

截至2020年10月30日，上海市纳入碳排放配额管理的企业已全部完成2019年度碳排放配额清缴。

全国碳市场建设的上海经验

文 / 宾晖

上海市于2008年成立了全国第一家环境能源交易所，并出台了全国第一个碳交易管理办法，即《上海市碳排放交易管理办法》。作为首批碳交易试点城市，经过7年试运行，上海市高耗能行业碳排放降幅明显，全市能源结构持续优化，企业自主减排意识加强，试点企业碳排放较2013年减少约7%，其中电力、石化和钢铁行业分别下降8.7%、12.6%和14%。

截至2020年10月30日，上海市纳入碳排放配额管理的企业已全部完成2019年度碳排放配额清缴。

哪些经验值得推广？

首先，制度先行。上海市在推进碳交易试点工作中坚持制度先行，碳交易正式启动前，已建设了较为完善的制度和管理体系，形成了一整套以市政府、主管部门和交易所为三个制定层级的管理制度。

通过制定出台《上海市碳排放交易管理办法》，明确建立起总量与配额分配制度、企业监测报告与第三方核查制度、碳排放配额交易制度、履约管理制度等碳排放交易市场的核心

管理制度和相应的法律责任。

其次，扩大交易主体行业范围。2013年上海市碳交易试点启动初期，共纳入了钢铁、电力、化工、航空等16个工业及非工业行业的191家企业，其中，考虑到航运业的国际属性，上海市是全国第一个把航空业纳入到交易主体范围的试点。2016年以后，为进一步加强碳排放管理力度，纳入交易主体范围的企业范围再次扩大，目前已将航空、港口、水运等高排放非工业企业及部分建筑企业纳入，涉及27个行业近300家企业。

依法建立复查和审核机制，委托专门机构对核查报告进行复核，通过第四方复查机制进一步保障数据准确有效。

易企业中，除部分严格控制的高排放单位和产品结构非常复杂的单位仍采用历史排放法外，其余均采用基于企业排放效率及当年度实际业务量确定的历史强度法或基准线法开展分配。发放方式从全部免费转向部分有偿，结合高碳能源使用提出免费发放比例（93%~99%），体现区域能源结构调整导向。

最后，形成一套具有可操作性的核算方法和核查制度。一是率先制定出台企业温室气体排放核算与报告指南，以及钢铁、电力、航空等9个行业的碳排放核算方法，明确了核算边界、核算方法以及年度监测和报告要求。二是严格核查机构管理，核查规则明晰且具有可操作性。三是依法建立复查和审核机制，委托专门机构对核查报告进行复核，通过第四方复查机制进一步保障数据准确有效。

再次，明确总量控制目标并不断优化配额分配方法。配额分配的核心是碳排放控制目标的分解和各法人主体责任的确立，这对管理目标的实现和市场的发展都有非常重大的影响。在总量控制上，与欧洲自上而下的控制方法不同，上海市结合了阶段碳排放强度下降目标、能源管理控制目标、经济增长、能源结构、产业结构等多重因素，通过“自上而下”和“自下而上”相结合的方法确定并适时公布配额总量目标。

在发放方法上，目前上海市碳交

政策连续性要求和主管部门市场管理能力要求较高。

目前，上海环境能源交易所还承担着全国碳排放交易系统的建设以及全国碳交易所机构平台的组建工作，因此，在为全国碳市场建设探路的同时，针对上海试点出现的问题，归纳出以下几点建议：

第一，需建立具有法律效力、多层次的碳交易法律体系。目前的《碳排放权交易管理办法（试行）》仅仅是作为规章制度存在，法律约束力较弱，且规定的内容较粗，具体的内容多放在法律效力层级更低的细则里面，建议提高碳交易制度的立法层级。第二，需要建立拍卖比例较高、重点排放单位主体范围较广的分配制度。配额拍卖比例需要不断提高，增加企业碳排放成本，同时在行业范围上进一步扩大，特别是将碳排放增长速度较快的行业纳入管控范围。第三，建立具有金融属性、链接国际的交易市场。进一步创新金融产品，开发多种功能的衍生品；同时，尝试引入个人投资者，做好风险控制。自愿减排市场上可以探索建立国际间的交易市场。第四，建立符合国际标准、基于区块链技术的核查制度。增加碳排放核查报告的透明度，探索运用区块链技术提高排放数据的准确性；同时，根据国家的碳排放管理办法，完善企业碳排放报告的信息公开制度。■

（作者系上海环境能源交易所副总经理）

哪些环节需要完善？

尽管上海市碳排放企业已连续七年实现了100%履约，但上海市碳交易市场仍存在一些问題。

第一，碳市场交易行为仍以履约为主，交易集中在履约期前，履约期过后快速进入冷却期，市场周期性波动较大，市场总体流动性不足。第二，市场参与度有待提高，实际活跃的市场参与主体和进入市场流动的配额量总体占比均不高，市场活跃度有待进一步提升。第三，市场受政策影响较大，易造成价格的大幅波动，对