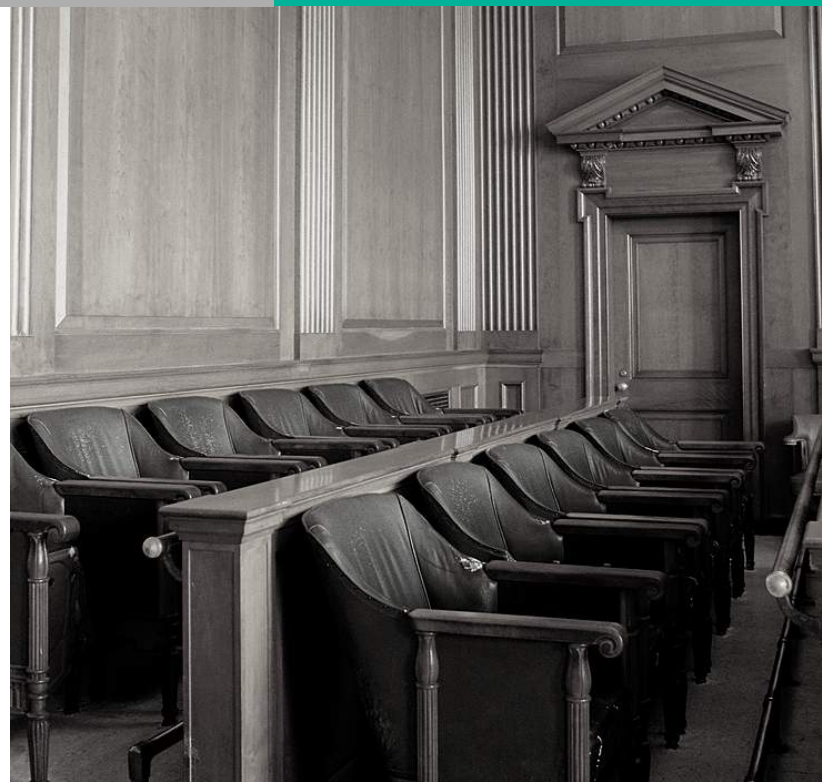




# 促进中国碳排放权交易市场的 治理体系建设

绿色金融政策简报

刘爽  
2019年3月



## 报告摘要

中国于2017年12月正式启动全国碳排放权交易体系（或称“全国碳市场”）。全国碳市场建设是中国减缓气候变化的重要举措，它既是一项环境政策工具，也是一个人为创造出的市场。从理论上讲，碳市场是要寻求以最小的成本实现既定的减排目标。在任何金融市场或环境政策的设计过程中，清晰明确的治理体系将有助于确保政策的有效执行，同时对于制定激励机制、确保市场合规及识别长期战略风险也至关重要。

碳排放权交易市场的治理体系应当由获得法律授权的高级别的中央政府部门监管，针对碳市场运行，监测、报告和核查（MRV）体系、履约和评估等核心工作制定监管议程并进行实施。该治理体系应该为全国碳市场的健康发展及有效监管提供战略指导，并从而为碳定价奠定基础。此外，中央政府层面的标准化指导方针和基础设施建设应为区域和地方层面的碳排放权交易工作奠定基础。

目前，中国碳市场的主管部门从国家发展和改革委员会划转到新组建的生态环境部应对气候变化司。为促进中国碳排放权交易市场有效运行，生态环境部不仅要与地方政府沟通，还要与中央层面的司法以及金融监管等其他机构协调，制定能被较为广泛认可的政策措施、交易规则及市场监管。此外，碳排放权交易市场涉及不同的利益相关方，在设计行之有效的全国碳排放权交易体系的治理体系时，还需要充分考虑到如何反映他们的需求。

当下是中国碳排放权交易市场的初期阶段，也是建立中国碳市场治理体系的最佳时机。中国碳排放权交易市场的设计和建设，治理体系是不可缺少的一

个环节，而且是其取得成功的重要组成部分。根据已有的碳市场经验，我们围绕如何促进中国碳排放权交易市场的治理体系建设发展提出以下政策建议。这些建议不能做到详尽无遗，仅作为政策讨论的开始。

1. 建立一个超部级碳市场建设工作领导小组，直接向国务院报告。该工作组主要负责统领碳市场设计，促进跨部门对话和决策以及保持碳市场与其他政治和经济议程之间的协调发展和政策衔接。

2. 建立有效的多层次的沟通机制，与不同利益相关方保持充分沟通以确保他们对全国碳市场的支持和认同。主要包括与能源经济政策决策部门、地方气候和环境主管机构、生态环境部其他司局以及相关行业沟通。

3. 充分利用生态环境部已有的治理和政策工具体系为碳排放权交易市场奠定坚实的基础。包括借用环境保护法律体系夯实碳市场管理办法和细则，将碳排放配额纳入目前生态环境部环境影响评价与排放管理司负责的排污许可管理体系，结合已有的环境排放统计、监察体系完善碳排放数据管理，依据环境保护法的各项环境执法职能进行履约等。

4. 成立国家碳市场建设联合中心，组成跨领域、跨学科的主任组及学术委员会，为国家碳市场的设计和运行提供独立的意见建议，便于及时调整碳排放权交易体系的设计实施。

5. 继续提高碳市场相关政策和进程的透明度，利于提高市场参与对碳市场的信心。应进行全国碳排放权交易体系的风险评估，以设计金融行业的相关配套政策法规。

6. 建立全国碳交易平台，实现公平交易和透明价格，以便向市场参与者反映碳配额的价值。

## 中国碳排放权交易市场治理体系 政策建议

### 1. 建立超部级 工作领导小组

- 负责统领碳市场设计;
- 促进跨部门对话和决策;
- 保持碳市场与其他政治和经济议程之间的协调发展和政策衔接。

### 2. 与不同利益相关方保持充分沟通以确保其支持和认同

- 外部沟通: 主要包括与能源经济政策决策部门、地方气候和环境主管机构、以及相关行业沟通;
- 内部联系: 生态环境部其他司局。

### 3. 为市场奠定坚实的基础

- 将碳排放配额纳入目前生态环境部环境影响评价与排放管理司负责的排污许可管理体系;
- 充分利用生态环境部已有的治理和政策工具体系。

### 4. 成立国家碳市场建设联合中心

- 提供独立的意见建议;
- 为及时调整碳排放权交易体系的设计实施提供支持。

### 5. 提高透明度

- 进行全国碳排放权交易体系的风险评估, 以设计金融行业的相关配套政策法规。

### 6. 建立全国碳交易平台

- 实现公平交易和透明价格;
- 向市场参与者反映碳配额的价值。