

构建中国碳排放权交易法初探

何晶晶

(中国社会科学院 国际法所, 北京 100720)

摘要: 作为最有效的市场手段之一,碳排放权交易机制对于推进低成本减排的重要作用已经得到全球的广泛认可。中国的碳排放权交易还处在起步和试点阶段,虽然已经在多个省市开展碳排放交易试点,但是由于缺少国家层面的碳交易法来规范和约束碳排放权交易,使中国的碳排放权交易市场存在着“无法可依”的尴尬局面,造成温室气体减排领域的法律责任不明确、碳减排的法律监管机制缺失、碳商品的交易规则缺乏法律定义和保障等一系列法律问题,严重影响了中国碳交易市场的构建和健康发展。在当前中国碳减排压力巨大的背景下,中国亟需加强对碳排放权交易机制的法律研究,建立符合中国国情的碳排放权交易法,为中国启动全国性的碳减排交易市场以及日后实现与全球碳排放市场的对接提供法律制度保障。基于此出发点,本文积极借鉴欧盟和美国的碳排放权交易机制的法律经验,希望在中外比较中,对构建有中国特色的碳交易法提出有益的建议。

关键词: 碳排放权交易法; 碳排放权交易市场; 温室气体减排

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

文章编号: 1002-9753(2013)09-0010-13

Legal Considerations on Establishing China's Carbon Emissions Trading Law

HE Jing-jing

(Institute of International Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: As one of the most effective market tools, carbon emissions trading scheme has gained worldwide recognition. However, China's carbon emissions trading scheme is still at its initial trial stage. Although some Chinese provinces and cities have established emission trading markets, the lack of an effective national carbon emission trading law has jeopardized the formation and development of those emission trading markets. It is clear that a solid legal foundation is a must-have for the existence of carbon emissions trading markets, which sets up the emission trading rules, ensures the normal function of the trading markets, and punishes any illegal trading behavior. Given the growing pressure facing China to reduce carbon emissions, it is high time to set up China's carbon emissions trading law, which reflects both China's domestic situation and follows the international standards. By learning the experiences of the European Union's and the US' carbon emission trading laws, this article aims to offer some useful advice on the route to China's carbon emissions trading law with Chinese characteristics.

Key words: carbon emission trading law; carbon market; GHG emissions reduction

一、引言

2012 年底的多哈联合国气候变化大会终于赶在《京都议定书》第一承诺期结束前形成决议,宣布从 2013 年开始实施第二承诺期,从而避免出现国际社会非常担忧的在 2012 年之后的“后京都时代”,世界缺乏具有法律约束力的国际公约来引导全球低碳减排行动的局面,这也使得一度陷入低

潮的碳排放权交易得到很大的鼓舞。虽然由于受经济危机的影响,国际碳交易市场的碳价出现了低迷,但是正如英国及欧盟联合国气候变化框架公约咨询机构代表凯文·威廉姆斯所指出的,“从整体趋势上来说,越来越多国家认同节能减排,也愿意从事碳排放权交易促进减排”^[1]。中国的碳排放权交易还处在起步和试点阶段,虽然已经在

收稿日期: 2013-05-07 修回日期: 2013-08-12

作者简介: 何晶晶(1982-)女,江苏兴化人,中国社会科学院国际法研究所博士后,研究方向: 国际环境法。

多个省市开展碳排放交易试点,但是相关碳排放权交易法的缺失,影响了中国碳排放权交易市场的构建和健康发展。在当前中国环境保护和碳减排压力巨大的背景下,中国亟需加强对碳排放权交易机制的法律研究,建立符合中国国情的碳排放权交易法,为中国启动全国性的碳交易市场以及日后实现与全球碳排放权交易市场的对接提供法律制度保障。

在当前温室气体减排已经成为世界潮流的背景下,作为温室气体的排放大国,我国的碳减排压力巨大。虽然我国目前还没有被要求强制减排,但是我国很可能在未来被要求承担与当前发达国家相似的强制碳减排义务。事实上,在最近几次的联合国气候变化大会上,就有不少发达国家给中国施加压力,无视中国还是发展中国家的事实而试图使中国承担发达国家才应承担的强制减排义务。最近的多哈联合国气候变化大会已经达成共识,到2015年前要形成一个把各方都包括在内的国际气候变化条约作为《京都议定书》的替代公约。基于这样的现实压力,中国应该提前在法律和制度上做准备,使中国能尽早适应强制减排的要求,积极构建既与国际接轨又体现中国国情的碳排放权交易体系,积极利用市场手段来推进中国的温室气体减排。由于中国开展碳排放权交易时间较短,国内的碳排放权交易还处于市场培育阶段,还没有积累足够的制度和政策经验,本文将积极借鉴欧盟和美国的碳排放权交易机制的法律经验,希望在中外比较中,对构建有中国特色的碳排放权交易法提出有益的建议。

二、碳交易制度的国际法基础

碳排放权交易机制的主要国际法依据是《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)和《京都议定书》(Kyoto Protocol)。这两个气候变化条约的签署对于推动全球开展统一协作的应对气候变化行动具有里程碑式的意义,也构成了各国气候变化立法的国际法基础。《联合国气候变化框架公约》于1992年6月在巴西召开的联合国环境与发展大会上签署,此公约明确提出了将大气中温室气体浓度稳定在防止气候系统受到损害的水平上的目标。

1997年通过的《京都议定书》进一步构建了碳排放权交易制度的国际法基础,促成了碳交易市场的诞生。它是全世界第一个拥有国际法约束

力、定量减少二氧化碳排放量的国际协议。《京都议定书》强调了市场机制在实现全球低成本碳减排中所起的关键作用,鼓励各国积极通过市场机制来降低碳排放,它为全球通过有效合作来应对气候变化制定了三个灵活机制(flexibility mechanisms),具有开创性地把碳排放权转变为能够在市场进行交易的有价值的商品,这三个市场机制分别是“排放权交易机制(Emissions Trading)”、“联合履约机制(Joint Implementation)”和“清洁发展机制(Clean Development Mechanism, CDM)”。它在历史上第一次对发达国家规定了具有法律约束力的碳减排目标。因为《京都议定书》的强制性减排的法律约束,各国的碳排放额就因此变成了稀缺的资源,也就被赋予了商品的价值属性,可以在市场上进行交易^[2]。根据《京都议定书》第17款的定义^[3],排放权交易机制允许签约国把盈余的碳排放额卖给其它用完碳排放额的国家,这样碳就像其它商品一样可以被买卖,而碳排放权进行交易的平台就被称为“碳市场”。

三、中国碳排放权交易市场现状

虽然中国是全球最大的CDM项目供应国,但是中国在国际碳市场的参与程度和地位仍然较低。中国的碳排放权交易市场存在着缺乏法律保障的尴尬局面,正如国务院发展研究中心研究员周宏春所指出的,“中国碳排放权交易合法性急需解决”^[4]。虽然我国近年来也颁布了一系列应对气候变化的温室气体减排方案,但是缺少国家层面的气候变化法来规范和约束碳排放权交易,造成温室气体减排领域的法律责任不明确、碳减排的法律监管机制缺失、碳商品的交易规则和程度缺乏法律定义和保障等一系列法律问题。

(一) 排放权市场不健全

目前,我国还未形成健全的碳排放权交易市场,我国的碳市场交易还仅仅集中在CDM项目上,缺乏其它碳金融衍生产品,也未能与国际碳排放权交易二级市场对接,缺乏有效的措施来刺激企业参与碳排放权交易。虽然中国从2008年开始相继建立了上海环境能源交易所、北京环境交易所和天津排放权交易所,积极推进自愿碳交易市场的试点,并且在这三大龙头交易机构的示范带动下在广州、大连、武汉、杭州、昆明等地纷纷建立环境权交易所,但是这些交易所往往存在着“有场无市”的尴尬局面。由于我国企业不能直接将碳排放额出售到国际市场,而是需要通过国际碳基

金等中介机构进入到国际碳市场,碳定价权由国际性的碳交易所掌控,造成我国企业的碳交易成本高、碳交易地位不对等、信息不对称、碳交易风险大^[5]。为扭转当前我国在国际碳交易中的不利地位,保护我国企业的正当利益,改变我国国内碳交易市场“有场无市”的局面,我国亟需通过立法明确碳排放权的权利属性,推进国内碳排放权交易市场的法律制度建设,建立国内碳排放权价格机制,制定相关政策法规来规制碳交易市场、防范潜在风险,以实现利用碳排放权交易这一市场手段实现温室气体低成本减排的绩效。

(二) 碳交易体系的法律现状

自从中国把低碳减排作为基本国策纳入到国家可持续发展计划中,我国陆续出台了一些应对气候变化的宏观法律政策。中国政府近年来颁布的温室气体减排方案包括:2007年的《中国应对气候变化国家方案》、2011年的《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书以及2011年的《清洁发展机制项目运行管理办法》等。这些政策规定为中国碳排放权交易立法做了有益的法律制度准备,也提高了整个社会对碳排放权交易市场的认知度,为建设全国性的碳交易市场做了有益的思想认识准备。然而应该看到的是,这些政策规定还只是一个开始,仍然只是停留在政策层面的规范性文件,缺乏法律权威性和约束性,而且这些政策规定都过于笼统抽象、又不全面,可操作性差,缺乏法律细则规定碳排放权交易体系如何运行,也没有明晰相关法律主客体的权利和责任。这些都说明中国缺乏碳交易市场运行所必须的立法基础,中国亟需推进碳排放权立法来改变当前碳排放权交易体系缺乏法律保障的被动局面。正如一些学者所指出的碳排放权交易的特殊性使得碳交易市场是一个完全依靠法律政策促成的外部性市场,所以有效的碳交易立法和实施是保证其健康运行和持续发展的必要条件^[6]。

四、欧美碳交易法实践和借鉴

欧盟和美国的碳排放权交易体系无疑是世界上最成功的案例,虽然它们采用不同的运作模式,但是都取得了较好的实践效果,在许多法律政策方面是“同中有异”、“异中有同”,值得中国在比较中汲取各自的长处以学习借鉴。欧盟和美国碳交易体系的实践经验都证明坚实的法律基础和良好的法制环境是确保碳排放权交易市场成功的必要条件,我国应积极学习国外碳交易立法和实施的

经验教训,创建既与国际接轨又体现中国特色的碳交易法。

(一) 欧盟

欧盟的碳排放交易市场建设远远走在世界的前列,已经发展为全球最大的碳交易市场。事实上欧盟排放权交易机制(Emissions Trading Scheme, ETS)能够使欧盟每年都节省相当于31-39亿欧元的碳排放从而顺利达到《京都议定书》所规定的碳减排目标^[7]。欧盟在多年实践的基础上更是发展出了一系列相对成熟和完善的碳排放权交易法,非常值得中国借鉴。欧盟ETS在实践和理论界都得到了非常多的关注,一些研究从法律和经济的角度探讨欧盟碳交易机制的特点(如 Kruger, Oates and Pizer^[8], 2007; Ellerman, Convery and Perthuis^[9], 2010; Ellerman^[10], 2013; OECD^[11], 2011),还有不少研究关注欧盟碳交易市场的减排有效性(如 Rogge, Schneider and Hoffmann^[12], 2011; Clo, Battles and Zoppoli^[13], 2013)。本章节将在综合最新研究成果的基础上,积极探讨欧盟ETS法律框架的经验和教训,希望为中国的碳交易市场法的构建进言献策。

为了帮助欧盟成员国实现《京都议定书》的减排要求,欧盟建立了全球第一个具有公法约束力的碳排放权交易机制,欧盟碳交易体系于2005年试行并在2008年正式运行。欧盟碳交易体系属于总量控制(cap-and-trade),总量控制交易模式是指政府管理者设定一个国家或地区温室气体的排放总量,在以这个提前设定的碳排放总量为上限的前提下,各排放源企业通过交易的方式相互调剂温室气体排放量,实现整个区域的低成本减排^[14]。欧盟碳交易体系属于强制性碳减排体系,它按照公平原则和透明程序将碳排放额分配给成员国再由成员国分给相关企业,欧盟碳排放权交易体系采用多种碳交易方式包括现货交易、期货交易和期权交易。

欧盟委员会颁布的旨在规范碳排放交易的指令性法律文件(Directive)构成了欧盟碳交易体系的基础性法律文件,这些法律文件规定了欧盟成员国在碳交易体系中所要遵照的共同标准和遵循的程序,各成员国所制定的碳排放量和碳排放权分配方案都需要经过欧盟委员会批准才能生效。比如2003年颁布的Directive2003/87/EC宣告了欧盟ETS的建立,并且规定了欧盟碳交易市场所涵盖的强制减排行业,2008年的Directive2008/

101/EC 将航空业也纳入到欧盟 ETS 的强制减排范围 2009 年颁布的法律指令文件 Directive 2009/29/EC 进一步完善了整个欧盟碳排放权交易机制^[15]。

1. 欧盟碳排放权交易体系的经验

(1) 碳交易体系分段式实施方案

考虑到实施过程中可能遇到的各种复杂情况,为了降低碳交易体系推行的阻力,欧盟 ETS 的实施采取分阶段式的逐步推进(参见 Perdan and Azapagic^[16] 2011)。第一阶段(Phase 1)是从 2005 到 2007 年的试验阶段,此阶段的主要任务是搭建碳排放权交易市场的框架以及积累碳交易体系运行的经验,为以后碳交易体系的正式运行奠定实践基础,在这个试验阶段,碳交易对象气体只包括二氧化碳,而且只有高能源消耗产业被纳入到碳交易体系中。第二阶段(Phase 2)也即是《京都议定书》的第一个承诺减排时间(2008 到 2012 年),在这一阶段其它五种温室气体也被逐步包括为碳交易对象气体,更多的行业和企业被纳入到 ETS 中。这一阶段碳交易体系的成功运行,保证了欧盟顺利实现《京都议定书》的强制减排目标。第三阶段(Phase 3)是从 2013 到 2020 年,在这一阶段欧盟 ETS 将更加成熟,更多的企业将加入到碳交易市场。根据 2009 年的 EU ETS 指令性法律文件 Directive 2009/29/EC^[17] 的要求,欧盟将在这一阶段逐步从前两阶段的免费分配碳排放权过渡到拍卖碳排放权,并且在这一阶段结束时,欧盟需要实现到 2020 年其碳排放要比 1990 年降低 20% 的目标。

(2) 集中管理与分权化治理相结合模式

正如 Skjærseth and Wettstad(2010)^[18] 所概括的,欧盟能在短短几年时间就建立了全球第一个跨国家的碳排放权交易市场,其中一个重要的成功经验就是欧盟 ETS 采取的集中与分权治理相结合的管理模式(harmonized and centralized system)。这种管理模式在确保了碳交易体系的统一性和高效率的基础上,又增加了灵活性和可操作性,大大提高了 ETS 在欧盟各国的认可度。欧盟 ETS 涵盖 27 个欧盟主权国家,具有“跨国家”(supranational)的、多管理层次(multi-level governance)的特点。欧盟成员国由于历史和现实的原因,在经济发展水平、低碳科技水平、产业结构、金融市场发展程度以及政策制度等方面都存在着较大差别,这就要求欧盟 ETS 在管理上不能搞“一刀切”,而是需

要欧盟在集中推行碳减排计划的同时,也充分考虑到不同成员国的特点和差异性,在集中管理的同时采用分权化治理,给予成员国较大的碳交易管理自主权,从而实现欧盟和成员国利益的有效平衡和兼顾。

欧盟碳交易分权管理思想具体体现在碳排放总量的设定、分配和碳排放权交易的登记和监督等方面。在欧盟委员会的碳排放总量的设定上,先由欧盟成员国评估本国的碳排放总量,然后汇总到欧盟碳交易委员会形成欧盟的总碳排放量;在碳排放权的分配上,也充分尊重成员国的自主权,碳排放额由欧盟委员会分配到各成员国,然后由成员国根据本国国情自行决定如何在企业和行业间分配这些碳排放额;而各成员国内企业的碳排放权交易的登记、交易、监督等具体碳交易流程也都是由各成员国进行管理的。

欧盟 ETS 的这一集中与分散相结合的管理经验非常值得中国借鉴。我国幅员辽阔,地区经济和科技水平存在着非常大的差异性,各省市的碳排放现状也存在很大不同,这就使得单纯的碳交易集中管理的模式不适合中国的国情,容易在地方产生阻力,阻遏全国性碳交易市场体系的建立和推进。我国也应采取欧盟这种中央集中管理与地方分权管理相辅相成的管理模式,在碳排放总量的确定、碳排放权的分配以及碳交易过程的管理和监督等方面赋予地方政府较大的自主权,调动地方政府的积极性,兼顾中央和地方利益的平衡。

(3) 开放兼容性特点

欧盟 ETS 的一大先进性是其开放性和兼容性,它并不局限于欧盟国家间的碳交易,还积极与国际上其它碳排放权交易体系实行对接,容许欧盟 ETS 中的企业在一定限度内使用欧盟 ETS 外的碳减排额度(包括 CDM 的碳减排额度和联合执行项目的减排单位)。这一开放性特点,使得欧盟在国际碳交易市场上享有较大的话语权,对于国际碳市场的碳价格有较大的影响力,有利于维护其成员国企业的利益,提高欧盟在国际气候变化谈判中的地位。

中国当前的碳交易体系与国际碳交易市场存在着严重脱节,在国际碳市场上往往没有话语权,在国际碳交易价值链中也处于最低端。为了改变我国在国际碳市场的被动局面,我国在建立碳排放权交易体系的时候就要充分考虑到中国碳交易

市场的国际性特点,积极实现与国际大型碳交易市场的对接,采用国际上认可的碳市场运作法则,开发与全球主要的二级碳市场对等的碳商品,以便于我国碳市场金融产品在国际市场上的流通及获得认可,使我国在未来碳排放权交易市场的发展中占据主动地位。

值得一提的是,现在一些欧盟 ETS 的专家已经开始积极探讨欧盟 ETS 与全球其它主要碳交易市场的对接,以及在此基础上建立全球统一碳排放权交易市场(Global ETS)的可能性(如 Anger, 2008^[19]; Perdan and Azapagic^[20], 2011)。虽然由于各国政治、经济利益的不同,以及缺乏一个凌驾于各国政府之上的 ETS 管理机构,这种世界性的碳排放权交易机制的建立在实践中可能困难重重。然而这也反映出,全球主要碳交易市场的逐步相互连接和开放是未来国际碳市场的发展趋势。这就要求我国应该顺应这样的大形势,在碳交易机制建立之初就具备与国际主要碳市场对接的开放性和兼容性,为未来可能的全球一体化碳交易市场做制度和法律上的准备。

(4) 欧盟碳交易市场的教训

回顾欧盟 ETS 从 2005 到 2012 年的运行情况,虽然欧盟 ETS 取得了令人鼓舞的环境减排效应(参见 Daskalakis^[21], 2013),然而在实施的过程中也有一些教训值得其它国家反思注意。首先是碳排放权价格波动过大。在欧盟碳交易市场的第一阶段,碳商品价格的波动主要是排放权的过量分配造成的,一些批评者(如 Sandbag^[22], 2010)指出过量的排放权分配额使得欧盟的碳排放上限(emissions cap)失去了对欧盟碳排放总量的应有的限制作用。第二阶段碳价格的低迷主要是受到全球经济危机的负面影响,而且 2012 年之后的《京都议定书》的前景不确定性,也使得不少欧盟企业采取一种观望的态度,许多企业因此减缓了它们低碳技术投资的步伐,它们参与碳排放权交易的积极性也受到了打击。虽然欧盟已经积极采取措施来稳定碳交易市场(参见 De Cian and Tavoni^[23], 2012), 2013 以后的碳价格前景也不容乐观。正如 Clo et al^[24](2013)所分析的,由于欧盟碳交易市场前两个阶段的过剩的碳排放权(surplus of allowances)会转移到第三个阶段(2013-2020)的碳市场继续交易,同时受到 2009 年经济危机的影响,产业的生产量下降造成对碳排放权的需求也相应降低,这就使得未来的碳价会低于

预期值,这一现象又会潜在增加欧洲实现其 2050 年减排目标(the EU Decarbonisation Roadmap 2050)的成本(参见 Hübner and Löschel^[25], 2013)。

其次,ETS 另一个被批评的地方是其机制运行信息的公开度和透明度不够(inadequate transparency of the monitoring system)。尽管 ETS 网上也公开了一些信息,但是关于欧盟 ETS 的具体碳排放权交易信息的缺失影响了 ETS 的公信力,也引起了公众对于整个机制运行效率的质疑。这种信息不够公开的情况与欧盟碳交易法的精神相违背,事实上欧盟 Directive 2003/4^[26]明确规定 EU ETS 有义务向公众公开环境方面的信息,包括碳排放权交易的信息。碳市场信息的公开透明一方面有利于公众对欧盟 ETS 进行监督,另一方面也有利于对欧盟 ETS 开展专项研究并在此基础上对未来欧盟 ETS 的完善提出有益的政策建议。

(二) 美国碳排放权交易体系的法律制度经验

美国在国际碳减排行动中表现消极,它甚至在 2001 年单方面退出了《京都议定书》,但是美国对国内的碳交易市场建设态度积极,在许多区域建立了“限额-交易(Cap-and-trade)”型碳排放权交易体系,并且创立了全球四大温室气体交易所之一的芝加哥气候交易所,其丰富的碳排放权交易法律制度实践经验为我国的碳交易立法提供了有益的参考。

在法律方面,虽然美国还没有出台联邦碳排放权交易法,但是美国颁布了一系列法规来应对气候变化,例如 1990 年修订的《清洁空气法》(The Clean Air Act Amendment)、2007 年的《气候管理和创新法》(Climate Stewardship and Innovation Act)、2007 年的《气候管理法》(Climate Stewardship Act)、2007 年的《减缓全球变暖法》(Global Warming Reduction Act)、2009 年的《清洁能源与安全法》和 2010 年的《美国电力法》(American Power Act)。这些法律规定为美国的温室气体减排设定了阶段性的减排目标,为美国最终形成国家层面的碳排放权交易法奠定了良好的法律基础。比如,美国 2009 年的《清洁能源与安全法》以及 2010 年的《美国电力法》形成了美国碳交易市场价格规制的法律制度基础,用法律手段来防范和规避碳市场中可能的碳交易风险,在充分运用碳交易价格的杠杆作用的基础上,利用法律权利的合理干预,纠正碳市场失灵,促进气候变化中公共利益的实现。这些法律对我国建立有中国特色的碳交

易法有积极的借鉴作用。

除了美国联邦层面的政策规定,美国的许多州都颁布了州级法律来规制碳排放权交易,这些州级法律虽然只是地区性的法律体系,但是这些法案的视角都是全国甚至是全球范围的碳排放权交易,并考虑到与其它现行法律的兼容性。由于州层面的碳交易法在通过时受到的政治阻力远小于联邦层面的法律,所以它们在法律规定上往往更具有前瞻性,在利用市场手段开展低碳减排方面的力度更大,对于美国国家层面的碳交易法律起到了试点作用,在已通过的地区性碳交易法律中以2006年加利福尼亚州的《全球气候变暖解决方案》最具影响力。

无论是联邦层面的还是地区性的,美国应对气候变化法的一大先进性体现在其条款的细致和可操作性强,而我国的环保法条过粗,一定程度影响了法律的执行性和可操作性,也就最终影响了法律的实效性。比如在谈到如何依靠法律来治理雾霾天气时,全国工商联环境服务商会秘书长骆建华^[27]讲了这样一段引人深思的话“相比较美国《清洁空气法》,中国的《大气污染防治法》过于简单粗糙,美国《清洁空气法》约60万字,270个条款,而中国的《大气污染防治法》仅8500字,66个条款,仅仅15页纸的法律怎能控制住蔓延整个东部的雾霾?”这是我国在制定碳排放权交易法中需要认真思索的问题,当然法条过于细致会影响整个法案的“提纲挈领”性和涵盖内容的广度,所以我国的碳交易立法应该把握“粗中有细”的原则,使碳市场交易真正能“有法可依”,同时我们也需要像美国一样有一个动态的视角,不断在实践的基础上丰富完善原有的法律条文,并出台配套的解释性政策规定。

美国的温室气体减排体系体现了多层次的格局特点,它还没有形成像欧盟ETS一样的美联邦层面的统一的强制性碳排放权交易体系,而是多种碳交易模式并存,以适应不同的碳交易要求。美国当前最具有代表性和影响力的碳排放权交易平台包括:区域温室气体倡议、西部气候倡议、气候行动储备和芝加哥气候交易所。按交易模式区分,这些碳交易体系中,既有自愿减排碳交易模式,又有强制性碳交易体系;从范围上讲,既有面向全国企业的,也有区域性的。美国碳交易体系的这种多层次和多样性,有利于提高整个社会对碳交易制度的认可,给予企业更多的选择和过渡

时间,有利于兼顾不同地区和产业间碳减排现状的差异性,从而较平稳地实现向全国性的强制性碳排放权交易体制的过渡,也有利于美国在州碳交易法的实践基础上最终建立联邦碳交易法。这对于我国从以项目为基础的自愿减排交易体系向强制性碳交易体系过渡,从区域性碳交易所向全国性统一市场的迈进,很有法律政策上的启发作用。

1. 区域温室气体倡议(RGGI)

2005年由美国7个州(后来扩展为9个州)组成了美国第一个以市场为基础的强制性“限额-交易”型区域碳减排体系,即区域温室气体倡议(Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI),RGGI从2008年开始正式运行。以三年为一个运行周期,这个碳交易体系只针对电力部门,而且参加碳交易的气体只有二氧化碳,这一体系的一大特点是碳排放额几乎全部通过拍卖方式出售,并把拍卖所得转投到清洁能源、可再生能源以及提高能源利用率的公共事业项目和绿色经济建设中,它的运作方式为世界碳排放权初始分配提供重要的实践经验^[28]。RGGI在法律政策上,制定了详细的交易基本规则,对碳排放权交易的法律要素包括碳排放额分配、配额交易、履约核查、排放额检测记录等进行了科学完整的设计。在2013年2月,RGGI颁布了Updated Model Rule^[29]来完善原有的运作机制,要求各参与州遵循本州的法律程序把Updated Model Rule修订的内容反映到本州的二氧化碳碳排放权交易法规中(CO₂ Budget Trading Programs Regulations),完善的内容包括降低原来设置过高的地区碳排放上限以体现整个地区真实的二氧化碳排放水平。一些学者(如Hepburn^[30],2007)认为,与免费分配碳排放权的方式相比,RGGI采取的二氧化碳碳排放权拍卖形式更有利于刺激碳减排。短短几年内,RGGI已经发展成为北美最重要的碳排放权交易市场,并在第一个三年运行期(2009-2012)给这10个州带来了高达16亿美元的净经济增长值(economic value added)以及为这一地区减少了至少相当于1200万吨二氧化碳的排放量^[31],RGGI取得令人鼓舞的环境和经济效益背后的一个重要原因是它有美国联邦碳法律政策的坚实保障(federal carbon regulation),这也再次凸显了法律基础对于碳排放权交易市场健康发展的关键作用^[32]。

除此之外,正如Hibbard and Tierney^[33](2011)

所概括的 RGGI 在设计和运行上也有一些成功经验值得学习。首先, RGGI 努力在最短的时间内把碳排放权的拍卖所得 (auction proceeds) 转投到促进可持续能源发展的公共事业和清洁经济发展项目中, 缩短了 RGGI 成本出现和环境、经济效益产生的时间差, 这使得 RGGI 能在较短时间发挥低碳减排和促进当地绿色经济发展的效应。其次, 通过把碳排放权拍卖的收益转投到清洁能源开发、提高能源利用率的项目和当地绿色经济建设中, RGGI 有益于造福当地居民, 降低居民的能源使用成本。绿色产业的发展还可以为当地创造更多的就业机会, 通过这种良性循环, RGGI 实现了环境效益和经济效益的双重增值。再者, RGGI 在信息公开透明方面也为其碳排放权交易机制做出了表率。比如, RGGI 向公众公开拍卖权收益如何转投到节能减排项目的具体信息, 这样的举措提高了 RGGI 的社会公信力, 增强了公众对碳排放权交易机制的信心。最后, RGGI 采用标准化的数据 (standardized data) 来收集、记录、整理、评估机制运行的情况以及拍卖收益的投资使用情况, 这有利于 RGGI 管委会本身和外界利用这些标准化数据开展相关研究, 以推动 RGGI 的不断完善和发展。

2. 西部气候倡议 (WCI)

西部气候倡议 (Western Climate Initiative, WCI) 最早由美国的 5 个州在 2007 年成立, 其目的是要通过市场手段实现区域的温室气体减排目标, 它与 RGGI 一样采用的是“限额-交易”型碳排放权交易模式^[34]。WCI 是美国第一个跨国的地区碳排放权交易平台 (包括美国和加拿大的州和省), 它涵盖了多个行业而非仅仅面向电力部门, 并设有专门的管理委员会来监督碳交易体系的运行, 其管委会成员由各参与州 (省) 派驻的代表组成, WCI 实行严格的强制报告制度, 在排放额的分配上兼顾各行业的实际需求^[35]。

2008 年 WCI 颁布了建立限额交易型地区碳排放权交易机制的建议案 (Design Recommendations for the WCI Regional Cap-and-Trade Program), 要求各参与州 (省) 根据建议案在其区域内实行碳排放权交易机制。WCI 在 2010 年对此建议案进行了修订, 颁布了更为详细的区域碳排放权交易机制运行方案 (Design for the WCI Regional Program), 目标是要到 2020 年实现该区域的碳排放量与 2005 年水平相比下降 15%。它将分阶段实施, WCI 被认为是美国至今设计最全面的碳交易机

制, 如果能在 2015 年全面实施, 它将涵盖参与州 (省) 的 90% 的碳排放量^[36]。

尽管 WCI 有非常积极的地区减排决心, 它的运作机制本身也有很多可圈可点的地方, 比如 WCI 的一大优点是它在设计上充分考虑到与其它美国和加拿大的区域性碳减排交易机制的兼容性, 它甚至被一些人认为是美国国家级碳交易市场的有益尝试, 然而由于缺乏相应的州碳排放权交易立法支撑以及 2008 年经济危机的负面影响, WCI 的发展现状并不理想。事实上到 2011 年底, 除了加利福尼亚州, 美国的其它 6 个州都退出了 WCI, 只剩下加州和加拿大的 4 个省留在这个区域性的气候协议中。由于政治和经济原因, 美国的这 6 个州都没有通过在州内开展限额交易型碳排放权交易的法案, 这对于 WCI 的运行和发展是一个很大的挫折。这也再次引起了美国关于建立全国性的强制碳排放权交易机制的争论, 正如前犹他州的州长 Jon Huntsman^[37] 所指出的, 地区性的强制碳排放权交易机制很难持久。所以美国需要进行联邦层面的碳排放权交易立法, 并在此基础上建立全国性的碳交易市场。然而要实现这一目标却是必然充满挑战和困难的。

3. 气候行动储备 (CAR)

气候行动储备 (Climate Action Reserve, CAR) 于 2009 年启动, 是基于碳减排项目的碳抵消交易市场 (domestic offsets market), 其目标是要涵盖整个北美, 包括工业、农业、林业和交通业部门的 400 多个企业, 它也是美国第一个根据自愿减排标准建立的碳减排体系。CAR 力图打造一个高质量的登记、跟踪抵消温室气体的碳排放权交易体系, 并制定了可量化和核查的碳减排标准。它监督独立的碳核证机构, 负责颁发、跟踪项目的碳排放额, 及时发布碳排放额信息, 公开透明地检测碳交易全程^[38]。

要成为 CAR 的注册温室气体减排项目并成功获得碳排放抵消额 (offset credits), 就必须达到 CAR 制定的严格标准, 即这些碳减排项目必须带来真正的 (real)、永久的 (permanent)、可核证的 (verifiable)、和额外的 (additional) 温室气体减排, 这些标准与《京都议定书》的国际碳交易所采用的标准是一致的^[39]。CAR 的一个很值得借鉴的做法是, 它为所有颁发的碳排放信用额都指定独一无二的序列号 (unique serial numbers)。这样做可以有效地避免碳排放信用额的重复颁发和使

用,而且也可以让买家放心,一旦某个碳减排项目结束后,项目所产生的碳信用额是不会被转卖和重复使用的,这就能确保碳减排项目带来的碳减排效应是真实的、永久的。而且所有的碳减排项目信息公众都可以在CAR系统中查询到,CAR在信息公开方面无疑为其它碳交易市场树立了榜样。

4. 芝加哥气候交易所(CCX)

芝加哥气候交易所(Chicago Climate Exchange,CCX)于2000年创建,从2003年开始正式运营,是全球自愿碳减排交易体系的代表,它开创了世界上第一个限额交易型碳交易市场,也是北美地区唯一交易6种温室气体的交易平台。CCX成员需要作出自愿但是具有法律约束力的减排承诺,所有成员的基础年排放量(baseline annual emissions data)都要经过专门的金融工业管理机构(Financial Industry Regulatory Authority,FINRA)的核证,然后CCX会根据成员的年基础碳排放数值和当年CCX的碳减排目标,给成员分配它们的年温室气体排放额,在CCX系统中碳排放额被称作碳金融工具(Carbon Financial Instrument,CFI)^[40]。原则上,CCX成员在第一阶段(2003-2006年)的年温室气体排放要比它们的基础碳排放量减少4%,而在第二阶段(2007-2010年),成员的温室气体排放量要比基础值降低6%。如果成员企业的温室气体排放量超过了CCX设定的年碳排放量,就需要用往年剩余的碳排放额CFI,或是在CCX碳交易市场上向其它有盈余排放额的企业购买;而那些达到减排目标的成员,就可以把盈余部分的碳排放权放到交易所出卖或存储^[41]。

然而与RGGI等区域性的碳交易体系有州政府的立法支持不同,CCX的碳排放权交易缺少美国国家层面的立法支撑,所以虽然CCX是最早开展的碳交易市场,但是RGGI的碳排放额很快就超过CCX很多倍。法律政策的不明晰严重影响了CCX成员企业的碳交易信心,也最终导致CCX在2010年底结束了碳排放额交易(参见New York Times^[42] 2011)。正如美国CNN Money新闻^[43]所分析的,缺乏立法支持是CCX被迫关闭限额-交易型碳交易市场的主要原因。这个教训再次凸显了碳交易立法对于抑制碳市场的负外部性和提高社会对碳交易认可度的重要性,也再次提醒我们基于碳商品的特殊性,碳市场是一个必须依靠法律政策支撑才能确保其健康发展的市场。

五、构建有中国特色碳排放权交易法的法律原则和要素

(一) 中国碳排放权交易法的立法原则

1. 逐步推进原则

由于我国的经济发展不平衡,地区间的碳排放现状有很大差别,在碳排放权交易的立法和实施过程中应该遵循循序渐进的原则。比如可以先在一些市场条件相对成熟的区域,建立碳交易区域市场,在积累了实践经验的基础上进而建立全国性的碳交易市场。

逐步推进的原则还应体现在中国碳交易市场的建设进程上,由于碳交易体系的构建是一个复杂的系统工程,受到一个国家的经济发展水平、科技发展水平、法律制度建设等多种因素的制约影响,所以从自愿减排市场向强制性碳排放权交易机制的过渡只能是一个循序渐进的过程。具体到碳交易制度的立法,就要体现出弹性、包容性和渐进性的特点,在中国碳交易市场建设初期的自愿减排市场阶段,实施符合自愿减排市场要求的碳交易法,然后过渡到自愿减排的强制性履约市场减排法,最后启动全国范围的强制性碳排放权交易法。

2. 激励与惩治相辅相成原则

我国在碳排放交易立法中应该遵循激励与惩治相结合的原则。由于我国碳排放权交易刚起步,企业对碳交易市场重要性的认识还有待提高,对于那些积极主动参加碳排放权交易体系的企业,我们应该给予奖励以鼓励更多的企业开展低碳减排行动。具体的奖励措施可以是多种形式的,比如国家在税收上对于自主加入碳排放权交易体系的企业进行适当减免,对于因为积极减排而影响经济效益的企业给予财政补偿。在碳排放权的分配上,较早加入碳排放权交易体系的企业,应该分得更多的免费碳排放额,而对于晚加入的企业则应相应减少所分得的免费碳排放额。同时实行严格的强制报告制度,对于提供虚假碳减排信息的企业要予以经济制裁和行政处罚,以树立法律的权威性,确保法律的约束力和执行力。

3. 集中与分散相结合的原则

中国的地区经济发展不平衡的现状以及碳排放分布的地区性差异,要求中国的碳排放权交易立法不能搞“一刀切”,而是应该在充分考虑地区发展状况的基础上,采取中央政府集中管理和地

区政府分权化治理相结合的原则。在这一点上,欧盟的分权化治理模式提供了很好的经验借鉴。我国的碳排放权在总量设定、碳排放权分配以及碳交易管理上都应充分尊重地方的发展特点,在中央集中管理的基础上赋予地方政府较大的自主权,由地方政府决定中央划分下来的碳排放权该如何具体在企业 and 行业间分配,碳排放权交易的具体管理和监督也应交给地方政府部门,充分调动地方的积极性,实现中央和地方利益的兼顾。

4. 政府监管责任法律化原则

虽然碳排放权交易体系主要依赖市场机制的调节作用,但是政府行为也在其中发挥着不可或缺的作用,特别是“制定排污总量”、“排放权的初始分配”、“监督碳排放权交易制度的执行”、“管理碳排放交易”、“审核碳交易指标”等政府行为对于碳排放权市场的健康运行有重要影响^[44]。这就需要我们把政府的管理和监督职责法律化,明晰政府的监管职能,使得政府相关部门在管理碳排放权交易体系过程中真正做到有法可依、有法必依和执法必严。由于碳排放权交易管理是一个涉及多个部门的系统性复杂工作,所以政府需要建立良好的工作协调平台、碳排放量监测平台、企业信息平台和碳排放权交易平台,加强市场监管,确保碳交易市场的健康、规范和有序地运行^[45]。

5. 坚持适度原则

我国的碳排放权交易立法应该遵循不以伤害经济发展为前提的适度原则,这一原则尤其体现在碳排放额的确定上应以不过度影响产业部门的经济发展为前提,使碳交易机制实现经济效益和环境效益的双赢局面^[46]。欧盟的碳排放权交易立法就充分体现了这一原则,在欧盟 ETS 建立初期实施免费碳排放额发放,到 2013 年后虽然是逐步取消免费碳排放额分配,但也充分考虑到欧盟经济的承受程度,对于一些还没有准备好的经济部门仍然实施碳排放额免费发放,使它们有更长的缓冲期来适应生产成本的提高和国际竞争力的加强。对于我国这样一个仍需大力发展经济的发展中国家,我们更要汲取欧盟的经验,坚持适度干预经济的原则,在充分考虑我国经济承受力的基础上,采取适合我国当前国情的碳排放权分配方式,用市场手段促进企业向低碳经济发展模式转变。

6. 坚持社会公平原则

公平地分配碳排放权是碳排放权交易立法中同样需要遵照的原则。由于中国地区经济发展差

异较大,中国的温室气体排放分布也存在着地区差异,而且不同产业部门的低碳减排科技水平也存在着较大差异,这就需要我国在碳交易立法中体现社会公平原则,在碳排放权份额的分配上更需要照顾那些经济发展相对落后地区,并给予相关产业更长的过渡期来适应碳排放权交易法的要求。考虑到温室气体减排特别是实施强制碳排放权交易体系后可能对弱势群体和中小企业产生不良影响,我国应该在兼顾效率的同时也要兼顾公平,重视保障低收入人群的基本权益。

7. 公开透明原则

碳排放权交易市场就如同其它商品市场一样,要遵循公开透明原则,建立公开的便于社会监督的碳排放权交易平台,允许符合碳交易资格的企业按照公开透明的交易规则公平地进行碳交易买卖。为了便于市场监督、有利于企业进行碳交易和及时掌握碳市场信息,许多国际上的主要碳交易市场都利用网上碳交易平台,进行企业碳排放权交易登记、碳排放权转账以及碳排放量监督等,这就有利于公开透明原则的贯彻。同时政府管理部门也应及时公布碳市场交易信息和碳市场行政管理部的管理信息,使公众能有力监督碳交易市场的运作,杜绝违反碳交易法规定的非法交易行为,防止一些企业通过碳排放权套利,敦促行政部门依法管理,充分发挥公众的监督作用,提高碳排放权交易体系的社会认可度和公信力。

8. 与国际相接轨原则

由于我国碳排放权交易立法的滞后,还未建立起与国际接轨的碳排放交易法律制度,造成我国在国际碳交易市场上出现“失语”现象^[47]。我国应该向欧盟 ETS 学习,在制定国内碳交易规则的时候就要采用国际上普遍认可的交易规则,建立与国际上主要的碳交易市场产品相等的碳产品,以便于国内碳商品在国际市场上的流通。同时我国的碳交易市场体系在设计的时候也要充分考虑到与国际大的碳交易市场如欧盟 ETS 和美国碳交易市场的对接,加强与国际碳交易所的合作,来有效保障我国碳排放额的国际定价权,增强我国在国际碳市场上的影响力。

(二) 中国碳排放权交易法的法律要素

1. 明确碳排放权所涉及的基本法律行为

要建立有效的碳排放权交易法,首先要明确碳排放权所涉及的基本法律行为。碳排放权交易所涉及的基本法律行为包括四种,第一种是国家

行政行为即相关行政部门的“碳排放总量控制”、“碳排放权行政许可”、“行政指导”和“检测监督”等行为,是碳交易市场健康运行的保障。第二种是碳排放量的评价行为,即由第三方核证主体对企业的真实碳排放量进行独立审评和确认,这有利于碳减排赢得社会的支持并促进碳市场的健康发展。第三种是市场中介行为,指的是由中介机构为交易双方提供市场供需信息并创造交易便利条件的行为,这有利于碳交易市场的蓬勃发展。第四种是碳排放权交易行为,这也是碳排放权交易中涉及的主要法律行为。因此要围绕上述行为制定相关法律予以规范。

2. 碳排放权交易的主体

碳排放权交易主体是指参与碳交易活动、享受权利并承担相应义务的组织和个人,是碳交易市场的基础性要素。按照不同的分类标准,碳排放权交易的主体可以分为以下几类:(1) 根据是否直接参与碳排放权交易,分为碳排放权交易主体和非碳排放权交易主体;(2) 按照交易主体的地位,分为一级市场主体和二级市场主体;(3) 按照碳排放权交易市场的强度,又可分为强制减排市场主体和自愿减排市场主体^[48]。在中国当前以自愿减排为特征的碳交易市场情形下,国内的碳交易主体属于自愿减排市场主体,同时由于中国的碳交易还处于初始阶段,还是以 CDM 项目为基础的一级市场碳交易,所以都是一级市场主体。但是随着我国逐渐过渡到强制性减排碳交易市场,碳减排交易主体也会发生相应变化,会变成强制减排市场主体和二级市场主体。

我国的碳交易立法需要明确碳交易主体的权利、义务和法律责任。在明确了碳交易主体的基础上,还应建立一套成熟的主体资格审查法律制度。政府相关的环保部门需要对碳交易双方进行资格认定,对碳交易主体的碳排放量进行检测,对于不能达到碳减排要求的企业不能授予碳排放权买卖方资格,坚决杜绝违规套利的现象发生。主体的范围确定问题,即哪些行业和企业应该被纳入碳减排体系中,是一个关系到碳减排体系是否能成功运作的重要问题。由于碳交易主体范围的问题关系到企业的成本和国际竞争力,所以这是每个碳交易体系都要解决的核心问题之一。事实上,在欧美碳排放权交易体系建设之初,碳交易主体范围的问题就曾引起了激烈的讨论,而且关于这一问题的争论还在继续。考虑到我国现阶段的

经济发展水平和低碳减排技术水平,我国碳排放权交易的主体范围可以从小到大、逐步扩展。在初期可以先把具有一定经济规模的大型碳排放企业纳入碳交易主体范围,比如能源企业,在积累了一定经验后,再扩展到所有负有温室气体减排任务的企业。

3. 碳排放权交易的客体及交易合同

法律关系上的客体是指“法律关系主体之间权利义务所指向的对象”,在碳排放权交易的语境下,客体指的是碳交易主体依法从行政管理部门获得的碳排放额,具有在碳交易市场进行买卖的商品属性。根据《京都议定书》的规定,一共有六种温室气体可以作为对象气体进行交易。虽然这六种气体的碳排放权都可以作为碳交易的客体在碳排放权交易体系中买卖,但是在具体实践中,从碳排放权监测的精确度和便于操作性考虑,各国往往都从 CO₂ 开始,由少到多,逐步扩大碳交易对象气体的范围。我国在碳交易体系建立之初,也应从 CO₂ 作为交易对象气体开始,随着碳交易体系的逐步完善和我国温室气体排放检测水平的提高,而逐步增加其它五种温室气体到碳交易体系中。

另一个碳排放权交易中的重要法律概念是碳交易合同,它遵照一般合同法的要求,可以放在我国的民商法法律框架里来规范。但是与一般商业合同不同的是,碳排放额是国家行政部门赋予碳交易主体对国家所有的碳容量的使用权,所以碳排放权交易有一定的公法属性,而碳交易合同需要通过碳交易行政部门的批准才能在法律上生效^[49]。

4. 碳排放权交易的方式

目前中国的碳排放权交易方式还是单一的以 CDM 项目为基础的碳交易,但是随着中国碳市场的逐渐成熟,我国还应逐步发展出多样的碳市场交易品种和金融产品。我国应在借鉴国际经验的基础上,不断开发符合中国国情的碳排放权金融产品及其金融衍生产品,包括碳期权、期货交易和投资。同时我国还应积极借鉴国际上主要碳交易市场的碳产品经验,开发对等的碳商品以方便我国碳排放权产品在国际市场上的流通,增加我国的国际影响力,保护我国企业的利益。

5. 碳交易总量的确定

碳排放的总量控制是碳排放权市场发展的必要条件,因为只有确定了碳排放的总量,才能制造

出排放权的商品属性,即稀缺性、排他性和交易性。但是如何确定碳排放总量水平也是碳排放权交易体系的一个难点。就像一些学者所指出的,因为各个企业的减排成本很难估计并且具有很大不确定性,所以碳排放总量很难准确估计^[50]。如果碳交易总量定的过高,就会使企业分得的碳排放额过高,而降低了对企业的碳减排刺激作用,削弱了可能达到的环保效益;另一方面,如果碳交易总量定的过低,又会造成企业分得的碳排放额过低,从而加重了企业的减排成本,过重的负担会对企业的发展带来负面影响。

6. 碳排放权的初始分配

碳排放权是法律创造出的权利,而如何有效合理地进行这个权利的初始分配就关系到整个碳交易市场能否成功运行。碳排放初始分配的方式分为无偿分配和有偿分配两大类,再具体细分可以分为四种模式,即“免费分配”、“固定价格出售”、“拍卖”和“免费与有偿相结合的混合分配”。国际上的实践经验是许多成功的碳交易所以无偿分配为主要方式,但是随着碳排放权交易体系的完善和成熟,又逐步向有偿购买的模式转化。我国在碳排放权交易立法中也应遵循这个模式,在当前碳排放权交易体系的初始阶段,采用碳排放权无偿分配模式,然后随着实践经验的积累,向有偿分配方式过渡。

7. 碳排放权的定价机制

就像其它市场一样,价格的关键决定因素是商品的稀有程度(scarcity),碳商品的价格取决于碳交易市场上存在的碳排放额数量以及关于未来的预期。碳市场与一般市场最根本的不同在于市场上的碳排放额数量直接取决于政府关于碳排放额分配的决定,而对于未来的市场预期主要是对于未来减排目标的预期。一个成熟的碳交易市场具有多层次定价格局的特点,按照类别来分,碳排放额的定价机制包涵一级碳市场的初始碳排放权拍卖的定价机制,二级碳市场按需求决定的定价机制以及碳金融市场金融衍生品的定价机制^[52]。在不同的定价机制下,碳交易的法律要素包括交易主体、交易方式、交易合同和法律责任等都具有不同的特点,这就要求我们在立法中对不同层次的碳排放权定价机制采用不同的针对性措施来进行法律规制,加强法律监管以最大限度降低碳市场运行风险,打击操纵碳排放权价格的投机行为,以实现通过碳排放权体系来推进低碳减排的法律

实效。

8. 碳排放权申报登记结算机制

作为碳排放权交易法律框架中的重要组成部分,碳排放权申报登记结算机制的效率和安全性直接关系到碳交易市场能否健康运行。基于欧盟和美国的碳交易市场制度经验,我国应尽快建设全国性的统一的碳排放权交易注册、登记、交易和结算一体化平台,天津碳交易所的自愿减排服务平台就是一个好的试点。其中,碳排放权的申报登记主要是指,希望参加碳排放权交易的企业首先需要向政府环保部门申报登记本企业所具备的温室气体排放设施、低碳减排处理方法和正常情况下的碳排放量,以便政府掌握当地企业的碳排放情况。建立这样信息公开的高效的碳排放权申报、登记、交易、结算机制,有利于企业对碳市场信息的及时查询,方便企业开展碳排放权交易和结算,同时方便政府管理部门对企业的碳排放额交易行为进行监督,既提高了碳排放权交易的公信度和透明度,又能有效防范市场风险,规避不法行为。

9. 碳排放量评价机制

建立碳排放量评价法律机制有利于使碳交易体系获得公信力,赢得社会的支持。我国应在借鉴国际经验并充分考虑中国国情的基础上,建立与国际评价标准相接轨的科学评价机制。由于我国碳市场发展仍处于起步阶段,所以碳排放量评价机制的引进应遵照循序渐进的原则,先在一些省市试点,然后再全面推行,逐步建立起各个行业的碳减排检测和评价体系。同时为了提高碳排放量认证体制的社会可信度,便于开展企业的碳排放量认证,我国还应建立专业的碳减排量认证监测机构,让第三方碳排放量评价机构发挥在企业碳排放量的测量和评价中的专业角色。第三方碳排放核证机构是碳交易中为避免不实的碳排放数据、确保碳排放项目的所申报的减排量的真实性,对项目进行监督和核查的独立于碳交易主体双方的第三方碳交易辅助机构。目前我国只有寥寥两家第三方核证机构得到联合国认可,我国应大力扶植第三方核证机构的发展来适应我国碳排放权交易体系的推进。

六、结语

作为应对气候变化的有效市场手段,碳排放权交易体系能使整个社会的温室气体减排成本得到优化,建立碳交易体系已经成为大势所趋,欧美

国家纷纷建立国家和区域层面的碳交易体系来推动本国的低成本减排和绿色经济的发展。我国作为全球第二大温室气体排放国,巨大的减排潜力使我国碳市场成为最具潜力的碳排放权交易市场,发展碳排放权交易正当其时。构建符合我国现阶段国情的碳排放权交易体系,对于实现节能减排和产业结构的优化调整、提高我国的国际竞争力、把握新的经济增长点、实现低碳经济转型、在全球气候政治经济博弈中赢得有利地位,都具有重要意义。

然而需要看到的是,构建有中国特色的碳排放权交易市场是一个复杂的系统工程,需要在法律和政策制度等方面做充分的准备。而且由于碳排放权交易的推行特别是强制性碳交易体系在全国范围内的实施,会对许多企业的短期经济效益产生负面影响,一定程度上增加企业的生产成本,影响其产品的国际竞争力,所以我们要有所遭遇社会阻力的思想准备。面对来自国际和国内的日益严重的低碳减排压力,我们已别无选择,我们必需承受这样的“阵痛”,才能从根本上改变中国高能源消耗、高排放的不合理经济结构,用市场这个“无形的手”推动企业提高低碳科技水平,促使中国经济从过去低附加值、高排放的粗放型增长模式向高附加值、低排放的绿色经济增长模式转变,从而从根本上实现经济发展和环境保护和谐统一、相互促进的“双赢”局面。

参考文献:

- [1] 谢庆裕. 中国碳排放权交易规则需完善 [N]. 南方日报 2012-12-20(A15).
- [2] 郑勇. 对我国面临碳金融及其定价权缺失的思考 [J]. 科技进步与对策 2010 (22): 146-149.
- [3] UNFCCC. Emissions Trading [EB]. http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/emissions_trading/items/2731.php. 2013-05-06.
- [4] 郭锦辉. 中国碳排放权交易合法性亟需解决 [N]. 中国经济时报 2011-06-24.
- [5] 董岩. 美国碳交易价格规制的进展及其启示 [J]. 价格月刊 2011 (7): 18-20.
- [6] 李攀萍和程凌香. 碳交易立法的基本领域探讨 [J]. 江苏大学学报 2012 (3): 22-29.
- [7] 邹亚生和孙佳. 论我国的碳排放权交易市场机制选择 [J]. 国际贸易问题 2011 (7): 124-134.
- [8] Kruger J, Oates W E & Pizer W A. Decentralization in the EU Emissions Trading Scheme and Lessons from Global Policy [J]. Review of Environmental Economics and Policy, 2007, (1): 112-133.
- [9] Ellerman A D, Convery F J & Perthuis C. Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme [M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press 2010.
- [10] Ellerman A D. The Shifting Locus of Global Climate Policy Leadership [Z]. Transworld Working Papers, 2013, 25 March (16).
- [11] OECD. Emission Permits and Competition [R]. OECD Report 2010 6 June.
- [12] Rogge K S, Schneider M & Hoffmann V H. The Innovation Impact of the EU Emission Trading System: Findings of Company Case Studies in the German Power Sector [J]. Ecological Economics 2011 (70): 513-523.
- [13] Clo S, Battles S & Zoppoli P. Policy Options to Improve the Effectiveness of the EU Emissions Trading System: A Multi-criteria Analysis [J]. Energy Policy 2013 (57): 477-490.
- [14] 冷罗生. 构建中国碳排放权交易机制的法律政策思考 [J]. 中国地质大学学报 2010 (2): 20-25.
- [15] Borghesi S, Montini M. The European Emission Trading System: Flashing Lights, Dark Shadows and Future Prospects for Global ETS Cooperation [Z]. Transworld Working Paper, 2013 (26).
- [16] Perdan S, Azapagic A. Carbon Trading: Current Schemes and Future Developments [J]. Energy Policy, 2011, (39): 6040-6054.
- [17] European Commission. Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community [EB]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0029:EN:NOT> 2009年4月23日/引用日期2013年6月5日。
- [18] Skjærseth J B, Wettestad J. Making the EU Emissions Trading System: The European Commission as an Entrepreneurial Epistemic Leader [J]. Global Environmental Change 2010, (20): 314-321.
- [19] Anger N. Emissions Trading Beyond Europe: Linking Schemes in a Post-Kyoto World [J]. Energy Economics 2008, (30): 2028-2049.
- [20] Perdan S, Azapagic A. Carbon Trading: Current Schemes and Future Developments [J]. Energy Policy, 2011, (39): 6040-6054.
- [21] Daskalakis G. On the Efficiency of the European Carbon Market: New Evidence from Phase II [J]. Energy Policy, 2013 (54): 369-375.
- [22] Sandbag. EU Emissions Trading Scheme Set to Lock in High Emissions Rather than Deliver Reductions Unless Caps are Tightened [EB]. http://www.sandbag.org.uk/site_media/pdfs/press_releases/Rescuing_EU_ETS_press_release.pdf 2010年5月25日/引用日期2013年6月5日。
- [23] De Cian E, Tavoni M. Do Technology Externalities Justify

- Restrictions on Emission Permit Trading [J]. Resource and Energy Economics 2012 (34): 624-646.
- [24] Clo S ,Battles S ,Zoppoli P. Policy Options to Improve the Effectiveness of the EU Emissions Trading System: A Multi-criteria Analysis [J]. Energy Policy 2013 (57): 477-490.
- [25] Hübler M ,Löschel A. The EU Decarbonisation Roadmap 2050 – What Way to Walk? [J]. Energy Policy 2013 (55): 190-207.
- [26] European Commission. Directive 2003/4/EC on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC [EB]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:EN:PDF>. 2003 年 1 月 28 日/引用日期 2013 年 6 月 5 日.
- [27] 于华鹏. 骆建华建议拟定《清洁空气法》违规排污入刑 [N]. 经济观察报. 2013-04-07.
- [28] RGGI. Regional Greenhouse Gas Initiative: An Initiative of the Northeast and Mid-Atlantic States of the US [EB]. <http://www.rggi.org/> ,引用日期 2013 年 6 月 5 日.
- [29] RGGI. RGGI Updated Model Rule [EB]. 7 February 2013 ,http://www.rggi.org/docs/ProgramReview/_FinalProgramReviewMaterials/Recommendations_Summary.pdf ,2013 年 2 月 7 日/引用日期 2013 年 6 月 5 日.
- [30] Hepburn C. Carbon Trading: A Review of the Kyoto Mechanisms [J]. The Annual Review of Environment and Resources 2007 (32): 375-393.
- [31] RGGI. Regional Greenhouse Gas Initiative: An Initiative of the Northeast and Mid-Atlantic States of the US [EB]. http://www.rggi.org/rggi_benefits ,引用日期 2013 年 6 月 5 日.
- [32] Perdan S ,Azapagic A. Carbon Trading: Current Schemes and Future Developments [J]. Energy Policy ,2011 ,(39): 6040-6054.
- [33] Hippard P J ,Tierney S F. Carbon Control and the Economy: Economic Impacts of RGGI's First Three Years [J]. The Electricity Journal 2011 (24): 30-40.
- [34] The Western Climate Initiative(WCI) . The Western Climate Initiative website [EB]. <http://www.westernclimateinitiative.org/history> ,引用日期 2013 年 6 月 5 日.
- [35] Warren D P ,Tomashefsky S. The Western Climate Initiative [J]. State and Local Government Review ,2009 ,(41): 55-60.
- [36] The Western Climate Initiative(WCI) . The WCI Cap and Trade Program [EB]. <http://www.westernclimateinitiative.org/the-wci-cap-and-trade-program> ,引用日期 2013 年 6 月 5 日.
- [37] Platts ,McGraw Hill Financial. Six US States Leave the Western Climate Initiative [EB]. <http://www.platts.com/RSSFeedDetailedNews/RSSFeed/ElectricPower/6695863> 2011 年 11 月 18 日/引用日期 2013 年 6 月 5 日.
- [38] Climate Action Reserve(CAR) . CAR Program [EB]. <http://www.climateactionreserve.org/how/program/> ,最后登录日期 2013 年 6 月 6 日.
- [39] Climate Action Reserve(CAR) . CAR Projects [EB]. <http://www.climateactionreserve.org/how/projects/> ,最后登录日期 2013 年 6 月 6 日.
- [40] Kim H S ,Koo W W. Factors Affecting the Carbon Allowance Market in the US [J]. Energy Policy ,2010 ,(38): 1879-1884.
- [41] Sabbaghi O ,Sabbaghi N. Carbon Financial Instruments , Thin Trading ,and Volatility: Evidence from the Chicago Climate Exchange [J]. The Quarterly Review of Economics and Finance 2011 (51): 399-407.
- [42] Gronewold N. Chicago Climate Exchange Closes Nation's First Cap-And-Trade System but Keeps Eye to the Future [N]. The New York Times 3 January 2011.
- [43] Smith A. Chicago Climate Exchange to Shut Down Emissions Trading [N]. CNN Money ,17 November 2011.
- [44] 傅强 李涛. 我国建立碳排放权交易市场的国际借鉴及路径选择 [J]. 中国科技论坛 2010 (9): 106-111.
- [45] 周文波 陈燕. 论我国碳排放权交易市场的现状、问题与对策 [J]. 江西财经大学学报 2011 (3): 12-17.
- [46] 李建勋. 欧盟碳排放权交易机制及其修订对中国的启示 [J]. 生态环境 2010 (10): 176-179.
- [47] 杨晓青 巩曰龙. 德国低碳循环经济的法制保障对我国的启示 [J]. 学术交流 2011 (5): 84-88.
- [48] 彭本利 李挚萍. 碳交易主体法律制度研究 [J]. 中国政法大学学报 2012 (2): 47-53.
- [49] 白洋. 论我国碳排放权交易机制的法律构建 [J]. 河南师范大学学报 2010 (1): 86-89.
- [50] 刘小川 汪曾涛. 二氧化碳减排政策比较以及我国的优化选择 [J]. 上海财经大学学报 2009 (4): 73-80.
- [51] 董岩. 美国碳交易价格规制的进展及其启示 [J]. 价格月刊 2011 (7): 18-20.

(本文责编: 瑞 源)