

关于《舟山市海洋碳汇（蓝碳）开发及交易管理办法》 （征求意见稿）的起草说明

为充分挖掘海洋碳汇的生态价值和经济价值，构建海洋碳汇交易机制，推动减排目标的实现，形成新的经济增长点，构建蓝碳富民新路径，促进海洋生态环境保护与修复，科学、规范的海洋碳汇管理制度体系，保障海洋碳汇的开发和交易有序运行，舟山市生态环境局起草了《舟山市海洋碳汇（蓝碳）开发及交易管理办法（暂定名）》（草案，以下简称“《办法》”）。现将有关情况说明如下：

一、制定的必要性

制定《办法》是本市贯彻落实党中央、国务院绿色发展理念，建立健全能够体现碳汇价值的生态保护补偿机制的重要举措。近年来，随着我国绿色发展理念的深入推进和贯彻实施，“海洋碳汇”已经成为国家建设生态文明法治社会的重要组成部分，并出现在多个国家重要政策文件中。2015年9月，国务院发布《生态文明体制改革总体方案》，明确提出“加快建立海洋碳汇开发和利用的有效机制”。2016年10月，国务院印发《“十三五”控制温室气体排放工作方案》，提出“探索开展海洋等生态系统碳汇试点”，启动了沿海和海洋生态系统碳汇试验计划。2017年11月，《中共中央 国务院关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》提出，“探索建立蓝碳标准体系及交易机制”，为海洋碳汇交易机制的建立提供了顶层设计方面的战略支持。2021年9月，《中

共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》要求，整体推进海洋生态系统保护和修复，提升红树林、海草床、盐沼等固碳能力；建立健全能够体现碳汇价值的生态保护补偿机制。制定《办法》是本市深入贯彻习近平总书记生态文明思想和落实碳达峰、碳中和战略的重要举措。

制定《办法》是贯彻省委省政府工作部署，推动舟山市实现海洋经济高质量发展的必然要求。《浙江省生态环境保护条例》第四十一条明确提出“支持有条件的地区开展林业、海洋碳汇交易”。2021年11月，市政府印发《舟山市推进海洋经济高质量发展当好海洋强省建设主力军行动计划（2021-2025年）》，明确提出要谋划建设一批蓝碳示范项目、试验基地。2023年3月，浙江省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅联合会印发《浙江省海洋碳汇能力提升指导意见》〔浙发改环资函（2023）118号〕，其中明确提出“探索构建海洋碳汇交易体系”重点任务，包括“研究海洋碳汇交易的制度设计、实施路径、能力建设等。鼓励沿海市县开展海洋碳汇交易试点，建立并完善海洋碳汇项目的申报、经营、核证等程序，探索完善海洋碳汇交易项目规范化管理机制，保障海洋碳汇权属主体权益。《舟山市海洋碳汇（蓝碳）交易机制构建实施方案》明确将“探索构建舟山市海洋碳汇管理制度”作为重点任务之一，通过研究制定《舟山市海洋碳汇开发及交易管理办法》，建立海洋碳汇项目管理、碳汇核算和审核、登记、交易和监管等基本制度和支撑体系，为全过程开展海

海洋碳汇项目开发提供保障。制定《办法》是本市践行海洋碳汇试点定位，探索构建海洋碳汇开发及交易管理机制的必然要求。

本市在海洋碳汇机制建设方面已经开展了一些探索和实践，有必要将这些经验和做法规范化、系统化、制度化，增强其权威性和实效性。本市已经启动海洋碳汇交易试点，并在对海洋碳汇实际情况进行梳理和排摸的基础上，委托专业的第三方核证机构，连续两个年度对贻贝人工养殖项目的固碳量进行了核算，并完成了首笔以碳减排量为标的的海洋碳汇交易。同时，舟山市根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》和《浙江省自然资源厅关于推进海域使用权立体分层设权的通知》（浙自然资规〔2022〕3号）、《浙江省自然资源厅关于印发〈浙江省海域使用权立体分层设权宗海界定技术规范（试行）〉的通知》（浙自然资函〔2022〕117号）等文件要求，正在推进和规范海域使用权立体分层设权工作，为海洋碳汇的有序开发和可持续利用奠定了坚实基础。此外，山东、海南、福建等沿海地区也正在加快推进海洋碳汇开发和交易制度建设。制定《办法》是建立公正规范制度体系的核心工作，是规范本市海洋碳汇项目开发与交易行为的必要基础和制度保障。

二、起草过程

自2023年9月以来，起草组对我国国家层面与海洋碳汇开发与交易相关的政策法规和技术规范、浙江省法规规章和政策、以及其他地区与碳汇开发和交易相关的管理制度进行了收集和

整理，形成了材料汇编，并归纳出了海洋碳汇开发及交易机制中的核心要素，包括总体要求、项目审定与登记、海洋碳汇核查与登记、海洋碳汇交易、审定与核查机构管理等。其次，起草组对本市贻贝养殖涉及的海水养殖模式和管理模式进行了调研，结合乡镇国有公司、村集体经济组织、养殖户等各类主体在贻贝养殖及海洋碳汇开发和交易中的主要权利义务，提出了核心要素的构建思路和解决方案。此外，起草小组分析对比了其他地区碳汇开发和交易制度的要素构建，并调研了部分主管部门、第三方专业机构、交易参与方在从事自愿减排量开发、交易和市场监管中遇到的实际问题，在此基础上形成了《办法（草案）》。

三、《办法（草案）》基本思路和主要内容

《办法（草案）》旨在结合舟山市海洋碳汇交易试点的实际情况，坚持有序推进的发展路径，稳步构建制度完善、机制顺畅、持续发展的海洋碳汇开发及交易机制，有效打通海洋碳汇发展的市场化激励路径，逐步形成基本完善的区域海洋碳汇交易机制，为舟山市海洋碳汇资源的开发和管理提供制度支撑和保障。重点把握了以下几方面原则：**一是**遵循国家层面构建温室气体自愿减排交易机制的制度框架和原则要求，构建本市海洋碳汇开发及交易管理制度，在海洋碳汇项目实施流程和关键节点设置上与全国温室气体自愿减排机制保持一致，在保障科学性的基础上为本市海洋碳汇交易机制与其他碳交易机制的衔接预留接口。**二是**坚持问题导向，重点针对本市海洋碳汇开发和海水养殖中存在的实际情况和难点问题，进行深化研究，尽可能有所回应。**三是**既明确海洋碳汇的基本管理制度，也注重发挥市场机制的作用，引导各方共同推动本市海洋碳汇交易机制的完善和发展。

《办法》共七章三十五条，分为总则、海洋碳汇项目申报与登记、海洋碳汇核查与登记、海洋碳汇交易、审定与核查机构管理、监督管理和附则。主要内容如下：

（一）关于总则

本章明确了《办法》的制定目的和依据、适用范围、基本原则，以及海洋碳汇管理中的各类主体及其职责。《办法》明确，市生态环境局是本市海洋碳汇项目开发与交易管理工作的主管部门，负责制定海洋碳汇开发及交易相关活动的管理要求和技术规范，并对海洋碳汇开发及交易相关活动进行监督管理。（第一条至第八条）

（二）关于海洋碳汇项目申报与登记

本章规定了申请海洋碳汇项目登记的相关主体、基本条件、关键环节和程序性要求。《办法》明确，申请登记的海洋碳汇项目应当满足以下条件：一是具备真实性、唯一性和额外性；二是符合市生态环境局发布的项目方法学；三是符合登记机构规定的其他条件；四是未申报登记国内外其他温室气体自愿减排机制下的减排项目。项目业主按照项目方法学和相关技术规范编制项目设计文件，委托审定与核查机构对项目进行审定，并按规定进行公示后，向登记机构提交申请材料。登记机构对申请材料进行评估，对材料完整、规范的项目进行登记。此外，已登记的海洋碳汇项目出现项目主体灭失、项目不复存在等情形的，经调查核实后，对已登记的项目进行注销，项目业主也可以自愿申请对已登记项目进行注销。（第九条至第十四条）

（三）关于海洋碳汇核查与登记

本章规定了开展海洋碳汇核算、核查，以及海洋碳汇登记的

相关主体、基本条件、关键环节和程序性要求。项目业主申请海洋碳汇登记的，应当按照项目方法学等相关技术规范要求编制核算报告，委托审定与核查机构对碳汇量进行核查，并按规定进行公示后，向登记机构提交申请材料。登记机构对申请材料进行评估，对材料完整、规范的海洋碳汇进行登记。（第十五条至第十八条）

（四）关于海洋碳汇交易

本章规定了海洋碳汇的交易及其使用相关要素和具体要求。《办法》明确交易产品为经登记的海洋碳汇，并按项目及产生的年度进行区分；交易主体不仅包括项目业主，还包括符合交易规则规定的法人、其他组织和个人；为保障交易主体合法权益及交易规范运行，每一个交易主体应当在登记机构开设登记账户，在交易机构开设交易账户；《办法》明确了交易机构应当具备的要求，符合要求的交易机构经市生态环境局同意开展海洋碳汇交易的，应当接受市生态环境局的监督管理并定期报告海洋碳汇交易情况；交易规则由交易机构负责制定，报市生态环境局同意后公布实施。同时，《办法》鼓励公共机构、企业、社会组织等各类主体在开展低（零）碳试点创建等工作中使用海洋碳汇；鼓励在舟山举办的会议、论坛、展览、赛事、演出等活动，优先购买海洋碳汇抵消碳排放量；鼓励生态环境损害赔偿义务人在符合有关生态环境修复法律、法规和政策的前提下，自愿购买海洋碳汇开展替代性修复。（第十九条至第二十六条）

（五）关于审定与核查机构管理

本章规定了从事海洋碳汇审定与核查业务的机构应当满足的基本条件、从业行为和工作要求。鉴于国家温室气体减排交易

机制中已对审定与核查机构实施资质管理，为保障本市海洋碳汇交易机制的科学性，《办法》明确具备从事全国温室气体自愿减排项目审定或者温室气体自愿减排项目减排量核查业务资质，且未因违法违规行为受到市场监管部门行政处罚的审定与核查机构，可以从事本市海洋碳汇项目审定与碳汇量核查。市生态环境局负责制定海洋碳汇审定与核查机构名录，并对名录实行动态管理。（第二十七条至第二十九条）

（六）关于监督管理

本章规定了主管部门的监管职责，以及监管部门及其工作人员、项目业主、其他交易主体、交易机构、审定与核查机构的监管要求。同时，为切实发挥公众监督的作用，《办法》要求市生态环境局定期公开项目方法学和海洋碳汇项目基本信息，鼓励社会公众对海洋碳汇开发和交易活动进行监督。（第三十条至第三十二条）

（七）关于附则

本章包括术语解释、解释权限及施行日期。（第三十三条至第三十五条）