

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.01.006

曹兴国:“我国海运碳排放市场机制构建的进路统筹”,《太平洋学报》,2024年第1期,第72-85页。

CAO Xingguo, “Coordination of Approaches to the Construction of Market-Based Mechanism of Maritime Carbon Emissions in China”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.1, 2024, pp.72-85.

我国海运碳排放市场机制构建的 进路统筹

曹兴国¹

(1.大连海事大学,辽宁 大连 116026)

摘要: 海运碳减排需要统筹运用包括市场机制在内的多种措施。欧盟推进单边海运碳排放交易机制虽然对市场机制在海运领域的运用具有正向推进价值,但基于其制度对共同但有区别责任原则的忽视等原因,与我国的航运利益并不相符。我国应当联合其他非欧盟国家反对欧盟的单边措施,并积极推进国际海事组织(IMO)层面多边海运碳排放市场机制的构建,推动海运碳排放真正实现公正公平的过渡。同时,在国内层面,基于国际国内统筹推进的整体要求,我国需要厘定基于国内立法的海运碳排放市场措施及其实施路径,构建相应的制度保障。

关键词: “双碳”目标;海运碳排放;市场机制;共同但有区别责任原则;非更优惠待遇原则

中图分类号:D920

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2024)01-0072-14

随着我国“双碳”目标的确立,碳排放治理已经不折不扣地成为我国生态文明建设以及参与国际气候治理的重要议题。海运业同样需要承担减排任务,并已在国际海事组织(以下简称IMO)的推进下取得积极进展。2022年,IMO海上环境保护委员会第76次会议(MEPC 76)通过了《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL公约)附则VI“关于降低国际航运碳强度”的修正案,通过现有船舶能效指数(EEXI)和碳强度指标(CII)评级机制对船舶的最低能效标准和

营运的碳强度作出限制和评价,旨在从技术和运营两个方面提高船舶能效,降低碳强度水平。同时,2023年7月,IMO海上环境保护委员会第80次会议通过重新修订“船舶温室气体减排战略”,进一步明确了以2008年为参照,国际海运温室气体年度排放总量到2030年至少降低20%,并力争降低30%;到2040年降低70%,并力争降低80%的减排新目标。^①

上述减排目标的实现,需要依赖一系列的减排措施,包括碳排放市场机制。所谓碳排放

收稿日期:2023-07-27;修订日期:2023-09-20。

基金项目:本文系辽宁省社科基金项目“海运碳减排市场机制构建的制度协同研究”(L22CFX004)的阶段性研究成果。

作者简介:曹兴国(1989—),男,浙江绍兴人,大连海事大学法学院副教授、硕士生导师,法学博士,主要研究方向:海商法、国际法。

* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,感谢孙爱迪在本文写作过程中的协助,文中错漏由笔者负责。

① 2018年4月通过的船舶温室气体减排初步战略中提出的减排目标为:以2008年碳排放为基准,到2030年将海运业碳排放强度降低40%,到2050年碳排放强度降低70%(碳排放总量降低50%)。

市场机制,亦可称为碳定价机制,其理念在于将碳排放权作为一种资源并对其定价,通过构建市场化机制解决碳排放的外部不经济性,从而实现减排目标。在过去,海运业因其显著的国际性和机制适用的复杂性,大多被排除在各国的碳排放市场机制之外。但2023年5月,欧盟通过2023/959号指令对欧盟碳排放交易体系指令进行修订,正式将海运业纳入欧盟碳排放交易体系。同时,在重新修订的IMO“船舶温室气体减排战略”中,也明确要求包括市场机制在内的一揽子中期减排措施应当在2025年确定并通过。^①显然,在欧盟和IMO的推动下,海运碳排放市场机制的构建将大大提速,并引发单边及多边层面的连锁反应。海运碳排放市场机制的构建不仅关乎所有海运参与主体的利益,而且机制构建中的规则话语权争夺更关乎各国在海运相关产业的切实利益,影响未来的海运竞争格局。尤其在欧盟通过内部立法单边推动海运碳排放市场机制实施的背景下,海运碳排放市场机制的构建在某种程度上已经被“裹挟”,其推进势在必行。因此,无论是主动引领还是被动参与,海运碳排放市场机制的构建是各国、各利益方都需要谋划和应对的重要议题。

对我国而言,海运碳排放市场机制的构建是一个重要又复杂的议题,面临诸多挑战。首先,欧盟的单边海运碳排放交易机制将对我国航运业产生直接影响,我国如何开展有效应对亟需回应。其次,IMO主导下的多边市场机制构建仍面临不少分歧——选择何种市场机制方案,如何体现共同但有区别责任原则,通过何种方式实施等都有待细化讨论。此外,海运碳排放市场机制的构建不仅是国际层面的应对,我国也应当在国内层面以国际国内统筹推进为指引,统筹国内机制的构建。因此,海运碳排放市场机制的构建需要多个层面的进路统筹。本文旨在通过分析我国在双边、多边以及国内三个层面应对、参与、构建海运碳排放机制的需求和立场,探讨我国的应对策略和制度路径。

一、海运碳排放市场机制的 单边进路应对

海运是一个高度国际化的行业。理想状态下,应当通过多边协调来推进海运碳排放市场机制的构建,但因多边层面协商进度不及预期,以欧盟为代表的单边行动已经着手推进海运碳排放机制的构建。

1.1 以欧盟为代表的单边市场机制推进

欧盟是碳排放市场机制的忠实推动者,其构建的碳排放交易体系被视为欧盟最主要的气候政策工具。欧盟的碳排放交易体系以2003年的《欧盟排放权交易体系指令》为基础法律架构,后经多次修正。当前,欧盟碳排放交易体系的运行已经进入第四阶段,即以欧盟委员会在2021年7月发布的一系列气候计划与提案(Fit for 55)为依托,大幅提升碳市场的减排目标,并扩大覆盖的行业领域。海运业就属于此阶段扩大覆盖的行业领域范围之列。

根据欧盟2023/959号指令,主管机关^②将对5000总吨以上船舶在欧盟内部的港口之间整个航程100%的排放量,以及欧盟与非欧盟港口之间航程50%的排放量^③收取排放配额。负责配额缴纳的责任主体为船公司,包括船东或从船东处承担船舶运营责任、并同意承担《国际船舶安全运营和防止污染管理规则》规定的所有职责和责任的任何其他组织和个人(例如船舶管理人、光船承租人)。为了给机制的适用提

^① IMO, “2023 IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships”, Resolution MEPC.377(80), July 7, 2023, <https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/annex/2023%20IMO%20Strategy%20on%20Reduction%20of%20GHG%20Emissions%20from%20Ships.pdf>, para.6.

^② 对于欧盟注册的船公司,其主管机关为船公司注册地所在的成员国;非欧盟注册的船公司,其主管机关为最近4个监测年度内停靠港口次数最多的成员国;而对于非欧盟注册且最近4个监测年度内也没有停靠过欧盟港口的公司,则其主管机关为该公司旗下船舶在欧盟境内抵达或开始其首个航程的成员国。

^③ 纳入排放量计算的气体包括二氧化碳、甲烷和一氧化二氮。其中,甲烷和一氧化二氮将于2024年后纳入欧盟2015/757号条例,从2026年起纳入欧盟排放交易体系。

供一定的缓冲空间,指令规定了两年的过渡期:2024年和2025年分别纳入40%和70%的航运排放量,到2026年将纳入100%的航运排放量。同时,为防止班轮集装箱船舶利用挂靠港口的安排来规避机制的适用,该指令将建立一份位于欧盟以外,但距离某一成员国管辖港口不到300海里的相邻集装箱转运港口名单。船舶在名单中的港口进行的转运将不被计为与上一个非名单中转运港之间航程的中断。对于未能在每年9月30日前缴纳前一年排放配额的船公司,将面临每个未缴纳的排放配额(每吨二氧化碳当量的排放)100欧元的罚款。

1.2 单边进路的辩证评估

欧盟是当前世界三大海运市场之一,其海运碳排放政策措施将产生重大影响。这种影响,最直接地体现为航运公司的费用增加——据测算,如果按照每个碳排放配限额(EUA)90欧元的市价计算,预计海运业在2024年、2025年、2026年可能要分别承担高达31亿欧元、57亿欧元和84亿欧元的费用。^①而在这些费用之外,欧盟单边进路的其他影响同样显著。

(1) 对海运碳排放市场机制构建的正向推动

欧盟之所以决定率先将海运业纳入欧盟碳排放交易机制,一个重要的背景就是欧盟认为IMO层面的市场机制谈判虽有进展,但仍不足以实现巴黎协定确定的目标。因此,欧盟的单边立法固然有其实现自身减排战略的考虑,但也在很大程度上希望籍此反推和倒逼多边进程。IMO在随后通过经修订的减排战略,并明确将市场机制作为一揽子中期措施的一部分,也不无欧盟立法进程的影响。正如学者所言,相比于多边层面的谈判,打补丁式的单边路径(patchwork approach)有时更有效,因为它可以破解多边协同的困境。而且,通过部分国家或者地区先行的政策探索和行业反馈,可以为多边层面更大规模的政策应用提供数据和证据支撑。^②

同时,依托在碳排放交易领域的实践经验,

欧盟所构建的海运碳排放交易制度也确有其可取之处。首先,欧盟在制度方案上考虑了未来与IMO多边机制的协调问题。根据指令,如果未来IMO通过了多边市场机制,欧盟将根据IMO市场机制的内容、效果以及与欧盟机制的一致性对本指令的内容重新进行评估,尽量避免对船公司的双重负担;如果IMO在2028年仍未采取全球市场措施,欧盟委员会应向欧洲议会和理事会提交一份报告,审查对欧盟港口与非欧盟港口之间航程超过50%部分的排放量是否需要实施配额分配和交易。其次,欧盟在将海运纳入碳排放交易体系时,吸收了当初将航空纳入碳排放交易体系的失败教训,^③在此次针对海运的方案设计中做了不少调整。其中最显著的一点就是仅将进出欧盟港口的国际航程的50%排放量纳入,而非此前航空领域的全部排放量,试图以此缓和其他国家的抵制。最后,从制度的完整性上,欧盟的海运碳排放交易制度在既有碳排放交易制度的基础上做了很多细化的补充,形成了一套相对完整、具有可操作性的海运碳排放市场制度。例如为保障制度的执行,指令明确规定欧盟成员国可以拒绝不履行义务的船公司的船舶进入其港口,同时作为船旗国的欧盟成员国可以对当事船舶进行扣押。^④

因此,无论是否采取与欧盟一样的碳排放交易机制,欧盟海运碳排放交易制度的制度内容都或多或少地能对IMO和其他国家构建多边或者单边的海运碳排放市场机制带来参考价值。

^① “欧盟碳排放交易体系生效后2024年航运业将承担30多亿欧元费用”,新浪财经网,2023年7月7日, <https://finance.sina.com.cn/esg/2023-07-07/doc-imyzwcer8222804.shtml>。

^② Zheng Wan, et al., “Decarbonizing the International Shipping Industry: Solutions and Policy Recommendations”, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 126, 2018, p.433.

^③ 欧盟曾在2008年通过2008/101/EU号指令,计划自2012年起将抵达或离开欧盟成员国境内机场的所有航班的碳排放纳入欧盟碳排放交易体系,但该计划因受到国际社会普遍的抵制而最终搁浅。

^④ “Directive (EU) 2023/959 of the European Parliament and the Council of The European Union of 10 May 2023”, *Official Journal of the European Union*, May 16, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023L0959>, para.34.

(2) 对制度话语权的争夺

在肯定欧盟单边进路积极价值的同时,我们同样需要认识到欧盟单边举措的政治意图,即对海运碳排放市场机制构建的话语权争夺,以及在此过程中的理念输出。事实上,提升欧盟在国际政治中的形象、维护欧盟的国际地位、占据国际道义的制高点,一直是欧盟推行积极的国际气候政策的根本目的。^①

具体而言,欧盟在海运领域推行碳排放交易制度的话语权导向最显著地体现在其对非更优惠待遇原则(No More Favourable Treatment, NMFT)的贯彻上。非更优惠待遇原则强调所有的措施应当无差别地适用于所有国家的船舶,这显然与发展中国家在气候治理领域所主张的共同但有区别责任原则(Common But Differentiated Responsibility, CBDR)存在根本分歧,这也是发展中国家和发达国家在多边层面海运碳排放治理中一直争论、并阻碍减排共识达成的重要问题。^②作为发达国家集团的代表,欧盟在其海运碳排放交易的制度方案中充分体现了其立场,将非更优惠待遇原则作为制度基础,未对发展中国家做任何特殊安排。非更优惠待遇原则是此前IMO公约普遍遵循的原则,主张其在碳减排领域适用的主要理由在于“方便旗”船屡见不鲜,船东的国籍可能与船舶的船旗国并不相同,船舶加油、运营和航行海域也可能分属不同国家,因而船旗国、燃料出售国、始发港、目的港或中转港所在国、货物生产国或消费国等都可以认为参与了温室气体排放,难以区别不同国家设定不同的减排标准。同时,鉴于国际海运产生的温室气体排放大部分发生在主权国家领土以外即公海上,按不同类型国家分别对海运碳减排以不同标准进行调整也是不合适的。^③然而,严格强调该原则无疑也将忽视发达国家在气候治理领域的历史责任,忽视了中国等发展中国家作为新兴海运大国,其海运碳排放更多是“生存和发展性排放”的事实。

此外,欧盟在海运领域适用碳排放交易制度,也会将欧盟碳排放交易制度本身追求国际话语权的一些内容带到海运领域。例如,通过

倡导碳排放权交易机制的连接,欧盟不仅可以运用碳排放权交易规则影响其他国内碳排放权交易规则的制定,也可以随着连接规模的不断扩大,提升其碳排放权交易规则的国际化程度,最终从事实上上升为国际碳排放权交易规则。^④

1.3 我国应对单边市场机制的立场与措施

欧盟雄心勃勃的海运碳排放交易制度与我国的海运利益并不相符。这种不相符性主要表现为欧盟的制度方案对共同但有区别责任原则的忽视与我国的一贯主张不符,也与我国海运业的发展利益不符。

从运量的角度来看,海运中心东移已是不争的事实,现阶段对海运碳排放的控制主要限制的是包括我国在内的诸多新兴发展中国家海运业的未来发展空间。如果不顾历史事实和不同国家所处的发展阶段,苛求发展中国家在海运碳减排上承担与发达国家相同的责任,这对于发展中国家是不公平的。碳排放权是一种新的发展权,尤其在碳排放权分配方案的制定中应当考虑发展需求、人口数量、历史责任、公平正义原则等因素。^⑤因此,我国历来主张碳减排遵循人际公平原则应贯穿历史和未来,既强调代内公平,也强调代际公平,各国所获得的碳排放权应受到其历史排放水平和人口数量的影响。^⑥同时,我国海运业虽然在规模上已经处于世界前列,但现阶段凭既有技术和规模优势积累的行业优势很容易被新的技术和政策要求所

^① 巩潇泫:“多层治理视角下欧盟气候政策决策研究”,山东大学博士论文,2017年,第52页。

^② Yubing Shi and Warwick Gullett, “International Regulation on Low-Carbon Shipping for Climate Change Mitigation: Development, Challenges, and Prospects”, *Ocean Development & International Law*, Vol.49, No.2, 2018, p.145.

^③ Jae-Gon Lee, “International Regulations of Greenhouse Gas Emissions From International Shipping”, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol.4, No.1, 2019, pp.53-78.

^④ 参见赵骏、孟令浩:“我国碳排放权交易规则体系的构建与完善——基于国际法治与国内法治互动的视野”,《湖北大学学报》(哲学社会科学版),2021年第5期,第126页。

^⑤ 参见杨泽伟:“碳排放权:一种新的发展权”,《浙江大学学报》(人文社会科学版),2011年第3期,第40-47页。

^⑥ 参见王文军、庄贵阳:“碳排放权分配与国际气候谈判中的气候公平诉求”,《外交评论》,2012年第1期,第80页。

稀释甚至抹杀。例如我国传统造船业较为发达,而绿色低碳等新技术领域的造船仍有较大欠缺,结构性不平衡问题较为突出。^①这意味着过去我们在传统造船领域的优势很可能将因为碳减排的新要求而遭到削弱。因此,与发达国家一样无差别地承担碳减排任务对我国海运业来说挑战大于机遇。而且我国与欧盟在碳排放市场机制建设上的理念和阶段差异,包括总量控制、配额分配方式、运行和交易管理等方面的差异,也决定了现阶段我国不可能跟随欧盟海运碳排放交易制度的步伐。例如,欧盟的碳价在2023年2月曾一度突破100欧元/吨,而目前中国碳市场的碳价仅约为60元/吨,两者在现阶段显然不具备对接的基础。

此外,虽然有学者认为欧盟当前的海运碳排放交易制度符合国际海洋法和国际气候立法,^②但其制度的合法性与有效性依然值得质疑。就合法性而言,虽然赋予一国国内环境保护法规以域外效力是当前及今后环境保护法规效力范围的发展趋势,也是多边环境保护条约的基本要求及制定目标,^③但欧盟单方面将欧盟港口与非欧盟港口间航程的50%碳排放量纳入碳排放交易系统缺乏足够的依据,因为在欧盟管辖海域所产生的碳排放量未必达到了50%,欧盟很可能将船舶在其他国家和公海的航程所产生的碳排放纳入了自己的交易系统,涉嫌对自身管辖权的扩张和对其他国家排他性管辖权的侵犯。就有效性而言,单边路径不利于国际社会形成统一的减排规划和执行监督体系,甚至可能带来重复治理、管辖冲突等负面问题。而且欧盟单边行动很可能带来的直接效应是海运公司为减少在欧盟境内的碳排放,在进出欧盟的航线上投入更高技术标准的较新型船舶,而将旧船舶投入到其他航线,最终结果仅是改变了碳排放的地区分布,而非真正的碳减排。

因此,可以参考当初国际社会抵制欧盟在航空领域推行碳排放交易制度的做法,对欧盟单边海运碳交易机制采取以下应对措施:第一,在通过双边对话表达我国反对立场的基础上,参考国际民航组织(ICAO)非欧盟成员国签署

《莫斯科宣言》共同反对欧盟单方面将国际航空纳入欧盟碳排放交易体系的做法,^④联合IMO的非欧盟成员国,要求欧盟停止单边行动,形成对欧盟的国际压力。事实上,早在欧盟提出将碳排放交易体系扩展到海运业的立法提案时,国际航运公会(ICS)就曾对此提出异议,并通过影响分析向欧盟提出谨慎考虑实施区域性海运碳交易制度的提议。^⑤第二,尝试推动IMO通过决议,对欧盟单边措施与国际共识的违背性予以认定并敦促其放弃单边措施。值得参考的是,国际民航组织第194届理事会曾通过决议,认为欧盟单边行为违反了《芝加哥公约》第一条列出的国家主权原则,同时也违反了《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》的相关原则和规定,敦促欧盟与国际社会合作应对航空排放问题。^⑥此外,考虑到欧盟单边进路的重要原因是多边机制的谈判进度缓慢,因此通过积极推动IMO层面多边碳排放市场机制进程,使欧盟的单边进路不再具有必要性,可能是促使欧盟放弃单边措施的最有效理由。

二、海运碳排放市场机制的多边进路统筹

IMO 是国际上协调各国海上航行安全和防

① 廖兵兵:“‘双碳’目标下我国航运实现碳中和路径研究”,《太平洋学报》,2022年第12期,第94页。

② Manolis Kotzampasakis, “Intercontinental Shipping in the European Union Emissions Trading System: A ‘Fifty-Fifty’ Alignment with the Law of the Sea and International Climate Law?” *RECIEL*, Vol.32, No.1, 2023, pp.29-43.

③ 胡晓红:“欧盟航空碳排放交易制度及其启示”,《法商研究》,2011年第4期,第147页。

④ “我国签署‘莫斯科宣言’反对欧盟单边征收航空碳税”,中央政府门户网站,2012年2月23日, https://www.gov.cn/govweb/gzdt/2012-02/23/content_2075064.htm。

⑤ ICS, “Inception Impact Assessment for the Proposed Amendment of the EU Emissions Trading System (Directive 2003/87/EC)”, November 26, 2020, <https://www.ics-shipping.org/wp-content/uploads/2020/11/Inception-Impact-Assessment-for-the-proposed-Amendment-of-the-EU-Emissions-Trading-System-Directive-2003-87-EC.pdf>。

⑥ “国际民航组织明确抗议 欧盟航空征收碳税计划受挫”,中新网,2011年11月4日, <https://www.chinanews.com/cj/2011/11-04/3437766.shtml>。

止船舶污染政策和制度的主要平台,有关海运碳排放市场机制的多边讨论也主要在IMO层面展开。

2.1 IMO主导下的多边市场机制进程

IMO有关海运碳排放市场机制的谈判进程经历了一个曲折的过程。在2006年召开的IMO海上环境保护委员会第55次会议通过的工作计划中,基于市场的措施被列为应考虑减排措施之一,海运碳排放市场机制在IMO层面开始得到关注。但由于发达国家和发展中国家之间缺乏共识等因素,此后成员国和相关组织提出的多种方案都未经深入讨论和评估,直至2013年的IMO海上环境保护委员会第65次会议宣布暂停有关市场机制内容的进一步讨论。

中断的市场机制讨论在2018年重新获得重视——IMO海上环境保护委员会第72次会议通过的《IMO船舶温室气体减排初步战略》在中长期措施中明确提出考虑市场机制,并提出拟在2023年至2030年之间商定候选中期措施。此后,市场机制重新进入成员方视野,多国重启市场机制的讨论。在IMO海上环境保护委员会第79次会议期间,普遍形成的共识是将技术措施与经济措施相结合,特别是设计一揽子将温室气体燃料标准与经济措施(市场机制)相结合的措施,可以促进实现初始战略的目标,并筹集足够和可预测的收入,以刺激公正和公平的过渡。^①此种共识的形成在很大程度上源于各国对碳排放市场机制价值的进一步认识和其他领域的经验积累,尤其是低碳、零碳燃料在短期内欠缺商业竞争力的情况下,各方意识到通过市场机制实现碳减排正向激励的必要性。目前,IMO层面有关市场机制的讨论已经进入到关键阶段,相关成员国和组织也在不断提出和完善各自的方案。

2.2 多边市场机制的方案选择

当前提交至IMO的候选方案都采用技术措施与市场机制相结合的形式,主要包括以下几种。

(1) 欧盟的温室气体燃料标准(GFS)+碳税

(levy)方案

温室气体燃料标准要求船舶在合规期内使燃料的温室气体强度(GFI)等于或低于某一限值。在过渡阶段,为避免低/零排放燃料供应不均产生的影响,将以自愿参加的灵活合规机制(FCM)为船方提供其他遵守温室气体燃料标准的方式:当船舶使用温室气体强度低于要求的燃料时将获得灵活合规单位(FCU),灵活合规单位可以交易给使用超过温室气体强度要求燃料的船舶以抵销其超标的排量。另外,温室气体燃料标准登记处以一定的价格提供温室气体补救单位(GHG Remedial Units, GRU)以抵销超额排放,温室气体补救单位的价格应反映船用燃料价值链中温室气体减排的成本,并增加劝阻因素,以确保灵活合规单位是替代合规的首选手段。与温室气体燃料标准相结合,碳税为其市场机制部分,由IMO气候转型基金负责费用的征收与使用。温室气体燃料标准和征税都适用于全过程的温室气体排放(Well-to-Wake)。^②

(2) 中国、国际航运公会、日本的基金与奖励(Fund and Reward)机制

中国提议建立国际海运可持续基金与奖励(International Maritime Sustainable Fund and Reward, IMSF&R)机制。在最初方案中,中国等建

^① MEPC, "Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Seventy-Ninth Session", The Seventy-Ninth Session of the Marine Environment Protection Committee, 16 to 20 May 2022, MEPC 79/15, paras. 7, 14, 54.

^② Austria, et al., "Combination of Technical and Market Based Mid-Term Measures Illustrated by Combining the GHG Fuel Standard and a Levy", The 13th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 5 to 9 December 2022, ISWG-GHG 13/4/8; Austria, et al., "Elaboration on the Proposal of Combining the GHG Fuel Standard and a Levy", The 15th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 26 to 30 June 2023, ISWG-GHG 15/3/2. 关于温室气体燃料标准制度的解释, See Austria, et al., "Proposal for a GHG Fuel Standard", The 12th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 16 to 20 May 2022, ISWG-GHG 12/3/3; Austria, et al., "Further Development of the Proposal for a GHG Fuel Standard", The 13th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 5 to 9 December 2022, ISWG-GHG 13/4/7.

议基于现有碳强度指标框架和船舶燃油消耗数据收集和报告系统(IMO DCS)的数据,以碳强度指标评级指引所载的船舶的上/下“C”等级界限,结合船舶的载重量和历年的实际行驶距离,为船舶设定上/下基准二氧化碳排放水平。在市场机制部分,采用基金和奖励机制:实际二氧化碳排放量高于较高基准水平的船舶需向国际海运研发基金缴纳费用,低于较低基准水平的船舶将从基金中获得奖励。^①

之后,中国又对上述方案进行更新,提出国际海运可持续燃油与基金(IMSFF&F)机制:以温室气体强度(GFI)取代碳强度指标为船用燃料设定标准,同时,参照欧盟引入合规机制。但与欧盟认为合规机制属于温室气体燃料标准基本要素、不具有市场机制特征的认识不同,中国认为合规机制中转让剩余补救单位(SRU,相当于欧盟灵活合规机制方案中的灵活合规单位),以及向基金缴费以获得剩余补救单位的内容具有市场机制的特征,收入的产生和使用和前述基金与奖励制度的运作理念相似,因此没有建议附加其他市场机制。^②

国际航运公会的国际海运可持续基金与奖励(IMSFR)机制是在中国同类机制的基础上发展而来。国际航运公会提议以实际排放的二氧化碳量作为决定是否需要缴纳费用的标准。对于超过排放标准的二氧化碳量,以征税方式按照统一费率向国际海运可持续基金(IMSFR)缴纳费用,用于奖励使用“符合条件的替代燃料”的船舶和资助发展中国家的减排行动。另外,对于与上述市场机制配合的技术措施,国际航运公会整体上采用欧盟的温室气体燃料标准方案,但提议对其进行简化,去除其中的灵活合规机制,因为其作为市场机制的基金与奖励机制有重复之嫌。^③

日本提出的零排放海运激励机制(Zero-Emission Shipping Incentive System, ZESIS)或返利机制(Feebate Mechanism)与基金与奖励机制类似,通过征收强制性温室气体费用筹集资金,用以对采用零排放船舶的先行者提供奖励,并协助发展中国家进行公平的过渡。同时,该方案

也采用欧盟提出的温室气体燃料标准架构与返利机制相配合。^④

(3) 挪威的限额交易体系(ECTS)方案

挪威提议建立一个封闭的限额交易体系,为所有超过5000总吨的船舶设置温室气体排放总量。排放总量上限通过可交易的排放许可,即船舶排放单位(Ship Emission Units, SEUs)执行,船舶必须对其年度排放量购买船舶排放单位。船舶排放单位将通过定期拍卖投放市场,产生的收入由绿色气候基金支配。船舶排放单位仅在一个特定日历年有效,不能跨年度储存。方案同样建议引入温室气体燃料标准辅

^① Argentina, et al., “Proposal to Establish an International Maritime Sustainability Funding and Reward (IMSFR) Mechanism as an Integrated Mid-Term Measure”, The 12th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 16 to 20 May 2022, ISWG-GHG 12/3/9.

^② China, “A Combination of Compatible Technical and Economic Elements as a Basket of Mid-Term Measures for Further Development in Phase III of the Work Plan”, The 15th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 26 to 30 June 2023, ISWG-GHG 15/3/4.

^③ See ICS, et al., “Refinements to IMSFR (F&R) Proposal Using a Flat Rate Contribution System, for Consideration as a Mid-Term Measure under Phase II of the Work Plan”, The 13th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 5 to 9 December 2022, ISWG-GHG 13/4/9; ICS, “Further Information about a Basket of Measures Combining an IMSFR (Fund and Reward) Mechanism (Economic Measure) and a Global (GHG) Fuel Standard (Technical Measure)”, The 15th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 26 to 30 June 2023, ISWG-GHG 15/3/7. 关于简化的温室气体燃料标准制度的描述,参见: ICS, “Proposal to Establish an International Maritime Sustainability Funding and Reward (IMSFR) Mechanism as an Integrated Mid-Term Measure”, The 15th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 26 to 30 June 2023, ISWG-GHG 15/3/6.

^④ Japan, “Refined Proposal on Zero-Emission Shipping Incentive Scheme (ZESIS) to Incentivize GHG Emission Reduction and to Make an Equitable Transition”, The 13th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 5 to 9 December 2022, ISWG-GHG 13/4/6; Japan, “Further Proposal on the Feebate Mechanism”, The 15th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 26 to 30 June 2023, ISWG-GHG 15/3.

助限额交易体系实施。^①

(4) 马绍尔群岛等提出的温室气体税(GHG Levy)

该方案以“污染者付费”为原则,提议对全球海运业引入强制性的温室气体税,对船舶所使用燃料的等效二氧化碳/温室气体排放量征税,利用额外税负减少传统燃料与低碳或零碳燃料的价格差距,结合温室气体燃料标准确保海运业实现公平过渡。由此产生的税收有多种用途:用于研发的收入可由IMO建立的专门基金管理,而支持发展中国家的收入可由联合国气候变化框架公约下的基金(如绿色气候基金)管理。^②

(5) 各方案的比较分析

目前候选的市场机制方案整体上可分为三种:碳税、碳基金和碳交易。

欧盟和马歇尔群岛均建议采用征税措施,但不同的是:马歇尔群岛的征税方案对温室气体燃料标准和碳税实施顺序的安排表明碳税将在减排中发挥主要作用,温室气体燃料标准将辅助碳税实现减排目标,而且用于减少传统燃料与低碳或零碳燃料的价格差距的温室气体价格也较高;欧盟方案虽没有提出具体的碳税税率,但认为温室气体燃料标准灵活合规机制可与征税共同作用,因此征税价格不需要以弥补传统燃料与接近零和零温室气体燃料之间的全部价格差距为基准,价格相对较低。

碳基金方案以会计学意义上的基金为中心,以在基金“一收一支”式资金运转基础上发展而来的“基金与奖励”机制作为运行机制。当然,从本质上来说,碳基金与碳税的原理是相通的:基金机制通过对船舶强制收取一定费用以激励其采取绿色措施,并将收入用于促进减排的运行原理,与通过对产生负外部性的部门进行征税,以迫使其减少外部负面影响,并对正外部性的部门实行奖励以增加正面外部性效应的“庇古税”(Pigou Tax)经济政策不谋而合。

比较而言,包含征税的候选方案虽然可以为采取气候转型措施提供大量资金,但如果将统一适用的碳税收益用于资助多项减排行动,

实际上变相地让发展中国家承担了应由发达国家承担的气候变化融资责任,有违背共同但有区别责任原则之嫌。另外,征税虽易于执行,管理成本较低,但如果主要通过征税刺激燃料转型,用于缩小价格差距的征税标准容易受传统燃料市场价格波动的影响。并且如果征税标准过高,将有可能对发展中国家产生不合比例的负面影响。而采用基金和奖励机制的方案,缴费费率的确定需要考虑是否能为奖励实施提供充足资金。同时,由于费用的收取本质上仍然具有征税的特征,需要避免费率过高产生不成比例的负面影响,因此费率的确定和调整受多种因素影响。

限额交易体系的显著优点是其确定的排放上限使得减排效果更可预期(当然在目前含有征税元素的方案中,都引入了技术措施以减少其减排效果的不确定性)。但是限额交易体系的交易价格容易受多重因素影响,且与温室气体燃料标准相结合的限额交易体系需要保证排放上限与燃料强度标准相一致,这加剧了限额交易体系方案的复杂性和效果的可预测性,也让方案运行的管理成本相对较高。

2.3 多边市场机制的前景

因实质性的技术障碍、道德困境和政治阻碍的存在,实现碳排放市场机制的全球协同具有很大的不确定性。^③对于高度国际化的海运业而言,多边碳排放市场机制构建具有两方面的重要意义:一是为海运领域的碳排放市场机

^① Norway, “Proposal for an Emission Cap-and-Trade System (ECTS)”, The 12th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 16 to 20 May 2022, ISWG-GHG 12/3/13; Norway, “Basket of Measures for the Effective Uptake of Sustainable Low GHG and Zero-GHG Fuels and Meeting the Ambitions for GHG Emission Reductions”, The 13th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 5 to 9 December 2022, ISWG-GHG 13/4/2.

^② Marshall Islands and Solomen Islands, “Proposal for a GHG Levy as a Component in a Basket of Measures”, The 13th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 5 to 9 December 2022, ISWG-GHG 13/4/11.

^③ 参见王云鹏:“论《巴黎协定》下碳交易的全球协同”,《国际法研究》,2022年第3期,第91-109页。

制提供一个各方都可以接受的方案,并进一步引领各国的国内海运碳排放市场机制建设;二是通过多边努力避免单边行动导致的碎片化甚至是制度冲突风险,增加治理的统一性、公平性。未来IMO的多边碳排放市场机制应该会在上述方案的基础上进行选择或者就各方案的要素进行组合,背后牵涉错综复杂的气候政治、监管成本、减排理念以及国际话语权等因素的综合较量。^①当然,就未来的实施路径来看,目前仍存在很大的不确定性:希望尽快实施的国家主张采取制定《国际防止船舶造成污染公约》附则VI修正案的形式,而希望延缓实施的国家则主张制定一项新的国际条约,利用生效条款达到延缓实施的目的。

作为一种多边层面的努力,未来IMO层面的市场机制方案需要妥善回应以下三方面的关切:第一,机制实施的有效性,其是否能够对行业的碳减排起到正向且可接受的激励。例如,如果采用碳税机制,碳税的税率设定必须评估其对推动行业碳排放转型的有效性、对企业成本以及运费市场影响的可接受性。第二,国际海运碳排放公正和公平过渡的实现。这在很大程度上取决于共同但有区别责任原则以及非更优惠待遇原则之间的协调。第三,机制实施的成本,包括航运公司等市场主体为满足监管要求、参与机制运行方面所需付出的成本,以及政府部门所需投入的监管资源。显然,制度设计复杂、实施成本高昂的市场机制难以得到行业的认可,是不可持续的。正是基于上述三方面的考虑,在IMO海上环境保护委员会最近几次有关市场机制的工作组会议讨论中,碳排放交易机制并未得到广泛的推崇,^②碳税机制则因其相对简单的实施路径获得更多的支持。^③同时,在目前的减排战略目标以及各候选市场机制的制度设计中,对发展中国家的需求,特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家的需求,都在不同环节、不同程度上得到了关注。

对我国而言,我国应当积极参与IMO的多边海运碳排放市场机制构建,在多边机制的构建中秉持发展中国家的立场主张,有效连结“国

家本位”与“全球本位”立场。^④为此,一方面,我国要防止西方国家把对普遍性的“地方性”理解国际化并用于建构国际法律秩序;^⑤另一方面,我国要积极贡献符合发展中国家利益诉求的制度方案,并联合广大发展中国家据理力争,推动形成公正、合理的海运碳排放市场机制。我国在IMO提出的国际海运可持续燃油与基金(IMS&F)方案没有附加碳税等其他市场措施,也没有强制性地收取费用,尽可能避免了让发展中国家承担不合比例负担的风险。同时,采用不同的监管方法分别处理上游和下游的温室气体排放,在确保实现IMO减排目标的前提下更易于接受。我国应继续丰富方案细节,并在综合考虑其他提案的基础上,完善可行性和影响评估,体现中国方案的优势。

^① 刘晓菲:“‘净零排放’目标下海运减排法律机制的协同性及对海洋法发展的展望”,《中国商海法研究》,2022年第2期,第103页。

^② 早期欧盟在推荐温室气体燃料标准作为中期措施并论证其与基于市场的措施结合对实现脱碳的促进作用时,曾分别列举温室气体燃料标准与限额交易制度以及与征税相结合的方案的影响,之后关注于对温室气体燃料标准+征税方案的细节完善和补充说明。参见:Austria, et al., “Consideration of a Combination of Different Types of Global Market-Based Measures with Technical Mid- and Long-Term Measures”, The 12th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 16 to 20 May 2022, ISWG-GHG 12/3/5; Austria, et al., “Combination of Technical and Market-Based Mid-Term Measures Illustrated by Combining the GHG Fuel Standard and a Levy”, The 13th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 5 to 9 December 2022, ISWG-GHG 13/4/8; Austria, et al., “Elaboration on the Proposal of Combining the GHG fuel Standard and a Levy”, The 15th Session of the Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships, 26 to 30 June 2023, ISWG-GHG 15/3/2。同时,在IMO海上环境保护委员会第80次会议上,挪威提出的碳排放交易方案对成员国失去了吸引力。See UMAS, “An Overview of the Discussions from IMO MEPC 80 and Frequently Asked Questions”, 7 July 2023, <https://www.u-mas.co.uk/wp-content/uploads/2023/07/MEPC-80-overview-FAQs-UMAS-.pdf>。

^③ 在第15次闭会期间工作组会议上,有36个成员国赞成采用征税或每吨定价制度,18个成员国倾向于将征税排除在拟将最终确定的一篮子中期措施之外。See UMAS, “An Overview of the Discussions from IMO ISWG-GHG 15”, 30 June 2023, https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2023/07/UMAS-ISWG-GHG-15-overview-2023_06.pdf。

^④ 参见何志鹏:“国内法治与涉外法治的统筹与互动”,《行政法学研究》,2022年第5期,第9页。

^⑤ 蔡从燕:“国际法的普遍性:过去、现在与未来”,《现代法学》,2021年第1期,第96页。

三、我国海运碳排放市场机制的构建进路

习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,要“推动有效市场和有为政府更好结合,将碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素一体纳入要素市场化配置改革总盘子”。^①对于海运碳排放市场机制,虽然我国应当抵制欧盟的单边市场机制路径,但这并不意味着我国只能等待IMO的多边进程。建立属于自己的并符合我国国情的海运碳排放市场机制,具有战略意义,可以避免我国受其他国家市场机制的牵制,还可以使我国海运业以及其他相关产业有规则可循,并对其他国家不公正的海运碳排放市场政策形成反制。^②

3.1 国际国内统筹推进的整体要求

我国海运碳排放市场机制的构建,应当遵循国际国内统筹推进的整体要求,在国际国内面向上通盘考虑、统筹兼顾。

(1) 国际面向

对于国际航行船舶的碳排放市场机制构建,我国应当统筹好多边、双边以及国内机制的立场与制度衔接。从立场的统筹而言,我国在海运碳减排中的立场具有双面性:一方面,无论是高质量发展和生态文明建设的内在要求和“双碳”目标的直接要求,还是参与国际海运碳减排治理,实现我国话语权的需要,我国对海运业绿色低碳的发展目标和推动行业碳排放转型的诉求与其他领域无疑是一致的,这决定了我国对海运碳排放市场机制的价值认同基础。另一方面,考虑到我国海运业“船多、量大、面广”的禀赋与造船业“大而不强”的客观现实,海运碳减排对我国而言是一把双刃剑,我国需要在保持经济增长与负责任大国形象构建之间保持平衡,并且要注意规避由既有大国推动的减排“强制合作”所带来的“碳陷阱”。^③基于这种立场考虑上的双面性,“积极引领,有限担当”^④的立场选择应当是合理的。

在此基础上,我国在国际海运碳排放市场机制构建中的总体立场应当是:支持通过多边谈判形成符合公平、公正减排精神的市场机制,并以相对温和、灵活的方式实施,给业界较为充分的准备和过渡期间。在双边层面,反对激进、无法体现共同但有区别责任原则的单边市场机制。国内海运碳排放市场机制应当为我国在国际层面的制度主张和应对提供背书和筹码,需要配合多边层面谈判和单边措施应对需求,适时推动国内机制的构建。其中,有关单边机制的应对和多边机制的参与参见前文,而国内机制的构建需要兼顾与多边方案的一致性和基于应对单边措施需要的对抗性:前者要求国内机制的构建方案应当尽量与我国在IMO层面的方案主张保持一致,以此为我国的多边方案提供背书,并减少未来多边层面措施与国内措施对接的障碍和成本;后者要求国内机制的构建方案能够对其他国家或者地区的不当单边措施形成反制效果,特别是在措施的强度上能够匹配不当单边措施的强度。同时,如果未来多边机制得以通过实施,需要进一步评估针对国际航行船舶的国内碳排放市场机制是否仍需继续实施以及实施的方式,这在很大程度上将取决于其他国家单边市场机制的后续实施情况,评估是否有在多边机制之外继续在国内附加实施基于对抗特定单边行动的措施的需要。

(2) 国内面向

对于国内航行(沿海和内河)船舶的碳排放市场机制构建,应当结合前述国际面向恰当统筹。整体而言,对于国内航行船舶,同样具有通过市场机制响应“双碳”目标,加快其绿色低碳转型发展的内在需要。虽然各国在构建自身的

① “习近平在全国生态环境保护大会上强调:全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化”,中国政府网,2023年7月18日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6892793.htm。

② 陈继红、张浩、罗萍:“欧盟航海碳税政策:行业影响与应对策略”,《税务与经济》,2016年第5期,第98页。

③ 参见肖洋:“国际海运减排博弈:中国如何规避‘碳陷阱’”,《太平洋学报》,2013年第1期,第77-85页。

④ 参见高志宏:“‘双碳’目标下航空碳排放国际规则的中国因应”,《政法论丛》,2023年第3期,第120页。

碳排放市场机制时,往往都倾向于先将最内向的、对贸易最不敏感、也最容易监管的行业(如电力行业)纳入其中,运输行业因其参与主体的复杂性,对贸易价格影响的直接性等因素通常不在首选的范围内,但这并不意味着没有国家对国内航行船舶适用碳排放市场机制。以挪威为例,挪威对国内航行船舶适用碳税制度,其碳税率取决于船舶所使用的能源——汽油的税率最高,重矿物油的税率最低。

碳排放市场机制对国内航行船舶的适用具有鼓励低碳技术研发和生产的创新或者引入、提升公司碳排放管理水平、加强行业的可持续发展能力等积极价值,但同时也要考虑国内航行船舶相比于国际航行船舶在船舶技术水平、吨位大小以及公司经营能力等方面的现实差异——国内碳排放市场机制必须在经济发展与碳减排之间找到恰当的平衡点,逐步优化产业结构,激励行业绿色技术升级替代与低碳转型,以较小的社会成本实现减排效益的最大化。^①为此,需要考虑结合早期的自主减排过渡、较低的前期碳定价、合理的船舶豁免范围(如个体工商户经营的家庭生产船舶)等措施,给国内行业主体必要的适应期,保障机制实施的平稳有序推进。

3.2 我国海运碳排放市场机制的构建路径

我国海运碳排放市场机制的构建,主要有两个可选的路径。

一是以全国碳排放权交易市场为依托,构建海运碳排放权交易制度。就碳排放权交易路径而言,其基础在于全国碳排放权交易市场已落地运行两年,加上《碳排放权交易管理办法(试行)》以及配套的《碳排放权登记管理规则(试行)》《碳排放权交易管理规则(试行)》《碳排放权结算管理规则(试行)》等制度的出台,可以为海运碳排放权交易制度的构建提供较好的制度框架和实践支撑。当前全国碳排放权交易市场也在考虑行业扩容问题,虽然海运业并不是碳排放量最靠前的行业,但在欧盟大力推进碳边境调节机制的背景下,我国碳排放权交易

市场也需要考虑与国际碳市场的对接问题,将具有较强国际性的海运业扩充纳入全国碳排放权交易市场不失为一个可以考虑的选择,具有对整个交易市场的国际化探索价值。

二是构建海运碳税或者温室气体排放基金制度。该路径优势在于:第一,海运碳税和温室气体排放基金的稳定性较强,相对固定、可预见的税率/费率有助于形成对碳排放成本的稳定预期,有利于行业主体的经营安排。第二,海运碳税/温室气体排放基金的执行成本较低,在参照《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》等的基础上,构建一套由海事管理机构作为执行主体的海运碳税/温室气体排放基金制度具有较强的可操作性。第三,通过针对特定国家的征款返回等措施,可以更好地推动共同但有区别责任原则在海运碳排放市场机制中的实现,将我国的国际气候治理主张在国内法中予以体现,为国际社会提供立法例上的镜鉴。

上述两个路径都有其可取之处,但相比之下,笔者更倾向于海运温室气体排放基金路径。

首先,虽然我国全国碳交易市场已有实践基础,也初步建立了较为全面的法律框架,并且存在区域碳交易市场纳入海运业的实践,^②但当前我国构建的碳交易市场制度与海运行业存在一定的不匹配性,其中最显著的一点即是现阶段我国碳排放配额制度的规制对象仅为重点排放单位,而国际海运行业通过单船公司的设计,很容易规避重点排放单位的适用。同时,现阶段全国碳交易市场尚处于建设初期阶段,市场活跃度不高,碳市场交易量和碳价波动的“履约期效应”较为明显,配额分配所采取的无偿分配方式难以形成有效的价格控制机制^③,透明度欠

^① 参见文亚、张毅:“中国与欧盟碳市场建设理念与实践比较研究:历史沿革、差异分析与决策建议”,《中国软科学》,2023年第5期,第12页。

^② 上海碳排放交易体系自2015年起将海运业纳入碳交易市场的体系。

^③ 参见魏长升、郁之仪:“我国碳交易市场衔接:现实阻碍与实现路径”,《财会月刊》,2023年第17期,第114-116页。

缺,碳足迹认证缺乏标准^①等问题仍比较突出,这导致我国碳交易市场制度适用于国际海运业的有效性将面临挑战。此外,由于单位货物周转量的碳排放影响因素较多,为简化计算,当前上海试点的海运碳交易市场机制采用历史强度法而非全国碳市场采用的基准线法,这种差异也将对海运碳交易市场与全国碳市场的衔接提出挑战。

其次,虽然海运碳税与海运碳基金机制在原理上具有相通性,但海运碳税的制度实施更为复杂。基于税收法定原则的要求,海运碳税的设立,需要设立独立的税种或在已有税种下增加税目融入设税。设立独立税种有利于明确释放减排信号、直接彰显政策意图,但会增加税制结构的复杂性,强化纳税人税收负担加重的直观感受,面临更大的社会阻力;融入型设税模式在实践中更为常见,但其在弱化了推行碳税的社会成本和阻力的同时也弱化了减排信号。^②而且在征税对象的选择方面,理论上参与二氧化碳产生全过程的参与者,包括化石能源生产要素的提供者、能源生产者、消费者都应对二氧化碳排放负有责任,成为碳税的征收对象,但由于建筑、交通运输等行业的能源消费端主体分散,管控难度大,以能源生产、加工者为征税对象的征税模式,其征收方式简便、征管效率较高且最易实现,因此一般建议作为早期碳税的实施方式。^③但在此种征税模式下,即便燃料供应商最终会将成本转嫁给从事运输行业的燃料消费者,实际上还是以间接方式影响海运业运输主体的减排决策。

最后,选择海运碳基金制度一方面在于,基金制度是当前我国在IMO层面主张的多边方案,在国内选择相同的路径有利于国际国内的方案统筹;另一方面,基于行业特性,由海事管理机构主导海运碳排放市场机制的构建在管理机制上更加顺畅,在制度主张的国际国内衔接和履约监督上更易统一。碳中和的本质是要以最快的速度将现代工业文明的化石能源底座整体平移至非化石能源,^④海运业碳减排以市场机制措施作为辅助手段很大程度上也是为了激励

海运业实现燃料转型。海运温室气体排放基金既可在筹集资金阶段灵活地以强制性征费的形式向海运市场释放价格信号,促进海运业采用减排技术、使用低/零排放燃料,又可将资金专项用于支持海运业实现燃料转型。此外,在制度构建方面,船舶油污损害赔偿基金制度的前期实践也可以为海运温室气体排放基金的征收、管理、使用等提供有益经验。而且基金还可以采用市场化运作方式,将海运碳减排领域中参与的各方联系起来,聚集和分配如资金、技术、信息等减碳生产要素。^⑤当然,具体的基金制度安排应当符合相关海运协定中有关非歧视原则的规定,^⑥尤其在设计体现共同但有区别责任原则的具体规则时,需要考虑与已签署的海运协定的相符性。

3.3 我国海运碳排放市场机制的制度保障

我国《大气污染防治法》将大气污染物与温室气体并列作为协同控制目标,这在一定程度上为我国运用碳排放市场机制提供了法律依据。不过,上述原则性规定显然不足以对我国海运碳排放市场机制的构建提供明确的指引,仍需在立法层面加强对机制建设的制度保障。

碳排放管理法治化需要宏观层面上的法律框架、管理体制、绿色发展规划的引领,还需要

^① 胡晓红:“‘双碳目标’实现的国内法治与国际法治协调路径研究”,《政法论丛》,2023年第4期,第111页。

^② 覃盈盈:“‘双碳’目标下中国碳税开征的逻辑起点、国际借鉴和政策设计”,《西南金融》,2022年第8期,第43页。

^③ 杨晓妹、王宋伟、毛萍:“碳排放责任视角下碳税征收模式选择”,《税务研究》,2023年第7期,第49页。

^④ 陈红彦:“碳中和目标下全球气候治理的竞争转向与中国对策”,《法商研究》,2023年第3期,第5页。

^⑤ 参见张均、林珊、赵颖婕:“我国低碳经济发展模式研究——基于碳基金视角”,《经济问题》,2011年第5期,第65页。

^⑥ 如《中华人民共和国政府与欧洲共同体及其成员国海运协定》第4条第1款规定:在进港、使用这些港口的基本设施和海运辅助服务,以及相关的收费、海关手续、安排泊位及船舶装卸设施方面,一方对于悬挂另一方国旗或由另一方国民或公司经营的船舶,应继续给予其与本国船舶相比不歧视的待遇。第3款进一步规定:在执行第1款所指的原则中,双方应在本协定生效后,在提供国际海运服务方面不采取可能对另一方国民或公司产生歧视性影响的行政、技术或立法措施。

微观层面上相关法律制度的补强。^① 值得关注的是,新修订的《海洋环境保护法》已经在其第88条增加了“国家倡导绿色低碳智能航运”“减少温室气体和大气污染物的排放”的导向性规定。未来,需要进一步在《国际海运条例》等立法中进一步授权海上交通运输主管部门制定碳减排政策措施的权力,在各级交通运输主管部门事中事后的监管内容中,增加绿色低碳的监管要求。同时,参照《海洋环境保护法》原第65条(现82条)有关建立船舶油污损害赔偿基金制度的授权性规定,需要在未来《海洋环境保护法》的修订中授权国务院就设立船舶温室气体排放基金制定行政法规的权力,并在国务院批准下具体由交通运输部、财政部、生态环境部等部委共同制定基金征收管理办法。

至于基金制度的具体内容,基金征收管理办法应就基金征收的原则、征收的对象、管理部门、费率的设定、免于征收的情形,以及基金的使用与管理、相应的法律责任等问题作出规定。

其中,基金的征收和使用应当体现共同但有区别责任原则。共同但有区别责任原则中的“区别的责任”部分,可解释为有区别的核心义务、有区别的执行安排、有区别的财政援助和技术转让。^② 在海运领域,对于共同但有区别责任原则与非更优惠待遇原则的协调,目前绝大部分方案采取的协调路径是在核心义务和执行安排上采用非更优惠待遇原则,但在财政援助和技术转让上体现共同但有区别责任原则中“区别的责任”。

依此思路,对于国际航行船舶,基金的征收对象为所有超过特定吨位的船舶,而不区别其船籍,但在基金的使用方式上可作出特别的制度设计:基金主要用于对低/零排放燃料研发、生产和供应(包括生产和供应的基础设施建设)的支持,以及对使用低/零排放燃料的船舶提供补贴。同时,对于经证明缴费船舶由发展中国家船东所有的,可以由其国家主管部门或者指定机构向基金申请该国船公司向基金缴纳的费用的特定比例款项,用于支持该国海运业减排的能力建设和减轻影响。至于船舶是否为发展

中国家船东所有的判断标准,可以通过交通运输部发布单独的试行办法或者公告予以明确,在标准上可以参考目前境外国际集装箱班轮公司非五星旗国际航行船舶从事沿海捎带业务的资格认定做法,只有经提供资料证明船舶的实际控制人所在地、实际注册经营地、运营船舶登记地所在国家(包括内陆国家、城市国家)、地区均为发展中国家时,才予以认定。在此种款项返回机制下,由于款项由国家受领,因而将不会违反前述海运协定中有关非歧视条款的规定。当然,对于国内航行船舶,根据前文所述,可以在前期的费率设置以及豁免的船舶范围上作出特定地规定。

至于费率的设定,则应综合航运企业的承担能力,为低/零排放燃料研发、生产和供应提供支持的资金需求,对航运企业使用低/零排放燃料的鼓励效果以及反制不当单边措施所需匹配的制度实施强度等因素综合厘定。

四、结 语

在动员社会资本自觉参与碳减排活动、加速企业减排积极性、保证减排效益全球流动方面,碳排放市场机制可以发挥关键作用,有效化解气候治理在资金支持、非政府力量地位、治理有效性与可持续性方面的障碍。^③ 海运碳减排是我国“双碳”目标实现的有机组成部分,也是我国参与全球气候治理的重要行业领域,其不仅直接关系我国的海运利益,也关乎未来海运规则的塑造。我国应当多方面统筹,积极作为。同时,海运是跨国际、跨地区的复杂商业活动,立法、执法和政策支持等多维度措施共同推进

^① 刘志仁:“论‘双碳’背景下中国碳排放管理的法治化路径”,《法律科学》,2022年第2期,第94页。

^② 徐国平、潘欣竹:“国际海运碳减排国际法制和行业规则”,《浙江海洋大学学报(人文科学版)》,2022年第5期,第9页。

^③ 参见曾文革、江莉:“《巴黎协定》下我国碳市场面临的外部挑战与构建思路”,《复旦国际关系评论》,2021年第2期,第284、288页。

将有利于平衡海运、碳减排与国际贸易之间的关系。^①作为有责任担当的大国,我国要从人类命运共同体的视角践行共商共建共享的海运碳排放治理观,积极推动IMO主导下多边治理进

程,要反对其他国家和地区有违公平原则的单边路径,并注重国内层面的制度探索,通过国内机制的统筹构建和方案创新,形成我国的制度经验并推广输出。

责任编辑 邓文科

Coordination of Approaches to the Construction of Market-Based Mechanism of Maritime Carbon Emissions in China

CAO Xingguo¹

(1. *Dalian Maritime University, Dalian 116026, China*)

Abstract: Carbon emission reduction in maritime transportation requires the integrated application of various measures, including the market-based mechanism (MBM). Although the EU's unilateral application of maritime carbon trading system may have a positive effect on the construction of the market-based mechanism in the maritime field, it is not in line with China's shipping interests due to its neglect of the principle of common but differentiated responsibility. China should join hands with other non-EU countries to oppose the EU's unilateral measures and actively promote the construction of the multilateral market-based mechanism at the International Maritime Organization (IMO) level, so as to promote the realization of fair and equitable transformation of maritime carbon emission. Meanwhile, at the domestic level, based on the guidance of promoting the domestic and abroad governance in an integrated manner, China needs to provide legal basis for the implementation of the maritime market-based mechanism.

Key words: dual carbon targets; carbon emissions from maritime transportation; market-based mechanisms; common but differentiated responsibility; no more favourable treatment

^① 张丽英、苗文卿:“欧盟低碳燃料法规对中国航运业的影响及解困之道”,《中国海商法研究》,2023年第3期,第82页。