

中共中央办公厅国务院办公厅关于推进绿色低碳转型加强全国碳市场建设的意见

(2025年5月24日)

碳市场是利用市场机制积极应对气候变化、加快经济社会发展全面绿色转型的重要政策工具。目前，我国已建立重点排放单位履行强制减排责任的全国碳排放权交易市场和激励社会自主减排的全国温室气体自愿减排交易市场。为推动建设更加有效、更有活力、更具国际影响力的全国碳市场，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平经济思想、习近平生态文明思想，坚持稳中求进工作总基调，兼顾绿色低碳转型和经济发展需要，坚持有效市场、有为政府，坚持碳市场作为控制温室气体排放政策工具的基本定位，加快建设全国统一的碳市场，有计划分步骤扩大实施范围、扩展参与主体，营造更加公平公开透明的市场环境，努力实现碳排放资源配置效率最优化和效益最大化，推动传统产业深度转型，培育发展新质生产力，激发全社会绿色低碳发展内生动力，为积极稳妥推进碳达峰碳中和、建设美丽中国提供重要支撑。

主要目标是：到2027年，全国碳排放权交易市场基本覆盖工业领域主要排放行业，全国温室气体自愿减排交易市场实现重点领域全覆盖。到2030年，基本建成以配额总量控制为基础、免费和有偿分配相结合的全国碳排放权交易市场，建成诚信透明、方法统一、参与广泛、与国际接轨的全国温室气体自愿减排交易市场，形成减排效果明显、规则体系健全、价格水平合理的碳定价机制。

二、加快建设全国碳排放权交易市场

(一) 扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围。根据行业发展状况、降碳减污贡献、数据质

量基础、碳排放特征等，有序扩大覆盖行业范围和温室气体种类。

(二) 完善碳排放配额管理制度。建立预期明确、公开透明的碳排放配额管理制度，保持政策稳定性和连续性。综合考虑经济社会发展、行业特点、低碳转型成本等，明确市场中长期碳排放配额控制目标。根据国家温室气体排放控制目标及碳排放双控要求，处理好与能源安全、产业链供应链安全、民生保障的关系，科学设定配额总量，逐步由强度控制转向总量控制。到2027年，对碳排放总量相对稳定的行业优先实施配额总量控制。稳妥推行免费和有偿相结合的碳排放配额分配方式，有序提高有偿分配比例。建立配额储备和市场调节机制，平衡市场供需，增强市场稳定性和流动性。合理确定用核证自愿减排量抵销碳排放配额清缴的比例。

(三) 加强对碳排放权交易试点市场的指导和监督管理。统筹好全国碳排放权交易市场和有关地方试点开展的碳市场。现有碳排放权交易试点市场要按照有关要求规范建设运行，助力区域绿色低碳转型。鼓励碳排放权交易试点市场在扩大覆盖范围、完善市场价格机制、创新监管手段、健康有序发展碳金融等方面先行先试，为全国碳排放权交易市场建设探索经验。建立定期评估和退出机制，不再新建地方或区域碳排放权交易市场。

三、积极发展全国温室气体自愿减排交易市场

(四) 加快自愿减排交易市场建设。建立科学完备的方法学体系，针对可持续发展效益显著、社会期待高、社会效益和生态效益兼具的重点领域加快方法学开发，有效服务社会自主减排和生态产品价值实现。强化自愿减排项目开发、审定、实施及减排量核查等全链条管理。项目业主、审定与核查机构要恪守诚信原则，严格落实承诺事项，主动接受社会监督。加强全国碳减排

资源统筹管理，规范各类自愿减排交易活动。

(五) 积极推动核证自愿减排量应用。倡导推动党政机关、企业、社会团体等在绿色供应链管理、开展大型活动、履行社会责任、绿色低碳生活等方面，积极使用核证自愿减排量抵销碳排放，各级党政机关和国有企业要发挥表率作用。完善核证自愿减排量抵销规则，提高国际认可度，积极服务有关行业企业国际履约和产品碳中和。

四、着力提升碳市场活力

(六) 丰富交易产品。稳步推进金融机构探索开发与碳排放权和核证自愿减排量相关的绿色金融产品和服务，加大对温室气体减排的支持力度。建立完善碳质押、碳回购等政策措施，规范开展与碳排放权相关的金融活动，拓展企业碳资产管理渠道。以全国碳市场为主体建立完善碳定价机制，充分利用全国碳市场的价格发现功能，为金融支持绿色低碳发展提供有效的价格信号。

(七) 扩展交易主体。支持银行等金融机构规范开展碳质押融资业务，稳妥推进符合要求的金融机构在依法合规、风险可控前提下参与全国碳交易市场，适时引入其他非履约主体。全国温室气体自愿减排交易市场逐步引入符合条件的自然人参与交易。

(八) 加强市场交易监管。规范重大政策信息发布，完善市场交易风险预防预警及处置程序，开展全国碳市场价格跟踪评估，推动形成合理交易价格。加强交易行为监管，严厉打击扰乱市场秩序、操纵市场等行为。建立重点排放单位履约风险评估和管理制度，防范履约风险。加强对碳金融活动的监督管理，引导金融机构按照市场化、法治化原则做好金融服务，守住不发生系统性金融风险的底线。

五、全面加强碳市场能力建设

(九) 完善管理体制和支撑体系。建立健全

与全国碳市场发展阶段相适应、有利于加强统一监督管理、权责清晰、运行高效的管理体系。加强全国碳市场能力建设。推动建设全链条、数字化、智能化的全国碳市场管理系统、注册登记系统和交易系统，强化服务功能，保障数据安全。

(十) 加强碳排放核算与报告管理。健全企业温室气体排放报告制度。结合全国碳市场建设，加快修订重点行业企业温室气体核算与报告指南，条件成熟后转化为国家标准。实施碳排放核算分类管理，完善基于排放因子法的核算体系，探索开展基于自动监测的碳排放核算。加强碳排放关键计量器具配备、使用和管理，依法进行检定或校准，制定计量技术规范，开展碳排放计量审查。实施重点排放单位关键参数月度存证。

(十一) 严格规范碳排放核查。完善重点行业核查技术规范，明确核查要点和要求，规范核查流程。推动审定核查机构严格遵循客观独立、诚实守信、公平公正、专业严谨的原则，对碳排放进行全面核查，确保审定、核查结果的准确性和可信度。对碳排放报告持续保持高质量的重点排放单位可结合实际简化核查。

(十二) 加强碳排放数据质量全过程监管。压实重点排放单位履行碳排放核算与报告的主体责任，推动企业建立健全碳排放数据质量内部管理制度。地方生态环境、市场监管部门会同有关部门加强碳排放数据日常监督管理，综合运用大数据、区块链、物联网等技术，提升监管水平。加大违法违规行为查处力度，严厉打击弄虚作假行为。

(十三) 加强技术服务机构监管。对全国碳排放权交易市场核查机构实施认证机构资质管理，明确准入条件、行为规范和退出机制。加强碳排放相关检验检测机构管理，建立违规机构清出机制。积极培育咨询服务、检验检测、审定核查等技术服务，定期开展评估，促进第三方技术服务市场健康发展，打造更多国际性专业服务机构。推动技术服务机构加强行业自律管理。

(十四) 完善信息披露制度。重点排放单位、

注册登记机构、交易机构、技术服务机构、金融机构等根据有关要求及时公开排放、履约、交易、质押等相关信息，接受社会监督。建立碳市场相关数据部门共享机制。依法加强重点排放单位、技术服务机构和金融机构信用监督管理。

六、加强组织实施保障

(十五) 加强组织领导。在党中央集中统一领导下，各地区各有关部门要结合实际抓好本意见贯彻落实。地方各级党委和政府要加强组织领导，积极推进绿色低碳转型，强化对碳市场建设运行的政策支持，加强对重点排放单位的监督管理，扎实做好本地区重点排放单位配额发放、配额清缴、数据质量管理等工作。生态环境部要加强对碳市场建设统筹协调、组织实施和跟踪评估，系统推进任务落地落实。有关部门要根据职责分工，加强协调配合和监管指导，形成工作合力。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

(十六) 强化政策法规支撑。研究完善相关法律法规，为碳市场建设提供法律支撑。开展温室气体自愿减排交易管理相关立法研究。健全行政执法与刑事司法衔接长效机制，依法开展相关领域检察公益诉讼，加大对碳市场违法犯罪行为的联合打击力度。完善裁判规则体系，依法支持行政机关履责碳市场行政监管职责。加强全国碳市场与绿电、绿证等市场化机制的政策协同、制度衔接。制定全国碳市场注册登记和交易收费规则。完善全国碳市场资金清算机制，提高资金清算效率。降低碳市场制度性交易成本。

(十七) 深化国际交流与合作。积极参与应对气候变化《巴黎协定》相关碳市场机制规则制定，推动全球绿色低碳公正转型。加强国际磋商和对话交流。加强碳市场领域交流合作，推动技术、方法、标准、数据国际互认。多渠道宣传我国碳市场建设做法和经验。

新华社北京8月25日电

8月25日，《新华每日电讯》发表题为《细节里的“和合与共”》的报道。

近四分之一世纪的成长，上海合作组织已成为当今世界覆盖面积最大、人口最多的综合性区域合作组织。8月31日至9月1日，上海合作组织成立以来规模最大的一届峰会将在天津举办，在这片开放包容的热土上书写“和合”新诗篇。津沽大地上的上合故事，也早已展开，交通联结、经贸往来、科技协作、教育合作、文明互鉴，一趟趟班列联通欧亚，一项项合作落地生根，一次次交流汇聚民心……志合者，山海从不遥远。

“钢铁驼队”开辟上合“新丝路”

“列车制动试验正常，司机室操纵台各仪表显示正确。”

“发车信号开放，列车启动。”

在李根与同事李庆全的操纵下，一列满载货物的班列在晨光中平稳驶出天津新港北铁路集装箱中心站，奔向哈萨克斯坦、塔吉克斯坦等中亚国家。

李根是中国铁路北京局集团有限公司天津机务段驾驶员，今年是他服务中欧(中亚)班列运输的第一个年头。多年来，他见证着班列运输的货物品类从食品、日用品拓展至汽车配件、电器商品、工业机械等，货运量不断上涨。

东临渤海、北依燕山的中国沿海城市天津，素有“河海要冲”之称。越来越多的上合组织国家货物在位列全球十大港口的天津港集散，使天津成为大量中欧(中亚)班列的“始发站”，连接上合组织国家与全球市场的重要枢纽。

2013年以来，天津累计开行中欧(中亚)班列7300余列，班列联通的欧亚国家和地区拓展至25个；今年上半年，天津关区共发运中欧(中亚)班列365列，同比增长18.4%。

在将海上货物带到欧亚大陆的同时，天津港深入开发中亚地区粮食、矿产品等特色货类，为班列提供回程货源，为欧亚大陆腹地的国家打造面向国际市场的“出海口”。

“天津港是中国和中亚国家与世界联通的一扇门户。”吉尔吉斯斯坦世界政治研究所所长舍拉迪尔·巴克特古洛夫说。

水陆交织，舟车相通。目前，天津港集装箱航线总数已超过140条，同180多个国家和地区的500多个港口保持着航运贸易往来；中欧(中亚)班列运量常年位居沿海港口前列。

“港口是天津的‘硬核’优势与重要的战略资源。”天津港(集团)有限公司党委书记、董事长褚斌说，“我们要与上合组织伙伴加强国际间物流枢纽合作，努力增开外贸航线、远洋干线、铁水联运班列。”

天津与上合组织国家的交通合作，是区域互联互通的生动写照。

2024年途经上合组织国家的中欧班列达1.9万列，跨里海国际运输走廊货运量稳步上升，中吉乌铁路项目正式启动……面对中亚国家深居内陆的地理位置，已在运营及正在建设的多条“交通走廊”，打通了这些国家的出海通道与贸易之路，成为经济人文交流的“硬基础”与“新引擎”。

“高效的运输机制，持续推动着贸易通道的扩容升级。”阿塞拜疆数字发展和交通部运输政策司司长法里兹·阿里延说。

在不断升级跨境交通基础设施的同时，中国各地也加快寻求项目合作机遇，与上合组织国家“双向奔赴”。2024年4月，天津轨道交通集团签订哈萨克斯坦阿斯塔纳市轻轨一期项目咨询服务合同，随后派出多批高水平专业技术师和师资培训团队，围绕设备系统安装调试、恶劣天气应对等提供技术方案，并组织阿斯塔纳首条轻轨列车的29名驾驶员学员到天津学习培训。

“互联互通不仅需要深化基础设施‘硬联通’、规则标准‘软联通’，更要推动人民之间的

细节里的“和合与共”

“心联通。”天津轨道交通集团党委书记、董事长吴秉军说。

“驼铃一响，黄金万两”。新时代的“钢铁驼队”，正在广袤的亚欧大陆上架起经贸互动与合作共赢之桥。贸易通道扩容升级带来的“化学反应”，正在上合组织国家燃起新的火花。

中国之“光”点亮上合经贸合作

纳曼干州是位于乌兹别克斯坦东北部的一座经济重镇，从州首府纳曼干市到首都塔什干仅有200余公里。几个月来，一片戈壁滩中的“蓝色海洋”，正在成为纳曼干州的新焦点。

这个曾饱受电力不足之苦的工业区，正在发生改变——纳曼干州成为来自中国的企业打造光伏项目的目的地。去年12月，纳曼干州500兆瓦光伏电站项目一期项目并网发电。

“不仅是对纳曼干州，我们相信项目将为整个乌兹别克斯坦的绿色发展增加动力。”项目中方员工哈比布拉赫·萨伊德说。

这是中国一年多前在乌兹别克斯坦启动的绿色能源项目，与乌兹别克斯坦计划到2030年将可再生能源比例提升至40%的愿景相向而行。

信息产业电子第十一设计研究院科技工程股份有限公司天津分公司常务副院长陈义桃介绍，2026年项目全面建成，将为乌兹别克斯坦每年提供超10亿度稳定的绿色电力。

这个乌兹别克斯坦的直流侧单体容量最大光伏项目，是中国近年来不断加大与上合组织国家经贸和投资合作的一个有力例证，彰显了依托贸易互补优势、挖掘多方合作的巨大潜力。

一组数据展现了光明前景——2024年，中国与上合组织成员国、观察员国、对话伙伴贸易额达到创纪录的8900亿美元，约占中国外贸总额的14.4%。截至2024年底，中国对上合组织成员国、观察员国、对话伙伴各类投资存量超1400亿美元，承包工程累计新签合同额超1万亿美元。

作为上合组织成员国元首理事会第二十五次会议的举办地，天津与上合组织国家结下了深厚缘分。

在乌兹别克斯坦，明源丝路(天津)实业有限公司组织建设了乌兹别克斯坦—中国“明源丝路玻璃产业园”和“乌中明源丝路自由贸易特区”，帮助这片土地吸引更具活力的投资者；在吉尔吉斯斯坦，来自天津的电动自行车的市场占有率已突破20%；在更多的上合组织国家，来自天津的约4万辆二手车在道路上疾驰，为当地百姓带来质优价廉的出行体验……

天津市商务局数据显示，2024年，天津与上合组织国家进出口总额达895.0亿元，同比增长21.9%。截至2024年底，天津累计对上合组织国家投资24.3亿美元。

随着经贸合作不断加深，更为具体的改变发生在身边。

在乌兹别克斯坦，明源丝路总经理李文明常能遇到中国人，这些行色匆匆的中国商人因为这里的经济带来活力。

“从前在这里买零件，批量购买贵，因为店主担心没有剩余库存卖给他顾客。”李文明说，如今，这种情况有了明显改善，供应充足的“Made in China(中国制造)”为当地生产生活创造了更多可能。

当下，纳曼干州500兆瓦光伏电站项目二期工程正在忙碌施工。中国不仅带来了先进的光伏技术，还为这片荒漠带来了绿意——2000棵

来自中国的果树树苗和光伏桩一起“种”在这里，成了一片小小绿洲。今年，伴随着一期项目并网发电的喜讯，果树结出了第一茬果子，由中乌双方员工共同品尝。

“它们就像上合组织国家经贸投资合作结出的硕果一样，很甜，很香。”电站项目经理赵发武说。

跨越山河的科技握手

100亩地，6000个试验品种。烈日下，孙德岭眯着眼望向远处成片的菜花。

作为天津市农业科学院首席专家，孙德岭几乎每天都要在这片地里走一遍。只有性状最合适的植株会被选育出来，最终培育成为适宜巴基斯坦、印度等上合组织国家农业条件的品种，帮助当地农户增产增收。

深一脚浅一脚地跨过田垄，孙德岭的话头总与菜花分不开。“巴基斯坦和印度等国家地形丰富，有高山有平原，得依据当地的情况选种。这一垄便是一个品种。”他指着身旁的几株菜花说。

40多年来，孙德岭始终与菜花打交道，但培育的种子走向海外，却是近些年的事情。在2015年亚洲种子大会上，孙德岭团队的科研成果引发了印巴等国代表的兴趣。

信息产业电子第十一设计研究院科技工程股份有限公司天津分公司常务副院长陈义桃介绍，2026年项目全面建成，将为乌兹别克斯坦每年提供超10亿度稳定的绿色电力。

这个乌兹别克斯坦的直流侧单体容量最大光伏项目，是中国近年来不断加大与上合组织国家经贸和投资合作的一个有力例证，彰显了依托贸易互补优势、挖掘多方合作的巨大潜力。

近年来，一批批巴基斯坦青年，通过这一“技术之桥”拥有了更加闪亮的人生，艾力·阿尔卡姆也怀揣梦想，来到天津现代职业技术学院交流学习。他“像海绵一样”吸收现代技术知识，希望以扎实的技术技能作为最好的“毕业证”。

2018年，天津现代职业技术学院与巴基斯坦鲁班工坊首次合作，孙德岭正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

在拉合尔轨道交通橙线项目现场，头戴安全帽的艾力·阿尔卡姆正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

在拉合尔轨道交通橙线项目现场，头戴安全帽的艾力·阿尔卡姆正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

在拉合尔轨道交通橙线项目现场，头戴安全帽的艾力·阿尔卡姆正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

在拉合尔轨道交通橙线项目现场，头戴安全帽的艾力·阿尔卡姆正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

在拉合尔轨道交通橙线项目现场，头戴安全帽的艾力·阿尔卡姆正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

在拉合尔轨道交通橙线项目现场，头戴安全帽的艾力·阿尔卡姆正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

已孵化百余家企业，推动20余个跨国项目落地，累计完成技术交易额超200亿元人民币。

不久前，孙德岭团队又与巴基斯坦签下一笔订单。有一个细节，让孙德岭印象深刻：“过去巴基斯坦人爱吃紧实型的菜花，咱们爱吃松散型的，现在两种不同性状的品种都摆上了对方国家的餐桌。”

为薪火相传，梦想越千山

在巴基斯坦第二大城市拉合尔，地铁穿梭于这座千年古城。作为标志着巴基斯坦进入“地铁时代”的首条地铁线路，橙线项目不仅改写了这个南亚国家的城市交通史，更承载着像艾力·阿尔卡姆这样的年轻工程师的梦想。

在拉合尔轨道交通橙线项目现场，头戴安全帽的艾力·阿尔卡姆正站在一群新入职的同事间，自信地为他们开展技术培训。他的自信，得益于“鲁班工坊”职业教育。

“中国医生把筛查结果解释得很清楚，我们非常需要