

附件 2

《全国碳排放权交易市场 2025、2026 年度发电行业以及 2026 年度钢铁、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

为做好全国碳排放权交易市场发电、钢铁、水泥、铝冶炼行业配额分配工作，我部于 2025 年 10 月组织成立了《全国碳排放权交易市场 2025、2026 年度发电行业以及 2026 年度钢铁、水泥、铝冶炼行业配额总量和分配方案》（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各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，书面征求了有关部门、各省级人民政府和相关行业协会等单位意见，并根据各方面反馈意见作进一步修改完善后形成当前文稿。

二、主要内容

《配额方案》主要内容沿袭了过去几个年度配额分配的成熟做法，包括总体要求、配额分配范围、配额计算方法、配额发放、配额清缴等五方面内容。两个附件分别就预分配配额、核定配额相关数据表进行了统一规范。《配额方案》主要内容如下。

一是提出《配额方案》的总体思路和基本原则。坚持目标导向，

按照国家美丽中国建设和控制温室气体排放的总体要求，统筹考虑宏观经济形势、历史排放情况、市场调节需要以及碳排放数据管理基础等因素。坚持循序渐进，在保持政策基本框架稳定和预期连续性的前提下，稳妥推进机制创新。坚持效率优先，充分发挥“激励先进、鞭策落后”的作用。

二是确定各行业实施周期。为保障市场平稳运行，尽早明确配额政策预期，《配额方案》统筹考虑配额有偿分配工作推进节奏，对发电、钢铁、水泥、铝冶炼四个行业作出统一部署。其中，发电行业实施周期为 2025、2026 年度，钢铁、水泥、铝冶炼行业实施周期为 2026 年度。

三是明确发电、钢铁、水泥、铝冶炼行业重点排放单位配额分配的方法和规则。考虑到个别重点排放单位（机组、生产线、工序）由于生产工艺、原燃料等存在特殊性，《配额方案》明确其年度配额量与其经核查的实际碳排放量相等。除特殊情形外，2025、2026 年度发电行业采用基准法分配配额，企业获得的配额量与其发电量和供热量挂钩。2026 年度钢铁、水泥、铝冶炼行业采用碳排放强度系数法分配配额。

四是明确配额发放流程按照预分配、核定两步实施。在预分配阶段，预分配配额量原则上按上一年度经核查排放量的 50% 确定。同时，为防范履约风险，允许省级生态环境主管部门针对存在信用问题或生产异常等特殊情况的企業，酌情进一步降低其预分配比例。配额核定阶段，各省级生态环境主管部门基于 2025、2026 年度经核查碳排放相关数据核定应发放配额量和已发放分配配额量等，按照

多退少补的原则，将 2025、2026 年度全部配额发放至重点排放单位账户。对于配额核定前关停的企业（包括存在机组、生产线、工序关停的企业）、未足额清缴上一年度配额或经省级生态环境主管部门核实存在明显履约风险的重点排放单位，配额发放至省级生态环境主管部门账户。

五是明确配额清缴的流程和省级生态环境主管部门、重点排放单位等的主体责任。重点排放单位应于每年 12 月 31 日前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，完成上一年度配额清缴工作。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、2026 年度碳排放配额的清缴。

三、重要问题说明

（一）关于基准值的设定。为向社会传递碳市场推动减排的积极政策信号，经过对发电行业各类型机组的配额盈亏情况测算，2025 年度综合基准值（各类别机组基准值加权）同比下降 0.35%左右，保障发电行业配额分配基本平衡，略有缺口。其中 300MW 等级以上常规燃煤机组的基准值在上一年度的基础上下降 0.1%，300MW 等级及以下常规燃煤机组下降 0.4%，非常规燃煤机组下降 1%，燃煤供热机组下降 0.6%，燃气机组基准值保持不变。2026 年度基准值同比下降幅度与 2025 年度相同。上述的基准值下降幅度既考虑了发电企业的承受能力，也有利于推动完成“十五五”期间“全国碳排放权交易市场覆盖行业单位产品碳排放下降 3%左右”的目标要求。2026 年度钢铁、水泥、铝冶炼行业按照报经国务院的配额分配思路以及《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》，继续采用碳排放强度系数法分配配额，坚持“激励先进、鞭策落后”的原则，企业获得的配额数量与产能产出直接挂钩，行业整体配额基本平衡，各重点排放单位盈缺率控制在较小范围。

（二）关于发电行业调峰修正系数。《配额方案》完全引用最新的《燃煤发电机组单位产品能源消耗限额》（GB 21258—2024）中的机组负荷（出力）修正系数作为调峰修正系数。同时，考虑到发电行业机组负荷率逐年下降的实际，为对参与深度调峰机组进行精准补偿，将调峰修正系数的适用范围规定为负荷率低于 50% 的常规燃煤机组，参与深度调峰的低负荷率机组将获得更多配额。

（三）关于配额结转政策。为有效解决企业惜售配额、配额缺口企业履约压力较大等问题，同时推动历史年度结余的配额标的转化为更符合市场需求的新年度配额，推动市场健康发展，《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》及《2024、2025 年度全国碳排放权交易钢铁、水泥、铝冶炼行业配额总量和分配方案》暂时性引入了结转政策，企业最大可结转配额量与其净卖出量挂钩，以督促和鼓励配额有盈余的企业出售部分历史结余配额并将剩余配额转化为新年度配额标的。该机制实施两年来，市场流动性显著改善，配额供需趋于平衡，已无存续必要。在此基础上，《配额方案》拟取消结转政策，更好适应市场发展现状。

（四）关于其他特殊情况。为更好地与各行业低碳政策协同，进一步支持生物质掺烧等降碳工艺的应用与发展，并考虑数据质量管理能力，《配额方案》对采用特殊工序工艺和存在特殊情形的重点

排放单位实施等量分配配额，包括掺烧比例过高但难以核查的发电机组、应急备用保障功能的发电机组、经核查当年度排放量不达 2.6 万吨二氧化碳当量的企业、采用富氢碳循环氧气高炉低碳冶金工艺的钢铁长流程企业等。此外，考虑到区域特点和各类机组燃烧实际，2026 年度高寒地区机组的碳排放核算将采用更精准的碳氧化率默认值，预计使全行业碳排放核算量下降约 0.5%。