

附件 2

《2019-2020 年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案（发电行业）》 （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）的重要制度。“十三五”规划《纲要》要求，实行重点单位碳排放报告、核查、核证和配额管理制度。2017 年发布的《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》要求，发电行业配额按国务院发展改革部门（有关职能已划转至生态环境部）会同能源部门制定的分配标准和方法进行分配。

2019 年 10 月，生态环境部举办了 8 期全国碳市场配额分配和管理系列培训班，组织开展了发电行业配额试算并征求了各地方、发电企业对发电行业配额总量设定与分配实施方案的意见。在此基础上，修改完善了发电行业配额总量设定与分配实施方案，并组织专家进行了多次讨论，在充分考虑疫情对发电行业影响的基础上，以尽量降低启动全国碳市场对发电行业企业的影响为原则，形成了《2019-2020 年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案（发电行业）》（以下简称《方案》）并于 2020 年 8 月书面征求了发展改革委、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，重点电力企

业集团，中国电力企业联合会等相关行业协会的意见。根据各单位反馈意见，对《方案》作了修改完善，形成《方案》（征求意见稿）。

二、主要内容

主要包括八部分，即纳入配额管理的重点排放单位名单，纳入配额管理的机组类别，配额总量，配额分配方法，配额发放，配额清缴，重点排放单位合并、分立与关停情况的处理，其他说明。

三、需要说明的问题

（一）是否纳入自备电厂

《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》提出，年度排放达到 2.6 万吨二氧化碳当量（综合能源消费量约 1 万吨标准煤）及以上的其他行业自备电厂视同发电行业重点排放单位管理。此前，生态环境部在请地方提交重点排放单位名单、配额试算以及碳排放数据核查工作中，均将自备电厂视同发电行业纳入，各地方已具备向自备电厂发放配额的工作基础。

（二）热电联产机组的界定

根据《关于发展热电联产的规定》及《名词术语电力节能》（DL/T 1365-2014）第 4.4.30 条，“热电联产”机组应满足以下条件：1) 机组总热效率年平均大于 45%；2) 50MW 以下机组热电比大于 100%，50-200MW 机组热电比大于 50%，200MW 及以上机组采暖期热电比大于 50%；3) 满足地方政策要求。鉴于城市工业及居民热负荷需求的变化，多数已批准热电联产机组（绝大多数为 300MW 等级及以下机组）热电比和总热效率均达不到上述规

定。此外，各地政策对热电联产具体参数界定也不统一。若将热电比和总热效率低于上述规定的机组在全国碳市场中按照纯凝发电机组进行配额分配，将导致此类机组配额缺口较大，从而使得此类机组面临淘汰。考虑到国家“保供热”的要求，以及全国热电联产机组运行实际及各地政策差异，全国碳市场配额管理过程将“报告年度内有对外供热量产生的发电机组”划分为“热电联产机组”。

（三）对选取分配年份的考虑

各重点排放单位的供电量、供热量、碳排放量等相关数据是各地方重点排放单位分配配额的数据基础。为夯实全国碳市场相关工作基础，生态环境部组织各地开展了 2013-2019 年度重点排放单位碳排放数据报送与核查工作。受地方工作经费、疫情等多种因素的影响，2019 年碳排放数据报送仍面临较大困难，较短的时间内预计无法全部收齐。若 2020 年仅分配 2019 年度配额，并要求企业完成履约义务，则履约工作完成的时间预计将延至 2021 年，从而造成履约时间与配额分配年份相差过长。若 2020 年仅分配当年配额，又将面临疫情对各重点排放单位造成影响的不确定性过大等难题，且根据上年度（2019 年度）数据形成的重点排放单位名单在短时间内也无法确定。综合上述考虑，为平稳启动全国碳市场，拟在 2020 年分配 2019-2020 年的配额，两个年度的配额清缴时间另行通知。

（四）如何确定基准线数量

采用基准线法分配配额的基准线数量，应综合考虑配额分配方法的科学性、适用性、公平性和对推动行业减排的作用等多个

因素。如果在考虑发电机组的技术水平、生产情况、生产条件等情况下设置基准线过多，将降低碳市场推动使用先进发电技术的作用。如果设置基准线过少，会损害分配方法的科学性、适用性和公平性，对小规模、低效机组产生过大冲击。综合考虑我国发电机组类型特点、配额盈缺情况、减排成效等因素，将基准线数量设定为 4 条。

（五）关于供热量修正系数的说明

对于热电联产机组，随着供热量的增加，机组整体效率提升。由于我国目前热电分摊的方式是“以热定电”，即机组供热效率（供热煤耗）为定值，机组整体效率的提升就完全体现在供电方面，因此，随着供热量提升，机组供电碳排放强度是降低的，反之亦然。为体现机组供电配额随供热比的变化，将热电联产机组分为燃煤热电联产机组和燃气热电联产机组，分别计算其供热量修正系数。其中，燃煤热电联产机组包含所有类型（中压、高压、超高压、亚临界、超临界、超超临界、非常规燃煤机组），燃气热电联产机组同样包含所有技术类型（F 级及 F 级以下），基于样本计算，分别拟合得出燃煤、燃气机组在不同供热比情况下供电碳排放强度的变化曲线，从而得出两类机组的供热量修正系数分别为 $(1-0.22 \times \text{供热比})$ 和 $(1-0.6 \times \text{供热比})$ 。