# 《中华人民共和国气候变化应对法》（征求意见稿）发布

3月18日，由中国社会科学院法学所承担的中国—瑞士双边合作项目《中华人民共和国气候变化应对法》（征求意见稿）（简称“气候变化应对法征求意见稿”）发布。

“气候变化应对法征求意见稿”内容详实全面，全文共十章115条。包括：总则；气候变化应对的职责、权利和义务；气候变化的减缓措施；气候变化的适应措施；气候变化应对的保障措施；气候变化应对的监督管理；气候变化应对的宣传教育和社会参与；气候变化应对的国际合作；法律责任；附则。

社科院常纪文教授介绍，这样的设计模式是既考虑中国传统的资源、环境立法体例设计的惯例，也考虑气候变化应对的特别需求和重点、亮点。常纪文表示，总的来看，“气候变化应对法征求意见稿”的体例设计具有全面性和逻辑性，既对气候变化应对予以周全的法律规范和制约，也突出了重点，采取了分部门、分领域和分环节相结合的方法对体制、制度和机制开展了构建工作。

“气候变化应对法征求意见稿”对总量控制、转变生产方式、低碳生产与淘汰落后、技术改造与节约能源、排放配额、能源利用税费措施、市场准入等诸多方面作出明确规定，部分内容摘录如下。

【总量控制、低碳标准与交易制度】国家对能源开采和利用实行总量控制制度。企事业单位利用能源不得低于国家或者地方规定的低碳标准，排放温室气体不得超过规定的配额。

国家建立温室气体排放配额交易和企业内部减增挂钩制度，鼓励重点排放单位节能减排，将节余的排放配额上市交易或者用于本单位新建、改建、扩建项目。

【转变生产方式政策】国家建立绿色和低碳GDP发展机制，大力开展节能减排，发展清洁能源，转变经济增长方式，促进经济向高能效、低能耗、低排放模式转型。

【产业结构】国家采取措施优化产业结构，严格控制各类产业发展中的温室气体排放，增加碳汇。

国家采取措施，优先发展节约能源、减少温室气体排放、增加碳汇的低碳产业，加强传统产业的技术改造和升级，培育和壮大战略性新兴产业，加快发展服务业。

国务院发展与改革部门会同国务院财政、科技、税务、信贷等行政主管部门发布低碳产业名录，制定激励政策，支持低碳产业发展。

【鼓励低碳生产与淘汰落后】国务院发展与改革部门会同国务院工业、科技、环境保护等行政主管部门定期发布低碳生产工艺设备的导向目录，鼓励企事业单位更新能源利用结构，促进低碳利用技术的提高。

国家加快淘汰落后产能，对不符合节能减排要求的技术、工艺、设备实行强制淘汰制度。对存在落后技术、设备和工艺的企事业单位，要予以公布，责令限期淘汰。具体名录由国务院发展与改革部门会同工业、科技、环保行政主管部门发布。

国务院发展与改革部门会同国务院工业、科技、环境保护、商务等行政主管部门制定高耗能产品能耗限额、主要终端用能产品能效等强制性国家标准，定期发布落后的高耗能产品目录，鼓励用户选用低碳产品。

【技术改造与节约能源】国家鼓励研发和推广节约能源、减少温室气体排放的生产工艺和设备。

国务院发展与改革部门会同国务院工业、建设等行政主管部门制定能源开采和加工控制标准，加强电力系统改造，减少能源在开采、加工和输送过程中的损耗。

国家加快集中供热和制冷体系建设，减少能量在输送过程中的损耗。

国家推动重点领域、重点行业和重点企事业单位节能减排，鼓励和支持企事业单位开展节能减排技术改造，降低单位产值能耗和单位产品能耗。

【排放配额】重点排放单位应当在配额范围内排放温室气体，不得超过配额排放。

各级地方人民政府根据国家和地方温室气体减排目

标，对现有重点排放单位开展排放配额初次分配。配额的初次分配应当参考同行业的平均排放强度和水平，公平合理地进行。

【豁免排放配额】除了属于大气污染物质的温室气体外，国家对排放温室气体的重点单位经核定免费给予豁免排放配额。豁免配额的核定应当参考同行业的平均排放强度和水平进行。

具体办法由国务院发展与改革等部门制定。

【排放配额的获取】新建、改建、扩建重点项目需要排放温室气体且排放量超过核定豁免排放配额的，现有重点排放单位排放温室气体超过核定豁免排放配额的，应当通过企业内部减增挂钩、市场交易手段取得不足的排放配额，或者依据温室气体的性质向当地发展与改革部门或者环境保护行政主管部门有偿申请不足的排放配额。

新建、改建、扩建重点项目的能效未达到低碳标准的，不能申请温室气体排放配额或者通过企业内部减增挂钩、市场交易手段取得温室气体排放配额。现有排放单位的能效未达到低碳标准的，应当限期采取节能减排措施。

【排放许可与排放配额】国家实行温室气体排放许可和豁免许可制度。

温室气体排放总量未超过核定豁免排放配额，且能效达到低碳标准的，免予向当地发展与改革部门或者环境保护行政主管部门申请排放许可证。环境污染法律法规有不同规定的除外。

温室气体排放总量未超过核定豁免排放配额，但能效未达到低碳标准的现有重点排放单位，应当向当地发展与改革部门或者环境保护行政主管部门申请排放许可证。

温室气体排放总量超过核定豁免排放配额的重点排放单位，应当通过企业内部减增挂钩、市场交易手段取得不足的温室气体排放配额，向当地发展与改革部门申请排放许可证。不能通过企业内部减增挂钩、市场交易手段取得不足的温室气体排放配额的，应当在申请排放许可证的同时申请排放配额。

具体管理办法，由国务院发展与改革部门会同国务院环境保护行政主管部门制定。

【财政保障】县级以上人民政府应安排气候变化应对专项资金并纳入财政预算。

各级人民政府对完成节能减排任务的行业和地区予以财政奖励。

国家对节能减排技术、产品的研究、开发、制造、普及和采取自愿减排措施的企事业单位给予资金补助或贴息、免息、减息等财政支持。具体办法由国务院财政行政主管部门会同国务院发展与改革等行政主管部门制定。

【能源利用的税费措施】国家采取有利于资源、能源节约和合理利用的税费政策，限制企事业单位浪费资源和能源，促进企事业单位自愿开展能源节约和温室气体减排。

凡是购买或者消费煤炭、石油、天然气、酒精等燃料或者电力的，都应当缴纳碳税。碳税选在销售环节征收，按照每吨燃料和每度电计征，最终由购买或者消费承担。碳税征收后缴入气候变化应对政府基金。水力发电、核能发电和其他清洁能源发电，应当享受气候变化应对政府基金的补贴。

【价格限制措施】国家对高耗能行业实施差别电价，对超能耗产品实行惩罚性电价，推动供热计量收费，引导单位、家庭和个人节约和合理使用水、电、气等资源和能源，减少温室气体的排放。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府的价格主管部门应当按照国家产业政策，对能源高消耗行业中的限制类项目，实行限制性的价格政策。

【市场准入】新建、改建、扩建的重点项目在可行性论证阶段，应当委托有资质的机构开展温室气体减排预评估，报当地发展与改革部门和环境保护行政主管部门共同审批。温室气体减排预评估文件未获审批的，发展与改革部门不得立项，国土资源部门不得审批土地，环保部门不得审批排污指标，供水部门不得供水，电力部门不得供电，信贷企业不得贷款。

现有重点排放单位没有通过节约能源和温室气体减排审计的，不得上市融资或者上市再融资，不得申请出口配额。

温室气体减排预评估应当和节约能源预评估、环境影响评价结合进行，具体办法由国务院发展与改革部门会同环境保护等行政主管部门制定。