

气候政策金融化：问题与对策^{*}

毛维准 戴菁菁

【内容提要】 自20世纪90年代碳排放交易市场体系确立之后，金融化便成为气候政策过程的主导逻辑。一般而言，金融机构代理关系、股东价值最大化偏好以及去监管与市场导向等多元变量共同推动了气候政策金融化的深入。全球气候治理行动从气候政策金融化过程中获得了大量资金。但是，气候领域金融工具的大肆运用衍生出包括碳市场投机、碳定价下跌以及纵横双向的阶层地理分化等在内的负面政策后果，制约着全球减排目标的达成。全球气候治理体系应调整碳交易市场买卖双方责任关系，改革失衡的碳交易体系，并适当应用碳税和碳定价等政策工具，结合气候治理与金融治理，创建平等平衡的新型气候政策金融化参与方式。此外，我们应汲取欧美气候政策过度金融化的经验教训，在有效利用金融工具应对气候变化的同时，加强政策监管，预防潜在风险。

【关键词】 金融化；气候政策金融化；碳市场；气候治理；金融治理

【作者简介】 毛维准，南京大学政府管理学院副教授，南京大学亚太发展研究中心研究员；戴菁菁，南京大学政府管理学院2018级国际政治专业硕士研究生。（南京 邮编：210023）

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2019.05.002

【中图分类号】 D51 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755（2019）05-024-17

^{*} 本文为国家社科基金项目“人类命运共同体视角下的中国国际责任体系建构研究”（18BGJ033）的阶段性成果。感谢南京大学政府管理学院刘慧副教授的建设性意见；文责自负。

近年来,金融化(financialization)越来越显著地影响全球治理体系。它被视为全球化“新阶段和新形式”的主要标志,并全面而深刻地“渗透”到现代生活的各个领域;^①甚至,金融化还在改变着全球经济的基本机构与功能方式。^②有研究指出,金融化的扩张超越了国家主体之局限,政府、企业、家庭和个人等不同主体都受到金融市场的“指引和重塑”,并导致了“社会生活金融化”问题。^③特别是,金融化也正在深刻影响着气候治理领域。其一,跨国银行、保险商以及各种基金等金融机构广泛参与到气候变化领域中,通过保险、碳期货、期权和金融衍生品等途径构筑起一个碳金融体系,该体系“有望成为世界上规模最大的金融市场”。^④其二,全球治理体系对金融化手段寄予厚望。联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)认为,金融市场可能是应对全球变暖的“唯一希望”;^⑤该委员会倡导的新“金融机制”宣称超越《京都议定书》纯粹以项目为基础的抵消机制,促进各国有效发展可再生能源政策。^⑥《巴黎协定》明确将“募集气候资金”视为敦促发达国家积极承担责任,并为发展中国家提供减排资金、工具与渠道的有效手段,致力于建构一个能够调动数万亿资金的新金融架构。^⑦其三,金融机构也为气候治理行动提供了海量资金。有统计显示,自2012年以来,全球气候资金稳定增长,2017年估计达到5100亿至5300亿美元,特别是,在金融市场运作之下,越来越多的机构和私人投资进入气候行动领域,占气候资金总额的一半左右。^⑧其四,金融化也确实推动了全球温室气体的减排目标实现,并扮演着越来越重要

① 张昕:《金融化与全球资本主义的秩序之争》,《文化纵横》2018年第3期,第42—49页。

② David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, p.902.

③ 杨典、欧阳璇宇:《金融资本主义的崛起及其影响:对资本主义新形态的社会学分析》,《中国社会科学》2018年第12期,第110—133页。

④ 谢富胜、程瀚、李安:《全球气候治理的政治经济学分析》,《中国社会科学》2014年第11期,第65页。

⑤ Tom Bawden, “IPCC Report: The Financial Markets are the Only Hope in the Race to Stop Global Warming,” *The Independent*, September 27, 2013, <https://www.independent.co.uk/environment/climate-change/ipcc-report-the-financial-markets-are-the-only-hope-in-the-race-to-stop-global-warming-8843573.html>, 访问日期:2019年1月26日。

⑥ Katherine Lake, “How will Carbon Markets Help the Paris Climate Agreement?” *The Conversation*, December 14, 2015, <http://theconversation.com/how-will-carbon-markets-help-the-paris-climate-agreement-52211>, 访问日期:2019年1月26日。

⑦ 参见 United Nations, *The Paris Agreement*, Bonn: United Nations Climate Change, 2015, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, 访问日期:2019年1月10日。

⑧ Pdraig Oliver, Alex Clark & Chavi Meattle, *Global Climate Finance: An Updated View 2018*, San Francisco: Climate Policy Initiative, November 2018, https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2018/11/Global-Climate-Finance_-An-Updated-View-2018.pdf, 访问日期:2019年6月26日。

的角色。世界银行《2018年碳定价状况与趋势报告》显示，全球实行碳定价机制的国家或地区达到47个，该机制所涵盖的碳排放量总体规模从2010年的10%增加到将近20%，相当于110亿吨二氧化碳当量，比2017年增加30亿吨二氧化碳当量。^①

综上所述，恰如雷菲尔德（David Layfield）所言，当前气候政策“正处于金融化的过程之中”。基于此，雷菲尔德提出了“国际气候政策金融化”概念，试图分析气候治理政策领域相应金融工具的运用问题。^②在不同的学科体系中，金融化“千差万别甚至大相径庭”。^③例如，有研究将其定义为“金融市场、金融机构和金融业精英对经济政策和经济结果的影响力日益深化的过程。”^④也有学者将其定义为，“经济体系中利润的创造主要通过金融渠道而不是贸易或者产品生产渠道实现。”^⑤还有研究强调，金融化推动着金融市场在资源配置中发挥支配作用。^⑥尽管如此，金融化的行为主体、运行机制和衍生影响却有相似之处。无论其关注点为何，金融化都试图呈现金融资本、金融机构以及金融业精英对经济和其他受影响部门的强大支配力量与获取的高额收益。^⑦

基于金融化概念的基本脉络，本文将“气候政策金融化”定义为国际金融机构诉诸金融工具参与气候治理并影响国内外气候应对政策的互动过程。它隐含两个层次的意涵。其一，全球化中的金融化逻辑由外而内介入气候治理体系，影响相关气候议题的整体性制度设计，推动气候治理体系与其他领域全球治理体系的趋同。其二，气候政策金融化也是现有气候应对政策自身商品化逻辑的进一步拓展，气候政策金融化的深入既可能会提升现有气候政策的效能，但是也会同时加剧当前治理体系中的若干问题。当前，关于气候政策金融化的研究主要分为三个脉络。其一，从政策研究角度讨论气候领域

① World Bank, *State and Trends of Carbon Pricing 2018*, Washington, DC: World Bank, 2018, p.17.

② David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, p.901.

③ 陈波：《经济金融化：涵义、发生机制及影响》，《复旦学报（社会科学版）》2018年第5期，第159页。

④ 托马斯·I. 帕利：《金融化：涵义和影响》，房广顺、车艳秋、徐明玉译，《国外理论动态》2010年第8期，第8页。

⑤ 张昕：《金融化与全球资本主义的秩序之争》，《文化纵横》2018年第3期，第42页。

⑥ 杨典、欧阳璇宇：《金融资本主义的崛起及其影响：对资本主义新形态的社会学分析》，《中国社会科学》2018年第12期，第112页。

⑦ Malcol M Sawyer, “What Is Financialization?” *International Journal of Political Economy*, Vol. 42, No. 4, 2013, pp. 5-18; 陈波：《经济金融化：涵义、发生机制及影响》，《复旦学报（社会科学版）》2018年第5期，第159页。

金融工具的开发、使用与有效性评估等。^①其二,从新自由主义、资本主义和公民社会等角度批判当前气候治理面临的问题及其对国际秩序的影响。^②其三,通过权力机制分析来展现气候政策金融化的发展,例如有研究认为,金融化致力于构建全球碳交易市场平台,“点碳成金”,创造并推广各种金融工具和商品,并最终塑造新结构和新议题中的全新权力关系等。^③然而,很少研究着力解释气候政策金融化的运行机制及其相应负面影响。因此,本文试图在分析气候政策金融化的运行机制基础上,评估气候政策金融化衍生的多重负面影响并提出可能的政策建议。

一、运行机制

气候政策金融化由一系列相关变量共同作用而成。从制度方面来看,金融机构趁机打开了参与气候治理体系的制度窗口,开启了气候政策作为一个金融化新领域的新阶段。1998年,《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方大会通过《京都议定书》,确立了碳排放交易体系;在此体系之中,国际社会也顺应新自由主义思潮之下各国放松管制的浪潮,逐渐将“减排”任务转移到市场身上。从需求方面看,气候变化治理需要数万亿规模资金的持续投入,客观需求与实际状况之间的缺口为金融机构进入气候领域提供机遇。2017年,联合国环境规划署募资倡议主管指出,“我们需要所有的金融行为体——公共、私人、国内、国际——也包括市场与管制者有效团结工作,从而募集到每年必需的15000亿美元气候资金”;然而,现实是,发达国家仅承诺在2020年之前提供1000亿美元资金。^④

① 如刘倩、王琼、王瑶:《〈巴黎协定〉时代的气候融资:全球进展、治理挑战与中国对策》,《中国人口·资源与环境》2016年第12期,第14—21页。

② 如杨典、欧阳璇宇:《金融资本主义的崛起及其影响:对资本主义新形态的社会学分析》,《中国社会科学》2018年第12期,第110—133页;谢富胜、程瀚、李安:《全球气候治理的政治经济学分析》,《中国社会科学》2014年第11期,第63—82页;张昕:《金融化与全球资本主义的秩序之争》,《文化纵横》2018年第3期,第42—49页;陈波:《经济金融化:涵义、发生机制及影响》,《复旦学报(社会科学版)》2018年第5期,第159—168页;毛维准:《全球治理新试验?议题互嵌、机制关联和公民社会兴起》,《国际展望》2011年第1期,第12—34页。

③ David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, p. 903.

④ United Nations, “UN Climate Press Release: Bridging Climate Ambition and Finance Gaps,” Bonn: United Nations Climate Change, November 13, 2017, <https://unfccc.int/news/bridging-climate-ambition-and-finance-gaps>; World Bank, “Closing the \$70 Billion Climate Finance Gap,” Bonn: United Nations Climate Change, April 10, 2015, <https://unfccc.int/news/closing-the-70-billion-climate-finance-gap-world-bank>, 访问日期:2019年7月14日。

气候政策金融化的运行依赖金融代理机制、股东价值最大化目标和去监管与市场化导向等相关因素。代理关系为金融机构进入气候政策领域搭建了参与渠道，股东价值最大化则为金融机构愿意参与气候变化应对并从中获益提供了动力源泉，而去监管和市场化导向的政策工具则承担着气候政策金融化日益深入的行动手段。

（一）代理关系：气候政策金融化的渠道

金融投资机构在跨国公司与金融市场之间扮演的“代理”角色为气候政策金融化提供了介入渠道。金融投资机构具有多种优势，例如规模效应、专业化、规范化与信息优势等，它们善于发现资产价格错配，提高资金配置效率，高效积聚企业增长所需的资本，这些优势确保了资本市场稳定，赢得了交易者青睐。

对金融投资机构而言，碳市场信用配额与其他商品相比并无过多差异，都是在新开辟金融市场上赚取差价利益的资产。这种代理机制直观表现为，金融投资者在“股东价值”话语背景下日益关注股价的短期波动。^①目前，金融机构参与气候治理的途径主要包括直接参与碳排放配额交易、为交易者提供信贷、充当碳交易担保和减排项目申请之中介、设计碳相关金融工具与衍生品等。可以说，代理机制为气候政策金融化提供了稳定且有能力的参与者，也见证着越来越多的金融资本流向气候行动领域。^②

例如，巴克莱银行（Barclays Bank）开发了诸多绿色债券和绿色产品，积极参与气候行动过程，基本覆盖了碳市场的所有金融活动。同时，该银行也积极从事再生能源或节能等技术投资，鼓吹“绿色产品框架”，积极打造以所谓绿色原则为核心的投融资平台，承诺其麾下企业在2018年底碳排放量相对于2015年基准线减排30%。^③再如，气候变化也一直是摩根士丹利（Morgan Stanley）关心的领域。除承诺公司自身减少温室气体排放量与能源使用量之外，摩根士丹利还将可再生能源信贷和碳抵消作为其整体金融战略的一部分。^④

^① Matthew Paterson, “Who and What are Carbon Markets for? Politics and the Development of Climate Policy,” *Climate Policy*, Vol.12, No.1, 2012, p.92.

^② 数据见 Padraig Oliver, Alex Clark & Chavi Meattle, *Global Climate Finance: An Updated View 2018*, San Francisco: Climate Policy Initiative, November 2018, https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2018/11/Global-Climate-Finance_-_An-Updated-View-2018.pdf, 访问日期：2019年6月26日。

^③ Barclays, *Green Product Framework*, Barclays Bank, August 2017, pp. 1-7, <https://home.barclays/content/dam/home-barclays/documents/citizenship/access-to-finance/Barclays-Green-Product-Framework.pdf>, 访问日期：2019年6月20日。

^④ Morgan Stanley, “Carbon Neutral by 2022,” Morgan Stanley, <https://www.morganstanley.com/articles/carbon-neutral-by-2022/>, 访问日期：2019年1月6日。

（二）股东价值最大化：气候政策金融化的动力

对股东价值的永恒追求是气候政策金融化深入发展的持续动力。金融机构涉足气候政策制定、参与气候变化减缓行动的最大目标是将该议题领域金融化并转变为潜在的盈利工具，“点碳成金”，通过企业经营实现收益持续增长、股价稳步攀升、企业净资产增值等使公司和股东获得最大化利润。^①

例如，高盛公司是最早认识到气候变化紧迫性的全球性金融机构之一。它在其2005年“环境政策框架”中明确表示：“作为全球主要金融机构应发挥建设性作用以应对气候变化、生态系统退化和其他关键的环境问题，同时，我们将寻求创造有利于环境的新商机。在追求气候减排目标的过程中，我们不会偏离为股东创造长期价值、为客户的长期利益服务的核心业务目标。”^② 根据统计，在2011年到2014年间，高盛向股东返还了大约250亿美元，每股普通股增值44%。^③ 高盛《2018年度股东会议委托书》提出，其未来发展聚焦环境、社会与治理三个议题；在2017年，高盛将近三分之二的股东会议也都聚焦这三个议题。^④ 2018年底，高盛宣称其设定的在2025年之前完成清洁能源1500亿美元的投融资计划目标已经完成了800亿美元。^⑤

（三）去监管与市场导向：气候政策金融化的手段

去监管与市场导向浪潮一直影响着气候治理的政策制定。金融经济部门越来越多地依赖市场调节机制而不再受到严格的政府监管；管制措施等逐渐让步于税制调整、财产权确认和新型市场的运行。^⑥ 这些措施进入气候领域并成为主导性政策工具。气候

① 托马斯·I. 帕利：《金融化：涵义和影响》，房广顺、车艳秋、徐明玉译，《国外理论动态》2010年第8期，第9页。

② Goldman Sachs, *Environmental Policy Framework*, Goldman Sachs, 2015, p.1, <https://www.goldmansachs.com/s/environmental-policy-framework/index.html>, 访问日期：2019年6月20日。

③ Goldman Sachs, *Goldman Sachs Annual Report 2015*, Goldman Sachs, 2016, p.2, <https://www.goldmansachs.com/investor-relations/financials/archived/annual-reports/2015-annual-report/index.html>, 访问日期：2019年6月20日。

④ Goldman Sachs, *2018 Annual Meeting of Shareholders Proxy Statement*, Goldman Sachs, 2018, p.14, <https://www.goldmansachs.com/investor-relations/financials/archived/proxy-statements/docs/2018-proxy-statement-pdf.pdf>, 访问日期：2019年6月20日。

⑤ Goldman Sachs, *Goldman Sachs Annual Report 2018*, Goldman Sachs, 2019, p.9, <https://www.goldmansachs.com/investor-relations/financials/current/annual-reports/2018-annual-report/index.html>, 访问日期：2019年6月20日。

⑥ David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, p. 903.

政策金融化试图将市场力量引入碳排放交易体系，将政府统一管制温室气体的可排放数量转变为出售温室气体排放信用额度，用价格杠杆控制气候变化。^①

《京都议定书》确立的清洁发展机制、联合履约机制和国际排放权交易等为愈加扩大的碳排放权交易市场提供了制度框架，这便是去监管与市场导向在气候治理领域的具体体现。^② 2003年后，碳排放交易政策基于竞争、学习和模仿三种方式逐步扩散；^③ 如图1所示，碳排放交易体系已经遍布澳大利亚、欧盟、新西兰、美国、日本、印度、中国、韩国和墨西哥等国家，各国与地区最终通过自下而上的方式构成着一个碎片化的全球碳市场体系网络。

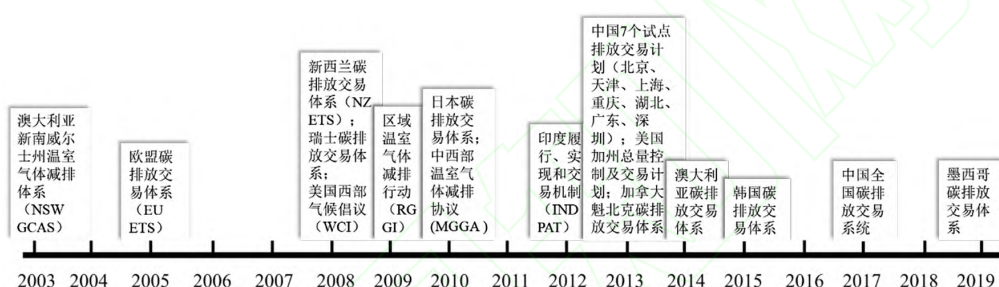


图1 主要碳排放交易体系建立的时间轴

可见，伴随政府监管放松和市场导向强化等治理倾向高涨，气候政策金融化在国内与国际治理平台中扮演越来越重要的角色，逐步从发达国家扩散到新兴大国，推动着全球性碳排放交易体系建构与国家交易体系之间的互动。金融化逻辑已经成为气候变化应对政策的主导路径之一。

二、衍生问题

气候政策金融化也导致了若干问题，阻碍着全球气候目标的成功达成。一方面，它直接诱发碳抵消之市场投机行为泛滥、碳信用额度过度供给与碳定价低迷等问题。研究显示，“京都机制”过于依赖市场与金融手段减排，加上政府监管不足且缺乏有

^① David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, p. 904.

^② 曾刚、万志宏：《国际碳金融市场：现状、问题与前景》，《国际金融研究》2009年第10期，第19—20页；杨星、范纯：《碳金融市场》，广州：华南理工大学出版社，2015年，第11—12页。

^③ Katja Biedenkopf, Patrick Müller, Peter Slominski & Jørgen Wettestad, “A Global Turn to Greenhouse Gas Emissions Trading? Experiments, Actors, and Diffusion,” *Global Environmental Politics*, Vol.17, No.4, 2017, p.2.

效的履行机制，该政策难以管控“钻空子”行为和持续性碳定价走低。^①甚至有科学研究发现，金融化阻碍了气候变化减缓措施的开展。^②另一方面，气候政策金融化从宏观上影响国际行为主体的阶层与地理分化，即依赖气候政策的金融食利者崛起和“南北”国家之间以及“南南”国家内部出现的分化趋势。^③

（一）市场投机行为泛滥

气候政策金融化导致进一步的碳排放市场监管力度弱化和普遍性市场投机。首先，企业存在大量责任规避行为。当前碳排放交易体系允许使用碳抵消信用代替配额以完成履约义务。^④碳抵消市场既包括《京都议定书》下的规约市场，也包括更小规模的自愿性排放交易市场。在碳价相对低时，碳抵消往往会成为大型企业逃避减排责任的绝佳手段。发达国家经常购买碳抵消信用来抵充自己的实际减排额，这种意在提升履约灵活性的制度便异化为完成全球低碳目标的重大阻碍。特别是，某些行业特别依赖石化燃料，它们更愿意通过购买碳抵消信用来完成减排任务。只有当碳市场信用购买的金额高于自我减排的总成本时，企业才会愿意切实发展绿色技术。^⑤

其次，碳抵消市场监管不足的另一后果是“次级碳”(sub-prime carbon)信用配额泛滥。“次级碳”是气候泡沫(climate-related bubble)的根源所在，它源自于清洁发展机制的内在规定，即“卖家可以在清洁发展机制执行委员会发放这些碳信用，甚至在核证机构确认减排量是否属实和数量多少之前就将碳信用投入流通市场当中。”^⑥它与卖家的“过度承诺”问题紧密相连。一般来说，卖家本身的碳市场信用兑现能力是碳市场运作的基石。

① Amanda M. Rosen, “The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change,” *Politics & Policy*, Vol. 43, No.1, 2015, pp. 30-58.

② Max Jerneck, “Financialization Impedes Climate Change Mitigation: Evidence from the Early American Solar Industry,” *Science Advances*, Vol.3, No.3, 2017, pp. 1-12.

③ 参见 Kate Ervine, “Carbon Markets, Debt and Uneven Development,” *Third World Quarterly*, Vol.34, No.4, 2013, pp. 653-670.

④ World Bank, *Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation*, Washington, DC: World Bank, 2016, p.81, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23874>, 访问日期：2019年4月17日。

⑤ Kate Ervine, “Diminishing Returns: Carbon Market Crisis and the Future of Market-Dependent Climate Change Finance,” *New Political Economy*, Vol.19, No.5, 2014, p.729.

⑥ Friends of the Earth, *Subprime Carbon? Re-Thinking the World's Largest New Derivatives Market*, Washington, DC: Friends of the Earth, 2009, p.3, <https://foe.org/resources/subprime-carbon-re-thinking-the-worlds-largest-new-derivatives-market/>, 访问日期：2019年6月17日。

但是，“次级碳”市场繁荣却立足于碳价持续上涨的预期。由此，金融投机者主导的碳市场信用价格上涨，导致市场泡沫增加，同时，中间商试图出售尚未存在项目的未来信用，导致过度承诺。因此，当碳信用缺口变大且参与者日益不信任碳排放市场时，“次级碳”危机必然随之产生，金融力量介入气候政策的负面影响便会暴露无遗。

（二）配额过量与碳价低迷

碳配额过度供给是当前碳市场的显著问题。碳金融市场的繁荣暗含一个经济增长逻辑，与该逻辑相关联的则是由过剩碳信用充斥的市场机制。面对高排放的盈利模式，资本增长需求最终会与气候减排政策产生矛盾，这也会刺激企业在现有减排体系中“钻空子”；当配额过剩且碳价低迷时，企业便会购买配额而不是投资减排技术。即使在欧盟，其配额过量问题就广泛存在。有评估报告显示，欧盟第一阶段的排放量上限比实际所需至少要高出 1.25 亿吨二氧化碳当量。^①其第二阶段也有类似的问题：排放量上限多出了至少 9 亿吨二氧化碳当量，直接影响到后续第三阶段的上限设定。^②

免费配额问题也极大影响碳市场的有效性。一方面，面对免费分配来的过剩碳排放配额，企业往往是售出获得高额利润以充实自身资产。另一方面，基于分配配额的“祖父规则”，污染企业根据历史排放情况获得免费排放权，这反而变相奖励了那些以前不关注环境污染且排放量大的企业。^③如此，碳减排约束关系完全被颠覆。该政策初衷是利用法规和市场机制约束大型企业减排，实际状况却变成有权势的参与者操控碳市场价格。这些企业通过游说维持过度分配和免费发放制度，以售卖配额来积累新的资本。^④

配额过量是气候政策金融化的必然结果；市场流通的配额过多则必然导致碳信用价格下跌，直接影响气候政策的未来成效并削弱碳排放交易体制的约束力。欧洲能源交易所数据显示，2017 年前，欧盟碳配额价格基本处于 8 欧元之下，偶有上升也不过

① Lesley K. McAllister, “The Overall Allocation Problem in Cap-and-Trade: Moving toward Stringency,” *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol.34, No.2, 2009, p.411.

② Damien Morris, *Losing the Lead? Europe's Flagging Carbon Market*, London: Sandbag Climate Campaign, 2012, p.4.

③ 周茂荣、谭秀杰：《欧盟碳排放交易体系第三期的改革、前景及其启示》，《国际贸易问题》2013 年第 5 期，第 95 页。

④ Kate Ervine, “Diminishing Returns: Carbon Market Crisis and the Future of Market-Dependent Climate Change Finance,” *New Political Economy*, Vol.19, No.5, 2014, p.727.

昙花一现。^①2018年,欧盟碳配额价格上升,这主要得益于“折量拍卖”(backloading)计划的有效实施。^②此外,美国也面对着配额过量带来的负面影响。从2008年9月至2018年12月,美国区域温室气体减排行动(RGGI)实施过42次拍卖。其碳价一度跌破2美元并持续两年之久。在2014年美国陆续出台配额总量削减和配套调节机制之后,RGGI配额价格才逐步回升。^③当然,这种调节机制并未完全改变美国配额过剩问题,目前价格稳定在3-5美元左右。^④

此外,清洁发展机制的过度供给也可归咎于援助项目挑拣行为。发达国家投资清洁能源项目,通常会选择“可轻易实现的目标”。^⑤一方面,企业选择承包总体投入成本最低的项目;另一方面,企业往往选择高全球变暖潜力值(GWP)的项目。一般而言,低GWP的气体减排小规模项目难以支付清洁发展机制项目的交易成本;同时,高GWP减排项目总体成本却相对较低。^⑥对企业来说,这是有利的替代选项,如此可以降低减排成本或利用同等成本获取更多的减排配额。因此,考虑到碳价稳定是全球实现长期减排“零排放”目标的“核心机制”,^⑦过分信任市场调节、受制于资本增值动力与流动逻辑的相应措施无法刺激崩溃中的碳价回升。

(三) 阶层与地理嬗变

金融化的必然结果是资本集中化。日益成熟的碳排放交易市场也面临与其他金融

① EEX, "EUA Primary Market Auction Report-History," Zeipzig: European Energy Exchange, <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/auction-market/european-emission-allowances-auction/european-emission-allowances-auction-download>, 访问日期: 2019年1月26日。

② 见European Parliament, "Reform of the EU Carbon Market From Backloading to the Market Stability Reserve," Brussels: European Parliamentary Research Service, October 2014, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2014\)538951](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2014)538951), 访问日期: 2019年1月26日。

③ 吴大磊、赵细康、王丽娟:《美国首个强制性碳交易体系(RGGI)核心机制设计及启示》,《对外经贸实务》2016年第7期,第23—26页;吴大磊、赵细康、王丽娟:《美国区域碳市场的运行绩效:以区域温室气体减排行动(RGGI)为例》,《生态经济》2017年第2期,第51页。

④ RGGI, "Allowance Prices and Volumes," RGGI, <https://www.rggi.org/Auctions/Auction-Results/Prices-Volumes>, 访问日期: 2019年1月26日。

⑤ Paula Castro, "Does the CDM Discourage Emission Reduction Targets in Advanced Developing Countries?" *Climate Policy*, Vol. 12, No. 2, 2012, p.198.

⑥ Kate Ervine, "Diminishing Returns: Carbon Market Crisis and the Future of Market-Dependent Climate Change Finance," *New Political Economy*, Vol.19, No.5, 2014, p.735.

⑦ 刘倩、王琼、王瑶:《〈巴黎协定〉时代的气候融资:全球进展、治理挑战与中国对策》,《中国人口·资源与环境》2016年第12期,第14页。

市场一样的资本集中化问题。最早的资本市场参与者凭借经验成功跻身为“食利者阶层”（rentier class），新食利者能够控制所有资产收入以进行后续的投资活动。^①

一方面，气候政策金融化推动着金融食利者的崛起。金融食利者拥有专业的金融管理知识等相对优势，他们通过操纵碳金融市场获取相应利益。同时，大金融公司的优势规模和政治影响力甚至使其自身成为市场规则的制定者；气候政策结构性权力越来越集中，决策权日益掌握在金融企业手中。许多原先从事气候贸易的企业被金融集团并购，金融资本的强大力量帮助它们谋求到更多经济利益；例如，2009年，益可环境国际金融公司都柏林分部被摩根大通收购。^②

另一方面，气候政策金融化也造成了地理上的分化。气候政策金融化有意纠正历史造就的气候变化不平衡问题，但是，新的不平衡状态却日趋明显。有学者指责，全球气候治理中的“新殖民主义”倾向会加深南北差异，造成更深层次的不平衡局面。^③例如，清洁发展机制被认为是弥补工业革命以来发达国家大肆破坏全球环境的行为并帮助南方国家减排的有效手段。但该机制背后的事后融资方式以及依赖市场的融资结构，最终导致了碳市场的危机以及各国的不平衡发展，本应背负生态债务的北方发达国家通过不平等的权力关系将减排压力完全转移至的南方国家身上。^④实质上，该机制为北方国家逃避国际历史责任大开方便之门。因此，碳抵消机制被认为“殖民”南方国家的时间与空间以换取北方生产与消费模式的持续繁荣，是一种“生态的不平等交换”或以“碳倾销”为特色的“碳殖民主义”。^⑤

地理分化不仅存留于“南北”国家之间，也逐渐体现在“南南”国家之间。超过半数的清洁发展机制项目落户经济发展状况相对较好的国家（如中国和印度），撒哈

① David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, p.903.

② David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, p.911.

③ Mathew Paterson & Xavier P-Laberge, “Political Economies of Climate Change,” *WIREs Climate Change*, Vol.9, 2018, pp. 1-16.

④ Kate Ervine, “Carbon Markets, Debt and Uneven Development,” *Third World Quarterly*, Vol.34, No.4, 2013, pp. 653-670.

⑤ Kate Ervine, “Carbon Markets, Debt and Uneven Development,” *Third World Quarterly*, Vol.34, No.4, 2013, pp. 653-670; James Rice, “Ecological Unequal Exchange: Consumption, Equity, and Unsustainable Structural Relationships within the Global Economy,” *International Journal of Comparative Sociology*, Vol.48, No.1, 2007, pp. 43-72; 毛维准：《全球治理新试验？议题互嵌、机制关联和公民社会兴起》，《国际展望》2011年第1期，第30页。

拉以南非洲国家的项目不到项目总数的2%。^①不发达与边缘化程度影响南方国家接受的清洁发展机制项目的范围与规模，也制约着它们应对危机导致的债务偿还的能力。有学者明确指出，原先的南北差异非但没有解决，新的不平衡却在金融化之下日益扩大，气候政策预想的全球共同减排陷入形同虚设的境地。^②数据显示，2015-2016年，在近5000多亿美元气候资金中，2700亿美元流向发展中国家，但是，只有400多亿资金用于撒哈拉非洲、加勒比地区、拉美和大洋洲等欠发达国家。^③

三、应对建议

气候政策金融化导致的诸种问题要求国际气候治理机构在碳交易市场内部框架中引入“再管制”的解决方式，有选择地限制气候政策金融化程度，完善治理制度设计，改变“京都机制”只重金融资本优势而忽略其危害的减排制度。

首先，气候领域需要一种将气候治理与金融治理相结合的“双重治理”。目前，环境治理和金融治理之间存在严重的割裂现象，不同治理机构间还未建立起任何正式的沟通渠道。^④碳市场总量管制与交易计划的核心在于建立运转良好的碳排放额度交易机制，^⑤通过结合金融治理和环境治理，有效管制气候政策金融工具，完善国际气候治理体系，实现碳交易市场平衡。

其次，以透明度推动气候治理良好行为。气候治理机制应该通过“碳披露”等程序增加透明度，促使发达国家和大型金融巨头发挥良性指引作用，即发达国家应对发展中国家的减排援助与国际责任透明化，大型金融公司也需要将碳排放交易细则及自身减排举措等透明化。《巴黎协定》强调，参与减排的发达国家缔约方应当定期提

① Peter Newell, Max Boykoff & Emily Boyd, *The New Carbon Economy: Constitution, Governance and Contestation*, West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012, p.99.

② Aditi Sen, “Making Carbon Finance Work for the Poor,” Community Development Carbon Fund, Washington, DC: World Bank, 2013, <http://documents.worldbank.org/curated/en/964931468322467315/Making-carbon-finance-work-for-the-poor>, 访问日期：2019年6月8日。

③ Padraig Oliver, Alex Clark & Chavi Meattle, *Global Climate Finance: An Updated View 2018*, San Francisco: Climate Policy Initiative, November 2018, <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2018/11/Global-Climate-Finance--An-Updated-View-2018.pdf>, 访问日期：2019年6月26日。

④ 李昕蕾、王彬彬：《国际非政府组织与全球气候治理》，《国际展望》2018年第5期，第151页。

⑤ Janet Peace & Timothy Juliani, *Carbon Market Oversight and Regulation*, Arlington: Centre For Climate And Energy Solutions, March 2010, <https://www.c2es.org/document/carbon-market-oversight-and-regulation/>, 访问日期：2019年3月8日。

供通过公共干预措施向发展中国家提供和调动支助情况的信息^①有学者认为,透明性是增强发展中国家气候治理能力的必要工具,能够克服清洁发展机制成效不佳和地域差异明显等短板。^②

第三,促进南北国家在气候问题上的共同有效协商,建构平等的新型气候政策金融化参与方式。目前,发达国家参与气候治理的激励源自提供并改善全球环境公共物品,发展中国家则试图纠正历史造就的本国环境劣势,因此,平衡双方诉求是广泛参与的基本要求。一方面,要解决金融化带来的不平衡情况,必须确保参与者都能从中获取切实利益,这直接关系到治理进程的顺利推进和预期治理目标的达成与否等问题。^③另一方面,发展中国家需要在气候政策设计过程中获得一定发言权。《巴黎协定》也规定,气候政策应当将目光转向受气候变化不利影响制约之最不发达国家的具体需要。^④

第四,密切关注碳排放配额的质量与数量平衡。作为金融力量参与气候政策的工具,碳排放配额需要在保证碳市场充分流动性的同时又能确保足够的约束力。减排配额过少,会限制金融机构参与减排的范围;减排配额过多,则很有可能扭曲为金融巨头牟取暴利的手段。此外,质量不佳的“垃圾碳”在市场的流通只能造成碳金融市场泡沫和减排绩效表上的虚假数字,难以推动气候治理的实际成效。因此,在气候政策的实际运作中,提升碳信用质量并同时调节碳信用数量就成为必要的政策选择。

当然,政策改革方向最终将落实到气候治理体系具体的结构改革与规则调整上,全球治理体系应致力于重塑碳市场交易双方关系、推动交易体系结构改革以及改进碳税等。这也是气候政策金融化调整与气候治理体系有效性提升的优先领域。

(一) 碳市场交易的买方责任制

碳市场交易规则需要加大规则力度,严格碳信用买卖条件,明确责任归因,全力减少“垃圾碳”流通。目前普遍实行的卖方责任制(seller liability)有两个局限:其一,它无法保证履约机制有足够力度来约束配额的过度售卖;其二,它无法确保卖方有足

① 参见 United Nations, *The Paris Agreement*, Bonn: United Nations Climate Change, 2015, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, 访问日期: 2019年1月10日。

② 李文俊:《当前全球气候治理所面临的困境与前景展望》,《国际观察》2017年第4期,第122—123页。

③ 李文俊:《当前全球气候治理所面临的困境与前景展望》,《国际观察》2017年第4期,第120页。

④ 参见 United Nations, *The Paris Agreement*, Bonn: United Nations Climate Change, 2015, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, 访问日期: 2019年1月10日。

够的技术和监管能力来约束不当行为。^①在碳项目监测、报告与核查体系中，漫长的项目登记与抵消信用签发流程让欺诈者有机可乘。同时，碳信用额度买卖双方之间的信息不对称使卖方可以轻而易举地包装项目碳信用的真实价值，而买方对真相的了解则需要数年之久。^②

对比之下，买方责任制（buyer liability）能够规避上述问题。买方责任制促使买卖双方共同参与进来，买方关注质量，卖方则需要关注优质信用额度的定价，纯粹的买方责任在总体上要优于纯粹的卖方责任。^③因此，将卖方责任转变为买方责任，就等于将挑选守信卖家的责任与选择权转移到买家手中。对此，买家需要对每笔交易展开详尽认真的事前调查并尽快进行交易登记。^④按照这种方法，卖方虽然无需承担直接责任，但买方的严格筛选将促使卖方更加关注自身碳信用的质量，卖方也需要凭借更完善的碳信息披露机制来赢得买家青睐。此外，买方也可以采取“风险折扣”、“自我维护缓冲”和“储备账户”等多重手段维护自身利益，确保减排项目的落实。^⑤

（二）改革交易体系结构

目前的碳排放配额已经出现结构性失衡、市场冗余愈发严重、减排实效大打折扣等问题。作为气候治理的积极倡导者，欧盟探索建立“市场稳定储备”机制；该机制保证了市场流信用配额数量的合理性，确立了合理的流通阈值水平，并试图阻止过度配额造成的恶劣后果。

“市场稳定储备”改革旨在通过调整配额拍卖量的供给来解决排放配额的盈余问题，为未来减排机制提供更大的灵活性。其具体措施是在短期内重新平衡市场，将超过某一

① CIEL, “Hybrid Liability Revisited: Bridging the Divide Between Seller and Buyer Liability,” Washington, DC: Center for International Environmental Law, November 2000, <http://www.ciel.org/reports/hybrid-liability-revisited-bridging-the-divide-between-seller-and-buyer-liability-november-2000-wiser-goldberg-2/>, 访问日期：2018年8月21日。

② David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, pp. 901-917.

③ World Bank, *Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation*, Washington, DC: World Bank, 2016, pp. 91-92.

④ David Layfield, “Turning Carbon into Gold: The Financialisation of International Climate Policy,” *Environmental Politics*, Vol.22, No.6, 2013, pp. 901-917.

⑤ Daniel F. Morris & Harrison Fell, “Cap-and-Trade in California: An Introduction to Offset Buyer Liability,” Washington, DC: Resource for the Future, July 27, 2012, <http://www.rff.org/blog/2012/cap-and-trade-california-introduction-offset-buyer-liability>, 访问日期：2019年4月21日。

阈值的部分盈余存入储备之中，并在拍卖配额不足时将其返还市场。^①因此，“市场稳定储备”有可能成为一个有效的价格缓冲器，以事先设定的门槛为标准来约束额度冗余。

该机制建立在碳排放总量的自主调节之上，辅以“市场规则的稳定性及效果的可预见性”。^②欧洲气候行动网络的负责人特里奥（Wendel Trio）认为：“强大的市场稳定储备是矫正一个发展不佳的碳排放交易、设置适当污染价格信号的正确步骤。”^③当然，作为一项制度探索，“市场稳定储备”的有效运行离不开对阈值的精准估计以及后续的及时调整。各国政府应当组织专业人士对管辖范围内的碳市场信用配额和碳定价有效性进行评估，以确定符合自身的储备量和储备阈值。

（三）碳税推广与碳定价改进

碳排放权的合理定价已经成为当代国际气候政策的核心呼吁。例如，第21届全球气候变化大会的中心主题之一便为“引入全球碳价格”；^④世界银行时任行长金墉（Jim Yong Kim）也在“达沃斯世界经济论坛”上呼吁为碳排放定价，并要求企业披露其气候风险，加大对绿色债券的投资，以应对气候变化。^⑤

碳税政策因为其相对缺乏灵活性而饱受诟病。但是，如果能够保证碳税价格水平合理且不损害经济发展，碳税政策也不失为一剂气候治理的良策。特别是，金融资本已经过多地渗入了气候领域，我们需要对气候政策金融化进行“降温”，并主动利用更具有强制力的措施以保证实现减排目标。

作为一种相对不依赖市场的政策工具，碳税在实际操作中能够以更为稳定的方式

① IETA, *The Market Stability Reserve: Where are We with the Reform of the EU ETS?* Geneva: International Emissions Trading Association, July 3, 2015, p.1, https://www.ieta.org/resources/EU/2030-Package/MSR_Market_Stability_Reserve/The_Market_Stability_Reserve-where_are_we_with_the_reform_of_the_EU_ETS_july2015.pdf, 访问日期：2019年4月20日。

② 潘晓滨、史学瀛：《欧盟排放交易机制总量设置和调整及对中国的借鉴意义》，《理论与现代化》2015年第5期，第18—24页。

③ Wendel Trio, “Strong Market Stability Reserve a Step towards Green Growth,” Bruxelles: EURACTIV, February 20, 2015, <https://www.euractiv.com/section/sustainable-dev/opinion/strong-market-stability-reserve-a-step-towards-green-growth/>, 访问日期：2019年4月1日。

④ Katherine Lake, “How will Carbon Markets Help the Paris Climate Agreement?” *The Conversation*, December 14, 2015, <http://theconversation.com/how-will-carbon-markets-help-the-paris-climate-agreement-52211>, 访问日期：2019年1月26日。

⑤ World Bank, “World Bank Group President: This Is the Year of Climate Action,” Washington, DC: World Bank, January 23, 2014, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/01/23/davos-world-bank-president-carbon-pricing>, 访问日期：2019年1月27日。

保证碳金融资金的清晰流动。^①近年来,北欧、英国和美国北部的一些州陆续引入碳税机制,这些机制甚至在荷兰、丹麦、瑞典等地区被称为“旗舰”(flagship)气候政策。行之有效的碳税政策需要注重碳税影响的测量、跟踪与项目评估。目前研究显示,成功的碳定价机制需要遵循公正性、政策和目标一致性、稳定性和可预测性、透明性、效率和成本效益性、可靠性和环境完整性等六个标准。^②因此,碳税的征收应该集中在上游,根据“污染者付费”原则区分不同人群,在政策设计和实施方面实现公开透明化,从低到高逐步放开,为投资者、消费者和政府提供政策框架和投资信号的稳定预期。^③

政策制定者应当在不过度限制金融活动开展的同时,进行碳抵消机制建设与监管制度设计。人们对碳交易体制的支持在很大程度上是由于各种金融参与者为自身经济发展与资本积累形成了松散联盟,气候治理体系内部存在将这种体制维系下去的动力。^④维持这种联盟内部的稳定需要实现不同参与者诉求与偏好之间的平衡。碳抵消市场的存在是若干参与者愿意加入联盟的前提条件,碳金融衍生产品及“次级碳”市场存在则是金融资本充分参与该政治联盟的必要条件。

综上所述,金融化是经济全球化发展到一定阶段的产物,气候政策是金融化不断扩展的新疆域,资本逻辑必将在碳排放市场中得到重现。近年来,得益于气候政策中多元金融工具的运用,全球气候治理行动得到前所未有的资金支持,客观上降低了全球碳排放量,减缓了气候变化速度。因此,气候政策中的金融工具也被称为“保护未来社会生计的……明智”工具;尽管如此,这些金融工具并没有解决气候资金的缺口问题,并且该缺口与目标之间的差距越来越大。^⑤因此,在气候治理体系中,气候政策金融化逻辑和市场力量并不是万能的。

特别是,气候政策金融化必然导致“气候资本主义”,并引发巨大减排风险与潜在治理泡沫。从“气候正义”角度来看,落后国家的最边缘人群承受着气候变化产生

① Kate Ervine, “Diminishing Returns: Carbon Market Crisis and the Future of Market-Dependent Climate Change Finance,” *New Political Economy*, Vol.19, No.5, 2014, pp. 723-747.

② World Bank, *Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers*, Washington, DC: World Bank, March 2017, pp. 12-16.

③ Charles Komanoff, *A Call to Paris Climate Negotiators: Tax Carbon*, New York: Carbon Tax Center, November 29, 2015, <https://www.carbontax.org/blog/2015/11/29/a-call-to-paris-climate-negotiators-tax-carbon/>, 访问日期: 2019年3月10日。

④ Matthew Paterson, “Who and What are Carbon Markets for? Politics and the Development of Climate Policy,” *Climate Policy*, Vol.12, No.1, 2012, pp. 82-97.

⑤ Editorial, “Money for Climate,” *Nature Climate Change*, Vol. 7, 2017, p.455.

的威胁和伤害；而在减排体制下获取最多经济收益的人群却能够通过利用现有减排机制决定如何面对气候变化。^①同时，这也是一种“生态殖民主义”，少数金融食利者针对国际社会弱势群体和不发达的南方国家肆意进行碳抵消行为，让后者进一步陷入“中心—外围”的等级关系中。^②

基于此，国际社会应当着眼金融化带来的困境进行改革，将气候治理与金融治理结合起来，增强各利益相关者在现有减排机制下参与的透明度，发挥发达国家、新兴大国和大型金融公司的带头作用。同时，气候治理体系需要促进南北国家在气候问题上的共同有效协商，创造平等平衡的新型气候政策金融化参与方式。最后，气候治理机构也需要通过买方责任归因、市场结构改革以及改进碳定价模式的技术方法来保证气候政策金融工具的有效运用。

最后，我国气候治理起步相对较晚，范围较小，并且尚未在全国范围内开放碳排放交易市场，除在现行消费税、资源税、车船税等税种涉及石化燃料消耗的政策规定之外，我国也没有专门性的碳税征收。^③2017年，我国相关部委强调在气候政策与措施方面应该避免过度金融化，特别强调避免出现过多投机和金融衍生产品等。^④作为一个发展中国家，我国大部分碳排放仍然属于“生存型排放”的范畴，^⑤气候政策金融化程度远不及欧美国家。因此，我国应继续完善试点地区碳市场的交易与监管体系，在吸引多种投资者和金融资本进入试点碳市场体系的同时，密切关注金融资本影响下的碳价变动，为未来建设全国性统一碳市场积累经验。

【收稿日期：2019-07-06】

【责任编辑：何宗强】

① 陈俊：《全球气候正义与平等发展权》，《哲学研究》2017年第1期，第112页。

② 彼得·纽厄尔、马修·帕特森：《气候资本主义：低碳经济的政治学》，王聪聪译，《中国地质大学学报（社会科学版）》2013年第1期，第31页。

③ 国家发展改革委：《关于政协十二届全国委员会第五次会议第4223号（财税金融类342号）提案答复的函》，中国国家发展改革委员会网站，2017年9月5日，<http://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=15413>，访问日期：2019年3月13日。

④ 《新闻办发布会介绍〈中国应对气候变化的政策与行动2017年度报告〉》，中华人民共和国中央人民政府网站，2017年10月31日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-10/31/content_5235765.htm#allContent，访问日期：2019年7月26日。

⑤ Daniel Scharf, “Are Your Emissions ‘Survival’ or ‘Luxury’?” *Ecologist*, November 11, 2009, <https://theecologist.org/2009/nov/11/are-your-emissions-survival-or-luxury>，访问日期：2019年3月10日。