



## 中国碳排放权交易制度及相关法律问题简析

缪剑文 | 童艳

在 2015 年 12 月召开的巴黎气候大会上，中国碳市场建设的话题又成为人们关注的焦点。习近平总书记在巴黎气候大会重申我国将于 2017 年建立全国碳交易市场，表明了中国政府将通过建立全国碳交易市场来减少温室气体排放、应对气候变化的决心。

随后，国家发展改革委员会（“**国家发改委**”）办公厅于 2016 年 1 月发布《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 年发改委通知》**”），要求中央、地方和企业上下联动、协同推进全国碳排放权交易市场建设，确保在 2017 年启动全国碳排放权交易，实施碳排放权交易制度（Emission Trading System, ETS）。全国统一的碳排放权交易市场启动已经进入倒计时。

本文旨在对于中国目前的碳交易制度框架及相关法律问题进行简要介绍及评析。

### 1. 法规基础

2011 年 10 月，中国启动碳排放权交易试点工作，国家发改委下发《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，批准北京、天津、上海、重庆四个直辖市以及湖北省（武汉）、广东省（广州）、深圳市开展碳排放权交易的试点工作。上述七个试点地区分别以地方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。

国家发改委又先后于 2012 年 6 月制定了《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》（“**《自愿减排交易办法》**”）、于 2014 年 12 月制定了《碳排放权交易管理暂行办法》（“**《碳排放权交易办法》**”），这两部行政规章是目前法律效力等级最高的有关中国碳排放权交易的全国性法规。

### 2. 交易产品

目前，中国碳排放权交易市场的交易产品包括下列两类：

#### 1) 碳排放配额

纳入配额管理的温室气体排放单位，取得向大气排放温室气体（二氧化碳等）的权利，可称之为“碳排放权”。根据《碳排放权交易办法》，在国家发改委确定的国家及各省、自治区和直辖市的排放配额总量的基础上，省级发改委免费或有偿分配给排放单位一定时期内的碳排放额度，即为“碳排

放配额”，相当于该单位在一定时期内可以“合法”排放温室气体的总量。1单位配额相当于1吨二氧化碳当量。

省级发改委经过自行监测、报告和第三方核查，确定该企业的实际碳排放量。排放单位根据其经核查认定的碳排放量履行配额清缴义务。如果经确认的实际排放量超过配额的部分，排放单位需要向有剩余额度的企业购买，多余部分可以出售，也可以在后续年度使用。

按照各试点地区的相关规定，如果排放单位未能按时完成配额清缴义务，省级发改委将施予罚款等行政处罚、通报公布违法行为或取消该单位的政策支持待遇等。

按照《2016年发改委通知》，纳入全国碳排放权交易体系的企业第一阶段将主要涵盖石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空等重点排放行业，参与主体初步考虑为业务涉及上述重点行业、且2013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) 核证自愿减排量 (Chinese Certified Emission Reduction, CCER)

碳配额的分配和履约基本上属于强制性减排措施，而开发和管理核证自愿减排量则属于自愿减排。根据《自愿减排交易办法》，CCER的生成主要有如下步骤：

- (1) 参与自愿减排交易的项目应经有资质审定机构审定，并向国家发改委申请自愿减排项目备案；
- (2) 经备案的自愿减排项目产生减排量后，应经有资质的核证机构核证，而后再向国家发改委申请减排量备案；

经国家发改委备案的自愿减排量称为“核证自愿减排量(CCER)”，单位以“吨二氧化碳当量(tCO<sub>2</sub>e)”计。排放单位可以按照规定，使用一定比例的CCER用于碳排放配额的清缴，抵消经确认的碳排放量。

## 3. 碳排放权的注册登记

碳排放配额和经备案的核证自愿减排量，均在国家碳交易登记系统（即“**国家自愿减排和排放权交易注册登记系统**”）登记。碳交易的相关参与方，即企业、机构、团体和个人，须在该注册登记系统中开设账户，以进行国家核证自愿减排量（CCER）的持有、转移、清缴和注销。

## 4. 交易平台和规则

目前，全国有7个试点地区均建立了专门进行碳排放权交易的平台，包括北京环境交易所、天津排放权交易所、上海环境能源交易所、广州碳排放权交易所、深圳排放权交易所、重庆碳排放权交易中心和湖北碳排放权交易中心（以下单称或合称“**交易所**”），各交易所同时制定了具体的交易规则，并报国务院碳交易主管部门备案。

交易所一般实行会员制，包括自营类会员和综合类会员。在交易所进行碳排放交易的，应当是交易所会员，非会员的客户则需要委托综合类会员代理参与交易。目前，重点排放单位和符合条件的机

构投资者，均可以成为交易所的会员，另外，除上海外的其他 6 个试点地区也允许个人投资者参与碳市交易。

交易方式主要包括公开交易和协议转让两种类型。此外，各交易所也建立了多个风险控制机制，包括配额最大持有量限制制度、大户报告制度、风险警示制度、风险准备金制度、结算保证金制度，以及会员无法履约时，交易所可以采取多项临时处置措施的制度等。

## 5. 碳排放权交易亟需法律“正名”

碳排放权交易是一种以市场化方式推动节能减排的有效手段。我国的碳市场试点运行至今，市场需求和体量都在稳中上升。然而，我国目前碳市场的发展还只是在起步阶段，还有许多问题值得探讨。

特别是，国外碳交易经验表明，碳排放权交易不仅要以准确、完善的科学数据为基础，同时还要有坚实、健全的法律保障。欧盟等西方发达国家在实施碳排放权交易前，常有基础性法律法规为保障。我国目前规范碳排放权交易的法规，主要就是国家发改委发布的部门规章，而尚缺乏效力等级较高的全国人大或其常委会制定的法律或行政法规为基础。

碳排放权是一种兼具“公权”和“私权”双重属性的特殊权利。因此，碳交易首先需要从法律上明确碳排放权作为交易标的的法律属性，进而需要明确交易各方的权利义务，即：“碳排放权”究竟是一种什么样的权利？既然可转让交易，是否可以质押？显然，仅仅靠部门规章不足以解决这些法律问题。以碳排放权质押为例，在此前的碳交易试点过程中，湖北和上海等地先后做过碳排放配额质押融资和 CCER 质押融资的尝试，上海环境能源交易所还制定了《协助办理 CCER 质押业务规则》。但是，“碳排放权”（包括碳排放配额和 CCER）不属于现行《物权法》第 223 条列明的依法可以出质的权利，如其要依法出质，须经法律或行政法规予以规定，因此，在现有法规框架下，严格来说，碳排放权不是一种依法可以出质的权利。这样，金融机构在开展所谓的“碳资产质押融资”时，就面临碳排放权质押无效的法律风险。

好在巴黎气候大会后，有关部门已经表示，我国第一部有关碳交易的行政法规《碳排放权交易管理条例》和其他相关配套规定将在 2016 年内出台，相信上述法律问题将会得到妥善解决，让我们拭目以待。

## ● 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与**缪剑文**律师（+8621-6080 0939; [james.miao@hankunlaw.com](mailto:james.miao@hankunlaw.com)）联系。