加快完善碳交易制度 推动经济高质量发展

加快建成全国碳排放权交易市场，通过市场化机制实现持续有效的减排效果，既是我国积极参与全球气候治理、引领全球生态文明建设的国家战略，更是贯彻落实党中央推动高质量发展重大部署的重要政策手段。

但是，当前我国碳交易制度顶层设计尚待完善，发展定位尚待提高，相关机理认识尚待深化，很大程度上束缚了碳交易对经济高质量发展的推动作用。

为此，我们分析了碳交易制度推动经济高质量发展的主要机理和问题，然后从立法保障、监督管理、制度评估等方面提出了政策建议。

碳交易推动经济高质量发展的主要机理

碳交易与实现经济高质量发展具有内在一致性。碳交易机制能够通过创新驱动，增强经济高质量发展的内生动能。具体而言，碳交易能够倒逼能源结构调整，加快能源清洁化进程，推动以能源高质量发展支持经济高质量发展；能够推进供给侧改革，促进产业结构优化，推动经济绿色低碳发展；能够推进绿色补偿机制，加强对生态环境的修复与保护；能够基于减排成本的差异，促进资源在东中西部地区优化配置，推动区域协同发展，降低全社会的减排成本，提高全社会的经济福利。

碳交易具有政策成本较低、实施较为灵活等优势，是政府采用市场化机制推进经济高质量发展的重要政策手段。一方面，碳交易具有经济、高效的资源配置作用，它通过市场机制实现控排单位碳排放外部成本的内部化，倒逼控排单位自主减排，具有天然的低成本优势；另一方面，碳交易制度允许政府监管部门适时调整碳配额分配机制、碳配额清缴机制、履约惩罚机制、市场调节机制等，政策实施具有一定的灵活性，这有助于推动控排单位采取最优的减排措施，实现预期的减排成效，也有利于确保碳市场平稳可持续发展。

碳交易为打好“三大攻坚战”提供了重要力量和途径，有利于破解经济高质量发展难题。首先，碳交易市场为实体经济高质量发展提供了新的资金来源。随着我国财政补贴政策逐步退出，碳金融产品的出现会进一步丰富金融市场选择，为控排企业高质量发展提供了新的融资渠道。例如，湖北碳交易试点开展碳金融创新，帮助企业累计融资15.4亿元。其次，通过合理设计碳汇、碳配额交易制度，碳交易有助于实现福利的再分配与再补偿，促使产业技术向贫困地区倾斜与转移，精准扶持贫困地区发展。例如，湖北碳交易试点创新生态扶贫模式，目前累计使用了107万吨贫困地区产生的核证减排量，为其带来了1300万元收益。第三，碳交易有利于促进能源清洁化发展，壮大绿色环保产业，增强减排控污的内生动力，为提升生态环境质量、改善雾霾污染、促进绿色低碳发展贡献重要力量。

我国碳交易推动经济高质量发展的主要问题

第一，我国在应对气候变化和碳交易方面的立法还比较滞后，导致其推动经济高质量发展的作用有限。我国碳交易试点启动已有8年，而作为上位法的《中华人民共和国气候变化应对法》《碳排放权交易管理暂行条例》却仍处于修改审查阶段，尚未正式出台，导致我国碳交易市场运行一直缺乏国家层面的法律体系保障。之前国家部委出台的相关规范性行政文件和部门规章的法律授权与支撑不足，对减排措施、惩罚制度等实施的强制力不够，各层级的规章制度都没有明确碳交易体系在推动经济高质量发展中的重要地位，加上目前碳交易试点地区的市场规模较小，而全国碳市场建设进程较为缓慢，导致碳交易推动经济高质量发展的积极作用发挥不够。

第二，我国对碳交易的发展定位不高，导致对其在经济高质量发展评价体系中的作用考虑不足。目前，政府部门、企业、社会公众对碳交易的认识基本局限于有限的碳交易试点地区、试点行业及纳入碳交易的控排单位，对碳交易的重要作用的理解尚未普及。特别是政策制定者较少从更高层面、更深层次以及整个经济发展大局出发，系统思考碳交易在推动经济高质量发展方面的定位及其关键作用，尚未关注到碳交易制度的重要支撑，尚未在相关评价体系特别是政策体系中考虑碳交易制度，也没有将其纳入绩效评价和考核办法，使得碳交易对经济高质量发展的影响力式微。

第三，我国对碳交易的预见性认识不深，导致其与经济高质量发展的制度耦合不充分。一方面，对碳交易的模拟分析、敏感性分析不充分。结合我国宏观经济形势，评估实施全国碳市场对全国、各地区、各行业经济发展以及控排企业经营效益影响的研究不足，对不同碳交易机制的敏感性分析不够。另一方面，尚未从推动经济高质量发展的全局和高度考虑碳交易顶层设计。国家在出台碳交易相关管理办法或条例、设计碳交易制度过程中，没有充分考虑经济高质量发展的理念和目标，更没有围绕推动经济高质量发展，契合性地调整设计碳配额、碳价格、碳交易模式和行业覆盖范围等相关制度。

完善碳交易制度推动经济高质量发展的政策建议

首先建议加快碳交易制度立法步伐，明确碳交易制度在推动经济高质量发展中应该发挥的重要作用。建议全国人大、生态环境部等部门加快推动《中华人民共和国气候变化应对法》《碳排放权交易管理暂行条例》出台，通过高层级的立法明确碳交易标的法律性质及其在推动经济高质量发展过程中的重要作用，明晰交易主体的权利、义务和法律责任，落实监管者的监管权限，授权对违法违规行为采取强有力的处罚措施。

建议加快全国碳交易市场的建设速度，及时跟进经济高质量发展进程。建议由国家应对气候变化及节能减排工作领导小组开展重点统筹督办与推进工作，明确全国碳交易市场建设时间表，细化重要推进节点工作任务与目标，确保发电行业2020年实现全国碳市场正式上市，并有序将其他高耗能、高排放行业纳入全国碳交易体系，为我国实现2030年前二氧化碳排放达峰和经济可持续发展预留政策实践空间。

其次要强化碳交易制度的监督管理，推动碳交易纳入经济高质量发展评价体系。一是依托数据平台强化碳市场监督管理，建议国家生态环境部将控排企业的碳排放、碳配额和碳交易信息纳入生态信息监测平台和大数据共享体系，保障碳交易制度推进经济高质量发展的政策效果。二是完善经济高质量发展评价指标分解，将碳交易业绩纳入相关各级政府部门的责任考核目标。建议国家发展改革委、生态环境部、能源局、科技部等部委在推进经济高质量发展工作指标体系分解与责任部门任务分工时，将碳交易的绩效纳入考核体系。

最后建议加强碳交易制度研究和评估，引导碳交易有效推动经济高质量发展。一是加大碳交易制度的科学研究投入。建议科技部引导设立碳交易专项研究资金，各级自然科学基金和社会科学基金以及相关社会力量将碳交易制度作为重点支持领域，组织科学家和政策研究者积极探索碳交易对经济高质量发展的影响机理，为碳交易理论研究和实践探索提供智力支撑。二是加强碳交易制度实施的影响评估。建议生态环境部、科技部等从推动经济高质量发展的高度，加大对碳交易实施影响评估的支持力度，不断完善碳交易管理制度，并做好应急预案。（张跃军系湖南大学教授、湖南大学资源与环境管理研究中心负责人；王伟系湖南大学博士生；刘朝系湖南大学教授）

原文地址：http://www.china-nengyuan.com/news/143307.html