

中国碳交易制度探索仍在路上

——《碳排放权交易管理暂行条例》的未尽事宜

金自宁

碳交易被公认为是一种具有成本效益优势的、控制温室气体排放的政策工具。推行碳交易是我国应对气候变化、促进经济社会绿色低碳转型的一项重要举措。早在 2011 年，我国即批准北京、天津、上海、重庆、湖北、广东和深圳等七省市启动碳交易试点工作。2021 年 7 月，全国碳市场正式上线交易，迅即成为全球覆盖温室气体排放量最大的碳市场。就此而言，今年 5 月 1 日《碳排放权交易管理暂行条例》（以下简称《暂行条例》）实施，是件值得瞩目的大事。

相比 2014 年颁布的《碳排放权交易管理暂行办法》和 2020 年颁布的《碳排放权交易管理办法（试行）》，总共只有 33 条的《暂行条例》篇幅相对简短，但的确针对前期已暴露出来的一些突出现实问题，引入了若干针对性的新规定。例如，针对控排企业排放数据造假问题，《暂行条例》不仅直截了当地加大了惩罚力度（第 22 条），还毫不含糊地强化了技术服务机构的相关责任（第 13 条和 23 条）；回应关于原体系设计中公众参与考虑不足的批评，《暂行条例》增加专条规定明确要求配额总量和分配方案的制定应征求各方意见（第 10 条）；面对全国碳市场和试点时期建立的多个地方碳市场并存的局面，《暂行条例》不仅明确了“不再新建”地方碳交易市场，并且已有的地方碳交易市场应当“参照本条例的规定健全完善有关管理制度”（第 29 条）。当然，最显而易见的是，针对我国碳交易体系立法位阶低这一长期为人所诟病的缺陷，《暂行条例》颁行本身即已将我国碳交易市场运行和管理的基本法律依据从部门规章提升到了行政法规。

然而，正如该行政法规的名称所显示的，作为“暂行”条例，其在目前仍然只是为我国的碳交易实践提供了大体的制度框架。碳交易，作为新生事物，尚有诸多未尽事宜，需要在《暂行条例》的配套规则中进一步细化；更有不少未决疑难，还需要在更加深入的研究中逐渐明确，相关内容包括但不限于如下议题。

以具体制度规范准确定位政府与市场角色

从 2014 年《碳排放权交易管理暂行办法》第 1 条的相关用语，如“充分发挥市场在温室气体排放资源配置中的决定性作用”，可以清楚地看出，碳交易作为温室气体减排工具的吸引力，在很大程度上来自我们对于市场机制的信任。然而，碳交易市场不同于一般的商品市场，它从一开始就是政府为了特定的公共政策目标，即低成本高效益地实现碳减排目标而人为创设出来的市场，这种市场必须从根本上服务于政府的规划目标。由此，可以很好地理解《暂行条例》第 3 条所规定的，碳交易及相关活动应当“坚持政府引导与市场调节相结合”。

- 如何在碳交易市场的运作和管理过程中，既保障政府规制目标达成，同时也尊重市场主体的交易自由从而充分发挥市场的预期功能，《暂行条例》对此并未在上述一般理念之外提供更多规范指引。
- 基于强制减排的碳交易制度对碳排放活动施加的总量限制，使其环保目标的达成具有碳税制度下所不具有的确定性，这被认为是碳交易制度相对碳税制度的优势。这一优势只有在总量限制成为对企业碳排放的真实约束时才能成立。
- 现行法律规定使得碳交易机构具有公法上“类行政主体”的角色。考虑到碳交易机构作为交易平台的特殊地位，其公私混合的定位自有相当的必要性和合理性。但这样复杂的定位需要仔细厘清，才能避免被误用或滥用。

从已有实践中的经验教训来看，要做到这一点，绝非易事：试点地区早期曾出现过地方政府明显越界干预特定企业碳交易活动的不当做法。如何在碳交易市场的运作和管理过程中，既保障政府规制目标达成，同时也尊重市场主体的交易自由从而充分发挥市场的预期功能，《暂行条例》对此并未在上述一般理念之外提供更多规范指引。

碳交易价格调控机制的设计

众所周知，市场机制的核心是价格。碳市场也不例外。因此，政府对碳交易价格的干预需要格外谨慎，以免扭曲价格信号、妨碍市场正常功能的发挥。另一方面，从世界范围内已有碳市场的实践经验来看，不少研究者主张政府主管部门应保留一定的碳价干预权力，相应地，碳交易制度体系应当将特定价格调控机制包括在内。如美国首个强制性减排的碳排放交易方案，即区域温室气体减排行动（RGGI），早期未作相关规定，后来根据其阶段性评估增加了碳价调控条款（即所谓的 CCR 和 ECR 价格条款）。

而我国碳交易试点中，有一些地方尝试了特定形式的碳价控制机制。例如 2014 年《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》规定了用于“价格平抑”的“储备配额”（第 21 条），并授权主管部门为“稳定市场价格”可“按照预先设定的规模和条件”从碳交易市场上回购配额（第 22 条）。再如，2014 年《北京碳排放权交易公开市场操作管理办法（试行）》事实上将碳价正常浮动区间明确规定为 20 元-140 元/吨，并对碳价过高或过低时政府可动用的调控措施作出了详细规定（第 14 条、第 36 条）。而在适用于全国碳市场的《暂行条例》中，相关规定目前仍付之阙如。

碳交易制度比较优势的发

经济学家认为，碳交易制度和碳税制度均可使碳排放活动的“负外部性”内部化，在这个意义上，二者是等价的。但是，基于强制减排的碳交易制度

对碳排放活动施加的总量限制，使其环保目标的达成具有碳税制度下所不具有的确定性，这被认为是碳交易制度相对碳税制度的优势。只是，这一优势只有在总量限制成为对企业碳排放的真实约束时，才能成立。《暂行条例》对于碳配额总量的确定和分配规定十分原则和概括，“国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门，根据国家温室气体排放控制目标，综合考虑经济社会发展、产业结构调整、行业发展阶段、历史排放情况、市场调节需要等因素，制定年度碳排放配额总量和分配方案，并组织实施”（第 9 条）。

实际上，学理上碳配额总量确定及分配方案的相关研究成果较为丰富；我国各试点城市对于碳排放配额总量设定及其分配方案确定的具体操作方法，已经积累了较为丰富的经验；全国市场启动以来，也已完成了 2019-2020 和 2021-2022 年度碳配额总量设定及分配；制定更为具体的可操作规范的条件已经初步具备，有必要尽快推出相关规则。

碳排放交易机构的法律定位及规范

《暂行条例》并未明确碳排放交易机构的法律性质，只明确其功能为“按照国家有关规定，负责组织开展碳排放权集中统一交易”。实践中，碳排放交易机构（如上海环境能源交易所、湖北碳排放权交易中心等）多登记为“公司”，就此而言，应归类为私法主体。但是，《暂行条例》同时规定交易机构“应当按照国家有关规定，完善相关业务规则，建立风险防控和信息披露制度”（第 5 条）；依据《碳排放权交易管理规则（试行）》，碳交易机构还可以依照国家规定对违规的交易主体采取限制交易措施，如：根据市场风险状况调整涨跌幅比例、限制账户使用、暂停交易等。这些规定的实质是要求碳排放交易机构对碳交易活动进行管理和监督。试点地区也有类似规定，如《广东省碳排放管理试行办法》明确规定交易平台即碳交易所应当“建立交易风险管理制度，对交易活动进行风险控制和监督管理”（第 23 条）。这些规定的存在，使

得碳交易机构具有了公法上“类行政主体”的角色。碳交易机构这种公私混合的法律定位本身并不一定是问题，考虑到其作为交易平台的特殊地位，甚至可以说，其公私混合的定位自有相当的必要性和合理性。只是，这样复杂的定位需要仔细厘清，才能避免被误用或滥用。

碳交易与其他环境能源制度的协调

我国的试点地方碳市场和全国碳市场均属于强制碳减排市场。在《暂行条例》出台之前，我国《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》于 2023 年 9 月颁行，引发了对基于自愿减排的碳信用与强制减排碳市场关系的讨论，目前还远未形成共识或定论。对此，《暂行条例》本着为未来发展留空间的精神，只是简略地规定了“重点排放单位可以按照国家有关规定，购买经核证的温室气体减排量用于清缴其碳排放配额”（第 14 条），——这一规定的实质，是允许控排企业使用核证减排量用于碳抵消。

事实上，无论从相关理论还是域外先行实践来看，允许基于自愿减排的碳抵消，对强制减排市场上的碳价格将产生直接影响。正是意识到这一点，RGGI 将“扩大可用于碳抵消的减排信用比例”作为一种稳定碳价的备用手段。这只是强制碳减排市场与其他环境能源制度存在复杂联动关系的众多实例之一。在更广阔的应对气候变化法领域内，无论在哪个国家和地区，碳交易制度都不是唯一的法律制度；作为新兴制度，碳交易制度往往与既有的排放许可制度、排放标准制度、节能制度、新能源发展促进制度（如补贴、强制上网和“绿电”交易制度）等等共存。如何使它们相互协力而不是彼此抵消或彼此妨碍，由此成为需要研究解决的问题。对当前的中国而言，在此需要特别注意的，还有讨论中的碳税制度：如果下一步我国真像一些研究者所提议的那样，同时实施碳交易和碳税制度，则二者之间的分工和协调问题将成为我们无法回避的挑战。

碳交易作为通过市场机制推动控制和减少温室气体排放的强大工具，在国内外的实践均处于快速变动之中，相关法律制度也远未臻完善。上述需要继续探索的难题，有一些并不像排放核查中发现的数据造假问题那样已经引发广泛关注和讨论，但它们对于我国碳市场的健康运作和未来走向同样至关重要，需要认真深入研究其解决之道。

（作者系北京大学法学院研究员、博导）



扫描左侧二维码关注