

欧盟碳排放交易配额分配方式对我国的启示

■ 饶蕾 曾骋 张发林 / 四川大学经济学院

欧盟碳排放交易机制 (Emission Trading Scheme, 简称 ETS) 已经从第一阶段(2005—2007年)过渡到了第二阶段 (2008—2012年)。这意味着该机制迈向了成熟。在2007年末,我国第一个区域性排放权交易试点出现在浙江省嘉兴市。欧盟和嘉兴的排放交易机制在背景、规模和污染物排放的控制上都有很大的差别,但在排放权交易的经济原理上是相同的,其设计步骤也一脉相承。换言之,ETS设计中需要考虑到的排污总量的限定、制订排污权的价格等环节都是类似的。其中最重要的就是初始配额的分配方式,它在一定程度上决定了整个体系的效率及参与企业的获益与损失。欧盟ETS覆盖面广且机制成熟,具有较大影响力,其初始配额分配方式是值得我们研究和借鉴的。

欧盟碳排放交易机制概述

欧盟ETS是针对全球气候变化而设计的经济型环保政策工具。1997年12月联合国在日本京都召开《联合国气候变化框架公约》缔约方第三次会议,通过了旨在限制发达国家温室气体排放量以抑制全球变暖的《京都议定书》,规定:全球到2012年温室气体排放量要在1990年的基础上平均减少5.2%。欧盟承诺将二氧化碳为主的6种温室气体的排放量削减8%。欧盟委员会将ETS的实施分为两个阶段:第一阶段为启动期,在“干中学”;第二阶段则要发挥ETS的效用并达到《京都议定书》的减排目标。

将二氧化碳气体排放许可当作商品在众多有排放需求的企业中进行“限额交易”(Cap and Trade)是欧盟ETS的核心内容。该机制涵盖欧盟15个发达成员国,囊括了能源、金属冶炼、水泥业、砖瓷制造业和造纸业等多个行业,涉及的企业达11000多个。欧盟委员会指导各成员国制订“国家分配计划”。

各国政府按现有排放状况并考虑减排潜力等因素,将排放配额分给各企业。企业则须做出年终报告公布本年度的二氧化碳排放数量,超额排放将被罚款,第一阶段每超一吨罚40欧元,第二阶段上升到100欧元。因此,企业就要测算自己的需要从而“多卖少补”排放额度。甚至那些尚未涵盖在ETS之下的公司、个人和组织也可以自由买卖排放额度。这样的安排促成了碳排放交易市场,而通过市场机制来实现治污成本的最优配置是欧盟建立ETS的一个重要目标。根据欧洲环境署报告,二氧化碳排放交易每年为欧盟节省31亿~39亿欧元的减排成本,同时还激励企业节能减排技术创新。然而在欧盟ETS看似显著的成绩背后也存在着诸多争论,其初始排放配额的分配就是最具争议的问题之一。

欧盟碳排放交易初始配额分配方式

在欧盟ETS的第一阶段,“国家分配计划”是按每个企业实际二氧化碳排放状况来规定其排放额度,而整个地区并没有一个总的限排限度。但进入第二阶段后,欧盟ETS的减排目标就和《京都议定书》的承诺一致,即从2008—2012年,欧盟将每年减排约2亿吨二氧化碳。

欧盟ETS初始配额分配方式从一开始就倍受争议。在第一阶段,95%初始排放配额都免费发放给各企业,即按企业现实排放量(Grandfathering)发放,其余5%拍卖给后进入ETS的企业。在第二阶段,免费配额的比例降到90%,按预先设定的绩效标准(Benchmarking)分配,拍卖额度上升到10%,仍占很小的比例。这样的方式受到不少人,尤其是经济学家的抨击。

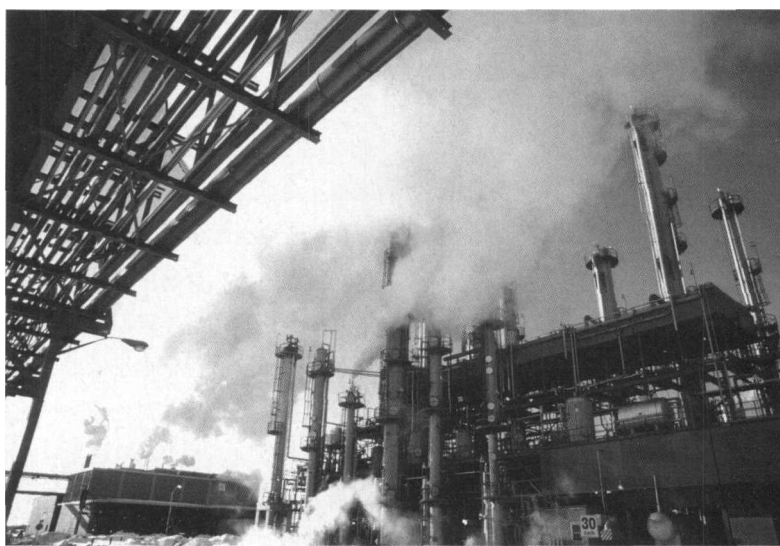
经济学家们对排放配额的初始分配,毫无例外地推崇拍卖方式,因为从市场效率来看,拍卖是实现最低减排成本的最佳

途径。而企业因涉及自身利益而支持无偿分配，它们认为通过拍卖来获得配额将导致成本增加，降低其国际竞争力。企业因逐利而不赞同 ETS，尤其反对配额拍卖，这是无法避免的。当一些垄断巨头如能源行业等反对配额拍卖方式时，欧盟委员会为了让 ETS “软着陆”，采取了免费配置为主，辅以拍卖的政策，这不失为一种折中的妥协方式。

拍卖配额的比例在第二阶段看似有所增加（从 5% 上升到 10%），其实有些国家根本不需拍卖配额，因为拍卖主要针对新企业或新项目使用，而现实中这种情况并不太多，所以只有 11 个国家必须用到拍卖，而每年拍卖的排放配额也只有 750 万吨，仅占总量的 4%。

拍卖与无偿分配之争

排放配额的分配，无论是拍卖还是无偿分配，利弊都是相伴而生的。欧盟 ETS 的优点在第一阶段的任务执行中得以体现，同时也暴露了其缺陷。暂且不谈为了将 ETS 顺利引入的一些考虑以及政策刚性的一些因素，仅从公平性，对竞争力的影响和交易成本这三方面来讨论和分析拍卖与无偿分配之间的利弊，可以对我国尚



处于萌芽状态的 ETS 提供借鉴和参考。

公平性

欧盟 ETS 以无偿分配为主的机制是否对每个参与企业都公平？这个问题可以从对企业的影响来看。ETS 的引入使二氧化碳排放权成为产品边际成本的一部分，而产品的价格与边际成本密切相关，因此 ETS 会间接抬高产品的价格，影响企业的竞争力，从而降低企业的利润。然而，ETS 无偿的初始分配方式，事实上却让那些垄断行业因 ETS 获利。

垄断行业要借机盈利关键取决于两个条件：一是能获得足够多的免费排放配额，二是价格上涨后的产品能经得起激烈的市场竞争。只要满足这两点，企业就可以轻松地让消费者那里收回减排成本，同时还能转让部分免费配额以获取“额外利润”。那些大型的垄断性行业完全能够做到这一切，例如电力行

业通过 ETS 盈利已是事实。据欧洲碳咨询机构 Carbon trust 的估计，第二阶段的 5 年间，英国的能源产业能得到 60 亿~100 亿欧元的“额外利润”，甚至西班牙的能源部门也能赚到 10 亿~30 亿欧元。而对于水泥、化工等行业就没有那么好的运气了，因为竞争的市场不允许他们将减排成本如数转嫁给消费者。另外，那些非 ETS 企业如某些金属行业，他们一方面得不到免费配额的补偿，另一方面却要承受诸如电价上涨带来的成本上升。这样一来，因 ETS 的分配方式而产生的不公平岂不是显而易见了？

如果 ETS 采用拍卖配额的初始分配方式，其结果如何呢？有人认为拍卖配额这种方式将直接增加企业的成本，随后又被转移到消费者和更下游的企业头上，其实这种认识是片面的。

无论拍卖还是免费，只要企业在追求利润最大化，就会想方设法将 ETS 增加的成本转移给下游企业和消费者。另外，因为很多企业特别是中小企业没有排污权交易的经验，缺乏规避市场风险的能力，因此降低企业在排污权市场上面临的风险至关重要。如将无偿分配转变为拍卖，可以对排污权价格起到指导作用，因为排污权的买卖双方都可以

参考近期的官方拍卖价格，这样就在很大程度上避免了排污权价格的异常波动。

无论 ETS 选用怎样的初始配额分配方式，欧盟企业的短期成本和利润会受到一些影响，这是肯定的。但无偿分配初始配额引发的不公平问题，似乎比拍卖带来的问题更大一些。

对竞争力的影响

欧盟 ETS 是一款以环保为最终目的的机制，而经济发展与环境保护历来都是一对矛盾。不少企业把环境保护看着是戴在自己头上的紧箍咒，然而如果没有这道紧箍咒，逐利的企业完全可能把高速的发展建立在破坏环境的基础上。在此背景下，ETS 的配额初始分配方式对企业竞争力的影响就是不可忽略的。

无偿分配的方式看似更有利于企业，因为免费的配额让企业不用担心成本的增加而降低竞争力。但是通常被忽略的一个问题

是相当多的ETS企业对内处于垄断地位，对外也未必会直接面临来自国外的竞争。比如能源企业，它们在国内仅有几个竞争对手，若因排放问题而导致成本上升，大家也都会面临同样的压力，而来自国外的竞争则几乎没有。对这类垄断寡头，无偿分配配额犹如它们的免费午餐，而配额拍卖方式却并不会削弱其竞争力。

竞争力会受到影响的企业，主要是水泥、钢铁、有色金属以及一些化工企业，因为他们要面临来自欧盟ETS以外的国际竞争者。对它们来说，免费的配额只能算做一次性的补助，不能改善边际成本。而从长期来看，企业因受到ETS的激励，加大环保技术研发力度，从而增强自身的“绿色竞争力”，这种效果未必会输于用无偿分配的方式来帮助维持眼前的市场规模和地位。

交易成本

比较拍卖与免费分配的利弊，除了效率、公平性和竞争力等方面，还需考虑配额分配的交易成本，包括政府和企业的成本。

按每吨20欧元计算，第一阶段“国家分配计划”每年要配置价值500亿欧元的二氧化碳排放权。政府必须拿出从工业部门到每个参与企业的分配方案。由于企业要求利益最大化，政府必然会陷入与各个企业大量的协商工作中。这期间会消耗政府、企业乃至咨询和研究部门大量精力和时间，从而直接或间接地产生庞大的支出。

拍卖初始配额，让企业可以多次参与，灵活处理，同时也减少了企业向政府有关部门的游说，在一定程度上杜绝“寻租”行为，避免腐败问题的产生。同时，拍卖还会起到稳定排放权交易市场价格的作用。不过，拍卖也会使政府的管理难度增加，比较一次性的分配，拍卖的次数会更多，管理成本也会更高。因此，单从交易成本很难判断两种方式的优劣。虽然从ETS制度引入方面来考虑，无偿分配可能会更容易被接受，但同时也会给企业增添许多额外的“麻烦”。

欧盟ETS给中国的启示

先行者的经验对后来者来说是一笔宝贵的财富。2007年11月，中国诞生了首个排污权交易机制，排污权储备交易中心在浙江嘉兴正式挂牌，这对在环境治理上相对落后的中国具有里程碑的意义。在嘉兴可交易的是二氧化硫和COD两项排放指标，采取“限额与交易”的模式。以2005年全市两项主要污染物排放许可总量的环境统计数据作为此后的总量控制目标。截至2008年6月，排污权储备交易中心成功交易41笔，交易额已达3590多万元。

嘉兴排污权交易机制为全国范围推广环保经济政策埋下了可喜的种子。但作为一个新制度，在国内又无先例可循，嘉兴

机制有明显的不足之处。因此，在初始配额分配等方面就有必要吸取欧盟ETS的经验和教训，以利制度的完善。

嘉兴的问题在于现行法律法规没有明确规定对企业排污权费用的收取，目前的排放配额分配规则亦不明确，拍卖、招标、无偿发放等多种方式并存。已经投建的项目能轻易获得排放权，而以后的项目应该通过什么渠道获取却没有统一的规章制度，这就提高了在当地投资的门槛同时也削弱了排污权交易的资源配置效率。嘉兴需要制定和实施稳定有效的初始配额分配制度，才有可能真正成为中国排污权交易的领头羊，才能为我国的排污权交易制度树立一个样板。

根据欧盟等地区的实践，排污权初始配额分配大多采取拍卖和无偿分配两种方式。无偿分配与拍卖对企业市场竞争力的影响相差不大，而从公平性上看，拍卖的方式明显优于无偿分配。更为重要的是免费分配有价配额，极易导致腐败行为，除非具有极为严格的监管措施和力度，否则，腐败行为就会像幽灵一样挥之不去。因此，即使考虑管理成本可能加大这一因素，拍卖也应该是更优的选择。欧盟ETS推行之初，主要是较多地考虑了企业当时的利益，为了避免来自各利益集团的较大阻力，采用了无偿分配的折中方式。

嘉兴排污权交易中心目前已经挂牌，来自企业的阻力已不存在，若选用经济学家们推崇的拍卖方式作为主要的初始分配手段，对政府来说，能有效地避免官员的不自律行为，同时还能调控排污权市场；对企业来说，可以获得排放配额的稳定渠道和排污权交易的市场价格指导。由于嘉兴ETS涵盖的中小企业所占比重较大，相对公平的拍卖方式应该更容易得到认同。

欧盟ETS初始配额分配的经验和教训对我国排污权交易机制的建立有很好的借鉴作用。他们的实践证明无偿分配配额方式虽然便于企业接受，但欠公平，因为垄断企业通过免费的配额可以获得“额外利润”，竞争企业却要承受更多的经济负效应。不过，并非ETS机制本身偏向某类企业，而是企业的市场地位导致了这样的结果。拍卖方式虽从表面上增加了企业的成本，影响了企业的竞争力，但通过分析和比较，不难发现拍卖和无偿分配对企业竞争力的影响程度并没有实质性的差别。而拍卖更能维持ETS的公平性并能起到稳定市场价格的积极作用，更为重要的是拍卖方式能有效抑制政府部门的“寻租”行为。我国排污权交易机制尚处于开始阶段，在保证新制度顺利实施的同时，还要考虑其可持续性，排污权初始配额的拍卖方式在诸多方面都优于无偿分配方式。选择拍卖方式，对我国ETS的建立，尤其是对嘉兴这样已经成功度过启动阶段的区域性ETS的发展和壮大，都有重大的积极意义。①