

批示建议：

# 云南生态环保智库 专项咨询报告

2019年第1期（总第10期）

云南省生态环境科学研究院

2019年3月

编者按：2015年7月，原省环境保护厅将“云南生态环保智库”（以下简称“智库”）设立于我院。2017年2月，“智库”获省委宣传部批准成为云南省“首批重点培育新型智库”。“智库”围绕我省生态环境保护的热点难点问题，发挥战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导等主要功能，形成《专项咨询报告》、《简讯》和《经济与环境综合形势周期性分析报告》。

## 本期要点

- ☆☆☆ 赤水河流域云贵川跨省生态补偿亟待跟踪落实
- ☆☆☆ 培育发展和规范管理我省碳排放权交易第三方核查机构

# 赤水河流域云贵川跨省生态补偿 亟待跟踪落实

张星梓 张晓宇

(省环科院 规划中心、项目中心)

建立生态保护补偿机制是贯彻党的十九大“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展”的战略目标、落实国家建立长江经济带生态修复任务的具体工作。经过国家部委主导，云南省、贵州省、四川省反复磋商，云贵川三省政府签订了《赤水河流域横向生态保护补偿协议》、《赤水河流域横向生态保护补偿实施方案》，省财政厅联合省生态环境厅等4厅（委）印发了《建立赤水河流域云南省内生态补偿机制实施方案》（云财建[2018]342号）积极推动赤水河流域生态补偿工作落地。

下一步，国家将组织开展赤水河流域生态补偿绩效考核评价，我省肩负着稳定保持赤水河清水铺考核断面Ⅱ类水质的压力，责任重大。同时，我省在保护赤水河流域的过程中，放弃了部分区域发展项目的机会成本，承担了实施生态环境保护修复工程和任务的资金投入，财政负担和生态环境保护工作日益繁重。赤水河生态补偿的推进还存在一些制约和瓶颈，影响了我省推动赤水河生态补偿落地、达到上级考核要求。存在的问题和建议如下。

## 一、工作要求

### （一）云贵川三省实施方案的工作要求

根据云贵川三省签订的《赤水河流域横向生态保护补偿协议》、

《赤水河流域横向生态保护补偿实施方案》，云南省需要在保持赤水河干流清水铺国控考核断面年均Ⅱ类水质的基础上，2018年-2020年各月水质均达到Ⅱ类水质，获得每年省际补偿资金6000万元。否则，月监测水质不达标时，每个断面每超标1个月、且水质降低1个类别，则扣减该断面预拨资金的10%，水质降低2个类别扣减预拨资金30%。我省清水铺考核断面2018年6月水质氨氮、总磷超过Ⅱ类水质，将会被扣减600万元资金。

## （二）云南省内实施方案的工作要求

根据省财政厅、生态环境厅印发的《建立赤水河流域云南省内生态补偿机制实施方案》（云财建[2018]342号），昭通市需要组织尽快制定《赤水河流域（云南段）生态环境保护 and 治理年度实施方案》、制定《生态补偿断面监测方案》、《环境监察执法方案》、《流域水质保障应急预案》等配套文件，从而明确赤水河云南省境内需设置的监测断面、水质考核标准，并尽快组织断面监测和交叉监测；明确对标生态补偿考核清算而亟需实施的工程和任务，并尽快组织实施；开展水质调度和应急调度，共保出省断面水质达标。

## 二、问题与难点

### （一）赤水河生态补偿资金仍未落地

从云贵川三省签署赤水河生态补偿协议到省级部门印发赤水河云南省内补偿实施方案，已历时一年有余。根据云贵川三省补偿协议和与国家磋商的决议安排，在云贵川三省共同出资2亿元的基础上，中央财政按照不低于1:1比例安排奖励资金，如此，云南省在获得省际横向补偿资金6000万元的基础上，还将获得国

家奖励资金。中央财政奖励资金的下达渠道和具体奖励额度并未在有关资金下达文件当中予以明确；四川、贵州省需要拨付给云南的省级横向补偿资金的拨付渠道也未能明确，造成了国家资金和省际横向补偿资金均未能按期拨付的现状。但是补偿协议又已签订，已产生了限制发展、保持水质等多方面的约束力，造成“任务已下达、资金未落实”的问题，影响了生态环境保护项目的实施落地。

## （二）赤水河生态补偿多方面衔接机制仍不顺畅

在对上联系方面，中央财政资金下达的渠道仍不畅通，使得赤水河生态补偿中央奖励资金仍停留在纸面。同时，国家对生态补偿的水质考核调度要求、联防联控等机制建设要求仍未明确；在对下联系方面，昭通市级部门与赤水河生态补偿涉及的镇雄、威信两县的对接机制还未规范化、常态化，使得赤水河云南段水质考核断面的监测和达标、生态环保工程和任务的实施等情况还不尽掌握；在横向联系方面，贵州省毕节市、四川省泸州市的生态环境保护需求和我省昭通市的对接，仍缺乏常态化的定向机制。存在部门之间的协调机制、省际间的协商机制未建立、不畅通的问题，较多生态补偿实施需调度、跟踪、细化的问题仍待解决。在统筹调度和动态评估机制缺乏的背景下，若国家推动实施赤水河生态补偿绩效考核评价，容易造成被动局面。

## （三）赤水河补偿资金来源仍比较单一

由于生态补偿与环保投融资、绿色金融的衔接不足，生态补偿资金分配、使用还限于财政专项资金的思维范畴，对撬动社会资本投入、创新发展绿色金融产品、拓宽融资渠道等方面没有进

一步的尝试。目前赤水河生态补偿资金仅由政府财政资金单独出资，单一的资金来源渠道及较大的资金筹集数额为各级政府带来了一定的财政负担。

### **三、有关建议**

#### **（一）推进补偿资金实际落地**

加快推动赤水河生态补偿资金落地，一方面提请国家财政部门尽快下达兑现赤水河生态补偿中央财政奖励资金，另一方面协调贵州省、四川省财政部门加快划拨省际横向补偿资金，以保障赤水河生态环境保护工程和任务的顺利实施，从而在即将到来的生态补偿考核中达到国家要求。

#### **（二）建立常态化、规范化的工作调度模式**

省级有关部门进一步加强赤水河生态补偿工作的组织协调、监督指导，形成齐抓共管的工作调度模式，细化明确各项任务的牵头部门和配合部门，及时发现资金落地、项目落地等具体工作中存在的问题，并有效处理有关事宜。建议提请中央部委进一步明确资金拨付、水质监测、绩效考核、资金清算等生态补偿工作当中财政、生态环境部门的工作内容；以省财政、生态环境等部门联合发函的形式，积极和贵州省、四川省对接，尽快落实生态补偿资金以及省际间联防联控的工作任务要求；建立规范化的对下对接工作调度模式，定期督促昭通市以及镇雄、威信两县严格贯彻落实赤水河补偿协议和实施方案，尽快明确赤水河云南省境内需设置的监测断面及其水质考核标准，尽快组织断面监测和清水铺国控断面的水质调度跟踪，尽快组织实施生态补偿工程和任

务，从而落实《赤水河流域（云南段）生态环境保护和治理年度实施方案》、《生态补偿断面监测方案》、《环境监察执法方案》等任务要求，确保赤水河生态补偿的水质目标达到考核要求，足额获得生态补偿资金。

### （三）多层次多渠道充实生态补偿资金来源

借鉴贵州省实施经验，通过整合现有节能环保等专项资金，动员金融机构和社会资本参与设立生态补偿基金；借鉴江苏省实施经验，政府部门与银行合作推出“环保贷”金融产品，以财政风险补偿资金池为增信手段，引导合作银行以赤水河流域生态环境保护为试点，为环保企业开展污染防治、环保基础设施建设、生态保护修复及环保产业发展等提供贷款；探索发行赤水河流域生态环境保护地方政府专项债券，发挥金融工具的“杠杆”作用数倍放大现有环境治理资金规模，提高资金使用效率，有效缓解长江流域生态区位重要、但政府财政负担能力弱的昭通市政府环境治理和修复资金投入不足的问题。

引导生态优化受益企业投入和参与。借鉴贵州茅台集团连续10年累计出资5亿元作为赤水河流域水污染防治生态补偿资金的经验，引导我省赤水河流域内水电企业、矿产采选企业等直接享受赤水河生态福利的企业在做好本地区生态环境保护的同时，以直接出资、共建园区、“护河员”岗位补贴等方式参与到生态补偿中来。

# 培育发展和规范管理我省碳排放权交易第三方 核查机构

陈远翔

(省环科院 政策中心)

为应对气候变化，我国正在建立全国性的碳排放权交易市场（以下简称“碳市场”），促进温室气体减排。随着应对气候变化工作由发改部门转入生态环境部门，这项工作将由省级环境部门牵头在省级层面推动落实。

碳市场建立的前期工作是构建一个针对企业温室气体排放的可监测、可报告和可核查体系（**Monitoring, Reporting and Verification**，以下简称“**MRV**体系”），通过**MRV**体系的建立完善，一方面是摸清企业层面的温室气体排放状况，并结合省级温室气体排放清单数据，形成“自上而下+自下而上”的温室气体排放统计核算体系，为各级政府部门科学实施应对气候变化和低碳发展的政策措施提供全面的数据支撑；另一方面是通过有效掌握企业层面的温室气体排放数据，促进碳配额和碳配额价格的形成，为全国碳市场顺利启动和有序运转提供基础保障。在**MRV**体系中，各省碳核查体系的建立完善对全国碳市场的建成运行具有重要作用，在碳市场建设中各省开展了第三方核查，以保障数据质量和公信力。完善的碳市场的第三方核查体系，是确保重点企业温室气体排放数据准确真实的重要前提，是推动企业提升碳排放管理水平的重要手段，是实现碳排放交易市场长期稳定运行的重要保障。

## 一、发展现状

第三方核查作为 MRV 体系中的“V”，其发展程度是建立在重点企业温室气体排放报告制度（包括“M”和“R”）的基础之上。在国家层面，通过借鉴欧盟、美国和日本等国家碳市场运行制度和体制构架，并且结合国内 7 省（市）碳排放权交易试点经验，国内已经逐步建立起了较为完善的 MRV 体系。

**制定出台了碳排放权交易管理办法。**2014 年 12 月，在 7 个地方碳交易试点陆续启动一年半后，《碳排放权交易管理暂行办法》正式发布，作为第一部适用于中国国家碳市场的国务院部门规章，其释放了国家碳市场起步的明确信号。办法在两级管理的框架下，分别对覆盖范围确定、配额总量确定和配额分配、碳排放权交易、注册登记系统、碳排放核算报告和核查、配额清缴的管理进行了部署。目前，《全国碳排放权交易管理暂行条例》正在加紧制定，涉及企业温室气体排放核算、报告与核查的管理办法也正在研究制定中。

**研究出台了各行业核算与报告指南。**国家自 2013 年 10 月起陆续印发三个批次共计 24 个重点行业企业温室气体排放核算方法与报告指南，在国家层面统一了温室气体排放核算的方法学，有效解决了地方试点阶段存在的技术和操作层面的区域性差异问题。2017 年 12 月，国家又发布了全国八大行业（石化、化工、建材、钢铁、有色金属、造纸、能源和航空）的补充数据表，并已用于指导温室气体排放报告的实践工作。

**逐步确定了报告工作流程。**根据《碳排放权交易管理暂行办法》以及《关于做好 2018 年度碳排放报告与核查及排放监测计划

制定工作的通知》(环办气候函〔2019〕71号)等文件要求,明确了温室气体排放报告的工作流程。

**初步明确了第三方核查的基本要求。**在《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》(发改办气候〔2016〕57号)中形成了《全国碳排放权交易第三方核查机构及人员参考条件》《全国碳排放权交易第三方核查参考指南》两个文件,分别对第三方核查机构相关条件、核查机构公正性要求、第三方机构核查员参考条件以及核查工作的原则、程序、要求作了相关规定,为地方培育和遴选第三方核查机构及人员提供了指导。

## 二、存在问题

当然,随着碳市场 MRV 体系的不断推进,从全国层面看,仍然存在法律法规和制度支撑薄弱、相关技术指南和标准不完善等诸多问题亟待解决。具体落到第三方核查及在云南省的执行层面,仍然存在几点问题。

### (一) 第三方核查机构能力参差不齐

初步估算,全国八大行业纳入报告与核查的企业数量将超过7000家,而目前根据碳市场交易周期性的特点,第三方核查工作主要集中在3至5月进行,呈现出了季节性、潮汐性的特征,这对核查机构的专业能力和人员储备提出了较高的要求。尽管国家公布了核查机构遴选的参考条件,但在实践中各地为确保按时完成工作,往往通过自行确定条件并采用招标形式开展核查机构的遴选,易出现低价竞争的情况,导致地方选定的核查机构普遍存在核查水平参差不齐的情况。

### (二) 针对机构缺乏有效的监督管理机制

在对第三方核查的质量控制方面，对核查机构仍缺乏有效的监督管理，虽然部分地区组织复核或专家评审，但缺少对核查机构的有效考核，对于在核查中存在质量问题的机构也没有到位的惩处机制，核查质量的控制缺乏机制化的保障。因此，需要加强对第三方核查机构的规范化管理。

### （三）云南第三方核查面临现实问题

根据云南省 2017 年、2018 年的核查情况，还存在以下现实问题：一是委托第三方机构的核查服务范围尚不清晰，2017 年，我省是按行业划分服务范围，即某一核查机构负责某几个行业的核查工作，由于我省同一行业的被核查企业可能分布在多个州（市），加之部分州（市）交通不发达，导致旅途成本较大，由于目前核查一家企业的费用是 2 万元，旅途成本的增大无疑加重了企业核查工作的负担；2018 年，我省改为按区域划分服务范围，即某一核查机构负责某几个州（市）范围的核查工作，但由于一些州（市）可能涉及多个行业的企业核查工作，其中某几个行业的核查对于该核查机构可能并不擅长，导致核查质量有所下降。

二是对本土第三方核查机构的支持及培育力度不足，在两年的招标文件中，对于资格要求包括“投标人应为经清洁发展机制（CDM）执行理事会批准的指定经营实体，或经国家发展和改革委员会备案的温室气体自愿减排项目审定与核证机构”，其中清洁发展机制（CDM）执行理事会批准的指定经营实体共有 22 家，均为国外机构；经国家发展和改革委员会备案的温室气体自愿减排项目审定与核证机构共有 11 家。较高的资格要求设置，导致省内机构无法参与到我省第三方核查工作中，长此以往，并不利于

本土第三方核查机构的培育。

### 三、对策建议

鉴于云南参与全国碳市场建设程度有限：首先，MRV体系的建立完善主要遵循统一的原则，无论在制度的建立，还是方法学的确定，主要强调国家层面的统筹设计；其次，云南省近年来在全国碳市场中的参与度与其他省份相比并不突出，云南不是碳排放权交易试点省、没有“全国碳市场建设能力中心”，在全国碳市场启动后，也没有参与到全国碳排放权注册登记系统和交易系统建设工作中。在此背景下，结合我省职能职责，提出以下建议：

#### （一）建议国家进一步规范对第三方机构的统一监管

对第三方机构进行规范化管理，是确保第三方独立性、公正性以及核查结果公信力的保障。由于考虑到应对气候变化工作职能的划转等因素，《碳排放权交易管理暂行办法》作为部门规章，在后续实施效力上可能会有变化，因此建议国家加快《全国碳排放权交易管理条例》的制定过程，并尽快出台国家碳排放权第三方核查机构的管理办法和核查指南，加强对第三方的事后监管和对违规行为的处罚。

#### （二）建议国家适时加强第三方机构的培育和行业自律

中国碳市场MRV体系建设还处于初期阶段，当前的主要任务是加快培育和壮大素质过硬的核查队伍，满足核查工作的季节性需求。建议适时建立第三方核查机构的行业自律组织，加强行业自律、规范行业竞争；研究建立核查员注册与评级管理制度，依

托行业自律组织，定期组织开展核查业务的交流与研讨，组织开展核查员业务培训及技能评级。

### （三）建立完善我省第三方核查机构的监督管理体系

在国家简政放权的改革背景下，结合云南省既引入“国字号”核查机构、又培育本土核查机构的实际需求，研究提出针对第三方核查机构和核查员的资质管理、行业门槛等具体要求，开展机构征选工作。完善对第三方核查机构的事后监管和对违规行为的惩处规则，明确责令限期改正、罚款、列入企业诚信黑名单等处罚措施，确保第三方机构具备与之匹配的专业技术能力与职业操守。定期对第三方核查机构工作能力进行评估并向社会公开评估结果，逐步形成动态的第三方核查机构准入准出机制。

### （四）保障我省核查经费和规范服务收费

确保第三方核查工作的经费来源是核查工作有效开展的保障。无论是现阶段省级部门安排财政经费采购服务，还是未来企业自行出资委托第三方机构提供核查服务，我省都应当明确核查工作的经费来源。政府招标采购服务，应采取有效措施，防止恶性低价竞争，确保核查的服务质量。

**主送：省生态环境厅领导及各处室**

**抄送：生态环境保护相关单位及专家**

主编：卢云涛，陈异晖	
联系人：张晓宇 陈远翔	电话：0871-64171578 邮箱：zxy@yies.org.cn

以上信息供参考。如有建议或提示，请反馈我院。