

高水平建设全国碳市场 还需处理好八大问题



■陈明扬 向柳 叶倩倩

历经近10年试点、建设和发展,2021年我国上线全国碳排放权交易,2024年又启动全国温室气体自愿减排交易市场,发布《碳排放权交易管理暂行条例》,全国碳市场迈入“双市场”、法治化新阶段。全国生态环境保护大会和《中共中央国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》提出,进一步发展全国碳市场,建成更加有效、更有活力、更具国际影响力的碳市场。站在新的历史起点上,高水平建设全国碳市场,助力我国高质量发展和清洁美丽世界建设,亟需准确把握和统筹处理好八大关键问题。

一是碳市场数据质量问题。碳排放权、温室气体自愿减排交易市场是基于虚拟产品的政策性环境资源要素市场,重点排放单位的碳排放配额清缴义务确定和碳

排放配额分配、项目业主的核证减排量登记均与温室气体排放量、减排量及相关数据高度相关。数据质量无疑是碳市场健康发展的生命线,也是市场健康运行的基础和前提。碳市场运行初期,数据质量问题即成为业内关注的焦点,有必要将温室气体排放量、减排量及相关数据质量的控制和管理摆在更为突出的位置,秉持系统思维,坚持预防与打击、治标与治本相结合,加快推进数据质量管理标准化、法制化、数智化,规范各类碳排放相关技术服务机构行为,完善数据质量跨部门、跨地区联动监管机制,发挥司法保障作用,夯实碳市场可持续发展的数据基础。

二是碳市场扩容扩容问题。目前,全国碳排放权交易仅纳入发电行业重点排放单位,覆盖行业和交易主体类型单一,交易目的和风险偏好相似,导致交易活跃度不高,市场功能未充分发挥;同时,全国温室

气体自愿减排交易市场仅发布4个温室气体自愿减排项目方法学,覆盖行业和可开发的项目类型较少,对碳减排行为的激励作用和覆盖面有限。此外,我国尚未专门出台指导当前和未来一段时期全国碳市场建设、运行和管理的顶层文件,未来碳市场扩容扩容时间表、路线图不明朗,不利于形成稳定的市场预期和调动资金、技术等要素聚集投入。应主动顺应全球应对气候变化形势,锚定“到2035年,建成更加有效、更有活力、更具国际影响力的碳市场”目标,加快制定立足当前、着眼未来的碳市场发展指导性规划性文件,为碳市场扩容扩容提供更为清晰的预期,促进碳市场行稳致远。

三是不同机制衔接问题。围绕绿色低碳发展,我国和国外部分国家和地区正在酝酿或实施多个相关机制,比如我国的绿色电力交易、绿色电力证书交易、用能权交易、环境保护税、排污许可证和欧盟的碳边境调节机制等。相关绿色低碳激励约束机制基于不同目的,但又涉及与碳市场机制的衔接问题,如果衔接处理不妥当,可能给市场主体增加不必要的负担,并对推动绿色低碳发展造成不利影响。对此,一方面,应加强不同机制原理、运行规则等研究,识别冲突点,挖掘融合潜力,充分论证用能权等后续新机制的必要性和建设路径。另一方面,可推动不同机制有序衔接,加快推进影响较大、关注度较高的重点机制衔接,尽快推动碳市场机制与非化石能源消费、绿色电力证书交易等衔接,协同激励绿色低碳行为。

四是公正转型问题。公正转型是高质量、可持续的转型方式,旨在确保绿色低碳

转型的利益得到广泛分享,并为转型中受到负面影响的地区和群体提供支持。作为最大的发展中国家和新兴经济体,我国不同地区资源禀赋、发展阶段、产业特征、能源结构、碳排放总量和强度等存在较大差异,尤其是西部地区长期将能源资源作为经济发展的重要驱动因素,公正转型是实现高质量发展绕不开的课题。目前,碳排放配额主要基于基准线进行分配,具有一定公平性,但受电力结构等区域性因素影响,一些地区尤其是西部省份已出现“净买碳”的情况,且随着基准线收紧有加剧态势,清缴履约负担较重。未来,随着碳市场覆盖行业的增加和碳排放配额有偿分配方式的引入,相关问题可能进一步凸显。建议按照可持续发展理念要求,加强碳市场机制下的公正转型路径和政策研究,并在后续碳市场设计和建设中予以考虑。

五是与地方市场衔接问题。2011年,北京市、天津市、上海市、重庆市、广东省、湖北省、深圳市开启碳排放权交易试点,后续又有9个温室气体自愿减排交易机构备案,实际运行8个碳排放权交易地方市场、9个温室气体自愿减排交易地方市场,为全国碳市场建设培养了人才、积累了经验。随着全国碳市场的深入发展,如何衔接国家和地方市场的问题开始凸显,亟需加强统筹,避免重复建设和低效投资。在碳排放权交易方面,建议鼓励地方市场错位全国市场,深入创新发展路径,在数据管理、行业扩容、配额分配、交易机制、金融创新等方面开展先行先试;在自愿减排交易方面,建议妥善处理好地方自愿减排交易机构、交易产品等历史遗留问题,同时加强政策引导,避免以“碳普惠”之名盲目建设自愿减排市场。

六是纳管行业绿色转型问题。碳市场是控制和减少温室气体排放、促进绿色低碳发展的重要政策工具,其出发点和归宿不是为了“交易”,而是通过有效释放碳价格信号,优化碳排放资源配置,引导行业企业减排和低碳发展,促进低碳技术研发和应用,引导和撬动气候投融资,降低全社会碳减排成本。现阶段,碳市场与节能降碳

工作因分属不同部门主管,政策行动的衔接不足。面向产业转型升级需要,应发挥碳市场机制的枢纽作用,加强碳交易、碳价信号与节能降碳政策措施的衔接,支持、引导、激励和倒逼市场主体,特别是高耗能、高排放行业企业,统筹短期和远期目标,更加主动地开展节能降碳,采取源头减排的碳市场履约组合策略,增强绿色低碳发展的主动性、前瞻性和有效性。

七是机构和人才配备问题。体系性强是碳市场的突出特征。碳市场建设和监管是以市场化方式推进美丽中国建设的艰巨任务,其中既包括计量检测、检验检测、统计记录、核算核查等数据质量管理环节,也涵盖信息技术、市场经济、金融等领域,涉及环节多、维度广,专业性较强,且不同于传统的节能、环保工作,对涉及机构和人员的要求越来越高。但当前的高等教育体系未专门针对碳市场设置学科和专业,人才供给不足与结构不匹配问题并存。一方面,应进一步理顺监管职能,根据碳市场发展和工作量增加情况,适时加强各级政府应对气候变化工作机构设置和编制配备,确保专业的事有专业的部门管、有足够的力量投入。另一方面,可推动碳排放管理人才队伍职业化发展和社会化培养,为碳市场建设提供有效支撑。

八是金融业态创新问题。发展基于碳市场的碳金融是更好发挥碳市场价格发现功能、撬动投融资的重要方式,是碳市场走向成熟的重要标志。现阶段,我国碳市场建设尚处于初期,应着重强调控制和减少温室气体排放的政策工具作用。随着碳市场逐步走向成熟,应在风险可控的基础上根据不同阶段发展需要,逐步引入和创新碳资产质押、碳资产预期收益质押、碳期货、碳期权等金融产品。同时,碳市场在撬动企业竞相开展节能降碳改造的同时,也需要转型金融的支持,应加快转型金融发展和创新,推动绿色金融、转型金融和气候投融资协同发展,引导和撬动更多社会资金投入温室气体控排领域,助力传统产业转型升级和迭代发展。

(作者均供职于四川省环境政策研究与规划院)



■牛克洪

煤炭资源枯竭矿区转型与可持续发展问题是一个世界性命题。只要是资源类企业,迟早都会面临资源枯竭后如何转型可持续发展的重大问题。当前,受资源日益枯竭、化解过剩产能政策实施、安全开采条件限制、城市规划压覆、生态环保要求不断提升等诸多因素影响,我国中东部地区越来越多的煤炭矿区逐步进入关闭状态。在“双碳”目标下,煤炭资源枯竭矿区究竟该采用什么样的新理念、新思路、新方法、新途径和新模式才能实现可持续发展,是一个亟待解决的重大战略性问题。

转型迫在眉睫

煤炭资源枯竭矿区转型与可持续发展问题比其他煤炭矿区更具特殊性和紧迫性。因为,当前煤炭资源枯竭矿区转型与可持续发展具有多重原因。

一方面,是寻找创建替代新产业的需要。煤炭矿区一旦煤炭资源储量被开采枯竭,就意味着煤炭这个赖以生存的条件消失了,不进行转产和转型发展,这个矿区的生存就难以维系。所以,转产和转型是其生死存亡之抉择,不是可做可不做的事情,而是势在必行的大事。

另一方面,是解决员工新就业岗位的需要。矿区庞大的员工队伍亟需在新产业就业发展。煤炭老矿区一般有几万名员工和十几万名员工家属,这是一个庞大的社会群体。长期以来,这些员工在这块土地上靠煤“吃”煤,依赖煤炭产业从事各项工作,获取工作岗位和经济收入。一旦煤炭资源枯竭,员工就失去了工作岗位,没有了经济收入来源,如果不转产转型发展,矿区员工就会因就业问题成为社会不稳定因素。

同时,是盘活存量要素资源(资产)的需要。矿区虽然煤炭资源枯竭了,但多年开发建设的井下和地上的土地、厂房、楼房、设备、道路、设施等有形存量要素资源(资产)都还存在,矿区多年累积的技术专利、品牌形象、市场关系、文化积淀等无形资产价值仍然存在,怎样挖掘、激发、盘活、创新、运营好这些有形和无形资产(资产),也是急需解决的大问题。

此外,也是实现高质量发展的需要。近年来,相关部门对能源企业尤其煤炭老矿区提出了绿色低碳、数字化转型等一系列高质量发展的新战略、新政策和新要求。煤炭资源枯竭矿区转产转型不仅应包

含传统意义上的转型与可持续发展,而且其所选择的新产业、新技术、新业态、新模式更应体现出高质量发展的新内涵,以客户升级需求为导向,超前谋划、高端定位,高价值发展。

四重条件不可或缺

煤炭资源枯竭矿区在推进转型与可持续发展过程中,必然会受多种制约因素影响。为此,必须正视这些影响因素,有针对性地创造和积累实施转型与可持续发展的各种主观与客观、内部与外部有利条件,为顺利实现可持续发展提供强有力支撑。

一是需要解放思想,创造勇于转型、善于转型的主观条件。思想决定行动,主观上的能动性克服客观上的被动性。煤炭资源枯竭矿区在长期传统生产经营中形成的许多惯性思维和行为模式,会有有形或无形地影响矿区的转型发展。面对困难,首先应在全体员工、特别是领导团队中,解决“敢不敢转型发展”的思想认识问题,只有树立敢想、敢干、敢于转型的强烈意愿,才可能出现“只要思想不滑坡、办法总比困难多”的新局面。

二是需要创造有益于转型的存量要素资源(资产)的客观条件。煤炭资源枯竭矿区要规划实施转型与可持续发展战略,就需要筹集大量要素资源,比如资产、资金。对此,需要全面清点矿区的有形和无形资产资源家底,结合矿区未来转型新产业开发需要,对矿区土地、地面建筑、设备、人员及资信品牌等进行统筹研究,做到该利用的利用、能变现的变现、可升值的增值,真正做到物尽其用、改造使用、嫁接优化,为矿区转型发展提供基础支撑。

三是需要凝聚矿区一切有利于转型的内部积极力量。“事在人为”。要规划和有效实施煤炭资源枯竭矿区转型与可持续发展这一重大战略任务,人的因素非常关键。矿区内部上上下下、方方面面都要团结起来,调动聚集一切积极力量,消除各种消极因素,凝心聚力,统一认识,振奋精神,心往一处想,劲往一处使,为矿区转型发展大业,有力的出力、有谋的出谋,同心同德,共同努力创新创业。

四是需要开发调动政府、金融、行业、

智库等助力转型的外部因素。矿区转型发展是一项非常艰巨的任务,除矿区企业自身努力之外,还应从外部争取多方关心、帮扶和支持。例如:从政府方面争取扶持矿区转型发展的各项政策,从煤炭行业协会方面争取矿区转型发展的业务指导和公共协调,从金融方面争取低息资金信贷和融资支持,从大学和科研机构方面争取技术研发和智库谋划支持,从转型产业上下游客户方面争取建立诚信商务合作关系等。

路径需要审慎选择

煤炭资源枯竭矿区转型发展,国内外都有不少成功案例。但考虑到当前中国高质量发展的历史特性,这些矿区的转型发展样式又必然含有新时代的特色内涵。对此,应注意从选择最佳时间节点、资源配置、产业项目、治理模式、动力机制等方面入手,谋划转型发展的新路径和新样式。

首先,选择转型发展的最佳时间节点。一般来说,煤炭矿区选择转型发展的最佳时间节点,是在煤矿产量达到设计产能顶峰后刚开始进入产量降低的阶段。这个阶段主要有两个特点:一是煤炭主业虽然因资源储量不足而转为停产,但仍可维持几年甚至十几年的继续生产周期,在这个周期内,煤炭产业将承担起“掩护”矿区转型、开发新产业的重任;二是此周期内煤炭产业仍将是矿区盈利的主体,有了利润收入即可投资支持矿区发展新产业。所以,这个周期是煤炭资源枯竭矿区转型的最佳时间节点,矿区拥有煤炭产业的有力“掩护”,就具备了一定的要素资源调节能力,推进矿区转型发展的压力也就小得多。

其次,选择要素资源的最优配置方式。矿区转型发展要素资源最优配置方式的总原则是六个字,即“充分、节省、高效”。所谓“充分”,就是充分利用矿区现有的人、财、物、土地、资信、品牌、社会关系等各类要素资源,深入发掘存量要素资源的剩余价值。所谓“节省”,就是一方面在现有煤炭生产及经营中,实施精细化管理,消除浪费、降本提效,另一方面在开发建设新产业项目中,优化项目选择、建设方案,节约投资。所谓“高效”,就是按照一切体现价值最大化的原则,运用创新链做强产业

链和价值链,实现投入产出的最好结果。

再次,选择市场前景最好的产业项目。煤炭资源枯竭矿区转型发展中最重要一个环节,就是精准选择产业项目,新产业项目的好坏,直接关系到矿区转型与可持续发展的成败。在“双碳”目标和高质量发展背景下,煤炭资源枯竭矿区选择新产业项目应遵循四条基本准则:一是新建产业项目应尽量与煤炭产业有联系。比如,国家政策允许的煤电、煤化工等项目;为煤炭产业服务的物流、煤机制造等项目。二是选择国家倡导的绿色低碳、数字化、智能化方向新兴产业。比如,新能源、新材料、高端制造、生产服务或社会各类服务业等。三是选择能够利用矿区存量要素资源且可安置富余人员就业的产业项目,使闲置要素资源就地转化为新价值。四是选择市场需求大且当地资源条件可配置支撑的产业项目,比如,利用本区域公路、铁路、水路便利交通条件开发相关项目,利用当地特有矿产、水产资源开发相关项目,利用当地特色旅游资源 and 传统名牌产品开发相关项目等。

同时,选择最适宜转型发展的企业治理模式。煤炭资源枯竭矿区转型发展产业项目的治理模式,应根据项目的产权结构、产业结构和运营要求而定,一般有三种治

理模式:一是依据转型产业项目的投资股权结构情况,设计项目建设治理模式和生产运营治理模式,包括公司股东会、董事会及经理层的治理体制设计;二是依据产业结构、产业布局及产业规模情况,设计管理体制和管控模式,原则上可采用“集团化管控、专业化管理、模块化运营”的治理方式;三是依据产业特性、产业政策和方便运营管理等情况,设计工业园区化治理模式或专精特新“小巨人”创新板上市公司的治理模式。

最后,创新建立转型发展的最强动力机制。煤炭资源枯竭矿区转型发展任务繁重,不仅涉及产业格局的调整变化,更需要塑造有利于矿区转型发展的动力机制。要不断深化改革,使改革和发展互相促进。通过改革人事竞聘聘用制度和激励分配制度为矿区转型发展注入生机活力,把大批想干事、能干事、干成事的人吸引到矿区转型发展创业的第一线;通过理念创新、战略创新、产业优化、体制机制创新、管理创新、技术创新及业态创新等,为矿区转型发展树立新理念、谋划新战略、布局新产业、创建新体制、注入新动能,凝聚转型发展的强大内生新力量,推动矿区转型与可持续发展高质量发展。

(作者系中国能源研究会高级研究员)



也谈煤炭资源枯竭矿区转型