

碳达峰、碳中和视角下全国性碳排放权交易制度的完善

Perfection of the national carbon emission permit trading system under the perspective of carbon emission peak and carbon neutrality

■文 / 裴彤 中国政法大学环境资源法研究所2020级硕士研究生



气候变化是21世纪人类社会共同面临的巨大挑战,为了应对全球气候变暖、气象灾害频发,碳达峰与碳中和成为世界发展趋势。2020年9月,中国国家主席习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上提出“双碳”目标,即2030年前实现碳达峰,2060年前实现碳中和,中国作为最大的发展中国家,仍处于工业化阶段,要在不到9年的时间内实现碳达峰并在其后30年内实现碳中和,中国面临着巨大的压力。碳排放权交易是实现碳达峰、碳中和的重要手段,发挥着引导温室气体减排的作用,通过碳市场手段,控制产业碳排放量并促使企业转型升级,采用绿色方式,减少温室气体排放。

中国自2011年起,探索建立国内碳排放权交易市场,并在7个地方开展了碳排放权交易试点工作。在试点的过程中积累了一

些成功的经验,同时也存在一些不足。2017年的《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》提出了要建立全国碳排放交易市场,并与2020年出台的《碳排放权交易管理办法(试行)》(以下简称《办法》)构成了全国碳排放交易市场建设的框架。如何建立和完善全国性碳排放交易市场,可以在借鉴现有经验的基础上,从以下几个方面进行思考。

1. 科学确定碳排放额,形成合理的价格机制

价格机制直接影响着碳交易市场的稳定性和有效性。从碳交易试点的实施情况来看,中国碳交易市场的定价方面存在合理预期以及价格不够稳定等问题。在试点地方碳价格出现了较大波动,交易初期上海的碳交易价格甚至跌到了5元左右,如此低的价格对于交易的主体来说

缺乏提高能效和减排的积极性,不利于减排目的的实现。

碳价格过低的原因一方面是由于市场机制的不健全,另一方面在于配额分配的不合理,试点中碳排放权交易价格过低的大部分原因在于政府对初始配额的设定和分配不合理、不科学,导致配额总量剩余。在全国碳排放交易市场的探索阶段,全国性碳排放权市场建立初期主要还是免费分配,但是免费分配没有体现环境资源的价值,违背了环境法的基本原则,不利于环境的保护。同时,国家宏观调控过强,没有发挥市场的作用,不利于提高碳排放交易的效率。所以国家应探索并逐步建立碳排放份额的有偿取得,增加拍卖、竞价出售的比例。

2. 提高市场化程度,健全补贴机制

目前中国碳交易机制中的配

额计算、分配方法等均由政府直接设定的,政策的不确定性会影响市场的正常运行。试点中市场主体的参与度不高,许多企业持观望态度,一方面原因是市场交易规则的不健全,另一方面是减排政策的实施会增加企业的财务负担。企业要实现减排就需要在购买新设备或者提高技术、改善能源结构等方面投入大量资金。而目前国家的补贴政策尚不健全,对低碳企业的补贴力度不足,且补贴机制存在缺陷,这导致了市场主体参与度低以及市场不灵活等问题。行政干预力度较大,价格不能通过市场对排污权交易的需求情况正确反映资源的价值,缺乏市场机制的主导作用,无法达到通过价格将环境污染问题的外部性内部化。

因此,政府应当加大对参与企业的补贴和支持力度,建立科学高效的补贴机制。充分调动大型企业积极性,发挥其在全国碳汇市场建设中的引领示范作用。同时,要考虑到补贴对象的调整,减少对生产者的直接补贴,转为补贴消费者,通过绿色消费来反向推动绿色生产,倒逼生产者主动进行产业调整和绿色升级,从而更好地实现减排的效果。

3.增加市场交易品种和金融产品

《办法》规定全国碳排放权交易市场的交易产品为碳排放配额,生态环境部可以根据国家有关规定适时增加其他交易产品。但是目前尚未明确规定其他交易产品,且对自愿减排的专门性规定还存在立法空白。在实践试点阶段,除了强制性的碳配额交易外,还存在自愿减排项目,但是在实践中中国的自愿减排量很小。而且对自愿减排进行了一定的限制,规定了重点排放单位每年可以使用国家核证自愿减排量抵消碳排放配额的清缴,抵消比例不得超过应清缴碳排放配额的5%。这类限制在一定程度上影响了自愿减排项目的流动性。因此亟须完善全国的抵消机制设计,尽快重启国家核证自愿减排量机制。同时,在未来的碳排放权交易市场的建立过程中,进行与碳排放相关的金融创新,推动碳排放市场的金融化,增加市场流动性和活跃度,创立碳排放权的金融衍生品,如期权和期货品种、成立碳基金等。

4.健全核查、监督机制

中国排放权交易相关的核查和监管体系尚不完善,缺乏对碳

交易具体规则、交易方式进行规范的法律文件,碳交易中介和服务机构法律授权不明。《办法》规定了省级生态环境主管部门可以通过政府购买服务的方式委托技术服务机构提供核查服务。这不由得引发了关于政府委托的第三方核查机构的独立性以及可能滋生权力寻租空间的思考。在政府指定核查机构的情况下,监管合一,影响核查机构的中立性,很难保证政府对核查机构进行严格的监督,这不免导致第三方核查机构缺乏监督的问题,难以保证核查数据和结果的真实性、有效性。另一方面,碳排放权交易市场本质上是市场运作机制,政府应当对核查进行过多的行政干预,通过市场的规律来支配核查的进行才能有效提升市场的效率。

从世界各国的经验来看,核查市场化将是碳排放权交易运营的大势所趋。政府应当减少对核查机构的干预,扮演监督者的角色,让核查市场通过自身的规律去运作。让排放单位直接委托核查机构,由政府进行监督并强化对政府履职的考察,这可能是一种更加公平有效的方式,通过三方权力的制衡和相互监督,达到一种理想的状态。