。它虽历经并适应了自由法治国与社会法治国时代的发展,但在人类社会迈入风险法治国的今天,这一传统理论已经显现出了它的局限性,难以有效解决因气候变化而引起的诸多行政法问题。本书将系统研究传统行政法理论在当今低碳时代的变化和发展,探讨行政法应当确立的低碳行政原则、低碳行政主体和低碳行政程序、各种实施低碳规制的行政行为及其运用、低碳行政责任等重要问题。这无疑能发展和创新现有行政法的理论,形成能体现低碳理念、符合低碳要求的理论与制度。

2. 拓展行政法的研究内容。传统行政法主要定位于控制行政权力、保障公民权益,偏重于行政活动的合法性、合理性以及司法审查等,对行政活动的运行效果和治理工具作用比较忽视。本书要探究适应低碳规制需要的一些新型行政方式的产生和运用、低碳行政规制手段作为应对气候变化治理工具的社会效果等。这应当是对传统研究内容的一种拓展。

3. 丰富行政法的研究方法。行政法学以往偏重概念法学和法教义学的研究方法,以依法行政为中心来解释与构造行政法的一系列规则,保证行政活动具有合法性和合理性并得到司法审查。本书在此基础上加强了法政策学的研究,注重探索政府如何积极履行低碳规制的行政职能并达成社会效果,并提出有关低碳行政的法律制度设计,这可以丰富行政法学的研究方法,突破概念法学研究的局限。

(二) 实践意义

1. 有利于建立健全推进低碳社会建设的行政法律制度。我国正研究制定专门的气候变化应对法及相关立法,政府作为低碳社会建设的领导、组织者,行政法规范必然成为气候变化立法的重点内容。具体而言,本书的研究有利于从两个维度建立健全低碳社会建设的行政法律制度:一方面,行政法作为行政机关自身的行为规范,本书将从行政自制视角研究行政主体设置、行政程序运行等政府自身活动的低碳化,这有利于将节能减排纳入行政组织法和行政程序法的考量,促使政府在低碳社会建设中发挥模范带头作用;另一方面,行政法作为行政机关的行为依据和作用手段,本书将研究行政指导、行政许可、行政处罚、行政强制等各类行政行为如何改进以能有效运用于实施低碳规制,并探索碳信息披露管理、碳交易管理等新型行政管理活动,从而引导政府积极、有效实施低碳规制,推动整个社会开展节能减排活动。此外,本书还将研究低碳行政责任追究机制,以为政府切实履行应对气候变化的行政职能提供刚性制度约束。这些对于应对气候变化、建立健全低碳社会建设的行政法律制度都具有指导意义。

2. 为我国在国际应对气候变化领域谋求话语权提供理论支持。我国在国际应对气候变化的共同行动中一贯秉持“共同但有差别责任”,并自愿承诺了部分强制减排责任。国际承诺转化成为国内法的具体制度和措施,其中相当一部分涉及政府的职能和行政活动。因此,研究行政法对低碳时代的回应,有助于我国各级政府及部门通过相应的行政法律制度构建来切实履行、兑现对国际社会的庄严承诺,从而为我国在后“哥本哈根峰会”时代谋求应对气候变化的国际话语权提供理论和制度支撑。

三 文献综述

应对气候变化涉及社会、政治、经济、科技和法律等各个方面,目前在国内已得到政治学、社会学、管理学、经济学、法学等各学科的广泛关注和研究,并取得了大量的研究成果。本书主要从行政法学的角度研究应对气候变化问题,因而重点就行政法学的现有研究以及与行政法学有紧密关联学科的现有研究进行综述。

(一) 国外研究述评

早在20世纪80年代,德国政治学和社会学家乌尔里希·贝克就从社