

# “双碳”目标背景下我国碳排放权交易制度的完善

徐璐

江西理工大学

**摘要：**随着我国经济飞速发展，人民生活水平不断提高，面临的生态环境问题也愈发严重。2020年9月22日，第七十五届联合国大会上，我国在全世界面前作出庄严承诺力争2030年前二氧化碳排放达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。碳排放权交易是实现“双碳”目标的主要手段。科学完备的法律体系是规范碳排放权交易的必要条件。本文从“双碳”目标背景出发，分析了我国碳排放权交易市场现存问题，主要有碳排放权法律属性不明、交易双方如何限制、企业强制履约等问题。碳排放交易市场的有序运行，离不开法律监管，必须完善碳排放权交易的法律，建立我国的碳排放权交易制度，为实现碳达峰、碳中和提供根本保障。

**关键词：**“双碳”；碳市场；碳排放权交易；法治化

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-627X.2023.05.204

## 一、我国碳排放、碳排放交易市场现状及碳排放权交易制度法律现状

### （一）我国碳排放量情况

我国碳排放量一直呈上升趋势，碳排放量情况从新中国成立以来初7858万吨到改革开放14.6亿吨，呈缓慢增长。进入2000年以后，快速增长，到2019年根据数据显示我国的碳排放量已达到101.7亿吨。2020年经济快速恢复，碳排放量增长0.08%，达102.51亿吨。

### （二）我国碳排放权交易市场的情况

我国碳排放权市场允许企业对碳排放配额进行自由交易，碳排放配额由行政部门在设定好碳排放额总量之后，按照法律规定将碳排放配额进行初始分配，分给控排企业。部分企业碳排放低于其获得的配额，将富足配额通过碳交易市场出卖给碳排放量超标配额不足的企业。为实现低碳发展，在全国建立碳排放权交易市场，2013年我国在北京、上海等七省市开展了碳排放交易试点项目，我国还有一些地方自己主动启动了本范围内的碳排放权交易。到2020年11月，启动的交易试点主要覆盖电力、水泥等20多个行业。到2021年7月，全国碳排放权交易市场开房，发电企业成为最先进入的行业。

### （三）碳排放权交易制度的法律现状

碳排放权交易离不开法律制度的保障，我国针对碳排放权交易已经出台了许多法规，目前基本上是由部门规章和地方性法规或规章来规制碳排放权交易市场。

#### 1. 国家层面

早在2014年，国家就颁布了《碳排放权交易管理暂行办法》（现已废止），并在2015年，国家发展改革委开始筹划《碳排放权交易管理条例》的编写工作，并首次在2016年对外征求意见。2018年，生态环境部承担应对气候变化的职能，并于2019年4月发布了《碳排放

权交易管理暂行办法》（征求意见稿），2020年12月31日生态环境部发布《碳排放权交易管理办法》，并于2021年2月1日起实行，用于现阶段管理碳排放权交易。并且在2021年3月，就《碳排放权交易管理暂行办法（草案修改稿）》再次征求意见，还未以行政法规正式出台。目前我国管理碳排放权交易的法规最高层级就是部门规章。

#### 2. 地方层面

碳排放权交易首先在北京、上海等七省市进行试点工作，在法治推进过程中，地方跟进国家步伐，在实践基础上，北京、深圳市探索建立了地方性法规及规章。还有一些省市出台了政府规章，如上海市、广东省。还有的地方发布了规范性文件，像天津市、重庆市。

## 二、当前我国碳排放权交易制度亟待解决的问题

### （一）碳排放权的法律属性不明

对于碳排放权的法律属性，无论是《碳排放权交易管理办法（试行）》，还是以后要通过的《碳排放权交易管理暂行办法》都没有给出明确规定，学界对于碳排放权的法律属性也一直存在争议，有许多学说观点。以王明远<sup>[1]</sup>为代表的学者认为碳排放权具有准物权和财产权属性，认为碳排放权有物权化的必要性、可能性，碳排放权物权化，有利于合理配置、利用大气环境容量资源，更好应对气候变化带来的问题，但是将碳排放权物权化会遭受道德质疑，将公共资源私有化。王慧<sup>[2]</sup>等认为是行政特许权，因为碳排放权具有行政法上的规范依据，将其界定为行政特许权，就更加方便政府管理，通过公权力机关的介入来实现低碳发展，这样避免了将公共资源私有化的道德谴责，但是将其界定为行政特许权面临的问题是企业是否在市场上进行自由转让交易，有碍碳排放市场的发展。还有部分学者认为是新型财产

权。碳排放权是碳排放权交易市场的客体，碳排放权的法律属性不明，全国性碳排放交易市场就不稳定，也会使法律救济途径和方式不同。

### （二）碳排放权交易的双方主体如何限制

碳排放权具有物权属性，在市场上就更方便交易。在二级市场交易过程中，参与的双方是：重点排放单位和符合国家碳排放权交易规则的机构、个人。卖方是碳排放额少于政府分配额度的企业，将多出的额度在市场上进行交易，交易的受让主体是超标排放温室气体的企业。但是问题在于，买方如何限定。如个人和其他金融投资者，以及不属于法律规定的控排企业能否进入。还有碳排放权的金融化没有法律规制。

### （三）对违法企业的惩罚强度弱

目前对于碳排放权交易市场中交易主体的义务规定已经比较完善，但是相关法律规定对于企业违反上述义务的惩罚措施在细节方面还存在欠缺之处。现行生态环境部的《管理办法》是规制碳排放权交易的最高法律规定，规定企业违反上述义务的惩罚措施主要有限期改正、罚款、在下一年度等量核减未清缴的碳排放配额。首先对于限期改正，这个期限是多久？企业在期限内如何改正？以及期限过后企业改正成何种程度？这些问题法律并没有具体规定。期限过长，企业会怠于改正，期限过短，企业难以按期改正，企业在期限内改如何改正，期限过后企业要改正到何种程度才能算是改正好。这需要法律予以规定。其次是对于罚款的问题，《管理办法》中规定重点排放单位未履行好报告义务的罚款处一万元以上三万元以下的罚款，未及时足额清缴碳排放配额的处二万元以上三万元以下的罚款。罚款力度显然是不够的，笔者认为区区几万元对这些大企业无法形成威慑力。违法成本并不高，甚至会低于守法成本，许多企业宁愿承受处罚也不愿意承担减排的责任，对大多数企业无关痛痒，无法通过罚款倒逼企业履行报告义务和清缴碳排放额义务。最后是等量核减下一年度分配的碳排放配额，惩罚力度也比较弱，对违法企业难以形成威慑。

## 三、完善碳排放权交易制度的建议

### （一）明确碳排放权的法律属性

笔者认为应该将碳排放权界定为准物权，虽然将碳排放权物权化会受到道德质疑，即将公共资源私有化，但是认定为准物权可以更加方便碳排放权交易，方便立法规制碳排放权交易，并且将碳排放权界定为准物权能够活跃碳排放权交易流通，是有利于大气资源的优化

配置的，将公共资源更好利用，也符合国家碳排放权交易设立的初衷，实现“双碳”目标。所以在即将通过的《碳排放交易管理暂行条例》（草案修改稿）可以明确碳排放权的法律属性，这样有利于碳排放权市场的稳定性，市场主体也会更加有信心参与交易，法律救济途径和方式也能相对确定。

### （二）促进市场主体多元有序参与

碳排放权交易市场的卖方就是有多余碳排放额的企业，对于买方一定包括超标排放温室气体的企业，其他没有纳入温室气体重点排放单位的企业、个人、金融机构，笔者认为法律应该对这些主体进行一定规制。首先对于个人和未被纳入的企业来说，目前应禁止参与碳排放权交易。这些投资者参与到交易当中，目的无非是牟利，获取二次转让碳排放权的差价，碳交易本质上并不适合普通投资者参与，碳市场的建立也并非为实现个人投资，碳排放权也不是任何人敛财的手段和工具。并且作为支持碳减排的政策工具，政府并不希望碳价波动过大，如果碳排放额被这些投资者购买，导致碳排放配额减少，那么超标排放的企业为了免受处罚就不得不购买投资者手中持有的碳排放配额，这些投资者难免会坐地起价，哄抬碳价，不利于碳排放权交易市场的稳定，所以就目前来说应将这些主体排除在交易主体之外。其次是金融机构，碳排放权区别于一般的金融产品，因为碳排放权同时有发展权的属性，其初衷并不是通过金融行为追求利益，而是国家希望通过有偿使用大气资源，来制约污染行为，约束相关排放主体，从而提高社会提高环保意识，降低碳的排放量。出于这个初衷，笔者认为应该限制碳排放权交易的过度金融化，但是为了实现交易便利，融入国际碳金融市场当中，法律允许有资质的金融机构进入市场，法律要对准入的金融机构作出规定。例如韩国就规定在2020年之前，韩国碳交易管理的被监管实体和韩国四家公立银行可以进入，其他金融投资者不能进入。<sup>[3]</sup>我国可以借鉴国外的经验，先规定国有银行进入交易市场，活跃碳交易，另外由于金融行为具有脆弱性，也会存在欺诈和投机，法律也要出台相应规定对金融行为进行规制。

### （三）对违法企业的惩罚力度加强

为了使企业更好履行减排义务必须加大惩罚力度，创新惩罚措施。2021年3月我国已经就《碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）》（以下简称《条例》）再次征求意见，在不久的将来将会以行政法规出台。首先笔者认为在此《条例》中应该明确改正期限到底是多

久,要根据不同的违法形式分情况规定改正期限,期限不能过长也不能过短,且要规定企业经过改正后要达到什么样的程度,笔者认为法律最好是给予一个明确的程度,否则导致行政机关的自由裁量权过大,实践中不好操作。其次对于罚款,应该加大罚款金额,让违法成本大大高于守法成本。但是高到世界基金组织所计算的数额是不合适的,数量太高的罚款,不能引导主体参与市场交易。深圳和北京的实践证明,深圳和北京那种将惩罚力度直接与碳价挂钩,对没有按照规定履行约定的企业,处罚市场均价3~5倍罚款,时最有约束力的,<sup>[4]</sup>这样设置罚款既可以对企业形成威慑力,对违法企业起到惩戒作用,也不会让企业难以负担。还可以根据损害后果的严重程度不同来划分罚款的数额,也可以依据首次违法、多次违法来设置不同的罚款,这样也可以减少行政机关的自由裁量权,更加公平合理。最后关于等量核减下一年度碳排放配额的惩罚措施,笔者认为可以在下一年度双倍扣除碳排放额,这样做可以威慑企业。

除此之外,笔者认为可以创新处罚形式。可以预见《条例》在今后一定会通过,作为行政法规比《管理办法》的效力层级更高,行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚,因此《条例》可以对严重违法企业采取暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照等惩罚措施。严厉的惩罚措施会对企业形成威慑,强制企业履约,激励企业履行减排义务。

### 结语

全球变暖形势严峻,温室气体减排是全世界共同的责任,中国作为碳排放量大国,为实现“双碳”目标,必须付出更多的努力。完善碳排放权交易管理的法律规定,法律明确碳排放权法律属性,确保市场主体多元有序参与交易,强制企业履约加强违法企业惩罚强度,加强政府监管,提高公众参与度等,切实解决好交易市场出现的各项问题,建立中国特色的碳排放权交易市场制度,为实现“双碳”目标努力奋斗。

### 参考文献

- [1]王明远.论碳排放权的准物性和发展权属性[J].中国法学,2010,12(06):92-99.
- [2]王慧.论碳排放权的特许权本质[J].法制与社会发展,2017,23(06):171-188.
- [3]张忠利.韩国碳排放交易法律及其对我国的启示[J].东北亚论坛,2016,33(5):50-62.
- [4]易兰,李昭鹏,杨历,等.中国7大碳交易试点发育度对比研究[J].中国人口资源与环境,2018,55

(2):134-140.

[5]刘明明.中国碳排放权交易实践的成就、不足及对策[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2021,49(03):119-124.

[6]宋云锋,贺雯,李姝婷.中国碳排放权交易立法发展及实务操作研究[J].环境与可持续发展,2021,46(03):16-25.

[7]邵莎莎.碳达峰、碳中和背景下碳排放交易法律责任的反思与完善[J].世界环境,2021,66(04):86-87.

[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]夏绍冬,陈惠姝,张思雨,吴瑶,杨帅,王许.我国碳排放权交易相关问题探讨[J].中国市场,2019,55(27):15-16.

[10]汤莉萍.关于我国碳排放权交易相关问题探讨[J].营销界,2019,35(25):282-283.

[11]郑爽.碳排放法律确权剖析[J].宏观经济研究,2019,63(10):169-175.

[12]刘志仁.论“双碳”背景下中国碳排放管理的法治化路径[J].法律科学(西北政法大学学报),2022(03):94-104.

[13]杨君,刘洪铭,张建宇.关于碳排放权交易制度法治化完善的思考[J].环境与可持续发展,2021,46(03):26-30.

[14]冯莉婷.浅谈碳达峰碳中和愿景下碳排放权的法律性质[J].世界环境,2021,55(03):86-87.

[15]潘晓滨,杜秉基.“双碳”目标背景下我国碳监测法律制度的完善路径[J].环境保护与循环经济,2021,41(06):1-4.

[16]曹明德.中国碳排放权交易面临的法律问题和立法建议[J].法商研究,2021,38(05):33-46.

[17]刘明明.中国碳排放配额初始分配的法律思考[J].江淮论坛,2019,23(04):113-120.

[18]朱晓慧,郝海青.中国碳排放权交易法律制度的完善[J].齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),2020,66(01):101-104.

[19]邓海峰,尹瑞龙.碳中和愿景下我国碳排放权交易的功能与制度构造研究[J].北方法学,2022,16(02):5-15.

作者简介:徐璐(1997—),女,汉族,黑龙江哈尔滨人,法律硕士,江西理工大学,研究方向为法学。