

# 碳排放权初始分配公平性的法律保障研究

安怡宁

杭州师范大学，浙江杭州，311121；

**摘要：**碳排放权交易作为一种市场机制，旨在通过经济激励手段促进企业减排，已成为应对气候变化的重要政策工具之一。碳排放权交易的核心在于碳排放权的初始分配，这一过程不仅决定了市场的初始参与者和分配结果，还直接影响到市场的公平性和效率。因此，确保碳排放权初始分配的公平性是碳排放权交易体系成功实施的关键因素之一。在2024年颁布的《碳排放权交易管理暂行条例》中虽然规定了各主体的责任，加强了监管、处罚力度，但在碳排放权及其配额的法律属性、分配方式上仍没有详细规定。本论文聚焦于碳排放权初始分配的公平性问题，探讨现有法律保障机制的不足，提出构建和完善碳排放权初始分配公平性法律保障机制的具体路径。

**关键词：**碳排放权；初始分配；公平性

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.04.063

## 1 碳排放权的法律属性

碳排放权作为一种新兴的权利类型，其法律属性的界定对于理解碳排放权初始分配公平性具有重要意义。目前，学界对碳排放权的法律属性存在多种观点，主要包括公权属性、私权属性以及公私权兼具属性。<sup>[1]</sup>

### 1.1 公权属性

从立法目的的角度来看，我国碳排放权交易的立法目的是积极应对气候变化，而碳排放权交易制度的首要目的也是积极应对气候变化。<sup>[2]</sup>碳排放权具有浓厚的公权色彩，这主要体现在国家对环境容量资源的管控以及对碳排放交易市场的干预。在排放总量控制的框架下，环境行政主管部门依据法定程序，对排放主体发放排污许可证，从而确定其碳排放权。因此，碳排放权的产生即来自政府通过公权力介入私人碳排放行为，是政府行使管理权的过程。<sup>[3]</sup>碳排放权的公权属性使得国家能够从全局角度出发，根据经济社会发展的需要以及环境保护的目标，制定碳排放总量控制目标，并通过初始分配将碳排放权分配给不同的主体，实现对环境容量资源的有效保护与合理利用。

### 1.2 私权属性

从私权角度来看，碳排放权可被视为一种用益物权。碳排放权主体通过国家行政主管部门的许可，获得一定配额的排放量，从而对环境容量这一无形资源进行占有和使用，并能够通过节能减排等方式将多余的碳排放权进行交易，从中获取经济收益。这一过程充分体现了碳排放权的用益物权特征。比如企业在获得碳排放权配额后，有权在规定的范围内排放温室气体，以维持自身的生产经营活动。<sup>[4]</sup>同时，若企业通过技术创新、改进生

产工艺等方式实现了减排目标，使得其实际排放量低于所获得的配额，那么企业可以将剩余的配额在碳排放交易市场上出售，从而获得经济回报。这种对碳排放权的占有、使用和收益权，与传统用益物权中的土地使用权、采矿权等具有相似之处，都是在他人所有的资源上设立的一种权利，旨在实现对资源的有效利用和经济价值的创造。

### 1.3 公私权兼具属性

在初始分配阶段，公权属性占据主导地位。国家通过制定法律法规、政策文件等方式，确定碳排放权的分配原则、方法和总量控制目标，将碳排放权进行分配，这一过程体现了国家行政权力对资源分配的干预。在碳排放权交易阶段，私权属性则更为突出。排放主体在获得碳排放权后，将其作为一种财产权利在市场上进行自由交易，通过市场机制实现碳排放权的优化配置。此时，碳排放权的交易遵循市场规则，体现了排放主体的意思自治和自由协商。但即便在交易阶段，公权也并未完全退出。政府仍需通过制定市场规则、加强监管等方式，维护碳排放交易市场的秩序，保障交易的公平、公正进行，防止出现市场垄断、欺诈等不正当行为。碳排放权的公私权兼具属性要求在构建碳排放权初始分配公平性法律保障机制时，必须充分考虑公权与私权的平衡。<sup>[5]</sup>既要保障国家基于公共利益对碳排放权进行宏观调控的权力，又要尊重和保护排放主体的合法私权，确保在实现环境保护目标的同时，能够激发市场主体的积极性和创造性，促进资源的高效配置。

## 2 我国碳排放权初始分配公平性的现状

### 2.1 政策设计与分配方式

政府不断出台相关政策和方案来规范碳排放权的分配,如生态环境部发布的《2023、2024年度全国碳排放权交易发电行业配额总量和分配方案》等,从多方面对配额分配进行优化,推动分配的公平性。但整体来看,碳市场建设仍处于起步阶段,在覆盖行业、市场活跃度、市场功能发挥等方面还有待完善,相关政策制度也需要进一步细化和落实。

现阶段我国碳排放权初始分配在很大程度上仍以免费分配为主,这种方式在碳市场发展初期有助于减少企业阻力,推动碳市场的建立和运行。但随着碳市场的发展,免费分配可能导致一些企业获得过多的碳排放权,而另一些减排成本低、减排意愿强的企业获得的配额不足,不利于激励企业减排,也在一定程度上影响了公平性。未来碳排放权配额分配方式有从免费发放向“免费+有偿”结合,甚至完全有偿分配转变的趋势。有偿分配能够更好地体现碳排放权的稀缺性,促使企业更加重视碳排放权的价值,提高资源配置效率,但目前相关的配套制度和市场环境还不够完善,在实施过程中需要逐步探索和推进,以确保公平性和可操作性。<sup>[6]</sup>

## 2.2 区域间的公平性问题

我国地域辽阔,不同地区在资源禀赋、经济发展水平和产业结构上存在显著差异,整体上呈现出西部地区碳排放公平性相对较好,中部地区次之,东部地区相对较差的情况。这是因为东部地区经济发展较快,产业活动密集,能源消耗和碳排放总量较大,而其碳汇能力相对有限,导致碳排放压力较大,在碳排放权分配的公平性上处于相对劣势;中西部地区产业发展相对滞后,碳排放总量相对较小,且部分地区碳汇资源丰富,如广袤的森林、草原等,在碳排放公平性方面具有一定优势。因此在制定碳排放权分配政策时应当考虑到地区因素,适当地向经济落后的地区倾斜。<sup>[7]</sup>

## 2.3 发电行业不断优化,多行业准备纳入

目前我国碳市场以发电行业为切入点,在配额分配上不断进行优化调整。如《2023、2024年度全国碳排放权交易发电行业配额总量和分配方案》对配额核算口径、系数等进行了调整,使控排企业在取得配额时更加公平,体现了对承担调峰任务的火电机组的政策倾斜等,有助于提升发电行业碳排放权初始分配的公平性。除发电行业外,石化、化工、建材、钢铁和有色等高排放行业也在开展数据核算、报送和核查工作,积极为纳入碳市场做准备。但不同行业在生产工艺、能源结构、碳排放强度等方面存在巨大差异,如何在未来的碳排放权初始分配中实现公平,是面临的一个挑战。

## 3 我国碳排放初始分配存在的问题

### 3.1 法律框架和内容有待完善

碳排放权交易行为涉及多个法律领域,目前我国碳排放权交易法律制度主要由部门规章和地方性政府规章构成,缺乏约束效力,还没有形成一个全面完整的框架体系。部门规章和地方性法规的效力相对较低,其权威性和稳定性不足,难以在全国范围内形成统一、有效的法律约束。世界各国普遍将碳排放权配额认定为财产权或准物权,但《碳排放权交易管理办法(试行)》并未对碳排放权交易的产权性质作出明确规定,针对碳排放权的产权属性保障尚未明确。在碳排放额度的分配方式上也无统一标准,现有法律规定不够细化和科学。虽然考虑了历史排放、行业基准等因素,但对于这些因素的权重设置缺乏明确的法律依据,容易导致分配结果的不合理。此外,在应对新兴行业和特殊情况的碳排放权分配问题上,法律存在一定的滞后性。随着科技的快速发展,一些新兴行业如新能源汽车、人工智能等不断涌现,它们的碳排放特征与传统行业有很大不同,但现有法律未能及时针对这些新兴行业制定合理的分配规则。

### 3.2 数据质量与监管机制有待加强

碳排放数据的真实性是我国碳市场建设发展的根本性问题,也是决定我国碳市场健康快速发展的基石。然而,目前我国碳排放权交易市场在数据质量监管方面仍存在不足,需要进一步加强监管力度,确保数据的真实性和准确性。在碳排放权初始分配监督方面,主要依赖传统的人工核查和企业自主申报等方式。这些方式存在明显的局限性,难以满足对碳排放权初始分配全过程、全方位的监督需求。在对企业的碳排放数据进行核查时,核查人员可能因对复杂的生产工艺和排放流程理解不深,无法准确判断数据的真实性和准确性。碳排放权初始分配过程中,监管主体的多元化导致职责划分存在模糊地带。生态环境部门、发展改革部门、工业和信息化部门等多个部门都在一定程度上参与碳排放权的监管工作,但各部门之间的职责边界不够清晰。

### 3.3 救济机制存在局限性

在碳排放权初始分配中,行政复议和行政诉讼作为主要的救济途径,存在一定的局限性。一方面,行政复议和行政诉讼的受理范围有限,对于一些分配过程中的细节问题,如分配标准的合理性、分配程序的公正性等,可能无法通过行政复议或行政诉讼得到有效解决。另一方面,行政复议和行政诉讼的程序相对复杂、周期较长,对于企业来说,成本较高。这就使得一些企业在面对不公平的分配结果时,可能会因为成本和效率的考虑而放弃救济。与碳排放权初始分配相关的仲裁和调解机制尚未建立起来。仲裁和调解作为灵活、高效的纠纷解决方式,可以为企业提供更多的选择。但目前由于缺乏专门

的机构和规则，企业在遇到分配争议时，无法通过仲裁或调解快速解决问题。这不利于及时纠正不公平的分配行为，维护企业的合法权益。

## 4 完善碳排放权初始分配公平性法律保障机制的措施

### 4.1 构建完备的法律体系

尽管《碳排放权交易管理暂行条例》为碳排放权交易提供了基本的法律框架，但具体的实施路径仍不明确。需要进一步完善法律框架，明确碳排放权的产权属性，制定详细的实施细则和配套法规，确保碳排放权交易的各个环节都有法可依。根据不同地区的经济发展水平、产业结构和历史排放情况，合理确定各地区的分配权重。对不同行业和企业间的差异化分配原则予以细化。依据行业特点、企业规模、发展阶段等因素，制定专门的分配指引。对于新兴产业，基于其发展潜力和低碳特征，在分配上给予适当倾斜；对于传统高排放行业，设定逐步递减的配额分配标准，促使其加快减排转型。同时为确保碳排放权初始分配公平性法律保障机制的有效运行，必须加强碳排放权相关法律与其他环境、经济法律法规的协调。要明确碳排放权与其他环境权益的关系，避免出现权利冲突和管理漏洞。碳排放权的分配应与大气污染防治、生态保护等法律法规相协调，确保在实现碳排放控制目标的同时，不影响其他环境要素的保护和改善。

### 4.2 健全数据质量监管机制

碳排放权交易市场的监管涉及多个部门，清晰划分各监管部门在碳排放权初始分配中的权力与责任，是确保监管工作有效开展的基础。需要加强各部门之间的协调机制，明确监管职责，提高监管力度，确保市场中的违规行为得到有效惩处。同时，要创新监管方式与技术，提升碳排放权初始分配监管的精准性和效率，倡导运用大数据、区块链等技术手段，构建全方位、多层次的监管体系。利用大数据技术，可以实时监测企业的碳排放情况，分析其历史排放数据、生产经营活动与碳排放之间的关联关系，及时发现异常排放行为和潜在的分配不公平问题。当某企业的碳排放数据出现突然大幅增长，且与同期生产规模不匹配时，大数据系统能够及时发出预警信号，提示监管部门进行调查核实。

### 4.3 优化救济机制

扩大行政复议和行政诉讼的受理范围，将碳排放权初始分配中涉及的分配标准制定、分配程序瑕疵等各类争议纳入受理范畴，确保企业在分配过程中的合法权益得到全面救济。设立专门的碳排放权争议仲裁机构，制

定符合碳排放权交易特点的仲裁规则。仲裁机构成员应包括法律专家、碳排放领域技术专家等，确保仲裁裁决的专业性与权威性。同时，鼓励企业在合同中约定仲裁条款，选择仲裁方式解决分配争议。建立多元化的调解机制，充分发挥行业协会、第三方调解组织的作用。在争议发生后，由中立的调解机构介入，依据相关法律法规和行业惯例，促成双方达成和解协议。通过调解，既能快速解决争议，又能维护企业与监管部门或其他交易主体之间的良好合作关系，促进碳市场的和谐发展。

## 5 结论

我国正处于经济转型升级的关键时期，碳排放权初始分配公平性对于我国实现绿色发展、构建国内统一碳排放交易市场至关重要。合理且公平的分配机制有助于平衡不同地区、不同行业之间的发展需求，避免因分配不当引发的地区差距扩大和行业发展失衡问题。在当前“双碳”目标的引领下，构建完善的碳排放权初始分配公平性法律保障机制，是我国履行国际减排承诺、推动经济社会绿色低碳转型的必然要求。配额初始分配制度在碳交易体系中占据重要地位，关系到我国碳市场能否持久、稳定发展。配额初始分配制度的建设需要长期摸索并不断调整，虽然前期可以通过免费分配的形式可以提高分配效率，推广适用规则，但从长远来看，逐渐增加有偿分配的占比才能激励更多企业创新技术，进而实现节能目标，促进现阶段我国的碳排放权交易市场发展，助力“双碳”目标的实现。

## 参考文献

- [1] 郭楠. 碳排放权的规范解构与实践反思[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2022, 22(06): 57-65.
  - [2] 杨本研, 方堃. 碳排放权的法律属性研究[J]. 环境保护, 2021, 49(16): 55-59.
  - [3] 田丹宇. 我国碳排放权的法律属性及制度检视[J]. 中国政法大学学报, 2018(03): 75-88+207.
  - [4] 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(02): 122-135.
  - [5] 刘明明. 中国碳排放配额初始分配的法律思考[J]. 江淮论坛, 2019(04): 113-120.
  - [6] 陈毅非, 刘宸毓. 碳排放权交易配额初始分配机制探讨[J]. 合作经济与科技, 2019(04): 88-89.
  - [7] 宋旭, 宾晖. 从地方试点到全国碳交易中心[J]. 中国环境管理, 2021(01): 175-176.
- 作者简介：安怡宁（1999.8—），女，汉族，河南平顶山人，杭州师范大学法律硕士研究生，研究方向：经济法