DOI:10.16317/j.cnki.12-1377/x.2018.06.100

韩国碳排放交易制度实践综述

潘晓滨

(天津财经大学法学院　天津　300222)

摘　要 韩国是重要温室气体排放国,也是东亚地区率先建立国家层面碳市场的国家。韩国碳市场建设的重要特色是通过国家立法自上而下渐进推动。在法律层面,韩国国会通过的《低碳绿色增长框架法》奠定了韩国应对气候变化以及通过市场手段实现温室气体减排的法律基础。在管理体制方面,韩国经过多次变革确立了政府政策协调办公室进行总体规划,企划财政部进行具体实施,其他四个国家部门参与管理的缜密管理体制。在具体运行机制方面,韩国碳市场效仿欧盟,采取了碳市场各项具体制度的渐进性实施策略。

关键词 韩国;碳排放交易;低碳绿色增长框架法

1 韩国应对气候变化的立法与政策推进

上世纪末，韩国的温室气体排放量伴随其经济快速增长而迅猛增加，并业已成为 OECD 工业化国家中第七大温室气体排放国。在 2009 年召开的哥本哈根气候大会上,韩国承诺的减排目标为 2020 年温室气体排放水平比 BAU 情境减排 30%。为了实现减排目标,2009 年 12 月 29 日,韩国国会通过了《低碳绿色增长框架法》,并在次年 4 月由韩国政府颁布了该法案的执行法令。《框架法案》的颁布和实施对于指导韩国低碳发展、促进绿色经济增长具有举足轻重的作用。该法律内容对于韩国未来实施的碳排放交易制度提供了宽泛的指导性规定，立法内容强调政府必须支持建立碳排放交易市场，对于产生温室气体排放的产品和服务征税,并逐步提高能源利用效率。2011 年 4 月,韩国政府出台了碳排放交易的最终方案，该制度将以欧盟排放交易体系作为仿效样板,并同时规划了跨越 10 年时间的三个阶段。值得注意的是,在启动碳市场之前,韩国政府首先引入了“目标管理机制”(Target Management Scheme,简称 TMS),由于韩国工业温室气体排放的 60%主要由相对较少的几家大型企业贡献,因此 TMS 机制首先对这几家大型工业企业规定了减排目标,以便让其适应碳排放约束管理,但同时不允许任何排放许可的交易。2012 年 5 月,韩国国会正式通过温室气体排放交易的相关立法,并在 2012 年 11 月由总统签署法令,韩国碳市场于 2015 年 1 月 1 日开始实施。2015 年 12 月,国际社会达成了应对气候变化《巴黎协定》,韩国在其提交的国家自主贡献文件 (NDCs) 中,也将碳市场建设作为贡献的重要内容之一,同时与韩国提交的 2030 年 BAU 情境减排 37%的中期目标相挂钩。2018 年 3 月,韩国环境部发布了关于引入拍卖和使用国际抵消项目信用的法规草案,二者皆为韩国碳市场第二阶段 (2018–2020 年) 的新规定。同时根据韩国温室气体清单和研究中心 (GIR) 公布数据,韩国碳市场第一交易期内达到了极高的履约率。

2 韩国碳市场的管理体制

在韩国碳市场建立之初，韩国环境部是其运行的唯一主管机关。但根据 2016 年韩国《低碳绿色增长框架法修正案》,韩国政府重组了国家的应对气候变化管理机构，其中碳市场的主管机构也是重组的重要部分。国家温室气体减排目标的制定与实施由政府政策协调办公室统筹，该办公室同样负责制定韩国不同产业的减排目标,并与国家长期减排目标相协调。韩国企划财政部全盘接管了韩国碳市场的管理，并负责制定配额分配计划与碳市场的日常运营。同时,韩国碳市场在任务实施过程中,还有另外四个主要职能部门参与其中,包括:(1) 贸易、工业与能源部、(2) 农业、食品与农村事务部、(3) 环境部、(4) 土地、基础设施与交通运输部。这些职能部门直接负责在各自管理的产业领域内进行控排企业及其他实体的配额分配工作。

3 韩国碳市场的总量设定与产业覆盖

在总量设定方面,2015 年 1 月 1 日正式启动的韩国国家碳市场,涵盖了韩国全部 67.7%的温室气体排放。在时间框架上将分为三个阶段，包括第一交易期 (2015–2017)、第二交易期 (2018–2020) 和第三交易期 (2021–2026)。配额总量的一部分将作为配额储备用于分配给新加入企业和稳定价格。根据韩国公布的排放预算，在第一交易期，韩国碳市场的总量限额为 1667 Mt CO_2e,其中包括 89 Mt CO_2e 用于市场稳定储备、早期行动奖励和新加入者的储备配额。2015、2016 与 2017 年的总量限额分别为 540 Mt CO_2e、560 Mt CO_2e 和 567 Mt CO_2e。韩国目前已经正式进入了第二交易期,2018 年的总量限额为 538.5 Mt CO_2e,2019 和 2020 年配额预算尚待公布。

在覆盖产业标准方面，韩国碳市场纳入了 599 家大型企业排放源,规制的气体类型包括了全部六种京都温室气体。纳入控排企业的门槛值为，公司层面年均排放水平超过 125000 tCO_2e 或排放设施层面排放量超过 25000 t CO_2e。第一交易期已经纳入的行业类型包括钢铁、水泥、石化、冶炼、电力、建筑、废物管理等部门。2017 年 11 月,5 家韩国航空公司被正式纳入到碳市场,并在第二交易期提交配额履约。

4 韩国碳市场的配额分配与灵活履约

在配额初始分配中，韩国政府不同职能部门经过磋商决定在企划财政部旗下成立排放配额分配委员会 (Emission Allowances Allocation Committee) 专门负责起草分配计划。配额分配方案将根据不同的交易期和产业部门而制定不同的标准，涵盖实体必须事先填写并向委员会提交分配申请表格，不同阶段期的年配额分配量可以由委员会进行修改。在第一交易期，配额初始分配采用 100%免费分配方式，免费配额将在第二交易期降至 97%，在第三交易期降至 90%。与此相对应，第二和第三交易期的配额拍卖比例分别为 3%和 10%。对于高风险碳泄露部门将获得 100%的免费配额分配。 在已经结束的第一交易期，大部分控排企业获得免费配额的计算基础将以 2011-2013 年的平均排放数据作为参考，采用祖父法进行分配。同时，水泥、炼油和航空企业采用基准线法进行免费配额的分配。第一交易期中，5%的储备配额构成分别包括了 14 Mt CO_2e 的市场稳定储备配额、41 Mt CO_2e 的早期行动奖励配额、33 Mt CO_2e 的新入者配额和其他，运行过程中所有分配剩余的配额以及收回的配额将被计入到配额储备当中。

在灵活履约方面，韩国碳市场在第一和第二交易期允许控排企业使用由韩国知识经济部签发的韩国核证减排量 (KCUs)，该减排量必须来自碳市场未涵盖部门产生的经过核证的减排量，控排企业每次提交的 KCUs 数量不得超过总排放量的 10%。在第三交易期后，韩国将允许使用国际抵消信用 (CERs) 用于碳市场控排企业的履约，但国际抵消信用的使用量不得超过上缴义务总量的 10%，且不得超过同期使用的国内抵消信用量。每个交易期之间以及单个履约年份之间允许配额存储和预借，但配额预借不允许超出单一交易期，且受到比例限制，2015 年韩国控排企业的预借比例为 10%，2016 至 2017 年预借比例进一步提高至 20%。在第二交易期，2018 年履约年度的配额预借比例固定为 15%，2019 年的允许比例将由单一企业前期预借比例综合考虑决定。在韩国碳市场实施之前从事早期减排行动的纳入企业，将根据减排效果和历史排放量获得一定奖励，即在第一交易期可以获得最多 3%的额外配额分配量。

5 韩国碳市场的交易监管与履约责任设定

在市场价格稳定机制的建立方面，韩国碳市场授予政府权力可以在配额价格出现过高的情形下增加配额供应，将配额储备的最多 25%份额采用早期拍卖形式投入市场。此外，为了稳定配额价格，主管部门可以采取进一步措施：(1) 设定排放配额最低和最高的持有量；(2) 限制跨期存储的配额量；(3) 限制抵消信用的使用量；(4) 设定配额最高和最低限价，并接受排放配额分配委员会的审查。价格稳定机制的启动基于三种不同情形：其一为配额市场价格快速攀升，超过配额平均价格的 3 倍以上；其二为市场需求量快速增长，在单月时间内，需求量超过市场平均水平的两倍，并导致了价格超过了均价的两倍以上；其三为价格快速下跌，在单月时间内跌幅超过 60%。

在市场交易管理和履约责任的规定方面，韩国碳市场规定不能足额上缴配额的控排企业将当前市场价格 3 倍以上的罚款，数额上限为 10 万韩元/t CO_2e，约合 94 美元/t CO_2e。在第一和第二期内，可以参与交易的实体包括碳市场涵盖企业，以及韩国中小企业银行、韩国进出口银行和韩国金融公司。第一交易期的韩国碳市场更多注重制度的建立和控排企业对市场的过渡期适应，市场交易的重要性显著降低，韩国交易所被指派为碳单位 (配额与抵消信用) 的交易机构。为了增加市场流动性与交易所业务，韩国优先允许一些抵消项目产生的自愿减排量进入市场交易，截止 2016 年 9 月，共有 72 项自愿减排项目获得认证，并获得 14.8Mt CO_2e 的“韩国核证抵消信用” (KOCs)。值得注意的是，KOCs 只能用于市场交易，而不能用于控排企业上缴履约。如果需要纳入履约，KOCs 单位还需要获批在特定预备期内转化为韩国核证减排量 (KCUs)，才能够在下一个履约期用于控排企业上缴，同时受到特定比例限制。根据韩国交易所数据，在第一交易期，“韩国核证抵消信用” (KOCs) 的交易量占据了总交易量的 61%，韩国核证减排量 (KCUs) 交易量为 24%，韩国碳市场配额 (KAUs) 仅占据 15%的剩余量。同时根据交易规则，KOCs 信用单位还可以用于场外交易。

结语

随着国际碳交易市场的兴起，“碳金融” 活动也在各国开始传播，碳金融活动主要包括碳排放权以及其衍生品的交易和投资。即把碳排放当做一个有价格的商品进行现货、期货等的买卖活动。世界各国碳金融活动的日益活跃，碳排放交易制度也逐渐成为碳金融活动的主要内容。

参考文献

[1] 史学瀛、潘晓滨等.碳排放交易市场与制度设计[M]，南开大学出版社，2014: 32-33。

[2] Dirk Weinreich, Angelika Smuda et al. International Carbon Action Partnership (icap) Status Report 2017[R]. International Carbon Action Partnership (icap), 2017

作者简介

潘晓滨 (1983-)，男，天津，汉族，法学博士，天津财经大学法学院讲师，主要研究方向为国际环境法、应对气候变化法、碳排放交易制度。

基金项目

本文是天津市经济发展重大应急课题 “天津市碳排放权交易试点与全国碳市场有效衔接关键问题及对策研究” (项目号：TJZD17-027) 的阶段性成果。