

碳达峰目标下环境经济政策的法律化路径——基于总量控制与交易制度的反思

马金博

赣南师范大学，江西省赣州市，341000；

摘要：在全球应对气候变化与我国碳达峰目标背景下，环境经济政策法律化对推动绿色转型意义重大。本文以总量控制与交易制度为研究对象，分析其在我国发展现状及因法律保障缺失产生的制度短板，如配额分配不科学、监管执法薄弱等。通过深入剖析欧盟成熟的碳排放交易体系法律框架及美国区域碳排放交易体系的立法实践，从法律层级、制度设计、监管机制等方面汲取经验。进而提出我国环境经济政策法律化路径，包括完善顶层立法、构建配套制度、强化实施监管及建立激励约束机制，旨在为实现碳达峰目标提供可靠制度保障，推动经济社会可持续发展。

关键词：碳达峰；环境经济政策；法律化；总量控制与交易制度；碳排放交易体系

DOI：10.69979/3029-2700.25.11.068

前言

在全球应对气候变化的大背景下，我国提出碳达峰、碳中和目标，这不仅是对国际社会的庄严承诺，更是推动经济社会全面绿色转型的重要战略决策。环境经济政策作为实现碳达峰目标的关键手段，其法律化进程对于保障政策的稳定性、权威性和可操作性具有重要意义。本文以总量控制与交易制度为切入点，探讨碳达峰目标下环境经济政策的法律化路径，旨在为我国应对气候变化、实现可持续发展提供理论支持和实践参考^[1]。

1 碳达峰目标与环境经济政策法律化的必要性

环境经济政策通过市场机制和经济手段，引导企业和社会主体主动减少碳排放，优化资源配置，推动产业结构绿色转型。例如，碳排放权交易制度能够将环境容量转化为可交易的商品，促使企业在经济利益驱动下降低碳排放；绿色税收政策则通过价格信号调节企业生产行为，鼓励清洁生产 and 节能减排。这些政策在降低减排成本、提高减排效率、促进技术创新等方面发挥着不可替代的作用，是实现碳达峰目标的重要工具。从理论层面看，法律化能够为环境经济政策提供坚实的制度基础，明确政策目标、实施主体、权利义务关系和法律责任，增强政策的规范性和稳定性。通过法律化，将环境经济政策上升为法律规范，能够有效解决这些问题，保障政策的有效实施，为碳达峰目标的实现提供可靠的制度保障^[2]。

2 总量控制与交易制度的现状与困境

我国自2011年开始试点碳排放权交易，经过多年发展，已在七个试点地区积累了丰富经验。2021年，全国碳市场正式启动，纳入发电行业重点排放单位，覆盖约45亿吨二氧化碳排放量，成为全球规模最大的碳市场。然而，我国总量控制与交易制度仍处于发展初期，在配额分配、市场交易、监管执法等方面存在诸多不完善之处。

目前，我国总量控制与交易制度缺乏专门立法，主要依据行政规章和规范性文件进行管理，法律层级较低，权威性不足。这导致制度在实施过程中面临诸多问题，如配额分配标准不统一、交易规则不完善、违法违规行为惩处力度不够等。法律保障的缺失严重制约了总量控制与交易制度功能的有效发挥，亟需通过法律化加以完善^[3]。

3 环境经济政策法律化的国际经验借鉴

3.1 欧盟和美国碳排放交易体系的法律框架

欧盟碳排放交易体系（EUETS）作为全球首个跨国性碳排放交易体系，其法律框架的构建与完善历经多年实践与调整，形成了严密且具有权威性的体系。在立法层级上，欧盟通过一系列指令和条例构建起核心法律支柱。例如，2003年颁布的《欧盟排放交易指令》（2003/87/EC）奠定了体系的基础，明确了排放总量设定、配额分配原则、监测报告核查（MRV）要求等关键内容；

后续又通过 2009/29/EC 指令对体系进行修订,扩大覆盖范围至航空业,并引入拍卖机制以提升市场效率。在运行机制方面,欧盟建立了分阶段实施的规则,每个阶段针对不同发展需求调整总量控制目标和配额分配方式,如第三阶段(2013-2020年)将碳排放权配额分配逐步从免费分配转向拍卖为主,增强了市场的价格发现功能。

美国虽未建立全国性的碳排放交易法律,但在区域层面,加州碳排放交易体系(California Cap-and-Trade Program)具有显著代表性。加州通过州立法法案 AB32(2006年全球变暖解决方案法案)确立了减排目标和总量控制机制,并在此基础上制定了一系列配套法规,如《加州空气资源委员会温室气体总量控制与交易计划条例》,详细规定了配额分配、拍卖程序、抵消信用规则等内容。在配额分配上,加州采用了免费分配与拍卖相结合的方式,初期以免费分配为主,逐步提高拍卖比例;在抵消机制方面,允许企业使用符合规定的林业、农业等项目产生的抵消信用来履约,拓宽了减排路径。同时,加州建立了严格的监测、报告和核查制度,要求企业按照统一标准上报碳排放数据,并引入第三方独立核查机构确保数据真实性。

3.2 国际经验对我国的启示

从欧盟和美国的实践中,我国可获得多维度的启示。在法律体系构建上,我国应提升环境经济政策的立法层级,改变当前主要依靠行政规章和规范性文件管理的现状。欧盟通过指令和条例构建的法律框架,以及加州通过州立法确立的减排体系,都彰显了高位阶立法对政策稳定性和权威性的保障作用。我国可借鉴其经验,加快推动《碳排放权交易法》等专门立法进程,明确各主体权利义务、交易规则 and 法律责任,为碳市场运行提供坚实的法律基础^[4]。

在制度设计方面,欧盟分阶段调整配额分配方式和美国加州灵活的抵消机制,都体现了制度设计的科学性和适应性。我国应优化配额分配方法,根据不同行业特点和发展阶段,合理确定免费分配与拍卖分配的比例,并建立动态调整机制,以适应经济和技术发展变化。

在监管体系建设上,欧盟统一的登记系统和严格的处罚措施,以及美国加州完善的监测报告核查制度和跨区域合作机制,为我国提供了有益参考。我国应加强监测技术规范和数据管理体系建设,利用大数据、区块链等技术提升碳排放数据的准确性和监管效率;建立健全

跨部门、跨区域的联合执法机制,加大对违法违规行为的惩处力度;同时,积极探索区域碳市场合作,推动全国碳市场与地方试点碳市场的协同发展,提升碳市场的整体运行效能。

4 碳达峰目标下环境经济政策法律化路径构建

4.1 完善顶层立法设计

完善顶层立法设计是环境经济政策法律化的首要任务。首先,应加快制定《碳排放权交易法》等专门法律,明确碳排放权交易的基本制度框架,包括排放总量设定、配额分配原则、交易主体资格、交易规则、法律责任等内容,为全国碳市场建设和运行提供坚实的法律依据。通过专门立法,将碳排放权交易纳入法治化轨道,增强制度的稳定性和权威性,消除市场参与者的不确定性预期,促进碳市场健康发展。其次,在立法过程中,应注重与现有法律法规的衔接与协调。例如,与《环境保护法》《大气污染防治法》等环境法律相衔接,确保环境政策目标的一致性;与《民法典》《公司法》等民事、商事法律相协调,明确碳排放权的法律性质和交易规则,保障市场主体的合法权益。同时,还应考虑与财税、金融等领域法律法规的协同,形成促进低碳发展的法律合力。

4.2 构建配套法律制度体系

构建配套法律制度体系是环境经济政策法律化的重要支撑。其一,建立健全碳排放监测、报告与核查(MRV)制度。制定详细的监测技术规范和数据管理办法,明确监测设备的安装、使用、维护要求,规范数据采集、传输、存储和处理流程,确保碳排放数据的准确性、完整性和可追溯性。加强对第三方核查机构的资质管理和行为规范,建立核查机构信用评价制度,对违规操作的核查机构依法予以惩处,提高核查工作的公信力^[5]。

其二,完善碳排放配额分配制度。根据不同行业的特点和发展水平,制定科学合理的配额分配方法,逐步从免费分配向拍卖分配过渡,提高配额分配的公平性和有效性。建立配额动态调整机制,根据经济形势、行业发展、技术进步等因素,适时调整配额总量和分配比例,确保碳市场供需平衡。同时,加强对配额分配过程的监督,防止权力寻租和不当干预。

其三,规范碳排放权交易市场制度。制定统一的交易规则和市场准入标准,明确交易主体、交易方式、交易时间、交易场所等内容,保障市场交易的公开、公平、

公正。加强对碳市场的风险管理,建立价格稳定机制、保证金制度和市场异常波动预警机制,防范市场操纵、内幕交易等违法违规行为,维护碳市场的稳定运行。此外,还应推动碳金融产品创新,发展碳期货、碳期权、碳基金等金融工具,提高碳市场的流动性和资源配置效率。

4.3 强化法律实施与监管机制

强化法律实施与监管机制是确保环境经济政策法律化取得实效的关键。一方面,应明确执法主体和执法职责,建立跨部门、跨区域的联合执法机制。生态环境部门作为碳市场监管的主要部门,应加强与发展改革、市场监管、金融监管等部门的协同配合,形成监管合力。同时,建立健全行政执法与刑事司法衔接机制,对严重违法违规行为及时移送司法机关处理,提高法律的威慑力。另一方面,加强执法能力建设。加大对执法人员的培训力度,提高其专业素质和执法水平,使其熟悉环境经济政策法律规定和执法程序。配备先进的执法设备和技术手段,运用大数据、物联网、区块链等信息技术,实现对碳排放的实时监测和精准监管。建立执法信息公开制度,定期公布执法检查结果和违法违规案例,接受社会监督,提高执法透明度。此外,还应建立健全法律实施效果评估机制。定期对环境经济政策法律的实施情况进行评估,分析政策目标的实现程度、存在的问题及原因,及时调整和完善法律制度。鼓励社会公众、企业和社会组织参与法律实施效果评估,广泛听取各方意见和建议,提高评估结果的科学性和客观性。

4.4 建立法律激励与约束机制

建立法律激励与约束机制能够充分调动市场主体参与低碳发展的积极性,同时对违法违规行为形成有效制约。在激励机制方面,通过法律规定给予积极减排的企业税收优惠、财政补贴、信贷支持等政策激励。例如,对采用先进低碳技术、实现超低排放的企业,给予企业所得税减免、增值税即征即退等税收优惠;对开展碳捕集、利用与封存(CCUS)项目的企业,提供财政补贴和贴息贷款,降低企业减排成本,激发企业减排动力。同时,建立碳排放权交易市场激励机制。允许企业通过技术创新和节能减排获得的多余碳排放配额进行交易,获取经济收益;对主动参与碳市场交易、积极履行减排义务的企业,在配额分配、交易权限等方面给予一定倾斜,鼓励企业提高市场参与度。此外,还应加强对低碳产品和服务的认证和推广,通过法律规定建立低碳产品标识

制度,引导消费者选择低碳产品,形成全社会共同参与低碳发展的良好氛围。

在约束机制方面,加大对违法违规行为的惩处力度。明确规定企业未完成减排目标、虚报瞒报碳排放数据、违规交易碳排放权等行为的法律责任,提高违法成本。除了行政处罚外,还应建立企业环境信用评价制度,将企业的碳排放行为纳入信用体系,对失信企业进行联合惩戒,限制其市场准入、融资贷款等经营活动。同时,加强对政府部门及其工作人员的监督和问责,对在环境经济政策实施过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为依法追究责任,确保法律的有效执行。

5 结论

碳达峰目标的实现离不开环境经济政策的有效实施,而环境经济政策的法律化是保障政策稳定运行、提高政策实施效果的关键。本文通过对总量控制与交易制度的反思,分析了我国环境经济政策法律化的必要性和面临的问题,并借鉴国际经验,从完善顶层立法设计、构建配套法律制度体系、强化法律实施与监管机制、建立法律激励与约束机制等方面提出了环境经济政策法律化的路径建议。未来,我国应加快推进环境经济政策法律化进程,建立健全符合国情的环境经济法律体系,为实现碳达峰、碳中和目标提供坚实的法律保障,推动经济社会全面绿色转型和可持续发展。

参考文献

- [1] 张君宇,宋猛,刘伯恩.中国二氧化碳排放现状与减排建议[J].中国国土资源经济.2022,35(4).DOI:10.19676/j.cnki.1672-6995.000685.
- [2] 蒋含颖,段祎然,张哲,等.基于统计学的中国典型大城市CO₂排放达峰研究[J].气候变化研究进展.2021,(2).DOI:10.12006/j.issn.1673-1719.2020.223.
- [3] 胡鞍钢.中国实现2030年前碳达峰目标及主要途径[J].北京工业大学学报(社会科学版).2021,(3).DOI:10.12120/bjutskxb202103001.
- [4] 王厚双,盛新宇,赵鲁南.长江经济带对外贸易竞争力水平测度及比较研究[J].经济理论与经济管理.2021,(8).DOI:10.3969/j.issn.1000-596X.2021.08.006.
- [5] 郭芳,王灿,张诗卉.中国城市碳达峰趋势的聚类分析[J].中国环境管理.2021,(1).DOI:10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.01.040.