

深圳碳市场的政策法律解读及实际运行状况

深圳排放权交易所

2019.5.30



目录 | Content

一、立法的情况

二、主要内容（《深圳市碳排放权管理暂行办法》）

三、立法的经验和特色亮点

四、深圳碳市场实际运行状况

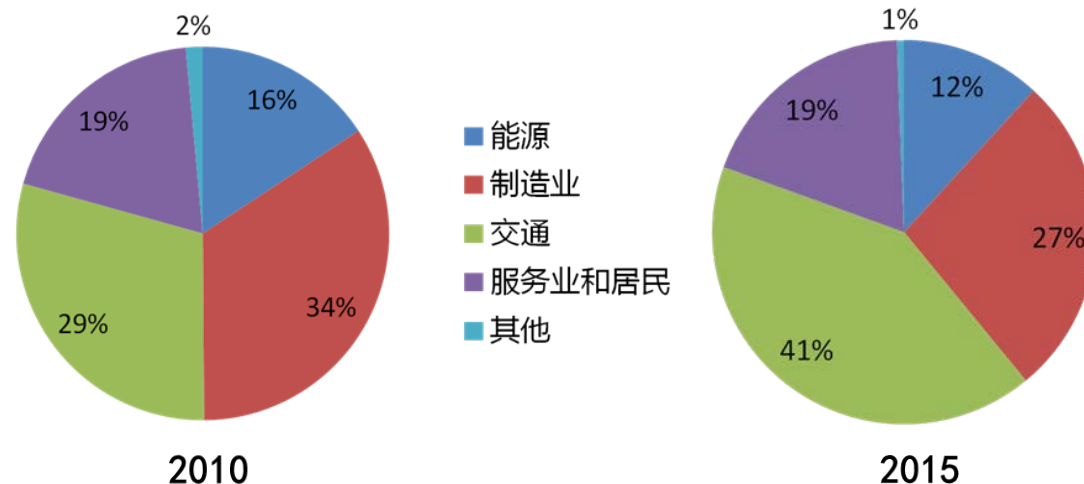
五、碳交易监督管理相关工作内容

立法的情况

一、深圳碳排放情况

■ 深圳碳排放特点——两高一快

- 工业碳排放比重高
- 工业中制造业碳排放比重高
- 移动排放源碳排放增长快



■ 建立碳排放权交易制度，通过市场化手段实现温室气体排放控制目标

- 碳交易已经成为全球应对气候变化、实现温室气体排放控制目标的主要手段，具有传统手段不具有的独特优势——其将生硬的减排政策转化为由市场推动的机制，引导并促进企业自主减排。

立法的情况

碳交易制度的关键词：强制纳入、总量控制、MRV、配额可交易、排放需要提交配额。

二、立法的目的

- **规范、保障碳排放权交易制度的实施**，建立长效、内生的企业减排激励机制，优化减排规划，降低减排成本，有效控制温室气体排放，促进企业和产业结构低碳绿色转型。

三、立法的必要性

- 开展碳排放权交易需要确立**新型权利义务关系**，需要立法加以规范。
- 碳交易管理制度亟需细化和落实。
- 碳排放交易试点取得的经验和改革成果有待立法的确认和保障。

立法的情况

四、碳交易法律制度体系

在试点筹备和运行阶段，我市先后出台了《深圳经济特区碳排放管理若干规定》、《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》、《深圳市碳排放权交易市场抵消信用管理规定（暂行）》等碳交易法律法规，形成了法律层级较为完善的碳交易法律制度体系，并成立碳交易执法机构，全力督促企业按时履约，严格执法。



立法的情况

- **2012年10月30日，深圳市人大常委会第十八次会议审议通过《深圳经济特区碳排放管理若干规定》。**
 - 国内首部确立碳交易制度的法律法规；
 - 被全球立法者联盟评为2012年全球应对气候变化立法九大亮点之一；
 - 确立了碳排放管控、配额管理、抵消制度、交易制度、核查制度和惩罚制度等六大碳交易体系核心要素；
 - 赋予市政府制定碳交易政府规章的权限。
- **2014年3月19日，深圳市政府正式颁布《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》。**
 - 共八章，86条。对碳交易体系核心要素逐章进行规定，是目前试点省市中规定最为详细的管理办法；
 - 和《若干规定》相配套，在全国率先形成由地方性法规和政府规章相结合的相对完善的碳交易法律基础；
 - 基于对碳交易术语在国内有不同的理解，在《管理办法》“附则”中对25个碳交易术语进行定义，防止概念混淆。

目录 | Content

- 一、立法的情况
- 二、主要内容（《深圳市碳排放权管理暂行办法》）
- 三、立法的经验和特色亮点
- 四、深圳碳市场实际运行状况
- 五、碳交易监督管理相关工作内容

《管理办法》的主要内容

一、关于法律文件的适用范围

- 在征求意见环节，有单位提出规章的标题为碳排放权交易管理，而实际内容却比交易管理更宽泛。
- 需要解释的是，目前国际上碳排放权交易立法都采用广义上的碳排放权交易概念，包括碳排放的量化、报告、核查，也包括碳排放配额的分配、交易，以及最后管控单位的履约。为了与国外立法相衔接，《暂行办法》将碳排放权交易定义为广义的概念，而不是狭义的市场交易行为本身。

《管理办法》的主要内容

二、关于碳排放权交易的管理体制

- 据国家碳排放权交易试点的统一部署，市发改委为我市碳排放权交易工作的主管部门，负责我市碳排放权交易的管理和监督职责。
- 市市场监管局负责工业企业的碳核查机构和核查人员的资质、资格管理，市统计局负责工业增加值数据的核查工作。
- 采用“行政委托”的方式明确市发改委和行业主管部门的职责关系，即住建、交通等部门受市发改委委托，负责本行业碳配额的分配、核查、履约以及实施相关行政处罚。理由是：第一，《行政处罚法》、《行政许可法》明确，行政机关可以依照规章的规定，委托其他行政机关和组织实施具体行政行为。第二，遵循“一件事情由一个部门负责”的行政管理原则，避免政出多门，推诿扯皮。

《管理办法》的主要内容

三、关于纳入配额管理的范围

- 碳排放量达到三千吨二氧化碳当量以上的企业，行业覆盖电力、水务、燃气、制造业、公共交通、机场、码头。目前，经市政府批准剔除部分搬迁、注销企业，现纳入管控单位共计766家，发放的配额规模约为3400万吨。
- 鉴于碳交易市场处于起步阶段，规章赋予政府一定的自主权，可以根据市场发展状况和工作需要适时调整纳入配额管理的管控单位。
- 为提高配额管理的科学性，规章规定高于一千吨但低于三千吨排放量的企业为准管控单位，只需履行报告义务。

《管理办法》的主要内容

四、关于碳排放配额的分配和调整

- 借鉴欧美国家碳交易实践的经验，规章明确，我市碳排放交易在试点阶段配额以免费分配为主，有偿分配为辅。
- 配额初始分配和调整追加都采用无偿方式。政府只有在干预市场价格异常波动和为了发现市场价格时才采用有偿方式出售配额。
- 同时，吸取欧美碳交易市场因配额过度供给导致价格暴跌的教训，确保配额分配的科学与市场价格的稳定，我市首创了配额分配的调整机制，即主管部门根据管控单位上一年度的实际统计指标数据对分配给管控单位的预分配配额进行追加或扣减，以保证碳市场供给与需求的相对平衡，避免碳市场出现剧烈的价格波动。

《管理办法》的主要内容

五、关于数据的量化、报告和核查

- 参照国际通行做法，并结合深圳实际，规定企业温室气体排放数据应当经过碳核查机构的核查，企业的产品生产量数据应当经过统计部门的核定。
- 主管部门每年按管控单位总数量10%的比例对核查报告进行随机检查，对风险评估等级高的管控单位和碳核查机构还要进行重点检查。
- 同时，参照国家发改委和其他试点省市的规定，要求碳核查机构及其工作人员从事数据核查工作，应当符合法定条件，并且必须报市场监管部门备案，纳入目录管理，以确保数据核查的公信力。

《管理办法》的主要内容

六、关于配额的登记注册

- 配额的登记管理参照股票交易市场的管理方法，由主管部门建立电子化的信息系统加以储存和记录。任何单位或个人持有配额，必须在注册登记簿中开立账户，进行注册。
- 任何单位或个人持有的配额，因不同原因需要转移其所有权的，应当通过注册登记簿进行相应操作。

《管理办法》的主要内容

七、关于碳排放权交易的监督管理

■ 规章赋予相关部门以下监管职权：

- 一是对核查数据的监管，主管部门可以采用随机检查和重点检查的方式进行以保证数据质量。
- 二是对核查机构的监管，市场监督管理部门和主管部门在备案和信用管理等方面对核查机构进行制约和监督。
- 三是对交易机构的监管，主管部门对交易规则、交易品种、交易方式、交易信息公布、异常情况处理、交易收费等方面行使监督权。
- 四是对参与交易市场的市场参与人的交易行为进行监管。

《管理办法》的主要内容

八、关于法律责任

- 规章针对碳排放交易涉及的法律主体以及主要关键环节设定了罚则。
 - 一是明确了管控单位未及时递交核查报告、未足额提交配额的法律责任。
 - 二是明确了管控单位和核查机构数据造假的法律责任。
 - 三是明确交易机构不履行职责的法律责任。
 - 四是明确市场参与主体的法律责任。
 - 五是明确主管部门及其工作人员渎职的法律责任。

需要说明的是，《若干规定》仅规定了超配额排放的行政处罚，难以满足监管需要，为了维护碳交易秩序，对违法行为加大处罚力度，比如对数据造假的，比照特区法规的规定处以碳市场均价的三倍罚款，提高违法成本。

《管理办法》的主要内容

管控单位未及时递交核查报告或者不足额履行配额履约义务

- 《管理办法》第六十五条 管控单位拒绝提交碳排放报告或者不足额履行配额履约义务的，除依照本办法进行处罚外，主管部门和相关职能部门还应当采取下列措施：
 - （一）主管部门将管控单位的信用信息提供给企业信用信息管理机构，并通过碳排放权交易公共服务平台网站、政府网站或者新闻媒体向社会公布；
 - （二）相关职能部门取消管控单位正在享受的所有财政资金资助，五年内不得批准管控单位取得本市任何财政资助；
 - （三）管控单位为市、区国有企业的，主管部门将管控单位的违规行为通报市、区国资监管机构。相关国资监管机构应当将碳排放控制责任纳入国有企业绩效考核评价体系。

《管理办法》的主要内容

管控单位未及时递交核查报告或者不足额履行配额履约义务

- 《管理办法》第六十七条 管控单位未在本办法规定期限内提交年度碳排放报告且经催告仍未提交，或者虚构、捏造碳排放数据的，根据管控单位的能源消耗数据、统计指标数据的变化、同行业同类型企业的碳排放量等因素，**从严确定其年度碳排放量。**

管控单位未在本办法规定期限内提交统计指标数据报告且经催告仍未提交的，**其统计指标数据认定为零。**

- 《管理办法》第七十五条 未在规定时间内提交足额配额或者核证自愿减排量履约的，由主管部门责令限期补交与超额排放量相等的配额；逾期未补交的，由主管部门从其登记账户中强制扣除，不足部分由主管部门从其下一年度配额中直接扣除，并处超额排放量乘以履约当月之前连续六个月碳排放权交易市场配额平均价格**三倍的罚款。**

目录 | Content

- 一、立法的情况
- 二、主要内容（《深圳市碳排放权管理暂行办法》）
- 三、立法的经验和特色亮点**
- 四、深圳碳市场实际运行状况
- 五、碳交易监督管理相关工作内容

《管理办法》的特色与亮点

一、合理地界定政府和市场的边界和职责

- 碳市场是基于特区法规由政府主导建立的市场，具有较强的政策性。而政府主导的市场往往容易“一统就死、一放就乱”。要避免这种情况发生，关键在于合理地界定政府和市场的边界和职责。
- 《管理办法》在以下方面做了明确规定：
 - 第一，政府的职责主要限于总量设置、配额分配及调整、核查资格和监督管理等方面，而市场交易方面则交由市场主体负责。
 - 第二，明确由政府承担的职责事前作规定。比如，在市场调控方面，规定了政府可以采取的手段和措施。
 - 第三，保障相关主体对配额拥有的合法权利，比如，企业对配额可以依法进行转让、质押，或者以其他合法方式取得收益。

《管理办法》的特色与亮点

二、建立严格的碳市场数据核查机制

- 保证数据质量方面的规定与国际接轨，并在部分事项上有所突破。
- 第一，建立起规范的三层数据质量保证机制。第一层是企业自身量化报告，但必须遵守政府制定的量化和报告的规范和指南进行。第二层是独立的第三方核查机制对企业的量化报告进行核查。第三层是政府主管部门对企业和量化报告和第三方核查机构的核查报告进行重点检查和随机检查。
- 第二，从更高的标准提出数据量化、报告和核查的规范要求。例如，为增强数据真实性，防止随意修改数据；为切断企业和核查机构之间可能的利益链接，《管理办法》强制性要求企业不得连续三年委托同一家碳核查机构或者相同的碳核查人员进行核查，并且对数据造假设定了从重的行政处罚。

《管理办法》的特色与亮点

三、确立严密有效的政府监管和惩处机制

- 为预防和惩处违法行为，管理办法加大了对违法行为的行政处罚力度。
- 同时，规定了综合性的约束措施，探索法律责任以外的约束机制，包括利用诚信系统、社会舆论压力、政府财政资助、政府采购目录等多种渠道和手段，确保碳交易制度的顺利推进。

《管理办法》的特色与亮点

四、充分地学习和借鉴国际碳交易立法经验

- 开展专项研究，充分掌握和熟悉国际碳交易立法经验，主要以欧盟和德国、英国、澳大利亚以及美国加州、日本东京都、我国台湾地区的碳交易立法或者草案为主。
- 吸收国际碳交易立法中的优秀做法，包括：
 - 欧盟碳交易立法的整体法律体系构建
 - 欧盟、加州碳交易立法对碳交易各项要素的具体和详细的规定
 - 加州在保证核查机构独立性和避免利益冲突、碳抵消机制、市场控制机制等方面的规定

目录 | Content

- 一、立法的情况
- 二、主要内容（《深圳市碳排放权管理暂行办法》）
- 三、立法的经验和特色亮点
- 四、深圳碳市场实际运行状况**
- 五、碳交易监督管理相关工作内容

境外投资者政策领先

2014年8月，国家外汇管理局发出《关于境外投资者参与深圳碳排放权交易有关外汇业务的批复》，同意深圳外汇管理局为深圳碳排放权交易所及境内外投资者办理跨境碳排放权交易的相关外汇业务，境外投资者参与深圳碳排放权交易市场的外汇管理流程获得国家批准。2016年3月，深圳碳市场开展跨境碳资产回购业务，成为唯一成功引入境外投资者的试点碳市场。



支持全国碳市场建设卓有成效



2016年3月，在国家发改委的支持下“全国碳市场能力建设中心”落户深圳，截止2018年10月，我市以“深圳中心”为平台，为河南、云南、陕西、甘肃、广西、贵州、新疆、江西等15个非试点省级发改委、6个非试点副省级城市发改委进行碳交易能力建设培训，累计培训人数达3800人次，为全国碳市场建立奠定了非常重要的基础。

目录 | Content

- 一、立法的情况
- 二、主要内容（《深圳市碳排放权管理暂行办法》）
- 三、立法的经验和特色亮点
- 四、深圳碳市场实际运行状况
- 五、碳交易监督管理相关工作内容

深圳市管控企业分布情况



766家管控企业

深圳市行政区域	管控企业数量
宝安区	274
大鹏新区	12
福田区	26
光明区	68
龙岗区	138
龙华区	85
罗湖区	4
南山区	89
坪山区	63
盐田区	7

碳交易监督管理相关工作

一、碳交易退出管控范围确认流程

- 若碳交易管控单位出现关停、倒闭、搬迁、停产等问题，反映无法提交碳核查报告或履约困难的，各管理局应及时告知市生态环境局。
- 市生态环境局将于每年4月左右统一整理存在特殊情况的管控单位名单，并出函给各管理局，请各管理局协同该单位所在街道办核实具体情况（包括单位出现特殊情况的时间节点、截止目前企业经营状况等）。各管理局应回函反馈核实情况，并附上其他政府部门出具的情况相关证明材料（若有）。

碳交易监督管理相关工作

二、碳交易基本业务流程（需各管理局配合的工作）

- （一）督促管控单位提交上一年度碳排放报告（时限：**3月31日前**）
- 根据《碳排放权交易管理暂行办法》（以下简称《管理办法》）第二十八条第二款规定，管控单位应于每年3月31日前，依据温室气体排放量化、报告标准，通过本市“温室气体排放信息管理系统”填报碳排放盘查数据，形成年度碳排放报告，并在系统上点选达成合作的第三方碳核查机构。各管理局应当督促辖区内管控单位按时提交上一年度碳排放报告，提醒其及时联系核查机构开展核查工作。

碳交易监督管理相关工作

二、碳交易基本业务流程（需各管理局配合的工作）

- （二）督促管控单位提交上一年度碳核查报告（时限：**4月30日前**）
 - 根据《管理办法》第二十九条规定，管控单位在提交年度碳排放报告后，应当委托核查机构对碳排放报告进行核查，并于每年4月30日前向主管部门提交经核查的碳排放报告。
 - 各管理局应当多渠道（如邮件提醒、电话联系企业代表等）督促辖区内管控单位于每年4月30日前通过“温室气体排放信息管理系统”提交经核查机构盖章的上一年度核查报告和经管控单位盖章的温室气体核查信息确认书。“温室气体排放信息管理系统”将于每年4月30日24点准时关闭。

碳交易监督管理相关工作

二、碳交易基本业务流程（需各管理局配合的工作）

- （三）催促未按时提交报告的管控单位补交上一年度碳核查报告（时限：**5月15日前**）
- 市生态环境局将统一汇总未在4月30日前提交核查报告的管控单位名单，同时印发催交报告通知书，根据单位所在区域进行划分，出函至相关管理局协助送达。
- 各管理局应当催促辖区内上述管控单位于5月15日前通过“温室气体排放信息管理系统”补交核查报告（系统将于每年5月15日左右短暂开放），并委派行政执法人员按照法定的文书送达流程（如直接送达、留置送达等），及时将催交报告通知书送达至该单位，并填写送达回证；若因管控单位搬迁、倒闭等造成通知书无法送达的，行政执法人员应作出现场检查笔录，注明具体情况并全程摄像取证。
- 对于超过5月15日仍未提交核查报告的管控单位，市生态环境局将根据《管理办法》第六十七条规定，**从严指定其上一年度碳排放量。**

碳交易监督管理相关工作

二、碳交易基本业务流程（需各管理局配合的工作）

- （四）督促管控单位完成上一年度碳交易履约（时限：**6月30日前**）
 - 根据《管理办法》第十九条规定，主管部门应当于每年5月20日前确定我市所有管控单位上一年度实际配额数量；第三十六条第一款规定，管控单位应当于每年6月30日前向主管部门提交配额或者核证自愿减排量，两者提交之和与其上一年度实际碳排放量相等的，视为完成履约义务。
 - 市生态环境局将于每年5月20日左右，将各管控单位上一年度实际配额数量、碳排放量等数据，以公文邮寄的形式告知各管控单位，同时在“深圳市碳排放权益注册登记簿”上调整各单位实际配额数量、确认其年度碳排放量。
 - 各管理局应当多渠道（如邮件提醒、电话联系企业代表等）督促辖区内管控单位于6月30日前在“深圳市碳排放权益注册登记簿”上完成履约操作。

碳交易监督管理相关工作

二、碳交易基本业务流程（需各管理局配合的工作）

- （五）催促未按时履约的管控单位补交配额完成履约（时限：**7月10日前**）
 - 市生态环境局将汇总未按时于6月30日前完成履约的单位名单，同时印发责令补交配额通知书，根据单位所在区域进行划分，出函至相关管理局协助送达。
 - 各管理局应当责令辖区内上述管控单位于7月10日前通过“深圳市碳排放权益注册登记簿”补交配额，并委派行政执法人员按照法定的文书送达流程（如直接送达、留置送达等），及时将责令补交配额通知书送达至该单位，并填写送达回证；若因管控单位存在搬迁、倒闭等情况造成无法送达通知书的，行政执法人员应作出现场检查（勘察）笔录，注明具体情况并全程摄像取证。上述管控单位限期内完成补交的，视为完成履约义务。

碳交易监督管理相关工作

二、碳交易基本业务流程（需各管理局配合的工作）

- （六）对责令后仍未完成履约的管控单位实施行政处罚（时限：**7月10日后**）
 - 对于责令后仍未按期完成履约的管控单位，市生态环境局将于每年7月10日24点通过“深圳市碳排放权益注册登记簿系统”进行截图取证，并整理上述管控单位有关情况以及证据材料，汇总给相关管理局开展执法工作。
 - 各管理局应当严格依法惩处违法行为，对辖区内不履约管控单位依据法定程序开展碳交易行政执法工作，逐步推进案源登记、立案、调查取证、行政处罚等执法环节，并委派行政执法人员去到企业现场送达相关法律文书，同时做好行政执法全过程记录。

谢谢！