

没有一个涵盖近期、中期以及远期的路线图，市场参与各方对未来就缺乏清晰的预期，这也会影响到各方参与的积极性。

# 需加强规划和协同思维

文 / 郭伟

自2020年9月我国碳达峰、碳中和目标提出以来，全国碳市场的建设呈现出加速趋势。但从近年的运行情况来看，碳市场未来还将面临诸多挑战。

## 两大问题

首先，全国碳市场发展路径尚不明确。

2017年12月18日，国家发展改革委印发实施方案，提出将全国碳市场的建设划分为基础建设期、模拟运行期、深化完善期三个阶段。目前，全国碳市场已经启动，但未来的发展路径目前尚不清楚，一些问题没有被纳入远期规划，例如在碳达峰之前和之

后，全国碳市场的作用有何区别？从碳达峰到碳中和近30年的时间里，碳市场应扮演什么样的角色？碳中和目标实现后，碳市场是结束其市场化减排的历史使命自然“消亡”，还是继续存在为“碳中和”实现之后进一步的“负排放”而发挥余热？

如果全国碳市场发展没有一个涵盖近期、中期以及远期的路线图，市场参与各方对未来就缺乏清晰的预期，这也会影响到各方参与的积极性。

其次，全国碳市场需要处理好与其他政策的衔接、协同甚至竞争关系。

在全社会对碳达峰、碳中和高

度关注的情况下，各种推动碳达峰目标和碳中和愿景实现的政策制度也有望加快出台或者加大实施的力度，全国碳市场建设和发展如何处理好与这些领域政策的衔接、协同甚至潜在的竞争关系，对政策设计而言是很大挑战。

例如，全国碳市场运行后，作为重要补充的自愿碳减排交易抵消机制是否继续支持实现平价上网的风电、光伏等可再生能源项目，与未来的绿色电力证书交易制度是否会有重叠？未来企业填报碳排放信息，是独立填报还是结合现有的排污许可证制度进行申报？这些问题都需要慎重研究、统筹考虑，尽量发挥好不同领域政策

在确保全国2030年前实现碳达峰目标的前提下，给部分地区和重点行业、企业留出一定的排放空间，而避免“一刀切”或者事前确定目标时因信息不对称而导致全社会控排成本大幅增加。

的协同效应，最大化发挥其对碳达峰、碳中和目标实现的促进作用。

## 解决思路

首先，尽早制定碳达峰、碳中和目标下全国碳市场的发展路线图。建议参考如下规划：

第一阶段为“十四五”前三年，全国碳市场还不是严格意义上的总量控制下的碳市场，重点是检验全国碳市场运行的相关制度是否有问题、基础设施是否稳定、市场交易能否逐步活跃；纳入行业将从发电行业逐渐扩展至两三个行业，交易产品以现货为主，启动论证和探索碳金融衍生品上市的相关可行性条件。

第二阶段是“十四五”的后两年和“十五五”的前三年。这是全国大部分地区 and 行业实现碳达峰目标的关键时期，全国碳市场应该尽快从相对量控制过渡到总量控制，碳交易品种从现货扩展至期货、期权等衍生品，市场活跃度明显提升，真正成为名副其实全球第一的碳市场。

第三阶段是2028年至2035年。这个阶段全国碳市场的中心任务是强化总量控制，推动碳达峰目标实现后碳排放总量尽快从平台期的“稳”达到下行期的“降”。全国碳市场规范化程度较高，国际影响力增加，初步具备与国外区域碳交易机制探讨对接的可行性。

至于2035年之后的全国碳市场发展愿景，目前可以开展研究，但是暂时可能还勾勒不出比较清晰的蓝图，需要在前面几个阶段全国碳市场建设和扎实运行的基础上，且行且探索。

其次，全国碳市场启动运行一段时间后，应尽快过渡到总量控制下的碳市场。

当前，在国家碳达峰、碳中和目标的指引下，各个地方都在抓紧制定各自的碳达峰目标，国家主管部门也正在研究和制定碳达峰行动方案，未来这些任务也会分解到各级地方政府和各个重点行业。

全国碳市场过渡到总量碳市场后，碳减排总量目标可以和各省碳达峰的目标有效衔接，各地、各行业控排成本的差异可以通过全国碳市场优

化碳排放资源配置，实现“有钱出钱，有力出力”，在确保全国2030年前实现碳达峰目标的前提下，给部分地区和重点行业、企业留出一定的排放空间，避免“一刀切”或者事前确定目标时因信息不对称而导致全社会控排成本大幅增加。

最后，密切关注全国电力市场发展，合力推动碳达峰、碳中和进程。

目前，全国碳市场的覆盖范围延续了试点时期的做法，同时纳入了直接排放和间接排放。在试点初期纳入间接排放时，一个很重要的考量因素是电力市场化改革的滞后，电力作为市场经济下的商品属性体现不充分，所以发电侧承担了碳排放成本后，并没有能力和机制允许碳排放的成本向下游传导，引导全社会节能降碳。

基于这一考虑，碳交易试点基本上把电力消费的间接排放纳入了碳市场的覆盖范围。尽管历经多年的电力市场改革和地方试点之后，市场交易电量占全社会用电量比重有所上升，但仍不到1/3（2020年上半年的数据为28.6%）。因此，后期全国碳市场的制度建设和完善，还需要高度关注全国电力市场相关政策的出台和发展情况，及时做好制度的协同，让两种高度市场化的机制能做到“强强联合”，共同推动能源转型，助力碳达峰、碳中和目标的实现。■

（作者系北京中创碳投科技有限公司副总经理）