

## 第一个履约周期报告发布 全国碳市场运行框架基本建立 我国将构建碳排放权交易管理制度保障体系

### 环保在行动

□ 本报记者 张维

近日,《全国碳排放权交易市场第一个履约周期报告》(以下简称《报告》)正式面世。

这份由生态环境部交出的全国碳排放权交易市场(以下简称全国碳市场)成绩单显示,全国碳市场第一个履约周期碳排放配额累计成交量1.79亿吨,累计成交额76.61亿元,市场运行平稳有序,交易价格稳中有升,交易情况符合全国碳市场基本定位。

“总体来看,经过第一个履约周期建设运行,全国碳市场运行框架基本建立,初步打通了各关键环节的堵点、难点,价格发现机制作用初步显现,企业减排意识和能力水平得到有效提高,通过专项监督帮扶等措施有效提升碳排放数据质量,实现了预期建设目标。”生态环境部有关负责人说。

#### 抓住节能减排的“牛鼻子”

气候变化是全人类的共同挑战。应对气候变化,事关中华民族永续发展,关乎人类前途命运。

我国提出二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和,充分体现了推动构建人类命运共同体责任担当。

“这是一场硬仗,需要付出艰苦卓绝的努力。”如生态环境部有关负责人指出,目前,我国尚处在工业化、城镇化进程中,产业结构偏重、能源结构偏煤、达峰时间偏紧,要通过主动调整产业结构、能源结构,才能实现2030年前达峰目标。

全国碳市场正是我国实施积极应对气候变化国家战略的重要组成部分,也是落实我国碳达峰碳中和目标的重要政策工具。

据生态环境部有关负责人介绍,相比通过传统的

### 核心阅读

总体来看,经过第一个履约周期建设运行,全国碳排放权交易市场运行框架基本建立,初步打通了各关键环节的堵点、难点,价格发现机制作用初步显现,企业减排意识和能力水平得到有效提高,通过专项监督帮扶等措施有效提升碳排放数据质量,实现了预期建设目标。



行政手段推动碳减排,碳市场通过配额管理制度,充分发挥市场配置资源的作用,将温室气体控排责任压实到企业,推动企业加强碳排放管理,并利用市场机制发现合理碳价,为企业减排提供灵活选择,在降低全社会减排成本的同时带动绿色低碳产业投资,是促进全社会生产生活方式低碳化、长期化的有效方式,为处理好经济发展与碳减排关系提供了有效途径。

按照党中央、国务院相关决策部署,“十二五”以来,我国逐步建立全国碳市场。从2011年起,我国在北京市、天津市、上海市、重庆市、广东省、湖北省及深圳市开展了碳排放权交易试点,为建立全国碳市场探索积

累经验。

2017年,经国务院同意,《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》印发。2018年以来,生态环境部坚持将全国碳市场作为控制温室气体排放政策工具的基本定位,坚持稳中求进,以搭建制度框架、夯实管理基础、提升数据质量为建设初期主要目标,扎实推进全国碳市场制度体系、基础设施、数据管理和能力建设等方面各项工作。

2021年7月16日,全国碳市场正式启动上线交易,第一个履约周期以发电行业为首个重点行业。这里的发电行业含其他行业自备电厂,是2013年至2019年任一年排放达到2.6万吨二氧化碳当量(综合能源消费量约1万吨标准煤)及以上的企业或者其他经济组织,共2162家重点排放单位,年度覆盖二氧化碳排放量约45亿吨。由此,我国的碳市场一跃成为全球覆盖碳排放量最大的碳市场。

“纳入全国碳市场的这2000多家发电企业的碳排放约占全国碳排放总量的40%,是欧盟碳市场的两倍以上。可以说,管住了这2000多家发电企业的碳排放,就抓住了我国节能减排的‘牛鼻子’。”清华大学能源环境经济研究所所长张希良说。

#### 加强配额分配监督管理

成效显著。《报告》显示,截至2021年12月31日,第一个履约周期共运行114个交易日,碳排放配额累计成交量1.79亿吨,累计成交额76.61亿元,成交均价42.85元/吨,每日收盘价在40至60元/吨之间波动,价格总体稳中有升。

“经过第一个履约周期的建设运行,全国碳市场已成为展现我国积极应对气候变化的重要窗口,为大力发展中国建立碳市场贡献了中国智慧,为促进全球碳达峰碳中和形成发挥积极作用,受到国际社会广泛关注与认可。”《报告》指出。

《报告》认为,全国碳市场建设成效体现在如下几个方面:推动绿色低碳转型和高质量发展,第一个履约

周期配额分配方案在确保电力供应的前提下,通过市场机制手段首次在全国范围内将碳减排责任压实到企业,初步实现了对燃煤、超超临界、热电联产等高效率低排放机组的定向激励。

降低发电行业减排成本。全国碳市场通过配额分配和市场交易,促进资金向减排成本较低的企业流动,引导逐步淘汰减排成本高、技术落后的发电机组,从而促进全行业控制二氧化碳排放。

提升企业减排意识和能力。企业通过参与配额分配、交易和清缴,树立了“减排有成本、减碳有收益”的低碳发展理念,加大低碳转型投入,企业碳资产管理的能力水平得到提升。通过建立碳排放数据核算、报告和核查制度,严肃惩处碳排放数据弄虚作假行为等违规行为,倒逼企业加强内部管理,强化自我监督,充实专业人员力量,增强企业碳排放数据管理的主体责任意识。

值得注意的是,全国碳市场运行主要包括碳排放数据核算、报告与核查、配额分配与清缴,市场交易监管等环节。纳入市场的重点排放单位需每年核算并报告上一年度碳排放相关数据,并接受政府组织开展的数据核查,检查结果作为重点排放单位配额分配和清缴的依据。

为保障全国碳市场有效运行,生态环境部组织建立了全国碳排放数据报送与监管系统,全国碳排放权注册登记系统,全国碳排放权交易系统等信息系统。数据报送与监管系统记录重点排放单位碳排放相关数据;注册登记系统记录全国碳排放配额的持有、变更、清缴、注销等信息,并提供结算服务;交易系统保障全国碳市场配额集中统一交易。

《碳排放权交易管理办法(试行)》规定,由生态环境部制定全国碳排放权交易及相关活动的管理规则,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,会同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。

#### 建立监管有效的碳市场

建设全国碳市场是一项复杂的系统性工程,是一项从无到有的开创性事业,目前仍处于起步阶段。

业内人士指出,最重要的是如何提升流动性,实现高质量发展。需要从法律制度建设、交易体系完善、信息披露透明等方面发力,其中,立法是全国碳市场健康有序发展的重要保障;交易体系的完善对碳价和市场流动性带来直接的影响;数据真实和透明更是碳市场建设的基础。

在立法方面,生态环境部应对气候变化司副司长陆新明近日透露,生态环境部将继续做好《碳排放权交易管理暂行条例》出台相关工作,他表示,“待条例出台后,完善配套制度文件,构建以条例为法律基础,部门规章、规范性文件、技术规范为支撑的制度体系,为全国碳市场平稳有效运行和健康持续发展提供制度保障。”

生态环境部法规与标准司司长别涛此前表示,立法应该要确立碳排放权交易管理的基本制度,包括明确碳排放权交易覆盖的温室气体的种类和行业范围,需要明确重点排放单位的条件和公布调整的程序,哪些单位要进入交易机制,还要明确碳排放权配额分配的原则、程序。要健全碳排放权配额的制度,包括建立温室气体排放的报告和核查制度,明确配额清缴的时限要求。此外,强化对于相关技术服务机构的监督管理,包括加强碳市场的数据质量的保障。

《报告》也提出,生态环境部将持续推动全国碳市场建设各项工作,坚持全国碳市场作为控制温室气体排放政策工具的基本定位,坚持稳中求进工作总基调,不断完善制度机制,提升监管水平,强化数据质量管理,在发电行业配额现货市场运行良好基础上,逐步将市场覆盖范围扩大到更多高排放行业,丰富交易品种和交易方式,有效发挥市场机制对控制温室气体排放,促进绿色低碳技术创新的重要作用,逐步建立起公开透明、规范有序、监管有效的具有国际影响力的碳市场。

### 四部门联合印发《国家公园空间布局方案》

## 加快推进国家公园高质量发展

□ 本报记者 刘欣

布局49个国家公园候选区,总面积约110万平方公里,其中陆域面积约99万平方公里,海域面积约11万平方公里;到2025年,统一规范高效的管理体制基本建立;到2035年,基本完成国家公园空间布局建设任务,基本建成全球最大的国家公园体系……

近日,国家林草局、财政部、自然资源部、生态环境部联合印发了《国家公园空间布局方案》(以下简称《方案》),明确了中国国家公园体系建设的时间表、路线图。

国家林草局副局长李春良表示,《方案》的出台,是我国国家公园建设的又一个标志性成果,对于推进国家公园高质量发展、建设全球最大的国家公园体系具有重要的指导意义。

#### 遴选出49个国家公园候选区

“国家公园是我国自然保护地体系的主体,其空间布局直接关系到我国国土空间规划和自然保护地体系构建。”国家公园研究院院长、中科院生态环境研究中心主任欧阳志云说,国家公园候选区的遴选经历了一个科学评估、分区筛选和对标确认的过程。

据欧阳志云介绍,首先,明确我国需要严格保护的自然生态空间,然后,根据相应规律,在全国划分出4个生态大区39个自然生态地理区,将生态功能极为重要、生态系统极为脆弱、急需保护的生态空间,规划纳入自然保护地体系进行系统保护,最后,按照国家公园设立规范提出的国家代表性、生态重要性、管理可行性3大准入条件和9项认定指标,从各自然生态地理区中遴选出49个需要严格保护的自然生态空间作为国家公园候选区。

李春良介绍,遴选出49个国家公园候选区(含正式设立的5个国家公园),包括陆域44个、陆海统筹2个、海域3个,充分衔接国家重大战略和重大生态工程,其中,青藏高原布局13个候选区,形成青藏高原国家公园群,占国家公园候选区总面积的70%;长江流域布局11个候选区,黄河流域布局9个候选区。

此外,《方案》在创建设立上,明确国家公园创建、设立以及候选区实行动态开放、考核评估、退出机制等要求。在建设任务上,提出强化自然资源资产管理,开展生态保护修复,统筹自然保护与社区发展,加强科技支撑保障,提升监测监管水平,增强科普宣教能力等6项任务。在实施保障上,包括加强组织领导、健全体制

机制,完善法律法规和落实投入保障等内容。

值得注意的是,国家公园创建实行动态开放的候选区机制。国家林草局自然保护地管理司司长王志高介绍,国家公园候选区开展创建后,经评估,确实无法达到设立要求的,不予设立。对未纳入布局方案的保护关键区域,统筹国家生态战略安全需要和管理可行性等因素,条件成熟时,经科学评估,可以按程序增补为国家公园候选区。

王志高表示,国家公园设立后,将定期组织对保护管理成效,规划实施等开展评估,对评估不达标或造成自然资源资产重大损失的,启动黄牌机制,限期整改,对整改不力、经评估确无法整改到位的启动退出机制。

#### 建设世界最大国家公园体系

《方案》提出,到2025年,统一规范高效的管理体制基本建立;到2035年,全面建成国家公园空间布局建设任务,基本建成全球最大的国家公园体系。

为什么说我国的国家公园体系将是全球最大的国家公园体系?李春良介绍可以从四个方面理解和把握:一是中国国家公园是生态文明建设“国之重器”。《方案》紧密衔接以“三区四带”为核心的全国重要生态系统保护修复重大工程,涵盖了国土生态安全屏障最关键的区域。在青藏高原布局国家公园群,总面积约77万平方公里,将系统、整体保护“地球第三极”;在长江流域,黄河流域布局的多个国家公园候选区,将对长江大保护、黄河流域生态保护和高质量发展起到重要的支撑作用。

二是中国国家公园保护规模最大。规划布局了49个国家公园候选区,总面积约110万平方公里,其中陆域面积约99万平方公里,海域面积约11万平方公里,占陆域国土面积的10.3%,全部建成后,中国国家公园保护面积的总规模将是世界最大。

三是中国国家公园保护生态类型和生物多样性最丰富。覆盖了森林、草原、湿地、荒漠等自然生态系统,以及自然景观、自然遗产、生物多样性最富集区域,共涉及现有自然保护地700多个,10项世界自然遗产,2项世界文化和自然双遗产,19处世界人与生物圈保护区,分布着5000多种野生脊椎动物和29万多种高等植物,保护了80%以上的国家重点保护野生动植物物种及其栖息地;同时也保护了众多大尺度的生态廊道,保护了国际候鸟迁飞、鲸豚类洄游、兽类跨境迁徙的关键区域。

四是中国国家公园惠及面最广。49个国家公园候选区直接涉及28个省份,全社会将共同参与国家公园建设,56个民族共绘国家公园这一美丽画卷,通过特许经营、志愿服务、生态管护公益岗位等形式吸纳原住民、社会大众,直接加入国家公园的保护建设管理中,共享国家公园带来的生态福祉。

#### 探索综合执法等多种模式

“建立国家公园体制,是生态文明体制改革的一项重大制度创新。”王志高表示,“下一步,将认真总结国家公园体制建设中的做法和经验,推动国家公园建设工作提质质量、上水平。”

进一步理顺管理体制。配合有关部门,建立统一规范高效的国家公园管理体制,积极推进央地共建共管,建立局省共同责任体系和协调联动工作机制。建立国家公园管理机构统筹、多部门联动的统一综合执法,探索综合执法、委托执法等多种模式。为国家公园的保护、建设和管理等工作提供坚实的保障。

“加快国家公园立法进程。”王志高说,“我们将进一步完善国家公园立法草案,做好审议出台前的各项准备工作。指导相关省区出台国家公园地方条例,建立国家公园‘一园一法’法制体系和全过程闭环管理制度。”

同时,组织实施好《方案》。高标准、高起点建设第一批国家公园,做好旗舰物种和典型生态系统保护工作,强化监测、科研和宣教三大平台建设。积极开展国家公园创建工作,本着“成熟一个,设立一个”的原则,稳妥有序设立新的国家公园。进一步强化规范监管,严格标准程序,明晰局省工作边界,压实工作责任,不断提升队伍专业化水平。

此外,加大解决历史遗留问题力度。按照省负主责、局省协同、部门联动的原则,实事求是,分类处置历史遗留问题。一方面要坚持生态优先,强化自然生态系统的原真性和完整性保护。另一方面要保障各类主体的合法权益,分类施策。在标准制定、审核评估、信息公示等环节严格把关,做到科学、公正、公平、公开。

李春良表示,下一步,国家林草局将认真落实党中央、国务院决策部署,与相关部门、地方政府和社会各界一道,在总体规划、政策制定、资金投入、项目建设等方面推动《方案》有序实施,一张蓝图绘到底,给予子孙后代留下珍贵的自然资产,为建设人与自然和谐共生的现代化贡献力量。

### 应急管理部印发管理办法

## 全面提高矿山救护队整体建设水平

本报讯 记者蔡岩红 应急管理部近日印发《矿山救护队标准化定级管理办法》(以下简称《办法》),旨在进一步规范矿山救护队标准化定级工作,全面提高矿山救护队整体建设水平和综合应急救援能力,安全、快速、高效处置矿山生产安全事故。《办法》自2023年1月1日起实施。

《办法》明确,应急管理部矿山救援中心负责全国矿山救护队标准化定级组织管理工作,各省级应急管理厅(局)负责本地区矿山救护队标准化定级组织管理工作。矿山救护队标准化定级分为3个等级,分别为一级、二级、三级,有效期均为三年。

在监督管理方面,《办法》要求,应急管理部矿山救援中心重点对一级矿山救护队标准化等级运行情况进行

行检查抽查,同时对省级标准化定级管理部门开展标准化定级工作及日常监督管理情况进行检查指导。省级标准化定级管理部门负责本地区矿山救护队标准化等级运行情况的动态管理和监督检查,每年应跟踪检查、动态指导矿山救护队标准化建设,重点加强一级矿山救护队及新建评级、升级或降级矿山救护队的监督管理。发现等级不符的严重问题,一级矿山救护队由应急管理部矿山救援中心组织重新评定,二、三级矿山救护队由省级标准化定级管理部门组织重新评定。

《办法》规定,矿山救护队标准化定级有效期内,对出现实施矿山生产安全事故救援时,响应命令不及时、推诿拖延、临阵退縮或者拒不执行救援命令等4种行为之一的各扣10分,作为标准化评定补充内容,组织重新评定等级。



乌鲁木齐地窝堡机场海关着力打通内外贸、畅通双循环推动辖区企业复工复产,与乌鲁木齐综合保税区积极对接,合力搭建中亚、中欧“空中货运桥梁”,充分发挥综合保税区与乌鲁木齐空港口岸“区港联动”政策优势,指导企业用好海关特殊监管区域政策,货物在区内申报后出区直运空港出境,为口岸外贸发展注入了新动能。图为乌鲁木齐地窝堡机场海关近日快速查验放行“乌鲁木齐综合保税区”航空货运包机货物。  
本报记者 潘从武 本报通讯员 刘奕鸽 摄

### 法治政府建设纵深行

□ 本报记者 黄洁

区党政主要负责人有效履行第一责任人职责,坚持高频次统筹调度;法治培训以需求为导向,坚持小切口、精准破题;坚持问题导向,推动行政决策和行政执法规范化;法治督察跟进,助力基层治理法治化水平……2022年,北京市怀柔区坚持系统观念,着力加强统筹协调,创新制度措施,努力提升基层依法行政能力,在全面推进基层各方面工作法治化水平上取得了显著成效。

以人才培育、素质提升作为提升基层法治建设能力的基础,已经成为怀柔区推进依法行政的一条重要路径。在怀柔区的16个司法所中,招录的具备法律职业资格的人员有32人,占全体在编人员的55%,新招录人员

### 全面推进基层各方面工作法治化水平

## 怀柔多措并举助推基层依法行政能力提升

应具备法律职业资格已成为怀柔区各司法所用人的一条硬性标准。区委组织部、区委委宣委还联合开展了司法所工作人员抽、借调专项督察,确保人员在岗履职。

记者了解到,怀柔区持续实施“互联网+124”公职人员法治素养培育机制,2022年度,该区镇乡街道70余名拟提拔的处级、科级干部全部参加并通过了“提职考法”。不仅如此,区通过基层调研、座谈会等多种形式,广泛征集基层培训需求,精准选题,实施小切口培训,围绕执法文书规范使用,调查取证,行政处罚听证等8个方面开展专题培训,并明确职权下放及业务指导部门季度培训学时要求,建立“点对点”指导联络体系,实

施分类分级分层培训。

“在合同价款中建议明确商品单价是含税价格还是不含税价格;在质量标准中,建议明确参照的是行业标准还是国家标准,以免发生法律纠纷。”在长哨营满族乡政府一次行政办公会上,司法所长就一份合同提出了具体的法律意见。2022年,怀柔区推行的司法所长列席行政办公会制度,实现了常态化、制度化和全覆盖。

在强化基层依法决策的意识、能力方面,怀柔区坚持多方发力,出台《北京市怀柔区重大行政决策程序实施细则(试行)》《怀柔区关于加强行政规范性文件合法

性审核和备案监督工作的意见》等制度文件,加强基层依法决策的程序规范。同时,发挥法律顾问、公职律师优势作用,与基层司法所共同审核规范性文件、重大合同,过去一年累计审核相关文件1730件,研提意见2354条。不仅如此,2021年以来接受备案的镇乡街道行政规范性文件公开情况也被纳入区政府公开第三方专项督察中,并进行督促整改,有效推动了科学决策、民主决策、依法决策有机统一。

据了解,怀柔区在基层法治建设工作中始终坚持高位统筹、重点推动,坚持强化法治核督导,制定了7类20项依法行政考核指标,并纳入区政府绩效考核。在此基

础上,怀柔区委依法治区办已经连续三年组织开展法治督察,围绕基层依法行政工作确定10大方面37项个性化督察指标,通过单位自查、听取汇报、现场提问、个别座谈、查阅执法案卷和资料台账等方式及时查找问题,进行帮扶指导,并将督察结果在区委依法治区委员会上通报,区主要领导部署整改落实。

与此同时,怀柔区还狠抓案卷质量,实施“季度评+集中评+一对一”的案卷评查模式,2022年前三季度累计评查案卷96本,提出意见建议988条,共性问题全区季度通报,并对重点镇乡街道进行约谈提醒。2022年,怀柔区还通过强化行政复议监督纠错职能,进一步强化镇乡街道依法履职的意识和能力。

随着镇乡街道依法行政能力水平的不断提升,区级法治政府建设示范项目创建活动也受到越来越多的关注,全区各镇乡街道全部选进了示范项目创建材料参与评审,已有6个镇乡街道的项目进入示范项目培育库,1个镇乡的项目被确定为区级示范项目。