



图片来源：摄图网

## 委托拍卖可资中国碳市场借鉴之处

配额分配方式是碳市场设计过程的核心机制，分配方法极大影响对减排行为的激励程度。配额分配路线之争的根本在于有偿分配还是无偿分配，而具体的配额额度确定方法也根据国情和行业情况各有不同。观察国际碳市场发展历程，配额分配的大趋势是从无偿分配走向以有偿分配为主，从祖父法、标杆法等走向以拍卖分配为主；这是经过实践证明形成共识的大方向。

但同时也要承认，有偿分配和无偿分配各有特点。关于此议题的分析文章汗牛充栋，不在此赘述。我国全国碳市场第一阶段采取无偿分配方式的考虑是合理的，有利于保证控排企业的参与度，同时在经济新常态下避免增加企业负担；然而此方式损失了碳市场发现价格的功能，更谈不上通过拍卖筹集减排资金等效果；似乎鱼和熊掌不可兼得。

委托拍卖是加州碳市场使用的一种创新的配额分配方式，这一方式结合了免费分配和拍卖，同时也兼顾了效率和公平。本文简单介绍其背景和操作方式，并通过分析指出：尽管没有必要完全照搬国外委托拍卖的机制，但其思路可以为我国碳市场设计提供重要启示。

## 何为“委托拍卖”

委托拍卖是综合免费分配和拍卖而产生的一种配额分配方式。加州碳市场在执行过程中，对供电公司采取了这种特殊的分配方式。碳市场的主管部门（加州空气资源委员会）将配额免费发放给特定的控排企业（目前是供电公司）后，由企业将拥有的免费配额委托给碳市场主管部门，将配额进行拍卖，所得收入再返还给持有这些免费配额的供电公司。需要说明的是，供电公司履约所需配额仍需要到市场获得，委托拍卖所得只能用于补贴终端用户，不能用于购买配额。加州碳市场委托拍卖的流程如下



图 1：委托拍卖流程。注：目前拍卖平台指在西部气候倡议下的在线拍卖平台：<http://www.wci-auction.org/>，拍卖平台通过第三方对拍卖进行管理。



图 2：传统拍卖流程

与传统的拍卖（图 2）相比，委托拍卖有如下特点。首先，控排企业（这里指私人配电公司）所得到的配额理论上是免费的，即获得配额并不增加企业的总体负担。由于配额委托拍卖的收入将用于受企业碳价影响的消费者，这在一定程度上可以缓解企业的减排的经济压力。其次，委托拍卖中比较特殊的环节是，控排企业需要将配额委托给政府进行拍卖并得到相应的拍卖收入，而不是由企业直接拍卖。

## 委托拍卖的主要作用

加州碳市场对委托拍卖这一机制的选择首先是对加州现行法律框架的妥协。<sup>1</sup>加州法律明确了对使用公共设施用户利益的保障，例如不能因为碳价而大幅增加终端用户的成本。加州在负责监管公共设施（例如电力，通讯，天然气等）的加州公共设施委员会（California Public Utilities Commission: CPUC）下设立了纳税人倡导办公室（Office of Ratepayer Advocates）来负责为公共设施用户争取尽可能低价、安全和环保的公共设施服务。加州碳市场将电力行业纳入控排范围后，考虑到碳价产生可能增加终端电力用户的成本，没有对配电公司采取简单配额拍卖的方式，以避免消费者负担。

其次，委托拍卖确保了碳市场的活力和流动性。配电公司配额占市场总量较大，如果为了保护消费者

利益直接简单的向配电公司免费分配配额，而不进入拍卖市场，则会大大削弱市场活力。

如果没有委托拍卖，“加州的政策制定者的选择可能是（1）配额拍卖，在这种情况下，电力供应商会以更高的价格向电力消费者转嫁成本，或者（2）配额免费分配，这样不能向消费者传递价格信号，进而降低了政策的有效性<sup>2</sup>”。因此，加州在私人配电公司中采取委托拍卖<sup>3</sup>，确保了在维护消费者利益的同时最大化发挥碳市场作为减排工具的效用。

## 委托拍卖的资金流向

虽然配额要委托主管部门拍卖，但政府并不参与委托拍卖的资金转移过程。由图 3 所示，加州碳市场通过建立碳排放权追踪系统（Compliance Instrument Tracking System Service: CITSS）来明确配额归属和追踪配额交易。参与碳市场的控排企业均需要在 CITSS 上注册登记。在委托拍卖过程中：

1.加州空气资源委员会通过其在 CITSS 的“配额分配账户”（Allocation Account）向私人配电公司分配配额；私人配电公司通过其在 CITSS 上使用的“配额有限使用持有账户”（Limited Use Holding Account）接收到相应的配额；

<sup>1</sup>[http://leginfo.ca.gov/faces/codes\\_displaySection.xhtml?lawCode=PUC&sectionNum=309.5](http://leginfo.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=PUC&sectionNum=309.5)和 <http://www.ora.ca.gov/general.aspx?id=2163>

<sup>2</sup>Chris Busch, Hu Min and Hal Harvey. *Consignment Auctioning Of Carbon Allowances: A hybrid method used in California's emission trading system combines elements of auctioning and free allocation. Manuscript.*

<sup>3</sup>[https://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/ct\\_oaL\\_april2014.pdf](https://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/ct_oaL_april2014.pdf)

2.私人配电公司将配额委托给加州空气资源委员会进行拍卖，配额转移到后者在 CITSS 上的“配额拍卖账户”（Auction Account）

3.加州空气资源委员会将委托的配额通过拍卖平台（见图 1，控排企业在拍卖平台上的拍卖账户均与其在 CITSS 上的账户联动<sup>4</sup>）进行拍卖，并产生相应的拍卖收入。

4.拍卖收入通过私人配电公司在 CITSS 中“配额有限使用持有账户”下拍卖收入电汇页面中提供的信息直接汇入私人配电公司的银行账户<sup>5</sup>。

5.对于首次在 CITSS 上设立拍卖收入电汇信息或者提出更改电汇信息的私人配电公司，需要分别提出汇款申请并确认汇款信息，同时由金融部门核对汇款信息。

6.最终，在拍卖平台上产生的委托拍卖的收入将直接汇入私人配电公司预先设定的银行账户。（图 3）

来自加州空气资源委员会的数据显示，在 2014-2016 年期间，由私人配电公司的委托拍卖产生的收入共计 31.6 亿美元，其中 63% 用于返还给电力消费者<sup>6</sup>（residential climate credit, 使用私人配电公司的电力用户会定期在电力消费账单上看到一个来自应对气候变化的固定折扣额，每个家庭无论电力消费多少都收到一样的折扣减免额），22% 用于降低家庭的容量电费（residential volumetric rate reduction），从而降低碳价对家用电力消费者的影响。同时，还有 7% 的支出返还给受电力账单影响的小型企业（small business climate credit）。另外还有 7% 用于补偿电力账单受影响的能源密集且易受贸易冲击的行业（industry assistance）。

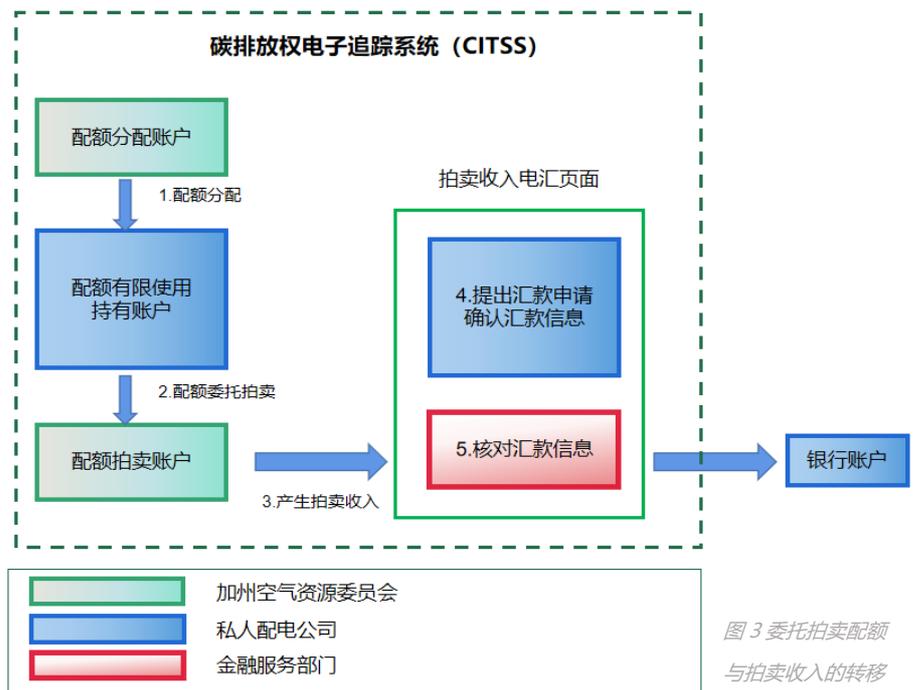


图 3 委托拍卖配额与拍卖收入的转移

<sup>4</sup> California Auction and Reserve Sale Platform User Guide

<https://www.wci-auction.org/resources/#cmsFaqs>

<sup>5</sup> Auction Consignment Wiring Instructions:

[https://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/markettrackingsystem/wiringinstructions\\_reference.pdf](https://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/markettrackingsystem/wiringinstructions_reference.pdf)

<sup>6</sup> Summary of Vintage 2014-2016 Electrical Distribution Utility Allocated Allowance Value

Usage: <https://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/edu-v2014-2016-allowance-value-report.pdf>

## 委托拍卖的创新点

委托拍卖适用的控排企业，应该属于在碳市场中减排压力比较大的企业、行业或地区，可能是由于碳价而影响产品消费的企业，或者贸易敏感行业，或者是经济不发达地区。在这个范围内的控排企业若采取委托拍卖可以在减排的同时维护社会公平和福利。

委托拍卖是维持无偿分配的同时又能发现价格的创新途径。总体而言，获得配额基本不增加企业的负担，如果碳市场从一开始就进行拍卖，价格发现和监管将变得可行，通过设定最低最高限价，可以扩大碳市场减排效果。

委托拍卖通过增加可以拍卖的配额比例，确保了拍卖市场规模和参与者数量，价格信号更加有效，也使价格操纵变得更加困难。委托拍卖所得收入的分配方式也有多种渠道，可以通过设计以促进减排，提高福利。

## 委托拍卖可资中国碳市场借鉴之处

委托拍卖可以为全国碳市场所借鉴，但因为碳市场覆盖范围和法律基础不同，并不能完全照搬。加州

委托拍卖的基础是其基本分配方式是有偿拍卖，而我国碳市场短期内可见的基本分配方式是标杆法无偿分配，因此有本质区别。但是通过引入委托拍卖的方式，可以要求发电企业的部分配额进行委托拍卖并将收入指定用于支持发电企业的节能减排。

一方面，通过委托拍卖可以增加碳市场的流动性，发现价格。另一方面，通过规定发电企业拍卖收入的用途，将其用于支持企业提高其可再生能源电源比重等减排行动，从长期来看不仅可以缓解企业面临的经济压力，同时也激励了企业对碳市场的参与和实现减排。此外，在委托拍卖的过程中，拍卖收入通过拍卖平台返回到控排企业账户的形式，并不进入政府财政，也可以为全国碳市场发展所用，从而确保拍卖的收入将用于低碳发展的领域。

*(本文作者陈美安女士是绿色创新发展中心的高级分析师。她对全球气候变化政策和中国环境治理有超过六年的研究经验。在加入绿色创新发展中心之前，她曾在俄勒冈大学担任讲师一职。陈女士拥有俄勒冈大学政治学的博士学位和俄勒冈州立大学公共政策分析的硕士学位。)*

**绿色创新发展中心** 是专注绿色低碳发展的战略咨询机构，关注宏观气候政策、城市绿色低碳转型、绿色经济政策、行为减排领域的研究、咨询和交流。致力于通过跨学科、系统性、实证性的政策研究、梳理、比较和评估，推动低碳环境政策的精细化，可实施度。

联系我们：[igdpooffice@igdp.cn](mailto:igdpooffice@igdp.cn) | (86)10-85323096 | 北京市朝阳区建外外交公寓 7151