

DOI:10.12361/2661-3263-05-11-120750

# 中国碳交易市场建设面临的主要 问题及建议研究

侯昱薇

北京社会科学院, 中国·北京 100000

**【摘要】**当前中国碳交易市场主要面临三个问题: 一是市场间未能有效连接; 二是尚未形成完善的碳市场法律制度体系; 三是缺少风险控制与监管及辅助体系。建议立法先行; 分步进行; 完善顶层设计。

**【关键词】**碳市场; 存在问题; 制度建设

## Research on the Main Problems and Suggestions in the Construction of China's Carbon Trading Market

Yuwei Hou

Beijing Academy of Social Sciences, Beijing, China 100000

**[Abstract]** At present, China's carbon trading market mainly faces three problems: first, the market is not effectively connected; Second, the carbon market has not yet formed a complete legal system; Third, the lack of risk control and supervision and auxiliary system. Propose legislation first; Step by step; Improve the top-level design.

**[Keywords]** Carbon market; There is a problem; Institutional construction

当前中国各试点地区交易意愿低迷、成交量不足、流通量较低。在近年的市场摊铺下, 虽然碳排放成交量有了一定的上升。但各地区企业参与市场交易的意愿仍然不强, 导致交易寡淡、订单量低。从长远的供需平衡来看, 由于中国碳排放量处于且将长期处于峰值, 所以其排放权交易市场的前景是十分广阔的。特别是当前, 中国为了实现做出的2020年的减排目标, 相应的碳排放配额正在逐年递减, 更加引发了排放权需求的递增, 引发了碳配额的稀缺性价值。总体来看, 当前国内交易市场面临以下几个问题。

### 1 市场间未能有效连接

中国不属于《京都议定书》的附件一国家, 不需要承担具体的减排承诺, 但是随着国内对环境保护的愈发重视, 期望借用对其的强调帮助国内经济结构完成转型, 从以能源消耗为核心的产业结构转向以能源合理配置能够可持续发展的经济结构。虽然在附件一国家之外, 但是中国通过CDM与国际碳减排体制存在连接, 但是目前联合国共已拒绝140多个CDM项目, 其中一半是来自中国、印度等发展中国家, 中国在2009年时就被拒绝了三十

个CDM项目, 这就说明中国的CDM项目在核准标准上虽然有机结构把关, 但是在标准采用上与标准的严格程度方面仍与国际标准存在区别。同时目前碳金融市场在国际层面上尚处于起步阶段, 仅仅发展二十年左右, 许多地方不够成熟, 尤其是各国往往在国际舞台上坚持对自身利益的维护, 谈判过程旷日持久且难有进展, 在这样一个过渡时期内, 国际未能够形成全球皆准的碳排放交易与碳金融市场, 国际四大碳交易所各自按照自身利益取向设定标准, 难以形成跨平台市场。而中国目前仅仅处于全国性碳金融市场的试运行阶段, 一方面要把握住作为最大的CDM供应方这一身份, 维护自身在碳交易市场中的利益, 另一方面就是要能够在国际碳排放领域具有自己的一席之地。但从目前的试点情况来看, 国内诸多试点都是各自探索, 未能够与国际力量充分交流与沟通, 市场设置也过于保守, 没有同国际价格体系相贯通。目前在信息不对称的情况下, 中国创造的碳核证减排量被别国以国内相对低廉的价格收购之后转在自己的市场中包装后出售, 获取了大量的差额利润, 定价权的缺失也使得国内企业在激励程度上、自主性上都要较为逊色。

## 2 尚未形成完善的碳市场法律制度体系

### 2.1 碳排放权在法律中定位不明

碳排放权是基于产权理论、外部性理论、生存权理论所发展出来的新兴权利,碳排放权具有规范性,一方面必须通过法律规定明确大气资源在中国的定义及使用权的归属;另一方面也必须通过法律对碳排放权的可操作范围作出规划。但是目前碳排放权只能在理论上被归为《物权法》之中的用益物权,但如此一来,碳排放权本身需要经由政府核证、许可、发放等方面的属性就未能有效体现。而且在权属方面,按照中国2005年颁布《清洁发展机制项目运行管理办法》中的规定,如果国内企业所开发出的CDM项目在报批之时未能够找到国外的投资方,无法提供CDM项目内碳减排的价格信息,那么该CDM项目将转入国家账户,再经中国清洁发展机构核准后才能转出。从中可见中国本身尚未明确认为碳减排额度具有私权的属性,这就难以有效地激励更多的企业参与其中。

### 2.2 碳市场法律约束力较弱

作为一种新型的金融交易市场,碳排放交易市场要在调动企业实践减排目标的同时体现其应有的金融市场属性。所以,站在顶层结构来看,中国急需在国家层面推进碳交易市场的立法,以保证未来碳交易普及全国后能够兼容。从各试点地区的立法来看,目前仅有深圳、北京、重庆进行了正式的地区立法。其他多地则多以政府规章制度为主导,天津试点更是仅发布了部门文件,可以说整个市场的法律体系都亟待完善;另外,在对违约、未履约企业的惩罚方面,北京、上海、湖北惩处较为严厉,采取了“双惩罚”模式(罚金+扣除配额)。而以天津为首的地区惩罚力度极低,特别是天津本身仅为未履约企业3年内不享受优惠政策,可以说极为缺乏约束力与强制力。

## 3 缺少风险控制与监管及辅助体系

### 3.1 缺少风险控制机制

在法律层面上碳排放权本身未能得到明确的确权,碳排放权的主要领导机构、获取及分配机制、参与主体等内容都未能得到规定,在《北京市碳排放权交易管理办法》中也仅规定了碳排放配额管理、碳排放权交易和监督管理三个部分,对各个主体、温室气体种类、具体核查计划及机构等内容均未作出规定。在当前的试点中,虽然尚未出现重大的事故,但是随着全国碳金融市场的建立,当前偏重宏观、原则规定的法律法规及办法显然无法承载陡然上升的碳交易量,也无法有效地对减排企业进行有效管理。尤其是目前的法律体系中对碳金融的原则性、促进性、保护性的规定尚未出台,缺乏强有力的制度支

撑来保证碳期货、碳证券等金融工具的稳定发展,而且对碳金融的准入、流转、退出等方面也缺少管理制度的规定。缺少法律法规对行业的约束,中国在进行CDM项目操作之时也常常出现“违规”,例如,山东中孚化工、浙江东阳以及山东东岳三家公司就因涉嫌在申请过程中存在欺诈的行为于2010年被联合国碳排放专业委员会审查。

### 3.2 缺少配套监管以及辅助体系

一个完善的市场不仅仅只是充当交易的功能,同时市场必须要形成相应的辅助体系来完善整体交易的进行。虽然中国在环境保护方面的制度起步相对来说不算太晚,但碳金融的概念却始终未能深入人心,没有在社会范围内形成共鸣,也没有能够带动律师、分析师等专业人员的加入。在目前的交易市场中,缺少专业的法律人员来评估交易所可能带来的风险及解决对策,也无专门的咨询机构为企业及个人提供、传播碳金融知识,这就使得碳金融市场一直以来停留在政府独自表演的阶段,没有能够收获到企业认同、社会认同。相反,类似于美国芝加哥气候交易所等其他专业的碳金融交易场所的建设也带动了一批专业人员的形成,在询价、决策以及交易方面具有较多经验,这也帮助了国外企业在国际谈判过程中的议价能力较强,而中国在定价能力方面处于弱势。同时,碳评级、碳经纪等专业的公司也尚未出现,国内企业只能被动且单一的按政府要求操作而无法有效反哺整个市场的建设。

## 4 健全中国碳交易市场的建议

### 4.1 立法先行

虽然中国在2014年12月10日也发布了相关规定,可是其只是碳排放权交易市场的临时性质的立法文件,并且立法层级较为普通,缺乏必要的法律效力性,而2017年12月8日发改委相关指令的颁布,代表着中国碳排放交易系统结束了整体性设计,同时全国统一的碳排放权交易市场正式成立,由于中国现行的法律规定不能有效解决碳交易市场发展的相关需求,应当设置专职性的碳排放权交易立法管理部门,以国家宏观的发展政策以及具体国情为基础,在最短的时间内制定针对性的管理规定。律法规定的制定,不仅需要碳排放各种具体性操作进行明确,还需要对违反规定后的处罚条例进行明确要求。另外,对于违法相关规定的各类主体进行严厉的处罚。总体而言,通过强有力的法律手段建立独具中国特色的碳排放权交易律法系统,对律法规定予以健全,对立法层次进行提升,确保全国统一碳排放权交易系统的有效建立和正常运行。

### 4.2 分步进行

中国身为刚刚兴起的经济体, 尽管是世界碳排放大国, 在全球碳排放权交易系统中还是一名新人, 所以, 这种循序渐进的发展方式同中国现阶段的实际国情相匹配, 在相对意义上确保了碳减排的实际效果以及施行的可操控性。在试运行阶段, 对发电行业的配额进行模拟交易, 利用实践操作对交易的各个步骤实施深入细致的检验, 寻找其中的不足和缺陷并及时的进行纠正, 同时针对市场风险的预防及预警制度实施检测, 对于市场管理办法和辅助系统进行检验。最后的优化改进阶段是对发电行业配额现货交易的改善阶段, 通过前两期所开展的各种检测和验证工作, 从中吸取经验和教训, 及时对各级阶段的发展实施评估, 并及时的调整碳市场的发展方向, 对分配以及风险预防方式予以优化, 让交易的方式等因素更具合理化和多样化, 现阶段中国统一碳排放权交易市场的规模在迅速的提升, 这也推动着发电行业碳排放交易系统的相关制度快速的设立和改进, 以便于更加切合市场的发展需要。

#### 4.3 完善顶层设计

对于碳排放总量的额度分配来讲, 应当采取“自上而下”的分解方式, 通过发改委参考各省之前的排放数据以及企业的减排能力, 参考年排放总量的上限, 根据行业及地区的特点, 对于配额总量实施科学详细的拆分, 同时设立统一的拆分标准和流程, 根据现阶段国内的减排潜力和方法以及绿色经济的发展形势, 并且还要对各省份经济发展情况实施充分的考虑, 对经济欠发达地区给予适度的政策侧重和支持。另外, 还需要对

国内碳排放权交易市场的配额供需情况实施深入的调查研究, 防止由于供需不平衡所引发的碳价出现大幅的震荡, 把配额总量管控指标划分给各个省份, 建立合理有效的总量分配流程。最大化的降低因为参与主体对碳排放权交易市场提供繁杂多样的利益诉求, 以及省份间经济发展水平与减排能力不一致而产生的各区域间交易市场无法进行有效的对接问题, 设置合理有效的顶层设计才可以在国内碳排放市场起到应有的功效。并且, 实施切实合理的预测, 设置科学有效的制度和流程, 通过政策手段让供需达到平衡的状态。

#### 参考文献:

[1] 安树民, 张世秋.《巴黎协定》下中国气候治理的挑战与应对策略[J]. 环境保护, 2016, 44(22): 43-48.

[2] 陈波. 中国碳排放权交易市场的构建及宏观调控研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(11): 7-13.

[3] 王文军, 骆跃军, 谢鹏程, 骆志刚, 赵黛青. 粤深碳交易试点机制剖析及对国家碳市场建设的启示[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(12): 55-62.

[4] 袁溥. 中国碳金融市场运行机制与风险管控[J]. 国际融资, 2020(10): 55-58.

#### 作者简介:

侯昱薇(1990-), 北京市社会科学院市情研究所助理研究员, 研究方向绿色金融、金融监管。