

# 碳排放数据造假刑事责任的规范检视与完善进路

徐以祥, 罗贵雨

(西南政法大学经济法学院, 重庆, 401120)

**摘要:** 碳排放数据质量监管需回应“双碳”法治的现实诉求。将碳排放数据造假行为纳入刑事规制范围具有必要性, 但既有刑法及司法解释的适用存在专门规制重点排放单位的规范缺失、合谋造假的罪责界分混乱、第三方机构严重失职的性质判定模糊等问题。附属刑法亦存在涵摄范围模糊、解释功能不彰等不足。规范体系之流弊可能抑制其规制效能的发挥, 进而影响碳排放数据质量的刑法保障。建议在对造假行为类型化的基础上厘清不同涉罪情形的刑事归责路径, 明确入罪界限与量刑情节。同时, 提倡附属刑法实质化的立法路径, 通过半明示型立法模式、明晰构成要件式规范表达等提高行刑衔接的有效性, 以优化碳排放数据造假犯罪治理的规范进路。

**关键词:** 碳排放数据造假; 行为样态; 法益侵害; 罪责认定; 附属刑法

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)06-0077-15

“企业碳排放数据质量是全国碳排放管理以及碳市场健康发展的重要基础, 是维护市场信用和国家政策公信力的底线和生命线。”<sup>①</sup>碳排放数据的真实性、准确性、合规性是碳排放权交易市场有效运行的内核, 承载着客观反馈“双碳”目标实现进度的重任, 更是我国在国际社会履行自主减排承诺和接轨气候变化国际合作的命脉。关于碳排放数据质量的法制保障, 从《碳排放权交易管理办法(试行)》到《碳排放权交易管理暂行条例》, 表明行政立法已作出及时高效的反应。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2023〕7号)(以下简称《环境污染刑事案件司法解释(2023)》)将承担温室气体排放检验检测、排放报告编制或者核查等职责的第三方机构工作人员故意提供虚假证明文件且情节严重的行为, 纳入刑法第229条第1款规定的提供虚假证明文件罪的适用范围, 表明刑法也开始重视碳排放数据造假的犯罪治理。学术研究正在积极跟进立法实践, 既有研究不乏对罚则设计<sup>[1]</sup>与制度完善<sup>[2-3]</sup>的思考, 也有对主体规制<sup>[4]</sup>、信用规制<sup>[5]</sup>、公益诉讼规制<sup>[6]</sup>等规制路径的探索, 但均未立足刑事责任审视碳排放数据造假的规范基础及其不足。鉴于此, 本文尝试从碳排放数据造假法益侵害与涉罪行为的类型化区分入手, 检视碳排放数据造假刑法规制现状, 审思其在罪责认定方面存在的法律适用难题, 以及附属刑法条款虚置风险下的行刑衔接障碍, 进而有针对性地探究优化进路, 以期明晰碳排放数据造假刑事责任规范的完善进路。

## 一、碳排放数据造假刑事规制的依据与理路

讨论碳排放数据造假刑事归责的法理依据与入罪必要性, 是论证碳排放数据造假刑事规制进路的

收稿日期: 2024-07-22; 修回日期: 2025-01-20

基金项目: 国家社会科学基金项目“人与自然和谐共生视野下的环境法律责任制度创新研究”(23XFX010); 2024年重庆市研究生科研创新项目“环境民事公益诉讼判决执行规则的反思与调适”(CYB240160); 西南政法大学2024年度学生科研创新项目“企业碳排放数据双重属性与多维治理研究”(2024XZXS-019)

作者简介: 徐以祥, 男, 云南牟定人, 法学博士, 西南政法大学经济法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 环境与资源保护法学; 罗贵雨, 女, 四川攀枝花人, 西南政法大学经济法学院博士研究生, 主要研究方向: 双碳法治, 联系邮箱: lgy18728191940@163.com

逻辑起点。而其中规范检视及其完善对策的具体展开,离不开对刑事规制理路的整体建构。

### (一) 碳排放数据造假刑事规制的依据

#### 1. 契合法益保护论

法益保护理论的基本观点是:“刑法的目的与任务是保护法益,即为了使法益不受侵害或者威胁而制定刑法。”<sup>[7]</sup>碳排放数据造假行为侵害或威胁了碳排放权交易管理秩序与生态环境利益这两类法益,契合法益保护论,有理由被评价为犯罪。

##### (1)碳排放权交易管理秩序。

在规范主义视角下,碳排放数据造假侵害的法益首先是碳排放权交易管理秩序。在宪法生态文明规范体系中,绿色发展作为一种新发展理念,强调经济建设与生态保护的整体性和统筹性,“绿色”是发展的方式,发展本身才是目的<sup>[8]</sup>。碳排放权交易首先是一项经济活动,只有当其有序、高效进行时,才能实现激励减排的正外部性。否则,可能出现超额分配碳排放配额,或经营困难企业大量减少碳排放量导致碳价过低的情形,当重点排放单位失去减排动力,碳排放权交易也就失去调节碳排放的作用<sup>[9]</sup>。因此,交易秩序是碳排放权交易的首要价值追求。碳排放数据质量是交易秩序的核心,只有保证碳排放数据的高质量,才能真正发挥碳排放权交易制度在实现“双碳”目标上的作用<sup>[10]</sup>。碳排放数据造假直接破坏碳交易市场的公平和效率,导致整个碳交易管理秩序的失衡。

##### (2)生态环境利益。

碳排放数据造假犯罪行为不会直接侵害生态环境利益,但数据造假行为通常是温室气体超配额排放的掩饰手段,二者构成原因与结果、手段与目的的牵连关系。超额碳排放是否构成对生态环境利益的侵害,尚存在争议。持怀疑态度的学者认为:“由于温室气体排放行为的普遍性与气候变化成因的复杂性,难以对特定气候变化现象与特定温室气体排放行为进行归因。”<sup>[11]</sup>持肯定态度的学者将以气候安全为内容的生态环境法益界定为集体法益,认为若任凭无数单一轻微侵害行为持续累积,终会对集体性法益造成不可逆的损害。为保护人类整体生态环境利益,有必要将集体法益损害归因于某一累积侵害行为<sup>[12]</sup>。

当前,我国“将温室气体与大气污染物协同治理”的战略部署及其政策规范体现出“认可超额碳排放与生态环境损害具有因果关系”的导向。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调要“协同推进降碳、减污、扩绿、增长”,生态环境法典的“大气污染防治”编将为减污降碳协同治理法律化提供制度基础<sup>[13]</sup>。可见,减污降碳协同治理正在经历从政策话语上升为法律话语的过程。虽然从概念范畴审视,温室气体本身并非“大气污染物”,但大气污染物可能减缓或促进气候变化进程,气候变化也会干扰大气污染物的生成路径与扩散模式<sup>[14]</sup>。大气污染物通过物理或化学方式改变大气生态系统的气体成分,温室气体通过吸收长波辐射扰乱地球的气候系统。气体成分与气候系统存在密切的联系,整体保护法治观要求对这种客观上相互影响的要素或亚系统开展一体化治理。由于温室气体排放行为的普遍性与气候变化“因果链条”的复杂性,很难排除超额碳排放对气候变化的影响。总之,碳排放数据造假行为的危害最终都将反映到生态环境公共利益受损上来,超标碳排放及作为其原因的碳排放数据造假,均具有纳入生态环境公共利益保护范围的现实必要性。

#### 2. 具有刑事规制必要性

刑法应保持谦抑性,只有当特定法益面临亟待刑事规范介入保护的严重侵害风险,或具有规范保护必要性的法益在其他规范如民事、行政法规范严重缺失或难以发挥作用时,才能够纳入刑事规制<sup>[15]</sup>。碳排放数据造假刑事规制的必要性源于既有行政法规规制效能的薄弱。风险刑法的发展也为扩大生态环境类犯罪的犯罪圈提出了新要求。

碳排放数据质量是碳排放权交易监管质效的直接反映。尽管行政法规及其配套规范性文件及时跟进,“国家一省一市”三级联审的长效工作机制已健全,近年多发的碳排放数据造假案例仍表明<sup>②</sup>,政

府的监督管理不足以控制逐利本性驱使下的逃避监管行为, 甚至有地方政府施行地方保护主义, 漠视超标排放单位数据造假。因此, 更具强制力的刑事规制有必要介入, 对造成严重后果的恶意数据造假行为予以惩治。

根据风险刑法理论, 风险预防的基本原则要求规制性措施的施行不再限于实害发生时, 而应以更加积极主动的姿态对风险制造要素进行事前规制。有研究指出, 气候变化风险严峻, 在高排放情境下, 直接风险和系统性风险不仅会冲击国家安全, 还会对人类产生深远的影响<sup>[16]</sup>。具有主观恶意的碳排放数据造假, 通常以超标排放为目的, 而累积性超标排放可能导致不可逆的气候风险。将碳排放数据造假行为入罪有利于发挥刑事规制促进交易发展与引导减排的反向激励功能, 规避累积性超标排放可能导致的气候变化风险。碳排放数据造假属于气候变化风险制造要素, 应当予以严厉的刑事规制。

需要注意的是, 填补行政法规威慑不足、遵循风险预防原则与坚持刑罚的谦抑性并不冲突, 也不会导致司法权过度扩张挤压行政权的运行空间<sup>[17]</sup>。虽然这在学术研究中仍是一个争议不断的话题, 但具体到碳排放数据造假领域, 实质上可归为关于罪责认定的解释进路与刑事规制体系健全的立法方法两个问题。当情节特别严重, 行政主管部门的威慑效能不佳或风险预防不能奏效时, 刑事规制便有必要介入。

## (二) 碳排放数据造假刑事规制的理路

### 1. 类型化区分碳排放数据造假的行为样态

#### (1) 重点排放单位故意造假。

重点排放单位故意造假的行为主体是符合条件且被纳入名录的强制减排主体, 行为通常发生在碳排放报告编制阶段。对于重点排放单位故意造假行为的分析, 需基于其法定义务展开。根据《碳排放权交易管理暂行条例》第 11 条的规定, 重点排放单位负有四方面的义务:

第一, 制定并严格执行碳排放数据质量控制方案。重点排放单位应当依据法律法规和行业标准, 构建完善的碳排放数据内部管理制度, 确保碳排放数据真实、完整、准确。重点排放单位事前预防数据造假风险属于法定义务, 而数据质量控制方案正是该义务履行的重要方式, 怠于履行该义务属于违法, 可能成为碳排放数据造假刑事责任评价体系中的犯罪预备行为, 或成为造假故意的证据。

第二, 使用符合规定的计量器具开展检验检测。检验检测是获取燃料消耗量、元素碳含量、缺省值等各类核算所需参数的重要方式, 重点排放单位应使用符合《中华人民共和国计量法(2018 修正)》及相关实施细则的计量器具开展检验检测活动。使用不合格计量器具或者破坏计量器具准确度, 会直接导致检验检测数据不能反映真实的碳排放量, 属于具有明显故意且积极作为的“以假乱真”行为, 是重点排放单位故意伪造碳排放数据的手段之一。

第三, 如实、准确统计核算碳排放量。“碳排放统计核算是做好碳达峰碳中和工作的重要基础”<sup>⑧</sup>, 我国从 2013 年起便针对 24 个行业发布了《行业企业温室气体排放核算方法与报告指南》, 2016 年将其中 11 个转化为国家标准, 当前, 正在探索建立“国家—地方—行业—企业—产品”全方位、立体化的核算制度体系。碳排放统计与核算是通过整合各类活动数据, 结合排放因子, 运用特定公式, 计算并汇总出碳排放总量的过程。重点排放单位作为碳排放数据统计核算工作的第一责任人, 在选择样品、测算排放因子、运用计算公式时, 均需遵循对应的指南与标准。否则, 若在统计核算中出现未按照优先级随意选择活动数据、排放因子等情形, 或者出现干扰监测设备、凭空编造数据、计算错误等行为, 均属于违反“如实准确统计核算排放量”义务, 伪造碳排放数据的行为。

第四, 编制、报送、公开年度排放报告。重点排放单位需按照《企业温室气体排放核算与报告指南》中的报告编制格式、定期报告要求、信息公开规范等, 如实、完整、准确地编制年度排放报告。在截止日前向生产经营场所所在地省级生态环境主管部门报送, 并向社会公开排放量、排放设施、统计核算方法等信息。围绕年度排放报告而进行的虚报瞒报行为, 均属于以数据造假形式扰乱碳排放数

据质量管理秩序的行为。这些行为包括：恶意篡改原始核算数据，擅自伪造年度排放报告中的信息；有意向行政主管部门隐瞒部分信息；故意虚报重要信息；怠于向社会披露碳排放报告等。

### (2)重点排放单位与第三方机构合谋造假。

碳排放数据报告的编制与审核均具有较强的技术性和专业性，无论是排放主体还是监管主体，均需依靠第三方技术服务机构。因此，碳排放报告生成过程中的第三方技术服务机构分为两类：一类是在核算与报告阶段受重点排放单位委托的检验检测机构；另一类是在核查阶段受省级生态环境主管部门委托的核查机构。

与传统环境监测数据不同，市场机制的引入使得碳排放数据除了反映碳排放数量外，还是一种表征碳配额与碳信用的价值符号。若某重点排放单位的碳排放量为每年1 000万吨，根据全国碳市场碳配额全年最高收盘价106元/吨来计算<sup>④</sup>，凭借操作数据将碳排放总量降低10%~30%，即100万吨~300万吨，则可减少1.06亿元~3.18亿元的成本支出。据估算，碳排放数据造假首案中的鄂尔多斯高新材料有限公司通过伪造检测报告减少开支近1亿元<sup>⑤</sup>。巨大的利益诱惑与较低的违法成本，驱使重点排放企业与第三方机构通过碳排放数据造假从配额交易中谋取利益。

一是检验检测阶段的合谋造假。鉴于检验检测机构与重点排放单位形成平等的委托代理关系，重点排放单位可以将碳排放数据的检验检测、统计核算、报告编制等义务委托给检验检测机构，因此，除了制定并执行数据质量控制方案外，重点排放单位碳排放数据造假的行为样态，均可能成为二者合谋造假的行为样态。即便是检验检测机构擅自为之，重点排放单位未尽数据质量监管义务，仍应当承担责任。实践中，典型案例已经反映出该阶段存在如下造假行为：参数选用和统计计算错误，授意指导企业制作虚假煤样送检，违规编制数据报表和检测报告，篡改、伪造检测排放报告重要信息，虚报、瞒报重要数据等<sup>⑥</sup>。

二是核查阶段的合谋造假。囿于生态环境主管部门的专业能力、人员配置的有限性，具备特定资质的第三方核查机构依授权委托获得代替行政主管部门开展核查工作的职能，与重点排放单位形成事实上的监督与被监督关系。重点排放单位容易利用这种机会收买第三方核查机构，产生权力寻租现象<sup>⑦</sup>。因此，重点排放单位与核查机构合谋造假，通常是核查机构通过编制出具虚假的审核意见掩盖重点排放单位的造假事实。具体而言，造假行为表现为违反《碳排放权交易管理暂行条例》《企业温室气体排放核查技术指南(试行)》等规定，篡改不符合标准的核算数据，伪造出达标的的数据，虚构核查报告重要信息，得出错误核查结果等。

### (3)第三方机构严重失职导致数据失实。

与合谋造假不同，第三方机构履职不当导致数据失实通常并不意在直接弄虚作假，而是出于节约成本的考量故意减少工作量或降低工作质量。严重失职具体表现为履职程序与履职内容违规。履职程序违规即第三方机构不具备相应资质，未进行必要的现场核查，未按照规定的流程或方式进行数据收集与分析等。实践中，就出现了核查机构核查程序不符合规定、工作流于形式、应到场的工作人员未到场、核查报告出现挂名现象等情况。履职内容违规与合谋造假的行为样态有相似之处，两者均表现为对第三方法定义务或职责的违反。二者也有不同之处：合谋造假时，第三方机构往往是积极作为的伪造、篡改、隐瞒数据，对造假结果起到了积极的帮助作用；严重失职导致数据失实通常以重点排放单位已经做出造假行为为前提，第三方机构对此持放任态度，不核实、不改正甚至忽视错误数据。实践中，一些第三方机构在核查阶段对碳排放报告中存在的检测报告造假、机组“应纳未纳”、参数选用和统计计算错误等明显错误持漠视态度；对于重点排放单位将初始碳排放报告中的元素碳含量缺省值改为实测值等的重大变动，不核实数据来源及其真实性<sup>⑧</sup>。

## 2. 协同推进规范的解释适用与表达优化

解释论与立法论是两种不同的法学研究范式，前者即司法者通过对法律含义的解释，在现行法框

架内解决问题; 后者即立法者通过修正法律, 调整现行法框架来解决问题<sup>[18]</sup>。生态环境法典的编纂给生态环境刑事责任制度的体系化带来契机, 也给刑法带来解法典化的抉择, 即各类环境刑事责任是统一规定在刑法典及其修正案中, 还是对应且分散地规定在非刑事法律中。有论者基于功能主义提出, 除去特殊的生态修复责任外, 环境刑事责任应在总体上规定在统一的刑法典中<sup>[19]</sup>。而碳排放数据造假犯罪的行为样态与法益侵害均具有特殊性, 既不属于生态修复责任, 又区别于传统的破坏环境资源保护类犯罪, 这一路径显然不利于碳排放数据造假刑事责任的实现。反之, 应当突破单一的立法论路径, 首先通过解释适用既有刑法及其司法解释, 为不同情形的碳排放数据造假行为匹配恰当的罪名, 明晰罪责认定的限度与幅度。其次, 通过优化前置法中的附属刑法条款的表达方式, 对罪责认定予以直接准确的转致, 提高碳排放数据造假刑事责任实现的质效。

## 二、碳排放数据造假刑事责任的规范检视

碳排放数据造假犯罪是典型的行政犯, 治理该类犯罪的规范体系由刑法及其司法解释, 以及《碳排放权交易管理暂行条例》中的附属刑法条款构成。规范检视应聚焦于此, 既要在法教义学分析视角下检视罪责认定难题, 又要在立法论视角下检视前置法中附属刑法的缺陷。

### (一) 刑法及司法解释的罪责认定问题

#### 1. 专门规制重点排放单位的罪责不明

目前, 刑法中直接规制碳排放数据造假犯罪行为的条文仅有《环境污染刑事案件司法解释(2023)》第10条。依据该条, “提供虚假证明文件罪”的行为主体扩大至“承担温室气体排放检验检测、排放报告编制或者核查等职责的中介组织的人员”。即仅针对碳排放数据第三方技术服务机构, 尚未关照到重点排放单位数据造假的涉罪问题。作为碳排放数据的原始提供者, 重点排放单位应当对数据质量承担主要责任、直接责任、终局责任<sup>[5]</sup>。共同犯罪发生时, 第三方技术服务机构的定罪量刑能够援引确切的刑法司法解释条文, 重点排放单位却需要通过解释适用其他罪名, 在缺乏明确依据的情况下, 可能导致其游走于刑事处罚的边缘; 或是以提供虚假证明文件罪的帮助犯论处, 引起罪责不均。

在环境监测数据造假的司法实践中, 非第三方技术服务机构的人员弄虚作假常被定性为破坏计算机信息系统罪。在减污降碳一体部署与协同推进的大背景下, 将碳排放数据造假与环境监测数据造假涉罪行为的刑法评价置于同一规则体系下, 是必要且合理的。但是, 若不经甄别地将碳排放数据造假涉罪行为扩大解释为所有能够适用于环境监测数据造假的罪名, 是以法益保护虚置构成要件的盲目之举。原因在于, 碳排放数据与传统环境监测数据的生成方式存在技术与手段的区别, 这影响着犯罪构成要件中对行为要件的判定。《环境污染刑事案件司法解释(2023)》第11条规定的破坏计算机信息系统罪中的“环境质量监测系统”, 仅针对自动进行环境采样并统一做数据分析的计算机系统, 目前仅有省级以上生态环境主管部门有管理使用该系统的权限<sup>[20]</sup>。鉴于技术支撑落后与成本支出高昂, 与行政主管机关管理系统联网的碳排放自动在线监测系统尚处于试点阶段, 碳排放数据的生成仍以“核算为主, 监测为辅”。这种数据生成方式客观上决定了重点排放单位违反“如实准确核算碳排放数据”义务的行为契合破坏计算机信息系统罪构成要件的有限性。

此外, 重点排放单位违反“制定并严格执行碳排放数据质量控制方案”“使用符合规定的计量器具开展检验检测”“编制、报送、公开年度排放报告”等义务造成数据失真, 具有行为特殊性与因果关系复杂性, 在专门规制重点排放单位数据造假罪名缺失的情况下, 仅依赖于解释适用的刑法规制路径, 可能违背罪刑法定的基本原则。

#### 2. 重点排放单位与第三方机构合谋造假的罪责界分混乱

关于合谋造假中重点排放单位与第三方技术服务机构的罪责如何界定的问题,存在正犯与共犯界分与多重罪名竞合的难题<sup>[21]</sup>。对于正犯与共犯的认定难题,鉴于第三方机构受托服务于重点排放单位或生态环境主管部门,其实施故意造假的行为动机往往是为了从重点排放单位获益,关涉第三方机构的碳排放数据造假犯罪多为重点排放单位与第三方机构的共同犯罪。但是,二者在共同犯罪中的地位,并不能简单地归结为委托方为正犯、受托方为共犯。实践中,就有第三方机构授意指导重点排放单位制作虚假煤样的情形。此外,核查机构受相关行政主管机关委托,处于“监管者”地位,对碳排放报告起到“背书”作用,若核查机构核查存在严重失职行为,掩盖重点排放单位造假事实,则可能触犯非国家工作人员受贿罪,产生身份犯的共犯认定问题。

对于罪名竞合的处置难题,如前所述,碳排放数据造假涉罪行为可能同时侵犯碳排放权交易管理秩序与生态环境法益,构成不同类罪名的竞合。《碳排放权交易管理暂行条例》针对重点排放单位与第三方机构规定了诸多碳排放数据质量保障义务,《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》也明确列举了篡改、伪造或指使篡改、伪造环境监测数据的行为样态。这表明,违反数据质量保障义务或实施弄虚作假行为均属于数据造假行为,因此,碳排放数据造假行为具有多样性。就侵害碳排放权交易管理秩序而言,这些类型多样的数据造假涉罪行为可能会构成不同的破坏秩序类犯罪,如《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)第三章中的提供虚假证明文件罪,出具证明文件重大失实罪,违规披露、不披露重要信息罪;《刑法》第六章中的破坏计算机信息系统罪。就侵害生态环境法益而言,虽然当前《刑法》中最有资格直接规制碳排放数据造假及超配额碳排放行为的仅有污染环境罪,且该罪的适用还面临温室气体不能认定为刑法意义上的“污染物”等质疑<sup>[22]</sup>,但是,不排除日后污染环境罪的规制范围扩大的可能。有论者将超额排放温室气体并伪造碳排放数据界定为一种逃费行为,认为碳排放数据造假侵害了财产性利益,可能触犯财产类犯罪中的诈骗罪、盗窃罪<sup>[23]</sup>。同时,碳排放数据核查机构的数据造假行为还可能构成渎职类犯罪,如环境监管失职罪、非国家工作人员受贿罪等。

### 3. 第三方机构严重失职的性质判定不清

《环境污染刑事案件司法解释(2023)》立法说明指出:“考虑到环境领域出具证明文件重大失实的情况并不突出,规定该罪定罪量刑标准的必要性不强,且缺乏研究确定相关标准的实践条件,故《解释》未对此问题作出规定。”<sup>[20]</sup>情况不突出并不意味着情况不存在,实际上,碳排放数据的监测与核算十分繁杂,第三方机构偷工减料、敷衍、走过场的现象并不少见。

正是这种立法的选择性忽略,使得第三方机构严重失职导致数据失真行为性质的认定标准较为模糊,即“严重失职导致数据失实”是故意还是过失。“严重失职”属于主观要件还是客观要件?“严重失职”与“严重不负责任”同义,出现在《刑法》的条文表达中时,多为模糊性描述,除“动植物检疫失职罪”将其阐释为“对应当检疫的检疫物不检疫,或者延误检疫出证、错误出证”以外,少有对其具体说明的罪名,如“出具证明文件重大失实罪”“环境监管失职罪”等均为模糊性表述。在既有研究中,对“严重不负责任”的性质认定存在四种不同的观点。一是客观要件说,如认为医疗事故罪中的“严重不负责任”是指诊疗工作中违反规章制度的行为,属于客观要件<sup>[24]</sup>。二是主观要件说,认为“严重不负责任”与“违反规章制度”是并列关系,违反规章制度是行为的客观样态,严重不负责任则是行为人的主观心态<sup>[25]</sup>。三是主客观要件统一说,认为“严重不负责任”既能视为客观要件,即极不负责且严重违反职责的行为,也能视为过失心理的主观要件,即严重不负责不认真的态度<sup>[26]</sup>。四是模糊罪过说,认为只要危害结果具有预见可能性即可成立犯罪,不必区分行为属于故意还是因疏于管理的过失导致。若是没有必要处罚过失行为的情形,属于结果型模糊罪过,典型如丢失枪支不报罪;若是出于保护重大公共利益考虑而有必要处罚过失的行为,以及对行为的主观心态难以认定,则属于行为与结果型模糊罪过,如污染环境罪<sup>[27]</sup>。

第三方机构履职过程中未尽其责导致碳排放数据失真,可能是明知危害结果仍故意不作为,可能

是并不追求或者放任危害结果发生的过失,也可能是因技术滞后、核查依据瑕疵等客观原因导致数据不能真实反映碳排放状态的情况。性质认定不清会影响到罪与非罪的界分,也会将数据造假与数据失真等同,进而混淆“提供虚假证明文件罪”与“出具证明文件重大失实罪”的适用,影响罪刑相当的准确性。

## (二) 前置法中附属刑法的规范表达问题

对于行政犯而言,其犯罪成立以违反某种行政法规为前提,因此,行政法规是前置法<sup>[28]</sup>。从碳排放数据造假犯罪的行为样态可知,违反行政法规是该犯罪构成要件的规范要素,故下文围绕其前置法展开检视。

### 1. 前置法中附属刑法的虚置化

广义的刑法规范体系除了刑法典之外,还包括单行刑事法律、决定、规定和其他法律中有关刑法的规范,非刑事法律中的刑法规范被称为附属刑法规范<sup>[29]</sup>。当前,在刑法典之外的前置法中与碳排放数据造假直接相关的罪责条款为《碳排放权交易管理暂行条例》第28条:“违反本条例规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”从刑法的理论视角看,这一条款的性质尚有争议。有论者主张,由于犯罪和刑罚只能由法律规定,这一类出现在行政法规中的行刑衔接规范,属于“转致条款”“保障性条款”“后盾条款”,不是真正的附属刑法<sup>[30-31]</sup>。另有论者主张,统一刑法典难以应对复杂多变的社会,只有行政法规有能力细化面向社会的规制方案,因此,刑法中的许多空白罪状需要行政法规予以补足<sup>[32]</sup>。尤其是行政犯,其犯罪成立必须以违反行政法规为前提<sup>[33]</sup>,故频繁在行政法规中出现的刑事条款可归类为附属刑法。应当指出,前述第28条应界定为《中华人民共和国立法法》第72条规定的情形,即为执行法律的规定需要制定行政法规,并不违反罪刑法定与法律保留原则。碳排放数据造假是社会生活飞速发展带来的新型规制难题,属于典型的行政犯,有必要在严格遵循刑法的前提下,借助行政法规将犯罪构成具体化。

然而,当前这种以空白罪状的方式呈现的笼统性附属刑法,已然陷入虚置困境,难以发挥其应有的灵活性、补充性、解释性、照应性功能<sup>⑦</sup>,沦为没有具体罪状与法定刑、只有宣示性功能的所谓的附属刑法<sup>[34]</sup>。规范层面的罪状虚置不仅会导致行政处罚与刑事规制衔接受阻,还会增加前述罪责认定的难度。

### 2. 前置法中附属刑法的涵摄范围模糊

《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定(2009)》将所有行政法规中有着明确指向的刑事责任条款“依照刑法第X条的规定处罚”修改为指向模糊的“依照刑法有关规定定罪处罚”或者“情节严重的,依法追究刑事责任”。这使得这类附属刑法不再具有明确的准用性功能与实质性罪刑规范内容,从而沦为宣示性条款<sup>[35]</sup>。就《碳排放权交易管理暂行条例》第28条而言,其在所有义务性条款与行政违法责任条款之后,笼统地规定了一条附属刑法,但并非条例所涉所有行政违法行为都有必要、有资格纳入刑法规制范围,即使有必要、有资格予以刑事制裁,也存在前文所述的刑法及司法解释适用障碍。例如,条例第21条规定了重点排放单位负有保存年度排放报告原始记录和管理台账的义务,违反该信息保存义务,从行为性质及其法益侵害性上来看,并无必要受到刑法谴责,刑法中也无对应罪名予以规制。模糊的涵摄范围抑制了附属刑法的“照应性”功能。

### 3. 前置法中附属刑法的解释性功能不彰

解释性功能是指,针对较为笼统抽象的刑法规范,通过附属刑法作出扩大或缩小范围的解释,阐明立法原意,使得刑法规范的内涵与外延更加明确具体<sup>[36]</sup>。对于行政犯而言,不论是违法性判断还是违法事实认定,均需借助前置法。当刑法规范将犯罪构成要件的判定依据指向前置法时,前置法中的附属刑法应做好对应性的补充解释,否则,会陷入刑法规范与前置法规范互相指涉的困境。当前,碳排放数据造假的刑事规制就面临这种难题。以首个明确将碳排放数据造假入罪的《环境污染刑事案件

司法解释(2023)》为例,其第10条中“违法所得三十万元以上”或“二年内曾因提供虚假证明文件受过二次以上行政处罚,又提供虚假证明文件”的规定,将犯罪构成的认定指向行政法规。显然,条例不足以清晰阐释“违法所得”与“二年内受过二次以上行政处罚”的含义。不明晰之处具体表现在:第一,“违法所得”的认定范围、计算标准、法律依据为何,尚不清晰。虽然《碳排放权交易管理暂行条例》中也存在诸多“没收违法所得”的规定,但其与用以定罪的“违法所得”之所指是否等同,有待明确。第二,“二年内受过二次以上行政处罚”的起止时间为何,应受刑罚的造假行为与受过行政处罚的造假行为是否应为同一种造假行为,存在疑问。第三,前两次弄虚作假行为因不构成犯罪仅受到行政处罚,后面的“又提供虚假证明文件”是否需要达到刑事处罚的程度,尚未明确。

### 三、碳排放数据造假犯罪行为的罪责认定

纾解碳排放数据造假罪责认定难题,需针对类型化的犯罪行为分别讨论其可能触犯的罪名,同时,不可忽视因科学技术不确定导致的数据失真这一入罪除外情形。作为新型环境犯罪,事后购买配额或核证减排量不宜认定为出罪条件,但可以构成独具“双碳”法治特色的量刑情节。

#### (一) 碳排放数据造假犯罪行为的类型化归责

在碳排放权交易已成规模且“双碳”目标稳妥推进的背景下,碳排放数据质量的刑法保障不可或缺。较为理想的方案是根据碳排放数据造假的特征设立专门的罪责条款,以填补规制空白。除了依赖刑法修正案与司法解释外,建议在生态环境法典中将重点排放单位和第三方服务机构数据造假行为纳入规制范围,在系统整合生态环境领域内各类数据造假违法行为的基础上,分别明确其刑事责任。当然,在立法难以及时推进的情况下,司法应以遵循罪责相适应原则为前提,充分回应不同造假行为样态的归责难题。其中,需重点关注重点排放单位故意造假的归责问题,因为重点排放单位是碳排放数据质量保障的主要责任人,合谋造假中第三方机构的归责仍需参考重点排放单位的罪责认定结果。

##### 1. 重点排放单位故意造假的刑事归责

从构成要件符合性来看,重点排放单位故意造假宜首先评价为污染环境罪。构成污染环境罪应满足:行为违反国家规定,实施排放、倾倒或处置三类行为之一,行为对象为废物、有毒物质、有害物质等<sup>[37]</sup>。第一,碳排放数据造假行为显然违反了《碳排放权交易管理暂行条例》这一明确具体的行政法规,符合刑法第96条“国家规定”的指涉范围。第二,2016年《环境污染刑事案件司法解释》将监测数据造假纳入污染环境罪适用范围时,便体现出本罪能够以数据造假行为入罪的倾向,即监测数据造假的刑法评价结果等同于实施了违法排放行为。重点排放单位实施造假行为的直接目的通常为掩饰超额排放行为,至于数据造假但未超额排放的个例,仅需评价为轻微违法行为,不属于法规规制范围。第三,在法律适用中贸然地将温室气体与污染物等同的做法必然不可取,但必须承认二者造成生态环境利益损害结果的类似性与协同治理的现实意义。在功能主义视角下,当专门性的气候刑法尚付之阙如,适用污染环境罪又能取得同样的规制效能时,不妨将温室气体扩大解释为污染环境罪的行为对象。

但是,鉴于碳排放数据造假行为方式的多样性及法益侵害的复合性,重点排放单位碳排放数据造假在成立污染环境罪的同时也可能与其他罪名竞合,典型如破坏计算机信息系统罪、违规披露或不披露重要信息罪。由于法益保护与构成要件的特异性,这些罪名在适用于碳排放数据造假时应有严格的限制条件。

适用破坏计算机信息系统罪的限制条件如:第一,针对行为要件的限定。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害计算机信息系统安全刑事案件应用法律若干问题的解释(2011)》将“计算机

信息系统”明确为“具备自动处理数据功能的系统,包括计算机、网络设备、通信设备、自动化控制设备等”。事实上,环境监测设备主要依托计算机运行,具备自动处理数据的功能,属于计算机信息系统。规范上,《环境污染刑事案件司法解释(2023)》也将环境监测设备纳入计算机信息系统范畴。针对在线监测计算机系统开展碳排放数据造假才有可能纳入破坏计算机信息系统罪的规制范围,因此,应排除适用针对核算方式开展的碳排放数据造假。第二,针对法益侵害的限定。根据《刑法》第286条中“造成计算机信息系统不能正常运行”“影响计算机系统正常运行”的立法表达,破坏计算机信息系统罪所保护的法益应认定为计算机信息系统的正常运作,而非计算机信息系统功能的正常发挥。前者指系统能够按照预期的机制运行并输出与输入相符的结果,属于对系统本身客观反映数据事实的期待;后者是指系统能够输出与客观环境状况相符的数据结果,附加了对数据真实反映排放事实的期待。后者能否实现还取决于样本数据等非系统本身的条件,故该罪的法益应为计算机信息系统的正常运行<sup>[38]</sup>。因此,适用该罪应将行为限定为直接针对碳排放在线监测系统功能的删除、修改、增加、干扰,需侵入系统内部对其功能产生直接作用。行为人仅在系统外部制作虚假样本,伪造重要输入信息等从而间接影响输出数据的,应当排除适用<sup>[39]</sup>。

适用违规披露或不披露重要信息罪的限制条件如:第一,针对违法性要件的限定。根据《刑法》第161条“对于依法应当披露的其他重要信息不按照规定披露”的规定,该罪属于行政犯,成立该罪应首先违反前置法规定的信息披露义务。依据我国《刑法》第96条关于“国家规定”的体系解释,这里的前置法应排除国务院部门规章、地方性法规,以及未经严格程序制定的国务院规范性文件等<sup>[40]</sup>。因此,目前重点排放单位碳排放数据披露义务的主要规范来源是《碳排放权交易管理暂行条例》,该条例属于前置法范畴。生态环境部发布的《企业环境信息依法披露管理办法》虽是该领域的重要指引规范,但在刑事责任认定时仍应排除适用。至于碳排放数据是否属于“重要信息”,需要考察是否侵犯了“有利害关系的公众”的知情权<sup>[41]</sup>;至于披露义务的具体内容,还有待碳排放数据披露制度的建立健全。第二,需要结合碳排放数据造假行为的具体情形,区分认定危害行为属于违规披露还是不披露行为<sup>[42]</sup>。重点排放单位报送、公开虚假的年度碳排放报告应认定为一种积极的违规披露行为,通常表现为恶意篡改原始数据、私自伪造重要信息、故意虚报等。不按照规定履行编制、报送、公开年度碳排放报告义务应评价为不披露重要信息,属于消极不作为的隐瞒<sup>[43]</sup>,包括重点排放单位未在规定期限内向行政机关报送、向社会公开年度排放报告等情形。值得注意的是,重点排放单位隐瞒重要碳排放数据后报送、公开碳排放报告,应依据所隐瞒数据的性质界定行为类型。若所隐瞒数据为碳排放报告的重要组成部分,与核算结论有直接关联,则应认定为违规披露;若所隐瞒的数据与报告其他部分关联性较小,则可以认定为不披露行为。

当碳排放数据造假行为可以同时评价为前述数罪时,依照想象竞合的处置方式,择一重罪论处。至于是否构成财产性犯罪,本文持否定态度,原因在于财产性犯罪是财产犯、自然犯,以保护财产法益为目的;碳排放数据造假属于环境犯、法定犯,以违反行政法律规范为前提,主要目标是保护环境管理秩序和碳市场交易秩序,从而保护环境公共利益。财产性犯罪起刑点对违法所得数额的要求较低,实践中碳排放数据造假的违法所得通常是巨额利益,若因数据造假而被评价为诈骗罪或盗窃罪,可能会超出公众对刑罚的可接受度,削减罪责的可罚性。

## 2. 重点排放单位与第三方机构合谋造假的刑事归责

合谋造假刑事归责的关键在于共同犯罪中正犯与共犯的界分。刑法对第三方机构故意造假有明确罪状和法定刑,因此,第三方机构首先构成提供虚假证明文件罪的正犯。具体适用时需满足数额标准和情节条件两者之一,数额标准即违法所得或致使国家、公众或私主体直接经济损失三十万元以上;情节条件即二年内曾因提供虚假证明文件受过二次以上行政处罚。

在检验检测阶段,重点排放单位与第三方检验检测机构是平等的委托代理关系。检验检测机构作

为受托方,若对于重点排放单位弄虚作假行为的危害结果不知情,只是受委托方指使或是出于服务委托方的目的,为其制作了虚假的碳排放报告,但并未因此获得额外收益,应当定性为重点排放单位碳排放数据造假共同犯罪中的帮助犯。若检验检测机构在一开始便具有与重点排放单位相同的造假故意,意图从数据造假中获取非法利益,甚至是主动指导授意重点排放单位造假,或是以专门制作虚假碳排放报告为机构设立目的,本质上是为数据造假犯罪行为积极助力,则应当认定为重点排放单位数据造假犯罪的共同正犯。这两种情形下检验检测机构的具体罪名宜参考重点排放单位“择一重”后确定的罪名,同时与提供虚假证明文件罪产生竞合。重点排放单位属于保障数据质量的主要义务人,也是数据造假中的直接获益者,为遵循罪刑相适应原则,在共谋造假中不宜将其评价为提供虚假证明文件罪的帮助犯。

如前所述,核查阶段重点排放单位与第三方核查机构的关系不再是平等的委托代理关系,而是事实上的监督与被监督关系。核查机构作为中立机构,负有独立、公正把关碳排放数据质量的职责。若核查机构明知重点排放单位提交的报告存在造假,仍倚仗监管者地位收受其财物或主动向其索要财物,进而出具虚假核查结论掩盖碳排放数据造假事实,以帮助重点排放单位逃避监管或免受处罚,那么,重点排放单位构成对非国家工作人员行贿罪,核查机构既构成提供虚假证明文件罪,又构成非国家工作人员受贿罪,依据《环境污染刑事案件司法解释(2023)》第10条第3款规定,依照较重的规定定罪处罚。若核查机构与重点排放单位在碳排放报告编制之初便达成造假合意,并提供了切实帮助,共同分赃,应评价为重点排放单位的共同正犯,与提供虚假证明文件罪形成想象竞合,择一重罪论处。

### 3. 第三方机构严重失职导致数据失实的刑事归责

第三方机构严重失职导致数据失实,因并不存在追求数据失真的直接故意或放任危害结果发生的间接故意,宜评价为严重过失的不作为犯。这区别于第三方机构出于直接的造假故意而实施履职走过场、履职不到位等行为,后者实质上属于以失职导致数据失实之形掩饰合谋造假之实,应按照共同犯罪的逻辑评价为重点排放单位碳排放数据造假犯罪行为共同正犯或共犯。

根据过失犯的构造,成立过失犯的客观构成要件不仅包括行为发生法益侵害结果,还包括实行行为与结果回避义务<sup>[29](165-166)</sup>。首先,过失犯的实行行为较故意犯的实行行为缓和,因此过失犯的侵害结果应当是重大的损害后果。对于第三方机构的严重失职性数据造假,只有造成了严重后果才能纳入刑法评价体系,这是第三方机构严重失职导致数据失实入罪的首要限制条件。其次,不作为是该类犯罪的实行行为,这意味着第三方机构应具有作为义务、作为可能性。作为义务主要来源于《碳排放权交易管理暂行条例》第13、23条的规定;作为可能性是指负有作为义务的人具有履行义务的可能性,这需要考察第三方机构履行义务的专业能力与客观条件,因技术不能或外界干扰导致数据失真,便不宜评价为具有作为可能性。再次,鉴于第三方机构的职责内容本就是保障碳排放数据质量,避免数据失实的危害结果发生,这种结果回避义务符合作为义务产生的根据,故其实质相当于不作为犯中的作为义务。最后,过失犯的主观构成要件是行为人对结果具有预见可能性,即应当预见而因疏忽大意没有预见,或已经预见却轻信能够避免<sup>[29](167-170)</sup>。当第三方未遵守必要的注意义务而怠于采取适当措施避免碳排放数据失实结果发生时,就应认定其为过失。

据此,严重失职有四个要件:一是造成了严重扰乱碳排放权交易管理秩序和严重损害生态环境利益的后果;二是第三方机构负有基于法律规范产生的保障碳排放数据质量的义务;三是第三方机构具备合规资质与专业技术,对于因履职不当可能造成的危害结果具有高度预见可能性;四是第三方机构不尽职履行检验检测或核查义务,导致或可能导致数据造假危害结果发生,即第三方机构积极合规履责能够避免数据造假发生。因而,履职不当显然同时具备客观上的严重不法性与主观上的严重可谴责性,同时违反作为义务与注意义务。在碳排放报告编制阶段,第三方机构严重失职,应认定为出具证明文件重大失实罪。在碳排放核查阶段,因核查机构地位的特殊性,碳排放核查机构属于经国家机关

委托或合法授权代表国家机关行使职权的组织, 其工作人员严重失职导致碳排放数据失真, 可能同时构成玩忽职守罪<sup>⑥</sup>。

## (二) 碳排放数据造假刑事归责的除外情形讨论

在类型化归责的基础上, 还要对碳排放数据造假刑事归责的除外情形进行界定, 这主要涉及两个有争议的情形, 即科学技术不确定导致的数据失真和数据造假后购买配额或核证减排量以履行清缴义务的情形。

### 1. 科学技术的不确定性造成的碳排放数据失真

因科学技术的不确定性造成的数据失真构成碳排放数据造假入罪的除外情形。碳排放数据经“核算—报告—核查”三个流程生成, 主要依据为不同行业的《企业温室气体排放核算与报告指南》。我国对碳排放统计核算体系尚不完备、核算流程繁复、核算指南与核查标准不统一等问题已成共识。为响应党的二十大报告中“完善碳排放统计核算制度体系”的要求, 运用数字化手段赋能碳排放数据治理受到重视<sup>[44]</sup>, 钢研碳云平台、智慧碳数据平台、Wiscarbon 等数字化碳管理体系正在钢铁行业试点探索<sup>[45]</sup>。这说明我国正处于碳排放数据核算体系与政策发展完备阶段, 不成熟的技术与变动频繁的标准, 在客观上制约着碳排放数据质量。如若碳排放数据失真是因活动数据获取技术、核算指南、核查依据瑕疵等客观原因引起的, 且重点排放单位与第三方机构均已恪尽职责, 并穷尽对样品、计量器具、监测设备等的注意义务, 仍无法避免数据不能真实反映碳排放状态的情况, 则因不具有作为可能性而不成立犯罪。

针对这种因科学技术的不确定性造成的碳排放数据失真, 应当不断完善 MRV 制度, 优化核算指南与核查标准, 在事前将技术风险降至最低, 以最大限度地预防碳排放数据失真。在技术尚不能抵达之处, 若希冀通过事后的刑事法律责任来规制碳排放数据失真, 有过于苛责之嫌, 也有悖于刑罚的谦抑性。

### 2. 碳排放数据造假后购买配额或核证减排量以履行清缴义务

碳排放数据造假后购买配额或核证减排量以履行清缴义务的行为不应当纳入刑事归责的除外情形。有论者在违法排放行为类型化的基础上, 提出行为人超额排碳后购买配额的, 符合行政机关碳排放监管宗旨, 刑法应予积极评价。其中, 主体性质为重点排放单位的, 因消除了法益侵害状态, 可以作出罪处理; 主体为非控排单位的, 可以认定为积极悔罪行为<sup>[46]</sup>。然而, 考虑到碳排放权交易秩序在法益保护秩序中的优先性, 以及违法收益与配额价格相去甚远的实践状况, 该类行为在碳排放权数据造假犯罪行为的罪责认定中, 不宜认定为出罪情节, 但可以酌情减轻刑罚。一方面, 若允许因行为人购买配额将有罪判为无罪, 会驱使重点排放单位为追逐利益肆意排碳, 事后再以低廉的价格购买配额或核证减排量, 这违背了“双碳”目标要求重点排放单位实质降碳的初衷。另一方面, 购买配额或核证减排量旨在弥补受损的生态环境利益, 与已被扰乱碳排放数据质量管理秩序不存在直接关联, 无法弥补应处于法益保护优先地位的交易秩序, 因此, 不宜认定为出罪情节。鉴于事后履行清缴义务不会影响碳排放总量, 且能够表明行为人的积极悔罪态度, 属于与定罪活动紧密相关的反映行为人身危险性的罪中罪后情节, 可以作为量刑情节酌情减轻处罚<sup>[47]</sup>。此外, 将事后制定并执行碳排放数据质量控制方案作为量刑情节, 也契合以保障数据质量为本位的碳排放数据造假刑事规制理念。

## 四、碳排放数据造假罪责条款中附属刑法的规范表达

通过多元刑事立法模式尤其是附属刑法立法模式有效规制行政犯罪, 一度成为刑法学界解法典化主张的重要论据<sup>[48-50]</sup>, 下文旨在论述这一观点在碳排放数据造假这一具体犯罪中的模式选择与规范展开。

### (一) 附属刑法实质化之提倡

在碳排放数据造假刑事规制中选择附属刑法的立法模式具有必要性。第一,这是由其行政犯的本质属性决定的。违反行政法律义务是行政犯成立的前提,行为之所以需要承担法律责任,是因为行政法律法规对碳排放数据造假行为予以了否定性评价。《碳排放权交易管理暂行条例》的颁布施行意味着碳排放权交易管理规定从部门规章升格为行政法规,也标志着重点排放单位、第三方机构的碳排放数据质量保障义务成为法定义务。各类行政处罚的手段与幅度,成为“有法可依”的罚则,也为附属刑法条款的设置奠定了基础。将不同主体造假行为的罪状规定在前置法中,有利于明晰罪名与罪状的设置;通过附属刑法条款补强行政违法条款,使行为规则条款与刑罚处罚条款密切关联,能够起到双重威慑作用。在行政主导性明显的碳排放权交易市场中,这更有利于警示潜在造假主体。第二,碳排放数据造假行为的多样性和技术性决定了这一点。碳排放权交易是以碳信用为标的的虚拟交易,数据监测与核算涉及数据处理信息系统和更新频繁的标准体系,造假手段复杂多变,法益侵害风险不可预测。采用实质化附属刑法的立法模式,有利于适时应对具有不确定性的碳排放数据造假犯罪行为,避免频繁修订刑法典,维护刑法典的稳定性。第三,有利于处理好行政处罚与刑事打击的关系。在同一种碳排放数据造假行为模式下,根据危害程度规定行政处罚与刑罚,有利于界定二者的规制界限,畅通行刑衔接。

### (二) 实质性附属刑法的立法模式选择

在我国立法中,附属刑法的立法表达有三种模式:一是宣示型,即有关刑事责任的规定不针对任何具体的行为,在整个法条中用一个总括性的条文加以表述,《碳排放权交易管理暂行条例》即为此种模式。二是半明示型,即仅明确罪状,但对法定刑或应当适用的刑法条文不予明确,通常做法是在罚则条款的前半段规定行政处罚,后半段规定“构成犯罪的,依法追究刑事责任”。三是明示型,即在法律、行政法规中明确规定直接适用的刑法条文或增设罪名<sup>[51]</sup>。鉴于碳排放数据造假是新出现的违法行为,体系封闭且稳定的刑法尚无直接明确的罪责条款。行为多样、情节复杂的犯罪行为也使得其他罪名的适用常面临竞合的难题。期待附属刑法直接由宣示型跃迁为明示型不可行,尤其是行政法规中的附属刑法条款,明示型可能会扩张刑法的适用范围,形成立法上的类推,违反罪刑法定原则。选择半明示型,在对应行政罚则条款之后规定罪责条款或许是增强附属刑法规范实质效能的最优路径。

具体而言,可以借助生态环境法典编纂之机,在“绿色低碳发展”编中分别设置重点排放单位与生态环境服务机构的碳排放数据质量保障义务。再在“法律责任和附则”编中规定重点排放单位与生态环境服务机构的弄虚作假、出具虚假报告等违法责任,并对应性地在相关条款之后,进一步规定刑事责任,以对同类违法行为基于恶劣程度建构梯度化的责任体系<sup>[52]</sup>。申言之,将刑罚条款与行政处罚条款规定在同一规范条文的不同款项中,可以选择在第一款规定行政处罚,在第二款增加不法或责任要素,以明确刑罚处罚<sup>[53]</sup>;也可以在修订《碳排放权交易管理暂行条例》时,在目前的第22条、第23条之后附随刑事处罚相关规定;抑或在可能出台的“气候变化应对法”中对应地规定相关刑事规范条款。

### (三) 半明示型附属刑法的规范表达优化

目前,我国刑法司法解释不仅是对法律文本的技术性阐释,还涉及创制性阐释,实际上是一种准立法行为,一定程度上有架空刑法的风险,有违罪刑法定原则<sup>[35]</sup>。破解刑法司法解释的适用障碍,不能再寄希望于另一个司法解释。通过优化附属刑法的规范表达,阐释刑法规范中的模糊之处,既能契合罪刑法定基本原则,又能满足碳排放数据造假犯罪事实判定的专业性、技术性要求,还能增强司法解释本身的可适用性。据此,在前置法中优化附属刑法的规范表达,增强其解释性功能,对碳排放数据造假犯罪构成要件进行扩大或缩小范围的解释,有利于明确该类犯罪的入罪标准。以提供虚假证明文件罪“情节严重”的具体情形为例,“违法所得”与《碳排放权交易管理暂行条例》中的违法所得

所指一致, 但只能作为其中的结果要件纳入评价, 行为仍然必须达到刑事犯罪标准。违法所得的范围应当是第三方机构能够实际取得和支配的, 能够归责于数据造假行为的财产转移结果<sup>[54]</sup>。具体包括: 无资质或资质不合规的第三方机构, 通过违法开展碳排放数据检验检测或核查业务, 从委托方获得的服务费用、收受的贿赂、获得的分赃; 因弄虚作假或履职不当节省的正常开展业务的成本支出。“又提供虚假证明文件”达到行政法违法标准即可, 无须达到犯罪标准。“二年内”的时间间隔以第一次受到行政处罚的生效之日与“又提供虚假证明文件”行为实施之日的时间间隔计算确定。由此, 建议在前置法中增设相关规定, 适当阐释犯罪构成要件的意涵。申言之, 可以在《碳排放权交易管理暂行条例》第 23 条后增设“违反本条例规定, 违法所得 30 万元以上或 2 年内有前款规定的违法行为 2 次以上, 又实施前款规定的违法行为的, 依照刑法有关规定追究刑事责任”。

## 五、结语

碳排放数据造假入刑是完善“双碳”法规体系的重要举措, 也是用最严格的制度惩治生态环境犯罪、用最严密的法治保护生态环境的生动体现。然而, “世不患无法, 而患无必行之法”。优化碳排放数据造假刑事规制进路的前提是厘清造假的行为样态与受侵害的法益。进而, 在法教义学路径下加强对刑法规范的解释与适用, 确保罪刑相当。即填补针对重点排放单位的规制空白, 明确合谋造假时的主从犯界定与多罪名竞合难题, 明晰第三方机构严重失职时的罪责认定问题。在此基础上, 立足其行政犯特征, 在立法论视角下弥合行刑衔接空隙, 实现附属刑法规范的实质化, 即在前置法中确定有必要纳入刑事规制的违法行为, 在对应罚则之后规定刑罚要素, 并适当明确罪状, 以确保罪刑法定。需要注意的是, 刑法只是事后治理的最后防线, 应当始终坚持“穷尽前置法”的刑罚谦抑精神, 预防刑罚越界, 最大限度地发挥行政监管保障碳排放数据质量的作用。

### 注释:

- ① 参见生态环境部:《关于做好全国碳排放权交易市场数据质量监督管理相关工作的通知》(环办气候函〔2021〕491号)。
- ② 2022—2023 年因企业碳排放数据造假被行政处罚的案例共 57 件。参见《零容忍! 打击碳排放数据造假! 加强碳排放数据监管难在哪? 企业如何提高数据质量?》, <https://mp.weixin.qq.com/s/VGLhY32Quelh08ukrpMweA>。
- ③ 参见国家发展改革委、国家统计局、生态环境部:《关于加快建立统一规范的碳排放统计核算体系实施方案》(发改环资〔2022〕622号)。
- ④ 参见生态环境部:《全国碳市场发展报告(2025)》, 2025 年 9 月发布。
- ⑤ 据估算, 鄂尔多斯高新有限公司通过伪造检测报告的方式, 使该司 2019 年(碳价约为 50 元/吨)的碳排放配额缺口有望下降近 200 万吨, 据此可减少接近 1 亿元的开支。参见徐沛宇:《全国碳市场首例数据造假案警示录》, [https://www.eco.gov.cn/news\\_info/49288.html](https://www.eco.gov.cn/news_info/49288.html)。
- ⑥ 参见生态环境部公开的《中碳能投等机构碳排放报告数据弄虚作假等典型问题案例》(2022 年第一批突出环境问题)。 [https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqh-bh/wsqtz/202203/t20220314\\_971398.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqh-bh/wsqtz/202203/t20220314_971398.shtml)。
- ⑦ 储槐植认为附属刑法所具有的功能表现在: 创制功能、修改功能、补充功能、解释功能。参见储槐植:《附属刑法规范集解》, 中国检察出版社 1992 年版, 第 27 页。张明楷在将行政刑法分为照应性规范, 原则性规范, 比照性规范, 修改、补充、解释性规范时, 实质上也阐释了附属刑法的功能。参见张明楷:《行政刑法辨析》, 《中国社会科学》1995 年第 3 期, 第 111—113 页。利子平认为附属刑法具有创制、修改和补充功能。参见利子平:《我国附属刑法与刑法典衔接模式的反思与重构》, 《法治研究》2014 年第 1 期, 第 46—51 页。于冲认为附属刑法具有补充功能、参照功能、衔接功能。参见于冲:《附属刑法缺位下行政犯空白罪状的功能定位及其要件填补》, 《中国刑事法杂志》2021 年第 5 期, 第 92—107 页。
- ⑧ 实践中, 部分国有公司、企业和事业单位经合法授权, 承担特定市场经济和社会生活管理职责, 拥有一定管理社会公共

事务的职权,这些实际行使国家行政管理职权的公司、企业和事业单位中的工作人员,符合渎职罪的主体要件;若其实施渎职行为构成犯罪,应依照刑法关于渎职罪的规定追究其刑事责任。参见《最高人民法院关于印发第二批指导性案例的通知》(高检发研字〔2012〕5号)检例第4号,崔某环境监管失职案。

## 参考文献:

- [1] 杨博文. 明罚敕法: 碳市场数据报告责任追究的罚则设计[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(2): 144-156.
- [2] 任洪涛. “双碳”背景下碳排放数据质量监管的制度省思与法治完善[J]. 广西社会科学, 2023(2): 11-19.
- [3] 金宵羽. 我国碳市场数据质量监管制度的完善[J]. 江西社会科学, 2024, 44(11): 172-182.
- [4] 龙迪, 范丹婷, SLATER H, 等. 碳排放数据质量问题及提升建议[J]. 环境保护, 2022, 50(12): 54-56.
- [5] 史学瀛, 赵腾宇. 碳排放数据造假的信用规制[J]. 学术探索, 2023(8): 59-66.
- [6] 王国飞. 碳排放数据造假民事公益诉讼规制研究[J]. 理论月刊, 2023(7): 125-139.
- [7] 张明楷. 法益保护与比例原则[J]. 中国社会科学, 2017(7): 88-108, 205-206.
- [8] 张震. 宪法生态文明规范体系对环境法典编纂的制度化依据: 以《立法法》第二次修改为背景的探讨[J]. 法学论坛, 2023, 38(5): 87-98.
- [9] 徐以祥, 刘铭鑫. 论我国碳市场构建的司法保障[J]. 西南政法大学学报, 2024, 26(2): 152-165.
- [10] 胡静, 董宜君. 碳配额所有权解释进路下的碳排放权研究[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2025, 50(1): 135-149.
- [11] 曹明德. 社会系统论视角下实现碳达峰碳中和目标的法律对策[J]. 中国法学, 2023(5): 128-148.
- [12] 张勇. 论气候累积犯的刑法规制[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2024, 42(5): 140-153.
- [13] 刘超. “双碳”目标下“减污降碳协同增效”在生态环境法典中的立法表达[J]. 政法论丛, 2024(2): 40-50.
- [14] 易兰, 赵万里, 杨历. 大气污染与气候变化协同治理机制创新[J]. 科研管理, 2020, 41(10): 134-144.
- [15] 黄荣坚. 刑罚的极限[M]. 台北: 台湾元照出版公司, 2000: 7-21.
- [16] 中国国家气候变化专家委员会, 英国气候变化委员会. 中-英合作气候变化风险评估: 气候风险指标研究[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2019: 120-123.
- [17] 徐以祥, 马识途. 生态环境损害预防与救济中的行政代履行: 功能定位与规范调适[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022, 28(2): 93-105.
- [18] 车浩. 立法论与解释论的顺位之争: 以收买被拐卖的妇女罪为例[J]. 现代法学, 2023, 45(2): 175-196.
- [19] 冯瀚元. 生态环境法典视域下环境刑事责任的实现[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2024, 26(5): 42-55.
- [20] 周加海, 喻海松, 李振华. 《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用[J]. 人民司法, 2023(25): 22-31.
- [21] 刘期湘. 第三方环保服务机构犯罪的刑法评价困境及其破解[J]. 法商研究, 2023, 40(5): 173-186.
- [22] 冯瀚元, 于文轩. 碳达峰碳中和视域下气候刑法的理论因应[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2024, 40(1): 36-44.
- [23] 袁龙明越. 碳排放单位伪造碳排放数据的刑法规制: 兼论碳排放权的性质及权属[J]. 湖南警察学院学报, 2024, 36(2): 84-92.
- [24] 赵秉志. 中国刑法案例与学理研究: 第五卷[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 182.
- [25] 李希慧, 宋久华. 医疗事故罪之“严重不负责任”辨析[J]. 人民检察, 2012(21): 14-19.
- [26] 李兰英, 雷堂. 论严重不负责任[J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版), 2000(4): 117-120.
- [27] 陈洪兵. 模糊罪过说之提倡: 以污染环境罪为切入点[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2017, 35(6): 89-100.
- [28] 陈兴良. 法定犯的性质和界定[J]. 中外法学, 2020, 32(6): 1464-1488.
- [29] 张明楷. 刑法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2024: 32-33.
- [30] 储槐植. 1997年刑法二十年的前思后想[J]. 中国法律评论, 2017(6): 1-4.
- [31] 吴允锋. 非刑事法律规范中的刑事责任条款性质研究[J]. 华东政法大学学报, 2009, 12(2): 41-48.
- [32] 张燕龙. 论非刑事法律中刑事责任条款对刑法再法典化的价值[J]. 北京社会科学, 2025(5): 29-38.
- [33] 陈兴良. 论未来刑法学的十大着力点[J]. 法治研究, 2024(1): 13-26.
- [34] 高铭喧, 郭玮. 我国刑法修正模式辨正[J]. 法学杂志, 2018, 39(12): 1-9.
- [35] 张勇. 生物安全立法中附属刑法规范的反思与重构[J]. 社会科学辑刊, 2020(4): 59-67, 211.
- [36] 储槐植. 附属刑法规范集解[M]. 北京: 中国检察出版社, 1992: 14-15.

- [37] 周光权. 污染环境罪的关键问题[J]. 政治与法律, 2024(1): 60-72.
- [38] 江溯. 环境监测中干扰采样行为的刑法定性[J]. 政法论丛, 2024(1): 107-119.
- [39] 王华伟. 破坏计算机信息系统罪的教义学反思与重构[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(6): 93-104, 147.
- [40] 蒋铃. 刑法中“违反国家规定”的理解和适用[J]. 中国刑事法杂志, 2012(7): 30-37.
- [41] 徐以祥. 公众参与权利的二元性区分: 以环境行政公众参与法律规范为分析对象[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2018, 24(2): 63-71.
- [42] 袁晓北, 童思琪, 边辑. 违规披露、不披露重要信息罪的司法认定[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2023(S1): 61-68.
- [43] 周光权. 刑法学[M]. 4版. 北京: 中国人民大学出版社, 2021: 103.
- [44] 杨博文. 数字赋能碳治理的逻辑理路与体系建构[J]. 行政管理改革, 2024(6): 50-59.
- [45] 李涛, 郇秀萍, 上官方钦, 等. 中国钢铁行业数字化碳管理发展探讨[J]. 工程科学学报, 2024, 46(2): 209-217.
- [46] 刘哲石. 违规排碳后购买碳排放权出罪的正当根据及路径展开[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2024, 46(2): 190-200.
- [47] 文姬. 量刑情节的界定和区分[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020, 26(4): 71-81.
- [48] 张明楷. 刑法的解法典化与再法典化[J]. 东方法学, 2021(6): 55-69.
- [49] 张明楷. 刑事立法模式的宪法考察[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2020, 38(1): 54-65.
- [50] 张明楷. 刑法修正案与刑法法典化[J]. 政法论坛, 2021, 39(4): 3-17.
- [51] 童德华. 附属刑法: 实现刑法参与国家治理的有效形式[J]. 时代法学, 2020, 18(1): 1-8.
- [52] 何江. 环境法律责任的法典化比较研究[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(3): 37-50, 113.
- [53] 张明楷. 生态环境法典的罪刑条款设置[J]. 政法论丛, 2024(2): 28-39.
- [54] 金赟. 污染环境罪中的违法所得没收: 现实困境与路径指引[J]. 苏州大学学报(法学版), 2022, 9(3): 117-129.

## Normative review and improvement of criminal liability for the fraud of carbon emission data

XU Yixiang, LUO Guiyu

(School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** The quality supervision of carbon emission data needs to respond to the practical demands of the dual-carbon legal system. It is necessary to include carbon emission data fraud into the scope of criminal regulation. However, there exist such problems in the application of existing criminal law and judicial interpretations as the lack of norms specifically regulating key emission entities, confusion in delineating criminal responsibility for collusive fraud, and ambiguity in determining the nature of gross negligence on the part of third-party institutions. And there are also in the supplementary criminal law such deficiencies as vague coverage and insufficient interpretive functionality. These abuses in the normative system may inhibit the effectiveness of its regulation, thereby affecting the criminal law guarantee for the quality of carbon emission data. It is suggested to clarify the criminal imputation pathways for different criminal scenarios based on the categorization of fraudulent behaviors, and to define the boundaries for incriminating conduct and sentencing circumstances. Meanwhile, the legislative approach that emphasizes the substantiation of supplementary criminal law is advocated. This can be achieved through a semi-explicit legislative model and clear normative expressions of constituent elements, effectively enhancing the effectiveness of the connection between administrative and criminal law enforcement, and optimizing the normative path for criminal governance of carbon emission data fraud.

**Key words:** carbon emission data fraud; behavioral patterns; infringement of legal interests; determination of criminal responsibility; supplementary criminal law

[编辑: 苏慧]