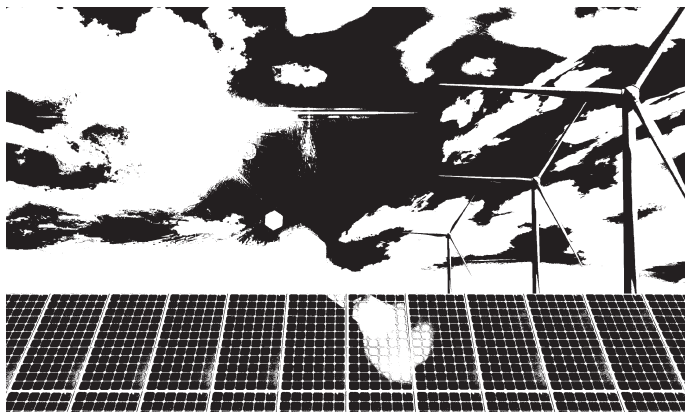


碳达峰、碳中和背景下碳排放交易法律责任的反思与完善

Reflection on and perfection of the legal liability of carbon emission trading in the context of emission peak and carbon neutrality

■文 / 邵莎莎 中国政法大学环境资源法研究所2020级硕士研究生



建立全国碳排放权交易市场是实现碳达峰、碳中和目标的重要路径。2020年12月31日,生态环境部发布了《碳排放权交易管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》),建立了中国碳排放权交易的基本运作机制。2021年3月30日,生态环境部发布《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》[以下简称《暂行条例》(草案)],公开征集意见,之后《暂行条例》(草案)被纳入国务院2021年的立法工作计划之中。为了保障碳排放权市场有序运行,需要建立健全政策法规体系,规制相关主体的碳排放权交易活动。构建完善的碳排放权交易法律制度需要行之有效的法律责任追究机制。追责并非目的,明确法律责任是为了让相关主体预知违法成本,切实履行碳合规义务,倒

逼企业自觉减排,保障碳排放权履约的执行效果,进而实现碳达峰与碳中和的总体目标。

一、现行规范下的碳排放交易法律责任

碳排放权交易法律责任是指碳排放权交易法律关系主体对自己实施的违法或违约行为承担的不利后果。《管理办法》的罚则主要规定了责令限期改正、罚款、等量核减下一年度碳排放权配额等责任形式,碳排放权市场的有序健康发展需要行政手段对市场主体的活动加以规制。政府的干预主要是为了统计、监测碳排放的具体情况以及碳排放单位的持有情况,防止重复计算和使用,保证减排数据的真实性,促进减排目标的实现。

《暂行条例》(草案)相较于于

《管理办法》,进一步细化了罚则,增加了追责情形,加大了处罚力度。关于罚款金额的设置,《暂行办法》(草案)提升了罚款限额。对于虚报、瞒报和拒绝报告的罚款由“1万元以上3万元以下”增加为“5万元以上20万元以下”,对未足额清缴的罚款由“2万元以上3万元以下”增加为“10万元以上50万元以下”,对注册登记机构、交易机构、核查机构的违规行为设置了1000万元的单位限额罚款。关于责任主体的设置,《暂行条例》(草案)将核查机构纳入责任主体范围。除此之外,还增加了操纵碳排放交易市场追责、抗拒监督检查追责以及信用惩戒等条款。

二、《管理办法》罚则存在的不足

碳排放权交易是新兴市场,

可期利益大,但《管理办法》中的罚则设计存在诸多不足,对大部分违法企业来说无关痛痒,甚至有可能造成可预知违法成本过低而“鼓励”违法的情况出现。

首先,《管理办法》仅为部门规章,较低的法律位阶决定了权利、义务和罚则的设定权限有限。作为全国性规范的《管理办法》与地方立法的位阶拉不开差距,碳市场统一的趋势下,对违法主体进行追责可能会面临适用选择的问题。

其次,《管理办法》的处罚形式主要包括责令限期改正、未按规定报告处1万元以上3万元以下罚款、下一年度配额分配等量核减、未履约处2万元以上3万元以下的罚款等。处罚形式重在罚款,且罚款力度不够,容易导致排放企业无视立法规定,影响其他碳排放交易制度的落实。

最后,罚款数额存在设定简单化,区分度不强的问题。罚款数额的设定应当符合“让违法成本大大高于守法成本”的正义理念以及“罚款应比违法所得高”的过罚相当理念。《管理办法》第39条采用了独用处罚数额的方式,虽然具有简洁性以及执法便捷性的优点,但这类简单化的条款无法对不同的情况做出差异处理。不加区分的设定限额罚款,对于较重的违法行为难以发挥罚款的有效作用。

三、碳排放权交易法律责任的完善路径

中国碳市场已经启动,加快完善顶层制度设计乃当务之急。为了督促企业自觉减排,保障碳

排放权履约的执行效果,需要构建具有威慑力的法律责任制度予以规制。

(一) 加快完善立法体系,出台配套细则

鉴于《立法法》对于部门规章的权利、义务和罚则的设定权限限制,应当推动《暂行条例》尽快出台,以行政法规的形式完善监管机制,明确法律责任。部门规章的推出是权宜之计,在未来碳市场不断发展的过程中,要提升立法层级,设置更为严格的追责机制,促进碳排放权交易市场的有序运行。

(二) 加大惩罚力度,细化罚款规定

试点地区碳排放机制的环境约束力研究表明,深圳与北京的违约惩罚与碳价挂钩,惩罚力度更大,碳市场更具约束力。严格且具有可操作性的罚则设计更有利于碳达峰、碳中和总体目标的实现。

罚款数额设定应当体现多元性与区分性。多元性是指综合多种设定方式,例如独用、并用、选用、复用等形式。区分性是指不局限于简单设置倍数罚金和限额罚金的模式,根据不同的情况设定不同档次的罚款以及针对首次、多次违法的不同罚款设置。对于碳排放权交易中出现的违法行为,可以通过区分危害后果的方式规定不同的罚款数额予以细化规定,实现对违法行为进行全方位、区分性的规制效果。罚款数额可依违法所得确定,违法所得作为并用处罚时的最高额设置,达到惩戒目的的同时又不给违法主体造成不可负担的后果,

也可以一定程度限制行政机关的自由裁量权。

(三) 创新惩罚机制,促进企业履约

对违法行为的处罚强度应当与对重复、潜在行为的威慑成正比,不简单依靠罚款实行处罚,对严重违法行为可以设置与资格相关的处罚措施,特别是针对核查机构的严重违规行为。在信用惩戒方面,除了“失信惩戒”,不止步于纳入信用管理体系和信息公开,还可以与企业环境信贷挂钩。对未履约主体有必要采取“罚款+责任不可免除”的惩罚机制。在罚款数额的设定方面,可参考北京与深圳的设定,直接与碳价挂钩,对未履约主体处以市场均价的倍数罚款,具体的倍数设定还需要精密设计。在责任不可免除的设定方面,坚持《管理办法》中对下一年度排放配额分配时的核减规定。关于具体核减的设定,可以参照湖北与福建的做法,将“等量核减”变为“双倍扣除”,更好地激励企业完成当年的配额清缴任务。

建议加大惩罚力度,并非是非走向罚款万能主义,罚款并非唯一、最优的法律制裁力量,但能对企业产生直接的威慑力。从构建完善的碳排放交易制度的角度来看,各类制度就算设计得再为精密,如果没有足够威慑力的法律责任条款予以规制,就容易沦为“没有牙齿的纸老虎”。同时,责任机制的设定要综合考虑对企业的威慑性和激励性,应采用适度处罚的方式,不能过于打击企业的参与积极性,要恰当地设置处罚深度以及广度。