

# 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监管机制,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依规、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)完善管理体制和支持体系。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,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。

(下转第二版)

## 王小平调研督导孔兑防汛救灾工作



本报讯(记者 郭建军)8月25日,旗委书记王小平调研督导孔兑防汛救灾工作,强调要深入学习贯彻习近平总书记关于防汛救灾工作的重要指示精神,始终坚持人民至上、生命至上,全面落实自治区、市关于防汛救灾工作的部署要求,压紧压实苏木镇、部门和包联县领导各方责任,持续毫不松懈抓好各项工作,切实保障人民群众切身利益。

在哈拉川马呼线(X631)风水梁镇新民渠段,王小平详细了解路面冲毁程度、临时交通管制、预计修复时间等情况,强调要科学评估受损程度,加快制定修复方案,尽快开展修复工作,争取早日恢复道路畅通;同时,要严防死守,全天候值班值守,认真做好交通疏导和安全警示,坚决保障群众安全出行。

在东柳沟吉格斯太镇张义城窑段和哈拉川王爱召镇榆林子段,王小平仔细查看水情,详细了解河道行洪能力,强调河道行洪安

全直接关系到沿岸群众生命财产安全,要持续加强河道巡查,密切监测流量、水位变化,及时清理河道内阻碍行洪的障碍物,确保洪水顺利下泄。

在哈拉川王爱召镇南红桥段、罕台川展旦召苏木沙湾子嘎查段、西柳沟昭君镇门肯嘎查段,王小平仔细检查河道冲淘面积、加固措施落实和防汛物资储备情况,强调要密切关注河道冲淘发展态势,全力做好除险加固工作,确保万无一失。同时完善人员转移避险应急预案,开展人员转移避险应急演练,进一步提升应急避险能力。

在柴榆线哈什拉川王爱召镇杨家营子村过水路面处,王小平仔细检查管控措施落实情况,强调要把认识再提高、责任再压实、措施再落细,严格落实管控措施,密切关注水位变化,严格管控车辆和行人通行,严防事故发生,坚决保障群众生命财产安全。

陈喜荣、黄伟华、薛海林、阿木尔布拉格分别参加。

## 张伟雄调研督导全旗防汛排涝工作

本报讯(记者 张芳 曾欣博)8月25日,旗委副书记、政府旗长张伟雄到创业煤矿、联创煤炭物流园、三峡蒙能4x100万千瓦火电项目现场,罕台川展旦召苏木段沿线过水路面,哈拉川王爱召镇段河道冲淘点位及新园街鑫荣建材城段、迎宾大街东出口等城区易涝点,调研督导防汛排涝工作情况,现场办公研究解决问题。

张伟雄说,当前仍处于防汛关键期,各地各部门要切实提高思想认识,坚决克服麻痹思想和侥幸心理,以极端负责的态度和更加有力的措施,抓实抓细各项防汛排涝任务,全力保障人民群众生命财产安全。要进一步加强监测预警,完善应急预案,强化信息共享和

协同研判,提前做好应急物资储备,确保出现险情时能够迅速响应,及时有效处置,确保平稳安全度汛。要密切关注矿区、过水路面、建筑工地、城区易涝点等重点区域,进一步加大防汛抢险排险力度,加快推进解柴线、马呼线水毁路段抢修,加强三峡蒙能火电项目入场道路管控,全面做好汛期城区老旧房屋居民疏导、排水管网改造、泵站检修等工作任务,持续提升全旗防汛排涝能力。要加大防灾避险宣传力度,多渠道普及防汛自救知识,切实提高群众风险防范意识和自救互救能力。

张栋梁、李鹏及相关苏木镇、街道、旗直有关部门负责人参加。

## 全旗“三北”工程推进会召开

本报讯(记者 王晓丽 王雅卓)8月27日,旗委副书记、政府旗长张伟雄主持召开全旗“三北”工程推进会,听取“三北”工程六期项目建设等工作情况,研究部署下一步工作。

张伟雄说,当前全旗“三北”工程正处于建设关键期,保障“三北”工程建设责任重大。各地各部门要充分认识抓好项目建设的重要性、紧迫性,对标对表上级工作要求,聚焦年度目标任务,努力做好各项工作,切实提升工程建设质效。要紧盯时间节点,抢抓有利墒

情,组织精锐力量,持续高效推进项目建设。同时,科学谋划储备项目,优化资源要素配置,加快资金拨付进度,确保“三北”工程建设目标任务顺利完成。要严格把关项目质量,全面落实作业设计、施工监管、检查验收、后期管护等各项规定,健全完善成效评价监测体系,持续巩固“三北”六期工程建设成果。

政府副旗长阿木尔布拉格、市造林场副场长宝孟克那顺及各苏木镇、旗直有关部门负责人参加。

## 王小平拜访内蒙古环保投资集团有限公司

树林召讯 8月27日,旗委书记王小平赴内蒙古环保投资集团有限公司,与公司党委书记、董事长张卫东举行座谈。双方围绕依托湖南新万润新型材料有限公司在煤矸石等固废资源化利用领域的技术优势与实践成果,推进利用煤矸石生产景观石、玉石等新型环保建材项目合作事宜进行了深入交流,并达成合作意向。

王小平表示,达拉特旗拥有丰富的绿电资源和大量的粉煤灰、煤矸石等工业固废资源,在资源综合利用和产业转型升级方面具有得天独厚的优势。希望双方以此次合作为契机,进一步拓宽合作领域,创新合作模式,共同打造绿色建材循环产业。旗委、政府将全力提供全方位服务保障,共同推动拟合作项目尽快落地实施。

张卫东详细介绍了内蒙古环投集团在固废资源化利用领域的技术优势和成功经验。他表示,集团将充分发挥专业优势,投入先进技术力量,共同打造高品质固废资源化利用项目,为当地生态环境保护和经济社会高质量发展贡献力量。

张栋梁、刘飞及相关部门负责人参加座谈。(来源:达拉特旗委办公室)

## 达拉特旗:深耕“家门口”就业沃土 实现挣钱顾家“两不误”

本报记者 曾欣博

清晨七点,达拉特旗工业街道召北社区的“艾草代工坊”已飘出阵阵清新的草木香。退休多年的刘宝霞正熟练地缝绗着艾草家纺产品,伴随着机器轰鸣声,她的手指正翻飞如蝶。

刘宝霞说:“我从小时候就喜欢缝绗,现在退休了在家也没什么事,听说社区有这个活动我就参加了,希望能让自己的爱好成为养家糊口的本事。”她的笑容里,艾草纤维般柔韧的希望正在生长。

就业是民生之本、幸福之基。召北社区深入贯彻落实自治区党委、市委、旗委关于“六个行动”的决策部署,将“就业促进行动”作为首要民生工程,与内蒙古爱草园生态农业科技有限公司深度合作,共同打造了“艾草代工坊”项目,通过探索“企业赋能+社区支撑”新模式,核心锁定艾草家纺(艾绒床垫、枕头、坐垫)及融合非遗工艺的艾草手工香制作,不仅填补了内蒙古及西北地区高端艾草家纺市场空白,更成为拉动就业与集体经济的强劲引擎。

走进“艾草代工坊”,忙碌的身影中不单单是已经退休多年的下岗女工,更多的是像张翠一样需要

兼顾家里和工作的人们。

“我做了二十多年的裁缝,对缝绗很熟悉,家住得离这里很近,平时也不耽误我照顾家里、接送娃娃,这个工作是做得多挣得多,也能给家里增加点收入。”张翠兴奋地向记者说道。

项目成功构建了“企业订单+社区接单+居家做单”的高效协同产销模式,企业负责市场开拓与订单下达,社区“代工坊”作为枢纽,承接主体生产任务并负责质量把控与初加工,同时将部分适宜工序灵活分散至居民家中完成。这一创新链条,极大提升了产业的韧性与效率,降低了运营成本,让居民增收与照顾家庭得以兼顾。

“该项目由企业提供技术、市场,社区提供厂房、人力,专注高附加值艾草产品。项目目前可直接带动80多人就业,产品按件发放工资,按生产产品工艺、造型等难易程度计酬。生产每件产品收益在2元到7元之间不等,人均月收入2500元左右。项目年产值预计超过一百万元,可有效壮大社区集体经济,带动社区劳动力增收。”召北社区党委书记王波说。

“社区微工厂真正实现了挣钱、顾家两不误,我们针对没有就业技能的人提供免费的技能培训,熟练掌握技能后,就可以接单接活,受到群众的极大认可。目前,我旗社区微工厂遍地开花,我中心为吸纳创业能力强、影响较大的8个社区微工厂授予‘就业创业基地’称号,第一批创业基地上出现的艾草代工坊,已吸纳辖区360余人实现就业。”达拉特旗就业服务中心副主任郭金虎说。

近年来,达拉特旗社区微工厂蓬勃发展,已成为新形势下灵活就业的重要渠道与坚实阵地。这些社区微工厂以极具灵活性的就业形式,精准化解决了众多居民的现实矛盾,在提升居民生活品质、增强社区凝聚力、推动乡村振兴等方面持续发挥着积极作用,让越来越多的家庭实现了挣钱顾家“两不误”。

## “六个行动”进行时