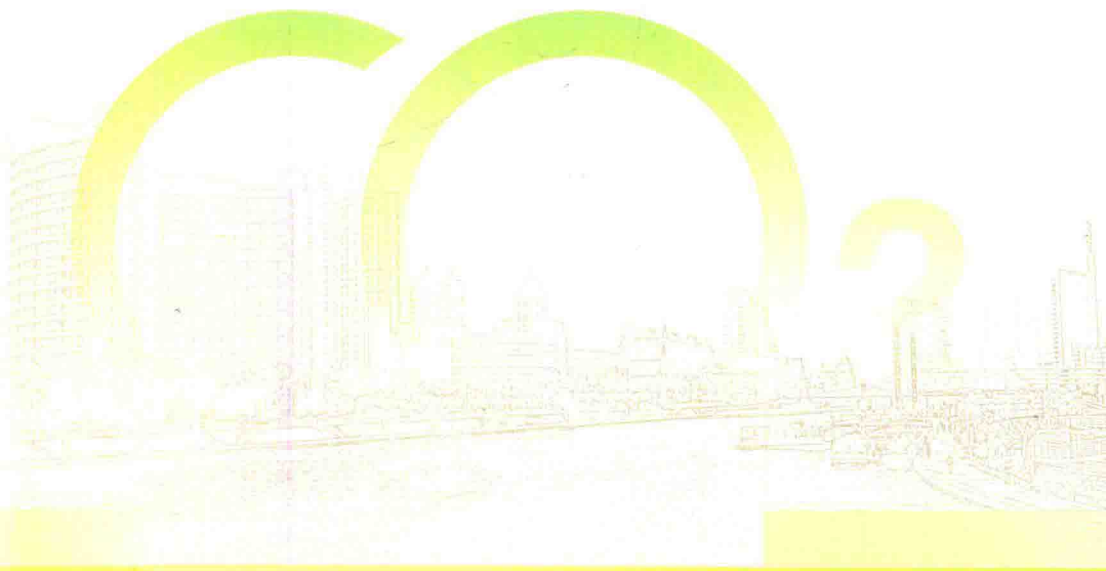


陈惠珍 / 著

# 中国碳排放权交易 监管法律制度研究

A STUDY OF THE LEGAL SYSTEM REGULATING  
THE CARBON EMISSIONS TRADING IN CHINA





# 中国碳排放权交易 监管法律制度研究

A STUDY OF THE LEGAL SYSTEM REGULATING  
THE CARBON EMISSIONS TRADING IN CHINA

陈惠珍 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

中国碳排放权交易监管法律制度研究 / 陈惠珍著

— 北京：社会科学文献出版社，2017.2

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0156 - 1

I. ①中… II. ①陈… III. ①二氧化碳 - 排污交易 - 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 304314 号

---

## 中国碳排放权交易监管法律制度研究

著 者 / 陈惠珍

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬

责任编辑 / 张苏琴

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17.25 字 数：280 千字

版 次 / 2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0156 - 1

定 价 / 68.00 元

---

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

## 序言一

# 市场化机制与政府作为互动的法律探索

在全面深化改革、运用严格的法律制度保护生态环境，以应对气候变化、推动绿色发展的进程中，探索碳排放权交易及其监管的新思路、新制度，成为实务操作和理论支撑的现实需求与挑战。中山大学的陈惠珍副研究员在其中文博士论文的基础上，撰写了《中国碳排放权交易监管法律制度研究》一书。这种探索非常重要，非常有益。

其所以非常重要，是本书立足于新型环保市场的构建，通过总结试点方式的经验及教训，将其上升到规律性的认知，设计为规范性的举措，从而逐步向全国推广。

创新就可能存在风险，试点也可能出现问题。作者迎难而上，立足实际，梳理问题，提出对策。针对发展以碳排放权为交易标的的这种新型环保市场，书中提出系统化的交易及其监管制度的总体设计。认为，首先是要确立碳排放权交易当事人之间基于市场化的理念和机制的基础关系，以及与之密切相关并为之服务的管理关系，即政府对碳排放权交易采取两大举措的思路和机制，也就是对碳排放行为的监管和配额交易的监管。通过对上述两个子系统的同时监管，并辅之以有效的法律责任设置，以形成完整的、管用的碳排放权交易监管制度。

全书贯穿绿色发展的主旨，与国家的生态文明建设基调一致，与国际上共同应对气候变化举动合拍。专业性与实用性的有机结合，大大提高了本研究课题的实践价值。

其所以非常有益，是本书研究的逻辑进路颇具特色，其功力与努力都是值得称道的。

本书以环境为问题，以发展为方向，研究碳排放权交易监管法律制度，其主旨并不是停留在消极层面的监督管制，而是蕴含着积极意义的发展促进观。在探讨碳排放行为监管时，本书创造性地论证了碳排放权的发展权属性。提出为了保护和促进企业的经济发展权，碳排放许可制度在具体设定和实施时可以对不同排放数量规模的排放单位进行适当合理的区别对待。在分析碳排放配额交易的法律监管时，认为碳排放配额交易市场作为一种特殊交易市场，既需要依法对碳排放配额交易秩序进行监督和管理，又需要对碳价升降信号进行调节和引导，以保障和促进碳排放配额交易健康发展。这都体现了经济法作为国民经济发展法的特色与使命。

本书将环境与经济统筹看待，致力于现代市场经济法律体系的创新与推进。碳排放权交易机制是由政府主动构建的市场机制，在这里政府与市场的关系特殊、微妙。本书认为，现代市场经济法律体系应当科学回应政府与市场的互动关系，将市场决定与政府有为两大因素有机结合起来。碳排放权交易在国内外实践中尚未完善，市场经济法律体系应当与时俱进。通过碳排放权交易这类特殊、重要的个案分析，书中具体探讨了政府与市场的新型互动关系，既将经济法律体系的一般理论灵活运用于碳排放权交易这一全新领域，又通过碳排放权交易监管这一新样本推进经济法治理理论与学术创新。这恰恰反映了现代市场经济法律体系与时俱进的创新性与生命力。

总之，本书作者围绕中国构建碳排放权交易制度过程中面临的现实挑战，基于翔实材料与扎实的分析，从理论创新和制度设计层面给出思考建议，初步回答了如何构建并实施碳排放权交易监管法律制度，以保障碳排放权交易正常发展和温室气体有效减排，实现经济社会可持续发展。关注碳排放权交易制度的同行和读者，于中定会兴起兴趣以至共鸣。

本人先后担任过陈惠珍在本科生、硕士生和博士生阶段的导师，了解她一直优秀，觉得她能自觉践行社会主义核心价值观，逐渐养成创新、刻苦、认真、严谨的治学作风。她先后成功获得荷兰与中国的双博士学位，我曾作过两首词以记之、以贺之（附后）。并希望她在未来能“攻克低碳，再向高端赋”！所谓“高端”，就是踏入“学术高原”、攀登“学术高峰”。

初出茅庐，成就不菲。在惠珍这本于国于民利益攸关的专著行将出版之际，我谨以上述一些浅见与作者、读者共勉。

程信和

2016年9月于广州康乐园

本序作者为中山大学法学院教授、博士生导师，

中国法学会经济法学研究会副会长

附：词二首

### 苏幕遮·惠珍荷兰游学有寄

(2012年春)

送严寒，征盛暑。  
攻博排难，又作他乡旅。  
且把风车迷风舞。  
北海啸涛，声若辕门鼓。  
  
故园魂，新浪语。  
融化西东，笑向春山竖。  
朗朗乾坤终不负。  
秋韵飞扬，雅采遥迎举。

## 苏慕遮·贺中外双博士

(2015 年秋)

植茅根，浇菜圃。  
南北奔忙，何惜千般苦。  
任把韶华随风舞。  
秋韵飞扬，硕果今迎举。<sup>①</sup>

未来遥，潜力股。  
攻克低碳，再向高端赋。  
逆境顺时全不误。  
立地通天，辉映花无数。

<sup>①</sup> “硕果今迎举”，回应三年前的“雅采遥迎举”。

## 序言二

欣闻惠珍博士的著作《中国碳排放权交易监管法律制度研究》已经完成并即将出版，非常高兴。惠珍的书是在其国内博士论文基础上改进而成，她在博士学习期间，同时攻读两个博士学位，即荷兰马斯特里赫特大学法学院以及中山大学法学院的博士，最终在5年半的时间内以优异的成绩取得了两个大学的法学博士学位，这在国内外都属少见。作为这个过程的见证人，我知道她为此付出了艰辛的努力，克服了许多常人难以想象的困难。同时，惠珍在进行碳交易法律制度研究的过程中也有得天独厚的优势：一是时机好，她有机会在国内考察正在兴起的中国碳交易试点实践，同时又能在欧洲考察已经相当成熟的欧盟碳交易机制；二是有好导师，她有来自在国内外对碳交易有丰富研究的导师指导，这使她可以从不同的视角来考察研究碳交易制度，从而完成一篇优秀的博士论文。本书有如下几个特点。

第一，选题契合现实需要。碳排放权交易作为一种新型的环境规制手段，既不同于一般的市场交易活动，又不同于传统的环境管理措施。对碳排放权交易的监管，需要构建有针对性和专门的法律制度。随着碳排放权交易实践的开展，近年来学界中关于碳排放权交易的研究成果正逐步涌现，但专门研究中国碳排放权交易监管法律制度的成果并不多见。本书以中国碳排放权交易监管法律制度为选题，这在实务与理论中均为前沿课题，既具有现实意义，又有学术价值。

第二，本书研究的问题聚焦。本书作者在博士论文选题之初就开始参与多项关于碳排放权交易法律问题的科研项目，一直密切关注与追踪国内外碳排放权交易实践，收集与统计了大量相关文件、数据、案例等信息。本书注重从我国碳排放权交易操作实践与相关规范性文件中发现问题，同时结合相近实践与理论发展对有可能面临的挑战进行前瞻性的预测与分析，凸显了较强的问题意识导



向。围绕着碳排放权交易监管实践中急需法律制度解决的问题，即碳排放数据的真实性与准确性问题、碳排放配额交易秩序与市场发展问题、碳排放权交易监管中法律责任的设置与实施问题，本书逐一分析并提出了有针对性的对策建议，以发现问题为起始、以解决问题为归依，真正做到了理论与实践相结合。

第三，本书研究论证扎实。本书研究分析框架清晰、逻辑严谨，在总结和提炼碳排放权交易已有成果的基础上，综合运用了经济法学、环境法学、政府监管理论等，对碳排放权交易及其监管法律制度的原理与制度做了深入的解读与探讨，并且提出了系统的碳排放权交易监管法律制度设计。从监管内容角度出发，本书提出碳排放权交易监管法律系统应当包括碳排放行为监管与碳排放配额交易监管，并对这两大基本子系统的不同分工与内在联系进行了多层次、系统性的分析，既有力度又有深度。而且，本书从个别到一般，深入明晰政府与市场在碳排放权交易监管过程的角色和关系，进一步探讨如何推进碳排放权交易过程中的环境公共治理发展。

第四，本书研究结论有一定的创新。本书以中国最新的碳排放权交易实践为研究素材，系统地梳理和构建碳排放权交易监管法律制度的两大基本环节，对排放监管和配额交易监督过程的现实挑战和问题进行深入分析并提出相应的法律对策。例如，在探讨碳排放准入监管制度的两类方案时，本书综合考量我国现行法律依据、环境保护需要、政府经济管理要求与发展权保护等，从理论与实务角度提出了较为合理、可行的法治进路。本书得出的研究结论具有可靠性与应用性，能为正在试点、尚未成熟的中国碳排放权交易监管制度提供一定的法治对策。

中国碳排放权交易制度正处于发展阶段，特别是在当前构建全国性碳排放权交易制度的过程中还面临着许多新问题、新挑战，需要研究的问题仍然很多，希望作者以及年轻学者在未来的研究中继续予以关注与回应，为完善我国碳排放权交易法律制度做出贡献。

李攀萍

2016年9月于广州

本序作者为中山大学法学院教授、博士生导师，  
中国法学会环境资源法学研究会副会长

导 论	1
第一节 研究缘起与意义	1
一 绿色发展与深化改革背景下的碳排放权交易	1
二 碳排放权交易监管的法律挑战	7
三 研究碳排放权交易监管法律制度的意义	9
第二节 基本概念界定与辨析	10
一 碳排放权	10
二 碳排放权交易	13
三 碳排放权交易监管	17
第三节 国内外研究现状与评析	18
一 关于碳排放权交易监管制度构建的研究	18
二 关于碳排放行为监管制度的研究	23
三 关于碳排放配额交易监管的研究	26
四 关于碳排放权交易监管中法律责任的研究	28
五 总体评析	30
第四节 框架设计与研究方法	31
一 框架设计	31
二 研究方法	33

第一章 中国碳排放权交易监管法律制度的现实考察 .....	35
第一节 中国碳排放权交易的实践与制度探索 .....	35
一 地方碳排放权交易试点的探索 .....	35
二 全国碳排放权交易监管机制构建的进展 .....	46
第二节 中国碳排放权交易监管法律制度亟待解决的问题 .....	53
一 碳排放数据的真实性和准确性问题 .....	54
二 碳排放配额交易秩序与市场发展的关系 .....	63
三 碳排放权交易监管中法律责任的设置和实施问题 .....	68
第二章 碳排放权交易监管法律制度的理论分析和总体设计 .....	72
第一节 碳排放权交易监管中政府与市场的关系 .....	72
一 碳排放权交易机制中的政府与市场关系 .....	73
二 合理理顺碳排放权交易监管中政府与市场的关系 .....	78
第二节 碳排放权及碳排放配额的属性 .....	83
一 关于碳排放权法律属性的争议 .....	84
二 碳排放权的法律二重性 .....	87
三 碳排放权的发展权属性 .....	89
第三节 碳排放权交易监管的多元共治 .....	91
一 碳排放权交易监管法律关系中的多元主体 .....	92
二 政府-市场-社会的多元治理 .....	94
第四节 碳排放权交易监管法律制度的总体设计 .....	99
一 监管法律依据的提供 .....	100
二 政府监管体系的构建 .....	103
三 监管法律制度的两大支柱及其关系 .....	111

第三章 碳排放行为的法律监管	116
第一节 碳排放准入监管制度的两类方案探讨：备案与许可	117
一 碳排放监测计划的备案	117
二 碳排放许可制度	122
三 合理性考量	130
第二节 碳排放核查监管制度	134
一 基本核查关系的梳理	135
二 对核查市场的准入监管	141
三 对核查行为准则的确定	147
四 对核查结果的监督	152
第三节 小结	160
第四章 碳排放配额交易的法律监管	162
第一节 碳排放配额交易的秩序监管	162
一 碳排放配额交易市场的基本要素	163
二 碳排放配额交易市场监管的具体制度	173
第二节 碳排放配额交易的价格调控	190
一 政府调控碳价的域外经验与借鉴：以欧盟为例	191
二 政府依法调控碳价的必要性与要求：以政府与市场关系为 视角	198
三 政府调控碳价的法律依据	203
四 政府调控碳价的基本路径	205
第三节 小结	218

第五章 碳排放权交易监管法律责任的完善·····	220
第一节 明确碳排放权交易监管法律责任制度的规定·····	220
一 排放单位的法律责任·····	221
二 核查机构的法律责任·····	227
第二节 规范碳排放权交易监管法律责任制度的实施·····	232
一 在硬法中确立一致的实施要求·····	232
二 通过软法指导具体的实施过程·····	233
第三节 提高碳排放权交易监管法律责任追究的效果·····	235
一 增强法律责任的惩罚力度·····	235
二 综合运用其他的辅助措施·····	238
结 语·····	241
参考文献·····	245
后 记·····	260

# 导 论

## 第一节 研究缘起与意义

### 一 绿色发展与深化改革背景下的碳排放权交易

#### 1. 应对气候变化、推进绿色发展

发展是硬道理。对于发展的科学内涵，我们的认识正不断深化。2015年10月29日，《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》（以下简称《公报》）提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以破解当前发展难题、实现“十三五”时期经济社会发展的主要目标。2016年3月17日，第十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（以下简称《十三五规划》），其中设专章阐述了上述五大新发展理念。在这五位一体的新发展理念中，绿色发展既是我国生态文明建设的应有之义，也与我国产业升级、经济转型密切相关。例如，《公报》指出：“坚持绿色发展，……推动建立绿色低碳循环发展产业体系，……建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度……”

气候变化已成为威胁可持续发展的全球性挑战。根据政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）的报告，科学家已逐步达成共识，认为在大气中不断增加的温室气体集聚对自然和社会系统已产生并将继续产生重大影响，需要持续性地减少温室气体排放以应对气候变化。<sup>①</sup>在

---

<sup>①</sup> IPCC (2014). Climate Change 2014 Synthesis Report, available at: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>, last accessed 6 December 2014, pp. 4-8.

近几十年来，国际社会越来越关注气候变化问题，并致力于温室气体减排。2015年12月12日，第21届联合国气候变化大会（巴黎气候大会）<sup>①</sup>通过《巴黎协定》，为2020年后全球应对气候变化行动做出安排，进一步展示了国际社会应对气候变化的决心与举措。

为了应对气候变化，多种环境规制手段正为人们所使用。一般来说，环境规制手段可划分为两大类：命令与控制型的规制手段（Command and Control Instruments）和基于市场的规制手段（Market Based Instruments）。命令与控制型的规制手段，一般是指政府运用公共权力，通过制定特定的规则或标准，对个人和组织的行为进行限制与调控，具有强制性。基于市场的规制手段，指政府不直接干预私人行为，而是鼓励通过市场信号来引导私人做出行为决策，即“借助市场的力量”达到环境政策目标。<sup>②</sup>相对于命令与控制型政策工具而言，经济学家认为，基于市场的规制手段所需的政府监督成本更低、对市场的扭曲程度较低、企业选择空间更大，对于实现整体目标具有更大潜力与效率。<sup>③</sup>此外，随着现代环境治理主体日益多元，机制也渐趋多样。例如，信息披露，即通过公开企业环境表现的信息，使消费者和投资者对企业进行区分和选择，这种环境信息披露方法被称为继命令控制和市场手段之后的环境监管的“第三次浪潮”<sup>④</sup>。正如世界银行所倡导的，当前公共政策研究需要综合运用政府规制、市场机制以及公众参与等各种政策工具，以实现全方位的政策动员。<sup>⑤</sup>可见，当代社会已初步形成行政调整机制、市场调整机制和社会调整机制三种方法，三者各有优、缺点，它们相互依赖、相互补充，因此最切实有效的治理机制应当是综合运用上述三种调整机制，以实现调整结果最优的目标。<sup>⑥</sup>

① 《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方大会暨《京都议定书》第11次缔约方大会。

② OECD (1989), *Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation*, OECD, Paris.

③ Montgomery, D (1972), *Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs*, *Journal of Economic Theory*, 5, pp. 395-418.

④ Tietenberg, T. (1998). *Disclosure Strategies for Pollution Control*. *Environmental and Resource Economics*, p. 11.

⑤ 世界银行（K. 哈密尔顿等）：《里约后五年：环境政策的创新》，张庆丰等译，中国环境科学出版社，1998。

⑥ 蔡守秋：《善用环境法学实现善治——治理理论的主要概念及其含义》，《人民论坛》2011年第5期，第62-65页。

排放权交易制度 (Emissions Trading Scheme, ETS) 是一种以市场为基础的环境规制手段, 目前其越来越成为国际、国家和地区应对气候变化政策行动中的重要选择和明显特征。例如, 根据《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》) 及其《京都议定书》, 《公约》(附件一) 所列的工业国家, 在 2008 年至 2012 年的承诺期内, 应当将其温室气体总排放量至少比 1990 年水平减少 5%。<sup>①</sup>此外, 碳排放权交易机制亦成为《京都议定书》的重要组成部分, 即京都三大灵活机制: 清洁发展机制 (CDM)<sup>②</sup>、联合履约机制 (JI)<sup>③</sup> 和国家之间的排放交易机制 (ET)<sup>④</sup>。这些灵活的机制在一定程度上可以帮助《公约》(附件一) 这些国家以成本效益最大化的方式实现其在《公约》之下承诺的约束性目标。此外, 碳排放权交易机制也成为许多地区、国家、地方实现温室气体减排目标的重要政策工具, 并在具体应用中表现出不同的形式。例如作为《公约》及其《京都议定书》的缔约方, 欧盟及其成员国为了实现其在公约下承诺的减排目标, 通过《欧盟排放交易指令》<sup>⑤</sup> 建立了欧盟排放交易体系 (European Union Emissions Trading Scheme, 以下简称 EU ETS), 这是第一个区域性、强制性的排放权交易体系。值得注意的是, 一些没有承担约束性的、国际温室气体减排义务的国家也在积极利用 ETS 来应对气候变化。例如, 美国有 9 个州针对电力部门的二氧化碳排放建立了区域温室气体减排行动 (Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI), 这是美国第一个强制性的、基于市场的、旨在减少温室气体排放的区域性总量控制和交易项目。<sup>⑥</sup>

世界资源研究所 (WRI) 的统计数据显示, 中国的温室气体排放量已位居全球首位。根据“共同但区别责任原则”, 中国在《公约》及其《京都议定

① 《京都议定书》第三条。

② 《京都议定书》第十二条。

③ 《京都议定书》第六条。

④ 《京都议定书》第十七条。

⑤ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, OJ L 275, 25.10.2003, pp. 32 - 46. 该指令后来分别被 Directive 2004/101/EC、Directive 2008/101/EC、Directive 2009/29/EC 进行了 3 次修改, 本书如无特别说明, 将这些指令简称为《欧盟排放交易指令》。

⑥ 详见 RGGI 的官方网站: <http://www.rggi.org/>。



书》之下没有强制性的减排义务，但是，为了应对气候变化与实现可持续发展，节能减排也已成为中国发展的重要任务。在国际层面，中国积极参与相关国际条约的谈判与执行。在2009年召开的哥本哈根世界气候大会上，中国向世界承诺到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%。<sup>①</sup>在巴黎气候大会召开前，中国在2015年6月30日向《公约》秘书处提交《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，确定了2030年前的自主行动目标：二氧化碳排放在2030年左右达到峰值并争取尽早达峰；到2030年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%~65%。<sup>②</sup>虽然中国暂时不需要承担强制减排的义务，但是作为负责任的大国以及在经济社会发展的要求之下，中国已经承诺自愿减排，并且在国内采取了一系列的法律政策措施。例如，2011年3月14日，第十一届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称《十二五规划》），提出在我国“十二五”期间，单位国内生产总值能源消耗降低16%，单位国内生产总值二氧化碳排放降低17%。2016年3月17日，《十三五规划》在确定“十三五”期间经济社会发展主要目标时提出，碳排放总量将得到有效控制。

中国在执行减排任务时采取了大量的行政措施，同时也开始探索利用市场机制来实现节能减排任务。<sup>③</sup>碳排放权交易制度正逐渐成为我国实现减排目标、建设生态文明、发展环境经济、深化改革的重要政策选择，而且这种政策定位已贯穿并体现在我国多项经济社会发展政策之中。上述《十二五规划》提出要建立完善温室气体排放统计核算制度，逐步建立碳排放权交易市场。2011年10月29日，我国国家发展和改革委员会（简称国家发改委）发出《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，批准在北京、上海、天津、深圳、重庆、广东、湖北五市两省开展碳排放权交易试点工作。2012年11月8

① 刘欢、牛琪、王建华：《中国首次宣布温室气体减排清晰量化目标》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/26/content\\_12545939.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/26/content_12545939.htm)，2009年11月26日。

② 《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，新华社，[http://news.xinhuanet.com/2015-06/30/e\\_1115774759\\_3.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-06/30/e_1115774759_3.htm)，2015年11月18日。

③ 例如中国积极参加清洁发展机制项目，由于本书讨论的碳交易主要限于国内建立的强制性交易，不包括清洁发展项目，故本书对此不做讨论。