



欧美碳排放权交易 法律制度研究

Research on EU and USA Legal System of
Carbon Emission Trading

郝海青 著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

欧美碳排放权交易法律制度研究

郝海青 著

中国海洋大学出版社

· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

欧美碳排放权交易法律制度研究 / 郝海青著. —青
岛: 中国海洋大学出版社, 2011. 12(2014. 9 重印)
ISBN 978-7-81125-919-3

I. ①欧… II. ①郝… III. ①二氧化碳—废气排放量
—总排污量控制—环境保护法—研究—欧洲②二氧化碳—
废气排放量—总排污量控制—环境保护法—研究—美洲③
二氧化碳—废气排放量—总排污量控制—研究—中国
IV. ①D950. 26②D970. 26③X511

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 226826 号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路 23 号

邮政编码 266071

出版人 杨立敏

网 址 <http://www.ouc-press.com>

电子信箱 dengzhike@sohu.com

订购电话 0532—82032573(传真)

责任编辑 邓志科

电 话 0532—85902495

印 制 日照日报印务中心

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 9 月第 2 次印刷

成品尺寸 170 mm×230 mm

印 张 13

字 数 235 千

定 价 28.00 元

序

当前全球变暖严重地威胁着人类的生存与社会经济的可持续发展,气候变化成为国际社会共同关注的重要环境问题。气候变化问题的全球性决定了应对气候变化需要各领域的通力合作,而排放权交易是一种能够利用市场机制实现环境资源优化配置的手段,各国都在致力通过这种经济手段实现减缓气候变化的目标。

我国已经在政策层面把排放权交易作为解决气候变化问题的重要手段,国内对此的研究呈现蓬勃发展的趋势,但相关的成果多是经济学方面的,从法学的视角研究排放权交易制度的著作并不太多。法律应对机制的构建是排放权交易顺利开展的保障,本书着重对排放权交易法律制度的研究,具有一定的理论意义和实践价值。

本书着重吸收借鉴产权经济学的基本理论,运用法律经济学的知识解决法律制度创新,并通过对欧盟和美国的排放交易机制的细节性比较研究,从中借鉴有益的经验,提出构建我国碳排放权交易制度的若干建议,在理论和实证层面亦有较多创新之处。

据悉,作者在前期选题和收集资料方面做了长期大量的准备工作,文中翔实的注释和丰富的中外文献体现了作者认真严谨的治学态度,作者还多次参加相关的学术研讨会,跟踪最新发展动态,在篇章布局和理论分析方面都下了苦功,提出了很多有见地的观点。本书是一部值得一读的学术著作。作为老师,看到承载着学生心血和汗水的学术成果即将出版,感到欣慰,也由衷地为她高兴。

本书是一个良好的开端,书中的一些研究内容和实证分析还有进一步完善和发展的空间,关于我国碳排放权交易法律制度的构建研究还可以结合国内最新的实践有所深入,希望她能在博士学术研究成果的基础上,继续从事相关的研究,为我国碳排放权交易制度的发展做出积极的贡献。

中国海洋大学法政学院教授 博士生导师

肖 鹏

2011年10月

前言

“我们务必要把拯救环境当成人类文明最核心的组织原则，所有人类活动必须以此为中心。我们只有一个地球。如果我们没法保证地球是个健康而又安全的地方，那么我们留给子孙后代的所有福祉都会变得毫无意义。”

——阿尔·戈尔，2007 年诺贝尔和平奖获得者

1896 年，37 岁的瑞典科学家斯凡特·阿列纽斯首先发表了在那个时代被认为是另类的观点，即人类由于使用化石燃料而排放到大气中的二氧化碳，将导致地球的温度不断升高。12 年后，他在著作《形成中的世界》中进一步指出：未来几个世纪里，工业的迅速发展将大大增加大气中二氧化碳的含量，其程度可能会超乎人们的想象，对自然环境造成严重的影响。之后的 100 多年里，人类在主流的科学界，建立了一套关于全球气候变暖的科学理论，温室效应的理念逐渐深入人心。

但是在城市里气候变暖给人的感受不过是温度高低的变化，甚至有些高纬度国家会欢迎更温暖的气候，俄罗斯总统普京曾戏言“这样也不用多买毛皮外套了”^①。然而环境保护纪录片《不能忽视的真相》^②将气候变暖对地球的巨大效应直观而残酷地呈现在人们面前：如果不对碳排放加以控制，今后 25 年因全球变暖导致的死亡率将翻 1 倍，达到一年 300000 人；随着格陵兰岛和南极洲冰盖融化，海平面将上升超过 6 米，全世界沿海地区将遭到毁灭性破坏，热浪袭击将更加频繁和剧烈，看看每年欧洲夏天的新闻就知道有多严重，不断创新的高温

① 勾红洋：《低碳阴谋——中国与欧美的生死大战》，山西经济出版社，2010 年 5 月版，P31。

② 《不能忽视的真相》英文名为 *An Inconvenient Truth*，获得 2007 年奥斯卡最佳纪录片奖。这部纪录片的准确性得到了许多气象学家的认可，主演是美国前副总统戈尔（Al Gore）先生。他一直是“Global Warming”现象的传播者和倡导环境保护重要性的政治家。影片记录了他在近几年里在各国所做的关于温室效应对地球的威胁方面的讲座。电影主要是通过戈尔先生制作的大量精确的图表、数据、曲线、漫画以及多媒体，给大家上了一堂沉重的环境保护课。

纪录将引发干旱、森林火灾,焚烧森林所产生的气体又将污染大气层;2050年,北冰洋的冰将全部融化,将有超过数以百万的世界范围物种面临灭绝……一系列的灾难将像多米诺骨牌一样向人类袭来。

2007年11月12日至17日,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)^①发布了第四次评估综合报告,报告提供了大量翔实精准的气候观测数据,指出全球大气和海洋的平均温度均在增加,由此引起了冰雪融化以及海平面升高。长期的气候变化现象已经在大陆和海域范围大量出现,例如北冰洋温度发生变化,冰雪融化,降水,风的模式及海洋盐度都有变化,极端气候多次在各个国家出现等。过去50年的温度变化达到每十年平均升高约0.13℃,几乎是过去100年的两倍。2001~2005年与1850~1899年相比,全球的年平均温度升高了约0.76℃。1961年以来,科学观测的数据显示甚至在3000米深度以上的海水温度也在增加,而且大气系统中新增的热量超过80%被海洋吸收。海水的变暖导致海平面上升的幅度加大,观测数据显示在1961年到2003年间,全球的海平面仅仅是每年平均上升1.8毫米(1.3~2.3毫米),而1993年到2003年这十年间,则达到了3.1毫米(2.4~3.8毫米),增长幅度引起了全球的重视。1978年以来,北冰洋的海冰面积平均每十年就减少了2.7%(2.1%~3.3%),夏季则高达7.4%(5.0%~9.8%)。^②全球的自然系统正在受到气候变化,特别是温度升高的巨大影响。

另外,报告指出“全球气候变暖非常有可能(有超过90%的可能)是由人类活动导致的”,这明显高于2001年第三份评估报告认为的66%。而且在当前的相关经济发展政策下,未来几十年全球温室气体排放将持续增加。如果继续以当前的增长速度持续排放温室气体,必将使全球变暖形势加剧,最终导致气候系统发生诸多变化,例如全球气温升高两摄氏度,20%~30%的物种可能濒临灭绝,将有20亿人口陷入水资源缺乏的危机,由于营养不良、旱涝、酷热或疾病而死亡的人数会大大增加。以燃烧石化燃料产生的温室气体排放量为基础进行推算,上述情形可能在2050年前后出现。甚至很有可能随着经济的快速发展,气候系统更早地出现上述变化,届时欧洲阿尔卑斯山也将不再是白雪皑皑的滑雪胜地。报告用科学证据证明了目前的形势迫切需要各国政府采取有效

① IPCC是1988年在世界气象组织和联合国环境规划署支持下成立的机构,它的职能是定期向决策者就气候变化提供科学、社会经济学和技术方面的评估意见。成立至今共发表了4份关于气候变化的评估报告。

② IPCC:IPCC Fourth Assessment Report:Climate Change 2007. Geneva,2007.

措施,进一步减少和限制温室气体排放,以延缓气候变暖趋势。

鉴于该报告提供的科学依据,温室气体减排问题成为全球环境保护的焦点问题,2009年哥本哈根会议和2010年坎昆会议,无不牵动着世界范围内民众、政府、商界的心,发达国家和发展中国家都在为制定减排的具体合作机制及时间表而努力,京都议定书关于排放交易的三机制将如何走向也是气候谈判的重点问题。

IPCC报告并非危言耸听,我国政府结合本国的气候及环境检测数据也认识到了气候变化的重要原因之一是人类活动的影响。学者的研究表明:我国近年来气候发生了明显的变化,气候极端事件发生的频率和程度均有增加,我国的自然系统和经济社会也受到气候变暖的严重影响。过去100年里我国平均气温上升了 $0.5^{\circ}\text{C}\sim 0.8^{\circ}\text{C}$ 。但观测数据显示近20年我国的春季物候期提前了2~4天;近50年西北减少了21%的冰川面积;沿海的海平面加速升高;河川径流量减少。未来气候变化对我国的影响仍以负面为主。^①气候变化对我国经济社会发展已构成现实性的威胁,我国成为受气候变化不利影响最为严重的国家之一。^②

2007年6月4日,我国第一部应对气候变化的国家方案出台,正式发布了国家发展改革委员会组织编制的《中国应对气候变化国家方案》。该方案提出到2010年我国主要污染物排放减少10%,单位GDP能耗降低20%,可再生能源的比重由目前的不到7%提高到10%。我国作为发展中国家虽没有承诺减排的义务,但实际上我国已经以积极、负责任的态度参与到国际温室气体减排中,并且致力于建立国际气候变化新秩序及减排机制。

我国目前制定的低碳经济政策,除了通过采用新能源及大力发展循环经济之外,建立完善的碳排放交易机制就成为重要的经济手段。2009年12月哥本哈根气候峰会期间,我国正式公布了北京环境交易所主导制定的“熊猫标准”。这是中国制定的首个自愿减排标准,具有深远的意义,标志着中国对碳交易话语权的争夺开始延伸到碳产业链的最前端,也是中国第一次在全球碳交易市场的最前端发出自己的声音。^③

由于温室气体具有全球性效应,在任何一个国家或区域内进行减排都可以

① 张海东:《我国气候变化概况及近50年来温度日变化的研究》,《气象软科学》,2009年,4期。

② 《中国气象局局长郑国光解读IPCC第四次综合报告》,参见中国网 http://www.china.com.cn/policy/txt/2007-11/23/content_9278626.htm。访问时间:2009年11月23日。

③ 《中国碳交易体系正在形成》载《节能与环保》,2010年,第3期。

实现全球环境的改善,因此,排放权交易作为一种市场手段,不仅能够利用价格机制实现环境资源的优化配置,而且可以为减排主体提供有效的激励机制、降低政府的监管成本。碳排放权交易问题的深入研究有利于节约碳排放权交易的成本,促进交易的达成,从而实现中国政府对经济发展与总量控制的全面把握,得到国外先进的环保技术与资金的支持,最终实现碳排放资源的优化配置。我们应该重视从经济学的视角来认识和解决碳排放权交易问题,其关键是用市场机制解决或弱化在资源配置中的价格扭曲,促进经济的良性增长。

大气的流动性决定了气候问题是一个全球性问题,而合理控制全球温室气体的排放总量就成为全球气候持续变暖的关键,因此解决国际气候变化问题有赖于国际社会共同努力,通过广泛的国际合作,建立公平而有效的国际气候制度。可以说,任何国家和个人都不可能独善其身,必须成为国际气候制度中的一员,国际市场是将各国紧密联系起来的纽带,国家间通过在碳排放权市场上交易的方式直接、有效地实现了减少全球温室气体排放的目标。联合国秘书长潘基文(Ban Ki-moon)和美国前副总统戈尔(Al Gore)在2009年底联合撰文《绿色增长才是可持续复苏》中明确指出:“我们不仅需要刺激,还需要长期投资,用一致的全球经济政策回应来同时实现两个目标——这一政策既要满足我们急迫的经济和社会需求,还要开创一种新的绿色全球经济。”^①可见这也是各国寻找新的经济增长点和调整经济结构的重要机遇。

2009年12月哥本哈根会议上,温家宝总理明确提出:“到2020年中国将温室气体单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%。我们的减排目标将作为约束性指标纳入国民经济和社会发展的中长期规划,保证承诺的执行受到法律和舆论的监督。”这不仅是为了应对发达国家在气候变化问题上向我国施加的巨大压力,而且也是转变经济发展方式,实现社会可持续发展的必然要求。2010年10月下旬,国务院在下发的《国务院关于加强培育和发展战略性新兴产业的决定》中提到,要建立和完善主要污染物和碳排放交易制度。这是中国第一次在官方文件正式确立发展碳排放交易制度,因此尝试采用具有行为激励功能和市场配置功能的经济政策,也是中国环境管理体系尤其是环境政策创新的必然要求。我国目前尚未建立全国统一的碳排放交易体系,我国参与国际碳交易制度的主要方式就是清洁发展机制项目,另外,国家发改委已从2009年起就着手组织专家研究制定《中国温室气体自愿减排交易活动管理办法

^① 联合国秘书长潘基文,〔美〕阿尔·戈尔,《绿色增长才是可持续复苏》,http://www.ftchinese.com/story/001024770? page=1,最后访问日期:2010年2月19日。

(暂行)》，并有望在 2012 年试行。

但是我国理论界一直为“碳排放权交易体系是否真的能为应对全球变暖做出巨大贡献？”这个话题展开激烈的争论，有的观点甚至认为“碳交易是花点儿钱就可以作孽的混账游戏”，碳交易只是那些有话语权的强国、和那些强势企业，为了确保自己的利益，策划出来的一种盈利模式，而不是真正为了严控环境指标不再继续恶化的有力举措。但是不可否认的是，不管出于何种目的，碳交易制度都在一定程度上促使曾经完全无视环境保护的国家及企业放慢只顾经济发展的步伐，匆匆改变着生产经营方式，朝着可持续发展的方向走去。可见，碳交易的深层意义在于人类利用贪婪来抵御因为贪婪而对环境肆无忌惮的破坏，达到保护生存环境的目的。我国与其为这个问题争论不休，还不如积极进行碳交易制度的探索，改进其缺陷，建立完善的碳交易制度，这样才能主动应对未来的强制减排义务。

我国的碳排放权交易市场尚未成型，法律制度不健全、技术水平及检测设备落后、专业人才匮乏，可以说中国的碳排放权交易刚刚起步，尚在摸索中前进。但发达国家的碳排放权交易市场已经在国际市场上抢占先机，现在银行等金融机构都踊跃投资参与其中，碳排放权交易市场的前景广阔。甚至可以说，无论气候是否变暖，无论到底是环境问题还是国际政治经济问题，排放交易已经成为一种影响力极大的模式，它所衍生出来的各个领域已超出我们想象。

欧盟排放交易机制作为世界上影响力最大的排放交易机制，从成立至今所取得的成绩是有目共睹的。欧盟排放交易机制本身就是一个跨国集成系统，欧盟可以将众多成员国整合到统一的排放交易机制中就已经是个很了不起的成就。它也确切地诠释了在全球气候治理过程中“共同但有区别”的责任担当。欧盟碳排放交易机制作为最重要的气候治理的政策性市场机制工具，确实在全球气候治理中发挥着重要作用，为全球气候治理创造出很多新概念与范式。欧盟机制在结构和实施细节上提供了很多操作层面的经验，给世界其他国家或地区提供了有益的借鉴，推动着全球气候治理合作机制建设，促成国际气候合作。

而美国因为没有加入《京都议定书》，没有强制减排任务，政府没有在联邦层面形成统一的碳排放交易体系，但是美国在 30 年前开始的应用排放权交易机制治理二氧化硫取得了巨大的成功，积累了很多先进的经验和技術，成为各国包括欧盟国家设计碳排放交易制度的楷模，美国的各州立法的协调，也是跨省区域立法实践的参照。同时美国的自愿性碳交易制度非常成熟完善，芝加哥交易所在全世界都是一个成功的范例，其详尽而科学的规程设计也是值得我们深入的学习借鉴的。

可以说,欧盟和美国的碳排放交易机制是强制性和自愿性两种交易机制最典型的代表,因此本书将对欧盟与美国的碳排放交易制度进行全面深入的分析,并对这两种机制进行比较研究,从中借鉴有益的经验,希望为构建我国的碳排放权交易机制有所裨益。

第一,本书全面梳理并深入研究了最有代表性的欧盟、美国的碳排放权交易制度,特别注意加强对细节的研究,因为我国已有的研究中关于粗线条的概括较多,而我国一些排污权交易试点失败在于细节设计失误,导致交易成本过高。细节决定了制度的成败,因此本书对这两种制度在交易主体、客体、排放配额分配、核证、登记注册结算等几个方面进行细节性的对比研究,分析了其不同的原因,总结了这些成熟经验对我国有益的启示。

第二,学习研究的目的是为了借鉴,而不是为了照搬,而是借鉴国外碳排放权交易制度中的相关规定与实践经验,再结合我国实际予以演化和改进,从而使其适应我国的生长气候,真正达到通过市场机制配置环境资源、激励企业改进技术减少温室气体排放的目的。在经济全球化的今天,环境保护更是全球化的课题,我们应当充分地借鉴和考虑国外的有关研究情况,可以节约时间和经济成本,创造更高的环保价值。

第三,从法学和经济学结合的角度研究分析我国碳排放权交易制度的不足,并针对我国国情,系统而详尽地设计了我国碳排放权交易制度。具体方案是:首先通过立法明确碳排放权的法律属性,确定碳排放权交易的标的;其次是建立科学合理的碳排放权初始分配制度及总量控制制度;再次,以法律的形式明确规定碳交易的主体、客体、交易市场及交易程序,规范碳交易活动,使这项制度更有现实性和可操作性;最后针对碳排放权交易制度中的各个重点环节,全面推进监管方面的立法,特别是深化环境审计制度、加强碳排放权交易之合规与效率方面的监管等,以切实促进经济发展与环境保护的平衡发展,为碳排放权交易作为一项基础性环境管理制度在中国实施而奠定法律基础。希望这一内容的研究能对我国建立和完善碳排放权交易制度有所裨益,这也是本书创作的主要目的。

目 录

第一章 碳排放权交易制度的缘起	(1)
第一节 碳排放权交易制度的内涵与缘起	(1)
第二节 排放权交易制度的理论基础	(6)
第三节 碳排放权交易制度的国际法背景及评析	(12)
第二章 欧盟碳排放权交易机制述评	(23)
第一节 欧盟碳排放权交易机制的法律渊源	(23)
第二节 欧盟碳排放权交易机制的法律规制	(27)
第三节 对欧盟碳排放权交易机制的评价	(36)
第三章 美国关于碳排放权交易制度的相关法律及政策述评	(48)
第一节 美国碳排放权交易立法的发展历程	(48)
第二节 联邦政府关于碳排放权交易制度的相关法律及政策	(51)
第三节 各州政府和地区关于碳排放权交易制度的相关法律及政策	(57)
第四节 对美国碳排放权交易制度的评价	(64)
第四章 欧盟与美国碳排放权交易制度比较研究	(72)
第一节 欧盟与美国碳排放权交易制度的相同点	(72)
第二节 欧盟与美国碳排放权交易制度的区别	(72)
第三节 欧盟与美国碳排放权交易制度不同的原因分析	(88)
第四节 欧美碳排放权交易制度的比较研究对我国的启示	(90)
第五章 我国碳排放权交易的法律制度构建	(93)
第一节 通过立法确认碳排放权,确定碳排放权交易标的	(93)
第二节 确立科学合理的碳排放权初始分配制度	(95)

第三节	确立科学合理的碳排放权总量控制制度	(100)
第四节	规范碳排放权交易合同	(101)
第五节	通过立法建立规范的碳排放权交易市场	(107)
第六节	确立碳排放权交易的法定程序	(109)
第七节	建立和完善碳排放权交易的救济机制	(110)
第八节	发挥政府在碳排放权交易中的职能	(114)
第九节	深化环境审计,推进碳排放权交易制度	(117)
结语		(122)
附录一:联合国气候变化框架公约		(124)
附录二:京都议定书		(141)
附录三:欧洲议会和欧盟理事会第 2003/87/EC 号指令		(159)
附录四:加州众议院第 32 号法案		(177)
附录五:2006 年加州全球变暖解决法案		(178)
参考文献		(188)
后记		(196)

第一章 碳排放权交易制度的缘起

随着我国市场经济的建设和推进,市场手段成为资源配置的基本形式。而环境从本质上讲也是一种资源,因此市场经济所遵循的规律和原则也适用于环境保护。当前环保工作的重要任务之一就是强化经济手段,使环境保护适应市场经济体制。在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中,包含着引人注目的一段表述是“建立完善温室气体排放和节能减排统计监测制度,加强气候变化科学研究,加快低碳技术研发和应用,逐步建立碳排放交易市场。”这是我国首次以中央文件的形式,对“碳排放交易”给出明确的实施时间。至此,碳排放交易已经不仅限于是理论界讨论的热点话题,而且已切实进入实际推广阶段。本章通过对碳排放权交易的缘起进行探究,达到对其背景及内涵的深入理解。^①

第一节 碳排放权交易制度的内涵与缘起

一、碳排放权交易制度的内涵

自《京都议定书》确立碳排放权交易三项机制以来,碳排放权交易在世界范围内得到广泛实践,并在减少温室气体排放方面取得良好效果。碳排放权及碳排放权交易的理念也得到普遍认同,“碳排放权”、“碳排放权交易”、“碳排放权贸易”等词汇得到广泛使用^②。因此,目前理论界和实务界对此均无统一的定义,本书首先将厘清碳排放权的内涵。

较早的观点并未对碳排放权进行明确定义,仅将碳排放权与碳排放量等

^① 《中共中央关于制定十二五规划的建议全文公布》,2010年10月18日中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过,参见 <http://www.xinhuanet.com/>,访问日期:2010年10月27日。

^② 通过谷歌搜索引擎以“碳排放权”为关键词搜索,得到441000项符合结果,以“碳排放权交易”为关键词进行搜索,亦可得到179000项符合结果。此外,还有许多如“碳货币”、“碳贸易”等基于碳排放权交易衍生的新词汇也得到广泛应用。

同。例如,王伟中在《〈京都议定书〉和碳排放权分配问题》一文中虽提出“排放权的分配是稳定大气中温室气体浓度国际合作的基础”及“人均碳排放权分配原则”^①,但在文章中并未明确碳排放权的定义,而是表述为“根据人均碳排放权的分配原则……分摊 2100 年全球的二氧化碳允许排放量。”^②

随着对碳排放权的研究加深,经济学界的观点是将碳排放权定义为一种产权,并对其特征进行描述。例如,于天飞依据科斯将产权描述为“财产所有者的行为权力”而将碳排放权定义为“是发生在人类保护环境过程中产生的国与国之间、国家与企业之间以及企业与企业之间为顺利完成对温室气体的减排任务而形成排放配额的交易行为。”并且“它不仅包括排放行为主体可以排放的额度,同时也规定超额排放的行为将受到相应的制裁。”即碳排放权既是“服务于环境改善目标的人造工具”,同时也是“一种制度安排”。^③

法学界有的观点将碳排放权定义为“排污权的一种形式”^④,原因是从排污权与碳排放权产生的原因来看,都是为合理利用环境容量资源、减少污染、保护环境,促进经济社会和谐发展而产生。原始取得的主体都为因生产需要而必须排放一定量的污染物,利用环境容量的法人。权利客体均为属于国家所有的环境容量。权利内容均包含占有、使用和收益一定的环境容量,而且二者在初始分配上均需在总量控制的基础上依法定程序由政府进行分配。

但是有的学者不赞成这种观点,认为温室气体^⑤不属于污染物,认为温室气体排放权是指权利主体为了生存和发展的需要,由自然或者法律所赋予的向大气排放温室气体的权利,这种权利实质上是权利主体获取的一定数量的气候环境资源使用权^⑥,而美国却采用了不同的认定方法,在《清洁空气法案》中将温室气体认定为空气污染物,目的是为了排除长期阻碍它实施低碳发展战略和政策

① 王伟中、陈滨、鲁传一、吴宗鑫:《〈京都议定书〉和碳排放权分配问题》,载于《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2002 年,第 6 期,P82。

② 王伟中、陈滨、鲁传一、吴宗鑫:《〈京都议定书〉和碳排放权分配问题》,载于《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2002 年,第 6 期,P85。

③ 于天飞:《碳排放权的产权分析》,载于《东北农业大学学报(社会科学版)》,2007 年,第 2 期,P102。

④ 张芳:《国际碳排放交易对我国排污权交易的影响》,对外经贸大学 2006 年硕士论文。

⑤ 《联合国气候变化框架公约》中定义的“温室气体”指大气中那些吸收和重新放出红外辐射的自然的和人为的气态成分。《京都议定书》认定了六种温室气体:煤和石油等化石燃料的主要产物二氧化碳是导致温室效应的罪魁祸首;甲烷;氧化亚氮;全氟碳化物、氢氟碳化物和六氟化硫。在这六种被要求减排的温室气体中,二氧化碳为最大宗,其他五种气体折合成二氧化碳当量进行交易,故以每吨二氧化碳当量为计算单位的温室气体交易被统称为“碳交易”,本书也是采用了通用的称谓碳排放权交易。

⑥ 韩良:《国际温室气体排放权交易法律问题研究》,中国法制出版社,2009 年 10 月版,P29。

的主要障碍,在美国的法制建设上具有深远的意义。

我们认为,从科学属性角度看,温室气体应当不属于污染物的范畴,二者的控制手段、控制目标及标准均不同,但是在温室气体超过一定浓度时确实也是会对人类的健康和福祉造成危害,而且碳排放权与排污权确实在理论基础、产生原因、分配原理、权利主客体方面存在较多的相似之处。因此,我们还是倾向于从法律的角度,将碳排放权定义为是指在法定条件下,经环境部门许可,碳排放权人通过法定程序向环境排放二氧化碳等温室气体,实质是一种依法对环境容量资源占有、使用、收益和处分的权利。

相应的,我们赞成将碳排放权交易(Carbon Emission Trading)的含义概括为“由环境部门根据环境容量制定逐年下降的碳排放总量控制目标,然后将碳排放总量目标通过一定的方式分解为若干碳排放配额,分配给各区域,碳排放配额被允许像商品那样在市场上进行买卖,调剂余缺”。^①碳排放权交易制度则是指为合理利用环境容量、应对气候变化,在特定的区域内,依据区域环境容量的要求,确定一定时期内二氧化碳等温室气体的容量,通过许可方式对容量进行初始分配,并允许对这种容量进行交易的一种法律规则的集合。同时碳排放权交易制度作为一种环境法律制度,是“由调整特定环境社会关系的一系列环境法律规范所组成的相对完整的规则系统。它是环境管理的法律化”。

在这种机制下,排放主体采用减排技术,获得碳排放配额的节余,可以将其出让而得到收益;超额排放的主体则要花钱来购买碳排放配额,这就造成扩大排放的成本增加。监管部门通过加强对碳排放指标的度量、市场监管和核查完善激励约束机制,更好地发挥这种市场定价机制的作用,使多排放代价等于减排或治理污染的边际成本。这种市场化的配额交易制度能够有效地调动排放主体的积极性,使它们主动地、持续地减少温室气体排放,是环境保护经济手段的运用。

二、碳排放权交易制度缘起于排污权交易理论

1997年《京都议定书》借鉴排污权交易制度的有益经验,设立了关于碳排放权交易的三种机制,碳排放权交易制度将全球的气候变化问题纳入到一个可以交易的框架之下,这是《京都议定书》的一大成就。这种方式不仅是将温室气体问题通过经济手段解决,而且也是排污权交易理论国际化和现实化的一大举

^① 冷罗生:《构建中国碳排放权交易机制的法律政策思考》,《中国地质大学学报:社会科学版》,2010年,第2期。

措。可以说,碳排放权交易制度缘起于经典的排污权交易理论,故我们将在下文对排污权交易的理论基础进行分析,以实现对碳排放权交易缘起的探究。

排污权交易的基本含义就是利用环境资源的稀缺性,在满足环境要求的前提下,确立合法的污染物排放权利,并允许这种排污权在市场上进行交易,以此来控制污染物的排放。^① 排污权交易产生的前提是环境具有多种功能和多元价值,环境容量具备环境价值和环境功能,同时环境容量资源具有稀缺性。^② 所以,排污权交易作为一种典型的私法手段,其实质是环境容量使用权交易,这是环境保护经济手段的运用。它以追求最大的成本效益为原则,以正义与效率的衡平为价值取向,实现促进环境保护工作的目标。

排污权交易的思想来源于“科斯定理”。1960年R. H·科斯发表了著名的《社会成本问题》一文,他运用交易成本的理论深入分析了法律制度在资源配置中的作用,并在此基础上提出了科斯定理:“若交易成本为零,无论法律对权利如何界定,只要交易自由,资源都可以通过市场机制得到有效配置,换言之,当交易无成本时,法律权利的任何分配都能产生有效率的结果。”^③但在现实中交易过程总是存在成本的,这就产生了科斯第二定理,即在交易成本大于零的情况下,对产权做出科学的初始界定至关重要,不同的权利界定规则会产生不同效率的资源配置结果。因此,法律的适当性就体现在是否能使交易成本最小化。

环境是一种具有“公共物品”的性质的特殊的稀缺资源,但是在环境的开发利用中,容易出现无视环境本身的承受力,任意向大气、水流中排放污染物等现象,从而造成环境污染的悲剧。^④ 为了防止对环境资源的滥用,经济学家提出了把环境产权化,并在此基础上进行排污权交易的思想。

著名经济学家戴尔斯在科斯定理的基础上,提出了排污权交易理论,这种理论的基本思想是把排放污染物的权利像股票一样卖给最高的投标者。^⑤ 环境作为一种稀缺资源,政府对其拥有所有权。因此,政府可以在一定范围内设定科学合理的污染物排放总量,同时允许这种排放污染物的权利即排污权可以在市场上买卖交易,购买人买得一份排污权就代表可以在一定范围内排放一定单位的污染物。政府应当保护排污者依据获得的排污权进行合理排放污染物的

① 陈峰:《排污交易政策探讨》,载《福建环境》,2003年,第5期,P7~9。

② 蔡守秋:《论排污权交易的法律问题》,http://www.riel.edu.cn/aboutcentre.asp/,访问日期:2008年10月10日。

③ 罗丽君:《罗纳德·科斯的法与经济学思想》,《经济师》,2007年,第9期。

④ 李寿德:《排污权交易与市场结构研究》,西安交通大学2000年博士学位论文,第21页。

⑤ Dales J. H. Pollution, Property and Prices. University of Toronto Press, 1968.

行为。而且,政府应当激励排污者在交易中进行竞争,通过竞争和优胜劣汰机制,治理污染水平较高的排污者都会尽量利用自身技术达到政府要求的排污标准,而节约了购买排污权的资金,使外部性内部化,甚至还可以出卖一些自身结余的排污权,这样这些企业就有更多的资金用于研究开发环保技术。同时政府也可以利用出售排污权获得的收益来治理环境。通过排污权交易制度,可以充分发挥市场机制在配置环境资源中的重大作用,提高企业在环保技术研究上投入资金的积极性,最终实现环境保护的目的。^①

1972年,蒙哥马利进一步完善了排污权理论,证明了基于市场机制的排污权交易制度相比传统的环境治理政策,在节约社会总成本及治理成效上都具有明显的优势。蒙哥马利指出,排污权交易制度的优点在于各个排污者可以根据自身的治理成本对所承担的污染治理量进行调整,并激励排污者主动积极采取措施提高污染治理水平,从而使社会总的协调成本达到最低。因此,如果在全社会范围内推广采用排污权交易制度,就可以降低传统的排污收费制度所带来的高成本支出。^②

排污权交易理论自20世纪70年代首次提出后,在许多国家陆续得到应用。美国联邦环保总局首先在大气污染及河流污染管理中引入了排污交易制度,并取得了令人瞩目的成就。特别是自1990年应用于治理酸雨,减少二氧化硫排放量以来,已经获得巨大的经济效益,而且治理污染的成效显著。美国总会计师事务所的统计表明,通过排污交易制度,美国的二氧化硫排放量得到明显的控制,而且全社会治理污染的成本共计减少了至少20亿美元。^③

此后,德国、英国、澳大利亚等也相继在国内环境保护政策中开始应用排污权交易,并取得了良好的效果。1991年我国积极借鉴先行国家的实践经验,在江苏、浙江等地区开始了排污权交易的试点工作。2005年2月16日《京都议定书》正式生效,清洁发展机制建立并开始实施,排污权交易也成了国际环保规则。因此,了解排污权交易理论并保证试点工作顺利开展就成为我国政府的当务之急。2007年11月10日,浙江省嘉兴市成立了嘉兴排污权储备交易中心,这是我国第一个“排污权银行”。^④ 这表明排污交易政策在我国得到广泛实施,市场机制

① 奚爱玲:《水环境治理中排污权交易的国际经验及上海的实践》,《世界地理研究》,2004年,第2期。

② 胡迟:《排污权交易的最新发展及我国的对策》,《中国经济时报》,2007年2月27日,第3版。

③ 卢宁:《论排污权交易在中国实施的可行性》,http://www.riel.edu.cn/aboutcentre.asp/,访问日期:2008年11月8日。

④ 程汉鹏:《建立排污权交易制度的深远意义》,http://www.zaobao.com/,访问日期:2007年11月12日。