

碳交易欺诈合规风险初探

一、背景介绍

近期，碳交易市场出现了一些欺诈活动，将碳交易欺诈这一议题再次带入大众视野。碳交易欺诈其实并不是新鲜事，早在 2008 年，欧洲就出现了大量“**旋转木马(Carousel Fraud)**”**增值税骗税活动**，诈骗分子购买欧盟内 A 国的免税碳排放配额后加上增值税转售至欧盟内的 B 国，之后带着本应上缴的增值税失踪，由于买家基于欧盟的关税同盟框架可以向 B 国政府申请增值税的进项抵扣或退税，B 国税收因此会遭受损失¹。2010 年，受**假冒网站**影响，德国排放交易当局曾被迫关闭真实的碳交易系统，但黑客在此前已窃取 25 万份排放许可，每份排放许可允许排放一吨二氧化碳²。2011 年，英国金融服务管理局曾提醒**散户投资者**谨防有关碳交易的虚假公司诈骗，当时有很多经纪人在推销碳排放额度时声称该种交易市场是不断增长的，能够为投资者带来丰厚的回报³。

根据国际非政府组织地球之友 (Friends of the Earth) 的 Michelle Chan 于 2010 年 5 月发布的报告《在碳交易市场赌博的 10 种方式》(Ten Ways to Game the Carbon Market)，碳交易市场在 2010 年

就已经催生出了十种骗局 (scam)⁴：

- **提高基准 (Baseline)**：面临碳排放量限制的企业为了从政府获得碳排放许可的**更多配额**（尤其是免费配额）会**虚报将来的排放水平**；碳排放权开发商为了获得更多的**核证减排量**（Certified Emission Reduction，以下简称“**CER**”）则会夸大在其项目开发前相关产业的**预计温室气体排放量**；
- **往返税收 (Round-trip tax)**：需要购买核证减排量的公司会在离岸避税地设置特殊目的实体，而后向该实体支付巨额碳排放权项目开发费用，并将超出实际开发费用的部分作为项目收入进行退还，从而达到**避税目的**，并借此**提高公司的碳排放相关指标**；
- **伪造信息 (Falsification)**：碳排放权开发商还可能会**倒签文件日期**或使用**伪造的财务数据**论证其开发项目的减排量以及获得**碳补偿**的必要性；
- **碳贿赂 (Carbon bribery)**：贿赂的对象包括测算碳减排实际水平的**核验者**以及**发行碳信用**

¹ 葛潭潭、张昕、叶军、孟萌：《欧盟碳市场欺诈活动及其监管与思考》，《中国经贸导刊》，2017 年 4 月中，第 34 页。

² 《网络钓鱼、贿赂和弄虚作假：与错综复杂的碳欺诈展开斗争》，美国宾夕法尼亚大学沃顿商学院网站，参见：<http://www.knowledgeatwharton.com.cn/article/2447/>

³ 《英国金融服务管理局提醒投资者谨防碳交易诈骗》，中国经济网，参见：http://intl.ce.cn/specials/zxgzh/201108/04/t20110804_2258799

[2.shtml](#)

⁴ 《网络钓鱼、贿赂和弄虚作假：与错综复杂的碳欺诈展开斗争》，美国宾夕法尼亚大学沃顿商学院网站，参见：<http://www.knowledgeatwharton.com.cn/article/2447/>；引自：Michelle Chan: Ten Ways to Game the Carbon Market，地球之友网站，参见：<https://foe.org/re-sources/ten-ways-to-game-the-carbon-market/>

的机构等：

- **循环出售**：即在管理较为松弛的市场销售已经使用的核证减排量，而后通过大型交易或境外汇款实现洗钱；
- **虚假销售**：即买方兜售其所谓的核证减排量时描述的碳排放额度开发项目实际上并不存在或者严重不属实；
- **碳交易庞氏骗局（Ponzi Carbon）**：即在碳交易市场中套用庞氏骗局；
- **“旋转木马”欺诈**：即上文介绍的增值税骗税活动；
- **网络钓鱼（Phishing）**：即欺骗需要遵守碳排放要求的公司重新注册核证减排量相关账户，而后利用虚假网站盗取公司账户信息并转移公司的核证减排量；
- **操控碳排放价格**：举例而言，在存在政府调控（比如释放政府碳储备）的碳交易体系中，市场主体可能会通过出价抬高市场价格触发政府调控机制，从而实现操纵市场的目的。

众所周知，碳交易市场已进入一个新的活跃周期，而上述欺诈活动仍然可能死灰复燃，干扰碳交易市场秩序和损害合规交易主体利益。与此同时，中国正在不断完善和升级的碳交易市场也对此提出风险警示、治理框架并正在形成新的合规管理体系。本文拟从立法动态以及相关风险行为的角度对碳交易欺诈有关合规风险进行初步分析。

二、我国碳交易领域的立法动态

2021年，中共中央、国务院下发《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》，在这一顶层碳达峰碳中和工作意见和纲领的指导下，相关部门陆续出台了系列文件，其中不乏一些涉及碳交易欺诈的文件。

举例而言，生态环境部办公厅于2021年3月30日发布《关于公开征求〈碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）〉意见的通知》（以下简称“《**条例草案**》”），《条例草案》第二十四条指出，重点排放单位存在有关行为之一，其中包括：

- 温室气体排放报告所涉**数据的原始记录和管理台账内容不真实、不完整的**；或
- **篡改、伪造排放数据或者台账记录等温室气体排放报告重要内容的**，

由其生产经营场所所在地设区的县级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处5万元以上20万元以下的罚款。《条例草案》第二十七条还指出，**通过欺诈、恶意串通、散布虚假信息等方式操纵碳排放权交易市场的**，由国务院生态环境主管部门责令改正，没收违法所得，并处100万元以上1000万元以下的罚款。截至目前，《碳排放权交易管理暂行条例》尚未正式颁布生效。

除此之外，生态环境部于2021年2月1日起施行的《碳排放权交易管理办法（试行）》第七条则明确指出：重点排放单位**虚报、瞒报**温室气体排放报告，或者**拒绝履行**温室气体排放报告义务的，由其生产经营场所所在地设区的市级以上地方生态环境主管部门**责令限期改正**，处一万元以上三万元以下的罚款。逾期未改正的，由重点排放单位生产经营场所所在地的省级生态环境主管部门测算其温室气体实际排放量，并将该排放量作为碳排放配额清缴的依据；对虚报、瞒报部分，**等量核减**其下一年度碳排放配额。

2021年10月23日，生态环境部办公厅发布《关于做好全国碳排放权交易市场数据质量监督管理相关工作的通知》，指出“企业碳排放数据质量是全国碳排放管理以及碳市场健康发展的重要基础，是维护市场信用信心和国家政策公信力的底线

和生命线，近期个别企业和单位碳排放数据弄虚作假事例必须引起高度重视”。

在林草碳汇方面，国家林业和草原局办公室在2022年8月5日印发《国家林业和草原局办公室关于防范林草碳汇项目开发风险的通知》（以下简称“《林草碳汇通知》”）中指出，从国际层面而言，《巴黎协定》关于国际碳交易机制还未建立；从国内层面而言，2021年全国碳排放权线上交易刚启动，《温室气体自愿减排交易管理办法》尚在修订，国家核证自愿减排量（Chinese Certified Emission Reduction，以下简称“CCER”）林草碳汇项目方法学尚需修订和完善；在此背景下，各地需要注意防范以下信息误导风险：

- **虚夸开发收益：**应当严格把控地理边界、时间边界、开发条件、碳汇项目额外性论证、并按照项目方法学测算；
- **夸大开发难度：**有些咨询机构过分夸大碳汇项目开发难度及其自身开发能力、虚报开发成本，导致碳汇预期收益分配不合理；
- **制造不用支付开发成本的假象：**有些咨询机构以开发权和预期收益权作为条件与地方或项目业主签订合作协议，造成项目业主未来自主经营和开发的不确定性；
- **借机圈地抢占林草资源：**当前存在圈而不建的乱象。

《林草碳汇通知》对林草碳汇领域开发投资风险高屋建瓴予以提示，但未能进一步明确对误导性宣传的监管和处罚方式。尽管细节有待完善，但碳交易领域的欺诈行为显然已进入监管视野。在可预

见的未来，我们推测将会有更多的监管和合规要点出台。下文将针对实践中可能存在欺诈合规风险的行为进行梳理和分析。

三、风险行为：ESG 信息的披露和宣传

环境、社会和治理（Environmental, Social, and Governance，以下简称“ESG”）系从环境、社会和治理角度，评估企业经营的可持续性以及企业对社会的影响的投资理念和企业评价标准。ESG 报告以及关于 ESG 因素的披露和宣传常常会涉及到有关碳排放的数据，如能源结构转型减碳量、碳交易项目以及公司产品的减碳能力等。

2022年3月21日，美国证券交易委员会（United States Securities and Exchange Commission，以下简称“SEC”）自2010年以来，首次发布有关上市公司气候信息披露的规则变更草案，即《上市公司气候数据披露标准草案》（*Enhancement and Standardization of Climate-Related Disclosures*，以下简称“《SEC 上市公司披露草案》”）并公开征求意见⁵。根据《SEC 上市公司披露草案》，上市公司将需要在其注册报表和年度报告中提供有关温室气体（GHG）排放的信息披露、气候相关财务报表披露以及公司治理披露⁶。在《SEC 上市公司披露草案》中，SEC 指出，上市公司需要提供的气候相关披露与许多公司正在采用的披露框架和标准类似，比如气候相关财务披露工作组（TCFD）和温室气体核算体系⁷。值得注意的是，《SEC 上市公司披露草案》明确规定，若上市公司设立了公开的气候变化相关目标，上市公司则需要披露例如目标覆盖的活动范围、时间段、是否含有阶段性目标以及目标实现方式等一系列信息⁸，从而有效地遏制“洗绿行为

⁵ 《【可持续发展焦点专题】第三十六期：美国 SEC 发布气候变化信息披露拟议规则变更草案》，德勤中国网站，参见：<https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/risk/articles/commission-guidance-regarding-disclosure-related-to-climate-change-draft-released.html>

⁶ 《SEC 上市公司披露草案》，SEC 网站，参见：<https://www.sec.gov/rules/proposed/2022/33-11042.pdf>

⁷ 《【可持续发展焦点专题】SEC 气候信息披露与鉴证：在美上市公司

应作何准备？》，德勤中国网站，参见：<https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/risk/articles/sec-climate-disclosure-and-assurance.html>

⁸ 《【可持续发展焦点专题】第三十六期：美国 SEC 发布气候变化信息披露拟议规则变更草案》，德勤中国网站，参见：<https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/risk/articles/commission-guidance-regarding-disclosure-related-to-climate-change-draft-released.html>

（Greenwashing）”，即以虚假的 ESG 目标和 ESG 信息误导投资者、伪造企业形象的行为。《SEC 上市公司披露草案》预计将在征求意见后于 2022 年 12 月生效，生效后将根据草案中的具体时间表对相关公司产生约束力。

2022 年 5 月 25 日，SEC 发布《关于某些投资顾问和投资公司环境、社会和治理投资实践的强化披露规则草案》（*Enhanced Disclosures by Certain Investment Advisers and Investment Companies about Environmental, Social, and Governance Investment Practice*，以下简称“《SEC 投资披露草案》”）并公开征求意见⁹。《SEC 投资披露草案》详细规定了相关注册基金和注册投资顾问应当如何在投资过程中披露和营销（market）ESG 因素。《SEC 投资披露草案》的一大亮点亦为规范了洗绿行为，要求相关主体具体定义和披露投资产品的 ESG 方法、ESG 特征或投资产品对 ESG 问题的影响程度的披露或宣传材料。具体而言，SEC 拟要求相关注册基金和注册投资顾问在基金招股说明书、年报以及针对投资顾问的 Form ADV¹⁰中显著增加关于 ESG 的披露，并通过对规则和披露格式的修正向投资者提供具有一致性、可比性和可靠性的 ESG 信息。¹¹

从国内监管的角度而言，中国证券监督管理委员会（以下简称“中国证监会”）于 2022 年 4 月 15 日发布《上市公司投资者关系管理工作指引（2022）》（以下简称“《指引》”），在投资者关系管理的沟通内容中首次纳入“公司的环境、社会和治理信息（ESG）”¹²。尽管《指引》及中国证监会发布的其

他文件并没有如同 SEC 近期发布的草案一般对 ESG 相关内容的披露提出具体细致的规定，但《指引》的发布仍然体现了我国监管部门对 ESG 治理体系建设、ESG 信息披露监管相关工作有序推进的方向。

从证券交易所的层面而言，《深圳证券交易所上市公司信息披露工作考核办法（2020 年修订）》第十六条规定，在上市公司履行社会责任的考核方面将重点关注 ESG 报告。相较而言，香港交易所则迈出了实质性的一步，其《上市规则与指引》的附录《环境、社会及管制报告指引》历经三次修改，在 2020 年 7 月的第二次修改后，**发行人须每年刊发其 ESG 报告**，有关资料所涵盖的期间须与其年报内容涵盖的时间相同；ESG 报告可以登载于发行人的年报中又或自成一份独立报告；无论采纳何种形式，ESG 报告都必须登载于香港交易所及该发行人的网站¹³。

综上所述，我们预测公司对 ESG 信息的披露将是资本市场监管的持续热点。以此为背景，涉及 ESG 因素的报告、披露和宣传应当保持准确性，避免误导性和欺骗性，但这一领域未来的国内监管细节仍有待观察。

与此同时，在国际、国内实践中有越来越清晰的碳交易合规标准和碳交易欺诈认定标准以及相关案例的背景下，企业自主的 ESG 合规管理以及披露的审慎标准必然会进一步加强。站在公开市场的金融产品消费者、上市公司小股东、ESG 基金和其他绿色金融产品的投资机构视角，如何界定碳交易欺诈以及 ESG 披露的合规边界，是一个多方有待进

⁹ 《关于某些投资顾问和投资公司环境、社会和治理投资实践的强化披露规则草案》，SEC 网站，参见：<https://www.sec.gov/rules/proposed/2022/33-11068.pdf>

¹⁰ SEC 网站关于 Form ADV 的介绍详见：<https://www.investor.gov/introduction-investing/investing-basics/glossary/form-adv>

¹¹ Paul Andrews: *Greenwashing and the Mis-Selling of ESG*，纳斯达克网站，参见：<https://www.nasdaq.com/articles/greenwashing-and-the-mis-selling-of-esg>

¹² 《证监会发布〈上市公司投资者关系管理工作指引〉》，中国证监会

网站，参见：<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c2334692/content.shtml>

¹³ 《上市规则与指引 附录 二十七 环境、社会及管治报告指引》，香港交易所网站，参见：<https://cn-rules.hkex.com.hk/%E8%A6%8F%E5%89%87%E6%89%8B%E5%86%8A/%E9%99%84%E9%8C%84-%E4%BA%8C%E5%8D%81%E4%B8%83-%E7%92%B0%E5%A2%83%E3%80%81%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%8F%8A%E7%AE%A1%E6%B2%BB%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%8C%87%E5%BC%95>

一步研判和澄清的问题。

四、风险行为：以碳交易为外衣的诈骗行为

还有一类碳交易诈骗是以碳交易为幌子，利用各种手段进行非法传销、非法集资等经典诈骗活动。

举例而言，湖南省益阳市中级法院于 2019 年 8 月 1 日对一起以碳汇交易为名，**组织、领导传销活动**的刑事案件做出了驳回上诉、维持原判的终审裁定¹⁴。在该案件中，犯罪分子以虚假身份组织创建了投资公司，打着专注于低碳、绿色发展和购买碳汇金融产品的幌子，实行多层次虚拟“碳汇”产品交易的网络传销活动；以投资“碳汇易”为名，以会员费为门槛，按照一定层级以返利和发展会员获得高额提成作为诱饵，并以直接和间接发展人员的数量和业绩作为计酬和返利的依据，引诱参加者继续发展他人参加¹⁵。

2021 年 12 月 15 日，湖南省涟源市公安局刑侦大队破获一起**虚拟币投资诈骗案件**，诈骗团伙**虚构了一个“碳森林”的投资项目**，通过大量虚假宣传，利用所谓的“保底盈利”来吸引受害人投资其虚构的虚拟币实施诈骗¹⁶。

今年，台湾省也发生了利用同济会活动推销“碳权短期定量投资”方案，**诈称可以在英国伦敦碳权交易所投资碳权，每月可获得高额红利**，共诈骗上百名被害人投资，该事件也被纳入了刑事追责的范围¹⁷。

这一类碳交易诈骗行为在本质上与其他非法集资、非法传销等诈骗活动没有什么区别，碳交易只是诱导被害人上当受骗的工具。换言之，犯罪分子只是利用了普通投资者对碳交易的不熟悉以及碳交易体系尚处于完善阶段的客观现实，进行了新

壶装旧酒的传统犯罪活动而已。值得注意的是，尽管在正常的商业实践中发生前述风险的概率较低，但在碳交易投资的宣传中，仍然务必需要把握好宣传内容的准确性以及商业推广的合规性，如果有宣传不当和严重的扰乱市场以及损害市场主体利益的后果，甚至也会产生刑事法律风险。

五、风险行为：计量与认证的重叠

在碳排放权认证方面，有很多不同的概念，这些概念在一定程度上存在计量与认证的重叠问题。

首先，碳排放领域存在政府免费发放的配额。目前，我国国内共有九家碳排放交易所，在没有全国范围内统筹总量的前提下，这些交易所内排放单位的配额均由各自的地方政府进行免费分配，在配额总量、分配方式等方面存在差异¹⁸。针对这一问题，上文提到的《碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）》提供了国务院审批全国**碳排放配额总量和分配方案**的解决路径，但配额机制本身仍然存在一系列合规问题。一方面，在分配过程中，重点排放单位的相关指标以及相关数据可能会影响到分配的额度，相关企业应该做好相关报告的合规工作；另一方面，碳排放免费配额是一种经权衡的激励手段，但由于配额并没有额外产生减排量，对这种免费配额的计量和分配很容易出现不协调，也容易对碳交易市场造成影响，这也是我国目前各地碳交易价格差距较大的原因之一。

其次，尽管我国碳交易市场仍处于 CCER 尚待重启且与国际 CER 的接轨存在实操中的若干不确定性的阶段，CCER 和 CER 还是非常重要的国际、国内碳市场发展的核心工具。由于 CCER 在识别各类低碳行为的过程中难免会涉及**方法学和认证机**

¹⁴ (2019)湘 09 刑终 226 号。

¹⁵ 《听说林业碳汇很赚钱？四种骗局了解一下》，碳交易网，参见：http://tanpaifang.com/tanhui/2022/0330/84232_2.html

¹⁶ 《碳中和诈骗！虚构“碳森林 TCH 虚拟币投资”诈骗 140 万》，碳 6 零公众号，参见：<https://mp.weixin.qq.com/s/nwTVFAwKkFaSfHvdLVbYA>

¹⁷ 《吹嘘碳权交易吸金逾亿-新竹夫妻遭法院重判》，雅虎网，https://tw.yahoo.com/trendr/ctwant.com_582/吹嘘碳权交易吸金逾亿-新竹夫妻遭法院重判-022603713.html

¹⁸ 《碳排放交易制度立法迈大步：欺诈、恶意串通等违规交易最高罚款 1000 万》，凤凰网财经，参见：<https://i.ifeng.com/c/857tl5qIVpn>

制的不断调整，识别和调整的过程也均有可能导致与其他概念在计量和认证上存在重叠。

再次，绿电交易体系和碳交易市场的耦合亦值得考量。2022年1月18日发布的《国家发展改革委 国家能源局关于加快建设全国统一电力市场体系的指导意见》明确了国家层面的态度，该意见第六条指出，要做好绿色电力交易与绿证交易、碳排放权交易的有效衔接。实践中，一方面，尽管因为包括国家补贴在内的各种因素，我国国内的绿证交易并不活跃，但以相似的国际可再生能源证书（I-REC）为例，由于企业购买 I-REC 后可用于证明消费了绿电、证明其已满足可再生能源使用比例要求¹⁹并从而降低电力消费部分的碳排放指标，I-REC 实际上亦可以帮助企业实现减排目标。此外，在绿电交易体系下，我国部分地区已经实现电力消费侧用户通过购买绿电实现降低碳排放指标的效果。以浙江省为例，根据《关于开展 2021 年浙江省绿色电力市场化交易试点工作的通知》，浙江电力交易中心根据绿电交易实际结算数据向电力用户出具《浙江绿色电力交易凭证》（以下简称“绿电交易凭证”），绿电交易凭证将严格依照结算结果记录结算电量，确保绿色电力绿色属性所有权的清晰和唯一；在浙江省内企业用电碳排放指标计算原则制定阶段，绿电交易凭证会主动纳入到**碳排放指标管理体系**。在这一过程中，上述绿电交易凭证与碳排放指标的衔接同样可能存在方法学的优化和调整，导致计量和

认证上存在重叠。

最后，碳捕获、利用与封存（Carbon Capture, Utilization and Storage, 以下简称“CCUS”）也是实现碳减排的重要解决方案。尽管 CCUS 在全球范围内仍然面临着资金、技术和商业化的难题，但由于具有巨大的前景，各国还是在以政策、补贴加以扶持。CCUS 影响碳排放权的潜力表现在抵扣和 CCER 两方面。一方面，以新疆发改委等 6 部门于 2022 年 9 月 6 日联合印发的《关于提高重大项目前期工作审批服务效率的通知》为例，该通知指出，对因燃料煤使用受限的区域和项目，可采取 CCUS 减少二氧化碳排放和重点污染物排放**等量替换**的方式解决；另一方面，一直以来都有声音呼吁以碳交易市场促进 CCUS 的发展。截至目前，中国已投运或建设中的 CCUS 示范项目约为 40 个，遍布 19 个省份，总捕集能力达 400 万吨/年²⁰，无论是从抵扣还是从 CCER 的角度而言，CCUS 都有影响碳交易市场的巨大潜力。我们认为，在中国实现碳达峰与碳中和发展目标的过程中，每一个碳市场的参与方都面临着以上多种不同的碳减排路径选择，也同样需要综合考虑其中的方法学、计量和认证，避免出现数据瑕疵、不适当的**碳足迹**统计与预测、交付给市场的碳资产“质量瑕疵”、不准确和不完备的 ESG 信息披露等等问题，这也是开展绿色产业以及 ESG 相关业务服务的专业团队会持续关注的领域。

令狐铭 顾 问 电话：86 10 8553 7677 邮箱地址：linghm@junhe.com

葛正一 电话：86 10 8519 1202 邮箱地址：gezhenyi@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

¹⁹ 《掘金国际绿证：新能源企业如何通过 I-REC 提升公司收益？》，零碳知识局公众号，参见：<https://mp.weixin.qq.com/s/5V3FBeZitdPMHmq5SUb8Og>

²⁰ 《推动“煤电+CCUS”发展 助力煤电脱碳运行》，江苏省能源研究

会公众号，参见：<https://mp.weixin.qq.com/s/7XdVeaPcRsH5XlyuV1sMmA>