

附件 3

《2021、2022 年度全国碳排放权 交易配额总量设定与分配实施方案 (征求意见稿)》编制说明

一、起草过程

配额管理制度是全国碳排放权交易市场（以下简称全国碳市场）管理的重要制度。为加强全国碳市场管理，做好全国碳市场 2021 和 2022 年配额分配相关工作，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、发电企业、全国碳排放权注册登记机构和交易机构意见，深入调查核实第一个履约周期机组层面关键数据，专题研究第一个履约周期配额分配相关情况、存在的问题；深入分析 2021 和 2022 年不同配额分配方案对全行业配额盈缺、不同类型机组和企业履约压力的影响，在此基础上形成了《2021、2022 年度全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案（征求意见稿）》（以下简称《方案》），并征求了发展改革委、工业和信息化部、国家统计局、国家能源局等有关部门，各省级生态环境主管部门，中国电力企业联合会等相关行业协会的意见，同时根据反馈意见进行了修改完善。

二、主要内容

《方案》主要内容包括十四部分，即总体要求，机组分类，配额核算与分配方法，配额总量，配额发放，配额调整，配额清缴，

配额结转，重点排放单位合并、分立与关停情况的处理，各类别机组碳排放基准值，燃煤机组配额分配技术指南，燃气机组配额分配技术指南，配额预分配、调整及核定流程。

《方案》提出了坚持服务大局、坚持稳中求进、坚持政策导向的基本原则，明确了 2021、2022 年全国碳市场配额管理的实施范围，将发电机组按照燃料种类及机组容量划分为四个类别。《方案》明确了配额分配的方法及规则，2021、2022 年配额实行免费分配，沿用基准法核算重点排放单位机组配额量，按不同机组类别设定相应碳排放基准值，将各机组、各重点排放单位、各行政区域年度配额总量加总，最终确定各年度全国配额总量。《方案》增加了盈亏平衡值的概念，作为制定供电、供热基准值的重要依据，并将负荷（出力）系数修正系数拓展至常规燃煤热电联产机组。对于存在合并、分立与关停情况的重点排放单位，《方案》规定了其配额核定方法。

三、需要说明的问题

（一）关于《方案》的总体考虑

《方案》总体上延续 2019-2020 年配额方案框架，继续基于强度控制实施配额分配，配额分配相关的工作流程基本不变。对全国电力行业减排要求保持相对稳定。同时综合考虑疫情、经济形势以及技术进步、电源结构优化、保障能源供应等因素，对标碳达峰、碳中和目标，推动发电行业进一步控制温室气体排放，结合 2019—2020 年配额分配实际情况及 2021 年碳排放数据核查结果，进一步优化调整各类机组的供电、供热基准值。

（二）关于基准值

与《2019-2020 年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方

案》相比，《方案》中的基准值基于经核查的 2021 年碳排放数据，考虑了碳排放相关参数实测比例大幅提高的实际情况，能够更加准确反映发电行业单位供电、供热碳排放量的整体水平。

《方案》的基准值松紧程度既与当前的宏观经济环境、能源保供形势协调，也与碳市场作为控制温室气体排放政策工具的功能定位相适应。2021、2022 年度配额分配政策基于每年度配额基本盈亏平衡进行设计，积极稳妥推进行业绿色低碳转型。

（三）关于履约截止时间

结合第一个履约周期工作实践，考虑各地方开展碳排放数据核查、配额预分配、配额调整以及配额最终核定工作的实际需要，给重点排放单位完成配额清缴履约预留充足时间，2021、2022 年分别按年度履约，但两年的履约截止日期相同，各重点排放单位应于 2023 年 12 月 31 日前完成 2021、2022 年度配额清缴工作。

（四）关于扩展机组负荷（出力）系数修正系数的覆盖范围

为体现碳市场对高效供热生产和“保供热、保民生”的支持，根据《热电联产单位产品能源消耗限额》（GB33574-2017），将负荷（出力）修正系数覆盖范围由常规燃煤发电机组扩展至常规燃煤发电机组及热电联产机组。常规燃煤热电联产机组的负荷（出力）系数修正系数设定公式参考《热电联产单位产品能源消耗限额》（GB33574-2017），与常规燃煤发电机组负荷（出力）系数修正系数公式保持一致。