

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、完善市场调节机制、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、碳回购等政策制度，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市场交易，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预警和管理制度，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。加强全国碳市场管理能力建设。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实查证，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业，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行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)



焦作抗战印迹之人民武装篇

把握持久计 灵活斗顽敌

太行南区游击队司令部第五支队

寻找抗战印迹 传承复兴力量

纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年系列报道

中共焦作市委党史和地方志研究室、焦作日报社联合出品

图① 太行南区游击队司令部第五支队办公旧址。

图② 1939年4月，晋豫边游击队成立一周，支队领导和各大队负责同志合影。

图③ 1938年道清游击队修武县洞湾村驻地遗址。

(本组照片均由中共焦作市委党史和地方志研究室提供)

太行南区游击队司令部第五支队

寻找抗战印迹 传承复兴力量

纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年系列报道

中共焦作市委党史和地方志研究室、焦作日报社联合出品

(上接A01版①)彰显中华文化源远流长的历史底蕴、博大精深的内涵特质与兼收并蓄的开放胸怀。

活动现场，中央广播电视总台精品节目展播同步启动。《中国式现代化之路》《奋斗在中国》《绿色纽带：中国经验提升中亚新活力》《智造未来：探秘中国新能源全产业链》《中国科技创新盛典》《你好，机器人！》《航拍中国·西藏篇》《风物·新疆篇》等20多部总台精品节目将在上合组织国家30多家主流媒体陆续播出，让上合组织国家观众共同感受山水相邻、和合共生的“上合情缘”。

(上接A01版②)发挥近现代工业遗产资源优势。该区推进工业遗产保护与城市更新、公共服务深度融合，将平东里、百年矿业遗址公园等建设成为集文化展示和休闲娱乐于一体的工业文化体验街区，依托前身为英国福公司机械修理厂的神华重机片区，建设焦作·百年矿业遗址公园等重点工业旅游文旅项目，对辖区闲置土地进行二次赋能。

精心打造“南太行十里画廊休闲带”。该区以北部浅山片区资源为基点，融入京冀晋三地太行山旅游联合推广活动、小猫岔民俗村新建的文化旅游服务中心以全新的形象接待游客到访，4个村民闲置院落、16间高端民宿完成改造并投入运营，已成为北部山区集民宿、美食、休闲体验为一体的综合休闲度假区。解放区花海广场以“造势”“成景”为建设目标，吸引市民争相打卡。

推动景城融合发展。该区围绕“吃、住、行、游、购、娱”，在焦作影视城、市森林动物园、南水北调天河公园等重点景区增加餐饮住宿、文化娱乐、文创购物、旅游演艺等沉浸式、体验性、互动式二次消费项目，推出“焦作首届飞天国潮秀”“西游奇幻记”“燕京鲜啤大篷车焦作站”等夜游项目，在焦作万达广场、大杨树餐饮文化商业街、小蜗牛文化旅游休闲街区等繁荣商圈，推动新田坊、小蜗牛、大杨树、河北路等特色街区，通过“文化餐饮+旅游赋能”，成为我市夜食、夜宿、夜娱、夜购主要集聚地，营造“白天游乐、晚上娱乐”的文化旅游氛围。

(上接A01版③)教育部门投资100万元的食宿一体楼去年投入使用，今年村里又投资近40万元为学生宿舍安装空调，为厨房添置用具，在校园内外安装光伏路灯，更换公厕设施，高标准改造操场跑道，美化校园环境。乔庄村每年为小学投入都不少于10万元。”

村里尊师重教，教师安心育人，学校也越来越有吸引力。据统计，2016年以来，从乔庄走出的一本学生有14人、二本学生有23人，考入武陟中等重点高中的学生超过40人，他们都在“村晚”受到了表彰。现在，乔庄小学学生保有量在120名左右，来自周边12个村。尊师重教已经成为乔庄村最鲜明的底色。

活动现场，今年被安阳师范学院录取的乔梦圆见到几位教过自己的小学老师，感到特别亲切。她说：“村小学实施的向上、向善、感恩教育，让我们受用一辈子，我也会尽自己所能回馈这个充满正能量的村子。”

“办好家门口的教育是乡村振兴的基石。村两委要把尊师重教打造成乔庄最鲜明的底色，将其放在优先位置，为乔庄小学的教育腾飞保驾护航。”乔庄村党支部书记张连喜说。



8月25日，在河南省沁阳市新华书店教材仓库，工作人员在配发新学期教材。开学在即，各地积极做好各项准备工作，家长和孩子们纷纷购买学习用品，迎接新学期。杨帆 摄（新华社发）