



节能减排 信息动态

Energy Conservation &
Emission Reduction

2015 年 8 月 28 日 总第 62 期

中环联合认证中心
应对气候变化部
(Department of Climate Change)



目录 CONTENTS

◇ 【市场热点】	3
各交易所碳市价格走势（2015 年 8 月 21 日-2015 年 8 月 26 日）	3
全国碳排放权交易市场明年启动 交易量或破 40 亿吨	3
鄂多项指标刷新记录成全国最大碳交易市场	5
碳交易探索“生态补偿” 林业碳汇、沼气碳汇成亮点	5
内蒙古自治区参与碳交易市场潜力巨大	6
◇ 【国内资讯】	7
国内单笔碳最大排放权质押贷款在湖北签署	7
自治区发展改革委组织召开应对气候变化统计核算制度研究座谈会	8
山东省财政筹措 60 个亿推进节能减排	8
岳阳发放首批排污权证 77 家企业代表领证	9
中国水泥行业碳交易能力建设启动会在京举行	10
绿色建筑标准化提速	11
◇ 【国际资讯】	13
潘基文访法会晤奥朗德总统共商气候变化大计	13
欧盟呼吁相关国家提交气候自主贡献方案	14
奥巴马关注气候变化影响 将宣布清洁能源倡议	15
法国驻华大使为中国减排“打包票”	16
印媒：印度将提出减排计划 但不宣布碳排放高峰年	17
《京都议定书》碳减排项目 被指“破坏环境”	18
◇ 【推荐阅读】	19
我国碳排放权交易的发展及其立法跟进	19
林业碳汇项目碳资产开发注意事项	33
◇ 【行业公告】	35
温室气体自愿减排项目备案审核会第十一次会议会议通知	35
北京市发展和改革委员会关于开展 2015 年第四批能源管理师培训及 2013 年度能源管理师继续教育培训的通知	39
关于发布《广州碳排放权交易所（中心）碳排放配额交易规则》的通知	40
安徽省发展改革委关于协助做好我省 2012 和 2014 年温室气体清单编制工作的函	40

◇ 【市场热点】

各交易所碳市价格走势（2015 年 8 月 21 日-2015 年 8 月 26 日）

发布日期：2015-8-26 来源：碳 K 线



全国碳排放权交易市场明年启动 交易量或破 40 亿吨

发布日期：2015-8-26 来源：人民网

近日，国家发展改革委公布了上半年应对气候变化工作的情况，数据显示节能减排进展总体顺利，全国 GDP 能耗同比下降 5.9%；同时布置了促进绿色低碳发展下一步的工作，指出要加快全国碳市场建设，力争“十三五”实施碳强度和碳排放总量增量双控。我国将在 2016 年启动全国碳排放权交易市场，首批试点行业将包括电力、石化、

钢铁等六大行业，碳排放交易量可能涉及 30 亿~40 亿吨。

为加快建立全国碳排放权交易市场，国家发展改革委研究起草了《全国碳排放权交易管理条例（草案）》，准备尽快提交国务院审议。

据悉，全国碳市场建设将分 3 个阶段进行，2014~2015 年为准备阶段，其中 2015

年主要任务就是与国务院法制办衔接,争取尽早出台国务院行政法规,同时由主管部门出台其他相关的配套细则和技术标准,以及所有行业企业温室气体核算方法和标准等。2016~2020 年为运行完善阶段,调整和完善交易制度,实现市场稳定运行。2020 年后则进入稳定深化阶段,逐步形成健康活跃的交易市场,探索与国际上其他碳市场连接的可行性。

全国统一碳市场启动以后,初步将纳入电力、冶金、有色、建材、化工和航空服务业年排放量在 2.6 万吨以上的企业,碳排放交易量可能涉及 30 亿~40 亿吨,为欧盟碳交易市场的一倍。

国家发改委能源研究所能源可持续发展研究中心副主任熊小平表示,未来国家建立全国碳排放交易市场,石化行业作为碳排放大户,被选择纳入全国碳交易市场的几率很大,而且石化行业碳排放核算方法也已经发布。据了解,石化行业作为碳排放大户,目前积极参与碳交易的企业还偏少,不少碳排放量比较大的行业如合成氨、现代煤化工等还在观望之中,对很快就要到来的强制性碳减排、碳交易没有引起足够的重视。

对此,熊小平认为,石化企业应积极准备应对,今后一旦被纳入碳交易市场,要积极履约、参与市场交易。首先,要摸清家底,

掌握过去几年企业碳排放的总体情况。其次,要积极参与交易,积累交易经验,学会管理风险。比如,年初的时候不确定分配到的配额是否够用,就要多买一些进行储备;如果有了新的投资项目,要考虑未来履约需要的碳交易数量,碳排放可能成为投资成本的一部分。最后,要建立企业碳管理部门。

另据了解,近期国内一些地方在碳排放权交易方面动作频频,大有抢先机、占高地的意味。据北京环境交易所人士介绍,近期河北省承德市的 6 家水泥企业已全部纳入北京碳排放交易系统,标志着我国碳交易市场首次实现跨区域交易,朝着京津冀碳交易市场区域一体化迈出了一大步,也为推动建立全国统一市场探索了经验。除了京津冀区域,上海、深圳等地也在加快碳金融市场建设,并且推出了多款碳金融产品,受到市场的欢迎。

与试点碳市场相比,全国碳市场覆盖面更加广泛,参与主体情况和市场诉求更是千差万别,将要面临的困难不难想象。因此,要建立全国碳交易市场并充分发挥其减排功效,就必须充分充分考虑各省区市的差异性,考虑全国产业结构、经济发展水平和温室气体排放情况极不均衡的实际情况,才能在经济稳步发展的同时有效控制温室气体排放。



鄂多项指标刷新记录成全国最大碳交易市场

发布日期：2015-8-21 来源：湖北日报

湖北已成为全国最大的碳交易市场。记者从湖北碳排放权交易中心获悉，凭借单日成交量、市场规模和产品创新等核心指标，湖北碳市位居国内试点省市首位。

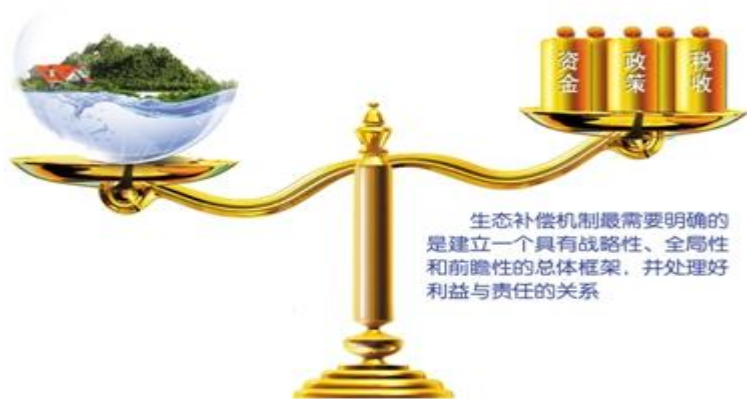
截至7月31日，湖北碳市场运行平稳，多项指标刷新行业记录，位居全国第一：二级市场交易量全国第一，湖北碳市场配额总成交量2118万吨，其中二级市场的协商议价占全国二级市场总成交量55%；二级市场交易额全国第一，交易总额5.1亿元，其中二级市场协商议价交易总额4.3亿元，占全国42%；累计日均成交量5.3万吨，占全国

61%；7月日均成交量30.1万吨，占全国87%；累计引入省外和境外资金1.7亿元，数量全国第一。

湖北碳市场参与层次丰富，主体众多。当前碳交易账户2910户，其中个人占比93.1%，个人投资者参与数量在全国7个试点中遥遥领先。多元化的市场主体博弈形成了价格均衡，湖北碳配额成交价整体运行在21至29元/吨之间。当前，其他试点市场的碳价开始逐渐向湖北靠拢，形成了全国碳交易定价中心雏形。

碳交易探索“生态补偿” 林业碳汇、沼气碳汇成亮点

发布日期：2015-8-24 来源：湖北日报



湖北碳市自2014年4月开启以来，湖北碳排放权交易试点依托碳市场把碳资产盘活，一年多来，碳金融创新率先取得重大突破，首单碳资产质押贷款、首支碳基金、首笔配额托管、首个碳众筹项目等多个全国之首在湖北碳市落地。

碳金融创新同时，积极探索基于碳市场的农林生态补偿机制，走出一条生态补偿机制和低碳扶贫的道路。

湖北碳排放权交易中心与美国环保协会合作，在神龙架林区和通山县，开发林业碳汇，统筹规划了全省近200万亩林业碳汇

项目开发,预计碳汇收入近千万元。“碳汇”交易是碳交易的一部分。所谓森林“碳汇”,是指森林吸收 CO₂ 的能力。在这一交易中,需求方是工业企业;而在交易的另一端,“碳汇”的供给方是林业部门,其交易“产品”,就是通过造林而吸收的 CO₂ 总量。

在市场上,碳汇比碳配额更便宜,有需求的工业企业会优先购买碳汇。“碳汇交易,不仅拓展了碳市场功能,同时推动了生态补偿机制的建立。”湖北碳排放权交易中心董事长陈志祥说。

同时,实施农村户用沼气低碳扶贫项目,统筹开发全省 180 万口户用沼气,促进农村能源结构优化。目前,全省沼气碳汇开发项目进展顺利,已在国家自愿减排信息平台公示的项目达 33 个,预计开发碳减排量 932 万吨,收益近亿元。

湖北基于碳市场的生态补偿机制探索与创新,成为全省“两型社会”建设和体制机制改革创新亮点,为国家建立生态补偿机制和生态文明建设提供了重要参考。

内蒙古自治区参与碳交易市场潜力巨大

发布日期: 2015-8-26 来源: 低碳工业网

今日获悉,由正蓝旗国电光伏发电有限公司建设的国电电力正蓝旗 50MWp 光伏电站项目进入自愿减排审定公示阶段,公示期: 8 月 27 日至 9 月 9 日,项目开发机构为宁夏清洁发展机制环保服务中心。

国电电力正蓝旗 50MWp 光伏电站项目位于内蒙古自治区锡林郭勒盟正蓝旗境内,该项目利用可再生能源并网发电,所发电量通过内蒙古电网并入华北电网。项目投产后将替代以火电为主的华北电网的部分电力,从而减少温室气体排放,减排量计入期为可更新的 7 年×3,预计计入期内年均减排量为 66,449tCO₂e,计入期内温室气体减排量总计为 1,395,429tCO₂e。

该项目利用清洁的可再生能源--太阳能进行发电,可促进电网结构多元化,减少对化石燃料的依赖,保护生态环境;与常规火

力发电相比,本项目的实施将减少 CO₂ 以及其他大气污染物的排放;项目的建设、运行将为项目所在地提供就业机会,提高当地居民的生活水平;项目位于少数民族聚居的内蒙古少数民族地区,它的实施将有利于改善地区少数民族生活现状,增加当地税收、提升当地的经济实力、促进当地经济发展。

截止目前,内蒙古自治区已开发自愿减排项目 52 个,减排量已备案项目 4 个,项目备案 14 个,其余都处于审定阶段。根据减排类型分为风电项目 35 个,光伏项目 10 个,造林碳汇项目 4 个,生物质发电项目 2 个,能效提高类 1 个。其中三类项目 29 个,一类项目 20 个,二类项目 3 个。这些项目中有 17 个项目年减排量都将超过 10 万吨二氧化碳,节能减排潜力巨大。



◇ 【国内资讯】

国内单笔碳最大排放权质押贷款在湖北签署

发布日期：2015-8-25 来源：人民网



8月25日上午，中国进出口银行湖北省分行与湖北宜化集团有限责任公司在武汉签署了国内单笔金额最大碳排放权质押贷款协议。

根据协议，中国进出口银行将为湖北宜化化工股份有限公司发放贷款1亿元人民币，该笔贷款首开政策性银行碳排放权质押贷款先河、系国内碳排放权质押贷款单笔最大金额，也是在碳金融领域的一次创新尝试。

碳排放权是指依法取得的向大气排放温室气体的权利。碳排放权质押贷款则是将碳配额作为质押品来进行融资。

今天上午，中国进出口银行湖北省分行还与湖北省碳排放权交易中心有限公司签署了全面战略合作协议。双方约定，将在绿

色信贷和碳金融领域提高合作广度与深度，大力开拓碳金融服务业务。

据悉，为贯彻国家倡导低碳经济的发展战略和落实节能减排工作相关要求，发挥政策性金融在绿色信贷和碳市场中的积极作用，中国进出口银行在该领域积极探索开发一系列碳金融产品，出台碳金融业务实施方案，帮助企业盘活碳配额资产、调整产业结构升级，最终达到节能减排的目的。

中国进出口银行湖北省分行方面表示，未来将为湖北碳市场的会员单位提供更多、更优质的金融服务，为企业节能减排提供更多的资金支持，增强湖北碳市场的活跃度和流动性，为我省节能减排工作和“两型社会”建设作出更大贡献。

自治区发展改革委组织召开应对气候变化统计核算制度研究座谈会

发布日期：2015-8-19 来源：新疆维吾尔自治区发改委

为建立健全覆盖能源活动、工业生产过程、农业、林业、废弃物处理等领域的温室气体基础统计和调查制度，提高我区应对气候变化统计能力，根据《国家发展改革委 国家统计局印发关于加强应对气候变化统计工作的意见的通知》（发改气候〔2013〕937号）以及《新疆应对气候变化统计核算制度研究及能力建设》课题研究方案的要求，近日，自治区发展改革委组织相关部门以及课题研究组专家，围绕应对气候变化统计核算制度的相关工作进行了交流座谈。

《新疆应对气候变化统计核算制度研究及能力建设》课题组向各单位详细介绍了《应对气候变化统计工作实施方案》和《应对气候变化部门统计报表制度（试行）》的基本情况。各相关单位围绕实施方案和报表

制度与课题组专家进行了交流讨论，一致认为应对气候变化统计核算工作开展是十分必要，并表示将按照实施方案和报表制度中的任务分工、工作职责开展相关工作。同时，结合各自的业务工作，各单位也提出了实施方案和报表制度中存在部门分工不合理、统计指标还需要进一步细化以及我区情况特殊部分数据收集存在困难等问题。

课题研究组在认真解答各单位提出的问题和修改建议的同时，表示将加强与相关单位的联系，进一步对《应对气候变化统计工作实施方案》和《应对气候变化部门统计报表制度（试行）》进行修改完善，力争形成符合自治区实际的应对气候变化统计制度，保障自治区应对气候变化工作的顺利推进。

山东省财政筹措 60 个亿推进节能减排

发布日期：2015-8-24 来源：山东省发改委



从山东省财政厅获悉，2015 年，山东省财政筹措资金 60 亿元，全面推进全省生态文明建设，加快推进节能减排低碳发展，确保完成“十二五”节能减排降碳目标。

山东省财政厅工作人员介绍，2015 年，山东省筹措资金 11.33 亿元，推进节能减排试点示范，开展国家海绵城市建设试点、节能减排财政政策综合示范、重金属污染防治、

园区循环化改造、餐厨废弃物资源化利用和无害化处理、再制造产品“以旧换再”推广等多项国家试点示范工程。

筹措资金 27.99 亿元，开展污染治理重点工程。严格落实国家大气和水污染防治行动计划，集中开展燃煤锅炉更新改造、工业企业脱硫脱销除尘改造等大气污染防治重点工程，继续推进南四湖、云蒙湖、马踏湖等重点流域水污染防治，以及城镇污水垃圾及污水管网建设，确保完成 2015 年空气质量较 2010 年改善 20% 以上、全省河流湖泊水功能区水质达标率不低于 60% 的任务目

标。同时，争取筹措资金 5.13 亿元，开展南水北调汇水区以及国家级传统村落的农村环境综合整治。

筹措资金 1.27 亿元，推进产业结构调整 and 能源节约利用。对列入工信部、国家能源局公告范围内的 16 家淘汰落后电力产能企业给予奖励，淘汰产能总量 120.45 万千瓦时。同时，争取筹措资金 14.3 亿元，积极开展既有建筑和公共建筑节能改造、农业清洁生产、以及新能源汽车、高效照明产品、节能家电产品等产品推广等，进一步促进能源节约，提高能源利用效率。

岳阳发放首批排污权证 77 家企业代表领证

发布日期：2015-8-24 来源：中国环境报

日前，记者从湖南省岳阳市环保局获悉，岳阳市近日举行首批排污权证发放仪式，77 家企业代表领取了《排污权证》。

湖南省委、省政府及岳阳市委、市政府先后把排污权交易制度的建立列入了全省、全市生态文明体制改革的重要内容。岳阳市作为全国首批 11 个省试点交易城市，积极推行排污权有偿使用和交易改革。

“推行排污权有偿使用和交易改革，主要目的是充分发挥市场的决定作用，倒逼企业节能减排，倒逼产业结构调整，倒逼企业

结构升级。”岳阳市委常委、副市长唐道明介绍，推行这项改革创新，既是岳阳市积极推进生态文明建设的具体行动，也会对社会树立环境资源的有偿理念，改变以往环境资源无价或无偿的理念，促进经济社会持续健康发展产生积极和深远的影响。

据了解，为促进排污权交易工作顺利实施，唐道明表示，要加大宣传力度，着力创新思路，拓宽融资渠道，激活交易市场，加强监管能力建设。



中国水泥行业碳交易能力建设启动会在京举行

发布日期：2015-8-26 来源：数字水泥网



中国水泥行业碳交易能力建设启动会于8月25日在北京隆重举行。本次启动会由中国水泥协会、上海宝碳新能源环保科技有限公司联合主办。会议特别邀请了国家发改委气候司蒋兆理副司长和工信部原材料司王泽国主任，从政策层面对水泥行业应对气候变化、积极参与碳交易的机遇与挑战给予了指导。中国水泥协会常务副会长、秘书长孔祥忠介绍了中国水泥协会开展能力建设的背景、目的及意义。上海宝碳董事长朱伟卿介绍了中国水泥协会开展碳交易能力建设的保障措施。

参加此次会议的还有北京水泥协会、广东水泥协会、上海水泥协会、重庆水泥协会，以及华润水泥、金隅水泥、南方水泥、中材水泥、冀东水泥、中联水泥、琉璃河水泥、华新水泥、孟电集团水泥等大型水泥集团的领导和代表。

会上，国家发改委气候司副司长蒋兆理表示，十八大明确提出生态文明制度建设，是基于中国经济快速增长，产能急剧过剩，带来严重的生态问题的现实。对于中国这样以煤为主的情况，还缺乏对于能源和资源的约束，因此需要以碳交易这种机制和方式，

来促使企业进行转型升级。水泥企业及早作出准备，转方式、调结构，在未来国民经济大转型、大调整中借助碳交易赢得先机。

蒋司长对中国水泥协会寄予希望，指出碳交易市场是机会，行业协会要承担一定的责任和义务。行业协会有经验，有群众基础，有专业人才，可以帮助完善制度，引进人才，发挥行业协会积极作用。

工信部原材料司王泽国主任指出，水泥行业当前的情况比较严峻，产能过剩严重。企业经营困难，预测“十三五”期间水泥行业产能将实现零增长。针对水泥行业环保压力增大，以及应对气候变化提出了要求。

水泥工业已成为我国碳排放的重点监测行业，随着今后国家对行业的碳排放控制指标分解，几乎所有水泥企业都面临减排任务。中国水泥协会为了认真贯彻落实国家碳减排政策，加快推进水泥行业碳减排工作，引导水泥企业参与到碳交易市场中来，今年5月，中国水泥协会成立了碳减排专家委员会，力图为政府和企业提供水泥行业碳减排的政策、标准、技术、交易、培训、国际交流的专业咨询与服务。今年7月，中国水泥协会常务副会长孔祥忠一行与上海宝碳新能源环保科技有限公司就低碳领域的高层合作进行了深入讨论，上海宝碳与中国水泥协会进行全面合作，从水泥行业碳交易能力建设培训入手，提升水泥企业参与全国碳交易市场的能力，适时引入拥有水泥行业特色的碳金融业务模式，逐步将双方在低碳领域的合作推向更高层次。

中国水泥协会常务副会长、秘书长孔祥忠致辞中指出，2014年中国水泥产量达到24.8亿吨，企业有3500家，水泥工业成为

我国碳排放的重点行业。对此,他表示,中国水泥协会有义务组织水泥企业认真贯彻落实国家发改委颁布的《碳排放权交易管理暂行办法》和《关于组织开展重点企(事)业单位温室气体排放报告工作的通知》(发改气候[2014]63号)等一系列有关文件的要求,在政府主管部门的领导下主动积极地开展水泥行业碳减排工作。

孔祥忠秘书长表示,根据形势发展,为配合水泥企业参与 2016 年全国碳交易市场的试运行,当前急需开展水泥行业碳交易能力建设,对企业管理者和碳核算等专业人士进行培训工作,促使企业了解掌握碳交易有关政策法规、碳交易操作规则等,以提高水泥企业参与碳交易能力,为水泥企业开展减排工作奠定基础。为此,中国水泥协会决定在年底开展水泥行业碳交易能力建设的培

训活动,并将联合省市水泥协会和各大水泥企业集团共同推进培训工作。

会中,已经开展碳交易试点的广东、湖北、重庆协会代表分别介绍了在试行过程中的成功经验。南方水泥、华润水泥等企业也发表了各自的意见和建议。代表们相信在有国家政策的引导、有政府领导的支持、有协会和企业的配合,中国水泥行业的碳减排工作一定会走在全国的前列。碳减排技术的推广、碳减排交易的应用必将为水泥行业化解产能过剩、节能减排、转型升级带来巨大的贡献。

会上,上海宝碳自愿捐赠了 50 吨经国家发改委备案的 CCER,以实际行动践行水泥行业绿色低碳发展。

绿色建筑标准化提速

发布日期: 2015-8-27 来源: 中国建设报

日前获悉,在新版《绿色建筑标准评价》正式实施大半年后,国家标准《既有建筑绿色改造评价标准》、《绿色医院建筑评价标准》、《绿色博览建筑评价标准》目前也已进入报批阶段,有望年内实施。而在北京、重庆等地,有关绿色建筑的施工验收规范正在紧锣密鼓的编制当中,意在从竣工阶段管控绿色建筑设计落实。

“不管是国家还是地方层面,有关绿色建筑相关的标准都在不断完善中,未来的标准管理体系将覆盖绿色建筑的全生命周期,保障绿色建筑效益的实现。”作为新版绿色建筑评价标准的主编单位之一、中国建筑科学研究院建筑设计院的副总建筑师曾宇表示,未来的绿色建筑发展将更加注重实效性、多元化和融合性。

新旧之变

自年初新版《绿色建筑评价标准》实施以来,已有将近 9 个月的时间,新标准的推进和市场反应如何呢?

“相比起 2006 版的老标准,新标准在调整后整体难度略有提高,其中一星和二星难度变化不大,而三星绿色建筑的要求则较以往提高不少。目的是尽量让各星级绿色建筑标识数量呈金字塔型分布。”曾宇表示,这种设定也是希望市场在申报绿色建筑标识时能够更加理性客观。“不要一说做绿色建筑都要三星,其实很多时候花这么多成本和代价完全没有必要。我们更希望一星成为普遍要求,在此基础上有条件的再做二星,而那些先锋或示范类项目才需要考虑申报三星。”

据了解,此次新版标准有四大主要变化,一是将适用范围由住宅建筑和公共建筑中的办公建筑、商场建筑和旅馆建筑扩展至各类民用建筑。二是调整评价方法,对各评价指标评分,并以总得分率确定绿色建筑等级。相应地,将旧版标准中的一般项改为评分项,取消优选项。三是在“四节一环保+运行管理”的六类指标的基础上,增加“施工管理”类评价指标。四是增设加分项,鼓励绿色建筑技术、管理的创新和提高。

新变化常带来新问题,新标准也不例外。特别是新版标准规定,对多功能的综合性单体建筑,应该按本标准全部评价条文逐条对适用的区域进行评价,确定各评价条文的得分,即只要条文有所涉及,该建筑就参评并确定得分。而如果评价项目同时具有居住和公共功能,则需按这两种功能分别评价后再取平均值。

“按照此规定,即便一个 20 万平方米的综合体项目,19 万平方米都是公建,只有 1 万平方米是住宅,要参评的话还是采用平均值的方式来确定分值,未免缺乏针对性。”一些企业认为。对此该标准主编、中国建筑科学研究院原副院长林海燕回应,因为建筑的情况多样,各类指标下的评价条文不可能适用于所有的建筑,只能尽量做到合理公平。

蓝海显现

最新统计资料显示,今年上半年我国绿色建筑依然呈现出强劲的增长势头,截至 2015 年 6 月 30 日,全国共评出 3194 项绿色建筑评价标识项目,同比去年数量翻番,总建筑面积则达到 3.6 亿平方米。其中设计标识项目 3009 项,占总数的 94.2%,建筑面积为 3.4 亿平方米;运行标识项目 185 项,占总数的 5.8%,建筑面积为 2194.8 万平方米。

尽管目前我国设计标识占了绝大多数,但在曾宇看来,未来运行标识肯定会越来越多。“现在很多地方已经出台或者正在制定的相关政策都将和运行标识挂钩。只有你向政府证明你承诺的都做到了,政府才有可能给你足额的奖励。”她以正在编制的《北京市绿色建筑工程竣工验收规范》为例,由于北京要求新建建筑基本都要达到一星级标准,如何确保大面积的“绿色承诺”落实就成了首要任务,对此,施工和运营阶段审查管理必不可少。

并且,随着绿色建筑逐渐向规模化和深水区发展,既有建筑的“绿化”和生态城区的蓝海已经显现。“《既有建筑绿色改造评价标准》年内即将实施,目前北京、天津、济南等城市已经展开试点工作。而《绿色生态城区评价标准》也正在编制中,全国 287 个地级以上城市中提出‘低碳生态城’建设目标的城市已达到 280 个。”



☆ 【国际资讯】

潘基文访法会晤奥朗德总统共商气候变化大计

发布日期：2015-8-26 来源：联合国新闻网



秘书长发言人办公室 8 月 25 日发表媒体声明表示，正在法国进行访问的潘基文秘书长当天与法国总统奥朗德举行会晤。双方就即将于今年底举行的巴黎气候变化大会、全球和平与安全、处理联合国维和人员性剥削等不当行为以及应对暴力极端主义等议题进行了讨论。

秘书长发言人办公室 25 日的声明表示，潘基文与奥朗德总统讨论了即将在今年 12 月在巴黎召开的气候变化高峰会议的准备工作最新进展，以及下一步为确保达成雄心勃勃的目标所应采取的步骤，并就此注意到以不同方式使各国国家元首和政府首脑参与其中的重要性，包括利用由各国首脑参加的、即将在 9 月于联合国纽约总部举行的第 70 届联大及其它相关会议的机会。双方就利用 10 月在秘鲁首都利马举行的各国财

长会议的机会，尽快发出关于巴黎气候大会的气候融资方案的信号的重要性，以及将绿色气候基金投入运作并联合其它会员国在未来几个月内加快势头的重要性达成一致意见。

声明表示，潘基文与奥朗德还讨论了一系列有关和平与安全的议题，包括乌克兰、叙利亚、利比亚和中东和平进程的局势。在中非共和国的问题上，双方表示注意到了该国在选举和恢复安全方面所取得的进展。在处理联合国维和部队人员性剥削和性虐待的不当行为的问题上，潘基文强调了他的决心和承诺。

声明表示，潘基文秘书长刚刚结束对尼日利亚的访问，双方就此还讨论了极端组织“博科圣地”跨地区的威胁和应对无处不在的暴力极端主义的必要性。

欧盟呼吁相关国家提交气候自主贡献方案

发布日期：2015-8-24 来源：新华网



欧盟委员会主管气候行动与能源事务的委员卡涅特 20 日在布鲁塞尔呼吁二十国集团的部分国家尽快向《联合国气候变化框架公约》（简称《公约》）秘书处提交应对气候变化国家自主贡献方案。

卡涅特指出，迄今已有 56 个国家提交了这一自主贡献方案，但这些国家仅约占全球国家总数的四分之一，他呼吁尚未提交国家自主贡献方案的二十国集团国家尽快提交。

二十国集团成立于 1999 年 9 月，其成员包括欧美发达国家和中国等主要新兴经济体国家。

卡涅特表示，欧盟强烈支持在今年年底举行的巴黎气候大会上达成一项有法律约束力的协议，但是“包括美国在内的一些国家仍对达成有法律约束力的协议持犹豫态度，这并不是什么秘密”。

中国和欧盟于今年 6 月底在布鲁塞尔发表的《中欧气候变化联合声明》说：“双方致力于携手努力推动 2015 年巴黎气

候大会达成一项富有雄心、具有法律约束力的协议，加强《公约》的实施。”

欧盟在自主贡献方案中承诺到 2030 年将其温室气体排放较 1990 年减少至少 40%。虽然欧盟一直称这是一个“雄心勃勃”的目标，但不少国际专家学者仍认为欧盟有能力实现“更具雄心”的目标。

中国已于今年 6 月底提交了应对气候变化国家自主贡献文件，明确中国的 2030 年行动目标是二氧化碳排放在 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰，非化石能源占一次能源消费比重达到 20% 左右，森林蓄积量比 2005 年增加 45 亿立方米左右。

《联合国气候变化框架公约》第二十一次缔约方会议将于今年年底在法国巴黎召开，各方将致力于达成 2020 年后应对气候变化具有法律约束力的新协议，努力在本世纪末将全球升温幅度控制在比 1750 年工业革命前的气温水平高 2 摄氏度以内。

奥巴马关注气候变化影响 将宣布清洁能源倡议

发布日期：2015-8-25 来源：中国新闻网



据美国媒体 8 月 25 日报道，美国总统奥巴马目前还在继续关注美国国内的清洁能源问题，并将在于拉斯维加斯举行的一个论坛上，发表相关话题的重要讲话。

报道称，奥巴马刚刚修了两个星期的假；接下来的几个月内，他将面临着一些列重要议题，其中包括如何能让伊朗核协议在国会通过。国会很多议员目前都对这项协议持有疑议。

世界各国目前都在努力争取在年底之前，就气候变化问题达成一项具有法律约束性的协议。奥巴马一直努力在美国国内进行改革，力争在削减二氧化碳排放的同时，不让美国国内的消费者为此而付出太大的代价。

奥巴马气候变化问题上的高级顾问布莱恩·迪斯表示，奥巴马星期一晚些时候在于内华达州(拉斯维加斯)举行的全国清洁能源峰会上发表的讲话，是奥巴马就气候变化问题所发表的一系列开诚布公的讲话之一，将继续谈及气候变化是如何影响到人们的日常生活，以及展开一个清洁能源经济模式的蓝图的重要性。

布莱恩·迪斯在与媒体进行电话吹风期间表示，奥巴马将谈到“美国能源领域的变革，从过去那个时代基本上是化石能源、集中供给、而且消费者处于相对被动的模式，发展到能源的来源渐趋干净和少污染，并且能源的提供方逐渐打破集中化、或者说是一体化，而且消费者在拥有更多的信息的基础上，更加能够参与的模式。”

法国驻华大使为中国减排“打包票”

发布日期：2015-8-25 来源：欧洲时报



8月24日是法国外交部2015年度“大使周”开始的第一天，当天的“压轴戏”，是有法国外交部长法比尤斯、法国驻华大使顾山、法国负责气候变化谈判大使杜比亚纳参加的、以“第21届气候变化大会：地球之约”为题的辩论。

实际上，外交部在当天共组织了5场辩论，法国驻华大使顾山参加的这场辩论是最后一场，也是外长法比尤斯参加的唯一一场辩论。在辩论中，他们两位的讲话都向法国公众传达了一个共同的信息：中国支持法国举办的气候变化大会，已经做出了减排承诺，也将实现承诺。

当天下午6点，辩论开始。法国负责气候变化谈判大使杜比亚纳首先表示，截至目前已经有“56个国家提交了自己的承诺”，并表示今年底的法国气候变化大会上，将达成一项全球性的“巴黎协定”。

法国驻华大使顾山得到发言机会后直奔主题，表示自己“坚信”中国即将对世界气候变化做出重要贡献。

他在发言时表示，“中国希望能够成功，因为中国正在更新自己的经济和增长模式，并且正在改变能源使用的结构。”顾山还说，“李克强总理访法时宣布了‘自主贡献’，这具有象征意义。”

中国总理李克强在今年6月30日访问巴黎期间，宣布了中国正式宣布作为《联合国气候变化框架公约》缔约方的“中国国家自主贡献”：中国的二氧化碳排放将于约2030年前达峰值，并致力争取提前达峰。中国在2030年前，每单位国内生产毛额的二氧化碳排放量，将较2005年水平下降60至65%；非化石燃料在一次能源消费的比重，将达到20%左右。

顾山向法国公众详细介绍了中国所做出的“国家自主贡献”及其相关数据，表示“中国为巴黎气候变化大会起到了‘接力棒’和‘支

持’的作用。”当被问及“如果中国不能实现承诺，该采取什么措施”时，顾山坚定地表示，“中国一定能实现所公布的减排承诺。”

法国外长法比尤斯谈到了“不久前”与各国进行“减排承诺”谈判时的一个细节：“法国作为气候变化大会主办方，与各国代表进行

谈判。当与中国代表谈判时，他们的表达方式跟别的国家不一样，直接简洁明了地告诉我们他们的承诺。”

“中国从没有忘记我们。”法比尤斯饱含深意地说。

印媒：印度将提出减排计划 但不宣布碳排放高峰年

发布日期：2015-8-25 来源：环球网



据台湾“中央社”8月25日报道，印度预定9月提出减少温室气体排放的“国家自主决定之预期贡献”(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs)计划。但是，印度不会像中国一样宣布碳排放高峰年。

印度《经济时报》(The Economic Times)25日报道称，环境森林与气候变迁部部长贾瓦德卡(Prakash Javadekar)24日说，印度将在9月提出气候行动计划。包括美国和中国等温室气体排放大国都已提出“国家自主决定之预期贡献”计划。

报道称，联合国12月将在巴黎举行“《联合国气候变化框架公约》第21次缔

约方会议”(COP21)，有望通过约束2020年后减排的1项新气候协议。各国将在10月1日提交INDCs，做为最终谈判达成全球协议的基础。

据《印度时报》(The Times of India)25日报道，贾瓦德卡指出，各国知晓印度的人均排放量远低于所有排放大国，因此未要求印度宣布碳排放高峰年。中国已宣布碳排放将在2030年达高峰。

报道称，印度的INDCs将纳入减缓、适应、资金、技术移转、能力建设所有5个要素，并寻求全球承诺对印度提供资金和技术转让，以协助其采取适应气候变化冲击的措施。

《京都议定书》碳减排项目 被指“破坏环境”

发布日期：2015-8-27 来源：第一财经日报

在对联合履行机制(JI, Joint Implementation Mechanism)项目的环境完整性进行首次深度复审后,斯德哥尔摩环境研究所发现了不可思议的事实:有 80%的项目其环境质量标准非常低,其减排额度不仅不能代表实际的减排量,反而以满足减排目标为借口,增加了近 6 亿吨(600milliontonnes)排放。

“很多人都不阅读 JI 的额外性要求,我甚至怀疑其中一些项目是否真实存在。”调查报告作者之一哲哲林(VladyslavZhezherin)表示。

这一研究结果将直接关系到正在进行的联合国气候变化谈判,以及即将在今年年底举行的巴黎气候变化大会。

作为《京都议定书》“灵活三机制”之一的联合履行机制,2006 年 10 月启动,以帮助减少导致地球变暖的温室气体的排放。

一位联合国高级官员在接受媒体采访时表示,上述斯德哥尔摩环境研究所的报告“进行了深入的研究,并可能是正确的”。

《京都议定书》规定,在 2008 年至 2012 年间,将主要工业发达国家的二氧化碳等 6 种温室气体排放量在 1990 年的基础上平均减少 5.2%。

其中,除二氧化碳外,其他的温室气体还包括甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化碳和六氟化硫。

为促进减排,《京都议定书》建立了三种旨在减排温室气体的新的灵活的合作机制——国际排放贸易机制(ET)、联合履行机制(JI)和清洁发展机制(CDM)。其

中,排放贸易和联合履行主要涉及附件一所列缔约方之间的合作。

上述设置,其本意都在于降低各国实现减排目标的成本。

举例而言,在 JI 项目中,可以通过建立低于标准排放量的项目和吸收温室气体的项目(如植树造林)进行减排。《京都议定书》框架下有减排承诺的国家可以通过 JI 项目来产生减排单位(ERUs),并将其转移到其他国家。截至 2015 年 3 月,将近放发了 8.72 亿 ERUs。

目前,斯德哥尔摩环境研究所通过抽样和实地考察作出的深入研究结果却表明,JI 项目并未严格遵守标准,且增加了近 6 亿吨的碳排放。

“这对于欧盟碳排放交易系统来说影响重大。”斯德哥尔摩环境研究所专家科尔姆斯(AnjaKollmuss)表示,“JI 中几乎三分之二的额度都在欧盟碳排放系统中使用,所以 JI 项目的低水准,可能会影响欧盟 4 亿吨二氧化碳的减排目标。这相当于欧盟碳排放系统从 2013 年到 2020 年的减排目标。”

在《自然:气候变化》杂志上,斯德哥尔摩环境研究所的学者们还详细描述了 JI 在俄罗斯项目中所带来的“负面影响”。

2011 年,俄罗斯 3 个化工厂的运营商卸载了保障器械,并以前所未有的水平提高了生产包括氢氟碳化物等在内的气体,从而赚取更多的 ERUs。

“如果生产更多的温室气体,然后消除它们,从而生产更多的碳信用额,这基本上

是以破坏气候进行盈利。”斯德哥尔摩环境研究所学者施奈德表示。

目前，乌克兰和俄罗斯两国占 JI 项目最大份额，加起来占了总体发放 ERUs 的 90%，在两国的 JI 最常见的项目类型包括：在乌克兰建设预防煤矸石堆灾的项目，以及

在俄罗斯使用在石油生产中所产生的天然气。在斯德哥尔摩环境研究所的研究中发现，两国均存在减排估测与国家清单不一致的现象。

◇ 【推荐阅读】

我国碳排放权交易的发展及其立法跟进

发布日期：2015-8-21 来源：《时代法学》(长沙)2015 年第 20152 期第 13-25 页



2014 年《中美气候变化联合声明》将气候变化问题的重要性和紧迫性提高到国家最高层面，发展环保市场、推行碳排放权交易是我国应对气候变化的一项重要举措。自 2011 年 11 月 14 日国家确定首批碳排放交易试点以来，我国碳排放权交易规模已相当庞大，并呈现出继续攀升的发展趋势。然而，由于我国碳排放权交易法律体系尚未健全和统一，碳排放权交易的合法性、有效性等问题存在法律上的障碍。因此，随着 2016

年全国碳排放权交易市场统一建立日期的临近，有效防范和控制碳排放权交易的各类风险日益紧迫。问题在于，科学构建我国碳排放权交易法律制度体系仍面临诸多挑战，相应的立法跟进需要尽快提速。

一、碳排放权交易的法律属性

(一)碳排放权的法律性质

准确、清晰界定碳排放权的法律性质是碳排放权交易的前提条件。但是碳排放权的

法律性质一直是理论界争议的热点问题。当前一种主流观点认为碳排放权是准物权。比如王明远教授从分析大气层容纳温室气体的能力出发,认为碳排放权是一种适用于大气环境容量的准物权,并根据《京都议定书》规定的发达国家的碳排放权,总结了碳排放权的三种特征:确定性、支配性、可交易性^①。邓海峰博士从一般准物权理论出发,论证碳排放权的准物权性质^②。其实,碳排放权这一概念产生的背景是对碳排放的限制,在管制温室气体排放之前,碳排放是一种自由行为,无权利或义务可言。碳排放权的性质应当是一种附义务的行政许可权利,其本质是一种特殊的行政权。理由如下:

首先,只有不超过环境容量的碳排放行为才是正当的,通过行政许可的方式设定碳排放限制的程度、方式,对碳排放进行管制,是一种有效、可行的手段。单位和个人正常生产生活必须向环境排放适量的温室气体,这是单位和个人维持自身发展的不可或缺的基本条件。而什么是适量呢?《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)第2条规定:“根据本公约的各项有关规定,将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。”该条所提到的“大气中温室气体的浓度……水平”实际就是大气环境容量。即大气这种自然环境要素所具有的通过物理的、化学的和生物的过程扩散、贮存、同化人类活动所排放的污染物的能力(容纳功能)^③。“从环境自身的特性来看,单位和个人不超过环境容量的排放温室气体,这不但不会破坏大气条件,而且是合理利用环境容量的行为,只有向环境排放过量的(即超过环境容量的)温室气体才会引起全球变暖的问题。”^④《京都议定书》第3条第1款规定:“附件一所列缔约方应个别地或共同地确保其在附件A中所列温室气体的人为二氧化碳当量排放总量不超过按照附件B中量化的限制和

减少排放的承诺以及根据本条规定所计算的分配数量,以使其在2008年至2012年承诺期内将这些气体的全部排放量从1990年水平至少减少5%。”在附件B中,议定书对附件一所列缔约方的温室气体排放规定了明确的量化限制。如何限制碳排放的程度、方式?我国《行政许可法》第12条规定:“下列事项可以设定行政许可:……(二)有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项。”可见,通过行政许可的方式设定碳排放限制的程度、方式,对碳排放进行管制,是一种有效、可行的手段。

其次,保障持续削减碳排放总量的需要。设定碳排放权交易制度的目的是为了应对气候变暖,减少二氧化碳气体的排放,持续削减碳排放总量是碳排放权交易的最终目标。而碳排放总量持续削减势必影响到碳排放者持有的碳排放配额。如果碳排放权是财产权的话,收回碳排放配额涉及行政征收、行政补偿等问题以及诸多物权法上限制,不利于保障持续削减碳排放总量。相反,将碳排放权定位为需要经过行政许可取得的权利,可以根据我国碳排放的总体控制目标,分阶段逐步削减排放者的排放量^⑤。

第三,他山之石的借鉴。以美国为例,2010年《美国能源法》要求美国自2013年起实施全国性的排放限额与排放许可交易制度,在限额——交易计划下,交易标的主要是经分配的排放配额,也可以说是依法排放、受限制的许可。对于此种排放配额的性质,美国《清洁空气法(1990年修正案)》中明确规定不属于产权范围^⑥,《气候安全法案》第二章也规定“任何排放配额都不应是财产权利”,同时法律赋予了环保署特有的权力,“环保署享有终止或限制排放配额的权力,本法案的任何事项或任何其他的规定都不应对该权力作出限制。”可见,美国的碳排放交易只是排放许可,并没有视其为一种财产权利。

(二)碳排放权交易是兼具公法与私法性质的法律行为

我国碳排放权交易采用的是总量+交易机制(Cap and trade),即政府设定配额总量,发放给企业后让其自由交易,其核心思想是:在限定总量的前提下,赋予特定主体合法的碳排放权权利,并允许这种权利像商品那样买入和卖出。碳排放权交易是一种融合了政府权力与私主体权利,兼具公法与私法性质的法律行为。

公法介入的出发点是为了分配碳排放权指标以及对碳排放权交易行为的监督管理,其目的还是保障碳排放权主体之间的交易行为。环境资源是典型的“公共——私人”复合物品,由于人们的逐利本性,在使用环境时存在竞争性,争相谋取更多环境资源,而忽视其容量问题,一旦超过一定的限度,公地悲剧的出现将不可回复。除非我们退回到科学幻想中,并设想一个强有力的世界政府承担全球生命支持系统的有效拥有权,且控制人与环境相互作用的各个方面^⑦。否则,这种公共物品私人性的问题必然出现。因此,环境资源这种特殊物品的公共特性部分要求通过立法将碳排放容量资源的使用限制在特殊使用者阶层,并且必须要由国家来对有限的环境资源作合理之分配^⑧。另一方面,碳排放权交易的成功关系国计民生及公共利益的实现,尽管交易的进行更多地需要交易主体的自觉性,但是不受监管的市场化行为必然会因为对私利的追求而丧失对社会公共利益的作用,政府适时的监管在此时就成为必需。

大气环境容量的平衡依赖于碳排放配额的交易,交易相对应的概念即为可交易许可证、可转让许可证等。然而,根据我国《行政许可法》规定,行政许可不得转让是原则,法律、法规规定依照法定条件和程序可以转让的是例外。那么,碳排放权许可是否属于可转让许可呢?从我国目前的环境立法情况看,我国的排放许可可以分为两类:广义上的排污许可证^⑨和在污染物排放总量控

制制度下颁发的许可证,即狭义上的特定许可证,也就是政府基于其对资源的所有权或垄断经营权而通过颁发许可证的方式将使用权、开采利用权或经营权有偿转让给公民的许可,这实际上就是所谓的“赋权”或者“特许”,特许的本质是由行政机关代表国家依法向被许可人授予某种权利,这种权利是可以进行转让的,这种许可也属于行政法上的财产权利转让许可。对大气环境容量这种稀有资源的分配,采用行政特许的方式由行政机关代表国家依法向被许可人授予权利,以使被许可人有权利用大气环境容量这一有限资源进行碳排放的许可证符合上述财产权利转让许可的特点,属于可以转让的行政许可。

二、我国碳排放权交易的发展及法律困境

(一)我国碳排放权交易的发展现状

1.密集发布政策,明确发展方向

2010年10月国务院下发《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》中提到:“要建立和完善主要污染物和碳排放交易制度。”“十二五”规划、“十二五”控制温室气体排放工作方案中提出要“建立完善温室气体排放统计核算制度,逐步建立碳排放交易市场”。2011年10月国家发展改革委员会办公厅下发《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》批准两省五市^⑩开展碳排放权交易试点工作。中国共产党的十八届三中全会上指出:“发展环保市场,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理。”再次重申了碳排放权交易制度的重要性。2013年5月国务院批转发展改革委《关于2013年深化经济体制改革重点工作的意见》指出:深入推进碳排放权交易试点,研究建立全国碳排放交易市场。2014年5月9日国务院印发《关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》指出:发展商品期权、商品指数、

碳排放权等交易工具,充分发挥期货市场价格发现和风险管理功能,增强期货市场服务实体经济的能力。2014年5月15日国务院办公厅印发《2014-2015年节能减排低碳发展行动方案》指出积极推行市场化节能减排机制,推进碳排放权交易试点,研究建立全国碳排放权交易市场。2014年9月,国家发展改革委印发《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》,明确提出将继续深化碳排放权交易试点,加快建立全国碳排放交易市场。在2014年11月签署的《中美气候变化联合声明》中,中国计划2030年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰,并计划到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高到20%左右。《声明》首次明确了2020年后中国减排目标和时间表,既与中国未来实施低碳发展的国家战略高度契合,又能对全球温室气体减排产生实质性的推动作用。

2. 国家领导人高度关注

2014年9月李克强总理出席达沃斯论坛时指出:“中国正在研究2030年前后中国控制温室气体排放行动目标,包括二氧化碳排放峰值、碳排放强度比例下降、非化石能源比重上升等。”在北京APEC会议期间,习近平主席在谈及中国在世界事务中的作用时强调,随着中国国力的增强,中国将承担越来越多的、与中国自身国力相适应的国际责任。而2014年《中美气候变化联合声明》的发布也表明我国领导人已经将气候变化视为“人类面临的最大威胁”(11),将气候变化问题的重要性和紧迫性提升到最高层面。同时,将气候变化与国家安全和国际安全紧密联系在一起,对气候变化问题的性质有了更具体更全面的认识。

3. 碳排放权交易试点成绩显著

目前碳排放权交易试点工作主要取得了以下方面的进展:

第一,出台了碳排放权交易的工作方案和管理规范。2012年10月,深圳市人大常

委会审议通过的《深圳经济特区碳排放管理若干规定》是国内首部专门规范碳排放管理的地方法规,该规定建立了碳排放管控制度、碳排放配额管理制度、碳排放抵消制度、第三方核查制度、碳排放权交易制度和处罚机制六项基本制度。其他试点也相继发布了碳排放权交易相关法规、规章以及实施有关工作方案。从深圳、上海等地相对有成效的履约(12)情况来看(见表一),主要得益于对碳排放权交易管理政策及相关法律法规的出台,纳入企业才会重视碳交易、积极参与碳交易、把碳交易融入企业的正常运作中。

第二,确定了碳排放权交易试点企业的范围。现行碳排放权交易主体以高污染、高排放企业为主。例如,上海市于2012年11月公布了第一批碳排放权交易试点企业名单,共191家企业纳入试点范围,包括上海市行政区域内钢铁、石化等工业行业,年碳排放量2万吨及以上的重点排放企业,以及航空、港口、金融等非工业行业年碳排放量1万吨及以上的重点排放企业。

第三,制定了碳排放额度分配方案。上海、北京、湖北等省(市)实行碳排放额度无偿分配,根据试点情况,适时探索拍卖等有偿分配方式。具体碳排放额度分配方式见表二。

从表二中可知,我国碳排放配额初始分配方式目前采用混合方式:以无偿分配为主,有偿分配为辅,即基本上依溯往原则进行无偿分配,另外为了新设排放源的需要,将部分排放权以拍卖方式予以分配。采用这种方式的理由有:首先,在初期分配时,分配对象不须负担任何成本或仅须负担极少成本,即可取得维持原产业规模营运所需之排放权,故易为企业多接受,最具可行性。第二,采用有偿分配和无偿分配的混合机制可以避免政府一刀切的做法,在形式上更加灵活,尤其对于一些价格不能灵活变动的行业(如石油、火电行业等),或者当经济面临较大物价上涨压力时,将排放额度免费分配给企业,相对而言是一种更有效且不会产生明显

社会冲击的政策选择(15)。第三, 因系根据过去排放实绩决定分配量, 因此, 排放者可及早规划其防污计划。第四, 对未能依溯往原则受无偿分配之新设排放源提供取得碳排放配额许可之机会。广东引入有偿分配制度, 并在首年履约时要求企业有偿购买 3%。这一方法在初期受到了许多质疑, 但也提供了国内唯一的配额有偿分配经验。而目前广东省政府计划将配额竞价募集到的 6 亿元用于筹建区域性碳基金——广东省低碳发展基金。这一思路突破了试点的常规模式, 在交易之外建立了新的碳金融机制, 将具有较大示范作用(16)。截至 2014 年 10 月底, 7 个试点省市碳交易市场配额拍卖合计成交量 1521 万吨, 共获得拍卖收入 7.6 亿元人民币(17)。

第四, 建设了碳排放权交易公共服务平台。深圳市是我国第一个正式运行的强制碳交易市场, 建成了碳排放信息管理系统、注册登记簿系统和碳排放权交易系统。2013 年 6 月 18 日首日共进行 8 笔交易, 成交 21112 吨额度。随后, 各试点省(市)碳排放权交易公共服务平台相继建成, 2014 年在北京、上海等 7 省(市)的碳排放权交易试点累计成交量约 1568 万吨二氧化碳, 累计成交金额近 5.7 亿元人民币(18)。

(二)我国碳排放权交易面临的法律障碍

1. 碳排放权交易管理体系立法效力等级不高

目前我国关于碳排放权交易的规范性文件除了中央的部门规章——2014 年国务院发展和改革委员会颁布的《碳排放权交易管理暂行办法》以外, 主要是地方性政府规章和相关政策性文件, 具体见表三。

从表三中可以看出, 上海市、广东省、湖北省规定的都是地方政府规章, 而天津市、重庆市只有规范性文件, 属于地方性法规的只有: 2012 年 10 月深圳市人大常委会制定的《深圳经济特区碳排放管理若干规定》和 2013 年 12 月北京市人大常委会制定的《关

于北京市在严格控制碳排放总量前提下开展碳排放权交易试点工作的决定》。除此之外, 政策在碳交易发展中起着重要的支持作用, 主要集中在涉及碳交易的申报流程、税收优惠、上网电价等方面的政策。

从我国目前碳排放权交易的制度体系看, 其立法效力等级明显不高。首先, 政策数量远多于法。众所周知, 政策作为非正式法源, 在《立法法》中没有任何地位, 虽然在实践中必须遵守, 但其不是依靠国家强制力保障实施的, 约束效力不足。其次, 政府规章数量多于地方性法规, 而地方性法规的效力比政府规章高。地方性法规的首要任务, 是以立法的形式创制性地解决应由地方自己解决的问题以及在国家立法普适性之下不可能有针对性或有效解决的本地实际问题(19)。地方政府规章的主要任务是对上位法进行具体化、细则化, 一般不存在创制性立法的情况, 在内容上侧重于规范行政主体行为和程序性规范(20)。地方性法规的立法效力等级比政府规章强具体表现在: 首先, 两者分属于不同立法权限。地方性法规的制定归属于我国立法系统, 其行为本身是国家立法权在地方的体现, 是在与宪法、法律不相抵触的前提下对地方意志的一种表达。而政府规章的制定则归属于我国行政系统, 是行政权行使过程中依行政程序进行的, 属于抽象行政行为。其次, 两者立法权限范围不同。地方性法规只要不与上位法抵触即可根据本地实际制定调整社会关系的准则, 即地方性法规可以涉及上位法没有调整到的领域, 可以创设实体性权利和义务。而政府规章只能在上位法已经存在的前提下制定, 不能创设实体权利和义务。同时, 根据《行政处罚法》规定, 地方性法规除了限制人身自由和吊销企业营业执照的处罚不能设定外, 其他处罚种类都可以设定; 而政府规章只能设定警告和一定数额的罚款, 罚款的限额还必须由省级人民代表大会常务委员会规定。第三, 两者在诉讼中的法律效力不同。在行政诉讼中, 法律、法规是法院审理案件的依据, 即地方性法规是法院审理案件的“依据”,

而对于政府规章则只能作为法院审理案件的“参照”。

2. 碳排放权以及碳排放权交易主体的合法性问题

首先，碳排放权的法律确权问题。碳排放权交易的标的是企业节余的碳排放配额，如果没有这种节余的碳排放配额，碳排放权交易就会成为无米之炊。但是目前我国并没有法律确认这种节余的碳排放配额，也没有从法律上确立企业对于其通过减排而节余的碳排放配额拥有所有权、使用权、收益权和处分权，如《水法》、《大气污染防治法》等中都没有直接规定关于碳排放权以及排放权取得的法律条文。交易标的的合法性决定了交易本身是否受到法律保护，是否能够成功交易，因此这是建立碳排放权交易制度必须首先解决的问题。只有经过法律对碳排放权的确权，碳排放权交易才能受到法律的保护，才有可能形成稳定的、有序的交易生态。

其次，碳排放权交易各方主体的创设、准入的法律条件问题。比如面对各地地方政府或投资者的申请创设碳排放权交易平台，发改委不能暗箱操作、随意决策，应明确规定碳排放权交易平台设立条件和程序，确定合理的市场准入制度。再如，碳排放交易的另一类重要主体就是交易的相对方，即碳排放权的卖方和买方。通常认为，卖方是依法取得碳排放配额并且有富余的企业，而买方是用完自身的碳排放配额且不得不继续实行碳排放的企业。但从国际碳交易实践来看，碳排放权的买家身份复杂得多，主要有以下五类：(1)“合规”产业部门买家，主要是一些大型能源、电力产业部门，如国内外的一些火力发电公司等；(2)政府参与的采购基金和托管基金，如荷兰政府设立的专项基金，世界银行托管的各类碳基金等；(3)商业化运作的基金，由各方资本汇集且以盈利为目的的专项从事减排额开发，采购“交易”经济业务的投资代理机构。此类买家目前国内CDM市场更为活跃；(4)银行类买家，为其

旗下的一些中小型产业部门提供一种创新金融服务产品，以扩大的银行服务能力和竞争力；(5)其他类买家，包括个人、基金会等以缓和全球气候变暖为目的的非商业性组织(21)。这些买家购买排放配额的目的是不一定是供自己超额排放使用，随时都可以从买家转换为卖家，比如在全球碳交易中，西方中间商在我国以 8~10 美元的价格收购初级经核证的减排量(CER)，在欧洲碳市场包装成欧盟碳排放交易机制(EUETS)第二阶段的 CER 期货合约，价格就涨至 15~17 欧元，增值幅度达 100%(22)。复杂的碳排放权交易主体和目的，提高了碳排放权交易的投机性和风险性，进而产生影响交易正常秩序的可能。因此，笔者认为，法律应对碳排放权的购买者尤其是对专门进行碳排放权交易的各类专项基金和碳基金，以及专项从事减排额开发、采购、交易、经济业务的投资代理机构，设置一定条件，通过市场准入法律制度调控碳排放权交易的买方和卖方，维护正常的碳排放权交易秩序。

3. 碳排放配额初始分配不公平

碳排放权交易的标的是企业结余的碳排放配额。从法律角度看，碳排放配额是占用一定环境容量的权利，因此碳排放配额初始分配的实质是对环境容量资源这种特殊资源的初次分配。而环境资源的两个基本特点是具有“稀缺性”和“有用性”。当我们需要用这种稀缺且有用的环境资源去满足不同利益主体的各种层次需求时，“公平”有其“福利最大化”的“工具合理性”，它强调对环境资源享用的机会和利益的平等性。同时，碳排放配额初始分配的本质是一种行政许可。所谓行政许可是指“在法律一般禁止的情况下，行政主体根据行政相对人的申请，通过颁发许可证或执照等形式，依法赋予特定的行政相对人从事某种活动或实施某种行为的权利或资格的行政行为”。(23)碳排放配额初始分配是一种自上而下的活动，体现了行政主体对碳排放行为的监督、管理和调控，政府地位和权责在很大程

度上决定着初始分配各方权利主体的分配结果。只有在公平的价值指引下,依法约束政府分配权力和划定权力边界,才能避免碳排放配额初始分配成为政府与个别碳排放主体进行合谋的工具。

国务院发展和改革委员会颁布的《碳排放权交易管理暂行办法》第 9 条对碳排放配额初始分配的方式进行了原则性规定,即排放配额分配在初期以免费分配为主,适时引入有偿分配,并逐步提高有偿分配的比例。在国家发展和改革委员会批准建立的 7 个碳排放交易试点实行的碳排放配额初始分配方式也是以无偿分配为主,有偿分配为辅的方式。但是这种分配方式会产生明显不公平现象:

首先,在污染企业与节能减排企业之间产生不公平。无偿分配的标准大致可分为两种:一是政府在总量控制前提下,依据企业历史产出或排放水平直接进行分配;另一是依据企业现实的产出或排放水平来进行分配。比如《广东省碳排放配额管理实施细则(试行)》中规定综合考虑排放企业历史碳排放量和行业基准水平,合理分配配额。历史或现时的碳排放水平是企业生产和历史的产物,这实际上是鼓励了现时排放,对于已经通过技术改造进行节能减排的企业等于是一种惩罚。

其次,在新旧企业之间产生不公平。无偿分配给原有的排污企业,而新企业试图进入同一生产领域则必须出资购买指标或者安装更严格的治理装置,这造成了原始取得和转让取得之间的巨大差别,实质上是对新企业设置了进入障碍。如《广东省碳排放配额管理实施细则(试行)》规定项目申请核准(竞争性配置)时,新建项目企业需承诺足额购买有偿配额。这种优惠原有企业,歧视新企业的指标分配方法显然不利于市场主体的公平竞争。

第三,对于其他社会公众不公平。碳排放配额分配的环境容量资源既是有限的,又

是公共的,无偿取得碳排放配额的生产者,在占用本身环境容量份额的同时也无偿占有了其他社会公众的环境容量份额。这种占有使其他公众失去了使用自己份额的环境容量资源的机会,在环境受到损害的时候还必须支付高额的费用才能得到本应自然拥有的清洁的水、清新的空气、优美的环境等,这不符合环境公平所称的“每个人享有其健康和福利等要素不受侵害的环境的权利,任何个人或集团不得被迫承担和其行为结果不成比例的环境污染后果”。(24)

4.碳排放权交易监管体制不畅

在碳排放权交易过程中,政府的任务之一是制定富有效率的交易程序和规范,对各类交易主体和服务主体的行为进行严格监管,以增加碳排放交易的透明度,提高交易主体的履约率,从而提高碳排放交易的效率。然而,实践证明碳排放权交易监管体制不畅。从碳排放权交易试点省(市)可以看到,碳排放权交易管理是由发改委(25)牵头安排。而作为重要的碳排放规制对象和碳排放权交易主体——工业企业一直由工业和信息化部(26)管理,企业能耗数据大多在各地经济和信息化工作委员会。负责牵头碳排放权交易试点工作的发改委未必能便利地获取重点用能企业的能耗数据。此外,随着碳排放权交易的发展,交通运输领域也会纳入交易范围,其行政主管部门自然也会成为监管体制的组成部分,交易所和交易平台的管理还会涉及证监会和证监局等部门。为解决管理体制问题,湖北和天津成立了碳排放权交易试点工作领导小组,由发改委、经信委等各部门组成,负责统筹部署碳排放权交易试点各项工作,协调解决试点中的重大问题。然而,这类领导小组并非长效机构,并不能完全解决碳排放权交易的管理体制问题。碳排放权交易管理体制不明晰,将直接导致信息获取障碍和管理的低效率,从而影响碳排放权交易在成本控制和减排量等方面的有效性。

5.各地自行立法制章造成碳交易市场的人为分割

尽管北京环境交易所、上海环境能源交易所等交易所的成立为我国应对气候变化奠定了坚实的市场基础,但是,各地自行立法制章造成碳交易市场的人为分割,比如由各地自行确定温室气体种类,纳入碳交易行业、纳入门槛势必导致无法形成统一的全国碳交易市场(见表四)。

其实,碳排放权交易的本质是通过市场化的手段推动企业节能减排。各地激进推行碳排放权交易,能调动节能减排的积极性,却很容易形成地方保护主义和地区垄断,无偿配给的碳排放额度还可能成为政府对企业的变相补贴。过度分散和独立的交易机构反而会对交易市场的运行起到反作用(27)。跨省或者区域性交易还会受限于各地经济结构模式、计量办法、交易规则等因素,难以形成一定规模的交易量和提高交易效率。也正因为此,国家发改委也曾明确反对我国各地方政府分别设置碳交易场所(28)。2015年2月4日中国碳排放交易高层论坛上,国家发展和改革委员会气候司国内政策和履约处处长蒋兆理表示,我国将在2016年启动全国碳市场。全国碳交易市场初步将纳入5+1个行业(电力、冶金、有色、建材、化工和航空服务业)的年排放量在2.6万吨以上的企业,碳排放交易量可能涉及30亿~40亿吨。2019年以后,我国将启动碳市场的“高速运转模式”,使碳市场承担温室气体减排的最核心的作用(29)。可见,建立全国统一的碳排放权交易市场势在必行,从法律上根除人为分割碳排放权交易市场的现象也是必然。

6.对超额碳排放处罚强度偏弱

我国碳排放权交易市场采用的是总量+交易机制(Cap and trade),即政府设定配额总量,发放给企业后让其自由交易。由于1单位配额相当于1吨二氧化碳当量,限制了配额总量就等于限制了排放总量,因此能够

很好地实现控制排放量的目标。因此,碳排放权交易市场也是一个强制市场,纳入企业必须遵守排放限制的要求,否则将被处以各类惩罚措施。表五显示我国碳排放权交易试点省(市)对超额碳排放处罚的情况。

对于碳实际排放量超过碳排放配额情况,试点省市一般采取罚款+责任不可免除的惩罚机制。比如湖北省对差额部分按照当年碳排放配额市场均价予以1倍以上3倍以下但最高不超过15万元罚款,并在下一年度分配的配额中予以双倍扣除;广东省在下一年度配额中扣除未足额清缴部分2倍配额,并处5万元罚款。但也有省市对碳实际排放量超过碳排放配额情况只处以罚款,如北京、上海、重庆。此外还有其他约束机制,主要表现在对企业信用信息记录、不得享受融资支持和财政支持优惠政策等方面,但这些约束并不具有法律效力。

研究表明,对违法行为的处罚强度与对重复违法行为和潜在违法行为的威慑作用成正比关系。正如美国当代著名哲学家桑德尔(Sandel)教授指出:“对于掠夺环境而采取的罚款和费用之间的区别不应被轻易放弃。”(30)同样,对于超额碳排放行为的处罚方式也应该根据违法主体的动机、违法行为方式、程度、后果等来设置处罚方式。我国当前对超额碳排放行为主要采用罚款这种行政责任方式,处罚形式单一,而设定碳排放权交易制度的目的是持续削减碳排放总量,因此对超额碳排放行为的处罚也不应该“一罚了之”,而应该植入更多的行为罚和资格罚,才能使企业自身从收益最大化的角度来进行减排规划。

三、我国碳排放权交易的立法跟进

(一)对《宪法》中“资源”概念进行立法解释

碳排放权的客体是环境容量,它附存于自然界的大气之中。在《宪法》第9条(31)中有关于“资源”的规定,在进行立法解释时可以对此处的“资源”界限进行进一步的

解释。因为资源是由人而不是由自然来界定的,资源的价值也正是源于人的能力和需要,是动态的,没有已知的或固定的极限,随着知识的增加、技术的改善而随时剧烈变动,同样环境容量资源也是动态的,响应于人类价值、渴望和生活方式的变化,正是随着物质生活的不断丰富,人才有能力将注意力转向非物质的价值(32)。因此我们可以通过解释对“资源”的概念进行扩展,确定环境容量资源的所有权性质,弥补目前有关这类无形资源所有权的法律法规的立法缺位问题,为碳排放权提供合法的依据。

(二)制定《碳排放权交易法》

我国应制定《碳排放权交易法》,通过立法将长期的、基本的目标或举措由政策上升为法律,给包括清洁发展机制在内的碳交易市场一个稳定的法制环境,对更好地推进我国碳交易市场的发展是非常关键的。《碳排放权交易法》应对碳排放许可、分配、交易、管理、交易双方的权利义务、法律责任等做出规定,尤其应当重点解决以下问题:

1.明确规定碳排放权的法律性质。如前所述,碳排放权是一种行政许可权利,其实质在于碳的排放是对环境容量资源的使用,在法律上赋予其权利性质才能使排放者的排放行为与交易行为合法且正当。我们可以借鉴《水法》第 48 条第 1 款(33)及《取水许可制度实施办法》第 3 条、第 4 条有关法定水权的规定(34),在《碳排放权交易法》中规定:“直接向大气进行碳排放的单位和人,应当按照国家碳排放许可制度的规定,向主管行政主管部门申请领取碳排放许可证,取得碳排放权。但是,家庭生活等少量碳排放的除外。”

2.设定碳排放主体的法定减排义务。欧盟建立了迄今为止世界上覆盖国家最多、涉及行业最多的碳排放权交易法律体系,2011 年欧盟碳排放交易金额高达 1 175 亿美元。而美国芝加哥气候交易所、区域性强制减排及交易计划无论规模还是交易金额,都不能

与欧盟排放交易机制相提并论(35)。发生这种结果的主要原因在于美国没有国家的强制碳排放立法,只有部分州政府主动采取减排行动,主要包括“区域气候行动倡议”、“美国西部区域气候行动倡议”、环保人士推行的“绿色标签”产品等,这些区域性减排组织共同制定减排目标,自愿履行减排义务,自然在规模与影响力上就无法与欧盟相提并论。因此,区域碳排放总量控制指标确定之后,只有通过配额落实到具体的碳排放主体,并且确保配额的法律效力,碳交易市场才有可能形成。《碳排放权交易法》应该明确规定碳排放权交易纳入的温室气体种类、行业范围和重点排放单位确定标准,在全国范围内统一标准,并结合产业政策、行业特点、碳排放管控单位的历史排放量等因素,确定碳排放管控单位的碳排放额度,以法律而不是行政法规、地方性法规等形式明确碳排放主体应承担的法定减排义务。

3.理顺碳排放权交易监督管理机制。就现阶段而言:发改委应作为节能减排和温室气体自愿减排交易的行政主管部门,对碳排放权交易实施统一监督管理,负责用能总量、碳排放总量的核定和管理,确定交易主体范围、碳排放额度分配方案,协调跨区域碳排放权交易工作,建立碳排放权交易管理平台,定期发布有关交易信息,对碳排放报告与核查等碳排放权管理和交易工作进行综合协调、组织实施和监督管理。其他部门则按照各自职责做好碳排放权交易有关工作,例如,工业主管部门配合做好用能量与碳排放量的监测和折算工作;财政部门负责碳排放权交易专项账户的监督管理;物价部门负责发布碳排放权交易的市场价格信息;碳排放认证机构的监管工作应由认证主管部门负责,各地认证主管部门应建立健全碳排放认证监督管理执法机构。环保监管部门主要是负责温室气体防治措施的落实、排放的监测、违法排污行为的查处等。同时,碳市场作为金融市场的一部分,碳衍生品市场的监管主要依靠金融监管机构进行,应充分发挥中国

人民银行、银监会、财政部等政府部门实施对碳金融业务的监督管理和市场调控作用。

4. 明确碳排放权交易各主体的法律责任。碳排放权交易的责任承担主体主要包括碳排放权交易主体、辅助参与人及行政主管部门相关责任人员。碳排放权交易产生的法律责任一般包括民事、行政和刑事责任。如在新西兰，未能完成减排任务的主体还要同时承担民事或者刑事责任，对于故意不履行减排义务，不能提交符合要求的排放单位的主体，要以 1:2 的比例提交高一倍的补偿额和 60 美元每吨的罚金，且参与主体还要面临被定罪的可能性。新西兰排放交易计划的参与主体如果没有履行除减排之外的其他义务也要受到惩罚，对于过失性违反非核心义务的参与主体的民事惩罚是一次 4000 美元，第二次 8000 美元，第三次 12000 美元；对于故意不履行其他义务的参与主体要面临大额的罚金和个人定罪(36)。

首先，民事责任。碳排放权交易引起的民事责任主要有两种：一是合同责任，发生在碳排放权交易市场行为中，合同责任能够明确市场交易主体之间的关系，有利于市场交易主体直接根据合同约定向相对方追究违约责任，寻求救济。另一是侵权责任，碳排放权主体由于行使碳排放权造成损害产生的法律责任。我国现行法律对环境侵权行为归责原则采用的是无过错责任原则，即行为人承担责任并不以其有过错为前提。笔者认为在碳排放权交易侵权法律责任追究中亦应明确规定采用无过错责任原则，最大限度保障受害人的利益，同时也可以与环境法律体系保持一致。

其次，行政责任。主要是行政主管部门对碳排放权交易市场主体的违法行为所做出的行政处罚。同时，负责国家碳排放权交易管理的行政机关对其责任人员的违法作为或不作为行为造成的后果应承担行政责任，对由此造成的损害负有赔偿义务。另外，行政机关的直接责任人员也应当为其违法管理行为受到相应的行政处分。

第三，刑事责任。国家对于交易主体及行政机关直接责任人行行为严重违法，触犯刑事法律的情况下，追究其刑事责任，对其进行刑事处罚。

最后，规定碳排放权交易辅助参与人应承担的法律责任。目前我国的碳排放权交易市场机制尚不完善，难免有些中介机构妄图利用制度的不健全，从事违法行为，以牺牲环境保护为代价赚取非法利润。对此，应当撤销核证机构的资格，追究其法律责任，如果给利益相关人造成损失的，核证机构还应当承担民事赔偿责任。

5. 明确碳排放权交易纠纷处理的法律制度体系。违反碳排放权交易法律规定和合同约定的义务以及不合理地行使碳排放权在一定情况下还会产生环境纠纷。碳排放权交易纠纷处理是确认碳排放权和实现碳排放权的方式，只有完善责任与纠纷处理的法律制度体系，才能促进碳排放权交易市场的稳步发展。

(三) 制定配套行政法规、规章

1. 行政法规——《碳排放配额总量控制与分配条例》

在碳排放初始分配方面，国家和各地发展和改革委员会是配额管理主管部门，负责提出配额分配方案，组织年度配额免费和有偿发放，配额日常管理及配额登记系统监管，受理企业和单位申诉，向社会公布相关信息等工作。但因为碳排放额度初始分配涉及全国二氧化碳排放总量、地区基本排放额度、重点行业排放额度等确定，需要电力、水泥、钢铁、石化、陶瓷、有色金属、纺织、塑料、造纸等工业行业、公共建筑、交通运输领域的行政主管部门的协同、配合。可见，碳排放配额总量控制与分配涉及众多且复杂的行政机关。而国务院发展和改革委员会只能规定部门规章，在中央层级立法体系中属于效力最低层级，难以对国家发展和改革委员会以外的其他部委起到很好的约束作用。建议由国务院制定行政法规——《碳排放配额

总量控制与分配条例》，在该条例中尤其应注意加强排放权配额分配制度和程序的透明度和参与度，将碳排放指标分配的各个步骤、程序、环节和事项以及分配的基本原则和具体规则加以充分的公开，各地区、各企业甚至民众都能充分参与并发表自己的意见。要充分听取各产业部门、各行业协会或经济组织的意见，对于重要问题应当组织专家、学者、经济实务界人士，以及民众代表进行充分论证。通过程序公正对于这种特殊行政许可行为予以更严格法律约束，保证相关行政主管部门依法行政，公平分配碳排放配额。

2. 部门规章——《碳排放配额拍卖规定》

采用公开竞价方式分配这种具有资源使用性质的许可证是我国《行政许可法》肯定的(37)。广州试点于 2014 年 9 月 26 日开始进行有偿竞价碳交易，最终成交价格为 26 元/吨。碳排放配额通过拍卖转让不仅形成了合理的市场价格，解决了某些物品不易定价的难题，而且扩大了碳排放配额的流转渠道，提高了配额的利用率(38)。可见，公平价值指引下，有偿方式是我国碳排放配额分配方式的必然趋势。但是，拍卖作为一种特殊的商品出售方式，涉及不特定多数人的利益、多重法律关系，事关碳排放交易安全，完全有必要用法律来约束该行为。而我国其他专用拍卖行为在《拍卖法》统领下均制定了专用拍卖规章，如对于烟草专卖品的拍卖行为，烟草专卖行政主管部门颁布了《国家烟草专卖局关于加强烟草拍卖行管理的通知》，对于国有土地使用权拍卖行为，国土资源行政主管部门颁布了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》等等。因此，对于具有资源使用性质的碳排放配额拍卖行为应该制定专门部门规章——《碳排放配额拍卖规定》，规定碳排放配额拍卖的目的、遵循的原则、碳排放配额拍卖监督管理部门及其职责、各当事人及其权利义务关系、拍卖实体规则及其程序要求等等内容，使碳排放

配额拍卖行为有法可依，保障其公正、公平的进行。

3. 部门规章——《国家碳市场交易机构管理办法》

依托排放权交易所建设碳排放权交易平台，开发建立包括交易账户管理、交易产品管理、资金结算清算、交易信息报送等功能的交易系统，交易所本身虽不参加交易，但为各类市场参与主体提供碳产品的撮合成交、场地、设施、结算等服务，同时履行期货市场一线监管职责，监管会员、投资者及市场其他参与者的碳期货业务，及时发现和处理期货违法、违规行为，防范和化解市场风险等，因此有必要制定《国家碳市场交易机构管理办法》规范交易所行为。

4. 部门规章——《国家碳市场调控办法及交易细则》

中国碳排放权交易市场刚刚起步，相当一部分人抱着投机的心理来进行买卖，完善市场规则，防止市场滥用非常必要。碳排放权交易体系最重要的功能是“以最低社会成本实现减排目标”，而不仅仅是“实现减排目标”。一个完整的交易制度通常由交易主体、交易场所、交易品种、交易规则、行为准则、交易方式、结算交收、交易费用、风险管理、信息披露等部分组成，碳排放权交易也不例外。制定《国家碳市场调控办法及交易细则》需要赋予交易机构的法律地位，确定交易规则、交易品种、交易费用和结算交收的方式，同时还要明确交易主体的行为准则以及交易机构在风险管理与预警、交易异常情况处置等方面的义务。

5. 部门规章——《碳市场交易第三方机构管理办法及核查指南》

碳市场中，第三方核查机构起着非常重要的作用。例如，美国东部地区温室气体倡议(Regional Greenhouse Gas Initiative, 简称 RGGI)市场委托第三方机构参与监管可以解决政府内部技术及专业监管力量不足

等难题。核证机构的核证行为决定了出让人的碳排放权是否可以进行交易,是保证碳排放权交易制度公正性和科学性的关键,核证机构必须严格遵循法定程序和业务要求,审慎履行职责。如果核证机构严重不负责任,为了牟取非法利益出具虚假的核证报告,甚至与被核证的交易主体勾结起来欺诈社会公众,逃避监管,无疑会对相关方造成严重损害,违背碳排放权交易制度设立的初衷。因此,应加强对核证机构的监管,制定《碳市场交易第三方机构管理办法及核查指南》,规定碳排放第三方核查机构的准入制度和核查标准,明确第三方核查机构的工作程序和流程,建立核查机构评级制度、保密制度等,建立碳排放评价标准体系和监测报告核查体系以及相应罚则等内容,规范第三方核查机构核查行为。

6. 部门规章——《企业碳排放信息报告与核查实施细则》

真实、准确、全面的碳排放数据是建立碳排放权交易体系最重要的基础。对于一个交易无形产品的市场来说,市场参与者的信任无疑是非常重要的,任何在碳排放数据上的弄虚作假,将打击市场参与者的信心。因此,应制定部门规章——《企业碳排放信息报告与核查实施细则》,以建立完善的碳排放数据报告制度,确保报告流程的规范、报告数据的质量和数据核查的独立客观。建立较为完善的政府监管抽查机制,赋予政府主管部门对企业的碳排放报告和核查机构的核查报告进行随机抽查的权限,严厉查处“造假者”。

①王明远.论碳排放权的准物权和发展权属性[J].中国法学,2010,(6).

②邓海峰.排污权:一种基于私法语境下的解读[M].北京:北京大学出版社,2008.232.

③吴健.排污权交易——环境容量管理制度创新[M].北京:中国人民大学出版社,2005.88.

④于杨曜,潘高翔.中国开展碳交易亟须解决的基本问题[J].东方法学,2009,(6).

⑤行政许可可以设定期限,比如一年或五年某个企业的排放总量,期满后重新核定。

⑥具体规定体现在第四节“分章下经分配的配额指的是依据本分章的规定排放二氧化硫的受限制的许可,该配额不构成产权。”

⑦[英]朱迪·丽丝.自然资源:分配、经济学与政策[M].蔡运龙译.北京:商务印书馆,2002.342.

⑧陈慈阳.环境法总论[M].北京:中国政法大学出版社,2003.281.

⑨即国家环境保护部门对不特定的一般人依法负有不作为(不排放)义务的事项,在特定条件下,对特定对象解除禁令、允许其作为(排放)的许可行为。

⑩北京市、天津市、上海市、重庆市、广东省、湖北省、深圳市。

(11)在此前的中美气候合作协议中,对气候变化的重要性,都是用“最大的挑战之一”或“一大挑战”来表述。

(12)履约对交易促进作用十分明显,2014年6月7个市场共交易配额520万吨,比5月增长4倍,其中深圳上涨9倍,上海上涨6倍,北京上涨17倍。共成交2.39亿元,比5月增长3倍,其中深圳上涨9倍,上海上涨6倍,北京上涨14倍,均创下其月度成交额记录。数据来自中国碳交易网。

(13)重庆和湖北两个试点因为起步较晚,碳排放权交易管理政策和实施工作方案出台较晚,因此两地2014年6月到7月的首个履约期未实现履约。

(14)上海是唯一同时推出三年配额的试点,为全国试点交易品种最多的碳市场,由于上海允许配额的跨年结转,因此未清缴的2013年度配额在这之后依旧可以用于市

场交易和未来两年的配额履约,在为其其他试点履约截止期间的7月、8月,上海连续出现交易量为零的情形。

(15)国务院发展研究中心课题组.国内温室气体减排:基本框架设计[J].管理世界,2011,(10).

(16)21世纪经济频道.2014年中国碳交易市场运行平稳[EB/OL].[2015-01-25].<http://www.tanpaifang.com/tanjiaoyi/2015/0101/41363.html>.

(17)张晴.截至10月底7个碳交易试点累计成交金额突破5亿元[EB/OL].[2014-12-17].http://cn.chinagate.com/news/2014-12/17/content_34338682.htm.

(18)中国新闻网.去年中国7个碳交易试点成交额近5.7亿元[EB/OL].[2015-01-25].<http://www.tanpaifang.com/tanjiaoyi/2015/0218/42492.html>.

(19)谢天放等.地方立法特色研究[J].政府法制研究,2006,(5).

(20)徐静琳,刘力铭.地方性法规与政府规章关系论[J].政治与法律,2008,(1).

(21)MHA Hendriks,B Voeten,L Kroep,Human Resource Allocation in a Multi-project R & D Environment,International Journal of Project Management,1999(3).

(22)魏一鸣等.欧盟排放交易体系对我国的启示[N].科学时报,2009-08-20.

(23)姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社、高等教育出版社,2000.182.

(24)靳乐山.关于环境污染问题是值得探讨[J].生态经济,1997,(3).

(25)根据第十一届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案和

《国务院关于机构设置的通知》(国发[2008]11号),国家发展和改革委员会的主要职责:……(十)推进可持续发展战略,负责节能减排的综合协调工作,组织拟订发展循环经济、全社会能源资源节约和综合利用规划及政策措施并协调实施,参与编制生态建设、环境保护规划,协调生态建设、能源资源节约和综合利用的重大问题,综合协调环保产业和清洁生产促进有关工作。(十一)组织拟订应对气候变化重大战略、规划和政策,与有关部门共同牵头组织参加气候变化国际谈判,负责国家履行联合国气候变化框架公约的相关工作。……

(26)根据第十一届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》(国发[2008]11号),工业和信息化部的主要职责包括:……(七)拟订并组织实施工业、通信业的能源节约和资源综合利用、清洁生产促进政策,参与拟订能源节约和资源综合利用、清洁生产促进规划,组织协调相关重大示范工程和新产品、新技术、新设备、新材料的推广应用。……

(27)典型案例就是2008年国家环境保护部发布了《中国碳平衡交易框架研究》的报告,其核心内容是通过设立国家碳基金,计算全国碳源和碳汇的平均水平,然后让碳源总量超过碳汇总量的部分大于全国平均水平的省市缴纳基金,补贴低于平均水平的省市。其做法因涉及地方政府的利益而受到很大的阻力。

(28)肖明.13省市试点碳减排发改委明确反对地方“碳交易所”[EB/OL].[2014-10-12].<http://finance.stocks.com/MS2010082030000164.shtml>.

(29)林火灿.全国碳交易市场明年启动初步纳入6个行业年排放量大于2.6万吨的企业[N].经济日报,2015-02-04.

(30)Michael J.Sandel,It's Immoral to Buy the Right to

Pollute,N.Y.Times,December 15,1997,at A2.

(31)《宪法》第 9 条:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

(32)[英]朱迪·丽丝.自然资源:分配、经济学与政策[M].蔡运龙译.北京:商务印书馆,2002.12-14.

(33)《中华人民共和国水法》第 48 条第 1 款:“直接从江河、湖泊或者地下取用资源的单位和个人,应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定,向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证,并缴纳水资源费,取得取水权。但是,家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水的除外。”

(34)《取水许可制度实施办法》第 3 条:“下列少量取水不需要申请取水许可证:(一)为家庭生活、畜禽饮用取水的;(二)为农业灌溉少量取水的;(三)用人力、畜力或者其他方法少量取水的”;第 4 条:“下列取水免于申请取水许可证:(一)为农业抗旱

应急必须取水的;(二)为保障矿井等地下工程施工安全和生产安全必须取水;(三)为防御和消除对公共安全或者公共利益的危害必须取水的。”

(35)郝海青.欧美碳排放权交易法律制度研究——兼论我国碳排放权交易制度的构建[D].中国海洋大学环境与资源保护法学 2012 年博士学位论文,85.

(36)李挚萍.碳交易市场的监管机制研究[J].江苏大学学报(社会科学版),2012,(1).

(37)《行政许可法》第 53 条规定:凡是实施涉及有限自然资源使用、需要赋予特定人权利的行政许可的,行政机关应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出行政许可的决定,并依法向中标人、买受人颁发行政许可证件。

(38)广东省碳排放权交易所.2014 年度广东省碳排放配额有偿发放(第一次)竞价情况[EB/OL].[2014-10-11].<http://www.cnemission.com/article/news/jysgg/201409/20140900000806.shtml>.

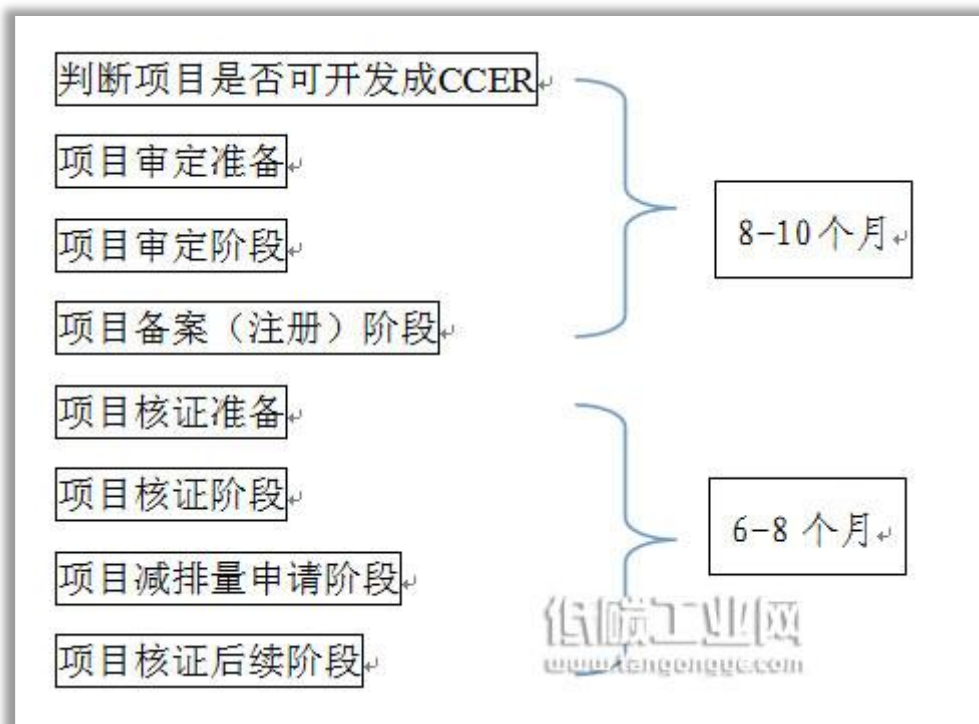
http://www.cssn.cn/fx/fx_jjfx/201508/t20150821_2130287.shtml



林业碳汇项目碳资产开发注意事项

发布日期：2015-8-25 来源：宁夏清洁发展机制环保服务中心

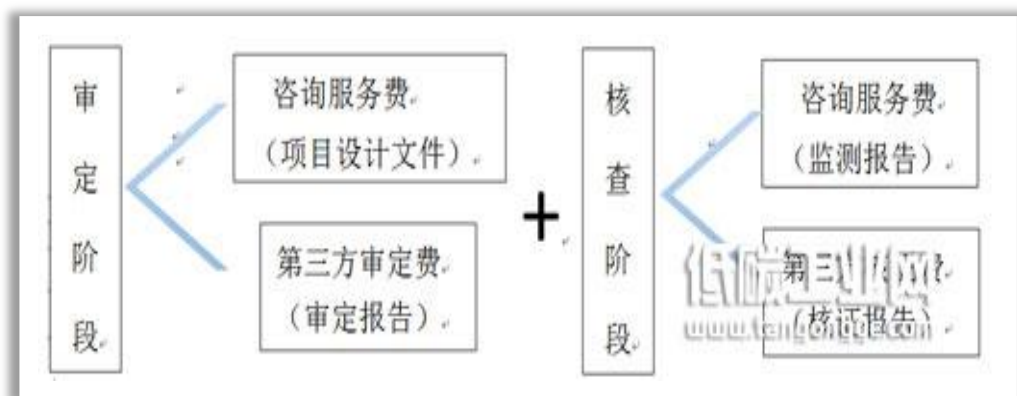
1、开发周期



2、开发成本

我国林业碳汇项目开发仍处于不成熟阶段，目前开发成本相对于可再生能源项目

(5-8万)仍较高。审定阶段一般在10万左右，核证阶段一般在12-15万左右。



已开发林业碳汇项目

序号	项目名称	状态	选择的方法学
1	广东长隆碳汇造林项目	备案/签发	碳汇造林项目方法学
2	顺义区碳汇造林一期项目	审定	碳汇造林项目方法学
3	江西丰林碳汇造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
4	丰宁千松坝林场碳汇造林一期项目	审定	碳汇造林项目方法学
5	中国内蒙古森工集团根河森林工业有限公司	审定	碳汇造林项目方法学
6	北京房山区平原造林碳汇项目	审定	碳汇造林项目方法学
7	北京房山区废弃矿山生态修复	审定	小规模非煤矿区生态修复
8	黑龙江翠峦森林经营碳汇项目	审定	森林经营碳汇项目方法学
9	黑龙江省兴隆森林经营碳汇项目	审定	森林经营碳汇项目方法学
10	黑龙江图强林业局碳汇造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
11	大埔县碳汇造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
12	房山区石楼镇碳汇造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
13	吉林省红石森林经营碳汇项目	审定	森林经营碳汇项目方法学
14	内蒙古科尔沁右翼前旗退化土地碳汇造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
15	吉林省白石山林业局森林经营碳汇项目	审定	森林经营碳汇项目方法学
16	吉林省和龙森林经营碳汇项目	审定	森林经营碳汇项目方法学
17	湖北省通山县竹子造林碳汇项目	审定	竹子造林碳汇项目方法学
18	亿利资源集团内蒙古库布其沙漠造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
19	内蒙古红花尔基退化土地碳汇造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
20	吉林省阳泉林业局森林经营碳汇造林项目	审定	森林经营碳汇项目方法学
21	云南云景林业开发有限公司碳汇造林项目	审定	碳汇造林项目方法学
22	塞罕坝机械林场森林经营碳汇项目	审定	森林经营碳汇项目方法学

截止 8 月 20 日，碳汇造林项目 13 个，森林经营项目 7 个，竹子及小规模非煤矿区生态修复各 1 个，草地管理 0 个。

4、林业碳汇项目条件

(1) 符合国际规则和国家的相关政策规定；

(2) 有明确的项目业主，减排量的产权明晰；

(3) 项目依据方法学开发，具有额外性；

(4) 项目要经过第三方审定合格，并经注册机构批准注册(如 EB、国家发改委备案，或其他自愿减排标准注册机构)；减排量经第三方核证、注册机构签发；

(5) 项目具有附加的多重效益；

(6) 有市场需求。

◇ 【行业公告】

温室气体自愿减排项目备案审核会第十一次会议会议通知

中华人民共和国国家发展和改革委员会

温室气体自愿减排项目备案审核会第十一次会议
会议通知

各有关单位：

兹定于 2015 年 9 月 8 日上午 9:00 在国家发改委中配楼三层第四会议室召开温室气体自愿减排项目备案审核会第十一次会议，项目审核议程安排如下：

上午（9:00～11:30）

- 1 赤峰翁牛特旗风电项目、中电投建平哈拉道口风力发电项目
- 2 衢州普星（原琥珀柯城）天然气热电联产工程、琥珀安吉天然气热电联产工程、江苏华电仪征 3×200MW 级燃机热电联产项目
- 3 浙江中营宁波北仑福泉山风电场工程
- 4 国能赤峰生物质热电厂项目
- 5 陕西省西咸新区秦汉新城供热项目
- 6 大河光伏储能电站扩建工程、汉能海南州光伏发电有限公司共和 50 兆瓦并网光伏发电项目、新疆天富能源股份有限公司 20 兆瓦光伏并网电站项目（二次申报）
- 7 国能龙江生物质热电联产工程项目
- 8 东风民生伊吾淖毛湖风电场一期 49.5 兆瓦风电项目、东风民生伊吾淖毛湖风电场二期 49.5 兆瓦风电项目、云南大理晴云山风电场项目、盘县长山菁分散式接入风电场项目
- 9 绍兴大坞岙沼气发电项目

下午（14:00～17:00）

- 1 江山正泰 200MWp 太阳能林农光互补地面电站项目、华能共

和二期 50 兆瓦并网光伏发电项目、华能共和 20 兆瓦并网光伏发电项目、华能共和三期 50 兆瓦并网光伏发电项目

2 新疆阿克苏吐木秀克水电站（二次上会）

3 浙江平阳西湾风电场项目、中新天津生态城南片区蘅运河口风电工程

4 新疆华电苦水风电有限责任公司哈密石城子光伏产业园区三期 20 兆瓦并网光伏发电项目、中新天津生态城中央大道光伏发电项目、中新天津生态城北部高压带光伏发电项目

5 盐城市普光能源技术有限公司 20 兆瓦金太阳光伏发电集中应用示范区项目

6 铁法煤业（集团）有限责任公司发电项目

7 荆门金泉风电场项目

8 广西壮族自治区河池市都安县 GX5 农村户用沼气项目、广西壮族自治区贺州市八步、平桂和钟山 GX6 农村户用沼气项目、广西壮族自治区玉林市北流市、陆川县、容县河钦州县（GX7）农村户用沼气项目、广西壮族自治区钦州市浦北县河灵山县（GX8）农村户用沼气项目、广西壮族自治区崇左市明县、扶绥县、大新县和天等县（GX9）农村户用沼气项目

9 湖南长沙桥驿垃圾填埋气发电项目（二次上会）

项目相关单位需以幻灯片形式简要介绍以下内容：

一、项目申请单位介绍项目基本情况（时间不超过 5 分钟）

项目类别（如已获得国家发改委清洁发展机制项目的批准、联合国清洁发展机制执行理事会的注册、签发，需说明相关情况并提供证明文件）、业主资质、项目描述、方法学应用、基准线选取、额外性说明、减排量计算、监测计划等与项目直接相关的内容。

二、审核机构介绍项目审定情况（时间不超过 5 分钟）

项目审定的程序和步骤、项目基准线确定和减排量计算的准确性、项目的额外性、监测计划的合理性、项目审定的主要结论等。

项目申请单位需主动出示以下文件原件：企业营业执照、可研批复或核准或备案文件、环评批复、节能评估和审查意见、开工时间证明文件等。

请自愿减排项目审核会各成员单位准时出席，项目申请单位与地方发改委、审核机构按上述顺序出席。限每个项目业主单位参会人数不得超过 1 人（须委派本单位熟悉项目情况的负责人参加，并出具相应授权委托书、工作证件以及身份证复印件），审核机构 1 人。参会人员名单及汇报材料请务必在 2015 年 9 月 3 日下午前按附件格式要求报联系人处（未按时报名按弃权处理）。参会时请携带身份证和本会议通知，统一到发改委门口凭身份证进入。待会的项目申请单位与地方发改委同志请到国家发改委中配楼三层第五会议室待会。

联系人：苗伟杰 联系电话：010-68501574

传真：010-68502358，邮箱：miao.wei jie@ccchina.gov.cn

国家发展改革委应对气候变化司

2015 年 8 月 24 日





附件：参会人员报名表

姓名	单位名称	职务	联系方式	附属项目

注：

1. 邮件中 PPT 文件名请按如下格式编写：

11 上午-上会序号-项目名称

2. 请严格遵守参会人员数量限制，外籍人士无法参加会议。

3. 务必在 2015 年 9 月 3 日下班前发送 PPT 和参会人员名单到指定邮箱，不要分开发送。PPT 文件不要过大，不要添加不相关的背景图片。发送邮件之前请检查是否已粘贴附件，并在开会时自带电子版备用。

4. 同一组参会项目请尽量在同一个 PPT 内介绍。介绍时突出要点，不用全部照念，语言简练，口齿清晰，控制发言时间。

5. 参会时请携带相关文件原件。

北京市发展和改革委员会关于开展 2015 年第四批能源管理师培训及 2013 年度能源管理师继续教育培训的通知

京发改〔2015〕1805 号

各重点用能单位：

根据《北京市能源管理师试点管理办法（试行）》（京发改【2011】1124 号，以下简称《办法》）要求，为提高各重点用能单位能源管理水平，我委定于 2015 年 9 月 21-25 日开展本年度第四批能源管理师培训班；同期举办 2013 年度能源管理师继续

教育培训（9 月 23 日）。现将有关事项通知如下：

一、各重点用能单位应按照《办法》规定及本单位能源管理工作实际，选派本单位负责填报《重点用能单位能源利用状况报告》的在岗人员或相关能源管理岗工作人员参加培训。（单位名单及应参加培训人数详见附件 1）

二、报名须知：请从北京节能环保中心网站（www.beec.gov.cn）查询培训通知及相关安排，下载《北京市能源管理师培训报名表》按照要求填报完整并盖章。报名时学员需提交近期一寸免冠彩色照片 2 张（照片背面用圆珠笔签名）及电子版，其中一张粘贴于报名表上；另外提交高级技工资格证书或最后学历证书复印件一份。上述材料均须所在单位审核并盖章确认。学员可在“热能工程”和“电气工程”专业中根据个人情况任选一类申报参加培训和考试，并在报名表中注明，可领取相关培训教材。

三、报名时间及地点：请参加年第四批能源管理师培训的学员于 9 月 1-11 日集中报名，报名地点在北京节能环保中心宣传培训部 404 室。

四、培训内容：《节能法制与能源管理基础》、《热能工程学基础与节能技术》、《电气工程学基础与节能技术》，同时补充清洁生产、能源利用状况报告填报方法等实际操作内容。《重点领域节能技术和新能源》等其他资料为辅助阅读材料。

五、为保证培训效果，请参加培训的人员预习培训教材。

六、根据《办法》规定，报名能源管理师培训的学员，不参加培训或参加培训时间达不到百分之八十的，不能参加考试。请各单位妥善安排好工作，确保报名人员全程参加培训。

七、培训地点：万方苑商务酒店（北京市丰台区南三环西路 4 号）。请学员于 9 月 21 日上午报到并办理入住手续，开始上课。（具体课程安排详见附件 2）

八、本次培训不收取任何费用。

九、2013 年度能源管理师继续教育培训时间为 9 月 23 日全天，培训地点为万方苑商务酒店（北京市丰台区南三环西路 4 号）。特此通知。

北京市发展和改革委员会
2015 年 8 月 21 日

（联系人：资环处 张换枝；联系电话：52052682 北京节能环保中心 李嘉偶 52052613 手机：13691400403）

附件：2015 年第四批（9 月 21-25 日）
能源管理师培 训课程安排.pdf

2015 年第四批（9 月 21-25 日）能源管理
师拟培训试点单位名单及人数.pdf

关于发布《广州碳排放权交易所（中心）碳排放配额交易规则》的通知

各交易参与人：

为加强对广东碳排放配额交易行为的规范管理，维护碳市场秩序，保护交易参与人合法权益，经广东省发展和改革委员会批准，广州碳排放权交易所（以下简称“本所”）对现行《广州碳排放权交易所（中心）碳排放权交易规则》（以下简称《规则》）进行了修订，并重点就挂牌竞价、挂牌点选和协议转让等交易方式进行完善，现予以发布，并自发布之日起实施。

本所于 2013 年 12 月 18 日发布的旧版《规则》同时废止。

特此通知。

附件：广州碳排放交易所（中心）碳排放配额交易规则

广州碳排放权交易所
二〇一五年八月二十四日

安徽省发展改革委关于协助做好我省 2012 和 2014 年温室气体清单编制工作的函

有关单位、企业：

根据《国家发展改革委办公厅关于开展下一阶段省级温室气体清单编制工作的通知》（发改办气候〔2015〕202 号）要求，我委组织省经济研究院、合肥工业大学、安徽农业大学、安徽建筑大学等单位实施 2012、2014 年安徽省温室气体清单编制工作。为做好温室气体清单相关基础资料数据的收集整理，请有关单位和企业就能源活动、

工业生产过程、农业畜牧业、土地利用变化和林业、城市废弃物处理等领域的数据资料收集以及调研工作给予积极协助。

联系人：张乐、汤丽洁，电话：
0551-62603215、62636935

安徽省发改委

2015-08-25