

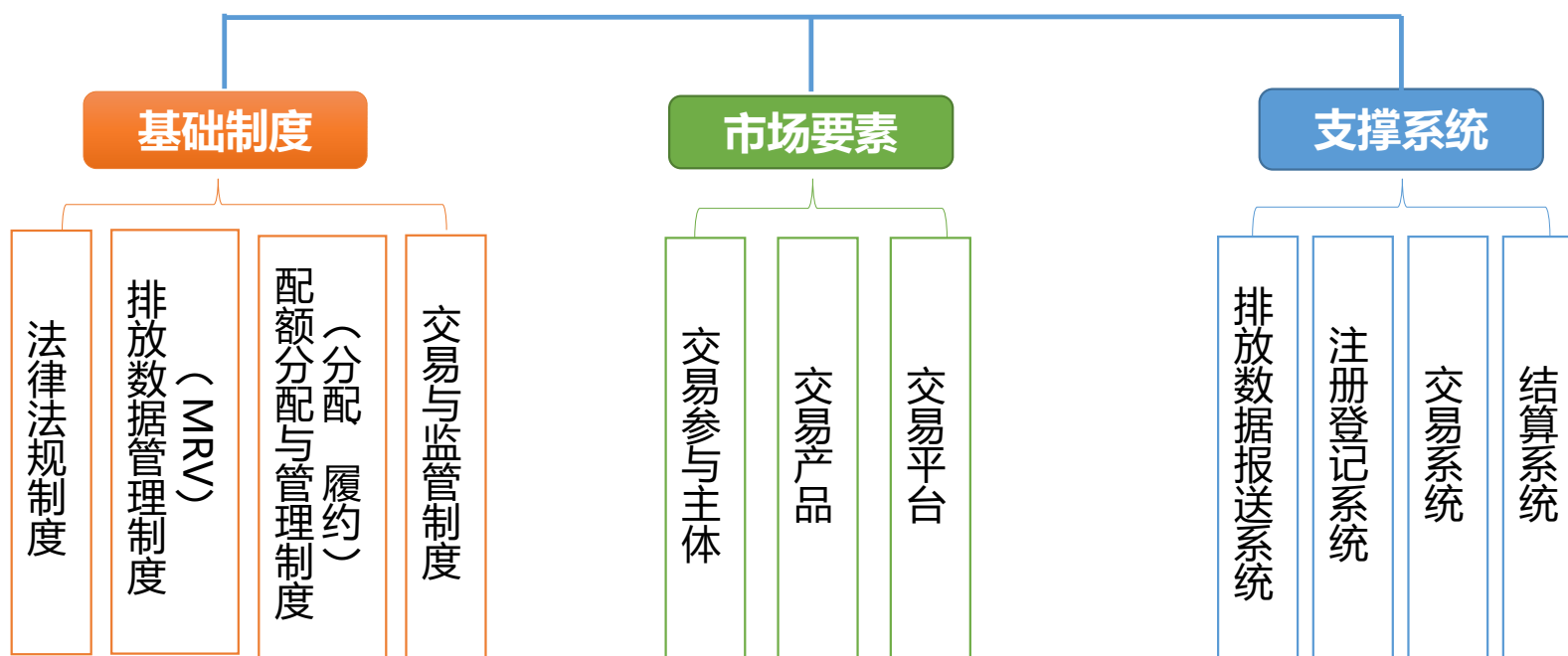
《碳排放权交易管理暂行办法》 解 读

目 录

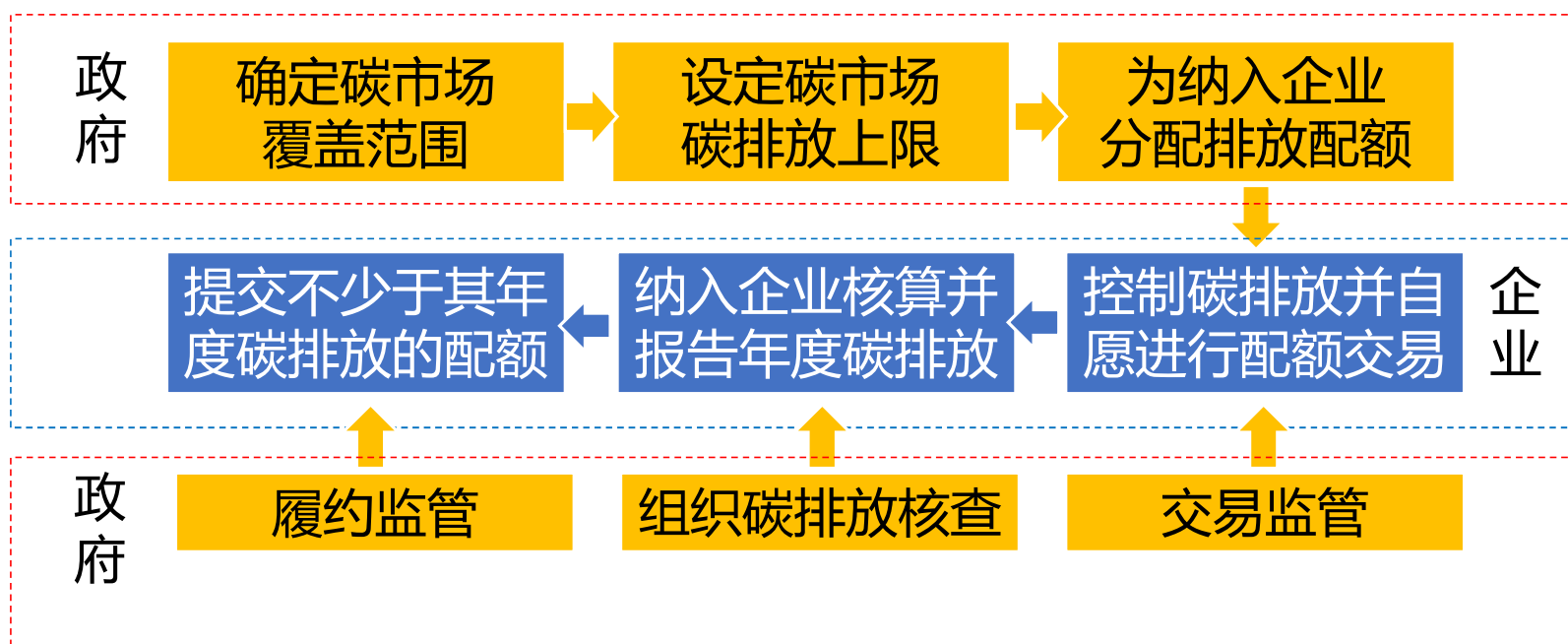
- 一、全国碳排放权交易市场的基础要素
- 二、全国碳排放权交易市场的运转流程
- 三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读
 - (一) “办法”的结构与总则
 - (二) 配额分配
 - (三) 排放交易
 - (四) 核查与配额清缴 (履约)
 - (五) 监督管理
 - (六) 法律责任
- 四、总结

一、碳排放权交易体系的要素

全国碳排放权交易市场



二、全国碳排放权交易市场的运转流程



围绕碳排放权交易体系的要素和运转流程制定“管理办法”

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

名词解释

- **温室气体：**

是指大气中吸收和重新放出红外辐射的自然和人为的气态成分，包括二氧化碳（CO₂）、甲烷（CH₄）、氧化亚氮（N₂O）、氢氟碳化物（HFCs）、全氟化碳（PFCs）、六氟化硫（SF₆）和三氟化氮（NF₃）。

- **碳排放：**

是指煤炭、天然气、石油等化石能源燃烧活动和工业生产过程以及土地利用、土地利用变化与林业活动产生的温室气体排放，以及因使用外购的电力和热力等所导致的温室气体排放。

- **碳排放权：**

是指依法取得的向大气排放温室气体的权利。

——见附件第四十七条

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

名词解释

- **覆盖范围：**
温室气体种类、行业范围和重点排放单位
- **总 量：**
纳入重点排放单位履约期内排放上限
- **重点排放单位：**
是指满足国务院碳交易主管部门确定的纳入碳排放权交易标准且具有独立法人资格（视同独立法人、独立核算单位资格）的温室气体排放单位。（年排放2.6万吨二氧化碳当量/综合能耗1万吨标准煤）。
- **排放配额：**
是政府分配给重点排放单位指定时期内的碳排放额度，是碳排放权的凭证和载体。1单位配额相当于1吨二氧化碳当量。
- **国家核证自愿减排量：**
是指依据国家发展和改革委员会发布施行的《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》的规定，经其备案并在国家注册登记系统中登记的温室气体自愿减排量，简称CCER

——见附件第四十七条

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(一) “办法”的结构与总则

中华人民共和国国家发展和改革委员会令
第 17 号 (2014年12月10日)

为落实党的十八届三中全会决定、“十二五”规划《纲要》和国务院《“十二五”控制温室气体排放工作方案》的要求，推动建立全国碳排放权交易市场，我委组织起草了《碳排放权交易管理暂行办法》。现予以发布，自发布之日起30日后施行。

全国碳排放权交易管理暂行办法
国家发展改革委【2014】17号

组成与结构 (7章48条)



三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(一) “办法”的结构与总则 (第一章)

1、制定的目的 (第一条)： 为推进生态文明建设，加快经济发展方式转变，促进体制机制创新，充分发挥市场在温室气体排放资源配置中的决定性作用，加强对温室气体排放的控制和管理，规范碳排放权交易市场的建设和运行。

2、适用范围 (第二、三条)： 在中国境内，对碳排放权交易活动的监督和管理。本办法所称**碳排放权交易**，是指交易主体按照本办法开展的**排放配额**和**国家核证自愿减排量 (CCER)** 的交易活动。

总 则

- 1、制定目的
- 2、适用范围
- 3、基本原则
- 4、主管部门与职责

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(一) “办法” 结构与总则 (第一章)

3、基本原则 (第四条) : 坚持政府引导与市场运作相结合, 遵循公开、公平、公正和诚信原则。

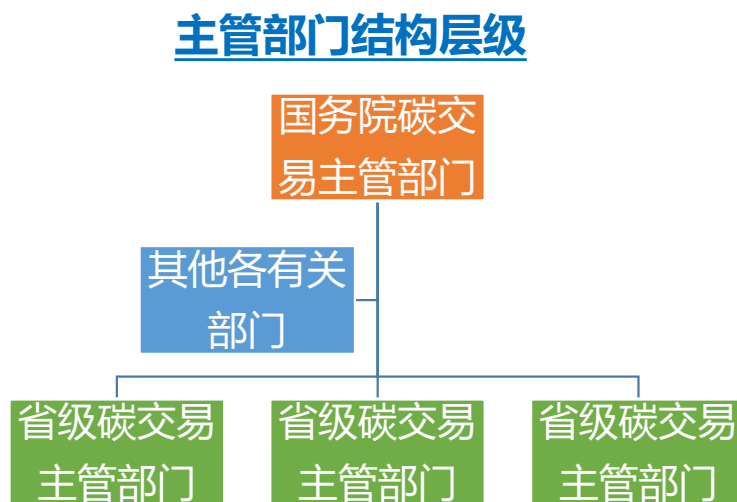
4、主管部门与职责 (第五、六条) :

- 国务院碳交易主管部门: 负责碳排放权交易市场的建设, 并对其运行进行管理、监督和指导。应适时公布碳排放权交易纳入的温室气体种类、行业范围和重点排放单位确定标准。
- 省级碳交易主管部门: 对本行政区域内的碳排放权交易相关活动进行管理、监督和指导。
- 其他各有关部门: 应按照各自职责, 协同做好与碳排放权交易相关的管理工作。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(一) “办法” 结构与总则——小结

- 适用范围
- 碳排放权交易
- 主管部门、层级关系、职责



三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(二) 配额分配 (第二章)

1、覆盖范围——纳入重点排放单位 (第七条) :

省级碳交易主管部门:

根据国务院碳交易主管部门公布的重点排放单位确定标准, 提出本行政区域内所有符合标准的重点排放单位名单, 报国务院碳交易主管部门, 经国务院碳交易主管部门批准。省级碳交易主管部门可适当扩大碳排放权交易的行业覆盖范围, 增加纳入碳排放权交易的重点排放单位。

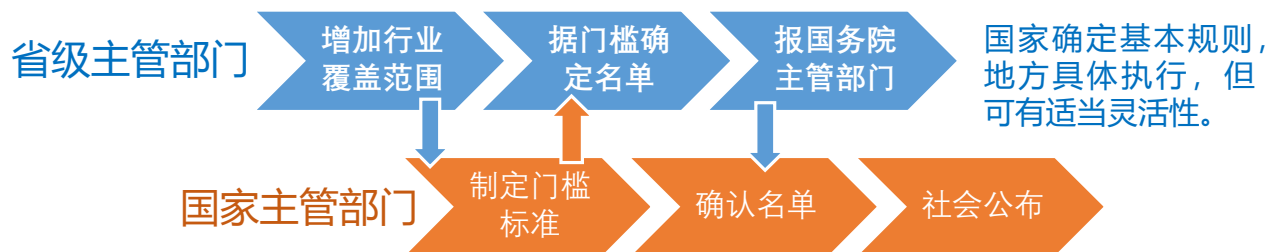
国务院碳交易主管部门:

制定门槛, 确认名单后向社会公布。

配额分配

- 1、覆盖范围
门槛
纳管企业名单
- 2、总量设定
- 3、配额分配
分配方式
分配方法
管理流程
- 4、注册登记系统
功能
管理/账户管理

覆盖范围管理工作流程



三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(二) 配额分配 (第二章)

2、配额总量确定 (第八条) :

(1) 管理部门:

国务院碳交易主管部门确定

(2) 确定因素:

根据国家控制温室气体排放目标的要求, 综合考虑国家和各省、自治区和直辖市温室气体排放、经济增长、产业结构、能源结构, 以及重点排放单位纳入情况等因素,

(3) 总量内容:

确定国家以及各省、自治区和直辖市的排放配额总量。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(二) 配额分配 (第二章)

3、配额分配 (第九—十五条) :

(1) 方式 (第九条) :

分配方式: 免费分配、有偿分配;

配额种类: 免费配额、有偿配额、预留配额

(2) 关于有偿分配:

➤ **时机与比例 (第九条) :** 适时引入, 逐步提高比例,

➤ **来源与用途 (第十一、十四条) :**

国务院碳交易主管部门: 在排放配额总量中预留一定数量, 用于有偿分配、市场调节、重大建设项目等。有偿分配所取得的收益, 用于促进国家减碳以及相关的能力建设。

省级碳交易主管部门: 各省、自治区和直辖市的排放配额总量中, 扣除向本行政区域内重点排放单位免费分配的配额量后剩余的配额, 由省级碳交易主管部门用于有偿分配。有偿分配所取得的收益, 用于促进地方减碳以及相关的能力建设。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(二) 配额分配 (第二章)

3、配额分配 (第九—十五条) :

(3) 主管部门与职责

国务院碳交易主管部门:

制定国家分配方案 (第十条) : 制定国家配额分配方案, 明确各省、自治区、直辖市免费分配的排放配额数量、国家预留的排放配额数量等。

制定国家免费分配方法和标准 (第十二条) : 国务院碳交易主管部门根据不同行业的具体情况, 参考相关行业主管部门的意见, 确定统一的配额免费分配方法和标准。

省级碳交易主管部门:

制定地区免费分配方法和标准 (第十三条) : 省级碳交易主管部门依据第十二条确定的配额免费分配方法和标准, 提出本行政区域内重点排放单位的免费分配配额数量, 报国务院碳交易主管部门确定后, 向本行政区域内的重点排放单位免费分配排放配额。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(二) 配额分配 (第二章)

3、配额分配 (第九—十五条) :

(4) 配额调整 (第十五条)

- 调整情况: 重点排放单位关闭、停产、合并、分立或者产能发生重大变化的,
- 调整对象: 已获得的免费配额进行调整,
- 调整管理部门: 省级碳交易主管部门

4、注册登记系统 (第十六—十七条) :

(1) 建设与管理责任部门 (第十五条) : 国务院碳交易主管部门

(2) 功能 (第十五条) : 用于记录排放配额的持有、转移、清缴、注销等相关信息。

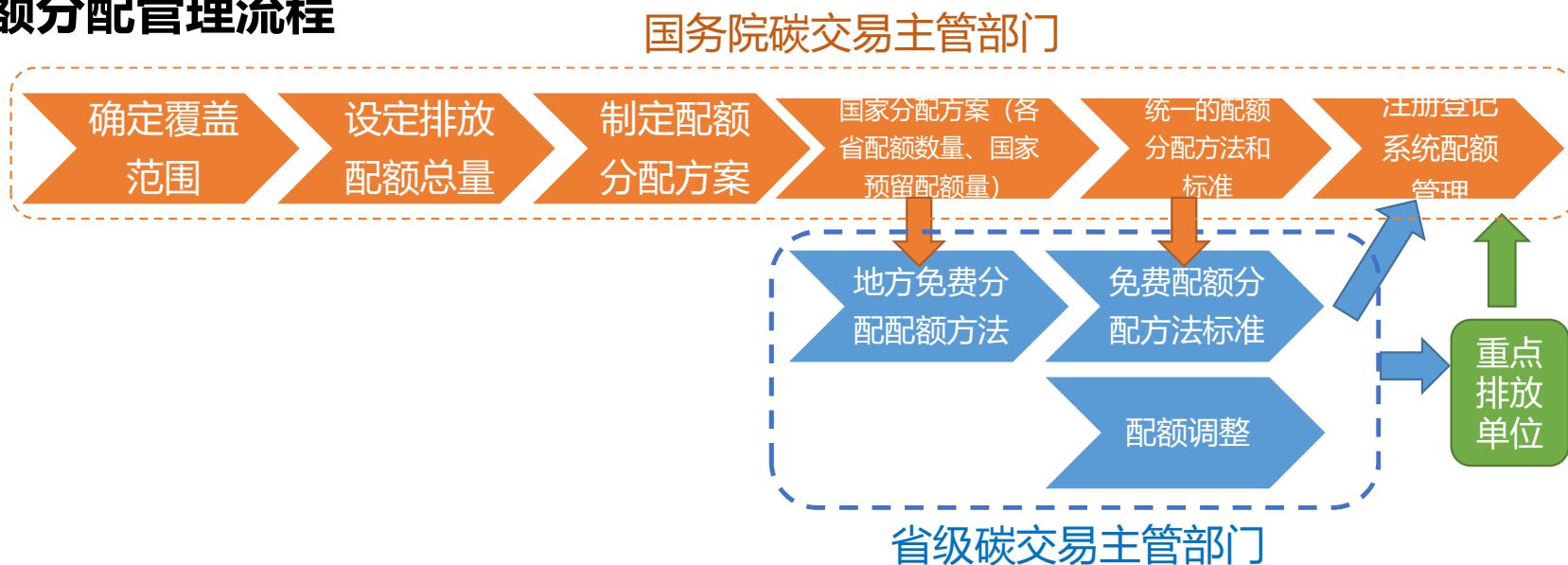
(3) 法律作用 (第十五条) : 注册登记系统中的信息是判断排放配额归属的最终依据。

(4) 账户种类与开户、操作管理 (第十六条) : 国务院碳交易主管部门和省级碳交易主管部门、重点排放单位、交易机构和其他市场参与方等设立具有不同功能的账户。参与方根据国务院碳交易主管部门的相应要求开立账户后, 可在注册登记系统中进行配额管理的相关业务操作。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(二) 配额分配 (第二章) ——小结

配额分配管理流程



配额分配：国家确定基本规则，地方具体执行，但可有适当灵活性，地方从严

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(三) 排放交易 (第三章)

1、交易产品与注销 (第十八、二十二条) : 碳排放权交易市场初期的交易产品为排放配额和国家核证自愿减排量, 适时增加其他交易产品。出于公益等目的, 交易主体可自愿注销其所持有的排放配额和国家核证自愿减排量。

2、交易主体 (第十九条) : 重点排放单位及符合交易规则规定的机构和个人 (以下称交易主体), 均可参与碳排放权交易。

3、交易平台 (第二十一条) : 第十八条规定的交易产品的交易原则上应在国务院碳交易主管部门确定的交易机构内进行。

4、交易监管部门及职责 (第二十、二十三条) : 国务院碳交易主管部门负责确定碳排放权交易机构并对其业务实施监督。具体交易规则由交易机构负责制定, 并报国务院碳交易主管部门备案。国务院碳交易主管部门负责建立碳排放权交易市场调节机制, 维护市场稳定。

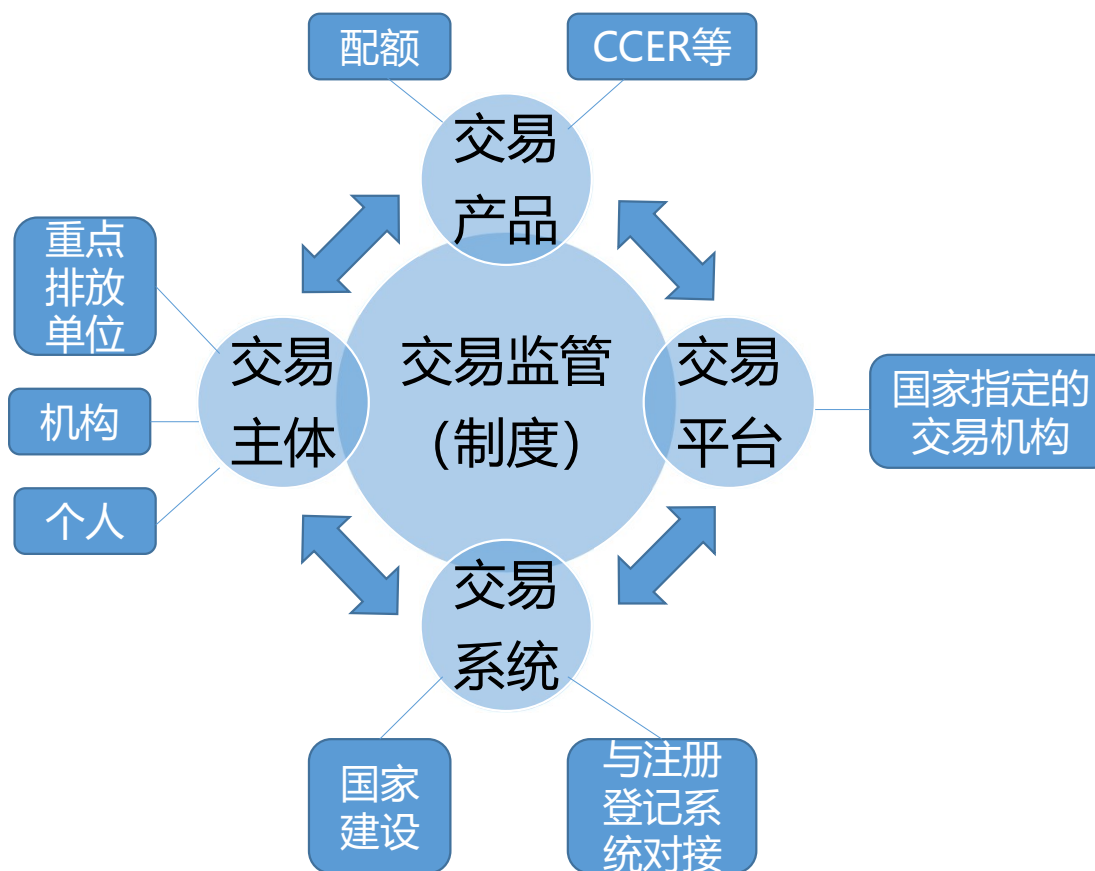
5、交易系统 (第二十四条) : 国家确定的交易机构的交易系统应与注册登记系统连接, 实现数据交换, 确保交易信息能及时反映到注册登记系统中。

排放交易

- 1、交易产品
- 2、交易主体
- 3、交易平台
- 4、交易监管部门及职责
- 5、交易系统

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(三) 排放交易 (第三章) -小结



三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(四) 核查与配额清缴 (第四章)

1、核查 (第二十五——二十九条)

(1) 重点排放单位:

- **制定监测计划并报备案 (第二十五条)** : 应按照国家标准或国务院碳交易主管部门公布的企业温室气体排放核算与报告指南的要求, 制定排放监测计划并报所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门备案。
- **监测计划变更 (第二十五条)** : 监测计划发生重大变更的, 应及时向所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门提交变更申请。
- **实施监测活动 (第二十五条)** : 应严格按照经备案的监测计划实施监测活动。
- **编制排放报告、接受核查、报送排放与核查报告 (第二十六条)** : 应根据国家标准或国务院碳交易主管部门公布的企业温室气体排放核算与报告指南, 以及经备案的排放监测计划, 每年编制其上一年度的温室气体排放报告, 由核查机构进行核查并出具核查报告后, 在规定时间内向所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门提交排放报告和核查报告。
- **申诉 (第二十八条)** : 重点排放单位对核查结果有异议的, 可向省级碳交易主管部门提出申诉。

核查与配额清缴

1、核查 (碳排放数据MRV管理)

(1) 重点排放单位 (监测、核算、报告)

(2) 核查机构 (核查)

(3) 省级主管部门

(4) 国务院主管部门

2、配额清缴 (履约管理)

(1) 重点排放单位

(2) 省级主管部门

(3) 国务院主管部门

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(2) 核查机构（第二十七—二十八条）

- **核查机构的管理（第二十七条）**：国务院碳交易主管部门会同有关部门，对核查机构进行管理。
- **核查活动实施（第二十八条）**：核查机构应按照国家碳交易主管部门公布的核查指南开展碳排放核查工作。

(3) 省级碳交易主管部门（第二十五、二十七条、二十九条）

- **备案监测计划及变更（第二十五条）**：制定排放监测计划并报所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门备案；监测计划发生重大变更的，应及时向所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门提交变更申请。
- **核查机构的管理（第二十七条）**：国务院碳交易主管部门会同有关部门，对核查机构进行管理。
- **组织复查核查排放报告（第二十九条）**：省级碳交易主管部门应当对以下重点排放单位的排放报告与核查报告进行复查，复查的相关费用由同级财政予以安排：国务院碳交易主管部门要求复查的重点排放单位；核查报告显示排放情况存在问题的重点排放单位；除上述外规定以外一定比例的重点排放单位。

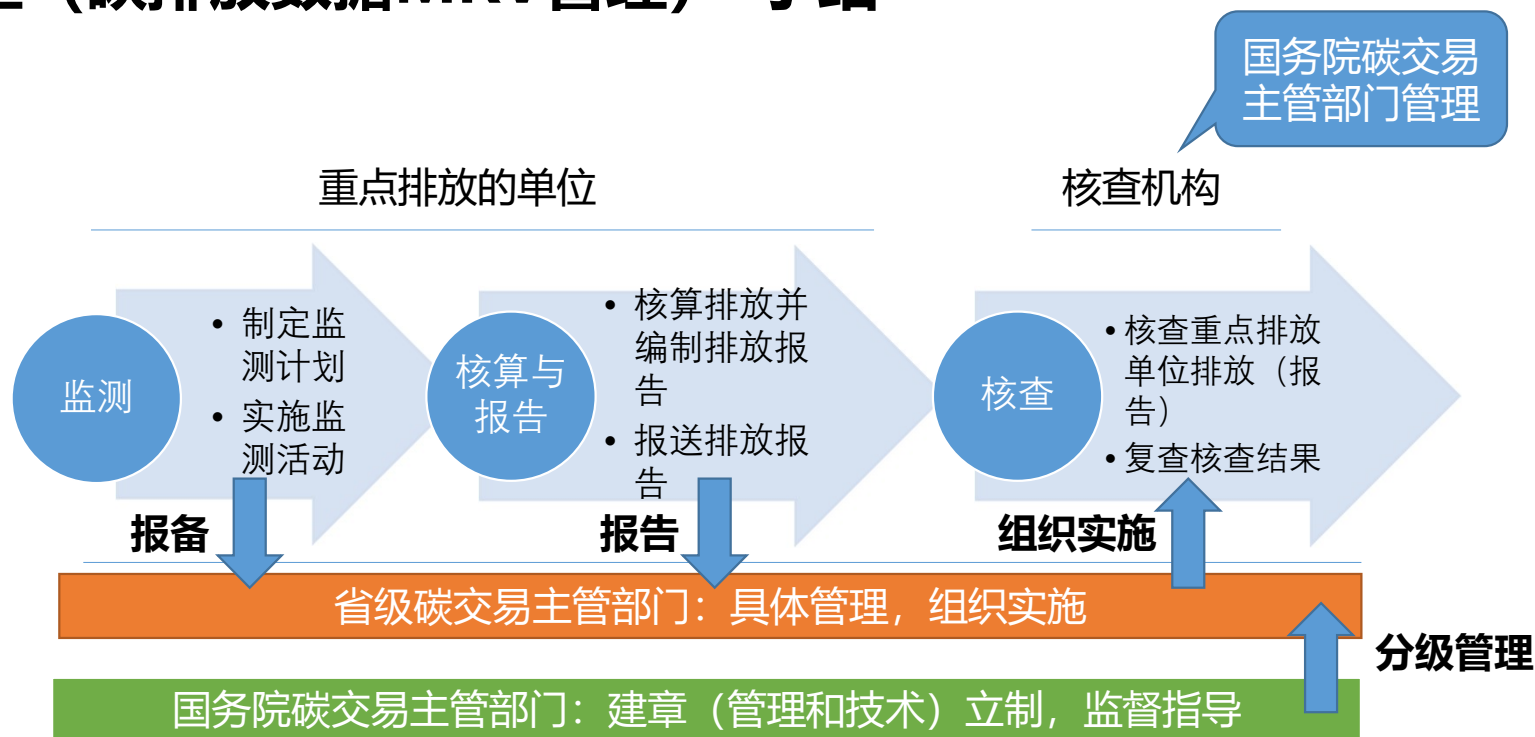
三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(4) 国务院碳交易主管部门（第二十七、二十九条）

- **制定核算、报告、核查技术规范（第二十五条、第二十八条）**：企业温室气体排放核算与报告指南；核查机构应按照国务院碳交易主管部门公布的核查指南开展碳排放核查工作。
- **核查机构的管理（第二十七条）**：国务院碳交易主管部门会同有关部门，对核查机构进行管理。
- **组织复查核查排放报告（第二十九条）**：国务院碳交易主管部门要求复查的重点排放单位。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

核查（碳排放数据MRV管理）-小结



三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(四) 核查与配额清缴 (第四章)

2、配额清缴 (第三十一-三十三条)

履 约 (配额清缴) :

- 是指重点排放单位按照主管部门核定的履约期内的排放上限清缴排放配额。
- 履约是碳交易体系的重要运转环节。
- 按时履约是重点排放单位的责任，是主管部门监管的重要内容，是碳市场实现碳排放总量控制的的根本要求和保证。

(1) 重点排放单位 (第三十一、三十二条)

- **配额清缴，完成履约 (第三十一条)**：重点排放单位每年应向所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门提交不少于其上年度经确认排放量的排放配额，履行上年度的配额清缴义务。
- **履约抵消机制 (第三十二条)**：重点排放单位可按照有关规定，使用国家核证自愿减排量抵消其部分经确认的碳排放量。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(四) 核查与配额清缴 (第四章)

(2) 省级碳交易主管部门 (第三十、三十一、三十三条)

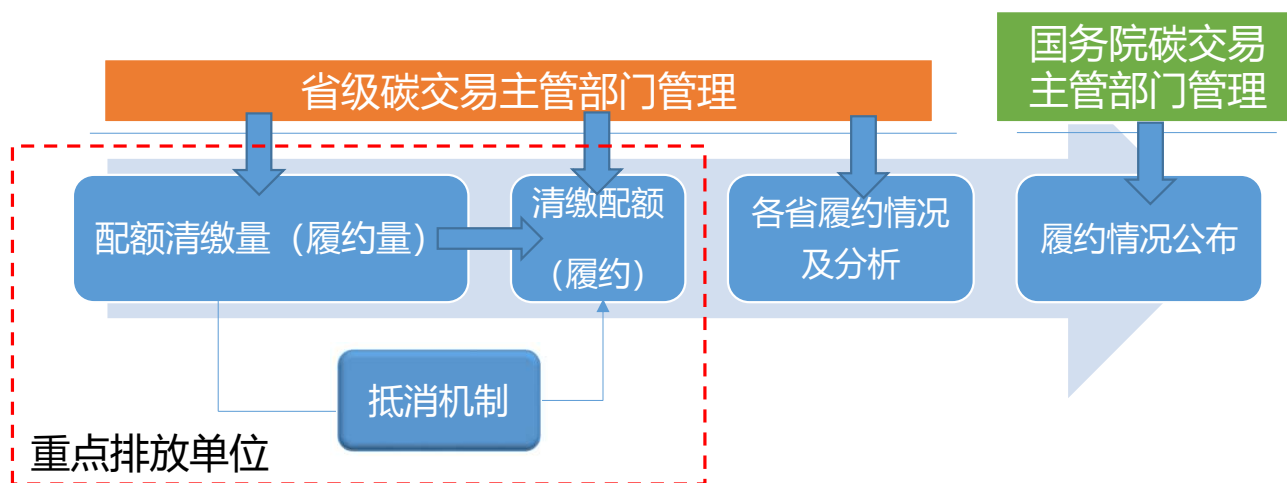
- **确认履约量 (配额清缴量) (第三十条)** : 确认重点排放单位履约期的排放量作为履约量、并通知重点排放单位。
- **履约管理 (第三十一条、三十三条)** :
 - **收缴配额, 接受履约 (第三十一条)** : 重点排放单位每年应向所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门提交不少于其上年度经确认排放量的排放配额, 履行上年度的配额清缴义务。
 - **报送履约情况与分析 (第三十三条)** : 省级碳交易主管部门每年应对其行政区域内重点排放单位上年度的配额清缴情况进行分析, 并将配额清缴情况上报国务院碳交易主管部门。

(3) 国务院碳交易主管部门 (第三十三条)

- **公布履约情况 (第三十三条)** : 国务院碳交易主管部门应向社会公布所有重点排放单位上年度的配额清缴情况。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

配额清缴——小结



三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(五) 监督管理 (第五章, 第三十四—三十九条)

(1) 国务院碳交易主管部门

- **公布信息 (第三十四条)**：国务院碳交易主管部门应及时向社会公布如下信息：纳入温室气体种类，纳入行业，纳入重点排放单位名单，排放配额分配方法，排放配额使用、存储和注销规则，各年度重点排放单位的配额清缴情况，推荐的核查机构名单，经确定的交易机构名单等。
- **监督指导 (第三十六条)**：国务院碳交易主管部门对省级碳交易主管部门业务工作进行指导，并对下列活动进行监督和管理：核查机构的相关业务情况；交易机构的相关业务情况。
- **征信监管：**
 - (第三十八条)** 国务院碳交易主管部门和省级碳交易主管部门应建立重点排放单位、核查机构、交易机构和其他从业单位和人员参加碳排放交易的相关行为信用记录，并纳入相关的信用管理体系。
 - (第三十九条)** 对于严重违法失信的碳排放权交易的参与机构和人员，国务院碳交易主管部门建立“黑名单”并依法予以曝光。

监督管理

- 1、国务院主管部门
- 2、省级主管部门
- 3、交易机构

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(2) 省级碳交易主管部门

- **监督管理**（第三十七条）：省级碳交易主管部门对碳排放权交易进行监督和管理的范围包括：
 - 辖区内重点排放单位的排放报告、核查报告报送情况；
 - 辖区内重点排放单位的配额清缴情况；
 - 辖区内重点排放单位和其他市场参与者的交易情况。

(3) 交易机构

- **信息披露制度**（第三十五条）：交易机构应建立交易信息披露制度，公布交易行情、成交量、成交金额等交易信息，并及时披露可能影响市场重大变动的相关信息。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(五) 监督管理 (第五章) ——小结

- **国务院碳交易主管部门：公布信息、监督指导、征信监管**
- **省级碳交易主管部门：**
辖区内的重点排放单位排放核算/监测、报告、核查，交易行为
- **交易机构：信息披露**

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(六) 法律责任 (第六章, 第四十一—四十六条)

1、重点排放单位:

第四十条 重点排放单位有下列行为之一的, 由所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门责令限期改正, 逾期未改的, 依法给予行政处罚: (1) 虚报、瞒报或者拒绝履行排放报告义务; (2) 不按规定提交核查报告。

逾期仍未改正的, 由省级碳交易主管部门指派核查机构测算其排放量, 并将该排放量作为其履行配额清缴义务的依据。

第四十一条 重点排放单位未按时履行配额清缴义务的, 由所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门责令其履行配额清缴义务; 逾期仍不履行配额清缴义务的, 由所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门依法给予行政处罚。

第四十四条 对违反本办法第四十条至第四十一条规定而被处罚的重点排放单位, 省级碳交易主管部门应向工商、税务、金融等部门通报有关情况, 并予以公告。

法律责任

- 1、重点排放单位
- 2、核查机构
- 3、交易机构
- 4、国务院和省级碳交易部门及人员

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(六) 法律责任 (第六章, 第四十一—四十六条)

2、核查机构:

第四十二条 核查机构有下列情形之一的, 由其注册所在省、自治区、直辖市的省级碳交易主管部门依法给予行政处罚, 并上报国务院碳交易主管部门; 情节严重的, 由国务院碳交易主管部门责令其暂停核查业务; 给重点排放单位造成经济损失的, 依法承担赔偿责任; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任: (1) 出具虚假、不实核查报告; (2) 核查报告存在重大错误; (3) 未经许可擅自使用或者公布被核查单位的商业秘密; (4) 其他违法违规行为。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(六) 法律责任 (第六章, 第四十一—四十六条)

3、交易机构:

第四十三条 交易机构及其工作人员有下列情形之一的,由国务院碳交易主管部门责令限期改正;逾期未改正的,依法给予行政处罚;给交易主体造成经济损失的,依法承担赔偿责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(1)未按照规定公布交易信息;(2)未建立并执行风险管理制度;(3)未按照规定向国务院碳交易主管部门报送有关信息;(4)开展违规的交易业务;(5)泄露交易主体的商业秘密;(6)其他违法违规行为。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(六) 法律责任 (第六章, 第四十一—四十六条)

4、国务院碳交易主管部门和省级碳交易主管部门及其工作人员

第四十五条 国务院碳交易主管部门和省级碳交易主管部门及其工作人员, 未履行本办法规定的职责, 玩忽职守、滥用职权、利用职务便利牟取不正当利益或者泄露所知悉的有关单位和个人的商业秘密的, 由其上级行政机关或者监察机关责令改正; 情节严重的, 依法给予行政处罚; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

第四十六条 碳排放权交易各参与方在参与本办法规定的事务过程中, 以不正当手段谋取利益并给他人造成经济损失的, 依法承担赔偿责任; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

三、全国碳排放权交易管理暂行办法解读

(六) 法律责任 (第六章) ——小结

- **重点排放单位：排放报告、核查报告报送，清缴履约，处罚**
- **核查机构：实施核查、商业秘密泄露、其他违规**
- **国务院碳交易主管部门和省级碳交易主管部门及其工作人员：
未履责，谋利且损害他人利益**

四、总结

（一）《碳排放权交易管理暂行办法》是全国碳排放权交易市场的基础法规，以此为基础和框架，构建全国碳排放权交易市场的政策法规和技术规范体系，指导监管全国碳排放权交易市场建设与运行。

（二）明确配额分配、排放交易、核查与配额清缴的流程及监管

（三）分清国务院碳交易主管部门、省级碳交易主管部门以及重点过排放单位、核查机构的责任。