兰瑞智库战略决策研究

兰瑞智库

Runwaysys

2021 年 04 月 12 日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：http://www.runwaysys.com
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
（RUNWAYSYS888）

目 录

【系统重要性银行迎附加监管，总体影响有限】.....2

一、前言

二、出台背景

三、《附加监管规定》细化的内容

四、影响分析

【完善碳排放权交易管理办法，充分调动市场积极性】.....11

一、前言

二、什么是碳排放权交易?

三、我国碳排放权交易立法进程

四、我国碳排放权交易试点现状

五、《草案修改稿》亮点

六、调动市场积极性，实现碳达峰、碳中和目标

【系统重要性银行迎附加监管，总体影响有限】

目录

一、前言

二、出台背景

三、《附加监管规定》细化的内容

四、影响分析

正文

一、前言

为完善我国系统重要性金融机构监管框架，加强宏观审慎管理，中国人民银行、银保监会 4 月 2 日发布了《系统重要性银行附加监管规定（试行）（征求意见稿）》（以下简称《附加监管规定》），通过明确相关要求，鼓励银行降低系统性风险，提高自救能力，防范“大而不能倒”风险。

去年 12 月，人民银行、银保监会联合发布了《系统重要性银行评估办法》（以下简称《评估办法》）。为平稳启动系统重要性银行名单评估与后续监管工作，两部门拟出台《附加监管规定》，对系统重要性银行的附加资本、附加杠杆率、流动性、大额风险暴露等附加监管指标体系提出了明确要求，实质上在为系统重

要性银行加配防火墙与安全阀的同时，也为接下来平稳启动系统重要性银行名单评估与后续监管工作打下了基础。

二、出台背景

2018 年 11 月，央行联合监管部门发布了《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》(以下简称《指导意见》)，确立了我国系统重要性金融机构监测、监管和风险处置的总体制度框架；《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出“加强系统重要性金融机构和金融控股公司监管”，并将此作为实施金融安全战略和强化国家经济安全保障的重要制度性安排；2020 年 9 月 30 日，人民银行、银保监会联合发布《全球系统重要性银行总损失吸收能力管理办法（征求意见稿）》，对我国的全球系统重要性银行总损失吸收能力（TLAC）达标要求、TLAC 构成及合格工具标准、扣减规则等方面予以明确；2020 年 12 月 3 日，《系统重要性银行评估办法》正式发布，旨在完善我国系统重要性金融机构监管框架，建立系统重要性银行评估与识别机制。

2021 年 1 月 1 日，央行会同银保监会出台的《系统重要性银行评估办法》正式实施。据央行发布的起草说明，《规定》落实了“三定”方案和《指导意见》要求。2019 年 2 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《中国人民银行职能配置、内设机构和人员编制规定》，明确人民银行牵头系统重要性金融机构基本规则拟订、监测分析、并表监管，建立系统重要性金融机构识别、监管和处置机制。人民银行与银保监会、证监会联合发布的《指导意见》已经对我国系统重

要性金融机构的评估识别、附加监管和恢复与处置作出了总体的制度性安排，需要通过制定配套实施细则，推动相关工作的落实。

此外，起草说明指出，《规定》建立系统重要性银行附加监管的一般性框架。系统重要性银行评估与监管主要包括发布评估办法、出台附加监管规定、确定系统重要性银行名单及差异化监管方案等工作。《规定》是系统重要性银行监管的一般性框架，既考虑了系统重要性银行监管的国际惯例，也结合了我国银行业的特点和实际监管需要，为确定不同组别和类型系统重要性银行的具体监管方案奠定基础。2020 年 12 月，《评估办法》已由人民银行、银保监会联合发布。为平稳启动系统重要性银行名单评估与后续监管工作，需要尽快出台《规定》。

三、《附加监管规定》细化的内容

1、明确立法目的和工作机制

人民银行负责系统重要性银行基本规则制定、监测分析、并表监管，会同银保监会提出附加监管要求，牵头银保监会等单位组建危机管理小组，组织审查系统重要性银行恢复与处置计划，开展可处置性评估。附加监管不取代银保监会的日常监管职责。

2、明确附加监管要求

借鉴国际经验，建立附加资本、附加杠杆率、流动性、大额风险暴露等附加监管指标体系。

对不同组别实施差异化附加资本要求。依据《评估办法》，监管部门将定期对商业银行进行打分，并根据评分将 D-SIBs（国内系统重要性银行）划分为五组。根据《附加监管规定》，第一组到第五组的银行分别适用 0.25%、0.5%、0.75%、1%和 1.5%的附加资本要求（若银行同时被认定为 G-SIBs 及 D-SIBs，附加资本要求采用二者孰高原则）。附加资本要求的实施时间上，对进入或晋档银行设置了过渡期，并及时降低退出或降级银行不必要的监管成本：银行在进入系统重要性银行名单或者系统重要性得分变化导致组别上升后，经过一个完整自然年度后的 1 月 1 日满足；若银行退出系统重要性银行名单或系统重要性得分变化导致组别下降，立即适用新的要求。同时，人民银行、银保监会可根据经济金融形势及银行业经营情况，对系统重要性银行附加资本要求进行调整，报国务院金融稳定发展委员会审议后实施。

表 1　当前系统重要性银行适用附加资本要求

	D-SIBs 附加资本要求	G-SIBs 附加资本要求
第一组	0.25%	1.00%
第二组	0.50%	1.50%
第三组	0.75%	2.00%
第四组	1.00%	2.50%
第五组	1.50%	3.50%

附加杠杆率要求不高，基本不构成硬约束。《附加监管规定》要求系统重要性银行在满足杠杆率要求的基础上，应额外满足附加杠杆率要求。附加杠杆率要求为其附加资本要求的 50%，由一级资本满足。即 5 个组别的银行所执行的附加

杠杆率要求从此前的 4%提升至 4.125%～1.75%不等。从已经发布年报的大行和股份制来看，2020 年，大行和股份制银行的杠杆率基本都超过 5%，绝大部分在 6%-8%之间，远远超过监管要求，进而这一要求不会造成额外的资本补充压力。

流动性及大额风险暴露要求将针对高组别银行评估情况提出。《附加监管规定》指出，人民银行会同银保监会基于对实质性风险的判断，对高得分组别系统重要性银行的流动性和大额风险暴露进行评估，根据评估结果提出附加监管要求，报国务院金融稳定发展委员会审议后实施。当前，我国银保监会对资产规模超过 2000 亿的商业银行的流动性监管要求为 LCR（流动性覆盖率）、LMR（流动性匹配率）和 NSFR（净稳定资金比例）不低于 100%，预计国内系统重要性银行中第四组和第五组的银行将有更高的流动性监管要求和大额风险暴露的监管要求。但是具体的要求在最新的监管政策中没有提及。

3、明确“生前遗嘱”

此外，《附加监管规定》将恢复和处置计划列为系统重要性银行附加监管的一项重要工具，这也被业内称为“生前遗嘱”，这有助于真正实现“防患于未然”。

今年 2 月银保监会发布《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法（征求意见稿）》，旨在防范化解重大风险，实现有序恢复和处置，保护金融消费者合法权益和社会公共利益，维护金融稳定。文件中设定的执行范围相对较广，表内业务达到 3000 亿元以上的商业银行都需要制定相应的恢复与处置计划，很多中型银行也被纳入了管理中。而《附加监管规定》进一步强调了系统性重要银行的恢

复与处置计划要求，也贯彻了依法有序、自救为本、审慎有效、分工合作四项原则。

恢复计划与处置计划作为系统重要性银行附加监管的一项重要工具，恢复计划需详细说明银行如何从早期危机中恢复，确保能在满足事先设定的触发条件后启动和执行。处置计划需详细说明银行如何在无法持续经营时安全、快速、有效处置，保障关键业务和服务不中断，避免引发系统性风险。

在制定计划时，系统重要性银行要全面梳理重要实体、关键业务和自救资源，增加总损失吸收能力的要求，保障机构拥有充足的自救资源。通过恢复与处置计划的制定和审查，系统重要性银行要全面梳理风险领域和薄弱环节，提高透明度、降低复杂性，提高自救能力，防范“大而不能倒”风险。

4、明确审慎监管要求

基于审慎监管的原则，《附加规定》明确人民银行、银保监会从防范系统性风险的角度成立专门的系统重要性银行压力测试工作小组，设定不同的压力测试情景，指定压力测试模型和方法，定期对系统重要性银行开展压力测试，评估银行的资本规划及资本充足状况、流动性、大额风险暴露等风险状况，检验恢复与处置计划的可行性，并根据压力测试结果对系统重要性银行提出相应的监管要求；与此同时，央行还将对系统重要性银行展开动态监测与并表监管，细化信贷集中度、复杂性、业务扩张速度等关键指标的评估，在此基础上强化事前风险预警，引导银行降低系统性风险；另外，央行将会同银保监会基于对实质性风险的判断，

对高得分组别系统重要性银行的流动性和大额风险暴露进行评估，根据评估结果提出附加监管要求，同时央行与银保监会牵头一些系统重要性银行组建危机管理小组，组织审查系统重要性银行恢复与处置计划，开展可处置性评估，对于未能达到审慎监管要求的，人民银行与银保监会依法进行行政处罚。

总体来看，《监管规定》符合既定框架，要求少于预期。附加监管规定的框架与此前发布《评估办法》时央行与银保监会的记者会中所透露的一致，附加资本和杠杆率的要求略低于市场的预期，对银行的压力小于市场预期。

四、影响分析

总体来看影响较小。

（1）仍有时间窗口。一方面，国内系统重要性银行监管框架酝酿时间较长，而且监管体系和配套政策也在逐步完善，尚有部分的配套政策仍然没有出台，预计完全落地实施也需要到 2022 年及其以后。另一方面，有缓冲期设置，即单家银行认定或升格 D-SIBs 后，相关附加要求经过一个完整自然年度后满足即可。

（2）暂未普设流动性等指标附加要求，征求意见稿第七条说明，对高得分组的流动性和大额风险暴露进行评估后再考虑附加监管要求，目前未设置普遍性流动性附加要求；

（3）不影响 MPA 考核，文件起草说明专项说明此次规定中的系统重要性银行附加资本要求与 MPA 中附加资本要求不互相替代，因此预计不会影响 MPA 宏观审慎资本充足率进而广义信贷的投放。

（4）核心影响在附加资本要求上。系统重要性银行监管政策中最为核心的部分是：核心一级资本方面的附加资本监管要求，其它的影响相对较小。核心一级资本上的附加资本监管要求，将提高银行再融资补充核心一级的规模和压力。在目前上市银行整体 PB 低于 1 倍，部分上市银行 PB 长期处于 1 倍以下，再融资补充核心一级难度较大。

在这种情况下，预计监管层会因行施策不会给个别银行带来太大资本补充压力。另外，监管层也将会打开各种补充核心一级的融资渠道，比如：定增、发行可转债。2021 年 1 季度，上海、南京、杭州、苏州等多家银行都公告发行可转债，而且上海、杭州的可转债已经成功发行。同时，而在定增、可转债难以有效落地的情况下，预计配股融资也将成为相对主流的补充核心一级的方式。总之，纳入国内系统重要性银行的上市银行，尤其是股份制银行，将通过各种可行的渠道补充核心一级资本金，满足附加资本的监管要求。

具体来看，大行和优质行应该达标无忧，少数中小银行核心一级资本或存压力。

（1）对于核心资本充足率充足，经营稳健的银行（如已是全球系统重要性银行的四大行）来说，《规定》的额外影响较小，其有望间接获益于其他中大型银行约束增加带来的竞争环境改善。

（2）部分中小银行或将承压，例如广发、徽商等银行，最严格情境下核心一级资本充足率即将或已经面临监管红线，该类行后续或存在资本补充压力。

总体来说，此次征求意见稿在制定中，注重平衡金融系统中长期稳定发展与金融机构与信用体系的短期承受能力。短期来看，预计大部分银行附加资本要求，

所以边际影响有限。长期来看，随着系统重要性银行监管落地实施，相关监管要求抬升，银行体系信用扩张能力和意愿会有所下降。同时，随着监管规范，公司治理更加透明，银行业经营质量提升，有助于行业估值回升。

Top

【完善碳排放权交易管理办法，充分调动市场积极性】

目录

一、前言

二、什么是碳排放权交易？

三、我国碳排放权交易立法进程

四、我国碳排放权交易试点现状

五、《草案修改稿》亮点

六、调动市场积极性，实现碳达峰、碳中和目标

正文

一、前言

为充分发挥市场机制作用，推动温室气体排放，实现碳达峰目标和碳中和愿景，生态环境部起草了《碳排放交易管理暂行条例（草案修改稿)》。3 月 30 日至 4 月 30 日，《草案修改稿》对外公开征求意见。

2019 年 4 月，生态环境部曾公开征求过《碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿)》的意见。半个月前，生态环境部应对气候变化司副司长陆新明在中国碳达峰碳中和成果发布暨研讨会上表示，将加快全国碳市场建设，推动《碳排放

权交易管理暂行条例》立法审查进度，争取今年出台。

《草案修改稿》不仅对配额分配方法、配额收入管理等长期以来备受碳交易市场关注的问题进行了调整，而且细化了多项监督管理规定，以期确保碳交易充分发挥市场机制作用，推动温室气体减排，实现碳达峰目标和碳中和愿景。

二、什么是碳排放权交易？

碳排放权交易的概念，来源于联合国气候变化框架公约下的《京都协议书》。《京都议定书》提出了以市场机制作为解决二氧化碳为代表的温室气体减排问题的新路径，即把二氧化碳排放权作为一种商品，从而形成了二氧化碳排放权的交易，简称碳交易。碳排放权交易的前提是市场主体自愿或强制承诺的排放额度限制。因排放额度与企业实际排放量之间可能产生的不匹配，故碳排放权在国际市场和国内市场上发生流动和交换，产生经济效益。该利益驱动能够促进企业不断优化生产结构，增大全球范围内温室气体的减排力度，并达到保护环境的最终目的。

去年我国提出“3060 目标”后，碳达峰、碳中和在多个中央重要会议中被多次提及，今年政府工作报告也有不少着墨，提出扎实做好碳达峰、碳中和各项工作。做好碳达峰、碳中和工作是我国应对气候变化的国家政策，是我国经济结构转型、实施可持续发展的内在需求。推进碳达峰实现碳中和，是深入打好污染防治攻坚战推动高质量发展的关键。

“2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和”，这既是对中国能源

发展的战略部署、时间倒逼计划，也是对未来世界环保的大国担当。今年政府工作报告明确“扎实做好碳达峰、碳中和各项工作”，无疑是具体的任务书。

2020 年 12 月 21 日，在国新办发布《新时代的中国能源发展》白皮书中，“做好碳达峰、碳中和工作”被列为 2021 年的重点任务之一，白皮书着重强调了对于节能低碳激励政策的不断完善，并明确将积极推进全国统一电力市场和全国碳排放权交易市场建设。此举展示了国家将以创新的姿态，继续进行国内碳排放权交易市场的建立和完善，以此助力节能减排。

三、我国碳排放权交易立法进程

2010 年 10 月 10 日国发〔2010〕32 号《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》中，国务院明确提出要“加快建立生产者责任延伸制度，建立和完善主要污染物和碳排放交易制度。”由此开始碳排放交易制度的建设有了实践的依据和基础。

2011 年 10 月 29 日，国家发展和改革委员会颁布了《国家发展改革委办公厅关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，批准在北京、上海、天津、湖北、重庆、广东和深圳七个省（市）开展碳排放权交易试点工作，为后期在全国建立统一的碳排放交易市场做好准备。

自 2013 年 6 月起，这些地区在一年时间内陆续启动碳排放权交易。

党的十八届三中全会将“全国碳市场建设”作为全面深化改革的重要任务之一，标志着中国正式启动全国碳市场建设工作，国家发改委在 2014 年 12 月发布

了《碳排放权交易管理暂行办法》。

我国在“十三五”初期全面开启了全国统一碳市场的启动与建设工作。2015年9月，习近平主席在《中美元首气候变化联合声明》中正式宣布“将于2017年启动全国碳排放交易体系”。2016年初，国家发改委发布《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》，就全国统一碳市场启动前重点准备工作作出部署；2016年11月公布的《十三五控制温室气体排放工作方案》提出“建立全国碳排放权交易制度，启动运行全国碳排放权交易市场，强化全国碳排放权交易基础支撑能力”，为全国碳市场的启动筑牢政策“地基”，福建省在当年年底启动碳排放权交易试点。2017年，国家发改委公布有关全国体系交易总量设定与配额分配的初步方案，暂定采用基准线法对电力、水泥和电解铝行业免费分配初始配额，并发布24个行业企业温室气体排放核算方法与报告指南等相关政策。

2017年12月19日，国家发改委公布《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》，计划纳入年排放量超过10000吨CO_2的约1700家发电企业（包括热电联产和其他行业自备电厂），并要求湖北和上海分别牵头承建全国碳排放权注册登记系统和交易系统，标志着我国碳排放权交易体系完成总体设计并正式启动。

2018年3月新组建的生态环境部接替发改委成为我国碳排放权交易工作新的主管部门。生态环境部一方面稳步推进全国碳市场基础支撑工作，针对石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空八大行业开展碳排放报告及排放监测计划的制定工作，并组织开展发电行业重点排放单位名单和材料的报送工作，以为配额分配、系统开户和市场测试运行做好前期准备；另一方面不断完善全国碳市场制度体系，先后发布发电行业重点排放单位的配额分配和交易会计处理等

方面的暂行实施方案，更为重要的是发布了《碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿）》，标志着全国碳市场立法工作和制度建设取得重要进展。

2020 年 11 月 2 日，生态环境部印发了关于公开征求《全国碳排放权交易管理办法（试行）》和《全国碳排放权登记交易结算管理办法（试行）》意见的通知，进一步推动全国碳市场建立。11 月 20 日，生态环境部发布关于公开征求《2019～2020 年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案（发电行业）》及相关文件意见的通知，将以电力行业为突破口，启动上线交易的各项准备工作，标志着全国碳市场在 2021 年正式拉开帷幕。

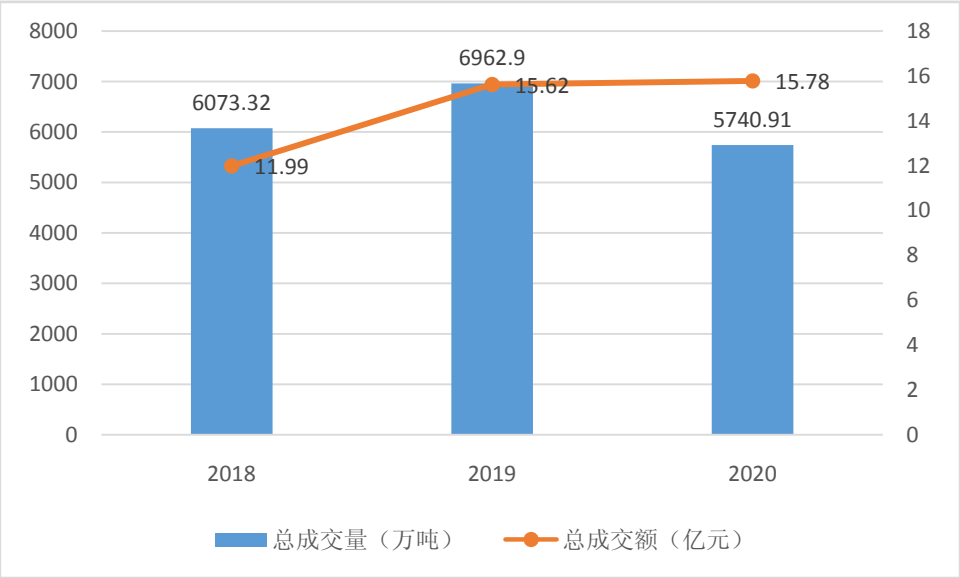
四、我国碳排放权交易试点现状

目前，我国多个碳市场试点区域并存，共覆盖钢铁、电力、水泥等 20 多个行业近 3000 家企业，累计成交量超过 2 亿吨，累计成交额超过 55 亿元。碳排放权交易对企业碳减排的促进作用明显。以上海为例，2019 年，电力热力行业、石化化工行业和钢铁行业参与碳排放权交易的企业碳排放量分别同比下降 8.7%、12.6%和 14%。

各个试点省市因地制宜地制定政策，与各类改革的路径逻辑相承接，制度差异性较大。各试点省市初次碳分配的模式、各种模式所占的比例、分配依据的方法及碳市场所覆盖的行业范围都有所不同。从配额分配方式来看，大多数试点省市初次分配都采用了免费的形式。市场参与者包括履约企业和机构投资者，湖北、深圳、福建等试点省市还允许个人进行碳投资。

从碳排放权交易量和成交额度来看,2020 年试点碳市场受疫情等因素影响，成交量相比 2019 年有所降低，但平均成交价格大幅升高，达到 27.48 元/吨，相比 2019 年的 22.30 元/吨上涨 23%。

图 1　2018-2019 年中国试点碳市场成交量及成交额



8 个试点城市全年 2020 年累计成交量约 5740.37 万吨二氧化碳当量，同比减少 18.45%，但由于碳价提高，累计成交额达 15.77 亿元人民币，同比增加 0.50%。

在 8 个试点碳市场中，仅天津、湖北、重庆 3 个碳市场实现了增长，剩余 5 个均出现不同程度的下降。增长绝对值最大的是湖北碳市场，全年成交量超过 1400 万吨，成为继广东之后第二个交易量破千万吨的碳市场。

增长相对值最大的是天津碳市场，成交量达到去年的 11 倍，且由于成交均价提高，成交额提高 16 倍，达 1.49 亿元。

重庆的成交量、成交额与成交均价都出现了数倍增长，均价突破 20 元/吨，但规模仍远小于其余试点。

广东碳市场虽然成交量出现较大幅度下降，但仍是最大的试点碳市场，且成交额与去年基本持平，2020 全年成交约 3211.24 万吨碳配额，相比去年减少超过 1000 万吨，成交额约为 8 亿元，相比去年小幅下降约 4%。北京、上海、深圳、福建碳市场的成交量与成交额均出现较大幅度下降，且规模较小。

表 1　2020 年中国试点碳市场成交详情

试点碳市场	总成交量（万吨）	总成交额（万元）	成交均价（元/吨）
深圳	123.92	2463.87	19.88
上海	184.04	7354.2	39.96
北京	103.55	9506.58	91.81
广东	3211.24	81961.22	25.52
天津	574.43	14864.78	25.88
湖北	1427.81	39556.63	27.7
重庆	16.24	348.41	21.46
福建	99.14	1719.14	17.34
总计	5740.91	157774.83	27.48

从交易种类和方式上看，我国目前碳市场的种类以碳现货为主，碳金融衍生品尤其是碳期货的交易比较少。推出碳远期产品的试点省市有广东、上海和湖北。广东省采用非标准化协议的场外交易形式，湖北和上海则采用标准化的碳远期协议。这与标准化的期货比较接近，但是这些交易持续的时间短、占总交易量的比例极小，是一种实验性的市场行为，且监管模式尚不成熟。

五、《草案修改稿》亮点

1、集中统一交易

《草案修改稿》明确提出，建设全国碳排放权注册登记和交易系统，记录碳排放配额的持有、变更、清缴、注销等信息，提供结算服务，组织开展全国碳排放权集中统一交易，不再建设地方碳排放权交易市场。

上述要求体现了中国建设统一全国碳市场的决心，并给各地方碳市场及其市场参与者释放明确的政策信号。

2、配额总量与分配方法确定，真正健全全国碳市场的配额分配机制

关于配额总量与分配方法确定，《草案修改稿》提出，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。

省级生态环境主管部门应当根据公布的碳排放配额总量和分配方案，向本行政区域的重点排放单位分配规定年度的碳排放配额。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。

一方面，碳排放总量控制的出台，将真正健全全国碳排放权交易市场的配额分配机制，为中国通过碳市场实现“30·60”目标和低碳转型奠定坚实基础。碳排放配额是一个动态调整、慢慢收紧的过程，而扩大配额的有偿分配比例将是未来的一个大方向，这反映了碳排放权交易的基本逻辑，以市场化的方式，提高排放企业的成本，用来补贴减排的企业。

3、首次明确提出设立国家碳排放交易基金，保障有偿分配收入用途

“碳市场配额有偿分配获得的收入能否用于低碳建设”一直是各方争议的焦点。《草案修改稿》首次提出国家建立碳排放交易基金，将碳配收入纳入其中统筹管理，明确了对碳排放权配额有偿分配实行收支两条线管理，以确保减排资金及时有效投入到碳交易市场建设和温室气体削减重点项目中去。

4、明确提出可以适时增加其他交易产品

《草案修改稿》提出，全国碳排放权交易市场的交易产品主要是碳排放配额，经国务院批准可以适时增加其他交易产品。

现货交易产品的丰富，以及基于现货开发的衍生产品的逐步开发和纳入，将进一步提升市场流动性，保证市场的健康稳定，为投资者提供更多选择，并最终在全国范围内助力发现有效碳价。

5、将个人投资者列入碳市场交易主体范围，鼓励引导市场主体参与碳中和行动。

《草案修改稿》明确提出，碳交易的主体包括重点排放单位以及符合国家有关交易规则的其他机构和个人，进一步落实了《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》中关于“逐步扩大交易主体范围，适时增加符合交易规则的投资机构

和个人参与碳排放权交易”的工作要求。事实上，2020 年 9 月 8 日北京市举办的“绿色出行碳普惠行动”就进行过类似的尝试。该活动将市民低碳出行的碳减排量打包整合后，以碳为介质进行交易，所得交易额再以多样化的物质激励和精神激励形式补贴回出行者。未来，随着碳排放权相关制度和平台建设不断完善、金融产品和服务持续开发、碳期货等衍生产品和业务有序运营，在碳市场上进行交易将是市场主体参与碳中和行动的重要方式之一。

6、并未提及抵销比例不得超过应清缴碳排放配额的 5%的限制

值得注意的是，此前的《全国碳排放权管理办法（试行）》曾提出，重点排放单位每年可以使用国家核证自愿减排量抵销碳排放配额的清缴，抵销比例不得超过应清缴碳排放配额的 5%。此次《草案修改稿》并未提及 5%的限制，而是指出，国家鼓励企业事业单位在我国境内实施可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等项目，实现温室气体排放的替代、吸附或者减少。重点排放单位可以购买经过核证并登记的温室气体削减排放量，用于抵销其一定比例的碳排放配额清缴。

《草案修改稿》并不会规定得特别细，具体的比例限制可能将出现在其他管理文件里。

7、建立信息共享和协作机制，从国家层面完善全国碳市场的监管体系，并提出主管部门追责

《草案修改稿》明确了参与管理和指导全国碳排放权交易及相关活动的其他国家主管部门、全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构的其他国家监管部门、交易主体和核查技术服务机构的其他国家监管部门，确定建立监管信息共享和执法协作配合机制。

同时，明确提出对于县级以上生态环境主管部门及其他负有监督管理职责部门的有关工作人员，违反规定的将予以追究责任。

上述机制的确立从国家层面完善了全国碳排放权交易市场的监管体系，并明确了对主管部门违规的承接。

8、明确温室气体排放数据报送和核查责任方，落实具体要求

《草案修改稿》明确，重点排放单位对温室气体排放报告的真实性、完整性和准确性负责，并要求每年 3 月 31 日前报送温室气体排放报告，设计数据的原始记录和台账应保留至少五年。

此外，《草案修改稿》明确，省级生态环境主管部门应当在接到重点排放单位温室气体排放报告之日起三十个工作日内组织核查，并在核查结束之日起七个工作日内向重点排放单位反馈核查结果，并允许省级生态环境主管部门通过政府购买服务的方式，委托技术服务机构开展核查。核查技术服务机构应当对核查结果的真实性、完整性和准确性负责。

上述要求强化了企业责任主体，落实了具体温室气体排放数据报送和核查要求。

9、细化针对主管部门和不同机构的信息披露要求，保证市场公开透明

《草案修改稿》明确了重点排放单位及时公开其温室气体排放情况，提出省级生态环境主管部门应当及时公开重点排放单位碳排放配额清缴情况，全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构应当及时公布碳排放权登记、交易、结算等信息，并披露可能影响市场重大变动的相关信息。

上述要求进一步保证了全国碳排放权交易市场的公开透明，为其健康有序的稳定运行奠定基础。

10、违法企业追责更严格

此前的《全国碳排放权交易管理办法（试行）》提出，重点排放单位未按时足额清缴碳排放配额的，由其生产经营场所所在地设区的市级以上地方生态环境主管部门责令限期改正，处二万元以上三万元以下的罚款；逾期未改正的，对欠缴部分，由重点排放单位生产经营场所所在地的省级生态环境主管部门等量核减其下一年度碳排放配额。

处罚上限仅三万元，对于排放违规者几乎不构成实质意义上的成本，即违法成本太低，很难对企业起到有效的约束作用。

相比之下，此次《草案修改稿》大幅提高了处罚金额，重点排放单位违反条例规定，不清缴或者未足额清缴碳排放配额的，由其生产经营场所所在地设区的

市级以上地方生态环境主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款。

六、调动市场积极性，实现碳达峰、碳中和目标

碳排放权交易的核心仍在于“市场”二字。当前，碳中和催生了数百亿元投资期待，但作为一个外部性极强的领域，非公共部门参与的动力始终不足。《条例》将大大调动市场的积极性。

首先，跨部门联合监管、协同监管进一步加强，碳金融市场迎来新机遇；

其次，规则更细致，更具可执行性，让市场主体有章可循；

再次，自愿减排核证有望推动相关市场加快发展；

最后，有偿分配碳排放权等探索进一步将碳排放的隐性成本显现化、外部成本内部化。

2030 年、2060 年距今并不遥远，实现碳达峰、碳中和目标是一项极具挑战性的事业，需要各类主体共同努力。随着《条例》进入征求意见阶段，我们期待其能尽快落地实施，最大程度激发各类主体活力，成为当前碳市场建设发展的重要推手，成为实现碳达峰、碳中和目标的政策基石。

Top

重要声明：

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：http://www.runwaysys.com/
e-mail：runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162