

推进碳排放权交易市场建设，应强化碳排放信息披露

马勇¹ 王敏娜¹

(1. 中国生物多样性保护与绿色发展基金会)

摘要：2024年9月9日，生态环境部办公厅发布关于公开征求《全国碳排放权交易市场覆盖水泥、钢铁、电解铝行业工作方案（征求意见稿）》（以下简称《工作方案》）。从《工作方案》来看，尚存部分内容的缺失。例如，碳排放信息披露作为社会监督的重要途径，此部分内容缺失会进一步造成碳排放的社会监督缺失。

关键词：碳排放，信息披露，社会监督

马勇，王敏娜. 强化碳排放信息披露是推进碳排放权交易市场建设的基础. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷，2024年11月，总第70期. ISSN2749-9065

引言

2024年9月9日，生态环境部办公厅发布关于公开征求《全国碳排放权交易市场覆盖水泥、钢铁、电解铝行业工作方案（征求意见稿）》（以下简称《工作方案》）意见的函，意味着水泥、钢铁、电解铝行业的碳排放权纳入全国碳排放权交易市场已进入政策制定阶段，碳排放权交易市场覆盖水泥、钢铁、电解铝行业指日可待。

一、《工作方案》内容概述

该《工作方案》根据《碳排放权交易管理暂行条例》制定，通过设定总体要求、实施重点排放单位名录管理、开展核算报告核查、实施配额管理、保障措施等五项内容，对水泥、钢铁、电解铝行业碳排放纳入全国碳排放权交易市场工作进行细化规范。

第一部分 总体要求，在明确指导思想的基础上，设定启动实施阶段（2024—2026年），深化完善阶段（2027年—）两个阶段的工作目标与规划。

第二部分 实施重点排放单位名录管理，从确定管控范围，确定重点排放单位，做好系统开户三项重点工作对水泥、钢铁、电解铝三行业进行名录监管。

第三部分 开展核算报告核查，从制定核算报告和核查技术规范，组织开展月度存证，组织开展年度报告核查三个步骤推进核算报告核查工作。

第四部分 实施配额管理，对生态环境部会同国务院有关部门和各省级生态环境主管部门会同同级有关部门的管理工作进行分级，从制定



年度配额总量和分配方案,开展配额发放、清缴、交易两项总体工作进行管理分配。

第五部分 保障措施,从加强组织领导,强化能力建设,强化监督执法,做好跟踪评估,加强宣传引导等五大工作方向保障相关工作落实。

二、相关问题

第一,《工作方案》中存在信息公开内容的缺失。《工作方案》中的保障措施设置了五项措施,但缺少信息公开相关规定作为保障。

在《碳排放权交易管理暂行条例》和《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》当中明确提出,要“健全企业、金融机构等碳排放报告和信息披露制度”,这是社会组织和机构参与碳排放相关工作的关键。碳排放的信息公开是社会组织需要做的重点工作之一,因为如果碳排放交易过程没有信息公开,那么碳排放交易就只是闭环的二元体系,即企业生产排放了二氧化碳,生态环境部门依托相关的碳排放的核查文件管理企业的碳排放工作,给企业设定排放指标,企业完成配额清缴,这是完全封闭化的。如果上述信息不公开,不为社会所关注、知悉,社会就没有知情权,也就没有监督权和参与权,无法参与

到工作当中去,这一点至关重要。

第二,《工作方案》中,按文件起草格式要求,总体要求部分存在基本原则内容的缺失。

从体例上讲,水泥、钢铁、电解铝三大行业对比发电行业在碳排放权交易市场,发电行业已经趋于成熟,新三大行业在碳排放权交易市场的工作多以发电行业相关工作为基础,按照已有的规则进行调整。在《工作方案》出台过程中,文件起草格式在总体要求部分主要概述了指导思想,缺失了如公众参与或市场导向等基本原则这一重要的内容。本次碳排放权交易的扩容扩围,目的是要通过市场化手段与政府监管形成合力,最终使得碳排放权交易的工作取得很好的成效。目前,水泥、钢铁行业碳达峰几近完成,但电解铝行业还有差距,如何通过市场化导向倒逼行业在完成“双碳”目标中取得一些成绩缺少体现,基本原则的缺失导致缺少解决上述问题的措施方法。

第三,《工作方案》中,缺少对碳排放数据真实性的鲜明立场。

碳排放权交易市场建设,交易的碳配额基础就是碳排放的数据。从这些年开展工作的经验来看,碳排放的数据真实性是关键。如果数据不真实,即便结算方法科学合理,最终得出的



结果仍然存在很大问题。在《工作方案》第四页的深化完善阶段，提到了碳排放数据质量全面改善，数据准确性、完整性全面加强，但缺乏了真实性的表述。虽然之后在组织开展年度报告核查部分明确，重点排放单位对所报告数据的真实性、完整性、准确性负责，但既然碳排放的数据质量要全面改善，而数据真实性是基础，所以建议在深化完善阶段表述改为“数据准确性、真实性、完整性全面加强”。

第四，《工作方案》对碳排放权的交易确定扩容后，对碳排放核查等细节实施的把控内容存在缺失。

碳排放核查需要明确机制下的一系列问题：由谁核查？如何核查？最终数据结算运用怎样的流程和方法？《工作方案》第五页，（二）组织开展月度存证部分的最后一句：“生态环境部组织各地方生态环境主管部门对月度存证数据开展技术审核”，根据《碳排放权交易管理暂行条例》以及其它中央文件的规定，对于这部分数据的技术审查一般是委托第三方，由第三方技术服务机构来对相应技术开展技术审核，这就涉及到对核查机构的规定和核查机构的约定，包括核查机构的要求，这些在《工作方案》中存在缺失。

发电行业在碳排放权交易方面

做得比较早，国家发展改革委对其规定比较全面，《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》中就对相关主体做了规定，参与的主体包括企业的重点排放单位、政府监管机构、符合技术服务机构要求的核查机构。这三个主体规定很明确，但在《工作方案》中缺少参与主体。《工作方案》作为一个政府性文件将来要与资金、指标挂钩，缺少参与主体等必要内容对《工作方案》是很大的缺失，需要补充，否则整个工作的完整性、严肃性就会大打折扣。

三、相关建议

第一，建议《工作方案》要重点强化碳排放的信息公开，以扎实推进水泥、钢铁、电解铝这三大领域的碳排放权交易市场建设。

第二，建议在《工作方案》中增设基本原则用以具体工作执行的指导。

第三，建议在对碳排放数据在《工作方案》中的真实性予以强调。

第四，建议明确《工作方案》在各领域工作落实中的具体措施。

四、结语

全国碳排放权交易市场扩容扩围备受全社会关注。根据最新的统计数据，水泥、钢铁、电解铝三大行业



加上发电行业，碳排放量大概占全行业的60%多，可以说半壁江山都已经纳入到碳排放权交易市场。建设全国碳排放权交易市场的同时，欧盟碳关税在2026年1月1日就正式启用，如何与国际接轨，如何利用国内碳排放市场倒逼企业提高碳排放权交易水平是我们需要应对的挑战，目前难度较大。《工作方案》是生态环境部独家制定，针对碳排放权交易市场的扩容扩围，建议生态环境部未来会同国家发改委、财政部、证监会等部门，加强绿色金融制度机制建设，充分运用市场机制降低全国碳排放量，助力国家如期实现“双碳”目标。

参考资料：

[1]《全国碳排放权交易市场覆盖水泥、钢铁、电解铝行业工作方案（征求意见稿）》。网址：
<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202409/W020240909573354718696.pdf>

[2]《全国碳排放权交易市场覆盖水泥、钢铁、电解铝行业工作方案（征求意见稿）》编制说明。网址：

<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202409/W02024090957335424966.pdf>

[3]《碳排放权交易管理暂行条例》。（2024）。网址：

https://www.gov.cn/zhengce/zhengcek u/202402/content_6930138.htm

[4]《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》。（2021）。网址：

https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5649728.htm

[5]《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》。网址：

<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/g hxxwj/201712/W020190905495689305648.pdf>

