

温室气体自愿减排交易管理办法（试行）（征求意见稿）八问八答

作者：权威 | 李珣 | 张鑫凤 | 夏迎雨 | 李焯 | 郑博 | 洪松

2023年7月7日，生态环境部发布《关于公开征求〈温室气体自愿减排交易管理办法（试行）〉意见的通知》（“《管理办法（征求意见稿）》”），表达了力争今年年内尽早启动全国温室气体自愿减排交易市场的监管态度，亦引发各界对于我国碳排放权交易市场（“碳市场”）最新建设情况的广泛关注。为此，我们就《管理办法（征求意见稿）》中的八项重点问题进行了逐一解析，以供关注 ESG 领域的读者参考。

一、《管理办法（征求意见稿）》出台的背景是什么？

我国碳市场包括全国碳排放权交易市场（“CEA 市场”）和全国温室气体自愿减排交易市场（“CCER 市场”）一主一辅两个市场。前者的交易产品为监管部门要求企业因负有法定减排义务而需定期强制清缴的碳排放配额（“CEA”），后者的交易产品为监管部门向自愿开展减排项目、新能源项目的企业提供的核发自愿减排量（“CCER”）。相较于 CEA 市场参与主体的强制性，CCER 市场更强调参与主体的自愿性，CCER 又可用于抵消企业 5% 的 CEA 清缴义务，因此被视为对碳市场的有益补充。

相较于 CEA 市场，CCER 市场经历了较为曲折的政策变迁。2012 年 6 月 13 日，为推动碳市场进一步完善，国家发展和改革委员会（“国家发改委”）发布《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》（“《暂行办法》”），首次制定了与 CCER 交易相关的方法学、项目、减排量的管理机制。在《暂行办法》确立的监管框架下，项目开发方在完成自愿减排项目备案、自愿减排量备案等一系列步骤后，可将 CCER 作为抵消企业 CEA 清缴义务的碳资产，开展碳市场交易。随后，CCER 市场迎来较为稳定的发展期。2013 年，我国自愿减排交易平台上线，进入试运行阶段；2015 年，我国自愿减排交易注册登记系统正式运行。

考虑到 CCER 市场存在供过于求、流动性差等局限性，2017 年 3 月 14 日，国家发改委发布《关于暂缓受理温室气体自愿减排交易备案申请的公告》，宣布暂停受理温室气体自愿减排交易方法学、项目、减排量、审定与核证机构、交易机构的备案申请。至此，CCER 的增量项目开发被按下暂停键，存量交易亦由于流动性不足而渐趋淡静。本次《管理办法（征求意见稿）》的发布，结合此前北京绿色交易所开发完成的全国统一 CCER 注册登记和交易系统，为加速重启 CCER 市场打下了坚实的制度基础。



图片来源: unsplash.com

二、CCER 交易的参与主体有哪些？

《管理办法（征求意见稿）》规定，中华人民共和国境内登记的法人和其他组织，可以开展温室气体自愿减排活动，申请 CCER 项目和 CCER 的登记（“**CCER 登记主体**”）；符合国家有关规定的法人、其他组织和个人，可以开展 CCER 交易活动（“**CCER 交易主体**”）。该等规定有别于《暂行办法》，首先，《暂行办法》允许进行 CCER 项目和 CCER 备案的主体仅为中国境内注册的企业法人，《管理办法（征求意见稿）》将 CCER 登记主体范围扩大至包括中国境内的其他组织，如事业单位和社会组织；其次，《暂行办法》明确规定可参与 CCER 交易的主体为国内外机构、企业、团队和个人，而《管理办法（征求意见稿）》未明确规定 CCER 交易主体范围是否包括外国主体。根据《管理办法（征求意见稿）》规定，生态环境部将会同有关部门另行制定 CCER 跨境交易和使用的具体规定。该等规定可能对参与 CCER 交易的外国主体资质要求一并规范。

《管理办法（征求意见稿）》还规定了不得参与 CCER 交易的主体，包括：生态环境主管部门、市场监督管理部门、注册登记机构、交易机构、审定与核查机构的相关工作人员。

除了上述 CCER 交易的直接参与主体外，《管理办法（征求意见稿）》还规定了 CCER 市场的服务提供主体，即全国温室气体自愿减排注册登记机构（“**CCER 注册登记机构**”）、全国温室气体自愿减排交易机构（“**CCER 交易机构**”）和审定与核查机构（“**审定与核查机构**”）。该等服务提供主体的机构职能和机构设置可总结如下表：

机构名称	机构职能	机构设置
全国温室气体自愿减排注册登记机构	负责注册登记系统的运行和管理，通过该系统受理温室气体自愿减排项目和减排量的登记、注销申请，记录温室气体自愿减排项目相关信息和核证自愿减排量的登记、持有、变更、注销等信息，并依申请出具相关证明。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 由生态环境部组织建立； ■ 全国统一。
全国温室气体自愿减排交易机构	负责交易系统的运行和管理，提供核证自愿减排量的集中统一交易与结算服务，并按照国家有关规定采取有效措施，防止过度投机的交易行为，维护市场健康发展。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 由生态环境部组织建立； ■ 全国统一。

机构名称	机构职能	机构设置
审定与核查机构	对于 CCER 项目及减排量进行审定与核查。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 符合认证机构相关规定要求方可设立,经市场监督管理总局、生态环境部审批后方可开展业务; ■ 未限定机构数量。

三、CCER 交易的监管部门有哪些？

自 2018 年国务院机构改革之后，新组建的生态环境部即承接了原来国家发改委的应对气候变化和减排职责。《管理办法（征求意见稿）》进一步明确将温室气体自愿减排交易的主管部门由国家发改委变更为生态环境部门，由生态环境部按照国家有关规定建设 CCER 市场，负责制定全国温室气体自愿减排交易及相关活动的技术规范，并对全国温室气体自愿减排交易及相关活动进行监督管理；省市级生态环境部门分别负责各自行政区域内温室气体自愿减排交易及相关活动的监督管理。

同时，《管理办法（征求意见稿）》建立了生态环境部门和市场监督管理部门的联合监管机制，由市场监督管理部门和生态环境主管部门根据职责分工，对审定与核查机构及其审定与核查活动进行监督管理，包括但不限于开展审定与核查机构审批；组建审定与核查技术委员会；接受审定与核查机构年度报告；对审定与核查活动实施日常监督检查，查处违法行为等。

四、申请 CCER 的项目要求有哪些？

关于申请 CCER 的项目要求，《管理办法（征求意见稿）》从正面要求以及负面清单（即禁止情形）两个方面进行了规定，正面要求包括：

1. 项目开工建设时间：应当在 CCER 交易机制实施（2012 年 6 月 13 日）之后。
2. 应为“减碳增汇”项目：根据自然界各类化学元素总量的守恒原则，人类并不能将自然界中已经产生的“碳”彻底消除，而仅可以将大气中的“碳”通过一定的手段再次固定在土壤、海洋或其他介质中，而能够固定“碳”的介质即称为“碳汇”，例如森林、草地、耕地等生态碳汇，以及二氧化碳的捕集、封存、利用、转化等人工碳汇。《管理办法（征求意见稿）》也正是从这一角度，规定了 CCER 项目应当符合减少温室气体排放（即减碳），或增加温室气体吸收（即增汇）的要求。
3. 项目应符合“三性”要求：即“唯一性”、“额外性”及“保守性”，具体而言：

唯一性	是指项目未参与其他减排交易机制，不存在项目重复认定或者减排量重复计算的情形。
额外性	是指项目实施克服了财务、融资、关键技术等方面的障碍，并且相较于相关方法学确定的基准线情景，具有额外的减排效果，即项目的温室气体排放量低于基准线排放量，或者温室气体清除量高于基准线清除量。
保守性	是指在项目减排量核算核查过程中，如果缺少有效的技术手段或者技术规范要求存在一定的不确定性，难以对相关参数、技术路径进行精准判断时，应采用保守方式进行估计、取值等，确保项目减排量不被过高计算。

其中，唯一性容易理解；额外性是判断是否符合 CCER 申请要求的核心指标，即并非所有能够在客观上实现“减碳增汇”效果的项目都可以申请 CCER，CCER 项目需要在相关方法学确定的基准线基础上，再实现额外的减排效果；保守性则是对于 CCER 项目准确性、公允性的保障，即在项目减排量核算核查过程中存在不确定性时，应当采用保守方式进行计算。

关于 CCER 项目的禁止情形，《管理办法（征求意见稿）》的规定相对框架性，主要还是从是否属于 CEA 项目（即不适用 CCER 项目的规定）以及是否具备唯一性和额外性的角度，在此不再赘述。

除上述 CCER 项目申请的原则要求外，《管理办法（征求意见稿）》还规定了 CCER 项目申请每个阶段需要符合的具体要求，该等具体要求可总结如下表：

项目阶段	具体要求
项目设计	<ol style="list-style-type: none"> 项目业主（即申请温室气体自愿减排项目登记的申请人）需编制项目设计文件，并委托审定与核查机构进行审定； 项目设计文件所涉数据和信息的原始记录、管理台账应当至少保存 10 年。
项目公示	<ol style="list-style-type: none"> 项目业主应当通过注册登记系统公示以下内容： <ul style="list-style-type: none"> 项目业务营业执照、事业单位法人证书或者社会组织证书； 项目方法学要求提供的合法性正面材料； 项目设计文件； 其委托的审定与核查机构的名称。 公示期为 20 个工作日。
项目审定	<ol style="list-style-type: none"> 审定与核查机构应当对项目进行审定，出具审定报告，并通过注册登记系统向社会公开； 审定核查的标准包括： <ul style="list-style-type: none"> 符合相关法律法规、国家政策； 符合本办法规定的项目范围； 项目方法学的选择和使用得当； 具有真实性、唯一性和额外性； 对可持续发展有贡献。
项目登记	<ol style="list-style-type: none"> 审定与核查机构出具审定报告后，项目业主可以向注册登记机构申请项目登记； 项目登记所需材料包括： <ul style="list-style-type: none"> 项目申请书； 项目公示阶段的公示材料； 项目审定报告； 审定与核查机构的承诺书； 项目业主的承诺书。



图片来源: unsplash.com

五、如何确定项目减排量？

考虑到 CCER 市场为全社会提供高质量、可交易的减排量作为公共产品,《管理办法(征求意见稿)》第 3 条第 2 款规定了项目减排量的确定原则,即“可测量”“可追溯”“可核查”。此外,《管理办法(征求意见稿)》第三章(第 15 条至第 19 条)也就减排量的核查与登记进行了专门规定,总体而言包含以下几个方面:

(一) 减排量的产生时间: 应为 2020 年 9 月 22 日之后,并且在项目申请登记之日前 5 年以内,既有减排量继续登记。

生态环境部应对气候变化司有关负责同志在《管理办法(征求意见稿)》出台后的介绍中解释了设置这一时点的原因:一方面,习近平主席在 2020 年 9 月 22 日作出了我国力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和的重大宣示(即“双碳”目标),而 CCER 市场是以服务双碳目标为根本目的,因此限定为“双碳”目标提出后产生的减排量。另一方面,按照国际通行规则,减排量是对过去一段时间已经产生减排量的核证,为确保申请登记的项目减排量“可测量”“可追溯”“可核查”,因此规定申请登记的项目减排量可以向前回溯 5 年,该时间既能够适应新的形势要求,也符合国际惯例。

另外,对于 2017 年 3 月 14 日前已经获得备案的减排量(即 CCER 被“按下暂停键”之前的存量),由注册登记机构在注册登记系统中继续予以登记,并可以依照国家有关规定使用。

(二) 减排量的核算要求: 按照方法学等相关技术规范要求编制减排量核算报告。

所谓方法学,是指确定特定领域温室气体自愿减排项目基准线、论证额外性、核算项目减排量等所依据的技术规范。由于各个领域、各个项目存在较大差异,因此《管理办法(征求意见稿)》仅对减排量的核算要求进行原则性规定,即按照方法学编制核算报告(底层数据和记录、台账至少保存 10 年),并在申请减排量登记前,通过注册登记系统公示减排量核算报告。而对于相关方法学,将由生态环境部负责组织制定。

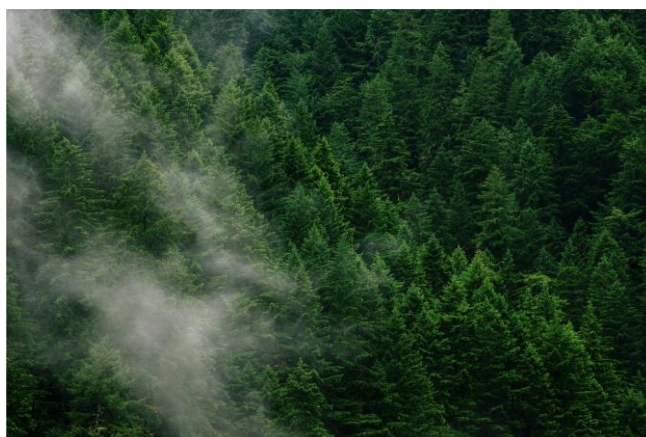
事实上,根据 2012 年出台的《暂行办法》,相关方法学可由其对应的开发者向国家主管部门申请备案、经专家进行技术评估,并在主管部门审查通过后即可予以备案,在 2012 年至 2017 年期间,国家发改委也备案了 12 批次近 200 个方法学。《暂行办法》未对开发者身份提出特殊要求,理论上既可以包括项目业主,也可以包括第三方咨询机构等。

发展至今,原有的方法学体系可能难以满足当前的工作需求,部分方法学缺乏推广使用价值和应用

场景，甚至出现了个别方法学不符合产业政策导向的情形。为此，《管理办法（征求意见稿）》第7条进一步规定，“项目方法学应当根据经济社会发展、产业结构调整、行业发展阶段等因素及时修订。生态环境部在组织制定温室气体自愿减排项目方法学过程中，应当征求国务院有关部门、企业事业单位和社会公众等方面意见”。在此之前，生态环境部已于2023年3月发布《关于公开征集温室气体自愿减排项目方法学建议的函》，向全社会公开征集温室气体自愿减排项目方法学建议，符合编制条件的项目业主、行业协会以及科研机构、大专院校等企事业单位均可提出方法学建议。

（三）减排量的核查与登记：由审定与核查机构进行核查，出具核查报告后可申请减排量登记。

对于项目业主的减排量核算报告，需由审定与核查机构依照国家有关规定进行核查，只有在满足对应条件之后，审查与核查机构方可出具核查报告，并通过注册登记系统向社会公开。在审定与核查机构出具核查报告后，项目业主可以向注册登记机构申请减排量登记。对于核查的条件以及申请减排量登记的所需材料，《管理办法（征求意见稿）》第18条与第19条也进行了明确。需注意的是，“减排量登记”并不同于“项目登记”，只有在产生减排量的项目已经在注册登记系统上完成登记后，项目业主才能申请减排量登记。经注册登记系统登记的项目减排量称为“核证自愿减排量”，单位以“吨二氧化碳当量”（即 tCO₂e）计。



图片来源: unsplash.com

六、如何进行 CCER 交易？

（一）全国统一 CCER 交易机构及交易系统

2017年3月国家发改委暂停CCER项目和减排量审批之前的存量CCER目前在各试点碳交易市场分散交易。《管理办法（征求意见稿）》则规定由生态环境部组织建立统一的CCER交易机构，并由CCER交易机构建设和管理全国温室气体自愿减排交易系统（“**CCER交易系统**”）。交易主体将通过全国CCER交易系统进行CCER交易。实际上，北京绿色交易所已经于2023年6月27日通过了全国温室气体自愿减排注册登记系统和交易系统建设项目的初步验收。

根据《管理办法（征求意见稿）》，CCER交易机构的责任包括：

- 负责组织建设、运行和管理CCER交易系统；
- 提供CCER的集中统一交易与结算服务；
- 采取有效措施，防止过度投机的交易行为，维护市场健康发展；

- 制定 CCER 交易的具体业务规则，并报生态环境部备案。

（二）交易产品

除 CCER 外，《管理办法（征求意见稿）》允许生态环境部根据国家有关规定适时增加其他交易产品。

（三）交易流程和成交方式

《管理办法（征求意见稿）》规定 CCER 交易可以采取协议转让、单向竞价、挂牌点选及其他符合规定的交易方式，但未对各交易方式的流程进行详细规定。具体交易流程有待在 CCER 交易机构制定的具体业务规则中明确。

根据目前试点碳交易市场的相关规则，目前存量 CCER 的交易流程主要包括下述步骤：

第一：交易主体开设交易账户和资金账户。《管理办法（征求意见稿）》也规定交易主体应当在注册登记系统和交易系统均开设账户。

第二：出让方将待转让的符合条件的 CCER 转入出让方交易账户，受让方确保交易账户中存有相关资金。

第三：双方通过交易系统进行交易。交易通常可以采取协议转让、单向竞价、挂牌点选的交易方式。

- 单项竞价：交易主体向交易机构提出卖出或买入申报，交易机构发布竞价公告，多个意向受让方或者出让方按照规定报价，在约定时间内通过交易系统成交，交易通常以价格优先和时间优先原则进行成交。

- 协议转让：交易双方协商达成一致意见并确认成交的交易方式，通常适用于大额交易。

- 挂牌点选：交易参与者提交卖出或买入挂单申报，确定标的数量和价格，意向受让方或出让方通过查看实时挂单列表，点选意向挂单，提交买入或卖出申报，完成交易的交易方式。根据“价格优先，时间优先”的原则，意向受让方只可点选价格最低的卖出挂单，意向出让方只可点选价格最高的买入挂单。成交价为挂单申报报价，成交数量为卖出或买入申报数量。

第四：交易完成，交易系统生成交易凭证。

第五：交易机构进行交易清算。交易 CCER 从出让方交易账户转入受让方交易账户；资金通过结算银行从受让方交易账户转入出让方交易账户。

第六：通常在下一个交易日出让方可将结算资金从交易账户转入银行资金账户，受让方可发出转出 CCER 指令将 CCER 从交易账户转入其一般持有账户。

（四）交易系统与注册登记机构的系统链接

《暂行办法》要求交易机构将交易系统与国家自愿减排交易登记簿进行连接，更新 CCER 变更情况。《管理办法（征求意见稿）》则要求注册登记机构和交易机构实现系统间数据及时、准确、安全交换，注册登记机构根据交易机构提供的成交结果，通过注册登记系统为交易主体及时变更 CCER 的持有数量和持有状态等相关信息。

（五）CCER 使用和注销

《管理办法（征求意见稿）》对 CCER 的用途作出了原则性规定，CCER 可以依照国家有关规定用于碳中和、抵销全国碳排放权交易市场配额的清缴等用途；使用后的 CCER，注册登记机构应当在注册登记系统中予以注销。《管理办法（征求意见稿）》还特别规定鼓励交易主体出于公益目的，自愿注销其所持有的 CCER。

我国现行规定重点排放单位每年可以使用 CCER 抵销清缴总量的比例上限为 5%。在生态环境部应对气候变化司对《管理办法（征求意见稿）》的介绍中，有关负责人提到，考虑到不同用途对 CCER 的要求各有侧重，对参与全国碳排放权交易市场配额清缴抵销部分的 CCER，将由全国碳排放权交易市场的抵销政策另行规定。

七、谁来审定与核查？

审定与核查机构是温室气体自愿减排项目的审定与减排量核查活动的实施主体。整体而言，我们认为《管理办法（征求意见稿）》对于审定与核查机构的监管要求与《暂行办法》相比，除变更了监管责任机关之外，并无实质性的改动或突破，多为监管细节的调整。

《管理办法（征求意见稿）》涉及的审定与核查机构主要规范要求如下：

（一）主要职能

根据《管理办法（征求意见稿）》第二章及第三章规定，审定与核查机构的主要职能包括：

职能事项	具体内容	备注
审定	<ul style="list-style-type: none"> ■ 接受项目业主委托，对项目设计文件进行审定； ■ 针对符合审定要求的项目，出具项目审定报告。 	冲突限制： 审定与核查机构不得对其审定的项目进行减排量核查。
核查	<ul style="list-style-type: none"> ■ 接受项目业主委托，对项目减排量核算报告进行核查； ■ 针对符合登记要求减排量核算要求的项目，出具减排量核查报告。 	
登记承诺	针对拟通过注册登记系统进行项目登记及减排量登记的项目，提供就其出具的项目审定报告/减排量核查报告的合规性、真实性、准确性负责的承诺书。	

（二）资质管理

《管理办法（征求意见稿）》对审定与核查机构采用审批制管理，其中第 27 条对审定与核查机构的资质条件及审批流程提出了如下要求：

1. 资质条件

- 依法设立，符合《中华人民共和国认证认可条例》《认证机构管理办法》关于认证机构的规定要求，能够公正、独立和有效地从事审定与核查活动；
- 具备开展审定与核查活动相配套的办公场所和必要的设施；
- 具备 10 名以上具有审定与核查能力的专职人员，其中有 5 名人员具有两年及以上温室气体减排项目审定与核查工作经历；

- 针对审定与核查活动，具备完善的管理制度、稳定的财务支持及与业务风险相适应的风险基金或保险、相应的技术能力；
- 近 5 年无严重失信记录。

相较于《暂行办法》，《管理办法（征求意见稿）》中关注的主要资质条件仍集中在“依法设立”、“人员专业”、“信用良好”、“管理规范”以及“具有偿付能力”等方面，但进一步强调了“营业场所”、“技术能力”等要素。

2. 审批流程

- **评审机关：**由市场监督管理总局会同生态环境部组织形成的专家评审委员会；
- **审批机关：**生态环境部。

此次《管理办法（征求意见稿）》将《暂行办法》中的“备案”调整为“审批”，但我们理解，从审定与核查机构自身角度而言，二者均为展业前应当完成的程序，对于机构自身的展业资质获取流程影响不大。需要注意的是，《管理办法（征求意见稿）》并未明确列举审批程序所需的具体材料，需要以届时监管机关另行制定的需求信息为准。

（三）行为规范

目前，《管理办法（征求意见稿）》对于审定与核查机构的行为管理要求主要包括下列内容：

- 遵守法律法规及监管要求，在批准的业务范围内开展相关活动；
- 保证审定与核查活动过程的完整、客观、真实，并做出完整记录，归档留存，确保审定与核查过程和结果具有可追溯性；
- 审定与核查机构及其人员不得弄虚作假，不得泄露项目业主的商业秘密。

虽然《管理办法（征求意见稿）》上述要求相比于《暂行办法》有所细化，但我们理解，从指导实操的角度而言，其颗粒度仍有提升的空间。



图片来源: unsplash.com

八、全国 CCER 市场重启的展望

《管理办法（征求意见稿）》是全国 CCER 交易的纲领性文件，对于全国 CCER 市场重启有着里程碑式的重要意义，与目前地方碳市场交易零散，缺乏流动性和规范性的现状相比，全国 CCER 市场的重启，预期可以起到统一标准、激活交易量的作用。当然由于《管理办法（征求意见稿）》的规定相对原则性、框架性，一些具体问题还有赖于 CCER 注册登记机构与交易机构进一步出台相关交易规则予以明确。

全国 CCER 市场的重启，为与 CCER 交易相结合的创新产品设计提供了更为广阔的空间，有助于更好的利用 CCER 推动我国碳达峰、碳中和的国家目标。例如目前市场实践中，一些面向用户提供出行服务的机构，已经推出了用户通过使用相关出行服务实现碳减排，机构将碳减排量在地方碳市场上进行交易，并以交易金额对于用户进行奖励的产品。此类产品目前还受限于地方碳市场的地域性、缺乏流动性等问题，全国 CCER 市场重启后，则有机会实现更好的社会公益效果。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

权威

电话： +86 21 6080 0946
Email: wei.quan@hankunlaw.com

李珣

电话： +86 21 6080 0232
Email: xun.li@hankunlaw.com

张鑫凤

电话： +86 10 8516 4110
Email: xinfeng.zhang@hankunlaw.com