

# 碳排放权交易管理暂行条例

国家气候战略中心 市场机制研究部 张敏思



## 欧中ETS项目网站下载资料合规声明

以下内容的编制仅限用于支持本项目项下开展的培训与研究活动，且仅用于信息传递及参考目的，未经内容提供方事先书面许可，不得以任何形式、通过任何手段，全部或部分复制、分发或用于商业目的。对于因使用该内容所含信息而导致的任何损失或损害，内容提供方不承担任何责任。

# 《碳排放权交易管理暂行条例》编制背景



➢ 纳入发电行业2000余家重点排放单位，年均覆盖二氧化碳排放量超过**50亿吨**，占全国总排放量的比例**超过40%**

2024年1月25日，国务院总理李强签署第775号国务院令，公布《碳排放权交易管理暂行条例》，自2024年5月1日起施行。

## 《条例》出台前：

- ◆ 我国碳交易管理相关法律、行政法规处于缺位状态
- ◆ 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

**《条例》的出台是健全碳排放权市场交易制度的具体举措，为市场运行管理提供了明确的法律依据，保障和促进市场健康发展。**

# 全国碳排放权交易市场制度体系

行政  
法规

《碳排放权交易管理暂行条例》

部门  
规章

《碳排放权交易管理办法（试行）》

《碳排放权交易管理暂行条例》是我国应对气候变化领域的**首部法规**，彰显了**我国积极应对气候变化的决心**。

技术规范

规范性文件

核算报告核查

发电

钢铁

水泥

铝冶炼

企业温室气体  
排放核算  
与报告指南

企业温室气体  
排放核查  
技术指南

配额分配

2019-2020  
年度全国碳  
排放权交易  
配额总量设  
定和分配实  
施方案（发  
电行业）

2021、  
2022年度全  
国碳排放权  
交易配额总  
量设定和分  
配实施方案  
（发电行业）

2023、  
2024年度全  
国碳排放权  
交易发电行  
业配额总量  
和分配实施  
方案

注册登记和交易

碳排放  
权登记  
管理规  
则  
（试行）

碳排放  
权交易  
管理规  
则  
（试行）

碳排放  
权结算  
管理规  
则  
（试行）

## 《碳排放权交易管理暂行条例》编制思路

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平生态文明思想

- ✓ 总结实践经验，坚持全流程管理，覆盖碳排放权交易各主要环节，避免制度空白和盲区
- ✓ 立足我国碳排放权交易总体属于新事物、仍在继续探索的实际情况，重在构建基本制度框架，保持相关制度设计必要弹性，为今后发展留有空间
- ✓ 坚持问题导向，针对碳排放数据造假突出问题，着力完善制度机制，有效防范惩治，保障碳排放权交易政策功能发挥

## 《条例》共33条

立法目的、适用范围、基本原则、职责分工及联合监管、注册登记机构和交易机构管理、交易要素、配额分配和清缴、重点排放单位数据质量管理要求、技术服务机构要求、监管要求与监管机制、罚则

### 立法目的

- ✓ 规范碳排放权交易及相关活动
- ✓ 加强对温室气体排放的控制
- ✓ 积极稳妥推进碳达峰碳中和
- ✓ 促进经济社会绿色低碳发展
- ✓ 推进生态文明建设

### 适用范围

- ✓ 全国碳排放权交易市场的碳排放权交易及相关活动

# 主要内容

## 基本原则

- ✓ 坚持中国共产党的领导，贯彻党和国家路线方针政策和决策部署
- ✓ 坚持温室气体排放控制与经济社会发展相适应
- ✓ 坚持政府引导与市场调节相结合
- ✓ 遵循公开、公平、公正的原则
- ✓ 国家加强碳排放权交易领域的国际合作与交流

## 职责分工

### 国务院生态环境主管部门：

负责碳排放权交易及相关活动的监督管理工作。

### 国务院有关部门：

按照职责分工，负责碳排放权交易及相关活动的有关监督管理工作。

### 地方人民政府生态环境主管部门：

负责本行政区域内碳排放权交易及相关活动的监督管理工作。

### 地方人民政府有关部门：

按照职责分工，负责本行政区域内碳排放权交易及相关活动的有关监督管理工作。

## 联合监管

- ✓ **碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围**——国务院生态环境主管部门会同国务院发展改革等有关部门根据国家温室气体排放控制目标研究提出，**报国务院批准后实施**
- ✓ **重点排放单位的确定**——国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门，根据国家温室气体排放控制目标，制定重点排放单位的确定条件。省级人民政府生态环境主管部门会同同级有关部门，按照重点排放单位的确定条件制定本行政区域年度重点排放单位名录。
- ✓ **碳排放配额总量设定和分配**——国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门，根据国家温室气体排放控制目标，综合考虑**经济社会发展、产业结构调整、行业发展阶段、历史排放情况、市场调节需要**等因素，制定年度碳排放配额总量和分配方案，并组织实施。省级人民政府生态环境主管部门会同同级有关部门，根据年度碳排放配额总量和分配方案，向本行政区域内的重点排放单位发放碳排放配额，不得违反年度碳排放配额总量和分配方案发放或者调剂碳排放配额。
- ✓ **年度排放报告编制和技术审核管理办法、信用记录制度**——国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门制定。

## 注册登记机构和交易机构管理

- ✓ **全国碳排放权注册登记机构**——按照国家有关规定，负责碳排放权交易产品登记，提供交易结算等服务。
- ✓ **全国碳排放权交易机构**——按照国家有关规定，负责组织开展碳排放权集中统一交易。
- ✓ 登记和交易的收费应当合理，收费项目、收费标准和管理办法应当向社会公开。
- ✓ 全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构应当按照国家有关规定，完善相关业务规则，建立**风险防控和信息披露制度**。
- ✓ 国务院生态环境主管部门会同国务院市场监督管理部门、中国人民银行和国务院银行业监督管理机构，对全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构进行监督管理，并加强信息共享和执法协作配合。
- ✓ 碳排放权交易应当逐步纳入统一的公共资源交易平台体系。

# 主要内容

## 交易要素

- ✓交易主体——纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位以及符合国家有关规定的其他主体
- ✓交易产品——碳排放配额和经国务院批准的其他现货交易产品
- ✓交易方式——协议转让、单向竞价或者符合国家有关规定的其他现货交易方式

# 主要内容

## 配额分配和清缴

- ✓ 碳排放配额实行免费分配，并根据国家有关要求逐步推行免费和有偿相结合的分配方式。
- ✓ 重点排放单位可以通过全国碳排放权交易市场购买或者出售碳排放配额，其购买的碳排放配额可以用于清缴。
- ✓ 重点排放单位可以按照国家有关规定，购买经核证的温室气体减排量用于清缴其碳排放配额。

# 数据质量管理是《条例》重要内容



➤ 《碳排放权交易管理暂行条例》共33条，数据质量管理在《条例》中占据重要篇幅，是《条例》的重点内容。

强化重点排放单位主体责任

加强对技术服务机构的管理

强化监督检查

加大处罚力度

# 主要内容-数据质量管理要求

## 重点排放单位数据质量管理要求

✓ 重点排放单位应当采取有效措施控制温室气体排放，按照国家有关规定和国务院生态环境主管部门制定的技术规范：

- 制定并严格执行温室气体排放数据质量控制方案
- 使用依法经计量检定合格或者校准的计量器具开展温室气体排放相关检验检测
- 如实准确统计核算本单位温室气体排放量，编制上一年度温室气体排放报告
- 按照规定将排放统计核算数据、年度排放报告报送其生产经营场所所在地省级人民政府生态

环境主管部门

# 主要内容

## 重点排放单位数据质量管理要求

- ✓ 重点排放单位应当对其排放统计核算数据、年度排放报告的**真实性、完整性、准确性**负责。
- ✓ 重点排放单位应当按照国家有关规定，向社会公开其年度排放报告中的排放量、排放设施、统计核算方法等信息。年度排放报告所涉数据的原始记录和管理台账应当至少保存**5年**。
- ✓ 重点排放单位可以委托依法设立的技术服务机构开展温室气体排放相关检验检测、编制年度排放报告。
- ✓ 重点排放单位应当配合技术服务机构开展技术审核工作，**如实提供有关数据和资料**。
- ✓ 重点排放单位应当按照国家有关规定制作和送检样品，**对样品的代表性、真实性**负责。

# 主要内容

## 对技术服务机构的要求

- ✓ 接受委托开展温室气体排放相关检验检测的技术服务机构——应当遵守国家有关技术规程和技术规范要求，对其出具的检验检测报告承担相应责任，**不得出具不实或者虚假的检验检测报告。**
- ✓ 接受委托编制年度排放报告、对年度排放报告进行技术审核的技术服务机构——应当按照国家有关规定，具备相应的设施设备、技术能力和技术人员，建立业务质量管理制度，独立、客观、公正开展相关业务，对其出具的年度排放报告和技术审核意见承担相应责任，**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。**

**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业务和技术审核业务。**

# 主要内容

## 省级生态环境主管部门碳排放数据监管要求

- ✓ 对年度排放报告进行核查并确认实际排放量
- ✓ 核查应当在规定时限内完成，并自核查完成之日起**7个工作日内**向重点排放单位反馈核查结果
- ✓ 核查结果应当向社会公开
- ✓ 可通过政府购买服务等方式委托依法设立的技术服务机构对年度排放报告进行技术审核

# 主要内容

## 现场检查

- ✓生态环境主管部门和其他负有监督管理职责的部门，可以在各自职责范围内对重点排放单位等交易主体、技术服务机构进行现场检查。
- ✓生态环境主管部门和其他负有监督管理职责的部门进行现场检查，可以采取查阅、复制相关资料，查询、检查相关信息系统等措施，并可以要求有关单位和个人就相关事项作出说明。被检查者应当如实反映情况、提供资料，不得拒绝、阻碍。
- ✓进行现场检查，检查人员不得少于2人，并应当出示执法证件。检查人员对检查中知悉的国家秘密、商业秘密，依法负有保密义务。

# 主要内容

## 信息化监管

✓ 国务院生态环境主管部门建立全国碳排放权交易市场管理平台，加强对碳排放配额分配、清缴以及重点排放单位温室气体排放情况等的全过程监督管理，并与国务院有关部门实现信息共享。

## 公众监督

✓ 任何单位和个人对违反本条例规定的行为，有权向生态环境主管部门和其他负有监督管理职责的部门举报。接到举报的部门应当依法及时处理，按照国家有关规定向举报人反馈处理结果，并为举报人保密。

## 罚则

### 重点排放单位相关违法违规行为法律责任

**一、未按规定制定并执行数据质量控制方案，报送排放统计核算数据、年度排放报告，保存原始记录和管理台账，向社会公开相关数据和信息的：**

由生态环境主管部门责令改正，处5万元以上50万元以下罚款；拒不改正的，可责令停产整治；

**二、未按规定统计核算温室气体排放量、年度排放报告存在重大缺陷遗漏、存在篡改伪造数据资料等弄虚作假行为、未按规定制作和送检样品的：**

由生态环境主管部门责令改正，

- 没收违法所得，并处违法所得5倍以上10倍以下罚款；
- 没有违法所得或违法所得不足50万元的，处50万元以上200万元以下罚款；
- 对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处5万元以上20万元以下罚款；
- 拒不改正的，按50%以上100%以下的比例核减其下一年度碳排放配额，可责令停产整治。

**三、未按规定清缴碳排放配额的：**

由生态环境主管部门责令改正，

- 处未清缴的配额清缴时限前1个月市场交易平均价格5倍以上10倍以下罚款；
- 拒不改正的，按未清缴配额等量核减其下一年度配额，可责令停产整治。

## 罚则

### 技术服务机构相关违法违规行为法律责任

#### 一、出具不实或虚假检验检测报告的：

由生态环境主管部门责令改正，

- 没收违法所得，并处违法所得5倍以上10倍以下罚款；
- 没有违法所得或者违法所得不足2万元的，处2万元以上10万元以下罚款；
- 情节严重的，由负责资质认定的部门取消其检验检测资质。

#### 二、出具的年度排放报告或技术审核意见存在重大缺陷或遗漏、弄虚作假的：

由生态环境主管部门责令改正，

- 没收违法所得，并处违法所得5倍以上10倍以下罚款；
- 没有违法所得或者违法所得不足20万元的，处20万元以上100万元以下罚款；
- 情节严重的，禁止其从事年度排放报告编制及技术审核业务。

#### 三、因以上违法行为受到处罚的责任人员：

- 直接负责主管和其他直接责任人处2万元-20万元罚款，5年内禁止从事相关业务；
- 情节严重的，终身禁止从事前述业务。

## 罚则

### 市场主体相关违法违规行为的法律责任

#### 一、操纵全国碳排放权交易市场的：

由国务院生态环境主管部门责令改正，

- 没收违法所得，并处违法所得1倍以上10倍以下罚款；
- 没有违法所得或违法所得不足50万元的，处50万元-500万元罚款；
- 单位因前述违法行为受到处罚的，对直接负责主管和其他直接责任人给予警告，并处10万元以上100万元以下罚款。

#### 二、扰乱全国碳排放权交易市场秩序的：

由国务院生态环境主管部门责令改正，

- 没收违法所得，并处违法所得1倍以上10倍以下罚款；
- 没有违法所得或违法所得不足10万元的，处10万元以上100万元以下罚款。
- 单位因前述违法行为受到处罚的，对直接负责主管和其他直接责任人给予警告，并处5万元以上50万元以下罚款。

拒绝、阻碍生态环境主管部门或者其他负有监督管理职责的部门依法实施监督检查的，由生态环境主管部门或者其他负有监督管理职责的部门责令改正，处2万元以上20万元以下的罚款。

# 主要内容

## 罚则

- ✓国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门建立**重点排放单位等交易主体、技术服务机构信用记录制度**，将重点排放单位等交易主体、技术服务机构因违反本条例规定受到行政处罚等信息**纳入国家有关信用信息系统**，并依法向社会公布。
- ✓违反本条例规定，给他人造成损害的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 其他

- ✓对本条例施行前建立的地方碳排放权交易市场，应当参照本条例的规定健全完善有关管理制度，加强监督管理。本条例施行后，**不再新建地方碳排放权交易市场，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。**
- ✓重点排放单位消费**非化石能源电力的**，按照国家有关规定对其碳排放配额和温室气体排放量予以相应调整。
- ✓国务院生态环境主管部门会同国务院民用航空等主管部门可以依照本条例规定的原则，根据实际需要，结合民用航空等行业温室气体排放控制的特点，**对民用航空等重点排放单位名录制定、碳排放配额发放与清缴、温室气体排放数据统计核算和年度排放报告报送与核查等制定具体管理办法。**

## 主要内容

《条例》着力完善法律责任，增强针对性、实效性，有力有效震慑违法行为。



主体全面

手段丰富

惩处有力

# “两高”环境污染犯罪司法解释

2023年8月8日，最高人民法院 最高人民检察院联合发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2023〕7号），自8月15日起施行

第十条 承担环境影响评价、环境监测、**温室气体排放检验检测、排放报告编制或者核查等职责**的中介组织的人员故意提供虚假证明文件，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第二百二十九条第一款规定的“情节严重”：

- （一）违法所得三十万元以上的；**
- （二）二年内曾因提供虚假证明文件受过二次以上行政处罚，又提供虚假证明文件的；**
- （三）其他情节严重的情形。**

实施前款规定的行为，在涉及公共安全的重大工程、项目中提供虚假的环境影响评价等证明文件，致使公共财产、国家和人民利益遭受特别重大损失的，应当依照刑法第二百二十九条第一款的规定，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

实施前两款规定的行为，同时索取他人财物或者非法收受他人财物构成犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

- 为审理涉碳案件提供有力的审判指导
- 对碳市场相关参与方违法违规行为形成有效震慑

谢谢！  
Thank you for your attention!

E-mail: [zhangms@ncsc.org.cn](mailto:zhangms@ncsc.org.cn)