

关于优化上海市碳配额分配方案的提案

※背景情况※

自 2010 年中国首次提出建立碳市场以来，中国碳排放交易体系已发展超过十年，作为七个地方试点碳交易市场之一的上海碳交易市场，投入大量人力物力，收集各种历史数据，研究方法学，制定配额分配方案和碳核查方法，建立碳交易平台，并于 2013 年 11 月 26 日完成碳交易首日交易。九年来，上海碳交易取得了一定成就，并在试点第一阶段（2013-2015 年）结束后，2016 年起对配额分配方法进行了优化调整，优先采用基于碳排放效率的分配方法，但配额分配方案持续改进和创新力度不够大，未能将碳交易对控碳减排的市场机制发挥到极致。

※问题及分析※

主要有三方面：

1、碳排放配额下降不明显。

2016 年-2022 年碳排放交易体系配额总量（含直接发放配额和储备配额）见下表 1：

表 1：2016 年-2022 年上海碳排放交易体系配额总量控制情况表
单位：亿吨二氧化碳

| 2016年 | 2017年 | 2018年 | 2019年 | 2020年 | 2021年 | 2022年 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1.55 | 1.56 | 1.58 | 1.58 | 1.05 | 1.09 | 1.0 |

说明：2020年开始总量明显下降是由于电力行业由于进入国家碳交易系统而被移出上海碳交易市场。

从上表1配额总量控制数据变化看，总量碳配额总体有下降趋势，但下降趋势线性不强，局部年份总量上升，未真正达到总量控制或者减排的初衷。

2、配额分配方案督促高排放企业减排力度不够

历史排放法计算配额可能会保护历史碳排放量大的排放强度高的落后企业，无需实施减碳技改和效率提升，只需按减排系数安排生产负荷，减碳毫无压力。历史强度法计算配额在企业产品结构发生变化时，对配额分配的影响可能超过减排系数的影响，不利于行业健康发展。

3、可抵销配额偏少

市场上可用于履约的CCER极少，且价格与配额相当，既不能降低控排企业履约成本，也不能鼓励自愿减排企业的积极性。

※建议※

为更好发挥碳交易在完成“双碳”目标过程中的市场调节机制，结合中国国情，完善碳分配体制和核算方法学，减少碳泄漏和碳转移，在落实控排内企业总量控制和低成本履约的同时，鼓励控排企业积极实施自愿减排项目，提

出如下建议:

1、结合中国国情，实行行业碳排放量目标控制

结合经济形势制定行业碳排放量控制目标，明确行业碳排放量目标上限，且各个行业碳排放总量逐年下降。根据各个行业特点，在行业内推行行业基准法分配方案，实行碳排放强度末位淘汰制，尤其是要充分考虑煤炭和天然气在国民经济中的不同地位，在天然气主要依靠进口的背景下，需要区别对待它们在使用过程中的碳排放，解决煤制天然气或进口天然气存在碳转移的问题。

2、建立双碳队伍，夯实数据基础，增加基准法分配比例，兼顾效率优先

建立双碳队伍，通过研究科学的方法学，收集行业完整数据，建立合理核算方法，减少碳泄漏和碳转移。结合行业历史核查数据和总结评估报告，夯实数据基础、科学合理设定参数、测算不同方案影响等方面开展前期研究和准备工作，切实提高分配方案的科学性、可行性和公平性。

选取行业先进水平为制定基准依据，以行业基准法为主，基准定期更新，控制拍卖比例，提升碳价，只有在碳价提升到企业在作减排决策时需要充分考虑碳排放成本时，才能发挥碳交易市场调节机制。通过行业基准定期更新来分配碳配额，既能起到鼓励先进企业不断实施减排新技术应用，享受富裕碳配产生的经济效益，又能鞭策淘汰落后

产能，积极实施低碳技术升级，减少额外的碳排放成本。

3、重启并打造全国统一的 CCER 市场。

重启 CCER 能让更多碳减排项目参与碳市场，同时完善相关配套机制，逐步打造全国统一的 CCER 市场，充分激发企业开展自愿减排项目的积极性、主动性、创造性，降低控排企业碳市场的履约成本。碳交易市场可循序渐进采用核证减排量、农林业碳汇等抵消机制，减少控排企业的履约成本，刺激未纳入碳市场企业的减排，降低社会减排总成本，并建立科学的核证方法，控制抵消比例，稳定碳交易市场。