

Research on the Regulation of the Commercial Operation Mode of Global Carbon Fund

Bowen Yang

Department of Chinese Studies, Aichi University, Nagoya Japan
Email: 984138604@qq.com

Received: Jan. 23rd, 2019; accepted: Feb. 6th, 2019; published: Feb. 13th, 2019

Abstract

Carbon fund is a kind of special fund established in the world to cope with climate change. Since the global carbon fund was initially financed by the public sector, but with the participation of the private sector, the operation mode of the international carbon fund is also constantly commercialized and the financing means are diversified, which is reflected in the investment of funds into the commercial use of the environmental protection industry. Only through a strict regulatory framework can the effective operation of the global carbon fund be guaranteed. At present, the international regulatory and legislative models for the commercial operation of carbon funds can be divided into independent regulatory model, comprehensive regulatory model and decentralized regulatory model. Carbon fund regulatory rules in typical countries, on the basis of analysis of the existing regulatory system chaos, single regulation mode and the lack of supervision coordination mechanism, and so on, proposed based on multiple regulatory legislation coordination mechanism, integration and decentralized regulatory departments, implement supervision of unity, and commercial operation pattern of the global carbon fund can be more stable and effective operation, for the global response to climate change to develop low carbon economy, provides a better legal support.

Keywords

Global Carbon Fund, Means of Financing, Commercial Operation, Low-Carbon Economy, Regulatory Legislation Model

全球碳基金商业化运作模式的监管问题研究

杨博文

日本爱知大学中国研究科, 日本 名古屋
Email: 984138604@qq.com

摘要

碳基金是全球为应对气候变化而建立起来的专款专用的基金种类。由于全球碳基金开始是由公共部门进行融资，但是随着私人部门的加入，国际上碳基金的运作模式也在不断的商业化，融资手段多元化，这体现在将资金投入到环保产业的商业用途上。全球碳基金商业化运作模式的有效运行，只有通过严格的监管框架才能够得到保障。目前国际上对于碳基金商业化运作模式监管立法模式可以分为独立监管模式、多头监管模式以及分散监管模式。在比较典型国家的碳基金监管规则的基础上，分析其中所存在的监管体系混乱、监管模式单一以及缺乏监管协调机制等问题，提出在多头监管的基础上建立立法协调机制，并统合分散的监管部门，实现监管的统一性，进而保证全球碳基金商业化运作模式能够更加稳定、有效的运行，为全球应对气候变化发展低碳经济提供更好的法律支撑。

关键词

全球碳基金，融资手段，商业化运作，低碳经济，监管立法模式

Copyright © 2018 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

气候变化问题已经在国际社会得到前所未有的重视，这主要是因为气候变化已经对小岛屿国家产生了安全威胁。气候变化所引发的损失损害将进一步扩大，因此，国际上在应对气候变化方面于1992年签订了《联合国气候变化框架公约》(以下简称“公约”)，公约的签订使得国际社会以国际合作原则为理念治理气候变化问题。在这之后，联合国的气候大会上又相继签订了《京都议定书》、《巴黎协定》等法律文件，这些文件都是为了应对气候变化而产生，也是各国在采取气候变化应对方面所做出的努力。应对气候变化行动的开展需要大量资金作为支持，因此，国际上建立了碳基金，碳基金是专门为开展温室气体减排行动而形成的资金池[1]。最早建立了全球环境基金(GEF)，到后来又陆续建立了绿色气候基金(GCF)、最不发达国家基金(SSCF)以及适应基金(AF)等，国际金融组织和各国国内也开始提出了碳基金商业化运作模式，相继建立了很多有关的基金种类，例如：社区组织发展碳基金、亚太碳基金、日本碳基金、意大利碳基金等。这些基金的运作模式与公共碳基金的运作模式不同的是，基金的监管主体有差异，同时监管规则制定不一，通过比较全球碳基金商业化运作模式的监管模式，可以找出其存在的问题，并通过对全球碳基金商业化运作模式监管规则的完善，提升基金运作效率，保护投资者的合法权益，也能够保证资金能够专项用于解决气候变化的问题中[2]。

2. 全球碳基金商业化运作模式的发展及价值目标

2.1. 全球碳基金商业化融资手段发展

全球碳基金不同于其他种类的基金，其目的具有专业性和专项性，专业性体现在碳基金始于应对气候变化的技术转让、行动安排，因此，相比其他商业基金的目的，碳基金建立的目的更加具有公益性，

将这部分资金用于专项治理气候变化所带来的损失损害中，这也是专项性的体现。最早出现的国际碳基金融资过程主要是由政府主导，这部分基金也大多是公共基金，也就是说政府从公共资金中拨款组成碳基金，碳基金的监管运作主体也是政府相关部门。政府制定碳基金监管规则，并通过将该部分资金专项用于解决气候变化问题中获得实效。政府碳基金的不断发展过程中，形成了奥地利、芬兰等碳基金[3]。此外，政府还有一种组成碳基金的形式，也就是通过税收的方式，通过加征碳税，将进账税额组成碳基金用于气候变化的应对，典型国家是丹麦等[4]。

随着国际碳基金的不断发展，在以公共部门融资方式创建的碳基金以后，商业化运作模式开始衍生出来，形成了“政府 + 企业”共同出资形成的碳基金，投资主体类型数量可见表 1 所示。到后期，这种商业化运作模式得到了广泛的推进，成为了大多数国家和地区也采用该种融资方式。一般政府首先认购一部分碳基金份额，然后整体组成中剩余部分再由其他企业进行认购[5]。国际金融组织也参与到其中，日本、德国等国际碳基金也逐渐加入其中，发展成为企业注入资本的碳基金融资商业化模式。相比于传统模式，商业化模式具有更为广泛的资金来源，同时子资金的组成成分也较多，融资方式具有动态灵活性，从基金的筹集增速渐长，数量可观[6]。再到后期，全球碳基金的商业化趋势愈加明显，逐渐公共部门资金退出了碳基金的组成，全部由企业资金替代，成为了以企业供资为主的商业模式。当然，从这种组成上看也催生了碳基金商业化市场的形成，对以全部为企业融资结构的碳基金种类的监管政策、规则、体系也在不断的形成。

Table 1. The number of types of global carbon fund investors and their 2020 projections

表 1. 全球碳基金投资主体的类型数量及其 2020 的预测

全球碳基金投资主体	CCER 发行数量(百万)	预计到 2020 年实现减排(MtCO ₂ eq)
碳基金私人投资者	112.7	645
工业企业	98.6	486
金融中介机构	76.2	320
电力供应商	50.8	340
银行	46.2	198
项目业主	13.7	824
其他投资主体	0.53	3
合计	398.0	2819

注释：数据及资料来源系作者整理而得。

2.2. 商业性碳基金监管的价值目标

在全球碳基金不断被商业化的背景下，对于商业性碳基金的监管也在日益严格。各国开始制定有关商业性碳基金监管的政策、法规。纵观各国对商业性碳基金的立法来看，都体现一定的监管价值目标。这主要表现在：首先，是规范价值。规范价值是指碳基金监管政策、体系的构建是以有效规范商业性碳基金的运作流程、融资手段等为目的，防止出现以碳基金融资的名义而进行的洗钱行为发生，因为这将涉及到金融犯罪的范畴[7]。其次，是维护碳交易的秩序价值。碳排放权交易是国际社会在减排过程中的又一个较为重要的经济手段。碳基金也有通过碳排放权交易而进行融资的客观基础。碳基金的监管政策制定也是为了防止出现在碳交易的二级市场中出现操纵价格、垄断市场竞争地位等不法行为产生，扰乱了碳基金和碳交易市场的秩序，这对投资人的权益保护来说十分不利[8]。最后，是效率价值。监管制度体系的制定和完善实际上是为了提高碳基金在筹资、使用过程中的效率，防止由于互相推诿、权力寻租等现象的发生。从无效到有效，再到效率最优实际上是由制度作为中介变量在调节，所以好的政策监管

体制对商业性碳基金来说也十分重要。

3. 全球碳基金商业化运作监管模式和制度的演进过程

全球碳基金的商业化模式自企业参与以来募集理论很多私人资本，监管的体制也逐渐从单一的模式转变为多元化的模式。监管模式的转变过程主要分为以下几个阶段：

第一阶段：独立性监管模式的形成。早在 1999 年，世界银行已经足见原始型碳基金，为了能够有效的维护碳排放权交易市场秩序，制定了相应的政策、法规等监管体系。开始的建立的这种监管模式属于独立性监管模式[9]。主要规则的设计上是为了能够减少由于市场准入产生的风险，制定了程序性规则。同时也很好的抑制了公共产品负外部性等问题。世界银行在一段时间的运行以后，已经监管了十余支碳基金品种，并建立了多种融资程序性条款。监管主体是由世界银行的管理机构担任，并根据有关基金募集的法律法规对其进行监管。同时监管制度的制定还根据《京都议定书》下情节发展机制的有关内容等[10]。

第二阶段：多元化监管模式的发展。2006 年以后，各国开始相继组建自己本国的碳基金商业化运营模式。在国际上通过对本国私人闲置资金的募集，达到对全球应对气候变化的支持。也从此开始，各国形成了多元化的商业性碳基金监管模式[11]。这种监管主要是由各国的政府制定法律、法规以及政策作为碳基金募集的指引，之所以称为多元化监管，是由于本国监管碳基金的主体机构并非一个，是由多个监管机构组成。例如，涉及到减排信息的监管由国家环境部门负责，涉及到资金募集等监管由国家银行、证券监管机构负责等。由于各司其职，所以这种模式被称为多元化的监管模式，相关的实体性法律制度、程序性法律制度以及自律规范等也都由各个监管机构分别制定[12]。

第三阶段：分散性监管模式的形成。到了 2012 年以后，全球碳基金商业化运作的分散性的监管模式逐渐形成。这主要是因为未能建立一个有关碳基金监管的上位法，同时也未能形成一个专有的法律体系。所以，有关碳基金监管的条款均分散在各国制定的《合同法》、《证券投资基金法》等法律文件中。这也是由于多元化监管模式的形成导致监管主体的多元，因此法规、政策只能起到引导的作用[13]，却不能实现碳基金监管司法专门化的目标。

4. 全球碳基金商业化运作模式监管模式和制度的困境

4.1. 缺乏独立性的碳基金监管主体

从目前全球碳基金商业化运作的监管来看，已经形成了多头监管的特征，也就是说监管的主体太过分散化、多元化。这将导致碳基金的监管出现重复的现象发生。由于《京都议定书》下碳基金的监管主体既包括了金融机构部门、温室气体排放监测部门，同时也包括了政府相关部门、工业、交通等部门[14]。从监管的体制上看也出现混乱的状态。这种混乱体现为无监管领导性、协调性的监管机构，同时在监管的执行上就会出现互相推诿的现象发生，也会滋生权利寻租等腐败现象发生。此外，在对于以碳私募基金的监管制度也存在很多不相适应的困境，主要表现在每个监管机构所制定的有关碳基金募集方面的法规、政策相互之间出现矛盾，工业交通监管部门所提供的减排信息与监测机构所提供的减排信息不一致，导致无法对实际减排的碳交易价格进行评估和审查，影响碳基金的募集。这些都是导致碳基金监管主体混乱的原因。

4.2. 法律碎片化和缺少合法性和有效性标准

2010 年，项目业主和其他碳基金投资者面临着许多关于 2012 年后未来国际气候政策和未来碳信贷价格水平的问题，以及投资者对之前签署的减排采购协议(ERPAs)的开放程度和承诺。承诺投资 2012 年

后项目的投资者都是 AAA 级的公共金融机构，这防止了项目所有者可能面临的任何交易对手风险。全球碳基金商业化趋势的加快导致现阶段的法律呈现碎片化的趋势明显，也即法律是具有滞后性的。目前有关碳基金的法律均存在与各国的《公司法》、《证券基金法》以及《气候变化法》当中，并未能形成一套具有针对性的碳基金商业法律规范体系。碳融资是国际环境法及其实施的关键问题之一[15]。从环境的角度来看，成功的先决条件是财政资源以环保的方式使用。世界银行，全球环境基金(GEF)和原型碳基金(PCF)能否被视为有效的环境参与者，必须以其实施的法律目标、促进公认环境标准及其相关资金规则的制定来实现和构建。在碳基金政策得到显著改善之后，世界银行必须被视为最重要的碳基金融资监管机构，因为它参与了碳信托基金，而且还涉及其定期贷款业务。由于其体制结构和范围，监管规则的社会可接受性只有在被认为是合法的情况下才能被设立，因此合法性与有效性密切相关[16]。

4.3. 监管模式的单一性及碳基金相关标准缺乏

从对于全球碳基金商业化运作监管模式和制度的演进过程分析可以看出，随着国际社会应对气候变化方面的发展来看，碳基金的监管模式已经出现了停滞不前的状态。多数碳基金的监管模式仅采用分散式监管，这种单一模式将有碍于商业性碳基金的发展。碳基金的监管模式中，目前未能形成统一的监管目标。

从监管的分类原则上看，私人资金来自私人投资者，这些投资者可能是由于建立排放交易计划而受到减排限制的能源供应商或工业企业，也可能是金融投资者。而公共-私人(或混合)基金将公共和私人参与者聚集在一个单一的法律结构内筹集资金。碳投资基金的相关标准现阶段也亟待完善。碳基金从帮助资助 CDM 项目的私人或公共投资者那里筹集资金，那么关于项目和投资主体的资质审查应当明确。CDM 项目向碳基金提供碳信用，然后再将碳信用转交给投资者，直至其投资额。标准的制定中应当排除了 EDF 碳基金，因为该基金只从 EDF 及其子公司募集资金，不向其他投资者开放。该基金已被列入“能源供应商”类别的投资主体[17]。因此，只有从根本上明确碳基金审查标准，才能有效保证国际碳基金商业化运作。

5. 全球碳基金商业化运作模式监管制度完善的路径选择

5.1. 建立独立的碳基金投资监管委员会

碳基金监管是一种法律结构，区别于投资者、股票提供者和被委托管理该基金的管理公司。基金的治理是投资者与管理基金之间建立的，主要通过投资监管委员会进行。投资监管委员会的作用取决于投资基金。投资监管委员会负责审查管理公司运营团队提出的每个投资项目，并提出建议。投资者和管理公司密切合作。其他碳基金则由投资监管委员会制定政策，概述管理公司的投资程序。在这些情况下，管理公司在其投资活动中是自主的。然后，投资监管委员会每 6 或 12 个月开会一次。具体的监管职能包括对碳投资基金的投资期限监管，一个(或多个)认购阶段(筹资期)、一个投资阶段和一个撤资阶段。具体的程序性规则制定可以从项目的建立开始，一旦项目获得批准，减排得到核查，信贷就会被交付给基金经理，然后分发给不同的投资者，或者在二级市场上出售[18]。根据基金的投资政策，投资者可按其投资、流动性或两种股息的比例获得合规信贷。有各种类型的碳基金，从直接投资于减少温室气体排放的项目的结构，到仅使用标准化采购合同(减排采购协议或 ERPA)购买碳信用额的金融机构。它们的投资目标也各不相同：投资的法律遵从性、财务盈利能力和/或自愿抵消排放。

5.2. 制定碳基金商业管理条例并确定其合法性和有效性标准

合法性的主要标准是国家同意和国家平等以及透明度和公众参与规则等补充考虑因素。从这个角度

来看, 世界银行, 全球环境基金和原型碳基金的投票和参与结构已经走过了漫长的道路, 尽管它们具有特殊性和缺陷, 但它们在某种程度上反映了合法决策的要素。而原型碳基金是公私合作伙伴关系的一个例子, 可能是未来通过信托金融融资的典范。由于机构的接受只有在被认为是合法的情况下才能被创造, 因此合法性与有效性密切相关。合法性的主要标准是国家同意和国家平等以及透明度和公众参与等补充考虑因素[19]。从这个角度来看, 世界银行, 全球环境基金和原型碳基金的投票和参与结构已经走过了漫长的道路, 尽管它们具有特殊性和缺陷, 但它们在某种程度上反映了合法决策的要素。

5.3. 构建综合性的监管模式并制定相关准则

综合性的监管模式的建立可以有效改善碳基金的运作效率低下等问题。可以由具有内部资产管理资格的碳基金投资主体制定监管规则, 其法律结构独立于投资者, 代表这些投资者管理碳资产和/或项目的融资。大多数碳基金都选择由一家独立的管理公司管理, 并向投资者报告。例如: 德国复兴银行(KFW)碳基金仅由 KFW 集团内部进行管理。该银行与受欧洲二氧化碳排放交易计划约束的德国政府和工业公司共同投资, 并管理该基金的投资。从投资期限监管的规定上看, 应当明确碳基金的生命周期, 法律规定中应当包括三个阶段: 一个或多个认购阶段筹资期、投资阶段、和撤资阶段。

从对碳基金类别监管上看, 无论它们属于哪一类, 碳信用的投资主体都是受到监管合规义务或自愿抵消需求(或/和财务盈利能力)的激励。投资主体都假设 2018 年以后的碳信用价格将会上涨。投资者试图避免为碳排放信用支付高昂的价格, 因为他们需要通过在较晚的时间以更高的价格转售自己的碳排放信用来实现合规和/或获利。应当制定相关的标准和准则, 以及立法协调机制, 通过明确私人或公共投资者的投资资质审查、备案以及融资流程的程序性规则、标准等, 保护利益相关人。标准的制定中应当对各类碳基金的主要用途进行明确, 并规定违反法律规定是所应当承担的民事责任、刑事责任以及行政责任。

6. 结语

气候变化是国际社会所面临的最严重的环境问题之一, 发展中国家将受到最大的损害。很多国际金融机构也认为, 气候变化问题对发展本身至关重要。减轻气候变化对较贫穷国家的严重影响需要私人 and 公共投资。有效的以市场为基础的机制对于降低减缓气候变化的成本以及将私人资本投资到更清洁的技术和更有利于社会和环境的可持续发展至关重要。商业化的碳基金表明国际金融机构致力于促进这些市场机制的发展, 以帮助各国从碳融资中受益[20]。

《巴黎协定》在解决具有全球规模和意义的环境问题方面处于领先地位。它开创的“自下而上”的减排机制表明, 市场可以开始使全球环境外部性内在化, 并为可持续发展而努力。全球碳基金商业化运作模式在不断发展过程中已经形成了监管体系。但是, 目前所面临的问题也逐一凸显出来。因此, 通过建立独立的碳基金投资监管委员会、制定碳基金商业管理条例并确定其合法性和有效性标准、构建综合性的监管模式并制定相关准则等来完善现阶段全球碳基金商业化运作监管模式、规则以及体系, 同时加强对投资主体的资质审查、信息公开、公众参与等规则的建立, 更好的保障全球碳基金的发展, 为全球应对气候变化行动的开展提供资金上的援助和支持。

致 谢

感谢稿件评审人对本篇文章的审查意见。

参考文献

- [1] 徐瑶, 杜莉. 绿色经济新常态下碳基金的发展[J]. 兰州学刊, 2015(12): 152-156.
- [2] 严琼芳, 洪洋. 国际碳基金: 发展、演变与制约因素分析[J]. 科技进步与对策, 2010, 27(22): 135-139.

- [3] 黄润源. 碳基金的法律解读[J]. 学术论坛, 2013, 36(6): 115-120.
- [4] Smyth, S. (2005) Can Business Learn to Love the Environment—The Case for a US Corporate Carbon Fund. *Rutgers Law Review*, **58**, 451.
- [5] Lecocq, F. (2003) Pioneering Transactions, Catalyzing Markets, and Building Capacity: The Prototype Carbon Fund Contributions to Climate Policies. *American Journal of Agricultural Economics*, **85**, 703-707. <https://doi.org/10.1111/1467-8276.00471>
- [6] 雷立钧, 梁智超. 国际碳基金的发展及中国的选择[J]. 财经理论研究, 2010(3): 50-54.
- [7] 张艳, 刘翰聪. 浅谈我国应对气候变化的法律措施碳基金——以英国为借鉴[C]. 全国环境资源法学研讨会. 2009.
- [8] 蓝虹. 论碳基金的发展和风险控制[J]. 中南财经政法大学学报, 2012, 192(3): 42-47.
- [9] McDowell, N. (2002) Developing Countries to Gain from Carbon-Trading Fund.
- [10] 黄孝华. 国际碳基金运行机制研究[J]. 武汉理工大学学报, 2010(4): 108-112.
- [11] Alberola, E. and Stephan, N. (2010) Carbon Funds in 2010: Investment in Kyoto Credits and Emissions Reductions. *Climate Report*, 23.
- [12] 薛丽萍. 碳基金的研究综述[J]. 企业研究, 2013(12): 9.
- [13] Bird, N., Brown, J. and Schalatek, L. (2011) Design Challenges for the Green Climate Fund. *Climate Finance Policy Brief*, 4.
- [14] 章升东, 宋维明, 何宇. 国际碳基金发展概述[J]. 绿色中国, 2007(7): 60-61.
- [15] Kollmuss, A., Lazarus, M., Lee, C., LeFranc, M. and Polycarp, C. (2010) Handbook of Carbon Offset Programs: Trading Systems, Funds, Protocols and Standards. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781849774932>
- [16] Matz, N. (2005) Financial Institutions between Effectiveness and Legitimacy—A Legal Analysis of the World Bank, Global Environment Facility and Prototype Carbon Fund. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, **5**, 265-302. <https://doi.org/10.1007/s10784-005-3806-7>
- [17] Andresen, S. and Hey, E. (2005) The Effectiveness and Legitimacy of International Environmental Institutions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, **5**, 211-226. <https://doi.org/10.1007/s10784-005-3804-9>
- [18] Karlsson-Vinkhuyzen, S.I. and Vihma, A. (2009) Comparing the Legitimacy and Effectiveness of Global Hard and Soft Law: An Analytical Framework. *Regulation & Governance*, **3**, 400-420. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2009.01062.x>
- [19] Kelly, L. and Jordan, J. (2004) The Prototype Carbon Fund: Addressing Challenges of Globalization—An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs.
- [20] Johnson, I. (2001) Prototype Carbon Fund: Annual Report 2001. *World Bank*, **1**, 3-4.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2331-0189, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: bglo@hanspub.org