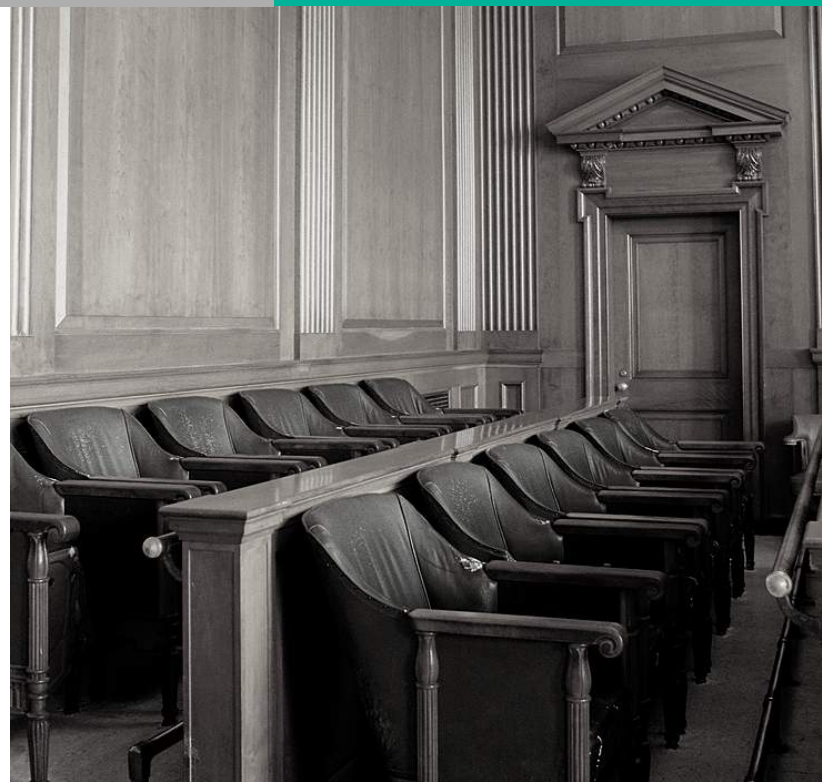




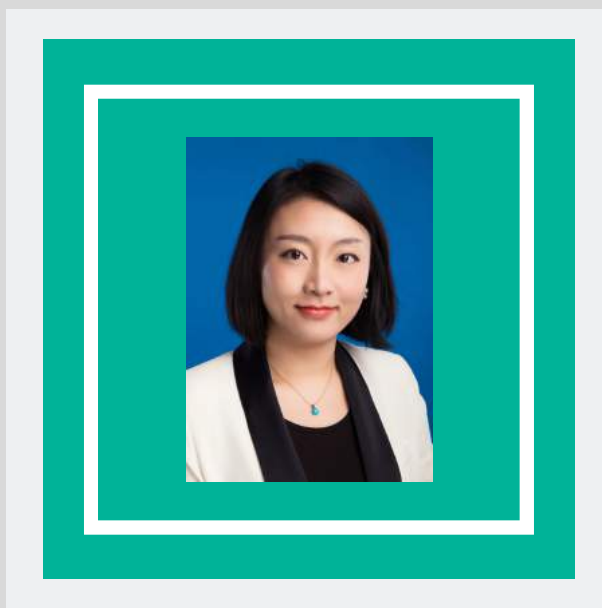
促进中国碳排放权交易市场的 治理体系建设

绿色金融政策简报

刘爽
2019年3月



作者简介



刘爽女士是能源基金会（美国）北京办事处低碳转型项目主任，负责宏观经济能源环境中长期情景分析、气候变化政策经济分析、碳交易等市场机制以及绿色增长等领域的战略和项目工作。

在参与能源基金会的工作之前，刘爽女士曾就职于绿色和平，负责“煤炭的真实成本”及其他气候能源政策工作。她也曾为多家环境咨询公司提供专业咨询。

刘爽女士拥有北京大学经济学学士学位和伦敦大学学院的环境与资源经济学硕士学位。

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。

引言

中国已成为气候行动的捍卫者和可持续发展的引领者。中国经济的快速发展造成不可遏制的空气、土壤和水污染以及大面积森林砍伐，鉴于此，中国政府积极致力于气候变化和可持续发展。习近平主席一直积极倡导环境保护，将其确定为中国要重点打好的“三大攻坚战”之一。2017年10月，习近平在“十九大”报告中提出，中国“引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”，并且在庆祝改革开放四十周年的重要讲话中也强调指出要“加强生态文明制度建设，实行最严格的生态环境保护制度”。但在寻求具体解决方案时，中国需要在环境保护和经济增长之间找到平衡。

中国建设全国碳市场（或称碳排放权交易）已成为中国减缓气候变化政策的重要举措。中国自2013年相继启动地方碳排放权交易试点，习主席于2015年对美国进行国事访问期间宣布中国计划于2017年启动全国碳排放权交易体系，并将其纳入“十三五”规划。从中国政府最高领导层的明确承诺到碳排放权交易市场的不断完善，都体现了中国在全国碳市场建设上所做出的努力。

中国政府致力于利用更多的基于市场的政策工具，而不是传统的行政措施，来推进环境和气候目标的实现。碳排放权交易作为实现减排的市场机制就体现了这一方向。作为迄今为止世界上规模最大的基于市场的政策工具的“试验田”，中国的碳排放权交易将不仅可以验证市场机制在实现减排目标上的价值，而且其设计和实施也可为其他地区和国家的碳市场提供宝贵的经验。

中国的全国碳排放权交易体系于2017年底正式启动，这一举动向控排企业发出了必须对其碳排放负责的长期政策信号。当下全国碳排放权交易体系还在紧锣密鼓的推进和建设中，包括碳排放总量设定、配额分配以及数据监测、报告和核查（MRV）体系等基础工作。此时讨论碳市场设计如何必须兼顾经济和环境双重目标，如何统一协调不同决策部门的职责权限正当其时。

本期政策简报将探讨中国碳市场建设各利益相关方的职责和角色，并研究在全国碳市场不断建设发展过程中需建立的可行的治理体系。在介绍负责全国碳排放权交易体系建设的监管机构以及相关政策的基础上，本期政策简报侧重于分析中国碳排放权交易市场的治理问题，探讨全国碳市场综合治理生态系统设计过程中的一些重要问题，并提出相关政策建议。

全国碳市场建设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。

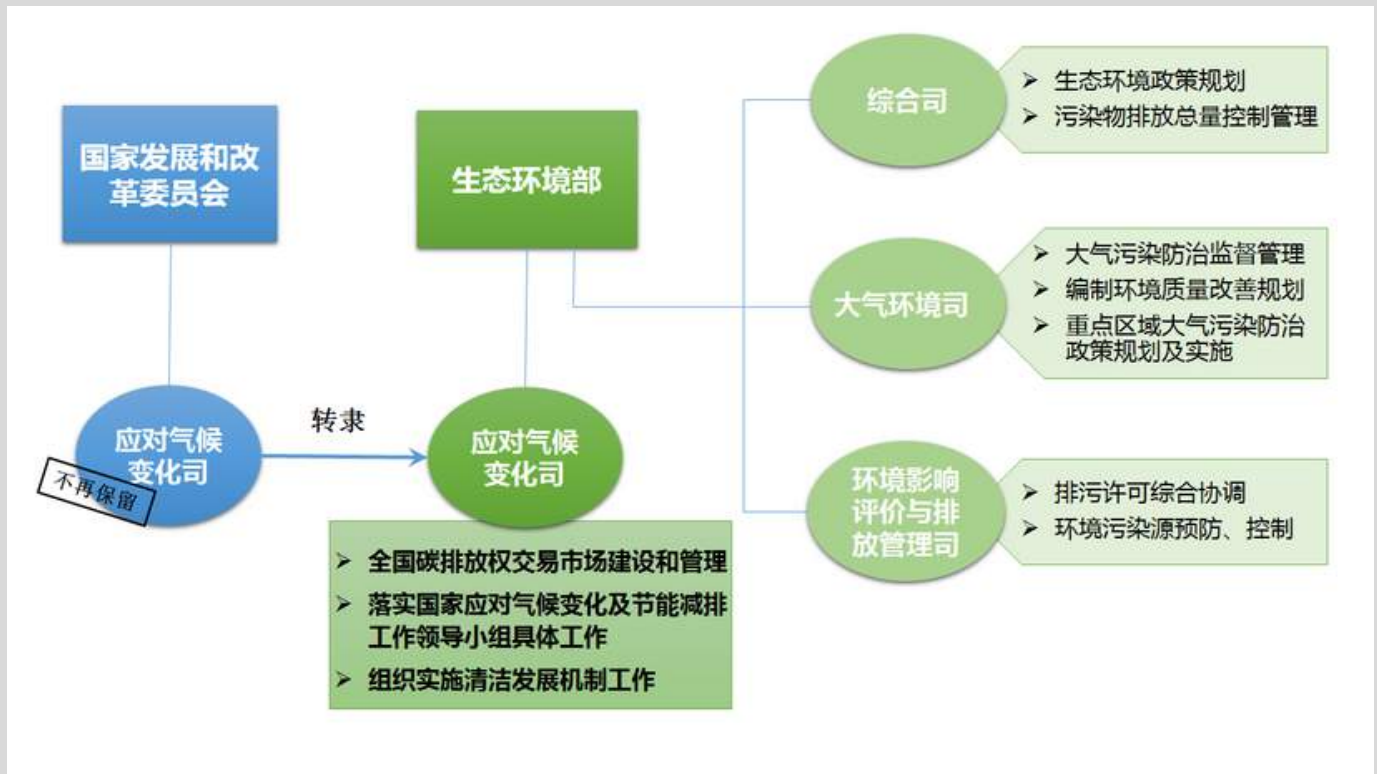
全国碳市场的治理体系

建立一个强劲有效的全国碳市场是中国解决环境问题，特别是气候变化问题取得胜利的关键。碳排放权交易是通过市场的竞争性定价机制并能够大规模减排的重要工具。它有助于中国实现双重目标，即在实现环境目标的同时以最低的成本促进低碳经济发展。

为了实现这些目标，必须建立清晰明确的治理体系。这不仅可以确保计划得以正确执行实施，而且可以为实现履约提供适当的激励机制。从控排企业到投资者，不同的市场参与者还需要一个边界明确、沟通良好的治理体系，从而确保其短期决策和长期战略有据可依。

2018年3月，中国国务院机构改革方案公布，其中涉及到重大的环境治理机构调整，即把气候变化在内的环境政策制定职能并入新组建的生态环境部，由李干杰部长负责。在这轮机构改革中，作为全国碳排放权交易体系监管部门的应对气候变化司从国家发展和改革委员会转隶到生态环境部，但仍向国家副总理韩正汇报工作。此举有望更好地对生态环境部的传统职责进行精简，特别是与全国碳排放权交易体系监管的职能重叠问题。

生态环境部的“三定”（定职能、定机构、定编制）方案于2018年8月获得批准，生态环境部应对气候变化司负责应对气候变化和温室气体减排工作，其国内政策和履约处（碳排放交易管理处）承担碳排放交易建设和管理有关工作，是全国碳排放权交易体系的主管机构。



全国碳排放权交易体系于2017年正式宣布启动以来，目前仍处于碳市场建设的初期阶段，人们对2020年寄予厚望。全国碳排放权交易体系将先从发电行业开始，并遵从排放权交易市场的现行指导原则。

如果2020年电力行业碳排放权交易市场投入运行，从全国碳排放权交易体系的治理体系要素来讲，需要针对一些战略性的问题进行讨论。全国碳排放权交易体系的监督管理以及现行的监管治理制度都存在不少问题，如碳配额的初始分配、中央和地方政府的责权划分、生态环境部职能精简，以及营造促进全国碳排放权交易体系的治理体系发展的有利环境。

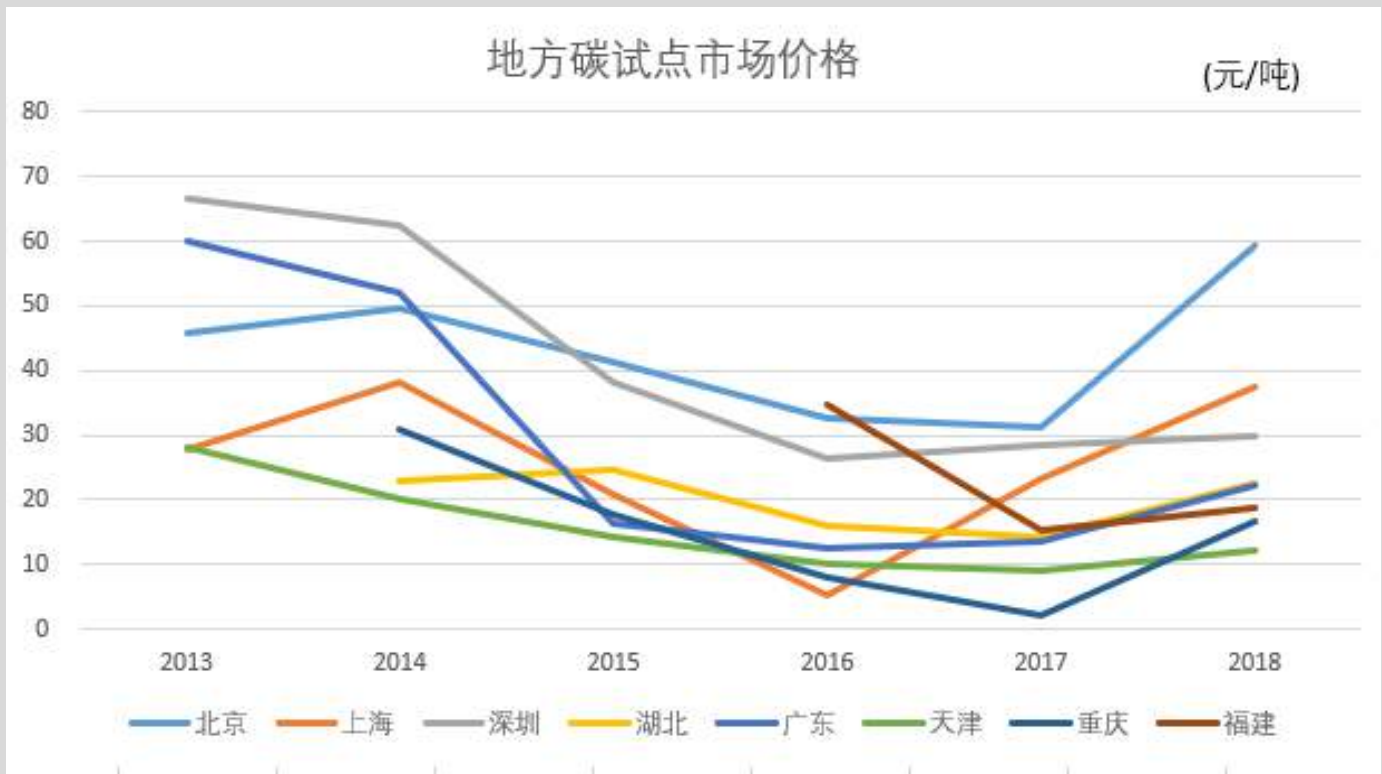
1. 全国碳排放权交易体系的监管

建立全国碳市场需要一整套系统框架和支撑体系，包括但不限于基本的法律法规、排放数据管理系统以及监测和执行机制。因此，为了建立一个切实有效全国碳排放权交易体系，对这个市场的所有构成要素进行监督管理是首要的战略目标之一。

(1) 监督管理的设计与实施

中国的全国碳市场如果要取得整体的成功，需要得到更高层级政府机构的支持；例如，可以成立超部级碳市场建设工作领导小组。该小组可以为全国碳市场的发展提供战略指导，负责碳市场全局统筹规划，推动碳市场法律框架建立、统揽碳市场设计、运行和监督。

中国现有的碳排放权交易试点中，运行成功的试点正是得到了地方政府的支持，得以加速推进立法进程，以便于各地主管部门开展设计和实施工作。以北京和深圳为例，碳排放权交易的法律法规获得了地方立法机关即地方人大常委会的批准。通过地方人大出台规范碳排放管理的法律文件，为碳排放权交易健康发展提供了可靠的法律保障，这也体现在北京和深圳两个碳排放权交易试点一直以来保持较为稳定和较高的交易价格。



一些国际案例也印证了碳排放权交易确实需要法律授权和强有力治理。美国加州的碳排放总量与交易机制是该州议会2006年通过的《加州全球变暖解决方案法案》（州议会32号法案）的核心。2011年，加州进一步立法授权该州的空气资源委员会（ARB）作为碳排放总量与交易机制的主管部门。2017年，加州颁布新的气候变化法案，将加州碳市场的运行时间延长到2030年。

这种强有力的政治支持还表现在：空气资源委员会获得法律授权，负责碳排放总量与交易机制的设计、实施和运行。该委员会也得到了州政府的支持，可以设计强有力的激励措施确保履约和强制执行，该委员会主席直接向加州州长汇报工作，沟通渠道和执行机制非常明确清晰。

在建设全国碳市场的过程中，一方面，生态环境部在积极推动国家立法机关出台全国碳排放权交易管理暂行条例，但另一方面，仍需要设立一个由国务院或中央财经委员会直接领导的高级别工作组。该工作组将主要负责碳市场的设计，促进跨部门的对话和决策，保持碳市场与其他政治和经济议程之间的政策衔接。

(2) 参与和透明度

如前所述，生态环境部应对气候变化司负责全国碳排放权交易体系的有关建设和管理工作，但如果没有不同行政级别的利益相关方参与进来，就无法有效地进行全国碳市场设计。利益相关方包括但不限于相关行业和部门、地方气候和环境主管机构、以及其他环境、能源和经济政策制定者。

全国碳排放权交易体系与其他气候、环境和经济政策之间将有显著的相互影响。因此，其全国碳市场的设计不能与其他政策分开进行。例如，需要考虑金融稳定性，这也中国政府重点工作之一。虽然市场参与者迫切希望探索碳市场金融工具和其他碳金融创新，但金融监管部门有责任平衡市场流动性和稳定性，同时制定规则和指导方针，与环境主管部门制定的碳排放总量设定、配额分配及其他碳市场政策同步实施。

此外，全国碳排放权交易体系的政策应当与已经实行及正在讨论的其他碳减排和地方污染物减排措施相协调一致。中国“十三五”规划中提出要发展用能权、用水权、排污权和碳排放权等四个与环境相关的交易市场。这些机制只有在相关政府部门对政策框架达成真正共识时才能发生效用。

全国碳排放权交易体系的许多要素取决于其他部门机构的认同和支持，这说明了从一开始就让他们参与进来的重要性。在关于配额拍卖的讨论中，得到其他部门的认同及支的重要性尤为明显。理论和实践经验表明，相较于配额免费分配，配额拍卖可能是一个更好的选择。

然而，由于利益相关方的立场不同，配额拍卖很难获得广泛认可。从现有的地方试点经验来看，广东是唯一一个学习加州经验成功开展配额委托拍卖的试点市场。但是由于拍卖产生的收入统一纳入地方政府预算体系管理和使用，这些资金无法由地方生态环境局和/或地方发展改革委使用，从而难以充分发挥节能减排的激励作用。在中央层面，生态环境部与财政部之间以及全国碳排放权交易体系政策制定部门与财政部之间，也存在这样的政策协调障碍。

中国现有的碳排放权交易试点中，运行成功的试点正是得到了地方政府的支持，得以加速推进立法进程，以便于各地主管部门开展设计和实施工作。

（3）政策评估和调整

碳排放权交易市场的建设随着时间的推移将不断完善。世界上现有的碳市场也都不是在开始之初就设计得完美无缺，中国也不例外。重要的是要建立一套政策制定者可以遵循的规范，并密切关注市场运行情况并及时做出调整。相关的政策规范也应当向公众公开，向市场参与者发出长期政策信号，以便制定投资计划。

除了由全国碳排放权交易体系主管部门进行总结评估，建立一个跨学科的工作组，对全国碳市场的设计和运行提供独立的意见建议，将是非常有益的。该工作组可以设在生态环境部内，由财政部、国家发展和改革委员会、中国证券监督管理委员会和独立专家等利益相关方组成。工作组的任务是对全国碳排放权交易体系进行正式的年度评估，并提出改进建议。

在全国碳排放权交易体系的所有要素中，对碳排放总量设定的评估和调整尤为重要。碳排放配额总量的设定明确了减排目标，是确定碳排放配额分配，进行碳市场设计的基础。工作组应对碳排放总量设定发表意见建议，提供无偏见的、多方面的观点。

碳排放总量设定对于碳配额发放也很重要。配额发放的数量反映了当前和预期的“商品”稀缺性。为了让碳排放权交易市场获得更多支持，包括中国在内的许多市场在启动时都不会设定一个很高的碳排放总量目标。这通常会导致配额过度分配，但监管机构应明确提出，保留对碳排放总量根据既定时间表进行调整的权利。

2. 全国碳排放权交易体系的监管

全国碳排放权交易体系的治理在很大程度上取决于碳排放在整个国家的环境监管体系中的地位。随着中国最高领导层越来越突出强调环境治理，碳排放仍将得到高度重视。

针对全国碳排放权交易体系的治理，如果健全的监管程序到位，市场才能有效地发现价格，从而更有利于实现碳减排目标和低碳经济发展。这就需要明确碳配额的法律属性、中央和地方政府在碳市场中的角色区别，生态环境部精简职能等一些重要的治理问题。

(1) 碳配额的法律属性

碳配额的法律属性对全国碳市场的治理有重大影响。目前国际上也没有统一的法律属性，碳配额曾被定义为金融工具、无形资产、财产权、国有财产或大宗商品等。

明确碳配额的法律属性非常重要，因为这对碳市场的关键要素起决定作用，包括但不限于：

- 谁有权合法决定配额的发放、转让和取消
- 配额是否受到金融监管的制约
- 配额的会计处理等

中国现在的国情，对于碳配额作为财产权处理存在激烈的争论。如果碳配额被定性为财产权，那么政府管理碳市场运行的灵活性就会降低，因为这涉及到宪法所保护的财产权。这样一来，政府调整某些规则以实现环境目标的能力就会受到限制，包括短期和长期发放的配额数量，碳配额价格上限和/或下限以及监测、报告和核查（MRV）要求。

另一种方法是将碳配额认定为可交易的行政许可。由于全国碳排放权交易体系缺乏法律基础，这种定义可能是一个较好的选择。相比之下，现行法律已经规定监管机构有权发放可交易的排污许可。全国人大于2003年通过了行政许可法，这为发放行政许可并进行配额拍卖建立了法律基础。行政许可法赋予各

部委制定规则，使此类许可能够交易。在此框架下，环境保护部（生态环境部的前身）于2018年发布了《排污许可管理办法（试行）》，确立了环境保护部排污许可管理和运行的程序。将许可证管理一系列法规和框架扩展到碳配额，既有法律基础，也有操作上的便利性。

（2）中央和地方政府的角色区别

由中央政府负责碳市场设计，有利于确保减排目标的一致性和公平性，并使减排目标的实现与其他国家政策（包括国家自主贡献）及国际承诺保持一致。

目前的全国碳排放权市场建设方案表明，中央政府将为全国碳市场建设提供总体指导并开展基础设施建设，如全国统一的排放数据报送系统、注册登记系统等，这是区域和地方层面碳排放权交易市场工作的基础。对全国碳市场进行统一设计和建设，有助于加强区域和地方的协调统一，特别是在监测、报告和核查（MRV）体系方面，同时，全国只设一个登记注册系统，这将降低企业在全国碳排放权交易体系的履约和交易成本。

中国的碳排放权市场建设方案还表明，全国碳排放权交易体系最终将覆盖8个行业的7,000多家企业。由于中央政府的精力有限，需要地方政府来监管本辖区内的数据核查、配额分配、重点排放单位履约等工作。在2014年12月由国家发展和改革委员会发布的《碳排放权交易管理暂行办法》中对此已有详细说明。

在地方层面，2018年的机构改革将碳排放权交易市场的监管职责从地方发改委转到地方生态环境局。然而，在这轮机构改革之前，许多地方发改委对于建设碳排放权交易市场已显现能力不足。目前，许多原来在地方发改委负责气候变化和碳排放权交易市场的工作人员留在了发改委并没有调往地方生态环境局。因此，需要在地方层面开展大量的能力建设培训，以确保全国碳排放权交易体系能在地方各个层面妥善实施。

在大多数省自治区直辖市，负责建设全国碳排放权交易体系工作的人员以往主要从事地方污染治理，他们在气候变化和碳排放权交易市场方面的经验甚少，许多人没有接受过适当的相关培训。这就需要重新制定或修订培训计划，帮助他们能够胜任碳市场管理工作。

（3）整合协同生态环境部对全国碳排放权交易体系的监管治理

生态环境部于2018年3月正式组建，保留了原环境保护部的大部分日常职责，包括从实施到执法等各个方面。生态环境部目前的污染物排放许可和配额管理系统以及执法机制，有望对全国碳排放权交易体系的建设奠定基础。

针对全国碳排放权交易体系的治理，如果健全的监管程序到位，市场才能更有效地发现价格，从而更有利于实现碳减排目标和低碳经济发展。

许可/配额管理

国务院于2016年发布了《控制污染物排放许可制实施方案》，授权环境保护部及其规划财务司建立和管理污染物排放许可制度。在新成立的生态环境部下，正式承担这一职责的是环境影响评价与排放管理司，包括地方排污许可证发放、信息披露及数据监测等排污许可综合协调工作。

由于这些与碳配额管理系统所需的职能相近，我们建议使用现有的排污许可平台，增加碳配额作为另一种许可。例如，根据目前的排污许可制度，生态环境部规划财务司发放空气污染物排放许可，同时考虑到生态环境部大气环境管理司制定的大气污染物排放标准。全国碳市场可以采用相同的模式，碳配额的总量及其分配方法由生态环境部应对气候变化司确定，由生态环境部环境影响评价与排放管理司负责管理。环境影响评价与排放管理司还可以负责公布企业的碳排放数据，这符合中国的碳管理政策排放信息公开这一推进的方向。

执法

中国新修订的环境保护法自2015年起生效实施，授予原环境保护部，现生态环境部和地方生态环境局更大的权力来监督和处罚地方环境污染问题。该法律建立了一套更加严厉的处罚制度，包括对违规实施按日连续处罚、停业、扣押设施和行政拘留，但目前二氧化碳及其他温室气体未在此范围之内。

2015年3月，根据新环保法，苏州市环境保护局对企业超标排放且拒不及时改正的行为开出了首张216,000元人民币的罚单。截至2017年底，由习近平创建、负责审查和监督地方落实环境政策的中央环保督察组开展的执法行动发现了29,000家企业和超过18,000人的违法违规问题。2018年，中央环保督察组处理了60,000多起与环境有关的案件，并对8,000多人进行了处罚。

然而，根据目前全国碳市场监管框架，对违法违规行为强制执行的法律基础总的来说比较薄弱且不规范。例如，在天津试点，如果企业未根据其实际排放量交出足够的配额，并不会受到任何违规处罚。在广东试点，未遵守规定进行履约的企业将面临最高仅为50,000元人民币的罚款。可以比照，在2018年1月和11月期间，广东省生态环境厅对地方其他污染违法违规行为开出的罚单平均为440,000元人民币。这是因为在《环境保护法》下，赋予了环境执法机构治理局地污染物更高的权限。如果可以参照现有的环境执法和处罚权限管理碳配额乃至全部温室气体排放，可以很好的加强对温室气体的管理。

鉴于中国通过新的应对气候变化法来监管温室气体排放将需要较长的时间，因此我们认为，利用现有的环境法律框架和执法职能，延伸至温室气体排放可提供法律监管工具来加强实施，并充分激励企业履约。同时，这还将有助于在全国范围内促进标准化进程。此外，也可以探索修改环境保护法，将温室气体视为污染物，这样生态环境部将具备监管温室气体的法律依据并通过全国碳市场等政策工具进行实施。

3. 实现全国碳排放权交易体系的治理

除了环境监管责任外，政府还应确保碳排放权交易体系的系统性和有效性，并创造促进市场相关方参与到全国碳市场的有利条件。这就涉及到本文之前提到全国碳市场的双重目标，因此，有必要让金融监管部门参与到碳市场的治理体系中。

对全国碳排放权交易体系进行有效治理，生态环境部应对气候变化司与金融监管机构的协同显得尤为重要。主要涉及到如何解决与金融市场监管的冲突、建立全国碳排放权注册登记系统、交易和结算系统。

(1) 与金融市场监管的协同

碳交易所须遵守交易市场适用的现行指导方针。证监会负责碳期货市场并对期货交易所进行监管。与其他金融监管机构一样，证监会采用风险监管指标管理方法，因此证监会对现有的大宗商品期货市场的监管法规也适用于全国碳排放权交易体系。例如，为了加强碳交易市场的金融稳定性，国务院在2011年和2012年发布了两份对碳交易所具有重大影响的文件。根据文件要求，证监会目前不允许试点市场开展标准化交易、连续交易或集合竞价等金融市场的主流交易方式，这严重限制了交易频率及市场活跃度。

相比更复杂的传统金融交易产品，通常认为碳交易的金融风险相对较小并更可控。建议证监会同生态环境部对全国碳排放权交易体系的相关风险进行具体评估，以更好地设计配套金融法规。因此，要建立一个稳健的碳市场治理框架，就必须考虑到金融市场现有的相关法规文件和未来金融监管风险更好协同。

(2) 全国碳排放权注册登记系统

全国碳排放权注册登记系统是确立和跟踪碳排放配额的公共平台，其目的是为全国范围内的各类市场主体提供碳排放配额的法定确权及登记服务。一个全国统一的排放配额注册登记系统，而非多个省级登记系统，可以提高碳配额的核查效率、降低履约交易成本并防止潜在的欺诈行为。

借鉴欧盟碳排放权交易市场的经验，在其早期阶段，31个国家的注册登记系统在欧盟层面汇总。这就为欺诈行为提供了可乘之机，如增值税欺诈和网络钓鱼诈骗。这就是为什么欧盟后来采用单一的“欧盟联合注册登记簿”（Union Registry）将其取而代之的原因。“欧盟联合注册登记簿”系统由欧盟委员会在超国家层面上运作和维护。

生态环境部应对气候变化司（前身为国家发改委应对气候变化司）已委托湖北省政府开发全国注册登记系统，由湖北碳排放权交易中心利用试点经验提供技术支持。到目前为止，湖北省政府已经完成并提交了建立全国注册登记系统的工作方案。一旦全国登记系统建成，国家碳排放权交易监管机构就应该负责对其运行进行管理。注册登记系统中的碳排放信息也应该对外公开，以提高全国碳市场的透明度，增强市场参与者对全国碳市场的信心。

关于中国核证自愿减排量（CCER）的注册登记，国家应对气候变化战略研究和国际合作中心（NCSC）是该注册登记工作的管理单位。在各个试点市场对CCER抵消机制存在不同的具体规定。虽然目前尚不清楚将CCER纳入全国碳市场的规定和时间表，但有必要制定计划，使碳配额和CCER这两个登记系统统一起来。

除了环境监管责任外，政府还应确保碳排放权交易体系的系统性和有效性，并创造促进市场相关方参与全国碳市场的有利条件。

（3）全国碳排放权交易系统和场外交易

碳交易可以在有组织的交易场所或者以场外交易（OTC）方式进行。当在有组织的交易所开展碳交易时，交易所为市场参与者和监管机构提供了一个共同的信息平台，以实现碳排放权交易相关信息的充分共享。场内交易可以采用更标准化的合同及条款，提高交易的可预测性。但是如果交易双方开展场外交易，这个过程较为分散，受到的监管较少。场外交易是由参与者制定合约，条款较为灵活，但缺少清算所提供相关交易信息，需要更多的风险管理措施。

虽然在中国的碳试点市场上约有一半的碳配额交易是场外交易，但通过交易所进行场内交易可以为市场参与者提供公平准入额规则同时准确反映配额价值的价格。全国碳排放权交易系统还可以为监管机构提供支撑，确保市场有效运行。

生态环境部应对气候变化司（前身为国家发改委应对气候变化司）已委托上海市政府建立全国碳排放权交易和结算系统，由上海环境能源交易所提供技术支持。未来预计中央政府将直接负责交易结算系统的运行监管。在这种情况下，现有的碳交易试点交易所的角色将可能转变为全国碳市场的交易代理商。

欧盟的Climex交易联盟（Climex Alliance）的先例，可供未来交易体系及交易所的关系提供参考。Climex交易联盟由六个欧洲区域交易所合作伙伴组成，“利用Climex平台上完全可互换的现货碳合约，从而形成统一的泛欧流动资金池”。

为了总结和发挥碳试点市场的实践经验和资源优势，上海和湖北分别牵头全国碳排放权交易注册登记系统和交易系统的建设，其他试点地区共同参与系统建设和运营。全国碳排放权注册登记系统将做为一个信息中心，为市场主体、监管机构和其他利益相关方的数据资源，为全国碳排放权交易系统有效运行提供支持。

政策建议

中国正式启动全国碳市场已进入第二个年头。虽然将在发电行业率先启动全国碳排放交易体系，但市场对其他行业的纳入抱有很多期待。如何最终实现这些期望？需要采取哪些必要措施？要建设一个全国规模的功能完备的市场，不仅覆盖发电行业，而且最终纳入其他行业，还有哪些重要问题必须解决？

全国碳市场的治理是迈向成功的关键。完备的治理体系为全国市场的设计、建设和运行管理提供监管框架和指导。通过建立全面、系统的治理体系，不断总结积累经验，将为全国碳市场的建设奠定坚实的基础。我们提出以下政策建议，虽远非详尽无遗，但希望是一些切实可行且可以落地的建议措施。

- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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排放配额的价值。

总结

深化应对气候变化行动的主要障碍之一是对碳排放成本价格发现过低。碳排放权交易体系可以成为解决这一问题的有效工具，其成功则取决于清晰有效的治理体系。

碳市场上存在着多个利益相关方，从而使得碳市场的监管和运行在技术和政治层面上变得比较复杂，面临很多问题。在中国，建立基于市场的政策工具的治理体系的依据有限，全国碳市场治理体系的设计应慎重考量、谨慎进行。碳市场利益相关方需要明确的市场规则和稳定的监管框架，使其短期和长期决策有据可依。清晰完善的法规和决策程序可有助于市场参与者简化程序、降低交易成本。

单靠全国碳排放权交易体系并不足以推动中国沿着《巴黎协定》规定的减排道路前进。中国的全国碳排放权交易体系建设及其治理将为其其他现有和新兴的碳政策工具提供宝贵的经验。这种政策与市场相结合的经济工具，可有助于形成一揽子政策包，促进碳减排治理，推动中国进一步实现国家应对气候变化行动目标。