

# 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、多渠道宣传我国碳市场建设做法和经验。

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。

(新华社北京8月25日电)

## 上合画卷上的“丝路印记”

□新华社记者王雅晨 郑钰 张智敏

走进甘肃简牍博物馆，一枚枚汉简承载着历史的记忆，讲述着古丝绸之路带来地区大发展大繁荣的故事，也激励着今人在互通有无、互学互鉴中携手书写新的历史。

从古丝路驼铃阵列到中欧班列穿梭往来，从镌刻在木简上的文字到高效的物流电子记录，如今，在新时代丝路上，上海合作组织国家并肩前行、共同发展，留下命运与共的时代印记。

“共同建设更加美好的上海合作组织家园，让各国人民安居、乐业、幸福”——2024年7月，习近平主席在上海合作组织“阿斯塔纳峰会上描绘美好未来。

一年后的今天，上合组织国家领导人即将齐聚中国天津，以“共同家园”为蓝图，携手共绘上合新愿景。

### 凿空西域的历史印记



这是在甘肃省敦煌市拍摄的世界文化遗产悬泉置遗址（2025年7月24日摄，无人机照片）。新华社记者张智敏 摄

途”的繁荣景象。

习近平主席曾多次讲述张骞凿空西域等文明交流互鉴、人民友好交往的丝路故事。古丝绸之路之所以名垂青史，靠的不是战马和长矛，而是驼队和善意。如今，和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝路精神，是共建“一带一路”最重要的力量源泉。

吉尔吉斯斯坦政治学家、中亚问题专家马尔斯·萨里耶夫说：“历史文化共鸣和密切人文交流，为上合组织国家间的长期信任和团结协作奠定基础。”

### “一带一路”的合作印记

“方便，快捷，高效！”在哈萨克斯坦阿拉木图市，中国·西安哈萨克斯坦码头负责人科纳克巴耶夫连用三个形容词评价中企开发的数字化系统。

“古丝绸路上，人们要手动填写通行文件、盖印章。如今，我们只需在线上输入数据、扫描二维码，就能将信息录入管理系统和数据库，整个过程只需几秒钟。”

今年6月10日，中国·西安哈萨克斯坦码头投入使用，每日迎来送往“钢铁驼队”中欧（中亚）班列。这里总面积9.8公顷，年设计吞吐量11.5万标准箱，为中亚国家的进出口和过境货物提供全方位集装箱运输服务，就像一座“现代悬泉置”，记录着共建“一带一路”的合作印记。

码头管理系统屏幕上不断跳动着的二维码和各类数据图像，印证着跨国贸易的繁荣景象。“我们对华贸易货运量逐年增长，”科纳克巴耶夫说，“未来可期。”

如今，古老丝路在共建“一带一路”倡议推动下重焕荣光。现代化的机场和码头，通畅的道路，拔地而起的经贸产业合作园区，催生新的经济走廊，激发新的增长动力，成为新时代的商贸大道、驿站。

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，哈萨克斯坦阿克套港集装箱枢纽一期工程加紧建设……一张互联互通的立体网络正在加速织就，不断为上合组织国家共同发展和现代化建设注入新动力。

2025年是“上海合作组织可持续发展年”，科纳克巴耶夫对即将在中国天津举办的上合组织峰会满怀期待：

“希望本次峰会能够为各成员国带来新的发展倡议、新的发展活力和新的发展项目。”

### 追求新知的青春印记

“青年兴则国家兴，青年强则国家强。”巴基斯坦青年穆罕默德·穆赫辛（中文名“穆穆”）将习近平主席对青年一代的寄语写在笔记本突出位置。

“习近平主席非常关心和支持上合组织国家青年的发展，这深深打动了我。”

天津是穆穆的梦想启航地。“在我心中，鲁班是一位心灵手巧的中国古代工匠。我希望将学习到的知识与技能带回祖国，为祖国发展贡献力量。”正在天津现代职业技术学院鲁班工坊国际教学中心进修的穆穆告诉记者。

鲁班工坊已成为中国职业教育走向世界的“国家名片”。习近平主席一直关心和支持中国同上合组织国家共建鲁班工坊，为更多青年开启美好未来。

2018年7月，由天津与巴基斯坦合作共建的巴基斯坦鲁班工坊正式揭牌，迄今已累计培训1000余人次。2024年9月，搭乘鲁班工坊的机遇快车，成绩优异的穆穆获得奖学金，到天津求学。

穆穆在校主攻电气自动化技术专业。学用自己编写的程序控制机械臂运行的兴奋一刻，让他记忆犹新。“我连忙将每一个步骤都记在笔记本上。”近一年来，厚厚的学习笔记中，写满学习新知识、新技术的“印记”。

这个暑假，穆穆主动留在天津学习中文，为下阶段专业课程做准备。他说，每每想到习近平主席提及的美好愿景，自己对个人未来发展和学成建设祖国就有了更大期许。

以天津为一个新的起点，上合组织国家将继续拉紧互利共赢、相知相亲的纽带，为绵延千年的丝路画卷描绘新的篇章。

（新华社北京8月25日电）

（上接第一版）

## 新场景火爆的情绪密码

## 情绪生产力重塑旅游价值链

从猫儿山的悠然漂流到万人合唱的演唱会现场，广西文旅部门正通过精准把握消费者情绪需求，构建多元化的情绪消费场景。

2025年作为广西旅游年，自治区出台景区“一票3日使用制”、文化惠民卡、演艺消费专属卡等12项重点政策措施，开展“跟着文物古迹游广西”等22项重点工作和“两广一家亲”景区门票优惠活动等5项配套活动。通过大力发展“演唱会经济”，推动大型演唱会项目与景区门票、商旅消费深度绑定，让游客感受广西文旅部门的“贴心”。

在暑期消费旺季，广西进一步通过“购在中国——2025广西暑期消费季”活动发放全域旅游消费券，为市场注入流量转化的“催化剂”。

8月19日，南宁市发布《2025年“唱享金秋·乐购南宁”促消费措施》，有效期至12月30日。《措施》提出，消费者在南宁市举办大型演唱会（5000人以上）、南宁马拉松等活动期间，持活动凭证可在指定酒店享受住宿优惠；同时，在该大型活动举行的前3日至后3日，消费者凭活动凭证及身份证件，以5折价格购买南宁市动物园、青秀山风景名胜区、南宁园博园、大明山景区的首道门票。不过需要注意的是，该优惠不参与“一票3日使用制”活动，且优惠活动不适用于第22届中国—东盟博览会期间及今年国庆期间。今年桂林艺术节期间，桂林市也将推出多项景区和住宿折扣。

自治区文化和旅游厅在7月举行的年中工作会议中提出，下半年将加大与发改、商务、体育、交通等部门的合作，探索将景区门票与机票、车票、演出门票、马拉松参赛凭证等联动推出“消费优惠包”，串联不同消费场景，延长游客停留时间，推动消费提质增效。

“未来旅游业的竞争是情绪生产力的竞争。”广西大学工商管理学院教授刘民坤说，“谁能创造不可替代的情感记忆，谁就占据价值链高点。”从猫儿山的悠然漂流到万人合唱的演唱会现场，广西正以情绪为纽带，将“到此一游”变为“心之所向”，让“山水甲天下”升维成“体验甲天下”。