

附件

## 用能权有偿使用和交易制度试点方案

建立用能权有偿使用和交易制度，是党中央、国务院的决策部署，是推进生态文明体制改革的重大举措，对促进“十三五”能源消耗总量和强度“双控”目标完成，推进绿色发展，具有十分重要的意义。根据中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》要求，为有序推进用能权有偿使用和交易工作，拟在部分地区开展制度试点，先行先试，制定本试点方案。

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推进供给侧结构性改革，以制度突破、机制创新、模式探索为重点，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，做好顶层设计与鼓励基层创新相结合，积极稳妥地推进初始用能权确权、有偿使用、交易工作，规范能源消费报告、审核和核查技术要求，严格履约机制，不断完善法规标准体系。通过总结凝练，形成可复制可推广的经验和做法，逐步推广，推动实

现“十三五”能源消耗总量和强度“双控”目标任务，提高绿色发展水平。

## （二）基本原则

坚持市场主导，政府培育。充分发挥市场配置资源的决定性作用，激发市场主体活力，推动能源要素向优质项目、企业、产业流动和集聚。更好地发挥政府作用，分解落实目标任务，建立健全政策措施，培育和发展交易市场，严格履约机制。

坚持重点突破，综合施策。通过制度创新，着力解决初始用能权确权的科学性，有偿使用制度的公平性，核算核查的规范性，定价机制的有效性。出台配套激励和约束政策，做好与碳排放权交易制度的协调，加强事中事后监管，强化能力建设，统筹推进改革举措。

坚持制度创新、总结推广。发挥地方首创精神，鼓励试点地区结合本地区实际情况大胆探索创新、积极作为，在改革试点过程中允许试错、宽容失败。注重巩固改革成果，及时总结凝练，形成可复制可推广的经验、做法和制度，逐步推广应用。

（三）主要目标。在部分地区开展试点，通过探索创新，推动用能权有偿使用和交易改革任务取得积极进展，形成若干可操作、有效的制度成果。在试点地区建立较为完善的制度体系、监管体系、技术体系、配套政策和交易系统，推动能源要素更高效配置。

## 二、试点范围和时间

（四）试点地区。按照统筹规划、试点先行、分步实施、有序推进的原则，选择在已有一定的工作基础，开展试点工作积极性较高，具有代表性的浙江省、福建省、河南省、四川省开展用能权有偿使用和交易试点。试点地区可以在本区域内全面开展试点，也可以根据实际情况先选择若干地市开展试点，然后逐步扩大试点区域。

（五）试点时间。2016年做好试点顶层设计和准备工作；2017年开始试点，并根据情况不断完善实施方案；到2019年，试点任务取得阶段性成果，形成可复制可推广的经验、做法和制度；2020年，开展试点效果评估，总结提炼经验，视情况逐步推广。

### 三、试点内容

（六）科学合理确定用能权指标。试点地区要根据国家下达的能源消费总量控制目标，结合本地区经济社会发展水平和阶段、产业结构和布局、节能潜力和资源禀赋等因素，合理确定各地市能源消费总量控制目标。在能源消费总量控制目标的“天花板”下，合理确定用能单位初始用能权。制定科学的初始用能权确权方法，区分产能过剩行业和其他行业、高耗能行业和非高耗能行业、重点用能单位和非重点用能单位、现有产能和新增产能，实施分类指导。产能严重过剩行业、高耗能行业可采用基准法，即结合近几年产量、行业能效“领跑者”水平以及化解过剩产能目标任务，确定初始用能权；其他用能单位可采取历史法，即近

几年综合能源消费量平均值确定初始用能权；结合节能评估审查制度，从严确定新增产能的初始用能权。鼓励可再生能源生产和使用，用能单位自产自用的可再生能源不计入其综合能源消费量。规范初始用能权确权行为，做到公平、公开、透明、有序，减少自由裁量权，建立争端解决机制。

（七）推进用能权有偿使用。用能权有偿使用的主体为试点地区用能单位特别是重点用能单位。设计用能权有偿使用制度应兼顾公平和效益，平衡现有产能和新增产能的利益，既有利于鼓励先进，推进结构调整，推动能源要素高效配置，又不大幅增加现有企业负担。配额内的用能权以免费为主，超限额用能有偿使用。用能权有偿使用的收入应专款专用，主要用于本地区节能减排的投入以及相关的工作。

（八）建立能源消费报告、审核和核查制度。试点地区要制定发布能源消费报告、审核、核查指南、标准等技术规范，明确能源消费统计、计量、计算的范围、方法、流程和操作规范，确保能源消费数据的准确性和可追溯、可核查。制定审核机构管理办法，公告机构名单，规范机构行为，建立用能单位能源消费数据平台。用能单位年综合能源消费量通过自我报告、第三方审核、政府抽查（核查）等方式予以确认。用能单位、审核机构对出具的能源消费报告、第三方审核报告的准确性和真实性负责。

（九）明确交易要素。交易主体一般为试点地区用能单位，也可以选择其他能源消耗总量和强度“双控”目标责任主体作为

交易主体。交易主体可以将所持有的用能权指标在交易市场中进行交易。交易标的为用能权指标，以吨标准煤为单位。用能权指标每年清算一次，卖出的用能权从当年或上一年度用能权指标中扣除，但不影响下一年度的用能权指标；买入的用能权计入当年或上一年度用能权指标，但不计入下一年度；剩余的用能权指标不计入下一年度。

（十）完善交易系统。交易实施登记注册制，交易主体需在交易所开设交易账户。不断完善交易活动所需的登记、交易和结算系统和软硬件设施，确保交易活动安全、可靠、便捷。研究推动用能权交易平台与统一的公共资源交易平台有效对接。

（十一）构建公平有序的市场环境。试点地区要制定用能权交易管理办法，明确交易规则及流程等，完善交易争议解决机制。建立公平、公开、透明的市场环境，及时发布用能权供需信息，建立预测预警机制。完善价格形成机制，用能权初始交易价格由试点地区确定，伴随市场发展，逐步过渡到由交易方集合竞价方式形成交易价格。探索研究设立交易调节基金，用于引导市场预期，交易初期驱动市场，平抑市场价格异常波动，维护市场秩序。

（十二）落实履约机制。试点地区要建立奖惩机制，确保责任主体及时履行履约义务。公布用能单位履约情况，树立履约单位履行社会责任的良好形象，曝光拒不履约单位名单。加大处罚力度，将拒不履约的单位纳入失信企业黑名单，纳入当地信用信息共享平台，并与全国信用信息共享平台对接。探索对严重失信

主体实施跨部门联合惩戒，维护制度的权威性和公信力。

#### 四、保障措施

（十三）完善政策引导。试点地区要加大财政、税收等激励政策力度，支持企业节能改造，确保完成“十三五”能源消耗总量和强度“双控”目标任务。鼓励金融机构积极创新和运用金融产品，为用能权交易市场参与者提供灵活多样的金融产品和服务。严格节能评估审查，新增高耗能产能能效要达到行业“领跑者”水平，选用一级能效设备。编制并落实用能预算管理方案，推动用能管理精细化、科学化，实现用能的高效配置。

（十四）提升基础能力。试点地区要加强用能权相关理论和重大问题研究，不断拓展思路创新政策。强化能源计量统计工作，提高用能单位能源计量器具配备和能源计量数据分析利用水平，规范能源统计台帐。推进重点用能单位能耗在线监测系统和能源管理体系建设。积极培育和规范第三方技术机构，强化能力建设，壮大专家资源，加大培训力度，提升管理人员业务水平。试点地区要安排一定的试点工作经费，支持平台建设、监督管理、培训评估和制度研究等工作。

（十五）加强监督管理。试点地区要建立用能单位、技术机构黑名单制度。加大随机抽查力度，充分发挥节能监察机构作用，依法对弄虚作假的用能单位、技术机构进行曝光和处罚，对其违法失信行为建立信用记录，纳入当地信用信息共享平台，并与全国信用信息共享平台对接。严格用能权交易市场管理，严厉打击

扰乱交易市场秩序、利益输送等不法行为。

## 五、组织实施

（十六）加强组织领导。试点地区要高度重视，建立健全试点工作机制，成立试点工作领导小组，统筹推进试点工作。按照本方案要求，抓紧研究制定实施方案，落实工作责任，细化任务分工，确保实现改革各项目标任务。采取多种形式，广泛宣传节能低碳、绿色发展的重要意义，增强用能单位的责任意识，营造良好的试点氛围。试点地区用能权有偿使用和交易工作实施方案报国家发展改革委批准后实施。

（十七）强化支持指导。国家发展改革委会同有关部门统筹研究重大问题、协调重大政策，指导和支持地方开展交易试点工作，定期开展培训。强化能源消耗总量和强度“双控”目标责任评价考核和结果运用，将用能权交易工作开展情况纳入考核内容，鼓励试点地区努力推进改革工作。在节能减排等相关政策方面适度向试点地区倾斜。完善节能标准体系，继续推进用能产品能效标准、单位产品能耗限额标准等强制性标准，能源统计、计量、审计等基础性标准的制修订工作。

（十八）做好效果评估。在试点工作中，要鼓励创新，允许试错，宽容失败，充分调动各方面的积极性、主动性和创造性。对试点过程中发现的问题和实践中的漏洞，要及时纠正，不断调适制度，逐步完善政策措施。国家发展改革委会同有关部门及时总结试点地区有效做法和成功经验，凝练推广模式，根据成

熟程度分类总结，视情况逐步推广应用。

各有关部门和地区要充分认识建立用能权有偿使用和交易制度的重大意义，按照本方案要求，密切配合，扎实工作，大胆探索，协调解决有关困难，共同推进试点工作，为我国节能减排、绿色发展做出积极贡献。对试点过程中出现的重大情况和问题，试点地区要及时向国家发展改革委报告。