

为保障碳市场健康平稳有序运行提供法律保障

应对气候变化领域首部专门法规为碳市场带来新机遇

环保在行动

□ 本报记者 张维

应对气候变化不是别人要我们做,而是我们自己要做。

近年来,我国积极稳妥地推进碳达峰碳中和,采取了一系列重要举措,其中就包括建设统一的全国碳市场,这也是推动我国经济社会绿色化、低碳化发展的重大制度创新。

2021年7月,全国碳排放权交易正式上线。全国强制碳市场启动两年半以来,总体运行平稳,制度规范日趋完善,市场活跃度逐步提升,碳排放数据质量全面提升,碳排放管理能力明显提升,价格发现机制作用日益显现。

随着近日《碳排放权交易管理暂行条例》(以下简称《条例》)——我国应对气候变化领域的第一部专门法规的公布,更加有效、更有活力、更具国际影响力的中国碳市场将屹立于世人面前。

覆盖年二氧化碳排放量约51亿吨

“全国碳市场不仅可以发挥市场在碳排放资源配置中的决定性作用,还可以实现有效市场和有为政府的有机结合,是实现全社会降碳低成本的政策工具,受到国际社会的高度重视。”生态环境部副部长赵英民说。

我国的碳市场建设是从地方试点开始起步的。2011年,北京、天津、上海、重庆、湖北、广东、深圳等7个省市被确定为开展碳排放权交易的试点,并且先后启动交易。

作为试点之一的上海近日公布了其十年“成绩单”。2013年11月26日,上海市碳排放权交易在上海环境能源交易所开市。十年来,上海碳市场累计交易量和交易额呈增长态势。截至2023年12月29日,上海碳排放交易市场已吸引1860多家单位开户交易,现货品种累计成

核心阅读

全国强制碳市场启动两年半以来,总体运行平稳,制度规范日趋完善,市场活跃度逐步提升,碳排放数据质量全面提升,碳排放管理能力明显提升,价格发现机制作用日益显现。



交易达2.4亿吨,累计成交额42.22亿元,国家自愿核证减排量(CCER)成交量稳居全国第一。纳管企业完成2022年度碳排放配额清缴,创造连续10年100%履约的记录。目前,已有378家重点排放企业纳入上海碳市场。

上海等地试点给出的结论无疑是“成功可行”的——有效促进了企业温室气体减排,强化了社会各界的低碳意识,特别是为全国统一的碳市场建设探索积累了宝贵的经验。由此,全国碳市场2021年7月上市交易,这意味着用“经济杠杆”控制碳排放的时代正式开启。

目前全国碳排放权交易市场已经顺利完成了两个履约周期。“目前看,实现了预期的建设目标。”赵英民说。来自生态环境部的统计显示,目前,全国碳排放权交易市场覆盖年二氧化碳排放量约51亿吨,纳入重点排

放单位2257家,成为全球覆盖温室气体排放量最大的碳市场。

市场表现平稳向好。例如,就市场活跃度而言,和第一个履约周期相比,第二个履约周期有明显提升。截至去年底,全国碳排放权交易市场累计成交量达到4.4亿吨,成交额约249亿元。第二个履约周期成交量比第一个履约周期增长了19%,成交额比第一个履约周期增长了89%。再如,碳价整体呈现平稳上涨态势。由启动时的每吨48元上涨至每吨80元左右,上涨66%。第二个履约周期企业参与交易的积极性明显提升,参与交易的企业占总数的82%,比第一个履约周期上涨了近50%。

推动碳市场覆盖碳排放重点行业

“中国的碳市场总体表现要好于发达国家碳市场建设初期。”这是生态环境部组织专家进行评估后给出的结论。

不过,赵英民坦承,作为一个仍处于起步阶段的新生事物,和发达国家成熟的碳市场相比,中国碳排放权交易市场还有很多需要进一步建设和完善的地方,如市场活跃度、行业覆盖范围,以及市场参与主体、交易不活跃等。

中国工程院院士王金南在2月26日“香港绿色周”揭幕仪式上也提及,目前中国碳市场发展仍存在五大问题。首先就是中国碳市场纳入市场管理行业类型单一,绝大部分属于电力行业。

这一点也为华宝证券研究报告所证明。根据该报告,从碳交易体系覆盖行业上来看,电力、建筑是我国各碳交易市场重点纳入减排的行业,约占76.5%、52.9%。

“企业间同质化程度高,碳减排成本差异小,单一的交易主体无法实现行业间优势互补对未来重点行业有序纳入碳市场的路径计划和明确时间节点安排。”王金南说。中国碳市场要扩大全国碳市场覆盖行业的类型,由电力行业扩展至钢铁、水泥、化工等领域,不同产业部门以及不同减排技术的成本差异是碳市场

发展的基础,增加不同行业能够增加减排成本的差异性,提高交易空间。

碳市场扩容也确实计划在计划之中。记者从生态环境部了解到,中国的碳排放主要集中在发电、钢铁、建材、有色、石化、化工、造纸、航空等重点行业,这八个行业占到了我国二氧化碳排放量的75%左右。“将高排放行业尽早纳入全国碳排放权交易市场,也就是说抓住全国75%的排放,充分发挥市场在碳排放资源配置中的决定性作用,可以使得我们全社会的降碳成本实现最优、最小化,从而助力实现我国的双碳目标,推动绿色低碳转型和美丽中国建设。”赵英民说。

此外,目前全国碳排放权交易市场只是对二氧化碳一种温室气体纳入了管控,交易产品只是碳排放配额现货,根据《条例》规定,碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围,由国务院生态环境主管部门会同有关部门根据国家温室气体排放控制的目标研究提出,报国务院批准后实施。碳排放权交易产品包括碳排放配额和经国务院批准的其他现货交易产品。

《条例》对确定行业覆盖范围和重点排放单位相关的工作程序也进行了明确。赵英民表示,生态环境部将科学合理确定不同行业的纳入时间,分阶段、有步骤地积极推动碳排放权交易市场覆盖碳排放重点行业。

打击数据造假遏制虚报瞒报数据

《条例》给中国碳市场建设发展所带来的机遇不止于扩容。

目前,全国碳排放权交易市场有效的市场调控手段还不足,市场稳定机制尚不完善。《条例》将市场调节需要作为制定碳排放配额总量和分配方案的重要考虑因素,开展市场调控,平衡市场供需,防止碳价格失控等市场风险,为保障碳市场健康平稳有序运行提供了法律保障。

针对作为碳市场生命线的数据质量,《条例》也回应了束缚碳市场健康发展的现实问题,即王金南所说

的“出现碳排放数据质量问题”。王金南认为,企业认识管理不到位,缺乏有效的诚信管理体系,监管执法依据不足,是导致出现碳排放数据真实性、准确性和规范性问题的原因。

《条例》对数据质量管理提出了新的更高要求。如赵英民所总结的那样:为切实守住数据质量这一生命线,《条例》在打击碳排放数据造假、遏制虚报瞒报碳排放数据等方面,真正长出了“牙齿”,可以总结为六个字,就是:严控、严查、严罚。

严格控制主要体现在:明确相关机构和人员禁止事项和处罚措施,通过配套制度规范,持续压减数据造假空间,通过建设完善全国碳市场管理平台,利用区块链、数字化技术手段,保证数据无法篡改,通过年度核查加日常监管的工作模式,持续强化数据质量审核。

严肃督查主要体现在:通过全国碳市场管理平台大数据筛查异常数据,通过投诉举报发现问题线索,在此基础上进行现场核查,对发现的问题线索不查清绝不放过,问题疑点不查清绝不放过,问题整改不到位绝不放过。

严厉处罚主要体现在:明确各相关部门的监管职责,对碳排放数据弄虚作假“零容忍”,严惩重罚,公开曝光违法违规行为。《条例》从四个方面规定了防范和惩处碳排放数据造假的具体要求:一是强化重点排放单位的主体责任;二是加强对技术服务机构的管理;三是强化监督检查;四是加大处罚力度。在这些方面,《条例》都作出了具体翔实的规定。

“我相信,下一步随着《条例》的贯彻落实,碳市场数据质量在第二个履约周期的基础上会进一步提升。”赵英民表示。

据了解,《条例》出台以后不再新建地方碳市场。纳入全国碳排放权交易市场的行业和企业不再参加地方的试点碳市场,也不再重复管控。赵英民指出,地方试点碳市场应当参照《条例》,健全完善相关的管理制度,加强监督管理。

运用法治思维推进行政复议工作高质量发展

慧眼观察

□ 王青林

2023年9月1日,新修订的行政复议法经十四届全国人大常委会第五次会议通过,并于2024年1月1日施行。新修订的行政复议法将行政复议改革成果和经验以立法形式固定下来,为进一步发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势提供了规范保障。其中所遵循和贯穿的法治思维是行政复议工作的重要指引。认识和理解新修订的行政复议法中的法治思维,对于推进行政复议工作高质量发展,具有重要的理论和实践意义。

其一,以人民为中心的法治思维。新修订的行政复议法的许多条款都体现了行政复议以人民为中心的价值思维。首先,立法目的明确为防止和纠正违法的或者不当的行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督和保障行政机关依法行使职权,发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用;其次,扩大了行政复议范围,把行政赔偿、工伤认定、行政协议和信息公开四种情形列入行政复议范围;再次,规定了行政复议前置情形的行政机关作出行政行为时的告知义务;最后,增加规定,符合法律援助法规定条件的行政复议申请人,法律援助机构应当依法为其提供法律援助。在法的实施过程中,必须站稳行政复议的人民立场,便民利民,努力维护最广大人民的根本利益,保障人民群众对美好生活的向往和追求。

其二,程序公正的审理思维。程序公正的审理思维源于古老的两个法律原则,即任何人不得做自己案件的法官,以及任何人的合法权益受到不利影响时,必须允许其陈述自己的意见。在反对偏私的原则方面,新修订的行政复议法完善了行政复议管辖体制,明确原则上县级以上地方各级人民政府统一行使行政复议职责,取消了地方各级人民政府工作部门的行政复议职责,确保了行政复议审理组织的中立性,但全国垂直管理的行政机关和国务院部门仍然保留行政复议职责。在允许受不利影响的当事人陈述意见方面,增加了庭审中心主义因素,从以往“书面审理+特殊情况下听取意见”变为“听取意见+特殊情况下书面审理”,将听取意见作为必经程序,凸显了行政复议案件审理的司法性质。此外,审理重大、疑难、复杂的行政复议案件,行政机关应当组织听证和县级以上各级人民政府建立行政复议专家委员会的制度,都是程序公正理念在审理制度中的具体表现。行政复议审理机关应当充分认识行政复议审理的当事人听取意见的价值以及作为裁决者依法独立行使行政复议职能的审理要

求,在处理行政复议问题时守法律,重实践。

其三,证据裁判的事实认定思维。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求:“全面贯彻证据裁判规则,严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据,完善证人、鉴定人出庭制度,保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。”新修订的行政复议法完善了行政复议的证据裁判规则。一是增加了行政复议证据的种类规定,确立了行政复议证据包括书证、物证、视听资料、电子证据,证人证言,当事人陈述,鉴定意见,勘验笔录和现场笔录;二是规定证据需经行政复议机构审查属实,才能作为认定事实的依据;三是规定了行政行为的举证责任分配,以被申请人对行政行为的合法性,适当性负有举证责任为主,特殊情况下申请人负有举证责任;四是规定了行政复议机构调查举证的权限和程序。在贯彻执行新行政复议法时,必须坚持证据裁判规则,确保证据在认定事实中起到基础性、决定性的作用。

其四,案结事了的实践思维。案结事了强调定分止争的司法价值,追求断案平允的程序正义,贯彻息事宁人的传统理念,属于现代争议治理的重要成果。新修订的行政复议法有许多条款体现了行政复议对案结事了的实践追求。一是重构了以变更决定为中心的行政复议体系,细化补充了变更、确认违法等决定的适用情形,增加确认无效、责令履行行政协议等决定类型,并将变更、撤销、确认违法等纠错决定顺序予以调整,凸显出变更决定的优先适用,实现“应改尽改”。查清事实和证据依据的,发挥行政优势直接作出变更裁判,不再决定撤销并要求原机关重新做出行政行为,避免了程序空转和程序循环的问题。二是规定了行政复议调解制度。当事人经调解达成协议的,行政机关应当制作行政复议调解书,经各方当事人签字并加盖行政复议机关印章,即具有法律效力。三是规定了行政复议的和解制度。规定当事人在行政复议决定作出前可以自愿达成和解,由申请人向行政复议机构撤回行政复议申请,和解内容不得损害国家利益、社会利益和他人合法权益,不得违反法律规定的强制性规定。行政复议源于行政争议,主要功能是化解行政争议,自然要求行政复议追求案结事了。行政复议机构在审理行政争议的过程中,要坚持以人民为中心的价值理念,灵活运用多元的行政复议决定形式,减少人民群众争议解决的成本,提升人民群众对于行政复议工作的信心,最终构建“行政复议机构尽心、人民放心”的实质性行政复议审理格局。

(作者系人民出版社编辑委员会委员,新华文摘杂志社法学编辑)

高质量推进农业综合行政执法改革

湖北织密乡村振兴法治“保障网”

□ 本报记者 刘欣

夕阳西下,寒风凛凛,渔政执法艇如利剑刺破在梁子湖上破浪前行。

湖北省武汉市江夏区农业综合执法大队一中队队长郑聪目光炯炯望向前方。有附近村民在小湖汉钓鱼,他正带队去处理。

“梁子湖是水产物种质资源保护区,禁止垂钓……”到达事发地点,郑聪亮明身份,对当事人释法说理并依法作出处理。

快速出动,规范处置,这起渔政执法行动是湖北提升农业综合行政执法能力的生动体现。

湖北是农业大省,农业执法领域多,执法对象量大面广。近年来,湖北高质量推进农业综合行政执法改革,开展农业综合执法规范化建设,全面提升行政执法能力和水平,为乡村全面振兴保驾护航。

科技赋能助监管

梁子湖是湖北省湖容容量第一、面积第二的大型淡水湖泊,其中三分之二位于江夏境内。

如此广袤的水域,如何第一时间发现和制止非法垂钓、非法捕捞等行为?

“我们依托江夏区智慧渔政监管平台,对梁子湖江夏水域船舶、人员自动跟踪、分析、报警、取证和渔政执法实时调度,让非法捕捞无所遁形。”郑聪说。2021年,武汉市农业农村局高质量建设渔政天网工程,市级新增22个高点,统筹153个高点,有效解决禁捕区水域24小时高点监测,违法行为AI智能预警以及实时执法记录回传等多个问题。

据了解,武汉市长江、汉江重点禁捕水域现已实现24小时可视化智能监控,形成“水、陆、岸、天”一体化监

管网络,构建“监控-预警-追踪-取证-查处”有机衔接的工作闭环,实现动态监管,精准处置。

为适应不同地区的执法需求,武汉市农业综合执法支队还构建“传统+科技”巡检体系,引入长江救援志愿队、生态环保志愿者等社会力量参与值守,设置江段长、岸线长等岗位,打通长江禁捕监管“最后一公里”。

联动协作强打击

“抽样取证送检后,经认定属于假劣农药,已构成经营假劣农药的行为……现将此案移送你单位处理……”这是湖北省黄冈市红安县农业农村局2020年8月发给县公安局的案件移送函。

2020年6月,红安县农业农村局组织对全县农药市场进行质量监督抽查,在抽样送检的农药样品中有“敌敌畏”等9个产品不符合农业产品质量标准。

经初步调查,相关产品均为红安当地某农资经销商从同一进货渠道购进,货值79980元。

红安县农业综合执法大队积极与公安、市场监管等部门加强线索通报,联合执法、案件协办,实现案件信息即时查询和信息共享,打通信息壁垒。

为深挖案件源头,红安县农业农村局就案还提请湖北省农业农村厅,在全省范围协助查处劣质“敌敌畏”“乙酰甲胺磷”等农药产品。

新疆民生领域“铁拳”行动严查12类违法行为

本报讯 记者潘从武 记者近日从新疆维吾尔自治区市场监督管理局获悉,今年,新疆民生领域案件查处“铁拳”行动以“护民生”为中心,突出“保安全”和“反欺诈”两个主题,重拳打击12类违法行为,持续规范市场秩序,优化消费环境,维护人民群众切身利益。同时,也将坚决杜绝“小过重罚”“一刀切”“以罚代管”等现象发生。

2021年,新疆维吾尔自治区市场监督管理局重拳打击的12类违法行为包括11项“规定动作”,即严查查处燃气灶具、电动自行车、儿童玩具等产品以假充真,以次充好,以不合格产品冒充合格产品等违法行为;以宣称镇痛、安睡等功能食品

为重点,打击非法添加药品及其衍生物的违法行为;违法生产使用小型锅炉行为;查处在涉及人身财产安全的产品质量、食品安全检验检测活动中出具不实或虚假检验检测报告违法行为;查处加油机计量作弊,利用不公平格式条款侵害消费者权益、商标侵权、伪造或冒用地理标志、价格欺诈、虚假违法广告等违法行为,1项“自选动作”即校园食品安全。

新疆“铁拳”行动将严格把握行政处罚裁量权,坚持“宽严相济、惩教并举”原则,对于严重侵害群众利益,突破道德底线,造成严重后果的违法行为,将严惩重处,决

不姑息;对于情节轻微、没有造成危害后果或主动消除、减轻危害的,要依法从轻或者减轻、免除处罚;广泛运用处罚、教育、告诫、约谈等方式,做到法理情相结合,推动法律效果、经济效果和社会效果相统一。

新疆市场监管部门将注重运用智慧监管手段为执法办案赋能,利用网络交易监测系统,加强对违法信息的梳理研判,多方汇集违法线索,提高对违法行为的发现、甄别、挖掘和精准打击能力。依托国家企业信用信息公示系统,新疆市场监管部门将依法公示行政处罚信息,强化对违法企业的社会监督。

北京水务部门去年免罚减罚3000余万元

本报讯 记者黄洁 通讯员王旭影 顾雪莹 记者近日从北京市水务综合执法总队了解到,为持续优化首都营商环境,北京市水务综合执法总队推行包容审慎柔性执法,2023年全年累计为各类市场主体实施免罚、减罚3000余万元。

据介绍,2023年3月北京市水务局就加强包容审慎

柔性执法工作印发通知,指导督促市、区各水务执法单位依照裁量基准及柔性执法要求,全面推行包容审慎柔性执法。截至2023年底,全市水务综合执法队伍按照包容审慎柔性执法原则,坚持“上门一次综合查”,尽量减少对经营主体影响,并积极与公安、城管、农业和街道乡镇等部门开展联合执法,执法检查量同比减少

39%,办理案件938件,累计免罚减罚3506万元,有效减轻了市场主体的经营负担。

北京市水务综合执法总队党委书记、总队长李京辉表示,全市水务综合执法总队在全市推行包容审慎柔性执法,探索错时执法及说理式执法,努力让行政执法有力度、有温度,多措并举提升执法效能和社会效益,优化营商环境。



近年来,江苏省苏州市坚持探索涉企行政合规指导工作,制发涵盖市、县两级多领域的企业行政合规指导清单,构建“1+4”合规建设体系,在交通运输、生态环境、市场监督管理、税务4个领域试点涉企行政合规全过程指导工作,指导行政执法机关聚焦事前加强风险防范的指导与服务,事中体现执法行为的力度与温度,事后实现合规经营的常态与长效,持续优化法治化营商环境,助力企业走“合规强企”之路。图为近日,一线税务执法人员为企业开展合规指导工作。

本报通讯员 潘凯锋 摄