

企业碳排放权配额清缴与交易中的法律激励

赵爽, 窦琳

摘要: 碳排放权交易是绿色低碳循环经济体系的组成部分, 企业作为碳交易最主要的市场主体, 对市场导向的绿色金融发展有着重要影响。目前企业在配额清缴和交易方面存在碳资产法律概念不明确、碳交易信息披露不充分、碳排放权抵消制度不完善、未履约惩罚力度小等问题。积极运用法律激励机制解决企业碳排放权配额清缴与交易中的问题, 发挥法律能动激励、互动激励、自我激励的作用, 明晰碳资产法律概念以及完善企业碳排放权配额清缴与交易的信息披露制度、碳排放权抵消制度、未履约惩罚机制, 有利于促进碳排放交易的蓬勃发展。

关键词: 碳排放权交易; 企业; 法律激励; 信息披露; 碳抵消制度

作者简介: 赵爽, 法学博士, 西南政法大学经济法学院副教授、硕士研究生导师; 窦琳, 西南政法大学经济法学院硕士研究生。

基金项目: 教育部人文社会科学规划基金一般项目“民用核能生态安全保障法律制度研究”(15YJA820041); 重庆市教委人文社会科学研究基地重点项目“‘一带一路’战略下西部农村绿色能源法律制度研究”(17SKJ008)。

中图分类号: D922.68 **文献标识码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2018.04.002

中国从2011年开始碳交易试点, 经过几年探索, 到2017年12月19日国家发改委印发《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》, 全国碳排放交易市场终于正式启动。企业作为碳排放权交易的市场主体, 承担配额清缴的义务, 同时也开展配额交易活动, 在碳交易中扮演着重要角色。全国碳市场的启动给企业的发展带来了巨大的挑战, 目前企业参与碳交易存在积极性低、风险大等情况。发挥法律激励机制在市场经济条件下的优势, 解决企业碳排放权配额清缴与交易中的问题, 完善碳交易相关法律制度势在必行。十九大报告提出的发展绿色金融使得碳市场发展面临的机遇前所未有, 企业应把生态资本和经济资本同等看待, 促进绿色低碳产业发展, 推进生态文明建设。

一、碳排放权配额清缴与交易法律制度中的企业及其权利义务

以2014年发布的《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》为代表的国家节能减排政策较多, 但在法律层面, 关于碳排放权交易的规范较少。2011年修订的《清洁发展机制项目运行管理办法》、2012年发布的《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》只是做出了原则性的规定,

直到2014年底发布《碳排放权交易管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),虽然还是框架性文件,但提出了我国建立碳市场的制度设计思路,其中明确了碳交易企业既要属于纳入碳市场的行业,也要满足重点排放单位的条件。2016年国家发改委组织起草的《碳排放权交易管理条例(送审稿)》(以下简称《管理条例》)目前还在审议阶段,也对碳交易企业进行了界定,同时完善了企业碳排放权配额清缴与交易权利义务的规定。各试点地区积极制定了相应的法规规章,除了交易管理办法之外,还有抵消管理办法、配额管理实施细则、配额场外交易实施细则等一系列配套措施,为企业参与碳排放权配额清缴与交易作出更详细的规定,也为制定国家层面的法律规范积累了实践经验。

(一) 碳交易企业的界定

目前中国并未将所有的行业企业都纳入碳排放交易体系。碳市场中的企业主体要满足属于纳入碳市场的行业 and 重点排放单位标准的双重要求。

1. 纳入碳交易市场的行业

上海、北京、广东、深圳、天津、湖北、重庆等7省市在2011年正式批准开展碳交易试点工作,2016年福建和四川也成为拥有国家备案碳交易机构的省份。各省市试点时纳入的行业除了石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空等8个重点排放行业外,还纳入了各自的特色产业。如广东省纳入了纺织行业,湖北省纳入了汽车制造业,北京、上海和深圳碳市场纳入了服务业和大型公共建筑,上海和重庆纳入了铁路,深圳纳入了城市公共交通移动排放源,福建纳入了陶瓷^[1]。随着全国各试点地区的实践,结合各行业的特点,2017年12月19日启动的全国碳市场只纳入了发电行业,试点省市的碳市场还将持续运行一段时间,相关负责人表示期望稳中求进,逐步扩大全国碳市场的规模^①。将来全国碳市场继续纳入行业时应当综合考虑区域产业结构和试点地区经验,在市场成熟后逐步扩大范围,考虑纳入服务业、旅游业等特色产业。

2. 重点排放单位

《暂行办法》附则中规定:“重点排放单位是指满足国务院碳交易主管部门确定的纳入碳排放权交易标准且具有独立法人资格的温室气体排放单位。”法律范围内的具体标准尚未明确界定,但提出将及时公布碳排放交易纳入温室气体种类,行业范围和重点排放单位的标准。2017年11月27日国家环保部印发了《重点排污单位名录管理规定(试行)》,其中明确了大气重点排污单位名录的筛选条件,规范了重点排污单位名录管理,这对碳排放权交易中企业主体的确定标准有着重要的意义。考虑到全国碳交易市场建立,《暂行办法》的规定留有余地,省级碳交易主管部门可以适当扩大碳交易的行业范围,增加纳入的重点排放单位,这有利于目前进行的碳交易试点相关政策的延续以及与全国市场的衔接。数据显示,在碳交易试点省市涉及多个行业的交易中,近3000家重点排污单位,截至2017年9月累计配额量达到1.97亿吨二氧化碳当量,约45亿元人民币^②。

① 2017年12月19日气候变化司负责人李高在全国碳排放交易体系启动工作新闻发布会上表示:“在全国统一的碳市场已经确定覆盖的行业中,符合全国碳市场纳入条件的企业,纳入全国碳市场进行统一管理,不再参加地方区域的碳市场活动。”

② 数据参见2017年10月31日召开的《中国应对气候变化的政策与行动2017年度报告》新闻发布会上国家发展改革委气候变化司负责人李高的发言。

（二）企业碳排放权配额清缴与交易的权利和义务

1. 企业碳排放权配额清缴与交易的权利

企业主要拥有按国家配额方案享有免费排放配额、依法参与碳交易、用抵消方式履约、自愿注销配额的权利。《暂行办法》明确经过主管部门的确定重点排放单位享有一定的免费配额；同时，按照有关规定，重点排放单位可以通过使用核证减排量抵消其部分已确认的碳排放量；为了公益目的，企业可以自愿注销排放配额和国家认定的自愿减排量。各试点地区结合地区情况对抵消方式做了相应的规定，如《重庆市碳排放权交易管理暂行办法》鼓励用林业碳汇项目备案登记的减排量进行履约。

2. 企业碳排放权配额清缴与交易的义务

《暂行办法》主要规定了企业报告、接受核查和配额清缴的义务。首先，报告义务要求重点排放单位根据国家标准或核算报告指南制定排放监测计划，并编制上年度温室气体排放年度报告。7个试点城市在报告周期上采用年度报告，深圳市由于中小企业多、间接排放量大等原因还要求季度报告。国家标准委2015年11月发布了11项温室气体管理国家标准，其中包括《工业企业温室气体排放核算和报告通则》以及发电、钢铁、民航、化工、水泥等10个重点行业温室气体排放核算方法与报告要求。这些行业标准作为企业碳排放量化的指标，也为未来纳入的行业提供参考。其次，核查和配额清缴义务要求重点排放单位每年向主管部门提交不低于上年度确定的排放配额，履行上一年度的清缴义务。最后，针对企业违约行为的处罚措施规定较为模糊，仅提到省级碳交易主管部门依法给予行政处罚，处罚力度和内容都不明确。《管理条例（送审稿）》中，增加了重点排放单位关闭、停产、合并或生产发生重大变化变更登记的规定，对报告责任、履行配额清缴义务和未履约惩罚机制进行了更加详细的规定。总体来看结构和内容都比《暂行办法》完善，但随着各试点地区的实践，仍有许多需要细化的方面。各试点地区的法规有许多值得借鉴的地方，如《福建省碳排放权交易管理暂行办法》中具体明确了重点排放单位调整应进行报告、配额重新核定以及变更登记的条件和期限。

二、企业碳排放权配额清缴与交易法律制度中的缺陷与不足

从各试点的情况来看，履约率较高，按期履约率逐年提高，反应了地方行政法规和政府规章对碳交易制度的保障，形成了政策和法律约束力。但大部分企业集中在履约期快结束时才进行碳交易，表现出较强的履约驱动的特点，在非履约期内的参与度比较低，投资或者投机进行碳交易的占少数^[2]。也正是因为这一特点，试点地区出现了履约推迟的现象，随着部分行业特性和经济的发展，企业的免费配额较为充足，参与碳市场交易显得更加被动。如果排放单位不能积极参与市场交易，不仅会影响市场的流动性，也会导致市场价格功能的失灵。试点省市的碳排放交易缺乏持续性，不频繁的交易状况进一步阻碍了这个不活跃的碳排放交易市场，仅在2014年10月，天津和重庆就有两周没有交易^[3]。种种情况反映目前企业碳配额清缴与交易法律制度存在以下问题。

（一）碳资产法律概念不明确

碳排放权作为一种具有财产权性质的可交易“商品”，其法律属性学界仍有争议，也没有明

确的法律规定。有学者认为,碳排放权具有用益物权的法律属性,客体、主体和内容都符合物权法定的原则^[4]。碳排放权以大气环境容量为客体,是一种新型的权利,有显著的准物权属性,具有物权化的必要性和可能性^[5]。有学者认为,碳排放权制度是为了保护环境的最终目的而设立,其权利客体决定了本质上具有环境权的属性^[6]。还有学者支持新财产权说的观点,特定的主体所拥有的对某一资源的占有、使用、收益的权利都为其财产,将碳排放权作为一种新型的财产权^[7]。碳排放权法律性质的争议,使得碳资产法律概念处于不确定的状态,这对企业如何看待碳资产,怎样进行碳资产管理有重大的影响。碳资产的经济特性使其成为企业利益新的增长点,但目前大部分企业并未清楚地意识到碳资产的价值所在,而仅仅是履行法律强制义务,碳资产管理还未形成体系,不利于碳市场的长期稳定发展。

(二) 企业碳交易信息披露不充分

环境信息披露上的局限性是目前影响环境金融信息不对称问题的关键,碳交易市场也不例外^[8]。企业参与碳交易时的每一个环节,都涉及信息公开的内容。不论是碳排放量的核查,初始配额的分配和清缴,还是多余配额的交易,市场信息都需要及时公开,只有这样才能尽量减少风险,促进市场的良性发展。目前法律规定的信息公开主体主要是政府相关部门以及碳交易所等机构,对于企业碳交易信息披露的义务规定较少。企业为了防止商业秘密的泄露和避免环境纠纷,并不愿意主动公开碳排放信息。根据《CDP中国百强气候变化报告2016》,100家企业中仅21家回复了问卷并披露了气候变化数据。金融领域有大量的市场参与者,如果信息需求者分别寻求参与者的信息,那么这种自愿披露的成本就会很高。因此,在大多数情况下,强制性信息披露取代了自愿信息披露^[9]。现阶段企业不仅缺乏减少碳排放的动力,更缺乏公开碳排放权交易信息的动力。

(三) 碳排放权抵消制度不完善

碳排放权抵消,是一种为丰富碳排放权履约方式,鼓励重点排放单位使用国家核证自愿减排量(CCER)抵消其部分碳排放量的活动。我国企业目前已经成功经历过CCER履约尝试但总体来看呈现出供应量大于需求量的状况,企业采取抵消方式进行履约的较少。在2016年履约期,用于抵消的CCER数量不到800万吨,占配额总量的比例约为0.67%,远远低于各地试点抵消管理办法中规定的5%~10%的比例^[10]。2017年3月17日,国家发改委发出公告,准备修订《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》,并暂缓受理温室气体自愿减排交易相关项目备案申请,主要的原因之一就是为了增加项目备案条件来减少供给。各试点地方关于碳排放权抵消的规定限制较大且具有地区差异性。北京市规定用于抵消的核证减排量不高于其当年配额的5%;天津市、湖北省、广东省、深圳市规定核证减排量的使用比例不超过10%;上海市不超过该年配额的5%;重庆市抵消比例不超过8%。除此之外,对核证减排量的来源也有很多限制,如北京市要求2013年1月1日后产生的减排量;上海市规定本市控排主体排放边界范围内的核证减排量不得用于本市的配额清缴;重庆市核证的减排量应属于节约能源和提高能效、碳汇等领域的减排;天津市规定可抵消的核证减排量仅来自二氧化碳气体项目,且不包括水电项目的减排量。总体而言,目前可抵消的核证减排量限制较多,加上相关法律制度的不完善,导致采取这一方式进行履约的企业较少,出现了市场上CCER项目的供应量太多而需求量太小的情况。

(四) 企业未履约惩罚力度小

全国各试点地区都制定了一些惩罚措施, 例如罚款、记入征信系统、扣除相应的配额、取消优惠政策等。广东省对于没有按时履约的企业, 向社会公布名单并记入征信系统, 且在下一年度配额扣除未清缴部分的 2 倍配额, 并处 5 万元的罚款。另外对于履约情况好的企业, 还会在资金和审批方面提供支持, 奖惩分明。北京市通报违规行为并提供相关信息给企业信用信息系统, 同时设置专项资金支持交易管理。深圳市采取失信记录、取消优惠政策等方式, 限期内未补缴的还将强制扣除注册登记与超额排放量相等的配额, 并处以碳市场平均价格的 3 倍罚款。重庆市要求限期改正, 未改正的公开通报并取消 3 年内享受财政补助资金和评先评优活动的资格, 若属于国有企业的还将违规行为纳入国有企业领导班子考核评价体系。相对而言, 天津市和四川省的处罚制度力度不够, 没有与征信系统连接, 也没有规定资金处罚。通过各试点地方不同的惩罚措施比较可以看出, 惩罚力度大的地区履约率更高, 在很大程度上对企业有警示的作用。总体来看, 目前的惩罚机制在罚款、记入征信系统、向社会公开名单等方式具体实施上力度不够, 各地实施情况也有差异, 应尽快在全国碳市场相关法律法规中明确具体的惩罚措施, 完善企业未履约惩罚机制。

三、积极运用法律激励机制解决企业碳排放权配额清缴与交易中的问题

企业从强制减排到自愿减排, 这是一个循序渐进的过程。与法律运行过程的动态性相适应, 法律激励功能也具有动态变化的特征^[11]。市场初期法律法规强制约束力的特性更加明显, 而在后期发展为成熟的市场之后, 自愿减排的方式将会成为主导。市场化的配额交易有利于调动企业和区域的内在积极性, 比政府的行政手段更具有生命力^[12]。因此应发挥法律激励的作用, 从法律能动激励到互动激励再到自我激励, 三种理想形态相互支撑, 在保障法律约束力的同时增强其指引的效果, 促使企业积极主动参与到交易中来。

(一) 法律能动激励与机械激励: 明确企业碳排放权交易的权利和义务

法律激励理论在法律实践中的运用并非只有“赏”的一面, 正如一个硬币有两面, “罚”也是一个重要的维度, 而只有赏罚一体, 法律激励才能达到更好的效果^[13]。法律能动激励与机械激励这两种激励方式不是割裂开的, 它们共存于对同一客体的激励中。在企业进行碳排放权交易时, 法律规定配额清缴的履约义务就是机械激励, 企业享有的选择如何履约、剩余配额进行交易的权利就是能动激励。这一具体例子体现了法律能动激励离不开法律机械激励, 二者相互影响, 共同发生作用。除了国家政策的引导, 法律规定的权利义务将会发挥其导向作用, 调动企业参与碳市场的积极性, 因此完善企业碳排放权配额清缴与交易法律规定中的“赏罚”是很有必要的。一方面, 针对企业履行配额义务方面存在的问题, 首先应当更为详细地规定履约的时间内容方式, 有法可依; 其次结合各试点情况考虑地区差异, 明确未履约的惩罚机制, 提高其执行力。另一方面, 应当明确企业进行碳交易享有的权利, 碳排放权抵消、碳交易纠纷解决机制等涉及企业权利行使和保障的规定不明确, 且明显少于义务的规定。这让很多企业仅仅局限于履约, 而并未主动参与碳市场交易, 因此保障企业在碳交易中的权利行使也很重要。

(二) 法律互动激励: 完善企业碳排放权交易法律制度

互动激励指的激励主体和激励客体之间的双向激励、相互激励^[14]。简单理解就是法律激励客体的同时, 客体也对法律有反激励, 表现为法律规范的调整和完善。正是由于企业在碳排放权配额清缴与交易中出现问题, 法律基于此不断修改, 提高其可接受性和可预测性, 来解决这些问题, 才能更好地发挥法律激励的作用。另外在激励客体之间也存在着互动激励。比如这一企业采取碳排放权抵消的履约方式, 在相同的配额下, 获得了更多的效益, 另外的企业了解之后, 也会考虑参与抵消项目, 且不断优化自身的生产方式提高技术水平。激励主体间也有互动激励, 典型的是中央和地方的立法部门之间存在互动关系。国家发改委在制定《碳排放权交易管理暂行办法》后, 各试点地区也积极制定地方暂行办法, 同时不断完善相关配套的法规。法律的互动激励要求积极构建覆盖碳交易各个方面的法律体系, 从碳排放源的控制到碳配额的流转, 从企业未履约的惩罚机制到企业履约良好的优惠和补贴, 不断完善企业碳排放权交易法律制度^[15]。法律的互动激励可以说把静态的激励演绎成动态的激励, 是一个不断完善提升的过程。我国应在目前法律法规基础上, 尽快出台《碳排放权交易管理条例》, 待全国碳交易市场逐步成熟以后, 再制定专门的《碳排放权交易法》^[16]。

(三) 法律自我激励: 激发企业的自我激励

“法律激励的理想形态最终表现为对行为主体自我激励的激励功能。这一理想形态不仅是激励理论的发展目标, 也是法律激励的客观要求和理论归宿。”^[14]在法律能动激励和互动激励实践的基础上, 激发激励客体的自我激励。“只有外部因素能诱导出个体内部动机时, 外部因素才真正发挥作用。”^[17]当行为主体不是因为法律的强制性规定履行义务, 而是积极主动地参与, 自我激励的目的也就实现了。企业目前参与碳排放市场的交易, 大多还是一种义务的履行, 或是为了营造良好的企业形象, 这也是初期碳排放市场的特征之一, 所以不断完善法律法规, 健全碳排放权交易市场体系, 需要发挥法律激励作用, 并最终激发企业的自我激励, 积极参与到碳市场交易中。支付宝里的蚂蚁森林这一工具就在某种程度上实现了自我激励的目标。为每一个人设置一个“碳账户”, 每天的低碳行为可以折算成碳减排的数字。这种“可计量的情怀”相信也是很多企业追求的目标, 而蚂蚁森林做得最好的一点, 是提出种植真树的想法, 以更加透明和可视化的方式, 赢得了大众的认同和信任。碳交易市场也可从中得到启示, 信息公开透明对企业主动参与碳交易有很大的激励, 当企业可以规避大部分风险时, 主动参与的积极性将会大幅提高, 解决其“后顾之忧”。如同蚂蚁森林每个人拥有“碳账户”促进其资产管理, 明确碳资产的法律概念也有利于调动企业管理碳资产的积极性, 主动参与到碳交易中。另外蚂蚁森林中获取能量方式的多元化也正如企业履约有多种方式, 完善抵消制度等履约方式的法律规定, 是实现企业自我激励的重要途径。

四、完善企业碳排放权配额清缴与交易法律激励机制的措施

(一) 明晰碳资产的法律概念

被感知的需要是人的行为原动力, 法律激励同样源自法律满足人们需求的属性^[18]。企业的需要是满足其对利益的追求, 法律激励想发挥作用就要着眼于对碳资产的保护, 从明晰碳资产的法

律概念开始。在环境合理容量前提下,温室气体的排放量应该是有限的,导致碳排放权和减排额度的稀缺,成为有价的商品——碳资产^[19]。明晰碳资产的法律概念有利于转变企业碳资产的管理思维,只有当企业切身感到碳资产确实是一种能影响财富创造的重要资产时,其价值才能真正被认可^[20]。这也是法律激励的最终目标——自我激励的体现,期望企业主动进行碳资产管理,从认知上将碳交易的约束变成一种机遇,转变观念,在非履约期以投资和投机的目的参与到市场交易中。碳资产也是如此,只有明确其法律概念,才能更好地探究其性质和权属,让企业重视碳资产的管理。

《管理条例》中提到排放配额是无形资产,其权属通过国家碳交易注册登记系统确认。这一规定在某种程度上尝试界定碳资产的法律概念及碳排放权的归属,但仍不明确。作为碳交易的标的,碳排放权具有财产权的性质,对碳排放配额的占有、使用、收益和处分是碳排放权应该具有的权能^[21]。有学者认为,碳排放配额作为一种特殊的行政许可,具有交易价值和企业资产的属性^[22]。在碳排放权法律属性主要争议的三个学说中,新财产说最有利于激发企业进行碳资产管理的动力,通过法律制度创新将碳排放权视为一种新型的财产权利进行保护。新财产说认为的碳排放权是一种不依附于所有权的财产,大陆法系所有权制度下没有任何一个主体可以拥有对大气环境资源的所有权,因此新财产说更强调对某一资源的占有、使用、收益带来的经济利益^[7]。基于此,将碳资产的法律概念界定为以碳排放权为基础的财产集合,其内容包括但不限于碳排放权,土地、森林、草原等碳汇也具有财产价值。这种财产权可以通过单行立法的形式进行确认。例如知识产权法调整的知识产权,虽然没有进入物权法的论证,却不影响其所发挥的效用^[23]。正如有学者所指出的那样,新的财产不断出现并日益重要是一个毋庸置疑的现象,尽管法律上如何看待这些新财产还有很多讨论的空间^①。

(二) 完善企业碳交易信息披露制度

法律激励要强调在信息方面的激励,体现在具体的法律制度中就是完善企业碳交易信息披露制度。为解决碳排放权交易面临信用风险,保障交易主体的知情权,应当加强企业的信息公开,在法律法规中明确规定信息公开的时间和公开的范围、方式等。《暂行办法》中规定了重点排放单位的报告义务,但过于笼统,需要进行细化,提高其可操作性。

从信息公开的主体来看,除了行政主管部门和金融机构,交易的买卖双方即企业也包括在内,法律法规应强调企业的碳交易信息披露义务。主管部门除了自身的信息公开外,也应当加强对企业信息公开的监管和核查,保障交易系统与注册登记系统的连接和数据交换。从信息公开的内容上看,主要涉及三个方面:一是碳排放权配额初始分配的方式,二是初始分配碳排放数量和实际碳排放数量,三是买卖双方的碳排放交易过程^[24]。市场配额的分配、监测计划和核查报告、企业履约情况以及交易信息都应当持续化公开,碳排放权交易的每一个环节要做到公开化和透明化。从时间上看,企业信息的公开可以以季度为一个时间段,让各交易主体及时了解企业碳交易的需求量,调整交易的策略和方案。信息公开是一个动态的过程,应当提高信息更新的速度,重

① 转引自李传轩:《碳权利的提出及其法律构造》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2017年第2期,23-29。原文参见 R. Charles, *The new property after 25 years*, University of san francisco law review, 1990, pp. 223-225.

要信息的更改应当及时公示。对于重点排放单位发生关闭、停产、合并等重大变化时,应当及时汇报省级主管部门,并在国家碳交易注册登记系统对相关信息进行变更登记和备案。从公开的平台来看,可以在各企业官网和碳交易信息网站同时公布。信息经济之下,报纸、电视等传统媒体威力犹在,而网站、微博等互联网新媒体更是风生水起,有着很强的传播、评价、动员能力^[25]。从公开的方式来看,主动公开和依申请公开相结合,对于不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的碳市场相关信息应当公开。另外还应赋予公众监督权,建议在《管理条例》中增加公众对碳市场主体行为具有检举权利的规定,提高信息公开的透明度和公信力^[26]。公众参与是环境法的基本制度之一,碳排放权交易作为解决气候变化问题的重要手段,离不开公众的全面参与^[27]。

(三) 完善碳排放权抵消制度

我国 CCER 市场发展时间短,碳抵消机制还不够规范,需要进一步完善,才能发挥应有的作用。碳抵消机制为企业提供灵活的履约方式,同时也为需要发展的行业和地区提供支持,扩大了碳市场跨行业和区域的影响力,对于难以监测和通过政府规制约束的碳排放产业领域,碳抵消机制是有效的激励手段^[28]。

国际上投入运行的8个排放交易体系都有不同的碳抵消机制设计,欧盟排放交易体系的阶段性设计对我国具有借鉴意义。第一阶段对清洁发展机制下各项目产生的减排量进行了无限制的抵消;第二阶段接受由各成员国确定的大多数清洁发展机制和联合履约机制项目产生的减排量;第三阶段只接受世界最不发达国家清洁发展机制项目产生的碳抵消量。这样的设计既能在初期降低门槛鼓励企业进行抵消,又能逐渐控制项目种类和抵消总量,同时符合我国碳排放配额从免费分配到有偿分配趋势的要求,有利碳市场的良性运行。具体的制度设计应注意以下几个方面。一是改变目前按区域分配碳指标的方式,这不利于不同区域的企业间合作和发展,也不利于抵消制度发挥作用。在全国碳市场下,考虑按行业特点进行分配碳指标,加强总量控制,避免核证减排量的过量开发,促进市场价格机制的形成和发展^[29]。二是明确抵消的程序,细化监测核查、登记备案、投入生产等各个步骤的法律规定。三是要拓宽可用于抵消的项目类型,适当减少条件的限制。目前主要集中于新能源,范围还是不够广泛,应积极探索可开发利用的抵消项目。四是确定统一的抵消限额,随着全国碳排放交易市场的开启,参考各试点地区规定的5%~10%的抵消比例,应当尽快制定统一的标准。考虑各地方的产业结构、减排能力的差异性以及试点地区与全国市场的衔接,在统一标准的同时也留给地方一定的自主权。加快《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》的修订,加强风险防范,对可能出现的风险进行具体的规定,完善碳排放权抵消的法律制度。

(四) 健全企业未履约的惩罚机制

法律机械激励要求完善关于企业履约的义务法律规定,尤其是完善未履约惩罚机制。法律对于义务人怠于或拒不履行相应的法律评价和法律补救措施,是一种“硬约束”^[30]。法律应当明确重点排放单位的义务,按照规定按时提交年度排放报告、监测计划或核查报告,按期履行配额清缴义务,同时对未能按时履约或者提交报告的行为作出具体的处罚规定。

欧盟碳排放权交易制度严格的处罚机制是保证各项政策法规实施的重要一环,违反法律的排放主体根据情节不同承担民事、行政、甚至刑事责任^[31]。具体且适当的惩罚机制有利于督促企

业进行交易计划的调整,提高履约率。结合试点实践情况,在制定法律时应当考虑多种惩罚方式并存,奖惩分明。主要考虑以下几种方式。一是对未履约的重点排放单位进行罚款,参考各试点情况,处前一年配额市场平均价格3倍左右的罚款较为合适。对逾期不缴纳罚款还应按日加处罚款,加处罚款的额度限制在10%以下。二是在下一配额时段扣除未履约企业未清缴的相应配额量,以此警示企业按期履约。三是充分发挥网络和新闻媒体的舆论监督作用,定期向社会披露未履约情况,并在征信系统中进行登记。四是考虑各地方的实际情况,设立专项资金,支持履约状况良好的企业开展交易活动。惩罚一般是通过施加责任或者加重责任来实现的,而增加收益型激励可以鼓励企业积极履约,履约良好情况下享受政府的政策优惠^[32]。2017年10月31日,国家发展改革委气候司负责人李高在回答记者提问时表示,有关部门组织起草了《企业碳排放报告管理办法》《碳排放领域失信联合惩戒备忘录》等配套的法律法规,这对完善惩罚机制,细化企业的报告、履约等义务规定,具有重要的意义,应当加快相关立法工作进程。

参考文献:

- [1] 邵鑫潇,张潇,蒋惠琴.中国碳排放交易体系行业覆盖范围研究[J].资源开发与市场,2017,33(10):1197-1200.
- [2] 孙永平.中国碳排放权交易报告(2017)[R].北京:社会科学文献出版社,2017:23-24.
- [3] 宋丽颖,李亚冬.论我国碳排放权交易市场之完善[J].学术交流,2015(4):134-138.
- [4] 叶勇飞.论碳排放权之受益物权属性[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2013,43(6):74-81.
- [5] 王明远.论碳排放权的准物权和发展权属性[J].中国法学,2010(6):92-99.
- [6] 何延军,李霞.论排污权的法律属性[J].西安交通大学学报(社会科学版),2003,23(3):77-80.
- [7] 丁丁,潘方方.论碳排放权的法律属性[J].法学杂志,2012(9):103-109.
- [8] 方桂荣.信息偏在条件下环境金融的法律激励机制构建[J].法商研究,2015,32(4):63-72.
- [9] 邢会强.信息不对称的法律规制——民商法与经济法的视角[J].法制与社会发展,2013,19(2):112-119.
- [10] 李河君.碳市场应统筹考虑配额发放[N/OL].(2017-03-07)[2017-12-20].<http://www.cec.org.cn/xinwenpingxi/2017-03-07/165614.html>.
- [11] 付子堂,崔燕.民法治视野下的法律激励功能探析[J].法学论坛,2012,27(6):5-12.
- [12] 冷罗生.构建中国碳排放权交易机制的法律政策思考[J].中国地质大学学报(社会科学版),2010,10(2):20-25.
- [13] 丰霏.当代中国法律激励的实践样态[J].法制与社会发展,2015,21(5):181-191.
- [14] 丰霏.法律激励的理想形态[J].法制与社会发展,2011,17(1):142-150.
- [15] 杨晓青,巩曰龙.德国低碳循环经济的法制保障对我国的启示[J].学术交流,2011(5):84-88.
- [16] 郑玲丽.低碳经济下碳交易法律体系的构建[J].华东政法大学学报,2011(1):59-64.
- [17] 俞文钊.现代激励理论与应用[M].大连:东北财经大学出版社,2006:232.
- [18] 申来津.法律与行为选择:法律激励及其发生机制[J].法学杂志,2006(4):56-58.
- [19] 胡珀,吴锐.论我国碳交易法律制度的构建[J].兰州大学学报(社会科学版),2011,39(5):138-144.
- [20] 王岩.知识产权资产——从法律到经济的枢纽概念[J].知识产权,2013(7):3-8.
- [21] 彭本利,李挚萍.碳交易主体法律制度研究[J].中国政法大学学报,2012(2):47-53.
- [22] 段茂盛,庞韬.碳排放权交易体系的基本要素[J].中国人口·资源与环境,2013,23(3):110-117.
- [23] 王超,姜瑞云.环境容量的民法进程[J].河北法学,2010,28(9):136-139.
- [24] 王学栋,凌敏敏.构建我国碳排放权交易信息公开制度的思考[J].环境保护,2013,41(16):48-49.
- [25] 吴元元.双重博弈结构中的激励效应与运动式执法——以法律经济学为解释视角[J].法商研究,2015,32(1):54-61.
- [26] 吕忠梅.碳市场建设要拓宽信息公开范围和主体[J].环境经济,2017(7):28-29.

- [27] 常纪文.《中华人民共和国气候变化应对法》有关公众参与条文的建议稿 [J]. 法学杂志, 2015, 36 (2): 11-18.
- [28] 鄢德春. 创新碳抵消机制设计增强上海碳市场跨省区辐射力 [J]. 科学发展, 2013 (3): 92-100.
- [29] 马秋君, 刘璇. 我国自愿碳减排市场发展的对策 [J]. 经济纵横, 2011 (11): 58-61.
- [30] 卢代富. 国外企业社会责任界说述评 [J]. 现代法学, 2001, 23 (3): 137-144.
- [31] 华炜. 欧盟碳排放权交易机制的法律实践及对中国的启示 [J]. 能源与环境, 2017 (3): 2-4.
- [32] 胡元聪. 我国法律激励的类型化分析 [J]. 法商研究, 2013, 30 (4): 36-45.

Legal Incentives for Quota Settlement and Trading of Enterprises' Carbon Emission Rights

Zhao Shuang, Dou Lin

Abstract: Carbon emission trading is an integral part of the green low-carbon recycling economy. As the major market player in carbon trading, enterprise plays an important role in the development of market-oriented green finance. At present, there exist some problems in terms of quota settlement and trading, such as unclear concept of carbon asset law, inadequate disclosure of carbon trading information, imperfect carbon offsetting system and insufficient non-performance penalties. It is essential to actively use legal incentive mechanism to solve the problems of the quota settlement and trading of enterprises' carbon emission rights, give play to the role of law as the active incentive, interactive incentive and self-motivation, clarify the legal concept of carbon assets and perfect the information disclosure system of quota settlement and trading of enterprises' carbon emission rights, the system of offsetting carbon emissions, and the system of non-performance penalties in order to promote the vigorous development of carbon emissions trading.

Key words: carbon emissions trading; enterprises; legal incentives; information disclosure; carbon offsetting system

(收稿日期: 2018-03-19; 责任编辑: 晏小敏)