

带你读懂碳排放权交易条例

作者：李亦璞 | 卢在光 | 权威 | 李珣 | 李焯

近日，国务院公布《碳排放权交易管理暂行条例》（以下简称“《条例》”）。在历时近五年、两度征求意见后，《条例》正式出台，并将自2024年5月1日起施行。

《条例》作为我国碳交易领域监管的核心上位法规，正式出台后将与生态环境部此前发布的《碳排放权交易管理办法（试行）》（以下简称“《交易办法（试行）》”）、《碳排放权登记管理规则（试行）》（以下简称“《登记规则（试行）》”）、《碳排放权交易管理规则（试行）》（以下简称“《交易规则（试行）》”）以及《碳排放权结算管理规则（试行）》（以下简称“《结算规则（试行）》”）共同构成我国碳交易领域“1+1+3”的核心监管文件框架，这也意味着我国碳交易领域的法律法规体系初步构建完成。

一、《条例》的出台背景

在对《条例》内容进行具体解读之前，先让我们来介绍两个基本问题：

（一）《条例》规制的是哪一类碳交易？

基于国际通行的概念，碳交易市场可以分为强制碳市场和自愿碳市场。

所谓强制碳市场是基于总量控制和交易原则构建，由政府或监管机构为企业设定碳排放上限并向高碳排放行业的企业分配碳排放配额，如果企业的碳排放超出上限，则需要购买额外的碳排放配额或者其他补充机制项下的碳信用，而如果企业还存在未使用的碳排放配额则可以出售给碳排放超标的其他企业，从而实现减排的目标。

区别于强制碳市场，自愿碳市场则是相关主体自愿参与，主要参与者是不具有强制减排义务而自愿购买碳信用以抵消自身碳排放的主体。

目前，我国的碳交易市场也分为强制碳市场和自愿碳市场。

《条例》明确了其规制的市场为强制碳市场，针对的交易产品主要为碳排放配额（CEA）。

与之相对，2023年出台的《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》（详见[《汉坤·观点 | 《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》八问八答》](#)）则是对自愿碳市场作出规制，针对的交易产品为核证自愿减排量（CCER）。

（二）《条例》与已生效的《交易办法（试行）》有何区别？

随着习总书记于 2020 年 9 月提出 2030 年实现碳达峰、2060 年实现碳中和的目标，碳达峰和碳中和成为我国经济工作的八项重点任务之一。相应地，碳排放权交易作为实现碳达峰和碳中和的重要政策工具之一，也进入了加速推广阶段。

从立法角度，生态环境部于 2020 年 12 月 31 日发布了《交易办法（试行）》，《交易办法（试行）》在功能上取代了国家发改委于 2014 年颁布的《碳排放权交易管理暂行办法》，重塑了我国碳排放权市场的基础框架。后续，生态环境部又于 2021 年 5 月 14 日进一步发布《交易办法（试行）》的三项配套子规则，即《登记规则（试行）》、《交易规则（试行）》以及《结算规则（试行）》，为碳排放权交易提供细化指导规则。

那么，为什么要在《交易办法（试行）》之上，再出台本次《条例》呢？

其实，在《条例》答记者问中已经给出了答案：*此前我国还没有关于碳排放权交易管理的法律、行政法规，全国碳排放权交易市场运行管理依据国务院有关部门的规章、文件执行，立法位阶较低，权威性不足，难以满足规范交易活动、保障数据质量、惩处违法行为等实际需要，急需制定专门行政法规，为全国碳排放权交易市场运行管理提供明确法律依据，保障和促进其健康发展。*

即从立法层级来看，《条例》为“行政法规”，高于《交易办法（试行）》，将构成碳排放交易相关规章文件的制定依据及纲领，《条例》的出台标志着我国碳交易法规体系的位阶得到了进一步提升和完善。

在内容上，由于作为《条例》下位法的《交易办法（试行）》已早于《条例》生效实施，因此总体而言，《条例》的核心条款与《交易办法（试行）》的相关规定基本保持一致。相较于《交易办法（试行）》，《条例》主要体现为原则指导性要求，且更加侧重于对基本监管体系的搭建。

二、《条例》核心要点解读

（一）立法目的与基本原则

《条例》将“积极稳妥推进碳达峰碳中和”纳入立法目的，明确了碳排放权交易是我国实现碳达峰和碳中和目标的重要抓手，同时强调了对于碳排放权交易活动由“政府引导与市场调节相结合”、“与经济社会发展相适应”的基本原则，为我国的碳排放权交易发展指明了基本方向。

（二）监管职责分工

《条例》明确了生态环境主管部门与其他有关部门的分工监管原则，即生态环境部与地方生态环境主管部门各自主管碳排放权交易及相关活动，并要求国务院其他有关部门、地方政府有关部门按照职责分工负责碳排放权交易活动的监督管理，同时要求相关部门和机构加强信息共享和执法协作配合，有助于各部门合力推进碳排放权交易相关工作的落地。

（三）登记机构和交易机构

《条例》延续了《交易办法（试行）》建立的全国碳排放权注册登记机构（以下简称“**登记机构**”）、全国碳排放权交易机构（以下简称“**交易机构**”）分工负责碳排放权交易运行的模式，对登记机构和交易机构的职责进行了概述，即登记机构负责碳排放权交易产品登记并提供交易结算等服务，交易机构负责组织开展碳排放权集中统一交易，并明确了登记机构和交易机构负有完善相关业务规则、建立风险防控和信息披露制度的义务。

（四）交易产品、交易主体和交易方式

《条例》明确全国碳排放权市场的交易产品包括碳排放配额和经国务院批准的其他现货交易产品。相较于部分地方试点市场，《条例》暂未涉及金融和衍生产品，也未延续《草案修改稿》中“经国务院批准可以适时增加其他交易产品”的表述，而是强调了全国碳排放权交易市场交易产品的现货属性，表明了监管部门现阶段针对全国碳排放权交易市场采取稳步发展的总体思路。

针对碳排放权交易主体，除温室气体重点排放单位（以下简称“**重点排放单位**”）外，《条例》也为“符合国家有关规定的其他主体”预留了规则通道。同时，《条例》禁止相关部门、机构的工作人员参与碳排放权交易以确保碳排放权交易市场的公平公正。

在交易方式方面，《条例》与《交易办法（试行）》保持一致，规定碳排放权交易可以采取协议转让、单向竞价或者符合规定的其他交易方式。

（五）重点排放单位

《条例》明确重点排放单位的确定条件由生态环境部会同国务院有关部门制定，并由省级生态环境主管部门会同同级有关部门按照确定条件制定本行政区域年度重点排放单位名录。同时，《条例》对重点排放单位义务作出规定，例如采取有效措施控制温室气体排放、制定并执行温室气体排放数据质量控制方案、如实核算报告温室气体排放情况、及时足额清缴碳排放配额、向社会公开年度排放报告中的相关信息、妥善保存年度排放报告所涉数据的原始记录和管理台账等。

（六）配额总量与分配方案

年度碳排放配额总量和分配方案作为碳排放权交易的核心基础，《条例》明确应由生态环境部会商国务院有关部门制定，并由省级生态环境主管部门会同同级有关部门据此向本行政区域内的重点排放单位发放碳排放配额。同时，《条例》也强调了我国碳排放配额市场现阶段实行免费分配，根据国家要求逐步推行免费和有偿相结合分配方式的基本原则。

（七）排放报告编制与核查

《条例》要求重点排放单位编制年度温室气体排放报告，并由省级生态环境主管部门在规定的时限内对报告进行核查并确认实际排放量。由于核查结果将作为重点排放单位碳排放配额的清缴依据，对主管部门工作的时限要求有助于及时、高效开展排放核查工作及推进后续工作。然而，相较于《草案修改稿》，《条例》删除了核查工作的具体时限，相关时限要求如何落实有待后续在生态环境部会同国务院有关部门针对年度排放报告编制和技术审核制定的具体管理办法中明确。

（八）数据质量管理

碳排放数据质量是保障碳排放权交易市场稳健发展的基础和前提，为强化碳排放数据质量管理，《条例》根据不同主体在全国碳排放权交易市场运行中的角色，进一步压实了相关主管部门、重点排放单位、技术服务机构等多个主体在数据质量管理方面的权责，具体而言：

- **生态环境主管部门：**可以对重点排放单位、技术服务机构进行现场检查，且被检查者应如实反映情况、提供资料，不得拒绝、阻碍。
- **重点排放单位：**应当依法开展数据质量控制方案制定与执行、排放检验检测、温室气体排放量统计核算、年度排放报告编制和报送等活动，并对其排放统计核算数据、年度排放报告的真实性和完整性

性、准确性负责，同时落实相关信息公开以及原始记录和管理台账的保存工作。

- **技术服务机构：**应当遵守国家有关技术规程、规范、设施设备以及人员等要求，对出具的相关报告及审核意见承担相应责任，不得出具不实或虚假报告，不得篡改、伪造数据资料，不得使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为；同时，技术服务机构在同一省、自治区、直辖市范围内不得同时从事年度排放报告编制和技术审核业务。

（九）碳排放配额清缴和市场交易

《条例》规定重点排放单位应当根据年度排放报告的核查结果足额清缴其碳排放配额，并可通过全国碳排放权交易市场购买或者出售碳排放配额，所购碳排放配额可用于清缴。同时，相较于《草案修改稿》，《条例》虽然删除了自愿减排核证相关的内容，但保留了重点排放单位可以购买经核证的温室气体减排量用于清缴其碳排放配额的规定，为强制碳市场和自愿碳市场之间的联动留下了空间。

（十）处罚规则

在处罚规则方面，《条例》体现了监管部门针对碳排放权交易强化监管、加大处罚力度的总体思路，针对重点排放单位、技术服务机构，以及操纵市场、扰乱市场秩序等行为设定了较为严格的处罚规则。同时，确立信用惩戒制度，要求生态环境部会同国务院有关部门建立重点排放单位等交易主体和技术服务机构的信用记录制度，将相关信息纳入国家有关信用信息系统，并依法向社会公布。此外，《条例》还设置了衔接条款，明确了违反条例在民事责任、刑事责任等方面的承接。

（十一）地方交易市场

我国自 2011 年起通过试点地区开展碳排放权交易试点，试点地方交易市场的建设是我国碳排放权交易发展里程中的不可或缺的一环。《条例》提出施行后不再新建地方碳排放权交易市场，并要求施行前建立的地方碳排放权交易市场参照《条例》的规定健全并加强监督管理。同时，要求重点排放单位不再参与相同温室气体种类和相同行业的地方碳排放权交易市场的碳排放权交易。

三、结语

2021 年 7 月 16 日，全国碳排放权交易市场正式启动。公开数据显示，截至 2024 年 1 月 31 日，全国碳排放权交易市场累计成交量约 4.45 亿吨，累计成交额约 251 亿元，在交易总量上尚属可观。然而，实践中，我国碳市场的现状仍然呈现出了地区间交易量不均衡、价格差异大、流动性不足等种种问题。随着《条例》的出台，我国碳排放交易市场的核心监管规则体系已经建立，我们期待前述问题能在基础法律法规体系的保障下得以完善和解决，碳排放权交易市场能够健康有序发展，助力我国早日实现碳达峰和碳中和的目标。

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：

李亦璞

电话： +86 10 8516 4128
Email: yipu.li@hankunlaw.com

卢在光

电话： +86 10 8525 4623
Email: zaiguang.lu@hankunlaw.com

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