

从科层到发包：碳排放配额初始分配央地事权的规范配置

张小康，李冰强

摘 要：我国碳排放权交易体系进入全国碳市场与地方碳市场并存的“双轨制”运行阶段，碳排放配额初始分配的央地事权配置面临新的规范需求。当前碳排放配额初始分配的央地事权配置深受科层治理模式的影响，呈现横向事权集中与纵向事权下放的部门“垂直”主导；被悬置的地方政府与委重任的地方职能部门的横向“属地”虚置；碳配额分配中央委托事权与地方固有事权的交织形态。受“集权-分权”思维局限的科层事权配置加剧央地权界封闭、权能受限、权责错位的固有弊端，造成双轨结构下碳排放配额分配央地事权边界固化、层级管理下碳排放配额分配主体功能式微、目标考核下事权与事责分离导致的行动乏力。优化碳排放配额分配央地事权配置须遵循“控权-赋权”理念，实现央地权界由“中央主导-地方配合”向“地方实施-中央监督”的动态调整；以“有限发包-省级统管”实现央地权能的高效配置；以“共同但有区别”的合作治理与责任分工实现央地权责精准适配。未来应以“专章立法+权力清单”为载体，采取概括式与列举式相结合的立法模式，从形式法治到实质法治对央地碳排放配额分配事权展开体系化构建。

关键词：碳排放配额初始分配；碳排放权交易；央地事权；条块分割；科层治理；有限发包

中图分类号：D922.601 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2024)06-0051-15

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20240929.001

一、引 言

碳排放配额初始分配是碳市场建设的逻辑起点和基础性工作，“表面上看似似乎是一个权利如何获得问题，实质上是一个义务如何履行的问题”^[1]，直接关系到交易主体的利益诉求和减排责任在不同地区、行业间的分布。初始分配中涉及谁来分配、分配给谁和如何分配三项核心议题，其中谁来分配构成探讨该议题的逻辑前提，在一定程度上决定了后两者如何解决。事权分配是法治视域下构建纵向府际关系的核心内容^[2]，科学合理地配置碳排放配额初始分配事权，明晰中央与地方政府间的权责边界，对于保障我国碳市场平稳运行具有重要意义。

我国现行的碳排放配额初始分配事权配置深受传统自上而下科层治理逻辑的影响，中央采取自上而下的科层式治理模式，对地方碳排放配额分配过程进行严格规范和管控。在这一逻辑下，碳排放配额分配权限高度集中于中央政府及其主管部门手中，而地方政府在碳排放配额分配中缺乏实质性话语权，被置于从属和被动的地位。这一权力配置模式虽有利于中央对碳市场的宏观调控，但也

基金项目：国家社会科学基金项目“国土空间用途管制制度研究”（20BFX159）；国家社会科学基金重大项目“生态文明视野下自然资源资产产权法律制度研究”（21ZDA091）

作者简介：张小康，山西大学法学院，lawzxk@163.com（山西 太原 030006）；李冰强，山西大学法学院

造成了地方政府事权虚置、权责失衡等问题。特别是省级政府在碳配额初始分配中被边缘化,缺乏足够的话语权和参与度,在“自上而下”的减排压力传导机制下,其往往需要承担与其事权不匹配的减排责任和问责风险,不仅削弱了省级政府参与碳市场建设的积极性,也致使其作为省域统筹协调者的作用难以有效发挥。排放治理的区域差异性、复杂性特点,决定了过度集权的科层模式难以构筑权界动态调整、权能高效配置、权责精准适配的事权配置格局。

更为关键的是,随着碳市场建设的纵深推进,当前我国碳排放权交易体系进入全国碳市场与地方碳市场并存的“双轨制”运行阶段,全国与地方在碳排放配额分配上的关系以及相应的事权配置规范亟待理顺。然而,除《碳排放权交易管理暂行条例》(以下简称《条例》)对两个市场的衔接作出原则性规定外,尚无明确的法律依据对“双轨制”运行下的央地碳配额分配权限提供规范引领。央地在碳配额分配中的权力边界不明、权力效能模糊、权力责任错位,影响碳市场的规范运行。而传统的央地事权配置理论主要围绕“集权”与“分权”展开激烈争论^[3],在碳配额分配这一涉及中央与地方、不同部门、全国与地方碳市场等多个维度的特殊场域,简单的“集权-分权”二元对立已不足以回应现实需求,亟需从“集权-分权”之争转向“控权-赋权”之维。

如何突破传统科层治理的路径依赖,实现中央的科学“控权”和对地方的适度“赋权”,是新时代碳排放配额初始分配制度变革必须直面的现实问题。基于此,本文通过阐释传统科层治理模式下碳配额分配事权配置的构造缺陷,剖析央地事权配置缺陷的潜在弊端,从而试图跳出“集权-分权”的二元对立思维,树立“控权-赋权”的均衡理念,探索优化央地事权配置的规范进路,以期形成权责匹配、激励相容的碳配额分配格局。

二、规范审视:碳排放配额初始分配央地事权的“科层”配置

我国科层化结构是“条块”管辖的纵横双向结构模式,依托于科层化的组织结构,我国政府在权力配置和管理方面,形成了“条条”纵向垂直管辖、“块块”横向属地管辖和“条块”双向协同管辖三种结构。当前碳配额初始分配的央地事权划分呈现横向事权集中与纵向事权下放的纵向“垂直”主导形态,面临被悬置的地方政府与委重任的地方职能部门的横向“属地”虚置形态,存在碳配额初始分配中央委托事权与地方固有事权的交织形态。

(一) 碳排放配额初始分配事权的纵向“垂直”主导形态

在我国碳排放权交易制度的法律框架中,碳配额初始分配事权呈现出明显的垂直主导特征。作为中央应对气候变化、推动绿色低碳发展领域的主管部门,在生态环境“统一监督管理”模式下^[4],生态环境部高度集中了碳排放配额分配的关键决策权,而省级生态环境部门在具体分配中承担上级部门委派的具体任务。这种“以条为主”的事权格局塑造了碳配额初始分配领域“中央主导、地方配合”的科层权力结构。

解析《条例》等法规文件可知,中央生态环境部门在碳配额初始分配中拥有包括温室气体种类和行业范围的认定权、重点排放单位的认定条件制定权、年度碳排放总量及分配方案的审定权、温室气体排放控制技术规范制定权、碳配额清缴时限的确定权等在内的诸多关键事权。这种高度集中于中央部门的权力配置模式,体现出自上而下的科层特征。

首先,中央生态环境部门掌控全国碳市场的覆盖范围。现行规范体系规定碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围,由中央生态环境部门会同有关部门提出,报国务院批准后实施^①。可见,

① 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第4条第2款:全国碳排放权交易市场覆盖的温室气体种类和行业范围,由生态环境部拟订,按程序报批后实施;《碳排放权交易管理暂行条例》第6条第1款:国务院生态环境主管部门会同国务院发展改革等有关部门提出碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围,报国务院批准后实施。

中央生态环境部门在界定碳市场参与主体资格方面拥有关键话语权,通过确定温室气体种类和纳入行业范围,在实质上主导了全国碳市场的基本格局和市场规模。其次,中央生态环境部门主导重点排放单位认定标准的制定。《条例》明确重点排放单位的具体认定条件由中央生态环境部门会同有关部门制定^①。该项事权事关未来哪些企业将被强制纳入碳市场并接受配额管理,中央生态环境部门据此掌握了界定碳市场参与主体资格的关键依据,进而影响碳市场整体运行“生态”。再次,中央生态环境主管部门掌控全国碳排放配额总量。根据现行规范体系的有关规定,中央生态环境部门负责制定年度碳排放配额总量和分配方案,并组织实施^②。这意味着中央生态环境部门掌握着总量控制的最后决定权,而这一总量控制直接决定各地方当年可获得的配额规模。此外,中央生态环境主管部门主导制定碳市场管理的技术规范和标准体系。诸如重点排放单位温室气体排放核算、报告、核查等关键环节涉及的标准规范,均由其统一制定^③。最后,现行规范明确中央生态环境部门负责对全国碳排放权交易及相关活动实施统一监督管理^④。这赋予了中央生态环境部门对全国碳市场的总体运行秩序负有监管之责,也进一步确立了其对碳市场发展的主导地位 and 话语权。在监管活动中,其掌控碳排放配额履约的时限设置权^⑤,排放单位何时完成配额清缴、履行减排义务。由此可见,从碳市场参与主体的认定到配额分配规则的制定,从碳排放总量的确定到配额履约的监管,中央生态环境部门在碳配额初始分配的关键环节拥有绝对的话语权。

与之形成鲜明对比的是,作为纵向垂直管理体制下的重要一环,省级生态环境部门的主要职责呈现出明显的派生性特点,在诸多关键环节缺乏实质性自主权。首先,省级生态环境部门在碳排放配额总量分解中缺乏决策自主权。现行规范体系明确省级生态环境主管部门需根据中央生态环境部门下达的年度碳排放配额总量和分配方案,向本区域内的重点排放单位发放碳配额^⑥。在这一过程中,省级生态环境部门对碳排放配额如何在不同行业和企业间分配并无实质决策权。其次,省级生态环境部门在重点排放单位名录确定中自主裁量权有限。根据《条例》等规定,省级生态环境部门会同同级有关部门,按照中央生态环境主管部门制定的条件确定本区域的重点排放单位名录^⑦。由

① 参见《碳排放权交易管理暂行条例》第8条第1款:国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门,制定重点排放单位的确定条件。

② 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第14条第1款:生态环境部制定碳排放配额总量确定与分配方案;《碳排放权交易管理暂行条例》第9条第1款:国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门,制定年度碳排放配额总量和分配方案,并组织实施;《2021、2022年度全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案(发电行业)》(国环规气候[2023]1号):各省级生态环境主管部门根据配额分配方案确定的配额核算方法及碳排放基准值,计算省域年度配额总量,生态环境部将各省的配额总量合计,确定全国碳交易市场的年度总配额规模。

③ 参见《碳排放权交易管理暂行条例》第11条:重点排放单位应当采取有效措施控制温室气体排放,按照国家有关规定和国务院生态环境主管部门制定的技术规范,制定并严格执行温室气体排放数据质量控制方案。

④ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第30条:上级生态环境主管部门应当加强对下级生态环境主管部门的重点排放单位名录确定、全国碳排放权交易及相关活动情况的监督检查和指导;《碳排放权交易管理暂行条例》第16条国务院生态环境主管部门建立全国碳排放权交易市场管理平台,加强对碳排放配额分配、清缴以及重点排放单位温室气体排放情况等的全过程监督管理,并与国务院有关部门实现信息共享。

⑤ 参见《碳排放权交易管理暂行条例》第14条:重点排放单位应当根据省级人民政府生态环境主管部门对年度排放报告的核查结果,按照国务院生态环境主管部门规定的时限,足额清缴其碳排放配额。

⑥ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第14条第2款:省级生态环境主管部门根据总量确定与分配方案,向本行政区域内的重点排放单位分配碳排放配额;《碳排放权交易管理暂行条例》第9条第2款:省级人民政府生态环境主管部门会同同级有关部门,根据年度碳排放配额总量和分配方案,向本行政区域内的重点排放单位发放碳排放配额。

⑦ 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第9条:省级生态环境主管部门确定本行政区域重点排放单位名录,向生态环境部报告;《碳排放权交易管理暂行条例》第8条第2款:省级生态环境主管部门会同同级有关部门,按照确定条件制定重点排放单位名录。

此可见,省级生态环境部门虽享有重点排放单位名录的制定权,但必须严格按照中央主管部门设定的统一标准执行,无法结合本地实际对参与主体范围作适当调整。再次,省级生态环境部门在碳排放配额预分配和核定中自主权不足。根据《2021、2022年度全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案(发电行业)》(以下简称《实施方案》),省级生态环境主管部门主要承担预分配数据审核、配额发放以及配额核定等具体工作,但在预分配因子选择、核定原则确立等关键问题上,省级生态环境部门并无自主决策权。此外,省级生态环境部门在碳排放配额预支审批中自主裁量空间狭窄。最后,《条例》虽赋予其对重点排放单位碳排放报告进行核查和确认其实际排放量的职权,但上级部门仍保留对下级部门履职情况的监督检查权^①。

(二) 碳排放配额初始分配事权的横向“属地”虚置形态

执行上级委派任务的省级生态环境部门往往依赖同级地方政府,其工作重心和行政监管也容易受到地方政府掣肘,因而一直在“条”的属事意识和“块”的属地意识之间反复^[5],存在一定程度的职能实施障碍。“块块”管辖横向权力配置的优势在于打通不同权力体系之间的联系,方便职能部门信息沟通和协同治理。作为属地治理主体的地方政府理应充分发挥在区域减排资源整合、诉求表达、政策落实等方面的独特优势,制定与本地区经济社会发展相适应的环境政策^[6]。然而现行规范对地方政府在碳排放配额分配中的地位和作用缺乏明确的界定,地方政府尤其是省级政府在本辖区碳市场覆盖范围界定、重点单位认定、配额总量分配等关键事项上缺乏实质参与,加之中央生态环境部门通过对关键事权的垄断性管控,使地方政府置于“两头在外”的尴尬境地,在事权行使中的主体地位严重虚置。这种“条块分割”的事权配置逻辑进一步固化了碳排放配额管理体系的垂直管理科层特质,塑造了部门主导、地方从属的碳市场治理结构。

在碳配额分配方案的制定和落实中,地方各级人民政府特别是省级人民政府作为本行政区域的宏观管理主体,在统筹推进本行政区域温室气体减排,协调各部门开展碳排放管理等方面理应发挥关键作用。但在现行事权配置格局下,地方政府被严重边缘化,在碳排放配额分配中处于被悬置的尴尬境地。《条例》虽然规定中央生态环境部门在行使碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围、制定重点排放单位的确定条件以及年度碳排放配额总量和分配方案等碳排放配额分配事权时,“应当征求省级人民政府、有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等方面的意见”,但通过抽象的立法表述,将省级人民政府与社会主体并列,却并未赋予省级政府实质性的参与权和决策权,对省级政府参与决策的具体方式、程序及效力等均语焉不详。而在省级生态环境部门行使碳排放配额分配权力时,也并未要求应当获得省级政府的批准或备案。可见,在碳排放配额分配领域,省级生态环境部门在承接国家层面制定的总量和分配方案基础上拥有相对独立的实施权,而作为本区域最高行政机关、对区域经济社会发展全局负责的省级政府,在碳排放配额分配中的角色却游离于配额分配工作之外,丧失了对本区域减排工作应有的决策权、监督权和协调权。这种失范状态造成省级政府在碳排放配额管理中“名不正、言不顺”,既无法充分运用行政资源支持和引领本区域碳市场发展,也难以通过法定途径对配额分配结果等涉及区域利益关切的重大决策行使异议权。

(三) 碳配额初始分配中央委托事权与地方固有事权的交织

随着我国碳排放权交易体系向纵深发展,现阶段已进入1个统一的全国碳市场和8个地方碳市场并存的“双轨制”运行阶段。我国的碳排放权交易市场建设从地方试点起步。2011年10月,《国家发展改革委办公厅关于开展碳排放权交易试点工作的通知》规定在北京、天津、上海、重庆、广东、湖北和深圳7个地方启动碳排放权交易市场建设试点工作。2016年9月,福建省人民政

^① 参见《碳排放权交易管理办法(试行)》第30条:上级生态环境主管部门应当加强对下级生态环境主管部门的重点排放单位名录确定、全国碳排放权交易及相关活动情况的监督检查和指导。

府印发《福建省碳排放权交易市场建设实施方案》,启动了福建省碳排放权交易市场建设。截至2023年底,8个试点碳排放权交易市场已覆盖了电力、热力、钢铁、水泥、石化等二十余个行业的近3000家控排单位。前述8个地方均已制定出台了碳排放权交易管理的相关地方立法或者规范性文件,作为本区域内碳排放权交易市场运行管理的依据^①。2021年7月,全国碳排放权交易市场正式上线交易,目前已纳入2000余家发电行业重点排放单位。

《碳排放权交易管理办法(试行)》(以下简称《办法》)第13条和《条例》第29条第2款均规定,纳入全国碳排放权交易市场管理的重点排放单位不再参与相同温室气体种类和相同行业的地方碳排放权交易市场的碳排放权交易。然而,此规定并非取缔地方碳市场的运行。《条例》虽未对碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围作出具体规定,但是从已有的规范体系可知,《条例》作为调整全国碳市场运行的基本制度框架,只是将二氧化碳一种温室气体纳入事实管控,行业范围仅覆盖发电行业。

一方面,就覆盖行业而言,我国的碳排放主要集中在发电、钢铁、建材、有色、石化、化工、造纸、航空等八大重点行业,占二氧化碳排放总量的75%左右,其中,发电行业排放量大约占全国二氧化碳排放总量的40%以上。2017年12月,《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》提出要“成熟一个、纳入一个”,分阶段、有步骤地推进全国碳排放权交易市场建设。考虑到发电行业有一定的人才、技术、管理基础,更容易实现对碳排放的量化控制管理,当前全国碳排放权交易市场仅纳入了发电行业。而8个地方碳市场除了发电行业外,已覆盖的热力、钢铁、水泥、石化等二十余个行业仍适用地方碳市场的交易规则^②。此外,即使是发电行业也可能受地方碳市场规则的规制,如《北京市碳排放权交易管理办法》第6条第2款规定“纳入全国碳排放权交易管理的碳排放单位,在其核算边界之外的碳排放量如满足前款规定,应纳入本市碳排放权交易管理”。可见,部分地方的发电行业也可能同时受全国碳市场和地方碳市场的双重规制。

另一方面,就碳排放权交易覆盖的温室气体种类而言,《条例》并未直接明确,而是采取授权形式规定“由国务院生态环境主管部门会同国务院发展改革等有关部门根据国家温室气体排放控制目标研究提出,报国务院批准后实施”。事实上,目前全国碳市场仅将二氧化碳一种温室气体纳入管控,而地方碳市场如重庆等地则已覆盖二氧化碳、甲烷等六种主要温室气体。

由此观之,未来如果全国碳市场在发电行业的基础上,新纳入水泥行业的二氧化碳排放,那么,已纳入地方碳市场同时又符合全国碳市场重点排放单位条件的水泥行业企业的二氧化碳排放,将被纳入全国碳市场管控,不再参与地方碳市场的排放权交易;全国碳市场未来如增加甲烷、氧化亚氮等温室气体,则参与地方碳市场的控排企业中涉及的相关温室气体排放,将被纳入全国碳市场管控,不再参与地方碳市场。加之《条例》只适用于统一的全国碳排放权交易市场,不适用于8个地方碳排放权交易市场。因而即使《条例》等法规出台,全国碳市场的规则日益完善,也并非取缔地方碳市场的运行。

当前两个市场并行、两种规则并存的格局进一步塑造碳配额初始分配中央委托事权与地方固有事权的交织,即碳配额分配中省级生态环境部门不仅要落实前述中央部门委托的诸多执行性事

① 分别为《天津市碳排放权交易管理暂行办法》(2020)、《广东省碳排放管理暂行办法》(2020)、《湖北省碳排放权交易管理暂行办法》(2024)、《重庆市碳排放权交易管理办法(试行)》(2023)、《福建省碳排放权交易管理暂行办法》(2020)、《北京市碳排放权交易管理办法》(2024)、《上海市碳排放管理暂行办法》(2013)、《深圳市碳排放权交易管理办法》(2024)。

② 参见《碳排放权交易管理暂行条例》第2条:本条例适用于全国碳排放权交易市场的碳排放权交易及相关活动;第29第1款:对本条例施行前建立的地方碳排放权交易市场,应当参照本条例的规定健全完善有关管理制度,加强监督管理。

权,其本身还需执行地方碳市场中地方政府要求其执行的相关碳配额分配事权。如《湖北省碳排放权交易管理暂行办法》第9条“省人民政府生态环境主管部门设定本省年度碳排放配额总量、制定本省碳排放配额分配方案,并报省人民政府审定”的相关规定与全国碳市场的部门主导的总量决定模式不一致;《天津市碳排放权交易管理暂行办法》规定“市生态环境局会同相关部门确定纳入配额管理的行业范围及排放单位的碳排放规模,报市人民政府批准”与全国碳市场要求的由中央确定覆盖范围的要求存在区别,从而肯定了省级政府在地方碳市场中的主导事权。更为关键的是,在《碳排放权登记管理规则(试行)》第28条、《条例》第9条第2款都明确规定“各级生态环境主管部门及其相关直属业务支撑机构工作人员等,不得持有碳排放配额”“省级生态环境主管部门不得违反年度碳排放配额总量和分配方案发放或者调剂碳排放配额”的情况下,地方碳市场运行规则却给予省级生态环境部门较大的自主权,造成与全国碳市场规则的抵牾^①。省级生态环境部门既是中央在碳排放配额分配中的承接机构,又是地方政府在本区域碳市场建设的责任主体,同时承担了来自中央与地方两个层面的事权。然而,随着全国碳市场不断扩大覆盖范围,越来越多的排放主体和温室气体种类被强制纳入国家统一管理和规则体系,省级生态环境部门在地方碳市场框架下的自主管理权能将被逐步弱化,固有事权空间亦持续受到挤压。由此,两类事权的动态演进与交错并存,给集性质有别、权能不同的碳配额分配中央委托事权与地方固有事权于一身的省级生态环境部门履职带来新的挑战。

三、困境审思:碳排放配额初始分配事权的“科层”配置弊端

受“集权-分权”思维局限的科层事权配置加剧央地权界封闭、权能受限、权责错位的固有弊端,造成双轨结构下碳配额分配央地事权边界固化、层级管理下碳配额分配主体功能式微、目标考核下事权与事责分离导致的行动乏力。

(一) 权界封闭:双轨结构下碳配额分配央地事权边界固化

我国现行碳配额分配事权划分受制于传统科层治理模式,呈现出权界封闭的特点,难以适应碳市场建设的现实需求。从空间维度看,部门主导的事权配置模式压缩了地方政府的自主空间,易导致“自下而上”的配额总量生成模式对“自上而下”总量分解模式的消解;从时间维度看,现有事权划分未能把握碳市场发展的动态性,对无偿分配向有偿分配的模式转变缺乏前瞻性考虑,对两个碳市场的调整缺乏统筹谋划,从而加剧央地在利益诉求上的分歧。

就空间维度而言,当前碳配额分配事权主要基于科层的“条”状思维,强调中央对地方“自上而下”的垂直管控,然而囿于“自下而上”的信息传递模式依赖^[7],呈现出鲜明的封闭性和层级性特征,必然引发央地配额分配事权的行权障碍。如前所述,中央生态环境部门对碳配额总量设定、分配规则制定等关键事项具有决策垄断权。然而由于央地的信息不对称,中央生态环境部门对各省的碳排放基数掌握有限,因而又必须依赖“自下而上”的方式来确定全国碳配额的初始分配总额。如《实施方案》规定各省级生态环境主管部门根据配额分配方案确定的配额核算方法及碳排放基准值,结合辖区内各发电机组实际产出量及相关修正系数,核算确定各机组的年度配额度,并基于重点排放单位拥有机组数量确定其年度总配额,将各重点排放单位年度配额度汇总,

^① 如《天津市碳排放权交易管理暂行办法》第25条:交易价格出现重大波动时,市生态环境局可启动调控机制,通过在总量控制范围内向市场投放或回购配额;《北京市碳排放权交易管理办法》第12条:市生态环境部门确定不超过年度配额总量的5%作为调整量,用于配额调整、有偿发放和市场调节等;《重庆市碳排放权交易管理办法(试行)》第13条:市生态环境局可以在碳排放配额总量中预留一定数量,用于有偿分配、市场调节等。此外,福建省、广东省、湖北省的制度规范中也都有类似的规定。

得出省域年度配额总量,最后,生态环境部将各省的配额总量合计,确定全国碳交易市场的年度总配额规模。本质上,我国“自下而上”的配额总量生成模式设计旨在避免“自上而下”科层模式下中央对地方减排潜力掌握的信息偏差,兼顾地方减排诉求,提高配额分配的针对性。但在实践中同样存在地方争夺更多配额指标,向中央虚报配额需求,以减轻本地区经济承担碳限额带来的负面影响,进而造成配额总量畸高、碳市场价格剧烈波动等问题。

从时间维度考量,现有央地事权划分亦未能适应碳市场建设动态演进的需求。一方面,现有事权配置是在无偿分配模式下进行的制度设计,不能适应未来有偿分配的引入后对事权配置的需求变化。在无偿分配模式下,由中央政府集中决策,地方政府被赋予有限的自由裁量空间。然而,随着全国碳市场建设的纵深推进,为提高减排成本效率、激发市场主体内生减排动力,有偿分配方式有望逐步引入。届时地方政府及其生态环境部门需要拥有更多的分配事权,如碳定价权、碳储备权、碳回购权等,以适应有偿分配模式下应对碳金融工具创新带来的市场风险这一现实需要。然而,当前的事权划分显然缺乏前瞻性考量,未能预置足够的制度空间,为有偿分配的平稳过渡预留弹性。一旦全国碳市场引入有偿分配,地方事权边界势必面临频繁调整,权责错配之弊将更为突出。

另一方面,现有事权配置未能妥善处理“增量”全国碳市场与“存量”地方碳市场的动态调整关系。虽然《条例》要求不再新建地方碳市场,但已有的8个地方试点将继续存续,且可能进一步扩大范围,将更多温室气体和行业纳入管制范围。随着全国统一碳市场日臻完善,越来越多的行业和温室气体种类将被纳入统一管理,目前归属于地方碳市场调整的行业和温室气体种类,未来必然被纳入全国碳市场的规制范围,这意味着地方碳市场的空间将被不断压缩,省级生态环境部门的固有事权也将逐步演变为承接中央委托的派生性职责。然而,现有央地事权配置模式割裂了全国碳市场和地方碳市场的动态联系,未能为两类事权的动态调整预留回旋余地。在错配激励的驱使下,省级生态环境部门在对中央下达总量进行分解、提出重点排放单位名单时,可能会出于增加地方碳收益的考虑,倾向于将本应进入全国碳市场的企业纳入地方碳市场调整,甚至为减轻企业负担而将其从全国碳市场名单中“除名”,造成减排动力和碳市场活力“中央热,地方冷”的尴尬局面。

(二) 权能受限:层级管理模式下的碳配额分配主体功能式微

在传统的科层治理模式下,碳配额初始分配形成了自上而下的层级管理体系。然而,在这一体系下,中央生态环境部门在配额分配中面临信息不对称与部门本位主义的双重掣肘;省级生态环境部门统筹协调权能不足,监管能力也因人力物力限制而大打折扣;而省级政府的统筹协调功能却被忽视,其配额管理自主权缺失。这种多元主体权能受限状况,制约了各级政府在碳配额分配中作用的发挥。

首先,中央生态环境部门难以有效代行中央事权。虽然其名义上被赋权充分,但受制于信息不对称和部门本位主义等因素,其事权行使的有效性和科学性面临诸多掣肘。一方面,其缺乏塑造地方政府行为模式的“渗透性权力”^[8],受制于央地信息不对称影响,中央生态环境部门对地方的碳排放特点和减排潜力缺乏准确把握,因而其在自上而下分解下达各地区配额时,往往缺乏充分的信息基础和科学的测算依据,容易造成减排任务与地方实际脱节,达标压力与减排潜力不匹配,甚至出现部分企业的初始分配额超过实际排放需求的情况,难以有效指导地方实践^[9]。此外,各部门间利益的掣肘,同样会导致其中央事权代行效果大打折扣。在中央层面,碳排放管理涉及工信、财政等多个部门,生态环境部门虽为碳排放管理的牵头部门,但缺乏有效的部门协调机制,对其他部门也无充分的制约和问责手段,难以调和不同部门在配额分配中的分歧。

其次,省级生态环境部门统筹协调权能不足。一方面,碳排放管理涉及的地方多个部门大多由省级政府属地管理,省级生态环境部门在组织协调碳排放管控时与其上级职能部门一样面临困

难。另一方面,省级生态环境部门对市县政府统筹协调权能缺失,对碳排放配额分配与管控工作在市县的有效落实缺乏应有的统帅力。而市县政府对碳市场建设缺乏内生动力,对减排事务选择性执行、变通执行屡见不鲜^[10],导致碳排放监管流于形式,难以形成常态化的碳排放管理局面。

最后,省级政府统筹协调缺位,自主权能受限。省级政府对本区域的排放现状和减排潜力最为熟稔,在产业布局、能源结构调整等事关碳排放的关键领域拥有不可替代的宏观调控职能,理应在区域碳配额的分配中发挥统筹协调作用。然而在现行事权配置格局下,省级政府无法根据本区域资源禀赋、产业结构、能源消费等因素,因地制宜确定符合实际的配额分配方案,只能被动接受自上而下分解下达的减排任务,在碳排放配额分配中沦为与企业、行业协会、专家、公众等利益相关方并列的一般性“意见反馈者”,且这种意见缺乏对分配方案的实质影响力。

(三) 权责错位:目标考核下事权与事责分离导致行动乏力

当前央地间以及省际间在碳排放配额分配上的事权与事责错配,制约了地方推进减排工作的积极性和主动性。一方面,生态环境部门与省级政府在碳排放配额分配中的权责错配导致省级层面政策执行动力严重不足。于前者而言,在生态环境部门纵向“垂直”主导形态的事权配置模式下,省级生态环境部门虽承担着具体分配事务,但主要是对上级部门的程序化落实,难以从实质上优化分配方案,中央对地方生态环境部门的考核机制设置存在明显偏差,进一步加剧权责配置的失衡。具体而言,中央生态环境部门对省级部门的绩效评估主要侧重于碳排放配额分配的过程管理和程序合规,对重点排放单位名录制定、企业排放数据统计核算、配额分解与下达、企业配额清缴履约等环节的规范性把控较为严格,而各级生态环境部门并非直接接受减排事权问责的主体,对配额分配方案的科学性、公平性,以及最终的减排质量和效果等实质问题关注不足。此外,在对地方减排绩效的评估中,中央生态环境部门难以全面深入掌握地方的实际减排情况,对地方生态环境部门工作成效的了解和评判往往流于程序合规,减排量化指标的设置也缺乏针对性,影响绩效评估的准确性。

于后者而言,省级政府却处于“无权有责”的被动境地。省级政府在碳配额分配中的实质性参与度十分有限,缺乏因地制宜开展碳排放管理的自主权,而在减排责任承担和利益博弈方面,地方政府尤其是省级政府却居于“风口浪尖”。在我国以省级行政区为单元的减排责任分解体系下,省级政府作为地方减排任务的第一责任主体,既要对本区域的碳排放总量和强度降低目标负总责,又要层层分解市县两级政府的减排责任,一旦出现任务难以完成、监管不力等问题,省级政府难辞其咎,面临被上级政府问责和评价考核的巨大压力^①。

另一方面,不同省份间在碳配额分配权责上的差异化配置,也引发了配额分配政策落地中的区域分化和行为偏差风险。在“双轨制”下,试点省份依托地方碳市场这一制度“自留地”,不仅可以自主确定本区域配额总量、设定重点排放单位的认定标准、配额分配规则等关键要素,还可通过区域准入、额度限制等手段,设置政策壁垒限制外地排放主体参与本区域碳市场交易,进而影响全国统一碳市场的竞争中性 and 区域公平。与之形成鲜明反差的是,非试点省份在碳排放配额分配中则更多扮演被动执行者的角色,须严格依照中央主管部门制定的统一规则行事,自主裁量空间十分有限,沦为中央总量分解的被动承接者。

然而,在“自上而下”的减排责任分解体系下,缺乏自主管理权能的非试点省份,面临着与拥有制度红利的试点省份同等的减排压力和问责风险,由于缺乏制度创新的先发优势,其通过碳

^① 参见《国务院办公厅关于印发2014—2015年节能减排低碳发展行动方案的通知》(国办发〔2014〕23号):地方各级人民政府对本行政区域内节能减排降碳工作负总责,主要领导是第一责任人。对未完成年度目标任务的地市,约谈省级政府主要负责人,按规定进行问责;《中共中央、国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》:将碳达峰、碳中和相关指标纳入各地区经济社会发展综合评价体系,增加考核权重,加强指标约束;对工作突出的地区、单位和个人给予表彰奖励,对未完成目标任务的地市、部门实行通报批评和约谈问责。

市场促进区域减排的成本和难度可能更大。非试点省份在配额分配自主权缺失的现实语境下,为完成自上而下分解的减排任务,往往只能机械化落实配额分配,难以因地制宜开展减排创新实践,影响了减排潜力的充分释放。与此同时,在区域竞争的驱动下,试点省份享有的配额分配自主权能通过设置有别于全国碳市场标准的配额总量、重点排放单位认定条件、配额分配规则等,加剧地方保护主义倾向,影响碳市场发展的协同性。

四、事理基准:优化碳排放配额初始分配央地事权配置的逻辑展开

优化碳配额分配央地事权配置的逻辑亟需从“集权-分权”之争转向“控权-赋权”之维,实现央地权界由“中央主导-地方配合”向“地方实施-中央监督”的动态调整;以“有限发包-省级统管”实现央地权能的高效配置;以“共同但有区别”的合作治理与责任分工实现央地权责精准适配。

(一) 权界动态调整:适应碳市场规模动态调整的央地事权弹性配置

随着我国碳市场建设由地方试点逐步走向全国统一,必然引致交易规模的动态变化,而随着市场主体类型、区域分布的日趋多元,碳市场运行的复杂程度也将持续攀升。因此,有必要动态调整和优化碳配额分配的央地权责边界,形成与市场发育程度相适应的弹性化央地事权配置格局。以比例原则作为基础,拓展适当性、必要性和均衡性三个子原则在碳排放管理领域的具体适用,成为适应碳市场规模动态调整的央地事权弹性配置的逻辑起点^[11]。

适当性原则要求碳配额分配事权的弹性配置必须适应碳市场的不同发展形态。在地方试点碳市场阶段,应当形成“地方主导-中央协助”的权责格局。此阶段,地方政府作为区域碳市场建设的责任主体,在配额分配中应当拥有充分自主权,而中央政府宜通过制度规则和政策导向对地方实践予以宏观引领。这种模式有利于在制度供给相对匮乏的条件下,充分发挥地方首创精神,调动地方差异化探索的积极性。随着全国碳市场启动运行,我国碳市场虽进入“双轨制”阶段,但全国碳市场的运行基础依然薄弱,行业覆盖范围和规制气体有限,配额分配仍以免费形式为主,配额分配还依赖于地方职能部门的有效落实,这一时期应当形成“中央主导-地方配合”的权责格局。中央政府在制度规则、技术标准等方面发挥主导作用,对碳排放配额分配实施统筹管理,而地方政府生态环境部门则应在上级职能部门统一规则指引下,充分利用信息、资源优势组织实施。随着碳市场不断发展成熟,各行各业逐步被纳入全国统一碳市场,全国性、一体化的碳市场体系也将最终建成,当前我国的碳市场也正沿此方向发展迈进。此阶段需要构建“地方实施-中央监督”的事权配置格局。对于事关全国碳市场政策取向的重大问题,应当由中央生态环境主管部门把控决策权,以维护全国范围内碳市场政策的一致性^[12]。在此基础上,应赋予省级政府因地制宜推进区域碳市场建设的自主权,并在配额分配总量分解、重点排放单位名录制定等事项中具备充分的话语权。

必要性原则强调央地间事权配置应以实现既定管理目标所必需为限,在实现地方事权强化的同时尽量减少对传统央地生态环境事权的过往矫正。这就要求中央在配额分配权限下放时,应当立足各地碳排放管理的客观需求,将权力下放控制在合理区间内,既要防止权力过度集中削弱地方积极性,又要防止放权过度影响减排政策的统一性和权威性。具体而言,中央应根据各地区的经济发展水平、产业结构、碳排放现状等因素,审慎决定权力的下放范围和程度,避免将过多的分配权力下放给地方,诱发地方“竞次”式的管理,扭曲全国统一碳市场的公平竞争秩序。如虽强调省级政府发挥宏观调控职能优化本省域碳排放配额分配实施方案,但仍应遵循《实施方案》明确的配额量计算公式以及公式中所有参数及数据的使用要求,不可随意调整参数和数据,确保配额分配方法一致、结果可比。再如考虑未来有偿分配的引入后,为开展市场调控,应赋予省级

政府一定的配额调控权限,但是仍应对此裁量权在比例上作出限定。

均衡性原则着眼于权力配置所形成的各方利益之间的平衡性^[13],要求在央地博弈中实现整体利益最大化,为此应在全国统一规范和地方灵活管理之间寻求均衡。从利益视角看,中央政府代表全国整体减排利益,希望通过强有力的自上而下管控,尽快实现双碳目标。而地方政府则更加关注区域发展和企业诉求,希望获得更多配额指标,在促进经济增长和保障减排任务间找到平衡。从成本角度看,中央集权虽有利于快速建立统一市场,但同构化管理不可避免地加大了政策执行成本,也弱化了地方参与的内生动力。而地方分权虽有助于因地制宜、提高管理效率,但也可能加剧地方利益本位主义,进而影响全国碳市场的公平与效率。鉴于此,未来应进一步完善国家碳市场与地方碳市场的衔接机制,在动态博弈中谋求国家整体利益与地方差异化利益的均衡最大化。

(二) 权能高效配置:碳排放配额初始分配央地事权的“发包”配置

我国的历次行政体制改革都将提高效能作为核心目标之一^[14]。事权的央地配置应遵循“功能适当原则”^[15],综合考虑信息优势、激励相容、行政成本等因素,将国家职能配置给最有可能做出更具效能决策的机关。一方面,效能标准内含着对效率的追求,碳配额初始分配央地事权配置应服务于规制效率的提升。在央地政府均具备规制能力的前提下,事权之所以要配置给地方政府,正是因为央地信息存在不对称,而地方政府更容易捕获区域排放现状和减排潜力等信息,将配额分配事权配置给地方政府更符合经济合理性。另一方面,效能标准还意味着央地事权配置应充分考虑社会可接受性^[16]。地方政府的规制行为能够因其对辖区的企业诉求有更真切的认知和体验,采取的规制手段更契合辖区情势而获得企业的认同。综合考量央地政府角色适配性,将部分配额分配事权配置给地方政府更能契合效能标准。

相较于科层治理模式,行政发包制尤为强调为地方政府的行政治理赋能^[17],在公共治理事权配置中具有独特优势。“行政”代表了组织机制,“发包”则代表了市场机制,而行政发包制将这两个部分有机结合起来,属于一种行政组织边界之内的“内部发包制”^[18],具体是指中央政府将特定事权配置给地方政府,由地方在中央宏观调控下,根据区域实际自主开展工作并对结果负责的一种府际关系模式。

省级政府处于我国行政管理体制的枢纽地位,上承中央、下辖市县,在中央政府宏观调控和基层政府具体实施之间起着承上启下的关键作用,理应成为新时代生态环境监管体制改革的关键变量。然而,在传统科层制逻辑下,省级政府往往被简单等同于其他地方政府,忽视了其在区域环境治理中的独特优势。在碳排放配额初始分配事权配置模式转向行政发包制的基础上,应对科层体系内部的权责关系进行灵活调整,强化省级政府在碳配额初始分配中的事权。中央生态环境部门将配额关键事权“有限发包”给省级政府,赋予其统一行使碳排放配额分配的核心事权。省级政府应作为本区域碳配额分配的“总承包人”,对本区域的配额分配活动享有充分的自主权,同时也作为本行政区域碳配额管理的第一责任主体,对中央下达的本区域碳排放总量控制目标和减排任务负总责。在此基础上,发挥省级政府横向统筹和纵向协调的区域整合优势,将配额具体分配的实施权按科层模式下放给市县政府。通过中央对地方的适度控权和赋权,打破秩序行政的“传送带”规制模式^[19],在央地政府间形成责权明晰、约束有力、激励相容的层级事权配置模式。

具体而言,在“央-省”的事权配置中,中央政府要发挥在总量控制、标准制定等方面的权威优势,担负起碳排放配额总量的确定及各省份的减排任务、分配原则和标准的制定等关键任务,为地方政府的具体分配行为提供规范遵循。同时要加强对地方政府配额分配绩效的指导与监督,但这种指导与监督应以备案、报告等柔性方式为主,以免过度干预、弱化省级政府积极性。但在具体到每个省内应如何具体分解落实中央分包的碳排放总量任务时,省级政府可根据本区域实际在行业覆盖范围与管控气体种类、重点排放单位认定标准、碳定价、预分配配额量、最终核定配额量、配额

预留和回购等具体分配事项上拥有更大自主权。因为温室气体排放具有明显的区域性、部门性和行业性,各省在能源结构、生产工艺、技术水平、污染物和碳排放控制政策工具选择和技术路径等方面有较大差异^[20]。这种“中央授权、省级统管”的权能配置方式,既有利于发挥省级政府在区域减排资源整合、诉求平衡中的枢纽功能,也为其在碳排放配额任务分解决策上与本区域能耗双控、产业结构调整等政策有机结合,进而为优化本区域配额分配实施细则提供了必要空间。

借鉴发包制的模式,并非完全摒弃科层制模式。有学者提出“省级以下地方生态环境监管事权配置打破科层结构而转为垂直领导后,生态环境监管地方决策便不会过度受到地方政府影响,从而更加注重生态环境治理的地方特色”^[21]。事实上,省以下生态环境部门垂直管理的体制同样面临如权能不足等问题,依赖市县地方政府的统筹。而市县地方政府的工作又必须以省级政府对市县碳排放工作的科层压力为抓手,因而“省—市县”政府间应构建基于科层制的任务分解机制。省级政府可重点围绕碳排放配额的申报、核发、使用、清缴等微观事项制定管理规定,为基层政府落实配额分配工作提供直接的行为准则,并将配额分配事务纳入对下级政府的综合考评,以督促市县政府积极履责。这种“省级负责、市县承接”的关系格局,可有效打通配额分配任务的“最后一公里”。

(三) 权责精准适配:碳排放配额初始分配央地事权与事责的协同

在碳配额初始分配的过程中,央地之间的事权与事责协同,构成了应对气候风险的关键治理结构。“权责精准适配”理念旨在打破传统科层制中责任与权力分离的窠臼,构建“共同但有区别”的气候风险合作治理与责任分工体系,中央和地方政府通过实质性参与来共担气候风险规制责任,形成“职责序构”的格局^[22]。基于此理念,需要构建一个分层分类、科学合理的绩效评估体系,并建立纵向到底、横向到边的碳排放管控责任体系。

中央政府及其生态环境部门虽将碳排放配额具体分配事权分包给省级政府,但并非意味着其可置身事外,无需承担相应责任。中央政府一方面要加强顶层设计,完善碳排放管控的法律制度体系和标准规范,为地方履职提供基本遵循。另一方面要建立、健全纵向督察问责机制,对省级政府落实碳排放总量控制目标的完成情况开展定期评估,将评估结果作为对省级领导班子和领导干部考核的重要依据,确保分包事权的执行效果。同时,中央政府的考核问责与正向激励应当并重,通过“奖优罚劣”的考核问责模式,充分调动地方推进碳排放管理工作的积极性。可考虑对碳排放总量控制和强度下降目标完成情况好、碳市场运行质量高的省份,给予专项资金支持或在能源、产业等领域给予政策倾斜。与此同时,中央政府还应主导构建公平、透明的省际配额调剂和补偿制度,有效化解碳市场试点与非试点地区间因配额分配不均带来的利益冲突,推动全国碳市场的协调发展。

“发包”模式以实质性结果和履职资源整合为导向^[23]，“央-省”分包模式不仅是事权的转移,更意味着责任的分担,为此应实现省级政府事权主导与主体责任的协同^[24]。省级政府作为区域碳市场的“总承包人”,同时也是区域碳市场的第一责任主体,不仅应享有充分的自主权,还需对本行政区域碳排放配额管理负总责,确保中央下达的碳排放总量控制目标和减排任务得到全面落实。财政的规模制约着事权的边界^[25],为了确保市县能够有效地执行碳排放配额分配任务,必须通过多元手段切实强化基层履职能力。在这一过程中,省级政府需通过能力培育、资金倾斜、绩效奖惩等方式,全面提升市县的履职能力。省级政府应通过专项资金或财政补贴,支持市县政府在碳排放管理中的能力建设,尤其是在监测、核查、报告等技术性环节,确保本辖区基层政府具备足够的技术能力和人力资源来执行相关任务。同时,省级政府应当制定明确的考核标准,将市县的碳排放配额管理绩效纳入综合考评体系,形成奖优罚劣的正向激励机制。通过强化市县政府的责任感和执行力,能够充分释放基层在碳排放配额分配中的末梢执行效能,为碳配额分配工作的高效运行提供坚实基础。

五、法理归依：碳排放配额初始分配央地事权配置的制度表达

碳排放配额初始分配央地事权配置的法治化,体现了国家气候治理法治化的核心要求。基于我国碳配额分配主体的层级结构,应主动识别不同治理主体的角色分类,明晰其核心责任。未来制定《碳排放权交易管理法》时,应以专章形式从形式法治到实质法治对碳排放配额初始分配展开体系化构建,并以“权力清单”为载体,采取列举式与概括式相结合的立法模式,以“控权”与“赋权”之维明确中央与地方在碳配额分配中的事权配置。

(一)“控权”之维：碳排放配额初始分配中央关键事权界定

中央控权,旨在通过法律手段确保中央政府对碳市场的总体控制力,防止地方政府因区域利益而出现的分配偏差。未来立法应明确中央对配额总量确定、配额总量分解、碳排放控制技术规范制定、配额监管和考核等关键要素的决定权,以确保碳分配规则的统一性和权威性。

首先,应明确中央的碳排放配额总量确定事权。碳排放配额总量的科学设置,事关全国碳市场发展方向和减排效果,理应由中央政府掌控。中央应兼顾全国减排需要和区域差异,科学测算配额总规模,避免总量过紧带来减排困难或总量过松导致碳市场价格波动。未来制定《碳排放权交易管理法》时,应明确规定“全国碳排放配额年度总量由国务院生态环境主管部门会同发展改革、财政等部门,依据国家温室气体减排目标、经济社会发展水平等因素审慎确定,报国务院批准后向社会公布”。通过法律形式界定该项事权的归属主体、行使依据和决策程序,既彰显中央“自上而下”在碳排放总量控制中的主导地位,也为中央生态环境部门在配额总量设置中的主管权能提供法治保障。

其次,应明确中央的碳排放配额总量分解事权。合理分解全国碳排放配额总量,直接关系到各地碳排放“蛋糕”的大小,不仅事关地方利益,更影响全国碳市场减排格局。基于公平与效率的考量,碳排放配额分解权应由中央统筹行使。未来立法宜明确“国务院生态环境主管部门依据各省份经济社会发展水平、资源禀赋、产业结构、历史排放、减排潜力等因素,制定全国碳排放配额分解方案,报国务院批准后实施”。中央对省域分解结果拥有最终的审核权,这既有助于充分发挥中央在区域统筹中的引领作用,以确保全国碳排放控制的统一性和有效性,也为地区间权益博弈提供法治遵循。

此外,应明确中央的碳排放控制技术规范制定事权。统一的碳排放控制技术规范,是确保全国碳市场科学运行的重要基础。基于规则统一与标准一致的考量,技术规范制定权应归于中央。未来立法应规定“国务院生态环境部门会同相关部门,制定碳排放配额核算、报告、核查等环节的国家统一技术规范,地方政府应当结合实际制定细化规定”。通过法律明确中央生态环境部门在技术规范制定中的主导权,有利于加强碳市场的规范化管理,同时为地方结合区域特点制定配套规则预留空间^[26]。

最后,应明确中央的碳排放配额监管考核事权。严格监管考核是确保减排目标实现的重要保障。基于全国统一监管和地方落实责任的考量,碳排放配额监管考核事权应由中央与地方分工协作、各司其职。未来立法宜规定“国务院生态环境主管部门负责统一监督管理全国碳排放权交易及相关活动,制定重点排放单位碳排放配额履约的考核办法”“省级生态环境主管部门应当加强对辖区内重点排放单位碳排放情况的日常监管,督促其足额履约,并定期向国务院生态环境主管部门报告考核结果”。法律对监管考核权的合理分工,既有利于中央加强宏观调控,也激励地方落实监管责任,形成监管合力。

(二)“赋权”之维：碳排放配额初始分配省级政府自主事权界定

地方赋权是通过制度化的法律保障,在中央统一监管、统一规划、统一标准的权力基础

上^[27],赋予地方政府在具体分配、管理中的权力和责任,使其能够结合实际情况灵活应对,提升碳市场的运行效率。未来立法应明确地方对覆盖行业和气体范围确定、重点排放单位名录确定、碳排放配额核定与预分配、碳排放配额分配调节、碳排放配额预支审批等关键要素的自主权,以确保碳配额分配在省级层面的针对性。

其一,明确地方的碳市场覆盖行业和气体范围确定事权。合理界定碳市场覆盖范围,事关减排效果和发展空间。鉴于不同省份资源禀赋、产业结构差异显著,地方在覆盖范围确定中应享有一定话语权。立法应规定“国务院生态环境主管部门会同相关部门,制定纳入全国碳市场的行业和温室气体名录,各省在此基础上可结合实际新增若干行业及气体种类,报国务院生态环境主管部门备案”。法律赋予地方适度自主权,既有助于充分发挥中央在顶层设计中的主导作用,也为地方因地制宜推进碳市场建设和未来碳市场扩容预留制度空间。

其二,明确地方的重点排放单位名录确定事权。科学认定重点排放单位名录,直接决定碳市场参与主体资格。鉴于不同地区所辖企业差异显著,理应赋予地方在名录确定中的适度自主权。未来立法应明确“省级生态环境主管部门可在国家重点排放单位认定条件基础上,结合本地实际制定细化标准,增列符合条件的排放主体,经本级人民政府审核批准后向社会公布”。适度下放该项事权,不仅有助于提升碳市场主体范围设定的精准性,也为地方充实碳市场主体创造了条件。

其三,明确地方的碳排放配额核定与预分配事权。考虑到不同省份所辖企业的差异性特点,地方在核定与预分配环节中应享有适度自主权。未来立法应规定“省级生态环境主管部门按照国家统一规则,负责组织开展本行政区域内重点排放单位碳排放配额的核定与预分配工作,在国家分配方案确定的总量内,可结合本地实际对单位配额数量进行适当调整,并及时向社会公布核定与预分配结果”。通过法律赋权的方式,既尊重了地方对辖区内企业情况的信息优势,也为提高配额分配的针对性提供了空间。

其四,明确地方的碳排放配额分配调节事权。碳排放配额分配的动态调节,是确保碳市场供需平衡、价格稳定的关键,考虑到地区间碳排放基数和减排潜力的差异,未来立法应赋予省级政府储备权、回购权和定价权等开展区域碳配额调节的权力。明确省级政府可根据区域内重点行业、企业的实际减排需求,在本地区内开展碳排放配额调剂,必要时可与其他地区开展跨区域调剂,或按规定向市场主体回购部分配额,通过市场调节促进资源优化配置。同时鼓励省级政府建立区域内统筹的碳排放配额储备机制,可预留年度配额总量的一定比例作为价格平抑储备配额,在市场配额价格出现大幅下跌,或者市场流动配额数量过高时,可以将一定比例的有偿分配配额作为价格平抑储备配额;当市场配额价格出现大幅上涨,或者市场流动配额数量过低时,可以释放价格平抑储备配额。此外,省级政府还可在国家碳价格调控目标指引下,结合本地实际确定碳排放配额区域价格水平。值得注意的是,为防止出现配额滥发、价格剧烈波动等问题,法律还应对省级政府的碳定价、回购等关键事权予以必要限制。如可规定省级政府应在国家确定的碳价区间内上下浮动一定比例,开展本地区碳定价;配额回购规模不得超过本地区年度配额总量的一定比例等。通过法律形式界定地方在配额分配调节中的关键事权,既有助于发挥地方在碳市场价格形成中的积极作用,也为应对区域碳市场风险创造了制度条件。

其五,明确地方的碳排放配额预支审批事权。允许碳排放配额适度预支,是平衡企业履约需求与减排压力的重要机制。立足于辖区企业诉求回应与风险管控并重的理念,预支审批权应赋予地方行使。未来立法宜规定“省级生态环境主管部门负责受理、审核本行政区域内重点排放单位的配额预支申请,在严格论证其预支必要性和可行性的基础上,可批准单个企业一定比例的配额预支额度,并及时向社会公开”。通过明确地方政府职能部门的审批权限与职责,不仅有助于提升预支机制的规范化水平,也为因企施策、动态管理碳排放配额预支创造了条件。

质言之,碳排放配额初始分配的央地事权配置制度规范,应立足于总量控制与削减任务的统筹,着力于监管约束与激励创新的融合,致力于效率目标与公平诉求的平衡,最终实现央地“控权”与“赋权”的有机统一。

六、结 语

我国碳排放配额初始分配事权配置深陷科层治理的路径依赖,权界封闭、权能受限、权责错位的固有弊端日益凸显。面对新时期碳市场改革带来的“双轨制”运行新格局,对碳排放配额分配的央地事权配置提出了权界动态调整、权能高效配置、权责精准适配的现实需求。优化碳排放配额初始分配事权配置,须立足于“控权”与“赋权”并重的均衡理念,突破传统“事权集中”和“事责下放”的科层治理思维定式,通过明晰央地权责边界实现权界动态调整,以“有限发包-省级统管”模式实现权能的高效配置,在合作共治理念下实现权责的精准适配,最终构建起权、能、责相互匹配的碳配额分配事权格局。未来,应从实体与程序、宏观与微观相结合的角度,通过“专章立法+权力清单”形式法治载体,采取概括式与列举式相结合的立法模式,实现央地碳排放配额分配事权规范配置的制度化,为我国碳市场高质量发展奠定坚实的法治基础。

参考文献

- [1] 胡中华,吴帅帅.社会正义视域下碳排放权初始额度分配规则之选择[J].吉首大学学报(社会科学版),2020(1).
- [2] 薛刚凌.论府际关系的法律调整[J].中国法学,2005(5).
- [3] 鲍伟慧.中国特色国家治理中央地集分权困境研究[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2020(4).
- [4] 何伦凤,朱谦.生态环境部门“统一监督管理”条款的解释论展开——以《环境保护法》第10条第1款为中心[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(2).
- [5] 吴金兴.新治理观下央地关系动态调整的基本逻辑与优化路径[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2024(2).
- [6] 李红利.环境困局与科学发展:中国地方政府环境规制研究[M].上海:上海人民出版社,2012.
- [7] 周文,李吉良.新型举国体制与中国式现代化[J].经济问题探索,2023(6).
- [8] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5).
- [9] 冯帅.协同推进降碳、减污、扩绿、增长的法律机制研究[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(4).
- [10] 时影.利益视角下地方政府选择性履行职能行为分析[J].甘肃社会科学,2018(2).
- [11] 刘彤彤.生态法治视域下央地权力的规范配置[J].法商研究,2024(4).
- [12] 叶必丰.区域治理的“中央统筹与地方负责”原则[J].行政法学研究,2023(2).
- [13] 蒋红珍.比例原则适用的范式转型[J].中国社会科学,2021(4).
- [14] 沈岍.论行政法上的效能原则[J].清华法学,2019(4).
- [15] 张翔.国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心[J].比较法研究,2018(3).
- [16] 靳文辉.风险规制中的央地政府关系之规范建构[J].法学研究,2022(5).
- [17] 李晓飞.行政发包制下的府际联合避责:生成、类型与防治[J].中国行政管理,2019(10).
- [18] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6).
- [19] 胡苑.环境法律“传送带”模式的阻滞效应及其化解[J].政治与法律,2019(5).
- [20] 叶榭平.“双碳”目标下减污降碳协同增效法制保障体系之重塑[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(2).
- [21] 张忠民,冀鹏飞.论生态环境监管体制改革的事权配置逻辑[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020(6).

- [22]朱光磊,杨智雄.职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态[J].学术界,2020(5).
- [23][美]诺内特,赛尔兹尼克.转变中的法律与社会:迈向回应型法[M].张志铭,译.北京:中国政法大学出版社,1994.
- [24]陈国权,皇甫鑫.功能性分权与中国特色国家治理体系[J].社会学研究,2021(4).
- [25]刘剑文,侯卓.事权划分法治化的中国路径[J].中国社会科学,2017(2).
- [26]王红蕾,宋卓.基于玻尔兹曼分布的南方电网供电区域碳排放配额分配研究[J].贵州大学学报(社会科学版),2019(2).
- [27]王慧.环保事权央地分权的法治优化[J].中国政法大学学报,2021(5).

From Bureaucracy to Outsourcing: The Normative Configuration of the Central-local Authority for the Initial Allocation of Carbon Emission Quotas

ZHANG Xiao-kang, LI Bing-qiang

Abstract: As China's carbon emission trading system enters a "dual-track" operation stage with the coexistence of the national carbon market and local carbon markets, the configuration of central-local authority for the initial allocation of carbon emission quotas faces new regulatory requirements. The current configuration is deeply influenced by the bureaucratic governance model, presenting a departmental "vertical" dominance of horizontally centralized authority and vertically decentralized responsibility; a horizontal "territorial" hollowing out of the suspended local governments and the local functional departments entrusted with heavy responsibilities; and an intertwining form of central delegated authority and local inherent authority in carbon quota allocation. The bureaucratic authority configuration limited by the "centralization-decentralization" thinking exacerbates the inherent drawbacks of closed central-local authority boundaries, restricted authority functions, and misaligned authority and responsibility, resulting in the solidification of central-local authority boundaries for carbon quota allocation under the dual-track structure, the diminishing of the functions of carbon quota allocation entities under hierarchical management, and the lack of action caused by the separation of authority and responsibility under target assessment. To optimize the configuration of central-local authority for carbon quota allocation, we must follow the concept of "control-empowerment" so as to realize the dynamic adjustment of central-local authority boundaries from "central dominance-local cooperation" to "local implementation-central supervision"; achieve efficient allocation of central-local authority functions through "limited outsourcing-provincial overall management"; and achieve precise matching of central-local authority and responsibility through cooperative governance and responsibility division of "common but differentiated". In the future, "special legislation+power list" should be used as the carrier, and a combination of generalization and enumeration legislative models should be adopted to systematically construct the central-local carbon quota allocation authority from formal rule of law to substantive rule of law.

Key words: initial allocation of carbon emission quotas; carbon emission trading; central-local authority; tiao-kuai division; bureaucratic governance; limited outsourcing

(责任编辑 周振新)