

附件 4

《全国碳排放权登记交易结算管理办法（试行）》 编制说明

一、编制背景

全国碳排放权交易市场（以下简称全国碳市场）建设是利用市场机制控制和减少温室气体排放、推动绿色低碳发展的一项重大制度创新，党中央、国务院对此高度重视。党的十八届三中、五中全会，《生态文明体制改革总体方案》，“十二五”“十三五”规划《纲要》等重要文件均对建设全国碳市场提出明确要求。2017年12月，《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》发布。2019年，国务院领导同志在应对气候变化相关工作会议上也就加快建设全国碳市场工作提出了要求。当前，我部正按照党中央、国务院有关部署及《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》有关要求，推进全国碳市场建设。

根据国外和国内试点省市碳市场建设经验，碳交易立法及有关配套制度文件的出台是碳市场有序运行的必要条件。《生态文明体制改革总体方案》提出“建立碳排放权交易市场监管体系”，我部也将“出台实施碳排放交易机构管理办法”列入了2020年全面深化改革重点工作。碳排放权登记、交易和结算是全国碳市场运行的重要环节，目前我国尚缺乏专门针对上述环节和全国碳市场监督管理的政策文件，因此，亟需从制度层面对全国碳市场登记、交易、结算的基本

要求和各方权责等做出明确规定。

为此，我们结合全国碳市场管理的实际需要，在此前按照有关改革任务要求起草的《碳排放交易机构管理办法》（初稿）基础上，进一步修改完善形成了《全国碳排放权登记交易结算管理办法（试行）》（以下简称《登记交易结算管理办法》）以及三个附属文件，即《全国碳排放权登记管理规则（试行）》（以下简称《登记管理规则》）、《全国碳排放权交易管理规则（试行）》（以下简称《交易管理规则》）、《全国碳排放权结算管理规则（试行）》（以下简称《结算管理规则》）。

二、主要内容

《登记交易结算管理办法》着重规定了以下内容：

一是明确全国碳排放权登记、交易和结算各环节的基本要素。分别根据登记、交易、结算以及相关风险管理等各环节，搭建监管框架，对市场各主体及相关行为进行综合规范，为市场监管提供依据。

二是明确全国碳排放权登记结算机构和交易机构的职能。两机构作为分别运维管理全国碳排放权注册登记系统、交易系统并提供登记结算和交易服务的机构，其基本职能、对接、风险管理等内容应在本办法中规定。

三是明确登记、交易和结算的监管体系。办法中明确我部进行监管的内容和措施，对两机构重大事项报告提出了要求，并明确了省级生态环境主管部门监管的内容。

四是细化登记、交易、结算监管，编制相关管理细则。以《登记交易结算管理办法》为依据，针对登记、交易、结算活动各环节，

明确监管主体及责任，细化监管内容，分别制定了《登记管理规则》《交易管理规则》《结算管理规则》三个附属文件，力求实现全国碳排放权登记、交易、结算活动全覆盖，形成闭环、精细化监管。

三、需要说明的几个问题

（一）关于《登记交易结算管理办法》的层级

《登记交易结算管理办法》拟以我部规范性文件形式出台，主要考虑如下。

一是我部正在修订 2014 年以发展改革委令形式发布的《碳排放权交易管理暂行办法》，拟以部门规章形式出台《全国碳排放权交易管理办法（试行）》，该办法对登记、交易和结算活动进行原则性规定。本办法对登记、交易和结算活动相关要素进行了具体规定，应作为《全国碳排放权交易管理办法（试行）》下的规范性文件。

二是从国家和省级主管部门对碳排放权交易进行监督管理的实际需要出发，规范性文件基本可以满足需要。本办法还附有登记管理、交易管理、结算管理三个规则，对相关活动的具体流程进行规定。

（二）关于《登记交易结算管理办法》的适用范围

对《登记交易结算管理办法》的适用范围，主要考虑有两方面：

一是聚焦全国性的碳市场。《登记交易结算管理办法》适用于对全国碳市场监督管理。考虑到对国家核证自愿减排量（CCER）管理的规定将另行出台，本办法中登记、交易和结算的对象限定于碳排放权（体现为排放配额），不涉及对 CCER 交易的监督管理。现有各地方碳市场仍按照本地区的碳交易相关管理制度运行，逐步完成与

全国碳市场的衔接，具体衔接方式另行确定。

二是聚焦全国碳市场的监督管理。《登记交易结算管理办法》重点对各参与主体在全国碳市场中开展的登记、交易、结算等活动进行监督管理，旨在规范和指导交易市场本身的有序运行，在 2014 年出台的《碳排放权交易管理暂行办法》基础上，对碳排放权交易监督管理有关内容进一步细化。涉及总量控制、配额分配、报告核查及履约清缴等内容由其他相关制度文件进行规定。此外，考虑到存管、质押等碳金融相关活动仍待商有关部门后确定，目前存在一定不确定性，本办法暂不涉及此方面内容。

（三）关于国家登记结算机构和国家交易机构

2017 年 12 月，国家发展改革委与 9 省市人民政府签署了关于全国碳排放权注册登记系统和交易系统建设和运维工作的合作协议，确定湖北省和上海市分别作为全国碳排放权注册登记系统和交易系统建设的牵头省市，北京市、天津市、江苏省、福建省、广东省、重庆市、深圳市共同参与系统建设和运维。本办法中对两机构的职能以及国家主管部门对两机构的监管作出了规定，明确国家主管部门和两机构权责，保证全国碳排放权交易市场登记、交易和结算活动的顺利开展。