

# 碳排放权交易与排污权交易协同规制路径研究

雷 盟

(武汉大学法学院,湖北 武汉 430072)

**摘要:**排污权交易与碳排放权交易同为我国环境治理领域运用市场化调节机制实现污染物减排与环境质量改善的重要制度,两者具备协同规制的法理基础。两项交易制度的协同规制既符合“十四五”规划提出减污降碳同步推进方针,同时也将回应现实诉求,有着降低政府监管成本、企业合规成本与平台交易成本的重要现实意义。实体路径上,应当以环境影响评价制度与排污许可制度为协同规制工具,从交易标的物总量协同约束、交易标的物指标协同分配、交易价格引导机制规范化、交易标的物的统一清缴四个方面实现协同;程序方面应加强交易系统与数据报送系统的协同、排查核查机制的统一构建、交易监管权的整合、排污许可的有机更新,在实体与程序两个层面实现两项交易的深层协同规制。

**关键词:**碳排放权交易;排污权交易;减污降碳;协同管理

**中图分类号:**F832.5;X321 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2023)02-0085-09

## 一、引言

碳排放权交易是气候变化背景下我国践行气候承诺、实现“双碳”目标的重要抓手。该交易运行逻辑并不难理解,即在温室气体总量或基准排放水平确定的基础上,通过法律将大气环境容量资源拟制为一种特殊商品,形成碳排放权并向市场主体进行初始分配,利用社会资本力量实现资源的有效配置,从而达到削减本国或本区域温室气体排放的效果。另一以环境容量为交易标的物在市场进行流通的环境经济工具,为自2008年在我国启动试点的排污权交易。尽管两项交易的制度法理基础与交易模式近乎一致,却在整体上呈现一种分离的规制模式。从法律依据上来看,碳排放权交易已形成以《碳排放权交易管理办法(试行)》(2021)为统领,涵盖碳排放权登记、交易、结算管理的阶梯形制度体系。而排污权交易在国家层面不曾有专门立法,目前制度依据为国办颁布的《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》(2014)及各地地方规范性文件,无论在效力等级上还是在规范完备性上都与碳排放权交易规范体系存在差距。从运行实践来看,两项交易在初始权利分配、市场

交易与结算、履约监管等层面呈现各行其是的状态,出现了重复监管与市场“惜售”等现象。例如在交易指标分配环节,发改委与生态环境主管部门适用两套不同的方法分别划定碳排放权指标和排污权指标,且两项指标分配方式不同:碳排放权主要通过基准线法、历史排放法直接分配到企业,而排污权指标以经过生态环境行政主管部门审批的环境影响评价文件为依据,由省、市、县逐级分配至企业,重复测评与重复分配分散了过多行政执法资源。而在履约环节,企业内部往往会设立两个机构分别负责编制企业碳排放核查报告与排放污染物监测报告,企业负担较重。又因排污权交易减排认定工作机制和价格引导机制的不健全,不少企业交易积极性较低,出现“惜售”排污权指标情形。此外,大部分省市碳排放权交易与排污权交易分别适用两套交易平台,涉及平台重复建设,增加了平台运行成本。根据制度经济学理论,制度本身是促进成长的,但过多的、重复的制度建设将会分散资源,制约成员的积极性,降低组织的效率,增加协调的成本。因此本文试图探究一个问题,即:碳排放权交易与排污权交易协同规制的法理基础为何,如何在此基础上构建符合我国实际的交易协同规制路径。

收稿日期:2022-07-31

作者简介:雷 盟(1998-),男,武汉大学法学院硕士研究生,研究方向为环境法。E-mail:1943179451@qq.com

## 二、交易协同规制的法理基础

### 1. 交易标的物的生成路径

碳排放权交易与排污权交易标的物的生成路径具有关联性。碳排放权交易标的物为温室气体,而排污权交易标的物为作为约束性指标进行总量控制的污染物,通常包括二氧化硫( $\text{SO}_2$ )、氮氧化物( $\text{NO}_x$ )、挥发性有机物(VOCs)等主要污染物。我国能源结构以化石能源为主,煤炭、石油等化石燃料的燃烧不仅是二氧化碳等温室气体的主要来源,也是二氧化硫、氮氧化物等大气污染物的主要来源。通常情况下,在发电、化工等重污染企业,主要污染物的生成通常伴随着温室气体的大量产生。以发电行业为例,火力发电厂每燃烧1吨标准煤,大约排放二氧化碳为2.66~2.72吨,排放10公斤烟尘;燃烧1吨含硫0.5%的煤,大约产生二氧化硫10公斤,产生氮氧化物8~10公斤。综上,从标的物生成路径上来看,大气污染物的产生常常伴随着温室气体,两类交易标的物生成路径的关联性构成了两项交易制度协同规制的重要前提。

值得一提的是,污染物与温室气体生成路径的关联性同时也揭示了可能存在的减量减排协同效应,换言之,调整能源结构和产业结构不仅可以减少碳排放,也从根源上降低了大气污染物的排放。已有研究表明,通过前端预防与过程控制,优化能源结构和燃煤发电结构例如淘汰小容量机组、积极发展清洁燃煤技术和热电联产,利用脱硫和CCS技术可以最大化发挥温室气体与大气污染物协同减排效应<sup>[1]</sup>。协同减排的科学机理为交易协同规制法理注入了合理性因子,国家可通过定区域定时期定行业类型化不同行业温室气体与大气污染物协同减排效率最大化的排放量水平,地区根据自身实际情况在交易前端对不同行业温室气体与大气污染物总量进行合比例设置并层层分解落实到企业,从而有效实现温室气体与大气污染物的协同减排目标。

### 2. 交易关系的主体范围

对交易实施法律规制的根本落脚点在于对交易关系中企业主体的市场交易行为与排污行为进行执法规制。根据国家规划,在“十四五”期间,属

于石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力和民航等八大高耗能行业的企业将有序进入碳交易市场,而排污权交易企业主体限定为本地区持有排污许可证,承担主要污染物控制义务的排污企业。将《固定污染源排污许可管理名录》(2019)中确立的行业与碳交易市场行业主体进行比对,在不考虑非工业行业的情况下,两类主体在很大程度上存在重叠,这也为两项交易体系的规制协同提供了前提条件。

表1 参与碳交易与排污权交易的行业

参与碳交易 市场的行业	参与排污权交易的行业
石化	石油、煤炭及其他燃料加工业 石油和天然气开采业
化工	化学原料和化学制品制造业 化学纤维制造业 水泥、石灰和石膏制造 石膏、水泥制品及类似制品制造
建材	木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业
钢铁	黑色金属冶炼和压延加工业 有色金属冶炼和压延加工业
有色	有色金属矿采选业 有色金属冶炼和压延加工业
造纸	造纸和纸制品业
电力	电力、热力生产和供应业
民航	铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造

### 3. 交易制度的法理基础

碳排放权交易与排污权交易法理基础相通,具言之,两项交易在理论基础、制度理念与交易框架等方面有着极强共性。

首先,排污权交易与碳排放权交易理论基础皆为科斯定理,该定理主张在企业负外部性行为得不到有效控制的情境下,通过市场机制引入可交易产权概念,将“制造外部性”视作可以交易的权利,通过市场主体之间达成自愿协议的方式解决外部性问题,使社会总收益达到最大<sup>[2]</sup>。排污权交易市场以一定时期内特定区域的环境容量资源总量合理界定为前提,在此基础上设立法定排污权并向市场主体进行初始分配,打造有利于排污权自由流通的二级市场,通过价格机制引导市场主体依据其需求做出合理的购进或卖出排污权决策,促使排污权流向效率最大化的用途。排污权交易制度的设置既可提高环境容量资源在市场主体之间的配置效率,也可在此基础上实现国家对主要环境污染物的总

量控制目标。碳排放权交易同样建立在环境容量资源产权私有化的基础上,在市场交易前端确定大气环境容量资源中温室气体的总量控制,通过市场机制引导碳排放权向效率最大化途径流动,以一种区别于“命令—控制”式直接规制的经济激励性规制途径<sup>[3]</sup>,对持有碳排放权的企业主体形成守法激励,低成本的实现国家管控温室气体排放的政策目标。由此可见,碳排放权交易是气候变化应对时代排污权交易的延伸和发展,是排污权交易理论在碳管控实践中的创新应用。

其次,两项制度理念相合。根据《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》,排污权交易的功能在于推动环境资源和资本有序流动、高效配置,形成环境成本合理负担机制和污染减排激励约束机制,目的在于降低污染治理社会平均成本、优化产业结构、转变发展方式、改善环境质量和促进经济社会健康发展。根据《碳排放权交易管理办法(试行)》第一条,建设全国碳排放权交易市场目的在于在应对气候变化和促进绿色低碳发展中充分发挥市场机制作用,推动温室气体减排。可见,两项交易制度治理理念都是希望在行政指令式管控手段之外,充分发挥市场机制在环境污染治理与环境质量改善中的重要作用,低成本促进我国经济社会发展向绿色低碳转型,推进生态文明建设向纵深发展。

最后,两项交易框架基本相同。两项交易的交易步骤可分为总量确定、配额分配、市场交易、配额清缴四个主要环节。具言之,行政机关根据国家环境质量改善目标、社会经济发展需求与行业企业减排潜力确定特定时期本行政区域中排污权与碳排放权总额并根据行业、地域特点分配至企业主体,企业在价格机制引导下确定其排放决策,在保证周期结束有足够配额予以清缴的前提下,通过市场交易其富余排污指标或碳排放权指标来换取利润。虽然在交易标的物和一些操作步骤上存在细微差异,但总体而言两者都是总量控制配套经济制度。两项交易环节上的相似性为两项交易的协同规制提供了制度基础。

#### 4. 交易规制的内在机理

交易规制的主体为具有监管权的行政执法部门,两项交易的协同规制需要从监管权行使主体与

监管内容两方面进行考虑。

一方面,碳排放权交易与排污权交易监管权归口均为生态环境主管部门。根据《第十三届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定》,生态环境部承担了国家发改委的应对气候变化和减排职责<sup>[4]</sup>。生态环境部既要组织制定各类污染物排放总量控制、排污许可证制度并监督实施,提出实施总量控制的污染物名称和控制指标;也要负责应对气候变化工作,组织拟订应对气候变化及温室气体减排重大战略、规划和政策,负责碳排放配额总量的确定、配额的初始分配、配额管理、配额清缴、碳排放权交易机构和监测、核查机构的监督管理等事项。排污权交易与碳排放权交易的监管归口都是生态环境主管部门,两者协同在机构职能统合层面已不存在堵点。

另一方面,碳排放权交易与排污权交易监管部门在监管内容上高度相似,既包括对交易机构交易动态的监督指导,也包括对企业的履行义务情况的监督检查。就前者而言,在排污权交易中生态环境主管部门需要对交易机构的排污权有偿使用和交易工作进行技术指导和督查核查,在碳排放权交易中生态环境主管部门应当会同其他有关部门对碳排放权交易及相关活动进行监督管理和指导。针对排放单位,排污权交易中生态环境主管部门需对排污单位的初始排污权进行核定和分配、对排污权的实际使用量进行核查以及对排污单位排污权清缴义务履行情况进行监督管理。而碳排放权交易中生态环境主管部门需要确定重点排放单位名录以及对重点排放单位温室气体排放和碳排放配额清缴情况进行监督检查。可见,两项交易的监管内容与环节高度重合。

#### 5. 协同规制的成本效益分析

如前所述,由于两类交易标的物生成路径上具有关联性,排污权交易与碳排放权交易行业覆盖大致相同。然而,两项交易的分离规制模式却令企业承担了重复合规成本。以编制排放报告为例,国家对企业编制温室气体排放报告和排污许可证执行报告提出了不同标准。企业一方面需依据《企业温室气体排放报告核查指南(试行)》《碳排放权交易管理办法(试行)》《企业温室气体排放核算方法与报告指南发电设施》中明确的方法与措施编制企业

温室气体排放报告;另一方面还需依据《排污单位环境管理台账及排污许可证执行报告技术规范 总则(试行)》(标准号:HJ944-2018)编制排污许可证执行报告。正是由于这种规制上的分离,企业内部往往会设立两个部门分别负责参与两项交易,这无疑将令企业承担重复的监测成本与执行成本,影响企业的交易积极性。同时,地方生态环境主管部门将分别审查企业的排污许可证执行报告与温室气体排放报告,地方发改委还应组织对温室气体排放报告的核查核算,从而存在潜在的重复监管成本。此外两项交易各自独立运行还会涉及交易平台的重复建设成本。将两项交易制度进行协同规制,允许并鼓励企业同步编制污染物与温室气体的排放监测报告,由监管机构统一审核或委托第三方机构审核,是一项减少潜在成本、增加额外收益的监管路径选择。

#### 6. 国家宏观管理趋势:减污降碳协同治理

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“协同推进减污降碳”,要将大气污染物和二氧化碳进行联合管控,协同增效。这表明“十四五”时期,我国生态文明建设将进入以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同进行的关键时期。生态环境部印发的《“三线一单”减污降碳协同管控试点工作方案(征求意见稿)》中明确提出要将试点地区生态环境保护和碳达峰碳中和等工作进行衔接,通过开展生态环境管控要求与降碳管理要求的协调性分析,提出促进重点行业 and 重点领域减污降碳协同增效的措施。此外,生态环境部还明确了协同减排改革工作方向,印发了《环境影响评价与排污许可领域协同推进碳减排工作方案》,其中强调要充分发挥环境影响评价和排污许可制度在源头控制、过程管理中的基础性作用,推动实现减污降碳协同效应。2021年5月《关于加强高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控的指导意见》出台,明确提出将碳排放影响评价纳入环境影响评价体系,鼓励有条件的地区,企业探索减污降碳协同治理。可见,减污降碳协同治理将是国家在污染治理与应对气候变化领域的下一步工作重点。碳排放权交易与排污权交易的协同规制不仅具有充分的法理依据和现实管理需要,也是国家推进重点领域减污降碳协同治理

方针的重要一环。

### 三、交易协同规制的实体规则构建

#### 1. 交易标的物总量协同约束

一定时期内地区交易标的物总量的确定是启动排污权交易与碳排放权交易的前提条件,也是两项交易制度协同规制的关键环节。交易标的物总量协同约束主要涉及交易标的物分配权统合与分配方法协同两方面内容。目前,地方碳排放权配额分配方案由地方发改委确定,其中所涉及的年度碳排放权配额总量为结合“自上而下”的宏观管控目标与“自下而上”的企业碳盘查数据确定。具言之,地方发改委在确定一定时期地区碳排放配额总量时不仅要充分考虑国家应对气候变化管理要求、大气质量改善目标与社会经济发展需求等,也会通过基准线法、历史强度下降法、历史排放法,确认行业排放基准,最后将配额分配基准乘以企业产量所得数值进行加总确认本行政区域内企业主体应当持有的碳排放权总额。

而对于排污权交易,目前是由生态环境主管部门依据排污单位申报经审核确定。尽管排污权交易是一种总量控制型的交易制度<sup>[5]</sup>,但在各地印发的有关排污权有偿使用和交易的规范性文件中,总量控制制度都未得到切实反映。如《湖南省主要污染物排污权有偿使用和交易实施细则》第七条规定,排污权初始分配核定程序为“排污单位申报——环保部门核定——反馈与复核——结果公示”,这是一种典型的“自下而上”的配额分配模式<sup>[6]</sup>,而2014年国办印发的《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》中明确提出“试点地区要严格按照国家确定的污染物减排要求,将污染物总量控制指标分解到基层,不得突破总量控制上限。”可见目前地方实践离国家政策精神尚有一段距离。

因此,各地在确认污染物配额总量时,应当严格遵守国家总量控制制度,采取与碳排放权交易相同的由“自上而下”的行政目标与“自下而上”的企业申请相结合模式。同时应当将碳排放权配额确定权由地方发改委移交至地方生态环境主管部门,

利于生态环境部门通过定额定量工具科学识别重点行业温室气体与大气污染物协同减排效应最优的总量配置,合理确定地区排污权与碳排放权的市场指标配置比例,从市场交易前端着力进行温室气体与大气污染物的总量调控。

## 2. 交易标的物指标协同分配

排污权与碳排放权总量确定后就需对其进行分配。科斯在其《社会成本问题》一文中指出,当交易费用为零时,无论初始权利如何界定,都可利用市场交易达到最佳配置状态。然而,现实经济活动中交易费用不可能为零,由此人们推出“科斯第二定理”,指出因为交易费用的存在,不同的权利界定和分配,则会带来不同效益的资源配置,所以产权制度的设置是优化资源配置的基础<sup>[7]11</sup>。对重点排放单位而言,排污权与碳排放权配额的分配是交易全过程中与其切身利益联系最紧密的环节,直接决定了其参与市场的成本,影响其产量的设定和投资规模的布局等等。而对国家而言,配额的分配甚至直接影响国家通过市场减污降碳的成本。由此将排污权与碳排放权进行合理分配是实现两项交易协同规制的应有之义。

应当指出当前确定碳排放权配额的方案与方法存在介入主体宽泛与流程繁复两方面问题。碳排放权配额分配涉及四方主体,分别为企业主体、第三方核查机构、生态环境主管部门与发改部门。碳排放权配额分配流程为由企业主体开展自盘查编制温室气体排放报告,由生态环境主管部门进行评估和核查,对通过评估核查的报告数据进行汇总,在每年6月30日前将本地区重点单位温室气体排放情况汇总报告上报国家发改委,由国家发改委根据国家碳管控目标与经济社会发展情况确定地区碳排放量总量。地方发改委结合国家发改委确定的区域碳排放权总量额与企业碳排放数据编制地方碳排放权配额分配方案,由生态环境主管部门负责实施。介入主体的宽泛性与流程的繁复性提高了监管成本和制约了行政效率,其一年一测的周期性更是难以适应企业新增建设项目与更改产业布局时对碳排放权指标的灵活性需求。

面对两项难题,应当以职能改革与碳排放权配额分配流程简化提效为突破口进行相应的调适。如前所述,应当将碳排放权配额确定权由地方发改

委移交至地方生态环境主管部门。此外,应当以环境影响评价与排污许可为主要根据对碳排放权配额进行分配。当前,以排污许可为核心整合环境影响评价、总量控制、排污权交易等环境管理制度的排污许可“一证式管理”正在实施。以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系正在加快构建。根据《关于加强排污许可执法监管的指导意见(环执法[2022]23号)》,预计2025年年底排污许可清单式执法检查将实现全覆盖,以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系全面建立。

在这一重要改革趋势下,应当探索将温室气体作为一种特殊的排放物纳入到环境影响评价与排污许可进行协同管理的路径,充分发挥环境影响评价的前准入约束。建议推动环评法修改,将温室气体管理协同纳入环境影响评价,搭建与“双碳目标”相适应的环境影响评价技术体系,开展重点行业污染与碳排放协同环境影响评价。

具体到交易标的物分配环节,可将碳排放权与排污权基于环境影响评价统一核算,企业持环境影响评价文件向主管部门自行申报初始排污权与初始碳排放权,由生态环境主管部门根据污染物与温室气体总量控制要求、产业布局和排放现状等进行核定并分配。在一个履约周期内,企业新建、改建、扩建项目的排污权与碳排放权也根据其环境影响评价结果由生态环境主管部门进行核定,核定分配的碳排放权与排污权在排污许可证中明确,便于生态环境部门进行统一管理。

此外,生态环境主管部门还可以要求企业主体在环评文件中设置碳减排承诺。具言之,对一些重大污染项目,可以在环评文件中根据企业的工艺规模、减排成本,评估各生产环节的减排潜力,从原燃料清洁替代、节能降耗技术、余热余能利用、清洁运输方式等方面提出针对性的降碳措施与控制要求,要求企业提供温室气体减量的承诺。例如:针对一些重大开发案件,我国台湾地区环保署将于环境影响评估审查的过程中,要求开发单位必须进行温室气体的减量、并将此列入环评承诺<sup>[8]</sup>。

## 3. 交易价格引导机制规范化

一个规范健全的价格引导机制对任何一个交易市场的正常运行都必不可少,没有价格引导机制的交易市场也丧失了其存在的本质,供需关系与产

品价格的变化都将紊乱无序。从排污权交易地方实践来看,地方政府比较重视一级市场,也就是有偿分配市场的发展,对二级市场的发育缺乏政策指导。此外,参与交易的企业主体出现“惜售”行为,进一步减弱了二级交易市场的流动性。之所以企业产生“惜售”心理,一是企业减排潜力小使其不愿意出售其排污权,而是储备扩大产能自用。二是试点政策存在不确定性,排污权所有者对市场预期不明朗,在一些环境准入机制非常严格的地区,总量管控日益严格,排污权指标一旦出让,在将来扩大生产时则难以获得更多的排污权指标。为避免在碳交易市场出现类似的弊病,构建一个规范合理的价格机制激发二级交易市场活跃度的重要性不言而喻。

价格引导机制利于排放企业作出适合自身条件的决策,配额价格低,企业倾向于通过购买配额来实现自身排放量清缴;配额价格高,企业将会选择通过自身能源结构完善与清洁生产技术改进实现减排,并将富余配额投放市场获得盈利。但碳排放配额价格波动幅度过大和随机性将会对能源市场、能源密集型的产品和服务市场以及行业企业投资规划产生不利影响<sup>[9]</sup>,同理,排污权交易市场也面临配额价格波动带来的市场风险。因此有必要设置价格干预机制,维持交易价格可预期性。

2019年,欧盟碳市场建立了市场稳定储备(market stability reserve, MSR),即根据当前碳市场上流通的配额量进行MSR的碳配额调拨或提取,以平衡市场供需情况。MSR能够有效应对市场冲击,对于稳定碳交易价格有重要作用。碳排放权交易可以借鉴欧盟经验与排污权交易中已成熟的指标储备制度,由同一部门协同构建排污权交易与碳排放权交易价格干预机制。政府可以通过预留初始排污权、无偿收回、回购等方式建立指标储备,适时投放市场,重点支持战略性新兴产业、重大科技示范等项目建设。当碳排放配额价格畸低时,由政府以基准价回购碳排放配额从而缓解配额供大于求的局面;当碳排放配额价格畸高时,由政府向碳市场投放一定比例的配额从而缓解配额供不应求的局面,也同时降低了限排企业的减排成本。

此外,一些试点地区建立了创新的排污权租赁

机制。如福建省规定,在排污单位因突发性事故、治理设施不稳定或生产波动的原因,预期将导致全年污染物排放总量超标的可以提前申请租赁,租赁时长统一为一年,仅限发生租赁行为的当年度内使用。碳排放权交易可以借鉴排污权租赁机制,遵循合理预测、提前租赁的原则,向主管部门提前申请租赁本年度缺少的指标或者转让本年度富余指标,达到配额活化的目的。但对租赁机制的启用应做一定限制,减排企业排放二氧化碳已超过总量控制指标的,不得进行相应污染物排污权的租赁行为。承租方在一个清缴年度只能承租一次,且承租的碳排放配额不得转租、托管等。已出租的碳排放配额在租赁期内不得出售、转让及再次出租等等。

#### 4. 交易标的物的统一清缴

同前述,应以排污许可制度为核心对大气污染物与温室气体进行统一管理。一项排污权交易或碳排放权交易完成后,交易双方应在规定时限内向地方生态环境主管部门报告,并申请变更其排污许可证。生态环境主管部门根据交易平台提供的交易数据,核实后依法核发或变更排污许可证,并及时上传全国排污许可证管理信息平台、全国温室气体排放数据报送系统。

### 四、交易协同规制的程序规则构建

#### 1. 交易系统与数据报送系统的协同建设

排污权交易与碳排放权交易协同规制的程序改革重点在于整合两项交易的支撑平台。一些试点地区对两套交易分别适用两个平台,如湖北排污权交易在武汉光谷联合产权交易所内进行,而碳排放权交易则在湖北碳排放权交易中心进行。但一些地区已具备将交易平台整合的条件,如在北京、天津、上海、重庆等地的碳排放权交易和排污权交易系统同属于产权交易中心或公共资源中心管理,而深圳更是将排污权交易和碳交易合并到排放权交易中心进行管理。目前平台整合有两种思路:(1)排污权交易试点较早,平台建设普遍更加完备,地方碳排放交易可以依托排污权交易管理平台进行建设;(2)碳排放权交易已经开启全国碳排放权

交易市场并且就交易各环节有系统的规范支撑,可以将大气污染物排污权交易并入全国碳排放权交易系统。无论选择何种路径,平台整合重心都需集中在三个环节上,分别为登记结算、配额发放与信息发布。应当构建统一交易注册登记系统与交易系统,协调排污权交易和碳排放交易的配额发放、交易和管理网络,每个交易主体在交易中心开设电子账户,配额的发放、持有、结算、出让、交易与注销都通过该账户完成。同时平台应兼顾交易量和交易价格等信息发布、更新功能,保证信息的公开透明。

此外,还应着力实现全国排污许可证管理信息平台、全国温室气体排放数据报送系统的集成统一,打通碳排放权交易平台与排污权交易平台的数据屏障,动态更新和跟踪掌握污染物与温室气体排放、交易情况,实现污染物和温室气体排放数据的统一采集、相互补充、交叉校核,为全国污染物和碳排放的监测、核查、执法提供数据支撑和管理工具。

## 2. 排查核查机制的统一构建

在碳市场建设过程中,高质量的温室气体排放数据是碳交易的基础,准确核算和报告温室气体排放量是碳市场的一项重点工作。我国采取了碳核查(MRV)制度体系,目的是保证温室气体排放数据的真实性、准确性和可靠性,该制度被公认为是支撑碳交易市场可持续发展的基石。MRV制度体系包含三项关键内容:M为Monitoring,是指企业根据标准化的指南及核算方法学,统计核算碳排放数据;R为Reporting,是指企业在保证碳排放数据准确性和科学性的前提下,达到规定门槛的企业根据碳排放报告规则参与报告工作;V为Verification是指第三方核查机构依据相关指南对碳排放数据的收集和报告工作进行合规性的检查,帮助监管部门最大程度地把控数据的准确性和可靠性,以增强报告结果的可信度<sup>[10]</sup>。

通过在排污权交易中引入自查与第三方核查等与碳排放权交易相似的履约监管形式,可协同两项交易的履约监管,有效减小生态环境主管部门的监管压力。具体做法为:(1)企业自行编制污染物排放与温室气体排放监测方案,并在排污许可证中载明;(2)企业应编制管理台账与执行报告,合并编

制碳排放核查报告与排放污染物监测报告,如实反映其碳排放与排污情况。同时,生态环境主管部门应通过现有环境监测体系实现对全国碳市场重点排放单位生产管理系统和排污情况的同步在线监测;(3)由政府认可的第三方核查机构对企业执行报告进行核查,按照“双随机、一公开”办法开展监管工作。既激励了企业守法,减少了重复编制排放报告的过度负担,又降低了监管成本,利于生态环境主管部门合理分配执法资源。

## 3. 交易监管权的整合

实践中两项交易存在监管权抵牾。一方面就碳排放权交易而言,2011年国家发改委开启了7个省市的地方试点工作,各地出台的碳交易管理办法均是规定由发改部门承担建设与监管碳排放权交易的职责,为碳排放权交易的主管部门。而在2020年底出台的《碳排放权交易管理办法(试行)》中更改了碳排放权交易管理体制,将对碳排放权交易的监管职责转移至生态环境部门,形成“生态环境部-省级生态环境部门-设区的市级生态环境主管部门”三层级管理体系。而后,广东、天津、福建等试点地区也修改了碳交易管理办法,调整为由当地生态环境部门作为碳交易主管部门。但大多数试点地区尚未修改管理部门规定,导致全国与地方市场主管部门不统一。另一方面就碳排放权交易与排污权交易的监管主体而言,2018年发布的国务院机构改革方案将属于原国家发展和改革委员会应对气候变化司的应对气候变化和减排职责整合至生态环境部,排污许可与温室气体协同管理的制度衔接工作已开始起步。但对于同为环境经济制度的碳排放权交易与排污权交易,管理职责散布于生态环境部不同司局,如碳排放交易由应对气候司负责,与排污许可相关的排污权交易则另由环境影响评价与排放管理司负责,两部门在工作推进中可能遭遇职能交叉、职能空白等尴尬境地,不利于气候与环境管理的有效与长期管理。应当尽快在生态环境部门设立独立司局,统筹基于排污许可的碳排放权交易与排污权交易的制度设计和实施工作,并推动地方修改立法,设置与全国碳排放权交易监管体制相符的地方碳排放权交易体制,将地方发改委有关地方碳排放权交易监管的职能转移至地方生



态环境主管部门,由生态环境部门牵头开展区域碳排放配额分配、监测、核查、清缴等工作。通过统一碳交易与排污权交易主管部门,既能保证两个交易的统一监管,又能保证监管部门的权威性和专业性,提高监管的实效。

#### 4. 排污许可的有机更新

随着《巴黎协定》的实施,碳排放权交易已成为美国、英国、德国等国家和欧盟排污权交易的一部分,其中碳排放权配额分配与交易等工作主要通过排污权交易机制来实现,例如美国马里兰州在电力企业排污许可证中对二氧化碳排放量、在线监测等作出规定,并与州二氧化碳排放权交易计划相衔接。美国实施的“酸雨计划”在常规污染物排放权交易与排污许可制的衔接上也进行了有益的探索<sup>[11]</sup>。可见,以排污许可制度为纽带,对二氧化碳与大气污染物进行协同管制已有成功经验。

实现排污权交易与碳排放权交易的协同规制应当以排污许可制度为重要抓手。我国应建立污染物与温室气体协同管理的排污许可制度,以增强协同效应、提升管理效能为原则建立系统化管理机制,推动形成覆盖建设项目全生命周期的污染防治与应对气候变化综合管理体系。具言之,排污单位应当准确计量污染物与温室气体排放量,主动向当地环境保护部门报告。重点排污单位应安装污染源自动监测装置,与当地生态环境主管部门联网,并确保装置稳定运行、数据真实有效,同时生态环境主管部门应将非现场监管作为排污许可执法监管的重要方式,依托全国排污许可证管理信息平台开展远程核查、预警与督办,确保企业温室气体与污染物的合规排放。

此外,鉴于碳排放交易履约周期为一年,而企业排污许可证有效期一般为五年,在企业排污许可证有效期内,一般仅变更排污许可上记载的碳排放信息即可。全国碳排放权交易仍根据《碳排放权登记管理规则(试行)》于全国碳排放权注册登记系统进行统一登记,同时对于暂未被纳入全国碳排放权交易的行业,地区可探索以排污许可管理信息系统为基础登记碳排放权,实行碳配额与排污权配额的统一登记处理,并纳入物料能源适用、碳排放边界范围与碳排放源等具体出具,避免数据重复报送。

当交易发生导致企业所持碳排放权与排污权配额改变时,可直接在许可证上载明交易引起的配额变更信息,由此减轻企业的数据报送负担。

## 五、结 语

碳排放权交易与排污权交易的协同规制在交易标的物、交易主体、交易法理基础、交易规制内在机理等方面存在充分的法理依据,本文认为两项交易可以借排污许可与环境影响评价制度为纽带进行深度协同规制。本研究提出,应当推动《环境影响评价法》修改,将温室气体排放纳入环境影响评价范围。企业应在其编制的环境影响评价文件中如实记载企业在经营过程中的温室气体排放情况,在编制排污许可执行报告时同步编制温室气体排放报告。碳排放权配额分配权统一由生态环境主管部门行使,由生态环境主管部门依据一定时期内特定区域碳管控目标与污染物总量控制,结合企业环境影响评价文件分配碳排放权与排污权指标,同时将碳排放权与排污权指标记载于企业排污许可证,实现排污许可证对污染物与温室气体的“一证式”管理。在交易过程中生态环境主管部门应当建立良性疾病价格引导机制,通过政府回购与政府储备制度实现价格干预,保证两个市场的规范有序运行。在每一项交易完成时,企业应当及时向生态环境主管部门申请更改记载于排污许可上的排污权与碳排放权配额,生态环境主管部门经审核后应将变更后的信息上传至全国排污许可证管理信息平台,从而在实体和程序两个层面实现碳排放权交易与排污权交易的协同规制。

## 参 考 文 献

- [1] 周颖,刘兰翠,曹东.二氧化碳和常规污染物协同减排研究[J]. 热力发电,2013,42(9):63-65.
- [2] RONALD H, COASE. The problem of social cost[J]. Journal of Law and Economics, 1960: 1-44.
- [3] 张宝. 规制内涵变迁与现代环境法的演进[J]. 中国人口·资源与环境,2020,30(12):155-163.
- [4] 国务院机构改革:原国土资源部划归自然资源部环保部改为生态环境部[J]. 中国有色金属,2018(7):24.
- [5] 付加锋,张保留,刘倩. 排污权交易与碳排放权交易协同管理对策研究[J]. 环境与可持续发展,2018,43



- (4):105-107.
- [6] 范丹,石宝雅,王刚. 排污权交易与碳排放权交易协同路径研究——以广东省为例[J]. 环境与可持续发展, 2021,46(4):78-83.
- [7] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,2003.
- [8] 施文真. 排放权交易制度于台湾之推动现状以及可能引发之法律争议[J]. 月旦法学杂志,2015(4):52-79.
- [9] 刘明明. 论碳排放权交易市场失灵的国家干预机制[J]. 法学论坛,2019,34(4):62-70.
- [10] 刘学之,朱乾坤,孙鑫,等. 欧盟碳市场 MRV 制度体系及其对中国的启示[J]. 中国科技论坛,2018(8):164-173.
- [11] 蒋春来,宋晓晖,钟悦之,等. 基于排污许可证的碳排放权交易体系研究[J]. 环境污染与防治,2018,40(10):1198-1202.

## Research on the Collaborative Regulation Path between Carbon Emission Trading and Emission Trading

LEI Meng

(School of Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** Emissions trading and carbon emission trading are important institutions to employ market-oriented regulation mechanism to realize pollutant emission reduction and environmental quality improvement in the environmental governance field in China, and both of them have the legal basis of collaborative regulation. The cooperation between the two trading systems is in line with the policy of simultaneous promotion of pollution reduction and carbon reduction in 14th Five-Year Plan and also responds to the actual demands, which is of important practical significance for reducing the cost of government supervision, enterprise compliance and platform transaction. In terms of the physical path, the environmental impact assessment system and the emission permit system should be used as the tools for collaborative regulation, and the synergy should be realized in four aspects: collaborative constraint on the total subject matter amount in trading, collaborative allocation of subject matter index in trading, standardization of trading price guidance mechanism, and unified settlement of trading subject matter. In terms of procedures, it is vital to enhance the coordination between the trading system and the data submission system, the unified construction of the investigation and verification mechanism, the integration of the trading supervision authority, and the organic update of the emission permit, so as to realize the deep collaborative regulation of two tradings at both physical and procedural levels.

**Key words:** carbon emissions trading; emissions trading; pollution and carbon reduction; collaborative management

【编辑 王思齐】