

培育发展全国统一生态环境市场

院士建言

智库圆桌
(第17期·总67期)

主持人

日前发布的《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》提出打造统一的要素和资源市场,本期重点围绕培育发展全国统一的生态环境市场邀请3位专家进行探讨。

经济日报社理论部主任、研究员 徐向梅

环境权益市场尚处起步阶段

主持人:作为生态环境市场重要组成部分的排污权、用能权、用水权、碳排放权市场发展状况如何?

兰宗敏(国务院发展研究中心研究员):培育发展全国统一生态环境市场,是打造统一要素和资源市场五项重点任务之一,对于加快建设全国统一大市场具有重要意义。建设全国统一生态环境市场,要求针对传统生态环境领域的区域性、行业、企业间有效配置和自由流动。全国统一生态环境市场主要有三方面要求:建设全国统一的碳排放权、用水权交易市场,推进排污权、用能权市场化交易以及推动绿色产品认证与标识体系建设。其中,排污权、用能权、用水权、碳排放权交易市场是我国近年来着力推进建设的环境权益交易市场,用能权、用水权在前端管理,排污权和碳排放权在末端治理,都是生态环境市场的重要组成部分。近年来,我国持续探索环境权益交

易市场建设,排污权、用能权、用水权、碳排放权市场发展取得积极进展。排污权交易在我国起步较早,主要包括水污染物和大气污染物排放权交易。1987年上海部分企业开展水污染物排放指标交易。2007年,浙江嘉兴建成第一个排污权交易中心,标志着排污权交易进一步制度化规范化。近年来,我国加快推进排污权交易改革,开展固定污染源排污许可制度下的政府无偿出让排污权交易试点工作,进一步明确政府在排污权交易工作中的定位,全面停止政府预留和出让排污权,鼓励发展二级市场。用能权交易是促使企业加强用能管理、控制能耗,推动经济转型升级的重要手段。党的十八大提出积极开展节能量交易试点。2016年7月,国家发展改革委印发《用能权有偿使用和交易制度试点方案》,明确了在浙江、福建、河南、四川开展用能权有偿使用和交易制度试点工作。2021年9月,国家发展改革委发布《完善能源消费强度和总量双控制度方案》,提出加快建设全国用能权交易市场。用水权交易是市场经济条件下优化

水资源配置、提高水资源利用效率的有效途径。2000年,浙江义乌市和东阳市开展了全国第一宗水权交易。2014年,水利部在宁夏、江西、湖北、内蒙古、河南、甘肃、广东7个省(区)开展全国水权交易试点,由政府引导开展区域间、行业间、水农户间水权交易。2016年中国水权交易所正式成立,水权交易逐步走向规范化。碳排放权交易市场是我国环境权益交易市场中发展最成熟的市场。1997年我国通过参与《京都议定书》引入市场机制。2008年8月,北京环境交易所、上海环境能源交易所相继成立。2011年10月,国家发展改革委决定在北京、天津、上海、重庆、湖北、广东及深圳开展碳排放权交易试点。2017年12月,以发电行业为突破口,全国碳排放权交易市场建设进入新阶段。2021年7月,全国碳市场正式开始上线交易,纳入发电行业重点排放单位2162家,成为全球规模最大的碳市场。我国环境权益交易市场建设总体仍处于起步阶段,全国统一生态环境市场建设仍然面临一些制约因素。一是统筹谋划和顶层设计不足。用能权、碳排放权交易与“双碳”目标的有效衔接问题,充分考虑产业承受力及竞争力合理设定碳排放权

总量等问题仍未有效解决。二是不同环境权益交易市场协调不够。各试点地区现行交易制度间存在较大差异,环境权益跨区域交易仍存在明显制度障碍。用能权与碳排放权交易制度存在较多重叠。取水许可制度和水权交易制度并行影响购买水权意愿。三是法律法规保障缺少统一规范。环境权益交易的法规多为地方规范性文件,约束力、激励性和示范性均显不足。一级市场初始分配法律规则、二级市场法律监管机制仍不健全。水资源使用权的确权主体缺乏明确规定。排污权交易的配套性法规可操作性不强,部分交易法律依据不充分。各地方试点管理办法对权益指标、指导价格、交易范围等界定存在较大差异,缺少国家层面统一规范。四是技术支撑体系仍不完善。如排污权、用能权初始确权未能科学确定,企业实际排污量、综合能耗量未能有效监测。水权计量和监测设施不完善,中介服务不足。排污权交易试点在初始配额分配、交易情况跟踪和核查等方面仍未统一规范,对企业排污监测和交易监管仍然不足,防污染科学监测体系和准确核算体系仍不完善。

生态环境市场是我国现代环境治理体系构建、生态文明建设和碳达峰碳中和的重要组成部分,通过有效配置环境、技术等资源,吸引生产要素向最需要的地区、行业和企业流动,能够实现减排成本最小化,带动绿色技术创新和产业投资,是降低污染物排放、提高资源节约集约水平、助力美丽中国建设的重要举措。

培育发展全国统一生态环境市场,要准确把握各类环境权益市场定位、特征和作用,运用系统思维,打破行政壁垒和市场分割,以“四个统一”为目标,逐步形成制度完善、市场活跃、监管严格、公开透明的统一生态环境市场。

统一制度设计,提高市场整体性。基于各类市场发展基础,继续完善顶层设计,推动各类环境权益交易市场在初始分配、有偿使用、交易规则、金融服务等关键环节设计上的协同融合。持续推进全国碳排放权交易市场建设,扩大行业覆盖范围,逐步建立基于碳排放总量控制的行业碳排放配额分配机制和交易模式;建立健全初始水权分配和交易制度,在明晰水权、严控总量、智慧监测、严格监管、全面节水等方面取得实效;深化排污权交易试点,结合排污许可等环境制度改革,优化顶层设计,推动跨省跨流域交易;深化用能权交易试点,扩大试点范围,推进新增用能项目和地区间用能交易。加强制度衔接,统一规范碳排放权、用水权、用能权、排污权在确权、登记、流转等关键环节名称,适时推广生态环境权益有偿使用新机制,推动在各类环境权益交易关键环节中建立统筹协调的技术方法,将各类环境权益交易融合为一个系统的制度体系。

统一监测核算,提高市场规范性。明确统一企业的监测要求,完善企业监测报告制度,重点企业实行在线自动监测,其他企业按周期定期开展手动监测,并逐步推进在线监测系统安装全覆盖,确保数据准确性和可追溯、可核查。加强监测网络建设,开展计量设备质量认证工作,提高监测和核算数据的有效性、真实性、准确性。建立企业统一的能源消费、碳排放量、污染物排放量、用水量核算标准,强化四类数据交互验证机制。

统一交易平台,提高市场实效性。在整合优化基础上,构建全国统一生态环境交易平台,服务全国市场建设、运行和发展,实现各类交易信息互通共享、协调整合、深度融合。加强对地方平台信息归集,根据交易平台类型实现统一联网,持续提升数据交互和应用水平,实时跟踪、评估和监督全国生态环境资源要素交易情况。

统一执法标准,提高市场协同性。建立碳排放、污染物排放、能源消费量、用水量等协同执法机制,加强跨区域执法协同,不断提高不同区域执法标准的一致性。建立多部门“综合执法、联动执法”的资源环境领域监管新格局,提高执法频次和力度,对交易主体、第三方机构、交易活动和项目实施等开展事前事中事后全流程监管。

从推进路径看,根据各类环境权益市场交易标的属性、市场发展水平不同,可在京津冀及周边地区、长三角、粤港澳大湾区等区域一体化进程较快地区,在维护全国统一生态环境市场前提下,将区域现有各类交易试点协同统一转为深度融合试点,通过碳排放权、排污权、自愿减排等多品种生态环境权益交易,促进治污降碳协同,探索用能权、用水权、碳排放权、排污权交易的“大协同”,打破行政边界和行业壁垒,形成区域间生态资源自由流动、互联互通的生态环境市场。在试点基础上,总结经验做法,推动建设全国统一生态环境市场。

(作者系中国科学院院士,生态环境部环境规划院院长)

创新突破方能实现既定目标

主持人:国内外已有构建碳排放权市场化交易制度的经验对我国培育发展统一生态环境市场有何借鉴作用?

阳平坚(中国环境科学研究院环境社会学室主任):欧盟碳排放权交易体系是全球发展最成熟最活跃的碳市场,交易额占全球总交易额85%以上。从2005年4月至2021年12月,欧盟碳交易现货和期货累计成交量分别达到600亿吨和871亿吨二氧化碳当量。

欧盟碳市场发展历程,有几点值得借鉴。一是建立和完善基本交易体系及配套制度。二是逐步扩大交易覆盖范围,包括国家、行业、温室气体种类等。三是缩减配额总量及改变分配方式。

在学习欧盟经验的同时,必须对一些关键点保持清醒认识。

第一,我国与欧盟处于不同发展阶段。欧盟是全球应对气候变化的先行者,有良好的能源消耗和温室气体排放数据基础。我国是全球为数不多建设碳市场的发展中国家,数据基础、制度设计、实践经验等还存在诸多不足。

第二,我国产业结构、能源结构与欧盟差异巨大。当前欧盟几乎把所有高排放行业和企业均纳入碳市场,但其交易量也不到15亿吨,占欧盟总排放量比例仅为38%左右。我国仅电力单个行业配额量就达到45亿吨左右,占总排放量比例达45%。

第三,确定逐渐缩减的排放总量上限是形成碳市场重要条件。欧盟碳市场启动前,欧盟整体已实现碳排放自然达峰。而我国当前还处于碳排放增长进程中,国家并没有设置碳排放总量上限,碳交易主要基于排放强度降低的相对约束机制。

我国建设统一碳市场必须在借鉴国外经验的同时进行大胆创新。

首先,在碳市场建设目的上有所突

破。我国当前还没有实现碳达峰,且区域发展不均衡。碳市场建设目的除了通过市场手段实现低成本减排以应对气候变化外,还要通过碳交易提升区域发展均衡性,实现以碳为通道的支付转移。

其次,在碳交易方法上大胆突破。当前我国碳交易方法主要援引《京都议定书》中的清洁发展机制。其强调基准线和额外性,这对有强制减排要求的国家的碳排放抵消是合适的。但在当前我国自愿减排领域并不太适用。在碳达峰前,自愿减排项目可分类设计,用于控排企业配额交易的项目仍然要求具有额外性,用于非强制减排团体、企业个人抵消排放的,可放宽其额外性要求,自愿减排项目只要有实际减排量就应得到承认。积极支持各种自然或人为减排活动,并通过碳交易为其减排量价值实现创造条件。

再次,千方百计降低碳交易成本。当前我国碳交易推进不如预期,主要原因之一是交易成本过高。以最先启动的火电行业配额交易为例,2200多家电厂为满足碳交易管理要求,必须不同程度增加管理、检测等专业人员。我国能源生产单位基本上都是实力雄厚、管理规范的大型企业集团,也有条件和能力在出厂源头开展集中检测。只要通过合适的机制设计,比如正向激励和负向惩罚使用同一套数据,不仅有利于降低企业履约成本和交易成本,也有利于应对气候变化国际合作。

基于我国所处发展阶段和能源、产业结构等现实国情考虑,建设统一生态环境市场要实现多重目标,包括大幅降低我国二氧化碳排放强度,推动我国能源结构从石化能源向可再生能源转化,提高能源安全性与独立性,促进我国东西部经济均衡发展和实现共同富裕。唯有在借鉴国外经验中大胆突破,方能实现既定目标。



完善绿色认证体系建设

主持人:绿色产品认证与标识体系建设在统一生态环境市场中有什么积极作用?目前发展状况如何,还存在哪些问题?

庄贵阳(中国社会科学院生态文明研究所副所长):《绿色产品评价通则》规定,绿色产品是指在全生命周期中,符合环境保护要求,对生态环境和人体健康无害或危害小、资源能源消耗少、品质高的产品。

认证是国际通行、社会通用的质量管理手段和贸易便利化工具。绿色产品认证整合现有“环保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机”等产品认证,对产品生命周期内关键指标进行综合性评价。推广开展绿色产品认证,是建设美丽中国、引导绿色消费、促进产业绿色发展的重要推手和内生动力。建立统一绿色产品标准、认证、标识体系,是推动绿色低碳循环发展、培育绿色市场的必然要求,有助于推进经济社会全面绿色低碳转型,形成绿色生产和绿色生活方式。

按照国务院办公厅《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》,自2016年起,国家市场监督管理总局会同相关部门积极推动绿色产品标准、认证、标识体系建设,研究编制《绿色产品评价通则》,规范各类绿色产品评价标准制定。截至今年1月,我国出台18项绿色产品评价国家标准,印发3批绿色产品评价标准清单及认证产品目录。认证范围覆盖有机绿色食品、纺织品、汽车摩托车轮胎、塑料制品、洗涤用品、建材、快递包装、电器电子产品,在节能、节水、光伏、风电、环保、循环等单一绿色属性的认证服务方面,共颁发证书18万余张,获证企业2万余家。

当前我国绿色产品认证与标识体系建设还存在短板,制约绿色消费规模进一步扩大。

一是产品目录范围尚未实现全覆盖且修订更新滞后。在“双碳”目标引领各行业转型升级的背景下,我国绿色消费市场快速发展。人们生产生活所涉及的吃、穿、住、行等各个方面的绿色产品目录范围需要不断拓宽。

我国分别于2018年和2020年更新两批“绿色产品评价标准清单及认证目录”,但与市场上产品更新迭代速度相比,仍无法确保清单目录完善性与科学性。绿色产品标准、认证体系更新修订间隔时

间过长,不能有效适应当前绿色产品发展和产业升级需要,不利于市场主体公平竞争,给绿色产品跨市场流动制造障碍。

二是数字化手段和技术应用相对滞后。绿色产品的评价认证技术、评价指标提取技术等数字化认证技术系统还不完善,缺乏对相关绿色产品生产、认证、后期监管情况的大数据采集和动态监测。

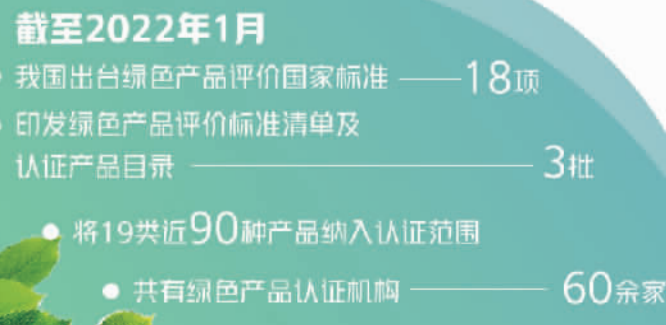
三是与国际认证标识体系衔接不足。虽然借鉴了发达国家在管理构架、指标体系、评价模式、产品范围、标识形式、政策支持等方面的经验,但从外部看,国际社会对我国绿色产品标准使用的认可程度还有待提高。

针对以上问题,提出如下建议。

拓宽绿色产品认证与标识体系目录范围。根据行业发展需求和技术创新趋势,拓宽绿色产品目录范围,重点开发衣食住行游等人民群众关切、消费需求旺盛且环境矛盾突出的重点产品、服务领域的绿色产品标准,不断拓展产品目录范围。加快推进企业层面绿色低碳认证体系及生态环境市场主客体标准建设。

加强绿色产品标准和认证体系修订力度。拓展绿色产品类别标准化内容建设,解决绿色产品标准、认证、标识体系中不尽合理、体系功能不够完善、部分标准缺失、过时及滞后问题。

开展认证认可宣传活动。普及认证认可检验检测知识,提高社会认知度,并接受社会监督,持续推动认证结果广泛采信,推动绿色产品标识与认证体系国际合作互认。



本版编辑 裴文美 编高妍
来稿邮箱 jrbjzk@163.com