

我国碳排放权交易法律制度的探讨

赵若琳

澳门科技大学法学院, 澳门

收稿日期: 2023年11月17日; 录用日期: 2023年11月28日; 发布日期: 2024年2月7日

摘要

碳排放权交易是全球公认的一种具有实际效果的低成本减排新途径, 需要对我国碳排放权交易法律制度的现状进行研究, 探讨其需要完善之处并提出完善措施。我国碳排放权交易法律制度主要存在完善路径亟待明确、法律制度的框架和内容有待完善、相关配套制度需要健全三大问题。对此, 文章提出了建立综合性立法体系、明确框架构建原则、明确关键性内容、提前构建碳金融交易配套法律制度等建议, 旨在为我国碳排放权交易法律制度的发展提供思路。

关键词

碳排放, 碳排放权, 碳排放权交易

Discussion on the Legal System of Carbon Emission Trading in China

Ruolin Zhao

Faculty of Law, Macau University of Science and Technology, Macau

Received: Nov. 17th, 2023; accepted: Nov. 28th, 2023; published: Feb. 7th, 2024

Abstract

Carbon emission trading is a new way to reduce emissions with low cost and practical effect. It is necessary to study the current situation of the legal system of carbon emission trading in China, discuss its needs to be improved and put forward measures to improve it. There are three main problems in China's carbon emission trading legal system: the path to improve needs to be clear, the framework and content of the legal system need to be improved, and the related supporting system needs to be improved. In this regard, this paper puts forward some suggestions, such as establishing a comprehensive legislative system, clarifying the framework construction principle, clarifying the key content, and establishing the supporting legal system of carbon financial trading

文章引用: 赵若琳. 我国碳排放权交易法律制度的探讨[J]. 法学, 2024, 12(2): 761-765.

DOI: 10.12677/ojls.2024.122107

in advance, in order to provide ideas for the development of China's legal system of carbon emission trading.

Keywords

Carbon Emission, Carbon Emission Rights, Carbon Emission Trading

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. 研究背景和意义

一直以来,我国将生态文明建设摆在突出的战略位置,环境治理体系现代化是国家治理体系现代化的重要组成部分。但是,我国碳排放权交易市场的发展仅仅依靠一部试行的部门规章、众多地方性政府规章和规范性文件是远远不够的,制定碳排放权交易相关的法律、法规和正式的部门规章,搭建起一个较为完善的全国碳排放权交易法律制度框架迫在眉睫。

与一般的商品交易不同,碳排放权交易有以下几个特点。一是交易对象具有特定性,即对《京都议定书》协议减排的6种温室气体的排放权进行交易,表现为碳排放配额。具体参与交易的,经国家主管部门备案和登记并有。二是审定机构审定的减排项目所产生的减排量。三是交易目的具有双重性,既有经济利益,也有生态目的。碳排放权交易不仅使掌握减碳技术的国家和企业能够通过市场机制将多余的碳排放配额以一定的价格售出,也带领着发达国家与发展中国家共同推动温室气体减排,进行能源和经济的低碳转型。四是交易设定总量目标。与一般交易不同的是,碳排放权交易中,国家根据应对气候变化政策和温室气体排放控制目标,在一定时限内设定碳排放总量控制目标,并以配额的形式向重点排放企业进行分配,获得配额的企业可以在二级市场上开展交易。

2. 我国碳排放权交易制度现状及问题

2.1. 我国碳排放权交易法律制度现状

我国目前还没有真正意义上全面规范我国碳排放权交易市场的法律、行政法规和司法解释,但《环境保护法》中关于我国环境保护的五项立法原则、实行生态保护补偿制度和鼓励投保环境污染责任保险的内容,以及《大气污染防治法》中提及的排污权收费制度等,都可以为我国完善碳排放权交易法律制度提供指导。

2021年2月1日,由生态环境部颁布的《碳排放权交易管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》)正式施行。2021年5月14日,生态环境部又发布了关于碳排放权交易的登记、交易、结算三大试行管理规则。《管理办法》对全国碳排放权交易市场的注册登记交易制度和交易制度的构建提供了方向和保障,标志着全国碳市场首个履约周期正式启动。

现行地方性政府规章多见于碳排放权交易试点,包括《北京市碳排放权交易管理办法(试行)》、《上海市碳排放管理试行办法》、《广东省碳排放管理试行办法》、《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》等。

同时,自我国开展碳排放权交易以来,颁布了众多规范性文件,如2011年10月发改委发布的《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》、2016年1月发改委发布的《关于切实做好全国碳排放权交易市

场启动重点工作的通知》等。

2.2. 我国碳排放权交易法律制度现存问题

一是法律制度完善的实施路径亟待明确。部分学者认为应当增设专门的部门法，关于增设的部门法的内容，学者观点不尽相同：有学者认为应当从生态环境的宏观角度，以气候变化为主体，以应对气候变化的制度为内容增设部门法，作为上位法的保障，然后再针对碳排放权交易法律制度立法[1]；也有学者认为，应以我国当前的双碳目标为背景，制定以减碳制度与发展低碳能源为主要内容和立法目的的部门法[2]。自双碳目标提出以来，我国颁布的多项政策都提出要制定碳中和与碳达峰目标相关的法律，但详细的实施路径没有官方的具体说明。另外，还有学者提出了我国碳排放权交易立法的“三三立法策略”[3]。

二是法律制度的框架和内容有待完善。碳排放权交易行为涉及行政法、民法、商法、环境保护法、刑法、诉讼法等多个领域，目前我国碳排放权交易法律制度主要由部门规章和地方性政府规章构成，缺乏约束效力，还没有形成一个全面完整的框架体系。《碳排放权交易管理办法(试行)》作为碳排放权交易的现行核心规定，在以下关键方面未能提供有效支撑，主要体现在以下几个方面：

1) 碳排放权的产权属性保障尚未明确。按照科斯定理，碳排放权产权属性是确保我国碳排放权法律制度发展的重要理论。世界各国普遍将碳排放权配额认定为财产权或准物权，《管理办法(试行)》并未对碳排放权交易的产权性质作出明确规定。有学者提出了提及碳排放权权利、义务这两种法律属性的体现方式[4]。

2) 碳排放额度的分配方式，目前尚无统一标准。交易管理制度应当囊括对碳排放权的定价、碳排放权的抵押、质押、税务计算规则、权利救济等内容，用于保证碳价稳定、保障碳排放权的产权、保障碳排放权交易参与者的正当权益。

3) 没有对涉及碳排放权交易合同的内容进行全面规定。目前，我国已有部分行业性立法与地方性立法成果，其中，部分立法内容与《管理办法(试行)》相冲突，但《管理办法(试行)》未对冲突规定的适用选择做出细化规定。

三是碳排放权交易配套制度需要健全。有学者在研究中阐述了我国碳普惠制度[5]。我国碳排放权交易的发展将带动碳金融产品的投资的发展。我国碳排放权交易所已开展了种类繁多的创新型碳金融产品，如碳债券、碳指数、碳资产质押融资、境内外碳资产回购式融资、碳配额托管、绿色结构存款、碳基金等。但目前我国碳排放权交易法律制度对碳排放权交易衍生的金融类产品投资缺乏法律层面的规范，不利于未来创新型碳金融产品的衍生交易市场的规范发展。我们仍需建设完善的碳排放权交易配套制度。

3. 我国碳排放权交易法律制度的完善建议

3.1. 建立综合性立法体系

鉴于我国经济发展的地区差异较大，我国应构建国家立法与地方立法相结合的碳排放权交易综合立法体系。第一，完善国家立法路径。在国家立法层面，立法内容应当为我国碳排放权交易法律制度的立法提供指导，以法律和行政法规的形式明确立法原则、立法目的，认可我国碳排放权交易的发展，引导碳排放权交易的其他立法内容。二是完善地方立法路径。在地方立法层面，应当遵循“由重点排放企业过渡到多种产业，由行业立法先行过渡到行业立法与地方完整立法结合运用”的路径。首先，应先着手于碳排放的重点行业，如电力行业、化工行业等，根据其行业特点，结合当地碳排放情况，借鉴欧盟与美国的立法经验，制定地方政府规章。其次，根据重点排放行业的碳排放权交易情况，开展行业立法情况审查，完善行业立法规定，并着手建设地方立法。最后，可以根据当地经济社会发展实践，开展地方

立法探索，并将有益经验纳入国家立法。

3.2. 明确框架构建原则

一是制定法层面的框架构建原则。应当在《环境保护法》中增加关于碳排放权的条款，在《大气污染防治法》有关排污收费制度的内容中加入实行碳排放权交易的条款，作为我国碳排放权交易法律制度建立的上位法保障。碳排放权是一种新型的法律拟制的抽象性权利，可在具体的《碳排放权交易管理办法》中将其进一步具体化。在部门规章层面，应当对现有的《管理办法(试行)》进行修改，颁布正式的《碳排放权交易管理办法》，明确碳排放权的产权属性，并制定配套行政法规、规章，如《碳排放配额总量控制与分配条例》、《碳排放配额拍卖规定》、《国家碳市场交易机构管理办法》等。对于我国碳排放权交易平台的管理、交易管理机构的运行规范，可以落实在《碳排放权交易管理办法》及具体的下位规范性文件文件中。

3.3. 明确关键性内容的界定

一是明确碳排放权的产权性质。为了确保碳排放权能够适应市场化的交易方式，我们有必要结合碳排放权的特点，确定碳排放权的法律属性：一方面，从碳排放权的价值来看，碳排放权具有经济和生态的双重价值。而传统物权的价值，仅限于经济价值，因此，碳排放权与传统物权不同。另一方面，从碳排放权的客体来看，碳排放权的客体不是温室气体，而是所排放的温室气体占据的大气空间。从这个角度来看，碳排放权是权利人对人类大气空间环境的一种使用权，来源于自然的赋予，对该空间的使用本应无需承担代价。由于过度排放超出了自然承载能力，行为损害了其他正当使用人对大气空间的使用权，因此需要公权力的界定和保护，此时过度排放方需要承担损害赔偿责任，此时碳排放权就有了财产属性。

二是明确碳排放额度的分配方式。可以采取阶段性开放的立法模式，在碳排放权交易市场的发展初期，实行碳排放额度的无偿分配，吸引企业加入我国碳排放权交易市场开展碳排放权交易，再在后续阶段逐步增加有偿分配的比例。具体步骤可以采取“由无偿分配逐步过渡到有偿分配，由重点排放企业过渡到多种产业”的路径，最终形成以有偿分配为主要分配模式的公平、高效的市场化碳排放权交易制度。

三是明确碳排放权交易合同内容。碳排放权交易合同作为一种新兴商事合同，其交易对象、交易方式、合同的生效与解除等，在具体的实践中往往会承担与普通物品交易合同不同的风险。我国企业在碳排放权交易合同中主要面临交易资格风险和主体信用风险，即如果签订碳排放权交易合同的主体本身不满足管理规范的要求，不具备交易资格，根据《民法典》合同编的内容，合同自始无效，如果签订碳排放权交易合同的主体隐瞒、伪造自己的真实减排数据，或存在碳配额相关处罚和法律责任等情况，就会增加合同风险。例如实践中已有因交易平台的行为增加合同风险的案例。因此，我国碳排放权交易法律制度应当根据《民法典》合同编的规定，出台相关司法解释，明确碳排放权交易合同的定义、订立、生效、变更、解除以及违约责任等相关内容。

3.4. 加快配套制度的完善

未来创新型碳金融产品的衍生交易市场的发展不容小觑，应提前构建碳金融交易配套法律制度，保障碳排放权交易安全。财政部、央行等部门应当发布明确的碳金融规范，立法内容应以碳金融市场的建立与安全运行为重点，明确落实碳金融监管机构的监督职责，顺应未来碳资产的发展趋势。部门碳排放权交易项目的开展涉及国际规则和国际习惯，应完善国际碳排放权交易项目的交易规范，丰富对碳排放权交易的国际规则和习惯的官方解释，避免因解释错误造成纠纷，影响我国开展国际碳排放权交易的公信力。应制定专门的碳排放权交易纠纷裁决办法。发改委可以出台碳排放权交易的一般交易规则和纠纷

裁决办法，授权地方政府根据本地实际制定具体的交易规则和纠纷裁决办法，推动全国碳排放权交易市场下一阶段的发展。

4. 结论

碳排放权交易市场与传统商品、金融交易市场自下而上的发展道路不同，是一个“自上而下”的以法律、政策、国际规则规范的市场。因此，推进碳排放权交易的发展，要求我们建立综合性、开放性的碳排放权交易法律制度。

我国碳排放权交易法律制度的建立，需要我们保障碳排放权的产权属性，运用科学的碳排放额度分配规则，健全碳排放权交易纠纷的解决机制，同时着眼于未来，预先规范碳排放权交易的配套金融工具，增加对降低碳排放量有关创新的鼓励机制。对我国碳排放权交易法律机制的研究，既是对建立一门部门法的探索路径的研究，也是一份对我国法律如何规制出现的新主体的研究和经验总结。

参考文献

- [1] 孙雪妍, 王灿. 论碳达峰碳中和目标的立法保障[J]. 环境保护, 2022, 50(18): 40-43.
<https://doi.org/10.14026/j.cnki.0253-9705.2022.18.004>
- [2] 王欣玥. “双碳”目标对我国碳减排立法的影响及其应对[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西大学, 2023.
https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=phUvseal1i7blAY9vOMhDs-3wYUEDWqzHFNSNzMAh0iuuGw1XyEEiBfkkYh-MhM6Oi1VNm1dqTsYotMfTDhecuA8noxFsAyC6V1_NkgHntWjpYWyqop3xAbLT_iJh23f0u&uniplatform=NZKPT&language=CHS
- [3] 孙佑海, 王甜甜. 推进碳达峰碳中和的立法策略研究[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 157-166.
<https://doi.org/10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.01.014>
- [4] 陈真亮, 项如意. 碳排放权法律属性的公私法检视及立法建议[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2022, 24(1): 104-110.
https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=4j1cDaxzFAkUZzn3sn82kpdWuaytou7UDyH87ymweyYTXyJkJf--PmSN2-rHDLOQf1RybqfwInl5QFn8rdK9QXZJXu0eIJ9DFuvVflWtzv0Y_8J7ute85cNbP5Gu9w88WfGvnZb11e8=&uniplatform=NZKPT&language=CHS
- [5] 潘晓滨, 都博洋. 我国碳普惠制度立法及实践现状探究[J]. 资源节约与环保, 2021(4): 138-139.
<https://doi.org/10.16317/j.cnki.12-1377/x.2021.04.068>