

# 用能权交易规则亟待理顺

■ 本报记者 卢奇秀

日前,国务院新闻办就深入贯彻新发展理念,确保“十四五”开好局起好步有关情况举行发布会。国家发改委秘书长赵辰昕表示,着力促进全面绿色转型,重点要围绕实现“碳达峰、碳中和”目标,加快建设全国用能权、碳排放权交易市场,完善能源消费的双控制度。

在国家节能减排的大背景下,建设全国用能权交易市场已提上日程。但作为新兴市场,用能权覆盖面广且多主体参与,在方式路径上还存在诸多盲点,理顺规则成为其发展的首要前提。

## 肩负节能减排重任

用能权是指在能源消费总量和强度控制前提下,用能单位经核发或交易取得、允许其使用或投入生产的综合能源消费量权益。而用能权交易,简而言之,就是在每个单位确认用能配额后,高出配额的需要购买,低于配额的可以出让。其目的是通过市场化手段,促进企业节能减排、转型升级,并避免能源系统扩张导致的过度投资。

2016年下半年,国家发改委就印发了《用能权有偿使用和交易制度试点方案》,提出在浙江省、河南省、福建省、四川省开展用能权有偿使用和交易制度试点工作。四个试点省根据自身实际情况各自开展实践。

浙江省是最早探索用能权交易的地区。早在2015年,浙江省就率先选择了25个地区开展用能权交易试点;河南省选择4个代表性城市先行先试,将有色、化工、钢铁、建材等重点行业年综合耗能5000吨标准煤以上的用能企业纳入试点范围;福建省率先在水泥和火电两个行业试点,后逐步扩大,将合成氨、玻璃、铁合金、原油加工、钢铁、铜冶炼、电解铝等行业的44家重点企业纳入试点;四川省则将钢铁、水泥、造纸三个行业首批纳入用能权交易,于2019年9月正式开市。

## 核心阅读

近年来部分地区经济发展超出预期,而能源是刚性需求,用能很难在短期内压下来。一些地方的能控方案与当地经济发展、产业布局规划脱节。明确用能总量后,地方又该如何层层分配,大集团和小企业之间的用能额度如何协调,初额分配、核定、交易规范等关键细节还需进一步理顺。



## 好政策要有好设计

■ 别凡

“节能是第一能源。”为推动节能减排、能耗双控,用能权交易成为重要政策工具。但目前来看,用能权交易虽在部分省份试点多年,仍是一个距离用能企业较远的概念。

这种距离感,不仅是因为试点地区数量有限,也有用能权交易自身的问题。用能权交易试点方案确立之初,曾在业内引起广泛关注与讨论,被寄予能耗控制“利器”的厚望,但如今,偶尔出现在政府文件和试点地区工作宣传中,似乎已经远离业内主流话题。但即使是试点地区,用能权交易也并没有“激起太大水花”。有数据显示,某省份试点用能权交易多年,交易量仅有几十万吨。这样的体量下,企业参与的积极性、对节能减排发挥的作用可想而知。

相关工作在持续推进中,尤其是“碳达峰、碳中和”目标提出以来,全国用能权市场建设呈现出加速态势。2020年以来,国家

如今,业内对用能权谈论最多的,或许就是其与碳交易的制度重叠问题。二者虽一个属于前端治理,一个属于后端治理,但交易对象和政策手段多有交叉。以燃煤发电企业为例,其主要消费能源为煤炭,煤炭消耗越多碳排放越大,电力企业在多耗能的同时必然也会多排放二氧化碳,因此,煤炭消耗量和碳排放量之间测算的指标可换算,用能权与碳交易两个市场之间存在较大重叠,如果其中的细则设计不够合理,极易增加企业负担。

然而,尽管这一问题早在用能权交易试点之初就已被关注到,但目前看来仍没有妥善解决。如今,全国碳市场已确定于今年6月底前启动上线交易,全国统一的用能权交易市场仍在建设中,相关部门应尽快确定相关细则,统筹协调好碳市场与用能权交易市场,在最大限度促进节能减排的同时,也不要无谓抬升用能企业成本。

层面曾多次提出,要加快全国用能权市场建设,各示范省份也颇为活跃。

据了解,按照国家节能减排规划,2020

年全国能源消费总量控制在50亿吨标准煤以内,这一控制指标再分解至各省市。“十四五”时期,全国能源消费总量控制目标还有待明确。

## 面临一系列挑战

然而,用能权交易真正落地并非易事。“对地方来说,能源消费总量控制会带来发展权益丧失的风险。比如,湖北随州市就出现新项目没拿到能耗指标,该市全年指标又用完的情况。尽管做了各种协调,但别的地方也不愿意让出指标,项目拖了好几年。”某业内人士向记者坦言,用能权交易在地方操作过程中极易出现地方保护现象。地方要发展经济,尤其是中西部资源有限的地区,会沿着既有路径发展,用能权交易对地方经济发展挑战很大。整体来看,用能权交易还没有真正进入实质应用阶段,交易量较少。

“如何科学确定用能总量并合理分配,理论和设计上还没完全走通。”业内人士直言,近年来部分地区经济发展超出预期,而能源是刚性需求,用能很难在短期内压下来。一些地方的能控方案与当地经济发展、产业布局规划脱节。明确用能总量后,地方又该如何层层分配,大集团和小企业之间的用能额度如何协调,初额分配、核定、交易规范等关键细节还需进一步理顺。

此外,用能权交易市场和碳排放权交易市场均属于新兴市场,大部分企业对此还缺乏充分的认识。我国已实施全国统一碳排放权交易市场,同时又开展了用能权交易试点。尽管一个管前端用量、一个控制后端排放,但其在覆盖范围、配额分配等问题上或存在重叠。两套系统同时并存,“如果处理不当,极易加重企业负担。”前述业内人士坦言。

“相比碳交易,用能权市场更难操作。碳交易可参考国外成熟的模式,相对容易统计计算,在具体行业中有过实践。而用能

权交易是我国自己的制度设计,近些年才开始探索。”业内人士进一步表示,碳排放权交易的主管部门是生态环境部,而用能权交易由发改委统领,两个部门工作之间如何衔接也有待明确。

## 下好全国“一盘棋”

显然,重重困难下,用能权市场建设仍任重道远。

业内人士指出,政府主管部门亟需做好顶层设计,完善配套细则,明晰参与方的行为标准与规范。任务分解也要和地方发展事权相匹配,不要将矛盾转移到下级地市。层层分解,但不要无限分解到乡镇乃至个人。

“硬卡硬上不现实。”河南省石化协会常务副会长苏东向记者表示,用能权市场建设要树立“全国一盘棋”思想,顶层设计要结合各地工业体系实际情况,适当调整用能指标,以平衡全局。最终要依靠科技技术,通过多种途径,以组合拳方式实现“碳达峰、碳中和”目标,既要经济,也要绿色发展,既不影响产业发展,也要把节能减排做好。

“要不断试,不断摸索。”业内专家建议,用能权市场建设要在实践中摸索,政策的重点在于做好衔接、划清边界,在不同区域、行业通过试点积累经验,由小到大逐步做起来。政策要求企业节能减碳,但不能通过行政手段强制干扰市场要素流动。用能权交易范围宽泛,涉及到数据核算、配额指标管理和交易等专业技术工作,笼统难度较大,可以考虑选择市场程度较高地区,或者拆分为煤炭、石油、天然气等细分行业先行先试,相对容易一些。

“企业方面,尤其是高耗能企业应自发寻求技术创新,降低用能需求。用能权交易涉及的参数多、数据量大,企业可先行梳理、保存相关数据和配套资料,避免数据核算时有所缺失,增加成本。”前述业内专家建议。

## 关注

### 今年大气污染防治中央财政预算再增一成

本报讯 实习记者杨梓报道:根据财政部3月5日提请十三届全国人大四次会议审查的《关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告》显示,2021年涉及打好污染防治攻坚战中央财政预算安排资金为536亿元。

其中,大气污染防治资金安排275亿元,增长10%,重点支持北方冬季清洁取暖和打赢蓝天保卫战;水污染防治资金安排217亿元,增长10.2%,主要用于长江等重点流域水污染防治;土壤污染防治专项资金安排44亿元,增长10%,支持土壤污染治理与修复。

此外,推进重点生态保护修复,重点生态功能区转移支付安排882亿元,增长11%,引导重点生态功能区保护生态环境、提供生态产品。支持做好碳达峰、碳中和工作,进一步支持风电、光伏等可再生能源发展和非常规天然气开采利用,增加可再生、清洁能源供给。

记者了解到,2016—2020年,中央财政安排大气污染防治资金974亿元,水污染防治资金783亿元,土壤污染防治专项资金285亿元。

业内人士认为,近年来我国财政对环保支出比例与规模不断扩大,财政支出对我国生态环保建设的推动效应不断彰显。

### “中碳登”正为首批2225家企业办理开户手续

本报讯 3月11日,湖北省生态环境厅官方发布消息称,历时3年筹备,落户湖北的全碳交易注册登记系统(以下简称“中碳登”)目前正在为2225家履约企业办理开户手续。

据悉,注册登记系统,好比碳资产的“银行”和“仓库”,承担了碳排放权的确权登记、交易结算、分配履约等业务,是全国碳资产的大数据中枢。2011年,湖北、北京、上海等七地获批准开展碳排放权交易试点。2014年,湖北碳市场交易启动。2017年12月,在严格评审后,国家决定全国碳交易注册登记系统落户湖北。

中碳登落户,成为落地湖北的首个具有金融功能的全国性功能平台。碳交易试点至今,湖北碳市场纳入373家控排企业,全部为年能耗1万吨标准煤以上的工业企业,涉及电力、钢铁、水泥、化工等16个行

业,占第二产业产值比重的70%。

数据显示,截至2021年2月初,湖北碳市场配额累计交易总量35560.69万吨,交易总额83.45亿元,交易规模、引进社会资金量、企业参与度等指标居全国首位。湖北碳排放权交易中心董事长曾庆祝认为,经过7年探索,湖北证明了碳市场是政府推动节能减排和企业转型升级的有效政策工具之一。

2021年1月1日,中国碳市场首个履约周期启动,首个周期截至12月31日,涉及2225家发电行业的重点排放单位。这是我国第一次从国家层面,将温室气体控排责任压实到企业。

湖北省生态环境厅相关负责人介绍,湖北目前正积极配合生态环境部做好全国碳市场模拟运行准备工作,力争将武汉打造为全国碳金融中心,实现“发展更绿”。(张问之)

## 节能大家谈

### 三步走,释放粤港澳大湾区节能减碳潜力



■ 陈绍晴 夏楚瑜 陈彬

推进粤港澳大湾区(以下简称“大湾区”)建设,是党中央做出的重大决策,中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》中确立了“绿色发展,保护生态”的基本原则,提出了“加快制造业绿色改造升级,重点推进传统制造业绿色改造、开发绿色产品,打造低碳节能供应链”的重要策略,为大湾区的生态文明和绿色发展勾勒出美好蓝图。

在境外疫情持续蔓延、国内外防疫常态化的背景下,大湾区的绿色低碳发展面临诸多新局面新挑战,主要表现为:绿色产品销售渠道减少及运输难度增大、绿色中间产品及产业链成本提高、港口贸易的冲击和低碳领域科技合作形式受限等。与国内其他城市群显著不同的是,大湾区涉及跨境贸易和运输。得益于国内疫情防控有力、疫苗的加快普及,经济社会恢复迅速,大湾区的绿色发展形势总体向好。但仍需在当下对策和预警方案上做好功课,抓住新机遇,顺势加快低碳产业转型和低碳生活方式形成。

针对疫情防控与大湾区绿色发展新形势,建议实施“控风险、筑平台、立方案”的“三步走”战略。

首先,建立健全以港口贸易和跨境运输相关的高风险从业人员为重点的健康风险全面管控体系,促使大湾区走出安全的绿色复苏和能源转型道路。

从装卸储运、生产加工、销售经营、餐饮加工等全过程,加强港口贸易和跨境运输等高风险从业人员的新冠病毒疫情防控管理,形成健康风险全面管控体系。科学研判经济复苏后的多元产业模式构建、产品升级换代、绿色基础设施建设和

低碳节能的清洁能源投资形势。为提供应对措施和预警方案,应实时监测疫情下企业的碳排放和碳交易情况,关注家庭用电和燃气使用的变化,并组织常态化的专家研讨会评估大湾区绿色产业链的稳健性、资源循环性和气候变化影响。受疫情影响,美国、日本和韩国等与我国贸易关系紧密的湾区经历了不同程度的经济动荡,出现部分供应链断裂的情况,导致新能源等绿色产业发展停滞。鉴于此,我国应遵循“国内国际双循环”策略,选择国内生产过程低碳化和贸易投入要素低碳化并行的路径,为生产安全与区域可持续发展护航;在大湾区内部,部分城市仍存在产业同构、合作开放程度不足和能源转型阻滞等问题。未来应通盘考量各地绿色发展和能源布局短板,“把把脉、提良方”,拿出风、光、水、核等清洁能源的城际良性合作方案,为全局的能源结构转型提供抓手。

其次,构筑实时更新绿色发展大数据平台,智能化评估全球疫情下大湾区能源和绿色产品供应的效率和稳健性。

国外疫情和政局形势放大了各城市间产业信息不完整、不相通等问题。应尽快构筑以大湾区城市群为中心的绿色发展大数据平台,梳理珠三角九市和港澳地区低碳产业与港口贸易能源供需数据,实时识别疫情影响下重点能源产业上下游企业的生产、销售和供应堵点。同时,应把握好设计研发、原料供给、生产制造、包装运输等环节,研判大湾区全球产业链在疫情下的演变形势,跟踪其供应效率、稳健程度和碳排放的动态变化,形成实时更新产业链+物联网全球化数据站。大湾区升级为国家战略后,也应集合高校、企业和社会力量共建辐射全国、面向世界的大数据研究创新平台和

应用先导区,找准“后疫情时代”绿色产品产业信息化的特色路子。

再次,倡导“一体规划、兼顾差异”的绿色发展理念,为我国节能减碳和全球可持续发展贡献“大湾区方案”。

新冠肺炎疫情冲击和贸易保护主义抬头对全球经济发展带来了前所未有的冲击,其中也包括低碳环保和高新技术相关产业链。面临外部的经济寒冬,应坚定倡导“一体规划、兼顾差异”的绿色发展理念,充分调动国内市场的积极性,走出各城市各行业生产消费相结合的纵深减排道路,实现大湾区整体和各地“十四五”规划的减排目标,助力我国2030年前碳达峰与2060年前碳中和目标的实现。

粤港澳三地行政与法律制度差异比世界其他湾区都更大。因此,需要处理好政策与法律差异,找准三地的资源互补与协同减排潜力,联合开展绿色产业和绿色金融模式研发,探讨补链、补链、强链等配套策略,为全面推进内地同香港、澳门互利合作做出贡献。此外,还要调动位于粤东、粤西和粤北的周边城市,充分体现和发展地区“个性”,为其参与碳交易、碳普惠和新能源产业布局提供便利。在大湾区经济圈的辐射带动下,搞活当地的低碳扶贫、低碳创投。

唯有保证政策篮子里有足够的储备,才能做到有备无患。“控风险、筑平台、立方案”可助力大湾区抓住新发展机遇,加快打造节能、低碳和有韧性的世界级绿色城市群名片,积极融入我国生态文明建设大局,并为全球可持续发展贡献“大湾区方案”。

(陈绍晴系中山大学环境科学与工程学院副教授,夏楚瑜和陈彬分别系北京师范大学生态环境治理研究中心博士后,中心主任)