

附件 2

《全国碳排放权交易市场覆盖水泥、钢铁、 电解铝行业工作方案（征求意见稿）》编制说明

一、编制背景

全国碳排放权交易市场以发电行业为突破口，于 2021 年 7 月正式启动上线交易，目前已经顺利完成两个履约周期（2019—2020 年度，2021、2022 年度），成为全球覆盖温室气体排放量最大的碳市场。经过三年的发展，市场总体运行平稳，制度体系日趋完善，数据质量全面改善，以碳市场为核心的中国碳定价机制正在形成。但是，与党中央、国务院的要求和期待相比，全国碳排放权交易市场建设仍存在不足，突出表现在市场当前仅覆盖了发电行业，参与主体高度同质化导致市场活跃度低，市场机制作用未能充分发挥，与欧盟等覆盖多个行业的成熟碳市场差距较大。

党中央、国务院已就扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围（以下简称扩围）工作作出明确部署。我部围绕扩围工作，采用企业调研、专家咨询等方式开展深入调查研究，综合考虑控制温室气体排放要求、产业发展情况、减污降碳贡献、数据质量基础、应对国际碳壁垒等因素，对钢铁、建材、有色金属、石化、化工、造纸和航空等重点行业纳入碳市场的成熟程度进行全面评估，科学确定了各行业纳入市场的时间表、路线图。根据评估结果，建材（水泥）、钢铁、

有色金属（电解铝）行业基础条件成熟，可从2024年度起纳入全国碳排放权交易市场管理，届时全国碳排放权交易市场覆盖排放量占全国总量的比例将达到约60%。据此，我部编制了《全国碳排放权交易市场覆盖水泥、钢铁、电解铝行业工作方案（征求意见稿）》（以下简称《方案》）。

此外，在形成扩围实施路线图的同时，我部进一步夯实了水泥、钢铁、电解铝行业扩围的数据基础、制度基础和硬件基础。目前各项准备工作已基本就绪。

二、主要内容

《方案》包括总体要求、工作目标、实施重点排放单位名录管理、开展核算报告核查、实施配额管理、保障措施等共6部分内容、13项重点任务。总体要求部分明确了扩围工作的总体要求，提出了坚持稳中求进、协调协同、降碳导向、公平公开的原则。工作目标提出启动实施（2024—2026年）和深化完善（2027年—）两个阶段，积极稳妥推进水泥、钢铁、电解铝行业全国碳排放权交易市场建设，并明确了每个阶段的具体目标。实施重点排放单位名录管理部分提出了确定管控范围、确定重点排放单位、做好系统开户等3项重点任务，对名录管理工作进行了全面部署。开展核算报告核查部分提出了制定核算报告与核查技术规范、组织开展月度存证、组织开展年度报告核查等3项重点任务，明确各项工作的责任单位、操作流程。实施配额管理部分提出了制定年度配额总量和分配方案、开展配额发放清缴交易等2项重点任务，明确了配额分配的主要思路，规定了配额管理各环节的关键要素、工作流程。保障措施部分提出了加强组织领导、强化

能力建设、强化监督执法、做好跟踪评估、加强宣传引导等 5 项重要任务，明确了各项任务的具体要求。

三、需要说明的问题

（一）关于《方案》的总体考虑。考虑到新纳入市场的重点排放单位需要经历一段时间掌握规则、熟悉市场、提升管理能力，《方案》提出分两个阶段推动市场建设，确保扩围工作积极稳妥有序进行。在启动实施阶段，以夯实三个行业碳排放管理基础、推动重点排放单位熟悉市场规则为主要目标，通过 2—3 年的建设运行，有效夯实碳排放数据质量基础，提升各类主体参与能力，实现平稳启动扩围。建立完善水泥、钢铁、电解铝行业名录、数据质量、配额、交易管理制度，完成三个行业首次履约工作。推动重点排放单位熟悉核算报告核查、配额分配、市场交易规则，逐步树立“排碳有成本、减碳有收益”的低碳发展意识，提升碳排放管理能力。配额采用强度控制思路，实行全部免费分配，部分先进企业获得收益，部分落后企业付出成本，大多数企业配额盈亏基本持平，盈亏金额占企业经营收益比重较小。在深化完善阶段，强化激励约束程度，促进低碳技术创新发展和碳排放资源在更大范围内优化配置。

（二）关于覆盖范围。在门槛方面，综合考虑管理成本、行业降碳路径等因素，水泥、钢铁、电解铝行业与发电行业相同，仍为年度温室气体排放量达到 2.6 万吨二氧化碳当量。在管控气体种类方面，考虑到控制非二氧化碳温室气体排放的需要，结合各行业温室气体排放特点，发电、水泥、钢铁的管控气体为二氧化碳，电解铝行业的管控气体为二氧化碳、四氟化碳（CF₄）、六氟化二碳（C₂F₆）。

在排放范围方面，考虑到与国际碳市场规则对接，水泥、钢铁、电解铝行业均仅管控因使用化石能源等直接产生的温室气体排放。

（三）关于配额分配。在启动实施阶段，采用强度控制的思路实施配额免费分配，企业所获的配额数量与产品产量（产出）挂钩，不预设配额绝对总量，不限制企业产能，产品产量（产出）越大、配额量越多；采用绩效评价法，根据单位产出的碳排放强度进行绩效管理，碳排放强度低的企业可通过配额盈余获得收益，碳排放强度高的企业因配额短缺付出碳排放成本，整个行业配额基本盈亏平衡；充分考虑纳入初期企业不熟悉规则、数据质量基础不牢靠的现状，按照类似“体验期”式的试验期定位，单个企业的配额盈余与缺口均控制在较小范围内，缩小企业间配额“贫富差距”。在深化完善阶段，配额分配方法由绩效评价法逐步转向基准法，对标行业先进水平，建立预期明确、公开透明的配额逐步适度收紧机制，推动单位产出碳排放不断下降。

（四）关于数据质量。一是强化数据分级分类管理。以简化核算方法、降低数据风险为导向，坚持分类施策，基于不同行业排放特征、不同企业能力水平特点，通过实测、缺省等差异化方法获取碳排放核算的关键参数。对开展实测难度大且易引发数据质量风险的参数给出缺省值，要求实测过程全流程视频监控且实验室通过中国合格评定国家认可委员会（CNAS）认可。二是实施关键参数月度存证。参照发电行业做法，要求企业对关键参数进行月度存证，利用区块链、大数据等智能化手段及时发现异常数据。三是建立完善三级联审机制。施行“国家—省—市”三级联审制度，从源头对化

石能源消费量等关键参数进行严格把关，将数据问题消灭在“萌芽”阶段。**四是**强化监督执法及能力建设。强化碳排放数据质量监督执法，对发现问题拉单挂账分类处理，严厉打击违法违规行为。通过专项培训推动企业熟练掌握核算报告与核查规则，全面提升企业碳排放管理能力与意识，不断提高碳排放数据质量。**五是**创新核算方法。不断提高并细化工序层级活动数据计量、核算、核查要求，推动企业开展燃料、原辅材料高质量实测，探索开展温室气体排放在线监测，推动行业企业安装在线监测设备，以监测数据校核核算结果。通过上述举措，全面建立完善可满足分工序实施基准线法的碳排放数据管理体系，提升数据的完整性、准确性，为市场平稳健康发展奠定基础。