撰写日期：2021 年 03 月 30 日 证券研究报告--产业研究点评报告

碳交易管理暂行条例征求意见，顶层设计加速完善

产业研究点评报告

分析师：杨宇
执业证书编号：S0890515060001
电话：021-20321299
邮箱：yangyu@cnhbstock.com

研究助理：张锦
电话：021-20321304
邮箱：zhangjin@cnhbstock.com

研究助理：缪海超
电话：021-20321391
邮箱：miaohaichao@cnhbstock.com

销售服务电话：
021-20515355

相关研究报告

◎ 投资要点：

◆3 月 30 日生态环境部发布关于公开征求《碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）》意见的通知。本次条例细化监管部门，增加风险防控内容，强化违约惩罚、明确建立国家碳排放交易基金、地方碳交易平台定位等。

◆**细化了监督管理和指导部门，将央行、证监、银监列为碳登记和交易的监管机构。**本次条例将国务院发展改革、工业和信息化、能源等主管部门列为国务院其他有关部门，对**全国碳排放权交易及相关活动进行监督管理和指导。将央行、证监、银监列为碳登记和交易的监管机构，将有助于在后续的碳交易全面推进后的风险管控。**

◆**纳入自愿减排核证申请，取消核证减排抵消比例的量化指标。**本次条例重新纳入自愿减排核证机制，温室气体自愿减排交易管理办法有望修订，相关方法学、项目等将重新开启申请审核，为后续全国碳交易市场提供有效补充。此外条例明确提出重点排放单位可以购买经过核证并登记的温室气体削减排放量，用于抵销其一定比例的碳排放配额清缴。相比而言，管理办法明确抵消比例为 5%。暂行条例没有明确的量化，为增加核证减排量抵消碳排放配额创造了空间，放宽了实施可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等项目来实施碳减排。

◆**明确建立国家碳排放交易基金。**碳排放交易基金的建立将有偿分配碳排放权收入纳入基金管理，通过市场化手段推动资金向绿色低碳企业倾斜，进一步增大对绿色低碳减排项目的支持力度，丰富资金来源，压实绿色金融体系的建设。

◆**细化碳交易主体追责机制，加强惩罚力度。**相较于 19 年的暂行条例，本次条例在违规清缴、违规核查、违规交易、机构交易、抗拒监督等方面提出更为细化严格的要求。

◆**明确地方碳交易市场的有序退出。**条例明确提出，不再建设地方碳排放权交易市场。本条例施行前已经存在的地方碳排放权交易市场，应当逐步纳入全国碳排放权交易市场。

◆**投资建议：**全国性碳排放交易市场建设进程逐步推进，碳交易市场将从区域试点阶段转变为全国交易阶段。碳交易市场体系的建立一方面有利于高排放企业通过节能减排技术降低碳排放，排放配额的市场化交易手段为其提供安排动力及经济性支撑，另一方面可再生能源企业也将受益于自愿核证机制的推广，通过 CCER 交易实现企业价值重估，重点关注可再生能源企业、高排放龙头企业及碳金融领域的相关投资机遇。

◆**风险提示：政策推及进度不及预期，碳交易全国推广不及预期**

1. 碳交易管理暂行条例征求意见，顶层设计加速完善

事件：3 月 30 日，生态环境部发布关于公开征求《碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）》意见的通知。

点评：

本次发布的《碳排放权交易管理暂行条例》征求意见稿，相比 2020 年 12 月 31 日发布的《碳排放权交易管理办法（试行）》，和 2019 年的《暂行条例》，细化了监管部门、增加了风险防控内容、强化违约惩罚、地方碳交易平台定位等，具体来看：

1、 **细化了监督管理和指导部门。**明确国务院其他有关部门包括发改委、工信部、能源主管部门等。在 2020 年《管理办法》中提到：生态环境部负责制定全国碳排放权交易及相关活动的技术规范，加强对地方碳排放配额分配、温室气体排放报告与核查的监督管理，并会同国务院其他有关部门对全国碳排放权交易及相关活动进行监督管理和指导。本版《暂行条例》将国务院发展改革、工业和信息化、能源等主管部门列为国务院其他有关部门，进一步细化监管部门。

2、 **将央行、证监、银监纳入碳登记和交易的监管机构。**本版《暂行条例》增加对登记机构和交易机构的监督管理内容，明确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证券监督管理机构、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。将央行、证监、银监纳入交易的监管机构，将有助于在后续的碳交易全面推进后的风险掌控。整体来看，也符合国家防风险的整体要求。

3、 **将最大持有量限制、大户报告列为交易风险管理内容。**相比 2019 年版《暂行条例》，本版第二十条的风险防控明确提出：国务院生态环境主管部门应当会同国务院有关部门加强碳排放权交易风险管理，指导和监督全国碳排放权交易机构建立涨跌幅限制、最大持有量限制、大户报告、风险警示、异常交易监控、风险准备金和重大交易临时限制措施等制度。

4、 **重新纳入自愿减排核证申请。**条例指出，可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等项目的实施单位可以申请国务院生态环境主管部门组织对其项目产生的温室气体削减排放量进行核证。重点排放单位可以购买经过核证并登记的温室气体削减排放量，用于抵销其一定比例的碳排放配额清缴。2017 年 3 月，由于温室气体自愿减排交易量小、个别项目不够规范等问题，发改委暂缓受理温室气体自愿减排交易方法学、项目、减排量、审定与核证机构、交易机构备案申请。本次条例重新纳入自愿减排核证机制，温室气体自愿减排交易管理办法有望修订，相关方法学、项目等将重新开启申请审核，为后续全国碳交易市场提供有效补充。

5、 **取消了核证减排抵消比例的量化指标。**在本版《暂行条例》中，明确提出重点排放单位可以购买经过核证并登记的温室气体削减排放量，用于抵销其一定比例的碳排放配额清缴。相比而言，管理办法明确抵消比例为 5%。暂行条例没有明确的量化，这也为增加核证减排量抵消碳排放配额创造了空间，放宽了实施可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等项目来实施碳减排。

6、 **明确建立国家碳排放交易基金。**条例中明确提出，国家建立碳排放交易基金。向重点排放单位有偿分配碳排放权产生的收入，纳入国家碳排放交易基金管理，用于支持全国碳排放权交易市场建设和温室气体削减重点项目。目前碳排放配额仍以免费

分配为主，未来将逐步引入并扩大有偿分配比例，碳排放交易基金的建立将有偿分配碳排放权收入纳入基金管理，通过市场化手段推动资金向绿色低碳企业倾斜，进一步增大对绿色低碳减排项目的支持力度，丰富资金来源，压实绿色金融体系的建设。

7、 **细化碳交易主体追责机制，加强惩罚力度。**相较于 19 年的暂行条例，本次草案修改稿对追责主体提出更为细化要求。1）违规清缴上，惩罚力度由“按照该年度市场均价计算的碳排放配额价值 2 倍以上 5 倍以下罚款”调整为“处十万元以上五十万元以下的罚款”；2）违规核查上，将“处十万元以上五十万元以下的罚款”改为“由省级生态环境主管部门解除委托关系”；3）违规交易上，惩罚金额由“处违法行为涉及金额 5 倍以上 10 倍以下罚款”调整为“没收违法所得，并处一百万元以上一千万元以下的罚款；若单位操纵碳排放权交易市场的，还应当对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五十万元以上五百万元以下的罚款”；4）机构交易上，新增“单位操纵碳排放权交易市场的，还应当对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五十万元以上五百万元以下的罚款”；5）抗拒监督上，惩罚金额由“对违法单位处 2 万元以上 10 万元以下罚款，对违法个人处 1000 元以上 5000 元以下罚款”调整为“处二万元以上二十万元以下的罚款”。

8、 **建立全国碳交易信用记录制度。**相比 2019 年版《暂行条例》，本次条例第三十条信用惩戒部分提出：国务院生态环境主管部门会同有关部门建立全国碳排放权交易主体和核查技术服务机构的信用记录制度，将相关信用记录纳入全国信用信息共享平台。

9、 **明确地方碳交易市场的有序退出。**在条例中明确提出，不再建设地方碳排放权交易市场。本条例施行前已经存在的地方碳排放权交易市场，应当逐步纳入全国碳排放权交易市场。具体步骤和办法由国务院生态环境主管部门制定。纳入全国碳排放权交易市场的重点排放单位，不再参与地方相同温室气体种类和相同行业的碳排放权交易市场。

总体来看，本版《暂行条例》增加了风险管理、防控的相关内容，以及对社会关注的地方碳交易市场定位都有明确说明，顶层设计加速完善，这也为今年年中全国碳交易市场的全面铺开构建政策保障。

投资建议：全国性碳排放交易市场建设进程逐步推进，碳交易市场将从区域试点阶段转变为全国交易阶段。碳交易市场体系的建立一方面有利于高排放企业通过节能减排技术降低碳排放，排放配额的市场化交易手段为其提供安排动力及经济性支撑，另一方面可再生能源企业也将受益于自愿核证机制的推广，通过 CCER 交易实现企业价值重估，重点关注可再生能源企业、高排放龙头企业及碳金融领域的相关投资机遇。

2. 风险提示

风险提示：政策推及进度不及预期，碳交易全国推广不及预期

感谢曾文婉为本报告所作出的贡献！

附录：《碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）》（征求意见）主要内容对比

	2019 年暂行条例	管理办法（试行）	2021 年暂行条例（草案修改稿）
职责分工	国务院生态环境主管部门负责全国碳排放权交易相关活动监督管理。省级生态环境主管部门负责本行政区域内碳排放权交易相关活动的监督管理。	1）生态环境部负责制定全国碳排放权交易及相关活动的技术规范，并会同**国务院其他有关部门**对全国碳排放权交易及相关活动进行监督管理和指导。2）省级生态环境主管部门负责在本行政区域内组织开展碳排放配额分配和清缴、温室气体排放报告的核查等相关活动，并进行监督管理。3）设区的市级生态环境主管部门负责落实相关具体工作，并根据有关规定实施监督管理。	国务院生态环境主管部门负责制定全国碳排放权交易及相关活动的技术规范，加强对碳排放配额分配、温室气体排放报告与核查的监督管理，会同**国务院发展改革、工业和信息化、能源等主管部门**对全国碳排放权交易及相关活动进行监督管理和指导。 省级生态环境主管部门负责在本行政区域内组织开展碳排放配额分配和清缴、温室气体排放报告的核查等相关活动，并进行监督管理。
登记和交易机构	国务院生态环境主管部门负责组织建立、运行、维护并会同国务院有关部门监督管理统一的国家碳排放权注册登记系统和国家碳排放权交易系统。	注册登记机构和交易机构应当定期向生态环境部报告全国碳排放权登记、交易、结算等活动和机构运行有关情况，以及应当报告的其他重大事项，并保证全国碳排放权注册登记系统和全国碳排放权交易系统安全稳定可靠运行。	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建设全国碳排放权注册登记和交易系统，记录碳排放配额的持有、变更、清缴、注销等信息，提供结算服务，组织开展全国碳排放权集中统一交易。
监管部门		全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构及其工作人员，应当遵守国家**其他有关主管部门**关于交易监管的规定。	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证券监督管理机构、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。
重点排放单位	地方人民政府生态环境主管部门应当按照公布的纳入碳排放权交易的温室气体种类、行业范围以及重点排放单位确定条件	**温室气体重点排放单位名录：属于全国碳排放权交易市场覆盖行业；年度温室气体排放量达到 2.6 万吨二氧化碳当量。**	国务院生态环境主管部门根据国家确定的温室气体排放控制目标，制定纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位的确定条件，并向社会公布。
配额总量与分配方法确定		碳排放配额分配以免费分配为主，可以根据国家有关要求适时引入有偿分配。	省级生态环境主管部门应当根据公布的碳排放配额总量和分配方案，向本行政区域的重点排放单位分配规定年度的碳排放配额。 碳排放配额分配包括免费分配和有偿分配两种方式，初期以免费分配为主，根据国家要求适时引入有偿分配，并逐步扩大有偿分配比例。
自愿减排核证		重点排放单位每年可以使用国家核证自愿减排量抵销碳排放配额的清缴，**抵销比例不得超过应清缴碳排放配额的 5%。** **用于抵销的国家核证自愿减排量，不得来自纳入全国碳排放权交易市场配额管理的减排项目。**	我国境内实施可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等项目的实施单位，可以申请国务院生态环境主管部门组织对其项目产生的温室气体削减排放量进行核证。 重点排放单位可以购买经过核证并登记的温室气体削减排放量，用于抵销其一定比例的碳排放配额清缴。
禁止交易			各级生态环境主管部门、全国碳排放权注册登记机构、全国碳排放权交易机构、核查技

			术服务机构及其工作人员，不得持有、买卖碳排放配额；已持有碳排放配额的，应当依法予以转让。
信息披露		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遵守国家交易监管等相关规定，建立风险管理机制和信息披露制度，制定风险管理预案，及时公布碳排放权登记、交易、结算等信息。	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，及时公布碳排放权登记、交易、结算等信息，并披露可能影响市场重大变动的相关信息。
风险防控			国务院生态环境主管部门应当会同国务院有关部门加强碳排放权交易风险管理，指导和监督全国碳排放权交易机构建立涨跌幅限制、最大持有量限制、大户报告、风险警示、异常交易监控、风险准备金和重大交易临时限制措施等制度。
碳排放政府基金			国家建立碳排放交易基金。向重点排放单位有偿分配碳排放权产生的收入，纳入国家碳排放交易基金管理，用于支持全国碳排放权交易市场建设和温室气体削减重点项目。
违规清缴追责	未按时提交与其排放量相等配额的，由地方人民政府生态环境主管部门予以警告、限期履行清缴义务，并处按照该年度市场均价计算的碳排放配额价值2 倍以上5 倍以下罚款。	重点排放单位虚报、瞒报温室气体排放报告，或者拒绝履行温室气体排放报告义务的，**处一万元以上三万元以下的罚款，等量核减其下一年度碳排放配额；**重点排放单位未按时足额清缴碳排放配额的，**处二万元以上三万元以下的罚款；等量核减其下一年度碳排放配额。**	不清缴或者未足额清缴碳排放配额的，由其生产经营场所所在地设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；逾期未改正的，由分配排放配额的省级生态环境主管部门在分配下一年度碳排放配额时，等量核减未足额清缴部分。
违规核查追责	由地方人民政府生态环境主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处 2 万元以上 10 万元以下罚款;逾期拒不改正或者有其他严重情节的，禁止其从事核查工作。		由省级生态环境主管部门解除委托关系，将相关信息计入其信用记录，同时纳入全国信用信息共享平台向社会公布；情节严重的，三年内禁止其从事温室气体排放核查技术服务。
违规交易追责	由地方人民政府生态环境主管部门责令限期改正，没收违法所得；逾期拒不改正的，处违法行为涉及金额 5 倍以上 10 倍以下罚款。	按照国家有关规定，**对其采取限制交易措施**	由国务院生态环境主管部门责令改正，没收违法所得，并处一百万元以上一千万元以下的罚款。 单位操纵碳排放权交易市场的，还应当对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五十万元以上五百万元以下的罚款。
机构交易追责		**由生态环境部依法给予处分，并向社会公开处理结果。**	由国务院生态环境主管部门注销其持有的碳排放配额，没收违法所得，并对单位处一百万元以上一千万元以下的罚款，对个人处五十万元以上五百万元以下的罚款。
抗拒监督检查追责	由地方人民政府生态环境主管部门责令限期改正，予以警告；逾期拒不改正的，对违法单位处 2 万元以上 10 万元以下罚款，对违法个人处 1000 元以上 5000 元以下罚款。		由设区的市级以上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，处二万元以上二十万元以下的罚款。
信用惩戒			国务院生态环境主管部门会同有关部门建立全国碳排放权交易主体和核查技术服务

		机构的信用记录制度，将相关信用记录纳入全国信用信息共享平台。
地方交易市场	**纳入全国碳排放权交易市场的重点排放单位，不再参与地方碳排放权交易试点市场。**	本条例施行后，不再建设地方碳排放权交易市场。本条例施行前已经存在的地方碳排放权交易市场，应当逐步纳入全国碳排放权交易市场。具体步骤和办法由国务院生态环境主管部门制定。

资料来源：生态环境部，华宝证券研究创新部

风险提示及免责声明

★ 华宝证券股份有限公司具有证券投资咨询业务资格。

★ 市场有风险，投资须谨慎。

★ 本报告所载的信息均来源于已公开信息，但本公司对这些信息的准确性及完整性不作任何保证。

★ 本报告所载的任何建议、意见及推测仅反映本公司于本报告发布当日的独立判断。本公司不保证本报告所载的信息于本报告发布后不会发生任何更新，也不保证本公司做出的任何建议、意见及推测不会发生变化。

★ 在任何情况下，本报告所载的信息或所做出的任何建议、意见及推测并不构成所述证券买卖的出价或询价，也不构成对所述金融产品、产品发行或管理人作出任何形式的保证。在任何情况下，本公司不就本报告中的任何内容对任何投资做出任何形式的承诺或担保。投资者应自行决策，自担投资风险。

★ 本公司秉承公平原则对待投资者，但不排除本报告被他人非法转载、不当宣传、片面解读的可能，请投资者审慎识别、谨防上当受骗。

★ 本报告版权归本公司所有。未经本公司事先书面授权，任何组织或个人不得对本报告进行任何形式的发布、转载、复制。如合法引用、刊发，须注明本公司出处，且不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。

★ 本报告对基金产品的研究分析不应被视为对所述基金产品的评价结果，本报告对所述基金产品的客观数据展示不应被视为对其排名打分的依据。任何个人或机构不得将我方基金产品研究成果作为基金产品评价结果予以公开宣传或不当引用。

适当性申明

★ 根据证券投资者适当性管理有关法规，该研究报告仅适合专业机构投资者及与我司签订咨询服务协议的普通投资者，若您为非专业投资者及未与我司签订咨询服务协议的投资者，请勿阅读、转载本报告。