

北京市碳排放权初始分配方式研究及国际经验借鉴

王江, 王逸阳

(北京工业大学 经济与管理学院, 北京 100124)

摘要: 以提出北京市碳排放权初始分配方式设想为目标, 通过北京市与国际上的碳排放市场、初始分配方式、碳排放权交易绩效的对比分析, 得出限制比例的免费分配与拍卖分配相结合的混合分配方式在北京市最为适用, 并提出分区域治理、规定剩余碳排放权去向的分配模式设想。

关键词: 碳排放; 初始分配方式; 节能减排

中图分类号: X 321

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2014)04-0019-08

一、碳排放权初始分配方式可持续发展的国际研究

(一) 初始分配权对促进碳交易市场可持续发展的意义

碳排放权初始分配指的是碳排放权由政府向各排放厂商分配生产所必需的碳排放权的过程。初始分配是碳排放权交易的起点, 关系到温室气体控制目标能否达成、碳交易制度能否有效运转、环境效益与经济发展能否实现可持续发展的关键所在。

目前, 有助于污染减排的方法主要分为3种: 制定并实施产业政策规制, 征收碳税和排放权交易。其中排放权交易机制和征收碳税是二氧化碳减排的两大重要环境经济手段。相比较于税收手段, 排放权交易机制可以通过确定初始排放权、建立排污权交易市场、以价格为信号反映排污权的稀缺程度等措施, 进一步实现环境容量资源的优化配置, 使改善环境的目标更加清晰明确。美国的酸雨控制计划以及欧盟CO₂排放量交易体系在污染控制和减排方面都取得了很大的成效, 充分显示了排放权交易的环境效益和经济效益。而排放权交易机制中的首要问题是排放权的初始分配方式, 排放权初始分配方式的不同也将导致最终产生的环境效益以及经济效益不同, 因此, 分析排放权初始分配方式是实现排放权交易机制的根本前提。碳排放权初始分配方式问题的研究对当今世界所关注的污染控制和减排等问题

具有重要意义, 更对北京经济的可持续发展以及环境保护具有现实意义。

(二) 欧盟和美国碳排放权交易市场及初始分配方式经验借鉴

1. 欧盟碳排放权交易市场特点

《京都议定书》规定, 全球发达国家的温室气体排放量应当在1990年的基础上减少5.2%。欧盟国家则承诺, 到2012年, 其温室气体的排放量要在1990年的基础上削减8%, 由此, 欧洲的碳排放交易体制(EU Emissions Trading System, EU ETS)正式开始设计运行, 并主导碳减排工作。

(1) 设定总量的分国治理。由于欧盟内成员的国别差异, 不同国家的发展水平、经济结构、政策制度各有特点, 并不能将所有要素完全一体化, 导致了欧盟碳交易市场的建立必须考虑各个国家的特殊状况与特殊需求, 不能单一地根据经济发展最快或者最慢的国家来实行碳排放权指令。针对此问题, 欧盟提出的解决办法是设定总量、分国治理^[1]。

设定总量, 是指欧盟设定一个总的碳排放量, 所有国家的总排放之和一定要在此限度之内。如果碳排放不超过这个限度范围或者有逐年降低的趋势, 那么欧盟内各个国家可以通过货币或者期权交换方式来协调排放权, 由此达到降低排放量的标准。这种办法的效果不仅仅给欧盟的总碳排放划定了明确的界限, 也对欧盟各成员国碳排放总量的设定做出了约束, 欧盟碳交易体系的特色也由此而形成。而

收稿日期: 2013-11-09

基金项目: 2013年北京市自然科学基金项目资助(9132001)

作者简介: 王江(1964—), 女, 北京人, 北京工业大学经济与管理学院副教授, 博士, 硕士生导师;

王逸阳(1990—), 女, 北京人, 北京工业大学经济与管理学院硕士生

所谓分国治理,则代表欧盟内的每一个国家都拥有碳排放的自主权利,即不是中央集中分配,而是拥有很大程度上的自行决策权。此种办法统筹兼顾了各成员国的国内差异。例如,其排放总量的设定是由成员国各国先行上报,最后总和成为欧盟的碳排放总量,由于各个国家提出的排放量要符合欧盟所颁发的指令文件,并且达到《京都议定书》中的欧盟减排目标,因此,由各国上报的碳排放总量之和一般不会超过欧盟先前设定的总量。这个决策的实施令碳排放权交易体系的公平性原则得以体现,使国家碳排放权决策自主性成为欧盟碳交易市场的最大特点,也令碳排放权的分配贴合了各国的具体需求,为欧盟碳交易机制的实行提升了效率。

(2) 开放性与透明性。欧盟规定,在欧盟碳交易机制体系内的国家企业可以在一定程度内与欧盟外的碳交易体系进行交易,但对方必须是《京都议定书》中所规定的3种减排机制之一的执行方,然而这一举措可以看成是将欧盟碳交易市场国际化的第1步,虽然该机制尚未成熟,但这种开放的碳交易体系不失为对未来世界碳交易发展的一种展望。此外,欧盟碳排放权交易市场设定了十分庞大的中央登记机构,任何国家上报的碳排放量、最终排放量以及成员国内交易量、交易额、碳排放权的转移都得到了及时且正确的记录,有效地避免了碳排放权的污浊交易和暗箱操作。该机构为欧盟碳交易机制的绩效评定提供了完备的数据,为欧盟碳排放权交易市场未来的改进和发展奠定了基础。

2. 欧盟碳排放权初始分配方式

2005年初步实行欧洲碳排放权交易机制时,欧洲市场的发展经历了一个循序渐进的过程。起初,欧盟的碳排放权初始分配方式主要分为2种:一种为免费分配方式,另一种为配额分配方式。到目前为止2种分配方式在碳交易市场逐步形成和完善的过程中,一共经历了2个阶段^[2]:

第1阶段:时间为2005—2008年,此阶段的主要目的是为未来欧盟碳交易市场以及初始分配方式的选定积累经验。期间对碳排放量减排的绩效并没有要求得十分苛刻,所涉及的碳减排产业也并不是欧盟全部产业,仅仅涉及了包括能源产业在内的大型重工业产业,而且减排的温室气体也只有CO₂。在碳排放权初始分配方面,在很大份额上依照免费分配方式中的按实际排放额度方式进行分配,即按各个国家上报的CO₂实际排放额度的95%都免费分给各国的企业,其余的5%留给欧盟碳排放交易

体系。虽然由于各国工业部门效率的提升节省了一部分碳排放权,但在此阶段,并没有细致地规定这些节省下来的排放权的去向。

第2阶段:时间为2008—2012年,此阶段欧盟正式履行《京都议定书》中的所有承诺,将碳减排的产业不断扩大,温室气体减排的种类也得到扩充。由于此阶段欧盟碳排放交易体系已经趋于成熟,碳排放权初始分配方式也发生了相应的变化。其中免费分配的额度降低了5%,定在实际排放额度的90%,剩下10%的碳排放权按照配额分配方式中的拍卖分配方式在整个欧盟市场中进行拍卖。这一举措一经实施就引起了各个国家和企业的论战,他们认为:这样做的结果是给企业带来成本增加,如果碳排放权不够,企业则需要另花一部分资本来拍得其他企业剩余的碳排放权,长久以来会引发企业国际竞争力的下降。在具体实施中,企业也会在购买碳排放权和进行清洁生产间做出决策,若企业最终选择长期效益更优的后者,这便是督促企业内部结构升级,减少碳排放量,倡导清洁发展的极好政策。

第3阶段:时间为2013—2020年,目前预测会继续选择这种以免费分配方式为主、拍卖方式为辅的初始分配方式,但在实施过程中,拍卖分配的比例将逐渐加大,直到形成完全的拍卖分配方式。官方预测在2020年,欧盟的温室气体排放量将比1990年下降20%。

3. 欧盟碳排放权交易市场及初始分配方式成效评定及经验启示

欧盟碳交易市场机制作为全球最大的排放权交易市场,其取得的成效是有目共睹的(见表1)。

经表1比较显示,欧盟碳排放交易体系的排放量领先于其他国家和地区,即使进行横向比较,欧盟碳排放交易体系的二氧化碳交易量也从2008年的30.93亿吨,上升到了2009年的63.26亿吨,至此,欧盟碳排放交易体系已经趋于成熟,其可借鉴的欧盟先进经验有2个方面。

一方面,欧盟碳排放权初始分配方式突破了免费分配方式的限制,阻止了垄断企业独自获利的趋势。垄断企业有很强的生产能力,也有较大的碳排放能力,并且在清洁发展的进程中处于其他企业的前列,如果完全采用免费方式,将会导致垄断企业获得最大的碳排放权,而该企业完成生产后就会将那些剩余排放权以高价的形式卖给其他企业,并以此谋取暴利。此现象引发了市场的不公平性,并影响了资源效率的最优配置。而采取越来越大份额的拍

表1 2008—2009年全球主要碳市场交易量与交易额概况

配额市场	2008年		2009年	
	交易量(百万吨 CO ₂ 当量)	交易额 (百万美元)	交易量(百万吨 CO ₂ 当量)	交易额 (百万美元)
欧盟排放交易体系	3 093	100 526	6 326	118 474
新南威尔士温室气体减排体系	31	183	34	117
芝加哥气候交易所	69	309	41	50
区域性温室气体倡议	62	198	805	2 179
分配数量单位	23	276	156	2 003
小计	3 278	101 492	7 362	122 822

注:数据来源于文献[3]。

卖分配方式则抑制了这一现象的产生,虽然在实行初期,这种分配方式会增加企业的成本,但是随着拍卖方式的深入,企业将最终受益。拍卖方式尤其可以使没有排放权交易经验的中小型企业被迫接受和学习如何更有效率地利用碳排放权,而由此产生的结果,不仅使市场重新回到了竞争的轨道上,更促进了各企业对清洁发展的向往,敦促了企业内部的效率改进和结构升级。

另一方面,初始分配方式中拍卖方式的形成塑造了碳排放权的稀缺性^[4],其主要表现为价格信号。当一个企业的生产因为碳排放权额度不够用而被阻止时,它将更加重视碳排放权的稀缺性。由于拍卖机制为这种稀缺性明确地设定了价格,因此碳排放权的价格高低将准确地反应其稀缺程度,即碳排放权的需求量越大,价格越高。而这样的定价往往会影响到企业的决策,企业在生产运营之前会考虑究竟是实行减排措施带来的成本高,还是购买碳排放权所需的成本高,如果最终的答案是实行减排措施更易获得经济效益,这将无疑会促使一个企业做出节能减排的战略性决策。

4. 美国碳排放权交易市场特点

据国际能源机构(International Energy Agency, IEA)统计,2010年美国的碳排放量已经占到全球的30%。但美国拥有自己的碳排放交易市场以及污染减排机制,其单位GDP所耗用的CO₂量低于很多发展中国家。美国从酸雨控制计划中吸取了污染减排的经验,先后提出了西部气候倡议、区域性温室气体倡议、气候储备行动和芝加哥气候交易所等碳排放权交易体系^[5],并深化了碳排放权初始分配方式的研究,逐渐形成了适合于美国市场的碳排放权交易机制及初始分配方式。

(1)巨大的碳减排潜力。美国相对于世界上其他国家具有更加完善的市场经济制度,自主权极端

明显的市场经济体制让美国的很多商家看到了碳排放权交易的利益,这使得美国的市场成为非常有潜力的碳排放权交易市场。由于酸雨控制计划的成功实施,美国政府对排污权交易机制也采取了积极的态度,这也为碳排放权市场的活跃奠定了基础。美国的金融业发展居全球首位,它拥有大批的金融市场人才和完善的金融市场体制,一旦金融机构介入碳排放权交易市场,那么碳排放权交易将会融入美国的经济发展的之中,这为碳排放权交易提供了有利的平台和专业的交易手段。因此,美国的碳排放权交易市场可以受到多方先天因素的积极影响,具有极大的发展空间和潜力。

(2)透明严厉的公开市场。酸雨控制计划的成功有很大一部分取决于美国在排污权市场上透明严厉的政策机制。相对于欧盟来说,美国的政策更加完善,美国具有强大的排污跟踪体系以及问责制体系,用于准确的计算和报告所有的污染排放,污染源必须将此项数据精确至每小时,以便于监测系统的及时分析,并在每年的3月1日扣除各个污染源账户内应扣除的许可证或排放权。在酸雨控制计划中,美国排污权市场还具有十分严厉的惩罚机制,即如果某污染源违反了减排机制,则要扣除的资本绝对大于执行该减排机制所用的成本,这也是酸雨控制计划高效率的原因之一。另外,同欧盟一样,美国的排污权市场也是信息公开化的,任何污染源都要公开自己的减排数据以及所用成本等一系列信息,这避免了数据造假和腐败现象的产生,也使得交易成本得到了有效的监督和控制。

5. 美国碳排放权交易市场及初始分配方式成效评定及经验启示

美国的排污权初始分配方式由酸雨控制计划首次提出,其最大的特点是分配方式的多样化和细节化。美国联邦环保局会特意从历年的初始分配总量

中留出的一部分作为排放权贮备进行拍卖。这意味着拍卖方式以一种必须存在的形式出现在碳排放权交易体系中,拍卖的时限可以选择,即在使用碳排放权之前和之后都可以拍卖新的碳排放权。与这种方式相对应的规则是存储政策,即美国政府允许将没有

用完的碳排放权或者是拍得的碳排放权存入排污银行,以备下次使用。

表2为2008—2009年北美碳市场的交易量和交易额。

表2 2008—2009年北美碳市场的交易额与交易量

项 目	平均价格(美元/吨 CO ₂ 当量)		交易量(百万吨/CO ₂ 当量)		交易额(百万美元)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
区域性温室气体倡议(配额)	3.9	3.3	61.9	805.2	198.2	2 178.6
亚伯达省(碳抵消额/EPC)	10	13.5	3.4	4.5	33.5	60.8
芝加哥气候交易所(碳金融合约)	4.4	1.2	69.2	41.4	306.7	49.8
气候行动储备	8.8	7.1	5.3	14.9	46.6	104.5
芝加哥气候交易所	4.8	0.8	1	7.4	4.8	5.9
自愿碳标准	5.5	4.6	1.5	3.3	8.3	15.2
美国碳登记处	3.8	3.4	4.3	1.8	16.3	6.1
其他	8.5	7.3	3.3	1.6	28.1	11.7
自愿碳抵消额市场小计	—	—	15.4	29	104.1	143.4
总计	—	—	149.9	880.1	642.5	2 432.5

注:数据来源于文献[3]。

美国的碳排放权初始分配方式与欧盟有多处相似,都使用免费分配和拍卖分配相结合的方式,而不同点除了两者比例不尽相同之外,更主要的是美国的初始分配方式更注重细节。例如,美国政府规定如果一个大的污染源所分配的碳排放权足够多,在达到生产目标之后没有使用完,那么剩余排放权可以用于拍卖,也可以用于分摊给这个污染源的分支企业或者分支排放点。这种政策将整个污染源看成一个大型气泡,允许在气泡范围内划定更小的气泡,而在这些小气泡之中可以实现碳排放权的自由流动^[6]。

上述这个机制被称为气泡政策,与存储政策同为美国碳排放权初始分配方式的附属政策,这些政策使得美国的碳排放权初始分配方式更加注重细节、更加完善合理。美国对碳排放权的需求高于世界其他地区,因此,美国有必要利用先行进入清洁发展的企业来带动那些尚未进入或者处于清洁发展初期的企业,互相补偿、互相带动,最终达到各企业的共同发展。与此同时,由于企业间的相互影响和合作,方便了企业间的交流,使减排技术、减排数据、碳排放权定价等信息更加透明化,导致碳排放权交易市场的价格信号更加准确和稳定,在北京市碳排放

权初始分配方式的选择中,此类经验启示是值得学习和借鉴的。

二、北京市碳排放权初始分配方式的选择

(一)碳排放权交易市场以及初始分配方式比较研究

尽管同发达国家相比,北京市人均 CO₂ 排放量不算高,但也有明显的下降空间及要求。根据中国政府的承诺,到2020年,我国将使单位国内生产总值 CO₂ 排放量较2005年下降40%~45%,这将给北京市降低人均 CO₂ 排放量带来一定的压力。2012年6月,国内《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》正式颁布。在国家碳交易相关法律法规下,为了建立碳交易基础法规,北京先后制定修订了《北京市实施〈中华人民共和国节约能源法〉办法》、《北京市单位地区生产总值能耗考核体系实施方案》、《北京市节能减排奖励暂行办法》等。自2007年北京开始对重点用能企业实施节能执法检查,率先实行能源消费总量(增量)控制、“条块结合”节能目标分解机制和节能评估与审查制度。2012年3月28日,北京率先启动碳排放权交易试点,并在提交国家发改委的《北京市碳排放权交易

试点实施方案(2012—2015)》中,将600家年均直接或间接CO₂排放总量1万吨以上的固定设施排放企业(单位)强制纳入北京市碳排放权交易,拟在2013年将建立起有特色的“北京模式”的碳交易市场^[7]。

北京市碳排放权交易试点是建立基于总量控制的CO₂直接排放权和间接排放权交易综合制度试验,实行重点排放者CO₂排放权配额制度,以市辖区内排放企业(单位)为交易主体,以直接CO₂排放权、间接CO₂排放权和由中国温室气体自愿减排交易活动产生的中国核证减排量(C CER)为交易产品,鼓励非强制市场参与者实施温室气体减排项目交易,主要采取市场化方式交易,完善市场管理机制,建立市场监管服务组织。

1. 北京市与欧美碳排放权交易市场对比分析

北京市的碳排放权交易市场与美国和欧盟既具有相似之处,又有其特殊的一面,这也代表了北京市在特殊的碳排放权交易市场下对碳排放权初始分配方式的选择既有借鉴国际经验的一面,又有依据具体情况改动创新的一面。

(1)北京市具有一定的碳减排需求和明显的碳减排潜力。北京市的碳排放权交易市场虽不如美国那样成熟有效,但就其未来发展的迫切性看,中美的情况很相似。美国是发达国家,生产力极强,全球第一的国内生产总值同时表示了其对碳排放权的需求程度。而正处于工业化进程发展之中的北京市更是需要足够额度的碳排放权来支撑经济的发展,据计算,2010年北京市的碳排放总量约为17 171.89万吨,2011年达到17 323.97万吨^[8],而针对中国政府“到2020年,我国将使单位国内生产总值CO₂排放量较2005年下降40%~45%”这一承诺,北京市场具有明显的碳减排空间。全球碳减排义务明确提出:无论是处于发达阶段的美国,还是处于发展中阶段的国家与地方,对碳排放权的需求都会受到相应的限制,因此,在对碳排放权交易市场全面建立的需求程度上,北京市与美国是一致的。也正是因为这样的迫切需求和明显的减排空间,使得北京市碳排放权交易市场的建立和发展成为了可能。然而,北京市的发展程度较美国而言处于比较落后的阶段,没有发展完善的市场交易体系和法律政策体系,也缺乏碳交易市场运行方面高端的人才储备,这两点是北京市建立和运行碳排放权交易市场最重大的缺陷,因此,对比北京市与美国的市場表明:强调碳排放交易市场相关立法出台,保障碳交易市场运行效

率,注重人才培养是我国实行碳减排计划的基础。

(2)北京的市场情况较为复杂,不同区县的发展速度和经济水平均有差异,产业分布的不均衡性也导致了不同区县的碳排放水平区别显著。如大兴区作为北京市的新兴工业开发区,其碳排放量要远远高于以旅游和畜牧业为主的远郊区县,而诸如海淀、朝阳等金融中心区,以高科技、金融服务为代表的第三产业相对于工业发展更为迅速,其碳排放量也在北京市各区县中占比较大。这与欧盟市场极为相似。根据欧盟的经验,差距横生的市场状况若采取统一的政策指令,所带来的结果并不是高效的。而分权治理对于北京市来讲又太过冗杂,毕竟各区县并不是主权国家,因此既要借鉴欧盟分权治理政策,又要考虑北京实际情况的可行方法是分区域治理,即在北交所运行的基础上,以地理位置相对临近为原则,将北京市划为不同区域,将各企业上报的所需碳排放权按区域统计总量后再向该区域分配。而对于细节问题,可借鉴美国碳排放权初始分配方式的附属政策,清洁进程较快的企业在生产中所节省下来的碳排放权,在起初阶段可以在区域中流动使用,随着碳排放权交易市场的运行与发展,最终可以流动到区域外使用,即用发展水平较高的地区带动发展水平较低的地区,形成区域带动区域,区域补给区域的发展态势。

(3)碳排放权初始分配方式的应用要建立在碳排放权交易市场运行的基础之上。欧盟和美国的另一个重要经验借鉴是其碳排放权交易市场的透明性和严厉性,北京市在此方面明显处于劣势。北京市尚且没有完备的污染跟踪系统,各企业的污染数据不能得到完全公开,导致碳排放权交易市场信息的不透明化,超出排放范围的惩罚力度也不够严明^[9]。当然,这与上文提到的北京市亟须此方面的立法出台是相关联的,高度重视碳排放权交易市场的法律依据和基础设施建设,是北京市迈出碳减排清洁发展的第一步。

2. 北京市碳排放权初始分配方式的比较及选择

由现有的国际经验显示,初始分配方式大致分为两类,即免费分配和配额分配,由欧盟最先提出的混合分配方式,由于免费分配部分与配额分配部分的比例问题没有定论,依旧处于试行阶段。因此,就上文中北京市碳排放市场与国际市场相比较看,北京市在碳排放权初始分配方式的选择上也应基于这3种方式考虑。

(1)免费分配方式的非公平性。欧盟和美国在

最初阶段都选择了免费分配方式作为各自的碳排放权初始分配方式,而免费分配方式中又分为基于历史排放分配和基于实际产值分配。作为一种无偿分配方式,免费分配受到了多数国家和企业的喜爱,其分配方式简单实用,不失为北京市碳排放权初始分配起步阶段应当考虑的一种分配方式。具体说,免费分配具有一定的优势:依照历史排放分配和依实际产值分配都不会影响企业的连续性,即不用过多地考虑碳排放权成本,可以根据自定的生产目标进行生产以达到企业的发展目的。由于大多企业偏好这样的分配方式,因此在分配时容易达成共识,也更容易服从安排,有效地避免了企业之间的争端。这种分配方式使得分配有了一个较为清晰的标准,即历史排放量或者实际产值,至少后者可以从产值多少方面来告诉市场获得碳排放权的原因和权利,即能达到的产值越高,得到的碳排放权越高。基于此,很多国家和地区愿意在碳排放权交易市场建立的初期阶段选择使用这样的方式。

免费分配也具有不可忽视的缺陷。碳排放权初始分配方式的选择通常基于2个因素的考虑,即公平与效率^[10]。首先,在公平方面,免费分配方式暴露了其弊端。例如,北京市各区县所需碳排放量由于产业分布不同而不同,以工业、高技术行业发展为主要产业的区县,要比以旅游业和农业为主要产业的区县需求更多的碳排放权,但相对讲,前者带来的污染也更为严重。如选择按历史排放数据进行碳排放权的免费分配,则会产生碳排放权分配严重不均现象,有碍碳排放权分配的公平性。同时,在这种分配方式中,历史排放高的区县企业将获得足够的碳排放权,更无法引起企业对碳减排的重视,促使碳排放污染更为严重,有碍碳减排的效率性。而对于依产值分配,也无法保证分配的公平性与效率性,这是因为部分工业、高技术产业在生产大额碳排放的同时也为北京市带来了高额GDP产值,如果按实际产值分配,这些企业将获得更多的碳排放权,但这些高产值企业通常都是大型的、发展较完备的高端企业,其碳减排能力和清洁发展进程要高于普通企业,由于设备生产能力强,节能环保体系较为完善,导致其生产达到目标之后会有一定额度剩余的碳排放权,这些剩余的碳排放权在没有继续分配的情况下,成为一种由分配不当而导致的资源浪费和闲置,降低了资源效率。因此,免费分配方式并非全部可取。

(2) 拍卖分配方式的极端性。另一种分配方式是配额分配,其主要手段是拍卖。不同于免费分配

方式,拍卖分配需要较为成熟的碳排放权交易市场和渠道,在碳排放权交易市场运行较为成熟之后,可以逐步过渡到拍卖分配。拍卖方式所拥有的优势体现在公平和效率上,一旦碳排放权作为一种商品出售,即被冠上了价格的标签,而价格机制又很好地反应了该种商品的稀缺性,有助于使各企业将碳排放权也视为生产成本的一部分,进而在考虑生产成本的情况下,企业会自行判断购买碳排放权和进行生产设备升级与生产结构更新,哪种方式成本更低、效益更好。另外,通过拍卖方式转移碳排放权所获得的资金也可以继续投入企业建设,进一步提升企业节能减排的能力。拍卖方式可以使得碳排放权交易市场公开化,主要为价格公开和碳排放量数据公开,企业能通过数据来准确判断自身属于清洁生产或是污染生产,从而激发企业之间的竞争意识,以达到更高的生产能力和清洁发展水平,使碳排放权分配的效率得到提升。

拍卖分配方式的实行必须建立在拥有完善的碳排放权交易市场存在的基础之上,并且需要大量的信息收集、拍卖执行和监督工作,具有其自身的极端性,对于目前北京市碳排放权交易市场的现状,完全以拍卖为主的碳排放权分配方式可行性不高,且一定时期内无法覆盖到全市范围。但拍卖分配方式的公平性与效率性极有可能使其成为北京市乃至全国在未来使用最为广泛的碳排放权初始分配方式。

(3) 限制比例的免费分配方式。欧盟和美国选择的免费分配方式在实施时都设定了一个限度,即限制比例的免费分配。目前,北京市也可以考虑这样的分配方式,即将北交所目前实行的碳排放权免费发放的方式加以一定限制比例再进行分配。根据北京市的特殊情况,可以通过数据调查与区县各企业上报,统计出北京市主要区县的碳排放量,进而通过计算得出各区县的单位GDP碳排放量,用此数据乘以各区县下一年的预期GDP后,再乘以(1-减排目标),所得数据为北京市各区县下一年度的预期年度所需碳排放量。进而对这个数据加以一个限制比例进行非全额免费分配,初期可效仿欧盟第1阶段,即按95%的比例免费分配,随着北京市碳排放权交易市场的发展与完善,逐步缩小免费分配的比例。

(4) 适合北京市可持续发展的混合分配方式。通过以上分析可知,如果能将免费分配方式和拍卖分配方式有效率的结合,将会产生一种可付诸于实践的混合分配方式。该种方式在前期主要实行限制比例的免费分配,为后期分配方式的转变积累经验,

逐步过渡到免费分配方式和拍卖分配方式并存的阶段,通过变动免费比例和拍卖比例,逐步加大拍卖分配方式的主导地位。此种混合分配方式相对于前2种分配方式来讲更具有执行意义,也使得2种分配方式之间的转换得到了缓和,采用逐步过渡的形式既不会给企业带来过大的成本压力,也有助于企业针对逐渐增加的拍卖份额而产生的成本做出企业清洁发展升级的决策。

北京市也应该效仿欧盟实行阶段性混合初始分配方式。在初期,可按照下一年的预期年度所需碳排放量进行有限制比例的免费分配,最初的限制比例为95%以上的免费分配,比例由大逐渐缩小。并借鉴欧盟与美国的经验,在北交所运行的基础上,试行分区域治理,即以地理位置相对临近为原则将北京市划为不同区域,而碳排放权的免费分配的额度也以整个区域的总需求额度乘以限制比例来确定。即将北交所向各企业免费分配碳排放权的方式,转化为向各区域限制比例的免费分配方式,碳排放权少于原先免费分配方式所得到的额度会使区域内的各企业意识到碳排放权的稀缺性,有利于企业间竞争意识的增强。清洁企业因为碳减排进程而余下的碳排放权可以保留至企业下一年度使用,或以拍卖的方式转移至区域内其他企业。在清洁发展进程之中,清洁区域的碳排放权需求低于污染区域,生产剩余的碳排放权除了可在区域内周转,也可周转至区域外,并同时逐步分享减排技术与经验。另外,拍卖份额中拍卖价格也可以分区域确定,在考虑区域发展不均衡问题和缓解企业成本压力的情况下,初期可统计并选用所有试行拍卖分配的区域内的最低拍卖价格作为统一定价。

(二) 推动北京市碳排放权初始分配方式可持续发展的建议

1. 加强国际经验借鉴是基础

作为发展中国家的中心城市,北京市的碳排放权交易市场、环境污染程度、减排目标等情况虽有特殊之处,但绝不可以与国际上的经验相脱离。我国的经济发展水平较之欧盟、美国虽处于劣势,城市之间发展不均衡问题也十分明显,但相对于其他城市,北京市的发展程度已经处于我国城市发展的前列,发展程度较高的区县与欧盟地区初期情况十分相近。因此,对世界碳减排先行国家和地区进行研究分析,对比国内国外碳减排现状,借鉴其发展经验,可以更好地选择和改进北京市建立碳排放权交易市场的方法,以吸取教训,少走弯路。而对于碳排放权

初始分配方式的选择,也可以通过分析国际上先行国家采用的不同分配方式所带来的不同经济环境效益,并结合北京市具体情况加以分析整合,做出最能推动北京市碳排放权初始分配方式可持续发展的选择。北京市的碳排放权交易市场必须在自我发展和完善的同时与世界市场接轨,吸收先进经验,分享减排技术,在得到初步效益之后方能为我国整体碳减排计划做出先行贡献。

2. 加快立法出台是根本

相对于北京的市场环境,不论欧盟还是美国,都有着较为完善的法律法规和庞大高效的中央登记系统,这是碳排放权交易市场赖以生存和发展的基础,也是市场公开性、系统性和透明性的体现。我国出台的《大气污染防治法》中仅仅存在关于排放许可证的一般性规定,并没有相关碳排放交易的法规支持,在北京市的例行法律中也只颁发了有关能源减排的暂行办法^[10]。我国至今仍没有一整套完善的法律体系来规范碳排放权交易市场,即使在各大城市中,也鲜有相关立法的出台,北京作为全国的政治文化中心,应在立足于北京市实际情况的基础上,结合国际先进经验,尽快发布有关规范碳排放权交易的立法,用以作为北京市碳排放权交易的原则性文件,并作为细化初始分配方式以及各项管理办法的标准。另外,北京市还需严明规定违规行为的追究责任,加大惩罚力度,用公开的法律形式来树立道德标准和行为准则。

3. 加快碳排放权交易市场建设是关键

我国碳排放权交易市场起步较晚,建设不完善,也由于各城市发展水平差异而导致我国碳排放权交易市场分布较为分散,难以集中,各市场之间缺乏联系、信息不透明,资源利用不均、浪费等问题不断出现。北京市虽在建立碳排放权交易市场上先于全国其他城市,但其完整性、公平性和效率性均有待提高。结合上文分析,提倡北京市在北交所运行的基础上,考虑发展分区域的碳排放权交易市场,即先以发展水平较高的区县为中心运行交易市场,逐步覆盖到其所在区域内,由高端区县带动低端区县发展。在区域交易市场逐步运行的基础上,将该区域的交易范围扩大至区域外,加强运行全市性质的碳排放权交易市场,达到方便管理监督且高效利用资源的效果。

4. 注重碳排放权初始分配方式的结合是原则

免费分配方式和拍卖分配方式各有利弊,免费分配方式简单可行,无过多的实行条件限制,但是缺

乏公平性和效率性。拍卖分配虽然能以价格为信号凸显出碳排放权的稀缺性,从而使得污染源之间产生竞争并有助于结构升级,但它的实行条件较为严苛。鉴于北京的市场环境,碳排放权交易市场的发展还处于初级阶段,立法与监督管理体系尚且不够完善,北京市应打破免费分配与拍卖分配的单一模式,考虑将两者结合的分配方式,在初期以免费分配为主,并结合小份额的拍卖分配,在市场逐步走向成熟之后,逐渐调整两者的结合比例。

三、结论

(1)北京市应效仿欧盟实行阶段性混合初始分配方式,在初期,可按照下一年的预期年度所需碳排放量进行有限制比例的免费分配,最初的限制比例为95%以上的免费分配,比例由大逐渐缩小。

(2)借鉴欧盟经验,试行分区域治理,即以地理位置相对临近为原则将北京市划为不同区域,而碳排放权的免费分配额度以整个区域的总需求额度乘以限制比例来确定。

(3)借鉴美国经验,清洁企业因为碳减排进程而余下的碳排放权可以保留至企业下一年度使用,或以拍卖的方式转移至区域内其他企业。在清洁发展进程之中,清洁区域的碳排放权需求低于污染区域,生产剩余的碳排放权除可以在区域内周转,也可以周转至区域外。

(4)拍卖份额中拍卖价格也可以分区域确定,在考虑区域发展不均衡问题和缓解企业成本压力的情况下,初期可统计并选用所有试行拍卖分配的区域内最低的拍卖价格作为统一定价。

参考文献:

- [1] 李泉宝. 基于欧盟 ETS 借鉴的中国碳排放权分配机制探索[J]. 海峡科学, 2011(6): 118-119.
- [2] 杨鸿宾. 欧洲碳排放交易的发展进程[N]. 中国电力报, 2011-01-31(7).
- [3] 葛全胜, 方修琦. 中国碳排放的历史与现状[M]. 北京: 气象出版社, 2011.
- [4] 饶蕾, 曾骋, 张发林. 欧盟碳排放交易配额分配方式对我国的启示[J]. 环境保护, 2009(9): 66-68.
- [5] 傅春红, 陈怀连. 中美碳排放权交易机制的比较研究[D]. 上海: 华东师范大学商学院, 2011.
- [6] 胡荣, 徐岭. 浅析美国碳排放权制度及其交易体系[J]. 中国人民大学学报, 2010(3): 17-21.
- [7] 陈洁民, 张尧, 赵丹. 北京碳排放交易发展现状分析[J]. 理论界, 2012(11): 52-55.
- [8] 刘裕生, 陈锦. 1992—2011年北京市碳排放核算[J]. 东方企业文化, 2013(3): 106-107.
- [9] 周文波, 陈燕. 论我国碳排放权交易市场的现状、问题与对策[J]. 江西财经大学学报, 2011(3): 12-17.
- [10] 蔺启良, 魏良益. 我国碳排放权交易市场发展方式选择[J]. 商业时代, 2011(35): 8-9.

Study on the Initial Allocation Means of the Carbon Emission Rights in Beijing and International Experience Learning

WANG Jiang, WANG Yi-yang

(School of Economics and Management, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

Abstract: Aiming at proposing the initial allocation means of the carbon emission rights in Beijing, by the way of comparative analysis of the carbon emission market, the initial allocation means and the performance of the carbon emissions rights in Beijing and abroad, a conclusion can be drawn that the combining means of the limited-proportion of free allocation and auction allocation is most suitable for Beijing, and the sub-regional governance, the allocation assumption of remaining carbon emission right stipulated are put forward.

Key words: carbon emissions; initial allocation means; energy conservation and emission reduction

(责任编辑 刘 健)