

整体系统观下中国碳排放权交易的法治完善研究

郭嘉骐

南京信息工程大学法学与公共管理学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年5月13日; 录用日期: 2024年6月5日; 发布日期: 2024年7月19日

摘要

全国碳市场是我国控制温室气体排放、落实我国环保低碳政策的重要体制工程,也是落实碳达峰碳中和目标的重大制度创新,必须在法治的轨道上运行。对碳排放权交易法律制度的进一步检视得出结论,当前分散的碎片化碳排放交易立法对碳交易市场无法提供强有力的法律保护。法律规范需要体系化以维护法律的秩序和正义的价值观,法律系统性与协同性是法治的内在要求,整体系统观作为集系统性和整体性为一体的思维范式,与法治内在要求相契合。以整体系统观作为碳排放权交易立法的逻辑指引,是构建“系统性、整体性、协同性”的碳排放交易法律体系的必然规律。因此,遵循整体系统观的逻辑指导,有必要为碳交易市场建立一个逻辑严谨的法律体系,形成立法、执法、司法于一体的成熟自治的法治系统。

关键词

整体系统观, 碳排放权交易, 法律体系化, 全国碳市场

Study on the Improvement of the Rule of Law in China's Carbon Emission Trading from the Perspective of the Holistic System

Jiaqi Guo

School of Law and Public Administration, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing Jiangsu

Received: May 13th, 2024; accepted: Jun. 5th, 2024; published: Jul. 19th, 2024

Abstract

The national carbon market is an important institutional project for controlling greenhouse gas

文章引用: 郭嘉骐. 整体系统观下中国碳排放权交易的法治完善研究[J]. 法学, 2024, 12(7): 4472-4479.

DOI: 10.12677/ojs.2024.127637

emissions and implementing China's environmental protection and low-carbon policies. It is also a major institutional innovation for achieving carbon peak and carbon neutrality goals, and must operate on the track of the rule of law. Further examination of the legal system for carbon emission trading concludes that the current fragmented legislation on carbon emission trading cannot provide strong legal protection for the carbon trading market. Legal norms need to be systematized to maintain the values of legal order and justice. The systematic and collaborative nature of the law is an inherent requirement of the rule of law. The holistic system view, as a thinking paradigm that integrates systematic and holistic aspects, is in line with the inherent requirements of the rule of law. In short, taking the holistic view as the logical guidance for carbon emission trading legislation is an inevitable law for constructing a "systematic, holistic, and collaborative" legal system for carbon emission trading. Therefore, following the logical guidance of a holistic system view, it is necessary to establish a logically rigorous legal system for the carbon trading market, forming a mature and consistent legal system that integrates legislation, law enforcement, and, judiciary.

Keywords

Holistic System Perspective, Carbon Emission Trading, Legal Systematization, National Carbon Market

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. 问题的提出

自 2021 年 7 月 16 日, 中国碳交易市场启动后, 我国已经初步达成了构建碳排放权市场化交易体系的阶段性目标。但是, 随着各试点区域对碳排放权交易市场发展的持续推动, 参与交易的市场主体逐年增加、市场主体覆盖的经营范围越来越广、交易环节变得愈发复杂, 逐渐暴露了其交易纠纷解决机制和途径较为匮乏的问题, 在一定程度上影响了碳排放权交易市场的稳定运行。究其原因, 主要是碳排放权交易市场法律相对滞后, 法律系统分散、相关制度体系间的协调度不够、风险防范和司法救济机制较为薄弱所造成的。因此, 本文提出通过整体系统观的方法论, 构建体系化的碳交易市场法律法规体系。

2. 整体系统观的相关基础理论

2.1. 整体系统观的理论渊源

整体系统观作为一个综合性概念, 其理论渊源可追溯至西方马克思主义哲学与中华传统“天人合一”的环境伦理观。作为马克思主义哲学科学理论的基石, 辩证唯物主义中的系统观念强调万事万物是相互联系、相互作用的, 不能孤立的看待, 要把世界看作一个有机的整体。此外, 中华优秀传统文化中的环境伦理观为整体系统观也注入了深厚的本土文化资源。“敬畏自然”是古代生态思想的核心, 儒家的“天人合一”思强调天、地、人三者的有机统一, 追求人与自然和谐相处, 强调人与自然息息相关。古代中国各朝均坚持“以农为本”的基本国策, 因为农业发展紧密依赖于自然环境, 这种依赖性催生了“重农敬天”“顺天而为”等尊重自然的价值观念, 成为古代社会的共识。我国古代人民不仅跳出了人与自然的割裂对立、以人类为中心的思想藩篱, 而且奠定了我国古代环境保护的文化根基[1]。

2.2. 整体系统观的基础理论

整体系统观是中国推进生态文明建设的方法论, 同样也是中国式现代化与法治化深入推进的方法论,

首先,整体系统观与习近平生态文明思想密切契合。整体系统观在习近平生态文明思想中体现在“自然生命共同体”“人与自然生命共同体”“人类命运共同体”三个维度[2]。生态文明思想秉持整体系统观,各个生态要素紧密相连,共同构成一个完整的生态系统。人与自然共生共荣,相互惠益,形成和谐共生的关系。当代人与后代人是一个整体,当代人须铭记可持续发展的使命,为后代保留珍贵的自然资源。正因如此,我们严格控制碳排放量,推动碳排放权的合理分配,以维护地球生态的持久健康。

中国习近平法治思想坚持以“整体系统观”作为方法支撑和价值指引。整体系统观与习近平法治思想高度契合,“十一个坚持”系统阐明了新时代全面依法治国的政治方向、重要地位、重点任务等,对全面依法治国进行了全方位的概括,是内涵丰富、体系完备、相互贯通的科学体系。习近平法治思想的十一部分要义不是各自孤立的片段,而是相互关联的客观存在[3]。

总之,整体系统观在中国学者的不断探讨与诠释下,融合了西方马克思主义哲学与中国传统“天人合一”的环境伦理,汇聚了习近平生态文明思想与新时代习近平法治思想,形成了以生态文明为鲜明底色这一具有中国特色的、独特的理论结晶。整体系统观作为一种综合性的、整体性的、全面化的观察视角,要求我们看待事物要有整体性思维,用体系化的方法实现对碳排放权交易的一体化治理,以实现最优的碳排放治理效果。

2.3. 整体系统观之于碳排放交易立法的契合性

整体系统观,作为一种综合性的思维范式,强调事物的整体性和动态平衡性,这与法律的内在要求和精神实质具有高度的契合性。首先,法律作为社会规范的总和,具有鲜明的整体性,它不仅仅是一条条孤立的法律条文,更是一个相互关联、协调统一的规范体系。“法律体系是指单个规范之间按照价值融贯性、逻辑统一性、内容全面性和结构层次性进行结合后的整体。”[4]其次,法律的滞后性是法治建设中无法回避的问题。随着社会的发展,法律并非一成不变,需要不断的调整和完善以调整新的社会矛盾,从而维持法律的动态平衡。整体系统观强调法律的动态平衡性,即要在保持法律稳定性的基础上,不断适应社会的变化和发展,实现法律的与时俱进。综上,整体系统观与碳排放权交易法律体系的契合性体现在法律的整体性和动态平衡性上,为我们提供了一个更加全面、系统和动态的方式审视和研究碳排放权交易的法律问题。

3. 碳排放权交易的立法现状与困境

3.1. 碳排放权交易的立法现状

2024年1月5日,《碳排放权交易管理暂行条例(草案)》的通过,标志着碳排放权交易步入了法治化新阶段,碳排放权交易的最高法律位阶上升到行政法规,为全国碳排放权交易市场健康有序的发展提供了有力保障。总体来看,我国现已构建起一套较为完善的碳排放权交易法律规范体系,其中规章占据主体地位,规范性文件则起到补充作用。如下列表1所示[5]。

3.2. 我国碳排放权交易立法面临的规范困境

3.2.1. 碳排放权交易的立法现状

自全国碳交易市场启动后,为了确保碳排放交易试点工作的稳步推进,中央和地方都政府出台了一系列节能减排政策,并持续推出地方性法规和规章。然而,当前的地方性法规和规章往往局限于地方经济发展状况,其应用范围仅针对特定地区,难以全面满足国家整体市场的需求。同时,已出台的政策法规在立法层次上尚显不足,其权威性和执行力在协调国家部委与地方实际操作层面时显得力不从心,这无疑增加了各部门和地区工作展开的难度,导致实际操作难以顺畅进行。并且,目前全国范围内尚未形

成统一的碳排放权交易法律系统。各国和地区在制定和执行自己的碳排放权交易政策时，往往缺乏统一的标准和规则，导致市场分割和监管套利。

Table 1. Current Legal Norms for Carbon Emission Trading in China (as of March 2024)
表 1. 我国现行碳排放权交易的法律规范(截至 2024 年 3 月)

立法位阶	制定机关	名称	出台时间	主要内容
行政法规	国务院	《碳排放权交易管理暂行条例(草案)》	2024.01	碳排放权覆盖范围、重点排放单位的确定、配额的分配等
中央部门规章	生态环境部	《碳排放权登记管理规则(试行)》	2021.05	登记管理规则
		《碳排放权交易管理规则(试行)》	2021.05	交易管理规则
		《碳排放权结算管理规则(试行)》	2021.05	结算管理规则
		《碳排放权交易管理办法(试行)》	2020.12	温室气体重点排放单位、分配与登记、排放交易等
地方性法规	深圳市人大常委会	《深圳经济特区碳排放管理若干规定》	2012.10	碳排放管控、配额管理、抵消、交易、监督管理、罚则
地方性政府规章	湖北省政府	《湖北省碳排放权管理和交易暂行办法》(2014 年发布的湖北省人民政府令第 371 号同时废止)	2023.12	配额分配和管理, 交易, 监测、报告与核查, 激励和约束机制, 法律责任
	重庆市人民政府	《重庆市碳排放权交易管理办法(试行)》(渝府发〔2014〕17 号)同时废止)	2023.02	完善了管理体制、建立全国碳市场衔接机制、调整了名录管理等
	深圳市政府	《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》(2014.03 公布的同时废止)	2022.05	配额管理, 量化、报告、核查与履约, 登记交易, 监督管理, 法律责任
	天津市人民政府	《天津市碳排放权交易管理暂行办法》	2020.07	配额管理、监管与激励、法律责任等
	福建省政府	《福建省碳排放权交易管理暂行办法》	2016.09	配额管理, 市场交易, 报告、核查与清缴, 监督与保障, 法律责任
	四川省政府	《四川省碳排放权交易管理暂行办法》	2016.08	配额管理、市场交易、核查履约、信息公开监督管理等
	广东省政府	《广东省碳排放管理试行办法》	2014.01	信息报告与核查、配额发放管理、监督管理、法律责任
	上海市政府	《上海市碳排放管理试行办法》	2013.11	配额管理、核查与配额清缴、配额交易、监督与保障、法律责任
	部门规范性文件(仅选取部分)	《企业温室气体排放报告核查指南(试行)》	2021.03	重点排放单位温室气体排放报告的核查原则和依据、核查程序和要点、核查复核以及信息公开等内容
		《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	筛选确定纳入全国碳市场配额管理的重点排放单位名单, 实行名录管理

3.2.2. 碳排放权交易综合性立法模式不鲜明

综合立法模式以其结构和功能的完整性、体系性等特点而独具优势，在环境保护领域，采用综合性立法模式能够使法律在环境保护方面发挥更大的作用。但是目前我国碳排放权交易的综合性立法模式并不明确。首先，我国并未有一部统一的碳排放权基本法对各种碳排放权交易活动进行保护和调整，最高位阶的法律是行政法规，难以有效指导地方立法。从近期的立法进程来看，国务院近期制定并出台的《碳排放权交易管理暂行条例》虽然是一个积极的进步，但作为单项行政法规，其所能发挥的作用仍然有限。综合性立法目前在碳排放权交易立法实践中并不鲜明，这可能导致法律之间的协调性和一致性不足，影响法律的实施效果。其次，我国法律体系中尚未对碳排放权的概念进行精确界定，这种权利地位的模糊性导致我国排放交易的理论基石不稳固，进而无法构建完善的交易制度体系。目前，我国法律体系中仍缺乏对“碳排放权”的明确法律定义，从实践角度来看，碳排放权的法律属性与其司法救济机制之间存在着紧密的联系，碳排放权法律属性的界定，直接关系到权利主体在权利受损时能否获得有效的法律保障。

3.2.3. 碳排放权交易中央与地方立法不协同

在立法方面，尽管中央和地方都在碳排放权交易方面取得了一定的进展，但也存在一个突出的问题就是中央与地方立法不协同，存在明显的局限性，不平衡的发展状况可能会对整个碳排放权交易市场造成负面影响。

中央与地方立法内容不一致，这可能导致政策执行过程中出现混乱和冲突。例如《深圳市碳排放权交易管理办法》(深圳市人民政府令第 343 号)第五十二条第六款规定“重点排放单位虚报、瞒报、漏报年度碳排放报告或者生产活动产出数据报告的，责令限期改正，处五万元罚款，情节严重的，处十万元罚款。”国务院最新发布的《碳排放权交易管理暂行条例》(国令第 775 号)第二十二条规定：“重点排放单位编制的年度排放报告存在重大缺陷或者遗漏，在年度排放报告编制过程中篡改、伪造数据资料，使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为的，由生态环境主管部门责令改正，没收违法所得，并处违法所得 5 倍以上 10 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 50 万元以上 200 万元以下的罚款。”由此可以看出，地方法规的处罚力度过低，与中央立法内容不一致，在政策执行过程中可能会存在冲突。

中央与地方立法进度不统一，可能导致立法层面的冲突。例如就碳排放权的担保问题，某些地方立法超越中央先行立法，与上位法冲突而无效。例如《湖北省碳排放权交易管理暂行办法》(湖北省人民政府令第 430 号)第三十二条规定了鼓励开展碳排放权质押融资。但根据我国《民法典》第 440 条对可以质押的权利有明确规定，仅法律明确规定可以质押的权利能够进行质押融资，而碳排放权并未在其中，因此碳排放权担保交易的性质不能是质押，而只能是其他类型的担保。地方法规与中央立法冲突，可能会导致地方条款无效。

4. 以整体系统观指引碳交易市场法律制度的完善

4.1. 构建中央层面碳排放权交易的法律体系

4.1.1. 构建高位阶的碳排放权基本法律

第一，为了推动我国碳交易市场的健康发展，我国亟待出台一部更高位阶的《碳排放权交易法》。这部法律应当对核查机制、配额分配以及违约责任等核心环节进行明确的立法规定，从而为碳交易市场的运作提供统一、清晰的法律指引。在构建全面而有效的碳交易体系过程中，我国应当立足于可持续发展的核心理念，紧密结合宪法和环保法的基本原则，制定出一部符合我国国情的碳排放权交易基本法。

第二，确定碳排放权的权利属性。碳排放权在法律属性上属于碳排放权交易制度中的根本性问题，其定义及分类在学界中仍存争议。主要有以下几种观点：第一，秦天宝认为碳排放权可以兼私法与公法属性为一体，跳出传统“非公即私”的思维桎梏，以德国双阶理论为视角对碳排放权的法律属性予以重构，以纵向和横向角度重构碳排放权的法律属性[6]。第二，王明远认为碳排放权属于准物权和发展权，其准物权属性体现在确定性、支配性和可交易性；其发展权属性体现在碳排放权能满足发展权的需要，碳排放权在配额分配、交易等环节也均体现了发展权的要求[7]。第三，杨泽伟主张碳排放权是一种新的发展权，是一项天然的权利，与生俱来，其分配意味着利用地球谋发展的权利[8]。

笔者认为，在界定某权利的法律属性时，应以权利客体为核心出发点。碳排放权的客体是大气环境容量资源，能够满足“物”的基本要求。在经济社会工业化背景下，人们排出的温室气体增多，环境容量资源的稀缺性越来越凸显，大气环境容量不再是纯粹的“公共物品”，大气环境容量开始具有“物”的特征，对其使用渐渐具有了“排他性”。渐渐的，大气环境容量借助一定的技术支撑可以量化为具体的“配额”，受到人类的控制和支配，能够满足物权客体的基本条件。因此笔者认为，碳排放权私法属性的特点更加凸显，应当界定为私权、用益物权。

4.1.2. 促进中央立法与地方立法的协同

第一，制定统一的监管标准：中央应该制定统一的监管标准，确保各地在碳排放权交易方面的监管工作能够按照统一的标准进行。第二，加强中央与地方之间的沟通协调：中央和地方应该加强沟通协调，确保在碳排放权交易方面的立法内容和进度保持一致。建立健全法律协调机制和合作机制，通过定期召开会议、建立信息共享机制等方式实现。第三，鼓励地方创新：在保持中央政策统一性的前提下，应该鼓励地方在碳排放权交易方面进行创新探索。

4.2. 塑造碳排放权数据监管的执法体系

4.2.1. 行政合同机制

行政合同，映射到碳排放权交易市场执法机制事项上，即通过以合同的形式进行谈判，纳入全国碳排放权交易市场的温室气体排放单位可以提出更合适的碳排放配额和分配方案发放或者调剂碳排放配额的措施。与此同时，碳排放权管理机关亦可提出现有碳排放权交易法律规范中尚未明确规定但更为强力的监管措施，并在合同中保留一定的干预权限[9]。

4.2.2. 行政指导机制

行政指导特征是，并不带有强制性，只是采取提醒、劝说的方法诱导行政相对人自觉做出相应的行动。在碳排放权交易市场的执法构造中，行政指导发挥着至关重要的作用，行政机关可以通过对参与碳排放权交易市场的企业采取非强制性的措施，比如对其进行宣传教化、劝说提醒，进而有效地引导并规范其市场行为，从而以营造“低碳环保、生态优先、绿色发展”的社会氛围，彰显行政指导实现碳中和碳达峰目标的正向引导功能。

4.2.3. 行政激励机制

激励机制是指既激励行政主体积极行政、为公众谋求更多的公益又激励相对方积极实践法定权利、参与行政以实现私益的递增[10]。以此为遵循，在塑造碳排放权交易市场柔性执法构造过程中，为保证行政激励功能得到应有的发挥，应在碳排放权交易市场法律体系中对行政奖励的条件等内容作出详细规定，具体而言，需明确界定企业获得行政奖励的具体情形，至少应确立一套科学、合理的奖励标准，以精准衡量企业在碳排放治理方面的贡献，并据此设定奖励门槛。

4.3. 完善碳排放权交易的司法治理体系

司法,作为法治的核心环节,其重要性不言而喻。法治不仅体现在静态的法律条文与规范体系中,更在于动态的司法实践与适用过程,二者相辅相成,共同构成了法治的完整框架。在整体系统观的指导下,我们需构建一个预防与救济并重的体系化司法治理体系。这一体系旨在通过预防机制,提前识别并化解碳排放权交易市场中可能出现的法律风险,确保市场的稳定与健康发展。

4.3.1. “事前防范”: 建立预防性司法治理体系

建立预防性司法治理体系首先要求强化信息披露,信息披露是预防性司法体制的重要组成部分。在碳排放权交易市场中,需要加强对市场参与者、交易行为、市场风险等方面的信息披露,确保市场参与者能够充分了解市场情况,做出理性的决策。建立预防性司法治理体系也意味着要求建立风险管理制度。《碳排放权交易管理暂行条例(草案)》中也明确指出,“国务院生态环境主管部门将与国务院有关部门共同加强碳排放权交易的风险管理。建立一系列风险管理制度,包括但不限于涨跌幅限制、最大持有量限制、大户报告、风险警示、异常交易监控、风险准备金和重大交易临时限制措施等。”这些制度的建立与实施,旨在保障碳排放权交易市场的稳定运行,防止市场的过度波动,降低投资者的风险。

4.3.2. “事后救济”: 建立救济性司法治理体系

碳市场立法对权利的救济方法主要是行政救济,而司法救济并未得到立法者的足够重视。随着国家碳市场交易覆盖范围的扩大、交易主体的增加、交易商品的多样,碳市场中配额盗窃、诈骗、市场滥用的案例也将会愈加凸显。这不仅是目前试点碳市场立法中存在的问题,也是未来全国碳市场阶段立法必须考虑和解决的课题^[11]。秉持公正司法的原则,有侵害必有救济。通过不断优化市场的司法环境,提升市场信任度,碳排放权交易市场将迎来更加广阔的发展前景。同时,司法机关对违规行为的严厉打击将维护市场的公平和透明,促进市场的长期稳定发展。

5. 结语

在整体系统观下,实现碳交易市场的法治化必须完成立法、执法、司法的整体系统性构造。法律内在的体系化要求、生态文明法治理论、习近平法治思想理论等决定了实现碳排放权交易市场法治化需要引入整体系统观。整体系统观视野下,通过构建体系完备的法律规范体系、塑造制约与激励并举的执法体系以及建立防范与救济结合的保护司法体系,完成立法、执法、司法体系化的碳排放权交易市场法治系统构造,以统筹推进碳排放权市场治理体系与治理能力的现代化。我国作为国际上负责任的大国,持续致力于应对气候变化,并一直付诸实际。在“双碳目标”这一宏大背景下,碳交易市场的发展不仅关乎我国生态文明建设的进程,更对全球应对气候变化具有重大意义。因此,我们必须给予碳交易市场更广泛的关注,并深入探讨其发展的各个方面,从制度设计、市场机制、监督管理等多个维度出发,不断完善和优化,以期为我国乃至全球的绿色发展贡献力量。

参考文献

- [1] 王灿发,张祖增.整体系统观视域下中国式环境法治现代化的宏观样态与建构方案[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2024,51(2):52-59.
- [2] 吕忠梅.习近平法治思想的生态文明法治理论[J].中国法学,2021(1):48-64.
- [3] 谭波.习近平法治思想逻辑体系研究[J].学习论坛,2021(1):122-129.
- [4] 丁粮柯,梅鑫.中国碳排放权交易立法的现实考察和优化进路——兼议国际碳排放权交易立法的经验启示[J].治理现代化研究,2022,38(1):88-96.
- [5] 梁迎修.方法论视野中的法律体系与体系思维[J].政法论坛,2008(1):61-67.

-
- [6] 秦天宝. 双阶理论视域下碳排放权的法律属性及规制研究[J]. 比较法研究, 2023(2): 122-135.
- [7] 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): 94-97.
- [8] 杨泽伟. 碳排放权: 一种新的发展权[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2011, 41(3): 40-49.
- [9] 张祖增. 整体系统观下黄河流域生态保护的法治进路: 梗阻、法理与向度[J/OL]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023: 1-15. <https://link.cnki.net/urlid/50.1023.C.20230629.1513.002>
- [10] 罗豪才, 宋功德. 现代行政法学与制约、激励机制[J]. 中国法学, 2000(3): 78-89.
- [11] 吕忠梅, 王国飞. 中国碳排放市场建设: 司法问题及对策[J]. 甘肃社会科学, 2016(5): 161-168.