

创新碳交易机制 促进低碳产业发展

齐绍洲 | 杨光星

碳交易是为促进全球温室气体减排所采用的市场机制,即把二氧化碳排放权作为一种商品进行交易。2013年,我国选取北京市、天津市、上海市、广东省、重庆市、湖北省、深圳市等7个省市启动碳交易试点,计划2017年启动全国碳排放权交易市场。湖北省作为试点省市之一,经过三年运行,在推动绿色、低碳和循环发展体制机制改革上均取得了新的突破。湖北经济发展、产业结构和碳排放强度等方面最接近中国发展现状,具有典型代表性,充分总结湖北碳市场、碳金融市场的建设经验,分析其面临的困难并提出改进建议对于全国碳市场建设具有典型的借鉴意义。

湖北碳交易市场的创新和主要成绩

碳市场建设的目的,一方面是要推动制度创新,促进低碳要素的优化配置,加快产业结构调整,推动发展低碳服务产业,提升经济增长的质量;另一

方面,对纳入的高耗能、高排放产业以控制碳排放为约束手段,倒逼企业转型升级,引导投资方向,化解高碳落后产能。湖北碳市场在顶层制度设计、配额分配、市场机制建设、碳金融创新、低碳“精准”扶贫等方面开展了一系列的探索,促进了低碳产业的发展。

一是正确处理了政府和市场的关系,建立并完善了市场制度体系。湖北碳市场厘清了政府和市场的关系,明确双方分工,建立了一套“政府负责政策制定,市场负责自发形成”的运行机制。政府制定出台了包括试点工作实施方案、管理暂行办法、分配方案、市场投放和回购以及基金管理、监测、量化和报告、交易规则等一系列法规和文件,实现了在顶层设计、配额发放、碳排放数据核查和市场交易等碳交易各个环节上均有法规政策支撑,形成了上下配套、左右衔接、立体多元的制度体系,为碳交易试点提供了有力的制度保障。

二是制定了科学的碳配额分配方案,保证了市场的平稳运行。湖北碳市场对纳入企业采取抓大放小的处理方法,提升了管理效率;通过采取逐年降低行业控排系数,利用市场调控因子将上年度剩余配额在本年度扣除,免费发放配额(非交易配额)到期注销等措施,实现配额适度从紧分配;在排放数据质量逐年提高的基础上,扩大标杆法的应用范围,增加历史强度下降法,逐步优化分配方法;通过设定“双20”的损益封顶措施,降低因排放数据质量、经济形势的不确定性带来的企业履约风险和过量配额对市场的冲击风险;配额一年一分,每年微调优化,保证了市场的平稳。

三是充分发挥了市场机制对资源的配置作用,吸收社会资金入市,碳定价机制形成,市场激励机制初步建立。湖北碳市场重视市场流动性建设,根据企业需求开发多样的交易产品,利用降低投资主体的入市门槛、大力引入社会资

大的收益损失。为此,需要建立一个科学有效的现金流量预测体系,为准确测算国库现金最佳持有量提供支撑。目前,在国库现金流量预测方面,仍处于探索阶段,应不断学习先进的预测方法,加强与先进地区交流沟通,开拓思路,探索适合青海省实际的预测方法;加强对历史数据的规律分析,总结预测误差原因,丰富预测经验;建立多部门协调机

制,税务部门和预算部门要分析预测未来一段时间收入和支出情况,并及时传递大额收支情况,尽早确定大额收支发生时间,提高国库现金流量预测精准度。

(四)建立先进的电子化监控系统。先进的电子化监控系统可以实现对现金流入、流出的实时监控、提醒功能,不仅能够释放人力资源,更能够提高国库现金管理效率。一是实时监控大额流

入、流出情况,及时调整预测及操作计划,确保国库现金操作更加科学合理。二是实时监控各级财政国库现金余额。青海省今年实施大国库现金管理,在此背景下,要实时监控各级财政国库现金余额盈缺情况,并据此调整省对下库款调拨计划,保障各级财政支付能力。

(作者单位:青海省财政厅)

责任编辑 廖朝明

金、吸引碳投资基金入市等手段促进了市场的交易。截至2017年2月底,二级市场上,湖北配额现货和配额现货远期产品共成交29417万吨,交易金额69.58亿元,分别占全国二级市场的77%和82%。市场投资人达8000多个,引进社会资金数量5.5亿元,均居全国首位。在高流动性的基础上,市场价格相对平稳,在20元附近波动,促进了价格发现。部分控排企业通过碳市场交易获益达2.2亿元,调动了节能降碳的积极性;另外,部分控排企业因排放过多配额不够,在市场购买配额花费2.7亿元,鞭策了企业进行节能改造。

四是通过碳金融创新拓宽企业的融资渠道,降低了融资成本,形成了“碳金融创新推动碳市场建设、碳市场建设促进碳金融创新”的互利共赢格局。金融是绿色低碳经济发展的“倍增器”,开发金融产品和创新碳金融业务可以吸引金融机构参与,有利于盘活企业碳资产,提升碳资产使用效率,避免碳资产的闲置。湖北碳金融创新种类、数量和推广规模领先全国:碳交中心先后和多家银行签署1000亿元全国最大的碳金融授信,用于支持节能减排技术应用和绿色低碳项目开发;吸引了6支全国最大的碳基金入市,累计1.2亿元,增强了市场的稳定性;进行了全国最大355万吨的碳资产托管业务,开展了全国最大的碳质押贷款,累计15.4亿元;同时,开发了国内首个碳现货远期产品,推动了全国首单“碳保险”落地等。

五是市场交易和碳金融调动了企业参与的积极性,推动了企业节能改造和转型升级,催生了一个新的绿色低碳产业。在碳市场的约束下,某玻璃厂因产品价值难以覆盖新增的排放成本,关停了高排放生产线,并加大研发投入将生产重心转移到了高附加值的产品;某水泥厂因排放量强度高、去产能压力过大,以停产的方式被淘汰出局。据

调研,从2012年初试点启动到2014年底,有50家控排企业投入约50亿元专门用于节能降碳技术改造,其中,碳市场启动的第一年(2014年)节能改造投入同比增加38%。节能改造的高投入促进了转型升级,碳市场减排成效显著,2014年138家企业排放量同比下降767万吨,同比下降3.14%;2015年166家企业排放量同比下降1306万吨,同比下降5.52%。同时,湖北碳市场的建立还吸引了几十家碳咨询、碳核查、碳托管、碳基金和交易等服务机构纷纷落地武汉,碳交易相关产业迅速发展,培育出了新的绿色经济增长点。

六是基于碳市场开展“精准”扶贫,成功探索生态补偿路径,生态环境的经济效益显现。湖北二元化经济结构明显,湖北碳市场对农林资源丰富的贫困地区实施了低碳“精准”扶贫,大力开展农林类减排量(CCER)开发,构建了一个“政府引导、机构参与、农民受益”的运作机制,咸宁通山、黄冈红安等一大批农林CCER项目成功落地。去年12月,通山县竹子造林碳汇项目获得国家发改委项目备案,成为全国首个竹子造林碳汇项目。目前,湖北省户用沼气项目数量居全国首位,国家公示项目达33个,预计减排量932万吨,经济收益近亿元,“工业补偿农业、城市补偿农村、排碳补偿固碳”的生态补偿机制逐渐形成。

面临的困难

一是碳排放数据的准确性有待提高,核查工作有待制度化、规范化。主管部门缺乏规范的核查机制,不能全面有效地监管核查行为,缺乏及时有效的复查制度;不同的核查机构对核查制度的理解不统一,从业人员水平差异较大,存在一定的职业道德风险;部分企业由于管理水平不足,存在未严格按照技术规则进行监测和报告、边界不清晰、数据台账和原始凭证获取可靠性差

等突出问题。

二是配额难以实现精细化分配。碳排放配额的多少一方面要兼顾数据基础和质量、企业成本、行业竞争力、行业差异等因素;另一方面又受到宏观经济形势和企业实际产量波动的影响,难以实现精准计算和预测。由于产量的行业性波动明显,配额短缺和盈余在某些行业较为突出,市场存在短期供需失衡的风险。

三是企业能力相对不足,参与主动性不够,缺乏制度约束。多数企业还没有制定专门的管理制度,碳交易管理部门混乱,没有专门的人才队伍,管理层重视不够,缺乏碳资产管理的主动性;由于缺乏强有力的制度支撑,惩罚力度有限,企业存在不配合核查、消极履约的行为,核查履约工作主要靠行政力量推动。另外,配套制度缺位,碳会计准则尚未出台,碳交易的税收、企业会计账务等方面没有相关规定,影响企业的财务管理。

四是市场建设相关支持不足,市场创新缺乏配套的政策支持。湖北前期拍卖的资金难以满足核查、能力建设、专项研究等工作的持续支出,碳市场建设缺乏专门的财政资金支持;市场创新缺乏政策支持,交易方式的政策限制带来了价格交易风险,外资入市的僵化流程等都阻碍了市场产品和金融业务创新。

五是试点向全国市场的过渡政策不明朗,影响企业的节能改造投资决策。试点向全国碳市场过渡的过程中,温室气体排放数据管理、核查、分配等体系都要重新调整,政策变化会带来企业管理成本的增加,也可能会影响企业节能改造的投资决策;市场参与主体尤其是金融机构对政策变更的顾虑会影响其开展碳金融创新的积极性,从而导致参与碳市场的相关金融创新不够深入。

完善建议

一是在国家层面建立碳交易相关制度体系,优化管理机制。国家应尽快完善

相关制度办法,明确各市场主体的权利和义务,规定相关违规主体的惩罚制度,明确执法主体,为试点提供制度保障,分别针对配额分配、企业数据管理、核查机构管理、碳会计准则等方面建立相关制度,确保以上工作制度化、规范化和流程化;建立“政府决策、专家参与、部门协调”的运作机制,加大政府财政专项支持,推动碳交易的专题研究、市场建设、能力建设、企业碳排放量盘查等工作。

二是建立数据和信息管理体系,提升制度设计的精度。加强对宏观经济、相关重点行业的经济研究与预测,提高配额分配的精准度,降低分配的系统性风险;建立节能、环保、产量等相关数据的共享机制,增加抽查、复查和交叉验证的可靠性,提高企业排放核查报告质量;及时全面披露交易市场相关数据,增强市场的透明度,充分发挥市场机制作用,形成市场对制度体系设计的验证和纠偏机制,促进市场运行和政府

政策设计良性互动。

三是系统深入开展能力建设,提升各主体的碳资产管理意识和能力。对控排企业进行培训,使其了解碳市场相关政策制度、积累碳资产管理经验,同时,协助企业建章立制,成立专门部门系统管理温室气体碳排放监测、交易和核查等;对主管部门工作人员、交易机构、研究机构进行培训,组织各类考察、研讨,以适应碳交易工作的新形势和新需要;对第三方核查机构进行培训,加强其能力建设,规范其核查行为,减少灰色空间,统一核查标准、方法、程序,力求做到科学、公平、公正。

四是政策上支持碳金融创新,推动碳金融市场和低碳产业的发展。在控制市场风险的前提下,争取国家相关监管部门放松对各类碳金融创新产品的政策限制和管控,充分激活碳金融市场,打通控排企业碳资产融资通道,深化碳金融创新,服务实体经济和产业转型发

展;对碳金融领域研究给予财政和科研经费支持;为促进新兴碳金融机构进一步发展,在税收、审批等方面给予优惠政策;积极引入国际资本进入碳金融市场,扩大碳金融市场规模,增强我国在国际碳交易中的定价和议价能力,推进人民币在国际碳交易市场的结算功能。

五是制定试点碳市场向全国碳市场过渡的方案,增强试点的应对能力。逐步完善湖北碳市场制度设计的同时,将符合国家纳入标准的行业和企业逐渐向国家建设思路靠拢,有针对性地引入国家配额分配方式,采用国家温室气体排放计量、监测和报告体系,降低部分企业的过渡成本;同时,湖北还要继续开展试点,在保持制度体系稳定的基础上进行制度创新,确保金融机构、投资机构等市场参与主体的相关权益。

(作者单位:武汉大学经济与管理学院
武汉大学气候变化与能源经济研究中心)

责任编辑 张敏

图片新闻

防范财政风险 推动地方财政转型

本刊记者 | 张蕊 摄影报道



8月5日,第四届地方财政改革与发展论坛在大连举行,此次论坛以“财政转型与地方财政风险治理”为主题。来自各高校的财政学者、财政科研系统研究人员和各地实务工作者共同分析地方债务、养老等当前地方财政运行中突出的风险问题,研讨推动地方财政转型的政策建议。