

# “双碳”背景下碳排放权的法律属性

甘新愉 王雅萱

辽宁科技大学 辽宁鞍山 114051

**摘要：**为了减缓温室效应，碳排放权应运而生，源于《京都议定书》中规定的温室气体排放权（即碳排放权），随着《联合国气候变化框架公约》等一系列文件的签署，得到各个国家的承认。为承担解决气候变化问题中的大国责任、推动我国生态文明建设与高质量发展，中国在第七十五届联合国大会上提出“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”，指明我国面对气候变化问题要实现的“双碳”目标。随着“双碳”战略持续推进，2017年底，中国启动碳排放权交易。2021年7月16日，全国碳排放权交易市场上线，标志着我国进入碳交易体系的全新阶段。

本文主要从碳排放权的由来及定义、碳排放权法律属性的争议和“双碳”背景下碳排放权的法律属性界定等方面对“双碳”背景下的碳排放权的法律属性进行研究及探讨。

**关键词：**“双碳”背景；碳排放权；法律属性

## 引言

随着各国二氧化碳排放量的增加，温室气体浓度上升，对生命系统构成威胁。为了应对这一挑战，中国政府提出了“双碳”目标，旨在通过减少碳排放和促进绿色发展来保护环境，推动生态文明建设。但是，在经济、会计、生态环境等众多领域中，碳排放权的定义、法律属性、权利要件等各方面尚未有定论；并且在碳排放权交易过程中，碳排放权作为碳排放交易市场的底层权利，涉及到“双碳”战略的运行及发展全过程，因此明确其法律属性，有利于解决尚不完善的碳排放交易市场中出现的现存或潜在的问题，以底层逻辑解决实际问题，也为“双碳”战略的实现提供指导意义。

## 一、碳排放权的由来及定义

### （一）国际碳排放权由来及定义

1896年，瑞典科学家Svante Ahrrenius警告说，二氧化碳排放量可能会导致全球变暖。然而，直到20世纪70年代，随着科学家们逐渐深入了解地球大气系统才引起了大众的广泛关注。为应对气候变化，1988年，联合国环境规划署（UNEP）和世界气象组织（WMO）成立了政府间气候变化专门委员会（IPCC）。1990年12月，联

合国常委会批准了气候变化公约的谈判，1992年，在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上由150个国家共同签订了《联合国气候变化框架公约》。在该公约中，“碳排放权”并未有明确定义，而指“将大气温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够可持续进行的时间范围内实现”。该公约没有对个别缔约方规定具体需承担的义务，也未规定实施机制。从这个角度上来看，该公约缺少法律上的约束力。但是，该公约规定可在后续从属的议定书中设定强制排放限制，例如《京都议定书》，其中确立了五个基本原则：“一、“共同而区别”的原则，要求发达国家应率先采取措施，应对气候变化。二、要考虑发展中国家的具体需要和国情。三、各缔约国方应当采取必要措施，预测、防止和减少引起气候变化的因素。四、尊重各缔约方的可持续发展权。五、加强国际合作，应对气候变化的措施不能成为国际贸易的壁垒。”除此之外，还出现了“碳排放配额”一说，如：“附件一所列缔约方应个别地或共同地确保其在附件A中所列温室气体的人为二氧化碳当量排放总量不超过按照附件B中所载其量化的限制和减少排放的承诺和根据本条的规定所计算的其分配数量，以使其在2008年至2012年承诺期内这些气体的全部排放量从1990年水平至少减少5%。在《巴黎协定》中则以“温室气体的减排”为主，由各个国家自主制定本国战略、方针和行动。同时也规定了各国可相互合作，共同为促进可持续发展和经

**作者简介：**甘新愉（2003-5—）女，汉族，江西省萍乡市，单位：辽宁科技大学，学历：本科，研究方向：“双碳”背景下碳排放权的法律属性界定。

济增长，即国际碳排放交易市场。

## （二）国内碳排放权由来及定义

2014年12月12日国家发改委发布《碳排放权交易管理暂行办法》，首次提到“碳排放权”，其中碳排放权交易是指交易主体按照本办法开展的排放配额和国家核证自愿减排量的交易活动。2020年12月31日，生态环境部部务会议审议通过并公布《碳排放权交易管理办法（试行）》公布，其中“碳排放权”是指分配给重点排放单位的规定时期内的碳排放额度。2024年2月4日，国务院总理李强日前签署国务院令，公布《碳排放权交易管理暂行条例》。未提及碳排放权的定义，而解释了碳排放配额，是指分配给重点排放单位规定时期内的二氧化碳等温室气体的排放额度。1个单位碳排放配额相当于向大气排放1吨的二氧化碳当量。由此可见，国内尚未有统一的法律法规明确碳排放权的含义。

在前述的国际和国内有关碳排放权的由来及定义中，虽未统一论述，但其共性基本偏向“温室气体排放的额度分配”，各国考量自身国情，制定不同制度，在实际的问题中也会基于时代背景进行考量，例如我国生态环境主管部门和相关专家在2021年关于碳排放权确权的法律问题”的研讨会，后续也将跟进碳排放权理论发展动态。

## 二、碳排放权法律属性的争议

### （一）域外碳排放权的属性争议

法国单方面提出自2010年1月1日，对国家进口产品征收巨额关税，即边境碳税，相比之下，以中国为主的新兴市场国家大多认为碳关税就是发达国家实施的不公平的贸易保护行为。我国自碳关税提出就持反对意见，认为碳关税扰乱国际贸易秩序，不利于世界各国应对全球金融危机挑战，影响全球经贸复苏。

20世纪末，美国提出排污权交易会计，美国联邦能源管制委员会（FERC）发布了统一的账户体系文件（CFR18），其中提到市场中进行的碳排放配额交易的前提为企业的碳排放权，即需授权的行政权利。但随着碳排放权在交易机制的规范化，在《气候变化安全法案》和《美国清洁能源与安全法案》中明确指出碳排放权是一种公允价值的无形资产，并非财产权。

欧盟公布的《反市场操作指令》《透明度指令》和《金融工具市场指令II》等提案中表现出将碳排放权视为金融工具的趋势。

新西兰的《气候变化应对（适度的碳排放交易）修订法》认为碳排放权属于投资证券型财产。

## （二）国内碳排放权属性

### 1. 权利说

（1）物权说：该学说认为碳排放权具备占有、使用和收益的功能，符合物权的构成要件，但与其他物权又有不同之处。一方面，碳排放权的标的物具有生态属性，为无形物，应视为特殊的用益物权。

（2）行政强制说：有些学家认为碳排放权的取得、行使均受到国家公权力的约束，目前发布的系列文件中也提到，“国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门，根据国家温室气体排放控制目标，综合考虑经济社会发展、产业结构调整、行业发展阶段、历史排放情况、市场调节需要等因素，制定年度碳排放配额总量和分配方案，并组织实施。碳排放配额实行免费分配，并根据国家有关要求逐步推行免费和有偿相结合的分配方式。”但行政权本身是执行法律、执行权力机关意识的权力，尚未有关于碳排放权的法律，故该学说也受到诸多否定。

（3）环境权说，碳排放权是为了控制本国或者特定区域内的温室气体排放量，通过设置指标为交易对象而形成的减排的权利，与排污权近似，均包括“总量控制制度、市场准入制度”等相关制度，此时国家作为环境的所有人，为了社会公共利益，对环境资源进行管理的权利。

（4）新兴权利说，碳排放权并非只是一个物权，而且是一个完全独立于物权和债权的新兴权利，它可以被公司所拥有，这一观点在学界得到了广泛的认可。

### 2. 非权利说

主张碳排放并非一种权利而是配额，在碳排放交易过程中，衡量标准为碳排放配额，是指分配给重点排放单位规定时期内的二氧化碳等温室气体的排放额度，其目的在于通过控制社会排放温室气体的量，而非赋予相对人碳排放权。

## 三、“双碳”背景下碳排放权的法律属性界定

### （一）“双碳”战略提出的背景

随着人类活动排放的温室气体增加，全球气候变化问题日益严重。为了应对这一挑战，中国政府积极承担国际责任，主动采取措施减少碳排放，以减缓全球气候变暖，促进人类社会的健康发展。从全球范围看，科学界主流一致认为二氧化碳排放是引起气候变化的主要原因。特别是工业革命以来，发达国家因为工业化排放的大量二氧化碳使全球变暖日益加剧。气候变化不仅会造成巨大的经济损失，还会带来人身的伤害，如传染性疾病预防等。

### （二）“双碳”战略提出的特殊性

碳排放是全球性问题，减排需要全世界所有国家共

同协调。我国提出碳达峰、碳中和既是为了参与全球治理，更为树立负责任大国形象，是推动构建人类命运共同体的具体行动。随着我国成为“世界工厂”、“世界市场”和制造业第一大国，我国的碳排放量总体是比较大的，约占全球总排放量的三分之一。尽管我国人均碳排放量远远低于美国，但我国一直以来都致力于降低碳排放总量。2019年，我国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年降低48.1%，非化石能源占比达15.3%，提前完成2020年下降40%—45%的气候行动目标。同时，我国碳排放权交易市场正处于起步阶段，有关碳排放权的新闻报道及理论研究较少，我国各试点地区制定的地方性法规、规章中对于碳排放权的表达方式均不相同，并且都未谈及到碳排放权的法律属性，在定性方面十分模糊和分化，可供参考的有效信息不多。

#### 四、“双碳”背景下碳排放权的法律属性界定

##### （一）“双碳”背景下碳排放权的法律属性界定的必要性

首先，明确碳排放权的法律属性在一定程度上影响着“双碳”目标实现的进程，目前的碳排放权交易主要以国家和企业之间的碳排放配额为纽带，共同为减少碳排放量而努力。但其中也存在诸多问题，如国家行政权的越权与否、企业对碳排放权的自由支配、双方基于碳排放权的交易所拥有的实际权利等。

其次，在我国各法律部门的完善、建立健全法律规范的进程上，碳排放权确权有利于商法、行政法、经济法立法的向前发展，因此设立更为完善的保障碳排放权实现的相关制度十分重要。

最后，碳排放权的客体性质属于生态属性，是一种持续发展变化的动态，随着科学技术与经济转型，其涵盖的内容会逐之增多，若未解决最基本的属性问题，将会动用更多政府资源、法律手段来解决现存的或潜在的复杂问题，导致成本增多，具有不确定性。综上所述，基于“双碳”战略的大背景，碳排放权的确权有利于解决碳排放权市场中的复杂问题、推进金融法治和平衡政府与企业间权利义务。

##### （二）碳排放权学说观点的辨析

前述国内有关碳排放权属性的学说主要分为权利说和非权利说，权利说包括物权说、行政强制说、环境权说。下文将对上述学说是否符合我国“双碳”背景、是否易被公众理解、广泛认可等角度进行辨析。

（1）物权说：基于碳排放权的占有、使用、收益功能，与物权构成要件近似，但将其“经济价值”与财产

等同，是缺乏合理性的，碳排放空间具有稀缺性，并不完全等同于财产资源的稀缺。同时，碳排放权的取得需行政许可后行使，而用益物权强调物权本身的使用收益价值，是绝对权，排除他人或组织的非法干涉。从公权与私权角度来看，物权属于私权领域，而碳排放权兼具公权和私权的双重属性，因此两者有着本质区别。

（2）环境权说：环境权以环境要素作为权利对象，权利客体为公共利益。碳排放权近似于排污权，内涵比较抽象，是民事主体所享有的非财产性权利。而在碳排放权交易的实践过程中，由于涉及面较广，引起气候变化的因素众多，导致碳排放权不再仅仅是一中公共权力，而需要国家加以管控，对资源进行配置，此时以环境权定性难以解决实际问题，对交易双方的权利和义务关系难以界定，所以环境权说不符合“双碳”背景下碳排放权的界定标准。

（3）非权力说：目前在立法和碳排放交易市场的实践过程中，碳排放权均未有明确定义，更多的是对碳排放配额的细化和规定。碳排放配额指在碳排放总量控制下，政府分配的碳排放权凭证和载体。如碳排放配额的核定、预支和清缴履约，均能直观地解释碳排放交易市场的运行过程。但是，为有明确规定并不影响碳排放权本身的属性，基于法律层面、现实交易程序的先进性与必要性，推动着碳排放权交易市场的设立、运行，从根本上来看，政府与企业之间、企业相互之间的行为必然是通过规定双方权利和义务来进行碳排放权交易的。

总之，基于国家政策的考虑，对重点行业的管控应更加严格，主要集中在发电、钢铁、建材、有色、石化、化工、造纸、航空等，这些行业工业化程度高，有一定的人才、技术、管理基础，更容易实现对碳排放的量化控制管理，因此本文认为“行政规制说”更符合对碳排放权的定性。

#### 参考文献

- [1] 陈郑洪. 碳排放权的性质界定及其规制路径[J]. 镇江高专学报, 2023, 36(04): 44-48.
- [2] 杨解君. 碳排放权的法律多重性——基于分配行政论的思考[J]. 行政法学研究, 2024, (01): 96-110.
- [3] 赵星月. “双碳”背景下碳排放权的法律属性[J]. 经济研究导刊, 2022, (30): 159-161.
- [4] 李方圆. 碳中和背景下碳排放权的法律性质及立法构造研究[D]. 西南政法大学, 2022.
- [5] 叶勇飞. “双碳”目标下碳排放权的法律属性探析[J]. 环境保护, 2023, 51(Z2): 91-92.