

中国碳排放交易面临的法律问题 和立法建议

曹 明 德*

摘 要:我国于 2013 年启动了 7 省市的碳排放交易试点项目,并于 2017 年 12 月宣布建设全国碳排放市场。试点项目积累了有益的经验,但也暴露出诸多缺陷,存在碳市场缺乏国家层面的立法依据和全国统一的规则、免费配额的过度发放、市场流动性不足、违法成本低、监管机制缺失等问题。应尽快颁布《碳排放交易管理条例》和适时制定《应对气候变化法》,逐渐扩大碳排放交易项目的覆盖范围以增强市场的稳定性和有效性,综合各种与气候变化相关的政策以避免其相互交叉所导致的政策效率低下的风险,建立严格的“监测—报告—核证”(MRV)制度和法律制裁措施以确保碳市场的成功,在碳市场建设中发挥司法机构的应有作用。

关键词:碳交易 经核证的减排量 碳排放配额 碳中和 碳达峰

从全球碳排放比例来看,中国的碳排放量占全球碳排放量的比重近年来开始趋于稳定,但 2019 年碳排放量仍高达 14GtCO₂e(10 亿吨二氧化碳当量),占世界总碳排放量比重 26%,^①加之中国能源生产消费呈现出的“煤炭深度依赖”缺陷,中国将在当前和未来的国际气候变化谈判中面临持续加大的减排压力。自党的十八大以来,党和国家通过采取积极的减排措施,累计减排 CO₂ 约 27 亿吨。^② 2020 年 9 月 22 日,国家主席习近平在第 75 届联合国一般性辩论上宣布,中国将提高“国家自主贡献”(NDC)的力度,争取于 2030 年前 CO₂ 排放量达到峰值,并努力争取于 2060 年前实现碳中和。^③ 为实现这一目标,中国已经或者将要采取一系列市场和非市场手段来促进国内碳排放量的下降,其中碳排放交易是一项重要的市场工具。

借鉴域外碳排放交易的经验,中国于 2013 年正式启动七省市碳排放交易试点项目(还有一

* 中国政法大学民商经济法学院教授、博士生导师

基金项目:中国政法大学科研创新项目(18ZFG82001)、中央高校基本科研业务费专项基金资助项目

① See United Nations Environment Programme, Emissions Gap Report 2020, <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020>, 2020, pp.5—6.

② 参见张勇:《节能提高能效 推动高质量发展》,《人民日报》2020 年 6 月 30 日。

③ 参见习近平:《在第 75 届联合国一般性辩论上的讲话》, http://www.xinhuanet.com/2020-09/22/c_1126527652.htm, 2020-09-22.

些省市自主启动了本省市范围内的碳排放交易),并于 2017 年 12 月宣布启动全国统一碳排放交易市场建设。全国统一碳市场是一个复杂的体系,涉及碳市场覆盖的行业范围、碳配额的总量控制、碳配额的初始分配、配额的交易、碳排放的监测报告和核查、注册登记以及清缴结算等诸多因素和环节,因此,总结各地试点项目的经验和教训对于全国统一碳市场的建设会大有裨益。从七省市碳排放交易的实施情况来看,尽管迄今已取得一定成效,但仍然存在着市场各自独立、互不相通的问题。并且,碳排放交易缺乏国家层面的法律依据,导致投资人对碳市场的前景信心不足。此外,市场交易不活跃、碳价格波动大、历史排放数据欠缺、排放配额过度免费发放等问题也直接影响着碳市场的运行效果。这些问题不仅一定程度上影响试点工作的成效,也引起决策者、被规制行业、社会公众和学界对碳排放交易这一市场手段的歧见。就规制者而言,碳排放交易依然被作为首要的市场工具,并在全国范围内展开统一市场的试点,因此,国家层面的碳排放交易制度的设计和相应立法将成为短期内关注的焦点和急需解决的关键问题。与此同时,传统的命令控制措施和其他市场工具也渐次进入决策者、公众和学者的视野,如碳税。碳排放交易与碳税在应对气候变化方面的角色、二者能否兼容以及中国碳排放交易政策法律的发展方向亦是一项重要的研究课题。

一、我国碳排放交易试点的实施进展

在温室气体减排的各类政策中,经济措施日益受到重视和广泛应用,世界上越来越多的国家开始将碳排放交易作为其实现温室气体减排目标的主要路径。面对各国设定的 2020—2030 年甚至 2050 年的中长期减排低碳目标,以碳排放交易为重要减排措施的国家开始进一步推进、完善和加强碳交易市场机制。^① 碳排放交易已被各国实践证明为具有有效性和效率的市场手段。经过多年制度实践经验的积累,中国政府确立了双轨式碳排放交易政策法律体系。一是基于联合国清洁发展机制(简称 CDM)项目和国内温室气体自愿减排(简称 CCER)项目而开展的项目式碳排放交易。由于《京都议定书》第一承诺期的期限届满及国际社会未能就温室气体减排义务分配达成新机制,致使《联合国气候变化框架公约》项下的清洁发展机制前景渺茫甚至基本处于停滞状态,国家发展和改革委员会(以下简称“发改委”)于 2012 年为促进后京都时代基于项目的碳排放交易的发展推动了国内温室气体自愿减排项目。但从实际效果来看,由于我国未对碳排放实行强制性约束而致使其内生动力不足,加上西方国家一改以往对清洁发展机制的支持态度,CDM 项目前景黯淡。同时,国内温室气体自愿减排项目的发展也受到限制。自 2017 年 3 月国家发改委暂停 CCER 项目相关业务审批至气候变化职能转至生态环境部,CCER 项目相关业务一直属于搁置状态,其重启时间仍是未知。二是试点省市的总量控制型配额式碳排放交易。2011 年 7 月,国家发改委签发《关于开展碳排放权交易试点的通知》,拉开了建立我国碳排放交易体系的序幕。同年 12 月,国务院为贯彻落实“十二五”规划而发布了《“十二五”控制温室气体排放工作方案》,明确提出建立完善温室气体排放统计核算制度以及探索建立碳排放交易市场。

^① See Marissa Santikarn, Angela Naneu, Churie Kallhauge et al., State and Trends of Carbon Pricing 2020, World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33809/9781464815867.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, 2020, pp.32—37.

2013年起,中国正式开启七省市总量控制型碳排放交易试点项目,配额式碳排放交易开始在我国生根发芽。^① 配额式碳排放交易因其具有总量控制和强制性特征而成为我国当前碳排放交易政策法律体系的核心支柱,并在实践层面取得了优良的碳排放交易效果。

从碳排放交易市场的规模来看,试点地区碳排放交易总规模仅次于欧盟。2019年我国试点地方碳排放交易年度配额合计为13.6亿/tCO₂e,仅次于欧盟碳排放交易设定的2019年排放上限(18.55亿/tCO₂e)。截至2020年8月底,我国地方碳交易试点覆盖20多个行业,共计2837个重点排放单位、1082个非履约机构以及11169个自然人参与了碳市场,累计交易量和交易金额分别为4.06亿tCO₂e和92.8亿元人民币。^② 由此可见,各试点运行近七年来,取得了可观的减排效果,为全球温室气体减排做出了重要贡献。然而,无论是成交量还是交易额都远低于欧盟碳排放交易机制。欧盟碳排放交易机制覆盖28个成员国、冰岛以及列支敦士登约11000个发电站、制造工厂及航空公司约45%的欧盟温室气体排放量,贡献了全球约80%的交易额。据欧盟委员会官方统计,包括现货及衍生品在内,欧盟碳配额累计交易量从2005年的0.9亿tCO₂e增长至2015年的66.8亿tCO₂e(日均交易量达到2600万tCO₂e),2015年总的碳排放交易额达到4.9亿欧元。^③ 然而,根据生态环境部测算,纳入首批全国碳市场覆盖的企业碳排放量大约45亿吨二氧化碳,占全球二氧化碳排放量的五分之一,这意味着我国碳市场将成为全球覆盖温室气体排放量规模最大的市场。^④

从碳排放交易的价格来看,目前我国试点地区彼此之间的碳排放配额价格差异较大,且相较于世界平均水平而言偏低。以2019年度为例,北京、上海、广东、深圳、湖北、天津、重庆和福建各试点的交易价格依次为83.27元/吨、41.7元/吨、18.96元/吨、10.84元/吨、29.5元/吨、14元/吨、6.91元/吨和16.89元/吨。^⑤ 与世界相比,我国碳价仍然较低,世界范围内大约49%的碳价高于10美元/tCO₂e。其中,截至2019年上半年,欧盟范围内的碳价格达到25美元/tCO₂e,美国加州的碳价格是16美元/tCO₂e,新西兰的碳价格达到17美元/tCO₂e,韩国的碳价格是22美元/tCO₂e。^⑥ 德国政府内阁2019年10月13日对建筑业和交通业的碳排放定价作出规定。相关企业碳定价将从2021年起以每吨10欧元开始,至2025年时逐步升至每吨35欧元。从2026

① 被选为配额碳排放交易的试点地区包括北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省以及深圳市在内的七省市。七省市试点外的其他省市也在各自行政区划内自主探索、尝试碳排放交易市场建设,如青海、山东等省市。2016年四川和福建两个非试点区的碳排放交易市场也相继开市,并分别实现了中国核证自愿减排量(CCER)和福建省碳排放权配额的首批交易。

② 曹红艳:《碳排放权交易试点累计成交额超90亿元》,《经济日报》2020年11月3日。

③ See Report From the Commission to the European Parliament and the Council Report on the Functioning of the European Carbon Market, Brussels, 23.11.2017 Com (2017) 693 Final.

④ 中新经纬 APP:《全球最大碳排放权交易市场开市 覆盖碳排放量45亿吨》,http://finance.jrj.com.cn/2021/07/16183433108610.shtml,2021-07-17。

⑤ 各碳排放交易试点地区的交易价格由作者根据碳排放交易网中《中国七大碳市场行情K线走势图》提供的成交价和成交量进行计算得出,See http://www.tanpaifang.com/tanhangqing/。

⑥ See Report from the Commission to the European Parliament and the Council report on the Functioning of the European Carbon Market, Brussels, 23.11.2017 Com (2017) 693 Final;郑爽:《国际碳排放交易体系实践与进展》,《世界环境》2020年第2期。

年起,价格将按市场供需,以拍卖确定,但规定每吨限定在 35 欧元至 60 欧元间。^①

从碳排放交易市场的活跃度来看,目前我国各试点地区的市场活跃度存在差异,且普遍较低。市场活跃度是衡量市场流动性的重要指标,根据七个试点碳市场现货二级市场交易总量与其配额总量之比进行统计,2018 年,深圳市场最为活跃,活跃度为 59.59%(17 877 065 吨,0.3 亿吨),其他依次为北京 17.88%(8 941 083 吨,0.5 亿吨)、广东 7.11%(28 445 764 吨,4.2 亿吨)、湖北 4.66%(11 796 708 吨,2.53 亿吨)、上海 3.83%(5 742 238 吨,1.5 亿吨)、天津 1.43%(2 287 760 吨,1.6 亿吨)、重庆 0.2%(260 652 吨,1.3 亿吨)。^②多数试点的碳排放交易市场仅在履约期前后变得活跃,而平时发生的交易数量和金额都十分有限。

按照既定计划,在各试点地区仍继续扩大和完善各自的碳排放交易机制的同时,全国碳市场的建设从 2019 年正式启动。尽管生态环境部于 2019 年 1 月 17 日发布的《关于做好 2018 年度碳排放报告与核查及排放监测计划制定工作的通知》,同时针对石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空等 8 大行业 2018 年的碳排放报告与核查及排放监测计划的实施和结论报送做出了要求,但初期全国统一碳市场覆盖的范围只有电力行业。依据《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》,全国统一碳市场将覆盖电力部门约 33 亿 tCO₂ 排放量和 1 700 家电厂,约占全球温室气体排放量的 5%。为了给全国电力部门碳排放市场的良好运行奠定机制基础,2019 年 5 月 27 日,生态环境部签发《关于做好全国碳排放权交易市场发电行业重点排放单位名单和相关材料报送工作的通知》,^③为配额分配、系统开户与市场测试运行做好前期准备。同年 9 月 25 日,生态环境部颁布《2019 年发电行业重点排放单位(含自备电厂、热电联产)二氧化碳排放配额分配实施方案(试算版)》。此外,为了提高碳会计信息的准确性与可比性,方便利益相关方对会计信息的使用,2019 年 12 月 16 日,财政部发布《碳排放权交易有关会计处理暂行规定》。该规定为碳排放交易有关会计处理提供了规范和参考,对重点排放企业实际账务处理具有很强的指导性。随后,生态环境部于 2021 年先后颁布了《碳排放权交易管理办法(试行)》《碳排放权登记管理规则(试行)》《碳排放权交易管理规则(试行)》和《碳排放权结算管理规则(试行)》,为全国碳排放交易市场的有序运行奠定了政策法律体系。2021 年 7 月 16 日,全国碳排放交易市场正式启动线上交易。据上海环境能源交易所数据显示,截至 7 月 19 日,在全国碳市场启动交易的 2 个交易日,全国碳市场碳排放配额(CEA)累计成交量为 423.48 万吨,累计成交额为 2.17 亿元。^④

二、七省市碳排放交易试点项目面临的法律问题

已有科学研究表明,我国试点项目对于碳排放交易的探索和实践不仅有效地促进了各试点

① 参见张毅荣:《德国立法推动中长期“碳中和”目标》,《经济参考报》2021 年 1 月 28 日。

② 参见北京环境交易所、北京绿色金融协会:《北京碳市场年度报告 2018》, <https://wenku.baidu.com/view/fa26feb5cd7931b765ce0508763231126fdb7755.html>, 2019-02-01。

③ 此次发电行业重点排放单位报送范围为发电行业 2013—2018 年任一年温室气体排放量达到 2.6 万吨二氧化碳当量(综合能源消费量约 1 万吨标准煤)及以上的企业或其他经济组织,包括满足条件的自备电厂。

④ 参见侯甜:《全国碳市场累计成交额 2.17 亿元》,《证券日报》2021 年 7 月 21 日。

省份、试点行业节能减排,^①还为目前正在全面推进的全国碳市场提供了宝贵的经验。包括:其一,从规范体系看,我国当前已基本形成主要由部门规章和试点省市地方性法规或规章组成,并且规范内容涉及碳排放交易制度各项核心要素的政策法律体系。^②其二,从总量设定与配额分配看,各试点省市作为设定和分配主体,根据不同的考量因素确定本行政区域年度排放总量控制指标并通过多元化的配额分配方法将碳排放配额分配给特定行业之特定排放主体。^③其三,从交易能力看,各试点省市创设了相应的交易结算管理平台,并不断提升为确保碳排放交易制度得以有效实施的相应技术支撑以及第三方服务能力。^④其四,就履约机制言,尽管各地的处罚措施不尽一致,各试点省市均通过设定排放主体配额清缴的履约义务以及违反义务时的处罚措施,以保障清缴义务的履行。^⑤但是,试点阶段的碳排放交易制度构建也暴露出许多问题,包括:缺乏国家层面立法依据,法律规范体系效力偏低;碳排放交易一级市场规则不统一;碳排放交易二级市场法律规制不足以及调控和监管机制不健全。有些问题已经损害到碳排放交易制度自身的公平性和以最低成本实现高效减排的政策目标。

(一)碳排放交易缺乏国家层面的立法依据

根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第80条2款的规定,部门规章在没有法律或者国务院行政法规、决定或命令作为依据时不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。^⑥因此,当前国家发改委通过部门规章以及试点省市通过地方性法规或者规章形式为排放主体增加固定期限配额清缴义务的规范显然与《立法法》的相关规定不相符合。在缺乏国家法律依据的情况下,当前各试点省市用以规范碳排放交易法律体系整体位阶较低,直接

① See Yuning Gao, Meng li, Jinjun Xue, Liu Yu, Evaluation of Effectiveness of China's Carbon Emissions Trading Scheme in Carbon Mitigation, 90(C) Energy Economics, 1 (2020)104872.

② 当前,地方层面,碳排放交易试点七省市均规定了各自的碳排放交易暂行管理办法以及相关的配套规定;中央层面,国家发改委先后出台了《清洁发展机制项目运行管理办法》《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》《碳排放权交易管理暂行办法》以及相关的配套规定。2018年机构改革之后,气候变化应对主管部门由国家发改委转为生态环境部,相关立法起草工作亦由后者承接。生态环境部于2019年4月3日发布《碳排放权交易管理暂行条例》(征求意见稿),向公众征求意见。

③ 就排放配额总量目标设定而言,各试点地区结合碳排放实际情况、温室气体减排目标、经济社会发展实际情况、能源消费总量及增量目标、能源强度目标以及纳入排放交易体系排放主体的历史排放数据和减排潜力、能力等因素,通过自上而下和自下而上相结合的方式确定碳排放交易体系的行业覆盖范围和年度碳排放配额总量,大体包括现有企业配额、新增产能配额和储备调控配额;就配额分配而言,碳排放交易初期部分试点省市采用全部免费方法(如北京、上海、重庆、湖北),而深圳、天津、广东则采用免费加拍卖的形式。对于免费分配方式,不同省市分别采用历史排放法、基准法或者两者相结合的方法。

④ 试点省市均制定了碳排放交易技术规范,内容包括碳排放报告、排放登记簿、碳排放交易系统、碳排放测量与报告的方法与指南、第三方核查规范等,成立交易所并建立了交易系统。试点地区被纳入碳排放交易体系的2000余家企业所报告的近3年的相关排放数据,填补了相应的数据空白。同时,为碳排放交易主体提供第三方服务的机构也从无到有并逐渐壮大,主要包括碳资产管理机构以及碳排放监测、报告和核证机构。参见曹明德等:《中国碳排放交易法律制度研究》,中国政法大学出版社2016年版,第258页。

⑤ 当前,各排放交易试点对于履约责任的规定主要有罚款、配额扣减以及剥夺优惠政策等措施。

⑥ 《中华人民共和国立法法》第80条2款规定:“部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据,部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范,不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。”

导致碳排放交易规范的权威性、稳定性和透明度不足,不利于碳排放交易制度的推行和整体功能的发挥。

(二)碳排放交易一级市场规则不统一

碳排放交易一级市场是整个碳排放交易市场得以创建和有效运行的基石。从构成要素来看,碳排放交易一级市场主要包括碳排放配额总量设定和排放配额的初始分配。围绕“谁来分配”“分配什么”“如何分配”以及“分配给谁”四个问题,我们可以管窥当前碳排放交易一级市场存在的规则不统一问题。

首先,就碳排放配额总量设定和分配主体来看,目前我国试点省市试点项目并未联通,因此各自的配额总量设定和分配由各自的交易主管部门结合本省温室气体控制指标、经济增长、产业结构调整和重点排放单位情况自行决定,类似于欧盟碳排放交易前期阶段采取的分散决策方法。^①随着全国统一碳市场的推进,新近发布的《碳排放权交易管理暂行条例(征求意见稿)》(以下简称《碳排放权交易征求意见稿》)采取了欧盟碳排放交易第三阶段开始采纳的集中决策模式。其第7条规定,“国务院生态环境主管部门应当会同国务院有关部门综合考虑国家温室气体排放控制目标、经济增长、产业结构调整等因素,制定并公布碳排放配额分配标准和方法”。由地方省市自主决定碳排放交易总量控制目标和配额分配的分散决策,可能有碍于排放企业间的公平竞争,并且也不利于各省设置的总量目标的一致性;而采用集中决策模式(由中央政策直接确定全国以及各省市配额总量控制目标)因存在信息不对称难题而导致决策者难以顾及地方的差异性,从而引发“水床效应”或者“搭便车”问题。这些问题需要立法者审慎考虑。

其次,碳排放配额或经核证的减排量的法律属性并不明确。碳排放交易的标的是配额和经核证的减排量。两者的法律属性对于其持有者的权益以及市场交易的稳定性或可预期性而言,均具有重要的影响。如果将其界定为一种民事权利,则其持有者享有充分的自治权,且政府对配额或者经核证的减排量的调整则构成征收并应予以补偿,从而不利于政府进行宏观调控;^②相反,如果将其界定为一种行政相对人通过行政许可而获得的一种公法权利,则其设定、变更和撤销将由政府主导,配额或经核证的减排量之取得或处分易受政府影响,因而对其持有人的保护程度不及前者。学界关于碳排放交易标的法律属性存在争议。^③国内外目前尚无能够被广泛接受

① 欧盟碳排放交易体系有关配额总量设定和分配的权限配置有两种模式,第一种模式是欧盟第一和第二阶段奉行的分散决策模式,即配额总量目标主要通过各成员国的国家分配计划(NAP)来设定而欧盟并无权更改和调整各国提交的具体数量;第二种模式是从第三阶段开始适用的集中决策模式,即欧盟委员会直接覆盖欧盟范围内的总量目标,不再由各成员国自由裁量。两种模式各有利弊,前者会导致“囚徒困境”、鼓励成员国倾斜优待本国企业且缺乏确定性和预见性,而后者容易引发“水床效应”,即一成员国对参与排放交易行业所进行的额外减排措施将可能因其它成员国的懈怠而被抵消。参见陈惠珍:《减排目标与总量设定:欧盟碳排放交易体系的经验及启示》,《江苏大学学报》(社会科学版)2013年第4期。

② 欧盟碳排放交易和美国区域温室气体但是议(RGGD)的实践表明,在虚拟碳排放交易市场环境中,碳价格很容易受到配额数量供给的影响,需要政府的调控,因此完全私人财产权的设定会制约政府管理和控制环境目标的能力。例如,在欧盟排放交易体系刚第一阶段期内,阿赛洛钢铁集团公司针对比利时瓦隆尼政府的配额回收向比利时最高宪法法院提起行政诉讼,认为瓦隆尼政府法令所规定的设施关闭情况下无偿收回已分配配额的行为侵犯了基本财产权利,比利时最高宪法法院的裁定支持了阿赛洛集团公司的诉求请求,并首次以财产权利奠定了配额的法律地位。参见潘晓滨:《我国碳排放交易法律诉讼问题》,《天津法学》2016年第4期。

③ 参见郑爽:《碳排放法律确权剖析》,《宏观经济研究》2019年第10期。

的通说或主流学说,而现行立法和司法裁判也并未对此做出明确回应,《碳排放权交易管理暂行办法》《全国碳排放权交易管理条例(送审稿)》(简称《碳排放权交易送审稿》)、《碳排放权交易(征求意见稿)》以及各试点地区的政策法律或直接回避碳排放配额和经核证的减排量的权利属性,或将其界定为一种“资产”,^①并未明确其性质,即其属于财产权抑或是行政许可;如果属于前者,它们又是何种类型的财产权?如果属于后者,则是一种新设的行政许可,可能与国务院减少行政许可的改革相悖,也存在如何解释配额和经核证的减排量可以在碳市场中进行自由交易的问题。可以预见,碳排放配额或者经核证的减排量并不明确的法律属性不仅可能会对未来全国性碳排放交易的稳定性与可预期性产生一定的负面影响,进而影响投资者对碳市场的信心,还有可能会进一步影响碳市场交易引发争端时的法律救济途径和方式。

再次,总量目标的设定和配额分配规则不统一。从碳排放总量目标的设定和碳配额的初始分配来看,由于初始阶段各试点省区缺乏企业、行业碳排放的基础数据以及能力建设不足,导致碳排放总量目标的设定、配额分配的原则和方式以及减排量的确定等关键因素欠缺科学性和一致性。就配额分配方式来说,除广东省采纳无偿分配和有偿拍卖相结合的方法以外,其余试点省市均采用无偿发放配额的方式。不同试点省市采用的无偿分配方法又有不同:或以企业的历史排放量为依据而采用祖父原则的分配法,或依据行业的排放水平而采用基准线分配法,或采用以上两种分配方法的组合。^②整体上看,各试点的分配方案尚没有恰当运用控排系数。有的试点地区甚至允许控排对象在产量有重大变化时申请增加配额,从而导致总量控制目标徒有虚名。此外,各试点省市碳排放交易体系相互独立,其配额分配仅考虑试点区域的经济社会情景,没有体现不同区域的差异性。^③在构建全国碳排放交易市场时,如何兼顾效率(制度实施成本低)与公平(不同地区、不同排放主体之间的分配公平)进而选择合适的配额分配方法,是碳排放交易正常运行的前提,也是避免碳泄露的重要方法。^④

最后,现行碳排放交易机制覆盖范围不统一且覆盖范围过窄。碳排放交易机制覆盖范围是指应当纳入碳排放交易的行业范围和具体排放主体的范围。不同试点地区根据各自的经济发展

① 《碳排放权交易管理暂行办法》(征求意见稿)第10条规定:“碳排放配额是所有权人的资产,其权属通过国家碳排放权注册登记系统登记确认,权属变更自登记时起发生法律效力。”其附则将“排放配额”界定为“政府分配的碳排放权的凭证和载体,1个配额代表持有的重点排放单位被允许向大气中排放1吨二氧化碳当量的温室气体的权利”“国家核证自愿减排量是指国务院碳交易主管部门依据相关规定备案并在国家注册登记系统中登记的温室气体自愿减排量,简称CCER”。该送审稿的规定与《碳排放交易管理暂行办法》《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》以及各试点地区的规定相似,如《广东省碳排放交易管理试行办法》第41条规定:“排放配额,是指政府分配给企业用于生产、经营的二氧化碳排放的量化指标……(四)中国核证自愿减排量是指国家发改委根据《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》备案的温室气体自愿减排项目所产生的核证减排量。”

② 以电力行业为例,根据七个试点城市公布的电力行业的配额分配标准,北京和重庆试点采用历史法,广东、天津、上海和深圳试点采用基准线法,而湖北采用历史法与中位标杆值相结合的方式。三类分配标准在发放配额的松紧程度并不统一。

③ 参见刘明明:《中国碳排放配额初始分配的法律思考》,《江淮论坛》2019年第4期。

④ 碳泄漏是指由于国家或地区实施温室气体排放的管制措施,导致受影响企业向没有实施温室气体控排政策的国家或地区进行转移的现象。参见倪晓宁:《低碳经济下的国际贸易问题研究》,中国经济出版社2012年版,第6页。我国碳排放交易试点均各自独立运作,其区域碳市场的探索相对落后,故而碳试点内的排放主体或行业有可能会转移至试点外地区,进而导致碳泄漏问题并造成碳排放管制政策的失灵。而当前各试点地区的碳排放管理办法均为涉及碳泄漏的问题,制约了碳排放交易的成效。

状况、不同行业占本地区温室气体排放总量的比重以及企业的不同排放规模划定了各自应当纳入碳排放交易体系的行业和主体范围,主要包括工业、交通、建筑和服务业等,但不同试点地区对工业企业的范围有不同理解,并且有的试点项目就工业与非工业企业分别采用不同的纳入门槛。这显然不利于全国统一碳市场的构建。此外,部分省市试点阶段的碳排放交易覆盖范围过窄,未将服务业为首的非工业企业涵盖在内。市场主体数量不足将不利于碳排放交易市场的稳定且难以发挥规模效应以降低交易成本,也影响碳排放交易市场的活跃度和流动性。

(三)碳排放交易二级市场法律规制不足

碳排放交易二级市场是碳排放配额或减排信用的供需双方进行配额或信用交易的场所以及相关交易行为的总称,即被纳入排放交易体系的排放主体可以根据自身需求通过二级市场实现卖出或买入配额或信用之目的。因此,碳排放交易二级市场法律规制的有效性将直接影响碳排放交易制度的成败。当前碳排放交易的政策法律等规范性文件多侧重于碳排放交易一级市场的构建而忽略二级市场的规范问题,导致二级市场普遍存在配额垄断、价格形成机制不健全等问题:

第一,碳配额被少数市场主体所集中持有,碳市场缺乏流动性。由于参加碳排放交易体系的重点排放单位所处行业不同,并且企业彼此间的规模存在很大差异,配额垄断现象可能会成为现实。这一点与欧盟碳排放交易体系前期因过量免费发放配额导致的“暴利”问题极为类似。此外,现行的碳排放二级市场规则未规制碳排放交易二级市场中的限制竞争行为,甚至连已提交给国务院的《碳排放权交易征求意见稿》也未规制碳市场中少数企业对配额的垄断行为。这极有可能导致我国碳市场天然具有配额流动性不足的缺陷,影响碳市场的制度绩效。

第二,碳排放交易和其他经济激励措施相互交叉重叠影响各自政策的实施效果。较之于已经实施多年并有国家大力扶持的节能补贴政策来说,碳排放交易尚处于探索阶段,对企业的吸引力有限,因此,节能补贴政策的实施势必影响碳排放交易试点的政策效果。碳排放交易也与目前我国正在推进的用能权交易、电力市场交易等存在交叉重叠。其中,用能权交易和碳排放权交易的制度设计目的具有协同性、规制对象有交叉,但两者在用能权指标和碳排放配额初始分配、履约等方面存在制度衔接不畅问题,^①从而影响各自政策的有效性。

第三,碳排放交易市场缺乏有效的价格形成机制。碳市场的交易量和交易价格应当反映碳市场的供求关系、碳减排成本和碳排放主体的履约状况等因素,向市场主体传递正确的价格信号,以便市场参与者进行正确决策。但从试点情况来看,市场交易不够活跃,缺乏价格发现和展望机制,不利于市场主体准确判断碳市场的趋势。此外,试点省区配额价格差异较大,表明各地的配额不具有同质性,而全国统一碳市场应当以各地的碳配额相互认可和同质性为条件,因而各地碳配额的同质化是构建全国统一碳市场的关键。^②另一个关键的问题是在从试点向全国碳市场过渡的时期,试点地区配额如何与全国碳市场的配额进行兑换以及试点地区的碳市场是否有必要继续保留。若允许试点地区的碳市场存续下去,就会出现业已存在的多个地方碳市场与一

① 参见刘明明:《论构建中国用能权交易体系的制度衔接之维》,《中国人口·资源与环境》2017年第10期。

② 以2019年的市场均价为例,北京、上海、广东、深圳、湖北、天津、重庆和福建各省市碳排放交易试点地区的碳排放配额交易成交均价依次为83.27元、41.7元、18.96元、10.84元、29.5元、14元、6.91元和16.89元。参见中国碳排放交易网:<http://www.tanpaifang.com>。

个全国碳市场并存的局面,可能会增加市场运行的成本。因此,维持一个全国统一的碳交易市场并对试点碳市场进行清算应当是未来的发展方向,但此举涉及众多的利益相关方,如配额或经核证的减排信用持有者、注册登记机构、监管部门、第三方核查主体(MRV)等。可以预见,清算地方碳市场将会遇到较大的阻力。

(四)碳排放交易调控和监管机制存在缺失

从试点项目运行情况来看,我国碳排放交易市场调控和监管机制仍然存在诸多问题在价格干预机制、履约保障措施、第三方机构管理以及碳泄漏监管等方面均存在疏漏。

第一,缺乏碳配额价格干预机制,从而导致碳排放主体履约成本的不确定性。碳排放交易试点项目大多通过预留一定比例的配额用以调节碳市场价格,当配额市场价格过高时监管部门将预留的配额投放市场以平抑市场价格,并且允许企业采用经核证的减排量进行抵消,在一定程度上缓解了配额供给紧张的局面。当配额价格过低时,仅部分试点地区如深圳、北京等规定由政府通过配额回购的方式减少市场供给。2019年《碳排放权交易征求意见稿》第16条规定,根据调节经济运行、稳定碳排放权交易市场需要,国务院生态环境主管部门商国务院有关部门同意,可以以拍卖等方式向重点排放单位有偿分配碳排放权,或者组织购买重点排放单位、其他自愿参与碳排放权交易的单位依法取得的碳排放权。与欧盟碳排放交易计划(EUETS)和美国的区域温室气体减排倡议(RGGI)相比,我国当前的碳排放配额价格干预机制相对单一,应用于各省市范围和规模较小的碳市场来说尚且可行,但未必适用于正在构建的规模巨大的全国统一碳市场。

第二,履约保障机制力度不足,难以对排放主体形成有效约束。完备和有效的法律制裁可以让碳排放主体对违法行为的后果有清晰的认识,并预判违法导致的后果,进而主动采取合规措施履行法定义务。^①我国七省市碳排放交易试点项目对于碳排放主体违法行为的制裁形式主要包括罚款、下一年度配额减少、社会信用曝光、取消财政资助资格或剥夺参与激励机制的机会。这些处罚明显过轻,而且相互不一致。总体来看,试点省市在处罚标准、处罚方式以及违约风险控制等方面的规定良莠不齐,威慑力度不足。例如,天津市仅规定违约企业3年内不得享受相关政策优惠;北京市仅规定处以罚款;而规定罚款措施的试点地区,其处罚力度也相对较小,如上海仅规定对违约企业处以5~10万元的罚款,广东仅处以5万元的罚款。2019年《碳排放权交易征求意见稿》在结合试点经验的基础上,针对企业违法行为进行明确规定,并加重了违法行为的法律责任。但其规定仍存在明显缺陷,主要体现为两个方面:一是缺乏对市场竞争性的反垄断规制;二是制度重负向制裁、轻正向激励机制,缺乏对按时履约、足额履约者的激励措施。

第三,碳排放交易市场信息公开不够充分。碳排放市场交易信息的全面公开,有助于化解碳市场信息不对称,避免或控制权力寻租、内幕交易等市场失灵现象,提高碳市场主管部门监管和社会公众监督的有效性,是世界各国碳排放市场交易的常用监管工具。^②然而,从立法实践来看,无论是各试点省市的管理办法,还是《碳排放权交易送审稿》和《碳排放权交易征求意见稿》在碳排放交易市场信息公开方面的制度设计均未有大的突破,以致该制度的具体设计流于形式。从试点省市的管理办法来看,各试点碳市场信息公开制度的具体构造存在差异,但普遍存在信息

^① 参见史学瀛、杨博文:《我国碳排放权交易处罚规则与履约风险规制路径》,《吉首大学学报》(社会科学版)2020年第1期。

^② 参见华炜:《欧盟碳排放权交易机制的法律实践及对中国的启示》,《能源与环境》2017年第3期。

公开义务主体单一、信息公开范围过于保守、信息公开责任不合理等问题。^① 国家层面立法在信息公开方面也面临诸多问题。2019年《碳排放权交易征求意见稿》相较于《碳排放权交易送审稿》的内容呈现出较大退步。后者设有“信息公开和监督管理”专章,且该章第28条明确列举了8种法定公开信息的情形,而前者仅在第15条中作出原则性规定,并且该条仅列举了2种法定公开信息,即碳排放权交易信息和各年度重点排放单位的碳排放配额提交完成情况。

第四,试点项目暴露出碳市场能力建设方面存在的不足。一方面,当前的政策法律体系对“监测—报告—核正”(MRV)机构的监管比较薄弱;^②另一方面,我国各试点项目建立的交易平台、交易系统和登记结算制度规则不统一。从交易成本的角度来看,这无助于全国统一碳市场的建设。《碳排放权交易征求意见稿》提及建立国家碳排放权登记注册系统、国家碳排放权交易系统,并且生态环境部已经于2021年先后颁布了《碳排放权登记管理规则(试行)》《碳排放权交易管理规则(试行)》和《碳排放权结算管理规则(试行)》,这是很有必要的。然而,既有规则并未涉及应当如何对待现存的省级碳排放权交易所的问题。^③

三、对中国统一碳排放交易市场的立法建议

自2013年至今,我国对于碳排放交易机制的探索和实践已经取得了明显成效,在规范体系、总量设定与配额分配、交易能力以及履约机制方面为推进我国统一碳市场建设提供了宝贵的经验。然而,试点阶段的碳排放交易机制也暴露出诸多问题,因此,我们必须重新思考碳排放交易作为规制温室气体减排工具的可行性。短期来看,碳排放交易是我国规制者的首选市场工具,但在适当的时间和政策环境中实现与碳税工具的融合也是未来的发展方向。^④ 因此,能否以及如何有效解决试点阶段碳排放交易机制产生的问题,并在碳税与碳排放交易之间寻求兼容性制度安排将是构建中国碳排放交易市场的焦点。

总体上来看,中国碳排放交易政策体系的发展方向有二:建立、健全符合中国国情的碳排放交易法律制度;探讨、设计未来多种碳排放规制工具相融合的混合型治理模式。

(一)国家层面的碳排放交易法律规范体系

碳排放配额的设定与分配实际上为被纳入碳排放交易体系的排放主体设定了相应的负担,

① 例如,在公开主体方面,试点省市立法普遍把碳市场主管部门和交易所作为碳市场信息公开的义务主体,控排企业、核查机构的碳市场信息公开主体地位通常以“保护商业秘密”为由被剥夺,这一做法未虑及控排企业自愿公开其相关信息和出于公共利益保护需要被强制公开有关信息等情形;在公开范围方面,而诸如各控排企业的配额分配情况、碳排放数据和核查信息等触及主管部门、控排企业、核查机构等主体“神经”的具体信息却鲜见公开;在不公开的责任设定方面,各试点立法在法律责任设置上更是呈现出主体责任不统一、不明确乃至缺失的现象,有些立法仅规定了其“泄露商业秘密”时的行政责任和刑事责任。

② See Patrick Parenteau, Mingde Cao, Carbon Trading in China: Progress and Challenges, 46(3) The Environmental Law Reporter, 10197(2016).

③ 参见尤明青、王海晶:《我国碳排放权交易制度变迁的逻辑》,《吉首大学学报》(社会科学版)2020年第1期。

④ 早在2013年中国开启碳排放交易市场机制建设之前,有关碳排放交易机制与碳税等其他温室气体排放规制工具的争论便已开始,至今仍不绝于耳。随着我国碳排放交易市场试点项目的成功实施以及全国性碳排放交易市场的有序推进,规制者已然将其视为首要规制工具,而碳税将被整合进环境税或资源税并被至少延迟至2020年后开征。

即在履约期内完成配额清缴义务。根据《立法法》规定,增加相对人负担的行为应当由法律或者行政法规加以规定。结合我国当前气候变化立法的思路和进展状况,应当将碳排放交易立法定位为拟议中的《气候变化应对法》的下位法,即由《气候变化应对法》通过专章或具体条文对碳排放交易进行原则性规定,具体的制度和措施则可由国务院制定行政法规的方式来加以规定。我国当前正在推进的《碳排放权交易管理条例》就是这一立法思路的体现。可以预见,该法应当融合现有的碳市场规则,并在综合考虑国外相应立法经验以及我国各试点省市地方实践的基础上,针对碳排放交易的主要制度和具体措施进行统一规范。此外,各种配套实施办法以及技术指南的制定也应纳入碳排放交易的法律规范体系之中,例如温室气体监测、报告以及核证、认证等方面的操作指南、技术标准等。

(二)碳排放交易一级市场规则的构建

考虑到碳排放总量控制目标对经济增长潜在的负面影响,我国温室气体减排目标是以单位国内生产总值(GDP)碳减排的强度,即按碳排放强度减排原则来设定的。与总量控制原则(绝对减排目标)相比,碳排放强度减排原则(相对减排目标)更加灵活、更具弹性,通过借助产出值、税收等其他因素,将温室气体排放量与国内生产总值之间形成适度的比例关系,从而试图达到实现碳减排目标且不会对经济增长造成重大影响。由于气候问题源于温室气体排放总量的不断累积,而相对减排目标并非削减总体排放量,因此其减排效果常常备受诟病。2020年新冠肺炎疫情全球蔓延对各国经济造成巨大冲击,经济增长受到明显影响。2021年疫情形势依然严峻,经济形势存在不确定性。在此种特殊情况下,与碳强度减排目标相比,碳总量控制目标更易实现。而且,根据国际能源机构的统计数据,我国年度碳排放总量的曲线自2016年以来在高位徘徊,不太可能出现之前预期的如下场景:即在2023年《巴黎协定》第一次全球盘点时,中国的碳排放量可能约占全球的1/3左右。相反,我国宣布将于2030年碳排放将达到峰值,并争取提前达峰。这本身也说明我国十分重视碳排放总量控制目标的实现。此外,碳排放总量控制目标也有利于未来的国际碳市场的连接,而碳减排强度控制目标则不利于中国与国际碳市场的接轨,因为其不具有同质性。实际上,任何方式的碳减排都会产生经济成本。上述两者减排方式在经济成本上未必具有较大差异,只不过给人造成一种错觉,即实际碳排放量在逐年增加,但单位GDP碳排放的强度在下降。但这种算法游戏并不能改变碳排放量逐年增加的简单事实。因此,笔者建议我国也适时采取碳排放总量控制目标来代替现行的碳强度减排目标,即把我国承诺的碳强度减排目标换算成相应的碳排放总量控制目标。这并不会增加我国承担的责任和义务,相反,可能有助于我国完成设定的减排目标。

我国拟议中的《气候变化应对法》或者已提交国务院的《碳排放权交易征求意见稿》应当明确碳排放配额和经核证的减排量的法律属性,将其作为新型财产权的载体或者标的物,以规避将其作为财产权可能引发的弊端并为市场提供稳定预期。同时,建议该行政法规的名称应改为“碳排放交易管理条例”或“碳排放交易管理暂行条例”。笔者反对把碳排放作为一种“权利”来对待,因为,世界各国目前尚无将其称之为“权”或“权利”的立法例,而且,这会向公众传递一个错误的信号:排放温室气体是一种权利。此外,作为一种法律上的权利也不宜由行政法规来设立,而应当由全国人大及其常委会来创设。^① 反对使用“碳排放权”这一概念并不表示否认碳排放配额和经

^① 参见曹明德、张天宇:《气候变化立法工作进展及建议》,《中华环境》2020年第4期。

核证的减排量持有者对其享有的财产性权益。法律或行政法规可以通过术语界定,明确其具有财产权属性。

为避免地方保护主义导致类似于欧盟前期配额总量过剩问题,我国应采用集中决策模式,由中央政府统一确定总量并在参考多种因素的基础上依据公平原则将其分解至各地方省市,^①同时,立法者也应审慎考虑集中模式下的“水床效应”问题,充分运用控排系数来公平合理确定各省、自治区、直辖市的配额数量。^②

在全国统一碳市场启动初期,考虑到过渡期的产业竞争保护和碳泄漏现象的客观存在,配额分配应原则上采用免费分配原则。^③参照欧盟碳排放交易项目的立法实践,我国在后续碳市场运行中可以视情况逐步提高配额分配中的拍卖比例直至全部取消配额的免费发放,但同时对于不同行业也应当结合客观情势给予其相应的过渡期和不断递减的免费配额,并统一新进入者和退出者的配额处理规则,以防止产生“逆向选择”或“激励错位”的问题。整体上看,配额的初始分配应摒弃“祖父规则”而导入基于行业或部门产出的“法则”,即以行业10%最佳碳效率设施为基准进行计算。^④同时,为解决政府与企业之间信息不对称问题,我国可以引入设备产量虚报事后责任追究制度。^⑤

此外,正在建设的碳排放交易市场应逐步扩大控制碳排放的范围,包括温室气体种类和纳入碳排放交易体系的行业部门等,并注意从中剔除容易导致管理成本升高的小型排放设施。

(三)碳排放交易二级市场规制力度的提升

为了促进二级交易市场的进一步有效、健康发展,我国碳排放交易政策体系应当不断促进碳排放交易市场的流动性和活跃度:其一,促进市场主体的多元化。我国当前碳排放交易各试点地区对于可以参与二级市场的规定不一致且范围相对过窄,全国碳排放交易二级市场的构建应降低社会组织、企业和个人参与交易的门槛。其二,促进市场主体的积极参与。碳排放交易二级市场规则不仅要确保规制者对于长期减排政策的坚持以使市场主体可以准确预测未来市场情况而合理安排自身的减排行为,还要确保履约成本的确定性,以从反向约束其积极参与市场交易。其三,促进各方市场主体的有序参与。碳交易市场主管部门应尽快完善统一配额或经核证的减排量交易规则的制定,并通过格式合同对各方市场交易主体的权责进行提示与规范。其四,我国应当对碳排放配额和经核证的减排量制定反不正当竞争以及反垄断的相关规则,规制碳排放交易期间可能出现的配额垄断问题,提升市场的流动性与活跃度。其五,在逐步取消节能补贴政策的

① 在将试点的经验适用于全国碳市场层面时,分配公平特别是在人口数量、人均收入、经济规模及其结构、能源消费总量及其构成、能源强度和碳强度等方面存在较大差异的区域之间如何公平分配配额,尤其值得注意。参见刘明明:《中国碳排放配额初始分配的法律思考》,《江淮论坛》2019年第4期。

② 参见陈惠珍:《减排目标与总量设定:欧盟碳排放交易体系的经验及启示》,《江苏大学学报》(社会科学版)2013年第4期。

③ 参见潘晓滨、史学瀛:《碳排放交易中配额无偿分配的制度构建》,《天津大学学报》(社会科学版)2016年第4期。

④ 历史排放法操作简单但分配公平性存在缺陷,基准线法有利于减排激励作用的发挥,但复杂的设计流程往往导致较高的实施成本。政策制定者在应用无偿分配的过程中,可以考虑优先采用历史排放法,并逐步实现向基准法则的过渡。

⑤ 参见曹明德、刘明明、崔金星等:《中国碳排放交易法律制度研究》,中国政法大学出版社2016年版,第339~340页。

同时,碳市场主管部门应当会同相关部门对节能减排指标完成量、用能权交易指标与配额或经核证的减排量进行换算,确立统一的换算或者抵消机制。

(四)碳排放交易市场调控、监管机制的完善

碳排放交易市场是虚拟市场,能否对市场进行有效调控和监管将直接影响碳排放市场交易的正常目标能否实现。这需要立法者重点考虑以下几方面:其一,在预留配额、配额跨期使用以及政府回购过剩配额、配额储存和借贷机制之外,碳市场主管部门应进一步完善各试点省份的碳排放抵消机制,并尝试引入定价机制以确保合理的碳价干预机制得以形成。其二,碳排放立法应确立严格的履约机制。立法者应总结各试点地区的履约机制,在此基础上制定全国统一的履约机制。针对履约相关的法律纠纷,碳排放立法应确立相应的司法保障机制,审判机关应加快司法解释的出台、加强法官队伍建设、便利相关专家参与诉讼,从而为碳市场的有序运行提供司法支持。^①其三,碳排放立法应强化信息公开和公众参与制度,扩大信息公开的义务主体和信息公开事项的范围,并建构碳市场信息公开的多元责任体系。其四,碳排放立法应建立全国统一的“监测—报告—核证”(MRV)规则并加强对碳排放交易第三方服务机构的监管,以确保排放数据信息的质量和真实性。其五,碳排放立法应建立全国统一的注册登记制度,由统一的交易平台处理配额或经核证的减排量的交易、清缴和注销等。其六,碳排放立法应当为中国碳排放交易体系与国际或区域市场的连接留下应有的空间。尽管短期内中国全国统一碳市场不会与其他国家或地区的碳市场对接,但随着全球碳排放交易市场的进一步展开,以及《巴黎气候协定》第9条所确立的“减排成果的国际转让”(ITMO)制度的启动,碳排放交易市场具有广阔的发展空间和巨大的市场潜力。

(五)未来多种碳排放规制工具的整合

近年来,有关规制工具融合的思路开始引起学界和规制者的注意,一些国家也开始在温室气体减排政策中引入多种规制工具,如瑞典和英国在确立碳税和碳排放交易双重规制工具立法的同时不断探索适用信息规制工具,而美国以及发展中国家在传统命令加控制式方法之外探索引入市场工具。鉴于各种不同规制工具之间的协同配合效力以及各国立法例,时下中国碳排放交易市场的构建应当研究各类规制工具的协同配合及其混合适用。

1.经济激励型规制工具与其他类型规制工具的混合

与命令控制式工具相比,经济激励型规制工具具有成本效益优势,是各国普遍采用的主要原因。命令控制型规制工具应当是经济激励型规制工具的制度基础:后者的规制指标由前者确定,如补贴总额和分配额度、碳税税率以及交易配额总量等;前者是后者得以有效执行的制度保障。以碳排放交易为例,其得以正常运行通常需要通过行政手段对企业所提交之排放数据信息的真实性和可靠性进行保证和监管,否则易导致“柠檬市场效应”以及“劣币驱逐良币”问题。与此同时,信息规制工具的发展也使得温室气体减排规制领域发生了新变化,尤其是低碳产品认证制度的推进无疑可以促进公众参与温室气体减排行动,为决策者提供了第三条规制思路。因此,未来中国碳排放交易市场的构建应当以进一步完善命令控制式规制工具为基础,并在积极引进经济激励工具的同时,发展完善信息规制工具。

2.经济激励型规制工具的混合适用

^① 参见潘晓滨:《我国碳排放交易法律诉讼问题》,《天津法学》2016年第4期。

一般而言,经济激励型规制工具包括四种,即碳排放交易制度、节能财政补贴政策、用能权交易以及碳税制度。目前,我国温室气体规制领域较为成型的经济激励型规制工具有碳排放交易制度和节能减排财政补贴政策(可能要取代该政策的是用能权交易),而碳税仅体现在现有消费税之中,并非独立税种。这些制度工具的属性一致、目标相同,有必要进行整合,具体可从两个方面入手。

一方面,碳排放交易政策与节能减排财政补贴政策应当进行协调,避免政策交叉重叠影响两者各自的实施效果。后者的制度目的在于激励排放主体采取多元减排措施完成政府下发的节能减排指标,因为碳排放交易机制的不成熟以及节能减排财政补贴更强的可预测性使得企业倾向于选择完成节能减排指标。

另一方面,碳排放交易与碳税尽管在运行机制、实施成本和制度收益等方面存在诸多差异,但二者因具有兼容性而可以混合适用已经成为理论界的共识。^①从实践来看,有多个国家或地区同时采用碳排放交易和碳税两种市场工具,形成了两者结合的复合型碳排放控制模式。^②我国碳排放交易项目实施以来,在温室气体减排领域取得一定成效,但考虑到碳交易市场的行政管理成本和企业的碳减排成本,目前碳排放交易项目覆盖的范围较为有限,主要限于规模以上的碳排放源,而全国统一碳市场初始阶段纳入的范围只有火电行业。对于众多的规模以下碳排放源,出于碳市场行政管理成本的考虑,欧盟允许原先被欧盟碳排放交易项目(EUETS)纳入的小企业退出该项目。如何规制规模以下数量众多的碳排放源是一个有待解决的难题。一些国家选择运用碳税手段来规制中小企业的温室气体排放行为,瑞士即是典型代表。因此,为了弥补碳排放交易这一市场工具的不足,我国可以考虑引入碳税制度。两种市场工具并行需要立法厘清其各自适用的范围,明确碳税和排放权交易项目调整不同的温室气体排放源,以避免产生双重征收和碳泄漏现象的发生。对于碳排放分散的中小型排放设施可以适用碳税,对于碳排放较为集中且排放量较大的大型行业,如钢铁、水泥、火电、冶炼、化工、交通等行业可以适用碳排放交易制度。^③理论上碳税税负的设定应当相当于碳排放导致的外部成本,而碳排放交易市场的碳价就是特定时期碳排放外部成本的反映,因此,碳税税率的设定可以参考碳排放交易市场的碳价。^④

责任编辑 余耀军

① 参见魏庆坡:《碳交易与碳税兼容性分析:兼论中国减排路径选择》,《中国人口·资源与环境》2015年第5期。

② See Marissa Santikarn, Angela Naneu, Churie Kallhauge et al., State and Trends of Carbon Pricing 2020, World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33809/9781464815867.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, 2020, p.10.

③ 参见曹明德:《中国参与国际气候治理的法律立场和策略:以气候正义为视角》,《中国法学》2016年第1期。

④ 参见吴斌、曹丽萍、沃鹏飞:《复合的碳税和碳排放权交易政策:欧盟的经验与启示》,《广西师范大学学报》(哲学社会科学版)2020年第4期。