

执行摘要

东北亚地区正在成为全球碳市场活动的中心。该地区的新兴碳市场具有无可比拟的潜力，同时也存在一系列亟待解决的挑战。这些市场的国内有效性和区域连接将确定新一轮碳排放交易的走向，并对未来的国际气候变化减缓政策和资源流动产生显著影响。

碳排放权交易体系(ETS)在东北亚地区的显著发展带来了未来地区市场一体化的问题。尽管中国、日本和大韩民国(下称韩国)可以理解地着重于国内进展，但如果要体现出市场连接的收益，则需要在发展初始阶段形成灵活且“为连接做好准备”的市场。本报告探讨了各个市场的主要特征，并确定了它们在各国更广泛的政策背景中的定位。它然后分析了2018年至2020年期间地区市场合作的可能路径。

中国对于碳市场政策的优先考虑有可能在地区和全球层面上实现对这一部门的重塑，并可能对全球应对气候变化的活动产生显著影响。它的试点体系和即将启动的全国ETS作为政策工具不仅旨在减少排放，还将助力中国向更清洁、更均衡的增长转型。中国必须进行运行能力建设，特别是在监测、报告与核查(MRV)方面，并对从试点到国家体系这一艰难的过渡进行管理。潜在的连接伙伴需要接受中国基于排放强度的目标，并为合作找寻能够共生的途径。

日本需要更大程度地参与地区和国际碳市场，以达到其目前和未来的气候变化目标。2011年地震、海啸和福岛核危机仍然影响着日本能源和环境政策的制定。随着日本努力用低排放的替代性能源取代之前的核能，通过国际伙伴关系为减排提供便利的市场机制变得愈加重要。在没有国家碳排放权交易体系的情况下，日本在考虑地区连接时面临着对等的问题，需要以创造性的方式予以解决。

韩国以法案的形式将国际碳市场合作正式列为达到其减排目标的核心战略。尽管目前的市场所取得的进展令人印象深刻，但却无法为实现韩国的气候目标做出关键贡献，除非它扩大境外合作。为了实现这一合作，韩国必须加强本国的治理和监管稳定性。

本报告在第二、三和四部分对这些国家背景进行了阐述。第五部分提出了在东北亚地区深化地区碳市场合作的务实路径。第六部分作为报告结论部分指出，中日韩三国及其市场之间所存在的差异产生了可以通过市场连接加以利用的协同作用，而不会构成对连接的阻碍。

中国对碳市场政策予以优先考虑

经济增长使中国的战略影响力得到提升，并使上亿人口脱离贫困。它还带来了贫富差距、经济膨胀、贪腐问题和效能低下以及严重污染。中国现在在寻求保持经济活力的同时还要逆转排放轨迹，并且将碳市场作为实现这一目标的关键手段。

中国正在从试点碳市场转向全国碳排放权交易体系。这些试点的构成反映了具有中国特征的不同经济、环境和社会政治条件。它们包括北京和上海这两个政治和商业中心，天津和重庆这两个不断扩张的工业城市，制造业中心广东省、钢铁中心湖北省以及毗邻香港的特别经

济区深圳。它们在配额分配、对于创新型金融产品的开放度、涵盖范围、履约义务和惩罚措施等方面产生了独特的经验教训。这些经验教训为中国全国ETS奠定了基础。

可能于2018年初期上线的国内市场将面对复杂且经常是重叠的环境政策空间，其特点是能效、大气污染和可再生能源方面既有和拟议的交易和补贴政策的重叠。这些政策工具会对碳排放配额的供需产生复杂的影响，并可能会对碳排放权交易体系产生强化或抵消作用。还存在部门之间和省级政府与中央政府之间的协调问题，因为负责碳排放权交易体系的主管部门是国家发展和改革委员会(NDRC)，但规则的制定实施由多个政府部门负责。如果这些参与方之间缺乏协作，将会在碳排放权交易体系向国家层面过渡的过程中引发运行问题。

中国的国家碳排放权交易体系将以尚未可知的方式影响国际碳交易和气候变化减缓活动。它的市场规模和涵盖行业在国际供应链中的地位意味着它将影响世界其他市场的交易、竞争力和碳价格。市场合作和选择性连接可能为中国带来创收机会，因为它可以向减排成本更高的邻国出售排放配额，并产生体现地区和国际气候变化领导地位的地缘政治红利。这些举措取决于它们是否能够形成共生关系，从而为东北亚及其他地区的不同国家利益加以助力。

日本对于碳市场连接的需求

日本对2011年福岛核危机做出的回应是从根本上改变其在能源安全和气候变化缓解方面的做法，并且加大碳定价目前以及可能在国内发挥的作用。核能原本会成为日本最主要的能源，到2100年在一次能源中的占比大约可达到60%。但核能增长计划由于公众反对而被搁置，日本必须为实现低碳型增长另辟蹊径。它的能效已达到很高水平，并正在努力使可再生能源的上线速度足以替代不断增长的化石燃料消耗。这些因素使作为减排工具的国际碳市场合作格外具有吸引力。

尽管日本没有强制性国家碳排放权交易体系，但存在可作为基础进行扩展的碳市场组合。它在过去20年中几乎一直在对碳排放权交易体系进行试验，并且仍然在实施帮助参与企业减排的自愿性计划(J-Credit)。东京都政府(TMG)在2010年启动了涵盖大型办公楼和工厂的碳排放权交易体系，并在随后提高了减排要求，还与埼玉县的第二个碳排放权交易体系相连接。这些强制性体系总体上按照设计运行，但相对较低的雄心水平令人产生了对于其总体排放影响的疑问。

日本很早就采纳了国际战略，通过投资和项目开发抵消排放。联合信用机制(JCM)让日本企业可以在发展中国家投资减排项目和工程。由此产生的减排量中一部分归被投资国，一部分累加至日本的抵消信用。日本政府正在加强这些JCM信用将在其气候变化减缓战略中发挥的作用。

东北亚地区的市场连接是日本实施其未来气候变化减缓战略的潜在高价值渠道，而与韩国和特别是与中国的市场相连接为日本提供了其它的减排途径，其成本比日本国内途径更低。

韩国率先建立国家碳排放权交易体系

韩国在20世纪后半叶经历的快速经济增长对环境产生了严重影响，现在它希望通过官方的低碳绿色增长(LCGG)战略消除这些影响。于2015年启动的韩国碳排放权交易体系(KETS)是这一转变中的核心支柱，并成为东北亚地区首个国家体系。它由三个阶段组成，目前正在从第一阶段向第二阶段过渡，随着该体系逐渐成熟，它将开展国际参与以提供更多的减排选项。

KETS适应性强，利用银行、借贷和抵消机制以确保灵活性。KETS的效果参差不齐。价格波动剧烈，流动性和交易量低，且存在很大的监管不确定性。由于政府的频繁干预以及难以对市场做出预测，韩国企业表示不愿积极参与市场活动。主管ETS的部门从环境部(MOE)转为企划财政部(MOSF)，最近又回到环境部，这反映出持续的治理变动。

这些限制在部分程度上使得韩国目前偏离了实现其气候目标的轨道，并且KETS目前并未如韩国希望的那样提供大规模减排的选项。在相互连接的碳市场中，韩国通常是净购买方，因此碳市场连接可能会提供更多减排选项。它还可能使韩国重拾不断式微的作为全球气候变化领导者的声誉。

东北亚地区近期碳市场合作的途径

东北亚地区长期碳定价格局将在2018年至2020年期间形成。韩国和中国将逐步深化国内的碳排放权交易体系，并通过实验和能力建设以优化其功能。日本将审视国内和国际的定价工作，并可能受到邻国进展的影响。这些国家现在需要开展以下行动，为今后更广泛的碳市场合作奠定基础

- 1. 增强监测、报告与核查 (MRV) 规则和实践的透明度。** 各地区的MRV体系需要部分统一并且明晰，以便各个辖区能够建立信心，相信由连接伙伴所分配的信用具有良好的经济和环境基础。在多边层面培养对MRV体系的信心需要时间，保持沟通和开放至关重要。
- 2. 将碳市场合作提上中日韩领导人会议议程。** 每年一度的领导人会议为碳市场合作提供了高层政治对话的机会，碳市场合作的支持者应该与相关部委及其他伙伴合作，促进未来领导人会议聚焦关注碳定价。
- 2. 建立地区连接的实证基础。** 通过开展地区学术合作，开发和利用量化模型，对市场连接的影响进行实际的经济和环境评估，包括对边际减排成本的降低、减排价值和连接区域市场的跨境收入流进行建模，并将结果呈递给政策制定层以帮助决策。
- 4. 鼓励地区合作以影响《巴黎协定》第6条的实施。** 《巴黎协定》6.2条和6.4条将在2017年至2019年期间进一步确定，通过在国际气候变化论坛上寻找共同的谈判立场并予以推行，东北亚地区国家可以对这些法规的实施具有更大的影响力。
- 5. 促进交易平台上的实时市场连接模拟。** 亚洲之外的碳排放权交易体系的发展已经从对实际交易的模拟中受益，这种模拟使用假设的排放信用。东北亚地区碳市场连接也可以通过此类实验取得类似的进展，且对于实验推动没有重大风险。

6. 在东北亚各地对次国家碳市场连接进行试点。 在初始测试阶段对地区内有限几个行业进行次国家碳市场连接试点，这将降低进入地区市场连接的阻碍，并且为地区碳市场连通性提供实验平台。地区性城市、首府、省和县应该进行讨论，对次国家市场连接进行说明和试点。

7. 各方共同确定一个预期日期，开始就选择的市場连接的启动进行正式讨论。 就区域市场连接开始正式政策对话必须有一个临时目标，而这些谈判的基础正在建立。政府领导人应该就正式谈判的时间达成愿望性的一致意见，而非具有约束力的承诺。

结论

过去碳市场连接的证据显示，虽然地理相邻和紧密的经济联系对于建立连接关系起着至关重要的作用，但这些因素并不能保证市场一体化的成功。整合碳市场需要一系列初始准备和试点才能取得成功。由于东北亚地区正处在碳市场建设的成形阶段，各国有机会在短期内协调一些设计要素，并且克服与市场合作相伴产生的经济和地缘政治挑战。

当前的关键在于建立准备好连接的市场，并且制定明确的合作工作计划。在可预见的未来，区域碳市场不会变得同质化、共享所有的设计特点或完全统一排放上限或碳价，也许以后也不会。各国的自然禀赋、经济和政治制度以及相关的气候变化政策仍将差异很大，但是这些差异并不意味着各国碳市场不能或不应该连接起来。有针对性的互利连接需要对各国国内市场的某些方面进行统一，并设计所需的共同性途径，以便在不同司法辖区之间交易排放配额。