

中国法学会 (CLS-C1011)最终研究成果

国家社科基金 (10CFX062)阶段性研究成果

2011教育部文科重点基地重大项目(11JJD820019)阶段性研究成果

西南政法大学创新团队 (xzqncxtd2013-05) 阶段性研究成果



ZHONGGUO TANPAIFANGQUAN JIAOYI ZHIDU GOUJIAN DE
FALÜ WENTI YANJIU

中国碳排放权交易制度构建的 法律问题研究

郭冬梅◎著



群众出版社

中国法学会（CLS-C1011）最终研究成果

国家社科基金（10CFX062）阶段性研究成果

2011 教育部文科重点基地重大项目（11JJD820019）阶段性研究成果

西南政法大学创新团队（xzqncxttd2013-05）阶段性研究成果

中国碳排放权交易制度构建的 法律问题研究

郭冬梅 著

群众出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国碳排放权交易制度构建的法律问题研究/郭冬梅著. —北京: 群众出版社, 2015. 3

ISBN 978-7-5014-5336-8

I. ①中… II. ①郭… III. ①二氧化碳—排污交易—法律—研究—中国 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 060896 号

中国碳排放权交易制度构建的法律问题研究

郭冬梅 著

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2015 年 3 月第 1 版

印 次: 2015 年 3 月第 1 次

印 张: 9.75

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 264 千字

书 号: ISBN 978-7-5014-5336-8

定 价: 48.00 元

网 址: www.qzCBS.com

电子邮箱: qzCBS@sohu.com

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

法律图书分社电话: 010-83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

前 言

碳排放权交易的概念源于排污权交易概念,排污权交易是市场经济国家重要的环境经济政策,美国国家环保局首先将其运用于大气污染和河流污染的管理。此后,德国、澳大利亚、英国等也相继实施了排污权交易的政策措施。碳排放权交易制度是指世界各国运用法律手段和经济手段来应对全球气候变化,协调经济发展与环境保护之间的关系,从而实现人类社会的可持续发展的有益尝试。国家会通过确立合法的二氧化碳排放权利以及一定时间范围内的碳排放总量,并允许这种权利像普通商品一样在碳排放权交易市场的参与者之间进行交易的方式,来相互调剂碳排放总量,确保二氧化碳的实际排放量不超过限定的排放总量并以成本效益最优的方式实现碳减排。^①目前,中国已进入生态城市建设的推进和提高阶段,“十二五”规划当中也明确提出要逐步建立碳排放权交易市场。而大力发展低碳经济,构建碳排放权交易市场与国家的“十二五”规划节能减排目标是相辅相成的。党的十八届三中全会的决定当中明确提出了要让市场在资源配置当中发挥决定性作用,同时也提出要推行碳排放权交易制度。本书拟从以下几个方面予以论述:一方面,运用规范分析的方法对碳排放权交易进行相关法律界定,并在此基础上采用实证分析的方式列举由传统政府管制模式导致的碳排

^① 孙良:《论我国碳排放权交易制度的建构》,中国政法大学2009年硕士学位论文。

放控制效率不高的相关法律问题，并从现实和理论角度论证中国目前构建碳排放权交易市场的可行性。另一方面，在坚持以三方协调发展、政府监管、总量控制等原则基础上，运用比较分析的方法借鉴国内外碳排放权交易制度构建的立法经验，进行我国相关制度法律问题剖析，将碳排放权交易制度原有的特性与中国特色相结合，确立起符合我国国情的碳排放权交易主体、标的物、初始分配以及权利移转方式等，并规定相应法律责任和配套措施，为碳排放权交易市场的有效运行提供保障。书中有关碳排放权的法律界定讨论，碳排放权许可证法律界定方式的公权私化以及政府、企业和中介机构之间的权责界定为后来在法律范畴内解决中国碳排放权交易制度的基本构架起到了关键的支撑作用。中国正在推进国内碳排放权交易市场的建设，围绕党中央、国务院的决策部署，国家从2011年开始启动了7个省市的碳排放权交易试点。构建公开、公平、公正的专业性交易平台和远期现货与期货市场平台是今后发展的大趋势。另外，借鉴和利用国内外碳排放权交易市场的成功经验，建立健全中国碳排放权交易管理办法和政策措施也是关键。当然，其配套制度的构建和完善也是不能忽视的。经过近些年中国在碳排放权交易市场试点方面的探索，目前总体情况较好，所以可以认为，现阶段在中国开展碳排放权交易的条件已经基本具备。下一步，我们不仅要加快构建新的碳排放权交易市场，而且可以考虑适时构建全国性统一市场，搭建全国性交易平台，继而考察并研究出台碳排放权交易管理办法。“罗马不是一天建成的”，任何新兴事物的产生都有一个逐渐探索、改进的过程，相信在不久的将来，一个比较成熟的全国碳排放权交易市场会逐步构建起来。

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 选题背景及意义	(1)
第二节 研究现状综述	(3)
第三节 研究方法和重点	(4)
第四节 主要创新和尚待研究的问题	(5)
第二章 碳排放权交易的法律界定	(7)
第一节 碳排放权交易的内涵界定	(8)
第二节 碳排放权交易的特点	(57)
第三节 碳排放权交易的属性	(62)
第三章 中国碳排放管理体制的法律问题	(72)
第一节 碳排放权公权私化问题的解决	(72)
第二节 确定企业排放目标	(81)
第三节 进行合理初始分配	(85)
第四节 政府、企业、中介机构之间的权责划分	(108)
第四章 中国构建碳排放权交易市场的可行性分析	(117)
第一节 市场条件	(119)

第二节 法律基础	(133)
第三节 政治支撑	(165)
第五章 国外碳排放权交易市场的经验借鉴	(177)
第一节 欧盟经验借鉴	(182)
第二节 德国经验借鉴	(197)
第三节 美国、加拿大经验借鉴	(205)
第四节 移植与借鉴的关键	(207)
第六章 中国碳排放权交易法律制度的构建	(210)
第一节 构建的目标——与国际接轨的中国特色的 碳排放权交易法律制度	(210)
第二节 构建的关键——碳排放权交易市场的构建 ..	(218)
第三节 构建的重点——注重政府、企业和中介 机构间的权责分配	(245)
第四节 构建的难点——碳排放权的合理分配	(252)
第七章 中国碳排放权交易市场的配套制度	(256)
第一节 主体资格审查制度	(256)
第二节 主体资格登记制度	(259)
第三节 主体资格报告制度	(263)
第四节 加强环境监测体系建设	(265)
第五节 碳排放权交易责任机制的设定	(273)
第八章 尾论	(284)
参考文献	(288)

第一章 导 论

第一节 选题背景及意义

一、研究意义

（一）实际意义

构建碳排放权交易市场，将有利于中国在新一轮低碳国际机制竞争中，打破发达国家的涉“碳”技术标准和贸易壁垒，加快我国经济从粗放型增长向集约型增长的转型和升级，为我国未来经济社会的可持续发展赢得更大的空间。目前，我国国内已成立的碳排放权交易平台有：成立于2008年的天津碳排放权交易所、上海环境能源交易所、北京环境交易所，以及成立于2010年的深圳碳排放权交易所。^①但是这四家短时间内成立起来的交易所还只是个别的、小规模的交易平台，尚未达到形成一个有序的、统一的、完善的碳排放权交易市场的条件，再加上目前我国又没有明确的法律框架或政策对碳排放权交易作出规定，这无疑都限制着我国碳排放权交易制度的建立与发展。

因此本课题希望能够通过研究我国碳排放权交易现状，进而发

^① 孟宪玲、安福、何祚云：《全球碳排放权交易市场概述》，载《当代石油石化》2009年12月20日。

现国内目前碳排放权交易的问题所在,然后对我国构建碳排放权交易制度的可行性进行分析,并借鉴国外先进经验对所发现的问题提出相应的建议或对策,最终论证得出我国有条件也有能力构建一个统一而完善的碳排放权交易制度以应对气候变化,因此本课题所研究内容对于我国碳减排工作的开展以及碳交易的顺利进行是有着一定的实际指导意义的。

(二) 理论意义

本课题以法经济学理论为指导,从碳排放权用益物权属性及交易过程中碳排放权的行政公权私权转化的视角科学定位碳排放权交易制度的功能与地位,深入研究碳排放权交易法律制度构建过程中出现的法律问题。选题将法经济学理论与环境法学理论、物权法理论、行政权私化理论、国际碳排放权交易理论相结合,不仅拓展了传统环境法学的研究视野,丰富了传统环境法学的研究方法,而且为碳排放权交易法律制度的构建和创新奠定了坚实的理论基础。

我国目前仍不具备明确的相关法律框架或政策来规范碳排放权交易市场的运作,但是随着我国新《环境保护法》的出台,对于重点污染物排放总量控制目标、监测以及超标排污的惩治办法都得到了进一步的明确,而且我国于2014年11月12日在《中美气候变化联合声明》中承诺到2030年前停止增加二氧化碳排放,因此碳排放权交易预计将成为我国优化配置社会资源,实现环境整体目标改善的主要措施。^①我国作为一个多产业发展的国家正面临着二氧化硫和二氧化碳减排的严峻形势,粗放型增长模式在我国经济发展过程中仍占据主导地位,高污染、高排放、高能源消耗是我国工业化进程特别是重工业化阶段的主要特征,而国际经验证明碳排放权交易不仅对减排温室气体有积极作用,而且可促进能效改进、结构调整、经济向低碳化方向发展,因此我国应认真总结欧美等发达

^① 程继革、郭冬梅:《重庆市发展低碳经济创新性研究之一——缘起、理论研究和对策框架》,载《中国发展》2012年2月刊。

国家的先进经验,建立健全包括二氧化硫和二氧化碳等在内的排放权交易制度。碳排放权交易市场的建立是我国加快转变经济增长方式和实现可持续发展的实际需求,符合全国人民的根本愿望和长远利益。本课题拟根据国家2020年碳排放总体指标的要求和“十二五”规划节能减排的目标对中国建立碳排放权交易制度的相关法律问题进行归类分析,并提出相应对策。

第二节 研究现状综述

低碳经济是国内外普遍热议的一个话题。碳排放权交易事关低碳经济推行和温室气体减排的实施。目前,相关的研究仍仅局限于对其基础——排污权交易进行总体研究,作为具体类型化的碳排放权交易制度的研究还比较缺失。现有的研究状况总结如下:第一,学界在环境容量能否作为物权客体这一问题上已取得了一致共识,答案是肯定的,此种观点可参见邓海峰、吕忠梅等学者的论著。第二,就碳排放权的权属性质而言,学界倾向于将其界定为一种准物权或特殊的用益物权,此种观点的论述可参见高利红、余耀军等学者的论著。第三,在公权性与私权性的讨论方面,学界将碳排放权界定为一种具有强烈公权色彩的私权,此种观点的论述可参见胡静等学者的论著。第四,学界就碳排放权交易制度的设计方面,即该制度的基本原则、具体操作流程以及相关配套制度等都已提出了众多具有可操作性的意见,相关著述较为丰富,可参见蔡守秋、张建伟等学者的论著。

从国外研究状况来看,由于许多西方发达国家在《京都议定书》下要承担减排责任,所以针对碳排放权交易市场的理论和实践研究也相对较多。目前,在经济发达的欧美国家已经形成了一些大型的并发展相对成熟的碳排放权交易平台,如芝加哥气候交易所、欧盟排放贸易体系等。目前的主要研究成果如下:Edwin Wordman (2009)在总量控制目标下,就如何将碳排放配额公开透

明地合理分配给每一个碳排放主体进行了论述。Emilie Alberola (2008) 就造成市场单位碳排放权价格波动较大的经济萧条、配额调整频繁以及市场深度不够等因素进行了分析。Tim Hoffmann (2009) 提出欧盟要采用拍卖和基准机制来修改现行的配额交易体系。

总而言之,由于应对气候变化而设立的碳排放权交易制度还是个新鲜事物,所以当前国内外法学界在对这一制度的研究过程中还存在诸多不足,如研究角度单一、法理基础欠缺,未对碳排放权交易制度中的相关法律、法规和具体制度的归类症结进行合理纾解,层级部门及相关责任机制研究的缺失,相关配套程序法研究的滞后。因此,课题组试图针对以上问题对中国碳排放权交易制度构建中可能出现的法律问题进行全方位、跨学科、多法域的深入探讨。

第三节 研究方法和重点

1. 对碳排放权交易市场的核心要素,碳排放权进行法律界定,明确其新型用益物权、浓厚公权色彩的私权的属性。

2. 从国家层面来看,目前尚无相关法律对碳排放权交易作出明确规定,因此该交易在我国的开展还没有相应的法律依据。此外对于排放权是否可用于交易,法律也并没有予以明确,企业自然也就不能拥有权利意义上的碳排放配额。而且根据《行政许可法》的规定,行政许可是不能用于交易的,这就使得通过行政许可方式获得的碳排放权一旦用于交易就会有悖于《行政许可法》的规定,如何处理法律法规之间的冲突就成为关键。

3. 对目前我国现行法律、法规以及政策中所存在的、可能与构建碳排放权交易制度产生矛盾、冲突之处进行分析。进一步理顺环境经济政策与其他相关环境法律法规的关系。让排放权交易形成完善的、可操作性强的法律法规体系。

4. 针对环境监测监管能力不足的状况,进一步做到明确环境

容量交易的产权，加强相关环境监测的地方立法。

5. 碳排放权交易作为利用市场机制优化资源配置的一种典型方式，市场价格机制的形成是该交易市场中的一个重要组成部分，而目前政府干预以及政府指导价格等在现有的碳排放权交易中色彩浓厚，因此需要进一步完善市场机制的相关立法，明确供需双方及中介机构之间的权责关系。

第四节 主要创新和尚待研究的问题

一、主要创新

1. 对低碳经济背景下碳排放交易权相关法律问题进行剖析，跳出碳排放交易权私权化争论的思想定式，揭示问题的关键在于碳排放许可证的私权法律界定。

2. 把碳排放权交易市场建立的需求提升到传统政府管制模式导致碳排放控制效率不高，需要市场激励的高度来剖析。

3. 以三方协调发展、政府监管、总量控制等原则为主导对碳排放权交易的主体责任机制进行思考，探求以透明度、民主性、前瞻性等定位和规范中国碳排放权交易市场。

4. 建构政府、企业、中介之间的行为选择的模型，并在此基础上寻求如何制定适当的制度框架以更好地实现碳减排目标。

5. 提出合理确定企业排放权目标并进行合理初始分配，是碳排放权体制构建的一个关键要素。

二、尚待研究的问题

1. 碳排放权交易市场在中国以何种方式构建，是区域划分还是按省市划分。

2. 碳排放权交易相关法律法规的制定和完善。在借鉴国外相关法律制度的基础上，实现法律移植后的创新，体现中国特色。

3. 具体负责碳排放权交易市场的政府部门需要制定相应的部门规章和监督机制。

4. 需要对参与碳排放权交易的中介机构加以规范,并对其进行制定相应的监督机制,以规范其在碳排放权交易中的交易行为。

第二章 碳排放权交易的法律界定

气候变化和碳减排的问题已经成为所有国家都非常关注的问题，两次“G8”峰会的主题都是气候变化。即使是在亚欧峰会，其两项主题：一项是应对金融危机，另一项就是气候变化。在如此严峻的国际国内经济形势之下，气候变化和应对金融危机被并列提出，可见气候变化和碳减排问题之大。^①事实上，目前气候变化问题最有效的解决办法就是碳减排，其在各国的受众人关注程度也可见一斑。对于碳排放权交易，目前国内法学界还未就碳排放权交易的客体属性进行完全定性，或仍存在一定的争议，这将不利于碳排放权交易市场设定的减排目标的真正实现。更为重要的是如果无法对碳排放权交易客体进行相关法律界定，其就不存在交易的合法性和可行性。综上所述，对碳排放权交易进行相关的法律界定和分析就显得很有必要。

^① 张佩颖：《“碳排放”将成国际重要战略资源》，载《中国企业报》2008年11月12日第007版。

第一节 碳排放权交易的内涵界定

一、碳排放权交易提出的背景及相关概念厘清

(一) 碳排放权

碳排放权,顾名思义就是碳排放的一种权利,政府或者环境管理部门设定一个二氧化碳排放总量控制目标后,将排放权以配额的方式发放给各碳排放企业,由于不同企业的生产技术、减排技术的差异,因此超量完成减排目标的企业可以出售富余配额赚取利润,而超标排放二氧化碳的企业可以通过购买配额以完成减排目标,这就形成了碳排放权交易市场。^① 碳排放的产权界定是碳交易市场建立的基础。^② 近年来,国际社会逐渐把碳排放权作为一种新的发展权来看待。作为发展权的碳排放权的法理依据主要有:《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》以及可持续发展原则、共同但有区别的责任原则和公平正义原则等。^③ 众所周知,“发展权既是一项独立的人权,也是实现其他人权的前提”,^④ 而“气候变化既是环境问题,也是发展问题,但归根到底是发展问题”。^⑤ 碳排放权既是发展权也是一种新型财产权。碳排放权的界定可以分为两个层次:一是明确二氧化碳等温室气体排放总量控制目标,二是碳排

① 刘纪显、郑尚:《CDM 对我国新能源产业的影响》,载《华南师范大学学报(社会科学版)》2010年第5期。

② 张祯波、王明友、王猛:《产权视角下碳交易市场的建立与完善》,载《特区经济》2011年第1期。

③ 杨泽伟:《碳排放权:一种新的发展权》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2011年第3期。

④ 杨泽伟:《新国际经济秩序研究——政治与法律分析》,武汉大学出版社1998年版,第88页。

⑤ 2007年6月3日,国务院发布的《中国应对气候变化国家方案》。

放权的初始分配。而在分配时注意不同功能使用者之间应有所区别。

通常,在环境资源属于公共物品的情况下,生活在地球上的每个主体都会为了追求自身利益的最大化而将环境资源作为免费物品,不付出任何代价地无节制使用。在人口数量较少,生产力水平较低的早期社会中,生态系统自身的净化与承载能力使得人类对环境资源的无限量使用行为在当时还不会造成不利后果,但是随着工业革命的开始,人口数量急剧增加,人类生产力水平提高的同时,污染物的排放量也愈加不可控制,尤其是二氧化碳等温室气体的排放已超出了环境容量的承载范围,使得全球气候发生变化,环境容量出现稀缺,因此为了防止“公地的悲剧”发生,有必要明确环境容量的权利主体,利用相应的奖惩机制来规范排放主体的排放行为。^①

目前,之所以会出现过度的碳排放,从而导致气候质量的退化,究其根本原因,就在于作为环境容量权的气候资源带有典型的公共财产的属性。^②而按照民法的所有权理论,既然是物权就必须具有排他性,气候资源作为公共资源,显然不能如此定性。因此,重新界定气候资源的属性就显得很有必要。碳排放权实质表现为权利主体对环境容量资源的一种使用权或财产权,但是由于国家对环境容量资源拥有所有权,因此这一权利是由国家通过某种特定形式赋予特定使用者的。^③气候资源的稀缺性和治理碳减排所需要付出的差异性,以及国际公约转化为国内法后,行政和法律措施的强制性,使得参与的各类排放者产生了对碳排放权的支付愿望,并积极

① 朴英爱:《低碳经济与碳排放权交易制度》,载《吉林大学社会科学学报》2010年第3期。

② 外部性理论。

③ 朱彤彤、顾然:《建立我国排污权交易法律制度的设想——从经济法理念与法经济学角度分析》,载《安徽警官职业学院学报》2009年第1期。

采取各种措施，努力地减少碳排放数额。

随着近年来气候变化问题逐渐成为国际舆论关注的焦点，特别是后京都议定书时代（2012~2020年）的到来，气候谈判中的碳排放权分配问题又成为了核心议题。作为发展中大国，碳排放权的分配不仅仅关系到中国在后京都议定书时代的发展空间，而且可能会触及广大发展中国家的共同利益，所以对碳排放权的研究将成为关键。

（二）碳排放权机制

为保障各国能够有效控制温室气体的排放，从而实现缓解气候变化的目的，《京都议定书》建立了三种国际合作减排机制，旨在利用市场机制有效实现二氧化碳等温室气体减排目标。^①

一是国际排放贸易（International Emission Trade，简称：IET），允许超额完成其所承诺减排任务的附件一国家将其节余的排放限额出售给超标排放温室气体的附件一国家。根据《京都议定书》的规定，附件一中负有减排义务的国家通过减排计划或减排项目使得其实际排放的温室气体比它根据该议定书的规定所享有的温室气体排放量少时，那么该国就可以通过交易的方式将其限额范围内多余的温室气体排放量转让给其他附件一中超出限额排放温室气体的国家，用以抵消其减排义务。由于附件一国家间经济发展水平、技术条件等方面的差异，各国在边际减排成本上也有高有低，通过国际排放贸易，边际减排成本较高的国家可以向边际减排成本较低的国家购买其节余的减排量，有利于降低自身减排成本。

二是联合履行机制（Jointly Implemented，简称：JI），允许附件一国家之间投资温室气体减排项目，项目投资国（主要是发达国家）通过向其他工业化国家（主要是发展中国家）投资减排项目，然后从其投资于东道国的减排项目中获得减排信用以抵消其根据《京都议定书》所应承担的减排义务，实际结果相当于工业化

① 王育红：《科学发展观视角下论我国排污权交易法律制度》，载《河北法学》2009年第11期。