

各省、自治区、直辖市生态环境厅（局），新疆生产建设兵团生态环境局：

为贯彻落实党中央、国务院关于全国碳排放权交易市场建设部署，经国务院批准，钢铁、水泥、铝冶炼三个行业纳入全国碳排放权交易市场管理，覆盖的温室气体种类为二氧化碳（CO<sub>2</sub>）、四氟化碳（CF<sub>4</sub>）和六氟化二碳（C<sub>2</sub>F<sub>6</sub>）。根据《碳排放权交易管理暂行条例》，我部组织制定了《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》，现予印发，请按照执行。

生态环境部

2025年3月20日

（此件社会公开）

抄送：国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、商务部、国家统计局、国家能源局，各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团。

生态环境部办公厅 2025年3月21日印发

# 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

为贯彻落实 2025 年《政府工作报告》要求，积极稳妥有序将钢铁、水泥、铝冶炼行业纳入全国碳排放权交易市场覆盖范围，根据《碳排放权交易管理暂行条例》，制定本方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想和习近平经济思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，落实全国生态环境保护大会部署，按照“边实施、边完善”的工作思路，分两个阶段做好钢铁、水泥、铝冶炼行业纳入全国碳排放权交易市场相关工作，实现积极稳妥有序扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围（以下简称扩围）。以全国碳排放权交易市场为主体完善碳定价机制，优化碳减排资源配置，降低全社会碳减排成本，推动建成更加有效、更有活力、更具国际影响力的碳市场。

**启动实施阶段（2024—2026 年度）。**以夯实碳排放管理基础、推动企业熟悉市场规则为主要目标，培育经营主体，完善市场监管，提升各类主体参与能力和管理水平。2024 年度作为钢铁、水泥、铝冶炼行业首个管控年度，2025 年底前完成首次履约工作。其中，2024 年度配额基于经核查的实际碳排放量等量分配，2025、2026 年度配额采用碳排放强度控制的思路分配，激励先进、鞭策落后，企业所

获得的配额数量与产能产出挂钩，合理确定配额盈缺率，行业整体配额盈亏基本平衡。制定碳排放核算报告和核查指南，开展关键参数月度存证，夯实碳排放数据质量基础。推动重点排放单位熟悉核算报告、核查、配额分配、配额清缴、市场交易规则，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。

**深化完善阶段（2027年度一）。**政策法规体系更加完善，监督管理机制更加健全，各方参与市场能力全面提升。碳排放数据质量全面改善，数据真实性、准确性、完整性全面加强。配额分配方法更加科学精准，建立预期明确、公开透明的行业配额总量逐步适度收紧机制。

## **二、实施重点排放单位名录管理**

**（一）确定管控范围。**钢铁、水泥、铝冶炼行业管控化石燃料燃烧、工业过程等产生的温室气体直接排放。钢铁、水泥行业管控温室气体种类为二氧化碳（CO<sub>2</sub>），铝冶炼行业管控温室气体种类为二氧化碳、四氟化碳（CF<sub>4</sub>）和六氟化二碳（C<sub>2</sub>F<sub>6</sub>）。相应新增重点排放单位约1500家，覆盖排放量新增加约30亿吨二氧化碳当量。

**（二）确定重点排放单位。**钢铁、水泥、铝冶炼行业中年度温室气体排放量达到2.6万吨二氧化碳当量的单位作为重点排放单位，纳入全国碳排放权交易市场管理。各省级生态环境主管部门会同同级有关部门按照以上条件，制定本行政区域钢铁、水泥、铝冶炼行业重点排放单位名录，并通过全国碳市场管理平台报送，同时向社会公开。

**（三）做好系统开户。**各省级生态环境主管部门组织钢铁、水泥、铝冶炼行业重点排放单位完成全国碳排放权注册登记系统、全

国碳排放权交易系统、全国碳市场管理平台开户。

### 三、开展核算报告核查

**（一）制定核算报告和核查技术规范。**生态环境部根据行业工艺特点、碳排放特征、管理能力和减排成本等因素，制定钢铁、水泥、铝冶炼行业碳排放核算报告和核查指南，明确各行业关键参数分级分类管理要求，逐步推动企业开展对燃料、原辅材料等参数的高质量实测，对不具备实测条件的参数采用规定的缺省值替代实测。探索开展碳排放在线监测。

**（二）组织开展月度存证。**重点排放单位根据所在行业核算报告指南要求，制定并严格执行数据质量控制方案，依法依规开展检验检测，对关键参数进行月度存证，并通过全国碳市场管理平台报送。实施“国家一省一市”三级数据质量审核，生态环境部组织各地方生态环境主管部门对月度存证数据开展技术审核，对化石能源消费量等关键参数进行严格把关。

**（三）组织开展年度报告核查。**重点排放单位根据所在行业核算报告指南要求，编制年度排放报告，通过全国碳市场管理平台报送。各省级生态环境主管部门对重点排放单位年度排放报告开展核查，核查结果作为配额分配与清缴的依据。重点排放单位对所报告数据的真实性、完整性、准确性负责。

### 四、实施配额管理

**（一）制定年度配额总量和分配方案。**生态环境部会同国务院有关部门根据国家温室气体排放控制目标，制定钢铁、水泥、铝冶

炼行业年度碳排放配额总量和分配方案。在启动实施阶段，2024 年度配额分配量与其经核查的实际碳排放量相等，2025 年度和 2026 年度配额基于碳排放强度控制思路进行分配。在深化完善阶段，对标行业先进水平优化配额分配方法，推动单位产品产量（产出）碳排放不断下降。

**（二）开展配额发放、清缴、交易。**各省级生态环境主管部门会同同级有关部门，根据年度碳排放配额总量和分配方案，通过全国碳排放权注册登记系统向本行政区域内重点排放单位分配配额，并组织开展履约。钢铁、水泥、铝冶炼行业重点排放单位按年度向所在省级生态环境主管部门足额清缴其碳排放配额。参与全国碳排放权交易市场的重点排放单位，不再参与相同温室气体种类和相同行业的地方碳排放权交易市场的碳排放权交易。发电、钢铁、水泥、铝冶炼行业重点排放单位通过全国碳排放权交易系统开展碳排放配额集中统一交易。

## 五、加大推进力度

**（一）加强组织领导。**生态环境部负责牵头做好扩围工作，加强组织协调。各部门结合实际，按职责分工共同做好扩围有关工作。建立部门间常态化协作机制，对关键问题及时开展沟通协调。广泛听取部门、行业协会、技术服务机构、企业意见，充分调动各方参与积极性。

**（二）强化能力建设。**完善全国碳排放权交易市场注册登记和交易规则。拓展全国碳市场管理平台功能，全面支撑重点排放单位

名录管理、核算报告核查等工作。升级改造全国碳排放权注册登记系统和交易系统，提升系统稳定性和服务便捷度，推动逐步纳入统一公共资源交易平台体系。面向重点排放单位、技术服务机构、环保公益组织等组织开展专门业务培训。推动重点排放单位建立健全内部碳排放数据管理制度。

**（三）强化监督执法。**把全国碳排放权交易市场监管作为地方生态环境、市场监管部门日常监督执法的重要内容。建立地方生态环境主管部门与注册登记机构、交易机构的日常协作机制，确保市场安全平稳运行。强化常态化履约监管，建立部门间信息沟通机制，持续跟踪评估重点排放单位履约风险。组织开展碳排放报告数据质量监督执法，对发现问题拉单挂账分类处理，严厉打击违法违规行为。

**（四）做好跟踪评估。**建立全国碳排放权交易市场定期评估机制，全面系统评估扩围成效，总结扩围先进经验做法，为更好推动向更多重点排放行业扩围奠定基础。持续开展碳排放数据质量形势研判，定期分析汇总各行业数据质量突出问题并及时提出优化方案。

**（五）加强宣传引导。**做好扩围相关政策文件的宣传解读。充分利用中国碳市场大会、全国低碳日、生态环境部例行新闻发布会等平台机制以及全国碳市场信息网等权威渠道主动发声。鼓励各地方和有关单位多渠道宣传普及碳市场相关政策，为碳市场建设运行营造良好社会氛围。加强信息披露，依法依规推动有关主体及时公开排放、履约、交易、质押等相关信息，接受社会监督。