

## 强制性抑或自愿性：我国碳标识立法进路之选择

罗 英，王 越

摘 要：碳标识制度因在实践中取得实质性环保成效而在域外广泛适用。为应对绿色贸易壁垒，我国部分企业已开始为产品加贴碳标识，国务院也于 2016 年底颁布了《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》等政策推动绿色标识制度的发展。然而，法律层面的立法空缺使得碳标识制度推行面临多重困境，亟待解决的首要问题是选择强制抑或自愿的推行方式。在借鉴域外实践经验的基础之上，建议以本土现实需求为导向，基于“合法性、适当性和均衡性”的政府干预边界原则，选择分散型立法模式，以“先自愿再部分强制”的阶段性方案推进碳标识制度实施。

关键词：碳标识；信息规制；政府干预边界

中图分类号：D922.680.1 文献标识码：A 文章编号：1671-0169(2017)06-0093-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.06.009

碳标识 (Carbon Label) 作为一种节能减排的信息规制方式，因其以量化的指标或数值等直观的方式，披露产品整个生命周期 (Life Cycle Assessment, LCA) 中的碳排放量信息 (即碳足迹, Carbon Footprint)，既能积极引导消费者选择更低碳环保的产品，又能倒逼企业有效减少产品服务的碳排放，而得到各国企业和政府的普遍青睐。我国对碳标识虽不陌生，但法律尚未明确规定该项制度。据悉，国际标准化组织新修订的 ISO/CD 14067 产品碳足迹标准将于 2017 年正式发布<sup>①</sup>，并极有可能纳入 WTO 框架内，这意味着新一轮绿色贸易壁垒即将形成。2016 年 8 月 31 日，中国人民银行、财政部等七部委联合印发了《关于构建绿色金融体系的指导意见》，明确要在金融领域“逐步建立和完善上市公司和发债企业强制性环境信息披露制度”。同年 12 月 7 日，国务院办公厅发布《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》，明确提出要“制定基于产品全生命周期的绿色产品标准、认证、标识体系建设一揽子解决方案”。2017 年党的十九大报告中，明确提出“健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度”。环境信息强制性披露制度再次被强调，我国中央政府也密集出台大量有关环境信息披露和绿色标识的规范性文件，但更高位阶的法律却一直空白。我国碳标识法制建设是未雨绸缪及时开展相关研究与立法工作，还是被动地接受绿色多边机制，将对未来出口企业的绿色竞争力产生重要影响。在碳标识立法中，政府对企业在产品或服务中加贴碳标识的行为究竟是做出

基金项目：中国博士后特别资助项目“行政法视野下产品质量的合作治理机制研究”(2014T70718)；教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“宏观经济整体和微观产品服务的质量‘双提高’机制研究”(15JZD023)；国家科技支撑计划课题“第三方检验检测科技服务平台研发及示范应用”(2015BAH27F01)

作者简介：罗英，法学博士，武汉大学质量发展战略研究院/宏观质量管理湖北省协同创新中心副教授（湖北 武汉 430072）；王越，宏观质量研究硕士，武汉大学质量发展战略研究院/宏观质量管理湖北省协同创新中心助理研究员  
致谢：感谢裴一林、钟光耀、张继宏、蒋小翼对本研究提供的帮助与支持，感谢匿名审稿人的修改意见！文责自负。

① Greenhouse gases—Carbon footprint of products—Requirements and guidelines for quantification and communication. <https://www.iso.org/standard/71206.html>, 2017 年 9 月 19 日最后访问。

强制性要求，还是交由企业自愿开展，已成为决定立法方向的核心问题。从根本上而言，其涉及在碳标识这一新兴规制领域，法律如何厘定政府的权力边界问题。

## 一、碳标识立法的域外发展

碳排放形成的负外部性较之于其他环境污染物范围更广且潜伏期更长，每一个国家或地区的碳排放都有可能影响整个地球的环境质量，从这个意义上而言，碳减排具有公共品性质<sup>[1]</sup>。实现减排目标，碳标识等低碳环保制度应运而生，并逐步进入各国立法视野。下文从立法模式角度，对强制性和自愿性两种立法进路进行分析。

### （一）国外碳标识监管的立法进路考察

自英国推出全球第一个碳标识以来，国外碳标识法律制度的推行模式逐步走向成熟，形成以法国为代表的选择性强制推行模式和以英美为代表的自愿推行模式。

1. 选择性强制推行模式。即政府选择一定范围内的产品先行先试，逐步强制性要求市场主体为特定的产品加贴碳标识，同时政府在更广泛的范围内采用市场化的方式鼓励企业使用碳标识，代表国家是法国。选择此种立法模式的国家和地区，既有强制性推行碳标识运用的产品领域，也有支持和鼓励企业自愿使用碳标识的情形，可以说是一种杂糅了强制性推行模式和自愿性推行模式的混合体。为了避免产生误解，并突出此种模式与纯粹自愿性模式的区别，本文将之称为“选择性强制推行模式”。实践中，法国也有大量企业自愿使用碳标签，如著名食品零售商卡西诺（Casino Group）在2008年6月推出了适用于自售产品的碳指数标签（Indice Carbon Index）<sup>[2]</sup>，为消费者传递产品整个生命周期的碳减排信息。截止2017年，法国的服装、住宅和酒店三个行业自愿加入环境标识行动中，公布包括对气候的影响、水资源使用和新能源利用等方面信息，这其中就包括碳排放信息<sup>①</sup>。法国政府在碳标识制度的推行中一直扮演了重要的角色，是为数不多的通过强制性立法促进碳标识运用的国家。自二十世纪末，法国就开始在低碳减排立法领域进行不懈的有益探索。为减少能源消耗和温室气体排放，法国于1996年颁布《大气保护与节能法》[LAURE]，明确提出所有居住人口超过10万的城市聚居区都必须编制交通出行规划（PDU）；随后于2003年颁布《可持续发展国家战略计划》，动员社会各阶层积极投入保护环境的战役中；2005年2月，法国议会又通过了将环境利益上升到国家根本利益高度的《环境宪章》（Charte de l'environnement），成为第一个通过宪法保护公民环境权的国家。由此可以看出，法国是低碳减排理念的积极倡导者，常用较为强硬的立法手段逐步引导企业和公众自觉履行环保义务。具体到碳标识制度，在法国自然与人类基金会（Fondation pour la Nature et l'Homme）的号召和法国环境部（Ministère de l'Environnement）的主导下，法国议会于2009年8月通过的《综合环境政策与协商法 I》（Grenelle1）第54条强制性规定“消费者必须能够获得关于产品及其包装的真实、客观和完整的环境信息，企业应当以具有吸引力的价格提供尊重环境的产品”。<sup>②</sup> 要求雇员超过500人的企业自2011年1月1日起公布其温室气体排放量<sup>[3]</sup>。为进一步保障《综合环境政策与协商法 I》的实施，2010年7月12日法国议会又高票通过了《综合环境政策与协商法 II》（Grenelle 2）并于2011年7月正式实施<sup>[4]</sup>，整部法律共计257个条款，涉及34部法典的修改<sup>[5]</sup>和180部行政法规的颁布规划<sup>[6]</sup>。其中第228条提出要对消费者法令进行修订，将进行至少一年的试点，通过适当的程序逐步告知消费者产品及其包装中的碳排

<sup>①</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/hotels-sengagent-dans-laffichage-environnemental>, 2017年10月18日最后访问。

<sup>②</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Grenelle\\_I](https://fr.wikipedia.org/wiki/Grenelle_I), 2017年10月19日最后访问。

放情况。在2011年7月1日到2012年12月31日之间进行了为期一年半的试点,大约160家公司参与了这项试点<sup>①</sup>。根据试点的情况,不同领域产品和服务的碳排放信息披露会做出立法的调整。如交通服务领域通过修改《交通法》(The French Transport Code (Art L1431-3))、第2011-1336号法令和2012年4月10日实施的两个规章(Arrêté),强制性要求交通服务提供商对服务受益者披露碳排放信息。<sup>②</sup>在碳标识认证标准领域,法国环境与能源管理局和标准化协会联合制定的《多环境指标体系评价的一般准则和方法》中公布了覆盖面广泛的碳足迹计算标准BPX30323<sup>[7]</sup>。此外,欧盟对生物燃料的碳足迹衡量也做出强制性规定,但其“生态标签”则为自愿性<sup>[8]</sup>。

2. 自愿性推行模式。即政府通过颁布低碳计划或法律法规等为碳标签制度设立原则性基调,进而引导企业、技术机构、消费者等市场主体自愿加入碳标识推行行列,代表国家分别为英国和美国。英国作为全球首个推行碳标识制度的国家,在2003年政府文件《我们能源的未来:创建低碳经济》(Our energy future: creating a low carbon economy)中将低碳经济提升至国家战略高度。英国作为全球低碳经济的倡导者,一直以来通过加强立法构建了较为完整的绿色低碳法律体系,包括全球第一部《气候变化法案》(Climate Change Act)、《英国低碳转换计划》(Low Carbon Transition Plan)等一系列配套制度,多采用碳税、财政补贴、碳信托基金等经济性干预方式,引导市场自愿遵循低碳制度已成为英国环保领域立法的特征之一,碳标识制度的创设也不例外。2007年,英国环境、食品和乡村事务部(Department for Environment Food & Rural Affairs)公布了自愿性碳标识试点项目<sup>[9]</sup>,其中涉及的计算标准等技术问题由英国政府资助成立的碳信托公司(Carbon Trust)具体负责。基于此,碳信托公司开展了“碳削减标志计划(Carbon Reduction Label Scheme)”,试点计算了几十种产品的碳足迹<sup>[2]</sup>,最终于2008年与英国标准协会(British Standards Institute, BSI)等部门联合制定和发布的《产品和服务在生命周期内的温室气体排放评价规范》(Specification for the Assessment of the Life Cycle Greenhouse Gas Emissions of Goods and Services, PAS 2050)也已被广泛使用<sup>[10]</sup>。碳信托公司不仅通过减少碳足迹帮助企业降低了6000万吨二氧化碳排放量,也通过建立和发展低碳战略为企业直接节省550亿成本<sup>③</sup>。

2001年,美国以“不符合国家利益”为由,成为首个放弃实施《京都议定书》(Kyoto Protocol)规定义务的国家;2009年6月,其历史上首个限制温室气体排放的法案——《美国清洁能源安全法案》(The American Clean Energy and Security Act)最终仅以微弱多数票通过,明确构建了市场化温室气体排放权限额交易体系。美国低碳立法曲折的发展历程从一定程度上说明其对构建低碳减排制度的态度较为谨慎。目前,美国仅加利福尼亚州于2009年5月4日通过了《碳标识法案》(The Carbon Labeling Act of 2009),并明确要求建立碳标识制度以对加利福尼亚州范围内出售的产品进行碳信息管理<sup>④</sup>。随后州空气资源委员会<sup>⑤</sup>(Climate Conservancy)、爱丁堡碳管理中心等社会组织积极响应该法案,分别推行了由企业自愿申请认证的气候意识标签(Climate Conscious Car-

① [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=632B4330332D7ABE7127E58B595871FC.tplg-fr23s\\_2?idArticle=LEGIARTI000023657698&cidTexte=LEGITEXT000022472766&dateTexte=20171019](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=632B4330332D7ABE7127E58B595871FC.tplg-fr23s_2?idArticle=LEGIARTI000023657698&cidTexte=LEGITEXT000022472766&dateTexte=20171019),2017年10月19日最后访问。

② 参见 French “LOI GRENELLE II” On CO<sub>2</sub> Information Disclosure, [http://www.verifavia.com/bases/ressource\\_pdf/159/IATA-Brief-Grenelle-15APRIL2013.pdf](http://www.verifavia.com/bases/ressource_pdf/159/IATA-Brief-Grenelle-15APRIL2013.pdf),2017年10月19日最后访问。

③ About the Carbon Trust, <https://www.carbontrust.com/home/>,2017年4月24日最后访问。

④ 参见 Bill Text-AB-19 Greenhouse gas emissions: consumer product labeling, [http://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=200920100AB19](http://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=200920100AB19),2017年5月3日最后访问。

⑤ 参见 [http://www.pcf-projekt.de/files/1231517135/profile\\_climate-conscious-rating.pdf](http://www.pcf-projekt.de/files/1231517135/profile_climate-conscious-rating.pdf),2017年9月19日最后访问。

bon Label)<sup>①</sup>、无碳标识(Certified Carbon Free Label)等。也就是说,以美国空气资源委员会、英国碳信托公司等为代表的社会第三方组织,通过出台并推广有关碳标识的标准、认证、标识等技术规范,推动着世界低碳经济的逐步转型。

## (二) 强制性与自愿性之间:域外经验之考量

从域外立法实践来看,碳标识制度的推行需要政府的介入,但也有赖于企业、消费者等利益主体的积极配合和技术规范体系的有力辅助。现将从权利保障、执行过程、技术配套三大层面比较强制性模式和自愿性模式各自的优势。

1. 权利保障。强制性推行更利于保障公民环境权。一方面,强制性要求加贴碳标签能够满足公民的环境信息需求,保护环境知情权。国外大量实证研究结果显示,消费者对低碳产品的内隐态度和外显态度是较为积极的<sup>[11]</sup>。如85%的英国消费者在2009年购买产品时就会考虑环境成本,而非传统意义上的“性价比”,且约50%以上消费者希望知道更多有关商品碳足迹等方面的信息<sup>②</sup>。另一方面,强制性要求有利于让公民在依法享有获取、知悉与环境问题和环境政策有关的环境信息的前提下,更好地参与环境治理并行使环境监督权。

自愿性推行更利于保障企业自主选择权。短期来看,碳标识的加贴需要企业负担一定的成本且回收周期难以预见。由于存在额外的环保成本,产品价格上涨会直接影响企业效益,甚至有可能因为高昂成本而影响其正常经营。从长远来看,在全球发展低碳经济的大趋势下,碳标识将逐渐成为国际贸易中的新型绿色贸易壁垒。因此,加贴碳标签已不仅是企业应该肩负的社会责任,更是企业提高销售份额、获得市场认可度、赢取经济利益的必经之路。从这个角度而言,碳标识实质上是企业的一种声誉资源,旨在向消费者声明自身为低碳环保所付出的努力。因此,碳标签对企业而言,短期可见的是增加的成本,但长远则会推动企业的跨越式发展,通过自愿性推行能够让企业权衡之后进行自主选择。

2. 执行过程。强制性推行更利于汇聚各方治理力量。显而易见,碳标识制度的主旨在于实现低碳环保,即通过加贴碳标识提升低碳产品的市场竞争力,倒逼企业以技术更新、淘汰高耗工艺等方式适应市场需求,在追求利益最大化的同时肩负起环保责任。因此,通过立法颁布的强制性制度在执行力方面有着天然优势,政府以领导管理者的身份集结社会各方资源和力量,不仅可以要求企业为自身产品加贴碳标签,也可以督促第三方技术机构尽快配合出台标识样式、计算方式等技术性的基础配套制度,进而达到尽快清除制度推行障碍的目的。

自愿性推行更利于提高政策认同感。一方面,非强制性的规范设置本身会增强人们对法律规则的认同感,激励人们自觉守法,这不仅可以大大减轻执法机关的压力,还会使企业、消费者等相关主体产生“自我实施”效应。另一方面,任何制度都需要在实践中逐步完善,以适应目标需求。新制度的推行难免会面临复杂的现实问题和无法预料的新情况,自愿性制度推行相对更灵活多变,不仅可以依据不断发现的新问题随时进行修正,还能就实践反馈及时调整推行的强度和广度。长此以往,碳标识制度在公众支持下推行难度会逐步降低。

3. 技术配套。强制性推行更有利于技术规范的标准建设。标准是一种重要的符号资源,当符号资源被高度集中,往往意味着人们对某一事物的认知、评价形成了统一的观念。因此,一个内部共识度高的领域则更容易建立稳定统一的声誉市场<sup>[12]</sup>。在碳标识领域,标识样式、计算方法、评价周期等技术标准种类繁多,且市场提供的产品、服务本身具有复杂性和多样性。若碳标识评价

<sup>①</sup> 参见 <http://consciouslabel.org/>, 2017年9月19日最后访问。

<sup>②</sup> 根据《文汇报》的报道整理,转引自尹忠明、胡剑波:《国际贸易中的新课题:碳标签与中国的对策》,《经济学家》,2011年第7期。

标准化体系未建立,统一的声誉信号市场就很难产生,进而导致碳标识非但不能为消费者的判断提供可靠指引,而且会使得市场披露碳排放量信息更为混乱,难以规范。强制性推行主要由政府主导,能够在已有实践基础上尽快选择当下最适合的技术标准,有利于碳标签领域的标准化发展。

自愿性推行更有利于促进技术规范的市场化选择。政府履行职能的传统方式大多通过立法行为设定规则,行政机关或特定机构实施监管,以直接施加处罚或对违规行为提起诉讼确保规则的执行,但监督执行等传统功能已逐渐由非政府主体承担<sup>[13]</sup>。目前,国际上尚未形成统一的碳标识标准,仅标识样式就分为碳削减标识(Carbon reduction label)、碳等级标识(Carbon grade label)等多种方式,但并非所有标签都方便有效地传递了消费者需要的低碳信息。自愿性推行能够激励第三方技术机构最大化发挥市场主体角色的作用,通过消费者长期“用脚投票”,在充分竞争中留下“优胜劣汰”后的技术规范,以传递最高效易懂的信息。

通过上述分析可发现,强制抑或自愿推行方式各有所长,如何在二者之间权衡与取舍是碳标识制度立法中需要考量的首要问题。目前,我国经济社会发展不均衡,不仅政府执行能力、技术机构认证能力、消费者环保行动能力存在显著的地域差异,行业发展水平也参差不齐。因此,我国碳标识立法采用何种推行方式应结合现有法律体系和现实需求进一步考量。

## 二、我国碳标识制度的立法需求分析

域外立法经验为我国碳标识法制建设提供了较好的镜鉴,是推动我国碳标识立法发展的重要制度资源。但法律同时也是一种“地方性知识”,需要结合区域的特色尤其是本国的现实需求进行制度设计。从我国碳标识已有的实践和法律规范来看,推动碳标识立法存在以下现实需求:

第一,环境治理的现代化发展需要在保障环境知情权的基础上,汇聚消费者、企业等多元主体的力量。伴随着我国经济30余年的持续快速发展,环境治理问题日益严峻。全球碳计划(Global Carbon Project)公布的数据显示,自2013年起我国碳排放量已超过美国和欧盟的总和,且人均CO<sub>2</sub>排放量首次超过欧洲<sup>①</sup>。2015年,我国在气候变化巴黎大会上明确提出“中国承诺”——要实现2030年单位国内生产总值二氧化碳排放量比2005年下降60%~65%<sup>②</sup>。可见,节能减排已成为我国环境治理中的重点问题之一。在很长一段时期里,我国在环境等社会性规制领域实行单一的管制型治理模式,完全由政府各类环境问题进行管理与监督。随着环境问题的日益复杂化和多样化,单一的管制型治理模式已无法有效应对现实所需,亟待形成政府、消费者、企业、媒体、社会组织等多元主体构筑的合作治理网络,推动环境治理现代化发展<sup>[14]</sup>。2015年新修订的《环境保护法》在总则中对“公众参与”原则的明确,并以专章的形式规定了“信息公开和公众参与”,是对这种环境治理趋势变化所做的有力注脚。环境治理网络的形成与有效运作,需要各类主体之间进行充分的信息交流,因而,打破信息的不对称性、保障知情权的实现就成为了基础。碳标签作为一种体现环保信息的特殊标签,其运行逻辑是让消费者“知情同意”,将环保信息纳入消费决策的考量之中,从而启动“用脚投票”的市场机制,倒逼企业进行节能减排。从这个意义上而言,以环境信息披露为目标的碳标签立法顺应了环境治理现代化发展的现实需求。

第二,提升我国企业绿色竞争力,服务于国际贸易的健康发展。随着全球生态的日益恶化,环境与贸易的冲突愈演愈烈,低碳发展和贸易自由两种理念不断博弈,促使贸易保护逐步从传统的关税壁垒转向非关税壁垒,尤其是绿色壁垒。据世界银行研究报告称,如果碳关税全面实施,中国制

① 参见 <http://finance.huanqiu.com/view/2014-09/5146643.html>,2017年9月28日最后访问。

② 参见 <http://money.163.com/15/1201/09/B908JHAU00253B0H.html>,2017年9月28日最后访问。

造将可能面临平均 26% 的关税, 出口量会因此下滑 21%<sup>①</sup>。目前国内仅有一小部分企业顺应潮流, 开始通过加贴碳标识以提升自身的绿色竞争力。例如, 佛山市凯西欧灯饰设计有限公司、獐子岛渔业、富美家集团、深圳市绿色半导体照明有限公司等国内企业, 于 2010 年先后申请通过了瑞士日内瓦 SGS 公司 (Societe Generale de Surveillance S. A.)、英国碳信托公司 (Carbon Trust)、天祥集团 (Intertek) 等国际知名第三方认证机构的审核, 成为本行业内首家获得碳标识认证的企业。但仍有大量企业未深刻认识到绿色竞争力对企业长期发展的重要性。据《中国环境状况公报》数据显示, 我国各级环保部门仅 2016 年就下达了行政处罚决定 12.4 万余份, 罚款 66.3 亿元, 全国实施按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留、移送涉嫌环境污染犯罪案件共 22 730 件, 同比增长了 93%<sup>②</sup>。推进碳标识的相关立法工作, 能够引导或者强制性地要求企业将环保信息予以披露, 从而成为环境治理的实际行动者。随着环保信息的公开化和标识化, 碳标识法律制度能够从外部约束我国企业的碳排放行为, 达到逐步提升企业绿色竞争力的目标。同时, 从外部来看, 碳标识法律制度有助于国家规避绿色贸易壁垒, 积极应对国际贸易中的低碳竞争与挑战, 树立履行“大国责任”的国际形象<sup>[15]</sup>, 这都将有利于我国国际贸易的健康稳定发展。

第三, 填补碳标识法律空白, 实现法制资源的完整供给。法具有指引、评价、教育、预测、强制五大规范作用, 一方面法可以给予社会主体确定的、合法的引导, 另一方面以法为标准评价行为的合法性, 以此制裁违法犯罪者。目前, 碳标识领域法制资源存在的滞后性, 严重限制了法规范作用的发挥。具体来说, 尽管 2011 年碳标识等绿色产品标识开始进入我国各级政府政策与法律规范中<sup>③</sup>, 但已有法律体系对碳标识制度的规范仍存在缺失。首先, 涉及法律位阶较低, 最高仅到部门规章。目前有关“低碳标识”的部门规章有 8 部, 其中有 5 部提到了碳标识, 发布单位为农业部<sup>④</sup>、工信部<sup>⑤</sup>、认监委<sup>⑥</sup>等。其次, 涉及范围较小。提到“低碳标识”的地方规范性文件 63 部, 其中 35 部提到碳标识, 但发布省(市)主要集中在广东省、上海市、山东省及湖北省等 7 个省(市)地区。最后, 无专门的规范性文件且操作性较低。已有碳标识制度多在“生态文明建设”、“低碳城市试点”、“应对气候变化工作方案”等规范性文件中作为新型环保制度被提及, 并多用“鼓励企业开展碳标识和低碳产品认证”<sup>⑦</sup>、“建立完善低碳产品认证和碳标识制度”<sup>⑧</sup>等鼓励性语言倡导实施该制度, 并未提供实质上的标准认证、技术指导等基础配套措施。推进碳标识立法工作能够较好地弥补已有法律空白, 为我国低碳经济的发展提供完整的法制供给。

### 三、选择我国碳标识立法进路应遵循的原则

对碳标识推行模式进行权衡与选择, 实质是多方利益主体进行博弈。要解决的核心问题是在博弈过程中, 政府选择何种干预程度去介入企业的碳标识行为选择, 或者说为了更有效地实现低碳环保的最终目标, 政府对企业碳标识行为选择自由的最佳干预边界在哪里? 对这一问题很难做出简单

① 参见 <http://www.tanpaifang.com/>, 2017 年 9 月 17 日最后访问。

② 参见《2016 中国环境状况公报》, 环境保护部网站, 2017 年 5 月 31 日。

③ 通过北大法宝法律信息数据库检索“碳标识/碳标签”得出。

④ 参见《农业部办公厅关于印发 2013 年农业财政项目指南的通知》, 农办财[2012]125 号。

⑤ 参见《工业和信息化部、国家发展和改革委员会、科学技术部、财政部关于印发〈工业领域应对气候变化行动方案(2012—2020 年)〉的通知》, 工信部联节[2012]621 号。

⑥ 参见《国家认监委公告 2016 年第 5 号——关于更新低碳产品认证审批要求的公告》, 国家认监委公告 2016 年第 5 号。

⑦ 参见《合肥市人民政府办公厅关于印发〈合肥市低碳城市试点建设工作方案〉的通知》, 合政办[2017]21 号。

⑧ 参见《上海市人民政府关于印发〈上海市节能和应对气候变化“十三五”规划〉的通知》, 沪府发[2017]12 号。

回答,学界一般通过探讨政府干预边界应遵循的原则,以分析政府权力应当止于何处。已有研究表明:首先,政府干预应以合法性为前提,即政府干预应控制在规则(宪政、法治)的范围之内<sup>[16]</sup>,只有通过“法律授权”才能跨越公权力和私权利的“楚河汉界”<sup>[17]</sup>;其次,政府干预应坚持适当性原则,以市场失灵为限,且凡属于社会和市场可自行解决的职能,则必须交由社会和市场完成<sup>[18]</sup>,不必干预市场本身能更优解决的问题;最后,政府干预应贯彻均衡性原则,作为中立方权衡相关方权益,坚持“权力止于权利”。基于此,本文试图从政府干预边界三大原则的角度分析碳标识立法进路中推行模式选择应遵循的原则。

第一,合法性原则。合法性一般包括形式合法性和实质合法性。前者为狭义的合法性,即“合法律性”,指行为或状态符合成文法的规定;后者为广义的合法性,即“正当性”或“合理性”,指在狭义合法性之外,行为或状态要合乎价值标准<sup>[19]</sup>。具体到碳标识实施中的政府干预强度,形式合法性是指有无宪法、法律或其他规范性文件的依据;实质合法性是指是否符合法律原则与精神,包括平等原则、比例原则等。从形式合法性来看,根据我国《宪法》第26条及《环境保护法》第4条和第6条等规定,各级人民政府对本行政区域的环境质量具有监督的权力和保护的义务,也就是说在环境领域的政府规制是合法律的。从实质合法性看,我国基于环境治理实践经验已逐渐形成了一系列独特的环境法律法规体系。爬梳我国环境法规类型的构成变化可以明显看出,推行模式有明显从单一到多元、从直接到间接、从强制到自愿的转变趋势<sup>[20]</sup>。此外,新颁布的《环境保护法》首次将政府通过税收、价格等市场激励规制方式正式合法化,并增加“信息公开”的专门章节,成为政府激励政策下依靠市场竞争或全民参与等自愿性规制方式被逐步适用的有力证实,这也为我国全面推进碳标识等低碳制度奠定了坚实的法律环境基础和良好的政策环境。

碳标识作为减缓温室效应的重要途径之一,在我国低碳减排的法律政策环境下具有形式合法性;同时,碳标识为消费者等社会公众提供碳排放量信息,使得消费者有机会以此为行为准则,自愿行使其选择权并履行其保护环境的义务,让消费者能够平等地获取产品的环保信息,并参与到环境治理中,满足了实质合法性。因此,政府对环境领域合法律性干预前提下,以自愿性为主的碳标识推行模式更契合实质合法性。

第二,经济性原则。在低碳减排的持续推进中,不仅有各国政府和第三方非政府组织的不懈努力,也有肩负着环保社会责任企业的积极回应。作为一种特殊的组织,企业长期处于博弈之中。由于市场中潜在的交易伙伴会根据企业的历史行为所反映出的声誉决定是否与之交易,它必须在长远的交易机会与眼前的行为选择之间进行权衡<sup>[21]</sup>。碳标识正是企业通过透明碳排放量,向消费者承诺低碳减排的声誉机制,这使得企业、消费者之间形成了相互良性作用的执行链条。尽管随着消费者环保意识和对碳标识认可度的逐步提高,碳标识产品在中体现的独特竞争力会使碳标识认证的额外成本最终转化为可观的企业收益。但企业仍需要在申请碳标识认证时承担不菲的成本。英国最大的连锁药店博资(Boots)曾预估为自家一系列洗发水产品加贴碳标识就需要花费25万英镑<sup>[22]</sup>。若强制性全面推行碳标识制度,不仅政府需要大量成本投入和持续执行监管,企业也无法根据自身情况选择合适的技术标准和制度安排。因此,从成本效益角度来看,选择何种推行模式应考虑经济性。

第三,均衡性原则。对法律规制工具进行分析时,尤其要通过对目标群体或现状的作用、对目标以外的群体或状况的作用、对近期和远期情况的作用以及直接成本和间接成本的估量,探寻法律通过后会发生什么<sup>[23]</sup>。碳标识的作用机制即为企业提供有关碳排放量的真实信息,消费者基于此根据自己的主观意愿选择是否调整自己的购买行为,进而达到低碳环保的目的。然而,消费者的碳标识知情权绝非漫无边际。如果政府强制性地全面推行碳标识制度,虽然为消费者提供了完整的碳排放量信息,但因产品价格上调可能会增加消费者和企业的经济负担,使其对碳标识制度产生抵触心理,则会适得其反。

遵循均衡性原则实质上是立法在消费者知情选择权和企业经济利益之间要进行权衡博弈。要保证博弈过程的公平性，必须确保碳标识所关涉的利益相关者的诉求能够充分表达。为此，政府应弱化为“守夜人”的角色，坚持“权力止于权利”原则，只需制定公平竞争规则，在宽松的环保大趋势下刺激企业和消费者的积极性，使得低碳环保对消费者来说是选择的权利而非“羊毛出在羊身上”的成本转嫁，对企业来说是优质信息的传递而非经济的负担。

#### 四、推进我国碳标识制度的立法设想

环境作为一项公共物品，对其进行治理必须评估治理的成本和收益<sup>[24]</sup>。本部分将从立法模式、立法应考虑的因素及立法内容等方面具体分析。

##### （一）立法模式

立法模式的选择是制定新领域法律的前提，不同的立法模式不仅涉及框架性原则的严格程度和制度内容的详略安排，也涉及制度目标的实现和相关立法体系的构建等。虽目前学术界对立法模式尚无统一认识，但在研究某一具体立法时，立法模式主要是指立法表现形式，即立法是采取综合型立法模式、分散型立法模式还是单行法模式<sup>[25]</sup>。

任何立法模式的选择都是均衡多方因素综合决定的。从立法内容看，如果规制对象较为单一、制度措施较为具体、适用范围较为集中，即可选择单行法模式，更有利于对某一领域进行专门性规制；从立法体系看，如果配套制度发展较成熟、相关立法较完善、实践中相辅相成，即可选择综合型立法模式，更有利于实现总体规划。但根据国内外实践经验来看，一方面，碳标识的规制对象涵盖了市场提供的产品和服务，适用范围覆盖了电子产品、农产品、食品等各领域；另一方面，我国碳交易、碳税、碳基金、碳金融、碳信用等低碳减排制度仍属于发展初期，不仅制度自身问题亟待解决，制度之间的衔接性和辅助性也有待提升。因此，现阶段我国碳标识立法宜适用“修订”现有标识立法的方式，而非“创建”新法的方式。也就是选择分散型立法模式最优，即将碳标识相关规范融入到各领域法中，使其成为企业低碳减排转型、公众绿色消费的重要途径。具体来说，一方面，在《环境保护法》等部门法中增加有关碳标识的原则性规定，如强制抑或自愿、标识样式、检验认证条件等；另一方面，在我国现有法律体系中与市场产品或服务相关性较大的《产品质量法》第27条，《食品安全法》第67—72条，《农产品质量安全法》第28条、第30条等法律中增加对碳标识设计的引导性法规。除奠定法律层面的制度基础之外，还可以实施条例、部门规章等方式细化法律制度，使碳标识真正成为具体化、可操作、有实效的新型低碳制度。

##### （二）立法应考虑的因素

目前，我国主要有《保健食品标识规定》、《绿色食品标识管理办法》等九部标识类单行法，其对推行强度方面的立法选择不尽相同，大致可分为强制性和自愿性两大类，其中强制性又划分为全面强制性和选择强制性，前者为具有普适性的标识规制，后者则是通过国家管理目录的形式界定适用范围。谨以此为参照，具体到碳标识推行模式的选择，至少应考虑以下几个因素：

第一，标识内容。通过对现有标识立法体系的仔细爬梳可以清晰地发现，标识内容的不同直接影响了现有推行模式的选择（如表1所示）。首先，全面强制性标识的适用对象为保健食品、农产品、汽车产品、化妆品、食品等，要求标识的多为名称、厂商、产地、日期、净含量、成分等，旨在向消费者传递产品的基础性信息。其次，选择强制性标识的适用对象为列入国家目录管理的部分农业转基因生物、节能潜力大或使用面广的用能产品等。一般要求除标识基础性信息外，农业转基因生物应标识更详细的产品成份、特殊销售范围等，用能产品应标识能效等级、指标及信息码等。这是因为复杂的商品信息是消费者无法通过市场竞争直接获取，因此通过政府的强制性干预来实现

消费者和生产者之间的权益平衡。再次,自愿性标识的适用对象多为绿色建筑、绿色食品等,申请企业只有通过产地环境、生产技术、产品质量等国家标准和规范的审核,并提交申请材料才能得到相关机构的颁证,此类标识实质上是申请者借第三方力量,向市场和消费者展示自身环保能力。由此可以看出,根据标识内容的不同,推行方式也由强制性弱化为自愿性,而这本质区别在于国家对某类产品安全底线性的要求和企业对自身具备“更好”信号的传递。在我国现阶段,对具有实力的企业来说,碳标识制度不仅是其打造或提升企业环保形象的重要举措,也是培养企业核心竞争力的有效行动,是企业自愿向市场和消费者提供的“特殊身份证”。

表1 我国标识类单行法规范爬梳

法律名称及实施日期	条文内容	推行模式
《保健食品标识规定》 <sup>①</sup> 1996年7月18日	第二条 本规定适用于在国内销售的一切国产和进口保健食品。	
《农产品包装和标识管理办法》 2006年11月1日	第十条 …单位或者个人包装销售的农产品,应当在包装物上标注或者附加标识标明品名、产地、生产者…。	
《汽车产品外部标识管理办法》 2006年2月1日	第五条 国产汽车在…应当至少装置一个能永久保持的商品商标。 第六条 国产乘用车…,应标注汽车生产企业名称、商品商标…。 第七条 采用外购底盘的专用车应保留原底盘的商品商标…。 第八条 汽车零部件产品应标注生产企业商品商标或企业名称…。	全面强制性
《化妆品标识管理规定》 2008年9月1日	第二条 在中华人民共和国境内生产(含分装)、销售的化妆品的标识标注和管理,适用本规定。	
《食品标识管理规定》 2008年9月1日	第五条 食品或者其包装上应当附加标识,但是按法律、行政法规规定可以不附加标识的食品除外。	
《农业转基因生物标识管理办法》 2002年3月20日	第三条 …销售列入农业转基因生物标识目录的农业转基因生物…。	选择强制性
《能源效率标识管理办法》 2016年6月1日	第三条 节能潜力大、使用面广的用能产品实行能效标识管理。具体产品实行目录管理。	
《绿色建筑评价标识使用规定》 2008年10月10日	第四条 绿色建筑评价标识用于获得绿色建筑评价标识的建筑及其单位…。	自愿性
《绿色食品标志管理办法》 2012年10月21日	第九条 申请使用绿色食品标志的产品,应当符合…等法律规定…。	

第二,技术支持。产品碳排放量是具有独特的范畴、定义、方法的专业性信息,只有碳标识本身提供的信息具有可对比性,具备相应知识存量的消费者才能低成本接受信息。因此,消费者充分认识碳标识所提供信息的前提是检测机构给予的专业认证<sup>[26]</sup>,否则实施效果就是一句空话。一般来说,全面强制性标识的内容无特别的技术要求,均为易得的产品基本信息;选择强制性标识的内容需要国家构建统一的层级标准、第三方组织具备专门的检测技术和技术人员,通过科学合理的方式向普通消费者传递产品现状信息;自愿性标识的内容需要高于市场基准的、更复杂的技术标准,以证明该企业或产品具备更好的性能。例如,若为一盒果汁加贴碳标识,从苹果成熟起算还是从苹果进入企业生产线开始算起?苹果在生长、运输、储存等过程中如何收集碳排放量?计算单个苹果的碳排放量还是直接估算平均碳排放量?为果汁加贴的碳标识应该以数值还是字母等级方式呈现?碳标识如何才能设计得让消费者更易比较?由此简单的示例可以看出,实践中产品的多样性使得碳

<sup>①</sup> 参见《保健食品管理办法》第六条:“申请《保健食品批准证书》时,必须提交下列资料:……(七)标签及说明书……。”

标识推行面临着复杂的碳足迹计算方法、碳排放数据收集及处理、第三方认证机构标签设计等一系列挑战。目前，隶属中国检验认证集团的中国质量认证中心等独立的第三方检测机构，应市场需求也及时开辟了低碳认证工作，其广州分中心不仅推动了粤港两地碳标签互认，还牵头制定了广东省《产品碳足迹评价通则》和针对水泥、家用电冰箱、纺织品等的一系列《低碳产品评价技术规范》草案，但全国性技术支撑体系的完善和统一信息平台的搭建均需要接受长期的市场检验和社会监督。换言之，能够全面强制推行碳标识制度的技术体系还未建立。

第三，立法体系完善度。任何领域的制度推行模式的选择，不仅取决于本身的立法内容，还取决于所属立法体系的构建情况。如果相关立法体系比较完备，不仅涵盖了需要规范的大部分事项，还为新的制度实施提供了制度环境和技术支持，那采用强制还是自愿的推行模式可能就不是必须首要解决的原则性问题；但如果相关立法较为欠缺，选择不合理的推行模式不仅会使制度实践中遭遇更多制度及技术问题，也会使政府、企业、检测机构及消费者的权利义务边界混乱，进而在新制度推行之初就将其毁于一旦。在我国现阶段，不论是在低碳立法体系还是标识立法体系，多种政策工具之间的协调性与互动性尚显欠缺，还未对碳标识采用全面强制性推行模式提供良好的支持。

第四，消费者参与环境治理的行动力。由于知识结构等方面的差异，不同群体对信息的敏感度往往不同，这决定了他们利用信息的能力差异，主要表现在是否能把信息运用到交易决策中以及运用到交易决策时的权重差异，这都会导致制度实施效果存在群体差异<sup>[27]</sup>。社会公众是环境治理的重要力量，消费者对碳标识的了解和认可度直接影响着推行模式的选择。近年来，我国立法执法司法更注重“以人为本”，强调社会公众的权利，公众参与环境治理不仅是环境可持续发展的基础，也是“权利本位”思想在环境治理领域的体现。但我国长期实行政府强制主导的环境保护政策，并未将公众真正视为环保主体，导致我国公众环保意识较低，对政府有较强的依赖性，丧失了公众本应具有的自主性和创造性。因此，目前我国采取全面强制性推行模式的消费者基础较为薄弱。

### （三）立法内容

良法是善治之前提，法律有效实施在于提出符合社会发展现状的具体方案，不仅合理合法，更应兼具法的可预测性与可接受性。完全强制的优势在于能够更好地保障消费者知情权，集中社会力量快速推进制度实施，但同时会忽视对政府权力的控制和对企业权益的保护；完全自愿的优势在于市场主体可以根据自身条件选择效率更高、成本更低的守法过程，但一定程度上会影响低碳环保事业的稳步推行。因此，碳标识制度应规划出阶段性、步骤性方案以分步实施、有序推进。

准备阶段的总体目标是完成碳标识制度的基础建设工作，使其具备实施条件。目前，在国家环保部的带动下，市场上活跃的碳标识认证企业、提供技术及服务的检测机构等，都为碳标识的制度建设、数据收集、标准确立、技术创新等提供了现实基础。因此，在本阶段的主要任务是尽早出台符合国际碳标识发展趋势的法律法规草案，同时由环保部出台其他相关的配套细则和技术标准，以及不同行业适用的温室气体覆盖范围、核算方法和标准。值得一提的是，当碳信号和价格信号一致，消费者的购买偏好会达到 20%<sup>[28]</sup>。也就是说，为更高效推广碳标识制度，国家应通过实施政府采购、补贴优惠等配套激励政策，尽量降低企业加贴碳标识的成本，进而使得产品价格不会因此上涨过多而被市场舍弃。

实施阶段的总目标是以推行模式为基准逐步启动碳标识制度，分“两步走”达到节能减排实效（如表 2 所示）。因我国出口产品面临绿色贸易壁垒问题日趋严峻，因此第一步重点应在广东省等发达沿海城市率先开展自愿性的试点计划，优先选取与消费者日常生活密切相关的生活资料、终端消费品、食品、药品等产品，主要包括对认证需求较高的服饰鞋帽类出口行业或使用面广的农产品行业等。具体来说，企业自主申请参与试点计划，随后由政府机构支持、第三方机构对试点企业进行专业培训。在技术层面，该阶段应以简单易行为原则，选择性地披露产品的原料、制造等单个阶段的碳排放量信息即可。

表2 实施阶段“两步走”

	第一步	第二步
推行模式	自愿性	选择强制性
推行方式	试点计划	目录管理
适用对象	广东省等发达沿海城市中,对认证需求较高的服饰鞋帽类 出口行业或使用面广的食农产品行业	电力、水泥、钢材等高污染 高耗能的重点行业
标识种类	可仅标识排放量	可增加标识计划减排量
计算阶段	原料、制造、储运、销售、废弃到回收等单个阶段	整个生命周期
激励政策	广泛性引导、专业性培训	针对性补贴、扶持
预期成效	减缓贸易壁垒、推广碳标识	大幅度减少碳排放量

第二步旨在有针对性地稳步推进碳标识制度,实质上大幅减少碳排放量。该阶段应在自愿性推行的基础上,通过目录管理的形式开展选择强制性的推行模式。之所以会有对碳标识强制适用的领域,是因为虽然执法资源很有限,但现实中存在着一些对环境保护有极大危害,不得不强制规制的行业,如电力、水泥、钢材等高污染高耗能的重点行业。在技术层面,该阶段应以统一的标准规范为原则,披露产品整个生命周期的碳排放量。此外,要想碳标识实质性地降低碳排放量,仅披露碳排放量信息是不够的,更重要的是大力推广披露碳排放减少量信息的碳标识<sup>[29]</sup>,使得企业的环保减排承诺能接受广大消费者的有力监督。

## 五、结 论

纵观我国有关环境保护的现行法律法规,少有明确针对碳标识的机制设计,这不仅使得众多企业在国际贸易中面临无法破解的绿色贸易壁垒,更是令我国难以获得碳标识领域内标准、认证相关的国际话语权,长期处于被动接受地位。基于此,笔者呼吁立法机构高度重视国际碳标识制度的发展现状,并以审慎的态度吸取域外先进经验,结合国内实践进展,及时出台碳标识相关立法,提出可行的阶段性方案,为政策执行、企业配合、第三方机构服务、公众参与等多方共同治理气候变暖问题提供新的途径。

## 参考文献

- [1] 卢洪友,张靖妤.基于 EKC 理论的经济增长与环境质量协整关系分析——以广东省为例[J].宏观质量研究,2015,(2).
- [2] 张露,郭晴.碳标签推广的国际实践:逻辑依据与核心要素[J].宏观经济研究,2014,(8).
- [3] Radoslaw, W. The role of Grenelle II in corporate social responsibility integrated reporting[J]. *Manager*, 2013,(18).
- [4] 王树义,周迪.论法国环境立法模式的新发展——以法国《综合环境政策与协商法》的制定为例[J].法制与社会发展,2015,(2).
- [5] Courilleau, D., M. Preur. Grenelle 2. L'impact sur les entreprise[J]. *Environnement et développement durable*, 2010,(18).
- [6] G. Paul. Le Grenelle de l'environnement; 11 Fiches Pour Comprendre la Mécanique du “Grenelle” et en Connaître tous les Impacts[M]. Paris: Gualino—Lextensoéditions, 2011.
- [7] 闫海.中国能源革命的法治建构研究[M].北京:法律出版社,2017.
- [8] 徐清军.碳关税、碳标签、碳认证的新趋势,对贸易投资影响及应对建议[J].国际贸易,2011,(7).
- [9] 郭莉,崔强,陆敏.低碳生活的新工具——碳标签[J].生态经济,2011,(7).
- [10] 刘田田,王群伟,许孙玉.碳标签制度的国际比较及对中国的启示[J].中国人口·资源与环境,2015,(1).

- [11] Beattie, G. *Information of Carbon Labelling and Consumer Response, Final Project Report*[R]. University of Manchester, 2009.
- [12] 吴元元. 信息基础、声誉机制与执法优化——食品安全治理的新视野[J]. 中国社会科学, 2012, (6).
- [13] Scott, C., F. Cafaggi, L. Senden. The conceptual and constitutional challenge of transnational private regulation[J]. *Journal of Law and Society*, 2011, (1).
- [14] 宋华琳. 论政府规制中的合作治理[J]. 政治与法律, 2016, (8).
- [15] 孟国碧. 碳泄露: 发达国家与发展中国家的规则博弈与战略思考[J]. 当代法学, 2017, (4).
- [16] 文力. 政府权力宪政制约的必要性分析[J]. 中国行政管理, 2005, (7).
- [17] 贾媛媛. “自治”与“管制”之间: “矫治”的界限与基准——以“房屋限购令”为切入点[J]. 行政法学研究, 2011, (3).
- [18] 徐宇珊. 政府与社会的职能边界及其在实践中的困惑[J]. 中国行政管理, 2010, (4).
- [19] 夏引业. 论指导性案例发布权的合法性困境与出路[J]. 法商研究, 2015, (6).
- [20] 赵细康. 引导绿色创新——技术创新导向的环境政策研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006.
- [21] Kreps, D. M. *Corporate Culture and Economic Theory: Firms, Organizations and Contracts*[M]. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- [22] McKinnon, A. C. Product-level carbon auditing of supply chains: Environmental imperative or wasteful distraction? [J]. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 2010, (1/2).
- [23] 托马斯·R. 戴伊. 理解公共政策(第10版)[M]. 彭勃, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 2004.
- [24] 程虹, 陈昕洲. 我国不同群体对环境质量评价的调查和分析——基于2013年全国29省77市的问卷调查[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014, (5).
- [25] 王灿发, 刘哲, 于文轩, 等. 能源与气候变化法(笔谈)[J]. 中国政法大学学报, 2015, (6).
- [26] MacKerron, G. J., C. Egerton, C. Gaskell et al. Willingness to pay for carbon offset certification and co-benefits among (high-) flying young adults in the UK[J]. *Energy policy*, 2009, (4).
- [27] 应飞虎, 涂永前. 公共规制中的信息工具[J]. 中国社会科学, 2010, (4).
- [28] Vanclay, J. K., J. A. Shortiss, R. A. Aulsebrook. Customer response to carbon labelling of groceries[J]. *Journal of Consumer Policy*, 2011, (34).
- [29] Upham, P., L. Dendler, M. Bleda. Carbon labelling of grocery products: public perceptions and potential emissions reductions[J]. *Journal of Cleaner Production*, 2011, (19).

## Mandatory or Voluntary: The Choice of Carbon Label Legislation

LUO Ying, WANG Yue

**Abstract:** Carbon labeling system is widely used abroad for its substantive environmental effectiveness. In response to the green trade barriers, some enterprises in China have begun to attach carbon labels for the products, and by the end of 2016, the State Council enacted a series of policies including “Suggestions on the establishment of a unified system of green product standards, certification and identification” to promote the development of green labeling system. However, the deficiencies and vacancies in the existing law make the implementation of carbon identification system in multiple plights, among which choosing the mandatory or voluntary enforcement is to be solved urgently. Therefore, with the enlightenment of external experience, guided by indigenous need, using the government intervention boundary based on legitimacy, appropriateness and proportionality, this paper proposes to choose the decentralized legislation model to promote the implementation of the carbon identification system with the “first voluntary and partial compulsory” stage plan.

**Key words:** carbon label; information regulation; government intervention boundary

(责任编辑 周振新)