

# 意见回应（翻译稿）

---

## 碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）

2021 年 4 月 30 日

## 关于 PRI

负责任投资原则（PRI）由联合国发起并支持，是全球最主要的负责任投资（或称 ESG 投资）倡导者。PRI 在全球拥有超过 3,800 家签署方（包括养老基金、主权财富基金、政府类基金、保险公司、投资管理公司等资产管理行业机构），专业管理约 101 万亿美元资产。PRI 签署方通过实施六项负责任投资原则，实现长期可持续投资回报，并贡献于建立全球可持续金融体系。

负责任投资明确承认环境、社会和治理(ESG)因素对投资者的相关性，投资者的投资决策关切到金融市场的长期健康与稳定。

PRI 致力于帮助投资者保护投资组合免受风险影响，并使其在全球经济向低碳转型过程中发现机遇。碳排放权交易作为一种重要的市场工具，能够帮助中国在 2030 年前达到二氧化碳排放峰值，并在 2060 年前实现碳中和。全国碳排放权交易市场最初覆盖电力部门，该部门占中国能源相关二氧化碳排放量的 40%以上<sup>1</sup>，并将扩大到其他能源密集型部门。对全球投资者来说，碳排放权交易市场的发展对中国能源密集型产业的低碳转型有着重大影响。

PRI 希望借此机会为《碳排放权交易管理暂行条例》贡献意见和建议。

## 关于《碳排放权交易管理暂行条例》草案修改稿

中国正处在向稳健、可持续和低碳经济转型的关键时期，该转型需与《巴黎协定》一致。《碳排放权交易管理暂行条例》草案修改稿（以下简称《条例草案》）由中国生态环境部制定。它旨在为全国碳排放权交易市场建设的目标、原则和方向提供法律支持，这对中国实现碳中和、绿色转型和生态文明至关重要。

---

<sup>1</sup> <https://www.iea.org/reports/the-role-of-chinas-ets-in-power-sector-decarbonisation>

## PRI 对此次公开征求意见的回应

为全国碳排放权交易市场建立一个全面的监管框架是中国通过市场机制引导中国经济走上与巴黎协议相一致的低碳转型之路的关键一步。PRI 支持在《条例草案》中纳入碳达峰和碳中和的目标。我们尤其支持：

- 在不同监管部门之间建立协调统筹机制（第四条）
- 引入碳排放权配额的总量控制（第八条）
- 从碳排放配额的免费分配到有偿分配的过渡（第八条）
- 针对重点排放单位和监管机构的强制信息披露要求（第十九条）
- 建立碳排放政府基金（第二十一条）

我们对生态环境部的主要建议是：《碳排放权交易管理暂行条例》的出台为巩固和强化中国在气候变化领域的领导角色提供了机会。基于全球 70 多个国家的发展水平<sup>2</sup>，PRI 建议《条例草案》**提高全国碳排放交易体系的有效性和覆盖面，具体包括：**

- 为过渡到有固定碳排配额总量的碳排放权交易市场制定时间表。由于中国的目标是在 2030 年之前达到排放峰值，并在 2060 年之前实现碳中和，因此除了降低排放强度之外，限制其总排放量将是至关重要的。在这方面，从基于强度的配额总量过渡到基于国家碳排放总量控制目标的绝对配额总量，将减少建设高碳资产的激励，并确保与中国的碳中和计划保持一致。基于强度的配额总量可能会导致碳价格持续低迷，而且随着全国碳排放权交易市场的覆盖范围扩大到电力行业以外，设计起来也会越来越复杂和具有挑战性。

---

<sup>2</sup> <http://sdg.iisd.org/news/77-countries-100-cities-commit-to-net-zero-carbon-emissions-by-2050-at-climate-summit/>

- 引入配额拍卖机制进行配额的有偿分配。仅仅依靠配额的免费分配可能会导致配额的过度供应，给高效煤电企业带来意外的利润，从而对中国的减排政策目标产生有限的影响。通过逐步实行配额拍卖，将有助于加速能源转型，同时给市场参与者以适应的时间。
- 宣布 2030 年的碳排放配额目标底价为每吨二氧化碳 60 美元（折合人民币 388 元）。碳排放配额拍卖的引入将为中国碳排放权交易市场建立一个最低碳价格。这可以用一个最高价来补充，这个最高价和最低价一起随着时间的推移而上升。这种“价格领子”将推动电力部门的燃料转换，为公司和投资者在中国能源政策的方向上创造更大的可预测性。根据世界银行<sup>3</sup>和 PRI 不可避免的政策回应 (IPR)<sup>4</sup>项目的研究，到 2030 年每吨 60 美元（折合人民币 388 元）的最低价格将符合《巴黎协定》的目标。
- 协调电力市场改革，提高碳排放权交易市场的有效性。中国的电力市场改革有利于以最低成本进行电力调度，这对有效的全国碳排放权交易市场至关重要。在区域试点成功的基础上，建议加快市场机制在电力调度中的作用，并放松对中国电力市场的管制。

在全球范围内，投资者正在日益明确其气候战略，包括承诺在 2050 前实现净零排放。某些全球最大的资产所有者已通过加入联合国召集的资产所有者净零排放联盟（UN-convened Asset Owner Net Zero Alliance）对此目标做出承诺。与此同时，已有近 575 家投资者加入“气候行动 100+”倡议，该倡议由投资者领导，投资者通过与高排放公司进行接洽和对话，推动减少温室气体排放。

---

<sup>3</sup> 高级别委员会关于碳价格的报告(2017) [Report of the High-Level Commission on Carbon Prices — Carbon Pricing Leadership Coalition](#)

<sup>4</sup> 不可避免的政策回应 2021：政策预测 <https://www.unpri.org/inevitable-policy-response/the-inevitable-policy-response-2021-policy-forecasts/7344.article>

## 详细建议

**第一条【立法目的】**为了规范碳排放权交易，加强对温室气体排放的控制和管理，推动实现二氧化碳排放达峰目标和碳中和愿景，促进经济社会发展向绿色低碳转型，推进生态文明建设，制定本条例。

PRI 建议在立法目的中加入“应对气候变化”。无论是碳排放权交易，碳达峰目标，碳中和愿景，还是绿色低碳转型都是为了应对气候变化，而不是目的本身。

**第五条【覆盖范围】**国务院生态环境主管部门应当会同国务院有关部门，按照国家确定的温室气体排放控制目标，提出全国碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围，报国务院批准后施行。

PRI 建议此条加入“国务院生态环境主管部门应当公布重点行业名单，并明确重点行业纳入碳排放权交易的时间表”。这样能够给市场明确且可预见的政策信号，让重点行业的市场主体按照时间表提前做好碳核算以及碳报告的准备工作，让投资者为获取重点行业中企业的碳排放数据做好制度准备，提前做好风险管理，降低系统性风险，维护金融稳定。

**第八条【配额总量与分配方法确定】**国务院生态环境主管部门商国务院有关部门，根据国家温室气体排放总量控制和阶段性目标要求，提出碳排放配额总量和分配方案，报国务院批准后公布。

PRI 建议在此条或者通过制定具体的细则规定“碳排放配额总量的计算方法”，并明确此处的“碳排放配额总量”不是基于排放强度计算的弹性配额总量，而是基于国家温室气体排放总量控制和阶段性目标计算的固定配额总量。给市场，特别是投资人，明确的政策信号，避免关键概念的模糊。

碳排放配额分配包括免费分配和有偿分配两种方式，初期以免费分配为主，根据国家要求适时引入有偿分配，并逐步扩大有偿分配比例。

PRI 建议此条加入“生态环境主管部门应当引入碳排放配额的拍卖机制，并提前公布碳排放配额的拍卖底价”从而给市场明确的碳价信号。比如“宣布 2030 年的碳排放配额目标底价为每吨二氧化碳 60 美元（折合人民币 388 元）”。这可以用一个最高价来补充，这个最高价和最低价一起随着时间的推移而上升。这种“价格领子”将推动电力部门的燃料转换，为公司和投资者在中国能源政策的方向上创造更大的可预测性。

根据世界银行<sup>5</sup>和 PRI 不可避免的政策回应 (IPR) <sup>6</sup>项目的研究, 到 2030 年每吨 60 美元 (折合人民币 388 元) 的最低价格将符合《巴黎协定》的目标。减排主要依靠投资, 而投资只有跨期才能取得效果。但跨期投资决策要依靠对未来数据的预测, 要依靠未来的价格数据来指导当前的投资, 所以未来清晰的总量指标对投资者极为关键。

**第二十条【风险防控】** 国务院生态环境主管部门应当会同国务院有关部门加强碳排放权交易风险管理, 指导和监督全国碳排放权交易机构建立涨跌幅限制、最大持有量限制、大户报告、风险警示、异常交易监控、风险准备金和重大交易临时限制措施等制度。

PRI 建议引入“碳市场稳定储备” (market stability reserve) 机制, 调节由于市场波动导致的碳配额供应过剩和碳价大幅下跌等风险, 从而改善碳排放权交易市场应对重大市场冲击的韧性。

**第二十一条【碳排放政府基金】** 国家建立碳排放交易基金。向重点排放单位有偿分配碳排放权产生的收入, 纳入国家碳排放交易基金管理, 用于支持全国碳排放权交易市场建设和温室气体削减重点项目。

PRI 建议此条加入更多基金的潜在用途, 包括“减缓气候变化, 气候适应, 和谐转型 (just transition) 等项目”。基金的用途范围过于狭窄且缺乏弹性, 难以满足应对气候变化以及实现低碳转型的需求。

---

<sup>5</sup> Report of high level commission on carbon prices (2017) [Report of the High-Level Commission on Carbon Prices — Carbon Pricing Leadership Coalition](#)

<sup>6</sup> The Inevitable Policy Response 2021: policy forecasts <https://www.unpri.org/inevitable-policy-response/the-inevitable-policy-response-2021-policy-forecasts/7344.article>

附：具体条款建议汇总表

序号	条款	修改建议	主要理由	备注
1	第一条【立法目的】	PRI 建议立法目的中加入“应对气候变化”。	无论是碳排放权交易，碳达峰目标，碳中和愿景，还是绿色低碳转型都是为了应对气候变化，而不是目的本身。	
2	第五条【覆盖范围】	PRI 建议此条加入“国务院生态环境主管部门应当公布重点行业名单，并明确重点行业纳入碳排放权交易的时间表”。	这样能够给市场明确且可预见的政策信号，让重点行业的市场主体按照时间表提前做好碳核算以及碳报告的准备工作，让投资者为获取重点行业中企业的碳排放数据做好制度准备，提前做好风险管理，降低系统性风险，维护金融稳定。	

3	<p>第八条【配额总量与分配方法确定】国务院生态环境主管部门商国务院有关部门，根据国家温室气体排放总量控制和阶段性目标要求，提出碳排放配额总量和分配方案，报国务院批准后公布。</p>	<p>PRI 建议在此条或者通过制定具体的细则规定“碳排放配额总量的计算方法”，并明确此处的“碳排放配额总量”是基于排放强度计算的弹性配额总量，还是基于国家温室气体排放总量控制和阶段性目标计算的固定配额总量？</p>	<p>避免关键概念的模糊</p>	
4	<p>第八条【配额总量与分配方法确定】碳排放配额分配包括免费分配和有偿分配两种方式，初期以免费分配为主，根据国家要求适时引入有偿分配，并逐步扩大有偿分配比例。</p>	<p>PRI 建议适时引入配额拍卖机制进行配额的有偿分配。同时建议此条加入“生态环境主管部门应当提前公布碳排放配额的拍卖底价”从而给市场明确的碳价信号。比如“宣布2030年的碳排放配额目标底价为每吨二氧化碳60美元（折合人民币388元）”“这可以用一个最高价来补充，这个最高价和最低价一起随着时间的推移而上升。</p>	<p>这种“价格领子”将推动电力部门的燃料转换，为公司和投资者在中国能源政策的方向上创造更大的可预测性。</p> <p>根据世界银行和PRI不可避免的政策回应（IPR）项目的研究，到2030年每吨60美元（折合人民币388元）的最低价格将符合《巴黎协定》的目标。</p> <p>减排主要依靠投资，而投资只有跨期才能取得效果。但跨期投资决策要依靠对未来数据的预测，要依靠未来的价格数据来指导当前的投资，所以未来清晰的总量指标对投资者极为关键。</p>	<p>高层委员会碳价格报告(2017) <a href="https://www.unpri.org/in-avoidable-policy-forecasts/7344.article">Report of the High-Level Commission on Carbon Prices — Carbon Pricing Leadership Coalition</a> 不可避免的政策回应2021：政策预测 <a href="https://www.unpri.org/in-avoidable-policy-forecasts/7344.article">https://www.unpri.org/in-avoidable-policy-forecasts/7344.article</a></p>

5	第二十条【风险防控】	PRI 建议引入“碳市场稳定储备”（market stability reserve）机制	调节由于市场波动导致的碳配额供应过剩和碳价大幅下跌等风险，从而改善碳排放权交易市场应对重大市场冲击的韧性。	
6	第二十一条【碳排放政府基金】	PRI 建议此条加入更多基金的潜在用途，包括“减缓气候变化，气候适应，和谐转型（just transition）等项目”。	基金的用途范围过于狭窄且缺乏弹性，难以满足应对气候变化以及实现低碳转型的需求。	