



韩国碳排放交易法律 及其对我国的启示

张忠利

[摘要] 我国政府正在加紧推动建立全国碳排放交易市场,而韩国已经建立了较为完善的碳排放交易制度,碳排放交易市场也已经正式启动。研究韩国碳排放交易制度,不仅能够完善我国碳排放交易制度,而且能够为中韩两国建立碳排放交易市场连接做好准备。韩国碳排放交易制度在整体立法安排、监管机构设置、碳排放交易二级市场监管、被监管实体合法权益的保护以及相应的法律责任设置等方面都值得我国立法借鉴。

[关键词] 韩国;碳排放交易制度;碳市场监管;立法启示

[中图分类号] D90-054

[文献标识码] A

doi: 10.13654/j.cnki.naf.2016.05.005

[文章编号] 1003-7411(2016)05-0050-(13)

[收稿日期] 2016-05-20

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目(10AFX012);国家法官学院法学研究项目(1510)

[作者简介] 张忠利,中国社会科学院法学研究所助理研究员,法学博士。(北京 100720)

为积极应对气候变化,中国计划于2017年启动全国碳排放交易市场。在已经制定《碳排放权交易管理暂行办法》和总结碳排放交易试点经验基础上,国务院正在加紧研究制定《碳排放权交易管理条例》。同为东亚国家,韩国已经于2015年1月正式启动了全国碳排放交易市场,成为亚洲首个全国性碳排放交易市场,也成为首个在发展中国家建立的全国性碳排放交易市场。考虑到中韩两国在全国碳排放交易市场方面具有诸多共同特征,加上天然的地缘优势,因此韩国可能会成为中国在2020年后与国际碳排放交易市场建立连接的优先选择。^[1]全面研究韩国碳排放交易法律制度,可以为完善我国全国碳排放交易制度提供参考和借鉴,并为将来中韩两国建立碳排放交易市场连接打下基础。

一、韩国碳排放交易制度的立法背景

2007年12月,时任韩国总统李明博上任初期即面临应对全球经济危机的挑战。同时,尽

管韩国作为发展中国家在《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》下并不承担温室气体强制减排义务,但是美国等发达国家坚持要求以中国为代表的发展中国家也应承担温室气体强制减排义务,因此韩国也面临着温室气体减排的国际压力。韩国属于工业制造型经济增长模式,经济发展严重依赖进口化石能源,能源对外依存度在2008年达到97%。^[2]从1990年到2005年,韩国温室气体排放增长86.8%,增长速度居OECD成员国之首。为此,2008年李明博政府提出“低碳绿色增长”国家战略,成立绿色增长总统委员会负责制定韩国绿色增长政策。哥本哈根气候变化峰会前夕,韩国政府提出到2020年实现较温室气体排放较“一切照旧(Business As Usual)”情景(即BAU情景)^①减少30%的自愿性目标。2014年,韩国政府向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交韩国应对气候变化“国家自主贡献”文件,提出到2030年实现温室气体排放较BAU情景下减少37%的目标。

为实现上述减排目标,推动韩国实现绿色低碳发展,2010年韩国制定了《低碳绿色增长基本法》,试图通过该法为韩国打造一个新的绿色发展引擎,提高韩国经济在国际社会的绿色竞争力,并率先采取措施来应对温室气体减排的国际压力。从立法理念上看,该法所采取的是经济发展优先于环境保护的立法理念。甚至有韩国民间组织认为,该法是“披着绿色外衣的经济发展法”。^[3]因为李明博曾指出,“绿色增长是旨在减少温室气体排放和环境污染的可持续发展”,“属于通过绿色技术和清洁能源创造新的经济增长引擎并创造就业的新型国家发展模式。”^[4]在这一理念指引下,《低碳绿色增长基本法》第46条规定:“在市场机制的调节下,为顺利实现国家减排目标,政府特建立温室气体排放交易体系。”

韩国碳排放交易制度在制定过程中,曾遭到以韩国知识经济部为代表的有关政府部门和企业协会的强烈反对。^[5]尽管如此,2012年5月韩国国会还是通过了《温室气体排放配额分配与交易法》^[6],并于同年11月制定了《温室气体排放配额分配和交易法实施法令》。2015年1月,韩国碳排放交易市场正式启动,成为目前世界上第二大碳排放交易市场。此外,韩国还先后于2010年、2013年、2014年建立或制定了“温室气体和能源目标管理体系”、《碳汇管理和改进法》及其实施法令、碳排放配额国家分配计划等。^②“温室气体和能源目标管理体系”覆盖范围包括工业和发电行业、建筑物和交通行业、农业和畜牧养殖、废弃物处理行业,規制对象为温室气体年排放量在2.5万吨以上的中央政府机关、地方政府、公共机构、地方公共团体、公立大学和公立大型医院等。^③该体系不仅为建立韩国全国碳排放交易制度积累了数据,促使企业和公共机构了解温室气体排放监测、报告方面的业务,也为建立碳排放交易制度作了准备,还为政府机关对企业或者公共机构进行监管并与其他政府部门进行合作积累了经验。该体系在本质上属于总量控制型制度,在制度设计上与韩国碳排放交易制度中的温室气体排放总量设定以及温室气体排放监测、报告和核证(MRV)等的原理基本相同。不同的是,该体系不具有可交易的配额分配与交易环节的制度设计,排放指标不能留存供将来使用,即纳入该制

① BAU情景是指对碳排放行为不采取任何措施进行干预和控制的情形。

② “温室气体和能源目标管理体系”是通过韩国此前已经建立的“能源目标管理体系”修改完善而来。

③ 2012年调整为2万吨,2014年调整为1.5万吨。

度监管的排放单位在履行减排义务方面缺乏灵活性。^[7]

二、韩国碳排放交易制度的主要内容

(一)总体规划

韩国碳排放交易制度采用“总量控制型”交易模式。目前共设定了三个承诺期(commitment period),即韩国碳排放交易第1期为2015年1月1日~2017年12月31日,第2期为2018年1月1日~2020年12月31日,第3期为2021年1月1日~2025年12月31日。

按照规定,韩国战略与金融部应当制定一个关于韩国碳排放交易体系运行的总体规划,以明确韩国碳排放交易体系的中长期政策目标和指导思想。该总体规划为期10年,每5年修订一次。^①该总体规划应当包括下列事项:当前国内外碳排放交易市场的现状和发展前景、碳排放交易体系运行的基本梗概、基于总体经济增长以及每一领域和行业的新增投资和排放设施扩建对碳排放影响的预测、碳排放交易体系运行对经济发展的影响、考虑到贸易强度和碳排放强度等因素应当采取的支持国内产业的措施、与国际碳排放交易市场进行连接并开展国际合作的制度设计等方面。

(二)监管机关及其权限分配

按照《温室气体排放配额分配与交易法》、《温室气体排放配额分配与交易法实施法令》的规定,韩国环境部是负责监管韩国碳排放交易体系运行的主要机关即《温室气体排放配额分配与交易法》第8条中规定的由总统法令授权的中央行政机关(简称“有权机关”)。^②但是,按照2016年5月颁布的《碳排放配额分配与交易法实施法令》,韩国碳排放交易市场的监管权限将从韩国环境部转移给韩国战略与金融部(Ministry of Strategy and Finance, Republic of Korea)。^[8]由于碳排放交易制度与产业结构、能源结构调整密切相关,负责宏观经济调控的韩国战略与金融部或许的确更适合碳排放交易市场的监管。

按照《温室气体排放配额分配与交易法》规定,在韩国战略与金融部下设温室气体排放配额分配委员会,负责审议和解决下列事项:与温室气体排放配额“国家分配计划”相关的事项、与碳排放交易市场稳定性措施相关的事项、与温室气体排放核查和碳抵消信用相关的政策的协调及其他协助工作、与国际碳排放交易市场连接和其他国际合作相关的事项等。^③

2010年,韩国建立了温室气体清单编制和研究中心,负责编制用于温室气体排放配额分配有关的数据并为配额分配提供支持,负责对配额和抵消信用注册系统的管理和运行。另外,为审议和解决有关温室气体排放报告完整性的技术问题、对被监管实体温室气体排放数据确认的技术问题以及对碳抵消信用进行确认的技术问题,“有权机关”还应当建立排放数量确认委员会。^④

① 《温室气体排放配额分配与交易法》第4条。

② 《温室气体排放配额分配与交易法》第8条。

③ 《温室气体排放配额分配与交易法》第6条。

④ 《温室气体排放配额分配与交易法》第26条。

(三)一级市场及其监管方面

为实现国家温室气体减排目标,韩国政府应当在每个承诺期开始之前制定“温室气体排放配额国家分配计划”(即“国家分配计划”,又称“承诺期间计划”)。^①国家分配计划应当包括以下内容:在每一承诺期内反映国家温室气体减排目标的温室气体许可排放总量、针对每一承诺期和每一履约年度的排放配额总量、所覆盖的行业和领域、针对每一行业和领域的配额分配标准和数量、各履约年度的配额分配标准和数量、对被监管实体进行监管的门槛值和配额分配方法、有偿发放配额情形下配额的分配方法、对“先期减排信用”予以认可的标准、储备配额数量以及分配储备配额的方法、配额存储与借用和对抵消信用予以认可和运行的指导原则等内容。如果韩国国内经济或者全球经济形势发生短期剧烈变化,韩国政府可以修改国家分配计划,但是必须对其修改内容进行公开听证。

韩国温室气体排放交易覆盖范围为——发电行业、工业领域、农业、捕鱼业、公共废弃物处理行业、建筑物领域(包括公共建筑物)和交通行业在《京都议定书》下6种温室气体的直接排放和间接排放。^②有权机关应当最迟在每一承诺期开始前的5个月前指定应当纳入韩国碳排放交易体系监管的企业实体(即“被监管实体”)。在《低碳绿色增长基本法》第42条第5款规定的目标管理实体范围内,过去连续3年温室气体年度排放量超过1.25万吨CO₂e的企业实体或者其所拥有的温室气体排放设施超过2.5万吨CO₂e的企业实体,都必须纳入韩国碳排放交易体系监管。按照上述监管门槛,在韩国大约有525家企业应当纳入韩国碳排放交易制度的监管,其温室气体排放总量约占韩国全部温室气体排放总量的70%。^③未到达上述门槛值的“目标管理实体”也可以选择自愿加入韩国碳排放交易制度的监管范围。在某一承诺期内,有权机关可以将符合规定的新建设施、改建或者扩建后的现有设施指定为被监管实体(即新的市场进入者),并从指定后的第二个年度参与配额分配。为避免使被监管企业(排放设施)同时受韩国碳排放交易制度和韩国“温室气体和能源目标管理体系”的双重监管,从2015年开始纳入韩国碳排放交易制度监管的企业(排放设施)将不再受“温室气体和能源目标管理体系”监管。

在配额初始分配方面,“有权机关”应当按照国家分配计划向每一被监管实体分配某一承诺期和某一履约年度的碳排放配额总量。^④配额分配时应当考虑下列因素:被监管实体在每一履约年度的配额需求量、被监管实体在第15条下早期减排信用的数量、被监管实体依据第27条提交的配额的数量、每一被监管实体的贸易强度和碳排放强度、所分配配额在不同被监管实体之间的适当性、每一领域和行业温室气体减排可得技术的情形以及每一个行业和领域的国际竞争力、每一被监管实体通过投资新建的和现有的设备和设施对实现国家温室气体减排目标的贡献程度、目标管理实体在《低碳绿色增长基本法》第42条第6款下的目标管理体系中的绩效情况。在某一承诺期内,在配额初始分配环节,基于向新进入市场的被监管主体分

① 《温室气体排放配额分配与交易法》第5条。

② 《温室气体排放配额分配与交易法》第2条、《低碳绿色增长基本法》第2条。

③ 《温室气体排放配额分配与交易法》第12条。

配配额或政府为采取措施稳定碳排放交易市场的考虑,有权机关可以将配额总量中的一定比例用于配额储备。^①

配额初始分配可采取免费或有偿发放方式。免费发放的比例由韩国政府在综合考虑对国内企业国际竞争力的影响、对国家经济的影响、国际气候谈判的形势以及对之前履约期的评估后,以总统法令方式予以规定。^②按照《温室气体排放配额分配与交易法实施法令》,在第1承诺期配额分配采取全部免费发放的方式,分配依据是不同被监管实体的历史排放记录、基准线排放量或者新建、改建或者扩建排放设施的预期排放等因素。如果在韩国碳排放交易制度正式启动之前被监管实体已经开始自愿减排,那么在第1承诺期第3年度将会向其分配额外配额。在第2承诺期,免费发放配额的数量为总量的97%。在第3承诺期,免费发放的配额不得超过配额总量的90%。

在初始分配配额的调整方面,在下列情形下,在某一特定履约年度,有权机关可以主动或者应被监管实体的要求追加分配配额:对国家分配计划进行修改,导致许可排放总量增加的;在某一承诺期内,被监管实体扩建或者新增排放设施、调整生产线、修改运营计划、新产品的排放强度发生变化等因素。^③在下列情形下,针对被监管实体无偿取得的初始分配配额,有权机关可以收回其被监管实体全部或者部分配额:对国家分配计划进行修改,导致许可排放总量减少的;被监管实体关闭其整个排放设施的;无正当理由,被监管实体在预定的运营开始之日起满3个月未能运行其排放设施的;被监管实体的排放设施中止运行超过1年以上的;发现被监管实体存在与配额分配相关的欺诈行为或者虚假行为的。^④

在某一履约年度内,对于被指定为被监管实体的交易市场新进入主体(new entrant),应当从其被指定为被监管实体之后的第二个履约年度向其分配剩余履约期间的配额。在履约期内,如果被监管实体新建或者扩建排放设施,那么韩国政府将会向其追加分配配额。为获得初始分配配额,被监管实体应当在每一承诺期开始前4个月内向有权机关提出配额分配申请,并在该申请中载明下列内容:在该履约期申请获得的配额总量、在每一履约年度申请获得的配额数量、在申请人被指定为被监管实体之前的3年内每年的温室气体排放量、在履约期内改建或者扩建排放设施的计划、在履约期内燃料和原材料的消费计划、在履约期内安装或者采用温室气体减排设备和技术的计划、由于实施上述计划对温室气体排放增加或者减少的估计、按照规定应当报告的温室气体实际排放量。^⑤对于出口导向型企业和能源密集型行业采取100%免费发放的方式,以保障这些行业和领域企业的国际竞争力。^[10]

(四)二级市场及其监管方面

在交易对象方面,为某一履约年度分配的排放配额,在依法被提交用于完成履约义务或者在该履约年度结束之日起6个月内应当尽快注销,除非未曾使用的配额在被注销之前已经

① 《温室气体排放配额分配与交易法》第18条。

② 《温室气体排放配额分配与交易法》第12条。

③ 《温室气体排放配额分配与交易法》第16条。

④ 《温室气体排放配额分配与交易法》第17条。

⑤ 《温室气体排放配额分配与交易法》第13条。

依法被移转到下一履约年度。^①《温室气体排放配额分配与交易法实施法令》允许进行配额衍生品交易,并且适用韩国《金融投资服务和资本市场法》的有关规定。^[11]

在配额交易主体和交易形式方面,在2020年之前,除纳入韩国碳排放交易管理的被监管实体(包括自愿申请纳入碳排放交易市场管理的实体)和韩国四家公立银行外,韩国碳排放交易市场不允许金融投资者进入市场进行交易,目的是防止在碳排放交易过程中发生投机行为。^[12]所有交易均采用电子方式进行,在完成交易后被监管实体应当将该交易的详细情况报告给有权机关,有权机关应当毫不迟延地将该交易的详细内容登记在排放配额登记簿上。所有配额交易及其权利变动均采取登记生效主义,即除非通过公司合并或者继承取得配额,否则任何配额交易均自交易细节记载于排放配额登记簿上之时配额转让方开始生效。

韩国碳排放交易平台为韩国交易所(The Korea Exchange, KRX)。韩国交易所属于准政府机关,其运行受韩国现行证券和交易法以及有关市场操纵、欺诈性市场交易、内幕信息等方面法律的监管。^[13]排放配额交易机构应当编制碳排放交易市场运行规范,并征得有权机关批准。^②市场运行规范应当至少包括下列内容:排放配额交易机关会员资格的取得、交易方式、交易结算与支付、信息公开、市场监管、争议解决以及法律规定的其他事项。排放配额交易机关如欲修改该运行规范,且修改内容涉及碳排放交易市场运行的核心事项,则其修改内容必须征得有关机关的批准。

为维护韩国碳排放交易市场秩序,针对碳排放交易市场价格操纵、秘密信息利用以及其他虚假或者欺诈性交易的一般禁止和损害赔偿等问题,准用韩国《金融投资服务和资本市场法》第176条第1款至第3款、第177条(限于违反第176条第1款至第3款的情形)至179条、第383条第1款和第2款的规定,但需将上述有关规定中“列明的证券或者交易衍生品”理解为“排放配额”、将“电子证券经纪公司”理解为“配额交易经纪公司”、将“转让(exchange)”理解为“排放配额转让(exchange)”、将“金融投资公司与金融投资领域的其他机构”理解为“排放配额交易所成员”。

在发生下列情形时,有权机关可以采取市场稳定性措施以实现碳排放交易市场的稳定:第一,如果配额价格连续6个月高于过去两年期间的平均配额价格,且达到总统法令规定的一定比例;第二,由于市场对配额的需求急剧增加或者由于总统法令规定的其他原因,导致配额交易量在短期内明显增加;第三,为保证碳排放交易市场秩序和保护公共利益,总统法令认为应当采取市场稳定性措施的情形。并且,有权机关应当按照下列顺序采取碳排放交易市场稳定性措施:一是,将有权机关依据《温室气体排放配额分配与交易法》第18条所进行的配额储备中不超过25%的部分投放市场;二是,通过总统法令为配额持有人设定配额持有的最高或者最低限制;三是,总统法令规定的、在国际上可以接受的其他措施,包括修改配额借用的限制、抵消信用使用方面的限制以及设定临时性最低或者最高配额价格限制等。^③

① 《温室气体排放配额分配与交易法》第32条。

② 《温室气体排放配额分配与交易法》第22条。

③ 《温室气体排放配额分配与交易法》第23条。

(五) 碳排放监测、报告和核证

在每一个履约年度内,被监管实体应当按照温室气体排放监测、报告和核证体系的要求,就其在该年度所排放的温室气体编制排放报告,并在该履约年度结束后3个月内提交有权机关。^①温室气体排放年度报告应当包括下列内容:排放设施的类型,生产和加工过程中使用燃料的数量以及生产水平;每一排放设施所排放的温室气体的数量和类型,某一正在排放温室气体的设施的型号、类型以及运行频率;使用、生产或者销售的能源的类型或者数量,所使用的燃料的构成,使用或者生产能源的设施的型号、类型以及运行频率;通过生产过程、生产设施以排放活动而测量的温室气体排放的型号、类型和数量;通过生产流程和产品而测量得到的温室气体排放的数量和所使用的能源的数量(仅在使用基准线法向相关设施分配配额的);被捕获的温室气体的类型和数量;某一领域测量和计算温室气体排放的方法学;排放报告的质量控制程序;捕获或者移除的温室气体排放的实际数量;收集活动数据和决定参数的监测计划。^②

有权机关在收到被监管实体提交温室气体排放年度报告之后,应当在评估该报告的完整性之后就该被监管实体所实际排放的温室气体数量进行确认。如果被监管实体未能依法提交报告,那么该有权机关在依法进行事实调查之后,可以按照总统法令中规定的指导规范主动确认该被监管实体的温室气体排放量。在该有关机关依法确认被监管实体实际的温室气体排放量之后,应当尽快将确认后的排放量通知被监管实体,并且在履约年度结束之日起5个月内将所确认的详细内容记录在排放配额登记簿上。^③为核实有关因素、确定被监管实体有关下列事项的请求的合理性或者处理与之相关的事项,有权机关可以要求被监管实体提交报告或者数据,或者进行现场调查或者事实调查,即配额分配、已经分配配额的调整、已经分配配额的回收、排放数量的报告与核证、排放数量的确定以及来自外部减排项目的温室气体减排量的确定。^④

(六) 配额清缴与灵活机制方面

在配额清缴方面,在某一履约年度结束后的6个月内,被监管实体应当按照总统法令的要求,向有关机关提交与其依法确认的碳排放量相等的排放配额。^⑤

在灵活机制方面,经有权机关同意,被监管实体可以将其某一履约年度持有的配额存储至同一承诺期之后的履约年度或者下一个承诺期的第一个履约年度使用。为履行在当前履约年度依法及时清缴配额的义务,被监管实体在具有总统法令规定的、可以接受的正当理由且征得有权机关批准后,可以从同一承诺期其他履约年度预借部分排放配额,预借配额的数量由总统法令规定。在有权机关同意依法存储或者借用配额时,该机关应当立即将存储或者借用的配额登记在排放配额登记簿上。任何存储或者借用的配额,应当被视为依法在该存储

① 《温室气体排放配额分配与交易法》第24条。

② 《温室气体排放配额分配与交易法》第24条。

③ 《温室气体排放配额分配与交易法》第25条。

④ 《温室气体排放配额分配与交易法》第37条。

⑤ 《温室气体排放配额分配与交易法》第27条。

或者借用的履约年度向被监管实体分配的配额。^①

在碳抵消项目方面,被监管实体持有或取得依据国际标准由碳排放交易制度之外的项目产生的温室气体减排量时,可要求有权机关将这些温室气体减排量转为排放配额。被监管实体可以用在抵消信用注册登记簿中登记的排放配额来履行其依法提交配额的义务。有权机关可以按照总统法令的规定对抵消信用设定最大限度使用限制和抵消信用有效期作出规定。^②并且,能够依法转化为碳抵消信用的外部项目必须是《温室气体排放配额分配与交易法》规定的类型。^③

(七)被监管实体合法权益的保护

被监管实体或者其他人对有权机关有关下列情形的决议有异议的,可以自规定之日起30日内向有权机关提出申诉,即:依法被指定为被监管实体的,自被指定之日起;依法分配排放配额的,自分配之日起;依法对已经分配的配额进行调整的,自追加配额或者调整配额之日起;依法回收配额的,自回收配额之日起;依法对排放数量进行认定的,自认定之日起;依法对超额排放部分进行罚款的,自通知之日起。^④

(八)法律责任方面

在履约义务方面,如果任何被监管实体依法提交的配额低于依法核证后的排放量,那么有权机关可按最高至该相关履约年度平均碳价格的3倍但不得超过10 000韩元的标准,对于不足部分按吨收取罚款。^⑤如果被监管实体逾期不支付上述罚款的,则应当自支付罚款截止日期次日起加收滞纳金。^⑥

在碳排放交易市场秩序方面,任何人如果存在下列情形,将会被判处最高至3年的监禁或者最高至1亿韩元的罚款,或者如果因违法行为所得利润或者避免遭受的损失超过1亿韩元,则处以3倍于因违法行为所得利润或者免于遭受的损失的处罚:某人违反《金融投资服务和资本市场法》第176条第1款的规定,通过故意扩大碳排放交易市场的繁荣或者使市场发生通货膨胀而影响他人判断的;某人违反《金融投资服务和资本市场法》第176条第2款的规定,通过散布误导信息或者虚假声明而不当诱导他人进行碳排放交易的;某人违反《金融投资服务和资本市场法》第176条第2款的规定,通过从事、安排或者指使他人进行一系列碳排放交易,以实现通过固定和控制碳排放交易价格来获得市场地位的;某人从事碳排放配额交易属于《金融投资服务和资本市场法》第178条第2款所列任何违法情形的;违反《金融投资服务和资本市场法》第178条第2款的规定,为进行排放配额交易或者操纵排放配额市场价格,而散布谣言、从事欺诈行为、进行欺骗性交易计划或者使用暴力的。^⑦

① 《温室气体排放配额分配与交易法》第28条。

② 《温室气体排放配额分配与交易法》第29条。

③ 《温室气体排放配额分配与交易法》第30条。

④ 《温室气体排放配额分配与交易法》第38条。

⑤ 《温室气体排放配额分配与交易法》第33条。

⑥ 《温室气体排放配额分配与交易法》第34条。

⑦ 《温室气体排放配额分配与交易法》第41条第1款。

任何人如果有下列情形,将会被判处最高至1年的监禁或者最高至3亿韩元的罚款:碳排放交易所的管理人员或者雇员违反《金融投资服务和资本市场法》第383条第1款的规定,泄漏或者使用在其职责范围内获得机密信息的;碳排放交易所的全职管理人员或者雇员违反《金融投资服务和资本市场法》第383条第2款的规定,在收益或者损失的投资或者分配方面,或者其他有关商业事务方面,与交易所的某一会员存在特殊商业利益关系的。^①

任何人如果有下列情形,将会被处以最高至1亿韩元的罚款,或者如果因违法行为所得利润或者避免遭受的损失超过1亿韩元,则处以3倍于因违法行为所得利润或者免于遭受的损失的处罚:某人通过欺诈行为或者违法行为,获得其应当获得配额之外的更多配额的;某人所提交的抵消排放配额系通过欺诈行为或者违法行为将某一外来项目产生的温室气体减排转化而来的;某人从某一外来项目获得的温室气体减排信用系通过欺诈行为或者违法行为的方法核证所得。^②

对于《温室气体排放配额分配与交易法》第41条有关条款中规定的罚款规定,如果某一法人或者机构的代表、自然人或者法人的雇员或者工作人员在碳排放交易事务中存在该条规定的违法行为,那么不仅该代表雇员或者工作人员应当受到处罚,而且对该代表、雇员或者工作人员负责的自然人或者法人也应当被处以有关条款规定中的罚款处罚,除非该自然人或者法人能够证明自己尽到合理的注意义务,并已经采取充分的监管措施以防止上述违法行为的发生。^③

任何人发生下列情形之一的,有权机关可以处以最高至1000万韩元的罚款:违反《温室气体排放配额分配与交易法》第21条第1款规定提交虚假、编造或者欺诈性报告的;不依法提交报告或者提交虚假、编造或者欺诈性报告的;对于违反《低碳绿色增长基本法》第44条第2款规定的情形不依法进行修改或者补充的;未按照《温室气体排放配额分配与交易法》第27条规定缴纳排放配额的。^④

三、韩国碳排放交易制度的评价及其启示

(一)韩国碳排放交易制度的特点

总体而言,韩国碳排放交易制度具有立法先行、法律位阶高、立法层次清晰、对排放数据真实性的法律保障完善、对二级市场监管的规定充分、法律责任规定健全等明显特点。

1. 从立法过程和外在表现形式看

第一,就立法过程而言,韩国碳排放交易制度的制定经历了从公众对其缺乏认知、部分利益集团极力反对,到不同利益集团之间相互博弈、不断妥协,再到最终实现碳排放交易立法的过程。

第二,就地位而言,与已经建立碳排放交易制度的国家或者地区相同,韩国碳排放交易制

^① 《温室气体排放配额分配与交易法》第41条第2款。

^② 《温室气体排放配额分配与交易法》第41条第3款。

^③ 《温室气体排放配额分配与交易法》第42条。

^④ 《温室气体排放配额分配与交易法》第43条。

度在该国控制温室气体排放法律制度体系中处于核心地位。^[14]

第三,从立法动议而言,韩国政府制定碳排放交易制度的最终目的并非为控制温室气体排放,而是在国际社会率先实现经济社会发展的低碳转型,提高韩国在国际社会中的绿色竞争力。

第四,就法律渊源而言,韩国碳排放交易制度体系包括“《韩国低碳绿色增长基本法》(基本法/上位法依据)+《温室气体排放配额分配与交易法》(一般法律/专门法系统规定)+《温室气体排放配额分配与交易法实施法令》(条例/行政法规进一步细化)+其他有关配套法律制度”。

2. 从立法文本本身的具体内容看

第一,在关键问题上采取保守谨慎、边做边学的态度。比如,在配额(或者碳排放权)的法律性质问题上未做出明文规定,与世界其他国家或者地区碳排放交易立法例在该问题的普遍做法保持一致。因为世界各国实务界和理论界对碳排放权或者配额的性质尚未达成共识。再如,韩国现行碳排放交易制度主要是针对无偿分配配额的情形,而对有偿分配配额情形下可能遇到的问题则未作太多规定。这主要是因为即便对于韩国立法者而言,碳排放交易市场也是一种新生事物,尚不能充分把握碳排放交易二级市场上可能发生的情形。

第二,在具体法律规范上规定详细、具有较强可操作性。比如,为保障韩国碳排放交易体系顺利运行,《温室气体排放配额分配与交易法》明确规定韩国战略与金融部应当制定一个关于韩国碳排放交易体系运行的总体规划,并对该总体规划应当包括的事项进行了明确规定,增强了公众尤其是低碳投资者对韩国碳排放交易市场和韩国经济社会低碳转型的预期和信心。对温室气体排放配额国家分配计划应当包括的内容进行了明确规定。建立了针对被监管实体进入退出碳排放交易市场的动态机制,对其相应的配额分配和调整也进行了明确规定。对碳排放交易机构的监管及其法律依据做出了明确规定。

第三,特别值得借鉴的是,在碳排放报告数据真实性、碳排放交易二级市场监管、被监管实体正当权益保护和碳排放交易市场违法行为的法律责任部分都做了较为充分的规定。为保障碳排放数据的真实性,《温室气体排放配额分配与交易法》对被监管实体温室气体排放年度报告应当包括的内容进行了明确规定。对于二级市场监管,《温室气体排放配额分配与交易法》规定准用韩国《金融投资服务和资本市场法》的有关规定。这一方面为二级市场监管提供了法律依据,另一方面也降低了立法机关或者监管机关另行单独制定有关碳排放交易二级市场监管规则的立法难度和立法成本。在被监管实体合法权益的保护部分,在要求被监管实体履行义务的同时,也为保障其合法利益提供了法律依据。在法律责任部分,不仅规定了被监管实体不依法提交与其实际碳排放量相等的配额产生的法律责任,而且规定了实施影响交易安全和市场秩序行为的法律责任。

(二) 韩国经验对建立和完善我国碳排放交易制度的启示

在我国,关于全国碳排放交易制度已经有两个法律文本,即由国家发展改革委以部门规章形式颁布的《碳排放权交易管理暂行办法》和正在制定并报国务院法制办审议的《碳排放权

交易管理条例》(送审稿)。对于前者,其意义与此说是指导全国碳排放交易市场的建立,毋宁说是表明国家建立全国碳排放交易市场的决心,展现中国在控制温室气体方面负责任大国的国际形象。对于后一个法律文本则提高了碳排放交易制度的立法位阶,对全国碳排放交易制度进行了一定的完善。但是,该两个立法文本均过于抽象,缺乏可操作性,且偏重碳排放交易一级市场的建构,对碳排放交易二级市场缺乏应有的制度设计。结合韩国的立法经验,现对我国建立全国碳排放交易制度提出如下建议。

1. 尽快制定专门的应对气候变化法,为开展全国碳排放交易提供上位法依据。尽管国家发展改革委在2014年12月制定了部门规章形式的《碳排放权交易管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),为在全国开展碳排放权交易活动提供了法律依据,但是,按照《立法法》(2015年修正),部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项^①;行政法规的制定依据则是为执行法律的规定或者经全国人大及其常委会的授权决定。显然,《暂行办法》以及正在制定的《碳排放权交易管理条例》将面临缺乏上位法依据的问题。为此,我国应当尽快制定专门性的《应对气候变化法》或者《低碳发展促进法》为碳排放权交易制度提供上位法依据。^[15]这是世界上已经建立碳排放交易体系的国家或者地区的通行做法。

2. 制定开展全国碳排放交易的总体规划,增强公众对我国开展碳排放交易活动的长远预期。尽管我国正在制定《碳排放权交易管理条例》,但是从已经报送国务院法制办审议的送审稿看,仍然缺乏对制定全国碳排放交易总体规划的制度设计。这样会增强全国碳排放交易制度的不确定性,不利于增强公众尤其是低碳投资者对开展全国碳排放交易制度的信心,也不利于推动低碳基础设施投资。因为低碳基础设施投资必然涉及产业结构调整、能源结构转型,而这些行业和领域又属于资金密集型行业,所以对投资回报稳定性的要求较高。^[16]

3. 进一步明确对纳入碳排放交易监管的排放单位及其碳排放年度报告的要求。国家发展改革委有关官员指出:“基础是中国未来碳市场建设的关键”。^[17]但是,我国开展全国碳排放交易所需要的碳排放数据的真实性并不够牢固,保证碳排放数据真实性的法律依据不够充分,相应的法律责任也缺乏应有力度。建立在我国碳排放交易制度中增加纳入碳排放交易监管的排放单位的动态调整机制。对符合碳排放交易监管条件排放单位应当及时将其纳入全国碳排放交易制度监管,因为这涉及对符合监管条件的企业的公平对待问题。同时,对纳入监管排放单位的温室气体排放年度报告,应当进一步明确其温室气体排放年度报告的要求及应当包含的内容。为确保重点排放单位碳排放量数据的真实性,应当赋予第三方核证机构、碳排放交易监管机关享有对重点排放单位的现场调查权,以实现其碳排放实际情况、监测计划与温室气体排放年度报告三者相一致。

4. 明确对碳排放交易二级市场进行监管的法律依据,强化对碳排放交易二级市场监管的法律责任。以总量控制与交易为表现形式的碳排放交易制度,与环境法已经存在的重点污染

^① 《中华人民共和国立法法》(2015年修正)第65条、第80条。

物总量控制制度基本原理相同,两者不同之处在于前者存在一个人造的配额交易市场。一旦有市场,就必然可能有各种诸如不正当竞争、垄断等破坏市场秩序的违法行为产生。因此,就需要制定相应的维护碳排放交易市场秩序的法律规则。分析我国现有两个全国碳排放交易制度的法律文本以及7个地方碳排放交易试点的做法,可以发现目前关于碳排放交易二级市场秩序调整的法律规则要么授权由碳排放交易监管机关制定,要么授权碳排放交易机构制定。对于是否可以适用《反不正当竞争法》和《反垄断法》的有关规定则缺乏明确规定。同时,对于破坏我国碳排放交易市场秩序的违法行为的种类及其相应的法律责任,上述两个法律文本也缺乏明确规定。同时,对于碳排放交易机构本身的监管也缺乏明确的法律依据。相比之下,韩国碳排放交易法则直接规定关于韩国碳排放交易机构的监管适用韩国证券和交易法等法律法规,关于韩国碳排放交易二级市场秩序的调整则准用韩国《金融投资服务和资本市场法》的有关规定,同时对破坏韩国碳排放交易二级市场秩序的违法行为的法律责任也进行了充分的规定。因此,我国全国碳排放交易立法应当明确规定对碳排放交易机构的法律依据、破坏碳排放交易二级市场的违法行为种类及其相应的法律责任。

5. 建立被监管实体合法权益保护的体制机制。为保护被监管实体在碳排放数据方面的合法权益,韩国碳排放交易制度建立了排放数量确认委员会。同时,针对被指定为被监管实体、排放配额分配、已经分配配额的调整和回收、排放数量的认定等问题,韩国碳排放交易制度都建立了旨在保护被监管实体合法利益的申诉机制。反观我国现有两个全国碳排放交易立法本文,则缺乏关于保护被监管实体合法权益的机构设置和制度安排。因此,在我国,针对被纳入碳排放交易监管问题、配额分配及其调整问题、排放数量的认定等问题,全国碳排放交易立法应当做出有关保护被监管实体合法权益的法律制度设置。

四、结语

中国政府已经承诺到2017年启动全国碳排放交易市场,目前国务院正在加紧制定《碳排放权交易管理条例》,并已经形成送审稿报国务院法制办审议。中国在制定碳排放交易制度的过程中,必须要充分吸收世界上已经建立碳排放交易制度的国家或者地区的经验和教训。韩国与中国同为东亚国家,相对于西方国家而言,中韩两国在经济、社会和文化方面有着诸多共同渊源和长期交流,这使得韩国碳排放交易制度的经验更可能适用于我国碳排放交易立法,更便于中韩两国建立碳排放交易市场连接。

参考文献

- [1] 国家发展改革委气候司.关于推动建立全国碳排放权交易市场的基本情况和工作思路[J].中国经贸导刊,2015(1):16.
- [2] Sung-Yong Kim, Elizabeth Thurbon. Developmental Environmentalism: Explaining South Korea's Ambitious Pursuit of Green Growth[J].Politics & Society,2015(2):214-215.
- [3] 金哲.韩国应对气候变化法所涉重点问题识别和研究[A].李源主编.韩国法论坛[Z].北京:中国政法大学

- 学出版社, 2014, 114-129.
- [4] 김연지. 이명박정부의 ‘저탄소녹색성장’ 정책에 대한비판적분석: 지속가능발전, 생태근대화론의 시각에서[J]. 경희대학교 NGO대학원글로벌거버넌스전공, 2010: 34-40.
- [5] 윤세중·정홍범·최지은. 저탄소녹색성장기본법에 관한비판적고찰: 환경법의지도이념으로서 ‘녹색성장’의타당성[J]. 환경법연구, 2010(32-2): 328.
- [6] Act on the Allocation and Trading of Greenhouse-Gas Emissions Permits, Act No.11419[EB/OL]. Korea Legislation Research Institute, http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=24561&type=new&key=.
- [7] Stefan Niederhafner. The Korean Energy and GHG Target Mangement System: An Alternative to Kyoto-Protocol Emissions Trading Systems?[EB/OL]. <https://ideas.repec.org/p/snv/dp2009/2014118.html>.
- [8] 한국환경부. 온실가스배출권의 할당및거래에 관한법률시행령[EB/OL]. http://www.law.go.kr/efLsPop.do?pg=1&chrIdx=0&lsKndCd=&cptOfi=&searchType=lsNm&lsNm=%EC%98%A8%EC%8B%A4&p_spubdt=&p_epubdt=&p_spubno=&p_epubno=&x=32&y=10.
- [9] 张琪. 全球第二大碳交易市场启动[N]. 中国能源报, 2015-01-19.
- [10] Peter Sopher. Emissions Trading Around the World: Dynamic Progress in Developed and Developing Countries[J]. Climate and Carbon Law Review, 2012(4): 311-316.
- [11] Hojeong Park, Won Kyung Hong. Korea's Emissions Trading Scheme and Policy Design Issues to Achieve Market-Efficiency and Abatement Targets[J]. Energy Policy, 2014(75): 73-83.
- [12] Eun-sung Kim. The Politics of Climate Change Policy Design in Korea[J]. Environmental Politics, 2016(3): 457-460.
- [13] Ernst & Yong. South Korea's Emissions Trading Scheme, White Paper[EB/OL]. Bloomberg New Energy Finance, <http://about.bnef.com/white-papers/south-koreas-emissions-trading-scheme/>.
- [14] 张忠利. 论温室气体排放控制法律制度体系的构建[J]. 清华法治论衡, 2015(1): 385.
- [15] 李艳芳等. 我国应对气候变化立法的若干思考[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2016(1): 3.
- [16] Anatole Boute. The quest for regulatory stability in the EU energy market: an analysis through the prism of legal certainty[J]. European Law Review, 2012(6): 675-692.
- [17] 王芳. 蒋兆理: 基础是中国未来碳市场建设的关键[EB/OL]. 中国网, http://www.china.com.cn/news/world/2015-12/11/content_37292651.htm.

[责任编辑 李英武]

ABSTRACTS

The Challenge and Cooperation of Coping with Climate Change in Northeast Asia under the Paris Agreement

YU Xiao SUN Yue · 3 ·

Abstract: The Paris Agreement passed by the United Nations Climate Change Conference on December 12 of 2015 in Paris marked a new stage of global climate governance and established a new global climate governance order. Paris Agreement focused on some main points such as the basic principles, three long-term goals and so on, which fully reflected the three major features of global governance pattern: win-win cooperation, fairness and justice, and co-development. Northeast Asia, which has the biggest economic vitality in East Asia, is still facing the most severe atmospheric problem. Countries in Northeast Asia emphasize different strategy in coping with climate change in the new period. The new pattern of regional climate cooperation governance in Northeast Asia will be in accordance with the requirements of the Paris Agreement. Basic principles and common goals will be established; multiple subject of regional cooperation governance will be built; the cooperation governance management will be improved; regional cooperation channels will be expanded; the effect of the regional atmospheric governance will be promoted substantively.

Key Words: Paris Agreement; Climate Change; Northeast Asia; Environmental Cooperation

The Impact of Japan in the Process of China's High-Speed Rail Export

LI Yi LI Meng-sheng · 16 ·

Abstract: In 2009, China formally proposed high-speed rail export strategy, including three transnational high-speed corridors, starting from China, across Eurasia, and connecting Southeast Asia. With the "Belt and Road Initiative", China's high-speed rail is now facing new opportunities to go abroad. In consideration of the worldwide increasing demand for infrastructures, the Japanese government regards high-speed rail export as a crucial support for the Economic Growth Strategy. In recent years, the Sino-Japanese bilateral relations fell into a "politically cold and economically cool" situation. Japan holds a competitive position in high-speed rail output against China. Due to the competition and influence of Japan, China's high-speed rail output is full of difficulties. In the foreseeable future, Japan will still hold the competitive position. Therefore, China should know accurately the role Japan playing in the process of China's high-speed rail export, and also act appropriately to the competition and impact from Japan.

Key Words: High-Speed Rail Export; Belt and Road Initiative; Japan; Bilateral Relations; Geo-Political Influence

Capital Account Liberalization and the Politics of Financial Security *HUANG Qi-xuan · 28 ·*

Abstract: Capital account liberalization raises concern of financial security. When facing the impossible trinity, the choices between different countries are highly different. The ability of United States to withstand the impact of financial crisis and to maintain financial security is stronger than any other countries. As the large market size is a critical component of the U.S. power, the U.S. has more options than other countries under the constraints of impossible trinity, and thus has better performance in safeguarding financial security. As a result of capital account liberalization, during the Asian financial crisis, Thailand, Indonesia, Republic of Korea, and Russia could neither choose fixed exchange rate, nor maintain independent monetary policy, which endangered their financial security. Malaysia chose to implement capital management to contain the crisis and maintain financial security. Currently, in order to strengthen financial risk control, China's propriety is maintaining fixed exchange rate and independent monetary policy.

Key Words: Capital Account Liberalization; Financial Security; Impossible Trinity; Market Size

Friends and Interests: China's Foreign Aid under the International Public Goods Perspective *JIANG Mo-zhu LI Jun-jiu · 40 ·*

Abstract: Foreign aid is of characteristics of international public goods, i.e., foreign aid directly finances international public goods, it is important component of international public goods, and it is beneficial for recipients, donors and international community. China's foreign aid experienced multiple changes in ideas, methods, and composition of funds. However, the basic principles and key recipients have not experienced fundamental change. Foreign aid reflects China's responsibility demand for winning the identification of a "responsible great power" from international community by providing international public goods. Meanwhile, China's behavior of providing foreign aid reflects its own pattern which includes "equal aid" under the framework of South-South cooperation, "reciprocal aid" based on the keynote of refraining from seeking interests at the expense of justice, and "gain-added aid" beneficial international community. Not only does China win many friends through providing foreign aid, but it has benefited and will still benefit a lot of interests from this friendly relationship including strategic, political, security, economic, and cultural aspects.

Key Words: International Public Goods; China; Foreign Aid; Refrain from Seeking Interests at the Expense of Justice; Responsible Great Power

Legislation of Carbon Emission Trading in Republic of Korea and Its Inspiration for China *ZHANG Zhong-li · 50 ·*

Abstract: While the Chinese government is working vigorously for the launch of national carbon emission trading market, Republic of Korea has completed its national carbon emission trading legislation and launched its national carbon market. Research on ROK legislation can not only inspire our work, but also make preparation for the carbon market link between China and ROK. Many experiences can be drawn from ROK carbon emission trading legislation, particularly on aspects such as the whole legislation planning, the institutional arrangement, regulation of the secondary market, protection of the regulated entity, and the liability provisions.

Key Words: Republic of Korea; Carbon Emission Trading Scheme; Carbon Market Regulation; Inspiration for Legislation

Highlights of the "Taiwan Issue" and Diplomatic Duel since the Normalization of Sino-Japan Diplomatic Relations

LV Yao-dong · 63 ·

Abstract: After the normalization of diplomatic relations between China and Japan, the "Taiwan issue" gradually appears with the domestic and in-