

中国碳排放权交易立法发展及实务操作研究

宋云锋, 贺雯, 李姝婷

(北京大成律师事务所, 北京 100020)

【摘要】2013 年 6 月 18 日,我国碳市场首单交易在深圳市碳排放权交易试点的启动仪式上达成,深圳能源集团股份有限公司向广东中石油国际事业有限公司和汉能控股集团有限公司各售出 1 万吨碳排放配额。自此,中国碳排放权交易拉开序幕。经过近十年的发展,我国碳排放权交易无论是在立法建设层面,还是在实务操作层面均取得了显著成效。本文旨在通过梳理碳排放权交易立法沿革、总结碳排放权交易市场现状,归纳我国碳排放权交易发展的问题,并提出初步解决方案,以期对我国碳排放权交易市场建设有所裨益。

【关键词】碳排放权交易;碳交易立法;碳市场;碳金融

中图分类号:D922.68;X37 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)03-0016-10 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202103005

1 碳排放权交易立法沿革

2011 年 10 月 29 日,国家发展和改革委员会颁布了《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》,以地方试点的方式,开启了我国建立碳排放权交易机制的第一步。此后,随着碳交易经验的逐步累积和总结,碳市场建设管理的基本路径、管理思路和管理方式等均逐步发生变化。

我国碳排放权交易立法多以部门规章、规范性文件形式作出,按照立法内容划分,主要涉及市场交易建立及履约、纳入行业及企业、配额分配、MRV(Monitoring, Reporting, Verification, 碳排放数据的监测、报告、核查)以及国家核证自愿减排量(CCER, Chinese Certified Emission Reduction)交易几个方面,相关进展参见表 1、表 2、表 3、表 4 和表 5。

表 1 交易市场建立及履约进展

序号	法规名称	生效时间	颁布机构	立法层级	主要内容
1	关于开展碳排放权交易试点工作的通知	2011-10-29	国家发展和改革委员会	规范性文件	批准在北京市、天津市、上海市、重庆市、广东省、湖北省、深圳市 7 个省市开展碳排放权交易试点工作
2	碳排放权交易管理暂行办法	2015-01-10	国家发展和改革委员会	部门规章	明确了中国统一碳排放权交易市场的基本框架,将建立包括国家主管部门和省级主管部门的二级管理体系
3	碳排放权交易管理暂行办法(征求意见稿)	2019-03-29	生态环境部	部门规章	拟制定行政法规,形成碳排放权交易领域上位法,作为实施全国碳排放权交易的法律依据,对碳排放权交易的核心问题作出规定。该条例至今尚未颁布生效
4	全国碳排放权交易管理办法(试行)(征求意见稿)	2020-10-28	生态环境部	部门规章	对全国碳排放权登记、交易和结算活动作出原则性规定,包括:(1)排放配额管理;(2)排放交易;(3)排放核查与排放配额清缴;(4)监督管理;(5)责任追究等

续表

序号	法规名称	生效时间	颁布机构	立法层级	主要内容
5	全国碳排放权登记交易结算管理办法(试行)(征求意见稿)	2020-10-28	生态环境部	部门规章	对全国碳排放权登记、交易和结算活动相关要素作出具体规定:(1)明确登记、交易和结算各环节的基本要素;(2)明确登记结算机构和交易机构的职能;(3)明确登记、交易和结算的监管体系;(4)细化登记、交易、结算监管,编制相关管理细则
6	碳排放权交易管理办法(试行)	2021-02-01	生态环境部	部门规章	<p>组织建立全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构,组织建设全国碳排放权注册登记系统和全国碳排放权交易系统全国碳排放权交易机构负责组织开展全国碳排放权集中统一交易</p> <p>该办法的出台,意味着自 2021 年 1 月 1 日起,全国碳市场首个履约周期正式启动。首个履约周期截至 2021 年 12 月 31 日。这是我国首次从国家层面将温室气体控排责任压实到企业,通过市场倒逼机制,促进产业技术的升级^[1]</p>
7	《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》	2021-03-30	生态环境部	部门规章	<p>(1)明确碳排放配额分配包括免费分配和有偿分配两种方式,初期以免费分配为主,根据国家要求适时引入有偿分配,并逐步扩大有偿分配比例</p> <p>(2)增加自愿减排核证的规定,CCER 核证主管部门变更为生态环境部</p> <p>(3)加强对生态环境主管部门、核查技术服务机构、重点排放单位的追责力度</p>

表 2 纳入行业及企业情况

序号	法规名称	生效时间	颁布机构	立法层级	主要内容
1	关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知	2016-01-11	国家发展和改革委员会	规范性文件	确定全国碳排放权交易市场第一阶段纳入的重点排放行业,为石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空八大行业,参与主体初步考虑为业务涉及上述重点行业,其 2013 年至 2015 年中任意一年综合能源消费总量达到 1 万吨标准煤以上(含)的企业法人单位或独立核算企业单位
2	国家发展改革委办公厅关于做好 2016、2017 年度碳排放报告与核查及排放检测计划制定工作的通知	2017-12-15	国家发展和改革委员会	规范性文件	<p>(1)2016、2017 年度碳排放报告与核查及排放监测计划制定有关工作的范围为,八大重点排放行业中,2013 年至 2017 年任一年温室气体排放量达 2.6 万吨 CO₂e(综合能源消费量约 1 万吨标准煤)及以上的企业或者其他经济组织。自备电厂(不限行业)视同电力行业企业纳入工作范围</p> <p>(2)明确纳入碳排放权交易的重点排放行业的具体行业子类</p>
3	全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)	2017-12-18	国家发展和改革委员会	规范性文件	要求将发电行业作为首批纳入行业,率先启动碳排放交易,标志着中国碳排放交易体系完成了总体设计并正式启动 ^[2]
4	纳入 2019—2020 年全国碳排放权交易配额管理的重点排放单位名单	2020-12-29	生态环境部	规范性文件	2019—2020 年全国碳市场配额管理的重点排放单位为发电行业(含其他行业自备电厂)2013 年至 2019 年任一年排放达到 2.6 万吨 CO ₂ e 及以上的企业或者其他经济组织,合计 2225 家

表3 配额分配情况

序号	法规名称	生效时间	颁布机构	立法层级	主要内容
1	全国碳排放权交易市场 电力、水泥、电解铝行业 的配额分配方案(讨论稿)	2017-05-09	— ^①	—	会议讨论了电力、水泥、电解铝行业碳排放配额分配的总体思路(基准线法+预分配)以及各行业碳排放配额的详细计算办法
2	2019—2020年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案(发电行业)	2020-12-29	生态环境部	规范性文件	方案主要内容包括:(1)纳入配额管理的重点排放单位名称(2225家发电企业和自备电厂);(2)纳入配额管理的机组类别;(3)配额总量,配额分配方法;(4)配额发放;(5)配额清缴;(6)重点排放单位合并;(7)分立与关停情况的处理等 对2019—2020年配额实行全部免费分配,并采用基准法核算重点排放单位所拥有机组的配额量。2021年1月29日前完成预分配

表4 MRV(碳排放数据的监测、报告、核查)进展

序号	法规名称	生效时间	颁布机构	立法层级	主要内容
1	企业温室气体排放核算方法与报告指南	2013—2015	国家发展和改革委员会	规范性文件	共分四批发布,涉及发电企业、电网企业、钢铁生产企业等24个行业,明确了各行业温室气体的核算边界、核算方法、质量保证等。为企业科学核算和规范报告、主管部门实施碳排放报告制度奠定基础
2	工业企业温室气体排放核算和报告通则	2016-06-01	国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会	国家标准	规定了工业企业温室气体排放核算与报告的术语和定义、基本原则、工作流程、核算边界确定、核算步骤与方法、质量保证、报告要求等内容。该标准适用于指导行业温室气体排放核算方法与报告要求标准的编制,也可为企业开展温室气体排放核算与报告活动提供方法参考
3	关于做好2016、2017年度碳排放报告与核查及排放检测计划制定工作的通知	2017-12-15	国家发展和改革委员会	规范性文件	制定企业碳排放补充数据核算报告模板、企业排放监测计划模板;制定地方主管部门组织第三方核查机构核查企业排放报告、补充数据及审核企业排放监测计划的参考指南
4	企业温室气体排放核算方法与报告指南 发电设施(征求意见稿)	2020-12-03	生态环境部	国家标准	对全国碳排放权交易市场发电行业(含自备电厂)设施层面二氧化碳排放的核算和报告工作进行规范,明确了工作程序和内容、核算边界和排放源确定、化石燃料燃烧排放核算要求、购入电力排放核算要求、排放量汇总计算、生产数据核算要求、监测计划技术要求、数据质量管理要求、排放定期报告要求等
5	企业温室气体核查指南(试行)(征求意见稿)	2020-12-14	生态环境部	规范性文件	对企业温室气体排放的核查工作进行规范,明确了核查程序、核查要点、核查工作流程、技术服务机构要求等

表5 CCER(国家核证自愿减排量)交易情况

序号	法规名称	生效时间	颁布机构	立法层级	主要内容
1	温室气体自愿减排交易管理暂行办法	2012-06-13	国家发展和改革委员会	部门规章	明确规定了自愿减排交易管理模式、适用项目类型、交易流程,包括备案活动程序、文件及时间限制,交易机构开展工作的原则、内容以及对违规机构的处罚措施等

①并未正式出台,仅根据媒体报道整理,该方案(讨论稿)于2017年5月9日在四川碳配额分配试算工作培训会上公布。

2 碳排放权交易概述

2.1 定义

碳排放权交易,指在一定范围内(如某国、某区域、全球等)的基准排放水平或总量控制确定的前提下,减排主体将多余的排放配额或碳排放权进行交易的行为。我国碳排放权交易的监管划分为国家级、省级、市级三级,生态环境部为国家主管部门^②,各省、自治区、直辖市生态环境主管部门是省级主管部门,设区的市级生态环境主管部门是碳排放权交易的市级主管部门。

2.2 主体

碳排放权交易主体,即碳交易市场主体。根据《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》(发改办气候〔2016〕57号)、《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》(发改气候规〔2017〕2191号),全国碳排放权交易市场第一阶段将涵盖石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空等八大重点排放行业,发电行业重点排放单位为初期碳排放权交易主体。

2020年12月29日,生态环境部发布《2019—2020年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案(发电行业^③)》(国环规气候〔2020〕3号),确定纳入2019—2020年全国碳交易市场配额管理的重点排放单位名单,发电行业(含其他行业自备电厂)2013—2019年任一年排放达到2.6万吨CO₂e的企业(共计2225家),将被纳入全国碳交易市场。

2020年10月20日,生态环境部、国家发展和改革委员会、中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会五部门联合发布《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》(环气候〔2020〕57号)。该指导意见指出,要逐步扩大碳排放权交易主体范围,适时增加符合交易规则的投资机构和個人参与碳排放权交易。

2.3 交易类型

目前,我国碳排放权交易市场主要有两种交

易类型,即总量控制配额交易和项目减排量交易。前者的交易对象主要是控排企业获配的碳排放配额,后者的交易对象主要是通过实施项目削减温室气体而取得的减排凭证(经国家主管部门备案的自愿减排量即为“国家核证自愿减排量”,CCER)。

对碳交易主管部门确定的控排企业(温室气体重点排放单位)而言,碳排放配额交易属于强制交易,在生态环境部确定的国家及各省、自治区和直辖市的排放配额总量的基础上,由地方生态环境主管部门分配给控排企业一定碳排放额度。碳排放配额应当在碳排放权交易机构进行交易。

CCER交易属于自愿交易,我国对自愿减排交易采取备案管理,包括减排项目的备案和减排量的备案。控排企业开展自愿减排项目,采用经国家主管部门备案的方法学进行开发,经具有资质的审定机构审定,再经国家主管部门委托专家评估,最终由国家主管部门审查、备案后,成为核证自愿减排项目。核证自愿减排项目运营产生减排量后,经具有资质的审定机构核证,再经国家主管部门委托专家评估,最终由国家主管部门审查、备案后,成为国家核证自愿减排量。CCER可以在经备案的交易机构内交易,抵消碳排放的减排量。交易完成后,用于抵消碳排放的减排量在国家登记簿中予以注销。CCER产生和交易的整体流程参见图1。

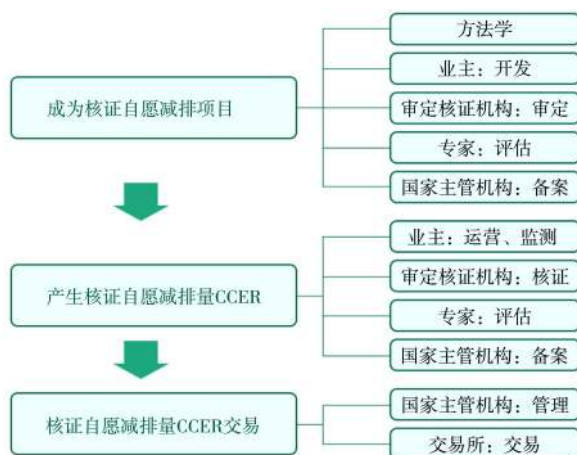


图1 CCER产生和交易的整体流程^[3]

②根据《国务院机构改革方案》,新组建生态环境部承担原环境保护部职责、国家发展改革委的应对气候变化和减排职责等。

③据相关专家学者分析,发电企业是优先纳入全国碳排放权交易体系的最佳选择。发电企业具有以下特点:(1)属于温室气体排放量最高的行业;(2)相较于其他行业,发电行业工艺流程简单、产品单一,便于碳市场主管部门管理;(3)发电企业主要是大型国有企业,排放数据管理更规范、更完善。

2.4 交易产品

碳排放权交易产品初期为碳排放配额(现货)和CCER,后期适时增加其他交易产品。

2.4.1 碳排放配额

碳排放配额是指重点排放单位产生的温室气体排放限额,是政府分配的碳排放权凭证和载体,是参与碳排放权交易的单位和个人依法所得,可用于交易和控排企业温室气体排放量抵扣的指标。1个单位配额代表持有配额的控排企业被允许向大气中排放 1t CO₂e 温室气体的权利,是碳交易的主要标的物。

2.4.2 CCER

CCER 即国家核证自愿减排量,指对国家境内可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等项目的温室气体减排效果进行量化核证,并在国家温室气体自愿减排交易注册登记系统中登记的温室气体减排量。

CCER 主要涉及风电、光伏、生物质等可再生能源企业(水电、核电企业不参与),所涉企业可能并未纳入碳交易市场。但是通过开展减排项目,并经国家主管部门审批,可再生能源企业可以依靠项目取得一定的 CCER,并在碳交易市场上交易。

为鼓励各行业企业积极减排,CCER 抵消排放的使用比例存在上限规定,根据《碳排放权交易管理办法(试行)》(生态环境部令第19号),用于抵消的 CCER 不得超过应清缴碳排放配额的5%。

2.4.3 其他交易产品

根据《国务院关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》(国发〔2014〕17号),国家积极推动碳排放权等交易工具发展创新,以推进期货市场建设。根据中国人民银行、财政部等七部委联合印发的《关于构建绿色金融体系的指导意见》(银发〔2016〕228号),国家支持发展各类碳金融产品,有序发展碳远期、碳掉期、碳期权、碳租赁、碳债券、碳资产证券化和碳基金等碳金融产品和衍生工具,探索研究碳排放权期货交易等。

根据北京环境交易所统计的数据,碳交易市场创新的碳金融产品已衍生十余种,包括碳指数、碳债权、配额质押贷款、引入境外投资者、碳基金、碳配额托管、绿色结构存款、碳市场集合资产管理计划、CCER 质押贷款、配额回购融资、碳资产抵押品标准化管理、碳配额场外掉期、碳资产质押授信等^[4]。我国目前试点碳市场主要碳金融创新情况参见表6。

表6 试点碳市场主要碳金融创新^④

碳金融产品	碳市场	合作机构	时间	规模/万元	创新性/可复制性
碳指数	上海	置信碳资产	2014-04	—	—
	北京	绿色金融协会	2014-06	—	—
碳债券	深圳	中广核	2014-05	100000	银行间债券市场绿色创新典型案例
	湖北	华电、民生银行	2014-11	200000	意向合作协议
配额质押贷款	湖北	宜化集团、兴业银行	2014-09	4000	首笔碳抵押贷款
		华电、民生银行	2014-11	40000	最大单笔碳抵押贷款
引入境外投资者	深圳	新加坡银河石油	2014-09	—	外管局批准首次向境外投资者开放碳市场
碳基金	深圳	嘉德瑞碳资产	2014-10	1000	首只私募碳基金
	湖北	诺安基金	2014-11	3000	首个证监会备案市场交易基金产品
碳配额托管	深圳	嘉德瑞碳资产	2014-12	—	首个碳配额托管机构
	湖北	嘉德瑞碳资产	2014-12	—	第三方管理企业碳资产新模式
绿色结构存款	深圳	兴业银行、惠科电子	2014-12	约20	—
碳市场集合资产管理计划	上海	海通证券、宝碳	2014-12	20000	首个大型券商参与的碳市场投资基金
CCER 质押贷款	上海	宝碳、上海银行	2014-12	500	扩大可抵押碳资产范围

④数据来源于京沪深粤鄂五省市发展改革委及交易所网站,北京环境交易所整理。

续表

碳金融产品	碳市场	合作机构	时间	规模/万元	创新性/可复制性
配额回购融资	北京	中信证券、华远意通	2014-12	1330	开创企业融资新渠道
碳资产抵押品标准化管理	广东	—	2015-02	—	—
碳配额场外掉期	北京	中信证券、京能源创	2015-06	50	首个碳衍生交易产品、交易方式重大创新
碳资产质押授信	北京	建设银行	2015-08	—	四大行首次接受碳资产作为抵押品

2.5 交易场所

碳排放权交易场所初期为各地方试点,后期为全国集中统一交易与各试点地区交易并行。

2.5.1 地方

2011年10月29日,国家发展和改革委员会下发了《国家发展改革委办公厅关于开展碳排放权交易试点工作的通知》(发改办气候〔2011〕2601号),批准在北京、天津、上海、重庆四个直辖市,湖北省(武汉)、广东省(广州)以及深圳经济特区开展碳排放权交易试点工作。上述7个试点省市分别以地方性法规或地方政府规章的形式制定了相应的碳排放权交易管理规定,建立了碳排放权交易市场,共覆盖电力、钢铁、水泥等20余个行业近3000家重点排放单位。截至2020年11月,试点碳交易市场累计配额成交量约为4.3亿吨CO₂e,累计成交额近100亿元人民币^[5],成为全球第二大碳交易市场^[6],我国碳交易市场体系已初步建成。

除上述7个试点地区以外,此后各地方发展和改革委员会也相继组建各地方碳排放交易所,包括四川联合环境交易所、贵州环境能源交易所、青海环境能源交易中心、厦门市碳和排污权交易中心等。但是,由于地方碳排放交易所在实践中尚无法进行碳排放权交易,该类交易所的业务多限于项目挂牌,再与全国试点地区的碳排放权交易所进行合作,为潜在投资者起到桥梁沟通作用。

2.5.2 全国

根据《碳排放权交易管理办法(试行)》(生态环境部令第19号),生态环境部负责建设全国碳排放权交易市场,负责组织建立全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构,组织建设全国碳排放权注册登记系统和全国碳排放权交易系统。2021年2月26日至27日,生态环境部部长调研碳市场建设工作时表示,全国碳排放权集

中统一交易将于2021年6月底前启动上线。

全国碳排放权交易体系正式投入运行后,试点地区现有发电企业将被直接划入全国碳排放权交易体系进行统一管理。然而,不同试点地区碳交易市场在覆盖范围、准入门槛、交易产品等方面存在不同情况,因此,全国碳排放权交易体系正式运营后,试点及地方交易机构仍会持续运行。继续推进和维持试点及地方交易机构的正常运行,对于全国碳排放权交易体系的发展具有重要意义,不仅可以成为全国碳排放权交易体系政策及机制创新的试验区,还能够继续推动地区实现低碳发展转型^[7]。

2.6 交易方式

根据《碳排放权交易管理办法(试行)》(生态环境部令第19号),碳排放权交易通过全国碳排放权交易系统,可以采取协议转让、单向竞价或者其他符合规定的方式。全国碳排放权交易系统建成前,试点地区已探索并建立了多种交易方式,包括整体竞价交易、部分竞价交易、定价交易、挂牌交易、拍卖交易等。

2.6.1 协议转让

协议转让指交易主体通过协商达成一致,并通过交易系统完成交易。交易参与人向交易系统提交协议转让交易挂单申报,提交交易标的及意向方信息,经意向方在系统中确认并由交易机构审核后成交。

对于采用协议转让方式交易的,不同交易所对交易数量、申报价格等有具体规定。以广州碳排放权交易中心为例,对于交易参与人采用协议转让的,单笔交易数量应达到10万吨或以上;申报价格应不高于前一个交易日收盘价的130%,不低于前一个交易日收盘价的70%^[8]。

2.6.2 竞价交易(单向)

竞价交易(单向)指一位交易参与人向交易

机构提出卖出(买入)申请,交易机构预先公告交易对象,多位交易参与者按照规定加价或者减价,申请买入(卖出),并在规定的时间内达成一致并交易的交易方式。根据单次交易数量,竞价交易又可分为整体竞价交易和部分竞价交易^[9]。

(1) 整体竞价交易

整体竞价交易时,买入申报的竞价采用降价的方式进行,卖出申报的竞价采用加价的方式进行,各应价方每次的有效报价与当前报价的差额应当为最小变动单位的整数倍。

整体竞价交易设有自由报价期和限时报价期。在自由报价期,各应价方的每次有效报价随即成为当前报价;在限时报价期,每个限时报价周期内,如出现新的有效报价,则立即进入新的限时报价周期;在一个限时报价周期内如未出现新的有效报价,则限时价结束,该次竞价活动结束。

(2) 部分竞价交易

部分竞价交易时,买入申报的有效报价应当不高于申报价格,卖出申报的有效报价应当不低于申报价格。部分竞价交易采取“价格优先”“数量优先”“时间优先”的原则,竞价活动结束后,对符合前述原则的报价优先成交,未实现匹配的数量在竞价活动结束后自动撤销。

2.6.3 定价交易

定价交易与竞价交易相对,指以交易参与人在买入/卖出申报的交易活动中等于申报价格的报价作为有效报价的交易方式。定价交易采取“时间优先”原则,以交易所交易主机接受的报价时间,先报价者优先于后报价者,未实现匹配的数量在交易活动结束后自动撤销^[10]。

2.6.4 挂牌交易

挂牌交易是指在规定的时间内,交易参与者通过交易系统进行买卖申报,交易系统对买卖申报进行单向逐笔配对的公开竞价交易方式。

挂牌交易分为挂牌竞价和挂牌点选两种方式,其中挂牌竞价与竞价交易类似,而挂牌点选则不提供系统匹配功能,需由意向成交方手动点选挂单完成交易。交易参与者提交卖出或买入挂单申报,确定标的数量和价格,意向受让方或出让方通过查看实时挂单列表,点选意向挂单,提交买入或卖出申报,从而完成交易。根据“价格优先、时

间优先”的原则,意向受让方只可点选价格最低的卖出挂单,意向出让方只可点选价格最高的买入挂单。成交价为挂单申报报价,成交数量为卖出或买入申报数量^[11]。

2.6.5 拍卖交易

拍卖交易是指交易标的以整体为单位进行挂牌转让,在设定的一个交易周期内,多个意向受让方(不少于2人)对同一标的物按照拍卖规则及加价幅度出价,直至交易结束,最后按照“价格优先、时间优先”原则确定最终受让方的交易方式。拍卖交易按照“价格优先、时间优先”原则,确定意向受让方的最高出价,经交易所确认后拍卖成交并形成电子交易合同。目前,天津排放权交易所实施拍卖交易方式,并规定拍卖交易价格的涨幅比例不得超过前一交易日线上交易价格的10%^[12]。

2.7 交易流程

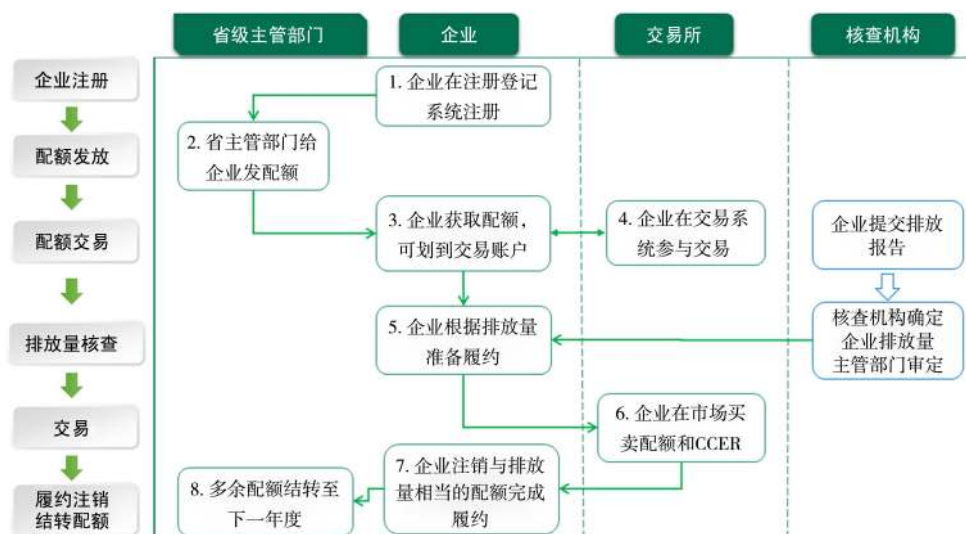
碳排放权交易涉及多个主体,包括政府主管部门、政府主管部门下设或外聘的核查机构、交易机构、控排主体(初期主要是重点排放单位)。其中,政府主管部门(包括地方及国家主管部门)负责配额发放及核查审定;核查机构负责审查交易项目及排放量;交易所负责制定交易规则,发布交易信息,统筹市场交易;控排企业则贯穿整个碳交易流程,根据国家及交易机构制定的规则,完成碳交易周期履约工作。碳交易基本流程参见图2。

3 我国碳排放权交易的问题及解决建议

3.1 我国碳排放权交易的主要问题

迄今为止,明确纳入我国效力最高的关于碳排放权交易的规定——《碳排放权交易管理办法(试行)》(生态环境部令第19号)的交易产品,仅为碳排放权配额(CCER交易规定另行制定)。如前文所述,虽然我国碳金融市场已出现多种交易产品,但是其多集中产生于2014—2015年期间,且首单交易完成后很少再完成第二单同类产品交易,产品推广、复制情况不理想,企业的碳资产管理需求、市场的碳金融产品交易需求难以得到满足。

碳交易市场的繁荣发展离不开以下几个因素:一是具有交易需求的交易主体能够无障碍地

图2 碳交易基本流程示意图^[13]

参与交易；二是交易产品无实质性瑕疵，符合法律规定及市场需求；三是交易市场规则完善、交易信用体系健全；四是违反交易规则的后果及责任明确，具备强制力，能够规范市场交易行为。然而，目前我国碳交易市场在前述方面均存在或多或少的问题。笔者通过梳理我国碳排放权立法沿革，总结我国碳排放权交易市场现状，归纳我国碳排放权交易发展主要问题如下：

(1) 立法层级多为部门规章或规范性文件，缺乏上位法规范

立法是碳市场建设的基础，国外在建立碳市场之前都会出台统一、具有较高法律效力的法律法规，在宏观层面确定碳市场的法律地位、配额的法律属性和相关主体的责权范围^[14]。我国碳市场交易的立法层级，在国家层面多为部委规章及规范性文件，在地方层面则体现为地方政府法规或规章，至今为止尚未出台任何一部国家级法律或行政法规^⑤，甚至尚未有任何一部国家级法律或行政法规将碳排放权交易明确加以规定。立法层级中上位法的缺失，导致实践中产生下位法制约能力不足、全国各地碳排放交易规则不统一、地方政府立法空间过多、过宽等问题。

(2) 碳市场交易主体受限，交易产品法律属性不明

目前，我国碳市场参与主体仅为监管部门指

定重点排放单位，其他市场主体能否参与碳市场交易尚无法律法规依据可循，导致可以参与且应当参与的主体，如金融机构、资产管理公司等机构，以及具有交易能力的个人均持观望态度，从而使碳金融发展迟缓。

除交易主体外，基于碳排放权创设的交易产品，其法律属性仍有疑问。我国采取物权法定原则，即物权的种类及权能由法律直接规定，不得由当事人基于自由意志而协商创设或者确定。但是，碳排放权基于何种情形创设，能否作为控排企业有权处置的资产，至今尚无法律作出明确规定。因此，基于碳排放权创设的一系列交易产品，如碳排放权租赁、碳排放权抵押等，均缺乏根本性依据，需要由立法机关、法学学者、监管部门、金融机构、交易主体等共同探索。

(3) 碳市场交易规则不完善，履约强制力不足

我国碳市场法律法规尚未健全，各地准入门槛、交易规则亟待统一。地方碳市场依托不同交易平台进行碳排放权登记和交易，不仅局限了碳交易的范围，还可能导致市场信息不对称、交易缺乏公平合理性的情况。此外，我国碳市场的履约强制力不足，全国碳市场、试点碳市场的罚则多以行政处罚为主，对于未完成履约的控排主体的处罚形式，仅为罚款和下一年度配额的核减，惩戒作

⑤2019年3月29日，碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿）出台，该条例为生态环境部公布，并非国务院公布，且至今为止该条例尚未生效。

用较小,无法倒逼企业推进发展转型,积极参与碳排放交易^[15]。

3.2 对我国碳排放权交易的初步建议

首先,建议尽快出台更高层级的法律法规。随着我国碳排放权交易的发展,市场需要行政法规乃至法律进行规范,建议由全国人大或国务院在对各试点省市及其他区域交易情况进行充分调研的基础上,尽快形成法律或行政法规,将碳排放权交易纳入其中,协调并统一全国各地的交易规则,在立法技术和法律法规层面作概括性指导。各省、市结合自身当地的实际情况,在不低于国家立法标准的基础上,出台细化的、可操作性较强的地方法律法规或地方政府规章,从而规范本地碳市场交易。

其次,建议推动碳市场交易产品创新,鼓励有经验的银行、证券公司、第三方机构乃至个人参与碳市场交易,加大对地方政府、行业、企业的碳市场培训,加速各潜在交易主体对碳市场的了解,增加碳排放领域和金融领域的沟通互动。完善法律法规,以行政法规甚至法律的形式,明确碳排放权的物权属性,制定碳排放权的担保物权设定和抵押登记规则。

最后,统一全国碳排放权数据报送、注册登记和交易结算系统,并将交易系统与全国企业征信系统进行对接,增设交易主体信用信息查询功能;梳理碳交易市场漏洞,强化碳排放权交易履约强制力,压实地方政府主体责任,加重未按期足额清缴碳排放配额的企业履约责任,倒逼监管部门、各市场主体加紧推进碳交易市场建设,维护碳市场交易秩序。

4 结语

2021年3月30日,生态环境部办公厅发布《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》,首次将“实现二氧化碳排放达峰目标和碳中和愿景”以条例的形式载入法律法规。相较于欧美等国家和地区,我国碳排放权交易的法律体系尚未成熟、不够完善。但是,我国碳排放权交易立法深深植于我国碳交易市场的国情国策,依靠碳市场交易经验的逐步累积和总结,正在不断探索、扎实推进、稳步发展,随着新的形势变化逐渐更

新完善。

欧盟和美国碳市场的实践已经表明,碳排放交易是低成本减少碳排放的最有效工具之一。通过碳排放交易,不仅能够促进控排企业的优胜劣汰,还能够逐步影响市场投资的倾向性,使未来投资更倾向于清洁低碳。依靠市场导向,碳排放交易将在全社会范围内形成碳价信号,为整个社会的低碳转型奠定坚实的基础^[16],最终助力实现“2030年前碳达峰、2060年前碳中和”的中国承诺。

参考文献:

- [1] 贾盛云,陈允涛.全国碳市场首个履约周期正式启动[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1688105922688116093&wfr=spider&for=pc>.
- [2] 李路路,张斌亮,李魏宏.中国碳排放权交易市场建设要素与展望[J].世界环境,2019(01):23.
- [3] CCER产生和交易的整体流程,天津排放权交易所[Z]. <https://www.chinatcx.com.cn/>.
- [4] 梅德文.碳金融面临历史发展机遇[J].中国金融家,2016(11):43-45.
- [5] 李禾.首次从国家层面把温室气体控排责任压实到企业:全国碳市场第一个履约周期正式启动[EB/OL].(2021-01-06). http://stdaily.com/index/kejixinwen/2021-01/06/content_1068476.shtml.
- [6] 生态环境部例行新闻发布会实录[EB/OL].20中国网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1678786372556881322&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 张建宇:在全社会范围内形成碳价信号[N/OL].中国环境报.(2021-01-01). https://www.cenews.com.cn/public/ydal/202101/t20210112_967642.html.
- [8] 广州碳排放权交易中心碳排放配额交易规则(2019年修订),广州碳排放权交易所[EB/OL]. <http://www.cnemission.com>.
- [9] 北京环境交易所碳排放权交易规则(试行)(2015年1月13日修订),北京环境交易所[EB/OL]. <https://www.bjets.com.cn/>.
- [10] 北京环境交易所碳排放权交易规则(试行)(2015年1月13日修订),北京环境交易所[EB/OL]. <https://www.bjets.com.cn/>.
- [11] 广州碳排放权交易中心碳排放配额交易规则(2019年修订),广州碳排放权交易所[EB/OL]. <http://www.cnemission.com>.
- [12] 天津排放权交易所碳排放权交易规则(暂行),天津排放权交易所[EB/OL]. <https://www.chinatcx.com.cn/>.

- [13] 天津试点碳交易基本流程,天津排放权交易所[EB/OL].
https://www.chinatcx.com.cn/. (2021-02-02). <http://finance.caijing.com.cn/20210202/4736540.shtml>.
- [14] 林文斌.中国碳市场现状与未来发展[J].清华大学学报(自然科学版),2015,55(12).
- [15] 陈荃.全国碳市场中的碳金融产品创新及相关建议[EB/OL].
ydal/202101/t20210112_967642.html. (2021-01-01). https://www.cenews.com.cn/public/ydal/202101/t20210112_967642.html.

Research on the legislative development and practical operation of China's carbon emissions trading

SONG Yunfeng, HE Wen, LI Shuting

(Beijing Dentons Law Offices, LLP, Beijing 100020, China)

Abstract: On June 18, 2013, the first transaction in China's carbon market was concluded at the opening ceremony of the trials for carbon emission trading in Shenzhen. Shenzhen Energy Group Co., Ltd. sold 10,000 tons of carbon emission rights respectively to Guangdong Petro China International Co., Ltd. and Hanergy Holding Group Co., Ltd. Since then, China's carbon emission trading has kicked off. After nearly a decade of development, China's carbon emission trading has achieved remarkable achievements, both at the legislative level and at the practical operation level. This essay aims to tease out the legislative evolution of carbon emission trading, to summarize the status quo of the carbon emission trading market and the problems in the development of China's carbon emission trading and propose preliminary solutions in order to benefit the construction of China's carbon emission trading market.

Keywords: carbon emissions trading; carbon trading legislation; carbon market; carbon finance