

# “双碳”目标下的碳金融市场监管法律制度研究

江 优

广西师范大学法学院, 广西 桂林

收稿日期: 2024年7月15日; 录用日期: 2024年7月26日; 发布日期: 2024年11月4日

## 摘 要

实现“双碳”目标是我国生态文明建设乃至全世界环境建设之一大步, 对碳金融市场监管以法律制度为保障能够助力与“双碳”的实现, 同时也提供理论支持和实践参考。本文先粗略介绍“双碳”目标和碳金融的基本概念, 探讨了碳金融监管法律制度的引出背景。分析当前碳金融监管的法律制度现状, 包括碳金融监管权模式、我国碳市场的现有成效以及碳金融监管的法律实践。探讨当前碳金融监管的法律制度存在的或潜在的障碍, 如规制主体过多导致职能分配不合理、静态权力配置不合理、立法规范缺失及碳金融司法监督的困难。针对这些问题, 提出了完善碳金融法律监管制度的对策, 包括采取专门监管为主、协同监管为辅助的模式, 优化立法层级、在司法层面做出细化规定, 以及将碳金融与环境法协调融合。

## 关键词

“双碳”目标, 碳金融, 市场监管, 法律制度

## Research on the Legal System for Carbon Financial Market Supervision under the “Double Carbon” Goal

You Jiang

School of Law, Guangxi Normal University, Guilin Guangxi

Received: Jul. 15<sup>th</sup>, 2024; accepted: Jul. 26<sup>th</sup>, 2024; published: Nov. 4<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Achieving the “dual carbon” goal is a major step in China’s ecological civilization construction and

even the world's environmental construction. Regulating the carbon finance market through legal systems can help achieve the "dual carbon" goal, while also providing theoretical support and practical reference. This article first provides a rough introduction to the "dual carbon" target and the basic concepts of carbon finance, and explores the background of the introduction of the legal system for carbon finance regulation. Analyze the current legal system status of carbon finance regulation, including the carbon finance regulatory authority model, the existing effectiveness of China's carbon market, and the legal practice of carbon finance regulation. Explore the existing or potential obstacles in the current legal system for carbon finance regulation, such as excessive regulatory bodies leading to unreasonable allocation of functions, unreasonable static power allocation, lack of legislative norms, and difficulties in judicial supervision of carbon finance. In response to these issues, measures have been proposed to improve the legal regulatory system for carbon finance, including adopting a specialized regulatory model with collaborative regulation as a supplement, optimizing the legislative hierarchy, making detailed provisions at the judicial level, and coordinating and integrating carbon finance with environmental law.

## Keywords

"Dual Carbon" Target, Carbon Finance, Market Regulation, Legal System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

### (一) “双碳”目标和碳金融概述

绿色治理和低碳循环经济是加快生态文明体制改革，建设生态文明建设的重要组成部分，是中国高质量发展的必然选择[1]。我国第七十五届联合国大会期间提出了“力争 2030 年前碳达峰、2060 年实现碳中和”目标，即“3060 双碳”目标[2]。旨在积极响应全球低碳绿色的发展模式，努力降低碳排放量以应对全球气候变化，力求全人类的可持续发展。

碳金融是金融市场与碳交易市场的结合，涉及与碳排放相关的金融工具和服务。碳金融市场的发展背景可以追溯到 1997 年第三次缔约方大会上通过《京都议定书》[3]。核心要义是通过限制发达国家温室气体排放量以应对全球范围内气候变暖的现象，碳排放权交易作为在该国际性公约的主要内容[4]，是通过市场手段来解决温室气体二氧化碳减排问题的重要渠道之一。全国碳排放权交易市场(简称“碳市场”)于 2021 年 7 月正式启动之后，经过短短两年时间的发展，2023 年我国的碳排放配额的年度成交量达 2.12 亿吨，交易额约为 144.44 亿元，日均成交量为 87.58 万吨[5]。我国碳市场自上线运行以来，交易规模逐渐扩大，碳市场运行健康有序。现如今我国碳交易市场已经呈现出一片大好的态势，碳金融在经济市场中的地位亦随之而日益上升。我国在 2021 年成为全球覆盖温室气体排放量最大的市场[6]，“双碳”目标之路任重道远，践行着低碳经济发展需要共同努力，亦需要法律提供保障。

### (二) 碳金融监管法律制度的引出

为实现“双碳”目标之下的碳金融市场稳定快速发展，我国从诸多方面着手制定相关法律法规进行监管以做保障。继 2021 年《碳排放权交易管理办法(试行)》发布之后[7]，分别在 2023 年修订后发布《温室气体自愿减排交易管理办法(试行)》，在 2024 年 5 月 1 日施行的《碳排放权交易管理暂行条例》[8]，这些法规政策的制定施行毫无疑问预示在经济高速发展的今天碳排放和气候环境之重要性，优化我国碳

金融监管的法律体系是完善碳市场制度的重要一环。自天津、湖北、重庆等七个试点设立以来,各省份也前后相继出台了关于碳排放权交易暂行管理的地区性的政策文件。虽然碳金融提出了时间很久,但出于诸多原因,如其金融属性方面有别于传统金融,其目的指向降低碳排放量以应对气候变化。这样一个新兴的金融活动的覆盖面是极其广泛而复杂的,它不仅涉及国家调控、经济发展,还涉及到日常的社会生产生活,是一个关系错综复杂的体系。因此,构建一个完善的监管体系是非常重要又亟需解决的。我国目前的监管规定对碳金融的发展,其作用很有限,面临碳金融不确定性和多样性风险的冲击之时,实属捉襟见肘。监管主体之间关系不顺且职能配置不合理,导致“过度规制”或者“规制不足”等政府失灵现象的发生。从八个交易试点地方上看,普遍存在静态权力结构配置不合理导致的体制性障碍的情况[9]。一个完善的碳金融交易监管法律体系将会为我国碳金融的发展更好的保驾护航。

## 2. 碳金融监管法律制度现状

### (一) 碳金融监管权模式

碳金融监管权配置的决定因素之一是国家结构形式,据考察发现,像法国这样典型的中央集权型的单一制国家,主要实行的是一元多头监管模式,像美国这样是典型的联邦制国家,主要实行的是二元多头监管模式[10]。此外,在英国,由于社会组织的发展较早并且已经较为成熟,这类具有非政府性质的社会组织,如证券会员社团,由于其处于碳金融交易的最前沿、最核心位置,也参与碳金融的监管[11]。对于传统金融监管的三种模式,各自具优缺点,分业监管(机构监管)因为金融机构的特有的性质,像保险、银行业和证券业,本身具有较高的专业化水平,拥有高质量的监管效率和较强风险防御能力。但具有信息不对称导致监管真空,进而增加成本,效率反而事与愿违[12];功能监管发挥了金融本身的基本功能,确保了相同功能的金融服务或产品受到同质监管,营造公平的市场竞争环境,但增加了金融机构的守法成本,使其合规负担加重,难以察觉潜在的风险[13];双峰监管模式则是设立两类监管机构,一类为控制金融业的系统性风险二对所有金融机构进行审慎监管,另一类为提高金融服务质量和保护消费者利益而对不同金融业务的经营进行监管,此种模式能够更有效地应对金融市场的复杂性和多样性,提升整体监管效能[14]。采取此模式的澳大利亚和荷兰两个国家是实践中均取得了一定的成效。

碳金融监管模式还可以从纵向和横向两个维度上进行分类。纵向层面上,单一交易体系通常由一个专门机构监管,如美国加州由加州空气资源委员会统一监管;而多个交易体系涉及多层次监管,如欧盟碳排放权交易体系由欧盟委员会和各成员国的专门机构共同监管。横向层面上,则是在专门监管机构外再设立相关领域的监管机构协同监管,欧盟委员会依据碳排放权交易指令对市场运行进行监管,欧盟证券和市场管理局(ESMA)依据《金融工具市场指令 II》和《市场滥用指令》对碳金融活动进行监管[15]。

### (二) 碳金融监管的法律实践

碳金融监管主要体现为对碳排放权交易的监管,主要由多部法律法规构成,这些法律法规涵盖了碳排放、环境保护和金融市场等多个方面。《环境保护法》作为基本法,为我国提供了碳排放和环境管理的法律基础,对温室气体排放进行管控的《大气污染防治法》以及鼓励企业采用清洁生产技术,减少碳排放的《清洁生产促进法》等多部法律为碳金融监管提供法律保障。这些相关立法性质多属于管理性规范,在碳金融的市场准入、退出等方面缺乏具体制度支撑,碳排放权基础产品和衍生产品风险防控上更是缺乏法律规制[16]。我国是全球覆盖温室气体排放量最大的市场,在碳金融市场上发出了“中国声音”,然而与欧美国家自愿减排相比,我国信用薄弱、交易不透明、排放监测松弛等问题。在全球碳金融市场中,未设立碳中介机构,建成成熟的碳交易市场,在国际市场中信息不对等,工具匮乏,没有足够的话语权。

国务院于 2018 年成立生态环境部并承担了国家发展和改革委员会应对气候变化和减排职责,即碳排

放权交易的组织实施和统一协调当由生态环境主管部门负责，这一调整使碳金融监管有了更专门的管理部门。2024年的《碳排放权交易管理暂行条例》从立法层面明确监管职责与权力，规范被监管单位的权利与义务，以保障碳减排目标的实现。湖北、广东、天津和重庆七个碳排放权交易试点的各自出台的相关法律政策[17]，积极推动碳金融发展，研发设计和推广金融产品，探索碳排放权抵押贷款、碳排放权回购等碳金融产品。如重庆市明确规定由市金融办作为全市交易场所的监督管理部门，负责碳排放权交易的日常监管、统计监测及牵头处置风险等工作。此外其他省份地区后续也出台相应的法律法规，例如四川省出台的《四川省碳排放权交易管理暂行办法》。山东省积极落实碳排放权交易履约，其在碳排放权交易管理方面的积极行动。但总的来说，仍然局限于碳排放权交易体系建设本身，并没有上升到金融层面，这种点对点的分散规制难以适应防范系统性金融风险 and 矫正碳金融市场失灵的制度需求。

### 3. 碳金融法律监管制度面临的障碍

#### (一) 规制主体过多导致职能不合理

碳排放权交易体系的有效运作，依赖于多主体协同规制，多规制主体的存在带来了协调和沟通的难度。在碳排放权交易体系中，不同的规制主体拥有各自的权责范围，但在实际操作中，这些范围常常交叉或冲突。由于缺乏统一的协调机制，各主体在规制过程中可能会出现重复规制或者相互推诿的情况，导致了“过度规制”或“规制不足”等政府失灵现象。这不仅增加了金融企业的合规成本，也降低了碳排放权交易体系的整体效率。并且，由于职能配置不合理，有些重要的规制职能被忽视或者分配不当，导致碳排放权交易市场缺乏必要的监管和指导。这种情况下，碳交易市场中容易出现信息不对称、违规操作等问题，影响市场的公平性和透明度。这种由政府监管行为的不良偏好影响了政府的信用，碳排放权交易市场的信任度随之降低，进一步阻碍市场的发展。金融机构在面对复杂且不合理的规制体系时，其负担无疑是加重的，不仅需要投入更多的资源来理解和遵守各类规制要求，还增加了其运营成本。其次，不明确的规制标准，使得金融机构在进行碳排放权交易时面临较大的不确定性风险。这些因素都会使企业对碳排放权交易产生抵触情绪，降低金融机构参与的积极性。

#### (二) 静态权利配置不合理

碳金融市场信息的披露情况直接制约着市场主体的决策水平，影响市场配置资源的效率。有效的碳排放权交易体系需要准确、及时的排放数据作为基础，静态权力结构配置不合理，会导致信息收集工作常常陷入多头管理、职责不清的困境。这种情况下，各部门之间缺乏有效的协调和数据共享机制，导致排放信息难以全面准确地汇总和公开。这不仅增加了市场参与者的不确定性，同时，也降低了市场的透明度和公信力。同时，当下的权力结构配置未能有效确保监管执法的独立性和权威性，导致监管执法过程中存在一定的随意性和不确定性。部分地方政府或部门在利益驱动下，可能会对违规金融机构执法不严，甚至出现选择性执法的现象。此外，技术标准是碳排放权交易体系运行的基础，技术标准的不统一和不完善，导致不同部门或地区制定的技术标准存在差异，企业在实际操作中面临较大的困惑和困难。最后，第三方核查机制的不健全，进一步加剧了上述问题的复杂性。第三方核查是确保排放数据真实性和准确性的关键环节，显示实践中，第三方核查机构的独立性和权威性往往得不到充分保障。部分核查机构因为利益关系或外部压力，未能严格按照规定进行核查，数据的真实性和准确性难以得到有效的保障，进一步影响了碳金融市场的健康发展。

#### (三) 立法规范缺失

我国金融稳定架构已经初步建立，但缺乏明确和系统的法律规范，这将导致了协调效力的不足。没有清晰界定维护金融稳定的主体、职责和权限，这意味着在发生金融风险时，哪个部门或者哪些部门应当协调解决是未知的。严重影响了相关部门在执行任务时的高效协作。固然宏观审慎管理是不可或缺的，

但在具体的金融监管部门之间，没有具体法律做出详细规定，那么规则衔接和职能边界的不清晰，这种局限性使得监管机构难以全面了解和评估市场的系统性风险，特别是在市场波动较大或突发事件发生时，难以及时采取有效的防范措施。碳排放权交易体系未能有效与金融市场结合，导致碳金融市场发展受限，出现碳金融市场失灵现象。由于缺乏有效的金融监管和风险管理机制，市场可能会出现价格泡沫、投机行为和流动性风险等问题。

另外，法律的修订和解释难以及时回应金融市场的快速变化，这种滞后性导致了碳金融市场中存在法律空白。行为监管方面，由于缺乏独立地位，往往导致监管重复且力量分散。行为监管未能有效独立，意味着在碳金融产品、碳信用和碳排放权的监管中，缺乏统一的标准和规则，这不仅增加了监管成本，还削弱了监管的效果。

#### (四) 碳金融司法监督之难

当前我国涉及到碳金融的案件，在司法审理过程中，缺乏案件分流联动机制。案少事却重，术业有专攻之下才能更好地解决碳金融案件，而法院中精通于或是主管于这类案件的法官缺失。我国碳金融市场虽日臻成熟，起步终究较晚，涉碳纠纷案例较少，法官裁判经验不足，不可避免的出现法官说理空洞、论证不足的情况。目前，我国法院对于涉及碳金融交易的案例中，法官对于事实的认定中往往忽视了碳交易平台的审查和注意义务<sup>[18]</sup>，法律的运用过程中主要从合同相对性角度出发，认定交易双方的合同法律关系，这些案例一定程度上说明现有司法机关对碳交易类案件制度保障的薄弱，法院因缺乏高层级法律作为依据对碳交易平台的审查和注意义务进行规制，只能依合同相对性进行判决。

## 4. 完善碳金融法律监管制度建设的对策

### (一) 采取专门监管为主，协同监管为辅助的模式

关于碳金融市场监管模式的选择，学者秉持各种不一样的观点，早期有学者认为应当以国务院的专门部门为主进行监管，其他金融监管部门参与监管，形成统一管理与分工负责相结合的监管组织体系<sup>[19]</sup>；有的学者则认为应当并由证监会统一<sup>[20]</sup>。也有学者提出我国应当建立由证监会、同业协会和交易所三级监管协调配合的碳金融监督管理体制<sup>[21]</sup>。总的来说，有支持以设立或者当下已设立的专门机关进行监管的，也有各机关协同监管的。根据几个试点在实践中的经验，以及国外的经验，宜采取专门机关进行监管为主，其他相关的金融机构协同监管为辅助的监管模式，国务院设立专门的碳金融监管机构负责全国碳金融活动的监管，同时，各级省政府也应当设立省一层级的专门的碳金融监管机构，负责该省范围内碳金融活动的监管，在此种监督的基础上，证券、银行、保险等金融主管部门碳排放权交易所以及碳金融服务机构在各自职责范围内对碳金融活动进行协同监管。

### (二) 立法的层级优化

从立法层面上，应当制定相应的法律法规进行有效监督，完善的从上至下的法律位阶高效的坚实的有力的法律保障，加快推进碳排放权交易、气候变化法、碳交易法等高位阶相关法律，同时也要制定相对应的碳金融市场的有关法律，形成完备的立法，唯有让全国碳金融市场处于完备的法律之下运行。方能更好的稳定交易主体的制度预期和市场预期<sup>[22]</sup>。在此过程中，应当多听取有关专家和学者关于有关碳金融立法给出的建议，集思广益。选择性采纳那些适用的建议，加紧出台暂行条例以保护有关主体的权益，规范碳金融交易市场的秩序和稳定，保障持续稳定进行，同时不忘在此基础上吸取更多有益经验，制定并出台《碳排放权交易配额分配法》，于内容上合理界定行政机关、立法机关在配额分配中的权力界限，并扩大碳排放义务主体范围，提高立法质量。

### (三) 司法层面做出细化规定

碳金融交易涉及多种复杂的交易形式和金融工具，如碳配额交易、碳信用交易、碳衍生品交易等。

在司法程序过程中,首先应当涉及碳金融交易各类纠纷进行案件分流,分派指定更加专业的法官依据法律和采用相应程序进行审理,优化资源配置。并且对于碳金融交易各类纠纷之下,以不同依据进行划分,仍可以分为合同纠纷、交易执行纠纷、市场操纵纠纷、信息披露纠纷等。通过类型化,可以更加突出碳金融交易的特点。在完善立法的基础上,以法律为准绳,提高纠纷解决的针对性和有效性,确保此类纠纷能够得到有效和公平的处理。毋庸置疑,对于那些较为简单的纠纷,通过调解、仲裁等非诉讼方式进行快速解决以不失为一种高效可行的解决方式。通过系统的分类和分流处理,监管机构和司法部门可以更好地识别和监控碳金融市场中的潜在风险,及时采取措施防范和化解系统性金融风险,为碳金融市场的可持续发展提供坚实的法律保障。

此外,结合有关的立法文件,针对碳金融市场制定出台细致化的碳交易司法解释。在司法过程中多方面进行保障,使碳金融交易能够获得可预期的稳定以及发生纠纷之后得到高效公平的解决。

#### (四) 碳金融与环境法协调融合

环境法在构建碳金融市场法律框架中有着关键作用,碳金融市场作为环境保护和金融市场交汇的领域,其司法保障离不开环境法的支持和完善。环境法作为基本法律,是碳排放权的合法性和规范性的法律基础,明确规定碳排放权的性质、获取方式和交易规则,能够在法律层面上确保碳金融交易合法合规运行,缺乏环境法的支撑,碳金融市场也将缺乏合法性基础。同时,也为碳金融市场的规范运作提供了监管框架,有效监管促进碳金融市场的健康发展。例如,结合环境法制定相关法律,规定碳排放量的限额、监测和报告制度,以及惩罚机制,确保市场参与者遵守环境保护的基本要求,可以维护市场的公平性和透明度。如果碳金融交易中发生涉及多种复杂的法律关系和利益冲突,难以单独采取某一法律作为化解纠纷的依据时,此时环境法作为基本法律,可以作为上位法为碳金融市场纠纷的解决提供法律依据和指导原则。同时,借助于环境司法解决碳金融难题,着力培养业务专精的环境资源审判法官,打造高素质高质量的环境司法队伍,将碳金融案件分流后,一般的碳金融案件交由绿色金融法庭的专业法官审理。如果某一碳金融案件严重危害生态环境保护的碳,则交由环境资源审判庭审理,同时一并审理与该碳金融案相关的环境公益诉讼案。可以借鉴贵州省观山湖区、广东省广州市等绿色金融法庭试点取得的良好效果<sup>[23]</sup>。在全国范围内寻找能够依托碳交易平台和本地完备的基础设施,设立专门的绿色金融法庭以更好地解决碳金融案件。

## 参考文献

- [1] 邬彩霞. 中国低碳经济发展的协同效应研究[J]. 管理世界, 2021, 37(8): 105-117.
- [2] 孙传旺, 占妍泓. 碳中和发展轨迹的国际比较与中国碳中和发展力研究[J]. 国外社会科学, 2022(1): 120-132+199.
- [3] 胡锋. “双碳”目标下农业碳汇价值实现的规范逻辑与制度优化[J]. 南方金融, 2024(3): 87-98.
- [4] 额尔敦巴根. 碳达峰检察公益诉讼的法制化[J/OL]. <https://doi.org/10.19898/j.cnki.42-1704/C.20240529.03>, 2024-07-08.
- [5] 全国碳市场信息网. 2023 全国碳市场运行情况一览[EB/OL]. <https://www.cets.org.cn/xyyw/6148.jhtml>, 2024-01-25.
- [6] 刘华军, 张一辰. 新时代 10 年中国绿色金融发展之路: 历程回顾、成效评估与路径展望[J]. 中国软科学, 2023(12): 16-27.
- [7] 国务院公布《碳排放权交易管理暂行条例》[J]. 中国注册会计师, 2024(1): 9.
- [8] 王恒靓. “5P”视角下实现“碳中和”的路径探索[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2022, 35(3): 1-6.
- [9] 刘明明. 论中国碳金融监管体制的构建[J]. 中国政法大学学报, 2021(5): 42-51.
- [10] 李金龙, 李朝辉. 金融监管中的政治行政体制影响因素分析——以美、英、法、加等国为例[J]. 甘肃社会科学, 2011(3): 166-170.
- [11] 周友苏. 新证券法论[M]. 北京: 法律出版社, 2007.
- [12] 张云书. 碳金融监管法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 166.

- 
- [13] 张云书. 碳金融监管法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 167.
- [14] 孟咸美. 金融监管法律制度研究[M]. 北京: 经济日报出版社, 2014.
- [15] European Commission (2021) Ensuring the Integrity of the European Carbon Market. [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ensuring-integrity-european-carbon-market\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ensuring-integrity-european-carbon-market_en)
- [16] 涂永前. 碳金融的法律再造[J]. 中国社会科学, 2012(3): 95-113.
- [17] 碳排放权交易管理办法(试行) [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2021(7): 46-50.
- [18] 孙庆南, 徐艳. 碳排放权交易中交易平台的权责探析: 关于一则碳排放权交易纠纷案的思考[EB/OL]. 威科先行法律信息库, <https://law.wkinfo.com.cn/professional-articles/detail/NjAwMDAxMTM1ODQ%3D>, 2021-04-09.
- [19] 李攀萍. 碳交易市场的监管机制研究[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2012, 14(1): 56-62.
- [20] 谭冰霖. 碳交易管理的法律构造及制度完善——以我国七省市碳交易试点为样本[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2017, 38(7): 70-78.
- [21] 蓝虹. 碳金融与业务创新[M]. 北京: 中国金融出版社, 2012.
- [22] 宋旭, 宾晖. 从地方碳试点到全国碳交易中心[J]. 中国环境管理, 2021, 13(1): 175-176.
- [23] 王梓利, 林晓言. 我国地方绿色金融实践及发展路径探析——以改革试验区为例[J]. 环境保护, 2021, 49(5): 61-64.