关于《深圳市碳排放权交易管理办法》

的政策解读

一、制定《深圳市碳排放权交易管理办法》（以下简称《办法》）的背景。

2011年，国家发改委批准北京、天津、上海、重庆、湖北、广东、深圳7个省市开展碳排放权交易试点工作。2013年6月18日，深圳碳排放权交易市场在全国率先启动。为了规范碳排放权交易活动，本市构建了1+1+N的法律制度体系：“1个法规”：2012年市人大颁布实施了国内首部专门规范碳排放和碳交易的地方性法规—《深圳经济特区碳排放管理若干规定》（以下简称《若干规定》）；“1个政府规章”：2014年市政府颁布实施了《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》（市政府第262号令，以下简称《暂行办法》）；“N个配套制度”：《深圳市碳排放权交易核查机构及核查员管理暂行办法》《深圳市碳排放权交易市场抵消信用管理规定（暂行）》《<深圳市碳排放权交易管理暂行办法>行政处罚自由裁量权实施标准》、量化和报告规范及指南、核查规范及指南、交易规则及配套细则等。其中，《若干规定》、量化和报告规范及指南、核查规范及指南、交易规则及配套细则等进行过修改。《暂行办法》在规范碳排放权交易管理方面发挥了重要的作用，但随着经济社会形势的不断发展，已难以适应现行的管理要求，亟需修改完善。根据市政府立法工作计划，市生态环境局起草了《深圳市碳排放权交易管理暂行办法（修订送审稿）》并报市司法局审查，征求了各有关职能部门、各区政府、行业协会和立法联系点的意见，并在政府网站上公开征求广大市民意见。同时，组织召开了三场座谈会（含专家论证会），并就深圳碳市场运行情况等问题到深圳排放权交易所有限公司进行专题调研。在充分吸纳各方面意见的基础上，反复论证、修改，按照立法程序形成了《深圳市碳排放权交易管理办法》。

二、碳排放交易的管理体制

《暂行办法》规定，市发改部门是碳排放权交易工作的主管部门，市住建、交通运输等部门接受主管部门委托，负责本行业碳排放权交易的管理、监督检查与行政处罚。市市场监管部门负责制定工业行业温室气体排放量化、报告、核查标准，组织核查工业行业碳排放量，并对碳核查机构和人员进行监管。统计、财政、金融等部门根据职责分工负责碳排放权交易相关管理工作。

根据最新国家和深圳机构改革方案的规定，《办法》进一步调整完善了碳排放权交易管理体制：**一是**集中监管职能，提高管理效率。规定市生态环境主管部门对碳排放权交易实施统一监督管理，其派出机构负责辖区内碳排放权交易的监督管理工作。**二是**明确相关部门职责，形成监管合力。发改、统计、工信、交通运输、财政、住建、地方金融监管、国资管理等部门按照职责分工履行相应的监管职能。**三是**细化其他相关单位的责任，共同做好碳排放权交易工作。供电、供气、供油等单位按规定提供相关用能数据，碳排放权交易机构负责组织开展碳排放权统一交易。

三、本市碳排放权交易市场与全国碳排放权交易市场的关系

目前，深圳碳排放权交易市场的主体为:任意一年度的碳排放量达到3千吨二氧化碳当量以上的碳排放单位等；全国碳排放权交易市场的主体为:年度温室气体排放量达到2.6万吨二氧化碳当量的碳排放单位等，目前碳排放单位仅纳入电力行业企业，后续碳排放单位的范围将逐步扩大。因此，深圳与全国碳排放权交易市场的交易主体有交叉和重叠，据核实，我市目前已有8家碳排放单位转入全国碳排放权交易市场进行配额管理和履约。对此，《办法》进一步厘清了本市和全国碳排放权交易市场的管理边界，建立了相应的衔接机制：

**一是**在适用范围上进行了衔接。《办法》第二条明确了适用范围，即本办法适用于本市行政区域内碳排放权交易及其监督管理；纳入全国碳排放权交易管理的排放单位，按国家有关规定执行，确保本市与全国碳排放权交易市场的顺利衔接，同时避免法律适用上的混乱。

**二是**在退出机制上进行了衔接。《办法》第十条、第二十六条规定，对于本市已纳入全国温室气体重点排放单位名录的单位，不再列入本市重点排放单位名单，按照规定参加全国碳排放权交易，并应当在被移出本市重点排放单位名单后15日内将预分配配额缴纳至市生态环境主管部门。

**三是**体现地方特色。在与全国碳排放权交易市场保持衔接的基础上，结合本市实际保留了地方特色：如碳排放管控单位的范围、鼓励开展碳金融创新业务、探索碳排放权交易市场对外合作、碳排放权交易实施碳排放配额固定总量控制、根据目标碳强度采用基准法、历史法进行配额预分配并核定实际配额、鼓励开立公益碳账户以实现自身的碳中和、建立本市碳普惠核证减排量抵销机制、鼓励创新碳排放权交易品种等；为全国碳排放权交易市场积累经验并形成补充。

四、配额管理制度

《暂行办法》实施至今已逾7年多，经评估分析并结合碳排放权交易市场运行成效，目前在配额管理方面存在如下问题：**一是**配额总量控制偏松，配额盈余量大。**二是**配额管理的流程复杂、效率有待提高，管理方法过于详细、灵活性不够。**三是**配额拍卖和回购制度未得到落实。**四是**纳入配额管理的重点排放单位退出机制不健全、重点排放单位行业变更后的配额调整机制缺乏等。

为此，《办法》进一步优化了配额管理制度，提高管理效率：

**一是**建立碳排放配额固定总量控制制度。为贯彻落实国家关于碳达峰、碳中和行动方案的要求，碳排放权交易实施碳排放配额固定总量控制，由市生态环境主管部门会同市发改部门拟定碳排放权交易的碳排放控制目标和年度配额总量报市政府批准后组织实施，并适时引入配额有偿分配机制，逐步控制配额盈余量。

**二是**优化流程，提高管理效率。一方面，市政府对配额管理的重要事项进行审核把关。市生态环境主管部门制订年度配额分配方案（包括配额总量、配额分配方法、配额有偿分配比例等），报市政府批准。另一方面，市生态环境主管部门根据市政府批准的年度配额分配方案，组织实施配额管理，包括确定纳入配额管理的重点排放单位名单、配额预分配和实际配额核定等，优化流程，提高管理效率，增强配额管理的灵活性。

**三是**优化配额组成和配套市场机制：

（1）优化整合配额组成。《暂行办法》原规定的配额构成太多，共5类，其中针对重点排放单位发放的配额2类，包括预分配配额、调整分配的配额；主管部门储备的配额3类，包括新进入者储备配额、拍卖的配额、价格平抑储备配额（含主管部门预留的配额、新进入者储备配额和主管部门回购的配额），分类标准不科学，如价格平抑储备配额中包含了新进入者储备配额，且配额拍卖和回购制度未得到落实。为此，《办法》优化整合了配额的组成，包括重点排放单位配额、政府储备配额（含新建项目储备配额和价格平抑储备配额），同时明确了配额的分配方式，细化了政府储备配额的适用情形。

（2）调整配额分配方法。《暂行办法》针对不同的行业企业设定了相应的预分配配额确定方法，并明确了实际配额数量的计算公式，相关规定过于详细具体，难以满足现实发展的需要。为此，《办法》结合实际简化了配额分配方法，根据目标碳强度采用基准法、历史法进行配额预分配并核定实际配额，具体计算公式在年度配额分配方案中明确，增强灵活性和适用性，避免频繁修改规章。

（3）健全退出机制。在保留《暂行办法》规定的迁出本市或者出现解散、破产等情形外，补充完善对重点排放单位不再实行碳排放管理的情形，包括因停业、关闭等情况不再从事生产经营活动、连续3年碳排放量低于3千吨二氧化碳当量、市生态环境主管部门确定的其他退出情形，增强碳排放管理的针对性。

（4）增加重点排放单位行业变更后的配额调整机制。为了避免实践中企业通过行业变更调整年度目标碳强度从而获得更多的配额，《办法》规定重点排放单位所属行业发生变更的，应当向市生态环境主管部门申请配额调整，由主管部门重新确定其年度目标碳强度并据此确定配额数量。

**四是**优化碳排放权登记规定。《暂行办法》对碳排放权登记进行了专章规定，相关规定过于详细具体，经立法后评估并结合调研情况，《办法》简化了碳排放权登记相关规定，保留并优化了注册登记和质押登记的相关内容，其他登记事宜由重点排放单位在碳排放权注册登记系统中进行相关业务操作，主管部门也可以制定相关操作指引予以引导。

五、碳排放权交易活动

为充分发挥碳排放权交易机制推动能源结构向绿色低碳转型、助力深圳碳达峰碳中和目标实现的作用，同时降低企业节能降碳的成本，《办法》进一步规范了碳排放权交易活动：

**一是**整合交易方式。为贯彻落实《国务院办公厅关于清理整顿各类交易场所的实施意见》（国办发〔2012〕37号）规定，整合了相关交易方式，包括单向竞价、协议转让或者其他符合规定的方式。

**二是**创新设立公益碳账户。鼓励组织和个人开立公益碳账户，购买核证减排量抵销自身碳排放量，实现自身的碳中和。

**三是**建立健全碳普惠制度。为落实上位法的规定，建立健全碳普惠制度，市政府办公厅印发了《深圳碳普惠体系建设工作方案》（深府办函〔2021〕92号，以下简称《工作方案》），推动形成绿色低碳生产生活方式，打造绿色发展的“深圳样板”。在《工作方案》的基础上，《办法》明确将碳普惠核证减排量纳入碳排放权交易市场核证减排量交易品种，将低碳行为碳积分与碳排放权交易市场抵销机制联动，降低企业节能降碳成本。

**四是**加强交易活动的监管**。**一方面，调整交易规则的制定程序。考虑到交易规则在碳排放权交易活动中具有重要的作用，调整原交易规则仅报主管部门和相关机构备案的做法，明确由交易所制订交易规则报市生态环境主管部门审核并报地方金融监管部门备案后发布实施，加强监管。另一方面，做好金融风险监管和处置。明确由市生态环境主管部门会同地方金融监管部门做好交易场所的风险监管和处置，维护市场稳定，防范市场风险。

六、碳排放核查与配额履约

为提高核查效率，减轻重点排放单位负担，优化营商环境，《办法》进一步优化了碳排放核查与配额履约制度：

**一是**建立碳排放强制报告制度。为了更好地掌握全市温室气体排放情况，科学准确地筛查出应纳入配额管理的重点排放单位名单，明确市生态环境主管部门应当建立温室气体排放信息报送系统，碳排放单位应当按要求在该系统中申报年度碳排放量等信息，具体申报单位范围授权主管部门另行确定。

**二是**调整优化碳排放和生产活动产出数据报告的核查方式和流程。一方面，将原由重点排放单位委托碳核查机构核查碳排放报告、主管部门委托专门机构对碳排放报告进行抽样和重点检查的方式，调整为市生态环境主管部门委托第三方核查机构核查碳排放报告，工信、交通运输、住建等部门积极配合；另一方面，将原由重点排放单位向统计部门提交生产活动产出数据报告、并将统计部门的核定结果提交主管部门的方式，调整为重点排放单位向市生态环境主管部门提交生产活动产出数据报告，由主管部门委托专业机构对报告进行核查，并会同有关部门开展生产活动产出数据一致性审核；以减轻企业负担，减少报送次数，优化营商环境，同时提高核查准确率。

**三是**调整核证减排量的抵销比例。为了解决目前碳排放权交易市场配额盈余过多的问题，调整了核证减排量的适用情形、抵销比例等，明确只有当年度市生态环境主管部门签发的实际配额不足以履约的重点排放单位，可以使用核证减排量抵销年度碳排放量，最高抵销比例不超过不足以履约部分的百分之二十，同时明确了核证减排量的具体类型。

七、碳排放权交易监督管理

为了进一步加强碳排放权交易的监督管理，《办法》设定了相关措施：

**一是**建立健全标准，提供技术支撑。市生态环境及相关部门可以组织制定碳排放权交易的地方标准，鼓励和支持交易机构、重点排放单位等组织制定企业或者团体标准。

**二是**规范行政检查和信息公开要求，确保依法行政。对市生态环境及相关部门的行政检查行为予以规范，明确程序和保密等要求，确保依法行政；进一步明确市生态环境主管部门、交易机构、重点排放单位的信息公开要求，便于社会监督。

**三是**压实第三方核查机构、专业机构的核查责任。要求其独立客观公正开展核查工作、履行保密义务并对核查结果负责，确保核查质量。

**四是**强化信用管理。建立碳排放权交易主体、第三方核查机构、专业机构的信用记录制度，相关信用记录按规定纳入公共信用信息管理系统并向社会公布，强化信用监管。

**五是**建立定期评估机制。为了优化完善碳排放权交易管理制度，市生态环境主管部门可以对交易市场运行成效等开展评估，并据此调整年度配额分配方案；交易机构可以对交易市场效率等情况开展评估，并据此优化交易规则、创新交易品种等。