

论构建中国用能权交易体系的制度衔接之维

刘明明

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100083)

摘要 用能权是具有公私法双重属性的管制性财产权。用能权交易是我国推进绿色发展的一项制度创新,对实现能耗总量和强度“双控”目标具有重要意义。用能权交易制度旨在从供给侧实现节能降耗目标,与其并行的节能减排市场化机制还包括节能量交易和碳排放权交易。节能量交易与用能权交易的规制对象、规制手段、制度设计目的和约束功能相近,故两者存在制度重复建设问题。用能权交易和碳排放权交易的制度设计目的具有协同性,规制对象有交叉,但两者在用能权指标和碳排放配额初始分配、履约等方面存在制度衔接不畅问题。通过法学和制度经济学分析,对用能权交易、节能量交易和碳排放权交易的制度整合与重构提出了建议。中国应当取消目标节能量交易制度,并以核定用能权交易取代项目节能量交易。用能权交易和碳排放权交易的制度衔接层面,应当打通用能权交易体系和碳排放权交易体系,建立联合履约机制,即允许用能单位或排放单位在满足一定条件的情况下使用用能权指标、核定用能权、碳排放配额或核证减排量履约。用能权指标与碳排放配额在履约方面的衔接机制重点在于一级市场的对接。用能权的初始分配仅仅是为重点用能单位设定节能义务的过程,应当以公平为原则,并且采取免费分配的方式。相对于用能权交易制度,碳排放权交易制度则是为了控制排放单位对碳排放空间这一资源的过度利用。因此,在碳排放配额初始分配环节,政府应当通过有偿分配的方式以实现国家对碳排放空间这一稀缺资源的所有者权益。建立核定用能权和核证减排量的联合履约机制,既允许用能单位购买核证减排量抵消其超额耗能,也允许排放单位购买核定用能权以抵消其超额排放,并对抵消比例设定限制。

关键词 节能量交易;用能权交易;碳排放权交易;制度衔接

中图分类号 D912.6 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2017)10-0217-08 DOI: 10.12062/cpre.20170520

2015年9月,中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出要“推行用能权和碳排放权交易制度……开展项目节能量交易,并逐步改为基于能源消费总量管理下的用能权交易”,这是中央文件首次提出用能权这一概念。2015年11月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》再次提出要“建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度”。2016年9月21日,国家发改委发布《用能权有偿使用和交易制度试点方案》,该《方案》指出要在浙江省、福建省、河南省和四川省开展用能权有偿使用和交易试点,并就初始用能权分配、交易体系、交易系统、履约机制等核心问题做了总体部署。为行文方便,本文将《用能权有偿使用和交易制度试点方案》中的“用能权有偿使用和交易”简称为“用能权交易”。用能权交易是供给侧改革背景下的制度创新,与之前开展的节能量交易、碳排放交易在制度功能、履约主体、调控手段等方面存在重叠交叉问题,本文拟从

制度衔接的视角探讨用能权交易制度应当如何设计,以最大程度降低企业履约成本和政府管制成本、发挥制度的协同效应。

1 用能权交易的内涵及并行制度

1.1 用能权交易的内涵

在国家发改委发布《用能权有偿使用和交易制度试点方案》之前,浙江省就已经开始探索用能权交易工作。2015年5月,浙江省经信委发布了《推进我省用能权有偿使用和交易试点工作的指导意见》,之后桐乡市、平湖市、衢州市等地区就用能权有偿使用和交易颁布了地方立法。以下将结合现行地方立法,对用能权的内涵、法律属性以及用能权交易的核心要素加以规范分析和学理分析。

1.1.1 用能权的内涵和法律属性

目前,国家政策或法律法规尚未明确界定用能权的内涵。综合考察地方立法,对用能权的界定主要存在两种方

收稿日期:2017-04-06

作者简介:刘明明,博士,副教授,主要研究方向为能源与气候变化法。E-mail: liumingming81@163.com。

基金项目:国家社科基金青年项目“碳金融市场的国家干预法律机制研究”(批准号:13CFX097)。

式:一是将用能权界定为企业在一定时间周期内直接或间接使用各类能源的权利,如衢州市、海宁市;二是将用能权界定为用能单位经核定或交易取得的、允许其使用和投入生产的年度能源消费总量指标,如浙江省经信委、乐清市。

就现有文献而言,实务界在2012年曾有人提出“用能权”一词,认为“企业在用能总量指标内节约的能源(实际上是用能权)可以进行交易”^[1],但没有对其内涵加以界定;有学者认为“用能权是指在能源消费总量控制的背景下,用能单位包括个人经核定或交易取得的允许其使用和投入生产的年度能源消费总量指标”^[2],该界定与实践中的浙江省经信委和乐清市相同。《用能权有偿使用和交易制度试点方案》中将能源消费总量指标称为“用能权指标”,下文也将能源消费总量指标统称为“用能权指标”。

笔者认为,用能权是在能源消费总量控制的背景下,用能单位经政府分配或二级市场交易取得的以用能权指标的使用为核心内容的权利。用能权的客体是用能权指标,用能权指标即经政府用能权交易主管部门审核分配的消耗能源的额度,一个用能权指标代表一吨标准煤的消费额度;用能权的主体是通过政府分配或二级市场交易取得用能权指标的用能单位;用能权的权利内容是用能权指标的占有、使用、收益与处分。用能权既不是“使用各类能源的权利”,也不是“能源消费总量指标”。一方面,用能权不是“使用各类能源的权利”,而是“使用用能权指标的权利”,也就是说,用能单位取得用能权只是取得了消耗一定数量能源的资格,而非对一定数量能源的使用权;另一方面,用能权也不是用能权指标,用能权指标仅仅是用能权的权利客体。对于纳入到用能权交易体系的用能单位而言,取得用能权意味着对其能源消耗行为的解禁,其可以在用能权指标额度内消耗能源。

用能权作为一项新型权利,学界尚未探讨其法律属性。用能权与近年来环境法学界热论的排污权、碳排放权具有一定的相似之处,即这三项权利的客体都是经政府分配而取得的配额或指标。故,我们可以通过对比有关排污权或碳排放权性质的研究,分析用能权的法律属性。关于排污权或碳排放权的性质,学界大致有用益物权说、准物权说、新财产权说、规制权说等观点。用益物权说,认为排污权体现了权利主体对环境容量资源的使用和收益的特征,应被列为用益物权的一种。准物权说,认为排污权具备了确定性、可支配性和交易性,应列入准物权之列。新财产权说,认为我国奉行物权法定,将排污权定性为用益物权或准物权在法律上找不到依据,故借鉴新财产理论对排污权扩张解释,将排污权作为新型财产权的一种,认为排污权既可以视为政府的权力,也可以视为当事人的权利。规制权说,认为碳排放权并非传统意义上的财产权,

而是融合了公权与私权的规制权,该说承认配额或指标可以作为交易标的,但不承认排污权具有财产权地位。综合梳理以上学说,笔者认为用益物权说、准物权说和新财产权说均过于强调排污权的私法属性,可能因超额分配导致污染者大发横财以及政府环境绩效不彰。欧盟在碳排放交易实施的第一阶段就发生了配额过度分配问题,造成排放主体通过出卖配额大发横财,因此碳排放权交易也遭到了环保主义者的诟病。而规制权说则过于强调排污权的公法属性,可能导致私主体的污染减排激励不足。就用能权交易而言,如果将用能权定性为用益物权、准物权或者新财产权,政府实施的影响用能权指标价值的行为(例如因用能权指标过度分配而紧缩或收回指标)便构成征收,政府征收要经过透明公开的程序并对用能权指标持有者进行合理补偿,从而造成过高的行政负担,甚至造成政府因此畏手畏脚,影响节能政策的目标达成。如果将用能权定性为规制权,政府可以根据实现节能目标的需要对用能权指标加以管理,在调整指标数量或收回指标时无需补偿用能权人,但是,这会导致用能权人没有稳定预期,削弱了用能权交易的激励功能。笔者认为,用能权的定性应当以用能权交易制度的设计宗旨为主要导向,合理平衡用能权的公法属性和私法属性。鉴于用益物权和准物权具有典型的私法属性,笔者融合新财产权和规制权两种学说,将用能权定性为管制性财产权(regulatory property)。管制性财产权是公法属性与私法属性相融合的一种权利,其中,公法属性优先,兼顾私法属性。所谓公法属性优先,是指管制性财产权的设定、运行及其保障均以公法目的的达成作为前提和归宿。所谓兼顾私法属性,是指在实现公法目的的同时,要注重保障权利主体的财产权益。从本质上讲,用能权其实是一种因国家实行能源消费总量控制而生成的一种权利,国家通过分配用能权指标的方式许可用能行为,也可以说,用能权是一种基于行政许可而产生的权利或利益^[3],在此意义上,用能权具有典型的公法属性。同时,用能权又具有可支配性和交易性,从而具备典型的私法属性。将用能权定性为管制性财产权体现在两个方面:一方面,用能权指标总量控制、用能权指标初始分配以及交易等事项首要保障的是节能目标的达成,即公法属性优先,在一定条件下,政府对用能权具有最终管理权,例如,在用能权指标过度分配的情形下,政府可以减少用能权指标总量,甚至可以按比例无条件地将用能权指标强制收回而无需补偿;另一方面,要公平保障用能权人的财产权益,政府实施的减损或剥夺用能权权益的措施要法定,对用能权的分配和管理要公开、公正和透明。只有切实做好以上两个方面,才能有机融合公法和私法属性,在保障节能目的达成的同时激励用能权人积极采取节能措施,有利于节

能技术进步和能源结构优化升级。

1.1.2 用能权交易的内涵

用能权交易是指纳入到用能权交易体系的用能单位从用能权一级市场和二级市场取得、使用和买卖用能权指标的行为。

首先,用能权交易的主体是纳入到用能权交易体系的用能单位。纳入到用能权交易体系的用能单位分为重点耗能单位和自愿节能单位。其中,重点耗能单位具有在履约期间届满时向用能权交易主管部门提交与其实际耗能量相当的用能权指标数量的义务,也就是说,重点耗能单位在取得用能权指标的同时,也承担了不得超过用能权指标消耗能源的义务。为行为方便,本文将此类纳入到用能权交易体系的用能单位简称为“受控用能单位”。自愿节能单位是指自愿加入用能权交易体系的用能单位,其本身不承担节能义务,但因积极采取节能行动并且产生了具有额外性的节能量而获得政府奖励的用能权指标。

其次,用能权交易的前提是政府实行区域用能总量控制制度。所谓区域用能总量控制,是指以行政区域为单位,区域用能总量的确定以该区域节能目标为主要依据,并呈现逐年递减的趋势。因而,区域用能权指标总量一经确定即具有稀缺性。用能权指标的稀缺性是用能权交易市场得以确立的根本。

再次,用能权交易市场分为一级市场和二级市场。用能权一级市场是指政府通过法定方式初始分配用能权指标的市场。用能权交易一级市场的供给方是政府,需求方是受控用能单位。用能权二级市场是指用能权主体之间相互交易用能权指标的市场。用能权二级市场的供给方是有富余用能权指标的用能单位,需求方则是用能权指标不足的用能单位。

1.2 用能权交易的并行制度

用能权交易制度旨在从供给侧实现能源消费总量和强度的“双控”目标,与其并行的节能减排市场化机制还包括节能量交易和碳排放权交易。

1.2.1 节能量交易

节能量交易分为强制性质的目标节能量交易和自愿性质的项目节能量交易两种类型^[4]。其中,目标节能量交易属于强制性节能量交易,是指负有节能义务^[5]的重点用能单位之间相互买卖节能量的行为,即地方政府将一定履约期间内的区域节能目标分配给参与节能量交易的企业,完不成节能目标的企业向超额完成节能目标的企业购买节能量的行为。项目节能量交易是自愿性节能量交易,指项目节能量持有者向节能量需求者出售节能量的行为。

节能量交易与用能权交易均旨在降低用能单位能耗。所不同的是,节能量交易制度的设计偏重于末端治理,即

用能单位在节能考核期届满并且通过主管部门核查后才能知道是否富余或短缺节能量,进而余缺之间交易节能量;而用能权交易制度的设计偏重于首端治理,即用能单位在履约初期就可以取得用能权指标并在履约期间决定是否购买或出售用能权指标,同时也可以根据所持的用能权指标数量制定能源消耗计划,做到量入为出。此外,用能权指标的稀缺性让用能单位更加珍惜用能权指标,节能激励更强。

1.2.2 碳排放权交易

碳排放权交易是指,碳排放权交易主管部门根据温室气体减排目标设定碳排放配额总量并通过法定方式分配给履约单位一定数量的碳排放配额,要求履约单位在履约期间届满时向碳排放权交易主管部门提交与该履约单位的实际温室气体排放量相等的配额或核证减排量,减排成本高于碳排放配额或核证减排量市场价格的履约单位可以选择购买碳排放配额或核证减排量,持有富余配额的履约单位或持有核证减排量的自愿减排主体可以通过出售配额或核证减排量获得减排效益,由此通过碳市场实现减排资源的有效配置,以最低成本实现温室气体减排目标^[6]。

碳排放权交易的标的包括碳排放配额(allowances)和核证减排量(certified emission reduction, CERs)两种^[7]。碳排放配额是碳排放权交易主管部门在碳排放总量控制背景下分配给承担温室气体减排义务的排放单位的履约工具。核证减排量是碳排放权交易主管部门核发给自愿减排主体的排放信用(credits)^[8]。从国内外碳排放权交易实践来看,核证减排量可以在一定条件下用于履约,即承担温室气体减排义务的排放单位可以使用核证减排量替代碳排放配额以抵消其超额碳排放^[9]。

用能权交易和碳排放权交易作为促进绿色发展的市场制度^[10],前者旨在从用能侧实现能耗总量和强度的“双控”目标,后者旨在通过市场机制减少温室气体排放。由于化石能源消费是重要的温室气体排放源,碳排放交易体系与用能权交易体系所覆盖的用能主体范围基本相同。此外,节约能源、提高能效本身就是温室气体减排的重要手段,因此,碳排放权交易制度具有实现控制能源消费的功能,同时用能权交易制度也具有温室气体减排的效果。

2 节能量交易、用能权交易及碳排放权交易在制度运行中存在的问题

“同任何事物的发展过程一样,制度本身也有一个产生、发展和完善以及不断面临被替代的过程。这个过程被称作制度变迁”^[11]。诺斯认为,制度变迁是一个制度不均衡时追求潜在获得机会的自发交替过程^[12]。制度变迁有

变革和创新两种方式^[13],用能权交易是政府在节能制度供给不能满足节能目标需求的情形下的一种制度创新。制度创新不可避免要带来新制度与旧制度之间的冲突与协调问题^[14],下文将综合运用制度经济学和法学方法分析用能权交易与节能量交易、碳排放权交易的制度冲突。

2.1 节能量交易和用能权交易存在制度重复建设问题

第一,节能量交易与用能权交易的制度设计目的相同。节能量交易和用能权交易都是政府设计的节能市场机制,旨在通过市场有效配置节能资源,促进用能单位节能以及低成本高效率地实现区域节能降耗目标。

第二,节能量交易与用能权交易对于节能义务主体的约束功能相同。一方面,目标节能量交易具有约束功能。目标节能量交易体系下,政府根据年度区域节能目标选择纳入节能量交易体系的单位范围,凡是纳入目标节能量交易体系的单位均负有节能义务,受控单位或者自行完成节能义务或者从节能量交易市场购买节能量以完成其节能任务。在目标节能量交易体系下,用能单位受到政府节能目标责任制的约束。另一方面,用能权交易制度也具有约束功能。用能权交易的前提是区域用能权指标总量控制,地方政府首先根据节能降耗目标确定辖区内受控用能单位在履约期间的用能权指标总量,然后根据一定的方法公平合理地将区域用能权指标总量分配到具体的受控用能单位,受控用能单位在履约期间届满时要向政府提交与其实际能源消耗量相等的用能权指标数量,如果受控用能单位的实际能源消耗量超过了其从政府那里获得的用能权指标,该受控用能单位可以到用能权交易市场上从有富余指标的受控用能单位那里购买用能权指标以抵消其超额用能。在用能权交易体系下,受控用能单位的用能行为受到了用能指标的约束。与节能量交易体系下节能目标责任制的约束性相比,用能权交易通过区域用能总量控制保障实现区域节能降耗目标的同时赋予了受控用能单位用能自主权,更能体现节能资源配置效率性与节能效益稳定性的统一。

第三,节能量交易与用能权交易的规制对象都是重点用能单位。虽然节能量交易和用能权交易在实践中选择交易主体的耗能标准不尽相同,但都是针对重点用能单位。

第四,节能量交易与用能权交易的规制手段相似,都是通过数量控制的方式实现节能目标。目标节能量交易是通过政府与重点用能单位签订节能目标责任书实现降低能耗,即重点用能单位在履约期届满时要完成政府为其下达的节能量任务。而用能权交易是通过用能权指标初始分配与交易实现能耗总量控制目标,即重点用能单位必须在履约期间届满时提交与其实际能源消耗数量相等的

用能权指标。

综上所述,不管是节能量交易还是用能权交易,只要重点用能单位完全履约,两种手段都能实现区域节能降耗目标。因此,笔者认为,目标节能量交易与用能权交易属于制度重复建设。根据成本效益原则,在两种手段都能实现管制目标的情形下,政府应当选择更易实现目标和富有效率的手段。从制度变迁的角度分析,用能权交易制度创设之前,节能量交易以节能目标责任制为约束机制,具有事后性且责任机制软弱,导致节能效果不彰,从而节能市场机制不能满足节能目标的需求,这也是《生态文明体制改革总体方案》中提出将节能量交易逐步转变为用能权交易的原因。用能权交易制度创设之后,节能市场制度的重复建设又造成了供给过剩。要实现制度供求的均衡,必须科学处理节能量交易与用能权交易的制度冲突问题。对于如何取舍以及改造现行制度,将在本文第三部分重点论述。

2.2 用能权交易与碳排放权交易衔接不畅

第一,用能权交易和碳排放权交易的制度设计目的具有协同性。用能权交易制度旨在供于供给侧约束用能行为,从而实现节能降耗目标。碳排放权交易制度则旨在于排放侧约束温室气体排放行为,从而实现温室气体减排目标。化石能源消耗是重要的温室气体排放源,因此,用能权交易在实现节能目标的同时也会带来温室气体减排的效应。相应的,温室气体减排的一个重要手段就是能源节约和能效提高,由此,碳排放权交易制度在达成温室气体减排目标的同时也具有节能效应。可以说,用能权交易和碳排放权交易的设计目的虽然不同,但是在实施效果方面具有协同共赢效应。

第二,用能权交易和碳排放权交易的规制对象有交叉。用能权交易体系纳入的受控用能单位为年综合耗能3 000 t标煤(等价值)及以上的工业企业,及列入交易范围企业所有新增用能项目和其他新增年耗能1 000 t标煤(含)以上的项目。从各碳排放权交易试点的实践来看,我国纳入碳排放权交易体系的门槛有所不同,多数地区为年排放2万 tCO₂e(天津、广东、深圳、重庆),上海区分工业(2万 tCO₂e)和非工业(1万 tCO₂e),北京为1万 tCO₂e,湖北则按照年综合能耗6万 t标准煤设定。按照标准煤和CO₂e的换算方法,碳排放权交易体系纳入的门槛除湖北省要求6万 t标准煤外,其他试点省市基本为年耗能3 900 t标准煤(1万 tCO₂e)或7 800 t标准煤(2万 tCO₂e)。由此,从试点的实践来看,用能权交易的规制对象更加广泛,但与碳排放权交易有交叉。

第三,用能权交易和碳排放权交易可以并存,但需做好制度衔接与融合。用能权交易制度侧重于从供给侧减

少化石能源消费,同时有利于减少温室气体排放;碳排放权交易制度则侧重于排放末端的治理,同时也有激励用能单位削减化石能源消费的效果。因此,用能权交易和碳排放权交易制度可以相互并存、相得益彰。尽管如此,用能权交易和碳排放权交易均系针对用能单位的用能行为加以规制,也就是说,同一个用能单位如果既被纳入用能权交易体系又被纳入碳排放权交易体系,则该用能单位的同一个用能行为会受到用能权指标和碳排放指标的双重约束。用能权交易和碳排放权交易均是通过市场机制激励用能单位节能减排,前者的目的在于降低能耗,后者的目的在于温室气体减排,然而,降低能耗与温室气体减排之间存在直接的关联,加之两项制度均不以增加财政收入为目的,那么对用能单位同一个用能行为的双重约束必然产生两项制度的衔接问题,即用能单位有偿取得的用能权指标或者碳排放配额有富余时,能否以富余的用能权指标履行碳减排义务或者以富余的碳排放配额履行节能义务?从目前的用能权交易或碳排放权交易实践来看,该问题尚未引起政府部门或用能单位的关注。如果不能妥善处理该制度衔接问题,可能导致用能单位负担过重,特别是在经济下行的条件下^[15],对实体经济造成不利影响。

3 节能量交易、用能权交易以及碳排放权交易的制度重构与衔接

3.1 建议取消节能量交易制度,完善用能权交易制度

从制度绩效的角度分析,用能权交易在节能效益的稳定性、交易标的的流动性、履约保障等方面具有明显优势,应当取消目标节能量交易制度。具体理由如下:第一,目标节能量交易具有事后性并且节能效益不稳定。目标节能量交易是反向控制,即重点用能单位在履约期间届满时才进行节能审核,发现节能义务未完全履行时,重点用能单位再通过购买节能量的方式履行节能义务。这种事后算账的模式,不利于提高重点用能单位的节能积极性,并且还存在着很高的违约风险。第二,用能权交易具有事前控制和节能效益稳定性的优势。区域用能权指标总量确定后,重点用能单位在获取用能权指标后方能使用能源,并且能源消耗不得超过其持有的指标数量,并且区域内受控用能单位的总体耗能不得超过用能权指标总量。由此,用能权交易对重点用能单位的控制具有事前性,区域节能目标的实现更加具有保障。第三,用能权交易更能促进交易标的的流动性、充分发挥市场配置资源的优势。“有效率的制度能够给每个社会成员以发挥自己才能的最充分的自由,降低交易费用,从而使整个社会的生产潜力得到最充分的发挥”^[16]。用能权交易是正向控制,即重点用能单位每使用1t标准煤的能源就要持有一个用能权指标。并

且,在履约开始前政府就通过用能权初始分配将用能权指标分配至各履约主体,履约主体可以根据自身用能情况自由决定是否交易。由此,用能权指标的交易在履约期间就活跃起来,交易标的的市场流动性非常好,市场配置资源的效率显而易见。然而,目标节能量交易用的是减法,重点用能单位在履约完成后才知道自身是否有资格出售节能量,这也导致节能量的市场供给滞后,从而影响了市场配置资源的效率。第四,用能权交易的履约保障绩效要优于目标节能量交易。用能权交易通过用能指标约束用能主体,如果用能主体没有履约将受到行政处罚、扣除将来履约期指标等强制性责任。然而,目标节能量交易是以节能目标责任制约束用能主体,如果用能主体没有完成节能目标,往往采取柔性责任机制。多地出台的节能量交易管理办法并未对违约行为规定法律责任,如山东省、福建省。有责任始有保障,用能权交易的责任机制比目标节能量交易更加有力,制度目标的实现也更加有保障。综上所述,相较于目标节能量交易,用能权交易更能确保区域节能降耗目标的实现、效率更高。笔者认为,目标节能量交易和用能权交易都是国家对企业用能采取的管制行为,应当贯彻成本效益原则,以用能权交易制度取代目标节能量交易制度。

在节能量交易市场中,被纳入到目标节能量交易体系的重点用能单位往往是项目节能量的需求方,因此,项目节能量交易以目标节能量交易为依托,目标节能量交易制度的取消导致项目节能量交易也随之取消。但是,对于只开展项目节能量交易的地区,如江苏省,项目节能量交易和用能权交易能并存吗?笔者认为,项目节能量交易和用能权交易分属工信部和发改委主管,两者如果并存,将存在监管成本和交易成本过高的问题。如果项目节能量交易和用能权交易并存,必然要求项目节能量与用能权指标能够交易,否则项目节能量交易将因无市场需求而自行消灭,而项目节能量与用能权指标的交易将涉及到两个监管部门和交易系统的协调与衔接,无疑会增加监管成本和交易成本。为了降低行政成本和提高节能资源的市场配置效率,笔者建议取消项目节能量交易。同时,相较于项目节能量交易的激励功能而言,我国《用能权有偿使用和交易制度试点方案》中提出的用能权指标总量控制模式下的用能权交易体系仅仅纳入受控用能单位,因而并没有激励非受控用能单位节能的作用。笔者认为,应当借鉴项目节能量交易的经验,将来用能权交易的设计应当包括激励机制的引入,即设立核定用能权交易制度。所谓核定用能权是指,通过合同能源管理、淘汰落后产能等方式参加自愿节能项目的用能单位,经过节能审核,取得由政府部门授予的核定用能权。核定用能权具有额外性和可交易性。

所谓额外性,是指自愿节能项目所产生的节能量必须不是用能单位依据国家政策法律应当完成的节能任务,例如强制淘汰落后设备不能产生核定用能权。所谓可交易性,是指核定用能权可以在用能权交易市场上交易,并且一个核定用能权相当于一个用能权指标。

3.2 做好用能权交易和碳排放权交易的制度衔接

在用能权交易和碳排放权交易的制度衔接层面,笔者建议,打通用能权交易体系和碳排放权交易体系,建立联合履约机制,即允许用能单位或排放单位在满足一定条件的情况下使用用能权指标、核定用能权、碳排放配额或核证减排量履约。此处的“履约”,既包括用能单位履行提交与其耗能量相当的用能权指标的义务,也包括排放单位履行提交与其温室气体排放量相当的碳排放配额的义务。联合履约机制的设计从以下两个方面展开:

第一 用能权指标与碳排放配额的衔接机制

用能权交易和碳排放权交易都是针对用能行为实施的规制,只是作用的方向不同,用能权交易的着力点在于供给侧,而碳排放权交易的着力点在于排放侧。鉴于能源消费和温室气体排放的直接关联性,降低能耗和温室气体减排是相辅相成的,进而,用能权交易和碳排放权交易制度的设计目的是正相关的,即节能目标的实现与温室气体减排目标的实现具有互通性。由此,用能权交易和碳排放权交易两者统一于节能减排目标的达成。用能权指标和碳排放配额作为节能和碳减排的规制工具,也因为用能权交易和碳排放权交易的共通性而具备可替代性,即用能权指标在一定条件下可以用于抵消碳排放,碳排放配额在一定条件下也可以用于抵消能耗限额。

然而,用能权交易和碳排放权交易制度之所以能够对履约主体产生节能减排的激励,在于用能权指标和碳排放配额的有偿性和稀缺性。因此,具备可替代性的用能权指标和碳排放配额必须是有偿取得的。用能单位可以在一级市场和二级市场取得用能权指标和碳排放配额。其中,一级市场是国家对用能权指标和碳排放配额进行的初始分配,初始分配有无偿分配、有偿分配以及无偿与有偿相结合三种方式^[17]。二级市场是用能权指标或碳排放配额需求方向供给方购买用能权指标或碳排放配额。由此,用能权指标与碳排放配额在履约方面的衔接机制重点在于一级市场(用能权指标或碳排放配额初始分配)的对接。

用能权交易制度的设计包含两个层面:一是,用能约束机制,即通过用能权初始分配为重点用能单位公平地设定节能义务;二是激励机制,即持有富余用能权指标或者核定用能权的单位可以通过在用能权交易市场出售用能权指标或核定用能权的方式,获取节能收益。笔者认为,用能权的初始分配仅仅是为重点用能单位设定节能义务

的过程,应当以公平为原则,并且采取免费分配的方式。这是因为,用能权交易制度是为了控制能源消耗行为而非增加财政收入,用能单位只要将能源消耗控制在用能权指标范围内即完全履行了节能义务,无需在用能权指标初始分配中支付用能权价格。此观点也体现在了《用能权有偿使用和交易制度试点方案》中,该《方案》指出“配额内的用能权以免费为主,超限额用能有偿使用”。也就是说,政府初始分配给用能单位的配额以免费为主,如果用能单位的能耗超过了分配限额,则需要有偿取得用能权指标。有学者也提出“定量用能权无偿由国家分配,超限额用能权则通过交易平台有偿获得”^[2]。相对于用能权交易制度,碳排放权交易制度则是为了控制排放单位对碳排放空间这一资源的过度利用。因此,在碳排放配额初始分配环节,政府应当通过有偿分配的方式以实现国家对碳排放空间这一稀缺资源的所有者权益,即通过有偿分配使碳排放单位为其碳排放负外部性行为埋单。

有偿取得的用能权指标和碳排放配额之间如何实现履约衔接呢?笔者认为,节能义务或者碳减排义务都针对的是用能行为,只不过,节能义务针对的是用能行为的首端(燃料消耗),而碳减排义务针对的是用能行为的末端(碳排放)。并且,燃料消耗量和碳排放量之间具有相互换算的关系,即燃烧1t标准煤释放2.54t CO_{2e}^[18]。由此,用能权指标和碳排放配额的换算关系为1:2.54,即1个用能权指标相当于2.54个碳排放配额。持有富余用能权指标的用能单位,可以不在用能权交易市场上出售其用能权指标,而是将用能权指标用于履行碳排放配额清缴义务;同样,持有富余碳排放配额的排放单位,也可以不在碳排放权交易市场上出售其碳排放配额,而将碳排放配额用于履行节能义务,1个配额相当于0.39个用能权指标。

第二 核定用能权与核证减排量的衔接机制

如前所述,能源节约和温室气体减排相辅相成,故核定用能权机制在激励节能的同时也具有温室气体减排的效果,核证减排量机制在激励温室气体减排的同时也具有降低能耗的功用。由此,笔者建议建立核定用能权和核证减排量的联合履约机制,即允许用能单位购买核证减排量抵消其超额耗能,也允许排放单位购买核定用能权以抵消其超额排放。建立核定用能权和核证减排量的联合履约机制可以有效促进用能权和碳排放权交易市场的流动性,更加有利于激励自愿节能减排行动。

从国内外碳排放权交易的实践来看,各碳排放权交易体系均允许碳减排义务主体使用核证减排量抵消其超额排放。但是,为了避免因过度使用核证减排量造成温室气体排放总量控制制度失灵,国内外碳排放权交易体系均对碳减排义务主体使用核证减排量抵消超额排放的比例进

行了限定。由此,建立核定用能权和核证减排量的联合履约机制需要考虑两项比例问题,一是核证用能权与核证减排量的换算比例,二是核定用能权和核证减排量的抵消比例问题。对于核证用能权与核证减排量的换算比例,建议使用上述用能权指标和碳排放配额的换算比例,即1个核证用能权相当于2.54个核证减排量。对于核定用能权和核证减排量的抵消比例,笔者建议,用能单位使用核定用能权和核证减排量抵消其超额能耗的比例不得超过其通过初始分配取得的用能权指标的10%,排放单位使用核定用能权和核证减排量抵消其超额排放的比例不得超过其通过初始分配取得的碳排放配额的10%。

4 结 语

用能权交易制度是在我国节能市场机制不均衡的情况下国家实施制度变迁的产物。《生态文明体制改革总体方案》明确提出要将节能量交易逐步改为基于能源消费总量管理下的用能权交易。从我国的实践来看,节能量交易具有约束和激励节能双重功能;而用能权交易仅具有约束功能。从约束功能来看,目标节能量交易和用能权交易存在制度重复建设问题。从制度绩效的角度考察,用能权交易在节能效益的稳定性、交易标的的流动性、履约保障等方面比目标节能量交易更加具有优势,笔者提出应当取消目标节能量交易制度,并引入激励机制改造现行的用能权交易制度,即增设核定用能权交易以取代项目节能量交易。同时,笔者提出用能权交易与碳排放权交易在用能权指标和碳排放配额初始分配和履约两个方面衔接不畅。在初始分配方面,用能权指标的分配应以公平为原则免费分配;碳排放配额分配应以公平和效率为原则有偿分配。在履约方面,应当设计联合履约机制以发挥两项制度的协同效应。鉴于节能量交易属于工信部主管,而用能权交易和碳排放权交易属于发改委主管,三项制度的衔接需要主管部门之间的有效沟通和协调。笔者期待国务院早日出台《用能权交易条例》和《碳排放权交易条例》,以加快建立有中国特色的节能和碳减排市场机制。

(编辑:于杰)

参考文献(References)

[1]赵旭东.关于建立节能工作长效机制的思考[J].中国能源,2012(6):40-42.[ZHAO Xudong. Establishing long-term energy conservation mechanism[J].Energy of China,2012(6):40-42.]

[2]杨枝煌,易昌良.中国能源新常态新格局的建构研究[J].中国市场,2015(48):3-7.[YANG Zhihuang, YI Changliang. Formulation of Chinese energy new normal and new pattern[J].China market,2015(48):3-7.]

[3]高富平.浅议行政许可的财产属性[J].法学,2000(8):23-29.[GAO Fuping. Property nature of administrative permit[J].Law

science,2000(8):23-29.]

[4]张嘉昕,郝作奇.构建我国节能量交易机制的路径探讨[J].环境保护,2014(1):47-48.[ZHANG Jiixin,HAO Zuoqi. Road to establish China's energy saving trading scheme[J].Environmental protection,2014(1):47-48.]

[5]陶小马,杜增华.欧盟可交易节能证书制度的运行机理及其经验借鉴[J].欧洲研究,2008(5):66-77.[TAO Xiaoma,DU Zenghua. Mechanism and experience reference of EU tradable permit institution[J].China journal of European studies,2008(5):66-77.]

[6]刘明明.温室气体排放控制法律制度研究[M].北京:法律出版社,2012:126-127.[LIU Mingming. Legal institution of greenhouse gases emissions control[M].Beijing:Law Press China,2012:126-127.]

[7]崔金星.中国碳交易法律促进机制研究[J].中国人口·资源与环境,2012(8):33-40.[CUI Jinxing. Legal facilitating mechanisms for Chinese carbon trading[J].China population,resources and environment,2012(8):33-40.]

[8]MARTIJN W. Nature of an allowance [C]// DAVID F, CHARLOTTE S. Legal aspects of carbon trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond. Oxford: Oxford University Press,2009:93.

[9]赵子健,顾缙琪,顾海英.中国排放权交易的机制选择与制约因素[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016(1):50-59.[ZHAO Zijian, GU Zanqi, GU Haiying. Mechanism choices and restrictions on emission permits trading in China[J].Journal of Shanghai Jiaotong University (philosophy and social sciences),2016(1):50-59.]

[10]李佐军.“十三五”我国绿色发展的途径与制度保障[J].环境保护,2016(1):20-23.[LI Zuojun. Study on the approach and system guarantee of China's green development during the 13th five-year period[J].Environmental protection,2016(1):20-23.]

[11]李怀.制度生命周期与制度效率递减——一个从制度经济学文献中读出来的故事[J].管理世界,1999(3):68-77.[LI Huai. Institutional life cycle and diminishing efficiency of institution: a story from references of institutional economy[J].Management world,1999(3):68-77.]

[12][美]道格拉斯·诺斯.制度变迁理论纲要[J].改革,1995(3):52-56.[NORTH C. Theory outline of institutional change[J].Reform,1995(3):52-56.]

[13]黄少安.经济学为什么和怎样研究制度[J].学术月刊,2009(5):76-80.[HUANG Shaoan. Why and how to research on institution in economics[J].Academic monthly,2009(5):76-80.]

[14]费赫夫.论制度冲突与融合的一般规律[J].湖南社会科学,2006(5):48-51.[FEI Hefu. General rule of institutional conflicts and integration[J].Human social sciences,2006(5):48-51.]

[15]魏加宁,杨坤.有关当前经济下行成因的综合分析[J].经济学家,2016(9):5-14.[WEI Jianing, YANG Kun. Comprehensive analysis on reasons of current economic downturn[J].Economist,2016(9):5-14.]

[16]杨德才.新制度经济学[M].南京:南京大学出版社,2016:307.

- [YANG Decai. New institutional economics [M]. Nanjing: Nanjing University Press, 2016: 307.]
- [17] 张才琴. 中国碳排放交易权分配模式比较[J]. 求索, 2015(2): 22-27. [ZHANG Caiqin. Comparison of Chinese carbon emission right allocation pattern[J]. Seeker, 2015(2): 22-27.]
- [18] 涂华, 刘翠杰. 标准煤二氧化碳排放的计算[J]. 煤质技术, 2014(3): 57-60. [TU Hua, LIU Cuijie. Calculation of CO₂ emission of standard coal[J]. Coal quality technology, 2014(3): 57-60.]
- [19] SUN R, KUANG D, CHANG D Q. Effect analysis of carbon trading on Economy - Energy-Environment system and calculation of reasonable carbon price intervals [J]. Chinese journal of population, resources and environment, 2015, 13(2): 146-154.
- [20] GONG P Q, LI X Y. Study on the investment value and investment opportunity of renewable energies under the carbon trading system [J]. Chinese journal of population, resources and environment, 2016, 14(4): 271-281.

China's energy-consuming right trading scheme: from the dimension of institutional linkage

LIU Ming-ming

(College of Humanities and Development Studies , China Agricultural University , Beijing 10083 , China)

Abstract Energy-Consuming Right (ECR) is a regulatory property with characteristics of public and private law. ECR trading scheme is an institutional innovation for China's green development , which is meaningful to realize energy saving target. ECR trading scheme is designed to realize energy-saving goal from supply-side , paralleled market-based schemes including Energy-saving Credits Trading (ESCT) and Carbon Emission Trading (CET) . ESCT and ECR trading scheme are repetitively designed because of similar regulatory objective , regulatory instrument and function. Although the institutional goal are cooperative and regulatory objectives are overlapped between ECR trading scheme and CET , ECR trading and CET are not linked very well in terms of allowance allocation and compliance. Analyzing from law and institutional economy , some suggestions are provided for the institutional integration and reconstitution among ECR trading , ESCT and CET. Target-based ESCT should be abolished and project-based ESCT should be replaced by certificated ECR trading system. Joint implementation mechanism should be introduced for integration of ECR trading and CET scheme. Energy-using entities or emission facilities can fulfill obligations with EUR allowances , certified EUR , carbon emission allowances or certified carbon emissions. Primary market is the key point for linkage between EUR allowances and carbon emission allowances. EUR allowances should be allocated free because primary allocation is only a method to set energy-saving obligation for entities. CET scheme is designed to control the excessive usage of carbon space. Carbon emission allowances should be allocated with charge in order to realize ownership rights of carbon space. Joint implement mechanism should be established between certified EUR and certified emission reduction. Energy-consuming entities can buy certified emission reductions to offset excessive energy consumption. Emission facilities can buy certified EURs to offset excessive emissions. There should be a proportional limitation on offsets for joint implement mechanism.

Key words energy-saving credits trading; energy-consuming right trading; carbon trading; institutional linkage