

碳排放数据造假行为的法律治理机制

杨旭铮

武汉工程大学法商学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年2月27日; 录用日期: 2024年3月6日; 发布日期: 2024年4月8日

摘要

真实、准确、完整的碳排放数据是维护全国碳市场秩序的重中之重。目前, 碳排放数据造假案件频发, 其根本原因在于我国碳市场法律治理机制运行不畅。具体而言, 存在碳数据信息公开机制缺失、问题发现机制尚未完善、碳排放数据造假责任分配模糊、第三方准入机制不健全、处罚力度较轻等问题, 本文对碳排放数据造假典型案例进行归纳分析, 提出完善碳排放数据信息公开机制、健全问题发现机制、明确碳排放数据造假主体责任分配机制、规范第三方机构准入与独立性机制以及制定宽严相济的处罚机制五个方面的建议, 以期促进碳排放权交易市场健康有序运行。

关键词

碳排放数据造假, 法律治理机制, 信息公开, 第三方机构

Legal Governance Mechanism for Carbon Emission Data Fraud

Xuzheng Yang

Law and Business School of Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Feb. 27th, 2024; accepted: Mar. 6th, 2024; published: Apr. 8th, 2024

Abstract

True, accurate and complete carbon emission data is the top priority to maintaining the order of the national carbon market. At present, carbon emission data fraud cases occur frequently, and the fundamental reason lies in the poor operation of China's carbon market legal governance mechanism. Specifically, there are problems such as lack of carbon data information disclosure mechanism, lack of perfect problem discovery mechanism, fuzzy responsibility distribution of carbon emission data fraud, imperfect third-party access mechanism, and light punishment. This article summarizes and analyzes typical cases of carbon emission data falsification. Five suggestions are

proposed to improve the mechanism for disclosing carbon emission data information, establish a sound problem discovery mechanism, clarify the allocation mechanism for the responsible parties for carbon emission data fraud, standardize third-party access and independence mechanisms, and develop a lenient and strict punishment mechanism, in order to promote healthy and orderly operation of carbon emissions trading market.

Keywords

Carbon Emission Data Fraud, Legal Governance Mechanism, Information Disclosure, Third Party Organization

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 问题的提出

碳排放权交易制度作为一项重要的市场激励型排放机制，具有长效减排、履约灵活、可接受性高的特点[1]，已被各国实践证明为有效且高效的政策工具。为保障我国“2030 碳达峰、2060 碳中和”目标稳步实现，我国积极探索构建全国碳排放权交易市场，并于 2021 年 7 月正式启动。然而自我国碳市场运行至今，已出现多起碳排放数据造假案件，严重损害到碳排放权交易制度自身的公平性，也与高效减排的政策目标背道而驰。为应对这一突出问题，亟需充分发挥法治对于“双碳目标”的根本保障作用，运用法治手段，积极探索构建健全、高效的碳排放数据造假法律治理机制，既是对维护碳市场健康有序发展这一现实需求的积极回应，也是我国坚定履行减排承诺、应对气候变化挑战的应有之义。

在碳排放权交易制度下，碳排放数据贯穿于碳市场运行的全过程，集中于核算、报告与核查环节，在碳排放总额控制、配额分配、企业清缴、配额交易中具有不可替代的作用。碳排放数据的质量如何直接影响到市场各方主体对于市场交易信息的预测和分析是否准确，良好的碳排放数据质量会增强碳市场各方主体的交易信心，增强市场活力，形成良性循环，从而推进碳排放权交易制度高效减排的政策目标加速实现；反之，碳排放数据弄虚作假不利于保持市场活力，极大破坏了碳排放权交易市场的公正性和有序性，如不能及时有效治理，必然导致碳排放权交易制度形同虚设，出现“制度失灵”现象。即“真实、准确的碳排放交易数据是碳市场有效规范运行的生命线”[2]。基于此，本文将对碳排放数据造假行为进行归纳考察，分析该问题频发的制度机理，并探究碳排放数据造假行为法律治理机制的实践进路。

2. 碳排放数据造假行为的现实考察

2.1. 碳排放数据造假行为的样态审视

2022 年 3 月 14 日，为保障全国碳市场平稳健康运行，生态环境部公布了一批碳排放数据弄虚作假的典型案列。通过对这些典型案例的归纳分析，碳排放数据造假行为呈现出主体多元化、方式多样化的特点。

2.1.1. 碳排放数据造假的行为主体

从行为主体上看，造假主体涉及重点排放单位、核查机构、咨询机构、检测机构四类。

首先，根据《碳排放权交易管理办法(试行)》的规定，重点排放单位具有依照统一的方法监测、报告

自身碳排放数据的法定义务，且应当对数据的真实性、完整性、准确性。但重点排放单位是碳排放数据的原始提供者，与监管部门之间存在信息不对称的问题，且重点排放单位作为商事主体，天然具有的逐利避害本质可能会诱使其利用信息不对称的“优势地位”，实施串通第三方机构编造虚假检测报告、送检虚假样本、提供虚假数据原始记录等造假行为，以达到降低自身减排成本的目的。例如在典型案例中，多家控排企业在没有留存历史煤样的情况下，临时制作煤样代替历史年份的月混合煤样补测元素碳含量。重点排放单位弄虚作假应承担的不利法律后果，现行《碳排放权交易管理办法(试行)》规定了责令改正的行政强制措施和罚款的行政处罚，对于逾期未改正的，根据其虚报、瞒报部分等量核减其下一年度碳排放配额。

其次，就检测检验机构、咨询机构而言，二者主要存在于碳排放检测阶段与碳排放报告编制阶段。重点排放单位出于对专业性、经济性等因素的理性考量，自行委托其他依法成立的独立机构对其所使用的样本含碳量及生产活动中碳排放量进行检测检验或协助其编制碳排放报告。检测检验机构、咨询机构提供的是有偿检测、咨询服务，与重点排放企业之间的法律关系为民事委托关系，是重点排放单位与监管部门之间的“信息桥梁”。检测检验机构、咨询机构对重点排放单位的原始数据进行加工收集、归纳整理后所形成的检测报告、碳排放报告成为监管部门认识重点排放企业碳排放量并以此确定应履约配额的重要参考依据，因此，检测检验机构与咨询机构必须保证其独立性与专业性，检测检验工作及编制工作不得受到其他主体的影响与制约，检测结果及编制报告应当为委托企业真实数据的体现。同时，检测检验机构应当恪尽职守，按照国家碳排放量核算和技术规范对企业的碳排放情况进行实质审查。但由于检测检验机构、咨询机构与重点排放单位的民事委托关系导致两者之间必然存在利益相关，前者在利益的推动下可能会以不作为或作为的方式放任、协助重点排放企业实施造假行为。例如，辽宁省东煤测试分析研究院有限责任公司为帮助企业规避使用缺省值，编造虚假检测报告，伪造原始检测记录；中碳能投科技(北京)有限公司(以下简称中碳能投)授意指导企业制作虚假煤样送检等[3]。但在法律责任方面，现行法规、规章对检测检验机构、核查机构的责任分配尚未明确，后文将对这一问题进行详述。

最后，核查机构出现于碳排放报告核查阶段。核查就是对重点排放单位、咨询机构、检验检测机构提交的碳排放报告中的数据质量进行检验，包含两方面内容，其一，核查是监管部门对碳排放报告开展监督工作的实质化表现形式，另一方面核查结果是重点排放单位碳排放配额清缴依据[4]。在碳市场试点时期，核查机构接受重点排放单位或省级生态环境主管部门的委托，对重点排放单位提交的碳排放报告进行核实审查。碳市场运行至今，对于核查机构的委托逐渐演变为由省级生态环境主管部门通过政府购买服务的方式委托技术服务机构对碳排放报告进行核查。核查机构与检测检验机构、咨询机构并称为第三方机构，也应当要求其具有专业性与独立性。核查机构的业务能力、职业操守直接影响到碳排放核查结果的准确性、真实性与客观性。现行法规、规章对于核查机构弄虚作假的法律责任规定存在缺失，即将出台的《碳排放权交易管理暂行条例》拟通过解除委托、记入不良信用记录、三年内禁止提供温室气体核查服务的行政处罚方式进行规制。

2.1.2. 碳排放数据造假的行为方式

从造假方式上看，碳排放数据造假方式包括篡改检测报告、编造虚假检测报告、送检虚假样本、报告结论失实失真、核查程序不合规以及核查履职不到位等。涉及检测、编制与核查三个环节。值得注意的是，多数碳排放数据造假行为涉及核查程序不合规与履职不到位的现象，例如北京中创碳投科技有限公司与青岛希诺新能源有限公司在接受委托开展核查工作时，都存在签名人员不参与实际核查工作却“挂名”的违反程序行为，以及因履职不到位导致核查结论失实的情况，反映出第三方机构工作人员专业性与职业道德水准的欠缺，同时折射出我国对第三方机构的市场准入机制与监管机制有待完善；此外，检

测环节也是碳排放数据造假的“重灾区”，检测阶段的造假行为主要为篡改、编造检测报告及送检虚假样本等。例如辽宁省东煤测试分析研究院有限责任公司为多家控排企业分月出具日期虚假的元素碳含量检测报告；中碳能投篡改委托企业检测报告中的重要信息等[3]。检测阶段由于其对技术专业性强要求较高，重点排放单位及第三方机构实施的数据造假问题相较于其他阶段更难以被发现，并且检测阶段是大部分碳排放关键数据形成的原始阶段，若检测阶段的碳排放数据与实际不符，将直接导致其后的碳排放报告失实，因此应当突出对检测阶段数据真实性、客观性、完整性的保护。

2.2. 碳排放数据造假行为的问题成因

为保障国家碳市场健康有序发展，“双碳目标”稳步实现，必须从根本上遏制“造假之风”。为达成这一目的，首先需要剖析碳排放数据造假行为频发原因为何。通过对碳排放数据造假典型案例的梳理分析，碳排放数据造假行为的问题成因可以从主观与客观两个层面展开。

2.2.1. 主观层面

运用经济学中“成本收益分析”方法观察可知，造假主体实施造假行为违法成本远远小于可获得的预期违法收益，这是涉事主体实施造假行为的直接诱因。以“内蒙古鄂尔多斯高新材料有限公司虚报碳排放报告案”为例，该公司篡改送检日期的目的在于规避使用高限值计算碳排放量，高限值与实测值的差异在20%~30%左右，按照鄂尔多斯高新公司1000万吨左右的年排放量，规避使用高限值会导致碳排放量计算降低200~300万吨，实施造假行为实际可减少数千万元的履约支出，也即获得数千万元的巨额违法收益[5]。而根据违法行为查处时适用的《碳排放权交易管理暂行办法》(2021年4月1日废止)规定的责任条款，鄂尔多斯高新材料有限公司仅仅只需重新提交碳排放核算报告后即可免于承担行政处罚，违法成本与违法收益之间如此巨大的利益冲突是导致碳排放数据造假行为屡屡发生的直接驱动力。

2.2.2. 客观层面

碳排放数据造假行为不仅仅是涉碳主体的主观因素驱使的结果，目前碳市场存在的一些客观不利因素的掣肘与干预也是导致造假之风屡禁不绝的原因之一，主要包括以下几个方面：首先，碳排放数据检测、编制碳排放报告及核查环节都需要较强的专业性与数据核算、分析、管理、储存能力，导致生态环境主管部门对碳排放数据的监督管理机制运行不畅，不能完全发挥监管机制的预防作用，同时也是碳排放数据的监督缺乏公众参与与社会监督的主要原因；其次，由于近年来大量第三方机构涌入市场，部分第三方机构专业性程度有所欠缺，实际上并不具备提供检测、咨询、核查服务的能力，但由于我国缺乏对第三方机构的监督管理，使得部分机构得以“滥竽充数”，具体体现为核查报告质量差、核查工作“走过场”等方面；此外，第三方机构及其工作人员独立开展检测、核查工作的独立性难以保证，第三方机构与重点排放单位为有偿委托关系，重点排放单位可以自由选择第三方机构提供服务，在法律关系中处于相对优势的地位，第三方机构在缺乏责任意识的情况下，其独立性易受到重点排放单位的影响，重点排放单位存在滥用优势地位的可能，导致权力寻租行为发生。

2.3. 碳排放数据造假行为频发的制度机理

综上所述，碳排放数据造假行为折射出我国存在碳排放权交易制度法律体系尚不完善，法律治理机制部分缺失的隐忧，同时也是碳排放数据造假行为屡屡出现的根本原因。具体而言，碳排放数据法律治理机制中存在以下问题：信息公开机制存在缺失；问题发现机制并不完善，监督方式单一，难以形成监督合力；归责机制中责任主体单一，对部分第三方机构涉嫌造假的责任问题笼统概括；第三方机构准入与监管机制尚未建立，机构的专业性与独立性难以保证；处罚机制中处罚机制单一且畸轻，违法收益与

守法成本存在严重不平衡等。为了充分发挥碳排放权交易制度的市场激励作用、顺利实现国家减排目标，亟需建立完善的碳排放数据法律治理机制对碳排放数据造假行为进行规制。后文将详细剖析碳排放数据法律治理机制的缺失与不足，同时给出完善碳排放数据造假行为法律治理机制的完善建议。

3. 碳排放数据法律治理机制的制度反思

3.1. 碳排放信息公开机制存在缺失

我国现行的《碳排放权交易办法(试行)》规定了公平公开的基本原则，但具体规定稍显模糊，制度设计过于简单。该办法第二十五条规定“重点排放单位编制的年度温室气体排放报告应当定期公开，接受社会监督，涉及国家秘密和商业秘密的除外。”第三十二条规定“生态环境部和省级生态环境主管部门，应当按照职责分工，定期公开重点排放单位年度碳排放配额清缴情况等信息”。第三十三条规定“全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构应当遵守国家交易监管等相关规定，建立风险管理机制和信息披露制度，制定风险管理预案，及时公布碳排放权登记、交易、结算等信息”。此外，第三十五条规定“重点排放单位和其他交易主体应当按照生态环境部有关规定，及时公开有关全国碳排放权交易及相关活动信息，自觉接受公众监督”。据此，我国目前的碳排放交易体系下的信息公开制度主要包括以下方面：其一，碳市场信息公开主体。该办法所规定的信息公开主体包括环境主管部门、登记交易机构、重点排放单位以及其他交易主体。其二，碳市场信息公开范围。依据该办法规定，应当公开的信息包括重点排放企业名单、重点排放单位年度配额清缴情况、核查机构和交易机构名单、碳交易成交量、成交金额等。据此，目前虽然《碳排放权交易办法(试行)》规定了信息公开与披露制度，但仍存在以下问题：

其一，碳市场信息公开主体单一。核算、报告与核查体系是碳排放数据造假频发的“高危地带”，MRV体系涉及主体包括重点排放企业、提供检验、核查、制作碳排放报告服务的第三方机构以及生态环境主管部门。而作为与碳排放数据联系最为紧密的第三方机构在该办法中并未明确提及，显然是不合理的。此外，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，还未考虑核查机构是否可进行一定的信息公开，有悖相关商业秘密保护立法的初衷[6]。

其二，碳市场信息公开范围过窄，目前法定公开的信息主要是一些形式化以及一般公众可以轻易获得的信息，并未触及最核心的碳排放数据。究其原因，碳市场信息公开缺乏本土立法经验，实践中存在多重顾虑。首先，由于碳市场具有不同于传统的环保市场、能源市场和金融市场，是兼具三种市场特性的综合市场[7]；其次，对于碳市场主体而言，公开碳排放数据等核心信息是一种“风险行为”，重点排放机构与第三方机构都存在泄露商业秘密困扰而不愿公开，导致这一现象的关键原因是关于“商业秘密”这一概念的界定问题较为模糊，也即碳排放数据是否属于商业秘密的范畴目前尚未有定论，法律法规并未对这一问题做出明确规定。由于这一问题尚未厘清，重点排放企业可以依据《碳排放权交易办法(试行)》第二十五条的规定不完整公开甚至不公开碳排放数据，导致碳排放交易市场透明度降低。

其三，碳市场信息公开责任机制不健全。《碳排放权交易办法(试行)》只规定了重点排放单位应当及时公开交易及相关活动信息、接受公众监督的义务，对于重点排放单位不履行该义务或发布虚假信息法律责任设置上存在缺失，不符合“权责统一”的基本法理。而在国家碳市场试点地区对于碳市场信息公开法律责任这一问题，除深圳外，均作出规定，责任类型既包括行政责任，也包括刑事责任。

3.2. 问题发现机制不完善

现行的《碳排放权交易管理办法(试行)》中涉及碳排放数据的监督方式仅仅只有第三十一条规定，“设区的市级以上地方生态环境主管部门根据对重点排放单位温室气体排放报告的核查结果，确定监督检查

重点和频次；设区的市级以上地方生态环境主管部门应当采取‘双随机，一公开’的方式，监督检查重点排放单位温室气体排放和碳排放配额清缴情况，相关情况按程序报生态环境部。”其中，监督主体是设区的市级以上地方生态环境主管部门，由于碳数据专业性、技术性较强，仅仅依靠生态环境部门并不足以及时发现碳排放数据造假的问题，监督管理成效不佳，难以发挥法律治理的预防性作用。同时，由本地区生态环境部门进行监督管理，可能会出现地方保护主义的现象，地方政府出于保护本地大型企业的目的，对一些碳排放数据造假行为不作为或部分作为，将会导致碳排放权市场其他主体陷入弱势的竞争地位，会对碳市场的公平性、有序性造成冲击；此外，对于碳排放造假行为的监督缺乏有效的激励机制，除生态环境主管部门应当依法履行职责外，普通民众及其他市场机构、社会性组织对碳排放交易市场知之甚少，参与碳数据造假监督的积极性未能充分调动。

3.3. 碳排放数据造假归责机制中责任主体单一

现行的《碳排放交易管理办法(试行)》只规定了重点排放单位碳排放数据造假行为应承担的法律责任，并未涉及第三方机构。在碳排放权交易试点时期，上海、深圳、福建等碳交易试点省市均对此进行了明确，规定了责任分配条款。如《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》规定，管控单位和核查机构相互串通虚构或者捏造数据，核查机构出具虚假报告或者报告严重失实的，“由主管部门责令限期改正，并分别对管控单位和核查机构处与实际碳排放量的差额乘以违法行为发生当月之前连续六个月碳排放权交易市场配额平均价格三倍的罚款”。在实践中已出现重点排放单位与第三方机构相互串通篡改温室气体排放报告的案例，例如内蒙古鄂尔多斯高新材料有限公司虚报碳排放报告案^[3]。即将出台的《碳排放权交易管理暂行条例》对此漏洞进行了填补，增加了核查机构的责任承担条款。但在MRV体系中，第三方机构包括检测检验、咨询服务、核查三种类型，《碳排放权交易管理暂行条例》只规定了对环境主管部门委托的核查机构追责条款，对于其他两类第三方机构的责任承担问题，只笼统地在第二十三条规定“国务院生态环境主管部门会同有关部门建立全国碳排放权交易主体和核查技术服务机构的信用记录制度，将相关信用记录纳入全国信用信息共享平台”。未对检测检验机构、核查机构的法律责任、追责机制进行具体的分类说明，在实践中可能会难以应对复杂的碳排放数据造假案件，从而出现法律缺位的情形。

3.4. 第三方机构准入及监管机制尚未建成

首先，随着全国碳市场的建立，各地涌现了一大批提供碳排放咨询、核查服务的第三方机构。虽然暂时缓解了我国碳市场相关服务供需关系紧张的局面，但目前，我国第三方机构市场机制尚不成熟，存在第三方技术水平参差不齐、内部管理混乱、人员流动性较强等问题。

其次，第三方机构的独立性难以保证。确保第三方机构保持独立性既需要第三方机构具有较高的职业道德水准，同时也需要完善的法律监督管理机制，目前我国尚未建立完整的第三方监管机制，在这一背景下，部分机构易受经济利益驱动，产生如恶意串通重点排放单位，篡改数据、伪造报告等权力寻租行为，严重动摇了我国碳排放交易市场的公平性与权威性。

3.5. 处罚机制畸轻且存在法律冲突

《碳排放交易管理办法(试行)》规定对于重点排放单位虚报、瞒报温室气体排放报告的，先由生态环境主管部门责令限期整改，并处一万元以上三万元以下罚款。逾期未整改的，对虚报瞒报部分，等量核减其下一年度碳排放配额。该规定针对重点排放单位的处罚手段过轻，使得企业在权衡守法成本与违法收益之间的冲突时更倾向于后者。即将出台的《碳排放交易管理暂行条例》加重了违法行为的法律责任，将重点排放企业的罚款数额提高到五万元以上二十万以下。同时规定了核查机构罚款数额为二万元以上

十万元以下。而目前,全国碳市场碳排放配额均价约为 50~60 元/吨,对于年排放量巨大的重点排放企业而言,难以形成有效约束,惩戒力度明显不足。此外,现行法律对于碳排放数据造假的罚则规定稍显粗疏,如对于限期改正的期限长短如何确定以及企业应选择何种改正措施、“完成整改”的认定问题等关键细节都没有详细的制度规定[8]。

此外,现有的《碳排放权交易管理办法(试行)》并未对检验检测机构、咨询机构设置追责条款,部分地区在类似案例出现后只能采用或者制定本地区的其他相关法规进行处罚,固然会使得碳排放数据保护规范的密度得到提升,但各个地方规定不同会带来处罚措施不一、法律冲突等问题,在实践中会出现相同案例处罚相异较大的情形。从处罚手段上看,各个地区相关法规规定了信用惩戒、行业禁入、解除委托关系、罚款等多种手段,散见于各种立法目的各异的法律之中,这在一定程度上对碳排放数据保护的整体性与协调性造成了冲击。

4. 完善碳排放数据造假法律治理机制的时间进路

碳市场运行至今,在碳排放数据监管方面暴露出了许多问题。我国的立法工作也在努力填补其中的法律漏洞,完善相应的法律规制。碳排放交易在相当长一段时间内仍是我国实现减排目标的重要市场工具,我们应当立足我国碳市场建设实际情况,探索出一套健全高效的法律治理机制,及时应对、解决频繁出现的碳排放数据造假问题,维护碳排放交易市场的公正性与有序性。

4.1. 完善碳排放数据信息公开机制

碳排放权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[9]。碳排放数据信息作为其中的核心信息,公开其具有保障公众环境知情权的法律价值,也符合我国环境信息由“隐含式公开”经“半公开”到现今“正式公开”“集中式公开”的发展趋势[10]。具体而言,应强化信息公开机制,扩大碳市场信息公开的义务主体及公开范围,构建多元化公开责任机制。

首先,应扩大碳市场信息公开主体,我国目前的信息公开义务主体主要包括生态环境主管部门及重点排放企业。应将第三方机构纳入其中。第三方机构为重点排放企业及生态环境主管部门提供检验、制作报告及核查服务,掌握大量的第一手数据资源,将其纳入碳市场信息公开义务主体,是保障公众环境知情权、对重点排放企业形成有效约束、保障碳排放数据真实性的应有之义。

其次,应拓宽碳市场信息公开范围,将碳排放数据纳入可公开范围之中,且公开方式为强制公开。2014 年修订的《中华人民共和国环境保护法》第 55 条规定“重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况,以及防止污染设施的建设和运行情况”。虽然二氧化碳是否属于空气污染物目前学界尚存争议,但碳排放数据的重要性以及目前碳排放数据保护的紧迫性决定了其不能成为免于公开的事项,同时应通过立法手段对商业秘密概念进行清晰界定,明确碳排放数据不属于商业秘密的范畴,促使企业不能以保护商业秘密为由拒绝公开碳排放数据。此外,有学者认为,对于碳排放数据公开程度的把握,应当从客观性、可靠性、全面性、易获取性四个方面进行考察,如此有助于企业碳排放信息实现透明化,推动碳排放信息达致真正意义上的公开[11]。

此外,还应当构建多元化碳排放数据公开责任机制。MRV 体系下的碳排放数据涉及三方主体:重点排放单位、生态管理主管部门以及第三方机构,三方主体都需履行信息公开的义务,那么根据“权责统一”的基本法理,也需要设置相应的责任机制,在某一方主体未履行义务时进行有效规制。碳排放立法应制定相应的法律条款,明确违反碳排放数据信息公开义务的法律后果,促使各方主体及时公开真实有效的碳排放数据信息。

4.2. 健全问题发现机制

首先,在对重点排放单位温室气体排放监督方面,应当确定政府与非政府是碳排放数据不可缺少的两个监管主体。在政府方面,为防止地方保护主义的干扰,可以采用“异地监督的方式”,由随机地区政府定期组织或委托专业技术人员对重点排放机构的碳排放数据进行检测。另一方面,将碳排放数据核查权下放给部分符合条件的社会组织,允许其经审批后可以在不影响企业正常经营生产的前提下,对企业的碳排放数据进行实时监测、对企业理念的碳排放报告进行核查。

其次,有学者提出,为维护或恢复碳排放数据监管秩序,实现对碳排放造假行为的事前预防与事后救济,以建立一种新的民事公益诉讼类型——碳排放数据造假类民事公益诉讼为思路,以期对碳排放数据造假行为进行有效的司法规制[12]。碳排放数据造假类民事公益诉讼制度的构建,可以充分发挥民事公益诉讼在碳排放数据造假领域的预防性作用,充分发挥司法能动性,拓宽了尽早发现造假问题、预防造假行为的问题发现途径,同时可以有效降低碳排放数据造假行为对碳市场秩序的损害程度。

此外,环保组织和社会公众的监督是保障碳排放数据真实有效性的有利防线。公众参与和社会监督机制可以有效控制权利寻租和碳交易市场的各种黑幕。生态环境主管部门可出台相应的奖励激励办法,提高普通民众、社会组织参与碳排放数据监督的积极性与荣誉感,强化社会监督、公众监督、舆论监督,形成监督合力,营造全民监督的社会氛围。

4.3. 明确碳排放数据造假主体责任分配机制

首先,在后续碳排放相关立法中应当根据第三方机构开展工作的不同阶段将第三方机构具体分为检测检验机构、咨询机构以及核查机构。

其次,应当依据第三方机构的不同类型及实施的造假行为的恶劣程度分别规定应承担的法律责任。对于重点排放企业与第三方机构相互串通进行造假行为的,应当规定第三方机构承担连带责任。

4.4. 规范第三方机构准入与独立性保障机制

首先,第三方机构通常是碳排放数据的检测者、核查者。其专业技术能力、职业道德素养直接关系到碳排放数据的真实可靠性,影响到环境行政主管部门的行政决策。为规范第三方机构市场秩序,发挥好其在监管部门与重点排放单位之间的“桥梁作用”,我国应建立第三方机构市场准入机制,设定统一的第三方机构准入资格认定标准,对于符合标准的第三方机构,应当允许其接受委托开展检测、提供咨询、进行核查,并保障其作为市场主体公平参与市场竞争的权利,同时告知对所提供服务真实性、完整性、准确性负责的法律义务及可能承担的违法责任。对于第三方机构的从业人员,应当建立“检测员”“核查员”职业资格认定机制并积极开展职业技能、职业道德教育培训,自下而上地提升第三方机构的专业性与道德水准。

其次,必须加强对第三方独立性的法律保障机制,确保第三方机构开展检测、提供咨询、核查加强对第三方运维和社会化检测机构的监管,通过抽查、盲样考核以及比对监测等方式规范第三方机构的服务质量,对存在弄虚作假的机构进行法律制裁。探索建立第三方服务机构行业禁入制度,对监督检查中发现的违规操作机构,列入黑名单并予以公告,必要时,采取行业禁入措施,以确保第三方机构提供的碳排放数据真实、有效。

4.5. 指定宽严相济的处罚机制

边沁认为,“为了震慑犯罪,惩罚必须施加充分的痛苦,以保证这一痛苦与罪犯预期的其他痛苦的总和超过罪犯从犯罪中预期得到的快乐,但也不应该施加比这更重的处罚。”[13]这种宽严相济的犯罪经济学理论同样适用于碳排放数据造假领域中处罚机制的建构。

首先,严格的处罚机制是保障各项政策法规得以贯彻实施的重要一环。对于违反法律的重点排放单位、第三方服务机构及人员、环境主管部门等,都视情节以不同的处罚形式追究其民事、行政以至刑事责任。在碳排放数据造假案件层出不穷的形势下,我国应当加强碳排放数据造假行为的处罚力度。在违法收益与守法成本的冲突之下,仅仅依靠固定数额的罚金并不足以产生威慑力。也可以结合其他类型的处罚措施进行适用,如信用惩戒、降低资质等,以此增加惩罚手段的广度。此外,行政法规可以设定除限制人身自由之外的各项行政处罚措施,如责令停业、吊销营业执照等更为严厉的措施。只有更为严厉的惩罚措施,才能打消违法企业的侥幸心理和花钱消灾的逃避心理,真正参与到碳排放权交易制度中来,助力国家减排事业[14];可以以数据造假行为所得收益为基础计算罚金数额,增加惩罚措施的深度,如《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》规定的对涉及碳数据造假的第三方机构处与实际碳排放量的差额乘以违法行为发生当月之前连续六个月碳排放权交易市场配额平均价格三倍的罚款。

其次,在对碳排放数据造假行为施以惩戒时,不能一味追求从重从严,应当根据造假行为的主体、手段及对碳交易市场秩序的危害程度进行综合判断以作出处罚决策。对于造假主体积极主动整改违法行为的,未对碳市场秩序造成严重破坏的,应当从轻处罚或减轻处罚。行政机关在做出处罚决策时,既要违法主体产生威慑与惩罚作用,也要重视法律的教化作用。

最后,我国在立法工作中,应当注意多种规制手段的整合,借鉴吸收其他规章、条例所规定的涉及碳排放数据造假主体的处罚措施,而后以上位法的形式进行统一规范,如制定统一的《碳中和促进法》,为处罚碳排放数据造假行为提供国家层面的法律依据。

5. 结语

基于上文的分析,碳排放数据造假案频发的原因归根结底是我国在这一领域的法律制度尚不完善,存在碳数据信息公开机制缺失、数据造假问题发现机制尚未完善、碳排放数据造假责任分配模糊、第三方准入机制不健全、处罚机制畸轻等问题。碳排放数据监管问题在我国面临较为严峻的制度挑战,我国当前亟需探索出一套完善的法律治理机制进行规制,以发挥碳排放交易这一市场减排机制的最大实效。

参考文献

- [1] 王燕. 市场激励型排放机制一定优于命令型排放机制吗? [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014, 14(1): 22-29.
- [2] 熊小平, 曾桢. 怎样完善中国碳市场检测、报告和核查制度[J]. 中国经济报告, 2023(3): 79-83.
- [3] 生态环境部. 生态环境部公开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) [EB/OL]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/wsqtgz/202203/t20220314_971398.shtml, 2023-06-08.
- [4] 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.
- [5] 郭伟, 唐进, 刘俊杰. 全国碳市场排放数据造假主要诱因分析[J]. 能源, 2022(5): 42-47.
- [6] 王国飞. 中国国家碳市场信息公开: 实践迷失与制度塑造[J]. 江汉论坛, 2020(4): 131-139.
- [7] 吕忠梅, 王国飞. 中国碳排放市场建设: 司法问题及对策[J]. 甘肃社会科学, 2016(5): 161-168.
- [8] 张富利, 林书海. 我国碳排放权交易法律构造的疏失及完善[J]. 生态经济, 2019, 35(2): 24-30.
- [9] 华炜. 欧盟碳排放交易机制的法律实践及对中国的启示[J]. 能源与环境, 2017(3): 2-4.
- [10] 孙岩, 刘红艳, 李鹏. 中国环境信息公开的政策变迁——路径与逻辑解释[J]. 中国人口·资源与环境, 2018, 28(2): 168-176.
- [11] 王国飞. 论企业碳排放信息公开的法律限度[J]. 湖北经济学院学报, 2014, 12(6): 122-128.
- [12] 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.
- [13] 高鸿钧, 赵晓力, 马剑银. 新编西方法律思想史(现代、当代部分) [M]. 北京: 清华大学出版社, 2015: 352.
- [14] 朱晓慧, 郝海青. 中国碳排放交易法律制度的完善[J]. 齐齐哈尔大学学报, 2020(1): 101-104.