

浅谈碳达峰、碳中和愿景下碳排放权的法律性质

A brief discussion on the legal nature of carbon emission permits under the vision of carbon emission peak and carbon neutrality

■文 / 冯莉婷 中国政法大学环境资源法研究所2020级硕士研究生



2020年中国在联合国大会一般性辩论和气候雄心峰会等重要会议上,提出了争取2030年前碳达峰、2060年前碳中和的愿景。为逐步实现碳达峰、碳中和的目标,中国必须加快低碳法律制度的构建,而碳排放交易制度是应对气候变化、实现低碳发展的重要手段之一,且随着碳排放交易市场全球化,为实现碳减排目标以及与国际碳交易市场的接轨,碳排放交易机制的运行应被归入法治化的轨道,从而促使其稳定运行。

一、问题的提出

由于碳排放权的法律属性决定了相关利益主体的权利义务内容、司法救济途径以及整个碳交易法律制度的构建,即权利性质的界定可以推动后续碳排放交易制度构建与完善。因而,在立法层面,碳排放交易制度立法的前提在于明确碳排放权的法律属性。但是,现行有效的《碳排放权交易管理办

法(试行)》以及试点碳市场立法均未明确其法律属性,且其他地方性法规及政策也没有涉及。鉴于碳排放权性质界定对碳市场制度的建构意义,本文就国内外有关碳排放权性质的理论进行考察,结合中国碳达峰、碳中和目标愿景以分析碳排放权的性质。

二、域外碳排放权法律性质考察

在国际社会,碳排放交易机制主要形成于《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》。其中,《京都议定书》为附件一所列明的国家规定了具有法律约束力的减排目标,并且允许签约国把盈余的碳排放配额卖给其他碳排放配额的国家的规定,促成了碳交易市场的诞生。但是《京都议定书》并没有对碳排放权的定义进行规定,且之后达成的《马拉喀什协定》明确了配量单位(AAUs)不是财产。至于该权利是何种性质,根据《京都议定书》的基本规

定:附件B的国家可以使用AAUs履行国际义务的同时,还被允许将其多余AAUs向其他附件B国家的转让,从而获取AAUs的市场价值。这表明《京都议定书》文本中,碳排放权既不是传统理论意义的财产权,也不是传统理论意义的行政授权。

研究美国法律关于碳排放权性质的界定可发现,美国的碳排放权与排污权的原理相同,均是根据科斯定理:为了使环境污染的负外部性内部化而进行的产权界定。对于排污权的性质,美国《清洁空气法》一方面明确规定,拥有排污权的企业有权利进行二氧化硫的排放;另一方面却规定排污权仅代表排放二氧化硫的有限授权,没有构成财产权。至于碳排放权的性质,美国气候变化草案借鉴了排污权性质,在规定碳排放权具有财产权特征的同时,也明文规定碳排放权并非财产权。并且,美国的区域碳排放权交易计划和联邦碳排放权交易计划

也均明确碳排放权不是财产权。

欧洲的碳排放权交易机制是全球最发达、规模最大、法规最完备的,但欧盟排放交易体系对碳排放权的法律本质也没有进行统一具体规定。欧盟内部不同国家根据各国的规则、市场发展情况对碳排放权性质的界定略有不同,如法国、德国等将碳排放权视为商品,受金融法律的规制;荷兰和斯洛文尼亚等将碳排放权视为无形资产。整体而言,欧盟将碳排放权交易用作金融工具,计划纳入金融监管体系中。

由此可知,无论国际市场、美国还是欧盟都并非简单将碳排放权的性质界定为财产权或者行政授权,而是一种混合的权利,允许碳排放权通过转让获取市场价值,但同时会限制该权利,使其无法完全自由处分。

三、碳中和愿景下中国碳排放权的性质界定

(一) 中国的现有学说及其特征

中国虽没有明确的法律界定碳排放权的性质,但在学理上学者对于碳排放权性质的界定有多种学说观点,且均认识到了碳排放权不同于财产权:如在准物权学说观点持有者看来,以大气环境容量为客体的碳排放权可以满足物权属性所需具备的确定性、支配性以及可交易性,从而具备了准物权属性,该学说通过扩大解释现行的物权概念以实现碳排放权的物权化。另一种学说是环境权说,碳排放权作为环境权的一种,承担了生态保护以及财产权利保护的双重功能,所以碳排

放权既需要限制碳排放行为,又要保护单位和个人的碳排放行为。第三种是从对准物权说的批评中发展而来的新财产权说,新财产权说认为基于碳排放权所具有的公法上的行政许可以及私法上的财产权的双重性质,不宜强行解释纳入现行的公法或者私法的制度框架,而应当单独被法律认定为新财产权。

鉴于环境权理论中,环境权作为碳排放权的权源本身未以法律形式确定下来,所以环境权说未能占据主流。而准物权说和新财产权说在学界影响较大,但两者权利性质的论证路径不同:准物权说试图通过解释将碳排放权归入现有物权体系,更重视碳排放权的财产权属性,采取此学说将使碳排放权的交易更加灵活,相对应的政府对市场的管制便会减弱;而新财产权说独立于现行法律体系,希望通过法律制度的创新或新的立法,将碳排放权视为一种新型的财产权利类型,虽符合结合碳排放权公法与私法双重性质的特征,但立法成本较高,以法律形式确立的难度较大。比较两种学说的利弊,除了需要在学理层面进行判断,还需要在宏观愿景的目标层面比较两种学说路径的合理性。

(二) 碳减排愿景下的权利性质界定

实现碳达峰、碳中和目标并非一蹴而就,需要分阶段、分步骤来逐渐完成碳减排目标。因而,分阶段的目标会影响到分阶段政府对于碳排放交易的管制强度,进而企业单位所具有的碳排放权中究竟是公法色彩更浓重,还是私

法性质更明显就会在时间层面因目标阶段而发生变化;另外,在空间层面,各区域碳排放权的需求各有差异,并且各区域的气候环境容量也不同,不同区域的市场管理侧重点会产生差异。

再者,从更宏观的角度而言,人类面对气候变化有两种措施,一种是适应气候变化,另一种是减缓气候变化。减缓气候变化措施可进一步细化为减少碳源和增加碳汇两种措施,而增加碳汇的措施可进一步分为人为技术的增汇与自然增汇。碳达峰、碳中和愿景在适应与减缓中更偏重于减缓层面,而碳市场交易主要作用于减少碳源和通过清洁发展项目利用技术增加碳汇方面。除此以外,结合适应气候变化措施以及自然增汇措施的综合作用的发挥,碳市场作为减缓气候变化的重要手段,对于碳排放权流转、形式的限制还会发生变化。因而,碳排放权性质的界定在复杂多变的政策变化、气候变化、市场环境下,具体的界定需要谨慎,但明确其并非财产权需要以法律的形式确定。至于面对时空及区域,甚至更宏观的变化导致的统一确权困难问题,事实上可以借鉴欧盟未明确规定碳排放权法律性质,但各个国家根据各国市场环境特征进行界定的做法。具体到中国,可以在中央层面明确界定碳排放权并非物权,明确碳排放权同时具有公法和私法的双重属性,各地方政府再结合各自区域市场,在中央授权范围内调整对碳排放交易的限制,最终构建出长效稳定的法治化碳市场交易机制,以促进碳达峰、碳中和愿景的实现。■