

## 附件 2

# 《2024、2025 年度全国碳排放权交易市场 钢铁、水泥、铝冶炼行业配额总量和分配方案 (征求意见稿)》编制说明

### 一、编制过程

2025 年 2 月，我部向国务院报送《关于将钢铁、水泥、铝冶炼行业纳入全国碳排放权交易市场的请示》，提出了覆盖范围、实施总体安排以及配额分配的基本思路等考虑。2025 年 3 月，经国务院批准同意后，我部印发《全国碳排放权交易市场覆盖钢铁、水泥、铝冶炼行业工作方案》（以下简称《工作方案》）。为做好全国碳排放权交易市场扩大行业覆盖范围（以下简称扩围）后的配额分配工作，我们成立了《2024、2025 年度全国碳排放权交易市场钢铁、水泥、铝冶炼行业配额总量和分配方案（征求意见稿）》（以下简称《配额方案》）编制组，全面开展历史排放数据治理，广泛开展调查研究，在兼顾科学性、公平性和可操作性的基础上，研究制定配额分配方法。我们多次组织讨论会听取相关部内司局及直属单位、有关地方生态环境主管部门、研究机构、行业协会、企业代表、全国碳排放权注册登记机构和交易机构意见，书面征求了相关部门、各省级人民政府意见，并根据各方面反馈意见作了进一步修改完善，形成当前文稿。

### 二、主要内容

根据经国务院批准同意的配额分配原则和思路，《配额方案》

主要内容包括总体要求、配额分配范围、配额计算方法、配额发放、配额清缴、配额结转等 6 方面。《配额方案》中 2 个附件分别就配额预分配、核定两个阶段配额分配相关数据表等作出明确规定。主要内容如下。

**（一）提出总体要求。**一是坚持目标导向。根据国家温室气体排放控制目标和碳达峰碳中和实施路径，统筹考虑经济社会发展、行业发展阶段、历史排放情况、市场调节需要、技术创新、产业政策、碳排放数据管理基础等因素，科学制定配额总量和分配方案。二是坚持稳中求进。按照循序渐进、抓大放小原则，分阶段、有步骤推进配额分配工作，以主要排放企业和排放工序为重点，合理确定配额分配范围。与发电行业配额分配方式总体一致，2024、2025 年度配额实行免费分配，基于单位产出碳排放分配配额。三是坚持市场主导。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，营造公平、竞争、开放的市场环境，以“激励先进、鞭策落后”为政策导向，单位产出碳排放越低，配额盈余率越高。引导企业加强碳排放管理、降低碳排放，支持能效提升、原料燃料替代等绿色低碳技术应用。

**（二）确定配额分配范围。**配额分配范围与重点排放单位名录管理保持衔接一致。《配额方案》适用于纳入全国碳排放权交易市场钢铁、水泥、铝冶炼行业 2024、2025 年度重点排放单位名录的企业（生产线、工序）的配额分配。根据我国碳排放双控总体部署和《工作方案》安排，实施周期定为 2024、2025 年度，充分考虑了当前各行业数据基础和管理条件，为夯实碳排放管理基础、推动企业熟悉市场规则、提升碳排放数据的规范性和精准度提供了充足时间。该安排也为

配额从免费分配向有偿和免费分配相结合的分配方式转变留有谋划空间。综合考虑各行业碳排放特征，钢铁行业基于企业、水泥行业基于熟料生产线、铝冶炼行业基于铝电解工序计算配额。钢铁、水泥行业覆盖温室气体种类为二氧化碳（CO<sub>2</sub>），铝冶炼行业覆盖二氧化碳、四氟化碳（CF<sub>4</sub>）和六氟化二碳（C<sub>2</sub>F<sub>6</sub>）三种温室气体，三行业仅覆盖化石燃料燃烧、工业过程等产生的温室气体直接排放，不覆盖因消耗电力、热力等带来的间接排放。

**（三）明确配额计算方法。**一是基于扩围工作启动实施阶段的基本定位，稳妥设计配额松紧程度。考虑到给新纳入行业充足时间适应碳市场管理，根据经国务院批准的配额分配思路，三个行业 2024 年度配额免费分配，基于经核查的实际碳排放量等量分配，所有企业均无配额缺口，无需支付履约成本，无实质性履约压力；2025 年度采用碳排放强度控制的思路实施分配，企业所获得的配额量与实际产出挂钩，不设置配额绝对上限约束，行业整体配额基本平衡，最高不超过 3%，各重点排放单位盈缺率控制在较小范围。二是维护行业企业间公平，实施差异化配额分配。考虑到白色硅酸盐水泥熟料生产线、石膏制硫酸副产硅酸盐水泥、电石渣熟料（电石渣替代率超过 15%）生产线等因终端产品、使用原料的特殊性，其碳排放强度与普通熟料生产线差异较大，为维护行业公平，避免对企业的激励约束作用过大，对上述三类生产线基于实际碳排放量等量分配配额。三是引入行业平衡值和碳排放强度系数作为配额分配的关键参数，实现既定的配额管控目标。行业平衡值是指各行业碳排放配额总量与应清缴配额总量（经核查排放量）相等时对应的主要工序碳

排放强度水平，反映了各行业总体碳排放绩效的基准水平。根据各企业（生产线、工序）实际碳排放强度与行业平衡值之间的差距为各企业（生产线、工序）设置碳排放强度系数，以此表征企业碳排放强度控制水平的先进性，当企业优于行业平衡值时，碳排放强度系数取值 $>0$ ，配额盈余；反之则取值 $<0$ ，配额短缺。通过设置碳排放强度系数上下限及适用的碳强度偏差度范围，将企业配额盈缺率分布更加集中在较小范围内，实现稳起步、稳运行。

**（四）明确配额发放流程。**配额发放分为预分配配额、核定配额两个阶段，分步实施。在预分配阶段，省级生态环境主管部门按照企业（生产线、工序）上一年度经核查排放量的70%确定预分配配额量，全国碳排放权注册登记机构配合省级生态环境主管部门核对、发放配额，根据《关于做好2025年全国碳排放权交易市场有关工作的通知》安排，2024年度不开展配额预分配。在核定阶段，各省级生态环境主管部门基于当年度经核查碳排放相关数据，按照《配额方案》明确的配额计算方法，核定本行政区域内各重点排放单位年度配额，全国碳排放权注册登记机构配合省级生态环境主管部门依据其报送的正式文件，对照预分配结果按照多退少补的原则核对发放核定配额。对配额核定后年度核查结果发生变更的重点排放单位，明确了配额变更的流程和方式。此外，延续发电行业相关做法对存在明显履约风险等情形的重点排放单位差异化开展配额分配，其配额发放至省级生态环境主管部门账户并优先用于清缴。

**（五）明确配额清缴要求。**一是明确清缴时间要求，各重点排放单位应于每年12月31日前通过全国碳排放权注册登记系统按照履

约通知书向省级生态环境主管部门清缴与其经核查排放量等量的配额。二是明确 CCER 抵销要求。考虑到 2024 年度等量发放配额且可直接用于清缴，拟明确重点排放单位可使用 2024 年 1 月 22 日全国温室气体自愿减排交易市场启动后登记的核证自愿减排量（CCER）抵销 2025 年度配额。三是做好清缴服务。结合重点排放单位及省级生态环境主管部门诉求、发电行业做法，由注登机构根据履约完成情况向重点排放单位出具履约证明。针对有意愿履约但因银行账户冻结等客观原因无法购买配额的情况，结合发电行业 2021—2023 年清缴程序，可由其他企业提供配额协助完成清缴。考虑到履约截止日期后需开展欠缴整改、重点排放单位仍有履约意愿、后续年度移除名录的重点排放单位无法继续在配额分配时扣减配额等因素，延续前期做法，明确履约截止日期后仍未足额清缴且在后续年度未完成配额核减的重点排放单位可继续完成配额清缴。

**（六）明确配额结转规则。**《2023、2024 年度全国碳排放权交易发电行业配额总量和分配方案》（国环规气候〔2024〕1 号）中相关结转规定适用于钢铁、水泥、铝冶炼行业，相关重点排放单位可通过市场开展配额交易，并按照该方案要求申请将持有的 2019—2024 年度配额结转为 2025 年度配额，未结转配额不再用于 2025 年度及后续年度清缴。2025 年度配额可以按照有关规定用于后续年度配额清缴。此外，考虑到扩围后存在企业同时纳入两个及两个以上重点排放单位的情况，进一步明确了该种情形下重点排放单位基础结转量计算规则（此时基础结转量为 1 万吨）。