

附件 2

《全国碳排放权交易管理办法（试行）》 编 制 说 明

一、编制背景

碳排放权交易是利用市场机制控制温室气体排放的重大制度创新，党中央、国务院高度重视全国碳排放权交易市场（以下简称全国碳市场）建设。“十二五”和“十三五”国民经济和社会发展规划《纲要》《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《生态文明体制改革总体方案》等均对全国碳市场建设作出明确安排。

2011 年，我国在北京等 7 省市开展碳排放权交易试点，为全国碳市场建设探索经验。2014 年 12 月，原国家应对气候变化主管部门国家发展改革委印发了《碳排放权交易管理暂行办法》（发展改革委令 17 号），规范全国碳市场建设工作。该办法发布以来，全国碳市场建设的基本路径、管理思路和管理方式等均发生了较大变化，各碳交易试点省市在地方立法方面也做了大量探索。2018 年 4 月，应对气候变化及减排职能由国家发展改革委调整至新组建的生态环境部，为碳市场建设与管理提供了新的条件。综合考虑，原有办法已不能适应新的形势变化，无法满足当前工作需要，有必要作出调整和完善。鉴此，我们在原有办法基础上起草了《全国碳排放权交易管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》），拟以我部规章形式

发布实施。

二、编制依据

2009年3月，第十一届全国人大常委会第十次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》，提出“要把加强应对气候变化的相关立法作为形成和完善中国特色社会主义法律体系的一项重要任务，纳入立法工作议程。适时修改完善与应对气候变化、环境保护相关的法律，及时出台配套法规，并根据实际情况制定新的法律法规，为应对气候变化提供更加有力的法制保障”等。

2016年3月，第十二届全国人民代表大会第四次会议表决通过《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》，提出“推动建设全国统一的碳排放交易市场”。同年10月，国务院印发《“十三五”控制温室气体排放工作方案》（国发〔2016〕61号），明确提出“建设和运行全国碳排放权交易市场”“建立全国碳排放权交易制度”和“出台《碳排放权交易管理条例》及有关实施细则”等。

2017年12月，经国务院同意，《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》（发改气候规〔2017〕2191号）印发，明确了全国碳市场建设的基本原则、基本要素和基本框架等，明确将“开展碳市场管理制度建设”和“完善碳市场管理制度和支撑体系”作为全国碳市场建设的重要内容。

2018年5月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，充分运用市场化手段，完善资源环境价格机制是提高环境治理水平

的重要手段。2019年7月，李克强总理主持召开国家应对气候变化及节能减排工作领导小组会议，要求加快建立碳排放权交易市场，构建节能减排的长效机制。

三、主要思路

《管理办法》主要思路包括：

（一）责任关口前移，强化企业责任。为适应生态环境管理体系，《管理办法》体现“企业自证”原则，将确保碳排放数据真实性和准确性的责任压实到企业，由重点排放单位对排放报告的真实性和完整性和准确性负责，生态环境主管部门对其监测计划和排放报告质量进行核查和监督检查。

（二）创新了核查管理方式。根据中央“放管服”改革精神，为充分发挥生态环境系统监督管理体系、技术标准和队伍优势，在强化企业报送责任的基础上，加强了对监测计划的监督管理，同时规定以“双随机、一公开”方式开展重点排放单位排放报告核查工作，省级生态环境主管部门在开展核查时既可以利用生态环境系统现有的队伍力量开展核查，也可以通过政府购买服务方式委托社会技术服务机构提供核查服务。后续我部还将通过制定出台专门的核查技术规范进一步加强核查工作管理。

（三）明确了各级生态环境主管部门的责任。落实《关于构建现代环境治理体系的指导意见》有关“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制要求，生态环境部负责制定全国碳市场统一的制度、标准和技术规范，省级生态环境主管部门负责组织开展全国碳排放权交易数据报送、核查、配额分配、清缴履约等相关活动的

监督和管理，市级生态环境主管部门负责配合落实相关具体工作。

（四）以信息公开方式加强监管力度。对省级生态环境主管部门、重点排放单位及其他交易主体在信息公开方面的责任进行规定，加强对核查和监督检查情况以及企业排放报告、配额清缴等情况的信息公开力度，加强信用管理，提升《管理办法》实施的有效性和权威性。

四、主要内容

《管理办法》包括总则、配额管理、排放交易、核查和履约、监督管理、责任追究和附则，共分为七章五十一条。

第一章为总则，包括目的依据、适用范围以及生态环境主管部门职责等 6 条。规定了适用范围、各级生态环境主管部门主要职责、重点排放单位定义等内容。

第二章为排放配额管理，包括重点排放单位的产生、配额分配、调整，注册登记结算等 10 条。其中，碳排放配额分配方法和标准由生态环境部制定公布，省级生态环境主管部门负责向本行政区域内的重点排放单位分配排放配额。生态环境部负责建立和管理全国碳排放权注册登记结算系统，碳排放权的持有以注册登记结算系统中记载的信息为准。

第三章为排放交易，包括交易产品、交易主体、交易机构和交易方式等 7 条。主要规定交易产品为排放配额以及其他交易产品，交易主体为重点排放单位及符合规定的机构和个人，交易机构由生态环境部负责确定，交易方式采取公开竞价、协议等。为保障市场平稳有效运行，防范化解金融等方面风险，对市场调节做了原则性

规定。

第四章为排放核查与排放配额清缴，包括监测计划、排放报告、核查、配额清缴、抵消机制等 8 条。对重点排放单位提交监测计划和排放报告的程序进行了规定，并对排放报告核查、配额清缴，以及抵消机制等作出规定。

第五章为监督管理，包括监管、信息公开、监督检查等 9 条。主要对各级生态环境主管部门的监管职责和监管重点、信息公开的主体和范围、信用监管、社会监督和公众举报等作出规定。

第六章为责任追究，包括主管部门责任追究、不主动报告处理、未按规定报告处罚、未履约处罚、登记参与主体和交易主体违规处置、联合惩戒等 9 条。主要明确了负有管理职责的主管部门、重点排放单位违规的情形和责任追究方式。根据《行政处罚法》等有关规定，充分利用生态环境系统监督执法力量，对重点排放单位不主动报告、虚报瞒报或者拒绝履行排放报告义务、拒不履行配额清缴义务等设置了不超过 3 万元的罚款，同时规定对处罚结果进行信息公开和联合惩戒，进一步加大对违法违规行为的处罚力度。

第七章为附则，包括名词解释、颁布实施等 2 条。

五、需要说明的问题

（一）关于《管理办法》定位与印发形式

目前有关部门正在对《碳排放权交易管理暂行条例》进行立法审查。《管理办法》作为部门规章无法规定的事宜将由《碳排放权交易管理暂行条例》作出安排。《管理办法》基于现行法规，围绕全国碳市场建设和运行的基础制度保障需要，为以发电行业为突破口开

展碳排放配额分配、碳排放报告与核查、注册登记和交易监督管理、履约等活动提供制度支撑，同时也为后续技术规范制定提供工作依据。《管理办法》拟先行以我部部令形式发布，试行一段时期后再作进一步修改完善。

（二）关于数据报送信息平台

《管理办法》规定，按照我部信息化建设的“四统一、五集中”工作要求开展全国碳排放数据报送工作，依托“全国排污许可证管理信息平台”实现碳排放数据报送、监测计划备案、碳排放数据管理分析和数据核查监管等业务功能，并逐步实现与能源、统计、电网、民航等外部数据库的对接，抓取企业能耗、产品产量等基础数据并进行校验。

（三）关于监测计划

目前，国际通行做法是依靠统计核算而非仪器监测方式确定温室气体排放量。本办法所指的监测计划是指重点排放单位将温室气体排放核算方法与报告指南要求转化为自身做法的技术性文件，不是对温室气体进行在线监测的相关计划。国际和国内试点经验表明，温室气体监测计划是保证数据准确度的重要基础，也是监测、核算工作和实施核查工作的依据。原《碳排放权交易管理暂行办法》规定，监测计划实施备案管理，鉴于监测计划制定后一般不发生变化，实践中备案管理方式较为有效，因此本《管理办法》继续对监测计划沿用备案管理的方式。

（四）关于抵消机制

抵消机制是碳排放权交易制度体系的重要组成部分。通过使用

温室气体自愿减排项目产生的国家核证自愿减排量（CCER）或其它减排指标抵消碳排放量，可有效降低重点排放单位的履约成本，并促进可再生能源、林业碳汇、农村户用沼气等温室气体减排效果明显、生态环境效益突出的项目发展。碳排放权交易试点地区均允许使用一定比例符合条件的 CCER 进行碳排放权抵消。考虑促进绿色低碳发展、生态保护补偿、碳中和等因素，在科学测算和总结试点经验的基础上，《管理办法》规定全国碳市场重点排放单位的抵消比例不超过其经核查碳排放量的 5%，并规定了用于抵消的 CCER 来源。